

调 研 报 告

(2013 年第 4 号)

中国社会科学院地区安全研究中心

北京张自忠路 3 号 邮编：100007 电话：64036800

朴槿惠政府的对朝政策及其实施

董向荣^①

对朝政策融合内政外交，历来是韩国政治领域内最敏感、各方斗争最激烈的话题。韩国的对朝政策几经变化，摇摆不定。2013 年 2 月，韩国新总统朴槿惠宣誓就职，开始对南北关系问题进行新的探索。朴槿惠的对朝政策与以往有何不同？政策对象有何变化？政策环境有何变化？政策的前景如何？

一 朴槿惠的“半岛信任进程”

2002 年，朴槿惠曾以平民身份对朝鲜进行为期 4 天的访问，并会晤前朝鲜领导人金正日，就韩朝铁路连接、建立离散家属会面场所、寻找朝鲜

^① 董向荣，博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

战争期间失踪者、邀请朝鲜文化体育团体访韩等进行沟通。这为她的对朝政策提供了独特的背景。2011年9月，朴槿惠在美国《外交事务》杂志发表《面向新的朝鲜半岛》文章，较全面地阐述了其统一、外交、安保政策构想。朴槿惠把对朝政策的关键词设定为“信任政治”和“一贯政策”。她认为，韩国应该重新发展对朝政策。要建立不因政府交替或发生意想不到的国内外事件，而发生动摇的一贯性政策根基。

在2013年2月就职之际，朴槿惠阐述了处理南北关系中的“半岛信任进程”。她表示，“将以切实的遏制力为基础，积累韩朝之间的信赖”。所谓“切实的遏制力”，就是提升韩国的国防力量，加大财政投入。所谓“累积信赖”，不是单方面的对朝宽大政策或强硬政策，而是根据朝鲜的行动采取相应行动。根据韩国统一部最新发布资料，朴槿惠政府对朝措施包括四个方面：

第一，通过建立互信，实现南北关系正常化。这包括，继续向朝鲜提供针对婴幼儿、孕妇等弱势群体的人道主义援助，不将其援助与政治情况挂钩；继续为解决离散家属、战俘、被绑架者等人道主义问题而努力；谋求开城工业园区的正常化和国际化；加强南北在学术、宗教等社会文化领域的交流，推进有利于南北共同利益的经济合作项目，如联合开发朝鲜地下资源等；努力通过农业和环保合作等“绿色合作”，与朝鲜联合建设“环境共同体”；根据南北建立信任、实现无核化的进展情况，适时推进“韩国愿景项目”，即帮助朝鲜增设电力、交通、通信等基础设施，以增强朝鲜的自给能力；为朝鲜加入国际金融机构提供相应的支援，并考虑鼓励韩企业赴朝鲜经济特区开展事业；在首尔和平壤设立南北交流合作办事处等。

第二，追求半岛可持续的和平。韩国将增强韩美联合防御能力在内的整体防御力量，阻止来自朝鲜的挑衅；在与朝鲜和国际社会合作之间保持平衡的同时，为促使朝鲜弃核进行说服和施加压力；将通过南北间务实谈判、六方会谈、韩中美三边战略对话等机制，积极推动无核化谈判；与联合国及有关国家合作，建立非军事区（DMZ）世界和平公园，使之成为世

界和平的象征；将倡导南北采取基本措施，即互相承认对方的体制，中断武力挑衅等，通过磋商、交流与合作、以和平方式解决矛盾、防止突发性武力冲突，建立政治、军事领域的互信。

第三，创造有利于半岛统一的环境和条件。韩国政府将举办学术研讨会、听证会等多项活动，广泛听取各方意见，共同探索“民族共同体统一方案”的发展方向；从经济整合入手，追求更深层次的政治整合；鼓励国内外进行有关统一和朝鲜问题的研究活动，与研究机构建立合作体系；在统一政策实施过程中，将积极带动国民的参与，加强超党派合作；进一步充实统一教育，由此凝聚国民的统一意愿和统一力量；在帮助“脱北者”适应韩国生活方面完善硬件设施，加强保护和支援体系；努力营造有利于改善朝鲜人权状况的国内外环境，包括制定《人权法》等。

二 对朝政策的实施

迄今，朴槿惠政府在对朝政策实施方面主要有三大举措：

第一，访问美国，巩固韩美同盟，向奥巴马推销“半岛信任进程”，争取美国的支持。美国在韩国外交中的绝对主导地位尚无任何外力能够撼动，解决朝核问题，缓解南北关系，也需要与美国的协调与沟通，因此，朴槿惠把访美在首位在情理之中，所要做的是促使奥巴马更加重视朝核问题，而不是放在一边，或者消极等待。不过，由于奥巴马需要急办的事情太多，只要朝半岛局势基本稳定，朝核问题难以摆在凸显位置。

第二，访问中国，争取中国对其“半岛信任进程”的支持。中国被认为是韩国对朝政策外部环境中的主要变量。中国国际地位上升，让朴槿惠比其前任更加重视中国，访问取得了预想的效果。从民意调查来看，韩国民众对朴槿惠访华给予了压倒性的支持。根据盖勒普公司在访华结束后（7月1-3日）立即进行的调查显示，受访的韩国人中，78%认为访问有助于增进韩国国家利益。对于朴槿惠政府实施“半岛信任进程”，中国政府的

支持与合作被认为是政策环境的重要改善。不过，韩国许多人对中国的对朝政策半信半疑。比如，延世大学的韩硕熙^①认为，尽管有迹象表明中国对朝鲜政策发生了一些变化，但是这些变化并不意味着中国对朝态度的有根本性转变，中国不希望在太大的程度上远离现状。峨山政策研究院院长咸在凤认为，只要中国仍把朝鲜作为有价值的战略资产，中国对朝政策就不会有大的变化。他主张，韩国应该采取政策措施，促使中国感受到压力，放弃朝鲜。看来，韩国在利益上依赖中国，在战略上对中国半信半疑，这样的状况可能会持续下去。

第三，灵活处理遗留问题，耐心积累信任。开城工业园区和金刚山旅游区曾是南北合作的两面旗帜，后均终止。朴槿惠政府主动推动开城工业园区恢复运营。韩国希望朝鲜能够承担责任，不再因政治和军事理由而停止开城工业园区运作，而朝鲜则提出韩国停止利用工业园损害朝鲜。经过7轮艰苦的谈判，开城工业园终于恢复运营。其实，这是南北相互试探和角力的开始，双方实际上在争夺半岛局势发展的主导权。朴槿惠政府认为，长期以来，朝鲜在半岛局势中扮演了“议题设定”的角色。今后，韩国要设置议题，争取半岛关系的主动权。为此，朴槿惠政府有可能于短期内解除因天安舰事件等启动的“5.24措施”，取消对韩朝贸易和投资方面的限制，加快与朝鲜在离散家属会面、非军事区DMZ和平公园、金刚山旅游项目等议题上的沟通。最近，韩国统一研究院专家指出，韩国提出“把非军事区(DMZ)建成世界和平公园的构想”，就有议题设置方面的考虑，意义不在于最终能否建立，而是通过此举提升韩国的话语权和国际形象。

总之，朴槿惠的对朝政策是“软硬兼施”，在要求朝鲜弃核的原则性问题上，更加坚定，在人道主义援助方面，可能会更加积极主动。朴槿惠执政期间能做的事情比较多，政策环境也比较有利，把握得好，南北关系会有所改善。但是，韩朝关系发生实质性改变的可能性不大。对于朴槿惠政府来说，发展南北关系，朝核问题还是韩国内部面临的重大政治压力和

^① 2013年1月，韩硕熙曾作为候任总统朴槿惠中国特使团4名成员之一访问中国。

挑战，它制约南北间建立良性互动的关系。不过，韩国政府的对朝政策成功与否，在很大程度上并不取决于韩国，而在于美国是否愿意解决朝鲜问题，朝鲜是否会积极回应。