

破局与前景：第二次朝美峰会之后

文 / 王俊生

各方充满期待的朝美第二次首脑会晤以未达成任何协议而结束，一时留下了种种猜测和议论的话题。

各方本来充满期待

美朝双方对此次首脑会晤本来充满期待。2月27日两国首脑见面时特朗普表示，期待第二次会谈取得堪比或者凌驾首次会谈的成果。金正恩也表示坚信此次会谈将获得让所有人都欢迎的成果。如果说两人去年新加坡会晤达成的成果更多是方向性和原则性的，那么各方均期待第二次会晤能够达成实质性成果，往前推进朝鲜半岛无核化进程与和平进程。

本次峰会确实也存在达成成果的机遇：一，双方团队为本次会谈做出了很多努力。美国国务卿蓬佩奥2018年7月初、8月底、10初三度访朝，朝鲜劳动党副委员长金英哲2019年1月中旬访美。其他层次的沟通交流更为频繁，对于建立双方基本的信任关系还是有帮助的。

二，中韩两国的支持也十分重要。对2018年以来半岛局势的缓和，韩国文在寅政府做出了突出贡献。中国一贯支持朝美直接谈判解决相关问题，朝鲜半岛问题与朝美关系问题是2018年11月底中美首脑阿根廷G20峰会期间会谈时的重要议题。金正恩于2019年1月再次访问中国，中朝最高领导人对半岛局势与下一步走向进行了深入研究。

三，这里还要提到为解决朝鲜半岛相关问题而出现的朝美双方国内的动力。本轮半岛局势缓和与冷战后其

他次缓和不同的地方在于，并不是主要来自外部压力和诱导，而是发自朝鲜内部的战略重心转移。2018年4月朝党七届三中全会提出了集中全力发展经济的新的战略路线，从其后朝鲜内政外交来看，这次转变确实是“战略性”的。因为朝鲜过去进行的核试验，联合国安理会还有十个对朝制裁决议正在生效。因此，选择走无核化道路、改善与国际社会的关系，就成为朝鲜成功实现战略重心转移的重要选择。

面对国内舆论对朝鲜是否有无核化诚意的疑虑，特朗普再三表示他相信金正恩的诚意，可能也是因为看到了朝鲜上述变化。如果能成功将世界上最后一块冷战的“活化石”朝鲜半岛冷战格局转化为稳定格局，那对于特朗普而言就不是获得诺贝尔奖的问题了，而将留下像美国前总统里根实现冷战终结那样的外交遗产。而里根正是特朗普最为尊重的美国总统。

双方对于彼此能做的让步都估计过高

在如此有利的条件下，朝美两国领导人在越南最终没有达成协议实在出乎预料。在2月28日的记者会上，特朗普指出原因在于朝方要求美国解除制裁，但却未能在无核化方面给出美方所期待的答复。同时参加记者会的美国国务卿蓬佩奥表示，除宁边外，朝鲜另有规模非常大的核设施，导弹、核弹头武器系统没有放到谈判桌上，所以双方未能达成协议，双方还未能就核武清单的编制和申报等达成协议。

3月1日朝鲜外相李勇浩召开记者会则指出，朝鲜在会谈中并未要求完全解除制裁，而是提出解除部分制裁，具体包括联合国涉朝制裁11项决议中2016~2017年通过的五项，即有碍民生的制裁项目。作为回报，朝方将在美国专家的见证下，由两国技术人员共同完全永久废弃宁边地区包含铀、钚在内的所有核物质生产设施。

尽管双方各执一词，但是争论的焦点已经很清楚，美国的首要目标仍然是朝鲜半岛无核化。作为第一步，美国要求朝鲜进行核申报，并坚持在实现无核化之前不会解除对朝制裁。而朝鲜欲通过在美国见证下废除部分核设施换取美国解除部分制裁。

美国为什么这么执着于联合国安理会的对朝制裁呢？因为这涉及美国对朝“极限施压”政策的根本。美国认为“极限施压”是其对朝政策的“王牌”，在这方面过早松口可能使其在接下来对朝交往中失去手段。而且美国还担心此举会使其更无合理性阻止中国、韩国等其他国家与朝鲜开展经济合作。当然，美国国内还经常表示担心受到朝鲜“欺骗”。美国认为可以用其他筹码换取朝鲜目前阶段在无核化上的努力，包括与朝鲜进行对话乃至元首再次会晤本身、放开美国公民赴朝的旅行限制、和朝鲜就建立外交关系进行对话甚至设立联络事务所、对朝韩合作的某些项目进行豁免、解除美国出台的单独制裁和将朝鲜移出“支恐名单”、签署终战宣言和建立和平机制等。

特朗普政府的对朝政策也有个逐渐演化的过程。早期是希望朝鲜先



2019年2月28日，金正恩与特朗普提前结束谈判，各自返回下榻酒店。图为金正恩乘车离开会晤酒店。

供图：东方IC

较高、较少受到其他因素干扰。但不同于“自下而上”模式，为本次首脑会晤举行的工作组会晤上，双方都带着两位最高领导人的“影子”，自主性和灵活性都不高。双方工作层面会晤都把最困难的问题留给了双方最高领导人，遗憾的是两位领导人举行了两场一对一的会晤，也没能解决这些问题。而且工作组以至于连两位领导人“谈崩”后的“备案”都没准备。

好事多磨、前景可期

尽管如此，这次会谈也并不是没有任何积极意义。它可以促使朝美双方更准确地把握对方政策，有利于双方接下来的沟通。虽然没有达成协议，朝美两国领导人都对这次对话持积极评价，并表达了继续对话的意愿。

此外，双方接下来也可以思考一些更有针对性的方案，比如中方提出的双轨制解决方案，即同时推进半岛无核化和建立半岛和平机制。其实对于解决朝鲜半岛问题，目前双方底线都很清楚，美国在看到半岛无核化实质性进展之前，不大可能放松对朝实质性制裁。而核导事关国家安全，朝鲜也不大可能在看到国家安全得到保障前就放弃核导。这种看似“鸡生蛋”“蛋生鸡”的问题，实际上也有解决方案，就是“分阶段”“同步走”。双轨制方案的本质正是如此，从朝美此前达成的部分成果来看，也正在往这个方向行进。因此正如中国外长王毅指出的那样，好事多磨、前景可期。只要双方从诚意出发，坚持政治解决和对话解决的方向，不断根据新出现的问题探求新的智慧，最终一定能实现双方的既定目标。^[7]

（作者系中国社科院亚太与全球战略研究院副研究员，中国周边战略研究室主任）

彻底放弃核导，然后再讨论其他的问题。这不仅忽视了朝鲜是本轮半岛局势缓和的主要动力的现实，也不符合外交的一般规则，朝鲜当然不会接受。核导问题还涉及朝鲜国家安全，而且美国政府在伊拉克、利比亚、伊朗问题上不守承诺，也让朝鲜担心美国是否会兑现其“承诺”。朝美都经过了一段时间的焦虑状态后，美国也在逐渐“软化”对朝政策，因此在此轮首脑会晤上特朗普并不准备在“极限施压”上做改变，而准备动用上述的其他筹码。所以在会晤中朝鲜要求美国解除对其部分制裁，也即改变“极限施压”政策时，特朗普一时难以接受，而且这还是在特朗普没有拿到他想要的“朝鲜核申报”的情况下。

而朝鲜则担心如果一旦向美国进行核申报，美国对其相关设施就会了如指掌，如果将来美国改变对朝政策，甚至对朝进行武力打击，那么朝鲜将蒙受巨大损失。况且，朝鲜认为自从2018年以来已经在无核化问题上做出了许多让步，因此坚持在政治层面希望美国先与其建立良好关系以及建立半岛和平机制，在经济层面希望美国解除对其的制裁和放行朝韩的经济合作项目。

由此可见，朝美对于彼此所能做出的让步都有过高估计。半岛问题表面上看是核问题，实际上背后是朝韩民族分裂和统一问题、美国在东北亚的联盟体系问题、冷战格局问题以及大国关系问题等。这些问题互相联系，牵一发而动全身，处理起来难以一蹴而就。朝美双方的接触还不到一年，确实难以在如此短的时间内解决如此复杂的问题。

结合双方的主要诉求和双方的目前关系来看，原本比较现实的做法是朝鲜部分申报其核导设施，以及对于国际社会的监督、实现半岛无核化的时间表和路线图做出一个大致表态。反过来，美国与朝鲜讨论半岛终战宣言和两国建立联络事务所的议题，同时对于朝韩的某些经济合作项目进行豁免。韩国本来也十分期待在本轮朝美首脑会晤上美国能豁免朝韩合作的某些项目、尤其是开城工业园和金刚山旅游区的合作。但从上述双方透露的信息来看，双方要价都远远超出彼此所能承受的范围。

这里面还凸显出朝美在解决半岛问题上所形成的“自上而下”模式的弊端。两国最高领导人先谈，留下问题在工作层面去落实，其优点是效率