

## 學術論文

# 北韓的並進路線與對外戰略：持續與轉變

---

## Equal Emphasis Policy and Foreign Strategy in North Korea: Continuity and Change

河凡植 *Bum-Sig Ha*

高雄大學東亞語文學系副教授

*Associate Professor of Department of East Asian Languages and Literature  
National University of Kaohsiung*

### 摘要 / Abstract

北韓於 2014 年 3 月 31 日採取經濟與核武並進路線，導致美國與鄰近國家的反彈，使得北韓對外關係更為孤立。並進路線作為北韓國家發展戰略，始於 1966 年，其目的在於，北韓利用國家資源，集中於經濟與國防建設，以確保國家安全。但是，由於國家資源的不足，北韓無法同時推動經濟與國防，不得已優先建設其中之一。針對國內外戰略環境的變化，並有鑑於國內資源不足，北韓基於政治經濟的需求，並進路線有時強調優先建設國防或有時集中建設經濟。另外，依據並進路線的目標，北韓展開其對外戰略，利用大國間矛盾與競爭關係，冷戰時期，對中蘇採取中立外交路線，冷戰結束後，推動接近美國戰略，乃至近年來，對中美則採取避險戰略 (hedging strategy)，以追求安全保障與經濟援助以及經貿合作。

On Mar 31, 2014, North Korea adopted the “equal emphasis policy for nuclear and economic development”. This policy brought about backlash of neighboring country (including U.S, China, Japan and South Korea) and led North Korea’ foreign relations isolated than former times. The equal emphasis policy has been assumed the role as North Korea's national development strategy since 1966. The aim of North Korea’s this this policy was to address in economic development and national defense construction through to using national resources in order to ensure national security. However, due to insufficient its State resources, North Korea cannot simultaneously promote both, so it’s unavoidably gave priority to build up one of them. North Korea was confronted with lack of domestic resources at home and changes of the strategic environment at home and abroad, therefore, equal emphasis policy stressed on build up national defense sometime or focused on build up economy sometime based on its political, economic demand. In addition, according as the goals of equal emphasis policy, North Korea has been unfolded its foreign strategies to use conflict and competition between major powers for pursue its security guarantee and economic aid as well as economic and trade cooperation. In other words, North Korea had selected neutral, diplomatic policy on Soviet and China during the cold war and had adopted foreign strategy as direct access to Washington during 1990s, even try push hedging strategy on U.S and China recently.

---

**關鍵字：**北韓、並進路線、經濟建設、國防建設、對外戰略

**Keywords:** North Korea, Equal Emphasis Policy, Economic Development, National Defense Development, Foreign Strategy

## 壹、前言

冷戰以來，由於地緣政治的位置，北韓以對中蘇兩國的東北亞戰略作為共產陣營的前哨，與美日韓南方三角同盟展開軍事對峙，故北韓對中蘇而言是一個防備西方民主勢力的緩衝地帶。另外，以鴨綠江和圖們江為界，北韓與中蘇兩國接鄰，由於其地理位置，北韓對中蘇兩國戰略上具有主要價值，亦即從中共來看，北韓成為防守中國遼東地區安全的國防屏障，而對蘇聯而言則作為牽制與圍堵中共的障地。因此，面對中蘇糾紛，北韓利用其戰略位置，對中蘇兩國展開靈活的外交政策，採取親中、親蘇態度或是中蘇等距外交政策，並從中致力於尋求獲得政治外交支持與經濟軍事援助，以期鞏固政權的安全。在推動此外交的步伐上，北韓指責中共與蘇聯為教條主義和修正主義，且不惜與這兩國陷入緊張的關係。由此，北韓除了與韓美兩國的軍事對峙外，亦對中蘇關係產生衝突，也使北韓感到國家安全遭受威脅。在此情況下，提高其國家安全能力成為北韓的首要課題，為此，北韓制定國家戰略。

北韓於1966年制定國家戰略「國防建設與經濟建設並進路線」，面對北韓對外軍事安全狀況惡化，有鑑於其軍事能力與經濟發展落後，由金日成以勞動黨的總路線採取國家發展戰略，其特色是並進路線，尋求同時推動軍事與經濟建設。從金日成採取此路線以來，經金正日到金正恩時期，北韓繼承並進路線，將此作為國家發展戰略。但此並進路線，依據國內外環境的變化，有時優先國防建設，有時重視經濟建設，而對外方面，在中蘇之間或是中美之間採取等距外交態度和避險（hedging）戰略，且利用國際大國關係的矛盾，謀求得到政治軍事的支持或經濟援助，乃至在此基礎上邁向於推動其國防與經濟建設。從此觀點來看，北韓的國防與經濟並進路線決定了北韓的對外關係發展戰略。

北韓是由勞動黨來領導的極權國家。勞動黨所採取的總路線發揮國家

戰略作用，依據黨總路線的方向，北韓當局採取其國家對內外的政策。正因如此，北韓的國家戰略和對外戰略與勞動黨總路線有著密切的關係。因此，作者認為，瞭解勞動黨的總路線就能理解北韓國家戰略與對外戰略的展開方向，並能預測其運作對外關係的目標。基於此觀點，作者將以並進路線為切入點，探討北韓國家戰略與對外戰略的持續與轉變。為此，本文首先將從金日成時期的國家戰略與對外關係的展開進行討論，接著探討金正日時期的國家戰略轉變與對外戰略的運作，再者分析金正恩時期並進路線的內涵、對內外戰略的展開以及對外關係的挑戰，並於最後做出總結。

## 貳、金日成時期並進路線與對外關係的展開

### 一、安全威脅與制訂「國防經濟並進建設」路線

就地緣政治觀點而言，朝鮮半島是大陸勢力與海洋勢力的交會點。二戰結束與冷戰開始，東北亞的大陸勢力與海洋勢力重建為以美國為首的民主陣營與以蘇聯為首的共產陣營，東北亞變成民主與共產陣營意識形態對峙的場所。朝鮮半島位於東北亞中心地帶，且朝鮮半島的南北韓兩方分加入民主陣營與共產陣營，進行意識形態對峙。朝鮮半島北邊以鴨綠江與圖們江為界，與中國東北地區與蘇聯沿海州鄰接，南邊則與日本隔海相望，距日本本州 180 公里。因此，若南韓被北韓占領，東北亞的西方民主勢力將止於日本，日本也會受到軍事威脅，相反地，若北韓被南韓占據，中共與蘇聯則會直接受到美國軍事威脅。故對美國和中蘇而言，南北韓是不可或缺的戰略要衝。於是，在韓戰，除南北韓外，美國與中共（含蘇聯）投入巨大的軍事與經濟資源，展開激烈的戰爭。韓戰停戰後，民主陣營和共產陣營進行冷戰對峙，朝鮮半島的地緣政治地位更為明顯，故南韓與北韓成為兩大陣營的前哨角色。正因如此，對於美國與中蘇的東北亞戰略，朝鮮半島占據戰略地位，美國與中蘇對南北韓各方提供了巨大的軍事支援與經濟援助，以維持各自陣營的穩定，而南北韓受到友邦的支援，警惕對方的

軍事威脅，鞏固其國家體制。此時朝鮮半島進入緊繃的權力均衡狀態。

但進入 1960 年代後，朝鮮半島情勢發生巨大變化，亦即 1960 年 1 月美國與日本締結「美日共同合作與安全保障條約」，由此，在朝鮮半島南部形成以美韓同盟（韓美 1953 年 10 月簽署「共同防禦條約」）、美日同盟為主軸的美日韓南方三角同盟。加上，南韓於 1961 年發生「516 軍事政變」，成立軍事政府。北韓認為此舉將會威脅安全，且有可能會產生武力衝突。就北韓軍事而言，政權成立於韓戰以前，主要依靠蘇聯與中共的軍事援助，並未推動自身軍事政策，在此情況下，1950 年代末期出現了中蘇分裂，北韓安全環境更為惡化。北韓認為，若中蘇兩國發生衝突，皆無法獲得蘇聯或中共的安全支援，<sup>1</sup>因此，面對中蘇分裂與美日韓南方三角同盟的成立，北韓於 1961 年 6 月與 7 月與中蘇分別締結「相互友好合作互助條約」，建構與中蘇朝北方的三角同盟，以對抗南方安全同盟。

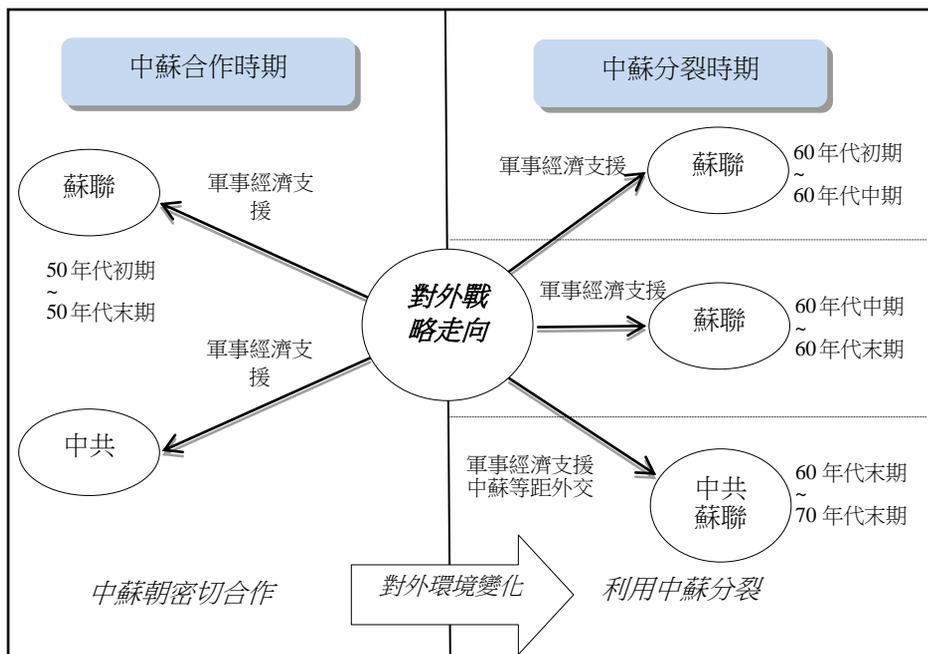
但由於 1962 年古巴飛彈危機，朝蘇關係出現疏遠。以古巴危機為契機，金日成強烈感到對空防禦的必要性，希望引進潛艇與米格-21，並希望地對空飛彈師團從 2 個增加為 14 個。但此經費是 1 億盧布，北韓無法負擔費用，因此期待蘇聯無償提供，於 1962 年 11 月秘密派遣軍事代表團至莫斯科。但蘇聯發現北韓領導人冒險主義的危險性與北韓對中蘇分裂上的雙重態度，拒絕提供。由於北韓除經濟外，燃料、新武器及主要零件皆依靠蘇聯，故蘇聯的援助中斷對北韓軍事產生巨大衝擊。<sup>2</sup>對此，北韓出現自力更生的呼聲。故北韓於 1962 年 12 月在勞動黨第 4 屆第 5 次全體會議決議了國防自衛原則，並提出了「經濟建設與國防建設並進路線」。由此，北韓推動自主路線的軍事政策，同時接近中共，謀求獲得經濟、軍事援助。但中共的經濟援助遠少於蘇聯，加上安全威脅也未獲得改善，反而加深了其

---

<sup>1</sup> 이상숙, 〈북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계〉, 《주요국제문제분석》, 2011-31 호 (2011. 11. 11), p.5.

<sup>2</sup> 김보미, 〈북한 4 대 군사노선의 완성에 중소분쟁이 미친 영향(1962-1966)〉, 《국제정치논총》, 제 54 집 3 호(2014), pp. 219-220.

外交孤立。因此，以 1964 年 10 月赫魯雪夫的下台為契機，北韓放棄親中政策，謀求恢復朝蘇關係。為此，北韓使節團派遣莫斯科，參加第 47 屆莫斯科 10 月革命紀念典禮，並支持蘇聯對美政策。對此，蘇聯於 1965 年 2 月派遣代表團至平壤，5 月提供相當於 1.5 億盧比的武器和軍事裝備，並與北韓簽署軍事協定，協助北韓增強空軍力量。<sup>3</sup>朝蘇關係的恢復，不僅使北韓重新獲得蘇聯的援助，且使北韓領導人感受到國家關係上搭便車的成果。因此面對中蘇關係的分裂，北韓謀求彈性運作其對外關係戰略，贏得中蘇兩國的援助，同時，維持其政治獨自性。



圖一：冷戰時期北韓對外戰略態度變化

資料來源：作者自製。

註：箭頭表示北韓外交靠近的國家。

<sup>3</sup> 김보미, *op. cit.*, pp.229-230.

由上圖一所知，1960 年代初期中蘇關係分裂後，北韓透過充分利用中蘇矛盾關係，改變對中蘇的外交態度，採取親中或親蘇的路線，甚至推動中蘇等距路線，並透過此，獲得軍事經濟援助。

另外，由於中蘇糾紛等外部因素與軍事力強化、外交成果、內政干涉經驗等內部因素，北韓於 1966 年 10 月第 2 次黨代表者會公布自主外交路線，<sup>4</sup>同時，建立「4 大軍事路線」與「經濟建設與國防建設並進路線」。兩個路線是脣齒相依的：4 大軍事路線是以加強軍事力量（尤其是軍隊現代化）為主；並進路線則是以國防建設保衛經濟力量，並以經濟建設加強國防能力。其目標是依靠自身能力，提升國防自衛能力。因當時北韓的經濟水準買不起蘇聯的武器，北韓便推動並進路線以國防建設為主，故在並經路線推動過程，對軍事擴大預算，軍事經費在北韓總預算的比重從 1966 年約 10% 增加到 1967-71 年 30% 以上。<sup>5</sup>由於北韓過度側重於加強國防能力，經濟問題更為惡化，打亂了經濟開發戰略。<sup>6</sup>另外，在政治上，軍部強硬派於 1967 年掌控對南韓機構，於是對南韓戰略轉為強硬立場，採取游擊戰術與武力路線，於 1968 年派游擊隊滲透到南韓，<sup>7</sup>並逮捕美國諜報艦普韋布洛號（Pueblo）。<sup>8</sup>但武力路線不僅加劇兩韓的對立與衝突，且使南韓感到安全遭受威脅，反而加強韓美安全關係。故強硬政策毫無得到任何成果，反而導致南韓更為防備北韓。

於是，北韓於 1969 年檢討以挑釁為主的對南戰略，垮臺強硬派的軍部領導人，且撤回對南韓武力路線。北韓此措施因應 1969 年朝鮮半島緊

<sup>4</sup> 박재규, *북한의 딜레마와 미래* (서울: 법문사, 2011), p.153.

<sup>5</sup> 이광보, 남기봉, 곽우영, 구종재, *북한학* (서울: 진영사, 2010), p.91.

<sup>6</sup> 김연철, *북한의 1960년대 경제·국방 병진노선에 관한 연구* (서울: 성균관대석사위논문, 1991), p. 37.

<sup>7</sup> 金新朝等 31 名北韓 124 部隊員於 1968 年 1 月 21 日襲擊青瓦台；120 人游擊隊於同年 10 月 30 日-11 月 2 日分別 3 次滲透到南韓東海岸地區(江原道三陟和慶尚北道蔚珍)，到 12 月 28 日為止，將近 2 個月展開游擊戰。

<sup>8</sup> 於 1968 年 1 月 23 日，離北韓元山海岸 40km 地點(東經 127 度 54.3 分，北緯 39 度 25 分)進行諜報活動當中，遭到北韓 4 艘魚雷快艇與 2 台米格機的威脅而逮捕。

張緩和的局勢，對南韓政策從 1960 年代後期武力路線轉換為和平路線的政策，且在此基礎上，優先調整軍事政策，促進並進路線上的靈活性。<sup>9</sup>和平路線政策是「先經後軍」的並進路線，其目標優先經濟開發。此路線概念是透過對南韓採取緩和政策，降低國防支出，且此預算投資經濟建設。因此，北韓政權於 1970 年 11 月 2-13 日召開第 5 屆勞動黨大會，以 3 大技術革命與產業體質改善為目標，樹立「6 年計畫」(執行期間：1971-1976)。透過「6 年計畫」，北韓取得了巨大經濟成果，從西方 21 國家引進 12 億 4,200 萬美元(相當於北韓總借款的 3/4)，引進西方技術及設備，在此基礎上，獲得工業生產的成長，工業生產成長率高達年均 16.3%。<sup>10</sup>但北韓遭到國內外因素的阻礙，例如內部導向開發政策、對外經濟環境惡化(石油危機)等，「6 年計畫」陷入困境，不得已提前結束。另外，就當時北韓經濟情況而言，煤炭產業在經濟建設中扮演重要的角色。但從 1970 年代中期起，由於採煤層的加深、缺乏採煤工具與其品質的落後，煤炭生產量便逐漸減少，因而使煤炭產業處於低潮。尤其在第 2 次「7 年計畫」時期(1978-1984)，因電力產業與鋼鐵產業受到煤炭產業不振的影響，電力與鋼鐵生產量無法達到計畫所預定的目標。北韓輕工業的原料和農業肥料、農機械、塑膠由重工業供應，故這些重工業的不振會影響到輕工業和農業。<sup>11</sup>由於煤炭產業與重工業的影響，北韓經濟進入 1980 年代就處於大蕭條，加上，從 1980 年代中期起，蘇聯對北韓中斷了軍事支援，正因如此，北韓除了經濟以外，軍事力也開始落後於南韓。

冷戰時期，民主與共產陣營在東北亞展開激烈的競爭，在此情況下，由於地緣位置的重要性，北韓在中蘇共產陣營與民主陣營國家間作為緩衝地帶，並由於北韓與中蘇雙方接鄰，若北韓接近中共或蘇聯，這對另一方形

<sup>9</sup> 김연철, *op. cit.*, pp.55-61.

<sup>10</sup> 이재기, 서정익, *신북한경제론* (서울: 신문사, 2007), pp.70-73.

<sup>11</sup> 김진환, 〈김일성의 선로후군(先勞後軍)과 김정일의 선군후로(先軍後勞): 호전성 명제에 비판적 평가〉, 《경제와 사회》, 2010 년가을호(통권제 87 호), pp.47-48.

成戰略威脅。故無論中共或蘇聯，雙方皆希望將北韓作為友邦國，牽制與防備對方，為此，中蘇兩國對北韓提供軍事經濟援助，致力於拉攏北韓。但是，從 1970 年代末期起，東北亞國際關係改變，1979 年中共採取改革開放政策，中美關係正常化，1985 年中蘇改善其關係。由於中美、中蘇關係的改善，東北亞局勢得以舒緩，故北韓對中蘇的戰略地位降低，中共與蘇聯改變對北韓政策。中共採取南北韓等距外交，與南韓進行經濟交流，同時，對北韓政治支持從無條件轉換為有原則的支持，除了中斷軍事與經濟支援，蘇聯亦終止軍事支援。由於中蘇兩國終止軍事與經濟援助，北韓除了經濟以外，軍事力量亦落後於南韓。面對此，北韓為了過渡經濟危機，進行「先經後軍」政策，對外關係政策上，致力於推動朝美對話與南北對話，而對國內政策上，減少軍隊規模與其功能，以邁進生產正常化。<sup>12</sup>

## 二、推動核戰略與對美接近

冷戰時期，當南北韓展開著激烈的體制競爭時，中蘇兩國對北韓體制扮演了保護角色。但是，1980 年代末期至 1990 年代初期，社會主義陣營垮臺，接著中蘇兩國與南韓建交，故北韓失去了政治經濟夥伴，其對外關係處於孤立無援狀態，軍事及經濟亦受到威脅。冷戰時期，北韓貿易主要依存社會主義國家，與社會主義國家貿易占據北韓全體貿易的 72%。<sup>13</sup>故社會主義陣營的瓦解必然會涉及到北韓對外經貿，中蘇兩國撤銷對北韓的優惠價格制度，且貿易結算方式從以物易物轉換成以貨幣結算。當時北韓武器與石油進口主要依存蘇聯。因此蘇聯撤銷優惠價格制度，導致北韓石油進口價格的上漲，亦對北韓經濟產生嚴峻的衝擊。<sup>14</sup>

對於此，北韓為了度過軍事經濟危機，改變對外戰略，展開以美韓為

<sup>12</sup> 김진환, *op. cit.*, p.56.

<sup>13</sup> 홍익표, 〈최근 북한의 대외무역 및 경제협력〉, 《북한경제리뷰》, 2008년 5월호, p. 22.

<sup>14</sup> 강원식, 〈러시아의 대한반도정책 전개과정: 북·러관계의 복원을 중심으로〉, 《동북아연구논총》, 제 4집(1998), pp.133-134.

主的生存外交，這是因為北韓認為透過朝美談判，才能使其政權繼續生存。因此北韓對外戰略集中於接近美國，致力於尋求雙方國家關係正常化。北韓對美接近戰略是以核子戰略為主，亦即營造北韓核危機，將核武計畫做為談判籌碼，推動與美國直接對話。從此觀點來看，冷戰後，北韓的核開發目的在於，為了維持國家生存，同時，為了與美國推動協商。<sup>15</sup>北韓透過兩個方向進行接近美國：（一）突顯核武與飛彈等大規模殺傷性武器的問題，打開與美國直接對話的管道；（二）提出停戰協定無效化，要求美國進行朝美對話，談判和平協定。據此，北韓核子戰略取得了一定成果，雙方於 1994 年 10 月 21 日在日內外簽署「核框架協議（DPRK-U.S. Nuclear Agreed Framework）」，並依據此一協議，於 1995 年 3 月 9 日成立「朝鮮半島能源開發組織（Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO）」。

北韓核子戰略不僅威脅南韓的安全，但核子戰略是北韓推動與美國對話的管道，北韓重視朝美對話，而忽視南北對話，故在朝美核武談判中，南韓排除在外。對於此，南韓強烈指責北韓對外戰略態度。由此，1980 年代末期至 1990 年代初期，南北韓關係陷於僵局，且由於北韓於 1993 年 3 月 12 日宣布退出「不擴散核武器條約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT）」，朝鮮半島局勢又升溫。<sup>16</sup>北韓退出「NPT」引起南韓強烈反彈，致使南韓改變包容政策，而採取強硬的態度。金泳三政府對「國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）」與美國要求採取強硬的北韓政策，1994 年 3 月 17 日甚至表明若北韓不接受國際

---

<sup>15</sup> 이상숙, 〈북미관계 개선 이후 북한의 대중정책: 미중관계 변화를 중심으로〉, 《북한학연 구》, 4 권 1 호(2008), p.42.

<sup>16</sup> 於 1988 年 7 月 7 日，南韓盧泰愚總統公布「7·7 宣言」北方政策，推動了轉折性的對北政策。此政策謀求南北關係、南韓與共產主義國家關係的改善，北韓亦響應南韓提議。故南北進行雙方對話，結果於 1991 年末期，締結南北基本合意書，採取朝鮮半島無核化共同宣言，由此，營造了成全和平與和解及合作的環境。但是，南北關係因北韓營造核危機而陷入僵局。

重新核子監督的要求，南韓將再進行韓美聯合軍事演習「團隊精神演習（Team Spirit）」。對於此，北韓於同年3月19日在南北實務接觸時對南韓挑釁「要讓首爾變成火海」，加強對南韓指責與告誡的程度。有關北韓核子戰略與韓美軍演，南北當局互不相讓，強烈敵對對方。

在此情況下，1994年6月17日前美國總統卡特訪問平壤時，與金日成進行會談。透過此會談，美國找到了解決第一核危機的一個頭緒。<sup>17</sup>此外，此會談對南北關係的改善提供一個機會，亦即卡特在此會談對金日成提出舉行南北首腦會談，金日成不僅接受卡特的提議，且透過卡特對金泳三提出首腦會談。因此卡特於1994年6月18日訪問青瓦台，會見金泳三總統，並向其轉達金日成希望舉行雙方首腦會談的提議，而金泳三總統也接受此提議。<sup>18</sup>由此，南北韓副總理於6月28日在板門店進行首腦會談預備接觸，雙方關係便逐漸好轉。但由於1994年7月9日金日成突然死亡，南北韓首腦會談無法實現，加上有關金日成的死亡，金泳三政府認為，北韓體制即將（6-24個月之內）垮臺，便禁止對金日成一切的吊唁。北韓對南韓政府的行為感到憤怒，於是北韓斷絕與金泳三政府的對話，由此，南北關係陷入了最壞情況，北韓不承認與南韓的任何對話。<sup>19</sup>相反的，金日成死亡之後，美國與北韓重開舉行高級會談，最終簽署「日內瓦核框架協

<sup>17</sup> 前美國總統卡特應北韓的邀請，訪問平壤與金日成進行會談，在此會談，卡特向金日成提出北韓凍結核計畫，回歸「不擴散核武器條約」，讓「國際原子能總署」能夠進行監督北韓凍結核計畫。金日成接受此提議，同時，向美國提出二個要求：其一、要求美國幫助北韓將黑鉛減速堆(graphite moderated reactor)交替成新的輕水反應堆(light-water reactor)；其二、要求美國保障對北韓不展開軍事攻擊。「卡特-金日成會談」以後，前美國國務院北韓核專責大使格魯奇(Robert L. Gallicci)寄信給北韓外交部第1副部長姜碩柱，要求北韓確認卡特與金日成協議，進而提出以核凍結解釋為主的美國的新條件。兩天後，姜碩柱確認卡特-金日成協議與接受麼過的新條件。由此，美國與北韓在日內外達成重開雙方高層會談的協議，進行雙方會議的結果，於當年10月21日雙方簽署了「日內外框架協議」。參考：〈카터방북과 카터-김일성회담〉，《국가 기록원》，<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=002944>

<sup>18</sup> 김진환, 〈김영삼은 조문대신 비상경계령을 선택했다〉, 《민족 21》, 130 호(2012) <http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=5189>

<sup>19</sup> 장달중·이정철, 〈냉전과 탈냉전의 남북관계〉, 《세계정치》, 제 24 호(2002), p.62.

議」。由於韓美兩國對北韓態度各不相同，北韓對美韓政策採取「通美封南」戰略，這是同美國對話的同時排斥南韓的戰略。北韓排斥南韓並集中與美國協商的理由除了因應南韓政府不容許金日成弔唁以外，北韓認為，從美國獲取經濟支援與安全保障正是維持其體制的關鍵。<sup>20</sup>其實，一直以來，韓美兩國共同對應北韓，因此美朝關係與兩韓關係出現並行局面，但金日成死亡之際，兩韓關係與美朝關係出現了新局面，亦即美朝關係產生了進展，而南北關係則停滯不前。

### 參、金正日時期並進路線轉變與對外戰略的運作

#### 一、提出先軍政治與朝美、南北關係的改善

1990 年代初期，北韓推動對國接近戰略，取得巨大的外交成果，並改善了雙方的關係。但是，對國內經情況而言，1990 年代北韓連續 9 年出現經濟負成長，陷入了建政後最嚴厲的經濟危機。尤其在 1994-97 年連續 3 年遭到洪水等自然災害，發生大饑荒，處於糧食危機。由於糧食危機，北韓湧出餓死人（1993-98 年餓死人約 34 萬人），<sup>21</sup>導致北韓人民的不滿。對北韓政權產生了威脅。故體制安定與解決經濟危機成為北韓政權當前的課題。北韓訂定 1997-98 年為苦難行軍，鼓勵人民以領導人為凝聚，突破經濟危機。另外，金正日採取雙重戰略，亦即採用危機管理功能的戰略，推動政治安定與解決經濟危機，以解決北韓體制的危機。<sup>22</sup>基於此考量，1998 年金正日政權提出「先軍政治」與「強盛大國論」，為此，北韓進行修憲，撤銷國家主義，制訂國防委員長為國家最高領導人。「先軍政治」利用軍隊的資源與力量，謀求經濟恢復，且以軍隊組織控制社會。北韓軍隊擁有貿

<sup>20</sup> 김영재, 〈탈냉전기 북한의 대외환경과 생존전략〉, 《사회과학논총》, 제 22 집(2001), p. 289.

<sup>21</sup> 박경숙, 〈북한의 식량난 및 기근과 인구변동〉, 《통일정책연구》, 제 21 권 1 호(2012), p.150.

<sup>22</sup> 박준영·조미현, 〈김정일 정권의 정치적·경제적 위기관리 연구〉, 《사회과학연구논총》, 제 12 호(2004), p.15.

易公司、工廠、礦山、農場，故北韓動員軍隊人員，推動經濟建設，進而於 2002 年提出「先軍時代的經濟路線」，強調優先發展國防工業。<sup>23</sup>「先軍政治」代表北韓優先軍隊、重視軍隊。另外，「強盛大國論」是指建設「思想政治強國」、「軍事強國」、「經濟強國」等三大強國，作為金正日的主要統治理念，主要謀求體制安定與社會統合。此主張先建設「思想政治強國」、「軍事強國」，才建設「經濟強國」。北韓透過「先軍政治」謀求「軍事強國」，而「強盛大國論」謀求經濟強國，且北韓提高「強盛大國論」的實用性，致力於促進資訊科技與技術。<sup>24</sup>故「先軍政治」與「強盛大國論」可說是金正日時期的「並進路線」，且「並進路線」的重點從「先勞後軍」轉換為「先軍後經」。由此「並進路線」來看，北韓國內外政策方向設定為，同時追求軍事主義與經濟實利主義，換言之，對於國內外，以北韓唯一可用資源（軍事），來維持體制與對外協商的管道，在經濟上，為了克服內部經濟資源枯竭造成的體制危機，加強實用主義。<sup>25</sup>基於此，北韓在政治上致力於控制內部社會，在經濟上，採取實用主義的經濟政策，推動對外開放。在此考量下，北韓於 1998 年 8 月 31 日發射飛彈「大浦洞 1 號」。<sup>26</sup>

北韓開發飛彈目的在於，加強人民團結，鞏固金正日政權體制的安定，此外，對外使用生存手段，對於南韓，彌補戰術武器的弱勢，對美國是對抗核武攻擊的威脅，同時，以放棄核武為由，獲得經濟補償。北韓於 1998 年 10 月 1 日在第 3 次美朝飛彈會談上，提出取代北韓放棄對外出口飛彈，美國每 1 年 10 億美元一共 3 年補償給北韓，為了抑制北韓再度試射飛彈與擴散大量殺傷武器，美國於 1999 年 10 月 12 日在第 4 次美朝飛彈會談上，答應解除經濟制裁與提供糧食支援，而北韓同意中斷試射飛

<sup>23</sup> 통일연구원, 2009 북한개요 (서울: 통일연구원, 2009), p.187.

<sup>24</sup> 김근식, 이무철, 〈북한의 선군 정치와 강성대국론: 자료해제와 연구동향〉, 《통일문제연구》, 통권 제 84 호(2007), p.83.

<sup>25</sup> 조영국, 〈강성대국론과 선군정치에 대한 정치경제적 접근〉, 《현대북한연구》, 9 권 1 호 (2006), p.47.

<sup>26</sup> 北韓主張飛彈大浦洞 1 號為衛星光明星 1 號。

彈。<sup>27</sup>另外，1998年2月25日南韓成立金大中政府，金大中政府對北韓具有相當包容的態度。由此來看，北韓似乎達成其目的。有關北韓核武問題，金泳三政府不僅反對朝美直接對話，且要求美國讓南韓或國際組織參與北韓核武與飛彈問題談判。但金大中政府同意南韓不干涉朝美對話，甚至支持雙方對話的進展。同時，金大中總統改變北韓政策，放棄敵對強硬政策，推動陽光政策（sunshine policy）。陽光政策的宗旨，首先奠定南北和平共處的環境，且在和平共處與相互信任的環境下，推動兩韓統一。由於南韓推動陽光政策，北韓可克服被南韓吸收統一的威脅，故北韓接受兩韓經濟合作交流，並謀求贏得南韓的經濟援助與企業投資。為此，北韓與現代集團簽署金剛山觀光協議，打開南北經濟合作的管道，甚至以現代集團為橋梁，謀求推動南北韓首腦會談。<sup>28</sup>由此，南北關係取得轉折性的發展，金大中總統於2000年6月15日在平壤順利舉辦雙方首腦會談，並發表「615共同宣言」，營造了南北持續發展的環境。隨著南北關係的發展，朝美關係亦產生進展，雙方高級官員輪流訪問對方，北韓國防委員會第1委員長趙明祿於2000年10月10日訪問華府與柯林頓會面，美國國務卿歐布萊特也於2000年10月23日訪問平壤與金正日會面。由於南北、朝美關係的發展，朝鮮半島局勢進入穩定，從中，北韓能獲得經濟利益和保障體制安全，因此。北韓對外戰略取得了巨大成果。

## 二、朝美關係惡化與加強南北關係

但由於保守派小布希總統上台與「911恐怖事件」，朝美關係從緩和轉變為緊張。由於「911恐怖事件」，小布希政府對外政策集中於反恐怖主義、抑制大量殺傷武器的擴散，提出伊拉克、伊朗及北韓為「邪惡軸心」，甚至「先發制人」的安全戰略。美國指定北韓為「邪惡軸心」起因於華府憂

---

<sup>27</sup> 김국신, *미국의 대북정책: 남북정상회담 및 미 대선 결과에 따른 변화* (서울: 통일연구원, 2000), p.11.

<sup>28</sup> 이성구, 〈북한의 대남정책〉, 《인문과학》, 제 14 집(2006), p.66.

慮北韓輸出或擴散其大量殺傷武器到中東國家與恐怖組織，小布希政府對北韓採取強硬政策，並強調檢證、透明、相互主義。對於此，雖然北韓表示不惜一戰，但由於內部資源枯竭與美國的堅決態度，北韓無法推動邊緣戰略，故北韓於 2002 年 7 月採取「7.1 經濟管理改善措施」，致力於恢復南北關係與拓展對外關係。<sup>29</sup>但北韓為了突破朝美關係的瓶頸，於 2002 年 10 月 3-5 日在與美國總統特使凱利的談話中，透露正秘密研發核武器，並提出與美國直接談判解決核子問題。但美國拒絕北韓的要求，並以北韓違反「美朝核子框架協議」為由，退出「美朝核子框架協議」，接著終止 KEDO 對北韓重油供應。對於此，北韓亦宣布退出 NPT，並重啟寧邊原子堆，故出現第 2 次北韓核危機。其實，自柯林頓政府以來，由於朝美關係的進展，美國與兩韓三方形成了友好關係。但美國為南韓最主要的同盟，南韓安全依靠韓美同盟，故朝美關係涉及到南北關係，若朝美關係陷入僵局，南韓就難以推動南北關係的進展。此原因是，若在美朝關係僵局情況下，南韓獨自推動南北關係的進展，美國會抱怨南韓削弱其對北韓協商的槓桿效率。<sup>30</sup>故雖然南韓仲裁朝美關係，說服美國進行與北韓的接觸，但其仲裁效果對緩和美國強硬派確實有侷限。<sup>31</sup>

面對小布希的強硬政策，北韓追求加強與中國的關係。為此，北韓利用美中矛盾關係，接近中國。「911 恐怖事件」之後，美國加緊建設飛彈防禦（Missile Defense, MD）系統，推動國家飛彈防禦（National Missile Defense, NMD）與戰區飛彈防禦（Theater Missile Defense, TMD）。中國察覺到威脅，堅決反對美國 TMD。中國反對美國的 TMD 計畫的原因有二：（一）此計畫包含台灣、南韓及日本，這是美國企圖破壞東北亞地區穩定與均衡，威脅中國的政策；（二）美國賣武器給台灣，這是打破中國的「一

<sup>29</sup> 고유환, 〈미국의 대북 정책과 북한 핵 문제〉, 《통일경제》, 봄호(2003), pp.40-41.

<sup>30</sup> 서무혁, 〈911 테러와 남북한관계〉, 《대한정치학회보》, 제 13 집 2 호(2005), p.344.

<sup>31</sup> 정일화, 〈미국의 반테러전쟁과 북한의 대외정책 연관성 연구〉, 《통일논총》, 제 1 집(2002), p.78.

個中國」政策。<sup>32</sup>在此情況下，北韓支持中國的立場，並配合中國對美國政策，以加強接近中國。<sup>33</sup>另外，北韓繼續加強兩韓合作交流關係，這是因為盧武鉉政府繼承金大中政府的陽光政策，提出和平繁榮政策，維持對北韓的包容態度。和平繁榮政策強調的是以和平的方式解決北韓核子問題，透過經濟交流促進南北關係發展和東北亞經濟合作。且從此觀點切入，推動兩韓關係與韓中關係發展。對北韓而言，接近南韓成為緩和美國的施壓與改善經濟危機的籌碼。因此北韓加強中朝關係與兩韓關係，並透過此關係，緩衝美國的軍事威脅，打開對美協商的管道。

北韓位於朝鮮半島的北部，以鴨綠江、圖們江（韓稱豆滿江）及停戰線為邊界線，接鄰中國與南韓。三方間的地緣關係非常密切，北韓問題涉及到中國與南韓的政治、經濟、社會，故中韓兩國不希望北韓出現狀況。若美國與北韓衝突，中韓難免受害，對中韓而言，解決北韓核子問題是一個當面外交課題。中國致力舉辦三方會談、六方會談，打開朝美對話的大門，南韓與中國進行密切合作，在六方會談上積極斡旋美朝。由於中韓的斡旋與努力，美朝達成簽署「919 共同聲明」，同意北韓採取去核化的行動。北韓與美國在六方會談上進行核子協商，尋求雙方關係正常化和美國的安全保障，並透過兩韓經濟合作交流的擴大，謀求推動經濟開發。因此積極加強兩韓經貿交流，2007 年其經貿規模相當於中朝經貿的 91%，且兩韓經濟合作更上一層樓，開城工業園區開始正式運作，123 個南韓企業進軍工業園區，聘請 5 萬多名北韓勞工。

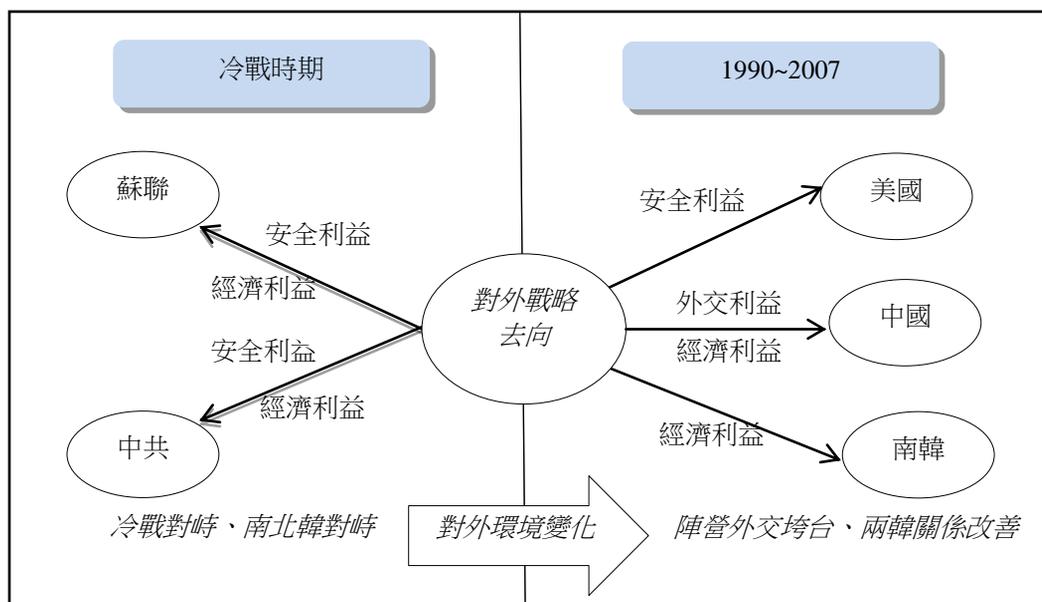
由前述可見，1990 年代以來，北韓對外戰略主要是「安全是與美國推動，經濟是與南韓推動」，從中，致力確保其安全利益與經濟利益。雖然北韓與美國協議過程中常常遇到艱難曲折，但於 2005 年和 2007 年在六方會談上達成了「919 共同聲明」、「213 共同文件」，向著朝美關係正常化向

---

<sup>32</sup> 김재관, 〈미국의 미사일 방어정책에 대한 중국의 인식과 대응전략〉, 《국가전략》, 제 10 권 1 호(2004), p.47.

<sup>33</sup> 이상숙, *op. cit.*, p.46.

前走一步，同時，兩韓經濟合作也取得了巨大發展。



圖二：冷戰後北韓對外戰略的轉換(1990~2007)

資料來源：作者自製。

註：箭頭表示北韓外交靠近的國家。

### 三、對美韓關係陷入緊張與靠近中國

但朝美之間長期淤積且根深蒂固的互不信任情緒，不僅阻礙兩國關係的改善，且破壞六方會談的承諾。換言之，美國懷疑北韓透過販賣毒品、流通偽鈔，並透過澳門的匯業銀行（Banco Delta Asia, BDA），進行洗錢，故美國施壓該銀行，截斷該銀行的北韓融資管道。此舉引發北韓強烈反彈，北韓認為，金融制裁、偽造貨幣、毒品問題，美國提出的問題與核子問題無關，且試圖崩潰北韓政權，故於 2006 年試射大浦洞 1 號與進行第 2 次核試爆，故「919 共同聲明」已經無效了。雖然美朝於 2007 年在六方會談達成「213 共同文件」，恢復「919 共同聲明」，但美國對北韓提出樣本採集、不

時訪問、檢查未申報設施等協議事項以外的要求，而北韓拒絕了。因此六方會談尚未實現其目的而停頓，結束朝美關係。在此情況下，韓美於 2008 年和 2009 年各自成立了新政府。當時，韓美兩國是北韓對外戰略的主要對象，故對北韓而言，兩國新政府對其對外政策對本國對外環境會產生主要影響。李明博政府提出「非核、開放、3000」的構想，對北韓採取強硬態度，加上連續發生使兩韓關係倒退的事件，例如 2008 年 7 月與 2010 年 3 月發生金剛山遊客被北韓哨兵射殺、天安艦沉沒事件，故南韓政府禁止金剛山觀光，採取「524 措施」，終止兩韓經貿交易，不許南韓企業對北韓投資，中止對北韓經濟援助。另外，歐巴馬政府對北韓採取戰略忍耐（strategic patience）政策，孤立北韓經濟，不理會北韓的對話提議，故北韓對美國協商戰略也陷入瓶頸階段，找不出雙方關係正常化的線索。

在此情況下，金正日於 2008 年 8 月因腦中風倒下，再金正日康復後，企圖建構接班體制與新對外戰略。金正日將中國的支持作為接班體制的安全閥，對外戰略對象亦由中國取代美韓，透過此，謀求其安全保障與經濟支援，因此北韓採取接近中國戰略。<sup>34</sup>2009 年金正日指定金正恩為其接班人後，加強與中國的聯繫，奠定金正恩的政治地位，同時，面對兩韓經貿交流的中斷，加強中朝經濟合作，取代南北經濟合作。此後，中朝貿易與兩韓貿易差距越來越大，2011 年兩韓貿易規模僅占有中朝貿易的 30%。<sup>35</sup>另外，透過中朝經貿合作（尤其在「羅先經濟特區」、「黃金坪、威化島經濟區」共同開發計畫），中國成為北韓經濟復甦的後援人。李明博政府在對外關係上集中於美國與日本，加強韓美同盟關係、接近日本，相反的，韓中關係陷入瓶頸，雖然經濟交流持續發展，但政治關係則陷入低潮，<sup>36</sup>加

---

<sup>34</sup> 김근식, 〈김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: 선택적 병행전략을 중심으로〉, 《한국과 국제정치》, 제 29 권 제 1 호(2013), p.200.

<sup>35</sup> 2007 年以後，南北貿易大幅減少，北韓與中國貿易持續增加，南北貿易與朝中貿易比較，其比重日益下降，從 2007 年占有朝中貿易的 91% 下降到 2011 年 30%。參見：박윤남, 〈2011년 남북교역·북중무역 동향비교〉, 《트레이드 포커스》, 제 11 권 제 17 호(2012), p.1.

<sup>36</sup> 面對李明博總統的訪中，中國外交部發言人秦剛於 2008 年 5 月 27 日在例行記者會上指

上中國與美日出現糾紛與衝突，正因如此，中國再度重視與北韓的戰略價值。<sup>37</sup>中美在東亞區域問題形成衝突，加深中日糾紛，在此情況下，李明博政府推動親美親日政策，故中國在東北亞勢力均衡上，北韓的戰略價值日益提升。因此北韓利用美中矛盾關係與其戰略地位，靠近中國，加強雙方領導人之間的溝通與交流，透過此，促進雙方經貿合作的發展，另一方面，從中國獲得政治外交支持，以維護其體制安全。

## 肆、金正恩時期並進路線內涵與對外戰略的展開

### 一、優先經濟建設的「經濟、核武建設並進路線」

金正恩於2012年4月11日在勞動黨第4次黨代表者大會分別出任勞動黨第1書記及中央軍事委員長，接著於4月13日在最高人民會12屆5次會議出任國防委員會第1委員長，接任國家元首。<sup>38</sup>由此，金正恩掌控「黨-政-軍」，而北韓正式成立金正恩體制。其實，2011年12月金正日死後，金正恩被匆匆推上了接班辦人的位置。自2010年，接任中央軍事委員會副委員長及勞動黨中央委員會委員，軍權及政權地位僅次於金正日。但在金正日的光環下以黨中央軍事委員會副委員長身分活動，幾乎沒有單獨決定政策和管理國家的經驗，因此完全沒有做好繼承權力的準備。故閱歷短淺、年紀尚輕的金正恩在服喪過程中實施「遺訓統治」，進而正式上台後繼承金正日的「先軍政治」，持續研發國防科技，12月12日發射「光明3號(2期)」，<sup>39</sup>並於2013年2月12日進行第3次核試驗。透

---

出，美韓軍事同盟關係是一個歷史遺留的產物，不能用冷戰時期的所謂軍事同盟來看待和處理安全問題，批評南韓加強韓美同盟。參見：秦剛，〈外交部發言人秦剛例行記者會〉，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/jzhsl\\_602247/t458969.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t458969.shtml)。

<sup>37</sup> 이희욱, 〈중국의 부상과 한중관계의 새로운 위상〉, 《한국과 국제정치》, 제28권제4호(2012), p.15.

<sup>38</sup> 北韓憲法規定，國防委員會為最高權力機構。

<sup>39</sup> 北韓於2012年4月13日發射地球觀察衛星「光明星3號(1期)」，但由於發射失敗，於12月12日再次發射「光明3號(2期)」，此衛星成功進入預定軌道。

過此，金正恩除凝聚北韓內部團結與謀求權力穩定，還加強北韓的非對稱戰力 (asymmetric war capabilities)，彌補對稱戰力的差距。在此基礎上，金正恩於 3 月 31 日在勞動黨中央委員會全體會議採取「經濟與核武建設並進路線」，且 4 月 1 日在最高人民會上，制定核擁有法令「當更為鞏固自衛的核擁有地位」，公布核子政策，<sup>40</sup>賦予核子使用的法律根據，以爭取其核使用權力。

但是，金正恩與金正日的「並進路線」有若干差距，由於金正日強調「先軍政治」，軍部主導國家經營，優先國防部門的建設，而金正恩呈現本人對經濟建設的意志，發表「不使人民勒緊腰帶」的宣言，並加速經濟建設的步伐。因此金正恩被推舉為國家最高領導人的那天午後，北韓閣總理崔永林在當天會議批准財政年度預算時宣佈，「內閣今年將集中全力，關注工業和農業，為打造一個經濟強國奠定堅實基礎」，<sup>41</sup>表示北韓政府將致力改善國家經濟。為此，金正恩肅清李英浩等以軍部為中心的權力，加強

---

<sup>40</sup> 核擁有法令由 10 條組成，其主要內容包括：一、北韓絕對不放棄核武；二、核武用途侷限於防禦目的；三、以最大限度管理安全。法令內容如下：第 1 條 朝鮮民主主義共和國的核武器是正當的防禦手段，為了因應美國對我方的敵對政策與核威脅不得不擁有。第 2 條 到全世界實現無核化為止，朝鮮民主主義人民共和國的核武力使用於對我方的侵略與攻擊的抑制與擊退以及對侵略方的據點加以殲滅性的打擊。第 3 條 應付敵對勢力的侵略與攻擊的危險，為了加強核抑制力與核報復打擊的質量，朝鮮民主主義人民共和國建立實際對策。第 4 條 敵對的其他核擁有國侵略或攻擊我方時，為了擊退與報復打擊敵方，朝鮮民主主義人民共和國的核武器僅由朝鮮人民軍最高司令的最終命令而使用。第 5 條 對不加入反對或侵略或攻擊我方行為的無核武國，朝鮮民主主義人民共和國不加以核使用或核威脅。第 6 條 有關核武器的安全保管管理、核試驗的安全性保障，朝鮮民主主義人民共和國嚴密恪守其規定。第 7 條 為了防止核武器或其技術或武器等級核物質的違法洩漏，朝鮮民主主義人民共和國建立保管、管理體統與秩序。第 8 條 消解與敵對的核擁有國間敵對關係之後，依照互相尊重與平等原則，朝鮮民主主義人民共和國將致力於防止核傳播與核物質安全管理的國際合作。第 9 條 為了解除核戰爭危險與建設無核武的世界，朝鮮民主主義人民共和國反對核軍備競爭，支持國際對核裁軍的努力。第 10 條 為了執行該法令，有關機關徹底建立務實對策。參照於：전성훈, 〈김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 4·1 핵보유 법령〉, *Online Series*, 13-11(2013), pp.1-7.

<sup>41</sup> 郭彩萍，〈朝鮮今日大閱兵 金正恩首次發表公開演講〉，  
[http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/qjss/201204/15/t20120415\\_23242772.shtml](http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/qjss/201204/15/t20120415_23242772.shtml)

黨的功能與角色，修復黨領導的黨軍關係。另外，金正恩於 2013 年 4 月 1 日任命經濟改革派朴鳳柱為內閣總理取代崔永林，並使內閣成為名副其實的經濟司令部，<sup>42</sup>營造黨與內閣主導經濟建設的環境。

北韓於 2013 年 6 月 28 日採取新經濟管理體系，致力於促進農業與輕工業，以增加生產人民的日用品。此經濟改革措施採用市場經濟的因素，謀求增大農生產與促進輕工業的發展。農業生產單位（合作農場作業班的分組）的人數從 15-25 人調整為 4-6 名，引進生產分配制，農場作業班的重新分組後，國家以 7:3 分配其生產量，且讓農民在市場自由買賣其生產物。另外，以小規模「工廠·企業所」為限制，採用獨立核算制，<sup>43</sup>此一單位的運作（含生產計劃、物資供應、生產物的販賣與分配），由該單位的黨責任書記與經理來負責，並撤消對勞工的配給制度，採取工資體制，進而 2013 年 12 月 1 日全面落實「工廠·企業所」的責任經營制，開發主導權授予 13 個直轄市與 220 個市與郡的黨委長與人民委長，由當地單位來推動依各個地區特點所建設的開發區。<sup>44</sup>另外，北韓加強對外經濟開放，以引進外資。北韓對外也擴大開放觀光，並開發觀光景點，以吸引外國觀光客，另外，2013 年 3 月公佈各道建設開發區，乃至 2013 年 5 月制定「經濟開發區法」，建立國家經濟開發委員會。根據南韓東亞日報的報導，北韓為了引進外資，提出一份投資提案書，此一提案書內容是北韓在 14 個地區建設經濟、觀光、出口加工、農業領域等開發區，且北韓企業與外國

---

<sup>42</sup> 이기동, 〈김정은 체제 공식 출범 1년, 김정은 리더십과 지배연합의 안정성〉, 《한반도 포커스》, 제 23 호(2013), p.2.

<sup>43</sup> 「工廠·企業所」受到北韓內各相關部會與北韓勞動黨相關部門的指導與管制，以經理、副經理、參謀長、職場長、作業班長、作業分組長的共同指導系統運作。並且經理是工廠管理的負責人，副經理負責行政與材料供應、販賣生產品、財政經理、參謀長主管工廠的技術指導與運作但不干預生產工程，生產部負責所有生產，作業班長擔任作業班的負責人。參見：디지털 북한 백과사전, <http://www.kplibrary.com/nkterm/read.aspx?num=142>

<sup>44</sup> 김선철, 〈김정은 집권 이후 내부 경제 주요정책 동향 및 향후 전망〉, 《동북아-북한 교통 물류웹진》, 제 2013-18 호(2013), p.5.

投資者間的合資或外國投資者獨資的方式，引進一共 15 億 9 千萬美元。<sup>45</sup>

北韓認為，有鑑於北韓軍事與經濟狀況，「並進路線」是維護其政權體制的管道。「並進路線」的目的在於，首先確保核武力的力量，減少常規軍備的經費，接著將其盈餘部分使用於經濟建設與人民福利，故北韓提出 5 個具體課題：(一)集中於農業與輕工業；(二)建立自立性工業發展；(三)完成通訊衛星等衛星發射；(四)經由對外貿易多元化，推動投資的活化；(五)擴大核武力的質量。<sup>46</sup>金正恩主張，新的並進路線優點在於，不再追加投入其國防經費，有效提高戰爭抑制能力與防禦能力，且加緊經濟建設與提高人民生活。<sup>47</sup>因此北韓外務省副相長朴吉淵於 10 月 1 日在第 68 次聯合國大會上發表演講時，花了三分之一的時間來講述北韓加緊經濟建設與其成就，值得注意的是北韓並無提到有關「先軍政治」與核武開發的內容。<sup>48</sup>這算是明確的一個信號，雖然金正恩繼承了「並進路線」，但北韓目前重心在國內經濟上，此表示新並進路線政策從「先軍後經」轉換為「先經後軍」。

## 二、對外戰略的展開與其侷限性

2009 年金正恩被指定為金正日繼承者，加入核心權力階層，並主導北韓主要政策。金正恩對南韓實施強硬政策，透過軍事挑釁來誇示軍事能力，以鞏固其繼承地位，在此情況下，2010 年發生「天安艦沉沒事件」、「延坪島砲擊事件」。此事件使南北關係推向無法挽回的全面破局，且韓美加強兩國軍事同盟，進行軍演。由於此事件，北韓處於經濟、外交孤立，還

---

<sup>45</sup> 이정은, 〈北, 14 개 개발구 만들어...16 억달러 외자유치 추진〉, 《동아일보》, 2013. 10. 28, <http://news.donga.com/Main/3/all/20131028/58499653/1>

<sup>46</sup> 이현정, 〈北, 핵무력·경제 건설 병진노선 채택... 한반도 비핵화 먹구름〉, 《서울신문》, 2013. 4. 1, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130401004013>

<sup>47</sup> 양운철, 〈6.28 조치 시행 1 년, 북한의 경제개혁 현황, 정세와 정책〉, 통권 209 호 (2013), p.2.

<sup>48</sup> 박현, 〈북 “경제강국 건설이 최우선”...‘선군정치’ 언급 안했다〉, 《한겨레신문》, 2013. 10. 2, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/605469.html>

遭遇軍事施壓。為了突破其孤立，金正日於 2010-11 年兩年間 4 次訪中，加強與中國經貿合作，透過此，北韓加緊經濟開發。金正日的訪中表示，透過與美協商得到經濟支援的北韓政策基調轉換為透過與中國合作贏得援助與經濟合作。另外，中國的核心利益包括主權、安全、穩定，其周邊局勢自朝鮮半島經東海到南海皆影響到中國的核心利益。美國採取「重返亞洲」政策後，與東亞國家加強安全同盟，導致中國周邊緊張局勢升溫。北韓的軍事挑釁導致朝鮮半島緊張局勢，尤其美國軍艦在黃海進行軍演，涉及到其核心利益，因此中國公佈將在韓美軍演處，進行軍事訓練，並透過多元外交管道來抗議南韓政府。<sup>49</sup>透過此，中國扮演北韓政治支持者與經濟建設的助手，並從此角色切入，金正日死後，迅速表示承認對金正恩體制的支持，以期穩定北韓體制。

但由於北韓擁有核武有損中國的國家利益，中國持續堅持北韓無核化的外交態度，故北韓對擁有核武採取強硬態度，參與國際社會對北韓制裁，進而將北韓無核化作為與美國外交合作管道，並透過中美合作，實現北韓無核化，同時，尋找建構中美新型大國關係的方向。<sup>50</sup>另外，北韓透過朝中戰略關係，獲得政治支持與經濟利益，加深了對中國的依存度。此過度依靠對北韓政治產生影響，北韓無法袖手旁觀其對中國過度依靠所產生的危險因素。<sup>51</sup>因此金正恩正式繼承領導職位後，推動「依中聯美」戰略。此戰略目的在於加強中朝戰略關係，同時，堅持其政治的自主性，換言之，北韓充分利用中國經濟與外交能力的同時，徹底抑制中國對北韓內政的干涉與其政治影響力的提升。<sup>52</sup>另外，北韓謀求接近美國，以推動雙

<sup>49</sup> 박동훈, 〈중국의 대북정책 변화와 중한관계: 친안함 사건 이후를 중심으로〉, 《한국과 국제정치》, 제 27 권제 2 호(2011), p.130.

<sup>50</sup> 河凡植, 〈中國大陸建構新型大國關係戰略與其對南北韓政策的影響: 從權力轉移觀點分〉, 《展望與探索》, 第 12 卷, 第 5 期(2004 年), 頁 50-70。

<sup>51</sup> 장용석, 〈중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging)전략〉, 《통일문제연구》, 통권제 57 호 (2012), p.72.

<sup>52</sup> 현성일, 《북한의 국가전략과 파워엘리트》(서울: 선인, 2007), p.37.

邊關係正常化。透過此，北韓將充分利用中美間競爭關係，展開在中、美大國之中的「均衡外交」，改善過度依靠中國的對外戰略的同時，從北韓與中美關係中獲得安全保障與經濟利益。

因此北韓將改善朝美關係設定為第一外交課題。因此北韓外務省副相李勇浩於 2012 年月訪美時表示，「若美國與北韓結盟，美國提供核保護傘，北韓願意立刻拋棄所有核武」。<sup>53</sup>但奧巴馬政府對北韓採取「戰略忍耐」策略，加上由於北韓發射「光明星 2 號（第 2 期）」與進行第 3 核試驗，美國主導聯合國制裁北韓，對北韓核武計畫堅持強硬態度。北韓為了突破朝美關係僵局，對美國表示綏靖態度，邀請美國人士（例如前籃球球星羅德曼、谷歌公司執行長史密特、CNN 記者）來訪，且提出對話提議。但美國堅持首先北韓作出無核化承諾，才啟動雙方對話，而北韓則表示，首先美國放棄敵對政策，才解決核子問題。<sup>54</sup>由於雙方重啟對話前提大相逕庭，朝美關係仍然處於瓶頸狀態。故有關中國東海防空識別區與中美外交衝突，北韓袒護中國立場，<sup>55</sup>以加強中朝合作關係，另外，金正恩也拉攏俄羅斯，加強雙方經濟合作，透過與俄羅斯經濟合作，北韓確保多元的經貿管道，減輕對中國的經濟依靠，且在安全上，利用俄羅斯，回應美國的壓迫。如圖三為近期北韓的外交走向。

---

<sup>53</sup> 이우탁, 〈北리용호 ‘화려한 발언’...美신중행보〉, 《연합뉴스》, 2012.3.13.

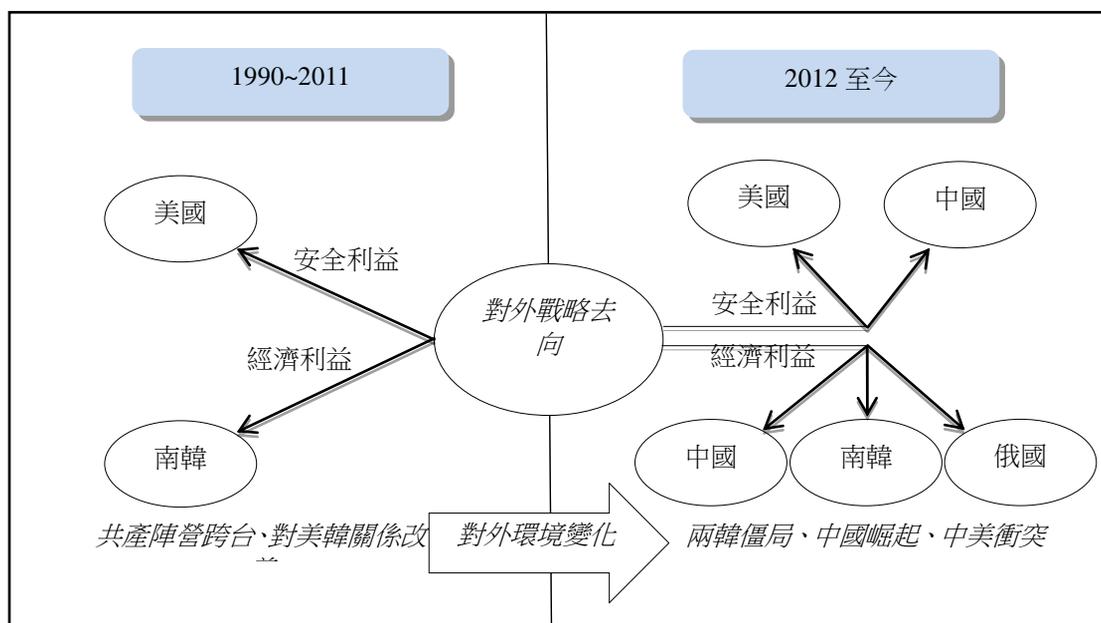
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/03/13/0200000000AKR20120313006900071.HTML>

<sup>54</sup> 이우탁, 〈북미, 싱가포르서 3 일간 비공식 접촉〉, 《연합뉴스》, 2012.8.3,

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/08/03/0200000000AKR20120803013000071.HTML>

<sup>55</sup> 김정은, 〈北방송, 중 센카쿠 포함 방공식별구역 설정 두둔〉, 《연합뉴스》, 2013.11.28,

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/11/28/0505000000AKR20131128219000014.HTML>



圖三：金正恩時期對外戰略改變(2012 年以後)

資料來源：作者自製。

註：箭頭是表示北韓外交靠近的國家。

## 伍、結論

資源集中投入軍事、或是經濟領域，採取「先軍後經」、或是「先經後軍」政策，有時加強國防能力，有時拉緊經濟建設。

但由於採取優先「國防建設」政策與數次經濟改革的失敗，北韓嚴重缺乏國家資源，無法只靠本國力量來實現「並進路線」的目的，因此透過對外關係，引進其資源，投入於軍事或經濟建設，故對外援助在國家建設占主要部分。北韓對外關係運作的重點是獲得相關國家的軍事與經濟援助，同時，抑制援助方的干涉。故北韓對外推動避險 (hedging) 戰略，利用接近對象間的衝突或競爭關係，得到國家利益，並警惕政治隸屬或依存深化。從建政至今，北韓主要對外戰略對象包括中國、蘇聯、美國以及南韓，冷戰時期，透過共產陣營外交，獲得軍事援助與經濟利益，同時，採

取自主外交政策。但冷戰後，北韓失去了經濟軍事主要援助者，加上由於經濟差距，南韓超越了北韓的軍事力量。故北韓接近美國與南韓，推動朝美關係正常化，改善兩韓關係且推動經貿合作，以獲得安全保障與經濟利益。北韓以核子戰略為媒介，接近美國，實現朝美關係正常化，且以拋棄核子獲得安全保障，但由於朝美互不信任，破壞六方會議協議，朝美關係亦陷入僵局，北韓對外戰略無法達成其目的。因此北韓改變其對外戰略，採取避險戰略，加強朝中戰略關係，贏得政治經濟利益，同時，致力於謀求與美國的對話，以均衡其對中美關係，此外，為了凝聚內部團結與改變中美韓對其態度，進行第3次核試爆，進而制訂核子政策，以正當化其核子使用權利。但中、美、韓對此強烈反彈，不容許北韓擁有核武，加強軍事施壓與經濟制裁，加劇北韓的外交、經濟孤立。

進行第3次核試爆後，北韓加緊推動經濟建設，採取經濟改革，以提高人民生活水準，為此，北韓經濟亟需海外投資與技術，但除國際經濟制裁外，連中朝經濟合作也陷入瓶頸。另外，美國主導國際對北韓制裁，而南韓曾是主要經貿合作對象，與南韓經貿合作交流相當於朝中經貿合作，故北韓亟需突破與美韓的關係，但美韓對北韓對話的先決條件是北韓放棄核，兩國對北韓對話態度，美國是北韓棄核，美願對話，南韓是北韓不棄核，即不對話。從此觀點來看，北韓為了實現「並進路線」的目標，推動核子戰略，但牽動北韓對外關係發展與對外經貿交流，涉及到推動經濟建設戰略，使北韓深陷入經濟困境的羅網。