

● 作者/Franz-Stefan Gady ● 譯者/田力品 ● 審者/劉宗翰

美國卡特總統撤軍南韓的決策

How the 'Deep State' Stopped a US President from Withdrawing US Troops from Korea

取材/2018年6月15日外交家網站專文(*The Diplomat*, June 15/2018)

美國國內國防與情報社群曾構成「影子政府」，進而影響總統決策及政策執行過程。美國曾於卡特總統任職前後規劃撤回駐韓美軍，但終因五角大廈、情報單位及其他單位的制肘，最終無法實現。鑑於當前川普政府又浮現撤軍之計，美國或許應當回顧此一撤軍歷史，以免重蹈覆轍。



1979年6月29日，美國總統卡特(圖左)在南韓總統朴正熙(圖右)陪同下進行為期兩天的國是訪問。(Source: AP/達志)

當川普總統再一次大力宣稱，他希望撤回目前2萬8,500人的駐韓美軍部隊，這或許值得吾人稍微回顧一下，上次美國總統企圖將美軍撤出朝鮮半島的紀錄。卡特在1976年競選總統時，不斷承諾選後將執行美軍自南韓撤兵政策，但在1970年代末，這項政策因國會阻擋，國防部、情報機構及其他單位反對，最終無法實現。若從另一個角度來看，並用二十一世紀的川普語言表示：這正是所謂的「影子政府」(deep state)阻止卡特執行其計畫。

在1976年大選期間——這也是兩名美軍在非軍事區遭北韓士兵斧砍致死事件的同一年——卡特不斷重申其希望把4萬名實際上擔任遏阻北韓入侵的先頭部隊(其中只有1萬5,000名屬於作戰部隊)撤離南韓。例如，在那一年某次外交政策協會(Foreign Policy Association)的午餐會上，卡特宣稱：「我認為跟南韓與日本商討之後，在一定時限內逐次將駐韓美軍地面部隊撤離是可行的。」

在談話中，他也對所主張的部隊撤離提出個人動機，其表



駐韓美軍撤離議題，長久以來都為人爭論不休。

(Source: USArmy/Jon E. Long)

示：「我們應該要對南韓政府清楚表達，它在國內的鎮壓已造成美國民眾憎惡，同時也破壞美國對其支持的決心。」南韓大總統朴正熙由於拘禁政治異議人士並加以凌虐，確實在當時因侵害人權而惡名昭彰。不過他並不是當時南韓在華府不受歡迎的唯一原因。1976年，漢城(編按：Seoul，今稱首爾)當局直接被捲入一樁被稱之為「韓國門」(Koreagate)的政治醜聞事件中，在該事件中，數名南韓遊說人士企圖賄賂美國國會議員，以獲得美國政府對待南韓有利的方式。

卡特對於撤軍的意念，源自

於更大的動機，包括了欲主導軍事費用——他稱之為「去蕪存菁」(trimming the fat)——以及當時越戰失敗後所導致美國大眾對任何海外部隊派遣產生的質疑。

卡特甫於1977年1月就職即發布總統備忘錄，要求「降低美國在朝鮮半島的傳統武力等級」，並且評估「南韓的人權問題」，同時馬上下令制定計畫，從南韓撤回美軍地面部隊(留下空軍及後勤單位)，以及撤回約700項部署在南韓的核子武器。卡特發布這項備忘錄並沒有事先與南韓會商，雖然他曾派副總統孟岱爾(Walter Mondale)在



美國總統卡特認為在一定時限內逐次將駐韓美軍撤離是可行的。(Source: Jimmy Carter Library)

1977年1月前往日本並與日本政府會商此一議題。當時日本內閣總理大臣福田赳夫自然對卡特的計畫抱持懷疑態度，並認為該計畫會對日本的安全產生不利影響。

南韓政府在1977年2月中旬才被告知，卡特有從朝鮮半島撤回美軍地面部隊的念頭。此項撤軍根據國會預算委員會(Congressional Budget Committee)評估，將可以節省20億美元支出然而卻不會改變朝鮮半島上的軍事平衡。雖然美國承諾南韓將會獲得更多軍事援助及好處，但這個計

畫仍遭到來自朴正熙政府的強烈反對。朴正熙尤其感受到美國拋棄盟友而忿忿不平，因為南韓曾在1960年代和1970年代派遣數千名部隊到越南戰場，以支持美軍行動，並共同對抗共黨游擊隊來扭轉局勢，而南韓共有1萬6,000人在東南亞國家遭到殺害。

不僅如此，不只是南韓反對美國總統的計畫。更重要的是，大多數的美國外交政策機構，特別是國防及情報社群——今日多被稱之為「影子政府」——以及美國國會，特別是參議院外交委員會

及軍事委員會，均強烈反對總統的撤軍計畫。最後，這些機構大部分反對者的疑慮可以歸結為兩個重點：美國將失去在東亞的常規嚇阻，以及喪失將美國視為可靠盟友及夥伴的信任。此外，還將面臨南韓會另外尋求獲得核武的危險。

美軍方面特別反對卡特總統的計畫。在1977年5月，時任駐韓美軍部隊參謀長的辛格萊布(John K. Singlaub)少將接受《華盛頓郵報》針對卡特南韓政策的一次極為重要訪問。他預言常規嚇阻將無以為繼，並指出「如果美軍地面部隊按照預期計畫撤離，則將導致戰爭。」卡特因此馬上把辛格萊布調任其他職務，但辛格萊布的看法並非個案。由於憂心常規嚇阻無以為繼，並且為了試圖遲滯總統的最終決定，美國參謀首長聯席會議推動一項四至五年分階段的撤軍計畫。時任駐韓美軍部隊司令的維西(John Vessey Jr.)上將在1977

年強調：「卡特總統的決定是基於對未來的前瞻，那是從現在起四到五年之後的南韓，屆時南韓將不再需要美軍地面部隊，因此總統所說的並不是現況。」

值得注意的是，最終導致卡特計畫失敗的是一位在國家安全局擔任情報分析、隸屬美陸軍特別研究小組軍官——阿姆斯壯(John Armstrong)所撰寫的報告。他促使美國情報單位依據其報告，重新估算北韓的傳統軍力。除了其他分析之外，他評估北韓的裝甲兵力據信將比先前評估增加八成。結果，由於阿姆斯壯的努力，美國情報界才慢慢產生一個共識，那就是北韓的軍事力量優於南韓，而這一點提供了主張地面部隊駐守南韓的堅實理由，藉以反對卡特總統的撤軍政策。

如同外交家網站上某位撰稿者的結論指出：「阿姆斯壯的報告影響了陸軍將領、卡特政府

美國參議院軍事委員會在卡特總統時期，也曾贊同國會及外交機構反對美軍自南韓撤軍。(Source: Wiki)





軍史回顧

的官員，以及施壓並要求卡特重新考慮撤軍的國會。」時任國防部國際安全事務副助理部長的阿布拉莫威茨(Morton Abramowitz)也對此加以肯定，他在2011年的一次訪問中說道：「對於在華府反對撤軍的勢力而言，這份分析報告非常有用。它削弱了卡特當局決定撤軍所依據的假設前提。」

卡特總統自然對於這份分析報告一點也不高興，同時對於情報界的結論也一點都不相信。他還在閱讀過一份1978年中情局的評估報告之後眉批，「這是個荒謬的結論」，因為報告內容強調：「南北韓間固定的軍事平衡，現在因為顯著的差距，而使北韓居於上風。」儘管如此，北韓軍力優於南韓的事實，慢慢地對大多數外交政策機構而言，或多或少成為一項被接受的新看法，因為這些機構正擔心撤軍所帶來政治上的不良影響，同時也極盡所能以各種方法試圖遲滯撤軍政策的實現。

舉例來說，一些機構裡的成員——阿布拉莫威茨、東亞暨太平洋事務助理國務卿郝爾布

魯克(Richard Holbrooke)、國家安全會議東亞暨中國事務主任阿爾馬科斯特(Michael Armacost)，以及其他官員——時常聚在一起而成為所謂的東亞談話會(East Asia Informal)，這是一個非官方的論壇或討論群組，用來討論美國的亞洲政策，其中也包含研議美國的南韓政策。根據阿布拉莫威茨的說法：「在華府處理亞洲事務的人之間，有個非正式的網路，成員包括國務院、國安會，以及國際安全事務部門等各單位的官員。郝爾布魯克、阿爾馬科斯特和我都常有接觸。」在多次審慎討論後，大部分的組織成員結論都認為，撤軍「欠缺戰略目的」。

雖然大部分東亞談話會成員並不認為，北韓的軍事威脅在過去八年間，如同阿姆斯壯的分析宣稱般有顯著的增強(實際上，有些人甚至傾向於撤回部分的美軍部隊)，情報界對於北韓傳統軍事力量持續成長所提出的各種報告，都被用來當作工具，防止或至少阻止卡特總統執行其所望之政策。郝爾布魯克指出，即使「歸納出情報

界對北韓軍力的評估有不同結果，但我們仍能找到理由擱置撤軍。」儘管如此，阿姆斯壯的研究結果，仍然是在影響當局決策時最有力的武器。

情報界的研究結果也滲入了立法過程。例如，參議院拒絕為撤軍政策背書，同時要求卡特總統應尋求國會支持其南韓政策。此外，兩位參議員——韓福瑞(Hubert H. Humphrey)和格倫(John Glenn)——在1977年所撰寫一份針對朝鮮半島軍事平衡的重要報告，證實了阿姆斯壯的研究結果，並宣稱：「如果僅以火力為唯一判斷標準，天平已經從1970年的大致相當，到了1977年的明顯北韓居於上風。」眾議院軍事委員會在當年另一份報告中引述參議院的研究結果，並宣稱：「北韓擁有攻擊南韓並給予最小警告的能力，而美軍第2步兵師則是有效防衛的必要兵力。」

美國國會的反對迫使卡特總統在1977年8月不情願地簽署《對外關係授權法》(Foreign Relations Authorization Act, 1978會計年度)，該法案包括下列要項：(1)美國對南韓之政



美陸軍第2步兵師仍是駐韓美軍的主要兵力。(Source: DVIDS)

策，應繼續由總統及國會共同決議；(2)總統任何分階段自南韓撤軍政策之執行，應符合南韓之安全利益，以及美國在亞洲，特別是在日本的利益。鑑於美國和蘇聯之間日益緊張的關係，以及與中共關係在當時的不確定性，這些情況對於日韓的安全利益都有負面影響，更何況還加上先前所聲稱北韓的傳統軍力優勢，自此從南韓撤離美軍部隊的主張，隨著日子的過去而愈來愈沒人提起。

由於不可能影響各機構多數反對撤軍意見的情勢逐漸明朗化，因此卡特總統的撤軍計畫最終胎死腹中，而這些反對

意見也對官僚程序產生重大衝擊，進而影響白宮所欲執行的撤軍政策指示。最後，卡特總統幾乎是獨自一人堅持其撤軍返國的期望。由中情局在1979年春季研製的一份「特別國家情報判斷」(Special National Intelligence Estimate, SNIE)，確認阿姆斯壯的主要研究結果，並經證實是對卡特撤軍計畫的致命一擊。阿布拉莫威茨在2011年指出，「官僚體系一致反對撤軍的決定，撤軍決定最後也遭到廢除，尤其是中情局當時的情報分析結論也顯示，北韓的軍事力量遠大於當初所想像。」

接下來發生的，就是接續幾

個月的官僚體系內鬥(由於謹慎隱匿不為公眾所知)，原因在於「特別國家情報判斷」出版後，以及受到其他區域政治考量的影響，特別是卡特政府希望與中共外交關係正常化，其他因素還有美國國內的障礙，國會仍受「韓國門」的政治醜聞事件後續效應所擾，起初先拒絕對南韓增加軍事支援(本來撤軍前提之下是給更多的軍事援助)，以及東京七大工業國(G-7)經濟高峰會後，卡特總統和朴正熙大統領於1979年7月間密集會談的結果，最後卡特在同月份決定放棄撤軍計畫。

1979年7月20日，卡特之國家



當川普總統再度考慮從朝鮮半島撤回美軍時，應該好好重新檢視當年卡特總統撤軍政策。(Source:White House/Shealah Craighead)

安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)向記者宣讀了一份來自總統的聲明：「撤回在南韓的第2步兵師戰鬥單位將會持續擱置。此外，撤軍時間點與步調，將會在1981年時重新檢討。在重新審視的時候，美國將會特別注意回復南北韓間的軍事平衡達可以接受程度，以及列舉朝鮮半島降低緊張情勢的實質進展佐證。」

卡特在1980年敗選，而對美國撤軍的重新檢討則從未發生。「影子政府」想方設法擱置撤軍，最終其達成目的。最後，總統的確將3,000名部隊從朝鮮半島移防——藉由常態輪調結束後不再派員遞補——同時從約700項部署的核子武器中，撤回450項。

時至今日卡特仍對情報界的評估存疑，他在幾年前寫道：「美國與南韓兩國軍事將領之間的關係非常密切，所以也有許多關於政策制定過程的壓力來自五角大廈及中情局。我對於情資報告中

所載北韓在數年之內軍力已經成長兩倍的說法，仍然有些存疑，但沒有辦法反駁他們。」最後一句話傳遞了卡特的挫折感，最終還是因為情報界的評估，致使他的南韓政策失敗。

因此，當另一位美國總統再度考慮近期從朝鮮半島撤回美軍部隊時，針對此政策的反對勢力可能已然形成，如果白宮希望在第三十九任美國總統跌倒的地方站起來，則執政當局應該好好重新檢視1977至1979年之間的政策辯論，以及卡特撤軍計畫的命運。

作者簡介

Franz-Stefan Gady 係外交家網站資深編輯。其曾廣泛針對各國家及衝突區域撰寫報導，包括阿富汗、伊拉克及巴基斯坦。其專文及照片曾刊載於《紐約時報》、《英國廣播公司》(BBC News)、《外交事務雙月刊》、《基督教科學箴言報》(The Christian Science Monitor)、《石板雜誌》(Slate) 及其他出版品。Reprint from *The Diplomat* with permission.