

南北韓經貿合作的發展現況及展望

吳家興*

摘要

南北韓自 1989 年推動雙邊經貿合作以來，並未出現預期的熱絡。2000 年 6 月，兩韓高峰會後，南北韓雙方對增進南北韓經貿合作的發展都寄與厚望，並希望藉此為北韓經濟注入新活力，同時為南韓帶來新商機。惟近一年半來，南北韓經貿合作並未大幅進展，主要在於南北韓雙方皆存在著阻礙南北韓經貿合作發展的政策面與經濟面因素，以及南北韓自 1945 年 8 月分裂以來，雙方隔離已逾五十年，南北韓意識型態不同，互信不足。預期南北韓短期內無法排除這些阻礙因素及無力解決相關問題，因此，未來南北韓經貿合作並不樂觀。

壹、前言

南北韓於 2000 年 6 月 13 日至 15 日舉行雙方自 1945 年 8 月南北韓分裂以來之首次高峰會談。南北韓雙方領導人就民族和解與統一問題、緩和緊張與落實和平問題、加強南北交流與合作問題、離散家族問題等四大議題簽署了劃時代的協定，並於 6 月 15 日發表共同宣言。這項劃時代的協議及共同宣言，不僅終結朝鮮半島歷經半個世紀的冷戰結構，同時也開啟兩韓「和平、和解、合作」與最終邁向國家統一的新紀元，這一發展趨勢對朝鮮半島、東北亞、海峽兩岸乃至整個亞太地區都將產生深遠的影響¹。

*經濟研究處專門委員。本文承蒙胡處長仲英、陳副處長寶瑞及李專門委員小琳提供寶貴意見，特此致謝。

¹朱松柏，「南北韓高峰會的意義與前景」，問題與研究第 39 卷第 10 期第 45 頁，民國 89 年 10 月。

兩韓高峰會後，南北韓雙方對增進南北韓經貿合作的發展都寄與厚望，並希望藉此為北韓經濟注入新活力，同時為南韓帶來新商機。南韓為台灣長期在國際市場上競爭的對手，未來南韓可能挾著在北韓投資之生產成本低廉等有利因素，提升其國際競爭力，這對台灣可能造成某種程度的影響，值得我們重視，這是本文研究目的。本文研究內容包括探討開啟南北韓經貿合作之作法與管道，研析近十餘年來南北韓經貿合作發展情形及阻礙南北韓經貿合作發展之因素，以及評估南北韓經貿合作未來走向。

貳、開啟南北韓經貿合作之作法與管道

1945年8月南北韓分裂之前，南北韓間一直維持著「南農北工」經濟互補的局面，進行所謂的「區域間貿易」。南北韓分裂之後，這種「區域間貿易」即告中斷，一直到1988年7月7日南韓發表「民族自尊及統一繁榮之相關特別宣言」，同年10月再公布「對北韓經濟開放措施」²，才重新開啟南北韓經貿合作的契機。1989年1月起，南北韓依據上述措施推動雙邊貿易，1989年6月南韓發布「南北交流合作之基本方針」，1990年8月制定「南北交流合作法」³。隨後並制定「南北合作基金法」⁴。

²南韓於1988年10月制定「對北韓經濟開放措施」，允許南北韓雙邊物資及工商人士交流，訂定「南北物資交易方針」、「南北韓經濟人相互交流制度」。

³南韓於1990年8月1日制定「南北交流合作法」，規定為促進南北韓間相互交流合作所須之事項，主要內容包括設立南北交流合作促進協議會、審查南北韓往來之申請、公告及審核貨品輸出入之項目、審核合作投資案件、管理運輸裝備、檢疫及支援南北韓交流合作等。

⁴南北合作基金法係為支援「南北交流合作法」所定之南北韓間相互交流合作，亦於1990年8月1日制定。該法規定政府由預算籌設南北合作基金，推動南北韓間相互交流合作事宜。政府或民間業者如要運用該基金，須接受該基金管理委員會之監管。

南北韓為增進雙方經貿之合作，自 1990 年代初期以來不斷透過高階會談、實務會談等管道，協議各項合作事宜。首先於 1990 年 9 月，在漢城召開分裂 45 年來首次的總理會談，創造了南北韓間和解與合作之新契機。1991 年 12 月第五次總理會談簽署「南北間之和解、不可侵犯與交流合作合議書」，強調南北韓之交流係民族內部交流，實施物資交流、合作投資等經貿合作與交流，並協議推動南北間的經貿關係發展為民族內部關係之措施，奠定了南北韓可邁入達成和解與合作時代的基礎。

南韓政府為反映北韓於 1994 年 10 月 21 日同意解決核子擴散問題，乃於同年 11 月發表「加強南北經濟合作措施及後續措施」，奠定了日後兩韓推動實質性經濟合作的基礎。

1998 年 2 月，金大中政府成立，對北韓政府除採政經分離原則外，並推動陽光政策，透過和平、和解與合作來改善南北韓的關係，緩和朝鮮半島的緊張情勢，避免同族相殘的悲劇再度發生⁵；同年 4 月為增進因亞洲金融風暴陷於停滯之南北韓經貿合作與交流，發表「南北韓經協活性化措施」⁶。1999 年 10 月，為支援對北韓投資、貿易、委託加工之基金，制定「對南北經濟協力與交流之南北協力基金支援方針」。2000 年以來，除增加該基金之規模（由 1999 年 8,291 億韓元擴增 2000 年的 1 兆 2,148 億韓元）外，並簡化相關申請手續。2000 年 6 月，南北韓舉行首次兩韓高峰會談，發表「615 南北共同宣言」，主要內容為南北韓雙方決定透過經貿合作，均衡發展民族經濟，擴大雙方在社會、文化、體育、保健和環境等領域的合作

⁵朱松柏，「南北韓新政府的統一政策及其進度」，問題與研究第 38 卷第 11 期第 21 頁，民國 88 年 11 月。

⁶南韓於 1998 年 4 月 30 日發表「南北韓經協活性化措施」，主要內容為擴大企業與工商團體隨時訪問北韓制度、放寬生產設備輸出限制及縮減須經審核後輸往北韓之貨品、以及放寬投資業別與規模限制。

與交流，以及增加彼此互信等五大項。為落實「615 南北共同宣言」，兩韓至 2001 年 11 月已舉行六次部長級會談，在經貿合作與交流方面，達成以下三項協議：

杙修復因戰火而中斷的京義線鐵路（由南韓漢城至北韓新義州），以及闢建南韓汶山至北韓開城間的新公路。

杙簽訂「投資保障協定」、「避免雙重課稅協定」、「商事糾紛仲裁協定」和「清算結匯協定」，以增進經貿合作與交流。

杙成立「南北經濟合作推進委員會」，以擴大雙方在經濟領域的合作與交流，如電力合作、開發開城工業區、臨津江流域防洪計畫、漁業合作、派遣經濟視察團等。

根據以上協議，2000 年 11 月 11 日第 2 次南北經濟合作實務會談完成草簽「投資保障協定」、「避免雙重課稅協定」、「商事糾紛仲裁協定」、「清算結匯協定」等四大協定，將有助於南韓廠商赴北韓投資，以及雙方經貿的往來。並於 2000 年 12 月 28 日至 30 日在北韓平壤舉行第 1 次南北經濟合作推進會議。

綜上觀之，南北韓之經貿合作與交流，係由南韓政府扮演主導者的角色，民間部門則配合政府政策行事，而北韓政府則因考量其政經因素，採取消極的態度。2001 年來北韓受國內外因素的影響，曾數次中止部分原先排定的南北韓經貿會談及金正日回訪南韓計畫，使原被看好的南北韓關係又蒙上陰影。

參、南北韓經貿合作的發展現況

南北韓自 1989 年開啟經貿合作以來，南北韓經貿合作可分為貿易與經濟合作兩方面，其中貿易包括物資貿易與委託加工貿易，經濟合作有南韓對北韓投資、協建輕水式核子反應爐、開發工業區、從事農漁業合作事業及透過國際機構進行經

濟合作等。以下分別說明如次：

一、貿易

物資貿易

欸貿易金額之變動

南韓自 1989 年 1 月起根據 1988 年「7.7 宣言」⁷及其後續措施——「對北韓經濟開放措施」，開啟了南北韓的物資貿易。開放後的前兩年（1989 年至 1990 年），南北韓雙邊貿易總額僅為 3,200 萬美元，主要係由於南北韓間緊張對立 40 多年，雙方互信基礎不足，加以各種規範南北往來之相關法令規章並不完備，以及北韓外匯短缺，債信不佳，購買能力有限，資訊封閉，商情掌握不易等所致。

為解決以上問題，南韓政府於 1990 年 8 月制定「南北經濟交流促進法」，積極推動南北韓經貿合作，自此，南北韓的貿易才開始轉趨活絡，至 1991 年雙邊貿易金額首度超過 1 億美元。

1993 年 3 月，北韓宣布退出「禁止核子擴散條約」，東北亞局勢一度陷入緊張，南北韓經貿關係乃轉趨遲緩。1994 年 10 月，北韓同意恢復遵守「禁止核子擴散條約」，南韓亦於同年 11 月發表「加強南北經濟合作措施及後續措施」，受此激勵的影響，1995 年南北韓雙邊貿易總額突破 2 億美元。1997 年更擴至 3 億美元。

1998 年由於南韓受亞洲金融風暴嚴重之衝擊，南北韓雙邊貿易亦告縮減為 2.2 億美元。1999 年隨著南韓經濟轉趨復甦，委託加工貿易增加以及金剛山觀光開發事業計畫與輕水式核子反應爐工程的加速推動，乃使南北韓雙邊貿

⁷ 7.7 宣言係指南韓政府於 1988 年 7 月 7 日發表的「民族自尊及統一繁榮之相關特別宣言」。

易總額再度超過 3 億美元。2000 年南北韓雙邊貿易續呈活絡，雙邊貿易總額為 4.3 億美元，創歷年來新高，但僅占南韓對外貿易總額 3,303 億美元的 0.1%。值得一提的是南北韓雙邊貿易額占北韓對外貿易的比重高達 25%，南韓為僅次於中國大陸，北韓的第二大貿易夥伴。2001 年南北韓雙邊貿易總額降為 4.0 億美元，較上年減少 7.0%，其中，自北韓進口 1.8 億美元，增加 20.0%，對北韓出口 2.2 億美元，減少 16.9%。2001 年來南北韓雙邊貿易所以轉趨衰退，主要與南韓經濟疲弱不振有關。

表 1 南韓對北韓貿易之變動

單位：千美元

| 年度 | 南北韓貿易合計 | | | 自 北 韓 進 口 | | | 對 北 韓 出 口 | | | 貿易收支 |
|------|---------|-----|-----------|-----------|-----|-----------|-----------|-----|-----------|----------|
| | 件數 | 項數 | 金額 | 件數 | 項數 | 金額 | 件數 | 項數 | 金額 | 金額 |
| 1989 | 67 | 26 | 18,724 | 66 | 25 | 18,655 | 1 | 1 | 69 | -18,586 |
| 1990 | 83 | 26 | 13,466 | 79 | 23 | 12,278 | 4 | 3 | 1,188 | -11,090 |
| 1991 | 323 | 61 | 111,266 | 300 | 44 | 105,719 | 23 | 17 | 5,547 | -100,172 |
| 1992 | 572 | 100 | 173,426 | 510 | 76 | 162,863 | 62 | 24 | 10,563 | -152,300 |
| 1993 | 698 | 101 | 186,592 | 601 | 67 | 178,167 | 97 | 38 | 8,425 | -169,742 |
| 1994 | 1,322 | 159 | 194,547 | 829 | 73 | 176,298 | 495 | 92 | 18,249 | -158,049 |
| 1995 | 3,844 | 265 | 287,291 | 1,124 | 105 | 222,855 | 2,720 | 174 | 64,436 | -158,419 |
| 1996 | 4,628 | 280 | 252,039 | 1,648 | 122 | 182,400 | 2,980 | 171 | 69,639 | -112,761 |
| 1997 | 3,991 | 385 | 308,339 | 1,806 | 140 | 193,069 | 2,185 | 274 | 115,270 | -77,799 |
| 1998 | 4,810 | 486 | 221,943 | 1,963 | 136 | 92,264 | 2,847 | 380 | 129,679 | 37,415 |
| 1999 | 6,510 | 525 | 333,437 | 3,089 | 172 | 121,604 | 3,421 | 398 | 211,832 | 90,228 |
| 2000 | 7,394 | 646 | 425,148 | 3,952 | 203 | 152,373 | 3,442 | 504 | 272,775 | 120,402 |
| 2001 | 7,754 | 603 | 402,957 | 4,720 | 197 | 176,170 | 3,034 | 468 | 226,787 | 50,617 |
| 合計 | 41,996 | | 2,929,174 | 20,685 | | 1,794,717 | 21,311 | | 1,134,458 | -520,256 |

註：1.*1995 年交易實績不包括南韓對北韓支援 237,213 千美元。

2.項數係指品目數。

資料來源：1. 南韓統一部，網址：www.unikorea.go.kr，2002 年 2 月。

2. 大韓貿易投資振興公社，網址：www.kotra.or.kr，2002 年 2 月。

机貿易收支

由南北韓雙邊貿易觀之，1989年至1997年，南韓自北韓進口金額一直高於對北韓出口金額，南韓長期出現貿易入超，惟自1998年起才轉為貿易出超（見表1），主要係由於自1995年起朝鮮半島能源開發組織（KEDO）對北韓援助柴油及南韓對北韓提供人道援助物資增加所致。其中，1997年南韓協助北韓興建輕水式核子反應爐本體工程、1998年南韓現代集團推動北韓金剛山觀光開發事業計畫、1999年南韓提供肥料援助北韓，2000年來南韓更大量提供糧食、醫藥等物資援助北韓，因此，使近四年多來，南北韓雙邊貿易中之非交易性貿易所占比重大幅提高（見表2）。

表2 南韓對北韓交易性與非交易性貿易的變動

單位：千美元

| | 1998年 | | 1999年 | | 2000年 | | 2001年 | |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|
| | 交易性 | 非交易性 | 交易性 | 非交易性 | 交易性 | 非交易性 | 交易性 | 非交易性 |
| 自北韓進口 | 92,158 | 106 | 121,482 | 122 | 152,373 | — | 173,476 | 2,695 |
| 對北韓出口 | 51,531 | 78,148 | 67,553 | 144,279 | 93,724 | 179,050 | 62,836 | 163,951 |
| 合計 | 143,689 | 78,254 | 189,035 | 144,401 | 246,097 | 179,050 | 236,312 | 166,640 |
| 貿易收支 | (64.7%) | (35.3%) | (56.7%) | (43.3%) | (57.9%) | (42.1%) | (58.6%) | (41.4%) |
| | -40,627 | 78,042 | -53,929 | 144,157 | -58,649 | 170,050 | -110,640 | 161,250 |

註：1. 非交易性貿易係指無償援助貿易。

2. 括號內數字係交易性貿易及非交易性貿易占南北雙邊貿易總額之比重。

資料來源：南韓統一部，網址：www.unikorea.go.kr，2002年2月。

机貿易型態與貨品結構

南北韓雙邊貿易展開之初期，係採間接貿易方式進行，惟自1990年代中期，已漸轉為直接商談與簽約方式。自1998年起，北韓的民族經濟協力聯合會負責對南韓經貿合作事宜，並在北京、丹東設置代表部，乃使直接貿易漸

趨增加。惟目前兩韓間接貿易所占比重仍居多，約占 85%。

就南韓自北韓進口貨品結構觀之，貿易初期，主要以金塊等礦產品及鋅塊、生鐵等鋼鐵金屬製品為主。1991 年至 1997 年南韓自北韓進口的礦產品，平均每年所占比重高達 34%，惟自 1998 年起大幅下降。另自貿易初期以來，平均每年進口比重占 40% 以上之鋼鐵金屬製品，亦從 1999 年起大幅滑落。南韓自 1992 年開始推動紡織品對北韓委託加工貿易，紡織品所占比重乃逐年大幅提升，1996 年首度超過 20%⁸，1998 年已高達 42%，其後逐年下降，至 2001 年已降為 31.2%。農林漁產品是貿易初期之主要貨品，1999 年所占比重為 39.4%，2000 年更增至 47.2%，2001 年再增為 51.0%。因此，農林漁產品與紡織品之進口占自北韓進口總額的比重，由 1998 年的 65.6% 增為 1999 年 76.8%，至 2001 年更增為 82.2%，顯示近三年來南韓自北韓進口之貨品集中於農林漁產品與紡織品等兩大貨品（見表 3）。

另就南韓對北韓出口貨品結構觀之，貿易初期，以農業用塑膠布原料等化學工業製品占最大宗，惟自 1993 年起隨著對北韓委託加工用紡織品原副材料之出口轉趨增加，因此，紡織品所占比重開始增加，1993 至 1996 年高達 50% 以上，迄今仍占相當大的比重。惟自 1995 年起，隨著 KEDO 援助北韓柴油、南韓對北韓提供糧食支援，以及非金屬礦物製品與初級產品對北韓出口增加，使紡織品所占比重自 1997 年起轉趨下降⁹。反之，機器與運輸工具所占比重，自 1997 年起增至 10% 以上，化學工業製品所占比重在 1999 年高達 20.2%，2000 年更攀升至 35.0%（見表 4），這主要歸因於輕水式核子反應爐主體工程興建與金剛山觀光開發事業計畫用物資之出口，以及增加對北韓援助肥料等所致。

⁸南韓統一部，2001 年「統一白書」第 141 頁，2001 年 2 月。

⁹同註 8，第 143 頁。

表 3 南韓自北韓進口貨品結構

單位：千美元，%

| 貨品別 年別 | 農林漁 產品 | 礦產品 | 化工品 | 紡織品 | 鋼鐵金 屬製品 | 機器及 運輸 工具 | 電氣及 電子 產品 | 其他 製品 | 合計 |
|-----------|------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|--------------------|
| 1997 | 27,326 (14.2) | 48,313 (25.0) | 15,677 (8.1) | 47,091 (24.4) | 47,946 (24.8) | 999 (0.5) | 3,140 (1.6) | 2,578 (1.3) | 193,069 (100.0) |
| 1998 | 21,798 (23.6) | 765 (0.8) | 2,427 (2.6) | 38,794 (42.0) | 20,254 (22.0) | 698 (0.8) | 3,518 (3.8) | 4,010 (4.3) | 92,264 (100.0) |
| 1999 | 47,886 (39.4) | 2,462 (2.0) | 2,494 (2.1) | 45,513 (37.4) | 16,120 (13.3) | 1,557 (1.3) | 2,838 (2.3) | 2,707 (2.2) | 121,604 (100.0) |
| 2000 | 71,934 (47.2) | 517 (0.3) | 1,538 (1.0) | 53,693 (35.2) | 11,747 (7.7) | 1,739 (1.1) | 8,254 (5.4) | 2,940 (1.9) | 152,373 (100.0) |
| 2001 | 89,811 (51.0) | 3,554 (2.0) | 1,405 (0.8) | 54,930 (31.2) | 9,887 (5.6) | 2,281 (1.3) | 8,748 (5.0) | 5,554 (3.2) | 176,170 (100.0) |

資料來源：1. 南韓統一部，2001年統一白書，2001年2月。

2. 南韓統一部，網址：www.unikorea.go.kr，2002年2月。

表 4 南韓對北韓出口貨品結構

單位：千美元，%

| 貨品別 年別 | 初級 產品 | 化學 工業 製品 | 塑膠與 橡膠 製品 | 非金屬 礦物 製品 | 紡織品 | 生活 用品 | 鋼鐵 金屬 製品 | 電氣及 電子 產品 | 機器及 運輸 工具 | 雜項 製品 | 合計 |
|-----------|------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|--------------------|
| 1997 | 17,048 (14.8) | 2,877 (2.5) | 5,888 (5.1) | 30,399 (26.4) | 33,970 (29.5) | 3,565 (3.1) | 3,948 (3.4) | 3,319 (2.9) | 13,098 (11.4) | 1,160 (1.0) | 115,270 (100.0) |
| 1998 | 19,944 (15.4) | 5,054 (3.9) | 4,717 (3.6) | 21,467 (16.6) | 28,543 (22.0) | 3,707 (2.9) | 9,475 (7.3) | 5,495 (4.2) | 28,923 (22.3) | 2,355 (1.8) | 129,679 (100.0) |
| 1999 | 17,834 (8.4) | 42,691 (20.2) | 4,962 (2.3) | 50,542 (23.9) | 36,286 (17.1) | 3,832 (1.8) | 16,953 (8.0) | 7,307 (3.4) | 26,985 (12.7) | 3,484 (1.6) | 211,832 (100.0) |
| 2000 | 25,896 (9.5) | 95,528 (35.0) | 4,752 (1.7) | 20,497 (7.5) | 43,433 (15.9) | 5,414 (2.0) | 13,995 (5.1) | 28,075 (10.3) | 32,122 (11.8) | 3,042 (1.1) | 272,775 (100.0) |
| 2001 | 33,189 (14.6) | 63,846 (28.2) | 3,686 (1.6) | 11,176 (4.9) | 52,388 (23.1) | 2,604 (1.1) | 16,703 (7.4) | 14,560 (6.4) | 27,155 (12.0) | 1,480 (0.7) | 226,787 (100.0) |

資料來源：1. 南韓統一部，2001年統一白書，2001年2月。

2. 南韓統一部，網址：www.unikorea.go.kr，2002年2月。

物委託加工貿易

南韓自 1992 年推動對北韓委託加工貿易以來，除 1998 年因南韓遭受金融風暴影響外，每年均快速成長，1999 年較上年增加 40.3%，2000 年亦增加 29.7%。2000 年委託加工貿易金額為 1.3 億美元，分別占南北韓雙邊貿易總額的 30.4%、交易性貿易額的 52.9%。惟 2001 年委託加工貿易金額僅為 1.2 億美元，較上年減少 7.7%，占南北韓雙邊貿易總額的 30.0% 及交易性貿易額的 50.0%¹⁰。

南韓以委託加工貿易模式，自北韓進口之加工貨品中，初期以成衣等紡織品占最大宗，其後依序為皮包、鞋類、玩具等勞力密集產品，但自 1996 年以來，委託加工之貨品漸趨多樣化，改朝彩色電視機及電視機擴音器等電子產品發展，1998 年轉為電腦監視器配件、音響配件、電子零配件、鐵路車輛、錄音帶等為主¹¹。

南韓企業從事委託加工貿易主要在於追求經濟利益，因此自 1992 年開始推展以來，其規模快速增加，且貨品結構從初期的紡織製品為主，到最近朝電子及電氣產品之多樣化。北韓當局亦認為委託加工貿易有利於創造就業機會及賺取外匯，因此，自 2001 年 4 月公布實施「加工貿易法」¹²。一般預期，如北韓的人事費或物流費用等不大幅上升，則南韓企業對北韓的委託加工貿易可望持續擴大。

¹⁰南韓統一部，2002 年統一白書，第 50 頁，2002 年 2 月。

¹¹大韓貿易投資振興公社，對北韓委託加工貿易，網址：www.kotra.or.kr，2002 年 2 月。

¹²南韓產業研究院，「北韓產業現況及南北韓產業協力」，政策資料第 226 號第 32 頁，2001 年 10 月 24 日。

二、投資

南韓對北韓之投資，站在北韓的立場，係屬於經濟協力(合作)事業之一，主要分為合營事業與合作事業。合營事業係由南北韓共同投資，共同經營事業之投資方式。合作事業有兩種方式，其一是由南北韓共同投資，而由北韓單獨取得事業經營權者；其二是由南韓單獨投資並單獨經營事業者。

隨著南北韓間貿易之推展，南韓企業對北韓地區之投資也日益展開。南韓政府為支助南韓企業對北韓的投資，於 1994 年 11 月發表「南北經協活性化措施」，主要內容包括取消原來對北韓投資金額之限制、對北韓投資之產業限制改採負面表列 (Negative List) 方式等。1995 年 6 月 28 日制定「對北韓投資之外匯管理指針」；1998 年再發表「活絡南北韓經協措施」；2000 年 12 月與北韓草簽「投資保障協定」、「避免雙重課稅協定」、「商事糾紛仲裁協定」與「清算結匯協定」。

根據南韓統一部的統計，自 1992 年至 2001 年，南韓企業經核准前往北韓投資之件數只有 44 件，總金額為 5.7 億美元 (見表 5)。其中，已取得北韓核准投資並已進行投資者只有 13 件投資案，其餘 31 件投資案尚待北韓核准。

就投資業別觀之，在上述 44 件的投資案中，合營事業及合作事業分別有 24 件及 20 件。在合作事業中之製造業部門大多以投資規模在 150 萬至 600 萬美元的輕工業投資，其餘則為汽車修理及裝配、軟體共同開發等重工業與資訊通信業部門。農業部門之合作事業則為改善北韓的糧食不足，所進行的事業，如國際玉米財團之新品種開發事業及現代集團金剛山地區農業開發事業等。

韓國開發研究院 (KDI) 北韓經濟研究小組於 2001 年 9 月分析指出，南韓企業已取得北韓核准之投資案件雖有 13 件，但如剔除因投資理念不合，使合資事業已告中止之 3 件投資案 (白山實業、土禮鄉村營農、Aja 觀光) 外，已進行實際投資之案件只有 10 件，總投資金額也僅有 1.3 億美元，占南

韓對外投資總額（294.4 億美元）的比重僅為 0.44%¹³。

在此 10 件投資案中，已進入營運階段者僅有大宇集團之南浦工廠、現代集團之金剛山觀光事業、泰昌公司之金剛山礦泉水事業等 3 件投資案，惟這 3 件投資案之營運均出現虧損¹⁴。此外，味興食品、泰永水產與LG等投資案亦在完成初期投資後，因經營理念不合，致使合作事業停擺；其餘投資案目前仍屬投資階段，尚難評估其盈虧程度。另一方面，如剔除已進行對北韓投資之現代集團及部分中小企業，實際上對北韓投資深具企圖心之大企業可說微乎其微，因此，預期短期內南韓企業對北韓的投資將難有很大的進展。

表 5 南韓核准對北韓投資之統計

單位：件、萬美元

| 年 別 | 件 數 | 金 額 |
|------|-----|----------|
| 1992 | 1 | 512.0 |
| 1993 | 0 | — |
| 1994 | 0 | — |
| 1995 | 6 | 3,127.0 |
| 1996 | 3 | 1,920.0 |
| 1997 | 14 | 3,537.0 |
| 1998 | 11 | 16,590.8 |
| 1999 | 3 | 30,299.0 |
| 2000 | 1 | 154.4 |
| 2001 | 5 | 1,263.5 |
| 合 計 | 44 | 57,403.7 |

資料來源：大韓貿易投資振興公社，網址：www.kotra.or.kr，2002 年 2 月。

¹³趙東鎬，「南北經協之制度化方案」，KDI北韓經濟動向及分析第 9 頁，2001 年 3 月。

¹⁴延河清，「南北經協之政策課題：基準及原則」，KDI北韓經濟調查第 32 頁，2000 年 1 月。

三、其他經濟合作

切協建核子反應爐

1993年3月，北韓宣佈退出禁止核子擴散條約，朝鮮半島一度籠罩在核戰陰影下。其後，美國與北韓的核子談判費時十六個月，終於在1994年10月21日於日內瓦簽署核子協議。北韓同意重新加入禁止核子擴散條約，履行該條約義務，並接受國際原子能總署的例行及特別檢查。

美國則取消對北韓實施的貿易及投資限制，並在2003年之前提供北韓兩座100萬瓩的輕水式核子反應爐，以取代能生產鈾元素的石墨式反應爐，估計兩座輕水式核子反應爐將需要40億美元的經費，其中50%由南韓負擔，30%由日本負擔，另20%則由美國、俄羅斯和德國承擔。美國保證在輕水式反應爐完工前，每年提供北韓50萬噸原油作為替代能源及發電之用。根據1994年10月美國與北韓簽署的核子協議，為推動興建輕水式核子反應爐於1995年3月成立朝鮮半島能源開發組織（KEDO），1995年12月15日由KEDO與北韓簽署「輕水式核子反應爐供給協定」，興建工程由南韓負責，目前興建工程正進行中，惟新核子反應爐原本預定2003年完工，但因資金問題以及朝鮮半島的政治與軍事緊張造成工程延宕，預計最快要到2008年才能完工。興建經費經KEDO於1998年11月9日開會決定修正為由原訂的40億美元擴增至46億美元，其中南韓負擔70%（32.2億美元）、日本負擔26.1%（12億美元），其餘3.9%（3.8億美元）由美國、歐盟等國家承擔。

物工業區的開發

南韓現代集團於1999年10月發起，計畫開發北韓開城附近之工業區。隨後南韓公營之韓國土地開發公社於2000年11月加入共同開發，目前已完成第一階段開發事宜，針對開城市附近與板門店和平里附近約100萬坪土地進行現

地測量與地質調查。工業區完成後，將可為南韓企業提供便宜的土地與廉價的勞力。

狂農漁業合作事業

本事業係南韓協助改善北韓的農漁業部門之結構，以解決近 10 年來北韓糧食短缺。目前進行之農漁業合作事業包括國際玉米財團之新品種玉米開發事業、南韓香煙人參公社在北韓設香煙加工廠，現代集團在金剛山地區栽培農產品、味興食品公司與南韓水協中央會先後和北韓推動漁業合作等。

挖透過國際機構之合作事業

透過國際機構推動之合作事業計有聯合國開發總署（UNDP）主導下之圖們江開發計畫（TRADP）；另透過聯合國糧農組織（FAO）與世界糧食計畫（WEP）等國際機構，擴充北韓經濟主幹之農業基礎。

肆、南北韓經貿合作之阻礙因素

南北韓經貿合作之歷史雖已有十餘年，南北韓當局表面上雖均有意增進雙方間之經貿合作，惟由於南北韓間存在著阻礙雙方經貿合作的因素，因此，南北韓經貿合作並未如原先預期之熱絡。探究其因，南北韓均有其政策面因素與經濟面因素必須考量（見表 6）。

首先，就南韓方面而言，其政策面因素已有相當部分被排除。以往政經連繫原則與政策未能一貫性的問題，自 1998 年 2 月南韓金大中政府成立以來，依政經分離原則與對北韓維持一貫性的陽光政策，已獲解決。對北韓投資之限制問題亦在 1998 年 4 月 30 日所發表之「南北經協活性化措施」，大部分獲得放寬或簡化¹⁵。

¹⁵趙東鎬，「南北韓經協成果之評價及未來政策課題」，KDI北韓經濟動向及分析第 7 頁，2001 年 6 月。

南韓的經濟面因素由於受 1997 年底亞洲金融風暴嚴重衝擊，導致南韓經濟大幅衰退，削弱了南韓拓展南北韓雙邊經貿合作的力量¹⁶。另自 2001 年以來，韓國經濟再度轉趨疲弱，已影響對北韓經貿合作事業的推展。尤其南韓自金融風暴後，大刀闊斧地進行企業結構調整，縮減過去較無利潤之對北韓經貿合作事業，有的甚至中止計畫的推展。

反之，就北韓政策面因素觀之，北韓認為南北經貿關係的發展將有危及北韓體制之虞，因此，對南北韓之經貿合作，一直堅持消極的態度¹⁷。此外，北韓經濟的封閉性也是阻礙南北韓經貿合作的一大因素。即北韓在過去五十餘年來，從原材料到中間產品，及至最終產品，一直追求自給自足的民族經濟發展路線。因此，外界尚難以改變北韓此種作法。

其次就北韓的經濟面因素觀之，1990 年代以來北韓經濟蕭條大幅阻礙南北韓經貿合作之擴展。即 1990 年代以來，隨著和以前蘇聯為首的社會主義國家間之經貿關係萎縮，出口市場急遽縮小，以及石油與原材料等重要物資之進口減少，使北韓產業生產活動陷入衰退，再加上農業連年歉收，導致北韓經濟長期蕭條十年。此外，北韓產業設備落後、資訊封閉、商情掌握不易等亦影響到南韓企業開拓北韓市場的意願。

¹⁶延河清，「南北經協之政策課題：基準及原則」，KDI北韓經濟調查第 33 頁，2000 年 1 月。

¹⁷趙東鎬，「南北經協之制度化方案」，KDI北韓經濟動向及分析第 8 頁，2001 年 3 月。

表 6 南北韓雙方阻礙南北韓經貿合作之因素比較

| | 政 策 面 因 素 | 經 濟 面 因 素 |
|-----|---|---|
| 南 韓 | <ul style="list-style-type: none"> • 政經連繫的政策。 • 政策欠缺一貫性。 • 管制與手續過程複雜。 | <ul style="list-style-type: none"> • 1997 年底受亞洲金融風暴衝擊，削弱南韓推動南北韓經貿合作之能力。 • 2001 年來南韓經濟又陷困境，以及企業進行結構調整，降低了南韓企業對推動南北韓經貿合作之意願及能力。 |
| 北 韓 | <ul style="list-style-type: none"> • 擔心南北韓經貿合作之擴大，可能危及北韓體制。 • 北韓經濟政策封閉性，長期堅守自給自足的民族經濟發展路線，對外開放政策及經濟改革政策均不夠積極。 | <ul style="list-style-type: none"> • 經濟長期蕭條，進出口能力不足。 • 外匯短缺、公共設施不足、資訊封閉及商情掌握不易。 |

資料來源：韓國開發研究院，南北經協之制度化方案，2001 年 3 月。

伍、促進南北韓經貿合作的方向及展望

一、促進南北韓經貿合作之基本方向

韓國財政經濟部於 2000 年 10 月 10 日發表「促進南北韓經貿合作之基本方向」，以作為今後促進南北韓經貿合作的準則，主要內容如下：

切南北韓經貿合作應考量北韓的接受能力及南韓的負擔能力，並從可望執行完成的事業採分段、漸進方式推動。南北韓間之經貿合作，應具彈性與融通性，創造雙贏的局面。

物由南韓政府推動之南北韓經貿合作事業應量力而為，以減輕國民負擔。如具有收益性之事業，應由民間主導，積極活用國內與國外資金。對北韓鐵路、道路、港灣等公共建設之擴

充宜儘量活用民間資金與外資，政府在背後支援。同時促請中小企業、營建業者加入南北韓經貿合作的行列，並以民間經濟團體為中心，以避免造成重複投資的弊端。

狃在推動南北韓經貿合作的過程上，決策應透明化、公開化，並在全體國民的支持下來推動。

二、南北韓經貿合作之展望

從近十餘年來南北韓經貿合作發展趨勢來看，南北韓經貿合作僅出現緩慢的進展，可說超乎一般的預期。一般認為未來南北韓經貿合作的發展亦不樂觀，主要在於南北韓經貿合作的阻礙因素，恐無法在短期內排除¹⁸。

首先，就南韓的政策面觀之，此雖非重大的問題，但仍應注意未來可能的發展。目前金大中政府所推動的對北韓陽光政策已是南韓對北韓既定政策的基礎，因此，如果北韓不再挑釁、威脅到南韓的國家安全，預期仍可維持目前「政經分離」或政策的一貫性。惟 2002 年 12 月南韓總統大選，南韓的保守勢力如趨抬頭，對北韓政策可能轉趨保守。

其次，就南韓經濟情勢來看，短期內南北韓經貿合作轉趨熱絡之可能性不大。2001 年來，南韓受國際經濟不景氣影響，經濟轉趨疲弱不振。南韓央行於 2001 年 12 月 7 日預測指出，2001 年南韓經濟成長率將約僅為 2.8%，遠低於 2000 年的 8.8%，2002 年經濟成長率也只能回升到 3.9%。從近十餘年來南韓經濟情勢變動觀之，如南韓經濟陷入疲弱不振，則南韓企業對北韓的貿易或投資轉趨縮減。2001 年來由於南韓經濟轉趨疲弱不振也促使南北韓雙邊貿易與投資同步衰退。未來南北韓經貿合作熱絡與否，南韓經濟表現的好壞將為關鍵因素之一。

¹⁸趙東鎬，「兩韓高峰會後兩韓經協之展望」，KDI北韓經濟動向分析第 5 頁，2000 年 6 月。

另就北韓政策面因素來看，北韓在 2000 年下半年為呼應兩韓高峰會議，對促進南北韓經貿合作政策一度採取積極的態度，惟 2001 年來又轉趨消極，並冷卻兩韓雙邊會議之進行，這主要由於北韓當局擔心如果南北韓經貿合作全面擴大，則南韓資訊、人力、物資將流向北韓全域，對北韓政治、經濟、社會體制之維持可能造成嚴重的威脅。

其次，就北韓的經濟面障礙因素而言，北韓的基礎建設落後，生產設備老舊，因此，亟須投入龐大的資金進行改善，惟就目前北韓的經濟實力來看，北韓本身將難以動支龐大的資金，排除經濟困境。在這種情況下，只得依靠國外的支援與投資，惟就目前北韓外在的國際政治外交環境來看，將難以獲得國際社會的奧援，以及資金的投入¹⁹。

陸、結論

南北韓經貿合作自 1989 年展開以來迄今，都是由南韓政府扮演主導者的角色，民間部門則配合政府政策行事，而北韓政府則採取較為消極、冷淡的態度。十餘年來，南北韓雙方不斷透過官方會議進行溝通與協商，以促進雙方的瞭解及經貿上之互惠互惠。

南北韓推動雙邊經貿合作的時間雖已歷十餘年，但並非如預期的熱絡，如 1989~2001 年南北韓雙邊貿易額為 29 億美元，僅占南韓對外貿易總額 28,696 億美元的 0.1%，另同期間南韓對北韓實際投資金額為 1.3 億美元，亦僅占南韓對外投資總額 294.4 億美元的 0.4%。南北韓經貿往來規模所以如此微小，主要係由於南北韓雙方均存在著阻礙南北韓經貿合作發展的政策面因素（南韓在 1998 年前對北韓採政經連繫政策，相關政策欠缺一貫性；北韓則擔心南北韓經貿合作擴大可能危及北韓體制，加以北韓長期堅守自給自足的民族經濟發展路線）

¹⁹行政院經建會，「從兩韓高峰會看未來南北韓經貿走向」，國際經濟情勢週報第 1345 期第 18 頁，民國 89 年 7 月 27 日。

與經濟面因素（南韓受 1997 年底亞洲金融風暴衝擊，削弱推動南北韓經貿合作之動能；北韓則因受近十年來經濟長期蕭條，進出口能力不足，加以基礎建設落後，外匯短缺、資訊封閉及商情掌握不易等），此外，南北韓隔離五十餘年來，雙方意識型態不同，互信不足等問題之影響也相當深遠。

一般認為，未來短期內南北韓經貿合作的發展不甚樂觀，主要在於短期內無法排除阻礙南北韓經貿合作發展的政策面及經濟面因素，以及無力克服雙方意識型態不同、互信不足等問題。惟南北韓雙方已於 2000 年底完成草簽「投資保障協定」、「避免雙重課稅協定」、「商事糾紛仲裁協定」、「清算結匯協定」等四大協定，將有助於未來南北韓雙方經貿的長期往來。

迄今南北韓雙邊投資與貿易的規模仍然相當的小，預期短期內並不致影響到台灣的產業競爭力。惟未來兩韓關係若能大幅改善，並排除南北韓經貿合作的阻礙因素，北韓將是南韓企業深具投資與貿易潛力的市場，仍值得我們繼續觀察其發展。

參考文獻

1. 朱松柏。「南北韓新政府的統一政策及其進展」。台北：政治大學國際關係研究中心，1999 年 11 月。
2. 朱松柏。「南北韓高峰會的意義與前景」。台北：政治大學國際關係研究中心，2000 年 12 月。
3. 從兩韓高峰會看未來南北韓經貿走向。台北：行政院經建會，國際經濟情勢週報第 1345 期，2000 年 7 月。
4. 趙東鎬。「兩韓高峰會後兩韓經協之展望」。韓國漢城：韓國開發研究院，2000 年 6 月。
5. 延河清。「南北韓經協之政策課題：基準及原則」。韓國漢城：韓國開發研究院，2001 年 1 月。

6. 趙東鎬。「南北韓經協之制度化方案」。韓國漢城：韓國開發研究院，2001年3月。
7. 趙東鎬。「南北韓經協成果之評價及未來政策課題」。韓國漢城：韓國開發研究院，2001年6月。
8. 促進南北韓經協之基本方向。韓國漢城：韓國政府財政經濟部，2000年10月。
9. 北韓產業現況及南北韓產業協力。韓國漢城：產業研究院，2001年10月。
10. 南韓統一部，網址：<http://www.unikorea.gov.kr>。
11. 南韓中央銀行，網址：<http://www.bok.or.kr>。
12. 韓國開發研究院，網址：<http://www.kdi.re.kr>。
13. 韓國產業研究院，網址：<http://www.kiet.re.kr>。
14. 大韓貿易投資振興公社，網址：<http://www.kotra.or.kr>。