

壹、前言

2021 年的北韓情勢，與 2020 年有兩不同，一延續。不同者一，美國總統由川普（Donald Trump）換成拜登（Joe Biden）。川普任內對北韓廢除發展核武並無實際建樹，僅有與北韓領導人金正恩（Kim Jong-un）的三次會面。拜登甫上台之際，由於對北韓的政策檢討尚未出爐，北韓在 2021 年上半年對美外交採取逐漸升高緊張的策略。不同者二，由於 2021 年的水患，使得北韓的糧食生產出現危機，或有可能造成北韓人民的逃難潮。一延續指的是新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱新冠肺炎）。自 2019 年開始肆虐起，至 2021 年仍無大幅消退的跡象。為了防止新冠肺炎進入北韓境內，北韓關閉邊界，進行了比聯合國經濟制裁還徹底的自我封鎖。

貳、北韓的核武發展

北韓於 2021 年 1 月進行閱兵時，公開展示了潛射型彈道飛彈（submarine-launched ballistic missile），但未對該行飛彈進行試射。由於該閱兵舉辦的時間，在美國總統拜登就任之前，因此引起拜登政府的注意應是其主要目的。進一步來看，北韓在核武的發展上未能取得進步，應是主要原因。按照北韓以往的行為模式，通常是先試射，繼之以宣布該型飛彈試射成功，且這些飛彈皆具有配備核彈頭的能力。然而，北韓在 2020 年舉行的夜間閱兵上，除了展示由 22 輪大卡車及運載的「火星—15」（Hwasong-15）洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile）之外，該

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。

型飛彈的相關訊息銷聲匿跡，未見諸任何報導。合理的懷疑是 2020 年所展示的飛彈為尚未發展成功的雛型。而跨越至 2021 年，該飛彈仍未能突破發展上的瓶頸。因而北韓既未試射，也未大肆宣傳，或以之恫嚇鄰近國家。

一、拒絕溝通的北韓

2021 年 1 月北韓的兩起事件值得注意。首先，北韓領導人金正恩於 1 月 5 日勞動黨全國代表大會上表示，在強化核武恫嚇的同時，也必須盡力建立最強有力的軍隊。金正恩並表示，無論美國總統換誰掌權，美國的本質和敵視北韓的基本政策永遠不會改變。此外，金正恩將美國視為北韓的最大敵人和創新發展的最大障礙。¹ 其次，1 月 15 日在拜登即將就職之際，北韓舉行閱兵。在展示的武器當中，最引人注目的是代號為「北極星五號」（Pukguksong-5）的潛射彈道飛彈，北韓中央社（Korean Central News Agency）甚至將該型飛彈稱為「世界最具威力的武器」。² 然而，該型飛彈未經測試，北韓也未宣稱其發展成功，因而其成效令人存疑。

美國總統拜登於 1 月 20 日就任，他本人並未立刻對北韓問題表態。白宮新聞秘書莎琪（Jen Psaki）則於 1 月 22 日的記者會上表示，「拜登總統認為，毫無疑問地，北韓的核子彈道飛彈，及其他與（核武）擴散相關的活動對世界和平與安全構成嚴重的威脅，並破壞全球（核武）不擴散建制。我們的核心利益，和日本一樣，仍然是嚇阻北韓。」³ 接著，3 月 16 日至 18 日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與國防部長奧斯汀

1 〈金正恩：美國是朝鮮的「最大敵人」〉，《德國之聲中文網》，2021 年 1 月 9 日，<https://p.dw.com/p/3n9ine>；〈面對美國新總統將上任 金正恩矢言強化核武發展〉，《中央通訊社》，2021 年 1 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101130052.aspx>。

2 江昱蓁，〈北韓閱兵大秀潛射彈道飛彈 以強軍姿態向拜登喊話〉，《中時新聞網》，2021 年 1 月 15 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210115004722-260417?chdtv>。

3 “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Economic Director Brian Deese,” *The White House*, January 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/22/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-economic-director-brian-deese/>.

(Lloyd Austin) 先出席與日本外交及國防首長的「2+2 會談」，接著拜訪南韓，並參加同性質的「2+2 會談」。這兩個會談的目的在於再次確立美國對位在東北亞的兩個盟國的安全承諾，以維護印太區域乃至全球的穩定、安全及繁榮。⁴

北韓勞動部副部長金與正 (Kim Yo-jong) 則於 3 月 16 日透過北韓官方報紙《勞動新聞》(Rodong Sinmun) 發言，表示已經獲悉南韓當局於 3 月 8 日開始針對北韓的侵略性戰爭的演習消息，警告兩韓將因此難以重返「3 年前的春天」。金與正強調，「如果美國希望未來四年睡得安穩，最好不要在一開始就製造讓自己無法入眠的事端」。⁵

事實上，自 2 月中旬起，美國便以各種管道嘗試和北韓聯絡，諸如電話、電子郵件，甚至試圖透過第三國，但皆不成功。北韓外交部副部長崔善姬 (Choe Son-hui) 在 3 月 18 日於新加坡參加北韓與美國的工作會議時表示，上述方式失敗的主要原因在於北韓認為美國的這些「廉價伎倆」不過是為了拖延時間和爭取公眾支持。⁶

二、核子設施重啟與飛彈試射

2021 年 3 月 1 日，國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, IAEA) 署長葛羅西 (Rafael Mariano Grossi) 在致總署理事會的聲明中表示，並未在北韓的寧邊 (Yongbyon) 發現生產濃縮鈾的現象，但卻在降仙 (Kangson) 發現有些動靜。葛羅西補充道，雖然沒有跡象顯示該地 5 兆瓦 (megawatt) 的核子反應爐已在運轉，但輔助放射性化學實驗室

4 “Secretary Blinkens’ Travel to Tokyo and Seoul,” *U.S. Department of State*, March 10, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-travel-to-tokyo-and-seoul/>.

5 吳映璠，〈金與正再開砲 對美已讀不回 先嗆拜登〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210316001227-260408?chdtv>。

6 〈北韓稱美國用「廉價伎倆」試圖接觸 北韓與美國對話是「浪費時間」〉，《美國之音粵語網》，2021 年 3 月 18 日，<https://www.voacantonese.com/a/North-Korea-says-US-initiates-to-contact-is-cheap-trick-20210318/5819618.html>。

(radioactive chemical laboratory) 的蒸氣廠 (steam plant) 卻出現了運作的跡象。⁷ 代表北韓除了不與美國溝通之外，已經開始逐漸升高緊張情勢。

3月25日，北韓試射兩枚戰術導引武器 (tactical guided weapon)，成功命中370哩外位於日本海的目標。距離上次北韓試射飛彈，相隔約一年。⁸ 根據南韓《中央日報》的報導，此次試射其實是2021年的第二次，而首次試射的時間為1月22日。⁹ 這次試射的時間和去年相差無幾，但由於前不久布林肯與奧斯汀聯袂訪問日本與南韓，且正值美國進行北韓政策的檢討 (North Korea policy review)，因而被部分觀察家認為是在對美國政府示威。拜登提出警告，若北韓繼續試射飛彈以升高情勢，美國將做出相應的回應。¹⁰

4月28日，拜登在國會聯席會議指出，形容北韓、伊朗的核子計畫構成「嚴重威脅」，承諾將和盟國一起透過外交及嚴厲嚇阻來應對。4月30日，白宮新聞秘書莎琪在美國空軍一號專機上與隨行記者非正式的會面中表示，關於北韓的政策檢討已經完成。美國政府將採用「經校準、實際的方式，保持開放態度，並探索與北韓的外交方式，以取得實際進展用以提升美國、盟邦和駐軍的安全」。¹¹

7 “IAEA Director General’s Introductory Statement to the Board of Governors,” *IAEA*, March 1, 2021, <https://www.iaea.org/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-1-march-2021>.

8 Alexander Smith, “Kim Jong Un and North Korea Make a Splash for Biden with Ballistic Missiles,” *NBC News*, March 26, 2021, <https://www.nbcnews.com/news/world/north-korea-makes-splash-biden-ballistic-missile-salvo-n1262130>。《韓聯社》則指出，北韓曾於3月21日發射巡弋飛彈，請見〈北韓試射遠程巡弋飛彈，精準命中1500公里外目標！射程覆蓋日本大部分地區〉，《風傳媒》，2021年9月13日，<https://www.storm.mg/article/3936440>。

9 轉引自楊明暉，〈對立升高 美朝重啟對話希望渺茫〉，《中國時報》，2021年3月26日，<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20210326000672-261601>。

10 Joshua Gallu and David Wainer, “Biden Warns North Korea of ‘Responses’ to More Missile Tests,” *Bloomberg*, March 26, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-25/biden-warns-north-korea-of-responses-to-more-missile-tests>.

11 “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” *The White House*, April 30, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>.

北韓方面也做出回應。5月2日，北韓外務省北美事務局局長權正根（Kwon Jong-gun）警告美國，如果華府持續採用源自於冷戰思維與觀點的過時政策來應對朝美關係，不久的將來美國將面臨「更難控制的嚴重危機」。¹²

三、對話與對抗兩手策略

2021年6月15日，金正恩於北韓勞動黨第八屆中央委員會第三次全體會議表示，應該對美國準備好對話與對抗的策略。美國總統國家安全事務助理蘇利文（Jake Sullivan）於6月20日回應表示，這是個有趣的信號，美方正在等待北韓就是否重返對話發出明確的信號。朝鮮勞動黨副部長金與正隨後於6月22日表示，美國對此抱有錯誤的期待，而錯誤的期待將帶來更大的失望。¹³

美國仍然寄希望於金正恩所提出的對話策略。副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）於7月22日在首爾與南韓外交通商部部長邱義溶（Chung Eui-yong）及統一部部長李仁容（Lee In-young）會晤，會後的聲明指出雙方決定繼續密切磋商，促使北韓重返談判桌。¹⁴

在對抗方面，媒體引述國際原子能總署已出版但尚未上線的2021年度報告，指出北韓於寧邊的核子反應爐已於2021年7月初開始運作。由於無法進行實地檢查，因此主要是以衛星偵測的方式，由寧邊的核子設施排放的冷卻水，來推論該核子設施開始運轉。除此之外，從衛星觀測，亦可發現在平山郡的鈾礦和工廠，有挖礦和濃縮的運作跡象。該年度報告指出，自2018年12月初至2021年7月初，均未發現寧邊出現運轉的跡象。該核子設施擁有5兆瓦的反應爐，可從核廢料中提煉出武器級的鈾元

¹² “N. Korea Says Biden ‘Made Big Blunder,’ Warns of ‘Worse Crisis Beyond Control,’” *Yonhap*, May 2, 2021, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210502000651325?section=nk/nk>.

¹³ 方華，〈朝鮮回應美國 金與正稱華盛頓是「錯誤的期待」〉，《法國國際廣播電台》，2021年6月22日，<https://pse.is/3hz9cb>。

¹⁴ 莉雅，〈美韓官員：將推動北韓重返談判桌〉，《美國之音粵語網》，2021年7月23日，<https://www.voacantonese.com/a/us-south-korea-north-korea-china-20210722/5976294.html>。

素。¹⁵ 有鑑於此，美國方面的反應是必須立即與北韓進行對話，以達成朝鮮半島的徹底無核化。¹⁶

四、再次閱兵與持續性飛彈試射

2021年9月9日，北韓再次於夜間舉行閱兵。此次閱兵的名義雖為慶祝北韓建政73周年，實際上是在動員工人與農民，以塑造內部團結、發展經濟的形象。因而，在閱兵典禮上並未展示新型武器。此外，穿戴橘色整套防護裝備的抗疫方隊，顯示北韓當局對新冠肺炎疫情不敢掉以輕心。¹⁷ 而在沉寂了半年後，北韓持續進行飛彈試射。9月11日與12日，北韓發射兩枚長程巡弋飛彈，成功擊中1,500公里外的目標，並於13日宣稱試射成功。9月15日，北韓再從中部內陸地區向東部海域發射兩枚彈道飛彈。¹⁸ 值得注意的是，此次的飛彈是從火車上試射，顯示了機動性與伴隨而來的存活率。¹⁹

參、北韓政權的穩定性

一、金正恩的健康情形再受關注

金正恩的健康狀況是北韓政權穩定性的關鍵。如果金正恩的健康狀況欠佳，則內部爭奪大位的情形可能出現，也將影響到北韓的政權穩定

¹⁵ Francois Murphy and Josh Smith, “Renewed Activity at N. Korea Nuclear Reactor ‘Deeply Troubling’, IAEA Says,” *Reuters*, August 30, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/north-korea-appears-have-restarted-nuclear-reactor-iaea-says-2021-08-29/>.

¹⁶ Doina Chiacu, “U.S. Says North Korea Nuclear Report Shows ‘Urgent Need for Dialogue’ -Official,” *Reuters*, August 30, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/us-says-north-korea-nuclear-report-shows-urgent-need-dialogue-official-2021-08-30/>.

¹⁷ 〈朝鮮閱兵未秀新武器 工農赤衛軍成主角〉，《韓聯社》，2021年9月10日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210910001000881?section=nk/index>。

¹⁸ 〈詳訊：朝鮮試射遠端巡航導彈 金正恩未到場觀摩〉，《韓聯社》，2021年9月13日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210913000400881?section=nk/index>；〈詳訊：朝鮮向東部海域發射2枚彈道導彈〉，《韓聯社》，2021年9月15日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210915002900881?section=nk/index>。

¹⁹ 〈北韓公開「鐵路飛彈團」 南韓專家：機動性與生存率更高了〉，《自由時報》，2021年9月19日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3676996>。

性，甚至與周邊國家的關係。相較於 2020 年，金正恩在 2021 年的露面增加不少。反倒是 2021 年較多的露面，對比出 2020 年的健康狀況恐怕真的不佳。金正恩 2021 年的公開露面，包括了 1 月舉行的勞動黨全國代表大會及隨後的勞動黨第八屆中央委員會第一次全體會議、2 月召開的第八屆中央委員會第二次全體會議、3 月至 4 月的多次造訪普通江畔高級住宅園區、5 月於平壤觀賞演出、6 月召開的第八屆中央委員會第三次全體會議，以及 9 月召開的勞動黨第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議。²⁰

儘管金正恩在 2021 年頻繁露面，但外界對於他的健康情形究竟如何依舊關注。譬如說，金正恩 5 月曾有 24 天未曾公開露面，便引發外交的猜測。2021 年 6 月 4 日，金正恩出席第八屆中央委員會第三次全體會議的身形更加引起熱議。畫面中，金正恩的臉型明顯消瘦，猜測體重可能由原來的 140 公斤，減少約 10 到 20 公斤。²¹ 此外，6 月 18 日，北韓中央電視台播出金正恩的影像，亦可明顯見到身形變瘦。在新聞中相當罕見地播放了一段影片，內容是一位平壤市民擔憂金正恩的健康狀況。²² 此外，從金正恩 7 月 24 日至 29 日的公開露面中，可以發現金正恩的後腦部位出現了一個綠色的標記，在同部位也出現過貼了 OK 繃的畫面，使得金正恩的健康情形再度引發關注。²³

20 王培驊，〈血腥領導人→瘦身歐巴！金正恩「近照直接小一號」 下巴浮出驚呆外媒：北韓有震盪〉，《中天 GOTV》，2021 年 8 月 22 日，<https://gotv.ctitv.com.tw/2021/08/1860594.htm>；〈金正恩主持勞動黨政治局會議強調疫情防控〉，《韓聯社》，2021 年 9 月 3 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210903000500881?section=nk/index>。

21 Hyung-Jin Kim and Kim Tong-Hyung, "N Korea's Kim Looks Much Thinner, Causing Health Speculation," *Associated Press*, June 16, 2021, <https://apnews.com/article/coronavirus-pandemic-health-lifestyle-effd61316feab540d6eb1922935ba1e2>.

22 Alistair Coleman, "North Korea: Kim Jong-un Weight Loss Remark Aired on State TV," *BBC News*, June 28, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57634593>.

23 Jennifer Hassan, "Kim Jong Un's Mysterious Head Bandage Fuels Further Speculation about His Health," *The Washington Post*, August 3, 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/08/03/kim-jong-un-bandage-health-rumors/>.

二、金與正的政治地位不確定

相較於去年金正恩的健康狀況不佳時，其胞妹金與正屢屢發言，似乎顯示其突然竄升的政治地位，金與正在 2021 年的聲勢似乎不漲反跌。主要的觀察點為，金與正原係北韓勞動黨第一副部長，但她在 2021 年 1 月發言時的頭銜卻僅為北韓勞動黨副部長。換言之，金與正原先的首席副部長位階已不在。而北韓勞動黨於 2021 年 1 月增設第一書記，咸認為是北韓的二把手，地位僅次於金正恩。但雖增設第一書記的職位，卻未立即補實。²⁴ 對照金與正被下降的政治地位，似乎與勞動黨第一書記的職位無緣。

綜合金與正在 2021 年與 2020 年的發言來看，可以發現 2020 年她在外界臆測金正恩的健康狀況前便常在媒體發言。2021 年的情形依舊。設若金正恩在 2021 年 6 月至 7 月的健康狀況曾亮起紅燈，但金與正早在 2021 年 3 月便警告兩韓的關係將難以重返「三年前的春天」。因此，儘管 2021 年金與正的頭銜不升反降，但從她發言的頻率與力道來看，她的政治地位似乎與頭銜並不相關。

肆、北韓帶來的挑戰與相關國家的因應

北韓不願放棄發展核武，並持續進行飛彈試射，這是從過去到現在對區域國家造成的最大安全挑戰。此外，北韓遭遇洪荒，糧食產量大幅減產，可能爆發的逃難潮或將成為區域國家額外的挑戰。茲分述如下：

一、安全的威脅

拜登就任後，一改前總統川普單獨處理國際問題的外交策略，轉而聯合盟國共同處理。在拜登造訪歐洲時，七大工業國組織國家

²⁴ 張佑生，〈北韓勞動黨增設第一書記 地位僅次金正恩〉，《聯合新聞網》，2021 年 8 月 2 日，<https://udn.com/news/story/6809/5502867>。

於6月13日發表聯合聲明，要求北韓讓朝鮮半島完全無核化（complete denuclearization），並歡迎美國以外交方式處理北韓核武問題的方式。²⁵ 隔日，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）亦發表聯合聲明，要求北韓遵照「完整、可驗證、不可逆、無核化」（Complete, Verifiable, Irreversible, Denuclearization）的原則，放棄核武發展計畫。²⁶ 這些都是拜登政府聯合盟友應對國際安全威脅的一環。

除了遠在歐洲的盟國之外，因應北韓所造成的安全威脅，美國最需要鞏固的是與南韓的聯盟關係。因此儘管美國與南韓舉行的軍事演習，在被北韓認為是挑釁並要求取消的情況下，仍如期舉行。8月2日，金與正向南韓喊話，呼籲南韓停止韓、美聯合軍演，強調該軍演會破壞南北韓改善關係的前景。這是金與正繼3月警告兩韓將難以重返「三年前的春天」後，就韓美聯合軍演再次發言。但南韓國防部表示將持續與美方協商聯合演習相關事宜。美國國防部發言人柯比（John Kirby）也提到，聯合演習一切事宜都透過韓美密切協商決定，而南韓並未要求取消聯合演習。²⁷ 8月10日，韓美聯合軍演的預演開始，金與正表示美韓軍演加劇朝鮮半島的不穩定情勢，且為了應對美國日益增強的軍事威脅，北韓將發展先發制人的打擊能力。²⁸

二、洪災與糧荒可能產生難民潮

因應新冠肺炎遲遲無法撲滅的疫情，北韓為了阻絕新冠肺炎疫情於境外，於2020年1月關閉邊界，其認真執行的程度比聯合國施加的經濟制

25 “G7 Calls for ‘Complete’ Denuclearization of Korean Peninsula,” *The Korea Times*, June 14, 2021, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/06/120_310433.html.

26 Ji-Sun Choi, “NATO Calls for ‘Complete, Verifiable, Irreversible’ Denuclearization of N. Korea,” *Dong-A Ilbo*, June 16, 2021, <https://www.donga.com/en/article/all/20210616/2725315/1/NATO-calls-for-complete-verifiable-irreversible-denuclearization-of-N-Korea>.

27 〈金與正籲停止韓美聯合軍演 美國防部：南韓不曾要求取消〉，《自由時報》，2021年8月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3626577>。

28 〈不滿美韓啟動規模縮小的聯合軍演 平壤稱要提升先發制人的打擊能力〉，《美國之音粵語網》，2021年8月10日，<https://www.voacantonese.com/a/north-korea-warning-20210810/5997194.html>。

裁來得更為徹底。²⁹ 因此，北韓至今皆宣稱境內無確診病例。³⁰ 根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的資訊，自 2020 年 1 月 3 日至 2021 年 9 月 3 日，北韓的新冠肺炎確診數為零。³¹ 北韓原本可依靠的正常貿易管道與走私管道，也幾乎受到完全斷絕。³² 北韓的經濟狀況因此每下愈況，陷入嚴重衰退，多國派駐北韓的外交官無法在北韓維持基本、正常的生活條件，只能返回母國。³³ 外交官在北韓的生活尚且如此，北韓一般民眾的生活情況可想而知。

適逢北韓遭遇洪災，農作物歉收，使得北韓長年面臨的糧荒問題更形雪上加霜。聯合國糧食及農業組織（United Nations Food and Agriculture Organization, FAO）於 2021 年 6 月 14 日發布的報告指出，2020 年 11 月至 2021 年 10 月期間，預估北韓的白米短缺 53.5 萬噸、玉米短缺 40.7 萬噸、大（小）麥短缺 10.6 萬噸，雖可能進口 20.5 萬噸糧食，但缺口仍將達 85.8 萬噸。³⁴ 6 月 15 日，金正恩在北韓勞動黨第八屆中央委員會第三次全體會議的開幕日表示，抓好農業生產工作是當前北韓黨和國家「最重視、最優先解決的戰鬥任務，迫切需要舉全黨全國之力保障糧食產量」。³⁵ 2021 年 8 月，北韓已經開始發放儲備糧食。³⁶ 9 月 2 日，金正恩在北韓勞動黨

²⁹ Ken Dilanian, Carol E. Lee and Dan De Luce, “North Korea Has More Nuclear Weapons than Ever. What Should Biden Do?” *NBC News*, April 17, 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/north-korea-has-more-nuclear-weapons-ever-what-should-biden-n1263983>.

³⁰ 根據一位原為醫生的脫北者證詞，北韓之所以在新冠肺炎上無確診病例，原因是根本沒有試劑可供測試。請見 Hyung-Jin Kim, “North Korean Defectors, Experts Question Zero Virus Claim,” *Associated Press*, October 20, 2020, <https://apnews.com/article/ap-top-news-north-korea-international-news-seoul-virus-outbreak-c94f460ca06cb5e9fe18d74dd4515750>。

³¹ 請見世界衛生組織網頁，<https://covid19.who.int/region/searo/country/kp>。

³² Robert King, “Number of North Korean Defectors Drops to Lowest Level in Two Decades,” *Center for Strategic & International Studies*, January 27, 2021, <https://www.csis.org/analysis/number-north-korean-defectors-drops-lowest-level-two-decades>.

³³ “North Korea: Russian Diplomats Leave by Hand-pushed Trolley,” *BBC News*, February 26, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-56206033>.

³⁴ “The Democratic People’s Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/ October),” *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, June 14, 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cb5146en.pdf>.

³⁵ 〈金正恩承認嚴重缺糧：解讀朝鮮糧荒四個基本問題〉，《BBC 中文網》，2021 年 6 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57526363>。

³⁶ “North Korea Feeds War Rations to the Poor after Heatwave Ravages Food Supply,” *ABC News*, August 4, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-08-04/north-korea-feeds-war-rations-to-the-poor/100347846>.

第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議上表示將動員一切力量，以確保農業物資和設備充足，並做好糧食運輸、加工和分配工作。³⁷這些都顯示金正恩的重視緩不濟急，另一方面則證實了聯合國糧食及農業組織關於糧食缺口的預測。據報導，隸屬於聯合國的世界糧食署（World Food Programme, WFP）已於 2021 年 9 月初在北韓發放約 14 萬人的糧食。³⁸

糧荒的問題若未能得到改善，有可能導致難民潮。這樣的情形曾經於 1995 年至 1998 年出現過，當時北韓人民因長期糧荒而外逃；現今的糧荒則有可能再次造成逃難潮。不只是北韓人民，北韓軍人亦有可能叛逃。且由於戍守邊境的部隊具地利之便，跨越邊境逃向中國更顯容易。有鑑於此，平壤當局早於 2020 年 8 月起，便開始增建北韓與中國邊境的阻絕設施，如鐵絲網及圍牆。且為了防止執行封鎖邊境任務的士兵叛逃，特別派出中階軍官監造阻絕設施。³⁹北韓擔心人民逃到中國境內，中國也擔心北韓民眾非法越境。為了防止北韓人民非法越境，中國除了維持原有駐紮邊境的部隊及第二線的警力外，在死角地帶大量裝設監視器，以為防備。⁴⁰儘管中國與北韓兩國過去是血盟，且在目前的國際環境下，兩國不得不鞏固雙邊關係，但中國在非法越境這件事上，對北韓民眾可說是處處防範。

伍、小結

金正恩在 2021 年伊始，恐怕就已訂出先發制人的對美鬥爭方案，並中斷與美國的溝通管道，逼迫美國首先讓步。殊不知拜登上台後不願採取前總統川普之懷柔做法，造成北韓持續升高緊張情勢。從國際原子能委員會 3 月及 8 月的報告可以看出，北韓的核武發展已有死灰復燃的跡象。雖

37 〈朝鮮召開政治局會議要求加強防疫〉，《文匯報》，2021 年 9 月 3 日，<https://www.wenweipo.com/a/202109/03/AP613184f2e4b08d3407d7fdc5.html>。

38 〈北韓洪患 14 萬災民有飯吃了！世界糧食計畫署出手援助〉，《風傳媒》，2021 年 9 月 14 日，<https://www.storm.mg/article/166126>。

39 〈糧荒嚴重 北韓防士兵叛逃 中朝邊境築圍牆〉，《世界日報》，2021 年 8 月 28 日，https://udn.com/news/story/6809/5705732?from=udn-catelistnews_ch2。

40 〈親兄弟明算帳！中國部署監視器長城 防北韓難民〉，《自由時報》，2021 年 7 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3610960>。

然因防範新冠肺炎進入北韓境內而採取的封鎖邊境政策，已然造成北韓經濟的凋敝；且因洪災所導致的糧荒，有可能造成難民潮。金正恩雖於6月15日宣示將對美國採取對抗與對話的兩手策略，但目前尚看不到在對話上有任何進展。自該次宣示後，北韓於9月11日起再度進行飛彈試射以增加對美壓力，顯示金正恩仍然持續採取對抗的方式。金正恩的想法恐怕是對外造成的情勢愈緊張，屆時因對話所能獲取的利益就愈高。至於北韓逐漸增強的姿態能夠維持多久，外界雖不得而知，但從金正恩於9月2日勞動黨第八屆中央委員會第三次政治局擴大會議上宣布，動員一切力量，確保農業物資和設備充足，做好糧食運輸、加工和分配工作，兼以9月9日舉辦團結勞工與農民的夜間閱兵，顯示金正恩並不願示弱，或者放棄對抗而改採對話的方式。問題在於，金正恩會將緊張局勢升高到何種程度？如果美國決定在北韓不率先放棄核武發展的情況下，對於逐漸升高的緊張情勢始終不予回應的話，依照北韓目前面臨的經濟、洪荒及糧食的問題，綜合國力應不足以支撐發動對外戰爭，但極可能採取逐步邁向戰爭邊緣（brinkmanship）的策略。進行飛彈試射是一直以來所採取的方式，也極可能是未來會採取的選項之一。在方式上或者增加試射的頻率，或者將射擊的目標區向南韓或日本逼近，以製造更大的壓力，藉以謀取與美國對話時更大的利益。