

分裂國家—交叉承認模式

申 相 振 著

臺灣商務印書館發行

分裂國家—— 交叉承認模式

申相振著

臺灣商務印書館發行

中華民國七十六年八月初版

分裂國家——交叉承認模式 一冊

基本定價一元四角正

版權所有
翻印必究

著者 申 相 振

發行人 朱 建 民

印刷及
發行所

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

校對人：林麗容 洪蓓華

序

中韓兩國同為反共的前哨基地，也同樣堅守著反共政策而飽嘗分裂國家的痛苦。筆者身為韓國人，現又居住於中華民國，因此對研究分裂國家問題之解決特別感興趣。中韓兩國的分裂已有近四十年的歷史，其分裂對兩國的人民造成極為不幸的結果。武力解決方法可能帶來更不幸的後果，所以如何和平解決分裂國家問題，係當前分裂國家人民所欲追求的最高目標之一。筆者在本書討論分裂國家問題的和平解決方案，特別拿韓國與德國的交叉承認模式的例子來加以說明。筆者希望該研究對將來分裂國家問題的和平解決有所貢獻。這是筆者在撰寫本書當中的理想。

本書的完成，首先非常感謝尹師慶耀過去給我的鼓勵和悉心的指導。筆者希望在此，表達對政治大學外交所、政治所曾經教導我的師長最深摯的謝意。另外，筆者願意藉此，對我大學時代的宋顯燮等所有老師表示誠摯的敬意。韓國國土統一院的朴聖勳學長提供許多寶貴的資料，對筆者順利完成本書，給予很大的幫助，在此一併致謝。最後，父母二十七年養育的浩瀚恩情，實為筆者最大精神支柱和動力來源，以今天的微小成就，表示我對他們的敬意。

筆者才疏學淺，加上語文上的限制，因此本書疏漏謬語在所難免，還盼高明指正。本書若有錯誤之處，由筆者負責。

最後，吾人願將這一本小書獻給全世界所有愛好和平之士及過去曾為分裂國家的和平解決大業挺身而出的先鋒。

申相振 謹識於臺北木柵

中華民國七十五年十一月

目 錄

序	1
第一章 導論	1
第二章 分裂國家問題的概念	4
第一節 分裂國家的界定	4
第二節 分裂國家的種類	6
一、國際型分裂國家	7
二、內爭型分裂國家	11
第三節 分裂國家問題解決的方法	13
一、武力解決方法	14
二、和平解決方法：交叉承認模式	16
第三章 德國問題的解決與交叉承認模式	28
第一節 德國問題的開始與其特質	28
第二節 歐洲國際環境與列強對德政策	32
一、冷戰體系下列強對德政策	32
二、和解體系下列強對德政策	35
第三節 東西德關係的發展	37
一、西德採取東進政策	38
二、東西德關係的發展	42
第四節 德國模式（德國式交叉承認模式）的達成	46
一、德國模式的達成過程	46
二、德國模式的評估	50
第四章 韓國問題的解決與交叉承認模式	61
第一節 韓國問題的開始與其特質	61
第二節 東北亞國際體系與列強對韓政策	66

一、兩極體系下列強對韓政策·····	67
二、多極體系下列強對韓政策·····	72
第三節 交叉承認模式的提出與當事國的努力·····	78
一、交叉承認模式的提出·····	78
二、美、日與北韓關係改善·····	80
三、中蘇共與南韓關係改善·····	83
第四節 達成列強交叉承認南北韓的可能性·····	87
一、北韓之態度·····	88
二、美蘇關係的影響·····	90
第五章 結論·····	103
參考書目·····	108

第一章 導 論

第二次世界大戰後，共產集團與自由世界對立的結果，產生了所謂「分裂國家」問題。這是一個史無前例的國際問題。當前國際社會有中國、韓國及德國等三個分裂國家；它們之所以產生的主要原因，係以美蘇爲首的全球兩極化之結果。

納粹德國 (Nazi Germany)，在第二次世界大戰期間，掌握大部分歐洲和相當部分之蘇俄領土，而日本軍閥也侵佔朝鮮半島、中國東北以及東南亞地區；但是該兩個好戰國家戰敗之後，突然產生了「權力真空」(power vacuum) 地帶。只有美蘇兩強國可填補在歐洲和亞洲所產生的龐大「權力真空」地帶，其結果引起了美蘇之間冷戰而兩分了戰後的世界。在中國大陸與越南北部，共黨勢力很快速地擴大，設立共黨政權，加入蘇俄集團，而產生國家分裂之悲劇。德國與韓國，係在美蘇兩國利益衝突的接線分裂，而美蘇兩超強各自控制一部分「權力真空」地帶(註1)。

隨着冷戰體系之惡化，分裂國家問題逐漸引起了複雜的國際紛爭。分裂國家問題，是引起美蘇利害衝突的主要因素之一。戰後冷戰之狀態中，分裂國家問題是國際政治上最嚴重的問題之一，諸如韓戰(Korean War)、越戰(Vietnam War)、臺灣海峽危機(Quemoy Incident)、柏林封鎖(Berlin Blockade)。從如上重大事件來看，分裂國家問題之解決對世界和平之維持，具有極大的重要性。

從一九七〇年代開始，戰後冷戰體系逐漸變成爲和解體系。國際政治專書中常常出現「冷戰時代之結束」、「多極體系之確立」等詞。美、蘇等強國不願以武力方式解決當前國際問題，而願意在維持現狀之下，建立一個「安定與和平的均衡」之國際秩序。

隨着美、蘇等列強之間關係進展，德國與韓國等分裂國家，在保

留未來的統一目標下，各自採取暫時性的維持現狀之政策。德、韓兩國認為，在當前國際環境下，難以立即完成國家統一大業。目前最重要的問題，乃是促進分裂國家雙方之間交流，而減少民族異質化現象（註2）。「社會民主黨」(Social Democratic Party; SPD) 領袖布朗德(Willy Brandt)上臺之後，西德宣稱放棄以武力統一德國之計畫，而採取「東進政策」(Ostpolitik)，加強東西德之間經濟、社會、文化、體育方面等非政治性交流（註3）。到了一九七二年十二月締結了「東西德基本條約」(Treaty on the Basis of Relations between FRG and GDR; Grundlagen Vertrag)，互相承認對方政權的存在，並在一九七三年東西德同時加入聯合國（註4）。隨着國際環境的變化，南韓也採取「北方政策」（註5），而為緩和南北韓之間緊張情勢，提出南北韓之間加強交流之建議。

一九七五年九月廿二日，美國務卿季辛吉(Henry A. Kissinger)在聯大提出：「若北韓與它的盟國與韓國改善關係，則美國也將與北韓改善關係（所謂交叉承認模式）」（註6）。」其主要目的在以維持現狀之方法來排除紛爭之因素，而建立「和平秩序」。其後，韓國內外掀起了緩和朝鮮半島緊張情勢與和平統一韓國的輿論。

本書之目的，係探討所謂「交叉承認模式對解決分裂國家問題之可行性」。雖然研究國際政治之書籍裏經常探討「交叉承認模式」，但還未有具體可行的研究結果。在這目的下，本書擬探討如下之問題：第一，所謂「交叉承認」之概念及「交叉承認模式」對於解決「分裂國家問題」是否適合？第二，研究德國在何種情況下，達成所謂「德國模式」；第三，在當前國際環境之下，列強與南北韓可否達成「交叉承認」；第四，「交叉承認模式」對解決韓國問題是否為最適合的方式？

註解

註 1：George F. Kennan. "After the Cold War," *Foreign Affairs*,

Vol. 51 No. 1 (Oct. 1972), p. 210.

- 註 2 : John H. Herz, " Korea and Germany as Divided Nations : The Systemetic Impact," *Asian Survey*, Vol. XV No. 11 (Nov. 1975), p. 962.
- 註 3 : Wolfram F. Hanrieder and Graeme P. Auton, *The Foreign Policies of West Germany, France and Britain* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1980), pp. 66-73.
- 註 4 : William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge: The MIT Press, 1978), pp. 189-190.
- 註 5 : 大韓民國之「北方政策」，乃是為減少朝鮮半島發生戰爭之可能性並製造有利於韓國之外交環境，而採取的一種對中共與蘇聯等對共產國家的政策。一九七〇年代初期開始，韓國政府為了應付國際環境的轉變——例如一九六九年尼克森 (Richard M. Nixon) 在關島所發表的新亞洲政策，而發表希望與共產國家——特別是中共與蘇聯——改善關係之聲明。其主要的聲明為一九七三年六月廿三日所發表的「和平統一外交政策宣言」及李範錫外長在國防大學院發表的一項「北方政策聲明」。
- 註 6 : *The New York Times*, July 23, 1976.

第二章 分裂國家問題的概念

第一節 分裂國家的界定

在政治學科中，分裂國家之比較研究是一種新近的發展。此種研究不從政治角度而從社會與科學觀點對分裂國家所作的科際整合研究，一直到一九六〇年代末期才出現。一九六九年，美國國際研究協會「比較及科際整合研究部門」(Comparative and Interdisciplinary Studies Section)成立「分裂國家的研究配合」(Divided Nations Internet)。這種研究是邁向對分裂國家及其人民作經驗研究的先驗努力(註1)。但是，「有關分裂國家」(divided nations)、「分割國家」(partitioned nations)、「多體制國家」(multi-system nations)(註2)等名稱可否適用於第二次世界大戰後之中國、韓國及德國之分裂狀態，到目前為止還頗具有考慮的餘地。但是，因多數的國際政治學者採取「分裂國家」這一名稱(註3)，故本書也使用「分裂國家」這一名稱。

第二次世界大戰結束後，因冷戰之結果，產生了中國、韓國、德國及越南等四個分裂國家(註4)。分裂國家的出現，不僅是分裂國家人民最不幸的經驗，而且也是國際政治不穩定的一個主要因素。雖然國際政治學者研究分裂國家的歷史不長，但却有不少學者試圖界定分裂國家的定義。

日本小谷鶴次教授將分裂國家界定為：「分裂國家為分裂狀態的國家；它們是在一個國家裏並存的兩個政府繼續不斷的衝突的國家(註5)。」他並主張，德國、中國、韓國及越南是屬於分裂國家的範圍。大戰後出現的四個分裂國家雙方都具有意識型態上強烈地對立，但小谷鶴次並無提及該問題。小谷教授認為，中、韓、德及越等四國

為分裂國家。但有些學者的看法跟小谷教授的主張不同：例如苟德（W. Gould）認為，只有德國屬於分裂國家（註6）；美國務院（註7）、霍爾（B. Hall）（註8）、包登（N. J. G. Pounds）（註9）、凱帝（G. Caty）（註10），及赫茲（J. Herz）（註11）等認為德、韓、越南等三國屬於分裂國家，而他們認為中國不是分裂國家；蓋布蘭茲（O. Gablentz）認為，只有德國與韓國屬於分裂國（註12）；歐克妮爾（D. P. O'Connell）認為，印度與巴基斯坦是分裂國家（註13）；韓德遜（G. Henderson）認為，中、韓、德、越、蒙古及高棉——寮國均屬於分裂國家的範圍（註14）。

從以上學者間的不同看法來看，學者之間對分裂國家之概念並不一致，因此在此還需要更精確的界定。凱帝將分裂國家的定義界定如下：「分裂國家，係法律上繼續存在的一個國家，分裂成為國際法上具有同等地位之兩個可行使國家主權的部分國家，但它的分裂狀態是暫時性的（註15）。」

韓德遜的定義為：「分裂國家具有民族認同感，共同歷史傳統及政治統合經驗的一個國家，分裂成為兩個不同的政治單位（註16）。」他特別強調民族認同感（ethnichomogeneity）、共同歷史傳統（common historical tradition）及政治統合經驗（experience of successful political unity）。他認為，蒙古與高棉——寮國也屬於分裂國家的範圍，但此界定本身亦有缺點。個人認為，分裂國家是第二次世界大戰後產生的，而它們尖銳的表現出意識型態的衝突，因此韓德遜所提出的蒙古與高棉——寮國並非為一個分裂國家，因其無意識型態的差異。

中華民國的丘宏達教授採用「多體制國家」這一名稱，他認為：「多體制國家，係一個國家分裂成兩個獨立政治實體的現象，乃是在第二次世界大戰後，國際社會所面臨的現象（註17）。」他並指出多體制國家包含如下的特質：

第一，多體制國家內的各個政治實體，原屬於一個統一的國家，

目前雖然分裂，但雙方仍主張國家統一的目標。

第二，迄最近為止，幾乎每一個多體制國家的任何一方，在國際關係中均聲稱其為該國唯一合法的政府。

第三，在現有國際法的法則裏，多體制國家的任何一方都具備了國際法國家所具備的條件。

格爾桐 (J. Galtung) 首先界定民族 (Nation) 與國家 (State) 的定義。他將民族的定義界定為：「具有文化上特色，特別使用共同語言，保持過去相同歷史，有相同人種的一群人（註 18）。」他對國家的界定如下：「國家為可行使如下三種功能的通常連續的領土：對內外最高權力的獨占、外交政策之獨占，及財政政策之獨占（註 19）。」格爾桐將分裂國家的定義界定為：「一個民族分裂成為兩個或兩個以上的國家（註 20）。」基本上，個人採用格爾桐的見解，即分裂國家為一個具備一定文化上特色——使用共同語言、擁有過去相同的歷史、維持相同的民族——的民族國家分裂成兩個具不同意識型態的國家，而其國家可行使軍事、外交及財政等各方面的功能。分裂國家，在第二次世界大戰結束之後，才產生，而它與自由世界和共產陣營之間尖銳的意識型態之爭有密切關係。因此，第二次世界大戰之前國際社會裏沒有分裂國家問題。第二次世界大戰後，除了中、韓、德及越南等四國之外，有些民族國家分裂成兩個國家，例如印度分裂成為印度與巴基斯坦，但這些國家不屬於分裂國家的範圍。它們通常稱之為「分割國家」(partitioned country)（註 21）。

第二節 分裂國家的種類

第二次世界大戰之後，「分裂國家」的產生給分裂國家人民帶來了非常不幸的悲劇，而分裂國家問題為國際政治不穩定的一個主要因素。此問題，是當代分裂國家人民所面臨的重大問題，而且可能也是我們的後代所要面臨的問題。因此，首先在此節分析分裂國家所產生

的原因。

一九三九年，納粹德國與日本軍閥等軸心國發動第二次世界大戰，侵略愛好和平的國家；該兩個好戰國家戰敗之後，產生權力真空地帶。在中國與越南內部；共產黨設立共黨政權，加入蘇俄集團，而產生國家分裂之悲劇。德國與韓國，係在美蘇兩國利益衝突的接線分裂，而美蘇兩強各自控制了一部分權力真空地帶。

依照分裂國家產生之原因，可將其分裂區分為：「國際型分裂國家」(divided nations by outside victors in war) 與「內爭型分裂國家」(divided nations through internal war)。嚴格的說，中、韓、德、越南等四個分裂國家所產生的原因及過程，均不一致。但，大體上來說，依照分裂國家產生之原因，可將其分為「國際型分裂國家」與「內爭型分裂國家」，即有些分裂國家經過「內戰」(internal war) 或「民族統一運動」(irredentist movement) 而分裂，有些分裂國家因超強的利益衝突而分裂成兩個國家（註 22）。以下分別分析「國際型分裂國家」與「內爭型分裂國家」的產生原因、過程及其特色。

一、國際型分裂國家

當前國際社會有德、韓兩個「國際型分裂國家」，它們都因第二次世界大戰後，美蘇兩超強之間利益衝突，而成為分裂國家（註 23）。「國際型分裂國家」的產生與其國家人民的意願毫無關係，因此沒有正當的理由使一個民族國家分裂成兩個不同體制的國家。第二次世界大戰之後，德國與韓國的分裂，完全是與美蘇等列強之間的權力分配有密切關係，而自由世界與共產集團之間意識型態之紛爭更尖銳化德國與韓國的分裂狀態。

德國是典範性的「國際型分裂國家」。在第一次世界大戰戰敗後不久，德國發動第二次世界大戰，侵略歐洲大陸時，盟國領袖都認為，德國發動第二次世界大戰之原因在於第一次世界大戰之後處理大戰之發動者並不理想。第二次大戰還在進行之際，盟國領袖們基於上述

理由決議，如它們戰爭獲勝，盟國將分割佔領整個德國領土，而徹底消除往後引起戰爭的根源（註 24）。雖然第二次世界大戰結束之後，美蘇兩國崛起，德國喪失了在國際政治上像第二次大戰結束之前那麼強的地位，但其經濟、軍事上仍然不可輕視。如德國一朝具有強大的軍事、經濟力量，仍可能為戰後的國際均勢帶來重大的變動。因此，戰後的德國問題，即是如何防止德國再起，以免其威脅世界和平及秩序。

當第二次世界大戰還在進行之際，盟國領袖們已開始討論戰勝後如何分區佔領德國，消除掀起戰爭之禍根。

一九四三年一月，軍事小組委員會(Military Sub-Committee)曾提出德國分割案（註 25）。一九四三年十一月，在德黑蘭會議(Teheran Conference)中，美、英、蘇也探討如何分割德國之問題（註 26）。在一九四四年一月所召開的歐洲諮詢委員會(European Advisory Committee)第一次會議，再度討論有關分割佔領德國的問題（註 27）。一九四五年二月，在雅爾達會議(Yalta Conference)中，組成「德國分割委員會」(Dismemberment Committee for Germany)，決定如何分區佔領德國。該委員會議定：「同意把德國投降條件的第十二條第(A)項改成如下：英、美及蘇聯將對德國具有最高權威。在行使該項權威時，它們將使用解除武裝、分割德國之步驟來尋求未來的和平與安全（註 28）。」

一九四五年六月五日，美、英、蘇、法等四國盟軍代表發表議定書，決定戰後德國的領土限制於一九三七年十二月當時的國境線，而後四國分割佔領德國（註 29）。

從上述一連串的有關決定盟國分區佔領德國政策來看，盟國一直反對建立一個統一的德國（註 30）。第一次世界大戰結束不久，德國就成為軍事、經濟大國，而掀起第二次世界大戰。美、英、蘇、法等盟國均認為，如德國在歐洲大陸戰後再度成為軍事強國，將可能對歐洲和平帶來威脅。因此，戰時盟國都希望德國不再能成為軍事強國。

一九四五年八月，波茨坦宣言規定，在「盟軍對德國管制委員會」(Allied Control Council for Germany)的管轄之下，美、英、蘇、法等四國分區佔領德國，但其目的不在於四國合併德國或四國永久控制德國，而在於給德國提供它恢復民主政治體制基礎的有利環境。波茨坦宣言裏規定，德國應視為一個整體的經濟單位(註31)。但一九四六年五月，克雷(Lucius D. Clay)將軍發表一項宣言之後，盟國放棄波茨坦宣言裏所規定的上述計畫(註32)。

如此，德國被盟國分區佔領與德國人民的意願毫無關係，德國的分裂係依照第二次世界大戰後盟國之間協定而決定。美、英、蘇、法等四個盟國分區佔領德國，而由四國合組的「盟國對德管制委員會」行使管理德國的最高權威。

德國的分裂隨着東西方冷戰之尖銳化，更加惡化。一九四九年九月，德國聯邦共和國(Federal Republic of Germany; Bundes Republik Deutschland)在美、英、法等西方國家的支持下，正式建立。同年十月，蘇俄亦在其佔領區內建立德意志民主共和國(Democratic Republic of Germany; Deutsche Demokratische Republik)，因而德國在不同的憲法基礎之下，分裂成兩個德國(註33)。

由此看來，德國分裂之直接原因，係第二次世界大戰結束後盟國之間協議及戰後東西方之間冷戰的結果。因此，德國明顯地屬於「國際型分裂國家」。

目前韓國的分裂，亦是第二次世界大戰結束後美蘇之間利益分配之產物。一九一〇年，韓國成為日本的殖民地之後，韓國在國際政治上喪失其主權，但在一九四三年十二月，盟國領袖於開羅(Cairo)宣布，決定於大戰結束後適當時機使韓國獨立(註34)。美、英、蘇在波茨坦確認開羅宣言之決議，公認戰後韓國將成為國際法上之獨立國家(註35)，在一九四五年二月所召開的雅爾達會議，美、英、蘇三國雖然未具體討論有關韓國分裂之問題(註36)，但在此會議，美蘇之間已對分割韓國之問題基本上表示同意(註37)，即蘇俄接受在中

國東北與韓國北部日軍的投降而美國接受日本本土與韓國南部日軍的投降。

經由如上一連串的國際會議，美蘇同意分區佔領韓國。依照杜魯門(Harry S. Truman)總統的回憶錄，美蘇分區佔領韓國的背景如下：

「一九四五年八月，日本突然無條件投降之後，美國務院和國防部立即下訓令給麥克阿瑟(Douglas Mac Arthur)將軍，並爲了協議有關接受日軍的投降，召開緊急會議。在此會議中，國務院希望美軍儘快接受在朝鮮半島內所有日軍的投降。但，當時美國因立即可投入的兵力不足，且蘇軍已進入韓國北部，美國因地理上條件，不能接受在整個朝鮮半島內日軍之投降。因此，國防部建議，以北緯三十八度線爲界線，美蘇分別接受在朝鮮半島內日軍之投降(註38)。」

上述美國防部的構想，經過杜魯門總統的許可，傳給蘇、英政府，它們對該構想未表反對意見(註39)。

翌月二日，太平洋地區盟軍總司令麥克阿瑟將軍宣布「一般命令第一號」(General Order No. 1)。該命令規定，蘇俄接受三十八度線以北地區日軍之投降，而美國接受三十八度線以南日軍之投降(註40)。該命令對韓國分裂扮演決定性的作用。

一九四七年十一月，聯合國大會設立「聯合國韓國臨時委員會」(United Nations Temporary Commission On Korea; UNTCOK)，以促進並監督韓國政府之成立。該委員會代表於一九四八年一月抵達漢城，且預定於同月十六日進入北韓，但蘇俄佔領軍當局拒絕代表團前往。該代表團在韓國無法進行原定的工作。聯合國大會決定，在南韓單獨舉行選舉，成立政府(註41)。

一九四八年五月，韓國根據上項決議，在「聯合國韓國臨時委員會」的監督下進行普選，於七月十二日制定憲法，並於八月十五日「大韓民國；南韓」(Republic of Korea)正式成立。美國已於八月十二日，發表官方聲明，承認韓國政府的誕生(註42)。接著，北韓於九

月三日制定憲法，並於九月九日宣告「朝鮮民主主義人民共和國；北韓」(Democratic People's Republic of Korea)之誕生(註43)。

雖然韓國在日本戰敗之後獲得獨立，但韓國卻成為分裂國家。由上述韓國分裂之過程來看，韓國之分裂與韓國人民的意願毫無關係，而主要是美蘇之間利益分配的結果。因此，不可否認的，韓國亦屬於「國際型分裂國家」。

二、內爭型分裂國家

「內爭型分裂國家」的產生，係一個內部兩反對派之間敵對行為之結果。它們所產生之主要原因，不在於列強之間利益衝突之結果，而在於內戰或分離主義運動。

目前的中國與一九七五年以武力統一之前的越南，均屬於「內爭型分裂國家」。其中，中國為典型的「內爭型分裂國家」。中國分裂成兩個敵對國家之原因，不是強國間國際協定之直接結果，而是「中國國民黨」與「中國共產黨」之間內戰之結果(註44)。一九一一年，中國發生革命，推翻滿清政府，翌年在南京成立「中華民國」(Republic of China)，由袁世凱擔任首任總統。但袁世凱與孫文之間對立，在一九一四年孫文先生成立「中華革命黨」，而在一九一九年十月改稱「中國國民黨」。到一九二八年，因「中國國民黨」領導的國民政府軍進行北伐，中國達成統一。但一九二一年，「中國共產黨」在上海召開創立大會以來，反對國民政府的路線，造成「中國國民黨」與「中國共產黨」之間的內戰。不幸的，中國內戰之結果，「中國共產黨」控制整個中國大陸，「中國國民黨」遷到臺灣。一九四九年十月十日，「中國共產黨」在中國大陸宣佈「中華人民共和國」(People's Republic of China)的成立。經由如上的過程，中國成為「分裂國家」。

從如上的事實來看，一九四九年中國分裂成兩個敵對的國家，基本上是「中國國民黨」與「中國共產黨」之間長期內戰之結果，當然