

南北韓統合過程之觀察

李在方 / 總統府國策顧問

韓戰原僅係「兩韓戰爭」，卻演變成為「國際戰爭」，將「兩韓問題」變為「國際問題」，形成兩韓對其國家命運無法完全當家作主之局面。由於兩韓人民如兩德人民一樣，渴望統一，致使兩韓領導人在面對世界經貿激烈競爭之挑戰和區域統合之大勢下，跳脫出傳統思維和慣性做法，尋求建立兩韓共同體之雙贏大道。

一、兩韓之分裂與兩韓問題之國際化

1945年二次世界大戰結束，8月8日蘇聯軍隊進入北韓，並於8月24日佔領平壤成立司令部，8月25日美軍登陸仁川，同時宣佈美蘇部隊以北緯38度線為界分別佔領南北韓。1948年8月15日大韓民國政府宣佈成立，9月9日朝鮮人民共和國政府繼之成立；12月12日聯合國大會決議承認大韓民國政府為唯一合法政府；1949年1月1日美國正式承認韓國政府。3月17日北韓蘇聯簽訂經貿文化協定，而於蘇軍先撤離北韓之後，美國國務院在1949年5月20日宣佈除了軍事顧問團之外，美軍將於6月29日前撤離南韓；11月6日中共與北韓建交。

1950年6月25日北韓南侵，6月27日聯合國安全理事會決議援韓，7月1日聯軍地面部隊登陸釜山；7月12日韓美簽定「大田協定」韓軍交由美軍指揮（自該日迄今為止，韓國之所有作戰部隊仍全由聯軍司令

兼駐韓美國第八軍司令指揮）；於10月19日聯軍北進佔領平壤後，10月25日中共部隊參戰；12月23日美第八軍司令華克中將戰死，聯軍向漢江以南轉進，其後二年間北方之北韓和中共軍與南方之聯軍以三十八度線為界形成拉鋸戰。1953年7月27日北方之北韓和中共軍代表與南方之聯軍代表簽訂「休戰」協定；「休戰」係指不戰不和隨時有再戰可能之狀態，因而參戰各方在未能確保兩韓和平之前 - 亦即在沒有新的和平架構取代休戰協定前，則聯軍（即美軍）將不能撤離，故而美軍迄今仍駐於南韓；而中共軍於1958年完全撤離北韓，正如蘇軍當年之撤離一樣，因其僅撤至鄰接之邊界，故而撤離與否意義不大。

美軍之無「法」撤離南韓，而中共是協定簽署者，乃使兩國對兩韓關係之發展皆有相當之發言權，因之韓戰促使原本僅係「兩韓問題」，變成為「國際問題」，因而南北韓在有關朝鮮半島之和平與安全大事上，乃需四邊會議（兩韓、美、中共）協商才能決定。

二、兩韓關係之演變和外力之影響

1969年前，南韓對外政策唯美國馬首是瞻；北韓則完全聽命蘇聯；1969年尼克森當選美國總統推動東西陣營以和解代替對抗政策，促成了1970年3月歐洲東西德首相的高峰會議，兩德簽訂基本條約，雙方展開全面交流。

在歐洲和解氣氛的影響下，亞洲的兩韓於1970年展開了紅十字會的人道主義會議，促成了因韓戰離散的家族中首批少數幸運者獲得了團聚機會；至1972年7月兩韓發表共同聲明，確立兩韓將如兩德般的追求和平共存，和平交流以至和平統一之共識。

不過，因當時亞洲的情勢尚不穩定，尤其越戰正熾，而美軍在南越漸呈進退維谷之困境，致使北韓藉口1973年8月8日金大在東京遭南韓中情部綁架事件中斷兩韓關係之解凍發展。

1976年南越完全赤化，更使北韓受到鼓舞，乃使兩韓關係再度陷入外弛內張時期，至1979年10月26日朴正熙大總統遭部下弑害為止，雙方敵意未減反增。1979年10月27日至1980年8月16日是崔圭夏的過渡政府期間，北韓知其難有作為故而對兩韓關係毫不認真；對其後之全斗煥和盧泰愚政府，北韓視之為延續朴正熙實質上反共路線的軍事政府，故而雖然針對南韓方面之提議作出對應之建議，雙方也曾進行若干各有所圖之宣傳性的兩韓會談和交流，但卻未有任何突破性之實質發展。

1989年6月盧泰愚大總統在美國舊金山與蘇聯頭目戈巴契夫會晤，1990年1月韓蘇建交，1990年10月兩德統一，促使中共

與南韓在1990年11月互設代表處，而北韓也開始與美國和日本分別展開關係正常化之談判。（南韓中共於1992年8月建交，但北韓與美日迄今未建交）

在前述背景下，兩韓於1991年12月簽署了和解、互不侵犯、交流合作的基本條約。

接著蘇聯之解體和東歐共產政權之瓦解，使深感孤立徬徨的北韓擔心兩韓之交流將使南韓之影響力進入北韓，將危及北韓政權，加上當時南韓政府和民間領袖又情不自禁地在媒體上紛紛談論西德「吸納」統一東德問題，增強了北韓之戒心和反感，乃使所簽之基本條約形同具文，迄1998年金大中任大總統為止，兩韓交流合作之成效不彰。

三、金大中陽光政策之主要內容和基本精神

（一）主要內容：（依據韓國政府國土統一統院編印之金大中政府對北韓政策）

1.政策目標：透過促進和平、和解與合作達到改善兩韓關係目的。

2.北韓政策的三項原則：

(1)不容忍北韓之任何武力挑戰；(2)沒有掌控或「吸納」北韓之意圖；(3)擴展和解與合作。

（二）執行北韓政策之方針：

強化國家安全暨擴增與北韓合作同時並進；促進和平共存和兩韓交流是首要急務；創造誘使北韓展開改革之環境；追求共同利益；堅持自主獨立統一之同時，也爭取國際社會之支持；建立國民對北韓政策之共識。

(三) 執行作法：

透過協商實踐1991年兩韓基本條約；政經分離；促使離散家族團聚；對北韓提供彈性食物援助；信守對北韓建輕水反應爐之承諾；創造朝鮮半島之和平環境。

(四) 基本精神：

金大中政府之北韓政策，就「文字之說明」而言，除了說的較以往更明確和細緻些之外，其基本精神和朴正熙時代1972年的共同聲明以及盧泰愚政府1991年的基本條約精神一脈相通，並無不同。

但若瞭解實際上於金大中當選之後，即透過管道將其政策之基本構想和未來之政策方針暨做法已知會北韓，且兩韓已祕密接觸交換過意見，則知當其正式宣佈其北韓政策時，在宣示之政策中乃隱含部份針對北韓之「疑慮」之闡明和保證性的文字，而這是金大中之北韓政策和過去政府之北韓政策，在性質上之最大不同處，在於它「別有所指」和「另有用心」。

因之，金大中之北韓政策中最突出的，就是向北韓公開保證南韓沒有掌控或吸納北韓之企圖；以及將促進兩韓和平共存與交流合作列為政府要務等二部份。換言之，乃盼北韓能坦然接受南韓之善意建議，並盼兩韓經濟共同體之儘速建立。

四、兩金高峰會之共同聲明和影響

2000年6月13日至15日金大中和北韓金正日在平壤舉行首次高峰會，為兩韓之統合開啟了新里程。

(一) 共同聲明之內容：

1. 南北韓協議，兩韓人民將透過共同努力解決統一問題。

2. 確認南韓所提議之聯邦（南北韓聯邦 SOUTH-NORTH UNION）和北韓所提出之較鬆散的邦聯（FEDERATION - 高麗聯邦共和國）中有一項共識，即透過協商推動統合，而雙方將朝此方向努力。

3. 南北韓協議早速解決人道主義問題：如離散家族在八月十五日國家獨立日團聚問題以及堅信共產主義被南韓長期監禁人士之問題等。

4. 南北韓協議透過經濟合作平衡全韓經濟發展，以及鼓勵民間文化、體育、公共衛生、環保和其他各方面之交流合作，以求強固雙方之互信。

5. 南北韓協議不久之後將由雙方有關單位開會協商實踐前述協議事項。

金大中邀請金正日國防委員長訪問漢城，而金正日承諾將於適當時機訪漢城。

(二) 兩韓高峰會議與達成建立經濟共同體之共識：

在共同聲明之五項協議事項中，最重要的是第四項所提及「透過經濟合作平衡全韓經濟發展」，這表明了兩韓已達成經濟共同體之共識。

早自1988年南韓政府便宣布了支持民間前往北韓投資發展的政策。金大中執政後更明確採取「政經分離」政策，積極開展兩韓經貿關係。由於南韓基本上係參考兩德之統合政策和作法，因之對兩德統合後實力強大的西德竟有不勝負荷之感，至為關切。經慎重檢討認為不能重蹈兩德覆轍，並決心在任何情況下皆應未雨綢繆，乃研究出應無條件先協助北韓展開全面之公共建設，如橋樑、鐵路、公路、港口、水壩和能源之建設等，同時並推動互補性之經貿合作，以求早速形成兩韓之經濟共同體，則不論未來何時統一，皆係有利無

害之必要作法，反之對兩韓有害無益，有礙兩韓共存共榮國家政策目標之達成。

五、結論

(一) 兩韓領導人在面對世界經貿激烈競爭之挑戰和區域統合之大勢下，適時脫出傳統思維和慣性做法，邁向建立兩韓共同體之雙贏大道，不但將造福全韓人民，而且兩韓團結更將躍居為東亞列強之一，將不再受列強「撥弄」、不再把精力和資源浪費在兩韓「內耗」方面了。

(二) 韓戰原應僅係「兩韓戰爭」，但卻演變成為「國際戰爭」，乃造成「兩韓問題」變為「國際問題」，形成了兩韓對其國家命運無法完全當家作主之局面，這是「欲速不達」的具體見證。

由於兩韓人民如兩德人民一樣，始終皆渴望統一，所以任何外力將無法阻擋其最終之必能統一。但不可否認的，在過程當中，其對「敗事有餘」的「外力」勢需謹慎，否則必然橫生枝節，徒使統合阻力增長和時日延長，「外力」甚至更可推波助瀾加深兩韓內部之分歧，左右政局之安定。

尤其未來「兩韓、美、中」四方面研商有關代替目前「休戰協定」之方案時，更是一大考驗。因四邊會議已夠複雜了，但是另還涉及了日俄兩國，以及所謂「美日韓」南方三角和「中俄朝」的北方三角問題，故而未來以確立朝鮮半島之和平架構為中心之東北亞外交活動必然熱鬧非凡，對大國而言為的只是逞其心計「一舉多得」而已，但對南北韓而言，卻不得不將原應放在建設性方面的許多精力投入但求不被「愚弄」的「外交戰場」了。

(三) 與兩韓相比，兩岸關係迄今為止，因無外軍駐台，也無如兩韓之休戰協定困擾，所以基本上相當單純，故而兩岸自行解決統合問題的阻力不大。

但就目前看來，值得注意的是兩岸似乎皆對外力介入之後果未「真正」重視，特別是中共對台灣在國際社會上之各種打壓作法，事實上乃給予外力介入機會，使之至少可以「撥弄」兩岸關係，從中漁利。

最關重要者，中共持續發表對台不惜動武之論點，似乎未曾想過：如台海發生戰爭，誰敢斷言其將不會轉化為「國際戰爭」以及其後果竟又如何。

(四) 兩岸經貿文化正在自然統合中，事實上人類正邁入「地球村」時代，台海經貿、文化統合只是區域統合和世界經貿文化統合的一環而已，故而陳總統的統合論確係「順勢作為」的務實統合論。

兩岸有識之士從韓戰之後果中皆知一切不能操之過急，否則必然適得其反。

兩韓上下始終急於儘早統一，卻因韓戰之教訓，已能「堅此百忍」了，並已在外力高度關注中，已知本著「謀事在祕、圖難於易、圖大於細」的至理名言，穩健地展開兩韓統合工作。

而兩岸關係之外在環境雖然較兩韓好些，可是也必須明白外力永將虎視眈眈注視台海情勢變化，但有機會必不放過，何況兩岸內部之分歧情況皆較兩韓嚴重，因之兩岸與兩韓主政者承受之壓力雖不同但卻同樣重大，看看兩韓，想想兩岸，學術界對兩岸任何一方之明智決策宜有持平之論，反之也宜坦陳所見，則可有助促使兩岸關係亦能如兩韓般早日進入穩定狀態。