

美国对朝“极限施压”政策的内涵、逻辑与困境^①

沈文辉 江佳唯

〔内容提要〕特朗普上台后,美国对朝鲜实施“极限施压”:一方面,动员国际社会对朝鲜进行全方位制裁,以此给朝鲜制造经济困难,并通过部分石油禁运阻碍其国家正常运行;另一方面,通过军事威慑对朝鲜施加安全压力。美国的政策目标是通过和平方式令朝鲜弃核以最终保护自身和盟国的安全。特朗普政府的这一政策主要建立在对美国自身实力、国际格局和朝鲜现实的认知基础上。然而,施压只会加剧朝鲜的不安全感令其更加倚重核武器;而“美国优先”的对外战略不断冲蚀着美国主导的国际对朝反核扩散统一战线,这就是“极限施压”政策的困境。这意味着该政策难以实现其预期目标。为了解决朝核问题,朝鲜本身的调适、美国对朝政策的调适,以及国际社会的协调三者缺一不可。

关键词:美国外交与军事 朝核问题 特朗普政府 极限施压 美国优先

特朗普上台后,美国改变了以往的“战略忍耐”(Strategic Patience)转而对朝鲜进行“极限施压”(Maximum Pressure),主要是动员国内国际资源对朝鲜进行全方位制裁并辅之以军事施压以实现朝鲜的全面的、可核查的和不可逆转的无核化(complete, verifiable and irreversible denuclearization, CVID)。朝核问题的发展由此出现跌

^① 本文是国家社科基金重大项目“当代国际核政治和我国国家安全研究”(项目编号:11&ZD181)的研究成果,以及湖南省社科基金项目“强制外交视域下的美国对朝‘极限施压’政策研究”(项目编号:18WTC17)的研究成果之一。感谢《美国研究》的匿名评审专家和编辑部老师的修改建议,文章中的纰漏概由笔者负责。

宕起伏:2017年,美朝尖锐对立;2018年,美朝关系峰回路转,双方领导人成功会晤并就朝鲜无核化达成原则性协议;最近,朝鲜又严厉批评美国的无核化要求是“强盗般的单边要求”,声称这“可能动摇朝鲜的无核化意志”。^①对此,人们不禁要问:美国的“极限施压”能否实现其预期目标?

关于特朗普主政下美国的朝核政策,学者们进行了诸多研究。中国社会科学院美国研究所樊吉社研究员探究了“极限施压”政策的逻辑与内容。他指出,由于朝鲜核导力量的发展,对美国的威胁日渐增大,特朗普因此对朝核问题的紧迫性有了新的认识。于是,他力图通过全方位加大对朝施压来实现“以压促谈”。为了取得施压效果,他通过诱压并举来促使中国与其合作。^②南京大学的朱锋教授分析了特朗普对朝政策的特性。他指出,与前任总统相比,特朗普对朝施压的力度、范围和国际动员的投入明显增强,在政策属性上,这是典型的“战略强制”。^③南京大学博士后王敏通过梳理美国朝核政策的脉络来反映特朗普在该问题上的政策调整。他认为,在朝核问题上,特朗普的政策保留了往届政府“以压促变”的基本战略要素,不同之处在于他力图以实力为基础通过“极限施压”和“次级制裁”迫使朝鲜主动与美国接触。^④同济大学的夏立平教授运用双层博弈理论分析了特朗普政府朝核政策的形成机制及内容。他指出,特朗普政府对朝鲜实行的是“最大限度施压”政策和“所有牌都摊在桌上”的威慑战略,未完全关闭谈判大门,并且要求中国对解决朝核问题发挥最大影响力。在手段上,特朗普本人有使用武力的倾向,但是囿于团队助手及国会的制约,问题的解决依然维持在和平的轨道上。^⑤中国社会科学院亚太所王俊生副研究员阐述了美国战略界关于解决朝核问题的几种主流观点,指出特朗普的对朝政策就是在不同观点交锋的基础上形成的“基本共识”。他认为特朗普的朝核政策是:先“极限施压”,后对话接触;和平方式优先,武力解决垫后。^⑥其他学者如陶文钊、吴心伯、袁征、达巍、王栋等在研究特朗普政府的对外战略、美国对华政策,以及中美关系时也涉及这一问题。

总之,前述研究分析了“极限施压”政策的“施压”“开放”“中国角色”和“无核

① Andrew Harnik & Matthew Lee, After Talks, NKorea Accuses US of “Gangster-like” Demands, Associated Press, July 8, 2018, available at: <https://www.abqjournal.com/1193852/north-korea-says-talks-with-pompeo-were-regrettable.html>.

② 樊吉社:《特朗普政府对朝政策逻辑与朝核问题前景》,载《现代国际关系》,2017年第7期,第18~51页。

③ 朱锋:《特朗普政府对朝鲜的强制外交》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第60~76页。

④ 王敏、朱锋:《特朗普政府的朝核政策调整及前景》,载《和平与发展》,2017年第5期,第1~18页。

⑤ 夏立平:《双层博弈理论视域下特朗普政府的朝核政策》,载《美国研究》,2017年第6期,第123~140页。

⑥ 王俊生:《美国特朗普政府视角下的对朝政策:多元背景下的基本共识》,载《东北亚论坛》,2018年第4期,第39~55页。

化”等核心内容和政策特征,具有前瞻性和开拓性,为本研究奠定了良好基础。本文着重对“极限施压”政策的源起、内涵、实施及效果进行分析与评估。

一 美国对朝“极限施压”政策的内涵与形成路径

美国的外交为总统和国会共同执掌,其中总统是政策主要的制定者和实施者,拥有明显的优势,这一点特朗普尤为突出。在上任之前,特朗普是一位成功商人,他充满自信。就是这样一位“政治素人”牵头与其内阁成员如副总统、国务卿、国防部长、国家安全事务助理、常驻联合国代表等组成了外交团队,他们在缺乏清晰的全球和地区战略的情况下共同制定了对朝政策。

在竞选期间,朝核问题是特朗普提及的为数不多的外交议题之一。上任后,他逐渐意识到了问题的紧迫性。2017年2月14日,针对朝鲜两天前的导弹试射,特朗普表示,“显然,朝鲜是一个很大、很大的问题,我们将‘强硬’应对。”^①2017年2月23日,特朗普在接受路透社专访时重述,“我们仍有很大、很危险的问题,就是朝鲜问题。”^②

基于美国外交战略的定式和问题的紧迫性,上任伊始,特朗普初步确定了以美日韩三国合作为基轴来解决朝核问题的大方向。2017年2月2日,特朗普委派国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Norman Mattis)出访韩国。在访韩期间,马蒂斯表示特朗普政府把朝核威胁视为最重要的国家安全事务。他声明美国将使用核延伸威慑力在内的一切手段履行对韩国的安全承诺。^③在随后的访日期间,他对日本也作了相同的表态。^④2017年2月10日,特朗普接待来访的日本首相安倍晋三,他强调了对日本的安全保障,双方“强烈敦促朝鲜放弃其核导计划并不再做出任何挑衅行为”。^⑤然而,朝鲜对此做出强硬回应,2017年2月12日,朝鲜发射“北极星-2”中程导弹。从

① Chang Jae-soon, “Trump Calls N. Korea ‘Big Big Problem,’ Vows to Deal with It ‘Very Strongly,’” *Yonhap News*, Feb. 14, 2017.

② 夏立平:《双层博弈理论视域下特朗普政府的朝核政策》,第127页。

③ Readout of Secretary Mattis’ Meetings with ROK Minister of Foreign Affairs Yun Byung-Se and Minister of National Defense Han Min-Koo, Feb. 3, 2017, available at: <https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1070027/readout-of-secretary-mattis-meetings-with-rok-minister-of-foreign-affairs-yun-b/>.

④ Readout of Secretary Mattis’ Meetings with Japan Prime Minister Shinzo Abe, Feb. 3, 2017, available at: <https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1070036/readout-of-secretary-mattis-meetings-with-japan-prime-minister-shinzo-abe/>.

⑤ Joint Statement from President Donald J. Trump and Prime Minister Shinzo Abe, February 10, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-prime-minister-shinzo-abe/>.

此,美朝之间开启了以强硬对强硬的模式,美国的对朝政策在善意消解殆尽的氛围中逐渐展开。从特朗普外交团队就朝核问题的表态来看,“极限施压”政策的形成大致可以分成四个阶段。

(一)提出政策框架:以美日韩三国合作为基础,通过制裁迫使朝鲜弃核

2017年2月16日,美日韩三国外长在波恩聚首,时任美国国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)重申美国将坚定履行对韩日的安全保障义务。三方就朝核问题达成了初步共识:(1)目标是朝鲜必须彻底地、可核查地、不可逆转地放弃其核计划;(2)策略是三国政府将努力提升三边安全合作以应对朝鲜核导威胁,并将相互协调以确保全面有效地执行联合国安理会相关决议;(3)措施是三国将对朝鲜违反联合国决议进行更加严厉的制裁。^①2月26日,美日韩分管朝鲜或半岛事务的官员尹汝尚(Joseph Yun)、金杉宪治(Kenji Kanasugi)和金烘均(Kim Hong-kyun)齐聚华盛顿,这是三国外长会议的延伸。会后三方发表声明,除上述内容外,声明指出三国将采取措施切断朝鲜核导计划赖以生存的资金来源。^②

(二)完善政策框架:动员国际社会尤其依靠中国制裁朝鲜,并为谈判和军事选项设定条件

2017年3月17日,蒂勒森访问韩国,他宣布“‘战略忍耐’政策已经走到了尽头。”^③这是特朗普政府立志解决朝核问题的宣言。期间,他提出了应对朝核问题的若干思路。具体如下:(1)提升反导能力以应对朝鲜可能发起的核攻击;(2)动员所有国家尤其是中国全面执行联合国安理会的对朝制裁决议,并扩大同盟圈以应对朝鲜的威胁和挑衅行动;^④(3)规定只有在朝鲜放弃大规模杀伤性武器的前提下美国才会与之谈判;(4)为朝鲜行为划定红线。蒂勒森指出,“关于军事选项的问题,所有选项都摆在桌上。我们不希望事情发展到军事对抗的地步……”但是,“如果朝鲜采取的行动威胁到了韩国或我们的军队,那时他们就会受到适当回击。如果他们的武器项目提升到一定水平,我们认为这一水平需要采取军事行动,这样,军事行动就摆在桌上了。”^⑤

① “U. S. ROK Japan Foreign Ministerial Joint Statement on the Situation in North Korea,” February 16, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/02/268053.htm>.

② “U. S. - Japan - R. O. K. Trilateral Joint Statement on North Korea,” February 27, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/02/268053.htm>.

③ Remarks With Foreign Minister Yun Byung-se Before Their Meeting, Rex W. Tillerson Secretary of State, Seoul, Republic of Korea, March 17, 2017, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/268501.htm>.

④ Remarks With Foreign Minister Yun Byung-se Before Their Meeting, Rex W. Tillerson Secretary of State, March 17, 2017.

⑤ Remarks With Foreign Minister Yun Byung-se Before Their Meeting, Rex W. Tillerson Secretary of State, March 17, 2017.

2017年4月17日,美国副总统彭斯访问韩国,这是其亚洲首访的第一站,足见其对朝核问题的重视。期间,他反复强调“‘战略忍耐’的时代已经终结”。^①为了实现半岛无核化,美国将“引导各种国际资源”,尤其加强与中国合作。^②他同时表示,“美国希望通过和平的方式实现目标(无核化),但所有选项都摆在桌上了。”^③

2017年4月26日,蒂勒森、马蒂斯、参谋长联席会议主席邓福德(Joseph Dunford),以及情报局局长丹·寇茨(Dan Coats)进行了会商并发表联合声明。“我们将敦促国际社会那些负责任的成员加大对朝鲜的制裁以促使该政权降低挑衅并回到对话的轨道上来。”“美国寻求维持朝鲜半岛的稳定,以及通过和平方式实现无核化。我们对实现这一目标的谈判持开放态度。但是,我们在军事上时刻准备以捍卫自己和盟国的安全。”关于军事选项,马蒂斯强调,“美国将与联合国、中国、日本及韩国合作,并尽力找到化解朝核冲突的办法。”选择军事手段阻止朝鲜核计划将是一场“悲剧”,也是“不可想象的”。^④第二次访韩时,马蒂斯重申,“美国将寻求和平方式解决朝核问题,尽管我们保留应对攻击的军事选项,但仍希望以和平方式解决问题,谁也不打算走向战争。”但他同时强调“强大的军力是外交产生效果的坚强后盾。”^⑤

2017年4月27日,蒂勒森接受媒体采访,他指出,“(美国)将对朝鲜政权施加巨大压力。我们呼吁中国在其中发挥重要作用。”针对中国在朝鲜问题上的顾虑,他表示,“我们在朝鲜不寻求政权更迭,不寻求现有政权崩溃,也不会寻找借口来加速半岛统一。我们与中国有着一致的目标——半岛彻底无核化。”^⑥

(三)制定实施举措:提出经济、政治和外交制裁,以及“次级制裁”等具体措施

2017年4月28日,在联合国安理会关于朝核问题的部长级会议上,蒂勒森进一步阐述了美国的朝核政策:“我们必须共同努力采取新手段对朝鲜政权施加更多的

① Remarks by the Vice President and South Korean Acting President Hwang at a Joint Press Statement, April 17, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-south-korean-acting-president-hwang-joint-press-statement/>.

② Roberta Rampton and Colin Packham, “Peaceful Outcome for Korean Peninsula Still Possible: Pence,” Reuters, April 22, 2017.

③ Remarks by the Vice President and South Korean Acting President Hwang at a Joint Press Statement, April 17, 2017.

④ “Mattis: Military Solution to N. Korea Would Be ‘Tragic on an Unbelievable Scale’,” *Yonhap News*, May 19, 2017.

⑤ Jim Garamone, “Mattis: U. S. Will Not Accept Nuclear-Armed North Korea,” available at: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1356734/mattis-us-will-not-accept-nuclear-armed-north-korea/>.

⑥ Interview With Bret Baier of Fox News, April 27, 2017. 2017年5月18日,在会见韩国总统特使洪锡炫时,蒂勒森就“四不”承诺做了更完整的表述:美国将不寻求朝鲜政权更迭,不寻求搞垮朝鲜政权,不寻求加速南北统一,不寻求为跨过“三八线”找借口。

外交和经济压力。”^①美国对朝施压的主要方式是制裁,主要包括以下几个方面:(1)动员所有国际力量应对朝核威胁。他要求联合国成员严格执行安理会的对朝制裁决议,要求有关国家终止或降低与朝鲜的外交关系以阻断朝鲜利用外交特权为核导项目谋取资金;(2)切断朝鲜的直接外汇渠道以施加最大经济压力。他要求国际社会停止接纳朝鲜派驻海外的劳工,停止进口朝鲜产品,尤其是煤炭。他要求中国给予充分配合;(3)对第三方实体和个人实施“次级制裁”(Secondary Sanction);(4)军事选项是和平解决问题的后盾也是和平手段失败的最后应对。蒂勒森又一次强调,“所有选项都摆在桌子上”,“我们更愿意以和平方式来解决问题。”“但是,在必要的情况下,作为外交和金融杠杆的后盾,我们会考虑以军事行动应对朝鲜的侵略。”^②

2017年5月14日,朝鲜成功试射新型导弹“火星-12”,这是朝鲜于3月19日地上点火成功的大功率火箭发动机的首次应用,意味着朝鲜在洲际弹道导弹研制方面取得新的突破。为此,联合国安理会召开了紧急会议。会前,美国常驻联合国代表黑莉(Nikki Haley)严厉指责朝鲜的挑衅行为,指出美国将强化对朝制裁,且这种制裁是全方位的,包括经济的、政治的、外交的和国际的。^③2017年6月2日,安理会通过了涉朝决议。事后,黑莉呼吁所成员国加大对朝施压,包括终止与朝鲜的外交关系、停止与朝鲜贸易、切断朝鲜的走私链以摧毁其开发大规模杀伤性武器所赖以生存的资金来源。^④

2017年7月3日,美韩日领导人在汉堡会晤,三方确认将以和平方式实现朝鲜无核化,决定相互合作对朝鲜施加“最大压力”(Maximum Pressure),即“极限施压”。^⑤至此,美国的朝核政策终于拥有了名号。

2017年7月4日,朝鲜发射了洲际弹道导弹“火星-14”,蒂勒森对此强烈谴责。他呼吁“有必要采取全球行动来阻止这一全球威胁”。他强调“美国绝不会接受一个核朝鲜”。随后,马蒂斯也强调,特朗普政府的对朝政策是阻止朝鲜构建打击美国本

① Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on D. P. R. K. by Rex W. Tillerson Secretary of State, April 28, 2017, available at: www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270544.htm.

② Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on D. P. R. K. by Rex W. Tillerson Secretary of State, April 28, 2017.

③ Remarks at a Joint Press Availability Before UN Security Council Consultations on DPRK, by Ambassador Nikki Haley, May 16, 2017, available at: <https://usun.state.gov/remarks/7800>.

④ Explanation of Vote at the Adoption of UN Security Council Resolution 2356 on DPRK Sanctions, Ambassador Nikki Haley, June 2, 2017, available at: <https://usun.state.gov/remarks/7822>.

⑤ Joint Statement from the United States of America, Republic of Korea and Japan, July 7, 2017, available at: <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2017/07/07/0301000000AEN20170707009400315.html>.

土的核导能力。^①这是美国对朝鲜核导计划容忍的底线之一,是对朝进行军事打击条件的清晰界定。^②2017年7月29日,朝鲜试射洲际弹道导弹“火星-15”,其计算飞行距离达13000公里,意味着朝鲜具备打击美国本土的能力。同月,美国防情报局(U. S. Defense Intelligence Agency)的分析报告指出,朝鲜已成功实现核弹小型化,其核原料可以为朝鲜每年增加12枚核弹。针对朝鲜的挑衅和潜在威胁,8月8日,特朗普强硬表态,“朝鲜最好不要再做出任何威胁美国的事,否则,他们将遭受世界从未见到过的火与怒(fire and fury)”作为回应,次日,朝鲜声称将用“火星-12”对关岛进行包围打击。对此,特朗普严厉警告:美国军队已经“装弹上膛,准备开火”(loaded and locked),“如果朝鲜过分挑衅,或者对关岛及其他美国领土、美国其他盟友有任何行动,那朝鲜会后悔的,金正恩很快会追悔莫及。”^③

(四)形成政策体系:正式冠名并系统阐述政策内容

2017年9月12日,时任美国亚太事务代理助理国务卿董云裳(Susan A. Thornton)在众议院外交委员会作证,她系统阐述了美国的朝核政策。她将此正式命名为“极限施压”。这一战略主要是构建一个全方位的国际统一战线对朝鲜施加外交、经济和政治压力以促使其弃核。^④当然,“当我们在追求朝鲜半岛无核化时,威慑也是我们对朝战略的核心部分。”^⑤她指出,美国的对朝施压措施包括:(1)继续在联合国推动针对朝鲜严厉的多边制裁;(2)对那些协助朝鲜从事非法活动的第三方进行制裁;(3)敦促其他国家全面执行联合国安理会对朝制裁决议,并将本国的制裁机制与美国的对接;(4)敦促国际社会停止与朝鲜的政治交往,包括终止或降低与朝鲜的外交关系,停止外交访问与交流;(5)呼吁所有国家中止对朝贸易,进一步对朝鲜进行金融孤立以切断其资金来源。关于军事威慑,她强调,尽管已经在韩国部分部署了“萨德”,美国将继续采取其他措施以保障自己和盟国的安全。^⑥

经过数月磨合,围绕朝鲜无核化目标,特朗普的外交团队设计了“极限施压”政策。这项政策包括一体两翼:“一体”是施压,“两翼”是“全面制裁”和“军事威慑”。

① Barbara Starr and Ryan Browne, “US, South Korea Drill as Tillerson Calls for ‘Global Action’ on North Korea,” CNN, July 5, 2017, available at: <http://www.cnn.com/2017/07/04/politics/us-officials-meet-north-korea-missile-launch>.

② Barbara Starr and Ryan Browne, “US, South Korea Drill as Tillerson Calls for ‘Global Action’ on North Korea,” CNN, July 5, 2017.

③ 转引夏立平:《双层博弈理论视域下特朗普政府的朝核政策》,第127~128页。

④ Testimony by Susan A. Thornton, Acting Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Prepared Statement Before the House of Foreign Affairs Committee, September 12, 2017, available at: <https://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2017/09/274003.htm>.

⑤ Testimony by Susan A. Thornton Before the House of Foreign Affairs Committee, September 12, 2017.

⑥ Testimony by Susan A. Thornton Before the House of Foreign Affairs Committee, September 12, 2017.

具体来说,一是对朝鲜实行全面而广泛的制裁以施加经济压力;二是通过军事威慑对朝施加军事压力;三是以盟国合作为基础借助国际力量尤其是中国来解决朝核问题;四是以和平方式为主,但所有选项包括军事打击都摆在桌上。需要说明的是,上述政策内容主要是特朗普团队的言辞体现,而政策的真正意义在于其实施与效果。况且,特朗普政府的朝核政策并未遵循先制定后实施的逻辑顺序,是一个边制定边实施、边实施边修正的动态过程。有鉴于此,只有分析其政策实施才能全面把握其内容与战略意图。

二 美国对朝“极限施压”政策的实施

美国对朝“极限施压”的主要手段是全面制裁和军事威慑。前者主要通过国际上广泛的对朝制裁来摧毁其贸易体系和金融体系从而阻断其资金来源,以此给朝鲜制造持续的经济压力;后者则是通过军演和军力提升等给朝鲜制造安全压力。

(一) 全方位制裁

制裁是一国或多国对特定的国际行为体在经济资源和外交空间的限制。^①美国对朝制裁的内容涵盖了经济、政治和外交,手段包括多边的和单边的,方式有直接的也有间接的。

首先,美国对朝实行经济制裁,分别是联合国主导、美国单独主导和美国的盟国主导三个层次的制裁。联合国主导的对朝制裁主要是 2017 年的三个对朝制裁决: 1. 2371 号决议。2017 年 8 月 5 日,针对朝鲜 7 月份的两次洲际弹道导弹试射,安理会通过此决议。主要内容有:(1) 所有成员国禁止那些违反联合国涉朝决议的船只进入本国港口;成员国的任何个人和实体不得拥有、租赁或运营悬挂朝鲜国旗的船只。(2) 禁止朝鲜出口煤、铁、铁矿石、海产品、铅和铅矿石;成员国不得从朝鲜进口此类物项。(3) 自本决议通过之日起,所有成员国向朝鲜公民发放的工作签证不得超过当前已有数量。(4) 禁止成员国与朝鲜实体或个人开设新的合资企业或合作实体,或通过追加投资扩大现有的合资企业。^② 2. 2375 号决议。9 月 11 日,安理会通过了 2375 号决议以惩罚朝鲜 2017 年 9 月 3 日的核试验。主要内容有:(1) 禁止成员国以任何方式向朝鲜供应任何冷凝液和液化天然气。(2) 2017 年最后三个月里,朝鲜进口成品油的上限为 50 万桶;2018 年成品油的进口上限为 200 万桶。(3) 禁止朝鲜

① 阮建平:《国际经济制裁:演化、效率及新特点》,载《现代国际关系》,2004 年第 4 期,第 30 页。

② Resolution 2371 (2017) Adopted by the Security Council at Its 8019th Meeting, on 5 August 2017, available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371%20\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371%20(2017)).

出口纺织品。(4)禁止成员国向朝鲜公民发放工作许可证。(5)成员国在120天内关闭与朝鲜的合资企业或合作实体。^①2017年11月29日,朝鲜成功试射“火星-15”,鉴于事态严重,美方要求中国切断对朝鲜的石油供应并中止与朝鲜的所有贸易。^②经过协商,各方达成妥协形成了2397号决议。这份决议规定:(1)朝鲜每年成品油进口数量从200万桶削减至50万桶,原油进口上限为每年400万桶。(2)禁止朝鲜出口粮食和农产品、机械产品、电气设备、菱镁矿和氧化镁泥料及石料。(3)禁止成员国向朝鲜出口工业机械、运输车辆和钢、铁、金属。(4)成员国在两年内遣返本国的朝鲜劳工。(5)成员国加强对违反安理会决议的船只的检查、扣押和查封,禁止任何个人和实体给上述船只提供保险和船级服务。^③从2371号到2375号再到2397号决议,联合国不断强化了对朝的制裁力度和范围。尽管此类制裁由联合国主导,但历次制裁从会议的召开到提案的提出再到决议的形成无一不是美国强力推动的结果。因此,这些决议既是国际磋商的结果,更是美国意志的体现。

美国主导的对朝经济制裁对象包括朝鲜的实体和个人,理由是他们违反联合国相关决议。被制裁对象在美国的资产将被冻结,且任何美国公民不得与之发生贸易往来。具体为:第一,美国财政部的对朝制裁。2017年3月31日,美国财政部宣布对朝鲜白头山公司(Paeksol)制裁,同时被制裁的有朝鲜数家银行、贸易公司和船务公司在海外办事处的高级职员或代表,共计11人。^④2017年6月1日,美国财政部决定制裁朝鲜计算机中心等6家实体,以及阿迪斯公司(Ardis-Bearings LLC)驻莫斯科代表等三名个人。^⑤2017年9月26日,美国财政部又宣布制裁朝鲜农业开发银行等八家银行及其26位朝鲜公民,这些个人均是被制裁银行在中国和俄罗斯等办事处的代表。^⑥2017年10月26日,美财政部又宣布制裁朝鲜人民军安全局、对外建设局

① Resolution 2375 (2017) Adopted by the Security Council at Its 8042nd Meeting, on 11 September 2017, available at: [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375\(2017\)&referer=/zh/&Lang=E](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375(2017)&referer=/zh/&Lang=E).

② Carol Morello and Simon Denyer, "U. S. Calls on All Nations to Completely Sever Ties with North Korea," *The Washington Post*, November 29, 2017.

③ Resolution 2397 (2017) Adopted by the Security Council at Its 8151st Meeting, on 22 December 2017, available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397(2017)).

④ "Treasury Sanctions Agents Linked to North Korea's Weapons of Mass Destruction Proliferation and Financial Networks," March 31, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0039.aspx>.

⑤ "Treasury Sanctions Suppliers of North Korea's Nuclear and Weapons Proliferation Programs," June 1, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0099.aspx>.

⑥ "Treasury Sanctions Banks and Representatives Linked to North Korean Financial Networks," September 26, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0165.aspx>.

及海外建筑公司,被制裁的个人有人民军安全局正副局长和朝鲜驻越南大使等。^①2017年11月21日,又宣布制裁朝鲜的海事局、海陆交通部及德邦船务公司等。^②第二,《通过制裁应对敌国法案》(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, H. R. 3364)。2017年7月25日,美国众议院通过了该法案。其中的涉朝法案分两个部分,第一部分规定下述个人或实体将受到制裁:(1)从朝鲜购买一定数量的黄金、钛矿、钒矿、铜、银、镍和稀土矿。(2)销售或转卖给朝鲜一定数量的火箭和航空燃料。(3)为朝鲜的轮船和飞机提供燃料和补给。(4)为朝鲜政府的船只提供保险和注册服务。(5)为朝鲜的金融机构保留代理账户。此外,该法案还规定美国金融机构必须确保其为国外金融机构所开立、保留、监管和管理的代理户头不得向前述法案所规定的个人、外国政府和金融机构间接提供金融服务。第二部分规定:禁止朝鲜任何劳改产品进入美国;那些接受朝鲜海外劳工的单位和个人将受到制裁;国务院必须在90天内向国会相关机构提交报告以确定朝鲜是否符合认定为“支持恐怖主义的国家”的标准。^③第三,总统行政命令(E. O. 13810)。2017年9月20日,特朗普颁布此行政命令,规定:(1)冻结那些与朝鲜有关联的人员在美国的财产和财产性收益。包括六类人:在朝鲜经营建筑、能源、金融服务、渔业、信息技术、制造业、采矿、纺织业和运输业者;在朝鲜拥有、控制和运营港口的人;与朝鲜从事过较大金额的进出口贸易的人;从事过为朝鲜政府或朝鲜劳动党创收的商业活动的人;为被此命令冻结资产者提供任何帮助的人。(2)任何造访过朝鲜的飞机或船只(包括与朝鲜船只从事过转运服务的)在180天之内不得入境美国。(3)冻结被财政部认定的在美国境内任何与朝鲜有关的资金,禁止任何美国公民为此类资金的转移提供任何帮助和便利。(4)授权财政部制裁任何为那些被冻结财产的人从事或协助其转移资金或为那些与朝鲜贸易有关联的贸易提供资金转移服务的外国金融机构。^④对此,美国财政部长史蒂文·姆努钦(Steven Mnuchin)警告:“外国金融机构现在得注意了,摆在你们

① “Treasury Sanctions Additional North Korean Officials and Entities in Response to the Regime's Serious Human Rights Abuses and Censorship Activities,” October 26, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0191.aspx>.

② “Treasury Sanctions Trading, Labor, and Shipping Companies and Vessels to Further Isolate North Korea,” November 21, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0220.aspx>.

③ Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Public Law 115 ~ 144, Aug. 2, 2017, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>, H. R. 3364 – Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

④ Executive Order 13810 of September 20, 2017, Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea available at: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13810.pdf>, *Federal Register*, Vol. 82, No.184, Monday, September 25, 2017.

面前的是要么和美国做生意,要么和朝鲜做生意,但不能脚踏两只船。”^①(5)“次级制裁”。这是经济制裁的发起方(国)在对目标方(国)进行制裁时,针对第三方(国)的公司或个人进行的旨在阻止其与目标方商业往来的制裁活动。^②对此,姆努钦毫不隐讳地指出:“我们不能容忍任何实体和个人,只要他们协助朝鲜创收使其得以开发大规模杀伤性武器并导致地区动荡,不管其来自中国、俄罗斯还是其他任何地方,他们都将受到制裁。”^③2017年3月24日,美国宣布对中国11家企业和三位个人实施制裁。^④2017年8月22日,美国又制裁10家外国企业与六名个人,包括六家中国企业和两位中国公民。^⑤在过去一年多时间里,美国对37个第三国实体和近20位个人进行了“长臂管辖”。^⑥

美国盟国主导的对朝经济制裁主要是禁止与朝鲜的贸易、投资和服务。2017年2月27日,欧盟决定限制与朝鲜的煤炭、铁和铁矿石交易,停止进口其铜、镍、银、锌等。4月6日,欧盟宣布对朝鲜的投资禁令扩大到军火、冶金、金属加工、航空航天等领域,禁止在化工、采矿、炼油、计算器等领域为朝鲜个人或实体提供服务。针对2017年7月份朝鲜的导弹试射,2017年8月10日,欧盟决定将九名朝鲜公民和四个实体纳入“黑名单”。针对2017年9月3日朝鲜的核试验,2017年10月11日,欧盟决定完全禁止其企业对朝投资,全面停止对朝石油出口,将朝鲜在欧劳工的汇款额度由此前的每人每年1.5万欧元降至5000欧元,停止向朝鲜发放新的工作签证并且不再续签朝鲜在欧劳工的工作许可。^⑦在亚洲,由于此前韩国完全终止了对朝贸易,因此主要是日本出台了对朝单独制裁措施。2017年4月7日,日本宣布将2017年4月13日到期的对朝鲜单边制裁延长两年,主要是全面禁止与朝鲜的贸易,禁止任何朝鲜船只进港。

第二,美国对朝实施政治制裁。主要是针对朝鲜政权的政治行为的渲染和惩戒。

(1) 渲染朝鲜是全球威胁,使其在政治上进一步孤立。在美国的推动下,国际原子能

① Remarks by Secretary Mnuchin on President Trump's Executive Order on North Korea, September, 21, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0162.aspx>.

② 王淑敏:《国际投资中的次级制裁问题研究:以乌克兰危机引发的对俄制裁为切入点》,载《法商研究》,2015年第1期,第165页。

③ “Treasury Targets Chinese and Russian Entities and Individuals Supporting the North Korean Regime,” August 22, 2017, available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0148.aspx>.

④ “Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act Sanctions,” March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269084.htm>.

⑤ “Treasury Targets Chinese and Russian Entities and Individuals Supporting the North Korean Regime,” August 22, 2017.

⑥ Testimony of Assistant Secretary Marshall S. Billingslea Before House Foreign Affairs Committee on Threat Posed by North Korea, September 12, 2017.

⑦ “EU Tightens Sanctions against N. Korea in Line with UN Resolutions,” *Yonhap News*, October 11, 2017.

机构也将朝鲜明确定位为世界和平的威胁。^①(2)将朝鲜重新归入“支持恐怖主义的国家”的黑名单。2017年11月20日,特朗普总统宣布了这一决定。白宫表示,“这一认定旨在继续对朝鲜施加压力,使(朝鲜)明白在回到谈判桌之前,形势将会越来越糟。”^②

第三,美国对朝实施外交制裁。主要是通过说服、施压等方式使朝鲜邦交国降低或终止与朝鲜的外交关系。由于地缘优势,东盟成员国在朝鲜的对外贸易和国际生存空间的拓展方面有着重要意义。2017年4月28日,蒂勒森在联合国安理会呼吁各国断绝或降低与朝鲜的外交关系。^③2017年5月4日,蒂勒森在会见东盟国家外长时,“要求其他国家,包括我们的合作伙伴东盟成员国,尽力切断朝鲜在这个地区的收入来源,将与朝鲜的外交关系降格使之无法通过外交渠道为核试验和导弹项目获取好处。”^④2017年8月16日,彭斯访问智利,他强烈敦促智利、巴西、墨西哥和秘鲁断绝与朝鲜所有外交和商业关系。^⑤2017年11月8日,特朗普在韩国国会发表演讲,“我们呼吁每一个国家,包括中国和俄罗斯全面执行联合国安理会决议,降低与这个政权的外交关系,并切断与其所有的贸易和技术联系。”^⑥

在美国的强力推动下,朝鲜的外交空间被压缩,创收渠道被切断。2017年3月下旬,多个国家开始驱逐朝鲜外交官,东欧国家明文禁止朝鲜使馆出租房屋的盈利行为。是年5月中旬,德国关闭了朝鲜经营的“柏林城市旅馆”。^⑦同年9月7日至10月25日,先后有墨西哥、秘鲁、科威特、西班牙、意大利和缅甸等国驱逐朝鲜大使。2017年至今,有23个国家驱逐朝鲜大使,或严格限制朝鲜外交人员的数量与活动范

① 朱锋:《朝核问题走向“临界点”》,载《财经杂志》,2017年11月9日。

② David Nakamura, “Trump Puts North Korea Back on State Sponsors of Terrorism List to Escalate Pressure over Nuclear Weapons,” *The Washington Post*, November 20, 2017, available at: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/11/20/trump-puts-north-korea-back-on-state-sponsors-of-terrorism-list-to-escalate-pressure-over-nuclear-weapons/?>

③ Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on D. P. R. K., April 27, 2017, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270544.htm>.

④ 《蒂勒森促亚细安全力落实制裁朝鲜》,联合早报网2017年5月6日,参见网页:<http://www.zaobao.com/znews/international/story20170506-756881>。

⑤ Remarks by the Vice President and President Bachelet of Chile in a Joint Press Conference, August 16, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-president-bachelet-chile-joint-press-conference/>.

⑥ Remarks by President Trump to the National Assembly of the Republic of Korea, November 7, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/07/remarks-president-trump-national-assembly-republic-korea-seoul-republic>.

⑦ “North Korea’s Berlin Hostel Targeted by German Sanctions,” BBC News, May 11, 2017, available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-39882199>.

围,或大规模收紧对朝的签证发放。^①

(二)军事威慑

军事威慑包括三个部分:高密度、高强度有针对性的联合军演;在亚太地区部署更多的战略资产;提高日韩等国的军力以平衡朝鲜核力量。主要目的是对朝鲜形成巨大的军事压力,并提升实际作战能力。

其中一部分是美韩高密度举行针对朝鲜的联合军演,包括长期形成的例行演习和专项演习。每年例行军演的代号为“鵠鹰”(Foal Eagle)、“关键决断”(Key Resolve)、“乙支自由卫士”(Ulchi Freedom Guardian)和“警戒王牌”(Vigilant ACE)。2017年3月的“鵠鹰”。此次军演中,美国派出1万兵力,韩国则派出29万兵力,美国的“卡尔·文森”号(USS Carl Vinson, CVN-70)核动力航母、战略轰炸机,以及F-35B战斗机等悉数参演。该演习内容繁多,以韩军为例,陆军主要实施诸兵种联合训练,海军实施配合美军航母演练,空军则实施联合大规模空战演习,其目的是在半岛爆发全面战争的情况下,美军如何快速抵达,韩美军队如何协作反击。例如,2017年8月21日至31日展开的“乙支自由卫士”军演。五万余名韩军和1.75万余名美军兵力参与其中。演习内容有“先发制人打击朝鲜核武与导弹设施”,以及导弹拦截,重点演练以朝鲜领导人为目标的“斩首行动”。2017年12月4日至8日的“警戒王牌”。此次演习,韩美共出动230多架战机,上万兵力,规模创历史新高。演习中,美军共出动六架F-22、6架F-35A、12架F-35B,共计24架第五代战机,这是美军首次出动第五代战机参与的空中演习。值得关注的是六架F-22“猛禽”战机同时参与演习实属首例,这种“双机”出动是实战的阵势。

另一部分是针对朝鲜做出的回应或为军事打击朝鲜做出的专项演习。2017年5月1日,两架B-1B轰炸机飞抵半岛与韩国空军及“卡尔·文森”号航母战斗群进行联演。2017年5月29日,从关岛起飞的B-1B编队飞抵朝军事分界线附近的江陵海域上空与搭载在“卡尔·文森”号航母上的轰炸机进行联合演习。10月16日~20日,韩美两国海军在朝鲜半岛东西部海域同时举行高强度联合演习。除了美韩军演外,美国与日本也进行了相关的演习,美日韩三方也进行了适度配合。

再就是持续提升在亚太地区的军事力量,包括空中和海上力量。2017年2月2日,美国在驻日岩国空军基地部署五架E-2D新型预警机,这是美国首次把这种新型预警机部署到亚太地区。2017年3月1日,美国在驻韩群山基地部署12架最先进的“灰鹰”无人机以提升针对朝的情报、监视与侦察能力。2017年10月至11月,美国在嘉手纳空军基地(Kadena Air Force Base)完成部署了12架F-35A,同时,在岩国

^① 朱锋:《朝核问题走向“临界点”》,2017年11月9日。

基地完成了16架F-35B的部署任务。这些空中战术打击力量与F-22、B-52和B-1B等战略打击力量融合共同构筑了美国在西太平洋地区的空中力量体系。^① 强化海上力量的具体表现在美国核航母和核潜艇双双集结朝鲜半岛。2017年,除了按常规部署在日本的“里根”号(USS Ronald Reagan CVN-76)(或“卡尔·文森”号)以外,美国在西太平洋地区还派出了“罗斯福”号(USS Theodore Roosevelt, CVN-71)和“尼米兹”号(USS Nimitz, CVN-68),三艘航母战斗群同时部署在该地实属罕见。^② 同时,俄亥俄级“密歇根”号(Michigan, SSGN-727)和洛杉矶级“夏延”号(Cheyenne, SSN-773)等核潜艇进驻韩国大大提升了对朝鲜的打击和威慑力。^③

另外,美国也帮助盟国提升军力。对韩国,美国首先解除了对其出口导弹的重量限制,^④然后美国按计划向韩国交付了先进战机。2018年3月28日,首架F-35交付韩国。^⑤ 对日本,根据2011年的美日协议,2016年11月28日,美国将第一架F35A交付给日本,2017年6月5日,日本组装的第一架F35A正式下线。

从实施过程来看,美国对朝“极限施压”政策的内容在具体和完善,内涵在深化。内容在具体是指政策由构想变成了现实。其完善指制裁囊括了经济、政治和外交,特别是经济制裁除了贸易和金融制裁以外还增加了石油禁运;而军事施压则是攻防体系的完善和提升。由此推定,在朝核问题上,特朗普政府的主要意图是通过制造困难、形成压力以一种省力、廉价且一劳永逸的方式解决问题。特朗普的这一政策有着自身的政治、经济和安全战略考量,同时,这也是美国政治生态环境、国际格局和朝鲜现实相互碰撞的产物。

三 特朗普政府对朝“极限施压”政策的特点

理论上,美国外交精英视现实主义为主臬。特朗普也提出了“基于原则的现实主义”的外交战略,他本人笃信“以实力保和平”(Preserve peace through strength)。实

① Lee Chi-dong, “U. S. Sends B-1Bs, F-35s to Korea as Warning Against Pyongyang,” *Yonhap News*, August 31, 2017.

② U. S. Carl Vinson to Arrive in S. Korea in Mid-March for Joint Drills, *Yonhap News*, March 3, 2017, available at: <http://english.yonhapnews.co.kr/search1/2603000000.html?cid=AEN20170303005851315>.

③ U. S. to Flaunt Military Heft Amid N. K. Tensions, *Yonhap News*, October 15, 2017, available at: <http://english.yonhapnews.co.kr/search1/2603000000.html?cid=AEN20171015002100315>.

④ Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea in Joint Press Conference, November 7, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic-korea-joint-press-conference-seoul-republic-korea/>.

⑤ Lee Chi-dong, “S. Korea’s First F-35 Jet Unveiled Amid N. Korea’s Peace Offensive,” *Yonhap News*, March 29, 2018.

践中,美国的外交政策设计基于五大变量:国际环境、国内社会环境、政府结构、决策者的地位,以及决策精英的个性特征。^①现实中,冷战后的国际格局走向了“一超多强”,美国成为世界唯一霸主。同时,“极限施压”本身主要是通过国际合作来制裁朝鲜。可见,特朗普政府对朝“极限施压”是基于美国的自身实力、国际格局,以及朝鲜的政治生态环境的研判,当然其形成与特朗普的个性也不无关联。

(一)在特朗普政府看来,美国有实力构筑制裁朝鲜的国际统一战线

第一,特朗普政府相信美国强大的综合实力,这是美国制裁其他国家的基础。制裁是一国或多国对特定的国际行为体在经济资源和外交空间的限制。作为一种强制战略,制裁成功取决于发起国的综合实力。美国是当今世界唯一的超级大国,其经济、军事、科技等硬实力无可匹敌,其意识形态、政治制度和文化等体现出来的软实力亦独占鳌头。特别是,美国拥有和操纵着国际金融系统、控制着所有硬通货,有能力通过其金融霸权阻断他国的国际支付体系。^②另外,美国具有发达的情报体系,任何国家的资金转移与支付很难逃过其监视。

第二,特朗普政府认为美国有能力促使中俄以外的其他国家朝制裁。一般来说,制裁的成功取决于目标国的对外经济依赖:要么依赖于制裁发起国,要么依赖于第三方,二者必居其一。^③然而,朝鲜在经济上并不依赖美国,这意味着美国能否掌控朝鲜经济上所依赖的第三方是制裁成功的关键。在美国的战略棋盘,根据关系的亲疏其合作国大体可分为以下几个层次。一是受朝核直接威胁的国家如日本、韩国,出于安全考虑,两国唯美国马首是瞻。然而,由于朝鲜对其依赖微乎其微,他们在制裁中的作用并不明显;二是美国的其他盟友,主要是北约成员国。由于安全上对美国的依赖,以及持有共同的价值观,这些国家亦紧跟美国。朝鲜对其中有些国家具有一定的经济依赖,如德国、西班牙和意大利,以及某些东欧国家。他们的制裁将给朝鲜造成一定的经济痛苦;三是美国在亚洲的准盟友,主要是东盟成员国和印度等。他们会与美国合作,但会保持一定的距离。这些国家是朝鲜主要的邦交国,与朝鲜有着较为密切的经济关系,他们的制裁将大大缩小朝鲜的国际空间。第四是那些遥远的朝鲜邦交国,他们与朝鲜有外交关系,但经济交往甚少,这些国家包括墨西哥、秘鲁、科威特等。为了自身的利益,他们随时可以丢弃朝鲜与美国合作。上述国家固然是美国构建对朝统一战线的成员,但他们仅仅是外围力量,而真正的核心是中国和俄

① Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley, Jr., James M. Scott, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (Peking University Press, 2004), p. 15.

② [美]塞缪尔·亨廷顿著:《文明的冲突与世界秩序的重建》(周琪等译),北京·新华出版社2001年版,第75页。

③ 阮建平:《际经济制裁:演化、效率及新特点》,第30页。

罗斯。

第三,特朗普政府认为美国有能力促使中国配合美国对朝制裁。在美国看来,中国是制裁朝鲜的关键,因为朝鲜在经济上对中国高度依赖,体现在贸易和能源供应上。在贸易方面,2014年,朝鲜对中国出口28.4亿美元,从中国进口40.2亿美元。中朝贸易占朝鲜外贸的90%以上。^①2014年朝鲜经济对中国的依存度达到90.19%,2015年上升至91.3%。^②在能源方面,中国供应了朝鲜90%以上的能源。有鉴于此,美国的政界和学界几乎一致认为“他们(中国)对朝鲜的控制是整体的绝对的且是事实的。”^③鉴于这一认知,特朗普本人甚至说“中国只要一个电话就能解决这个问题(指朝核问题)。”^④在朝核问题上,中美都认为应当维护全球核不扩散体制和地区安全秩序,朝鲜半岛必须无核化。但是,中国与美国的认知并非完全一致。其分歧主要是:在解决问题的手段上,中国主张通过对话以和平的方式解决,而美国主张“所有选项都摆在桌子上”;中国主张不以朝鲜政权更迭为目标,而美国口头认可但行动上恰恰相反(主张对朝石油禁运就是例证);中国主张制裁不能造成人道主义灾难,但美国片面追求制裁效果,对朝鲜民众的生活刻意回避。这就意味着中国不可能完全按照美国的意志行事。为了促使中国与之最大限度地合作,美国有意利用其“权力”施压中国,主要方式是“挂钩”。正如特朗普所说:“包括一个中国政策,任何事都有待协商。”^⑤特朗普乃商人出身,他认为通过谈判和利益交换有助于准确界定美国的国家利益,应对外部威胁。^⑥而谈判的理念会衍生出一种外交政策,即挂钩政策(Linkage Policy),因为谈判必然要求进行利益交换,利益交换需要议题挂钩。就目前的态势来看,特朗普已经将经贸议题与安全议题挂钩,他也有意将不同安全议题挂钩,这成为特朗普主义的支柱之一。^⑦为了促使中国对朝强硬,美国将“贸易问题”“汇率问题”“南海问题”以至于“台湾问题”杠杆化以迫使中国就范。

第四,特朗普认为美国有能力促使俄罗斯与之合作。目前,俄罗斯并非制裁朝鲜的关键角色,因为俄罗斯仅供应朝鲜5%的能源,其对朝贸易占朝鲜外贸总量的比重

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》(社会科学版),2017年第5期,第26页。

② 李圣华、朴银哲:《国际制裁对朝鲜经济的影响分析》,第25页。

③ 特朗普2013年3~4月、2016年2月的推特,推特账号:<https://twitter.com/realDonaldTrump>。

④ 特朗普2016年3月的推特,推特账号:<https://twitter.com/realDonaldTrump>。

⑤ Jon Emont, "Taiwan and the Trumpian Uncertainty Principle," *The Atlantic*, February 20, 2017.

⑥ 左希迎:《特朗普政府亚太安全战略的调整》,载《世界经济与政治》,2017年第5期,第43页。

⑦ Colin Kahl and Hal Brands, "Trump's Grand Strategic Train Wreck," *Foreign Policy*, January 31, 2017, available at: <https://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck>.

亦在5%以下。^①然而,这种角色并非一成不变。如2002年俄罗斯出口到朝鲜的石油为9.8万吨,但是2004年这一数字飙升到41.3万吨,2005年又升至54.3万吨。^②这说明:由于能源和地缘优势,俄罗斯有能力填补中国所留下的空白,从而成为美国“极限施压”系统的“减压阀”以至于“放气阀”。2017年5月16日,黑莉对媒体说,“我们与中国进行了很好的合作……我们看到中国加强了对朝制裁。而某些国家正在填补(中国留下的)空白。”^③黑莉在此实际上是不点名警告俄罗斯。在朝核问题上,俄罗斯与美国合作的程度首先受制于俄朝关系。冷战后,俄朝关系经历了疏远到修复的历程。在安全战略上,尽管俄罗斯终止了《苏朝友好合作互助条约》,但是俄罗斯依然是朝鲜隐性的盟友。只不过,在对朝关系中,俄罗斯采取了一种非常现实的策略。宏观上,鉴于朝鲜在俄罗斯经济发展中无足轻重的地位,俄罗斯把朝鲜当作实施地区和全球战略的资产来看待。具体在朝核问题上,俄罗斯的主要利益是通过成为解决朝核问题不可或缺的成员取得与西方博弈的筹码。^④所以,在制裁朝鲜方面,俄罗斯的表现也取决于俄美关系的发展。从特朗普执政一年多的美俄关系来看,俄罗斯同样有违背美国意图的倾向。特别是,2017年底至2018年初,美国相继出台《国家安全战略报告》、《国防战略报告》,以及《2018年国情咨文》,指责俄罗斯为“侵蚀美国安全与繁荣的修正主义大国”,是美国的“竞争者”(competitor)以至于“对手”(rival)。2018年初,特朗普更明确指责俄罗斯破坏对朝制裁。虽然特朗普对普京怀有好感他也有意改善美俄关系,但是受到“通俄门事件”的影响,以及美国国内强大的反俄势力的掣肘,他的努力至今收效甚微。可是,在这种复杂的背景下,美国依然有能力促使俄罗斯与之合作,其中的根本原因当然是俄美关系远远超越俄朝关系。何况,在叙利亚问题、克里米亚问题和制裁等问题上,美国对俄罗斯依然保留强有力的杠杆,这些是美国迫使俄罗斯在朝核等问题上与之合作的筹码。

(二)在特朗普看来,朝鲜脆弱的经济难以抵御美国制裁

美国是现行国际核不扩散体制的主要制定者、执行者和监督者。在反核扩散过程中,美国使用最多的手段就是制裁。在朝核问题上,制裁更不是新鲜手段。只是在制裁的力度和范围等方面其超越了前面历届政府。这一改变建立在特朗普政府对朝鲜现实的研判基础上。

① U. S. Department of State Diplomacy in Action, Remarks With Foreign Minister Yun Byung-se Before Their Meeting, Remarks Rex W. Tillerson Secretary of State, March 17, 2017.

② 韩献栋:《俄朝关系的现状和前景》,载《韩国研究论丛》,2009年第21辑,第135页。

③ “Remarks at a Joint Press Availability Before UN Security Council Consultations on DPRK,” by Ambassador Nikki Haley, May 16, 2017, available at: <https://kr.usembassy.gov/051617-remarks-joint-press-availability-unsc-consultations-dprk/>.

④ 韩献栋:《俄朝关系的现状和前景》,第138页。

第一,在特朗普看来,朝鲜经济发展欠佳、财力有限。核导项目是资金的吸纳器,没有充足的资金保障,便难以为继。然而,从国内经济发展和国际创收来看,朝鲜的财力无法支撑该计划。由于缺乏一定的依存度,美国可能无法直接破坏朝鲜的经济发展,但是,通过制裁可以切断其国外的资金来源,并由此间接打击其经济。基于这一逻辑,美国禁止朝鲜出口产品,并摧毁其海运体系,阻断其金融联系,限制其劳工出口。

事实上,从20世纪80年代中期以来,朝鲜经济出现下滑。金正恩执政后,经济有所好转,但低迷的状况并未根本改变。2012年~2015年其国内生产总值的增长率分别是0.8%,1.3%,1.1%和1.0%,^①2015年朝鲜的国内生产总值仅为268亿美元,^②而同期韩国为1.38万亿美元。^③在财政收支方面,朝鲜20世纪90年代就有不少外债,世界银行等金融机构早将其列入“丧失外债偿还能力的国家”的名单。^④后来,其财政收入有所增加,但增长乏力的经济无法从根本上改善收支状况。据统计,2012年至2016年,朝鲜的财政收入年增长在10%~6%,但总体上呈下行态势,且基本处于入不敷出状态。^⑤从常识来看,在财政收入状况不理想的情况下,国内建设的众多项目必将受阻,必须长期大量投入的核导项目自不待言。

朝鲜奉行集中经济体制,在某种意义上,外汇收入是其财政收入组成部分。同时,由于核导项目所用的电子元器件、机械产品和运输工具都必须进口,进口就必须以硬通货来支付。这意味着朝鲜的出口状况将直接影响到该项目的进程。

出口贸易有三个核心构件:商品、物流和资金。其中商品是核心,尤其是有形商品,是朝鲜创汇的主体。在美国的推动下,国际社会逐步收紧了朝鲜的商品出口范围。以往朝鲜出口是军品和民品兼顾,但自2009年6月以来这种情况得以改变,因为联合国1874号决议全面禁止朝鲜出口军火。此后,朝鲜出口产品仅剩煤炭、金属矿、海产品、纺织品等民品。以2014年为例,朝鲜的煤炭等矿产品出口占其总出口量的50%,纺织品占25%,钢铁和金属占7%,海产品占4.6%。^⑥其中煤炭年创汇达10亿美元。^⑦可是,伴随着联合国相关制裁决议的出台,这些主要的出口产品也被逐一

① 林今淑、金美花:《评估安理会制裁对朝鲜经济的影响》,载《现代国际关系》,2016年第5期,第17页。

② Kim Hwa Yong, “GDP of North Korea in 2015,” *Press Release of the Bank of Korea*, July 22, 2016, p.6.

③ 数据由韩国银行2016年3月25日公布。

④ 任明:《金正恩执政后的朝鲜经济:现状、困境、趋向》,载《东疆学刊》,2017年第1期,第64页。

⑤ 资料来源:《劳动新闻》和朝中社,详情参见 Ruediger Frank, “Economic Sanctions and the Nuclear Issue: Lessons from North Korean Trade,” available at: <https://www.38north.org/2017/09/rfrank091817/>。

⑥ 林今淑、金美花:《评估安理会制裁对朝鲜经济的影响》,第19页。

⑦ Testimony of Assistant Secretary Marshall S. Billingslea Before House Foreign Affairs Committee on Threat Posed by North Korea, September 12, 2017.

禁止。2017年8月的2371号决议则完全禁止朝鲜出口煤炭、铁和铅,以及海产品;9月的2375号决议规定禁止朝鲜出口纺织品。至此,朝鲜90%的商品出口被禁止。

在物流方面,海运是朝鲜对外贸易的主要运输方式,也是其进口能源等战略物资的物流手段。所以,打击朝鲜海运体系、切断其与世界其他船务公司的联系是摧毁其国际贸易体系的重要环节。正因如此,自2016年年以来,美国财政部先后制裁了朝鲜的海事局、海陆交通部、德邦船务公司、火星船务公司及其旗下的船,禁止任何安理会成员国不得为其提供服务。

资金汇付是朝鲜对外贸易的第三个环节,是国际间经济利益的实现环节。鉴于买卖双方空间距离遥远,采用付现的方式并不现实,而现代金融手段高效、快捷、安全。因此,切断朝鲜与国际金融体系之间的联系是美国摧毁朝鲜外贸体系的又一重要环节。正如美国助理财政马歇尔·S. 比尔林塞利(Marshall S. Billingslea)所说,“我们正积极工作以切断金正恩通过国际金融体系来筹措和转移资金的能力。”^①

除了有形商品,海外劳工也是朝鲜的创汇来源。据统计,朝鲜派驻海外的劳工大约有15万人,他们收入的80%汇回国内。另据估计,朝鲜的海外劳工每年为朝鲜创汇五亿美元,^②其中,海外餐饮创汇高达2.5亿美元。^③在美国的推动下,联合国成员国对朝鲜海外劳工不断收紧。2017年9月的2375号决议规定,安理会成员国对朝鲜劳工的工作许可证签发的数量予以冻结;12月的2397号决议规定安理会成员国必须在两年内把本国赚取外汇的朝鲜劳工驱逐出境。

第二,在美国看来,朝鲜能源短缺,对外高度依赖,切断其能源供应可以削弱其能力。能源是国家经济发展、社会稳定和国家安全的重要战略物资,主要包括煤炭、石油、天然气等初级能源和电力、热力和成品油等二级能源。其中石油不有不可替代的意义,因为石油是成品油的原料,而成品油是生产其他能源的基础能源,是人们正常生活的基本物质条件,是生产正常运行的基本动力,是朝鲜社会正常运转的基本能源要素。然而,从资源禀赋来看,朝鲜具有丰富的煤炭资源,但尚没有已探明的石油和天然气储藏,而且其石油加工能力低下。因此,总体上,不管是原油供应还是成品油的供给,朝鲜都是严重不足且依赖外援。冷战期间,苏联供应了朝鲜80%的石油,如1990年,朝鲜从苏联进口了1847万桶。^④苏联解体后,由于外汇紧缺和价格问题,中国成为朝鲜的主要供应者,大部分年份为唯一的供应者。中国向朝鲜提供的石油每

① Testimony of Assistant Secretary Marshall S. Billingslea Before House Foreign Affairs Committee on Threat Posed by North Korea, September 12, 2017.

② Emma Burrows and Matthew Chance, “Russia’s Hidden World of North Korea Labor,” CNN, January 16, 2018.

③ [韩]李石基:《关于北韩外汇的来源》,载《北韩经济论丛》,2015年第8期,第19页。

④ 任明:《金正恩执政后的朝鲜经济:现状、困境、趋向》,第64页。

年30万~100万吨之间,占朝鲜进口原油总量的70%~100%。而且,中国也提供了朝鲜大部分成品油,尤其是朝鲜军队的燃料用油全部来自中国。^①朝鲜的能源供应状况并非秘密,美国对此也十分清楚。有鉴于此,自朝核问题发生以来,美国一直要求中国“断油”。出于人道主义灾难的考虑,在很长时间内,中国都拒绝了这一要求。不过,随着朝核问题的不断恶化,中国的态度在朝务实方向发展,这才有联合国安理会2375号和2397号决议的出台。从限定的数量看,如果统一按柴油来计算,50万桶的成品油相当于6.84万吨;^②其原油上限为400万桶,大致可以生产30万吨的成品油。^③如此数量的石油要维持2300万人口和百万军队无异于杯水车薪。

(三)从战略成本来看,和平方式能产生最大的边际效应

作为成功商人,特朗普自信、精明、逐利且个性夸张,逐利构成了他行为的核心动机。^④即“利益”是特朗普政治哲学的核心,“成本”与“收益”是其对外政策中权衡的两个基本因素。特朗普主张“美国优先”,即美国国家利益至上,但这里的国家利益被简化为经济利益。在外交策略上,特朗普精于成本-收益核算,^⑤过于强调“低成本、高收益”。正因如此,特朗普更倾向于通过谈判的方式来解决。正如他说的,“在执行一项基于美国利益的外交政策中,我们紧紧依靠外交。”^⑥朝核问题的解决无外乎武力和和平两种方式。使用武力意味着战争,而战争必然成本高昂。战争的成本是战争耗费的归集,人们通常可以计算的显性的直接成本是武器弹药和后勤给养。其实,对美国来说,人员伤亡才是最难以承受的成本。在美国的价值观里,生命乃上帝所赐,“生命至上”的理念深入骨髓,因此,任何美军士兵的伤亡都是对主流价值观的背离,更是对上帝的亵渎。就半岛而言,一旦战争爆发,韩国首尔经济圈将遭到朝鲜毁灭性的打击,届时,三万美军士兵和1000多万韩国国民极有可能成为战争的牺牲品。这是任何美国总统难以想象的灾难。除了显性成本,隐性成本同样不可忽视,如道义成本、盟国的背叛,以及国际格局的嬗变可能造成的负面影响等等。正是考虑到战争高昂的代价,马蒂斯说,“如果我们不能通过外交方式解决目前的问题,如果此事演变成战争,那么起码这是一场灾难性的战争。”“与朝鲜的军事冲突可

① 陈龙山:《朝鲜对中国的经济依存度分析》,载《东北亚论坛》,2008年第2期,第11页。

② 中国汽油的密度为0.739,1吨汽油等于8.51桶;柴油的密度为0.86,1吨柴油等于7.31桶。统一按柴油计算所得实际上就是成品的最大值。

③ 根据中石化的产出水平,1吨原油产出0.177吨汽油和0.383吨柴油。

④ 尹继武等:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第18页。

⑤ [美]唐纳德·特朗普、托尼·施瓦茨著:《特朗普自传:从商人到参选总统》(尹瑞珉译),北京·中国青年出版社,2016年版,第8页。

⑥ “American First Foreign Policy,” available at: <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

能会成为大多数人一生中最糟糕的冲突。”^①可是,如果通过制裁等和平的方式解决问题,那么其成本则截然不同。按美国惯用的方式,这无非是为核武器的去功能化,以及防止核技术和核材料流失提供技术支持和费用,或者是解除针对对象国的制裁,或者是保证其政权与国家安全,或进行经济补偿。如在伊朗核问题上,美国的代价仅仅是解除对伊朗的制裁。又如在乌克兰弃核问题上,美国为乌克兰仅提供了1.75亿美元的补偿和1.55亿美元的经济援助。^②与战争成本相比,这点开支显然是微不足道。战争与制裁的成本对照说明,“制裁能够在战争与漠然处之这两种可怕的选择之间提供一种非军事的替代办法”,^③从成本与收益的关系来看,制裁具有极高的性价比,这是特朗普政府对朝政策的经济学考量。

可见,特朗普政府的对朝“极限施压”政策是美国对朝鲜的政治、经济,以及外交分析和研判的结果。这项政策整合了美国国内的政治生态特征及国际格局的若干特征,体现了特朗普政府“美国优先”的原则,深深地打上了特朗普商人特质的烙印。然而,这一政策能否实现预期目标,这是人们关心的重点。这首先取决于政策本身的设计,当然也受制于美国和朝鲜的政治生态环境及国际格局。

四 美国对朝“极限施压”政策的困境

美国对朝“极限施压”产生了一定效果。为了缓解制裁带来的痛苦,朝鲜采取了若干应对措施。^④2018年始,朝鲜一反常态对文在寅的“阳光政策3.0”给予了积极回应。在金正恩和文在寅会见以及金正恩和特朗普会晤期间,朝鲜领导人金正恩更是做出了全面无核化的承诺。朝鲜态度的转变是诸多因素合力作用的结果。然而,在美国看来,这就是“极限施压”的效果。尽管如此,这一政策恐难以实现预期目标,因为其手段与目标之间存在冲突,美国的全球战略与地区战略之间存在难以调和的矛盾。

(一)“极限施压”恶化了朝鲜的安全环境,使其更加倚重核武器

① James Hohmann, “Missile Test Underscores the Failure of Trump’s Naive Approach to North Korea,” *The Washington Post*, July 5, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/daily-202/2017/07/05/daily-202-missile-test-underscores-the-failure-of-trump-s-naive-approach-to-north-korea/595bf674e9b69b7071abca58/?tid=pm_pop_b&utm_term=.289653799cb4.

② “Budapest Memorandum on Security Assurances, 1994,” available at: <http://www.cfr.org/arms-control/disarmament-and-nonproliferation/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484>.

③ [美]理查德·哈斯:《疯狂的制裁行为》,载《国外社会科学文摘》,1998年第8期,第3页。

④ David McKenzie, Ingrid Formanek & Estacio Valoi, “North Korea Is Dodging Sanctions with Fish and Front Firms in Mozambique,” CNN, February 3, 2018.

国家安全指国家处于没有危险的客观状态,具体说是既没有外部的威胁和侵害又没有内部的混乱和疾患的客观状态。^①这是国家生死攸关的利益,而核武器是维护该利益的终极手段。所以,考察一国对核武器的追求必须透视其安全状况。

由于历史原因,半岛国家有着天生的不安全感。同时,在“唯一领导体系”的构建过程中,朝鲜内部产生了新的不安全因素。这些因素与美国的军事威慑产生共振恶化了朝鲜的安全环境。就外部因素来说,如前所述,特朗普上台后,美国加大了对韩日的武装,提升了在西太平洋地区的军力,在半岛及周边海域的军演也从未间断,演习内容从对朝鲜包括核设施在内的军事要地的定点清除到对其领导人的“斩首行动”。与此同时,美国进一步完善了“5015 作战计划”,将朝鲜远程导弹阵地及核武器作为第一批打击目标。这一切都在威胁朝鲜的安全。对此,在常规力量无法抗衡的情况下,朝鲜只能进一步倚重核武器。

(二) 大国关系处理不当破坏了“极限施压”政策执行中的大国合作

基于传统关系和现实因素,中俄在解决朝核问题中占有重要地位。然而,在处理与这两个大国的关系上,特朗普政府的朝核政策在不断冲蚀大国合作框架。

首先,对中美和中俄等大国关系定位不当。双边关系的定位是处理国家关系的方向与前提。2017 年 12 月 18 日,白宫公布了特朗普任内首份《国家安全战略报告》(National Security Strategy of the United States of America)。《报告》谈到美国身处一个充满竞争的世界,主要是“中国和俄罗斯挑战美国的实力、影响和利益,企图侵蚀美国的安全和繁荣。”^②2018 年 1 月 19 日,美国出台《美国国防战略报告》。报告指出美国繁荣与安全面临的核心挑战是再一次出现的“修正主义大国所引发的长期战略竞争。”^③“美国当前国家安全的首要关切是国家间的战略竞争,而不是恐怖主义。”^④其中,中俄是美国主要的战略竞争对手。^⑤2018 年 2 月 2 日,美国国防部发布了新版《核态势评估》报告(Nuclear Posture Review 2018)。该报告指出:(1)俄罗斯保留了大量非战略性核武器,并于近期开始更新这些武器,以及其战略武器。同时,俄罗斯的军事战略和军力的运用更加依靠核武器的升级换代;(2)中国正在升级和扩充其核力量,在对常规军力升级的同时,中国正追求全新的核力量以实现特殊的国家安全目标。为了应对这些“潜在的对手”(potential adversaries),美国必须及时升级

① 刘跃进主编:《国家安全学》,北京·中国政法大学出版社,2004 年 5 月版,第 51 页。

② National Security Strategy of the United States of America, December 2017, pp. 2 ~ 3.

③ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” February 19, 2018, p. 2, available at: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

④ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” p. 1.

⑤ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” p. 2.

核武库以保持可靠的核威慑力。^①

其次,制造并利用杠杆向中国施压。在竞选中,特朗普提出了各种反传统的政策构想,如“修墙”“退群”、重谈自贸协定等。上任后,这些构想被特朗普逐步实施,其目的要重塑美国的内外战略格局,或将这些主张作为博弈和谈判筹码,寻求美国在其他领域要价的杠杆,^②其朝核政策就体现了“杠杆”特性。

针对美国的做法,俄罗斯除了言辞上的强烈回应以外,也采取了针锋相对的行动。特朗普为此多次明确指责俄罗斯破坏对朝制裁。可见,美国对朝“极限施压”政策存在不同层次的困境,“极限施压”政策难以实现预期目标。

结 语

美国对朝“极限施压”包括三个层次的内容:首先是通过制裁给朝鲜制造经济困境;其次是通过石油禁运阻碍国家的正常运行;再次通过军事威慑进行安全施压。美国对朝“极限施压”的目的是不断提升朝鲜的经济痛苦和精神压力以迫使其放弃核导计划。这是典型的“强制外交”。^③结合美朝之间的实力差距、国际社会对反核扩散的认同和朝鲜有限的国际空间,该政策无疑会给朝鲜造成极大困难。因此,这将抑制朝鲜的核导开发进程,但无法令朝鲜弃核。这里除了国际社会的本质特征和国家属性因素以外,“极限施压”政策本身的缺陷是主因。这些缺陷主要表现在以下几个方面:第一,全方位制裁与美方的“四不”承诺中的“不寻求朝鲜政权更迭”无法调和;第二,军事施压与和平解决问题的愿望背道而驰;第三,“美国优先”的对外战略与“极限施压”的“借力”策略相矛盾。目前,朝美就无核化问题陷入了僵持,考虑到问题的复杂性,问题的解决仍将是一个艰难、长期且充满变数的过程,但是,朝核问题和平解决希望犹存。

沈文辉:湖南工程学院外国语学院副教授、湘潭大学兼职教授

江佳唯:湘潭大学国际关系专业在读硕士研究生

(本文责任编辑:魏红霞)

① “2018 US Nuclear Posture Review (Final Report),” February 2018, p. 1, available at: <https://www.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>.

② 尹继武等:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,第18页。

③ 朱锋:《特朗普政府对朝鲜的强制外交》,第60~76页。