

第三章 駐韓美軍與朝鮮半島安全

第一節 駐韓美軍緣起及其區域安全角色

一、雅爾達會議

1945年2月召開雅爾達會議，美國提議將韓國交由美、蘇、中三強託管。以38度線區隔南、北韓的目的是為了接受日軍投降，此一軍事上的權宜措施，政治上造成南北韓分裂。

蘇聯於1945年8月8日對日宣戰，其軍隊順勢進入北朝鮮。¹第二次世界大戰結束時，依美國在1945年8月11日發布促使在朝鮮日軍投降的第一號命令中提出，朝鮮半島38度線以北的日軍應向蘇聯軍隊投降，38度線以南的日軍應向美軍投降，蘇軍與美軍遂分別佔領南北朝鮮，²孰料蘇聯早已有計畫地在北韓培養共產黨勢力，並有效地予以控制。1948年8月南朝鮮成立「大韓民國」，同年9月北朝鮮成立「朝鮮民主主義人民共和國」。朝鮮半島自此南北分立，此一態勢遂演變為朝鮮半島南北對峙及分裂。³

1947年3月美國發表杜魯門主義，緊接著提出馬歇爾計畫，此時美國的目標是圍堵共產主義在歐洲擴張。1947年3月12日，杜魯門總統在關於援助希臘和土耳其的國情咨文中，提出以「遏制共產主義」作為國家政治意識形態和對外政策指導思想。在這個揭示「杜魯門主義」的咨文中，他說明了援助希、土的直接原因是美國要接替英國、填補東地中海的真空；任何國家的人民革命運動和民族解放運動都「危害著國際和平的基礎和美國的安全」，世界已分為兩個敵對的營壘，一邊是極權政體，一邊是自由國家，每個國家都面臨著兩種不同生活方式

¹ 環球時報(北京)，2003年1月20日，第4版。

² 「一位解放軍上尉的雜感—深刻影響亞太的韓戰(上篇)」，東森新聞報(ETtoday.com)，2004年7月1日，參見 <http://www.ettoday.com/2004/07/05/11250-1651923.htm>。

³ 龍勝熊，「雅爾達密約後患無窮」，黃花岡雜誌(美國紐約)，第14期(2005年8月)，參見 http://www.huanghuagang.org/current_issue/index_big5.htm。

的抉擇；爲了支援正在抵抗武裝革命或外來征服壓力的自由民族，美國要承擔自由世界抗拒共產主義的使命，充當世界憲兵的角色。他還認爲如果喪失希臘，就會立刻危及土耳其和整個中東，影響不僅遠及東方，而且遠及西方。因此，他要求國會立即採取果斷行動，向希臘和土耳其提供 4 億美元的軍事援助。⁴ 1947 年 5 月 22 日，杜魯門正式簽署「援助希、土法案」。1947 年至 1950 年，美國援助希、土兩國 6.59 億美元。在美國援助下，重新武裝和改編希臘政府軍隊，並在 1949 年撲滅了希臘革命。

「杜魯門主義」是美國對外政策的重大轉捩點，它與當時的「馬歇爾計畫」共同構成美國對外政策的基礎，同時標誌著美蘇兩國由戰時的盟國演變爲戰後的敵國。美國政府第一次公開宣佈以「冷戰」作爲國策，而此後 25 年內，「杜魯門主義」一直支配著美國的對外政策。⁵

二次大戰後，美國把防衛重心置於歐洲，忽略了朝鮮半島對亞太安全之戰略價值。當時的美國國防部長佛雷斯特（James V. Forrestal）認爲，駐韓美軍具有微乎其微的戰略利益；而戰爭部長派特森（Patterson）認爲，美軍早應撤離南韓。1947 年底，美國決策圈已形成共識，1948 年宣布撤軍，1949 年完成撤軍行動，僅留下五百名軍事顧問。同一時期，蘇聯雖亦於 1948 年 12 月從北韓撤軍，卻留下大量軍事裝備及顧問，與北韓維持互助協定之關係。

二、韓戰及停戰協定

韓戰的爆發，歷史學者之研究以下列幾個方面爲主：首先是美國在二次大戰後將防務重心放在歐洲，對於遠東地區則忽略了朝鮮半島的戰略重要性，杜魯門總統及國務卿艾奇遜於 1950 年 1 月所發表的公開講話中，均未將朝鮮半島列在防禦範圍之內；其次，由於美國的態度，使北韓評估武力統一朝鮮半島的成功機

⁴ 1947 年 3 月 12 日杜魯門總統於美國國會發表咨文，參見 http://usinfo.org/chinese_cd/living_doc/BIG5/trumandocctrine.htm。

⁵ 「杜魯門主義—美國發動冷戰的標誌」，參見 <http://www.chinajilin.com.cn/2002guoji/2002-10-31/686.htm>。

率大增；其三是二次大戰後，蘇聯有計畫地支助北韓整建軍備，相形之下南韓的武裝力量不堪一擊，故在韓戰開打 2 個月後，北韓軍隊已控制住南韓 90% 領土及人口；其四，金日成順利取得了莫斯科及北京的支持，並且主動挑起韓戰。⁶

經過約半年的軍事及外交準備(如表 3-1)，北韓終於在 1950 年 6 月 25 日揮軍南進。韓戰期間，美國以聯合國名義為號召，在韓戰中扮演重要角色。1950 年 6 月 25 日，北韓對南韓發動攻擊，5 日之後，杜魯門總統派遣美國空軍及海軍援助南韓，之後並批准地面部隊加入戰鬥，並下令封鎖朝鮮半島全部海岸線。同年 7 月 7 日，在蘇聯代表的缺席下，聯合國安全理事會要求美國總統於朝鮮半島成立聯合軍事指揮中心，統合聯合國派駐韓境的各國軍隊，並任命一總司令指揮作戰。此一聯合國軍事指揮部至今仍維持運作。⁷

表 3-1 1950 年韓戰啟動時間表⁸

日期	情勢發展
01.05	美國總統杜魯門發表講話，宣佈了不包括朝鮮半島在內的遠東戰略
01.12	美國國務卿艾奇遜 (Dean Acheson)，在再度重申前述戰略方針
01.17	北韓領導人金日成對蘇聯駐北韓大使表達他武裝進攻南韓的想法，並要求為此再度面見史達林 (Joseph Vissarionovich Stalin, 1879—1953)
01.19	蘇聯駐北韓大使向蘇聯外長維辛斯基 (Andrei Vyshinsky) 報告了金日成的想法
01.30	史達林發密電給北韓大使，通知金日成他可以為這一計畫會見他，並首次明確表示，他準備在武裝進攻南韓的軍事計畫上幫助金日成；
01.31	金日成接獲史達林同意進攻南韓之電報後，蘇聯駐北韓大使什特科夫即向史達林回報，並著手安排史、金會面
03.30	金日成率軍事代表團秘密訪問蘇聯，訪問歷時近兩個月，雙方制定了北韓人民軍大舉南進的作戰方案
04.25	金日成軍事代表團結束秘密訪問返回北韓

⁶ 嚴家祺，「『抗美援朝』救台灣」，參見 <http://www.asiademo.org/gb/2000/06/20000627b.htm>。方卿史，「北京一度放棄武力攻台的歷史秘辛」，*新新聞週報*(台北)，第 518 期，參見 <http://www.new7.com.tw/weekly/old/518/article068.html>

⁷ Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (California: Hoover Institution Press, 1982), pp. 64-65.

⁸ 北明，「美國在韓戰中的錯誤(下)——韓戰密謀啟動，美國難辭其咎」，參見 <http://www.epochtimes.com/b5/3/9/11/n374371.htm>.

05.13	金日成訪問北京，毛澤東在確認史達林對北韓的支持後，答應如果美國參戰並越過北緯 38 度線，中國肯定派兵支援北韓
06.12	北韓人民軍開始在三八度線附近地帶集結
06.23	完成集結
06.25 凌晨 4 時	北韓突然對南韓發動大規模進攻，韓戰爆發。

資料來源：整理自 <http://www.epochtimes.com/b5/3/9/11/n374371.htm> 及嚴家祺，「『抗美援朝』救台灣」，<http://www.asiademo.org/gb/2000/06/20000627b.htm>。

當時的聯軍總司令麥克阿瑟(Douglas MacArthur, 1880-1964)未理會中國警告，在殲滅北韓軍隊後揮軍北上，越過北緯 38 度線向北韓推進。北韓在 1950 年 10 月初向中國求援，10 月 19 日中國軍隊以志願軍名義渡過鴨綠江，協助北韓抵禦聯合國軍隊的攻勢。⁹

1951 年 7 月 10 日起參戰雙方開始停戰協定之談判，整個談判過程超過二年。1953 年 7 月 27 日，以朝鮮人民軍最高司令官金日成和中國人民志願軍司令彭德懷為一方、聯合國軍總司令克拉克 (General M. W. Clark) 為另一方，雙方在板門店簽訂「朝鮮停戰協定」(the Korean Armistice)，同日 22 時生效。停戰協定的主要內容為：雙方各自從軍事分界線後撤 2 公里，以建立「非軍事區」作為緩衝區；雙方停止一切敵對行動，停止自朝鮮境外輸入增援軍隊和一切軍事裝備、武器彈藥；成立軍事停戰委員會和中立國監察委員會進行監督；生效 60 天內，各方應依據戰俘之意願辦理遣返事宜；雙方軍事司令官向各有關國家政府建議，在協定生效後 3 個月內，召開高階層政治會議，協商從朝鮮撤出一切外國軍隊及和平解決朝鮮問題。

三、美韓共同防禦條約及駐韓美軍地位協定

韓戰結束後，美國與南韓於 1953 年 10 月 1 日在華盛頓簽署「美韓共同防禦

⁹ “Study Guide,” see on the website at <http://www.hku.hk/hkcsp/ccex/text/studyguide/hkecon/glossary.html>

條約」(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)，1954年11月17日該約生效。依據該約第4條規定，以南韓同意及美國接受為前提，美國有權根據雙邊協定，在南韓境內部署陸、海、空軍武力。自此，美軍依約常駐韓國，迄今美國在南韓境內留駐約37,000人部隊與大批武器裝備。

美韓共同防禦條生效後，兩國即著手進行「駐軍地位協定」(Status of Force Agreement，簡稱SOFA)之談判。1966年7月9日韓美簽署「駐軍地位協定」，經過兩國國會的批准程序後，1967年2月9日生效。¹⁰「駐軍地位協定」旨在規範駐韓美軍的法律地位，藉以保護駐海外美軍的權益，以免美軍官兵遭駐在國不公平或帶有政治動機的審判。

駐韓美軍法律地位一直是韓美關係的一個爭議點。南韓輿論一再呼籲修改韓美「駐軍地位協定」，這項協定被南韓視為不平等條約，因為美軍犯法可以不受南韓司法管轄，而且相較於美國和其他國家所簽訂的類似協議，駐韓美軍享有相當大的特權。在南北高峰會之後，不少南韓人認為兩韓關係已經改善，加上一連串事件使得南韓國內反美情緒高漲，並質疑美軍續駐南韓的必要性。迫於情勢，美國終於答應談判，2000年12月28日，韓美達成協議修改「駐軍地位協定」，¹¹使南韓政府對違法的駐韓美軍有較大的司法管轄權。雖然南韓被要求採取新措施保護美軍嫌犯的權利，但是美國也同意在「駐軍地位協定」中加列環保條款。¹²

駐南韓美軍對於朝鮮半島及東北亞局勢的穩定有重大貢獻，不過美國自南韓撤軍一向是北韓的第一訴求，也是北韓認為和平解決朝鮮半島問題的一大關鍵。

¹⁰ "Path to an Agreement: the U.S.-Republic of Korea Status of Forces Agreement Revision Process," A CSIS International Security Program Report, July 2001, on the website at <http://www.csis.org/isp/PathToAnAgreement.pdf>

¹¹ "U.S., Korea Complete Negotiations on Status of Forces," statement released at a joint press conference in Seoul, Korea. http://www.defenselink.mil/releases/2000/b12282000_bt769-00.html

¹² 劉德海，「二千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響」，*戰略與國際研究*(台北)，第3卷第2期(2001年4月)，頁85-86。

2000年7月美國務卿訪問北韓，北韓已同意南北韓的交流合作，不會以要求美軍自南韓撤退為前提。

四、駐韓美軍之角色

(一) 維持朝鮮半島權力平衡

2003年1月盧武鉉於就任南韓總統前表示，「即使南北韓關係有了相當的進展，甚或朝鮮半島和平永固之後，美國在東北亞地區仍然有其必須扮演的角色。至目前為止，駐韓美軍在朝鮮半島上擔任了保障安全的工作，即使朝鮮半島的緊張情勢得以緩和，將會繼續扮演東亞地區權力平衡的角色」。¹³可見南韓方面認為，駐韓美軍是維持東北亞權力平衡的基石。

中國方面亦認為，駐韓及駐日美軍是亞太地區和平與穩定的基石。若美軍撤走，則日本基於安全考量，將採取擴軍政策，此一演變使許多亞太國家擔心軍國主義在日本復燃，進而改變亞太地區權力平衡。¹⁴

根據安全困境理論，東亞各國為維持其自身安全而擴軍，反而造成緊張情勢升高，導致區域的不穩定。此時需要一個區域外的仲裁者，方能調解區域紛爭。此一理論成為美國在亞太駐軍之重要基礎。¹⁵

另外，冷戰後駐韓美軍仍扮演朝鮮半島乃至於東北亞地區權力平衡之安定者角色。根據一項報導指出，在2003年的未來美韓同盟政策構想會議中，韓國方面提出了一份「駐韓美軍執行區域角色對策」的機密文件，該文件透露了駐韓美軍的區域角色，主要係針對中國、北韓以及台海衝突，美國將視情勢在必要時投入駐韓美軍。¹⁶該文件的曝光，證實了美國的戰略不僅以駐韓美軍嚇阻北韓南侵

¹³ 「盧武鉉：北韓必將放棄核武而尋求國際經援」，中央社，92年1月17日。

¹⁴ Robert S. Ross, "China and the Stability of East Asia," in Robert S. Ross edited, *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order* (New York: M. E. Sharpe, 1995), p.95.

¹⁵ Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), p.50.

¹⁶ 李治軍，「處在十字路口的美韓同盟」，參見 <http://www.ciis.org.cn/item/2005-07-29/51079.html/>

冒進，同時也牽制中國勢力在東北亞之擴張，並以此維持美國在東北亞地區權力平衡者的寶座。

(二) 提供有效嚇阻之保證

冷戰時期美國以駐韓美軍嚇阻北韓與蘇聯武力對南韓安全造成的威脅。嚇阻理論在冷戰時期的國際關係扮演了重要的角色，¹⁷此一構想與冷戰時期「恐怖平衡」概念息息相關。1960年代美國提出的一種「相互保證毀滅」核子戰略，由於當時美國和蘇聯幾近無限制發展核武器，雙方在數量和質量上勢均力敵，不管誰先出手打擊對方，另一方的報復性（第二擊）反擊將造成兩敗俱傷。因此，雙方強大的核武力量反使彼此不敢輕舉妄動，情勢雖然緊張，卻是穩定的平衡狀態。由於平衡狀態的背後隱含著互不信任及戰爭的危機，故此種平衡稱之為「恐怖平衡」。

1990年代起，朝鮮半島仍保留冷戰時期的權力格局，並影響東北亞地區權力平衡佈局。為制衡北韓威脅，美國計畫與日本及韓國於朝鮮半島區域佈署戰區飛彈防禦系統(TMD)；另北韓自1990年代初期起，因為國內計畫經濟失靈，導致嚴重饑荒及30萬北韓難民逃往中國，又外交上，1992年中國與南韓建交，北韓因此感到更加不安，遂開始發展核武，¹⁸並於1993年及2002年分別爆發二次北韓核武危機。另2005年2月間北韓主動宣佈已成功自製核武，朝鮮半島陷入軍備競賽及恐怖平衡困境。

冷戰時期北韓深感受到威脅，政策上較易採取冒進作為，例如1976年8月兩名美軍於非軍事區不幸遭北韓士兵以斧頭謀殺，1983年北韓策動的仰光爆炸事件等都是顯例。美國的國防部副部長沃佛維茨即認為，駐韓美軍必須增強軍力，更有效且迅速地抑止和對抗北韓攻擊南韓，同時必須繼續對北韓施壓。¹⁹

¹⁷ 林碧炤，「全球化與人類安全」，*人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會論文集*(台北：台灣綜合研究院，2001年9月14日)，頁4。參見<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/20010914.doc/>

¹⁸ Wang Qinghong, "Mutual and Divergent Interests of the PRC with the U.S. and the ROK in Solving the North Korea Crises," <http://csis.org/pacfor/issues/v05n01_ch1.cfm#1_9>

¹⁹ 「美國副國防部長：駐日美軍將溫和穩健地變化」，*中央社*，2003年6月3日。

1990 年代美國在朝鮮半島維持了 37,000 名美軍及 700 枚戰術核武，構成美國對北韓的嚇阻力量。核子武器的佈署，受到「尼克森主義」之影響，即是強調美國運用核子武力之重要性，藉以取代協防亞洲國家之傳統武力。²⁰另駐韓美軍之所以能發揮嚇阻北韓南侵之功能，主要滿足二項條件，一是佈署在北緯 38 度線非軍事區一帶之美軍，使美軍安全與朝鮮半島安全劃上等號，亦即是一條將朝鮮半島安全及美國利益牽引在一起之「安全網」(tripwire)，一旦北韓對南韓發動攻擊，就意味著對駐韓美軍及美國發動攻擊，必定將美國捲入戰場，大幅增加北韓南侵之代價，增加嚇阻之可信度，並減少北韓發動攻擊之誘因；二是駐韓美軍強化及補充南韓之國防，藉以維持東北亞地區之權力平衡，美國及南韓並同時獲得海運線暢通及穩定的環境等有助於貿易及市場經濟之因素。²¹因此，在美韓共同防禦條約屆滿五十週年之際，美國駐南韓大使湯姆·哈伯德(Thomas C. Hubbard)即指出，美韓間堅強的聯盟和可靠的嚇阻能力，是多邊外交尋求和平解決朝鮮半島問題的後盾。

由上述安全防禦角度觀之，駐韓美軍扮演雙重角色：一是啓動美軍介入衝突的角色；二是維持東北亞戰略平衡的角色。此外，藉由啓動上述角色，美韓合作整合區域空防、提供各種情報來源、維持海上交通要道暢通、以及管制區域核子武器的數量。²²

由於冷戰後全球局勢變化，美國政府考慮將調整駐韓美軍所扮演的角色。南韓在野「民主勞動黨」國會議員魯會燦曾指出，駐韓美軍將由目前侷限於遏制朝鮮半島發生戰爭的角色，擴大為介入東北亞區域紛爭的機動部隊，包括「當中國與台灣的矛盾加劇時，駐韓美軍將會採取軍事制衡措舉」。²³

²⁰ Joo-Hong Nam, "U.S. Forces in Korea- Their Role and Strategy," *Korea and World Affairs*, Vol. 11, No. 2 (Summer 1987), p. 271.

²¹ William J. Taylor, Jr., "The Military Balance on the Korean Peninsula: Trends, Linkages, and the Dangers of Premature Judgments," in Doug Bandow, *The U.S.-South Korean Alliance* (New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers, 1992), pp. 26-27.

²² Ibid.

²³ 「南韓議員：駐韓美軍將軍事制衡兩岸矛盾」，中央社，93 年 11 月 30 日，參見 <http://tw.news.yahoo.com/041130/43/17idw.html>。

第二節 冷戰時期駐韓美軍之調整

1953 年「美韓共同防禦條約」簽署後，美國陸續從韓國撤出軍隊。50 年代末，駐韓美軍基本維持在大約六萬人的規模。至 60 年代中期，美國於陷入越戰泥沼之際，再次萌生撤軍之意。

一、尼克森政府裁減駐韓美軍

1960 年代，美國的國防預算因為參與越戰而急劇上升，1964 年支出 536 億美元，1969 年到達 810 億美元，創歷史新高。1969 年至 1970 年代中期，國防預算則急劇下降，約 150 萬人自軍隊退役，120 萬國防部文職人員離職。在戰爭支出方面，1968 年戰爭支出約 200 至 300 億美元，1972 年則下降至 70 億美元。就國防支出占 GNP 之比例而言，1968 年的 9.4% 降至 1975 年的 5.9%，總體比例下降約 30%。²⁴

1969 年尼克森上臺，美國面臨國際與國內的雙重嚴峻挑戰。國際上，中國、日本以及西歐等區域力量逐漸崛起，而美國與蘇聯之實力亦逐漸拉近。內政上，越戰削弱了美國的經濟，財政赤字因而扶搖直上。為了減少美國的負擔，並認知到美國在全球權力佈局多極化趨勢下受到多限制，尼克森政府不得不與蘇聯進行和解，即採取所謂「低盪」(detente)政策。

「低盪」政策有五項重點：1. 美國必須與蘇聯展開一連串具體的談判；2. 在談判之中，美國不能使議題個別化，而必須使各項議題能聯鎖在一起，例如，須等蘇聯施壓河內同意停火，解決越戰問題，美國才可於戰略武器限制談判讓步，並放寬對蘇聯的貿易限制；3. 與蘇聯在共產世界的頭號敵人中國發展外交關係，藉以牽制蘇聯；4. 減少海外軍事承諾及介入地區爭端，即提供核子保護傘

²⁴ William J. Taylor, Jr. etc, "US Troop Reductions from Korea, 1970-1990," *The Journal of East Asian Affairs* (Seoul), Vol. 4, No. 2, (Summer/ Fall), 1990, pp. 258-259.

及軍事經濟援助，但當事國必須出人出力，負擔主要責任；5. 以戰術升級來掩護戰略撤退，例如 1970 年尼克森決定進入高棉，清除越共庇護所即為一顯例；6. 完全由尼克森及季辛吉主控「低盪」政策的決策過程。²⁵

除與蘇聯進行和解，為調整美國與亞洲國家傳統安全關係，尼克森政府提出「尼克森主義」，其精神為亞洲盟邦必須對自身安全負起責任，而美國對於軍事干預也採取更謹慎的態度。一旦戰爭爆發，美國將採取空中及火力支援，地面部隊則由地主國派遣。²⁶1969 年 7 月，在著名的關島講話中，尼克森提到在國內安全問題上，特別是在軍事防衛問題上，除非存在某個核大國的威脅，美國將鼓勵並有理由期望逐漸由亞洲國家自身來處理，逐漸由亞洲國家自身來負責。²⁷

「尼克森主義」包含三主要原則，一是自助，即受威脅之國家必須為自身安全負責，美國認為亞洲和平與安全，今後應由亞洲國家自行負責；二是區域責任，即美國希望區域鄰國互相合作，以緩和區域不穩定因素，美國雖信守其條約義務，但不再以作戰人員捲入亞洲的紛爭；三是美國的剩餘責任，意指美國仍提供適當之軍事援助。²⁸

尼克森時期，美國陸續從韓國撤走了駐韓美軍第 7 師，約 2 萬人，撤軍後駐韓美軍仍維持 35,000 人至 40,000 人之規模。1971 年至 1977 年間，美國軍援南韓約 20 億美元，對南韓安全保障之承諾維持不變。²⁹

另為保障區域穩定，後越戰時期美國的區域安全政策仍以維持現狀及權力平衡為重點。基於戰略考量，華府與北京嘗試建立合作關係，此一政策調整，有助

²⁵ 何思因編，*美國*（台北：政大國際關係研究中心），頁 516。

²⁶ Henry A. Staley, "The Nixon Doctrine—A New Era in Foreign Policy?" *Air University Review*, Vol. 24, No. 6(September-October 1973), <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1973/sep-oct/staley.html#staley>

²⁷ Foreign Relations, 1969-1976, Volume I, Foundations of Foreign Policy, see <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/i/20592.htm>.

²⁸ William J. Taylor, Jr. etc, op. cit., p. 259. 關中，「十年必辯，十年必變—五十年美國對華政策的轉折」，*國政研究報告*（91 年 4 月 1 日），參見 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-032.htm>。

²⁹ William J. Taylor, Jr. etc, op. cit., p. 262-263.

於創造相對穩定的區域局勢。

二、卡特政府撤軍政策

(一) 政策背景

1. 越戰失利之陰影

1976 年美國社會瀰漫一股後越戰情緒，輿論普遍反對任何可能使美國捲入亞洲大陸戰爭的安全承諾。1974 年及 1976 年新當選的美國眾議員也將這股民意風潮帶進國會殿堂，外交決策受到這股失意療傷的氣氛影響，呈現缺乏自信與失序的一面。

1976 年 8 月，在板門店附近的非軍事區聯合警戒區內，兩名執行砍樹任務的美軍遭受北韓軍人謀殺，此一事件再次觸動越戰後美國人民的敏感神經。美國輿情認為，駐韓美軍所扮演的「保護網」角色，稍有不慎即可觸發戰爭而使美國子弟無辜犧牲，參議員麥高文（Senator George S. McGovern）即高呼主張撤離駐韓美軍。³⁰

卡特（Jimmy Carter）就任總統之後，重申美國對亞州的基本承諾，除否認美國將從西太平洋全面撤軍之傳言，亦強調不會忽略美國在此區之利益。由於裁減駐韓美軍議題的背後，隱藏著美國是否有能力在危急時刻將軍隊調回朝鮮半島，甚至參與一場亞洲戰役的疑慮，³¹卡特政府因未提出完整而合理的說明，故其撤軍政策一直受到質疑。

2. 不滿南韓總統朴政熙獨裁

1960 至 1970 年代，北韓之軍事威脅使南韓的安全環境面臨嚴竣的考驗，南韓的執政者以國家安全為考量，採取極權獨裁的統治模式，此與美國所崇尚及鼓

³⁰ Robert G. Rich, "U.S. Ground Force Withdrawal from Korea: A Case Study in National Security Decision Making," 24th Session(1981-82) Executive Seminar in National and International Affairs. pp.5-6.

³¹ Ibid., p. 6.

吹的民主價值大相逕庭，卡特總統重視民主與人權，他特別於 1976 年 6 月外交政策協會（The Foreign Policy Association，簡稱 FPA）的演講中指出，「南韓政府對其國內民主的壓制另我們反感，這甚至影響到美國對南韓的安全承諾」。³²可見卡特駐韓美軍政策，深受其個人對人權與民主價值觀之影響。

1972 年南韓朴政熙總統修改憲法，使其可永久位居總統職位。該時期美國決策圈內韓國問題專家對於朴政熙非常不滿，紛而主張美國應該疏離南韓，而具體的作法則是縮減駐韓美軍規模或以撤軍作為與北韓議價之籌碼。³³

除了行政部門，美國國會亦開始關心韓國事務。自 1976 年起，眾議院國際關係委員會舉辦多次聽證會及提出報告，當時的參眾兩院國會議員也紛紛呼籲重新檢討南韓政策，並對南韓人權紀錄不佳之狀況提出批判，甚至揚言美國協防南韓的決心已受動搖。³⁴

1976 年眾議院國際關係委員會於「國際安全援助及武器輸出管制法案(the International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976)」條款中規定，行政部門至少每五年檢討一次韓國的自衛能力、美韓共同安保下之美國角色以及分階段裁減駐韓美軍之可行性。此項立法在福特總統任內獲得批准，藉由定期檢討美韓安全同盟關係，達成最後撤離駐韓美軍之政策目標。

3. 戰略重心轉向歐洲

越戰結束後，由於參與越戰而投入大量資源，民意開始關注本土防衛能力之不足，以及如何加強北約的防務能力。另外，為了落實總統競選期間有關於降低國防開支的承諾，歐洲主義者倡議最立竿見影的政策，即是將駐韓美軍第二步兵師撤離。³⁵

³² William J. Taylor, Jr. etc, op. cit., pp. 266-267.

³³ Robert G. Rich, op. cit., p. 7.

³⁴ 王傳劍，「從『雙重遏制』到『雙重規制』—戰後美韓軍事同盟的歷史考察」，*美國研究*(北京)，2002 年第 2 期。

³⁵ Franklin B. Weinstein, "The United States, Japan, and the Security of Korea," *International Security* (Fall 1977), pp. 68-69.

1977 至 1979 年間，美國輿論傾向將駐韓美軍第二步兵師調回美國本土，喬治亞州、紐約州、德州、紐澤西州及麻州等均有可能成爲第二步兵師的新駐地。同一時期，輿論亦關注有關第二步兵師任務之調整，特別是歐洲主義者支持卡特總統的撤軍論。不過很快地，撤軍後的問題浮上台面，如果撤軍後亞太發生安全危機，美軍仍必須迅速重新部署以回到亞太區域，否則美國的利益將嚴重受到威脅，此一顧慮及問題一直無法得到解決之道，漸漸成爲撤軍之議的阻礙。

4. 節省財政負擔

卡特總統的競選支票之一，就是縮減美國的國防開支。雖然 1977 年眾議院預算部門發行相關報告指出，撤離駐韓美軍可節省 21 億美元軍費，但實際上，倘駐韓美軍只是從南韓撤出，然後重新署於歐洲或美國大陸，各項軍備的更新以及新地點所需的軟硬體設施，均不會比維持現狀還擲節經費。

(二) 主要政策

美國前總統卡特於 1976 年競選總統期間，曾提出美國應撤離駐韓美軍之重要政見，惟前題之一是必須與日、韓等國協商。比較特別的是，駐韓美軍撤退議題，並未成爲卡特與福特競選總統期間之爭論焦點。

1977 年春，不論是美國安全部門或是外國政府，均認爲撤軍是既定的政策。在 1977 年後半年，美國政府確實也推動撤軍計畫，同時也努力化解國內及亞州國家之疑慮。

1978 年，國會的問題拖延了撤軍進程。當時發生了「韓國水門事件 (Koreagate)」，也就是韓國人朴東宣涉嫌賄賂美國國會議員，意圖使眾議院通過反對撤軍的法案。事件爆發後，南韓政府拒絕配合美國引渡朴氏，此事在美國國會引起宣然大波，而撤軍政策之立法程序也因而停擺。³⁶

在行政部門方面，卡特提出下列三點理由，以支持其撤軍政策之主張：(1)

³⁶ Sungjoo Han, "South Korea 1977: Preparing for Self-Reliance," *Asian Survey*, vol. 18, no. 1 (January 1978), pp.48-49.

南北韓軍事力量已達到一個平衡點，在美軍足夠的後勤、空中及海上等支援前提下，南韓可單獨抵禦來自北韓的攻擊；(2)美、中、蘇三強共同坐擁區域穩定之利益，有鑒於此，蘇、中兩國必會同時約束北韓勿向南韓發動攻擊；(3)即使美國將地面部隊撤離南韓，美國仍將承諾防衛南韓安全。³⁷

上述考量反應出卡特政府認為即便在駐韓美軍地面部隊撤離之後，南韓實力及區域情勢仍將發揮對北韓的嚇阻效果，此一思維主要奠基於卡特對國內及國際情勢的幾點觀察。

首先，卡特對於東亞區域情勢之考量及假設，以及對國內政治態度的判斷，許多的觀點均來自於對越南戰爭的教訓。在許多觀察家眼裡，卡特政府外交政策受越戰陰影的影響很深，故被評價為「後越戰時期」外交政策，特別反應在駐韓美軍撤離計畫之上。

其次，地面部隊之撤離可降低美國再度捲入另一場亞洲戰爭的機率。由於卡特對於國際事務並不嫻熟，外交政策之議題仰賴不同領域學者之意見，例如國防資訊中心 (the Center for Defense Information) 海軍上將 Gene LaRocque 以及布魯金斯研究所 (the Brookings Institute) 資深研究員 Barry Blechman 即為卡特的韓國事務顧問。在 1975 年卡特競選總統期間，Barry Blechman 即向卡特建議應於四、五年內全數撤離駐韓美軍，此建議並受到卡特之重視。³⁸

其三，卡特政府傾向將注意力放在歐洲而非亞洲，故歐洲優先之傾向，使外交政策呈現「擺盪策略」(swing strategy)，也就是主張將美國之太平洋海軍移至歐洲戰區，以防範一場全面美蘇戰爭之爆發。³⁹

³⁷ Philip C. Habib, Undersecretary of State for Political Affairs, testifying before the Subcommittees on International Security and Scientific Affairs and Asian and Pacific Affairs of the House Committee on Foreign Affairs, June 10, 1977, quoted in Department of State Bulletin 77(July 11, 1977), p.49.

³⁸ Don Oberdorfer, "Carter's Decision on Korea Traced to Early 1975," *The Washington Post*, June 12, 1977, p. A-15.

³⁹ Larry A. Nicksch, "U.S. Troop Withdrawal from South Korea: Past Shortcomings and Future Prospects," *Asian Survey*, vol. 21, no. 3 (March 1981), p. 327.

卡特政府撤軍計畫於第 13 號國家安全會議「總統政策評估備忘錄」(Presidential Review Memorandum 13, 簡稱 PRM13)文件中具體化,該文件特別強調地面部隊的撤離,特別是駐紮在「非軍事區」(DMZ)南端之美軍第二步兵師的撤離,將可避免駐韓美軍因扮演「保護網」角色而捲入朝鮮半島地面戰爭。卡特政府認為,假使朝鮮半島發生戰爭,美國所應支援的是武器和彈藥的補給,而非派遣地面部隊直接介入。另 PRM 10 文件揭示美國的全球戰略思考,在於終止美國在亞太地區地面基地部署,使美國更能彈性決定是否介入地面戰爭。⁴⁰

1977 年 3 月,卡特的撤軍計畫已逐漸具體化。主要的目標有三:一是所有的美軍地面部隊分階段於 1982 年以前撤離;二是南韓必須提升自我防衛之能力;三、美國仍將在朝鮮半島保留海軍、空軍及後勤等軍力,以便即時支援南韓對抗任何進犯之敵人。⁴¹

同一時期,有關大規模裁減美國亞太軍力之辯論與運動正積極地展開。部份計畫指出,美軍應抽離第七艦隊的 2 個航空母艦戰鬥群之一。卡特政府要員紛紛質疑美軍亞洲基地之必要性,甚至有跡象顯示,卡特政府考量撤離駐琉球美軍第三陸戰隊師。

1978 年,卡特政府從韓國撤出了 3600 名美軍,後續並計劃在 1982 年前將美軍地面部隊全部撤出,在韓國只駐紮 1 萬 4 千人的空軍及後勤人員。惟卡特進一步撤軍計畫,則因面臨政府內部和國會強大反對而作罷。⁴²

(三) 政策阻力

卡特政府撤軍計畫之阻力,包括立法部門之反對、日本的態度以及新情報對北韓武力之評估等,以下擬分別說明之:

⁴⁰ Ibid..

⁴¹ Robert G. Rich, op. cit., p. 14.

⁴² Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World* (Washington D.C.: Cato Institute, 1996), pp. 24-26.

1. 立法部門開始懷疑撤軍之可行性。

1977 至 1978 年間美國國會舉辦了數次有關駐韓美軍之聽證、報告及審議，國會壓力使行政部門必須修正或終止撤軍計畫。最著名的例子是 1978 年 1 月之「Senators Humphrey and Glenn 報告」以及眾議院軍事委員會調查小組委員會之聽證與報告。

根據上述調查，立法部門要求行政部門為撤軍計畫提出充分之理由，嗣後 1978 年「外交關係授權法」即明文規定，美國對南韓政策，應由總統與國會共同決定，另撤軍計畫之執行，應與國會充分討論協商。⁴³

緊接著，「1979 年國際安全援助法」(the International Security Assistance Act for FY 1979) 出爐，在撤軍問題上對行政部門提出更多之限制與要求，包括總統必須在每一個撤軍步驟的 120 天以前向國會提出評估報告，分析撤軍對朝鮮半島與東北亞區域情勢之影響。⁴⁴

行政部門感受到國會之壓力，並直指國會似乎違背原有之立場。1974 至 1975 年間，特別是 1974 年 8 月「眾議院國防撥款小組委員會」(the House Defence Appropriations Subcommittee) 曾提出支持撤軍之報告，給予國會支持撤軍計畫之印象。事實是，當行政部門單方面假設撤軍計畫必然可行時，並未事先與國會充分協商溝通。學者認為，行政部門因此犯了根本的錯誤。⁴⁵

行政部門也顯然未考量輿論對撤軍議題的想法。1977 年 7 月美國哥倫比亞廣播公司(CBS)及紐約時報(New York Times)聯合民調顯示，52%民意支持保留駐韓美軍，而 34%則支持撤離美軍。一年之後，根據波多馬克協會(Potomac Association)的民調顯示，55%之民意傾向維持或增加駐韓美軍之規模與部署。⁴⁶ 由此可見，雖然後越戰時期的民意普遍焦慮，深懼美國可能再次捲入另一場亞洲

⁴³ Graham Hovey, "Senate Bars Support for a Korea Pullout," *The New York Times*, June 17, 1977, p. 9.

⁴⁴ William J. Taylor, Jr. etc., op. cit., p.270.

⁴⁵ Larry A. Nicksch, op. cit., p. 329.

⁴⁶ Ibid.. Also in "Readers Say: Keep Our Troops in South Korea," *Nation's Business*, August 1977, pp. 42-43.

戰爭，但人民同時也相信，維持駐韓美軍地面部隊的部署，將是防止另一場朝鮮半島戰爭的最好方法。

總之，行政部門未得到國會與民意對撤軍計畫的支持，也未設法贏得他們的支持，此一情形反應出，亞洲議題在卡特政府中較不受重視。

2. 日本政府的態度

受到越戰陰影之影響，行政部門假設國會與民意傾向支持美軍撤離朝鮮半島，並開始試探日本政府的態度。當日本首相福田赳夫(Fukuda Takeo)於 1977 年 3 月訪問華府時，美國政府即向日相表達國會可能立法撤軍的意向。卡特政府相信日本應會接受美國撤軍計畫，即便意見有所相左，亦可以順利與其溝通，所以副總統孟戴爾(Walter Mondale)在卡特就職後十日內訪問日本，並將撤出駐韓美軍地面部隊之訊息知會日方。⁴⁷

日本對撤軍議題之態度，不如美國行政部門預期般容易妥協。日本政府的基本態度是，撤軍必須以維持朝鮮半島穩定為前題。隨著 1975 年南越淪陷，福特政府在同年決定調離部屬在西太平洋美國第七艦隊的三艘航空母艦之一，日本開始更加關注美國的亞洲政策，對大部分日本官員來說，美國在亞洲的安全角色正在減弱，故卡特撤離駐韓美軍之計畫，使日本更加憂慮可能對日本造成安全威脅。⁴⁸

美國的媒體及立法部門也充分反應了日本對撤軍議題之態度。1977 年 7 月間美國國防部長布朗 (Harold Brown) 訪問東京，紐約時報即曾報導日本首相福田赳夫對撤軍表示很大疑慮。⁴⁹1977 年 10 月，美國眾議員索拉茲(Stephen Solarz)於造訪日本後發表談話，表示日本對撤軍計畫充滿疑慮。參議員賈維茲(Jacob Javits)私下表示，撤軍計畫使日本感到非常不安。「眾議院軍事小組委員會」及「參議院軍事委員會太平洋研究小組」亦分別反應日本之疑慮。1979 年 2 月，「眾

⁴⁷ Larry A. Niksch, op. cit., p. 328.

⁴⁸ Ibid., p. 330.

⁴⁹ *New York Times*, July 28, 1977.

議院外交小組委員會」之聽證會上，眾議員麥克修(Matthew Mchugh)認為日本對美國之重要性僅次於加拿大，而根據他得自日本政府的消息，日本不支持卡特政府的撤軍主張。⁵⁰

日本之態度無疑地對行政部門及國會造成很大影響，1970 年代後半期，美國國會議員訪日人次增多，對亞洲問題的議題認識更廣。此也顯示，美日關係之中，朝鮮半島安全議題位居重要地位。

3. 新情報對北韓武力之評估

根據當時的統計顯示，北韓部隊約 60~70 萬人，相當於 40 個師，威力強大之武器方面，約 2600 輛坦克，1000 輛裝甲運兵車，3500~4000 座大砲，相較於南韓 22 個師，560,000 名地面部隊而言，北韓的人員及武器數量均超過南韓。⁵¹

此一統計挑戰了原本行政部門主張撤軍之二個理由，包括南北韓軍力達到平衡，以及蘇聯、中國將共同約束北韓行為等。新的情報指標顯示，北韓有能力向南韓發動一場侵略戰爭，即便是舊的情報指標（例如 1977 年情報及 PRM-10）亦無把握南韓可完全抵擋來自北韓的攻擊。另外，北韓自製武器之能力，亦使北韓較不受制於蘇聯及中國之約束。由此可見，原本用以支持撤軍之理由已不存在。

第三節 冷戰後駐韓美軍之調整

冷戰後國際局勢趨於緩和，隨著蘇聯集團瓦解，美國的海外駐軍及軍事聯盟政策再度受到檢討。除了老布希政府小幅調整駐韓美軍之規模，柯林頓政府的亞太政策則是著重軍事的佈署，兼顧雙邊聯盟及多邊安全對話。

一、老布希政府

1990 年起美國陸續撤離了 7000 名駐韓美軍，此波撤軍行動使駐韓美軍從

⁵⁰ Larry A. Niksch, op. cit., p. 330-331.

⁵¹ Larry A. Niksch, op. cit., pp.332-333.

43,000 人規模降至 37,000 人。此一階段的撤軍背景，主要是因應 1989 年至 1990 年間國防預算面臨刪減的命運，布希政府不得不檢討裁減駐韓美軍之必要性，並且與南韓政府就此項議題進行諮商。

1985 年 11 月 11 日國會通過「葛蘭姆法案(The Gramm-Rudman-Hollings Act)」，要求行政部門設法於 1990 年 10 月 1 日前降低政府的預算赤字。⁵²根據統計，必須在 5 年內刪減 2000 億至 4000 億國防支出，方能達到該法案要求之目標。由於國內政治環境難以接受裁減美國本土之軍隊，民意爰傾向減少美國的海外軍事承諾，亦即減少駐外美軍，而首先受到檢討的目標即是駐韓美軍。

面臨亞洲駐軍的裁撤，美國的軍事策略必須建制更具機動性以及反應佳的部隊。於是有意見建議將駐韓美軍第二步兵師調往夏威夷，以增強其機動反應能力為訓練目的。⁵³惟相較於駐韓美軍之嚇阻功能，似乎遠距離的嚇阻方式增加誤判與戰爭的風險，故美國始終無全面撤離駐韓美軍之打算。

1980 年代末，南韓的激進左派及學生掀起了一股反美運動，並指控駐韓美軍為兩韓統一之障礙。此一時期民意對統一熱切與渴望，為兩韓分裂 40 餘年來僅見。1988 年 7 月，南韓總統盧泰愚宣示其統一政策的六點計畫，也就是促進兩韓在貿易、文化及科學方面的交流。北韓方面則利用此一時機，宣稱駐韓美軍撤離為兩韓統一之前提。

美國輿論以為，適量裁減駐韓美軍是可接受的。不論亞洲問題觀察家、資深國防部官員、國防部副助理部長以及駐韓美軍總司令等，都提出美國可自韓國撤離部份駐軍的主張，甚至還主張第二步兵師應調往夏威夷。

除了官員支持撤軍之主張，參議院 Carl Levin 亦提出了 1990 年國防預算修正案，呼籲分階段撤出駐韓美軍。此一支持撤軍之趨勢，主要係受到國際因素之影響。由於戈巴契夫提出之「重建」(perestroika)與「開放」(glasnost)新思維，使

⁵² *The Columbia Encyclopedia*, Sixth Edition. 2001-05 參見 <http://www.bartleby.com/65/gr/GrammRudm.html>.

⁵³ William J. Taylor, Jr. etc., op. cit., p. 273.

冷戰時期的對抗氛圍趨於緩和，美國人民對於蘇聯的威脅感降低，支持軍備支出的民意也隨即降低。在區域情勢方面，當時蘇聯正積極發展和東北亞國家之外交及經貿關係，中國則專注於國內經濟改革，兩國均需仰賴東北亞的和平與穩定，故均不可能支持北韓之任何侵略行爲。這些發展影響冷戰後美國「前沿部署」的理念，從嚇阻蘇聯威脅轉變爲維持區域的穩定，⁵⁴戰略目標之轉變自然也影響駐韓美軍之調整。

另外一個比較次要的影響，則是美韓經濟關係緊張，使民意降低協防南韓之意願，根據當時的民意調查，24%的民意支持在北韓南侵時出兵防衛南韓，而64%的民意反對出兵行動，而根據「羅斯福中心」(Roosevelt Center)所做的另一個民調，61%的美國民意支持從南韓撤軍。

二、基地南移

2003年美國出兵伊拉克期間，媒體報導美國將抽調部份駐韓美軍支援伊拉克戰事，甚至美國考慮解散駐南韓聯合國軍司令部，並調降駐韓美軍指揮官層級。⁵⁵美國國防部除否認此項消息，⁵⁶並發表美國對駐韓美軍議題立場：

1. 美國未曾在南韓討論過裁減美軍的問題，同時，美國政府也並未就此作出任何決定；
2. 韓美兩國政府官員雖曾在南韓就增強駐韓美軍戰力及重新調整部署等問題交換過意見，但卻未曾討論過裁減兵力的問題；
3. 韓美兩國就將駐韓美軍遷移至首都圈外、提升戰力防衛南韓

⁵⁴ 美國眾議院國際關係委員會亞太小組主席利奇(James A. Leach)2003年6月26日於美國亞太安全政策聽證會上開幕致詞內容。參見 <http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/leach26.htm>。

⁵⁵ 「美報稱美國將把部分駐韓美軍調往伊拉克」，**中央社**，2003年11月24日。

⁵⁶ **紐約時報**署名理查·哈羅蘭(Richard Halloran)的文章、2003年11月21日南韓 *Korea Herald* 題爲“Rising East: U.S. Disengagement from Korea”的文章、及2003年11月24日美國**華盛頓時報**題爲“Troops to Shift from S. Korea: U.S. to reassign some to Iraq, Afghanistan”的文章，均報導有關駐韓美軍可能調往伊拉克的消息。「美重申：沒有計劃將駐韓美軍移調至伊拉克」，**中央社**，2003年11月25日。

以及駐韓美軍重新部署等問題持續磋商與努力；

4. 目前就駐韓美軍的重新調整問題，正研擬著多種方案，當此一方案有所進展時，將與南韓政府展開討論；
5. 有關駐韓美軍的重新調整問題，必將與南韓政府採取緊密磋商。⁵⁷

從這項聲明可以看出，美韓雙方已開始討論駐韓美軍之調整及重新部署，但這不意味駐韓美軍即將裁撤，而更重要的是，不管駐韓美軍如何部署，必須經由美韓雙方政府充分討論決定，可見駐韓美軍的調整仍需滿足南韓在安全上的需求。

韓美雙方 1990 年曾協議，決定在 1996 年將龍山美軍基地遷移至首爾以南的烏山和平澤，但由於很多協議條款對韓方不利，韓國政府爰於 1993 年宣佈對此重新討論，龍山基地遷移問題暫被擱置下來。韓美兩國從 2002 年起恢復談判，至 2004 年 8 月草簽「駐韓美軍龍山基地遷移協定」時，兩國共舉行了 11 次「未來韓美同盟政策構想會議」。⁵⁸

2004 年 1 月在夏威夷舉行之「未來韓美同盟政策構想會議」，韓美雙方同意駐韓美軍移防，約 7,000 名派駐在首爾市中心龍山基地（Yongsan garrison）的美軍部隊將於 2007 年遷往首爾南方 70 公里的平澤（Pyeongtaek）基地。⁵⁹美國國防部長 2003 年 11 月訪問南韓時，亦曾表示雙方協議移防美軍第二步兵師一萬五千名部隊，⁶⁰該步兵師原負責捍衛當年北韓攻擊南韓的重要前線走廊，部隊南移之後，原由美軍擔任之板門店共同警備區（JSA）之特定警戒任務將移交予南韓軍方。⁶¹

⁵⁷ 「美重申：沒有計劃將駐韓美軍移調至伊拉克」，中央社，2003 年 11 月 25 日。

⁵⁸ 新華網，2004 年 10 月 26 日，參見 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2004-10/26/content_2142846.htm

⁵⁹ 「南韓國防部：美國同意將美軍部隊遷離漢城」，中央社，2004 年 1 月 18 日。

⁶⁰ 「美報稱美國將把部份駐韓美軍調往伊克」，中央社，2003 年 11 月 24 日。

⁶¹ 「美國與南韓國防部長呼籲北韓響應六方會談」，中央社，2003 年 11 月 17 日。

上述會議中，美國國防部負責亞太事務的副助理部長勞里斯(Richard Lawless)及南韓國防部政策室長車榮九(Cha Young-Koo)分別為雙方談判代表。而對於首爾及朝鮮半島安全是否將受到駐韓美軍移防之影響，南韓國防部表達了安全不受影響之看法。由於美國將溢注 110 億美元改善駐韓美軍裝備，同時南韓軍方也有獨自的戰力增強計畫，南韓方面有信心駐韓美軍南移不致造成保安真空。⁶²駐韓美軍司令拉波特(Leon Laporte)亦在一場「為建立東北亞和平體制的韓美安保合作」演講中，強調尖端科技使美軍可在長距離範圍內有效執行任務，駐韓美軍的重新部署及任務轉型等，絕不會減弱美軍在朝鮮半島的防衛戰力，美國仍將恪守對南韓的安保承諾。⁶³

美國政府在 2004 年 6 月間宣佈將撤離部份駐韓美軍，在此之前，美國政府較早宣佈兩項調整駐韓美軍的佈署計畫，分別是將「非軍事區」14,000 至 15,000 名美軍移防至漢城以南，以及將 3,600 名美軍調往伊拉克。⁶⁴

2004 年 10 月 26 日駐韓美軍司令及南韓國防部長官尹光雄簽署「龍山基地遷移基本協議書」和「履行協議書」，未來龍山基地的駐韓美軍將在 2008 年前全部遷移到漢城以南 70 公里的平澤基地，龍山基地交還韓國，平澤基地由韓國提供土地，該協定簽署後需經雙方國會批准才能正式生效。⁶⁵

三、 駐韓美軍與美國利益

自 1945 年二次大戰結束後，日軍撤出朝鮮半島，南、北韓分別由美、蘇依據戰時協商，成立軍政府佔領，此一佔領措施間接造成了 1948 年以後朝鮮半島分裂之局勢。⁶⁶當時美國的防務重點並不在亞洲，而是側重在歐洲防堵蘇聯共產

⁶² 「南韓：美軍司令部南移不致造成安保真空」，中央社，2003 年 11 月 24 日。

⁶³ 「美軍司令指美軍撤出漢城不致削弱對戰爭遏制」，中央社，92 年 8 月 1 日。

⁶⁴ *Time*, June 21, 2004, p.19.

⁶⁵ 新華網，2004 年 10 月 26 日。參見 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2004-10/26/content_2142846.htm

⁶⁶ 在「聯合國韓國臨時委員會」(U. N. Temporary Commission on Korea: UNTCOK)決議並監督下，1948 年 5 月 10 日韓國實施全面普選(因蘇聯反對，故普選僅限於北緯 38 度以南)，8 月 15 日「大韓民國」(R.O.K.)在漢城正式宣告成立。1948 年 9 月 9 日，北韓政府在平壤宣佈成立，

集團勢力之擴張。二次大戰結束至韓戰爆發期間，駐韓美軍聯合參謀本部(Joint Chiefs of Staff)即向杜魯門總統建議，從軍事安全的角度，美國沒有利益繼續維持當時駐紮韓國的軍隊及基地。⁶⁷

另一個當時美國不重視朝鮮半島的顯例，則是當時的美國國務卿艾奇遜(Dean Acheson)於1950年1月12日宣佈：美國在太平洋地區的防禦線從阿留申群島，經日本、琉球到菲律賓。就當時的戰略局勢觀之，美國疏忽遠東地區不僅是情理之中的事，而且是必然的邏輯。自美國宣布「杜魯門主義」，並與蘇聯展開冷戰之際，國際局勢使美國集中精力及資源於西歐防務上。第一次柏林危機期間(1948.6-1949.5)，蘇聯對盟國占領區西柏林長達11個月的地面封鎖，在客觀上牽扯了美國精力，美國主觀上也從這場史達林挑起的危機中認知到，必須全速加強盟國在歐洲的軍事勢力，以防止共產主義在此區之擴張。

依據40年後解密的美國「國家安全會議第68號」機密文件，二次戰後美國的防務重點確實以加強歐洲盟國軍事能力為重心。這份被西方媒體（包括中國韓戰史學界）廣為注意的文件證明，美國當時關注的焦點完全在歐洲。所以韓戰爆發前，美國官方、民間以及艾奇遜本人都沒有意識到演講對於遠東地區的重大意涵。

韓戰爆發之後，朝鮮半島對美國的重要性躍升，美國察覺朝鮮半島安全影響美國在此區之重要利益(Vital interest)，故長期而言，美國的目標在以和平方式解決朝鮮半島衝突，並促進朝鮮半島非核化、民主、和解及最終統一。⁶⁸冷戰時期，美國在朝鮮半島著重安全利益，佈署駐韓美軍嚇阻北韓進犯南韓，並確保日本安全，故南韓的戰略價值，在於其緩衝北方共產勢力的南進，扮演權力平衡之重要緩衝角色。美國的主要目標在於確保區域的和平、穩定，進而推廣市場經濟及民

9月10日，金日成在北韓「最高人民會議」第一次會議中宣示，北韓政府是朝鮮半島唯一合法的中央政府。

⁶⁷ Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (California: Hoover Institution Press, 1982), p.61.

⁶⁸ William O. Odom, "The US Military in United Korea," *the Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 12, No.1(summer 2000), p.9.

主價值。

冷戰後「美國的海外利益」(“American Interests Abroad”),在於防止重要國家或地區與美國敵對,進而防止以下兩個面向危及美國利益:(1)核子武器的威脅,以及(2)對美國民主制度及價值之威脅。⁶⁹進一步言,此一時期美國在亞太地區之主要利益有如下數端:(1)保障美國的主權、領土與人民,防止任何威脅美國本土的行為,包括恐怖主義與核生化武器之攻擊;(2)防止敵對區域聯盟和霸權出現;(3)確保國際海線之通訊、飛航及空域的暢通;(4)協助美國盟國和友邦對付外來侵略。⁷⁰

由於冷戰後確保朝鮮半島的和平與穩定符合上述美國之重要利益,故美國在此區仍以維持駐韓美軍來鞏固美國之影響力,並維持美國在此區之權力優勢地位。⁷¹此外,經濟上南韓與美國的經貿關係密切。根據 1990 年代末之統計,美國是南韓最大貿易伙伴及最大出口市場,而南韓則是美國第 7 大貿易伙伴、第 5 大出口市場及第 4 大農產品市場。⁷²

第四節 從不同層面看駐韓美軍問題

韓戰結束後,中國軍隊撤出朝鮮半島,而美國則與南韓簽訂協防條約,美軍依約常駐南韓。由於對抗氣氛強烈,駐韓美軍對中國而言如芒刺在背,嚴重威脅中國安全。自 1979 年鄧小平主政以來,經過江澤民、胡錦濤等領導人陸續接班及政策調整,中國對駐韓美軍去留問題的主張亦有改變,甚至肯定駐韓美軍對區域穩定之貢獻。顯見大國互動關係之中,沒有絕對的是與非,只有永遠的國家利

⁶⁹ Roland A. Paul, *American Military Commitments Abroad*(New Jersey: Rutgers University Press), p. 5.

⁷⁰ 施閱豪,「柯林頓時期美國對中共之國家戰略分析」,參見 <http://fuhrer.myweb.hinet.net/articles/a3.htm>

⁷¹ 李華球,「北韓核武及美中關係未來走向」, *國政分析*(92 年 4 月 4 日),參見 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-B-092-004.htm>。

⁷² Narushige Michishita, “Alliance after Peace in Korea,” *Survival*, Vol. 41., No. 3 (Autumn 1999), p.69.

益。

冷戰結束以來，中國持續支持北韓政權穩固，同時與南韓發展外交及經貿關係，逐漸增進對朝鮮半島之影響力，成為美國處理朝鮮半島問題之重要伙伴。中國之態度對駐韓美軍之去留雖有重要影響，惟相關國家的態度及區域大環境等亦為不可忽略之因素。本節擬以安全及政治兩個層面，探討影響駐韓美軍未來去留之各項因素。

一、安全層面

（一）朝鮮半島安全環境

駐韓美軍有助於提升美國在朝鮮半島乃至於東亞的政治及經濟利益，然而，隨著冷戰結束，1991年蘇聯與南韓建立外交關係，1992年中國與南韓建交，此一變化反應出朝鮮半島局勢趨於緩和，另就南北韓的對抗而言，1990年代初兩韓分別簽署了朝鮮半島非核化及兩韓互不侵犯的宣言，顯見南北韓對立的氣氛亦趨於和緩，此一安全環境的改變，使駐韓美軍繼續留駐朝鮮半島的正當性受到質疑。

2000年6月南韓金大中總統訪問北韓，並與北韓領導人金正日舉行高峰會，朝鮮半島瀰漫和解氣氛。因應朝鮮半島對立情勢趨緩和，美國早自1990年代初即與南韓檢討調整駐韓美軍計畫，賦予駐韓美軍更多維護區域安全之角色，強化冷戰後駐韓美軍之正當性。同樣地，冷戰後美國仍維持在歐洲的聯盟「北大西洋公約組織」，並在1990年代將北約東擴，吸納「原華沙公約組織」之成員國，美國前國務卿歐布萊特對此提出了新觀念與主張，賦予北約組織更多維持歐洲和平與穩定之角色及功能。

1994年及2002年兩次北韓核武危機，對朝鮮半島安全產生負面影響。1994年北韓與美國達成「架構協議」，學者吳心伯認為此一發展有助美朝關係朝正常

化邁進，對朝鮮半島的穩定亦有所助益。⁷³

另一方面，北韓秘密研發與試射飛彈，成為區域安全之隱憂。北韓從 1970 年代末、1980 年代初就開始進行導彈研發，至今完成射程範圍在 300~1300 公里的多種戰術型地對地導彈，並正在研發射程在 1500 公里以上的中程導彈和射程為 2000~3500 公里的遠端導彈。⁷⁴

1980 年代，北韓部署了三種型號的「飛毛腿」導彈，以及「HWASONG-3」、「HWASONG-5」導彈。這些導彈的射程雖然只有 300 公里到 500 公里左右，但對駐韓美軍和韓國軍隊造成嚴重威脅。1993 年，北韓又成功試射了射程遠達 1300 公里的「勞動」中程導彈，首次將打擊範圍延伸至日本以及駐日美軍。與此同時，更為先進的「大浦洞」系列導彈也逐步走出了試驗室。1998 年 8 月 31 日，朝鮮用兩級液體燃料推進的「大浦洞」火箭發射了 1 枚人造衛星，飛越日本上空，引起了美日等國極度不安。

1998 年 9 月，北韓發表聲明，稱其在 8 月 31 日發射的人造衛星及運載火箭均由北韓自主開發。衛星的近地距離 218.82 公里，遠地距離 6978.20 公里，每 165 分 6 秒繞地一周。另美日等國情報顯示，北韓所試射的衛星是以「大浦洞」一型火箭為載具，此次成功試射成果，顯示北韓已發展高水準的火箭技術。換句話說，這表明它已有發射洲際導彈的技術和能力。⁷⁵

根據「詹氏戰略武器系統」指出，「大浦洞」一型導彈可以攜帶 1000 公斤的核彈頭、生化彈頭及常規彈頭，發射距離可達 1500 至 2000 公里。而處於研發中的改良型「大浦洞」三型導彈，則可把 1500 公斤重的彈頭髮射到 3500 至 6000 公里遠，直達美國本土阿拉斯加等地。⁷⁶由於北韓的飛彈計畫對美國造成安全威

⁷³ Wu Xinbo, "Changing Roles: China and the United States in East Asia Security," *Journal of Northeast Asian Studies* (Spring 1996), p. 45.

⁷⁴ 「駐韓美軍司令：朝鮮導彈 2015 年可打到美國本土」，**新華網**，2005 年 3 月 9 日，參見 http://news.xinhuanet.com/world/2005-03/09/content_2673590.htm.

⁷⁵ 「朝鮮能把核武器投送多遠」，參見 <http://www.costind.gov.cn/n435777/n435943/n435944/n436010/15544.html>

⁷⁶ 「朝鮮能把核武器投送多遠」，參見 <http://www.costind.gov.cn/n435777/n435943/n435944/>

脅，後在美國的壓力下，北韓導彈開發計畫暫時凍結。

1999年9月美國與北韓達成平壤凍結試射長程彈道飛彈備忘錄，效期至2003年止；2002年9月的日本首相小泉訪問北韓後，與金正日發表「平壤宣言」，北韓同意飛彈發射的凍結延至2003年以後。

隨著2002年10月北韓核武危機發生，區域緊張情勢不斷升高。北韓在2003年1月宣佈退出「禁止核子擴散條約」(NPT)後，除舉行「大浦洞」的噴射實驗，⁷⁷2003年2月24日及3月10日兩度試射蠶式短程地對艦戰術飛彈。美國方面則派出24架B-1及B-52轟炸機進駐關島，6架F-117匿蹤轟炸機及卡爾文森號航空母艦參與美韓聯合軍事演習，另在琉球群島與日本舉行聯合軍事演習。⁷⁸

面對北韓飛彈威脅，首當其衝的日本在1999年即與美國達成協議，兩國開始共同研發海基型飛彈防禦系統。由於預估開發時程需至2011年後量產，為因應飛彈防禦空窗期，2003年12月日本宣布引進美國已開發完成之海基與陸基配套型防禦系統。此外，日本防衛廳於2005年6月表示，將於2008年至2011年間逐年部署「FPS-XX」雷達，分別位於青森縣大湊、新潟縣佐渡、鹿兒島縣下甕島和沖繩縣與座岳，前兩座防範北韓飛彈來襲，後兩座則針對中國的「東風21」中程飛彈。⁷⁹

總體而言，冷戰後朝鮮半島安全環境仍處於緊張態勢，惟和平與穩定是區域各國共同的利益，也是區域情勢發展的主要趨勢。在可預見之未來，美國面臨北韓之挑釁，似仍將盡力維持駐韓美軍之戰力，並以之作爲維持區域安全與穩定之力量。

n436010/15544.html

⁷⁷ 「北韓大浦洞飛彈未停止開發」，**自由時報**，民國92年3月1日，參見 <http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/mar/1/today-int5.htm>。

⁷⁸ 劉德海，「朝鮮半島情勢最新發展及其意義」，**中華歐亞基金會研究通訊**(台北)，2003年第6卷第4期。

⁷⁹ 「東亞情勢緊張劇增，日本反飛彈防禦雙軌並行」，**中央社**，民國94年6月6日。

(二) 美日安保體系之加強

美日安保條約從 1951 年 9 月簽署以來，至今歷經幾次重大變革，分別是 1960 年 1 月制訂新約，1978 年 11 月制定「美日防衛合作指針」，以及 1996 年 4 月「美日安保共同宣言」與 1997 年公佈的「美日防衛合作新指針」。

按照 1952 年 4 月 28 日生效之「美日安全保障條約」規定，美國的陸軍、空軍及海軍有在日本國內及其附近部署的權利，日本同意給予美國這項權利。⁸⁰由於安保條約並未規定緊急狀況之應變措施，美日爰協議於 1960 年 1 月簽署新的安保條約，新約依照日本的要求，提升日本的角色與自主性，對於平時安全保障及緊急情況之應變，均須遵照美日兩國的憲法規定與程序因應。⁸¹

為增強美日安全合作之基礎，1978 年兩國制訂「美日防衛合作指針」，將遠東地區有事而日本安全受到影響之情況納入美日安保合作範圍。所謂遠東地區通常指關島以西、菲律賓以北的東亞地區，朝鮮半島及台灣海峽均在其內。1996 年 4 月日本首相橋本龍太郎及美國總統柯林頓簽署「美日安保共同宣言」，雙方肯定美日安保體制對亞太和平與穩定的重要性。1997 年 9 月，美日進一步公佈修訂後的「防衛合作新指針」，美國承諾維持現有兵力的前沿佈署，日美防衛合作範圍由日本本土擴大為日本周邊地區，而對周邊地區的解釋，則捨棄地理範圍，以功能性地介入亞太地區不穩定情勢為主。⁸²

由上述歷程觀之，美日兩國不斷充實美日安保內涵，駐日美軍之角色從協防日本擴大至協助美國介入亞太安全威脅，顯見美國將維繫亞太安全的力量，寄託於美日安保體制之下。反觀美國與韓國的共同防禦關係，則隨著美韓兩國政治情勢之變化，以及朝鮮半島安全環境的變遷，安全合作腳步倒退，而歷次縮編及撤離的駐韓美軍，似顯示美國僅將駐韓美軍的功能限縮於防止朝鮮半島情勢變化。

⁸⁰ 楊志恆，「美日安保之沿革及其對臺海安全之影響」，**戰略與國際研究**，第 2 卷第 2 期(2000 年 4 月)，頁 6。

⁸¹ 同上註，頁 10-11。

⁸² 同上註，頁 14-26。

(三) 南北韓統一

駐韓美軍是美韓聯盟的具體展現，50 餘年來扮演嚇阻北韓侵略南韓的重要角色。在兩韓分裂的現狀之下，美國依據「美韓共同防禦條約」相關條款常駐朝鮮半島，倘未來兩韓統一後，該防禦條約是否應繼續存在？駐韓美軍之正當性為何？

依據南韓學界及官方所發表的論述，南韓期望兩韓統一後，美國仍應駐留朝鮮半島，持續掌握對朝鮮半島事務的影響力，這是可以預期的，但維持美軍駐韓必然會帶來一些問題。首先必須面對的問題是，民意認為駐韓美軍應該減少，或甚至撤離的壓力。為何要維持駐韓美軍的存在？又威脅來自何方？另外，必須面對的是有關駐韓美軍的花費問題，以及「將美軍逐出後院」(“not in my backyard” 簡稱 NIMBY) 運動的壓力。美國政府必須對維持駐韓美軍的正當性與合法性提出辯護，美國所面臨的不僅是駐韓美軍去留問題的壓力，同時也要面臨整個亞太駐軍去留的壓力。若駐韓美軍撤離，駐日美軍也將面臨同樣的問題。⁸³

就地緣戰略的理由，中國關心其他強權以任何形式涉入朝鮮半島的軍事與安全。雖然中國並無意圖將朝鮮半島劃入它的勢力範圍，但它也不希望其他強權這麼做。⁸⁴

美國的觀點則認為，即使未來朝鮮半島統一，美國仍將維持與韓國政府之同盟關係，並且繼續維持在朝鮮半島上駐軍。美國前國防部長柯恩(William Cohen) 多次強調，即使朝鮮半島統一了，美國仍將與統一後的韓國維持同盟關係，並繼續維持在朝鮮半島上駐軍。美國前國卿季辛吉(Henry Kissinger) 亦認為美國不應從朝鮮半島撤軍，他說：「如果美軍撤離南韓，美軍駐日本的基地就會問題叢生。如果美軍撤離亞洲，整個亞洲就會浮現新的安全與政治情勢。果真如此，就算朝鮮半島有正面的演變，首爾和東京也可能追求自主的防禦政策。日本、中國

⁸³ Michael J. Finnegan, “The Security Strategy of Unified Korea and the Security Relations of North Asia,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 11, No. 2(winter 1999), p.144.

⁸⁴ Wu Xinbo, “U.S. Security Policy in Asia: Implications for China-U.S. Relations,” paper on the web at http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/2000_wu.htm.

和韓國的民族主義勢必大為興起。」美國儘管無法力挽狂瀾，卻也不必早早就推波助瀾。⁸⁵

總體觀之，統一後之朝鮮半島，其政治與安全架構安排，必須視以下幾個變數而定：(一)安全的需求與民意的傾向；(二)周邊國家的態度；(三)型塑一個更好的安全環境；(四)視政治和解、經濟整合以及安全合作的情況而定。⁸⁶由此可見，駐韓美軍之去留，必然受到多種因素之影響，不論區域環境安定與否，最重要的是駐韓美軍的存在是否符合當時的主流價值。以現階段駐韓美軍縮減規模及調整佈署等作為而言，即是因應國際局勢變化所作出之調整。這些變化有可能是南韓民意的反美傾向、全球反恐戰爭使美國調整海外駐軍結構、以及美國國內政治對傾向撤離駐韓美軍之傳統等交錯影響。未來倘朝鮮半島真正和平統一，而美國未積極營造一支持駐韓美軍之主流意見，則美國撤兵之日將指日可待。

二、政治層面

(一) 南韓對駐韓美軍去留之立場

1971 年美國將第七艦隊撤離，對韓國之軍事援助也逐漸縮減，僅餘美軍第二步兵師仍駐守南韓，以便於東北亞迅速應變任何軍事威脅，保證美國對南韓安全承諾。冷戰時期關於駐韓美軍撤退之議，引發韓國政府與人民對國家生存與安全的緊張與不安，進而試圖影響美國之決策，在美國國會爆發「韓國水門事件」(Korea Gate)賄賂醜聞。冷戰後區域情勢緩和，安全之威脅降低，新世代的韓國人缺乏韓戰經驗，對駐韓美軍之觀感逐漸改變。

1. 南韓反美情緒

冷戰時期，南韓安全依賴美國維護，但是駐韓美軍之拔扈行爲，使南韓人民感到屈辱與憤怒。冷戰結束之初，韓國人對朝鮮半島安全萌生了兩個願景：一是

⁸⁵ 季辛吉著，朱邦賢譯，「新亞洲秩序，南韓舉足輕重」，**聯合報**(台北)，2001年3月7日。

⁸⁶ Wu Xinbo, "U.S. Security Policy in Asia: Implications for China-U.S. Relations."

如果南北韓關係能改善即可避免再度發生戰爭，如果不會有戰爭就不必依賴美國的保護，如果不依賴美國，就可以挺起胸膛不再受美國頤指氣使的屈辱。二是如果南北能統一就不怕日本的再度侵略，韓國可以安全地成爲東北亞的大國。這些念頭的萌生，促使韓國對兩韓統一懷抱希望。⁸⁷

由於瞭解南韓人民普遍渴望兩韓統一的願望，⁸⁸南韓的金大中總統自 1998 年 2 月執政以來，即推行其對北韓之「陽光政策」，其最終目的就是與北韓關係正常化。2000 年 6 月金大中訪問平壤，與北韓領導人金正日舉行了歷史性的兩韓高峰會，種種努力促進了南北韓的經濟文化交流，安排了韓戰分離家庭的親人重聚，准許南韓人民赴北韓旅遊，開通了連接南北韓的公路與鐵路。而南北部長級會談，包括國防部長的不定期會議也確立了。兩韓關係的發展，使南韓民意普遍認爲朝鮮半島局勢相對和平與穩定，駐韓美軍似乎也不再那麼重要，甚至被南韓人民認爲是兩韓關係正常化的障礙。⁸⁹

美國方面則不這麼認爲。2000 年布希政府上台後，不但將北韓列爲邪惡軸心之一，且對金正日施以人身攻擊，顯然是要阻止南北關係的進一步發展。但這卻引發了韓國人民的極大憤怒，認爲美國完全是基於自己的戰略利益而以韓國作爲犧牲品。現任總統盧武鉉之當選，可說是趁著這股反美情緒而得利。他就任後，雖不便再公然反美，但韓國反美的局面卻只有擴大而未縮小。

美國人過去以爲凡是在一個獨裁統治國家中，如果有異議份子冒出來掌權了，爲了維持民主法治必然走親美路線，甚至倚賴美國的支持。但是近幾年在亞洲的發展並非如此，菲律賓馬可仕之垮台可以說是美國人一手促成的，但民主派柯拉蓉執政後，並沒有倚賴美國，菲國人反倒是疏遠美國，迫使美國撤出駐菲國

⁸⁷ 參閱知識通訊評論試刊號 (2004 年 11 月 15 日)。http://www.k-review.com.tw/2004/11/13/13/。

⁸⁸ 南韓統一部發表了一份針對青年人的意見調查報告，10 個學生中竟有 9 個認爲北韓應是好朋友。這個調查是以 6 個大學 8 個高中的 1000 餘名學生爲對象，90% 願與北韓成爲親密朋友，93.9% 願與北韓成爲鄰居朋友，88% 想在能自由往返後去北韓訪問，20% 甚至願去北韓定居，而願與北韓人結成婚姻者亦有 55%。參見「韓人親北反美的情緒」，中華資訊網(美東)，2003 年 1 月 17 日，http://www.ttnn.com/cna/news.cfm/030117/70。

⁸⁹ 「南韓人民反美，不滿其阻撓兩韓和談」，大紀元，2001 年 6 月 22 日，參見 http://www.epochtimes.com.au/b5/1/6/22/n102103.htm。

之海空軍事基地。印尼的蘇哈托獨裁政權倒台後，民主派的梅嘉娃蒂也沒有倒向美國。南韓民主派金大中得勢其實也類似，他們都知道靠美國支持是虛幻的，靠民意支持才是正確之道。這確實使美國相當不滿，尤其金大中「陽光政策」的作為，抵觸了美國的東亞戰略計劃。

有關南韓輿論的反美論述，主要以負面為主，但有矛盾之處。多數南韓民意認為，駐韓美軍應予維持，以嚇阻北韓之軍事威脅，但是駐軍佔據了首爾市中心精華地段，造成首爾交通惡化。南韓民眾對於國家尊嚴意識之抬頭，恐為 2004 年駐韓美軍決定移出漢城的原因之一。⁹⁰另駐韓美軍涉及多起的意外事故及犯眾事件(如表 4-1)，助長反美情緒愈加高漲。

反觀南韓民意中比較親美的論述，則以極端反共的南韓前總統金泳三為代表，他指出，「我們極力反對有關要求五十年來維護自由民主主義及保衛大韓國民的駐韓美軍撤軍之主張，當駐韓美軍撤退後，大韓國即將被共產主義赤化，因此，必須及時扼阻反美情結的擴散蔓延。」⁹¹

至於未來趨勢為何？韓國前總統金大中重申，必須在鞏固的安保與韓美同盟基礎上，實現南北韓間的和平共存與和平交流，「陽光政策」乃唯一途徑，將竭盡全力貫徹此一畢生所追求的目標。另外，現任的南韓總統盧武鉉，亦無法忽視美國在維護地區安全方面扮演的角色和存在的價值。只是，盧武鉉在作法上，會更加強調南韓本身的國家利益。南韓的民意調查顯示，有五成以上的民眾認為駐韓美軍是為了美國的利益，維護南韓的安全僅是居於次要的地位。盧武鉉當選總統後，為回應民意的要求，必須致力維持與美國之間的「平等」關係，在朝鮮半島錯綜複雜的國際關係中，保持自己的「主體」地位，以便擁有更大的活動空間。由此可見，南韓積極爭取在美韓同盟關係的自主性，此一發展似亦使美韓同盟關係更為鬆動。

⁹⁰ 「美韓同意：駐漢城美軍遷往市外」，**中央社**，93 年 1 月 17 日。

⁹¹ 金泳三率同南韓前國務總理黃寅性及李榮德、延世大學名譽教授金東吉及宋復、反共保守市民團體「自由民主民族會議」議長李哲承、純福禧教會牧師趙鏞基等南韓前閣僚、學術及宗教界元老等二十六人，在漢城成立「愛國憂國聚會」後，發表「時局宣言」並反對美軍撤離之主張。「金泳三痛批反美情結將會導致朝鮮半島赤化」，**中央社**，92 年 1 月 17 日。

爲了因應冷戰後駐韓美軍逐步撤離與調整，南韓不得不爲自身的防務承擔更大的責任。自 1990 年代初，韓國即加速「自主國防」的建設，以期在美韓安全體制內提高韓軍的能力。爲實現此一目標，美韓於 1994 年 11 月簽署一項軍事協議，規定由韓國國防部及參謀首長聯席會議直接統率其武裝部隊，在和平時期對韓軍實施直接指揮權。⁹²

表 3-2 駐韓美軍在南韓肇事統計表

日期	事件	備註
2000	韓國綠色聯合組織 (Green Korea United) 揭露，駐韓美軍長期向漢江排放有毒之甲醛溶液，危及 1,200 萬人的生命安全。	南韓環保團體希望比照「德美駐軍地位協定」之規定，在「韓美駐軍地位協定(SOFA)」中加入禁止污染環境及相關處罰條款，惟美方不願，令南韓感覺受到歧視。
2000.02	1 名美軍(麥卡錫)被指控謀殺 1 名韓國婦女。	
2001.11	駐韓美軍 1 輛坦克車撞毀 3 輛韓國民用車輛，造 9 人受傷。	根據韓國法務部之統計，駐韓美軍每年發生 400 多起交通事故，但韓國法院進行審判的不到 10 起。
2002.06	2 名南韓女學生在一場意外中遭駐韓美軍車輾斃，同年 11 月，美軍軍事法庭裁定肇事之 2 名美軍無罪。	引起南韓民眾強烈反美情緒，約 10 萬名南韓人 2002 年 12 月 14 日走上首爾街頭，抗議美國軍事法庭對美軍駕車撞死兩名韓國女學生審判不公。
2002.09.03	國際移民組織公佈報告，指稱自 1990 年以來，至少已經有 5000 名來自俄羅斯及菲律賓的婦女被拐騙至南韓充當駐韓美軍之性奴隸。	

資料來源：新華社 2002 年 9 月 4 日報導、大參考總第 1773 期(2002.12.15)、*Korea Herald*(2000.08.02)、中國時報(2000.08.01 及 08.03)

2. 南韓政局對駐韓美軍之影響

2002 年 12 月南韓「新千年民主黨」候選人盧武鉉當選南韓第 16 任總統，由於盧武鉉主張延續「陽光政策」，以和平對話解決北韓核武危機，並全面檢討

⁹² 吳心伯，「冷戰後韓國的安全政策」，頁 41-42。

與美國關係，故其當選直接牽動美韓關係及朝鮮半島情勢之發展。⁹³

2003年9月，盧武鉉宣佈退出「新千年民主黨」，成為無黨籍的民選總統。之後因盧武鉉公開支持「開放我們的黨」，2004年3月12日遂遭反對黨「大國家黨」及「新千年民主黨」提出彈劾案，理由是盧武鉉違反選舉法、縱容親信收賄和施政能力不足。⁹⁴對於自2003年2月盧武鉉上台後即紛擾不安的南韓政壇來說，彈劾案似對韓國政局增添了另一個變數。⁹⁵又盧武鉉彈劾案是否對其上台以來風雨不斷的「美韓同盟」造成影響，也成為各方關注之焦點。

事實上，「美韓同盟」所遇到的問題，在於南韓整體社會逐漸改變對北韓以及駐韓美軍角色的看法。90年代初冷戰剛結束時，蘇聯解體使朝鮮半島「蘇-中-北韓」與「美-日-南韓」南北對峙格局出現變化，⁹⁶南韓盧泰愚總統的「北進政策」也因此獲得重大成果，南韓並先後於1991年與俄羅斯，1992年與中國建交。局勢使得北韓陷入孤立，並以發展核武作為自保藉口，進而導致冷戰後兩次北韓核武危機。

相對於北韓在安全與經濟所面臨的不利狀況，南韓經歷1987年民主革命及1988年漢城奧運，經濟實力並躍升為亞洲四小龍之一。隨著韓戰後出生世代逐漸成為社會主流，南韓社會不再認為北韓是和平破壞者，反而視之為冷戰後國際格局受害者，是國際孤兒，也是南韓的同胞。換句話說，北韓種種破壞協定的作為，主要是因為不安全感所致，此與美國認為平壤是邪惡政權的看法大相逕庭。

除此之外，冷戰後南韓輿論對於駐韓美軍的角色看法不一。有人認為美軍的存在只是使北韓感受到更大的威脅，增加平壤鋌而走險的危機；有人認為駐韓美軍是美國蓄意阻撓兩韓統一的工具；也有人認為駐韓美軍是美國意圖主導朝鮮半

⁹³ 自由時報，91年12月20日，參見 <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/dec/20/today-t1.htm>。

⁹⁴ 「南韓總統盧武鉉彈劾案，遭憲法法庭推翻」，東森新聞報，2004年5月14日，參見 <http://www.ettoday.com/2004/05/14/11183-1629825.htm>。

⁹⁵ 賴怡忠，「南韓政局對美韓同盟關係的衝擊」，參見 <http://www.taiwanthinktank.org/researchfinal.php?id=432>

⁹⁶ Hai-Su Youn, "Changes in DPRK-Russia Relations before 1989-1999: before and after Kim Jong-Il," *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 13, No. 2(Fall/ Winter 1999).

島事務的馬前卒。這此都是社會高度反美情緒的表徵。

由此觀之，未來南韓不論由何黨執政，檢討「美韓同盟」的趨勢不致於改變。美國方面的因應，在面對「美韓同盟」前途不明的情形下，唯有將「美日同盟」的重要性提高，才能持續掌握對於亞太區域安全議程的主導權。⁹⁷

(二) 北韓一貫主張駐韓美軍撤離

1970 年代美國推行和解政策之際，北韓亦主張願與美國發展關係，並要求駐留南韓的外國軍隊必須去除「聯合國部隊」名義，儘速撤離部隊及武器，而美國必須保證無論在軍事及政治上均不得干預南韓內政。⁹⁸此類要求美國撤軍之主張，以及指控駐韓美軍影響朝鮮半島和平及兩韓統一之言論，常見於北韓領導人金日成公開發表之談話。

1993 年第 1 次北韓核武危機時，北韓主張與美國談判之議題，應包括北韓退出核子不擴散條約（NPT）以外之議題，例如美國確保不對北韓使用核武、停止美韓團隊精神演習、開放駐南韓美軍基地接受檢查、移除美國佈署在朝鮮半島之核子保護傘、駐韓美軍撤離以及外交上承認北韓等。⁹⁹

冷戰時期北韓與美國關係因駐韓美軍撤離問題而僵持，冷戰結束後，北韓則利用朝鮮半島兩韓的和解氣氛，再次突破與美國的關係。2000 年 6 月兩韓高峰會圓滿成功，北韓則藉高峰會所營造的和解氣氛，同時發展與美、日關係。美國務卿歐布萊特於 2000 年 10 月訪問北韓，金正日親切接待。在歐布萊特訪問平壤前，北韓國防委員會趙明祿訪美，與柯林頓總統發表反恐共同聲明。惟美國與北韓的互動型態，在布希總統於 2002 年元月上台後為之丕變。

由於 2002 年 10 月北韓承認發展核武，引發第二次朝鮮半島核武危機，美國國防部長倫斯裴 2003 年 11 月訪問南韓時曾表示，美國防衛南韓遭受北韓侵犯

⁹⁷ 賴怡忠，前引文。

⁹⁸ 朱松柏，「朝鮮半島四邊會談的構想與實際」，*問題與研究*，第 36 卷第 8 期(民國 86 年 8 月)，頁 22-23。

⁹⁹ Ilpyong J. Kim, "China and the Two Koreans in the Post-Cold War World," *Korea Observer*, Vol. 25, No. 1 (Spring 1995), p 15.

時，將視情況需要考慮動用核武。朝鮮勞動黨的宣傳機器「勞動新聞」隨即反應稱，「倫斯斐訪問朝鮮期間，企圖硬將南朝鮮青壯年趕上伊拉克戰場犧牲，此乃為實現其對北韓侵略戰爭計畫的犯罪行徑，同時，由於美國要將美軍基地遷移費用硬算在南朝鮮的頭上，南朝鮮人民應當展開反美鬥爭，同心協力地將侵略軍完全轟出去。」北韓內閣官報「民主朝鮮」亦稱，「唯有砸毀與美國的隸屬性『同盟關係』，並將美軍趕出南朝鮮時，南朝鮮的人民才能安祥渡日。」¹⁰⁰

第二次北韓核危機使美韓關係再次陷入僵局，北韓更以駐韓美軍撤離問題升高對立氣氛。2004年3月9日美聯社報導，北韓嚴詞拒絕了美國對於解決北韓核武問題的提議，同時也威脅將把核武會談與駐韓美軍撤離朝鮮半島乙事掛鉤。美國認為北韓應該先完全地（completely）、公開地（verifiably）、不可回復地（irreversibly）著手解除核武計畫，才能解除核危機的癥結點，北韓除斥之為非理性之主張，並要求美國先就北韓安全提出完全地、公開地及不反悔地保障，包括駐韓美軍之撤離。

除了保持高度戰備的均勢實力，為了解決近年來不斷發生的糧食欠收問題，北韓和俄羅斯及中國維持著友好的關係，冷戰後北韓與俄羅斯訂有「俄朝友好合作相互援助條約」，而與中國簽訂「中朝友好合作相互援助條約」。

2003年9月「美韓共同防禦條約」簽訂50週年，北韓外務省發言人29日在平壤表示，美國必須拋棄在朝鮮半島南半部永久駐軍的企圖，立即表明拋棄敵視北韓政策的意願，與北韓簽訂互不侵犯條約。¹⁰¹同一時期，面對美國提升南韓境內愛國者飛彈等級（從PAC-2提升至PAC-3），北韓抨擊加強兵力等於是備戰，將升高朝鮮半島緊張，成為解決核子問題的障礙。¹⁰²

從上述各時期北韓之論述可知，北韓從未放棄要求駐韓美軍撤離之主張，即便其言論時而緩和，時而強烈，主張駐韓美軍撤離的立場則是一致的。北韓之所

¹⁰⁰ 「北韓痛斥倫斯斐敵視北韓的政策絲毫未變」，中央社，2003年11月20日。

¹⁰¹ 「北韓對談判核問題失去興趣」，亞洲時報在線版，參見 <http://www.asiatimes-chinese.com/930korea.htm> 及 <http://atchinese.com/930korea.htm>

¹⁰² 「平壤抨擊美國提升在南韓的飛彈防禦能力」，中央社，2003年9月19日。

以一貫主張駐韓美軍撤離，一方面反應出深感國家安全受到威脅的態度，一方面希望藉由升高緊張情勢，增加與美談判之議價空間。北韓的目標明確，就是藉由質疑駐韓美軍撤軍正當性，製造韓美矛盾，迫使美國撤軍，長期的目的在逼迫美國簽署和平條約取代「停戰協定」，為兩韓統一排除北韓方面所認知的障礙。

（三）日本對駐韓美軍去留之立場

日本視朝鮮半島為影響其本土安全的戰略要地，日本戰略家將朝鮮半島比喻為指向日本列島側腹的一把匕首，所以日本高度重視美日南韓三國的安全同盟，以保障自身的安全。¹⁰³

日本的戰略以美日安保體制為主軸，積極參與聯合國維持和平行動及其他國際社會和平活動，以預防他國對日本產生敵意。1992 美日發表「東京宣言」，雙方確立全球戰略伙伴關係，而 1996 年 4 月兩國發表共同宣言，進一步確認美日安保體制對亞太和平穩定的重要性。為落實美日安保體制，日本積極以立法規範兩國合作內容。根據法新社 2004 年 3 月 9 日報導，日本內閣批准了一系列法案，授權日本遭受外力攻擊之美日軍事合作。¹⁰⁴可見日本為因應可能之外力攻擊，已積極創造所需法律架構。

日本對於朝鮮半島之態度，反應在日本與北韓關係之發展。2002 年 7 月 31 日，日本外相川口順子與北韓外長白南舜在汶萊會談後，日本與北韓互動關係轉趨積極。2002 年 8 月 18 至 19 日，日本與北韓紅十字會舉行會談，8 月 25 至 26 日，兩國局長級會晤在北京舉行。隨後在 2002 年 9 月 17 日，日本首相小泉純一郎首次訪問北韓，並與金正日舉行歷史性高峰會談。這是金正日首次與民主國家領袖直接對話，為北韓封閉逾半個世紀後，對外關係之重大突破。會談中北韓不僅承認有 11 名日人被綁架，其中 4 人存活、6 人死亡、1 人下落不明外，還對此表示道歉，一反過去一概加以否認的態度。而小泉則對過去殖民統治歷史表示深

¹⁰³ 大東亞戰爭全史第一冊，商務印書館，第 2 頁。轉引自陸俊元，「朝鮮半島的地緣戰略結構及其變化，現代國際關係，1996 年第 9 期。

¹⁰⁴ 「日內閣通過因應緊急狀態方案，加強與美協調」，中央社，民國 93 年 3 月 9 日。

切歉意，並允諾提供無償經濟援助及長期低利貸款。¹⁰⁵此次會晤堪稱是兩國關係之一大進展。

北韓與日本關係，在金正日上台後逐步改善。北韓不僅主動釋放因間諜罪名在北韓遭囚禁的日本記者，且有意讓 1970 年代劫持日本飛機飛往平壤的日本赤軍連恐怖分子返回日本。當時北韓在尋求改善與美國外交暫無進展之餘，希望從日、俄下手，期能藉以突破對美外交的被動情勢。日本方面未參與 1990 年代朝鮮半島四方會談、2000 年以來兩韓事務以及俄朝關係發展，而小泉大膽決定訪問北韓，期能改善與北韓關係，減少來自北韓的安全威脅，進而增加日本在東北亞的影響力。

（四）俄羅斯對駐韓美軍去留問題之觀點

1993 年 11 月 2 日，俄羅斯安全會議通過了「俄羅斯聯邦軍事理論學說基本條例」¹⁰⁶，提出了俄國安全構想的總輪廓，其後又根據國際形勢的發展，在軍事理論中逐步增加了一些新內容，其主要論點歸納起來是：¹⁰⁷（一）未來 10-15 年內發生全球性戰爭的可能性不大，但局部性戰爭卻會急遽增加。（二）對於俄羅斯安全的現實威脅主要來自兩方面：一是外部世界的局部戰爭和武裝衝突；二是來自俄羅斯內部的民族主義組織、分立主義組織和其他組織造成的俄內部局勢的不穩，並且會破壞俄聯邦的領土完整。（三）產生內外這兩種危險的主要原因是社會政治、經濟、領土、宗教民族和其他方面存在的矛盾，以及一些國家和政治力量企圖利用武力手段來解決這些矛盾。對於俄羅斯的周邊安全環境，俄羅斯人自己的分析是：第一，它的西面和南面，很可能發生因領土問題而引發的摩擦和衝突；第二，在南面，由於伊斯蘭原教旨主義在向中亞滲透，這裡會是孕育武裝

¹⁰⁵ 國立政治大學國際關係研究中心，**2002 年度評估報告**，參見 <http://iir.nccu.edu.tw/2002report/korea.htm>。

¹⁰⁶ 條例之相關文章，參見 <http://www.szed.com/n1/ca749267.htm>，及 http://iwep.org.cn/guojizhengzhi/renhaiping_zhanluejingzheng.pdf。

¹⁰⁷ 顧關福，「俄羅斯對東北亞安全的考慮與對策」，**現代國際關係**（北京），1996 年第 6 期，頁 13-14。

衝突的危險地帶；第三，東面的遠東，是目前最安全的區域。¹⁰⁸

基於對冷戰後國際安全環境的認知，俄羅斯開始注意朝鮮半島和平與穩定之重要性，一方面可以為俄國創造一個和平穩定的週邊環境；二方面可以通過參與朝鮮半島事務，遏止日、美、中等國特別是日本在這一地區的影響力，避免俄羅斯的角色被邊緣化；而更重要的是，俄羅斯需要從此區獲得較大的經濟利益，以支持本國經濟發展。¹⁰⁹

蘇聯解體後，莫斯科在朝鮮半島之影響力明顯下降。歸納主要原因有二：一是冷戰後俄國的朝鮮半島政策由平壤轉向首爾，戰略重心由歐洲轉向亞太，政策議題由軍事安全轉向經濟，與北韓關係漸行漸遠，¹¹⁰同時並削弱俄國在朝鮮半島的影響力及發言權，例如俄羅斯對解決第一次核武問題時，曾提出六邊會談之建議，惟因俄國影響力不足，爰由中國及南韓促成美國與北韓直接對話，¹¹¹進而簽署美朝核子武器「架構協議」，其後成立朝鮮半島能源開發組織，由美、日、韓三國共同挹注資金換取北韓放棄發展核武，上述第一次北韓核武危機之歷程顯見俄國全無發揮之著力點。其二，俄羅斯由於國內政治民主化與經濟市場化的問題叢生，加上經濟衰退財政困難，已無力維持龐大的軍事力量，更無力干涉他國內政，所以冷戰後俄羅斯在東北亞所扮演的屬於次要角色。1995年北韓廢止1961年與俄羅斯訂立的「蘇朝友好合作互助條約」，¹¹²也不再要求俄羅斯的經濟援助，北韓與俄羅斯爰漸行漸遠。凡此種種，均激發了俄國的危機意識，並進一步調整與北韓關係，以維持在朝鮮半島事務之影響力，避免美國與中國單獨主導朝鮮半島情勢。¹¹³

¹⁰⁸ 同上註。

¹⁰⁹ 王純銀，前引文，頁11。

¹¹⁰ 李強，「從『一邊倒』到『等距離』——90年代俄羅斯對朝鮮半島的政策評析」，**國外社會科學情況**，1998年第6期，頁45-46。

¹¹¹ 劉德海，「普丁訪韓後朝鮮半島新情勢」，**歐亞研究通訊**，第4卷第4期(2001年4月10日)，參見 http://www.fics.org.tw/issues/docDetail.php?doc_id=337&issue_id=31。

¹¹² 「俄杜馬批准『俄朝友好睦鄰合作條約』」，**新華社**，2000年7月20日，參見 <http://www.people.com.cn/GB/channel2/17/20000720/151441.html>。

¹¹³ 汪權，「俄羅斯的朝鮮半島政策」，**俄羅斯研究**，2001年第3期總第4期(2001年9月)，頁32。

冷戰後俄羅斯爭取對朝鮮半島影響力之作爲，在普丁執政時期尤爲積極。爲深化俄朝關係，2000年2月9日至10日，俄國外長伊萬諾夫（Igor Ivanov）訪問北韓，雙方並簽署了「俄朝友好睦鄰合作條約」，取代已失效的1961年「蘇朝友好合作互助條約」，並提供北韓10噸糧食援助。¹¹⁴同年4月，朝鮮最高人民會議常任委員長金永南和外務相白南順赴莫斯科拜會俄國副外長洛休科夫；5月15日南韓與俄國舉行國防部長會談，就兩國軍事、軍技合作和亞太地區國際問題進行討論；6月19日，南韓總統金大中向俄國新總統普丁（Vladimir Putin）說明兩韓高峰會會談情形；7月19日，普丁總統訪問北韓，爲兩國歷史上首次俄國領導人訪問北韓，北韓亦藉由這次會談，合理化其發展導彈技術係爲航太和平研究。8月，韓國總理李漢東訪俄，討論朝鮮半島形勢、加強兩國經貿合作等問題，簽署了在能源領域開展合作的政府間協定。

面對美國在東亞部署戰區飛彈防禦系統的威脅，俄羅斯除了重整軍備，並積極尋求區域國家在立場上共同反對美國。2001年2月，俄羅斯總統普丁訪問首爾，在反對美國建立全國飛彈防禦系統（NMD）的立場上獲得南韓總統金大中之支持，同年8月北韓領導人金正日與俄羅斯總統普丁簽署「莫斯科宣言」，重申全球戰略合作，支持1972年簽訂之「反彈道飛彈條約」（ABM）以及反對美國部署飛彈防禦系統之立場，雙方都認定ABM爲「戰略穩定之基石，而且是進一步削減攻擊性戰略武器的基礎」。¹¹⁵

繼2001年8月訪俄之後，金正日於2002年8月20至24日二度造訪俄羅斯，與普丁總統達成協議，同意跨兩韓的東海線鐵路與西伯利亞大鐵路接軌，並由俄方負責籌款協助北韓興建其境內的鐵路。在軍事方面，2002年9月23日，俄羅斯外長伊凡諾夫承諾提供北韓軍火，以及維修與改良北韓所擁有的俄羅斯老舊軍備。¹¹⁶俄羅斯認爲南、北韓關係之改善將有助於平衡美國在朝鮮半島的支配性角色，以及中國在區域之影響力。俄羅斯增強與北韓關係，除具有上述的戰略考量

¹¹⁴ 王傳劍，「俄羅斯在朝鮮半島：政策、地位及作用」，*國際政治研究*，2001年第3期，頁107。

¹¹⁵ 朴健一、韓春愛，「俄羅斯對朝鮮半島政策評述」，*當代亞太*，2001年第12期，頁31-32。

¹¹⁶ 「北韓近期內外動向與東北亞安全情勢之演變」座談會，參見 http://www.future-china.org/_csipf/activity/mt911113.htm。

外，亦希望藉以獲得經濟利益；而北韓則希望獲得經濟援助，特別是軍事方面的支援。

第五節 小結

二次大戰後日本因戰敗而退出朝鮮半島，美國及蘇聯迅速進入此區填補權力真空，並以北緯 38 度線為分界，分別占領南、北韓，種下朝鮮半島分裂之前因。1948 年南北韓各自成立政權，北韓更於 1950 年取得蘇聯支持後揮軍南下，嗣後美國以聯合國旗幟出兵朝鮮半島，協助幾乎被殲滅之南韓擊退北韓軍隊，而中國則在戰線進逼至鴨綠江之際派兵參戰，由彭德懷率領志願軍逼退美軍，雙方最終於 1953 年簽署「停戰協定」，以北緯 38 度線為「停戰線」，雙方各退後 2 公里成立「非軍事區」及「軍事停戰委員會」維持停戰秩序，韓戰告終，朝鮮半島分裂及對抗局勢則延續至今超過半個世紀。

駐韓美軍出現於此一背景，而韓戰後駐韓美軍長駐南韓，則係依據 1953 年美韓共同防禦條約取得正當性與合法性基礎。駐韓美軍長達半個多世紀以來，扮演著嚇阻北韓南侵及維護朝鮮半島權力平衡的角色。

韓戰結束迄今，駐韓美軍仍為美國全球戰略佈署之重要環節，至今維繫美國在此區之重要利益，例如經濟、貿易、海運線以及區域穩定等，惟因軍費支出龐大，美國爰於不同時期提出駐韓美軍之調整政策，這些政策有些是為因應國際情勢變化所需，例如美國參與越戰時期，尼克森裁減駐韓美軍之非戰鬥人員編制，又九一一恐怖攻擊事件後，美國為調整全球反恐戰力，與南韓討論近十年的軍力調整計畫終獲結論，亦即美軍將分階段於 2008 年前撤出 1 萬 4 千多名部隊，駐紮非軍事區及南韓首都的軍隊將遷移至首爾以南的凱西及紅雲基地。另有些時候駐韓美軍政策的調整，係為應付國內選舉考量，例如卡特撤軍政策。

至於影響駐韓美軍去留之因素，南北韓情勢之變遷應為最重要之影響因素。從本文的討論中，可知俄羅斯及日本對駐韓美軍尚無明確之立場。冷戰後俄羅斯雖繼承前蘇聯之政治及國際地位，惟俄國之國力尚不足與美國匹敵，至其在朝鮮

半島議題上曾一度被邊緣化，直至 2000 年後普丁加強與北韓關係，才逐漸拾回俄國在朝鮮半島之影響力。另日本與美國維持並提升聯盟關係，而駐日美軍更爲美國亞太駐軍之主力，故雖日本國內亦有反美聲浪，官方則未表態是否支持駐韓美軍。至於中國的態度則如前述，不再大張旗鼓反對駐韓美軍。由此可見，大國之間均傾向維護現狀。

有關兩韓對駐韓美軍去留之觀點，南韓雖爲美國之盟國，惟因駐韓美軍多次肇事，新世代淡忘韓戰的記憶，反美浪潮一波接一波，駐韓美軍去留問題遂爲南韓國內最具爭議性之議題。甚至在總統大選期間，南韓現任總統盧武鉉打著反美旗號勝出。另北韓方面向以高分貝主張駐韓美軍撤離，雖於 2000 年 6 月兩韓高峰會後，經由南韓總統金泳三透露北韓立場趨緩，惟 2002 年北韓核武危機爆發以來，北韓仍重申駐韓美軍應停止一切演習及撤離，並以此爲北韓與美國談判核武議題之前題。