

论小布什政府以来的朝核问题与美韩关系

高 弟, 杨 光

(山东大学 政治学与公共管理学院, 山东 济南 250100)

[摘 要]小布什政府执政后采取敌视朝鲜的强硬政策,与韩国金大中政府和卢武铉政府的对朝和平接触政策产生矛盾,美韩双方分歧不断。小布什政府后期开始转向与朝鲜接触,并希望韩国在朝核问题上与美国步调一致。韩国李明博政府执政后转变卢武铉政府的对朝政策,加强同美国的传统盟友关系。奥巴马政府上台后,在朝核问题陷于僵局的情况下,美韩不断协调立场,美韩同盟关系也进一步改善。美国仍将坚持在六方会谈框架下进行美朝对话,并最终解决朝核问题。围绕于此而展开的美韩协调与合作表明,美韩同盟依然是一个美国主导韩国依赖的不平等同盟。

[关键词]朝核问题;美韩关系;小布什政府

[中图分类号]D871.22

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2010)02-0159-05

一、小布什政府的对朝强硬政策与美韩关系的冷淡

早在2000年的美国总统竞选期间,未来小布什政府将转变对朝政策的迹象就已显现。竞选期间作为小布什外交政策顾问的赖斯曾撰文指出,朝鲜政权邪恶,发展大规模杀伤性武器将导致朝鲜的毁灭。1994年的美朝框架协议虽然不能轻易抛弃,但却有着内在缺陷。她断言克林顿政府的对朝政策是失败的,主张对朝鲜获取大规模杀伤性武器的行为进行威慑¹。而在当时,韩国金大中政府正试图通过与朝鲜接触找到和平解决问题的方案,克林顿政府的对朝政策也保持同韩国协调。

随着小布什政府上台后调整对朝政策,美韩关系也受到影响。韩国方面希望小布什政府能继续克林顿政府的对朝政策。金大中总统原本期待说服小布什相信对朝鲜继续采取接触政策是明智的。但他的建议被小布什公然拒绝。小布什表示,美国不会继续克林顿政府同朝鲜谈判的政策。小布什非但不像金大中那样谋求加强美韩双边关系,反而质疑韩国对朝政策的价值。

2001年6月6日,小布什政府发表了对朝政策评估报告。报告指出,小布什政府同韩国进行了密切协商,并支持金大中总统同朝鲜和解的努力;美国准备改变同朝鲜交往的方式,不再通过威胁或挑衅而是以坦率的方式同朝鲜进行对话。但同时强调,小布什政府“不再奖励不良行为”,“对朝鲜政权的意图和真诚仍表示怀疑”²。该声明的基本要点是由美国国家安全委员会准备的,它显示了美国国防部和国家安全委员会的对朝强硬派同国务院的稳健派之间存在争斗³。虽然小布什政府内部在对朝政策上存在分歧,但要改变克林顿政府对朝政策的导向已然明显,而其单方面的决策使得同韩国协商显得空泛。

“9·11”事件后,朝鲜外交部于9月12日发表声明:“作为联合国成员国,朝鲜反对各种形式的恐怖主义和不管以什么方式支持恐怖主义的立场仍未改变”⁴。但朝鲜的态度并未得到小布什政府的积极回应。10月16日,小布什在白宫做访谈时反而指责金正日不履行同美国签署的协定,不愿意同美国会谈⁵。朝鲜迅即做出回应,将美朝关系冷却和对话破裂的责任归咎于小布什政府对朝鲜的敌视,并指出只有当小布什政府采

[作者简介]高弟,山东大学外国语学院副教授,山东大学国际政治专业在读博士;杨光,山东大学政治学与公共管理学院国际政治系副教授。

¹ Condoleezza Rice “Campaign 2000 Promoting the National Interest” *Foreign Affairs* (January-February 2000).

² National Security Council “Press Backgrounder Points” June 6, 2001.

³ Jane Perlez “U. S. Will Restart Wide Negotiations with North Korea” *New York Times* June 7, 2001, P. A-1.

⁴ “DPRK Stance toward Terrorist Attacks on U. S.,” KCNA, September 12, 2001 (www.kcna.co.jp).

⁵ White House “Remarks by the President in Roundtable Interview with Asian Editors” internal transcript October 16, 2001.

取至少同克林顿政府后期时一样的立场时,才考虑恢复朝美对话¹。但小布什政府所追求的恰恰“没有克林顿”的对朝政策。

2002年 1月,小布什在国情咨文中将朝鲜归类为“邪恶轴心”国家²。韩国对小布什国情咨文中对朝鲜的评价表示不满。在韩国看来,小布什将朝鲜划归为邪恶轴心国家有碍于实行安定合理的对朝政策。在韩国政府对朝鲜实行“阳光政策”,谋求朝鲜半岛南北双方和解的背景下,小布什政府对朝鲜的定性使得美韩同盟关于“共同敌人”的“共同意识”受到冲击,动摇了美韩同盟的存在根基。

二、第二次朝核危机与美韩分歧

2002年,在韩国致力于同朝鲜和解合作的时候,美国激发了朝核问题,不无牵制韩国追求自主的对朝政策之意,实则加深了韩美之间的分歧。

2003年 1月 7日,美韩日三方协调监督小组在华盛顿发表声明,要求朝鲜立即采取可以核查的措施,完全放弃其核武器计划。1月 10日,朝鲜宣布退出《核不扩散条约》。

在美韩日共同对朝鲜施加压力的同时,卢武铉政府坚持和平解决朝核问题。执政后的卢武铉政府比金大中政府更强烈地追求韩国的自主性,谋求确立更加独立于美国的外交政策。在对朝政策上表示要对朝鲜实行包容政策,并重新定位韩美关系。这遭致美国国内部分人士的批评,他们把韩国对美国的背离看作对美国在朝鲜战争期间所作一切的忘恩负义。但韩国社会演变的现实是新生代的韩国人不具有老一代韩国人关于战争的历史记忆,而且越来越少的人把朝鲜看作威胁。

从其全球军事部署调整和亚太地区战略需要出发,在朝核危机新起,美韩同盟裂痕不断扩大的情况下,美国需要巩固美韩关系并调整同盟的目标与功能。2003年初,美国国防部决定重新调整亚洲军事部署。美国减少驻韩美军。韩国国会议员纷纷到华盛顿质询,美国减少驻军是否是小布什政府为了表示对卢武铉及其政府反美情绪的不满。这一问题表明美国不与韩国协商决策会导致消极的安全和政治后果。韩国方面可能会猜疑小布什总统以美韩安全同盟为代价进行政治报复,更有甚者是韩国乃至朝鲜方面怀疑美国准备对朝鲜发动先发制人的打击。

在对朝鲜施加压力无效的情况下,美韩日经过协商,最终转向谋求在多边框架内解决朝核问题。2003年 5月 14日,小布什和卢武铉在白宫会谈后重申,双方将与有关国家共同努力,以和平方式解决朝鲜核问题。双方在联合声明中也表示,“将不会容忍”朝鲜拥有核武器。6月 12日至 13日,美韩日三方发表的联合声明说,三国将加强合作,谋求和平解决朝鲜核问题。美方强调,韩国与日本应共同参加未来有关朝鲜核问题的多方会谈。

三、六方会谈框架下的美韩分歧与合作

“9·11”事件后,美国从防止大规模杀伤性武器扩散的角度出发,对朝鲜最大的担心是其可能把核武器、核材料或者技术转交给包括恐怖主义分子在内的其他各方。关闭朝鲜的核设施是美国的首要目标,但其在多边框架下解决朝核问题的最初动机是消极的。为应对朝鲜提出的美朝双边解决浓缩铀危机的要求,美国选择拓宽参与者范围但拒绝同朝鲜直接交涉。换言之,美国的目标是用多边方式来回避同朝鲜的双边接触。关于朝核问题,韩国的优先目标是维持朝鲜半岛稳定,保证国家安全。在一般意义上维持核不扩散机制,尤其是消除朝鲜核武器计划是韩国相对优先的选项。为此,韩国谋求实行同朝鲜接触的战略,这在服务于其最优选项的同时也能和美国一起达到解决朝鲜核武器计划问题的一般性同盟目标。

2003年 8月,美韩日三方协调立场,约定以朝鲜可核查、不可逆转地弃核为前提,承诺不侵犯朝鲜和提供经援。从 2004年 2月举行第二轮六方会谈到同年 6月举行第三轮六方会谈,美韩日三次协商对朝政策立场,坚持要朝鲜全面、可核查、不可逆转地放弃核计划(包括浓缩铀和提取钚在内);以全面、不可逆转地弃核为前提向朝鲜提供补偿;以包括浓缩铀在内的全部核计划为冻结对象;由国际原子能机构对朝鲜进行核查。

¹ “Spokesman for DPRK Foreign Ministry Slams Bush’s Remark,” KCNA, October 23, 2001.

² White House, The President’s State of the Union Address, January 29, 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

2004年8月,小布什在一次竞选演说中对朝鲜领导人进行人身攻击,朝鲜指责美国的敌视政策。9月2日,朝鲜又针对韩国曾于四年前进行过提炼浓缩铀的试验指责美国在核问题上搞“双重标准”。在由此引发的六方会谈陷于停顿的状况下,卢武铉政府表达了与美国不同的政策立场。11月12日,卢武铉指出,“朝鲜表示核能力是保卫自己防止外部侵略的威慑手段。在很多状况下,的确很难相信和信任朝鲜的要求和主张。可是,在这一问题上,朝鲜的要求中很多的合理性是真实而无法否认的”¹。美国把这一声明看作卢武铉和朝鲜站在一起的证据。12月,卢武铉又表示,“与美国政府的官方立场不同,我知道美国有很多人喜欢强硬政策。可是,他们最终将认识到如果他们想负责地解决问题,除了对话没有其他可行的选择。不论谁负责这一问题都得把朝鲜人民的安全与繁荣作为重大前提。他们不能只为了拆除核设施而以朝鲜半岛的毁灭为代价”²。卢武铉的言论对小布什政府是个明显的挑战:只要卢武铉在位,军事选择无效。美国则继续对朝鲜的敌对立场。国务卿赖斯2005年1月在国会听证会上把朝鲜称为“暴政前哨”。

2005年,新一届小布什政府开始转变对朝政策。2005年3月,美国国务卿赖斯在首访亚洲时表示承认朝鲜为“主权国家”。

2005年3月,韩国在《2004年国防白皮书》中取消了朝鲜是“主要敌人”的称呼。卢武铉把韩国在地区中的角色界定为“平衡者”。不过,这一角色在某种程度上造成的印象是韩国意图脱离和美国的传统同盟,甚至是图谋在其邻国中自由活动,或是使邻国相斗而渔利,以及在实现“平衡”中谋求韩国的利益。2005年6月,在美韩首脑的峰会上,小布什表示两国拥有促使朝鲜放弃核武器的共同目标,但双方在解决朝核问题上仍存在分歧。

在六方会谈框架下,与美日加强合作形成反差,韩国对美国的离心倾向增强。在韩国看来,朝鲜应拥有一般性的和平利用核能的权利,美国则认为朝鲜弃核范围包括和平利用核能在内”。在第四轮六方会谈过程中,美日韩三方协调监督小组制定共同对朝政策的凝聚力消失了。美国代表团需要分别同日本和韩国代表团举行汇报会,并选择哪一种建议纳入或不纳入下一次同朝鲜的会谈中。经过协商,在2005年9月19日发表的第四轮六方会谈共同声明中,美韩承诺尊重朝鲜声明拥有和平利用核能的权利³。

四、小布什政府转向同朝鲜接触与美韩关系的改善

2005年11月,小布什在和卢武铉会谈时达成举行部长级战略磋商的协议。美韩还共同发表了以加强韩美同盟的地区作用及向价值同盟发展为主要内容的《韩美同盟与韩半岛和平宣言》。

在美韩关系改善的背景下,韩国力促美国坚持外交解决朝核问题。2006年6月,美韩在劝阻朝鲜试射导弹上采取一致立场。在此过程中,小布什曾同其他盟国和相关国家首脑通过电话劝说他们阻止朝鲜行动,但未与卢武铉通话。韩国媒体对美国不与韩国协商表示异议。韩国方面认为小布什低估了韩国劝说朝鲜的能力,或者更差的是,小布什根本不想同卢武铉谈。白宫立即与韩国方面协调,并宣布小布什和卢武铉的9月峰会来减轻政治失礼的影响。7月5日,朝鲜试射了导弹。7月7日,小布什表示,要以耐心和外交手段处理朝鲜导弹事件。他说,“问题不是一夜间产生的,也不能一夜间解决”,“用外交解决问题需要时间”⁴。希尔则在7月8日表示,朝鲜的导弹试射活动不会让美国 and 韩国产生裂痕。10月9日,朝鲜进行了地下核试验。这成为此前小布什政府对朝政策失败明显而有力的证据。它没能阻止朝鲜,也没有为处理朝鲜问题提供有效可用的同盟或方向。不过,朝鲜核试验却促使小布什政府明白,除非改变政策,朝鲜将会进行更多核爆炸,而美韩协调一致处理朝核问题的困难将更多⁵。

2007年1月,希尔和六方会谈朝鲜代表团团长金桂冠在柏林会谈,与朝鲜直接进行双边会谈是美国对朝

¹ Speech to the Los Angeles World Affairs Council November 12, 2004

² “Roh Shows Firm Belief in Peaceful End of Nuclear Row,” *Korea Times* December 5, 2004

³ 刘世龙:《日美韩合作与朝核问题》,载《日本学刊》2006年第2期,第5-13页。

⁴ 《第四轮六方会谈共同声明》。http://www.fmprc.gov.cn/dhn/ziliao/wzwt/cxbdhwt/jdkd/jlk/t212681.htm

⁵ “Press Conference by the President”, July 7, 2006 http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060707-1.html

⁶ Don Oberdorfer Discussion on “Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb” at School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington, D. C., July 17, 2007 http://www3.brookings.edu/comm/events/20070717nkorea.pdf

政策转向的明确信号。2月13日,六方会谈第五轮六方会谈第三阶段会议结束,发表了《落实共同声明起步行动》。这一进展使得卢武铉政府能恢复长期使美韩关系紧张的对朝外交接触¹。3月6日,希尔与金桂冠在纽约举行了美朝工作组首轮会谈。会后,希尔对美朝“弃核”换“补偿”的前景表示乐观。此后,美国在和平解决朝核问题上的态度变得十分主动。朝鲜也给予了积极回应。6月21日,希尔应金桂冠的邀请“突然”访问朝鲜。朝鲜邀请希尔访问表明它准备恢复停顿的六方会谈。而同意派遣希尔去平壤表明小布什政府愿意把朝鲜当作双边谈判中的真正的伙伴来对待,这一身份是朝鲜一直渴望的,但却经常被小布什政府拒绝²。

随着美朝双边会谈的展开,卢武铉政府也积极推进韩朝接触。2007年6月,卢武铉公开表示,如果朝鲜履行弃核承诺,他愿意在总统任期内举行韩朝首脑会晤。8月初,朝韩双方代表就首脑会晤问题进行了秘密接触,朝鲜方面表示希望在平壤举行首脑会晤。韩国国内普遍认为卢武铉访朝是为了提升赞成其同朝鲜接触政策的自由派总统选举人的声望³。美国方面有官员担心韩国将破坏各方保持对朝鲜的强大压力以使其遵守弃核保证的努力⁴。美国传统基金会首席研究员布鲁斯·克林格纳认为,“在解决北核问题上没有进展的情况下,举行南北首脑会谈为时尚早。……有可能会为导致为北韩无核化做出的多方努力出现萎缩。从长期来看,有可能会破坏韩美关系和两国的对北威慑力”⁵。不过,随着小布什政府的对朝政策从“去克林顿化”转向“回归克林顿”,朝韩关系与美韩关系都有良性进展。

五、李明博、奥巴马执政后的朝核问题与美韩关系改善

2007年12月,李明博当选为韩国总统后,即强调要与美国建立面向未来的战略同盟关系,并把韩美关系作为韩国“全球外交”的重点之一。2008年2月李明博上台后,韩国政府的对朝政策趋于强硬。李明博强调新政府将把前两任政府实施的“阳光政策”和“包容政策”转换为“有原则的实用主义”政策,重新考虑前任政府与朝方业已达成的协议;并将在朝核和地区安全等问题上采取与美日协调一致的步骤⁶。作为“有原则的实用外交”的重要体现,李明博上任后首先出访美国。他特别强调要恢复韩美互信,加强同美国的传统盟友关系,认为加强韩美关系是其外交政策的基石,并表示有意加入美国导弹防御系统和防止大规模杀伤性武器扩散计划⁷。在访美期间,李明博表示“价值同盟”、“互信同盟”、“构建和平同盟”是21世纪韩美战略同盟的三项原则⁸。李明博意在通过韩美的全方位合作来提升韩国的国际影响力;美国也希望韩国能在朝核问题上与美国保持一致,并更积极地参与美国主导的地区安全体系。

进入2008年,美朝关系一度有所改善。6月26日,朝鲜正式向六方会谈主席国中国提交了核计划申报书,并于27日炸毁了宁边核设施冷却塔。10月11日,美国决定将朝鲜从所谓“支持恐怖主义国家”的名单中除名。

但此后,朝核问题的解决没再获得进展。在美国面临政府换届的背景下,朝鲜开始等待新一届美国政府的对朝政策。同时,朝鲜对李明博政府上台以来采取的对朝强硬政策也保持不满。2009年1月17日,朝鲜人民军总参谋部发表声明,宣布由于李明博政府继续执行对朝敌视政策,朝鲜将同韩国进行“全面对抗”。⁹

¹ Norimitsu Onishi, “South Korea and Japan Split on North Korea Pact”, February 15, 2007. <http://www.nytimes.com/2007/02/15/world/asia/15japan.html>

² Choe Sang-hun, “North Korea ‘prepared’ to Shut Down Reactor U.S. Envoy Says”, June 23, 2007. <http://www.nytimes.com/2007/06/23/world/asia/23korea.html>

³ Norimitsu Onishi, “Leaders of 2 Koreas Will in the North”, August 8, 2007. http://www.nytimes.com/2007/08/08/world/asia/08korea.html?_r=1&oref=sbgin

⁴ Johee Cho, “S. Koreans Divided Over North-South Summit”, August 9, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/08/AR20070808000287.html>

⁵ 《中韩日半岛专家谈 8 28南北首脑会谈》, 2007年8月9日。 http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2007/08/09/20070809000021.html

⁶ 《李明博访美寻求改善韩美同盟关系》, 新华网, 2008年4月15日。 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/15/content_7981668.htm

⁷ 《美韩关系新动向》, 新华网, 2008年4月20日。 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/20/content_8015800.htm

⁸ 《李明博提出 21世纪韩美同盟三原则》, 新华网, 2008年4月18日。 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/18/content_7997412.htm

月 30 日, 朝鲜的祖国和平统一委员会又发表声明, 宣布废除“南北基本协议”。朝鲜意在通过恶化朝韩关系以引起奥巴马政府关注, 提高与美国交易的筹码。

2009 年 2 月 13 日, 美国国务卿希拉里为美国亚洲政策定下的基调: 美国将致力于亚洲事务, 加强与亚洲伙伴的关系, 特别是加强与传统合作伙伴和盟友关系。关于朝核问题, 希拉里表示如果朝鲜放弃核计划, 美国愿与之实现关系正常化, 签署和平条约并提供能源及其他经济援助, 但解决问题的途径是继续通过六方会谈。2 月 19 日至 20 日, 希拉里在访韩期间, 美韩双方再次确认了韩美同盟关系的重要性, 并决定将韩美同盟关系发展为面向未来的战略同盟关系。关于朝核问题, 韩美双方也达成了共识。这再次表明奥巴马政府继续通过六方会谈框架、而不是美朝双边对话解决朝核问题的原则立场; 而且消除了韩国对美国在对朝外交上甩开韩国的顾虑。

作为加强同盟关系的体现, 3 月 9 日, 美韩在韩国境内举行了联合军事演习。这加剧了朝鲜对奥巴马政府对朝政策的疑虑。朝鲜方面表示, 军事演习表明奥巴马政府没有改变从军事上扼杀朝鲜的敌视政策。朝鲜方面宣布在“与美国开始全面对抗的情况下”, 将采取应对措施: 新近提取的钚将全部实现武器化; 开始进行浓缩铀作业; 朝鲜将把美国及其追随者的封锁视为战争行为, 并将采取坚决的军事对应措施¹。6 月 24 日, 奥巴马以朝鲜核扩散活动对美国国家安全及对外政策构成严重威胁为由, 宣布将小布什政府颁布“对朝鲜处于全国紧急状态”的第 13446 号行政令的有效期限延长一年。

为打破朝核问题的僵局, 美朝继续进行外交努力。2009 年 8 月 15 日, 李明博提出了朝鲜半岛的“新和平构想”: 一是重申过去的对朝原则, 即在朝鲜弃核的前提下寻求共同繁荣; 二是建议韩朝就削减常规武力进行对话。朝鲜批评这一构想。2009 年 9 月 4 日, 美国朝鲜问题特使斯蒂芬·博斯沃思表示, 美国愿意继续与朝鲜对话, 但只在六方会谈框架内与朝鲜进行接触。9 月下旬, 李明博出席联合国大会期间提出, 国际社会应以保障朝鲜安全、向朝鲜提供经济援助为条件, 换取朝方放弃核武器。朝鲜方面则称李明博的“大妥协”方案回避美国, 意在“干扰”和“阻挠”朝鲜和美国解决朝鲜半岛核问题。朝鲜仍坚持朝核问题只有经由朝美直接对话, 才能得到解决²。相反, 美国副国务卿斯坦伯格表示, 朝方应抓住这一“大好机会”, 回到六方会谈谈判桌。对于就美朝直接对话, 斯坦伯格表示, 美国愿意和朝鲜举行双边会谈, 但美朝直接对话的目的只能是促使朝鲜重回六方会谈。经过美朝双方的努力, 12 月 8-10 日, 博斯沃思访问了朝鲜, 并表示美朝双方就重启六方会谈的必要性和履行 9 19 共同声明的重要性达成了“一定共识”。但朝鲜何时、如何回归六方会谈, 还有待观察。美国需要与其他各方进行协商”。显然, 美朝双方仍在朝核问题的解决上存在分歧。

结 论

小布什政府对朝鲜采取强硬政策, 不仅与韩国金大中政府和卢武铉政府的对朝和平接触政策产生矛盾, 而且由此引发的朝核危机也威胁到韩国的安全利益, 并限制了韩国的外交自主性, 从而导致美韩分歧及双边关系的冷淡。美韩在朝核问题上的战略选项不对等, 但防止朝鲜进行核扩散和维持朝鲜半岛的稳定是双方的共同利益, 这决定了美韩需要协调对朝政策立场。尽管美韩关系一度冷淡, 分歧不休, 但维系同盟进行合作仍是美韩关系的主流。小布什政府后期开始转向与朝鲜接触, 并希望韩国在朝核问题上与美国步调一致。韩国李明博政府执政后转变卢武铉政府的对朝政策, 加强同美国的传统盟友关系。奥巴马政府上台后, 在朝核问题陷于僵局的状况下, 美韩不断协调立场, 美韩同盟关系也进一步改善。美国坚持在六方会谈框架下进行美朝对话, 并最终解决朝核问题。当前, 美朝围绕双边会谈的性质以及朝鲜的弃核问题仍存在严重分歧。鉴于美国难以从政治上单独向朝鲜妥协, 不能接受单独与朝鲜达成协议而单独付出经济代价, 美国仍将依靠六方会谈的多边框架来解决朝核问题。美韩的协调与合作也将围绕于此展开。这也表明美韩同盟依然是一个美国主导韩国依赖的不平等同盟。

¹ 《朝鲜宣布将采取 3 项措施应对联合国安理会决议》, 新华网, 2009 年 6 月 13 日。http://news.xinhuanet.com/world/2009-06/13/content_11536666.htm

² 《朝鲜拒绝李明博方案》, 新华网, 2009 年 10 月 1 日。http://news.xinhuanet.com/world/2009-10/01/content_12138974.htm

³ 《博斯沃思称其朝鲜之行是“有益的”》, 新华网, 2009 年 12 月 10 日。http://news.xinhuanet.com/world/2009-12/10/content_12627111.htm