

张业亮

〔内容提要〕本文在对冷战后美国对朝政策演变和美朝关系变化进行扼要回顾的基础上,着重论述了小布什政府对朝政策调整的内容及其动因,分析了美对朝政策趋向和朝核危机前景。文章认为,小布什政府对朝新政策是美政府内部两种不同对朝政策主张之间相互妥协的产物,但更多反映了保守派的主张。“9·11”事件后,在保守派的推动下,布什政府又逐渐形成了“鹰派接触”的对朝战略。该战略的实施导致克林顿政府后期已逐渐缓和的美朝关系骤然紧张,并且成为朝核危机再次发生的原因。朝核危机发生后,布什政府对朝核政策在保持目标不变的情况下做了策略性调整,但保守派主张的“鹰派接触”对朝战略意图仍没有改变,从而给朝核问题危机和平解决的前景带来较大的变数。

关键词: 美国外交/美朝关系/布什政府/对朝政策/ 鹰派接触/朝核危机

一 布什执政前美国对朝政策的演变和美朝关系的变化

美朝关系是决定冷战后朝鲜半岛局势的主导性因素。在冷战后的美朝关系中,核和导弹问题是一条主线,美国对朝政策及其所导致的美朝关系变化则是理解朝核和导弹问题的关键。在冷战结束后较长的一段时期里,尽管东北亚格局、该地区大国关系和半岛南北关系发生较大变化,美国仍延续冷战时期的对朝实行政治对立、外交孤立、军事威慑和经济制裁的政策,美朝关系仍处于相互敌对和紧张对峙的状态,而且美国没有一个清晰、连贯、一致、长远的对朝政策。美国对朝政策只是其对半岛政策的一部分,政策目标主要以慑止朝鲜对韩国的军事进攻及解决朝鲜的核和导弹等安全问题为主。

老布什政府时期,美对朝政策目标集中在使朝鲜接受和全面履行不扩散核武器条约的保障协定上。【注释】Gary Samore, “US DPRK Missile Negotiation,” *The Nonproliferation Review*, Summer 2000. 【注尾】这一目标的确定基于以下两个相互关联的战略考虑:一是防扩散。朝鲜虽然于1985年加入不扩散核武器条约,但迟迟没有与国际原子能机构(IAEA)签定安全保障协定,朝鲜把签定该协定与美国从韩国撤出核武器挂钩。【注释】Chronology of US North Korea Nuclear and Missile Diplomacy, *The Nonproliferation Review*, January 2003. 根据NPT第3款规定,朝鲜有18个月的时间考虑与IAEA签定该协议。【注尾】冷战结束初期由于苏联解体而造成的核武器可能失控、核技术和核材料扩散,以及核门槛国家增多的趋势,使防扩散成为美对外政策的优先目标之一。美担心朝鲜的核计划会刺激日本和韩国发展核武器,促使朝鲜签定保障协定有助于推动朝鲜半岛无核化;二是为了实现美国对朝鲜半岛的战略意图。当时国际形势的发展使老布什政府认为,朝鲜政权也将同苏联、东欧一样迅速走向瓦解,而韩国经济经过20多年的发展业已具备通过“吸收”的方式统一北方的经济实力,【注释】陈峰君、王传剑著:《亚太大国与朝鲜半岛》,北京大学出版社2002年6月版,第



105 页。【注尾】因而把推动南北接触，实现以南方为主的统一作为美国对朝鲜半岛政策的目标。为实现这一目标，缓和朝鲜半岛军事对峙形势成为当务之急。苏联解体，美国失去了在东北亚地区强大的对手，俄罗斯在该地区影响力大大下降的战略现实又使美国有可能降低其在朝鲜半岛的强大军事威慑态势，实行战略收缩。在上述考虑之下，美国从 1991 年 9 月开始到 1991 年底，分三次撤走了部署在韩国的核武器，并于年底宣布暂停年度性的“协作精神”美韩联合军事演习。此外，美国还制定了详细的分阶段从韩国撤军的计划，宣布在 2001 年前全部撤出驻韩美军。美国的积极姿态得到朝鲜的回应。1992 年 1 月 30 日，朝鲜与国际原子能机构签定了全面安全保障协定，同年 4 月批准了该协定。在美国的推动下，朝韩关系也得以改善，朝韩于 1991 年 12 月 31 日签署《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》。在该声明中，两国都同意不试验、制造、生产、接受、拥有、储存、部署或使用核武器或拥有核再处理和铀浓缩设施。两国在声明中还同意相互核查。【注释】“Chronology of US North Korea Nuclear and Missile Diplomacy,” *The Nonproliferation Review*, January 2003. 【注尾】美国助理国务卿阿里·坎特 (Arnie Kanter) 1992 年 1 月与朝鲜外相金永南 (Kin Yong Nam) 进行了美朝间首次高层会谈。【注释】Gary Samore, *op. cit.* 美朝间自 1988 年开始在北京举行参赞级的外交接触，此后双方还在联合国总部进行不同级别的接触。【注尾】

克林顿执政时期，美国对朝政策先后进行两次调整。经过这两次调整，克林顿政府最终确立了与朝全面接触的政策。

第一次是以 1994 年《美朝框架协议》的签定为转折点，美对朝核政策由克林顿执政之初利用国际原子能机构迫使朝接受对其核设施检查的强制性政策，转为与朝接触和在《框架协议》基础上合作与对话的政策。朝鲜与国际原子能机构签署了安全保障协议后，同意该机构对其核设施进行检查。1993 年 3 月，朝鲜因核查问题与国际原子能机构产生的矛盾激化而宣布退出《不扩散核武器条约》，导致了美朝关系出现第一次危机。危机发生后，美国一方面与朝谈判并通过国际原子能机构对朝施压，以迫使朝鲜放弃核选择；另一方面重新修改对朝作战计划，并制定了对朝核设施实施先发制人军事打击的计划。考虑到朝鲜面临的严重经济困难，美国担心对朝过于强硬会迫使其铤而走险，从而导致半岛局势陷于动荡，危及美国在该地区的战略和经济利益，同时对朝军事行动的巨大代价和政治风险也使克林顿政府放弃了武力解决的诉求。这样，美朝经过三轮谈判于 1994 年在日内瓦达成关于核问题的《框架协议》。根据《框架协议》，朝鲜同意冻结其核计划，作为回报，美国帮助朝鲜建立两座 1000 兆瓦的轻水反应堆，以替代朝鲜正在建设的两座 50 和 260 兆瓦的气体冷却的石墨减速反应堆。此外，美国每年还向朝鲜提供 50 万吨重油直到新的核反应堆建成。《框架协议》的签定不仅使美朝间军事冲突得以避免，半岛紧张局势得以缓解，而且标志着美对朝政策的转变：美由对朝的强制性政策转为通过合作和谈判来解决朝鲜的核问题。【注释】Leon V. Sigal, “The North Korea Nuclear Crisis: Understanding the Failure of the ‘Crime and Punishment’ Strategy,” *Arms Control Today*, May 1997. 【注尾】

《框架协议》签定后，美对朝政策的重点放在促使朝鲜履行《框架协议》上。1995 年 3 月，由美韩日等国组成的朝鲜半岛能源开发组织 (KEDO) 成立。1995 年 12 月，该组织与朝鲜签署了提供轻水反应堆的协定。《框架协议》成为美朝间保持接触和对话的主要机制（另一机制是四方会谈）。美朝以签定和履行框架协议为突破口，通过采取一些信任措施，放宽了对朝鲜的贸易和经济限制，美朝关系出现缓和迹象。

第二次调整是克林顿政府于 1998 年 10 月决定对朝政策全面审议后实施的全面接触政



策。《框架协议》的履行问题及朝鲜金仓里可疑地下核设施和大浦洞-1号发射事件是导致克林顿政府对朝政策审议的直接原因。

美国国会从一开始就对《框架协议》存有异议，对履行协议所需资金设置财政障碍。1997年，作为朝鲜能源发展组织主要成员的韩国发生严重金融危机，从资金上延误了轻水反应堆建设。在此情况下，朝鲜表示无法继续履行《框架协议》。正当美朝就继续履行框架协议等问题举行会谈之际，1998年，又发生了金仓里可疑地下核设施和大浦洞-1号发射试验事件。这两大事件加剧了美国国内对克林顿朝鲜政策的批评，特别是大浦洞-1号发射，引起了美国对朝导弹问题的严重关注。【注释】Gary Samore, op., cit. 【注尾】据美国中央情报局估计，大浦洞-1号如果成功开发的话，可以装载20或30公斤的载荷打到美国的阿拉斯加或夏威夷，对美国战略安全构成潜在的威胁。【注释】Gary Samore, op., cit. 【注尾】此外，对克林顿政府来说，大浦洞-1号导弹发射试验具有两方面的政治意义：第一，美正对朝鲜违反《框架协议》，在金仓里建设一个秘密地下核设施关注的时候，导弹发射有可能完全削弱美国国会对克林顿政府颇受争议的朝鲜政策的支持，包括为朝鲜能源组织提供资金，这样《框架协议》可能因无法履行而崩溃；第二，大浦洞发射使美国国家导弹防御系统的辩论转为有利于主张开发和部署国家导弹防御系统，甚至退出《反导条约》。【注释】Gary Samore, op., cit. 【注尾】美国众议院于1998年9月通过一项决议，谴责朝鲜的导弹试验，并表达了对克林顿政府在处理朝鲜问题上的政策不力表示不满。参议院也于1998年10月19日通过《1999财年综合拨款法》，授权由跨机构组织对美国的朝鲜政策进行全面、综合的审议，并要求克林顿委派一名“特别协调官”领导此项工作。【注释】顾国良：《克林顿政府对朝政策：核与导弹问题》，《美国研究》2001年第1期。【注尾】1998年11月，克林顿政府委托前国防部长佩里主持对美国对朝政策重新审议。1999年10月，佩里报告出台。报告提出了新的对朝“一揽子接触政策”，建议继续在《框架协议》内冻结核计划，抑制朝鲜的导弹开发。如果朝鲜同意冻结并最终拆除其远程导弹力量，不再出口导弹，美国将与朝鲜进行关系正常化谈判并取消经济制裁。

佩里报告的出台标志着克林顿对朝政策的再次重大调整。大浦洞-1号发射试验后，美朝先后在日内瓦举行三次谈判，均未取得成功。经过这次对朝政策调整，美朝导弹谈判取得了实质性进展。1999年9月，美朝达成朝鲜暂停导弹试验的协定，美国放宽大部分对朝制裁以换取朝鲜中止导弹试验。2000年7月，在俄罗斯总统普京访朝期间，金正日提出一项全面的导弹谈判的初步建议，主要是：朝鲜冻结开发、生产、部署和试验超过500公里射程的导弹以换取每年免费发射一些民用卫星；完全停止导弹及其相关部件出口以换取某种补偿；导弹谈判所达成的交易与改善美朝关系的进一步措施相联系，包括克林顿访问朝鲜和美朝建立外交关系的步骤。导弹谈判的进展带动了双边关系的较大改善，美朝由当初仅限于在核和导弹方面的对话进一步发展到高层互访。2000年9月，朝鲜国防委员会副委员长赵明录访美。同年10月，美国国务卿奥尔布赖特对朝鲜进行了回访。在克林顿执政的最后几个月，美朝之间几乎就冻结朝鲜导弹计划和结束与导弹相关的出口达成协议。【注释】Gary Samore, op. cit. 【注尾】

从以上的分析中可看出，虽然克林顿执政后期确立了与朝鲜全面接触的政策，但就整体而言，其对朝政策仍以核和导弹为主，仍没有一个长远的对朝战略。

二 布什政府对朝政策调整及其动因



2001年2月，大力推行单边主义外交与安全政策的小布什政府上台执政，给美朝关系带来新的变数，其对朝政策演变大致可分为以下几个阶段：

（一）对朝政策审议阶段（2001年2月-6月）

虽然布什竞选班子内的共和党保守派于1999年3月就在由理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage）执笔的一份共和党政文件提出了对朝政策主张，但布什执政之初仍没有一个明确一致的对朝政策，其政府内部在是否沿续克林顿对朝接触与对话政策，修改还是放弃《框架协议》，是否继续与朝鲜就导弹开发问题进行谈判等问题上存在两派主张：以负责东亚事务的助理国务卿詹姆斯·凯利和曾被提名为访朝特使的杰克·普里查德（Jack Pritchard）为首的温和派主张沿续克林顿政府第二任期的对朝政策，继续与朝就核和导弹问题开展谈判，用外交接触来限制朝鲜的核与导弹开发计划，支持韩国金大中总统的“阳光政策”。他们认为，朝鲜领导人可能愿意用适当的价格换取其放弃重要的军事能力；而以副国务卿阿米蒂奇、国防部副部长保罗·沃尔福威茨和国务院负责军控的助理国务卿约翰·博尔顿为代表的强硬派则认为，朝鲜领导人不会遵守协议，永远不会放弃核能力，支付“讹诈”将有助于维持不能遵守义务的“流氓政权”。【注释】Philip C. Saunders, “Confronting Ambiguity: How to Handle North Korea’s Nuclear Program,” *Arms Control Today*, March 2003. 【注尾】他们反对金大中与朝接触与和解的“阳光政策”，认为朝韩之间的缓和并没有导致朝鲜沿朝韩边界大规模军事部署的任何变化，主张美国退出《框架协议》，实施一种基于政权更迭基础上的强硬的对朝政策，希望以此加速朝鲜政权的垮台。【注释】Gary Samore, *op.cit.* 【注尾】

布什政府内部分歧导致了对朝政策的混乱并公开显露出来。2001年3月6日，国务卿鲍威尔在与到访的瑞典外长举行的联合记者招待会上说，布什政府将沿续克林顿政府对朝接触政策。【注释】Chronology of U.S. North Korea Nuclear and Missile Diplomacy, *The Nonproliferation Review*, January 2003. 【注尾】但鲍威尔讲话的第二天，布什在与到访的韩国总统金大中在白宫进行工作会晤后对记者表示，美国不会很快恢复与朝鲜的导弹谈判，布什还嘲笑金大中的“阳光政策”。【注释】Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Shuster, 2002) p.340. 【注尾】布什政府内部对朝政策的分歧，导致美国中止与朝鲜导弹谈判并开始为期4个月的对朝政策审议。

（二）提出新的与朝接触政策阶段（2001年6月—2001年9月）

在这次政策审议中，布什政府考虑了多种政策选择，包括退出《框架协议》，最后才加以确定。【注释】James A. Kelly, “United States Policy in East Asia and the Pacific: Challenges and Priorities,” Testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, June 12, 2001. 【注尾】2001年6月6日，布什政府在白宫讲话中宣布新政府业已完成对朝政策审议，提出了美对朝政策新目标。布什宣称，美国将实施一项“广泛的日程”，包括“改进实施与北朝鲜核活动相关的《框架协议》，可核查的制约朝鲜导弹项目，禁止其导弹出口，以及威胁减低的常规军事态势”。如果朝鲜“做出肯定性的反应，并且采取合适行动”，美国“将向朝鲜提供援助，放松制裁，并采取其他政治步骤”。在此期间，美国将继续尊重现有的协定，提供人道主义粮食援助，“无条件”恢复与朝鲜的谈判。【注释】Bradley Graham, *Hit to Kill: The New Battle Over Shielding American From Missile Attack* (New York: Public Affairs 2001) pp.353-354.



【注尾】

布什班子声称,其新的对朝政策在以下几个方面与克林顿不同:(1)加强对朝鲜执行《框架协议》的监督;(2)对朝鲜导弹生产和出口实行可核查的控制;(3)要求朝鲜削减常规军事力量;(4)在与朝鲜妥协时要求回报;(5)在朝鲜问题上与盟国紧密合作。【注释】Victor D. Cha, “Korea’s Place in the Axis,” *International Affairs*, Vol. 81, No.3 (May/June 2003)。【注尾】从布什对朝新政策的内容中可看出,该政策虽保持了《框架协议》,承认接触政策的有效性,但明显提高了与朝鲜恢复对话的要价,对未来谈判协议的立场实际上更加强硬。它虽然是布什班子内对朝两派不同政策主张相互之间妥协的产物,但比较多地反映了保守派的主张。

(三)“鹰派接触”战略形成和确立阶段(“9.11”事件后—2002年10月)

“9.11”事件后,布什政府把恐怖主义、“无赖国家”与大规模杀伤性武器扩散的结合作为美国所面临的最大的现实威胁,在保守派的推动下,实施了更为强硬的对朝政策。2002年1月8日,美国防部长拉姆斯菲尔德在其向国会提交的《核态势报告》(Nuclear Posture Review)中,把包括朝鲜在内的7个国家列为核打击的目标。2002年1月29日,布什在其就任的首次国情咨文中,以朝鲜出口导弹技术和发展核武器为例,把朝鲜与伊拉克、伊朗一起称为“邪恶轴心”,是对世界和平的威胁,提出美国要采取一切必要的手段来阻止它们研制大规模杀伤性武器。【注释】George W. Bush, “The President’s State of Union Address,” 29 Jan. 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>。【注尾】美国务院在随后发表的《全球恐怖主义形势报告》中继续将朝鲜列为资助恐怖主义的国家之列。【注释】美国务院自1998年起就将朝鲜列入资助恐怖主义国家名单,这使得朝鲜难以从世界银行和国际货币基金组织等多边机构获得援助、贷款和投资。美国务院《1999年全球恐怖主义形势报告》(Pattern of Global Terrorism)称,朝鲜与本·拉登有联系。2000年报告称,朝鲜与许多恐怖主义有联系,直接或间接向这些组织出售武器。2000年10月6日,朝鲜国防委员会副委员长赵明录访美期间与克林顿会晤,在会晤后发表的联合声明中,朝鲜谴责恐怖主义,美朝同意就国际恐怖主义交换资料,被广泛认为是将朝鲜从美国务院所列资助恐怖主义的名单中去除的早期步骤。“9.11”后,朝鲜外务省谴责这一恐怖活动。朝鲜还承诺签署联合国主持制定的两个反恐公约——《反对绑架人质国际公约》(International Convention Against the Taking of Hostage)和《禁止为恐怖主义筹措资金国际公约》(International Convention for the Suppression for the Financing of Terrorism)。朝鲜目前已加入联合国制定的12个反恐公约中的7个。布什执政后,朝鲜一直要求将其从美国务院所列资助恐怖主义国家的名单中除去,放弃敌视朝鲜的政策。“9.11”前,美国将朝鲜从美国务院所列资助恐怖主义国家名单中去除的三个前提条件是:签署《国际反恐公约》,公开谴责恐怖活动,拘留朝鲜仍庇护的4名日本赤军成员。【注尾】2002年7月2日,美国借口朝鲜没有回复7月10日的会面日期,以及6月29日的北南海军交火事件,取消了原计划的一代表团对朝鲜的访问。同年8月29日,美国负责军控和国际安全事务的助理国务卿约翰·博尔顿在一次讲话中批评朝鲜的导弹、核和生物武器计划。布什总统还在2002年6月在西点军校的讲话中,后在同年9月向国会提交并于12月公布的《美国国家安全战略》中详细阐述了美国“先发制人”的军事战略、先发制人打击的合法性,以及如何被用来“对流氓国家及其委托人在它们能够对美国实施威胁和使用大规模杀伤性武器攻击美国时予以制止。”【注释】The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>。【注尾】2002年9月,白宫一名官员透露了第17号总统令,该行政命令把朝鲜列在美国先发制人打击的目标之列。【注释】Bruce Cumings, “North Korea: The Sequel,” *Current History*, April 2003。【注尾】布什政



府还于 2002 年 12 月 11 日公布《与大规模杀伤性武器作战国家战略》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction), 系统阐述了美应付大规模杀伤性武器扩散的方法, 明确指出, 美国保留在本土、军队和盟国遭受核生化武器袭击的情况下使用核武器报复的权利。

【注释】“National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,” Arms Control Today, Jan/Feb 2003. 【注尾】

但在这一阶段, 由于布什政府内部以新保守派为中心, 主张把伊拉克问题放在最优先的位置, 同时相对于朝核问题, 美国当时更关注朝鲜导弹开发问题, 希望以此推进日本和美国联合开发战区导弹防御系统。因此, 在对朝鲜施加更大压力的同时, 美国仍准备恢复与朝鲜的谈判。2002 年 2 月 5 日, 国务卿鲍威尔在参议院对外关系委员会举行的听证会上称, 布什政府愿意与朝鲜在“任何时间、任何地方、无前提条件地”恢复对话。2002 年 4 月 1 日, 布什总统在一个备忘录中表示, 美国将继续从资金上支持《框架协议》。2002 年 7 月 31 日, 在文莱召开的东盟地区论坛会议上, 鲍威尔与朝鲜外长白南舜(Paek Nam Sun)进行了短暂会晤。2002 年 8 月 7 日, 美国根据《框架协议》提供给朝鲜的第一座轻水反应堆举行奠基仪式。美国驻朝鲜能源发展组织代表普里查德和国务院朝鲜谈判特使出席了奠基仪式。

布什政府虽然没有放弃与朝接触与对话, 但对朝鲜实行强制性和武力惩罚的政策表述越来越多, 反映了保守派的朝政策主张在布什班子中已占上风。因此, 美学者用“鹰派接触”(hawk engagement)来概括“9·11”后布什政府新的、更加强硬的对朝政策。【注释】Victor D. Cha, “Korea’s Place in the Axis,” Foreign Affairs, Vol. 81, No.3, May/June 2003; Roland Bleiker, “A Rogue is a Rogue is a Rogue: U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis,” International Affairs, Vol. 79, No.4, (July 2003). 【注尾】

所谓“鹰派接触”, 是建立在接触为惩罚性行动打下基础这样一种思想的基础上的。【注释】Victor D. Cha, op. cit. 【注尾】有美国学者认为, 该战略与克林顿的与朝接触政策或传统的接触政策相比有以下区别: (1) 克林顿政府的接触政策是基于对朝鲜的“威胁性态势”出于其不安全感这样一个判断上, 认为朝鲜在面临政治孤立、经济崩溃和自然灾害的情况下, 把寻求核武器和弹道导弹作为获得安全和生存的唯一途径, 接触可以减少朝鲜的不安全感, 消除朝鲜核开发和导弹扩散的威胁。因此, 克林顿的与朝接触政策虽然有通过接触促使朝鲜内部发生非激进变革的战略意图, 但主要把接触视为增加双方透明度、建立信任、减少不安全感以缓和朝鲜半岛局势的一种方式。“鹰派接触”则认为, 朝鲜不仅仅企图开发核生化武器, 而且最终目的是把美军驱逐出朝鲜半岛, 推翻韩国政权, 以武力统一朝鲜半岛。因此, 与朝接触的真正价值在于通过接触暴露朝鲜的“欺诈”和“真实的险恶用心”。(2) 克林顿政府把接触看作是了解和改变朝鲜现政权的最好方法, 而鹰派则把接触作为为明天的惩治行动建立联盟的最实际的方法。在他们看来, 单纯对朝鲜实施已沿用了 50 多年的制裁方法是不可能导致其行为的改变, 建立联盟以对朝鲜施加有效的压力十分重要。但联盟的保持需要其盟国一致认为用非对抗的方式解决问题的每一个机会已经用尽。因此有必要使盟国相信, 非强制性的战略已经尝试过, 但失败了。【注释】Victor D. Cha, op. cit. 【注尾】(3) 在实施措施上, 虽然“鹰派接触”与克林顿政府对朝政策较为相似, 都是诱压兼施, 胡萝卜加大棒, 但前者更强调“打压”的一面。

布什政府“鹰派接触”对朝战略的制定和实施, 既出于其现实的战略和安全利益的考虑, 又与布什本人的外交和政治理念、美国内保守政治势力的推动, 以及冷战后美国坚持冷战思维所导致的“妖魔化”朝鲜的倾向分不开。具体来说有以下几个方面:



(一) 确保美国在冷战后半岛南北关系变动和半岛事务中的控制权和主导权。

冷战后美国对朝政策的制定受多种因素的制约,除美国内政治的因素外,东北亚地区错综复杂的大国关系、朝鲜半岛南北关系和美韩关系都有一定的影响。冷战时期,美国运用“双重遏制”政策——既遏制朝鲜又遏制韩国——来实现其对半岛事务的掌控,以避免美国卷入到又一场朝鲜战争中。【注释】冷战时期美国处理半岛南北关系政策的这一特点,参见,Victor D. Cha, “American and South Korea: The Ambivalent Alliance?” *Current History*, September 2003. 【注尾】冷战后,在东北亚格局和大国关系发生较大变动的情况下,美国对朝鲜半岛政策的战略目标,是通过扩大对半岛事务的影响力来确保其在东北亚地区的主导权,以维护其在该地区的政治、经济、安全和战略利益。在整个20世纪90年代,尽管东北亚地区各大国在朝鲜半岛问题上逐渐形成相互依存、相互制约的战略互动关系或多方制衡的格局,【注释】参见崔志鹰:《目前朝鲜半岛的局势及未来走向》,《国际观察》1999年第6期。【注尾】美国作为影响半岛局势最大的外来因素,“仍继续主导着该地区谈判的进程和方向”。【注释】Kent E. Calder, “The New Face of Northeast Asia,” *Foreign Affairs*, January/February 2001. 【注尾】但布什上台前后,半岛南北关系的变化及其所带来的美韩关系的变化使美国在朝鲜半岛的优势地位受到前所未有的挑战。

金大中执政后,积极推进与朝鲜接触与和解的“阳光政策”。2000年6月,北南首脑实现历史性会晤,双方签署了《南北共同宣言》,南北关系大为缓和。随着“阳光政策”的实施和南北和解进程的启动,南北双方第一次成为主导南北对话的主要力量。

北南关系的缓和还带动了美韩同盟关系的变化。长期以来,美国为韩国提供安全保障以威慑朝鲜发动军事进攻,美韩在对朝实施孤立和不对话的外交政策上是一致的。金大中实施与朝对话的“阳光政策”后,美国在朝鲜半岛的作用成为韩国有争议的问题。一段时期,仅仅在一些激进者中把美国视为南北关系破坏者的看法成为主流舆论的观点。【注释】Seung Hwan Kim, “Anti Americanism in Korea,” *The Washington Quarterly*, Winter 2002/03. 【注尾】南北首脑的历史性会晤更使不少韩国人把美国看作是南北和解进程的障碍。金大中“阳光政策”的成功还使不少韩国人认为,美国在韩国的驻军不再有必要。在首脑会晤后不久,2000年夏韩国发生了反对美在韩国驻军的游行示威。与此同时,美韩安全利益发生了分离。美韩虽然在慑止朝鲜军事进攻方面具有共同的利益,但韩国最关注的是半岛的安全,而美国最关注的则是大规模杀伤性武器扩散问题。【注释】Victor D. Cha, “American and South Korea: The Ambivalent Alliance?” *Current History*, Sep. 2003. 【注尾】

在布热津斯基《大棋局》一书中,韩国被认为是对美国利益至关重要的五个地缘支轴国家之一,【注释】布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社,1998年2月第1版,第63页。【注尾】驻韩美军是美在亚太地区前沿部署的重要一环。维持美韩同盟是冷战后美对朝鲜半岛政策的基本目标之一,被美视为“支持和促进民主的一个重要组成部分”,“美国在朝鲜半岛一切外交、防务和经济活动的基础”。【注释】美国国防部:《1998年东亚战略报告》,新华社华盛顿1998年12月1日英文电。【注尾】在朝鲜半岛南北关系和美韩关系发生较大变化的情况下,布什政府希望在新的对朝政策中,通过提高与朝“接触”和恢复对话的价码,一方面消除对美安全和战略利益的一个威胁,另一方面牵制南北和解进程,巩固美韩联盟关系,以加强美对半岛事务的干预和掌控能力,实现美在该地区更广泛的地缘政治目标。



(二) 消除朝核和导弹开发给美国及其盟国的安全、地区稳定和国际不扩散体制带来的潜在的威胁, 适应全球反恐战争的需要。

如何处理朝核和导弹问题是冷战后美国对朝政策的一条主线。但对朝鲜核开发状态, 美国的评估不一。一般认为, 在《框架协议》签定之前, 朝鲜已生产了用于一枚或两枚初级核武器的核材料, 但还不清楚朝鲜是否制造了核弹。在 1994 年核危机时担任美国国防情报局局长的詹姆斯·克莱珀将军 (James Clapper) 对此予以肯定。1993 年, 美国发表的《国家情报评估》(National Intelligence Estimate) 称朝鲜“极可能拥有 1—2 枚核装置”。但自此之后, 美国中央情报局没有对朝鲜的钚能力做出正式的评估。美国国会服务部于 2002 年 11 月 27 日发表的一份报告称, 朝鲜的反应堆一年可生产足够一个核弹的钚。同年, 美国中央情报局在向国会递交的一份报告中说, “朝废弃燃料棒含有足够生产几枚核武器的钚。”美国国务院一位官员于 2003 年 1 月 3 日说, 美国情报界认为朝鲜已经拥有 1—2 件钚裂变材料的核武器, 这些核武器是在《框架协议》谈判签署前制造的。【注释】The Task Force on U.S. Korea Policy, “The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition,” Current History, April 2003. 【注尾】至于朝鲜的铀核武器能力, 根据 2002 年 12 月解密的一份美国中央情报局评估, 正在建设的铀浓缩工厂“最快在 2005 年左右完全运转后, 每年可生产制造 2 到多件武器级铀的核武器。”因此美国认为, 朝鲜尚未获得实战性的浓缩铀能力, 这使得美国有时间采取强制性的方法或通过谈判阻止它。【注释】朝核危机后, 朝鲜在第二轮有关朝核问题的六方会谈推迟后于 2004 年 1 月 10 邀请美非官方代表团参观了宁边的核设施。舆论认为, 朝鲜公开“核遏制力”之举是为了让美国认识到与朝鲜谈判的重要性, 争取会谈的主动。但据代表团成员之一的美国核武器专家、洛斯阿拉莫斯国家实验室前主任西格弗里德·赫克 2004 年 1 月 21 在美国参议院外交委员会听证会上作证时认为, 朝鲜已经可以生产用于核武器的关键性材料, 但还没有制造出核武器。【注尾】

在导弹开发方面, 朝鲜目前部署的射程最远的导弹是“劳动”中程导弹, 估计射程为 1300 公里 (800 英里), 载荷 1500 磅, 这样一个射程可打击日本全境。目前知道的朝鲜唯一一次劳动导弹发射试验是在 1993 年 5 月。朝鲜惟一的较远程的导弹发射试验, 是在 1998 年 8 月试图把一颗小型人造卫星送上轨道的三节的大浦洞-1 号。由于第三节故障, 这次发射并不成功, 但它首次表明朝鲜用多节来发射导弹的技术能力及其获得了固体燃料技术。据信朝鲜正在开发射程更远的大浦洞-2 号。美中央情报局在 2001 年 12 月的《国家情报评估》中预测, 两节的大浦洞-2 号可以携带一个几百公斤的载荷, 射程可达 1 万公里 (6200 英里), 足以袭击阿拉斯加、夏威夷和美国本土的一部分, 而三节的导弹的射程则可覆盖北美。

根据上述评估, 美认为朝鲜的核和导弹开发不仅对美国及其东亚盟国的安全构成潜在和直接的威胁, 而且对美国在该地区的联盟体系和全球不扩散体制带来挑战。因此, 消除朝发展核和导弹能力, 防止其出口相关技术和部件成为冷战后美历届政府对朝政策的主要目标。对布什政府来说, 特别是在“9·11”后, 美威胁观发生变化, 把恐怖主义、“无赖国家”和大规模杀伤性武器的结合作为美国安全面临的最大的现实威胁, 并在对国家安全战略相应做出重大调整的情况下, 进一步在朝核和导弹问题施压必然成为美对朝政策的主要内容。

(三) 布什本人的外交和政治理念与美国内保守政治势力的推动。

在冷战后美对朝政策中, 一直存在两派主张: 保守派主张通过强制性措施(coercion)迫



使朝鲜放弃核计划；温和派则主张通过合作的方式，换言之，即“罪与罚”的方式(“crime and punishment” approach)或“互让”的方式(“take and give” approach)。【注释】Leon v. Sigal, “The North Korea Nuclear Crisis: Understanding the Failure of the ‘Crime and Punishment’ Strategy,” *Arms Control Today*, May 1997. 【注尾】在《框架协议》签定之前，美国采用的是前一种政策主张。1994年第一次朝核危机表明美国对朝强制性政策的失败，克林顿政府转而寻求通过谈判与对话来解决朝鲜的核问题。但两种对朝政策主张之间的争论一直没有平息。克林顿政府以《框架协议》为基础与朝接触和对话的政策，从一开始就受到美国内保守派的激烈批评。他们对朝鲜能否遵守协议和不扩散义务表示怀疑，认为克林顿对朝实行的是“绥靖”政策而没有得到足够的回报，《框架协议》并没有使朝鲜中止其核计划、也没有减少朝鲜日益增长的军事威胁，是单方面的让步，鼓励了朝鲜的侵略态势，因此是一个失败的协议，要求实施新的对朝政策。【注释】Daryl M. Plunk, “Time for a New North Korea Policy,” July 2, 1999, www.heritage.org. 【注尾】布什上台后，其班子内的保守人士也认为，克林顿的对朝政策并没有取得预期的效果，尤其是这一政策缺乏有效的监督和核查机制。自《框架协议》签署到1999年，美国为朝鲜提供了6.45亿美元的援助，朝鲜仍违反《框架协议》继续开发弹道导弹，朝鲜的导弹能力和扩散活动大大增加。朝鲜还加强在非军事区的军事集结，部署了1万门火炮系统和2300门火箭发射架(multiple rocket launcher)，克林顿的对朝政策实际上是“维持了专制政权”，“助长了朝鲜的侵略态势”。一些国会议员也敦促布什政府重新考虑《框架协议》，转为实行一种强硬的对朝政策，认为克林顿政府太过于迎合金正日政权，而没有得到足够的回报。【注释】Bradley Graham, *op. cit.*, pp.353-354. 【注尾】参议院武装力量委员会参议员约翰·麦凯恩(John McCain)批评说：“克林顿政府对外政策的最大失败就是与朝达成既不能核查又不能执行的交易。”【注释】Jonathan M. Katz, “Congress Divided on North Korea, Confused by Bush Policy,” *Arms Control Today*, Vol. 33, No.5 (June 2003). 【注尾】从布什对朝新政策强调削减朝鲜的常规军事力量、对朝鲜执行《框架协议》，以及导弹开发和出口实施可核查的监督等内容来看，保守派的主张无疑对其制定具有重要的影响。

此外，从布什本人及其对外政策班子来看，“几乎所有的有影响的政策制定者或是冷战时期就进入权力阶层，或政治观点形成于冷战时期”，【注释】Roland Bleik, *op. cit.* 【注尾】在政治上，不是传统的保守主义者，就是新保守主义的信徒，这使布什政府的对外政策带有浓厚的冷战思维烙印和强烈的保守色彩，这必然在布什政府对朝政策中反映出来。布什本人对朝鲜现领导人毫不掩饰的厌恶，【注释】据报道，2001年10月，布什在出席于上海举行的APEC领导人会议期间称金正日为“侏儒”(pygmy)，2002年在与《华盛顿邮报》记者Bob Woodward一次访谈中，公然说：“我讨厌金正日”，倾向于“颠覆”(toppling)朝鲜现政权。See, Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Shuster, 2002) p.340. 【注尾】“相对于与他讨厌的国家和领导人进行直接谈判而言，他更倾向于政权更迭”，【注释】Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, “Bush’s Revolution,” *Current History*, Nov. 2003. 【注尾】也是对朝强硬政策一个重要的原因。

(四) 坚持冷战思维所带来的“妖魔化”朝鲜倾向以及对朝鲜政策意图的根深蒂固的不信任所导致的对朝鲜政局的错误分析判断。【注释】See, Amos A. Jordan and Jae H. Ku, “Coping with North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol.21, No.1 (Winter 1998); Bazel Smith, “Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the Securitization Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea,” *International Affairs*, Vol. 76, No.3, (July 2000); Roland Bleik, “A Rogue is a Rogue is a Rogue: US Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis,” *International Affairs*, Vol.79, No.4 (July 2003); Nicholas Eberstadt “Hastening Korean Reunification,” *Foreign Affairs*,



Vol. 76, No.2(March/April 1997); Marcus Noland, "Why North Korea will Muddle Through," Foreign Affairs, Vol. 76, No.4(July/Aug. 1997). 【注尾】

布什政府“鹰派接触”对朝战略的核心是通过压力迫使朝现政权发生更迭,强硬派这种政策思想的形成除了由于政治制度和意识形态的对立而产生的对朝政权的敌视心理外,在很大程度上是建立在对朝鲜国内政治的错误分歧判断上。

从 20 世纪 90 年代中期以来,美国就认为朝政权即将崩溃。1996 年 3 月,当时驻韩美军司令加里·勒克(Gary Luck)在美国国会的一个听证会上说,问题不是“朝鲜是否会垮台,而是如何崩溃,是自行崩溃,还是外力施压下崩溃?”【注释】Robert A. Manning and James Przystup, "Starve North Korea or Save it? Right Now We're doing Both," Washington Post, June 23, 1996. 【注尾】同年 12 月,美中央情报局局长在美参议院作证时说,朝鲜在二三年内,或发动战争,或缔结和平,或自行崩溃。【注释】"Korea's Twin Crisis," Economist, February, 22, 1997. 【注尾】1997 年 4 月,美国防部长威廉·佩里对非军事区的美驻军说:“我们现在已接近于看到一个自由和统一的朝鲜”。【注释】Amos A. Jordan and Jae H. Ku, op. cit. 【注尾】1990 年代末,美认为,朝所面临两代领导人之间的权力交接所带来的政权稳定问题,增加了朝鲜行为的不可预测性。在今后一两年内,朝鲜可能会面临政权危机,从而对地区稳定构成威胁。【注释】Ibid. 【注尾】在对朝鲜经济形势的判断上,美国认为,朝鲜经济具有所有社会主义国家都有的结构性矛盾。朝鲜经济在经历了 1960 和 1970 年代的增长后,目前面临外汇、粮食、零部件和燃料短缺,国际竞争力、道德和技术水平低下,产品质量、生活水平、生产设施落后,经济总量萎缩,饥荒和粮食匮乏问题日益严重。【注释】根据韩国银行统计,从 1989 到 1995 年,朝鲜 GDP 下降了 25%。朝鲜人口只有韩国的一半左右,但 GDP 只有韩国的 1/20。1995 和 1996 年的洪涝灾害加剧了朝鲜的经济困难。据报,1995 年的洪灾摧毁了朝鲜 1/4 的农田,粮食减产 150 万吨。1996 年夏的洪灾尽管没有前年严重,但淹没了约 1/5 的农田,造成 120—150 万吨粮食的损失。1997 年朝鲜又遭受严重干旱,根据联合国世界粮食计划署的统计,粮食减产累积达 230 万吨。【注尾】这使得美国认为,“朝鲜现政权的生存依赖于美国、韩国和日本的经济援助”,这增加了美国对朝施压的机会,最终将迫使它做出单方面的军事让步,作为对美经济援助和外交关系正常化的回报。【注释】Gary Samore, op. cit. 【注尾】2003 年 5 月 31 日,美国防部长保罗·沃尔福威茨在新加坡的一次会议上称,朝鲜“正处于经济崩溃的边缘,摇摇欲坠”“这是美国和其他盟国发挥影响的关键。”【注释】Paul Kerr, "U.S. Courts Allies to Contain North Korea, Talks Lag," Arms Control Today, July/August, 2003. 【注尾】上述判断成为布什政府制定“鹰派接触”战略的重要依据。

此外,美国对朝鲜长期敌视所产生的根深蒂固的不信任使其一直把朝鲜视为危险的和难以预测的流氓国家,以为通过“妖魔化”朝鲜为“无赖国家”就可以迫使其做出让步【注释】See, Hazel Smith, op. cit. 【注尾】。在美国一些思想库对朝鲜的研究和政策分析中,朝鲜政治被描写成非理性和不可理喻的,寻求的政策目标与多数“文明”国际体系相异,被恶毒和好战的动机驱动,其领导人的内外政策具有邪恶的意图。在美国和平研究所 1998 年 11 月的一份报告中,朝鲜还被描写成不道德的,把资源用于发展军事力量而不是用于由于粮食短缺而忍饥挨饿的人民。【注释】United States Institute for Peace, "Mistrust and the Korean peninsula: dangers of miscalculation," Special Report (Washington DC, Nov. 1998), <http://www.usip.org/>. 【注尾】1999 年美国国务院一份文件称,朝鲜“领导人视大多数国际人权准则,特别是个人权利为不合法的、相异的社会概念,对党和国家的目标起破坏作用。”【注释】US Department of State, "DPRK country report on human rights practices for 1998", mimeo from Bureau of Democracy,



Human Rights and Labor, Feb. 26, 1999, <http://www.reliefweb.int>. 【注尾】总之，朝鲜内政外交政策是半岛局势紧张的根源。【注释】Hazel Smith, *op. cit.* 【注尾】正如美国国际关系学者米尔斯海默一针见血指出的那样：“尽管大国几乎总是按现实主义行事，但它们经常宣扬自己受更高的道德目标而非均势的考量所驱使。而且，它们把对手描绘成不道德的另类。这种行为模式在美国身上表现得尤其明显。”【注释】约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》（王义桅、唐小松译），上海人民出版社，2003年4月第1版，中文版序言，第39页。【注尾】美国对朝鲜的“妖魔化”在舆论上为“鹰派接触”对朝战略的制定作了准备，布什政府国家安全事务助理孔多莉扎·赖斯就称朝鲜为“一个另类，长期以来反复做出同样行为：他们和你达成协议，然后又反悔，接着开始讹诈对方，这就是布什坚持要其邻国和它进行谈判，并联合起来解除它的武装的原因”。【注释】The New York Times, June 12, 2003. 【注尾】

布什政府对朝新政策引起朝鲜强烈的反应，使克林顿时期得以改善的美朝关系骤然紧张。在布什宣布中止与朝鲜导弹谈判后，朝鲜于2001年3月13日取消了旨在推动南北和解的朝韩部长级会谈，拒绝恢复美朝对话。3月15日，朝中社（KCNA）称美国坚持对朝敌视政策，朝鲜将对对话和战争保持全面准备。美国《核态势报告》出台后不久，朝鲜媒体于2002年3月15日宣布，如果美国“试图使用核武器”打击朝鲜，朝鲜将被迫“审查与美国达成的所有协定”，“如果美国对朝鲜发动核打击，美国本土也不会安全。”2002年8月31日，朝鲜称，如果美国放弃对朝鲜的敌视政策，朝鲜将与美国对话。球在美国一边。【注释】“Chronology of U.S. North Korea Nuclear and Missile Diplomacy,” *The Nonproliferation Review*, January 2003. 【注尾】同时朝鲜还于2001年夏发起外交攻势，改善与俄罗斯、中国和欧盟的关系，以打破外交孤立的局面。美朝关系又回复到紧张和敌对的状态中。

2002年10月3-5日，美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿詹姆斯·凯利访问朝鲜。凯利是布什执政以来美国访问朝鲜的最高级别的官员。在这次访问中，凯利提供了美国所掌握的朝鲜开始建设浓缩铀设施的“证据”，【注释】美刊载文称，克林顿卸任之际曾向继任的布什政府通报了朝鲜从巴基斯坦进口浓缩铀技术的情报，但布什没有采取行动。2002年7月布什政府获得朝鲜开始建设浓缩铀设施的情报。Bruce Cumings, “North Korea: The Sequel,” *Current History*, April 2003, p.150. 【注尾】同时在朝鲜核和导弹计划、导弹部件出口、常规力量态势、违反人权、人道主义局势对朝鲜施压，声称如果朝鲜全面解决上述问题，美可以改善与朝鲜的双边关系。2002年10月16日，美国宣布，在凯利访朝期间，朝鲜承认有一个秘密的浓缩铀计划。美国务院发言人鲍彻称，“朝鲜秘密核武器计划严重违反了朝鲜履行《框架协议》、《不扩散核武器条约》、国际原子能机构的保障协定和《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》的义务。”鲍彻同时说，美国希望朝鲜遵守不扩散义务，寻求“和平解决目前局势”。

【注释】“The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition,” *Current History*, April 2003. 【注尾】其后，朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》，重新启动被冻结的核设施、要求国际原子能机构的观察员撤离朝鲜，美方也采取一系列升级行动对朝施压，导致朝核危机再次发生。

三 布什政府对朝政策趋向和朝核问题前景

对朝核开发的动机，美专家小组的分析认为有以下几个方面：一是为了威慑美国先发制



人的军事打击；二是加强与美国谈判的立场和讨价还价的影响力；三是出于出售核裂变材料以换取外汇的考虑；四是增加其在非军事区自由行动的能力；五是削减常规部队，减少防务开支负担。【注释】“The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition.”

【注尾】其中，用核开发作为交易筹码，以换取美国的安全保障和经济上的好处是主要的目的。

根据东欧巨变后解密的情报文件透露，从 1980 年代开始，朝鲜就认为其国力衰弱，易遭到外来的攻击。【注释】Mark B.M. Suh, “North Korea Seen through the Confidential Documents of the Former East Germany,” in Kang Myoung Kyu and Helmut Wagner, eds., *Germany and Korea: Lessons in Unification* (Seoul: Seoul National University Press, 1995), 转引自, Roland Bleike, *op. cit.* 【注尾】1990 年代朝鲜的经济面临困难及武器装备与美韩相比陈旧和质量渐趋下降，增加了朝鲜的不安全感。朝鲜将其军力的大部分部署在非军事区的原因就是为了慑止美国的军事进攻。因此，从 1990 年代初起，朝鲜就将其外交的主攻方向由韩国转向美国，其主要政策目标就是实现美朝经济和政治关系正常化，签定和平协定以代替停战协定，以解除来自美、日、欧和世界银行的经济制裁，消除对自身安全的担忧。布什中止与朝谈判和发表“邪恶轴心”讲话后，朝鲜对自身安全的忧虑加深。伊拉克战争后，朝鲜担心它将是伊拉克之后美国军事打击的下一个目标。【注释】Roland Bleike, *op. cit.* 【注尾】朝核危机发生后，朝鲜外务省发言人于 2003 年 4 月 18 日发表的谈话中称，“美国领导的对伊拉克战争使朝鲜领悟到，有必要拥有强大的威慑力量，”【注释】路透社汉城/华盛顿 2003 年 4 月 18 日电。【注尾】并声称朝鲜已经对 8000 根废弃燃料棒进行了再处理作业，就是明证。一些美专家也分析认为，朝鲜声称它已经拥有核武器表明它担心被列入美国军事打击的名单上，相信拥有核武器可以使其避免遭受美国的军事打击。【注释】Daryl G. Kimball, “North Korea: What’s Next?” *Arms Control Today*, May 2003. 【注尾】因此，朝核危机实质上是美朝关系的危机，布什对朝强硬政策是导致朝核危机再次发生的主要原因。

朝核危机发生后，朝鲜认为，朝核危机是由美国对朝采取敌视政策引起的，朝鲜的核设施是美朝之间的问题，要求与朝美双方之间直接谈判，提出了包括签署美朝互不侵犯条约、美朝建立外交关系、为半岛南北双方经济合作，以及朝鲜与日本的合作和轻水反应堆的建设提供保障等“一揽子”建议。作为交换，朝鲜放弃核开发、允许核查、同意拆除核设施、停止出口和试验导弹。但这些建议遭到美国的拒绝。布什政府认为，朝鲜的浓缩铀开发违反了 1994 年的《框架协议》的第 2 款第 2 条，该条规定，朝鲜保证“持续地采取步骤执行”《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》，该声明禁止浓缩铀的开发。朝鲜恢复钚生产和成功开发武器级铀的能力将对东北亚安全与稳定和國際不扩散机制产生灾难性的影响，将引发该地区军备竞赛，促使韩国、日本和台湾重新考虑其核武器开发计划。【注释】The Task Force on U.S. Korea Policy, “The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula:

Avoiding the Road to Perdition,” *Current History*, April 2003. 【注尾】从战略上说，朝鲜的核开发和导弹能力不仅对东亚的战略现状提出挑战，而且对美国在亚洲的联盟体系的持久性 (durability of American alliance system) 提出质疑。【注释】Ilan Berman, “The Bush Strategy at War,” *The National Interests*, Winter 2003/04. 【注尾】美国尤其担心朝鲜向恐怖组织和“无赖国家”出口核技术和核原料。因此，美表示“不会为促使朝鲜放弃核武器计划而向它提供任何具体的经济或外交上的好处”【注释】The New York Times, August 23, 2003. 【注尾】也不会与朝鲜举行双边谈判和签署互不侵犯条约。并声称，美国如果接受了朝鲜的这些条件，就意味着屈从朝鲜的“讹诈”，与朝鲜签署互不侵犯条约不仅承认和把朝鲜当作一个平等的对手看待，而且使一些潜在的核武器扩散国从中看到开发核武器所获得的好处。朝鲜必须首先拆除



其核武器计划作为其他问题谈判的先决条件。由于美朝双方政策立场分歧较大，朝核问题一度陷入僵局。

为打破僵局，推动朝核问题和平解决，在中国的多轮外交斡旋下，中朝美三方于 2003 年 4 月 23 日在北京举行了三方会谈，迈出了通过对话解决核问题的第一步。8 月 27-29 日，朝、美、中、韩、日、俄在北京又举行了六方会谈，在《框架协议》中止执行的情况下，六方会谈作为美朝接触和对话的一种方式对避免朝核危机进一步升级、缓和半岛紧张局势有重要的作用。与会各方表示，愿致力于通过对话以和平方式解决朝鲜半岛核问题，维护半岛的和平与稳定，开创半岛持久和平；主张半岛应无核化，同时也都认识到需要考虑和解决朝鲜在安全等方面提出的关切；原则上赞同按照分阶段、同步或并行实施的方式，探讨并确定公正合理的总体解决方案；同意在和谈进程中不采取可能使局势升级或激化的言行；主张保持对话，建立信任、减少分歧、扩大共识；同意六方会谈的进程，并尽快通过外交渠道确定下一轮会谈的时间和地点，从而为六方会谈的沿续奠定了必要的基础。【注释】《朝核问题：任重道远曲折前进》，《人民日报》2003 年 12 月 20 日。【注尾】。

六方会谈后，受多种因素的制约，美在对朝核政策目标不变的情况下，对解决朝核问题作了策略性调整，表示如果朝鲜同意“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”，美国愿意向朝鲜提供某种“书面形式”的安全保障。朝鲜也采取强硬与灵活两手，同意继续进行六方会谈。朝核危机进一步朝和平解决的方向发展。

朝核危机虽有所缓和，但朝核问题由来已久，错综复杂，最终解决还存在许多不确定的因素，前景不容乐观。

首先，美朝之间由于长期相互敌视而导致的严重的相互不信任是朝核问题能否彻底解决的一大障碍。六方会谈后，如何把对朝鲜的“安全保证”写入文件成为下一轮会谈的焦点。美国坚持在提供安全保证之前，朝鲜必须表明先行放弃核计划并为此采取行动，朝鲜放弃核计划是先决条件；朝鲜则认为美国主张朝鲜“先行弃核”是企图解除朝鲜的武装，这表明布什政府无意改变对朝政策，提出“同步走、一揽子”的方案，坚持要先获得“安全保证”。【注释】朝鲜外务省发言人 2003 年 12 月 27 日声明。朝鲜外务省发言人 2003 年 12 月 9 日提出的第一阶段行动措施包括：朝鲜冻结核设施；美国不再把朝鲜列为“支持恐怖主义国家”，取消对朝鲜的政治、经济、军事制裁和封锁，美国和有关周边国家向朝鲜提供重油、电力等能源。

【注尾】美朝之间在解决朝核问题立场上的政策分歧正是美朝相互不信任的表现。朝鲜是否真的弃核？美国是否真不动武？双方都疑虑很深。朝核问题的最终解决取决于当事双方。在战略上的互信解决之前是很难达成实质性的成果的，美朝将继续在朝核问题上进行危险的博弈。【注释】外电载文分析称，最近朝鲜声称已完成核燃料棒的再处理，是为了提高在下一轮六方会谈中的筹码：美国必须就保证朝鲜体制拿出某种措施。（时事社汉城 2003 年 10 月 10 日电）朝鲜邀请美专家于 2004 年 1 月参观朝核设施，外电分析认为，此举是想证明朝确实拥有核武器，朝鲜公开“核遏制力”的目的是为了强调冻结核开发的紧急性，让美国认识到与朝鲜进行对话的必要性，提高核牌的价值；同时提高谈判的主动性，通过公开自己的“核遏制力”，获得突出自己的让步姿态的效果。【注尾】事实上，朝核危机最终能否和平解决还取决于事态的发展，即双方在博弈中是否能保持不逾越对方的“红线”。

其次，布什政府内部在对朝战略方面的分歧使朝核问题和平解决的前景存在不确定性。布什对朝政策是强硬派和保守派相互妥协的产物。朝核危机的发生对布什政府“鹰派接触”



战略的实施提出了挑战，加剧了布什政府内部业已存在的对朝不同政策主张之间的分歧。以五角大楼内的强硬派为主，主张朝鲜一旦越过“红线”就对其核设施进行先发制人的外科手术式的军事打击，或者实行外交孤立和制裁，而国务院内的温和派则希望通过接触，以可能的经济援助、安全保证和其他外交鼓励手段为交换条件来说服朝鲜放弃核开发。【注释】The Washington Post, July 12, 2003.【注尾】由于内部分歧严重，同时受到伊拉克战争的牵制，美在朝核危机发生后一段时期在如何处理朝核危机上一度没有一个清晰的战略。目前布什政府经过权衡，在军事打击、经济制裁与和平解决三种政策选择中暂时倾向于通过外交谈判，在多边框架内迫使朝放弃核选择，这主要是从美国内政治因素和地缘战略利益考虑的，布什政府并没有排除对朝动武的政策选择。保守势力对布什政府对朝政策制定的影响仍很大，美目前处理朝核危机的“对话与施压”的强制性政策就沿续了“鹰派接触”的战略思维，其基本政策目标——朝鲜必须“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”，就是强硬派的政策主张。特别是近期伊朗签署《不扩散核武器条约》附加议定书和利比亚自愿放弃核武器计划，对美朝双方的政策都将产生一定的影响，使美国内的保守派大受鼓舞，必然会加大美对朝施压的力度，从而给朝核问题的解决带来变数。【注释】美国新保守派代表人物、美国防部前国防政策委员会主席理查德·珀尔 2004 年 1 月 7 日在美国福克斯电视台访谈节目中称，迫使利比亚宣布自愿放弃大规模杀伤性武器开发的是新保守主义坚持的强硬路线。参见 2004 年 1 月 9 日《日本经济新闻》文章《美国新保守主义发起反攻》。【注尾】

最后，如前所述，朝核危机后，布什政府在经过最初的政策混乱后，已逐步形成了解决朝核危机的“对话与施压”的基本策略，其主要内容为：一是坚持要求朝鲜“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”，美不“奖励”朝鲜拆除其核计划；二是与其东亚盟国协调，坚持在多边框架内解决；三是提出了“防扩散安全倡议”(Proliferation Security Initiative)，并在此基础上形成了所谓“博尔顿战略”，即以“防扩散安全倡议”为核心内容，加强海上检查，以达到阻止大规模杀伤性武器扩散和实现阻断朝鲜外汇来源的目的，最终实现从外部促进朝鲜体制崩溃的目标；四是重新部署驻韩美军和加紧构筑东亚战区导弹防御系统。这在战略意图上与“接触遏制”如出一辙，给美朝关系和半岛局势带来不稳定的因素。

综上所述，笔者认为，尽管朝核危机在各方的努力下有望得以缓和或解决，但朝核问题的彻底解决仍需时日，将会久拖不决和长期化。在此期间，不排除再次发生危机的可能性。朝鲜半岛无核化将是一个长期的进程。

朝鲜半岛是大国利益的交汇之处。朝核问题的实质是朝鲜希望通过放弃核计划来换取美国对朝鲜国家和制度安全的承诺，朝鲜采取边缘政策是为了促使美国做出反应，达到以核问题换取美国改变对朝政策的目的。因此，朝核问题的谈判应尊重本地区国家实现半岛无核化的愿望，同时充分考虑到朝鲜的合理安全诉求。朝核问题只有在与之直接相关的四个问题，即实现美朝政治和经济关系正常化、保证一个非核朝鲜的安全、推动北南和解，把朝鲜纳入与其邻国的经济交往之中才能彻底解决。

张业亮：江苏亚欧区域经济研究所研究员

