

## 文在寅政府對朝政策之特徵與挑戰

### Characteristics and Challenges of Moon Jae-in Administration's Policy towards DPRK

王蕭軻

2017年5月，韓國共同民主黨總統候選人文在寅當選韓國第19任總統。共同民主黨作為韓國進步陣營代表，外交政策理念與此前執政的新國家黨（自由韓國黨與正黨的前身）有著明顯區別。尤其是在對北韓政策方面，文在寅作為前盧武鉉政府重要幕僚，繼承了許多「陽光政策」理念。同時朝鮮半島局勢已經發生重大變化，文在寅政府的對朝政策必然會出現新的調整。2017年7月，文在寅在柏林提出了新的「朝鮮半島和平構想」，這或標誌著其對朝政策已經初步成型。

#### 壹、文在寅政府對朝政策的提出

2017年7月7日，文在寅在德國舉辦G20峰會期間，提出了所謂「朝鮮半島和平構想」。他稱讚17年前在同一個地方發表「柏林宣言」的金大中總統為韓朝和解奠定了基礎，表示要繼承金大中和盧武鉉兩屆政府的努力，繼續「發揮更突出的作用、開始更大膽的旅程，以在朝鮮半島建立和平政權」。從「朝鮮半島和平構想」（以下簡稱「柏林構想」）文本來看，文在寅的對朝政策主要包括以下幾

點內容。<sup>1</sup>

(一) 以和平方式尋求實現朝鮮半島和平

文在寅表示，不希望朝鮮崩潰、不推進吸收統一、不尋求人為的統一，強調與朝鮮協商、實現水到渠成式和平統一。韓朝雙方應當繼續「6.15 共同宣言」和「10.4 共同宣言」的精神，加強各個領域的合作，走上共同繁榮的道路。其次，追求保障朝鮮體制安全的朝鮮半島無核化。文在寅提出韓朝尋求交流與對話，要逐步恢復信任，尋求循序漸進的綜合辦法徹底解決朝鮮核問題，並建立和平機制。同時，要減輕朝鮮的安全和經濟關切，改善朝美關係和朝日關係。文在寅也強調，只有朝鮮完全停止挑釁，才能夠實現對話。

(二) 倡議建立朝鮮半島永久和平機制

文在寅提議韓朝雙邊協商，並在有關國家參與下締結一項關於朝鮮半島和平的條約，以取代既有的停戰機制。其中包括採取綜合辦法解決朝鮮核問題，以期實現完全無核化。

(三) 提出「朝鮮半島新經濟地圖」概念

文在寅認為，韓朝經濟合作與共同繁榮是解決朝鮮半島問題的基礎，韓朝經濟合作將使區域經濟合作邁上新的臺階，形成貫通歐亞、連接大陸與海洋經濟帶。但文在寅也明確表示，韓朝進行經濟合作的前提是「朝鮮核問題有所進展，具備合適的條件」。

---

<sup>1</sup> 以下內容根據文在寅在柏林的演講原文整理總結。參見〈베를린 구상(문재인 대통령, 베를린 연설문)〉，  
<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=4139&mode=view&page=&cid=54162>

#### (四) 將非政治領域的交流合作項目與政治軍事問題分離

文在寅強調，韓朝兩國血脈相連、休戚與共的天然聯繫，民間交流為緩和南北緊張局勢和恢復民族認同感做出了貢獻。文在寅提議將離散親屬團聚、人道主義援助等問題分開來處理，不應因局勢緊張而中斷，並提出將擴大與朝鮮的人道主義合作。

### 貳、柏林構想之進步與局限

在「柏林構想」中，文在寅還明確提出 4 項建議，呼籲與朝鮮從相對容易的問題做起，包括：恢復離散家屬團聚、邀請朝鮮參加平昌冬奧會、停止軍事分界線附近敵對行動、恢復韓朝政府間接觸與對話。他表示願意隨時隨地與朝鮮領導人金正恩會面，商討核問題與和平條約等所有議題。可以這麼說，文在寅的「柏林構想」比朴槿惠的「德勒斯登構想」更具實踐意義，<sup>2</sup>且釋放了相當善意。7 月 10 日，文在寅任命曾在金大中政府和盧武鉉政府中負責對朝援助、合作事務的趙明均擔任統一部部長一職，隨後，韓國統一部迅速公布了關於「柏林構想」的後續措施，提議儘快促成離散家屬相逢的南北紅十字會談，和停止軍事分界線上的敵對行為的南北軍事當局會談。

文在寅政府在對朝政策上邁出了積極的一步，有助於緩和朝鮮半島的緊張局勢。不過，半島的現實狀況也決定了文在寅政府不可能推行此前的「陽光政策」。在過去十餘年間，朝鮮核問題已經出現了質的變化。宣佈擁核的朝鮮給韓國帶來的國防壓力、心理壓力以及國內反對派的政治壓力，都不允許文在寅一味釋放善意。相較 17

---

<sup>2</sup> 韓國前總統朴槿惠在 2014 年 3 月 8 日前往德國德勒斯登工業大學領取名譽博士學位時，提出包括優先解決南北韓居民人道問題、建立南北韓共同繁榮之民生基礎建設、儘早恢復南北韓居民同質性、在平壤與首爾同時設置交流辦事處等主張。

年前金大中在柏林自由大學發表的「柏林宣言」，文在寅已經無法不將「朝鮮核問題有所進展」作為雙邊對話合作的前提，無法做到金大中和盧武鉉時期的經濟合作、民間交流與解決核問題並行。而且文在寅也沒能提出一個「通過改善韓朝關係促進解決朝核問題、同時通過朝核問題的進展，以促進韓朝關係進一步發展的良性迴圈藍圖」。<sup>3</sup>

2017年5月14日，朝鮮試射中程彈道導彈後，文在寅「強調雖然對話的大門始終敞開，但唯有朝鮮改變態度才能談對話」，並要求軍方「基於牢固的韓美同盟，早日建成韓國型三軸體系，<sup>4</sup>加強國防力量抑制朝鮮挑釁」；7月29日，在朝鮮試射洲際導彈之後，又下令追加部署4輛薩德發射車。大致說來，文在寅政府對朝政策實際走的是「壓與對話並行」的路徑，只不過降低了對話門檻，承諾只要朝鮮停止挑釁行為就可對話，但絕不是無條件地對話。而且，文在寅的對朝政策也非一成不變，其將「朝鮮完成開發部署搭載核彈頭的洲際彈道導彈」劃為政策紅線，一旦朝鮮越過這條紅線，韓國的對朝政策將會發生重大變化。

### 參、文在寅政府對朝政策特點

文在寅的對朝政策與前任朴槿惠政府存在著明顯不同，就其特點而言，一方面改變了此前保守政府一味施壓、忽視對話的強硬僵化風格，表現出相對較溫和的特點；另一方面，共同民主黨一貫強調國家自主的風格，也體現在文在寅的對朝政策上，無論是對朝緩和

---

<sup>3</sup> 參見〈박병수, [한겨레 프리즘] 베를린의 기억 17년〉，  
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/802072.html>

<sup>4</sup> 包括打擊朝鮮導彈發射裝置的「殺傷鏈」系統、攔截來襲導彈的韓國型導彈防禦系統、消滅朝鮮指揮部的大規模打擊報復作戰計畫。

抑或施壓，都增強了韓國的自主性。除此之外，在當前朝鮮半島局勢下，文在寅政府的對朝政策又略顯理想化，在推進路徑上存在著很大的困境，以下便對此分述之。

### （一）溫和性

單單 2016 年，朝鮮便先後進行了兩次核子試驗以及頻率空前的 21 次導彈試射，進入 2017 年以來，截至 9 月 15 日又進行了 23 次導彈試射，其中包括兩次洲際導彈試射。<sup>5</sup>在這種情況下，文在寅依舊強調通過外交途徑和平解決朝鮮核問題之立場，聲稱決不允許半島再次發生戰爭，韓國將不惜一切代價阻止半島爆發戰爭。

2017 年 8 月 21 日，文在寅接見美國議員代表團時表示，理解美國不排除一切選項促朝棄核的立場，但即使是十分有限的軍事行動也可能造成韓朝軍事衝突，「不僅危及韓國人，也將危及在韓外國人及駐韓美軍官兵的生命」，強調「沒有韓國的同意，不可進行軍事行動」。在朝鮮進行第 6 次核子試驗後，文在寅政府也繼續強調「與朝對話大門始終敞開」，並未放棄繼續推進對朝民間交流計畫，乃至恢復開城工業園區的打算。可以說，儘管韓美沒有停止聯合軍演、也沒有減輕對朝鮮制裁，但與過去 9 年對朝政策相比，在當前的局勢下，韓國對朝政策已經保持了相當大的溫和性和忍耐性。

### （二）自主性

與先前保守黨派相比，韓國的進步黨派更加強調民族和國家的自主、自立。儘管不能擺脫韓美同盟的結構性限制，但進步黨派執

---

<sup>5</sup> See “Missiles of North Korea,” Missile Defense Project, CSIS, <https://missilethreat.csis.org/country/dprk/v>

政時期總是在尋求外交、安保政策上的自主性。文在寅上台後，此種傾向也十分明顯。他多次要求韓國軍方加快能力建設，儘早收回戰時指揮權。在對朝政策方面，文在寅明確提出「半島問題應該由韓國主導解決」，批評外交部門「依靠中、美兩強解決朝鮮核問題的慣性思維」，要求以創新性思維、主導性姿態和國家利益為中心來接觸朝鮮。

同時，文在寅也努力加強韓國自身對朝鮮軍事遏制的的能力。他要求韓軍加快改革，儘快構築能夠對抗朝鮮的攻防體系，早日收回戰時指揮權。在朝鮮第 6 次核試後，文在寅政府雖繼續強調美韓同盟作用，依舊堅持按計劃收回戰時指揮權的初衷。9 月 28 日在韓國建軍節紀念活動上發表演講時聲稱，「韓國政府維護和平的意志，需要以強大的國防力量為基礎，…我們只有擁有戰時作戰指揮權，朝鮮才會更加忌憚我們」，並要求有關各方竭盡所能，儘早建立「韓國型三軸體系」以形成「獨立的朝核威懾力」。

### （三）理想化

文在寅政府對緩和南北關係雖做出積極努力，仍存在過於理想化的一面。首先是當前的國際環境已經與當初「陽光政策」存在明顯的不同。「陽光政策」的邏輯起點在於，朝鮮的安全關切如果得到滿足，會尋求經濟上的改革和開放，從而會逐漸融入外部世界。當時美、朝關係得到改善，朝鮮無核化正按照 1994 年《框架協議》穩步推進；這些條件都是目前所不具備的。其次，韓國能夠影響但不能左右美國的對朝政策。文在寅表示未經韓國同意，任何一方都不得在朝鮮半島動武。文在寅稱「美國已經同意在沒有獲得韓國贊成的情況下，不會對朝鮮採取軍事手段」。韓國的不配合也確實能夠給

美國動武帶來壓力，但韓國對美國政策的影響並不具有決定性。最後，「柏林構想」的推進具有很大的挑戰性。韓國外長康京和已經明確表示，韓國不接受「雙暫停」方案。在這種情況下，韓朝根本不可能開展對話，最低限度的民間交流也很難實現，文在寅緩和南北關係的方案也就難以打開局面。

#### 肆、文在寅政府對朝政策面臨的挑戰

文在寅政府對朝政策能否取得成效還需要時間的檢驗，其成敗關鍵不僅在於其執行和堅持政策的意志，還在於能否克服政策推進所面臨的國內外挑戰。從目前來看，文在寅政府對朝政策面臨的挑戰主要來自於朝鮮反應、大國態度以及國內支持。

##### （一）朝鮮的反應

多年來，朝鮮一直將美國視為對話和示威的主要物件，近年來更執著於發展能夠直接威脅美國本土的洲際導彈。再加上近十年時間的南北關係冷淡，朝鮮與韓國進行對話的意願並不強烈。在文在寅發表「柏林構想」後，朝鮮於7月15日在《勞動新聞》作出官方反應，一方面嚴詞批評文在寅堅持對朝制裁、施壓卻還想對話「是夢囈般的詭辯」，另一方面也對文在寅尊重和履行「6.15 共同宣言」以及「10.4 共同宣言」表示肯定，<sup>6</sup>但朝鮮始終沒有回應韓國統一部提出的紅十字會談和軍事會談。相反地，朝鮮繼續推進密度空前的導彈試射，並在9月3日進行了6次核子試驗。由此可見，朝鮮依舊將朝美關係視為主要矛盾，並不會因為文在寅的緩和態度而改變既

---

<sup>6</sup> 參見〈朝鮮稱文在寅的柏林構想是夢囈般的詭辯〉，《朝鮮日報網》，<http://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1001&nNewsNumb=20170748032&nidx=48033>

定的核導戰略。況且，文在寅政府並沒有放鬆對朝鮮的軍事威懾和經濟制裁，這更使朝鮮難以接受各種對話的倡議。而沒有朝鮮的配合，「柏林構想」也就難以打開韓朝關係僵局。

## （二）大國的態度

文在寅多次強調，要在韓朝關係上加強韓國的自主性，但韓國自身政治、經濟資源不足以去獨自應對朝鮮核問題，這一問題的解決離不開大國的參與。在李明博和朴槿惠時期，韓、美、日保持了較高的協作性。但在中美、俄美關係存在矛盾的情況下，韓國的對朝政策與中俄兩國始終存在溫差，中韓更是因為「薩德」問題而關係緊張。文在寅對朝政策中對話、接觸的理念與中俄兩國的立場原本存在較高的契合度，但文在寅在 7 月 29 日借朝鮮試射洲際導彈為由，立即追加部署薩德系統，此舉必然使中、俄兩國更加警惕韓美的真實意圖，中韓關係的改善也更加艱難。文在寅政府的對朝政策既不同意動武，也不同意「雙暫停」，既未減少與中俄政策溫差，又要保持與美國的距離，這種「自主性」政策的推進反而很可能導致獨木難支局面的出現。

## （三）國內的支持

在過去十多年的時間裡，朝鮮核武器取得了明顯進展。加上韓國保守政府執政期間韓朝關係的惡化，在韓國民眾看來，朝鮮對國家安全的威脅顯著上升。而在韓國的政治體制下，文在寅的政策推進不僅要考慮民意的「觀眾成本」，也需要直面保守黨的壓力。文在寅對朝政策過於強調和解對話，必然會被批評為軟弱和對國民不負責任。每當朝鮮出現強硬舉措，反對派就會批評政府的政策，進而



造成民眾對政策的懷疑和總統支持率的下降。但推行和解政策卻需要耐心和等待，這在韓國的選舉政治制度下是個巨大挑戰。這也是文在寅在強調和解對話同時，不放棄強硬軍事應對。但這樣確會使朝鮮很難買帳，政策的推行就會陷入困境。而政策遲遲難以取得效果，又會進一步加劇國內對政策的懷疑，從而造成惡性循環。

### 伍、結語

韓國新任統一部長趙明均形容當前的韓朝關係像「被關在漆黑的洞穴裡，不知道裡面有多深、找不到方向的人」，認為要擺脫這種情況，「最重要的是慣性、忍耐以及希望」。<sup>7</sup>但韓朝關係不僅是一個單純的雙邊關係，只有朝鮮核問題及其他衍生問題都走上一個合理的解決進程，韓朝關係才能真正取得突破性進展。因此，文在寅政府的對朝政策也必須放到其整體外交戰略的框架當中。當整個朝鮮半島局勢出現了好轉，韓朝關係也自然會冰雪消融。

---

<sup>7</sup> 參見〈新任統一部長官趙明均的就職演說〉，《統一部》官方網站，[http://unikorea.go.kr/cn\\_unikorea/news/policy/?boardId=bbs\\_000000000000041&mode=view&cntId=53987&category=&pageIdx=1](http://unikorea.go.kr/cn_unikorea/news/policy/?boardId=bbs_000000000000041&mode=view&cntId=53987&category=&pageIdx=1)

