

# 韩国第 21 届国会议员选举及其影响

董向荣 安波

**【内容提要】**2020年4月15日，韩国举行第21届国会议员选举。此次选举给韩国政党政治带来了新变化：执政党共同民主党的优势地位得到巩固，成为“超级执政党”；地域主义明显，“东保守、西进步”的格局进一步强化；小党席位大幅下降，两大党主导国会的形势加剧。在新冠肺炎疫情、党内团结程度、选举制度改革等因素共同作用下，共同民主党大获全胜，第一大在野党未来统合党遭到严重打击。“超级执政党”的形成将使文在寅政府在内政外交中获得更大的主动权，执政党意图推行的政策将会得到国会的大力支持，以亲美、反朝为特点的保守派影响力会明显下降。

**【关键词】**韩国政党；国会议员选举；文在寅政府

**【DOI】**10.19422/j.cnki.ddsj.2020.05.008

2020年4月15日，韩国举行了四年一度的国会议员选举，产生了第21届立法机构。此次选举是在新冠肺炎疫情影响下世界范围内首次如期举行的大规模选举，被视为对文在寅政府的“期中考试”，同时也被看作2022年韩国总统大选的风向标，所以备受各界关注。选举结果显示，执政党共同民主党大获全胜，韩国两大党主导的政党格局继续被强化，小党因议席数锐减而更加弱势。本文尝试结合选举结果分析韩国政党政治基本格局的变化、影响选举结果的主要因素以及韩国内政外交的未来走向。

## 第 21 届国会议员选举 与韩国政党政治新变化

韩国政党政治长期呈现进步、保守两大阵营对立的格局。自1987年韩国民主化以来，卢泰愚、

金泳三、李明博、朴槿惠一脉属于保守阵营，金大中、卢武铉、文在寅一脉属于进步阵营；保守阵营的政治根据地是庆尚南北道和大邱所在的岭南地区，进步阵营的票仓是全罗南北道和光州所在的湖南地区。韩国国会为政党竞争的主要舞台，共300个席位，议员任期4年，可连选连任。选举实行小选区制和比例代表制相结合的方式，其中253席通过小选区简单多数制选出，47席比例代表以各政党得票率分配。选民选举时把一票投给所在选区的议员候选人，把另一票投给支持的政党。韩国国内虽党派林立，但能进入国会的政党并不多。自2000年第16届国会开始，国会长期由进步阵营和保守阵营的两大主要政党把持，前两大政党的国会议席数远超过其他政党，政党政治呈现较为典型的两大党格局。此次国会议员选举巩固了两大党格局，同时也给韩国政党政治

带来了一些新变化。

一是执政党地位得到强化，成为“超级执政党”。根据韩国中央选举管理委员会公布的选举结果，在253个小选区直接选举的议席中，执政党共同民主党获得163席，第一大在野党未来统合党获得84席，无党派候选人获得5席，正义党获得1席；在47个比例代表议席中，共同市民党获得17席，未来韩国党获得19席，正义党等其他小党总共只获得11席。<sup>[1]</sup>执政党一党席位过半，与共同市民党组成的进步联盟占国会议席的60%，这是韩国民主化以来进步阵营获得议席最多的一次，与保守阵营的议席差距也达到了历史之最。2008年第18届国会议员选举时保守阵营曾占据明显优势，时隔12年，政治力量格局完全颠倒，当前国会俨然成为进步阵营的主场。不仅如此，进步阵营在2016年国会议员选举、2017年总统选举、2018年地方选举、2020年国会议员选举中获得“四连胜”，这种连胜势头对保守阵营的冲击相当震撼。韩国政党政治已经转向由进步阵营主导。

二是地域主义明显，“东保守、西进步”的格局进一步强化。在韩国政党政治版图上，进步阵营与保守阵营的“票仓”可谓泾渭分明，地域主义色彩十分浓厚。地域主义的核心是以出生地、阵营为标准进行投票，无视候选人的政策、能力等差异，甚至形成区域间的政治对立。因此，地域主义被称为韩国政治的“痼疾”，其对政治社会的撕裂非常明显。此次国会议员选举中，在进步阵营根据地湖南地区，执政党获得28个议席中的27席，无党派候选人获得1席。在保守阵营大本营大邱和庆尚北道，未来统合党占据了25个席位中的24席，无党派候选人获得1席。<sup>[2]</sup>此次国会议员选举再次印证了韩国地域主义之深刻、顽固，也进一步强化了“东

保守、西进步”的地域格局。选举结束后，执政党核心人物李洛渊表示，“地域主义未能得到缓解，成为韩国政治沉重的一面，这一点会成为我们未来政治改革的课题”。<sup>[3]</sup>

三是小党席位大幅下降，两大党主导国会的形势加剧。韩国长期以来形成了两大党主导政党政治的局面，第三党乃至其他小党的生存非常困难。为了改变这种态势，本届国会议员选举的47席比例代表中，有17席采用原有的“并立型比例代表制”进行分配，即政党得票率3%以上、小选区议席数5席以上的政党按照得票率来分配；30席引入“准联动型比例代表制”进行分配。<sup>[4]</sup>这项旨在为小党生存和发展创造有利环境而设计的制度改革，却在具体实践中完全流于形式。为应对选举改制、夺取“准联动型”席位，2020年初执政党和最大在野党事实上都成立了仅用于参加比例代表选举的“卫星政党”，即共同市民党和未来韩国党。此次国会议员选举共有35个政党参与47个比例代表席位的角逐，其中两大党的卫星政党获得了36席，而其他小党总共只获得11个席位。小党总议席比上届国会议员选举整整减少了32席，弱势地位显而易见。小党代表正义党党首沈相奻在选后含泪评价，“这次选举同时留下了两党政治强化、地域主义复活、瓦解选举改革成果的历史污点。”<sup>[5]</sup>

## 影响第21届国会议员选举 结果的主要因素

在此次国会议员选举中，新冠肺炎疫情、党内团结程度、选举制度改革等成为影响选举结果的主要因素。得益于新冠肺炎疫情的有效应对、党内团结、选举人年龄下调，执政党共同民主党大获全胜，形成“超级执政党”；由于无视政府抗疫成绩而执

意于“审判现政权”，党内四分五裂且在年轻选民中支持率太低，第一大在野党未来统合党在此次选举中遭到重创。

一是新冠肺炎疫情对选举结果产生了关键性影响。文在寅政府在抗击新冠肺炎疫情中的表现是此次国会议员选举的重要争论点：执政党提出“克服国难”口号，呼吁选民凝聚力量支持政府及共同民主党，维持施政稳定、改善民生；<sup>[6]</sup>在野党指责政府应对不力，抛出“政权审判论”，号召选民通过此次选举纠正政府的施政错误。面对新冠肺炎疫情蔓延态势，文在寅政府采取积极措施妥善应对，取得显著成效。抗疫获得阶段性成效，国会议员选举得以如期举行，这也成为执政党最重要的加分项。与世界其他主要发达国家相比，韩国抗疫整体表现优异，得到世界卫生组织和其他国家的广泛认可，国民的自豪感油然而生，对执政党的支持也顺理成章。反观保守阵营，不仅无视现政府的努力和抗疫成果，而且没有体察到选民的情绪和态度变化，持续宣扬“政权审判论”，不可避免地失去了民心。<sup>[7]</sup>

在具体应对疫情过程中，在野党表现不佳、大本营成为疫情重灾区以及其与新天地教会的潜在关系等，都对其选举产生了不利影响。如疫情暴发后，首尔市政府发布禁令，禁止在光华门等地举行集会，但支持保守阵营的势力我行我素，执意举行大规模集会，加剧了群体性感染风险，引起民众不满。疫情在大邱暴发后，因为在野党的掣肘和新天地教会的不配合，导致文在寅政府一些强力措施无法及时实行，区域内出现大规模聚集性感染并向全国蔓延。处于疫情和舆情旋涡中的新天地教会与保守势力之间可能存在某种潜在的关系。韩国新天地教会会长李万熙向国民下跪道歉时，竟露出刻着朴槿惠姓名

的纪念金表，引发舆论极大关注。尽管在野党力图撇清关系，但仍在选民中留下了负面印象，降低了选民对保守阵营的评价。

此外，疫情对选举的影响还体现在危急时刻的高投票率和选民对现政府的依赖上。此次选举投票率创下了1992年以来国会议员选举的新高，达到了66.2%。<sup>[8]</sup>高投票率表明选民对选举的重视，危急时刻选民希望通过投票表达自己的立场，进而影响国家政策的发展方向。根据韩国中央选举管理委员会的数据，2000—2020年韩国共举行过6届国会议员选举，投票率分别是57.2%（第16届）、60.6%（第17届）、46.1%（第18届）、54.2%（第19届）、58.0%（第20届）和66.2%（第21届）。分析相关的选举结果可以发现，在高投票率的三届选举中，都是进步阵营政党获胜，且投票率越高，进步阵营政党胜出的席位数越多；在低投票率的三届选举中，都是保守阵营政党获胜，且投票率越低，保守阵营政党胜出的席位数越多。<sup>[9]</sup>选民投票还有一种倾向，即国家面临重大危机时，无论国内原有政治斗争如何，国家领导人和执政党的支持率通常会明显攀升，政治学中称之为“聚旗效应”，这在此次韩国国会议员选举中也有所体现。

二是党内团结程度直接影响政党竞选合力。韩国政党政治研究的资深学者沈之渊教授曾指出，因为分裂而陷入危机，为摆脱危机又不得不采取统合，这是光复以来韩国政党政治持续呈现的结构性特点。<sup>[10]</sup>但过去4年，执政党共同民主党保持了党内基本团结稳定，没有出现分崩离析的状态。在应对新冠肺炎疫情中，以京畿道知事李在明、首尔市市长朴元淳为代表的执政党人士主政一方，齐心协力应对疫情。此次国会议员选举中，执政党也保持了相当程度的团结，没有传出因比例代



2020年4月15日，韩国举行第21届国会议员选举，执政党共同民主党及其“卫星政党”共同市民党共夺得180个议席，取得压倒性胜利。图为工作人员在韩国首尔一处计票站整理选票。

表名单、各小选区的政党候选人提名而陷入纷争的信息。

与此形成鲜明对照的是，保守阵营在过去4年里分分合合、人心涣散，未能形成团结有力的政治力量。朴槿惠时期保守政党新国家党党内出现“亲朴派”与“非朴派”，不团结现象较为严重。自2016年朴槿惠亲信干政丑闻爆出后，新国家党支持率一落千丈，赞成弹劾总统的党内中坚力量出走。新国家党更名自救，新名号为“自由韩国党”，被指刻意与朴槿惠撇清关系。尽管如此，自由韩国

党在2017年的总统选举中依旧惨败。此后保守阵营也经历了多次分裂。为了备战此次国会议员选举，保守势力重新集结。2020年2月，自由韩国党、新保守党、未来前进4.0等组成未来统合党。保守势力虽然搭建起了选举班底，但人心不齐，在候选人公荐过程中出现了各种争斗传闻。保守阵营的核心人物黄教安败选后坦言，“未来统合党克服了分裂和反目，历经艰辛终于实现了统合，但是缺乏相互进行化学结合的时间”。<sup>[11]</sup>保守派只是实现了形式上的统一，但没有推出有影响的新政治人物和吸

引选民的理念与政纲，没有给出选民选择保守派的充分理由。

三是选举人年龄下调的制度改革对执政党有利。为鼓励更多年轻人参与投票，韩国对选举制度进行改革，将选举人最低年龄由原来的19周岁降至18周岁。据推测，2020年国会议员选举中因为选举年龄下调而获得选举权的选民新增53.2万。<sup>[12]</sup>根据韩国盖洛普公司2020年4月13—14日的选前民调，18—29岁的年轻人中，支持执政党共同民主党的占31%，支持未来统合党的占15%，前者是后者的2倍还多。<sup>[13]</sup>大致而言，年轻选民倾向于进步阵营，选择新面孔、年轻候选人；年长选民则倾向于保守阵营和熟悉的政治人物。由此可推测，选举人年龄的下调在一定程度上有助于执政党胜选，而对保守的在野党不利。

## 第21届国会议员选举 对韩国内政外交的影响

本届新国会与上届国会最大的不同是产生了一个“超级执政党”，在野党的席位大幅减少，小党的议席只有上届的四分之一，国会中的力量对比发生明显变化，这种变化对于韩国政党竞争的格局以及文在寅政府后半任期内政外交政策的实施，都会产生直接影响。

### 一、选举结果对韩国内政的影响

韩国执政党共同民主党现已实现“三大权力在握”：2017年大选掌握国家行政权，2018年地方选举掌握地方行政权，2020年国会议员选举掌握立法权。这无疑将巩固进步阵营在韩国政治格局中的优势地位。一般情况下，政府在后半任期的执行力会有所下降，末期甚至会陷入“跛脚鸭”状态，但此次选举结果不仅强化了文在寅政府的执行力，助其

在检察机关改革、推行新冠肺炎疫情之后的“新政”等方面获得主动权，而且有助于执政党在2022年的总统选举中占得先机。

一是本次国会议员选举再次固化了韩国政党政治由两大党主导的格局。尽管选举制度改革旨在扩大小党的生存空间，但在实践中却被两大党以“卫星政党”的方式所破解。事实上，半个多世纪以来，尽管韩国国会议员选举制度多次调整，但在大的民主框架、小选区加比例代表制的选举方式以及本土文化等因素的共同作用下，韩国政党结构的自然发展趋势是两大党主导，其他小党趋于弱势的政党格局。<sup>[14]</sup>徒有虚名的“准联动型比例代表制”有没有必要延续，可能会成为未来国会议员选举制度改革的重要议题。“超级执政党”的形成、两大党主导格局的强化也预示着制衡力量的减弱，小党在未来仍会有发展空间，但不会重要到与两大党相提并论的地步，力求更充分反映民意的政治改革仍有很长的路要走。

二是政府在“超级执政党”格局下执行力会大大加强。执政党的强势地位得到进一步巩固，未来文在寅政府施政受到的掣肘将大为削弱，甚至有可能通过争取20席在野议员支持而实现修宪。韩国检察机关的改革料将加快步伐，预计会加快设立高级公职人员犯罪调查处。为了将疫情带来的经济冲击降至最低，提振经济将成为选举后的最大课题。文在寅总统提出“韩国式新政”，拟出台大规模经济刺激和经济复苏措施，克服就业危机，加快“后新冠时代”经济复苏。这些强力举措将会在国会的大力支持下加快实施。包括前青瓦台发言人高旻廷等在内的19位青瓦台出身人士当选国会议员，将使青瓦台与国会之间的沟通更为紧密、高效。<sup>[15]</sup>

三是此次国会议员选举被称为2022年总统大选的风向标。从政党竞争的角度来看,此次国会议员选举主要是共同民主党与未来统合党的较量;就个人而言,主要是进步阵营李洛渊与保守阵营黄教安之间的较量,二人在同一选区竞选,被媒体解读为2022年韩国大选的提前上演。选举结果表明,李洛渊领导的执政党和他本人都大获全胜,巩固了其在执政党中的地位。黄教安则完全误判了当前的韩国民意,败选后黯然辞去党首职务。为筹备2022年总统大选,保守派急需推出有新意、有竞争力的候选人。在未来两年任期内,如果文在寅政府能避免出现严重错误,则能够保持强势,进步阵营也有望在未来的选举中延续连胜势头。

## 二、选举结果对韩国主要对外关系的影响

文在寅政府上任以来,强调外交自主性,重视改善韩朝关系、韩中关系。然而受制于国内外各种因素的影响,文在寅政府推行的“朝鲜半岛新经济地图”“新北方政策”等构想都陷入等待观望的困境。此次执政党大获全胜,增加了文在寅政府的底气,其自主性会进一步增强,保守阵营在对外关系领域的影响力将出现下降。

从韩朝关系来看,受制于韩美同盟与国内政治,文在寅政府执政上半期虽缓和了韩朝关系,但并未取得实质性成果。选举之后,预计韩国政府将会在对朝关系方面更加积极,特别是在推动联合国缓解对朝制裁、推动制裁范围之外的散客赴朝观光旅游、南北铁路连接、防疫合作等方面会有所行动。不仅如此,文在寅政府还将在国会推动《统一经济特区法》《韩朝交流合作法》等法律的颁布实施,为南北关系发展奠定坚实基础,减小南北关系左右摇摆的幅度。

从韩美关系来看,此次国会议员选举结果在一

定程度上体现了韩国国民对美国有了新的认识,亲美的保守势力没有获得足够的支持。在应对新冠肺炎疫情中,韩美同盟中相对弱小的韩国表现优异,甚至有能力和在医疗物资、病毒检测等方面对美进行支援。而美国在驻韩美军防卫费分担问题谈判中的“狮子大开口”,让韩国人更加清醒地认识到,美国更大程度上是借韩国实现其自身的全球战略目的。因此,主张自主的进步阵营受到更多选民的青睐。随着韩国国家实力的增长,进步政府倡导的自主国防将提上议事日程,尽管是相对自主,但未来韩美同盟如发生某种调整也并无意外。

从对华关系来看,选举结果有助于文在寅政府继续推动与中国的合作。新冠肺炎疫情对外向型的韩国经济产生了巨大冲击,韩国在疫情应对过程中一直尽可能避免切断与外部的经济联系。在疫情之初,文在寅政府顶住压力,没有采取禁止中国人入境的简单粗暴举措,而是限制区域、加强入境检测,并大力援助中国各种医疗物资。在中国疫情稳定、韩国疫情暴发之际,中国也积极回援韩国,中韩两国还建立了联防联控机制,两国政治互信和民间情谊有所加深。此次选举结果确认了韩国国民对文在寅政府的支持。囿于国内狭小市场空间和强大生产力之间的失衡,未来韩国仍将不得不延续外向型经济发展模式。文在寅政府强力倡导的“新南方政策”“新北方政策”等经济合作计划中,也都有涉及中国的要素。在此背景下,中韩之间开展更深入广泛的双边和区域多边合作,具备了更坚实的基础和更多的可能性。

从国际影响力来看,韩国政府抗疫表现得到国际社会认可,能够在疫情中稳妥举行选举也得到广泛关注和赞誉。选举前,文在寅总统曾表示,如果我们在举行全国范围投票选举的过程中,仍能守护

好现阶段的防疫成果，将意味着我们可以恢复正常的社会运转和日常生活，从而给国际社会带去希望。<sup>[16]</sup>选举结束后，韩国单日新增病例维持在10例左右，疫情形势向好，逐步进入“生活防疫阶段”，韩国的国际形象也有所提升。

概言之，第21届国会议员选举是2020年韩国民众政治生活中的一件大事。选民积极参与投票，表达了对执政党的支持、对在野党的不满。选举结果强化了两大党主导的政党格局，两大党组成事实上的“卫星政党”的做法使比例代表制度的改革流于形式，表明小党在国会很难获得较大的生存空间，相对均衡的多党制短期内难以出现。此次国会议员选举结果表明，韩国国民对文在寅政府上半期的执政高度肯定，特别是其在抗击新冠肺炎疫情中的表现得到民众的广泛赞誉。未来两年，文在寅政府将会获得内政外交方面更大的主动权，执政党意图推行的政策将获得国会的大力支持，以亲美、反朝为特点的保守党的影响力会明显下降。■

(第一作者系中国社会科学院亚太与全球战略  
研究院研究员；第二作者单位：韩国成均馆大学  
社会科学学院)  
(责任编辑：魏丹丹)

情况进行微调，各政党分配总席位数上限是30席，所以被称为“准联动型比例代表制”。一般情况下，大党的小选区议席往往超过按照政党得票率应获议席数，故无资格参与联动型比例代表议席的分配，而小党因获得的小选区议席数较少而可能得到补偿。这个制度设计的初衷是补偿有一定政党支持率、但是在小选区选举上获胜可能性较小的政党。然而，此次国会选举前，最大在野党和执政党先后有了事实上的“卫星政党”，两大党只推荐本党候选人角逐253个小选区议席，而其“卫星政党”只角逐47席比例代表。30个比例代表席位，原本应该主要由小党分配，但实际上23席都被两大党的“卫星政党”拿走。

[5]《沈相奵“没能让更多人当选十分抱歉”，泪流满面》，<https://news.joins.com/article/23755821>。

[6] 2020年1月20日，韩国发现第一例确诊病例，此后近一个月时间内疫情发展形势并不严峻。2月18日，大邱发现第31号病例，随后大邱、庆尚北道出现了围绕新天地教会和清道郡大南医院的疫情大规模暴发。2月29日，韩国单日新增确诊病例达到909例的高峰。但韩国现政府采取了积极措施妥善应对，至4月14日选举前一日，韩国当日新增确诊病例降至27例，疫情蔓延的势头得到有效控制。参见韩国疾病管理本部网站：<http://www.cdc.go.kr>；《朝野领导层，前去投票点，呼吁国民支持》，<http://www.donga.com/news/article/all/20200410/100600242/1>。

[7] 2月11—13日盖洛普公司民意调查结果显示，“因支持政府而认为执政党候选人当选”的被调查者占43%，“为限制政府而认为在野党候选人当选”的被调查者占45%，“审判现政府”论略占优势。但在疫情被有效遏制的情况下，4月13—14日调查中两种意见的比例分别变为49%和39%，支持执政党的声音占据明显优势。参见韩国盖洛普民意调查，2020年4月第3周第397号统计，第13页，2020年4月。

[8]《第20届与21届国会议员选举当选人统计》，[http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xhtml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml)。

[9] 具体数据参见中央选举管理委员会网站，[http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xhtml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml)。

[10] 沈之渊：《韩国政党政治史：危机与统合的政治》，首尔：白山书堂，2004年版，第490-491页。

[11]《黄教安惨败，引咎辞职》，<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/937269.html>。

[12]《满18岁选民绝对不会投的候选人是？》，[http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/924062.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/924062.html)。

[13] 韩国盖洛普民意调查，2020年4月第3周第397号统计，第10-11页，2020年4月。

[14] 尹保云：《民主与本土化——韩国威权主义时期的政治发展》，北京：人民出版社，2010年版，第316-320页。

[15]《19位青瓦台出身人士当选国会议员，李明博时期的6倍》，<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z11D0HPHB>。

[16]《文总统“史上最高事前投票率”》，<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2020/04/388005/>。

[1]《第21届国会议员选举当选人统计》，[http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xhtml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml)。

[2] 同[1]。

[3]《李洛渊“地区主义复活责任沉重”，黄教安“国会议员选举惨败引咎辞职”》，<https://news.joins.com/article/23755568>。

[4]“联动型比例代表制”，即根据某政党按照政党得票率应获席位以及其在小选区选举中已获议席数进行联动调整，不足的席位用比例代表席位来补偿。如果小选区所获议席数等于或超过按照政党得票率应获议席数，那么该党无权参与30席比例代表的分配；如果小选区所获议席数少于按照政党得票率应获议席数，那么在100%的联动率下，少几个席位就补偿几个席位。此次选举采用50%联动率，即少几个席位就补偿这个数字的一半，然后再根据四舍五入等