

### 第三章 陽光政策施行前後兩韓關係之比較

#### 第一節 陽光政策施行前的兩韓關係（1990~1998）

九十年代初期，冷戰兩極體系崩解使得全球持續半個世紀的軍事緊張氣氛也隨之緩和，朝鮮半島受到國際局勢的鼓舞，在此階段初期也出現和解氣氛，簽定兩項重要條約以規範兩韓政治、軍事及經濟各方面交流的準則，以及不發展核武的規定。然而，不久北韓核武危機爆發，幾乎將朝鮮半島推入戰爭的深淵，直到美國與北韓在 1994 年達成日內瓦協定後，北韓核武危機才暫時告一段落。但是北韓其後即展開排除南韓，直接與美國對話的外交政策，使兩韓關係的發展停滯。南韓金泳三總統在多方嘗試與北韓雙邊對話未果後，遂決定透過多邊形式尋求與北韓對話。

在軍事方面，雖然進入後冷戰時期，但朝鮮半島上兩韓軍事對峙的情況並未歇止，雙方在國防預算及軍備上的競賽使朝鮮半島成為後冷戰時期戰爭最可能一觸即發的區域。由於北韓積極發展核武，使朝鮮半島陷入核武危機的恐慌之中，雖然日內瓦協定使北韓暫停核武發展，但是朝鮮半島仍籠罩在戰爭的陰霾中。在經濟關係上，兩韓間僅維持極有限的間接貿易，同時南韓幾乎未對北韓進行任何投資。

#### 一、政治關係

在冷戰兩極體系影響下，兩韓分屬兩個敵視的陣營，彼此不承認對方的存在，並再國際政治舞台進行全面對抗。八十年代南韓政府推動「北方政策」，<sup>1</sup>並 1989 年起先後與匈牙利等東歐諸國、蘇聯及中國建立邦交，在外交上獲得重大勝利。隨著冷戰結束，全球興起合作與繁榮的新氣象，但這股風潮並未化解朝鮮半島的軍事對峙，使朝鮮半島成為後冷戰時期全球最後一塊尚未脫離冷戰束縛的地方。儘管如此，兩韓在九十年代仍受到國際體系結構改變及北方政策成功的影響，開始嘗試降低彼此緊張關係，提昇朝鮮半島的和平與穩定。兩韓於 1990 年至 1992 年舉行八回合總理級會談，並簽定「兩韓和解、互不侵犯、交流及合作協定（Agreement on

---

<sup>1</sup> 「北方政策」是南韓前外交部長李範錫於 1983 年提出，他認為八十年代南韓最重要的外交目標是防止朝鮮半島發生戰爭，所以南韓必須創造有力的外交環境，實現與蘇聯、中國的關係正常化。其具體政策就是南韓要積極爭取與共產國家改善關係並建立邦交，以建立對南韓有力的外交環境。朱松柏，「後冷戰時期的朝鮮半島」，《韓國研究》，第十一期，一九九二年，頁一八一。

Reconciliation, Non-Aggression, and Exchange and Cooperation between the South and the North)」及「朝鮮半島非核化聯合宣言(Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula)」。<sup>2</sup>

「兩韓和解、互不侵犯、交流及合作協定」主要規範兩韓在政治、軍事及經濟上的行為準則及具體規範，其中包括兩韓停止相互攻訐、顛覆破壞，在板門店成立南北聯絡辦事處；兩韓停止以武力相互攻擊、互不侵犯，成立南北軍事共同委員會，並建立防止武裝衝突的建立信心措施；兩韓進行經濟、社會及文化交流，成立南北經濟共同合作委員會。針對這些目標成立各分科委員會，就實質運作上的細節部分進行討論。<sup>3</sup>「朝鮮半島非核化聯合宣言」主要規範兩韓不製造、儲存、販賣核子武器，共同致力於核能的和平用途，並成立南北核子管制共同委員會進行相關業務，以確保朝鮮半島不受核武威脅。<sup>4</sup>

雖然簽定了立意良善、內容詳盡的非核化宣言，但兩韓迄今從未能付諸實現，雙方主要爭議在於南韓堅持對北韓核武設施進行檢查，以確定北韓沒有發展核武；但是北韓堅拒南韓要求，並要求南韓停止所有軍事演習，並且釋放所有政治犯，作為兩韓談判的先決條件。由於雙方互信不足，兩韓關係在後冷戰時期的蜜月期並不長久，在兩韓簽訂上述協定不久後，北韓旋即爆發核武危機，兩韓針對核武檢驗的問題陷入僵局，連帶影響到兩韓關係進一步的進展。<sup>5</sup>

北韓引爆核武危機使朝鮮半島及整個東北亞陷入戰爭一觸即發的邊緣，危機最後是由美國前總統卡特以特使身分前往北韓尋求和平契機，因而促成美國與北韓在 1994 年 10 月簽定日內瓦協定才暫時化解這場危機。在核武危機的處理過程中南韓做出讓步，改變長期以來反對美國在沒有南韓的情況下與北韓直接對話的立場，使北韓排除南韓，直接與美國單獨對話的策略得以實現，奠定了此階段北韓以美國為中心的外交政策。

後冷戰時期，北韓面臨國際局勢的轉變，以往重要盟邦也分道揚鑣。蘇聯採取改革開放政策，無暇也無力照顧北韓，終而甚至走上瓦解的命運。中國實施經改開放政策，在國際關係處理上採取更有彈性的做法。南韓於八十年代開始推動「北方政策」，與北韓之外的共產國家進行交往，

---

<sup>2</sup> 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. 326-327.

<sup>3</sup> 朱松柏，「後冷戰時期的朝鮮半島」，*韓國研究*，第十一期，一九九二年，頁一八四~一八五。

<sup>4</sup> 朱松柏，「後冷戰時期的朝鮮半島」，*韓國研究*，第十一期，一九九二年，頁一八五~一八六。

<sup>5</sup> 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.

成功爭取許多共產國家的支持，就連蘇聯和中國也都採取雙重承認政策，與南韓建立外交關係。北韓面臨外交挫敗，經濟力也不斷衰退，再加上連年天災，使北韓國內面臨嚴重危機。<sup>6</sup>為求政權生存與外交突破，北韓鎖定美國為外交重要目標，認為美國的經濟制裁是使北韓經濟面臨困境的主要原因，所以如果美國不再對北韓實施經濟制裁，北韓經濟危機就會迎刃而解，這也就是北韓急欲與美國在核武談判中有所突破的原因。<sup>7</sup>

北韓以美國為中心的外交政策阻礙了兩韓關係的發展，南韓金泳三政府為避免戰爭，不得不聽從中國的建言，讓美國於北韓直接談判化解核武危機，寄望美國能促使北韓與南韓進行政府間對話。但是，由於美國並未強力要求北韓實現與南韓對話的承諾，並以此做為維持 1994 年日內瓦協定架構的必要條件，結果導致北韓成功地利用核武危機與美國搭上線後，完全無視南韓的存在，並一再利用南韓與美國的矛盾擴大其利益。兩韓關係因此在此階段可說毫無進展。金泳三政府得知北韓向日本請求糧援後，就希望藉提供糧援誘使北韓與南韓進行雙邊對話，但是由於北韓虛與委蛇，使得南韓的策略沒有成功。<sup>8</sup>在尋求兩韓對話上，北韓採取推託態度，反而提出南韓必須廢除國家安全法、停止在國際間打壓北韓、遣返對北韓效忠的政治犯等等南韓政府不願接受的要求做為與南韓對話的先決條件。<sup>9</sup>而金泳三政府只得透過國際機制間接參與北韓事務，如參與朝鮮半島能源發展組織及 1996 年由金泳三政府所提出的四邊會談。

「朝鮮半島能源發展組織」成立的目的是為北韓興建兩座輕水式核子反應爐 ( Light Water Reactors, LWRs )，並在反應爐興建完成前提供北韓足夠的發電能源，組織成員包括美國、日本、南韓及他國家的政府及民間團

---

<sup>6</sup> 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. 331.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 1996 年 6 月兩韓就糧援問題進行第一次協商，協商結果由南韓無償提供十五萬糧食，但南韓運送糧援過程中遭北韓強制降旗，致使運送中斷。第二次協商南韓方面本希望就糧援以外其他經濟合作事項進行討論，但北韓拒絕南韓的提議，接著就發生南韓運送糧援船隻遭北韓扣留事件，使得第三次協商被迫延期。第三次正式協商於同年 9 月在北京舉行，會議中南韓要求北韓歸還遭北韓緝捕扣留的漁船，但北韓執意只談米糧問題。會談進行到一半，即於 10 月中發生南韓連續擊斃北韓間諜事件，北韓強烈指責上述事件為南韓捏造，並大肆攻訐南韓與美國聯合舉行大規模軍事演習，11 月北韓向南韓暗示若南韓願意道歉，北韓願意歸還遭扣留的漁船。到 12 月底北韓自動遣返漁船船員，不過南韓方面卻沒有進一步回應。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，同時南韓將進一步牽制美國與日本對北韓的援助。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)，頁一九三~一九五。

<sup>9</sup> Dong Bok Lee, "An Overview of ROK-DPRK Relations 1995," in Jae H. Ku and Tae Hwan Ok, eds., *Chang and Challenge on the Korean Peninsula: Developments, Trends, and Issues* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, August 1996), p. 3.

體。該組織的成立使得南韓政府得以間接參與日內瓦協定的實踐，<sup>10</sup>組織實際運作的結果也成為兩韓民間交流接觸的重要媒介。在計畫過程中，參與興建的南韓工程師及北韓工人有彼此接觸的機會，為了運輸機器設備，兩韓陸海空通路也會隨之開放，雖然交流人數不多，開放幅度也不大，但卻是兩韓人民相互接觸、彼此了解的重要管道，對兩韓交流幫助很大。雖然北韓外交政策的焦點仍鎖定美國，但由於南韓在朝鮮半島能源發展組織中扮演極為重要的角色，所以北韓也必須與南韓打交道，而間接促成了兩韓關係的發展。<sup>11</sup>

同時，為了因應北韓 1994 年退出軍事停戰委員會 ( Military Armistice Commission, MAC )，並於 1996 年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 )，其後一再違反協定，派武裝士兵進入板門店非軍事區 ( Demilitarized Zone, DMZ ) 活動，<sup>12</sup>金泳三政府於 1996 年 4 月與柯林頓總統在濟州島舉行的高峰會後提議由兩韓加上美國、中國組成四邊會談，共同討論朝鮮半島和平機制建立的問題。<sup>13</sup>北韓對這項提議最初態度不明確，因為這不符合北韓排除南韓，與美國直接談判的政策，但美方相當堅持南韓代表出席，否則不與北韓單獨會談，同時美國並表示若北韓同意舉行四邊會談，便放寬對北韓的經濟制裁，最後北韓終於同意舉行四邊會談。<sup>14</sup>美國及南北韓分別於 1997 年 8、9、10 月於紐約召開三次預備會議，前兩次會議中由於北韓堅持將美軍撤離朝鮮半島列為主要議題，遭到美國及南韓的強烈反對，會議宣告破裂。第三次會議由於北韓態度轉變，於是四邊會談的第一次正式會議決議於 1997 年 12 月召開正式會議。<sup>15</sup>

雖然有許多人質疑北韓參與四邊會談的動機並非真正想追求朝鮮半

---

<sup>10</sup> 南韓、美國、日本及歐盟等國都參加這項計畫，並擔任 KEDO 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%，支付費用主要用途為南韓員工的工資及國內機器設備的租金。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。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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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)，頁二一八。

<sup>13</sup> 金泳三政府一開始提議由兩韓加上美國組成三邊會談，但是會使北韓陷入二打一的不利局面，所以北韓堅決反對。在南韓與美國多方討論協商後，決定採取「二加二」模式，即兩韓加上美國、中國組成「四邊會談」，共同討論朝鮮半島和平機制建立的議題。Young Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001, p. 346.

<sup>14</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二四六。

<sup>15</sup> 黃朝茂、宋一之譯，*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)，頁二一~二二。

島和平，而是為了獲取更多糧食援助，<sup>16</sup>但是北韓的參加使南韓政府希望突破北韓以美國為中心的外交政策的目的算是有所成就。雖然四邊會談舉行多回合談判後並無實質成效，並且於1998年北韓再度爆發核武危機及飛彈試射危機後即告中斷，不過，四邊會談仍是這個階段中南韓與北韓交往的重要管道，對這個階段兩韓關係的進展也有莫大幫助。

## 二、軍事關係

雖然進入後冷戰時期，但是朝鮮半島上的軍事對峙仍然相當嚴重，分隔南北韓的北緯三十八度線非軍事區，迄今兩韓仍維持等同於柏林圍牆在冷戰時期最高峰的駐軍數量，約相當於九十年代後期中歐三分之一的軍力部署。<sup>17</sup>由於北韓軍事統一朝鮮半島的目標仍未改變，使朝鮮半島仍籠罩在可能爆發第二次韓戰的陰影之下。兩韓雖簽訂「兩韓和解、不侵略、交流及合作協定」及「朝鮮半島非核化聯合宣言」，承諾建立信心措施、武器管制、降低軍費並且促進兩韓政治、經濟、貿易及其他領域關係，但這兩項協定並未真正實行，<sup>18</sup>北韓仍維持相當高的軍事預算。<sup>19</sup>

由於北韓的政治權力集中在由軍隊掌握的國防委員會以及由政黨把持中央軍事委員會，所以北韓政權是一個完全以軍事為導向的國家。六十年代初期，北韓就將國家政策重心設定以軍事建設為目標，北韓所有工業生產都為軍事目的而服務，<sup>20</sup>這項政策至今仍未變動。同時，北韓雖然面臨國內經濟困窘的壓力，卻從來沒有放棄以武力統一朝鮮半島。北韓為了向美國及南韓施壓，於1994年4月單方面退出軍事停戰委員會，改以北韓駐板門店軍事代表團代之，同年12月北韓也逼迫中國撤出停戰委員會。

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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, p. 326.

<sup>18</sup> Young-Koo Cha and Kang Choi, "Land-Based Confidence-Building Measures in Northeast Asia: A South Korean Perspective," *Korean Journal of Defense Analysis*, Winter 1994, p. 255.

<sup>19</sup> 根據1999年南韓國防白皮書中的資料，北韓1997年的軍事花費是該年北韓國民生產毛額的27%及政府總支出的52%，全球其他國家的平均比例約為6.1%及20.7%，南韓則佔3.17%及21.5%。北韓軍力佔全國人口的36%，人民從軍比例每一千人中有四十九人，而世界平均約為十人，而南韓約十五人。如果將北韓的準軍力，農工紅軍或青年紅軍也計算在內，北韓隨時準備投入戰爭的戰力就高達36.1%的不可思議的高比例。Choi Byoung Woon, "Prospects for Social Reform and Disarmament in North Korea," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 102-104. 北韓在1997年的國防預算佔國民生產毛額的數字，比九十年代初期時高出許多，1992年北韓的國民生產毛額為二百一十一億美元，國防預算為二十一億美元，佔10%；1993年國民生產毛額為二百零八億美元，國防預算為二十二億美元，佔10%。同時其南韓的國防預算約佔國民生產毛額的4%。 *The Military Balance 1994/95* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1995), pp. 178-180.

<sup>20</sup> 根據北韓投誠者Hwang Jang-yop的說法，北韓在1967年勞工黨中央委員會第四次決定採用軍事與經濟併重的政策後，仍然優先生產與軍事相關的產品。Choi Byoung Woon, "Prospects for Social Reform and Disarmament in North Korea," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 114.

1995年2月北韓驅逐波蘭駐板門店「中立國監督委員會(Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC)」的代表，5月關閉該委員會且禁止兩機構人員進入北韓非軍事區。

在經濟條件極差的情況下，北韓仍舊增強軍事力量。<sup>21</sup>雖然一般人認為以當時北韓的力量，無力進行軍事冒險，但北韓仍時常對南韓採取軍事恫嚇，有時幾乎達到戰爭邊緣，兩韓軍事衝突的消息時有耳聞。1996年4月北韓人民武力部部長崔光去世時，副部長金光鎮揚言北韓不認為其有遵守停戰協定的義務，軍事停戰區發生槍戰，北韓威脅要讓漢城成為火海。1996年9月，北韓潛艦在南韓黃海海域擱淺，艇上武裝人員上岸，並引發一場長達五十三天的大規模搜索行動，造成十三名南韓人員喪生。1997年7月兩韓又在非軍事區發生武裝激烈衝突。基本上，在這個時期的兩韓仍處於軍事對峙狀況，雙方軍力分別有70%都部署在邊界兩側。

表 3-1 兩韓軍力對照

分類		南韓		北韓		
軍種及人數	陸軍	548,000		923,000		
	海軍	60,000	660,000 註一	46,000	1,054,000 註二	
	空軍	52,000		85,000		
陸軍	單位	軍團	11 註三		19	
		師	50		53	
		旅	21		99	
	裝備	坦克	2,050		3,800	
		裝甲車	2,200		2,600	
		火炮	4,650		10,850	
海軍	戰鬥員	180		434		
	艦艇	60		330		
	潛水艇	2		26		
空軍	戰術飛機	520		850		
	後援飛機	160		500		
	直昇機	630		290		

<sup>21</sup> 南韓國防部在1995年的一份報告中指出，南韓當時全部軍力若不包含三萬七千名駐韓美軍在內，則僅相當於北韓軍力的70%，因此估計未來六年內國防預算需增加一倍，也就是到2001年時國防預算需增加到一千四百一十億美元，才能趕得上北韓的軍力。換言之，南韓的軍費必須從1995年的一百四十八億美元，每年增加13.9%，直到2001年每年軍費為三百零七億美元，才能與北韓維持軍事平衡。朱松柏，「南北韓的軍備競賽與區域安全」，《亞洲研究》，一九九六年，頁一九八。

註一：不含後備部隊，但包含海軍陸戰隊

註二：部分海軍陸戰隊被編制於陸軍

註三：包括海軍陸戰師

資料來源：The Ministry of National Defense of the Republic of Korea, *Defense White Paper 1995~1996*, p. 71. *The Military Balance 1996/97* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1997), pp. 186-189.

在核武方面，北韓於 1985 年 12 月加入「禁止核武擴散條約 (Non-Nuclear Proliferation Treaty, NPT)」，1991 年 12 月美國單方面將部署在朝鮮半島的戰術性核武撤離後，兩韓旋即展開核武談判並簽訂「朝鮮半島非核化聯合宣言」。為了抑制北韓的核武計畫，南韓與美國做了許多讓步，包括美國單方面撤出戰術性核武、停止大規模傳統軍事演習、南韓自願不建造核武設施。但南韓方面也表示北韓若不接受對境內核武設施進行特別檢查，南韓就會恢復與美國的團隊精神演習。<sup>22</sup>北韓在「禁止核武擴散條約」與「朝鮮半島非核化聯合宣言」中均與國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, IAEA) 簽訂核武保護協定，但因未簽訂安全檢查協議，因此北韓在受到一連串例行核武檢查後，便不同意該組織針對其核武設施進行特別檢查。北韓多次阻止國際原子能總署專員進入檢查，再加上美國人造衛星拍攝到北韓境內寧邊 (Yeongbyeon) 有疑似核武設施的照片，引起國際高度恐慌，1993 年北韓宣佈退出「禁止核武擴散條約」，核武危機旋即爆發。

核武危機一度引起美國與北韓關係極度緊張，國際調停試圖說服北韓讓步，但北韓提出南韓需同時受檢、取消韓美「團隊精神軍事演習」、美國與北韓直接對話等條件。美國表示除非北韓凍結核武計劃，否則美國將建議聯合國對北韓進行制裁，北韓則表示任何形式的制裁都被視作向北韓宣戰，北韓將不惜動用武力對抗侵略，朝鮮半島戰事一觸即發。此次北韓核武危機最後由美國前總統卡特於 1993 年 6 月底赴北韓斡旋，北韓同意與美國協商，雙方於 1994 年 10 月在日內瓦簽訂日內瓦協定而暫時告終。<sup>23</sup>對於北韓發展核武的議題，有些人的看法是北韓並未真正發展核武，核武危機只是北韓以核武牌向國際要求援助，或是美國在東北亞製造假想敵以便繼續駐軍的手段。<sup>24</sup>但大多數人的看法是北韓的確發展核武，目的是取得朝鮮半島的軍事優勢地位。<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Yong-Sup Han, "Promoting Control Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 230-231.

<sup>23</sup> Yong-Sup Han, "Promoting Conventional Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, p. 229.

<sup>24</sup> "Behind the Brinkmanship," *Asiaweek*, June 1, 1994.

<sup>25</sup> Carl W. Ford, Jr., "A Peace on the Korean Peninsula: Problems and Prospects," in *New Discourses on a Peace Regime in Northeast Asia and Korea: Contending Views and New Alternatives* (Seoul: The

### 三、經濟關係

#### (一) 雙邊貿易：貿易量開始降低

韓戰結束後三十多年間，兩韓幾乎沒有經濟往來，自 1988 年 7 月南韓總統盧泰愚發表七七宣言，表示今後將不再視北韓為敵人，願以夥伴關係看待兩韓關係，只要不涉及軍事物資，南韓將不反對友邦與北韓貿易。其後，兩韓才開始初步的經濟交流。1992 年南韓政府開放「委託加工貿易 (processing on commission trade)」後，兩韓貿易額即快速增加。<sup>26</sup>1996 年兩韓政治關係緊張，所以貿易額也跟著略為下降，1997 年兩韓委託加工貿易量到達七千九百萬美元，大約佔兩韓總貿易量的 25 %。但是 1998 年以後委託加工貿易額開始下降，前七個月的兩韓貿易總量比去年同期下降 26 %，委託加工貿易量下降 20 %。主要原因是南韓經濟衰退的影響，國內需求下降導致進口下降，韓圓貶值使得委託加工貿易誘因降低。<sup>27</sup>

表 3-2 兩韓雙邊貿易狀況 (1989~1998)

單位：千美元

年份	南韓對北韓 出口 (A)	南韓從北韓 進口 (B)	貿易總量 (A+B)	貿易平衡 (A-B)
1989	18,655	69	18,724	18,586
1990	12,278	1,187	13,465	11,091
1991	105,722	5,547	111,269	100,175
1992	162,863	10,563	173,426	152,300
1993	178,166	8,425	186,591	169,741
1994	176,298	18,248	194,546	158,050
1995	222,855	64,435	287,290	158,420
1996	182,399	69,638	252,037	112,761
1997	115,270	193,069	308,339	-77,799
1998	129,679	92,264	221,943	37,415

資料來源：Ministry of Unification, Republic of Korea, *Monthly Report on*

Research Institute for International Affairs, December 1996), pp. 23-25.

<sup>26</sup> 所謂「委託加工貿易 (processing on commission trade)」是指企業將半成品或原料出口，加工處理後再進口。

<sup>27</sup> 委託加工貿易之所以成長快速是因為兩韓都能從中獲得利益。對北韓來說，透過委託加工貿易可提供北韓資金，以改善北韓落後的製造業，北韓政府可以完全掌握過程，不讓北韓人民從中獲得南韓的任何資訊。對南韓來說，南韓企業可利用北韓便宜的工資，並減少直接到北韓投資的風險。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. 365-366.



*Inter-Korean Interchanges and Cooperation*, Vol. 85, August 1998.

註釋：1995年不包含糧食援助共237,213美元；括號中為委託加工貿易佔總貿易量的比例。

1997年兩韓貿易首度超過三億美元，雖然這個數量僅佔南韓對外貿易總額的1%強，但對北韓來說卻非常重要，自1995年起南韓便成為北韓第三大貿易伙伴，僅次於中國及日本。北韓1997年的貿易總量約為二百二十億美元，兩韓該年貿易量佔北韓總貿易的14.2%。兩韓貿易對北韓出口有很大幫助，南韓是北韓第二大出口市場，約佔21.3%。<sup>28</sup> 南韓從北韓進口項目數量順位為金屬（佔49.7%）、布料（佔24.7%）、海鮮（佔7.5%）及化學產品（佔6.5%）；出口項目數量順位為布料（佔34.9%）及化學產品（佔26.6%）。布料為委託加工貿易的產品，佔該項貿易量的88.1%，不過在南韓消費市場中反應不佳。<sup>29</sup>

## （二）直接投資：投資貧乏

南韓在這個階段幾乎未對北韓進行投資，雖然有許多企業與北韓進行投資談判，不過比較重要的投資案只有1996年大宇集團在南浦（Nampo）投資的工廠。投資狀況不佳的主因是北韓惡劣的投資環境，北韓於1980年代創設羅津先鋒自由經濟貿易區（Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone）結果失敗，<sup>30</sup>失敗的主因是北韓不願意接受對外經濟活動所需的市場經濟原則，要維持北韓體系的穩定表示北韓必須繼續維持自給自足的經濟體系、主體思想的政治體系並拒絕外國概念影響北韓。<sup>31</sup>

表 3-3 南韓核准國內企業投資北韓的合作伙伴及合作計畫

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/1-7	總計
合作伙伴	1	-	-	6	4	16	6	33
合作計畫	-	-	-	1	-	5	4	10

資料來源：Ministry of Unification, Republic of Korea, *Monthly Report on Inter-Korean Interchanges and Cooperation*, Vol. 85, August 1998.

<sup>28</sup> KOTRA, *The Trend of North Korean Trade in 1997*, May 1998, p. 19.

<sup>29</sup> 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. 370-371.

<sup>30</sup> 北韓政府盡力吸引外資投資羅津先鋒自由經濟貿易區（Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone），至1997年底，該經濟區建立六年後，只洽談過一百一十一件投資案，共七億五千一百萬美元。不過實際上成交的案件只有七十七件，共六千二百萬美元。Haeng-ho Lee, "The Characteristics of the Development of the Rajin-Sunbong Free Economic and Trade Zone," *ERINA Report*, Vol. 24, August 1998, p. 29.

<sup>31</sup> Choi Byoung Woon, "Prospects for Social Reform and Disarmament in North Korea," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 108.

### （三）經濟合作：政治外力促成的經濟合作

1995年3月正式成立「朝鮮半島能源發展組織」，該組織的主要參與國家包括美國、日本、南韓，但主要資金來源則為南韓，1995年9月在吉隆坡舉行該組織與北韓的談判，討論提供輕水式反應爐的具體計畫，最後於1995年12月簽署協定，於2003年前以包辦方式（Turnkey Base）完成兩座一百萬千瓦發電量的輕水式反應爐，反應爐型式由該組織決定。1997年1月該組織與北韓簽訂「輕水式反應爐建設用地移交協定」及「北韓勞動力供應協定」，4月召開輕水式反應爐預定地有關技術及實務程序問題的高層專家協商，8月間正式開工。

籌備期間為調查反應爐建造地點，該組織曾經多次派員出入北韓境內，正式動工後估計最多會有來自兩韓及其他國家約七千名工作人員在該地工作。在經費分攤部分，1996年2月美國僅同意負擔原油的費用，但是以提供原油的方式取代支付現金，興建反應爐所需龐大經費由南韓與日本共同負擔。<sup>32</sup>南韓出三十億美元，日本負擔十億美元，剩餘的經費則由歐洲聯盟、澳洲、加拿大及東協等國捐獻。<sup>33</sup>就政治的層面來看，朝鮮半島能源發展組織雖然是南韓尋求與北韓發展關係的途徑之一，但從經濟的角度觀察，事實上就是兩韓之間第一宗的經濟合作計畫，只是這個計畫的發展並不是從商業的角度出發，而是帶有強烈的政治軍事意涵。

### （四）人道援助：民間援助多於政府援助

從1995年9月開始南韓紅十字會共分三次對北韓進行援助，總額達二千二百二十九萬美元。南韓政府也於1997年5月應聯合國呼籲，宣佈給予北韓總額相當於一千萬美元的糧食援助。南韓政府透過世界糧食組織與聯合國糧農機構，於1997年提供北韓二千七百三十七萬美元的糧食援助，<sup>34</sup>1998年則為一千一百萬美元。而民間從1995年到1998年則提供了四千五百一十一萬美元的糧食與物資支援，總計從1995年6月到1999年3月南韓政府與民間共支援相當於三億一千九百萬美元的糧食與物資，而國際社會則支援了十億三千七百萬美元，南韓政府與民間的支援佔國際社會

---

<sup>32</sup> 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），頁一八九~一九〇。

<sup>33</sup> 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），頁二七~二八。

<sup>34</sup> 黃朝茂、宋一之譯，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），頁一九九~二〇〇。

支援總額的 31 %。<sup>35</sup>

#### 四、社會關係

兩韓社會交流狀況可從兩韓人民相互訪問的統計數字中略見端倪，比較南韓赴北韓訪問的人數及分布狀況及北韓赴南韓訪問的人數及分布狀況即可明顯看出，在陽光政策實施之前，兩韓間社會交流並不密切。南韓方面，從 1989 年至 1996 年間赴北韓的人數每年最多不超過六百人，1990 年到 1992 年間受到國際環境和緩及兩韓進行對話的影響，南韓赴北韓訪問人數稍有起色，但多以政府身分訪問，民間交流幾乎沒有，反應出這個時期的兩韓交流多由南韓政府主控的現象。1993 年到 1994 年間受到北韓核武危機影響，南韓赴北韓訪問人數降至個位數字，直到 1995 年北韓發生飢荒，南韓開始透過國際組織或其他民間管道向北韓輸送援助物資，南韓赴北韓訪問的人數才又恢復百位數字，其中以人道援助為目的的人數最多。從 1995 年開始朝鮮半島能源發展組織開始運作，因此開始有建造反應爐的工作人員赴北韓工作，1997 年正式動工後這部分的交流人數大增，日後更成為兩韓交流的大宗項目。

表 3-4 南韓人民訪問北韓人次 (1989~1998)

單位：人數

時間	經濟	觀光	社會	LWR	援助	分散	其他	總計
1989	-	-	1	-	-	-	-	1
1990	-	-	93	-	-	-	90	183
1991	1	-	104	-	4	-	128	237
1992	28	-	19	-	-	-	210	257
1993	-	-	6	-	-	1	11	18
1994	12	-	-	-	-	-	-	12
1995	109	-	6	22	399	-	-	536
1996	80	-	-	58	-	-	8	146
1997	127	-	26	711	151	-	-	1,015
1998	231	1,962	238	756	129	1	-	3,317
總計	588	1,962	493	1,547	679	2	447	5,722
佔比例	10.2 %	34.2 %	8.6 %	27.0 %	11.8 %	0.4 %	7.8 %	100 %

註：「其他」包含兩韓對話訪問；「觀光」所指因金剛山觀光計畫及其他計畫準備工作赴北韓的民眾，而不包括赴金剛山的遊客。

資料來源：Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Toward an Era of

<sup>35</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二五。

由於北韓的對人民移動的管制更為嚴格，所以在這段期間北韓赴南韓訪問的人數及項目就更加稀少。除了 1990 年到 1992 年間因為兩韓對話而訪問南韓，以及極為少數的體育、學術交流外，沒有任何其他目的的訪問活動。1993 年之後由於北韓發生疑似發展核武事件，引起美國關注，並使得當時南北韓及美國之間關係緊張，所以從 1993 年至 1998 年間北韓沒有任何訪問南韓的案件。

表 3-5 北韓人民訪問南韓人次 (1989~1999)

單位：人數

時間	對話	經濟	社會	體育	學術	分散	其他	總計
1989	-	-	-	-	-	-	-	0
1990	180	-	33	78	-	-	-	291
1991	90	-	-	70	15	-	-	175
1992	90	13	-	-	-	-	-	103
1993	-	6	-	-	-	-	-	6
1994	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	62	-	-	-	62
總計	360	19	33	210	15	-	-	637
佔比例	56.6 %	2.9 %	5.2 %	32.9 %	2.4 %	0 %	0 %	100 %

註：「其他」包含兩韓對話訪問工作人員

資料來源：Ministry of Unification, The Republic of Korea, “Toward an Era of Peace and Cooperation,” June 15, 2001. Form <http://www.unikorea.go.kr>

## 第二節 陽光政策施行後的兩韓關係 (1998~2002)

雖然金大中政府推動陽光政策，但由於兩韓間無法立刻突破不信任感，而且北韓的外交政策仍以美國為重心，所以兩韓關係的進展不大。在政治關係上，雖然南韓一直透過各種管道希望能與北韓進行政府間對話，但北韓方面沒有具體回應。因此，這個階段兩韓在政治上也只能透過四邊會談及朝鮮半島能源發展組織等多邊機制，或兩韓糧食會談及紅十字會談等非官方機制進行對話。在軍事關係上，兩韓發生核武危機、邊界衝突及飛彈試射危機等衝突，這些問題突顯出朝鮮半島上的武裝衝突仍較世界其

他地區高出許多。日內瓦協定雖然暫時凍結北韓的核武發展計畫，但兩韓在傳統武器管制上卻一點進展也沒有。

政治上沒有突破、軍事上又衝突不斷，使南韓國內保守派對陽光政策大肆批評，美國柯林頓政府礙於國內壓力也開始對北韓採取強硬措施。不過，金大中政府並未因此放棄陽光政策，反而進一步擴大對北韓交往，並勸說美國停止對北韓的強硬政策。2000年3月金大中總統於訪問柏林時發表柏林宣言，提出將援助北韓計畫由非官方層次提升到官方層次並提出與北韓舉行高峰會的計畫，北韓終於在2000年4月表示願意與南韓舉行元首高峰會。兩韓元首高峰會於2000年6月平壤舉行，兩韓領導人在高峰會中針對重要議題進行意見交換，最後發表聯合聲明，金大中總統並邀請金正日回訪南韓。高峰會的意義不僅在於元首間的交流互動，更重要的是兩韓政府為落實高峰會中兩國領導人的政策宣示，必須舉行部長級會議和工作小組會議，擬定計畫執行的進度及方式，實質上有助於兩韓的交流合作。

在軍事上，這個時期發生的北韓武裝挑釁事件明顯減少許多，兩韓關係呈現出韓戰以來未見的和平氣氛，兩韓領導人在元首高峰會中針對傳統武器管制、建立信心措施等都有具體的詳談，會後兩韓政府為了落實高峰會中提出的經濟建設，首次召開國防部長會議討論雙方軍事合作的議題。在經濟合作方面，南韓過去單方面開放民間企業赴北韓投資，高峰會後兩韓正式簽訂與經濟合作機制有關的四項協定，對於投資人的安全保障、解決重複課稅的問題等等加以規範，讓南韓的投資人更樂意進行投資。<sup>36</sup>在這段時期中，兩韓關係不論在政治、軍事及經濟上都有所突破，陽光政策達成階段性的成就。

2001年小布希政府上任不久後表示重新評估美國對北韓政策。在此期間，小布希總統在談話中表現出對北韓的強硬態度，毫不掩飾地表現出對北韓的厭惡，並稱北韓為邪惡軸心。小布希政府對北韓的強硬態度使美國與北韓關係停滯，連帶使兩韓關係停滯。2001年6月小布希政府發表對北韓政策評估報告，其中雖然表示願意恢復與北韓中斷的談判，但兩韓關係並未因此解除警報，2002年6月北韓又再度於黃海海域與南韓軍隊發生武裝衝突，一時間兩韓關係似乎又回到高峰會之前的狀態。雖然兩韓在政治與軍事關係上經歷波折，但金大中政府推動兩韓經濟文化交流卻從未間斷，因此兩韓不論在雙邊貿易、民間投資及經濟合作上都較前期有更熱絡的發展。2002年8月北韓宣佈恢復與南韓政府間對話，中斷將近一年半的

---

<sup>36</sup> Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 84-85.

兩韓對話才又恢復。

## 一、政治關係

陽光政策實施後，兩韓政治關係的發展大致可分兩個時期，第一階段從 1998 年金大中政府上任到 2000 年初，此階段北韓拒絕與南韓舉行政府間對話，因此兩韓間政治關係只能透過四邊會談或紅十字會等機制進行。兩韓政府間雖然嘗試舉行副部長級對談，但並未達成任何實質協議。第二階段從 2000 年 3 月柏林宣言開始到 2002 年底，這個階段中北韓突然改變態度，與南韓展開一連串政府間對談，其中最著名的就是 2000 年 6 月的兩韓高峰會，高峰會結束後兩韓仍不定期舉辦部長級會談，討論兩韓合作的具體方案。2001 年美國小布希政府上任，對北韓改採強硬態度，使得兩韓政治關係生變。在沉寂多時後，兩韓終於在 2002 年 8 月恢復部長級對談。

### (一) 第一階段 (1998~1999)

由於此時期北韓仍採以美國為中心的外交政策，不願意與南韓接觸，所以金大中政府上任初期幾乎完全仰賴四邊會談做為與北韓溝通的管道。四邊會談是金泳三政府的提議，經過三次籌備會議後才在 1997 年 12 月召開第一次四邊會談。第一回合會議希望就建立朝鮮半島和平機制相關問題進行協商，但北韓不斷重複美國與北韓簽訂和平協議、美軍撤離朝鮮半島、降低對北韓的經濟制裁等三項主張，南韓認為和平條約應以兩韓為主體，美國則反對美軍撤出朝鮮半島，<sup>37</sup>雙方各持己見的結果並無任何實質討論。

第二回合會議於 1998 年 3 月在北京召開，各方代表同意建立朝鮮半島和平機制取代停戰機制，進而實現朝鮮半島的持久和平，並以此作為四邊會談正式議程。但由於北韓仍堅持將美軍撤離朝鮮半島列入議程，引起美國及南韓的反對，所以並未討論和平條約的實質內容。第三回合會議於 1998 年 10 月在日內瓦召開，各方代表同意建立「建構朝鮮半島和平體制」及「緩和緊張情勢」兩個小組委員會，前者討論以和平條約取代停戰協定的和平機制；後者討論建立信心措施，<sup>38</sup>各國同意並於下次會談時討論小組委員會運作相關議題。<sup>39</sup>北韓再度提出將與美簽訂和平條約及美軍撤離

<sup>37</sup> 黃朝茂、宋一之譯，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），頁二二。

<sup>38</sup> 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. 38.

<sup>39</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea:*

朝鮮半島列入議程，不過仍遭美國及南韓否決。

第四回合會議於 1999 年 1 月在日內瓦召開，討論上述兩個小組委員會的運作程序，其中美韓特別重視「緩和緊張情勢」小組的進程，南韓代表於會中提議設置軍方領導人的熱線電話和軍事演習相互通知的機制。<sup>40</sup>「建構朝鮮半島和平機制」小組在和平條約簽訂上仍無實質進展，不過與會代表皆表示對停戰的承諾直到和平條約簽訂為止。美國為呼應 1996 年 4 月美韓高峰會議後發表的總統聯合宣言，向北韓表示不可能將南韓排除於和平條約的談判之外。北韓方面仍堅持美軍撤離朝鮮半島及美國與北韓簽署和平協議的議題，故小組委員會議程並未完成。<sup>41</sup>第五回合會議於 1999 年 4 月召開，會議原本的議程應就兩個小組委員會的議程進行討論，但是由於各方立場存有嚴重歧見，所以各方決議另擇日召開第六次會議討論適合朝鮮半島特殊情況的緩和緊張情勢措施。<sup>42</sup>

第六回合的會議於 1999 年 8 月召開，由於兩韓在 6 月間發生海上軍事衝突，北韓並揚言試射長程飛彈，所以與會各方並未達成任何協議。北韓在會中要求南韓就海上衝突向北韓道歉，並揚言除非美國同意將撤離朝鮮半島及與北韓簽訂和平條約列入議程，否則北韓不會重回談判桌。<sup>43</sup>四邊會談在經過六回合會議後即告中斷，在這六回合會議中除了成立兩個小組委員會之外，沒有其他具體結論，各方代表在會中各持己見。雖然如此，四邊會談提供兩韓政府直接對話的機會，<sup>44</sup>在北韓不願與南韓進行雙邊政府間對話的時期，四邊會談成為維繫兩韓政府溝通管道的重責大任。

除了四邊會談外，兩韓也透過紅十字會等民間管道進行交流。1998 年 3 月兩韓紅十字會即在北京召開第五次會議，針對援助北韓物資的運送程序進行討論。雙方認為紅十字會國際聯盟（International Federation of the Red Cross, IFRC）駐北韓代表可以挑選一、兩個已經成為救援物資送達區之外的地區，做為新進物資的集中地，以提高物資分配的透明化程度。結果，總計五萬噸麵粉在 1998 年 6 月中陸續送往北韓，這個數字相當於第一回和及第二回和運往北韓物資量的總和。<sup>45</sup>此外，兩韓政府也在 1998 年 4 月於北京舉辦副部長級會議。

---

*Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 41.

<sup>40</sup> 中國時報，一九九九年一月十七日。[http://www.teputc.org.tw/env\\_news/199901/88011710.htm](http://www.teputc.org.tw/env_news/199901/88011710.htm)

<sup>41</sup> 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. 41.

<sup>42</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二四七。

<sup>43</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二四八。

<sup>44</sup> 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. 54-57.

<sup>45</sup> 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. 40.

1998年3月北韓主動提議舉行兩韓政府會談，1998年4月北韓勞動黨書記金容淳（Kim Ryong-sung）表示願與南韓互派元首特使，兩韓隨後便於北京舉行副部長級會議討論。這次會談是自1994年金日成逝世，政府間對話停頓三年又九個月後，兩韓首度舉行政府高層對話。在會議中，北韓要求南韓捐獻肥料，南韓也要求北韓採取積極措施，設置分散家庭團圓中心解決韓國人民飽受分離之苦的問題。南韓也提議與北韓交換特使，並勸北韓遵守1992年的基本協定。<sup>46</sup>這次會議並無實質的結果，因為北韓並未允諾在分散家庭重聚以及促進兩韓關係的議題上配合南韓。然而，在與中國深談後，南韓政府提出了「互惠原則」及「政經分離原則」，為未來的兩韓對話打下了基礎。<sup>47</sup>

1999年6月兩韓於北京舉行第二次副部長級會談，討論南韓援助北韓肥料的議題，但是這次會談也不了了之。除了雙方條件談不攏外，在會談前一週兩韓於黃海海域發生海上武裝衝突也是主要原因。<sup>48</sup>北韓代表朴英洙要求南韓就海上衝突道歉，並抗議南韓未準時送達承諾給予的十萬噸肥料；南韓代表梁榮植則希望以兩韓分散家庭團聚為優先議題，並討論未來舉行副部長及部長級會議的可能性。7月舉行第三次會談後再度破裂後，北韓再度停止與南韓間的政府層級的對話，並選擇性的允許南韓企業及民間團體進入北韓，一方面接受現代集團所贈送的一千頭牛隻，以及金剛山發展旅遊計畫，另一方面卻派遣潛水艇入侵南韓領海及發射射程一千五百公里的長程飛彈。<sup>49</sup>

## （二）第二階段（2000~2002）

上一階段中，南韓雖然多方嘗試與北韓發展政治關係，但成效不彰。不過，金大中政府並未放棄機會，2000年3月金大中總統訪問柏林時發表柏林宣言，提出南韓對北韓的新政策，主要包括南韓政府針對北韓經濟復甦提出援助計畫。根據這個計畫，南韓政府將協助改善北韓基礎建設，包括道路、港口、鐵路、電力及通訊線路；調整基本法律機制，包括訂定投資保護協定、避免雙重課稅協定及通訊旅遊及貿易協定；改造北韓農業結構以基本解決糧食短缺的問題；終止殘存的冷戰結構；實現和平共存。<sup>50</sup>金

<sup>46</sup> David G. Brown, "North Korea in 1998: A Year of Foreboding Development," *Asia Survey*, Vol. 39, No. 1, January/February 1999, p. 131.

<sup>47</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim DaeJung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 39.

<sup>48</sup> 中國電子報 <http://forums.chinatimes.com.tw/report/korea/relation.htm>

<sup>49</sup> Yong-Sup Han, "The Kim Dae-jung Government's Unification Policy - Will the Sunshine Effect Change in North Korea?" *Korea and World Affairs*, Vol. 22, No. 3, Fall 1998, p. 335.

<sup>50</sup> *The Korea Herald*, March 10, 2000.



大中總統呼籲北韓促成分散家庭團聚、南北韓政府對話及和解結束朝鮮半島敵對狀態等等。南韓財經部長李賢宰更明白表示南韓政府已編列一億八千萬美元的專款作為協助北韓進行基礎建設的資金。南韓並且樂意協助北韓申請加入亞洲開發銀行與世界銀行，以利北韓申請發展貸款。<sup>51</sup>柏林宣言後，北韓方面旋即釋出願意與南韓舉行元首高峰會的消息，雙方並於2000年6月正式召開高峰會，高峰會後雙方又舉行多次部長級會談，展開兩韓政府對話的高峰期。

#### A. 兩韓高峰會

金大中總統發表柏林宣言向北韓釋出善意後，北韓方面也表示願意邀請金大中總統赴平壤與北韓領導人金正日進行元首級對話。兩韓政府在2000年4月，由南韓文化觀光部長朴智元（Park Jie-won）及北韓亞太委員會副主席宋河陽（Song Ho-yong）簽訂協議，再次確認兩韓於1972年發表的南北聯合公報中的國家統一三原則，南韓政府同意應北韓國防委員會主席金正日之邀，金大中總統於2000年6月12日至14日訪問北韓，並與金正日舉行歷史性會晤。為順利完成會談，雙方同意於2000年4月開始針對高峰會的程序事項的協商進行一連串籌備會議。<sup>52</sup>

兩韓為執行2000年4月8日協議中關於舉辦高峰會的決議，於4月22日開始在板門店召開五次籌備會議，2000年5月18日完成協商，並由雙方代表團主席，南韓統一部次長梁榮植（Yang Young-shik）及北韓最高人民大會秘書長金容淳簽署協議。協議內容包括：南韓訪問團及採訪團的成員人數、高峰會的次數及議程、訪問團參訪行程、先遣團的行程、訪問團前往北韓的動線、訪問團器材提供及安全的保障、訪問團隨從及採取人員身份認證、高峰會工作人員身份認證、高峰會紀錄及報告、新聞稿發送及其他相關準備事項等。<sup>53</sup>

2000年6月南韓金大中總統抵達平壤與北韓國防委員會（National Defense Commission）主席金正日進行為期三天的元首高峰會。雙方在會中針對兩韓議題各抒己見，互相溝通，兩人並於會後發表「南北聯合宣言（South-North Joint Declaration）」，內容如下：<sup>54</sup>一、南北韓同意獨立並透過兩韓人民的共同努力解決統一問題；二、認知雙方在達成統一的形式上

<sup>51</sup> 聯合報，民國八十九年四月十二日，頁十一。

<sup>52</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>53</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>54</sup> Young-Ho Park, "The 2000 South-North Summit - A Historic Overture to Peaceful Coexistence," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, p. 194.

的提案有共同元素，即南韓所提邦聯（confederation）及北韓所提鬆散的聯邦（loose form of federation）。兩韓同意朝此方向促進統一；三、南北韓同意盡快處理人道議題，例如：8月15日國慶日分散家庭相互探訪並盡快釋放未經證實為共產黨員卻遭南韓長期監禁的政治犯；四、南北韓同意透過經濟合作，民間文化、體育、衛生、環境及其他議題的交流，以促進國家經濟平衡發展的方式鞏固相互間信任；五、南北韓同意在近期內舉辦政府間相互機構的對話，以完成上述許多決議；六、金大中總統邀請北韓國防委員會主席金正日訪問南韓，金正日主席也同意在適當時機回訪南韓。

兩韓領導人在高峰會中討論開啟軍事熱線並停止相互挑釁或相互毀滅的行為，雙方都表示願意在相互信任及降低對彼此威脅的基礎上建立和平的架構，並且希望能夠順利終止朝鮮半島的冷戰結構。同時，重新確認南北韓於1972年簽署的「聯合公報」及1992年簽署的「基礎協定」，並要求雙方落實其中的原則。雙方領導人都認知到兩韓關係必須由階段性步驟尋求突破，採取彈性政策及措施。雖然這個目標因政治現實無法立刻達成，但雙方領導人認知彼此的統一模式中有許多相同之處，未來將會尋求與相關國家對話以求分裂國家的統一。雖然南北韓都追求統一的目標，但是他們的立場卻沒有交集。因此，兩韓同意透過和平共存、和解合作的方式作為建立統一基礎的第一步。<sup>55</sup>

金大中總統在高峰會中提出兩韓合作必須優先從分裂家庭團聚開始，因為分裂家庭成員團聚是一項人道議題，必須立刻設法解決。同時應該以漸進的形式分批完成，漸進程序包括確認家庭成員行蹤、安排分散家庭成員會面、根據雙方意願自由探訪分裂家庭成員。這項提議獲得北韓方面的同意，雙方並同意基於人道的立場允許分裂家庭成員互相會面，南韓並應於2000年8月釋放南韓囚禁政治犯。雙方領導人同意在各方面提升南北韓合作的層次，以符合整個朝鮮半島的利益及發展。在私人領域更進一步發展經濟交流及合作之後，雙方將會與相關國家舉行會談，討論合作計劃並為合作交流體系做準備。初步合作計劃包括建構兩韓經濟計劃區，如京義線（Kyonguison）鐵路（漢城到新義州鐵路路線）及臨津江（Imjin River）的防洪計劃。在經濟合作交流後，雙方將討論國內相關法律的配套措施，如財政解決、投資保證、避免雙重課稅及爭端仲裁等等。同時，為了恢復國家認同及建構互信關係，雙方也將擴大民間、文化、體育、衛生、環境及其他各方面的交流合作。

最後，金大中總統與北韓國防委員會主席金正日達成回訪南韓的協

---

<sup>55</sup> Young-Ho Park, "The 2000 South-North Summit-A Historic Overture to Peaceful Coexistence," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 198-201.

議。南北韓領導人互訪將對雙方關係、建立雙方互信以及保證南北韓間許多協議的執行提供重大突破。金正日主席同意回訪南韓可視為北韓釋放願意加強雙方關係的訊息。雙方領導人互訪及會談成為常態後，兩韓關係亦可隨之正常發展。兩韓首次高峰會對東北亞穩定及和平貢獻良多。雙方領導人相互確認沒有侵略對方的意圖，並且對於對方的任何威脅會做出回應，舒緩國際社會害怕朝鮮半島不穩定的情緒。兩韓合作有助於鞏固雙方信任、擴大雙方共同利益並且促進朝鮮半島及周邊地區的和平。

在南韓多方嘗試兩韓政府間對話未果後，北韓突然同意舉行元首高峰會，讓金大中政府欣喜若狂，因為這幾年實施陽光政策終於可以交出一張漂亮的成績單。北韓同意舉行元首高峰會的原因主要包括北韓金正日政權逐漸穩固並恢復與南韓對話的信心<sup>56</sup>，同時北韓希望獲得南韓經濟援助以挽救國內經濟，<sup>57</sup>最後是金大中政府的陽光政策獲得成效。不過，也有人認為北韓的改變只是對國際環境不滿而尋求改變的表現而已。<sup>58</sup>不論北韓改變的真正原因為何，兩韓高峰會的成就的確不容抹滅，兩韓領導人自分裂以來首次共同簽署的協議，確認對朝鮮半島和平、和解及合作的意願，並在各自表述立場後同意採取具體措施，對兩韓人民有極大的影響力。尤其對北韓這個仍維持極權統治的國家而言，聯合宣言將會成為北韓對南韓政策的新指針，因為他們偉大的領導人簽署了這項協議。該宣言再一次確

---

<sup>56</sup> 金日成 1994 年 7 月驟逝後，金正日經過多年政治安排及權力鞏固，終於能夠穩定國內政局，並將注意力轉移到國際關係上。雖然金正日早已為北韓領導人，但卻遲遲到 1997 年 10 月才正式宣示就任北韓勞工黨（Korean Worker's Party）總書記（general-secretary）。1998 年北韓召開最高人民大會，完成國家機制的鞏固，1999 年 4 月北韓首次在金日成過世後審查國家預算。簡言之，在北韓政治情勢穩定後，金正日才有餘力積極參與對內及對外政治。Young-Ho Park, "The 2000 South-North Summit-A Historic Overture to Peaceful Coexistence," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 195-196.

<sup>57</sup> 自 1990 年北韓國內生產毛額下降 3.7 % 開始，北韓經濟就不可遏抑的衰退。據報導在 1994 年到 1998 年間北韓有三百萬人民死於飢荒或由飢餓引起的疾病。面對這種慘況，金正日必須想辦法為北韓的經濟情況解套。他正式執政後喊出「創造具軍事力量及經濟繁榮的國家（Kangsong Taeguk）」的口號，最終目的是要建立一個真正的「社會主義國家（socialist power）」。北韓在社會主義意識型態及政治架構下進行經濟改革，使得北韓經濟在 1999 年由於國際社會援助而有輕微成長，不但糧食產量增加，能源供應狀況也有所改善。因此，北韓面對其困頓的經濟又出現一線曙光。這也給北韓最高領導人信心，採取更為彈性的立場。他們似乎已經決定為了加速經濟復甦，必須允許外界到北韓進行經濟移轉及投資。Young-Ho Park, "The 2000 South-North Summit-A Historic Overture to Peaceful Coexistence," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 196-197.

<sup>58</sup> 北韓行為出現戲劇性的轉變，通常是因為北韓對某國感到不滿，或是感到安全受到威脅而急需提昇武力時。而北韓在這個時間表示願意與南韓進行元首高峰會，很有可能是對美國在 1998 年飛彈試射危機後對北韓的強烈態度所做的策略調整，由過去拉攏美國、貶低南韓的策略轉變成與南韓握手言和的策略，與包括南韓在內的世界各國改善關係，但偏偏排除對北韓態度強硬的美國與日本，迫使美國及日本不得不對北韓讓步。同時，金大中政府正好在此時表示願意給予巨額援助，且金大中政府在南韓國內的政權穩定性也面臨嚴重挑戰，如果金大中政府垮台，對北韓也沒有好處，所以北韓就趁機做人情給金大中政府，順便幫助國內困窘的經濟狀況。劉德海，「二千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響」，*戰略與國際研究*，第三卷，二〇〇一年四月，頁八一~八三。

認兩韓之間的問題應該由南北韓自行解決的原則，朝鮮半島和平的建立、兩韓合作及國家統一都應該由南北韓透過談判及對話扮演主導地位。<sup>59</sup>

兩韓高峰會讓兩韓領導人有相互溝通意見的機會，並讓金大中總統有機會說服金正日改變過去敵對的想法，接受對兩韓都有幫助的策略。舉例而言，過去北韓為迴避與南韓對話，曾經提出三項前提。如果美國及南韓同意這三項前提，才與美國或南韓上談判桌。這三項前提分別是：駐韓美軍撤離朝鮮半島、南韓廢除國家安全法、接受南北韓以完成聯邦形式統一。在駐韓美軍議題上，北韓過去針對駐韓美軍提出的前提是：「駐韓美軍是造成南北韓分裂及人民分離的罪魁禍首，如果美軍繼續駐紮朝鮮半島，朝鮮半島永遠不會有和平及安全的一天。美國應盡快將駐韓美軍撤離朝鮮半島。」<sup>60</sup>駐韓美軍的法源依據是南韓及美國簽訂的安保條約，與北韓並沒有關係。但是駐韓美軍的主要功能是嚇阻北韓可能對南韓的侵略。

兩韓高峰會中，南韓總統金大中特別向北韓國防委員會主席金正日說明駐韓美軍存在的必要性：「南北韓統一後，美國繼續駐軍有利於朝鮮半島。駐韓美軍主要角色是做為東北亞安全的穩定者及緩衝者。在朝鮮半島地緣上被四個強權包圍，若美軍不繼續駐紮朝鮮半島，那麼朝鮮半島及東北亞可能出現權力平衡真空。就如同北約成立最初目的雖是制約蘇聯及東歐國家，但在蘇聯及東歐共產主義瓦解後，北約及美軍卻也仍然繼續存在。原因就是美軍對歐洲整體和平與穩定有莫大幫助。」<sup>61</sup>北韓金正日同意金大中總統的看法，認為駐韓美軍對東北亞和平及穩定的確非常重要。日本媒體在 2000 年 8 月 9 日報導北韓國防委員會主席金正日在與南韓總統金大中會談中反駁北韓黨書記金容淳的說法，<sup>62</sup>表示他認為駐韓美軍目前沒有撤離朝鮮半島的必要，甚至在朝鮮半島統一之後也支持美軍應繼續駐留朝鮮半島，因為駐韓美軍對東北亞的和平有正面幫助。<sup>63</sup>從兩韓高峰會談話可以知道，北韓金正日對駐韓美軍的看法逐漸軟化，但是這並不代表北韓不再堅持要求駐韓美軍撤離朝鮮半島。

---

<sup>59</sup> Young-Ho Park, "The 2000 South-North Summit - A Historic Overture to Peaceful Coexistence," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 198-201.

<sup>60</sup> 北韓認為要達成獨立統一，所有在朝鮮半島的外國駐軍都應該撤離，甚至認為聯合國指揮及 1953 年的停戰協定也應廢止。要達成和平統一，兩韓應在三、四年之間降低約十萬的傳統軍隊部署、停止軍備競賽及軍事建設、禁止從國外引進武器、禁止外國駐軍。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. 332.

<sup>61</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>62</sup> 金泳三在高峰會前的訪問中表示北韓仍認為美軍應該撤離朝鮮半島。Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>63</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

在國家安全法議題上，北韓過去針對南韓國家安全法提出的前提是：「北韓認為南韓應放棄法西斯式的法律，例如：國家安全法。」<sup>64</sup>北韓這一項前提是不合理的，因為兩韓曾在 1991 年南北韓基本協定備忘錄及補充備忘錄上達成協議，兩韓彼此不干涉對方內政及法律，除非此等內政及法律的施行危害到基本協定的執行。兩韓高峰會中，金大中總統針對該點提出反駁，強調北韓只單方面要求南韓廢除國家安全法，但北韓勞工黨黨規及北韓刑法中規定的處罰比南韓國家安全法更為嚴苛。<sup>65</sup>如果南韓國家安全法應該廢除，那麼北韓的這些法律更應該先行廢除。

北韓主席金正日在高峰會期間也對南韓隨團記者發表他的見解，他認為勞動黨黨規不會永遠一成不變，可以隨時修改，不過為應付南北韓政治情勢的隨時變化，修改前必須先做好準備。金正日表示如果北韓果真修改黨規，南韓也不一定會廢除國家安全法。<sup>66</sup>言下之意，南韓廢除國家安全法與否和北韓修改國內法規並無關聯。從金正日的談話顯示北韓不會繼續以南韓廢除國家安全法為兩韓談判的前提。這個做法落實了雙方在南北基本協定中的共識，也就是彼此認知並尊重對方國內體系，並不干涉對方內政。即使南韓國家安全法繼續存在，北韓仍熱烈支持兩韓和解與合作。同時北韓也承認國家安全法不再是兩韓關係進展的障礙。同時南北韓間關係國家安全法所引發的一些爭端也不會存在，兩韓都願意修改國內法規以除去對兩韓關係進展有礙的因素。

在統一模式議題上，北韓過去的觀點是：「祖國統一應該在一個民族、一個國家、兩個體系及兩個政府（一國兩制）的聯邦體系型式，不應繼續讓意識型態及體系阻礙國家統一。」<sup>67</sup>在 1980 年 10 月 10 日第六屆勞動黨

---

<sup>64</sup> 北韓認為要達成獨立統一，所有在朝鮮半島的外國駐軍都應該撤離，甚至認為聯合國指揮及 1953 年的停戰協定也應廢止。要達成和平統一，兩韓應在三、四年之間降低約十萬的傳統軍隊部署、停軍備競賽及軍事建設、禁止從國外引進武器、禁止外國駐軍。泛國家聯盟（Pan-National Unity）是北韓為達成以上目標所成立的組織，不過卻排除南韓方面的參與，甚至這個聯盟還結合所有想推翻南韓政府的政治社會組織。在這個原則之下，北韓需要這些組織在南韓活動的合法依據，就是要南韓廢除「國家安全法（National Security Law）」並解散南韓的 CIA 組織。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. 332.

<sup>65</sup> 北韓勞工黨黨規規定：「勞工黨首要目標是實現社會主義改革，促進人民自由及完成人民民主改革，最終目標是推廣主體思想意識型態並建立共產主義社會。」Ministry of Unification, The Republic of Korea, “Recent Relations between South and North Korea,” December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>66</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, “Recent Relations between South and North Korea,” December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>67</sup> 自 1960 年代初期，北韓就提出創設邦聯（Confederation）的統一模式，不過「邦聯」的內含卻隨時間和情況有所不同。1980 年 10 月北韓宣布其原始統一模式，叫做「Koryo 民主邦聯」，並堅持這是最好的統一模式。但是，1991 年時北韓金正日又提出「漸進完成邦聯模式」的口號，表示在可見的未來可以接受兩韓不同的政治體系及政府共存。北韓仍維持 1972 年 7 月 4 日協定



會議上，北韓針對統一型式達成決議，以建立「高麗民主聯邦共和國( Korea Democratic Federal Republic )」，<sup>68</sup>做為過去聯邦體系構想的補充。北韓的聯邦構想是由一個中央的聯邦政府擁有國防權及外交權，將統一畢其功於一役。但是東歐集團瓦解及東西德統一後，北韓亦於 1991 年調整聯邦體系的構想。在 1991 年金正日的新年賀詞中說：「北韓主張以漸進方式完成聯邦體系模式，先給地方自治政府多一點權利，未來可以逐漸提高中央府權利，為建立韓國民主聯邦共和國凝聚國內共識。」<sup>69</sup>

北韓修改後的「鬆散的聯邦形式」與南韓所提出的「聯邦國家 ( federation of nations )」很類似，都主張給地方自治政府較大的權力。也就是說，北韓修正過後的聯邦形式也認知到南北韓彼此尊重及體系和平共存的過度階段是兩韓統一必要的過程。在兩韓高峰會中，北韓說明在其主張的聯邦體系下地方政府擁有所有權力，中央政府只具象徵性質。北韓叫這種體制為「鬆散的聯邦體系 ( loose form of federation system )」。

南韓所主張的統一模式為「邦聯體系 ( confederation system )」。南韓的統一計畫稱為民族團結，這是 1989 年國民大會所舉辦的公聽會中提出，並取得全民共識。現任南韓政府也同意這個計畫。南韓認為國家統一不可能在尚未消除彼此間不信任及衝突感的情況下完成。統一應該是一個漸進的過程，先促進民族情感的交流，再在此基礎上進行政府的統一。基於此，南韓建議成立一個「南北韓邦聯 ( South-North Korea Confederation )」。<sup>70</sup>在邦聯的大會中可以討論任何兩韓懸而未決的議題，包括舉辦高峰會議等等。兩韓政府不同的體系可以在這個過程中彼此接觸。

在兩韓高峰會中，金大中表示北韓所提出的聯邦體系在現實中根本不可能實施。邦聯體系為兩個獨立政府共同存在相互合作似乎是比較可行的方式。同時金正日也表示與金大中同樣的看法，表示北韓在這一點上也和南韓所主張的邦聯形式更為接近。<sup>71</sup>更精確的說法是，兩韓領導人都認知

---

中的統一三原則：獨立、和平及民族大團結，只不過北韓的解讀方式與南韓相去甚遠。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. 332.

<sup>68</sup> 為以完全聯邦型式統一，北韓組織了「最高民族聯邦委員會 ( Supreme Racial Federation Commission )」，其中成員包括來自南北韓及海外僑民代表。同時也會成立「聯邦地位委員會 ( Federation Standing Committee )」管理南北區域地方政府及海外企業。「最高民族聯邦委員會」為南北韓的聯邦政府，處理國家統一後的國防、政府及對外事務。Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>69</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>70</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. From <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>71</sup> 南北聯合宣言第二條：「兩韓同意國家統一應朝南韓所提出的「南北韓邦聯體系 ( South-North

雙方的統一計畫有相同處，並且同意繼續討論，但也對外表示這不意謂其同意對方的看法。另外，他們也認為兩韓代表、學者專家應就統一方案的具體共識繼續討論。事實上在兩韓高峰會中北韓一改過去堅持完全聯邦體系的立場，對兩韓統一計畫形成共識有很大幫助。

從兩韓高峰會中可以看出北韓對之前提出的三個前提都做了一些修正，由於北韓是一個權力集中於一人的體制，所以金正日態度的改變可以視為北韓政策的改變。因此，我們可以說過去阻礙兩韓關係進展的北韓因素已經減少，這可以歸功於南韓陽光政策。從目前觀察來看兩韓關係的進展掌握在南韓手中，但是南韓必須超越以片面方面推動兩韓交流，因為唯有兩韓共同為彼此的交流合作而努力才能達到真正的互惠與合作。

兩韓高峰會後，南韓國內對於兩韓高峰會主要的爭議集中在兩個方面。第一是聯合宣言第二條關於兩韓政府認知彼此的統一模式中有相同元素，且同意以此項共同元素為國家統一的基礎；第二是聯合宣言第四條關於兩韓同意透過經濟合作的方式促進民族經濟的平衡發展。

聯合宣言第二條在南韓國內引起軒然大波，因為感覺上像是按照北韓的議程，而不是南韓的議程在走，金大中總統似乎落入北韓的圈套，而幫北韓的立場背書。<sup>72</sup>另外有一種說法是金大中總統沒有中北韓的詭計，而是在有意識的情況下同意第二條的說法。<sup>73</sup>但是南韓傳統的統一模式是從盧泰愚政府時期一直流傳下的漸進式三階段統一模式。這個模式的第一個階段是兩韓互相以主權國家對待彼此的和平共存期。接著兩國成立鬆散的邦聯（confederation），在期間並不進行任何形式的政治整合，一直到最後統一階段才正式進行政治整合。所以，南韓統一模式中的邦聯階段，與北韓模式中的聯邦（federation）階段，是完全不同的兩個概念，反而與金大中總統在野時所主張的三階段統一論較為相似。但是金大中總統上任以來，從未提過要將他過去主張的三階段統一論當作正式的官方版本，所以聯合宣言第二條的出現就引發金大中總統在缺乏國內共識的情況下，片面將三階段統一論放在南北聯合宣言的適當性。<sup>74</sup>

聯合宣言第四條的爭議可分為兩個面向的討論：第一是所謂的平衡發

---

Korea System)」以及北韓所提出的「鬆散聯邦體系（loose form of federal system）」的方向進行討論。」

<sup>72</sup> Chung-in Moon, "One Year after the Korean Summit: Constraints, Opportunities, and Prospects," *AEI Update*, June 15, 2001, p. 7. <http://www.aei.org/pastevent/conf010611b.htm>

<sup>73</sup> Dong-bok Lee, "Inter-Korean Summitry," *Korea and World Affairs*, Vol. 24, No. 2, Summer 2000, p. 220.

<sup>74</sup> Hyung-jin Kim, "Opposition Party Says Impeachment of Kim Should be Carefully Considered," *The Korea Herald*, July 26, 2001.

展。如果兩韓經濟真的要能夠發展平衡，南韓就必須要再投入大量援助給北韓，才能使北韓趕上南韓現在的水準。但是在南韓目前經濟自顧不暇的情況下，是否能達到這點是一個很大的未知數。第二是發展民族經濟。發展民族經濟的說法表示兩韓已經有某種程度整合。但是現在兩韓彼此鴻溝仍然很大的情況下，整合的結果對南韓並無益處，現階段南韓的工作應該是先拯救自身經濟。<sup>75</sup>

## B. 部長級會議

兩韓領導人在高峰會中達成許多共識，為了落實這些共識，兩韓在高峰會後接著召開多次部長級會議，討論兩韓合作的具體方案。由於美國小布希總統上任後對北韓改採強硬態度，引起北韓方面不滿，進而拖延金正日回訪南韓的時間，兩韓關係看來似乎沒有進一步拓展的空間。但是事實上，兩韓仍維持部長級會議討論執行聯合宣言的具體方案，並定期檢討執行狀況及成果。多虧有這些部長級會議的存在，兩韓高峰會的成果才不致於流於紙上談兵，同時，在兩韓關係受到美國因素的負面影響時，仍不致於影響既有的兩韓關係。<sup>76</sup>

第一次部長級會議於 2000 年 7 月在漢城召開，由南韓統一部長朴在圭與北韓內閣責任參事全今鎮進行談判。兩韓部長同意為落實聯合宣言精神應常態性舉辦部長級會議。部長級會議應以追求共同利益方式執行聯合宣言，排除過去不信任及爭議，秉持相互信任及合作的精神，從較無爭議議題開始討論，並應做成具體行動，達成和平及統一目標。會談共達成六項協議：兩韓同意 2000 年 8 月 15 日重新啟用位於板門店的南北韓辦事處，該辦事處自 1996 年 11 月即暫停運作。於同日在雙方國慶慶典上發動海內外同胞宣告支持南北聯合宣言。兩韓並應互相合作，採取適當措施確保旅日朝總聯（Chongryun）組團返回北韓探親。儘早討論重新修築漢城到新義州的京義線鐵路動工日期。

第二次會議於 2000 年 8 月 in 平壤召開，仍由南韓統一部長朴在圭與北韓內閣責任參事全今鎮進行。會議達成六項協議，包括兩韓同意於 2000 年底前舉辦兩次分散家庭團聚活動，並於新一回合紅十字會議中討論詳情，包括信件交流事宜。兩韓也將採取實際行動，舉行軍事會談降低朝鮮半島軍事緊張，並協商舉行相關議題的討論。兩韓首度針對經濟合作提出完整法律配套，例如：投資保證及避免重複課稅，並檢討貸款形式及糧食

<sup>75</sup> Chung-in Moon, "The Sunshine Policy and the Korea Summit: Assessments and Prospects," *East Asian Review*, Vol. 12, No. 4, Winter 2000, pp. 27-28.

<sup>76</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>



供應問題，於 2000 年 9 月針對上述問題舉行工作小組層級會議討論。兩韓於 2000 年 9 月舉辦工作小組層級會議討論漢城到新義州的京義線鐵路的連結問題及汶山到開城（Munsan-Kaesong）之間公路的動工時間表，並盡快討論臨津江的聯合防洪計畫。兩韓決定在 2000 年 9 月底到 10 月初互相開放一百名觀光客訪問南韓的漢孛山（Mt. Halla）及北韓的白頭山（Mt. Paektu）。

第三次會議於 2000 年 9 月在濟洲島召開，仍由南韓統一部長朴在圭與北韓內閣責任參事全今鎮進行。協議內容包括：兩韓應透過紅十字會限時之內處理分散家庭相關議題，包括：地址查尋、信件交流及在 2000 年底第二回合的會議時建立分散家庭常設會議中心。兩韓第一次經濟工作小組層級會議提供兩韓經濟合作的協調機制，解決有關爭端解決、隨投資保證延伸的帳戶清除以及避免重複課稅的問題。兩韓應建立推動經濟合作委員會，討論及執行各種擴大經濟領域交流合作議題。因為兩韓都認知擴大各層面交流合作的重要性，所以南韓主動提議共同舉辦定期足球賽，及大學教授、學生及文化人互訪等活動。

第四次會議於 2000 年 12 月和平壤召開，仍由南韓統一部長朴在圭與北韓內閣責任參事全今鎮。達成協議包括：兩韓應建立經濟合作促進委員會，推動朝鮮半島經濟發展，委員會應以雙方次長為首。委員會第一次會議於 2000 年 12 月 26 日在平壤召開，雙方應討論並解決懸宕多時的經濟議題，包括：供電、鐵路及公路連結、開城工業區建造及臨津江防洪計畫的推動。兩韓同意盡快於金剛山進行漁業合作相關會議，北韓提供東海部分漁場給南韓。兩韓應促進分散家庭成員進行地址查尋及信件交流。地址查尋應在 1 月及 2 月限制在各一百人之內，信件交流則應在 3 月限制在各三百人之內，並於 2001 年 2 月底進行第三次分散家庭成員交流，大約包含一百多名成員。北韓應於 3 月開放觀光團前往漢孛山，並於 2001 年上半年開放經濟考察團前往漢孛山。兩韓應完成四項經濟協定的國內批准程序。

第五次會議於 2001 年 9 月在漢城召開，本次會議原定於 2001 年 3 月在漢城舉行，但是北韓在會議前一天臨時通知無法成行，所以時間延至 9 月中。由南韓統一部新任部長洪淳瑛與北韓內閣責任參事金令省負責進行談判，協議內容為：為推動和解及統一，兩韓將發展對話及合作計劃，並積極支持民間的接觸及交流。兩韓都同意採取人道措施解決分散家庭團聚問題，同意於 10 月 16 日至 18 日中秋節期間進行第四次分散家庭團聚。兩韓同意進行跆拳道示範團隊交流，10 月北韓團隊訪問南韓，11 月南韓團隊訪問

北韓，並舉行會議討論相關事宜。<sup>77</sup>在經濟合作部分，兩韓同意雙邊軍事保證協議簽署執行後開始漢城到新義州的京義線鐵路及汶山到開城公路的修築計劃，積極進行開城工業區計劃，積極推動金剛山觀光區計劃，連接經兩韓及俄羅斯的鐵路，並鋪設天然瓦斯管線，召開會議討論允許民船安全通過對方海域事宜，採取必要軍事措施進行臨津江河岸防洪措施。盡快通過四項經濟協議的國內立法程序，並盡快舉行工作會議討論東海漁場漁業合作事宜。最後決議於2001年10月底舉行第六次部長級會議。

第六次會議於2001年11月在金剛山召開，由南韓統一部長洪淳瑛與北韓內閣責任參事金令省進行。但是由於美國九一一恐怖攻擊事件的影響，本次會議並未達成任何協議。第七次會議於2002年8月在漢城召開，美國自從九一一事件之後，對北韓採取一連串不友善政策，也連帶影響到兩韓之間部長及會議的進展。經過兩韓雙方不斷的協商，終於決定於2002年8月恢復中斷半年的會談。由南韓統一部新任部長丁世鉉及北韓內閣責任參事金令省進行談判。雙方達成十項協議：雙方於會後繼續討論北韓赴漢城參加亞運的路線事宜、盡速舉行第二次軍事會談，早日進行鐵公路連接的工作、於2002年8月底舉行第二次經濟會談、安排第五次分散家庭互訪活動，最後決定於2002年10月在平壤舉行第八次部長級會議。南韓政府認為這次會談對於恢復中斷多時的美國與北韓談判有正面幫助，北韓政府在此次會議後表示願意接見美國政府派遣的特使，雖然日前北韓才威脅要推翻1994年與美國簽定的日內瓦協議架構。南韓方面，這次會議並未就南韓提出的京義線鐵路通車問題達成協議，兩韓僅同意盡快舉行第二次軍事會談，討論相關事宜。<sup>78</sup>

北韓勞動黨中央委員會委員金容淳於2000年9月中訪問漢城，在停留期間與南韓進行接觸，針對近來兩韓重要議題交換意見。為確實執行聯合宣言，雙方協議在北韓國防委員會主席金正日訪問南韓前，最高人民大會主席會先行訪問南韓。兩韓應積極準備舉辦兩韓國防部長級會議。立刻開始進行分散家庭地址查尋的工作，並允許查到地址的分散家庭成員盡快信件交流，於9月20日在金剛山舉行的紅十字會議中討論上述議題。南韓於9月25日舉辦經濟工作小組層級會議，討論經濟合作的相關配套法律及建制的協議。盡快興建連接兩韓的京義線鐵路及公路。北韓應於10月派遣15人組成的經濟考察團赴南韓考察。兩韓應開始進行臨津江的共同防洪研究計畫，並在2000年底完成計畫細節。<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Joint Statement of the Inter-Korean Ministerial Talks," September 18, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>78</sup> *The China Post*, August 15, 2002, p. 1.

<sup>79</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

## 二、軍事關係

隨著兩韓政治關係的變化，這個時期的兩韓軍事關係大致上也可以分為兩個階段。第一階段從 1998 年金大中政府上任到 1999 年底，這個階段的兩韓軍事關係，大致上仍延續上個階段的緊張關係，北韓雖然並未放棄武力統一朝鮮半島，但按照北韓當時的經濟狀況及軍力，要以武力統一朝鮮半島的可能性已降低。但是北韓仍然不時發動與南韓間的武裝衝突或製造核武危機及飛彈試射危機引起區域間震驚。北韓這種軍事挑釁舉動被視為以製造危機的邊緣戰略博取國際注意，並藉機獲取利益的策略。南韓方面雖然對於北韓的挑釁行為有所回應，但比金泳三政府時期緩和許多，並且根據政經分離的原則，兩韓軍事衝突也不致影響陽光政策的推動。第二階段從 2000 年到 2002 年，由於兩韓高峰會的召開，兩韓氣氛空前和睦，兩韓間軍事衝突的次數也極劇減少。在兩韓高峰會後，為了執行高峰會中兩韓領導人所達成的共識，兩韓政府舉行多次部長級會談，其中也包括國防部長級的軍事會談，對於兩韓軍隊應如何配合兩韓經濟合作計劃，以及兩韓軍事建立信心措施的成立等相關議題進行討論。在此期間，由於美國小布希政府上任後對北韓的強硬態度，曾使兩韓間軍事對話暫時終止，2002 年兩韓在黃海海域又擦槍走火，一度引起兩韓關係緊張。但是，北韓率先對該次事件道歉，並主動表示願意恢復與南韓的部長級會議，使得兩韓軍事關係又再度緩和。

雖然如此，兩韓在傳統武器管制及建立信心措施上仍停留在談判階段，並沒有任何具體協議及措施，當然也尚未執行。兩韓需要傳統武器管制，不只因為可以降低戰爭及危險發生的可能，同時也可以降低兩韓誤解及誤判的可能，如此一來可幫助兩韓關係的進展。傳統武器管制也能使統一過程更為平順，因為如果兩韓仍保有強大軍力，統一過程中勢必會有很多潛在的軍事衝突。傳統武器管制更能讓使兩韓將軍事發展資源轉移到經濟發展，以促進國內經濟的復甦。以北韓來說，北韓每年的軍費都佔國民生產毛額的 27 % 到 30 %，如果能將這些資源運用在經濟改革發展上，北韓的經濟狀況勢必好轉許多，對兩韓未來統一也更有幫助。<sup>80</sup>北韓傳統上認為裁武（包括美軍逐漸撤離朝鮮半島）有助於降低朝鮮半島的緊張關係，建立信心措施不可能在沒有裁軍的情況下完成。雖然如此，兩韓卻始終沒有進行實質武器管制及裁軍的談判。

在大規模毀滅性武器方面，北韓因為境內疑似核武設施以及發展長程

---

<sup>80</sup> Yong-Sup Han, "Promoting Conventional Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, pp. 239-240.

彈道飛彈，而與周邊國家及國際組織產生摩擦。主要議題包括北韓位於寧邊及金倉里( Geumchang-ri )的疑似核武的設備，以及大浦洞( Daepo-dong )長程彈道飛彈的研發。不過，這些議題都延續前一階段的發展，分別由美國及國際原子能總署出面與北韓談判，並進行查證的工作，南韓方面並未插手。1994年10月的日內瓦協定、1999年3月在紐約為金倉里簽訂的另一個協定，以及1999年9月在柏林為大浦洞簽訂的議定書中暫時凍結了這些武器的發展。未來的查證工作將有賴國際原子能總署的查證及北韓方面的配合。除了核武及長程飛彈之外，北韓發展並擁有的生化武器也是一項棘手的問題。

### (一) 第一階段(1998~1999)

在這個階段，北韓未放棄武力統一朝鮮半島。1998年金正日喊出建設強大國家的口號，北韓還將軍事優先政策體系化，顯示北韓的攻擊性對外政策仍無改變。<sup>81</sup>由於陽光政策實施不久，兩韓軍事對峙情況仍相當緊張，此時的陽光政策對兩韓軍事緊張關係不僅沒有太大幫助，反而多次發生武裝衝突，再加上北韓境內再度被發現有疑似核武設施的地下工廠，以及北韓發射長程彈道飛彈越過日本領空的事件，不僅使兩韓關係非常緊張，甚至引起美國及日本的高度關切。由於南韓及美國國內的反對黨以北韓多次的軍事挑釁為由，認定北韓不是具有善意的國家，並要求南韓與美國政府必須採取更嚴格的互惠措施，否則就不繼續撥發興建輕水式反應爐的經費。<sup>82</sup>

1998年6月又發生北韓間諜船在南韓海域擱淺事件，造成兩韓關係再度緊張。北韓小型南斯拉夫級潛艇在南韓外海遭南韓拖網漁船纏住，浮出水面後遭南韓軍隊扣留，船艙內部發現九具北韓特務屍體經由板門店送回北韓。<sup>83</sup>雖然南韓給予警告，但是北韓稍後仍有兩次海上滲透行動。1998年11月一艘北韓快艇沿著南韓西岸被追捕，12月在南岸又有一艘間諜船沉沒。<sup>84</sup>儘管南韓合同參謀本部在事件發生後譴責北韓潛艇入侵南韓領海是明顯的武裝挑釁，並且違反南北韓停戰協定，但南韓總統金大中的幕僚

---

<sup>81</sup> Choi Byoung Woon, "Prospects for Social Reform and Disarmament in North Korea," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 114.

<sup>82</sup> 1998年8月美國發現北韓境內有可疑的核武設施，不久北韓就試射長程飛彈，令美國國會大為不滿，即針對1994年日內瓦協定中供應北韓原油的預算支出制定嚴格的條件。當時美國國務院就擔心，如果不能如期消除北韓核武設施疑慮，及與北韓達成飛彈協定，完成美國國會所訂下的標準，供應北韓五十萬噸原油的預算即無法通過，日內瓦協定也會宣告破裂。*中國時報*，一九九九年一月十七日。

<sup>83</sup> *中國時報*，一九九八年六月二十四日。

<sup>84</sup> Tong Whan Park, "South Korea in 1998: Swallowing the Bitter Pills of Restructuring," *Asia Survey*, Vol. 39, No. 1, January / February 1999, p. 138.

仍表示此事件不會導致南韓政府擱置與北韓接觸的努力。相較於金泳三政府對 1996 年 9 月事件直指北韓軍事挑釁，並狀告聯合國的反應，金大中政府雖然對軍事挑釁加以反擊，但卻未小題大作。金大中政府的處理方式受到南韓內部反對黨的抨擊，但金大中仍強調與北韓合作不意味忽略國防安全。<sup>85</sup>

1998 年 8 月北韓再度爆發核武危機，美國人造衛星在北韓寧邊東北部二十五里處的金倉里偵測到疑似地下核武工廠的巨大複合物建築，現場還有數千名員工出入。<sup>86</sup>由於北韓的行為破壞了美國與北韓再 1994 年簽訂的日內瓦協定，所以引起美國國會的極度不滿。<sup>87</sup>北韓方面表示之所以會重新啟動核武計畫是因為美國國會遲遲未批准數千萬美元的燃料運輸北韓計畫而先行違背了日內瓦協定。<sup>88</sup>由於該協議並沒有經美國國會通過，只是一項行政協定，所以美國也不能夠保證國會一定會通過依據該協議所應支付給北韓每年約六千萬美元的燃油預算。再加上後來北韓挑釁行為使美國國會更不願意撥款。結果依據協議應於每年十月三十一日交付的經費，近兩年都是在十二月底才交付。<sup>89</sup>在南韓方面，政府官員們對於這項驚人的發現反而採取十分低調的態度，以免破壞金大中總統對北韓提供援助和進行對話的陽光政策。<sup>90</sup>

1998 年 8 月底，北韓發生飛彈試射危機，北韓從座落在北韓東北海岸的飛彈基地發射一枚兩節的大浦洞一號飛彈。美國方面的資料顯示，北韓發射的第一節飛彈飛越二百五十三公里後落在日本與俄羅斯之間的日本海中；第二節則飛越日本本洲島，落在距離發射地一千六百公里的太平洋；而最後的殘骸則落在距離六千公里的阿拉斯加水域。<sup>91</sup>北韓方面則對外宣稱不是發射飛彈，而是發射傳送讚頌北韓領導人歌曲的人造衛星，<sup>92</sup>不

---

<sup>85</sup> 中國時報，一九九八年六月二十六日。

<sup>86</sup> 中國時報，一九九九年十二月十六日。

<sup>87</sup> 為了處理九十年代初期北韓的核武危機，美國與北韓在 1994 年簽署日內瓦協議。該協議以美國承諾提供北韓兩座輕水式反應爐換取北韓停止發展核武計劃，該協議確立四項行動：一、美國與北韓合作以輕水式反應爐代替石墨式反應爐；二、雙方在經濟及政治關係上完成正常化；三、雙方為朝鮮半島無核化、和平安全共同努力；四、雙方共同為防止核武擴散機制努力。美、日及南韓組成朝鮮半島能源開發組織提供經費為北韓興建兩座輕水式反應爐生產所需的能源，其中大部分經費由南韓支付，日本象徵性支付部分經費，美國則需提供北韓在過渡時期所需的燃料。

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.

<sup>88</sup> 中國時報，一九九八年八月十八日。

<sup>89</sup> 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. 49.

<sup>90</sup> 中國時報，一九九八年八月十八日。

<sup>91</sup> David G. Brown, "North Korea in 1998: A Year of Foreboding Development," *Asia Survey*, Vol. 39, No. 1, January/February 1999, p. 129.

<sup>92</sup> 俄羅斯塔斯社 5 日也報導，俄羅斯太空空測中心已偵測到北韓所發射的衛星行蹤，稱北韓衛星已進入軌道，該衛星的軌道近地點與遠地點分別為 281.82 公里及 6978.20 公里，繞行地球一周

過美國與日本稍後的資料推翻了北韓的說辭。<sup>93</sup>北韓發射飛彈的舉動促使美日於 9 月底簽署聯合研發戰區飛彈防禦系統 ( Theater Missiles Defense, TMD ) 協議，並引發美國國防部及國會強硬派反北韓聲浪。美國國會於 1998 年度依照日內瓦協議提供北韓原油應撥付的三千五百萬預算中附加條件，要求柯林頓政府達成與北韓解決金倉里地下核子工廠問題的協議；保證中止北韓飛彈發展及開啟兩韓對話；保證北韓合作清除其石墨式反應爐廢料的儲藏；並於 1999 年 1 月 1 日參議院第 HR4328 決議指派前國防部長裴利擔任重新檢討對北韓政策的協調人。<sup>94</sup>美國國務卿歐布萊特表示美國將在紐約的會談中向北韓提出這個問題，並就北韓停止飛彈發展交換美國提出核能技術進行會談。<sup>95</sup>北韓在 1998 年 6 月大幅度外銷飛彈，並表示美國如果要求北韓終止出口，就必須解除對北韓的經濟制裁。<sup>96</sup>相較於美國的激烈反應，南韓政府並不希望這次事件破壞陽光政策的執行，在飛彈事件後仍允許現代集團繼續金剛山旅遊計畫。但是美國對北韓的強硬態度使南韓的陽光政策的推行不太樂觀，金大中政府不理會國內保守派的不滿，並敦促美日繼續支持日內瓦協定。<sup>97</sup>

1999 年 6 月 15 日，南北韓又為了黃海海界「北方限界線( North Limited Line, NLL )」的問題在朝鮮半島西岸發生十四分鐘的武裝衝突。一開始是北韓向南韓船隻開火，南韓在得到漢城的命令之後進行反擊。雖然時間不長，但是雙方都有損傷。北韓方面損失一艘四十噸的漁雷船，四艘船損傷，三十人死亡，南韓方面則有五艘巡邏艇損傷，九人受傷。<sup>98</sup>南韓總統金大中 6 月接受華盛頓郵報專訪時表示，即使發生黃海武裝衝突，引起反對黨對和解政策的強力批判，他仍會繼續推動陽光政策，<sup>99</sup>並派遣外交部長洪淳瑛特別召見中共駐韓大使武大偉，請他向北京傳達，希望中共能站出來化解這次衝突，並說明南韓以後仍絕對會繼續推行其陽光政策。<sup>100</sup>北韓人民軍參謀總部於 1999 年 9 月宣佈，1953 年韓戰結束後聯合國在黃海畫設南北韓海上分界「北方限界線」無效，並片面在此線以南劃了新的海界線，

---

需時 165 分 6 秒。中時晚報，一九九八年九月五日。

<sup>93</sup> 根據美國情報官員表示，美國並沒有偵測到任何北韓衛星傳送革命歌曲的訊號。中時晚報，一九九八年九月五日。日本防衛廳研究報告也指出北韓所發射的火箭速度根本未達到足以將衛星推入軌道的速度，根本不可能發射衛星。Taewoo Kim, "South Korea's Missile Dilemmas," *Asia Survey*, Vol. 39, No.3, May/June 1999, p. 487.

<sup>94</sup> Hyung Kook Kim, "North Korean Foreign Policy: A New Initiative?" *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 82-83.

<sup>95</sup> 中國時報，一九九八年九月一日。

<sup>96</sup> 中國時報，一九九八年九月二日。

<sup>97</sup> Taewoo Kim, "South Korea's Missile Dilemmas," *Asia Survey*, Vol. 39, No.3, May/June 1999, p. 488.

<sup>98</sup> Mark J. Valencia and Jenny Miller Garmendia, "Yellow Sea Clash: North Korea Has a Point,"

NAPSNet@nautilus.org, Dec 23, 1999.

<sup>99</sup> 中國時報，一九九九年六月二十五日。

<sup>100</sup> 中國時報，一九九九年六月十八日。



矢言將以各種手段及方式捍衛此一海上新界線。<sup>101</sup>南韓方面於則緊急召開國家安全會議，重申南北韓海上界線是 1953 年聯合國所畫的「北方限界線」，並警告北韓勿越界挑釁，否則將訴諸武力捍衛。不過值得注意的是發表此項聲明的不是南韓政府，而是參謀首長聯席會議。金大中總統、內閣高級官員及國防部長都沒有表態，顯然有意降低此事的政治意味。南韓當局並強調，有關重劃海上界線問題應透過南北韓軍事共同委員會進行磋商，謀求解決之道。<sup>102</sup>

## （二）第二階段（2000~2002）

在兩韓元首高峰會之後，兩韓第一次願意以具體行動來實現雙方在 1991 年 12 月簽訂的基礎協定。1991 年 12 月的協定內容包括衝突解決機制及軍備管制，但從未實現過。兩韓首次同意和平透過對話及談話解決彼此歧異，而不用武力攻擊對方，建立「南北韓聯合軍事委員會(South-North Military Commission)」討論問題、實現軍備裁減，並採取行動建立信心。這些措施包括互相通告及控制大規模的軍事演習、停戰區的和平使用、軍事人員及情報交流、裁軍：包括大規模毀滅性武器及攻擊性武器、以及上述各項的查證措施。<sup>103</sup>但是，北韓緊接著在 1993 年發生核武危機，結果兩韓間的軍備管制完全沒有進展。

在兩韓高峰會中，建立信心措施及武器裁減措施都做了全面討論。兩韓領導人的共識是應該儘早就這些議題進行談判。在武器裁減方面，因為北韓擁有較多的攻擊性武器，所以南韓只能以給予北韓經濟讓步的方式達成協議。朝鮮半島上傳統武器的裁減只能以不對等的方式進行，如此一來南韓和美國才能在維持朝鮮半島穩定的前提下減少軍力。建立信心措施包括設立熱線、和平使用停戰區、交換軍事情報以及相互告知及限制軍事演習。另外，還有限制軍事行動及部署在邊界的軍隊也列入優先討論議題，這些限制措施包括北韓從停戰區撤回大批軍隊。<sup>104</sup>建立信心措施及限制措施必須以查證交流情報可信度及嚴格監督執行的方式為之。如果北韓要求針對武器裁減做出回饋，駐韓美軍撤離的協定也可能會被提出討論，雖然美國堅持駐韓美軍是不可談判的議題。

高峰會結束後，兩韓國防部長旋即於 2000 年 9 月在濟洲島舉行第一

---

<sup>101</sup> 中國時報，一九九九年九月三日。

<sup>102</sup> 中國時報，一九九九年九月四日。

<sup>103</sup> Agreements on Reconciliation, Non-aggression, Exchange and Cooperation between South and North Korea, February 19, 1992. <http://www.unikorea.go.kr/cgieg/eb.cgi/D4130.htm>

<sup>104</sup> Yong-Sup Han, "Promoting Conventional Arms Control through the Inter-Korean Summit," *Korea and World Affairs*, Summer 2000, p. 241-242.

次的國防部長會議，由南韓國防部長趙成台（Cho Seong-tae）及北韓人民解放軍（People's Armed Forces）部長金鎰？（Kim Il-chol）率領代表團出席，主要目的為確保雙方都能提供執行聯合宣言所需的軍事保證。為執行高峰會中決議的相關合作，兩韓必須在軍事上有所配合，因為這些合作方案都涉及了跨界的活動，必須有軍隊方面的配合才有辦法執行。在會議中兩韓都強調降低朝鮮半島軍事緊張的重要性，並同意兩韓應努力朝此方向邁進。雙方協議移除軍事障礙、執行聯合宣言，確保兩韓人民觀光及交流合作，允許人員、車輛及物資進入彼此佔領的停戰區，以便建造連接兩韓的鐵公路，並保障工作人員的安全。<sup>105</sup>最後安排兩韓國防工作小組成員於10月初會面討論相關議題的細節，並不定期密集舉行國防部長級會議。<sup>106</sup>

至此，兩韓在軍事關係上雖然算不上真正大有突破，但總算展開了頭緒。但是由於美國小布希政府上任後對北韓發表不友善的言論，並表示將要重新檢討美國對北韓政策，引起北韓方面的不滿，兩韓國防部長級會議也暫告中斷。2002年6月底兩韓海軍又在黃海發生軍事衝突，雙方各有傷亡，南韓一艘高速砲艇被擊沉。這次的軍事衝突對於在小布希總統上台後即陷入僵局的兩韓關係無異是雪上加霜，使朝鮮半島氣氛更加緊張，美國甚至宣布撤回派遣特使赴北韓的計畫。正當國際對兩韓軍事關係發展感到悲觀之際，北韓方面突然宣佈將於2002年9月恢復與南韓的部長級會談，並於會談中協議盡快恢復國防部長級會議，已完成軍事國防的談判級協議，又為兩韓軍事關係帶來一線曙光。

在核武方面，小布希政府上任後對北韓政策更加強調查證工作。2001年11月北韓向國際原子能總署表示願意讓總署的核子專家到寧邊的設施進行查證工作，聯合國原子能總署隨即於2002年1月中旬派遣專家抵北韓寧邊境內疑似核武設施進行查證工作。這是自1993年北韓核武危機以來原子能總署首度正式派代表進入北韓境內進行查證工作，同時也是北韓加入禁止核武擴散條約之後首次接受國際組織檢驗。原子能總署希望完整視察位於寧邊的設施，因為國際社會一直懷疑北韓在1994年日內瓦協定簽訂之前就已經生產為數眾多的核武原料，但是由於北韓一直拒絕受檢，所以國際原子能總署一直無法確定北韓實際擁有的核子存量。不過原子能總署表示，即使可以在毫無阻礙的情況下對北韓境內設施進行查證，也必須花費三到四年的時間才能確定北韓實際擁有的核子數量是否與申報相符。<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>106</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>107</sup> 中國時報，二〇〇二年一月十六日，頁十一。



### 三、經濟關係

#### (一) 雙邊貿易

受到南韓金融危機的影響，1998年兩韓間貿易較1997年減少28%，主要的原因是南韓金融危機匯率大幅上升，內需景氣萎縮等貿易條件惡化，南韓經濟發展遲緩導致北韓產品進口驟減。以「委託加工貿易」總量約為七千零九十八萬美元，比1997年下降了10.2%。貿易平衡方面，1998年南韓帳面紀錄是順差，但扣除援助北韓及輕水式反應爐計畫等非貿易支出後，南韓實質貿易平衡為逆差四千零六十六萬美元。<sup>108</sup>

從1998年開始，南韓金大中政府解除與北韓貿易的諸多限制，使兩韓貿易總量直線上升，此後兩韓貿易量成穩定成長趨勢。由於2000年6月舉行兩韓元首高峰會議，兩韓關係呈現空前穩定的局面，對兩韓雙邊貿易發展更是錦上添花，2000年的兩韓貿易總量約達四億四千九百多萬美元，為兩韓貿易最高峰的時期。在貿易平衡方面，南韓對北韓始終呈現出帳面上的順差，但實際上若加計南韓對北韓援助及投注在朝鮮半島能源發展組織等經濟合作方面的數額，南韓對北韓仍出現持續逆差的情況。另外，在參與兩韓貿易企業與貿易項目方面也呈現穩定成長的趨勢。例如：參與兩韓貿易的南韓企業從1989年的三十家到2000年的六百五十二家。<sup>109</sup>到1999年底為止，有五百八十一家南韓企業與北韓貿易，其中有一百三十二家屬於加工企業。<sup>110</sup>

2001年受到美國對北韓政策轉變的影響，導致兩韓關係也隨之緊張，兩韓雙邊貿易也受到影響，貿易總額較2000年下降六千多萬美元，僅剩三億八千九百多萬美元。不過，到2002年兩韓雙邊貿易又回穩，到2002年9月為止的貿易總額已超過2001年一年的貿易總額了，主要原因還是北韓願意恢復與南韓的雙邊談判，使得兩韓緊張關係解除警報，兩韓間海運得以恢復正常通行所致。<sup>111</sup>在兩韓雙邊貿易的項目上，南韓多半自北韓進口布料、農漁產品、鋼鐵原料、礦產及工業製成品；而北韓則多半自南

---

<sup>108</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Korea, March 25, 1999), p. 12.

<sup>109</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Recent Relations between South and North Korea," December 27, 2000. form <http://www.unikorea.go.kr>

<sup>110</sup> See Background and Implications of the Agreement on South-North Korean Summit Meeting, April 10, 2000. <http://www.mofat.go.kr/main/etop.html>.

<sup>111</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Two-way Inter-Korean Trade Amounts to 27 Million in January," March 5, 2002. <http://www.unikorea.go.kr>

韓進口布料、化學塑膠產品、機械、電子產品及電器用品。

表 3-6 兩韓雙邊貿易狀況 (1997~2002/9)

單位：千美元

年份	南韓對北韓 出口 (A)	南韓從北韓 進口 (B)	貿易總量 (A+B)	貿易平衡 (A-B)
1997	115,270	193,069	308,339	-77,799
1998	129,679	92,264	221,943	37,415
1999	221,835	121,605	333,438	100,230
2000	297,410	146,070	449,480	151,340
2001	213,278	176,170	389,448	37,108
2002/1~9	200,665	142,407	343,072	58,258

資料來源：自行統計

Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Overview of Intra-Korean Interchange and Cooperation for Jan 1998~Sep 2002." <http://www.unikorea.go.kr>

## (二) 直接投資

在金大中政府修改國內對北韓投資的法令限制，並鼓勵南韓企業赴北韓投資後，初期受北韓投資環境惡劣以及南韓經濟危機的影響，赴北韓投資的企業以大企業居多，中小企業所佔比例極小。現代集團於1998年10月與北韓相關部門簽訂合作協議書，除共同開發金剛山旅遊外，還包括十年內分七個階段在北韓境內開發面積二千萬坪的工業區，合作開發北韓境內的石油資源、合資興建汽車零件場、火力發電廠及體育館等等。為開發金剛山觀光事業，現代集團還贈送北韓五萬噸玉米、一千頭牛、搬運牛隻的大卡車與轎車等禮物，到2004年現代集團將投資九億四千二百萬美元，建設金剛山一帶的觀光設施，金剛山觀光事業可以說是打開北韓門戶最重要的計劃，自1998年11月起前往金剛山旅遊的南韓民眾至1999年6月為止的人數已超過十二萬人。除現代集團外，三星、大宇、樂喜金星等其他大企業也紛紛前往北韓投資及洽談經濟合作項目。<sup>112</sup>

自從2000年3月金大中總統發表柏林宣言提出幫助北韓經濟復甦的計畫後，兩韓隨即根據這項提議，於2000年9月召開第一次經濟合作工作小組會議。會議目的為擴大兩韓經濟合作並支應朝鮮半島經濟平衡成長，透過會議的方式解決與投資保證、避免重複課稅、貿易爭端解決機制及清除帳戶的法律及建制問題。2000年10月召開第二次會議，會中即草

<sup>112</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二四九~二五。

擬上述合作計劃之書面協議。<sup>113</sup>有了這些協議後，對於兩韓民間投資會有更大幫助。南韓政府願意改善北韓的基礎社會建設，包括道路、港口、鐵路、電力及通訊線路；調整一些基本的法律機制，包括訂定投資保護協定、避免雙重課稅協定及通訊旅遊及貿易協定；改造北韓農業結構以基本解決糧食短缺的問題；終止殘存的冷戰結構；實現和平共存。<sup>114</sup>

### （三）人道援助

南韓對北韓的人道援助一開始都是透過國際組織（國際組織同時也是人道援助北韓的主要來源之一），極力要求北韓要將援助糧食的分配透明化，分配給當地的民眾，並公佈北韓國內的糧食狀況。非政府組織的援助也增加許多，這些援助都希望能逐漸改變北韓，讓北韓改變對外界援助的態度。<sup>115</sup>1998年後始出現由南韓直接對北韓進行援助，其中最著名的援助是1998年6月南韓現代集團名譽會長鄭周永帶領五百頭耕牛經停戰區賑濟北韓災民。他是第一位在沒有政府官員護送下，獲准越過板門店進入北韓的南韓平民，兩韓對此行均表嘉許，對兩韓關係改善與合作交流有重大意義。<sup>116</sup>1998年4月至6月間，南韓紅十字會一共送了價值九百三十五萬美元的糧食前往北韓，包括肥料及醫療用品。另外，至1999年1月底為止，共有價值一千二百二十二萬美元的穀物、麵粉及奶粉，還有一千零一頭牛隻經由板門店送達北韓。<sup>117</sup>

根據南韓統一部統計，南韓於2001年一年中對北韓的人道援助金額高達一億三千五百三十九萬美元，較2000年上升19%。援助的細目包括一般物資六千零六十七萬美元、農業重建五千四百七十六萬美元以及醫療援助一千九百九十六萬美元。在這些援助中政府補助佔七千零四十五萬美元、私人企業佔六千四百九十四萬美元，各較2000年下降10.4%及上升85%。政府主要援助項目包括二十萬噸肥料、一百五十萬件兒童內衣、十萬噸玉米及瘧疾疫苗。後兩項分別透過世界糧食計畫及世界衛生組織（World Health Organization）提供。南韓政府自1999年開始援助北韓肥料，1999年援助十一萬五千噸、2000年援助三十萬噸。<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Major Agreement in Inter-Korean Relations," August 20, 2001. <http://www.unikorea.go.kr/eng/policy/>

<sup>114</sup> *The Korea Herald*, March 10, 2000.

<sup>115</sup> Bradley Babson, "Challenges in Expanding External Economic Relations with North Korea," *A Conference Paper for "North Korean System at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century"* at University of California at Berkeley, April 7, 2000.

<sup>116</sup> 朱松柏，「南北韓關係的現況與展望」，*韓國學報*，第十六期，民國八十九年六月，頁二四九。

<sup>117</sup> Ministry of Unification, *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals* (Seoul: Ministry of Unification, March 25, 1999), p. 36.

<sup>118</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "South Korea's Aid to North Korea Totaled 135 Million Last Year," January 23, 2002. <http://www.unikorea.go.kr>

在私人援助部分，共有四千二百九十二萬美元的透過民間組織援助，約占南韓私人援助北韓總額的 66%，剩下的則透過南韓紅十字會援助。南韓農民透過民間組織的安排，可以到北韓視察農作物分配的情況。2000 年共有一百四十四人前往視察、2001 年則有三百八十四人。肥料援助從 1999 年開始總計六十一萬五千噸。根據世界糧食計畫公布的資料指出，2001 年南韓糧食援助的比例較 2000 年上升 38%。2001 年 10 月北韓宣布稻穀產量為三百五十四萬噸，較 2000 年上升 38%。但仍較其人口數量所需短少一百四十七萬噸。除南韓以外，聯合國及國際社會在 2001 年共援助北韓二億五千八百四十九萬美元，較 2000 年上升 42%，其中二億一千三百八十九萬美元來自國際法人、一千七百五十三萬美元來自個別國家、二千七百零七萬美元來自國際非政府組織。<sup>119</sup>

#### 四、社會關係

金大中政府自 1998 年上任以來向北韓推動陽光政策，鼓勵兩韓人民進行交流，不但繼續支持朝鮮半島能源發展組織為北韓興建兩座輕水式反應爐的計劃，並鼓勵南韓企業赴北韓投資，發展兩韓觀光業，積極推動分散家庭團聚。因此，自陽光政策推行之後，南韓赴北韓訪問人民明顯較前一階段上升許多。事實上，從 1997 年開始，南韓政府就逐步解除南韓人民赴北韓的諸多限制，所以從下列圖表中可以看出，從 1997 年開始兩韓間的社會交流就已經蠻頻繁的。1998 年起南韓赴北韓訪問的人數突破爆增，1998 年至 2002 年 9 月止訪北韓人數幾乎是 1998 年前十年加總的十三倍之多。1998 年至 2002 年 9 月為止訪北韓人數佔 1989 年兩韓開放之後訪問總數的 93.3%。

從南韓赴北韓訪問的項目分析，可以明顯看出金大中政府鼓勵民間交流的原則，赴北韓訪問的目的不在侷限於政府間談判，也不在僅具有官方身分，而是大量的經濟社會交流及觀光目的。從 1998 年以後，南韓赴北韓訪問人數逐年上升，而沒有下降的趨勢，顯示雖然兩韓在這段期間的政治軍事關係不如想像中的平順，但是金大中政府仍確實落實陽光政策中政經分離的原則，兩韓間的交流並沒有因此而受到影響。這段期間內南韓人民赴北韓訪問的項目大宗仍以建造輕水式反應爐居多，佔訪問北韓總數的 32.8%，觀光目的則為第二大宗，佔 26.7%。此處的觀光並不包含南韓現代集團所投資金剛山旅遊計劃中的旅遊人數，而僅包含因為該計劃準備工作及其他旅遊計劃準備工作赴北韓的民眾。由於金大中政府積極推動分散

---

<sup>119</sup> Ministry of Unification, The Republic of Korea, "South Korea's Aid to North Korea Totaled 135 Million Last Year," January 23, 2002. <http://www.unikorea.go.kr>

家庭團聚，在多方說服北韓之後，北韓方面終於同意與南韓進行三次大規模的分散家庭團聚，所以這一個階段的分散家庭團聚也較上一階段暴增許多。

表 3-7 南韓人民訪問北韓人次 (1997~2001/9)

單位：人數

時間	經濟	觀光	社會	LWR	援助	分散	其他	總計
1997	127	-	26	711	151	-	-	1,015
1998	231	1,962	238	756	129	1	-	3,317
1999	245	3,744	329	911	364	5	1	5,599
2000	543	2,257	674	2,231	751	348	476	7,280
2001	648	494	749	3,514	793	4	2,163	8,365
2001~9	686	708	985	3,150	1,257	1,479	612	8,877
總計	2,480	9,165	3,001	11,273	3,445	1,837	3,252	34,453
佔比例	7.1 %	26.7 %	8.7 %	32.8 %	10.0 %	5.3 %	9.4 %	100 %

註：「其他」包含兩韓對話訪問；「觀光」所指因金剛山觀光計畫及其他計畫準備工作赴北韓的民眾，而不包括赴金剛山的遊客。

資料來源：

1997~2000年：Ministry of Unification, The Republic of Korea, “Toward an Era of Peace and Cooperation,” June 15, 2001. Form

<http://www.unikorea.go.kr>

2001~2002/9：南韓統一部網站資料自行整理 <http://www.unikorea.go.kr>

表 3-8 金剛山旅遊班次及人次 (1998~2002/9)

時間	航行班數	旅遊人次
1998	23	10,554
1999	255	148,074
2000	392	213,009
2001	213	58,627
2002~9	85	51,090
總計	968	481,354

資料來源：

1998~1999年：Ministry of Unification, The Republic of Korea, “Toward an Era of Peace and Cooperation,” June 15, 2001. Form

<http://www.unikorea.go.kr>

2000~2002年9月：南韓統一部網站資料自行整理 <http://www.unikorea.go.kr>

1993 年之後由於北韓發生疑似發展核武事件，引起美國關注，並使得當時南北韓及美國之間關係緊張，所以從 1993 年至 1998 年間北韓沒有任何訪問南韓的案件。但是自從 1998 年南韓金大中總統推動陽光政策之後，南北韓之間逐漸恢復交流，從 1999 年開始北韓也恢復赴南韓訪問，該年度訪問人數達六十二人，2000 年更增加到七百多人。2001 年受到美國與北韓關係緊張的影響，北韓又恢復原本的嚴格管制階段，所以赴南韓訪問人數又明顯下降。在這個階段中，雖然北韓赴南韓訪問的人數仍然很少，但是與前一階段相比，仍然有長足的進步。

表 3-9 北韓人民訪問南韓人次 (1997~2002/9)

單位：人數

時間	對話	經濟	社會	體育	學術	分散	其他	總計
1997	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	62	-	-	-	62
2000	60	15	336	-	-	287	8	706
2001	-	-	-	1	-	140	4	145
2002~9	-	-	-	-	-	-	-	-
總計	60	15	336	63	-	427	12	913
佔比例	6.6 %	1.6 %	36.8 %	6.9 %	0 %	46.8 %	1.3 %	100 %

註：「其他」包含兩韓對話訪問工作人員

資料來源：

1997~2000 年：Ministry of Unification, The Republic of Korea, "Toward an Era of Peace and Cooperation," June 15, 2001. Form

<http://www.unikorea.go.kr>

2001~2002/9：南韓統一部網站資料自行整理 <http://www.unikorea.go.kr>

### 第三節 小結

從以上分析可以看出，在 1998 年金大中政府推動陽光政策以前，兩韓在政治關係上幾乎毫無進展。九十年代初期雖然簽訂兩項條約，但是隨後受到 1993 年北韓爆發核武危機及 1994 年北韓領導人金日成逝世等因素的影響，使得兩韓關係幾乎完全停擺。在 1994 年北韓與美國簽訂日內瓦協定後，北韓就一直採取以美國為主的對外政策，在各項談判中刻意排除南韓的參與，使兩韓政治關係的發展更不樂觀。由於南韓一直找不出與北韓直接溝通的辦法，所以只好透過朝鮮半島能源發展組織及四邊會談等國際機制與北韓進行往來。在軍事關係上，雖然進入後冷戰時期，但是兩韓軍事對峙的情況並沒有好轉，雙方都極力發展軍事國防，並將絕大部分的

軍力部署再分隔兩韓的北緯三十八度線兩側，使得朝鮮半島成為後冷戰時期戰爭最一觸即發的地區。在經濟關係上，由於南韓政府管制對北韓的投資貿易，所以在這段期間兩韓在經濟上往來貧乏，較為重大的投資案則是由政治力促成的輕水式核子反應爐興建計畫，南韓政府透過朝鮮半島能源發展組織幫助北韓興建兩座輕水式核子反應爐，已完成日內瓦協定中的承諾。在社會關係上，由於兩韓皆對兩韓人民交流採取管制措施，所以也幾乎沒有民間交流。

1998年金大中政府上台後推動陽光政策，首先解除南韓國內企業對北韓貿易投資的限制，並且鼓勵南韓民間團體與北韓進行交流，因此在這段期間兩韓經濟及社會關係有大幅成長。由於南韓政府鼓勵以及民族情感的牽引，南韓企業紛紛赴北韓投資，當然也有部分是因為北韓的工資便宜、原料豐富。總而言之，這段期間有許多南韓企業都轉往北韓投資設廠，其中最受到注目的就是現代集團在金剛山投資的觀光事業。在社會交流上，由於到北韓經商或觀光的人數增多，使得兩韓人民的交流變得比較普遍。在金大中政府的努力下，兩韓還舉行五次大規模分散家庭團聚，使得多年來飽受分離之苦的兩韓人民有機會能重新團聚。雖然兩韓在這個時期的經濟及社會交流頻繁，但是在陽光政策實施初期，兩韓在政治及軍事上的關係發展並不理想，不但政治上無法突破北韓排擠，軍事上接連不斷的危機幾乎讓南韓政府應接不暇。陽光政策的立意雖然良善，但由於北韓方面不願意配合，所以看不出具體成效，南韓國內對陽光政策的懷疑聲浪也越來越大。南韓政府雖然試圖增加與北韓的資訊交流，但是接觸和交流並沒有帶來南北韓之間的和諧。

雖然陽光政策實施初期，北韓方面並沒有熱烈的回應，使得金大中政府受到國內諸多質疑，但是金大中政府並未因此放棄陽光政策，反而在2000年3月發表柏林宣言，表示願意進一步擴大對北韓的經濟援助。在金大中政府不斷嘗試下，北韓終於有了正面回應，同意邀請金大中總統訪問北韓，並與北韓領導人金正日舉行元首高峰會。2000年6月金大中總統與北韓領導人金正日在平壤舉行為期三天的高峰會，會議時間雖然短暫，但是兩韓政治關係卻是向前邁進一步，金大中總統更因此獲得了諾貝爾和平獎的殊榮。由於兩韓高峰會中兩韓領導人針對許多兩韓合作的議題進行討論，為了實現會議討論的結果，兩韓政府在高峰會結束後，仍不定期舉行部長級會議商討如何將高峰會的結論具體落實，其中也包括採取某些軍事措施，使兩韓在經濟合作上更為順暢。

兩韓關係在這個階段雖然有正面發展，但是卻有許多後續發展可能影響兩韓未來關係的繼續發展，首先是美國小布希政府後對北韓採取不友善



的強硬政策。2001 年美國小布希政府上任後，一改前任柯林頓政府對北韓全面交往的政策，宣布要暫停與北韓所有正在進行的談判，並重新評估美國對北韓政策。小布希總統在許多發言中都表現出對北韓政權的不信任，甚至在 2001 年 3 月的韓美高峰會中也毫不掩飾地向金大中總統表現出對北韓的厭惡。小布希政府要求北韓回饋，並且不斷指認北韓為恐怖主義的支持者，這些都與南韓金大中政府的交往政策背道而馳。許多熟悉朝鮮半島事務的專家都擔心小布希政府對北韓的強硬態度，會影響兩韓關係既有的成果，進而影響南韓與美國在對北韓議題上的合作關係。<sup>120</sup>而事實上，在小布希政府宣布重新評估對北韓政策後不久，北韓方面也宣佈將暫停兩韓正在進行的各項對話，等待美國政府的評估報告出爐，這一點充分顯示出小布希政府對北韓的強硬態度，已經影響了兩韓關係的進展。

2001 年 6 月小布希政府終於宣布對北韓政策評估完成，該評估報告表示美國樂於繼續與北韓進行談判，但是北韓必須先放棄核武及飛彈發展計畫，並且接受國際原子能總署的檢查。對於美國的評估結果，北韓方面表現非常不以為然，認為美國沒有誠意與北韓進行談判，並且繼續凍結與南韓的部長級會議。在北韓堅持將美國和北韓關係與兩韓關係掛勾的情況下，美國與北韓又面臨僵持不下的局面，使得兩韓關係也陷入僵局。2002 年 6 月，兩韓再度於南韓海域爆發海戰，使得南韓對兩韓關係的發展更加絕望。但是，北韓於 2002 年 8 月底突然宣布願意恢復與南韓的部長級會議，使得兩韓關係的僵局頓時打破，兩韓間似乎又找回以往的和諧氣氛。不過，北韓的外交策略一向撲朔迷離，只要小布希政府未改變對北韓的強硬政策，兩韓關係隨時有可能因為這項因素而生變。

第二個可能影響未來兩韓關係的因素是南韓國內意識形態的分歧。南韓國內自韓戰以來對北韓政策就一直存在意識形態上的分歧，金大中政府所屬的自由派主張與北韓交往，而在冷戰時期一直處於主流地位的保守派則主張圍堵北韓。金大中雖然當選為南韓總統，但是其得票數與對手差距並不大，金大中政府在南韓國內也屬於少數政府。由於南韓國內對北韓政策的共識尚未凝聚，加上金大中政府的少數政府地位，所以推動陽光政策勢必更加辛苦。金大中政府必須向支持他的選民證明陽光政策是一項正確的選擇，否則將失去選民的支持，並遭到反對黨無情的攻擊。但是，陽光政策的成效不能光靠南韓單方面的努力，也需要北韓方面的配合。如果北韓方面遲遲沒有正面回應，金大中政府很難向人民交代。

兩韓高峰會可以算是陽光政策最重大的成就，金大中政府的聲望在當

---

<sup>120</sup> Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 83



時的確如日中天。但是，南韓人民並不能因此而獲得滿足。兩韓元首高峰會的象徵意義大於實質意義，其作用僅止於滿足南韓人民的民族自尊心，在激情過後，南韓人民要看的還是陽光政策究竟對兩韓關係有哪些實質幫助。金正日在兩韓高峰會時表示會回訪南韓的承諾至今仍是空頭支票；北韓對於南韓單方面釋放北韓政治犯的舉動也沒有任何回報；三次分散家庭團聚的過程中都受到北韓政府嚴密監控；北韓仍堅持安全問題只與美國對談的原則；四邊會談中提議成立的討論朝鮮半島建立信心措施小組也尚未實際運作。<sup>121</sup>凡此種種，都另南韓人民對於陽光政策能不能進一步改善兩韓關係產生質疑。最重要的是北韓仍然堅持應由美國和北韓共同簽訂韓戰的和平條約，而不是與南韓簽訂，這一點最令南韓人民不能接受。<sup>122</sup>

如果北韓在未來仍未對上述議題作出令南韓人民滿意的回應，南韓人民支持陽光政策的熱忱很可能被澆熄。雖然就目前的發展而言，由於2002年6月發生的駐韓美軍壓死兩名南韓女學生的事件引起南韓人民對駐韓美軍的強烈不滿，甚至引發南韓國內新一波的反美熱潮，這股風潮一直沿燒到2002年底的南韓總統大選，使得南韓總統大選呈現兩韓議題與韓美關係結合的對峙局面。執政黨候選人盧武鉉表明支持金大中政府的陽光政策並將延續之，同時主張與美國建立更平等的同盟關係；在野黨候選人李會昌贊成小布希政府對北韓的強硬政策，並且抨擊陽光政策一味討好北韓，而將南韓安全置之不顧。從選舉結果來看，盧武鉉贏得了總統大選，似乎代表南韓人民接受繼續對北韓實施陽光政策。但是這項選舉結果也可能是因為南韓民眾受到反美情緒的挑動，而支持反美背景鮮明的盧武鉉。同時，盧武鉉也面臨跟金大中政府一樣的問題，由於盧武鉉當選南韓總統的得票率僅與對手相差不到3%，未來在推動陽光政策上仍可能面臨少數政府的窘境，這些都是未來可能影響兩韓關係的重要變數。

---

<sup>121</sup> 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. 5-6.

<sup>122</sup> 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. 4.