

兩韓第二次高峰會後的東北亞局勢

The Current Situation in Northeast Asia after the Second North-South Korea's Summit

李 明 (Lee, Ming)

國立政治大學外交系教授

壹、兩韓第二次高峰會的背景

南韓史上首次高峰會是在 2000 年金大中總統任內促成的，當時北韓元首仍是國防委員會委員長金正日，金大中還為此獲得了諾貝爾和平獎。南韓總統盧武鉉與金大中一樣，標榜對北韓和解政策，原訂 8 月底召開的高峰會，由於北韓水災，不得已延期至 10 月 2 日召開，是歷史上第二次南北韓領導人高峰會，高峰會的共識之一，是今後的高峰會「隨時可視需要」召開。

盧武鉉在 2003 年繼任南韓總統，接續著金大中的北韓政策，提出「和平與繁榮政策」，與金大中政策一脈相承，並且更加強批判國內反對人士為保守主義者，南韓執政黨與在野黨因此針對北韓政策的對抗，在盧武鉉時代更加激化。這次在他即將任滿前五個月，盧武鉉前往北韓，因素約有數端：其一，盧武鉉國內聲望相當低，亟需大型政治動作拉抬聲勢；其二，盧武鉉推動的和平繁榮政策已接近尾聲，截至高峰會議為止並無實際的政績，盧氏希望在卸任前藉訪問北韓攀登歷史定位。以這次他訪問北韓採取步行方式跨越過 38 度停戰線，似乎超越了金大中；其三，今年 12 月 19 日南韓將舉行總統大選，最大在野大國黨候選人李明博聲望極高，對於盧武鉉支持的自由派候選人鄭東泳壓力極大，為著年底勝選，盧武鉉的北韓之旅，希望能有「加分作用」；其四，盧武鉉的北韓政策向來不為美國所喜，也少受日本認同，盧武鉉為大破美日支配南韓對北韓政策的刻板印象，並促使北韓在核武問題遵循今年簽訂的「213 宣言」，亦即實施「承諾對承諾、行動

對行動」，南韓乾脆走自己的路。盧武鉉訪問平壤，乃成為必要之舉。

貳、第二次高峰會的要點與意義

10月2日至4日的高峰會，雙方簽訂了「南北關係發展與和平繁榮宣言」，這項宣言從名稱來看，頗能符合盧武鉉「和平繁榮政策」的名稱，因此盧武鉉可自豪，自己已有成就。宣言共八點，在序言中，雙方再次確認了金正日與金大中在2000年會談的「615共同宣言」精神，發展南北韓關係，實現半島的「和平以及民族共同繁榮與統一」。

宣言的八項要點事實上均比過去的「615共同宣言」具體化，第一點開宗明義說明南北韓將堅守並實踐「615共同宣言」，雙方決定根據民族團結的精神，自主解決統一問題，重視民族尊嚴和利益。雙方且為堅持落實「615共同宣言」，將研究共同紀念「615」節日。

第二點為「南北韓雙方決定，超越思想和制度的差異，建立相互尊重、相互信賴的鞏固的南北關係」，且標示「互不干涉內政、通過和解合作、符合統一目標、各自完善相關的法律和制度、在各領域展開積極對話和接觸」等。歷史上多起南北韓的高層對話，事實上都觸及這些議題，但都雷聲大雨點小。尤其「相互尊重、相互信任」是雙方相當主觀的感覺，南北韓分裂將近60年，建立尊重和信任仍然困難。換言之，南北韓對話和接觸並不缺乏，缺乏的只是互信基礎，施行這項內容，並不容易。

第三點提到「南北韓雙方決定，為結束軍事上的敵對與緩和半島的緊張局勢，保障和平而進行合作」。這次宣言提到將西海（即黃海）海域制訂為共同捕魚海域，以避免類似過去的突發衝突，指定為和平水域，建立互信機制，當有良好的發展，應可減少雙方軍事誤判，海上喋血事件因此減少，這一項令人耳目一新。

第四點是雙方都認知必須「結束目前的停戰機制，構築恆久的和平機制，並與半島有直接關係的三國或四國領導人在半島上舉行會談宣布戰爭結束而合作」。這一點說明南北韓還認為它們之間缺乏一個和平條約，但和平條約必須有主體性，且是選在南韓或北韓（而非現在北京舉行的六方會談）舉行，以和平條約取代目前的停戰協定，建構雙方相互承認的政治實體狀態，美國與中共的折衝地位隱約地被含蓋在內，已是對於這兩個周邊大國的尊重。

第五點則是強調雙方均衡發展民族經濟、共同繁榮，在互惠互利的原則下積

極促進經濟合作，並推動各項合作項目。包括建設北韓經濟特區、海州港等西海（黃海）經濟合作特區等。此外，並加緊推動開城工業園區、建設文山峰洞之間的鐵路貨物運輸，南韓協助北韓修建開城至新義州鐵路、開城至平壤高速公路、建設南北韓造船園區、以及提升現有的「南北經濟合作促進委員會」為副總理級別的「南北經濟合作共同委員會」。在這一項下，幾乎都是南韓對北韓的支援和服務，南韓政府似乎信心滿滿可以做到。

第六點是「南北雙方為了宣揚優秀的民族悠久歷史文化，將在歷史、語言、教育、科學技術、文化藝術和體育等社會文化領域內加強交流與合作」。關於這一點，南韓的文化產業相當發達，對自身的文化產業輸出深具信心，南韓已不刻意排除北韓的文化產品輸入，反而是北韓相當排斥南韓先進的通俗文化進入北韓，要施行這一項合作，實際上並不容易。北韓深怕南韓的文化產業進入，北韓在相互比較之下民心渙散。但為提升觀光，增加北韓的財源，雙方將開設從白頭山（長白山）至首爾的直航班機，有助於拉進雙方的心理距離。

第七點為「南北韓決定積極促進人道主義合作事業，擴展離散家屬的相聚以及信件의交換」，應是南韓所堅持，蓋多年來南韓一直堅持離散家族的團聚是不可忽視或剝奪的人權，且這是南韓在宣傳上的利器，是南韓所必爭，北韓讓步使南韓終有斬獲。

第八點是「南北韓將在國際舞台上為民族利益與海外同胞的權益加強合作」。為了以上各點的妥善施行，雙方將舉行南北總理會談，關於這一點，宣示性意義較大。

參、六方會談共同文件的相乘效果

就在10月3日高峰會議結束的前夕，第六輪六方會談也達成了相當的成果，會議簽署了一項「共同文件」，主要內容有四點：

有關朝鮮半島無核化的部分，文件重申根據「919 共同聲明」與「213」共同文件，北韓同意對一切現有核設施進行以廢棄為目標的去功能化。並再次確認在今年12月31日以前完成對寧邊五兆瓦實驗性反應爐、後處理廠、及核燃料原件製造廠去功能化，其結果也必須得到國際規範的核准。美方將領銜施行去功能化的動作，並為此提供起步基金。北韓同意根據上述兩項文件對全部的核計畫進行完整準確的申報。以及北韓重申不轉移核材料、核技術等承諾。

有關國家關係正常化的部分，文件提到北韓與美國將致力改善雙邊關係，向

實現全面外交關係邁進。北韓與日本將根據（作者按：小泉純一郎與北韓所簽訂的）「平壤宣言」在清算不幸歷史和妥善處理有關懸案基礎上認真努力，迅速實現邦交正常化。

有關對北韓提供經濟能源援助部分，應根據「213 共同文件」的精神，給予北韓相當於 100 萬噸重油的經濟、能源與人道主義救助，具體援助方式將由經濟與能源合作工作組商訂。

有關六方外長會議部分，各國重申將在適當時機在北京召開六方外長會，外長會的議程將由六方會談團長會議決定。

此次六方會談的共同文件與南北韓高峰會議發布的宣言，可謂前後輝映。兩項文件帶來了相當的樂觀氣氛，為未來的合作鋪下較平坦的道路。共同文件的發布，確實是改善了各方的互動氣氛與關係，就北韓與美國而言，對對方的態度有所轉圜。自從 7 月份北韓宣稱凍結核設施之後，美國也將北韓從支持恐怖主義活動國家名單中去除，並派遣專家至北韓檢視，美國與北韓關係具體改善。今年 9 月，首次有北韓跆拳道表演團體到美國訪問，10 月份有紐約管弦樂團代表訪問平壤，意欲促成明年在北韓的演奏。

美國針對北韓的各項議題，如北韓終止核武計畫與和北韓建交之間的平衡，拿捏相當謹慎。美國供給北韓所需經濟援助，殆無爭議，但以美國與北韓長年的敵對與不信任，美國威信將要求北韓最終被驗證成為不可逆轉（irreversible）的無核化國家，才可能與北韓建交。惟北韓急於想要和美國的外交關係正常化，同時要求與南韓簽署和平條約，以取代 1953 年所簽的「停戰協定」。但是美國似乎不急著在和約議題上表達熱衷態度，以換取北韓的快速履行承諾。因此美國與北韓的互動，才是北韓是否願意終止核武研發、真正落實共同文件、或者是兩韓能否繼續進行高峰會的關鍵。

這次六方會談的共同文件，顯示北韓在寧邊的核設施「去功能化」議題，在具體措施上都做出了明確的表述，這是北韓所無可規避的責任。至於北韓與美國、日本關係正常化問題，則還需要時間，惟此目標也同時給美日設下行動限制，只是如果北韓不滿美日的誠意或關係正常化的進度，北韓是否再度悍然撕毀協議，尚無可逆料。

共同文件的簽署，是朝鮮半島走向和平的具體途徑，說明了第六輪六方會談還是有相當的成就，朝鮮半島及其周圍的緊張氣氛大大降低，並且減少未來衝突

的可能性。北韓做此讓步固然不易，但其他各國要支持一個和平的機制，制止北韓的冒險主義，已然獲得了共識，那就是各國合作「共管」朝鮮半島，教北韓不敢胡作妄為。同時各國也必須共同負擔共計 100 萬噸石油的捐輸。

這次的共同文件具有開創性的意義，但是各方是否能排除己見，從大局出發、意志堅定地排除難題、會不會引爆突發事件，才是共同文件是否有效，並且能否向前推進的關鍵。東北亞國際現勢的氣氛趨向和緩、各國互動空前友善，則是不爭的事實，尤其是南北韓高峰會議之後，兩韓的合作加快又深化，北韓願意在此刻認真考慮終止核武設施與研發，還真是歷史性的一刻。

肆、結論

目前東北亞趨勢的發展，正在走向緩和，雖然仍可能有不確定的因素，如北韓的反復無常、美國的單邊主義行為、中共的軍事擴張等，仍可能導致本區域的動盪，但是東北亞的局勢基本上是由美、中、日、俄等大國共識所操控，目前這些國家正處於朝鮮半島走向無核化的磨合期。北韓核武設施的「非功能化」最快將在今年年底處理完竣，倘果真簽訂和平條約、美國日本與北韓建交，不但朝鮮半島和平可望來臨，朝鮮半島存在著兩個韓國的體制得以鞏固。依美國駐韓大使弗什博（Alexander Vershbow）的說法，六方會談「有可能發展成為東亞地區謀求合作的永久機構」，六方會談的重要性將不言可喻，所發揮的影響力，更將不只限於處理朝鮮半島問題了。目前的兩韓關係較以往融洽，且對於北韓有鼓舞的效果，是不爭的事實。外電稱北韓最快將於今年底前誠實履行廢核計畫，值得期待。

2007 年底南韓將舉行總統大選，未來將由誰來主政，都不見得會全文照做盧武鉉與北韓建立的協議，尤其是反對黨候選人李明博獲勝，將有大幅的更動。2008 年美國也舉行總統大選，民主黨與共和黨對北韓的態度有較大的差別，柯林頓當年派前總統卡特赴平壤與金日成會面的歷史鏡頭，令人印象深刻，美國未來的領導人物怎樣持續與北韓的關係，牽動著北韓政權的安全感、南北韓的互動、甚至北韓是否重新武裝，這些都是檢驗未來東北亞政局走向不能忽略的變數。