

特朗普政府对朝政策的效果与前景

王付东 杨文静

【内容提要】2018年初，朝鲜改变数年间持续发展核导的做法，刻意缓和对外关系，在无核化问题上做出积极姿态，半岛局势峰回路转。本文依据“强制外交”理论的分析框架探讨了特朗普政府的对朝政策在半岛局势发展中的作用机制和效果。综合来看，特朗普政府通过“极限施压”政策对朝鲜的安全、经济、民生造成了前所未有的压力，又在承认朝鲜政权和保障体制安全、美朝关系正常化和助朝发展经济等方面表现出一定的灵活性。面对这种新的外部环境，朝鲜抓住美韩政府愿意对话的契机，积极参加无核化谈判进程，但朝核问题的前景仍存不确定性。

【关键词】朝核问题 半岛局势 强制外交 美朝关系

【作者简介】王付东，中国现代国际关系研究院朝鲜半岛研究室助理研究员、博士；杨文静，中国现代国际关系研究院美国研究所研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)02-0053-17

2018年初,朝鲜一改此前频繁进行核导试验的做法,对外发动和平攻势,以“冬奥外交”为契机积极改善与美、韩等国的关系,长期紧张的半岛局势得到缓解。随即,美国与朝鲜开启了无核化谈判进程。2019年2月,美朝在越南河内举行第二次峰会,会谈虽因双方核心立场分歧太大无果而终,但双方都表示将延续谈判进程,并未彻底决裂。这与此前美朝双方“一言不合”就“拔刀相向”的惯例截然不同,预示着半岛局势的转向很可能是战略性的。这一局面是朝鲜、美国等各方因素综合作用的结果:一方面,朝鲜希望通过无核化谈判实现美朝关系正常化,谋取国家正常发展机遇是其一贯战略;另一方面,特朗普政府不同以往,以“强制外交”为核心架构的对朝政策是影响局势发展的重要因素。^[1]本文将依据“强制外交”理论探究特朗普对朝政策在半岛局势转圜中的作用机制、实际效果及其前景。

一、特朗普政府对朝政策的实质——“强制性外交”

所谓“强制性外交”(coercive diplomacy),是指采用武力威胁或者有限的武力使用等手段,迫使对手停止某项行为或实施某项新行为。实施强制外交虽然需要使用武力威胁、经济制裁、外交孤立等多种强制手段,但其最终目的还是为了避免动武而用外交手段来解决问题。综合强制外交理论的研究者托马斯·谢林(Thomas C. Schelling)、亚历山大·乔治(Alexander George)、皮特·雅各布森(Peter Jakobson)等人的研究,成功的强制外交需具备如下条件:一是实施者和对象国之间力量悬殊,实施国的强制手段能得到国际社会支持;二是威胁要有可信性、有效性,让对手无法逃避;三是设

[1] 朱锋:《特朗普政府对朝鲜的强制外交》,载《世界政治与经济》2017年第6期; Markus B. Liegl, “Maximum pressure – deferred engagement: why Trump’s North Korea policy is unwise, dangerous, and bound to fail?” *Global Affairs*, Volume 3, 2017, pp.365–377; Robert Jervis and Mira Rapp-Hooper, “Perception and Misperception on the Korean Peninsula: How Unwanted Wars Begin,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-04-05/perception-and-misperception-korean-peninsula>.

定一定期限；四是让对方相信，威逼的目的不是颠覆其政权而是迫其改变政策，并在达到目的后适可而止；五是给予奖励，让对方相信讨价还价的收益超过冲突的收益。^[1]简而言之，强制外交成功的关键就是既要有威胁（制裁、武力等）的可信性，又要确保激励的可信度，给予对象国一定的好处，再佐以较高的操作技巧，达到二者的精妙平衡，才能有较高实现成功的可能性。

由于单纯的外交接触很难让朝鲜主动弃核，动武成本又过高，冷战后美国多届政府都曾尝试过融合军事施压、经济制裁和外交接触等政策的强制外交，但收效甚微，可以说是“失败的”，未能阻止朝核技术的持续发展。^[2]特朗普政府上台不久，在政治、经济、外交、军事等方面采取了新的对朝措施，包括“极限施压”和外交接触两方面，强制的一面更为强硬，外交的一面更为灵活，相较过去政府在打开局面方面效果较为明显。

（一）推动“极限施压”（campaign of maximum pressure）

1、对朝鲜推动“史上最严厉”的全面经济制裁。美国推动联合国对朝经济制裁由针对性制裁（targeted sanction）升级为全面制裁（comprehensive sanction）。前者又称“巧制裁”（smart sanction），是指针对被制裁国家的特定个人或实体进行制裁，这种方式意在避免损害普通民众，但对被制裁国整体影响较小，且其危害易被转嫁给普通民众。全面制裁是指对被制裁国家进行全面的经济、贸易、金融等主要领域进行最大限度的制裁，这种方式会重创所在国的经济，但易造成人道灾难。出于防止人道危机的考虑，上世纪 90

[1] Bruce Jentleson, “Coercive Diplomacy : Scope and Limits in the Contemporary World,” December, 2006, <http://stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>.

[2] Kang In-Duk.ed., “Peace and prosperity policy and peace regime on the Korean Peninsula: the limits of coercive diplomacy in Korean Peninsula,” Institute for East Asian Studies, 2005; Gareth Porter, “Why ‘Coercive Diplomacy’ is a Dangerous Farce Offering to talk while threatening military force hasn't worked in 30 years,” January 12, 2018, <https://www.theamericanconservative.com/articles/north-korea-iran-trump-why-coercive-diplomacy-is-a-dangerous-farce/>.

年代以来的联合国制裁主要采取针对性制裁，鲜有全面制裁。^[1]自2006年朝鲜第一次核试起至2018年，联合国共通过了10次对朝制裁决议，其中特朗普政府时期有4次。对比历次对朝制裁的内容可以看出（见表1），特朗普政府之前的对朝制裁基本上是针对性制裁，主要针对涉及大规模杀伤性武器的部门、企业、物品和个人等，其后逐步扩大到党、政、军部门等，但范围和力度有限，朝鲜可以通过其他部门的扩张来抵消被制裁部门的损失。从近年来朝鲜贸易结构的变化看，当朝鲜某种矿产出口受限时，其他产品的出口会相应增加；当矿产品完全被禁止时，纺织品、海产品和劳动力输出则会相应增加。总之，朝鲜整体的对外贸易并未受到大的冲击。特朗普政府上台后即强力推动安理会将对朝制裁升级为全面制裁。2017年，美国推动安理会通过4个针对朝鲜的制裁决议案，对其近90%的出口物资如煤炭、铁、铅、纺织品和海产品实施出口禁令，限制朝鲜劳工输出，大幅限制朝鲜亟需的石油、机械等战略物资进口，石油进口限额从此前的每年200万桶锐减至每年50万桶。2019年2月，特朗普在美朝峰会中拒绝了朝鲜以废弃宁边核设施换取美国解除主要经济制裁的提议，一再表示在朝鲜完全无核化之前，不会放弃对朝制裁。

表1. 安理会主要对朝制裁决议及内容^[2]

时间	背景	名称	主要内容
2006-10	朝第一次核试验	1718号决议	禁止国际社会对朝出口：大型武器、涉大规模杀伤性武器的物项和技术、奢侈品等。
2009-06	朝远程火箭试验和第二次核试验	1874号决议	全面禁止朝鲜对外出口武器；禁止朝进口除小武器和轻武器以外的武器；加强对各国管辖范围内和公海上对禁运物品的检查；阻止涉核导的资金流入朝鲜。
2013-01	朝“光明星3号”远程火箭试验	2087号决议	新增对朝鲜4名个人和6个实体的制裁。

[1] David Cortright, George A. Lopez, and Linda Gerber, “Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action,” Boulder: Lynne Reiner, 2002, p.212.

[2] 笔者根据安理会制裁决议整理，来源：<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>。

(续表)

时间	背景	名称	主要内容
2013-03	朝鲜第三次核试验	2094 号决议	扩大对朝鲜的金融制裁，禁止朝鲜银行在各国开设新的分支机构等；扩大对朝鲜有关个人和实体的制裁；强化敏感物资禁运，检查朝鲜船只、飞机。
2016-03	朝第四次核试验和“光明星 4 号”远程火箭试验	2270 号决议	加大对朝鲜的金融制裁，禁止朝鲜银行在外国开设分行，禁止联合国成员国在朝鲜开设分行和账户；禁止国际社会对朝鲜销售航空燃料；全面对朝武器禁运。禁止朝鲜对外出口金、钒、钛、稀土等矿产。
2016-11	朝第五次核试验	2321 号决议	把对朝制裁扩大到民生领域，限制朝鲜对外出口的煤炭数量和金额，全面禁止朝鲜出口铜、镍、银、锌等金属。
2017-06	朝远程导弹试验	2356 号决议	增列朝鲜 14 名个人和 4 家实体为制裁对象。
2017-08	朝两次远程导弹试验	2371 号决议	全面禁止朝鲜出口煤、铁和铅等矿产出口和海产品。
2017-09	朝第六次核试验	2375 号决议	全面禁止朝鲜出口纺织品；禁止国际社会对朝鲜出口凝析油和液化天然气，将朝鲜精炼石油进口量限制在每年 200 万桶。
2017-12	朝洲际导弹试验	2397 号决议	将朝鲜的精炼石油进口限制在每年 50 万桶，原油进口限制在每年 400 万桶；各国两年内驱逐所有朝鲜劳工出境；禁止朝鲜对国际社会出口食品、农产品、矿产机械和电气设备；禁止朝鲜从国际社会进口重型机械、工业设备、运输工具、钢铁和金属制品（占 2016 年朝鲜进口额的三成）。

此外，为了防止朝鲜利用各国矛盾和国际制裁漏洞，美国还制定了更为严厉的对朝单边制裁。^[1]美国的单边制裁，一般是处罚与制裁与朝鲜进行交易的美国企业和个人，但在美朝双边经贸早就断绝的情况下，这对朝鲜几乎没有效果。奥巴马政府后期开始尝试对朝鲜进行次级制裁 (secondary boycott)，即对与朝鲜进行贸易的第三国企业、实体和个人进行严厉惩罚。

[1] 李圣华、朴银哲：《国际制裁对朝鲜经济的影响分析》，载《延边大学学报》2017 年第 5 期，第 20—21 页。

美国拥有次级制裁的天然优势。美国是经济霸主，有美元霸权和金融霸权，外国企业和个人很难完全脱离美元经济体系而只与制裁对象做生意。奥巴马政府对伊朗的次级制裁迫使伊朗在核问题上让步的实践，也让美国意识到次级制裁的巨大威力。^[1]2016年3月，在朝鲜进行第四次核试验和导弹试验后，美国通过13722号行政命令，首次提及对与朝鲜在运输、能源、金属和金融等领域进行交易的第三国进行次级制裁。

特朗普将次级制裁进一步深化。2017年9月朝鲜第6次核试验后，特朗普在推特上表示，“美国正在考虑停止与任何与朝鲜做生意的国家进行贸易往来”，首次提及“次级制裁”措施。9月21日，特朗普签署第13810号行政命令，授权财政部“针对任何与朝鲜在货物、服务或者技术领域进行重大贸易行为的个人或者实体”采取惩治措施。据此，美国开始对其他国家的对朝经济往来进行“长臂管辖”。11月21日，美国财政部宣布对朝鲜的新制裁，针对1名个人、13家实体及20艘船只进行制裁，其中包括1名中国公民、4家中国公司。2018年2月，美国财政部宣布针对56个涉朝实体和个人实施制裁，其中包括27家船运和贸易公司、28艘船只、1名个人。美国财政部还与美国务院、海岸警卫队联合发布“全球航运提示”，警告继续通过船运方式和朝鲜进行货物交易者将受到制裁，受到制裁的个人和实体在美国境内或由美国公民掌握的资产将被冻结，美国公民不得与其进行交易。此外，美国还大力推动其盟友，如欧盟、日本、韩国等推出针对朝核的单边制裁。特朗普还不断指责中、俄等国，迫使中俄加大对朝制裁。蓬佩奥骄傲地宣称：“世界上没有其他国家（像特朗普政府一样）能够聚集起全世界几十个国家，对朝鲜实施制裁。”^[2]

2、加大对朝鲜动武的姿态展示和方案准备。在朝核危机的历史上，除

[1] 奥巴马时期的美国财政部长雅各布·卢曾表示，正是对伊朗的全方位制裁迫使伊朗重新回到谈判桌，达成了伊核协议。

[2] 《蓬佩奥在德国马歇尔基金的演讲》，2018年12月6日，http://blog.sina.com.cn/s/blog_99373e040102y997.html。

1994年克林顿政府曾扬言武力解决朝核问题外，此后的美国政府均侧重于外交解决和经济制裁，军事上主要采取军演、部署先进武器与导弹拦截系统、强化地区军事合作等防御性手段，尽量避免与朝鲜发生冲突或战争。这自然让朝很难放弃关系本国安危的核武器，反而使其坚定了拥核的决心。

特朗普政府则反其道而行之，采取多种措施尝试增加武力的可信性。一是刻意密集炒作对朝动武选项，不断升级半岛军事紧张。特朗普在社交媒体上多次赤裸裸威胁朝鲜及其领导人，宣称将用“地球上前所未见的火与怒”惩戒朝鲜，引发全世界的担忧和焦虑。2017年9月，特朗普称美国已准备好了对朝鲜采取“军事选项”。^[1]美国防部长马蒂斯公开宣称：“（美国）有很多军事选项，我们会采取这些选项来保护美国的盟友及美国自身的利益。”^[2]美驻联合国大使黑莉称，若朝鲜拒不停止核武与导弹发展计划，将被“摧毁”。美军参联会主席邓福德称，当朝鲜的核武器已经威胁到美国本土时，美国不会坐视不理，对朝动武是有可能的。^[3]随即，美国下一任驻韩大使的热门人选——前国安会顾问维克多·车被取消任命，外界盛传是因他反对特朗普政府的对朝动武选项所致。二是刻意公布对朝鲜动武的详细计划，对朝军事方案的轮廓日益清晰。2018年初，美国军界大肆炒作对朝鲜的“流鼻血打击”计划，扬言要对其核导设施进行有限打击。在美朝恢复谈判后，美高官仍多次恐吓称，如果谈判失败，恐难免战争。2019年2月5日，特朗普在众议院发表国情咨文时称，美朝之间2018年险些发生战争。此举也意在向外界表明美国对朝动武的信号是认真的，而非虚张声势。

此外，美国还在外交上大力推动国际社会及盟国孤立朝鲜。2017年以

[1] 《特朗普：美国考虑对朝鲜采取“军事选项”》，<http://www.ftchinese.com/story/001074487?full=y&archive>。

[2] 《美防长：对朝军事选项可避免韩国伤亡》，<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20170919-796446>。

[3] David Choi, “Trump touts ‘maximum pressure’ against North Korea in State of the Union address,” January 30, 2018, <http://fntalk.com/politics/trump-touts-maximum-pressure-north-korea-state-union-address/>.

来,在美国政府推动下,葡萄牙、约旦等国宣布与朝鲜断交,墨西哥、秘鲁、科威特、西班牙、意大利等国驱逐朝鲜大使,泰国和菲律宾等国采取了大幅缩减与朝鲜的经贸交流等措施。2018年1月,美国还推动在加拿大温哥华召开二十国外长会议,意在进一步孤立和封锁朝鲜。

(二) 推动更为灵活的对朝外交

首先,特朗普在对朝谈判问题上展现了奥巴马时期所缺乏的罕见的灵活性。在奥巴马时期,除2012年的“闰日协议”谈判外,朝鲜曾于2013年、2016年连续两次表示愿与美国谈判解决朝核问题。然而,奥巴马政府坚持朝鲜必须先弃核才能谈判,导致朝鲜无所顾忌地推进核导开发。特朗普则反其道而行之。他在竞选时就表示“有兴趣与金正恩一起吃汉堡”。上台后,无论美朝之间的对峙如何紧张,特朗普始终强调与金正恩会谈的大门敞开,即使在美朝对峙最高潮的2017年底,特朗普仍不顾国内反对而声称愿与金正恩会面。

其次,特朗普明确将对朝政策聚焦于朝核问题,不像其前任政府那样在意识形态、政治体制、人权等议题上节外生枝,确保了对朝政策目标的有限性。特朗普政府多次强调,极限施压的目的是让朝鲜弃核而非颠覆政权。2017年8月,美国时任国务卿蒂勒森提出针对朝鲜的“四不”政策,即“我们不寻求其政权更迭、政府垮台、加速半岛统一、以及派兵越过三八线”。8月14日,马蒂斯和蒂勒森联袂在《华尔街日报》刊文,重申“美国对朝鲜更迭或加速半岛统一不感兴趣,我们不寻求借口以在非军事区以北驻军”。

第三,特朗普政府在对朝激励和补偿方面也更为灵活,显示出对等的“大交易”意愿。2018年6月和2019年2月,特朗普不顾国内外的批评和反对,两次与朝领导人举行峰会,并在暂停美韩军演、对朝安全保障、助朝发展经济等方面展示出灵活姿态。2018年12月,美国国家安全顾问博尔顿也声称,若朝鲜能够有切实的无核化措施,美国考虑相应地缓解对朝制裁。2019年2月,特朗普与金正恩会面前后,一再强调朝鲜弃核后将会有美好的经济前景,美国愿意向朝提供帮助。

（三）特朗普对朝“强制外交”有其深刻的背景与动因

一是朝核技术的突飞猛进对美国构成现实的威胁，迫使美国产生了解决朝核问题的紧迫感。此前的美国政府低估了朝鲜核导技术的发展能力和速度，认为朝鲜的核武器对美国本土构成威胁还为时尚早^[1]，因此不仅对朝核问题关注不够，而且还将其作为加大地区政治和军事存在的博弈手段。然而，近年朝鲜密集试验快速提升了核导能力，逐步具备了打击美国本土的能力，令美国各界极为震惊。奥巴马政府后期，已意识到朝核危机的严峻程度，他在卸任前对特朗普称，朝核问题会是新总统所面临的最危险的外交挑战。2018年1月，特朗普在其首次国会演讲中称，“朝鲜疯狂追求核导，将很快威胁到美国本土”，“美国必须推动极限施压阻止这种情况发生”。由此，视“美国优先”为准则的特朗普政府将朝核问题列为新政府对外政策的首要议题，为其推动强制外交创造了必要的国际环境。

二是朝鲜核导技术的提升和半岛周边国家的反对也加大了美国直接采取军事手段解决朝核问题的难度和代价，强制外交成为最佳选项。特朗普政府虽多次扬言用军事手段解决朝核问题，但考虑到朝鲜已拥有数枚核武器以及可能报复美国的韩、日盟友，会造成大量人员伤亡，美国在动武方面非常谨慎，更倾向于将动武作为一种强制手段迫使朝鲜让步。美国驻联合国大使黑莉称，“万不得已之下我们会使用这些力量，但我们倾向于不往那个方向走”。^[2]

三是特朗普特立独行的外交风格有利于强制外交的深入实施。特朗普以另类的反建制身份当选总统，他上台伊始就明确宣称，过去的美国政府对朝鲜过于软弱，忽视和纵容了朝核问题的发展，导致朝鲜不断发展核能力，

[1] “Experts Say North Korea Could Have a Missile to Reach U.S. by Next Year,” *The New York Times*, July 26, 2017, p.A7.

[2] “First Strike Is Option Few Can Stomach,” *The New York Times*, July 6, 2017, p.A1.

他将推行不同以往的对朝政策。^[1]一方面,他不顾国内外反对,强力推动对朝全面制裁和大肆炒作对朝动武,将对朝施压推到极限;另一方面,在外交接触的灵活性方面,他也不顾国内指责,坚持与朝鲜进行史上首次首脑会谈和暂停美韩军演。这一突破美国对朝既定框架的大胆风格以及其自上而下的全力推动,使强制外交的贯彻成为可能。

二、特朗普对朝“强势外交”效果评估

首先,特朗普政府对朝政策基本符合强制外交发挥作用的五个条件,这是确保其政策迄今较为成功的重要基础:一是美朝之间力量对比悬殊,且特朗普政府最大程度说服或迫使国际社会联合加大了对朝施压,较好地避免了朝鲜利用国际社会漏洞的空间;二是对朝武力威胁的程度和可信性大幅提升;三是为朝无核化设置了期限,特朗普政府先是要求一年内解决无核化问题,后要求在特朗普任内完成主要的弃核步骤,重申不会允许无核化进程无限期拖延;四是对朝强制外交的目标限定为无核化,无颠覆朝政权或其他目标;五是对朝无核化措施愿意给予补偿或者激励。

通过与克林顿、小布什、奥巴马政府时期的对朝政策做比较,可发现特朗普比前任政府更加符合成功推行强制外交的前提条件。过去美国政府在实施强制外交时,存在强制与外交之间的平衡不足,往往偏重于其中一项而忽视了另一项。如克林顿政府前期考虑对朝军事打击促成了1994年《美朝核框架协议》,后期则转向以外交解决为主,弱化了军事施压;小布什政府也曾考虑过对朝实施军事打击,但不足以令朝相信其可实施性,后期转向以六方会谈等多边外交解决为主;奥巴马政府侧重于经济制裁和联合军

[1] “‘Strategic patience’ with North Korea is over. Here’s what should replace it,” https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/strategic-patience-with-north-korea-is-over-heres-what-should-replace-it/2017/03/22/a230fff4-0e69-11e7-ab07-07d9f521f6b5_story.html?utm_term=.0182d31e5711.

演等强制措施的逐步加码，但却在外交接触方面动力不足。此外，也有观点认为，美国的对朝强制外交一直以来在给予朝鲜安全保障、确保不会颠覆朝鲜政权方面做得不够，导致朝核问题久拖不决。^[1]而特朗普政府在强制和外交两方面的程度都比此前有了显著提升，可谓“硬的更硬”“软的更软”，从而使二者成为一体两面、相互呼应的整体，有利于打开僵局、为解决问题创造条件。

其次，极限施压对朝经济和安全构成了重大威胁。

(1) 全面制裁重创朝鲜经济。通过对 1990—2017 年朝鲜经济增长率、进出口总额和外贸依存度^[2]统计（见图 1）可以发现，朝鲜的外贸依存度很高（甚于中国、日本），其经济状况与外贸呈明显的正相关关系。在 2017 年极限施压政策出台前，朝鲜的外贸连续多年基本保持平稳，并未受到经济制裁的明显影响，经济增长也较为平稳。2016 年朝鲜在面临 2270 号和 2321 号两个制裁决议的情况下，其外贸不降反升，国内生产总值 (GDP) 增长甚至达到 17 年来的最高值。但 2017 年全面制裁出台后，朝鲜的外贸和经济增长大幅下滑，制裁效果明显。^[3]由于近 5 年来朝鲜 80% 以上的外贸是对华贸易，全面制裁后的对华贸易基本上可以反映朝鲜外贸的整体情况。中国海关数据显示，多年来中朝贸易稳中有升，但 2017 年下半年安理会会对朝经济制裁开始实施后，12 月份中国对朝进出口下降 50.6%，其中出口下降 23.4%，进口下降 81.6%。2018 年 1—8 月，中朝贸易额较上年同期大跌

[1] Bruce Jentleson, “Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World,” December, 2006, <http://stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>, p.9.

[2] 外贸依存度即进出口总额与国内生产总值的比值。

[3] 鉴于朝鲜公开的经济数据较少，我们主要通过朝鲜外贸和经济增长率考察朝鲜经济状况的变化。朝鲜外贸数据较为准确，是因为这部分数据主要来自其他国家海关公布的本国与朝鲜贸易数据，可信性高。本文涉及的朝鲜经济增长率主要来自韩国央行基于韩国各个政府机构、研究机构收集到的朝鲜信息资料综合测算数据。鉴于朝鲜的粮食产量（联合国粮农组织负责对朝农业援助，因而有较为准确的数据）、发电情况、日常物价、汇率等常规经济信息比较容易获取，韩国央行的该数据不够精确但基本准确，是评估朝鲜经济状况的权威依据。

57.8%，中国从朝进口同比减少 89.3%，对朝出口同比减少 38.9%。^[1] 朝鲜的外贸逆差持续攀升至 20 年来的最大值，外界甚至预计其外汇会枯竭。受此影响，韩国央行发布的数据显示，朝鲜 2017 年经济增长率为 -3.5%，是自朝鲜“苦难行军”时期（1995—1997 年）以来的最低值。^[2] 外界判断朝鲜 2018 年的经济情况更为困难，有经济专家推测朝鲜 2018 年经济增长率可能为 -5%。^[3]

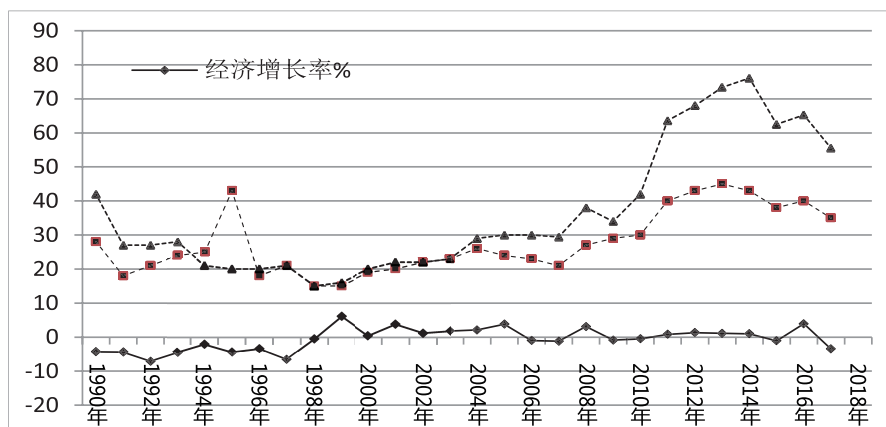


图 1 朝鲜 1990-2018 年的外贸和经济情况

来源：笔者依据韩国央行、联合国国家账户合计数据库数据绘制^[4]（由于韩国央行的统计原因，朝鲜进出口总额未包含朝韩贸易，否则朝鲜实际的外贸总额和外贸依存度比上图的数值更高）

[1] 《中国海关：前八月中国与朝鲜总贸易额同比跌 57.8%》，<http://economy.caixin.com/2018-09-25/101329616.html>。

[2] [韩] 朝鲜的主要经济指标，http://kosis.kr/bukhan/bukhanStats/bukhanStats_03_02List.jsp?menuId=02&NUM=2&LIST_NM=%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EA%B3%84%EC%A0%95。

[3] 「南北对话の再開」，https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Overseas/2018/ISQ201830_006.html。

[4] 韩国央行，<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>；联合国国家账户合计数据库，<https://unstats.un.org/unsd/snaama/selCountry.asp>。

2018年，朝鲜领导人宣布集中一切力量发展经济，并频繁视察和督促经济生产。2017年，金正恩共27次视察经济部门；2018年6—9月，金正恩视察经济部门高达30次，并罕见地多次对经济部门的生产状况表示不满，明确提及制裁对朝鲜经济造成了很大困难。2018年和2019年，朝鲜外交的重点也是希望外界解除或缓解制裁。这表明制裁确实对朝鲜造成了很大影响。

(2) 对朝军事强制的效果明显提升。在当前半岛局势已经转圜的情况下，特朗普是否真的准备打击朝鲜尚难以验证，关键在于考察其是否对朝鲜产生真实的威吓作用。军事强制对朝鲜的影响更多是心理作用，难以量化统计，但可以通过经验事实予以考察。除1994年外，外界从未像近两年那样担心半岛发生战争，这从侧面印证了过去美国军事强制的可信性长期不足。2017年下半年和2018年初，特朗普在军事上的一系列看似鲁莽的好战姿态、一贯的虚张声势和虚实结合（战略模糊），导致朝鲜半岛风声鹤唳，造成了全世界特别是东北亚国家的恐慌，连美国内也非常担心。2018年1月13日，夏威夷发出错误的导弹来袭紧急警报，短短38分钟内竟导致全州混乱，反映出原本对朝核问题关注不多的美国人对与朝鲜发生意外核战争风险的担忧上升。联合国、中国、俄罗斯、欧盟等相继表态反对武力解决朝核问题，呼吁外交解决；韩国总统文在寅多次表态，韩国是半岛事务的“驾驶员”，反对美国擅自对朝动武。外界纷纷恐慌，表明美国对朝动武的可信性大大提升，这种普遍的恐慌自然会传递到朝鲜。事实上，自从美国政府公开宣布考虑动武选项后不久，朝鲜在2017年底就通过俄罗斯向美国释放对话信号。另外，特朗普的军事威吓对于强化其他国家的对朝制裁也起到了一定作用，以防止特朗普铤而走险。

第三，其政策效果可通过相关理论、经验和事实予以考察。强制外交的理论和实践表明，在高压的同时须给予对象国适当的补偿或让步。如果高压的目的是颠覆对象国政权，或不能适度照顾对象国的利益和安全，那么多

数对象国更倾向于顽抗到底,从而导致强制外交失败。^[1]以奥巴马政府的“战略忍耐”政策为例,其本质上也属于强制外交,但其片面强调制裁、施压等强制手段,忽视外交手段,长期拒绝与朝鲜接触,并试图“以压促变”、颠覆朝鲜政权,反而导致朝鲜拒不妥协、加速核导研发以求自保。与此相比,特朗普政府虽然在对朝强制方面更进一步,但在对朝外交方面却更加务实、灵活,愿意照顾朝鲜的安全顾虑和给予激励,因而有力地推动朝鲜重回外交解决核问题的轨道。从效果上看,特朗普的对朝灵活外交也取得了重要进展。一是推动朝鲜重返无核化谈判。2018年,金正恩前所未有地多次在国际舞台公开表示无核化的立场,由此前坚称绝不谈弃核问题,转向愿意参加无核化谈判。二是美朝关系取得了前所未有的进展,为无核化谈判发挥了支撑作用。美朝实现了两次首脑会谈,各级人员的接触也有大幅上升,美官方对朝鲜的批评大幅减少,朝国内的反美宣传也明显降调。

第四,特朗普强制外交与朝鲜内部环境发生“共振作用”。虽然强制外交对朝鲜的具体领域产生了实质影响,但并不意味着其必然导致朝鲜政府转变政策,还需要考察这种影响对朝鲜决策者的传导机制。对象国的国内因素对于强制外交能否生效发挥着至关重要的作用。研究表明,政治体制的性质、民众对决策者的影响程度、精英阶层对于外部压力的反应等,都会影响外部压力的作用效果。^[2]近年来,朝鲜国内因素的深刻变化正成为外部压力对决策者施加影响的“传送带”。

一是朝鲜经济的市场化程度日趋增高,改变了其政权维系机制、民众意识和社会运行机理等。金正恩执政以来,在工业、农业、商业、货币、

[1] Bruce Jentleson, “Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World,” December, 2006, <http://stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf> p.5.

[2] Bruce Jentleson, “Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World,” December, 2006, <http://stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>, p.4.

金融等领域采取更大规模的大市场化改革措施，市场要素在其经济运行中占据主导地位。这些变化加剧了朝鲜对外部市场的依赖性和敏感性。若目前的对朝全面制裁持续下去，政府的财政收入将严重受损，各阶层的生活也将受到很大影响，势必对执政基础和政权稳定构成冲击。

二是朝鲜领导人将民生和经济发展作为巩固政权和统治基础的重要手段，对外界制裁的不良影响也变得敏感。金正恩上台以来多次宣誓经济建设和改善民生是“最重要的任务”^[1]，“不再让人民勒紧裤腰带过日子，要让人民享受社会主义的繁荣富强”，“不能让人民吃上米饭和肉，感到非常痛心和自责”等，表明其将民生和经济作为巩固执政基础和合法性的重要手段。^[2]为此，朝鲜近年来先后出台了許多改善民生和经济的改革措施。若极限施压持续损害朝鲜民众的生活，不利于朝鲜政权的维系和长治久安。

三、朝核问题的前景仍存不确定性

目前，朝核问题由紧张对峙转入谈判协商阶段，特朗普政府的对朝政策尽管发挥了重要作用，但未来还存在很大变数。2019年2月的美朝峰会无果而终，表明了无核化谈判的困难之大。这与强制外交本身的局限也有密切关系。美国的对朝强制外交的不确定性主要有三方面。

一是朝鲜对收益和损失的研判决定强制外交能走多远。强制外交意在让对方放弃或终止已经得到的收益，其难度比单纯的威慑（阻止对方采取某项行动或获得某些收益）要大得多。^[3]按照“前景预测”理论，除了常规

[1] 金正恩 2013 年元旦贺词。

[2] 金景一：《朝鲜变化的原动力》，载 [韩]《韩民族》专栏，2018 年 5 月 20 日。

[3] Thomas C. Schelling, *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*, Conn.: Yale University Press, 1966, pp.69-86.

的损益计算，决策者对损失的厌恶远超过对同等获益的喜悦，因此决策者在损失面前反而更倾向于冒险。^[1]更何况美国试图让一个已经拥有核武器的国家冒着生存可能受到威胁的风险弃核，其难度可想而知。事实上，在两次美朝峰会中，无论美国如何进行高压，朝鲜迟迟不愿意在实质性的无核化措施上让步，这正反映了朝鲜强烈的损失厌恶。

二是强制外交存在对朝施压与激励之间失衡的风险。强制外交综合了军事、制裁、谈判、补偿等多种政策手段，高度依赖决策者的政策操作技巧和内外环境。过度依靠施压或激励，都可能导致强制外交的失败。一方面，片面地强调对朝高压，可能导致朝鲜为了捍卫政权而拼死抵抗、拥核自保，由强制走向冲突的可能性大大增加。特朗普政府已多次宣布，若美朝无核化谈判失败，美将认真考虑对朝军事打击的选项。从历史看，若强制外交失败，将意味着美国被迫要在默认朝鲜拥核和采取军事行动之间二选一。前者对美国的国际信誉、核不扩散机制、亚太盟友体系和地缘格局都将产生重大冲击，其后果是美国难以接受的；后者则意味着半岛及东北亚的和平遭受重大挫折，相关各国也难以承受。

另一方面，片面地重视激励，可能导致朝鲜放缓弃核进程。朝鲜在2018年初转向后，特朗普政府曾一度陷入迷信极限施压的误区，以为只靠强制就可以迫使朝鲜弃核，甚至幻想一两年内就能解决朝核问题，对于朝鲜弃核后的激励和补偿迟迟没有明确的立场和可行性方案。然而，美朝新加坡峰会后的局势发展表明，朝鲜并未按照美国设想的那样迅速屈服，而是有条不紊地和美国进行讨价还价。其后，特朗普公开宣称短期内实现半岛无核化不现实，表明美国对极限施压效果的认知也逐步冷静客观。与此同时，基于朝鲜已有一定的无核化举动，要求缓解对朝制裁、给予朝鲜激励的声音也在增多。但美方很多观点担忧对朝过早、过多给予激励会冲淡

[1] Jack Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," *International Studies Quarterly*, Vol41, No.1, 1997, p.93.

施压效果和阻碍无核化进程，因此要求各国继续保持极限施压。两方面的政策困境都表明维持对朝政策平衡的难度之大。2019年2月，美国在河内峰会上拒绝朝鲜要求取消主要经济制裁的提议，正是担心过早放弃制裁这一主要强制手段，会弱化朝鲜继续无核化的动力。

三是朝鲜半岛复杂的地缘政治环境增加了实施强制外交的难度。国际联合是强制外交得以奏效的重要条件。朝核问题是复杂的多边博弈，大国关系、南北分裂等复杂的地缘政治因素交织其中，导致强制外交的实施有很大难度。主要当事国在朝鲜半岛的战略利益分歧，是朝核问题产生和愈演愈烈的主要原因。近年来，朝鲜核能力的实质性威胁越来越大，各国在对朝施压政策上实现了空前的团结，才收到了效果。随着朝鲜政策的转向，各国在当前和谈进程中又开始出现新的利益分歧，各国对朝核政策步调的不协调逐步加大，这会削弱强制外交的效果。

总之，特朗普政府的对朝政策颠覆了传统美国政府的许多做法，也取得了一定的进展，推动朝核问题由紧张对峙转为对话接触。虽然美朝双方在弃核和放弃强制（制裁、军事压力）的核心立场上分歧很大，但特朗普政府强制外交的软硬两手比单纯的施压或者接触反而更能维持半岛谈判局势的延续。因此，美朝河内会谈虽未达成结果，但双方仍不愿意撕破脸，重返此前的对峙局面。但是朝核问题的前景，并不取决于特朗普政府一方，还要看朝鲜对包括核问题在内的国家发展战略问题上的权衡，而这是目前外界最难以知晓的。

【收稿日期：2019-03-10】

（责任编辑：邢嫣）