

冷战时期美国的危机决策与行为规则探讨

——基于对里根政府处理 1983 年“韩航事件”的分析

赵建伟

内容提要 1983 年,美国和苏联围绕“韩航事件”的互动使其发展成一场特殊的“危机”。里根政府的危机管理既体现谨慎的克制,又展示愤怒的宣传,这种在“克制”和“愤怒”之间的平衡是这场危机没有全面升级的重要原因,但仍极大增加了苏联在道义和制度层面的国际压力。在此次危机中,两国主管部门之间存在不对等及特性差异,这在一定程度上导致双方对危机事态的判断出现差别。“韩航事件”扭转了美苏关系松动的势头,实质性地提前冻结了美苏军控谈判及其他合作的进程。在危机降级过程中,美国希望持续施压的同时,主动试探对苏“务实的重新接触”,抓住时机,提出恢复低层次合作,得到苏联有限的积极回应。美国的这一举措有助于双方在高度战略互疑的形势下维持最基本互动,不至于双边关系脱轨。此次危机管理产生的积极成果是 1985 年美苏日就防止类似事件再次发生所签署的备忘录,以及 1986 年三方开通新的航空通话系统。

关键词 地区与国别政治 美国 冷战 危机管理 里根政府 苏联 “韩航事件” 危机决策

* 赵建伟:北京大学国际关系学院博士研究生。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

国际危机是冷战时期发生频率颇高的敌对互动现象。一般认为,一起国际危机应满足三个条件:(1)两个或两个以上国家的基本价值面临威胁;(2)决策者须在有限的时间内做出反应;(3)这种反应导致敌对性军事互动的可能性很高。^①如果情势只具备前两个条件,导致战争的可能性不高,则可称为“准危机”(near crisis)。^②美国和苏联长期对对方实施抵近侦察行动,军事对抗曾意外造成多起民航灾难事件发生。1983年,苏联防空军击落大韩航空007班机是一起偶发性事件,^③美苏围绕这起事件的互动使其演变成一起特殊的危机。^④其特殊性至少表现在两方面。第一,美苏双方对这场危机的严重程度存在认知分歧。从美方反应来看,这符合一场“准危机”的特征,而在苏方眼中更像是一场危机。认知的不对等极易造成误判,并引发全面升级。在里根总统的支持下,国务卿乔治·舒尔茨(George Shultz)及国务院官员、国安会的温和派官员等主导了美方的处理过程。舒尔茨等认为美方的反应是克制的。^⑤然而,苏联将美国政府和媒体眼中的“谨慎”和“克制”视为一场广泛的反苏运动。多位苏联决策者证实,这一致命错误促成20世纪80年代冷战中最危险的一幕,构成“古巴导弹危机”以来对冷战稳定的最大威胁。参与处理此次危机的苏联克格勃副主席弗拉基米尔·克留奇科夫(Vladimir Kryuchkov)认为,苏

① 张沅生、〔美〕史文主编:《对抗、博弈、合作:中美安全危机管理案例分析》,北京:世界知识出版社2007年版。

② 为更好地理解为何有些国际冲突上升为全面危机,而另外一些冲突则没有升级,美国南加州大学教授帕特里克·詹姆斯(Patrick James)曾提出“准危机”的概念,并做如下定义:各行为主体感知到对基本价值的威胁,反应时间紧迫,但是,演变为军事敌对状态的可能性并未增加。但是学术界也未就危机三条件之一的“敌对性军事互动的可能性很高”设定相对独立且能够普遍通用的客观标准。本文借鉴“准危机”的术语,意在表明危机的多样性,而非严格使用其分析框架。参见〔美〕乔纳森·威尔肯菲尔德:《国际危机管理研究:概念与方法》,载张沅生、〔美〕史文主编:《对抗、博弈、合作:中美安全危机管理案例分析》,第91页。

③ 国外学界对此次事件没有固定的术语,有以下不同称谓:“The KAL Disaster”“The KAL Incident”“The KAL 007 Incident”“The KAL 007 Tragedy”和“The KAL 007 Massacre”等等,本文专称此次事件为“韩航事件”。

④ 2021年,美国南加州大学的叶夫根尼亚·亚赫尼斯(Evgeniia Iakhnis)和詹姆斯对1918至2015年的“准危机”进行了统计和识别,将“韩航事件”归为86个“准危机”之一,未对此案例进行专门讨论。参见Evgeniia Iakhnis and Patrick James, “Near Crises in World Politics: A New Dataset,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.38, Issue 2, March 2021, pp. 224-243。

⑤ 美国媒体人罗杰·马德(Roger Mudd)将舒尔茨在新闻发布会上的首次公开回应称为“克制的愤怒”。参见George Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*, New York: Charles Scribner's Sons, 1993, p. 362。事发一个多月后,舒尔茨在同苏联代表的会谈中坚持这一看法。参见Document 130, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, October 28, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 446。

联军方击落韩国客机是20世纪80年代冷战期间最危险的事件。^①第二,“韩航事件”既体现美国危机管理的一般规则,又挑战了传统观点。前者是:“胡萝卜加大棒”的讨价还价模式、有控制的“升级策略”和有限的“边缘战略”、把握(谨慎)施压与(廉价)妥协之间的平衡、强调危机行为的“合法性”,等等。^②后者有:“韩航事件”是美国实践“危中有机”式危机管理的典型案例,美方在内部研判中主动提出利用这次机会污名化苏联的形象,以推进里根的对苏政策。这一事实挑战了一些美国学者的传统看法。他们认为,西方的主流看法是把危机视为异常与威胁,反而长期以来中国领导人倾向于把危机视为危险和机遇并存。^③

既有文献中,专题性的讨论多产生于20世纪80、90年代,也有极个别研究发表于2020年。这些研究分析了“韩航事件”的过程和性质等,其共同点是缺少丰富的一手材料支撑。^④有研究基于档案材料对“韩航事件”进行简要讨论,聚焦于美苏对该事件的反应及其影响。^⑤尚未见到从危机管理视角对里根政

① Simon Miles, “The War Scare That Wasn’t: Able Archer 83 and the Myths of the Second Cold War,” *Journal of Cold War Studies*, Vol.22, No.3, Summer 2020, pp. 86-118; Simon Miles, *Engaging the Evil Empire: Washington, Moscow, and the Beginning of the End of The Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2020, p. 74.

② 相关研究参见王缉思、徐辉:《中美危机行为比较分析》,载张浚生、〔美〕史文主编:《对抗、博弈、合作:中美安全危机管理案例分析》,第36—40页;夏立平:《美国关于危机管理的理论与实践:以中美关系为例》,《美国研究》2003年第2期;Glenn Herald Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.

③ 张浚生:《中美危机管理的基本概念、原则与变量》,载张浚生、〔美〕史文主编:《对抗、博弈、合作:中美安全危机管理案例分析》,第3页。

④ 这一议题领域的专题研究有:Alexander Dallin, *Black Box: KAL 007 and the Superpowers*, Berkeley CA: University of California Press, 1985; David E. Pearson, *KAL 007: The Cover Up*, New York: Summit Books, 1987; Don Oberdorfer, *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1998; Hersh Seymour, *The Target Is Destroyed: What Really Happened to Flight 007 and What America Knew About It*, New York: Random House, 1986; Richard C. Thornton, “Korean Airlines Flight 007: Accident or Intelligence Probe?” *Journal of Strategy and Politics*, 2020, Vol.2, No.3, pp. 23-52.

⑤ 涉及这一议题的相关研究有:Aaron Donaghy, *The Second Cold War: Carter, Reagan, and the Politics of Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021; James Wilson, *The Triumph of Improvisation*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014; David E. Hoffman, *The Dead Hand: Reagan, Gorbachev and the Untold Story of the Cold War Arms Race*, London: Icon Books, 2011; Simon Miles, *Engaging the Evil Empire: Washington, Moscow, and the Beginning of the End of the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2020; Archie Brown, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher and the End of the Cold War*, Oxford: Oxford University Press, 2020; Jack F. Matlock, Jr., *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*, New York: Random House, 2004; 〔美〕弗拉季斯拉夫·祖博克:《失败的帝国:从斯大林到戈尔巴乔夫》;〔俄〕鲁·格·皮霍亚:《苏联政权史》,徐锦栋等译,北京:东方出版社2006年版。

府就“韩航事件”的决策过程和行为规则进行研究的成果。中国清华大学副教授陈冲和美国卡罗来纳海岸大学助理教授乔丹·罗伯茨(Jordan Roberts)等通过定量模型分析指出,结合分析领导人和外交机构的决策过程,定性方法在某些情况下更适合于确定为什么一个特定的准危机演变为危机或没能演变为危机。^①

本文主要基于美国国务院历史学家办公室、英国撒切尔夫人基金会、美国威尔逊国际学者中心等机构公布的档案,对以下相关问题进行探究,即里根政府是如何就此次事件进行危机决策的?联邦政府内部对苏联行为的认知和美国的回应措施存在哪些共识与分歧?里根政府如何在所谓的“愤怒”与“克制”之间寻找平衡?此次危机没有全面升级的原因何在?此次事件对美苏关系产生何种影响?^②在此基础上,这项研究试图展现冷战时期美国处理突发事件的决策过程和一般行为规则。本文所指的行为规则包括习惯和正式制度等,是各级行为体在行动中所体现出的逻辑。

一、“目标被摧毁”

1983年8月31日,一架从美国纽约出发,飞往韩国首尔(时称汉城)的大韩航空007号客机,自安克雷奇经停起飞后逐渐偏离航线,后进入堪察加半岛附近的苏联领空。苏联防空指挥部下令军机起飞,企图迫降这架客机,但没有成功,客机向东飞离苏联领空。当地时间6时13分,这架客机再次进入苏联领空,这一次是萨哈林岛上空。苏军出动三架隶属于国土防空军的苏-15和一架空军的米格-23战机进行拦截,试图与客机建立联系,并进行警告性射击,但未获回应。6时24分,苏联防空指挥部下达“摧毁目标”的命令。随后,驾驶苏-15的飞行员根那季·奥西波维奇(Gennadiy Osipovich)少校对客机发射了两枚空对空导弹。“目标被摧毁”,奥西波维奇通过无线电称。十多分钟后,客机落入萨哈林岛以西附近的大海。此次事故共造成269名乘客和机组人员死亡。其中,韩国105人、美国62人、日本28人、中国台湾23人、菲律宾16人、中国香港(时称英属香港)12人、加拿大8人、泰国5人、澳大利亚2人、英国2

^① Chong Chen, et al., “Tipping Points: Challenges in Analyzing International Crisis Escalation,” *International Studies Review*, Vol.24, Issue 3, September 2022, p. 4.

^② 特别是,2021年,美国国务院历史学家办公室公布的《美国对外关系》文件集中,专门汇总了以“‘克制的愤怒’:击落大韩航空007班机”为专题的档案。

人、多米尼加1人、印度1人、伊朗1人、马来西亚1人、瑞典1人、越南1人。^①大韩航空客机飞入的区域,是苏联环形防线的重要组成部分,部署着苏联的重要军事设施,其中一些是核导弹基地。^②

二、危机面前的谨慎和愤怒

1983年9月1日凌晨,在加州度假的里根被国家安全顾问威廉·克拉克(William Clark)的电话叫醒。里根的第一反应是震惊,^③同时又表现出谨慎。他告诉克拉克:“在特殊时刻,必须非常小心,不要反应过度。”^④9月1日上午6点半,消息传给国务卿舒尔茨,他的第一反应是这个电话与黎巴嫩事务有关。^⑤美国副国务卿劳伦斯·伊戈尔伯格(Lawrence Eagleburger)代表本国和韩国政府,致电苏联驻美使馆临时代办奥列格·索科洛夫(Oleg Sokolov),要求苏联做出解释。

在1983年9月1日上午的新闻发布会上,舒尔茨在宣读完韩国客机的飞行情况和苏军的跟踪及射击情况后,称“美国对这次攻击感到震惊。人员伤亡惨重。无人能为这种骇人听闻的行为辩护”。他明确表示希望与苏联外长安德烈·葛罗米柯(Andrei Gromyko)举行既定的会晤,“听听他对此有什么看法,但希望在会晤之前就听到苏联的解释”。^⑥发布会结束后,舒尔茨在与里根的通话中确立了美国处理此次事件的一项重要原则,“我们要站在全世界的角度看待整个事件,而不仅仅是从美国的角度,还要让国会与我们站在同一

① 在62个美国人中,有一位是佐治亚州民主党众议员拉里·麦克唐纳(Larry P. McDonald)。麦克唐纳曾任美国极右翼反共团体约翰·伯奇协会(John Birch Society)的主席。参见 Seymour M. Hersh, “The Target Is Destroyed,” *The Atlantic*, September 1986。

② 《1983年9月19日苏联国家安全委员会副主席与东德国家安全部部长关于大韩航空007次航班空难事件的会谈记录》,孙建民、李义男译,《近现代国际关系史研究》2020年第18辑,第318页。

③ David E. Hoffman, *The Dead Hand: Reagan, Gorbachev and the Untold Story of the Cold War Arms Race*, London: Icon Books, 2011, p. 79.

④ Don Oberdorfer, *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, p. 52.

⑤ 这段时间舒尔茨正忙于处理黎巴嫩事务,参见 George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 361.

⑥ 在苏联击落客机前的8月30日,舒尔茨就即将在马德里举行的“舒葛会”为里根提交了一份较为详细的会谈计划,其中包括美国的战略方针及包括人权和军备控制等在内的会谈议程。参见 Document 83, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, August 30, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, Washington: Government Printing Office, 2021, pp. 286-290。关于舒尔茨发布会的内容,参见 Transcript of Shultz News Conference on the Korean Airliner, *New York Times*, September 2, 1983; Robert D. McFadden, “U. S. Says Soviet Downed Korean Airliner; 269 Lost; Reagan Denounces ‘Wanton’ Act,” *New York Times*, September 2, 1983。

阵营。”

苏联方面,外交部副部长格·科尔尼延科(Georgy Korniyenko)紧急联系苏联民航部,但发现民航部门对失踪的韩国客机一无所知。在苏军总参谋长尼古拉·奥加尔科夫(Nikolai V. Ogarkov)办公室召开的会议上,防空部队的将军们对韩国客机失踪感到既担心又困惑。他们确信防空部队击落的是一架美国的侦察机。^①随后,葛罗米柯要求科尔尼延科参与准备塔斯社的第一份声明,但科尔尼延科认为葛罗米柯关于“苏联对客机的命运一无所知”的指示缺乏合理性,葛罗米柯最后表示“你可以自己和尤里·弗拉基米罗维奇谈谈”。科尔尼延科向安德罗波夫汇报时表示,在强调韩国飞机侵入苏联领空并拒不服从苏军飞行员要求的同时,还要在声明中通报说,韩国飞机已被击落。安德罗波夫对此犹豫不决。一方面,他相信这件事是“里根的阴谋”;另一方面,苏联应当通报所发生的事件。然而,国防部长德米特里·乌斯季诺夫(Dmitri Ustinov)反对承认苏军具有任何不当行为,并说服安德罗波夫不要做出任何口头让步。他表示“一切都将恢复正常,任何人永远也不可能找到任何证据”。^②

安德罗波夫紧急命令休假中的苏联驻美大使阿纳托利·多勃雷宁(Anatoly Dobrynin)“立即返回华盛顿,尽最大努力一点一点地淡化这一不必要的冲突”,并咒骂“那些一点儿也不关心政治大问题的傻瓜将军们”使苏联同美国的关系处于全面崩溃的边缘。^③同时,苏联高层决定谨慎地向外界提供信息。克留奇科夫后来说:“我们想先等等看西方怎么说,里根的第一反应对我们很重要。”^④1983年9月1日下午塔斯社发表正式声明,确认“苏联在远东的喷气式战斗机拦截并警告了一架侵入苏联领空的‘不明飞机’,入侵飞机没有对苏联战斗机发出的信号和警告做出反应,继续朝日本海方向飞行。”声明没有提

① [俄]格·玛·科尔尼延科:《冷战:亲历者的见证》,莫斯科:奥尔玛出版社2001年版,第216—219页(Г. М. Корниенко, Холодная война: Свидетельство ее участника, Издательство: М.: Олма-Пресс, С. 216-219, 2001 г.)。

② Ibid., pp. 219-220. 科尔尼延科认为,在远程雷达和窃听设备盛行的年代,乌斯季诺夫的观点是十分荒谬的。参见Don Oberdorfer, *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, pp. 56-57. 苏联驻美大使阿纳托利·多勃雷宁认为,“安德罗波夫犹豫不决很可能至少是因为他身体有恙,但当时苏联政府能承认错误也是罕见的事。这意味着承认政府和最高军事司令部是不负责任的。”参见[俄]阿纳托利·多勃雷宁:《信赖:多勃雷宁回忆录》,肖敏、王为等译,北京:世界知识出版社1997年版,第611页。

③ [俄]阿纳托利·多勃雷宁:《信赖:多勃雷宁回忆录》,第610页。

④ 《1983年9月19日苏联国家安全委员会副主席与东德国家安全部部长关于大韩航空007次航班空难事件的会谈记录》,第318页。

及苏联战斗机对韩国客机的射击。^①

美方对苏联的第一次正式声明十分不满。1983年9月1日下午,白宫副新闻秘书拉里·斯皮克斯(Larry Speakes)代表里根宣读声明,称“语言难以表达我们对这种暴力行为的深恶痛绝,苏联的声明完全无法解释这场悲剧如何或者为何发生。美国与国际社会其他成员一道,要求苏联对这一令人发指的恶行做出充分解释”。^② 1983年9月2日,准备提前返回华盛顿的里根抨击“苏联言行之间的强烈反差”,将此次事件中苏联的表现与苏联的政权、信誉联系起来,质疑美国与苏联进行“合法对话”(legitimate discourse)的价值。^③ 助理国务卿理查德·伯特(Richard Burt)在给舒尔茨的简报中表示,“苏联人知道他们遇到了难题,但尚未决定如何处理……塔斯社的声明和葛罗米柯传达的信息使得苏联更难承认错误,所以我们不应感到乐观。”美方设想的最坏情形是,“如果苏联人不对其行动给出坦率的解释,我们认定塔斯社所声称的善意努力以及随后的声明都是谎言,其影响将是深远的”。^④

事故发生后,美国国务院迅速成立跨部门工作组以协调相关部门的行动,与欧洲和日本等盟友接触,敦促他们发表谴责性声明,同时,太平洋司令部派遣船只前往失事海域进行搜救。尽管里根政府已经获得一些情报,但尚不清楚事件的全貌,尤其缺乏判断苏联行为的关键信息。在事故发生24小时后,舒尔茨在向里根汇报时称,“目前尚不清楚韩国机组人员是如何偏离航线并进入苏联领空的,不能确定苏联飞行员是否知道韩国客机是民用飞机,不清楚苏联地面控制人员和莫斯科高层官员在这起事件中的参与程度”。^⑤

苏联方面,1983年9月2日,苏共中央政治局委员、中央书记康斯坦丁·契尔年科(Konstantin Chernenko)主持召开苏共中央政治局会议,安德罗波夫因身体原因没有参加,苏联高层就这一问题达成初步共识。契尔年科表示,召

① “Tass Statement on Incident,” *New York Times*, September 2, 1983, p. A4; John F. Burns, “Moscow Confirms Tracking of Plane but TASS Statement Is Silent About an Attack on Airliner,” *New York Times*, September 2, 1983, p. A1.

② “Text of Statement by Reagan,” *New York Times*, September 2, 1983, p. A5.

③ “Remarks to Reporters on the Soviet Attack on a Korean Civilian Airliner,” September 2, 1983, *The Public Papers of President Ronald W. Reagan*, Ronald Reagan Presidential Library, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-reporters-soviet-attack-korean-civilian-airliner>, 2022-06-10.

④ Document 86, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 1, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 296-297.

⑤ Document 88, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, September 1, 1983,” p. 303.

开此次会议的直接原因是“美国和整个帝国主义世界的新闻媒体就这一事件掀起了一场反苏运动。我们应当全面地交换一下意见”。乌斯季诺夫、克格勃主席维克托·切布里科夫(Viktor Chebrikov)等强调苏军飞行员的行动完全符合军人的职责。部长会议主席尼古拉·吉洪诺夫(Nikolai Tikhonov)等认为这是蓄意的挑衅。^①会议记录显示,这件事使最高领导层措手不及。当天,索科洛夫向伊戈尔伯格递交照会,谴责韩国飞机“严重侵犯苏联国界”,指出“这是预先计划的行为,以民用飞机为掩护,不受阻碍地实现特殊的情报目的”,并抗议“有美国官员参加的、在美国发动的诋毁苏联的宣传运动”。^②

三、危机决策中的共识和分歧

信息不足是危机决策的常态。在未掌握事件全貌的情况下,如何认识并回应苏联的行为,应该采取哪些方法和步骤,联邦政府、国会等广泛参与了这一讨论。在方案的酝酿阶段,国安会和国务院的高级官员基本同意,这起事件为美国提供了一次让苏联付出代价的机会,同时“避免让人觉得我们在不恰当地利用这一悲剧”。^③具体来讲,国务院提出,“这场悲剧出乎意料地给了我们一个机会,来强化总统的总体政策。我们应该利用它。”“我们应该用语言和行动指出两种制度之间的差异,而不是表现得十分意外。相反,它只描述了我们长期以来对苏联体制的了解。”^④国安会指出,“这一事件为我们提供了一个机会,来推翻苏联人一直以来在道德和政治上宣传的‘和平使者’错误观念。”^⑤他们支持对苏联航空公司进行制裁,向苏联提出索赔,以及动员盟友并进行协调,但在一些关键问题上存在分歧。

第一,对苏联行为及其与最高领导层关系的认知。与国务院相比,国家安

① [俄]鲁·格·皮霍亚:《苏联政权史》,第486—489页。

② 关于照会的英文全文,参见 Document 92, “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, Washington, September 3, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 318-320。

③ Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 312。

④ Document 89, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 2, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 306。

⑤ Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” p. 313。

全委员会对局势的判断更具地缘政治对抗色彩。9月2日,克拉克提出,“有些人想要在狭隘背景下看待这件事。然而,在黎巴嫩、乍得和中美洲的事件发生后,苏联是否有意寻求机会在亚洲逐步加剧紧张局势,以同时在多个领域对我们进行考验,是值得考虑的”。^①

就在美国上下对苏联的行为感到愤怒的时候,美国情报部门很快便得出结论,苏联击落韩国客机很可能是一次意外事故。根据中央情报局行动中心副主任道格拉斯·麦卡钦(Douglas MacEachin)的回忆,几个小时后,他们认定苏联犯了一个错误,空军情报部门也得出同样结论。^②中央情报局的罗伯特·盖茨(Robert Gates)后来透露,“9月2日,中情局提交的《总统每日简报》和同一天中情局局长威廉·凯西(William J. Casey)在国安会所作的情况说明,都充分显示苏联当时可能不清楚那架飞机的身份,且这一情报已在事件发生24小时内被里根政府所有成员知晓。但在美国人民群情激昂的情况下,某些官员可能受到了影响。还有一些人根本不相信我们的情报”。^③例如,不知是信息沟通不畅,还是有自己的判断,抑或是受到其他因素影响,9月2日,克拉克与国安会的一些工作人员怀疑,“袭击客机的决定很可能是在非常高的级别上做出的”。^④即便是舒尔茨看到中情局和国家安全局的情报后仍表示,“即使苏联击落的是一架美国情报飞机,仍非常令人不安。苏联人已经跟踪并监视这架波音747飞机几个小时,没有正确识别客机身份的说法很不可信。中情局提出这种推断毫无意义,反而引起我的怀疑。我感觉他们有事瞒着我。他们不会因为欺骗你而感到内疚。”^⑤中情局的结论没能阻止美国采取对苏攻势。

直到1983年9月6日,美方仍不确定击落大韩航空007班机是否在苏联最高领导层完全知情的情况下进行,但已经得出结论,苏联的反应是由最高政治领导层精心策划的。^⑥

① Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” p. 312.

② Douglas MacEachin, interview, July 25, 2005, quoted from David E. Hoffman, *The Dead Hand: Reagan, Gorbachev and the Untold Story of the Cold War Arms Race*, p. 82.

③ Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider’s Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, New York: Simon & Schuster, 1996, p. 268; George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 364.

④ Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” p. 312.

⑤ George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 364.

⑥ Ibid., p. 367.

第二,对美国行动方案的考虑。国务院主张,短期内把美国的反制措施集中在民航领域,同时国务院对可能引发的经济制裁比较警惕。^① 助理国务卿伯特提出“考虑审查我们对苏联航空业未完成的所有设备销售,并敦促盟友采取类似措施”,同时提醒舒尔茨,“这可能是最难做的,既因为这是一个经济问题(pocketbook issue),又因为这将唤起石油和天然气制裁的幽灵。”^② 财政部长唐纳德·里甘(Donald Regan)虽然表示经济制裁可能得不到其他国家的同意,但仍建议从旅游业和进口方面采取行动。^③ 在安全方面,国务院建议把苏联的危险行为和美国国防预算之间的关系讲清楚。^④ 国安会的安全方案则更加具体。克拉克和国安会政治军事事务高级主任唐纳德·弗蒂尔(Donald Fortier)表示,为增强地区国家抵御苏联的信心,建议向日本租赁或出售预警机,加速在日本部署 F-16 战机,甚至将航母战斗群部署到该地区等。^⑤ 总统顾问埃德温·米斯(Edwin Meese)建议更多关注航空安全相关的事项。^⑥

1983 年 9 月 4 日上午,参议员斯特罗姆·瑟蒙德(Strom Thurmond)在白宫与共和党领导层举行的一次会议上,建议驱逐“269 名克格勃特工”。里根认为“这么做会搬起石头砸自己的脚。”^⑦ 舒尔茨指出,驱逐特工将招致苏联的对等报复,导致此次事件变成美苏双边问题,而这与国务院主张宣传的“苏联对抗全世界”叙事完全不合。^⑧

第三,对话还是免谈。1983 年 9 月 2 日下午,在白宫战情室召开的“讨论

① 关于民航领域的详细建议,参见 Document 89, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 2, 1983, Tab 1. Options Paper Prepared in the Department of State, Washington, undated,” p. 310.

② Document 86, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 1, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 295-296.

③ Document 91, “Notes by Secretary of Defense Weinberger of a National Security Planning Group Meeting, Washington, September 2, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 316.

④ Document 89, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 2, 1983,” p. 307.

⑤ Document 87, “Memorandum from Donald Fortier of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 1, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 301; Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” p. 314.

⑥ Document 91, “Notes by Secretary of Defense Weinberger of a National Security Planning Group Meeting, Washington, September 2, 1983,” p. 316.

⑦ Douglas Brinkley, ed., *The Reagan Diaries, Unabridged, Volume I: January 1981-October 1985*, New York: Harper Collins, 2009, p. 176.

⑧ George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 363.

苏联对韩国民用客机的攻击”国家安全规划小组会议上,舒尔茨重申利用欧安会马德里续会的机会当面向葛罗米柯表达美国的看法。^① 国防部长卡斯帕·温伯格(Caspar Weinberger)明确反对,并建议在苏联对“韩航事件”给出令人满意的解释之前,美国不再参加军控谈判。^② 克拉克持类似看法,在会前他就向里根建议,取消舒尔茨和葛罗米柯会议,同时退出所有美苏谈判。^③ 在内部意见高度分裂的关键时刻,里根一改9月1日对“与苏联合法对话”的质疑,选择支持“接触”。9月3日,里根在广播讲话之后会见了定于4日飞赴日内瓦同苏联代表举行欧洲中程核武器谈判的美国首席代表保罗·尼采(Paul Nitze),表示他不相信苏联击落韩国客机事件“会降低继续举行我们希望能导致减少全世界核武器数量的谈判的重要性”,“和平是最重要的”。^④ 在9月6日上午的国家安全会议上,里根表示:“一些人反对舒尔茨和葛罗米柯的会面,但我认为乔治是对的,他应该去见葛罗米柯,用双眼注视他。这可能是葛罗米柯第一次被迫采取守势”。^⑤ 舒尔茨在“韩航事件”发生前拟定的中程核力量、共同均衡裁军、削减战略核武器等谈判议题被搁置,总统授权他将会谈的主题集中在苏联人权和“韩航事件”上。^⑥

经过一轮内部激烈争论,1983年9月5日,出台的《国家安全决策指令102》明确阐述了美国的目标和行动。这份指令确定三大目标,分别是“寻求正义”“抵制(苏联)恐吓行为”“提高对苏联言行不一的认识”。该指令综合了国务院和国家安全委员会的主流意见,要求从外交、航空安全与地区安全的层面,由国务院、国防部、财政部、运输部、中情局、参谋长联席会议、新闻署、联邦航空管理局等多部门共同参与,开展双边和多边行动。^⑦ 9月7日,国务院在吸纳跨部门工作组意见的基础上,为实施《国家安全决策指令102》制定了一份战

① Document 91, “Notes by Secretary of Defense Weinberger of a National Security Planning Group Meeting, Washington, September 2, 1983,” p. 316.

② Ibid., p. 316. 也可参见 George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 365.

③ Document 90, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark) to President Reagan, Washington, September 2, 1983,” p. 314.

④ 《里根宣布继续同苏联举行控制武器谈判》,《人民日报》1983年9月6日,第7版。

⑤ Douglas Brinkley, ed., *The Reagan Diaries, volume I, January 1981-October 1985*, p. 177.

⑥ 关于“韩航事件”前舒尔茨拟定的马德里会谈议程设想,参见 Document 83, Memorandum From Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, August 30, 1983, *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 286-290. 关于“韩航事件”发生后里根对马德里会谈议题的授权,参见 George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 367.

⑦ Document 95, “National Security Decision Directive 102, Washington, September 5, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 328-329.

略文件,要求在五个领域采取具体行动。

第一,通过公开声明、美苏外长会谈和国际平台等敦促苏联做出全面解释;第二,要求苏联赔偿受害者,并协调相关国家采取类似行动;第三,制裁苏联航空。除单方面暂停苏联航空公司在美国的业务外,美国力图在多边层面采取行动,在国际航空界孤立苏联。文件强调,不能让其他国家认为美国的反应领先于他国,而是要充分与友邦协商,从而形成协调一致和持续的国际行动;第四,发动私有行业和组织进行抵制;第五,继续在国际组织采取适当的行动,对苏联进行最广泛的谴责,要求调查真相,以及采取补救措施,防止悲剧再次发生。为推进国际组织层面的行动,“在战术上,我们应该让日本、韩国和其他国家领头,同时动员更多国家对建设性补救措施的广泛支持”。^①

如何贯彻《国家安全决策指令》提出的“抵制苏联的恐吓行为”的理念,这份战略实施文件强调美国对东亚政策的延续性,并特别提出要注意分寸,防止效果适得其反。“然而,我们应当牢记美国过于明确或强烈的鼓励可能会削弱该地区的反苏情绪。”^②同时,美国对东北亚日中韩三国的策略各有区别:“就目前的‘韩航事件’和长期的对苏政策问题,我们必须与日本政府保持密切磋商,让中曾根政府带头利用国内的反苏情绪;我们应坚持国防部长温伯格对华访问并放宽技术转让要求,但鉴于中国已经谴责苏联的行为,美国无需向北京强调苏联在‘韩航事件’中行为的影响;继续与韩国密切磋商的同时,确保美国对韩国坚定的安全承诺。”^③里根本人、务实派官员的谨慎态度与分寸意识,是导致派遣航母战斗群和加速向日本部署 F-16 战机等建议未获采纳的重要原因。这既能保证东亚盟友继续支持美国的行动,又能消除盟友“被拖下水”的疑虑,还能避免中国因“韩航事件”军事化而与美国在该问题上分裂的局面。

四、危机中的双层博弈和评估

1983 年 9 月 6 日,苏联的态度发生明显变化,从回避“击落”,到承认“击

① Document 100, “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Hill) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 7, 1983, Tab 1. Strategy Paper Prepared in the Department of State, Washington, undated,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 347.

② Ibid., p. 348.

③ Ibid., pp. 348-349.

落”但坚持认为美国负有全部责任。^① 苏联的声明直接反驳里根9月5日的言论,“承认击落但不负有责任”成为此后苏联在许多场合的基本态度。美国驻苏联使团副团长沃伦·齐默尔曼(Warren Zimmermann)据此判断,“苏联的声明暗示击落韩国飞机的决定是在相对较低级别上做出的”。^② 美国驻苏使馆发给美国和西欧媒体的声明宣称,“苏联的声明来得太迟。虽然它最终被迫承认击落了韩国客机,但声明显然是为了逃避责任”。^③

随着对苏谴责的声浪如波涛汹涌般袭来,克里姆林宫开始担心里根政府将采取多大程度的报复行动。^④ 9月8日召开的苏共中央政治局会议决定采取前所未有的措施,就“韩国飞机入侵”举行新闻发布会。^⑤ 在9日的发布会上,苏军总参谋长奥加尔科夫引述苏联调查委员会的报告,说明韩国飞机侵犯苏联领空与美国情报行动之间的关系。即RC-135侦察机和韩国波音747“协同行动”,“旨在测试苏联防空系统的性能”。如果今后再次发生这种情况,苏联武装力量将做出同样的反应。在发布会结束时,奥加尔科夫表示,这起事件是美国精心策划的,目的是“人为地”煽动敌对气氛,并为12月“部署欧洲战略导弹(潘兴II)”制造合适的借口。他明确指出,击落客机的决定是由当地一名防空指挥官做出的。^⑥

美国方面自1983年9月1日就已经着手行动,9月8日,副国务卿伊戈尔伯格正式向苏联大使通报美国的制裁措施,美国领导的抵制、宣传和多平台博

① *Current Digest of the Soviet Press*, September 28, 1983, pp. 9-10.

② Document 98, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State and the Embassy in Spain, Moscow, September 6, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 340.

③ Document 98, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State and the Embassy in Spain, Moscow, September 6, 1983,” p. 342.

④ “Cherniaev Diary Entry, September 6, 1983,” in Cherniaev, *Sovmestnyi iskhod*, pp. 536-537, quoted from Simon Miles, *Engaging the Evil Empire: Washington, Moscow, and the Beginning of the End of the Cold War*, p. 74.

⑤ “CPSU CC Politburo Session, Korean Air Flight 007,” September 8, 1983, *History and Public Policy Program Digital Archive*, TsKhSD. F. 89, Op. 42, D. 54, pp. 4, Translated by Gary Goldberg, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115559>, 2022-05-17.

⑥ “Transcript of Soviet Official’s Statement and Excerpts from News Session,” *New York Times*, September 10, 1983, Section 1, p. 4; “Soviet Cautions West Its Fighters Will Shoot Again,” *Aviation Week & Space Technology*, September 19 1983, pp. 22-23, quoted from Peter Svik, *Civil Aviation and the Globalization of the Cold War*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, p. 174; 有更多证据表明莫斯科一个更高级别的军事指挥官曾被询问,该指挥官指示当地指挥官遵循现有程序,不惜一切代价阻止飞机的入侵,在必要时可采取暴力手段,参见 Don Oberdorfer, *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, p. 54.

弈的行动全面展开。美国国内就反应措施的博弈、联邦政府内部就危机管理方式的较量与评估等也在同步进行。

(一) 航空领域的抵制及其限度

事件发生后,国务院当即开始研究惩罚苏联航空公司的方案。“美国和其他国家均没有与苏联直航,这就要求美国动员广泛的国际支持。”^①“(美国)应与其他国家合作并帮助它们制定和实施对苏联航空公司运营产生‘负面影响’的措施……从而在世界航空领域孤立苏联”。^② 国务院最初考虑实施一项为期 60—90 天的航空禁令,^③但是,一些盟国对采取此类措施存有顾虑。作为主要的反对者,法国外长克洛德·谢松(Claude Cheysson)对任何可能干扰民航的行为都持否定态度。^④ 舒尔茨进而提出一项较之前温和的建议,但仍难以全面推进,这项建议是停止北约成员国和苏联之间的全部空中交通两周时间。最终,除法国、希腊、土耳其和西班牙外,其他欧洲北约国家和瑞士在 9 月 15 日至 28 日暂停了它们与苏联之间的所有联航和飞越权,为期两周。此外,舒尔茨自 2 日就开始协调与美国及国际航空驾驶员联合会的合作,并得到一些飞行员团体和地勤工人协会的支持。^⑤

随着事件的发酵,美国国安会、国会、州政府等要求对苏采取更强硬措施的声势浩大。1983 年 9 月 9 日,国安会的理查德·莱文(Richard Levine)等建议向友邦额外施压,将对苏联航空的抵制延至 60 天。^⑥ 9 月 13 日和 15 日,共和党控制的参议院和民主党控制的众议院先后高票通过金额为 1875 亿美元的 1984 财年国防授权法案,显示出两党强硬回应苏联击落韩国客机的团结立

① Document 86, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 1, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 295.

② Document 100, “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Hill) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 7, 1983, Tab 1. Strategy Paper Prepared in the Department of State, Washington, undated,” p. 346.

③ *Ibid.*, p. 346.

④ George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 368.

⑤ *Ibid.*, p. 364.

⑥ Document 109, “Memorandum from Richard Levine and Peter Sommer of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 9, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 384.

场。^①里根回忆称“韩国007航班被击落一事,对于推动国会进行重振军备计划的进程犹如及时雨,至少暂时搁置了妨碍恢复美国军事力量的企图”。^②参议员杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)、史蒂夫·西姆斯(Steve Symms)等谴责里根政府的软弱,希望华盛顿与莫斯科的外交关系限制在最低程度,停止军控谈判,并切断美苏之间的所有贸易,同时进一步加强现有制裁。^③

州政府的行动为联邦政府处理危机增添了偶然性因素。在联合国大会即将召开之际,11月中旬,纽约州州长马里奥·科莫(Mario Cuomo)和新泽西州州长汤姆·基恩(Tom Kean)在未获联邦政府鼓励与支持的前提下,自行决定禁止葛罗米柯的飞机降落在纽约与新泽西港务局运营的机场,从而导致苏联以美国“违反普遍公认的国际准则”且无法保障葛罗米柯的安全为由,取消葛罗米柯出席联合国大会的计划。^④从美国角度讲,舒尔茨认为,两位州长的做法适得其反。首先,美国有义务允许联合国成员国代表抵达纽约;其次,这种做法实际上在帮助葛罗米柯从联合国会场的尴尬局面中脱身。^⑤

(二) 先发制人的广泛宣传

国务院和国安会在事件发生后,当即形成一致意见,加强对苏宣传,破坏苏联的形象。美国通过迅速召开新闻发布会及总统发表公开声明等形式,抓住信息发布的主动权。“暴行”“屠杀”等醒目字眼频繁出现在美国及友邦政府声明和媒体头条上。即便美方的情报显示这起事件很可能是由苏联误判所致,里根和舒尔茨等人仍将其视为故意行为,并将宣传基调定为“苏联对抗全世界”。美国主流媒体接受里根政府的说法。媒体人泰德·科佩尔(Ted Koppel)在美国广播公司“夜线”(Nightline)节目中说:“这是美国政府宣传机构制

① “S. 675-98th Congress (1983-1984): Department of Defense Authorization Act., 1984,” S. 675, 98th Congress, September 24, 1983. <http://www.congress.gov/>, 2022-07-20. Helen Dewar, “\$187.5 Billion,” *The Washington Post*, September 16, 1983.

② 〔美〕罗纳德·里根:《里根自传:一个美国人的生活》,北京:东方出版社1991年版,第534页。

③ Peter Svik, *Civil Aviation and the Globalization of the Cold War*, p. 178.

④ 关于此事的讨论,参见 Jack F. Matlock, Jr., *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*, p. 69; Alvin S. Felzenberg, *Governor Tom Kean: From the New Jersey Statehouse to the 9-11 Commission*, New Jersey: Rutgers University Press, June 7, 2006, pp. 324-325; Robert D. McFadden, “How Two Governors Reached Decision,” *New York Times*, September 18, 1983, Section 1, Page 19; Serge Schmemmann, “Kremlin Decides Gromyko Won’t Go to U. N. Assembly,” *New York Times*, September 18, 1983, Section 1, Page 1; Don Oberdorfer and David Hoffman, “Public and Political Sentiment Seen Key to the Gromyko Episode,” *The Washington Post*, September 22, 1983.

⑤ George Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 371.

作的新闻和商业广播网络制作的新闻几乎没有区别的情况之一。”^①

作为跨部门工作组中的主力宣传机构,新闻署发挥了重要作用。9月1日,新闻署内部成立的工作组将其目标设定为“通过美国之音和新闻署海外机构等告知那些由于政治原因(如苏联)或技术原因(如第三世界国家)无法随时使用商业媒体的人民这一事实;促使国际社会持续关注这场悲剧所引发问题”。^②在具体操作中,美国之音使用多语种向包括苏联在内的世界各国进行密集广播,华盛顿特区和纽约的外国新闻中心为外国媒体安排采访、提供背景材料并就该事件举行简报会。^③新闻署根据选择性删减后的录音带,精心制作视频,分别在联合国安理会、欧洲航空公司飞行员协会大会、北约外长会等会议上播放。这是联合国安理会上第一次使用视频作为证据,取得了轰动效果。^④美国新闻署世界电视部总监阿尔文·斯奈德(Alvin A. Snyder)说:“在安理会会议厅,我们把其中一台电视机放在苏联驻联合国大使奥列格·特罗亚诺夫斯基(Oleg Troyanovsky)附近,以便在播放录像带时将他和显示器一起拍照。”然后,把苏联大使的冷漠表情和显示屏上的信息所形成的强烈对比传遍全世界。^⑤斯奈德表示:“一位苏联记者告诉我,我们的视频是克里姆林宫在冷战期间所遭受的最大的宣传打击。”^⑥

在舒尔茨参加欧安会马德里续会期间,1983年9月8日午夜,索科洛夫照会美国,指出韩国飞机侵入苏联领空是由美国特殊部门组织实施的一次重大情报行动,获得美国最高层的批准。美国所做的一切都是在为其军国主义路线辩护。^⑦据此,国安会的约翰·伦乔夫斯基(John Lenczowski)与情报项目高

① Alvin A. Snyder, *Warriors of Disinformation: American Propaganda, Soviet Lies and the Winning of the Cold War*, New York: Arcade Publishing, 1995, p. 50.

② USIA, *Recent Developments: Hearing Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-eighth Congress, First Session, September 22, 1983*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1984, p. 6.

③ Document 100, “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Hill) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 7, 1983, Tab 1. Strategy Paper Prepared in the Department of State, Washington, undated,” p. 349.

④ 美国新闻署驻里斯本办公室将录像带到欧洲航空公司飞行员协会大会上播放,1.7万名成员观看了录像。在马德里的新闻署官员为北约外长放映了录像带。参见 Alvin A. Snyder, *Warriors of Disinformation: American Propaganda, Soviet Lies and the Winning of the Cold War*, p. 51.

⑤ Alvin A. Snyder, “Flight 007: The Rest of the Story,” *Washington Post*, September 1, 1996.

⑥ Alvin A. Snyder, “Flight 007: The Rest of the Story.”关于这方面的研究,还可以参见 Sergey Radchenko, “The Shoot-Down Heard Round the World,” *Foreign Policy*, July 18, 2014, <https://foreignpolicy.com/2014/07/18/the-shoot-down-heard-round-the-world/>, 2022-06-15.

⑦ Document 101, “Telegram from the Department of State to Secretary of State Shultz in Madrid, Washington, September 8, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 351-353.

级主任肯尼思·德格拉芬瑞德(Kenneth deGraffenreid)指出,苏联下一步可能会大规模地制造虚假信息,以转移全世界的注意力。他们提议制定一项先发制人的战略,阻止苏联可能采取的“伪造行动”。克拉克批准了这项建议,并让伊戈尔伯格电话通知一直密集报道此事的媒体人科佩尔。^①

不同于前文所述的避免将“韩航事件”和军控谈判相联系,以确保美苏军控谈判能够继续进行,在宣传战中,美国刻意将此事件与安全议题联系起来,以增加欧洲国家对苏联军事可信性的担忧,从而吓阻西欧的和平运动者,进而争取欧洲国家支持美国在欧洲部署“潘兴 II”导弹。

为应对美方的宣传攻势,苏联除了利用国内媒体进行反制,还协调友邦予以配合。例如,东德给苏联以支持,在《新德意志报》上刊登苏联新闻发布会全文记录并在电视上转播。^②然而,苏联协调友邦的行动遇到一些阻力。例如,苏联希望朝鲜与其一道反对这场帝国主义运动,但朝鲜外务省对苏联驻朝大使尼古拉·舒布尼科夫(Nikolay M. Shubnikov)的要求多次予以拖延和回避。舒布尼科夫表示不能接受朝鲜的立场,甚至问道,“如果第三次世界大战碰巧爆发,朝鲜是否也会以类似的方式行事”。^③9日,出席朝鲜国庆活动的苏联代表团团长彼得·杰米契夫(Pyotr Demichev)要求和金日成增加一场计划外的会谈,再次表达苏联的想法。金日成赞成苏联的立场,但表示朝鲜之所以沉默是因为形势特殊,面临诸多困难。“如果韩国傀儡总统全斗焕(Chun Doo-hwan)在飞机上,‘朝鲜会鼓掌庆祝’,并进行宣传。然而,受害者中有韩国同胞,其中一些在朝鲜还有亲属。同时中国共产党和其他一些国家的共产党也对苏联进行了谴责。”金日成强调:“苏联领导人应把我们的沉默视为支持”。^④韩国方面,全斗焕对朝鲜的沉默立场并不买账。他表示,“在许多共产党执政

① Document 102, “Memorandum from John Lenczowski and Kenneth deGraffenreid of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 8, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 356.

② 《1983年9月19日苏联国家安全委员会副主席与东德国家安全部部长关于大韩航空007次航班空难事件的会谈记录》,第321页。

③ “Ciphred Telegram, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” September 12, 1983, *History and Public Policy Program Digital Archive*, MOL, XIX-J-1-j South Korea, 1983, 79, doboz, 82-10, 004885/4/1983, Translated by Balázs Szalontai, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119653>, 2022-06-01.

④ “Ciphred Telegram, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” September 14, 1983, *History and Public Policy Program Digital Archive*, MOL, XIX-J-1-j Korea, 1983, 78, doboz, 81-103, 001178/1/1983, Translated by Balázs Szalontai, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119655>, 2022-06-01.

的国家批评苏联的野蛮行径时,朝鲜甚至没有提及这起事件,其原因在于朝鲜会毫不犹豫地做出比苏联人更野蛮的行为”。^①

(三) 多边平台的博弈

根据《国家安全决策指令 102》要求,美国外交战略的关键一环是派舒尔茨参加马德里会议。期间,舒尔茨与意大利、联邦德国、法国、英国和加拿大等国外长密切磋商,商讨航空领域的抵制策略。舒尔茨和葛罗米柯围绕“韩航事件”和苏联人权问题针锋相对,没有取得任何共识。双方当事人都对这次会议产生了极其深刻的印象。葛罗米柯后来回忆称,“这是我多年来同美国 14 位国务卿的会谈中最尖锐的一次”。^② 马特洛克第一次注意到葛罗米柯似乎处于失控的边缘。自 1963 年以来一直在参加美苏高层会谈的美国译员表示他从未见过如此紧张的会谈。^③

联合国层面的博弈十分激烈。1983 年 9 月 2 至 12 日,安理会共召开六次会议讨论这起事件。^④ 2 日,以美国为代表的国家在会上指责苏联进行“不负责任的、蓄意的杀人行为”。苏联代表在发言中指责美国要求召开安理会会议是“一种掩盖行为和宣传伎俩”。^⑤ 包括澳大利亚、加拿大、法国、韩国、日本、英国和美国在内的七国代表起草了一项决议草案,要求联合国秘书长对这起事件进行全面调查。^⑥ 12 日,草案被苏联否决后,安理会的讨论暂告一段落。从联合国的辩论和各方反应看,苏联基本上是被动应对,虽通过一票否决权否决七国提出的草案,但苏联击落客机及推脱责任的行为受到广泛批评,处境孤立。

国际民航组织的行动较为持久。1983 年 9 月 16 日,加拿大等国和苏联分别提出两项意见对立的决议草案。加拿大等国的决议认为,苏联的行动是对

① “President Chun Doo Hwan Said Today the Soviet Downing,” *United Press International*, September 22, 1983.

② [苏]安·安·葛罗米柯:《回首往事》,北京:新华出版社 1989 年版,第 802 页。

③ Document 108, “Telegram from Secretary of State Shultz to the Department of State and the White House, Madrid, September 9, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 382.

④ United Nations, *Yearbook of the United Nations*, December 1983, p. 218, <https://doi.org/10.18356/5e5cd4ee-en>.

⑤ 《安理会讨论苏联击落客机事件》,《人民日报》1983 年 9 月 4 日,第 6 版。

⑥ 《部分安理会理事国就苏击落客机提出决议草案 要求联合国秘书长对客机事件进行全面调查》,《人民日报》1983 年 9 月 10 日,第 7 版。NSA, KAL 007, Box 1, “Security Council Resolution on KAL Incident, September 8, 1983,” quoted from Peter Svik, *Civil Aviation and the Globalization of the Cold War*, pp. 174-175.

国际民航安全的严重威胁,主张立即就此进行全面调查,改进与拦截民航飞机有关的程序,以保证不再发生类似的悲剧事件。^① 苏联的决议草案谴责韩国民航飞机侵犯苏联主权和违反国际航空原则,要求有关各方对由它发起的调查进行全面合作。苏联的提案只得到本国和捷克斯洛伐克两票支持,未获通过。^② 1983年12月,国际民航组织发布的调查报告指出,没有迹象显示苏联驾驶员曾经按照国际航空法的规定让这架民航客机看见苏联的飞机,没有证据显示韩国飞机的驾驶员事先知道自己的飞机已经被拦截,也没有证据能够证明苏联指控这架飞机负有间谍任务的说法。^③ 1984年3月6日,国际民航组织通过决议,谴责苏联使用武力击落韩国客机。^④ 1984年5月10日,该组织通过一项修正案,规定“万一民航飞机偏离航线而受到军用飞机拦截时,必须保证机上人员的生命安全并保证飞机不受到危害”。^⑤ 该组织的调查行动一直到苏联解体后1993年再次发布报告才结束。^⑥

美国在多边平台的行动不止上述三个。在1983年9月21日美洲国家组织常任理事会上,成员国对“韩航事件”的遇难人员表示哀悼,为此里根专门向成员国致谢。^⑦ 9月26日,联合国教科文组织执行委员会全体会议对韩国客机事件进行了讨论,韩国大使做了陈述,苏联代表进行了反驳。^⑧ 在10月15日发自新德里的电报中,美国大使馆报告说,世界旅游组织的“会议很大程度上是成功的,美国的主要目标都实现了”。美国“成功地获得了足够的票数,通过了一项‘强烈谴责’苏联击落韩国民用飞机的决议。决议列举了这类行为对旅

① 在表决加拿大等国提出的决议草案时,26票赞成,2票(苏联和捷克斯洛伐克)反对,3票(中国、印度和阿尔及利亚)弃权。

② 《国际民航组织通过决议 要求调查南朝鲜客机被击落事件真相》,《人民日报》1983年9月18日,第6版。

③ 《国际民航组织发表调查报告 指责苏未按正当程序拦截南朝鲜客机》,《人民日报》1984年3月1日,第6版。

④ 《国际民航组织谴责苏击落南朝鲜客机》,《人民日报》1984年3月9日,第7版;“Aviation Council Faults Soviet,” *New York Times*, March 7, 1984, Section A, Page 4.

⑤ 《国际民航组织通过新修正案》,《人民日报》1984年5月12日,第7版。

⑥ 关于1993年的决议和调查报告,参见 International Civil Aviation Organization, *Destruction of Korean Air Lines Flight 007 on 31 August 1983*, Montreal, Canada, July 16, 1993.

⑦ *Speakes Expressed Reagan's Thanks for The OAS Member Nations' Expressions of Condolence*, Public Papers: Reagan, 1983, Book II, p. 1327.

⑧ Telegram 35850 from Paris, September 27, 1983, Department of State, Central Foreign Policy File, Electronic Telegrams, D830559-0749, quoted from Document 117, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, September 27, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 403.

游业的负面影响”。^①

(四) 政府内部对危机处理的反思与较量

就在美国推进各项行动的时候,由国务院领导的跨部门工作组应对危机的方式,尤其是披露信息的方式,受到质疑。1983年9月9日,盖茨向其首长凯西反映,由国务院领导的跨部门小组在应对此次危机时表现不佳。他认为,不管是由伊戈尔伯格担任主席的高级别跨部门小组(大约25人)还是普通的跨部门小组(40至50人)都涉及太多的参会者,以致一些部门不愿意在这种场合分享工作细节,情报信息的发布严重缺乏纪律,缺少集中协调,这对决策和行动十分不利。盖茨指出,从制度上讲,国务院没有召开小型会议的能力。唯一的补救办法是,由国家安全委员会管理这类危机,将参加会议的人数限制在8—10人。这样一来,所有机构获得的所有信息都可以摆在台面上,(领导层)能够基于全面的信息做出决策并采取行动。^②最后,盖茨建议凯西同克拉克商议考虑将这些事务交由副总统老布什领导的危机预案小组(Crisis Pre-Planning Group)或由国安会主持小型特设委员会来处理。其中,危机预案小组是内设在全权处理所有危机管理事务“特别情况小组”(Special Situation Group)的机构。^③12日,凯西将盖茨的建议书转给克拉克,然而当国安会的德格拉芬瑞德建议在国安会工作人员中广泛传阅盖茨的观点并充分考虑这一建议时,克拉克予以拒绝,并表示“暂时搁置”。国安会的后续通知显示,盖茨因担心他对国务院的批评可能遭到误解,专门给国安会打电话澄清,所以国安会决定限

① Department of State, Central Foreign Policy File, Electronic Telegrams, D830600-0243, quoted from Document 117, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan,” Washington, September 27, 1983, *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 405.

② Document 110, “Memorandum from the Deputy Director for Intelligence, Central Intelligence Agency (Gates) to Director of Central Intelligence Casey and the Deputy Director of Central Intelligence (McMahon), Washington, September 9, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 385. 有美国学者认为,危机管理决策小组的最佳人数是12至15人。据分析,这个规模的人数既能确保主要相关机构的代表均可参与坦率的讨论,又能减少决策泄密的机会。1962年,古巴导弹危机时,肯尼迪总统成立了一个由17人组成的高层工作班子,而实际参与危机决策讨论会议的平均人数是14至15人。1950年6月,杜鲁门做出派遣美地面部队入朝的决定前,举行了6次重要会议,每次参加会议的人数为12—15人不等。参见夏立平:《美国关于危机管理的理论与实践:以中美关系为例》,第79页。

③ 参见 National Security Decision Directive 3, The White House, Washington, December 14, 1981, <https://www.reaganlibrary.gov/public/archives/reference/scanned-nsdds/nsdd3.pdf>; National Security Decision Directive 2, The White House, Washington, January 12, 1982, <https://www.reaganlibrary.gov/public/archives/reference/scanned-nsdds/nsdd2.pdf>.

制这份建议书分发的范围。^①实际上,老布什此前已经决定不在“韩航事件”上采取“特殊情况小组”的工作方法,具体原因未知。没有足够证据显示盖茨的建议得到国家安全委员会采纳,但是凯西认可这一建议,并先后在12日和21日两次强调保护“韩航事件”敏感情报的重要性,报送国务卿、国防部长和国家安全顾问。^②然而,随着“韩航事件”更多信息被披露,凯西无法忽视那些怀疑情报部门没有及时将全部情报通报给决策者的声音。10月7日,《纽约时报》刊登的一篇文章暗示,里根和舒尔茨可能对苏联不清楚被击落的飞机是客机这一情报,并不知情。^③这篇文章令凯西非常生气。10月13日,凯西给舒尔茨、温伯格和克拉克写信说:“文章披露的细节和暗示政府声明与情报汇报之间存在脱节的观点让我感到忧虑。”然后,他重述了1983年9月1日中情局局势汇报的相关内容。^④

由于国安会官员揣测苏联可能在9月8日后扩大宣传活动,当天伦乔夫斯基等建议克拉克尽快和里根“讨论”实施非公开行动,由里根以个人名义通过热线电话向安德罗波夫传达,“苏联的伪造攻势意味着莫斯科对改善或稳定苏美关系不感兴趣”。他们同时提出,这项非公开行动需要确保舒尔茨和政府内其他人员都不知情,以免信息被泄露。克拉克同意与里根“讨论”。总统国家安全事务副助理约翰·波因德克斯特(John Poindexter)附和道:“这不是电话,而是通过‘热线’发送的信息。”^⑤没有证据显示里根采纳了这项建议,但至少表明国安会官员希望撇开国务院和其他部门,悄悄采取行动。

① Document 110, “Memorandum from the Deputy Director for Intelligence, Central Intelligence Agency (Gates) to Director of Central Intelligence Casey and the Deputy Director of Central Intelligence (McMahon), Washington, September 9, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 385-386.

② Document 111, “Memorandum from the Chairman of the National Foreign Intelligence Council (Casey) to the National Foreign Intelligence Board and the National Foreign Intelligence Council, Washington, September 12, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 387; Document 114, “Memorandum from the Chairman of the National Foreign Intelligence Council (Casey) to the National Foreign Intelligence Board and the National Foreign Intelligence Council, Washington, September 21, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 394.

③ David Shribman, “U. S. Experts Say Soviet Didn’t See Jet Was Cililian,” *New York Times*, October 7, 1983.

④ Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider’s Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, p. 268.

⑤ Document 103, “Memorandum from John Lenczowski and Kenneth deGraffenreid of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 8, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 356-357.

五、危机的缓慢降级：持续施压与对苏“重新接触”的谋划

1983年9月中下旬，苏联对“韩航事件”的表态曾短暂出现一丝新动向，引起了美国的注意。与9月6日塔斯社声明和9月8日奥加尔科夫新闻发布会的论调相反，一些苏联文职官员“非正式”地“批评”了军方的处理措施。例如，9月18日，《真理报》主编维克托·阿法纳西耶夫(Viktor Afanasyev)在伦敦受访时表示，虽然他相信韩国客机在执行间谍任务，但是军方人员没有立即承认击落客机“是有过失的”。^①21日，苏共中央委员会国际信息部(international information department)顾问维克托·林尼克(Viktor Linnik)告诉英国广播公司记者：“就飞行员把客机当作侦察机而言，这当然是一个错误。他们从没想过那是一架民用飞机。”林尼克首次提到飞机被击落当晚，“军方正要监测即将进行的洲际导弹试验，那个地区的气氛如此紧张，以至于我对他们的反应并不感到惊讶。”^②关于这种看似反常的行为，当时西方舆论界出现两种解释。其一，苏联领导人意识到，如果想要在短时间内平息“韩航事件”的影响，苏联需要更多地向其他国家表现出忏悔姿态。与此同时，出于国内政治考虑，包括安抚军方高层的需要，克里姆林宫会继续排除在苏联公众面前道歉或承认错误的可能性；其二，所有说“犯错”的人都来自文职党员(civilian party members)，而对该事件的正式解释一直由军方主导。阿法纳西耶夫等人的言论可能表明克里姆林宫的文官领导层和军方指挥官之间存在分歧，甚至可能是尖锐的分歧。^③然而，美国中情局、国务院欧洲和加拿大事务局苏联事务处、国务院情报和研究局、美国驻苏联大使馆在内部报告中一致否定苏联领导层存在分歧的说法。他们认为，尽管有人可能对军方的表现不满，但苏联官员对军方的“非

① 阿法纳西耶夫在回忆录中谈到：“我一返回莫斯科，就被召去苏共中央，先见宣传部长鲍·伊·斯图卡林，然后见中央书记鲍·尼·波诺马廖夫，他们要求我写出书面的解释。书面材料被送到中央并接受审查……几天后，契尔年科打电话给我，详细询问了事情的始末，然后对我说‘材料退回给你，你只当作谁也不曾要求你写这个东西而你也未写过这个东西好了’”。参见〔俄〕维·戈·阿法纳西耶夫：《真理报总编辑沉浮录》，贾泽林译，北京：东方出版社1993年版，第130页。

② “Soviet Official Admits Error in Judgment,” *Connecticut Daily Campus*, September 22, 1983, <https://archives.lib.uconn.edu/islandora/object/20002%3A860272104/datastream/PDF/download>, 2022-06-18; John F. Burns, “Soviet Starts Making Some Admissions,” *New York Times*, September 24, 1983, Section 1, p. 3; Document 115, “Information Memorandum from the Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 23, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 395.

③ John F. Burns, “Soviet Starts Making Some Admissions.”

正式”批评很可能是苏联精心策划的活动,旨在为苏联的行为进行合理辩解。这种做法会削弱国际社会对苏联的愤怒,同时不影响苏联继续保持其官方路线。^① 美方的判断为其维持对苏施压提供了合理的理由。

1983年9月底,一些盟国政府和民间组织的抵制行动逐渐接近尾声,国务院着手考虑调整下一阶段的政策重点。舒尔茨指出在这一阶段,“情绪反应趋于稳定,政治盘算将重新浮现”。^② 美国应大力推进在亚洲的行动,预判苏联利用任何与中国改善关系的可能性,进而摆脱“韩航事件”的束缚,重新获得对美国的影响力。特别是,充分利用9月底温伯格的北京之行保持中国对外政策的平稳和11月总统的远东之旅巩固美国在亚洲地区的收益。^③ 舒尔茨建议,未来数周或数月美国在一些领域保持对苏压力。尤其是在政府抵制方面,避免在延期制裁问题上与盟国发生任何公开对抗,防止正中苏联下怀。^④ 在危机缓慢降级过程中,促使危机升级的声音和压力并未消失。国安会的弗蒂尔认为,舒尔茨夸大了美国盟友行动的实际惩罚效果,并再次强调当前国务院的行动计划中忽略了他早前提出的向日本部署F-16战机和预警机等建议,但这一次克拉克对此建议未置可否。^⑤

1983年9月29日,参加完联合国大会的舒尔茨向里根汇报时,建议在航空抵制结束后,将美国的行动集中在两个领域:其一,努力推动国际民航组织发布调查报告,防止类似事件再次发生;其二,继续协同有关国家向苏联施压,要求苏联进行赔偿的同时,推进搜救工作。舒尔茨认为,如果美国找到飞行记录仪,就能一劳永逸地平息苏联关于韩国客机为美国执行间谍任务的指控。^⑥ 他再次强调,美国应避免通过高层向友邦施压以延长对苏抵制的期限,但可以私下鼓励主要国家维持这一行动的同时,继续与飞行员等团体悄悄合作。^⑦ 话虽如此,实际的抵制基本上行将结束。例如,9月30日,国际航空驾驶员联合

① Document 115, “Information Memorandum from the Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 23, 1983,” p. 396.

② Document 117, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan,” Washington, September 27, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 402.

③ *Ibid.*, p. 403.

④ *Ibid.*, p. 404.

⑤ Document 118, “Memorandum from Donald Fortier of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Clark), Washington, September 28, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 407-410.

⑥ Document 119, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, New York, September 29, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 411.

⑦ *Ibid.*, p. 412.

会建议其成员从10月3日起提前中止对苏联的飞行抵制,目的是缓解紧张局势,鼓励采取防止类似悲剧再次发生的行动。^①

美国及其盟友利用“韩航事件”发起强大的对苏攻势期间,正值安德罗波夫作为苏联最高领导人发挥领导能力严重受限时期,他的身体状况十分糟糕。^②9月28日,安德罗波夫发表了一份措辞异常严厉的声明,对里根政府进行第一次全面且权威的评价。安德罗波夫首次公开提及“韩航事件”,谴责里根政府掀起反苏浪潮,指责里根为美国的反苏言论设定基调,宣称身份不明的美国领导人“满嘴脏话,夹杂着对道德和人性的虚伪说教”,攻击苏联及其人民。声明强调,“如果有人对美国现政府的政策有可能向更好方向发展抱有任何幻想的话,那么,最近发生的事件完全消除了这种幻想”。^③美国驻苏大使馆发回的电报称,“安德罗波夫的声明是多年来苏联领导人对美国和美国领导人最强烈和最全面的攻击”。安德罗波夫对美国的强硬措辞可能准确地反映了苏联高层对美国利用大韩航空事件的不满。^④后来,《真理报》专栏作家谢尔盖·维什涅夫斯基(Sergei Vishnevsky)私下称,这反映了苏联领导层懊恼的情绪,但他主要是面向苏联听众和苏联在欧洲的朋友说的。苏联领导层相信,里根政府决意推翻苏联的政治制度,苏联别无选择,只能反击。^⑤

针对安德罗波夫的表态,一方面,美国国务院继续以“苏联对抗全世界”的口吻回应称:“全世界对安德罗波夫的声明深感失望……国际社会期待不同的答复。”^⑥另一方面,由于在“韩航事件”发生前,里根就尝试“不要官僚的繁文缛节”与安德罗波夫直接联系,同时考虑到“韩航事件”严重影响美苏的既定交流

① 《国际航空驾驶员组织建议中止对苏飞行抵制》,《人民日报》1983年10月3日,第6版。

② 曾任安德罗波夫主治医生的叶夫根尼·恰佐夫(Yevgeniy Chazov)在其回忆录中写道:“我如果没记错的话,这天是1983年9月30日。我之所以记得这一天,是因为从这时起算是安德罗波夫患病的最后阶段。”参见〔俄〕叶夫根尼·恰佐夫:《健康与权力:一个克里姆林宫医生的回忆》,纪玉祥译,北京:红旗出版社1993年版,第203页。

③ “苏共中央总书记、苏联最高苏维埃主席尤·弗·安德罗波夫的声明”,《真理报》1983年9月29日,星期四,编号:272(“Заявление Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР Ю. В. АНДРОПОВА,” *Правда*, Четверг, 29 сентября 1983 года, Нв 272), <https://dlib.eastview.com/browse/doc/21551095>, 2022-06-26。

④ Document 120, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, Moscow, September 29, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 413.

⑤ Document 125, “Memorandum of Conversation, Washington, October 11, 1983, 12:30-1:45 p. m.,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 431.

⑥ “U. S. Statement on Comments by Andropov,” *New York Times*, September 29, 1983, p. A15.

与合作计划,因此,美方也在积极考虑采取措施恢复对话。^① 10月3日,助理国务卿伯特表示,苏联可能会在一段时间内保持其目前的强硬和不屈姿态……积极的对话有助于避免误解或误判,并为莫斯科的盘算增加克制的动力。^② 他建议里根尽快回复8月27日安德罗波夫的提议,如果美方就《削减战略武器条约》做出重大决定,或可考虑派布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)作为总统特使前往莫斯科解释美国的新理念;维持较低级别交流的同时,考虑恢复外长级别的会谈,等等。^③ 10月6日,里根在同专栏作家唐纳德·兰布罗(Donald Lambro)谈话时说,他“很愿意”同安德罗波夫举行会谈,如果这样的会谈最终能达成控制军备协议的话。但里根又说,这种会谈“决不只是互相认识一下”,或给苏联提供“一个宣传的机会”。^④

在1983年10月28日的午餐会上,舒尔茨向多勃雷宁表示,“双方都需要考虑继续进行高级别对话是否有用,以及如何进行对话”。^⑤ 接替克拉克担任国家安全顾问的罗伯特·麦克法兰(Robert McFarlane)在11月1日也表示,“继续努力激活对话十分重要,因为如果苏联人振振有词地辩称我们不愿与他们沟通,我们的公共外交将受到破坏”。^⑥ 马特洛克观察到,“苏联可能正试图与白宫建立一种非官方的秘密沟通渠道”,并认为“在双边关系紧张的时候,建立非正式的沟通渠道正逢其时。他坚信如果操作得当,非正式渠道可以发挥作用。”^⑦但是,美国驻苏联大使阿瑟·哈特曼(Arthur Hartman)对苏联意图的判断较为悲观,“苏联似乎愿意关闭或弱化美苏之间的沟通渠道,以制造一种印象,即美苏对话已经破裂,双边关系正在恶化。这意味着葛罗米柯可能拒绝

① 关于里根尝试和安德罗波夫直接沟通的想法和行动,参见〔美〕H. W. 布兰兹:《里根传》(上),杨清波等译,北京:中信出版社2017年版,第472—473页。

② Document 123, “Information Memorandum from the Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, October 3, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 425-426.

③ *Ibid.*, p. 427.

④ 《里根表示愿同安德罗波夫会谈》,《人民日报》1983年10月11日,第7版。

⑤ Document 130, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, October 28, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 447.

⑥ Document 131, “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (McFarlane) to President Reagan, Washington, November 1, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 449.

⑦ Document 132, “Memorandum from Jack Matlock of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (McFarlane), Washington, undated,” *FRUS*, 1981-1988, Vol. IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 449-452.

与舒尔茨在斯德哥尔摩会面”。^①

1983年10月底美军入侵格林纳达、11月初北约举行“优秀射手”演习、11月底西德议会决定允许美国部署“潘兴 II”武器系统及随后苏联退出中导谈判等重大(危机)事件接踵而来,美苏关系不仅难以走出“韩航事件”的阴霾,反而持续笼罩在冲突的风险中。^② 新的形势在一定程度上增加了里根关于恢复对话的紧迫感。^③ 12月23日,在给安德罗波夫的回信中,里根直接表达了“双方进行有意义对话的必要性”,同时特别提醒国务院,如果这封信能直接交给安德罗波夫或其随身助理,要在信中加上一段话,即“如果您觉得有用的话,我准备派遣一名非常了解我对军控裁军问题看法的私人特使到莫斯科与您或您指定的人直接打交道。我的特使可以在完全保密和非官方的基础上,与您和您指定的人私下探讨这种方法或您建议其他方法的可能性。”里根还表示,“希望葛罗米柯能够于1984年1月在斯德哥尔摩同舒尔茨会晤,建立一种高级别官员定期磋商的模式,同时在其他层面秘密交换意见”。^④ 然而,苏联以安德罗波夫忙于筹备最高苏维埃会议为由,派遣葛罗米柯接收这封信。由于这封信无法直接交给安德罗波夫或其随身助理,哈特曼大使在递交前,按照上级指示删除了有关“私人特使”的信息。里根希望与安德罗波夫直接秘密沟通的计划搁浅,但葛罗米柯也释放了准备和舒尔茨在斯德哥尔摩会晤的积极信号。^⑤

1984年1月18日,在斯德哥尔摩会谈中,虽然双方仍在中东、南非及中美洲等重大地区问题上存在明显分歧,但美方开始从小问题切入,寻找接触点。一个值得注意的细节是,舒尔茨主动提出在基辅和纽约互设领事馆及磋商新的文化交流协议仍然有效,但必须选对时机。^⑥ 这一举动与1983年9月2日国务院内部午餐会上关于“当下不要继续讨论领事馆和文化交流协议,应在以

① Document 143, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, Moscow, December 12, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 494.

② 有研究认为,北约“优秀射手”演习使苏联产生了强烈的“战争恐慌”,美苏与核战争擦肩而过。

③ “Statement on Soviet Union Withdrawal from the Intermediate-Range Nuclear Force Negotiations,” November 23, 1983, *The Public Papers of President Ronald W. Reagan*, Ronald Reagan Presidential Library, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/statement-soviet-union-withdrawal-intermediate-range-nuclear-force-negotiations>, 2022-07-02.

④ Document 149, “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, Washington, December 23, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 513.

⑤ Document 150, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, Moscow, December 26, 1983,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 514.

⑥ Document 159, “Memorandum of Conversation,” Stockholm, January 18, 1984, 3-8; 10 p. m.,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 564.

后找时机推进”的讨论结果形成呼应。^① 葛罗米柯当即支持取得进展。^② 舒尔茨就“韩航事件”的发言更加务实地针对技术问题,显示出美方开始追求有限目标。他提出采取技术手段,例如导航设备、无线电信标及民航官员之间的通信联络等,避免飞机无法从外部来源确定其位置的情况,从而防止类似事件再次发生。^③ 对于舒尔茨的提议,苏联的态度也开始变化。葛罗米柯表示,只要美方不提出“不可接受的”方案(舒尔茨认为这里的意思是,不把“韩航事件”的责任推给苏联人),应该能够取得进展。^④

这次会谈显示出,虽然双方的举动都具有试探性,但美方希望从小问题入手改善双边关系,苏联在主张保持核谈判冻结的前提下,准备就其他一系列问题与美国展开讨论。舒尔茨在向里根汇报时表示,斯德哥尔摩会谈取得了适度的成果,比1983年9月马德里会谈的结果要好。^⑤ 然而,前景仍十分不明朗,很大程度上取决于美方如何管理这些通向对话的微小突破口(small openings)。他建议对此次会议守口如瓶,不公开宣扬“这是我们想让苏联人干什么他们就干什么的证据”等类似论调,以免使美方的努力前功尽弃。^⑥ 随后,苏联发出了支持对话的信息,但抱怨只听美方呐喊,未见实质行动,同时认为应当为富有成效的对话创造适当的气氛。^⑦ 对于美方提出的改进导航设备的意见,苏联持续做出肯定性回应。^⑧ 1985年7月29日,美国、苏联和日本的代表在东京签署谅解备忘录,协调三国空中交管部门之间的行动,初步同意建立无线电预警网络,防止民用客机在飞越北太平洋时偏离航线,进而防止“韩航事件”重演。根据新协议,当一架客机偏离航线、无法确定其位置或在北太平洋上空出现其他紧急情况时,美国、苏联和日本的空管人员将通过24小时专用线路进

① Document 89, “Briefing Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Burt) to Secretary of State Shultz, Washington, September 2, 1983,” p. 308.

② Document 159 “Memorandum of Conversation, Stockholm, January 18, 1984, 3-8:10 p. m.,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 572.

③ *Ibid.*, p. 563.

④ Document 160, “Telegram from Secretary of State Shultz to the White House, Stockholm, January 19, 1984,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 577.

⑤ *Ibid.*, p. 577.

⑥ *Ibid.*, p. 578.

⑦ Document 164, “Letter from Soviet General Secretary Andropov to President Reagan, Moscow, January 28, 1984,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, pp. 590-591.

⑧ Document 165, “Memorandum from Secretary of State Shultz to President Reagan, Washington, January 30, 1984,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 593.

行即时通信。^① 为落实这一协议,在“韩航事件”发生三年后的1986年8月15日,美国、日本和苏联之间正式开通了一套新的航空通话联系系统。^② 至此,在危机管理层面,美苏围绕“韩航事件”的互动基本宣告结束。

结 语

里根政府在“韩航事件”上的危机决策和行为方式是精心设计的,在言辞上展现愤怒,在行动上保持克制,体现出有章可循的规则性。一方面,它将苏联的行为与苏联的政治制度、东亚地区安全、欧洲军事部署及人权“挂钩”;另一方面,它将“韩航事件”与军控谈判本身“脱钩”。里根政府的危机决策展现出一套较为清晰的流程:采取迅速的回应,掌握信息发布的主动权;迅速设定目标,酝酿行动方案,经内部博弈后确定折中的方案。在行动中,里根政府通过内部多机构协调和外部多国家磋商推进执行,并根据苏联及美国盟伙的反应及时调整措施和目标。里根政府的危机行为是官僚政治、理性选择和双层博弈的综合体现,是“理性的、逻辑的推理与非理性的压力和影响的混合物”。虽然里根政府在决策和行动中面临对苏强硬派的压力,但仍避免危机向军事领域和经济领域扩散,试图使危险限制在可控范围内。在紧张互动后,美国希望维持施压的同时,积极谋划对苏“重新接触”,追求有限目标,与苏联等国研讨危机管控的措施,防止类似事件重演。

相较而言,苏联的内部反应稍显缓慢,军事部门的意见主导了国家应对危机的方向。苏联的国内政治决定其难以公开承认错误。苏联的对外行动较为迟缓,丧失信息发布的主动权,进而影响其信息在国际舆论场的可信度。苏联在多边平台被美国及其支持者压制。美国及其盟友的宣传使苏联的国际形象受到严重打击,导致苏联遭受巨大的国际压力,感知到来自美方强烈的敌意。事发两个多月后,据苏联驻美国大使馆掌握的材料,“有一个精神变态者租了一架波音飞机想要沿着那架南韩飞机的飞行路线在我国领空飞行,以此来表

① “Japan-United States-Union of Soviet Socialist Republics: Memorandum of Understanding Concerning Air Traffic Control,” *International Legal Materials*, Vol.25, No.1, January 1986, pp. 74-77.

② 1986年8月14日,安克雷奇、东京和哈巴罗夫斯克的空中交通管制员相互交谈了七分钟,以测试这个新系统。哈巴罗夫斯克首席管制员亚历山大·库兹涅佐夫(Aleksandr I. Kuznetsov)说:“我希望我们的联合行动将促进相互理解,发展良好的邻国关系,加强太平洋地区的和平。”安克雷奇联邦航空管理局设施经理迈克尔·赫斯勒(Michael Hessler)说:“我们三个机构共同开创了国际合作的新时代”。参见 Jeff Berliner, “Hotline Inaugurated between U. S., Soviet and Japanese Air Controllers,” *United Press International*, August 15, 1986.

明这是一驾间谍飞机。”苏联领导层专门在苏共中央政治局会议上进行讨论,这一次乌斯季诺夫提出“首先发出警告,然后把它击落”的意见没有得到其他参会者(葛罗米柯、吉洪诺夫、戈尔巴乔夫和契尔年科)的支持。葛罗米柯明确表示“应该给军队下达指示,不要造成事端”。吉洪诺夫指出,“看来应该商定对这架飞机做出例外”。戈尔巴乔夫关于“不击落这架飞机,而对其他的破坏者保留我们现行的规章”的总结代表了领导层最后的决定。^① 这一决定显示出苏联领导层多数决策者希望管控事态的想法。

苏联击落韩国客机不是美国指控的那样“是苏联蓄意的恶行”,韩国客机飞入苏联领空也不是苏联指控的那样“是美国有预谋的情报行动”。然而,在互动的过程中,双方都从最负面的角度去解读对方的行为,缺乏真诚有效的危机沟通机制。这起冷战高压背景下的突发事件发展成美苏关系中的一场特殊危机。这场危机产生的重要原因是双方在互信缺失的背景下对对方意图的误判,以及在责任问题上的分歧和冲突,其主要表现是苏联拒绝承担责任与美国积极组织宣传及抵制行动。从美国方面看,这次危机没有全面升级的重要原因在于里根本人及联邦政府内部务实派的克制,其背后的深层原因来自里根对核战争的恐惧、美国大选的压力与国内的博弈。首先,里根将苏联飞行员的误操作与核战争联系起来,认为导弹发射系统的指挥员也很可能错按核武器发射开关,犯下更大的、灾难性的错误。^② 同时,里根认为,军控谈判更加重要,不应该受此事件影响而中断;其次,随着竞选连任的临近,里根对国内外政治环境变得更加谨慎,并选择对“韩航事件”做出克制回应;^③最后,倾向于务实处理危机的舒尔茨及其领导的国务院与跨部门小组在内部博弈中取得决策主导地位。这并不是说舒尔茨在危机决策中的行为始终是理性的,他在危机开始时对中情局情报的怀疑态度是值得商榷的。尽管存在抑制危机升级的因素,但这并非意味着双方离全面危机十分遥远。正如美国马里兰大学教授乔纳森·威尔肯菲尔德(Jonathan Wilkenfeld)所言,“如果冲突某一方认为演变为军事敌对状态的可能性并不存在,仅将冲突视为准危机,而另一方则认为冲突已具备了危机的全部三项条件,那将是极其危险的。这将导致典型的错误判

① 《苏共中央政治局会议关于处理美国入境飞机等问题的讨论记录(1983年11月24日)》,第453—455页,载沈志华主编:《苏联历史档案选编》第30卷,北京:社会科学文献出版社2002年版。

② 〔美〕罗纳德·里根:《里根自传:一个美国人的生活》,第534页。

③ Aaron Donaghy, *The Second Cold War: Carter, Reagan, and the Politics of Foreign Policy*, pp. 184-185.

断,最终可能引发本来可以避免的全面危机”。^①在这场危机互动中,国务院在美国的决策中更具影响力,而对苏方态度影响较大的部门是国防部。主管部门的不对等及其特性差异一定程度上导致双方对危机事态判断的差别。美方对这场冲突的判断更接近于“准危机”,苏联的认知则更像是一场“危机”。如果里根接受强硬派一遍遍的建议,将行动扩展至军事领域、实施经济制裁并中断双方之间所有谈判,那么,苏联对这场危机的威胁认知将更加强烈。届时,危机全面升级并造成更严重后果的可能性将大大增加。

“韩航事件”对美苏关系产生重要影响。从消极角度看,它虽没有改变美苏关系的性质,但扭转了双边关系松动的势头,为1983年秋冬时节及其后一段时间内的美苏关系定下不合作的基调,实质性地提前冻结了美苏军控谈判及其他合作的进程。这场“歇斯底里的反苏运动”给苏联带来巨大压力,以致维什涅夫斯基称“美苏关系已经恶化到危险的地步。许多苏联民众都在问,战争是否迫在眉睫”。^②从积极角度看,它直接推动美苏就危机管控及美苏日就空中交通管制进行磋商。在事件发生两到三年后,美苏日三方取得重要共识和成果,为防止类似事件再次发生做出了贡献。

① 〔美〕乔纳森·威尔肯菲尔德:《国际危机管理研究:概念与方法》,第92页。

② Document 125, “Memorandum of Conversation, Washington, October 11, 1983, 12:30-1:45 p. m.,” *FRUS*, 1981-1988, Vol.IV, Soviet Union, 1983-1985, p. 431.