

熱點聚焦

## 當前北韓政權的挑戰與課題

### The Current Challenges and Tasks of the North Korean Government

林志豪

高雄大學韓國研究中心

#### 壹、前言

在 2021 年 1 月的朝鮮勞動黨第八次黨大會中，金正恩正式被推舉為黨總秘書（總書記），不論是在黨章還是在黨內人事的變動來看，北韓對外展現出了其相當程度的自信，北韓在完全「鐵桶式防疫管理」之下，就現在的相關資料顯示，北韓確實沒有傳出重大的疫情，直至 2021 年 2 月底為止，北韓在勞動黨和最高人民會議的許多決策和公告，實際可作為北韓將來的防疫或對外政策為一個重要參考。這裡根據北韓當前幾個主要政策，分為幾個部分探討。

#### 貳、強化黨內向心力，加強黨內思想教育

金正恩透過今年初的一連串黨內會議，試圖強化黨內從基層到高層的絕對忠誠，過去金正恩在最初接掌政權的時候，曾多次發生黨內高位幹部和軍事指揮將領的多次更換和肅清，金正恩不同於金正日過去在黨內準備接班所受到的歷練，金正日從金日成綜合大學

畢業便進入黨宣傳煽動部擔任指導員，從黨內最重要的宣傳單位開始接受政治歷練，直到 1994 年接班為止，金正日在黨內的歷練可謂相當完整，而且從 1980 年代開始，金正日已經成為北韓政權實際的指揮者。

但是，金正恩最初的職位是黨中央軍事委員，不是從基層開始做起，因此在金正恩即執政初期，可以看到許多重大軍事指揮人員更換的消息，或是黨高層幹部突然被撤換的公告，除此之外，金正恩在其任內共召開 2 次黨大會與 1 次黨代表者大會，並且多次修訂黨章，這無非都是要強化金正恩在黨內的指揮基礎和黨幹部的向心力，2021 年第八次黨大會，金正恩對於黨幹部的要求是「革命隊伍的一心團結」，並且在 3 月舉辦了為期四天的「第一次（屆）市郡黨責任秘書講習會」，這樣類似的做法，最早出現在金日成時期在基層黨組織「黨細胞」發表政治講話的方式類似，金正恩此次的講習會是在各地黨秘書外派到各地之前，先進行集中政治教育，成為一個多功能的「野戰政治黨工」（야전정치일군），接著在各地黨部成立「政策參謀部」，貫徹黨中央的政策，從初級黨幹部和黨細胞加強思想教育，強化對金正恩的忠誠心。

### 參、防疫之下重啟邊境的可能性

有關北韓的防疫政策，最早是在 2020 年的 1 月 30 日，北韓保健省宣布全國衛生防疫體系正式轉換為國家非常防疫體系，直到「世界擺脫病毒的威脅」才會解除管制，北韓也從那時開始，在每天的晚間新聞報導世界各地疫情的發展，對大眾宣導防疫政策。不過當前如果北韓要重啟邊境貿易，除了繼續維持有效的內部衛生管理之

外，如何取得疫苗也是相當棘手的問題。

根據韓聯社 2021 年 3 月 13 日的報導，北韓已經向聯合國提出接種疫苗的計劃案，不過這勢必要和 WHO、UNICEF 等國際組織強化合作交流關係，可能因此有條件地對外開放邊境，類似 1998 年的大水被害對策委員會為了在短時間恢復災情和糧食供給的對外協力模式，以人道支援的方式緩解經濟制裁的困境。北韓也參加「COVAX Facility」的計畫，今年 5 月預計會分配到 170.4 萬份阿斯利康製藥生產的疫苗。儘管這些疫苗的數量對北韓來說仍嫌不足，不過這將會是北韓重啟國境封鎖，部分對外開放的機會。另外，北韓的「國家科學技術委員會」也計畫開始自行開發疫苗，並在 2021 年 7 月投入臨床試驗，這個將來成功與否，仍得依靠北韓和國際之間互動的程度，目前相關資訊仍不是很明確。

眾所皆知，北韓在疫情開始爆發後便迅速關閉所有對外的邊境關卡，且從最近北韓官方媒體報導的內容可以發現，金正恩出席的黨 75 週年閱兵、第八次黨大會、第一次市郡黨責任秘書講習會、黨政治局全體會議，所有與會人員都沒有戴口罩，這或許是想對外誇示北韓防疫政策的成功，順便宣傳金正恩的領導統御。在沒有金正恩出席的最高人民會議常務委員和個別的分科會議、朝鮮農業勤勞者同盟、朝鮮社會主義女性同盟、金日成-金正日主義青年同盟等黨機構中央委員會擴大會議，才會出現全員戴口罩或「畫像會議」（視訊會議）的場景。

雖然北韓在這次疫情當中率先關閉邊境以防止疫情的蔓延，根據 WHO 現有的公開資料（Week #53），北韓邊境目前仍舊是全面管制，受檢測人數為 13,259 人，無人受到感染，但如此長期的國境封

鎖政策，實際上相當不利於北韓的經濟發展，在疫情爆發之前，北韓的主要觀光事業「元山葛麻觀光地區」、「三池淵觀光都市」、「陽德溫泉觀光地區」等重點觀光事業地區都因為這次疫情關係，情況變得相當不明朗，在外國觀光客無法進入的情況下，雖然北韓似乎試圖轉化用為國內勞動者的修養地，但實際上的成效仍無法獲得確認。不過此次疫情所導致的國境封鎖，也是造成北韓在 2016 年提出的「經濟發展五年計畫」失敗的原因之一，又因為聯合國 2397 號制裁決議案的關係，導致北韓外匯、人員、技術等輸出入項目受到前所未有打擊，原本為了突破制裁而在邊境地區設立的加工出口貿易也因為這次疫情的關係，未能達到預期的目標。

除此之外，從今年初北韓政府的新人事案內容可以發現，此屆北韓內閣幾乎集中了北韓政府各部門貿易人才，軍方將領出身比例大幅減少，2021 年 2 月 19 日，曾擔任北韓經濟副總理和貿易相的李龍南接任北韓駐中國大使，取代「中國通」池在龍（副部長級）。北韓很有可能試圖透過朝中傳統關係，改善現在的經濟困境。今年 3 月初，北韓化學工業省幹部訪問中國陝西省銅川市的建設資材和水泥業者。從此人事異動可以看到，北韓似乎試圖從現有的朝中關係來改善經濟困境，3 月 3 日北韓最高人民會議發佈《輸入物資消毒法》，規定了所有國外物資進入北韓境內的消毒程序，並且訂定了相關罰則。這是繼 2020 年增修的《傳染病預防法》和新制定的《非常防疫法》之後，北韓對外的重大防疫政策，為了解決經濟問題，北韓於今年很有可能會有條件地開放朝中邊境，重啟邊境貿易，這將會是往後需注意的部分。

#### 肆、重新挑戰經濟發展五年計畫

北韓在此次疫情的對應上，確實有針對當前所遇到的課題，修訂法規來因應，也集中黨內所有經濟部門相關人才，設法推動新的經濟政策。在 2021 年 2 月發布第二次「經濟發展五年計畫」，並計劃以此正面突破當前的經濟貿易制裁的困境，並在從 3 月開始，不斷地在各地方的國營企業單位進行「增產增量」以及「物資回收再利用」的活動。

不過，目前北韓長期的計畫式經濟體系，各地方有限度的小規模市場經濟無法發揮具體效果，雖然北韓已有不少國營事業體系開始自負盈虧，或是與國外企業合作，但是在既有且僵化的黨政指揮體系，甚至是「即興式」重點建設導致的混亂，以及聯合國制裁導致資金流動和技術輸入受阻，實際上收到成效相當有限，再加上最為關鍵的聯合國 2397 號制裁案，限制了北韓金屬、煤炭、電子、機械等製品的進口，使其軍工業、重工業、建築業等需要大量資材進口的產業受到前所未有嚴重打擊，連帶影響到北韓在海外營業據點和派遣勞動者，被迫關閉或縮減規模。

其中，北韓長期積極推動的「煤炭瓦斯化」(Coal gasification) 計畫以豐富的煤炭轉化為天然氣，作為國內主要能源之一，此技術實際上最早來自於日據時代，並且在北韓政權建立之後，不斷改良發展。在 2397 號制裁實施之前，北韓為了改良相關技術和設備，先後與中國北京的「清創晉華」、山西的「陽煤化工」等單位針對「鎔銹爐」(용광로) 進行多次的技術交流合作，但中國方面目前是否仍有依照聯合國制裁規

定中斷技術交流，或是北韓自己以「正面突破戰」的方式，自行發展技術建造，這還需要更一步的資料搜集和觀察。

綜觀北韓目前的經濟政策，其礦業、製造業、電力、能源、建設、鐵道運輸等都是由國家主導經營，市場經濟依舊僅限於地方民生經濟，國家的經濟體系是依照國家政治體系的命令，並依照當前情況進行重大建設，實際上是否有進行長遠規劃都還是個疑問，而且通常是以「速度戰」的方式達成，譬如從 2020 年 12 月開始推動的「80 日戰鬥」和 2021 年 3 月的「平壤一萬戶建設」，北韓勢必會傾全國之力，試圖在短時間之內達成生產指標。

根據《勞動新聞》在 2021 年 2 月 12 日公開由金正恩撰寫《有關徹底貫徹黨第 8 次大會提出的 5 個年計畫第一年課業》報告書內容可以發現，回顧北韓之前第一次五年計畫失敗的原因，主要是因各部門之間嚴重的本位主義，且未依照實際情況訂定發展指標，缺乏有效的配套措施，在有限能源供給和人力技術等因素限制下，導致失敗收場。此外，北韓許多國內重大建設，其資源分配的優先順位，很有可能會依照金正恩現地指導所下達的事項有所更動，這也是造成北韓經濟政策的推進，造成難以預期的混亂或是不確定性。

### 伍、北韓的擺盪式外交路線

北韓在傳統的對外關係路線上，並沒有太多變化，實際上是以美國和中國兩強之間的擺盪路線為主，最近因為北韓公民被引渡到美國導致北韓和馬來西亞斷交，此事件勢必加深北韓對美國的疑慮與不信任感，很有可能會回歸到過去多邊主義時期「由下而上」對話模式，這將使得北韓將會重新加傳統友邦的關係。類似金正日在

2000年初與美國決裂之後所推行的「全方位外交」，先後和中國、俄國、越南等重新加強傳統友誼關係。

北韓最近於 2021 年 3 月透過外務省第一副相崔善姬（17 日）發表對美國談話，透過黨副部長金與正（16 日）對韓國發表談話，這將會是相當重要的指標，雖然北韓沒有具體公佈金與正的所屬單位，但是依照她至今為止的表現，可能涵蓋了國際部、統一戰線部和宣傳煽動部等核心部門，主要業務可能是以對南關係為主。崔善姬是目前唯一確定還留在黨中央委員會的外務省官僚，這也代表了未來北韓在對外路線上將不再偏重於對美協商，南北關係也將暫時不會有所進展，朝中關係可能會回歸到傳統的扈從關係。

每年 4 月是北韓農業生產相當重要的時期，此時北韓會開始動員各地民眾投入生產工作，這時相當需要農業資材和設備能源，再加上當前所需的醫療物資需求，北韓可能會從過去的「核武－經濟並進路線」，變成「防疫－經濟並進路線」，核武已經變成北韓武裝力量的一部分，從現實面來看，北韓在沒有獲得絕對的體系安全保障之前，廢核的機率可以說是幾乎是微乎其微，在北韓不斷提高「正面突破戰」層級，近期之內可能出現有限度的軍演或試射，並強化中俄之間的關係，來緩解制裁和疫情造成的困境。

北韓自 2021 年以來，採取一連串的軍事部署和飛彈試射來回應韓美軍事聯合演習，對於將來的朝美和南北韓關係添增了更多的不確定因素。2021 年 1 月 22 日在平安北道龜城市附近向西海發射 2 枚巡航導彈，3 月 23 日在北方限界線（NLL）的前線據點昌麟島（黃海南道甕津郡）部署長距離放射炮部隊，3 月 21 日在平安南道南浦市向西海發射 2 枚巡航導彈，但是最具關鍵的是，北韓在安艦事件

11 周年前一天，也就是 3 月 25 日，在咸鏡南道咸州市向東海發射兩枚「新型戰術導彈」，經過圖像確認，應該是彈道飛彈 KN-23 改良版（KN23-ER），射程範圍涵蓋朝鮮半島，可直達美國本土。此次試射與過去最大不同的地方在於，此次是由朝鮮勞動黨中央軍委副委員長李炳鐵親自主持，而不是金正恩。李炳鐵更在 27 日以黨秘書身分首次公開個人談話，批評美國敵對行為言論，認為這次拜登政府作為是「錯誤的開始」，來回應拜登在 25 日對北韓的批評言論。

但相對的，南北韓關係卻很有可能會反其道而行，隨著文在寅所剩不多的任期，以及韓國疫情爆發之後，中小企業經濟的衰退，再加上執政黨接連爆發弊案醜聞，在野黨的整合成功，即將到來的首爾和釜山市長補選，將會是這次文在寅政府的重大考驗，此時韓國也勢必無暇持續推動統一外交政策。南北韓在未來的發展應該是相當有限，比較有可能的部分應該會是在韓國已準備規劃多時的醫療保健和鐵道運輸的部份。現在文在寅政府除了得面對疫情之下的經濟不景氣之外，也面臨大選壓力，能否持續推動統一外交政策，改變長期的被動狀態，將會是文在寅政府和共同民主黨在未來必須要努力達成的主要課題之一。