



国家安全研究部

预备朝鲜垮台 的可能性

内容摘要

Bruce W. Bennett

委托单位：史密斯·理查德森基金会

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*.

有关本出版物的更多信息，请查询 www.rand.org/t/RR331
也可访问兰德公司的中文网站：www.rand.org/zh-hans.html

兰德公司出版，加州圣莫尼卡
版权所有 © 2016 兰德公司
RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 www.rand.org/pubs/permissions。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

赞助兰德公司
欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

内容摘要

朝鲜是一个正在走向覆亡的国家。朝鲜政府可能在未来数月或数年内垮台，从而造成巨大的人道主义灾难，甚至更严重的后果。本报告假设大韩民国（韩国）会决定在美国的协助下干预上述危机，并谋求朝鲜半岛统一。目前，韩国和美国尚未做好干预的充分准备。如果准备不足，韩国和美国可能会遭受许多严重的后果，包括干预失败或中止干预，地区陷入不稳定，甚至发生大范围战事。

因此，韩国和美国为朝鲜垮台做好准备是义不容辞的。为了解释准备的原因和需要准备的领域，本报告先分析了朝鲜垮台可能导致的负面影响以及导致或促成朝鲜垮台的各种挑战，然后建议韩国和美国可采取哪些行动减轻朝鲜政府垮台带来的各种后果，以及需要为这些行动做好什么准备。

背景

朝鲜极权政府极有可能在可预见的未来覆亡，且有很大可能引

发大规模的暴力和动荡¹。上一任驻韩美军司令 Walter Sharp 将军对朝鲜局势做过这样的总结：

朝鲜的中央计划经济是灾难性的，工业基础落后，农业基础薄弱，军民营养不良，加上发展核计划带来的负担，一旦朝鲜领导层突然更迭，可能破坏地区的稳定，造成不可预见的后果²。

如果现任朝鲜领导人金正恩遇刺³，上述突变事件可能会发生，导致没有明确的继任者，而且朝鲜高级领导层可能分裂成多个派系，相互之间发生内战。这种政府垮台将会发展为人道主义灾难，很可能迫使韩国、美国和中国进行干预，以解决政府垮台给该地区乃至更广大范围造成的威胁⁴。

以统一为目标

对朝鲜政府垮台进行干预，韩国及其合作伙伴需要为之付出高昂代价。如果要付出这样的代价，韩国很可能决定将朝鲜半岛统一作为干预的最终目标。美韩两国总统在 2009 年和 2013 年

¹ 例如，参见《理解朝鲜：平壤与比较共产主义》，Andres Scobell，发表于《亚洲安全》，第 1 卷，第 3 章，2005 年，第 245-266 页

² 《驻韩美军司令发出关于朝鲜不稳定的警告》，发表于《韩国先驱报》，2010 年 3 月 26 日

³ 据报道，2012 年，“在军队权力斗争中”，金正恩在平壤遭到刺杀，但刺杀未遂。参见《2012 年刺杀金正恩行动：内情》，Chang Se-jeong 和 Ser Myo-ja，发表于《中央日报》，2013 年 3 月 14 日

⁴ 例如，朝鲜各派系可能对韩国、日本和中国使用大规模杀伤性武器 (WMD)，或向第三方（特别是恐怖组织）输送大规模杀伤性武器或相关专家，而这些第三方很有可能用这些武器对付美国。所以，鉴于朝鲜拥有大规模杀伤性武器，也迫使美国军方在朝鲜政府垮台后进行干预。

峰会上均确认以和平统一朝鲜半岛为目标⁵。朝鲜垮台无疑是实现统一的最好机会。韩国和美国若要通过干预成功实现统一，必须事先做好大量的准备工作。尽管实现统一一直是美韩联盟的战略指导思想，迄今为止，统一的规划和筹备工作尚未到位。

朝鲜垮台和后续干预的潜在后果

朝鲜政府垮台的最直接后果将发生在朝鲜境内。如果朝鲜政府分裂为多个派系，很可能引发内战，因为至少有一部分派系会寻求主导权并最终控制朝鲜全境，而任何派系都不大可能有足够的资源（如粮食）应付其控制区域内的生存需求⁶。比当前更为严重的食物、药品等物资匮乏可能造成巨大的人道主义灾难，情况之糟甚至更甚于 20 世纪 90 年代中期造成数十万乃至

⁵ 2009 年，美韩总统峰会发表《共同愿景声明》称，“美韩联盟的目标是为朝鲜半岛的所有人民创建更美好的未来，建立持久的半岛和平局势，在自由民主和市场经济原则下走向和平统一。”（《美利坚合众国与大韩民国联盟联合愿景》，华盛顿特区，白宫新闻处，2009 年 6 月 19 日）。2013 年峰会的结论是：“我们承诺继续为所有朝鲜半岛人民创建更美好、更安全的未来，以《联合愿景》为基础，营造朝鲜半岛的持久和平与稳定局面以及在无核化、民主和自由市场原则下的和平统一”（《大韩民国与美利坚合众国联盟 60 周年纪念联合声明》，华盛顿特区，白宫新闻处，2013 年 5 与 7 日）

⁶ 在相对稳定的环境下，朝鲜已然出现食物短缺问题。换了政府垮台的动乱环境，很多人可能会囤积食物，造成比平常更严重的食物浪费。

数百万人死亡的饥荒⁷。随着中央政权的垮台，朝鲜军队和安保人员会对朝鲜平民进行掠夺，盗取食物，彻底破坏当前尚有些许保障的人身安全；肆意掠夺可能使数百万朝鲜人沦为难民⁸，并试图跨越边境进入中国和韩国，寻求食品和安全保障。如此大规模的难民潮将给韩国和中国造成不稳定因素。中国已明确表示不希望发生这种难民潮。中国也不希望美国军队在中国领土周边活动。

这些后果的严重性很可能促使美韩和中国对朝鲜进行干预。由于朝鲜军队规模较大，美韩和中国的干预需要由军队主导，务求重新建立安全体系，并向朝鲜人民提供不会被立即夺走的人道主义援助。这两个阵营的军队均有很大动力向朝鲜境内快速推进，继而导致双方之间发生意外交火的风险。在紧张

⁷ 据报道：

朝鲜政府承认，从1995年至1998年（灾难的顶峰期），有22万名朝鲜人死于饥荒。另一方面，朝鲜叛逃的最高级别高官黄长烨表示，朝鲜农业官员向政府提供的内部估算称，在1995年至1997年期间，有250万人死亡，包括1995年死亡50万人，1996年100万人，1997年100万人。Andrew Natsios经过复审数项独立研究后得出结论，有重要证据支持黄长烨的估算。还有人基于事实估计死亡人数可能高达350万，但这些估计受到几位学者的质疑。

Vaclav Havel、Kjell Magne Bondevik 和 Elie Wiesel，《保护失败：呼唤联合国安理会对朝鲜采取行动》，华盛顿特区，美国朝鲜人权委员会，2006年10月30日，第22页。另参见 Andrew Natsios，《朝鲜的饥荒政治》，专题报告，华盛顿特区，美国和平研究所，1999年8月2日。

⁸ Na Jeong-ju，《危机预计让300万朝鲜人沦为难民：BOK》，《韩国时报》，2007年1月26日。300万人是预计将试图越境进入韩国的难民；预计会有更多的难民试图进入中国。

局势下，意外冲突无法避免，最坏的一种结果是意外冲突升级为美韩军队与中国军队的大规模战斗。即使能够避免上述冲突，朝鲜军队肯定会通过常规战斗、暴动、犯罪活动等各种方式抵制上述双方的干预。这等战斗可能给韩国造成重大损害，因为朝鲜军队或使用火炮和导弹攻击韩国，并派遣特种部队潜入韩国进行破坏，制造混乱。大规模杀伤性武器的启用可能进一步加剧朝鲜军事袭击造成的破坏，甚至连日本和美国都可能受到朝方的攻击，更不用说后续的恐怖主义袭击。

若后果进一步恶化，甚至可能导致美韩对朝鲜干预失败。另外，中国也可能与朝鲜的某个或多个派系合作，获取朝鲜大部地区的政治控制权。在这种情况下，朝鲜半岛统一失败可能令分裂局面至少延长数十年。

帮助朝鲜人做好统一的准备

过去六十年，朝鲜政府一直对民众灌输思想，把美国描绘成朝鲜人民的敌人以及朝鲜所有问题的根源，而韩国则是美国的走狗和朝鲜人民的顽固敌人。朝鲜政府的这种做法是为了转移对政权体系种种缺点的批评。如果朝鲜人在政府垮台后继续保持这种思维，统一工作的开展将异常艰难。这无疑会受到很多朝鲜人的坚决抵制。

几乎在所有的潜在后果中，为了消除朝鲜人对美国的憎恨和恐惧，美韩的信息战运动都是一个重要的起点。美韩必须改变朝鲜人对统一的看法以及对统一以后的个人发展前景的预期。目前已经有信息渗透到朝鲜境内，至少动摇了朝鲜人被灌

输的观念——韩国人的生活水平甚至不及朝鲜人。但是，美韩需要让朝鲜人民意识到他们并不是敌人，而是在制订对朝鲜人民有利的统一政策。此外，还需要向朝鲜人宣传这些政策。特别是，对于可能极度反对统一的朝鲜精英阶层，上述工作尤为重要。政策需要解决的问题包括提供人道主义援助和就业机会，有选择的特赦，以及财产权利。这些政策需要逐渐传达给朝鲜人民，以此调整朝鲜人的预期。美韩必须准备好在统一后为朝鲜人提供良好的生活条件⁹；如果统一的朝鲜半岛不能给朝鲜人带来良好的待遇，很多朝鲜人会为此产生不满情绪并很可能组织反抗，破坏统一的朝鲜半岛稳定、繁荣的发展。

应对人道主义灾难

要改善朝鲜人的生活，美韩首先需要迅速向朝鲜全境提供大量的人道主义援助。这些人道主义援助需要覆盖朝鲜全境，才能避免朝鲜人为了寻找食物和安全保障而流离失所，以及由此招致的更沉重的人道主义援助需求。鉴于需要提供的人道主义援助数量巨大，为了能够及时提供，美韩军队应当发挥主要作用，以免援助物资被朝鲜军队、安保人员或犯罪分子窃取或挪用。参与干预的美韩军队应“牵头负责”非军事区和朝鲜沿海地区的援助行动。由于朝鲜人口大约一半生活在朝鲜内陆地区，为迅速开展援助行动，首先需要解决朝鲜的防空网，然后

⁹ 当东德政府垮台发展为西德主导的统一局面时，很多东德人预期统一对他们有利，但朝鲜的情况不同。

才能通过空运方式提供援助物资（包括鼓励朝鲜军人主动摧毁防空武器）¹⁰。

应对朝鲜境内的冲突和军事力量

在朝鲜政府垮台后，朝鲜境内发生的冲突有可能会蔓延到韩国和中国境内，并加剧人道主义灾难。因此，美韩军队应促使这些冲突尽快停火，并避免被迫与朝鲜军队交火。

目前大部分朝鲜军事人员很可能对统一持敌对态度。总的来说，与德国统一的形势相比，朝鲜军队会给半岛统一进程造成规模更大、程度更深的威胁，包括朝鲜拥有并可能使用大规模杀伤性武器。因此，美韩军队在进入朝鲜境内，为人道主义援助提供保障时，首先要与当地的朝鲜军事指挥官合作，争取指挥官及其部队的配合。鉴于朝鲜军事指挥官面对政府垮台的压力，在局部地区或可避免冲突和叛乱，特别是如果前期能够做足功课，让朝鲜人意识到统一可以带来光明的未来。但是，美韩军队需要做好更多准备，及时解除大部分朝鲜军队的武装，并遣散被动员的朝鲜预备役人员重返平民工作；同时让一部分朝鲜部队保留轻型武装，协助开展非军事化、武器安全和打击叛乱分子等工作。解除武装后的朝鲜军队应转移到公共服务岗位，协助重建朝鲜的基础设施和其他关键能力，希望至少能够给部分朝鲜人提供未来就业培训，以便支持朝鲜的经济发

¹⁰ 在军队确信环境安全之前，韩国和 / 或美国总统可下令空投人道主义援助物资。因此，军方需要尽力做好准备，并能够应对不断发展的各种威胁。

展和稳定。在一年甚至更长时间内在朝鲜半岛联军中正式保留原朝鲜军事人员，这样有助于执行军队纪律，完成述职报告，通过生物识别技术帮助遏制犯罪活动，并在犯罪活动发生时作为一种打击手段¹¹。

美韩军队进入朝鲜的另一目标，是消除朝鲜的大规模杀伤性武器。朝方的大规模杀伤性武器可能给朝鲜乃至更大范围造成严重损害，并扩散至第三方（包括恐怖组织），许多或被用于对付美国。不幸的是，朝鲜的大规模杀伤性武器似乎分散在大量设施中，其中至少一部分设施尚未查明或定位，这导致难以快速消除大规模杀伤性武器的威胁。由于大规模杀伤性武器可造成严重危害，美韩军队要做好尽快控制这些武器的准备，继而消除这种威胁。这是美韩军队干预朝鲜垮台的主要原因之一，也是美韩与中国合作解除该威胁的原因之一。

应对安保部门和人权灾难

朝鲜的安保部门更加难以对付，因为很多安保人员从事犯罪活动。但在实践中，韩国司法体系不具备对大部分安保人员提起公诉的能力，所以，韩国需要确定能够处理多少刑事案件，并准备好对司法和监狱系统无力处置的轻罪给予有选择的特赦。特赦的范围可能包括受贿罪和其他腐败行为，司法部门

¹¹ 生物识别技术的实施最初或无法非常有效地遏制犯罪活动，因为初期朝鲜人理解不了生物识别技术的作用。生物识别技术将在追捕犯罪分子的过程中发挥重要作用，而随着犯罪分子和其他人逐渐了解同伙是如何被捕的，生物识别技术会表现出震慑作用。

将优先起诉那些擅用酷刑、谋杀和严重虐待等更严重的侵犯人权行为。

美韩军队还必须特别注意朝鲜的监狱，特别是政治犯监狱。这些监狱可能关押着数十万朝鲜人。尽管部分犯人可能确有犯罪并按正当程序收监，但许多犯人是由于政治原因被关押。在美韩军队进入朝鲜时，监狱长和看守可能会试图处决很多犯人，以防他们提供对监狱工作人员不利的证词。美韩军队需要迅速赶往这些监狱，阻止处决的发生，挽救众多生命。至少有些犯人可以在朝鲜半岛统一后北部地区的治理中发挥作用，毕竟他们曾在朝鲜政府工作，只是由于“政治立场不坚定”而入狱。

应对财产所有权问题

在朝鲜，绝大多数财产理论上归国家所有。一旦实现统一，必然要决定财产所有权的归属问题¹²。按照东德的情况，财产的现实占有人与在朝鲜政权接管前拥有所有权的家庭之间将会发生冲突。

统一后的朝鲜半岛政府要制定财产权确定政策。一般来说，对于住宅等个人财产，最有利的结果是归属当前居住人，并要求这些居住人必须继续占有该财产一定年份才能取得所有权；韩国政府应计划为原朝鲜土地所有人提供补偿。上述归属期的设定将让许多朝鲜人留在自己家中，从而减少可能发生的难民潮。这也可以避免人们随即变卖财产，在短期内发横财，

¹² 所有权问题是韩国在朝鲜政府垮台后统一半岛过程中面临的问题，而非由朝鲜垮台直接导致的。

却造成丧失财产所有权的长期不利后果——这将会使统一后的朝鲜半岛政府招致严重的不满和指责。德国统一后，东德就曾发生类似的问题。

朝鲜企业大部分经营不善，几乎没有什么价值。东德政府也存在类似问题；后来政府决定成立国家组织，取得这些企业的所有权，并根据特定的规则“变卖”给私人，以促进亟需的资本投资。事实上，在某些情况下，东德政府向私人公司转让这些企业时，还需要附带提供补贴款项。朝鲜看起来也要采取类似的做法。

应对中国的干预

随着朝鲜的垮台，中方会担心美国介入与中国接壤的地区以及大量朝鲜难民潮涌入。例如，中国意识到，美国希望迅速抵达平壤以北的朝鲜大规模杀伤性武器设施，以防大规模杀伤性武器被启用或扩散，这种威胁有可能迫使中方在美方抵达之前抢先占领这些设施。而防止绝望的难民涌入中国的最好办法，是在朝鲜境内设置缓冲地带，并在缓冲地带设立难民营。中方还有其他干预朝鲜的理由，其中包括中国的经济利益，譬如朝鲜在东海（日本海）的港口以及矿产资源。

对中国干预的看法在未来几年会发生显著变化。韩国军队目前有 22 个现役师，但受制于严重的韩国人口问题，计划到 2022 年将裁减至大约 12 个师。韩国仅凭 12 个现役师的力量，即使有美国的大力参与，也不足以完全处理朝鲜垮台带来的各种挑战。中国可以提供帮助，但韩国担心中方对朝鲜的干预可

能是不可逆转的，结果朝鲜垮台后只能实现半岛的部分统一，而北部的大片领土被中国吞并。

鉴于上述的未来情景，韩美两国应该会被迫与中国进行更密切的合作，预备朝鲜垮台的可能性并制定相应的合作计划。这将是一项重大的任务，特别是中方已试图避免对朝鲜的垮台做准备，因为这会让中国看起来是在背叛朝鲜这一盟友。但是，中国似乎越来越愿意解决这个棘手的问题。美韩应该把握一切机会与中国交流看法，寻求至少在如何处理朝鲜垮台问题上达成共识。

解决朝鲜垮台预备工作的前提条件

为完成上述预备工作，韩国尤其需要在两个关键领域取得进展。首先，要说服韩国民众，韩国应该为朝鲜垮台和后续的统一做准备。许多韩国人反对这样的准备，担心这会影响韩国与朝鲜的关系，增加朝鲜垮台的可能性，这是他们不希望看到的结果。然而，在实践中，大部分预备工作会降低统一的成本，无论是和平统一还是因为朝鲜政府垮台而实现统一。考虑到朝鲜政权的覆亡迹象，朝鲜政府的垮台似乎已不是会否发生的问题，而只是何时发生的问题。因此，预备工作最多只会加速其垮台，而非导致垮台，这样可以让朝鲜人民从反动政府手中解放的日子尽快来临。韩国应该更积极地研讨这种利益权衡，以此鼓励人们支持对朝鲜垮台做准备。

另一个关键问题是，在未来几年韩国军队裁减编制的同时，如何维持更强的战斗力。如上文所述，韩国军队将在未来十年内把现役师从 22 个裁减至约 12 个。如果保持现有的 21 个月强制兵役期，而非如韩国总统朴槿惠在 2012 年竞选时承

诺的缩短至 18 个月，则毋须进行如此大规模的裁军。但是，要维持甚至提高韩国军队的战斗力，关键是更好地利用预备役；目前预备役的效果有限，因为预备役人员每年只参加三天作训¹³。选定的预备役人员可以组成预备营或预备团，在现役师中服役，或者加入关键的特种部队，并且对那些同意每年抽出足够时间参加作训（为了维持部队的战斗力）的预备役人员，可以提供经济上的奖励。统一计划中还可以引入第三国部队。

¹³ 所有的韩国预备役师都配一名资质更高的现役干部。