卡特政府撤离驻韩美军地面部队政策再探讨

闫 晋

摘 要: 撤离全部驻韩美军地面部队,是卡特总统为践行其竞选承诺而预先决策和坚持实施的对韩国政策。在卡特总统的明确指示和对东北亚均势的评估下,美国决策层最终认可了卡特分阶段撤离驻韩美军决策的可行性。然而,在撤军计划实施过程中,无法获得国会批准与撤军配套的对韩军备转让援助以及最新情报评估显示朝鲜在朝韩军力平衡对比中占据实质性优势,直接导致卡特政府的撤军计划被中止。是否危及朝鲜半岛现状的稳定是美国政策决策层判定撤军与否的根本标准。在美国对朝鲜半岛基本利益面前,卡特的撤军许诺最终遭遇停滞。

关键词: 卡特政府;撤军政策;驻韩美军;美韩关系
中图分类号:K712.54 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)05-0032-11

韩国建国后,驻韩美军留驻或撤离韩国成为影响美韩同盟关系、朝鲜半岛乃至东北亚区域关系的一个重要因素。在美韩同盟条约缔结后,卡特政府首次做出并实施撤离全部驻韩美军地面部队的决策。然而,该政策仅在出台一年后便遭到调整并很快被宣告中止。卡特政府撤军政策的开创性与其短期变动性,使其受到美韩关系史研究者的特别关注。

相关成果虽然从宏观角度概述了卡特政府撤军政策的基本脉络并罗列了影响决策变动的因素,但是受到核心史料解密时限影响,已有论著并未深入发掘主导卡特政府撤军政策出台、实施,特别是其被迫调整与中止的关键缘由。[①]有鉴于此,本文尝试在收集与利用卡特总统图书馆、美国国家档案馆、美国国会图书馆等处最新解密的美方文献基础上,结合政府决策理论中的官僚政治模式分析法,以美国行政

作者简介:闫晋,四川师范大学历史文化与旅游学院、四川师范大学中国与周边国家研究中心讲师,历史学博士。
基金项目:本文系四川省哲学社会科学基金项目“韩国新村运动及其对四川省全面实施乡村振兴战略的启示研究”(SCJJ24ND285)和四川师范大学全球治理与区域国别研究专项项目“卡特政府对韩国军事政策研究”(GBYB2020001)的阶段性成果。

① 代表性成果有:马德义:《卡特政府从韩国撤军政策变化初探》,《世界历史》2011 年第 1 期;冯东兴:《论卡特政府的对韩政策》,《史学月刊》2016 年第 4 期;Tae Hwan OK, *President Carter's Korean Withdrawal Policy*, Illinois: Loyola University of Chicago, 1990; William Gleysteen, *Massive Entanglement, Marginal Influence: Carter and Korea in Crisis*, Brookings Institution Press, 1999; 조관행,「카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 연구 - 정책검토위원회와 국가안보회의의 논의를 중심으로」,『군사』제 94 집, 2015 년, pp. 281-322.

机构决策为主要视角考察卡特政府撤离驻韩美军决策的制定过程及其中止原因,以进一步充实有关驻韩美军问题及美韩关系史的研究。

一、驻韩美军及其裁撤问题的由来

美韩防卫关系的形成及美国军队长期驻留韩国现象,主要是朝鲜战争的结果。虽然美军在二战后初期就曾登陆朝鲜半岛,但其主要目的是接收投降日军和稳定南方秩序,组建亲美的资本主义国家。随着韩国建国及冷战在欧洲升级,出于冷战战略优先性等考虑,杜鲁门政府决定撤离驻韩美军。1949 年 3 月,经国家安全委员会商议,杜鲁门政府决定在向韩国"继续提供政治、经济和军事等方面援助"以巩固"美国在朝鲜所取得的战略成果"的前提下,于当年 6 月 30 日前完全撤离朝鲜半岛。① 随后,美国依此指示按期撤军,只留下几百人规模的军事顾问团负责指导与训练韩军。

然而,朝鲜战争的爆发及中国抗美援朝战略极大地改变了美国决策层对中国"威胁"程度的认知。在确认"现在对美国利益威胁最大的不是欧洲而是亚洲"的战略前提下,杜鲁门政府开始全面遏制中国。②为此,在军事上,自 1951 至 1955 年,美国相继与日本、韩国以及台湾当局,还有东南亚国家及澳大利亚等签署防御条约,试图构建"西太平洋集体防务协定",形成针对中国的新月型包围网。③ 在此期间,1953 年 8 月 8 日,美韩双方草签《共同安全防卫条约》。1954 年 11 月 17 日,该条约正式生效。《美韩共同防卫条约》为美军长期驻扎韩国提供了法律基础,也标志着美韩安全关系的正式形成。

就美国对朝鲜半岛政策而言,驻韩美军具备双重遏制价值:其既是维系韩国安全、遏制朝鲜进攻的有效威慑,又是限制李承晚政府发动各类不利于半岛稳定的冒险行动、保障美国在韩国影响力的基本力量。就美国东亚冷战战略而言,驻韩美军的存在则是美国继续留驻亚洲抵御"共产主义扩张"的重要象征。因此,自朝鲜战争后,维持大规模的驻韩美军成为美国对韩国政策的重要内容。④

这种政策一直维持到尼克松时期。⑤ 面对越战困境,尼克松在对美国实力和国际局势进行评估基础上着手调整美国对亚洲政策。这一调整有两个相互关联的层面:一是缓和与共产党国家关系;二是调整美国对亚洲盟国的防卫政策,通过削减美国在亚太的防卫义务,增加盟友自卫能力以改变亚洲盟友对美国的过度依赖。而驻韩美军政策的调整则是其中的关键环节。具体而言,一方面,尼克松上任后不久即指示美国政府开展旨在削减美国军事义务、提升韩国自立能力的研究。1970 年 3 月 20 日,尼克松下达"第 48 号国家安全决定备忘录"(NSDM 48),指示美国将于 1971 年底削减 2 万名驻韩美军。另一方面,为抵消裁军影响、安抚韩国的反对情绪,尼克松政府决定援助韩国军队现代化。根据 NSDM 48 的指示,美国承诺为韩国提供为期 5 年,共计 10 亿美元的军事援助用以支持韩国军队改进项目。⑥

尼克松削减驻韩美军政策引发了韩国的强烈反对,造成美韩同盟信任危机。作为回应,朴正熙政府在 1970 年正式提出"自主国防"战略并开始秘密地研发核武器和导弹等尖端武器。⑦ 此举造成美韩关

---

① "NSC 8/2, The Position of the United States with Respect to Korea," March 16, 1949, *Digital National Security Archive*(*DNSA*), PD00018.

② "NSC48/5, United States Objectives, Policies and Courses of Action in Asia," May 17, 1951, *DNSA*, PD00141.

③ "NSC5429/5, Current U. S. Policy toward the Far East," December 22, 1954, *DNSA*, PD00422.

④ 朝战后,驻韩美军大约维持在 5 万人的军力水平。但 1968 年朝鲜半岛局势紧张时,美国的军力曾一度达到 68000 人。"NSSM 154-United States Policy Concerning the Korean Peninsula," May 4, 1973, *DNSA*, KO00143.

⑤ 20 世纪 60 年代前期,美国国内曾出现撤离驻韩美军可能性的讨论,但这种讨论随着韩国应美国要求派军队赴越南作战而消弭。参见:Foreign Relations of The United States(FRUS), 1961 - 1963, Vol. 22, Northeast Asia, p. 426; FRUS, 1961-1963, Vol. 22, Northeast Asia, p. 475.

⑥ 经美韩协商,美国在随后将援助总额提升至 15 亿美元。参见:FRUS, 1969-1976, Volume XIX, Part 1, Korea, 1969-1972, pp. 182-183;FRUS, 1969-1976, Volume XIX, Part 1, Korea, 1969-1972, pp. 278-279.

⑦ 주정율,「박정희 대통령의 자주국방사상과 현대적 함의」,『군사연구』제 139 집, 2015 년;有关韩国导弹开发与美国的应对,参见梁志:《合作与限制:20 世纪 70 年代美国对韩国导弹开发活动的反应与对策》,《世界历史》2021 年第 1 期。

系紧张。福特就任总统后,为阻止韩国自主研发核导武器、缓解东亚盟国的安全焦虑,美国高层多次公开表示不会考虑进一步削减驻韩美军。① 然而,驻韩美军裁撤问题并未就此终止,而是随着美国大选再度被提上议程。

二、卡特政府撤军决策的出台

卡特撤离全部驻韩美军地面部队的想法是在其竞选期间成型的。1975 年 1 月 16 日,即卡特宣布竞选总统一个月后,在与华盛顿邮报社论版编辑的会晤时,卡特首次公开表达了他对驻韩美军的看法,声称如果当选总统将准备尽快实施撤军。② 1976 年 10 月,当朝鲜在非军事区杀死两名美军的板门店事件爆发后,驻韩美军问题一度成为总统竞选的热点议题。在与福特的竞选辩论中,卡特进一步明确其撤军政策的思路,表示他当选总统后将寻求在 5 年内撤离驻韩美军地面部队。③

卡特就任总统后,为践行其竞选承诺,很快便要求政府开展有关美国对韩国政策研究。1977 年 1 月 26 日,卡特即下达《第 13 号总统评估备忘录》(PRM-13),指示政策评估小组在国务院主持下开展“与美国参与朝鲜半岛相关的部署机制及其未来趋势”研究,并特别评估“削减美国在朝鲜半岛常规力量水平”的可行方案。④

卡特本人在这项评估开展之初便为其定下基调。根据时任国务卿万斯和国务院官员格雷斯汀的回忆,在评估小组召开第一次会议时,卡特便明确指示该政策评估的目的不是去检视撤军与否的问题,而是应研究“总统已公开声明的全部撤军政策的实施方式”。⑤

这一说法为 PRM-13 的最终文本所证实。3 月上旬,评估小组基本完成了 PRM-13 的研究工作。PRM-13 在撤军问题上为政府提供了五种政策选择:1. 至 1979 年底前撤离第二师及其辅助力量;2. 在 5 年内分阶段撤离美国地面部队;3. 在前期确认 5 年内撤军的决定,但将实际撤离时间延至 1981—1982 年;4. 至 1979 年底前撤离两个旅,将进一步撤军的决定置于朝鲜半岛紧张局势缓和等前提下;5. 在前期先行撤离 7000 人,进一步撤军的决策将视局势缓和情况而定。⑥ 从文件给出的政策选项看,该研究是以将必然进行一定程度地撤军为预设前提制定的,这与前文两位官员所言的总统指示基本吻合。

与此同时,为使撤军政策更加合理化,PRM-13 也对情报机构有关朝鲜半岛军力平衡态势的判断进行了一定程度的修正。1977 年 2 月,为回应 PRM-13 的研究,情报部门曾向评估小组提交了有关朝鲜半岛军力平衡的评估,指出“如果美国地面部队撤离”,则“在单独的军力对比中,朝鲜军队将享有对韩军的重大军事优势”,且这一优势将持续到 1982 年。⑦ 然而,PRM-13 的最终版本却对该评估做了调整。在认可当前“朝韩间军力对比有利于朝鲜”同时,PRM-13 却称“如果美国提供及时的空海军和后勤支持,那么在没有美国陆军参与情况下,韩国也有能力保卫自身以抵御朝鲜进攻”。⑧

PRM-13 文本完成后,4 月 21、27 日,美国高层先后召开两次部际会议讨论撤军问题。鉴于卡特总统在撤军与否问题上的决断性,因而政府内部对该问题的争议不大,其争议主要集中在撤军的实施时机与方式上。其中,立场最为保守的是参谋长联席会议和情报部门,他们基本反对撤军,宣称“补偿措施

---

① FRUS, 1969-1976, Volume E-12, Documents 258.

② Don Oberdorfer, “Carter's Decision on Korea Traced to Early 1975,” *The Washington Post*, June 12, 1977.

③ Tae Hwan OK, *President Carter's Korean Withdrawal Policy*, pp. 17-18.

④ “Presidential Review Memorandum/NSC 13,” January 26, 1977, RG 273, Presidential Review Memorandum (PRM), Box 1, National Archives II(NARA II), College Park, MD.

⑤ Cyrus Vance, *Hard Choice*, *Critical Years in America's Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983, p. 128; William Gleysteen, *Massive Entanglement*, *Marginal Influence*, pp. 22-23.

⑥ “PRM-13(Korea),” March 16, 1977,National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

⑦ “Intelligence Community Evaluation of the Military Balance in Korea,” February 9, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

⑧ “PRC Meeting on PRM-13,” April 20, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

弥补不了撤军带来的损害”,并据此要求将撤军时间应尽可能延长,将其数额尽可能缩小。[①] 国防部支持延展撤离计划,即在 1978 年只撤离一个旅,随后的撤离全部留到 1982 年进行。国务院倾向五年内分三阶段撤离。而国家安全委员会(简称国安会)则调和各方立场,建议至 1980 年撤离两个旅并将最后一阶段的撤军时间模糊化以应对局势变动。[②]

从会议讨论看,卡特政府各部门支持的撤军计划虽并不相同,但都希望将撤军最终完成的时间与前提条件灵活化以便应对形势变革。对此,卡特本人虽然表示他“不想给韩国人留下可以通过操纵紧张局势改变美国撤军计划”的机会并且希望明确 4—5 年时限内完成撤军的构想,但最终还是同意了国安会的方案。[③]

5 月 5 日,卡特下达《第 12 号总统指令》,指示美国第二陆军师及其支持力量逐渐全部撤离韩国。撤军应分三阶段执行:在 1978 年底撤离一个旅及其支持力量(不少于 6000 人);到 1980 年 6 月前撤离第二个旅及其支持力量(不少于 9000 人);地面部队撤离完成的最终时机将在随后决定。美国空、海军将继续无限期驻留韩国。在撤军期间,美国将向韩国提供适当军事援助且将尽早派特使赴韩协商撤军事宜。[④]

至此,卡特政府撤离美国驻韩地面部队决策最终出台。从其决策过程看,撤军是一种事前决定的政策,它不是卡特上任后经美国政府高层详细研究的结果,而主要是践行卡特竞选承诺的产物。从决策动因看,在情报部门判定朝韩单独军力对比实际上有利于朝鲜的情况下,通过调适情报结论以坚持撤军决策,也反映出卡特撤军决策在一定程度上的内因导向。面对卡特总统在撤军与否问题上的独断性,美国决策层主要通过设计分阶段撤军、将最后一阶段撤离时间与条件模糊化的方式,调适总统在 4—5 年内完成撤军的主张,规避无条件撤军的风险。

三、实施撤军政策的国内外协商与政策推延

由于驻韩美军是美韩同盟关系的重要保障,因而,要实施撤军政策,卡特政府的首要任务是与韩国协商并取得其谅解。虽然韩国早已通过多种渠道知晓卡特的撤军意图,但双方间的正式协商是通过 1977 年 5 月美国特使访韩和 7 月美韩安全协商会议开展的。[⑤] 在撤军决策下达后,卡特任命参谋长联席会议主席乔治·布朗及副国务卿哈比卜作为特使访韩协商撤军事宜。[⑥] 5 月 24 至 26 日,两人赴韩与朴正熙开展会谈。

相比于尼克松时期的激烈反对,朴正熙政府在此次会谈中采取了相当务实的策略,即不再强烈反对撤军本身,而是致力于寻求尽可能多的美国援助并确保军援先于或至少与撤军同步实施,以最小化撤军对韩国的损害。为此,在双方的会晤中,朴正熙虽然在最开始表达了强烈的反对,但是他很快便转换立场,开始强调美国援助韩国、提升韩军自身军事能力以及韩国国防现代化程度的重要性。作为回应,布

① “Policy Review Committee Meeting, Korea,” April 21, 1977, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 24, JCL; “National Security Council Meeting, Korea,” April 27, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

② “Policy Review Committee Meeting, Korea,” April 21, 1977, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 24, JCL.

③ “National Security Council Meeting,” April 27, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

④ “Presidential Directive/NSC-12,” May 5, 1977, Presidential Directives (PD), 1977-81, Box 1, NARA II.

⑤ “Letter to President Park,” Feburary14, 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material, President's Correspondence with Foreign Leaders File, Box 12, JCL; “Memorandum of Conversation,” March 9, 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material, Subject File, Box 34, JCL.

⑥ “Your Meeting with General Brown and Phil Habib,” May 20, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

朗告知朴正熙美国拟定的补偿方案。朴正熙表示同意,但有两个前提条件:一是前两阶段的撤军必须和补偿援助一道实施,且所有的补偿措施应在最终阶段撤军完成前交付完毕。二是将美国第二师的主要力量,即两个战斗旅和该师总部的撤离留到最后阶段实施。①

朴正熙之所以采取如此的协商策略,主要原因有三:一是尼克松时期韩国就曾激烈反对美国的裁军政策但收效甚微;二是尼克松政府之前答应的军援并未按期拨付;②三是韩国自 1970 年起便开始进行自身的国防现代化建设并于 1974 年正式提出名为"栗谷计划"的战斗力增强七年计划。③ 这些国防建设项目需要资金支持。

朴正熙政府的协商策略取得了成功。7 月 13 日,卡特接受了朴的两点要求,并原则上同意国务院、国防部建议的总计 19 亿美元的补偿方案。④7 月 25—26 日,国防部长哈罗德·布朗赴韩参加第十届美韩安全协商会议。会议期间,双方进一步在诸如美韩作战指挥权、军事设备转让数额与类型等实施撤军的具体问题上达成妥协。⑤

在美韩就撤军问题协调立场后,美国政府接下来面对的关键问题是寻求国会授权并批准对韩国的撤军补偿,以便开展撤军计划。8 月 2 日,经国防部研究后,布朗向卡特递交有关与国会协商补偿援助的建议,提议寻求国会通过共计 8 亿美元的撤军补偿项目。此外,在常规项目上,到 1981 财年前,维持当前每年 2.75 亿对韩军售援助水平。⑥ 这一建议为卡特所接受。10 月 21 日,卡特正式要求国会批准通过"1977 年特别国际安全援助法",授权总统在 1982 年 12 月 31 日前向韩转让特定物资。⑦

然而,在获取对韩国设备转让拨款方面,国会的态度并不乐观。概括而言,国会反对拨款的势力主要有三种:因韩国"人权"问题而不愿向韩提供大规模援助,这以众议院国际关系委员会国际组织小组委员会主席弗雷泽为代表;反对和质疑卡特撤军决策合理性,这以众议院军事委员会调查小组委员会主席斯特拉顿为代表;将韩国门事件及其调查进展与对韩援助挂钩,这以众议院韩国购买影响力调查小组特别顾问贾沃斯基为代表。⑧ 从美方解密文件看,韩国门事件构成了影响国会多数议员对撤军态度的主要原因。

20 世纪 70 年代初,为应对尼克松削减驻韩美军政策并争取美国国内对朴正熙政权的政治支持,韩国政府曾秘密发动了一项通过韩国中情部、驻美使馆等机构向美国派遣代理人,尝试贿赂和游说美国国会议员及政府官员,以期影响美国对韩政策的隐蔽项目。该项目于 1976 年被美国各大媒体发掘,形成轰动一时的"韩国门"丑闻。⑨

1977 年中旬后,美国国会有关韩国门事件的调查进入关键阶段并受到国内媒体的广泛报道和关注。为避免引起曾经收受韩国贿赂的猜疑,许多国会议员不愿在此时为韩国援助投票。与此同时,由于韩国政府与美国国会在引渡韩国门事件的重要参与人朴东宣问题上矛盾不断,因而国会两院,特别是众

① "U. S. Ground Force Withdrawal: Consultations with President Park," May 25, 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 43, JCL.

② 自 1972 财年起,美国国会针对韩国"人权"问题举行多次听证会,并以削减军援为手段要求韩国改善"人权"状况。参见:"Republic of Korea: U. S. Military Aid and The Question of Political Repression," September 25, 1974, Papers of Edward W. Brooke, Box 454, Manuscript Division, Library of Congress.

③ 주정율,「박정희 대통령의 자주국방사상과 현대적 함의」,『군사연구』제 139 집, 2015 년, p. 442.

④ "Your Appointment with Harold Brown to Discuss Korea," July 13, 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 43, JCL.

⑤ "Addendum to Weekly Report," July 29, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 4, JCL.

⑥ "Memorandum of Conversation," August 2, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 4, JCL.

⑦ "Jimmy Carter to O'Neill," October 21, 1977, White House Central File, Foreign Affairs, Box FO-31, JCL.

⑧ "Korea," February 1, 1978, White House Central File, Subject File, Countries, Box CO-41, JCL.

⑨ Scott Armstrong and Maxine Cheshire, "Korean Ties to Congress Are Probed," *The Washington Post*, October 15, 1976.

议院的关键议员试图以审批对韩设备转让法为手段,迫使韩国政府让步。①

1978 年初,国会调查小组与韩国政府在接触韩国门事件的另一名重要参与人、前韩国驻美大使金东祚问题上再度陷入僵局,这使国会批准设备转让法的前景进一步恶化。② 2 月初,国务院、国防部和国安会分别就国会态度展开评估,在基本悲观的判定下,万斯、布朗和布热津斯基开始讨论在对韩设备转让法无法通过情况下,是否以及如何实施撤军计划的问题。③

4 月 4 日,国安会的阿姆科斯特等人向布热津斯基、万斯和布朗提交了一份备忘录,该备忘录要求高层尽快就对韩政策做出决策。备忘录指出,美国对韩政策正处于关键节点:众议院将在 4 月中旬就设备转让法投票,但国会很可能不会通过设备转让法。为在该问题上先发制人,避免给公众留下卡特政府对韩政策由国会牵头的尴尬印象,政府需要立即就撤军做出决策。具体而言,文件为政府提供了四种选择:按原计划撤军;将第一阶段撤军计划推迟至 1979 年;只寻求国会授权转让第一阶段撤军所需补偿设备资金;推迟整个撤军计划。④

4 月 11 日,国防部、国务院及国安会三部代表就对韩政策问题举行会晤。会议的讨论相当激烈,而是否能在没有补偿措施前提下开展原定撤军计划,成为会议争论的焦点。国务院、国防部和国安会东亚组的代表均强烈支持在国会行动前,率先推迟第一阶段撤军,而国安会的艾伦则担心如果不能按期实施撤军计划将会损害总统信誉。布热津斯基显然也有此考虑。他表示虽然他的亚洲专家都出言反对,但撤军计划必须按期开展。鉴于国会的态度,可以考虑延长第一阶段的撤离进程,比如将首阶段撤离一个旅的原计划更改为只撤离一个营。⑤ 会议没有达成一致意见,最终决策留待卡特做出。

4 月 19 日,布热津斯基向卡特提交关于撤军问题的备忘录,列举了各部门就该问题给出的政策建议。最终,卡特批准了布热津斯基支持的方案。⑥ 4 月 21 日,白宫发布调整撤军计划的总统声明,宣称鉴于"国会拥挤的立法日程"与无法获得既定的补偿授权,美国将对撤军计划做出调整:在 1978 年底只撤离第二师的一个战斗营,而其余两个本应于今年撤离的战斗营的裁撤则推迟至 1979 年中旬实施。⑦

从撤军协商与撤军计划的调整过程看,国会阻力和政府高层有关无法获得国会批准补偿援助的判断,是卡特政府调整原定撤军计划的关键原因。而卡特政府之所以不愿在没有实质性补偿措施前提下按期执行其撤军计划,一方面是因为这是韩国同意撤军的前提,另一方面也是出于维护撤军后朝鲜半岛基本军力平衡考虑。而正是后者自 1978 年下旬起所出现的问题,最终导致整个撤军计划被中止。

四、朝鲜军力再评估情报的泄露与撤军计划的中止

在卡特削减撤军计划后,国会气氛有所好转。虽然参众两院仍有不少议员反对撤军,但随着韩国门事件调查进入尾声,政府与国会在相关援助问题上最终达成妥协。10 月 17 日,国会同意授权对韩无偿转让

① "Weekly Legislative Report," October 29, 1977, Plains File, Box 20, JCL; H. Res. 868, in the House of Representatives, October 26, 1977, Congressional Records, *ProQuest-Congressional*.

② "Jaworski's Insistence on Access to Kim Dong-jo," February 6, 1978, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL; "Meeting with Ambassador Kim Yong-Shik on US-ROK Problems," March 24, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Agency File, Box 11, JCL.

③ "Your Meeting with Harold Brown and Cy Vance," February 10, 1978, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

④ "Issues for Decision on Korea and China," April 4, 1978, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

⑤ "Summary of April 11, 1978 Meeting on Korea and China," April 18, 1978, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 36, JCL.

⑥ "Korean Troop Withdrawals," April 19, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 43, JCL.

⑦ "Statement of the President," April 21, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 43, JCL.

设备法案,但要求政府必须在随后每一阶段撤军前 120 天向国会提供朝鲜半岛军力平衡态势和国际形势的报告。①

维持朝韩间的总体军力平衡,是卡特政府对外宣称其撤军决策的实施前提。出于越战结束后美国情报力量的回笼、卡特撤军政策的争议性及朝鲜半岛战略重要性等原因,在卡特宣布撤军之后,美国陆军情报部便牵头开展了一项对朝鲜军力的再评估。1978 年 1 月,该研究得出结论,认为先前美国对朝鲜军力的评估过低,要求美情报界合作开展深入研究。② 1978 年 6 月,布热津斯基等高层官员得知新的情报评估发现朝鲜具有至少 6 个师的额外战斗部队的新证据。③ 随后,情报部门进一步向高层报告并研究朝韩军力对比"长期不利于韩国"的问题。④

耐人寻味地是,在得知新的情报评估所反映的朝韩实力对比趋势后,卡特政府高层相当一段时间没有就该问题进行特别的政策讨论,而是试图考虑通过向韩国销售 F-16 战机等更先进设备的方式,填补朝韩间新的"广泛的军力差距"。⑤ 在 11 月 2 日致函朴正熙时,卡特仍表示"我认为我们可以期待明年见证我们的计划顺利实施"。⑥

卡特政府内部有关是否变更撤军计划的集中讨论与决策,实际发生在相关情报评估遭到泄露后。1979 年 1 月 8 日,美国的《陆军时报》报道称,"美国情报分析表明他们发现对朝鲜陆军力量的早期评估存在重大缺陷,而朝鲜对韩国享有明显的地面优势……相比之前 28 个师 44 万人的评估,目前预估的朝鲜军力有 40 个师 50 至 60 万人",这样,"朝鲜在有能力牵绊非军事区所驻扎的韩国军队的同时,还有足够军力从其他方向对汉城发起重大进攻"。⑦ 这则报道一经发出,立即引发美国国内的强烈反应。众议院军事委员会调查小组委员会主席斯特拉顿等人致函卡特总统,要求政府向他的小组委员会递交这份情报评估,并坚持在该评估最终完成前推迟撤军计划。⑧ 而参议院军事委员会小组成员纳恩等也相继指责政府在"明知情报数据的情况下不与国会协商而执意推进 1978 年的撤军",表示如果总统不彻底审议该问题的话,他们将公开批判撤军决策。⑨

这样,为应对新的朝鲜军力评估泄露后各方要求变革政策的压力,1979 年 1 月 22 日,卡特接受布热津斯基的建议下达"第 45 号总统评估备忘录"(PRM-45),指示开展新一轮对韩国政策评估,以"全面审视美国对韩政策,评估朝鲜半岛军力平衡态势近期发展的影响,检视减缓半岛紧张局势的外交举措,以便为驻韩美军的前景等提供政策选择"。⑩ 2 月 9 日,卡特公开宣布在新的情报评估等审议完成前,暂

① "Legislative Accomplishments of the 95th Congress," October 17, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 85, JCL.

② "Impact of Intelligence Reassessment on withdrawal of U. S. Troops from Korea," June 21, 1979, Hearings before the Investigations Subcommittee of the Committee on Armed Service, House of Representatives, 96the Congress, *ProQuest-Congressional*.

③ "Changed Assessment of North Korean Military Capabilities," June 28, 1978, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 7, JCL.

④ "Harold Brown's November Asian Trip: Decision to Proceed with F-16 Sale to Korea," November 1, 1978, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 65, JCL.

⑤ "Harold Brown's November Asian Trip: Decision to Proceed with F-16 Sale to Korea," November, 1 1978, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 65, JCL.

⑥ "Jimmy Carter to Park Chunghee," November 2, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Brzezinski Office File Country Chron, Box 26, JCL.

⑦ "North Korea Has Ground Unit Edge," January 8, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

⑧ "Troop Withdrawals from the ROK," January 9, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

⑨ "Policy toward Korea," January 17, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

⑩ "Presidential Review Memorandum/NSC-45," January 22, 1979, RG 273, Presidential Directives(PD), 1977-81 & Unnumbered Directives(DR), 1977-81, Box 1, NARA II.

时不就进一步撤军做出决策。①

3 月,美国情报部门最终完成评估并得出结论称“现在且直到 1982 年,即便在美国及时的空、海、后勤支持下,韩国遏止朝鲜大规模突袭其北部的能力也是值得怀疑的”。② 这就颠覆了 1977 年撤军决策制定时 PRM-13 关于“在美国的适当帮助下,韩国可以在没有美国陆军参与下抵御朝鲜突袭”的判断。③ 国内对撤军政策的广泛批评以及情报评估的结论,使得撤军政策调整势在必行。6 月 8 日,政策评估委员会就对韩国政策召开会议。会上,除布热津斯基外,几乎所有官员均表示必须对撤军计划进行调整。多数的意见是延迟或再度延长撤军计划,且将最后一阶段撤离的实施与否置于朝鲜半岛形势评估基础上。④

根据 PRM-45 的要求,除开展对朝鲜半岛军事力量平衡态势的情报评估外,这一时期,受到中美建交影响,卡特政府也尝试提出美韩朝三边会谈建议以求推动朝韩关系取得实质性突破,缓解各方对其撤军政策缺乏战略性的批判。⑤ 6 月,卡特政府向韩国提议双方共同向朝鲜发出会谈邀请,“试探朝鲜缓和半岛紧张局势的意图”,探寻解决半岛稳定问题的方法。⑥ 韩国官员对该建议相当疑虑,但在美国反复保证“其仅作为韩国盟友而非中间人参与会谈、三边会谈将建立在朴正熙 1 月 19 日发言基础上以及基本决定只在朝韩间达成”后,韩国最终勉强同意,但强调希望美国能在随后进行的首脑峰会中向韩国承诺暂停其撤军计划。⑦

6 月 29 日,卡特应朴正熙邀请访问韩国。在 6 月 30 日下午的首脑会谈中,双方就撤军政策进行了激烈讨论。会上,朴正熙率先指责卡特撤军决策带来的严重后果,并强烈要求终止该政策。而卡特则规避美国的问题,针锋相对地质问韩国在朝韩军力平衡态势中的责任,要求韩国提升国防经费并提出“人权”问题。⑧ 经过两天激烈的讨价还价后,朴正熙最终做出妥协,同意到 1980 年将韩国防卫预算提升至韩国民生产总值的 6%,在 1979 年底释放 180 名政治犯并与卡特一道提出美朝韩三边会谈建议。⑨ 会后,美韩联合公报正式对朝鲜发出会谈邀请。⑩

7 月 10 日,朝鲜驻联合国观察员举行新闻发布会,表示三边会谈建议是寻求使朝鲜半岛分裂固化的阴谋,拒绝了该建议。⑪ 美国三边会谈举措的失败,进一步动摇了撤军计划的实施基础。最终,7 月 12 日,卡特批准了布热津斯基等人给出的建议,即:对外宣布撤离第二师的决策仍未最终决定;在 1980 年底前,继续削减一个空防营和 1500 名辅助单位的人员;其余撤军计划留待 1981 年重新审议。⑫ 7 月

---

① “Questionnaires for Japanese and Korean Presidential Interviews,” June 8, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 67, JCL.

② “From Jim Thomson to Nick Platt,” March 23, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

③ “PRC Meeting on PRM-13,” April 20, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

④ “Policy Review Committee Meeting on Korea,” June 8, 1979, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 25, JCL.

⑤ “Policy toward Korea,” January 17, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

⑥ “Coordination of Initiative with President Park to Reduce Tensions on the Korean Peninsula,” June 8, 1979, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 44, JCL.

⑦ “Further Instructions to Seoul on Korean Trilateral,” June 9,1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 67, JCL.

⑧ “Memorandum of Conversation,” July 5, 1979, Plains File, Box 2, JCL.

⑨ “U.S. Ground Force Withdrawals from the Republic of Korea,” July, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 67, JCL.

⑩ “Joint Communique between Jimmy Carter and Park Chung Hee,” July 1, 1979, National Security Affairs, Brzezinski Material, Trips Visits File, Box 17, JCL.

⑪ “Statement of the Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs,” 10 July, 1979, *The Carter Chill: US-ROK-DPRK Trilateral Relations*, 1976-1979, Woodrow Wilson Center, pp. 642-644.

⑫ “U.S. Ground Force Withdrawals from the Republic of Korea,” July, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 67, JCL.

20 日,卡特发布“关于撤离驻韩美军的声明”,公布了这一决策。[①] 到 1981 年重新审议撤军问题,也意味着卡特任期内的撤军计划最终止步于此。

五、卡特政府撤军计划中止原因再探讨

在 4—5 年内撤离全部驻韩美军地面部队,是卡特竞选总统时的主要外交主张之一。在就任总统后,卡特也坚持践行其竞选承诺,很快便出台了相关施政计划。然而,该计划在不到两年的时间内便遭调整且最终被迫中止。在解读卡特撤军政策缘何中止这一问题时,学者们大体罗列了美国政府官员、美国国会、军界乃至公众的反对,美国对日、对苏政策的考虑,最新情报评估的影响,以及日、韩政府反对等原因。然而,从前文对卡特撤军决策过程的梳理看,可以认为撤军计划的变动及中止主要受四个关键因素影响:

首先,是卡特总统在撤军决策上的独断性引发政府高层官员普遍的不满和忧虑。从该决策的出台过程看,撤军不是卡特任职后经广泛政策审议和内部协调后的一致意见,而主要反映总统的个人意志。与此同时,在出台撤军政策时,卡特为该政策预设了 4—5 年的固定时间范围,却并未明确实施该政策能够换取的国家利益。这种时限固定的无条件撤军引发了政府高层的普遍担忧。[②] 因而,在筹划撤军政策时,卡特政府的高层官员极力建议为撤军划定一些先决条件,如“缓慢和有补偿地撤军”,以及将最后阶段撤军与朝韩签署和平协定、朝鲜半岛局势缓和等问题相关联,希望以此赋予撤军以战略意义,并“调适总统的决策”。[③] 随着形势变动与发展,卡特总统最终被迫接受了这些建议。

其次,国会在批准对韩援助补偿方面的消极态度,是首轮撤军计划被迫调整的主要原因。朝韩军力对比有利于朝鲜的事实以及韩国对撤军与军援并行的坚持,使得援助问题成为撤军计划能否顺利实施的关键所在。在批准援助法案时,国会的拨款权起着重要作用。然而,95 届国会在韩国问题上并未追随卡特政府,而是试图与其共享决策权和知情权。

1977 年 6 月 8 日,参议院通过伯德修正案,指出“总统和国会共同就美国对韩政策做出决策”,规定总统自 1978 年起应就撤军的影响向国会递交年度报告。[④] 与此同时,国会两院的军事委员会自 1977 年 5 月起便相继开展系列听证会,分析卡特政府撤军政策的合理性问题。[⑤] 在对撤军政策施加影响层面,国会因韩国不配合其调查韩国门事件而拒绝审批对韩设备转让法,以及国会两院的军事委员会等强烈质疑撤军决策合理性引发的国内舆论压力,迫使卡特政府重新审议原定撤军方案。[⑥] 最终,为避免与国会冲突和规避没有援助前提下的撤军风险,卡特被迫接受了其幕僚有关推迟撤军的建议。可以认为,在撤军政策上,95 届国会深度参与了卡特政府的决策过程并发挥了实际影响。

再次,最新情报评估的判断及其遭到泄露,极大地加速了撤军政策被迫中止的步伐。卡特政府撤军政策的基本逻辑在于:渐进式、分阶段地撤军不会对朝鲜半岛军力平衡态势产生实质性影响。虽然在 1977 年早期情报部门就已指出朝韩军力在数据层面上的对比有利于朝鲜,但美高层官员对该评估持有

---

① “Announcement on Korean Troop Withdrawal Policy,” July 19, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 67, JCL.

② “PRM-13, Korea,” March 16, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

③ William Gleysteen, *Massive Entanglement, Marginal Influence*, pp. 23-24.

④ “From Frank Moore to the President,” June 17, 1977, White House Central File, Foreign Affairs, Box FO-31, JCL.

⑤ “Hearings on Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea, before the Investigations Subcommittee, also the Committee on Armed Services House of Representatives,” May 25, 1977, U. S. House of Representatives, 95th Congress, HeinOnline.

⑥ “Weekly Legislative Report,” October 29, 1977, Plains File, Box 20, JCL; “Meeting with Ambassador Kim Yong-Shik on US-ROK Problems,” March 24, 1978, National Security Affairs, Brzezinski Material, Agency File, Box11, JCL; “News Release of United Nations Command, United States Forces Korea Eighth United States Army,” January 8, 1978, RG 233, House Armed Services Committee, Investigations Subcommittee, 95th congress, Korea, Box 436, National Archive I, DC.

保留态度。他们倾向认为在 1981 年韩国自身的战斗力增强计划完成后,伴随美国的军事援助和空、海军支持,这种军力差距能够弥补,且不会影响当前朝鲜半岛总体的军力平衡。同时,随着韩国综合国力的持续增长,朝鲜半岛的力量对比终将有利于韩国。① 正是基于这个判断,多数高层官员虽对卡特总统的独断怀有不满情绪,但仍接受了撤军决策。

然而,1978 年开展的新一轮情报评估却颠覆了这一判断。值得注意的是,卡特政府高层至少在 1978 年中旬便得知情报界发现朝鲜新的战斗力量以及新一轮情报评估的趋势,但其直到 1979 年 1 月才就该问题展开广泛审议。② 在此期间,卡特政府的政策是拟通过向韩出售更高级的军事装备来弥补这种军力差距。因而,可以认为,1979 年 1 月该情报评估遭到泄露以及随之而来的国会和公众批评,是迫使卡特政府立即开展是否中止撤军计划研究的直接原因。最终,国会有关卡特政府在实施每阶段撤军计划前 120 天需要向国会汇报朝鲜半岛军力平衡态势的法规与情报界的评估结论相结合,彻底动摇了卡特撤军政策的合理性和实施基础,致使该政策遭到中止。

最后,朝鲜半岛局势缓和进程的停滞,也限制了卡特计划按期实施。与传统观点有所区别的是,本文不认为韩国政府的反对构成了卡特撤军计划的主要限制。如前文所述,美韩在撤军政策上的协商,主要聚焦于撤军是否与军援并行等如何推进撤军的问题。在该问题上,双方的交涉也较为顺利。在撤军问题上,朴正熙甚至在 1975 年接受《纽约时报》采访时就曾公开表态,“到 1980 年,如果美国对韩军援项目能够完成,则韩国可能在没有美国力量的情况下保护自己”。③

对撤军计划构成影响的外部因素,主要源于美国情报评估发现朝鲜自 20 世纪 70 年代初大规模扩充军力的情况后,朝鲜拒绝了美方牵头提出的“旨在缓和半岛紧张局势”的三边会谈建议。在 PRM-45 中,卡特政府为撤军能否继续实施列出了两项评估条件:一是朝韩军力对比,二是半岛局势缓和。而朝鲜拒绝接受三边会谈建议,导致美国短期内促成朝鲜半岛关系实质性缓和的希望破灭。④ 面对军事、外交双重僵局的困境,卡特只得中止撤军计划。从这个视角看,撤离驻韩美军政策也是美国忽视盟友立场的单边决断。

从卡特政府撤军决策的基本思路看,撤军必须分阶段、有条件地缓慢实施,撤军不能在没有补偿措施与朝鲜半岛局势缓和的前提下实施,以及在韩国防卫能力存在缺陷和朝鲜陆军享有长期、实质性优势前提下不能实施撤军的判断,归根于撤军不能危及朝鲜半岛的总体军力平衡、不能危害朝鲜半岛现状和稳定的思维。而后者无疑是美国对朝鲜半岛的基本利益所在。

结语

从美国政府对韩国政策史角度看,卡特政府撤离驻韩美军地面部队政策有两个显著特点。其一,政策出台具有内因导向,这是卡特政府在驻韩美军决策上有别于历任美国政府的鲜明特点。美国政府对驻韩美军政策的调整,在传统上主要受诸如东亚局势、美国亚洲冷战战略、朝韩实力对比等外向性地缘政治与安全因素影响。然而,卡特总统的撤军决策,则主要反映了其个人认知与践行竞选主张的意图。正是出于维护总统信誉的需要,在对撤军计划进行两次调整时,卡特亦始终要求削减一些军事力量,用以彰显其撤军决策的持续性和连贯性。总统在撤军与否问题上的独断性,是卡特政府撤军决策的一个

① “National Security Council Meeting, Korea,” April 27, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

② “Impact of Intelligence Reassessment on withdrawal of U.S. Troops from Korea,” June 21,1979,Hearings before the Investigations Subcommittee of the Committee on Armed Service, House of Representatives, 96th Congress, *ProQuest-Congressional*.

③ “Republic of Korea: U.S. Military Aid and the Question of Political Repression,” January 31, 1976, The Papers of Edward W. Brooke, Manuscript Division, Box 454, Library of Congress.

④ “Carter-Deng Conversation on Korea,” February 10, 1979, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Platt-Chron File, Box 66, JCL.

显著特点。

其二,国内因素对撤军政策的调整发挥了重要影响。与冷战前期美国总统在外交政策中享有“帝王般权力”的时代有所不同,出于对越战与水门事件的反思,20 世纪 70 年代起,国会开始采取措施限制总统权力的过分膨胀并于外交政策领域渐趋活跃。① 卡特当政时期,国会积极参与了诸如驻韩美军撤离等传统属于对外安全领域的政策辩论,并寻求获取外交决策的协商权与监察权。国会深度参与及影响撤军决策,是卡特政府对韩政策的另一个鲜明特点。

从广义上讲,20 世纪 70 年代美国政府相继做出削减、撤离驻韩美军地面部队决策,则主要归因于美国对东北亚局势缓和及其对朝鲜半岛威胁认知的变化。一方面,随着中美关系缓和,中方在中美会谈中对朝鲜和平意图的确认,朝韩直接接触以及朝鲜通过各种渠道寻求与美国直接对话,促使美国决策层做出了朝鲜半岛现在发生“重大战争的风险比 1953 年停战以来的任何时间都要小”的判断;②另一方面,自 20 世纪 60 年代中后期起,韩国经济高速发展及其综合国力不断提升,也使得美国对韩国生存能力的担忧不断降低。

这样,自 20 世纪 70 年代起,在制定对朝鲜半岛基本政策时,相比 50—60 年代“防止韩国落入敌手”的要求,美国政府转而更加注重维持朝鲜半岛的稳定状态。③ 相应地,驻韩美军的主要作用也从维系韩国生存安全的军事意义向美国防卫亚洲的政治象征转变。因而,自尼克松政府开始,美国对驻韩美军政策进行了调整,这种调整不仅反映在削减驻韩美军数量上,更反映在有限度地援助韩国军队与国防现代化层面。

卡特时期,美国决策层延续了这种对亚洲及朝鲜半岛局势基本趋势的评估。在对亚洲认知上,美国高层判定当前亚洲享有和平与均势局面,而美国维持与东亚国家良好关系的前景比“二战后的任何时期”都要明朗。④ 在朝鲜半岛局势上,卡特政府认为朝鲜虽然保留了一些军事优势,但朝鲜半岛局势的“长期趋势正逐渐有利于我们的韩国盟友”。⑤ 正是这种东亚国际关系缓和,而美、韩在其中占据优势的判断,促使美国决策层在 1977 年初朝韩军力对比短期有利于朝鲜的前提下,仍认可“在不颠覆朝鲜半岛军力平衡前提下可以在 4—5 年内运作撤军政策”。⑥

从这一视角审视美国对韩国政策,可以发现,与冷战前期相比,卡特时期美国对韩政策中反共的意识形态诉求降低,而调整驻军结构、改善韩国政治状况以应对新形势的需要则相应提升。因而,在酝酿撤军的同时,卡特政府也针对韩国“人权”、朝鲜半岛局势缓和等问题制定了相应政策。从这个意义上讲,撤军决策也是东北亚国际关系缓和的产物。

然而,局势缓和赋予卡特政府撤军政策的弹性,局限在不损害美国对朝鲜半岛基本利益的范围内。根据维持朝鲜半岛现状稳定的评定标准,无法在撤军同时向韩提供等量援助补偿,美国撤军将对朝韩军力平衡产生较长时间的实质性损害,以及无法就固化朝鲜半岛的分裂现状取得实质性的外交进展,均有损于美国利益。在这些外向性安全利益影响下,卡特总统的撤军承诺最终没有成为现实。也正是因为驻韩美军裁撤问题的复杂性及其与美国对东北亚战略利益的相关性,因而,自美韩同盟关系建构以来,美国方面虽时有裁撤驻韩美军的论调,但其实际政策的调整多反映在驻韩美军结构上,而美军驻扎韩国,则成为一种长期性的现象与事实。

(责任编辑:仲平)

---

① 周琪:《美国人权外交政策》,上海人民出版社 2001 年版,第 214-220 页。

② FRUS, 1969-1976, Volume XIX, Part 1, Korea, 1969-1972, pp. 437-446.

③ “Under-Secretary of State Nicholas Katzenbach Provides President Lyndon B. Johnson with a Review of U. S. Policy toward South Korea,” December 23, 1968, *USDDO*, CK3100503728.

④ “East Asia: Where Do We Stand? Where Are We Going?” April 7, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 2, JCL.

⑤ Ibid.

⑥ “National Security Council Meeting, Korea,” April 27, 1977, National Security Affairs, Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.