



上海國際問題研究院
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

美国拜登政府 朝鲜半岛政策前瞻

课题组负责人

吴莼思

龚克瑜

课题组成员

薛晨

李宁

2021年4月

关于我们

上海国际问题研究院（原名上海国际问题研究所）成立于1960年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和国际知名智库。我院作为外交部政策研究重点合作单位，始终致力于服务国家总体外交和上海地方外事。我院的主要目标和任务是：通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，发挥咨政建言、理论创新、国际交流和舆论引领职能。

我院下设六个研究所（全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所）、六个研究中心（美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心）和六个非建制研究平台（上海民间外交研究基地、中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、“一带一路”与上海研究中心和网络空间国际治理研究中心）。

此外，我院还是二十国集团（G20）框架下智库20（T20）的中方成员单位，是美国“理事会之理事会”（Council of Councils）的成员单位，还是上海国际战略研究会和上海市国际关系学会的机构会员。我院与华师大共同设有博士后工作站，与上海财经大学共同设有上海国际组织与全球治理研究院。

我院出版物包括：中文刊物《国际展望》（双月刊）、英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》（季刊）以及不定期研究报告。

上海国际问题研究院课题组 2021

© 版权属于上海国际问题研究院

联系方式：上海市徐汇区田林路195弄15号

联系电话：021-54614900 | www.siiis.org.cn

课题组成员

课题组负责人

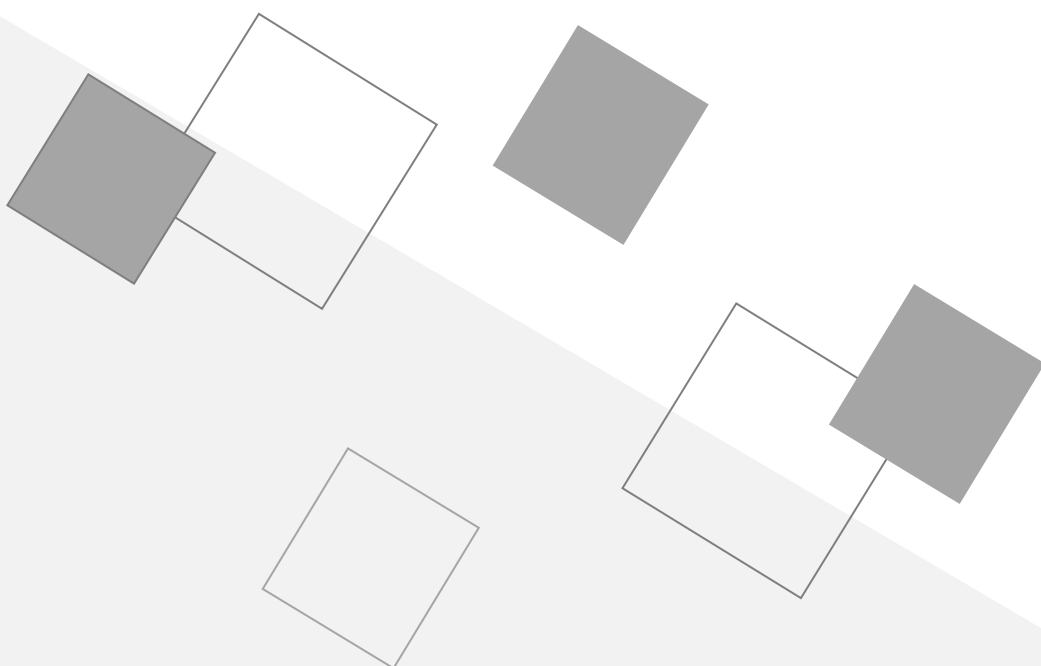
吴苑思，上海国际问题研究院国际战略研究所所长、副研究员

龚克瑜，上海国际问题研究院亚太研究中心副主任、副研究员

课题组成员

薛晨，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员

李宁，上海国际问题研究院全球治理研究所助理研究员



目 录

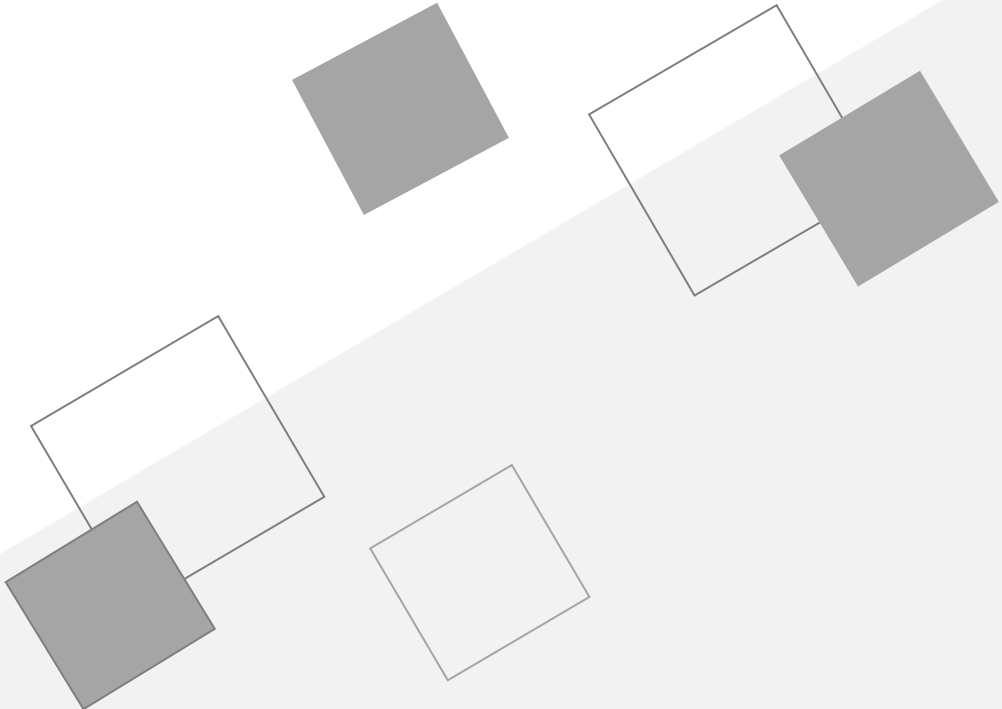
摘 要..... I

一、拜登政府朝鲜半岛政策调整背景 1

二、拜登政府对朝政策预判 8

三、拜登政府对韩政策预判 14

四、大国战略竞争背景下的朝半岛合作与博弈 19



摘 要

美国拜登政府上任以来，其内政外交成为国际社会关注的重点。其中，朝鲜半岛政策是引人注目的一个方面。尤其是特朗普四年执政间，美朝最高领导人举行了三次峰会。拜登政府上台后，美朝之间是否仍会有重大外交行动？当然，与四年前相比，朝鲜半岛的安全态势、地区安全格局和中美关系等大环境都发生了重大变化。拜登政府可能会大幅调整前任特朗普的外交政策。不管怎样，美国新政府的朝鲜半岛政策将对地区和世界形势产生重要影响。

一般认为，拜登政府需要 3-6 个月的时间来对现有政策进行反思和评估。在此期间，拜登政府对朝鲜核导能力和意图的判断，以及美朝互动的时机与方式十分关键，这些将直接影响美国新政府半岛政策的出台。

拜登政府将采取什么样的朝鲜半岛政策，是否会对特朗普时期的政策进行重大调整，以下问题值得关注和商榷：

1. 朝鲜半岛现有态势的紧迫性在拜登政府议程中的地位与排序如何？
2. 拜登政府的半岛外交工作模式，与特朗普时期相比有什么异同？
3. 朝鲜问题始终是美国半岛政策的重心。拜登政府对朝政策的基轴是什么？平壤在等待与评估的过程中，会有什么样的反应？
4. 同盟体系在拜登政府半岛政策中的权重如何？其回归在变化了的半岛态势面前将呈现怎样的面貌？美韩关系前景如何？
5. 美国将中美关系界定为战略竞争关系，这对拜登政府的半岛政策又将产生怎样的影响？

对于以上问题，本课题组认为：

1. 拜登政府面临繁重的国内外议程，朝鲜半岛政策排序相对靠后。然而，值得注意的是，拜登团队在重整美国内政外交方面有强烈的紧迫感。其政策审议及出台的进程和速度可能与以往的经验认知并不完全相同，可能表现出新的特征。

2. 拜登政府的半岛外交将与特朗普时期有显著不同。特朗普的首脑外交模式将难以为继。在工作层面上，拜登团队将更注重专业性和自下而上的渐进模式。

3.拜登政府的对朝政策将注重实效并抓牢制裁大棒。保持对朝压力或者以压促谈将是美国对朝政策的基调。不同在于，拜登政府可能会以相对积极的方式回应朝鲜的诉求或“挑衅”，拜登政府也将更重视双方政策互动。

4.拜登政府将回归同盟体系，更重视在半岛政策上与韩、日协调。然而经过特朗普四年，韩日各自半岛政策的目标和利益分歧日益凸显，这对美国重新依靠同盟的战略构成一定挑战。

5.中美战略竞争有可能约束两国在半岛问题上的政策选择与合作。中美在半岛问题上的最初互动将对后续议程起到重要影响。中美如何在半岛问题上保持良性互动，不仅对中美两国关系，而且对地区乃至世界局势都将产生重要影响。

上海国际问题研究院课题组

2021年4月

一、拜登政府朝鲜半岛政策调整背景

对于美国拜登政府而言，一方面要延续美国对朝鲜半岛的一些政策，另一方面也要反思和调整前政府的一些做法，其政策调整具有必要性、迫切性和可能性。

1、美国朝鲜半岛政策的延续性

从 1994 年开始的 20 多年时间里，美国政府对朝政策大致可以分为三类：其一是试图通过采取超强硬的军事手段，更迭朝鲜政权；其二是“战略忍耐”，或称“残忍忽视”；其三是积极接触和对话。多年来，美国在朝鲜半岛问题上既尝试过外交接触、人道主义援助、放宽制裁、举行首脑外交、降低同盟军事威慑，也尝试过加大制裁、增加军事威慑、进行极限施压，但似乎都无济于事，¹朝鲜依然没有弃核，**朝核问题已经长期化**。

在美国看来，拥核的朝鲜所带来的威胁是多方面的：其一，朝鲜核与导弹技术持续发展，两者结合后，形成对包括美国本土在内的目标进行打击的能力；其二，朝鲜拥核后对日本和韩国构成威胁，不仅会引发东北亚核军备竞赛，还会动摇美日、美韩军事同盟的基础；其三，朝鲜可能成为核技术与材料的扩散源，核技术与材料一旦被扩散至恐怖主义组织等买家手里，美国将面临更大威胁；其四，朝鲜核武器如果失控，将造成难以挽回的局面。

因此，冷战结束以来，美国历届政府都将朝核问题视为“最大难题”之一，特朗普政府也不例外。提前解密的特朗普政府时期美国国家安全委员会的《美国印太战略框架》²指出，美国的重要利益包括：（1）保卫美国本土；（2）促进美国的繁荣；（3）通过实力维护和平；（4）增强美国影响力。美国在朝鲜半岛的目标是“使朝鲜政权相信，其存续的唯一途径是放弃核武器”，措施包括：最大限度地利用经济、外交、军事、执法、情报手段和信息工具对平壤施加压力，以挫败朝鲜的大规模杀伤性武器计划，切断货币流动，削弱朝鲜的经济实力和政权，并为旨在阻止其核计划和导弹计划发展的谈判创造条件，最终实现彻底的、可核查的并不可逆转的目标——半岛无核化。如果朝鲜采取措施取消其核计划和导弹

¹ Bruce Klingner, “Biden Administration’s Korea Policy Represents Change and Continuing Challenges”, *the Journal of East Asian Affairs*, Vol.33, No.2, Autumn/Winter 2020, p.15.

² 2021 年 1 月 5 日，特朗普总统的国家安全事务顾问奥布莱恩（Robert C. O'Brien）签字同意，提前 21 年解密了特朗普政府的《美国印太战略框架》的全文。

计划，则考虑进行谈判。³美国所期望达到的最终状态是“朝鲜将不再对美国本土或美国的盟友构成威胁；朝鲜半岛将不再存在核武器、化学武器、网络武器和生物武器”。

因此，**即使美国政府更迭，美国对朝鲜半岛政策仍有一定的延续性。**也就是说，美国的有些做法不会改变，主要包括：不放弃朝鲜无核化目标，不承认朝鲜是核拥有国；不对所谓挑衅和错误行动的朝鲜进行补偿；不会为了使朝鲜进行对话而支付补偿或者援助；不容忍朝鲜对盟国（日韩）进行“挑衅”或者威胁；强化与盟国（日韩）的政策协调和军事合作等。

2、美国调整朝鲜半岛政策的必要性

对拜登政府而言，有必要全面审视和反思美国前政府，特别是奥巴马和特朗普政府的朝鲜半岛政策。

奥巴马政府采取“战略忍耐”（strategic patience）政策，并没有针对朝核问题划底线，被批评为默许朝鲜的核地位，事实上给予朝鲜充分时间提升其核导能力。⁴**“战略忍耐”被认为是一种过于被动且难以见效的政策。**

特朗普政府上台后，将朝核问题列为外交工作的优先事项之一，认为朝鲜是美国最大的直接威胁，不允许朝鲜拥有威胁到美国本土的能力。一度，由于朝鲜不断进行核导试射，美国采取“严格制裁（极限施压）+军事威慑战争准备”的政策，半岛危机重重。在特朗普政府时期，时任国务卿蒂勒森曾提出过“四不”政策，即不寻求朝鲜政权更迭，不寻求搞垮朝政权，不寻求加速南北统一，不寻求为跨过“三八线”找借口，释放对朝善意。美朝之间也尝试过首脑峰会，以“自上而下”的方式推动解决朝核问题。但是，双方在最根本的“无核化”定义上存在巨大分歧。时任美国白宫国家安全事务助理博尔顿主张“利比亚模式”，即要求平壤拆除其核弹头、核材料和洲际弹道导弹，并将其运出朝鲜；而朝鲜则希望通过拆除宁边核设施，部分放弃其核能力，换取美国方面全面解除制裁。双方的目标差距巨大，谈判无果而终。

事实证明，**三次首脑峰会后，美朝关系改善的难度增加了**，也就是说，美朝已经尝试过最高层直接对话的方式，但是改善两国关系仍以失败告终；美朝以一

³ “The President’s North Korea Strategy”, Cabinet Memo, 28 March 2017.

⁴ “拜登政府会回归对朝‘战略忍耐’吗？”（韩）《韩民族日报》，2020年11月13日，<http://china.hani.co.kr/arti/opinion/8976.html>

对一的双边对话取代多边会谈（六方会谈等），仍然没有解决问题；河内峰会破裂凸显美朝间巨大分歧和深深的不信任；美国国内对朝的敌视偏见并未减弱，美国不相信朝鲜愿意弃核。在这一过程中，美国自身的问题也显而易见：其内部，各职能部门，特别是国务院、情报机构、国防部的分工合作协调明显不足；其外部，美国缺乏与中俄韩等良性互动和协作；特朗普本身盲目自信、擅作主张，既缺乏历史经验，又没有学者智库的支撑；他过度相信个人外交（秘密外交），没有充分的上下沟通和协调，没有就事务性谈判做好准备。

美国拜登政府上台以后，虽然到目前为止尚未出台详细的对朝鲜半岛政策，但是其于3月3日发布的《重振美国优势：国家安全战略临时指南》指出，朝鲜和伊朗试图改变游戏规则，威胁美国的盟友和伙伴，挑战地区稳定，美国将采取外交手段，与日韩合作，以减少朝鲜核导计划所构成的威胁。⁵拜登政府的这一政策文件比较明确地界定了朝鲜的角色，指示了拜登政府的对朝政策方向，其携手盟友共同对付朝鲜的政策取向与特朗普总统的对朝手法有明显不同。

3、美国调整朝鲜半岛政策的迫切性

与四年前相比，半岛的安全态势、地区安全格局和中美关系等大环境都发生了重大变化，特别是朝鲜核导等军事实力的加强，使美国对朝鲜半岛政策调整具有迫切性。

朝鲜的核导项目在特朗普政府时期并没有冻结或中止，而是在持续推进。

2017年11月之前高强度核导试验的成果被完整保留，⁶之后朝鲜在核导领域继续取得技术与配套产业的进步。这种进步在劳动党75周年的阅兵式上有所体现。⁷

特朗普时期，朝鲜还开发了多种先进战术武器，这些武器装备处于联合国决议禁止项目的灰色地带，其打击效果与禁止项目没有实质区别，例如潜射弹道导弹（SLBM）以及多管火箭（MLRS）等。⁸此类项目的发展速度与规模超出了外

⁵ Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance, White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

⁶ "The CNS North Korea Missile Test Database," *The Nuclear Threat Initiative*, Oct. 16, 2020, <https://www.nti.org/analysis/articles/cns-north-korea-missile-test-database/>

⁷ Uzi Rubin, "The 75th Anniversary of North Korea's Kim Dynasty: A Striking and Strange Spectacle," *The Begin-Sadat Center for Strategic Studies*, Israel, Nov. 1, 2020, <https://besacenter.org/perspectives-papers/north-korea-kim-dynasty/>; Hong, Min, "Analysis on the Military Parade Marking the 75th Anniversary of the WPK Foundation," Korea Institute for National Unification, Oct. 12, 2020, <https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/7f148647-cdce-4ae5-92cb-b742df7708c6>.

⁸ Michael Elleman, "North Korea's Newest Submarine-Launched Ballistic Missile, Same as the Old One?" 38 North, Jan. 15, 2021, <https://www.38north.org/2021/01/north-koreas-newest-submarine-launched-ballistic-missile-same-as-the-old-one/>

界的预期，而且其中有些项目经过了试射。这种进展在多大程度上会牵制甚至改变其他各方对战略态势的判断？不仅是美国，包括韩、日在内的美国盟友对朝鲜发展先进战术武器的评估，也会反过来影响拜登政府的对朝政策。

目前看来，韩、日都有发展进攻性战术武器以威慑朝鲜的企图。韩国还形成了从杀伤链（Kill-Chain）、韩国导弹防御系统（KAMD）、到大规模惩罚报复（KMPR, Korean Massive Punishment & Retaliation）的完整概念体系，⁹并寻求实现国产化。

更加值得关注的是，2021年1月举行的朝鲜劳动党八大¹⁰提出了军事现代化发展的九大装备目标。其中部分内容涉及联合国对朝决议，其他的如核潜艇与高超音速滑翔器（HGV）等在联合国决议中处于空白。参照历次联合国决议的文本，这两项新式尖端装备的发展仍有可能与决议精神相悖。¹¹这种巨大的冲突潜质（potential），加上验证发展所必需的试验发射，都有可能将潜在冲突迅速升级成为危机。

美国对外关系委员会2021年1月14日发表的《2021年优先预防事项调查》报告称，朝鲜持续进行核开发是美国今年最需要担心的威胁。该报告认为，朝鲜追加开发核武器或试射弹道导弹的可能性较高，这将增加对美国的威胁和朝鲜半岛的军事紧张。¹²由此可见，朝鲜核导能力的发展在美国政策圈内有高度敏感性。拜登总统即使沿用了奥巴马时期的许多官员，他也很难延续“战略忍耐”政策。朝鲜半岛新的安全态势有可能促使拜登政府较早地启动对朝议程。

“N.K.’s new rocket launcher to further complicate S. Korean artillery, missile defense tasks,” News Focus, Yonhap News Agency, Aug. 28, 2019, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190828002500325>

⁹Jun Ji-hye, “3 military systems to counter N. Korea: Kill Chain, KAMD, KMPR,” *The Korea Times*, Nov. 20, 2016, https://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/11/205_217259.html.

¹⁰“引导我们朝鲜式社会主义建设走向新胜利的伟大斗争纲领关于敬爱的金正恩同志在朝鲜劳动党第八次代表大会上所作的报告”，（朝）《劳动新闻》，2021年1月10日，

http://www.rodong.rep.kp/cn/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2021-01-10-0002

¹¹“U.N., E.U. say N. Korea’s new ICBMs violate U.N. resolutions,” *The Dong-A ILBO*, Oct. 14, 2020, <https://www.donga.com/en/article/all/20201014/2210034/1/U-N-E-U-say-N-Korea-s-new-ICBMs-violate-U-N-resolutions>; “UN Security Council Resolutions on North Korea,” Arms Control Association, Apr. 2018, <https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>; Mary Beth Nikitin, Emma Chanlett-Avery, Mark Manyin, Dick K. Nanto, Dianne Rennack, and MiAe Taylor, Implementation of U.N. Security Council Resolution 1874, NAPSNet Special Report, Nautilus Institute,

<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/implementation-of-u-n-security-council-resolution-1874/>

¹²《2021年优先预防事项调查》报告 *Conflicts to Watch in 2021 (Preventive Priorities Survey Results)*, 美国对外关系委员会(CFR), 2021年1月14日, <https://www.cfr.org/report/conflicts-watch-2021>

4、美国调整朝鲜半岛政策的可能性

美国总统本身的意愿、对外政策的取向和风格以及人员的调整，特别是负责国家安全外交政策的白宫和国务院官僚队伍的变化等都将直接影响美国对朝政策。**拜登政府及其团队正在组建中，其专业性、可预测性和丰富的与朝交往经验，使美国对朝鲜半岛政策调整具有可能性。**

相对于特朗普政府而言，拜登政府最重要的特征之一是其外交安全政策的可预测性。拜登任命前职业外交官和奥巴马政府的资深人士组成其国务院团队，表明在经过特朗普总统执政四年的不确定性和不可预测性之后，拜登政府希望回归更传统的外交方式。拜登总统曾在一份声明中说，这个团队“体现了我的核心信念，即当美国与我们的盟友合作时，美国是最强大的。”他说，他有信心“他们将利用他们的外交经验和技能来恢复美国在全球和道德上的领导地位。”¹³

作为民主党的主流派、建制派，拜登曾在2020年1月的电视辩论中强调他不会像特朗普一样无条件地与金正恩举行会谈，批评“会晤赋予金正恩其正当性，并缓解了对朝制裁”，他“会强化与日本、韩国的关系，并对中国施加压力迫使其向朝鲜施压”。在2020年10月22日的美国总统大选第二轮电视辩论中，拜登三次将金正恩称作“暴徒”，重申了将以“金正恩同意削弱核能力”为条件与其会晤的立场。从拜登多次将金正恩称为“独裁者”、“暴君”等情况来看，美朝首脑很快再度举行峰会的前景十分暗淡，双方需要时间来建立信任。¹⁴

从拜登的外交安全团队来看，他们大多是经验丰富的资深对外政策专家，而且对朝外交经验丰富。

安东尼·布林肯（国务卿）作为“拜登外交安保政策”的负责人，其对朝政策比较强硬，曾表示，“应该制造真正的经济施压，折磨朝鲜从而让其走上谈判桌”。布林肯倾向于伊朗模式的解决方案，核心是强化旨在谈判的制裁、与周边国家合作、从实务磋商开始的阶段性处理。布林肯曾将美国的全球角色概括为“领导力、合作和民主”三个词，因此会注重加强与伙伴国家的合作，恢复同盟关系。

¹³Biden fills out State Department team with Obama veterans, APNEWS, 2021年1月16日, <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-biden-cabinet-antony-blinken-foreign-policy-e7026ce218735c9faec9c7349aefb51e>

¹⁴“郑成长：美国总统大选后对朝无核化政策展望与课题”，《Asia Dispatches》，美国伍德罗·威尔逊国际学者中心亚洲项目博客，2020年10月27日。

¹⁵ 3月3日，布林肯发表就任以来首次外交政策演讲。¹⁶在这篇报告中，他将朝鲜界定为美国的严峻挑战之一。

温迪·舍曼（副国务卿）曾深入参与对朝鲜谈判，经验丰富，深谙半岛事务。克林顿政府时期，舍曼曾任对朝政策协调官。奥巴马政府时期，舍曼曾作为副国务卿主导伊核问题全面协议达成。舍曼主张包括对朝军事措施在内的全面对朝施压的必要性，并发表了“应该把金正恩称为杀人独裁者”等强硬言论。其要求进行彻底的验证，称“验证朝鲜的核设施比攀登陡峭的悬崖还要困难”。¹⁷

杰克·沙利文（白宫国家安全事务助理）也是外交安保专家，曾于奥巴马政府时期在国务卿希拉里·克林顿手下担任政策规划负责人，在2015年达成伊朗核协议过程中起过核心作用。

库尔特·坎贝尔（“印太协调员”，Indo-Pacific Coordinator）担任的这一新设置的职位将在拜登政府的亚洲政策中发挥主导作用，因此有舆论将其形容为“亚洲沙皇”。坎贝尔在克林顿政府时期曾在国防部任职，负责美国对中国、朝鲜和缅甸等国家的政策。在奥巴马政府时期，坎贝尔担任负责东亚和太平洋事务的助理国务卿，是奥巴马政府负责中国事务的核心成员之一，并被广泛认为是“重返亚洲”战略（Pivot to Asia）的关键设计者。¹⁸

金星（Sung Kim，主管东亚与太平洋地区事务的代理助理国务卿）主要负责协调美国对韩中日蒙等亚太地区的外交政策，他历任副助理国务卿、对朝政策特别代表、六方会谈美方团长、美国驻韩大使等职位，是一名资深的“朝核”问题专家。¹⁹

朴正铉（Jung H. Pak，副助理国务卿）被视为朝鲜半岛情报分析专家，号称“金正恩专家”。²⁰2009年—2017年曾先后在美国国家情报局（DNI）和中央

¹⁵“拜登将任命对朝强硬派人士布林肯为国务卿”，（韩）《东亚日报》，2020年11月24日，

<https://www.donga.com/cn/home/article/all/20201124/2250210/1>

¹⁶ “A Foreign Policy for the American People”，Speech by Antony J. Blinken, Secretary of State, Washington, D.C., March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

¹⁷ “‘朝鲜和伊朗核问题专家’舍曼成为美国国务院二号人物”，（韩）《东亚日报》，2021年1月7日，
<https://www.donga.com/cn/List/article/all/20210107/2353234/1>

¹⁸ “拜登将任命资深外交政策专家坎贝尔为亚洲事务主管”，（英）《金融时报》，2021年1月13日。

¹⁹ “美国前驻韩大使金星获亚太代理助卿提名”，（韩）韩联社，2021年1月22日，

<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210122003100881?section=search>

²⁰ “拜登选中‘金正恩专家’任东亚太事务负责人曾公开批判韩政府对朝政策”，（韩）《中央日报》，2021年1月28日，
<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=100188>

情报局（CIA）任职，担任东亚事务副情报官、朝鲜高级分析官、东亚和太平洋事务中心主任等职务。2017年起，在智库布鲁金斯学会担任韩国特聘研究员。

二、拜登政府对朝政策预判

由于拜登政府面临诸多政策难题，朝核问题并非其优先解决选项，其半岛政策团队仍在组建中，新政府需要一定时间重新评估对朝政策。**拜登政府的朝鲜政策将不同于前几届政府，可能会是在全面评估后的综合方案**，既要符合当前内外时局，又要对过去所有政策取长补短。同时，拜登政府对朝政策无疑还会受到朝鲜和韩国两大变数的影响。

1、重新审议对朝政策

2021年1月20日，拜登在就职演说中明确指出：“这是一个考验的时刻。我们面临对民主和真相的攻击，肆虐的病毒，不断扩大的不平等，系统性种族主义，处于危机的气候，美国在世界的角色等”²¹，演说全文并没有提及朝鲜半岛。对于拜登总统而言，面临繁重的内部重建工作，在当前抗疫、恢复经济、国内政治极化严重的情况下，半岛政策难以处于优先位置，美国不愿因贸然与朝鲜接触而横生意外或耗费外交资源。

拜登对朝团队正在组建中，虽已初见端倪，在国务院层面大致形成“布林肯国务卿—舍曼副国务卿—金星代理东亚太平洋事务助理国务卿—朴正铉副助理国务卿”的梯队，但是还缺少“对朝特别代表”和美国驻韩大使两个重要位置的人员安排。另外，外交团队与“沙利文—坎贝尔”的白宫国安团队之间的相互关系和磨合并不明朗，美国国防部、国家情报局（DNI）和中央情报局（CIA）等部门介入的程度也难以下定论。

从拜登团队近期的表态来看，主要官员仍在原则性地表示“对过去政策进行重新审查”，尚未提及对朝政策的具体内容。2021年1月19日，候任国务卿布林肯在参议院批准任命的听证会上表示：“这是一个使历届政府感到痛苦的难题，这个问题不仅没有得到改善，事实上更糟了”，“我们可以重新研究和商议我们有什么选项，这些选项是否可以有效加强施压以促使朝鲜重新回到谈判桌上，或者其他外交方法是否可行”，“我们将与韩日等盟国讨论所有方案。”²²1月22日，

²¹Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr., January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>

²²“从‘布林肯发言’看拜登政府如何促进朝美对话”，（韩）《韩民族日报》，2021年1月22日，<http://china.hani.co.kr/arti/politics/9251.html>

白宫发言人普萨基（Jen Psaki）在新闻发布会上表示：“我们将引入新战略（new strategy），以保障美国人和我们盟友的安全。解决方法的开端将是同韩日协商并彻底重新审查政策。”²³也就是说，拜登对朝团队将会“讨论所有方案”、“彻底重新审查”美国历届政府对朝政策，形成“新战略”。

2、关键是审查的“速度”和“方向”

至于拜登政府将如何进行对朝政策审议，²⁴有观点认为可能需要半年以上时间，²⁵但也有人预测拜登政府将迅速梳理立场，争取有所作为。²⁶值得注意的是，拜登就任美国总统后一个多月时间内，美韩总统、外长、国防部长、外交安保部门负责人就分别进行了电话沟通。双方就对朝政策进行了全面协调和磋商。由这种速度来看，有观点认为拜登政府的半岛政策可能会在4、5月份出台。²⁷

拜登政府的对朝政策选项，目前看来至少有三种选择：²⁸

第一，采用“先弃核后补偿”的无核化模式。这一选项认为，朝鲜重视政权安全，不太可能主动放弃核武器，因此，要通过美日韩合作，加强军事包围和经济制裁，继续极限施压，并通过美中日韩俄的五国合作，在外交上孤立平壤，通过秘密工作和心理战动摇金正恩体制，借助高压战略迫使朝鲜弃核。朴正铉（Jung H. Pak）等强硬派外交专家持此观点。

第二，以“渐进、同步交换原则”对朝谈判，逐步实现无核化或核军控。这一选项虽然不能承认朝鲜拥核，但必须认识到朝鲜已具备这种能力，并在此基础上制定对朝谈判战略。朝鲜不仅要冻结核、导弹活动，还要废弃宁边核设施等。美国则相应地采取放松部分制裁、关系正常化和安全保障等措施。只有通过这些初期措施使美朝建立互信，才能够通过进一步相互磋商，制定路线图，以分阶段、可验证方式销毁核设施、核材料与核武器等。美国前国防部长威廉·佩里等曾与

²³ 1月22日，白宫发言人普萨基在新闻发布会上回答记者提问，华盛顿，美联社。

²⁴ “‘朝核通’金星再次被拜登任用的原因？”（韩）《韩民族日报》，2021年1月25日，<http://china.hani.co.kr/arti/international/9254.html>

²⁵ 우정엽, 2020 미국의선택:북미관계, 세종논평, No.2020-26, 2020.11.11,

（禹正烨：“2020年美国的选择：朝美关系”，（韩）《世宗论评》，No.2020-26, 2020年11月11日）。

²⁶ “拜登重用韩国通对朝政策何去何从”，韩联社，2021年1月27日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210127001100881?section=news>

²⁷ 韩美安保室室长通电话……“再次确认对朝密切合作关系”，韩国《东亚日报》，2021年3月3日，<https://www.donga.com/cn/home/article/all/20210303/2473729/1>

²⁸ “文正仁：拜登政府的三条路”，（韩）《韩民族日报》，2020年11月30日，<http://china.hani.co.kr/arti/opinion/9041.html>

朝鲜谈判的民主党倾向的元老人士和拜登阵营中的核扩散领域少壮派专家支持这种做法。

第三、“稳定管理朝核”方案。拜登阵营中主流外交政策专家比较认同这一选项。他们认为，平壤短期内弃核的可能性不大，而且也不能通过军事行动清除朝核，因此，最好的方式就是稳定管理朝核。这种方案将根据不同情况采取不同措施：如果朝鲜在无核化方面拿出积极行动，就采取相应措施并进行谈判；如果朝鲜进行挑衅，就要予以惩罚；如果朝鲜选择维持现状，各方就以“残忍忽视”来应对。

需要指出的是，**上述三种选项并非截然分离的方案，而是相互之间存在关联和互补性。**稳定管理朝核既可以与分阶段同步走的政策选择重叠，同时也可以被认为是半岛无核化进程中，美方设想的一个节点和阶段。所谓的稳定管理概念本身对于朝核问题的最终解决并无明确的指向性。新任美国国务卿布林肯 2018 年在接受《纽约时报》采访时曾表示，不少人主张从裁军论的角度渐进解决朝核问题。这暗示，他认为当时的特朗普政府，或者国际社会推动的朝鲜完全无核化几乎无法达成。²⁹布林肯出任国务卿后，他的这一表达可能重新引发关注，并被解释为拜登政府也许更关心通过分阶段务实协议，强调逐步冻结朝鲜核能力。

3、拜登政府对朝政策倾向

拜登政府在一定程度上会修正特朗普的朝鲜政策，改变特朗普的峰会外交和自上而下的工作模式，但在另一方面，拜登政府也将继承特朗普政府大部分的对朝极限施压（Maximum Pressure）遗产（leftover），并加以改进，以迫使朝鲜按美方愿望进行互动。

从目前情况看，拜登政府对朝政策可能从以下几方面展开：

（1）完善极限施压，填补制裁漏洞

极限施压是从奥巴马政府后期到特朗普时代，美国为遏止朝鲜核导项目和推动谈判而实施的配套政策。从实际效果来看，它在遏止朝鲜核导计划这一首要目标上并没有成功。然而，如果从政策延续性的角度来看，“极限施压”是跨越两届美国政府的正式政策。甚而进一步来说，如果回溯 1990 年代从老布什施压朝鲜核项目开始，美国对朝极限施压的历史则更长。拜登政府很难冒险打破这一政

²⁹ Kang Seung-woo, Blinken indicates changing course in North Korea policy, Jan 10, 2021, http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/01/103_302775.html

策的连贯性。即使特朗普，在用非常规手段寻求外交突破的同时，仍然把极限施压作为最后保证。如果从重启河内峰会“以部分弃核换取消制裁”的角度，极限施压也将是拜登政府为数不多的政策工具之一。

问题在于，美方始终认为制裁存在明显漏洞，因而妨碍了施压取得实效。在这一问题上，拜登政府将会利用盟友体系的回归来完善制裁的执行。但如何与半岛问题另两个利益攸关方——中国和俄罗斯商讨堵塞制裁漏洞，将是对拜登团队谈判能力的考验，以及对极限施压究竟是否可行的验证。

（2）分阶段、同步走的弃核路线图

特朗普政府时代的国家安全事务助理博尔顿曾提出一揽子弃核的“利比亚模式”遭到了朝鲜方面的明确拒绝。³⁰朝鲜则提出“分阶段、同步走”的核裁减方案。在2019年河内峰会上，“以宁边换取消民生制裁”方案作为分阶段同步走的具体建议被提出，但可惜双方未能达成协议。朝鲜之后在工作层面的谈判中，甚至拒绝将无核化作为议题。³¹

经过数年停滞以及朝鲜核导计划的新进展，拜登政府在不核化议题上的选择空间被进一步压缩，分阶段同步走现在似乎成为美国能接受，而朝鲜需要斟酌的选项。问题在于，即使分阶段弃核是双方都能接受的路径，在弃核路线图的制订上，这还只是分歧的开始。

无核化的首要议题就是核项目申报。朝方坚持将半岛南方一起纳入申报范围。其次是踏勘与核查。美朝在之前漫长的核问题博弈历史中，侵入式核查始终是可能将无核化进程推向危机的导火索。在弃核路线图的制订或执行遭遇瓶颈时，加大制裁力度就会成为一个有诱惑力的选项，而这会被朝鲜认为是“倒退”或“敌对行为”的证据。于是新一轮危机又将重新开始酝酿。

因此，根据过去“口头对口头、行动对行动”的原则，美朝需要“全面协议和分阶段实施”的协议，也就是必须明确路线图和相应措施等，包括如无核化步

³⁰Elizabeth N. Saunders, “This is why North Korea reacted so strongly to Bolton’s mention of the ‘Libya model’,” *The Washington Post*,

<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/05/17/this-is-why-north-korea-reacted-so-strongly-to-boltons-mention-of-the-libya-model/>

³¹Johan Ahlander, Philip O’Connor, “North Korea breaks off nuclear talks with U.S. in Sweden,” *Reuters*, Oct. 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-sweden-idUSKCN1WK074>

骤中“申报、视察、核查、去功能化和拆除”等每一步，各方对应的权利和义务等。

(3) 为韩国和日本提升威慑能力松绑

在核导项目的压力之下，再加上朝鲜在常规军力方面的优势，拜登政府的第三种政策可能性就是为韩国与日本提升针对朝鲜的威慑能力松绑，即在常规武器领域放松对韩国和日本发展进攻性能力的限制，使之具有先发制人的打击能力，以威慑朝鲜的军事力量。就韩国而言，这种松绑集中体现在美国政府对《美韩导弹发展指针》的修订。韩国常规弹道导弹射程与载荷的限制被不断突破，就其自主发展的“3K”体系，即杀伤链、韩国导弹防御系统及大规模惩罚报复体系而言，常规弹道导弹研发及本土化生产能力都是其中非常重要的环节。³²日本由于专守防卫原则的限制，其进攻性能力的发展相对较慢。

美国为韩日提升进攻性军力松绑的附带效应是对中国安全构成威胁，将使中国非常警惕这一政策有可能造成的安全困境。由于历史原因，中国对日本获得进攻性能力尤其抵触。从拜登政府对朝政策的以上三种倾向来看，似乎每一项要取得成效，都需要中国的谅解。

4、拜登政府对朝政策的变数

拜登政府的对朝政策存在变数。拜登政府对朝鲜核导能力和意图的判断以及美朝最初的互动，都将直接影响拜登团队最终如何决定其半岛政策走向。朝鲜和韩国则是美国拜登政府朝鲜政策的外部变数。

从朝鲜方面看，2020年至今，朝方受到制裁、疫情和自然灾害的三重打击，可能会难以等待漫长的“空窗期”，急于突破朝美关系，或者引发美国关注。按照过去的做法，朝鲜在这个阶段会倾向于抬高身价和筹码，向对方施压，也就是通过进行核试验、发射远程导弹、退出《不扩散核武器条约》等激进做法刺激美国新政府，希望美国能够继续与朝鲜对话。如2009年奥巴马总统就任后，朝鲜发射了远程导弹（光明星2号），还进行了第二次核试验。奥巴马总统连任后，

³² Ankit Panda, “Solid Ambitions: The US-South Korea Missile Guidelines and Space Launchers”, *Carnegie Endowment for International Peace*, Aug. 25, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/08/25/solid-ambitions-u.s.-south-korea-missile-guidelines-and-space-launchers-pub-82557>

朝鲜发射了远程导弹（银河 3 号）和第三次核试验。2017 年特朗普任总统后，朝鲜发射了中程弹道导弹（北极星-2 型），进行了多次核导试验。³³

在拜登政府初期，如果朝鲜采取刺激性的重大举动，朝核危机有可能再度爆发，美朝对话的可能性就会降低，美朝关系改善的时间就会拉长。

从韩国方面看，由于总统大选将在 2022 年 3 月举行，从 2021 年下半年开始，韩国各政党将会开展各种各样的竞选活动，南北关系恐将让位于韩国国内政治。对文在寅总统本人来说，由于韩国总统无法连任，一旦错过今年的时机，美国将要等到 2022 年 5 月韩国产生新政府并构建新的外交安保团队后，美韩才能开始沟通协调，而届时韩国新政府将采取什么样的对北政策并无定论，过去几年文在寅政府与朝鲜对话和交流努力将付诸东流。

在 2021 年新年记者会上，文在寅总统提到“剩下的时间不多”，也就是说，在接下来的时间里，文总统可能会怀着“只争朝夕”的心态加速冲刺。近期，文在寅总统更换了三位重要的团队成员，任命了外交部部长郑义溶、国家安保室长徐薰、国家情报院院长朴智元，这三位都是自金大中政府以来深度参与朝韩首脑会谈的代表人物，可见文总统将在剩下的时间里专注于推动朝韩、朝美首脑会谈。³⁴因此，**文在寅政府将迫切地抓住 2021 年上半年的宝贵时间来说服美国，与美国协商对朝政策，相互紧密合作。**

³³ “与特朗普离别的金正恩，需要‘耐心’”，（韩）《韩民族日报》，2020 年 11 月 26 日，<http://china.hani.co.kr/arti/opinion/9031.html>

³⁴ “‘剩余时间不多’的文在寅和‘有的是时间’的金正恩”，（韩）《中央日报》，2021 年 1 月 26 日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=100156>

三、拜登政府对韩政策预判

拜登政府将一改特朗普政府将同盟关系“商业化”的倾向，通过恢复同盟关系，积极强调美国的民主价值观，倡导并重回多边主义和国际合作，继续以竞争为主的地缘战略，试图恢复受损的美国全球领导力。

拜登政府下美韩关系将呈现多种可能的变化：

1、美国回归并引领同盟

与特朗普不同，拜登政府将重视美国与同盟国以及同盟国之间的关系，致力于与同盟国一起应对所谓“非民主国家”挑战，有意恢复一度被破坏的同盟关系。但显而易见的是，所谓回归并非仅是美国回归为同盟中的一员，重视同盟的意思，也不是拜登政府将尊重同盟的意见，顾虑同盟国的利益，以平等姿态团结应对形势变化，而是**美国拜登政府希望同盟国能够赞同美国的政策，积极参与美国领导下的同盟**。所以，很大的可能是，美国将强烈要求韩国参与美国所追求的价值建设，而这一点将对韩国的生存战略造成影响。

美国已经邀请韩国加入七国集团（G7）、扩大版四方安全对话（QUAD+）、以去中国化为目的的“数字同盟”、所谓的“民主国家首脑会议”等行动，这一系列要求韩国加入的政治、经济集团都存在与中国的对抗性，而韩国与中国之间有巨大的政治、经济、安全联系及利益，任何倾向性的选择对韩国而言都可能是政治、经济、安全利益的巨大损失。

2、提升韩国在同盟中的地位，进一步发挥其制衡作用

在美国看来，美韩同盟是应对朝鲜日益增长的核武能力的主要威慑手段。无法改变的地理位置使韩国一直担心自己成为朝鲜武力打击的目标，而美国的核保护伞及驻韩美军的存在，为韩国提供了物质上和精神上的双重保护。从这一层面而言，美国相信韩国愿意同其在各方面密切合作，积极应对来自北方可能的武力威胁。同时美国注意到，韩国重要的地理位置、中等发达国家的地位、良好的国际声誉以及它自身的政治抱负，使其能够在美国的东北亚政策、亚太政策，甚至其正在试图建立的印度—太平洋地区秩序方面，发挥不可或缺的积极作用。更重要的是，韩国是中国的近邻，在经贸上是中国重要的伙伴，在维护地区安全和稳定上有重要的共同利益，是推动构建可持续地区安全秩序的潜在合作伙伴。韩国

在中美之间的倾美，将对中国造成一定压力，而这正是美国努力达成的目标。由此可见，美国拜登政府有可能通过扩大联盟的范围，提升韩国在盟国中的地位，将首尔定位为美国在“印度—太平洋未来的愿景”中发挥不可或缺作用的重要盟国之一。

目前，**美韩联盟仍然深陷 20 世纪遗留的许多问题，双方进一步合作仍有诸多阻碍要克服。**布林肯被确认为拜登政府新任国务卿后，即与韩国外长通话，强调美韩同盟的重要性并对进一步扩展美韩同盟关系达成一致。³⁵可以预计，拜登政府将对美韩同盟战略进行全面梳理，不仅要使其更有效地应对朝鲜挑战，还希望将这一同盟关系运用于应对所谓的中国挑战，以帮助美国在整个印度—太平洋地区实现其利益。³⁶

3、弥合美韩多个敏感领域的矛盾

在恢复同盟关系的方向下，新上台的美国政府不会允许特朗普政府时期被严重伤害的美韩关系进一步恶化，将在一定程度上表现出努力弥合美韩关系裂痕的姿态，例如**在长期无法谈拢的驻韩美军费用分担上做出少许让步，承诺在一定期间不减少驻韩美军数量，积极协商战时作战指挥权移交问题，暂缓为提高联合国军地位而进行人事调动等。**然而，由于这些问题大都涉及双方实际利益，美韩未来协商之路并不平坦。

2021 年 3 月上旬，美韩宣布就防卫费分担达成为期六年的协议。³⁷针对这一协议，韩方强调其“公平”，美方则赞赏其“有诚意”。很显然，双方都在有意识地塑造美韩关系走近、矛盾正在消除的印象。在裁撤驻韩美军问题上，拜登政府也可能松动特朗普政府时期的立场。拜登在 2020 年竞选时就曾表示，如果胜选，将与韩国站在一起，进一步加强美韩同盟，维护东亚等地区和平，不会用“撤出驻韩美军”这种鲁莽的威胁“敲诈”（extort）韩国。³⁸因此，美韩有可能在防卫

³⁵ 연합뉴스, 한미외교장관, 바이든시대첫통화,“북핵문제시급성공감”,2021.1.27 (韩联社, 韩美外长, 拜登时代第一次通话,“对朝核问题紧迫性有同感”)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210127081151504?section=search>

³⁶ Kristine Lee, Joshua Fitt and Coby Goldbe, Renew, Elevate, Modernize: A Blueprint for a 21st-Century U.S.-ROK Alliance Strategy,

<https://www.cnas.org/publications/reports/renew-elevate-modernize-a-blueprint-for-a-21st-century-u-s-rok-alliance-strategy> (上网时间: 2020/11/24)

³⁷ “韩谈判代表: 与美方就防卫费达成公平协议”, 韩联社, 2021 年 3 月 8 日。

<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210308007200881?section=news>

³⁸ “拜登发表署名文章《走向更加美好未来的希望》(Hope for Our Better Future)”, (韩)韩联社, 2020 年 10 月 29 日。

费用分担及驻军问题上达成一定妥协，但从长远来看，这些问题也并非完全得到了解决。对美国来说，主张盟友分担更多防卫费用是长期趋势，拜登政府与其前任的区别仅在具体数量和手法上，而其本质是相同的。对于韩国广大民众来说，每年不断增长的防卫分担费用本身就是个问题。韩国民众一方面认为美国利用驻军“赚钱”，另一方面也埋怨本国政府只依靠美国，不积极发展自身国防力量。这种不满情绪以及美国不断传出将裁撤驻韩美军的消息令韩国不安。韩国认为，美国缩减驻韩美军数量意味着如果韩国遭到突然袭击，美国将无法提供充分的安全保障。既不满增加防卫分担费用，又担心美国减少驻军是韩国在韩美同盟中面临的双重矛盾。

战时作战指挥权移交是美韩间另一个敏感问题。美韩联军司令兼驻韩美军司令罗伯特·艾布拉姆斯曾表示，文在寅政府任内移交战权为时尚早（prematre）。³⁹美国国防部也强调需要完全满足相应条件才能向韩国移交战权。⁴⁰美国的这一态度与文政府一直以来希望任内收回战权的态度存在差异，所以拜登政府很可能以此作为弥合韩美关系的突破口。近期，美韩参谋长商定，共同促进战权移交在年内取得实质成果。⁴¹如果这一目标真能实现，不仅将成为文在寅政府的一大政绩，也是美韩之间重回密切关系的亮眼宣传。但值得注意的是，2021年3月8日开始的本年度首次美韩军演，不但规模缩小，且因“疫情形势、作战准备态势和朝鲜半岛和平进程等各种因素”，将对联合司令部的完全作战能力评估推迟到下半年。⁴²由此可见，美方认为，作战指挥权移交问题既不紧迫也不棘手，其排序靠后。

总体而言，韩国政府认识到，美国的国力已今非昔比。20世纪50年代，美国的国内生产总值超过世界的50%，而现在美国的国内生产总值还不到世界的25%。与此相对应的是，人口14亿的中国国内生产总值占世界的16%。在此情况下，韩国认为美国不会继续承担一切责任和成本，美国将收起过去施予的恩惠。

³⁹ “驻韩美军司令：2022年移交战权为时尚早”，（韩）韩联社，2020年11月20日。

⁴⁰ “美强调完全满足条件才能向韩移交战权”，（韩）韩联社，2021年1月29日。

<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210129001600881?section=news>

⁴¹ “韩美参谋长商定促战权移交年内取得实质成果”，（韩）韩联社，2021年2月2日。

<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210202001800881?section=news>

⁴² “韩美联演将部分实施未来联合司令部战区作战预演”，韩联社，2021年3月8日。

<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210308002800881?section=news>

因此，韩国在与美国拜登政府的多项政策协调过程中将不会过分期待。当然，这样的过程对于美韩关系发展成更加平等的关系也许更有意义。⁴³

4、适度介入韩日关系，调节至对美最优状态

在重回同盟政策中，同盟国之间的关系也将是美国拜登政府最关注的问题之一。为应对中、俄及朝鲜，对其形成威慑，拜登政府将会重视调节韩日之间关系，强化、提高美日韩同盟的协作力。韩日矛盾由来已久，由于其中牵涉国家尊严与正义，解决难度相对较大。奥巴马政府时期，围绕韩日慰安妇问题的协调，美国未能有所助益。时任国务卿的希拉里·克林顿曾针对慰安妇问题发表积极谈话对日施压，但收效甚微。特朗普时期，由于韩日矛盾未涉及到美国认为的制度层面，所以虽然韩国对美国寄托很大期待，希望其“伸张正义”，但美国表现并不积极。而在韩日关系恶化后，美国反认为韩国的责任更大，引起韩国各界广泛不满。

针对韩日矛盾，拜登政府很可能持相似态度，即从自身实际利益角度出发，要求韩日双方都有所克制，淡化争端，达成和解。但同时，美国将要求韩日双方配合美国，增强互信，提高美日韩之间的互动与协作能力。布林肯被任命为国务卿后与韩国外长康京和的首次通话中，就提出增强美日韩三边协作，令韩方倍感压力。⁴⁴同时，不可否认的是，**美国在对韩日关系的把握上存在私心，韩日之间的适度紧张对于美国在美日韩关系中维持自己的中心地位，平衡东北亚地区同盟关系有利无害**，所以美国对于积极调解韩日矛盾动力不足，重点倾向于提高三边协调。

5、协调同步对朝政策

对美国拜登政府来说，与韩国协调对朝政策，增强双方合力的威慑性，使美韩能够同步调应对朝鲜，迫使其向着美国希望的方向发展是现阶段半岛问题的重点之一。

特朗普政府期间，美韩对朝政策步调的不一致引人侧目。对韩国来说，当前最大的安全威胁依然来自北方，甚至可以说，韩国对美国可能对朝采取更加严厉的封锁和遏制而导致朝武力反击充满忧心。对威胁认知的差异使美韩同盟的目标

⁴³이대우, 2020 미국의선택:한미관계, 세종논평, No.2020-27, 2020.11.12

(李大宇：“2020年美国的选择：全球治理”，(韩)《世宗论评》，No. 2020-27，2020年11月12日)。

⁴⁴연합뉴스.강경화'북핵'·블링컨 '미한일협력'...강조점다른한미외교.2021.1.27. (韩联社，康京和说“朝核”，布林肯谈“美日韩合作”——重点各不相同的韩美外交)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210127118700504?section=search>

出现偏差。**文在寅政府推行对朝宽容、放松制裁、推进终战宣言的朝鲜半岛和平进程，而拜登政府强调朝鲜无核化要有可见的具体成果及人权等问题。**如此看来，美韩在对朝政策上存在不一致性。这种不一致性如果无法调和，那将严重影响美韩同盟的密切程度。

朝鲜认为，拜登政府可能对其进行军事威胁。在朝鲜看来，由于美对朝实施敌视政策，无论谁执政，美国对朝政策的核心都不会改变。因此，朝希望通过推进核武的持续研发生产，遏制和抗衡可能的各种军事威胁。⁴⁵同时，朝鲜已经通过八大向韩国施压。朝鲜一方面指出，“现在南朝鲜当局提出防疫合作、人道主义合作、自由行等非本质性问题，好像给人一种印象是对改善南北关系感兴趣”，但事实上无助于真正南北本质的变化，另一方面又称“朝韩关系能否恢复和重新活跃完全取决于韩国当局的态度”。⁴⁶通过这一方式，朝鲜将改善南北关系的课题抛给韩国，并为下一阶段接触留有余地。朝鲜有意识地影响韩国将对美韩协调产生影响。

面对美国的要求，韩国需要在自身利益基础上做一系列政策选择，⁴⁷例如在中美之间准备何去何从；在韩日之间要坚持什么立场；韩国对朝政策目标到底是什么，是无核还是统一，等等。韩国应从其国家利益出发，通过朝鲜半岛无核化和和平进程，南北关系改善，经济合作等，为了实现不可逆转的和平，围绕所有议题和热点，充分发挥战略灵活性，不断思考和寻求最适当、最合理的应对方案。

48

⁴⁵ “金正恩劳动党八大重打‘核武’牌示意拜登”，（韩）《中央日报》，2021年1月9日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=99951>

⁴⁶ “金正恩：朝韩关系或根据韩国态度回到‘三年前的春天’”，（韩）《中央日报》，2021年1月9日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=99950>

⁴⁷ 崔刚：“不断强化对北施压的拜登时代”，（韩）峨山政策研究院，2020年10月17日，<http://www.asaninst.org/contents/조선일보-대북-압박-더-강해질-바이든-시대/>（上网时间：2020/11/22）

⁴⁸ 정재흥, 2020 미국의선택:미중관계, 세종논평, No. 2020-28, 2020.11.12.

（郑载兴：“2020年美国的选择：美中关系”，（韩）《世宗论评》，No. 2020-28，2020年11月12日）。

四、大国战略竞争背景下的朝半岛合作与博弈

美国特朗普政府时期的半岛政策，除了极限施压之外，并没有任何清晰明确的路线图和可预见的政策指引。特朗普出于本能和商业直觉，寻求通过峰会来争取外交突破。他对朝方接受峰会邀约的直觉是正确的，但对峰会本身的政治意涵及其可能引发的后果却一无所知。**美朝三次峰会的结果既未能冻结朝鲜的核导计划，也没能阻止其后续发展。**相反在批评者⁴⁹看来，特朗普通过峰会给予朝鲜某种外交承认，⁵⁰并以重申“完全无核化”目标却让行动计划缺位的方式默认了朝鲜事实上拥核的状况。

此外，特朗普政府在朝核问题上的操作也破坏了中美之间的互信。特朗普执政第一年，朝鲜连续进行核导试验对美施压，美方不断寻求中国在联合国支持对朝决议。为了维护国际核不扩散体制以及东北亚地区的和平稳定，中国支持国际合作应对朝核问题。然而，就在朝美新加坡峰会后不久，特朗普自认已掌握对朝事务的控制权，即对中国正式发起了所谓的“关税贸易战”。“贸易战”以来，中美之间的战略互信持续下跌。美国所谓的“战略竞争”演变为制造战略对立和对华打压。

美国拜登政府上台以后将中国称为“最严峻的竞争者”，⁵¹美国继续将当今世界的主要矛盾界定为大国之间的战略竞争。鉴于美国仍然是当今最强大的国家，它对国际关系的这一认识将严重影响大国合作和地区议程。**冷战结束以来比较有利于处理朝核问题的国际合作气氛正在发生变化。**

中国认为要摒弃意识形态偏见，共同走和平共处、互利共赢之路。“我们今天所作的每一个抉择、采取的每一项行动，都将决定世界的未来。”⁵²由此可见，

⁴⁹VipinNarang and Ankit Panda, “North Korea Is a Nuclear Power. Get Used to It.” *New York Times*, June 12, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/12/opinion/trump-kim-summit-denuclearization-north-korea.html>; “Kim Jong Un’s Propaganda Victory,” *The Atlantic*, June 12, 2018,

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/06/kim-jong-un-propaganda/562613/>

⁵⁰ “President Trump sits down with George Stephanopoulos,” ABC News, June 12, 2018,

<https://abcnews.go.com/Politics/>

[prisident-trump-sits-down-with-george-stephanopoulos-transcript/story?id=55831055](https://www.abcnews.com/Politics/prisident-trump-sits-down-with-george-stephanopoulos-transcript/story?id=55831055).

⁵¹ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, see U.S. White House website, Feb. 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-america-s-place-in-the-world/>

⁵²习近平：“让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛‘达沃斯议程’对话会上的特别致辞”，2021年1月25日，北京，中国外交部网站：<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1848322.shtml>。

中国充分认识到大国关系中存在严峻局面，但仍然愿为大国合作提供空间与可能。这样，美国拜登政府在其重启外交议程之际能否抓住机遇，与中方相向而行形成良性互动，将成为未来影响朝鲜半岛局势变化的重要因素。

当然，中国支持国际核不扩散，支持朝鲜半岛无核化，中美在朝核及半岛问题上有合作的可能性。但需要注意的是，**朝核及半岛问题一直很复杂，即使在合作中仍充满着博弈。**

首先，中美对朝核及半岛安全问题的症结所在有不同理解。美国将所有问题都归给朝鲜，而中方认为朝鲜有合理的安全关切，要解决朝核问题，需要改变朝鲜半岛乃至东北亚的安全环境。

其次，中美处理朝核问题的工具选项并不相同。中国是朝鲜半岛的近邻，地区稳定至关重要，暴力冲突不是选项，无核化将在上述前提下分阶段实现。对于美国而言，由于其本土远离东北亚，无核化目标的优先度显然要高于地区稳定。极限施压本身就是寄望制裁使朝鲜出现失衡、失序的状态，被迫按制裁方意愿进入谈判。因此，**美国的极限施压政策天然隐含冲突的性质，这不仅在美朝之间，也在中美之间埋下了博弈的种子。**

第三，中美处理朝核及半岛问题的指导理念可能正在表现出分歧。随着美国将其对外战略的主要目标界定为大国竞争，美国已日益明显地在透过“冷战”或“新冷战”的视镜来审视国际关系及地区和全球事务。中国到目前为止仍然反对用“冷战”或“新冷战”来界定中美关系，中国仍然希望朝鲜半岛和东北亚地区能够走出冷战阴影，解决好冷战遗留下来的问题。

因此，中美在朝核及半岛问题上的互动一直是比较复杂的过程，而美国推行大国竞争政策则将进一步增加该问题的不确定性和风险性。出于这一担忧，**未来一段时间内，有关各方在朝核及半岛问题上似乎尤其需要进行危机预防和管理。**首先，各方应有意识地避免采取激化事态的行动。美国应降低及改变其敌视朝鲜的政策，而朝方则要在核导及各种敏感武器的试验方面保持克制。其次，要为在半岛问题上恢复对话与合作创造条件而不是设置障碍。第三，应积极考虑疫情、自然灾害等因素给朝鲜带来的困难，给予朝鲜适当的帮助。



上海國際問題研究院
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES