

第二章 南韓金大中政府對北韓政策—陽光政策

第一節 朝鮮半島特殊環境

由於朝鮮半島在地緣歷史上的特殊環境，使朝鮮半島議題比世界其他地區議題更為複雜難解。這些特殊環境有些是因為地緣環境造成，另一些則是冷戰時期的遺留下的產物。此種特殊環境成為處理朝鮮半島議題時的限制，且不可能在短期內改變，因此成為探討朝鮮半島問題時必須注意的課題。不論討論兩韓統一政策、外交政策、美國或其他國家對朝鮮半島政策等，都必須考慮這些特殊環境，否則將很難順利推行。

一、外部環境：地緣政治

朝鮮半島在地緣上列強環伺，自古在戰略上為兵家必爭之地，因而使朝鮮半島周邊的國際環境複雜而多變，對兩韓的外交政策及列強的朝鮮半島政策產生一定的制約作用。朝鮮半島在地理上介於大陸及海洋之間，是大陸國家與海洋國家往來的橋樑，也是陸權國出海的重要孔道與海權國家登陸的重要跳板，在戰略上極具重要性。¹由於朝鮮半島特殊的地緣環境，周邊列強的權力平衡對朝鮮半島一向都有極大影響力，而朝鮮半島的傳統外交政策也都以周邊列強（包括美、中、日、俄）為核心。²為了在列強的權力爭奪中求得生存，朝鮮半島的外交政策傾向於與列強中力量最強的一國合作，接納大國的制度，依附在該國保護傘下以確保國家安全，也就是所謂的「事大主義」。³同時，由於朝鮮半島常成為列強覬覦的對象，在自身能力太弱不足以對抗外來侵略時，也傾向引進其他列強勢力，達到列強之間的權力平衡。

在這樣的地緣環境下，朝鮮半島議題從以前到現在都牽涉許多周邊列

¹ 第七世紀，朝鮮半島上的政權新羅與百濟曾經分別聯合中國唐朝及日本爭奪朝鮮半島政權之正統。十三世紀，中國元朝三度經過朝鮮半島遠征日本，但都煞羽而歸。十六世紀，日本豐臣秀吉入侵朝鮮，朝野向中國明朝求援，引發中日戰爭。一八九四年中日甲午戰爭、一九〇五年日俄戰爭及一九五〇年代的韓戰也都是因列強爭奪朝鮮半島所引發的戰爭。陳寧寧、劉德海，*韓國研究導論*（台北：中國文化大學出版部，民國九十年十二月），頁九十三~九十四。

² Kang Choi, "Korea: A Tradition of Peace - The Danger of War," in Ken Booth and Russell Troad eds., *Strategic Cultures in Asia-Pacific Region* (New York: St. Martin's Press Inc., 1999), p. 94 and p. 107.

³ 陳寧寧、劉德海，*韓國研究導論*（台北：中國文化大學出版部，民國九十年十二月），頁九十四。

強利益，而不單純只是自身問題而已。根據歷史上的經驗，周邊列強為了自身在朝鮮半島或東北亞的利益，絕不會放棄在朝鮮半島伸展權力的機會，所以當朝鮮半島發展情勢不符合列強利益時，列強絕不會坐視不理任其自由發展。由於列強在朝鮮半島的利益經常各有不相同，所以朝鮮半島的政策走向最後會決定於權力爭奪後力量最強的列強。二次大戰結束後，朝鮮半島分別被美蘇兩強佔領，並分別扶植成立大韓民國（The Republic of Korea, ROK）（以下簡稱南韓）與朝鮮民主主義人民共和國（The Democratic People's Republic of Korea, DPRK）（以下簡稱北韓），因而使朝鮮半島的情勢越加複雜。列強間的權力爭奪通常也與朝鮮半島內部權力鬥爭掛勾，所以我們也可以說朝鮮半島的政策走向是取決於其內部權力鬥爭勝利的一方所依附的國外勢力。因此可以歸納出朝鮮半島議題極具國際化傾向的結論。

兩韓關係是兩韓互動和兩韓與國際環境交叉作用的結果。換言之，兩韓關係的發展多半受到周邊國際環境的變遷及兩韓對國際環境適應的影響，兩韓關係不僅是兩韓問題，也是區域及國際事務。回顧過去歷史，兩韓關係重要突破多源於國際環境改變而非兩韓主動。兩韓政府也都試圖以符合國際戰略局勢的方式解決兩韓問題。⁴舉例而言，1990年代初期北韓疑似發展核武的議題一開始由兩韓自行談判解決，結果談判失敗，⁵後來由美國與北韓進行直接談判，最後於1994年10月簽署日內瓦協定收場。南韓並未參與美國與北韓的直接談判以及日內瓦協定的簽訂，而是間接透過事後成立的「朝鮮半島能源發展組織（Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO）」參與提供北韓兩座輕水式核子反應爐的計畫。⁶為了建立朝鮮半島和平機制取代1953年的停戰協定，南韓與美國於1996年提議以四邊會談的方式，由南北韓、美國及中國共同參與討論，更突顯出朝鮮半島議題的國際化特性。

朝鮮半島議題高度國際化，但周邊列強在朝鮮半島的利益並不一致，有的時候甚至與兩韓本身利益不一致。以後冷戰時期而言，俄羅斯國內經濟衰退使其在東北亞的勢力弱化，所以朝鮮半島要維持穩定才有利於俄羅

⁴ 1972年兩韓的對話是順應當時美蘇低盪、美中和解及尼克森主義的國際環境氛圍的產物。1992年的兩韓基礎協定和朝鮮半島非核化宣言則是兩韓為適應後冷戰時代的結果。李明，*南北韓政經發展與東北亞安全*（台北市：五南，民國八十七年），頁一七二~一七三。

⁵ 南北韓之間的聯合核武控制委員會（Joint Nuclear Control Commission）在1992年底之前一共針對核武相互查證的範圍、方式及程序舉行了二十二次會談，但是並沒有達成任何協議。主要原因北韓拒絕接受軍事設施檢查。Seung W. Cheon, "Nuclear Negotiations on the Korean Peninsula: Current Status and Future Prospects," *The Korean Journal of Unification Studies*, Vol. 1, No. 1, 1992, pp.131-160.

⁶ Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy toward Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, pp. 6-8.

斯重建在東北亞的地位。中國戰略力量逐漸興起，對東北亞國際政治的影響力大增，所以使中國對朝鮮半島的政策轉趨積極，與美國爭取朝鮮半島事務的主導權。各強權對朝鮮半島的行動著重於制止衝突及消除危機，而不是幫助朝鮮半島統一。因為消除朝鮮半島的衝突及危機容易，但要促成南北韓的統一則相對困難。而且列強間對南北韓應以何種方式統一沒有共識。對日本來說，兩韓統一後將形成擁有七千萬人口的強大鄰國，威脅日本安全。⁷

由於上述特性，朝鮮半島情勢與周邊國家態度與政策密不可分，尤其是目前對朝鮮半島影響力最大的中國以及在南韓駐軍的美國。美國對東北亞整體戰略的佈局以及對朝鮮半島的態度與政策，深刻地影響南北韓情勢的發展；中國在傳統上就與朝鮮半島極有淵源，並曾經主宰朝鮮半島命運多年，不但對北韓這個社會主義小老弟有相當影響力，就算南韓政府也極為重視中國的意見。再加上其它幾個周邊列強各懷鬼胎，使朝鮮半島局勢一直詭譎多變而複雜。

二、內部環境：冷戰陰影

朝鮮半島自韓戰結束後分裂成南北韓，原本同文同種的民族，卻骨肉分離，甚至彼此鬥爭猜忌，在心中劃下永遠的傷口。韓戰使兩韓被迫成為分裂國家，冷戰的國際架構又加重朝鮮半島的分裂局勢。朝鮮半島冷戰架構是全球冷戰體系的縮小版，卻發展出獨特的自主性，在九十年代全球冷戰體系瓦解後仍然繼續存在。⁸南北韓的對立不同於一般主權國家之間的對立，屬於分裂國家的對立情況。分裂國家遭受民族割裂、同族相殘的命運，對環境有強烈的不安全感，對統一具有民族使命，堅決反對永久分裂，但彼此不願意承認對方。由於背負完成統一大業的責任，雙方幾乎沒有妥協讓步空間。因此，分裂國家對立程度遠較不同主權國家間的對立更為激烈。通常欲化解主權國家間對立，都會採取信心建立措施來增加彼此信賴，但由於分裂國家情況特殊，想要透過信心建立措施化解對立更加困難。

⁷ 李明，「信心建立措施在朝鮮半島：實踐與成效」，*信心建立措施的理論與實際*（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國九十年二月），頁七十九~八十。

⁸ 南韓學者 Jongchul Park 將朝鮮半島冷戰結構發展分成三個階段。一、形成期（1945~1950）：因美蘇敵對形成分裂局勢，但南北韓尚無意識型態分裂。二、固定期（1953~1980s）：韓戰發生確立朝鮮半島冷戰結構與兩韓在意識型態及政治體系的競爭關係。三、不穩定期（1990s）：隨國際情勢低盪，南韓北方政策（Northern Policy）有所突破，但北韓為求生存，發展核武及飛彈，企圖越過南韓直接與美國改善關係。外加美日新安保條約及中國軍隊現代化等因素，使朝鮮半島冷戰結構更加複雜。在第二階段中，兩韓因競爭建立子然不同的發展策略，產生不同的價值標準、社會結構及政治團體，也奠定朝鮮半島冷戰結構獨立存在的基礎。Jongchul Park, "U.S.-ROK-DPRK Tripartite Relations in Dissolving the Cold War Structure on the Korean Peninsula: South Korea's Options," *Korea and World Affairs*, Fall 2000, pp. 413-416.

除了具有分裂國家的對立性質之外，南北韓受到冷戰國際體系影響，在政權成立後分別自美蘇兩大強權間吸收不同的意識型態、政治經濟制度及戰略指導，並分別加入壁壘分明的國際集團，雙方在意識型態上極端對立，這種對立的情況從雙方憲法的規定可見端倪。⁹意識型態上的極端對抗使得南北韓的對立情勢極難化解，外加南韓從六十年代到八十年代間將近三十年的時間都處於威權統治期，¹⁰在一切以國家利益為依歸的威權社會，國家權力無所不在，人民權利受到限制的情況，為了國家安全的理由，南韓民眾無法與北韓來往，也無法獲得來自北韓的訊息。北韓方面共產政府的社會控制更為強烈，因為害怕人民一旦吸收外界資訊後會動搖對社會主義的信心以及對北韓政權的支持，因此對民間交往態度更為保守。所以，當時南北韓的政府間雖然已有秘密聯繫，但卻嚴格禁止民間來往。¹¹兩韓民間社會缺乏交流，使得雙方長期處於隔閡狀態。

由於長期處於分裂國家的狀態，南北韓的外交政策也都具有分裂國家外交政策的特性，即以互相對抗與國家安全為外交政策的主要導向。雙方都宣稱自己是朝鮮半島唯一的合法政府，在邦交國數量、國際威望及愛好和平的形象上互相競爭，在軍事上積極準備，防禦對方尋求武力統一並伺機反擊。統一政策佔外交政策的比重很大，外交上許多所做所為都是以國家統一為目的，¹²南北韓脆弱的信任感在彼此的外交競爭中更是一覽無遺。資料顯示，從 1945 年兩韓分裂至 1990 年代，兩韓政府都企圖完全擊敗對方，而不是與對方和平相處。¹³

⁹ 南韓於 1987 年頒布的「大韓民國憲法」序言中指出，「南韓努力民主改革、完成和平統一使命、團結同胞和民族……制定憲法」；第一章指出「南韓以統一為導向，基於自由民主的基本秩序制定和平的統一政策並推動之」。北韓在 1992 年修訂的「社會主義憲法」第二條指出「朝鮮民主主義人民共和國是繼承反帝國主義侵略、光復祖國、以及為實現人民自由、革命鬥爭光榮傳統的革命政權」；第九條指出「朝鮮民主主義共和國為強化北半部人民政權、大力進行思想、技術、文化三大革命，以完成社會主義全面勝利，並為實現以自主、和平統一、民族大團結為原則之祖國統一而鬥爭」；第十二條指出「國家應堅持階級路線，加強人民民主主義獨裁，保衛人民民主社會主義制度」。李明，*南北韓政經發展與東北亞安全*（台北市：五南，民國八十七年），頁一五九—一六九。

¹⁰ 南韓自從朴正熙 1961 年軍事革命成功之後即進入威權統治時期，至全斗煥 1988 年 2 月下台後，由直選總統盧泰愚接任為止，共計有將近二十七年的威權時期。陳寧寧、劉德海，*韓國研究導論*（台北：中國文化大學出版部，民國九十年十二月），頁九十。

¹¹ 朴正熙曾派遣其親信中央情報局長李厚洛赴北韓會見金日成的弟弟金英柱，討論雙方降低衝突的可能性，最後於 1972 年 7 月簽訂「七四共同聲明」，此後雙方政府間維持不定期連繫。陳寧寧、劉德海，*韓國研究導論*（台北：中國文化大學出版部，民國九十年十二月），頁九十。

¹² 陳寧寧、劉德海，*韓國研究導論*（台北：中國文化大學出版部，民國九十年十二月），頁九十一~九十三。

¹³ B. Silverstein, "Enemy Images: The Psychology of U.S. Attitudes and Cognitions Regarding the Soviet Union," *American Psychologist*, No. 44, 1989, pp. 903-913. M. Patchen, "Strategies for Eliciting Cooperation from an Adversary: Laboratory and International Findings," *Journal of Conflict Resolution*, No. 31, 1987, pp. 164-185.

南北韓由於列強的對抗，在身不由己的情況之下成為分裂國家，又在列強的權力爭奪中建立起風格迥異的政體。半個世紀以來，兩韓各自在國際舞台上循著各自信仰的路線發展，就像兩條方向相反的射線漸行漸遠。雙方在外交上激烈競爭、在軍事上互相敵對，雙邊的交流卻極為有限，對彼此的不信任感遠超過一般主權國家所能發展的極致。因此，在這層敵意尚未消除之前，兩韓關係難以有重大的突破。

第二節 陽光政策的形成背景

一、南韓國內對北韓觀點

南韓國內對北韓的觀點以及對兩韓關係發展一直存在分歧，冷戰時期由於大部分處於威權統治，保守派以安全的理由壓抑自由派。然而 1987 年民主化後，這種觀念的分歧在南韓社會日益明顯，普遍存在於政府官員、學界及民間，使得南韓國內對北韓政策難以形成共識。南韓人民在政治、區域、意識型態及對北韓態度上存有很大的歧異，尤其在意識型態上更為嚴重。南韓社會的意識型態分歧可追溯至 1919 年日軍鎮壓朝鮮半島獨立運動後，¹⁴朝鮮半島獨立運動隨即分為兩派：一派為保守派，主張韓國尚缺乏獨立建國的條件，所以應漸進發展，為將來獨立奠定基礎；另一派為自由派，受到蘇聯社會主義革命影響，主張應策動所有人民反抗日本統治。這兩派在日本統治朝鮮半島時期就時有衝突。¹⁵

到了二次世界大戰結束這兩派分歧表現在對朝鮮半島獨立後應採取的政府體制。保守派認為應採取民主共和制，而自由派則主張採取共產主義或社會主義體制。¹⁶當時的美蘇兩強決定先將朝鮮分開託管，後來美蘇發生冷戰，朝鮮半島也分裂成南北韓。南韓境內對於如何處理分裂後局勢及如何看待託管的看法分裂為極端的左右兩派。右派人士以李承晚領導的保守派為主，主張舉行分離選舉，在美國支持下建立自由民主的國家，認為美國勢力介入有助於南韓發展；左派人士以金九(Kin Ku)及金奎植(Kim Kyu Shik) 為首的激進派為主，認為南北分開選舉無異分裂國家，主張統一優先，反對資本主義的不公平，並且反對美軍駐韓外力干涉。韓戰爆發前，南韓境內的中間溫和派幾乎不存在。¹⁷1948 年南韓成立後，李承晚政

¹⁴ Michael Edson Robinson, *Cultural Nationalism in Colonial Korea, 1920-1925* (University of Washington Press, 1988).

¹⁵ Michael Edson Robinson, *Cultural Nationalism in Colonial Korea, 1920-1925* (University of Washington Press, 1988), p. 158.

¹⁶ Woo-keun Han, *The History of Korea* (University of Hawaii Press, 1970), p. 498.

¹⁷ Richard C. Allen, *Korea's Syngman Rhee* (Charles E. Tuttle Co., 1960), p. 80.

府隨即頒布國家安全法（National Security Law），該法嚴禁國內談論有關統一議題，目的在整肅南韓國內的自由派份子。¹⁸

李承晚政府於六十年代被大規模學運推翻，使得左派勢力再度恢復，當時有許多激進派份子參與國民大會選舉並且取得席次。由於左派人士的主張與北韓十分相近，這些主張包括先統一再進行國家建設、朝鮮半島中立化、拒絕外國勢力干涉統一、無條件與北韓合作並開啟兩韓對話等。不過，隨之而起的張勉政府、朴正熙政府在南韓境內實施戒嚴，左派勢力被迫轉入地下。¹⁹不過紛歧並未因此解決，六十年代政府對社會管制鬆綁後，這些意識型態的爭執又浮出檯面。²⁰七十年代朴正熙政府有感於國內對統一的強烈期望，並自覺經濟發展有成，便開啟兩韓政府間對話並簽署聯合公報。這一連串行動開啟南韓政府官員、學界及民間對兩韓以漸進及功能式整合促進統一的辯論。

不過，朴正熙政府在與北韓對話的同時，更加強對國內意識形態的嚴格管制，不但修改憲法嚴禁所有政治活動及反對團體，更頒布緊急命令表達所有反抗政府的團體都是北韓共黨的同路人，意圖顛覆南韓。在朴正熙政府的嚴密控制下，所有的反對團體都成為國家安全的危害者。²¹這個時期的反對團體化明為暗，以地下團體的形式繼續活動，不但尋求兩韓和平統一，同時也對抗軍事獨裁，追求民主政治。此時，南韓國內的統一運動似乎已與民主運動合為一體。這種情況到了全斗煥政府時期仍然沒有多大改變。²²隨著南韓國內經濟起飛，物質條件的進步及中產階級的增加，南韓人民對於民主的要求及統一的渴望也越來越強烈。激進派份子在遭到進三十年壓迫下漸漸了解，在專制體制下很難追求和平統一的理想，若要達

¹⁸ 韓戰更加深南韓政府對激進派份子的打壓，李承晚政府鎮壓國內的示威活動，1958年更修正國家安全法，增加散佈共黨宣傳罪，處以死期及長期監禁，並展開大規模清除異議份子的行動。Yong Pyo Hong, "State Security and Regime Security (Kukga Anbo wa Junggwon Anbo): The Case of President Syngman Rhee's Security Policy 1953-1960," *Journal of Korean Association of International Studies*, Vol. 36, No. 3, 1997, pp. 252-258.

¹⁹ 張勉政府及朴正熙政府繼承李承晚政府時代先建設再統一的政策，對左派思想及人士也採強力鎮壓的態度。Hakjoon Kim, *Korean Matters and International Politics (Hankuk Munje wa Kukje Jungchi)* (Seoul: Pak Young Sa, 1995), p. 653.

²⁰ Sung-Joo Han, "The Koreas' New Century," *Survival*, Vol. 42, No. 4, Winter 2000, p. 88; Sung-Joo Han, "The Shifting Korean Ideological Divide," *Policy Forum Online*, July 11, 2000.

http://www.nautilus.org/for_a/security/0005G_Han.html

²¹ Youngnok Koo, "Foreign Policy Decision Making," in Youngnok Koo and Sung-Joo Han, *The Foreign Policy of the Republic of Korea* (New York: Columbia University Press, 1985), pp. 22-44.

²² 全斗煥政府解散當時南韓國內四個反對團體、禁止南韓國內約八百多人參與政治活動，並強迫所有報章雜誌及廣播媒體合併，以方便控制它們的報導。全斗煥政府逮捕反對團體領袖金大中進行軍事審判並判處死刑，另外兩位反對團體領袖金泳三及金鍾泌則被監禁至1985年。Norman D. Levin and Yong-Sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Internal Dynamics," *RAND's Publications No. MR-1555.0/1-CAPP*, March 2002, p. 8. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0.1/>

到這個理想，追求國家民主是第一要務。²³

1987年在廣大群眾壓力下，南韓政府修改憲法允許總統直選，禁錮多年的言論自由也終於獲得開放，南韓在新憲法下首次舉行總統大選，將政權和平移交給第一任民選的盧泰愚政府。盧泰愚政府基本上仍屬於右派保守勢力，但是態度上則緩和許多，在形式上容許多元意見的表達，允許南韓反對團體的存在，甚至邀請反對團體領袖共同討論兩韓問題。南韓社會雖然逐漸開放，但是執政者仍以右派勢力為主，左派人士很難影響政府政策走向。隨著全球冷戰局勢的瓦解及1991年兩韓基本協定的簽訂，南韓國內自由派及保守派的爭辯愈趨白熱化。

南韓國內保守派及自由派對於北韓觀點及南韓的北韓政策的辯論，在金泳三政府時期熱烈展開。由於金泳三長期為南韓民主運動領袖，同時又是南韓首任文人總統，所以對於促成兩韓和解與合作也表現得相當積極。不過，由於金泳三政府上任不到一個月就發生北韓核武危機，加上金泳三總統的意識形態仍然比較偏向保守派，對北韓政權也採取比較不信任的態度，在處理北韓危機時出現前後不一致的態度，並使朝鮮半島一度瀕臨戰爭危機。除了對北韓政策的辯論外，美國在核武危機處理過程中扮演與北韓談判的主導地位²⁴以及金泳三在大選期間決定與保守派執政黨合併都引起左派人士的批評。金大中領導的左派勞工聯盟（Leftist Labor Unions）及其他左派人士認為金泳三政府仍代表右派勢力，甚至將兩韓對話進展延宕歸咎於金泳三政府的右派傾向。

在金泳三政府任期末期，對北韓政策的辯論成為南韓國內政治辯論的主要議題，而南韓1997年總統大選的辯論焦點更集中在如果北韓繼續挑釁的軍事行動，南韓是否應該繼續與北韓進行交往的議題上。最後，金大中以40.3%的得票率（投票率80.6%）當選為南韓新任總統，也是南韓憲政史上首次由執政黨將政權和平轉移給在野黨。²⁵金大中的當選同時也顯示南韓國內自由主義思潮的抬頭，他所提出的陽光政策主張以經濟力量幫助北韓進行改革開放，放棄與北韓的軍事敵對關係，而改採一種新的夥伴關係，以和平談判的方式解決朝鮮半島統一的問題。

²³ Keun Il Ryu, "Democratization and Peace," and Hak Kyu Sohn. "Political Change and Peace," in Ho Je Lee. Ed., *Peace on the Korean Peninsula* (Seoul: Bobmunsa, 1989), pp. 271-287, 288-330.

²⁴ 有一些學者認為以當時的狀況，北韓不願意與金泳三政府談判，所以在無奈的情況下，金泳三政府只好同意由美國與南韓直接談判，同時也顯示出金泳三政府願意透過任何管道與北韓對話的誠意。Sung-Joo Han, "The Korea's New Century," *Survival*, Vol. 42, No. 4, Winter 2000, p. 85.

²⁵ 黃朝茂，宋一之，一九九八~一九九九亞洲的安全保障，（台北，國防部史政編譯局，民國八十八年十月），頁一八四~一八六。

二、金大中的價值觀

金大中是南韓第一位具有自由主義思想的民選總統，他當選南韓總統代表了南韓自由主義思想的抬頭。事實上，自 1945 年韓國脫離日本殖民統治後，南韓社會針對朝鮮半島分裂及列強託管問題一直有左右兩派之爭。²⁶在 1945 年美軍登陸仁川之前，南韓本由左派勢力主控，但美軍支持南韓政府成立後，便扭轉南韓境內以左派為主的政局，扶持右派領袖李承晚上台，自此右派勢力在南韓政治發展上一直處於上風。南韓第一共和李承晚政府制定頒布國家安全法目的即在消滅左派勢力。²⁷1961 年南韓軍事政變，叛變領袖朴正熙成為南韓新任總統，一上任即弭平國內統一運動，並制訂嚴厲的「反共法」，將反共訂為國家目標，禁止國內討論統一的聲浪，全力發展經濟建設。自此之後，例任南韓政府都是由右派所領導，期間左派不斷遭受壓抑與迫害。金大自在尚未當選南韓總統之前，曾因其左派身分而入獄、遭暗殺及綁票，有好幾次險些喪命。

金大自在 1971 年爭取執政失利後，就一直在野從事反政府活動。²⁸在全斗煥政府時期，金大中為反對黨團體領袖之一，當時全斗煥政府對國內反對團體進行大規模鎮壓行動，逮捕當時反對團體領袖金大中，將之送往軍事法庭審判，審判結果以參與反國家活動並意圖造反的罪名判處金大中死刑。後來在美國的壓力下，全斗煥政府沒有對金大中執行死刑，並於 1982 年出獄，不過金大中仍被限制參政的權力直到 1985 年。金大中被判死刑的罪證之一就是他所主張的三階段統一論。²⁹

²⁶ 所謂的右派，又稱保守派，最後由李承晚（Rhee Syngman）所領導，主張南北韓分別舉行大選，南韓在美國的支持下建立獨立的政府，並以追求朝鮮半島統一為目標。而左派，又稱激進派，由金九（Kim Ku）及金奎植（Kim Kyu Shik）所領導，反對南北韓分別選舉，認為會因此使朝鮮半島永久分裂。因此他們主張優先建立一個統一且中立的政府為。Norman D. Levin and Young-Sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, pp. 3-4. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

²⁷ 南韓國家安全法中規定對於統一議題的討論都屬於共產主義言論。1953 年韓戰結束，南韓對國內言論的管制更加嚴格，1958 年修改國家安全法，對散佈共產思想的人民處以死刑或無期徒刑。1958 年李承晚政府逮捕反對派政黨領袖 Cho Bong Am，因為他巡迴演講鼓吹「和平統一（Peaceful Unification）」的思想，與當時政府「北向進行統一（Unification by Marching Northward）」的政策方向不同調。最後以間諜及破壞國家安全法的名義將之處決。1959 年李承晚政府頒布法令禁止反對派主要報紙（Kyonghyang Sinmun）出版，以防止做派思想的流傳。Richard C. Allen, *Korea's Syngman Rhee* (Charles E. Tuttle Company, 1960).

²⁸ 黃朝茂，宋一之，一九九八~一九九九亞洲的安全保障，（台北，國防部史政編譯局，民國八十八年十月），頁一八四~一八六。

²⁹ Norman D. Levin and Yong-Sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Internal Dynamics," *RAND's Publications No. MR-1555.0/I-CAPP*, March 2002, p. 8. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0.1/>

由於金大中本身具有自由主義的左派思想色彩，而左派對北韓的觀點一向比較友善，認為可以和北韓政權交往合作，不像右派政府將北韓視為洪水猛獸，不但避之唯恐不及，還處心積慮地想消滅北韓。領導者基本態度的不同不但影響南韓政府對北韓政策的設計與制定。金大中政府在對北韓政策執行上有較大的彈性空間及耐心，同時也使北韓更願意與南韓交往。因為北韓政權認知到金大中政府對北韓的友善態度，其背景是例任南韓政府中最親北韓的，所以北韓也比較願意與金大中政府合作。在金大中政府上任後對北韓推動陽光政策，當時包括東亞金融危機³⁰、美國對北韓採取交往政策、北韓進行改革開放³¹等國際環境因素固然有助於陽光政策的推動，但是這些國際環境的轉變都不是金大中政府時期所獨有的，因此，陽光政策制定及執行的關鍵因素應該還是金大中本身價值觀以及南韓民主化的產物。

事實上，陽光政策的概念並不新穎，其政策雛形來自盧泰愚政府的統一政策，其中的第一階段就是提供北韓經濟援助以促進兩韓交流。根據盧泰愚政府及金泳三政府的政策，經濟及社會文化上的交流合作能夠令北韓放棄軍事衝突，進而改變兩韓關係。陽光政策主張與北韓交流，化解敵意，並且強調漸進統一模式，這些都與金泳三政府的對北韓政策並無二致。事實上，從前面的介紹可以看出，金大中政府的陽光政策的幾項具體措施，很多都是前任政府對北韓政策的延續，包括強調和平共存、促進與北韓的經濟合作及人道援助，同時配合政治對話及軍事嚇阻，還有堅持漸進及自主的和解過程，這些都是經過前幾任南韓政府長時間演化而來的政策方向，彼此間的基本內涵和目標是一致的。

³⁰ 1997年東北亞金融危機嚴重衝擊南韓經濟，使北韓被南韓併吞的危機意識大為降低，也比較願意與南韓交往，對兩韓關係有正面幫助。Chul-Ki Lee, "Assessment and Proposal in the Military Issues of the Unification Policy," *Seminar of Assessment and Imminent Tasks of the Unification Politics on the Occasion of the 100th day of the Inauguration of Kim Dae-jung's Government*, May 1998.

³¹ 北韓經力從1990年起連續七年呈現負成長，除軍事外，其他產業產值都下降30%。貿易量從1989年四十八億美元下滑至1996年十九億美元。KOTRA, *North Korea's Trade Trend, 1992* (May 1993); Bank of Korea, *Estimate of North Korea's GDP, 1996* (July 1997)。北韓不良的耕作方式造成糧食短缺的問題，估計1990年代平均每年短缺二到三萬噸糧食。1995及1996年兩次連續水患造成15%的糧食短缺。Young-Ho Park, "North Korea under Him Jong Il and South Korea's Policy towards North Korea," *Korea and World Affairs*, Winter 1997, pp. 517-518。為求生存，北韓政府對國內經濟實施有限度改革，例如設立羅津-先鋒(Rajin-Sonbong)自由貿易區引進外資，重新規劃外資進入的法律程序，引進農業的促進體系、允許私人土地的開墾等等，北韓意識到國內經濟進行有限改革的必要，也針對憲法的規定做了一些修改。Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy toward Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 12。在對外事務上，北韓想要改善對外關係並獲得生存所需的外援，特別重視與美國及日本在安全及經濟關係的改善。但是這樣有限的改革並不足以解決北韓結構性的問題，北韓若不願意採取如引進市場經濟、解除集體農業、國營企業私有化等大規模的改革措施，其國內的經濟問題仍無法獲得解決。Korea Institute for National Unification, *Unification Environment and Inter-Korean Relations: 1997-1998* (Seoul, Korea Institute for National Unification, 1997), p. 42。

然而，金大中政府執行陽光政策的手段策略上卻與金泳三政府有極大的差別，也因此兩個類似政策卻產生不同的效果。譬如說在面對北韓發展核武、部署長程飛彈等軍事手段作為，金泳三政府就決定暫時中止對北韓的援助，³²但金大中政府卻不為所動，不但繼續推動與北韓交往，還勸諫美日等國不要制裁北韓。造成這些差異的原因，主要是兩任政府對北韓的基本態度、政策目標與假設前提的不同所致。以下就針對金大中政府與金泳三政府在對北韓政策上的不同之處進行比較。

（一）基本假設不同

金泳三政府時期認為北韓的政治經濟存在結構問題，所以遲早會面臨瓦解的命運，南韓不需以軍事手段統一北韓，只需靜待北韓瓦解再加以併吞即可。³³事實上，金大中政府以前所有南韓政府都抱持著這種想法，所以對北韓總是採取較為強硬的態度。盧泰愚政府時期對北韓政策雖然較為軟化，但一般認為這是因為當時南韓即將舉辦奧運，不希望北韓多生事端影響奧運的順利舉行，所以製造出和平的假象。南韓政府過於自信的結果，反而使北韓更加敵視且不信任南韓，兩韓關係更加不睦。更何況事實證明，北韓國內雖然面臨嚴重的經濟危機，但是並未因此瓦解。此外，金大中政府以前的南韓歷任政府都將北韓視為首要敵人，不論內政外交都以對抗北韓為主，更使兩韓交往進展遲緩。

金大中政府對北韓的基本假設是北韓不會瓦解，所以要以靜觀北韓瓦解的方式統一，短期之內是絕對不可能的。況且，若以此方式統一兩韓，則可能耗費的成本太過龐大，在南韓經濟狀況最佳的時期都不見得能夠承受這些成本，在金融危機發生後，南韓更難以負擔此一龐大成本。所以，金大中政府一上任就率先聲明絕無吸收北韓的企圖，甚至支持北韓的生存。同時，金大中政府也認為不應繼續將北韓視為敵人，因為這種態度的存在對交往政策的推行大為不利，而且更會加深南北韓的敵意，造成南北韓的永久分裂。由於對北韓是否會繼續生存或瓦解的基本假設不同，影響南韓政府制定對北韓政策時所設定的目標及策略，在執行手段上也會有所差別。

（二）政策目標不同

金大中政府以前的南韓政府提出的對北韓政策基本上都屬於「統一政

³² Young-Sup Han, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy—Will the Sunshine Effect Change in North Korea?" *Korea and World Affairs*, Fall 1998, pp. 336-337.

³³ Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 14.

策 (Unification Policy)」, 不論這些政策以什麼名稱或型式出現, 但最終目的都是要尋求朝鮮半島的統一。南韓統一部附設研究單位「國家統一協會 (Korea Institute for National Unification, KINU)」前總幹事表示, 前幾任南韓政府的北韓政策其實都隱含著雙重目標, 表面上追求兩韓的和解與合作, 但骨子裡想要吸收併吞北韓。³⁴如前所述, 金泳三政府認為北韓終究會因政治經濟的不良結構而瓦解, 並且視北韓為敵對政權, 自然而然對北韓政策的目標就設定在消滅對方, 這是分裂國家政策的特性。雖然金泳三政府並未採取積極行動促使北韓瓦解, 也沒有能力採取軍事手段統一朝鮮半島, 但是對北韓採取消極的不作為態度, 等待北韓自行瓦解後進行統一工作。因此, 金泳三政府的對北韓政策目標設定在不久將來的統一上。

但是金大中政府卻不是這樣想的, 他排除了吸收併吞北韓的企圖, 與北韓真心交往, 希望能推動兩韓的和平共存及和解合作。金大中政府的陽光政策與之前政府對北韓政策最大的不同就是它是一種「交往政策 (Engagement Policy)」, 雖然在型式上和之前的政策非常類似, 但其目的卻有很大的不同。交往政策的目的是在尋求兩韓的和解、合作與和平, 它雖然希望達成最後的統一, 卻不強求統一, 而將重點放在創造有利於統一的良好環境。所以, 金大中政府雖然承襲之前的漸進式統一政策, 但卻盡量避免提到任何國家統一的藍圖, 在上任後不但不提有關實現國家統一的具體方案, 連過去一貫主張的「三階段國家聯邦統一模式 (National Commonwealth Unification formula)」³⁵也僅順口帶過。相反地, 金大中政府強調要與北韓合作和解, 落實兩韓於 1991 年簽署的基本協定。金大中政府的外長表示:「南韓的建設性交往政策的目的是在於與北韓和平共存, 至於長期的統一目標則可容後再議。」³⁶顯示金大中政府的陽光政策雖然著眼於未來的統一, 但更重視當前務實地先將通往統一之路的兩韓和解、合作階段完成。金大中在多次公開談話中表現出兩項訊息: 第一、其政府的政策目的在於與北韓和平共存, 而非統一; 第二、其政策尋求北韓政府的繼續生存, 而非將之瓦解。³⁷

³⁴ Yang Young-silk, "Kim Dae-jung Administration's North Korea Policy," *Korea Focus*, November/December 1998, p. 48.

³⁵ 金大中過去一向提倡的統一政策包括邦聯、聯邦及統一三階段。在邦聯階段, 兩韓先在國號上進行統一, 但南北分別由不同的政府治理, 並尋求兩地區政府及人民的和解與合作; 在聯邦階段, 成立聯邦政府掌控外交、國防及國內重大政策, 南北兩地區政府則掌握較小的國內事務; 最後的統一階段則是藉由聯邦的運作使朝鮮半島逐漸統一。Kim Dae-jung Foundation, *Theory of the Three Stages Unification by Kim Dae-jung* (Seoul: Kim Dae-jung Foundation Press, 1995), pp. 34-44.

³⁶ Hong Soon-young, "Thawing Korea's Cold War," *Foreign Affairs*, May/June 1999, p. 10.

³⁷ Norman D. Levin and Young-Sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 12. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

（三）執行策略不同

金泳三政府將兩韓之間的經濟議題與政治議題混為一談，所以只要兩韓政治情勢一緊張，經濟交流也跟著中止。當時南韓政府中的保守派原本並不贊成給予北韓糧食援助，³⁸但礙於國內外輿論壓力仍不得不給予，不過金泳三政府非常堅持互惠及政經掛勾原則，也就是說南韓必須在北韓也有相對應的善意回應時，才會繼續給予北韓援助。同時，金泳三政府對於來自北韓的軍事挑釁，不但反應激烈，甚至會要求應給予制裁。³⁹但是金大中政府的陽光政策則強調政經分離原則，也就是不會讓政治因素影響南韓與北韓交往的意願，不管兩韓關係為何，南韓政府都會繼續推動兩韓經貿及社會交流。同時，金大中政府雖然有時也會提及互惠原則，但是在實際執行上與金泳三政府時期的互惠原則有所差異。金泳三政府時期的互惠原則強調應由北韓採取主動，北韓先對南韓釋出善意，南韓才對北韓給予回饋，並且互惠應依照南韓方面所要求的議題。⁴⁰但是金大中政府的互惠原則為消極的，南韓對北韓應採取主動態度，南韓方面先給予北韓所需的援助，再等待北韓的善意回應，並且在援助北韓時並不預設立場要求北韓回饋。⁴¹

另外，金泳三政府時期所有與北韓交流的管道都由政府壟斷，不准許民間團體單獨與北韓打交道，對私人企業集團投資北韓設立金額上限及程序上的限制。但是，以政府身分與北韓打交道，很容易因為分裂國家意識型態上的堅持遭到北韓的抗拒，同時更引起南韓民間組織及企業集團的批評，認為政府不應該控制私人企業集團赴北韓投資。⁴²金大中政府時期不但強調政經分離，使南北韓間的經濟交流不至於受到政治波動而大打折扣，並允許個人或民間的團體自行與北韓人民接觸，降低北韓抗拒心理，

³⁸ 南韓政府中保守派不贊成給予北韓糧食援助的理由為：一、北韓境內糧荒其實不如外界想像中的嚴重，而且北韓尚未將軍糧開放濟民；二、就算援助北韓，因為無法監督糧食分配的狀況，所以也不能確定北韓人民真的能拿到援助的糧食，到時候只是便宜了北韓高層；三、給予北韓糧食援助是資敵的行為，會使北韓金正日政府更加壯大，可能會危害南韓國家安全。Hun-kyung Lee, "Inter-Korean Relations in Aftermath of Perry Report," *Korea Focus*, Vol. 7, No. 4, July-August 1999.

³⁹ 1995年下半年發生北韓扣留南韓漁船事件，金泳三政府的態度十分強硬，要求北韓向南韓政府道歉後才恢復對北韓的各項援助。李子琦譯，一九九六~一九九七亞洲的安全保障（台北：國防部史政編譯局，民國八十六年十月），頁一九三。

⁴⁰ 1996年1月9日南韓金泳三總統在例行演說中以強硬態度宣稱南韓雖有意援助北韓，但北韓必須表現出緩和雙方緊張情勢的誠意。李子琦譯，一九九六~一九九七亞洲的安全保障（台北：國防部史政編譯局，民國八十六年十月），頁一九三~一九五。

⁴¹ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, pp. 19-20. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁴² Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 15-16.

擴大兩韓接觸的範圍。⁴³最後，金泳三政府時期在對北韓政策上較不注重與美國等盟邦的政策協調工作，以致於在對北韓政策上與美國經常發生誤會及摩擦。但金大中政府則意識到對北韓政策不能沒有美國的支持，所以不但在政策執行上盡量與美國步調一致，也更重視與美國之間的政策協調，同時也盡量安撫國內民眾接受美國在南韓駐軍的現實。

第三節 金大中政府的北韓政策—陽光政策

金大中政府上任後推出名為「陽光政策」的交往政策，希望透過與北韓的交流合作，能夠化解彼此間的敵意，進一步達成兩韓和解。陽光政策的推出有特殊時代及環境背景、有周延的理論基礎、有縝密的原則計劃，更有具體的執行政策，不但在政策制定上經過詳細規劃，政策執行上也具體落實，最重要的是金大中政府不論遭遇任何狀況，都能堅持陽光政策的決心。以下就針對金大中政府陽光政策的性質、理論基礎、內涵及具體政策做一通盤介紹，最後討論南韓國內對陽光政策的批評。

一、政策性質

陽光政策與歷任南韓政府提出的北韓政策最大不同之處在於對北韓的態度與策略。金大中政府視北韓為可以合作的夥伴關係，而金大中政府之前的歷任南韓政府皆視北韓為主要敵人與競爭對手。因此，金大中政府對北韓政策重於改善南北韓關係，而且為了避免刺激北韓，在提及對北韓相關政策時刻意不使用長期沿用的「統一政策」的辭彙，而改用「對北韓政策」或「建設性交往政策」。⁴⁴當然，陽光政策最終極目的仍是統一，但金大中政府深知達成統一仍有相當一段的路程要走，所以金大中政府把和解看成是促進最後統一的手段，不過和解本身也是追求的目標。

雖然陽光政策的主要對象是北韓，然而為創造有利兩韓溝通的良好環境，南韓也必須與周邊國家建立良好的關係。最明顯的例子是八十年代初全斗煥政府所推動的「北方政策 (Nordpolitik)」，其目的是為了與北韓的傳統盟國建立友善的外交關係。⁴⁵先姑且不論這樣的手段究竟是尋求與北韓和平共存，還是要挖北韓的牆腳，雖然這個政策是以北韓為目標，但是其政策的主要對象卻是蘇聯、中國等國家，所以北方政策實際上是以北韓

⁴³ Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, pp. 13-17.

⁴⁴ Norman D. Levin and Young-Sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 12. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁴⁵ Yong-Sup Han, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy: Will the Sunshine Effect Change in North Korea?" *Korea and World Affairs*, Fall 1998, pp. 326-327.

為導向的外交政策。1983年南韓外長李範錫在國防大學揭櫫該項政策時指出，北韓政策與北方政策是一體的兩面，有互補的作用。若兩韓關係改善，南韓與中蘇共的關係即可改善。同樣地，當南韓與中蘇共關係改善，兩韓關係亦可隨之改善。

換言之，兩韓事務的特性之一就是具有高度國際化的趨勢，在處理兩韓事務時很難不涉及其他國家的事務，在後冷戰時期最常涉入的是美國與中國。但金大中政府的陽光政策卻堅持朝鮮半島事務由兩韓人民自行解決的原則，2000年6月兩韓高峰會時，金大中總統亦與北韓領導人金正日就該點達成共識。雖然如此，在政策執行面上仍不免需要與中國或其他國家進行協調，充分顯示出分裂國家的統一政策與外交政策密不可分的本質。

二、理論基礎

陽光政策的構想來自於希臘神話裡「太陽和北風」的寓言故事，太陽和北風比賽誰可以先讓旅人脫掉外套。北風不斷的想把旅人的外套吹掉，但是風越大，旅人越拉緊外套；而太陽照射出溫暖的陽光，反而使旅人脫下外套。有鑑於此，南韓以柔性手段來促使北韓開放，主動提供北韓許多經濟利益，並聲稱沒有併吞北韓的企圖，希望北韓能夠了解南韓是真心誠意想要與北韓交往，而不是有什麼對北韓不利的祕密企圖，其主要目的在改善兩韓關係。金大中在其就職演說中就強調儘管北韓仍不斷挑釁，南韓又遭逢金融危機的打擊，但南韓仍會優先推動與北韓的和解與合作。⁴⁶

（一）政策思維

陽光政策針對北韓有一連串重要假設前提，其中包括：一、北韓挑釁行為的目的是為求政權生存，因此只要確保北韓政權生存，北韓的挑釁行為就會改變；二、持續給予北韓生存保證並輔之以經濟誘因，如此可以增加北韓對南韓及國際社會的依賴，一但北韓對外界產生依賴，其行為就會變得溫和，南韓對北韓事務的控制力也會提高；三、就算南韓政府及國際社會不與北韓交往，北韓也不會因此瓦解，所以真誠與北韓交往並且讓北韓相信南韓政府的誠意，是改變北韓行為的唯一途徑。⁴⁷這些假設相互串聯成一連串的政策邏輯思考，最後形成了陽光政策。

⁴⁶ Kim Dae-jung, "Don't Take Away the Sunshine Policy," in *Korea and Asia: A Collection of Essays, Speeches and Discussions* (Seoul: The Kim Dae-jung Peace Foundation Press, 1994), pp.32-43.

⁴⁷ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 20.
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

後冷戰初期，受到德國統一經驗的影響，南韓學者多認為南韓統一北韓所付出的代價過於龐大，而且大到南韓無法承受。然而晚進南韓學者對未來統一的展望出現不少正面評價，他們從統一後的利益現實面著手，認為兩韓人民藉由統一可獲得許多利益。⁴⁸另一份研究顯示，若將有形及無形的統一利益全部計算，朝鮮半島統一的總利益將會大於統一的總成本。⁴⁹統一的目標必須使朝鮮半島人民過更好的生活，因此只要南北韓敵對關係繼續存在，雙方就會不斷耗費資源及資本，降低國家對外的競爭力。同時，以戰爭手段達成統一只會帶來毀滅、加深兩韓間長期累積的仇恨。所以，最好的統一模式應是漸漸達到兩韓均衡，而和解與合作就是達成均衡過程。不過，兩韓關係短期內很難達成和解合作，因為兩韓處於敵對狀態且分離近半個世紀，加深了雙方的異質性。因此，最快改善兩韓關係的方法就是經濟交流合作，因為經濟領域最不受到意識型態與體系干擾。

金大中政府認為改善兩韓經濟關係的目的是幫助北韓脫離經濟危機並導引北韓進行經濟改革，⁵⁰幫助北韓經濟發展的目的在於改善兩韓關係。要改善兩韓關係則必須從兩韓經濟關係著手，而要求兩韓經濟關係發展則必須先改善北韓國內的經濟情況。⁵¹促進兩韓經濟關係可以提供兩韓統一的最佳形勢，增加相互了解並促進全方面兩韓關係。但是，只有北韓對兩韓經濟關係有正面回應之後，兩韓經濟關係才有可能發展，北韓經濟若不復甦，就無法有信心地發展兩韓經濟關係。因此，為了兩韓經濟能夠更加活絡發展，所以必須改善北韓經濟狀況。為了兩韓經濟交流合作能順利進行，南韓政府必須小心行事，不讓北韓感覺南韓的政策目的在併吞北韓，讓北韓願意主動打開封閉的體系。如此一來，南韓才能成功地將北韓從一連串經濟危機中解救出來，並建立穩定成長的基礎。總之，金大中政府認為陽光政策遠比圍堵政策或有條件的交往政策更能有效地誘使北韓改變，減少兩韓對抗，邁向兩韓統一。⁵²

⁴⁸ 由於德國統一成本太大，使得許多南韓民眾認為兩韓統一的成本也會使南韓無法承受。過去許多對兩韓統一成本的評估都只計算了統一的成本，而忽略了統一所帶來的利益，因此計算出來的成本相當驚人。事實上，統一的淨成本應該是由統一毛成本扣掉統一所帶來的利益。Institute of Political Education for Unification, *Understanding of Unification Problem* (Seoul: Institute of Political Education, 1996), pp. 30-33. Young-Bong Kim "Value and Cost of Unification," *Journal of Unification Studies*, Vol. 5, No. 2, 1996.

⁴⁹ 國防支出及軍力降低帶來的部分利益約佔 28 % 至 85 % 的統一成本總和。Dongho Jo, "Economic Benefits from Unification," in Hong-Tack Chun and Young-Sun Lee, eds., *Strategy for Economic Integration When Unification Occurs in the Korean Peninsula* (Seoul: Korea Development Institute, July 1997).

⁵⁰ Ministry of Unification, "A White Paper on Unification," December 1997, p. 186.

⁵¹ Dongho Jo, "Revitalization of the North Korean Economy as a Precondition for the Improvement of Inter-Korean Economic Relations," *Korea and World Affairs*, Fall 1998, pp. 381-382.

⁵² 所謂「漸進互惠緩和緊張 (graduated and reciprocated initiatives in tension reduction, GRIT)」政策就是給予國願意在接受國未表現善意時仍繼續給予利益。金大中政府的陽光政策在北韓持續對南韓表現敵意的同時還是繼續給予利益就是這項政策的表現。Young-Sup Han, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy—Will the Sunshine Effect Change in North Korea?" *Korea and*

(二) 政策理論

陽光政策的基本理論來自功能主義，⁵³或稱整合理論，主張兩韓透過經濟、社會的交流及合作尋求信心的建立及和解，進而談到政治統一的問題。政治統一和社會整合是兩個不同卻部分重疊的概念。政治統一是將兩個以上不同的政治體系合併成一個；而社會整合是解決源自於文化、階級或生活方式的差異而產生的衝突。⁵⁴前者主張由上而下進行統一，而後者則主張由下往上進行整合。整合理論主張對立國家之間的交流接觸越多，他們之間的敵意及衝突會隨之減少，關係也會越傾向於合作。這個理論在歐洲實踐中獲得證明，西歐國家從經濟及文化合作開始，逐漸進展到政治整合。金大中總統一再把北韓和前蘇聯相提並論，表示造成蘇聯瓦解的是「冷和」而非「冷戰」。金大中也舉中共為例，表示圍堵對中共根本行不通，直到尼克森總統改弦更張，和中共交往才奏效，因此「共產政權的本質是對它施壓或逼它走投無路，只會讓它更強」。⁵⁵

不過，嚴格來說陽光政策的理論基礎應該是新功能主義，⁵⁶金大中政府上任後，南韓的國防預算並沒有減少，除了添購無人飛機外，更向美國要求發展射程在五百公里以上的飛彈。南韓並且主張社會和經濟的交流由兩韓直接進行，而政治及軍事議題則由多邊機制來處理。⁵⁷這種交往與圍堵機制作而不用⁵⁸並行的策略也許是因為國內保守派人士對陽光政策的反對太過於激烈，金大中不得不以加強國防上的準備，顯係對保守勢力的妥

World Affairs, Fall 1998, p. 336.

⁵³ 功能主義強調互賴會自動擴張的邏輯性。關於這一點，密傳尼以分枝說(doctrine of ramification)來強調功能合作的擴張性，也就是某一部門的功能合作會有助於其他部門的合作，亦即一個部門的合作是另一個部門合作的結果，又是另一個部門合作的動因。張亞中，*歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動*（台北市：揚智文化，一九九八年），頁十三~十四。

⁵⁴ Sharif M. Shuja, "The Politics of Unification: Korea- A Case Study," *Korea Observer*, Summer 1998, p. 310.

⁵⁵ *中國時報*，一九九九年六月二十五日。

⁵⁶ 新功能主義與功能主義在南北韓案例中最大的差別在於，第一、功能主義主張社會經濟層面的交流合作會外溢到政治軍事層面；新功能主義則認為功能性的整合未必會促成政治層面的整合。第二、功能主義主張功能性的整合到最後會取代國家地位；新功能主義則強調組織、建制、政府菁英在整合過程中所扮演的角色，應該由政府主導整合的發展。Sang-Woo Rhee, *Theories of International Relations* (Seoul: Bakyounsa, 1987), pp. 327-332; Young-Phil Lee, eds, *Intergration of North and South Korea: Theoretical and Empirical Study* (Seoul: Human Love, 1992), pp.65-66.

⁵⁷ Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 13.

⁵⁸ 一般認為美國目前對中共所採取的政策是交往與圍堵並行的政策，而其中圍堵最重要的部份是美國仍與日本等盟邦維持針對中共的安保體系，並發展飛彈防禦系統。由此觀之，南韓一方面仍維持一定的軍事實力，一方面和美國在1999年8月16日針對北韓舉行聯合軍事演習，並與日本在1998年10月7日發表聯合公報，加強彼此在安保上的合作，應符合圍堵的定義。惟南韓並沒有積極的作為，圍堵的意味和強度也不明顯，所以只能算是消極性的圍堵。關於南韓與美、日間的軍事合作。*中國時報*，一九九八年十月五日；一九九九年八月十七日。

協。

另外，有人認為陽光政策是一種「信心建立措施（confidence-building measures）」。⁵⁹建立信心措施的定義從最狹義的正式軍事建立信心措施到最廣義的包括正式及非正式的，單邊、雙邊及多邊的，防止或解除國家間不確定的，或軍事及政治議題。這些措施可以幫助敵對國家減少誤會、不確定性及避免意外發生戰爭的機會。⁶⁰狹義的信心建立措施專注於降低軍事衝突；而廣義信心建立措施則為全面、綜合性的降低敵意措施，包括軍事及外交等相關層面，在互信基礎不夠的國家中，外交上的信心建立措施又比軍事來得重要。建立信心措施亦可解釋成一種「預防性外交（preventive diplomacy）」，根據聯合國前秘書長蓋里（Boutros Boutros Ghali）的定義，預防性外交是一種防止兩方發生爭端或防止現存爭端擴大成衝突、或當衝突發生時避免其擴大的行動。隨實際執行上的需要，預防性外交有許多運作措施：建立信心、發現事實、預先警告、預防外交或非武裝區。建立信心措施的類型隨其定義而不同。但是一般來說，大約可以分為下面三種類型：「宣示性措施（declaratory measures）」：包括不侵略或不率先攻擊等意圖的聲明；「透明化措施（transparency measures）」：包括資訊、溝通、通知、查證等措施；「限制性措施（constraint measures）」：包括危險降低機制及隔離區，以及傳統人員、設備及行動的限制。⁶¹

建立信心措施（Confidence-building measures, CBMs）通常是敵對國家用來降低緊張及戰爭爆發可能性的理想工具之一。最主要的建立信心措施包括溝通（communication）、限制（constraint）、透明（transparency）及查證（verification）措施。建立信心措施的設計是用來減少暗地裡的軍事活動所帶來的負面因素。它可以幫助一國辨別潛在敵國的威脅是真實的還是毫無根據的。建立信心措施有助於國家安全的維護及提昇。⁶²無論這些措施以何種型式達成，重要的是，這些機制都必須在能夠確保或加強國家安

⁵⁹ 「建立信心措施」的名詞的正式提出是在 1975 年的「歐洲安全暨合作會議（Conference for Security and Cooperation in Europe, CSCE）」中所達成的「赫爾辛基最後議定書（Helsinki Final Act）」。

在該議定書中所謂的信心建立措施的主要精神為消除緊張發生的可能性、促進互信並提供穩定及安全、減少因誤解及誤判而造成軍事衝突的危險，摒棄過去以限武或裁武方式降低軍事衝突規模的方式，改以軍事資訊的透明化、人員的交流等措施，避免彼此間猜疑，增加軍事行動的可預測性，以確保和平。Rolf Berg, *Building Security in Europe* (New York: Institute for East-West Security Studies, 1986), p. 24.

⁶⁰ Ralph A. Cossa, "Asia Pacific Confidence and Security Building Measure," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), p. 7.

⁶¹ M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp. 83-84.

⁶² Chadwick F. Alger, "International Relations: The Field," in David L. Sills (editor) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company and the Free Press, 1968), pp.65-68.

全的情況下進行，也就是說信心建立措施必須在不會危及國家安全的情況下施行。⁶³以此觀點，陽光政策在確保國家安全的基礎上與北韓進行交流互動，似乎更符合信心建立措施的定義。

三、政策內涵

（一）政策途徑（Approach）與基本原則（Basic Principles）

陽光政策的政策途徑如下：一、交往與安全並重：在透過與北韓擴大交流及合作的方式進行和解並建立互信的同時，也同樣重視政治與軍事事務的解決。前者由兩韓主動來推動，後者則透過一個國際的框架來處理。二、漸進主義：採用漸進交流的方式，致力創造有利的環境—藉由促進兩韓和解與合作來建立南北韓間的聯合政府，以及落實兩韓間的基本協定（Basic Agreement）。也就是說，金大中政府認為和解與和平的價值較實現統一此最終目標來得更高。三、和平共存：承認北韓是一個獨立的政治實體，並尋求與其和平共存。金大中政府因為認為北韓不會立刻瓦解，而會繼續生存下去，⁶⁴所以金大中在其就職演說中特別提到並無兼併北韓的意圖。四、務實主義：在可行且對雙方都有利益的領域內擴大與北韓的交流合作。此種務實的政策，比圍堵政策較能有效處理分裂國家的情況，並吸引北韓改革開放。圍堵政策不但不能使北韓改變，反而會加深兩韓間的敵意。五、順應潮流：符合強權現階段維持朝鮮半島現狀的政策，企圖將朝鮮半島問題與朝鮮議題國際化兩者同時解決。南韓前政府對北韓的圍堵政策與強權的交往政策以及朝鮮議題國際化的現實面相衝突，所以金大中政府藉由選擇與國際社會相同的政策方向，來解決與強權間關於北韓政策的爭議。

陽光政策有三個基本原則，這些基本原則所傳遞出的訊息是南韓將會繼續維持強大的防禦能力，以對付北韓可能的軍事挑釁，但是南韓不會主動促使北韓瓦解。相反地，南韓政府還會支持兩韓間的雙邊合作活動，並且加強北韓與美國、日本及國際社會其他國家的互動關係。基於和平共存的目標，金大中在 1998 年 2 月 25 日就職演說中宣佈對北韓政策的三個原則是：⁶⁵

⁶³ 李明，「信心建立措施在朝鮮半島：實踐與成效」，*信心建立措施的理論與實際*，台灣綜合研究院戰略與國際研究所編（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國九十年二月），頁六十八。

⁶⁴ Marcus Noland, "Why North Korea Will Muddle Through," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4, July/August 1997.

⁶⁵ "Inaugural Address by President Kim Dae-jung February 25, 1998," *Korea Annual 1998*, Yonhap News Agency, Seoul, 35th Annual edition, 1998, pp. 335-339; Ministry of Unification, Republic of

一、不容許任何形式的軍事挑釁：自 1953 年韓戰結束後，南北韓即因未在半島上設立永久的和平機制而仍維持衝突狀態。在這種危險的情況下，雙方停戰主要是依賴駐紮在南韓的美軍維持。金大中政府表達其防止北韓任何形式的軍事挑釁的強烈決心，同時說服北韓領導者接受其統一的誠意，並正確評估南韓的軍事能力，放棄其以軍事對付南韓的不妥協政策。1999 年 6 月兩韓於黃海上發生武裝衝突，北韓執意越界挑釁，南韓亦不惜開火還擊，就是此一原則的最好例子。

二、南韓並無傷害及併吞北韓的企圖：在過去幾年，特別是在東歐及前蘇聯共產政權瓦解之後，金泳三政府都認為北韓會隨之瓦解。因此南韓的北韓政策並不著重於與北韓擴大交流合作上。金大中政府明確表示南韓無意以併吞北韓的方式統一，並且承諾將以對待伙伴的方式對待北韓，希望創造北韓自行改革開放的建設性環境。2000 年 8 月南韓金大中總統接受德國「世界報」訪問時亦重申德國統一模式固然為兩韓模範，但兩韓絕不能急統。⁶⁶

三、南韓將積極尋求與北韓的和解和合作：從一些可以單方面進行的部分著手進行，一方面南韓會盡最大的誠意對待北韓，另一方面仍會持續防止北韓任何的軍事挑釁。為了維持政策的二元性，南韓將會以雙方政府直接對話的方式加強兩韓之間的交流合作。

（二）指導方針（Policy Guidelines）

金大中政府對北韓政策的特點清楚呈現在政策方針中，這些指導方針雖然尚未到達基本原則的程度，但是可算是極為核心的政策內涵。金大中政府從前瞻性角度切入，修正其對北韓政策，提出以下幾點政策指導方針：

一、政經分離：政府將兩韓的經濟關係與政治關係劃分開來，允許私人企業在兩韓政治及軍事仍處於緊張狀況的同時與北韓進行經濟交流，放寬對北韓經濟活動的控制及兩韓商業活動的諸多限制。尊重商業團體與北韓從事經濟互動的主動權，讓南韓的私人企業可以有更多空間決定與北韓貿易及投資的規模。將政府的角色盡量侷限在對北韓的人道及其他官方援助上，降低政府對兩韓商業活動的干預。總而言之，就是不將南韓的經濟活動與北韓具敵意或挑釁的行為掛勾，其目的是為了突破北韓敵意不減對

Korea, *The North Korea Policy of the Kim Dae-jung Administration* (Seoul: Ministry of Unification, 1998), pp. 5-7. <http://www.unikorea.go.kr/eg/load/C31/C315.htm>

⁶⁶ 中國時報，二千年八月二十七日，頁十三。

兩韓交流的阻礙，在兩韓政策及軍事仍敵對的同時加速兩韓的互惠關係。

強調政經分離原則是因為南韓政府清楚地明白擴大與北韓經濟交流對朝鮮半島和平氣氛創造的重要性，同時金大中政府也了解北韓經濟危急的狀況以及急待外界援助的需求。但是南韓政府官員卻解釋，政經分離政策的重要性在於幫助北韓內部改革。金大中政府的首任統一部部長康仁德（Kang In-duk）就曾經表示：「南韓之所以要促進兩韓關係，目的在創造一個尊重民主價值及自由市場經濟原則的共同體，在這樣的過程中北韓內部必然會發生質變。所以我們要在政經分離的原則下，繼續發展與北韓的經濟合作。」⁶⁷

二、互惠互利：對北韓的政府援助與合作必須在互惠的原則下進行。這項原則的理論基礎是政府對北韓的糧食援助和農業合作都需要政府資金挹注及政治共識，這些都應該在北韓有相對應的互惠措施的情況下才實施。但在兩韓缺乏正式對話與仍存有軍事緊張的狀態下，南韓的官方援助與合作不應在無條件的情況下提供。南韓政府一開始將互惠於則定義成「施與受的相互過程」，尊重彼此意見，在互動過程中各取所需，共造共同的利益。⁶⁸但是這種互惠原則太難做到，因為互惠不僅僅是南韓單方面努力就可以做到的，還要看北韓方面願不願意配合，這一點就是操之在北韓，並非南韓可以控制。

不過在兩韓關係中，所謂的互惠不表示在任何議題都要尋求絕對的平等，而應該是兩韓都能了解的更有彈性的互惠原則。隨者南韓嘗試互惠多次碰壁後，「互惠」的內涵漸漸轉變成「有彈性的互惠」，也就是有彈性、相對性以及隨時間而有不同的互惠方式。南韓身為老大哥，應該更有耐心等待北韓在適當的時間以適當的方式互惠。⁶⁹批評陽光政策的人士鑒於在南韓給予這麼多援助及讓步之後，北韓卻沒有做出相當的回饋，實是在欺騙南韓，拖延時間而已，並且他們也因此認為金大中政府的陽光政策根本沒有效用。這是因為有一部份的人士將互惠原則誤認為必須是同性質且等量的互惠。但是事實上，南北韓原本就存在著不同的政治及經濟制度、社會環境及價值觀，雙方面所對於讓步或回饋的程度認知可能並不相同，所以嚴格要求互惠一定要在同性質議題或一定要相同數量，是不合理也無法執行的。

⁶⁷ “Works from the Minister,” *Korean Unification Bulletin*, Vol. 1, No. 1, July 1998, p. 1.

<http://www.unikorea.go.kr/eg/lead/A12/A1229.htm>

⁶⁸ “Policy Q & A,” *Korean Unification Bulletin*, Vol. 1, No. 1, July 1998, p. 5.

<http://www.unikorea.go.kr/eg/lead/A12/A1229.htm>

⁶⁹ Yang Young-shik, “Kim Dae-jung Administration’s North Korea Policy,” *Korea Focus*, November/December 1998, pp. 54-55.

因此金大中政府陽光政策所要求的互惠是有彈性的互惠原則，也就是不限定一定要同性質等量的回饋，只要感受到北韓善意的回應就算是符合了互惠原則的要求。僅僅以「先付出再求收穫」的說法不足以形容南韓的「彈性互惠」原則。更精確地說，南韓政府將之細分為人道援助部分與官方經濟合作部分。在官方經濟合作部分試用「彈性互惠」原則；在人道援助部分南韓政府甚至不要求互惠。⁷⁰雖然如此，南韓政府仍必須有一個指標，判斷北韓在那些領域做出那些讓步時，南韓政府可以給予進一步的援助及合作。

三、多元交流：擴大兩韓間的民間交流，以促使與北韓的接觸管道更加多元化。此項方針的目的是希望透過多元管道的接觸來改變北韓，並進一步推動兩韓的和解。金大中政府對南韓的優勢非常有信心，允許南韓人民以個人或民間組織的名義與北韓方面接觸。這是基於透過接觸而改變的想法，目標是希望透過各種不同的管道，使北韓改變、兩韓能夠達成和解。

四、具體措施

根據金大中總統 1998 年 2 月的就職演說以及南韓統一院的官方資料中可以歸納出陽光政策大致包括六項具體措施：一、推動兩韓政府間對話；二、鼓勵兩韓經貿及社會交流；三、促使分散家庭成員團聚；四、繼續提供北韓人道援助；五、透過國際多邊機制合作解決軍事安全問題；六、促進和平條約的簽訂。以下就針對這些具體政策的政策目標、實際作為及執行所遭遇的困難進行討論。

（一）推動兩韓政府間對話

A. 政策目標

金大中政府對北韓政策的首要目標即是儘快恢復延宕多時的官方對話，因為在朝鮮半島問題應該由兩韓人民自行解決的原則下，兩韓政府首先必須進行對話。兩韓自 1994 年後政府間對話中斷，造成兩韓根本沒有溝通交流的管道。所以金大中政府上台後首要任務就是儘快恢復兩韓間的政府對話。在金大中總統的就職演說中也提到南韓政府將致力於促進兩韓政府在各方面的對話，包括互派特使以加強兩韓高層執行 1991 年基本協

⁷⁰ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, pp. 14-15. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

議的決心。⁷¹

南韓政府首先將焦點放在恢復執行 1991 年兩韓基本協定。為了達成這個目標，南韓政府積極推動兩韓互派特使，重新確認雙方對協定執行的承諾及決心。推動兩韓政府對話大致上可從幾個方向著手，其一就是直接向尋求對話的另一方——北韓釋出善意；其二則是從其他幾個國家著手，透過這些國家的共同幫助，達成與北韓進行對話的目標。在直接向北韓釋出善意的部分，南韓政府透過非常多的管道，希望能爭取到北韓同意舉行對話。但是在政策剛開始實施時由於雙方對話已中斷三年多，在這段期間雙方都沒有任何直接溝通的管道，造成彼此對對方極為不信任，直接對話根本無從發展，再加上北韓當時的外交重心以美國為主，希望以與美國的關係作為對外關係的主軸，並凌駕於兩韓關係之上，藉此排擠南韓並擺脫其他強權的掣肘，以重新創造對北韓有利的國際環境，所以可以說沒有什麼實質的成果。因此，南韓只能透過一些多邊的機制，如四邊會談、朝鮮半島能源發展組織，或者在第三地，如北京進行人道援助的半官方談判，希望透過這些方式向北韓表達善意，獲取北韓的信任。

此外，推動兩韓間對話不僅需從北韓進行，事實上也必須對美國、日本及中國等關鍵國家著手。因為從過去的經驗顯示，北韓對外所採取的態度，有很大一部分取決於美國及其盟邦日本對北韓採取的政策，當美國及日本採取敵視北韓的態度或不利於北韓的政策，北韓就會以激烈的手段回應。⁷²反之，若美國及日本對北韓採取較溫和的態度，北韓可能就會比較願意對外界釋出善意的回應。最明顯的例子就是 2001 年 2 月美國小布希政府上任初期對北韓採取強硬政策，使得兩韓在 2000 年 6 月舉行高峰會後所營造出的和解氣氛又告中斷。為求兩韓關係儘快恢復到高峰會之後的良好狀態，金大中總統於 2002 年 1 月的新年記者會上呼籲美國改變對北韓的政策，以協助兩韓恢復雙邊對話。⁷³2002 年 3 月，金大中總統更前往美國，與美國總統小布希舉行元首高峰會，並再度勸說美國改變對北韓的不友善態度，使北韓願意重開與南韓的政府對話。

雖然，南韓政府明白地表示舉行南北韓高峰會將是兩韓政府對話的最終目標。然而，北韓一開始也表示就算兩韓舉行高峰會，也不會討論任何

⁷¹ Ralph A. Cossa, "The Agreed Framework/KEDO and Four-Party Talks: Status/Prospects and Relationship to the ROK's Sunshine Policy," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 58.

⁷² 1993 年北韓威脅退出「禁止核武擴散條約」，是為了因應美國與南韓在 1993 年春舉行的「團隊精神」軍事演習；1998 年飛彈試射則是因為美國與北韓在 6 月舉行的雙邊對談中談判破裂。2002 年金正日同意與南韓舉行高峰會是因為美國柯林頓政府與北韓進行實質和解，但是柯林頓政府卸任前及小布希政府上台後，對北韓又採取懷疑的態度，北韓與美國關係又開倒車，連累兩韓關係的緊展。*中國時報*，二〇〇二年一月十六日，頁十一。

⁷³ *中國時報*，二〇〇二年一月十六日，頁十一。

與 1991 年基本協定有關的議程，因此南韓政府很早就放棄這項目標。不過，世事總是峰迴路轉，正當南韓認為兩韓恢復政府對話遙遙無期之時，北韓竟在 2000 年 6 月放棄之前的堅持，與南韓舉行高峰會，南韓總統金大中並歷史性地訪問北韓。這次兩韓元首高峰會的議程由南北韓雙方代表經過五次籌備會議談判而來，其中雖然完全未提到兩韓基本協定字樣，但是雙方確認了 1972 年 7 月 4 日南北韓聯合公報中的「統一三原則」，並討論雙方和解、交流及和平等議題。⁷⁴高峰會之後又舉行一連串的部長級會議及其他政治交流。同時也達成更廣泛的政治協議，包括在北韓領導人金正日回訪南韓時討論和平條約簽定事宜。⁷⁵

B. 所遇困難

兩韓政府間對話是否能順利舉行，有一半的因素操之在北韓手上。正如前面所述，南韓方面釋出希望舉行官方會談的訊息，但是真正的會談是需要建立在雙方同意的基礎之下。不僅是同意舉行會談本身，會談的時間、地點、代表或議程，這其中有任何一點談判破裂，會談的可能性就非常渺茫。所以政策最困難之處就是必須等待北韓的回應。

此外，南韓政府曾向北韓表示兩韓對話不可能在國防經費增加的情況下恢復。但陽光政策的第一個原則即表明南韓政府必須在維持強大國防力量的前提下，透過政治對話方式降低兩韓間緊張關係。在實際操作上，若兩項政策相衝突的時候，南韓政府卻往往棄前者而就後者。這顯示出南韓政府不願意冒著可能發生軍事衝突的危險回應北韓小規模軍事挑釁，也不願意做出可能令北韓停止政治對話行為，例如：舉行韓戰週年紀念日的傳統慶祝儀式。⁷⁶但是，過於遷就北韓的結果，卻造成了南韓國內人民的強烈反彈，他們懷疑南韓政府打算犧牲國家安全與北韓進行交往，而這一點正是他們所不能接受的。金大中政府及陽光政策在南韓的支持率因而受到負面的影響。

⁷⁴ “Peace and Cooperation,” *ROK government White Paper*, April 2001. <http://www.unikorea.go.kr>.

⁷⁵ 有學者猜測金正日之所以遲遲不願履行回訪南韓的承諾，就是因為這一個政治協定的緣故。如果金正日果真回訪南韓，到時候可能無法避免觸及基本協定的問題。Norman D. Levin and Yong-sup Han, “The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications,” *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 16. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁷⁶ Norman D. Levin and Yong-sup Han, “The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications,” *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 16. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

（二）鼓勵兩韓經貿及社會交流

A. 政策目標

金大中政府陽光政策的第二個重點政策就是擴大南北經濟交流活動，以重建兩韓關係、創造有利統一的環境。金大中政府認為增加兩韓經濟互賴及社會交流能促使北韓內部的改革開放。南韓政府希望在市場經濟及私人企業自由參與原則下，推動兩韓間經濟合作。首先漸進擴大兩韓間經貿關係，並推動兩韓農漁業合作計畫徹底解決北韓糧食短缺問題，在北韓設置南韓企業專用工業區促進對北韓投資，擴大私人領域的經濟合作，與北韓協議建立保護投資者安全的防護機制。⁷⁷

擴大兩韓經濟交流的目的是使兩韓都能從中獲利，不過，由於南韓優勢的經濟地位以及北韓的要求，南韓政府應該會優先從對北韓比較有利的部份開始合作。最明顯的例子是南韓現代集團（Hyundai group）投資的金剛山（Mt. Kumgang）的旅遊發展計畫，雖然對南韓本身的經濟效益不大，但南韓政府仍然認為這是陽光政策最成功的一項投資案；其次是位於開城（Kaesong）工業區的大規模聯合投資案；還有重新連接漢城到新義州（Shinuijoo）的京義線鐵路的協議。南韓政府都將這些計畫視為振興北韓經濟、促進兩韓經濟互動以及降低朝鮮半島緊張的措施，甚至認為這些計畫都是為未來兩韓經濟共同體的願景作準備，透過兩韓經濟上的結合逐漸形成廣義的社會共同體。⁷⁸

為了達到這個目標，南韓政府於1998年4月30日宣佈一連串措施促進兩韓經濟交流合作。這些措施包括解除南韓重要財閥領袖訪問北韓的限制、准許企業多次進入北韓而不需個案核准以及將南韓人民停留北韓的期限從一年延長至三年。在投資方面，投資項目採用負面列舉方式、取消投資規模上限以及允許將指標性產業移轉至北韓等等。⁷⁹隨著這些措施的實行，規範兩韓交流的法律程序大量簡化、限制大量解除，南韓國內阻礙兩韓經濟發展的障礙逐一去除。

⁷⁷ Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 14.

⁷⁸ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 17. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁷⁹ "The Government of Republic of Korea," *Opening Up Tomorrow with People*, September 1998, pp. 352-354.

這項政策的具體行動大致可分為兩類：第一類屬於南韓政府單方面實施的政策，包括鼓勵南韓企業赴北韓訪問；放寬南韓企業投資北韓的金額上限；簡化南韓企業赴北韓投資審查的法律程序等等。第二類屬於必須北韓合作方能完成的政策，包括與北韓就南韓企業赴北韓投資重複課稅及保證投資等問題進行談判並達成協議等等。

首先，在南韓國內相關配套法規的修訂方面，為了配合政經分離原則，南韓政府於 1998 年 4 月 30 日宣布擴大兩韓經濟合作方案，修正許多與兩韓交流合作程序相關的國內法規，以配合推動兩韓經貿交流的政策目標。例如：取消投資北韓金額上限、停留北韓期限延長至三年、降低訪問北韓申請限制、取消製造業設備出口限制，提供兩韓貿易項目的租稅優惠，廢除南韓企業停留北韓不得超過三年的限制，減少兩韓不得攜帶的物品項目，簡化兩韓交流合作基金的申請程序。⁸⁰使南韓企業赴北韓投資更為便宜行事，增加南韓企業赴北韓投資的意願。

表 2-1 擴大兩韓經濟合作方案的主要內容

與北韓接觸與訪問	允許大企業總裁及工會領袖訪問北韓
	擴大多元訪問許可體系
	將滯留北韓的有效期限延長至三年
雙邊貿易	增加『綜合許可項目』的名單
	需進口許可物品項目從 205 項降低至 178 項
	製造業設備出口限制鬆綁，促進以佣金為基礎的漸進式貿易
	簡化合作計畫中進出口物品的申請程序
投資合作計畫	取消對北韓投資金額的上限
	對於不允許與北韓合資的商業項目採用『反面列舉』方式
	同時核可『合作伙伴』及『合作計畫』

資料來源：Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 11.

南韓政府並於 1998 年 9 月 7 日核准金剛山旅遊計畫。此計畫為兩韓共同合作投資的觀光區計畫，也是 1953 年韓戰停火三十六年後，首度允

⁸⁰ Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 10.

許人民赴北韓觀光。這項由南韓現代集團耗費鉅資建設的投資計畫，於1998年6月22日就已完工，並於1998年11月18日開始營運。現代集團榮譽主席鄭周永（Chung Ju-young）與北韓亞太和平委員會（Korean Asian-Pacific Peace Committee, KAPPC）⁸¹共同簽署「金剛山旅遊區協議（Contract for the Mt. Kumgang Tour）」。⁸²根據協議，現代集團有權管理金剛山區域安全、在渡假區設置遊客中心以及辦理顧客稅務減免事項。南韓政府任務是監督現代集團與北韓亞太和平委員會的談判，制訂旅遊協定及海上救援程序。⁸²透過這項投資計畫，不但可幫助北韓國內經濟發展、促進兩韓經濟交流，同時在計畫執行期間兩韓工作人員的交流以及營運後每月南韓觀光客的大量湧進，對兩韓在社會文化上的交流也有很大幫助。

為徹底解決北韓糧食短缺的問題，南韓政府提出與北韓的農業合作計畫，例如：國際玉米基金會（International Corn Foundation）主導的「高生產玉米栽種計畫（Test Cultivation of High-yielding Corn）」，以及由朵葉基金農業協會（Doorye Foundation of Agricultural Association）主導的「羅津聯合農場運作計畫」（Najin Joint Farm Operation Project）。⁸³將在北韓已有投資的南韓企業，包括大宇（Daewoo）及泰張（Taechang）的投資合法化，並以國內法律加以保護規範。此外，為促進兩韓經濟合作的順利進行，南韓政府也進行許多相關的基礎建設計畫，例如：平壤飛航資訊區（Pyongyang Flight Information Region, FIR）於1998年4月23日開幕。到1998年12月底為止，平均每月有180架國內及國際客機飛越該區。在通訊方面，大邱（Daegu）及平壤間的控制通訊網路於1998年2月17日架設完畢。六條支援金剛山旅遊的網路線也於1998年11月17日完成。⁸³

最後，南韓政府並鼓勵兩韓社會文化交流，其中包含藝文、學術及大眾傳播等許多層面。南韓的兒童藝術表演團「小天使（The Little Angels）」於1998年5月在平壤演出。南韓的音樂家於1998年10月31日，首次允許參加北韓所舉辦位於平壤的Yoon Yi-sang 統一音樂會。成均館大學（Sungkyunkwan）、江原大學（Kangwon）及慶南大學（Kyungnam）三校校長也應北韓大學之邀，到北韓訪問進行學術交流。南韓幾間主要報社的社長，包括中央日報（Joong Ang）、東亞日報（Dong-A）及韓民族報（Hangyerae）都曾訪問北韓許多歷史地點及文化遺跡，並討論兩韓間新聞交流等事項。五十一位包括天主教、新教及佛教的宗教界領袖也訪問北韓，舉行與北韓宗教界的會談。這些社經交流的增加，有絕大部分應該是

⁸¹ 韓國亞太和平委員會（Korean Asian-Pacific Peace Committee, KAPPC）是北韓勞工黨下的組織。

⁸² Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), pp. 16-17

⁸³ Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 13.

受到金大中總統交往政策的鼓舞，因為這項交流政策所強調的就是兩韓在私領域方面的交流。南韓政府為這些交流活動提供了直接及間接的支援，包括指導及諮詢有意前往北韓觀光的旅客，也同樣是促進兩韓間私領域交流的一項努力。⁸⁴

B. 所遇困難

在經濟交流方面所遭遇的困難與推動政府會談的困難不同。官方會談所遭遇最大的困難在於必須有北韓的配合才能達成目的。然而在經濟方面的交流卻不受北韓回應的限制，可以單方面進行。即使北韓方面沒有積極的回應，只要消極的不反對，南韓方面仍然可以透過修改國內法令或放寬限制達到鼓勵南韓企業多與北韓交流的目的。況且，經濟交流也比政治交流更受到北韓政府的歡迎，因為對於北韓困頓的經濟狀況有正面幫助，所以受到北韓的阻礙也比較少。

不過，經濟交流的困難卻發生在其他地方。首先，北韓的投資環境及相關法令配套措施並不完善，使許多在南韓企業赴北韓投資後，都面臨競爭力下降的情況，甚至鎩羽而歸。現代集團於1998年投資金剛山觀光區，花費六億美元興建碼頭、道路韓旅遊設施，結果虧損了四億美元，其中最主要的原因就是收費太高，一般民眾根本消費不起，而定價問題在北韓計劃經濟的制度下，根本不可能由企業自行決定。再加上北韓政府對廠商的監視嚴密，使得原本每天都有航班的金剛山旅遊在不得已的情況下變成每三天一班。⁸⁵大宇集團和現代集團原本是南韓境內的大企業，在投資北韓金剛山的觀光事業之後，面臨嚴重虧損，目前競爭力下滑，甚至面臨解體危機，其業界龍頭老大的地位已被三星集團所取代，這些都與赴北韓投資失敗有關。三星集團由於沒有在北韓的業務負債，結果取代現代集團成為南韓最大的企業集團。⁸⁶

事實上，根據統計南韓赴北韓投資的企業中，幾乎沒有一家獲利。到2000年10月為止，南韓投資北韓的總金額約為四十三億韓圓，其中有96%（約四十一億韓圓）用在興建兩座輕水式反應爐。在其餘的一億七千一百萬韓圓中，現代集團的金剛山計劃佔了約87%，剩下的約二千六百萬韓圓是由南韓其他企業所投資的。這些企業已經決定不再繼續投資，甚至要把已經投資的六百二十萬韓圓撤回。現代集團本身的財政困難，使得金剛

⁸⁴ Ministry of Unification, Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), pp. 20-21.

⁸⁵ 聯合報，二一年九月三日。

⁸⁶ 聯合報，二一年九月三日。

山計劃及開城工業區投資計劃顯得岌岌可危。⁸⁷

此外，許多赴北韓投資的南韓企業經常受到北韓當局不合理的壓榨，也使得南韓企業在北韓投資意願降低。例如南韓一家企業在 2000 年 3 月和北韓協議在金剛山附近開設一家礦水瓶裝廠，結果這家企業的礦泉水在北韓大受好評，一共出售了兩千五百萬噸礦泉水。但是北韓隨即以生產成本和南韓零售價格相去甚遠為由強迫該企業提高售價為原本的三十倍，並於 2001 年切斷礦泉水供應，該工廠因而關門大吉。但北韓政府的種種剝削，如：每家廠商要支付非正式入境費三十到三十五萬美元不等、廠商進入北韓必須繞道北京、進駐北韓的廠商不但受到北韓政府的嚴密監視，還要像北韓精神領袖金日成的遺像鞠躬。與北韓有商業往來的廠商都表示，北韓談判代表往往中途退出談判以接受長官的新指示，或故意退出讓對手乾等不耐，以取得先機。⁸⁸

（三）促使分散家庭成員團聚

A. 政策目標

南韓政府將促進分散家庭團圓做為其北韓政策中的重要項目之一。在金大中總統的就職演說、3 月 1 日獨立運動日的紀念演說、以及 1998 年 8 月 15 日光復紀念日的祝賀演說中，都不斷的勸說北韓在尋找解決分散家庭議題的有效解決方案上扮演主動積極的角色。南韓政府將分散家庭團聚歸為人道議題，允許因國家分裂而與家人失散南韓人赴北韓尋找親人。透過南韓紅十字會（Korean National Red Cross, KNRC）與北韓紅十字會會談時，南韓主動向北韓提出此議題。由南韓紅十字會於 1998 年 3 月 1 日開始蒐集分散家庭成員名單提供給北韓，並決定一旦兩韓重開對話，南韓政府將會成立朝鮮半島信件交流中心，寄送基本生活物資給北韓人民，並組織互訪團。⁸⁹

1998 年 4 月 11 日至 17 日，兩韓政府在北京的對談中，金大中政府就建議設立一個分散家庭團聚中心（Reunion Center for Separated Families）。南韓政府也透過第三國推動分散家庭團聚。從 1998 年 4 月 1 日至 1999 年 1 月底，南韓政府共資助八千二百六十萬韓幣作為分散家庭團圓之用。結

⁸⁷ Young-Yoon Kim, "Investment for Balanced Growth between North and South Korea," *Korea Focus*, Vol. 9, No. 1, January/February 2001.

⁸⁸ 聯合報，二〇〇一年九月三日。

⁸⁹ Ho-Yeol P. Yoo, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy and the Prospects for Inter-Korean Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 1998, pp. 11-12.

果，有六十五個家庭實際獲得團聚，另外五十三個家庭已經與分散家人取得聯繫。1998年9月1日起，南韓政府將南韓民眾赴北韓探親程序加以簡化並予法制化，使南韓人民探親更為方便。此外，南韓政府於1998年12月18日為分散家庭團圓設置了中央資訊中心（Central Information Center），並於1999年上半年度設立資料庫及架設網站。為強化民間協助分散家庭團聚，南韓政府資助二十二個私人團體組成分散家庭交流委員會（Exchange of Separated Families）⁹⁰1999年2月，南韓政府提出豁免並遣返十七名在南韓監禁多年的北韓間諜，交換仍拘禁於北韓的南韓俘虜。⁹¹

北韓方面起初針對這項政策一直未有正面回應，但經過南韓政府不斷表明誠意後，終於在2000年6月兩韓元首高峰會後所發表的聯合宣言中表示，願意盡快解決如分散家庭團聚等的人道議題，並於稍後舉辦了五次分散家庭團聚，每次約一百多個家庭，這些都是在南韓多方勸誘下的結果。

B. 所遇困難

這個項目與政治對話一樣，必須北韓願意配合才能成功。因為分散家庭團聚這個議題，必須是兩韓政府共同執行才能完成的，僅有南韓一方願意協助在戰爭中失散的家庭是沒有用的。事實上，在陽光政策剛開始推動之時，南韓政府就曾經想在互惠的原則上，以對北韓的肥料援助交換北韓成立分散家庭團聚中心，結果遭到北韓的拒絕。之後，北韓在這個議題上態度堅決，南韓經過了多次部長級會議及紅十字會出面協商，才說服北韓同意配合。⁹²

其次，由於分散家庭的定義並非只包括一般人民或韓戰戰俘，還包括兩韓分裂後遭北韓間諜綁架至北韓，至今仍居留北韓的俘虜。但是北韓並不承認這些犯行，所以這些俘虜與家人團聚的時間更是遙遙無期。但是北韓抗拒與南韓進行分散家庭互訪的最終原因是擔心兩韓人民交流，會削弱北韓對社會的控制力，久而久之會對其政權生存產生不利影響。所以，北韓政府即使同意配合南韓進行分散家庭團聚活動，但對於團聚人數、次數，甚至會面地點、人員都有嚴密的監管與控制。不但只能在北韓指定的地點會面，會面的時間很短暫，現場還有北韓政府人員監控對話內容。⁹³

⁹⁰ Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 24-25.

⁹¹ Taewoo Kim, "South Korea's Missile Dilemmas," *Asia Survey*, May / June 1999, p. 497.

⁹² Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 17. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁹³ Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, p. 5.

(四) 繼續提供人道援助

A. 政策目標

南韓政府單方面提供北韓許多人道援助，包括糧食、肥料及其他物資等援助。糧食援助希望達成的目標有二：第一是提供物資幫助北韓渡過天災及糧荒的危機，改善北韓惡劣的農業及營養狀況；第二是作為誘使北韓上桌談判的籌碼。基於這兩個目的，南韓政府一開始就強調願意透過國際組織或政府間直接的管道，提供北韓緊急救援或其他糧食援助，供應項目包括飼料、肥料、殺蟲劑等幫助北韓改善農業狀況的物資。還提供了預防對抗因北韓惡劣的營養衛生環境下容易感染疾病的疫苗。同時鼓勵私人企業及民間團體提供額外的糧食、肥料及其他人道援助。⁹⁴

人道援助的主要項目有：一、糧食援助：提供稻穀、玉米等農作物，以救北韓因糧食生產不足所面臨的立即糧食危機；二、肥料援助：為改善北韓境內的耕作技術，以一勞永逸地解決北韓糧荒問題，提供北韓肥料及其他耕作技術，使北韓能夠改良農業，增加糧食產量；三、其他民生物質援助：提供民生衣物、醫療用品、教育資源等其他物資，以幫助北韓人民的其他需求。援助管道主要有三：第一是透過聯合國周邊的國際組織，如世界糧食計畫等提供援助；第二是經由南韓政府的官方管道提供援助；第三是透過南韓民間企業或其他非政府組織提供援助。儘管本身也面臨經濟的困境，南韓政府仍持續對遭受嚴重糧食短缺的北韓擴大人道援助。⁹⁵

除了透過國際組織、南韓民間團體及南韓政府等各種可行管道給予北韓糧食援助，南韓也希望以政府層級的援助，幫助北韓的農業。為徹底解決北韓糧食短缺的問題，政府提出與北韓的農業合作計畫。根據聯合國世界糧食計畫（World Food Program），國際社會（包括南韓）應給予北韓更多的糧食援助，目標是六十五萬噸的稻穀。南韓政府將提供五萬噸玉米的糧食援助。⁹⁶南韓政府也希望促進私人團體幫助北韓。為達成此目的，南韓政府宣布了一連串措施，分成三階段贊助以私人管道援助北韓的方案。

⁹⁴ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 18. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁹⁵ Ministry of Unification, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 36.

⁹⁶ Ho-Yeol P. Yoo, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy and the Prospects for Inter-Korean Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 1998, pp. 12-13.

表 2-2 鼓勵私人援助北韓的三階段措施

第一階段	鼓勵私人援助北韓措施 (1998年3月18日)	允許以援助北韓、籌款、贊助廠商及記者相關名義前往北韓，可以合作計畫的方式援助北韓
第二階段	准許私人團體經由韓國紅十字會援助北韓 (1998年9月18日)	允許私人團體直接與北韓交涉、運送並監管物資前往北韓
第三階段	以多元管道鼓勵私人援助北韓 (1999年2月10日)	允許透過韓國紅十字會的方式，以其他管道援助北韓

資料來源：Ministry of Unification, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 36.

B. 所遇困難

這一項政策同樣也是南韓政府單方面較能控制的政策，因為不需要北韓的積極配合，只需要北韓的消極接受即可。但即便如此，南韓政府剛開始對北韓進行直接人道援助時，仍面臨北韓的諸多刁難，譬如說北韓嚴格規定人道援助送達的地點，堅持在運送援助物資的輪船上不准懸掛南韓國旗，甚至在援助物資的袋子上也不能有南韓官方字樣。⁹⁷此外，由於北韓國內資訊的不透明，所以南韓政府送往的救援物資是否真正送至需要的災民手中，還是被北韓政府拿去充當解放軍的糧餉，亦不得而知，⁹⁸所以人道援助物資流向的透明化以及查證的措施也相當重要。但是，北韓政府一開始也拒絕公開這些救援物資的流向，並且不讓南韓或國際組織人員前往分送查證，因此大大降低了南韓民眾對於這項政策的支持度。雖然如此，在國際組織人員的協助查證下，南韓政府透過國際組織及國內民間組織的共同協力，再加上北韓的確也需要這些救援物資協助度過難關，這項政策

⁹⁷ 1996年6月兩韓就糧援進行第一次協商，南韓方面派出政府代表，北韓則派遣民間代表，北韓派遣民間代表的原因是避免與南韓政府接觸並從南韓政府接受援助。稍後，南韓方面將糧食送往北韓，卻受到北韓政府強制降下南韓國旗，結果使運送中斷，直到北韓道歉後援助才繼續進行。南韓運送援米的船隻甚至被指控為間諜船而遭北韓扣留。李子琦譯，*一九九六~一九九七亞洲的安全保障*（台北：國防部史政編譯局，民國八十六年十月），頁一九三~一九五。

⁹⁸ 南韓國內反對援助北韓者所持的理由不外乎是，第一、北韓飢荒並不如外界報導的嚴重，北韓尚未拿出軍糧濟民；第二、南韓援助北韓，受益的視北韓高層官員，一般民眾仍然無法得到援助物資；第三、南韓援助北韓物資可能會使金正日政權壯大，甚至南侵。Hun-kyung Lee, "Inter-Korean Relations in Aftermath of Perry Report," *Korea Focus*, July/August 1999, Vol. 7, No. 4, pp. 16-17.

的推動還算順利。

但是，南韓方面儘管打著單方面援助的號召，卻仍抱著這項政策能夠打動北韓政府，化解北韓對南韓敵意的一線希望。所以，如果長期單方面援助北韓，卻一直得不到北韓的正面回應，南韓政府也很難繼續說服國內人民繼續支持這項政策。糧食援助也遭遇到同樣的困境，由於北韓方面遲遲未有正面回應，已經影響到金大中政府在國內的公信力，也使南韓人民逐漸失去耐心，不願意再支持這項政策了。

（五）繼續透過國際機制與北韓交流

A. 政策目標

此項政策目標是以國際多邊合作方式降低緊張關係，維護朝鮮半島和平，其中包括的國際多邊機制有朝鮮半島能源發展組織（Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO）四邊會談（Four-Party Talks）以及其他國際組織，解決兩韓軍事安全問題，包括傳統武器及大規模毀滅性武器的問題。透過國際合作機制的好處有：一、合眾人之力，力量較大：例如興建兩座輕水式反應爐所需的資金及技術，不是南韓單獨之力可以負荷的。有了朝鮮半島能源發展組織，集合日本、美國及其他國家共同之力，能夠更輕鬆、更有效率的達到目標；二、不會與南韓直接接觸，北韓政府接受度較高：北韓政府礙於政權合法性或其他政治考量，即使非常需要援助，也不願意接受南韓政府的計畫。如果透過國際組織出面，北韓願意接受援助的可能性就會大大提升；三、有美國、中國等較具影響力的國家：北韓與中國關係一向比較密切，而且自後冷戰時期以來，外交政策都是以與美國改善關係為第一要務。所以，如果由美國主導的國際機制，或有中國參與的合作機制，比較能增加北韓合作的動機與安全感。

朝鮮半島能源發展組織是根據 1994 年日內瓦協定而成立，一開始的功能設定在讓美國能完成燃油及建造技術供應工作，並且使南韓能夠直接參與日內瓦協定的機制。實際運作的結果反而變成兩韓一開始接觸的重要媒介。由於該計畫的進行會有好幾千名南韓工作人員到北韓，北韓方面也會有大約一萬名工人。雖然人數不多，但卻是兩韓人民相互接觸彼此了解的重要管道。其貢獻在於將日內瓦協議的雙邊架構轉換成多邊對話，南韓居中扮演領導角色，更成功將日本帶入架構中。⁹⁹遵守金泳三政府時代承

⁹⁹ Ralph A. Cossa, "The Agreed Framework/KEDO and Four-Party Talks: Status/Prospects and Relationship to the ROK's Sunshine Policy," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, pp. 48-49.

諾，繼續透過朝鮮半島能源發展組織執行提供北韓輕水式反應爐的計畫。金大中政府將該計畫設定為首要政策目標之一，並於計畫中扮演重要角色。該計畫的目的是提供北韓「韓國標準式核能發電廠（Korean Standard Nuclear Power Plant, KSNP）」，並將此視為最能有效和平解決北韓核武危機的計畫。¹⁰⁰南韓為此計畫能順利執行，積極與美國、日本及歐盟打造良好緊密的關係。這些持續的努力都是盼望能對兩韓關係改善及促進朝鮮人民的共同利益盡一份心力。

該組織與北韓簽訂了六項協議，範圍包括安全過境、電訊及其他幫助順利完成該計畫的種種服務。雙方仍在就其他部分，包括品質保證、訓練及成交日期擬訂協議 1997 年 8 月開始進行場地準備工作，原本預計一年完成，但因 1998 年 8 月的北韓飛彈危機，造成計畫執行的延誤，反應爐主要結構部分的工程延宕至 1998 年才開始動工。南韓、美國、日本及歐盟等國都參加這項計畫，並擔任朝鮮半島能源發展組織執行委員會的成員，1998 年 11 月正式啟用「財政經費分擔解決」方案，其中南韓保證支付計畫所需經費的 70 %。考慮到國內經濟狀況及外幣嚴重短缺的問題，南韓政府以韓圓取代美元支付反應爐的費用。由於南韓所支付的費用都做為南韓勞工的工資及國內機器設備的租金，在資金回流南韓之後，不但能擴大國內的就業機會，並能增加國內消費，所以預計南韓會從該計畫中獲得經濟上的利益。¹⁰¹

另外，南韓透過四邊會談機制，成功地使北韓參與軍事建立信心措施及簽訂和平條約取代停戰協定的討論。南韓並且提出以包括北韓在內的區域多邊安全論壇，討論降低朝鮮半島緊張關係的議題。同時，南韓政府也鼓勵盟邦擴大與北韓的外交關係，並鼓勵北韓參與區域及全球性質的國際組織。¹⁰²四邊會談是由南韓金泳三政府於 1996 年 4 月 16 日所提出的新機制，採取兩韓及美、中的「二加二」模式。四邊會談可以說提供北韓一個很好的機會與美國建交以及向南韓要求援助。南韓方面則希望透過四邊會談能夠和平解決朝鮮半島問題。¹⁰³

¹⁰⁰ Ministry of Unification, Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 50.

¹⁰¹ Ministry of Unification, Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), pp. 51-53.

¹⁰² Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, pp. 18-19. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

¹⁰³ Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 346.

B. 所遇困難

透過國際組織或其他多邊機制，的確有助於兩韓之間的交流與互動，因為北韓在一開始的時候拒絕與南韓直接接觸，不斷越過南韓而與美國直接談判，所以不透過國際力量，南韓根本無從介入北韓事務。但是，利用國際力量也帶來一些困難。最主要的困難來自於國際機制不單只是南韓參與而已，還包括其他國家的政策及態度，所以往往出現步調或目標不一的情況，不如南韓單方面行動來的有彈性。就朝鮮半島能源發展組織的例子而言，用以運作的經費及技術來於都不只是單一國家，所以只要有一個國家不配合，不繼續撥付經費或技術，計劃就得被迫停擺。1998年北韓發生飛彈試射危機，引起美國及日本震驚。美國國會旋即通過凍結給予北韓過渡時期所需能源的議案，並要求美國政府查證北韓是否確有製造及發射長程彈道飛彈的能力並解決北韓問題後再予以解凍。日本國會也暫時凍結原先要撥給該組織的款項，幾乎使該組織的運作陷入危機。

四邊會談也面臨類似的狀況。因為北韓堅持美軍撤出朝鮮半島及南韓廢除國家安全法等議題，以及其他與會國家對議程遲遲無法定案而未能召開。在延宕多時候北韓雖然同意召開四邊會談，但是動機似乎是為了獲取更多糧食援助，而不是真正追求朝鮮半島的和平，更無意進行任何實質的裁減軍備談判。¹⁰⁴在幾次會談中北韓都抱著不合作的態度，以至於會談並無實質成果，而流於形式。參與四邊會談的各國在朝鮮半島各有不同利益，所以會議也難有具體成果。四邊會談於1998年8月後即告中斷，因此兩韓交流在其後仍以雙邊關係為主。

（六）促進和平條約的簽訂

A. 政策目標

朝鮮半島的和平與穩定不僅對兩韓非常重要，同時對於國際社會來說也非常重要。所以南韓政府持續針對朝鮮半島和平及兩韓關係促進尋求國際的支援。金大中總統訪問美國、日本及中國，並參加許多國際會議的場合中，都廣為宣傳南韓對於建立朝鮮半島和平的努力，以及尋求國際支持對北韓的交往政策。

¹⁰⁴ Young-Sup Han, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy—Will the Sunshine Effect Change in North Korea?" *Korea and World Affairs*, Fall 1998, p. 327.

由於韓戰結束之後兩韓並沒有簽訂和平條約，而是由美國代表南韓與北韓簽訂停戰協定，¹⁰⁵這個協定的特殊之處在於它純粹是一份軍事文件，沒有任何一國的簽字成為協定的一造，僅在其中規定中止戰爭、避免重起戰端並召開高層政治會議簽訂正式協定。1954年4月隨即在日內瓦召開會議卻沒有達成任何協議，因此朝鮮半島至今在形式上仍未結束戰爭狀態。從此之後，軍事停戰委員會（Military Armistice Commission, MAC）成為兩個相互敵對的軍事體系唯一的溝通管道。不過這個委員會的功能也僅在軍事性質的事務，而沒有政治談判的功能。

北韓於1992年退出軍事停戰委員會（Military Armistice Commission, MAC）後，南北韓雙方更陷入緊張關係中。1996年4月4日北韓政府片面宣布成立北韓人民軍駐板門店代表處（Representative Office of the DPRK People's Army at Panmunjom）以取代軍事停戰委員會，並宣布不再參加軍事委員會的任何會議，所以過去幾年來南韓一直致力於建立朝鮮半島的和平體系。在兩韓政府對話尚未恢復之前，維護朝鮮半島和平及促進和平條約簽署的工作也多透過由兩韓、美國及中國共同組成的四邊會談進行。1998年10月由南韓主持的四邊會談第三回合，南韓及美國的全力推動成立建立和平機制及信心建立措施委員會，著手建立朝鮮半島和平體系的工作。雖然如此，這項工作卻因為北韓堅持要排除南韓與美國直接簽訂和平條約，並要求美軍撤離朝鮮半島，遲遲無法達成。所以兩韓早日簽訂和平條約以確保朝鮮半島上真正的和平是刻不容緩的任務。

B. 所遇困難

這項政策所遇到的最大困難，就是北韓方面不合作的態度。由於北韓一直不願意承認南韓是一個可以對等談判的實體，所以其一貫的主張是堅持不與南韓簽訂和平條約，而要與美國簽訂。主要原因固然是因為兩韓分裂國家特有的國家唯一合法政府的正當性之爭外，北韓主張1953年的停戰協定是由美國與北韓所簽訂的，南韓非簽字國所以如果要簽訂和平協定的話，自然也應該由美國與北韓來簽訂。

但是，美國在韓戰結束後即表示朝鮮半島和平協定應由兩韓人民自行簽訂，美國不會加以干涉。同時，南韓方面也堅持朝鮮半島事務應由韓國

¹⁰⁵ 韓戰於1950年6月25日北韓軍隊入侵南韓展開序幕，直到1953年7月27日簽訂停戰協定後暫時中止。停戰協定於板門店簽訂，當時簽署協定的代表包括聯軍總司令、北韓總司令及中國總司令，並不包括南韓方面的代表，因此北韓一項主張南韓並非停戰協定的簽約國，不具備與北韓簽訂和平條約的資格。但是，南韓方面卻認為當時南韓加入聯合國聯軍，因此也算是停戰協定的簽約國，祇是沒有派出自己的代表而已。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 344.

人自行解決，在這個原則之下，也絕不會同意由美國與北韓簽訂和平協定。所以，在北韓態度未改變之前，這個目標恐怕很難完成，這一點當然有賴南韓及其他國家說服北韓政府改變心意。

五、推動策略

推動兩韓和解合作並不如想像中的容易，因為只要北韓一天不放棄以武力統一朝鮮半島，南韓政府就不可能在軍事國防上採取輕忽的態度，因為南韓人民決不會同意政府為了達成與北韓對話的目的，竟將國家安全棄之不顧。同時，北韓多次提出美軍撤出朝鮮半島作為兩韓談判的先決條件，但是美國為了維護朝鮮半島的穩定，並維持其在東北亞的優勢地位，不可能同意這項議題，美國在東北亞地區的重要盟邦—日本，為了自身安全也不會同意。但是，倘若南韓繼續維持強大的軍事力量，則很難讓北韓相信南韓政府是真心誠意要與北韓和解。北韓將駐韓美軍議題與兩韓對話進程掛勾，也使北韓一直以此為藉口拖延兩韓對話時間。兩韓和解所面臨的這個問題，正是前面曾經提到的敵對國家間的安全困境。

金大中政府在推出陽光政策之前就已經意識到兩韓和解與國家安全之間的矛盾，所以在金大中總統的就職演說中特別提出陽光政策所遵循的途徑，其中第一點正是安全與交往並重的原則，也就是南韓政府不會忍受來自北韓的任何軍事挑釁。儘管如此，金大中政府對北韓的挑釁行為多抱持較寬容的態度，認為北韓的行為只是因為缺乏安全感所致。在政策實際執行層面，只要北韓行為不太過分，也都睜隻眼閉隻眼。因為金大中政府仍以維持與北韓的溝通管道暢通為主要考量。

但是，這樣的作法卻很容易引起南韓民眾反彈，南韓國內反對派更以此大作文章，抨擊金大中政府將國家安全置之不顧，想藉此動搖金大中政府在南韓國內的支持度。同時，雖然美國柯林頓政府也支持對北韓採取將往政策，但是每當北韓發生核武或飛彈危機時，以共和黨為多數的美國國會，還是會要求美國政府對北韓採取制裁，進而影響兩韓和解進程。¹⁰⁶共和黨的小布希政府上任之後，由於小布希總統連續發表對北韓不友善的言論，並宣佈要重新評估美國對北韓政策，甚至在九一一恐怖攻擊事件後稱北韓為邪惡軸心，這些行動對兩韓關係的進展都有極為負面的影響。面對北韓的刁鑽頑強，南韓在推動陽光政策時已是困難重重，若再得不到國內

¹⁰⁶ 對北韓採取交往政策成效不彰使南韓金大中政府及美國柯林頓政府都個別受到國內批評。南韓國內的反對黨堅持政府應採取嚴格的互動原則，而共和黨為多數的美國國會則企圖立法限制政府對北韓的交往政策。他們主要關心的是北韓可能一方面接受美國的援助，但另一方面卻不改變發展軍力及大規模毀滅性武器。Yong-Sup Han, "Promoting Conventional Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 234-235.

及國際的支持，陽光政策將更難以順利推動。所以，如何說服南韓國內民眾及美國將成為金大中政府陽光政策成功的關鍵之一。正如一位南韓學者於 1998 年北韓發生飛彈試射危機之後所說，金大中政府推動陽光政策的三項重要目標分別是：一、平息美國國會的憤怒；二、促進北韓重建及開放；三、維持南韓民眾的支持。¹⁰⁷當然現在應改為說服小布希總統改變其強硬的北韓政策。

金大中總統深知朝鮮半島議題國際化的特性，所以如果要成功推動對北韓的政策，就必須爭取國際支持。而在各國之中，又以爭取美國的支持最為重要，這不僅僅因為美國是南韓最重要的盟邦，同時從過去的經驗顯示，北韓在後冷戰時期的對外政策就是以美國為主軸，美國對北韓的態度絕對會影響南韓的北韓政策的成功與否，而美國與南韓就北韓政策上是否能取得協調，也關係著美韓盟邦關係的維繫。因此，金大中總統自上任之後，就一直很注重與美國的政策協調工作，同時盡力說服美國對北韓也採取交往的政策。甚至在北韓發射長程飛彈威脅南韓及區域安全，因而引起美國國內對北韓政策的激烈辯論，美國國會甚至引發不繼續提供輕水式反應爐所需燃料費用的爭論時，主動於訪問美國的時候向美國國會進行遊說的工作。¹⁰⁸

針對小布希政府對北韓的不友善態度，金大中總統於 2001 年 3 月訪問美國，向美國政府及國會爭取支持，希望化解這場危機。¹⁰⁹為達成目標，金大中總統必須獲得小布希總統對陽光政策的背書、再確認美韓同盟的穩固性、並承諾繼續執行日內瓦協定及三邊協調監督小組的運作。美韓高峰會後，小布希政府確實為南韓的和解合作政策背書，稱讚金大中開啟南北韓對話的遠見。小布希也重新確認美韓同盟關係及三邊協調監督小組。對金大中來說最重要的是小布希總統稱金大中為現實主義者，這應該能夠幫助南韓政府對抗國內的懷疑聲浪。¹¹⁰金大中政府也在 2002 年新年記者會上呼籲美國改變對北韓的強硬政策，協助兩韓恢復雙邊對談，並親自訪問美國討論與北韓關係相關的事務。¹¹¹

由於美國為南韓最重要的盟邦，並且到目前為止在東北亞有舉足輕重

¹⁰⁷ Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 31.

¹⁰⁸ 1999 年初，南韓政府採取全面擴大軍事議題的策略解決兩韓間的衝突及僵局，這個策略的內涵就是除兩韓經濟合作外，南韓政府更要求美國與日本和北韓建立外交關係。Kim Dae-jung *Government: The Sunshine Policy* (Seoul: The Association of Northeast Asia Peace Studies, 1999).

¹⁰⁹ Michael Parks and Gregory F. Treverton, "Keep North Korea on Lift Support," *Los Angeles Times*, March 27, 2001. <http://www.rand.org/hot/op-eds/032701LAT.html>

¹¹⁰ Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, pp. 9-10.

¹¹¹ 中國時報，二〇〇二年一月十六日，頁十一。

的地位，所以不論南韓推動任何對外政策，如果少了美國支持或者引發美國強烈反對，都很難成功。另一方面，南韓國內民眾對陽光政策的支持，也可能影響到金大中政府是否能夠順利推動陽光政策。由於金大中政府在國會受到在野的大國黨主控的困境下飽受制肘之苦，所以體認到對北韓政策必須持續且透明且必須凝聚國內共識，因此金大中政府花了許多心思在國內宣傳上。不過，金大中政府對國內的政策宣傳成效似乎不甚理想，在兩韓舉行元首高峰會之後，金大中政府在國際上名望如日中天，但南韓國內對反對金大中的聲浪仍然很大，許多南韓國內反對團體甚至表示，如果北韓金正日真的赴南韓舉行第二次兩韓元首高峰會，到時他們一定會發動大規模抗議，讓金大中政府丟臉。¹¹²造成這種結果的原因當然很多，不過金大中政府對南韓國內政策宣傳的程度如果跟對外遊說國際奧援相比較，卻稍嫌不足。一位南韓安全專家表示，金大中總統花在與美日諮詢北韓政策的時間遠比向南韓人民說明的時間還多。為了解決這個問題，這位諾貝爾和平獎的新得主應該花更多時間在國內共識的凝聚，因為國內共識若無法凝聚，獲得再多的國際支持也是枉然。¹¹³

另一方面，金大中政府在南韓國內的宣傳策略是強調陽光政策與歷任南韓政府對北韓政策的不同之處，但是如果實際的情況是越多南韓民眾了解金大中政府的陽光政策與其歷任政府對北韓政策之間的延續性，就會有越多人支持金大中的陽光政策的話，金大中政府就應該積極強調其政策與前任政府同之處，而不是不斷向人民宣傳其政策與之前政府的不同之處。不過，金大中政府的國內宣傳策略正好是後者。金大中總統本人也曾錯失一次凝聚國內共識的大好機會，就是其獲頒諾貝爾和平獎的時機。他利用得獎感言時間感謝近年來支持陽光政策的人，還將這個獎的榮耀與北韓金正日分享，但是對於前幾任政府對兩韓和平共存的貢獻卻隻字不提。這對於金大中政府凝聚南韓國內對陽光政策共識是極為不利的做法。¹¹⁴

另外，在對南韓國內的宣傳中還應該注意調整南韓民眾對美國政策的觀點及看法。南韓與美國的盟邦關係常令南韓人民對美國又愛又恨，美國自韓戰後對南韓給予經濟上的協助，在南韓派駐軍隊並給予南韓核傘保護讓南韓在安全無虞的前提下全力發展經濟。但是，由於美國處理朝鮮半島事務時，常表現出老大哥的態度，逕行與北韓談判或制裁北韓，常常忽略南韓的看法，讓南韓人民有不受重視的感覺。再加上駐韓美軍與南韓在治

¹¹² Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, p. 12.

¹¹³ Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, pp. 7-8.

¹¹⁴ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Politics toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publication No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 19. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

安維護、土地利用、軍費分擔及指揮權上經常發生爭執，更令南韓民眾對駐韓美軍產生反感。在兩韓和解合作過程中，南韓應採取必要措施處理國內支持及反對美國與北韓的活動。美國與南韓在認知共同利益及對北韓政策不同觀點的情況下，應建議與美國各自扮演不同的角色，以避免出現韓美不同調的狀況。南韓也應準備應付國內要求美國即早撤軍的呼聲，並設法確保駐韓美軍的繼續存在。¹¹⁵

總而言之，美國這個外在因素及南韓國內因素兩者之間存在一種相互影響的微妙關係。美國方面如果表現出對陽光政策的不認同，或者雙方再對北韓政策上出現步調不一致的情況，立刻就會被南韓國內反對人士拿來作為對抗金大中政府的理由。甚至南韓國內的在野黨也會利用美國與金大中政府對北韓看法上的不一致，提出迎合美國的政策以爭取美國的支持，以改變南韓國內政局。而當南韓國內對金大中政府陽光政策的反對聲浪太大，或是南韓境內主張對北韓採取強硬政策的意見趨於主流地位時，美國為了怕朝鮮半島產生不穩定的情形，又會重新跳出來表示對金大中政府的支持。所以這兩個因素互為影響，並且同時牽動著陽光政策是否能順利推行。金大中政府在推動陽光政策時，不但要著重對北韓的策略，更重要的是必須先掌握好美國及南韓國內的發展態勢，安內後才能攘外。

六、國內批評

南韓國內對陽光政策的質疑大約可分為三個面向：第一個面向是陽光政策本身的性質及原則；第二個面向是與北韓互動所產生的議題，最常討論的是 2000 年 6 月的兩韓高峰會；第三個面向則是兩韓社會長久以來就存在的意識形態衝突。¹¹⁶陽光政策本身的主要爭議集中在政策的實質內涵、運作方式及假設前提上。實質內涵的爭議在於陽光政策的目的是、成本及效果之間的損益評估。陽光政策雖然強調與北韓的交流合作，但真正的政策目標仍是統一。不過，許多南韓人民卻不認同金大中政府的做法，認為太過迎合北韓。兩韓高峰會後發表的宣言中提到南韓政府願意在與北韓有共識的基礎下進行統一工作，¹¹⁷但是有些南韓民眾認為宣言中所描述的統一模式與北韓所主張的「聯邦」模式十分類似，因而堅決反對。他們認

¹¹⁵ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 97.

¹¹⁶ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 22.
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

¹¹⁷ 南北聯合宣言第二條：「兩韓領導者認知到兩韓各自的統一模式中有相同元素的部分，雙方政府都願意以相同部分為基礎進行統一的工作。」Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations – Inter-Korea Summit," August 20, 2001.
<http://www.unikorea.go.kr/eg/load/D47/D471.htm>

為與北韓達成此項共識無疑放棄南韓堅持自由民主的傳統政策立場，¹¹⁸這是南韓人民絕對不能接受的。¹¹⁹雖然金大中總統過去是民主人權鬥士，但是上任後卻隻字未提北韓違反人權，也未將北韓的難民問題及過去恐怖活動列入兩韓高峰會議程。¹²⁰

南韓政府雖然一直強調陽光政策的「互惠」原則，但是許多南韓人民認為政府早已放棄該原則。南韓人民認為所謂的「互惠」應該是對等的獲得及讓步，如果北韓不斷發動軍事威脅，南韓政府就不應該一再讓步，單方面讓步只會讓北韓更加需索無度，只有紅蘿蔔卻沒有棍子的政策讓南韓人民不願意繼續支持陽光政策。南韓給予北韓種種援助，卻無法換取北韓將南韓所欲討論議題排入高峰會議程中，也讓南韓人民對南韓政府的信心大打折扣。南韓政府對北韓軍事挑釁不回應的輕忽態度，更危及南韓與美國及日本等盟邦的關係。¹²¹在不要求互惠的情況下，北韓政權沒有改變自己的動機，更不可能解決北韓衝突及達成和平統一的目標。¹²²批評者認為南韓政府放棄互惠原則，並且堅持政經分離原則，所以北韓根本不可能未挑釁南韓的行為付出代價。於是，「姑息主義」便成了南韓人民心目中陽光政策的代名詞。¹²³

此外，南韓民眾對援助北韓的規模也多有抱怨。雖然南韓對北韓的經濟援助到目前為止尚未造成南韓太大的負擔，¹²⁴但是以南韓有限的經濟規模卻很難滿足北韓無限的需求，在南韓經濟發展遲緩時還一味幫助北韓，使許多南韓民眾認為金大中政府資源錯置，有些人甚至認為金大中政府犧牲人民以追求自身的政治利益。同時，許多南韓人民也認為現代集團對北韓的金剛山投資計劃是不值得的，因為依照現代集團與北韓簽訂的合約每

¹¹⁸ 在南韓人民理解中，聯邦模式就是破壞南韓現有政治體系，以北韓的政治體系進行統一。Chung-in Moon, "The Sunshine Policy and the Korean Summit: Assessments and Prospect," *East Asian Review*, Vol. 12, No. 4, Winter 2000, pp. 24-26.

¹¹⁹ Chung-Wook Chung, "Has North Korea Really Changed?" *Korea Focus*, Vol. 9, No. 2, March/April 2001.

¹²⁰ Min Bok Lee, "Human Rights in North Korea," *Korea Focus*, Vol. 9, No. 3, May/June 2001. and Hyun-ho Kim, "North Korean Refugee also Deserve 'Sunshine'," *Korea Focus*, Vol. 9, No. 4, July/August 2000.

¹²¹ Rinn-Sup Shinn, "South Korea: 'Sunshine Policy' and Its Political Context," *CRS Report for Congress*, RL30188, February 12, 2001, pp. 17-18.

¹²² Chung-in Moon, "Understanding the DJ Doctrine: The Sunshine Policy and the Peninsula," in Chung-in Moon and David Steinberg, ed., *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy* (Yonsei University Press, 1999), p. 51.

¹²³ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, pp. 27-28. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

¹²⁴ 根據南韓官方估計，金大中政府上任前三年（1998年3月至2001年4月）對北韓的援助約在二億三千萬韓圓以下，比起前任政府1995年6月至1998年2月對北韓援助的二億八千四百萬韓圓還要少。Ministry of Unification, *Toward an Era of Peace and Cooperation* (Seoul: The Korean Information Service, June 2001), p. 50.

個月必須支付一千二百萬美元（約相當於十億韓圓）的權利金，¹²⁵合約中並未限制資金用途，所以北韓很可能用在軍事用途上。況且，遊樂區並非建在人口密集區，對北韓人民潛移默化的效果也不佳，反而為以後想要投資北韓的南韓企業開啟一個不良先例。

陽光政策運作方式的爭議包括南韓政府決策過程的不夠透明化、與北韓交往速度過快且風險過於集中。南韓的政治文化傳統以及北韓因素使南韓政府的決策過程封閉不透明，在金大中政府時期也不例外。批評金大中政府的人士認為金大中政府內部北韓政策決策權掌握在極少數人手中，一般人民幾乎無法了解政府決策過程，同時金大中政府採取的措施也過於片面且未經立法機關批准。¹²⁶同時，金大中政府與北韓的交往太過躁進，在兩韓差異仍大且尚處不信任狀態之時，過於躁進的行為不但讓南韓處於下風，甚至在一味讓步下危及南韓其他利益。政府決策過程封閉集權使得政策風險加深，排除不同意見者參與決策過程也使政策正當性大打折扣，甚至使政策失去彈性。¹²⁷這雖然只是戰術問題，但卻可能造成整個戰略的錯誤。

在假設前提的爭議上，金大中政府對北韓政策是建立在一連串假設上，這些假設必須成立，金大中政府所期待的成果才會出現。第一個假設是北韓的挑釁行為是為了政權生存，不過許多南韓人民不認同這種看法。他們同意北韓在遭受極嚴重經濟危機後的第一要務是求生存，但不能以此推斷北韓的挑釁行為是出自對生存的不安全感。他們認為北韓的行為仍具強烈侵略性，且並未改變武力統一朝鮮半島的目標，不斷增派軍隊至停戰區，企圖顛覆南韓政府、混亂南韓社會。北韓拒絕採取任何實質行動降低朝鮮半島的軍事緊張關係，甚至拒絕與南韓直接討論安全議題，企圖矮化南韓政府地位，這些絕不僅是一個只求生存的政權應有的行為模式。¹²⁸

第二個假設是若北韓挑釁行為的原因是不安全感，那麼只要確保北韓安全就能改變北韓的行為。反對者認為北韓政權不採開放政策的主因是開放會危及北韓政權的生存，孤立和對內部嚴密控制不但不會妨礙北韓政權生存，反而是北韓生存的基本前提。基於這個觀點，持續給予北韓援助反

¹²⁵ Youngdae Song, "Ill-advised Assistance for Mt. Geumgang Tourism Project," *Korea Focus*, Vol. 9, No. 4, July/August 2001.

¹²⁶ 金大中總統在兩韓高峰會時與北韓金正日就兩韓在統一模式上有共同元素達成的共識，在事前並未經立法部門背書，也未經廣國內泛討論，引起南韓國會及民眾強烈不滿。Chung-Wook Chung, "Has North Korea Really Changed?" *Korea Focus*, Vol. 9, No. 2, March/April 2001, p. 6.

¹²⁷ Taewoo Kim, "Sunshine Policy and ROK-U.S. Alliance," *The Korean Journal of International Studies*, Fall/Winter 2001, Vol. 28, No. 1, p. 129.

¹²⁸ Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 37.
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

而可以讓北韓在不用開放的情況下解決國內經濟危機，金大中政府想要利用援助使北韓依賴國際社會，減少挑釁行為的目的根本無法達成。

針對陽光政策與北韓具體互動上的爭議包括金大中政府單方面將長期扣留在南韓的間諜釋放，並要求北韓釋放扣留在北韓的韓戰戰俘、漁民及其他遭北韓綁架的南韓人民，但是北韓並未針對這樣要求與以回應。這個爭議最後擴大成為陽光政策是否忽略互惠原則的辯論。另一個例子是金大中政府推動重修京義鐵路所引發的安全爭議，由於連結這條鐵路必須開放部分停戰區，並且進行大規模的地雷掃除，所以許多批評者認為應該在兩韓對降低緊張及建立信心措施談判做出具體結論後再來進行。這個議題進一步引發南韓國內對交往政策與國家安全平衡點如何拿捏的辯論。

其他類似的例子包括金大中政府於 2000 年 6 月允許三艘北韓的貨船通過南韓海域，引起南韓國內廣泛爭論。過去北韓曾多次非法闖入南韓領海，並且引起雙方海上軍事衝突，如今金大中政府開放北韓船隻通過南韓海域，無疑是將南韓安全開個大漏洞，¹²⁹也引發南韓國內對金大中政府是否一味姑息北韓廣泛辯論。這些辯論雖然會隨時間而不同，但是卻都有一些共同特性：第一是都反映出南韓社會意見的紛歧；第二是都增加南韓政府處理兩韓關係上的複雜度。

第三個面向的爭論即是存在南韓社會已久，阻礙了南韓對北韓政策社會共識形成的意識形態上的分歧。¹³⁰南韓國內保守派及自由派意識形態的分歧在許多議題上都發揮相當的影響力，當然陽光政策也不免受到影響。南韓境內保守派人士批評陽光政策史無前例給予北韓得以影響南韓政治運作的機會。¹³¹這種意識型態的紛歧，使得南韓政府處理兩韓關係時的許多議題都引起爭議，其中最主要的爭議之一是美國角色及駐韓美軍的問題。自由派人士的觀點認為美國是韓戰及朝鮮半島分裂的元兇，同時也是阻礙兩韓關係進展關鍵因素。駐韓美軍不僅對南韓的安全無益，甚至有害陽光政策的推行，因而質疑長期美韓同盟及駐韓美軍的必要性。¹³²

而保守派人士卻批評陽光政策弱化人民心中的防禦意識，破壞南韓的國家防禦體系，並危害美國給予南韓的安全保障。他們擔心民眾的憂患意

¹²⁹ Jin-hyun Paik, "Violation of South Korea's Territorial Waters," *Korea Focus*, Vol. 9, No. 3, May/June 2001.

¹³⁰ Sung-Joo Han, "The Koreas' New Century," *Survival*, Vol. 42, No. 4, Winter 2000, p. 88; Sung-Joo Han, "The Shifting Korean Ideological Divide," *Policy Forum Online*, July 11, 2000. http://www.nautilus.org/for_a/security/0005G_Han.html

¹³¹ Mi-kyoung Kim, "Reconfiguration of the Ideological Divide in South Korea: An Update on the Post-Pyongyang Summit," *Policy Forum Online*, August 1, 2000. http://www.nautilus.org/for_a/security/0005B_Cha.html

¹³² Wook-Shik Jung, *Let's Prepare for Korea without U.S. Forces* (Seoul, 2000).

識降低導致國防力量下降。同時，保守派人士也批評陽光政策造成南韓社會關係的緊張，激化國內反美情緒，甚至認為可能演變成南韓社會革命。雖然絕大多數南韓民眾及政府官員都了解美韓關係的重要性，支持美軍繼續駐紮朝鮮半島，並維持緊密的美韓安全合作，不過，南韓境內意識型態兩極化的趨勢的確越來越嚴重。由於南韓社會意識形態分歧，使得對北韓政策的共識難以凝聚，所以也為陽光政策的推動埋下阻礙的種子。

第四節 小結

在朝鮮半島特殊地理及戰略位置的影響下，使朝鮮半島議題一向受到周邊國家的注目，再加上兩韓屬於分裂國家的特性，使兩韓間的對立情況一直延續到後冷戰時期。半個世紀以來，兩韓人民遭受國家分裂的痛苦，面臨骨肉相殘的悲劇，使得歷任南韓政府無不將對北韓政策視為最重要的政策之一。南韓國內自韓戰以來，對於如何處理南韓對北韓及美國關係一直有著兩派看法，¹³³原本居於主流的自由派主張南韓應盡快與北韓統一，並認為美國是阻礙朝鮮半島統一的最大因素，主張應與北韓政府進行談判，並將美國驅離朝鮮半島。但是，主張與北韓進行分裂投票，待日後再進行統一大業的保守派在美國的扶持下，順利取得南韓政權並組成政府，從此之後南韓國內的自由派就一直受到保守派的打壓。

但是，保守派的打壓並沒有澆熄南韓自由主義的火種，這股力量在南韓社會中潛伏著，轉往地下活動並與非政府民間組織結合起來繼續延續著，終於在 1997 年底的南韓總統大選中開花結果。1997 年底南韓總統大選，自由派的金大中當選為新任南韓總統，不但寫下了南韓民主史上政黨輪替的第一頁，也開啟了嶄新的兩韓關係。金大中政府上任後隨即針對北韓推出名為「陽光政策」的嶄新策略，主張給予北韓經濟援助，幫助北韓度過經濟難關，並且以更多經濟誘因促使北韓改革開放，使北韓不再孤立，成為國際社會的一份子，接受國際規範的約束。金大中政府相信冷戰時代的圍堵策略已經不能適用在後冷戰時期，以陽光感化北韓絕對比一味的採用強硬政策更能達到目的。

當時的國際社會對北韓的印象十分不好，認為北韓是個極端神秘且行事乖張的獨裁國家，不但不接受國際規範，還揚言要發展核子武器，並且經常對南韓及國際進行軍事挑釁，所以不論國際社會或者部份南韓民眾都

¹³³ 南韓國內對北韓政策的意識形態當然不能簡單以自由派及保守派加以分類，事實上，在極端的自由派及極端的保守派之間仍有許多居於中間的派別，例如金大中總統在上任後對北韓的政策亦傾向中間偏左。此處自由派及保守派的二分法是為了方便論文撰寫，而將南韓國內對北韓政策的意識形態加以簡單分類。

將北韓視為「流氓國家」。但是金大中政府獨排眾議，堅持陽光政策，在金大中政府的努力下，不但在經濟上採取政經分離的原則，開放國內企業赴北韓投資的種種限制，透過國際組織及民間機構給予北韓經濟援助，並且在外交上鼓勵國際上其他國家與北韓建立外交關係，並幫助北韓加入國際貨幣基金以獲得經濟上的幫助。雖然金大中政府的陽光政策在一開始的時候沒有獲得北韓方面的友善回應，同時也受到南韓國內保守派人士的強烈批評，甚至連原本對北韓採取交往政策的美國及日本政府，也都紛紛因為北韓的挑釁行為而轉趨強硬，但是金大中政府仍然不改變陽光政策，同時還盡力說服美國及日本政府繼續與北韓交往。

金大中政府的陽光政策的確是一項創舉，但是這個政策是否成功則有賴各方面的配合，最重要的當然是北韓方面的反應。金大中政府推出陽光政策之時，花了許多唇舌說服國內反對派人士，如果陽光政策並未成功使北韓改變，不但讓反對派有攻擊的目標，甚至也可能失去原本擁護者的支持。一項政策如果長期看不到效果，久而久之人民便會不再支持該項政策，甚至不再支持該政府。但是問題就在陽光政策的成效不是只有南韓單方面的努力就可以得到好的回報，還要看北韓方面願不願意配合。另外，影響陽光政策成功與否的關鍵就是中國及美國等國家之不支持這項政策。中國方面問題不大，因為中國原本就贊成南韓與北韓進行交往，但是美國的因素就比較複雜了。原本美國柯林頓政府也支持對北韓採取交往政策，但是由於北韓方面持續發生核武危機、飛彈試射危機及武裝衝突，使美國方面對北韓是否真的會改變產生了懷疑，而漸漸轉為對北韓採取強硬態度。陽光政策究竟能不能成功達成目的，就要看這些因素能不能相互配合。