

學術論文

民主化與對敵國政策： 臺灣與韓國之比較（1988-2007）

The Impact of Democratization on the Policy toward the Rival State: A Comparison of Taiwan and Korea (1988- 2007)

關弘昌 *Hung-Chang Kuan*
臺灣師範大學東亞學系副教授
Associate Professor of Department of East Asian Studies
National Taiwan Normal University

摘要 / Abstract

民主化如何影響一個國家對敵國政策的衝突合作程度在近年來是國際政治學者們關注的議題之一，本文的目的即在於針對臺灣與韓國的經驗作一探究與比較。本文認為，臺灣與韓國在 1980 年代晚期至 1990 年代初期開始民主轉型時，兩國對其各自的敵國（中國與北韓）都出現和平取向的政策，這是兩國領導人權衡當時內外環境後所作的理性決策結果。不過在民主轉型完成後的 1990 年代晚期到 2007 年為止，雙方在對敵國政策的方向上出現了不同的發展：臺灣逐漸出現挑戰中國的動作，而韓國則對北韓展現出更為友善的政策。本文以為，這主要是臺灣與韓國在經歷民主轉

型的過程中，分別發展出不同的「認同政治」所導致的一個對外政策結果。

Scholars have paid attention to how a country's democratization influences its policy toward its rival state. This article aims to compare Taiwan's and South Korea's experiences on this regard. Taiwan and Korea both turned conciliatory in their policies toward their arch rivals (i.e. China and North Korea respectively) as their democratic transition started in the late 1980s. This article argues this is a result of their leaders' rational decision making under external and domestic challenges at the time. However, the two countries' experiences were divergent from the late 1990s to 2007 after they completed democratic transitions: Taiwan's China policy became increasingly confrontational while South Korea developed a friendly policy toward North Korea. This article claims this divergence resulted from the two countries' different identity politics brought about by their democratic transitions.

關鍵字：民主化、臺灣、韓國、兩岸關係、兩韓關係

Keywords: Democratization, Taiwan, Korea, Cross-Strait relations, Inter-Korean relations

壹、前言

臺灣與韓國在最近三十多年的內外發展方面，是兩個具有相似經驗的個案。在內部政治發展方面，臺灣及韓國在 1980 年代後期開始同樣歷經了威權體制鬆動、崩潰，並且轉型為民主政體的過程。在外部方面，從 1950 年代最初以來臺灣與韓國同時都面對著一個敵對政權的威脅，而在 1980 年代末期以後，這兩個國家與其敵對政權的關係（兩岸關係與兩韓關係）也各自經歷了曲折的發展。臺灣方面在 1980 年代後期開放了兩岸的交流探親與間接經貿往來，並且與中國大陸展開事務性對話協商與相關協議的簽訂，不過 1995 及 1996 年的台海飛彈危機之後兩岸關係氣氛乃是緊張多於和緩。¹ 韓國則是在經過四十多年與北韓的彼此相互對峙後，在 1980 年代末期逐漸改變對於北韓一向強硬的態度與政策，並在 1990 年代末期到 2007 年之間出現了具有和平色彩的「陽光政策」。

在近年來，「民主化如何影響一個國家對敵國政策的衝突合作程度」是國際政治學者們關注的議題之一。臺灣與韓國的民主化過程分別如何影響其各自的對敵國政策？它們之間具有哪些異同之處？本文將根據臺灣與韓國從 1988 年到 2007 年的經驗，針對以上這些問題作一討論。

貳、研究方法與研究時期

本文的研究方法乃採取文獻分析法，亦即根據相關書籍和期刊文章中所記載的資料進行分析。在研究時期方面，本文將觀察時期的起點設定為 1988 年，是因為 1988 年的 1 月及 2 月，李登輝與盧泰愚分別成為臺灣與

¹ 為了因應交流問題而與中國大陸進行的會談包括舉世矚目的 1993 年在新加坡的「辜汪會談」、1998 年在中國大陸的「辜汪會晤」。不過 1994 年的千島湖事件、1995 及 1996 年的台海飛彈危機、還有 1999 年李登輝總統的「兩國論」、以及 2000 年之後陳水扁總統的「一邊一國」論以及推動公投綁大選等，都引起兩岸極度緊張的局勢。

韓國的新總統，也揭開了臺灣與韓國的民主轉型過程。至於將觀察時期的結束點放在 2007 年，則是一方面這可以使吾人觀察到臺灣及韓國分別在 2000 年與 1998 年第一次政黨輪替後的對敵國政策分別出現什麼樣的發展，從而更為瞭解民主轉型過程對於兩國「對敵國政策」所產生的影響。另一方面，把研究時期的結束點設定在 2007 年，也是因為在次一年的 2008 年臺灣及韓國都出現了第二次的政黨輪替，將觀察時期涵蓋至兩國第二次政黨輪替的前夕，可以較為完整地觀察兩國整個民主化時期對敵國政策的發展過程。根據 Huntington 的看法，如果一個新興民主國家能夠成功完成兩次政權的政黨輪替，亦即所謂的「雙翻轉」(two turnovers of power) 那麼該國家就算是完成了民主的鞏固，² 也可以視為整個民主化過程（包含民主轉型與民主鞏固）的結束。³ 在臺灣，第二次的政權輪替發生於 2008 年 5 月國民黨重新執政，而韓國的第二次政黨輪替則出現在 2008 年 2 月保守派的李明博就任成為總統。因此，本文統一以 1988 年至 2007 年這段期間作為觀察臺灣與韓國整個民主化過程及其對敵國政策的時間範圍。

² Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993), p. 267.

³ 「民主化」可以包含民主轉型及民主鞏固這兩個不同階段。「民主轉型」跟「民主鞏固」在概念上並不相同，民主轉型的完成並不必然代表已經完成民主制度的穩定運作。民主轉型指一個威權或獨裁體制開始發生轉變並崩解，進而轉變為具有民主體制雛形的過程；而民主鞏固指的是將剛建立的民主制度加以鞏固強化，使其能穩定運作。例如依照 Higley, Huang, and Lin、Lin、Lin and Chu 等之觀點，台灣最遲在 1996 年順利舉行首次總統直接民選後，民主體制之面貌即已大致形成，其運作所需之條件也已大致完備，因此其轉化為民主體制及型態的過程（亦即民主轉型）即告完成，而後則進入「民主鞏固」階段，以求民主運作之成熟及其制度之穩定。參見 John Higley, Tong-yi Huang, and Tse-min Lin, "Elite Settlements in Taiwan," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No 2(1998), pp. 148-163；Chia-lung Lin, *Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspectives* (Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Yale University, 1998)；Tse-min Lin and Yun-han Chu, "The Structure of Taiwan's Political Cleavages toward the 2004 Presidential Election: A Spatial Analysis," paper presented at the 2004 Taiwan Election and Democratization Study Conference, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei, September 25-26, 2004.

參、民主轉型對外交政策的影響

當 Mansfield 和 Snyder 在 1995 年發表了一篇開創性的研究之後，有關「一個國家的民主化或政體轉型如何影響它的對外政策」的辯論隨即陸續展開。雖然民主和平論（democratic peace theory）者認為，民主國家之間由於民主制度與規範的制約，所以彼此之間並不容易互相發生戰爭，⁴ 不過 Mansfield 和 Snyder 在該研究中以統計資料分析做為佐證，認為一個正處在民主化過程中的國家在其對外政策上出現行為激進或好戰傾向，甚至因而捲入國際衝突，是相當常見的現象。他們認為，這主要是因為當一個國家開始民主化的過程時，它內部的制度安排通常會變得比較薄弱而不穩，而且轉型過程中的輸家也會感到利益遭受威脅。而虛弱的制度加上利益受損的輸家通常容易造成一種國家機關權威蕩然無存、穩定的政治聯盟不能存在的政治僵局。因此政治人物容易傾向運用一些激進的策略以突破此種僵局，但是這些策略則通常造成對外政策方向的激進化或好戰化，因此容易在最後導致對外衝突的出現。⁵

相對地，有部分學者則認為，正在民主化過程中的國家也會出現和平的對外政策。例如 Lebow 主張，前蘇聯領導人戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）專注於國內政治經濟的改革，是蘇聯在 1980 年代晚期對西方外交政策轉趨於和解方向的重要條件之一。⁶ McFaul 則挑戰 Mansfield and Snyder 的論點，認為在蘇聯瓦解後，由於俄羅斯的轉型過程中處於主導地位的是其內部在國際合作中擁有規範與物質利益的政治領袖如葉爾欽（Boris

⁴ Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4(1986), pp. 1151-69; Christopher Layne, "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 2(1994), pp. 5-45.

⁵ Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1(1995), pp. 5-38.

⁶ Richard Ned Lebow, "The Search for Accommodation: Gorbachev in Comparative Perspective," in Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen eds., *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995).

Yeltsin)、政治組織如 Democratic Russia、與經濟團體，例如受益於經濟自由化的石油與天然氣、電力、通訊、鐵路航空運輸、貴重金屬開採等部門，以及得利於自由化所造成的通膨及盧布貶值的新銀行，還有在內外貿易自由化中獲益的進口商及經銷商，所以俄羅斯在 1990 年代的政體轉型過程並未真正造成重大的對外國際衝突。⁷ Malcolm and Pravda 的說法也質疑了 Mansfield and Snyder 的觀點，他們認為由於國內存在反對衝突的民意氣氛，以及並無任何強而有力的好戰聯盟對政權有所挑戰，1990 年代的俄羅斯並沒有冒進衝突的對外政策出現。⁸

因此，從以上不同學者們的論點來看，到底民主轉型會如何影響外交政策的和平或衝突取向，目前並無一個定論。這可能是因為每位研究者所採取的研究途徑與方法並不一致，觀察的個案也不盡相同，同時各案例中發生作用的因素亦有差異之故。本文的目的並不在於對以上辯論中的任何一方作攻擊或辯護，而是要透過臺灣與韓國的經驗比較，呈現出由於個別國家在某些條件方面的差異，民主化過程確實對於不同國家的對外政策方向會造成不同的作用。以下一節將對於臺灣與韓國如何在民主化的過程中發展其對敵對政權的政策作一討論。

⁷ Michael McFaul, "A Precarious Peace: Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy," *International Security*, Vol. 22, No. 3(1997-1998), pp. 5- 35. 關於在國際合作中擁有規範與物質利益的政經人物或團體的敘述，可見 pp. 16-24。

⁸ Neil Malcolm and Alex Pravda, "Democratization and Russian Foreign Policy," *International Affairs*, Vol. 72, No. 3(1996), pp. 537-552. 另外必須注意的是，民主化過程中的俄羅斯並非完全沒有涉入軍事衝突，例如 1994 年 12 月發生了車臣戰爭，但 McFaul 認為在其文章寫作時的過去十年，俄羅斯並沒有發生內戰或打國際戰爭。他認為與過去兩百年一些發生政體變化的強權相比較，俄羅斯的政體劇變過程是相對和平的，也沒有觸發任何主要的國際衝突。見 Michael McFaul, "A Precarious Peace: Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy," p. 6.

肆、臺灣與韓國的經驗

臺灣與韓國在二次大戰前後的歷史發展經驗有許多極為相似的地方。例如二次大戰結束之前他們都曾經是日本的殖民地，並且在二次大戰結束後一起脫離日本統治。不過不久之後他們都經歷國家內戰，並分別與中國大陸及朝鮮半島上的共產政權（中華人民共和國及北韓）為敵，分別面臨生存與安全的挑戰。因此在冷戰的年代，他們同樣受到美國的支持及保護，並成為美國在遠東地區的反共盟友。在內政上，臺灣與韓國一樣經歷了多年的威權統治，並且因為在經濟發展方面有極為耀眼的表現而共同躋身亞洲的四小龍。隨後在 1980 年代晚期開始，這兩隻小龍又一起經歷了從威權體制邁向民主政治的轉型過程。

在此同時，從 1980 年代晚期到 2007 年為止，臺灣及韓國在各自的「對敵政策」或「與敵關係」上則同時展現出類似與差異之處。在 1980 年代晚期到 1990 年代初期的民主轉型期間，臺灣及韓國分別在對中國大陸政策與對北韓政策上都有所調整，各自對中國大陸與北韓展現善意，並因而分別改善了兩岸及兩韓關係。1990 年代中期左右，臺灣則出現了讓中國受到刺激的動作，亦即李登輝總統的訪問美國，這動作造成中國對臺灣周邊海域進行飛彈試射演習；韓國則因北韓的核子設施問題轉而對北韓展現較強硬的態度，兩韓關係因此一原因以及後續相關議題（詳見下文）而陷於僵局。到了 1990 年代晚期，當臺灣及韓國都已完成民主轉型過程並向鞏固民主體制的階段邁進時，臺韓兩個個案的發展卻出現了差異：韓國在對北韓政策上回復到和解與善意的方向，亦即 1990 年代末期出現的「陽光政策」；不過在臺灣方面，對中國大陸的政策卻逐漸出現衝突的取向，進而在 1990 年代晚期到 2007 年這段期間數次造成與中國大陸的摩擦以及兩岸關係的緊張。

何以歷經民主化過程的臺灣與韓國在各自的對敵政策方向上會出現

上述的相似與差異？筆者以為，臺韓兩國在民主轉型時期展現善意的對敵國政策，皆與當時兩國領導人衡量內外情勢後所作的理性決策密切相關。至於 1990 年代中期臺灣出現刺激中國大陸的行動，以及韓國對北韓轉為強硬，兩者原因則有所不同。臺灣的行動與民主轉型過程中反對黨推動臺灣國際空間的訴求有關，韓國則是純粹對於北韓核子問題的反應。而 1990 年代晚期臺灣與韓國對敵政策方向開始出現差異，主要是兩國在經歷民主轉型的過程中，分別在各自內部的「認同政治」發展方向有所差異，以致於造成了不同的對外政策結果。以下將對臺灣與韓國的個案分別進一步討論。

一、臺灣

臺灣在 1980 年代晚期至 1990 年代中期歷經民主轉型過程的期間，確實在對中國大陸的政策上出現不同於以往冷戰時代的善意；一個和平取向的中國政策因而隱然成形。例如，在 1988 年 1 月繼任總統的李登輝在當時不斷強調臺灣的大陸政策最終目標是要達成與中國大陸的統一，他的政府並且在 1990 年 8 月設立「國家統一委員會」，並且在 1991 年制訂了「國家統一綱領」，以展現臺灣追求國家統一的決心。由於對於「國家統一」目標的強調極為契合中國大陸對臺灣的期望，因此事實上它讓臺灣當時的大陸政策對中國大陸呈現出一個相當和平與友善的面貌。除此之外，李登輝也在 1991 年 5 月宣布廢除動員戡亂時期臨時條款並終止動員戡亂時期，不再視中國共產黨為叛亂團體。他並且持續開放兩岸之間的經貿、社會、以及學術文化上的各項交流。尤其是為了解決因兩岸交流而出現的一些問題，李登輝同意臺灣與中國大陸之間進行多次半官方性質的事務性協商談判，議題涵蓋非法入境人員遣返、共同合作打擊海上犯罪、官方文書驗證等等。這些交流與對話的出現也創造了臺灣與中國大陸在冷戰時代以來前所未見的和解氣氛，其中尤其以 1993 年在新加坡舉行的「辜汪會談」最具代表性。

在臺灣民主轉型時期出現的和平取向的對中國大陸政策，很大程度上可以從李登輝為確保其執政順利與權力鞏固而衡量現實條件後的理性抉擇考量來予以理解。在李登輝剛掌權不久的 1990 年時，有超過七成的臺灣民眾擁有「中國人」認同，而且在此同時也有超過七成的臺灣民眾贊成第一屆的國民大會代表與第一屆的立法委員（也就是 1950 年以來一直沒有改選過的所謂老國代、老立委）應該盡快退休。⁹ 因此對李登輝而言，在當時對他最好的選項應該是著手於推動包括全面改選國民大會與立法院的國內民主改革，而非大幅變更當初蔣經國設定的中國政策方向，亦即以「一個中國」原則與兩岸交流為基礎的對中國大陸政策。

不過在 1990 年代中期的民主轉型過程逐漸接近結束時，臺灣逐漸出現了讓中國感到被刺激或挑釁的動作，¹⁰ 例如在距離首次總統直接民選半年多之前的 1995 年 6 月，李登輝訪問了美國他的母校康乃爾大學並公開發表演說；1999 年他在接受「德國之聲」訪問時提出了「兩岸乃特殊的國與國關係」的「兩國論」說法。民進黨的陳水扁執政後在 2002 年喊出了「臺灣中國，一邊一國」，2003 年他則為了 2004 年的競選連任而推動公民投票運動，2007 年他也提出「公民投票加入聯合國」的訴求，試圖為 2008 年的大選提振民進黨的選情。這些事件都引起中國強烈的反應，也造成了兩岸關係的緊張，因此可以算是對中國大陸具有衝突取向的動作。

要理解為何臺灣在完成民主轉型後會出現這些對中國大陸具有衝突性的動作，就必須分析臺灣內部的認同政治發展過程。國家認同議題在臺灣展開民主化不久即已出現，而臺灣內部對此問題的爭論事實上與國民黨政府的威權統治息息相關。國民黨在 1949 年國共內戰失敗後來到臺灣，並且建立了一個威權統治的政體。在其統治之下不僅人民的公民權受到剝

⁹ 關弘昌，〈台灣民主轉型期對中國大陸的和平政策——一個「政治利益」觀點的解釋〉，《政治學報》，第 46 期（2008），頁 45-68。

¹⁰ 雖然 1998 年 10 月在中國大陸舉行的「辜汪會晤」算是兩岸關係緩和的表徵，不過它也僅是 1990 年代中期之後到 2007 年之間唯一一次凸顯雙方官方關係緩和的事件。

奪，即便是臺灣人的自我認同亦因為國民黨透過教育與媒體所灌輸的大中國意識型態而遭到壓抑。因而對以臺籍人士為主要成員的反對運動組織而言，推翻國民黨的統治並建立一個民主與獨立的主權國家於是成為最重要的目標。¹¹ 臺灣在 1970 年代遭遇的外交挫折，例如退出聯合國、與美國斷交等事件，更讓反對運動認為臺灣唯有成為一個主權獨立的國家才能突破外交的艱難困境。因此，當民進黨於 1986 年成立時即繼承了過去反對運動追求民主與臺灣獨立的雙重目標。

不過在實踐民主與臺灣獨立這兩個目標時，民進黨是有先後之分的。1980 年代民進黨組黨前後，反對運動主要的訴求重心是在要求國民黨政府解除戒嚴令、廢除動員戡亂時期臨時條款回歸憲政體制、以及全面改選國會等民主化議題。但是當李登輝在 1990 年的國是會議上與民進黨取得共識，並開始推動政治改革之後，民進黨的訴求重點即向臺灣獨立的主軸進行轉換，因為他們原來推動的民主改革訴求已被李登輝吸納，為了開闢新的戰場，民進黨必須另尋新的議題來與國民黨競爭。在此時，民主化的進展已經使臺灣獨立言論的宣傳及其在媒體上的報導不再成為禁忌，而選舉更提供了民進黨大力宣傳臺灣獨立的舞台。於是在 1991 年國大代表全面改選的選戰中民進黨相繼提出「臺灣憲法草案」與「臺灣獨立黨綱」，並且以一系列活動推動了臺灣加入聯合國的訴求。固然民進黨在國大代表選舉中的挫敗被視為其臺灣獨立路線的失敗，但是「加入聯合國」的訴求卻受到多數民眾的支持。¹² 這對於國民黨政府而言事實上送出了一個強烈的訊息，也就是臺灣民眾對於臺灣外交處境的不滿、無奈，以及重返國際社

¹¹ 本文提及的反對運動指的是包括在臺灣及海外以臺籍人士為主的反對運動。雖然在威權時期也曾短暫出現未主張臺灣獨立、不以「省籍」為成員共同背景的反對運動，例如雷震的「自由中國」，不過以臺籍人士為主的反對運動畢竟在威權體制轉型前後持續存在，也對臺灣的政治發展有更深遠的影響。

¹² 《聯合報》在當時所作的民調顯示，有六成民眾支持臺灣重新加入聯合國的訴求。參見 Eugene Hung-chang Kuan, "Domestic Politics of Foreign Policy: Explaining the Formulation of Taiwan's 'Participate in the U.N.' Policy," *Issues & Studies*, Vol. 42, No. 1 (March 2006), p. 150.

會的期待。外交處境惡劣是國民黨治理政績的弱點，因此李登輝在完成政治改革的主要工程後，隨即將重心放到拓展臺灣的國際空間之上，例如他在 1993 年春天宣布了「參與聯合國」的政策，並且在 1994 與 1995 年出訪了幾個友邦與無邦交國家，其中以 1995 年 6 月的訪問美國康乃爾大學之行最為重要與具有意義，因為在過去從沒有現任的中華民國總統訪問過美國。

事後看來，李登輝的訪美不僅對兩岸關係造成立即的影響，也進而對臺灣內部認同政治的發展演變產生極重大的作用。一方面，這一訪問引發中國對臺灣發動飛彈試射演習，導致 1980 年代末期以來兩岸的和解氣氛消失殆盡。另一方面，中國對臺灣的外交打壓與飛彈演習也讓臺灣人民對中國產生負面觀感，民眾的「臺灣人認同」在 1995 年年中以後已經超過了「中國人認同」。¹³

2000 年後臺灣民眾「臺灣人認同」比例的上升也與民進黨陳水扁執政後的教育政策有關。陳水扁政府摒棄了過去國民黨政府強調「大中國意識」的教育政策，推動了以臺灣本土意識為中心的課綱與教材，著重臺灣的鄉土語言、歷史、地理、文學等，對於當時及後來中小學生的臺灣人認同建構有頗深遠的影響。

除了外交情勢或中國的對臺動作等這些外部因素，以及教育政策或意識形態等內部因素所造成的認同變化，臺灣民主化所帶來最重要的一個機制，也就是選舉，也影響了臺灣內部的認同政治發展。選舉的舉行在初期曾提供了民進黨宣揚臺灣獨立理念的機會，例如 1991 年國大選舉的例子所顯示，而 2000 年的總統選舉，更造成第一次的政黨輪替，從威權時期以

¹³ 參見政大選舉研究中心的調查資料，資料來源：國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分佈趨勢圖，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=166>，2020 年 9 月 25 日查詢。「臺灣人認同」比例在 1995 年中超過「中國人認同」比例也與 1994 年 3 月發生的「千島湖事件」有關，此事件中有 24 位臺灣遊客於浙江千島湖遊船上遭搶劫縱火殺害，中國處理方式引起臺灣不滿，李登輝甚至批評中共政權像是土匪，並暫停兩岸交流。

來執政半世紀的國民黨終於下台，過去的反對黨民進黨成為了執政黨，主張臺灣獨立路線的陳水扁成為首位民進黨籍總統，並且在 2008 年他卸任前多次提出了讓中國大陸深受刺激的言行。此外，選舉也成為導引朝野政策的一個因素，因為為了贏得選舉，政治人物或政黨必須察覺民眾的認同傾向及政策偏好，並且在選舉時提出迎合選民認同傾向或政策偏好的政策語言或行動。所以當民眾對臺灣的外交困境有所不滿時，李登輝必須進行前述的各種外交行動。或者選舉時為了提振自己陣營的士氣，政治人物必須以激進的言行鞏固黨內基本教義派的支持，例如陳水扁在 2004 年與 2008 年總統選舉來臨前提出的公民投票運動。於是臺灣在 1990 年代末期到 2007 年之間的這段期間，挑戰中國主權觀的行動逐漸出現，頻率也逐漸上升，尤其是在選舉來臨之前。¹⁴

二、韓國

雖然韓國的民主轉型模式與臺灣略有不同，¹⁵ 不過在 1987 年年底總統直選後的轉型時期，我們也見到它在對北韓政策上出現與臺灣民主轉型期的對中國政策方向類似的一個狀況，對北韓的政策轉變為較為和平、友善的取向。韓國之前的威權政府，即朴正熙與全斗煥執政的時期，雖然是主張要與北韓統一，但其基本的立場是堅決反共，必須經由消滅北韓政權來完成統一，所以它們對北韓採取敵視的態度，反對北韓參與國際社會。即使朴正熙曾經短暫改變立場與北韓進行秘密談判，並於 1972 年簽訂南北韓的聯合公報，亟求降低雙方緊張關係，不過因彼此互信不夠，南北韓的

¹⁴ 有關此一臺灣內部「選舉」與「對中國政策或態度」的關連的詳細分析，參見 Hung-chang Kuan, *Taiwan in Cross-Strait Relations: 1987-2004* (Ph.D. dissertation, Government Department, University of Texas at Austin, 2007).

¹⁵ 簡言之，臺灣的民主轉型是經過一系列政治改革後才在 1996 年舉行首次總統直選，韓國則是由 1987 年總統民選、盧泰愚當選揭開民主轉型序幕，接著展開主要的政治改革。

敵意最後並未能消除。¹⁶ 朴正熙與全斗煥時期的對北韓政策與臺灣在蔣介石、蔣經國執政時期對中國大陸的政策態度相當類似，因為當時兩蔣主張「消滅共匪，光復大陸」，並且認為在臺灣的國民黨政府乃是代表中國的唯一合法政權。

不過盧泰愚在 1988 年就任總統之後，一方面在內政上制訂新憲法以推動政治改革，另一方面在對外關係上則大膽採取了與共黨國家交往的「北方政策」(*Nordpolitik*; *Northern Policy*)，除了與匈牙利、波蘭、南斯拉夫、捷克斯洛伐克、保加利亞、蒙古國、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞等共產國家建交，也開始與蘇聯、中華人民共和國這兩個主要的共產主義國家積極來往及建立官方關係。在此同時，盧泰愚也嘗試對北韓進行更多的開放與交流。在 1988 年 7 月漢城（首爾當時仍稱作漢城）奧運會舉行之前，盧泰愚特別宣布他將放棄韓國傳統上孤立北韓的政策，並且提議南北韓之間進行雙邊的貿易與其他形式的互動接觸及合作。他也鼓勵韓國人民不要再把北韓視為敵人，而應將其當作一個追求共同繁榮的伙伴。¹⁷ 也就是從那時起，南北韓開始正式有了經貿上的往來。1989 年盧泰愚並且提出了一個「國協」(*commonwealth*) 的構想，將其作為南北韓未來統一之後的藍圖。而在 1990 年，南北韓雙方的總理也曾進行過空前的三次會談；1991 年年底雙方並且簽訂了一份標榜互不侵犯原則的基本協定，此協定標誌了韓國放棄以往「消滅北韓」的企圖，而改以「和平共存」作為彼此互動的原則。

為何盧泰愚對北韓的政策會轉變為一個和平、和解的方向？Wood 認為盧泰愚的政策改變其實具有多重面向的考量及效益。在國際層面上，新的政策有助於消除北韓對韓國的敵意，提升韓國的國際聲譽與國際地位，同時也可以削弱北韓的地位。另外，開啟兩韓的經貿關係也可以為韓

¹⁶ Perry Wood, "The Strategic Equilibrium on the Korean Peninsula in the 1990s," in James Cotton ed., *Korea Under Roh Tae-woo: Democratization, Northern Policy and Inter-Korean Relations* (St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1993), p. 191.

¹⁷ Norman D. Levin and Yong-Sup Han, *Sunshine in Korea: The South Korean Debate over Policies Toward North Korea* (Santa Monica, CA: RAND, 2002), pp. 7-8.

國的產品拓展市場。而在國內層面上，盧泰愚可以藉著此一新政策向民眾展現他對統一的承諾，並且平息進步派在統一問題上的訴求。¹⁸ Chung 也有類似的看法，他認為盧泰愚的政策可以避免北韓動員其共黨國家陣營的盟友杯葛漢城奧運，同時也足以緩和韓國國內那些不滿強硬反共意識型態的聲音。¹⁹ 盧泰愚在國內政治上的考量，其實與韓國開始民主轉型後進步派勢力的成長有關。盧泰愚在 1987 年 12 月的總統選舉中雖然擊敗金泳三、金大中和金鐘泌而勝選，但只得到 36.6% 的選票，²⁰ 得票率並未超過一半。此外，在 1988 年 4 月的國會選舉結果，盧泰愚領導的執政黨並沒有拿到過半席次，其餘席次則為反對黨及獨立人士所囊括，進步派的反對黨在席次上首次超過了執政黨。²¹ 面對這些國內政治的新局勢，盧泰愚為了強化他執政的順利與正當性，與反對黨在統一議題上有所妥協遂有其必要。

盧泰愚當時對北韓的政策調整，在相當程度上也和臺灣民主轉型時期李登輝在對中國大陸的政策上展現善意與和解極為相似。而且與李登輝的決策考量類似，盧泰愚的「北方政策」與對北韓的新政策，也是綜合考量其所處國內外情勢之後所作的理性決策結果。

1993 年 2 月接任總統的金泳三在任期初期也對北韓展現了友好的態度。他曾經決心建立一個與北韓和解及合作的新時代；²² 並且在就職時宣

¹⁸ Perry Wood, "The Strategic Equilibrium on the Korean Peninsula in the 1990s," p.193.

¹⁹ Chien-Peng Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," *Pacific Affairs*, Vol. 76(2003), p. 21.

²⁰ Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," p. 20.

²¹ 依照 Bedeski 的說法，執政黨在全部 224 席中只獲得 87 席，其他席次為：統一民主黨 RDP 有 46 席，新民主共和黨 NDRP 獲得 27 席，金大中的和平民主黨 PDP 有 54 席，獨立人士則是 9 席。參見 Robert E. Bedeski, "State Reform and Democracy in South Korea," in James Cotton ed., *Korea Under Roh Tae-woo: Democratization, Northern Policy and Inter-Korean Relations* (St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1993), p. 67。不過維基百科英文版記載，1988 年韓國國會選舉共有 299 席，執政黨得到 125 席，RDP 有 59 席，NDRP 獲得 35 席，PDP 有 70 席。https://en.wikipedia.org/wiki/1988_South_Korean_legislative_election，2020 年 10 月 12 日查詢。

²² Levin and Han, *Sunshine in Korea: The South Korean Debate over Policies Toward North*

布願意與北韓領導人在任何時地見面。²³ 雖然如此，北韓於 1993 年 3 月 12 日宣布退出「禁止核武擴散條約」並造成朝鮮半島局勢緊張，金泳三在 1994 年 3 月要求北韓接受國際監督其核子設施，否則將進行美韓聯合軍事演習，因此對北韓展現了強硬姿態。後來在美國前總統卡特的斡旋之下南北韓曾一度同意雙方進行高峰會，但是北韓領袖金日成在 1994 年 7 月突然過世使高峰會無法進行，加上金泳三認為北韓在金日成死後會即將崩潰，故禁止南韓方面對金日成進行吊唁，從而導致北韓斷絕與金泳三政府的對話，雙方關係遂再度陷入緊張。²⁴

儘管曾出現這一轉折，然而在 1990 年代晚期韓國的對北韓政策又回到了和平的基調。1998 年進步派的金大中就任總統之後，韓國對北韓的政策再度轉向友好與和解。金大可是首位當選總統的進步派，他採取了對北韓更顯友善的「陽光政策」，主張韓國不會試圖去削弱或併吞北韓，而且會主動積極地去推動兩韓之間的和解與合作。²⁵ 此一政策減輕了北韓對於被韓國吸收統一的威脅感，也促成北韓接受兩韓的經濟合作交流，包括與韓國現代集團簽訂金剛山觀光協議。北韓甚至以現代集團為橋樑，謀求推動南北韓領袖的會談。²⁶ 不久金大可在 2000 年 6 月順利訪問平壤，與北韓領袖金正日舉行了兩韓高峰會。其後雙方政府針對建立軍事熱線、重新接通一條跨越兩國邊界的鐵路、以及擬定投資協議以保障在北韓投資的韓國企業等議題達成協議。²⁷ 後來在 2003 年初接任總統的盧武炫，因為與金大可同屬於進步派，因此其北韓政策基本上也是延續金大可與北韓修好的

Korea, p. 20.

²³ Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," p. 24.

²⁴ 河凡植，〈北韓的並進路線與對外戰略：持續與轉變〉，《全球政治評論》，第 52 期（2015），頁 126-127。

²⁵ 不過這兩個原則必須建立在另外一個原則的前提之上，也就是韓國不會容忍北韓蓄意的武力挑釁。見 Levin and Han, *Sunshine in Korea: The South Korean Debate over Policies Toward North Korea*, p. 24.

²⁶ 河凡植，〈北韓的並進路線與對外戰略：持續與轉變〉，頁 130。

²⁷ Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," p. 28.

陽光政策路線，盧武炫並且同樣也在 2007 年 10 月前往北韓與金正日舉行了高峰會。直到 2007 年 12 月保守派的李明博當選總統、並於 2008 年 2 月上台後，這一對北韓展現友好的陽光政策路線才告一段落。

在民主轉型完成後的 1990 年代晚期，韓國的對敵國政策之所以會與當時臺灣的經驗出現差異，主要是由於它內部不同於臺灣的認同政治發展途徑所致。一方面，不同於臺灣在 1990 年代中期以後出現了民眾「臺灣人」認同比例上升的現象，韓國長期在學校教育影響下，極大多數民眾都有「南北韓民族共同體」的認同，²⁸ 也因此大部分的韓國民眾認為南北韓終將統一，²⁹ 支持兩韓統一的民眾比例也都維持多數。³⁰ 這構成了韓國政府對北韓政策的一個主要背景，因為不論是保守派或進步派，都以追求南北韓統一為最終目標，只是在過程、速度、政策手段等方面有所差異。

另一方面，與臺灣的威權時期一樣，韓國在威權統治下一樣存在有反對政府威權統治、要求民主政治的運動，而且對於威權政府的「對敵關係」立場存有異議。不同的是，在臺灣的反對運動所主張的臺灣與中國關係之中，臺灣必須選擇獨立；而韓國的反對運動則認為，在南北韓關係上韓國必須更積極地與北韓進行統一。也就是說，臺灣反對運動主張的是一個與中國分離的國家認同，而韓國反對運動訴求的則是一個與北韓統一的國家認同。由於「臺灣獨立」是一項挑戰中國主權的主張，因此如上文所提，當臺灣獨立的訴求隨臺灣民主化進程而或明或暗地被推動，並漸漸影

²⁸ 參見張婷婷，《韓國民族意識與北韓教育之演變：反共教育、統一安保教育至統一教育（1969-2007）》（臺北：國立臺灣師範大學東亞學系碩士論文，2017）。

²⁹ 根據《朝鮮日報》的報導，韓國蓋洛普歷年民調結果顯示，相信兩韓未來會統一的民眾在 1995 年有 82%，2001 有 79.6%，2005 年則有 80%。參見楊智強，〈到底要不要「統一祖國」？韓國人對兩韓統一的看法〉，《關鍵評論》，2018 年 10 月 8 日，<https://www.thenewslens.com/article/105344>，2021 年 5 月 4 日查詢。

³⁰ 例如即使 2010 年發生天安艦事件和延坪島遭砲擊事件，韓國民眾支持統一的比例仍超過一半，有 52.6%，而且第二年支持統一者就回升到 70%，2012 年之後支持統一的韓國人比例一直維持在 80% 以上。參見金知玟，〈韓國年輕一代對朝鮮和半島統一的看法更加現實〉，2018 年 4 月 27 日，https://www.guancha.cn/JinZhi/2018_04_27_455075.shtml，2021 年 5 月 4 日查詢。

響政治人物與民眾的態度時，臺灣的對敵政策方向是逐漸趨向衝突的。而韓國反對運動的「極統」主張在執行面上的前提是要與北韓修好，因而其對北韓政策本身就帶有和解與和平的要素。只是這一反對運動的主張是如何在民主化的進程中形塑出韓國對敵政策的和平取向呢？

猶如臺灣的反對運動在談民主時總是也會提到臺灣獨立訴求，在韓國的反對運動中，統一問題也一直與民主化議題形影不離。相對於保守派，也就是威權時期的執政黨或其他支持政府的人士，韓國威權時代的反對運動團體（也就是進步派）認為，威權政府經常以北韓對韓國的安全威脅作為其壓抑人民政治權利、施行威權統治的藉口，因此他們主張要達成韓國的民主，就必須先結束南北韓的分裂。這是他們急切主張兩韓統一、要求改善與北韓關係的考量所在。後來民主轉型開展之後，他們便轉而推動原先主張的統一政策。³¹ 就如同臺灣的自由化與民主化措施賦予了民進黨推動臺灣獨立訴求更大的空間，盧泰愚在 1987 年 6 月 29 日曾宣布了「六二九宣言」，提出數項政治改革措施以作為他在當選總統之後推動民主轉型的改革依據，³² 其中幾項直接或間接有利於反對運動的「統一」主張在韓國內部的擴散。例如解除媒體管制及保證新聞自由使原先受到威權政府管控的媒體在數量上不斷增加，它們對於之前被禁止的統一或親北韓言論的傳播亦不再受到官方的干預。另外，盧泰愚也大赦並釋放了之前被囚禁的反對運動政治犯，而這些反對人士出獄後依舊鼓吹他們所支持的北韓政策主張，其中一個最明顯的例子就是金大中，他在 1994 年即成立一個「金大中和平基金會」以推動南北韓的統一。³³ 此外，韓國政府也不再禁止民間團體的成立，因此各種民間團體陸陸續續出現，而其中有許多是屬於過去被壓抑的進步派組織。³⁴

³¹ Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," p. 16.

³² 此改革的大致內容可見 Bedeski, "State Reform and Democracy in South Korea," p. 65.

³³ Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," p. 28.

³⁴ Pyungwon Kong, *Change in the Political System of Republic of Korea (ROK) and the United States (U.S.)-ROK Alliance* (Ph.D. dissertation, Political Science Department, West Virginia

當然，民主化也造就韓國政黨政治的形成。如同前面所提及，民主政治最重要的機制—選舉—不僅讓反對黨在 1988 年民主轉型後的第一次國會選舉就獲得多數席位，從而對盧泰愚的北韓政策形成一定的壓力；而與臺灣後來的政黨輪替一樣，選舉更在後來提供了韓國進步派反對人士執政的機會，尤其是金大中的當選總統，這也成就了後來陽光政策的出現；而盧武炫的當選，則是延續了陽光政策的路線。質言之，民主轉型開啟了一個言論與行動自由的空間，使韓國反對運動在威權時期被壓抑的親北韓政策主張得以被廣為宣傳與推展。而且該主張不僅在某種程度上影響盧泰愚政府的北韓政策，也在政黨輪替後正式成為韓國的官方政策，因而塑造了其對敵政策強烈的和平色彩。

伍、結論

從以上對於 1988 年至 2007 年這段期間臺灣與韓國在民主轉型時期及其後的對敵國政策方向上的比較討論中，吾人可以獲得下列三項結論。

第一，在思考民主轉型如何影響對敵國政策時，領導者的決策考量是值得加以關注的一個因素。臺灣與韓國在民主轉型開始啟動的同時，它們對於各自的敵對國家也出現了比較和平取向的政策，這與李登輝、盧泰愚兩位總統在當時分別衡量臺灣及韓國的國內外局勢後所作的理性決策息息相關。對權力基礎尚未鞏固的李登輝而言，進行國內民主改革所獲得的政治利益，無疑地將遠優於改變中國政策方向對他所造成的政治損傷，因此他選擇維持蔣經國晚年開放兩岸交流與「一個中國」原則的中國政策方向，從而形成了當時和平的對中國政策。對於盧泰愚而言，在外部改善與共產國家的關係，包括對北韓關係，將有助於漢城奧運的順利舉行。而在國內，身為得票未過半的少數總統、以及面對民主轉型後首次國會選舉朝

小野大的局面，對北韓政策方向轉趨友好也可以減少反對黨對於他施政上的掣肘。

第二，從反對運動或反對黨的角度來看，不論是在韓國或臺灣，民主轉型事實上提供了一個機會，使原先兩國內部遭到壓制的反對運動得以與執政黨在各種議題上作政治競爭，包括對於「敵我關係」或者國家認同的主張。民主轉型是一個包含多種解放活動的現象，其中結社組黨自由的鬆綁給予了既有反對運動合法存在與活動的空間，而言論自由的放寬則賦予反對運動更大的動力去針對諸多議題提出那些不同於執政黨的意見，例如韓國反對黨積極倡議與北韓的統一，或臺灣反對黨推動與臺灣獨立相關的各種議題。而選舉的舉行不僅得以讓反對運動藉由競選活動來宣傳其統、獨政策立場，或進而影響選民在該議題上的想法，並且也會造成執政黨的壓力或影響其決策，甚至進一步提供反對運動翻身成為執政黨的機會，進而得以掌握權力，名正言順地執行本身既有對敵國政策的想法。

第三，雖然民主轉型在臺灣及韓國提供給反對運動的機會是相同的，但是因為兩國的反對運動在「與敵國關係」或者國家認同的分裂與否的主張不同，也就使後來兩國內部的認同政治以及對敵國政策的發展路徑出現差異。透過民主轉型賦予的政黨競爭機制，主張臺灣獨立的民進黨逐漸引導臺灣內部出現一個有別於中國認同的臺灣認同，並且在中國政策上出現挑戰中國主權觀的言論動作；而主張與北韓統一的韓國反對黨則引導韓國內部逐漸形成「與北韓和平共存」的認知及政策。最後，當兩國原先的反對黨都經由選舉成為執政黨之後，臺灣遂更常出現衝突取向的中國政策，而韓國也就展現了更為善意的北韓政策。

