

布什政府对朝关系战略评估

李 栢

内容提要: 布什政府执政八年,美国对朝政策有重大调整。布什在两届任期内奉行了两种迥然不同的战略模式,从而直接造成了东北亚安全的动荡与朝核危机的升级。总结布什政府的对朝政策演变过程并对之进行战略评估,将可以揭示出美国在新形势下处理“敌对国家”关系,以及解决国际危机的战略构想与内在困境。

关键词: 美朝关系 鹰式接触战略 六方会谈 威慑理论

作者简介: 李栢,中国社会科学院美国研究所助理研究员

东亚尤其是东北亚的安全,自冷战以来就构成美国全球战略的重要组成部分。该地区与欧洲、中东、拉美一同被纳入到对美国安全具有“攸关利益”的战略体系之中,成为历届美国政府外交政策中不可或缺的组成部分。其中,冷战时代残留的历史记忆、战略文化以及美国独特的意识形态价值观,构成了美国对朝鲜半岛问题摇摆不定、政策多变的直接心理动因。当危机突现时,美国对外战略中目标与手段的自相矛盾与大起大落就鲜明地显现出来,尤其表现在布什政府八年的对朝战略上。这不仅导致朝鲜半岛的持续不稳定,更使东北亚的安全受到严重威胁。倘若美朝关系的正常化无法形成协调性的意见,朝核危机的阴云仍将笼罩在东北亚上空。尤其是在当今多方博弈的状态下,美国新政府对朝关系正面临严峻的挑战。

布什第一任期对朝鹰式接触战略

2000年,布什政府上台后就美国对朝政策作了重新评估。在朝核问题

《当代亚太》2009年第3期,第91~108页。

Journal of Contemporary Asia Pacific Studies (Bimonthly)

上, 布什内阁就是否延续克林顿时期的对朝接触与对话政策、修改还是放弃美朝签署的《日内瓦核框架协议》进行了讨论。此时的内阁成员以强硬派为主, 基本否定了克林顿政府的温和战略。2001年3月, 布什政府公开质疑金大中的“阳光政策”, 认为南北的首脑会晤并未反映出朝鲜的和平意图, 美国的态度转变很快波及韩国政治。¹ 在韩国新一轮的总统选举中, 候选人李会昌开始公开批评金大中的对朝接触政策, 声称如若选战成功, 将对朝恢复往日的强硬路线。此前, 日本与朝鲜的正常化谈判也因美国的干预而中止, 朝鲜国内对日本的抨击与敌意与日俱增。在国际上, 国际组织对朝鲜的援助开始大幅度减少, 迫使金正日不得不再次启动承诺延期的导弹实验。自此, 东北亚的安全态势再次发生动荡。

2001年6月, 布什全面阐释了新政府的对朝基本战略方针。在对朝政策的声明中, 布什提出的美国对朝战略目标是: 更好地履行框架协议; 对朝鲜的导弹计划采取约束措施并禁止其导弹出口; 采取较少威胁性质的常规军事态势。² 这一被美国学者称为“鹰式接触(Hawk Engagement)”的战略, 主要目的在于最大限度地遏阻朝鲜的核开发计划, 并试图减少朝鲜的军事力量。当然, 如果朝鲜接受以上条件, 华盛顿将与平壤进行无条件谈判, 包括朝鲜常规武器、导弹计划、核武器研发等一系列敏感问题, 并将进一步“放松制裁并采取其他政治步骤”。³ 相比克林顿的接触政策, 布什的鹰式接触战略更多地体现出美国意识形态的价值原则, 而非实际行动的纲领。其核心内容是: 第一, 以遏制朝鲜为主要意图。布什政府认为, 朝鲜的战略意图是发展大规模杀伤性武器以及实施导弹的出口, 终极目标是将美国赶出朝鲜半岛, 从而对韩国进行威胁。⁴ 鉴于朝鲜的这种“真实意图”, 美国必须消除朝鲜发展核武器和导弹的能力, 防止其出口相关的军事技术。第二, 保持接触与对话, 坚持走多边主义外交路线。布什政府认为, 当一个国家已经不再担心会失去什么的时候, 也就

¹ Victor D. Cha, “Korea’s Place in the Axis”, *Foreign Affairs*, May/June 2002, Vol. 81, Issue 3, p. 79

² 石斌:《从强制外交到多边协调: 析美国对朝核问题的政策》, 载《国际观察》2004年第2期, 第41页。

³ Statement by the President Bush on North Korea, Office of the Press Secretary, White House, June 13, 2001

⁴ Yong Shik Choo, “Handling North Korea: Strategy and Issues”, *SAIS Review*, Vol. XXIII, No. 1, Winter Spring 2003, p. 45.

是最具敌意的时候。因此,加强与朝鲜的接触,诱使朝鲜在军事领域开展合作,也就成为布什政府对朝政策的基石。然而,与克林顿以“互惠换取朝鲜的承诺”不同,布什的接触政策从一开始就将获取朝鲜的真实意图置于接触对话目的之首位——这种意图的获取是以“为明天的政权替代作准备”为前提假设。“布什政府拒绝提出一个全面的解决方案,其战略不是谈判,而是等待;让金正日的挑衅达到一定程度,各国政府都不再同情朝鲜,转而与美国一道孤立它。”¹另一方面,一旦外交努力失败,美国就会转而采取其他方式,即便得不到其他大国的配合,但至少可以降低其他国家反对的可能性。第三,“政权替代”的战略目标。2002年,布什在访韩时发表演讲,声称虽然美国敌视朝鲜政权,但同情朝鲜人民,希望他们得到食物的同时也得到自由。在该演讲发布不久,印有美国、韩国、日本字样的食品援助抵达平壤。白宫的一位官员称美国此举就是希望通过经援等接触方式影响朝鲜的政治走向,实现朝鲜内部的变化。“革命的爆发往往不是在他们条件最艰苦的时候,而是在条件开始提高的那一刻”²。布什政府选择通过“政权替代”来解决朝核问题,主要是出于政治制度和意识形态的对立而产生的对朝鲜的敌视和根深蒂固的不信任。布什曾多次公开表示,对朝鲜政权及其领导人存在反感,称其为“最危险的政权”、“暴君”、“魔鬼”。³此外,白宫判定朝鲜经济即将崩溃——由于能源和粮食的严重短缺,朝鲜很快会陷入经济危机,并有可能引发政治危机。正是基于对朝鲜国内政治的这种武断分析,布什的鹰式接触战略更强调强制外交,希求通过持续的压力以使朝鲜内部发生根本性变革。

从上述分析可以看出,鹰式接触战略较之克林顿时期的模糊多变的对朝政策,其目的性更为明确,手段与目的配合也更为鲜明,具备了一项大战略应有的总体性与系统性。然而,这种强制外交在威胁认知与意图判定上并不谨慎,对朝鲜政治体制的无知、对周边非同盟国家的轻视、以及挥之不去的冷战遏制记忆与偏执心理,都造成了强制外交本身缺乏灵活的弹性。布什政府一直认为通过压力会使共产主义国家的僵硬体制发生变化,就像前苏联一样迟

¹ 转引自向冬梅、徐德荣,《布什政府朝核政策探析》,载《形势与政策》2006年第5期,第57页。

² Selig S Harrison, “Time to Leave Korea?” *Foreign Affairs*, Mar/Apr2001, Vol 80, Issue 2, p 64

³ Mike Allen, “President has Tough Words Towards for North Korea: Vision of Unified Peninsula Accompanied by Criticism”, *Washington Post*, February 20, 2002

早会发生质的变革。¹ 因此,鹰式接触强调速战速决,一方面继续保持对朝鲜的孤立、包围与制裁的政策;另一方面,单方面制定与韩日的同盟关系,将韩日牢牢地束缚在防御体系中,反对他们单独与朝鲜进行和解。然而,这些持续性压力并未对朝鲜的内政外交带来美国所期待的效果,反而引起了来自朝鲜与韩国的强烈反弹。在此后引发的朝核危机中,鹰式接触战略最终被证明是失败的,其结果是使东北亚局势变得更为动荡。

2002年1月2日,布什在国情咨文中宣布对“邪恶轴心”进行全面的反恐战争。尽管朝鲜在九一一以后发表反对恐怖主义的声明,但美国仍将朝鲜列为支持恐怖主义的国家,与伊朗、伊拉克并称“邪恶轴心”。同月,美国国防部长拉姆斯菲尔德在其向国会提交的《核态势评估报告》中,将包括朝鲜在内的七个国家列为核打击目标。美国国务院在随后发表的《全球恐怖主义形势报告》中,将朝鲜列入“支持恐怖主义”的国家名单。12月,美国公布的《美国国家安全战略》报告提出“先发制人”军事战略。随后,布什下令将朝鲜归入美国“先发制人”打击目标之列。这标志着为实现美国的国家安全战略利益,美国会采取包括使用核武器在内的一切强制手段对朝鲜加强防范与遏制,使得朝鲜的生存受到严重威胁。2002年10月,美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿凯利访朝,认为朝鲜一直在秘密进行浓缩铀计划。日美韩以及欧盟决定制裁朝鲜,暂停向朝鲜提供重油。12月12日,朝鲜声称重新开启核开发计划,朝核危机爆发。面对危机的爆发,白宫面临以下政策选择:

第一,美国对朝鲜采取军事行动。其中包括国情咨文中提到的常规军事进攻或有限的核打击。但是,这种方案实施的可能性不大。理由有三:一是在战略上,半岛形势动荡不符合美国利益。美国已经对朝鲜逼压太紧,致使朝鲜采取“非常措施”,从而引发朝核危机,打乱美国战略部署。² 若以更为强烈手段解决核问题,就会造成美国在东北亚地区的10万驻军面临安全威胁。二是盟国的反对。朝鲜已经具备一定的导弹与核能力,如贸然采取军事行动,很可能招致朝鲜的强烈回应,从而危及韩日的安全。因此,出于自身安全考虑,韩

¹ Richard Haass, “Regime Change and Its Limits”, *Foreign Affairs*, Jul/Aug 2005, Vol 84, Issue 4, p 66

² [韩国]崔恩珉:《美国的战略目标》,[韩国]笔脉出版社2004年版,第141页。

日认为“过激手段只能使事态恶化,不利于解决问题”。¹尤其是日本,日美同盟一直是美国亚太战略核心支柱。因此,美国必须高度重视日本的利益所在。三是周边国家的反应。美国虽然已针对潜在的朝鲜半岛冲突预作军事准备,调整驻韩美军的武力态势。但在此过程中,美国必须要得到来自中国与俄罗斯的外交支持。然而中国、俄罗斯已明确表示通过和平谈判的方式解决危机。这就使武力解决的方案无法公开运作。因此,武力解决虽然国内呼声高,但风险过大,时机也不成熟。

第二,重回克林顿时代的有限接触政策。布什政府上台就着手在朝鲜问题上“去克林顿化”,因为对于美国的强硬派而言,克林顿的有限接触政策目的模糊不清,执行中经常反复,往往会使朝鲜有机可乘。此外,“克林顿模式”一直以朝鲜还没有研制出事实上的核武器为假定。而在2002年的朝核危机中,朝鲜的核计划已超越了克林顿时代的底线。在这种情况下,美国很难再回到以往的有限接触政策中去。²

第三,继续维持鹰式接触战略。1990年美国出兵伊拉克,采用快速支配的战略战术,迅速击垮萨达姆的军队。在朝鲜问题上,非武力的鹰式接触战略试图通过孤立、经济制裁、外交压力和威慑态势,包括军事部署和提高警戒级别等姿态,以推行更强硬的强制外交战略,迫使朝鲜放弃核计划并实现政策的转变。但是,实践效果却是相反。朝鲜长期处于封闭状态,在外交上一直处于孤立状态,欲通过外交手段对其施压,难度较高。再者,美国感到通过自身的力量已不足以解决问题,故需要借助本地区其他国家的力量。而中国、韩国、俄罗斯已一再表示反对经济制裁或军事威慑的方法。继续推行强制外交只会给未来的谈判增加麻烦,因此,鹰式接触战略需要进行重大调整。

综合以上的方案,布什在危机之初的政策是将强制外交与以对话和协商为主的多边会谈结合起来。自2003年1月中旬起,美国对朝政策目标作出了相应的调整:争取相关国家联合施压;同时提议就停止其核计划问题再次与朝鲜进行多边对话。尽管布什没有选择“军事解决”的方案,但是按照副国务卿理查德·阿米蒂奇(Richard Lee Armitage)的说法,朝鲜必须改变自己的行

¹ [韩国]金柱润:《朝核问题对朝鲜与美国及东北亚各国关系发展之影响分析》,中国国家图书馆博士论文库,2006年1月,第12页。

² 朱锋:《朝核问题六方会谈前途分析》,载《现代国际关系》2005年第1期,第28页。

为,但美国不会提供任何“酬赏”。¹ 2月,鲍威尔在东京表示:“除非朝鲜停止其核计划,否则不能指望得到任何好处。这不光是美朝之间的问题,而是事关整个地区的问题。”² 美国的这种态度在六方会谈初期表现得十分明显。

从2003年至今,六方会谈已陆续举行了七轮,各方都提出了各自的主张,其中的较量与妥协、对抗与博弈相互纠缠在一起。六方会谈使美朝相互之间增加了一定的了解。尤其是美国,对朝鲜的意图与利益诉求得以更为清晰地掌握。当然,在六方会谈中,美朝之间的矛盾与冲突一直贯串并在一定时期内激化。然而,随着美国对朝政策发生重大改变,朝核危机有了明显缓和的迹象。迄今为止,美国在六方会谈的政策调整可划分为五个阶段。

第一阶段是到2003年8月第一轮六方会谈结束。布什政府的对朝政策以及谈判主张更多地体现了政府中强硬派的主张:坚决要求朝鲜“完全地、不可逆转地、可核查地”弃核;拒绝美朝双边的直接对话;要求有关国家继续施压;宣称在朝鲜满足美国要求之后才会考虑切实的援助行为以及“好处”。此时,美军在伊拉克的战局已经取得决定性胜利,使美国在朝鲜问题上继续保持强硬态度——在朝鲜采取重大让步举措之前,美国绝不会彻底放弃强制手段。布什在2003年3月3日的记者招待会上表示,如果美国的努力“在外交上不能起到积极效果,那么就必须在军事上见到成效。”在第一轮六方会谈中,朝美的分歧显而易见,双方在“弃核”以及“弃核”的前提、具体方式上存在很大的距离。由于朝美双方缺乏互信且敌意日久,朝核六方会谈陷入僵局。

第二阶段从第二轮六方会谈到2005年9月第四轮六方会谈结束。美国对朝政策进行微调,将多边协调机制视为解决朝核危机的主要手段。2003年10月20日,布什首次承诺愿向朝鲜提供书面安全保证,表明美国开始正式考虑对朝安全保证与朝鲜弃核实现交换解决的可能性。尽管美国要求“先弃核”的前提与朝鲜同步实施的立场尚有较大距离,但这是一个非常重要的变化。2004年元旦,鲍威尔在《纽约时报》撰文称,美国寻求以和平方式处理朝核问

¹ Deputy Secretary of State Richard Armitage, “Hearings before Committee on Foreign Relations”, *US Senate*, February 4, 2003

² Secretary Colin L. Powell, *Press Conference*, US Embassy, Tokyo, Japan, February 23, 2003, 转引自石斌:《从强制外交到多边协调:析美国对朝核问题的政策》,第42页。

» Secretary Colin Powell, “Report in Press Hyatt Hotel Regency Ballroom”, *Seoul Korea*, February 25, 2003

题,但不会屈服于朝鲜方面的威胁。¹ 在第二轮六方会谈中,朝美双方表现出相当的灵活性,互有妥协。美国再次重申无意入侵朝鲜,无意改变朝鲜的政权。国际上注意到美朝双方都趋于理性,分阶段弃核的方案得到美国的认可。由此可见,美国的政策正从鹰式接触向多边协调转变。美国此时的对朝方略主要是以拖求变,等待时间以安抚国内事务和中东困境。² 当然,美朝在最为关键的“协调一致”问题上难以妥协。复杂的历史宿怨与强势的新保守主义政治使美朝在具体问题上仍存在难以调和的分歧。朝鲜外务省发言人在第二轮谈判后表示,会谈因美国缺乏诚意而未取得令朝鲜满意的成果。”

在2004年6月举行的第三轮会谈中,美朝开始讨论核冻结的具体方案。此时的布什政府已充分意识到美国以往的强硬态度(如对朝援助与安全保障等问题附加先决条件)已构成前两次谈判的最大障碍。于是,美国提出“凯利方案”:朝鲜同意放弃核计划并公布和提供其与核有关的所有计划、设施和材料,然后予以冻结并置于国际核查人员的监督之下;在为期3个月的冻结期间,美国与韩国、中国、日本、俄罗斯一道,将向朝鲜提供“暂时的”安全保证;除美国外的各国将向朝提供其急需的燃油;美国将与朝鲜就经济制裁和把朝鲜从支持恐怖主义国家名单上去除等问题开始谈判。³ 美国这一方案较之以前的立场更为软化。面对日趋紧张的伊拉克战局以及2004年底的总统大选,布什不得不改变以往的立场,争取谋求在朝核问题的重大进展,以安抚国内政局。另一方面,盟国之间的分歧也促使美国进一步考虑政策调整,其中,韩朝关系的进一步拉近,日本单方面承诺与朝鲜开始关系正常化谈判,都使布什不得不放下“政权替代”的战略目标,转而展开务实灵活的政策。正因为美国强硬态度的“软化”,加之其他各方的协调与合作,第四轮六方会谈最终取得重大成果。

¹ 石斌:《从强制外交到多边协调:析美国对朝核问题的政策》,第43页。

² 2003年2月,伊朗宣布掌握提炼浓缩铀技术,伊朗核问题凸显;2003年11月,俄罗斯宣布重新审议核战略,计划不再缩减战术核武库;2003年12月,英国首次公开承认英军舰队在20年前马岛战争中曾携带核武器驶向南大西洋海域;2004年1月,美国披露,台湾地区拥有发展核武器的技术蓝图,随时可以启动核武计划;2004年1月,日本政界人士称,在日本的防卫政策中,拥有专守防卫范围内的核武器并不违反宪法;2004年2月,巴基斯坦核武器“黑市风波”,7个国家涉嫌卷入;2004年8月,阿拉伯媒体披露“基地”组织拥有战术核武器,可在必要时使用;2004年2月,俄罗斯举行自1982年以来最大规模的军事演习。

» [韩国]马仲可:《朝核六方会谈:危机和机会》,载《东南亚研究》2004年第1期,第46页。

³ 朱锋:《第三轮朝核六方会谈与美国的策略变化》,载《现代国际关系》2004年第7期,第3页。

从布什第一任期的对朝战略可以看出, 尽管布什调整了强硬的鹰式接触战略, 然而美国一直拒绝与朝直接对话, 强调相关国家联合向朝鲜施加压力。这表明, 美国在鹰式接触战略上, 仍没有发生实质性变化。事实上, 美国自2001年7月即开始的强制外交态势, 在危机爆发前后更有深化的迹象, 如美国宣称在朝鲜接受条件前美朝不会进行谈判; 警告有可能采取更严厉的经济制裁; 终止曾经签署的框架协议; 不顾日韩的反对, 停止运送重油赴朝; 威胁说要停止两座轻水反应堆的建设; 在军事手段上采取模糊战术, 既声称没有军事打击的意图, 又警告朝鲜当心加工武器级钚的严重后果。这一系列举措对朝鲜的要求显然过于苛刻, 无法与朝鲜的诉求形成交集, 因而只能使事态激化。此后, 随着危机的进一步加剧, 鹰式接触战略本身的僵化与不切实际表现得更为突出。

布什政府第二任期的美朝关系变化

在布什的第二任期内, 美国对朝政策发生巨大的改变, 这主要是基于美国国内政治气氛发生变化以及决策部门的人事调整。赖斯取代鲍威尔成为国务卿; 2006年底, 拉姆斯菲尔德离开国防部, 由罗伯特·盖茨(Robert Gates)担任。现实主义的外交风格成为新一届政府的主流。由于伊拉克战争成为美国政府对外政策的重点, 布什给予新的国务卿赖斯以更多的权力处理朝核危机。在朝鲜问题上, 赖斯成为“超级首席谈判代表”,¹ 并几乎超越一切“法定”的决策程序, 越过国家安全委员会与总统保持单线沟通。在她担任国务卿之初, 赖斯就在寻求老练、富有活力与效率的外交家取代凯利。她选择希尔(Christopher Hill)作为助理国务卿, 主要原因是他在巴尔干谈判的表现十分突出。在国务院中, 同僚对希尔的评价是“永不疲劳, 并富有决断力”。² “赖斯-希尔组合”形成后, 行政部门就出现了强有力的要求认真对话的声音。国务院、国防部以及国会向总统提交的报告都声称美国在朝鲜问题上的成功将会对声名狼藉的伊拉克战争有所裨益。这种主张同时遏制了决策体系中强硬派的势头,

¹ Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*, Brookings Institution Press, 2007, p. 56.

² Michael J. Mazarr, “The Long Road to Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2007, Vol. 86, Issue 5, p. 93.

这其中也包括布什本人。¹ 赖斯通过其影响力,使布什认识到朝鲜并不是也不应该是轻易可以改变政权的国家,“赖斯-希尔”组合初见成效。

2005年9月19日,第四轮六方会谈发表《共同声明》。在声明中,朝鲜方面承诺放弃一切核武器及现有核计划,早日重返《不扩散核武器条约》,并回到国际原子能机构的保障监督之下。美方确认朝鲜半岛的无核化,无意以核武器或常规武器攻击或入侵朝鲜。同时,美国不再在口头上坚持2004年6月第三轮六方会谈时所提出的方案。该方案只给予朝鲜3个月的从冻核到弃核的过渡时间,并强调朝鲜必须接受弃核“路线图”。² 美国也同意与其他四方提供能源援助。从《共同声明》中可以看出,美国较之前几轮的会谈采取了更为灵活的务实主义路线,开始从行动上解决冷战以来遗留的问题,即如何革除长达50年的政治与军事对峙。声明提出各方共同致力于东北亚地区的持久和平与稳定,“有关各方将另行谈判建立朝鲜半岛永久和平机制”,并“同意探讨加强东北亚安全合作的途径”。³ 美国首席谈判代表希尔承认《共同声明》是一项“双赢”的协议。布什政府在此次六方会谈中表现出的务实与灵活,实际上正式宣告了鹰式接触战略的终结。美国不再坚持朝鲜必须公开承认拥有秘密浓缩铀计划,也不需立刻停止或者冻结正在进行的新武器级钚材料的提取计划。不仅如此,美国声称愿与其他国家一道参与对朝能源援助,从而缓和在援助问题上长久以来刻意回避的态度。

朝美关系的第三阶段从2005年11月到2006年10月,这是美国政府对朝政策的反复阶段。第四轮六方会谈以后,六方会谈实际处于停滞状态。在同年11月9日至11日的第五轮六方会谈第一阶段会议中,美国要求朝鲜先弃核,然后再讨论提供轻水反应堆问题,这与朝鲜主张同时行动原则尖锐对立。同时,美国财政部指控朝鲜印制美元伪钞及从事其他非法金融活动,并再次对其实施经济制裁。⁴ 为抗议美国的制裁,2006年10月9日,朝鲜贸然实施核试验,并拒绝重启六方会谈,以抗议美国的经济制裁。由此,朝核危机进一步升级。联合国安理会于2006年10月14日一致通过关于朝鲜核试验问

¹ Michael J. Mazarr, “The Long Road to Pyongyang”.

² 朱锋:《第四轮六方会谈后的朝核问题:新前景、老问题》,载《现代国际关系》2005年第10期,第32页。

³ 《第四轮朝核六方会谈结束并发表〈共同声明〉》,载《国外核新闻》2005年10月号,第5页。

⁴ 邵峰:《朝核问题的症结和走向》,载《理论视野》2007年第5期,第12页。

题的第 1718 号决议,对朝鲜核试验表示谴责,要求朝鲜立即放弃核武器和核计划,无条件重返六方会谈,并决定针对朝鲜在导弹等大规模杀伤性武器上采取制裁措施。在中国等国的大力斡旋下,美朝双方作出积极回应,承诺了一些让步。美国就冻结朝鲜资金等问题采取软化态度,朝核问题的僵局终于被打破。2006 年 12 月,六方会谈结束后,美国国家安全委员会顾问、谈判代表维克多·车(Victor Cha)在北京机场偶遇朝鲜谈判代表,后者表达了渴望打破僵局的意向,并建议在除北京以外的地点举行朝美双边会谈。车当时没有作任何承诺,在回美国的途中给白宫写了一份建议备忘录。在这份备忘录中,车希望美国通过双边会谈以进一步了解朝鲜的战略意图。车的备忘录在美国内阁进行了集中讨论。尽管在政府内部引起不小的争论,但布什与赖斯建立起的信任关系仍使得布什最终认同了双边正式磋商的方案,并决定在具有象征意义的柏林(这里曾是克林顿的代表与朝鲜进行对话的地点)举行。¹ 柏林会议最终产生了一个极为积极的协议框架,从而直接导致了第五轮六方会谈所产生的起步行动路线图。

第四阶段从 2007 年 2 月 8 日至 9 月 30 日,朝核问题第五轮六方会谈第三阶段会议通过了《落实共同声明起步行动》的共同文件。朝鲜以最终废弃为目标关闭并封存宁边核设施,并邀请国际原子能机构人员重返朝鲜进行核查。同时,朝鲜公布全部核计划清单。美国同意美朝双边谈判,旨在解决悬而未决的双边问题并向全面外交关系迈进。美国也将启动不再将朝列为支持恐怖主义国家的程序,并将推动终止对朝适用《敌国贸易法》的进程。各方同意合作向朝方提供经济、能源及人道主义援助。为了全面落实共同声明,六方同意设立朝鲜半岛无核化、朝美关系正常化、朝日关系正常化、经济和能源合作、东北亚和平与安全机制 5 个工作组。经过长达七年的博弈,平壤最终得到了双边对话。然而白宫内部却渐起指责的声音。强硬派习惯了在外交政策中处于核心地位的传统,以往他们是决策最后一分钟的影响者。以博尔顿为首的强硬派抱怨对朝决策程序的不公平,指责赖斯超越了自身的权限,忽视了部门间的政策评估与法定的决策程序。博尔顿面对《纽约时报》记者的采访表示,美国

¹ See Stephen Glain, “Anatomy of Nuclear Deal: How Diplomats Used Back Channels to Overcome White House Reluctance to Negotiate with Pyongyang”, *NewswEEK*, July 27, 2008

的对朝政策没有任何决策过程。¹ 保守力量在此后进行了全力的掣肘。在澳门银行的朝鲜资金归还问题上,美国财政部根据《爱国法》第311条款规定继续指责朝鲜在澳门银行的洗钱与制造伪钞活动,不愿听从希尔的建议在不改变现有法律条款的前提下对这一案例进行特殊处理。² 在汇款方式的问题上,美朝双方产生了争执,一度又使六方会谈陷入僵局。4月14日,六方会谈规定的朝鲜关闭核反应设施的最后期限到来,但朝鲜并未履行相关协议。

2007年9月27日至30日,朝核问题第六轮六方会谈第二阶段会议就落实“9·19”共同声明第二阶段行动达成共识,朝鲜同意对一切现有核设施进行以废弃为目标的去功能化,在2007年12月31日前完成对宁边5兆瓦实验性反应堆、后处理厂(放射化学实验室)及核燃料元件制造厂去功能化。应其他方的要求,美方将牵头实施去功能化,并为此提供起步资金。作为第一步,美方将于两周内率专家组赴朝为去功能化做准备。不仅如此,朝鲜同意根据“2·13”共同文件于2007年12月31日前对其全部核计划进行完整、准确的申报,并进一步重申其不转移核材料、核技术或核相关知识的承诺。11月1日,美国核专家组抵达朝鲜,参与宁边核设施的去功能化工作。12月3日至5日,希尔访问朝鲜,考察宁边核设施去功能化的进展情况,并与朝鲜官员讨论申报核计划问题。5日,希尔转交了美国总统布什给朝鲜领导人金正日的亲笔信。布什在信中指出,两国关系正常化是最终目标。

美朝关系的第五阶段从2008年1月到12月,这是留给布什政府最后一年的机遇与挑战。随着美国国际声望的衰减与国内支持度的下滑,布什内阁的新保守主义相继离开,由民主党掌控的国会采取尽可能的报复行动,否决布什提出的任何议案。”同时,布什内阁面临大量的国内、国际问题。因此,布什的最后一年不得不缩小雄心勃勃的外交目标,将更多的关注度集中在处理国际危机的事务方面。2008年初,布什政府表现出对朝美关系突破性发展的高度期许,并认为已经接近于同朝鲜达成拆除核设施、清除可裂变材料以换取援助和正常关系的协议。前国务院顾问菲利普·泽利科(Philip Zelikow)曾把美国对朝主动让步称为“外交检验”,旨在确定国务院是否能够主导美国的外交

¹ Deborah Solomon, “The Diplomat: Questions for John Bolton”, *New York Times*, November 4, 2007.

² Scott Snyder, “Revisiting the ‘Axis of Evil’”, *Yale Global*, July 31, 2008.

» Special Report, “Can the Bush doctrine last?” *The Economist*, March 29, 2008, pp 5-6.

决策进程。¹ 然而,过高的期望并未在现实中实现。时至2008年1月1日,朝鲜仍未申报全部核计划,也未解释未按期申报的原因。白宫发言人斯科特·施坦策尔(Scott Stanzel)认为,尽管“逾期不报很不幸”,但实际上是美方放缓了一座关键核反应堆的去功能化进程,为的是保证安全。“美国不会因这一问题指责朝鲜”。但实际上,美国还是对朝鲜的“无作为”表示了疑虑,并指出在朝鲜进行完整、准确的申报之前,美国不会启动将朝鲜从“支持恐怖主义国家”的名单中删除和对朝终止适用《敌国贸易法》的程序。2月25日,美国纽约爱乐乐团首次获邀访问朝鲜进行两日的公开表演。这是美朝关系史上最高级别的一次文化交流活动。表面上美朝关系似有松动迹象,但是美国国务院在不久前的记者会上,却表明在即将公布的《2008年全球恐怖主义形势报告》中,会继续将朝鲜列为军事恐怖主义的国家。4月8日,朝核问题六方会谈美朝两国代表团团长在新加坡会晤。双方在履行六方会谈共同文件的关键问题上达成共识。朝鲜同意公开其宁边核设施钚生产情况,包括提供1.8万页记录。4月22日至24日,美国朝核问题工作小组访问平壤,与朝鲜讨论了有关履行共同文件的具体问题,其中包括朝鲜核计划申报内容等问题。5月8日,美国朝核问题工作小组再次访问平壤。访问期间,朝鲜按照协议向美国移交了长达1.8万页的核设施运行记录。6月10日,美国朝核问题工作小组三度访问平壤,与朝鲜讨论了朝鲜核设施去功能化的技术性及事务性问题,以及有关各方对此进行政治和经济补偿的问题。截至2008年5月中旬,在朝鲜进行的11项“去功能化”工作中,已经完成了8项,废燃料棒也成功提取了1/3。美国专家认为,采取上述措施后,朝鲜已经失去了进一步生产用于制造核武器原料钚的能力。6月27日,朝鲜在国际记者的见证下炸毁了宁边核设施的冷却塔,5兆瓦核反应堆已经停止运转。朝核危机取得了重大的外交成果,美国也将此作为朝鲜履行弃核协议的重要证据。同一天,美国总统布什发表声明称,随着朝鲜当天提交核计划申报清单,美国将自27日起终止对朝适用《敌国贸易法》,同时准备将朝鲜从支恐国家名单中删除。但是,这个结果要在向美国国会提交申报材料后的45天后才能生效。期间,美国国会举行了一系列的听证会,讨论将朝鲜“除名”的可行性与可能性。参议院军事委员会向参议院全院提交一

¹ Patrick J McDonnell, “Economy, N. Korea on Bush’s APEC agenda”, *Los Angeles Times*, November 22, 2008

项国防授权帮助,其中一条是放弃博伦修正案(Boren Amendment),这名义上是为拆除宁边的核反应堆提供帮助,但实际上显然是允许向朝鲜提供大量援助。众议院外交委员会也向众议院提交法案,要求减轻对朝鲜支持恐怖主义国家的制裁,同时对美朝协议的确认提出要求。然而,由美国保守派控制的行政部门却认为在朝鲜的申报清单中并未提到朝鲜拥有的核武器以及核装置,也未涉及朝鲜的重铀计划和核扩散行为。于是,在决策的博弈中,布什政府再次陷入混乱状态,一方面表示将朝鲜从支持恐怖主义国家的名单上消除;另一方面,8月11日和12日,美国国务卿赖斯和美国白宫发言人均表示,美国不会立即将朝鲜从支援恐怖主义国家的名单中删除。6月以来明显缓和的朝美关系又出现波折。这主要源于政府保守派、媒体以及美国在东亚盟友的掣肘——他们要求美国到朝鲜进行实地考察核设施,以及对核材料进行取样等。这种核查方式显然引起了朝鲜的警惕和反对。朝美关系随即陷入僵局。针对美国的态度,朝鲜继8月份停止宁边核设施的去功能化作业后,又于9月19日宣布着手恢复宁边核设施。10月1日,希尔再次访问朝鲜,与朝方达成一系列协议和共识。双方商定,验证对象是根据六方会谈协议所规定的最终将废弃的宁边核设施;验证方法限定为考察现场、确认文件以及与技术人员交谈;验证时间是在经济补偿完整无缺地结束之后。10月11日,美国宣布决定将朝鲜从其“支持恐怖主义国家”名单中除名。

2008年12月8日至11日,六方会谈第七轮团长会在北京召开会议。各方同意根据“10·3”共同文件,同步执行朝鲜宁边核设施去功能化和向朝提供相当于100万吨重油的经济能源援助。各方欢迎国际社会参与对朝援助。这是布什政府在即将结束任期时为美国新一届政府所做的最后外交努力。此后,美朝关系仍然跌宕起伏,互相的猜忌与敌对并未消除。在政府过渡的最后一个月,布什政府对朝鲜的态度更为暧昧。先是12月8日,美国国防部下属联合军司令部发表《2008 联合作战环境评价报告》,其中分析了美国在各地区面临的威胁,并将朝鲜列入拥核国名单,从而违背了布什一直不承认朝鲜是有核国家的原则。此后,美国总统国家安全事务助理斯蒂芬·哈德利(Stephen Hadley)强调制定验证朝鲜核设施去功能化议定书的重要性,并表示在缺少对朝鲜核设施去功能化验证的情况下,六方会谈不可能取得进展。美方态度的“不明朗”令朝鲜不安。此时,关于金正日健康问题的猜测也开始在国际上弥漫开来。朝鲜自2008年底起到2009年1月发表了一系列强硬的言辞,并在

对韩关系上采取了一些强硬的举动,六方会谈的进程再次被中断。

纵观布什政府最后一年的对朝政策,美国在六方会谈中逐渐以务实、理性、灵活的态度参与其中。美国主动寻求对朝鲜的利益诉求,双方在纷纷合合的较量中建立起基本的信息平台,从而有助于双方了解彼此的国家根本利益与底线。一项谨慎的战略需要对利益有清晰的界定以及对战略伙伴的有效协作。通过六方会谈,带有强烈冷战思维与武断认知的新保守主义外交思维逐渐淡出白宫的决策圈。“通过多边协调以促进朝鲜弃核”,成为布什政府第二任期对朝政策的主要战略目标。然而,战略手段之间的相互矛盾与冲突,却使这一目标的实现远没有达到最佳的预期。

布什政府对朝战略评估

纵观布什政府八年在整个对朝关系上的战略过程,可以清楚地看出,布什政府对朝政策是一种失败的战略。它是美国外交决策中固有弊端的反映。这种弊端源于美国对外战略中“先天”的不足和“后天”的偏差。

首先,现实主义手段与理想主义目标之间的矛盾。美国外交政策的长期目标是“要结束世界上的暴政,把自由的火种撒播到世界上最黑暗的角落”。¹因此,在朝鲜实现“政权替代”是美国长远、终极的战略目标,它也构成了布什政府全球战略的重要组成部分。布什及其幕僚在长期的对朝政策制定上,一直强调道德性的战略目标。在对朝鲜政策的初期,表现得尤为明显。“邪恶政权”的称谓使美国在手段的使用上被束缚起来,及至布什在朝核问题上大幅度的让步取得效果时,国会内部也不断出现反对的声浪。²因此,理想化的目标使美国在对待中小“敌对国家”的问题上,战略手段往往缺乏灵活或主动。

¹ 向冬梅、徐德荣:《布什政府朝核政策探析》,第60页。

² 2004年10月,美国国会通过《朝鲜人权法案》一度使朝鲜拒绝恢复六方会谈,加剧了朝鲜半岛的紧张局势。虽然布什已将人权问题放在美国谈判的后位,而来自国会的掣肘却构成了六方会谈机制之外事实存在的“第七方”。参见朱锋:《第四轮六方会谈后的朝核问题:新前景、老问题》,第34页。

其次,对朝威慑战略的失效。根据威慑理论,¹核威慑要获致成功,必须要具备以下三个基本要素:(1)核威慑的能力。威慑必须以实力为基础而不能以虚言为凭凭。A所具备的能力越大,则其威胁也就愈受B的重视,因此,接受A威慑的机会也就愈大。若无足够的力量来使威胁兑现,则即便是最大的威胁也不会产生威慑作用。对于核战略时代,一国的国家实力是实施核威慑的物质基础,也是最基本的要素。美国在朝鲜半岛的驻军与常规武器的数量并不足以保证对任何军事进攻施以快速有效的回击,加之美国还需要分散兵力保护韩日的安全。因此,美军在半岛的实力不足以使朝鲜产生畏惧。(2)使用威慑力量的坚定性与可信性。A虽然具备能力,但还是不一定能保证B相信这种威胁是真的。因此,A的威胁在B心中必须具有可信性。一般言之,威胁愈大,则可信性愈低;反之,较小的威胁虽然可信性较高,但对方却又可能不会产生畏惧心理,也无法产生威慑的预期效果。冷战时代,美国以“大规模报复战略”来威慑苏联对美国本土的攻击,其可信性较高,但用同样威胁来威慑朝鲜的攻击,其可信性就会降低。尤其是美国深陷伊拉克、阿富汗战局,加之中俄在朝鲜半岛的强大作用,其可信性必然降低。(3)信息沟通。信息沟通是威慑转化成实际效果的必不可少的杠杆。它实质上是威慑力量和使用这一力量的意志在被威慑者心理上产生作用。如果被威慑者不了解威慑力的存在,当然无从谈起心理效应。信息沟通就是威慑者向被威慑者宣传自己的力量和意志,使被威慑者确信发动攻击带来的报复不但是肯定的,而且是毁灭性的,从而使对方被迫放弃原有的打算。在朝核危机上,美朝的信息渠道是相当闭塞的。由于缺乏对朝鲜政府政治体制、意志力和政治心理的了解,使美国的决策者只凭借西方所谓“理性思维”判断朝鲜的意图,因而造成彼此无法达成长久的互信。相反,朝鲜却通过诸如一系列声明发表,选择性的公开自己的核战略、透露核力量等,对美国实行了更为有效的威慑,尤其是一些似真非真的信息宣传,使美国对朝鲜的核力量形成过高的估算,从而达到威慑的预期。美国在朝核危机上威慑战略的失败,反映出冷战时所塑造的威慑战略模式绝非

¹ 关于核威慑理论参见钱春泰:《国际政治中武力的潜在运用:威逼与威慑》,载《欧洲研究》2005年第4期,第53~64页;林国炯:《威慑理论及其在实现中国统一过程中的作用》,载《国际政治研究》2004年第4期,第122~135页;纽钟先:《战略研究》,广西师范大学出版社2003年版,第246~251页;戈登·克雷格、亚历山大·乔治:《武力与治国方略:我们时代的外交问题》,中译本,商务印书馆2004年版,第252~273页。

放之四海而皆准的政策形态,必须建立在对对象国充分了解的基础上,并适时作出灵活的调整。

再次,对朝鲜威胁认知的误判。在战略理论中,对威胁的评估基本有三个主导因素:(1)能力。包括适应国家目的或可在特定条件下损害他国的国家能力。从本质而言,这种能力就是国家实力的总和。美国的战略学者非常热衷将这种能力通过量化以及统计比较予以客观析化。在大量数学公式与数理模型中,国家硬性能力得以条分缕析地呈现出来。然而在对朝鲜国家实力的计算中,多数美国军事专家认为朝鲜经济已到崩溃的边缘。饥荒与“脱北者”的增多使朝鲜国内危机一触即发,因此,朝鲜作战能力无法与美国抗衡。然而,不断升级的朝核危机使美国政府认识到朝鲜政权的稳固性以及朝鲜“先军政治”长久存在的可能性,这绝非通过数学公式所能统计出来的。(2)意图。意图是国家实行特定计划的意志,几乎无法客观地加以辨识,因为这是一国的主观意愿,可轻易隐藏并具有显著的变化。意图可以由利益、目标以及政策实施的承诺来加以塑造。威慑理论家认为军人经常忽视对意图的研究,然而敌人的战略意图却会构成有效战略的重要组成部分。单独依靠敌国的实力是具有潜在片面性的。在对朝鲜意图的认知上,美国的战略规划一直表达地语焉不详。从克林顿到布什政府,朝鲜的核技术开发一直被冠之以“无赖行径”,是谋求向美国及其盟国寻求“好处”的手段。以此意图为视角所设计的战略必然导致贸然行动,从而使美朝关系走向极端化与对立化。通过六方会谈,美国开始逐渐了解到朝鲜独特政治文化下所需要安全利益诉求与“底线”,对朝鲜的战略意图也更为清晰。(3)脆弱性。这是一国军事力量在实施中所显现的敏感性,是一国战斗潜力的反映。在冷战期间,美国始终参照苏联的威胁来评估构成美国国家安全政策的能力。“在不同的岁月里予以不同界定的苏联威胁不是帮助规定美国政策、大战略和军事战略之目的的一个因素,而是唯一因素。”¹然而,在朝核问题上,由于朝鲜长期的封闭状态,加之布什政府决策体系中缺少对朝鲜有研究的专家,因此在对朝鲜军事力量的准确认知上,美国并未有过详实与客观的战略研讨。一旦朝鲜核开发计划被公布,美国不是过高地估计了朝鲜的实力,就是对其军事实力、国家意图估计不足。历史学家加迪斯

¹ 威廉森·默里等:《缔造战略:统治者、国家与战争》,中译本,世界知识出版社2004年版,第630页。

在总结冷战以来美国政策的得失经验时认为，一国必须尽可能知道对手是谁以及他在做什么。¹ 美国朝核政策的制定与实施，恰恰并未达成对威胁的准确评估，更未具备“绝对坚韧”的战略素质，而更多的是出于意识形态的“原则”与道德观，从而阻碍了对威胁的清晰辨识。在前期的六方会谈中，布什政府始终面临现实安全需要与“自由民主理念”的取舍。迫于形势，布什最终选择了前者。在第二任期内，布什采取了灵活务实的路线以谋求朝鲜“弃核”，适时地加重了对中国、俄罗斯的依赖，并在较量中不断辨识出朝鲜的安全利益与战略意图所在，从而缩小了在敏感问题上的意见分歧。

最后，布什对朝决策体系的弊端。布什政府第一任期内，强硬派主导整个决策过程，而这些决策者缺乏甚至不愿对朝鲜政治文化、国家战略、外交风格加以了解，因而造成对朝政策的战略目标带有浓厚的道德主义色彩，一度将“政权替代”视为美国对朝战略的目标。加之国务院在布什第一任期内的决策进程中被刻意边缘化，因此部门协调能力的低下导致美国对朝政策始终不连贯，手段与目标之间无法有效地相互契合。在第二任期内，布什几乎完全将对朝政策的制定交给赖斯。这种依赖个人关系的方式使布什在对朝政策的制定方面，不再遵从必要的决策监督程序，使得一些由强硬派掌控的部门十分不满，博尔顿与约瑟夫愤怒指出布什对朝政策全面倒退，并在他们控制的部门中表现得不配合。² 财政部、国际开发署以及国会也经常实施干预或掣肘，使朝美谈判进程往往会因突发状况而陷入停滞。总之，作为对外决策体系中心的总统布什并没有积极履行平衡者与最终决定者的角色，而是完全依赖于一种政治力量或部门，从而造成权力的分化，使得对朝政策不具有连续性，且常常自相矛盾。这在关于删除朝鲜支持恐怖主义国家名单的问题上表现得尤为突出。

¹ John Lewis Gaddis, “Muddling Through? A Strategic Checklist for the United States in the Post-Cold War World”, *3rd International Security Forum*, Publication, Oct. 19 21, 1998

² 德国《明镜》记者采访博尔顿时，后者指出：“赖斯在为国务院中事业有成的自由派官员的观点铺路搭桥。由于总统希望专注伊拉克问题，所以他容忍了这些官员对赖斯的控制。他对她的监督不够，这是个错误。” <http://wissen.spiegel.de/wissen/resultset.html;iso?suchbegriff=bolton&site=SPIEGEL>

结 语

布什执政的八年任期, 根据美国情报部门的调查, 朝鲜可以制造的核弹头由克林顿时期的 1~ 3 枚发展到 3~ 8 枚。¹ 日韩盟国也越来越不满美国的对朝政策, 这在很大程度上源于布什政府对朝战略的失误。自第七轮六方会谈以来, 美朝之间关系正常化的谈判虽已开始运作, 但仍未取得突破性发展。随着奥巴马政府的上台, 美朝的博弈较量又将进入一个新的阶段。寻求长远规划与即时应变的平衡将一直是未来美国政府所要面对的重大考验。

¹ Robert S Litwak, *Regime Change: U S. Strategy through the Prism of 9/11*, The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 269

Evaluating Bush Administration's Korea Strategy

Li Nan

Abstract: In the eight years of Bush Administration, the United States has made significant changes to its Korea policy. The two entirely different approaches adopted by Bush in each of his two terms in office has resulted in disturbances to the security in Northeast Asia, as well as the escalation of the nuclear standoff on the Korean Peninsula. At the end of his term, Bush's Korea policy was in shambles. He and his advisor's failures at grasping North Korea's political culture, strategic objectives and diplomatic overtures has resulted in huge discordances in the US' Korea policy, including reconciling US' realist tactics with Bush's liberalist objectives. A roundup and assessment of the evolution of Bush Administration's Korea policies will put light to the US' current approaches to handling relations with "enemy states" as well as its strategic thinking at resolving international crises and their inherent dilemmas.

Keywords: US-Korean Relations / Hawkish Approach / Six-Party Talks / Theory of Deterrence

Author: Li Nan, Assistant Research Fellow, Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences