

2018年朝鲜半岛形势回顾

杨锡联

【内容提要】2018年，朝鲜半岛出现70年来未曾有过的变化，有转机而没有危机，有巨变而没有突变，形势总体保持缓和稳定。朝鲜承诺放弃拥核路线，朝核问题回归政治解决轨道，半岛局势降温。朝韩关系急速调整，半岛和解合作势头持续保持。朝美关系出现突破性转变，朝鲜迈出了走向国际社会的步伐。中朝关系持续发展，为解决半岛问题传递了正能量。朝核问题没有脱离政治外交解决的轨道，美朝无核化会谈低速缓进，半岛缓和进程进入政治博弈阶段。

【关键词】朝鲜半岛 无核化 朝韩关系 朝美首脑会谈

【作者简介】杨锡联，中国国际战略学会高级顾问。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0024-10

2018年，朝鲜半岛出现70年来未曾有的变化，有转机而没有危机，有巨变而没有突变，形势总体保持缓和稳定，并向积极的方向发展。朝鲜承诺放弃拥核路线，朝核问题回归政治解决轨道。美朝停止了军事相互威胁，半岛脱离了生战生乱的困扰。朝韩同时进行战略调整，南北关系向纵深发展。美朝关系出现突破性转变，中朝关系持续发展。美朝无核化会谈低速缓进，半岛无核化进程进入政治博弈阶段。

一、朝鲜半岛安全态势发生重要变化

2018年的朝鲜半岛形势呈现出五大重要变化。

（一）朝鲜调整国家战略，半岛形势始现转机

韩国文在寅政府上台后，改变了过去十年的对朝“吞并统一”政策，转而推行“和解合作、共同繁荣”的政策。2018年，朝鲜借助韩国政策调整提供的窗口，对包括拥核政策、朝韩关系、朝美关系在内的总体国家战略进行了大幅调整。

在2018年元旦致辞中，金正恩首次发出了朝鲜有意参加韩国承办的平昌冬季奥林匹克运动会，将改善朝韩关系作为施政重点等信息。朝鲜借派高级代表团出席冬奥会，释放了与美国改善关系的强烈意愿。4月20日，在朝鲜劳动党第七届三中全会上，朝鲜宣布停止“经济建设与核力量建设并进路线”，“国家的整体事业转向社会主义经济建设”，制订了将国家战略重心转向经济建设的“新战略路线”，开启了战略调整的进程。调整朝鲜国家安全战略——由“拥核保安全”转变为“寻求战略依托保安全”，由谋求绝对安全转为既保安全也求发展，提升了“发展”的位置；调整国际斗争的路径——由对美强攻改为迂回接近，通过韩国牵线搭桥，实现与美国接触；调整国际斗争策略——放弃了过去“以超强硬对强硬”的“边缘战术”，改为以柔克刚，放低身段与美国周旋。朝鲜的战略调整，为启动半岛形势转圜提供了契机。

（二）朝韩关系深入发展，半岛形势进入缓和期

2018年1月1日，金正恩发出的朝有意参加平昌冬奥会，积极推进改善朝韩关系的信息，获得韩国积极回应。以2月平昌冬奥会为起点，朝韩关系以前所未有的速度深入发展。朝韩在5个月时间内举行3次首脑会谈，金正恩跨过军事分界线，文在寅足迹从板门店经过平壤到达中朝边境的长白山天池。并且金正恩承诺将回访首尔。朝韩首脑会谈发表《“4·27”板门店宣言》和《9月平壤共同宣言》。朝韩军方签署了《“9·19”板门店军事协议》，决定成立“朝韩军事联合委员会”，11月1日起双方同时停止了陆海空一切敌对军事行动，同时拆毁了非军事区内南北两方各11个监视哨所，开通了横跨非军事区、连接南北的首条公路（11月22日），解除了板门店共同警备区内武装，开始在非军事区的排除地雷作业，推进在军事分界线上空设置禁飞区等协议事项的落实。

朝韩经济合作仍受限于国际制裁决议，但韩国推进连接南北铁路联合考察项目时，获得联合国安理会对朝制裁的豁免，完成了南北铁路、公路联合考察作业。除部分经济合作项目仍受限于联合国安理会制裁外，朝韩和解合作关系已扩展到半岛分裂以来的最广泛领域，民族和解的气氛呈现上升势头。

在外交领域，韩国协助朝鲜走向国际社会，改善国际形象，摆脱孤立。韩投入大量外交资源，为美朝对话牵线搭桥。同时，文在寅还向罗马教皇转达了金正恩邀请教皇访朝的口信。

（三）朝美关系实现历史性突破，半岛暂无生战生乱之虞

2018年1月初，金正恩和特朗普均放言掌握着攻击对方的“核按钮”，成为美朝之间最后一次相互威胁。随后，美朝相互抛出了谋求对话的橄榄枝。6月12日，金正恩与特朗普在新加坡举行了首次朝美首脑会谈。这是70年来朝美在任领导人的首次会晤，也是未建交国家首脑之间的会晤，成为结束朝美隔绝关系的历史性事件。首脑会谈确认了双方“发展新的国家关系”，努力实现建立半岛稳定的和平机制的共识；美国承诺向朝鲜提供安全保障，

朝鲜承诺完全实现半岛无核化，并移交朝战中阵亡的美军人遗骸。

金特会谈前后，美国停止了“不排除以军事选项解决朝核问题”的战争讹诈，朝鲜国内取消了反美宣传。朝美关系虽未结束敌对状态，但出现了积极的氛围。

（四）半岛核问题回归政治解决轨道，无核化进入政治博弈阶段

首先，美朝确认了政治对话解决核问题的意志，朝核问题度过了危机，回归到政治解决、和平解决的轨道。朝美直接进行首脑会谈，实现了朝核问题的主要当事方的直接对话。朝鲜宣布停止核导试验，承诺完全弃核，美韩停止了大规模联合军演，半岛无核化进程进入“双暂停”（朝鲜停止核导试验、美韩暂停大规模军演）和“双轨并行”（并行推进实现半岛无核化和建立半岛和平机制两条轨道，最终予以一并解决）阶段。

其次，美朝后续无核化外交谈判虽进展不顺，但保持了对话的势头。这种美朝对话中的僵局并不等于半岛无核化整体进程重陷僵局。美朝双方都无意脱离外交对话解决问题的轨道，沟通渠道畅通，继续保持了对话的势头。

第三，美朝外交博弈的强度上升。美朝博弈的焦点，集中在朝鲜弃核的时间表和路径上的分歧。美国拒绝朝鲜的“分阶段、同步行动”的无核化方案，急于要朝鲜提出弃核时间表和核设施清单，拒绝朝鲜关于签订“终战宣言”和取消制裁的方案，坚持先弃核后解除制裁。美国从朝鲜的弃核诚意中摸到了朝鲜完全弃核的底线，也看到了朝鲜发展经济的急切心理，坚持先弃核后解除制裁，有意提高要价，刁难朝鲜，消磨朝鲜的善意和诚意，迟滞朝鲜走向国际社会的进程。美朝在对话姿态上差距明显：朝鲜一再明确做出弃核承诺，多次释放善意和诚意；美国则以“受降者”的姿态、居高临下的强压姿态，拒不考虑朝鲜合理的安全关切。

第四，半岛无核化进程依旧是大国战略博弈的平台。美国占据了无核化的快车道后，又在快车道上开慢车，坚持不为朝“松绑”，有意制造麻烦，牵制中俄。美国毫无响应或配合中国“双轨并行”解决朝鲜半岛问题方案的意愿，相反要求中国提供符合它的标准的“合作”，配合其对朝施压，企图把美朝矛盾转化为中朝矛盾。在与朝鲜的对话中，美国一再节外生枝，

意在根据中美关系的进展，调解美朝对话的节奏。在中朝关系缓和后，美国不时散布中国对朝鲜进行“背后操纵”、导致美朝无核化谈判进展不顺的信息。5月和8月，特朗普在中美关系由于贸易纠纷而处于紧张阶段之时，多次放言朝鲜之所以强硬，是因为中国在其背后支持。

联合国安理会2017年通过的4项以掐断朝鲜核导开发资金来源为目的的决议，已不适应半岛形势的变化。中俄和美国就解除或缓解对朝制裁，在联合国进行激烈的争论。

（五）有关国家战略互动活跃，中国的作用得以体现

有关国家围绕朝鲜半岛问题的战略互动频繁。中俄、中朝、朝韩分别进行了三次首脑会晤。韩国总统出访了美日俄，俄罗斯外长访朝，美日韩之间保持密切沟通。有关国家为化解半岛危机、稳定朝鲜半岛形势的战略互动，打破了美国在国际社会孤立朝鲜的图谋。朝鲜显示出融入国际社会的强烈意识，金正恩与朝核问题六方会谈的3个国家实现了首脑会谈，并且托韩国总统传信邀请罗马教皇访朝。朝鲜开始迈出了走向国际社会的步伐：9月，派团参加了在俄罗斯举行的“东方经济论坛”；10月，派团参加了第八届北京香山论坛。

中国对朝鲜半岛问题“三个坚持”（坚持实现半岛无核化目标，坚持维护半岛和平稳定，坚持通过对话协商解决问题）的政策，对于改变朝鲜半岛的政治风向发挥了重要作用。朝鲜半岛核问题进入“双暂停”和“双轨并行”阶段，符合中国设计并坚持推进的战略路线图。中朝之间加强了战略沟通，中朝首脑四次会晤。中国承诺对朝鲜的“五个全力支持”（全力支持朝方走出一条符合本国国情的发展道路，全力支持朝方集中力量进行经济建设，全力支持朝方致力于半岛无核化目标，全力支持解决朝方正当合理安全关切，全力支持半岛北南双方改善关系），^[1]“三个不会变”（无论国际和地区形势如何变化，中国党和政府致力于巩固发展中朝关系的立场不

[1] 新华社：《王毅同朝鲜外相李勇浩举行会谈》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-05/03/content_5287559.htm。

会变，中国人民对朝鲜人民的友好情谊不会变，中国对社会主义朝鲜的支持不会变)，^[1]既是对朝鲜，也是对国际社会做出的政府立场的宣示。

二、朝鲜半岛形势未来的走向

（一）半岛缓和势头可望继续保持下去

总体上，朝鲜半岛问题政治解决的驱动力依然强劲，朝核问题和平解决进程发生逆转的可能性不大。朝核问题的主要当事方之一的朝鲜不会改变路线。朝鲜对国家战略做出了调整，即由拥核保安全转变为寻求战略依托保安全。这种战略选择不会轻易更改。朝鲜开发核导的初心是以核导作为战略武器和外交武器，一是“拥核保安全”，以核开发平衡与韩国在常规军事力量上的差距，试图用核武器“壮胆”；二是以“有核国家地位”鼓舞民族自豪感；三是也有与美国做“大交易”的企图。就朝鲜核导开发的水平而言，现在转圜，已经可以实现这些目标了。

美朝关系尚未进入关系正常化阶段，美国也没有在建立互信上有所承诺，但是金正恩实现了朝鲜三代领导人迫切追求的目标，即实现美朝首脑会晤，金正恩的个人形象和朝鲜的国家形象将有所改善，为朝鲜走出国际孤立困境创造了条件。朝将继续推进改善美朝关系的既定目标，不至于不明智到打破以放低身段争取到的美朝对话的渠道，甚至招致更为严重后果的程度。

韩国的对朝鲜政策，至少在本届政府任期内不至于发生颠覆性变化。文在寅政府已将实现半岛无核化与对朝和解政策捆绑到一起。尽管美国对韩朝关系的快速发展甚为不满，警告韩国发展韩朝关系要与无核化进程同步，但韩国不会改弦更张。韩国致力于在对朝制裁和对话中寻找平衡，在美朝之间发挥平衡者作用，会倾力推进核问题与韩美关系的“良性发展”。

朝韩关系向纵深发展的势头，已经唤起了南北之间的民族认同感，朝

[1] 《习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈》，人民网，<http://bj.people.com.cn/n2/2018/0620/c82847-31720826-3.html>。

韩之间已经达成了多项和解合作、不搞对抗的协议，朝韩和解已成为半岛政治气候的主流，朝鲜的弃核立场不会轻易变卦，失去既可求安全又可求发展的时机和窗口。

朝鲜承诺弃核，选择发展经济的道路，放弃了绝对安全理念，与中国加强战略沟通，使中朝传统友好关系的空间得以扩展，并进入了一个新阶段。中朝关系的发展，有利于冲销朝鲜半岛可能出现的战略失衡，稳定朝鲜半岛的地缘政治格局，有利于朝鲜创造确保国家安全和经济发展的外部环境。朝鲜将会珍惜中朝关系的这种成果，不会做出不计后果的选择。

（二）半岛局势的缓和进程仍具脆弱性

一是战略博弈将影响无核化进程。中俄、中朝、朝韩关系的快速发展，韩国在解决半岛问题上要和美国争夺“主驾驶”的位置——东北亚安全态势的演变使美国陷入“战略焦虑”。美国这种“战略焦虑”的宣泄，就是利用半岛无核化的平台与中俄朝展开战略博弈。朝鲜承诺弃核，压缩了中美在朝核问题上的合作空间。美国将根据中美关系的进展，调解美朝对话的节奏，继续拿朝鲜说事，和中国纠缠。

2018年12月1日，中美首脑共进晚餐时，双方一致认为，“朝鲜方面取得了很大进展，特朗普将和习主席一道与金正恩共同努力，看到朝鲜半岛无核化”。^[1]中美更新了在朝鲜半岛无核化问题上合作的内涵。但对美国，有必要听其言观其行。

二是美朝对话机制存在脆弱性。美朝双方缺乏互信，美国的战略焦虑和朝鲜的安全顾虑交织在一起，难以破解。今后一个时期，在半岛无核化进程中，制造障碍的不会是朝鲜，不会是韩国，而是美国。美国节外生枝的可能性大于朝鲜。迄今为止，朝鲜所表达的弃核意志和所采取的弃核行动是“不可逆的”，而美国所采取的行动是“可逆的”。美国暂停军演的决定明年是否继续有效，尚难预测。美朝关系随时都会出现波折。

[1]《白宫：关于总统与中国共进工作晚餐的声明》，水晶球财经网，<http://www.sjqcj.com/weibo/1288281>。

三是从纯技术的角度看，完成弃核的程序将是复杂的过程。美国所确定的完全、可验证、不可逆的无核化目标 (CVID/complete, verifiable, irreversible denuclearization) 以及后来修改的最终完全可验证的无核化目标 (FFVD/ final, fully verified denuclearization)，都存在相当大的随意性。对于完全弃核的标准、核查的范围，都可能出现不同的解读，无论朝鲜弃核做到什么程度，美国都有可能不予认可。没有美国的认可，无核化不算达标。这有可能成为今后半岛无核化再生波折的起爆点，也可能延缓无核化进程。

四是解除对朝制裁问题阻力较大。朝核问题六方会谈参加国中，已有三个半岛国家（三个是中俄朝，半个是韩国）主张缓解或解除联合国安理会的对朝制裁。美国顽固坚持“不完全弃核就不取消制裁”的立场。2018年10月31日，美韩防长在第50次美韩安全协议会后发表的联合公报中强调，将继续全面执行联合国安理会的所有对朝制裁决议，“直到我们相信，朝鲜已实现了彻底无核化”。美国对朝鲜的单边制裁，不但无减无缓，反而有增有加。特朗普上台后，针对朝鲜核导开发已经发动17次对朝单边制裁（2017年8次，涉124件团体或个人；2018年9次，涉117件团体或个人），相当于平均每40天发动一次对朝制裁。而且，2018年底，美国又发动一次与朝鲜核导开发毫无关联的对朝制裁：12月10日，美国财政部以“严重侵犯人权和推行严格的审查制度”为由，对朝鲜劳动党组织指导部部长崔龙海等3名朝鲜官员实施专项制裁。

（三）半岛战略格局调整中的不确定因素

一是来自朝鲜半岛的战略威胁不会随着无核化进展而减弱。2018年朝鲜半岛形势出现积极变化的同时，也显示出东北亚地区内战略阵线依然清晰的特点。美国继续加强与在东北亚的两个盟国——日本和韩国的同盟关系，一方面利用日本为其印太战略助力，另一方面力推韩国与其印太战略对接。韩国文在寅政府对半岛政策的底线是“三无政策”，即半岛无战、无核、韩美同盟关系无裂痕，不会搞坏韩美关系。美国在韩国部署“萨德”系统，时过三年，韩国上届政府保证了“萨德”在韩国“落地”，现政府保住了“萨德”在韩国“生根”，承诺积极考虑与美国的“印太战略”接轨。2018年8

月24日,韩美两国就韩国政府推进的“新南方政策”与美国的“印太战略”对接进行了外交磋商。9月16日,韩国驱逐舰“文武大王号”擅闯中国西沙领海,以实际行动响应美国“南海航行自由”的主张,挑衅中国的主权。韩国多次以进入其“防空识别区”为由,抗议中国飞机飞经对马海峡上空进入日本海空域,美日韩一直对中国机舰在日本海的活动实施监视、干扰。对中国来说,即使实现半岛无核化,也不可能消除来自半岛的战略威胁。

二是半岛停和机制转换之路并不平坦。要实现半岛停和机制的转换,还需要付出艰苦的努力,也不排除发生事端的可能性。以下四个问题值得关注。

1. 将中国边缘化的趋向。韩朝在《“4·27”板门店宣言》中决定,在推进停和机制转换过程中,为建立牢固的永久性和平机制,将“努力促成韩朝美三方会谈或韩朝美中四方会谈”。韩国极力推动以朝韩美三方会谈方式签订“终战宣言”,包藏着将中国排除在外、削弱中国对半岛事务影响力的用心。“终战宣言”是为半岛无核化创造气氛的政治宣言,而这一“宣言”也将成为签订“和平协定”的前奏。中国是《朝鲜军事停战协定》的签字国,如果以“三方会谈”方式推进“终战宣言”或“和平协定”,等于忽视了中国作为朝鲜问题当事国的法律地位,个中真意是要把中国边缘化,对此不能掉以轻心。

2. “和平协定”与驻韩联合国军司令部的关系问题。如果签订“和平协定”,就涉及到驻韩联合国军司令部的地位问题,即是否解散联合国军司令部,美国对此十分敏感。2018年,美国的三个举措值得关注:一是美国和加拿大于1月16日在温哥华共同举办朝鲜战争“联合国军”出兵国参加的朝核问题外长会议,煽动国际社会对朝进行最大程度的施压;二是韩朝联合考察西海岸跨境铁路北段的计划于8月23日被联合国军司令部叫停;三是在10月31日举行的第50次韩美安全协议会后,韩美防长签署了作为“联盟指导原则”的战略指导方针,该方针包含了一系列承诺,包括继续在韩国驻扎美军、保留韩美联合司令部和联合国军司令部以及由一名韩国上将领导韩美联合司令部等。美国对联合国军司令部情有独钟,半岛停和机制转换中,如何处理联合国军司令部问题,可能会遇到障碍。

3. “和平协定”与驻韩美军地位问题。无论是“终战宣言”还是“和平协定”，美韩都不可能允许触动驻韩美军的地位。韩国对此已经给出了答案。2018年9月25日，韩国总统文在寅在美国接受《福克斯新闻》采访时表示，“驻韩美军问题与终战宣言及和平协定毫无关联，即使签署和平协定，甚至是韩朝统一之后，驻韩美军也有必要继续驻扎。”^[1]至于韩国主张“继续留驻美军”的理由，韩国前任总统金大中1998年就曾有最为直白的解读：“半岛统一后，美军也要留驻，以平衡中国和日本在地区内的霸权”。美军留驻韩国，将继续对地区和平稳定构成战略威胁。

4. 未来半岛安全保障的战略安排问题。半岛战略态势的加速变化催促有关国家考虑制定中长期安全战略，应对未来半岛形势的变化。从中期看，三年后，美韩政权更迭可能成为影响半岛安全形势的不确定因素。美韩政府换届后，能否保持对朝鲜政策的连续性难以预略。今后三年将是推动半岛实现无核化、走向和平稳定的重要窗口期。

从远期来看，应考虑实现半岛无核化后（如果可能的话），构建新安全机制的问题。迄今为止，半岛的和平稳定是由有形的军事停战机制和无形的大国势力均衡机制提供保障。如果实现了半岛无核化，美韩军事同盟依然存在，半岛将重现战略态势失衡。而且，韩朝两国常规军事力量的不同步增长，如不能得到有效地抑制，也可能造成新的军事不平衡。韩国总统文在寅在韩国建军70周年纪念活动上发表贺词指出，“以实力维护和平是韩国军队的使命，和平时代的真正主人公是强大的军队，韩军应站在维护半岛和平的最前线”，“只有当我们有实力，有信心保护自己时，才有能力维护和平”，强调加强韩国的国防实力“空前重要”。因此，如何构建半岛新的和平机制，将是地区内国家必须面对的课题。

【收稿日期：2018-12-15】

[1]《文在寅：即使朝韩统一了也需要驻韩美军继续驻扎》，网易新闻网，<http://news.163.com/18/0926/09/DSKDID5S0001875O.html>。