

第四章 後冷戰時期美國對朝鮮半島的政策

第一節 後冷戰時期美國對朝鮮半島的戰略思維

後冷戰時期，美國對外政策基本上依循著「交往與擴大（Engagement and Enlargement）」的原則，¹主要目標是軍隊精簡，減少軍費支出；加強與盟邦合作，促進民主政策及市場經濟；重建美國全球領導者的地位。²核心原則包括由美國扮演全球領導的角色；透過經濟、政治或軍事等各種手段進行預防外交，避免衝突產生；根據影響美國利益的程度，選擇性地介入各地區的事務。基本上，這個時期美國的全球戰略不再採取孤立主義，而是採取國際主義的外交政策。³面對後冷戰時期複雜的國際情勢，美國必須扮演領導者角色領導各國，在遇到攸關美國重大利益時，不放棄採取片面行動的權利。基本上，美國在處理朝鮮半島事務上，也同樣遵循著這個原則，再配合朝鮮半島特殊的戰略因素，就形成了美國對朝鮮半島問題的基本觀點。

一、美國在朝鮮半島的重要利益

二次大戰之前，美國並不認為朝鮮半島是一個具有戰略價值的地區，1882年美國與當時的韓國建立外交關係時，目的也僅止於獲取亞太地區的商業利益，也因此常常會犧牲或忽略朝鮮半島的利益。1905年美國與日本簽訂 Taft-Katsura 條約，相互承認日本在朝鮮半島及美國在菲律賓的勢力

¹ 布希政府時期，美國提出「新國際秩序」的全球戰略思維，目標是擴展民主國家及市場經濟體系。George Bush, "Security Strategy for the 1990s," *U.S. Department of State Current Policy*, No. 1178, May 1989. 為達成此目標，美國國務卿貝克（James Baker）提出「共同交往（Collective Engagement）」的策略，強調美國必須扮演領導者及協調者的角色，帶領盟邦共同合作。James Baker, Secretary of State, "A Summon to Leadership," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 3, No. 17, April 22, 1992, pp. 321-324. 柯林頓政府第一任期中的亞太戰略是其全球戰略的縮影同樣也是以「交往與擴大」為主軸，並提出「新太平洋共同體」，將美國在亞太地區的政治、經濟、軍事安全及意識型態等利益集大成。Bill Clinton, "Building a New Pacific Community," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 28 (July 12, 1993), pp.485-488. 「新太平洋共同體」包含六大基礎：美國與亞太地區國家的雙邊安全條約，尤其是美日安保條約；美國在亞太地區的前置駐軍；由多邊及雙邊體系組成的多重安全架構；美國與中國的全面交往政策；維持亞太地區公平且開放的貿易環境；亞太地區民主政治的擴展。Winston Lord, "A New Pacific Community: Ten Goals for American Policy," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 47, No. 36 (Sept. 6, 1993), pp.612-614.

² Martin L. Lasater, *The New Pacific Community: U.S. Strategic Options in Asia* (Boulder, Col.: Westview Press, 1996), p. 30.

³ 1991年4月在紐約「外交政策協會（Foreign Policy Association）」演說中表明其國際主義的外交政策取向。周煦，「克林頓政府的亞太政策」，*後冷戰時期亞太地區之和平與安定*，周煦編（台北：政治大學外交系，民國八十二年六月），頁二。

範圍。1910 年日本併吞朝鮮半島，美國並不在乎韓國是否在日本的統治之下，因為對當時的美國來說，韓國並不是一個具有緊要利益(vital interests) 的地方。⁴

這個情況在二次大戰時期有了轉變，美國在這個時期逐漸認為朝鮮半島對美國具有戰略價值，不宜落入敵對國家的掌握中，但是當時為了促使蘇聯對日本宣戰，不得以的情況下才同意戰後以緯度三十八度線為界，由美國及蘇聯分別佔領，造成朝鮮半島日後分裂成南北韓兩個政權的局面。⁵在冷戰時期，南韓的重要性提升，成為美國在東北亞的重要軍事同盟之一，這個時期南韓的角色展現在圍堵共產國家及保護日本上。對美國來說，在東北亞地區最重要的盟邦是日本，南韓只是用來維護日本的一個據點。不過，隨著南韓在經濟及民主政治上的驚人發展，以及冷戰的緩和，南韓發展出自己重要的角色。在過去半個世紀中，朝鮮半島的戰略重要性不斷成長，至今已成美國的緊要利益之一。⁶

後冷戰時期，美國與東北亞國家發展上有兩項特色，使美國不得不重視東北亞地區及朝鮮半島的穩定性。首先是美國與東北亞國家間緊密的貿易關係，1996 年 9 月中美間月貿易盈餘超過日美間貿易盈餘，全球資金大量湧入中國進行投資，每天約有一億美元資金進入中國投資，香港、台灣、南韓及新加坡大量購買美國財貨，使美國在此區享有極大的經濟利益。⁷美國必須維持亞洲地區的穩定，才能繼續享有這些利益。同時，東北亞國家間爭相軍備現代化的結果，使得區域間瀰漫著一股不穩定的氣氛。這些國家在歷史上都發生過內戰或邊界衝突，所以彼此間都保持強大軍力以保護自身安全。此地區的軍事成長很有可能危害區域穩定，進一步危害到美國在亞洲的經濟利益，因此美國對於這個區域的軍事動向也非常關心。

後冷戰時期美國在朝鮮半島最重要的戰略思維就是要維持美國在此

⁴ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 165-166.

⁵ 周煦，*冷戰後美國的東亞政策 (1989-1997)* (台北市：生智，民國八十八年)，頁十一。

⁶ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 166-167.

⁷ 中國是影響區域安全最主要的因素，中國向伊拉克及巴基斯坦輸出製造核武用的導彈科技及器材，幫助伊拉克建造大型的化武工廠，並在南沙群島海域以武力威脅其他的亞洲國家。1993 年與俄羅斯簽訂為期五年的軍事合作協定，向俄羅斯購買許多新型的蘇愷 27 戰機，並取得在中國生產飛機的執照。1995 年 3 月在台灣海峽試射飛彈，引發區域間危機；1996 年 5 月葉爾欽總統訪問北京時雙方建立戰略伙伴關係，俄羅斯賣給中國四艘潛艦，據報導還有二十架直昇機、軍用運輸機及空防系統，據傳有許多前蘇聯的科學家已赴中國進行軍事現代化的進程。其他影響區域安全的因素還包括新加坡、泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼及越南在先進武器的預算都逐年成長。

Roberts M. Gates, "A Peace Regime in Northeast Asia and Korea," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 37-40.

區的領導及優勢地位。蘇聯瓦解後，美國成為全球唯一超強，為了維持美國的領導地位，美國必須盡力維持朝鮮半島的和平與穩定，避免任何國家挑戰美國在此區的地位，以及任何企圖改變現狀的事件發生。為達此目標，美國的具體政策包括：防止大規模毀滅性武器在此區擴散、維持美國在朝鮮半島的前置駐軍與安全同盟、防止中國及俄羅斯的勢力擴張到朝鮮半島、維持南韓的民主體系及市場經濟。⁸綜上所述，美國在朝鮮半島的政策目標是「在美國主導下維持朝鮮半島穩定、安全、繁榮及和平的現狀。」⁹以下分別就美國在朝鮮半島的重要利益作詳細說明。

（一）維持朝鮮半島穩定和平

不論從政治、軍事或經濟角度來看，維持朝鮮半島穩定是美國的重要目標。受到亞太地區快速經濟發展及區域全球化的影響，美國經濟與東北亞地區快速整合，使美國享有許多經濟利益。¹⁰因此在任何情況下，透過市場經濟以維持區域經濟成長是美國核心的國家安全利益。同時，二十世紀美國在朝鮮半島經歷韓戰，使美國損失慘重，所以美國對東北亞安全及穩定也十分關注。基於安全理由，美國必須維持區域和平與穩定、防止區域敵對國家的出現、促進區域國家爭端的和平解決。由於東北亞缺乏類似北大西洋公約組織的區域安全機制解決國家間彼此不信任的問題，所以未來東北亞國家的權力消長將會密切影響區域國家間關係。美國必須延續長期在此區扮演的角色，繼續維繫此區的和平與安全。最後，美國在東北亞地區還有另一項重要利益，就是透過維持該區社會開放及促進民主法制運作，因為這兩項都是美國核心價值，而經濟與政治透明化及可預測化都是穩定社會及維持發展的重要條件。

對美國來說，朝鮮半島上影響東北亞穩定的首要因素是北韓大規模毀滅性武器問題。如果北韓真的擁有核武及洲際彈道飛彈，那麼周邊國家甚至美國本土都有可能遭受北韓大規模毀滅性武器的攻擊。此外，周邊國家也可能會為了嚇阻北韓攻擊而相繼發展軍備，以保護自身的安全。北韓甚至不必真正擁有這些大規模毀滅性武器，只要讓周邊國家相信它有這種能力，就能夠引起周邊國家的不安。¹¹朝鮮半島的混亂也可能使周邊列強趁

⁸ Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, p. 224.

⁹ William O. Odom, "The US Military in Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1, Summer 2000, p. 10.

¹⁰ 大約有五十萬的美國公民在亞太地區就學及工作，美國在亞太地區商業貿易值到達七千億美元，投資金額到達二千億美元，大約等於東北亞國家在美國的投資金額。美國大約佔總額三分之一以上的貿易都是與東北亞國家進行。Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), p. 3. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

¹¹ 東北亞未來不確定性的原因之一就是主要強權，如中國、日本積極從事軍事建設，擴張軍事

機將勢力範圍延伸至該區，在朝鮮半島進行權力角逐。除此之外，若東北亞地區陷入權力爭奪的狂潮，對該區自由經濟與民主政治的維持也會產生不利影響。這些可能的發展都與美國的基本利益背道而馳，所以美國當然不希望這些情況發生，自然也就致力於維持朝鮮半島的穩定與現狀。

此外，造成東北亞地區不穩定的因素還包括朝鮮半島上的軍事緊張狀況。由於兩韓邊界北緯三十八度停戰線的兩側目前仍重兵雲集，美國希望兩韓能夠盡快簽定和平條約，以取代現有的停戰協定。簽訂和平條約最終目的在保證朝鮮半島的和平，但兩韓若未和解，就算簽訂和平條約也不見得能保證和平，所以美國應該幫助兩韓進行和解。不過，為了維護政權生存，不願意進行大幅度改革開放，¹²近年來提出廢除停戰協定的提議，也僅是北韓刻意排除南韓，與北韓建立新關係的手段之一而已。¹³所以，美國在尋求簽訂和平條約的同時，也強調簽訂和平條約是兩韓議題，美國不會插手。最後，美國雖然希望朝鮮半島盡快出現和平機制，但卻不希望朝鮮半島改變現狀，因為朝鮮半島上的任何變化都可能影響到美國在該區的既得利益。

總之，美國在東北亞的最大利益就是維持穩定與安全，這一點是不會改變的。如果朝鮮半島簽訂和平條約或完成和平統一，美國在東北亞的戰略就必須調整，可能必須重新檢討海外駐軍或同盟關係等問題。但是，朝鮮半島統一不會改變美國在朝鮮半島的基本利益，反而會因為統一過程中的不確定或不穩定更突顯這些利益的重要性。

（二）維持美國優勢地位

由於朝鮮半島對美國的重要性逐漸提昇，美國希望能在這個地區扮演舉足輕重的角色以維護美國的利益。後冷戰時期，由於蘇聯瓦解，取而代之的俄羅斯面對國內嚴重的經濟問題已自顧不暇，中國雖然正在興起，但實力仍不足以超越美國，美國成為唯一強權，在全球享有優勢地位。在朝

力量以填補美軍撤出該區域後所留下的權力真空。問題是這個不確定性會使區域中國家的軍事花費大增。這種軍事建設不是源自意識型態的衝突，而是戰略不確定性的增加。這種情況不僅破壞區域安全環境，也因為資源的錯置影響到區域經濟的發展。Sung-Han Kim, "Exploring Confidence-Building Measures in Northeast Asia—A Korea Perspective," *Korea and World Affairs*, Fall 1997, pp. 427-428.

¹² Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 28.

¹³ 北韓的目的是將南韓邊緣化，消除可能威脅並轉換為有利資源，抵抗南韓吸收北韓的可能，並開放國際經濟援助的大門，以求得政權的生存。Richard L. Armitage, "New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternative* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), p. 3.

鮮半島上，南韓是美國的盟邦，在對外政策上原本就需要與美國進行協商，更何況美國的駐軍及核傘提供南韓安全上的保障，南韓更是以美國馬首是瞻；北韓自從九十年代後採取以美國為重心的外交政策，在許多議題上都要求與美國直接談判，使美國對北韓事務亦具有重要影響力。1993年北韓核武危機由美國出面解決，並於1994年與北韓簽定日內瓦協定後，美國儼然成為朝鮮半島上極具影響力的強權。

許多學者認為在後冷戰時期光靠美國或其他單一國家的力量，不足以維持朝鮮半島的穩定，東北亞國家應積極思考及參與執行東北亞建立信心措施，再將兩韓共同納入這些多邊架構的規範下。¹⁴他們認為長期缺乏多邊論壇解決衝突是東北亞經常處於不穩定的主因，1993年成立「東北亞合作對話（Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD）」的第二軌多邊論壇，目的就是達成上述目標。¹⁵南韓政府也贊成以多邊安全對話為兩韓雙邊對話的補充方案¹⁶，並朝對兩韓關係及統一有建設性的方向漸進為之，¹⁷才符合東北亞地區錯綜複雜的歷史背景，將東北亞塑造成具凝聚力的集團。

不過，美國在東北亞地區一向偏好以雙邊架構處理區域性事務，自冷戰時期分別與日本、南韓、澳洲及菲律賓簽訂雙邊協防條約，而不採用類似歐洲成立北大西洋公約組織的多邊方式，這是因為美國在東北亞最重要的戰略目標之一就是維持美國在此區域的優勢地位。在冷戰結束後，全球權力分配狀況改變，美國國力式微已經不足以繼續維持絕對的優勢，也必

¹⁴ 東北亞各國應借重現狀既有的協定為範本，簽定東北亞區域性的裁武及武器管制協定，特別在核武等大規模毀滅性武器及傳統武器領域，對區域的裁武或武器管制機制的建立可能有幫助。這些協定包括：禁止核武擴散條約（Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT）、化學武器公約（Chemical Weapons Convention, CWC）、飛彈技術管制機制（Missile Technology Control Regime, MTCR）、國防白皮書（Defense White Papers）及聯合國傳統武器管制（UN Arms Register）。Sung-Han Kim, “Exploring Confidence-Building Measures in Northeast Asia—A Korea Perspective,” *Korea and World Affairs*, Fall 1997, p. 429.

¹⁵ 為促進東北亞安全對話及合作，必須加強現存非政府組織活動機制與區域的連結，也就是所謂的「第二軌（Track-II）」機制，由學界及非政府組織代表以非官方身份參加。東北亞合作對話（Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD）與亞太地區安全合作委員會（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）是符合後冷戰時期區域發展的非政府多邊機制的主要例子。

¹⁶ 南韓政府在1994年5月於曼谷舉行的東協區域論壇高級官員會議中推動「大韓民國東北亞安全合作報告（Republic of Korea's Paper on Northeast Asia Security Cooperation）」。根據這份報告，東北亞的多邊安全合作應該依下列原則：尊重國家主權及領土完整、不侵略及不威脅使用武力、和平解決爭端、和平共存、民主及尊重人權。Sung-Han Kim, “Exploring Confidence-Building Measures in Northeast Asia—A Korea Perspective,” *Korea and World Affairs*, Fall 1997, pp. 437-439.

¹⁷ 東北亞多邊安全對話必須與東協區域論壇維持合作協商。雖然東北亞地區僅為東協區域論壇討論範圍中的次區域，但次區域議題有時也會發生重要的影響。Ralph A. Cossa, “Asia Pacific Confidence and Security Building Measures,” in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp. 1-18.

須借助其他國家或多邊組織的力量，但基本上美國在東北亞地區的整體戰略仍是以雙邊為主多邊為輔。對美國來說，前置駐軍及雙邊聯盟的安全合作網路在未來仍然是亞洲區域安全的屏障，最明顯的例子就是美日安保的安全架構。美國推動東北亞多邊安全合作的目的是用來取代美國在此區域的領導地位，而是利用它增加與盟邦間的政策協調及政治合作。¹⁸因此，美國處理朝鮮半島問題時，以多邊協商模式搭配原有的雙邊外交同步進行，多邊主義僅是眾多達成政策目標的手段之一。

（三）維持美國前置駐軍

冷戰時期，美國駐韓美軍是圍堵共產主義國家、保衛美國及盟邦安全的橋頭堡，到了後冷戰時期，前置駐軍圍堵的角色降低，功能逐漸集中在維持區域安全及穩定。除了實質軍事意義外，美國在此區駐軍還有宣示作用，其一是向其他有意對此區伸出權力之手的國家宣示美國在此處維持優勢地位的決心；其二則是向美國在此區的盟邦，南韓及日本等國家宣示美國協防此區的堅定意志。¹⁹

北韓認為駐韓美軍是北韓生存最大的威脅，既然朝鮮半島冷戰結構是美國造成的，美軍就應該撤離朝鮮半島，²⁰要不然就採取中立態度，讓韓國人民自己解決自己的問題。²¹美國應與北韓關係正常化並簽訂和平條約，包括駐韓美軍撤離，或改變地位、解除美國所以對北韓的經濟制裁，包括將北韓從恐怖主義國家名單中移除。雖然北韓在每次談判都提出美軍撤離朝鮮半島的要求，但美國對該議題始終堅持不讓步。美國對部署在南韓的前置駐軍的官方態度可從美國亞太助理國務卿（Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs）羅斯（Stanley Roth）的說法中看出端倪，他表示「美國在南韓的駐軍結構可以討論，但是駐軍本身是不接受

¹⁸ 美國不願建立一個可能會使美韓雙邊同盟體系不穩定的和平機制。為了維持東北亞的權力平衡及穩定，美國首先依賴的就是雙邊同盟關係，例如：美韓同盟及美日同盟，而不是透過多邊的安全合作，因為多邊體制的成功與否是不確定的。同時，美國希望美韓同盟能在朝鮮半島及東北亞繼續維持平衡者的角色，即便在韓國統一之後。Morton H. Halperin, "U.S. Security Objectives after Korean Unification," Council on Foreign Relations, June 1998. <http://www.foreignrelations.org>

¹⁹ 美國政府認為部署在亞太地區的軍力不能撤離，否則會使嚇阻的可信度降低，引起周邊國家的不安，競相填補美國撤離後的權力真空。Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asia and Pacific Affairs, "Sustaining the Dynamic Balance in East Asia and the Pacific," *U.S. Department of State Current Policy*, No. 1255 (Feb. 1990).

²⁰ Myong Chol Kim, "U.S.-DPRK Will End up in Shotgun Marriage," http://www.nautilus.org/fora/security/9907G_Kim.html.

²¹ 1992年6月北韓「和平及非武裝機構（Institute for Peace and Disarmament）」代表 Lee Sam-ro 就說：「駐韓美軍可以繼續維持，但其角色必須要幫助統一而不是阻礙統一。」1996年4月「亞太和平委員會（Asia-Pacific Peace Committee）」代表 Lee Jong-hyok 說「北韓並不反對駐韓美軍擔任美國與北韓和平協定談判時的維和工作。」1996年5月「北韓人民解放軍（KPA）」板門店代表說「駐韓美軍的角色必須從嚇阻北韓轉變成維持朝鮮半島的穩定及平衡。」
<http://www.mnd.go.kr>.

談判的議題。²²有人認為北韓要求美軍撤離的真正目的是希望以改變美軍地位的方式獲得來自美國的安全保證。²³但是不論北韓的目的為何，恐怕都很難動搖美國繼續駐軍朝鮮半島的決心。

美國在九十年代初期為因應全球戰略變化進行國防政策調整，從南韓撤離七千名駐軍。²⁴到目前為止，美國在南韓仍有三萬七千名駐軍協防南韓，其中包括第二步兵師（the Second Infantry Division）和第七空隊（the Seventh Air Force）。另外，美國在日本部屬第七艦隊（the Seventh Fleet）、第三海軍陸戰隊（the Third Marine Expeditionary Force）和第五空隊（the Fifth Air Force），共約四萬七千名駐軍，共同維護東北亞地區的安全。²⁵

雖然美國認為北韓目前無法以武力統一朝鮮半島，但北韓的力量仍足以威脅區域安全，可能採取的手段則是派遣潛艦進行報復侵略行動，或從事自殺式攻擊。²⁶如果北韓政權持續衰敗，走向瓦解，美國也必須出面處理北韓政權瓦解後的混亂局面。²⁷因為有這麼多可能的不確定會危害朝鮮半島這塊區域的穩定，所以美國必須在朝鮮半島駐軍，才能夠在第一時間處理突發狀況，等待援軍的支援。總之，美國國內對協防南韓有極高的共識，不論哪一黨執政，只要北韓仍構成南韓的威脅，美國就會繼續在朝鮮半島駐軍。²⁸即使未來兩韓統一，美國仍希望能繼續在朝鮮半島駐軍，因

²² Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, p. 227.

²³ Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, pp. 226-227.

²⁴ 布希政府在1990年及1992年提出兩份「亞太戰略架構報告」，其中在亞太地區仍維持冷戰時期的前置駐軍、海外基地及雙邊安全條約，規劃從亞太地區撤離少量軍隊，不過仍維持相當的規模。A *Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century: A Report to Congress* (Department of Defense, Feb. 28, 1991). A *Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: A Report to Congress* (Department of Defense, 1992). U.S. Department of Defense, A *Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990.

²⁵ Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 342.

²⁶ 美國太平洋指揮部總司令（commander-in-chief of the U.S. Pacific Command）Admiral D. Blair在2001年3月對南韓記者表示，北韓可以算是美國在太平洋地區的頭號敵國，但是美國與北韓發生實際衝突的可能性卻不大，因為北韓清楚知道美韓同盟的堅實力量及聯軍的實力。U.S. Commander in Chief Pacific Command Admiral Dennis C. Blair and U.S. Charge D'Affaires Evans J. R. Revere, press briefing, Seoul, Korea, March 20, 2001.

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2001/010322Seoul.htm>

²⁷ 如果北韓瓦解，可能的狀況有二：第一、新政權取代舊政權：新政權可能更強硬，也可能走改革開放路線。若是前者，則美國仍需駐軍維繫區域安全；若是後者則問題不大。第二、沒有繼起的新政權：北韓可能陷入混亂的無政府狀態，嚴重影響區域穩定，在這種情況下，不論由聯合國依索馬利亞模式出面，還是由南韓出面恢復北韓秩序，都需要美國的援助。Richard L. Armitage, "New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternative* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), p. 12.

²⁸ 1973年卡特總統時期是唯一一次例外。卡特總統發表聲明希望將美軍撤離南韓，但遭到幕僚及美國盟邦全體反對，所以該目標未能達成。即使是美國總統也無法將美軍撤離南韓，足以證明

為美軍駐紮朝鮮半島可以發揮協助維持日韓關係、防止大規模毀滅性武器及洲際彈道飛彈擴散、減緩中國及日本的權力競爭、協助維持朝鮮半島秩序及確保美韓緊密關係。

日韓兩國由於過去的恩怨，使得兩國關係發展一直有包袱。²⁹近年來日韓關係雖然有所改善，³⁰但若北韓因素消失，可能使南韓重新將日本視為新的假想敵，³¹同樣地，日本也可能將統一後的韓國視為對日本的威脅。³²所以，防止日韓關係惡化的方法就是維持駐韓美軍，扮演日韓間的緩衝角色。統一後的朝鮮半島接收了北韓的飛彈及核武計畫，如果這些大規模毀滅性武器被保留下來，甚至拿來瞄準區域中其他國家，對區域安全會造成極大的威脅，同時也為區域各國發展大規模毀滅性武器提供了很好的理由。解決這個問題的方法也是駐韓美軍，美國可以確保朝鮮半島及周邊國家不會發展核武，同時確保該區域的安全。

不論兩韓以何種方式統一，都不免大傷元氣，同時統一後的朝鮮半島與周邊國家比起來，仍是相對上的小國。所以，周邊國家很可能利用這個機會爭取朝鮮半島的主控權，尤其是中國和日本。中國和日本過去一直爭奪對朝鮮半島事務的主導權，並因此引發許多區域間的動亂，朝鮮半島內部可能也會因權力鬥爭結合外國勢力而不穩定。朝鮮半島統一後若仍保留駐韓美軍，就能避免朝鮮半島重陷國際勢力角逐的惡性循環。同時統一後的朝鮮半島面對不同政治、經濟、社會文化的整合，勢必經過一段時間的適應期。在這段期間，駐韓美軍將可以確保朝鮮半島內部的穩定性，並宣

美國防禦停戰區承諾是多麼穩固。Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, p. 53.

²⁹ 日韓兩國之間仍有許多尚未解決的問題存在，例如：獨島(Tokdo Island)的領土主權歸屬爭議。

³⁰ 日本政府展現誠意承認帝國主義侵略的罪行，南韓的金大中總統也十分鼓勵與日本重新展開合作的新時代。許多美國媒體都將焦點集中在金大中總統對北韓所提出的政策，但他領導南韓與日本改善關係才是其對北韓政策能順利進行的重要關鍵。最近南韓海軍及日本的海上自衛隊進行聯合海軍演習就是新時代日韓關係的重要標誌，也是兩國軍事關係發展的開始。兩國政府官員及研究單位的相互交流，例如 K-J Shuttle 計畫，也提升兩國關係的發展。兩國聯合舉辦 2002 年世界盃足球賽(2002 FIFA World Cup Korea/Japan)，原本是一項不被各界看好的讓步，卻轉換成進一步合作投資成功的例子。Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, pp. 54-55.

³¹ 日本的經濟規模是南韓的九倍之大，即使最樂觀的估算，南北韓合併之後北韓會持續對韓國整體經濟有正面的幫助，將南北韓的經濟實力相加，日本的 GDP 也有其六倍之大。更何況日本在許多韓國人的眼中是一個準核武國，因為日本掌握足以製造核武的科技及產業，也有製造彈道飛彈的技術。Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, p. 55.

³² 新的韓國將會擁有大量的軍隊，從軍人數比日本多出許多，如果他們不打算裁軍了話，可能會擁有來自北韓的核武或其他大規模毀滅性武器，而且又沒有什麼明顯的敵人。因此，一些日本人也害怕它們變成韓國的目標。Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, p. 55.

示美國支持韓國民主自由的決心。最後，駐韓美軍的存在可以協助美韓兩國保持緊密的同盟關係。美韓間距離遙遠，具有不同文化及歷史背景，使得兩國很難真正了解彼此的想法。透過駐韓美軍使雙方官員得以熟悉，許多美國國防部高階將軍都曾經駐防南韓，也有很多南韓高級官員曾在駐韓美軍單位工作過。這種互動對增進兩國了解，維繫緊密關係有正面幫助。

（四）避免大規模毀滅武器擴散

為維持東北亞地區的和平與穩定，美國最重要的政策目標是防止大規模毀滅性武器的擴散，因為北韓若發展核武及長程飛彈，或讓周邊國家相信他擁有這種力量，不但可能對美國及其盟邦造成安全上的直接威脅，更會引發區域國家的軍備競賽，造成區域間的混亂局勢，危害美國在此區的利益，更有可能影響美國在全球致力防止大規模毀滅性武器擴散的成果。³³因此，美國政府無不致力於防止北韓發展核武及長程飛彈。柯林頓政府時期的裴利報告（Perry Report）可做為美國對北韓的全面政策的代表，其中揭示美國在朝鮮半島的政策任務中，最重要的就是防止大規模毀滅性武器擴散，特別是美國非常重視北韓發展飛彈計劃，並販賣給其他國家的可能性。³⁴在此目標下，柯林頓政府積極尋求與北韓對話，希望透過談判使北韓停止核武及長程飛彈的發展計畫。

同樣地，小布希政府對防止北韓發展大規模毀滅性武器的問題也非常重視，但是在手段上卻與柯林頓政府大相逕庭。這些手段包括飛彈防禦系統的建立、降低攻擊發生可能性，孤立可能發動攻擊的國家等軍事外交措施。小布希政府上任後首先準備飛彈防禦系統部署工作，並積極與盟邦聯絡建立整合的飛彈防禦網路。³⁵在小布希政府團隊的思維中，北韓因素是美國必須積極發展飛彈防禦系統的關鍵因素之一。小布希政府並對北韓改採強硬態度，一開始表示要暫停美國與北韓間的核武及飛彈談判，進行美國對北韓政策的再評估，政策評估後雖然表示願意與北韓繼續談判，但是將更重視北韓的互惠以及對北韓執行談判結果的查證工作。從這一點就可以看出，美國對北韓政策的主要目標仍是防止大規模毀滅武器及飛彈的擴散。與其說美國支持朝鮮半島上的和平進程，不如說美國更關心如何解決北韓飛彈、大規模毀滅性武器及傳統武器部署的問題。由此可見美國政府

³³ 周煦，「柯林頓政府的亞太政策」，後冷戰時期亞太地區之和平與安定，周煦編（台北：政治大學外交系，民國八十二年六月），頁十七。

³⁴ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 419.

³⁵ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 4-5. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

對朝鮮半島最重視的議題與最優先的目標都是安全問題。³⁶

同樣都尋求防止大規模毀滅性武器的擴散，柯林頓政府與小布希政府在做法上卻有極大的差別，這一點反應出美國內部對此議題兩種截然不同的看法，以共和黨為代表的保守派主張對北韓採取強硬態度，以圍堵及制裁手段迫使北韓屈服；而以民主黨為主的交往派則認為應該與北韓談判，尋求以和平手段解決大規模毀滅性武器擴散的問題。這兩派意見隨著美國國內政治權力的移轉而消長，形成美國政府對此議題不同的處理態度。

二、美國對兩韓問題的看法

美國對兩韓問題一貫的態度是「在朝鮮半島人民能夠接受的前提下，支持朝鮮半島和平統一。」³⁷這包含了幾種涵意，首先美國明白表示兩韓問題要由朝鮮半島人民自行解決，美國絕不會插手干預；其次是美國並不反對朝鮮半島走向統一，但是必須以確保和平與穩定的溫和手段解決問題，而不要以戰爭或其他容易引起動亂的方式統一。以長遠來看，美國支持統一後實施自由市場及民主政治的朝鮮半島，但若統一過程可能造成朝鮮半島的動盪，則美國寧願維持穩定和平的現狀。美國將焦點放在處理北韓大規模毀滅性武器議題以及維持朝鮮半島和平穩定的現狀，相對來說並不是那麼積極想終結半島上的冷戰結構，³⁸因為冷戰結構的終結非常可能會改變朝鮮半島的現狀。美國也樂意在區域中扮演協調者的角色，以便穩定控制朝鮮半島的秩序，防止區域權力平衡的突然改變。³⁹

未來兩韓關係有幾種可能的發展：第一、有敵意的分裂：也就是拒絕統一，兩韓繼續分裂成兩個對立的主權實體，雙方在外交、經濟、政治、社會及文化的接觸都很少。在這個選項下，兩韓之間仍然維持敵對關係，隨時可能發生軍事衝突，造成區域的不穩定，所以對美國來說不是好的現象；第二、友善但分裂：也就是走向和平共存，兩韓雖然分裂，但軍事對

³⁶ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, pp. 7-8.

³⁷ *Northeast Asia Peace and Security Network Daily Report*, Feb. 26, 1997.

³⁸ 裴利報告 (Perry Report) 中揭示美國對朝鮮半島的政策目標中最重要的是防止北韓發展核武及飛彈，其次是建立朝鮮半島和平機制及維持美韓雙邊關係，最後才是促進兩韓關係。基本上，美國認為兩韓關係的改善必須要對朝鮮半島的穩定有所貢獻，並且必須能夠為美國與北韓關係的進一步發展創造良好的環境。然而，美國認為兩韓關係應該由兩韓本身自行發展，必須由南韓主動提出，並配合北韓的適度讓步。當然，美國也希望藉著與南韓間政策的協調，來調整美國與北韓關係進展的範圍與速度，使得美國與北韓的關係與兩韓關係上能維持平衡的發展。然而，這並不必然表示在短期之內美國會同時平衡地發展這兩個雙邊關係。Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 419-423.

³⁹ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 420.

立關係緩和，彼此間政治和解，社會文化加速交流。在這個選項下，兩韓仍然維持分裂，但隨著彼此敵意的逐漸化解，兩韓發生軍事衝突的可能性降低，對區域穩定的影響也相對減少；第三、統一：兩韓如果真的走向統一，將使朝鮮半島戰略地位更加提升，由於朝鮮半島位於東北亞戰略的焦點，統一後將會成為區域各國權力角逐的中心。同時，兩韓現有軍力及人力、天然資源的合併也將使朝鮮半島力量大增。⁴⁰縱上所述，統一後的韓國在地理、軍事及經濟上的整合，將會使韓國成為區域政治強權及潛在的不穩定力量，因為它將擁有足夠的軍事及經濟力量去挑戰不滿意的區域議題

雖然統一後的朝鮮半島不論在政治、經濟及軍事上的力量都會增強，但是對美國來說卻不見得有利。朝鮮半島統一對美國是利多或利空，端視統一過程及統一後屬性而論。許多學者專家及政府官員將兩韓統一方式大致化分成三種模式：一、戰爭（unification by peaceful integration）；二、吸收（unification by default）；三、和平談判（unification by war）。⁴¹

以戰爭方式統一使用武力，又稱「越南模式（Vietnam Model）」，是結果最差的統一方式，也是美國最不願意見到的結果。雖然以北韓目前的狀況不太可能發動全面性戰爭，但是仍不能完全排除因誤判情勢或邊緣戰術失控所引發的戰爭。⁴²更何況，北韓還企圖發展大規模毀滅性武器及洲際彈道飛彈，破壞朝鮮半島的和平。朝鮮半島若發生戰爭，可能造成人員傷亡、難民四竄、境內受核生化武器污染、政治經濟結構破壞、周邊國家受到波及、區域呈現一片混亂的結果。就算美國及聯合國軍隊最後能成功介入並穩定局勢，仍然需要耗費極大的成本，而且兩韓統一的種種優勢也不會存在。⁴³美國當然不希望朝鮮半島以這種模式統一，南韓及周邊國家也

⁴⁰ William O. Odom, "The US Military in Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1, Summer 2000, p. 11.

⁴¹ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 3-9. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

⁴² *Security Dynamics on the Korean Peninsula: Implications for Regional Stability and Defense Planning* (Cambridge, Massachusetts, Institute for Foreign Policy Analysis, 1992), pp. 2-3. 1998 年美國對北韓政策再評估研究小組訪談美軍及其他盟國聯軍將領後表示，美國在東北亞區域的軍力足夠且準備充足。美國自從 1994 年後就積極增強美軍本身及盟邦軍隊的力量，所以美國有足夠信心抵禦並嚇阻北韓對南韓的攻擊。美國相信北韓領導者了解這一點，所以不會輕易對南韓發動攻擊。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999. http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

⁴³ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 7-9. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

不願意見到這種情況的發生。⁴⁴

以吸收方式統一，又稱「德國模式 (German Model)」或「硬著陸 (Hard-landing)」，通常指北韓瓦解或不堪經濟負荷而投靠南韓，南韓不政府不得不吸收北韓。八十年代到九十年代初期最流行這種看法，因為當時全球冷戰結束，共產國家紛紛瓦解，同時北韓也面臨著極大的經濟壓力，所以許多學者專家都預言北韓即將瓦解。如果北韓毫無預警地突然瓦解，南韓在毫無準備的情況下必須統一、則可能需要以軍事鎮壓方式穩定局勢，使軍方勢力再度抬頭，動搖民主根基；⁴⁵或是引進國際勢力，使朝鮮半島再度成為周邊國家權力角逐的戰場。朝鮮半島政府勢必面對龐大的難民問題，沒有基礎的政經社整合將成為一項長久且困難的議題。⁴⁶

同樣地，雖然美國仍可出面協助朝鮮半島政府維持穩定，但是以吸收的方式統一可能的成本據估計將超過三千到四千億美元，南韓每人平均成本估計將超過德國統一時西德人民的負擔。⁴⁷如此龐大的經濟負擔，將使朝鮮半島喪失原本統一的優勢，不但影響美國在此區的經濟利益，同時新政府恐怕也無法繼續負擔部分駐韓美軍費用，所以美國勢必自行吸收這筆費用。此外，統一初期的朝鮮半島或許需要美國幫助維持秩序，所以可以繼續容忍美國繼續在朝鮮半島駐軍。但是隨時間過去，新政府逐漸有效控制朝鮮半島內部後，可能會出現反美情緒。⁴⁸

以和平談判方式統一，又稱「軟著陸 (soft-landing)」，通常泛指以交往、和解及談判或等相對於硬著陸而言成本較小的統一模式。在美國與北韓簽訂日內瓦協定，成功凍結北韓的核武發展計劃後，這種方式就受到許多人的推崇。兩韓以這種方式進行統一，不會發生戰爭，也不用花費太多成本，最能將兩國資源有效整合，對區域的不利影響也最小。由於以這種方式進行統一，兩韓必須經過長時間和平交往的過程，以進行政治經濟及

⁴⁴ 中國曾明確表明不支持北韓發動侵略；俄羅斯在與北韓重新修訂安全條約時，刪除北韓發生對外衝突時俄羅斯必須主動出兵協助的條款。William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 162-163.

⁴⁵ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 163-164.

⁴⁶ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 5-7. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

⁴⁷ 在德國統一的案例中，西德人口及 GNP 都約為東德的三倍。而南韓的 GNP 雖然是北韓的六倍，但人口卻只有北韓的兩倍。 *Security Dynamics on the Korean Peninsula: Implications for Regional Stability and Defense Planning* (Cambridge, Massachusetts, Institute for Foreign Policy Analysis, 1992), p. 3.

⁴⁸ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 5-7. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

社會的整合，這個過程會延續多久是未知數，最後會不會出現統一的時機也不得而知，但在這段期間，兩韓如果能夠和平共存，對美國來說就是最好的選擇。

不過，兩韓最後如果真的和平統一，對美國在此區的利益也會有所影響。首當其衝就是駐韓美軍的問題，由兩韓政府主導統一談判，對駐韓美軍地位的處置可能是北韓方面放棄多年的堅持，同意讓美軍繼續駐紮朝鮮半島；另一種可能是南韓方面為達統一目的與北韓妥協，接受北韓要求美軍撤離朝鮮半島的條件。就算是朝鮮半島的新政府在統一初期同意美國繼續駐軍朝鮮半島，但是以朝鮮半島強烈的民族性，在沒有安全顧慮的情況下，恐怕也不希望有外國軍隊駐紮在自己國土上，或者為避免周邊國家權力競爭而希望排除外國勢力，採取中立角色。⁴⁹如果情況真的如此，那麼兩韓統一將會使駐韓美軍的正當性消失。此外，統一後的朝鮮半島未必是親美派，以過去歷史來看，朝鮮半島一向與中國的關係密切，中國對朝鮮半島也具有一定的影響力。如果統一後的朝鮮半島選擇與中國結盟，而產生與美國抗衡的態勢，對美國維持在朝鮮半島的優勢地位更加不利。

綜上所述，美國對兩韓問題的態度可以歸納為希望兩韓走向和平，但是不希望改變現狀，因為不論兩韓以何種方式統一，都會使美國面臨一連串區域安全的挑戰，這些挑戰可能包括：一、影響區域經濟發展：南韓、日本、美國及其他國家都必須提供許多資源重建這一個新國家。即使是用較溫和的軟著陸政策，在樂觀評估下都須付出上億美元的成本。二、影響朝鮮半島的權力平衡：統一後的韓國必定需要一段時間的休養生息，在這段期間內朝鮮半島的力量正弱，很容易遭到周邊國家影響力或軍力的入侵；三、影響駐韓美軍的正當性：朝鮮半島統一後，主要敵人北韓已經消失，美國可能會失去繼續在朝鮮半島駐軍的理由，⁵⁰韓國也會重新定位與美國之間的同盟關係。⁵¹事實上，包括俄羅斯、中國及日本在內的周邊國家目前對朝鮮半島的態度與政策都比較傾向維持朝鮮半島現狀，這個態度在可預見的未來應該都不會改變。⁵²

⁴⁹ Derek Mitchell, ed., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (Washington: Center for Strategic and International Studies, August 2002), pp. 3-5. <http://www.csis.org/ips/blueprint.pdf>

⁵⁰ Richard L. Armitage, "New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternative* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 15-16.

⁵¹ William O. Odom, "The US Military in Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1, Summer 2000, p. 8-9.

⁵² William J. Taylor, Jr., *Great Power Interests in Korean Unification* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1998)

三、美國對朝鮮半島政策辯論

由以上討論可知，後冷戰時期美國在朝鮮半島最重要的利益就是維持該區的和平與穩定，最好是以美國領導的雙邊型態為之，並以區域多邊對話作為輔助美國維持和平的工具。美國認為要達到目標最好的方式就是繼續維持駐韓美軍以及美國與該區國家的同盟關係，並且必須重視此區大規模毀滅性武器擴散問題，而關鍵的因素就是北韓。

北韓發展大規模毀滅性武器並向外擴散已成為美國在東北亞地區的一大隱憂。九十年代俄羅斯披露前蘇聯情報局的軍事備忘錄，其中就提到北韓擁有核武設備，⁵³不久後美國的人造衛星也偵測到北韓境內疑似核武製造工廠的設施。後冷戰時期，美國內部原本就對於要繼續對北韓採用過去的圍堵政策，還是採取全面交往的政策以符合新的國際環境有不同的看法，1993年北韓爆發核武危機一爆發，立即震驚美國朝野，引爆美國國內對北韓發展核武動機的辯論。

保守派人士認為北韓是具有攻擊性的國家，其發展核武的目的就是要遂行侵略野心，因此主張不應姑息北韓，要對北韓採取強硬態度，以外交、軍事及經濟手段圍堵並制裁北韓，迫使北韓放棄發展核武的計劃；交往派人士則認為北韓之所以打出「核武牌」，完全是由於面對後冷戰時期種種不利於政權生存因素而作出的反制行動，美國不應對北韓採取強硬態度，而應該與北韓坐下來談判，讓北韓對週遭環境感到安全，以和平的方式化解危機。兩派說法都言之鑿鑿，在缺乏資訊的情況下，美國政府也很難判斷哪一派說法為真。⁵⁴

由於北韓核武危機越演越烈，美國一連串強硬措施都無法使北韓屈服，戰爭瀕臨一觸即發的邊緣，美國派遣前總統卡特為特使前往北韓訪問，北韓也趁機向美國表示和平的意願，因此促成兩國於1994年簽訂日內瓦協定，暫時解決棘手的核武問題，並奠定日後柯林頓政府對北韓全面交往的政策。日內瓦協定的簽訂代表美國國內兩派爭論由暫時由交往派獲得勝利，不過，美國內部的爭論並沒有因此停歇。1995年北韓面臨嚴重天災，加上原本就有問題的政治經濟結構，北韓政權一度岌岌可危，使得美國內部爭論又再度復燃。

⁵³ 這份報告的時間比美國中央情報局發現北韓疑似核武設備的報告還要更早三年。Roberts M. Gates, "A Peace Regime in Northeast Asia and Korea," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), p. 41.

⁵⁴ Raymond Tanter, *Rogue Regimes* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 217-260.

保守派人士認為北韓政權無法度過難關，遲早會因為國內經濟環境太差而瓦解，所以主張不必與北韓繼續交往，也不用繼續給予北韓任何好處，只要靜待北韓瓦解再收拾殘局即可。保守派甚至認為柯林頓政府不應該與北韓妥協，以近乎賄賂的手段討好北韓，結果不但沒有真正解決北韓發展核武的問題，反而拖延北韓瓦解的時間，讓美國花費更多成本，更會給其他流氓國家不好的示範，認為美國不但不會處罰他們，甚至會獎勵他們。而交往派人士則認為如果北韓真的瓦解，美國及南韓將會付出極為龐大的成本，⁵⁵況且依照當時情況北韓應該可以撐過國內危機，並且會繼續生存下去。況且不論北韓發展核武的真正目的為何，北韓都不會輕易放棄以「核武牌」爭取政權生存，所以美國不能採取靜待北韓瓦解的策略，而必須正視北韓問題並與北韓交往。交往派人士認為日內瓦協定是一個成功的先例，雖然沒有完全凍結北韓所有的核武及飛彈計劃，但是可以作為以後美國解決類似問題的良好範本，是所有可行方案中成效最好的解決方式。⁵⁶

即便柯林頓政府最後決定採用交往派的觀點，但是以共和黨為多數的美國國會，卻對柯林頓政府的交往政策多所制肘，北韓稍後又發生疑似發展核武、軍事挑釁行動及許多恐怖活動，更引起美國國會的不滿，甚至揚言不繼續執行日內瓦協定的內容，並繼續給予北韓經濟制裁，使日內瓦協定的成果幾乎付之一炬。⁵⁷共和黨在傳統上對北韓的看法傾向於保守派觀點，而交往派的代表人物多為民主黨人士，這一點也顯示出美國朝野對北韓政策仍沒有共識。

小布希政府上任後大幅度改變對北韓政策，首先表示美國要對北韓政策進行重新評估，並發表許多措詞強烈的聲明。小布希總統本身是共和黨員，對柯林頓政府時期的北韓政策多所批評，認為交往政策不但沒有改變北韓的敵對立場，反而增強北韓實力。2001年3月美韓元首高峰會中，小布希總統向南韓總統表示對北韓金正日政權的不信任。美國國務卿包威爾（Colin Powell）稱金正日為暴君（despot），並將北韓視為大規模毀滅性武器及飛彈的最大威脅來源，⁵⁸如果美國決定與北韓交往，唯一的理由就是

⁵⁵ 北韓的兩難在於若改革則會威脅政權存在的基礎。因為政策的改變不會使經濟狀況變好，除非北韓改變整個體系。Kyung-Won Kim, "No Way Out: North Korea's Impending Collapse," *Harvard International Review*, Vol. XVIII, No. 2, Spring 1996, p. 24.

⁵⁶ Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, pp. 8-9.

⁵⁷ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula," *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 426.

⁵⁸ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 6.

希望北韓瓦解，因為北韓一旦開放就可能瓦解。⁵⁹

小布希政府將北韓視為美國在二十一世紀初最立即而明確的威脅，北韓擁有可以威脅美國安全的核武及洲際彈道飛彈，北韓的傳統武力也持續造成朝鮮半島的不穩定，因此美國積極發展及部署國家飛彈防禦系統（National Missile Defense, NMD）⁶⁰美國認為北韓即使面臨困窘的經濟狀況，卻還是維持強大的軍事力量，⁶¹使得小布希政府對於北韓降低傳統武器威脅的誠意產生懷疑。2001年2月美國中央情報局（the Central Intelligence Agency, CIA）局長坦奈（George Tenet）於美國參議院情報委員會（Intelligence Committee）作證時表示北韓軍力對美國是一項威脅，這個看法與小布希政府內部許多高級官員的看法一致。⁶²

雖然小布希政府對北韓傾向強硬態度，但是政府內部對北韓政策也有兩派不同意見互相制衡。以國防部長倫斯斐德（Donald H. Rumsfeld）、副國務卿阿米塔吉（Richard L. Armitage）、副國防部長傅微茲（Paul D. Wolfowitz）、副總統錢尼（Cheney）為主的保守強硬派（conservative hawks）主張應該維持強大的國防力量，隨時準備以武力達成政策目標，他們認為柯林頓政府時期美國與共產國家交往太過密切，以至於忽略了美國多年來的盟邦。而以總統國家安全事務特助萊斯（Condoleezza Rice）、國務卿包威爾為首的保守務實派（conservative pragmatists）基本上同意強硬派的看法，但主張採用比較溫和且有彈性的手段，以免過於刺激北韓，造成北韓不理性行為。⁶³最後，美國對北韓政策再評估的結果仍然恢復與北韓的武器管制談判，但是強調有條件的交往，將更注重北韓的互惠及查證的工作，就是政府內部兩派意見相互折衝妥協的結果。

⁵⁹ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 90.

⁶⁰ Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p. 351.

⁶¹ 北韓的國防預算約佔 GDP 的 25%。全國約有一百一十萬名士兵，其中三分之二部署在北緯三十八度線南北停戰區旁，武裝配備包括三千四百台坦克、二百四厘米多發火箭炮（240mm multi-launch）及一百七厘米的槍管炮（170mm guns）的軍火庫。海軍包括七百四十艘戰鬥艇（surface combat ships）、二十二艘羅密歐級和六十艘迷你潛水艇及一百四十艘兩棲登陸艦（air-cushioned landing ships）空軍有六百一十架戰鬥機，其中包括舊式蘇聯米格二十九（Soviet MiG-29s）、蘇愷二十五（SU-25s）及用來運送軍隊的過時的中國製 AN-2s 型飛機。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 340.

⁶² 他將北韓排名全球第五大軍事強國，有一百萬名現役軍人及五百萬名後備軍人，追求軍事制上的政策，軍事花費高於任何其他花費。他表示北韓仍持續發展長程飛彈，並增加短程及中程飛彈存量，威脅美國及其盟邦安全。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp. 342-343.

⁶³ Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, pp. 346-349.

到目前為止，美國國內對於應對北韓採取哪種政策的爭論尚無定論，意見也非常分歧，但一般來說可大致歸類為兩派觀點：「硬著陸」與「軟著陸」模式。「硬著陸」模式是指對北韓採取不讓步的強硬立場，讓北韓在壓力下與美國妥協。主張硬著陸模式的以保守派人士居多，其中又以共和黨員主。硬著陸不等同於發動戰爭，但是卻可能造成戰爭的後果，因為美國不斷向北韓施壓的結果，有可能使北韓因為承受不了來自國內外的壓力而選擇與美國妥協，但是如果北韓不肯妥協，也可能在壓力下突然瓦解，或者選擇發動戰爭與美國玉石俱焚。如果美國向北韓施壓而北韓願意妥協，那麼美國當然可以在不花費太多成本的情況下達到目的，但是，如果北韓不願妥協，那麼另外兩種結果都不是美國或其他周邊國家樂意見到的。因為北韓瓦解後美國重建朝鮮半島秩序所花費的人力物力太龐大，同時可能引發區域混亂。北韓若發動戰爭，美國所付的代價也不可言喻。⁶⁴

「軟著陸」模式是指對北韓採取溫和的立場，以外交經濟誘因與北韓交往使北韓逐漸開放。主張軟著陸模式的以交往派居多，其中又以民主黨員為主。美國採用軟著陸模式可能成功誘使北韓採取改革開放的政策，北韓在對外開放後可能會像蘇聯一樣瓦解，也有可能向東德一樣要求與南韓合併。如果北韓因為開放而瓦解，朝鮮半島很可能陷入混亂，美國必須出面穩定局勢，並幫助南韓政府恢復朝鮮半島秩序，就算北韓沒有瓦解，而是要求與南韓合併，以兩韓目前經濟力量懸殊的狀況，美國和南韓勢必耗費極大成本，在南韓經濟景氣的時候，都不見得能承受這種壓力，更何況如果南韓在國內經濟狀況不佳的情況下，這種方式更不會受到南韓方面的支持。另外一種改良的方式是以漸進式的方式逐步改善北韓經濟體質，也就是走中國有限度改革開放的模式，對於朝鮮半島的衝擊應該比較緩和。美國在有限的議題上與北韓進行談判，以外交經濟誘因使北韓逐步改革。不過，有限度的改革開放究竟需要多少時間，北韓同意與美國談判究竟是真心改革，還是只是拖延時間換取休養生息機會的手段，都是這個模式的問題。⁶⁵

這兩派意見之間的爭論主要是因為對北韓假設及觀點的不同，但是另一個很重要的原因是各派都用自己以為的方式理解別人的觀點，對這些模式沒有統一的解釋及正確的了解，所以造成美國內部意見的分歧。不僅如此，連美國的盟邦都有不同的解讀方式，造成美國與盟邦間的政策不協

⁶⁴ Carl W. Ford, Jr., "A Peace on the Korean Peninsula: Problems and Prospects," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), p. 21.

⁶⁵ Carl W. Ford, Jr., "A Peace on the Korean Peninsula: Problems and Prospects," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 22-23.

調，甚至連北韓也有一套自己的解讀方式，造成北韓方面對這些政策的排斥。因此，美國政府應該增加對這些政策的解釋及宣傳，才能有利於國內及盟邦間的意見整合，在與北韓談判時也能更加清楚己方的立場。

第二節 美國的朝鮮半島政策

後冷戰時期，美國朝鮮半島政策的重點集中在對北韓大規模毀滅性武器管制及嚇阻兩韓軍事對峙方面，相對來說對南韓政策的著墨與改變較少。美國和南韓之間仍然維持緊密的同盟關係，雖然存在貿易與駐韓美軍等相關爭議，但問題並不顯著。由於北韓在後冷戰時期採取以美國為主的外交政策，加上美國與南韓的同盟關係以及兩韓間的特殊關係，使得美國在處理北韓問題時不可避免地要與南韓進行政策協調的工作。本節討論美國在後冷戰時期對北韓的政策，並且分析美國國內對北韓政策的分歧。至於美國與南韓在對北韓政策上的議題，則留待下一章討論。

一、柯林頓政府時期（1992~2000）

柯林頓政府上任初期還來不及針對北韓制定明確的政策方向，北韓就爆發核武危機，所以柯林頓政府對北韓政策是在解決北韓核武危機的過程中逐步成形。到了柯林頓政府第二任期時，美國政府內部才成立專責的工作小組對北韓政策進行評估，自此柯林頓政府對北韓的具體政策才告成形，1999年出爐的裴利報告可以作為柯林頓時期美國對北韓政策的總結。

1994年美國與北韓簽訂日內瓦協定，由美國提供北韓糧食、燃料及輕水式核能反應爐，以交換北韓停止核武發展的計劃。後冷戰初期，美國成為全球綜合實力最強的國家，再加上1992年沙漠風暴中以強硬姿態對付伊拉克政權取得壓倒性的勝利，使美國認為今後處理任何危機都能援引伊拉克的先例。所以，在北韓核武危機爆發時，美國一開始的處理態度也傾向以強硬的手段，逼迫北韓政權就範。但是，東北亞的區域環境與中東不同，處理朝鮮半島事務也不像阿拉伯半島那麼單純，其中涉及許多周邊大國的權力平衡與利益糾葛，眼看北韓態度強硬，寧可一戰也不願妥協，朝鮮半島周邊國家也反對美國對北韓進行制裁，再加上美國政府內部評估在朝鮮半島戰爭快速取勝的機會不太樂觀，⁶⁶因此，柯林頓政府交往派人士

⁶⁶ 朝鮮半島發生戰爭的情形和科威特的沙漠風暴很不同。首先，朝鮮半島是人口密集的區域，數以百萬計的北韓軍隊駐守在南北韓停戰區附近，情形跟1950年代韓戰又有許多不同。如果發生戰爭將會是數以百萬計的士兵與平民的罹難，跟大批難民的流離失所。在這種情況下，美國與南韓絕不希望發生戰爭。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999. http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

主張，與其冒著爆發戰爭的危險，不如嘗試與北韓談判，以和平的方式解決問題。就這樣，1994年的日內瓦協議開啟美國對北韓交往政策濫觴。

柯林頓政府雖然與北韓簽訂條約，並決定與北韓進行交往，但是美國內部對這項政策的爭辯仍然很多。反對這項政策的人認為，北韓政權當時已經搖搖欲墜，再不用多久就會瓦解，美國就算不主動消滅北韓，也可以等待北韓自行瓦解。但是柯林頓政府的交往政策不但不會使北韓瓦解，反而幫助北韓渡過險境，甚至讓北韓漸入佳境。⁶⁷甚至許多人批評日內瓦協定是一項賄賂行為，美國開啟北韓以發展核武向美國勒索的惡例。北韓自日內瓦協定後對美國處處講條件，但是卻從未實現協定中的承諾，甚至處處挑釁南韓造成威脅。不過，南韓及日本政府都支持美國的政策，雖然這個協定不見得盡善盡美，但仍不失為提供避免北韓發展核武計畫的機制，同時在美國與北韓間建立架構，也有助於兩國降低緊張關係。

由於美國國內對北韓政策的看法沒有共識，幾經討論相互折衝後的結果，柯林頓政府決定採用獎勵與懲罰雙管齊下的策略，當北韓表現良好，願意與美國合作時就採取懷柔政策（remunerative means）；相反地，當北韓出現挑釁的軍事行動，不願意遵守協定時，就採取高壓政策（coercive means）。懷柔政策的手段包括經濟及外交手段。經濟上包括協助北韓建造輕水式核子反應爐並提供原油、解除對北韓的經濟制裁、提供經濟援助以及支持北韓加入國際金融組織並透過國際財團提供海外借貸及投資。外交上則逐漸與北韓關係正常化，並協助兩韓關係和解。⁶⁸高壓政策則包括經濟、外交及軍事手段。經濟上對北韓進行禁運等制裁措施，外交上透過聯合國或其他盟幫在外交上向北韓施壓，軍事上包括增加嚇阻能力、採用軍事圍堵及武裝攻擊。⁶⁹

在具體作為上，美國一方面加強駐韓美軍與南韓軍隊的嚇阻能力，一方面與北韓進行多邊及雙邊談判。在多邊談判方面，美國透過四邊會談和朝鮮半島能源發展組織與其他國家合作，共同協調對北韓政策。四邊會談的目的是希望促成兩韓簽訂和平條約取代停戰協定，做為朝鮮半島永久和平的基礎。透過四邊會談尚可達成讓北韓接受南韓為合法談判一造並促進兩韓對話的目的。朝鮮半島能源發展組織的目的則希望將日內瓦協定轉變為國際建制，因為日內瓦協定的成功執行必須各國的財務援助。朝鮮半島

⁶⁷ Michael Parks and Gregory F. Treverton, "Keep North Korea on Lift Support," *Los Angeles Times*, March 27, 2001. <http://www.rand.org/hot/op-eds/032701LAT.html>.

⁶⁸ Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization*, (New York: The Free Press, 1961), pp.3-67.

⁶⁹ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 425.

能源發展組織凍結北韓部份核武計畫，南韓、日本及歐盟等國家也藉此參與日內瓦協定。在雙邊談判部分，議程包括大規模毀滅武器與飛彈管制、人道援助及辦事處設置的談判。⁷⁰

不過，獎勵及懲罰並重的策略似乎成效有限，懷柔政策希望以經濟及外交誘因讓北韓改變行事風格，採取對外開放的政策，但是以懷柔為基礎的談判不僅花費龐大，同時也降低從北韓方面獲得其他讓步的可能性，使北韓能夠繼續採取邊緣政策（brinkmanship）對美國予取予求。⁷¹由於北韓原本就採取外交孤立與經濟自給自足主體政策，所以外交壓迫及經濟制裁的效果也不理想，軍事手段又因為中國及南韓等周邊國家反對，以及對北韓反擊可能性的考量而無法施行。⁷²從 1993 年 3 月北韓退出禁止核武擴散條約及 1994 年 5 月北韓疑似再加工使用過的核子燃料棒的事件中，聯合國不但沒有發動制裁，就連有限度的軍事行動都沒有。⁷³

在 1998 年以前，柯林頓政府深信採取全面交往政策可以根本解決北韓問題。但是 1998 年北韓再度失去控制，發射大浦洞飛彈飛越日本領空，使美國和北韓間再度出現摩擦，更重新引起美國國內對北韓發展大規模毀滅性武器及洲際彈道飛彈的恐慌，一度幾乎使日內瓦協定架構瀕臨瓦解邊緣。美國內部的學者專家開始懷疑日內瓦協定是否真能解決北韓問題，對北韓挑釁的行為極度不信任，美國國會通過提案凍結支付北韓燃料的預算，要求柯林頓政府必須在 1999 年 3 月以前與北韓達成協議，允許美國進入北韓位於金倉里地下核武設施進行檢查，解決北韓發展核武及飛彈的問題。美國國會設下嚴格條件要求柯林頓政府必須在下次撥款給朝鮮半島能源組織前完成檢查工作，並且重新檢討美國對北韓政策，否則就不予撥款。⁷⁴同時，隨著朝鮮半島局勢改變，南韓總統大選後新任的金大中政府推動對北韓的交往政策，使柯林頓政府感覺到重新評估美國對北韓政策的需要，遂於 1998 年 11 月訓令成立北韓政策檢討小組，由總統及國務卿特別顧問裴利（William J. Perry）領導，並以國務院諮詢委員雪曼（Wendy R. Sherman）大使為首，針對美國的北韓政策進入深入研究及評估，並提出報告，作為美國對北韓政策的憑據。

⁷⁰ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 170-171.

⁷¹ Scott Snyder, *Negotiating on the Edge*, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999), pp. 76-85.

⁷² Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, (Princeton: Princeton University Press, 1998), p.155.

⁷³ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 426-427.

⁷⁴ Peter T. Brookes, "Time to Revise North Korea Policy," *Strategic Review*, Winter 1999; USIP Special Report, "Mistrust and the Korean Peninsula: Dangers of Miscalculation," November, 1998.

該政策評估工作持續進行八個月，期間諮詢許多美國政府官員及非政府學者的意見，⁷⁵多次赴國會報告進度並與議員交換對北韓看法。同時，研究小組也與日本及南韓政府官員交換意見，並於1999年5月在裴利的帶領下赴北韓訪問，以便了解北韓第一手資訊。在諮詢東北亞區域各國政府的意見後，與南韓、日本及中國政府就防止北韓大規模毀滅性武器擴散及區域軍備競賽以及維持朝鮮半島和平穩定的共同利益上達成共識，並認知南韓在兩韓關係發展、日本在戰俘問題上各自不同的利益。同時，研究小組在諮詢各國情報專家意見、評估北韓最近行動及與北韓領導者會談後，對北韓內部狀況有更進一步了解。⁷⁶

該研究小組多方評估之後的結論是美國不應放任且必須採取措施解決北韓發展、部署並販售大規模毀滅性武器及洲際彈道飛彈的問題，因為這將會破壞朝鮮半島的和平與穩定。雖然美國及其盟邦的力量能夠以戰爭手段解決北韓問題，但也會造成龐大的生命財產損失，所以，美國應該尋求戰爭以外的和平手段解決此項問題。如果美國能以和平談判解決北韓問題，那麼美國就應該與北韓改善外交關係，並全力配合南韓政府的交往政策。從日內瓦協定的先例來看，美國可以透過同樣的模式解決北韓問題，雖然日內瓦協議並未規範北韓所有的核武活動，但若無日內瓦協定，北韓每年可以製造數量可觀的核武。確立了這個前提後，研究小組又提出要成功解決北韓問題，必須與南韓及日本維持密切協商，同時，考慮到北韓特殊的談判風格，美國對北韓的政策必須穩定且持久，即使遭到北韓挑釁也不能輕易改變。由於該政策必須能夠經得起時間的考驗，並適用於不同的黨派的政府，所以政策制定必須爭取國內最大多數支持，並確保國會的參與。

該研究小組得出的結論是美國對北韓政策最緊迫目標是核武及長程飛彈發展問題。這並不表示美國不重視其他安全議題，而是反應出大規模毀滅性武器對區域廣泛安全的重要性。美國的政策目標既然是終結朝鮮半島

⁷⁵ 包括許多美國政府高級官員及哈佛大學 Ashton B. Carter 的協助，並承蒙國務卿、國防部長、國家安全顧問及許多高級政策顧問的指導。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999.

http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

⁷⁶ 雖然如此，北韓政權隱藏的部分仍比所知的部分多出許多。因此，我們所強調的是美國未來對北韓政策不應僅根據既有的觀點或北韓未來的行動。受到政權易損性的影響，北韓政權積極推行自給自足、主權及自為的思想，並且將外界促進北韓政治民主及經濟自由的努力視為推翻北韓政權的企圖。北韓政府嚴格控制人民與外界的接觸，即便是外界想給予北韓人民人道援助也不例外。北韓的價值順位是與美國改善關係，尤其是希望美國減輕對北韓的經濟制裁，以減輕北韓的經濟困境。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999.

http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

大規模毀滅性武器發展，所有美國對北韓政策都應注意以下幾點：一、邏輯上北韓會因為生存需要而改變，但這種改變不見得是立即的。因此美國處理北韓問題時應認知北韓政權的現實狀況，而不是美國想像中的狀況。二、美國在朝鮮半島駐紮的三萬七千名美軍是美國對兩韓及其他盟邦宣示美國維護該區和平穩定的重要指標，所以美國必須繼續駐軍。三、日內瓦協定雖然受到許多批評，但是的確凍結北韓延邊的核武計畫，同時也是研究小組與北韓談判金倉里地下設施的基礎。因此，日內瓦協定仍應繼續執行。

針對以上觀察，該研究小組終於在 1999 年 10 月向柯林頓政府提出美國對北韓政策在評估的結果，也就是著名的「裴利報告 (Perry Report)」，提出一項名為「雙軌戰略 (Two-Path Strategy)」的全面綜合性途徑。⁷⁷這項戰略將美日韓三國利益相互整合，使三國能在相同目標下扮演協調及互相支援的角色。雙軌戰略的第一軌是與北韓展開全新、綜合及整合性的談判，議題包括政治、外交、經濟、軍事及人權問題，希望能達到朝鮮半島的和平穩定。在第一軌中，美國及其盟邦將在循漸進及互惠基礎上降低北韓威脅。這個方式也可以讓北韓放心地與美國及其鄰國和平共存，專心於國內經濟社會發展。如果北韓停止發展核武及飛彈，美國就會與北韓關係正常化、降低對北韓的經濟制裁並採取其他對北韓正面的措施，日本及南韓也將配合與北韓關係正常化。同時，美國也會進行完整的查證工作，以確保北韓未持有核武及飛彈。

雙軌戰略的第二軌就是如果不能透過談判方式降低北韓威脅，美國就會恢復對北韓的圍堵政策，這項政策同樣也需要美國與其他盟邦的密切配合才能實行。美國必須明確向北韓表示如果北韓拒絕第一軌政策，美國絕不會與北韓進行關係正常化，並會尋求其他方式確保安全與圍堵威脅。同時美國及其盟邦也會確保日內瓦協定繼續執行，盡量避免與北韓直接衝突，並隨時願意與北韓恢復第一軌的談判。裴利報告之所以提出第二軌的機制，主要目的就是以這種雙管齊下的方式，確保美國對北韓政策不會受制於北韓方面的企圖與行動，也不用等待北韓政權內部轉變的，就能夠靈活的運用。從以上敘述可以得知，雙軌戰略的第一軌與第二軌並不時同時進行，而是先進行第一軌與北韓全面談判，如果失敗了才進行第二軌對北

⁷⁷ 美國前國防部長裴利 (William Perry) 針對北韓提出的雙軌戰略 (dual-track strategy)。雙軌戰略將兩種不同策略混合交替使用，包括：一、正面方式：又稱「降低彼此威脅策略 (Mutual Treat Reduction)」，就是增進兩韓關係，及美國與北韓的關係正常化；二、反面方式：又稱「圍堵威脅策略 (Treat Containment)」，增加對北韓的圍堵、孤立及軍事準備。透過前者，美國以改善與北韓的雙邊關係交換北韓減少長程飛彈及核武發展計畫。如果前者失敗，美國隨即採取後者行動。美國不僅圍堵北韓發展傳統武力，同時也包括生化武器及彈道飛彈科技。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp. 338-340.

韓圍堵。在柯林頓政府時期，美國對北韓實施的政策，應該比較著重於雙軌戰略中的第一軌。

雙軌戰略的優點在於能夠加強美國談判的力量，⁷⁸與北韓談判的過程中也能同時維持穩定的嚇阻效果。⁷⁹由於談判的議題非常廣泛，所以在功能上超越日內瓦協定架構。美國可以視情況在第一軌及第二軌中任意變換政策，不必受制於北韓方面的反應，使美國的政策彈性大增，符合美國及其盟邦短期解決北韓核武及飛彈議題以及長期維持朝鮮半島和平的利益。更重要的是事先經過與盟邦間的政策協調，使美國在執行起來更得心應手。因為美國對北韓政策若沒有盟邦支持配合，在執行上的效果也會大打折扣。這套政策構想的靈感來自於南韓金大中政府對北韓的陽光政策，金大中總統也曾多次向柯林頓總統提出該項建議，美國與北韓的核武及飛彈雙邊談判也是來自於日本政府的建議。

最後，雙軌策略要能夠成功，美國方面還必須注意國內意見的整合及盟邦間的政策協調。如前面所述，美國國內對北韓政策的意見並不一致，所以美國政府應在國務院下設置主要委員會及附屬委員會，由大使級官員領導成立小型高層工作小組，以協調建立兩黨對北韓問題認同長期穩定的共識。美國總統應與國會兩院中的多數黨及少數黨領袖針對未來美國對北韓政策達成共識，因為在國內沒有共識的情況下，美國推行雙軌政策可能遇到許多來自國內的障礙。同時，美國應維持類似 1998 年 3 月與日本及南韓成立的「三邊協調監督小組(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)」，作為美國與盟邦在對北韓政策溝通協調的管道。這個機制由三國政府高級官員組成，能夠幫助三國協調對北韓談判策略及全面政策，而且能經常諮詢南韓總統及日本首相對有關議題的看法。美國方面代表則應該由熟稔北韓事務，負責協調北韓政策的高級官員擔任。

1999 年 5 月由裴利領導的研究小組以總統特使身分訪問北韓聽取北韓官方意見，同時也向北韓領導人解釋全面綜合性途徑的意涵，並透過金永

⁷⁸ 據雙軌策略，美國將會對北韓全面降低政治經濟壓力，讓北韓能夠專注於國內改革。北韓視這些政治經濟壓力為其生存一大威脅，並且這些威脅多半來自於美國。另一方面，美國並不用給予北韓什麼實質的獎勵。所以雙軌戰略可以同時符合美國價值並且避免美國受到進一步的威脅。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999.

http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

⁷⁹ 雙軌策略的議題不包括美軍撤出朝鮮半島，也不建議美國將此議題拿上談判桌討論。朝鮮半島雙方的嚇阻力量原本達到平衡，但是北韓發展核武及飛彈卻破壞了這個平衡。所以雙軌策略並不認為應該限制美國發展飛彈防禦系統，也不應該限制日本及南韓加入這個系統。William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999. http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

南 (Kim Young-nam) 將柯林頓總統的私人信函及金大中和日本首相小淵惠三 (Keizo Obuchi) 的口頭傳話轉達給金正日。在此過程中，北韓表示願意尊重美國與北韓在 1993 年的聯合聲明及 1994 年的日內瓦協定，但並未對綜合政策做直接的回應。⁸⁰1999 年 9 月美國大使卡曼 (Charles Kartman) 和北韓外交部次長 Kim Gye Gwan 的雙邊會談中，北韓方面仍未正面回應，只提及只要美國及北韓關係改善，北韓就會停止繼續發展飛彈。因此，裴利回國後立即建議柯林頓政府採取措施放寬對北韓的經濟制裁。1999 年秋天，北韓方面終於有了比較正面的回應，派遣政府官員訪問美國討論雙方關係正常化的議題。

裴利報告出爐後，柯林頓政府的對北韓政策大致上都遵照裴利報告中給予美國政府的建議執行。不過，在柯林頓政府時期，美國似乎只採用了第一軌的全面談判策略，而未使用第二軌的圍堵策略。即便是北韓在稍後仍出現許多挑釁的軍事行動，柯林頓政府也都沒有放棄與北韓繼續談判。1998 年北韓再度爆發核武危機，美國衛星在北韓金倉里發現疑似地下核武製造廠的設施。由於該設施於 1999 年 5 月的檢查後證實與核武發展無關，所以危機暫時解除，但是 1999 年卻又爆發北韓飛彈試射危機。為了應付北韓的邊緣政策，柯林頓政府於 1999 年 9 月與北韓簽訂柏林協定。根據協定，美國同意解除對北韓部分經濟制裁以換取北韓停止試射飛彈，並於 2000 年 6 月宣布這項決定。美國基於與敵貿易法案 (Enemy Act) 出口控制法案 (Export Control Act) 國際武器非法交易管制規範 (International Traffic in Arms Regulation)，允許北韓進口產品到美國，美國出口日用品到北韓，兩國之間的私人匯款和商業資金，兩國之間的船隻與飛機的旅遊及運輸。⁸¹

雖然柯林頓政府大力支持雙軌策略，但是雙軌策略的執行卻可能遭遇許多困難。首先，政策的成敗有太多不確定的因素，北韓政權能否說服國內軍事強硬派配合美國政策，美國以共和黨為多數的國會能否接受這項政策等因素都會影響至策執行的結果。雖然裴利報告中提出如果北韓不願配合時可以採取第二軌策略，但是卻從未明確指出所謂的第二軌策略的具體內容及程度。⁸²此外，由於雙軌策略的全面綜合性途徑強調與北韓就各種議題進行談判，牽涉層面越廣，遇到問題的可能性也越多。最後，雙軌這策十分強調美國與盟邦間的密切配合，不過美國、日本及南韓雖然在北韓

⁸⁰ Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 429-430.

⁸¹ Jongchul Park, " U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 431-432.

⁸² Jongchul Park, " U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 433-434.

問題上有共同利益，但是利益的優先順位卻不見得相同，協調上的困難也增加了政策執行的困難度。

由於雙軌策略似乎並未完全遏止北韓的挑釁行為，美國內部保守派及交往派的爭論也不曾停歇。在柯林頓政府對北韓進行交往政策的同時，美國國內也出現好幾種北韓政策的版本，並對柯林頓政府的北韓政策大加批判，而支持柯林頓政府的人士也不甘示弱，針對這些可能的政策及對柯林頓政策的批評一項一項進行反駁。美國國內針對北韓所提出的其他策略由最左到最右排列分別是：協助重建北韓、以經濟利益交換北韓停止挑釁行為、維持現狀的傳統戰略、什麼都不做靜待北韓瓦解以及圍堵並推翻北韓。

支持協助重建北韓的人士主張，美國應該盡力幫助北韓政權加速國內政治及經濟的改革，以造福北韓境內人民並提供北韓與國際社會整合的基礎。如果北韓成功被改造成國際社會的一份子時，北韓就不會繼續再有挑釁的軍事行動，也不會再威脅區域安全。反對這項政策的人認為，就算美國有心幫助北韓重建，也必須有北韓政權的充分合作才行，但是北韓一定會拒絕這項提議，因為在北韓當局的認知中，改革開放就等於瓦解。同時，要重建北韓需要的時間與成本太大，以北韓目前殘破的狀況看來，重建北韓所需的時間可能比北韓製造核武所需的時間還久。⁸³

支持以經濟利益交換北韓停止挑釁行為的人認為，以北韓國內經濟衰退的狀況看來，北韓應該很有意願將發展核武或飛彈的能力當作商品與美國進行交易。北韓之所以對外輸出武器，或者從事軍事挑釁行為，最終的目的都是為了換取國際社會的經濟援助以拯救國內經濟，所以如果美國同意給予北韓輸出核武或飛彈可能賺取的利潤，北韓就可能同意不將該等技術輸出國外。以此觀點，與北韓政權繼續談判的好處在於可使北韓因為期待再次談判可能獲得的好處而減少軍事挑釁的動機，⁸⁴而且花費在這方面的成本可能比與北韓發生戰爭的成本來的低。⁸⁵反對這項策略的人則認為這項政策不但不能解決問題，反而會鼓勵北韓繼續以核武飛彈要脅美國，甚至鼓勵其他國家也依樣畫葫蘆地對美國予取予求。

主張維持現狀的人認為，美國應繼續維持行之有年的傳統戰略，以準

⁸³ William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Washington, D.C., October 12, 1999.

http://www.fas.org/news/dprk/1999/991012_northkorea_rpt.htm

⁸⁴ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 116.

⁸⁵ David Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, No. 48, October 1995, p. 127.

備充足的軍力外加堅強的同盟組成強有利的嚇阻力量，並且在現有的議題上與北韓進行有限度的交往。這些人認為只要日內瓦協議繼續存在，就能夠確保北韓幾年之內不會發展核武，沒有了核武，北韓的飛彈計畫就能慢慢透過雙邊談判的方式解決。基於這個論述，美國核心安全目標是按照既有的時程表逐漸消除威脅，不用改變現狀。而反對這項政策的人主張，維持現狀雖然符合美國利益，但可能無法持久。因為如果美國在朝鮮半島採取消極的政策，任由北韓威脅區域安全，久而久之北韓可能以為美國不在乎該區利益，或者不會出兵干預該區事務，而引發戰爭的危機；同時，也可能讓周邊國家有同樣的誤解，造成區域的軍備競賽或權力角逐。

主張什麼都不做靜待北韓瓦解的人認為，對付北韓邊緣戰略及停止獎勵北韓惡行的最佳方式就是什麼都不做，讓金正日政權自然瓦解。⁸⁶以北韓當時國內情形來說，政權的瓦解是必然的結果，所以美國不用花費任何成本，讓時間解決北韓問題即可。⁸⁷但是，反對這個選項的人認為如果美國忽視北韓對區域的威脅，就算北韓最後真的瓦解，在掙扎的過程中必然會發生許多軍事挑釁行為，影響區域的和平與穩定，這些都是美國可能付出的隱性成本。忽視北韓的結果必然造成日內瓦協定的破壞，到時候美國勢必回到軍事嚇阻甚至圍堵政策，必須花費的成本又更大。不過這項政策受到當時美國國會的大力支持，因為以共和黨為多數的美國國會早就認為柯林頓政府的北韓政策太過緩和，而這項政策正好能夠迫使北韓在對美國較有利的時機重回談判桌。

最後，支持圍堵並推翻北韓政權的人認為美國根本不應該與任何破壞和平的政權談判，因為這等於向各國承認美國可以為了其他理由與惡勢力妥協，美國在阿拉伯半島上採取極為強硬的手段，卻在朝鮮半島與北韓政權談判，會讓周邊國家誤以為美國害怕北韓，使北韓政權更加無法無天，也會使盟國對美國的力量失去信心。⁸⁸以圍堵政策向北韓政權施壓，或許可以迫使北韓與美國妥協，或者成功使金正日政權瓦解。反對這個選項的人認為，北韓社會在金正日政權的嚴密監控下，國內沒有組織完整的勢力可以反抗當局，所以要推翻北韓政權所需要的時間可能很久。有可能美國還沒推翻北韓政權，北韓就已經完成核武及飛彈的發展。同時，這個選項很有可能造成朝鮮半島大規模戰爭，不但造成區域混亂，對北韓人民的傷害也可能超過對北韓政權的傷害，周邊國家也不會認同這項政策。總之，圍堵北韓的風險太高，北韓可能以戰爭回應圍堵，美國應該盡量避免這個

⁸⁶ William J. Taylor, Jr., "The Best Strategy Is Do Nothing," *The Los Angeles Times*, September 2, 1998.

⁸⁷ Thomas E. Ricks, "Nightmare Prospect of Nuclear Rogue State Makes North Korea the Hot Stop That Worries U.S. Most," *The Wall Street Journal*, February 3, 1999, p. 24.

⁸⁸ "23 Million Inmates in One Jail," *The Washington Post*, February 14, 1999.

結果。

反對柯林頓政府對北韓政策的批評主要集中在下列幾個層面。首先是柯林頓政府對北韓政策建立在一連串不確定的假設前提上，但是這些假設前提不但無法證實，從事後的角度觀察，有些假設甚至是錯誤的。例如，在 1993 年發生北韓核武危機時，支持日內瓦協定架構的人認為如果美國不與北韓談判，堅持制裁北韓，可能會導致朝鮮半島發生戰爭。但是這種說法只不過是一種猜測，並沒有任何證據可以證實北韓真的會不惜與美國一戰。況且，以當時的情形，聯合國對北韓的制裁行動幾乎奏效，美國在關鍵時刻決定與北韓妥協，不僅讓聯合國制裁的成果付之一炬，也使得美國必須花費更大的成本解決北韓問題。⁸⁹

此外，對日內瓦協定本身的批評在於該協定並未直接限制北韓製造核武，只將焦點放在凍結特定的核武發展計畫而已。況且，凍結特定核武發展計畫的方式也並未明文要求北韓停止核武研發、製造、部署及販售，而僅規範由輕水式核子反應爐取代石墨式反應爐。最後，該協定亦未規定事後查證的機制。如果美國能在沒有查證的情況下相信北韓會遵守日內瓦協定的規範而停止核武發展計畫，那麼當初美國又何必懷疑北韓整在發展核武呢？相反地，如果美國政府了解北韓國內的情況，就會了解因為北韓經濟衰弱的影響及沙漠風暴戰爭的啟示，北韓絕對有發展核武的動機。批評者也認為，日內瓦協定規定的範圍只限定在特定的核武發展計畫，然而同樣對區域安全及美國利益影響甚鉅的洲際彈道飛彈及傳統軍備發展都無法透過日內瓦協定解決，所以該協定不能算是一個圓滿的解決方案。

最後，柯林頓政府對北韓政策受到最多批評的一點就是美國與北韓交往後並沒有降低北韓的軍事挑釁行為。反對柯林頓政府北韓政策的理由之一是以當時北韓國內衰弱的情況，應該不用多久就會瓦解，所以美國不用與北韓談判，只要等待北韓瓦解即可。而支持與北韓交往的人則認為，北韓雖然衰弱，但短期內應該不會瓦解。就算北韓不用多久就會瓦解，在這段過程中也很可能會製造軍事衝突，擾亂區域安全。為了避免這種情況，美國政府仍應與北韓交往。以事後的發展來看，北韓的確沒有瓦解，但是美國與北韓交往的結果，也不見北韓有改變態度的跡象。北韓連續製造武裝攻擊事件，不在乎這些行為可能會影響國際間對北韓的援助。這些行為開始還能解釋為政策的過渡時期，但是隨著時間過去就變得越來越沒說服力。

⁸⁹ Carl W. Ford, Jr., "A Peace on the Korean Peninsula: Problems and Prospects," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 17-19.

從日內瓦協定的後續發展來看，北韓同意與美國談判只是一種拖延時間的戰術，以便北韓爭取在國際經濟、政治及軍事的多重夾攻中暫時獲得喘息的機會。有了日內瓦協定，北韓就可以爭取更多時間獲取更多談判的籌碼，更有機會進行國家內部重整，發展大規模毀滅性武器及傳統軍備，以便日後與美國進行更長久的對抗。⁹⁰日內瓦協定及後來的交往政策不但沒有解決北韓問題，反而讓北韓坐大。北韓從日內瓦協定的經驗得知，只要以邊緣戰術威脅美國，就能得到物質上的好處，而美國的確也在北韓稍後發生飛彈試射危機時，再一次驗證了北韓的想法，以提供政治經濟誘因的方式換取北韓的合作。⁹¹不但沒有降低北韓對區域的安全威脅，更坐實朝鮮半島的分裂局勢，⁹²這一點也令南韓國內保守派感到相當不滿。

對於這些批評，支持柯林頓政府北韓政策的人認為以高壓手段圍堵北韓雖然不見得會引發戰爭，但是一旦戰爭真的爆發，將造成美國及周邊國家極大的人員傷亡及基礎建設損害。美國及南韓在政治經濟上的發展遠比北韓先進許多，如果真的發生戰爭，美國和南韓的損失也會遠比北韓來的慘重，相對來說，由於北韓原本就一無所有，所以發生戰爭對北韓來說也沒有什麼好損失的。所以，美國與南韓應該盡量避免可能會引起戰爭的解決方案。同時，正因為美國與南韓在政治經濟上的優勢地位，所以更有本錢以經濟手段作為與北韓交易的條件。美國政府應該利用經濟條件上的優勢，尋求最能避免戰爭的處理方式。美國針對朝鮮半島強調以政治、經濟及軍事誘因換取北韓同意停止武器發展計畫，相較於對歐洲只針對軍事安全層面的政策模式，範圍明顯廣泛全面許多。⁹³

此外，交往政策雖然無法完全遏止北韓挑釁的軍事行動，但是卻能有效降低這些軍事行動所造成的傷害。日內瓦協定成功地凍結了北韓在延邊的核武發展計畫。⁹⁴如果沒有這個協定，北韓還可以繼續在當地研發核武

⁹⁰ Carl W. Ford, Jr., "A Peace on the Korean Peninsula: Problems and Prospects," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 22-23.

⁹¹ William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee and Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Washington, D.C., October 12, 1999.

⁹² 日內瓦協定並未擴及傳統武器管制，朝鮮半島軍事關係仍緊張，北韓重兵部署在距離漢城不到三十公里的地方，兩韓仍然積極發展軍備。北韓多次試圖從陸上及海上入侵南韓，造成區域極度不安。另外，美國與北韓進行雙邊談話以及決定以政治及經濟誘因換取北韓在軍事上讓步，這已經使北韓養成了在任何談判中將南韓視為附屬或不合法的代表的戰略。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 337.

⁹³ Yong-Sup Han, "Promoting Conventional Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 229-230.

⁹⁴ Leon V. Sigal, "Averting a Train Wreck with North Korea," *Arms Control Today*, November/December 1998, pp. 11-15. 作者認為北韓製造核武及飛彈危機只是想逼美國及其他國

並且輸出核武技術，等到北韓真正研發出核武時問題就不只是單純的軍事挑釁，而可能引發更大的核武戰爭。至於日內瓦協定缺乏查證機制只是該協定在制定時的疏失，可能是因為美國當時沒有處理類似事件的經驗所造成的疏漏，但是可以經由事後的補正加強來解決，並不能因此證明以談判手段與北韓交往是不好的模式。同時，日內瓦協定雖然只規範了北韓特定的核武計畫，但是並不影響美國將日內瓦協定架構援引至其他武器管制的議程上。相反地，有了日內瓦協定架構的成功經驗，美國不論在洲際彈道飛彈及傳統武器議題上，都可以繼續援引日內瓦協定架構為藍本，以相同的模式解決其他類型的北韓問題。

而針對全面交往政策使北韓政權得以繼續生存並逐漸強大，落實了朝鮮半島分裂局勢的批評，支持柯林頓政府北韓政策的人認為美國在有限度的議題上與北韓談判交往並不代表美國希望朝鮮半島永遠分裂，相反地，美國是希望透過這種方式幫助緩和兩韓的緊張關係。⁹⁵美國對兩韓統一問題一貫的態度是由兩韓人民以和平方式自行解決，但是以當時的狀況來看，北韓只願意與美國直接談判，如果美國不出面，朝鮮半島的緊張氣氛無法化解，兩韓交往無從展開，統一也就無從談起。因此，美國在這種情況下出面與北韓談判並不是玩弄「兩個韓國」政策，而是創造兩韓和解的契機。美國與南韓的利益雖然不完全一致，但是在防止大規模毀滅性武器擴散的議題上，絕對需要美國出面，除非南韓政府能將治權擴及整個朝鮮半島，否則美國就必須與北韓政府進行談判。美國與北韓交往對南韓絕對有利，交往本身並不是目的，支持兩韓和解並建立朝鮮半島永久和平才是交往政策的目的，而這個目的是美韓所共同追求的。⁹⁶

二、小布希政府時期（2001~2002）

柯林頓政府時期的北韓政策是從一連串處理北韓危機的過程中逐漸成形，柯林頓政府本身對北韓並沒有強烈主觀的看法，對北韓的態度也比較緩和；小布希政府時期的北韓政策中主觀意識形態的成分就相對明顯許多，從小布希總統對外的發言可以感覺對北韓政權的負面評價，對北韓政策也更為強硬。雖然如此，小布希政府內部對北韓政策仍有兩派不同的看

家與北韓談判，北韓真正的目的是要與美國關係正常化。北韓在獲得美國的經濟援助後仍維持大規模的軍力。

⁹⁵ 美國採取與北韓交往的政策並不代表美國採取「兩個韓國」政策。事實上，美國的態度一直維持「一個韓國」或「一又二分之一韓國」政策。如果將美國政策誤解為「兩個韓國」政策，是混淆政策的手段與目的的結果。美國與北韓交往的目的不是要讓朝鮮半島繼續分裂，也無意將美國與北韓的雙邊交往置於南北韓雙邊關係之前。Winston Lord, address, "U. S. Policy toward the Korean Peninsula," Korea-United States 21st Century Council, Washington, D.C., Feb. 8, 1996.

⁹⁶ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, p. 168.

法，小布希政府上任兩年內對北韓政策的反覆態度正好反應出兩派意見衝的態勢及結果，也顯示出美國國內對北韓政策的歧見仍持續發酵。

2000 年底美國總統大選，隸屬共和黨的小布希總統當選為新任美國總統。共和黨過去一向是反共色彩鮮明，意識型態較為強烈的政黨，而小布希總統本人的反共立場亦為強烈。小布希當選總統後即表示由於要重新評估美國對北韓政策，所以暫時停止柯林頓政府時期所有對北韓的談判及措施。在此期間，小布希總統不斷發表抨擊北韓的言論，⁹⁷對北韓的負面態度極為明確，他不信任北韓，也不相信北韓會被南韓的陽光政策感動，更不相信北韓會放棄極權主義。小布希政府及美國共和黨員對於柯林頓政府時期的北韓政策有諸多批評，⁹⁸他們普遍認為柯林頓政府時期對北韓政策過於姑息，⁹⁹甚至近乎賄賂，¹⁰⁰對美國國家利益有不良影響。而且由於柯林頓政府過於積極推動與北韓的雙邊關係，結果反而與盟邦南韓關係疏遠。¹⁰¹2001 年 3 月南韓金大中總統赴美國訪問並與小布希總統舉行元首高峰會時，小布希總統就當面向金大中總統表示對北韓的不信任及對交往政策的保留態度，¹⁰²這些態度也強烈影響小布希政府時期美國的對北韓政策。¹⁰³

不過，小布希政府剛上任時似乎有意與北韓談判，2001 年 1 月美國總統大選期間，身為候選人之一的小布希曾表示在有查證機制的前提下願意持續與北韓談判以控制北韓飛彈的製造及銷售。¹⁰⁴同時間在小布希政府的

⁹⁷ John J. Tkacik and Balbina Hwang, "President Bush's Trip to Asia: Promoting Security, Prosperity, and Peace," *The Heritage Foundation, Backgrounder #1517*, February 12, 2001. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1517.cfm>.

⁹⁸ 小布希政府的對外政策在 2001 年 9 月 11 日發生恐怖份子挾持民航機撞擊美國商業及政治精華區的著名九一一事件之前，幾乎可以說是「逢柯必反（anything but Clinton, ABC）」政策，小布希政府對柯林頓政府時期的政策思維及推動方向並不認同，而決定採取大幅度更動。Kenneth Lieberthal, "The United States and Asia in 2001: Changing Agendas," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 1, January/February 2002, pp. 1-2.

⁹⁹ 美國共和黨人士認為美國對中國及北韓等共產國家都太過姑息，1995 年進一步與越南關係正常化，柯林頓總統並於其第二任期的最後一個月訪問越南。Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2000, pp. 349-350.

¹⁰⁰ 美國共和黨員認為柯林頓政府與北韓妥協談判，簽訂日內瓦協定架構，提供北韓兩座輕水式核子反應爐，並答應在第一座反應爐正式啟用之前規律地提供北韓原油的行為是賄賂的行為，並批評柯林頓政府這種近乎行賄的做法仍然無法成功地停止北韓的核武計劃。James Klurfeld, "Bush's Korea Misstep Shows He's Still on the Campaign Trail," *Long Island News Day*, March 15, 2001.

¹⁰¹ Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korean Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp.337-338.

¹⁰² "U.S., North Korea May Restart Talks Soon, Top Official Says," *Asian Wall Street Journal*, May 10, 2001.

¹⁰³ Michael Parks and Gregory F. Treverton, "Keep North Korea on Lift Support," *Los Angeles Times*, March 27, 2001. <http://www.rand.org/hot/op-eds/032701LAT.html>.

¹⁰⁴ Murray Hiebert, "A Battle Brews in Washington," *FREE*, January 25, 2001, p. 25.

候選任職聽證會上，國務卿人選包威爾公開表示美國會遵守日內瓦協議的規範，履行美國的承諾，提供北韓與柯林頓政府時期相同的待遇及條件。¹⁰⁵2001年3月小布希政府上任後國務卿包威爾又表示美國有意繼續柯林頓政府時期對北韓的交往政策。但是，事隔不到二十四小時，包威爾即收到小布希總統訓令，改口表示美國並不打算立刻與北韓展開談判，¹⁰⁶並宣布在美國進行對北韓政策重新評估之前，小布希政府表示在政策評估尚未出爐之前，不會與北韓進行對話，也不擬支持兩韓之間對話。¹⁰⁷於是，美國暫停手邊正在與北韓進行的各項談判，開始為期四個月的對北韓政策重新評估。從這項政策大轉變中可以看出小布希總統個人對北韓的觀點深深影響到小布希政府對北韓政策。

在這段期間，美國與北韓關係緊張連帶影響兩韓和解進程，進而影響美國與南韓之間的關係。由於美國暫停與北韓所有的談判議程，並針對北韓發表一連串態度強硬不友善的談話，使北韓遷怒於南韓，宣布將同時暫停與南韓正在進行的政府間對話，直到美國對北韓政策評估結束後再恢復兩韓對話。北韓將美國對北韓政策與兩韓和平進程掛勾的結果，使得南韓與美國之間的關係也產生不睦。南韓金大中政府推動陽光政策好不容易小有成果，不但與北韓召開元首高峰會，會後還舉行一連串的部長級對話，小布希政府對北韓的強硬態度無異對陽光政策潑冷水。不但南韓政府對小布希政府的北韓政策有微詞，就連南韓民間對美國也不諒解，認為美國政府對北韓強硬的真正目的是為部署飛彈防禦系統尋找正當性，完全不顧南韓安全。因此，小布希政府也急忙修補與南韓之間的關係，2001年5月，副國務卿阿米塔吉及東亞暨太平洋事務助理國務卿凱利（James Kelly）訪問南韓，向南韓政府確認美國支持南韓政府對北韓的交往政策。阿米塔吉向南韓政府官員表示美國在不久之後就會重新開啟與北韓的對話。¹⁰⁸

2001年6月初，小布希政府宣佈完成對北韓的政策評估，並表達與北韓交往的意願。¹⁰⁹2001年9月18日，國務卿包威爾也表示美國準備好在

¹⁰⁵ Colin L. Powell, confirmation hearing before the Senate Foreign Relations Committee, 107th Congress, 1st sess., January 17, 2001. <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=443>

¹⁰⁶ Ben Barber, "Colin Powell Veers Right," *Salon.com*, March 9, 2001. <http://www.salon.com/politics/feature/2001/03/09/powell>; Jim Mann, "For Bush Team, a Little Turbulence," *Los Angeles Times (LAT)*, March 14, 2001.

¹⁰⁷ Young-Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol.32, No. 3, Autumn 2001, p. 328.

¹⁰⁸ "U.S., North Korea May Restart Talks Soon, Top Official Says," *Asian Wall Street Journal*, May 10, 2001.

¹⁰⁹ 小布希總統在談話中表示，在其政府國家安全小組針對北韓廣泛議題進行討論後，美國願意給北韓機會證明其改善對外關係的誠意。這些議題包括與北韓核武發展有關的日內瓦協定的有效執行；對北韓飛彈計劃的限制查證及防止北韓輸出飛彈；降低傳統武力帶來的威脅等等。如果北韓有善意的回應並採取適當的行動，美國就會擴大對北韓人民的援助、降低對北韓的制裁並採取其他友善的政治措施。President George W. Bush, press statement, Office of the Press Secretary, White

沒有任何條件的情況下，隨時再次與北韓交往。¹¹⁰小布希政府經過一段時間的躊躇後，終於決定要與北韓就更全面的議程展開更廣泛的對話。這份評估結果應該就是接受了由包括阿米塔吉及傅微茲在內的研究小組在1999年做出的研究建議，這個小組當時的結論就是建議美國政府在對北韓的核武、飛彈及傳統武器議題上採取全面性的途徑（comprehensive approach to North Korea）。¹¹¹

小布希政府在2001年6月公佈的對北韓政策重新評估報告的結果雖然與小布希總統上任時的強硬態度有所出入，但是並不令人意外。事實上，這個政策評估報告只是反應出小布希政府內部強硬派和務實派之間妥協折衝的結果，同時也反應出美國對北韓政策選項的侷限性。¹¹²小布希政府內部針對美國北韓政策走向的意見可分為兩派，由國防部長倫斯斐德為代表的保守強硬派（conservative hawks），主張應該維持強大的國防力量，隨時準備以武力達成政策目標。他們認為柯林頓政府時期美國與共產國家交往太過密切，以至於忽略了美國多年來的盟邦。而以國務卿包威爾為代表的保守務實派（conservative pragmatists），則在對北韓政策上主張採取比較溫和有彈性的做法，延續柯林頓政府時期的北韓政策，並加以改良重視互惠及查證的部分。

此外，美國對北韓政策評估報告的結果還有兩個重要目的，首先是因為北韓將美國對北韓的對話與兩韓間對話掛勾，所以美國重新開啟與北韓的對話，排除北韓拖延兩韓對話進程的藉口。其次是因為美國宣布對北韓政策重新評估，引起南韓懷疑美國此舉是為了正當化其飛彈防禦計劃的手段，¹¹³所以美國宣布重新開啟與北韓對話可以降低南韓對美國意圖的懷疑。其中後者是美國急於處理的問題，因為小布希政府上任後對此問題的一些舉動已經危及美韓的外交關係。¹¹⁴2001年6月美國國務卿包威爾與南韓外長 Han Seung-soo 會談表示美國願意與北韓針對傳統武器問題及人權問題進行談判，美國會在日內瓦協議的基礎上與北韓進行交往，並且會與

House, June 11, 2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>

¹¹⁰ Secretary of State Powell, remarks delivered in joint conference with Foreign Minister Han Seung-soo of South Korea, Seoul, Korea, September 18, 2001. <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/14937.html>

¹¹¹ Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," Strategic Forum, No. 159, March 1999. <http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum159.html>

¹¹² Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, pp. 346-349.

¹¹³ 南韓政府誤會美國這樣的做法是為了讓北韓威脅再度出現，並為美國東北亞駐軍及國家安全防禦體系（National Missiles Defense, NMD）找到正當理由。Ralph A. Cossa, "Bush's First 100 Days: Northeast Asia Policy off to a Rocky Start," PacNet Newsletter (Honolulu). No. 18A, May 4, 2001. <http://www.csis.org/pacfor/pac0118A.htm>

¹¹⁴ Young-Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol.32, No. 3, Autumn 2001, p. 328.

北韓商討修訂日內瓦協定的事宜。¹¹⁵

小布希政府對北韓政策評估的結果似乎延續了柯林頓政府的全面交往政策，但實際上有很大的不同，這些不同根源於對北韓觀點的差異。小布希政府的北韓政策評估報告強調減緩與北韓交往的腳步、擴大與北韓談判的議程、強調任何與北韓協議的查證及互惠。¹¹⁶這三點成為小布希政府對北韓政策中的三大特色，並充分顯示小布希政府對北韓政權的不信任及懷疑。小布希政府認為對北韓政策應重視政策目標的達成，而非政策手段的選擇，對北韓的懲罰遠比獎勵重要且優先，在北韓同意讓步前不應該提供北韓太多經濟援助。¹¹⁷這一點與柯林頓政府時期的北韓政策有很大出入，柯林頓政府對北韓政策是獎勵優先於懲罰的政策，強調先給北韓利益，以吸引北韓達到美國的期望。小布希政府要求北韓必須在美國給予北韓援助、減少制裁或其他政治措施前有所讓步，北韓必須以堅定回應及適當措施向美國證明北韓想與美國改善雙邊關係的誠意，否則美國將不會改變對北韓的態度，也不會與北韓進行實質談判。¹¹⁸

該評估報告指出美國應以綜合途徑與北韓就廣泛的議程進行一連串討論，議程應該包括關於規範北韓核武活動的日內瓦協定的進一步執行、北韓飛彈計劃的限制與查證、禁止飛彈出口、裁減傳統武器等等。美韓聯軍在朝鮮半島立即且真實的威脅主要來自北韓龐大的傳統武力，但是過去柯林頓政府對北韓政策焦點卻僅集中在核武與飛彈計劃，使得美國忽略北韓其他方面的威脅，所以美國與北韓談判的焦點不應只侷限在少部分議題，而應將談判議程擴大到傳統武器及其他方面。此外，該報告更特別強調所有關於裁減或凍結北韓核武或飛彈的協議都必須包括清楚的查證機制，所有的協定也都必須在互惠的前提下簽訂。¹¹⁹北韓可能會以軍事威脅作為反制措施，但是只要北韓政府不先有所讓步，美國政府也不會做任何

¹¹⁵ 修訂內容不外乎是將協定中美國承諾給北韓的兩座輕水式核子反應爐換成一般的發電廠。事實上，這個想法早在柯林頓政府第二任期時候就已經出現。Larry A. Niksch, "What Can the Two Koreas Expect from the Bush Administration?" *Monthly Choson (Seoul)*, March 2001; Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p. 353. <http://usinfo.state.gov/secretary/rm/2001/3374.htm>

¹¹⁶ Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p. 351.

¹¹⁷ Young-Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol.32, No. 3, Autumn 2001, p. 329.

¹¹⁸ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 7.

¹¹⁹ 根據美國國家安全顧問 Rice 的說法，美國對北韓的態度必須更為堅定及果決。這表示美國未來絕對會在北韓單方面有所讓步之後，才會與北韓談判，例如：北韓願意將其人民解放軍從南北韓停戰線向後撤退，或者願意裁減人民解放軍的數量。Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p. 354.

的讓步。¹²⁰換言之，小布希認為北韓是不可信任的政權，美國對北韓的政策應該更謹慎小心。¹²¹

小布希政府內部兩派觀點折衝的結果是企圖保留柯林頓政府時期對北韓政策成功的部分，汰換受到批評的部分。小布希總統本身是裴利報告的忠實擁護者，他最後對北韓政策的選擇是採取既非柯林頓時期全面交往策略，亦非傳統保守派強調圍堵的政策，而是在有條件的前提下進行談判的折衷方案。事實上，這種方案在柯林頓政府時期也曾經有人提出過，但是由於領導者本身主觀意識及當時客觀環境的影響，¹²²柯林頓政府最後還是選擇了全面交往策略。¹²³小布希政府的選擇是否真能令美國在與北韓談判過程中取得優勢，則有待進一步觀察。對南韓來說，小布希政府的對北韓政策雖然不如柯林頓政府時期來得符合南韓利益，但是最起碼小布希政府公開表示對陽光政策的支持，對南韓繼續推動兩韓對話不至於造成太大阻力，比一開始的絕對強硬態度來的好。但是，對北韓來說，小布希政府重開對話的提議夾帶許多條件，顯得言不由衷且誠意不足，所以北韓方面對於與美國重開談判也顯得興趣缺缺，始終沒有什麼回應。¹²⁴

的確，小布希政府雖然表示願意恢復與北韓的談判，但是表示與北韓談判交往政策的前提必須建立在美國強大的嚇阻能力之上。根據美韓聯軍總司令（U.S. Chairman of the Joint Chiefs of Staff）將軍雪頓（Henry H. Shelton）2001月8日在美國參議院軍事委員會（Committee on Armed Services）的報告中指出，北韓雖然遭受嚴重經濟及飢荒問題，卻仍花大筆預算從事軍事建設，因此北韓尚維持無警訊攻擊美韓聯軍的大量軍力。為了嚇阻北韓的軍事威脅，美國採行許多策略提昇與南韓的聯軍力量，包括位美韓聯軍添增最新型武器、部署愛國者飛彈系統、加強空中偵測能力以及海軍的前置部署。¹²⁵

¹²⁰ “North Korea: Not Likely to Budge on Military Threat to South,” *Startfor.com*, June 19, 2001. http://www.startfor.com/standard/analysis_view.php?ID=200111

¹²¹ Young-Ho Park, “U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation,” *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, pp. 6-7.

¹²² 柯林頓政府之所以會採用這項政策，應該也是經歷許多嘗試之後不得不這麼做的。美國在1994年為了北韓疑似發展核武的問題也曾經幾乎爆發戰爭，那次危機促使美國把北韓領導人架上談判桌，簽訂日內瓦協定。Don Oberdorfer, *Two Koreas: A Contemporary History* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997), chap.13.

¹²³ Andrew Scobell, “Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing,” *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p. 364.

¹²⁴ Young-Ho Park, “U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation,” *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, pp. 6-7.

¹²⁵ Young Jeh Kim, “An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond,” *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, pp. 338-340.

小布希政府認為北韓雖然有些轉變，¹²⁶但仍需時間觀察這些轉變背後真正原因為何，¹²⁷更何況這些轉變並不足夠。¹²⁸在九一一恐怖份子攻擊事件後，美國對與恐怖份子可能相關國家的態度變得非常強硬，連帶使得美國又恢復對北韓的強硬態度。美國的國防政策轉變成「以國防力量為基礎（capability-based）」，並且注重分析敵國的攻擊方式採取因應措施。¹²⁹小布希總統於 2002 年 1 月 29 日發表的國情諮文（State of the Union Address）中將北韓定位成「邪惡軸心（axis of evil）」，相較於小布希總統剛上任時將北韓形容為「不顧人民死活發展軍力的政權」還要嚴厲好幾倍。¹³⁰凡此種種都顯示出小布希政府口頭上雖然表示願意與北韓交往，但實際上對北韓仍然保持相當程度的戒心，也顯示出小布希政府做出與北韓交往的決定，並不是因為改變對北韓的觀點，而可能是因為美國對北韓政策的選項實在太過有限。¹³¹

小布希政府從 2002 年 1 月開始重新與北韓對話的努力，並於 2002 年 2 月訪問中國及南韓時反覆重申美國已經完成與北韓重開談判的準備。不過，北韓對美國的喊話卻沒有什麼反應，可能是報復美國之前的不友善態度，並重新評估美國喊話背後的真正目的。小布希政府改變態度的原因可能是為了安撫盟邦南韓，如果美國方面主動提出與北韓談判的計畫，卻遭到北韓相應不理或拒絕，美國可以將責任推到北韓身上，同時獲得南韓的諒解。如果北韓同意美國的提議，美國就可以在有查證機制的前提下與北

¹²⁶ 近年來北韓有一些改變，例如：重新開啟南北對話、與日本展開關係正常化談判。更值得注意的是北韓逐漸開始接受自由定價及私人市場的存在。這些美國政府都給予正面評價，美國支持南北對話，也持續對北韓進行人道援助。2002 年到 8 月為止，美國一共援助北韓十五萬五千公噸的穀物。John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, “North Korea: A Shared Challenge to the U.S. and the Republic of Korea,” remarks to the Korean-American Association, Seoul Hilton, South Korea, August 29, 2002. <http://www.state.gov/t/us/rm/13219.htm>

¹²⁷ 美國中央情報局副局長 John McLaughlin 表示北韓的確有些改變，就算這些改變是戰術性的，仍然值得鼓勵。畢竟不能期待北韓政權一夕之間完全改變。美國不能總是強調北韓的大規模毀滅性武器的威脅，因為越是這樣，北韓可能越不願意繼續改變。Young-Ho Park, “U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation,” *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 8.

¹²⁸ 美國武器控制及國際安全國務次卿（Under Secretary for Arms Control and International Security）John R. Bolton 在 2002 年 8 月 29 日對美韓聯盟的談話表示北韓仍繼續發展及輸出飛彈及大規模毀滅性武器，並企圖以其他議題模糊焦點，但是國際社會絕不會忽略這個問題。只要北韓在這一點上沒有改變，朝鮮半島緯度三十八度線就永遠是世上最危險的地方之一，是正義及邪惡、對與錯的分界點。美國和南韓就必須隨時嚴陣以待，保衛南韓人民的安全。John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, “North Korea: A Shared Challenge to the U.S. and the Republic of Korea,” remarks to the Korean-American Association, Seoul Hilton, South Korea, August 29, 2002. <http://www.state.gov/t/us/rm/13219.htm>

¹²⁹ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

¹³⁰ John J. Tkacik and Balbina Hwang, “President Bush’s Trip to Asia: Promoting Security, Prosperity, and Peace,” *Backgrounder*, No. 1517, February 12, 2002, p. 1.

¹³¹ Michael Parks and Gregory F. Treverton, “Keep North Korea on Lift Support,” *Los Angeles Times*, March 27, 2001. <http://www.rand.org/hot/op-eds/032701LAT.html>.

韓進行武器管制談判。¹³²北韓的確是不討人喜歡的政權，但是美國為了防止大規模毀滅性武器的擴散不得不與北韓來往。美國過去也曾在必要時與許多不討人喜歡的政府打過交道，例如：雷根政府在 1980 年代曾經訪問中國，並與蘇聯交往。目前朝鮮半島的局勢仍然不穩定及危險，所以美國與其採取被動或反應策略，還不如採取主動及全面的政策來的更謹慎。¹³³

小布希政府不斷向北韓政府喊話最終的目的還是希望把北韓逼上談判桌，同意美國及國際組織對其進行核武檢查，並且恢復與南韓的良好關係。但是，美國的戰略是否奏效還是要看北韓願不願意恢復與美國的談判。從現在的情況看來，北韓政府已經對小布希政府產生戒心，加上小布希政府非常積極發展飛彈防禦系統，短期內北韓可能都不會恢復與美國的談判。南韓方面也有許多人認為小布希政府表面上支持兩韓對話，事實上真正關心的只有北韓發展核武、飛彈及傳統武器部署問題，¹³⁴所以對美國也很不滿。有些學者建議小布希政府不要將焦點放在飛彈防禦系統的部署，而應謀求與北韓或中國等國家對話。¹³⁵如果對話的結果成果豐碩，那麼美國可以跟北韓及中國取得具體且可查證的協議，推動飛彈防禦系統就可以修正或暫緩。如果對話失敗，則可以恢復推動系統部署。除此之外，美國與北韓及中國對話的嘗試不但刻意緩和南韓等盟邦對美國的諸多疑慮。如果對話失敗，美國的盟邦也會比較願意支持美國的飛彈防禦計劃，且多與美國配合

第三節 小結

後冷戰時期，由於兩極國際體系的瓦解，使得美國必須調整對外政策的方向，以適應新的國際環境。由於美國的朝鮮半島政策是美國全球戰略的一環，所以在後冷戰時期也勢必隨著美國對外政策的改變而有所調整。在後冷戰時期，美國在朝鮮半島的主要利益就是維持朝鮮半島和平及穩定的現狀，因為美國在東亞地區有許多經濟及戰略上的既有利益，而維持朝

¹³² Ralph A. Cossa, "Bush's First 100 Days: Northeast Asia Policy off to a Rocky Start," PacNet Newsletter (Honolulu). No. 18A, May 4, 2001. <http://www.csis.org/pacfor/pac0118A.htm>

¹³³ Andrew Scobell, "Making Headway on the Korea Peninsula," in *U.S. Strategies for Regional Security: Report of the 42nd Strategy for Peace Conference* (Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation, forthcoming, 2002)

¹³⁴ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, pp. 7-8.

¹³⁵ Avery Goldstein, "U.S. Policy Toward China: Try for the Best, Prepare for the Worst," *Foreign Policy Research Institute E-Note*, March 30, 2001. <http://www.fpri.org/enotes/asia.20010330.Goldstein.chinapolicy.html>

鮮半島的穩定將有助於美國繼續確保在東亞地區的利益。要達成上述目標的主要手段就是在朝鮮半島維持足夠的駐韓美軍及堅強的韓美安全同盟，以嚇阻北韓的侵略並排除其他國家勢力入侵的可能。同時，美國也必須確保對朝鮮半島事務的主導權，以免失去對朝鮮半島的控制。另一個美國在後冷戰時期相當關心的議題是大規模毀滅性武器擴散的問題，由於美國認為某些流氓國家製造並銷售大規模毀滅性武器是少數在後冷戰時期對美國安全造成威脅的因素，所以對北韓製造核武及長程飛彈的問題特別關注。

美國在朝鮮半島的基本利益及維持這些利益的主要手段影響美國對兩韓問題的態度。基本上，美國對兩韓問題的原則是「朝鮮半島事務由兩韓人民以和平方式自行解決」，在這個原則下，只要兩韓人民同意，美國並不介意兩韓未來走向統一或繼續維持分裂，不過，這個原則必須在不造成朝鮮半島混亂或危害美國在此區利益的前提下才能成立。也就是說，美國決不會同意可能造成朝鮮半島地區動盪不安，或是美國勢力被排除在外的兩韓問題解決方式。但是，不幸的是不論兩韓未來以戰爭、吸收或談判的方式走向統一，似乎都可能影響到美國在朝鮮半島地區的利益，甚至兩韓走向和解都有可能使得美國在朝鮮半島的主導地位受到影響，因此美國也不見得樂見朝鮮半島現狀的改變。事實上，除了北韓發展大規模毀滅性武器及兩韓軍事對峙之外，美國希望朝鮮半島維持現狀的局面。

雖然維持朝鮮半島的現狀並解決北韓發展大規模毀滅性武器的問題是美國的主要利益，不過美國國內對於應該如何達到這項政策目標卻有不同的看法。美國國內針對北韓政策的辯論主要分為兩派：交往派認為北韓之所以發展核武是由於對後冷戰時期的國際環境感到不安全，希望藉由發展大規模毀滅性武器的方式獲得安全感，或者是引起國際社會的注意力，進而交換經濟上的援助，以幫助北韓渡過國內的經濟危機。所以美國應該與北韓交往，協助北韓改善國內經濟並對外開放，儘早適應新的國際環境，融入國際社會並成為其中的一份子。如果只是一味對北韓採取圍堵政策，不但不能解決問題，還可能使北韓做出失去理智的行為。保守派認為北韓並未放棄武力解決兩韓問題的企圖，發展大規模毀滅性武器的心態也很可議。北韓表示願意談判只是拖延國際社會經濟制裁及外交壓力的手段而已，目的在爭取更多時間完成大規模毀滅性武器的研發與製造。與北韓交往不但無法改變北韓，反而讓北韓有喘息的空間，援助北韓也只是圖利了北韓的軍事發展。

美國柯林頓政府及小布希政府的對北韓政策就分別代表了這兩派的看法。柯林頓總統本身隸屬於民主黨，其意識形態比較溫和，對外政策傾

向以務實為原則。柯林頓政府上任初期並沒有明顯的北韓政策，而是針對北韓的挑釁行為加以回應，在回應的過程中逐漸歸納出對北韓政策的具體模式。1994年柯林頓政府與北韓簽訂日內瓦協定，內容規定美國及其他國家提供北韓經濟援助以換取北韓停止發展核武，自此日內瓦行定成為柯林頓政府第一任期對北韓政策的主要模式。美國在長程飛彈及其他軍事議題的北韓政策也都延續日內瓦協定的模式。1998年北韓再度發生飛彈試射危機，引起美國國會的強烈不滿，並要求柯林頓政府對北韓政策重新評估。於是，柯林頓政府責成前國防部長裴利擔任對北韓政策的協調者，在經過將近八個月的評估後發表著名的裴利報告，而裴利報告即成為柯林頓政府對北韓政策的總結。

裴利報告中建議柯林頓政府對北韓採取雙軌戰略，也就是先對北韓採取交往政策，以談判方式解決北韓發展大規模毀滅性武器的問題並與其他周邊國家進行緊密的政策協調。如果透過和平方式無法解決北韓問題，柯林頓政府就必須回到以往的圍堵政策。所以，美國在與北韓將往的同時也必須維持強大的國防力量，一方面作為要求北韓與美國進行談判的籌碼，另一方面在北韓不接受談判時作為圍堵北韓的力量。不過，雖然裴利報告中提出了雙軌戰略，但是在柯林頓政府任內僅著重於第一軌戰略的實施。

而小布希總統隸屬於共和黨，在對北韓政策制定上意識形態的成分很高，他不相信北韓政權會真的改變，也不相信與北韓交往談判可以解決北韓發展大規模毀滅性武器的問題，因此在一上任後就宣布要重新評估美國對北韓的政策。小布希政府認為柯林頓政府太過姑息北韓，不斷在經濟上援助北韓的結果不但沒有使北韓改變，反而使北韓有機會休養生息，恢復其政權的元氣。因此，小布希政府認為應該繼續對北韓採取孤立圍堵的政策，才能真正解決北韓的問題。2001年6月小布希政府對北韓的政策評估報告出爐，報告結果表示美國仍願意與北韓針對武器管制等議題進行談判，也願意繼續在經濟上給予北韓援助，但是必須在互惠及有查證的情況下進行，同時北韓必須先放棄核武發展計畫。這一點令北韓方面相當不滿，也使得這個階段美國與北韓的關係十分不睦。