

第三次南北韓高峰會之研析

An Analysis of the Third Inter-Korean Summit

蔡增家 (Tsai, Zheng-Jia)

國立政治大學國際關係研究中心教授

壹、前言

眾所矚目的第三次南北韓高峰會於今(2018)年4月27日，在板門店的「和平之家」舉行，與前兩次會談不同的是，之前都是由南韓總統到北韓，而這次卻是金正恩親自跨越38度線抵達南韓境內，成為韓戰之後首位進入南韓境內的北韓領導人，讓兩韓和平露出一線曙光；其次，這次南北韓會談正逢在6月美朝對話之前，因此，被視為「川金會」的會前會，所以本次會談除了終止南北韓戰爭狀態之外，也觸及朝鮮半島無核化議題，為之後的「川金會談」鋪路。

而在這次南北韓會談上，除了雙方將致力於朝鮮半島無核化之外，兩韓宣布朝鮮半島今後將不再有戰爭，在年底之前推動把「停戰協定」轉變成「和平條約」，另外，兩韓也同意在邊界開城設立永久性的雙方代表處，並將38度線非軍事區(DMZ)變成真正的和平特區，同時也將積極推動美、朝、韓、「中」四方會談，以多邊對話機制凝聚各國共識，早日促成半島無核化的最終目標。

貳、本次高峰會與之前兩韓會談的異同

本次南北韓會談與過去相同的是，歷次兩韓會談都會簽署一份政治宣言，以作為會談的最終成果，例如 2000 年第一次會談雙方簽署「南北共同宣言」，表達共同努力解決國家統一問題，2007 年第二次會談則簽署「南北關係發展與和平繁榮宣言」，希望以多邊對話形式讓韓戰早日結束，而這次會談則更進一步發表具有兩韓終戰意涵的「板門店宣言」，在今年之內將過去的「休戰協定」轉化為「和平協定」，以結束南北韓長期以來的戰爭狀態。

與過去不同的是，過去歷次的兩韓會談，都是由南韓領導人主動發起，北韓加以呼應，不但被外界視為是兩韓之間的家務事，議題也大多侷限在半島的統一問題，然而，這次的會談，卻被視為 6 月「川金會」的會前會，美朝兩國都想利用這次會談互相試探對方的政治底線，以對北韓棄核的立場進行再確認，並對朝鮮半島和平體制進行再保證，因此，本次會談進一步觸及到半島無核化、美軍核戰略設備等軍事議題。

另外，與過去兩次會談相比，這次是國際關注度最高的一次，因為之前都是由南韓總統到北韓，這次卻是北韓領導人跨越 38 度線到南韓，而且還是謎樣般的金正恩，首次出現在國際媒體鏡頭當中，自然吸引全球大部分人的眼球，因為大家都好奇他究竟是本人，還是分身，並從文金互動了解金正恩的性格。

其次，這次也是歷次會談中自主性最低的一次，這次會談恰巧在 6 月美朝對話之前，因此，被定位為「川金會」的會前會，這讓文在寅與金正恩猶如川普與習近平手中掌握的大玩偶，在互相試探彼此的底線，另外，這次會談主軸是簽署兩韓「和平協定」，這也並非南北韓自身可以決定的，還需要韓戰的參與國美「中」兩大國的認證，由此可見，兩韓在這次會談中的侷限性。

最後，這次也是歷次會談中民意支持度最低的一次，2000 年及 2007 年的兩韓會談，在南韓國內掀起一片和平統一的旋風，國內民意支持度更超過了九成，然而，這次會談卻只有六成的民眾支持，特別是二十歲左右的南韓年輕人特別不感興趣，因為他們成長過程都在延坪島砲擊、天安艦

事件及北韓核武陰影下度過，自然對北韓沒有任何的好感，還怕善良的文在寅會落入北韓的陷阱當中，而南韓的民意將會對本次會談產生牽制作用。

參、本次會談主要特色與成果

在國際壓力的有限空間下，這次會談兩韓仍然簽署「板門店宣言」，宣布朝鮮半島不再有戰爭，以停止敵對的行為，表達雙方追求半島和平的目標，同時文在寅也同意今年秋天訪問平壤，顯示南北韓對於高層對話機制化的決心，最後兩韓雙方也同意致力於朝鮮半島的無核化，並積極推動美「中」韓朝四方會談架構。其主要的會談成果如下：

首先在政治議題方面，兩韓雙方決定成立政治熱線，並通過定期高層會議解決雙方的歧見，也停止邊境的心戰喊話，並在今年8月15日重新舉行離散家庭團聚大會，恢復兩韓人民的定期交流。

其次在經濟議題方面，兩韓同意在開城邊境設立永久性的代表處，並開啟兩韓邊境原本關閉的鐵路與橋樑，以恢復中斷11年的兩韓交通與邊境貿易，並透過經濟交流來穩固兩韓和平的成果。

最後在軍事議題方面，兩韓雙方同意把非軍事區（DMZ）變成真正的和平特區，同時把黃海邊境周圍海域變成「和平之海」，以防止意外的武裝衝突，這是兩韓終止敵對狀態的最佳表徵。

而從這次會談的議題來看，與過去歷次會談有以下三項特色：

首先是將兩韓經濟議題擴大到政治軍事議題上，南北韓同意在今年內簽署和平協定，終止長期以來的敵對狀態，南北韓也同意以漸進式裁軍的方式，達到半島無核化的最終目標。

其次是從兩韓雙邊議題擴大到國際議題，將半島問題國際化，在這次會談中，南北韓雙方同意嚴格遵守互不侵犯條約，並尋求美、「中」、朝、韓四方會談的協商架構。

最後是從兩韓和平議題擴散至半島無核化，由於這次會談被定位為「川金會」的會前會，因此，本次會談除了建構半島和平化之外，還進一步摸索北韓在無核化問題的底線，為日後的「川金會」鋪路。

然而，這次會談的成果雖然豐碩，但是在制度化、持續化與無核化，

仍然有以下三項不足：

首先在終結兩韓敵對狀態，原本外界期待這次會談兩韓雙方能達成撤離 38 度線駐軍，將軍事管制區轉化為和平特區，但是在會談中，雙方卻只有承諾漸進式的裁軍，停止邊境的心戰喊話，並透過定期會談與熱線來加以磋商，而今後兩韓是否能夠成立常態化的軍事聯絡機制，則成為是否能夠終結敵對狀態的一大隱憂。

其次在簽署兩韓和平協定，之前外界認為文在寅應該會利用這次「文金會」簽署一紙「和平協定」，以避免重蹈過去雙方口頭承諾，讓北韓有出爾反爾的機會，但在這次會談，兩韓只有同意在年內簽署和平條約，終止長期以來的戰爭狀態，嚴格遵守互不侵犯條約，並尋求美、「中」、朝、韓四方會談的協商架構，而美「中」兩大國對於兩韓「和平協定」是否買帳，則成為半島和平化的一大變數。

最後在推動半島無核化，原本外界期盼在這次的兩韓會談中，北韓能對「無核化」做出具體承諾，以為今後的「川金會」鋪路，但是這次會談，兩韓只有達成致力於朝鮮半島無核化的願景，由此可見，北韓仍然堅持「維持現狀」的政策，也就是停止試射導彈、關閉核試驗場，但這卻與美國完全的、可驗證的及不可逆的棄核三原則，仍然存在著相當大的差距。

肆、本次會談結果之分析

從這次南北韓會談中，可以看到其沒有觸及到兩項議題，首先是美軍撤離問題，從過去以來，北韓堅持半島和平化的重要前提，便是要美軍撤離朝鮮半島，但是這次兩韓領導人無論在公開宣言，亦或是私底下的會談，都沒有提及到美軍撤離的議題，這是否表示北韓願意在駐韓美軍仍然存在的情況下，與南韓進行交流以及與美國進行對話，這將是北韓在半島政策的重大轉變。

其次是兩韓統一問題，過去歷次的南北韓會談必定將兩韓統一當成是共同追求的目標，而這次的兩韓會談卻只提及如何終止雙方的敵對狀態，及如何將「停戰協定」轉化為「和平協定」，由此可見，半島和平化的目標已經高於兩韓統一的目標，兩韓願意以務實的態度逐步去解決雙方的歧

見與衝突。

因此，這次南北韓會談不但成為今後兩韓統一的首部曲，也規劃出「制度化」、「和平化」及「無核化」的朝鮮半島統一三部曲。

首先是兩韓對話的制度化，在這次南北韓會談中，南韓總統文在寅提出在板門店設立「南北韓聯絡辦事處」，以成立一個隨時溝通的常設機構，緩和長期以來半島的緊張局勢。過去在李明博總統時期，南韓曾經向北韓提議設置聯絡辦事處，但遭到北韓以「氛圍不對」為理由加以拒絕，而這次在北韓主動釋出橄欖枝之下，設立聯絡辦事處將會成為南韓檢證北韓會談誠意的重要指標，而聯絡辦事處的成立，將會是奠定南北韓對話制度化的重要象徵。

其次是兩韓互動的和平化，過去兩次兩韓高峰會，會談議題大多是以「共同宣言」及「和平宣言」等書面工作大作表面文章，對於改善南北韓敵對狀態並沒有任何實質的助益，同時也讓北韓可以輕易出爾反爾、撕毀承諾，讓兩韓緊張關係又回到原點，而這次文在寅打算訴諸實際行動，進一步簽署兩韓和平協定，將過去的「休戰協定」轉化為「和平協定」，來結束南北韓長期以來的戰爭狀態，而和平協定將有助於南北韓長期互動的和平化。

最後是朝鮮半島的無核化，從過去以來，北韓核武問題對於同屬大韓民族的南韓來說，一直是一個相當兩難的議題，北韓擁核雖然對於南韓會造成相當大的安全威脅，然而，擁有核武卻又是大韓民族實現大國夢重要表徵，因此，在北韓核武問題上，南韓與美國所堅持的棄核三原則（完全的、可檢證的及不可逆的）出現相當大的鴻溝，因此，朝鮮半島無核化便成為南韓取代北韓棄核的代名詞，也成為南北韓在核武問題的最大公約數。

然而，在兩韓只有發表薄弱的宣言，而欠缺強有力的約束力下，今後仍然必須要依賴北韓是否切實落實，因此，日後兩韓之間仍然會存在著以下三項隱憂：

首先是兩韓對話是否能夠常態化，過去兩次南北韓會談之所以無疾而終，就是北韓領導人沒有回訪，這次雖然雙方同意定期舉行峰會，金正恩也表示只要南韓邀約，他一定會到首爾訪問，但今後兩韓對話能否持續化，將成為本次會談成功與否的關鍵。

其次如何化解美朝在無核化的歧見，這次會談兩韓雖然在無核化議題上達成共識，但是半島無核化並非只是南北韓之間的問題，還涉及到美軍在半島的戰略部署，以及美國對北韓的廢核三原則，美國對於這次會談的無核化共識是否買帳，也是本次會談的一大變數。

最後是美「中」兩國對南北韓簽署和平條約的態度，兩韓雖然同意在年內簽署和平條約，終止長期以來的戰爭狀態，但是這還必須要韓戰參戰國美「中」兩國的認證才算數，在美「中」兩國在朝鮮半島政治角力下，是否願意在無條件下簽署和平協定，也是未知之數。

伍、本次會談國際效應

由於這次南北韓會談不但是兩韓之間的家務事，也觸及到半島無核化的議題，更被視為是6月美朝對話的會前會，因此，本次會談自然連動造成美、「中」、日、韓、朝之間權力關係的轉變，從結果論來看，本次會談有兩個贏家、兩個輸家及一個漁翁得利者。

首先南韓與北韓是這次會談的兩大贏家，從去年以來，在川普對北韓進行戰爭邊緣的政策下，在南韓境內部署薩德反導彈系統，讓南韓失去在美「中」兩大國平衡的槓桿，也讓南韓在半島問題上失去話語權，如今文在寅利用這次的南北韓對話，建立兩韓領導人的高層對話機制，不但緩和朝鮮半島的緊張關係，而倡導美、「中」、韓、朝四邊對話，也讓南韓在半島無核化議題上重拾主導權。

自從聯合國對北韓進行有史以來最嚴厲的經濟制裁，再加上美國施壓大陸對北韓進行完全的制裁，讓北韓經濟開始出現嚴重的衝擊，而北韓利用兩韓對話從南韓找到經濟制裁的突破口，也順勢離間美韓關係，同時利用「川金會」及「習金會」改善北韓與美國及大陸關係，這不但緩和美朝之間的緊張對峙情勢，大陸也開始呼籲鬆綁對北韓經濟制裁，而南北韓會談之後，南韓勢必會逐步強化對北韓的經濟援助，北韓金氏政權將可進一步鞏固。

其次大陸與日本是這次會談的兩大輸家，北韓問題一直是大陸的核心利益問題，北韓核武問題更是大陸在半島問題上發揮影響力的最大利器，

而這次的南北韓會談一方面是為美朝對話製造條件，另一方面也要建構半島無核化，而美國若與北韓取得直接對話的管道，大陸施壓北韓的角色將會大幅減弱，而美韓朝三方若在半島無核化問題上取得共識，大陸將在北韓問題上失去制衡的槓桿，這是大陸極度關注這次南北韓會談的主要原因。

從過去以來，在對美一邊倒政策下，日本一直扮演著施壓北韓的急先鋒，日本不但支持對北韓施加最嚴厲的經濟制裁，同時也多次參與美韓的聯合軍事演習，但川普卻在沒有知會日本的情況下，決定與北韓進行「川金會」，這讓日本深感被邊緣化，因此，安倍決定主動出擊，表示願意於6月赴平壤與金正恩會面，同時表示日本願意與北韓就建交事宜進行討論，但本次會談兩韓提議所建構的美、「中」、韓、朝四邊對話，仍將日本排除在外。

最後漁翁得利便是美國，美國一方面利用南北韓對話探尋北韓在無核化問題的底線，另一方面也持續進行對北韓的軍事施壓，加快在南韓部署薩德系統的脚步，同時美國也利用「川金會」緩和美朝之間的緊張關係，讓美國在亞太戰略布局上逐漸從圍堵北韓轉移至抗衡大陸，加大對大陸進行貿易戰的力度，這是一石三鳥的策略。

陸、結論

從表面上來看，這次南北韓會談，無疑是兩韓和解的一大步，但是在宣言內容當中，充滿太多願景與空話，而缺乏有拘束力的條文，日後仍然要端視北韓是否能夠落實；從實質上來看，這次南北韓會談只是6月美朝對話的會前會，兩韓能夠坐下來進行對話，背後都充滿著政治目的與大國的相互角力，讓本次會談的決議顯得脆弱而軟弱無力，而必須要靠美「中」兩國才能加以落實。換句話說，本次會談只是前戲，6月「川金會」才是兩韓的大戲。