

# 研判美國布希政府對蘇聯東北亞政策的應變

## 壹、總論

郭展義

美國外交政策除了其特定目的之外，影響其變遷的過程，則是應蘇聯外交政策而轉換，因此，研究美國外交政策的變遷，必需先展望蘇聯外交政策的趨勢。事實上，蘇聯自戈巴契夫上台之後，對內積極整頓落後的經濟，提升高級科技水準，對外則加強其「多元化的外交政策」，加強拉攏傳統親美國家，在亞洲方面則尋求日本支持建立「亞洲安全體系」的構想，進而爭取韓國、日本投資西伯利亞經濟區的開發。然而戈巴契夫執政後確實發生了若干的困難，因為蘇聯一方面要承接傳統國防預算包袱，另一方面又要解決當前蘇聯經濟危機，以求在執行維持對美軍備競賽的優勢，及減少國家預算支出政策中尋求兩全的方法。

蘇聯「多元化外交政策」，就是蘇聯對美國提出裁軍和縮減軍備，尋求經濟改革措施，加強開發天然資源等一連串措施之外的一條外交新途徑。這一項新途徑的重點，就是針對排除美國在亞洲擁有軍事基地及政治影響力的一種外交手段，表面上是限制並防止亞洲地區核子武器之研究和實際，並且禁止亞洲國家部署核子武器，亞洲國家成立和平區，不要發展軍事聯盟等構想，其實主要目的就是要排除美國在亞洲的軍事基地，及政治影響力。這完全和一九七五年赫爾辛基的「歐洲安全會議」形式相同，蘇聯以歐洲外交成就的模式拿到亞洲來。

綜觀戈巴契夫「多元化外交政策」確實有相當大的績效，就以東北亞地區而言，蘇聯對中共、日本、南韓等外交關係均有重大的突破，過去蘇聯爲了拉攏中共返回社會主義集團陣容，不斷的加強「中、蘇共和解談判」，並且尋求各種讓步性活動，加強各種經濟、文化交流，但是中共咬住了和談三條件，即：1.蘇聯撤軍阿富汗。2.裁減中蘇邊界及外蒙古。3.停止支持越南入侵高棉。因此導致中、蘇共之間的和解，僅停留在經濟關係的層次上。然而，這三條却在戈巴契夫開放政策中逐漸消失，致使中蘇共和解呈現轉機。預料布希政府爲了拉攏中共，將可能展開一連串的外交攻勢。事實上在美、蘇、中共三角關係中，中共算是最弱的一環，但是中共持以「傾蘇則蘇勝，傾美則美勝」的一廂情願想法，企圖從中取得好處，但是事實上中共無法保持長久的「等距外交」，只能在特定情況下的利害衝突中，在美、蘇兩者之中選擇一國，諸如在東南亞的政策，中共聯合美國對抗蘇聯和越南的聯合勢力，但是在韓半島上，中共又支持北韓對抗南韓和美國的聯合勢力，這是美、蘇、中共在亞太地區競爭策略矛盾的焦點，惟這種情況皆因國際情勢的緩和而有所改變。

隨著韓戰的結束，韓國終於在激烈的衝突下，造成了三十八度線的南北分裂，在這一特定的區域內，蘇聯和中共曾經共同支持北韓，在韓戰中和美國全力支持的南韓，展開激烈的戰鬥。雖然韓戰結束了，但是南北韓的爭執，並不因此而休止，相反的，北韓依然在蘇聯和中共的支持下

，在韓半島上和美國所支持的南韓，展開了長達三十餘年的對戰，儘管這三十多年來，在微妙的國際情勢變化中，中共和蘇聯發生了嚴重的衝突，而美國和中共也發生了空前的和解，尤其是在東南亞的國勢情勢中，幾乎可以解釋為中共聯合美國，以對抗蘇聯和越南的聯合勢力，但是儘管如此，蘇聯和中共在東北亞的立場，尤其是對韓半島的政策上，卻表現一致。基於此種在韓半島上所呈現的微妙情勢，筆者希望設定以下之若干原則，來探討美蘇對東北亞的外交政策，以及在韓半島上、美國、日本、蘇聯、中共等四個強權，介入南北韓對抗的情況：

- 一、蘇聯及其勢力在東北亞所扮演的角色，肯定足以影響半島的和平安全，而且是具有決定性的主要因素之一。
- 二、由於近年來，南韓國際地位的快速成長，致使蘇聯瞭解到，企圖使南北韓統一在蘇聯國家利益的前題上，其複雜性則與時俱增。
- 三、由於國際局勢的變化，蘇聯近年來特別強調它在韓半島上的核心利益(Core interest)，乃是企圖以北韓為赤化亞洲的基地。(註一)
- 四、由於蘇聯和中共的衝突，致使雙方相繼對北韓表達防衛的承諾，但北韓意欲保持在莫斯科和北平間一個等距政策(an equidistant policy)，儘管它時常發生脫軌的現象，而未能保持一個相等的地位。
- 五、由於蘇聯和南韓關係的邁進，中共和日本簽署和平條約，美國和中共加強和解，以及其他籠罩在朝鮮半島的國際新局勢，致使北韓陷於尷尬的窘境。

## 貳、美國和蘇聯在朝鮮半島的利益爭逐

在研究蘇聯對朝鮮半島的政策中，作者一方面要討論重要的革命邏輯(the logic of revolution)，和蘇聯世界外交政策中的實際目標，另一方希望從蘇聯對朝鮮半島的政策階段，研判其可能產生的政策問題。Alvinz Rubinstein指出：「政策滲透戰略(the strategy of political infiltration)，已經成為蘇聯外交的基礎，自然在史達林時代的各種滲透方式，已經不斷的重新產生。」。(註二)換言之傳統的蘇聯共產主義，已經開始選擇政治不穩定的地區，以實施它的擴張政策。史達林的軍事政策支援了北韓，而進行韓戰，因為蘇聯企圖完成其共產主義世界革命的目標，事實上蘇聯自從韓戰後，而直接連貫它的革命目標，因而不斷的對北韓實施軍援政策，企圖將北韓形成赤化東北亞的根據地。

目前蘇聯外交政策的實體目標，乃是採取優先地位的現實目標，以選擇穩定的政治環境，適應國際政治局勢的變化。事實上，傳統的蘇聯是全力追求，國際局勢變化下的一種適應性的邏輯(a logic of adaptability)，然而自赫魯雪夫取得政權後，即開始實行其所謂的和平共存政策(policy of peaceful coexistence)，這是被認為最符合蘇聯國家利益的現實政策，在複雜的各種外交政策中，祇要「軍事干預」(military interventions)，對國家利益不是構成很重要的話，在儘可能的範圍內，蘇聯不願透過軍事干預，來達成其革命目標。例如蘇聯曾考慮在越戰中，加強其對越南的軍事援助，但是後來蘇聯並沒有直接牽涉在內，而避免引發和美國的軍事攤牌(military showdown)，這顯示出蘇聯對國際關係的敏感度，超出蘇聯的革命目標上，提供越南所謂的民族解放革命援助，是符合蘇聯共產主義世界之目標，但是這個舉動卻足以影響美國和蘇聯的關係。甚至招致蘇聯潛在的悲慘結局。所以蘇聯在越南的行爲，就是以間

接的方式，取代直接的軍事干預。

簡單的說，蘇聯在追求共產主義世界革命目標，和穩定國際政治局勢的方向上，基於某種情況的變化，確認是必要的，例如以援助的方式而言，蘇聯曾經企圖支援葡萄牙共產黨，支持他們的「民族解決革命運動」，而在這此刻，這一種革命目標就優先於其他方面。（註三）所以在觀察對其他國家在政策上的行為時，即包括了「共產主義世界革命目標」和「穩定國際政治局勢」，這種說法是中肯而切題的。

蘇聯在一九六〇年以後，上述兩種主要的目標的共存邏輯（The logic of Coexistence），已經很顯著的產生了。因為蘇聯了解到當共產主義的世界革命，還不能達到成熟的階段時，給予優先的革命目標，是不切實際的。

在針對朝鮮半島的政策執行過程中，蘇聯似乎儘量的在平衡「共產主義世界革命目標」和「穩定國際政治局勢」。尤其可以推測而知，蘇聯將來會繼續追求雙重政策的共同實現，而在朝鮮半島方面支持「北韓的民族革命解放運動」，另一方面執行「國家統一戰略的援助」，這二則是強調革命目的戰略。敏感地維持政治的均衡，及關切朝鮮半島問題的焦點，因此蘇聯對朝鮮半島繼續追求的政策，正如一種革命中，相互依賴目標的功能，和國際政治局勢的穩定。

### 叁、從美國圍堵政策看朝鮮半島地緣政治的重要性

從地緣政治（the geostrategic）的觀點而言，由於下列的各項因素，而使朝鮮半島在戰略上，顯出其重要性：

- 一、朝鮮半島的地理位置，包括了陸鄰及海域，構成蘇聯中共、美國、日本等國的陸軍，在自然的接觸（physical contact）下，進入亞洲太平洋的樞紐。同時由四個強權分別支持下的韓國，構成一個錯綜複雜的對抗體系。
- 二、對蘇聯來說，朝鮮半島的戰略地位是相當重要的，因為朝鮮半島毗鄰西伯利亞的濱海省莫拉迪維斯克（vladivostock），而且濱臨日本海，是蘇聯太平洋艦隊長期停靠的港口，由於地理位置過於接近，以致於蘇聯海軍必須留意，朝鮮半島所發生的一切情況，並且儘可能的增加對朝鮮半島的影響力，如此才能給予艦隊安全，而且在運作協防上也更自由些。另外由於朝鮮半島位於黃海的對面，對中共海軍的戰略地位而言，具有其特殊的重要性。（註四）事實上，蘇聯太瞭解朝鮮半島的重要性，因此要蘇聯自動放棄朝鮮半島是不可能的，而且朝鮮半島情勢在某方面的重要變化，也會致使蘇聯陷於戰略上的困境（註五）。
- 三、朝鮮半島是自由世界，在東亞大陸部分唯一的領土，那裡有美軍的駐紮，根據蘇聯情報的顯示，美國在朝鮮半島佈置有四十個主要的軍事基地，而在日本僅有三十二個基地（註六）。在隨西德之後，朝鮮半島已成爲美國在海外，第二大的主要軍事基地（註七）。
- 四、朝鮮半島上的兩個韓國，在兩極強權的支持下，部署總計一百萬的大軍對峙，並隨期在調整其軍事的均衡，否則隨時都有爆發大戰的可能性。
- 五、對蘇聯的戰略地位而言，朝鮮半島是蘇聯和中共及日本的緩衝國，尤其在將來的區域戰略行動中，宛如一個雄峙於兩極強權對抗的緩衝地帶，可以避免直接的衝突，蘇聯在朝鮮半島的戰略目標，是排除北韓受中共的牽制力，並且消除美國和日本對南韓的影響力。

從上述情況可以瞭解，朝鮮半島座落於一個戰略中心（Strategichub）。蘇聯爲了完成其

東南亞的戰略目標，不得不設法除去美國、日本、中共在朝鮮半島的合法利益，至少維持朝鮮半島的和平和穩定，和這個地區軍事力量的穩定，除了朝鮮半島的軍事力量，蘇聯、美國、日本及中共對朝鮮半島的外交政策，也是具有相當大的功能，這主要是由於朝鮮半島地緣政治的重要。

## 肆、美國和蘇聯對南韓政策的順應

至目前為止，蘇聯對南韓無官方的政策路線，但是有幾個重要的訊息，出現在幾個事件上，代表著蘇聯對南韓的某種程度上的意義。遠在一九七二年七月四日的聯合公報，蘇聯已開始轉變過去堅持，兩個韓國統一在社會主義下的主張，而表示歡迎兩種韓國初次的接觸，一九七三年六月二十三日，南韓政府發表門戶開放政策，試圖對共產國家，尤其是蘇聯放出試測的空氣，但是出乎意外的，蘇聯並沒有任何否定的反應，這顯示出蘇聯和南韓之間的關係，似乎從敵對進展到低盪 (Defente) 的階段。事實上蘇聯和南韓的關係，似乎從一九七一年代已有良好的進展，在此筆者希望從過去的若干外交事件，來判定蘇聯和南韓的發展可能性。

一九七一年，南北韓的紅十字會談，雙方研究有關韓戰期間遺散家屬重聚，及南北韓統一的有關問題，蘇聯即多次的暗示讚同的意思，直到一九七二年的會談成熟後，而在發表聯合公報時，蘇聯表示一個極為撫慰和彈性的態度，這一種態度的轉變，被研究朝鮮半島的學者視為一個徵兆，顯然蘇聯當時在平壤引用大量媒介報導，表示蘇聯對聯合公報的內容和目標，是不予以肯定的。

一九七二年五月美、蘇高峯會議中，兩國領袖並未具體言及朝鮮問題，但是他們彼此對於南北韓的進展，顯示關切而肯定的立場，而另外在一九七三年幾次的事件中，暗示著蘇聯願意承認南朝的存在，諸如一九七三年五月蘇聯當局，允許南韓一個演員正式到莫斯科，參加「第十五屆國際舞台，演員協會會議」(the fifteenth International Stange Actors)，同年的八月有四十六名南韓運動員，應邀參加「莫斯科夏季大會運動會」(the University Sulmer Games performed in Moscow)，雖然僅憑籍單一的事件，來推論兩國的關係改善是錯誤的，然而因為南韓以正式國名參加，而導致北韓的杯葛，但蘇聯仍然將南韓視為如同被邀的國家一樣，享受同等的待遇，因此某些敏感的人士認為，這是蘇聯對南韓態度轉變的一個象徵。

由於在太平洋地區列強關係的變化，如同韓國本身政策的改變，其存在的可能性中，南韓似乎在追求與蘇聯和中共的關係，如此將直接或間接的影響到太平洋的四大強權；美國、蘇聯、中共、日本等在朝鮮半島的政治利益，所以他們對於朝鮮的和平問題，都非常的關切，在一九七二年二月二十七日的聯合公報，美國和中共都表示支持韓國內部的會談，以減少外交上緊張的氣氛。

一九七二年五月的聯合公報，美蘇兩個同意盡力阻止任何的國際衝突 (international conflict)。另外在中共和日本，及蘇聯和日本兩次的高峯會議上，同意不能有單獨的勢力行動，而造成國際秩序的破壞，顯然四個列強在朝鮮半島的利益各有不同，但是依然可以歸納出一個共同的體認，韓國內部的和平，對於亞洲是安全的，而且有助於中蘇共關係的改變，因此在各種列強因素的影響下，韓國無可選擇的調整他下列政策的方向：

一、順應美國外交政策。

- 二、緩和蘇聯緊張情勢。
- 三、建立中共和睦關係。
- 四、避免本國外交孤立。

事實上，從韓國的外交行爲，和國際宣傳上看，韓國似乎將上述四個政策的方向，儘量的對外宣傳，而喚醒國際間瞭解韓國外交政策的轉向，然而在這個過程中，蘇聯對韓國的強硬路線（hardline attitude），又有明顯的軟化，韓國很切實的掌握了這個時機，南韓深知改變和蘇聯間的關係，對改變和中共之間的關係是有幫助的。從上述的觀點可得知，韓國的政府和學者們在研究中蘇共的衝突上，已瞭解到其中的奧秘，而實際的運用在國際關係的政策上。

一九七八年，莫斯科當局允許南韓政府代表團正式訪問，這一個代表團是由內閣成員所領導的，並參加在莫斯科舉行的國際會議，隨團的兩名記者，也空前的被允許採訪國際會議的新聞，和報導韓蘇關係的改善情形，同年南韓排球隊成員，參加在莫斯科舉行的國際錦標賽，蘇聯的官方報紙 *Kazakstanskaia prawda*，也用了南韓正式國名「The republic of korea」（註八）。另外南韓有兩位體育新聞總編輯，也獲准參加第四十三屆莫斯科體育新聞協會會議（The 43rd Congress of the Association of International Sports press held in Moscow）。

從上述一連串的國際活動中，可以看得出蘇聯對朝鮮半島的政策確實在改變，雖然有時候會顧及到北韓的利益，及其他國家互相的態度，例如蘇聯對朝鮮半島的問題，對中共態度的特別敏感，但是基本上蘇聯態度的轉變，對朝鮮半島和平的幫助是肯定的。

根據一九七七年十月八日聯合新聞報導，中共爲使韓半島完成統一，提議南北韓直接對話計劃，報導中指出，中共這種計劃是根據，前日本地方防衛隊第九支隊指揮官 Kenjiro Mizuoka 的建議，雖然中共依然支持金日成的和平統一政策（註九）。中共並表示北韓的金日成「並不呈現出侵略戰爭和他亦不預備啓發戰爭」（does not appear to be jingoistic and he does not appear prepared to start a war，該報導指出中共表示沒有干預北韓的意念，但是讚成南北韓共存的地位，已經具備反駁了北韓的意義。這是值得研究韓半島間問題的學者所關切的，因蘇聯自從一九七二年開始，已經不斷表示對南北韓對話的關切（註十）。這些事件的發生呈現了一個事實，就是蘇聯對韓半島，還是維持著一個友善的態度。

從一九七三年起，蘇聯開始肯定南韓官方的代表團，到達莫斯科的訪問，及出席國際會議，似乎已經打開雙方的僵局，直到一九七七年十月十三日，外電又報導南韓又有一代表團進入了蘇聯，這一個代表團包括了外交官及政府的會議代表（註十一）。

一九七八年，韓航飛機在蘇聯領空迷航事件，是韓國和蘇聯親善關係最高潮的時候，韓航波音噴射客機，在蘇聯軍事敏感地帶迷航，而迫降在蘇聯領域莫曼斯克（Murmansk），大約二八〇哩的北方寒凍湖泊，這一架飛機的機員、旅客很快的被遣送回到韓國，當然部分是由於美國和日本努力的交涉，當時韓國總統朴正熙曾大作文章，感謝蘇聯基於人道主義的舉動，南韓的觀察家對蘇聯合作而友善的態度，對南韓和蘇聯日後的關係，都表示相當的樂觀（註十二）。

蘇聯打開了和韓國非官方的接觸，是始於一九七三年，如上述指出蘇聯允許南韓赴莫斯科，參加各種不同的國際運動競賽，及學術研討會，同時一向被限制赴南韓訪問的蘇聯公民，最近也破例加強了彼此間的交流，例如屬於蘇聯塔斯社（TASS）的三個會議代表，出席了亞太太平洋新聞報業會議（The Seoul meeting of the organization of Asia-Pacific News

.Agency)，同時蘇聯政府的文化保存總部理事長，也在一九八二年十月，參加在漢城舉行的第三屆亞洲地區的國際博物館會議（註十三）。南韓的蘇聯問題專家指出，蘇聯對南韓的態度，是蘇聯經過精密研究和小心翼翼的分析，才採取的外交行動，而非偶發的事件，因此南韓和蘇聯關係的改變，應該是被肯定的。

從一九七三年開始到現在，蘇聯和南韓在國際事務態度的表現上，基本上有許多事件，可以被解釋為善意和友好的。但是也有些事件是被認為不樂觀的，尤其是蘇聯擊落南韓的民航機乙事，舉世震驚，其牽涉擴及美國、日本、加拿大，而一向被認為趨向好轉的韓蘇關係，一度呈現停滯的狀態，但這不然全是可怕的，不管痛苦階段的韓航事件，激動了南韓人民的情緒，但是從漢城官方預見幾分修好的可能性，南韓外交部長李元景（Lee won lcyung），曾公開指出「時間會解決問題的」（Time will solve the problem）。（註十四）他同時在三月份的全韓國家安全會議指出：「重新改善和蘇聯的關係是需要的」。李元景部長說：「和蘇聯非政治性交流重新開始的問題，將要謹慎的處理」。根據南韓政府消息指出，韓國認為在和蘇聯不確是的冷凍交流上，是不明智的，尤其一九八八年，韓國要在漢城舉辦奧運的觀點上而言，南韓學者認為有許多因素，可以允許南韓去發展和蘇聯及中共的關係（註十五），第一個主要因素是美國、蘇聯、中共、日本發展對其有利的關係，他們彼此間在朝鮮半島有直接和間接的利益，均基於相當的平衡，四個強權都承認他們不會個別採取行動，換言之，四個太平洋強權已表示了，其在朝鮮半島的關切和妥協的態度。一九七二年二月二十七日，美國和中共在上海聯合公報中表示歡迎東方和平對話（The peace-oriented dialogue），是基於鬆弛南北韓之間的緊張情況。一九七二年五月，美國和蘇聯在莫斯科聯合公報中達成一個相互協定，彼此致力於消除所有可能阻礙國際關係的因素，並且不要特別針對一個國家採取行動，另外日本和中共，及日本和蘇聯等，個別的高峯會議，均強調一個主要勢力的單面顛覆活動，是不能被容忍的，當然四個強權在朝鮮半島勢力的變化，基於國際局勢的改變，也引起了若干的變動，但是他們彼此同意致力於和平的維護，而儘力消除此地區的緊張情況。

第二個主要因素，是中共和蘇聯關係的惡化，導致了南北韓可能建立和睦關係的可能性，當然從短暫的觀點來看，蘇聯和中共對於朝鮮半島的政策，都是採取促使南北韓處於和平共存的穩定狀態，藉此逐漸的改善和南韓之間的關係，並且不要刺激到和北韓間的關係，在這種情況下，毫無疑問的，蘇聯和中共在實質上，已承認南北韓為兩個平等的獨立問題。

第三個主要因素，是蘇聯和中共，在現階段上很難反對南韓的意願，而去採取一個長遠的和平統一目標，因此在現階段上，蘇聯和中共必須承認接受兩個韓國共同存在的事實，事實上，當蘇聯和中共在還沒有採取堅定的政策時，北韓必然不輕易接受這一階段性的地位。

從上述我們可以瞭解到朝鮮半島上的問題，特別是美國、蘇聯、中共、日本、四個主要強權在東北亞的國際局勢中，一個現實而重要的問題，依照目前所發展的情況下，四個強權對這一問題從了解到妥協的情況，由於這些關係的改變，也鼓舞了改善南北韓的永久關係。事實上，居於這種情況下的韓國，也正力圖透過美國和日本，來改善蘇聯和中共的關係。

從美國的角度來看，基於朝鮮半島的戰略價值上，美國是不可能放棄南韓的，但是美國也不願意在韓國負擔太過龐大的軍備，尤其在卡特政府期間，美國一度企圖想在南韓中撤出美軍，因此美國在重新評估亞洲政策的過程中，曾多次的測試蘇聯和中共對朝鮮半島政策的改變，然而蘇聯和中共在這一方面，從不洩露他們的意圖，僅表示願意消除朝鮮半島動蕩不安的因素，但是卻

不願意保證北韓不單獨採取軍事行動的可能。

從韓國的觀點來看，如何的促使南北韓對話成功，和具體的和平關係的促成，是當前韓國政府的一個主要政策，並且希望日本和美國承認北韓，以換取蘇聯和中共承認南韓。而在這一階段中，如何改善南韓和蘇聯間的關係，乃是當前韓國一個主要的外交政策。事實上，韓國政府已明顯表達韓國的外交政策，乃是基於自己國家的利益，然後再去發展對外的關係。這便是現階段的外交政策，其目的是在建立，和韓國沒有敵意的國家間，發展正常的和睦關係，這一種新南韓政策（New South Korean policy）符合了蘇聯亞洲政策（The Soviet Union's Asian policy），雖然南韓企圖和蘇聯修好，以求朝鮮半島的繁榮統一，但是畢竟這是單方面的努力，因為到目前為止，蘇聯還是避免採取官方的行動，展開和南韓之間的外交關係，因此韓國的政府官員和學者們，曾經提出一個建議，作為南韓和蘇聯發展友好關係的試驗性計劃，下面就是這項計劃的內容：

- 一、假設蘇聯在外交政策上，仍然維持現狀時，南韓政府應該加緊外交的腳步，在非正式外交的場合上盡量安排各種交流，和蘇聯保持最密切關係。
- 二、基於蘇聯有興趣國際貿易之利潤，以及輸入物資的動機，用以對付美國和日本的經濟發展，因此南韓必須企求發展和蘇聯間的經濟關係。蘇聯是極需要從美國和日本引進技術和資本的，蘇聯已經和日本商議有關西伯利亞的資源問題，在日蘇協定（Japanese Soviet agreements）的結論中，兩個約定共同發掘這些資源。或許蘇聯將有興趣於韓國的技術性勞工，以解決蘇聯這類勞工缺乏的問題，在這種基礎上，南韓和蘇聯的關係可能會有進展。
- 三、南韓應儘可能的尋求非政治性的方式，諸如經濟、文化、體育等交流，來建立一個和蘇聯間彼此和諧關係的管道，為了對蘇聯保持門戶開放政策（Open-door policy for the Soviet Union），南韓應該努力的尋求任何的可行性辦法，不過如果北韓和蘇聯保持同盟關係，則南韓的這一項努力是不切時宜的。也就是說，南韓是否能和蘇聯建立友好的關係，則有仰賴於南北韓關係的改善。

從韓國立場而言，韓國為考慮長遠的因素，及各種國際環境的要求，使得加強和蘇聯之間和睦關係的步調是必須的，但韓國在某些態度上，極欲向蘇聯表示友好的關係，而蘇聯在某些正常的外交行為上，常被韓國解釋為親善友好的，不過韓國對蘇聯的外交政策上，至今仍然在計劃的階段中，其主要的原因乃是韓國政府認為，基本上南北韓的關係仍是敵對的，而蘇聯、中共 and 北韓三者間有著堅強的結盟，所以縱使南韓不考慮意識型態（ideology）及政治系統（political systems）的差異，也該想到，北韓和蘇聯間建立友好關係，會強烈的限制南韓和蘇聯間關係的發展。

## 伍、南、北韓的對話與強權的態度

基於南韓和蘇聯關係的進展，對於朝鮮半島情勢的發展，有著重大的影響，因此，我們在研究蘇聯對朝鮮半島政策的同時，必須先了解南、北韓關係的發展，畢竟這才是南韓和蘇聯趨向親善關係的障礙，南韓和北韓關係尚未改善之前，蘇聯沒有理由接受南韓友誼的雙手，因為蘇聯不想失去北韓，尤其是在中蘇關係日趨惡化的現階段中，蘇聯對此事更感覺敏感。另外南、北韓對話進行的過程，也反應出美國對韓半島的政策，由於美國是極端化的民主國家，兩黨絕對不同意

見的運作下，在某些情況，其對外的事務並不能像蘇聯專制政體來得穩定，因此美國對朝鮮半島階段的政策，也跟著美國內政的反應，國內局勢的變遷，及美蘇關係的改善，而同時在進展和轉變，此外中共和美國間關係的改善，也逼使北韓在等距外交上做了若干的調整。當然同樣地，美國也因為和中共關係的改善，對朝鮮半島的策略，也傾向於比傳統更為妥協。

在整個的國際外交上看來，日本是跟著美國走的，但在某些情況下，美國卻是跟著日本，尤其是亞洲的國際事務，美國是相當重視日本的意見，因此我們在研究朝鮮半島的過程中，絕對不能排除日本的觀點，何況日本境內擁有近百萬的韓僑，這些韓僑民心的歸向，也足以影響若干方面的局勢，另外在亞洲戰略的顧慮上，日本和蘇聯勢力均衡的問題，也值得我們注意的，這一連串朝鮮半島及其鄰近的情勢，是我們在研究蘇聯政策的動向時，所必須特別注意的因素。

一九七一年七月十五日尼克森訪問中國大陸，使得周圍的國際情勢，受到相當的衝擊，美國對共黨呈現和解的態度，也直接影響到朝鮮半島上的兩個韓國，加上若干事件也顯示蘇聯對南韓態度的轉變，致使南北韓會談和解的氣氛也相對的提高，一九七二年七月四日，南北韓共同發表聯合公報。其內容如下：

- 一、雙方同意經由和平的方式來統一國家，而不受外國勢力的干涉。
- 二、雙方不進行誹謗及武力的挑釁。
- 三、結束彼此緊張關係，加強進行各方面的交流。
- 四、促使紅十字會談早日成功。
- 五、設置熱線以預防意外事件發生。
- 六、設置南北協調委員會（註十六）。

南、北韓在上述公報的原則下，進行民間和官方兩種方式的會談，民間會談是以調查韓戰期間之離散家族狀況，並且設法使其重聚為目的，這種民間的會談早在一九七一年八月即開始進行，由雙方的紅十字會分別在平壤及漢城，舉行七次的正式會談，嗣後北韓於一九七三年七月，拒絕對種民間的會談方式以後，雙方仍改為實務會談，由實務性人民不定期的在板門店，作形式上的接觸，但是由於雙方參加的人員，都不見得有決定性的權力，因此並沒有任何的效果。直到一九七八年三月二十日，北韓以美韓舉行軍事大演習為藉口，而拒絕參加這種民間實務會議，爾後紅十字會為了使雙方離散家族的重聚，也不斷地在進行若干的努力。

南、北韓雙方政府也依據聯合公報，成立「南、北協調委員會」進行官方的會談，這一項南、北協調委員會分別由南韓的中央情報部李原洛部長，和北韓勞動黨組織指揮部金英柱部長，共同擔任委員會共同委員長，自一九七二年十月開始，分別在平壤和漢城舉行過五場的正式會談，直到一九七三年八月，北韓以南韓代表為中央情報部長的理由，而拒絕和李厚洛為會談的對象，因此雙方乃改為副委員長會議，並宣布南、北協調委員會無限定期延長，次年八月三十日，南北熱線也宣布切斷，至此南、北會議乃告停頓，南韓雖然一再呼籲北韓恢復南、北會議，但是仍然遭到北韓的拒絕。一九八〇年一月十一日，也正是南北會議停頓四年之後，北韓突然致電給南韓國防總理申鉉鎬，建議舉行總理會議，並且要召開政治協商會議，同時分函要求南韓政要人士，及旅美、日韓僑領袖，提議進行統一會談，另一方面南韓政府也表同意參加，於是雙方派出實際工作人員，展開正式的會議，從一九八〇年二月開始，到五月為止，共計舉行了七次的實務性代表會議，協議事項的內容如下：

- 一、南、北韓雙方同意恢復熱線電話。

二、雙方同意舉行南、北總理會談，並且在板門店之南韓控制區自由之家，及北韓的控制區的板門閣等兩地輪流舉行雙方各派部次長級官員二員、以及次官員級二員參加會議。

三、北韓從優考慮釋放被扣的南韓漁民（註十七）。

正當這項重新召開的南北會談，在積極談判的同時，曾一再的發生北韓武裝間諜滲透事件，而使得南韓代表向北韓提出嚴重的抗議，同時北韓亦反面的控告南韓捏造事實，於是雙方的會談受到嚴重的影響。

事實上，南北韓之間關係的緩和，要追溯到一九七三年六月二十三日，朴正熙總統發表的「和平統一外交政策宣言」，宣佈「門戶開放政策」的外交原則，對北韓、中共和蘇聯，採取比以往更具彈性的外交政策，從此韓國的外交政策都以這一項「和平統一外交政策宣言」為基本的指導宣言，其主要內容如下：

一、國土的統一是全韓國人民最大的責任，韓國將盡全力促其達成，並且將繼續以「七四南、北聯合公報」之精神，為南、北會談的基礎，希望能獲得具體的效果。

二、朝鮮半島的和平，必須竭盡一切方法予以維持，南、北雙方不應互相干涉內政，更不應該發動侵略戰爭。

三、南韓不反對北韓參加各種的國際組織，更不反對和北韓共同參加聯合國，甚至於北韓未獲得加入聯合國之前，南韓將不反對北韓應邀，參加有關韓國問題的討論。

四、南韓將本著和平互惠的原則，對世界任何國家作門戶開放，同時也敦促政治觀念，和社會制度不同的國家，對南韓也採取相同的政策。

五、南韓將繼續和各友邦，進一步加強彼此間既存的友好關係。

六、南韓在上述的政策中有關北韓的事項，僅為國土統一前的臨時措施，南韓是基於國土統一的熱忱而採取這項措施，並非表示承認北韓為一個國家的實體（註十八）。

這一項「和平統一外交政策宣言」聲明，南韓並不反對和北韓同時加入聯合國，但這一項立場始終為北韓所反對，北韓認為此項措施，目的在製造兩個韓國的事端，將會使朝鮮半島永遠的分裂，因此金日成乃提出了一項「高麗聯邦共和國」計劃，主張南北韓如欲在統一前參加聯合國，則必須改為聯邦政體，並以「高麗聯邦共和國」的名義加入。在雙方意見相左的情況下，美國仍然期望以外交的方式，來解決朝鮮半島的問題，於是季辛吉在一九七五年于聯合國大會中提出「四邊會議」計劃，建議朝鮮半島的問題應由美國、中共、南韓、北韓四個主體舉行會商，但是卻遭到中共強烈的反對，並強調無意介入朝鮮半島的問題，因此這項建議未能實現，美國之所以積極想促使南、北韓的和談，而早日全身退出朝鮮半島，也是因為受到了越南戰爭慘痛的教訓，國內一致的「No more Vietnams」的呼聲中（註十九），逼使美國不得不熱衷南、北韓會議，以試圖減輕雙方的軍事對峙，而避免再一次的捲入越戰般的沼澤，於是在一九七七年，美國決定尋求以外交的方式，和平的解決朝鮮問題，而分期的撤離駐南韓的地面部隊，因此在南韓政府的諒解下，再度的推動這項會議，並且透過各種管道向中共和蘇聯試探，但是卻未獲具體反應。

一九七七年一月二十日，卡特在其就職典禮中，強調今後美國的外交政策，將特別重視人權的因素，從此人權外交成了卡特政府的外交特色。這個特色意味著美國政府主張以外交談判，替代和共黨保持軍事均衡的政策，於是對於朝鮮半島的政策，也特別的注重南北韓的和平會談。一九七九年二月，卡特親自訪問韓國，並且和朴正熙總統協議召開南韓，北韓及美國的三邊會談。雖然卡特說服了朴正熙，却無法妥協金日成，於是這一項計劃在時間的拖延，且因卡特的下台而

自然的消失了。一九八一年一月二十日，雷根就任美國總統，並在其就職演說中強調，美國將繼續盟國的承諾，並提醒自由的敵人及潛在的對手，強調和平是美國人民的最高願望，美國將會為此談判、犧牲，而且永不讓步（註二十），一九八二年一月二十六日，雷根在國情咨文中再度強調美國的外交政策是實力（Strength）、公平（fairness）、平衡（balance）的政策。（註廿一）美國這一種強硬的外交政策，似乎給南韓打了一針強心劑，南韓又開始對南北會議的和平攻勢，（peace offensive）活躍起來。

一九八三年全斗煥總統，在施政報告中指出，南韓基於「民族和解，民族統一方案」的主張，要求和北韓早日召開「南、北韓高峯會談」，以廣泛的討論民族的現實和將來的問題，並且尋求下列問題的解決：

- 一、尋求緩和南、北韓之間的緊張關係，防止戰爭再度發生的有效措施。
- 二、廣泛討論民族和解，民族統一的方案，以及北韓所主張的「統一方案」，透過協調的方式，藉以尋求一可行的統一方案。
- 三、尋求避免由於南、北韓在國際舞台上的惡性競爭，而導致民族力量自相抵消的具體可行措施。
- 四、促成和平統一的有利國際條件，達成和平統一的劃時代的進展（註廿二）。

最近南韓在國際經濟不景氣的衝擊下，造成經濟成長大弧度的衰退，而且高達五百一十億美元的外債，利息和本金分攤的償還不勝負荷，又由於國會野黨的勢力迅速擴張，加上校園示威事件的層出不窮，這一連串不利的政局，都迫使南韓政府在南北會談的態度上，稍化軟化的趨勢。以加強對外事務，移轉國內的注意力，而促使政局的穩定，從這一觀點而言，南、北韓的和談似乎比較樂觀，但是，這畢竟是一個國家兩個政權的衝突，而要依賴談判的方式，來達到統一的地步，的確是一件近乎不可能的事，但是基於國際關係的轉變，南、北韓三十年分裂的事實，以及雙方實際的需要，逐漸傾向於良好的發展，是有可能的。當然這除了南、北韓的決心外，還要考慮美國、中共、日本、蘇聯等四個強權的態度。

## 陸、結 論

綜而言之，在研究不同的政策實施中，我們可以瞭解韓國想接近蘇聯是事實，因為韓國政府希望以此作為朝鮮半島長遠和平的工作，但是在韓國政府的立場，並不承認這是韓國既定的外交政策，而是國際環境變化下的一種趨勢而已，因此解釋為一個試驗性的暫時計劃。

從現實朝鮮半島的觀點而言，蘇聯、中共、北韓是一個三角關係（triangular relationship），他們時常採取共同的政策和行動，來反對南韓，而限制了南韓主動改善和蘇聯關係的行動。當然從北韓的立場而言，北韓還是無時不刻的尋求和日本外交關係的改善，但是儘管北韓和日本關係如何加強，還是比不上南韓和日本的密切關係。在表面上的各種意識形態和政治系統的差異，在處理確定國家問題上，並沒有重大的意義，但是若要重新改變國家間確立的關係，畢竟是一件困難事。南韓和蘇聯間，如同北韓和日本間關係那麼巧妙，然而有個事實，南韓顯然的改變了其政策的原則，為南北韓統一的目標，以及對國際社會門戶開放的政策，構想出各種多元化的戰略，（Multifarious Strategy），以實現這一個彈性的外交原則。

- 一、韓國外交當局認為影響美國外交政策決定階層，除了「研究小組」（Study Committee）

「設計小組」(Plamming Staff)「審核小組」(Review Board)「國家安全會議」(Undes Secretary's Committee)等政策執行單位外，其政策形成的主觀性認定與客觀性資料提供，都離不開特定重要學會、研究機構、學術機構，然而這些機構都是在政府或財團的財政支持而成立的，韓國執政當局透過各種財團及研究機構廣泛的和這些特定的單位進行觀念溝通與資料的交換，這是韓國政府長期性影響美國外交決策的主要管道。

二、美國外交政策在卡特時代由季辛吉時代主張以美、蘇、中共等三角關係為主的政策，轉變為布里辛斯基主張之美國、歐洲、日本為主的三角主義政策，意味著美國對亞洲政策是以日本為其中心，因此如何加強對日紐帶關係，則是韓國執行「以日本影響美國」外交政策的一個要點。

三、布希政權將和過去的美國政府一樣，在特定的外交研究機構，發掘許多國際政治學者，這種情況仍然很難改變，特別是次高階層決策人士，或基層研究學者，很可能在布希政權擔任重要之決策囊團，韓國外交當局似乎已經開始等著過去的模式進行其影響作用之功能。

四、美國主要研究機構的刊物及研究報告，提示著美國外交政策問題及解決方向，這些研究結果雖然不是參與美國外交政策智囊團之見解或報告，但是却可以從這些資料得知智囊團重視那些問題的訊息？他們的思考方式？價值觀念？更重要的是這些資料對美國外交政策甚具影響，這是觀察美國外交政策和展望的重要資料。然而，韓國政府却能透過學術研究機構及學者主動提供東北亞及朝鮮半島的資料，間接影響美國國際政治學者的觀念。

五、今後韓國將可能努力接近共產國家，而附加實體和現實的情勢。如今共產國家彼此間強調獨立個體的存在，而比較不像從前那樣的考慮共產意識形態，例如東歐國家基於東西交流(East-West exchanges)，很多作法都超出了傳統的範圍，這種趨向現實主義的外交手段，蘇聯也將不會例外，在情理上蘇聯、中共、北韓三角關係雖然那樣堅固，但是假使利益相衝突的時候，這三角關係也有可能破裂而催毀，今後南韓在外交的認定上，將把蘇聯和北韓分開為兩個實體，以分析他們彼此的特質，及揣測分化相互間的策略，這也就是韓國一貫強調現實而彈性的外交政策。而反對以傳統的意識型態，去結合及影響外交政策。相信今後韓國將朝著這個方向，去構想實現這種彈性外交政策，並且確實地，一步一步的去實行。

六、今後韓國在接近蘇聯的政策上，將從現實主義的立場上來設計，諸如南韓能給蘇聯什麼樣的好處，包括政治上、經濟上、戰略上等各種實質的利益，相反的，這些實質的利益，又將可能換回多少的國家利益，在利害的權衡下，設計對蘇聯的外交戰術，在這一方面，韓國必須透過雙邊最適當的媒介，發揮外交的創造力(Diplomatic ingenuity)，促使雙方關係發展到談判補償理論(The theory of Compensation for negotiations)階段，則是最適當的結果。

七、在當前國際局勢下，韓國要和蘇聯進行其對抗情勢下的談判(negotiations under the situations of confrontation)，必須緩和進行，並且必須注意將來和當前，勢必存在的聯盟系統，以免影響到本身的聯盟體系。這一點也將成為南韓今後發展和蘇聯關係中，會考慮到的因素之一。

事實上，南韓一方面努力的去執行和蘇聯接近的對策(Count ermeasures)，另一方面也利用有利的國際政治情況，去加強和美國及日本間的三角聯盟關係，但是韓國在維持其緊密的三角關係時，也必優先的選擇其獨立的態度，這是今後韓國對外政策上的一個瓶頸，也將成為研

究韓國政治的學者研究的趨向。

八、蘇聯現階段的亞洲政策，是傾向於政治的現實主義，和支持現狀，在其作法上趨向於，以一連串雙邊或多邊條約，來穩定亞洲各國的和平與安定，然而蘇聯對於亞洲各國的單獨政策，卻因各國政治環境的差異而各有不同，尤其在美、蘇對抗下，中共第三勢力的傾向，也嚴重的影響到蘇聯的外交政策，諸如美、蘇在中南半島上的衝突，中共是傾向美國的，而美、蘇的衝突若發生在韓半島，則中共將現實的傾向蘇聯，因此基於對中共的考慮，蘇聯也將調整其朝鮮半島的政策。

九、蘇聯對南韓的政策，一向都是模糊不清的，但是根據蘇聯傳播媒介的報導，以及蘇聯過去若干年來的表現而言，維持朝鮮半島的和平及現狀，是蘇聯的願望。在這個觀點上，蘇聯、中共、美國、日本等的立場是一致的，這個傾向對於蘇聯在韓國政策的擬定上，必定具有某一定程度上的意義。

十、不可否認的事實，蘇聯是北韓的保護者，蘇聯每年對北韓的軍事或經濟的援助，隨著和中共關係的惡化而逐漸增加，但是對蘇聯而言，這畢竟是一項負擔，尤其在蘇聯境內經濟不景氣的情況下，蘇聯還是熱衷於南、北韓關係的發展，希望透過雙方的對話，而趨向和平的階段，換言之，蘇聯對北韓軍事和經濟的支援，並不是鼓勵北韓對南韓發動侵略活動，而是企圖維持南、北韓雙方的權力均衡 (balance of power)。

十一、蘇聯對南韓維持一個絕對彈性的政策，在現階段中，蘇聯不可能和南韓建立正式的外交關係，因為若這種，將會惹火北韓，而無形中逼使北韓結合中共對抗蘇聯。

盱衡上述的情況，可以了解蘇聯在東北亞的政策，尤其是在朝鮮半島上，其基本的立場還是保持現狀，而蘇聯期望在東北亞和美國、日本、中共調整關係時，那麼蘇聯對朝鮮半島的政策，及對韓國關係的改進上，將會趨向於友好的轉變，這是當前韓國所期望和注意的一個期待，這種期待更需要仰賴多數國家關切的互惠行動 (The reciprocal action)。

## 柒、註釋

註一：For a detailed treatment of the early development of Soviet policy toward South Korea see Myung-Sik Lee, "The Soviet Union's Asian Policy and its Impact on South-North Korean Relations," in *Soviet Economic and Political Relations with the Developing Countries*, ed. by Roger E. Kanet and Donna Bahry. New York: Praeger, 1960, P. 341.

註二：Alvin Z. Rubinstein, ed., *The Foreign Policy of the Soviet Union*. New York: Random House, 1960, P. 341.

註三：Myung-Sik Lee, "Concentration of the Brezhnev System and its Reorganization," *Kukche Munje (International problems)*, (April 1976), pp. 27-28.

註四：Chang-Yoon Choi, "The Sino-Soviet Conflict and its Impact on the Korean Peninsula," *Journal of East and West Studies*, (Fall-Winter 1982), P. 3.

註五：Kyung-Won Kin, "Korea and security in Northeast Asia," in *Strategy and Security in Northeast Asia*, ed. by Richard B. Foster, James E. Doman, Jr., and William M. Carpenter. New York: Crane, Russak and Co. Inc., 1979, P. 244.

- 註六：Michael Sadykiewicz, "The Geostrategic Role of Korea in the Soviet Military Doctrine, *Asian Perspective*, (Spring-Summer 1983), P. 104.
- 註七：Ibid.
- 註八：Korea Herald, August 8, 1978.
- 註九：Joong-ang Ilbo, October 8, 1977.
- 註十：Young C. Kim hypothesizes that Chinese flexibility toward South Korea, if it occurs, is likely to bring about corresponding Soviet flexibility, see Young C. Kim, "Soviet Policy Toward Korea: The Nature and External Factors Shaping Soviet Policy," a paper presented at the 3rd International Conference of the Academy of Korean Studies, Seoul, June 28-29, 1984.
- 註十一：Chosun Ilbo, October 13, 1977.
- 註十二：See, for example, Chosun Ilbo, May 2, 1978.
- 註十三：Korea Herald, October 12 and October 16, 1982.
- 註十四：Newsweek, July 9, 1984. P. 7.
- 註十五：Korea Herald, June 23, 1984.
- 註十六：「韓國安全保障集：南北對話白書」（大韓民國國家安全保障會議出版，1984），P. 223。
- 註十七：Ibid., P. 259.
- 註十八：Ibid., P. 260.
- 註十九：John Spanier *American Foreign Policy Since World War II*, 6th ed. (New York: Praeger's Co., 1973) P. 251.
- 註二十："As-Delivered Version of Reagan Inaugural Address" *Backgrounder*, BG-81-02 (Jan. 23, 1981), PP. 1-7.
- 註廿一："Reagan state of The Union Message" *Backgrounder*, BC-82-08 (Jan. 29, 1982).