

評析北韓的開放政策

米榮順

壹、引言

一九八六年十一月，由於金日成被殺之說，全體韓國人經驗了一大興奮。無論製造這種傳聞之目的或其經過如何，人們都深深感到，對北韓的動向有以更客觀、平靜的態度加以分析、研究之必要。

這幾年來北韓的外交有了新的動向，諸如十三年來再度進行與韓國談判；公佈「合營法」（外國合作投資經營法；目前幾乎放棄），對於西方國家，尤以對美、日採取笑臉姿態等，呈現出開放門戶的跡象。不過，北韓的外交政策在方法與態度上雖有改變，而不再是狂熱於世界革命的反「美帝」分子，但是，目前有關其外交政策變化的真實性，尚無充分資料可輕下判斷。大多數學者專家們仍然以為北韓所追求的基本目標與戰略利益毫無改變。

基於此點，本文擬分析北韓領導階層為何不得不改採其政策的背景因素。影響北韓外交的因素可從兩方面探討，其一即由於其地緣政治學上的地位而來的；其二為內部政治所引起的。如一般研究指出的，影響北韓外交政策的最重要因素為其與中蘇共的三角關係，故北韓過去四十年來的外交重要任務，是要從這兩個共產強權獲得最大的支持與援助，以確保其內外安全和發展。但東北亞情勢已改變，而且變得很快，各強權國家均向安定趨勢而動。在現代社會裏，無一國能逆於國際潮流而生存，儘管其能扮演主動角色或被動角色，適應於其所處之國際環境是最基本的條件，但筆者認為目前北韓的改變是適應其內部需要的層面大於適應外在環境的層面。茲將北韓政策變化的內容、內外因素加以分析，再探討這兩年北韓實施開放政策的實況與展望。不過，此研究僅能依據有限的資料做推斷而已。

貳、開放政策的內容

在社會主義國家體制裏，採取開放政策，這只是選定幾個部門適應於特殊目的，並不是承認私有財產或放棄意識形態。而且

最重要的，開放政策並非臨時決定的，北韓爲了開放門戶，對內已做了長期的準備。茲將北韓所推行的開放政策的主要內容略述於後：

一、對內開放

北韓政務院（行政院）總理姜成山於一九八四年一月在最高人民會議第七屆第三次會議中，發表了對外關係的政策方案：（一）增進與東南亞國家的貿易；（二）在五、六年之間，將擴大與共產國家間的貿易總額十倍；（三）擴展技術交流與經濟合作，並促進與資本主義國家的交流。①此後，爲了配合該政策方案的實行，北韓逐漸地進行政治制度的改革與人事改組，其重點如下：

（一）地方預算制度。隨著經濟規模的擴展與產業結構的複雜化，中央的計劃與預算負擔亦相對擴大，爲減輕中央的負擔，必須養成地方產業採用地方預算制度。

（二）經濟指導委員會。北韓政務院裏共有三十七個部門，其中有關經濟的佔二十九個，一九八一年十月將龐大的經濟部門統合在工業局之下，縮減其他經濟機構，然後在各道（省）設置經濟指導委員會，專任生產指導與監督工作。②

（三）獨立採算制度。一九八四年十二月勞動黨第六屆第十次全會中決定，爲提高經濟效率，並減輕中央的財政負擔，必須擴大實施「獨立採算制度」。③這是在經濟形態上把中央集權的形態改爲分散制度，其結果各職業之間，甚至在同一企業內不同部門之間，發生了薪資差距。由此可知，北韓欲以物質上的刺激引發勞動動機，此爲以經濟手段來解決經濟問題的新局面。

（四）人事改組。爲了配合開放政策又漸漸進行人事改組。從一九七〇年代後半期開始，北韓將年邁的經濟幹部，從權力核心中淘汰掉，大舉任用了年輕的經濟技術幹部（Technocrat）。這種做法是北韓從長期的眼光來進行逐漸開放而做的準備。④一九八四年一月北韓在平壤召開第七屆第三次最高人民會議，在會議中將主持第二次七年經濟計劃（一九七八—一九八四）的重工業專家李鐘玉總理予以免職，並任命較有國際聲望的交通事業專家姜成山爲新總理（一九八六年十二月免職）。

如上所述，北韓不僅改編制度與人事，而且派遣技術人員到國外研究深造，以做爲門戶開放的準備工作。北韓爲突破由於機器設備老化、技術落後所造成的生產不振的現象，尤其是爲了因應將來對西方的門戶開放，更要積極引進西方技術與資本。

註① 內外通信第二〇七號，漢城：一九八四年十月十六日。

註② 勞動新聞，一九八一年十月十四日。

註③ 勞動新聞，一九八四年十二月十一日。

註④ 柳極烈，最近北韓權力結構的變動分析，漢城：安保研究院，一九八三年，頁一一—一一。

二、對外開放

(一)開放政策的宣言——「合營法」。一九八四年九月八日，北韓爲了引進外國資本與先進技術，公佈了「外國合作投資經營法」，做爲其開放政策的宣言。這項措施與中共於一九七九年公佈的「中外合資經營企業法」相似。

北韓自一九七〇年代起爲謀求現代化，在外交上全力爭取西方國家的資本與技術，金日成曾於一九八〇年第六屆黨大會中強調：「應該擴展與世界各國的貿易」。^⑥同時，在不損及體制的有限範圍之內，進行制度改革與人事改組，一九八三年九月承認以重工業爲中心的第二次七年經濟計劃失敗，而將李鐘玉總理的政治局常委之職務解除，繼而於次年又免除其總理職。此外，北韓也調整經濟機構，重新設立「經濟政策委員會」，負責對外經濟與貿易工作。

經過上述的準備工作而訂定的「合營法」，其主要目的有三：(一)爲北韓經濟的復甦，準備爭取外資與先進技術的有利條件；(二)在開放的前提下，刻意地去維護金正日接班體制；(三)期盼以此改變其國際的形象及改善其對外關係。

(二)對韓國的緩和態度。一九八四年九月韓國接受北韓運送的救災物資以後，南北會談重新召開，北韓改採緩和態度，與過去不同，不再提附帶的先決條件或發表政治性言論。北韓何故到這個時候才答應舉行南北會談，對此一問題，分析家認爲在一九八五年二月韓國選舉後，北韓欲與韓國舉行國會會談，及在七月間由國際奧委會所主辦的體育會談上與韓國談判等目的。^⑦

一九八四年十一月，南北韓雙方舉行首次經濟會談，關於經濟交流與合作方面，雙方意見頗爲接近；在第二次紅十字會談中，達成南北韓離散家族互相訪問與交換藝術團的協議。但以後北韓所採取的態度，使韓國學者推斷北韓的目的僅在讓外界知道他們與韓國進行和談，然後企圖誘導美國接受「三邊會談」，^⑧以便製造假象向西方展示北韓的「友好」態度。

(三)加強與蘇聯軍事同盟。中蘇共對立以後，除了「文革」期間以外，北韓大體上與中共維持較密切關係，最近却快速傾向於蘇聯而引起中共的注意。北韓於一九八四年起強調「朝蘇親善」，然而在五月份金日成二十三年來首次訪問蘇聯，顯示雙方對東北亞戰略的看法應爲一致，蘇聯決定與北韓加強軍事合作。是年十一月蘇聯外交部副部長卡匹薩(Kapitsa)訪問平壤，就軍事援助問題進行協商。自一九八五年起，北韓開始公然地發表親蘇言論，^⑨四月，北韓外交部長金永南訪蘇，與葛羅米柯進行會談

註⑤ 勞動新聞，一九八〇年十月十二日。

註⑥ 安秉俊，「北韓的新外交政策」，第六屆中韓學術會議所發表的論文。

註⑦ 同註⑥。

註⑧ 勞動新聞，一九八五年一月九日。

。此後，雙方高級官員頻繁交往，蘇聯與北韓不斷地抨擊美日軍事同盟以及韓美軍事合作，蘇聯進而將攻擊用武器供應北韓^⑨，蘇聯也獲得飛越北韓領空及使用港口的權利，雙方空軍部隊及海軍艦隊交換訪問。同時，蘇聯要求北韓將元山港提供為其軍事基地，實施合同軍事訓練、設立共同情報單位等項建議^⑩。

(四)進行多邊外交。北韓自一九七〇年代以來非常重視與日本貿易，並希望從日本獲取投資與引進技術，但目前，仍然沒有很大的成果。北韓不僅傾注全力於軍事、經濟關係，對文化、體育與宣傳方面亦進行多邊關係；在平壤招待美國新聞界人士，邀請外國文化團體前往，繼續邀請第三世界國家領袖做友好訪問，派遣學者參加國際會議，派遣技術人員出國深造等。

叁、開放政策之內在因素

一、意識形態——「主體思想」

共產主義者大都相信，馬列主義是普遍的真理，但關於此項普遍真理的解釋及運用，則因每一個共產國家的特殊情況而會產生矛盾與衝突，同時理論與實踐方面也各有殊異之點。故分析北韓外交政策中的意識形態因素乃屬必要，即以所謂的「主體思想」(可謂金日成思想)為探討的重點。

一九六六年八月十二日北韓在勞動新聞社論以「擁護自主性」為題正式宣布「主體思想」。又一九七二年的「社會主義憲法」第四條闡明：「……以朝鮮勞動黨的主體思想作為自主活動的指南，它是將馬列主義理論創新地適用於我們的現實。」金日成即據此思想控制整個北韓，包括黨、社會、政府，甚至人民的意識。

「主體思想」之建立，其內部權力鬭爭固然是一項原因，但唯有透過長期對立與因而帶來的國際共黨運動的質變，及其對北韓的擊衝之認識，方能完全了解此一思想。所謂金日成所創始的「主體思想」，由四種內容組成，茲將內容略述於後：

(一)思想之主體。金日成主張：「對任何一國的實際情況，只有該國執政黨最為了解，故對其革命與建設，不應受別國黨的控制或干涉……因此，首先在思想自由之下應具有主體意識。」^⑪他說明「主體思想」的涵義稱：「對自己國家的革命與建設堅

註⑨ 據中央日報(韓國)，一九八六年七月廿七日，米格—二三機可組成二個中隊之多；S A M—三對空飛彈；斯克德飛彈等。

註⑩ 同註⑨。

註⑪ 勞動新聞社論，一九六六年八月十二日。

持主人的態度。……以自主立場，依自己力量，符合於自己國家的情況，……即為自立與創造。」¹²

(二)政治之自主。「主體思想」在政治上所表現的，便是自主路線。前述「擁護自主性」之社論主張：「雖有大黨與小黨，但決不可有高黨與低黨、指導黨與被指導黨……。」北韓一再強調，先確立政治自主才能達成經濟自立與國防自衛，又主張任何民族只能堅持政治自主，才可保障獨立與自由，並達成繁榮與幸福。¹³

(三)經濟自立。至一九六二年蘇聯停止經援後，北韓乃以中共的「大躍進運動」作為樣板展開「千里馬運動」，高倡「經濟自立乃是政治獨立的物質基礎」。¹⁴為了快速建設自立經濟，北韓一貫推行重工業優先政策，基於自力更生原則以勞動力的最大活用克服資本與技術之不足。

北韓推行開放政策，雖在政治、軍事層面上具有相當重要意義，不過其最主要目標乃是要帶動衰疲的經濟，而其所依據的是「主體思想」中的經濟自立原則，即是自立更生原則。金日成曾對自力更生加以說明：「基本上要採取以自己本身的力量來完成徹底的革命立場；本國的建設是要靠本國人民的努力和自己國家豐富的資源來進行自立的立場。」¹⁵但金日成又解釋謂：「決不是意味著關上門來建設經濟，是反對別國的經濟支配與隸屬，並不否認國際間經濟合作。」¹⁶在此值得注意的是，「自發性國際間經濟合作」與「依靠外力而淪為他國的經濟附庸」如何去辨別呢？其標準依金日成而言，北韓從「中」蘇獲得的軍經援助及從美日等西方得到的貸款是經濟合作；韓國的國際間經濟活動則屬於依賴別國的經濟附庸。因此，北韓根據「合營法」引進外貿與技術是國際間經濟合作，與「主體思想」毫無矛盾。由此可知，「主體思想」在提供政策路線和戰術上雖具有很重要功能，但在給予已執行的政策或手段以正當性、合理性方面，更會發揮其功能。故無論封閉或開放，北韓最高決策者判斷為「符合於北韓的具體現實」的政策，即是基於「主體思想」的，亦即是「馬列主義的創新」。

(四)國防自衛。金日成強調：「與侵略者對抗時外部支援……僅扮演輔助的角色，……必須具備自國的主體力量。」¹⁷但有趣的是，北韓與「中」及蘇維持軍事同盟與自衛路線不會衝突之說法，北韓主張社會主義國家間互相支援是「國際主義神聖義務」，可知所謂自衛是針對駐守韓國的美軍而言的。

註¹² 勞動新聞，一九七二年一月十二日。

註¹³ 金正日，關於主體思想，平壤：朝鮮勞動黨出版社，一九八二年，頁四二一—四三。

註¹⁴ 金日成著作選集第四卷，平壤：朝鮮勞動黨出版社，一九六八年，頁五三七。

註¹⁵ 同註¹⁴。

註¹⁶ 同註¹³，頁四九一—五〇。

註¹⁷ 同註¹⁴，頁五三九。

北韓強調：「共和國政府的最終目標，乃是使整個社會以主體思想武裝」，^⑮並勞動黨的「所有政策和路線以主體思想為出發點，依主體思想來貫徹」，^⑯「主體思想」即是「對黨與國家活動堅定不移的指導原則」。^⑰就對外關係而言，「主體思想」乃是指所有的對外問題以「符應本國的實情，以自己本身的力量來解決」的準繩。因此，北韓目前推行的開放政策，便是適應於北韓所面臨的種種困難而急需予以解決的一項戰術。

二、「國家」目標

國家頗像人一樣，它尋求許多價值，如威望、依從、財富、權力等等。故外交政策目標既複雜、廣泛，又有直接、間接以及長期、短期之別。目標可為工具，亦可為最終的期望所寄。在本文中將北韓的外交目標濃縮為最基本的、較穩定的四項，但這並不是北韓所公開闡明的，而是為了分析的方便而採用的觀念而已。試分別說明如下：

(一)維持安全。北韓領導階層認為，「韓國加上美國」對北韓體制之安全而言，是最嚴重的威脅。^⑱若了解此狀況，則有助於發現何以北韓一定要維持軍事優越及為此犧牲人民生活而偏重於重工業的理由。韓國却認為其與美國對北韓從來沒採取過攻擊性行為，北韓的態度莫非是為控制其人民而發的戰術而已。不過，因韓戰之失敗北韓在心理方面所懷的恐懼感是不易否定的，北韓領導階層可能真的感受「韓國加上美國」的威脅，^⑲故他們視「團隊精神」(Team Spirit)演習(韓國每年所舉行的韓美聯合軍事訓練)為「韓美日軍事同盟」。目前韓國不僅增強了軍力，而且做為軍力後盾的經濟力量雙方之間的差距越來越大，北韓所感到的威脅也逐漸增加。^⑳因此，北韓力圖使駐韓美軍完全撤離及廢除停戰協定。北韓正在推行對西方開放門戶政策，同時運用從蘇聯引進最新武器的戰略，企圖確保北韓的安全保障，並加強對韓國的恐嚇。

(二)經濟發展。經濟發展與確保正統性及自保，有不可分的關係，金日成認為經濟力量和軍力構成國力，尤其是經濟力量不僅支持軍力，而且是在國際政治上爭取正統性不可缺的條件。^㉑

註⑮ 勞動新聞，一九七八年九月九日。

註⑯ 勞動新聞，一九七〇年十二月二日。

註⑰ 朝鮮中央廣播評論，一九八二年四月一日。

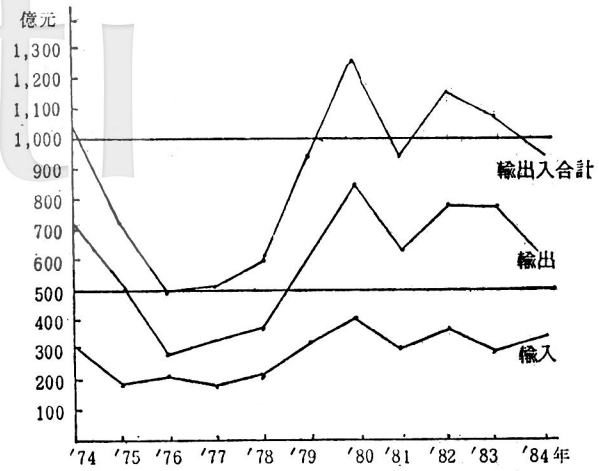
註⑱ 金日成在其新年文告中曾說過：「美帝國主義者與其傀儡，不斷試探新戰爭，我們為抵抗敵人……須提高革命的戒心。」一九七六年一月一日。

註⑲ 尤其是古巴事件，韓日國交正常化，美國在越南作戰以及韓軍參加越戰等事實足以引起北韓的不安。

註⑳ *New York Times*, May 26, 1984.

註㉑ 同註⑱，頁七七~九六。

圖一：歷年日，北韓貿易額 (1974~1984)



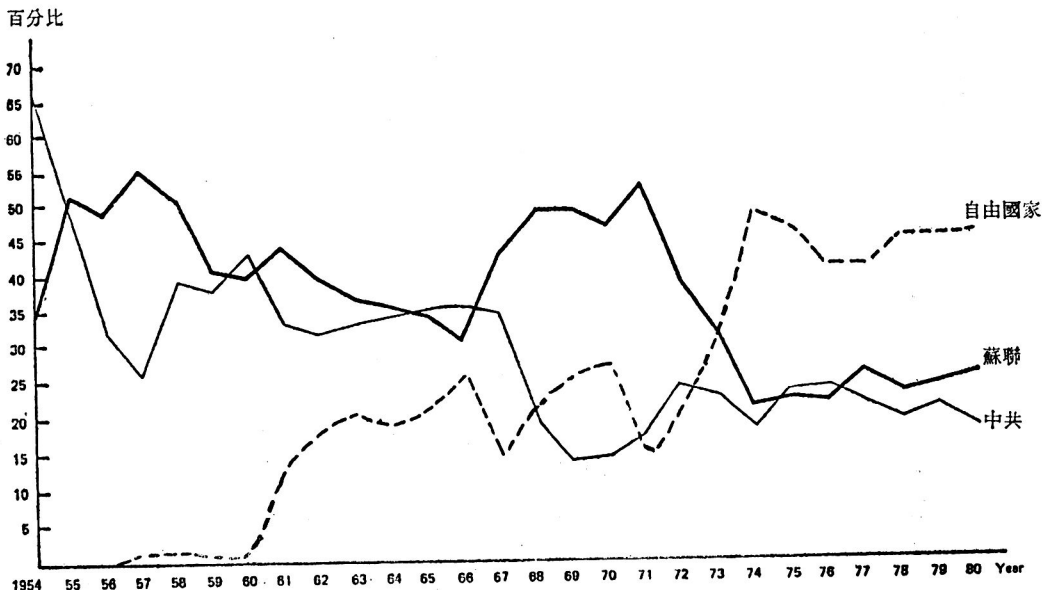
資料來源：金德培，日、北韓貿易(經濟交流)現況及展望，漢城；國土統一院調查研究室，一九八五，p. 30.

而且由於過高的經濟計劃目標，導致輸入大幅度增加與外債激增，無力依限償還債務，在國際社會失去了信用，第二次七年經濟計劃終告失敗，難以改善人民的生活水準，與韓國競爭處於落後。北韓與西方所建立的經濟關係並非由西方直接投資或提供技術，而是以貸款方式進行的，由於其在國際上的債信不足，不易引進先進技術和產業設備，加上無法充分靈活運用計劃等因素，北韓難以避免經濟破綻，人民不滿情緒增高，此對確立金正日體制會產生不良影響，故必須打開經濟新局面，謀求新經濟政策。為此，如上所述北韓已採取幾項措施，其中最受注目者乃為「合營法」之公佈。

(二)擴大國際支持。北韓的外交關係，從其政權成立起到一九六〇

金日成急切希望在社會主義陣營的統一與團結中獲得精神的、經濟的和軍事的支援，但歷史發展却與其希望不符。北韓為突破經濟難關，只好轉向西方尋求資本和技術。不過，在自力更生原則之下實施優先發展重工業政策，却與其原定計劃相反，招致缺乏效率之結果，

北 韓 的 貿 易 變 遷 (1954~1980)

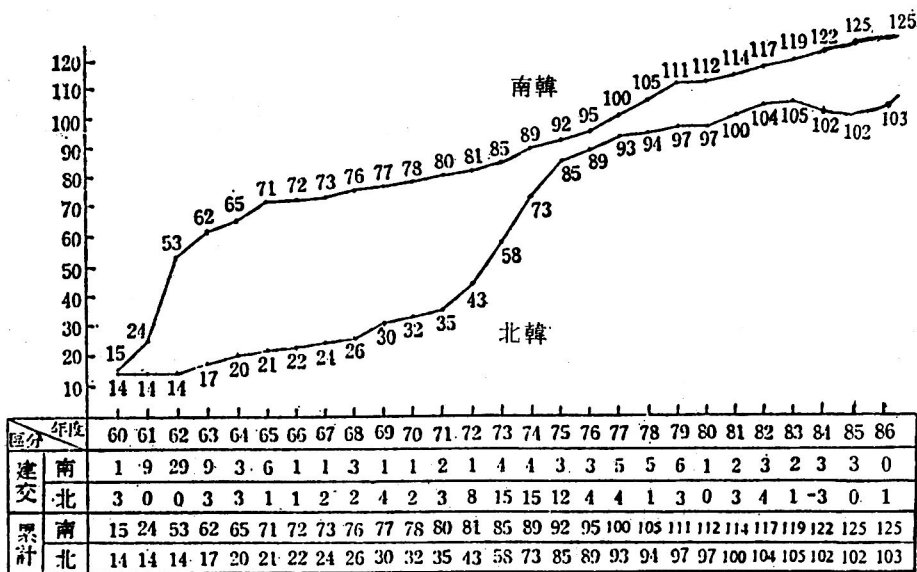


資料來源：①The North Korea's Foreign Trade, 漢城：嶺南大學極東問題研究所，1979, pp. 272-278.
 ②The USSR Trade Statistics Yearbook.
 ③China Newsletter., No. 36, Jan.-Feb., 1982, JETRO, Tokyo, p. 27.

年代初止，只限於同一陣營內的範圍。在與南韓的對立、競爭中，北韓以獲得國際支持做為一項重要國家目標。南北韓之產生原是基於國際政治之安排而來，雙方關係即是國際情勢之反映。在激變的世局中，北韓亦感覺到多邊外交的重要性，因為外交關係之強化有助於提高其國際地位並建立國家威望，且易於達成其所企盼的目標或促成對其有利之活動。尤其互相競爭或對抗中的一方，更會傾全力於爭取各國對其本身的支持。綜觀過去四十年來的北韓外交，其一貫目標即欲使韓國的國際地位和威信降低，相對地提高其本身的地位與聲望，致力於否定韓國的正統性及自主性，破壞韓國與其邦交國家間的友誼，企圖使韓國在國際社會陷於孤立。至一九六〇年代新與獨立國大量湧入聯合國，強權間推行緩和與緊張政策及世界趨於多極化，更使南北韓雙方從事不得休止的外交戰。北韓起初利用中共的支持及亞非國家普遍懷有的反美情緒獲得相當成果，但以後局勢又轉變，韓國放棄哈爾斯坦(Halstein)原則，並與北韓進行和談，隨著各國亦追求實際利益而進行外交，挽救其不利情況，反之北韓由於經濟困難，傾力於輸出自製武器與裝備，並進行軍事外交與革命輸出，如與恐怖組織或反政府游擊隊聯手，提供武器與資金，陰謀顛覆當地政府，^⑤這種恐怖活動到仰光爆炸事件達於極點，普遍引起國際嫌厭，甚至在共產國家中亦受到批評。

最近韓國成功地主辦了國際議會聯盟大會(一九八三年)與亞運，且一九八八年的奧運亦將由韓國主辦，相對地提高了其國際聲望。(請參閱圖二)北韓為打開經濟上的新局面，以及為挽回其失去的威信和形象，必須展開笑臉外交。目前共黨所提出的「反帝」和「反殖」口號已喪失了其政治意義，而不結盟國家亦因利害衝突、政治理念矛盾和缺乏領導中心而欠缺凝聚力。在這種情況下，北韓的外交重心乃從第三世界移轉到強權國家，然而一九八四年以後就逐漸呈現親蘇傾向。對中共及

註⑤ 米榮順，「南北韓在第三世界中的外交競爭」，問題與研究，第廿四卷十一期，一九八五年，頁九三。



資料來源：米榮順，「南北韓在第三世界外交競爭」，問題與研究第二十四卷第十一期，民國七十四年八月，第86~97頁。

西方國家而言，當然不願北韓過分傾向蘇聯，而希望北韓與西方的經濟接觸做為政治接觸的前階段。

（四）南韓革命。討論一國的政策目標，宜於集中最小限度的目標與最大限度的目標。②北韓欲維持金父子體制之安全，是其最小限度的目標，而「南朝鮮解放」就是其最大限度的目標。北韓在內外條件不利時，目標則縮小為自保，一旦有利時即推行革命目標，例如一九五〇年北韓為遂行韓國共產化目標而發動侵略戰爭，當時國際情勢較有利於北韓，北韓即採取積極行動；又於一九六〇年當韓國政治和社會的混亂達到高峯時，則主張南北總選舉，並建立聯邦制。③

至一九八〇年代，北韓外交政策已有顯著改變，雖然如此，北韓外交的最高目標仍是要在北韓支配下完成韓國統一，其基本戰略縱然絲毫不改變，但達成目標的戰術却時而改變。北韓以外交手段來增強其軍力，並企圖削弱韓國的防禦力，造成以武力統一韓國的有利條件。為達成此項目標，北韓致力於削弱韓美同盟關係，北韓從一九七四年以來一直主張直接與美國協商，以「和平協定」來代替「停戰協定」，一九八四年一月又提倡「三邊會談」，這些皆是基於統一目標而採用的戰術。北韓雖然在口頭上高喊反對「交叉承認」，④但其實際行動却向「交叉承認」或至少「交叉接觸」而展開，目標在離間韓美關係。

三、確立金正日體制

北韓進行開放政策的最重要目的，當然是克服當前所面臨的經濟破綻，但不可忽略的一項重要因素，就是北韓須製造有利於金正日接班的條件，雖然金正日已掌握了北韓大部分的權力，但尚未得到人民的全力支持。最近所流傳的金日成被殺之說，姑不論真假如何，但可以從大多數分析家的評論中看出北韓軍方仍存在反對金正日的勢力。金正日必須創下顯赫之功以建立權力接班之正統性，仍屬當務之急。

自一九七三年起，北韓即開始為金正日的繼承鋪路，金日成派二十至五十名不等的「三大革命小組」⑤到社會各方面，展開對老幹部的批判。這「小組」由金正日所掌握，其成員都是革命性高並接受現代教育的青年，以促進思想、技術及文化三種革命為任務，但實際上即是支持金正日的前衛組織。半年後，在勞動黨第五屆第七次全會（非公開會議）中，正式決定金正日為繼承人並擔任黨組織與宣傳部秘書。此後繼續以漸進方式來鞏固金正日的接班體制，首先開始整肅跟他有競爭關係的親戚，同時進行他的生母金晶淑的偶像化工作，造成他是兩位革命家的兒子。不僅如此，進而將不熱誠支持金正日的人物逐出權力之外，錄用親金正日派人物。經過十多年的安排，金正日的權力基礎已相當穩固，到一九八四年不僅排名第二而且已成為北韓實際上的領導者。

註① H. H. Lentine, 滄克超譯，外交政策分析，臺北：黎明，六八年，頁一四一、二五。

註② 金日成於一九六〇年八月十五日在解放十五週年紀念典禮中的演說。

註③ 中央日報（韓國），一九八六年十二月五日。北韓拒絕中共所提的「交叉承認」建議。

註④ 金秉鎮，自立的民族經濟建設經驗，頁一一、一二。轉引自李泰旭，「北韓的經濟開放政策」，第六屆中韓學術會議所發表的論文。

不過，在這個接班過程中並非完全沒有挑戰，金日成的第二任妻子金聖愛與其親生兒子金平日仍然是對金正日的牽制力量，不少老幹部亦對父子繼承把持不滿，至少有十萬五千名的政治犯被關在八個收容所。^②北韓不斷強調黨內部統一團結，金正日也擔心黨的分裂而提出警告稱：「不容許任何派系的異議者與反黨組織的存在」。^③一九八四年六月金日成訪問東歐共產國家時曾暗示將主席位讓給金正日，勞動新聞亦有類似的報導：「（金日成）年齡已不小，請不要再過度操勞，將整個事業托給敬愛的指導者同志（指金正日的尊稱）……。」^④由這兩項事例，一般分析家推測在一九八五年第七屆黨大會時金正日很可能正式接班金日成而成爲第一號人物，但迄今尙未實現爲事實，可窺知北韓政治情況困難的一端。

北韓必須造成比目前更有利於金正日接班的內外環境。因此在提高人民生活水準與南北韓關係上，把金正日說成是「肩負統一大業的命運，實現統一意志的領導者」。^⑤若北韓能以開放政策突破經濟危機，並改善其國際關係，則必然將其成果列爲金正日的貢獻，以減低反對金正日的力量。

肆、開放政策之外在因素

一、中共經濟開放的影響

至一九七〇年代北韓爲了引進資本與技術，放棄自我關閉的經濟政策，而向西方打開其門戶，但結果却導致債信喪失，降低了國際聲望，只好高倡依自力更生原則建立經濟自立。不過，中共及東歐共黨國家皆已推行經濟開放政策而獲致成果，予北韓以刺激。

蘇聯於一九六五年十月宣布「蘇聯經濟改革計劃」，全面接受資本主義經濟法則的指導。^⑥中共則堅決反對蘇聯修正主義，但毛澤東之死與「四人幫」垮臺，代表中共反蘇修路線的結束。於是一九七九年二月中共第五屆「人大」上提出現代化計劃，接受外國投資，吸收外國技術。中共規模龐大的現代化計劃，自需鉅款投資，據一九七八年李先念的談話指出，到一九八五年現代化

註① 平壤廣播，一九八四年二月六日。

註② 平壤廣播，一九八四年二月九日。

註③ 朝鮮日報（韓國），一九八四年十月廿四日。鄧小平與日本首相鈴木談話的時候所提及。

註④ 平壤廣播，一九八四年六月廿六日。

註⑤ 華僑經濟年鑑，五五年，頁三四。

所需費用將高達美金六千三百億元，^⑤按八年計劃每年達美金三百八十億元。^⑥中共宣布經濟開放，當時在國際市場受到普遍的重視，因為高價石油對國際經濟的衝擊，使國際市場萎縮，中共如此的投資計劃，顯然引起國際資金市場的注目，各國爭與中共進行合作或給予貸款以爭取銷貨。雖然由於有關人才、相關工業基礎等未能配合，致各項計劃均遭遇實際困難，但對其經濟結構、工農業生產與人民生活水準的提升，則有相當的影響。

北韓正急於改善其經濟困局，而中共因採取開放政策而能有所成果，足以引起北韓的關心，北韓模倣中共的「中外合資經營企業法」訂定「合營法」，期以明確法律來保障外商的長期而大量的投資。

二、南北韓競爭體制

南北韓分裂之情況支配了北韓所有的政策，過去四十年北韓集全力解決或管理許多由於韓國分裂所衍生生出的問題。因此，為了解北韓所採取的行動，首先須探討南北韓競爭體制，因為北韓所追求的對南政策目標是顛覆韓國政府，發展出極端的敵對關係。對意識形態而言，南北兩政府所堅持由本身領導而統一韓國的政治哲學，是無法並存的，而且意識形態是北韓政府樹立之泉源，與南韓競爭為其建立政策的重要動機。

北韓最重要的力量，是遂行戰爭的能力，至一九六〇年代後半葉，美國在越南陷於困境的一段時間，北韓擴軍之舉加速進行，向韓國的挑戰行為，其規模與次數急劇增加。但在經濟方面不如韓國的快速成長，至一九七〇年代北韓優越軍力的價值日益降低，因為韓國的國民所得超出北韓兩倍以上。而且自美國實行「尼克森主義」以來，韓國即不斷發展其自衛力量，故經濟力量和軍事能力均同時在增進中。到目前為止，韓國的諸般條件，並未給予北韓良好的機會，反而對北韓日益不利，迫使北韓急於推動經濟發展以脫離困境。（請參閱表一）

伍、實施狀況及展望

自北韓向外宣布需求外國資本起，已過二年了，經過長期的準備工作，進行極為慎重，北韓深懼因開放而引起衝擊。北韓屢次派遣官員及技術人員赴中共研究開放模式，然而儘可能地在在不影響其體制範圍內實施開放政策，但其成效十分不彰，反而問題叢生，其實況及展望值得探討。

註⑤ 一九七八年九月十九日，與日本佛教訪問團的談話。

註⑥ 聯合報，六八年四月八日，鄭竹園，「中共現代化的構想與實際」。

表一： 南 北 韓 國 力 比 較

區 分	韓 國	北 韓	備 註	
幅 員 (平方公里)	99,060	122,369		
人 口 (千人)	41,056	19,630	1984年	
GNP (億\$)	832	144.7	1983年	
GNP/人 (\$)	2,032	765	"	
軍 力	人 員 (人)	622,000	784,500	韓國服役期間 2年半~3年 北韓服役期間 3年~5年
	主 戰 車 (輛)	1,200	2,675	1984年
	火 砲 (門)	8,500	7,400	"
	作 戰 機 (架)	440	740	"
	船 艦 (艘)	107	536	韓國具有驅逐艦、巡防艦 北韓以潛水艦、快速艇為主
	國防費/GNP (%)	5.8	23.5	1983年
貿 易	個 人 負 擔 (\$)	108	180	"
	輸 出 (百萬\$)	30,283.1	1,380	"
	輸 入	31,135.7	1,550	"
經濟成長 (%)	5.1	4.4	"	

資料來源：①各國通覽，大韓民國外務部，1986。

②世界各國軍備概況(1984~1985)，臺北：國防部史政編譯局，七四年，第382~389頁。

一、引進外資實況

北韓以「合營法」企圖引進西方資本與技術，但對隨之而需要的各項措施，並未因應採取，引不起西方資本家的興趣。對中共而言，宣布「中外合資經營企業法」後，接著公布「所得稅法」，同時設置「經濟特區」等一連串積極措施，但北韓只於一九八五年三月廿日發表「合營法施行細則」之「政務院決定」。迄今北韓所獲得的成果僅有四件，這代表「合營法」差不多失去其原本意義，而似其他法律一般成爲一項具文。

據說，北韓進行合資交涉之總數，達六十多件，其中成功者只有四件：其一，一九八四年十月八日法國「嘎母巴弄·李爾那建設公司」與北韓「第一設備輸出入公司」達成協議在羊角島建立「國際飯店」，於次年二月廿六日動土興建；其二，日本「朝·日商社」及「りゆの商社」與北韓「樂園貿易商社」於一九八五年二月十八日在平壤開設「樂園百貨公司」；其三，朝總聯（在日親北韓僑民所組成）商工人士於一九八五年四月十五日在平壤的「蒼光山飯店」內開設「蒼光咖啡廳」；其四，朝

總聯的「大同汽車組合」在平壤設立「大同江汽車綜合修理工廠」，一九八五年四月十七日開工。其他據最近平壤的廣播報導，由朝總聯商工人士組成之「雲山金礦開發公司」合營代表團於一九八六年八月廿五日訪問平壤，可推斷正在進行交涉。上述四件

中有三件是親北韓的在日韓人所投資，北韓所吸收的外國資本，莫非是韓國人的。傳說唯一的外國資本——法國建設公司，即因種種因素而於一九八五年底已撤離。「合營法」規定外商投資對象為工業、建設、運輸、科學、技術以及觀光業，北韓曾進行過的六十件交涉中有百分之七五屬工業部門（經工業佔百分之六十），但成功的三件合作投資案却是觀光業部門，與北韓的意願相差甚遠。不過，若據此判斷北韓的開放門戶政策又告失敗，雖然言之過早，北韓未獲得其所預期的成果，已不再努力爭取外資。即更換總理姜成山並再度起用老幹部為其證明。

二、開放的限制

如前所述，由於地方預算制、獨立採算制之運用，在行政及技術上失去了一貫性，故產生了同一職級內薪資之差鉅等。再加上高度封閉社會所產生的種種因素，北韓不如東歐諸國或中共積極實施經濟改革，茲就北韓所面臨的限制分述於後：

(一)金日成不能否定社會主義經濟。北韓在其決策過程中金日成擁有絕對的決定權。金日成不會不知北韓所面臨的經濟困難及改善的必要，但仍信仰中央集權的計劃經濟制度能克服難局。⑭就金日成立場而言，過去四十年間其本身所領導的經濟制度，到快要結束其生命的現在而加以修正，實難以接納，這莫非是否定其治績，他絕不甘於親眼見其生命的幻滅。中共亦在毛澤東死後才實施經濟修正。

(二)投資誘因之不足。北韓欲引進西方投資而宣布「合營法」，但北韓本身的條件與中共不同。中共擁有豐富資源與龐大人口，足以引起國際投資者的興趣，北韓幅員小（二二〇、七九一平方公里）、人口又少（一千九百六十萬人），根本不具銷貨市場的價值，並且技術、基礎產業的落後及「合營法」的嚴格限制，尤其由於長期封鎖西方人不太了解北韓的情況下，不僅國際信用最低，⑮而且還有從事恐怖活動的形象，故難以誘發資本家的投資意願。

(三)對理念、價值觀急變之恐懼。北韓以個人獨裁維持四十年的政權體制，必須不斷製造金日成的領袖魔力。北韓人民稱呼金日成爲「偉大的父親首領同志」，金正日即「敬愛的指導者同志」，從小學習「唯一思想」，就是所謂「民族之太陽」乃金日成所創始的「主體思想」。北韓了解中共所面臨的理念、價值上的急變，及其所產生的社會問題。若在北韓這樣極端不合理的社會中發生這種問題，其嚴重性可能不止於赫魯雪夫的貶史運動，很可能惹出北韓體制基礎之崩壞。

(四)「合營法」的問題。「合營法」的內容包括：(一)合作投資的當事人，一切活動遵守北韓法規，必要時當局可以完全斷絕該

註⑭ 金日成會見紀錄，解放四十年來迎來，世界，東京：岩波書局，一九八五年八月號，頁一九〇—一九三。

註⑮ 世界一〇九個國家中北韓居一〇八位。漢城新聞，一九八五年十月。轉引自柳錫烈，「北韓的政治與開放政策」，第六屆中韓學術會議所發表論文。

公司與北韓人民的接觸；(二)關於公司的債務，未經合夥人同意不得轉讓，必要時當局得逕行解散該公司；(三)職員任用，必須嚴守北韓法律與契約規定，不得任用可能妨害維護體制的員工；(四)對於維護體制無益的公司，當局有權自行裁決；(五)有關預備金的多寡以及每年的調整百分比另行規定，並必須與北韓銀行保持來往，且支付土地使用費；(六)對於無法經由協議解決的糾紛，交由北韓的裁判或仲裁機構審理，或可經雙方同意送交第三者處理。以上的規定都是為了北韓認為在必要時可以靈活運用所採取的措施，顯示北韓不大願意改革其經濟制度或轉變經濟政策路線。「合營法」模倣「中外合資經營企業法」而採用相似的結構，但「中外合資經營企業法」的規定較為具體，而「合營法」却為概括性的。

三、展望

目前，北韓引進西方資本之政策幾乎停頓，並以「金剛山水庫建設計劃」引起韓國人民的緊張。但就長期而言，開放門戶之政策，對社會主義經濟之修正，是不可避免的。然而，最重要的變數乃是金日成之死與金正日之接班問題，另外是西方尤其是日本對北韓的態度與政策。

(一)金正日接班問題。金正日雖是金日成之子，但一旦他繼承其父而成為最高權力者，其採取的政策不一定與金日成一樣。北韓有不少重要職務已由技術官僚來擔任，他們相當有實用主義定向，以共產主義革命為信仰的世代已不再是政治、社會的中心，金正日不符應時代變化，無法維持其權力。最近金日成被殺之說，暴露出在北韓內部仍存在反金父子體制的力量，金正日必須減低反對力量，另一方積極擴大其支持力量，即非提高人民生活水準不可。

金日成尚在而由金正日接班，情況亦將大同小異，如前所述，金正日為穩固其權力基礎，將進行「經工業革命」，使他確保接班的正統性。

(二)西方的態度。最近美國發表對北韓採取緩和態度，這可能是為防止北韓過分傾向於蘇聯、美國著名政治學者查哥利亞(Donald S. Zagoria)曾主張要是美國欲控制北韓發動戰爭，則須支援其開發經濟。對韓國立場而言，這是令人不愉快的，惟對於查哥利亞之主張應予重視，而不可一笑置之。美國是否採取這種政策，不能完全排除其可能性，這可從美國對中共的做法學習到教訓。就北韓而言，雖然盼望改善與美國之關係，但其首要考慮在政治外交及軍事層面，而經濟交流屬於次要。在經濟方面，北韓最關心的國家是日本。不過，日本資金對北韓的經濟能力及投資利益，大體上抱持懷疑的態度。④但由中曾根首相領導的日本，極欲希望日本不祇是經濟大國而應扮演政治大國之角色。⑤日本為行使其對北韓的政治影響，應成為東北亞情勢的主動角

註④ Asian Wall Street Journal, Oct. 11, 1984, p. 1, 7.

註⑤ 韓國日報，一九八五年六月四日。

色國家，與北韓進行經濟合作，也有這種可能性。

到目前爲止，由於尙無明顯的資料，不可輕易下判斷或預測，但從國際政治觀點而論，美國或日本對北韓經濟發展的支援，雖然其可能性不大，但不能完全否定。

(三)中共的影響。北韓雖然模倣「中外合資經營企業法」而訂定「合營法」，但往後中共能否影響北韓使其積極進行與中共類似的開放政策，其關鍵乃在北韓與蘇聯關係的性質。中共經濟尙未上常軌，中共與蘇聯維持不戰不和的關係，在這種情況下，中共能影響北韓多少，不太樂觀。中共開放政策雖有若干成果，但問題亦不少，其現代化計劃才在進行中，故可見的將來難以期待它對北韓的影響力能發揮多少。

陸、結 語

北韓爲克服經濟困局，及在不損及維護金正日接班的範圍內，逐漸準備轉向開放政策，力圖引進西方資本，同時在政治上以笑臉向美日接近。但值得一提的是，由於北韓在近年被國際認爲在從事恐怖活動的形象未減與低落的國際信用，故在短期內其開放政策並未獲得成果。影響北韓開放政策新發展的因素，可舉下列幾項：

先就否定因素而言，最主要的是北韓僵化的社會特性所致，例如，因爲不太了解或不習慣於西方社會的作法，北韓領導階層擔心開放政策會引起意識形態、價值觀上的混亂，曾任南北調節委員會副委員長的柳章植被囚禁在收容所卽爲其例。事實上，北韓目前幾乎停頓引進外資的交涉，而再度加強以勞動爲中心的產業，最近北韓要建設而引起韓國人民憤怒的「金剛山水庫」，可從這一觀點來解釋。並且再度起用老幹部以領導重要經濟部署。

不過，尙未能斷言北韓已放棄開放政策，肯定的因素亦存在。在北韓決策過程中技術官員與行政人員的角色日形重要，因應現代化的需要而走向實用主義路線，鄧小平的中共在進行，蘇聯戈巴契夫也正在實行經濟改革，它們的作爲會予北韓一定的刺激。其次，目前北韓急需穩固金正日體制，金正日須誇耀並建立英明領導者的形象，拉攏人民支持。復次，北韓過去四十年來視美國爲頭號敵人，迄今在心理上仍感受威脅，北韓最高目標卽早日促使駐韓美軍完全撤離，此唯有在北韓推行開放政策時，始有實現之可能。執行開放政策之姜成山雖然免除總理職，但不僅不受過問，而且仍維持黨的重職。

由此可推斷，北韓是在有限的範圍內，透過長久的時間，經過種種錯誤及成果，採取時而進行時而停止的方式，逐步地、分段地推行開放政策。因爲很明顯的，北韓的最重要目標是自保，而不是開放。依長期觀點而言，在國際政治上僅能扮演被動角色的北韓，只能在國際潮流中求適應。當然，謀求東北亞安定的強權們也很可能在某種目的之下，一邊對北韓施壓促其開放，另一邊積極參與北韓的經濟改革，這也不能完全排除其可能性。

(本文作者係韓國留華學生，現為文化大學三民主義研究所博士候選人)