

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 現階段南北韓統一政策之比較

South and North Korean Unification Policy: A Comparison

doi:10.30390/ISC.200209_41(5).0001

問題與研究, 41(5), 2002

Issues & Studies, 41(5), 2002

作者/Author：朱松柏(Song-Por Chu)

頁數/Page：1-11

出版日期/Publication Date：2002/09

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.200209_41\(5\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200209_41(5).0001)



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



現階段南北韓統一政策之比較

朱 松 柏

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所研究員兼所長)

摘 要

南北韓領導人於二〇〇〇年六月舉行歷史性的高峰會談，並發表共同宣言，雙方同意透過自主和兩韓人民共同合作的方式解決統一問題，同意在南韓所提出的邦聯模式以及北韓所提出的鬆散聯邦模式之間尋求共同點，透過上述架構致力達成統一。

不過雙方對於統一的政策內涵和過程，仍然存在著重大的歧見，南韓所提出的「南北聯合」，類似西方國家的國協或邦聯，「南北聯合」並非國際法的主體，因此沒有最高立法機關，也沒有統一的軍隊，更沒有外交權限，它是南北韓在達成國家統一前的過渡機構。

而北韓聯邦制的中央政府是國際法的主體，所有地區政府的對外活動都必須受到中央限制，換言之，在對外關係上以一個國家的名義參與國際社會，在軍事上組織單一的民族聯合軍。由此顯示雙方的主張與立場南轅北轍，因此要達成國家統一的目標並非短期內可以實現。

關鍵詞：統一政策、邦聯制、聯邦制、南北聯合、高麗民主聯邦共和國

* * *

壹、前 言

南韓總統金大中與北韓勞動黨總書記、國防委員會委員長金正日，於二〇〇〇年六月十三日至十五日在北韓首都平壤舉行歷史性的高峰會談，這是自第二次世界大戰結束兩韓分裂以來，雙方最高領導人的首次會晤，並簽署劃時代的協定，不僅終結朝鮮半島歷經半個世紀的冷戰結構，而且也開啓兩韓「和平、和解、合作」與最終邁向國家統一的新紀元，受到全世界的矚目。

然而過去兩年來雙方的關係發展並不如當初預期的順利，雙方所推動的離散家庭團聚，以及經貿、社會文化交流活動因美國布希新政府的上台，對北韓採取強硬政策而告停擺，不僅兩國關係正常化變得遙不可及，連帶影響南北韓的和解進程。例如離散家庭重聚的計畫一延再延，銜接貫穿朝鮮半島中斷鐵路的工程也告停頓，金正日回



訪漢城的承諾更是遙遙無期。

雖然如此，金大中政府仍然強調將盡一切努力繼續推動與北韓交往的陽光政策，同時也呼籲美國重啟和北韓的對話，而北韓也應遵守並落實高峰會談所發表的共同宣言，以示負責。儘管目前南北韓關係暫時陷入僵局，不過雙方領導人一再強調追求未來國家統合的決心不受影響，^①仍然是韓民族至高無上的目標與課題。

特別是高峰會談所發表的共同宣言，雙方同意透過自主和兩韓人民共同合作的方式解決統一問題，雙方同意在南韓所提出的邦聯模式以及北韓所提出的鬆散聯邦模式之間尋求共同點，透過上述架構致力達成統一。^②本文撰寫的目的，即在探討國際法上邦聯制與聯邦制的內涵與特徵、當前南北韓所提統一政策的內容、南北聯合與聯邦制之差異，最後評估南北韓統一問題的未來可能發展。

貳、邦聯制與聯邦制的內涵與特徵

全世界任何一個國家都有「國家結構」的問題，國家結構是指國家的整體與部份之間，或者是中央政府與地方政府的關係問題，國家結構有「單一制」與「複合制」兩種形式，單一制有中央集權制與地方分權制之分，現在的中國大陸和法國都實行中央集權制，日本和英國則實行地方分權制。複合制國家主要有兩種形式，即邦聯與聯邦。^③

邦聯（Confederation）的成立係以國際條約為基礎，協議又需經由邦聯分子國各依其國內法程序加以批准才克生效。一般而言，邦聯是幾個相對平等獨立的主權國，為謀求建立對外共同的交往或防禦戰線而組成的國家統合體。換言之，邦聯成立後，各分子國保有原有主權，只把某些外交權授予邦聯首長或議會，邦聯的法律與命令只及於各分子國，不能直接對人民施行。^④而如果欲予以施行，則需經由分子國之立法程序。

作為複合制國家結構的一種形式，邦聯不是國際交往中的主體，邦聯是幾個國家為了軍事、經濟等原因組成的國家聯合，邦聯沒有最高立法機關，也沒有統一的軍隊、賦稅、預算、國籍等，邦聯在成員國之間建有「邦聯議會」或「高峰會議」。各分子國既保有原有主權，便是完整的國際法人，各自均有立法、外交、軍事、行政、財政方面的權限。邦聯之所以成立，往往是時代的產物，美國在組成聯邦前曾於一七七六年～一七八七年^⑤以邦聯的組織形式出現，瑞士於一八一五年～一八四八年建立邦聯，

註① 統合（Integration）和統一（Unification）的概念有所差異，當代學術界認可的國家統合模式主要有國協（Commonwealth）邦聯（Confederation）、聯邦（Federation）、歐盟（European Union）和獨聯體（Association or Commonwealth of Independent States）等五種。

註② 韓國日報（漢城），2000年6月15日，頁1；勞動新聞（平壤），2000年6月15日，頁1。

註③ 嚴家其，聯邦中國構想（香港：明報出版社，1995年5月），頁37。

註④ 陳治世，國際法（台北：台灣商務印書館，民國79年），頁89。

註⑤ 一七七七年十一月常設國會草擬「邦聯條款」，將十三州結合成緊密邦聯（The United States of America），並賦予國會戰爭與締約權，同時建立海陸軍與負責外交事務。



德國於一八一五年～一八六六年建立德意志邦聯等。

邦聯具有下列各項特徵：一、邦聯是基於條約的一種國家聯合，各分子國得經由協議設立中央機構以實現共同利益；二、邦聯本身並非國家，邦聯的各分子國仍保有獨立的國際人格，邦聯僅能代表各分子國行使若干權利；三、權力之分配方式需依照盟約，邦聯之權力僅限於經各分子國明示宣告所賦予邦聯，而為其共同利益之處理權；四、邦聯是主權國家之聯合，共同事務通常委由中央機構的「議會」處理，而所謂的「議會」，為各分子國所派遣全權代表所組成的外交代表大會，有別於一國之「國會」，各代表亦是依本國的政府訓令表決相關事項。⑥歷史經驗顯示，邦聯往往是許多不同分子國走向聯邦，或甚至是走向單一國之過渡性措施。簡言之，邦聯是兩個以上的國家，為共同處理原屬各成員國的事務，依據國際條約組成共同機構，並賦予該機關一定權力的平等國家聯合。

而聯邦制（Federation）是由多個成員（共和國、邦、州）聯合組成的統一國家，聯邦設有最高立法機關和行政機關，有統一的憲法和法律，在國際交往中，聯邦作為主權行使外交權力，聯邦的成員有各自的憲法、法律，有各自的行政、立法、司法機關，聯邦同其成員之間的權限劃分，一般均由聯邦憲法明文規定。

建立聯邦制的成因可分為以下數種：一、歷史因素，一種情形是將聯邦制的組織結構，視為達成民族政治統一的工具，一八七一年統一的德國即為此例；另一種情形則為，聯邦制長久以來已成為國家組織運作的模式；二、族群因素，當一個國家由數個分散地域的族群所組成，為了維護這些族群的多元性與自主性，乃採取聯邦制，如加拿大、瑞士及前南斯拉夫等；三、地理因素，當一個國家幅員廣闊，中央集權制無法迅速有效處理地方事宜，聯邦制是較佳的組織管理模式，如美國、澳洲等。⑦聯邦的成立除了歷史的，族群的，地理的因素之外，還需要一種聯邦情感，作為基礎，由於此種情感，各邦人民雖不願完全拋棄各邦某種程度的獨立性，但仍希望組成一個聯合。

聯邦制的有效運作建立在兩項前提上，首先聯邦體系的組成成員應有一定程度的同質性，如果缺乏某種程度的同質性，是無法將多樣性的成員整合為一個國家；其次，聯邦體系必須允許成員的差異性與個別性，因為這正是聯邦制與單一的中央集權制在體制本質上的差別所在。⑧

比較邦聯制與聯邦制的差異時，簡言之，邦聯制是利害關係相同的國家所組成的國家聯合，這種聯合是基於國際條約，它有一個比較鬆散的共同機構，由分子國的外交代表組成之，但這機構的權限卻很有限，而對於分子國的國民也沒有直接的管轄權，邦聯的分子國仍然為國際法的主體。聯邦雖然也是利害關係相同的國家所組成的國家聯合，其組織或根據分子國間的國際條約，或根據聯邦的憲法，聯邦的組織比邦聯更見緊密，其機構的權限也較大，可以直接統治分子國的人民，聯邦的分子國喪失對外

註⑥ 蘇義雄，平時國際法（台北：三民書局，民國 68 年），頁 62。

註⑦ 孟昭昶，「聯邦制？邦聯制？海峽兩岸整合的前瞻」，政策月刊（台北），第 62 期（2000 年 9 月），頁 3。



的權限，而其對內管轄權也受到限制。邦聯與聯邦的主要差別如下：一、邦聯分子國，仍有對外的權能，為一完整的國際法主體；二、聯邦分子國，沒有如邦聯分子國一般的權能，其對外權能，全為聯邦所獨佔。

叁、南韓「民族共同體統一方案」的內容

一九九八年二月南韓大統領金大中上任後，積極努力尋求國內朝野人士對統一的共識，並展開與北韓領導人金正日的高峰會談，雙方同意在沒有外力的干涉下，實現南北韓的自主和平統一。而金大中政府的統一政策，基本上也是延續過去歷屆政府的政策，特別是盧泰愚政府時期所提出的「韓民族共同體統一方案」，認為在南北韓成為完全統一的民主共和國前，宜先成立「南北聯合」(The Korean Commonwealth)^⑨即國協或邦聯，作為統一的過渡階段。

根據南韓的建議，統一應基於自主、和平、民主的三大原則，所謂自主的原則即透過全體民族的共同努力，排除列強外力的干涉，實現韓民族最大利益的國家統一；所謂和平的原則強調統一必須排除使用武力，以非暴力的和平手段達成，應記取越南統一的慘痛教訓，不要重蹈韓戰同族相殘的歷史覆轍；所謂民主的原則即在實現國家統一的過程中，應保障民族成員的自由與權力，透過民主的程序完成國家的統一，當然統一後的國家也是民主國家。^⑩

由於長期的軍事與意識型態的對峙，南北韓之間的互信不足，統一並非一朝一夕可以達成，因此南韓又提出和平而非武力的三階段統一策略：

第一階段：和解與合作階段，經由合作消除敵意和互不信任，促進全面交流以培養互信，在「南北基本協議書」的規範下，現存的兩個政府、兩種體制，相互尊重和平共處。

第二階段：成立「南北聯合」，當交流合作達到一定程度，和平已制度化後，兩韓即可尋求在經濟上及社會文化上共存共榮互利，進而恢復民族的同質性。

第三階段：實現一個民族、一個國家，此一階段南北韓已整合成一個單一的政治實體，完成國家統一。^⑪至於建立統一國家的程序，則由南北評議會草擬一部新的憲法，經南北兩地舉行公民投票表決，通過後即定為韓國統一的基本法律，屆時可根據這部憲法舉行大選，組成統一的國會及政府，完成韓國的統一。

另外金大中政府上台後對於統一問題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。

註⑧ 同前註，頁3~4。

註⑨ 韓民族共同體統一方案的實踐與制度化研究（韓國漢城：國土統一院，1991年2月），頁81。

註⑩ 統一問題理解—統一環境與南北關係（韓國漢城：統一部統一教育院，1999年），頁104~107。

註⑪ 同前註，頁107~110。



至於「陽光政策」的內涵重點如下：南北韓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、不企圖瓦解北韓或併吞統一；三、誘導北韓改革開放，在「南北基本協議書」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，^⑫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。^⑬

「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策。^⑭由於金大中政府一再公開表明與北韓修好的意願，對改善兩韓關係採取積極主動的策略，雙方終於在前年六月舉行歷史性的高峰會談並簽署劃時代的協定，不僅終結朝鮮半島歷經半個世紀的冷戰結構，而且也開啓兩韓「和平、和解、合作」與最終邁向國家統一的新紀元。

肆、北韓金正日政府的統一政策

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。^⑮這些都是金日成在過去所提出的有關南北統一問題的政策與主張，金正日上台後重新加以詮釋。

註⑫ 陽光政策的意涵與促進方向（韓國漢城：統一部統一教育院，1998年7月），頁5。

註⑬ 同前註，頁7。

註⑭ Yang Young-shik, "Kim Dae-jung Administration's North Korea Policy," *Korea Focus*, November-December 1998, pp. 49~50.

註⑮ 月刊朝鮮資料（日本東京：朝鮮問題研究所，1998年4月），頁3。



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。^⑥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。

所謂「高麗民主聯邦共和國統一方案」是金日成於一九八〇年十月在朝鮮勞動黨第六次代表大會時所提出，他說：「這個聯邦共和國應該相互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，不加入任何政治、軍事聯盟或集團。」^⑦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。^⑧

為「貫徹偉大領袖金日成同志祖國統一的遺訓」，金正日一再呼籲南韓新政府，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，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，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，透過對話與協商自主和平解決國家統一問題，希望南北各政黨和團體在營造對話和協商的氣氛中發揮帶頭作用。

更重要的是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，呼籲南韓停止與美國的聯合軍事演習，撤退駐韓美軍終止美國對韓國的內政干涉，並保障支持北韓團體在南韓的活動與言論自由等，作為實現國家統一的先決條件。

註⑥ 金日成，在朝鮮勞動黨第六次代表大會上所做的中央委員會工作總結報告（北韓平壤：外國文出版社，1980年10月），頁58。

註⑦ 同前註，頁67～69。

註⑧ 人民日報（北京），1993年4月8日，頁6。



伍、南北聯合與聯邦制之差異

兩韓的國家統一問題在高峰會中雖然已達成初步共識，但是對於統一的政策內涵和過程，雙方仍然存在著重大的歧見，南韓所提出的「韓民族共同體統一方案」，認為在南北韓成為完全統一的民主共和國前，宜先成立「南北聯合」，類似西方國家的國協或邦聯。

「南北聯合」是南北韓實現國家統一前過渡階段的國家組織，主要目的是在於相互承認並克服體制上的異質性，透過「南北聯合」恢復民族共同體的意識，雙方進行經濟貿易的合作與交流，形成共同生活圈追求共同的發展，拉近雙方生活水準的差距。「南北聯合」的主要功能在於協議解決政治軍事問題，並制定一部統一的憲法，完成國家的統一。

根據南韓的構想，「南北聯合」將包括以下幾個機構：

- 一、南北高峰會議：有關南北關係之最高協議與決定機構；
- 二、南北閣僚會議：南北政府間之協調機構，由南北雙方總理為共同議長，以及南北各十名左右之部長級人士組成；
- 三、南北評議會：由南北國會議員組成之「南北聯合」代議機構，由雙方各一百名左右之國會議員組成；
- 四、共同事務處：為營運「南北聯合」之實務執行機構；
- 五、在漢城與平壤派遣常駐聯絡代表。^⑩

「南北聯合」英譯為 The Korean Commonwealth，中譯為國協，最典型的代表是大英國協（The British Commonwealth of Nations），由英國及其前殖民地組成，多奉英王為正朔，目的在維繫大英制度傳統，在其基礎上推動各領域之國際合作，其組織鬆散，有定期集會機制，但對成員國無拘束力，成員自願參加，可以自由退出，雖有相當程度之共同文化及價值觀，仍常因利害關係不免貌合神離，英國國力衰退之後，大英國協也日漸式微。「南北聯合」是因為南北韓有相同的歷史、文化、語言、民族情感，是兩個主權獨立國家，為了追求共同的利益與理想所形成的特殊結合體，是屬於國協的一種。

事實上國協和邦聯類似，以主權國為成員，不同的是邦聯一方面有高層次的中央政府機制，有較定期集會如高峰會議或閣僚會議，另一方面邦聯未必有一個中心大國，邦聯是幾個相對平等獨立的主權國，為共同處理原屬各成員國的事務，依據國際條約組成共同機構，邦聯並非是國際法的主體，因此在邦聯模式下，其組合並不會影響各分子國之自主性與主權之行使，因此「南北聯合」更接近於邦聯制。

至於金日成所提「高麗民主聯邦共和國統一方案」，並非達成統一的過渡措施，而是統一後的國家型態，根據金日成的主張所謂的「聯邦制」主要係指：第一、在相

註⑩ 同註⑩，頁 109。



互承認並容納彼此的思想與制度下，實施聯邦制以達成統一；第二、聯邦國家的政治理念是民主主義，其所謂的民主，並非西方式的自由民主主義而是無產階級專政下的「人民民主主義」；第三、設置「最高民族聯邦會議」由南北韓同等名額代表，以及適當數額的海外僑胞代表所組成，並設「聯邦常設委員會」，管轄聯邦政府的全盤事務；第四、聯邦機構下的南北兩政府，各自實施地區自治制度；第五、實施聯邦制度後，南北雙方須依「十大施政方針」進行合作交流。^⑳

所謂「十大施政方針」的內容如下：一、堅持自主政策，不依賴任何外來勢力；二、實行民主，謀求民族大團結，維護和保障人民的自由權利；三、實行南北之間的經濟合作和交流，保障民族經濟的自立發展；四、在科學、文化、教育方面，實現南北之間的交流與合作；五、恢復南北之間的交通和郵電聯繫，雙方人民自由往來，保證電訊聯繫和通信自由；六、謀求工人、農民和全體人民過安定的生活，並增進他們的福利；七、消除南北之間的軍事對峙狀態，把雙方軍隊分別裁減到十萬至十五萬人，組織單一的民族聯合軍；八、維護所有旅居海外韓僑的民族權利和利益；九、協調雙方的對外活動，廢除雙方單獨同外國締結的軍事條約及一切不利於民族團結的條約和協定；十、堅持中立路線，實行不結盟政策，積極發展同鄰國的睦鄰關係，不允許駐紮外國軍隊和建立軍事基地，把朝鮮半島變成永久和平區域和無核區。^㉑

由此顯示，北韓所主張的「高麗民主聯邦共和國」係為最終的國家統一型態，對於如何由現存分裂狀態過渡到統一狀態，並無具體論述。簡言之，其統一目標是實現一個民族、一個國家、兩個政府、兩種體制。

陸、結 語

如前所述，南北韓領導人在前年六月舉行歷史性的高峰會談並發表共同宣言，雙方同意透過自主和兩韓人民共同合作的方式解決統一問題，希望在南韓所提出的邦聯模式以及北韓所提出的鬆散聯邦模式之間尋求共同點，透過上述架構致力達成統一。顯示，南北韓執政者均將朝鮮半島的統一，當做國家政策的最優先目標，雙方政府與人民都認為統一是民族至上的課題。南北韓對統一的主張內容或有不同，但是在統一的原則上卻有一致的看法，認為統一是國內問題不容外國勢力的干涉，雙方均主張透過和平的方式與手段達成統一，為恢復雙方的信賴關係，增進相互了解，促進彼此共同的利益，應實施多方面的交流與合作，包括經濟、貿易、社會、文化、藝術、體育等等。

不過雙方對於統一的政策內涵和過程，仍然存在著重大的歧見，南韓所提出的「南北聯合」，類似西方國家的國協或邦聯，它是南北韓在達成國家統一前的過渡機構，根據南韓的構想「南北聯合」成立後，南北韓政府仍然保有原有主權，各自擁有外交

註^⑳ 同註^{①⑥}，頁57~79。

註^㉑ 同註^{①⑥}，頁57~79。



與國防的權限，共同事務則委由高峰會議、閣僚會議、評議會處理，「南北聯合」並非國際法的主體，因此沒有最高立法機關，也沒有統一的軍隊，更沒有外交的權限，「南北聯合」最主要的功能是解決內部的政治、經濟、軍事與社會問題，更重要的是透過南北評議會，起草一部統一的憲法，完成南北韓的和平統一，最終的目標是在建立一個民族、一個國家、一個政府、一種體制。而且統一國家的型態是設置兩院制的國會，全體國民的自由、人權、幸福受到保障的單一民主共和國。

北韓所建議的高麗民主聯邦共和國則是國際法上，國家統合型態的一種，不過與西方所謂的聯邦國家有所不同，它有一個統一的中央政府，分別由南北韓適當人數的代表與海外的代表所組成，稱為「最高民族聯邦會議」，並有一個常設機構稱為「聯邦常設委員會」，管轄並指導南北兩個地區政府有關政治、經濟、外交與軍事等全盤事務，它雖具有中央政府的性質，但是實際上卻有點類似西方的國會或民族議會。

北韓聯邦制的構想顯然是受到前蘇聯國家體制的影響，根據前蘇聯的情況，中央政府負責國防安全與對外事務，各加盟共和國不得直接與外國締結條約或派遣外交使節，各加盟共和國的軍隊亦完全由中央政府指揮統制。而北韓聯邦制的中央政府是國際法的主體，所有地區政府的對外活動都必須受到中央限制，換言之，在對外關係上以一個國家的名義參與國際社會，並採取中立不結盟的外交政策。在軍事上組織單一的民族聯合軍，地區政府不得擁有軍隊，軍隊完全受到中央政府的指揮與管制，地區政府僅能擁有維持治安的警察力量。

由此顯示，北韓單一階段的統一方案，主張一個民族、一個國家、兩個政府、兩種體制，它是鬆散的聯邦形式，其統一方案屬於過渡性質，並未明白提及完全統一的階段，用意在避免被南韓所併吞，但是南韓主張的邦聯只是過渡階段，最終目標是組成單一國家，雙方的主張與立場南轅北轍，因此要達成國家統一的目標並非短期內可以實現。

* * *

(收件：91年4月8日，接受：91年5月10日)



South and North Korean Unification Policy: A Comparison

Song-por Chu

Abstract

The historic summits between the two Korean leaders on June 2000 produced the “South-North Joint Declaration,” the new inter-Korea agreement. The South and North have agreed to resolve the question of reunification through the joint efforts of the Korean people.

Acknowledging that there is a common element in the South's proposal for a confederation and the North's proposal for a loose form of federation as the formulae for achieving reunification, the South and the North agreed to promote reunification in that direction.

The two Koreans unification formulas were the difference, in particular, between “two states” and “one state” that had long characterized the fundamental gap that the two Koreas have found to be difficult.

Keywords: Unification Policy; Confederation; Federation; The Korean Commonwealth; Confederal Democratic of Koryo



參考文獻

- 嚴家其 (1995), 《聯邦中國構想》, 香港: 明報出版社。
- 陳治世 (1990), 《國際法》, 台北: 台灣商務印書館。
- 蘇義雄 (1979), 《平時國際法》, 台北: 三民書局。
- 孟昭昶 (2000), 「聯邦制? 邦聯制? 海峽兩岸整合的前瞻」, 《政策月刊》, 62, 3-4。
- (1991) 《韓民族共同體統一方案的實踐與制度化研究》, 韓國漢城: 國土統一院。
- (1999), 《統一問題理解—統一環境與南北關係》, 韓國漢城: 統一部統一教育院。
- (1990), 《民主統一論》, 韓國, 漢城, 國土統一院統一研修院。
- 金明基 (1988), 《南北韓聯邦制統一論》, 韓國漢城: 探究苑。
- Park, Young-Ho (2000), "The 2000 South-North Summit," *Korea and World Affairs*, 24: 7, 193-227.
- Snyder, Scott (2000), "The Inter-Korean Summit and Implications for US Policy," *The Korean Journal Defense Analysis*, 53-69.
- Kang, Chi-Won (2001), "Historic Inter-Korean Summit Revisited on its First Anniversary: Its Achievements and Future Agenda," *Korea and World Affairs*, 25: 2, 165-188.
- Park, Jong-Chul (2001), "Inter-Korean Relations after the Summit Meeting: Achievements, Constraints and Tasks," *Korea and World Affairs*, 25: 2, 189-211.
- Jeon, Woo-Taek (2002), "Promoting National Harmony in a Unified Korea," *Korea Focus*, 10: 1, 89-99.