



抓住朝鲜半岛和平机会之窗
新动力和新机遇

作者: Caroline Kearney

编辑: Mary Anderson,Rachel Gasser

排版: Boonruang Song-ngam

出版: 和平与冲突研究中心（柬埔寨）、察哈尔学会（中国）

封面图片: 美国有线新闻网络

封底图片: Matthias Hangst / Getty Images

抓住朝鲜半岛和平机会之窗：
新动力和新机遇

和平与冲突研究中心

察哈尔学会

致 谢

和平与冲突研究中心（CPCS）对曾对本研究报告进行审核并提出了宝贵反馈意见的半岛问题研究专家们和学者们致以诚挚的感谢！

目 录

致谢	2
摘 要	5
概 述	7
朝鲜：应国内需求和国际上的威胁亟需发展经济.....	9
大韩民国：希望政府改革并与朝鲜和解	15
美国：“美国第一”的外交政策和总统对通过外交创造历史的渴望	19
建议：珍惜和平进程成果，防止崩溃	23
1.将人道主义援助与政治进程脱钩	23
2.无论朝美核谈判结局如何，都要消除障碍，支持朝韩关系发展	24
3.美国应采取下一步措施，与朝鲜采取建立信任措施，以加强和 维持谈判进程	24
结 论	27
朝、韩、美三国之间关键的外交事件列表：2017~2018年.....	28



图片：韩联社（韩国联合通讯社）

摘 要

2018年，朝鲜民主主义人民共和国（朝鲜）、大韩民国（韩国）和美利坚合众国（美国）实现了重要的和解。外交关系的改善得益于三国国内政治的发展的方式和恰当的时间节点，以及这三个国家的领导人能抓住机遇。这是一个千载难逢的机遇，必须立即推进，否则这个难得打开的机会窗口很可能在2019年年初就会关闭了。

朝鲜已采取具体措施表明其致力于与韩、美进行谈判，因此，目前美国有责任选择参与双边谈判进程并提供下一个让步。美国将需要对朝提供安全保障，并逐步解除联合国安理会的制裁，以便谈判向前发展。朝鲜需要继续采取相应措施，努力放弃其核计划和导弹计划，以满足美国的需求。

如果美国不明白它必须至少是一个近乎平等的身份参与谈判参与的话，那么僵局将会继续，韩国和朝鲜的民众和政府领导们将失去耐心，这一特殊的机会将被剥夺。然而，朝鲜半岛的和平关系价值太重要了，不能再等11年或更长的时间来进行下一次的外交窗口了。



照片：美联社 艾文·伍茨

概 述

2018年1月，朝鲜半岛冲突开始发生重大变化。朝鲜、韩国和美国之间的政治动态开始从相互挑衅转向外交接触与合作。尽管经历了不少曲折，该地区外交关系的整体改善在一年中不断持续，其中，在板门店和平壤举行的三次朝韩首脑会议和在新加坡举行的一次朝美首脑会议都突显了外交关系的改善。

目前的朝韩和朝美谈判是两个并列平行的机会窗口，这两个机遇并不是偶然的，不仅与过去几年中各国国内政治事件的发展有关，而且与这些机会能被各国领导人有效利用密不可分。如果没有这些事件的推动，机会不太可能出现；如果不是这些领导人在位，那么机会也将不会出现。

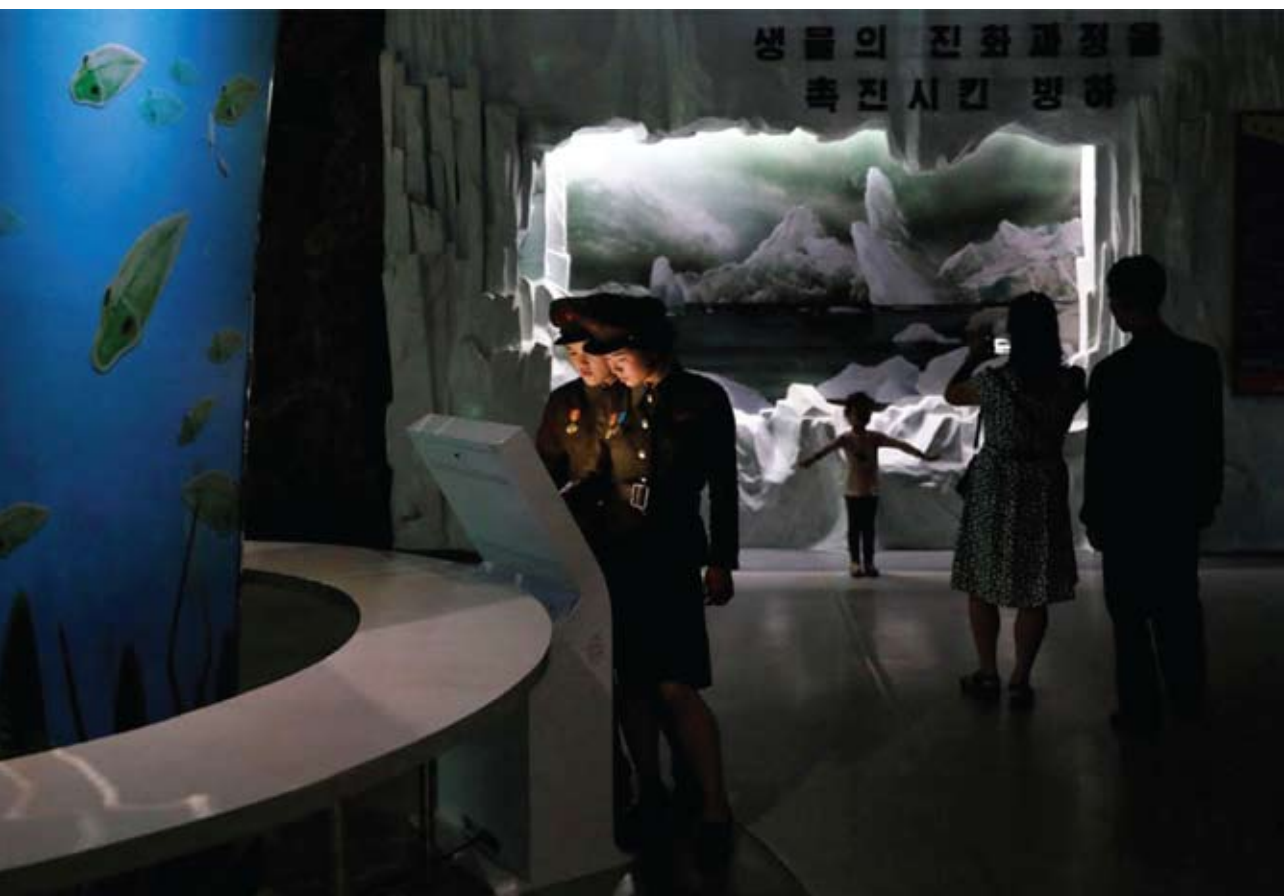
还必须承认，这一外交机会窗口的开放时期将有一个到期日，因此必须迅速而且始终如一地推动以取得进展。到目前为止的谈谈停停将使谈判进程艰难而缓慢。所以，保持坚持不懈和不屈不挠的努力是关键，因为国内民众和各国领导人的耐心可能很快就会消退。朝韩之间的外交进程一直在以相当快的速度向前推进，但其速度受到朝鲜和美国之间步履蹒跚的平行进程的限制。因为进一步或更快的朝韩关系发展将涉及金融制裁，而豁免或者取消联合国安理会的这些制裁又依赖于美国的批准。

如果谈判经常陷入僵局，而美国没有提供适当的安全保障并解除联合国安理会制裁，金正恩委员长可能会失去耐心，从而决定重新关注其国家的安全问题，届时他会将首要精力转移到推动国家核武器和导弹武器计划的进展上，而不是对美国单方面要求的无限容忍。如果朝鲜认为韩国没有做出足够的努力来推动朝美关系和调停朝美和平进程，这也可能导致朝鲜不再理会韩国。

在韩国，由于经济不景气，韩国总统文在寅的支持率已迅速下降，这将对其外交政策的执行产生负面影响。韩国民众将会把对自己生活中经济上的考虑放在与朝鲜建立和睦关系之前，也正如人们在卢武铉总统任期内所看到的那样。

在美国，唐纳德·J·特朗普总统的政党失去了众议院多数席位，这可能导致国会对朝鲜外交的政治支持减少，同时相关机构对特朗普政府展开的多方位调查，也将分散特朗普总统的注意力。

对引发外交关系如此根本性转变的各国国内政治事件的回顾，更加突显这一时刻的重要性。此外，对当前谈判脆弱性的深刻理解显示，美国 and 韩国需要在与朝鲜的外交关系正常化方面及时地取得一些显著的、不可逆转的进展和成果。



照片：俄罗斯卫星网

朝鲜：应国内需求和国际上的威胁亟需发展经济

国内经济的市场化最初起源于20世纪70年代地方上的农贸市场，并在20世纪90年代初到 90 年代末的饥荒期间大大扩展。虽然私人市场的缓慢扩张使市场化的活动一直不断在增加，但有意识地把重点转移到发展国内经济上，则应追溯到 2011 年12月金正恩委员长掌权之后。

2012年，金委员长第一次公开讲话中宣布了确保朝鲜人民“不再勒紧腰带，尽情享受社会主义的财富和繁荣”的目标。次年，金委员长宣布了“并进路线”，一条追求核武器和经济并行发展的政策。朝鲜通过这条路线和随后的声明暗示，一旦核武器计划完成，国家安全得到保障后，该国将能够转移努力方向，把重点放在经济发展上。虽然“并进路线”确实将国内生产总值的很大一部分还是集中在国家的武器计划上，但它确实也改善了整体经济，特别是在平壤。

在金正恩的领导下，朝鲜投入巨资改善平壤民众的生活水平，并允许经济进入“市场化和事实上的私有化进程”。在平壤，几十万套新公寓建在了具有现代化设施的社区里，精品店出售高端的外国产品，智能手机的使用进入百姓的日常生活，拥有全球美食的时尚餐厅也正在全城开放。

朝鲜领导层也放松了私人市场活动，甚至允许他们在政府部门或军队的支持下蓬勃发展。私营企业以国有企业的名义经营，但现在正在做出大部分的管理决策并获得主要的利润。还有越来越多的非正规市场也出现了，这些市场销售食品、药品和其他产品，而大多数人也正在依靠市场来满足他们的基本需求。

金正恩还建立并扩大了经济特区（SEZ），以试验经济模式，并最终将其应用于更广泛的经济领域。在他的前任领导下，只有4个经济特区，而在金正恩领导下，目前有25个经济特区正在运作。经济特区还为朝鲜提供了在不同类型的经济模式之间进行试验的机会，以确定各种条件下的最佳选择。这种扩张是金正恩优先考虑经济并寻求推进国内经济发展方式的几个信号之一。



照片:《孤独星球》杂志 罗本·特奥

也许政策改革最具体的例子是在金正恩领导下实施的农业和工业改革。这些措施最初于2012年宣布，随后于2014年扩大。农业改革旨在通过减少人员的规模，并为农民提供更大的利润份额，以增加农民种植更多作物的动力。工业改革为国有企业的管理者提供了更多的决策权，例如雇佣哪些员工以及是否进行贸易和与贸易相关的决策权。

这些改革是一个有希望的迹象，不仅因为它们允许更高的工资和一些决策自由，而且因为这些改革与中国在70年代末和80年代初进行的改革非常相似。如果朝鲜继续朝着这个方向前进，它可以沿着中国和越南的不言而喻的道路前进，发展出一个类似但经过修订的模式，该模式是根据其系统量身定制的，并根据其他两个国家的经验教训进行调整。

但是，朝鲜在没有对外收入和合作的情况下，只能在一定程度上改善经济和提高民众的生活水平。朝鲜只有不到20%的土地可耕种，不能有足够的种植作物来养活2500万人口（除了2014年的一次特殊的丰收情况），尤其还在使用一些过时的农业设备。此外，联合国安理会的制裁阻碍了朝鲜的主要出口，包括煤炭、铁、铁矿石、海鲜和纺织品。这些占朝鲜公开公布的出口额的90%以上，限制了其赚取收入的能力。

农业上的困难加上国际孤立和制裁，在该国造成了严重的人道主义危机。1050万人（占人口的40%）需要援助，四分之一的五岁以下儿童发育迟缓。在该国，结核病（TB）危机迫在眉睫，有19万患者面临失去治疗的风险。

全球基金此前为结核病患者提供了1亿美元的援助，但由于美国的幕后压力，他们选择于2018年7月撤出该国。如果资金缺口得不到填补，可能导致无法量化的死亡。

国际组织一直在努力改善该国的农业生产和粮食安全；然而，联合国安理会的制裁阻止了农业设备的进口，并对银行渠道施加了严重限制，导致2018年银行渠道崩溃。这些现象使得农业组织极端难以继续工作，特别是在过去一年内许多组织被迫停止经营。

此外，结核病诊断设备、X光机、医疗箱和其他救生设备和治疗设备已在边境停留数月，等待检查人员断定它们是否符合制裁豁免，尽管制裁决议中列有金属和其他成分。虽然开展人道主义服务项目是希望得到豁免，联合国安理会也发布了新的指导方针，以明确医疗用途的豁免，但对许多国际人道主义组织来说，严格的解释说明为其继续工作制造了太多的障碍。

至于美国非政府组织，美国国务院于2018年9月停止向人道主义非政府组织访问朝鲜并交付人道主义货物或实施项目提供豁免。此后，大多数美国非政府组织被迫关闭了在该国的项目。

两个月后，美国还开始限制联合国安理会层面的人道主义工作，无限期地持有国际非政府组织的审查权，这些非政府组织需要通过联合国安理会申请豁免后，才能将人道主义货物运至朝鲜。阻碍人道主义援助只会伤害普通人，而不是高级政府官员，不应将其视为对该国政府的惩罚。

联合国安理会的制裁是由美国主导的，没有美国作为安理会常任理事国的批准，是不能取消的。虽然美国有责任使人道主义与政治脱节，而且他们已经表示，如果提出要求，这在2019年初是可能的，但朝鲜仍需要解除联合国安理会的制裁，以进一步促进其经济发展。如果不改善与美国的外交关系，它将无法做到这一点，而这反过来又取决于朝美在核问题上谈判的进展。

而朝鲜的总体经济轨迹和“并进路线”，也表明朝鲜似乎正在这样做——与美国谈判，以解除制裁，开放对外贸易和投资。2017年11月，朝鲜宣布核武器计划成功，一个月后，朝鲜便开始与韩国进行外交接触。金正恩在2018年新年致辞中提出对话要求，呼吁改善朝韩关系，并提议派一个代表团前往平昌参加2018年冬奥会。文在寅政府接受了这一提议，并建议几天后就朝鲜参加2018年冬奥会进行探讨。

奥运会前和期间高级别外交会谈的成功，推动了2018年4月28日在板门店举行的朝韩首脑会议，这是有史以来第一次金正恩和文在寅之间的首脑会议和第三次朝韩首脑会议。这两位领导人的进展促成了6月12日在新加坡举行的朝美首脑会议。

2018年4月，金正恩正式宣布“并进路线”取得了成功，并宣布了一条新的战略路线——将国家优先权从“二元”转向“一元”方式，重点关注经济。2018年，政府向“一切为经济服务”的正式转变，已经对国内外民众广为宣传。朝鲜中央通讯社和《劳动新闻》等国有媒体也重点报道了金正恩经常访问工厂和农场以提高效率和生产力的新闻。此外，金正恩在2018年6月访问北京期间，第二天就参观了一个农业科学中心，这也表明，他的政府正在密切关注中国的经济改革模式。

朝鲜决定进行对话，这一时机的重要性也可以通过对比金正恩过去与韩国和美国接触时的态度与现在的态度来理解。虽然文在寅是11年来第一位支持与朝鲜接触的韩国总统，也是自2011年金正恩执政以来的第一位，但在核计划完成之前，文在寅2017年7月在柏林向朝鲜方提出了对话邀请，朝鲜并未接受。

2018 年 1 月，朝鲜与美国对话的条件还远不理想。特朗普和金正恩在 2017 年下半年一直在进行尖刻的威胁式的互怼。如果朝鲜为了回应美国的和解行为而进行谈判，这一提议在 2017 年上半年或美国前总统奥巴马执政期间的任何时候都可提出。然而，奥巴马政府和金正恩领导层之间最重要的交流是 2012 年以失败告终的“闰日协议”。

此外，在 2018 年，领导层之间的谈判显示出比过去更多的耐心。即使在特朗普威胁要取消新加坡峰会之后，朝鲜外务省第一副相在 5 月 25 日发表的声明里仍然表达了朝方的耐心，表示他们“愿意为美方提供时间和机会”，并表示他们“无论在何时何地，都愿意与美方坐在一起解决问题”。这与 2017 年朝鲜对特朗普的负面或威胁的话语做出的强烈反应形成了鲜明对比。

目前，在推动谈判继续进行上，形势是利好于朝方的，朝方一直在分析美国为了能换取朝鲜的无核化能够提供什么水准的半岛安全保障的水平和经济激励措施。然而，领导层的耐心和渴望对接将不会是永远开放式的，因为金正恩也将需要向国内民众们展示取得的经济进步。同时也在密切关注文在寅和特朗普各自国内的民众对他们的支持程度，如果他们两位的政策失去了国内民众的支持，同时美国也没有付出实质性回报的话，金正恩可能决定结束谈判以避免某种失败。



照片: 法国新闻社

韩国：希望政府改革并与朝鲜和解

2016年夏天，民众对韩国前总统朴槿惠对某些国内事务的处理感到沮丧，例如对她在世越号渡轮沉没期间的疏忽职守，和对她与一位红颜知己的长期的密切关系的质疑，因为这位红颜知己虽然不是总统顾问，但却对许多国家机密信息都有所了解，而且似乎对总统做出的关于国家事务的决定产生了不该有的影响。

韩国民众走上街头，通过和平抗议表达他们的不满。该运动演变成著名的烛光革命，该运动涉及数十万韩国民众，遍布十几个城市，持续20个周末。它成为该国历史上最大规模的抗议活动，同时因为它的规模、非暴力的性质以及对政府决策的直接影响力，也成为近几十年来最受关注的抗议活动之一。

烛光革命的规模和势头促使国民议会通过了弹劾法案，后来在韩国宪法法院被通过。六十天后，文在寅被选为总统，而他的竞选承诺是清除政府腐败，改善韩朝关系，振兴国内经济。虽然包括韩朝关系在内的外交政策并不是示威活动的核心问题，但众所周知，文在寅曾在前韩国总统卢武铉的领导下担任幕僚长，而卢武铉延续了前总统金大中对朝的“阳光政策”。此外，在2012年总统选举时，对类似问题有同样主张的文在寅当时以微小的差距而遭遇失败。因此，通过投票选举文在寅，人们其实也选择了对朝鲜进行对接与和解的政策倾向。

自从当选以来，文在寅一直在不懈地努力与朝鲜保持接触，并说服特朗普这样做至关重要。为了鼓励朝鲜参加2018年在韩国平昌举办的冬季奥运会，文在寅做了数月的基础准备工作。文在寅政府与国际奥林匹克委员会主席和江原道知事一起，向朝鲜悄悄发出邀请和信息，通过确保承担朝方费用、保障安全并且所有其他后勤工作的保障，来鼓励朝鲜方参与。国际奥委会担心，与朝鲜之间的紧张关系可能会导致奥运会期间人们会分心或受到干扰。虽然这也是文在寅所关注的问题之一，但他也意识到朝鲜参加奥运会可以为韩朝之间的接触打开更广阔的大门。

针对特朗普，文在寅采取了巧妙的外交手段来保持平衡，即在维持韩美联盟关系方面和向特朗普清楚说明自己政府的立场是改善与朝鲜的关系方面之间的平衡。在2017年6月首次峰会期间，文在寅在韩美官方声明中确立了这样一句话，即美国将支持韩国发挥“为半岛和平统一创造相应环境而起的主导作用”。当年晚些时候，文在寅祝贺特朗普为让美国再次伟大而付出的努力，随后又与美国达成武器采购协议。

随着朝韩外交的开始，即使在紧张局势加剧的情况下，文在寅也能够继续平衡朝鲜与美国之间的关系。当特朗普在朝美首脑会议即将举行两周前宣布要取消会议的第二天，金正恩邀请文在寅见面，文在寅当即就接受了见面邀请。两位领导人举行了第二次峰会，文在寅担任了内幕调解员的角色，澄清了朝鲜与美国之间因沟通不畅带来的误会。新加坡峰会于是几天后如期举行。

通过与金正恩于2018年9月举行的第三次朝韩首脑会议，文在寅成功恢复了一度停滞了的朝美会谈进程。而在此几周前，特朗普已取消了美国国务卿蓬佩奥访问朝鲜的计划，但就在韩朝领导人签署了《平壤联合声明》后的同一天，蓬佩奥立刻宣布恢复与朝方的会谈，邀请朝鲜在接下来一周的联合国大会会议期间进行场外会谈。

文在寅继续表现出他对赢得特朗普及其政府批准这一进程继续前进的必要性的理解。在访问美国参加联合国大会期间，文在寅优先安排了接受特朗普总统首选的电视——福克斯新闻的采访。在采访中，他确认了朝鲜对无核化的承诺，并且谦虚地把功劳归于特朗普，说由于特朗普决定在新加坡与金正恩举行峰会，所以会谈取得了显著的进展，对此他表示欣赏和赞扬。

在三次朝韩首脑会议成功举行之后，朝韩关系迅速向前推进，包括双方达成了合作项目、文化和体育的交流以及签署最靠近边界的地区非军事化的军事协定。

被拆散的朝鲜族家庭之间的团聚重新开始，800名朝鲜族家庭成员团聚，他们在朝鲜的金刚山共同度过了几天。韩国统一部估计，目前大约有60万至70万韩国人在朝鲜有直系亲属或旁系亲属，因此这个问题需要在未来的韩朝峰会上继续被谈及。

朝韩之间的一个联络办公室在朝鲜的开城设立，并于2018年9月至12月期间共举行了285次会议。已经达成了一项协议，要将朝韩之间的公路、铁路和水路连接起来，朝韩之间的体育和文化交流也将继续进行，他们正在申请共同主办2032年奥运会。协议还包括计划对共用边界附近地区进行联合挖掘，以搜寻在战争中和其他交流活动中遗留的士兵遗骸。



照片: 路透社

虽然有来自美方的一些阻力，例如美国军队指挥官最初阻止联合铁路检查，但美国已表示它支持 2018年9月签署的朝韩军事协议。根据该军事协议，宽约800 米的联合安全区（JSA）将来会完全解除武装，并转变为游客中心。十个哨所都已经解除了武装并且从非军事化区（DMZ）的各侧都拆除了。自1953年朝鲜停战协定签署以来，这是朝韩军队首次越过对方的边界，检查并确认拆除哨所。这既是一项历史性的举措，也是一项建立极大信任的措施。该协议还促使在军事分界线（MDL）沿线实施禁飞区——预计通过进一步谈判所有这些举措得到强化。

很明显，大多数韩国公民都支持改善与朝鲜的关系。在金正恩和文在寅举行的第一次朝韩首脑会议后签署的《板门店宣言》获得了 88%的支持率。

然而，尽管文在寅已经获得了与朝鲜接触的授权，但随着时间的推移，韩国公民的耐心将受到考验。最近的民意调查显示，在 2018年4月签署《板门店宣言》后，文在寅的支持率从最高的 83%下降到 2018年 9月至今年年底的 50%以下。这一下降主要是由于国内问题，部分原因是他的亲密同事受到腐败指控，但主要是国内经济仍然低迷。支持率的下降既反映了民众对经济下滑的挫折感，也反映了他们对文在寅将注意力主要放在了改善朝韩关系改善上的不满。

历史往往重演，韩国现在的情况和 2000 年后的头十年的中期卢武铉总统执政期间的情形有些类似。卢武铉总统支持和朝鲜方接触，通过执行“阳光政策”并将它拓展到自己的“和平与繁荣政策”中而实现了和朝方的外交关系上的大跨步的发展，但他的支持率在他任期的最后一年却降至11%。虽然人民仍然普遍支持他对朝鲜的接触政策，但国内经济持续的低迷使得韩国人认为改善他们的日常生活是一件比增进和朝鲜的关系更为首要的任务。

如果经济得不到改善，在朝鲜和美国关系上无法取得重大进展，文在寅很快就会失去继续朝韩外交和合作所需的民众支持。下一届国会选举将于 2020 年 4 月举行，如果文在寅的人气继续下滑，而他所在的政党在大选后无法保持多数席位的话，他可能到时会成为“跛脚鸭”总统，这将对实施对朝鲜的政策造成极大的阻碍。

美国：“美国第一”的外交政策和总统对通过外交创造历史的渴望

虽然特朗普在 2016 年美国总统大选期间获胜的原因很多，但其中一个原因是一些美国选民对前总统奥巴马的国内外政策的不满。许多投票支持并继续支持特朗普的美国人奉行“自我利益”式的外交政策，即认为将美国的利益放在首位，而与美国传统盟友的关系的保持则不是那么重要。

在“美国第一”的框架内，特朗普声称他与朝鲜的外交接触符合美国的国家利益。特朗普在新加坡峰会后的讲话中宣称，与朝鲜的外交减少了美国受到的核威胁，也可能使更多韩美联合军事演习得以取消，而这将是节省一大笔花销的举措，并可能在未来的某个节点使一些美国士兵从朝鲜半岛返回美国。这些因素被视为民族主义的一部分，为他的执政基础注入活力。这些理由以及他的支持者的信任使他能够推进新加坡峰会和将在 2019 年初举行的第二次朝美首脑会议。

虽然特朗普在竞选期间的竞选宣言和执政的第一年的所作所为很多方面并不一致，但他的政府在上任后几乎立即开始了与朝鲜方面进行谈判。美国前驻朝鲜问题特别代表约瑟夫·尹在特朗普担任总统两个月后就被派往朝鲜。约瑟夫·尹向朝鲜传达了这样的信息：美国不打算成为威胁，但朝鲜半岛无核化确实至关重要。谈判在这个基础上取得了一些进展，例如确保朝鲜释放一名美国囚犯。随着韩国先带头对朝采取外交行动并顺利实施，随后美国将较低级别的谈判转变为美国政府的最高层的谈判。

关于个人动机，特朗普与金正恩的谈判似乎是基于他希望谈判成一项其他总统无法谈判成的历史性的交易，尤其是达成奥巴马难以达成的协议。

特朗普对外交政策采取非正统态度，并迅速接受金正恩邀请参加首脑会议，这使得美国摆脱了与朝鲜可能发生的战争并让双方关系走向缓和。目前，解决安全问题的高级别对话取代了双方使用核武器的威胁。任何其他美国总统都不太愿意或者不可能如此迅速地接受这样的对话邀请。而以前那种挑衅和反挑衅循环将继续定义朝美关系。

特朗普已经对朝鲜进行了外交性的投资，尤其是新加坡峰会以来他的高调的姿态更是表明了这点，特朗普还继续通过推特传达出他并不是意气用事的意思，这就意味着他不会很轻易的退出谈判。同样在峰会期间，金正恩和特朗普建立了一定程度的信任和尊重，使这个过程得以延续。然而，在 2018年6月至12月期间，已经至少有三个阶段曾陷入了僵局。文在寅重新开启谈判的能力不是无限的，朝鲜和美国的耐心会逐渐减弱。此外，多个国内因素可能会挑战特朗普继续进行朝美谈判的能力。



照片：特朗普的推特

对于在特朗普政府、美国国会和美国政府支持的智囊团中，那些在朝鲜半岛问题上起决定作用的大多数关键人物，在最好的情况下，是对朝鲜保持高度怀疑，最糟糕的情况则是他们会破坏这一进程。其中最有影响力的是国家安全顾问博尔顿。博尔顿与朝鲜有着长期紧张的关系，并继续试图破坏谈判。由于他向总统提供每日简报，他对朝鲜的立场可能会破坏会谈的继续。在这一范围内，还有其他极具影响力的政府成员，他们对朝鲜的承诺持怀疑态度，例如国务卿迈克·蓬佩奥。

虽然特朗普和金正恩在新加坡峰会期间建立了一定程度的信任，但朝鲜已经表示，自蓬佩奥和美国国务院接手谈判以来，美方只提供了“歹徒般的”或“强盗般的”条件，与他们所理解的两国元首之间的谈话背道而驰。他们认为，特朗普同意与朝鲜建立信任，即通过在一段时间内双方同时采取相应的建立信任的措施，其中包括签署结束战争的声明。

然而，由于美国此后只取消了两次联合军事演习，并不断要求朝鲜采取额外措施，甚至在美国未提供任何额外的安全保障或取消任何制裁之前，实现最终的、可充分核实的无核化。作为回应，朝鲜表示他们觉得他们被剥夺了在新加坡峰会时特朗普向他们所作的承诺。目前持续不断的冲突是73年来不断积累的双方之间不信任的后果。因此，随着时间的推移，通过一系列建立信任的措施来重建互信是一个合理的建议，因为信任无法在一夜之间重建。

此外，由于现在是政府部门进行谈判，而特朗普似乎也没有能对他们产生完全影响的能力。因此，现在朝鲜越来越担心在特朗普本人、特朗普手下的人员和特朗普兑现其在峰会上达成的谅解的能力三者之间出现脱节。

特朗普继续谈判的能力也可能受到美国司法部正在进行的对俄罗斯政府在 2016 年美国大选之前影响美国选民的指控的调查，对特朗普竞选团队与俄罗斯政府之间的可能联系的调查，以及对特朗普家族的金融交易的调查等所有这些的影响，因为所有这些都有可能牵涉到特朗普的不法行为。

2018 年 11 月，民主党在美国国会中期选举中从共和党人手中收回了美国众议院控制权。这一变化可能会导致众议院反对特朗普的朝鲜政策，并允许众议院对特朗普与俄罗斯的关系及其财务问题展开多项调查。

最后，2020 年总统大选的竞选季节将在 2019 年春季开始，那时特朗普开始需要证明他在朝鲜问题上已经取得了比目前更多的进展，以赢得选民对其连任的支持。所有这些因素都可能分散其注意力，减少特朗普对与朝鲜进行认真谈判的关注和时间。



建议：珍惜和平进程成果，防止崩溃

在过去的几年里，朝鲜、韩国和美国的国内政治事件为这些国家的领导人提供了11年来首次推动和平进程的机会。虽然他们已经采取了重要的初步措施，但他们继续谈判的任务将有一个截止之日，截止日可能是在即将于2019年初举行的第二次朝美首脑会议后不久后的某天。因此现在开始，朝鲜和美国应该每隔一小段时间就重新评估一下他们的政策，因为如果在第二次峰会之后再继续持续陷入僵局的话，那么要双方领导人再向他们各自政府来说明继续进行这个谈判是必要的，就会变得更加困难了。要走出这一困境，必须立即执行以下措施：

1. 将人道主义援助与政治进程脱钩

第一个也是最关键的一步是美国立即将在朝鲜的人道主义工作与两国政府之间的政治分歧进行脱钩。美国需要立即和永久地允许美国和国际人道主义非政府组织在朝鲜国内恢复营救行动。美国政府以及联合国安理会其他成员国不应将可能导致数万平民死亡的严峻人道主义局势与美国政府对朝鲜何时、如何以及是否会实现无核化这些问题的痴迷联系起来。普通民众无法控制朝鲜领导层的决定，也不应因此受到惩罚。

在2019年初重新启动人道主义援助是有一线希望的。在美国驻朝鲜特别代表斯蒂芬·比贡于2018年12月访问首尔后，他表示美国政府将于2019年初重新评估其对公民前往朝鲜的禁令，以促进美国非政府组织给朝鲜提供人道主义援助。此外，在阻止一些药物后，美国同意协助韩国向朝鲜提供流感药物。无论朝鲜关于无核化的决定如何，这些都是必须继续的、积极和必要的政策逆转。虽然这些措施至关重要，但它们应被视为强制性措施，而非谈判过程中的特许权。

此外，虽然美国是联合国安理会对朝鲜制裁的最初煽动者，但是其他那些支持和遵守制裁，并在联合国安理会和1718制裁委员会中有影响力的国家，也都有责任考虑其行动对朝鲜普通民众生活的影响。

联合国安理会的成员国和1718制裁委员会的联合国成员国可能没有权力在未经美国同意的情况下解除制裁，但可以对联合国安理会制裁负面后果进行谴责并记录在案。必须赞扬瑞士、瑞典、加拿大、法国和俄罗斯等国给联合国在向朝鲜提供人道主义援助时所提供的资金上的慷慨捐赠。虽然这将使联合国人道主义机构能够提供拯救生命的医药和食品，但它也不能免除这些支持联合国安理会进行制裁朝鲜的国家对制裁给需要援助的民众们造成的许多消极和不可估量后果所应负的责任。

联合国人道主义国际工作队指出，由于制裁的负面影响，有 60,000 名儿童可能面临饥饿风险。最终将开展后果研究，有相应影响力的国家和以高标准的人道主义援助为荣的国家应该考虑在后果研究报告发布时，他们希望站在历史发展的哪一边。从对伊拉克、伊朗、阿富汗和叙利亚进行的后果研究中可以看到经济制裁对普通人产生负面影响的案例。

2. 无论朝美核谈判结局如何，都要消除障碍，支持朝韩关系的发展

联合国安理会的制裁措施限制了韩朝关系的快速推进。截至2018 年底，联合国安理会和美国批准韩国免除制裁，开设韩朝联络处，开展朝韩铁路研究，并举行铁路修建奠基仪式。应该允许这些活动继续进行，因为这场冲突不仅仅是朝鲜和美国之间对朝鲜持有核武器上的分歧，更重要的是它涉及到朝韩之间的持续分裂。

如果朝鲜使用核武器，韩国将是承担最高风险的国家，因为韩国离朝鲜的距离最近，并且在韩国还有 28.5 万名驻韩美军。文在寅政府是通过民主选举产生的，当年 4 月，88% 的韩国民众支持《板门店宣言》。如果这个面临最大的核战争风险的国家都希望与朝鲜和解，那么美国、联合国安理会、欧盟和国际社会其他成员就更不应该阻止朝韩和解，而是要参与和支持和解过程。

3. 美国应采取下一步措施，与朝鲜采取建立信任措施，以加强和维持谈判进程

朝鲜已采取若干步骤推进谈判。他们暂停了导弹和核试验，并拆除了核场地和卫星发射台的入口。他们还归还了在朝鲜战争期间遇难的 55 名美国军人的遗体，并释放了 4 名美国囚犯。在 2018 年 9 月签署朝韩平壤宣言时，朝鲜承诺在国际专家的监督下拆除一所导弹发动机试验场及其发射台。

宣言还指出，如果美国也采取相应措施，他们将愿意采取更多额外措施，例如永久拆除宁边核设施。宁边是朝鲜主要的核设施所在地，其永久拆除将是一项非常重要的措施，美国应该为实现这一步骤提供相应的让步。

迄今为止，美国已取消过两次联合军事演习，并作出了其他一些小的让步，例如给予制裁豁免以推动朝鲜半岛关系的发展。因此，特朗普政府现在有责任采取额外的措施来打破目前的谈判僵局。在新加坡时，特朗普曾承诺向朝鲜提供安全保障，并在朝鲜半岛建立起和平机制。对此，朝方理解这些承诺里是包括终战宣言的。

美国继续将这场冲突视为朝鲜独自制造的问题，因此要求他们采取额外措施以实现无核化，以证明朝鲜他们自己是值得被信赖的。然而，在过去几十年来，美国也扮演了侵略者的角色，因此同样被朝鲜认为是不可靠的。从这个角度来看，期待朝鲜在还未得到美国的任何安全保障，而且两国还未建立起相应的信任的情况下来摧毁核威慑是不合理的。美国应静下心来，努力在一定程度上理解朝方的观点，并成为谈判进程中的积极参与者。

朝鲜呼吁通过一系列“建立信任的措施”来履行在新加坡作出的承诺，例如发布结束朝鲜战争的宣言，取消至少一部分联合国安理会的制裁，特别是那些加剧人道主义危害行为的制裁。诸如朝韩首脑会议中阐述的建立信任的措施以及从朝鲜运回美国美军士兵遗骸，这些均是朝鲜和美国可以“建立信任的措施”的典范

尤其那些不仅关注核问题的“建立信任的措施”可以成为推进谈判的有效工具。当核谈判停滞不前时，“建立信任的措施”是保证能够防止各方停止接触，继续进行对话与合作并保持信任增强的有效手段。其他“建立信任的措施”包括在朝鲜建立美国联络处、取消未来的韩美军事演习、朝美教育和文化交流以及至少取消部分联合国安理会制裁等。

美国目前的立场是：在取消联合国安理会任何制裁之前，朝鲜必须首先实现最终的、可充分核实的无核化。但是，对朝鲜武器计划实施制裁的目的其实是有两个：一是对领导层采取惩罚性措施，二是提供杠杆作用，鼓励缩小规模并最终销毁武器计划。为了使制裁发挥杠杆作用，作为对朝方采取的具体的相应的措施的回应，美国必须调整其方法，并允许取消某些制裁。到目前为止，美国的单方面要求只会导致陷入僵局，现在是采取新方法的时候了。

美国的一项要求是朝鲜提供完整的核设施清单。但是，朝鲜已经表示这样做危险太大。因为如果谈判变得糟糕，美国可以利用这份名单进行先发制人的攻击。由于存在风险，即使提供了清单，出于朝鲜自身的安全考虑，某些核设施没有被列出来，也不足为奇。此外，该声明之后将立即进行相应的核查，这将是既耗时又耗力的。

一个更有希望的方法是要求朝鲜开始停止生产新的核武器和导弹。朝鲜可以暂停生产裂变材料，并宣布这些生产基地的位置。在冻结和核查之后的步骤将继续涉及到拆除设施和国际核查问题。

一旦朝鲜关闭了核试验场和导弹试验场并允许国际检查员进行核实，联合国安理会就应可以解除与之相关的经济制裁。例如，可以停止执行联合国第 2375 号决议，该决议是于 2017 年 9 月以回应朝鲜当月的核试验而通过的，该决议限制向朝鲜供应、出售或转移超过一定限度的原油。一旦朝鲜冻结某些核设施的生产并完成核查，那么对原油的限制就应该取消或修订，以便朝鲜可进行更多的原油贸易。

取消制裁的另一种方法是停止采用那些对普通人生活会产生较大负面影响的制裁措施。禁止武器和奢侈品是一回事，但阻碍纺织业发展会使得超过 10 万名朝鲜的女性失业。还应在进口农业和医疗设备上取消制裁，应允许解除对普通人的吃饭问题和就业有较大影响的行业的制裁，例如渔业出口行业。



照片：法国新闻社/盖蒂图片社 弗兰克·费法

结 论

朝鲜、韩国和美国各自国内政治事件和三国领导人使这种特殊的外交关系在过去一年得以发展。但是，必须抓住这个机会，因为三位领导人的执政期和各国民众的耐心都将很快到期。

朝鲜半岛南北方人民之间73年的分裂如此之悲惨，战争爆发的风险如此之大而半岛和平又是如此之珍贵，所有这些都不允许谈判再次崩溃。尽管联合国安理会严格限制，但朝韩在和平进程中，主动利用其创造力在两国间建立信任措施，构建信任。朝韩人民已表明他们决心要推动两国和解。国际社会没有管辖权也没有理由迫使两国人民无限期地等待下一个机会之窗。

这一外交机遇为美国提供了解决73年紧张和不信任关系的机会。美国必须利用这一独特的机会，通过积极参与“建立信任措施”、向朝鲜提供安全保障和减轻制裁，来积极参与谈判。相对的，朝鲜也需要做出回应，采取具体措施，首先冻结，然后取消其核武器和导弹计划。

朝、韩、美三国外交大事年表：2017~2018 年

2017 年

- 2 月 12 日 朝鲜试验新型弹道导弹 Pukguksong-2（北极星2型导弹）
- 3 月 6 日 朝鲜发射 4 枚弹道导弹，落在日本沿海 300 公里处的日本专属经济区
- 4 月 5 日 朝鲜试射中程弹道导弹（IRBM）
- 4 月 16 日 朝鲜对 Hwasong-12（“火星-12”型导弹）IRBM 进行了测试
- 5 月 2 日 美国“终端高空区域防御”（THAAD，萨德）导弹系统在韩国投入使用
- 5 月 10 日 文在寅就任韩国总统
- 5 月 14 日 朝鲜发射 Hwasong-12 IRBM
- 5 月 26 日 韩国批准与朝鲜进行民间交流
- 6 月 1 日 美国对与朝鲜核计划和导弹计划有关的个人和实体实施制裁
- 6 月 5 日 朝鲜拒绝韩国人道主义援助组织的访问，理由是韩国支持最近的联合国安理会制裁决议
- 6 月 26 日 韩国批准向朝鲜提供医疗用品
- 6 月 29 日至 30 日 文在寅在华盛顿特区与特朗普会面，进行首次峰会
- 7 月 4 日 朝鲜发射 Hwasong-14 洲际弹道导弹（ICBM）
- 7 月 6 日 文在寅在柏林发表演讲，并提出“随时随地与金正恩委员长会面”。但没有收到朝鲜的官方回应。
- 7 月 17 日 韩国向朝鲜提出军事和人道主义谈判
- 7 月 28 日 朝鲜发射 Hwasong-14 洲际弹道导弹
- 8 月 5 日 联合国安理会通过关于朝鲜的 2371 号制裁决议，全面禁止出口煤、铁、海鲜和铅，以应对 7 月的洲际弹道导弹测试
- 8 月 7 日 朝鲜官方媒体称，为响应最近一轮的联合国安理会制裁，将对美国进行“数千倍”报复

- 8月8日 特朗普告诉记者，“朝鲜最好不再对美国制造威胁……否则他们将遭受就像世界上人们还从未见过的战火与怒火”。
- 8月9日 朝鲜媒体声明宣布军方正在审查打算在美国领土关岛形成“包围火力”的一项计划
- 8月25日 朝鲜测试了三枚短程弹道导弹
- 8月28日 朝鲜发射 Hwasong-12 IRBM
特朗普声称“所有选择都在桌面上”
- 9月1日 美国下禁令，禁止其公民持美国护照前往朝鲜。该禁令规定，可以为专业记者、执行人道主义援助计划的和为了“美国国家利益”而去访问朝鲜的人士提供前往朝鲜的特别验证护照。
- 9月3日 朝鲜进行第六次核试验
- 9月11日 联合国安理会通过联合国安理会第2375号决议，其中包括禁止纺织品出口和设置成品油进口上限
- 9月15日 朝鲜发射Hwasong-12 IRBM
- 9月19日 在特朗普致联合国大会的讲话中，他威胁说如果“‘火箭人’（指金正恩）为自己和他的政权进行自杀任务”，使得美国被迫为自己或其盟友进行自卫的话，那么他会“完全摧毁朝鲜”。
- 9月21日 特朗普发布行政命令，对促进与朝鲜进行金融交易和贸易的实体实施制裁
- 9月22日 金正恩以暗指特朗普的方式表示，“我是一定会并且非常确定地会用火来驯服这位精神错乱的美国宠溺者”。
- 9月23日 美国 B1-B 战略轰炸机在朝鲜海岸附近飞行
- “如果朝鲜外交部长顺应‘火箭人’金正恩的话”，特朗普推文发文，称朝鲜“将不会再存在更长时间了”。
- 11月7日 特朗普在韩国国会发表讲话时说：“所有负责的国家必须联合起来，孤立朝鲜的野蛮政权，一起杜绝给朝方任何形式的支持、供应或接受。如果我们等待的时间越长，那么危险就越大，选项也就越少”
- 10月8日 文在寅和特朗普在首尔举行峰会
- 11月20日 特朗普正式认定朝鲜为支持恐怖主义的国家

11 月 29 日 朝鲜发射 Hwasong-14 洲际弹道导弹

11 月 29 日 金正恩表示朝鲜“终于实现了完成国家核力量建设的伟大历史事业”

12 月 22 日 联合国安理会通过第 2397 号决议，对朝鲜实施制裁，将精炼石油进口量削减 90%，并在未来 2 年内将朝鲜籍公民的工作人员驱逐出境

2018 年

1 月 1 日 金正恩通过呼吁改善朝韩关系提出对话要求，并提议派代表团参加 2018 年平昌冬季奥运会

金还表示他的桌面上有一个核按钮，所有的美国大陆都在朝鲜核打击范围内

1 月 2 日 文在寅提出与朝鲜举行高层会谈，这是自 2015 年以来的首次朝韩高级别谈 特朗普声称他的桌子上也有一个核按钮

1 月 9 日 朝韩高层会谈后，朝鲜同意派代表团参加 2018 年冬季奥运会

2 月 9 日 朝鲜高级官员参加冬季奥运会的体育和啦啦队代表团

2 月 10 日 金正恩向文在寅发出举行朝韩首脑会议的邀请

3 月 6 日 南北朝鲜同意举行金正恩文在寅的首次峰会，也即第三次朝韩峰会

4 月 1 日（据推测） 金正恩和蓬佩奥在平壤举行秘密会议，讨论可能举行的朝美首脑会议

4 月 27 日 举行第三次朝韩首脑会议，也是首次金正恩文在寅首脑峰会 朝韩两国签署了《板门店宣言》

5 月 8 日 朝鲜释放三名被拘留的美国公民

5 月 24 日 朝鲜报告说，朝方已专门引发了可能用于试验核武器的隧道爆炸， 借此摧毁了在丰溪里的核试验场

特朗普取消了原定于 6 月 12 日举行的朝美首脑会议，以回应朝鲜在前一天的声明中表现出的“巨大的愤怒和敌意”

5月25日 朝鲜-第一副外相表示，朝鲜“无论何时何地都有意与美方坐在一起”

5月26日 金正恩在寅出乎意料地在板门店举行了第二次峰会，目的是商谈恢复朝美会谈，并计划高层朝韩两方红十字组织的会谈

6月1日 特朗普在白宫与朝鲜将军金英哲会晤后宣布，原定于6月12日举行的朝美首脑会议将如期举行

6月12日 金正恩和特朗普在新加坡进行首次朝美首脑会晤，双方签署了关于建立双方新关系、建立朝鲜半岛稳定的和平体制的联合声明

7月5日至7日 蓬佩奥在平壤会见了朝鲜将军金英哲

7月27日 美国55名曾在朝鲜战争期间死去的美军士兵遗骸被送回美国，这也新加坡首脑峰会时朝方曾承诺过的

8月24日 特朗普取消了蓬佩奥计划前往平壤的访问，理由是朝鲜半岛无核化进展不足

9月美国停止向美国人道主义非政府组织去访问朝鲜提供豁免

9月14日 在朝鲜开城开设朝韩联络处

9月18日至20日 金正恩在寅在平壤举行第三次峰会，也即第五次朝韩首脑会议

9月19日 金正恩在寅签署《平壤联合声明》

联合声明包括军事协议，详细说明将在未来几个月内要采取的建立信任的措施，以使非军事区的某些部分非军事化

9月26日 蓬佩奥接受金正恩邀请访问平壤（与此同时，朝韩首脑会议和朝美在联大会议间隙举行的会谈）

9月29日 朝鲜外交部长在联合国大会上发言，并将近期僵局归因于美国未能采取相应措施

10月7日 蓬佩奥在平壤会见金正恩

10月 19 日 韩美取消定于 12 月举行的联合军事演习

10月 25 日 朝韩和联合国军司令部共同完成了在板门店联合安全区（JSA）拆除枪械和部队
（依据“板门店宣言”）

10月 1 日 朝韩军事协定生效，制止和防止共有边界附近陆地和海上的敌对活动

11 月 2 日 朝鲜和韩国同意申请共同举办 2032 年夏季奥运会

10月 7 日 朝鲜和美国取消了第二天在纽约举行的会议

朝韩同意建立传染病信息交换和联防机制，开展防结核病和疟疾等防疫合作项目。

11 月 9 日 据宣布，美国一直在推迟批准几项制裁豁免的请求，依据这些豁免，国际社会可提供朝鲜人道主义救济所需的拖拉机、备件和其他物品

11 月 22 日 朝韩两国在非军事区 内部连接道路，以支持双方共同挖掘朝鲜战争遗骸的联合项目

11 月 24 日 联合国安理会发布制裁豁免，允许进行朝韩间研究，以连接和推进朝韩之间的铁路

11月 29 日 朝鲜和韩国开始为期 16 天的联合铁路研究，标志着韩国列车十年来第一次越过
边界

11月 5 日 美国中央情报局韩国任务中心的负责人在板门店与朝鲜官员会面

12 月 12 日 朝韩人员分别越过军事分界线，检查双方共 11 个哨所的拆除和解除武装情况（这是双方自该边界线创建以来第一次跨越该分界线的检查）

12 月 19 日 美国表示将重新评估其对美国公民前往朝鲜的禁令，以促进援助团体提供人道主义援助

12 月 21 日 美国批准举行朝韩铁路奠基



和平与冲突研究中心是促进和平进程发展、研究和学习有关项目研究的主阵地。该中心为从业人员、学生、学者和分析人员提供了获取依据充分的信息和资源的便利条件。