

歐盟在朝鮮半島的安全角色：從 KEDO 的功能論之

張福昌

(淡江大學歐洲研究所助理教授)

摘要

2010年3月26日南韓天安艦沉船事件使朝鮮半島安全問題再度成為焦點議題。制度主義學者一再強調的「制度（Institution）與典則（Regime）能為國家創造合作空間，並因此而能夠產生一種和平解決衝突的效果」，這種運用國際制度（International Institution）以和平解決區域安全問題的論點殊值參考。因此，若能將北韓帶入制度化的國際體系中，使北韓能與其他行為者互動，並藉由制度與組織的力量約束北韓發展核武，如此便可能創造維持朝鮮半島安全的機會。是故，本文將以制度主義為分析架構，從朝鮮半島安全制度的建構與發展為切入點，探討於1995設立之「朝鮮半島能源開發組織」（Korean Peninsula Energy Development Organization; KEDO）對控制北韓核武發展的功能與意義，並進一步剖析正積極扮演全球安全角色的歐盟（European Union）在KEDO體制下，能否對朝鮮半島安全問題作出貢獻。最後在評估與檢討KEDO與歐盟之安全功能後，論述未來朝鮮半島安全的可能發展。

關鍵詞

朝鮮半島能源開發組織、歐洲聯盟、朝鮮半島安全、制度主義、安全治理

壹、前言

後冷戰時期，世界局勢丕變，堅持社會主義路線的北韓因受三項因素的影響，而掀起發展核武的意圖：首先，中國施行改革開放政策後，偏離共產主義，使北韓對中國失去信任¹；其次，自 1989 年起，東歐共產國家紛紛邁向民主化後，北韓頓失盟友；最後，也是最嚴重的影響，1991 年蘇聯 (Soviet Union) 瓦解後，北韓霎那間失去長期以來的靠山。由於上述社會主義聯盟結構的瓦解，使得北韓成為東北亞形單影隻的馬克思主義奉行著，並受美國、日本與南韓勢力的包圍，在這種不利的安全環境下，北韓政府意識到必須自食其力，壯大自主國防才能求生存 (Survival)，於是重新構思其安全政策，積極從事核子武器的研究與發展。

今 (2010) 年 3 月 26 日南韓天安艦沉船事件使東北亞安全問題雪上加霜，朝鮮半島安全問題再度成為焦點議題。值此之際，制度主義學者一再強調的「制度 (Institution) 與典則 (Regime) 能為國家創造合作空間，並因此而能夠產生一種和平解決衝突的效果」²，這種運用國際制度 (International Institution) 以和平解決區域安全問題的論點，殊值參考。因此，若能將北韓帶入制度化的國際體系中，並與之互動，而使其行為得以受到約束，如此便可達到和平解決北韓問題的目的。是故，本文將以朝鮮半島安全制度的建構與發展為切入點，探討於 1995 設立的「朝鮮

¹ 繼 1990 年蘇聯與南韓建交後，中國於 1992 年 8 月跟進，並於同 (1992) 年要求北韓以美元支付向其購買之石油貨款。

² 史密特 (Manfred Schmidt) 強調：「制度主義是一種不斷運用互賴分析元素描繪衝突解決制度化與行為規範規則化趨勢的理論。」請參見：Manfred G. Schmidt, *Wörterbuch zur Politik* (Stuttgart: Kroener Alfred GmbH + Co., 1995), p. 430.

半島能源開發組織」(Korean Peninsula Energy Development Organization; KEDO) 對北韓安全問題的重要性。首先，我們將分析 KEDO 的成立、運作與防核擴散的實際功能；其次，進一步剖析正積極扮演全球安全角色的歐洲聯盟 (European Union; EU, 以下簡稱歐盟) 在 KEDO 體制下，能否對朝鮮半島安全問題作出貢獻；最後，以檢討 KEDO 與歐盟之安全功能為基礎，論述朝鮮半島安全的未來發展。

貳、制度主義的分析架構

1980 年代制度主義 (Institutionalism) 興起，試圖將制度、行為與決策等三要素結合起來，以便更適當地分析與瞭解制度的形成、變遷與功能。因此，制度主義學者著重從制度演進的角度解釋經濟發展、政治變革和社會變遷。制度主義學者強調，在共識下，行為者可以透過談判 (Negotiation) 建立普遍的制度或典則，其目的在強化國際制度對國家行為的規範效果，並使國際和平互動成為慣例，以此作為解決國際爭端的途徑。基歐漢 (Robert Keohane) 與奈伊 (Joseph Nye) 認為：「互賴 (Interdependence) 關係可限制自主權，而且互賴並不保證對所有關係國都有利。」³ 是故，國家互賴會直接或間接地約束國家行為，於是國家傾向建立制度性平衡，以便達到利益極大化、成本極小化的目的。而在高度互賴的情況下，透過多邊制度來達成制度性平衡成為國家平衡策略的首選。⁴ 制度主義對國際關係的觀察中，國家作為國際體系中的行為者，其行動意圖 (Intention) 也是影響制度發展的一個重大因素；尤

³ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Harper Collins, 1989), pp. 8-9.

⁴ *Ibid.*, pp. 35-37.

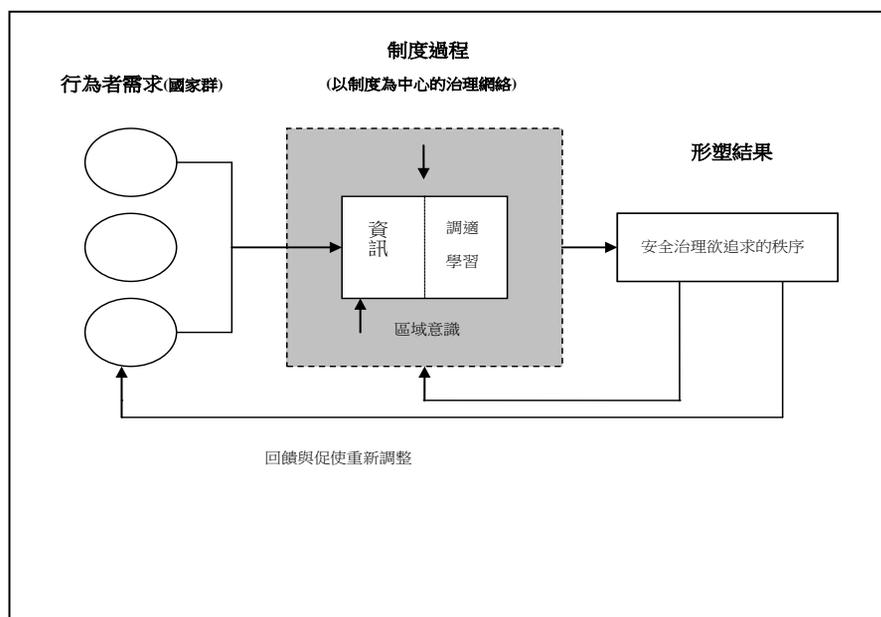
其在高度意識形態所統治的極權國家中，在統治者的行動意圖主導下，國家在國際體系中的行為往往無法預測其行為，因此產生相當程度的不確定性。本文所探討的朝鮮半島安全問題中，北韓為因應冷戰後周邊局勢的變化，擺脫外交孤立與經濟困境所帶來的統治危機，把核子武器的發展與擁有當作維繫國家生存的唯一途徑，因此，何志工與安小平認為：北韓核武問題實際上就是北韓生存權與美國領導權之間的政治博弈。⁵

國家安全互賴程度越高，決策者就越容易傾向選擇制度上的平衡策略，而非高成本的軍事平衡；其次，掌握國家間不對稱的動態互賴關係，則是觀察安全制度形成過程的重要議題。再者，制度的建立奠基於集體共識的形成，而集體共識即是個人與團體利益的最大公約數，是故，制度便是為了實踐行為者最大利益而訂定的一套規範體系。安全制度的內涵來自安全治理 (Security Governance) 的概念，它強調「安全」與「治理」並非是相互排斥 (Exclusive) 的兩個面向，而且在集體安全的演變過程中，將有更多得以發揮治理之功能的空間與機會。因此，安全治理強調下列幾個命題⁶：(一) 安全治理是一種動態演化的體系或機制，也就是說，它同時是結構也是過程，追求之目的在於透過行為者間的協調來進一步建立秩序；(二) 安全治理所形成的治理體系與機制係以「制度」作為秩序提供的網絡中心，而該網絡聯結了諸多行為者，其中包括了國家、非政府組織、國際典則 (International Regime) 及其他單元；(三) 在實踐上，此網絡的共治行為者將透過制度在「資訊」(Information) 與

⁵ 徐文吉，「美朝核風波的實質與六方會談的出路」，**東北亞論壇**，第 1 期(2006 年)，頁 68。轉引自：何志工、安小平，**東北亞區域合作—通向東亞共同體之路** (北京：時事出版社，2008 年)，頁 271-311。

⁶ 楊昊，「新區域主義與安全治理-東協安全擴溢網絡在亞太地區的實踐與挑戰」，發表於 2005 年台灣的東南亞區域研究年度論文發表會 (南投：暨南大學，2005 年 5 月 1 日)，頁 12。

「調適」(Accommodation) 兩個面向上所發揮的功能，進而得以處理與安全相關的集體問題；(四) 安全治理在區域安全中的實踐很重要的一點是，在各個區域中將因為區域意識或認同之差異，而形塑出不同類型的安全治理模式。(請參見圖一)



圖一 安全治理過程圖

資料來源：Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organization* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990), p. 19. 轉引自：楊昊，「新區域主義與安全治理—東協安全擴溢網絡在亞太地區的實踐與挑戰」，發表於 2005 年台灣的東南亞區域研究年度論文發表會（南投：暨南大學，2005 年 5 月 1 日），頁 12。

而根據上述模式，我們認為 1994 年美國與北韓所簽訂之「架構協議」是東北亞區域安全治理體系的初步構想，而 KEDO 則是包含在這套區域

安全治理體系中的國際典則，美國、日本與南韓試圖透過 KEDO 與北韓進行相關核能設備的資訊交換，以使北韓得以接受這套規範核子發展的 KEDO 制度，進而建立區域安全共識，以實現朝鮮半島區域和平。悉知，KEDO 是制度化解決朝鮮半島核武問題的實驗性組織，因此，從上述的理論分析，我們提出底下兩點假設：第一、從權力觀點來看，KEDO 是由美國主導的核能安全組織，歐盟的加入可否扮演平衡美國的角色，進而提高北韓對 KEDO 制度的信賴感，使 KEDO 的規範功能提昇；第二、KEDO 所建構的運作制度是否符合東北亞各國的安全利益，而能成功地解決朝鮮半島核武安全問題。悉知，上述兩項議題的核心要素為北韓的核武能力問題，美國與歐盟等行為者參與建構東北亞安全秩序的目的在於控制北韓核武相關技術的發展，然而，到底北韓的核武能力已經發展到何種程度？其可能引起的安全威脅又有多強？這些問題皆是我們判斷與剖析上述議題的基礎，而需進一步地釐清與界定。

參、朝鮮半島核武問題的發展與影響

在北韓建國之初，根據估計，北韓大約擁有 400 萬噸可開採的鈾礦。⁷ 北韓的核能計畫始於 1950 年代，並與蘇聯及中國簽定核能合作協定。⁸ 1960 年代中葉，在蘇聯的聯協助下，北韓持續擴充核子研究中心人員的教育與訓練，以從事軍事及其他用途。在 1965 年，於寧邊 (Yongbyon)

⁷ 詳細內容請參見：“Nuclear Weapons Program,” *Federation of American Scientists*, <<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/index.html>> (September 16, 2010).

⁸ Volha Charnysh, “North Korea’s Nuclear Program,” *NUCLEARFiles.org*, <http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/north-korea/charnysh_dprk_analysis.pdf> (September 20, 2010).

組裝完成北韓第一座核子反應爐。⁹ 1977 年 7 月，北韓、「國際原子能總署」（International Atomic Energy Agency; IAEA）與蘇聯簽署「三邊安全防衛協議」，使「國際原子能總署」得以監控 IRT-2000 型反應爐及其他重要設施。¹⁰ 1980 年代，北韓開始建造 500 萬瓦反應爐。1985 年，美國官方首次宣佈其情報資料顯示北韓在距平壤 90 公里的寧邊附近秘密建造反應爐。在國際壓力下，北韓加入了「核不擴散條約」。¹¹ 1991 年 9 月北韓簽署非核宣言與「國際原子能總署」保障監督協定後，北韓首次公佈該國核設施與材料等資訊，並允許「國際原子能總署」查核人員進行查核。核武問題是朝鮮半島安全問題的核心，也是美國與北韓爭執的重點。因此，自 1990 年代到現在，朝鮮半島上所發生的三次核武危機皆直接促成與影響朝鮮半島區域安全制度的建立與發展。茲將此三次核武危機敘述如後。

一、第一次北韓核武危機

1962 年北韓在蘇聯（Soviet Union）的協助下，在首都平壤北方約 130 公里處的寧邊（Nyongbyon）建造一個原子研究中心（Atomforschungszentrum）。1985 年 12 月，北韓為了取得蘇聯的核能電廠裝置，乃順應莫斯科的要求加入「核不擴散條約」約（Nuclear Nonproliferation Treaty; NPT）。1991 年 11 月美軍開始自南韓撤出核武設備，並宣佈終止美韓聯合軍事演習，此舉得到北韓的善意回應，促成兩韓於 1992 年 1 月 20 日簽署「朝鮮半島非核化聯合宣言」（Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula），根據該宣言，雙方承諾將不製造、試驗、生產、擁有、接收、儲存與部署核子武

⁹ “Nuclear Weapons Program,” *Federation of American Scientists, op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

器與其原料及濃縮鈾技術，並設立「南北核子共同管制委員會」，負責監管核子發展。¹² 1992 年 4 月，北韓與「國際原子能總署」簽定「核安全協定」(IAEA-North Korea Safeguards Agreement)，同意該機構對其核能設施進行檢查。至此，朝鮮半島的核能發展首度正式受到國際核能安全制度的約束。惟自 1990 年 4 月起，外界質疑北韓利用反應爐，加工蒐集鈾原料作為發展核子武器之用，因此，美國乃與「國際原子能總署」聯合要求北韓停止這項政策。「國際原子能總署」於 1993 年 2 月 6 日派員前往檢查北韓所有核能基地，但並未發現有研製核武的證據。然美國認為，北韓在寧邊(Nyongbyon)的兩座軍事基地隱藏核廢料，乃再度要求「國際原子能總署」對此進行檢查。北韓認為「國際原子能總署」對其非核軍事設施的檢查是侵犯北韓主權的行為，遂於 1993 年 3 月 12 日憤然提出要退出「核不擴散條約」。¹³ 國際間對於北韓退出「核不擴散條約」感到不安，生怕北韓會不顧國際核能制度的約束，肆意發展核子武器，因而引發了朝鮮半島第一次核武危機。

從上面的敘述，我們可以瞭解到朝鮮半島第一次核武危機實導因於美國與北韓間缺乏信任。為了解決這次危機，美國柯林頓政府採取談判與柔性外交策略，積極與北韓接觸。柯林頓總統委派前總統卡特(Jimmy Carter)為特使，於 1994 年 6 月親訪平壤，向北韓表達和平解決爭端的

¹² 詳細內容請參見：(1) 朱松柏，**南北韓的關係與統一**（台北：台灣商務印書館，2004 年），頁 95。(2) “ROK-DPRK Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula,” *Nuclear Threat Initiative*, <<http://www.nti.org/db/china/engdocs/snkdenuc.htm>> (September 16, 2010).

¹³ 詳細內容參見：(1) 廖文義，「北韓問題與六方會談：回顧、分析與展望」，**通識研究期刊**，第 14 期（2008 年），頁 31-56。(2) Devon Chaffee, “North Korea’s Withdrawal from Nonproliferation Treaty Official,” *Nuclear Age Peace Foundation*, <http://www.wagingpeace.org/articles/2003/04/10_chaffee_korea-npt.htm> (September 16, 2010).

善意，並暫緩對北韓施行經濟制裁，這為日後的雙邊談判奠定了基礎。歷經 16 個月的談判，美國與北韓達成協議，於 1994 年 10 月 21 日與美國在日內瓦簽訂「架構協議」(Agreed Framework)¹⁴，亦即所謂的「日內瓦核子架構協議」，而結束第一次核武危機。¹⁵ 在「架構協議」的規範下，美國、日本與南韓於 1995 年合作設立 KEDO，以協助北韓建立兩座民生用途之輕水反應爐 (Light Water Reactor; LWR)。

二、第二次北韓核武危機

2002 年 10 月美國東亞事務助理國務卿凱利 (James Kelly) 訪問北韓後表示，北韓於過去數年皆不斷秘密研發核子武器，立即引起國際震驚，美國立即停止對北韓供應油源。北韓否認凱利的說法，並反控美國的停油制裁行動違反 1994 年「架構協議」。緊張情勢瞬間升高，北韓不僅威脅將立即恢復核子計劃，而且亦計劃拆除「國際原子能總署」在北韓所設立之核能設施監視系統，並驅逐「國際原子能總署」檢查人員。2003 年 1 月 10 日北韓宣佈退出「核不擴散條約」，朝鮮半島第二次核武危機於是爆發。「國際原子能總署」將此危機交付聯合國安理會尋求解決，同 (2003) 年 2 月 19 日北韓軍機飛越 38 度線，隨後又在美國國務卿鮑爾 (Colin Powell) 結束北京訪問飛抵漢城時 (亦即南韓總統盧武鉉就職前一天)，對日本海發射飛彈，造成朝鮮半島安全緊張。雖然美國與南韓對北韓飛彈試射淡化處理，但北韓的態度相當強硬，使危機上升。¹⁶

¹⁴ 有關「架構協議」(Agreed Framework) 與 KEDO 的內容，請參見本文第參部份。

¹⁵ 詳細內容請參見：(1) 李明，「朝鮮半島能源開發組織 (KEDO) 之運作和限制」，**國際關係學報**，第 16 期 (2001 年)，頁 99。(2) “Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea,” *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>> (May 25, 2010).

¹⁶ 美國認為北韓此舉違反「框架協議」；而北韓因為輕水反應爐工程進度嚴重落後，且未能給北韓安全承諾，因此亦稱美國違反「框架協議」。

北韓要求美國承認其主權，並承諾不阻礙其經濟發展，以及先簽署不侵犯協定再行核子檢查；然而，美國則堅持北韓需先放棄發展核武，再討論安全保證與經濟援助。雙方立場歧異難解，遂使衝突一觸即發。

2003 年 3 月美國對伊拉克發動戰爭，並迅速推翻海珊政權。鑒於國際局勢的發展，北韓於同 (2003) 年 4 月 12 日宣佈，如果美國有意解決朝鮮半島的核武問題，而且改變對北韓政策，北韓將不會拘泥對話的形式。換言之，北韓願意接受多邊會談的方式。2003 年 4 月 23 日在中國的斡旋下，美國、北韓與中國於北京召開三方會議¹⁷，達成將此棘手問題交由中國、美國、北韓、南韓、日本與俄羅斯等 6 國組成的「六方會談」解決。「六方會談」為美國與北韓核武僵局開闢了新契機，首次「六方會談」於 2003 年 8 月 27 日假北京召開，截至 2007 年為止，共舉行六輪「六方會談」，地點皆在北京。由於「六方會談」的形成不易，各方對於「六方會談」所能發揮的功能給予高度期待。事實上，「六方會談」在發展過程中並不如預期的順遂，不但會議的召開呈現斷斷續續，會議的內容亦存有分歧。¹⁸ 2006 年 10 月 9 日北韓首度核試爆使北韓安全問題攀升至高點。¹⁹ 其後，由於美國在「六方會談」中的讓步，並以將北韓從支持恐怖主義國家名單中除名表達善意，整個情勢才出現和緩跡象。

¹⁷ 2003 年 4 月 23-25 日在北京舉行中國、美國與北韓「三方會談」。但此次會談的成果不盡理想，主因為未達到美國多邊會談的期望。美國認為，朝鮮半島核武問題為「近鄰問題」(Neighborhood Problem)，參與會談的國家應該包括朝鮮半島周邊的所有國家。在各方的協調與溝通下，終於達成由中國、美國、北韓、南韓、日本與俄羅斯等 6 個鄰國組成「六方會談」討論朝鮮半島核武問題。

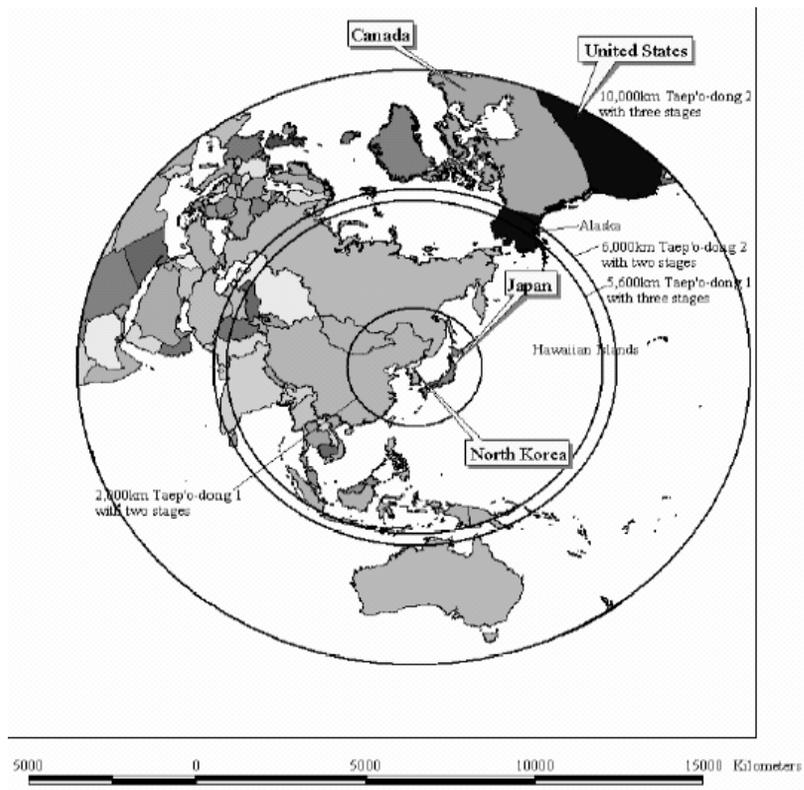
¹⁸ 廖文義，「北韓問題與六方會談：回顧、分析與展望」，前引文，頁 39。

¹⁹ 2006 年 10 月 9 日北韓於咸鏡北道舞水端里花台郡一座 360 公尺的高地進行地下核子試爆。

三、第三次北韓核武危機

儘管北韓在 2006 年首度啟動地下核子試爆後，聯合國安理會隨即通過第 1718 號決議案進行譴責並決定予以制裁，內容包括各國可隨意攔截進出北韓的船隻，防止其取得大規模毀滅性武器零件以及高科技軍事設備等。但北韓仍然再度發動第二次核試。2009 年 4 月 5 日北韓發射「大浦洞二號」飛彈，飛越日本上空，落在日本以東 270 公里的太平洋海域。這次發射證明了北韓已經擁有發射長程導彈穿越日本，甚或威脅美國東岸的能力。（請參見圖二）此舉引發國際社會高度緊張，對日本更有如芒刺在背之感。²⁰ 2009 年 4 月 13 日，聯合國安理會針對北韓 5 日試射通信衛星的問題通過了一份主席聲明，要求北韓遵守聯合國安理會禁止進行此類發射的 1718 號決議。同（2009）年 4 月 14 日北韓外務省即發表聲明，宣佈退出「六方會談」，並將重啟核設施建設。此外，2009 年初北韓亦宣佈取消南北韓之間有關消除政治及軍事對立的所有協議，並廢除有關黃海「北方限制線」（Northern Limit Line）部份條例等行動，從而也將東北亞地區帶進高度緊張的態勢中。儘管如此，北韓方面仍在 2009 年初宣佈將退出「六方會談」，重新啟動寧邊核子設施，並以激進的核試舉動引爆了第三次的朝鮮半島核武危機。

²⁰ 蔡軒璋，「北韓核武危機的背後」，大紀元，
<<http://www.epochtimes.com/b5/9/4/17/n2498104.htm>> (2010 年 5 月 3 日)。



圖二 北韓長程飛彈射程圖

資料來源：“North Korea Nuclear Equipment Map,” *James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS)*, <<http://cns.miis.edu/research/korea/nuc/map.htm>> (May 8, 2010).

根據估計，2009 年北韓核試爆的威力非但遠勝過 2006 年核爆（前者約為後者 20 倍），甚至相當於 1945 年美國投在日本長崎之原子彈爆炸

能量。²¹此舉隨即引發國際社會的譴責，其中以直接面對威脅的南韓與日本反應最為激烈，聯合國安理會亦立即召開緊急會議，以研商對策。美國總統歐巴馬亦致電日韓兩國領袖，一方面重申美國的安全防衛承諾，另一方面則希望共同尋求聯合國安理會通過制裁決議。日本眾議院則通過「抗議北韓實施核試決議」，強調日本政府有必要採取萬全措施並與國際合作，以確保國家安全。南韓的回應更為積極²²，決定全面參與由美國主導，目標在於防止北韓、伊朗與敘利亞發展核武的「防擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative; PSI)²³，此舉引發北韓的強烈抗議，並將兩韓關係帶向戰爭邊緣。²⁴至於被認為在解決朝鮮半島問題上居於關鍵角色的中國，儘管亦不滿北韓再次進行核試的做法，但一般認為北京方面應該不會支持加強制裁，目的是希望留下邀請北韓重回「六方會談」的迴旋空間。²⁵至今為止，北韓核武問題仍然餘波盪漾，

²¹ David Loyn, "North Korea conducts nuclear test," *BBC NEWS*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8066615.stm>> (2010).

²² 當時南韓在盧武鉉執政下，決定繼續維持金大中的「陽光政策」路線，因此僅選擇象徵性地片面投入部份後勤工作。陽光政策是由大韓民國前總統金大中所提出，用來和平處理南北韓分裂局面的關係。一般認為是根基於 1970 年代西德東進政策 (Ostpolitik) 的理論。政策名稱根源於伊索寓言北風和太陽的故事。故事說：北風和太陽比賽如何讓路人的外套脫下來，北風採取的是更用力的吹，但是路人卻把外套抓的更緊；而太陽則是用溫暖的陽光去照路人，路人就主動把外套脫下來。陽光政策也是如此的概念。

²³ 美國總統布希於 2003 年 5 月提出「防擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative; PSI)，並於同 (2003) 年 9 月在巴黎由 11 國創立，目標為防堵大規模毀滅性武器擴散，阻止生化核武、導彈和相關製造組件，運送到涉嫌發展大規模毀滅性武器的國家或恐怖分子手中；參與國同意在陸海空海關進行相關安檢合作。

²⁴ 李明博政府 2008 年 2 月上台後，南北韓雙方在履行既往協議問題上出現分歧，兩國關係一直處於低潮，政府間對話中斷，經濟合作範圍也不斷縮小，南韓對朝經濟援助幾乎全部停止。2009 年 5 月 25 號北韓進行第二次核子試驗後，聯合國安理會對北韓採取新的制裁措施，韓朝關係進一步陷入僵局，韓統一部宣佈暫時停運民間團體對朝除藥品和生活必需品外的人道主義援助物資，並暫時禁止南韓國民前往開城工業園區以外的北韓其他地區訪問。

²⁵ 蔡東杰，「北韓核試引爆第三次朝鮮半島核武危機」，*青年日報*，<http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=93580>

相關行為者仍舊沒有任何解決此問題的錦囊妙計。

肆、KEDO 與核武安全機制的建構

國際社會對於北韓的核武能力仍然沒有一個權威性的評斷。雖然，北韓已公開承認濃縮鈾計劃，但並未提及該計劃與發展核武的關係。哈登 (Blaine Harden) 強調：近幾年來，雖然北韓試圖要提煉濃縮鈾，但不是非常的成功。²⁶同時，因為引爆裝置及運載工具發展上的需要精密的技術，因而很難斷定北韓已經製造或擁有核子武器。²⁷然而，根據美國「2010 彈道飛彈防衛檢討報告」(2010 Ballistic Missile Defense Review Report)，北韓將有能力對美國發射核子武器。²⁸儘管北韓核武發展的程度是如此撲朔迷離，但國際社會仍然希望建立一套有效的核武安全機制，以解決朝鮮半島核武問題。

上述「安全治理」的理論模式中，特別強調「資訊」在形塑「安全共識」的重要性，當組織中的行為者能誠實地交換相關的安全資訊，那麼在資訊透明化的情況下，行為者間的「信任感」可望增強，而較容易建立彼此合意的安全制度，進而解決共同的安全問題。然而，在 KEDO 架構下，「資訊交換問題」卻是一大問題，悉知，北韓政權常因統治上的

(2010 年 9 月 21 日)。

²⁶ Blaine Harden, "North Korea Says It Will Start Enriching Uranium," *Washington Post*, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/13/AR2009061300636.html?hpid=topnews>> (2009).

²⁷ "Weapons of Mass Destruction (WMD)- Nuclear Weapons Program," *Global Security Org.*, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/nuke.htm>> (2006).

²⁸ "U.S., Partners Prepare New Posture on North Korea," *Nuclear Threat Initiative*, <http://gsn.nti.org/gsn/nw_20100917_2587.php> (2010).

需要，而散佈不實的統計數字，因此西方國家對北韓所提之核子發展「資訊」多持懷疑態度，美國對此更是反應激烈，因而常以美國自己研究與調查的資訊挑戰北韓公佈的資訊，這種「資訊懷疑論」導致 KEDO 機制難以增強相關行為者的信任，而使其安全治理功能大為減弱。

一、KEDO 之緣起

柯林頓政府為了化解北韓第一次核武危機，因此，與北韓簽署「架構協議」，而間接促成 KEDO 的誕生。根據「架構協議」的規定，北韓同意停止核武計劃，並撤除位於延邊核子研究中心的三項核能設備²⁹：

(一) 5 兆瓦 (5 MWe) 的實驗性石墨反應爐；(二) 已部份建造完成的核廢料再製設備與一個建造中的 50 兆瓦能源反應爐 (50 MWe Power Reactor)；(三) 正在建造中的泰川 (Taechon)³⁰ 200 兆瓦能源反應爐。相對地，美國則同意四項承諾：(一) 資助支付北韓興建兩座輕水反應爐；(二) 每年供應北韓 50 萬噸原油燃料作為暖氣與發電用途，直到第一座輕水反應爐完工為止；(三) 引導北韓達到國際核子安全標準與環境保護；(四) 協助北韓建立執行「架構協議」所需之法規與執行政序。

為了履行「架構協議」的內容，美國、日本與南韓於 1995 年 3 月 9 日協議簽署「建立朝鮮半島能源開發組織協定」(Agreement on the Establishment of the Korean Peninsula Energy Development Organization；以下簡稱「KEDO 協定」)，三方同意成立 KEDO，總部設於美國紐約。

²⁹ 詳細內容請參見：“Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic Of Korea,” *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>> (May 25, 2010).

³⁰ “Taechon”這個地名的中文翻譯有「泰川」、「大充」與「大田」等，而大部份皆翻譯成「泰川」，因此本文採用「泰川」之翻譯。

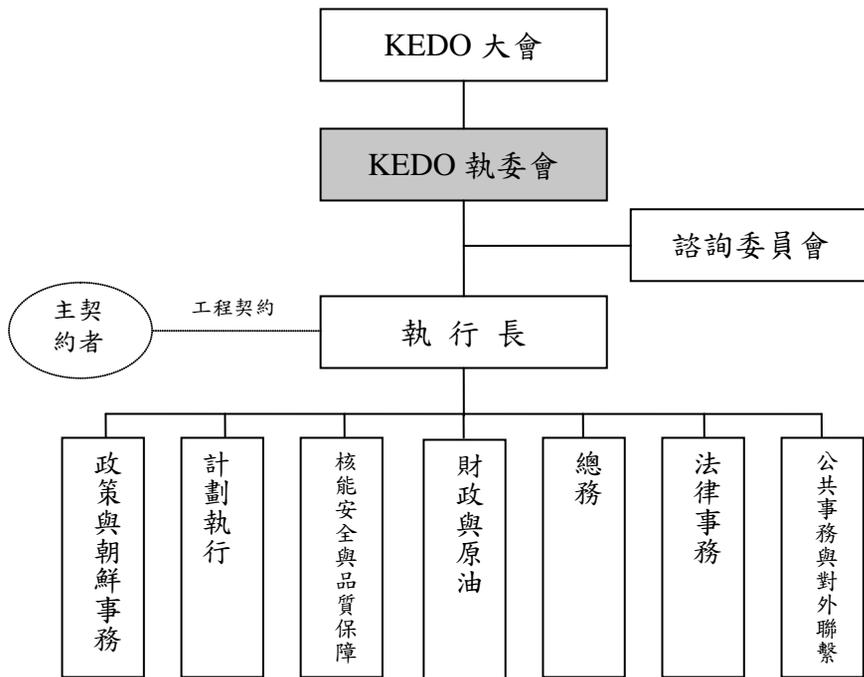
根據「KEDO 協定」美、日與南韓為 KEDO 預算的主要分擔者，並聯合組成 KEDO 的決策核心機構，即「執行委員會」(Executive Board，以下簡稱「KEDO 執委會」)，決策時採取共識決 (Consensus) 原則。KEDO 為一對其他國家或國際組織開放的組織，1995 年下半年至 2000 年底，共有紐西蘭、澳大利亞、加拿大、印尼、智利、阿根廷、波蘭、捷克、烏茲別克斯坦等 9 個國家加入。³¹ 歐盟則於 1997 年 9 月 19 日加入 KEDO，並成為第 4 個「KEDO 執委會」成員。³² 總而言之，截至目前為止，KEDO 共有 13 個成員。

二、KEDO 之組織與運作

就整體架構而言，「KEDO 執委會」為最高決策機構，由美、日、南韓與歐盟組成，「KEDO 執委會」的權責包括維護組織良好運作與支付各項預算，根據「架構協議」，美國應每年提供北韓 50 噸石油，歐盟、日本與南韓則負責北韓兩座輕水反應爐的預算支出。在「KEDO 執委會」下設執行長 (Executive Director) 1 人、副執行長 2 人，任期兩年，負責統轄「政策與朝鮮事務」、「計劃執行」、「核能安全與品質保障」、「財政與原油」、「總務」、「法律事務」與「公共事務與對外聯繫」等部門，以綜理一般行政業務，包括：任命其他職員、開拓財源、規劃、執行與簽署契約等。(請參見圖三)

³¹ 這 9 個國家皆不是「KEDO 執委會」成員，其加入 KEDO 的時間分別為：紐西蘭 (26.06.1995)、澳大利亞 (19.09.1995)、加拿大 (24.11.1995)、印尼 (07.05 1996)、智利 (17.07.1996)、阿根廷 (05.09.1996)、波蘭 (25.09.1997)、捷克 (09.02.1999) 與烏茲別克斯坦 (11.12.2000)。“Nuclear Safety: Nuclear Safety Policy,” *KEDO*, <http://www.kedo.org/ns_policy.asp> (May 3, 2010).

³² “Agreement on Terms and Conditions of the Accession of the European Atomic Energy Community to the Korean Peninsula Energy Development Organization, Brussels, 30.07.1997,” *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/EUAscension.pdf>> (July 30, 1997).



圖三 KEDO 組織結構圖

資料來源：作者自行繪製，資料參考自：(1) 輕水反應爐事業支援企劃團，*對北輕水反應爐支援事業概觀*(首爾：輕水反應爐事業支援企劃團，1997年9月)，頁3。(2) 李明，「朝鮮半島能源開發組織(KEDO)之運作和限制」，*國際關係學報*，第16期(2001年)，頁95。

此外，KEDO 亦設立一個「諮詢委員會」(Advisory Committee)，由其他非「KEDO 執委會」成員國組成，主席由「諮詢委員會」成員國輪流擔任，負責提供建造輕水反應爐或供應原油的諮詢意見。最後，KEDO 設有「KEDO 大會」(General Conference) 由所有成員組成，其目的在於使成員瞭解組織的發展方向，但並不具有決策功能。而為了履行興建

輕水反應爐的條約義務，「KEDO 執委會」決定由南韓電力公司 (Korea Electric Power Corporation; KEPCO，即「韓國電力」) 負責承建工程，「韓國電力」則以「主契約者」(Prime Contractor) 的身份，與美國技術人員組成建廠團隊，執行興建輕水反應爐工程，而南韓政府亦成立相關配合單位³³，積極參與北韓輕水反應爐工程。³⁴

KEDO 並不是一個組織龐大的國際組織，13 個成員的共同目的在於執行一項輕水反應爐工業計劃，具有維護與促進東北亞核子安全的重要意義。第二次北韓核武危機爆發後，KEDO 於 2003 年 11 月 21 日宣佈：由於北韓違反 KEDO 組織章程第四條有關「本組織為進行計劃而提供給北韓之核子材料、裝備或相關科技，應全數使用在該項計劃或和平用途上，並應在確保核能安全條件下方得使用。」之規定，於是 KEDO 決定暫停興建工程一年，在暫停期限屆滿前，一切工程活動將僅限於對現有進度的維護與保養。³⁵ 2004 年 11 月 14 日美國宣佈停止對北韓提供重油後，「KEDO 執委會」於 2004 年 11 月 26 日再次決定續延暫停輕水反應爐工程一年。2005 年 11 月，「KEDO 執委會」開始討論終止該項工程，旋即在 2006 年 1 月 8 日開始撤出錦湖 (Kumho) 輕水反應爐工人，並決定在 2006 年 5 月 31 日終止該項工程。然而，該組織將繼續存在，以解決因終止輕水反應爐工程而產生的資金和法律義務等問題。³⁶ 歐盟於

³³ 例如：隸屬統一院的「輕水反應爐事業支援企劃團」等。

³⁴ 李明，「朝鮮半島能源開發組織 (KEDO) 之運作和限制」，前引文，頁 99-102。

³⁵ 「暫停」表示 KEDO 和北韓所簽定之「架構協議」與議定書仍然維持效力。

³⁶ 這些待處理的事務包括 KEDO 於 1999 年 12 月 15 日與南韓電力公司 (Korea Electric Power Corporation; KEPCO) 簽署的輕水反應爐工程「統包契約」(Turnkey Contract)，這項契約於 2000 年 2 月 3 日生效。所謂「統包契約」意指：公司與包商之間的合約，其原意為業主將標的物的規格與功能規定清楚後，將規劃、設計與施工等工程交給承包商執行。待承包商將完成之標的物交給業主，而業主勘驗無誤後，即結束這項契約關係。相關資料請參見：“Nuclear Safety: Nuclear Safety Policy,” *KEDO.org*,

2008 年宣佈將於 2012 年之前，全部撤回歐盟在北韓的一切資金與人力設施。

三、KEDO 之核子安全任務

悉知，KEDO 富有促進朝鮮半島非核化的特殊任務，因此，該組織特別重視核子安全使用制度的建構，由 KEDO 所規劃的核子安全制度以「供給協定」（Agreement on the Supply of a Light Water Reactor/LWR Project to the DPRK between KEDO and the DPRK; Supply Agreement）與「核子安全確保系統」（The Nuclear Safety Confirmation System; NSCS）最具特色。首先，「供給協定」是「KEDO 執委會」與北韓政府於 1995 年 12 月 15 日在紐約簽訂，「供給協定」明訂 KEDO 須於 2003 年完成輕水反應爐，而北韓應配合提供相關的資訊、設備、地點與人員。「供給協定」明白規範北韓核子設備之處理辦法如下：³⁷

（一）北韓應留在「核不擴散條約」中，並繼續履行「架構協議」；（二）北韓應繼續停止石墨反應爐的使用，並承諾不再進行相關設施之製造與接受公開的安全檢查；（三）當輕水反應爐完成後，美國將提供所有重要的核能組件給北韓，惟須事先簽訂雙邊協定以確保核能和平使用；（四）北韓與美國應合作解決現有之 500 萬瓦電力實驗爐所產生之廢棄物管制與安全儲存問題；（五）在輕水反應爐尚未完工前，北韓須與「國際原子能總署」密切合作，以順利推行安全防護措施；（六）當第一座輕水反應爐完工後，北韓應開始拆除石墨電廠與其他核能設施，並於第二座輕水

<http://www.kedo.org/ns_policy.asp> (May 15, 2010).

³⁷ 詳細內容請參見：“Agreement on the Supply of a Light Water Reactor/LWR Project to the DPRK between KEDO and the DPRK,” *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/SupplyAgreement.pdf>> (2007).

反應爐完工前，完成全部拆解工程。凡此以觀，「供給協定」是美國實踐條約化管制北韓核子安全的成功例子，北韓與美國皆同意根據「供給協定」內容步驟性地拆除北韓陳舊的發電設施，並逐步興建新的核能電廠，以解決北韓供電與經濟發展問題。在某種程度上，這項「供給協定」實際上已經為北韓與國際社會關係正常化開啟了新頁。

其次，1998 年 2 月開始運作的「核子安全確保系統」是 KEDO 檢驗核子安全的重要機制，其宗旨在於監控建造輕水反應爐時的核子安全，以確保反應爐的安全性與可靠性。「核子安全確保系統」是一套核子安全監督制度，目的在為國際核能設施提供具有公信力的評鑑指標，KEDO 亦由核能專家負責推行「核子安全確保系統」。在 KEDO 的「核子安全確保系統」中，「核子安全諮詢小組」(Nuclear Safety Advisory Group; NSAG)³⁸ 扮演極重要的角色：第一，「核子安全諮詢小組」須對「核子安全確保系統」的執行章程進行審查與評估；第二，「核子安全諮詢小組」須對 KEDO 執行長提出執行建議，並監督執行長是否遵守核子安全規定。綜合而言，KEDO 核子安全政策的主要內容有底下 5 點³⁹：

(一) 安全文化 (Safety Culture)：透過 KEDO 整合會員國對於核子安全的定義，降低核子風險，並建立維護核子安全品質的責任觀；(二) 安全原則 (Safety Principle)：KEDO 擬興建之輕水反應爐應遵守「國際

³⁸ 「核子安全諮詢小組」(Nuclear Security Advisory Group; NSAG) 由 9 名「國際原子能總署」的核能專家組成，負責提供 KEDO 國際核子相關活動的訊息，並就有關輕水反應爐計劃的核子安全問題向 KEDO 提出建議。

³⁹ "Nuclear Safety: Nuclear Safety Policy," *KEDO.org*, <http://www.kedo.org/ns_policy.asp> (2007).

原子能總署」之「核子安全諮詢小組」與「核子安全公約」(The Convention on Nuclear Safety; CNS)中所設定之「核電廠基本安全原則」(Basic Safety Principles for Nuclear Power Plants)，以確保其安全性；(三)安全評估與稽核 (Safety Assessment and Verification)：KEDO 對輕水反應爐計劃執行全面性與系統性的安全評估與稽核，以使該計畫能在適當的安全控制下進行；(四)安全規則 (Safety Regulation)：有關取得或使用核子原料，應先擁有合法使用的執照，並接受維護核子安全使用的條件，以確保興建過程的合法性；(五)「核子安全確保系統」：為 KEDO 監控輕水反應爐計劃的特殊系統，其目的在於將國際核子安全標準植入北韓核子安全維護中。

伍、歐盟與朝鮮半島核武問題

1990 年代起，隨著蘇聯解體與冷戰結束，世界情勢從雙強對峙轉而走向單極或多極的局面。在歐洲，1993 年歐洲聯盟條約 (Treaty of the European Union; TEU) 生效後，對外建立了共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy; CFSP)，對內則完成經濟與貨幣聯盟 (Economic and Monetary Union; EMU)，使歐盟在世界政經舞台上更加充滿活力。在亞洲，則呈現多層次的經濟發展成果，無論是日本、新加坡與香港等高資本及技術密集的發展核心、亞洲四小龍的經濟奇蹟與中國、印度、馬來西亞等天然資源豐富而勞動力充沛的新興市場，都成為未來全球化下的新焦點。這使歐盟重新審視這個長久以來關係薄弱卻又日漸重要的地區，並擬定新的發展策略。⁴⁰

⁴⁰ 德國前總理柯爾 (Helmut Kohl) 於 1993 年率先提出「亞洲計劃」(Asian Concept)，並率代表團出訪亞洲五國，引起歐洲各國對亞洲的關注。

一、歐盟東北亞政策與戰略利益

為因應亞洲崛起所帶動之全球政經局勢變化，歐盟於 1994 年 7 月 13 日向「KEDO 執委會」首度發表一份發展歐亞關係之全面性策略，並將亞洲劃分為 26 個國家與經濟體。⁴¹ 歐盟認為：為維持歐盟在世界經濟中的領導地位，必須重視亞洲。另一方面，為強化參與亞洲經濟發展，則應與亞洲國家發展合作關係，以確保歐盟在亞洲崛起後的經濟利益。再者，在全球化下，歐盟應與亞洲國家建立在全球性議題治理上的平等夥伴關係，並加強彼此政治對話。

關於朝鮮半島問題，歐盟自 1995 年起即透過各種管道援助北韓，約計超過 3 億 6600 萬歐元，其援助形式多元，包括：糧食、醫療、供水、衛生與農業技術支援等。⁴² 此外，自 2000 年初義大利率先與北韓建交起，除了法國與愛爾蘭因人權與核武問題而未與北韓建交外，其他重要的歐盟會員國皆紛紛跟進，歐盟亦於 2001 年 5 月與北韓建立外交關係。⁴³ 同(2001)年 5 月 2 日由瑞典(當時為歐盟輪值主席國)總理佩爾松(Göran Persson)率領代表團訪問北韓。⁴⁴ 這次訪問對歐盟與北韓關係發展，具有重大意義：因為，冷戰期間，大多數歐盟會員國均採取敵視北韓的政策，雙方幾無外交往來；冷戰結束後，北韓積極拓展外交，並將發展對

⁴¹ 歐盟根據地理位置將亞洲劃分為底下 26 個國家與經濟體：東亞—中國、日本、蒙古、南韓、北韓、台灣、香港與澳門；東南亞(即 ASEAN10)—新加坡、馬來西亞、菲律賓、印尼、汶萊、泰國、緬甸、柬埔寨、越南與寮國；南亞—印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾、不丹、馬爾地夫與阿富汗。

⁴² 詳細內容請參見歐盟執委會網站。

⁴³ 2001 年底英國與北韓建交，2001 年 1 月 17 日歐洲議會呼籲會員國與北韓建交後，荷蘭、比利時、盧森堡、希臘、西班牙與德國亦在三個月內與北韓建交。詳細內容請參見：“Democratic People’s Republic of Korea,” *European Union External Action*, <http://eeas.europa.eu/korea_north/index_en.htm> (September 16, 2010).

⁴⁴ 代表團主要成員包括當時歐盟「共同外交與安全政策高級代表」索拉納(Javier Solana)與歐洲委員會對外關係委員彭定康(Chris Patten)。

歐關係視為外交重點，是故，歐盟代表團訪問北韓實象徵著北韓推動友好外交獲得具體成果。

近年來，北韓面臨經濟困難，又受到美國的壓力與制裁。北韓迫切需要一個和平穩定的外部環境和良好的國際關係，以便重振經濟。對於歐盟來說，朝鮮半島局勢的緩和與長期穩定完全符合歐盟的利益。歐盟一向主張多邊主義，近年來更積極建立與亞洲各國間的多元合作關係，並嘗試在維護亞太地區和平與穩定的議題上作點貢獻，並藉此增加歐盟在亞太地區的政治影響力。歐盟與北韓發展關係，亦有經濟利益的考量：當雙邊建立關係後，歐盟則可較方便地獲得朝鮮半島新的商業機會與潛在市場。雖然歐盟與北韓雙邊貿易額每年約為 3 億美元，但北韓是一個未開發的潛在市場，且北韓介於中國、俄羅斯、日本與南韓間，地理位置優越，蘊藏巨大商業前景，一旦條件成熟，歐盟便可在投資與貿易方面佔據先機。⁴⁵

二、歐盟反擴散政策與朝鮮半島核武問題

2003 年 12 月 12 日歐盟理事會（Council of the European Union）通過一份「在更美好世界裡的安全歐洲：歐洲安全戰略」（A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy; ESS）文件，該戰略闡述了五個歐盟面臨的安全威脅：恐怖主義、大規模毀滅性武器擴散（Proliferation of Weapons of Mass Destruction/WMD）、區域衝突、失敗國家（State Failure）與組織犯罪等，其中大規模毀滅性武器的擴散被認為是歐洲最大的潛在威脅。⁴⁶ 在「歐洲安全戰略」通過的同時，歐盟理

⁴⁵ 「歐盟與北韓為何「牽手」，中國互聯網新聞中心，〈<http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/32079.htm>〉（2010 年 5 月 23 日）。

⁴⁶ “Non-proliferation, disarmament and export control,” *Council of European Union*,

事會亦通過「反大規模毀滅性武器擴散戰略」(Strategy against the Proliferation of WMD)，該戰略強調：為維護處於大規模毀滅性武器擴散危險中之歐盟人民的安全與利益，歐盟應透過國際多邊或區域雙邊的合作，以達到預防、嚇阻與制止非法武器製造與流通。歐盟與「國際原子能總署」、「禁止化學武器組織」(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons; OPCW) 與「禁止核試爆組織」(Comprehensive Nuclear-test-ban Treaty Organization; CTBTO) 等國際組織合作⁴⁷，並支持「生物與有毒武器公約」(Biological and Toxin Weapons Convention; BTWC)⁴⁸ 與聯合國安理會第 1540 號決議。⁴⁹

根據「反大規模毀滅性武器擴散戰略」的內容，歐盟反擴散政策的基本原則有三：(一) 有效多邊主義 (Effective Multilateralism)：武器的擴散與流通將嚴重威脅國際安全，沒有一個國家能置身事外，故各國都應遵守共通的規則，確實履行禁止武器擴散的義務。因此，歐盟支持發展多邊合作架構，以有效的國際制度來禁止大規模毀滅性武器的擴散；

<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=392&lang=en>> (May 24, 2010).

⁴⁷ 「禁止化學武器組織」(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons; OPCW) 成立於 1997 年 5 月 23 日，目的在於實現「禁止化學武器公約」(Chemical Weapons Convention; CWC) 的宗旨和目標，確保「禁止化學武器公約」各項條款得到有效執行，並為締約國提供協商與合作的論壇。「禁止核試爆組織」(Comprehensive Nuclear-test-ban Treaty Organization; CTBTO) 則由聯合國大會於 1996 年 6 月 24 日於奧地利維也納設立，負責在國際間推行禁核試爆的理念。

⁴⁸ 1925 年日內瓦禁止使用生物武器協定簽訂後，1972 年各國代表再度簽署「生物與有毒武器公約」(Biological and Toxin Weapons Convention; BTWC)。該公約規定除用於「預防疾病、防衛與和平」外，禁止開發與擁有生物武器。「生物與有毒武器公約」於 1975 年生效，共有 143 個國家簽署。

⁴⁹ 2004 年 4 月，聯合國安理會一致通過第 1540 號決議，要求各國採取有效措施，加強對大規模毀滅性武器及相關材料與技術的國內管理和出口管制，防範與打擊非國家實體獲取上述物品，並向安理會提交執行決議情況的國家報告。安理會根據該決議成立了由安理會全體成員組成的「防擴散委員會」(即「1540 委員會」)，任期兩年，負責審議各國提交的報告。此後，安理會又兩次通過決議，將「1540 委員會」任期延至 2011 年，並鼓勵各國推動 1540 號決議，加強國際援助與合作。

(二) 預防 (Prevention)：歐盟除了積極預防相關原料與技術擴散外，並加將強宣導與援助各國執行多邊國際條約下之不擴散義務；同時採取嚴格管制大規模毀滅性武器進口措施，以防止非法販運。除此之外，歐盟亦計劃與其他國家或國際組織積極推展軍備管制與裁軍，以有效降低各國對大規模毀滅性武器的需求；(三) 合作 (Cooperation)：合作是防止大規模毀滅性武器擴散的必要手段，倘使世界各國不能形成一個打擊大規模毀滅性武器擴散的合作網絡，那麼所有關於反大規模毀滅性武器擴散的努力將大打折扣。因此，歐盟強調應加強國際合作制度的建立，以達到有效抑制大規模毀滅性武器擴散的目的。

2006 年 12 月歐盟理事會會通過建立一個「大規模毀滅性武器監視中心」(WMD Monitoring Centre)，以作為歐洲執行委員會 (European Commission)、「共同外交與安全政策高級代表」與反擴散委員會的合作平台，並確保有效打擊大規模毀滅性武器的擴散。⁵⁰ 從歐盟反擴散政策觀之，歐盟將反對任何可能危害區域或國際安全的大規模毀滅性武器擴散。是故，歐盟當然不贊同北韓脫離國際制度的約束，而恣意發展核武。因此，如何利用 KEDO 來影響北韓的核武政策，是歐盟所關注的課題。

三、歐盟在 KEDO 下之反擴散角色

1997 年 9 月 19 日歐盟加入 KEDO，⁵¹根據雙方於 2001 年 12 月 18 日所簽訂之「歐洲原子能共同體與 KEDO 協定」(Agreement between the

⁵⁰ “The fight against proliferation of WMD,” *Council of European Union*,” *Consilium*, <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1125&lang=en>> (May 24, 2010).

⁵¹ 歐盟是以歐洲原子能共同體 (European Atomic Energy Community; EAEC) 的名義與 KEDO 簽約，而由歐洲執行委員會 (European Commission) 負責履行 KEDO 的權利與義務。

European Atomic Energy Community and KEDO), 歐盟為「KEDO 執委會」四大成員之一, 得充分參與 KEDO 決策過程。其次, 歐盟亦可派員出席 KEDO 諮詢委員會, 並於適當時, 出任諮詢委員會主席。再者, 歐盟派至北韓執行 KEDO 興建輕水反應爐工程的人員, 皆應享有特權 (Privilege)、豁免權 (Immunity)、保護權 (Protection) 與免稅權 (Exemption)。最後, 歐盟強調: 在考慮公平競爭的前提下, KEDO 輕水反應爐工程之「主契約者」(即「韓國電力」) 所設立之工程競標條件與程序, 應符合公平 (Fair)、公開 (Open) 與不歧視 (Non-discrimination) 原則, 以使歐盟會員國之企業或公司亦能有機會成為「次契約者」(Sub-contractor), 以共同參與輕水反應爐建造工程。⁵²

在「歐洲原子能共同體與 KEDO 協定」的架構下, 歐洲原子能共同體與 KEDO 進一步頒佈五份「附加文件」(Side Letter)⁵³, 其主要內容為: (一) 歐盟所資助的款項應根據 KEDO 的優先政策、KEDO 協定的規定與「附加文件」的內容來使用; (二) KEDO 應盡最大努力保證「主契約者」能秉持公平與透明 (Transparent) 的競標原則, 使歐盟企業亦能取得輕水反應爐之工程契約; (三) 歐盟預定每年 6 月 30 日繳交年度分攤額給 KEDO, 惟總金額不可超過 2000 萬歐元, 且應以歐元支付。此外, 歐盟有權稽查 (Audit) 此筆款項的支用情形, 為此, KEDO 應提供歐盟必要之審查資料。然而, 歐盟參與 KEDO 的結果卻是付出遠大於

⁵² 詳細內容請參閱: 「歐洲原子能共同體與 KEDO 協定」(Agreement between the European Atomic Energy Community and KEDO) 第 1-7 條。

⁵³ 這五份「附加文件」(Side Letter) 為: 有關歐盟財政分攤額之附加文件 (Side Letter on EU Contribution)、有關核子責任契約之附加文件 (Side Letter on Liability)、有關工業面向之附加文件 (Side Letter on Industrial Aspects)、有關支付程序、會計與稽核之附加文件 (Side Letter on Payment Procedure and Accounting and Audit) 與有關共同體代表之附加文件 (Side Letter on Representation of the Community) 等。

收獲，投資報酬率差強人意。在 KEDO 中美國是主角，歐盟是配角。但在參與 KEDO 的過程中，歐盟卻意外獲得許多非經濟性的利益，例如：自 1996 年起，歐盟與南韓定期的高層會議即是參與 KEDO 的溢出效果。⁵⁴ KEDO 成立之初，的確是一個相當重要的國際組織，歐盟的參與也極具意義：這不僅代表歐盟已有能力以歐盟的身份參與解決區域衝突與維護國際安全，而且亦象徵著歐盟是解決國際衝突的重要參與者。⁵⁵

很明顯地，歐盟在 KEDO 中的利益，除了維護朝鮮半島和平與防止核擴散體制解體之外，亦希望透過 KEDO 讓北韓朝向核武安全夥伴發展。然而，北韓將軍火工業視為重要的出口來源⁵⁶，因此，要北韓放棄武器工業並不容易。而且北韓建構其核武嚇阻能力完全符合當前的國家利益：一方面，可威脅美國等西方世界與周邊強國；另一方面，則可使其他國家為了區域和平而向北韓妥協。是故，歐盟在 KEDO 中的角色與貢獻，因北韓政府堅決不願放棄核武發展的態度與其在執行輕水反應爐過程中的配合度不高，而使歐盟難以發揮影響力。除此之外，我們亦可從地緣政治的角度來理解歐盟在 KEDO 中功能不彰的結果，如〈圖 2〉所示，「北韓核武射程涵蓋美國、日本與南韓的事實，具體強化了這三個 KEDO 會員國「反北韓發展核武的區域共識」，並形成反北韓聯盟；然歐盟並不在北韓核射程內，因此在無立即核威脅的情況下，歐盟在 KEDO 中的角色有「重經濟，輕政治」的趨勢，換言之，歐盟「反北韓發展核

⁵⁴ Jean-Pierre Leng, "EU Ambassador to KEDO: The European Perspectives of KEDO," *INFN*, <<http://www.mi.infn.it/~landnet/corea/proc/041.pdf>> (2000), pp. 159-161.

⁵⁵ Allan Maxwell, "The European Union and the Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO)," *INFN*, <<http://www.mi.infn.it/~landnet/corea/proc/041.pdf>> (2000), pp. 163-164.

⁵⁶ 北韓除了出口飛彈之外，生化武器也是重要的投資與研究，雖然沒有明確的統計數字公佈北韓的生化武器數量，但是，北韓每年至少製造了 2500 到 5000 公噸的生化武器。

武的區域共識」較弱，亦不如美國、日本與南韓以 KEDO 為工具積極打壓北韓發展核武的政治意願，而僅強烈主張保障歐盟企業在 KEDO 中的參與權，對於北韓核武試射的行為多僅止於外交辭令式的形式譴責而已。由於歐盟這種重經濟利益的立場，使得 KEDO 抑制北韓核武發展的安全治理功能難以盡情發揮。

雖然，KEDO 是一個重要且特別的國際組織，也提供歐盟得以干涉東北亞安全事務的途徑，但歐盟一直慣用的「軟權力」(Soft Power) 工具，卻不能在 KEDO 架構下有效影響北韓的立場與政策。從整個歐盟參與 KEDO 的過程中，我們常看到歐盟的資金與技術人員進入了 KEDO 過程，但卻看不到歐盟提出任何具有規範性或建設性的政策主張，這導致美國仍然可以類似「霸權者」的角色，肆無忌憚地操控 KEDO 的發展。歐盟在 KEDO 的角色限制除了上述原因外，尚歸因於歐盟會員國參與意願不足與歐盟本身有限的外交行為能力 (Capability)。誠然，簽署 KEDO 協定之「歐洲共同體」具有國際法律人格 (Legal Personality)，而能夠參與國際行動，但卻僅止於經濟活動，有關外交、安全與防衛政策的制定與執行皆仍取決於歐盟各會員國的意願，換句話說，歐盟會員國實主導歐盟在國防安全議題的參與，當歐盟會員國對某項安全議題不感興趣時，其參與意願自然很低。因此，對於歐盟在 KEDO 機制中的功能評估，有兩個面向值得觀察：首先，從地緣政治的角度來看，「遠在歐洲遙遠之東」的「遠東地區」安全議題（如北韓核武問題）位居歐洲安全光譜的最外環，也就是說，歐盟會員國受遠東地區的安全威脅最低，因此歐盟參與對遠東地區安全機制的意願自然不高。其次，就歐盟本身的外交能力而言，從過去到現在，歐盟一直缺乏統一的外交步調，誠如上文所言，有關外交、安全與防衛等敏感性政策皆掌握在歐盟會員國手中，因此，

歐盟實難以一個整體的（As a Whole）或集體的（Collective）力量參與國際安全機制（包括 KEDO）的運作，導致歐盟在 KEDO 中的安全功能受到相當程度的限制。

陸、結論

就性質而言，KEDO 為一「任務型國際組織」，其最終目的為阻止北韓發展核武。KEDO 是一個對外開放的國際組織，其他國家或國際組織都可以加入，這種設計頗有藉由組織結構擴大而將朝鮮半島核武問題從區域層次提昇為國際層次議題的意圖。在這種基礎點上，似乎可以推論，美國有意放棄以單邊武力介入，轉為訴諸國際多邊合作，以解決北韓核武問題。然而，KEDO 自成立以來便波折不斷，而難以達成誘導北韓放棄核武發展的目標。最後，KEDO 宣佈終止運作，這使得第一次嘗試以國際制度解決朝鮮半島核武問題的國際行為者感到挫敗，而第一次嘗試參與國際多邊安全機制的北韓亦深感挫折，東北亞核武問題因此仍然懸而未決。

綜合上文的論述，我們可以將 KEDO 運作失敗的原因歸納為底下兩點：（一）會員國結構問題：根據 1994 年美國與北韓「架構協議」第 1 條第 1 款：「在美國的領導下組織一個國際財團，以便為北韓所需之電廠籌募資金，而美國將代表該財團與北韓聯繫。」⁵⁷ 「架構協議」中所指之「財團」便是 KEDO，由此可見，KEDO 之運作一開始即授予美國主導的地位，加以「KEDO 執委會」四成員除歐盟外，日本與南韓皆為美

⁵⁷ “Agreed Framework between the United States Of America and the Democratic People’s Republic of Korea,” *KEDO.org*, *op. cit.*, p. 1.

國忠實盟友，是以該組織之運作與立場難以超然，不免有為美國之北韓政策服務之嫌。雖然歐盟為「KEDO 執委會」成員，且為主要出資國，但在決策時仍難扳倒「美日韓聯盟」的優勢地位，因此難以發揮平衡美國的作用。另一方面，KEDO 組織章程開宗明義地強調其最終目的在於解決北韓核武問題⁵⁸，然而北韓卻非 KEDO 成員，亦不得直接參與相關會議與討論，當然北韓亦不受「KEDO 執委會」任何決議的約束，在這種情況下，制度主義學者所強調的「國際制度可以約束行為者」的假設即難以實現，KEDO 制度自然不能成為約束北韓行為的工具。

(二) 美國與北韓間的信賴問題：自 1994 年美國與北韓簽訂「架構協議」起，南北韓衝突並未停止。⁵⁹ 面對北韓數度核試爆的挑釁，美國除了公開譴責外，同時對北韓施加經濟制裁，其中亦包括暫緩支付 KEDO 運作的經費預算。⁶⁰ 因為美國的經濟制裁使得輕水反應爐工程的進度受到影響，這引發北韓不滿與猜測，認為美國實缺乏執行「架構協議」的誠意。而美國與北韓之間缺乏互信的情形在 2002 年第二次核武危機時表現得最為明顯，美國對北韓搖擺不定的合作態度甚感無耐，於是在 2002 年 11 月 14 日宣佈停止供應北韓重油，北韓以此為由宣佈不再受「架構協議」約束。⁶¹ 這種互不信任問題使安全治理過程中所強調的「資訊流

⁵⁸ “Agreement on the Establishment of the Korean Peninsula Energy Development Organization,” *Kedo.Org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/EstablishmentKEDO.pdf>> (May 28, 2010), p. 2.

⁵⁹ 較重大的衝突事件包括 1996 年 10 月的潛艇入侵、1998 年發射大浦洞飛彈落入日本本州東方海面等。詳細內容請參閱：李明，「近期北韓核武危機亟待解決」，頁 1，www3.nccu.edu.tw/~minglee/crisis_resolution.doc (27 May 2010)

⁶⁰ 美國在 1999 年預算中編列 3500 萬美元給 KEDO，但根據預算案的但書，要到 1999 年 3 月 1 日才開始撥款，在 6 月 1 日前撥款不超過 1500 萬美元，而且在撥款 30 天前，須經白宮證實，北韓的作為符合撥款條件。

⁶¹ 詳細內容參見：(1) 廖文義，前引文，頁 37。(2) Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Program,” *INFN*, <<http://www.fas.org/spp/starwars/crs/IB91141.pdf>> (September 16, 2010), p. 4.

通」與「政策調整」的功能無法發揮，而終究成了壓垮 KEDO 制度的最後一根稻草，至此，KEDO 制度幾乎形同虛設。

KEDO 的組織設計與運作方式固然有其缺失，然而該組織卻也起了暫時緩和當時緊張對峙氣氛的功能，也為和平解決朝鮮半島核武危機提供了一個實驗性的機會。雖然這項實驗性的國際合作制度宣告失敗，但從 KEDO 的經驗中，我們認為未來解決朝鮮半島核武問題的可行方案有以下兩點：第一、將 KEDO 的經濟合作模式融入「六方會談」中：作為第二次北韓核武危機解決之道的「六方會談」，首次將北韓帶入多邊區域論壇制度中，使和平解決北韓爭端露出一線曙光。然而，該會談受限於創立時便定調為高政治性質，內容始終圍繞在難解的核武處理問題，未能觸及造成朝鮮半島不安局面的另一個根本問題（即經濟問題），這種「治標不治本」的議題設定，並不能根本化解朝鮮半島的衝突。制度主義學者強調：制度建立後，透過經濟合作而產生的互賴成果，能使合作的層面深化與廣化。而 KEDO 原本預期透過協助北韓發展能源經濟建設，近而達到監控其核能發展與運用的效果，但卻因缺乏政治性的協商管道，以及對雙邊權利義務的具體規範，使得雙方在興建工程上的互動不順而多有磨擦，最終走向失敗。故若能運用現有的「六方會談」作為政治對話平台，並由「六方會談」的成員（特別是中國與俄羅斯）一起參與原 KEDO 討論的經濟合作議題，那麼才能夠解決上述所謂的「美國操控 KEDO」與「美國與北韓互不信任」的棘手問題。唯有如此，才能夠創造出一個符合各方利益的制度；也唯有如此，才能夠增加北韓對此國際多邊制度的信心。

第二、建立「東北亞原子能共同體」：從第二次核武危機爆發的過程

可以得知，「國際原子能總署」在朝鮮半島核武問題上能發揮的影響力有限，甚至美國對該機構的檢查措施與檢驗結果亦不具信心。因此，為了解決朝鮮半島核武問題，東北亞國家實應思考建立一個能夠整合區域核能利益的「東北亞原子能共同體」，仿效「歐洲原子能共同體」的合作模式，建立一個「超國家」管理機構，統一管理東北亞的核能和平用途，如此可以達到兩項效果：首先，「東北亞原子能共同體」可以創造一個透明的管理、使用與分配核能的程序，使成員國能互信合作。誠如制度主義學者渥特 (Stephen M. Walt) 與基歐漢所言：當行為者將資料透明化後，那麼行為者就能夠消除猜疑或減少不確定性，而順理成章地可以增加彼此信賴感或創造更多的合作機會。⁶² 其次，「東北亞原子能共同體」可以建立安全治理模式中所標榜的「區域安全共識」，進而改變目前以「美朝對決」為主軸的發展態勢。悉知，美國與北韓為兩個國力懸殊的國家，然而，國力弱小的北韓卻選擇發展核武以使其在權力槓桿上能增加無比的籌碼，藉此以與美國周旋，這將是東北亞安全的一大隱憂。因此，唯有將美國與北韓置於「東北亞原子能共同體」下，使兩者停止無謂的權力追逐遊戲，並安於遵守「東北亞原子能共同體」所創造之區域安全制度與規範，如此才能夠根本解決朝鮮半島的安全問題。

(收稿：2010 年 6 月 22 日，修正：2010 年 9 月 6 日，接受：2010 年 10 月 8 日)

⁶² 請參見：(1) Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, No. 110(Spring 1998), p. 39.; (2) Robert O. Keohane, "The demand for international regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2(Spring 1982), p. 334.

參考文獻

一、中文資料

(一) 專書

朱松柏，**南北韓的關係與統一**（台北：台灣商務印書館，2004 年 12 月）。

何志工、安小平，**東北亞區域合作—通向東亞共同體之路**（北京：時事出版社，2008 年 7 月）。

(二) 期刊

李明，「朝鮮半島能源開發組織（KEDO）之運作和限制」，**國際關係學報**，第 16 期（2001 年 5 月），頁 93-119。

徐文吉，「美國與北韓核風波的實質與「六方會談」的出路」，**東北亞論壇**，第 1 期（2006 年），頁 68-71。

廖文義，「北韓問題與「六方會談」：回顧、分析與展望」，**通識研究期刊**，第 14 期（2008 年 12 月），頁 31-56。

蔡東杰，「東北亞安全問題與區域治理機制」，**全球政治評論**，第 19 期（2007 年），頁 1-20。

(三) 會議論文

李賜賢，「東南亞制度平衡之分析：東南亞與東北亞之比較」，發表於東海大學政治學系 98 學期第二屆研究生論文發表會（台中：東海大學，2010 年 5 月 14 日），頁 1-23。

楊昊，「新區域主義與安全治理-東協安全擴溢網絡在亞太地區的實踐與挑戰」，發表於 2005 年台灣的東南亞區域研究年度論文發表會，（南投：暨南大學，2005 年 5 月 1 日），頁 1-35。

(四) 網路資料

李明，「近期北韓核武危機亟待解決」，〈www3.nccu.edu.tw/~minglee/crisis_resolution.doc〉 (2010 年 5 月 27 日)。

蔡東杰，「北韓核試引爆第三次朝鮮半島核武危機」，*青年日報*，〈http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=93580〉 (2010 年 9 月 21 日)。

蔡軒璋，「北韓核武危機的背後」，*大紀元*，〈<http://www.epochtimes.com/b5/9/4/17/n2498104.htm>〉 (2010 年 5 月 3 日)。

二、英文資料

(一) 專書

Haas, Ernst B, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organization* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990).

Keohane, Robert and Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence* (New York: Harper Collins, 1989).

Schmidt, Manfred G., *Wörterbuch zur Politik* (Stuttgart: Kroener Alfred GmbH + Co., 1995).

(二) 期刊

Grieco, Joseph, "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme," *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 1(1995), pp. 21-41.

He, Kai, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3(2008), pp. 489-518.

Keohane, Robert, "The demand for international regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2(1982), pp. 325-355.

Walt, Stephen M., "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, No. 110(Spring 1998), pp. 29-46.

(三) 網路資料

"Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea," *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>> (May 25, 2010).

"Agreement on Terms and Conditions of the Accession of the European Atomic Energy Community to the Korean Peninsula Energy Development Organization, Brussels, 30.07.1997," *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/EUAscension.Pdf>> (May 26, 2010).

"Agreement on the Establishment of the Korean Peninsula Energy Development Organization," *Kedo.Org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/EstablishmentKEDO.pdf>> (May 28, 2010), p. 2,

"Agreement on the Supply of a Light Water Reactor/LWR Project to the DPRK between KEDO and the DPRK," *KEDO.org*, <<http://www.kedo.org/pdfs/SupplyAgreement.pdf>> (June 2, 2010).

"Non-proliferation, disarmament and export control," *Council of European Union*, <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=392&lang=en>> (May 24, 2010).

"North Korea Nuclear Equipment Map," *James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS)*, <<http://cns.miis.edu/research/korea/nuc/map.htm>> (May 8, 2010).

"Nuclear Safety: Nuclear Safety Policy," *KEDO*, <http://www.kedo.org/ns_policy.asp> (May 3, 2010).

"Nuclear Weapons Program," *Federation of American Scientists*,

- <<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/index.html>> (September 16, 2010).
- “The fight against proliferation of WMD,” *Council of European Union*, <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1125&lang=en>> (May 24, 2010).
- Chaffee, Devon, “North Korea’s Withdrawal from Nonproliferation Treaty Official,” *Nuclear Age Peace Foundation*, <http://www.wagingpeace.org/articles/2003/04/10_chaffee_korea-npt.htm> (September 16, 2010).
- Charnysh, Volha, “North Korea’s Nuclear Program,” *NUCLEARFiles.org*, <http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/north-korea/charnysh_dprk_analysis.pdf> (September 20, 2010).
- Harden, Blaine, “North Korea Says It Will Start Enriching Uranium,” *Washington Post*, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/13/AR2009061300636.html?hpid=topnews>> (September 21, 2010).
- Leng, Jean-Pierre, “EU Ambassador to KEDO: The European Perspectives of KEDO,” *INFN*, <<http://www.mi.infn.it/~landnet/corea/proc/041.pdf>> (2000), pp. 159-161.
- Loyn, David, “North Korea conducts nuclear test,” *BBCNEWS*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8066615.stm>> (September 21, 2010).
- Maxwell, Allan, “The European Union and the Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO),” *INFN*, <<http://www.mi.infn.it/~landnet/corea/proc/041.pdf>> (2000), pp. 163-164.
- “ROK-DPRK Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula,” *Nuclear Threat Initiative*, <<http://www.nti.org/db/china/engdocs/snkdenuc.htm>> (September 16, 2010).
- “U.S., Partners Prepare New Posture on North Korea,” *Nuclear Threat*

Initiative, <http://gsn.nti.org/gsn/nw_20100917_2587.php> (2010).

“Weapons of Mass Destruction (WMD) -Nuclear Weapons Program,”
Global Security Org, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/nuke.htm>> (2006).

The Security Role of the EU on the Korean Peninsula under the Framework of KEDO

Chang, Fu-chang

(Assistant Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University)

Abstract

The Cheonan incident occurred on 26 March 2010 has put the security issue of Korean Peninsula back into the spotlight. Institutionalist scholars emphasize that “institution and regime can create opportunities of cooperation for nations and can produce an effect on resolving the conflict peacefully. “This viewpoint of applying International Institution to resolve regional security problem is conceivable. If North Korea can be brought into the institutionalized International Organization and interact with other actors, the impact of normative effect of the International Institution and International Organization on North Korea who is eager to develop nuclear weapons will be expanded. In this circumstance, the chance of keeping peace on the Korean Peninsula is becoming possible. In this article, we will begin with introducing the construction and development of the Korean Peninsula Security System and review the function and meaning of the “Korean Peninsula Energy Development Organization” (KEDO), which was set up in 1995 and aimed to control the development of nuclear weapon in North Korea. Furthermore, this article will analyze the meaning of EU’s involvement in the process of controlling the development of nuclear weapon in the North Korea under the structure of KEDO. The main focus will be

whether the EU with its growing importance in the global security network can contribute to the security problem of North Korea. Based on the analysis, the prospect of the possible security development in the Korean Peninsula will be discussed.

Keywords

KEDO, EU, Security of Korean Peninsula, Institutionalism, Security Governance

