

朝鲜“地方发展20×10政策”与国家均衡发展*

李永春

[摘要] 发展地方经济,改善人民生活水平是朝鲜历代领导人的愿望。金正恩执政以来,继承并完善金日成时代的地方发展战略,取得了一定成果,但城乡间、地区间发展不均衡问题依然严重。为此,继“加强市郡路线”“新时代农村革命纲领”等一系列地方发展政策之后,2024年朝鲜又提出“地方发展20×10政策”,其核心内容是每年选定20个市郡建设现代化地方工厂,在十年内进一步提高全国人民基本物质文化生活水平。为了全面落实新政策,朝鲜决定建立国家指导工作体系,采取措施保障所需资金、劳动力和材料等生产要素,但朝鲜经济仍面临着不少困难,能够动员的内部资源毕竟有限,积极拓展对外经济关系成为必要选项。“地方发展20×10政策”是朝鲜贯彻落实“人民群众第一主义”路线的重大国策,朝鲜能否兑现承诺成功落实这一政策,相关各方将拭目以待。

[关键词] 加强市郡路线 新时代农村革命纲领 地方发展20×10政策 人民群众第一主义

朝鲜领导人金正恩自执政以来,为了促进国家均衡发展,提出了一系列地方发展政策。在2021年1月召开的朝鲜劳动党第八次代表大会上,金正恩提出“加强市郡路线”,在同年12月召开的朝鲜劳动党八届四中全会上,又提出“新时代农村革命纲领”。2024年1月15日,朝鲜召开第十四届最高人民会议第十次全体会议,金正恩作报告并提出“地方发展20×10政策”,表示要彻底解决城乡间、地区间发展不均衡问题。1月24日,朝鲜召开劳动党第八届中央委员会政治局第十九次扩大会议,金正恩作题为《关于大力推进党的“地方发展20×10政策”》的报告,阐明了“地方发展20×10政策”的具体举措。由此,推进地方发展的两个支柱——农村经济和地方工业长期发展战略齐备,从而确定了今后朝鲜地方发展战略的基本方向。“地方发展20×10政策”充分反映了朝鲜劳动党倡导的“人民群众第一主义”这一基本政治理念。“人民群众第一主义”是把人民群众视为革命和建设的主人翁,并依靠人民群众,为人民忘我服务的政治理念^①。金正恩继承和发展金日成的“主体思想”和金正日的“先军思想”,将“金日成金

* 本文系中国社会科学院登峰战略优势学科“中国周边研究”(2023DFYSQQY01)和国情调研重大项目“推动我与俄蒙朝毗邻地区融入‘一带一路’建设”(2024GQZD015)阶段性成果。

^① 《인민대중제일주의정치의 본질》,《로동신문》2021년4월21일。有关“人民群众第一主义”的形成过程、主要内容以及贯彻落实等方面的详细内容请参见李永春:《金正恩时代朝鲜的“人民群众第一主义”》,《延边大学学报》(社会科学版)2023年第4期。

正日主义”确立为朝鲜的指导思想，并将其本质规定为“人民群众第一主义”。朝鲜指导思想的核心概念是“人民群众”，“主体思想”和“先军思想”均源自金日成和金正日的“以民为天”思想。金正恩也遵照这一思想，将发展经济和改善民生设定为国家目标，提出了“人民群众第一主义”，并实施了一系列政策，取得了不少成果，但城乡间、地区间发展不均衡问题依然严重。本文将对该政策的提出背景、提出过程及其主要内容进行深入分析，并对其未来走向进行展望。

一、朝鲜地方发展政策演变与“地方发展 20×10 政策”提出背景

在朝鲜，“地方经济”是指“在地方行政经济机关指导下管理并运营，基于本地原料进行生产并满足本地需求的经济”^①。因此，各地方要使用本地的原料和材料生产轻工业产品和农业产品，建设住宅和公共设施，满足本地居民多种需求并提高其生活水平。在朝鲜的行政单位中，郡被设定为地区性据点及地方经济发展的综合性单位和据点。

朝鲜强调地方经济发展的重要性并非始于金正恩时代，而是始于金日成时代。1958年6月召开的劳动党中央委员会全体会议首次涉及地方经济发展议题，决定为迅速提高人民生活，要扩大食品加工和日用品生产。同年8月召开的市郡人民委员会委员长讲习会上，金日成发表演说，强调郡党委委员长和郡人民委员会要创造性地把地方资源和可能性都毫无保留地动员起来，要求每个郡至少要建立和经营一座以上中小规模的地方工厂，指出这是不占用国家资金，利用和调动地方资源，大量生产加工食品和日用品，迅速提高人民生活的重要措施^②。20世纪50年代朝鲜发展地方经济的重点是为农业和地方工业的发展奠定基础，而进入60年代以后，朝鲜开始提出以郡为中心发展地方经济的政策，制定并实施在每个市郡建设中小规模地方工厂，给本地区人民提供食品、服装、日用品等生活必需品的政策。金日成于1962年8月在“地方党和经济工作者昌城联席会议”上明确阐明：郡是在政治、经济、文化等各个方面连结城市和农村的据点，又是发展地方经济的据点，是对农村的供应基地，因此要加强郡的作用；郡要进一步发展地方工业，及时收购并加工农产品，给农民和工人区居民大量供应食品和日用品，并且要促进技术革命，实现生产工序的全部机械化，并逐步实现自动化^③。因此，该会议被评价为“在加强社会主义建设的地区据点——郡的作用，发展地方经济，改善人民生活水平方面打开大转折局面的历史事件”^④。这一时期，金正日也发表《郡在社会主义建设中的地位和作用》《加强郡的作用，在人民生活上实现转变》《遵循历史性的昌城联席会议，搞好郡经济生活》等一系列著作，强调了在

① 朝鲜社会科学院语言科学研究所编：《现代朝鲜语词典》，哈尔滨：黑龙江朝鲜民族出版社，2009年，第1671页。

② 《金日成著作选集》第2卷，平壤：外文出版社，1971年，第164、166页。

③ 《金日成著作选集》第3卷，平壤：外文出版社，1971年，第294、295、301、304页。

④ 《위대한 수령 김일성동지께서 몸소 지도하신 지방당 및 경제일군창성련석회의 60주년 기념보고회 진행》，《로동신문》2022년 8월 9일.

地方经济发展过程中加强郡的作用的必要性^①。

20 世纪七八十年代，朝鲜继续推行地方发展政策。金日成在 1970 年 2 月召开的全国工业部门工作人员大会上发表演说，再次强调发展地方工业在政治上、经济上、军事上具有重要意义。他指出，要坚持大规模的中央工业和中小规模的地方工业并举的方针，因为地方工厂可以充分挖掘本地的原料、材料和闲散劳动力，添置设备也无须花费很大力量，即使不需要国家大量投资也能够短期内建设很多工厂，迅速提高消费品生产，而且能够使生产基地接近于原料产地和消费地，从而更圆满地进行生产和供应。此外，地方工业的发展在加强工业与农业的联系、缩小城乡差别方面，也起了很大的作用，而且从国防的角度上看也是很重要的，在战时即使城市的大工厂遭到破坏，地方的工厂还能够继续进行生产，供应战争物资，并在地方保障人民对生活必需品的需求^②。这成为此后朝鲜地方经济发展政策的主要理论依据。

在此后的社会主义建设过程中，朝鲜党和政府持续关注提升地方人民生活水平问题，为此探讨并制定了一系列政策，取得了不少成果。但自 20 世纪 90 年代以后，朝鲜面临严重的经济危机，地方经济也遭受沉重打击。进入 21 世纪以来，朝鲜经济逐渐走出严重萧条，地方经济的恢复和发展也重新成为党和国家的重要课题。

金正恩执政后，朝鲜继续完善并大力推进地方发展政策。2012 年 8 月朝鲜举行了“地方党和经济工作者昌城联席会议”50 周年纪念报告会。金正恩给此次会议发出题为《体现历史性昌城联席会议精神，把所有郡建成幸福美好的人民乐园》的信函，将 2012 年定为在发展地方工业、提高人民生活水平方面创造契机的转折之年，并提出要解决人民吃饭问题，推动地方工业发展，改善市郡所在地及广大农村落后面貌的课题^③。2016 年 5 月举行的朝鲜劳动党第七次代表大会再次强调发展地方经济，要求地方要体现历史性的昌城会议精神，周密细致地制订依靠自己的力量办好经济生活的计划，有特色地发展地方经济^④。此后，朝鲜还要求各地为了与时俱进、综合发展地方经济制定中长期发展战略，其原则是依靠自己的力量、充分调动本地的有利条件和一切可能性、顺应新时代的要求依靠尖端的科学技术来解决所有问题^⑤。

虽然朝鲜大力推进地方发展政策并取得了一定成就，但地区间、城乡间发展不均衡的现象依然较为严重。联合国儿童基金会和朝鲜中央统计局 2018 年共同发布《2017 年朝鲜综合指标调查报告》，此次调查以朝鲜家庭及个人消费的电、炊事燃料、地板及屋顶所用外壁材料、卧室数量等多项指标为基础对居民生活水平进行评价，划分为上层（40%）、中层（40%）、下层（20%）

① 함성준, 《지방경제의 특색있는 발전과 인민생활향상》, 《김일성종합대학학보 (철학, 경제학)》2018 년제64 권제5 호.

② 《金日成著作选集》第 5 卷，平壤：外文出版社，1972 年，第 329 - 330 页。

③ 《군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적전환을 일으키자》, 《로동신문》2012 년 8 월 9 일.

④ 《金正恩在朝鲜劳动党第七次代表大会上所作的中央委员会工作总结报告》，平壤：外文出版社，2016 年，第 45 页。

⑤ 안혁진, 《세 세기의 요구에 맞게 지방공업을 발전시키는것은 창성련석회의정신을 구현하여 인민의 락원을 일떠세우기 위한 중요과업》, 《경제연구》, 2013 년 제1 호.

三档。该调查结果显示，城市家庭的60%处于上层生活水平，6.4%处于下层生活水平，而农村家庭的41.2%则处于下层生活水平，处于上层水平的只有8.8%，显示出城乡之间较大的发展差距；居住在平壤的家庭中有86.2%处于上层生活水平，与此形成鲜明对比的是，居住在两江道的家庭中有63.2%处于下层生活水平，显示出不同地区之间较大的发展差距^①。为了尽快解决地区间、城乡间发展不均衡问题，近年来，朝鲜提出一系列旨在实现国家全面发展的政策，而2021年1月召开的朝鲜劳动党第八次代表大会被称为“保证朝鲜式社会主义事业的胜利前进和辉煌灿烂的前途的、朝鲜劳动党神圣年代的不朽纪念碑”^②。

二、“地方发展20×10政策”的提出过程及主要内容

以2021年1月召开的朝鲜劳动党第八次全国代表大会为契机，促进地方经济发展成为党的核心政策目标。在此次大会上，金正恩阐明以市和郡为据点巩固革命阵地，发展农村经济和地方经济、改善民生，是朝鲜劳动党在社会主义建设一贯坚持的战略方针，并提出了要推进更新市和郡所在地面貌的工作，致力于改善城市管理工作、治山治水和环保工作，市和郡党委和人民委员会要做引领本地区发展的强大牵引器、市和郡的主人翁，负责本地区人民生活等课题^③。金正恩强调各市郡要寻求自立的、多方位的发展，搞活地方经济，为改善民生打好基础。金正恩就地区发展不均衡问题指出，农村和各市郡地方人民生活有很多困难，而且生活水平落后，从今往后，要发展地方经济，着重提高地方人民生活水平。为此，金正恩要求国家经济指导机关要采取能让每个市郡圆满构筑自己的经济基础并按照自己地区的特点谋求发展的特惠措施，同时要予以正确指导和及时帮助^④。由此可见，朝鲜已经认识到城乡和地区间发展不均衡的现状，并要着手解决这个问题。

在2021年3月召开的第一次市郡党责任书记讲习会上，金正恩指出，作为承担党正在大力推进的国家全面发展政策的核心据点，市郡发挥重要作用，市郡党委员会占据重要地位，并强调市郡党责任书记是管理社会主义建设地区性据点的朝鲜劳动党的核心，担负着照顾好人民的重任，只有市郡党责任书记以革命性的政治意识在工作中带来根本性的变化，才能彻底贯彻朝鲜劳动党八大作出的决定，使朝鲜特色社会主义建设取得快速发展。从此次会议开始，朝鲜将上述市郡发展政策规定为“加强市郡路线”^⑤。2021年9月，朝鲜还专门制定《市郡发展法》，为这一

① Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey Findings Report 2017: Survey Findings Report*, Pyongyang: UNICEF DPRK, 2018, p. 19.

② 《우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여》, 《로동신문》2021년1월9일.

③ 《우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여》, 《로동신문》2021년1월9일.

④ 《조선로동당 제8차대회에서 한 결론》, 《로동신문》2021년1월13일.

⑤ 《사회주의건설의 지역적거점들을 강화하기 위한 중요한 전환의 계기: 제1차시, 군당책임비서강습회 개강, 김정은원수님께서 개강사를 하시였다》, 《로동신문》2021년3월4일.

路线的贯彻落实提供了有力的法律保障^①。该路线为此后“地方发展 20×10 政策”的提出奠定了基础。

“加强市郡路线”的主要内容可以归纳为以下几个方面^②。第一，市和郡在朝鲜占据重要地位：市郡是指导地方经济的地区性据点，建有食品、日用品、纺织、造纸、建材、家具、机械等多个工业部门的工厂，还有丰富的自然资源和农副产品及劳动力资源；市郡是政治据点及文化发展的综合性行政单位，党的路线和政策通过市郡传达给全国人民并得到实施，中央和地方、城市和农村之间的联系通过市郡实现，地方教育、保健、文化事业以市郡为中心得到发展。

第二，“加强市郡路线”的总体目标是将各市和郡转变为文明富强的社会主义国家的战略据点、具有本地特点的发达地区，重点课题是解决人民吃饭问题和国家粮食问题，增产消费品保障人民生活需求，以显著提高人民生活水平。

第三，为了发展地方经济的两大支柱即地方工业和农村经济，“加强市郡路线”提出了需要完成的具体课题：在发展地方工业方面，要求灵活组织生产以满足人民日益增加的、多种多样的需求，大量生产基础副食品等基本消费品，能够生产纽扣、鞋刷、衣架、别针等小商品，生产肉类、鱼类、蔬菜加工品以及糖果糕点、饮料等多种食品；在发展农村经济方面，强调这是解决人民吃饭问题的优先课题，在地方经济发展中占据重要地位，要求进一步加强农村物质技术基础，通过粮食、畜牧业、蚕业、果树业、经济作物等方面的增产，解决人民吃饭问题和食品加工业及医药品、嗜好品生产所需原料。

朝鲜提出的社会主义国家全面发展意味着均衡发展。从目前朝鲜的经济状况来看，不同产业间的发展呈现出不均衡状态，只有优先发展相对落后的产业，与其他产业形成均衡状态，才能构筑良性循环结构，从而实现可持续发展。此外，由于以一些特定地区为中心发展经济，致使不同地区间的经济差距拉大。为了解决这些问题，朝鲜强调尤其要优先发展相对落后的农村地区，从而消除工人和农民之间的差别、工业和农业之间的差别、城乡差别。

2021 年 12 月，朝鲜劳动党召开八届四中全会，金正恩作题为《开创我们朝鲜式社会主义农村发展的伟大新时代》的报告，阐明了当前正确解决社会主义农村问题的重要性和意义，以及社会主义农村建设目标和当前的中心任务。他指出，在争取社会主义全面发展的今天，改变农村落后面貌是在实现国家的复兴发展和增进人民福利方面非常重大的革命任务，提高农业劳动者的思想意识水平、全面发展农业生产力和彻底改变农村生活环境是在发展朝鲜式社会主义农村方面要实现的目标^③。

朝鲜劳动党八届四中全会通过的决议《关于切实贯彻落实我们朝鲜式社会主义农村建设伟

① 《조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행》，《로동신문》2021년 9월 29일.

② 《시, 군의 발전이자 국가의 부흥이다》，《로동신문》2021년 3월 28일.

③ 《위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자, 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도》，《로동신문》2022년 1월 1일.

大斗争纲领》，是对金日成提出的《关于我国社会主义农村问题提纲》的继承和发展，被称为“新时代农村革命纲领”，其中不仅谈到农业部门的发展问题，还包括农村地区的发展问题，因此具有地方发展政策的性质。考虑到目前朝鲜显著的城乡差距，这是实现全面发展和复兴的首要课题。朝鲜希望通过这个纲领提升农业生产力，均衡地、有特色地发展地方经济，从而尽快缩小城乡差距^①。发展农业部门，不仅是要解决粮食问题，还需要承担向相关产业提供原料的任务。因此，金正恩在报告中指出要在今后十年内分阶段实现粮食生产目标和畜产品、水果、蔬菜、经济作物、蚕丝生产目标，还强调要致力于栽培经济作物，圆满解决糖料、油料等轻工业原料问题^②。为了确保这个纲领的贯彻落实，2022年9月朝鲜专门制定了《社会主义农村发展法》^③。

“新时代农村革命纲领”的主要内容可归纳为以下几个方面。第一，“新时代农村革命纲领”的总体目标是实现全国农村主体思想化且将之建设成为物质富有的农村，为此需要完成的任务是努力推进农村的思想、技术、文化三大革命，提高农业劳动者的思想意识水平，以科学技术为农业发展的主要动力，大搞农村技术革命，完全解决国家粮食问题，大力开展彻底改变农村居民生活环境的斗争，使农村走上可持续发展正轨。

第二，政府决定实施一系列政策措施，为完成上述目标和任务提供保障：增加国家对农业的投资，加强农业的物质技术基础，按计划无条件保障设备、材料和资金；适应全民科技人才化要求，把农业劳动者造就成为知识分子型劳动者；积极开展农业科技学习和先进耕作技术普及活动，推进农业的现代化、科学化；启动国家的强力支援和强有力的国家指导体系，并增强市郡的作用；改变国家的粮食生产结构，强有力地推进水稻和小麦生产，增加畜产、水果、蔬菜和经济作物产量，更加丰富人民生活；优先向所有市和郡供应农村建设所需水泥；加强设计和工程力量，具备必要的工程装备；在农村建设中优先重视住宅建设；由国家保障主要材料和装饰建材且在地方也修建建材生产基地。

第三，为了完成上述目标和任务，政府还决定采取一些重大举措。譬如，采取特惠措施，全部免除一些合作农场无力偿还的国家贷款；加大对主要农机厂和农机研究部门的投资力度，全面提升国家农机工业，并为其采取特别重大措施^④。

“新时代农村革命纲领”提出了旨在促进农村地区发展、提高农业生产力的中长期农村发展战略，但就地方工业发展问题，只提出了地方工厂所需原料由各地自行解决的原则，并未提出具体的政策措施。因此，朝鲜还需要制定和实施与之配套的中长期地方工业发展战略，以齐备推进地方发展的两个支柱——地方工业和农村经济，从而实现国家全面均衡发展，缩小城市和农村、

① 《우리당 농촌혁명강령실현과 사회주의의 전면적 부흥》，《로동신문》2022년8월30일.

② 《위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자, 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도》，《로동신문》2022년1월1일.

③ 《조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의1일회의의 진행》，《로동신문》2022년9월8일.

④ 《위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자, 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도》，《로동신문》2022년1월1일.

中央和地方之间的差别，建设共同发展的、富有的、文明的社会主义社会。

在 2024 年 1 月 15 日召开的朝鲜第十四届最高人民会议第十次全体会议上，金正恩提出“地方发展 20×10 政策”，其核心目标是以金化郡为样板，每年选定 20 个市郡建设现代化地方工厂，并将在十年内进一步提升全国人民最基本的物质文化生活水平。金正恩指出，2023 年 12 月召开的八届九中全会决定只在开城市市区、载宁郡、燕滩郡和雫时郡按照金化郡的水平建设地方工厂，其余的市和郡为往后的建设做好准备，采取这种消极态度，就永远不能发展地方经济，更不能根本改变人民生活。鉴于此，他强调了制定综合性、全面性政策的重要性和紧迫性^①。2024 年 1 月 24 日，金正恩在朝鲜劳动党第八届中央委员会政治局第十九次扩大会议上，作了题为《关于大力推进党的“地方发展 20×10 政策”》的报告。金正恩指出，目前，没能给地方人民充足供应基础副食品、食品和消费品等基本的生活必需品，是今天党和政府无法回避的深刻的政治问题，整个地方经济没有具备基本的条件而正处于糟糕状态，每个地方的地理环境、经济潜力和生活环境严重失衡、差距很大。因此，只有拿出切实可行的具体计划和明确的方案，基于科学计划一步一个脚印地逐一落实，才能在全国范围内用最短时间创造出进一步提高地方人民基本的物质文化生活水平的实际性变革^②。

“地方发展 20×10 政策”的主要内容可归纳为以下几个方面^③。第一，“地方发展 20×10 政策”的目标是同时地、多发性地、非常均衡地、全面有效地、有特色地发展地方工业，缩小城市和农村、中央和地方的差距，消除不均衡状态，促进共同发展，特别是优先致力于增进地方人民福利、维护权益、改善地方和农村生活环境。

第二，为了实现上述目标，政府提出了需要完成的具体课题：每年选定 20 个市郡建设现代化地方工厂；根据市郡的人口和居民的需求、经济情况和自然地理条件来决定地方工厂的规模；在选定厂址方面，要考虑能否充分满足电力和工业用水供应以及是否有利于运输等经营工厂所需的条件；最有效地利用市郡的经济资源和原料源泉来全面均衡发展地方工业，并谋求每个地方经济的特色发展，营造竞争风气来推动全方位发展；在以后的十年内改变地方的长期落后状况，落实增进人民福利的重大措施。

第三，为了完成上述目标和课题，政府决定采取一系列重大举措：在劳动党中央委员会组织指导部设置地方工业建设指导科，做好对“地方发展 20×10 政策”执行的政治指导、政策指导，由党组织来保证其执行；组建“地方发展 20×10 非常设推进委员会”，树立统筹掌控并指挥从设计到材料，再到资金保障和原料基地营造工作等与地方工厂建设和运营筹备有关联的一切工作的体系，并加大对其监控力度；每个政治局成员负责一个市郡，推进地方工厂建设；党中央

① 《경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제 14 기 제 10 차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다》，《로동신문》2024 년 1 월 16 일.

② 《조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 19 차 정치국 확대회의에 관한 보도》，《로동신문》2024 년 1 월 25 일.

③ 《 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 19 차 정치국 확대회의에서 강령적인 결론을 하시었다》，《로동신문》2024 년 1 월 25 일.

将以地方发展政策执行情况来全面考核各道、市、郡党委责任书记的党性、人民性和责任性，各道党委责任书记负责地做好建设原料基地、培养技工的工作，以保证当年建成的市郡地方工厂开工投产，到年底上报党中央全会；将人民军投入现代化地方工厂的建设之中；落实政策有关的科技和设计方面的任务由来自全国各地科研机关、大学和设计机关的人员承担，负责进行确定工厂的生产指标和生产能力以及建筑物和生产工序设计的工作。

三、“地方发展 20 × 10 政策”的实施与前景展望

金正恩提出“地方发展 20 × 10 政策”之后，朝鲜全国各地掀起了学习这一政策并切实贯彻落实该政策的热潮。2024 年 1 月 25 日，朝鲜召开第二次市郡党委责任书记讲习会，此次会议旨在从理论上深入解释在切实贯彻落实“地方发展 20 × 10 政策”和“新时代农村革命纲领”方面的原则及方法论问题，以使市郡党委委员会尽到作为推动本地发展、主导竞争发展潮流的“政治参谋部”的责任^①。2 月 7 日，金正恩视察了“地方发展 20 × 10 政策”样板工程即金化郡的地方工厂。金正恩强调建设现代化地方工厂并搞活生产，是当前在保障地方人民物质生活中面临的迫切任务，也是革命的性质问题、政治问题，并提出了建设地方工厂时要遵守的原则要求和重要任务。金正恩强调，2024 年必须正确执行“地方发展 20 × 10 政策”，从而打开十年长远目标第一个突破口，显示朝鲜式社会主义制度的优越性、朝鲜劳动党政策的正确性^②。

“地方发展 20 × 10 政策”是实现“人民群众第一主义”的重大举措，金正恩提出了落实该政策的途径，由朝鲜劳动党直接负责，每年向各郡义务提供资金、劳动力和材料，还建立国家指导工作体系，在朝鲜劳动党中央委员会组织指导部另设地方工业建设指导科，还组建“地方发展 20 × 10 非常设推进委员会”，由总书记直接负责总结和落实，从政治局成员到各道、市、郡党委责任书记，也都明确了各自的责任。由此可见，较之金日成、金正日时代，金正恩时代的地方发展战略的显著特点是更加强调中央的责任和作用。目前，朝鲜在集中力量动员尽可能多的资金、材料和劳动力投入发展经济、改善民生方面，仍面临着国际制裁、自然灾害等多种因素的挑战和阻力。在这种情况下，该政策能否切实贯彻落实并取得预期成果，将取决于资金、劳动力、材料和原料等因素有无保障以及细致周到的经济部署。

第一，从资金方面来看，2024 年朝鲜预算收入和支出增长率分别为 2.7% 和 3.4%。朝鲜宣布 2024 年对经济建设的投资比 2023 年增长 2.4%，并计划将 2024 年预算支出总额的 44.5% 用于发展国家经济、改善民生^③。从第十四届最高人民会议第十次全体会议来看，朝鲜 2024 年的

① 《당중앙의 위대한 혁명사상과 령도를 충직하게 받들고 지방발전의 새시대를 힘차게 열어가는 건언기가 되자, 제 2 차 시, 군당책임비서강습회 진행》，《로동신문》2024 年 1 月 29 日。

② 《경애하는 김정은동지께서 김화군 지방공업공장들을 현지지도하시였다》，《로동신문》2024 年 2 月 8 日。

③ 《최고인민회의 제 14 기 제 10 차 회의에 제기한 국가예산보고》，《로동신문》2024 年 1 月 16 日。

工作重点仍然是“经济建设与国防建设并举”：经济建设方面，集中力量攻占“国民经济发展 12 座高地”。此外，为了满足不断增加的电力需求将建设核电站，还提出要建设连接朝鲜西海和东海的大运河；国防建设方面，朝鲜提出军需工业部门 2024 年在加强核战争遏制力和国防力量方面要坚持的战略任务，决定将预算支出总额的 15.9% 用于国防费开支^①。这些都是需要大量资金投入的国家级重大决策措施。因此，在国家财政收入和支出增长均有限的情况下，如何保障落实“地方发展 20×10 政策”所需资金是朝鲜劳动党需要完成的重大课题。

第二，从劳动力方面来看，朝鲜内阁表示劳动省将根据新建工厂的规模和产能合理调整管理机构、调配劳动力，扎实进行技工培训工作^②。朝鲜历来具有在大型国家项目建设方面动员广大人民群众的传统，青年建设者尤其是人民军部队参加了平壤、检德地区和农村地区的住宅建设以及江东温室农场建设工程。在朝鲜劳动党第八届中央委员会政治局第十九次扩大会议上，金正恩签署朝鲜劳动党中央军事委员会委员长命令，动员人民军部队贯彻朝鲜劳动党第八届中央委员会政治局第十九次扩大会议有关决议，积极参加地方工业革命^③。由此，落实“地方发展 20×10 政策”所需劳动力就有了保障。

第三，从建材、原料、生产设备等方面来看，关于建材问题，朝鲜内阁表示国家计划委员会、冶金工业省、林业省和铁道省要周密安排优先保障建设所需要的水泥、钢材、木材等材料的生产及运输组织，积极推进工程进度持续不中断。关于原料问题，朝鲜内阁表示农业委员会、国土环境保护省等部门正确选定用于建设市郡原料基地的土地，积极帮助市郡确保供应符合本地特色的自然原料，同时采取一系列措施供应种子、农用物资、农机零部件，并搞好农业生产各阶段技术指导^④。朝鲜劳动党八届九中全会报告指出，2023 年朝鲜成功攻占“12 座高地”，其中粮食完成 103%，电力、煤炭、氮肥分别完成 100%，轧钢完成 102%，有色金属完成 131%，原木完成 109%，水泥完成 101%，铁路货运完成 106%。此外，机床生产量增加，达到 2020 年的 5.1 倍^⑤。这些数据表明，2023 年朝鲜取得的经济成果在建材、原料、生产设备等方面为落实“地方发展 20×10 政策”奠定了基础。虽然朝鲜内阁承诺各有关部门密切配合优先保障落实“地方发展 20×10 政策”所需建材、原料、生产设备，但在还要完成首都和农村地区大规模住宅及平壤综合医院建设等任务的情况下，能否满足今后十年内每年建设 20 家现代化地方工厂的需求，尚有待进一步观察。

① 《경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제 14 기 제 10 차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다》，《로동신문》2024 년 1 월 16 일；《최고인민회의 제 14 기 제 10 차 회의에 제기한 국가예산보고》，《로동신문》2024 년 1 월 16 일。

② 《내각과 경제지도기관들에서〈지방발전 20×10 정책〉실행을 강력히 추진하기 위한 실천적대책 강구》，《로동신문》2024 년 2 월 15 일。

③ 《조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 19 차 정치국 확대회의에 관한 보도》，《로동신문》2024 년 1 월 25 일。

④ 《내각과 경제지도기관들에서〈지방발전 20×10 정책〉실행을 강력히 추진하기 위한 실천적대책 강구》，《로동신문》2024 년 2 월 15 일。

⑤ 《조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 9 차전원회의 확대회의에 관한 보도》，《로동신문》2023 년 12 월 31 일。

目前,为了贯彻落实“地方发展20×10政策”,朝鲜正在竭尽全力保障资金、劳动力、原料和材料等方面的需求。虽然近来朝鲜的经济发展总体呈上升趋势,朝鲜也表示国内生产总值增加,达到2020年的1.4倍,对2023年在经济方面取得的成就予以高度评价,但问题是朝鲜没有公布具体指标数值,只有指标完成度百分比,这就让外界很难了解其真实的经济状况。金正恩提出“地方发展20×10政策”时谈及与地方人民生活直接相关的地方经济没有具备基本的条件,处于糟糕状态,连基础副食品、食品、日用品等最基本的生活必需品都无法正常供应^①。可见,目前朝鲜经济仍面临着不少困难。朝鲜的经济基础薄弱,又要兼顾经济建设与国防建设,能够动员的内部资源毕竟有限,因此,拓展对外经济关系是非常必要的选项。

在朝鲜劳动党八届九中全会上,金正恩明确指出扩大发展对外经济工作的方向^②。扩大对外经贸合作是朝鲜能够获得经济建设所需资金和物资的重要渠道。由于长期受到美西方国家的严厉制裁,加之因新冠疫情暴发封锁国境,朝鲜的对外贸易规模大幅萎缩,目前与之保持着经贸关系的国家只有中国和俄罗斯。随着朝鲜逐步解除新冠疫情封锁,中朝双方的贸易规模也逐渐增加。据中国海关统计,2023年朝鲜对华进出口贸易总额为22.95亿美元,其中出口额为2.92亿美元,进口额为20.03亿美元,分别同比增加137.4%、118.4%和140.4%^③。这种趋势表明,中朝经贸合作还有很大的上升空间。因此,朝鲜有必要以2024年两国建交75周年暨“中朝友好年”为契机,加强两国在经贸领域的务实合作,获取亟需的资金和物资及设备,助力“地方发展20×10政策”的贯彻落实。

“地方发展20×10政策”是朝鲜党和政府提出的一项重大战略决策,其成功与否引起了相关国家的高度关注。金正恩强调,地方发展不是单纯的经济问题,而是对社会主义的信念问题,是直接关系到朝鲜革命前途的极其重大且亟待解决的问题,无条件、完美地落实新时代地方发展政策,是朝鲜党和政府特别重视、坚决推进的先决任务。他作出承诺:“有些人对地方发展构想持有怀疑态度和立场,我代表党和政府再次肯定地说,我们的地方发展政策能完成。”^④“地方发展20×10政策”能否取得成效,朝鲜能否早日实现城乡间、地区间均衡发展,我们将拭目以待。

(李永春系中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员)

[责任编辑:元 柏]

① 《경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제 14 기 제 10 차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다》,《로동신문》2024년 1월 16일.

② 《조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 2일회의 진행》,《로동신문》2023년 12월 28일.

③ 中朝贸易数据来源于中国海关总署网站相关统计,参见 <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302277/302276/5637259/index.html>.

④ 《경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 창건절에 즈음하여 강령적인 연설을 하시었다》,《로동신문》2024년 9월 10일.