

和平發展觀察

2017年第6期（总第31期）

中国社会科学院和平发展研究所

2017年6月19日

特朗普政府对朝政策调整及我对策

陈向阳

中国现代国际关系研究院朝鲜半岛研究室副研究员

特朗普政府上台后，从强调“不排除对朝动武”转向“极限施压与接触”，朝鲜半岛紧张局势有所缓解，但美朝博弈持续升级，重启核谈依然困难重重。我宜坚持以我为主、对症下药、标本兼治，推动各方尽快复谈。

一、特朗普政府上台初期展示的对朝姿态

特朗普政府上台初期，展现出比奥巴马政府更敢于动武的意志。特朗普公开将朝鲜核计划视为美国“当下最大威胁”，下令重新考虑军事打击、政权更迭及承认朝鲜拥核等内容。4月6日下令美军向叙利亚发射60枚“战斧”巡航导弹，4月13日向阿富汗投下“炸弹之母”，同时派遣“卡尔文森”号和“里根”号双航母战斗群驶入朝鲜半岛近海，4月24日在接见联合国安理会成员国代表时强调“朝鲜是对全世界的真正威胁”，“朝鲜的现状不可接受”，“现在必须解决这个问题”，4月26日邀请美国国会全体参议员听取朝鲜情势简报，4月28日美国国务卿蒂勒森还召开首次安理会成员国部长会谈。美韩舆论担忧，美国在军事、政治和外交上做好军事打击朝鲜的准备，将刺激东北亚军备竞赛，加剧紧张局势，甚至导致美朝误判或误解、爆发战争。

特朗普政府强调“不排除对朝动武”，是美国对朝战略焦虑与特朗普的不确定性相互叠加作用的结果。

一方面，美对朝核导研发进展担忧加剧。美国战略和国际问题研究中心（CSIS）统计，朝鲜在1994-2008年间进行了1次核试验和16次导弹试射，但在2009-2016年间共进行了4次核试验和58次导弹试射，核导研发步伐明显加速。

2016年，朝鲜于1月6日进行“氢弹”试验，宣布“成为拥有原子弹和氢弹的核强国”，9月9日进行“新研发的核弹头爆炸试验”，宣布“核弹头实现了标准化、规格化，可搭载在弹道导弹上”。在导弹研发上，朝鲜于2月7日通过“银河三号”运载火箭成功发射“光明星4号”地球观测卫星，3月24日进行大推力固体火箭发动机点火试验以及多级导弹弹体分离试验，4月24日发射潜射导弹，“确保有效打击美军太平洋基地的能力”，6月23日进行“火星-10号”地对地中远程战略弹道火箭试射，宣布掌握了导弹再入大气层技术。2017年1月1日，金正恩在新年贺词中表示，朝鲜洲际弹道导弹试验发射准备工作已经进入最终准备阶段。美国战略界评估，朝鲜核导研发速度远超美国估计，若不加阻止，朝鲜快则半年、长则3-5年，将掌握对美国本土进行核打击的能力。

美国战略界普遍陷入“双重焦虑”。一是心理焦虑。奥巴马政府对朝实施“战略忍耐”政策，是相信美朝博弈的时间在美国一边，只要按部就班施压，就能“不战而屈人之兵”，迫使朝鲜政权弃核。但随着朝鲜政权日趋稳固且快速提升核导能力，美国对“战略忍耐”政策底气不足，部分专家甚至认为美国已经不可能迫朝弃核。美国国务院前对朝谈判官员斯特劳认为，拥有核武的朝鲜将损害美国核心利益，破坏国际核不扩散机制，向其他国家或恐怖主义扩散核武器，更加

肆无忌惮地向韩国发起常规军事挑衅，而日韩或因美战略可信度降低而谋求自行发展核武器，美日韩沦为朝鲜核讹诈或核打击的目标。奥巴马在卸任前特意提醒特朗普，朝鲜是美国国家安全最大的威胁，间接承认其亲自制定并执行的“战略忍耐”宣告失败。二是安全焦虑。朝鲜即将拥有的对美国本土的核打击能力，对美国民众的安全心理构成强烈冲击。此前，美国主要关注朝核武器对日韩盟国威胁，今后将不得不关注对自身的安全威胁。奥巴马执政末期，美韩军队开始联合演练“5015 作战计划”，包括“斩首”朝鲜领导层、摧毁朝鲜核设施等先发制人军事打击内容，以逐步取代以朝鲜政权崩溃为假设场景的“5029 作战计划”和以朝鲜挑起战争为假设场景的“5027 作战计划”。双重战略焦虑导致美国解决朝核问题的紧迫感上升，对朝动武氛围浓厚，部分国会议员和高级军官强烈要求美国划设“红线”，一旦朝鲜进行第六次核试验或洲际弹道导弹试射，就断然采取军事行动。

另一方面，特朗普虚张声势。特朗普作为“非建制派”总统，执政理念和手段迥异于“建制派”总统，对朝鲜半岛了解不多，不排除其确实存在武力解决的盲动一面。克林顿、小布什政府上台初期，也曾设想通过武力解决朝核问题，捞取政治资本。但舆论大都认为，特朗普政府叫嚷打朝，主要意在塑造“不可预测的特朗普形象”，迫使平壤停止核导研发。特朗普上台前，曾表示愿与金正恩“一边吃汉堡，一边

协商核问题”，但又强硬表示“（朝鲜试射洲际弹道导弹）这样的事情不会发生”。外界认为，这显示特朗普意在传递“若朝鲜强行发射洲际弹道导弹，就下令拦截导弹、甚至摧毁朝鲜境内导弹发射架等”的强硬信号。韩国《中央日报》称，特朗普拟以“边缘战术对抗朝鲜边缘战术”，而非真正想对朝动武。

此外，美国对朝动武还面临其他因素的牵制。一是**美国舆论严重担忧对朝动武后果**。布鲁金斯学会资深研究员波拉克称，美军反复推演对朝实施军事打击的结果都是“能打赢，但代价高昂”。韩国国民大学兰科夫称，美国对朝实施军事打击，将引发规模超过越南战争的第二次朝鲜战争，甚至升级成为核战争，最终造成首尔毁于一旦、韩美同盟寿终正寝等等灾难性后果。斯特劳称，美国在朝鲜战争中牺牲 34000 名士兵，而第二次朝鲜战争不仅将造成大规模朝韩民众伤亡、中美迎头相撞，还可能引发美俄核战。二是**朝鲜保持冷静克制，不给美国提供动武借口**。朝鲜对美国，既针锋相对，绝不示弱，举行大规模阅兵仪式，表示以“先发制人核打击”反击美国先发制人军事打击威胁，威慑美国动武企图；又讲究策略，以大规模火炮演习替代外界预测的核试验和洲际弹道导弹实验，避免火上浇油，不给美国动武提供口实。同时，朝鲜还与美国继续保持“二轨对话”，邀请 200 名外国记者参加“太阳节”庆祝仪式，并设法逮捕在朝违法犯罪的美国

民众，为将来撬动美朝关系做铺垫。韩国国情院报告称，朝鲜劳动党委员长金正恩在韩美 2016 年“关键决断”联合军演期间公开活动 8 次，而在 2017 年联合军演期间骤降至 2 次。三是国际社会强烈牵制。美国对朝动武引发中国、俄罗斯、日本、韩国以及其他国家的高度关注，迫使美国不得不重新思考动武选项。

二、特朗普政府当前的对朝政策

特朗普政府确定“极限施压与接触”政策。今年 4 月 14 日，美国白宫官员在接受采访时表示，特朗普经过两个月的政策评估后，确定对朝政策为“极限施压和接触”：一是旨在通过经济制裁和外交手段让朝鲜彻底停止导弹和核活动，但不寻求“政权更迭”；二是若朝鲜改变行为，美国将与其“接触”。4 月 28 日，蒂勒森提出对朝“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。5 月 25 日，美国国务院对朝政策特别代表尹汝尚在华盛顿会见韩国国会议员金宽永时表示，美国对朝政策“四大基调”是：不认定朝鲜为核保有国；采取一切可能的措施对朝施压和制裁；不推进朝鲜政权交替；最终通过对话解决朝核问题。美军匿名军官称，除非朝鲜向韩国、日本或美国领土发射导弹，美国不打算武

力回应朝鲜核试验或弹道导弹试射。对此，美国传统基金会克林格纳认为，“极限施压与接触”与“战略忍耐”一脉相承，只不过奥巴马政府在对朝施压上“光打雷不下雨”，而特朗普政府希望“既打雷又下雨”，将对朝施压和接触落到实处。

施压政策包括：**一是军事威慑**。继续在朝鲜半岛滚动部署核潜艇、航母战斗群、B-2 轰炸机等战略资产，继续对韩国、日本提供包括延伸威慑在内的安全保障，继续推进在韩国部署“萨德”系统，威慑朝鲜。**二是经济制裁**。6月1日，美国财政部把朝鲜人民军等9个团体和3名个人追加为制裁对象。6月5日，美国推动联合国安理会通过对朝制裁的2356号决议。美国战略与国际研究中心研究员车维德认为，美国对朝制裁还有很大空间，包括要求国际社会断绝石油供应、停止购买朝鲜煤炭、禁止高丽航空服务、登船临检朝鲜船只、禁止朝鲜出口人参和海产品等农渔产品、停止招收朝鲜劳工、强化金融制裁和间接制裁、将朝鲜重新列为“支持恐怖主义国家”、鼓励欧洲和东盟国家禁绝朝鲜外交官非法经贸行为等。**三是外交孤立**。谋求构建国际统一战线，鼓励东盟、欧洲、非洲等国降低与朝鲜外交关系，考虑将朝鲜赶出联合国，使朝鲜丧失国家资格¹。**四是进一步将中国推向前台**。特朗普

¹ 作者注：韩联社报道，安理会2016年12月1日通过的2321号决议“首次暗示可能将朝鲜从联合国‘开除’”；韩联社2017年4月28日报道，美国正在商讨方案，要求与朝鲜建交的联合国成员国与其断绝外交关系（分别转引自地球日

与习主席举行海湖庄园会谈，赞扬中国已经加大制裁朝鲜的力度，是解决朝核问题的合作伙伴。但蒂勒森表示，“不允许中国凭借经济实力，拒不向朝鲜施压。”美国官员威胁，若中国不认真管控朝鲜，美国将放手单干，对涉及朝核项目的中国企业实施间接制裁。6月12日，美国《华尔街日报》报道，美国要求中国制裁10家与朝进行非法贸易的中国企业与个人。

接触政策包括：特朗普表示，愿在“合适的条件”下与金正恩会谈。蒂勒森进一步细化“合适的条件”，即朝鲜展示弃核意图，着力于推动无核化。美朝政府还开展“人质外交”，恢复秘密接触。美国国务院对朝政策特别代表尹汝尚5月与朝鲜外务省美国局局长崔善熙在挪威奥斯陆会面，6月率团访问平壤，接回被朝鲜逮捕的美国公民。美国原负责东亚事务助理国务卿拉塞尔称，“特朗普政府愿意与朝鲜进行官方和非官方接触，以接回被朝鲜逮捕的美国公民。”

三、对“极限施压与接触”政策的评估

总体看，特朗普政府推进“极限施压与接触”，比强调“不排除对朝动武”有利。一是，特朗普政府排除武力解决朝核问题，主动与朝接触，一定程度上有利于缓和半岛紧张

报和环球时报)。

局势，降低我防战压力。二是，“极限施压与接触”符合我谈判解决朝核问题的一贯立场，尤其是蒂勒森提出对朝“四不”政策，有利我掌握朝核问题话语权，联合美国一起做朝工作。三是，特朗普在管控朝核问题上加大对我倚重，有利于我维护中美关系。

但也要充分看清楚美国“极限施压与接触”心怀叵测的一面。一方面，特朗普政府表面上宣扬“加压促谈”，但在压和谈两手的落实上是不平衡的，在“加压”上稳扎稳打，具体要求绵密细致，相反在“促谈”上避实就虚，提出“四不”政策空洞无物，难以取信于朝。一般而言，朝鲜得不到美国确实可信的补偿，将很难重返无核化谈判。若此，美国标榜的“加压促谈”，就会被偷换成“加压促变”。这不仅无益于推动和谈，还可能进一步刺激朝鲜坚定拥核自保决心，刺激朝鲜半岛紧张局势再次螺旋上升。实际上，随着美国“极限施压与接触”政策明朗化，朝鲜对特朗普邀请金正恩访美启动“汉堡外交”的期望落空，对美动武恐惧减弱，渐回到内防外抗、软硬兼施的常态。政治上，强化忠诚、团结教育，抵御美国思想渗透。经济上，千方百计扩大外汇来源，搞活国内经济，集中力量完成黎明大街等重大项目建设，展示“制裁无用论”。军事上，接连发射“火星-12号”、“北极星-2号”等新型导弹，以增加博弈筹码。外交上，密切与俄罗斯沟通，并诱导韩国新政府抓紧落实“6·15”、“10·4”宣言，

企图分化国际社会，打破孤立局面。

另一方面，特朗普政府的如意算盘是要挟我“免费”对朝施压，独自承担我国企业中断与朝贸易的经济损失，独自吞下中朝关系生变的恶果，而美国不仅不用补偿，反可继续推进在韩国部署“萨德”系统，拉紧美日韩安全合作，对我国企业实施间接制裁，加强对我国围堵，损害我安全和发展利益。6月8日，朝鲜对我公开点名，谴责我与美国联手推动安理会通过2356号决议，是包装成“国际社会的共同意志”，是强权和专横的代表性例证。6月12日，美国高级国防研究中心(C4ADS)发布报告，指责在2013-2016年间中国有5233家企业参与涉朝非法贸易。若美国据此制裁上述5233家中国企业，中国经济将遭到重大损失。

四、对策建议

坚持以我为主。坚持谈判解决朝核问题，设计“冻结、暂停、核查、销毁”分阶段解决方案和构建朝鲜半岛和平机制路线图，完善半岛无核化与构建和平机制“并行”思路，掌握朝核问题话语权。坚持我并非主要朝核当事方的主动有利地位，对美朝博弈保持相对超脱，公平正道，平衡而有侧重地敲打“麻烦制造者”，推动各方向我靠拢。

争取中美合作主导权。要求美贯彻落实特朗普关于“中

国是美国重要合作伙伴”理念，照顾好我国家利益，不对我企业和个人搞“间接制裁”，不将朝核包袱甩给我。以是否有利于谈判解决朝核问题为标准，敦促美平衡推进“极限施压与接触”两手，做好朝鲜复谈后的补偿方案，反对“加压促谈”或“加压促变”，反对蜻蜓点水式地就谈而谈。要求美国明确“谈判条件”，将“四不”政策细化为可操作的政策举措，并接受我“并进”思路及“双暂停”方案、“双加强”方案，推动各方谈起来。

密切中美俄协商。推动中美俄协商机制化、常态化，探索地区国家和平共处经验和朝鲜半岛格局演变的方案，探索三国地区合作方法和理论框架。加强中美俄在安理会的协商，探索三国携手向朝韩提供安全发展保障方案，推动朝核谈判。

同时推进反对朝核与中朝友好。展示我无核化的坚定意志，向朝表示若朝鲜再搞核或洲际弹道导弹试验，中方将不得不支持安理会通过新决议，强化对朝敏感物项的管控力度。继续向朝鲜提供人道援助，帮助朝鲜发展经济，维护中朝友好交流渠道，推动中朝关系健康发展。

促韩与我相向而行。强调中韩友好合作，争取韩支持我“并行路线”。共同反对朝鲜核试与美国对朝动武，促美适时向朝鲜释放善意，就朝冻结或废除核武项目做好补偿方案。就“萨德”问题继续施压，要求取消萨德系统，但也强调我无意拆散韩美同盟，“挖美墙脚”。

积极引导舆论。客观反映中国反对朝核、反对动武以及支持无核化、支持中朝友好的“双反对、双支持立场”。客观报道我严格落实联合国安理会决议，积极强化涉朝敏感物项管控，塑造我理性负责的大国形象。

（责编：刘昆仑）

稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2017.6.19