

金正恩时期的朝鲜经济：回顾、分析与展望

李婷婷

内容提要：金正恩执政三年以来，朝鲜的经济政策呈现“发展型”基调，谋求对内发展生产和对外招商引资，经济表现总体稳中有升。朝鲜的经济决策遵照金正恩既发展经济又维护现行体制的双重意愿，由内阁领导相关经济部门和技术官员等制定并完善配套措施。政策的执行曾因国内既得利益者和基层负责人的阻力而有所延迟，对外招商则因政策模糊性以及核问题引发的外交困境而收效有限。未来朝鲜的经济政策和表现在短期内将基本保持稳定，国内生产仍有一定增长空间，但如果长期不能切实改善对外关系和引进外部要素，难免会遭遇发展的瓶颈。

关键词：金正恩 朝鲜经济 朝鲜式经济管理方法

金正恩担任朝鲜最高领导人已逾三年，此间朝鲜的经济情况受到各方高度关注。这一方面是因为金正恩执政以来屡次强调要发展经济，在“经济与核武并进路线”中经济被置于国家战略的首要位置，成为研判朝鲜政权稳定程度和未来方向的重要依据。另一方面，2015年既是金正恩三年“守孝期”的结束之年，也有世界反法西斯战争胜利70周年等重大国际纪念活动，引人猜测金正恩是否会借此契机，在对内外政策上作出某些重要调整。在此背景下，本文尝试对朝鲜过去三年的经济情况进行回顾与分析，并据此对其未来经济前景加以展望。

鉴于朝鲜经济存在高度的信息不对称性和政策依赖性，本文在研究方法上对政策、现象和统计数字等不同类型的信息进行了综合比对，并注重探讨政策制定和执行过程中的政治经济机制。首先，高度的信息不对称性使现有关于朝鲜经济的研究陷入了“盲人摸象”的状态，根据研究对象和论据等的不同，在对近期朝

李婷婷 北京大学外国语学院助理教授。

鲜经济的基本评价及原因分析上出现了较大分歧。¹ 本文在回顾朝鲜经济情况时尽量参考多种信息，既梳理了金正恩执政以来朝鲜推出的主要经济政策，又从直观现象和统计数字两方面考察其经济表现，以期尽可能全面客观地呈现出朝鲜经济的总体情况。此外，朝鲜经济正处于调整期，对政府政策高度敏感，这在很大程度上反映出金正恩政府的执政思路和政策执行能力。本文借助朝、韩、中、美等多种渠道的公开信息，尝试对朝鲜当前制定和执行经济政策的政治经济机制加以考察，进而对其政策稳定性和未来方向，现阶段政策执行情况，以及执行难点和改善重点等进行初步探讨。

一、金正恩时期朝鲜经济回顾：经济政策与表现

过去三年朝鲜的经济政策大体呈现发展型基调，即：对内通过制度改善和政府推动鼓励发展生产，对外借助制度建设和政府招商谋求创汇引资。在对内政策上，金正恩政府一方面尝试调整政府和社会在经济资源配置中的作用，推出了“朝鲜式经济管理方法”和多种配套措施，另一方面加强了对部分重点产业和企业的微观推动与引导，尤其强调农业、轻工业、能源行业和基础设施建设。关于涉外政策，朝鲜政府既注重制度建设，修订和出台了有关外商投资和经济特区的法律法规，又直接牵头以多种形式争取吸引外部经济资源。

过去三年朝鲜的经济政策大体呈现发展型基调，即：对内通过制度改善和政府推动鼓励发展生产，对外借助制度建设和政府招商谋求创汇引资。

（一）对内政策：“朝鲜式经济管理方法”与微观推动

“朝鲜式经济管理方法”是金正恩执政后朝鲜推出的首要对内经济政策。据悉，金正恩接任朝鲜最高领导人后不久，便宣布把经济指挥权重新集中于内阁，并责成以内阁为中心，组织各经济部门研究制定“朝鲜式经济管理方法”。综合各方信息，基本可以认为这个方法于2012年中期出台，此后被反复强调和深化。首先，朝鲜式经济管理方法于2012年6月28日在朝鲜系统内首次公布，原计划年内开始正式实施，这一版本被海外媒体和学界称为“6·28方针”。² 随着2013年3月31日朝鲜推出“经济与核武并进路线”，新经济管理方法被公开提

1 参见이석, “총론: 2014년 북한경제 평가와 2015년 전망”, 〈KDI 북한경제리뷰〉, 2015년 1월호, pp. 3-15.

2 [韩] 郑在埤:《金正恩首次经济改革,“先国家投资,后分配”》,2012年7月11日,[韩] DailyNK(中文版), <http://www.dailynk.com/chinese/read.php?cataId=nk00600&num=10681>, 2015年3月20日登录。参见박형중, “북한의 새로운 경제관리체계(6·28 방침)의 내용과 실행 실태”, 〈KDI 북한경제리뷰〉, 2013년 10월호, pp. 14-35; 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망”, 〈통일경제〉, 2013년 겨울호, pp. 18-25; 양문수, “김정은 체제 출범 이후 ‘우리식 경제관리방법’의 모색: 현황과 평가”, 〈KDI 북한경제리뷰〉, 2014년 3월호, pp. 3-24.

上日程。在当天召开的朝鲜劳动党中央委员会全体会议上，金正恩在讲话中提出“应按现实发展要求，研究完成朝鲜式经济管理方法”。¹ 2014年5月30日，朝鲜式经济管理方法被再次公开提及，据称金正恩当天发表重要讲话，宣布将全面铺开和深化该管理方法，后俗称“5·30讲话”。² 此后，朝鲜劳动党机关报《劳动新闻》又于同年9月3日在头版头条发表长篇社论，引用金正恩原话，强调要“决定性地改善对经济工作的指导和管理”。³

从具体内容来看，“朝鲜式经济管理方法”分别涉及农业和工厂企业。农业方面的主要措施为缩小基层农业生产单位，并调整计划外超额产量在国家和基层间的分配比例。朝鲜从2012年中开始实行“圃田担当制”，将基层农业生产单位的规模从10—25人缩小到4—6人，并允许基层生产小组在超额完成生产计划时留存超额产量的30%；2015年还计划进一步推行“家庭承包制”，并将留存比例提高至60%，⁴ 近期已有实际推行的案例见诸报端。⁵ 工厂企业则被赋予更大的自主经营权，继2002年“7·1经济管理改善措施”允许基层负责人自主调整生产计划和通过市场筹集生产资料以后，金正恩政府在销售签约、产品开发、品质管理、人事管理和超额收入的支配等方面扩大了基层自主权，据称未来还计划全面推行“厂长负责制”。⁶

“朝鲜式经济管理方法”的核心原理，类似于中国改革开放早期实行的放权让利。

“朝鲜式经济管理方法”的核心原理，类似于中国改革开放早期实行的放权让利。从产权角度来看，它在保持社会主义生产资料所有权不变的前提下，将部分管理权下放到基层，并向基层代理人出让一定的剩余索取权，以激励基层经济行为者的积极性。这也相当于在某种程度上调整了国家的经济资源配置方式，在完全服从于国家计划的资源配置流程中，允许社会成员通过代理行使国有资产的管理权，根据基层供求情况自主交换和分配部分经济要素，对国家计划构成某种补充和替代，从而提高整体资源配置效率。简言之，这

1 “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고”, 〈로동신문〉, 2013년 4월 2일.

2 진장이, “북한의 조용한 변화와 남북관계”, 〈한겨레신문〉, 2014년 9월 22일; 김치관, “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조”, 〈통일뉴스〉, 2015년 1월 6일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>.

3 “우리식의 경제관리의 우월성과 위력을 높이 발양시키자”, 〈로동신문〉, 2014년 9월 3일.

4 이부형 외, “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향”, 현대경제연구원, 〈현안과 과제〉 14-36호, 2014년 9월 24일.

5 송창윤, “단 한해동안에 비약을 일으킨 비결, 지난해 1,000t을 증수한 선천군 석화협동농장 일꾼들의 사업에서”, 〈로동신문〉, 2015년 4월 7일; 장용훈, “북한 포전담당제는 사실상 ‘가족 중심 영농제’”, 〈연합뉴스〉, 2015년 4월 12일, <http://www.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/04/10/1801000000AKR20150410161300014.HTML>.

6 박형중, “북한의 새로운 경제관리체계(6·28 방침)의 내용과 실행 실태”, pp. 17-18; 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망”, pp. 21-23; 김치관, “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조”.

些政策在原理上相当于扩大了激励机制和资源自主流动空间,有利于提高基层经济行为者的积极性和资源配置效率,从而在一定程度上释放出此前受到扭曲或压抑的经济潜能。

对内经济政策的另一主线是产业政策,表现为政府对重点产业或企业的直接推动。对重点产业的定义基本延续了金正日末期的既定方向,仍以农业、轻工业和煤炭、电力、金属、铁路等“四大先行部门”为重点发展对象,但在产业排序和各产业具体任务方面也有所调整。就产业排序来讲,2014年的新年贺词较前年更强调农业,把轻工业放在了相对靠后的位置,并称金属和化学工业为经济强国的“两大支柱”;2015年则将畜牧和水产业与农业并列为首需解决的三大“吃饭问题”,轻工业提至次席,林业也被单列为重要经济课题之一。¹在对各产业任务设定上,近一两年的提法也更加具体务实。以轻工业为例,金正恩执政之初的新年贺词只是笼统地将轻工业定义为经济建设的“主攻战线”,但近两年则指出要通过生产的正常化保障消费品供给,并提到了工厂的“CNC化”(即推广应用计算机数字控制机床)、原材料的国产化,以及地方工业生产等问题。²纵观《劳动新闻》近年来的报道,朝鲜政府此间频繁对上述重点产业和相关企业给予点对点微观指导,也不乏在管理方法、设备和原料供给、建设资金等方面予以直接支持。

(二) 涉外政策:《经济开发区法》与政府招商实践

招商引资是朝鲜近三年来涉外经济政策方面的突出主题,可从制度建设和政府的直接招商实践两方面加以回顾。制度建设方面的主要举措是制定《经济开发区法》和增设经济开发区。《经济开发区法》继朝鲜劳动党全体会议2013年3月通过关于各道根据自身情况和特色创建经济开发区的决定后不久,于5月29日由朝鲜最高人民会议常务委员会正式颁布。该法在税制等优惠政策上与原有个别开发区法基本类似,但在区分综合和专项经济开发区,以及允许外企和地方政府申请创建新区等政策上有所创新。³2013年10月,朝鲜以最高人民会议常任委员会政令的形式,宣布新设13个道级经济开发区,分别是清津、鸭绿江、满浦、惠山经济开发区,兴南、岷洞、渭原工业开发区,稳城岛、新坪旅游开发区,松林、卧牛岛出口加工区,以及渔郎和北青农业开发区。2014年7月朝鲜政府又决

1 “경애하는 김정은동지께서 주체 103(2014년) 새해를 맞으며 하신 신년사”,〈로동신문〉, 2014년 1월 1일; “경애하는 김정은동지께서 새해 2015년을 맞으며 하신 신년사”,〈로동신문〉, 2015년 1월 1일. 参见 김옥, “신년사 경제부문 비교 (2010—15년) 및 국내외 분석자료”,〈KDI 북한경제리뷰〉 2015년 1월호, pp. 92-107.

2 同上。

3 김영희, “집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가”,〈KDI 북한경제리뷰〉 2014년 3월호, pp. 27-28; Andray Abrahamian et al., *The ABCs of North Korea's SEZs*, US-Korea Institute at SAIS, Johns Hopkins University, 2014, pp. 12-17.

定在平壤市、黄海南道、南浦市、平安南道和平安北道增设6个经济开发区，并将新义州市的部分地区命名为国际经济地带。¹ 2015年1月，朝鲜政府确定元山—金刚山国际旅游区为“年度重点项目”，并宣布首批13个经济开发区的开发总计划已制定完成，即将进入正式推进阶段。²

应当指出，建立经济开发区并非金正恩政权首创。朝鲜在20世纪80年代中期就开始制定关于对外经济合作的法律法规，1991年首创了罗先经济贸易特区，本世纪初又设立了新义州特别行政区、金刚山观光特区和开城工业园区，在中朝边境和朝韩边境完成了所谓“两线四点”的布局。2011年金正日任内公布的“经济开发十年战略计划”，进一步为当前的经济开发区政策打下了基础。³ 但金正恩执政以来不但加快了立法和建区步伐，还细化和放宽了管理规定，并且将经济开发区从边境扩展到了内地和平壤地区，应该说在改善招商引资的制度环境方面颇有推进。

朝鲜政府的直接招商实践主要表现为三种形式：一是召开国际商品博览会或招商政策说明会，二是常设海外招商机构，三是在外交协商中兼顾招商引资问题。第一种是最为常规的招商形式，从每年定期举行的平壤国际商品博览会、罗先国际商品展览会和中朝经贸文化旅游博览会等，到为配合某些重大政策、项目或外访日程而不定期举行的说明会，如2013年和2014年两次增设经济开发区时邀请多国专家参加的平壤国际讨论会，以及近期有关元山—金刚山国际旅游区的投资说明会等。⁴ 第二种形式的典型案例是位于北京市朝阳区的朝鲜投资事务所，据称该机构是朝鲜内阁直属的合营投资委员会在海外设立的唯一办事机构。虽然韩联社近日报道称事务所目前已处于实际停业状态，但该机构2012年高调成立后积极开展招商业务，在政策说明、项目信息发布与推广，以及组织中方投资者赴朝

1 “조선에서 도들에 경제개발구들 나오기로 결정”, 〈조선중앙통신〉, 2013년 11월 21일; “신의주시의 일부 지역에 특수경제지대 나오기로 결정”, 〈조선중앙통신〉, 2013년 11월 21일; “도들에 경제개발구들 나오기로 결정”, 〈조선중앙통신〉, 2014년 7월 23일; “신의주시의 특수경제지대를 신의주국제경제지대로”, 〈조선중앙통신〉, 2014년 7월 23일.

2 “경애하는 김정은동지께서 새해 2015년을 맞으며 하신 신년사”; “조선에서 13개 경제개발구 개발 총계획 작성”, 〈조선중앙통신〉, 2015년 1월 14일.

3 参见金哲、卞晶：《朝鲜“国家经济开发十年战略计划”探析》，《辽东学院学报（社会科学版）》，2012年2月，第20—26页；郭锐、苏红红：《“朝鲜式经济特区”与中朝边境经济区合作》，《亚太经济》，2013年第2期，第119—125页；[朝]李纯哲：《朝鲜的外资引进政策与保障》，《东北亚论坛》，2014年第1期，第62—64页。

4 “조선의 특수경제지대개발에 도움을 준 토론회”, 〈조선중앙통신〉, 2013년 10월 17일; “경제개발구전문가토론회”, 〈조선중앙통신〉, 2014년 5월 2일; 신민재, “외자 유치 바쁜 북한, 동포 경제인 구애 ‘눈길’”, 〈연합뉴스〉, 2014년 9월 20일, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/09/20/0200000000AKR20140920059200097.HTML>, 2015-04-01; 신민재, “북한, 중국서 원산-금강산 개발 투자유치 설명회”, 〈연합뉴스〉, 2015년 3월 17일, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/03/17/0200000000AKR20150317161300097.HTML>.

考察和协助洽谈等方面活动频繁。¹ 在外交层面，朝鲜近来也多次把招商引资作为改善对外关系的重要议题，如2014年5月朝日斯德哥尔摩协议中以调查日本被绑架人质事件交换日本撤销单边制裁和提供可能的人道主义援助；同年底崔龙海作为金正恩特使出访俄罗斯时敲定了一系列经贸和基建合作项目；以及每次提及改善朝韩关系都把开城工业园区正常化和重启金刚山旅游列为重要议题，等等。

二、朝鲜经济表现回顾：直观现象与统计数字

关于金正恩执政以来朝鲜的经济表现，可以从现象和数字两方面加以对比分析。这里所说的现象多为对朝鲜日常消费、终端流通和各经济环节中市场经济元素的直观观察，数字则是指联合国各机构和韩国银行等统计公布的朝鲜各行业生产和贸易总值。考虑到有关朝鲜经济的信息存在高度不对称性，本文将综合考察现象和数字两种信息，以期更加全面均衡地理解朝鲜当前的经济表现。

多种现象和统计数字表明，朝鲜经济在过去三年中总体保持稳定，并出现了不少改善迹象。就现象来讲，关于朝鲜经济新气象的报道在过去三年中频繁见诸各国媒体，在多位资深朝鲜问题专家的近期访朝纪行和一些基于“脱北者”访谈的学术研究中也得到了印证。归纳起来，首先在综合市场和超市等终端流通领域，据悉朝鲜目前的产品供应明显比前几年更加充足，产品种类更加丰富，各地市场的柜台数大幅增加；需求也更显旺盛，不但国内市场不乏拥挤热闹的场面，还有部分朝鲜富裕阶层在境外大手笔“扫货”。在日常消费方面，朝鲜街头的女性时尚、手机等电子通讯产品的热销、出租车的大量出现、各地餐馆和旅游景点里的大量朝鲜居民，以及日益增多的房地产交易，无不反映着朝鲜经济活力的增强。此外，在各种与朝鲜有关的国内外商品博览会上，朝鲜自产的产品种类和企业的参与程度都有显著提升。与此相关的是各个生产和交易环节中基层能动性的发挥，如企业自主开发和销售产品、从事个人商贸活动时向原单位缴纳“忠诚金”以换取挂靠权和自由度，以及个别先富起来的“钱主”经营公路运输网络或出资参与房地产等建设项目，等等。²

统计数字也显示朝鲜经济走势稳中有升。如表1所示，据联合国和韩国银行统计，金正恩执政前两年的总体和人均国内生产总值（GDP）都在相对高位上有

1 孙杨：《探秘朝鲜招商“驻京办”》，《凤凰周刊》，2013年第11期；홍제성, 이준삼, “북한 첫 외자유치 기구 베이징 ‘조선투자사무소’ 폐업 상태”, 〈연합뉴스〉, 2015년 4월 8일, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/04/08/0200000000AKR20150408084600083.HTML>, 2015-04-01。

2 参见梅新育：《朝鲜经济出现复兴迹象》，《中国经济报告》，2013年第1期，第108—110页；임강택, 〈북한경제의 비공식(시장) 부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로〉, 서울: 통일연구원, 2013년; 김석진, “2014년 북한 사경제 동향과 향후 전망”, 〈KDI 북한경제리뷰〉 2015년 1월호, pp. 16-28; 鸣鹤：《如何看待朝鲜近期的经济改善？》，《世界知识》，2015年2月1日，第26—27页。

小幅增长, 其中2013年联合国统计数字的下降被指因信息缺失所致。具体到不同产业, 如表2所示, 农林业延续了金正日末年的增长势头, 在2012和2013年中分别保持着3.9%和1.9%的年度增长率; 矿工业和电力、天然气、自来水行业则在扭转负增长的基础上有所上扬; 建筑业是唯一出现负增长的部门; 服务业则表现平平, 基本维持历年水平。朝鲜的国际贸易在2012年和2013年也保持高位(图1), 在此基础上加入朝韩贸易额后, 两年的进出口总额分别为87.8亿美元和84.8亿美元, 总量因朝韩关系的冷却有所回落, 但同期贸易赤字也从8.84亿美元缩小到了8.06亿美元。¹

表1 朝鲜2000—2013年国内生产总值(GDP)数据

单位: 总体——亿美元, 人均——美元

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
韩国 银行	总量	167	157	170	184	207	241	255	266	247	223	258	291	295	307
	人均	737	684	737	790	885	1025	1075	1117	1032	927	1068	1196	1207	1251
联合国	总量	106	110	109	111	112	130	138	144	133	120	140	157	159	155
	人均	462	476	468	471	473	548	575	597	551	494	570	638	643	621

资料来源: 联合国 (<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount>), 韩国银行 (<http://ecos.bok.or.kr>), 转引自남진욱, “2014년 북한경제동향 관련 통계자료”, 〈KDI 북한경제리뷰〉2015년 1월호, p. 66。

表2 朝鲜2000—2013年国内生产总值(GDP)增长率(单位: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
总量	0.4	3.8	1.2	1.8	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9	-0.5	0.8	1.3	1.1
农林业	-5.1	7.3	4.2	1.7	4.1	5.3	-2.6	-9.1	8.0	-1.0	-2.1	5.3	3.9	1.9
矿工业	2.7	3.7	-2.2	2.9	1.0	4.3	0.9	1.0	2.5	-2.3	-0.3	-1.4	1.3	1.5
电气水	3.1	3.9	-4.0	4.3	4.7	4.4	2.7	4.8	6.0	0.0	-0.8	-4.7	1.6	2.3
建筑业	13.5	7.1	10.5	2.1	0.4	6.1	-11.5	-1.5	1.1	0.8	0.3	3.9	-1.6	-1.0
服务业	1.1	-0.3	-0.2	0.6	1.3	1.3	1.1	1.7	0.7	0.1	0.2	0.3	0.1	0.3

资料来源: 韩国银行 (<http://ecos.bok.or.kr>), 转引自남진욱, “2014년 북한경제동향 관련 통계자료”, p. 67。

注: 本表为根据韩国银行统计的韩元数值直接计算的结果, 如按上表一样将韩元数值换算成美元, 增长率数字会更高。

¹ 통일부, 〈남북교류협력 동향〉, 2014년 1—12월호; 韩国大韩投资振兴公社: 《北韩贸易动向》, 2012年, 2013年号, 转引自林今淑、金美花: 《金正恩执政后朝鲜对外贸易及其政策变化》, 《延边大学学报(社会科学版)》, 2015年第1期, 第43—44页。

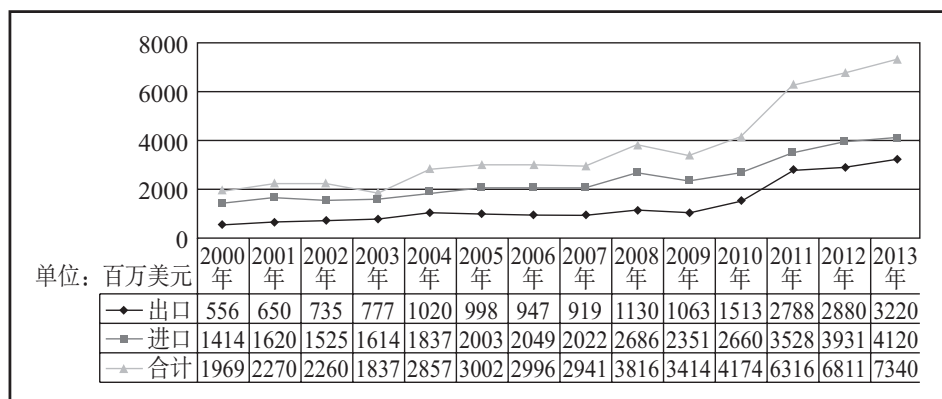


图1 朝鲜2000—2013年贸易总量

资料来源: 韩国 KOTRA, 《北韩贸易动向》各年号, 转引自林今淑、金美花:《金正恩执政后朝鲜对外贸易及其政策变化》,《延边大学学报(社会科学版)》, 2015年第1期, 第43页。

国际学界曾对金正恩时期的朝鲜经济持有不同判断, 但近来多数研究者已认可其经济确有改善迹象, 尽管对改善程度及其原因仍存有争论。针对相关争论的主要议题, 笔者有以下三点简要评论。第一, 朝鲜经济的总体改善程度应处于现象观察与统计数字所显示的程度之间。直观现象反映着朝鲜经济的最新动向, 变化幅度应大于经济的整体改变程度, 尤其是终端流通领域的活跃, 在一定程度上是因为部分替代了配给制的原有功能。如果把市场和消费层面的新气象简单等同于朝鲜经济的整体状况, 容易对后者做出高估。反之, 经济数字受统计机构对朝鲜信息的获取和整合能力所限, 难以全面纳入朝鲜各方面的总体产值, 容易造成低估。仅以表2为例, 建筑业的增长率显示为负, 但考虑到朝鲜近两年来新建了多处公共设施、工厂和公寓等事实, 该数字很有可能低估了实际增长情况。

第二, 从各经济部门来看, 朝鲜的经济改善大体呈现出农业好于工矿业、内部生产优于对外引资的局面。统计数字显示的农业增产幅度明显高于其他行业, 2014年的联合国和韩国银行统计报告尚未公布, 但联合国粮农组织曾指出当年朝鲜农业生产情况良好, 预计粮食缺口将进一步缩小至34万吨。¹ 相比之下, 工矿业的增产程度稍逊色, 虽然终端市场上据称产品供应充足且品种多样, 但这些计划外产量也可能会影响到工厂企业的计划内生产, 在总体增量上有所抵消。此外, 招商引资方面虽有朝鲜政府频繁推动, 实际落实合作的案例在媒体报道中

¹ 이상현, “북한, 올해 식량 부족분 72% 확보 <FAO>”, <연합뉴스>, 2014년 12월 12일, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/12/12/0200000000AKR20141212061500014.HTML>, 2015-04-01; 据同一报道, 朝鲜2011年至2013年的粮食缺口分别为108.6万吨、73万吨和50.7万吨。

却不多见。

第三，关于朝鲜经济出现改善迹象的原因，虽不能将所有改善成果都归因于政府政策，但至少应承认政策是促成改善的重要因素之一。对于政府政策和朝鲜经济改善迹象之间的因果关系，学界历来存在不同看法，质疑者大多强调天气条件和民间能动性等其他原因。本文认为，政府政策的具体贡献度和起效机制仍需进一步论证，但在释放政策信号、优化激励机制和降低制度障碍等方面无疑有助于改善朝鲜原有的经济制度和现实环境，对提升经济起到了重要促进作用。

三、朝鲜经济的政治经济分析：政策制定与执行

基于上文对朝鲜近三年来主要经济政策和经济表现的考察，本节将从金正恩政府的角度着眼，初步探讨其经济决策者和政策方向的特点，以及政府在执行现有经济政策时遇到的难点，以期进一步理解朝鲜经济政策与表现背后的政治经济机制。

（一）政策制定：决策者与政策方向

金正恩在经济问题上的意愿具有双重性，既强调经济发展，又坚决维护现行体制。

朝鲜最高领导人对经济决策起着决定作用。金正恩在经济问题上的意愿具有双重性，既强调经济发展，又坚决维护现行体制。关于经济发展，金正恩在接任领导人职务以前就多次参与经济现场指导，据称他在金正日葬礼当天就指示相关官员着手准备经济改善措施，此外也在多次讲话和新年致辞中强调发展经济和改善民生，得到了国际媒体的广泛报道。作为拥有留学经历和长期执政预期的年轻领导人，金正恩改善经济现状的意愿相当明确，无论是出于自身施政理念还是迫于经济困难或市场压力，至少可以认为这种意愿不会轻易改变。与此同时，金正恩维护现行体制的立场也十分坚决，每次提及新政时都强调要严格坚持朝鲜劳动党的领导，对改革开放持高度谨慎的态度。这种双重意愿在金正日时期的经济政策中也有所体现：金正日试图区别于前苏联地区在苏联解体后的激进转型和中国的渐进转型，寻找能最大限度维持现行体制的第三条路，在此过程中也曾表现出一些摇摆和反复。¹ 目前金正恩在放权让利和容忍市场要素等方面表现出了更大的灵活性，但未来能否找到同时满足上述双重意愿和朝鲜实际情况的政策方案，仍可能影响到朝鲜经济调整的步伐和进程。

金正恩执政后，朝鲜还对经济机构进行了改组，并重用新老技术官员制定

¹ 参见刘鸣：《朝鲜的经济改革：第三条道路的探索及其不确定的未来》，《世界经济研究》，2008年第7期，第75—89页。

具体的经济政策。在机构层面，金正恩继任后不久便把经济指挥权重新集中于内阁，据悉不久后又在内阁新设了“经济管理方式改善准备小组”，任命副总理卢斗哲为组长，负责带领国家计划委员会等经济相关部门制定和完善“朝鲜式经济管理方法”。¹ 2013年10月，朝鲜把国家经济开发总局改称国家经济开发委员会，并于次年6月将该委员会和合营投资委员会并入贸易省后改称对外经济省，统一管理对外经济事务。² 在人员层面，2013年朝鲜在推出“经济与核武并进路线”的次日，宣布任命朴凤柱为新任总理，³ 自此这位改革派代表人物继金正日时期以后再次成了具体经济决策的总负责人。据称一些年轻精英也在金正恩执政后的权力重组过程中进入了相关机构，成了经济决策的有生力量。这些年轻官员大多对外国发展经验较为了解，并希望在体制内获得更多上升空间，因此在经济政策的研讨开发方面表现相当积极。⁴ 此外，少数国际专家和学者也曾受邀到平壤参加政策研讨会，就经济开发区的建设等问题为朝鲜政府提供政策咨询。⁵

就政策方向来讲，朝鲜近三年来的经济政策总体服务于金正恩的双重意愿，具体体现为以扩大国内生产和招商创汇为主的发展型政策。在这样的总体框架下，朝鲜政府陆续推出了多项配套措施，如在地方建立“直接交易销售所”供企业间进行原材料交易，允许企业间使用现金结算，以及允许非创汇企业开设外汇账户，等等。⁶ 这些配套措施既有助于新经济政策和原有体制之间的对接，也部分起到了将新兴市场经济元素纳入政府监管范围、维持甚至加强政府对经济管控能力的作用。如果说金正日时期的经济调整未能在放权和允许市场活动扩展的同时充分建设相关配套措施，导致后期只得收紧政策以确保经济控制力，那么相比之下，金正恩执政以来的做法似乎更有利于经济调整的稳步和有序进行。

（二）政策执行的现实难点

任何政策在执行过程中都存在难点，对这些难点加以分析，有助于进一步思考政策优化方案。朝鲜式经济管理方法牵涉到朝鲜内部的经济权力重组，即便朝鲜政府具有很强的政策执行能力，也难免在平衡国内阻力时遇到困难。国内的阻

1 이현진, “김정은 특별지시, 농지 사유 - 협동농장 개편 나선다”, 〈동아일보〉, 2012년 6월 26일.

2 “국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 하기로 결정”, 〈조선중앙통신〉, 2013년 10월 16일; “무역성을 대외경제성으로 하기로 결정”, 〈조선중앙통신〉, 2014년 6월 18일.

3 “박봉주총리의 탁력”, 〈조선중앙통신〉, 2013년 4월 1일.

4 양문수, “김정은 시대 경제정책의 변화 가능성: 새로운 ‘경제관리방법’을 중심으로”, 〈한국과 국제정치〉 2014년 제1호, pp. 119-120.

5 “조선의 특수경제지대개발에 도움을 준 토론회”; “경제개발구진문가토론회”.

6 박형중, “북한의 새로운 경제관리체계(6·28 방침)의 내용과 실행 실태”, pp. 17-18; 김영희, “집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가”, p. 30.

国内的阻力既来自党政军系统内对部分经济实体拥有实际控制权的即得利益者，也来自面临现实困难或厌恶风险的基层负责人。

力既来自党政军系统内对部分经济实体拥有实际控制权的即得利益者，也来自面临现实困难或厌恶风险的基层负责人。新经济管理方法自2012年6月28日首次内部公布以来被反复提出，且目前仍处于试点阶段，这在一定程度上印证了该方法在执行上遭遇阻力。据韩国媒体报道，新经济管理方法最初计划于同年10月1日起全面推行，但在随后的内部政策宣讲、基层巡视调研和试点运营过程中，因基层存在设备老旧、原材料短缺和其他软硬条件不足等困难，未能如期实

行。直到朝鲜推出经济与核武并进路线以后，新经济管理方法才正式扩大了试点范围，但直到现在仍未能全面铺开。¹

在对外招商引资方面，朝鲜的《经济开发区法》和招商活动收效不甚显著。这一方面是因为在海外投资者看来，朝鲜经济开发区法的某些条款仍显模糊，²政府对外开放的决心和力度也还有待观望。另一方面，朝鲜在无核化等问题上与国际社会的立场分歧，也是招商引资难以取得实质性突破的重要原因。面对联合国针对朝鲜第三次核试实施的经济制裁，以及朝鲜和中国、韩国等主要经济合作对象国关系的冷淡，国际私有部门的对朝投资贸易也难免受到影响。尽管朝鲜近来曾尝试改善与日本和俄罗斯的关系，但日俄在对朝关系改善空间或经济影响力方面存在明显局限，难以充分满足朝鲜当前的引资创汇需求。

四、朝鲜经济前景展望

基于上述回顾与分析，笔者对朝鲜经济的未来前景有三点简要展望。第一，如无重大外生刺激，朝鲜当前的发展型经济政策在短期内仍将延续。鉴于金正恩巩固现行体制、谋求经济发展的“双重意愿”暂无转变迹象，经济机构和决策人员梯队的建设也较为平稳，预计今后仍将在现有经济政策的大方向下，针对政策执行过程中的困难，继续出台配套措施，深化扩大政策的落实范围。

第二，朝鲜国内经济仍有增长空间，短期内应该能够维持稳中略升的发展态势。朝鲜式经济管理方法在激励基层能动性和优化资源配置方面仍有余地，政府在基础设施、工厂建设和设备更新方面的投入也将产生积极作用。另外，铁矿石和无烟煤等朝鲜主力出口产品的国际价格自2014年起持续走低，作为这些产品的主要购买方，中国的进口需求也随着环境标准的提升有所下降，³这在给朝鲜

1 参见박형중, “북한의 새로운 경제관리체제 (6·28 방침)의 내용과 실행 실태”, pp. 17-22.

2 Abrahamian et al., *The ABCs of North Korea's SEZs*, p. 13.

3 参见이종규, “북한의 대외무역: 2014년 평가 및 2015년 전망”, <KDI 북한경제리뷰> 2015년 1월호, pp. 52-61.

的出口创汇造成压力的同时，也可能会使更多资源型产品转作国内用途，促进朝鲜的国内生产。此外，如果朝鲜的经济决策机构能根据现实情况出台更多配套措施，不断改善制度环境，甚至参考中国的改革经济，在放权让利的基础上再有制度突破，还有可能释放出更多的经济增长空间。

第三，从中长期来看，朝鲜必须切实改善对外关系，在引进外部资源方面实现突破，否则当前的经济改善进程难免会遭遇瓶颈。考虑到朝鲜经济的总体规模较小，基础较为薄弱，如不通过外部资源来解决物资、设备、人才和技术等方面的现实困难，仅靠内部资源的优化重组，改善势头必然难以持续。当前国际媒体已不时有报道指出朝鲜政府的外汇储备和投资能力出现困难，尽管其真实性尚有待核实。朝鲜要想突破瓶颈，最根本的出路是在核问题上充分考虑国际社会的诉求，做好真诚协商和合理让步的准备，并重点改善与中国和韩国两个主要经济合作伙伴国的关系。这种做法不但有助于解决眼前的经济困难，从长远来讲也将符合金正恩政权的双重经济需求和朝鲜人民的根本利益。

朝鲜要想突破瓶颈，最根本的出路是在核问题上充分考虑国际社会的诉求，做好真诚协商和合理让步的准备。