

从地方选举看韩国社会“保守化”倾向

董向荣*

内容提要：20世纪90年代末以来，韩国出现了连续两届进步政党执政的状况，左翼政党也大举进军国会。但是，进步政党政绩不佳使在野党在地方选举中获得压倒性胜利，地方权力进一步向保守政党方面倾斜。这一现象表明，单纯为“平等”而平等的政策承诺很难兑现，民众对增长和效率的要求出现强劲反弹，韩国社会出现了保守化的趋势。

关键词：韩国地方选举保守化

韩国实现了威权政体向民主政体的转变后，社会各派力量都力图在国家政治中发出自己的声音，更大限度地维护自身利益。特别是在强调增长优先的威权体制下受到压制的社会中下层和发展滞后的地区，要求均等分配、扶植中小企业、地区均衡发展、改变对美依附、实现南北和解等的呼声日益高涨。这种偏左的社会利益诉求直接体现在1997年和2002年的总统选举中，主张改革、和解、自主的金大中和其后继者卢武铉获胜，而强调增长、韩美同盟等保守政党大国家党候选人李会昌连续败北。不仅如此，在2004年3月在野党发起总统弹劾案后，选民把4月的国会选举当作表明自己对弹劾案态度的一次机会，开放国民党因此而获得大胜，成为国会第一大党。左翼的民主劳动党也在此次国会选举中首次进军国会。韩国政治的天平明显向左倾斜[1]。

但是，地方选举却出现了与总统选举和国会选举相背离的情况。韩国在1995年、1998年、2002年和2006年举行了4次全国同时地方选举。所谓全国同时地方选举，即在全国范围内通过一次选举选出广域团体长（大致相当于中国的直辖市长、省长）、广域团体议会议员、基础自治团体长（大致相当于中国的区长、县长）、基础自治团体议会议员等。1995年和1998年的前两次地方选举基本可以概括为新政治国民会议、大国家党（民主自由党）和自由民主联合三足鼎立的状态，而后两次则出现了大国家党大步推进、其他政治势力的地盘萎缩的局势。

表1韩国4次全国同时地方选举结果比较（1995-2006）

		1995	1998	2002	2006
广域团体长 (道知事/广域市长)	总数	15	16	16	16
	民主劳动党	—	—	0	0
	开放国民党	—	—	—	1
	民主党(新政治国民会议— 新千年民主党)	4	6	4	2
	自由民主联合	4	4	1	—
	大国家党(民主自由党)	5	6	11	12
	无党派	2	0	0	1
基础团体长	总数	230	232	232	230
	民主劳动党	—	—	2	0
	开放国民党	—	—	—	19
	民主党(新政治国民会议— 新千年民主党)	84	84	44	20
	国民中心党	—	—	—	7
	自由民主联合	23	29	16	—
	大国家党(民主自由党)	70	74	140	155
无党派	53	44	30	29	

资料来源：根据笔者整理所得。

注：表中“-”指当时该党派尚未成立或已解散。

前两次选举中的三足鼎立格局是韩国政治地图中的地域主义的直接体现。所谓地域主义，是指政党根据党首的出生地划定政治地盘的现象，政治版图被分割为岭南地区（庆尚南道、庆尚北道、大邱、釜山等地）、湖南地区（包括全罗南道、全罗北道、光州、大田等地）、忠清地区（忠清南道、忠清北道等地）等几大块，这是三金政治时代的重要特征，在地方选举中表现得更加突出。一般而言，地方选举的格局是新千年民主党（新政治国民会议）、大国家党（民主自由党）、自由民主联合分别占据湖南地区、岭南地区和忠清地区。在首都圈（包括首尔、京畿道、仁川）等地，各政治势力争夺激烈。在前两次地方选举中，新政治国民会议在首都圈占主导地位，从全局上看略占优势。

但是，在2002年6月的地方选举中，出现了“大国家党压倒性胜利、新千年民主党惨败、自由民主联合危机”的局势^[2]。经济不景气、执政党内纷争、国民不安感觉增强、总统儿子不正之风等丑闻使新千年民主党处于非常不利的境地，大国家党则提出“审判无能、腐败的政府”的口号，吸引了不少选民的支持。从选举结果来看，大国家党获得了16个广域团体长中11个，执政党新千年民主党只获得了4个，自由民主联合只获得1个。新千年民主党曾占优势的首都圈首次归入大国家党囊中，自由民主联合的根据地忠北地区也转向了大国家党。如此一来，原有的均衡态势被打破，地方权力版图彻底改变。

2006年的地方选举延续了2002年选举向保守政党大国家党一边倒的局势，媒体大多用“大国家党压倒性胜利、开放国民党惨败、民主劳动党不振”等来评价。选举产生的3,867名地方官员和议员中，第一在野党大国家党拿下2,345个职位，远高于获得702个职位的执政党开放国民党。在最重要的广域市长/道知事选举中，大国家党赢得12个职位；而开放国民党仅获得全罗北道1个道知事职位。在全国230个基础自治团体长的选举中，大国家党占据155个职位，占有绝对性优势；而开放国民党仅在赢得19个，其他则被民主党（20个）、国民中心党（7个）和无党派候选人（29个）所瓜分。从广域市/道议会选举的政党得票率来看，大国家党的得票率是53.8%，远高于开放国民党21.6%的得票率。执政党的支持率与2004年国会选举时的38.3%相比，已经大幅下降。左翼民主劳动党也没有继续上升的势头。这一选举结果的背后有着深刻的原因：改革政府偏左的政策并没有给韩国带来增长和平等，选民也经历了一个由激进向保守的转变。

表22006年5·31地方选举各主要政党得票情况

政党	总计 (3,867个*)	广域团体长 (总16个)	基础自治团体长 (总230个)	广域团体议会议员（总733个）			基础自治团体议会议员（总2888个）	
				地区议员 (655个)	比例议员 (78个)	政党得票率（%）	地区议员 (2,513个)	比例议员 (375个)
开放国民党	702	1	19	33	19	21.6	543	87
大国家党	2,345	12	155	519	38	53.8	1,401	220
民主党	378	2	20	71	9	9.9	233	43
民主劳动党	81	-	-	5	10	12.1	52	14
国民中心党	89	-	7	13	2	2.3	56	11
无党派	272	1	29	14			228	

资料来源：根据笔者整理所得。

注：*另有5个广域教育议员，本表中未包含。

选民对执政党的政绩不满

卢武铉政府继承了金大中政府的主要政策，只是表现得更为改革取向、更为激进。在执政党是国会第一大党并占据过半席位的情况下，卢武铉政府并没有取得大的进展。从此次地

方选举来看，国民对政府的政绩并不满意。[3]

卢武铉政府的主要政策可以分为两大类。一类是具有关系到韩国和平与发展的长线课题，比如南北关系问题，国家均衡发展等。这类问题，由于问题本身耗时就很久，很难在短期内取得明显的效果，很难赢得更重视眼前利益、自身利益的选民的支持。比如，南北关系问题，卢武铉政府继承了金大中政府的阳光政策，提出和平繁荣政策，继续推进南北和解与合作。尽管3年间南北交流日益密切。但是，朝核问题的停滞、朝鲜导弹试射等直接影响到国民对政府政策的评价。对朝鲜现金支援的问题始于金大中政府时期，不少保守人士不懈地攻击政府的对朝政策。在选举临近之时，朝鲜突然取消了已经确定的南北铁路试运行，也对执政党的选举产生了一定影响。在地区均衡发展问题上，参与政府放弃了遭到宪法法院否决了的“迁都提案”，重新提出建设新行政城市。但实际操作过程本届政府任期内只是起始阶段，其他问题则要等到下届政府甚至更远。反对建设新行政城市的势力很强。也就是说，政府提出的某些政策，不可能在短期内看到成果，但却因为这些失去了不少选民的支持。

另一类是平等取向的政策，主要是面向社会下层、追求平等分配、强调弱势群体的利益等[4]。在这类问题上，政府的施政暂时没有取得理想的效果。比如房地产政策，政府通过提高税收的方式打压首都的房地产，但并没有把“重灾区”首尔江南地区的房地产价格控制住，全国其他地区的房地产价格也不断上涨。新行政城市所在地忠清南道，燕岐、公州的地价上升居全国前列。房地产价格的普遍上涨使贫困阶层更加绝望，而富有者阶层由于交易成本的提高和财产税的上升，并不能从房地产价格的上涨中获得收益，全国的房地产交易出现明显的萎缩态势。近来炒得沸沸扬扬的所谓“两极化”问题也很有意思。本来韩国的收入分配状况比较平均[5]，在世界范围内来看都是比较理想的状态，但政府依然把促进平等作为一项重要的国政课题，而且在朝野斗争的一个焦点。但政府并没有能通过经济增长来改善收入分配。受到政策、国际石油价格上涨、韩元升值、劳工运动等因素的影响，韩国经济出现了投资不振、经济增长放缓的情况。劳资矛盾更加突出。结果，社会下层的利益或收入最先出现下降，社会中下层贫困化的现象出现。根据韩国财政经济部的分析报告，3年来，韩国出现了上流层（收入达到国民平均收入的150%以上）沦落为中产层（收入为平均收入的70~150%）、中产层沦落为贫困层（收入不到平均值的70%）的阶层下移的现象。具体而言，上流层所占比重从2003年的22.7%减少到2005年的21.8%。中产层也从52.4%减少到51.2%。中下层和贫困层却从24.9%增加到27.0%[6]。在两极化问题上，可以说政府是选择了一个并不成问题的问题为主攻方向，但又没能解决问题，导致民众大失所望。

韩国经济增长率（2000-2006）

年份	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
GDP增长率(%)	4-5%*	3.5	7.5	5.9	10.0	7.5	9.3
失业率(%)	3.5**	3.7	3.7	3.6	3.3	4.0	4.4
15-29岁青年 失业率(%)	8.0**	8.0	8.3	8.0	7.0	7.9	8.1

资料来源：韩国统计厅网站：www.nso.go.kr。

*韩国银行行长李成太6月29日在当天提交给国会财经委员会的业务报告中指出，2006年韩国的经济增长率将略低于预期，大概在4-5%。

**2006年4月的数值。

大国家党成立于1997年，其渊源可以追溯到朴正熙政权时期的民主共和党、全斗焕时期的民主正义党、卢泰愚后期的民主自由党、金泳三时期的新韩国党等执政党。大国家党坚持对朝强硬政策，重视韩美关系。在经济政策方面，大国家党信奉的是新保守主义，强调市场、竞争和效率，刺激投资等。因此，大国家党的形象是典型的“保守政党”。目前大国家

党正逐步向“改革的保守”或“中间保守”的方向发展。针对本届政府任期内出现投资不振、失业率上升、经济增长受阻等现状，大国家党提出“政权审判论”，将选民关注的焦点引导至现政府施政的弱点上，大显批判、攻击之能事。由于至今尚未感受到本届政府给国民带来的切实利益，不少选民弃执政党、择在野党[7]。

此次地方选举表明，韩国保守的选民层有稳步扩大的趋势，而进步取向的选民层尚不稳定，特别是年轻选民。与2002年的总统选举时相比，年轻选民的态度发生了很大的变化。所谓的“386世代”曾经是卢武铉在2002年总统竞选获胜和开放国民党2004年国会选举胜利的最重要的基础。2004年国会选举前实施的舆论调查显示，40-49岁年龄层中，开放国民党的支持率为30%，比大国家党高6个百分点。两年之后，2006年4月12-15日《中央日报》实施的调查显示，在同一年龄层中开放国民党的支持率下降到18%，大国家党的支持率上升到37%。[8]

《朝鲜日报》在地方选举结束后进行的调查显示，30-39岁的选民层中开放国民党的支持率只有24.0%，而大国家党的支持率达到50.1%。在以往相对比较激进的20-29岁选民层中，大国家党的支持率也高出开放国民党9个百分点。[9]这在以往是很难以想象的事情。可见，在2002年总统选举中曾因为在反美、自主等问题上的一致性而选择卢武铉的青年人，似乎已经放弃了类似的抽象的追求，对自己能否找到合适的工作、能否更好地生活更加关注。而投资不振、经济的不景气、物价上涨等问题困扰着这些年轻人。本届政府任期内，15-29岁的青年层失业率一直维持在8%左右，居高不下。对政府施政的不满使年轻选民出现了明显的保守趋向，放弃了原有对进步政党的支持。此次选举中选举权年龄从20岁下调到19岁，年轻选民的增加并没有对大国家党产生多大的负面影响。

偶然事件的发生，也使韩国的保守力量进一步集结起来。在临近选举的2006年5月20日，在大国家党首尔市长候选人吴世勋的竞选现场，时任党总裁朴槿惠在登台助选时遭到袭击，脸部被严重划伤。尽管据称调查显示袭击事件没有幕后主使，只是犯罪嫌疑人的个人行为，但这一恶性事件的发生还是对选举结果产生了重要的影响，保守选民进一步向大国家党集结。不仅如此，一些原本对政治并不关心的人也参加了投票，此次地方选举投票率一改往届连续大幅度下降的趋势，比2002年的选举上升了2.7个百分点。这些新增选民支持大国家党的可能性显然要更大一些。朴槿惠在选举前出院并立即投入济州、大田的选举活动，改变了大田地区的选举结果，并使大国家党济州地区的候选人的得票率迅速上升，差一点攻下济州选区。可见此次突发事件的威力不可小觑。在朴槿惠被袭事件发生后，执政党没有及时迅速的应对，党内失败情绪弥漫，甚至在选举尚未结束时就出现了“政界改编论”，使选民对该党也失去了信心。

政党分合与地域基础的变化

在2002年的地方选举中，大国家党占领了首都圈，在地方权力中的优势开始确立。在2006年的地方选举前，局势又发生了新的变化。

尽管卢武铉继承了新千年民主党的湖南地盘，但是政党的分裂使其支持基础明显弱化。2003年底，一批支持卢武铉的改革势力从当时的执政党新民主党分裂出来而成，成立开放国民党。卢武铉总统退出新千年民主党，原来的执政党新千年民主党沦为在野党。2004年3月在野党大国家党和分裂后的新千年民主党联合发起的总统弹劾案，给了力量尚很弱小的开放国民党一个跳板。卢武铉总统不久加入开放国民党，该党遂成为执政党，并在国会中占据过半议席。新千年民主党也于2005年改称为“民主党”。由于政党的分裂，开放国民党只能和民主党瓜分原有的湖南地盘，地域基础缩小到仅有全罗北道[10]一地。而民主党此次选举依然占据着在光州和全罗南道两地。可以说，执政党在地方权力上的排名只能排在第三位。

与执政党分裂、地域基础缩小的情况相反，2006年初历史渊源、政策主张相近的大国家党与自由民主联合实现合并，使其地盘稳步扩大。如前所述，在1995年和1998年的选举中，自由民主联合是三足鼎立中的重要一极，在忠清地区占据着主导地位。尽管后来自由民主联合的力量有所下降，但在忠清地区依然有比较大的影响力。合并后的大国家党，成功地将忠

清地区收入囊中，对于该党的发展而言是一个不小的推动。两大保守势力的集结，使保守政党的力量更加强大。

左翼政党民主劳动党的停滞

民主劳动党是一个声称代表劳动者利益的左派政党。在2004年的国会选举中一举获得10个席位，曾经引起社会各界的普遍关注。在2006年的地方选举中，民主劳动党的政党支持率为12.0%，比2004年国会选举时下降了1个百分点，与该党选举前预计的15-20%的得票率相去甚远。在政治根据地蔚山，民主劳动党在与大国家党的竞争中败北，丢掉了上次的两个基础自治团体长的职位，也没有能够获得热切期待的蔚山广域市长的职位。

为什么会出现这样的结果？首先，进入国会后，民主劳动党的政策影响力没有得到充分的体现。目前，民主劳动党在国会中只有9个议席，与拥有100个议席以上的两大政党相比，力量很弱小，无法单独提出议案。在一些热点问题（比如两极化问题）上，民主劳动党的主张与执政党类似，没能突出自身政党的形象。民主劳动党的主要基础民主劳总的成员，但是，不少民主劳总的成员在选举中并没有投民主劳动党的票。在这些人看来，与有效的暴力示威相比，通过民主劳动党走议会政治的道路来争取劳动者利益的希望过于渺茫。

此外，民主劳动党的成员80%左右是300人以上的大企业的职工，大企业的职工在韩国属于收入比较高的阶层，在投票时可能会表现出明显的保守化倾向。民主劳动党努力将党员基础从大企业的职工向中小企业的职工、临时工等阶层扩展，但是这一阶层本身就是分散的、组织化程度低的群体，很难把他们组织起来，这个群体的收入也比较低。尽管都是工人，但是这一群体与收入较高的大企业职工可以说是处于两个不同的阶层，两个群体之间的利益、要求都不一样，甚至还有矛盾和冲突的地方，双方的利益很难协调。

再次，民主劳动党的发展方向还很不确定，党内的意见分歧比较大。从韩国的社会现实来看，一个左翼政党能够维持10-15%的政党支持率已经是不小的成就。如果该党满足于在韩国两大政党体制下作第三党，维持现状即可。但是，显然该党并不满足于此，而是要争取成为两大党之一，这样一来必须要淡化意识形态色彩、继续扩大民众支持基础、向中间路线乃至全民政党的方向发展，民主劳动党内类似的呼声也很高。但另一派则担心，民主劳动党可能会因此而失去原有的劳动阶层的支持。从现在的情况来看，似乎淡化意识形态——即由原来的左翼政党向“中左政党”方向发展——的主张在党内略占优势。

综上所述，从地方选举的情况来看，韩国政治向中左方向的倾斜很可能只是一个插曲。激进、偏左的政策并没有给韩国带来增长，尽管政府积极推行一系列面向社会下层的政策，并没有真正地改善对象层的生活状态。在经济增长放缓的情况下，社会出现了中下层民众的贫困化趋势。连续两届政府偏左的政策并没有赢得民心，主要原因就在于没有能够实现经济增长、没有在增长过程中调整分配。2006年5月的地方选举结果是民意保守化的指示剂，政界也必然会产生连锁反应。选举结束后，遭到挫败的开放国民党领导层进行了调整，经济政策也出现了明显的转向，从以往强调分配和平等转向“亲企业”、刺激投资和经济增长等。但这样的政策调整很可能只是权宜之计，而不是根本性的变化。韩国的政治格局将继续维持以开放国民党为主体的进步势力与以大国家党为主体的保守势力相对抗的态势。从社会氛围来看，即将到来的总统选举对保守政党更有利。

*中国社会科学院亚太所副研究员，博士。

[1]韩国主要政治派别比较复杂，按照政治主张从进步到保守大致可以排列为：民主劳动党—开放国民党—民主党—大国家党—国民中心党，各党在国会299个总席位中分别占9席、142席、12席、126席、5席，2006年8月15日。见国会网站：<http://www.assembly.go.kr>

[2]安清市主编，《613地方选举评价》，首尔大学韩国政治研究所，2002年版，第45页。

[3]据调查，执政党选举惨败的原因：排在第一位的是“经济停滞、失业、贫富差距”（22.1%），其次是“房地产、税金、对朝鲜现金支援等政策失败”（19.8%），再次是“对总

统领导能力的不满”（16.9%），对开放国民党不满的回答也占到了6.8%。《朝鲜日报》，2006年6月5日。

[4]上述地区均衡发展问题实际上也强调落后地区的平等倾向，但这里主要指的不是地区间、而是社会阶层间的情况。

[5]韩国统计厅每年公布的城市2人以上家庭基尼系数，从1997年到2004年的数据分别是：0.283、0.316、0.320、0.317、0.319、0.312、0.306、0.310。2003-2005年全国的基尼系数分别是：0.341、0.344、0.348。可以看出，从1997年金融危机以来，韩国的收入分配状况出现了分化的趋势。但总体来看处于比较平均的范围之内

[6][韩国]《东亚日报》，2006年5月25日。

[7]很多韩国选民在投票时并不是说喜欢哪个政党所以投这个政党的票，而只是说比起其他的政党来讨厌这个政党的程度稍微低一些而已。腐败问题也是大国家党的一个软肋，即便如此，不少选民仍认为本届政府的无所作为比腐败更令人难以忍受，“两害相权取其轻”。

[8]尹钟彬：《2006年首尔市长选举：个人形象、审判论、政策公约》，韩国政治学会2006年夏季学术会议论文，2006年6月16日。

[9][韩国]《朝鲜日报》，2006年6月2日。

[10]选举时任开放国民党议长的郑东泳出生于此。