

分裂國家尋求統一之路： 韓國經驗之分析

金達中

(韓國延世大學教授)

前 言

隨著冷戰時期的結束，國際及區域政治情勢邁入了一個新的紀元，許多人認為，朝鮮半島將是最可能因而發生政治生態改變的區域，從朝鮮半島過去幾年的發展來看，似乎不難發現一些蛛絲馬跡，北韓最高領導階層在最近換人，南北韓關係的突破，使得自二次大戰後分裂的「韓國問題」有可能因而發生重大的轉變。

在二十世紀末的今日，朝鮮半島是冷戰後唯一仍充滿冷戰氣息的地區，儘管在一九九二年年年初，南北韓曾經藉由國際協調，建立了對話的管道，但是，至今實質的進展仍屬有限；不過，儘管如此，這些在十年前幾乎不可能達到的發展，已使得朝鮮半島的情勢大有改善，南北韓雙方是否能掌握此一國際及地區情勢轉變的大好時機，實為影響朝鮮半島未來發展的主要關鍵。

本文旨在分析南北韓關係在過去多年來的發展、回顧南北對話的歷史，及雙方對於統一所持的立場。論文將分為三部分：首先，指出南北韓雙方的各項統一政策；其次，將德國統一的案例與南北韓的情形做一比較；最後，總結評論韓國統一的遠景，重點在強調「韓國問題」本質的改變，對於統一將有何影響。

南北韓的統一政策

一、早期：「自由選舉」及「和平攻勢」

自從一九四五年南北韓「暫時」分裂之後，美蘇兩國在經過了近三年的協商，對於應該如何建立統一的韓國政府仍無法得到共識，蘇聯片面拒絕了聯合國在其占領區內舉行大選之提議，因此，只在南韓舉行了選舉，南韓即根據選舉結果，成立了南韓共和國。(Republic of Korea)一九四八年六月，南韓國民大會成立，完成了憲法起草工作，並且要求北韓「根據聯合國大會決議，儘速舉行自由選舉」，南韓國民大會同時宣布已保留三分之一(一百席)的席次給北韓代表。

由此可知，韓國戰後第一次的統一政策是由南韓方面在新政府成立後向北韓提出的。由於南韓李承晚政府之成立是在聯合國的監督下完成了選舉，南韓政府便據以認定南韓政府才是朝鮮半島唯一的合法政權。簡言之，南韓在戰後第一次的統一政策是

堅持北韓須在聯合國的要求下，舉行自由選舉。^①

李承晚認為，如果北韓仍堅持不舉辦自由選舉，則統一的工作勢將由南韓主導，他暗示，在必要時，將不排除使用武力，不過，李承晚的說法似乎只是在迎合國內的壓力，因為，在當時，南韓根本沒有力量靠武力來完成統一的工作，美國在南韓只維持了極少的軍事力量，一九四九年時，更將其部署在南韓的部隊撤出。^②

因此，儘管李承晚信誓旦旦，但是，他深深地瞭解到，南韓當時的軍力根本不足以應付來自北韓的攻擊。一九五〇年六月二十五日，韓戰爆發，一九五三年七月十七日簽署停戰協定，南韓政府當時的政策仍舊未改，堅持北韓須在聯合國的監督下舉行選舉，重新根據人口比例產生代表，組成新的國民大會。^③

在北韓方面，儘管它在政治上採取強勢作為，但是北韓也知道，它不可能單靠自己的力量便得以統一南韓，因此，它的角色很快地便被定位為蘇聯的戰爭機器。北韓政府在一九四八年在金日成的帶領下成立，其統一政策的基調乃「革命煽動理論」，即北韓必須立刻成為共產國家。北韓此時認為統一的步驟有二：首先，製造南韓內部的不安與動亂；其次，在條件成熟後即向南韓出兵，以「澈底解放」南韓。

韓戰結束後，北韓發動和平攻勢，提議與南韓進行全面性的政治、經濟及文化交流，減少設置在南北韓邊境的軍隊，主張撤出所有駐紮在朝鮮半島上的外國軍隊。北韓這些提議的目的是在營造國內的和平環境，以便致力於國內建設，一九五三年七月二十八日，在剛簽訂了停戰協定之後，金日成提出五點國建計畫目標，分別是：(1)重建社會主義經濟；(2)強化國防能力；(3)提升人民生活品質；(4)保障人民民主；及(5)和平完成統一。^④

二、形成期：一九六〇及七〇年代之統一政策

一九六〇年四月，在大規模學生暴動運動之後，南韓進入了第二共和時代，採行內閣制，當時的閣魁張勉（Chang Myon）主張，不僅北韓應舉行選舉，南北韓皆應重新選舉。儘管張勉的政府在一九六一年五月因為軍事政變垮台，其原所主張之統一政策無法繼續執行，不過，他所提出的許多構想，直到今天仍為南韓政府所採納。

例如，張勉主張，韓國統一必須以民主的方式完成，以自由公平的選舉為基礎，強調對人權的保障；此外，統一後的韓國應該摒棄極右或極左任何一種形式的極權政府形態。^⑤

註① 1993 *Unification White Paper* (Seoul: The National Unification Board, December, 1993), p.25.

註② Jung Won Cho, *South-North Integration Theory* (Seoul: Hwesong Publishers, 1989), p.74.

註③ 此為一九五四年在日內瓦會議當中，由當時南韓外交部長卞榮泰所提出的官方說法，它一直是李承晚政府時的主要觀點，即北韓必須在聯合國的監督下舉行自由選舉。

註④ Jeong Yong Gil, "Special Characteristics of North Korea's Unification Policy and Prospects for Korean Unification," in Shin Jeong Hyun, ed., *North Korea's Unification Policy* (Seoul: Eul Yoo Publishers, 1989), pp. 384~386.

註⑤ *Ibid.*, p. 109.

註⑥ 1993 *Unification White Paper*, op. cit., p. 26.

一九六三年，在經過了三年的軍事統治之後，朴正熙即位，他將目標定在經濟發展，並不急切尋求統一。事實上，在一九六〇年代中期以前，北韓經濟的整體表現一向較南韓出色，朴正熙認為，在統一問題上，北韓之所以占上風，主要便是因為北韓的整體經濟能力較南韓強大。

北韓雖然於一九五〇年代即已提議南北韓共組聯邦，但是直到一九六〇年代才有比較明顯的動作，北韓提議，南北韓應先從實質功能性的交流開始，北韓認為，如果能游說南韓與北韓展開實質的討論與協商，北韓在這種情況下較能占上風，然而，自從一九六一年南韓軍事政變，軍政府上台之後，南韓在一九六三年進入第三共和，北韓的統一策略亦隨之修正，重回原先策反之策略。質言之，一九六〇年代，北韓一方面試圖擴大其在第三世界之影響力，提升其國際知名度；另一方面則積極運作，企圖製造南韓境內之不安。^⑦

在此時期，儘管北韓對南韓的策略改變，但是，自從一九六三年開始，南韓政府採行了一系列的五年經濟發展計畫，使得南韓經濟迎頭趕上，到了一九七〇年代初期，南韓經濟各方面的發展，例如：鋼鐵、煤礦、電力、重工業及化工業等，均已超過北韓，經濟上的成長，使得南韓建立了自信，一九七〇年八月十五日，在第二十五屆全國解放日當天，南韓公布了一項新的統一提案——「和平統一提案聲明」(Statement on a Peaceful Unification Initiative)，建議南北韓進行新一階段的建設性對話。

一九七三年，南韓對北韓政策有了重大轉變，南韓政府於六月二十三日宣布，南韓不再反對與北韓共同加入聯合國或是其他的國際組織，同時，南韓將開放與其他不同社會體制國家之間的關係，意即有意與社會主義陣營國家改善關係。儘管如此，一九七〇年代，南北韓間對話除了在一九七二年七月四日發表了「聯合公報」之外，並未就其他重要事項達成協議。^⑧

就在一九七三年南韓宣布新政策的同一天，北韓也發表了一項所謂的「全國統一五項指導原則」(Five Guiding Principles on National Unification)，在這項聲明中，北韓重申撤出所有駐紮在朝鮮半島的外國部隊、要求南北韓簽訂和平條約、進行多邊交流及合作、設立一全國最高的統一會議、以及建立統一的韓國聯邦。北韓並且單方面地宣布將不再參與與南北韓之間的對談，因為北韓認為，南韓六月二十三日所作的聲明只是企圖製造兩個韓國的假象。由此可知，自從一九七〇年代初期開始，北韓的統一政策訴求主要是在於成立「高麗聯邦共和國」(Confederate Republic of Koryo)。

註⑦ 一九六〇年代是北韓恐怖分子活動最盛的時期，包括一九六八年對青瓦台的攻擊事件、一九六九年劫持美國普布魯號軍艦事件等。

註⑧ 在當時南北雙方關係低潮的時候，一九七二年七月四日所簽訂的公報可謂是一項重大突破，在公報中，雙方界定了未來南北韓在統一問題的協商方面應採行的基本原則，此公報及之後的一些商談對於雙方關係的突破十分重要，不過，很可惜的是，雙方關係並未有太大的轉變，因為在重大議題上，雙方仍存有許多歧見，北韓堅持應將政治及軍事性議題列為優先討論事項，例如美軍駐守在朝鮮半島問題應先解決；但是南韓則認為，應先從一些非政治性議題的協商及交流開始，在互信建立之後，再談政治問題。

一九七〇年代後期，南韓政府企圖重新恢復南北韓之間的對話，一九七九年一月十九日，南韓提議雙方召開高峰會談，不預設立場，但是此議為北韓所拒。同年七月，朴正熙總統和美國卡特總統共同發布一項聯合公報，希望儘早召開一次「南北韓及美國資深官員共同參與的會議」，此議仍舊為北韓所回絕，北韓堅持，統一問題應該只由兩韓共同參與，但是北韓願意和美國就美軍撤出問題舉行會談，甚至簽署和平協定。^⑨

一九七九年十月，朴正熙總統逝世，南韓政府重組，由全斗煥繼任，新政府發表了一項名為「全國和解與民主統一」（National Reconciliation and Democratic Unification）之提案，這是南韓統一政策的重大突破，南韓首次提議重建一統一民主之國家，標榜民族主義、民主、獨立自主及福利制度。^⑩

三、整合與競爭期：一九八〇年代之政策轉變

南韓政府的統一政策到了第五共和時代很明顯地有了轉變，變得更實際，不再悍然拒絕與北韓共組聯邦的提議，例如，在其統一提議中，南韓政府認為應該召開全國統一諮詢會議，討論一些重要問題，包括：未來統一後，決定政府組成的形式及大小的問題、起草統一憲法、重新選舉，最終完成統一大業。一九八〇年代中期，雙方關係頗有進展，南北韓曾進行經濟交流，安排失散家庭團圓，不過，基本上，雙方關係並沒有太大的改變。

一九八七年十月，南韓舉行公民投票，制定新憲法，並於同年十二月選舉新總統。一九八八年二月，盧泰愚就任南韓第十三任總統，他於一九八八年七月七日發表了提升與北韓關係之「六點計畫」，主要內容包括：加強南北韓間之經濟交流、共同合作加入國際社會。綜言之，南韓第六共和在統一政策上的最主要貢獻是：南韓瞭解到，南北韓間若欲達到合作與關係解凍，國際主要強權的支持是極為重要的。

一九八八年九月十一日，南韓政府宣布了「韓國統一指南」（Korean National Community Unification Formula），其中包含三大步驟：第一，進行南北對話，制定「韓國全國社區憲章」（Korean National Community Charter），以加強彼此之互信；第二，在未完成統一大業之前，可成立韓國國協，以為過渡；第三，在根據統一憲法完成大選之後，南北韓共組統一之國會與政府。

南韓第六共和對南北韓統一問題所做的最大貢獻是在一九九一年十二月十三日促成南北韓簽訂了一項名為「妥協、不侵犯與交流合作」協定（Agreement on “Reconciliation, Non-aggression, and Exchanges and Cooperation”）（此協定又稱作「基本協定」）；同月三十一日，南北韓又發表了「朝鮮半島非核化共同宣言」（Joint South-North Declaration on the Denuclearization of the Korea Peninsula

註⑨ Ok Tae Hwan, "The Process of South-North Dialogue and Perspectives for Unification of Korea," *The Korean Journal of National Unification*, 1 (1992), pp. 94~95.

註⑩ Hakjoon Kim, "Korean Reunification: A Seoul Perspective," *Korea and World Affairs*, 15 (Spring 1991), p. 6.

。「基本協定」之主要目的在於將涉及兩韓各層次的問題，舉凡政治、軍事、社會乃至經濟問題，加以明文規定，之後，兩韓又簽訂了幾項補充的協定，並且立即生效。^①

一九九三年二月，金泳三就任總統，其統一策略係三階段提案，但是，其基本架構仍沿襲了第六共和以來之傳統。^②所謂的三階段提案是先從「和解與合作」著手，其次「南北聯合」，最後才成立統一國家。不過，在當前政府的帶領下，兩韓關係到底能有多大的進展，至今仍是一個未知數，雙方的政策不僅包含概念性層面，更有實質上的做法。

至於北韓在一九八〇年代的統一政策最重要的發展是其「高麗民主聯邦共和國」(Democratic Confederal Republic of Koryo)理念的提出。一九八〇年，北韓認為，經由其「韓國民主聯邦共和國」之策略，韓國統一指日可待，不過，在過渡期間，雙方的社會及政治體制應該被維持，此外，北韓並堅持南韓應釋放所有的政治犯，南韓政府亦應重組，以反映真正的「民意」。^③

整體而言，北韓自一九八〇年以來對於兩韓關係發展的做法主要有二，但是兩者似乎相互矛盾：首先，一九八〇年代末期，隨著蘇聯及東歐共黨政權的相繼瓦解，北韓已經無法再獲得前蘇聯的強力支援，此外，中共與南韓關係大幅改善（特別是在經貿方面），一九九二年兩國甚至建立了外交關係，南韓在外交上的成就，使得北韓更加突顯其社會主義的旗幟；其次，北韓與南韓之間的協商雖然一直持續，但是北韓的主要目的其實是希望改善與美國的關係，因此，在十月份，北韓與美國簽訂了核武協定，這是北韓與美國關係的重要進展，不過，雙方仍存在許多的障礙有待突破（例如，北韓是否終將開放其核子設施交國際原子能總署的檢查，至今仍是個未知數，但是根據十月協定，北韓答應在國內兩座輕水反應爐建造完成後，將開放其境內未公布之核武基地交國際檢查）。

德國經驗的借鏡：政治轉變與統一之展望

在一九八九年十一月德國柏林圍牆倒塌的時候，當時沒有人能預料到兩德會在不到一年的時間之內即統一成功。冷戰時期，阻礙兩德統一的主要是各強權（指美國、蘇聯、英國及法國）對於兩德未來的地位仍無法取得協議，戰後，在聯軍撤出兩德之

註① 自從一九八九年秋天，南北韓開始有了高階層的會談（分別由南北韓的閣魁領隊），這是過去所從來未有過的情形，不過，自從一九九二年北韓單方面宣布退出會談之後，類似的協商即已暫停，一九九三年北韓更退出禁止核武擴散條約，南北韓之間的高階會談便更加不可能召開了，一九九四年十月，美國與北韓達成一項核武協定，然而，南北韓間並未曾有過任何會談。

註② 對於南韓政府的說法，在此略作說明。在盧泰愚總統之前（擔任至一九九三年二月為止），各政府皆是以憲法的法源來稱呼，例如：第一共和（李承晚）、第二共和（張勉）、第三共和（朴正熙）等等，不過，到了金泳三上台時，南韓政府便以「金泳三政府」或是「金氏政府」為名。

註③ Yim Hyuck Baek, "A Comparative Assessment of South and North Korean Unification Policies," in Lee Yong Pil, ed., *South-North Integration Theory* (Seoul: Inkansarang Co., 1992), p. 71.

後，德國被分為德意志聯邦共和國（Federal Republic of Germany）及德意志民主共和國（German Democratic Republic），前者加入了西方陣營，成為北大西洋公約組織（NATO）之一分子；而後者則淪為社會主義國家，於一九五五年加入了華沙公約組織（Warsaw Pact Treaty Organization）。

戰後，西德的優勢地位由於一九五四年十月「九國會議」之召開而被確定，會後，九國宣稱西德政府係自由合法成立，因此，在國際事務上，它才是全德國人的代表，有權代表德國發言。^⑭之後，西德在艾德諾（Konrad Adenauer）總理主政時，提出了所謂的「霍爾斯坦主義」（Hallstein Doctrine），意即西德願意與那些與東德有外交關係的國家建立邦交。

在西德開始與東德改善關係的同時，南韓似乎也提出了另一種版本的「霍爾斯坦主義」，但是在一九七〇年代以前，不論是德國或是韓國皆未完全發揮「霍爾斯坦主義」原先的目標。^⑮直到一九六〇年代末期及一九七〇年代前期，西德提出「東向政策」（*Ostpolitik*），兩德關係解凍，雙方才開始有了實質的交流，而不只是在政治上的互相競爭。

基本上，北韓對南韓政策和東德對西德所採取的策略截然不同，但是其中仍有些相似之處：一九五七年七月，東德政府提出統一方案，不過，東德指出，德國統一有一些先決條件，即在未來合組聯邦時，西德必須將國內幾項重要工業的工廠國有化、確保工人的民主權利、擁有土地達一定範圍以上的一律將超過部分充公等等，此議自然不能為西德所接受。北韓在過去也曾採取過類似的做法，在正式進入統一談判之前即提出一些先決條件。

東西德與南北韓最大的不同處是：東西德之間從來未曾發生過武力衝突；此外，東德雖然也曾希望顛覆西德，不過，東德的基本態度仍舊是希望東西德能和平共生；而西德在戰後迅速復原，到一九七〇年代時，西德已經是西歐最強盛的經濟大國，因此，在與東德的互動上始終能保持優勢。

一九九〇年東西德順利統一，對於南北韓無異是一大鼓勵，到底德國的統一對於南北韓的統一前景有何啟示？韓國統一與德國的案例有任何類同之處？在國際層面上，兩者間最不同之處是：儘管東歐共產黨勢力已有式微之勢，但是西德總理柯爾（Helmut Kohl）並未立即採取行動，他仍舊是透過所謂的「二加四」方案，即由兩德與國際上的四大強權共同來參與德國的統一過程。韓國統一的情形則大不相同，南北韓雙方皆不願意讓國際各國干預，而四個區域強權亦一再重申，韓國統一應由南北韓自行解決（各國雖表明不願涉入，但是實際上，這些區域強權在韓國情勢的發展上仍扮有一定的角色）。

註⑭ *The Development of Relations Between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic* (Bonn: Press and Information Office, 1973), p. 9.

註⑮ 其他有關西德與南韓以及東德與北韓政策異同的討論，可參閱：Dalchoong Kim, "The German Formula and its Relevance to Korean Unification," a paper presented at the 12nd World Congress, International Political Science Association, Rio de Janeiro, Brazil, August 9~14, 1982.

德國經驗對於韓國而言，至少有三點值得注意之處：第一，北韓國內倘若面臨任何的危機導致政治上的變動，南韓應立即伸出援手，別無其他選擇，也就是說，經由接收而完成統一的情形也必須列入考慮；第二，統一的直接與間接成本甚高，以德國統一的例子來看，西德每年大約花費二千億馬克在拯救德東地區的經濟。^⑨在韓國的情形，根據統計，南韓倘若期望在十年間（二〇〇一至二〇一〇年）使北韓的生產力達到南韓的百分之六十的標準，南韓每年所需負擔的金額將高達八千一百六十七億美元；^⑩有些研究則指出，南韓必須持續四到六年每年在北韓投資四百五十億美元，以幫助北韓發展經濟。

第三，目前整個國際大環境趨於和緩，使得統一問題可能較受到國內發展的影響，德國經驗是否適用於韓國目前仍見仁見智，儘管南韓可能期望藉由經濟上的合作與交流，逐漸改善與北韓的關係，但是政治上的變數對於統一的進程而言，則仍是個未知數。

一九九〇年代中期「韓國問題」的本質

今（一九九五）年八月十五日，南韓即將慶祝其第五十屆的全國解放日，對於南韓而言，多年來發展的成就，的確有許多值得稱賀之處，較之戰後的情形，南韓不論在政治、經濟、及安全情勢方面都獲得大幅改善，韓國是目前全世界第十二大貿易國，並且可望在一九九六年加入經濟合作發展組織（OECD）；南韓與全球各國的經貿關係日益密切，在區域經濟合作方面，例如在亞太經濟合作理事會（APEC）及其他的國際組織或是非政府間國際組織當中，南韓皆勢將扮演日益重要的角色。^⑪

在外交方面，南韓在近年來陸續與前蘇聯、中共、中歐各國、及越南建立邦交，大大開拓了其外交活動的空間；^⑫此外，自從一九九一年第一次成為聯合國會員國之後，南韓也於一九九二年參加了聯合國在索馬利亞的和平維持行動（Peacekeeping Operations）。雖然南韓持續與美國與日本皆維持密切的關係，不過，隨著冷戰的結束，南韓已逐漸向國際發展，期望在區域政治中發揮更大的影響力。

南韓不僅在外交及經貿上的成就驚人，在國內政治方面，也有不錯的表現，一九九三年二月，金泳三就任南韓第十四任總統，他是三十年來南韓第一位平民總統，雖

註⑨ Kang Suk Rhee, "Korea's Unification: The Applicability of the German Experience," *Asian Survey*, 33 (April 1993), p. 373.

註⑩ *Ibid.*, p. 372.

註⑪ 參閱 Thomas J. Duesterberg, "Trade, Investment, and Engagement in the U.S.-East Asian Relations," *The Washington Quarterly*, 17 (Winter 1994), pp. 81~84.

註⑫ 對於南韓外交政策之制定，包括一九八〇年代末期及一九九〇年代初期所謂的「北向政策」，可參閱：Ku-Hyung Jung, Dalcoong Kim, Werner Gumpel, and Gottfried-Karl Kindermann, eds., *The Disintegration of the Soviet Union and Its Impact Upon Korea and Germany* (Seoul: Seoul Computer Press, 1993).

然南韓自從盧泰愚政府（一九八九至一九九三年）時才開始發展民主化，不過至今已成績斐然。

隨著冷戰的結束以及非軍事區雙邊的主要政治轉型，南北韓關係也有了重大的轉變，南韓在過去三十年來所努力的成果在近來逐漸顯現出成效，南北韓在可預見的未來，即將就一些雙方所關切問題，像是北韓核武問題進行討論，南北韓關係在南韓的努力協調之下，已經有了重大轉變，目前的形勢對南韓是十分有利的。

自從一九四五年南北韓分裂以來，一九四八年雙方各自成立政府，到了一九五〇年韓戰爆發，一九六〇及七〇年代，雙方爭執的焦點集中在政治的合法性問題上，而在冷戰對峙的國際大環境中，東西方相互競爭優勢，也大大限制了南北韓關係的發展，所以，當時南北韓關係實深受國際冷戰環境的影響。

一九八五年三月，戈巴契夫取得蘇聯領導地位，進行初步的改革，也成爲了後來蘇聯及東歐共產政權瓦解的先聲，國際大環境的改變，使得朝鮮半島情勢也有所轉變，不過，南韓整體的表現皆較北韓出色，而蘇聯的垮台，更成爲南北韓關係平衡轉變的重要轉捩點（一九九〇年德國完成統一，對南北韓更是有鼓勵作用）。

眼見二十世紀即將進入尾聲，韓國是否能和平統一的最主要關鍵在於雙方是否有所修正，即北韓是否在政治及經濟方面能否有所轉變，以及南北韓關係是否將有根本的改善？南北韓之間仍有待解決的問題包括：一九九四年十月二十一日美國與北韓在日內瓦就核武問題所簽訂的協定是否將被遵行？以及一九九一年十二月十三日南北韓所簽訂的「基本協定」是否將有更多的進展？不過，值得注意的是，對於南北韓雙方而言，「韓國問題」目前已經成爲了實質及雙方應該信守的政治性事務。

北韓領導人金日成在統治北韓近半世紀後，已於一九九四年七月八日去世，金日成之子金正日可望繼位，繼續統治北韓，可以預見的，在未來南北韓關係仍將受到前金日成的影響。

總而言之，朝鮮半島欲完成統一有三種方式，即武力、協調及接收，三種方式所可能帶來的後果也都將十分不同，很明顯的，雙方都認爲戰爭是最下下策，應該極力避免，因此，不論是在過去或是在未來，溝通協商似乎對雙方而言都是最好的選擇。至於第三種方式，即所謂的德國模式，似乎也不是完全不可能。不管在未來的數年內，韓國問題將朝甚麼方向發展，無疑地，重新調整步調將是最有助於改善彼此關係的方式。