

學術論文

文金會與兩韓戰略競合分析

Analysis for Strategic Cooperation of Two Koreas after Bilateral Summit

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

自 2018 年 1 月初南、北韓開始針對參與冬奧議題展開破冰接觸後，再加上同年上半年「以北韓為名」的一連串雙邊高峰會，半島危機似乎露出一線曙光。在此，本文將試圖聚焦南、北韓互動，由雙方各自戰略思考與布局切入，由此一方面分析其近期處理半島議題之政策來源，另外也試圖預測此議題之未來發展走向。

Since the “Ice-Breaking Trip” in January 2018 when two Koreas met together for the Winter Olympic Games and a series of bilateral summit focusing on dealing the North Korean affairs after that, the issue of Korean Peninsula seems to face another turning point. In this paper, I’ll pay more attention on strategic interaction between two Koreas. Except to find their layout of regional policy, I also try to analyze how they face and deal with the

recent challenge, and predict the next step and possible future of the Peninsula issue.

關鍵字：南韓、北韓、高峰會、朝鮮半島、區域安全

Keywords: South Korea, North Korea, Summit, Korean Peninsula, regional security

壹、高峰會外交下之東北亞變局

在兩次申辦繳羽而歸後，在 2011 年 7 月第三度叩關的南韓平昌終於獲得國際奧委會通過，得以舉辦 2018 年的冬季奧運會。5 個月後，北韓領導人金正日猝逝，倉促接班的金正恩不僅為朝鮮半島局勢投下一個新變數，由於其積極「黷武」傾向，¹在迫使聯合國安理會連續 8 度通過制裁案之餘，也讓半島情勢在 2017 年底一度逼近懸崖邊緣。不過，自 2018 年 1 月初南、北韓開始針對參與冬奧議題展開破冰接觸，²到 2 月底賽事結束，乃至 3 月初南韓派遣代表團前往平壤獲金正恩「接見」之後，半島情勢既出現峰迴路轉姿態，³尤其自 3 月底起，針對半島議題之高峰會接連召開（如下表 1），更為相關議題之未來發展，平添不少想像空間。

表 1：2018 年涉及半島議題之雙邊峰會

時間	主題	地點	重要發展
2018.3.25-28	習金會	北京	2011 年 5 月以來，北韓領導人再次訪中*，金正恩上台 6 年半後首度出訪
2018.4.27	文金會	板門店	繼 2000 與 2007 年後兩韓第 3 度高峰會
2018.5.7-8	習金會	大連	再度確認半島無核化目標，金正恩首度搭機出訪**
2018.5.22	川文會	華盛頓	文在寅上任後第 2 度訪美，目的在挽救川金會

¹ 自金正恩於 2011 年底上台至 2018 年 4 月宣布將停止核試與飛彈試射前，北韓在 6 年半內共進行 84 次飛彈試射與 4 次核試，且 2018 年起迄今未有試射。林志豪，〈金正恩時期北韓核武戰略展望〉，《歐亞研究》，第 2 期(2018)，頁 67-70。

² Christine Kim, "North and South Korea begin talks as Winter Olympics help break ice," *Reuters*, January 8, 2018, <http://www.businessinsider.com/north-korea-talks-winter-olympics-2018-1>.

³ Tung-Chieh Tsai, "Northeast Asian Security after North Korea's Joining the Winter Olympics," *Prospects & Perspectives*, No.5(2018), pp. 1-4.

2018.5.26	文金會	板門店	重申將積極落實「板門店宣言」
2018.6.12	川金會	新加坡	美國與北韓領導人史上首度會面
2018.6.19-20	習金會	北京	打破北韓領導人返國後才發布訊息之慣例
2018.9.18-20	文金會	平壤	南韓領導人第 2 度訪問平壤，雙方發表結束敵對狀態之「平壤共同宣言」
2018.9.24	川文會	紐約	文在寅年內 2 度訪美，報告並溝通文金會內容

資料來源：作者自行整理。

備註：*金正日 1994 年接班後，2000 年首度訪中，至 2011 年共訪中 7 次。

**金正日生平只有 1965 年一次搭機出訪紀錄，且當時尚未出任領導人。

儘管 4 月份的「文金會」與 6 月份「川金會」無疑吸引了最大目光，但相較 2012 年以來中朝關係持續低迷，金正恩不僅在 3 月選擇中國作為其任內首度出訪對象，甚至在不到 3 個月內連續與習近平三度會面，同樣引發各界關注。由於北韓對中國方面存在高度經濟依賴，⁴即便北京存在某種戰略困境，⁵其對平壤政策仍擁有無庸置疑之影響力。無論如何，一方面畢竟美國仍握有區域發展之最大發言權，且中朝關係僅是複雜多元之東北亞安全格局之一環，再加上前述近期隱然成形之以北韓為中心的「複合峰會」(Summit Complex)進程，這些都為下一階段半島議題埋下更多變數。

在此，本文將聚焦於半島議題核心（兩韓關係）進行觀察，一方面分析它們在 2018 年初藉由奧運與高峰會「奪回部分主導權」的過程（相較自韓戰以來始終屈居大國格局之下），其次，也希望能進一步瞭解南、北韓在此一進程中之各自戰略盤算，至於兩韓關係是否因此走向更為「制度化」互動，又將如何牽動未來半島議題的發展，則為結論之重點所在。

⁴ Fei Su and Lora Saalman, *China's Engagement of North Korea: Challenges and Opportunities for Europe* (Stockholm: SIPRI, 2017), pp. 27-30.

⁵ Rumi Aoyama, "China's North Korea Policy: The Dilemma between Security and Economic Engagement," in *The Kim Jong Un Regime and the Future Security Environment Surrounding the Korean Peninsula* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2017), pp.143-160.

貳、南韓之區域與半島戰略布局

針對南韓政府近期對半島議題之對策與戰略思考，或可由以下幾個角度分別加以觀察：

一、短期：內政優先(outside-in)

儘管文在寅上任後努力「拚外交」，根據韓國媒體在 2016 年底公佈的調查顯示，一般人民認為下任政府的課題的前三優先議題物價安定(48.3%)、緩和兩極化(12.9%)、強化福利(11.4%)，至於恢復南北關係(3.2%)並不緊要，⁶至於在經濟政策方面，則維持物價安定並創造就業機會(62.6%)、改革財閥經濟並支援低所得者(19.6%)、提升國民所得(15.4%)則為最優先考量。其中，如同眾所周知，韓國 10 大財閥佔全國 GDP 比重超過七成，可謂舉足輕重，民眾雖瞭解財閥對於韓國經濟的重要性，卻也不甘於繼續受壓榨。在「經濟民主化」大方向下，⁷文在寅政府一方面在 2017 年 9 月對 5 大財閥（三星、樂天、SK、LG、現代汽車）下達最後通牒，限令它們在年底前改革公司治理架構，其次，為解決社會分配失衡，同時陸續大幅調升基本薪資。⁸除此之外，文在寅政府還提出了「三支箭」政策，包括增加公務員人數（未來 5 年增加 81 萬個就業機會，並將 30 萬派遣者轉為正式公務員）、讓社會安全網涵蓋各個年齡層，與推動改革以打破財閥壟斷地位、終結赦免有罪財閥領導人陋習等。

⁶ 董思齊，〈朴槿惠「民生政府」的課題與挑戰〉，《想想論壇》，2016年12月21日，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/378>。

⁷ 韓國政府在 2014 年修法禁止大型企業內部進行以掌握控制權為目的之交叉持股，但並未對各種交叉持股進行明確定義；韓國公平貿易委員會在 2017 年則認定財閥內部彼此之間的收購兼併行為屬於交叉持股通道，將遭到法律禁止。

⁸ 南韓政府於 2017 年底宣布將最低薪資提升 16.4%、公務員薪水上調 2.6%、義務役軍人月俸提高 87.8%。其中，2017 年已將最低時薪由 6029 韓元（新台幣 176 元）提高 7.3% 至 6470 韓元（新台幣 189 元），2018 年再提升至 7530 韓元（新台幣 220 元），預計 2019 年將進一步調至 8350 韓元（新台幣 227 元）。

更甚者，儘管根據民調結果顯示，在 2018 年 4 月南北韓高峰會後，文在寅支持率來到 70% 以上，寫下歷任南韓總統任期屆滿一週年最高支持率，但在目前國會 299 個席次中，文在寅所屬共同民主黨只掌握 119 席，導致國會決議不支持他所推動的「板門店宣言」，⁹由此，文在寅既必須冒險突破兩韓關係，至於結果則是在川金會翌日的地方選舉與國會補選中，他所帶領的政黨大獲全勝，也算成功收割了「和平紅利」。但正如前述，經濟低迷依舊是南韓社會目前面臨之最重要問題，持續藉由北韓議題來轉移注意並拉抬聲勢的作法，是否可能長期有效操作仍值得觀察。

二、中期：外交突圍(break through)

針對長期以來南韓外交政策規劃幾乎僅著眼於「強 4 國」(美國、中國、日本、俄羅斯)之現實，文在寅政府試圖提供一個更宏觀之構想，首先是所謂「東北亞 plus 責任共同體」(Northeast Asia Plus Responsible Community)，此一概念基本上延續朴槿惠在 2013 年提出之「歐亞倡議」(Eurasia Initiative)規劃，¹⁰後者目標是強化韓國與俄羅斯、中亞之連結，¹¹一方面在經濟上延續李明博 2009 年提出的「新亞洲構想」(New Asia Initiative)，¹²其次在回應中國「帶路倡議」之餘，外交上則希望調整親美

⁹ 〈在野黨反對 南韓國會未認可板門店宣言〉，《中央社》，2018 年 5 月 28 日，
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201805280364-1.aspx>。

¹⁰ Dong-Ching Day, "The Development and Responses of South Korea's Eurasia Initiative: Realization vs. Illusion," *Journal of International Relations and Foreign Policy*, Vol. 5, No. 2(2017), pp. 23-31.

¹¹ 事實上，早在盧武鉉總統任內(2003-08)便推動 6 次與俄羅斯的元首峰會，並於 2006 年推出所謂「開拓中亞市場綜合措施」，宣佈要構建南韓在歐亞大陸之政治外交新據點，2007 年 11 月更首度舉辦「韓國—中亞合作論壇」。

¹² 李明博在 2009 年訪問印尼時發表所謂「新亞洲構想」計畫，其內容首先是將南韓過去偏重東北亞的外交拓寬至東南亞、中亞、南亞等地區，其次是將過去「經濟中心」外交拓展到安保、文化等多元領域，最後則將歐亞地區視為「擁有龐大地下資源的新能源供給來源」。See "President announces New Asia Initiative," *Korea.net*, May 8, 2009, <http://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=74302>.

政策並尋求更大外交空間，據此，文在寅進一步提出了「新北方政策」和「新南方政策」，或可一窺其背後象徵意涵與戰略思考之跨黨派延續性。

值得注意的是，自 2003 年以來，中國便超越美國（自 1965 年以來），成為南韓最大的出口市場，更別說 2014 年韓中貿易額（2354 億美元）高達韓美貿易額（1156 億）兩倍，難怪儘管美國施壓，韓國仍於 2015 年以「國益考量」為由宣布加入亞投行；無論如何，由於南韓在 2016 年中決定佈署 THAAD 系統，中國隨即祭出「限韓令」，致使部分大企業受到嚴重衝擊（例如 Lotte Mart 最終於 2018 年 5 月全面撤出），對於以出口導向經濟為主的南韓而言，無論未來韓中關係如何發展，尋找有效之替代市場絕對是當務之急。事實上，李明博在 2009 年提出所謂「新亞洲構想」同時，也倡議「新協助模式」的 ODA 策略，目標首先便鎖定東南亞，但正如前述，南韓外交向來以處理「強 4 國」為核心基礎，對東南亞政策長期依循傳統經濟重商主義，忽略貿易以外之關係發展，如今則此一政策也希望能發揮矯正效果。

三、長期：戰略布局(overall layout)

文在寅在 2017 年 5 月上任後，隨即成立新政策機構，¹³並於 9 月在海參崴舉行的東方經濟論壇上宣示了「新北方政策」(New Northern Policy)，12 月進一步公佈「九橋戰略規劃」(9-Bridges Project, 天然氣、鐵路、港口、電力、北極航道、船舶建設、農業、漁業、工業)，主要合作對象雖包括獨立國協國家、中國、蒙古，顯然俄羅斯乃重點所在。除此之外，文在寅也於 2017 年 12 月訪中行程中，聲稱將讓「新北方政策」對接「一帶一路」倡議。¹⁴於此同時，文在寅在 2017 年 11 月參加東協系列峰會時，也首次提

¹³ 該新機構被稱為「總統北方經濟合作委員會」(Presidential Committee on Northern Economic Cooperation, PCNEC)，8 月任命宋永吉為副總理級委員長。宋永吉是韓國著名的「俄羅斯通」，在仁川市長任內(2010-14)大力推進與俄羅斯合作，文在寅上任後隨即以特使名義訪問莫斯科探討兩國合作開發遠東地區事宜。

¹⁴ 具體對接內容包括銀行融資合作、在東南亞與印度共建工業區、落實大圖們江計畫、建

出「新南方政策」構想，並於東亞高峰會中提出「韓國—東協未來共同體倡議」(South Korea-ASEAN Community for People, Peace, and Prosperity)，宣布於 5 年內將提升南韓對東協之關係，並點明面向東協和印度之「新南方政策」(New Southern Policy)具體路線圖。¹⁵

至於半島議題之未來願景，南韓統一部在 2018 年 1 月工作計畫報告中，正式提出「韓半島新經濟地圖構想」(New Economic Map for the Korean Peninsula)之具體方案，爭取於 2020 年訂立《南北韓統一國民公約》，同時在不抵觸對北韓制裁之範圍內，在南韓境內推進合作項目，例如京元線(首爾至元山)鐵路南韓路段修復項目、DMZ 生態和平安全旅遊區開發等。¹⁶事實上，文在寅於 2017 年 7 月訪問德國時便提出「柏林倡議」(Berlin Initiative)之和平構想，目標乃推進半島無核化並促進永久性和平機制，據此，文在寅提議兩韓政府對話並舉行領袖峰會、商討停止在軍事分界線附近所有可能的敵對行為等，至於 2018 年 4 月雙方召開「文金會」宣布《板門店宣言》(Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula)則為其高峰與具體實踐。

立副總理級對話機制以推動中俄韓區域基礎建設合作(甚至包括中俄、兩韓四方機制)。參見〈韓拋四大合作案 對接一帶一路〉，《中時電子報》，2017 年 12 月 17 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171217000590-260108>。

¹⁵ 南韓的「新南方政策」以所謂「3P」(People, Peace, Prosperity)為關鍵詞，目的是與共建人心相通的「人民共同體」、共保安全維持和平亞洲的「和平共同體、經濟互惠利益共用的「繁榮共同體」，最終將南韓與東協互動由「戰略夥伴」全面升級為「共同體」水準。See “South Korea’s ‘New Southern Policy’ Reaches the Shores of India,” *The Diplomat*, July 3, 2018, <https://thediplomat.com/2018/07/south-koreas-new-southern-policy-reaches-the-shores-of-india/>.

¹⁶ 文在寅早在 2015 年 8 月便以在野之「新政治民主聯合黨」名義公佈了一份同名文件，主要思路是強化兩韓經濟合作，並通過與俄羅斯、日本、中國等周邊國家合作，構建 H 型經濟發展佈局(環東海經濟帶+環西海經濟帶+貫通半島東西兩側經濟帶)，至於緩和南北關係並推動兩韓經濟合作乃核心所在。

參、北韓之半島與發展戰略布局

儘管兩韓近期有著「相向而行」的發展趨勢，如同南韓一般，北韓也有其基於利益而來的政策考量，對此可分述如下。

一、短期：戰術換軌(track change)

無論 12 萬平方公里面積（台灣 3 點多倍，全球排名 99），抑或僅僅 600 美金人均 GDP（全球排名 174），加上 2013-17 年聯合國安理會 8 度通過一次比一次更嚴厲的經濟制裁，正常看來，北韓的綜合國力與其國際輿論影響力顯然不成正比。相對地，無論試射飛彈甚或不僅成本高昂，對經濟發展長期捉襟見肘的北韓而言，無疑罔顧國計民生，即便其近年頻頻強調「核武與經濟並進戰略」，企圖找到某種平衡點，顯然難度甚大。從另一角度來看，身為經濟小國的李朝所以能長期「成功」周旋於大國之間，所憑藉的既只是主要大國對如何處理此問題迄今毫無共識罷了，所謂朝鮮半島問題表面上雖針對北韓核武爭議而來，僵持至今主要或亦因大國間角力所致。進言之，在後冷戰時期多極格局凸顯之結構複雜性暗示下，東亞既是當前具全球影響力大國最密集的區域，¹⁷大國關係亦是牽動此地區穩定與否最關鍵的因素，¹⁸至於長期扮演「戰略橋梁」的半島，則不啻是此種角力之溫度計。

北韓如同其他中小國家一般，面對大國時也僅有「抗衡」(balancing)與「扈從」(bandwagoning)兩途可供選擇，¹⁹其中，相較多數或只能選擇順從，抗衡乃小國藉由增強自身能力或透過聯合外部力量來抗拒大國的屈服

¹⁷ 倪峰，〈論東亞地區的政治、安全結構〉，《美國研究》，第 3 期(2001)，頁 8；劉長敏，〈論朝核問題解決中的國際斡旋與調停〉（北京：中國政法大學出版社，2007 年），頁 40-46。

¹⁸ 蔡東杰，〈朝鮮半島危機之區域戰略意涵〉，《全球政治評論》，第 42 期(2013)，頁 23-38。

¹⁹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

要求，看來後者乃北韓的戰略抉擇。只不過，一方面除軍事層面外，北韓綜合國力長期未能明顯提升，加上在外交處於孤立狀態，因此，北韓推動之抗衡政策並非由主觀面來獲致「能量」，只能在客觀面掌握「機會」。據此，鑽進大國角力「夾縫」或利用各國政權交替期固然合理，²⁰利用權力結構轉型之「出口」求生並終結戰爭邊緣顯然更為理性。至於近期以來，且不論中國雖恫嚇過要全面嚴格配合聯合國制裁決議，迄今不過「重重放話，輕輕落實」，至於南韓新總統文在寅乃與金大中、盧武鉉一脈相傳之「陽光」派系，更別說美國總統川普看來準備將經濟置於傳統外交安全利益之上，再加上平昌冬奧提供之歷史契機，這些或都讓北韓有機會推動政策轉軌，從過去的「麻煩製造者」朝「和平締造者」邁進。

二、中期：發展升級(economic upgrade)

在如同前述，長期透過試射操作戰爭邊緣政策的北韓雖看似不理性，其目的仍在於追求國家主權與發展保障。²¹儘管擁有一定之自然資源與基礎建設，1991年蘇聯瓦解仍使北韓在1994-98年間遭受經濟重創，²²由此帶來之嚴重飢荒既迫使平壤要求人民進行「苦難行軍」，²³沉重之經濟壓力既帶來潛在政權危機，再加上長期領導人金日成於1994年去世，此一

²⁰ 牧野愛博，《金正恩的外交遊戲》（台北：八旗文化，2018年），頁58-60。

²¹ Jong-Seok Park, "Is It Possible to Denuclearize North Korea?," *World Environment and Island Studies*, Vol.6, No.4(2016), pp. 227-238.

²² Nicholas Eberstadt, "North Korea's Interlocked Economic Crises," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3(1998), pp. 203-230; Deok Ryoung-yoon and Bradley Babson, "Understanding North Korea's Economic Crisis," *Asian Economic Papers 1-3*, the Earth Institute at Columbia University and Massachusetts Institute of Technology, 2012, p. 74; Bradley Babson, "The North Korea Economic System: Challenges and Issues," *International Journal of Korean Studies*, Vol. 20, No. 1(2016), pp. 149-175.

²³ Stephan Hagard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007); William J. Moon, "The Origins of the Great North Korean Famine: Its Dynamics and Normative Implications," *North Korean Review*, Vol. 5, No. 1(2009), pp. 105-122.

政經雙重挑戰，也迫使金正日延續金日成晚期將以「安全保障」為主之核武戰略轉型為「威嚇工具」之發展。²⁴只不過小國本即恫嚇能力有限，何況經濟轉型升級才是治本之道，再加上美國與中國合作自 2003 年起推動以管理北韓核武問題為核心之「六方會談」機制，等於關上大國角力夾縫，這也迫使金正日接受西方式改革開放，²⁵一方面自 2004 年起頻繁訪問中國(2010 年在 3 個月內造訪 2 次)，雙邊貿易額從 1999 年 3.7 億升至 2011 年的 56 億美元，貿易依存度也由 25% 升至 70%，此數據在 2016 年更達 64 億美元與 92% 的最高峰。從金正恩在 2010 年黨內宣示要使「國民經濟在 3 年內恢復到上世紀 60 年代到 70 年代的水準，讓朝鮮人民達到吃米飯、喝肉湯、住瓦房、穿綢緞的生活水準」，可見其經濟挑戰之艱困。²⁶

可以這麼說，北韓對中國之經濟依賴既源自雙方的「特殊關係」，²⁷在合理性之外同時存在挑戰，為求擺脫對中國的政經依賴，北韓首先在外交上追求「封中通美」，²⁸其結果是中朝關係在 2014-17 年間進入一段「低盪」時期，其次則是設法自主推動有限之經濟改革，對此，據指稱金正恩政權在

²⁴ 北韓在 1955 年建立第一個核子物理研究所後，1956-59 年開始接受蘇聯技術援助，1985 年雖勉強加入防止核擴散條約(NPT)，卻拒絕履行接受受檢義務，並自 1992 年起藉蘇聯解體契機吸收研究人員；在 1994 年飢荒爆發後，金日成開始試圖以核威懾交換援助，最終與美國達成《框架協定》，美國也在 1996-99 年間成為北韓最大援助來源。See Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "U.S. Assistance to North Korea," *CRS Report to Congress*, July 31, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21834.pdf>.

²⁵ 金正日在 2002 年便開始嘗試部分改革；Jung-Chul Lee, "The Implications of North Korea's Reform Program and Its Effects on State Capacity," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 3(2002), pp. 357-64.

²⁶ 郭崇倫，〈北韓去核 為圓經濟大夢〉，《經濟日報》，2018 年 6 月 13 日，<https://money.udn.com/money/story/10511/3195501>。

²⁷ 王俊生，〈中朝特殊關係的邏輯：複雜戰略平衡的產物〉，《東北亞論壇》，第 1 期(2016)，頁 51-65。

²⁸ 例如在 2013 年 12 月處死張成澤便具高度象徵意義，其附帶結果包括整肅多數處理與中國投資關係的官員。See Matthieu Duchatel, "Tactical Pause in China's Economic Engagement in North Korea," *China Brief*, Vol. 14, No. 9(2014), [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=42331&cHash=3c5a405](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=42331&cHash=3c5a405).

2013-14 年採取了一系列的市場導向改革，包括公告《經濟開發區法》與推出「530 措施」(May 30 Measures)等，後者例如「社會主義企業責任管理制」及「圍田擔當制」等都允許農民保有更多的產品收穫，目的在維持固有計畫經濟結構之餘，逐步將企業及農田經營責任交託當地人。²⁹至於國有企業則要「在自由市場購買物件，並和其他企業做交易、或甚至是民營企業，也要解雇和僱用員工、付給他們所期望的工資」。³⁰接著，金正恩又在 2016 年勞動黨全國大會上提出了「國家五年經濟發展計劃」，目標是引導北韓經濟在 2016 -20 年間加速改革與擴張，儘管當年經濟確有明顯增長，但一般認為，2017 年國際經濟制裁加深不僅帶來嚴重後果，也是北韓在 2018 年初決心突圍轉型的關鍵所在。³¹

三、長期：政權鞏固(regime consolidation)

對北韓而言，最後也是最重要的，無疑是維繫作為全球唯一「世襲式社會主義政權」之特殊存在。無論是金日成在 1960 年代提出的「主體思想」，金正日自 1990 年代起推動的「先軍政治」，抑或金正恩時期強調軍事與經濟「並進」的戰略方向，在追求國家獨立自主地位之餘，更多的還是在保障並維繫所謂「白頭山血統」的少數統治正當性。一般認為，目前金正恩主要靠著 3 項長期策略來鞏固權力：高度政治壓力、草根性經濟自由化、毫不動搖地發展核武。³²至於「金日成—金正日主義」既為金正恩

²⁹ 此一制度事實上頗類似 1980 年起中國實施的「家庭聯產責任承包制」(包產到戶)；另請參見：福田惠介，〈金正恩統治下的北韓及其經濟動向〉，《風傳媒》，2018 年 5 月 5 日，<http://www.storm.mg/article/423658>。

³⁰ Andrei Lankov, "North Korea Dabbles in Reform," *The New York Times*, January 21, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/01/22/opinion/north-korea-dabbles-in-reform.html>.

³¹ Jungah Lee, "Sanctions Push North Korea's Economy into Reverse," *Bloomberg*, July 20, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-20/sanctions-have-pushed-north-korea-s-economy-into-reverse>.

³² 〈金正恩三策略 鞏固權力〉，《經濟日報》，2018 年 4 月 9 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/3075464>。

政權主要甚至是唯一指導理念，其目的也在凸顯某種一脈相傳的先驗式正統性。

在無論如何，前述目標將面對兩大挑戰：首先是國際環境承認與否，其次是內部經濟發展能否提供穩定支撐。對此，金正恩近期的戰略轉型無疑含有「一箭雙雕」的想像。只不過，此一政策後續發展仍有賴國際上「機會之窗」的開啟與持續程度，一旦情勢出現某種逆轉或停滯狀態，其未來依舊前途未卜。

肆、新時期兩韓互動前景評估

除最近 3 次外，南、北韓曾分別於 2000 年與 2007 年進行過高峰會，其主要內容與進展如下表 2 所示。

表 2：歷次南、北韓高峰會進展

時間	與會者	地點	重要發展
2000.6.13-15	金正日 金大中	平壤	兩韓分裂以來首度領導人會面 發表《南北共同宣言》，同年金大中獲頒諾貝爾和平獎、兩韓持「統一旗」參與雪梨奧運，雙方並於 2005 年將 6 月 15 日共同訂為「民族日」
2007.10.2-4	金正日 盧武鉉	平壤	盧武鉉步行穿越 38 度線前往北韓 發表《南北關係發展與和平繁榮宣言》，同意透過三邊或四邊會議結束韓戰
2018.4.27	金正恩 文在寅	板門店 和平之家	金正恩步行穿越 38 度線 發表《板門店宣言》，雙方同意建立常設聯絡溝通機制、停止一切敵對行動、2018 年內結束戰爭狀態
2018.5.26	金正恩 文在寅	板門店 統一閣	共同應對「川金會」之不確定情勢 商討下一階段各部門交流問題

2018.9.18-20	金正恩 文在寅	平壤	發表《平壤共同宣言》，宣布結束兩韓敵對狀態，並採取具體措施落實朝鮮半島無核化。
--------------	------------	----	---

資料來源：作者自行整理。

由此展望兩韓關係與半島議題之未來發展，可由以下幾個角度觀察：

一、兩韓或共同提高對半島議題發言權

在值得注意的是，或因文在寅本即盧武鉉重要幕僚，2007年的《南北關係發展與和平繁榮宣言》與2018年《板門店宣言》內容重點極為近似，包括透過三邊（美國與南、北韓）或四邊（加上中國）框架終結韓戰、西海（黃海）地區和平化、連接邊境交通（京義線）、提高離散家屬會面頻率、更積極推動兩韓領導人會面等，都是兩者議題重疊部分。更重要的是，無論2018年內3度會面（若金正恩年底成功訪問首爾，則高達4次且形成互訪慣例），既讓南、北韓高峰會隱然朝「常態制度化」方向邁進，在多邊框架（六方會談）延宕近10年的情況下，亦可能發揮重要之穩定效果。

尤其相較自1950年代以來，大國長期掌控了半島走向發言權，³³根據兩韓在4月高峰會中通過之《板門店宣言》，雙方誓言在年底前達成終結戰爭之《和平協議》，一方面固然可單純將其視為某種「願景式」宣告，³⁴其實各方都瞭解難度相當高，因為就實務而言，若將所謂《和平協議》視為1953年7月韓戰《停戰協定》之最終型態，則非但南韓既非當初協定締約方，³⁵在正式收回「戰時指揮權」之前，³⁶實則南韓也沒有「和平的權

³³ 姜聲鶴，《韓國外交政策的困境》（北京：社會科學文獻出版社，2017年），頁1-3。

³⁴ 2007年兩韓峰會通過之《南北關係發展與和平繁榮宣言》，也曾倡議召開三邊或四邊高峰會以便簽署結束韓戰之和平條約，但未鎖定期限。

³⁵ 當初簽約者有兩方，分別是代表聯合國盟軍的美方（哈里森中將），以及代表北韓與中共志願軍的北韓（南日大將），雖然盟軍指揮官克拉克、金日成、彭德懷也隨後簽字，但應屬見證與背書性質，南韓方面則李承晚總統雖拒絕簽字（背書），並不影響協議生效。

力」。更有甚者，半島議題自始便涉及大國政治層次，很難想像兩韓有機會自行解決；因此，雙方在《板門店宣言》中，相當務實地在第3點第3項內容中聲明「將積極促進南北美三方會晤、南北美中四方會晤，以構築永久穩定之和平協議」，至於6月登場之「川金會」自為關鍵，且為爭取美國支持並化解其疑慮，兩韓在9月《平壤共同宣言》第5點第2項先聲稱「如果美國根據《6.12朝美共同宣言》精神，採取相應措施，朝方有誠意繼續採取永久廢棄寧邊核設施等追加措施」，接著雙方又簽署《板門店宣言軍事領域履行協議》以宣示某種互信措施。可以這麼說，南、北韓或雖最終難以取得議題主導權，倘使雙方能建立共識且協力推動（例如兩韓自2018年6月起積極且廣泛推動包括軍事、經濟、外交、人道、交通、體育等多元化會談，9月高峰會後又決議共組2020年東京奧運代表團，並共同申辦2032年奧運），則未嘗不可能獲得部分發言權。

二、內政議題之外溢效果不容小覷

固然主導峰會的3位南韓領袖意識形態接近，甚至在2007-08年擔任青瓦台秘書室長的文在寅，還曾是公認的盧武鉉指定接班人，從另一角度看來，或許「內政導向」(inward-oriented)之政經考量亦不可忽視。例如在1997年底上台的金大中，正值東亞金融風暴高峰期，儘管情勢在1999年略有回穩，但整體發展仍充滿隱憂，其次則盧武鉉不僅於2004年面對彈劾，其所屬政黨在2006-07年間也持續面對分裂危機，個人民意支持度甚至低於20%，至於文在寅雖藉由朴槿惠醜聞與執政黨分裂而當選，上任迄今支持率仍處於高檔，但如前所述，其所屬政黨在國會中不到半數，且南韓經濟與社會發展亦仍有隱憂。相對地，無論是在2013-15年間逐步剪除

³⁶ 南韓是全世界唯一不擁有戰時指揮權的國家，自韓戰時期以來，此權力便被移交美方，儘管南韓在1994年收回「平時指揮權」，原定2012年回收的「戰時指揮權」首先因2010年天安艦事件而被推遲至2015年，但2014年雙方為因應北韓核武威脅決定無限期推遲，近期則文在寅政府計畫在2023年以前透過防務改革完成收回。

「靈車七人幫」勢力，³⁷抑或 2017 年暗殺金正男，既顯示金正恩政治地位之不安全感，尤其 2017 年因國際制裁嚴重滑落的經濟發展，更可能成為壓垮金氏政權的「最後稻草」。

總的來說，無論兩韓峰會是否能為半島安全帶來真正和平前景，至少就短期而言，如何收割內政效應或為考量重點，至於經濟合作應為兩韓互動之主要共識所在，也是南韓認為之和平安全保障。例如南韓在 2000 年首次高峰會時，便派出韓國國際貿易協會(KITA)、韓國產業聯合會(FKI)、韓國中小企業聯盟(KFS)等 3 位負責人出席，2007 年第二度峰會上則派出現代汽車、LG、SK、浦項鋼鐵與三星等執行長參加，2000 年設置之「開城工業區」則為合作代表（曾於 2013 年與 2016 年迄今關閉），儘管 2018 年高峰會並沒有企業代表出席，文在寅仍在會中提出前述「韓半島新經濟地圖」構想，包括發電站建設計畫以及兩韓鐵路對接規劃等，³⁸至於北韓的稀土資源亦相當受關注；為強化合作，雙方同意在開城建立之常設聯絡辦事處已於 2018 年 8 月正式揭幕運作。至於現代、LG、SK、三星等 4 大財閥負責人齊聚 9 月底平壤峰會，當然有其象徵意涵。

三、透過軍事互信建構短期和平

根據南、北韓在平壤高峰會中，由國防部長負責簽署換文的《9.19 軍事協議書》，雙方達成以下幾項共識：首先，兩韓軍方決定自 11 月開始，全面中止在陸海空的敵對行為，同時在半島西部海域規劃和平水域及共同漁撈水域；其次，兩韓將於 11 月底前撤離非軍事區(DMZ)崗哨人員與設施，完

³⁷ 所謂「靈車七人幫」係指 2011 年 12 月 28 日伴隨金正日靈車周邊的 7 位元老，包括張成澤（前黨行政部長）、金起南（前黨政治局委員）、崔泰福（前黨中央委員會副委員長）、李英浩（前人民軍總參謀長）、金永春（前人民武力部長）、金正角（前人民軍總政治局長）、禹東側（前國家安全保衛部第一副部長）。

³⁸ 兩韓曾於 2007 年 10 月高峰會後宣布推動建立「南北韓經濟共同體」，同意讓穿越軍事分界線的鐵路通車；同年 12 月 11 日起，韓國列車每天從汶山站開出，為位於北韓開城的韓朝工業園區運送物資。

全拆除崗哨，並在 12 月進行共同驗證；第三，兩韓同意組建南北韓軍事共同委員會，各選派 1 名委員長、1 名副委員長及 5 名委員。據此，雙方已於 10 月完成共同警備區(JSA)完全非武裝化，並在 11 月啟動各自撤除 11 個前線崗哨的工作。儘管尚未能完全預見未來，但兩韓在近期內加速軍事互信建構的結果，至少在短期內應可有助於維護半島和平態勢。

伍、結論：下一階段半島議題之可能場景

儘管由於金正恩的陡然轉向，半島議題似乎出現一線曙光，但若回顧 1993-94 年的第一次北韓核武危機，其情勢似乎若相彷彿。由於北韓不斷阻撓國際原子能總署(IAEA)的檢查工作並於 1992 年廢除兩韓之間的無核化協議，危機隨即爆發。在後冷戰初期的和平氛圍下，美國與北韓達成了《框架協議》(Framework Agreement)，³⁹並接著成立「朝鮮半島能源開發組織」(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)來解決相關爭議，⁴⁰其後，在金正日似乎有意推動漸進式經濟改革的鼓勵下，⁴¹東北亞各主要國家自 2000 年以來紛紛調整與北韓的關係；例如，南韓總統金大中希望透過「陽光政策」(Sunshine Policy)來改善提升兩韓關係，於是促成了 2000 年高峰會，⁴²成功重啟兩韓貿易，也使得對南韓貿易在 2002 年迅速達到北韓外貿總值 25%左右，⁴³其次，蘇聯雖於 1990 年與南韓建交，俄羅斯亦在 1993 年正式終止了前蘇聯時期與北韓所簽署的《共同防禦協

³⁹ 協議內容請參閱王俊生，《朝核問題與中國角色：多元背景下的共同管理》(台北：渤海堂文化公司，2010年)，頁 28-30。

⁴⁰ 劉鵬輝、鄭信哲，《韓國：霧幕後的國家》(北京：世界知識出版社，1995年)，頁 170-1。

⁴¹ 鐸木昌之著，胡慶山譯，《北朝鮮：社會主義與傳統的共鳴》(台北：月旦出版社，1994年)，頁 236-262。

⁴² 張少文，《韓國外交與對外關係》(台北：台灣商務印書館，2009年)，頁 227-236。

⁴³ Chien-Peng Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 1(2003), p. 28.

定》，⁴⁴仍於 2000 年以《友好合作條約》取代，繼續維持與北韓的積極互動，接著，日本首相小泉純一郎也在 2002 年訪問平壤，對過去日本時期殖民統治過程表示道歉，以交換金正日暫時終止發射飛彈的政治承諾。就在此種可能向和平「一邊倒」的氛圍中，北韓卻突然於 2002-03 年間廢除《框架協議》並宣布退出《核不擴散協議》，從而引爆了第二次核武危機。

如今，既然金正恩表面上從過去「核武嚇阻」開始轉向「和平攻勢」，短期內潛在衝突場景或可暫時排除，接下來之可能發展場景如下：

(1) 無核化進程陷入僵局，但北韓持續經濟改革：互動焦點主要集中於中國與南、北韓之間的經濟合作，以及南、北韓雙邊互動進展；

(2) 維持近期以雙邊為主、多邊為輔之複合峰會途徑：在此情況下，美國角色可能遭到一定稀釋，或將因此迫其挑起衝突（例如美國在 8 月份持續質疑北韓非核化進程，並一度取消國務卿蓬佩奧之北韓行）；

(3) 依循《板門店宣言》願景，啟動雙邊+三方+四邊會談途徑：依此則美國（川普）將成為關鍵行為者，這或也是其試圖引導之方向；

(4) 因美國挑釁，致使半島呈現小規模緊張：此選項並非不可能存在，但研判北韓重啟核試機率不高，因此美國或難取得挑釁之合理藉口；

(5) 不排除重返六方會談：主要源自日本（或加上俄羅斯）在半島議題邊緣化與內政危機下（尤其日本），積極介入以便取得發言權之結果。

總的來說，基於半島議題複雜之歷史、國際與內政背景，加上近年來國際社會危機叢生且爭端四起，彼此具高度連動性，因此對半島未來之發展走向，只能持續深入加以追蹤觀察。

責任編輯：賴文婕

⁴⁴ Michael Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (London: Macmillan Press, 1997), p. 96.