

“朝小野大”的延续：韩国国会选举与政治外交动向

董向荣

【内容提要】在韩国第22届国会议员选举中，执政党国民力量党遭遇惨败，第一大在野党共同民主党几乎重演了在2020年国会选举中胜利的一幕。分属保守派和进步派的两个主要政党继续掌控国会，国会两大党制进一步巩固。选举结果显示，“政权审判论”压倒了“在野党审判论”，准联动型比例代表制并没有带来小党的广泛政治参与。从政党博弈与主要政党差异化的政策主张看，新一届国会将继续牵制尹锡悦政府的政策实施，或将推出一系列特检法案对政府施压。在持续的“朝小野大”格局下，韩国可能经历“失去的五年”。

【关键词】韩国政党政治 两大党制 国会选举 准联动型比例代表制

2024年4月，韩国举行四年一度的国会议员选举，产生了第22届立法机构。由于韩国实行五年单任总统制，而今年是尹锡悦执政的第三年，此次国会选举被视为对现政府的“中期考核”。选举结果显示，执政党国民力量党虽然比上届的席位数略多，但远未能改变“朝小野大”的格局。第一大在野党共同民主党获得大胜，在野力量对执政力量形成压倒性优势。与此同时，选举席位的微调并没有达成政策设计目标，国民力量党和共同民主党两大党掌控国会的政党格局得以延续。以此次选举结果为基础分析韩国政党政治的变与不变及主要政党的政策主张，有助于展望韩国内外政策走向。

2024年韩国国会选举的主要特点

韩国中央选举管理委员会公布的数据显示，2024年国会选举投票率创下1992年第14届国会议员选举以来的新高，达到67%。本届韩国国会共300个席位，其中小选区席位254个，比例代表席位46个。在小选区席位竞争中，最大在野党共同民主党拿下161席，执政党国民力量党仅获90席，革新党、新未来党、进步党各占1席。在比例代表席位的竞争中，执政党的“卫星政党”国民未来党赢得18席，共同民主党的“卫星政党”共同民主联合赢得14席，祖国革新党赢得12席，改革

新党赢得2席。在野力量获得压倒性胜利，执政党遭遇惨败。在新一届国会中，女性议员占比创历史新高，多个小选区的选举结果折射出热点政治人物影响力的变化。

第一，执政党国民力量党所获席位数量超过上届，但仍被视为“惨败”。尹锡悦总统是在“朝小野大”的背景下上台的，期待通过此次国会选举改变局面，巩固执政地位。在此次国会选举中，国民力量党所获席位比上届（该党前身为未来统合党）多了6席。然而，因国民力量党的“卫星政党”所获席位减少，保守派所获总席位仅比上届多了5席。这个增加幅度远低于执政党预期，未能改变“朝小野大”的格局。在野力量占据64%的席位（192席），大幅超过国会议案走“快速通道”所需要的180席。执政力量勉强守住阻止在野力量修改宪法、弹劾总统所需的三分之一生死线（100席）。

第二，“政权审判论”主导民意。在选举过程中，执政党推出“在野党审判论”，批评在野党主导的第21届国会无所作为，直指李在明、曹国等牵涉多个诉讼案的在野党核心人物，号召选民阻止所谓“有罪之人”进入国会。在野力量则推出“政权审判论”，批评政府治理无能。尽管共同民主党存在党首牵涉司法案件、国会选举党内公推阶段争议频发等不利情况，但多项选前民调和最终选举结果仍表明，“政权审判论”压倒了“在野党审判论”。韩国民调公司“真实计量器”(Realmeter)

4月2—3日的调查显示,主张“为了支持现政府要给执政党加油”的“政权支持论”受访者占40%,主张“为了牵制现政府要支持在野党”的“政权牵制论”受访者占54.7%。^[1]韩国盖洛普公司3月26—28日的民调显示,尹锡悦政府好评率34%,差评率58%。^[2]尹锡悦总统的不支持率长期超过支持率,后者徘徊在30%左右。从选举结果来看,执政党所获席位占总席位数的比例同尹锡悦总统的民调支持率基本吻合。

第三,多个事件舆情持续发酵,拖累执政党选情。2023年11月有媒体报道,总统夫人金建希此前从一名韩裔美国牧师手中收受价值300万韩元(约合1.6万元人民币)迪奥名牌包。尹锡悦总统认为,偷拍和曝光行为是“政治上的构陷”。^[3]2023年7月,韩国海军陆战队一名士兵在执行防汛任务中殉职,时任国防部长李钟燮涉嫌对调查该案的军方责任人施压。韩国高级公职人员犯罪调查处对此立案侦查,并对其采取禁止出境措施。尹锡悦总统不顾国会的反对执意任命李钟燮为驻澳大利亚大使。李钟燮赴澳履新后不久即迫于强大的舆论压力而请辞。2024年3月,尹锡悦总统在视察超市时拿起一捆标价875韩元(约合4.5元人民币)的大葱,称“价格似乎很合理”。实际上,一般超市类似产品的售价为3000—4000韩元。2024年2月,韩国政府决定2025年扩大医学院招生规模。大韩医师协会等医生团体表示强烈反对,并采取集体罢诊等措施予以应对,政府与医生团体形成激烈对峙。“迪奥包门”“驻澳大使门”直指总统侧近人士,而“廉价大葱门”、医疗改革事件等则表明政府治理不力,物价飞涨,医疗失序。这些事件在临近选举之际发生或被曝出,直接影响了执政党的选情。

第四,女性议员数量创历史新高,但仍明显低于世界平均水平,远低于欧美发达地区。韩国中央选举管理委员会发布的数据显示,本届国会选举有60名女性当选,占议员总数的20%,创历届最高纪录。60名女性当选议员中,通过小选区对决胜出的只有36人。在比例代表中,女性议员有24人,男性议员有22人。可见,在各政党比例代表的推荐过程中,女性获得一定程度的优待。即便如此,与欧美国家相比,韩国国会中女性议员比例



(图片来源:半岛电视台/PHOTO图片)

2024年4月10日,韩国大邱,韩国第22届国会议员选举投票结束,计票工作进行中。

仍然非常低。各国议会联盟(IPU)2024年3月的数据显示,美洲和西欧议会中女性议员占比均为35.2%,北欧五国女性议员占比高达45.9%;全球议会中女性议员占比平均达到26.9%;在各国议会联盟180多个有数据的国家中,韩国排名第110名开外。^[4]在这一指标上,韩国与世界平均水平和发达国家水平均有相当差距。

第五,多个热点选区选举结果折射出重要政治人物影响力的变化。在野党共同民主党党首李在明在政党分裂的情况下领导该党取得大胜,巩固了其在党内的领导地位,这对他参加下届总统选举无疑是一个加分项。在小选区“短兵相接”中,李在明战胜了前国土交通部部长元喜龙。前国务总理、共同民主党前党首李洛渊,选举前率5名议员离党出走,所创立的新未来党只获得1个小选区席位,其在政治故乡光州市某选区得票率只有13.84%,远远落后于竞争对手,可能无缘下届总统选举。曾经4次当选国会议员的执政党候选人朴振败选,得票率仅为42.4%。^[5]作为尹锡悦政府的首任外交部长,朴振的落选对其本人和总统而言都是不小的冲击。

选举制度设计的微调与两大党制的固化

2024年韩国国会选举在制度设计方面没有大的变



化，只是对选区和比例代表制的席位数分别进行了微调。此次选举沿用小选区制度和比例代表制相结合的选举制度，但与上届选举有两点不同。

一是小选区席位数从上届 253 席增加到 254 席，全国区的比例代表席位从上届 47 席下降到 46 席。小选区采取简单多数制，每个选区产生 1 名国会议员。此次选举中，共有 21 个政党推出 641 名候选人参与小选区议席的争夺，另有 58 名无党派候选人参与角逐，总竞争率为 2.75 : 1 (699 : 254)。执政党在所有选区都派出了候选人，在野党共同民主党在 246 个选区派出候选人。58 名无党派人士“全军覆没”，无 1 人当选，表明没有政党的支持很难在选举中有所作为。当然，为获得政党背书的“公推”，党内竞争也相当激烈。

二是采用准联动型比例代表制的席位数有所变化。此次选举沿用了上届 50% 的联动率，但所有 46 个比例代表议席都实行准联动型比例代表制，上次选举中只有 30 席实行准联动型比例代表制，剩余 17 席实行并立制，即直接按照政党得票率计算应得席位数，不与该党所得小选区席位数产生联动。准联动型比例代表制席位数计算方式为：某党可分配的准联动型比例代表席数 = [(总席数 - 无党派小选区席数 - 小选区选举中不足 5 席小党席数 - 比例代表选举中得票率低于 3% 的政党所获小选

区席数) × 该党比例代表选举政党得票率 - 该党小选区席数] × 联动率 50%。本届国会选举中，有 38 个小党参与 46 个比例代表席位的角逐。由于参选政党太多，选票长达 54.1 厘米，原有读票机无法读取，致使比例代表选举只能手动开票。

2020 年韩国开始在国会选举中施行准联动型比例代表制，初衷是限制大党优势，将比例代表席位尽可能给小党，形成多党参政的局面。但是，由于两大主要政党长期掌控国会，让出一定席位给小党意味着“刀刃向内”，即对自己动手、动自己的奶酪。在第 21 届国会选举时，为了应对新的选举制度，两大主要政党都立即成立“卫星政党”来代主党赢得比例代表席位。选民对“卫星政党”与主党之间的关系心知肚明。制度被设计者自己轻松绕过，所谓的改革形同虚设。

早在 2020 年第 21 届国会选举结束后，韩国舆论就对“卫星政党”现象进行强烈批评。然而，两大主要政党并未进行深刻反思。在第 22 届国会选举中，两大主要政党及其“卫星政党”累计占据 283 席位，占总席位的 93.3%，小党只有 17 席。如果减去与共同民主党关系密切的祖国革新党的席位，其他小党累计只有 5 席。

除了“卫星政党”问题之外，从政策设计来看，韩国国会选举中有资格参与比例代表席位分配的政党，不包括在小选区选举中不足 5 席的小党、在比例代表选举中政党得票率低于 3% 的小党。这种设定“门槛”的方式，降低了小微政党通过比例代表参政的可能性。在当前韩国的社会结构和选举制度下，进步与保守两大党“霸占”国会的情况很难改变，小党生存空间十分有限。

选举热点议题与主要政党政策主张差异

根据韩国中央选举管理委员会网站公布的各政党政策公约可以看出，在此次国会选举中，各主要政党针对经济增长乏力、少子化问题、区域发展不平衡、国会议员权利等提出一系列政策主张。相对而言，执政党更强调经济民生问题，在野党更强调检察改革、修改宪法、外交政策调整等。

2024年4月29日，韩国首尔，韩国总统尹锡悦与最大在野党共同民主党党首李在明在龙山总统府举行会谈。

就政治和检察改革而言，在政策公约电视讨论会上，执政党主张：减少国会特权，取消国会议员的不受逮捕特权；现任议员受到监禁及以上刑罚期间，应返还议员薪金；减少国会议席总数等。共同民主党主张：完成检察改革，分离调查和起诉权，确保调查机关的专业性；推进修改宪法，将5·18光州民主运动精神写入宪法，引入总统四年连任制，引入国务总理国会推荐制等。检察改革是祖国革新党的核心政策主张，该党强调要彻底分离调查权和起诉权，将检察厅转换为起诉厅；强化高级公职者犯罪调查处职能，设立专门调查厅；引入检察长直选制、起诉陪审制，进行检察权的分权化改革；实施总统四年连任制并缩小总统权限，弱化检察权等。可以看出，在检察改革和调整总统任期等方面，两个主要在野党政策交集较多。

在经济民生方面，国民力量党推出的“十大政策公约”几乎都可以归为这一大类，着眼于“工作家庭都幸福”“构筑严丝合缝的照顾、养育环境”“平民、小工商业者、传统市场新希望”“提高中小企业、初创企业活力”“公民安全的大韩民国”“打造健康、充满活力的地区”“通过缩小交通、居住差距而融为一体的大韩民国”“青年幸福的大韩民国”“对老人群体有力的支援”“应对气候危机，共同打造绿色”等政策目标。总体而言，执政党推出的是一个选民目标取向的公约，侧重青年、育儿父母、老年人、小工商业者、非首都核心区选民等不同目标群体，就他们关心的具体事宜给出政策承诺。该政策没有直接面对当前韩国“内忧外患”核心问题，对通胀高企、经济增长乏力、治理能力欠缺、国家安全挑战、外交困境等重要议题避而不谈。



(图片来源/澎湃影像IC photo图片)

相比之下，共同民主党在经济民生领域的主张更能引起关注。比如，该党提出减轻工薪阶层税负，支持引进每周4日或4.5日工作制，争取到2030年将韩国人劳动时间降到经济合作与发展组织（OECD）平均值以下；消除对非正规职业、特殊雇佣、平台劳动者的歧视，实行同工同酬；向有18岁以下孩子的家庭每月发放20万韩元儿童券，扩大育儿津贴普及范围；减轻老人护理负担及改善护理服务质量；确保科技研究开发预算占国家总预算5%，大力培育半导体等尖端战略产业，成为全球五大产业强国等。祖国革新党的科技政策比共同民主党更“激进”，该党要求追加遭尹锡悦政府削减的国家研发预算，将政府预算的7%以上用于研发，0.65%以上分阶段用于培养青年科学家等。

在外交安全方面，执政党在政策公约中并未提及相关内容，而对现政府外交安全政策不满的主要在野党，提出了与政府现行外交路线不同的主张。共同民主党主张重新调整周边四强外交，推行基于国际社会普遍价值的外交；制定超越党派的对朝政策框架，推动朝鲜半岛无核化与建立和平体制取得实质性成果；正视历史，推进堂堂正正的对日外交等。与共同民主政策主张类似，祖国革新党主张构建以合作为基础的和平共存的韩朝关系，基于韩美同盟推进朝鲜半岛和东北亚和平外交政策，充实与中国的战略合作伙伴关系，通过解决历史问题和谋求实质性合作构筑成熟的韩日关系；为

实现朝鲜半岛无核化和构建持久和平体系建立南北协商窗口，构建经济共同体，签署基本条约、建立南北外交关系，扩大现有统一部的作用及功能；公开讨论尽早收回战时作战指挥权，并将指挥权收回时限具体化等。

政党竞争与韩国政治外交走向

本届国会选举对尹锡悦政府和执政党造成巨大冲击。国民力量党领导层宣布辞职，国务总理与多部门首席秘书集体请辞。尹锡悦政府在国会选举结束后的一系列行动，并没有赢得国民的支持。多项民调显示，尹锡悦政府的支持率已降到 20% 左右。未来韩国国内政治的主要问题在于尹锡悦政府如何应对持续整个任期的“朝小野大”局面，在野力量则重点关注推动多项法案、钳制现政府。在外交领域，韩国的“失衡外交”是否持续，值得关注。

第一，尹锡悦政府将继续面对“朝小野大”的局面，这是韩国民主化以来政府首次面临五年任期内一直“朝小野大”的窘境。此前，尹锡悦总统曾多次召开民生座谈会，提出一系列政策主张，期待在执政党掌控国会后能获国会的支持。然而，国会选举结果与预期相去甚远，未来仍只能仰赖在野党的协助。国会选举惨败后，尹锡悦总统作出一定姿态，与李在明通电话，并邀请其访问总统府。韩国政治斗争的惯例表明，没有执政党在国会的优势地位做支撑，政府很难有所作为，而在野党即便掌控国会，也只有立法权和预算审议权等。韩国可能会经历“失去的五年”。

第二，在野力量可能会加大推动检察改革的力度，推出多项检察法案，追究尹锡悦总统侧近人士的法律责任。一旦时机成熟，在野党甚至可能推进宪法修改案和总统弹劾案。在政策公约中，共同民主党和祖国革新党都强调检察改革的重要性和紧迫性，直指韩国当前“检察共和国”乱象。国会 5 月 2 日表决通过《梨泰院特别法》，要求对 2022 年发生的梨泰院踩踏事故进行彻底调查。未来，被总统否决的《金建希独检法》等法案也可能以某种形式被再度讨论。在修改宪法的问题上，共同民主党和祖国革新党提出相关政策公约，着眼于总统

四年连任制等重大议题。未来，如果尹锡悦总统支持率持续低迷，不排除执政力量陷入严重分裂的情况。届时很可能形成支持修改宪法或弹劾总统的力量超过国会三分之二的情形。

第三，在外交方面，负责外交安全政策制定的核心人士并未因选举失败而出现变动，短期内韩国外交政策基调不会出现大的变化，但旧的成果会明显黯淡，新的成果很难出现，“外交失衡”依旧难改。尹锡悦执政以来，韩国在中美竞争的大背景下充当“急先锋”，极力强化美韩同盟和美日韩三边关系，并自认为这是本届政府的外交亮点。但是，随着美日提升双边关系并加强两国在多个小多边机制下的合作，韩国在美国亚太同盟体系中被“边缘化”甚至“矮化”的迹象非常明显。与此同时，韩日之间岛屿纷争、历史争议不断浮现，尹锡悦政府对日外交成果日益被淡化。尹锡悦政府加剧阵营对立的外交政策已经偏离韩国国家利益。即便如此，在野党提出的一些政策构想，被尹锡悦政府采纳的可能性依然不大。此外，韩国外交还需面对 2024 年 11 月美国总统大选可能带来的变数。■

作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员

[1]《第 22 届国会议员选举关联调查》，韩国中央选举舆论调查审议委员会网站，2024 年 4 月 4 日，<https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/view.do?nttId=15036&menuNo=200467&searchTime=::%20%EB%82%A0%EC%A7%9C%EA%B5%AC%EB%B6%84%20::&sdate=&edate=&pdate=&pollGubuncd=&searchCnd=1&searchWrd=%EB%A6%AC%EC%96%BC%EB%AF%B8%ED%84%B0&pageIndex=1>。

[2] 韩国盖洛普公司网站，2024 年 3 月 28 日，<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1470>。

[3]《尹锡悦首次对金建希“迪奥门”事件发声：“没坚决回绝有些遗憾”》，韩国《中央日报》中文网，2024 年 2 月 8 日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=113854>。

[4] IPU Parline, “Monthly Ranking of Women in National Parliaments,” March 2024, https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=3&date_year=2024。

[5]《开票进展情况》，韩国中央选举管理委员会网站，http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml。