

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 南北韓新政府的統一政策及其進展

The Reunification of the Korean Peninsula: Progress and Prospects

doi:10.30390/ISC.199911_38(11).0002

問題與研究, 38(11), 1999

Issues & Studies, 38(11), 1999

作者/Author：朱松柏(Song-Por Chu)

頁數/Page：19-30

出版日期/Publication Date：1999/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199911_38\(11\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199911_38(11).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



南北韓新政府的統一政策 及其進展

朱 松 柏

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所研究員)

摘 要

金大中上台後一再表明與北韓修好的意願，而且也願意與金正日舉行高峰會談，共謀南北韓問題的和平解決。北韓新領導人金正日也給予金大中善意的回應，呼籲平壤與漢城改善關係，讓朝鮮半島及海外的所有韓國人相互訪問，進行接觸促進對話及加強團結。兩韓政府間的官方接觸「四邊會談」與「副部長級會談」的舉行，顯示雙方都有意改善關係，並緩和朝鮮半島的緊張情勢。

由於雙方互信基礎薄弱，敵我意識根深蒂固加上立場南轅北轍，官方的接觸談判曠日費時自然無法立見成效，反而是非政治性的經貿合作與社會文化交流正逐步展開，對消除誤會增進相互信任與了解，已發揮催化的作用，只要雙方本著相互尊重、存同求異、互惠互利的精神耐心協商，朝鮮半島的緊張情勢將日趨緩和，進而為東亞與世界和平作出貢獻。

關鍵詞：南北韓關係、陽光政策、三階段統一論、主體思想、四邊會談、和平條約。

* * *

壹、前 言

後冷戰時期朝鮮半島的緊張情勢，並未因東歐、蘇聯解體、東西方冷戰結束而緩和下來，相反的，近年來南北韓不僅積極擴軍備戰，甚至爆發一連串小規模的軍事武裝衝突。特別是在南韓新總統金大中上任不久的去（一九九八）年十二月，南韓三軍聯合作戰首次擊沉入侵南方水域的北韓武裝間諜潛艇；接著今（一九九九）年六月間雙方在黃海爭執水域爆發海軍砲擊事件，結果北韓有一艘魚雷快艇遭擊沉、五艘軍艦



嚴重受損，同時至少三十名士兵死亡；而南韓亦有五艘軍艦受創，七名士兵受傷，^①造成南北韓緊張情勢的不斷升高，而引起國際間的矚目。

儘管如此，南韓總統金大中仍然重申對北韓採行的「陽光政策」不受影響，兩韓之間的經濟合作計畫照舊進行，繼續推動「金剛山觀光事業」，並參與在北京舉行的南北韓副部長級會談，以期解決分割南北韓兩地達半世紀之久的離散家族團聚問題，以及援助北韓糧食肥料等其他問題。

北韓方面近年來因為嚴重的經濟社會危機與外交困局，社會主義體制正面臨生死存亡的關鍵性時刻，維持體制的永續發展成為金正日政權的最高戰略目標，在失去前蘇聯與中共奧援後，加強軍事力量是北韓當局維持國家生存的主要籌碼，更是北韓在國際社會贏得談判換取讓步的重要手段，為此北韓揚言持續開發核武，並努力發展導彈技術，對國際社會進行「武力恫嚇」，藉此獲取美、日、南韓與國際社會更多的讓步與援助，因此期盼兩韓關係在短期內會有所改善實屬不易。本文撰寫的目的，即在探討南北韓新政府成立後，雙方所採行的統一政策，及在政策導引下雙方在政治、經濟、貿易與社會文化方面的互動關係。

貳、金大中新政府的北韓政策

南韓新任總統金大中於一九九八年二月廿五日正式宣誓就職，他是南韓自一九四八年建政以來，第一位贏得總統大選的在野黨領導人，象徵南韓的民主政治已邁入一個嶄新的里程，金大中在就職演說中公開發明與北韓修好的意願，並提議為了落實南北韓於一九九一年加強雙邊關係的協議，南北韓應互派特使，如果北韓同意的話，他願意與金正日展開高峰會談，共謀南北韓問題的和平解決。^②

事實上金大中去擔任反對黨領導者的政治生涯中，對北韓政策與統一問題的主張和立場，跟以往歷屆政府存在著相當程度的差距。尤其是在軍事獨裁政權下，他曾因「內亂陰謀罪」及親共色彩濃厚而被判處死刑。而且每逢大選時，執政黨總是將金大中與北韓掛勾，企圖影響選民的投票行為，特別是過去曾追隨金大中的政治人物，例如已故的文益煥牧師和前國會議員徐敬元等人，未經政府許可私訪平壤，並會晤北韓國家主席金日成的行為，更陷金大中於不義，長期以來金大中的思想言行一直受到執政當局的懷疑與批判，飽受「共黨同路人」指責之害。

金大在一九七〇年代即提出與執政黨截然不同的統一主張——「三階段統一論」，即和平共存、和平交流、和平統一，其過程是尊重南北韓間彼此的政治體制，雙方避免損害彼此的行動，盡一切努力和平共存，加強南北韓之間的貿易、投資以及宗教、文化與運動團體的交流，並使這些活動正常化，最後實現國家的和平統一。

不過在參考東西德的統一經驗後，金大中對南北韓的統一問題產生新的看法，他

註① 朝鮮日報（漢城），1999年6月16日，頁1；韓國日報（漢城），1999年6月16日，頁1。

註② 韓國日報，1998年2月26日，頁6。參照金大中就職演說全文。



認為德國統一後，面臨著各種各樣的問題，雖然在統一前東西德經過十二年的相互往來，為最後的統一做了大量的準備工作，但統一後亟待解決的問題，仍然是堆積如山，德國的統一，由於西德對東德的匆忙吞併，使德國為此付出了高昂的代價，統一前西德總理柯爾預計所需資金一年平均為二百億馬克，十年則共需二千億馬克，可是實際上到公元二千年時，十年間德國為統一所花費金額將高達二萬億馬克。^③

照此看來，朝鮮半島的統一又會是怎樣的一種情況呢，如果仿效德國也採取吞併統一的方式，那麼南韓經濟將會面臨崩潰，南韓與西德不同，就經濟實力來說，南韓是西德的六分之一，就人口來說，西德與東德之比為四比一，也就是說每四個西德人救助一個東德人，可是南韓與北韓的人口之比為二比一，所以如果南韓也像德國那樣去謀求統一的話，那麼南韓的經濟就非破產不可。^④因此基本上金大中認為以目前南北韓的情況要實現統一尚有極大的困難，因此如何消弭戰爭化解敵意，並進行南北韓的合作與交流，是當前對北韓政策的主要目標。

對於南北韓如何達成統一的問題，金大中認為應該實施以柔克剛的所謂「陽光政策」，這個構想來自一則寓言：風跟太陽打賭，看誰能先讓一個人脫下外套，風吹得越猛，這個人把外套裹得越緊，等太陽露臉，這個人暖和了就自動脫掉外套，意思是與其圍堵北韓不如讓陽光普照北韓，讓它自動改變。至於「陽光政策」的內涵重點如下：南北韓之間經過半個世紀的對抗，雙方互不信任，短期內很難實現統一的目標，因此金大中政府認為當務之急是透過和平、和解與合作來改善南北韓的關係，緩和朝鮮半島的緊張情勢，避免同族相殘的悲劇再度發生。而且就當前的國內與國際情勢觀之，實現南北韓之間的和平共存，比起立即的統一更符合現實的狀況與需要。

是故，金大中政府主張：一、不容許一切破壞和平的武裝挑釁；二、不企圖瓦解北韓或吞併統一；三、誘導北韓改革開放，在「南北韓基本協議書」的基礎下，促進南北韓的和解與合作，做為對北韓政策的三大原則。^⑤換言之，就是在堅強的國防安全下阻止北韓的武裝挑釁，透過更多更頻繁的交流與合作，達到緩和緊張改善南北韓關係的目的。

為誘導北韓改變政策有兩個前提條件：第一、必須讓北韓徹底了解使用武力不可能達成赤化統一南韓的目標；第二、加速北韓改革開放的步伐，與南韓的和解與合作是符合北韓的政權穩定與利益。^⑥透過更多的接觸、更多的對話、更多的合作與交流，必能建立相互的信賴，恢復民族共同體的意識，進而改變北韓僵化的政策，為南北韓未來的和平統一奠定基礎。

「陽光政策」是和平、和解與合作的政策，「陽光政策」是將南北韓從過去對抗的結構，轉換成和解與合作的結構，「陽光政策」是將過去敵對的南北關係，發展成相互尊重與互惠合作的關係，進而在邁入二十一世紀時共同追求民族最大利益的政

註③ 金大中，金大中自傳——我的人生我的路（北京：外文出版社，1998年5月），頁245。

註④ 同前註，頁245~246。

註⑤ 陽光政策的意涵與促進方向（漢城：統一部統一教育院，1998年7月），頁5。

註⑥ 同前註，頁7。



策。⑦金大中更在今年二月廿五日就職屆滿周年的記者會上，提議以一項「全套交易」一併解決南北韓之間所有懸而未決的政治、安全與經濟問題，呼籲北韓應停止飛彈的研發與部署，中止一項可疑的核武計畫，並開放與南韓的對話，平壤方面如願意合作，將可獲得糧食援助，華府將停止對北韓的經濟貿易制裁，而且美、日將推動與北韓的關係正常化談判。這項方案包括要求北韓停止生產大規模毀滅性武器，並成為國際社會負責任的一員。不過上述呼籲並沒有獲得北韓積極的回響。

叁、金正日政府的統一政策與主張

金正日在金日成死亡三年後的一九九七年十月正式接掌朝鮮勞動黨總書記的職位，成為北韓實際上的最高領導人，北韓政局已從後金日成時代正式邁入金正日時代，為了繼承並發揚金日成的遺志，金正日新政權的對內對外政策，基本上並未做出重大的調整與改變，在內政方面繼續強調金日成的「主體思想」，作為北韓人民的中心思想與革命的世界觀，因為「主體思想」是政治、外交、經濟、社會、文化、軍事等所有方面唯一的指導理念。

在「主體思想」的指導下，金正日於一九九七年八月四日發表有關統一問題的演說指出：「祖國統一三大原則」、「高麗民主聯邦共和國統一方案」以及「祖國統一全民族大團結十大綱領」，是祖國統一的三大憲章與指導方針。⑧這些都是金日成在過去所提出的有關南北韓統一問題的政策與主張，金正日上台後重新加以闡釋。

所謂「祖國統一三大原則」是金日成於一九七〇年代根據國內外情勢的發展，提出自主、和平統一、民族大團結三大原則，作為統一祖國的基本綱領：⑨金日成認為南北韓的統一，必須在沒有任何外來勢力干涉的情況下，依靠民族本身的力量，自主地加以實現；不應該通過南北之間使用武力，而應通過接觸和對話和平地加以實現；必須根據居住在北方和南方以及海外的所有朝鮮同胞作為同一民族，超越思想和制度的差別，完成民族大團結的原則加以實現。

金日成於一九八〇年十月朝鮮勞動黨第六次黨大會時，發表演說呼籲與美國進行直接談判，要求與美國締結和平條約，以取代現有的南北韓停戰協定，並要求美國從南韓撤出所有部隊，終止對韓國的內政干涉，他同時提出成立「高麗民主聯邦共和國」的統一方案，他說：「這個聯邦共和國應該互相承認和容納對方的思想和制度，成立雙方以同等資格參加的民族統一政府，在這一民族統一政府之下，北方和南方以同樣的權限和義務分別實行地區自治，以北方和南方同等名額的代表和適當名額的海外僑胞代表組成最高民族聯邦會議，管轄聯邦國家的全盤工作，對外採取中立政策，不加

註⑦ Yang Young-shik, "Kim Dae-jung Administration's North Korea Policy" *Korea Focus*, November-December 1998, pp. 49~50.

註⑧ 月刊朝鮮資料（東京：朝鮮問題研究所），1998年4月，頁3。

註⑨ 金日成，在朝鮮勞動黨第6次代表大會上所做的中央委員會工作總結報告（平壤：外國文出版社，1980年10月），頁58。



入任何政治、軍事聯盟或集團」。^⑩並就民主聯邦共和國提出十點施政方針。

一九九三年四月北韓召開第九屆第五次最高人民會議，會中通過了金日成提出的「祖國統一全民族大團結十大綱領」，主要內容如下：一、建立自主、和平和中立的統一國家；二、以民族友愛和民族自主精神為基礎實現團結；三、謀求共存、共榮、共利，在一切服從於祖國統一事業的原則下實現團結；四、停止在同族之間助長分裂和對峙的一切政爭；五、消除北侵和南侵、勝共和赤化的恐懼，互相信任和團結；六、珍視民主，不因主義主張的不同加以排斥，在祖國統一的道路上攜手並進；七、保護個人和團體的資本和財產，並獎勵將其用於謀求民族大團結的事業；八、通過接觸、往來和對話，實現相互理解、相互信任、相互團結；九、在爭取祖國統一的道路上，北方、南方和海外的全體同胞相互加強聯繫；十、高度評價對民族大團結和祖國統一事業作出貢獻的人。^⑪

金大中就任之前的一九九八年二月十八日北韓各政黨聯席會議在平壤舉行，會中通過一封致南韓各政黨與團體的信，指出北韓願同南韓各政黨和團體進行對話與協商，「貫徹偉大領袖金日成同志祖國統一的遺訓」，呼籲南韓新政府：一、尊重自主、和平統一、民族大團結的祖國統一三大原則，排除外部勢力的干涉與支配；二、要求南韓放棄過去敵視北韓的對抗政策，採取聯合北韓的和解政策，並廢除「國家保安法」與「安企部」，停止迫害統一愛國人士；三、積極開展南北韓之共存、共榮、共利事業，促成同族間相互合作與團結，尊重彼此的思想、制度與信仰；四、透過對話與協商自主和平解決國家統一問題，南北各政黨和團體理應在營造對話和協商的氣氛中發揮帶頭作用。^⑫

接著金正日又在一九九八年四月十八日紀念南北韓各政黨、社會團體代表聯席會議五十周年中央研討會上，發表一封題為「全民族大團結實現祖國自主和平統一」的信函，信中指出，實現朝鮮全民族大團結和自主和平統一已經成為當前刻不容緩的一項重要工作，並就民族大團結提出五大方針：一、堅持民族自主之原則；二、在愛國愛民族和祖國統一的旗幟下，實現全民族大團結；三、儘快改善南北關係；四、反對外來勢力的支配和干涉；五、加強海內外同胞的相互往來和聯繫，以增進民族大團結與合作。^⑬

今年二月三日北韓在平壤舉行共和國政府、政黨、團體聯席會議，討論開展民族自主大團結與祖國統一新局面，提議舉行南北高層政治會談，並發表一封致南韓各政黨、團體及各界人士共一百五十人的信函，並由北韓紅十字會透過板門店代為轉致，內容與過去北韓的一貫主張大同小異，信函中建議南韓當局在今年下半年舉行高層政治會談，要求南韓放棄國家統一的絆腳石，不再與外國勢力合作對抗北韓，呼籲南韓終止與美國的聯合軍事演習，廢除國安法，保障支持北韓團體在南韓的言論自由，防

註⑩ 同前註，頁 67～69。

註⑪ 人民日報（北京），1993 年 4 月 8 日，版 6。

註⑫ 月刊朝鮮資料，1998 年 4 月，頁 8～11。

註⑬ 月刊朝鮮資料，1998 年 10 月，頁 2～11。



止立即戰爭的危險及積極推展國家統一。^⑭這是自一九九四年金日成死亡南北韓高峰會談被迫取消後，北韓首次提議雙方舉行高層政治會談，與金大中一再發表聲明願意與金正日舉行高峰會談相互呼應，顯示雙方領導人都有改善關係的意願。

肆、「四邊會談」與「副部長級會談」

有關朝鮮半島問題的「四邊會談」是美國總統柯林頓與南韓總統金泳三，於一九九六年四月濟州島高峰會議後，發表共同聲明，提出由南北韓、美國、中共進行四邊會談的建議，其目的是希望建立朝鮮半島永久和平機制，尋求化解分隔南北韓非軍事區的緊張局勢。特別是有關「韓戰停戰協定」在東西方冷戰結束的今天，對於維持朝鮮半島的和平與穩定並未發揮積極的作用，四十多年來南北韓只是處於停戰狀態，並未真正實現和平，因此建立一個新的和平機制，實為維持朝鮮半島與東亞地區和平的當務之急。

由於南北韓之間長期以來一直缺乏互信，敵意已根深蒂固，而且南韓並非當年韓戰停戰協定的簽字國，^⑮這一倡議一開始就引起北韓的反對與抵制，北韓一貫主張直接與美國談判並簽訂和平條約以取代停戰協定，反對南韓參加。美國立場則相當明確，除非南韓也參與和平條約的談判，否則華府拒絕與北韓單獨會談，而且只要北韓同意參與「四邊會談」，美國將放寬或完全撤消對北韓的貿易禁運，並在經濟上提供必要的援助。南韓也表示將擴大與北韓的經貿合作與交流，甚至撤消禁止國內企業對北韓投資的命令，而週邊國家日、俄、中共都希望維持本地區的和平與穩定，主張南北韓的紛爭應透過對話協商和平解決，反對北韓的武力冒險行動。在美韓的經濟貿易利誘以及國際壓力下，迫使北韓不得不認真考慮參與「四邊會談」。

「四邊會談」經過四方代表不懈的努力並舉行三次預備性會議後，終於在一九九七年十二月九、十兩日，在瑞士日內瓦舉行第一回合會談，在兩天的會議中，各方本著求同存異，增進共識的精神，在友好、坦誠、合作的氣氛中，就建立朝鮮半島和平機制的有關問題進行充分的協商，使會議取得了積極進展，^⑯「四邊會談」的舉行標誌著建立朝鮮半島和平機制的進程已經正式起步，具有重要的意義。

第二回合會談於一九九八年三月十八日至二十日舉行，其中最大的共識是通過「四邊會談」建立朝鮮半島和平機制，取代停戰機制，進而實現朝鮮半島的持久和平。除此之外，各方還同意以「建立朝鮮半島和平機制及緩和朝鮮半島緊張情勢」作為四邊會談的正式議程，^⑰在這一議程下，各方均可提出各自關切的問題，並本著公正、平衡和靈活的態度加以討論。

第三回合會談中斷逾六個月後，於一九九八年十月廿至廿四日重開，四國代表就朝鮮半島永久和平的談判方式達成策略性協議，未來談判同意成立「建立朝鮮半島和

註⑭ 月刊朝鮮資料，1999年3月，頁2~13。

註⑮ 「韓戰停戰協定」是於1953年7月27日，由聯軍總司令克拉克將軍，朝鮮人民軍最高司令官金日成以及中共人民志願軍司令彭德懷等3人在板門店簽訂，南韓雖非簽字當事國，但係由聯軍代理簽字。

註⑯ 朝鮮日報，1997年12月11日，頁2，大公報（香港），1997年12月13日，頁2。

註⑰ 朝鮮日報，1998年3月21日，頁2。



平機制」與「緩和朝鮮半島緊張情勢」兩個分組委員會，分頭進行討論。北韓則認為美國自南韓撤軍，以及北韓與美國締結和約，為朝鮮半島獲致和平與安全的基本要件，應列為主要議程。^⑩美國與南韓則拒絕將上述問題列入議程，仍是最明顯的歧見。

第四回合會談於一九九九年一月十九日至廿日舉行，這次會議的主要任務是根據上次會議達成的協議，開始討論如何進行「建立朝鮮半島和平機制」與「緩和朝鮮半島緊張情勢」兩個分組委員會的運作程序，並著手實質性的預備工作。^⑪與會各國代表都能以務實的態度進行有益和富有成效的討論，且取得初步的進展。

第五回合會談於一九九九年四月廿四日至廿七日舉行，第四回合啟動的「建立朝鮮半島和平機制」與「緩和朝鮮半島緊張情勢」兩個分組委員會，分別於廿五日和廿六日兩天舉行分組討論會，就實質問題彼此交換意見，但是各方立場仍然存在嚴重的歧見，四方同意在下次會議時考慮並制定適合朝鮮半島獨特情況的緩和緊張情勢的措施，並進一步探討確立未來朝鮮半島和平機制的輪廓。^⑫

第六回合也是最近一次會談於今年八月五日至九日舉行，由於適逢六月發生南北韓西海軍事衝突，以及北韓可能試射新型飛彈的陰影下，與會各國代表在會中並未達成任何具體協議，特別是北韓代表要求南韓就西海軍事衝突道歉，並揚言除非美國願意就「自南韓撤軍」，與「締結和平條約取代停戰協定」兩大主要議題進行討論，否則北韓將不會重返談判桌，雖然這次會議並非毫無成果，但是美國與南韓拒絕討論撤軍，以及美國拒絕與北韓直接談判簽訂和平條約，仍然是最明顯的歧見。儘管美方認為新一輪的會談，可能在今年十二月重新召開，但是北韓代表團團長金桂寬卻說：「北韓只會在氣氛適合我們參加時重返談判桌」。^⑬

從過去六個回合的會談過程可以看出進展緩慢，美國與南韓希望以「建立朝鮮半島和平機制」與「緩和朝鮮半島緊張情勢」，作為會談的議題主軸，以新的和平機制取代停戰機制，進而實現朝鮮半島的持久和平。而北韓則堅持將美國撤軍與締結和平條約列入議程，這些基本問題將持續反映在未來的談判中，顯示至今「四邊會談」仍未建立互信與共識，在許多問題上各自堅持己見互不讓步，因此會談的前途實不容樂觀。

自北韓國家主席金日成於一九九四年七月去逝後，中斷了將近四年的南北韓政府間的直接對話，於一九九八年四月十一日至十八日在北京舉行「副部長級會談」而告恢復，南韓由統一部次官丁世鉉與北韓政務院參事全今哲，就南韓向北韓提供化學肥料援助及離散家族團聚問題，舉行了四個回合的會談，會談終因分歧太大，雙方代表乘興而來敗興而歸。

雙方的主要分歧是北韓希望會談優先討論南韓提供化肥援助問題，而南韓則堅持化肥援助必須和促成離散家族團聚問題一併討論解決，更要求北韓作出保證在板門店設置團聚與郵件交換中心，並訂出離散家族團聚的具體時間表，北韓則強調應首先援

註⑩ 韓國日報，1998年10月25日，頁1。

註⑪ 韓鮮日報，1999年1月21日，頁1，人民日報，1999年1月20日，版6。

註⑫ 韓鮮日報，1999年4月28日，頁1。

註⑬ 韓鮮日報，1999年8月10日，頁2。



助化肥，為改善關係創造良好氣氛，而不應將政治問題與人道主義混為一談，同時要求南韓提供五十萬噸化肥，供春耕之用，而南韓只答應提供二十萬噸。^②儘管會談沒有具體結果，但雙方高層接觸的重開，都希望透過對話與談判解決問題，對緩和緊張情勢改善南北韓關係具有象徵性的意義。

經過了十四個月後，在今年六月廿二日至七月一日，南北韓在北京恢復舉行「副部長級會談」，結果如外界預期般一開始就觸礁，雙方代表各自陳述立場後，還未進入討論離散家族的優先議題，會談即陷入僵局。北韓首席代表朴英洙在會中首先要求南韓就上周兩韓海軍在黃海爆發的衝突立即道歉，並抗議漢城未準時交運已承諾的十萬噸化肥；南韓談判代表統一部次官梁榮植則希望以南北離家族團聚問題為優先議題，並希望討論未來舉行部長級和總理級會談的可能性。^③七月一日舉行第三回合會談，雙方因在解決離散家族團聚、黃海軍事衝突事件、化學肥料援助及南北往來的人身安全保障問題上存在分歧，本次會談並未取得任何進展，而宣告草草結束。

伍、經貿合作與社會文化交流

金大中新政府上台後對改善南北韓關係採取積極主動的策略，首先提出以「和平、和解、合作」作為改善雙方關係的政策目標，呼籲雙方以一九九一年十二月簽署的「南北和解、互不侵犯與合作交流協議書」為基礎，恢復南北對話，設立南北對話常設機構，南北互派特使舉行高層會談，在政經分離的原則下，實現直接貿易，擴大投資和其他形式的經濟合作。

雖然一年多來南北韓之間的官方接觸如「四邊會談」與「副部長級會談」，尚無具體的成果，但是在非政治性的交流方面，如經濟、貿易、社會、文化、宗教、觀光等方面的交流卻相當頻繁。為了促進南北韓的經濟合作與交流，金大中政府基本上採取不介入的態度，鼓勵民間企業投入北韓的經建計畫與貿易活動。為此政府於一九九八年四月三十日公布「南北經濟合作活性化措施」，^④主要內容為，撤除對北韓投資規模的限制，對訪問北韓的人士有效期間最長可延長三年、簡化有關交流的程序與規定，廢除工廠設備輸往北韓的規模限制、對於南北韓之間的貿易商品，實施地方稅的免稅優惠、取消國內企業在北韓設置事務所常駐時間三年的限制，簡化南北交流合作基金支援的申請程序等。

北韓雖然在一九九一年十二月設立羅津、先鋒自由經濟貿易區與南浦經濟特區，積極吸引外資與技術，但是由於固守社會主義的經濟管理方式，基礎設施不夠完備投資環境不佳，加上北韓共黨的極權體制、主政者僵化的意識形態，以及為防止南韓資本主義對北韓人民的精神污染，使得南北韓之間的經貿合作與交流無法大幅度展開，前往北韓投資的大部分是南韓的大企業而中小企業所佔的比例很小。其中最大的成就是現代集團名譽會長鄭周永於去（一九九八）年六月二十三日帶領五百頭耕牛，經過

註② 韓鮮日報，1998年4月19日，頁1。韓鮮日報，1998年4月19日，頁1。

註③ 韓鮮日報，1999年6月23日，頁1。

註④ 高有煥，「南北民間交流合作的諸問題」，北韓月刊（漢城），1999年6月號，頁46。



板門店戒備森嚴的南北韓停戰線，賑濟飽受飢荒之苦的北韓災民，他是第一位在沒有政府官員護送下，獲准越過板門店進入北韓的南韓平民，而漢城與平壤當局對鄭周永此行不約而同表示嘉許，因此對南北韓關係改善與合作交流具有重大的意義。

鄭周永在北韓訪問期間，就合營生產水泥運輸車、建立金剛山別墅商店和高爾夫球場，以及開通南韓束草到北韓元山的海上旅遊航線等與北韓當局進行協商。十月二十七日鄭周永再度訪問北韓，並與北韓相關部門簽訂了內容更為詳實的合作協議書，除共同開發金剛山旅遊外，還包括十年內分七個階段在北韓境內開發面積二千萬坪的工業區，合作開發北韓境內的石油資源、合資興建汽車零件廠、火力發電廠以及體育館等。^⑤

為開發金剛山觀光事業，現代集團還贈送北韓五萬噸玉米、牛一千頭、搬運牛隻的大卡車與轎車等作為禮物，到公元二千零四年現代集團將投資九億四千二百萬美元，建設金剛山一帶的觀光設施，^⑥金剛山觀光事業可以說是打開北韓門戶最重要的計畫，自去年十一月十九日北韓開放金剛山觀光以來，前往金剛山旅遊的南韓民衆至目前為止人數已超過十二萬人。除現代集團外，三星、大宇、樂喜金星等其他大企業也紛紛前往北韓投資及洽談經濟合作項目。

有關南北韓之間的貿易往來參見表一，一九九八年兩韓貿易規模比一九九七年減少 28%，從三億八百萬美元降到二億二千一百萬美元，主要原因是南韓因金融危機匯率大幅上升，內需景氣萎縮等貿易條件惡化，自北韓進口商品大幅衰退，從貿易收支上看南韓雖然出現黑字，但是從該年南韓提供北韓糧食物資援助，以及協助北韓興建輕水式核子反應爐等支出計算，實際上南韓還是呈現赤字。今年的雙邊貿易總額已大幅增加可望接近四億美元。

南韓政府透過世界糧食組織與聯合國糧農機構，一九九七年提供北韓二千六百六十七萬美元的糧食援助，一九九八年為一千一百萬美元，而民間從一九九五年到一九九八年則提供了四千五百一十萬美元的糧食與物資支援，總計從一九九五年六月到一九九九年三月南韓政府與民間共支援相當於三億一千九百萬美元的糧食與物質，而國際社會則支援了十億三千七百萬元，南韓政府與民間的支援佔國際社會支援北韓總額的 31%。^⑦

表一：南北韓直接貿易總額

單位：千美元

年度	北韓自南韓進口	北韓對南韓出口	總額	收支
1995	222,855	64,435	287,290	158,420
1996	182,399	69,638	252,037	112,761
1997	115,270	193,069	308,339	-77,799
1998	129,679	92,264	221,943	37,415

資料來源：南韓國土統一院。

註⑤ 韓國日報，1998年10月30日，頁2。

註⑥ 同註⑤，頁48。

註⑦ 董用勝，「政府對北支援政策的現況與展望」，北韓月刊，1999年6月號，頁39。

除了經貿合作交流之外，一九九八年共有民間人士 3317 人（不包含金剛山觀光人數），前往北韓訪問從事民間性質的社會文化交流，內容包括藝術、學術、宗教、新聞等各種類別的團體，²⁰特別是國際聞名的「小天使藝術團」於去年五月間在北韓訪問演出，受到熱烈的歡迎。而目前更有數百名南韓技術人員在北韓從事興建輕水式核子反應爐的工作，這些都說明了南北韓之間非政治性的合作與交流已比過去明顯增加，對於促進雙方的互信與了解，都將發揮積極推動的作用。

陸、結 語

如前所述，後冷戰時期的朝鮮半島仍然是東亞地區局勢不穩的主要焦點，小規模的武裝衝突持續不斷，在雙方克制與國際關切下尚不致爆發全面的戰爭，因此南北韓關係的演變，對此一地區的和平與穩定具有關鍵性的影響。

金大中上台後一再表明與北韓修好的意願，希望雙方互派特使落實一九九一年加強雙邊關係的協議，如果北韓同意的話，他也願意與金正日展開高峰會談，共謀南北韓問題的和平解決。而北韓新領導人金正日也給予金大中善意的回應，呼籲平壤與漢城改善關係，讓朝鮮半島及海外的所有韓國人相互訪問，進行接觸促進對話及加強團結，最後經由全國大團結以自主及和平方式統一國家。不過北韓一再重申統一的先決條件為：第一、三萬七千名美軍須完全撤出朝鮮半島；第二、金正日堅持南韓政府必須廢除敵視北韓的「國家安全法」，並解散其情報機關「國家安全企畫部」，遭到南韓當局的拒絕。

儘管如此，兩韓間的官方接觸「四邊會談」與「副部長級會談」的重開，顯示雙方都有意改善關係，並緩和朝鮮半島的緊張情勢。「四邊會談」已取得初步進展並達成共識，成立「建立朝鮮半島和平機制」與「緩和朝鮮半島緊張情勢」兩個分組委員會，進行實質討論，但是北韓堅持將美國自南韓撤軍與締結和平條約列入議程，是最大的歧見，在各自堅持已見互不讓步的情況下，「四邊會談」在短期內要達成具體成果恐非易事。

「副部長級會談」亦遭遇同樣難題，南韓要求優先討論離散家族的團聚問題，並在板門店設置團聚與郵件交換中心，訂出離散家族團聚的具體時間表。而北韓則堅持先提供化肥援助，反對將政治問題與人道問題混為一談，使得進行了兩個回合的「副部長級會談」不歡而散，何時恢復談判亦遙遙無期。

問題的癥結在於雙方互信基礎薄弱，敵我意識根深蒂固，特別是金正日領導下的北韓處境艱困，除了連年天災糧食嚴重短缺外，經濟情勢也持續惡化，政權岌岌可危，不得不向聯合國與西方國家尋求援助。為維護國家安全北韓仍繼續採取窮兵黷武政策，大力發展核生化武器與洲際彈道飛彈，南韓方面為應付北韓可能發動的軍事挑釁，亦積極擴張軍力並與美國展開聯合軍事演習，因此朝鮮半島的基本形勢仍然維持著緊張

註²⁰ 如何促進對北政策（漢城：統一部出版，1999年2月25日），頁18。



對峙的局面。

由於互信不足加上立場南轅北轍，官方的接觸談判自然無法達成協議，反而是非政治性的經貿合作與社會文化交流，對消除誤會增進相互信任與了解發揮催化的作用，隨著經濟合作與貿易規模的逐步擴大，雙方非政治性關係將日趨密切，透過互惠互利的經貿合作與交流，進而推動政治領域的和解與對話，顯然是當前改善南北韓緊張關係，確保朝鮮半島和平與穩定的重要途徑，只要雙方本著相互尊重、存同求異、互惠互利的精神耐心協商，朝鮮半島的緊張情勢，將日趨緩和，進而為東亞與世界和平作出貢獻。

* * *

(收件：88年10月18日，修正：88年12月13日，接受：88年12月27日)



The Reunification of the Korean Peninsula: Progress and Prospects

Song-por Chu

Abstract

President Kim Dae-jung of South Korea has proposed the convening of a summit with North Korea leader Kim Jong-il and has further indicated that his government would push to expand economic and other exchanges with the North communist regime. Kim Jong-il has said that North Korea is willing to have a dialogue and negotiations with anyone in South Korea, including political parties and organizations. The inter-government contact – “four-party talks” and “vice-ministerial meetings” – have signified that North and South Korea are willing to improve their relations and reduce the tension on the Korean Peninsula.

The basic policies of both South and North Korea, however, are based on a zero-sum mentality. Peaceful coexistence between the North and South seems unthinkable; inter-government contact and talks have failed to improve substantially the relationship between the Koreas. However, nonpolitical contact including economic cooperation and cultural exchanges have already begun. These informal ties not only contribute to mutual confidence and trust between the two Koreas but also contribute to regional and global peace and security.

Keywords : South and North Korea relations; sunshine policy; three-staged unification formula; *chuche* ideology; four-party talks; peace treaty

