

韩国国会地位的变化与运行特点

文 / 董向荣

二战结束后成立的国家中,实现了经济发展、政治民主,并跻身发达国家行列的,可谓凤毛麟角。韩国就是这样一个比较成功的案例。韩国国会作为国家的最高立法机关,是三权分立政治体系的重要组成部分,在国家治理的制度化方面作出重要贡献。国会地位的变化,折射出韩国政治发展和政治文化变迁,也是理解韩国政治现状的起点。

制宪国会的弱势与延续

在经历了1910—1945年长达35年的日本殖民统治之后,朝鲜半岛并没有迎来期待的独立,而是被美国和前苏联以三八线为界分区占领。美军占领的三年,是朝鲜半岛大变局、大动荡时期,也是三八线以南政治体系建构时期,一来号召组建政党,一时间半岛南部党派林立;二来组成制宪国会,负责制定宪法、政府组织法等,制宪国会是韩国国会之始。

1948年5月,在联合国韩国临时委员会的监督下,三八线以南地区举行制宪国会选举。李承晚领导的主要政治力量在制宪国会选举中取得优势。美国解密外交档案显示,“此时的李承晚言谈举止中仿佛自己已经是总统一样。”李承晚坚决反对对宪法起草委员会提出的政府内阁制、国会两院制提案。迫于其巨大压力,韩国最终采取了总统中心制,后演化为总统制,作为一种制约,设立了国务总理一职。1948年7月20日,韩国制宪国会举行总统选举,李承晚当选首任总统。自诞生之日起,韩国总统强势、国会弱势的格局就确立下来,其间经过短暂的张勉内阁政府时期和其他过渡时期,一直延续到1987年宪法修改。

在国会处于弱势的时期,韩国政治乱象丛生,多次发生国会解散或议员被逮捕的情形。总统选举方式摇摆不定,核心政治人物在能通过国会间接选举当选总统时,就选择间接选举,反之则倾向于通过直接选举当选,这在李承晚执政时期(1948—1960年)较为明显。1961年,朴正熙发动军事政变后,承诺还政于民,脱下军装,先是在1963年、1967年和1971年通过直接选举当选总统,而后在1972年10月17日发布公告,全国戒严,解散国会,禁止政治活动,开始了“十月维新”。通过

宪法修改,删除了限制总统连任三届以上的条款,选举方式改由“统一主体国民会议”进行间接选举。全斗焕在1981年出任总统,单个任期长达7年。国会在韩国的政治生活中甚至陷入形同虚设的境地。

民主化、宪法修改与国会地位的提升

1987年,韩国的民主化进程进入关键阶段,制定了新的宪法,从制度上颠覆了总统对于国会的优势地位,韩国行政权与立法权的分立与制衡得以确立。比较显性的变化有三点。

第一,国会议员在会议期间的自由受到保护。由于韩国历史上多次出现政府当局逮捕反对派议员、强行通过某法律的事件,因此,韩国新宪法专门规定议员有不受逮捕的特权,国会议员除现行犯外,在会议期间未经国会同意,不得被逮捕或拘禁;在会期前被逮捕或拘禁的国会议员,除现行犯外,如经国会要求,应于国会会议期间予以释放,这些规定是对议员权利的重要保障。

第二,国会拥有对总统等重要政治人物的弹劾权。如果总统、国务总理、内阁成员、宪法法院成员、中央选举管理委员会成员等高级公务人员被认为在履行公务过程中违反了宪法或法律,国会拥有提出弹劾动议。2014年3月12日,韩国国会对卢武铉总统提起弹劾,理由是非法政治献金、违反选举法等。弹劾案当即被提交宪法法院,两个月后被驳回,卢武铉立即恢复总统权力。观察此次弹劾案,主要有四个看点:一是,尽管韩国总统的职权因学生革命、军事政变、暗杀等突发事件而被迫中断在历史上已司空见惯,但是总统被弹劾,史无前例。二是,在野党以不足以弹劾总统的理由来发起弹劾动议,失去了民心,在随后的国会选举中大败。根据韩国媒体的调查,85%以上的受访者赞同宪法法院驳回判决。国民不赞成经过合法选举程序选出的总统作为政党斗争的牺牲品被罢免。这充分印证了一句话,“有权不可任性。”权力滥用导致国会信誉骤降。三是,韩国从军人威权政府转向文官民主政府,只有短短17年的时间,在出现权力真空的时候,军人没有干预政治。这是政治发展的成就所在。四是,韩国政治之水深不可测,这是卢武铉作为一个出身下层、政治资历浅、教育背景贫乏的总

统很难回避的政治环境。

第三,国会具有人事权。国会具有同意和批准总统任命国务总理、国务委员等。国会可要求国务总理、国务委员或政府委员出席国会或国会常设委员会的会议,报告国家政务处理状况或陈述意见并回答议员提出的质询。国会还有权决定其他重要职位的国家工作人员。宪法法院院长、大法院院长、监察院长和大法官的任命须经国会同意。国会推荐提名宪法法院9名法官中的3名和中央选举管理委员会9人中的3人。

以国务总理为例,总统提名后能顺利通过国会批准的并不多。在朴槿惠政府截至目前两年半任期内,曾先后提名六位总理人选,包括原宪法法院院长金容俊、前检察官郑烘原、前大法官安大熙、《中央日报》前总编辑文昌克、国会院内代表李完九、法务部长官黄教安等,只有三个人通过了国会批准。据报道称,在金容俊放弃总理提名资格后,朴槿惠曾表示:“韩国人事听证会制度是有问题的,它倾向于将提名人视作罪人进行‘审问’。听证会本意是在国民面前验证公职候选人的政策理念等,应该保护个人隐私以及尊重人格。人事听证会应将重点放在当事人的办事能力上……现在,优秀的人才因害怕出席听证会而不愿担任公职。”这种制度安排在权力制衡的同时,也在一定程度上限制了韩国政府的执政能力。

韩国国会的运行特点

第一,选举制度改革与投票形态的变化。韩国国会实行一院制,每四年举行一次国会选举。国会选举采用小选区制与比例代表制并用的制度,以小选区制为主,以比例代表制为辅。2004年,韩国举行第17届国会选举时,首次采取一人两票制,两张选票分别投给候选人和政党,这个政党可能并不是该选民所支持的候选人所在的政党。在以往的国会选举中实行的是一人一票制,选民在选择候选人的过程中就捆绑选定了候选人所属的政党。新的投票方式能够更准确地表达国民意愿。比例代表制的国会议员选举中,选举管理委员会将有效得票数超过3%,或在选区议席中得到超过5席的政党确定为可分配议席的政党,并根据得票比例分配议席。总体来看,尽管选举方式比以往更有利于选民的意见表达,但由于经济发展和国民的去政治化,韩国国会选举的投票率呈下降的趋势。

第二,韩国虽实行多党制,但在国会中发挥主要作用的还是分别代表保守和进步的两个党派。一个是所谓的“保守党”,代表社会保守阶层,当前国会执政党的新世界党,可追溯至大国家党、民主共和党等。当前国会的第二大党,在野党新政治民主联合,可追溯至“开放国

民党”“民主党”等。国会两大政治势力,反映的是韩国社会保守与进步两大力量的分野。以年轻一代、工人和发展滞后地区的民众为主体,形成了要求改革、渴望打破旧秩序的进步群体。而年长者和得益于原有政治、经济体制的人,则希望稳定地推进发展。

与此相一致,韩国国会中的地域色彩明显。保守政党由于在岭南地区(庆尚南道、庆尚北道、釜山等地)有着长期的优势传统,因此,在该地区的议员数上总能占据绝对优势;而作为湖南地区(全罗南道、全罗北道、光州等地)的优势政党,新政治民主联合则在这一区域的议员选举中有着绝对的优势。因此,在国会议员的分布上,也形成了明显的地域差异,使得国会在利益分配上具有明显的地域色彩。

第三,韩国国会中肢体冲突频发,降低了选民对国会的信任度和好感度。由于韩国采取多党制形式,不同的政党在价值理念、利益诉求等方面具有不同的追求,所以易出现纷繁复杂的利益冲突,很难形成共识。在国会中占据优势的政党,往往会利用优势强行推动有利于本党的法案表决。作为在国会中处于弱势地位的少数党则选择采取肢体冲突、妨碍议程进行的方式拖延、阻止法案的通过。国会内的政治冲突源于不妥协的政治文化,以及面向选民的政治作秀等方面的需要。韩国国会议员大打出手的照片通过媒体传至世界,让人不禁质疑其政治发展程度,也降低了韩国国民对国会的信任度、好感度,顺带抹杀了国会对于国家政治进程和国家治理的贡献。有调查显示,只有约10%的公民对国会抱有信心。首尔大学政治学教授朴赞郁以总统弹劾案为例指出,“虽然国会在各政治力量间遵循了正规的程序,但国会无法在议程内成功地解决冲突。对抗和争吵经常出现在国会会场。以冲突为驱动力的议会政治是阻碍国会正常运行的主要原因,也导致了失望的公民对国会作出消极的评价。”

概言之,对于一个在二战后成立的国家,韩国的政治民主化取得了令人瞩目的成绩。国会作为政治体系的一部分,在行使立法权方面发挥着举足轻重的作用。在政治史上,国会虽经历过被解散、议员被逮捕等种种磨砺,但仍逐步确立了与行政权之间的制衡,在国政监察、行使人事权等方面发挥着重要作用,扮演了国家发展稳定之锚的角色。但是,进入21世纪以来,随着经济发展和国民的去政治化,民众对于政治的热情下降,加之韩国国会肢体冲突频发,越来越多的公民对政党之间赤裸裸的权力斗争感到厌恶,对政治家在议会政治中缺乏和解感到失望。✘

(作者系中国社会科学院亚太与全球战略院研究员)