

# 韩国文在寅政府的对朝政策及其制约因素

董向荣

本文作者:中国社会科学院亚太与全球战略研究院 研究员

责任编辑:李 冰

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2018.01.004

20世纪80年代中期,韩国实现了民主化。此后,韩国历届民选政府在保守与进步之间摇摆。保守派政府包括卢泰愚、金泳三、李明博、朴槿惠政府等;进步派政府包括金大中、卢武铉政府和当前的文在寅政府。保守派政府的对朝鲜政策总体上比较强硬,重视与美国、日本的对朝政策相协调。进步派政府则强调对朝和解与合作,与美日有一定距离,同时强调国防自主性。经过了李明博和朴槿惠9年的保守政治,韩国政治钟摆再次摆回进步方向,对朝政策也将做出相应调整。

一 与卢武铉前总统一样,文在寅也是律师出身转入政界。因朴槿惠前总统被弹劾下台,韩国提前举行总统大选。文在寅得票率为41.1%,领先对手17个百分点,这是韩国总统选举史上的最大票差。作为进步派的文在寅,在传统保守派政治地盘中也获得了不少选票。文在寅祖籍朝鲜咸镜南道。1950年12月“兴南大撤退”中,文在寅的父母乘坐美国军舰逃难至韩国庆尚南道巨济岛。1953年1月24日,文在寅出生在难民收容所中,是位“难民之子”。他的这一身份会使人产生“亲朝”的联想。因此,他实行怎样的对朝政策尤其值得关注。由于此次总统选举的特殊性,文在寅政府没有过渡期。选举管理委员会在宣布文在寅当选后,他即开始行使总统职权,到目前为止仅有半年多的时间。从竞选到执政,文在寅对朝

鲜政策核心目标可概括为反战、自立、合作三点。

第一,反战,即没有经过韩国同意,任何一方都不能发动战争。

文在寅总统在多个场合表达反对战争的基本立场。例如,在2017年8月15日光复节演说中,文在寅总统系统阐述了对当前半岛局势的认识。他强调,“当前半岛军事紧张态势令人忧心忡忡。今天半岛的时代使命无疑是和平。通过实现半岛和平、克服分裂,才是真正完成光复之路。和平是我们当前的生存战略。”文在寅总统认为,“当前最大的挑战就是朝鲜的核导开发。韩国政府把目前的安保情况看得非常严重。政府将以稳固的韩美同盟为基础,与美国密切合作,从而解决安保危机。但我们不能只依赖同盟国提供的安全保障。半岛问题应该由我们来主导解决,政府的原则很坚定,半岛再次发生战争是不行的。在半岛的军事行动只能由韩国决定,谁也不能在没有韩国的同意下采取军事行动。政府将竭尽全力阻止战争。无论经历任何曲折,朝核问题必须和平解决。”

第二,自主,即以收回战时作战指挥权为核心的自主国防。

除了“反战”之外,文在寅政府对朝政策的另一个重要方面就是“自主”。他认为,必须由韩国掌握半岛事务的主导权。在光复节讲话中,文在寅强调,“分裂是殖民地时代留下的不幸遗产。冷战时

期韩国无法用自己的力量决定自身命运,但现在我们的国力增强了,我们可以决定自己的命运。”2017年7月,韩国国政企划咨询委员会发布了《文在寅政府国政运营五年计划》,其中提出,要构建和平繁荣的朝鲜半岛。为此,列出了三大战略,分别是责任、合作、和平、民主四大原则与“责任国防”;南北和解合作与半岛无核化;韩国主导的国际合作与协作等。与“责任国防”相关联的政策推进方向,包括收回战时作战指挥权在内的自主国防力量的强化、国防改革等。预计文在寅政府时期,韩美将加速协调韩国战时作战指挥权的收回事宜。

第三,合作,即提出半岛新经济地图构想,强调南北经济合作。

《文在寅政府国政运营五年计划》中强调要和平解决朝核问题,构筑和平体制,提出半岛新经济地图构想,改善南北关系及活跃交流与合作等。在光复节纪念仪式上,文在寅总统否定了朝鲜“核与经济并进战略”实现的可能性,敦促朝鲜当局“没有国际合作下的经济发展没有实现的可能,应立即中断挑衅、开展对话,朝鲜弃核后不需要担忧自身安全。韩国和美国及周边国家都要协力完成这一使命”。文在寅重申,“我们不希望朝鲜崩溃,不促进吸收统一等人为统一。统一应该以民族共同体所有成员以达成协议的‘和平、民主’的方式来实现。如果朝鲜承诺履行现有的南北协议,即使韩国政府换届也不会改变对朝政策,我们要通过国会决议形成制度化的对朝政策。”

## 二

文在寅政府的对朝政策面临国际、国内诸多制约因素,排在首位的当是朝鲜核导试验的加速推进。2017年5月文在寅执政以来,多次呼吁朝鲜停止核导试验重回谈判桌,通过对话解决朝核问题,但朝鲜方面依然延续了过去几年的行事作风,加速推进核导开发。2017年7月两次洲际导弹发射试验,9月进行第六次核试验,地区紧张局势升级。经过两个月的间歇,11月29日朝鲜试射“火星-15”型导弹。朝鲜劳动党委员长金正恩在观摩发射后,宣布朝鲜终于完成“国家核武力建设的历史大业,火箭强国伟业获得成功”。朝鲜在声明中称,“火星-15”是可打击美国本土、可搭载超大型重量级核弹头的洲际弹道导弹。

朝鲜以这种方式回应文在寅政府的对朝政策,加大了韩国政府的施政难度。

随着朝鲜无视联合国安理会的制裁决议,加速进行核导开发,韩国国民的对朝态度趋于恶化。在韩国,政治家为拿到选民的选票,不得不考虑“迎合”国民的对朝认知和态度。与历届韩国政府对朝政策左右摇摆的情况相比,韩国国民的对朝认知变化相对不那么剧烈,成为韩国对朝政策的“稳定器”。以对朝人道主义援助为例,韩国盖洛普公司调查显示,2017年8月在被问及“朝鲜不弃核的情况下,韩国应中断所有对朝援助还是维持人道主义援助”时,57%的韩国受访者认为应该中断所有对朝援助,只有39%的受访者认为应该维持人道主义援助。这个调查结果与2013年2月的数据相比,主张全面中断对朝援助的比例上升了11个百分点,主张维持人道主义援助的比例下降了8个百分点。显然,韩国国民的对朝友好态度比五年前明显下降。尽管文在寅政府的对朝政策与金大中政府、卢武铉政府一脉相承,且他在执政伊始就强调对朝和解,但是韩国国民的对朝态度已经发生了很大变化,文在寅政府对朝政策面临着新的国内政治环境。

美国因素也在很大程度上左右着韩国的对朝政策。对于朝鲜核导开发与半岛爆发战争的可能性,有观点认为,尽管得不到国际社会认可,但朝鲜实质性拥核,使得美国对朝动武的可能性大大降低。历史上,没有任何一个拥核国家遭受过外部军事打击。但笔者认为,朝鲜核导开发,特别是进行洲际弹道导弹试验,威胁美国本土,触及美国红线,导致美国对朝采取军事行动的可能性大大上升。特别是美国特朗普政府放弃奥巴马政府的“战略忍耐”,转向“极限施压”,并且强调“一切选项都在桌面上”,所以军事行动的可能性远高于奥巴马政府时期。文在寅政府强调,反对任何一方未经韩国同意发动战争。问题在于韩国有什么具体手段阻止朝鲜发起军事行动,以及如何阻止美国对朝动武。

哲学家赫拉克利特讲,“人不能两次踏入同一条河流”。对于文在寅政府也是如此。朝鲜的核导能力变了,韩国国民的对朝认知变了,美国的对朝政策也在变。在新的国际、国内形势下,文在寅政府对朝政策能否实现,存在很大变数。