

李在明政府的对朝政策转向及其局限性^[1]

詹德斌

【内容提要】由于前任尹锡悦政府奉行对朝强硬敌对政策，李在明政府上台之际，朝鲜半岛已呈现高度紧张对立态势：朝韩交流机制全面中断，朝鲜加速扩大核武库并重新界定南北关系性质，半岛问题深度嵌入美日韩与朝俄的阵营分化进程。在此背景下，李在明政府提出以“和平共存”为核心的对朝政策框架，试图通过政策纠偏缓解朝韩关系紧张并推动半岛局势降温。李在明政府的对朝政策虽有助于缓和朝韩关系并提升自身外交灵活性，但仍存在内在矛盾，难以从根本上打破朝韩对抗格局。李在明政府对朝政策的局限性并非单纯源于其政策选择本身，而是受到韩国内法律与政治结构、朝韩关系现实变化以及国际阵营化趋势等多重结构性约束。若不能在法律制度、对外战略自主性及半岛停和机制转换等方面实现实质性突破，李在明政府的对朝政策难以实现从“消极和平”向“积极和平”的转变。

【关键词】李在明政府 朝韩关系 朝鲜半岛问题 和平共存 东北亚安全

【作者简介】詹德斌，上海对外经贸大学朝鲜半岛研究中心主任、教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 03-0032-25

[1] 本文系国家社会科学基金重大项目“美国对朝鲜半岛政策档案文献整理与研究（1945—2001）”（项目编号：21&ZD245）的阶段性生活成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

2025年6月4日,李在明正式宣誓就任韩国总统。由于前任尹锡悦政府奉行对朝强硬政策,此时的朝鲜半岛已形成相当紧张的敌对格局:朝韩交流机制全面中断,军事对峙常态化,朝鲜正式将双方“敌对两国关系”写入其政治叙事与制度安排。正是在这一背景下,李在明政府提出以“和平共存”为核心的对朝新政策,试图摆脱前任政府造成的半岛安全困境。本文以李在明政府的对朝政策为研究对象,在系统梳理其政策框架与具体举措基础上,重点分析其政策效果的双重性及所面临的多重结构性约束,以期为国内学界和实务界相关研究提供参考。

一、李在明政府对朝政策的出台背景

李在明上台之际,朝鲜政局、朝韩关系及整个东北亚局势相较于尹锡悦执政初期已经发生显著变化,对韩国产生了日益不利的影响,这是促使李在明政府调整对朝政策的直接动因。

(一) 朝鲜政局更加稳定

一是政治和社会保持稳定。李在明上台时面对的是一个政局更加稳定、治理体系运行更趋平稳的朝鲜。新冠疫情结束后,朝鲜逐步恢复与中俄等国的对外交往,党和国家生活重新进入正常轨道。劳动党中央全会、最高人民会议、重要纪念活动按时进行,地方建设项目持续推进,显示出朝鲜政治决策和社会动员机制并未因制裁、疫情和外部压力而弱化。近年来,朝鲜通过不断完善制度和加强立法巩固国家治理基础,围绕国家安全、核武力政策、反间谍斗争、防灾减灾、粮食安全、地方发展、青年教育和社会文化管理等领域持续推进相关法律和政策体系建设,并着力通过灾后重建和地方发展政策展示治理能力,如在北部水灾后迅速推进住宅重建,以及提出“地方发展20×10政策”(即每年筛选20个市郡、连续实施10年),试图以可见的民生成果回应地方发展不平衡和居民生活的改善需求,从而赢得朝鲜社会的广泛支持和拥戴。由此可见,李在明政府面对的不再是过

去那个急于寻求外部援助的朝鲜，而是一个政治权威集中、制度运行稳定、社会动员能力较强且对外姿态更加自信的朝鲜。

二是经济实现平稳发展。2021年1月召开的朝鲜劳动党第八次代表大会制定了新的国家经济发展五年计划。其核心目标是以“整顿性、充实性战略”恢复和强化“自立经济基础”，使国民经济摆脱外部冲击影响并进入正常运行轨道。总体而言，该计划不是追求高速增长，而是强调自力更生、自给自足、夯实基础和改善民生。^[1] 尽管在此期间朝鲜面临外部制裁和新冠疫情等严峻挑战，但仍通过强化国家对经济的统一领导，集中资源发展冶金、化学两大关键工业，推动基础工业正常化，加强农业物质技术基础，以及加强与俄罗斯合作等举措推动了经济工作的全盘恢复。到2025年底这项五年计划结束时，朝鲜的粮食产量从2021年计划启动时的约469万吨增至约490万吨，增幅近4.5%。根据韩国央行公布的数据，朝鲜五年计划期间累计实现近10%的实际经济增长。^[2] 李在明本人也确认，朝鲜2025年的经济增长率创历史新高。^[3] 朝鲜经济保持平稳发展，削弱了韩国以经济援助、合作项目或制裁松绑作为对朝政策杠杆的实际吸引力，使李在明政府难以简单复制以往进步政府“以经促和”的政策路径。

三是军事实力进一步增强。2021年1月召开的朝鲜劳动党八大提出，“把实现武器装备的智能化、精密化、无人化、高性能化、轻量化定为军工产业的核心任务”，“使人民军队从常规结构跃升为先进精锐部队”。^[4] 同时，

[1] 「조선로동당 제 8 차대회에서 한 결론」(《朝鲜劳动党第八次代表大会所作出的结论》)、조선중앙통신(朝中社)、2021년 1월 11일.

[2] 参见이종규: 「기로에 선 북한경제: 2025년 평가 및 2026년 전망」(《站在十字路口的朝鲜经济: 2025年评估与2026年展望》)、KDI 북한경제리뷰(《KDI朝鲜经济评论》)、2026년 1월、pp.5-6.

[3] 신재현: 「이재명 대통령, 유럽순방 성과 브리핑 후 일문일답」(《李在明总统介绍访欧成果后回答记者提问》)、뉴시스(纽西斯通讯社)、2026년 6월 19일、https://www.newsis.com/view/NISX20260619_0003676364.

[4] 「조선로동당 제 8 차대회에서 하신 김정은위원장의 보고에 대하여」(《金正恩委员长在朝鲜劳动党第八次代表大会上所作的报告》)、조선중앙통신(朝中社)、2021년 1월 9일.

朝鲜发布《国防科学发展与武器体系开发五年计划》，核心内容是制造超大型核弹头，以及研发高超音速导弹、固体燃料型洲际弹道导弹、核潜艇及水下核战略武器、军事侦察卫星等。2025年6月，韩国国防研究院（KIDA）发布评估报告称，过去几年朝鲜在超大型核弹头的生产以及1.5万公里射程弹道导弹、海基与陆基固体燃料发动机洲际导弹、核潜艇与水下发射的战略武器、高超音速导弹战斗部等战略性武器的开发方面都取得了相当大的进展。^[1]此外，朝鲜在核武器小型化和轻量化以及战术核武器的开发、军事侦察卫星的运用、航程超500公里无人侦察机的研制和侦察手段的开发等方面也都取得了实质性进步。^[2]最让韩国焦虑的是朝鲜核弹头的数量不断增加。韩国国防研究院评估认为，朝鲜目前或拥有127~150枚核武器，其中铀弹为115~131枚、钚弹15~19枚。预计到2030年，铀弹最多将增至216枚，钚弹将增至27枚。^[3]李在明由此断言，对朝鲜的“制裁和施压现在都失效了”，“俄朝军事合作使制裁效果进一步大幅下降”。^[4]朝鲜军事实力特别是核导能力的增强，使李在明政府无法单纯以“交流合作”或“无核化”设计对朝政策，而必须同时兼顾威慑、危机管控与无核化议题的现实调适。

（二）朝韩关系实质性恶化

李在明上台时，由于前任尹锡悦政府固持对朝强硬政策，朝韩关系发生了实质性恶化。一方面，双方对话交流完全中断。尹锡悦政府2022年5月上台后，彻底摒弃上任文在寅政府的对朝和解路线，转向强硬施压和同

[1] 参见신승기: 「북한의 '전략무기 5대 과업' 추진 현황 평가」(《对朝鲜“五大战略武器任务”进展情况的评估》)、「KIDA 안보전략 FOCUS」제 31 호(《KIDA 安全战略 FOCUS》第 31 期)、2025 年 6 月 23 日、p.1。

[2] 参见신승기: 「북한의 '전략무기 5대 과업' 추진 현황 평가(II): 기타 과업」(《朝鲜“五大战略武器任务”执行情况评估(二): 其他任务》)、「KIDA 안보전략 FOCUS」제 32 호(《KIDA 安全战略 FOCUS》第 32 期)、2025 年 6 月 24 日、p.1。

[3] 이상규: 「최근 북한의 핵무기 생산 능력 변화 분석과 비핵화 고려사항」(《对朝鲜核武器生产能力近期变化的分析及无核化考量》)、「KIDA 안보전략 FOCUS」제 41 호(《KIDA 安全战略 FOCUS》第 41 期)、2025 年 7 月 17 日、p.1。

[4] 신재현: 「이재명 대통령, 유럽순방 성과 브리핑 후 일문일답」(《李在明总统介绍访欧成果后回答记者提问》)。

盟威胁政策，并公开宣称“安抚朝鲜的时代结束”。作为回应，朝鲜于2023年11月宣称将不再受制于双方2018年签署的《9·19军事协议》，立即恢复因执行该协议而停止的所有陆海空军事措施。韩国政府随即也叫停《9·19军事协议》的部分条款，并于2024年6月宣布中止该协议的全部效力，继而重启对朝扩音广播，恢复在韩朝军事分界线和西北岛屿一带的所有军事活动。同年10月初，尹锡悦还指示军方多次向平壤派遣无人机，试图诱发朝鲜作出军事反应。10月15日，朝鲜在军事分界线以北炸毁连接朝韩的京义线、东海线部分公路，并在炸毁的公路上建造了用于阻挡坦克推进的设施。此外，2024年1月，朝鲜废除了祖国和平统一委员会、国家经济合作局、金刚山国际旅游局等朝韩事务机构，双方对话交流被全面冻结。

另一方面，双方关系定位发生质变。朝韩1991年12月签署的《南北和解、互不侵犯、交流与合作协定》明确宣布：“双方承认，双方关系不是国家关系，而是在追求统一过程中暂时形成的特殊关系，并承诺共同努力实现和平统一。”^[1] 为了体现这种特殊关系，双方长期以来在表述时通常使用“南方、北方”和“南北关系”，朝鲜通常称韩国为“南朝鲜”，而韩国则称朝鲜为“北韩”。然而，随着尹锡悦政府对朝强硬政策的推进及朝韩对立加剧，双方关系定位发生了实质性变化。韩国国防部2023年2月发布的《国防白皮书》明确将朝鲜政权和朝军定性为韩国的“敌人”。^[2] 时任朝鲜劳动党中央委员会副部长金与正在7月发布的一份声明中首次使用“大韩民国”称谓，之后金正恩也在最高人民会议上改口称韩国为“大韩民国”。^[3] 在同年

[1] 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(《南北和解、互不侵犯、交流与合作协定》)、1991년 12월 13일.

[2] 「2022 국방백서」(《2022年国防白皮书》)、국방부(韩国国防部)、2023년 2월、<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40357>、p.39.

[3] 「김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화」(《朝鲜劳动党中央委员会副部长金与正发表谈话》)、조선중앙통신(朝中社)、2023년 7월 10일; 「경애하는金正은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하셨습니다」(《尊敬的金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十四届最高人民会议第九次会议上发表了意义深远的讲话》)、조선중앙통신(朝中社)、2023년 9월 28일.

12月举行的朝鲜劳动党八届九中全会上，金正恩正式宣布重新确定北南关系和统一政策的立场，称北南关系“再也不是同族关系”，而是“完全敌对的两个国家关系、战争中的两个交战国关系”。^[1]2024年1月，金正恩在第十四届最高人民会议第十次会议上表示，应在朝鲜宪法中将韩国定义为“头号敌国”和“永远的主敌”，有关条文应明确禁止居民使用“三千里锦绣江山”“八千万同胞”等“误导韩朝为同族的词汇”。^[2]2026年2月，金正恩在朝鲜劳动党第九次代表大会上再次就朝韩关系表示，朝鲜将韩国视为“彻底的敌国、永远的敌人”，朝鲜已将朝韩关系定位为“最敌对的国家与国家关系”，这是朝方“不变的原则立场”。^[3]

朝韩关系的恶化，尤其是朝鲜将双方关系正式定性为“敌对的两国关系”，大幅抬高了韩国重启对话与合作的门槛，意味着李在明政府不能再简单地沿用“民族共同体—交流合作—渐进统一”的传统对朝政策逻辑，而必须首先处理双方关系性质重构所带来的制度承认、安全互信和危机管控问题。

（三）东北亚力量分化态势进一步加剧

李在明上台时，国际和地区地缘政治形势相较于尹锡悦执政初期发生了深刻变化。一是韩美日三边合作全面加强。尹锡悦政府大力推行价值观外交以迎合美国拜登政府的政策路线，不断加强韩美、韩日双边及韩美日三边合作。2023年8月举行的美日韩戴维营峰会推动三国合作全面提速，包括定期举行“自由刀刃”联合军演、签署《韩美日安全合作框架协议》、成立三国合作秘书处等，使三国合作具备了准同盟性质。

[1] 「조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 9 차전원회의 확대회의에 관한 보도」(《关于朝鲜劳动党第八届中央委员会第九次全体会议扩大会议的报道》)、조선중앙통신(朝中社)、2023년 12월 31일.

[2] 「경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제 14 기 제 10 차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다」(《尊敬的金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十四届最高人民会议第十次会议上发表了纲领性政策讲话》)、조선중앙통신(朝中社)、2024년 1월 16일.

[3] 「조선로동당 제 9 차대회에 관한 보도」(《关于朝鲜劳动党第九次代表大会的报道》)、로동신문(《劳动新闻》)、2026년 2월 26일.

二是中朝俄相互合作与交流更加活跃。乌克兰危机持续延宕的溢出效应日渐明显，其中之一是朝俄于 2024 年 6 月正式签署《全面战略伙伴关系条约》，进而开展了全方位合作，包括朝鲜向俄罗斯派兵参加俄乌战事，俄向朝提供军事技术和资金等。这使得俄罗斯对朝鲜和半岛事务的影响力大幅提升。^[1]此外，中朝俄三国之间的互动也不断增多。2025 年 9 月，金正恩时隔 6 年再次访华并出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 80 周年大会。在此期间，与会的中朝俄三国领导人共同登上天安门城楼，并在纪念大会与阅兵式上全程并排就座、并肩站立，体现了三国共同维护二战胜利成果、反对历史倒退的坚定立场；中俄、中朝、朝俄领导人还分别举行会谈，就双边关系和地区、国际局势交换意见。一个月之后，中国国务院总理李强与俄罗斯统一俄罗斯党主席、联邦安全会议副主席梅德韦杰夫赴朝共同出席朝鲜劳动党成立 80 周年活动，再次展现了中朝俄之间的密切关系。

三是中朝俄与美韩日之间的双边矛盾进一步加深。近年来，美国将中国视为“最主要竞争对手”和“最重大地缘政治挑战”，不断强化对华战略遏制，致使追随美国政策的韩国和日本与中国的关系也出现倒退。乌克兰危机爆发后，美欧联合日本、韩国等一起制裁俄罗斯，导致俄与美、韩、日的双边关系出现严重恶化。拜登政府时期，美国对朝鲜推行所谓“再校准”政策，使得美朝关系处于紧张状态。特朗普再次执政后，虽然多次对朝鲜释放对话信号，美俄关系也出现缓和，但朝鲜半岛的力量分化态势并未出现实质性改变。

总之，东北亚地区的上述局势使李在明政府的对朝政策难以单纯按照南北关系逻辑展开，而必须同时顾及韩美日安全合作、朝俄及中朝战略协作以及韩中关系等外部结构压力。换言之，这一方面压缩了韩国单独对朝缓和的自主空间，另一方面也增强了朝鲜的战略支撑和抗压能力，从而降

[1] 박용한: 「러·북 군사협력의 경제적 파급효과와 대응 방향」(《俄朝军事合作的经济连锁反应与应对方向》)、「KIDA 안보전략 FOCUS」제 21 호(《KIDA 安保战略聚焦》第 21 期)、2025 년 4 월 7 일、pp.1-2.

低了其回应李在明政府和平倡议的紧迫性。

二、李在明政府对朝政策框架及相关举措

面对朝鲜及朝鲜半岛局势的新变化，李在明政府上台后相继提出了一系列对朝新政策，韩国统一部将其命名为“朝鲜半岛和平共存政策”，主要包括三方面核心内容。

（一）三大目标

李在明就任韩国总统后在不同场合多次提及对朝政策目标，尤其是在2025年8月15日举行的“光复节”80周年纪念活动（下文简称“光复节”）上对其进行了较为完整的表述。

1. 构建“和平共存与共同发展的朝鲜半岛”。2025年6月15日，李在明在《北南共同宣言》发表25周年之际，通过社交平台发表文章，呼吁双方铭记25年前的和平承诺，将“朝鲜半岛风险”转化为“朝鲜半岛优势”，共同开创韩朝共赢的未来。^[1]同年8月13日，李在明政府在拟定的《123项国政课题》中明确提出建立“和平共存与繁荣的朝鲜半岛”。^[2]在两天后的“光复节”致辞中，李在明则将对朝政策目标优化为“结束对抗和敌对时代，开启和平共存、共同发展的朝鲜半岛新时代”。^[3]此后，李在明无论是在联合国大会还是在开罗大学等场合的演讲中^[4]，基本上都延续了这一表述。

[1] 「6.15 선언 25주년, 평화의 약속을 되새깁니다」(《6月15日宣言发表25周年：反思和平的承诺》)、청와대(青瓦台)、2025년 6월 15일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/NPc3f75T>.

[2] 「123대 국정과제」(《123项国政课题》)、청와대(青瓦台)、2025년 8월 13일、<https://www.president.go.kr/national-tasks/CfpO1qWF>.

[3] 「제 80주년 광복절 경축사」(《纪念光复80周年致辞》)、청와대(青瓦台)、2025년 8월 15일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/R2Mj8Yuf>.

[4] 「Better Together! ‘민주 대한민국’의 국제사회 복귀를 당당히 선언합니다」(《携手共进！我们自豪地宣布“民主大韩民国”重返国际社会》)、청와대(青瓦台)、2025년 9월 24일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/CXkUubny>；「한강의 기적과 나일강의 기적이 하나로 이어질 공동 번영의 미래로」(《迈向共同繁荣的未来，让汉江奇迹与尼罗河奇迹融为一体》)、청와대(青瓦台)、2025년 11월 20일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/cKaMXG9k>.

2. 打造“没有战争与核武的朝鲜半岛”。李在明在“光复节”致辞中表示,和平的朝鲜半岛是“无核的朝鲜半岛”。他在随后访美时又强调,韩美“将共同致力于实现朝鲜半岛的和平与无核化”。^[1]韩国外长赵显则进一步表示,“韩国政府将竭尽全力、循序渐进地防止朝鲜核武常态化,推动朝鲜削减并废除核武,争取实现半岛无核化并构建和平机制”。^[2]2026年2月,韩国正式将“没有战争与核武的朝鲜半岛”确定为对朝政策的主要目标之一,并宣称将通过与有关国家合作,使已持续70多年的停战机制转变为和平机制,以从根源上消除战争风险。^[3]

3. 构建“与邻国友好合作的朝鲜半岛”。这一目标是李在明在“光复节”致辞中提出的。如果说“和平共存与共同发展”侧重于朝韩双边关系,那么“与邻国友好合作”则侧重于双方与周边国家的关系。从脉络上看,这个目标与李在明之后在联合国大会上提出的“关系正常化”路径一脉相通,即促进朝鲜与美、日关系的正常化,并推动韩国与中、俄的友好相处。

(二) 三个原则

李在明总统在“光复节”致辞中首次完整提出了对朝政策三原则,并在此后的联大演讲等不同场合反复重申了这些原则。

1. 尊重朝鲜体制。李在明在“光复节”致辞中重申“双方尊重和承认彼此的制度”。虽然1991年朝韩签署的《南北和解、互不侵犯、交流与合作协定》第一条便明确规定,“南方和北方应相互承认和尊重对方的制度”,但在此后朝韩关系的实践中,韩国并未持续表现出尊重朝鲜体制的态度。

[1] 「미 전략국제문제연구소(CSIS) 연설」(《在战略与国际研究中心(CSIS)的演讲》)、청와대(青瓦台)、2025년 8월 26일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/sAGdNw3V>.

[2] 《韩外长:实现韩半岛无核化是不能放弃的核心课题》,韩联社中文网,2025年11月18日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20251118001900881>。

[3] Ministry of Unification, *Policy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula by the Lee Jae Myung Government*, March 2026, https://www.unikorea.go.kr/web/books/bbs/bbs_00000000000043/60013?cp=1&sortOrder=BA_REGDATE&sortDirection=DESC&bcId=bbs_00000000000043&baNotice=false&baCommSelec=false&baOpenDay=false&baUse=true, p.14.

因此，李在明重申这一原则体现了其欲缓和南北关系的政治姿态。

2. 不追求任何形式的“吸收统一”。韩国保守派执政后总是追求推动朝鲜政权“崩溃”，进而实现由韩国主导的统一。例如，尹锡悦政府的对朝政策明显强化了“自由统一”、朝鲜人权和促朝内部变化等内容，特别是其“统一可能突然到来”“应让朝鲜居民了解现实”“自由、和平、繁荣的统一大韩民国”等表述^[1]，体现出了推动朝鲜体制变化和由韩国主导统一的倾向。韩国进步派政权虽然表面上强调不追求“吸收统一”，但实际上与保守派政权的目标并无二致。对此，金正恩曾于2023年12月批评指出，历届“南朝鲜当政者”出台的“对北政策”和“统一政策”有个一脉相承的共同点，那就是推动朝鲜“政权崩溃”和对朝鲜“吸收统一”。^[2]李在明政府显然非常重视朝方的这一表态，所以在2025年的“光复节”致辞中强调“不追求任何形式的吸收统一”，以消除朝鲜方面对缓和双方关系的顾虑。

3. 无意采取任何敌对行为。韩国保守派政府总是习惯性地将对朝鲜定性为“主敌”，并采取强硬的对朝政策。尹锡悦政府更是对朝施行军事威慑升级和施压孤立等政策，导致半岛军事紧张加剧。李在明执政后为安抚朝鲜并改变南北关系僵局，宣布“南方和北方并非冤家”，并“中断”向朝鲜散发传单和对朝扩音广播，承诺将积极、逐步地恢复被尹锡悦政府中止的《9·19军事协议》。李在明还在2025年9月的联合国大会一般性辩论上发表演讲时表示，韩国打算切断韩朝之间“不必要的军事紧张和敌对行为的恶性循环”。^[3]

[1] “Address by President Yoon Suk Yeol on the 79th Liberation Day,” the Blue House, Aug 15, 2024, https://www.korea.net/Government/Briefing-Room/Presidential-Speeches/view?articleId=256919&utm_source=chatgpt.com.

[2] 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도」(《关于朝鲜劳动党第八届中央委员会第九次全体会议扩大会议的报道》)、조선중앙통신(朝中社)、2023년 12월 31일.

[3] 《李在明联大演讲：将切断韩朝间“军事紧张和敌对行为的恶性循环”》，新华网，2025年9月24日，<http://www.xinhuanet.com/world/20250924/38f162627509404b831e50076ebdf70f/c.html>。

（三）三条路径

李在明总统在 2025 年 9 月的联大演讲中首次系统提出以“交流（Exchange）、关系正常化（Normalization）和无核化（Denuclearization）”为核心的对朝“END 倡议”。同年 11 月在开罗大学发表演讲时，李在明再次重申了这一倡议。^[1]从具体内容来看，“END 倡议”实际上就是落实韩国对朝政策三大目标的具体实施路径。

1. 交流。李在明在“光复节”致辞中提议“按照公共利益和互利共赢的原则，努力恢复能够切实改善南北人民生活、创造共同发展条件的交流与合作基础”，之后在联合国大会上再次提出“通过逐步扩大南北之间的交流与合作”为朝鲜半岛的可持续和平开辟道路。韩国统一部已经采取了一些具体措施来落实李在明的提议，如恢复尹锡悦政府所废除或缩减的负责韩朝对话交流的机构，废除阻碍民间交流的《与朝鲜居民接触报告处理指南》等。韩国统一部提出，将推动重启朝韩旅游、铁路、公路和开城工业园区等。韩国国防部也于 2025 年 11 月发表对朝谈话，公开向朝鲜提议举行军事会谈，以防止双方发生偶发性冲突，缓解紧张局势。^[2]韩国政府还将朝鲜劳动党机关报《劳动新闻》从“特殊资料”调整为“一般资料”，从 2025 年 12 月 30 日开始向普通民众开放阅览；统一部也决定推动解除对朝中社、《劳动新闻》等约 60 个朝鲜网站的访问限制。

2. 关系正常化。李在明政府提出的“关系正常化”包括两方面：一方面是朝韩关系正常化。李在明政府在 2025 年 8 月拟定的《123 项国政课题》中明确提及“南北关系正常化”，具体包括：恢复南北联络渠道以及重启南北会谈、民间交流、人道主义合作，并提出具体时间表，即“2025 年相互中断敌对行为，至 2030 年恢复南北联络渠道并构筑危机管理机制”；“构筑

[1] 「이집트 카이로대학교 이재명 대통령 연설」《李在明总统在埃及开罗大学的演讲》、청와대（青瓦台）、2025 년 11 월 20 일、<https://www.president.go.kr/president/speeches/cKaMXG9k>.

[2] 《韩国军方向朝鲜提议举行韩朝军事会谈》，新华网，2025 年 11 月 17 日，<https://www.news.cn/world/20251117/5acbc8eed71c49db8ad6b70a7c0c3248/c.html>。

可持续的朝鲜半岛和平共存基础：实现朝鲜半岛的和平发展与签订《南北基本协定》”。另一方面是推动朝鲜、韩国与国际社会的关系正常化。李在明 2025 年 9 月在联大表示：“在推进韩朝关系发展的同时，我们也将积极支持和配合（朝鲜）实现与国际社会关系正常化的努力，包括朝鲜与美国之间的关系正常化。”为此，韩国时任总理金民锡于 2026 年 3 月专程访问美国并向美国总统特朗普提出三项建议：亲自致信朝鲜领导人金正恩，任命一位朝鲜问题特使，在访华后与金正恩举行峰会。^[1]李在明本人也在出席 2026 年 6 月的七国集团（G7）峰会期间与特朗普会面时称，美国“是唯一能同朝鲜展开对话的国家”，也“到了关注朝鲜问题的时候了”；“要像解决中东问题一样解决朝鲜半岛问题”，“但不应该照搬解决中东问题的方式”，并呼吁美方提出基于现实、可获朝方认同的方案。^[2]鉴于尹锡悦政府时期韩中、韩俄关系恶化，李在明政府也致力于推动改善韩国与中俄的关系，因为中俄在促进朝韩关系改善和维护半岛和平稳定方面扮演着不可替代的角色。

3. 无核化。“无核化”既是李在明政府确立的对朝政策目标，也是实现半岛和平的路径。2025 年 8 月，李在明总统在接受日本《读卖新闻》专访时首次提出三阶段无核化方案^[3]，之后在接受美国《时代》杂志专访时再次重申类似想法^[4]，并在联大演讲中正式向国际社会提出了这一路径。据李在明称，他在 2026 年 6 月的 G7 峰会期间用大量时间向特朗普解释其此前提出的三阶段无核化方案，得到特朗普的积极回应。^[5]其中，路径的第

[1] Moon Chung-in, “How to Achieve ‘Small Successes’ in Engaging with North Korea,” *The National Interest*, May 15, 2026, <https://nationalinterest.org/feature/how-to-achieve-small-successes-in-engaging-with-north-korea>.

[2] 신재현: 「이재명 대통령, 유럽순방 성과 브리핑 후 일문일답」(《李在明总统介绍访欧成果后回答记者提问》)。

[3] 《李在明首次提出韩半岛无核化三阶段方案》，韩联社中文网，2025 年 8 月 21 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20250821000700881>。

[4] “President Lee Jae-Myung’s Plan to Reboot South Korea,” *Time*, September 18, 2025, <https://time.com/7317953/south-korea-president-lee-jae-myung-cover/>.

[5] 김도훈: 「李대통령 트럼프에 ‘다른나라 대하듯 북핵 접근 안된다’고 해」(《李总统告诉特朗普不能像对待其他国家那样解决朝核问题》)、연합뉴스(韩联社)、2026 년 6 월 19 일、<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260619103000001>.

一阶段是“停止”(stop)。李在明明确提出,“停止”就是“首先停止发展核武器和导弹能力”,具体包括:确保核材料不再增加、核材料不会转移到海外、不再研发洲际弹道导弹技术。李在明表示,鉴于朝鲜每年新增 15~20 枚核武器,冻结朝鲜核武器生产是“一种临时紧急措施”。^[1]第二阶段是“削减”(reduction)。李在明政府将“削减”视为一个“过程”和中期目标,即未来与朝鲜的谈判应着重于冻结先进核武器技术的进一步发展和军控(arms control),而不是立即采取无核化措施。^[2]第三阶段是“销毁”(dismantlement)。李在明认为,朝鲜无核化是个中长期目标,也是理想目标,如果朝鲜的政治体制能够得到切实保障,鉴于核武器管理费用非常高,朝鲜是有弃核可能性的。^[3]李在明在与美国总统、日本首相的多次会谈中着力兜售“朝鲜完全无核化”的重要性,并在与法国总统马克龙的会谈中介绍了“分阶段无核化”路径获得了法方支持。^[4]

总之,从韩国统一部的政策文本看,李在明政府的对朝政策主张可以归结为:希望将解决朝核问题与推进和平机制建设同步进行;希望通过促进朝韩对话和朝美谈判的良性循环发展,为签订朝韩和平协定和建设没有核威胁的半岛创造条件;希望启动四方、六方合作框架,以促进半岛和东北亚的和平与合作。^[5]

[1] 「이 대통령 "트럼프-김정은 합의시 북핵 동결 수용」(《李总统:“如果特朗普和金正恩达成协议,接受朝鲜冻结核计划”》)、JTBC、2025년 9월 22일.

[2] Sebastian Garcia, “How Lee Jae Myung Hopes to Rebuild Leverage on the Korean Peninsula,” Korea Economic Institute of America, October 20, 2025, <https://keia.org/analysis/how-lee-jae-myung-hopes-to-rebuild-leverage-on-the-korean-peninsula/>.

[3] 「이재명 대통령 신년 기자회견」(《李在明总统新年记者会》)、뉴시스(纽西斯通讯社)、2025년 1월 21일、https://www.newsis.com/view/NISX20260121_0003484855.

[4] 「한-프랑스 정상회담」(《韩法首脑会谈》)、외교부(韩国外交部)、2026년 4월 6일、https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_29514/view.do?seq=39&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=.

[5] Ministry of Unification, *Policy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula by the Lee Jae Myung Government*, March 2026, p.27.

三、李在明政府对朝政策的双重效果

李在明政府的对朝政策显然有其务实的一面，有助于促进朝韩关系缓和，但效果的局限性也非常明显，尚不足以从根本上打破朝韩关系的僵局。

一方面，李在明政府对朝政策的基调转向务实灵活，有助于缓和朝韩关系和半岛局势。

1. “和平共存论”有助于缓和朝韩关系气氛。在韩国无论是保守派还是进步派政权，过去 30 多年来都不同程度地坚持“统一论”，都将朝鲜视为吞并对象，不同的只是手段而已，最终促使朝鲜得出“非常重大的历史结论”，认为“韩国无论是标榜‘民主’，还是戴着‘保守’面具，都绝对不可能成为和解与合作的对象”。^[1]李在明对这一情况进行了深刻反思，将造成韩朝关系恶化的原因归咎于“前政府和政界的失策”，甚至批评韩国政界部分人士过去提出的“吸收式统一论”导致了韩朝矛盾升级，是不负责任的言论。^[2]

在“和平共存”基调下，李在明政府采取了一系列缓和措施，如停止对朝扩音广播，推动民间停发反朝传单等，得到了朝方同步停止对韩广播、关闭对韩干扰频率、暂停投放“垃圾气球”报复等积极回应。2026 年 4 月，李在明还亲口就韩方向朝鲜投放无人机表示“遗憾”，而朝鲜劳动党中央委员会部长金与正也罕见地发表声明予以积极评价。^[3]根据韩国统一部发布的数据，李在明政府执政一年间，韩国民间团体与朝鲜方面的直接接触达 38 次。^[4]另据韩国济州道公布的信息，该道曾经

[1] 「조한관계는 동족이라는 개념의 시간대를 완전히 벗어났다」(《朝韩关系已经完全超越了同族关系的范畴》)、조선중앙통신(朝中社)、2025 年 7 월 28 일.

[2] 《李在明：应保持耐心争取重启韩朝对话》，韩联社中文网，2025 年 11 月 24 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20251124003000881>。

[3] 「김여정 조선로동당 중앙위원회 부장 담화 발표」(《朝鲜劳动党中央委员会部长金与正发表谈话》)、조선중앙통신(朝中社)、2026 年 4 월 6 일.

[4] 「현 정부 출범 이후 국내외 대북 직접 접촉 38 건」(《本届政府上任以来，已与朝鲜在国内和国外进行了 38 次直接接触》)、조선일보(《朝鲜日报》)、2026 年 4 월 30 일、https://www.chosun.com/politics/north_korea/2026/04/30/5J4YKRXL5A6BDAIVATAJWXJCE/。

统一部批准并获得中国政府协助，于2026年4月通过仁川港经大连港，最终于5月初向朝鲜南浦港运送了包括医疗设备、森林害虫防治化学品和树苗等物资。这些措施传递出李在明政府不刺激、不敌视朝鲜的信号，无疑有助于缓和朝韩关系的气氛。

2.“事实上的两国论”更符合朝韩关系现实。朝韩本应在1991年同时加入联合国之际就确立这一共识，而加入联合国则意味着朝韩在国际法和国际政治框架下均获得了国际社会承认。但韩国保守派政权过去一直将朝鲜视为“主敌”和“反国家团体”，而进步派政权也只是将朝韩关系视为特殊关系，并未在政治上明确定义“朝鲜是什么样的存在”。

2025年10月，韩国统一部长郑东泳表示，“为了克服朝鲜半岛南北双方的敌对现实，走上迈向和平的改变现状道路，韩国将把‘两个敌对国家论’转变为‘事实上的两个和平国家论’”。^[1]2026年3月，郑东泳在统一部和统一研究院主办的学术会议致辞中称南北关系是“韩朝关系”，这是韩国高层首次使用这种表述。^[2]虽然这些表态较为迟缓，但李在明政府终于认识到“承认朝鲜是事实上的国家”是恢复半岛和平的起点，这显然更符合朝韩关系的现实，并可以避免双方在国际上为争夺国家身份正统性而激化矛盾，从而有利于改善朝鲜半岛的外部氛围。

3.“三阶段无核化论”有助于增加外交灵活性。李在明总统在“光复节”致辞中承认“无核化是一项复杂且极其困难的任务，无法在短期内解决”。这显然是他多次提及要“制定一个务实的、分阶段的朝鲜半岛无核化解决方案”的原因。与此同时，李在明还强调“现在是时候寻求切实可行的理性解决方案了”。这便是李在明政府“三阶段无核化论”出台的背景。

综上所述，李在明政府显然已经意识到朝鲜无核化实际上很难实现，

[1] 「정동영, 독일 인사들에 "남북관계, 평화적 두 국가론 전환"」(《郑东泳告诉德国人士：“韩朝关系应转向和平的两国模式”》)、뉴시스(纽西斯通讯社)、2025년 10월 4일.

[2] 정영교: 「남북관계를 “한조관계”로 발언」(《郑东泳将南北关系称为“韩朝关系”》)、중앙일보(《中央日报》)、2026년 3월 26일、<https://www.joongang.co.kr/article/25414865>.

将其设定为短期目标并不现实，设定为朝韩对话的前提条件更是不切实际，从而实质上将朝鲜无核化变成了中长期目标。这一政策转变显然比尹锡悦政府的“先无核化、后合作”的强硬路线更加务实。

另一方面，李在明政府的对朝政策存在明显的局限性和两面性，难以从根本上扭转朝韩关系的对抗格局及化解朝鲜半岛问题。

一是对朝韩关系定位依然模糊。韩国政府内部关于朝韩关系的定性之争尚未结束，统一部与所谓“自主派”主张“和平两国论”，统一部长郑东泳不断试探韩国社会可以容忍的底线，试图将朝韩关系定性为“事实上的和平两国”；而国家安保室、外交部与所谓“同盟派”仍然坚持“特殊关系论”，安保室长魏圣洛明确宣称“政府不承认两国论”。^[1]李在明则在“光复节”致辞中将之定义为“南北之间的特殊关系”，并称如此定位是指“双方尊重和承认彼此的制度，但追求和平统一”。最终，郑东泳的立场不得不有所后退，他一面声称“两国论”是统一部的立场，而不是韩国政府的立场，另一面又将南北关系定性为“既不是一国，也不是两国”的“不一不二关系”。^[2]实际上，李在明政府继续保留了“统一部”，并且于2026年5月发布了《统一白皮书》。虽然该白皮书旨在强调现任政府的对朝政策不是个别措施的调整，而是试图从政策理念、行政机制和社会认知层面重建“和平共存”路线，以彰显与前任政府强硬路线的区别^[3]，但白皮书名称本身已反映出一定的模糊性，即法理上维持宪法的“一国框架”，政策上接受现实的“两国阶段”，目标上追求未来的统一。

韩国对朝韩关系定位的摇摆引发朝鲜的强烈不满。李在明政府上台后

[1] 조영빈: 「정동영 "평화적 두 국가론, 정부 입장 확정될 것"」(《郑东泳:“政府关于‘和平两国论’的立场即将最终确定”》)、한국일보(《韩国日报》)、2025년 10월 14일、<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025101411410004072?did=NA>.

[2] 「한반도 평화경제 미래비전 국제세미나 개최」(《关于朝鲜半岛和平经济未来愿景的国际研讨会举行》)、통일부 블로그(统一部官方微博)、2025년 11월 26일、<https://blog.naver.com/gounikorea/224088915981>.

[3] 통일부: 「통일백서-2025 한반도 평화공존의 기록들」(《统一白皮书——2025年朝鲜半岛和平共处记录》)、2026년 5월、<https://www.unikorea.go.kr/web/books/main>.

不久，金与正便公开表态称，“朝鲜半岛的现实是国家对国家关系已永久固化，韩国应根据这一现实解散统一部”，“从根本上改变朝韩关系性质的历史秒针不可逆转”。^[1]

二是对朝政策的调整力度不足以打动朝鲜。李在明政府的对朝政策只是对尹锡悦政府的对朝强压政策进行拨乱反正，实际上并没有提出具有突破性的新议题。尽管朝鲜国内外环境已发生重大变化，但韩国似乎只是在重复进步派政权此前推行过的政策，不仅没有迈出新的步伐，而且还在实用主义旗号下延续了尹锡悦政府时期威慑朝鲜的军事安全政策，如保留韩美“核磋商小组”，执政一年内举行三次韩美大规模联合军演、两次韩美日空中联合军演、一次代号为“自由之刃—25”的韩美日多域联合军演等。2026年6月，韩国国防部表示，将于本年底发布的《国防白皮书》不会删除或修改尹锡悦政府确定的“朝鲜政权和军队是我们的敌人”立场。^[2]韩国还参加了朝鲜最反感的联合国人权理事会关于朝鲜人权状况决议的共同提案工作^[3]，并在2026年6月韩欧领导人会谈后发表的《共同声明》中大段谴责朝俄“非法军事合作”，要求朝鲜改善人权，并遵守联合国安理会涉朝决议等。^[4]李在明政府前后矛盾的做法不仅引起朝鲜愤怒，甚至连韩国统一部也持有异议。

对韩国继续举行韩美联合军演，朝方也表达了强烈不满。2025年8月，金正恩在视察“崔贤”号驱逐舰时表示，“再次举行的美韩联合军演清楚地表明它们对朝鲜怀有最强烈的敌意和对抗意图”，“美韩之间日益加深的军

[1] 「조한관계는 동족이라는 개념의 시간대를 완전히 벗어났다」(《朝韩关系已经完全超越了同族关系的范畴》)、조선중앙통신(朝中社)、2025년 7월 28일.

[2] 김철선: 「국방부 "北정권과 북한군이 우리의 적' 입장 변화 없어"」(《国防部称“朝鲜政权和朝军是我们敌人”的立场没有变化》)、연합뉴스(韩联社)、2026년 6월 18일、<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260618061700504?input=1195m>.

[3] 민선희: 「정부, 유엔 인권이사회 北인권결의안 공동제안국 참여」(《政府作为共同提案国参与联合国人权理事会关于朝鲜人权的决议》)、연합뉴스(韩联社)、2026년 3월 28일、<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260328053300504?input=1195m>.

[4] The Cheong Wa Dae, “Joint Statement following the 11th Republic of Korea – European Union Summit,” June 10, 2026, <https://www.president.go.kr/resources/cm6GXOZ1>.

事勾结和军事示威，最清楚地表明了它们挑起战争的意图，也是破坏地区和平与安全环境的根源”。^[1] 朝鲜还谴责李在明 2026 年 6 月访欧期间的一系列言行是“撕下了令人反感的‘和平’面具”，“证明了朝韩之间永远不可能和平共处”。^[2] 鉴此，若李在明政府在经济利益或军事安全态势上没有实质性让步，朝鲜显然不会回应其“和平倡议”。

三是“朝鲜半岛无核化”在韩国看来依然是难以逾越的障碍。在朝鲜将“拥核”写入宪法和法律并明确拒绝讨论任何形式无核化议题的情况下，李在明政府将“朝鲜半岛无核化”设定为对朝政策目标，无疑会阻碍朝韩关系发展。金正恩 2025 年 9 月明确表示，韩国提出的“阶段性无核化”概念亲手毁掉了同朝鲜“面对面会谈的名分和基础”。^[3] 韩国国家安保室长魏圣洛就“朝鲜半岛无核化”问题表态称，“即便我们制定了路线图，它也只是示意图，在实际工作中作用不大”。他还表示，“考虑到朝鲜、中国和俄罗斯近期的动向以及周边政治局势，很难看出朝鲜在短期内会有理由回到谈判桌前”。^[4] 可见，韩国政府也对朝鲜半岛无核化前景持悲观态度。由于无核化进程停滞不前，作为同步推进的停和机制转换自然也毫无进展。

虽然美国总统特朗普不断声称其与金正恩保持着良好关系，但美国仍然试图继续加强对朝制裁。例如，美国国务院 2025 年 11 月声称，“已查明第三国船只向中国运输和卸载了朝鲜煤炭和铁矿石，而这些货物的出口已

[1] 「경애하는 김정은동지께서 구축함 《최현》호를 방문하시고 함의 무장체계통합운영시험과정과 해병들의 훈련 및 생활정형을 료해하시였다」(《尊敬的金正恩同志视察了“崔贤”号驱逐舰，并视察了该舰武器系统集成操作测试过程以及海军官兵的训练和生活条件》)、조선중앙통신(朝中社)、2025 年 8 月 19 日。

[2] “Press Statement of Spokesperson for Tenth Department of DPRK Foreign Ministry,” KCNA, June 13, 2026, <http://www.kcna.kp/en/article/q/52b23f50b9fa79549450c3c064fbdcd.kcmsf>.

[3] 《金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十四届最高人民会议第十三次会议上的讲话》，朝中社中文网，2025 年 9 月 22 日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/f2c6c6e3cf5a57003e0f67cdc9789876.kcmsf>。

[4] 「순방 2 일차 위성락 국가안보실장 브리핑」(《国家安保室长魏圣洛在总统海外访问第二天的简报》)、청와대(青瓦台)、2025 年 9 月 24 日、<https://www.president.go.kr/newsroom/briefing/ddcSwuKy>。

被联合国安理会决议禁止”，“涉事的 7 艘船只应立即被列为联合国制裁对象”。^[1]问题的关键是，如果朝鲜半岛无核化没有取得新进展，美国就不会放松对朝鲜的实质性制裁，联合国也无法解除对朝制裁。而只要联合国安理会的对朝制裁决议继续有效，韩国就很难与朝鲜开展实质性的经济合作。

四、李在明政府对朝政策面临的多重制约因素

韩国对朝政策的局限性并不完全是李在明政府的主观动机所致，而是因其深受多重结构性因素的制约，并且这些因素很难在短期内消解。

（一）韩国内部的制约因素

一方面，韩国法律体系限制对朝政策的调整空间。朝鲜已反复宣示，“朝韩是敌对国家关系”，“这一决定性立场和观点将被固定在朝鲜宪法上”。^[2]朝鲜 2026 年版宪法新设领土条款，规定朝鲜领土北接中国和俄罗斯，南接“大韩民国”，并包括以此为基础设定的领土、领海和领空。^[3]朝鲜的立场是：朝韩作为两个独立的国家，必须互相尊重彼此的领土和主权，不干涉对方的内政。朝鲜还公开批评韩国“在本国宪法上明文规定吸收统一朝鲜民主主义人民共和国的野心”。^[4]朝鲜的对韩政策调整和立场变化大幅压缩了韩国通过既有政策推动朝韩关系改善的空间。

李在明政府虽然主张尊重朝鲜体制和不追求“吸收统一”，但对朝韩关

[1] Michelle Nichols, “US wants UN sanctions on seven vessels over North Korea exports,” Reuters, November 4, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-wants-un-sanctions-seven-vessels-over-north-korea-exports-2025-11-03/>.

[2]《朝鲜劳动党中央委员会副部长金与正发表谈话》，朝中社中文网，2025 年 8 月 14 日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/a0a26f7cf33c64e306f7297951eeb952bb2df02eed7684aeee1547c7142944fa0d385a0470d0a16f582cc8b966aad569.kcmsf>。

[3] 오경섭: 「2026 북한 헌법 개정 분석: 정치 분야」(《2026 年朝鲜宪法修订分析: 政治领域》、통일연구원(统一研究院)、2026 年 5 月 8 日、p.2.

[4]《朝鲜劳动党中央委员会副部长金与正发表谈话》，朝中社中文网，2025 年 8 月 14 日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/a0a26f7cf33c64e306f7297951eeb952bb2df02eed7684aeee1547c7142944fa0d385a0470d0a16f582cc8b966aad569.kcmsf>。

系的定性仍然模糊不清。造成这种情况的根本原因在于韩国宪法已对领土、体制和统一等问题做出了明确规定。例如，韩国宪法第三条规定“大韩民国的领土为朝鲜半岛及其附属岛屿”；宪法中有9处提到“统一”，特别是第四条规定，“大韩民国追求统一，建立和推行以自由民主基本秩序为基础的和平统一政策”。^[1]此外，韩国大法院的判例称“北韓（朝鮮）不是国家”，因为《国家保安法》仍将朝鲜定义为“反国家团体”。^[2]韩国《南北交流合作法》《国籍法》《难民法》《对北贸易特别法》等法律也都以朝韩关系是“民族内部关系”为前提。由此可见，韩国政府如果要承认南北双方是“两国关系”，就必须修改宪法和相关法律，这在短期内尚不具备可行性。而韩国如果不能通过修宪修法确认朝韩是“两国关系”，朝鲜的疑虑就不会消除，双方缓和关系将面临巨大的制度性障碍。

另一方面，韩国国内政治导致韩对朝政策缺乏较强的延续性和可信度。朝韩关系之所以发展到今天的困难局面，部分原因是韩国每次政权更替后，新政府的对朝政策便出现大的反转。韩国国内保守与进步两派在对朝认知和对朝政策上存在严重对立，朝鲜议题、统一议题都已经高度政治化和党派化，使得朝韩之间签署的各种协议往往会在韩国政权更替后变成一纸空文。

在进步派看来，李在明政府正在推进的对朝新政策是“承认现实、推进和平”的务实路线，但保守派则指责其“违宪”“承认北韩国家地位”“放弃统一责任”。2025年9月，时任在野的国民力量党院内代表（floor leader，即议会党团领袖）宋彦锡批评统一部长郑东泳倡导的“两国论”是“亲自拥护和代言金正恩和朝鲜的政策”。^[3]尹锡悦政府时期的统一研究院院长金

[1] 「대한민국헌법」(《大韩民国宪法》)、<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsId=001444#0000>.

[2] 「국가보안법위반, 대법원 판결」(最高法院裁决违反《国家保安法》)、<https://www.law.go.kr/LSW/precInfoP.do?evtNo=95%EB%8F%841624>.

[3] 이해원: 「송언석 ‘北 대변해 남북 두 국가 주장, 정동영 해임해야」」(《宋彦锡要求解除替朝鲜主张两个国家的郑东泳的职务》)、동아일보(《东亚日报》)、2025년 9월 26일、<https://www.donga.com/news/amp/all/20250926/132469749/1>.

千植则声称,“如果韩国放弃统一,中国就会采取行动”,保守派“不能对此逆历史而动的行为保持沉默”。^[1]这表明,如果下一届政权变为保守派执政,则李在明政府的对朝政策可能再次被推翻。朝鲜目前对李在明政府的对朝政策抱持怀疑态度且回应冷淡,认为这是周期性“南方政权风向变化”的延续,而非真正的政策重置。

(二) 朝韩关系层面的制约

一方面,朝韩军备竞赛持续加剧半岛安全困境,阻碍双方和平共存。在缺乏信任和制度约束的情况下,朝韩双方都在以对方威胁为由发展军备。朝鲜在2017年宣布“完成核武装大业”之后并未停止国防力量建设。2021—2025年间,朝鲜基本完成了国防建设五年规划,核武器和常规武器现代化取得显著进展。朝鲜不仅在战略核武器方面连续取得突破、“火星”系列洲际导弹接连试验成功,而且战术核武器的发展速度也非常惊人。金正恩在各种场合反复强调,朝鲜将一如既往地集中一切力量持续加强和发展国家核战斗武力。^[2]

虽然韩国主张的其每年国防预算已达到朝鲜GDP的1.4倍,但依然觉得对朝威慑力不够,仍在加速发展独立应对朝核及导弹威胁的“三轴体系”(即“杀伤链”——监视、侦察和精确打击能力;“韩国型导弹防御系统”——防御能力;“大规模惩戒报复作战计划”——报复能力),如开发弹头重达8吨、多枚齐射威力可达到战术核武器水平的“玄武-5”弹道导弹,依托美国帮助自造核潜艇等。^[3]韩国还计划在中长期内分阶段建立“太空战略司令部”,发展国家太空防御力量;推进无人系统与常规部队相结合的“有人—无人”混合系统建设;促进人工智能在国防各领域的应用;建立新一

[1]「통일 포기하면 中國이 움직일 것」(《如果我们放弃统一,中国将会采取行动》)、조선일보(《朝鲜日报》)、2025년 11월 30일.

[2]《敬爱的金正恩同志观摩远程战略巡航导弹发射训练》,朝中社中文网,2025年12月29日, <http://www.kcna.kp/cn/article/q/8893aa14bef4ef4790ce0066bb1f0975.kcmsf>.

[3]2026年5月26日,韩国政府正式公布了《韩国核推进潜艇开发基本计划》,标志着韩国核动力潜艇建设从长期设想进入国家政策执行阶段。

代指挥控制系统，等等。正如金正恩所言，韩国一直在寻求对朝军事优势，并以朝鲜拥核为由大力发展常规武器，甚至试图拥有核潜力。这与李在明所倡导的缓和南北关系无疑是背道而驰的。

另一方面，朝韩对双边关系的定位和政策目标存在根本冲突，难以实现和解合作。当前，朝鲜在政治、军事、经济上的自信正在全面增强，已然不屑于回应韩国提出的合作倡议。特别是朝鲜于2023年12月将半岛南方公民定性为“异民族”，将韩国定性为“最主要的敌人”，并反复宣称“根本改变朝韩关系性质的历史秒针不可逆转”，从而确立了南北关系的新定位。金正恩更是公开表示，要“以最明确的言辞和行动彻底排斥、无视、对待韩国”。^[1]韩国则仍然将南北关系定位为模糊的“和平共存”关系，并继续由统一部主导推动双方交流合作，尤其是人员交流、人道主义援助等，李在明总统还提议朝韩从气候环境、防灾、卫生医疗等领域开始合作。^[2]但这显然不是朝鲜关心的朝韩关系议题。可以说，朝鲜的对韩政策已经发生了本质变化，但韩国的对朝政策仍然停留在之前的框架，从而使双方的政策目标出现了错位，也影响了双方关系破冰的可能性。

（三）地缘政治层面的制约

一方面是韩美同盟的约束。美国一直通过各种政策协调机制控制韩国对朝政策的一举一动。韩国的对朝政策只要不符合美国的政策目标，就难以真正得到推动落实，最后导致韩国因不能兑现承诺而失信于朝鲜。虽然李在明政府希望借韩美同盟现代化之机扩大“自主性”，但在美国不改变对朝政策特别是不解除或放松对朝制裁的情况下，韩国很难落实与朝鲜的交流合作项目，如重启开城工业园、金刚山旅游、铁路连接等，更不要说扩

[1] 《敬爱的金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十五届最高人民会议第一次会议上发表施政演说》，朝中社中文网，2026年3月24日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/5a542763888b4dc5a3b1d0bc8847035a.kcmsf>。

[2] 边龙珠：《李在明：应以和平方式实现统一》，韩联社中文网，2025年12月2日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20251202003600881>。

大合作。近期韩国政府与美国控制的“联合国军司令部”之间围绕非军事区控制权问题的争论再次凸显了这一点。^[1]这就形成了一个悖论：李在明政府要缓和朝韩关系，就必须意识到美国约束的存在并加强韩美对朝政策协调，如李在明 2025 年 8 月作为总统首次访问美国时，主动将对朝议题纳入美韩协调机制，这无疑将进一步削弱韩国在处理朝韩关系时的自主性。而在朝鲜看来，这反映出韩国仍处在美国的战略轨道之内，因此也就失去了与韩国直接打交道的必要性。

另一方面是有关各方关系格局的结构性约束。近年来，美西方持续强化对中俄的遏制打压。朝鲜则持续利用大国博弈加剧和乌克兰危机提供的“战略机遇”，着力加强与中国、俄罗斯的合作。在当前中美致力于通过构建“建设性战略稳定关系”以管控分歧矛盾以及乌克兰危机持续延宕的背景下，朝俄关系、中朝关系、中俄关系都只会进一步加强，这将使朝鲜对自身安全和经济的信心大幅增强，并同时导致其与韩美日改善关系的紧迫性和动力下降。2025 年 10 月举办的韩国庆州亚太合作组织（APEC）领导人非正式会议期间，金正恩拒绝特朗普的对话提议就是一例。不仅如此，朝鲜还明确提出了对话的条件，要求美国“不执着于荒诞无稽的无核化，在承认现实的基础上真心谋求和平共处”。^[2]在 2026 年 2 月举行的朝鲜劳动党九大上，金正恩又进一步提出，美国必须尊重朝鲜宪法规定的现行拥核国地位，并撤回对朝鲜的敌对政策，如此朝美就没有理由不保持良好关系。^[3]

[1] 韩国政府认为，韩方应拥有非军事区南侧铁栅以南区域出入审批和管辖权；联合国军司令部则认为，整个非军事区的出入和管辖权都属于联合国军司令部。本质上，这是韩国试图扩大半岛事务自主权与以美国为首的联合国军司令部维持控制权之争。参见「통일부 이어 軍도 “DMZ 남측 철책 이남은 韓 관할” 유엔사에 요구」(《继统一部之后，军方也向联合国军司令部要求管辖“非军事区南部铁丝网以南地区”》)、동아일보(《东亚日报》)、2026 년 2 월 6 일。

[2] 《金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十四届最高人民会议第十三次会议上的讲话》，朝中社中文网，2025 年 9 月 22 日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/f2c6c6e3cf5a57003e0f67cdc9789876.kcmsf>。

[3] 「조선로동당 제9차대회에 관한 보도」(《关于朝鲜劳动党第九次代表大会的报道》)、조선중앙통신(朝中社)、2026 년 2 월 26 일。

与此同时，美日不会放弃遏制围堵中国的战略目标，仍将不断推动加强美日韩双边与三边安全合作，提升所谓“对华威慑力”。而美日韩安全合作越紧密，韩国调整外交政策的空间就越小，也将越发引起朝鲜的疑虑。金正恩于2025年9月公开表示，美韩、美日军事同盟和美日韩三角军事共助体制变成更具攻击性、侵略性的实体，由此直接受害的正是朝鲜的安全环境。^[1]然而，李在明却表示：“看到中国、俄罗斯和朝鲜走得这么近，显然不是我们所乐见的，韩国会继续与美国和日本密切合作来应对。”^[2]这意味着，韩国无意弱化美日韩三边安全合作，从而将严重制约朝韩关系的缓和进程。

结 语

李在明政府提出实用主义的对朝政策，试图为朝韩关系发展注入“制度互认—安全互信—渐进合作”的新思路。这一套政策组合在推动朝韩关系缓和与半岛和平稳定方面具有积极意义，但也存在诸多局限性，从而导致政策效果不彰。总的来看，李在明政府的对朝政策尚不构成具有现实突破意义的战略转向，而只是在既有结构限制下的有限调整。要想真正打开韩朝关系发展的新局面，韩国政府还需要做出进一步努力。

从近几年朝韩关系的发展态势来看，朝鲜已经逐渐掌握了双方关系发展的主导权。金正恩执政以来，历经李明博、朴槿惠、文在寅和尹锡悦等多届韩国政府，最终在总结经验教训的基础上重新界定了朝韩关系的性质，并一以贯之地推进自身核武装和国防现代化建设，使韩国政府处于被动应对的局面。朝鲜对韩政策调整的目的可能更多地在于同韩国进行切割而不是交融，这是一种防御性的、内向的军事和政治政策，意

[1] 《金正恩同志在朝鲜民主主义人民共和国第十四届最高人民会议第十三次会议上的讲话》，朝中社中文网，2025年9月22日，<http://www.kcna.kp/cn/article/q/f2c6c6e3cf5a57003e0f67cdc9789876.Kcmsf>。

[2] “South Korea would accept a Trump-Kim deal to freeze nuclear programme, president tells,” BBC, September 22, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cwy91w0e1z2o>。

味着只要韩国不刺激朝鲜，朝鲜也不会主动刺激韩国，即朝韩两国可以和平相处，但这是一种“消极的和平”。

韩国的对朝政策需要在变化了的国际地区形势、朝韩关系和朝鲜政局的现实基础上作出调整，提出足以打动朝鲜的“大胆提案”来缓解当前陷入僵局的双方紧张关系。韩国需要在内部推动形成对朝政策共识，并通过法律形式重新定义朝韩关系，以消解朝鲜对“吸收统一”或类似倾向的疑虑；通过法律化来保障朝韩所达成协议的长期效力，降低韩国政权交替对朝韩关系发展的影响，从而增加对朝政策的可信度。韩国还需要努力扩大战略自主权，向朝鲜证明自身有能力独自制定和执行对朝政策，以促使朝鲜认可韩国的平等对话伙伴地位。

在此过程中，中国将积极支持各方的和平努力。中国始终坚持维护半岛和平稳定，支持通过对话协商解决问题，反对激化矛盾和阵营对抗。中方一直坚持以自己的方式发挥建设性作用，主张各方相向而行，推动停和机制转换、恢复对话进程，并在中朝关系站在新的历史起点、中韩关系改善以及中美关系企稳的基础上为打破半岛僵局创造条件。正如国际社会在高度评价习近平总书记2026年6月访问朝鲜之行时所反映的，合作不断深化、互信不断巩固的中朝关系，既造福两国和两国人民，也将为东北亚乃至世界的和平、稳定与发展注入确定性、增添正能量。^[1]

【收稿日期：2026-02-09】

【修回日期：2026-06-28】

（责任编辑：李万胜）

[1] 参见《推动中朝关系与时俱进 营造和平稳定发展环境——国际社会高度评价习近平总书记朝鲜之行》，新华网，2026年6月10日，<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/20260610/05743f3b84ce4a088456091359e0b463/c.html>。