

克林顿政府对朝政策：核与导弹问题

顾国良

〔内容提要〕

本文通过回顾克林顿政府在其八年任期内在处理朝鲜核与导弹问题上所采取的政策与做法，对其政策的成与败作一初步评估，认为克林顿的政策在暂时冻结朝鲜核与导弹发展，改善美朝关系气氛方面取得了有限的成功。但是，由于缺乏总体政策考虑和受美国国内政治的限制，克林顿政府的政策未能根本解决朝鲜的核与导弹问题。如果新政府不抓住时机进一步发展美朝关系，在政治基础十分脆弱的情况下，克林顿政府所取得的有限成绩将会丢失。

关键词：美国/军事战略/克林顿政府/朝鲜政策/核与导弹

1993年1月20日，克林顿入主白宫。随着苏联的解体和东西方两大军事阵营对峙局面的不复

存在，克林顿政府面临的国际安全环境发生了很大变化。大规模杀伤性武器的扩散成为美国最重要的安全关切之一。根据美国国防部1993年10月发表的《全面防务审查报告》(Bottom

Up Review)和国防部长莱斯·阿斯平1993年12月7日宣布的“反扩散计划”(Defense Counterproliferation Initiative)，克林顿政府强调，日益增长的核与其他大规模杀伤性武器的扩散是美国面临的最紧迫与最直接的安全威胁，而一些所谓“无赖国家”或恐怖主义组织掌握的核装置则对美国构成核危险。【注释】Report on the Bottom Up Review, Les Aspin, Secretary of Defense, October 1993. 【注尾】朝鲜成为美国在安全与核扩散方面的一个主要关切。莱

斯·阿斯平在其2000年12月7日的演说中明确指出：“在朝鲜，我们的目标仍是一个无核半岛和一个强健的核不扩散机制。”【注释】

Address by Secretary of Defense Les Aspin at the National Academy of Science, December 7, 1993.

【注尾】

克林顿政府对朝政策：核与导弹问题美国研究

克林顿总统1993年初上台不久即面临着如何处理朝鲜的核问题，尔后又面临着如何处理朝鲜

的导弹问题。克林顿政府在其执政八年中试图解决朝鲜的核与导弹问题，取得了一些进展，但终究未能根本解决问题。随着克林顿政府的即将卸任，对于克林顿任内美国对朝鲜的政策，特别是克林顿政府在处理朝鲜核与导弹问题上的成与败有着不同的评估。鉴于朝鲜的核与导弹问题将继续是美国关注的热点问题，1999年10月美国国务卿马德琳·奥尔布赖特的访朝和2000年12月28日克林顿总统最终决定在其任期内不出访朝鲜均引起国际社会的广泛关



注。

本文拟通过回顾克林顿政府八年来在处理朝鲜核与导弹问题上所采取的政策和作法,对其政策作一初步评估,并对美国新政府未来对朝政策走向进行展望。

一 克林顿政府的朝鲜核与导弹政策

(一) 美朝《核框架协议》的缔结与履行

1993年3月12日,朝鲜宣布将退出《不扩散核武器条约》。刚刚上台的克林顿政府认为此举构成严重的核扩散威胁,国际原子能机构的核查已不能解决长期以来美国对朝鲜核问题的严重关注。

根据美国蒙特雷国际问题研究学院编纂的朝鲜核发展大事记,朝鲜于1964年在平安北道的宁边建立了核研究设施。1965年5、6月间,朝鲜从苏联得到一个两兆瓦核研究反应堆。1977年7月20日,朝鲜与国际原子能机构签署了“66型”协定,允许国际原子能机构监督设在宁边的核反应堆。80年代初,美国情报机构的报告和监视卫星图片显示朝鲜开始建造自行研制的五兆瓦石墨反应堆。与此同时,朝鲜于1985年12月12日签署了《不扩散核武器条约》。1986年,朝鲜提出了建立朝鲜半岛无核区的倡议。自1986年至90年代末,朝鲜在许多公开声明中表示朝不会制造核武器。1989年11月9日,朝鲜提议就朝鲜半岛无核化问题进行谈判。1990年2月至1991年底,朝鲜多次声明,只要美国撤除它部署在韩国的核武器、提供不对朝鲜实施核打击的法律保证、并允许双方相互核查朝鲜和韩国境内的军事地区,朝鲜便同意接受对其核设施的核查,并签署国际原子能机构的保障协定。

美国起先以朝鲜拥有优于韩国的常规力量为由拒绝了朝鲜的正当要求。但是,随着防止核扩散日益成为紧迫的关切,美国担心朝鲜的核发展会刺激日本和韩国国内对发展核武器的诉求。据报道,1970年美国曾向韩国施压,迫使韩国放弃建造由法国设计的核反应堆再处理设施。在此考虑之下,美国国务院发言人理查德·鲍彻于1991年6月11日宣布美国将不对朝鲜和其他《不扩散核武器条约》缔约国使用核武器。1991年9月27日,乔治·布什总统宣布美国将从韩国撤走所有近程陆基和海基战术核武器。1991年10月,布什总统进一步宣布美国将从韩国撤出所有核武器。1991年12月,美国从韩国撤走了所有核武器,并允许朝鲜视察其在韩国的军事基地。在此情况下,朝鲜与韩国于1992年1月20日签署了《朝鲜半岛非核化共同宣言》。1992年1月30日,朝鲜签署了国际原子能机构的保障协定。【注释】

Brooke Milton and Gaurav Kampani: “North Korean Nuclear Developments: An Upda



ted Chronology,” Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies.

【注尾】

1992年5月12日,国际原子能机构总干事汉斯·布利克斯首次视察了他要求参观的所有朝鲜的核基地。【注释】

Chuck Downs, *Over the Line, North Korea's Negotiating Strategy*, The American Enterprise Institute Press, 1999, p.219.

【注尾】 国际原子能机构在1992年4月到1993年2月间对朝鲜进行了六次特别核查。1992

年9月,国际原子能机构声称,经过对朝鲜提供的钚抽样的技术测试,怀疑朝鲜从燃料棒中提取的钚与申报的数量不符,要求对宁边的设施作特别核查。与此同时,美国于1992年10月

宣布恢复与韩国举行1993“团队精神”联合军事演习,对朝施加压力。在此情况下,朝鲜于1993年3月12日宣布,由于美韩联合军事演习构成了“半战争状态”,国际原子能机构对其非核军事设施的核查将破坏朝鲜的“最高民族利益”,朝鲜将退出《不扩散核武器条约》。

【注释】 Chuck Downs, pp.222-227. 【注尾】 1993年5月11日,联合国安理会通过一项决议,

呼吁朝鲜重新考虑其退出《不扩散核武器

条约》的决定,并履行国际原子能机构的保障协定。朝鲜对此作出激烈反应,声称联合国若对朝实施制裁,朝将视之为“战争宣言”。1994年5月,朝鲜与国际原子能机构谈判破裂,朝下令让国际原子能机构视察员离开宁边。

美国参议院于1994年2月23日提出了一系列对朝鲜实施经济制裁的方案。6月16日,参议院通

过一项决议,敦促克林顿总统采取行动让美国军队作好准备“威慑,并在必要的情况下,击退朝鲜的袭击。”【注释】

McCain Dole, et al., Amendment to S. 2201 (FAA Authorization Act), Congressional Record, Vol.140, Part 9, June 16, 1994, pp.13278-92.

【注尾】 美国国防部长威廉·佩里要求沙利卡什维利将军和勒克将军更新对付朝

鲜的“5027作战计划”,其中包括对朝鲜核设施发动先发制人的打击。然而,佩里和沙利卡什维利都担心美军对朝的攻击会引起朝鲜对韩国的军事攻击。一旦开战,即使美赢得战争,也将造成千百万伤亡人数。正如佩里所言,当时双方处于战争的边缘,而这场战争有可能导致使用大规模杀伤性武器。在这紧要关头,正当克林顿总统与其军方领导人商讨和选择军事部署方案之际,6月15至18日正在平壤访问的前总统吉米·卡特传来了金日成主席会见他时表达的信息:朝鲜愿意就朝核计划问题与美国进行谈判。【注释】

Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1999, p.131.

【注尾】

美国与朝鲜于1993年6月开始谈判。起初,美国的谈判目标是让朝鲜取消退出《不扩散核武器条约》的宣布并履行国际原子能机构的保障协定。由于朝方在谈判中表达了对轻水反应堆的兴趣,美方决定觅求更为深远的目标——冻结并最终拆除朝鲜的石墨反应堆。【注释】



Robert L. Gallucci, Testimony on the U.S. DPRK Agreed Framework at the House International Relations Committee, February 23, 1995.

【注尾】 经过

在日内瓦四个月的谈判，美国与朝鲜在 1994 年 10 月 21 日签署了《核框架协议》。协议的主要

内容是：一个以美国为首的国际财团（朝鲜半岛能源开发组织）将在 2003 年前为朝鲜建设两

座发电能力各为 1000 兆瓦的轻水反应堆；在轻水反应堆建成之前每年向朝鲜提供 50 万吨重油

；朝鲜则冻结宁边的核反应堆及再处理设施并封存燃料棒；不退出《不扩散核武器条约》并允诺履行国际原子能机构的保障协定。双方还同意致力于两国政治与经济关系正常化和朝鲜半

岛的非核化。正如威廉·佩里所言，“《核框架协议》把该地区从战争的边缘拉了回来。”

【注释】 Ashton B. Carter and William J. Perry, *op. cit.*, p.132. 【注尾】

然而，《核框架协议》的履行则是十分困难与复杂。美国国会自协议签订以来一直对它持怀疑和批评态度，不愿意为履行《核框架协议》提供资金。【注释】

Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapon Program,” Congressional Research Service Reports, December 12, 1996.

【注尾】 国会总是怀疑

朝鲜仍然继续其

核发展活动，因而对朝鲜是否遵循 1994 年在日内瓦签署的《核框架协议》条款提出质疑。

【注释】

North Korea Threat Reduction Act of 1999 (introduced in the Senate on July 13, 1999).

【注尾】 朝鲜则抱怨美方未能履约。在朝方忠实地根据协议帮助国际原子能机构履行保障协定、安

全地封存和处理了燃料棒之际，美方允诺的重油提供总是延误，轻水反应堆工程也迟迟未能动工。【注释】

Ri Yong Son, “DPRK-US Agreed Framework at Standstill,” the Pyongyang Times, November 13, 1999.

【注尾】 直至 1999 年 12 月 15 日，在《核框架协议》签署五年之后，朝鲜半岛能源开发组织

的官员才终于与韩国电力公司签订了动工修建两座轻水反应堆的关键合同书。【注释】

Alex Wagner, “Chronology of U.S. North Korean Nuclear and Missile Diplomacy,”

<http://www.armscontrol.org>. 【注尾】 由于拖延，

现已不可能按照《核框架协议》的规定在 2003 年之前完成两座轻水反应堆的建设。

1998 年 1 月，美国国防情报局的一份关于朝鲜“有一处地下核设施”的内部报告被透露给媒体。1998 年 8 月中旬，越来越多的美国新闻报导声称成千上万的朝鲜工人在金仓里修建

核反应堆库或是核处理工厂。1998 年 11 月中旬，有报导称，美国从金仓里附近搜集到的取样

中测试到放射性铀的痕迹，从而推测该处藏有或正在生产铀。根据这个推测，美国国会、五



角大楼以及情报界那些对 1994 年美朝《核框架协议》持批评态度的人声称朝鲜违背了《核框架协议》，要求对金仓里的地下设施进行特别视察。【注释】

Brooke Milton and Gaurav Kampani, “Uncovering The Truth about North Korea’s Alleged Underground Nuclear Facility: the Kumchang-ri Controversy,” Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, November 1999. 【注尾】

1999 年 3 月 16 日，美朝双方经过谈判达成协议，同意美方去金仓里进行视察活动。视察的结果

果发现那里只是空空的地下坑道。根据美国视察团现场收集的资料和尔后进行的技术分析，美方得出结论认为，金仓里地区“没有隐藏钚生产反应堆或是再处理工厂”，朝鲜“并未违反 1994 年美朝《核框架协议》。”【注释】

Press Statement by James P. Rubin, Spokesman of U.S. Department of State, June 25, 1999.

【注尾】 一场风波就此告终。

（二）美朝在导弹问题上的冲突

克林顿政府通过《核框架协议》冻结了朝鲜的核计划之后，朝鲜的导弹发展计划越来越引起美国的关切。1998 年 7 月 15 日，由美国国会委任的拉姆斯菲尔德委员会发表的“拉姆斯菲尔

德报告”强调美国本土将会在五到十年内受到朝鲜和其他几个所谓“无赖国家”的导弹威胁。1998 年 8 月 31 日，朝鲜利用三级火箭发射了一颗试验卫星（西方称之为“大埔洞-1 号”导弹），进一步加深了美国多年来对朝鲜导弹计划的关切。

根据美国蒙特雷国际问题研究学院编纂的朝鲜导弹贸易与发展大事记，朝鲜自 60 年代起开始

弹道导弹研究与发展计划。1984 年 4 月，朝鲜首次成功地进行了“飞毛腿 B”近程导弹试验。1990 年 6 月，朝鲜进行了“飞毛腿 C”导弹试验。1993 年 5 月，朝鲜成功地进行了“劳动-1 号”弹道导弹试验。1993 年 7 月，美国中央情报局局长詹姆斯·伍尔西在国会听证会上声称，朝鲜的“劳动-1 号”导弹的射程能打到美国在亚洲和中东盟友的首都和美军基地。【注释】

Christian Science Monitor, December 27, 1993, p.4. 【注尾】 1996

年

4 月 21 至 22 日，美国与朝鲜在柏林举行了首轮双边导弹谈判。1997 年 6 月 11 至 13 日，美朝在纽

约就朝鲜生产和出口导弹问题举行了第二轮会谈，两轮会谈均未达成任何协议。【注释】

Joseph S. Bermudez Jr., “A History of Ballistic Missile Development in the DPR

K.” 【注尾】 针对朝

鲜的导弹及其技术转让，美国先后在 1996 年 6 月 12 日、1997 年 8 月 6 日和 1998 年 4 月 17 日对朝鲜

实施制裁。

1998 年 6 月 16 日，朝鲜中央新闻社针对美国的施压和制裁发表评论，指出导弹问题关系到



朝

鲜的主权与生存。如果美国想要阻止朝鲜的导弹出口，美国就必须尽早取消对朝鲜的经济制裁，并对朝鲜停止导弹出口的损失作出赔偿。【注释】“Review of DPRK US Event in 1998,” The People’s Korea. 【注尾】

1998年8月31日，西方媒体报道，朝鲜进行了射程为1500-2000公里的“大浦洞-1号”导弹试

验。朝鲜外交部发言人于9月4日发表声明，指出朝鲜并未进行弹道导弹试验，而是通过多级

火箭发射了一次人造卫星。【注释】KCNA: “Successful Launch of First Satellite in D

PRK,” September, 4, 1998. 【注尾】针对朝鲜的卫星发射，美国国会削减了向朝提供重油的资

金

。日本停止了对朝的食品援助以及与朝关系正常化谈判。日本还中止向朝鲜半岛能源开发组织提供用于建设轻水反应堆的10亿美元资金。1998年10月1日，朝鲜与美国举行了第三轮导

弹会谈。美国要求朝鲜限制其导弹发展计划与导弹出口以换取美国放宽对朝的经济制裁。朝鲜拒绝了美方的要求。【注释】Chicago Tribune, October 4, 1998. 【注尾】

1999年3月29-31日，朝鲜在第四次美朝导弹会谈中提出以停止导弹出口换取美国以现金作出赔偿。美方拒绝了朝方的提议。【注释】Yonhap (Seoul), March 31,

1999. 【注尾】同年5月25-28日，美国对朝鲜政策协调官威廉·佩

里访问朝鲜，提出了以取消经济制裁、提供经济援助和建立外交关系换取朝鲜停止核与导弹发展计划的一揽子接触政策。【注释】Korea Times (Seou

l), May 21, 1999. 【注尾】9月7-12日，在柏林举行的美朝会谈中，朝鲜同意在与美方举行高级会谈期间暂停试验远程导弹。美朝随后在吉隆坡举行的第五次导弹会谈依然未取得结果。

2000年10月9-12日，朝鲜国防委员会第一副委员长赵明录以朝鲜国防委员会委员长金正日的特

使身份正式访问了美国。他给克林顿总统带来了一封信，并与美国国务卿、国防部长等进行了会谈。根据10月12日发表的“美朝联合公报”，双方宣称“两国政府将不再对对方抱有敌意”，并“将建立起有别于过去敌对关系的新型关系”。“朝方通报美朝在导弹会谈期间将不再发射远程导弹以示建立新型关系的善意。”【注释】

U.S. DPRK Joint Communique, Office of the Spokesman, U.S. Department of State, October 12, 2000.

【注尾】

10月23日，美国国务卿奥尔布赖特抵达平壤进行了为期两天的访问。《人民朝鲜》评论道：“朝美关系进入了新纪元”，“美朝之间长期存在的敌对关系开始转化为友好关系。”访问期间，金日成委员长与奥尔布赖特进行了“务实的、富有成果的”会谈。双方“在关键领域，包括在安全事务方面取得了实质性进展。”【注释】

Address by Secretary of State Madeleine K. Albright at National Press Club, November 2, 2000.



【注尾】 10月23日晚，金正日委员长在陪同奥尔布赖特观看演出时向她表示，朝鲜1998年进行了“第一次卫星发射，这也将是最后一次发射。”【注释】

Doug Struck and Steven Mufson, “N. Korea Mulls Curb of Missile Program,” Washington Post, October 25, 2000.

【注尾】

奥尔布赖特访问平壤之后，美朝导弹谈判代表团于11月1-3日在吉隆坡举行了三天会谈。美

国负责不扩散事务的助理国务卿罗伯特·艾因霍恩在会谈后的新闻声明中称，双方进行了“详尽的、建设性的和非常实质性的会谈。”会谈涵盖了双方对导弹问题全方位的考虑，包括朝鲜导弹发展计划及导弹出口等问题。代表团还深入探讨了以帮助朝鲜发射卫星换取限制朝导弹发展与出口的建议，但双方未达成具体协议。【注释】

Press Statement Issued by Robert J. Einhorn, Assistant Secretary of State for Nonproliferation in Kuala Lumpur, Malaysia, November 3, 2000.

【注尾】

（三）1998年美国对朝政策审议

1998年9月，美国众议院通过一项决议，谴责朝鲜8月31日进行的“导弹试验”，并表达了对

朝鲜试验、生产和出口导弹的严重关切。美国国会对于克林顿政府在处理朝鲜问题上的政策不力表示不满。为此，参议院在1998年10月19日通过的“1999财年综合拨款法”中授权由跨

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。1998年11月12日，克林顿总统任命前国防部长威廉·佩里为对朝政策审议小

组的协调官，协同由国务院顾问温迪·舍曼大使带领的一个跨机构组织，彻底审议美国对朝政策。此项审议工作进行了约八个月，得出了以下结论和政策建议。【注释】

William J. Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea,” October 12, 1999.

【注尾】

自1994年危机以来，朝鲜半岛的安全形势发生了很大变化，特别是朝鲜的核与远程导弹活动

的发展令人担忧。虽然1994年的《核框架协议》冻结了朝鲜的钚生产，审议小组对于朝鲜可

能藏有核武器生产活动怀有严重关切。

美国怀疑，朝鲜自1994年以来在积极从事研制、试验、部署和出口弹道导弹。朝鲜导弹射程

和性能的不断提高，有可能具备打到美国本土的能力。



朝鲜拥有核武器或远程导弹将破坏朝鲜半岛的稳定。它还将引发该地区的军备竞赛，并将严重破坏全球核与导弹不扩散机制。朝鲜的导弹出口将破坏中东等地区的地区稳定。

审议小组认为，美国对朝政策的重点应是尽快结束朝鲜发展核武器与远程导弹的相关活动。两手战略是美国唯一可行的办法。美国一方面需要在朝鲜半岛维持强大的军事威慑态势，另一方面应尝试采取与朝合作的手段。审议小组在报告中强调了以下三点内容：

(1) 美国认识到朝鲜民主人民共和国在经过较为顺利的权力交接后，在近期内不会崩溃，美国不得不与金正日总书记领导下的朝鲜政府打交道。

(2) 朝鲜半岛的局势不同于海湾。如果在朝鲜半岛再发生一次战争的话，其战争的激烈程度将是美国自 1950-1953 年朝鲜战争以来无可比拟的。几十万美国、韩国和朝鲜人将会伤亡，还将会出现几百万难民。

(3) 如果朝鲜采取积极措施冻结其核与导弹发展计划及其导弹出口，美国就应该在与韩国、日本密切协调的情况下，与朝鲜进行谈判，并准备与朝鲜建立正常的外交关系和缓解对朝的经济制裁。【注释】 William Perry, op. cit. 【注尾】

在奥尔布赖特 2000 年 10 月成功访朝之后，克林顿总统原计划亲自访问朝鲜，进一步加强美外交攻势，解决美国对朝鲜核与导弹问题的关切。但在美国国内的一片批评声中，最终于 12 月 28 日以“没有足够时间”与平壤达成一项能够“提升美国国家利益”的协议为由，决定在他任期内不出访朝鲜。

二成功还是失败？

克林顿政府处理朝鲜核与导弹问题上的政策既谈不上成功，也不能说完全失败。一项成功政策的标准在于有一明确的政策目标，而其目标通过正确的手段得以基本实现。显然，克林顿政府的政策目标是含糊的、多变的。它的政策并未根本解决美国对朝鲜核与导弹问题的关切。但是克林顿政府也取得了一些进展，不能说是完全失败。

(一) 有限的成功

克林顿政府推行的对朝政策成功地冻结了朝鲜的核发展计划。在国际原子能机构的监督下，宁边的石墨反应堆和邻近的再处理工厂已关闭，两座更大的反应堆也已停建。【注释】 Leon V. Sigal, “Negotiating an End to North Korea’s Missile Making,” *Arms Control Today*, June 2000.

【注尾】 据美方估

计，如果没有《核框架协议》，朝鲜现在会已具备每年生产五、六个核武器的能力，并至少会拥有 25-30 枚核弹。【注释】

Mitchell Reise, “Three Myths Affecting U.S. Policy towards the DPRK and the Congress’s Role,” *PacNet Newsletter*, April 7, 2000.

【注尾】



克林顿政府的政策暂时冻结了朝鲜的导弹发展计划。自美朝导弹谈判以来，朝鲜暂停了导弹发射。美国认为，朝鲜、巴基斯坦和伊朗这三个拥有中、远程弹道导弹潜在能力的国家有可能对美国的盟友、美国的海外驻军，甚至美国本土构成威胁。如果美国能说服朝鲜停止导弹发展与出口，所谓导弹威胁将会降低。

克林顿政府为下一届政府创造了继续与朝鲜进行外交对话的积极的政治气氛。佩里的对朝政策审议报告提供了较为客观的形势评估和政策建议。根据报告建议，克林顿政府对朝开始采取外交接触与合作的政策以取代对抗的方式，美朝关系得以缓解。

美朝关系的缓和更主要归功于金正日委员长采取的和解政策和韩国金大中总统的“阳光政策”。金正日委员长积极推动南北方改善关系和金大中总统积极推动对朝投资和经济援助，促成了南北方最高领导人 2000 年 6 月 13-15 日举行的历史性的南北方首脑会晤。6 月 14 日签署

了《南北共同声明》，为奥尔布赖特访问朝鲜、美国缓解对朝经济制裁和改善对朝关系奠定了基础。

（二）未能根本解决朝鲜的核与导弹问题

克林顿政府未能根本解决朝鲜核与导弹问题的症结在于其政策的一些致命弱点：

所取得的有限成绩十分脆弱。一来《核框架协议》不具备法律基础；二来已经出现对该协议的新挑战。由于《核框架协议》不是一项有法律约束力的国际条约，美朝双方在履行协议过程中的每一步骤要么得以增加双方的信任，更好地为下一阶段履约创造条件，要么引发争议使协议的任何一方在任何时候以任何理由毁约。2000 年 5 月 18 日，美国众议院以 334 对 85 票通

过一项由众议员克里斯托弗·考克斯和爱德华·马基提出的修正案，禁止克林顿政府承担帮助朝鲜建设轻水反应堆的责任。7 月，众议院又通过另一项由众议员杜格·贝罗特提出的修正案，禁止将对外援助款项用于帮助朝鲜建设反应堆。参议院正在审议众议院通过的修正案，而美国向朝鲜提供任何轻水反应堆技术均需得到国会的同意。【注释】

“Clinton Gore Aid to North Korea Supports Kim Jong Il's Million man Army,”
Policy Perspective, House Policy Committee, July 27, 2000.

【注尾】 与此同

时，一些人提出

对《核框架协议》作所谓“中期修改”的建议，将协议中规定帮助朝鲜建设两座轻水反应堆改为帮助朝鲜建设两座小型常规电力发动站。他们认为此举可解决美国的长远安全关切，可防止朝鲜从新的轻水反应堆中提取钚。【注释】

Victor Gilinnsky, “Rethinking the US DPRK Nuclear Agreement”, remarks at the 7th ISODARCO Beijing Seminar on Arms Control, October 8-12, 2000.

【注尾】 这一建议将会为《核框架协议》

带来新的变数，增加新的问题。

所推行的对朝政策目标是狭隘的，它仅仅局限于解决朝鲜核与导弹问题和应付出现的危机。克林顿政府更多的是将朝鲜的核与导弹问题作为一项防扩散问题来处理，而忽略了如何长远



解决朝鲜半岛的安全问题。既使其狭隘的政策目标也不时发生变化。1993 年，美国的原先的

目标仅在于压朝接受国际原子能机构的核查。尔后美国意识到国际原子能机构的核查不能解决朝鲜的核问题，便开始与朝鲜谈判签署冻结朝鲜核计划的《核框架协议》。正如奥尔布赖特所言，克林顿政府对朝鲜的战略是“减少大规模毁灭性杀伤武器所构成的危险”，美国对朝鲜民主人民共和国政权“不抱幻想。”【注释】

Address by Secretary of State Madeleine K. Albright at National Press Club, November 2, 2000.

【注尾】

缺乏界定美国对朝关系的总政策。美国究竟想要什么？是要朝鲜民主人民共和国生存下去，还是要摧毁它？准备对朝采取接触与“阳光政策”，还是采取压制、对抗的政策？美国是否准备解除对朝所有的经济制裁？是否愿意将朝鲜从所谓“恐怖主义国家”名单上删除？是否做好与朝鲜建立外交关系的准备？是否愿意与朝鲜签订和平条约，并为朝鲜提供安全保证？是否准备像韩国那样对朝提供经济援助，帮助朝鲜实行改革开放的政策？美国真的能在不解对朝经济制裁、不与朝建立外交关系的情况下解决艰难的朝鲜核与导弹问题？在不改变与朝政治关系的情况下，美国能否有效维持朝鲜半岛的和平与稳定？克林顿政府没有认真提出以上这些问题，更没有在如何解答上述难题上在国内取得共识，并制订出相应的政策。

没能说服国会接受《核框架协议》和改善对朝关系的外交倡议，更多地屈从于国会的压力。一些保守的国会议员强烈反对“匆忙”改善美朝关系。这些坚持冷战思维的议员认为，美国与朝鲜发展良好关系、对朝提供经济援助在政治上和道义上都是错误的。他们批评克林顿政府的政策是“援助敌人”是“奖赏朝鲜的错误行为。”【注释】

“Clinton Gore Aid to North Korea Supports Kim Jon Il's Million man Army,” Policy Perspective, House Policy Committee, July 27, 2000.

【注尾】 他们声称，“佩里报告”支持了

克林顿对朝的绥靖政策。【注释】 Ibid. 【注尾】 参议员弗雷德·汤普森和 16 名共和党参议员于 10 月 24 日致函克

林顿，警告政府不要将朝鲜从恐怖主义国家的名单上删除。【注释】

David Sands, “Senators frown on Clinton Meeting,” Washington Times, November 2, 2000.

【注尾】 从一开始，

国会就对《核框

架协议》持怀疑态度，一直怀疑朝鲜仍在继续秘密发展核武器。1999 年 11 月，由九名资深议

员组成的“朝鲜问题咨询小组”在向众议院议长丹尼斯·哈斯特尔特提交的报告中声称，“朝鲜对美国安全构成的威胁自 1994 年以来已经增加”，而“当前的美国政策未能有效地应付朝

鲜大规模杀伤性武器的威胁。”

对朝政策长期飘浮不定。直到 1998 年的佩里政策审议，克林顿政府方才重视对朝采取合作的



政策。【注释】

Leon V. Sigal, "Negotiating an End to North Korea's Missile Making," *Arms Control Today*, June 2000.

【注尾】 在过去的八年中，克林顿政府主要采取军事威慑和经济制裁的手段来对朝鲜施压

，目的仅在于结束朝鲜的核与导弹发展计划。克林顿政府在对朝采取外交努力和提供经济实惠时犹豫不决，裹足不前，而在对朝施压时则毫不迟疑，因为对朝持强硬态度政治上容易得到国会的支持。然而，高压和对抗政策常常产生适得其反的结果。历史经验表明，即使朝鲜处于经济最困难的时期，美国的高压政策也不能奏效。外界的压力只能促使朝鲜人民更紧密地团结在朝鲜领导人的周围一致抗敌，使朝鲜半岛的局势更加紧张。当美国与韩国于 1993 年

3 月以恢复“团队精神”联合军事演习对朝施压时，朝鲜宣布将退出《不扩散核武器条约》。当美国于 1998 年要求对所谓“地下核设施”进行核查并威胁要采取“果断行动”时，朝鲜人民军总参谋部发言人于 1998 年 12 月 2 日发表声明说，任何制裁行动将被视为“战争宣言”，朝鲜将以实施“毁灭性打击作出答复”。

在处理朝鲜问题上缺乏大胆的创意，外交步伐缓慢。美国解除部分对朝经济制裁和国务卿奥尔布赖特访朝均发生在南北方首脑会晤之后。克林顿政府总是担心美国的外交倡议会导致朝鲜越过韩国与美交往，从而影响美韩关系。那种不能信任朝鲜，不可能与朝鲜谈判的固有观念阻碍了克林顿政府采取大胆的步骤。而这种观念已被证明是错误的。汉城先于华盛顿认识到结束与平壤的敌对状态是制止核武器扩散和改善东北亚安全形势的最佳政策。但华盛顿的决

策者迟迟不能醒悟。他们需要扪心自问，如果美国继续将朝鲜视为仇敌，那末朝鲜有何理由裁减军备。【注释】 Leon V. Sigal, *op. cit.* 【注尾】 美朝《核框架协议》证明美朝可以通过谈判达成符合双方安全利益的协议。

当与朝鲜达成协议时，朝方大都能履约。【注释】 Mitchell Reiss, *op. cit.* 【注尾】 如果我们回顾历史可以发现，只要美国满足朝

鲜的要求，朝方会作出同样的积极反应。当乔治·布什总统于 1991 年 9 月宣布撤走所有部署在韩国的核武器，平壤即与汉城签署了朝鲜半岛非核化协议并与国际原子能机构签署了保障协定。尽管美国未能按《核框架协议》按时提供重油和建设轻水反应堆，朝鲜仍遵照协议冻结了核武器发展计划。【注释】 Leon V. Sigal, *op. cit.* 【注尾】 朝鲜领袖金日成早就希望与美国改善关系。1993 年吉米·卡特总

统访朝时，金日成主席明确表示了与美国直接会谈的愿望。【注释】

Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense*, p.

131.

【注尾】 当金正日委员长继任后，他

继承了其父亲的愿望，努力发展与美关系。奥尔布赖特在 11 月访朝之后称，金正日委员长是

一位“务实的、果断的、准备充分”的领导人。【注释】

Address by Secretary of State Madeleine K. Albright at National Press Club, November 2, 2000.

【注尾】



并未给予朝鲜多少实惠。从政治上说,美国自 2000 年 6 月 19 日起改变了朝鲜的称谓,把“无赖国家”改为“令人关注的国家”。但美国国务院发言人解释说称谓的改变并不代表什么。

【注释】 Daily press briefing by Richard Boucher on June 19, 2000. 【注尾】 尽管美国在 10 月 6 日的“美朝联合声明”中称美将努力解决有关恐怖主义国家名单的问题,但它列出的条件是:“朝鲜民主人民共和国必须满意地达到美国法律的要求。”【注释】 Statement by Richard Boucher, spokesman of U.S. Department of State, October 6, 2000.

【注尾】 美朝建立外交关系则仍是遥远之事。从经济上说,美国分担了履行《核框架协议》的部分费用,大部分费用由韩国和日本承担。美国国会还不时对所承担的费用提出质疑。美国对朝鲜每年提供 2 亿 7 千万美元的援助,过去五年中(1994 至 1999 年)总共提供 6 亿 4 千 5 百万美元。

【注释】 North Korea advisory group, “Report to the Speaker,” U.S. House of Representatives, November 1999.

【注尾】 与美国资助独联体国家拆除核武器的“纳恩——卢格合作降低威胁”计划(Nunn Lugar Cooperative Threat Reduction)所花费的 21 亿 6 千 6 百万美元相比,美国援朝的资金不算多。【注释】 The Nunn Lugar Cooperative Threat Reduction (CTR) Program Overview, NIIS Nuclear Profile Database, March 1999.

【注尾】 1999 年 9 月 17 日,美国国务院宣布放松根据“与敌对国贸易法”、“国防生产法”和商业部“出口管理条例”对朝鲜实施的经济制裁。此解禁令到 2000 年 6 月 19 日才在法律上正式生效。然而,美国对朝鲜的其他制裁仍原封不动。这些制裁包括反恐怖主义与防扩散管制和多边限制。它们有效地禁止向朝鲜出口军品、敏感的两用物品及有关的援助物品。由于朝鲜仍被美国列在恐怖主义国家名单上,朝鲜不能得到世界银行或国际贸易基金组织的贷款。【注释】 Seth Brugger and Matthew Rice, “U.S. Eases Sanctions after North-South Summit, Pyongyang Reaffirms Missile-testing Ban,” Arms Control Today, July/August 2000.

【注尾】 从军事上说,美国仍然在韩国驻军 3.7 万。美国迄今也未允诺向朝鲜提供任何安全保证。

在筹划克林顿总统访朝时缺乏战略思想。1972 年尼克松总统的历史性访华和与华建立外交关

系的决定是基于尼克松的地缘政治考虑和全球战略思想,基于将中国视为未来世界五大力量之一的考虑,而不是出于意识形态的考虑。此外,在尼克松访华前做了大量的准备工作。而克林顿并没有一个对未来统一朝鲜的长远的战略设想,也缺乏明确的、长远的东亚战略。在他任期即将结束之际,克林顿匆忙准备出访朝鲜自然难以取得富有成效的结果。【注释】 Jim Mann, “Why Clinton Should Not Visit N. Korea,” Los Angeles Times, November 1, 2000.

【注尾】 在国内一片批评声中,克林顿决定不在他 11 月访问越南和文莱的途中访问朝鲜。12 月 28 日,克林顿最后决定在其任内不出访朝鲜。



三结论

当克林顿于1993年1月20日入主白宫时,美国国内的主流意见认为不可能与朝鲜达成交易,因为朝鲜被视为一个敌对的、封闭的国家。1994年危机迫使克林顿政府与朝鲜进行谈判,从

而达成了美朝《核框架协议》。然而,在克林顿执政的八年间,朝鲜问题实际上并没有成为克林顿政府的首要议题。在国内政治的制约下,克林顿政府在任内的大部分时间里对朝鲜采取的是被动的、对抗的政策。随着朝鲜半岛形势的变化、南北方关系的改善,克林顿政府在佩里作出对朝政策审议报告之后试图采取较为合作的政策与方式,通过外交谈判来解决朝鲜的核与导弹问题。在克林顿政府即将结束其任期之际,美朝关系得到了改善,特别是国务卿奥尔布赖特的历史性访问为下届政府进一步改善美朝关系创造了条件。但是,其取得的仅仅是改善美朝关系的政治气氛。美朝关系能否继续取得进展,是否会出现另一个危机从而改变甚至推翻现已取得的成绩均有待进一步观察。

美朝双方对彼此的不信任是根深蒂固的。美朝“一揽子交易”的政治基础十分脆弱。美朝能否继续维护和履行《核框架协议》仍是未知数。美国国内尚缺乏支持或维持美朝关系积极进展的政治基础。任何事件或任何不谨慎的举措都可能破坏迄今所取得的进展,因为双方都存在着高度的不可预测性。以往的事件表明,一个危机得到处理之后,可能会出现另一个新危机。在1994年危机之后,发生了诸如朝鲜发射卫星、金仓里核设施风波、南北方边境冲突、海上渔船交火、几次对朝导弹出口实施制裁等一系列事件。所有这些事件在当时都毒化了两国政治气候,影响了双方履行协定或谅解的信誉。《核框架协议》迟迟得不到切实履行便是一个最好的例证。

朝鲜为了自身的政治、经济与安全利益,努力改善与美关系。作为比朝鲜强大无数倍的世界唯一超级大国的美国掌握着解决朝鲜问题的钥匙。美国已经认识到对朝采取强硬的军事打击手段行不通。然而,美国在政治上还没有做好根本改善美朝关系的准备,尚未准备撇开意识形态,与朝鲜发展正常的国家关系。在国内政治的压力下,克林顿政府没有从根本上解决朝鲜的核与导弹问题。

美国能否在不解决美朝政治关系这一大问题的情况下实现其只解决朝鲜核与导弹问题的狭隘

目标令人怀疑。朝鲜所要的不只是经济援助或商业交易,它更需要的是美国目前不愿意给予的政治与安全保障。既使美国的政策目标仅仅是要解决朝鲜的核与导弹问题,美国也应该认真地与朝鲜进行谈判,而不是试图改变朝鲜的政治与社会制度。如果美国将解决朝鲜核与导弹问题不仅仅看作是一个防扩散问题,而是像对待“合作降低威胁计划”那样把朝鲜问题看成美国的一个国家安全问题,那么美国政府将可能较容易从国会得到足够的资金支持。毕竟,在乔治·布什担任总统时,美国曾经作出过一系列妥协,例如1991年美国从韩国撤走所有核武器以换取朝鲜签署国际原子能机构的保障协定。只要美国有政治意愿,就能够通过外交手段解决朝鲜的核与导弹问题。目前美朝关系的良好气氛为两国关系进一步发展提供了一个大好机会。但是如果新政府不抓住这个历史机遇,就会被丢失。如果小布什政府转而对朝采取强硬政策,不仅业已取得进展的美朝关系会倒退,南北方的关系也会恶化。《核框架协议》的忠实履行和美朝导弹谈判都将继续是艰难、复杂的进程。任何不慎之举都会引发一场新危机,影响朝鲜半岛的稳定。从另一方面说,如果小布什政府能够采取理智的政策,在全面改善美朝政治关系的基础上,成功地解决朝鲜的核与导弹问题,它就将有助于朝鲜半岛的和



平与稳定，同时也将为美国改善与伊朗等国的关系开创一个良好的先例，还将对美国是否发展和部署弹道导弹防御系统产生积极影响。如果美国对朝鲜和伊朗的导弹发展的关切得到解决，所谓来自“无赖国家”的导弹威胁降低或不复存在的话，美国发展弹道导弹防御系统就失去其理论根据。毕竟，帮助朝鲜发射卫星和赔偿朝鲜停止导弹出口损失的费用要大大小于建设弹道导弹防御系统的 600 亿美元。

顾国良：中国社会科学院美国研究所研究员

