

韩国国会议员选举制度的历史沿革与改革方向

李永春

【内容提要】自1948年韩国第一部《国会议员选举法》颁布以来，韩国国会议员选举制度经历了多次变化，目前采用“混合多数代表制”。由于该制度存在当选者代表性不足、两大政党垄断政局、“死票”产生过多、比例代表议席比重过低等问题，从而在一定程度上阻碍了韩国政党政治的发展。韩国各界对此提出了多种改革方案，其中最具代表性的就是“混合比例代表制”，但相关方围绕如何增加比例代表议席数争执不休，致使改革方案无法在国会通过。虽然韩国国会议员选举制度改革是大势所趋，但仍面临重重困难。

【关键词】韩国国会选举；混合多数代表制；混合比例代表制

【DOI】 10.19422/j.cnki.ddsj.2020.01.010

2017年，韩国民众通过声势浩大的“烛光”示威，首次实现对总统的弹劾。此后，韩国持续推进政治改革，其中重要举措之一就是改革国会议员选举制度。韩国国会议员选举制度有其自身的演变过程，目前采用“混合多数代表制”，但这一制度安排在真正实现国民政治权利方面仍具有很大的局限性。为了解决这一问题，韩国政界、学界、市民团体提出不少有关国会议员选举制度的改革方案，其中“混合比例代表制”最具代表性，但由于各政党利益冲突难以调和，多次讨论均未能形成一致意见，致使改革进程遭受挫折，引起广大民众不满。韩国国会议员选举制度改革能否顺利推进，成为决定今后韩国政党政治走向的关键因素，受到韩国各界的高度关注。

韩国国会议员选举制度的演变

韩国国会议员选举又称“总选”，每四年举行一次，议员任期四年，无连任限制。1948年3月17日，驻朝美国军政府颁布第175号法令，宣布实施韩国第一部《国会议员选举法》。^[1]该选举法规定，21岁以上的韩国公民具有选举权，25岁以上的韩国公民具有被选举权。1948年5月10日，韩国在由美国主导的“联合国”监督下举行了首届国会议员选举。韩国制宪国会选举法参照美国的选举制度，采用一个选区选出一名国会议员的“小选区制”和得票数排在首位的候选人当选的“相对多数制”相结合的选举方式。^[2]

在第一共和国（1948—1960年）时期，韩国继续维持了制宪国会制定的“小选区制”和“相对



2020年韩国将迎来第二十一届全国国会议员选举，如何弥合分歧并最终推出各方都能接受的国会议员选举制度改革方案，考验着韩国各界尤其是政界和学界的政治智慧。图为2018年11月1日，在韩国首尔，韩国总统文在寅在国会发表施政演说。

多数制”。在1950年1月28日举行的第二届国会议员选举中，李承晚政府提出新的选举法案，其主要内容包括解除对“反民族行为者”（即亲日派）参政的限制、制定选举运动限制条件、加强中央和地方行政机关对选举管理机构的介入、为从朝鲜越境南下的人设置“特别选举区制”等，目的在于巩固其统治基础并为长期统治创造条件。在第二届韩国国会议员选举中，各主要政党均未能获得多数议席，无党派议席占比较高。在1954年5月20日举行的第三届韩国国会议员选举中，执政党自由党占据过半数议席，这种情况一直延续到1958年5月

2日第四届韩国国会议员选举的举行。

在第二共和国（1960—1961年）时期，韩国国会采取了两院制，在众议院选举中仍然采用“小选区制”和“相对多数制”，在参议院选举中则采用了“大选区制”，即在一个选区可以选出2—8名议员，但规定选民最多只能投票选出所属选区一半的议席。^[3]

在第三共和国（1963—1972年）时期，通过军事政变执掌大权的军部采取“相对多数制”和“比例代表制”混合的制度，^[4]即运用“小选区制”和“相对多数制”选出国会四分之三的议席，余下的四分

之一议席采用“比例代表制”选出。这一时期的“比例代表制”不是对各政党进行投票，而是将各选区候选人的得票率视为其所属政党的得票率，采用将全国设为一个选区的“全国区”制度。因此，比例代表议席分配方式对第一大党最为有利，即如果第一大党得票率过半数，最多可以获得三分之二的比例代表议席，即便得票率没有过半数，也可以获得半数比例代表议席，第二大党至少可以获得剩余比例代表议席的三分之二，其他政党可以按照各自的得票率分配余下的比例代表议席。以1963年举行的第六届国会议员选举为例，国会议席总数为175个，其中地方选区议席131个，比例代表议席44个。选举结果显示，第一大党民主共和党得票率为32.4%，不足50%，所以获得半数比例代表议席即22个议席，加上在地方选区获得的88个议席，共获得110个议席。第二大党民政党获得剩余22个比例代表议席的三分之二，即14个议席，加上在地方选区获得的27个议席，共获得41个议席。同时，国会议员选举制度规定只有得票率高于5%或在选区竞选中获得3个以上议席的政党才有资格参加比例代表议席分配。“全国区比例代表制”的实施导致在第六届国会议员选举中，执政党民主共和党与第一大在野党民政党之间的得票率虽相差13.4%，但议席占有率却相差39.3%。虽然采用“比例代表制”的初衷是克服“相对多数制”的缺点，减少得票率与议席占有率之间的差距，从而使选举结果更加公平合理，但这一制度设计事实上却成了执政党确保获得过半数议席的政治工具。^[5]

在第四共和国（1972—1981年）时期，为了实现终身执政，时任韩国总统朴正熙于1972年10月17日发表特别宣言，宣布全国戒严，并采取解散国会、停止政党及政治活动等措施。10月27日，

履行国会职能的非常国务会议颁布了被称为“维新宪法”的宪法修正案，修订国会议员选举制度，将原来的“小选区制”改为在一个选区内选出两名国会议员的“中选区制”。这种制度将小选区进行整合，看似提高了具有较好基础的候选人当选的概率，也增加了规模较小的政党进入国会的可能性，但实际上却扭转了执政党候选人在地方选区竞争力不强的局面。在1971年举行的第八届国会议员选举中，执政党民主共和党候选人在首尔等5个城市的39个选区中只获得7个议席，但在采用了“中选区制”的1973年第九届国会议员选举中，执政党民主共和党却在32个议席中获得15个议席，与之相比，几个在野党所获议席数量却由32个下降到了17个。此外，将“全国区比例代表制”改为“总统推荐制”，即依据“维新宪法”，总统推荐三分之一的国会议员。当时韩国共划分了73个选区，根据“中选区制”，地方选区可以选出146名国会议员，其余73名国会议员由总统推荐。因此，三分之一的国会议员成为总统的“亲卫队”。由于实施这种选举制度，在第九届国会议员选举中，执政党民主共和党和第一大在野党新民党之间的得票率虽只相差5.2%，但议席占有率却相差43.9%，严重背离了选民意愿。^[6]

在第五共和国（1981—1988年）时期，韩国继续保留有利于执政党确保国会多数议席的“中选区制”，但废除了第四共和国时期的“总统推荐制”，重新实施了“全国区比例代表制”，即第一大党可以获得三分之二的比例代表议席，剩余的三分之一议席由其他政党按照在地方选区获得的议席占有率分配。该制度旨在限制在野党活动，通过维持“中选区制”分裂在野党，以确保执政党成为第一大党并获得过半数议席。^[7]

进入第六共和国（1988年至今）后，韩国重新恢复了“小选区制”，比例代表的议席分配方式也发生了变化，即规定如果第一大党在地方选区获得过半数议席，则按照议席占有率分配比例代表议席；若未能获得过半数，则分配一半比例代表议席，另一半议席由在地方选区获得5个以上议席的其他政党按照议席占有率进行分配，但这种方式依然不利于规模较小的政党。为此，1991年韩国修改国会议员选举制度，取消了有利于第一大党的优先分配方式，采用按照各政党议席占有率进行分配的方式，并规定在地方选区只获得5个以下议席或未能获得议席的政党，只要得票率在3%以上就可以获得一个比例代表议席。虽然这种方式较第三共和国和第五共和国时期的“全国区比例代表制”而言有所改善，但依然存在很大问题。2001年韩国宪法法院作出判决，裁定通过一人一票制分配比例代表议席违宪。据此，韩国再次对选举法进行修订，由只对候选人投票的方式改为分别对候选人和政党进行投票的一人两票方式，并且从2004年举行的第十七届国会议员选举开始实施。这种制度就是“混合多数代表制”，又称“并立制”，即在总共300名国会议员中，先采用“相对多数制”在地方选区选出253名国会议员，再采用“比例代表制”选出47名国会议员。“相对多数制”规定，一个选区的候选人只需获得最多选票而无须过半就可当选；“比例代表制”规定按各政党在选举中获得的选票数量在总票数中的比例，即得票率分配议席。韩国选举法规定获得有效投票总数3%以上或者获得地方选区5个以上议席的政党才有资格按照其得票率分配47个比例代表议席，比例代表由各政党推荐并排序。选区采用“小选区制”，即在一个选区只能选出一名议员；投票方式采用“一人两票制”，即选民在

所属地方选区分别给自己支持的国会议员候选人和自己支持的政党投票。

韩国现行国会议员 选举制度及其弊端

目前，韩国国会议员选举仍然采用将“相对多数制”和“比例代表制”结合起来的“混合多数代表制”。“相对多数制”的优点在于：议员由小选区选举产生，对所属选区选民更有责任感；有利于防止政党林立的乱象，使得主要政党能够获得多数议席，从而提高政局的稳定性；一轮即出结果，选举效率较高，节省选举费用，方便选举管理。“比例代表制”的优点在于：可以将选民的政治意愿较为真实地反映到议席数上；使得少数政党也可分得议席，有利于实现国会议员多元化，遏制大党形成垄断局面。因此，“混合选举制”一般被视为结合了“相对多数制”和“比例代表制”优点的、较为理想的选举制度。自20世纪90年代以来，德国、新西兰、意大利、日本等诸多国家进行选举制度改革时均采用了“混合选举制”。经过多次改革，韩国自2004年起在国会选举中采用“混合选举制”中的“混合多数代表制”，但在实施过程中逐渐暴露出一些问题，主要表现为以下几个方面。

第一，国会不能充分代表不同阶层选民的政治意愿。据韩国行政研究院在2016年进行的一项调查结果显示，在清廉性和公正性方面，国会在韩国所有国家机构中得分最低。^[8]国会是由国民选出的立法机构，却得不到国民的信任，主要原因在于韩国部分民众将国会视为一些特定阶层的利益代言人。以2016年4月13日举行的第二十届韩国国会议员选举结果为例，按照性别来看，在当选者中女性比例只有17%，男性比例却高达83%；按照年

龄来看, 40 岁以下只有 1 名地方选区国会议员和 1 名比例代表国会议员, 而 50 岁以上议员比例高达 82.3%; 按照经济水平来看, 国会议员的平均财产超过 40 亿韩元 (约 360 万美元); 按照职业分布来看, 来自政界、法律界、官僚阶层的议员数分别为 50 名、47 名和 42 名, 几乎占据全体 300 名国会议员的半数。此外, 没有残疾人比例代表。^[9] 以强大政党为中心的政治结构以及高额保证金等过于苛刻的参政条件, 导致韩国国会无法充分代表社会各阶层尤其是广大弱势群体的利益, 引发广大选民不满, 要求改革选举制度的呼声日益高涨。

第二, 国会长期被排名前两位的政党把持。虽然韩国不是两党制国家, 但国会却长期由两大政党垄断, 其他众多小党难以发挥影响力。在 2000 年 4 月 13 日举行的第十六届国会议员选举中, 大国家党获得 133 个议席, 新千年民主党获得 115 个议席, 两党共获得 248 个议席, 占据全部 273 个议席的 90.8%。在 2004 年 4 月 15 日举行的第十七届国会议员选举中, 开放国民党获得 152 席, 大国家党获得 121 席, 两党共获得 273 席, 占据全部 299 席的 91.3%。在 2008 年 4 月 9 日举行的第十八届国会议员选举中, 大国家党获得 153 席, 统合民主党获得 81 席, 两党共获得 234 席, 占据全部 299 席的 78.2%。在 2012 年 4 月 11 日举行的第十九届国会议员选举中, 新国家党获得 152 席, 民主统合党获得 127 席, 两党共获得 279 席, 占据全部 300 席的 93%。在 2016 年举行的第二十届国会议员选举中, 共同民主党获得 123 席, 新国家党获得 122 席, 两党共获得 245 席, 占据全部 300 席的 81.7%。在这五次国会议员选举中, 排前两位的大党平均获得了 87% 的议席, 其他政党和无党派加起来只占约 13% 的议席。在两大政党具有压倒性优势的情况下,

其他政党几乎没有发言权。

第三, “死票” 过多影响选民参与投票的积极性。根据 “小选区制” 和 “相对多数制”, 每个地方选区只能选出得票数最多的 1 名国会议员, 投给其他候选人的选票就成为毫无价值的 “死票”, 而且 253 个议席是在地方选区选出, 在全部 300 个议席中占 84.3%, 其结果必然会产生大量的 “死票”。选举的本质是通过选出代表来反映不同阶层选民的民意, 但大量 “死票” 不仅无法全面准确地反映选民的政治意愿, 而且影响选民参与投票的积极性。据统计, 在第十七届至第二十届国会议员选举中, “死票” 所占比例分别为 49.99%、47.09%、46.44%、44.14%。以上数据表明, 近半数选民的选票最终沦为 “死票”, 导致当前的选举制度难以全面真实地反映民意。

第四, 比例代表议席比重过低导致选举结果的公正性受到质疑。虽然韩国国会议员选举制度采用了 “比例代表制”, 但比例代表议席只有 47 个, 占全部 300 个议席的 15.7%。在实施 “混合选举制” 的国家中, 韩国的地方选区议席与比例代表议席的比率为 5.38 : 1。与之相比, 罗马尼亚为 3.25 : 1, 日本为 1.67 : 1, 墨西哥为 1.5 : 1, 苏格兰为 1.3 : 1, 新西兰为 1.18 : 1, 德国和乌克兰均为 1 : 1。^[10] 在第二十届国会议员选举中, 新国家党 (现为自由韩国党) 在地方选区的得票率为 38.3%, 在政党投票中的得票率为 33.5%, 但最终获得 40.67% 的议席。共同民主党在地方选区的得票率为 37%, 在政党投票中的得票率为 25.5%, 但最终获得 41% 的议席。上述结果反映出两点: 一是无论在地方选区还是政党投票中, 共同民主党均落后于新国家党, 但却获得了更多议席; 二是两个政党均获得了超出其得票率的议席。与之相比, 国民之党在地方选区的得票

率为 14.9%，在政党投票中的得票率为 26.7%，但最终只获得 12.67% 的议席；正义党在地方选区的得票率为 1.6%，在政党投票中的得票率为 7.23%，最终只获得 2.67% 的议席。由此可见，对于国民之党和正义党而言，最终选举结果非常不利，其主要原因之一就是比例代表议席所占比重过低。

韩国国会议员选举制度的 改革方案及分歧

虽然历经多次改革和调整，但现有的韩国国会议员选举制度仍存在着诸多问题。为此，韩国政界、学界和市民团体提出了不少有关国会议员选举制度的改革方案，其中最具代表性的就是“混合比例代表制”。

“混合比例代表制”又称“联立制”，即规定选民给自己支持的地方选区候选人和政党各投一票之后，再按照政党投票的结果确定各政党能够获得的议席数的一种选举制度。各政党首先要确定本党按照其得票率在全国获得的议席数，然后减去本党在地方选区获得的议席数，剩余的议席数再按照本党经过公推产生的名单顺序分配给比例代表。“混合比例代表制”被认为是现行国会议员选举制度的可替代方案，具有以下几个方面的优点。一是可以使各政党的得票率转化为议席数，有利于提高得票数与议席数之间的一致性，保障不同社会集团尤其是弱势群体的政治代表性。二是选举结果能够较为准确地反映选民的政治意愿，有利于提高广大选民参与投票的积极性。三是有利于形成不是基于特定人物和地域，而是基于理念和政策的政党政治。由于按照政党得票率来决定议席数，选民对政党的理念、政策、能力等因素的判断将左右其投票去向，而各政党为了获得选民的信任将努力制定符合选

民要求的政策。四是有利于缓和韩国政党政治中的地域主义痼疾。为了获得更多的议席，各政党不能再满足于只是一些特定区域获得特定群体的支持，而是需要将范围扩大到全国各地，以全国选民为对象制定政策，以获得不同地域、不同阶层选民的支持。

虽然韩国政界和专家对“混合比例代表制”的优点均予以肯定，但是有关法案要想获得国会通过仍面临诸多困难，其中最为关键的问题就是如何增加比例代表议席数。为了实现这个目标，韩国学界建议采用以下三种方案。

第一，继续维持 253 个地方选区议席，通过增加国会议席总数来实现增加比例代表议席数的目标。目前，韩国国会议席总数为 300 席。据 2003 年进行的一项研究表明，考虑人口、GDP、政府预算、公务员数量等因素，同经济合作与发展组织（OECD）国家相比较，韩国国会议员数量应维持 330 名至 360 名为宜。如果要达到 OECD 国家平均水平，韩国国会议席数应扩大到 514 席。^[1]国会议员数量的适当增加意味着国民对一名国会议员能否当选产生的影响力也随之扩大，从而有助于提高国会议员的代表性和责任感。因此，国会有必要采取提高工作效率、减少议员特权以及削减国会预算等措施，努力获得广大民众对增加国会议席总数的支持。

第二，在增加比例代表议席数的同时，对地方选区议席数进行调整，使得地方选区议席与比例代表议席相适应。这种方案有利于提高选举的比例性，但是如果地方选区议席与比例代表议席的比例失调，有可能产生超额议席，即一个政党在地方选区获得的议席数超过按照其政党得票率应获得的议席数，而且超额议席越多，选举的比例性就越低。据

一项研究结果显示,将地方选区议席与比例代表议席的比例从现在的5.38:1降低到1.61:1,才能将超额议席的数量降到最低。^[12]

第三,继续维持现有的300个议席不变,通过适当减少地方选区议席数来增加比例代表议席数。例如,2015年韩国中央选举管理委员会提出的方案是将地方选区议席数由原来的253席减少为200席,比例代表议席数由原来的47席增加为100席。这个方案使得地方选区议席与比例代表议席比例由5.38:1降低为2:1,从而在不增加议席总数的前提下适当提高了比例代表议席所占比例。但该方案遭到现职国会议员和一些政党的强烈抵制,其原因在于地方选区议席数的减少难免将导致一些地方选区的取消或合并,直接关系到国会议员的既得利益和各政党的利害关系。

结 语

韩国第十九届国会提出的旨在引入“混合比例代表制”的《公职选举法》修正案没有在国会获得通过。第二十八届国会也提出了有关“混合比例代表制”的几项《公职选举法》修正案,但仍停留在讨论阶段。在第十九届总统选举期间,共同民主党候选人文在寅、国民之党候选人安哲秀、正义党候选人沈相奵等均将引入“混合比例代表制”作为自己的选举公约。目前,执政党和在野党之间以及在执政党和在野党内部,围绕着国会议员选举制度改革展开了激烈争论,但均未能达成一致。其原因在于围绕着如何通过增加国会议席数及调整选区等方案增加比例代表议席数,各政党存在诸多争议,而且广大民众也对增加国会议员数量持有强烈的抵触情绪。总的看,韩国现行国会议员选举制度难以全面准确地反映民众的真实政治意愿,并引发了以特定

人物或地区为中心的选举竞争,从而加剧了韩国政党政治的地域主义等痼疾,一定程度上阻碍了韩国政党政治的良性发展。因此,对现有的国会议员选举制度进行大幅改革既是大势所趋,也是民心所向。2020年韩国将迎来第二十一届国会议员选举,如何弥合分歧并最终推出各方都能接受的国会议员选举制度改革方案,考验着韩国各界尤其是政界和学界的智慧。■

(作者单位:中国社会科学院亚太与全球战略
研究院)

(责任编辑:苏童)

[1] 金玟河:《韩国政党政治论》,首尔:大旺社,1988年版,第66页。

[2] 中央选举管理委员会:《大韩民国选举史第1集》,首尔:中央选举管理委员会,1973年版,第85页。

[3] 尹亨燮:《韩国政治论》,首尔:博英社,1988年版,第258页。

[4] 作者注:1961年5月16日,以时任韩国陆军少将朴正熙为核心的少壮派军官发动军事政变,推翻了刚建立不久的第二共和国。朴正熙组织“军事革命委员会”,宣布在全国范围内实施非常戒严,又解散国会和地方议会,禁止一切政党和社会团体的活动,史称“5·16军事政变”。5月19日,“军事革命委员会”改称“国家重建最高会议”,成为军事政权的最高统治机构,一直存续到1963年12月17日第三共和国建立。

[5] 申明顺:《对全国区国会议员选举制度的批判性研究》,载《韩国政治学会报》,1994年第28辑2号,第138页。

[6] 尹天柱:《韩国的选举实相》,首尔:首尔大学出版社,1981年版,第119-122页。

[7] 沈之渊、金民全:《选举制度变化的战略意图与结果:以历届国会议员选举为中心》,载《韩国政治学会报》,2002年第36辑1号,第139-162页。

[8] 白相真、金礼赞:《宪法与选举制度的改革》,首尔:Ruach,2018年版,第159页。

[9] 在本文中与韩国国会议员选举有关的数据,除具体注明出处以外,均来自韩国“中央选举管理委员会”网站,http://www.nec.go.kr。

[10] 金宗甲:《国会议员选举区制及比例代表选出方式的现状及课题》,载《热点与论点》,第1366号,第2页。

[11] 同[8],第169页。

[12] 金宗甲、李正振:《旨在协调代表性和比例性的选举制度改革方案》,载《热点与论点》,第1272号,第4页。