

利用多边合作助推半岛问题解决

文 / 王俊生

2018年以来朝鲜半岛局势出现前所未有的缓和态势，但2019年2月朝美峰会无果而终后，虽然6月30日两国领导人在板门店会面，朝美对话与半岛局势却一直处于僵持状态，不确定性增大。笔者认为，展开国际合作助推半岛问题的解决已是当务之急。

朝美直接对话难以解决相关问题

当前朝美主要分歧在于：一，关于无核化与安全保障实现顺序。二，关于无核化的概念，美国指的是朝鲜的无核化，而朝鲜主张的是半岛无核化。三，关于朝鲜核武的“增量”和“存量”，朝鲜的举措表明，朝鲜的主张是不再有“增量”，而对如何处理“存量”不置可否。美国的要求则是不仅不能有“存量”“增量”，核技术人员等都要彻底管理好。四，美国要求先有“一揽子”方案（也即“大交易的路线图”），然后再谈具体执行步骤；朝鲜希望“分阶段、同步走”，其他走一步看一步。

在上述分歧中，第二和第三项因国际上存在较大共识，有望在实际执行时达成默契。但第一和第四项极可能始终困扰朝美对话与半岛局势发展。这也表明朝美双方对解决问题的目标存在共识，但对如何执行则存在根本性分歧。

这些分歧仅靠朝美双方直接会谈，难有乐观结果。因为：第一，朝鲜不可能先放弃核武器，这涉及政权安全。甚至难以先行申报，因为申报后美国将会对其核设施了如指掌，一旦美国改变政策，对其进行打击，伊

拉克和利比亚就是前车之鉴，朝鲜不能没有警惕；第二，美国也不可能先给朝鲜安全保障，甚至不可能“一步步”解除部分制裁。美国有根深蒂固的“受骗心理”，认为朝鲜正是通过欺骗，才在过去20多年发展出了核武器。而且特朗普政府认为，正是美国施行的“极限施压”才让朝鲜愿意与美国对话讨论无核化。

由此可见，朝美关于半岛问题的底线都很清楚，美国在看到半岛无核化实质性进展前不大可能放松对其制裁，朝鲜也不大可能在看到安全得到保障和制裁得以部分解除之前放弃核导。两者分歧已形成类似“鸡生蛋”“蛋生鸡”的“死结”，仅靠双方直接对话很难解决。

国际合作是助推半岛走出僵局关键

面对上述困境，出路在于朝美直接对话与国际合作同时推进。一方面，半岛核心问题在于朝美之间，需要两者直接谈；另一方面，之所以强调国际合作，是因为：一，朝美主要分歧在于信任缺失，解决思路无非是第三方介入或提供多边机制，国际合作对此有利；二，半岛问题是地区和国际问题，涉及美韩同盟、大国关系、朝韩关系等，需要国际合作。

在这方面，有学者有意无意把过去解决半岛问题的挫败归因于六方会谈，这属本末倒置。六方会谈只是框架而已，过去失败原因是朝美均缺乏解决问题诚意。2018年以来朝美展现了解决问题的一定诚意，双方直接对话较好，但国际合作质量不高，不仅

中美合作和俄美合作如此，中韩合作也是如此，因此当前急需推进国际合作。从过去看，朝核问题解决最好的时候也是国际合作最好的时候，如在2005年在六方会谈中达成《9.19共同声明》。

目前要加强国际合作，具体方式就是按照中国提出的“双轨制”，即半岛无核化与和平机制构建同时推进。这两者相互促进，没有无核化实现很难建立和平机制，没有和平机制构建又很难实现无核化。同时，这两者又是不同问题。为此，可建立两个工作组，分别承担上述目标。一是中美朝韩四方会谈，聚焦于半岛和平机制构建；二是中美朝韩俄日六方会谈，聚焦于半岛无核化。这两个工作组可服务于建立国际合作的需要。将来应同时推进三个对话：朝美对话、四方会谈、六方会谈。

以多边经济合作维护半岛局势缓和动力

随着朝美第二次峰会失败和两国强硬声音增大，半岛局势缓和动力下降。朝鲜战略重心向经济建设转移，是本轮半岛局势缓和的最大动力。在过去，缓和动力主要是外部的诱引，而此次是朝鲜自己想变，这是解决问题的最大机会。这表明，要推动朝鲜不再走发展核武器老路，应积极营造环境，促使其继续将国家战略重心聚焦于经济建设。

强调多边经济合作，是因为：一，面对严重安全困境与结构制约，半岛问题彻底解决任重道远，但从长远看，必须将朝鲜纳入地区合作中来，必须扩大朝鲜与该地区国家共



2019年8月5日，韩美两国再次进行联合军演，这次军演由韩国将领担任总指挥。

供图：东方网

同利益的融合，这是实现半岛“永久和平”必不可少和至关重要的一环；二，从美朝主要结构性矛盾看，美国至今对朝鲜政权有根深蒂固的偏见，与小布什2001年将朝鲜界定为“邪恶轴心”时相比并无多大改观，这是美国不愿解决朝鲜相关关切的最根本心理因素。通过鼓励朝鲜积极参与国际合作和塑造美国所期待的所谓“正常”国家形象，短期看利益或许并不明显，但假以时日，对美国真正愿意解决朝鲜核心关切意义重大。

具体做法，可从以下几个方面入手：第一，争取朝鲜加入亚洲基础设施投资银行。在这一地区，韩国、俄罗斯、蒙古国已加入亚投行，朝鲜若加入，将具有重大象征意义。过去朝鲜因担心多边机制束缚，对于加入类似机制非常谨慎。但在当前中朝关系大幅回暖背景下，朝鲜应有一定意愿。朝鲜加入是其融入多边机制的重要里程碑，也可在亚投行框架下与韩国、俄罗斯等进行互动。

第二，推进中俄朝和中朝韩三边合作。中俄朝三国可在“一带一路”框架（以及俄罗斯“欧亚经济联盟”框架）下合作，将中国的珲春地区、

朝鲜的罗先地区、俄罗斯的远东地区实现对接，在联合执法、口岸通关、税收减免等方面提供便利。条件成熟时，可建立相关产业园区。

韩国文在寅政府上台后，在对朝问题上希望通过经济援助与合作，建立朝韩经济共同体。但朝鲜对韩国防范心理依然很强，朝韩双边合作较为脆弱。考虑到中韩经济相互依赖性，两国自贸协定已开始执行，朝鲜对中国的经济依赖加强，可考虑中朝韩三边开展经济合作。由于三国缺乏共同边界，三边合作可围绕具体项目展开，比如金刚山旅游、开城工业园建设这些朝韩合作项目上，中国可以注资或参股方式参与。

第三，可考虑在亚投行下专门设立“东北亚建设资金”，专注于该地区相关项目投资，尤其是互联互通建设。该地区中俄、中蒙、俄蒙、俄朝、朝韩、中朝都属于有共同边界的国家，但其互联互通非常滞后。在这方面可将互联互通首先拓展到中俄朝和中朝韩三边合作上。

第四，可考虑激活和利用大图们江开发计划和“长吉图国家发展战略”，条件成熟时将其充实到“一带

一路”规划中。1991年启动的大图们江开发计划(GTI)是联合国开发计划署(UNDP)的地域合作项目之一。“长吉图国家发展战略”是中国政府于2010年正式颁布的。这两个计划的目标都是指向中俄蒙韩朝次区域合作。可加快提升和完善大图们倡议区域合作机制，利用长吉图开发开放先导区的边境自由贸易区增进合作。

在推进多边合作上，要尤其重视中俄的带动作用。中俄关系是目前朝鲜半岛相关国家关系中最好的一对关系。俄罗斯是安理会常任理事国以及东北亚地区大国，中俄共同推动相关多边合作能起到较好的带动作用，而且有时也比双边合作更能打消有关国家的顾虑。

中韩合作也至关重要。韩国是2018年以来半岛局势缓和的最活跃推动者。朝美对话最大问题是缺乏基本信任，考虑到中韩与美国和朝鲜的关系，中韩合作是填补朝美“信任赤字”缺失的有效选择。应主动多引导、多协调、多推动。

长远看，引导朝鲜加入区域合作符合各方共同利益。东北亚地区是全球范围内经济发展潜力最大、增长速度最快的地区之一，经济相互依赖性强。日韩俄朝蒙五国第一大贸易伙伴均为中国，近几年中国与上述国家贸易额约占对外贸易总额的17%左右，深化区域合作符合各国共同利益。而且朝鲜半岛地区作为涉及我核心利益的关键周边次区域，其和平稳定也有利于中国实现民族复兴。由此可见，逐步推进朝鲜半岛区域合作和国际合作，不仅能助推半岛问题走出僵局，符合各方共同利益，而且也能服务于新时期中国崛起所需的周边战略。^[7]

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员、中国周边战略研究室主任）