



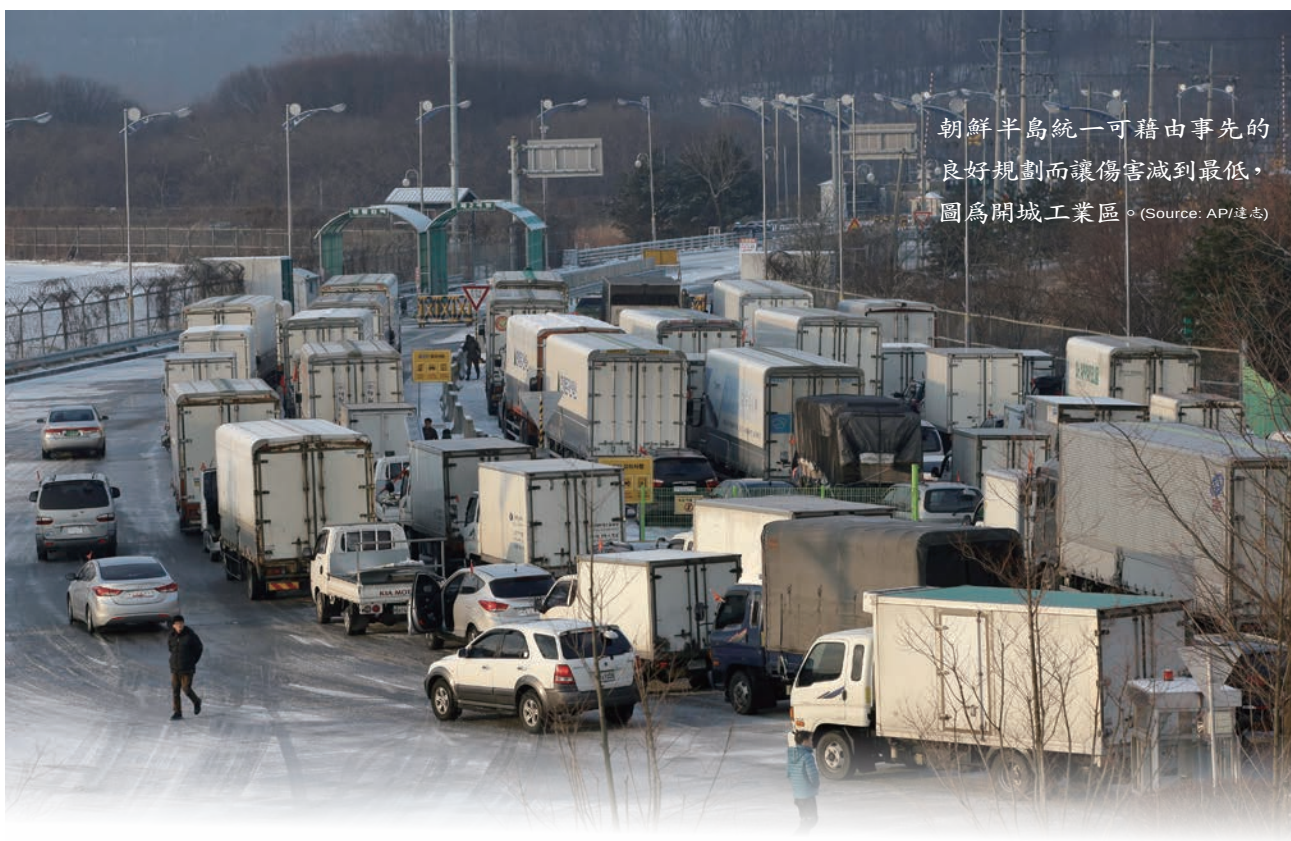
● 作者/Sue Mi Terry ● 譯者/楊黎中 ● 審者/劉宗翰

南北韓會破鏡重圓嗎？

A Korea Whole And Free: Why Unifying The Peninsula Won't Be So Bad After All

取材/2014年7-8月外交事務雙月刊(Foreign Affairs, July-August/2014)

朝鮮半島統一可能會因北韓垮臺而引發嚴重的經濟和人道問題，其實藉由事前良好規劃與國際合作即可讓傷害減至最低，進而讓所有國家均能共享隨兩韓統一而來的諸般利益。



朝鮮半島統一可藉由事先的良好規劃而讓傷害減到最低，圖為開城工業區。(Source: AP/達志)

當北韓的開國統治者金日成於1994年去世時，許多外界觀察家皆預言，謂其國家將隨之而逝。當然，此事並未發生，而其子金正日則

是設法讓這個政權繼續存活，直到他自己在2011年死亡。在其子金正恩於是年接掌權力之時，許多韓國的觀察家又再次預測其將崩潰。再一次，

渠等被證明是錯的。儘管北韓極度貧困，但卻依然非常活躍，而且是其南方鄰國的一個重大威脅。

不過裂痕已然出現。2013年12月，金正恩做了一件史無前例的事，公開處決了其姑丈張成澤，其為該政權最重要的第二號人物。就短期而言，雖然除去張成澤或許有助於強化金正恩的統治，但從長遠來看，此舉可能會產生反效果，亦即會使北韓的菁英分子確信那位31歲的王位繼承人太容易衝動而無法信任。於此同時，該政權的中共老板也必定因為張成澤的處決而感到不安，張成澤是平壤派赴北京的首席特使，也是「中式改革的擁護者」。

不過，北京不太可能會開始對平壤施加更多的壓力，至少近期內還不會。中共的領導人或許不喜歡目前的政權，但渠等更不喜歡其他的方案。北韓的崩潰可能會使難民如潮水般湧入中國大陸，並且還會引發南韓和美軍至中國大陸邊境的軍事干預。因此，北京將支持金正恩視為其傷害最小的選擇。

在首爾這邊，傳統上始終避



據目前的種種跡象顯示，金正恩(右一)的殘酷與極端手段，應不亞於其父親與祖父。(Source: AP/達志)

免做出任何會破壞平壤穩定的事情，而這也是基於相似的理由。對於南韓領導人來說，忍受北韓偶爾惱人的小小攻擊和對於另一場戰爭時刻存在的威脅，要好過於去承受隨統一而來的沉重社會和經濟負擔。

即使是較無懼於北韓滅亡的美國和日本，也已默默地決定要接受該政權。無論是柯林頓(Clinton)還是小布希(George W. Bush)政府皆曾與平壤達成為數龐大的援助交易，以換取對其

核子計畫的限制。日本也曾同意斥資10億美元進行這些交易，亦即《1994年框架協議》(1994 Agreed Framework)的一部分，資助在北韓的兩座輕水核反應器(一項在2002年正式中止的計畫)，而且東京還提供了大量的糧食援助。在華盛頓和東京的決策者都知道，他們幾乎沒有什麼手段能讓北韓政權垮臺。但是他們也擔心政權更替所將帶來的區域混亂。

這樣的擔憂是合乎情理的，



而外界各方在為該政權不可避免的滅亡制訂計畫時，皆須將此等納入考量。鑑於兩韓之間在渠等經濟、教育水準和意識形態等方面的差距是如此之大，即使是在最佳的狀況下，南、北韓的統一將會證明比東、西德的統一花費更多且更具挑戰性。

然而若因而得出應避免統一的結論則是錯誤的。與一般的看法相反，合併不會為南韓帶來災難，也不會給美國、中共和日本帶來不可接受的風險。相反地，這將為朝鮮半島和該地區製造出巨大的經濟和社會利益。對於北韓這齣長期上演的傳奇故事只能有一種圓滿結局：出現一個統一、民主的韓國。外界各方應竭盡所能來促成和規劃此一結果。

好與壞以及令人厭惡的方式

統一可能是由三種基本方式中的一種所造成的。南韓人最期望的狀況是軟著陸(soft landing)，於此狀況中，平壤採用了中共的經濟模式、避開了軍國主義，並開始與首爾進行逐步的和解。第二種狀況就不是那麼具有吸引力了：在經濟和社會等力量的重壓之下，蹣跚而行的北韓自行垮臺，並且為南韓所吸收。第三種狀況甚至更糟：朝鮮半島可能會經由軍事衝突而統一，於此狀況中，在北韓進行重大攻擊之後，南韓和美軍最終摧毀了該政權。在這三種結果中，鑑於金正恩對於改革並未顯現出多大的興趣，因此軟著陸是最不可能的。第三種狀況也是不太可能的；儘管金正恩好鬥成性，但也不會比其父親或祖父更具自殺傾向。這使得第二種狀況，亦即硬著陸

(hard landing)似乎是最可能的。所以，這正是決策者應行規劃之所在。

與一般的看法相反，南、北韓的合併不會帶來災難。

金正恩政權垮臺將會帶來許多立即性的問題，從美國的立場來看，其中最迫切的就是要如何確保北韓核武的安全。美國和南韓的部隊勢將繼續維持北韓軍隊的指揮架構，以防止派系鬥爭和死硬派的攻擊。渠等還必須提供安全、食物和基本公共服務，諸如水、電和電信，以防止長期苦難的北韓民眾如洪水般跨越邊界湧入中國大陸和南韓，以及跨海湧入日本的人道危機發生。

這些都是重大挑戰，但是只要有足夠的規劃，南韓——有美國、聯合國和其他國際行為者做後盾——將能夠處理這些問題。事實上，與美國國防官員合作的南韓統一部(Ministry of Unification)耗費數十年所準備的即為此事。在北韓政權崩潰的情況下，南韓規模龐大、裝備精良且訓練有素的軍隊將能夠迅速取得對北韓的控制權，並且提供各種基本服務直到文人政府接管。如果南韓在規劃過程中能將中共納入，則此項工作勢將更加容易。北京截至目前仍拒絕公開接受金氏政權可能不會永久長存的可能性。但是即使沒有中共的參與，南韓及其夥伴仍應能夠處理崩潰所造成的餘波。

然而，南韓人真正擔憂的並不是首爾無法處理因垮臺而造成的直接影響；渠等所擔憂的是金融價格將毀了他們。統一韓國可能會較之前統一

德國所花費的為多：哈勒經濟研究所(Halle Institute for Economic Research)曾經估算，德國的帳單在20多年間花費了1.9兆美元。依照南韓財政部估計，統一最少將在10年間，每年消耗南韓目前國內生產毛額的百分之七——相當於800億美元。

一個由南韓總統李明博在2011年委任的諮詢機構，將統一的費用估計得甚至更高，達到2兆美元以上。無論最終數字為何，幾乎毋庸置疑的是這項工作勢必昂貴，亦會由於要合併一批遭到孤立、一貧如洗且經過洗腦人口的各種社會挑戰而更加

劇其困難度。

當兩韓合一

雖然南韓人傾向把焦點放在顯著的成本上，但是這些成本將會被統一的各利益所抵消。其中最直接的，將是東北亞最主要不穩定根源的消失。假使



兩韓統一將使東北亞最不穩定的根源消失。圖為韓戰期間，美空軍轟炸位於元山南方的鐵道一景。(Source: US Army)



該政權能夠確保核武和彈道飛彈，而其軍隊也能夠和平地復員，其解體不但會讓首爾，而且連華盛頓和東京都更加安全。美國將毋須再擔心北韓把核武賣到國外，或是讓美軍捲入第二次韓戰之中。日本將毋須再害怕北韓的飛彈攻擊，或是有更多的百姓遭到綁架。而南韓也可以不用擔心北韓的火砲把首爾夷為平地、北韓海軍用魚雷攻擊南韓船隻，或是北韓突擊隊把南韓領導人當成目標。

即使是中共亦有理由感到高興。中共可用能產生收益的資本投資來取代其無償轉讓給平壤的燃料、糧食和其他貨物。而一旦停止支持此一世界上最專制的政權，北京將會發現，要將己身塑造成一個負責任的國際利害關係人會變得容易許多。

金氏政權結束也將產生龐大的人道利益，會從世界上最後僅存的史達林主義國家的掌控中解救出2,500萬人，並將渠等融入一個現代化的民主國家之中。北韓8到12萬名大部分的政治犯將可離開政府的奴隸勞改營，大多數被送入其中者並非因為刑事犯罪，而是因為政治罪行。一般北韓百姓可以脫離無論是字義上或是智能上的飢餓狀態，而獲得大量食品、資訊、消費性產品的供應，以及現代資本主義的其他所有好處。具有強烈民族主義的南韓人，也終於可以開始慶祝這個韓國家族的團圓。韓國將再次成為一個統一的國家，如同其從668年新羅王朝統一三個韓國王國



兩韓統一後，南韓可以大幅削減徵兵員額。(Source: RoK MND)

的時候開始，直到1945年蘇聯和美國將其38度線一分為二時一般。

但對於南韓來說，最大的好處將會是經濟。統一將比一般所認知的還要更加有利可圖。首先，首爾可以大幅減少其國防開支，該筆開支目前為一年300億美元，或占國內生產毛額的2.5%——此一數字不包括南韓每年付給華盛頓，以協助負擔美軍在朝鮮半島駐軍費用的10億美元。南韓可以終止「普遍徵兵制」(universal conscription)，並且縮減其68萬人的軍隊至50萬人或是更少，將釋出大量的年輕韓國男子加入工作人力，較渠等現行做法要早上數年。同樣也將加入他們的是北韓目前軍隊中所擁有的110萬人，其中大多數是年輕人。

鑑於南韓人口的快速老化，預期能擁有額外的年輕勞動人口應是別具吸引力的。得益於該國日益增長的財富，南韓的國民平均預期壽命已達81

歲，而且還在持續提高，然而其人口出生率為每位婦女只生1.2個小孩，是全世界出生率最低的國家之一。因此，依照經濟合作暨發展組織的預測，到2050年，南韓在已開發國家中將會擁有第二高齡的人口，每一名工作年齡的成人需負擔近七名65歲以上的人。若未進行統一，年齡從15至64歲的南韓人口數將從2017年開始減少；到2030年，人口總數也將開始減少。

相較之下，在北韓有91%的人口目前年齡是低於65歲，而生育率為每名婦女生育2.0個小孩，亦較南韓為高。在統一之後，北韓將為南韓現有將近3,600萬的勞動人口增加1,700多萬名年齡從15到64歲的潛在勞動人口。南韓從而能避免轉向東南亞或其他地區去尋求低薪的勞工，這些人是相當難以融入的。南韓各家公司甚至可以將渠等的工廠從中國大陸遷到北韓，那裡初期的薪資甚至還會低上許多。

統一將會在礦業這個部分產生很大的收益。南韓的高科技經濟躋身世界最先進之列，但是該國幾乎沒有任何礦產資

源，因而在其所需的能源和礦產中，有97%皆須進口。相較之下，北韓擁有廣大儲量的煤、鈾、菱鎂礦和稀土金屬——全部總值達6兆美元——但是北韓目前無力開採這些礦產。然而，利用來自南方的技術，這支主礦脈最終仍可開採，而此對於全球經濟將大有裨益。

一個統一韓國也將擁有一個新擴展的國內市場、感受到旅遊收入的激增——因為朝鮮半島一些風景最優美的地方都位在北方——並且看到其「主權風險評級」(sovereign risk rating)有所改善。隨著發生戰爭的危險終於消失，信貸會變得更加容易，而海外資金也將更加自由地流入該國。

尤有甚者，一旦這個以地雷強化的非軍事區消失無蹤，貿易將會變得更加容易且成本會變得更為低廉。南韓目前運作是以島嶼經濟的方式，為獲得原料必須支應高額的運輸價格。隨著邊界的消失，一條設想良久、從海參崴(Vladivostok)到首爾的天然氣管線終能建造，藉此將需求孔急的俄羅斯石油和天然氣送往南方。拖累南韓

經濟的能源成本亦將大幅下降。南韓的企業也可以開始將貨物經由陸路運往中國大陸和俄羅斯。

隨著時間的推移，一個擁有7,500萬勤奮工作人口的統一韓國，可能會成為一個消費和工業大國——亞洲的德國。隨著兩個經濟體合而為一，大量的新投資機會也將出現。依據高盛集團(Goldman Sachs)在2009年所做的一份報告，朝鮮半島如果統一的話，在國內生產毛額這方面有可能在30至40年間超越法國、德國，甚至是日本。南韓目前的貿易夥伴——尤其是中共和美國這兩個最大的——將從這個新建立的經濟活力源頭獲得龐大利益。

守望相助

儘管有這些好處，勸使韓國鄰國接受統一的地緣政治後果將困難重重。中共領導人擔心失去一個對抗美國勢力的屏障，不過華盛頓可以緩解這些憂慮，以私下向北京保證的方式，在統一之後將不會有美國軍隊駐紮在現今非軍事區以北的地方——或是在朝鮮半島的任何



地方，如果這是贏得中共支持所必須的話。南韓的民族主義者也可能會堅持要這樣做；來自北方的威脅既已解除，他們自可理所當然地要求華盛頓撤出其軍隊。

雖然這樣的舉動可能會讓華盛頓感到不快，但這並不是一場外交政策的挫敗。總之，美軍撤離將是代表自韓戰的苦難歲月開始，美國長期恪守對朝鮮半島承諾的一個圓滿結局。美國仍然可以從其位於日本和關島的基地圍堵中共擴張，而且美國無疑會與統一後的韓國維持良好關係，誠如其與統一後的德國所維持一般。

至於在北京方面，其與首爾間的關係在某些方面已經比其與平壤間令人頭疼的關係要好得多——而這些關係在統一後應仍能保持原樣。在歷史上，韓國曾是中國的進貢國，雖然那種順從關係再也不會恢復，不過中共完全毋須擔心統一。新韓國將成為一個更好的貿易夥伴，而且鑑

於其意欲避免與其北方巨大鄰國存有敵對關係，韓國可能會在北京和華盛頓之間維持一種三角狀態的外交政策。

對於日本來說，無疑會對一個更強大且統一韓國人的國家，投以懷疑眼光。在第二次世界大戰結束近70年後，由於日本的黑暗殖民遺緒，日本與南韓間的關係仍然令人擔憂。但是，一個民主、資本主義的新興韓國，並不會為該區域的另一個大型民主國家帶來真正威脅。事實上，統一將會給東京一個千載難逢的機會，藉由捐贈糧食和藥品，以及派遣救援與醫療人員等，而消除韓國人的反日情緒。日本已經是世界上最大的海外援助國之一，而其藉由協助重建北韓，將可贏得相當多的好感。

準備好統一

鑑於所有這些利益，國際社會應加以促成，而

關島為美軍圍堵中共擴張的重要軍事基地。(Source: USAF/Angelita M. Lawrence)





華盛頓與首爾應共同合作制定戰略，以因應未來南北韓之間的分合。(Source: State Department)

非推遲統一。要讓平壤改弦易轍，一般外人所能做的可能不多。但區域大國，特別是南韓和美國，應該要停止如渠等過去所為般，為換取較好行為的短暫保證而支持金氏王朝；金正恩不會比其父親或祖父更能夠信守這些承諾。

西方國家也不該為了害怕會造成北韓的不穩定，而不堅持

強加制裁，或以同樣報復方式來因應該國的挑釁行為。即使北韓現在就垮臺，這也比讓這個國家蹣跚數十年，以及等待永遠也不會到來的改革要好得多。南韓是統一最大的受益者，因此應該滿懷信心面對統一的到來，而非提心吊膽。南韓總統朴槿惠在2014年初時表示，統一可能是「致富之源」(bo-

nanza)，還有在3月底時於德國(一個象徵性的選擇)進行了一場支持統一的重要演說，因而引起一陣風波。朴氏政府應該要繼續其公關活動，以使南韓百姓得知統一的好處並為此而感到高興——由於南韓年輕一代對此日益謹慎，這是一項特別重要的工作。而在面對北韓的威脅和挑釁，甚至是在其嘗試要



重新恢復與金氏政權之間的對話，以及推動諸如舉行跨境家族團聚(cross-border family reunions)等措施之時，朴槿惠應該要兌現其承諾並保持堅定。當下一次平壤以魚雷攻擊南韓船隻或是砲擊南韓島嶼時，首爾不應因為擔心這樣做可能會讓北韓不穩定或是激怒北韓而不敢進行報復——南韓從來都沒有真正這樣做過。甚至連中共也會被勸告要停止對平壤挹注資源，除非是有新一批具有改革意識的統治幹部掌權。

區域大國，特別是南韓和美國，應該要停止支持金氏王朝。

為使中共和日本能夠參與，美國和南韓應該提出一項外交倡議，旨在為一個無預期的意外崩潰而做準備。華盛頓和首爾應該藉由制定一個因應統一的全面性政治、外交、經濟和合法戰略，以強化渠等的聯合軍事計畫。兩國政府應委派外交和政治代表來提出一項民事計畫，相對應於北韓發生衝突，或是在北韓不穩定情況下啟動的聯合軍事計畫。這兩個國家都有許多東西可資提供：南韓的統一部及其他機構可以針對這種情況貢獻多年來的專業知識，而美國則可貢獻自身在德國、日本、科索沃(Kosovo)、伊拉克和阿富汗進行國家重建所獲得好壞參雜的經驗教訓。

一旦美國和南韓發展出一個共同願景，渠等即應鼓勵日本加入規劃。東京未來在朝鮮半島有著合理的利益，並且將受益於設計用以解決其關注問題的各項準備工作，諸如預期會有難民從海上大量湧入等。在統一過程中，日本後勤支援和經

濟援助將是至關重要的。

在美國、南韓和日本之間的三邊對話應該擴展到將中共，以及可能的話，含括俄羅斯在內，以做為這一過程的最後步驟。所有這些主要參與者皆應被要求去承擔一些統一的費用，以換取有關新韓國在該地區如何運作這方面的發言權。例如，中共和日本可能會被要求去協助北方的重建——前者可以藉由提供優惠的電力和在重建基礎設施上提供援助，以協助發展北方，而後者則可提供人道和財政援助、投資，以及專業知識——以換取首爾將不會保留北韓核武庫的保證。達成這樣的協議將可解決兩大問題：南韓擔憂整合北韓的花費，以及該地區其他國家擔憂一個掙脫束縛的韓國會成為一個軍事和經濟競爭對手。

金氏政權不大可能會乾淨俐落地結束；一個國家的崩潰總是會亂成一團，而對於一個如此軍事化且極端的政權來說更是如此。但是此一事實不應使外界大國無視之後隨即產生的許多好處，也不應使渠等推遲規劃不可避免之事。事實上，應付未來北方不穩定和降低統一成本的最佳方法，即讓這些主要大國從現在起開始合作。北韓擁有這個星球上最糟糕的政府。儘管轉型將承擔所有挑戰，但是每個人都會從一個完整且自由的新韓國崛起中獲益無窮。

作者簡介

Sue Mi Terry係前美國中央情報局分析員，以及美國哥倫比亞大學東亞研究所資深研究學者。

Copyright © 2014, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.