

南韓「總統制」下總統與國會的對抗僵局

倪炎元

（銘傳大學傳播管理學系教授）

摘 要

本文主要透過新制度主義的觀點，探討南韓現行憲政體制下總統與國會間的關係。研究發現，南韓的憲政體制雖較接近美國總統制，但韓國總統的權力卻較美國總統大。而在制度設計上，特殊的總統單任制、沒有副總統，以及內閣總理的設計，使得南韓總統在職權行使上，受到更多的制度牽制。而受到特殊的地域、政黨結構影響，使得南韓國會經常陷入「朝小野大」的席次分配，在野黨往往可以利用總理同意權、彈劾追訴權及議事癱瘓的策略，來與總統職權對抗，一旦總統無法掌握多數，往往形成政治僵局。

關鍵詞：少數總統、南韓、新制度主義、總統單任制、總統制

壹、緒論：問題意識與研究動機

在當代民主國家運作的經驗中，總統與國會互動關係絕對是觀察的重要指標之一，而南韓總統與國會過去二十多年的互動經驗，在比較憲政政治上是個非常重要的題材。可以這麼說，韓國在邁入第六共和之後，基本上已走出過往政變、學運、工潮等政治衝突的惡性循環，按當代研究比較民主化的學術論述，韓國政治應該已經從民主轉型邁入民主鞏固(democratic consolidation)的階段。然而檢視近二十年

韓國的政治發展，總統與國會間乃至朝野政黨間的零和衝突，似乎又形成另一種惡性循環，成為描繪當代韓國政治的主要特徵之一。

過往學界研究韓國政治衝突上，一直存在幾個重要的典範，包括古典的政治文化角度、偏向社會學的地域政治角度、偏向政治經濟學的結構分析角度等，這些視角都有一定程度的解釋力，缺點是在分析層次上較為宏觀，面對政治菁英日常的政治互動與動態操作，特別是總統與國會的動態互動上，較難更細緻地檢視。這一點在新制度主義途徑興起之後，倒是可以提供若干幫助。本論文則是嘗試整合憲政體制、政黨體系與選舉周期的三維立體的角度，對南韓邁入民主化之後，總統與國會之間近乎無解的循環衝突，提供一個嘗試性的分析。

自從新制度主義的典範興起後，政治學者在討論個別國家政體運作上，已經開始採取一種整合性與立體性的思考角度。倡議新制度主義的代表人物李帕特(Arend Lijphart)在 1984 年出版他影響深遠的《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》(*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*)一書中，儘管主要問題意識是關懷何種體制類型可以維持政治穩定，但他卻提示一個重要的思考方向，即在檢視一國政體運作時，必須超越純粹制度設計的靜態平面思考，而是另行整合政黨制度與選舉制度，形成一種立體與動態的思考。在這裡政黨制度包括政黨數目、政黨類型與政黨內部結構等變數，而選舉制度則是小選舉區與比例代表制之間抉擇所可能產生的政治後果。¹只不過，由於李帕特主要的關懷是在於政治穩定，他所分析個案又都集中在內閣制的國家，而非總統制的國家，因而他的分析架構也無法處理眾多採取總統

1. 李帕特(Arend Lijphart)著，陳坤森譯，《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》(*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*) (臺北：桂冠圖書股份有限公司，1993 年)，頁 1-310。

制的國家，這個缺憾到了舒加特(Matthew S. Shugart)與凱里(John M. Carey)在1992年出版《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)一書後，獲得部分的解決。²舒加特與凱里系統性的檢視了不同類型的總統制國家，因為特定憲政制度設計的差異與組合，在與政黨體系、選舉制度乃至選舉周期等動態結合下，對總統與國會關係所形成的種種政治後果。舒加特與凱里在書中有提到韓國運作的經驗，但著墨並不多，主要的討論範例還是集中在拉丁美洲的總統制國家。1990年代以後大量東歐國家出現民主轉型，相關國家也在憲政體制上作了不同的選擇，也形成了不同的政治後果。李帕特與威斯曼(Carlos H. Waisman)於1996年共同編著了《新興民主國家的憲政選擇》(*Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*)一書，系統性比較相關國家選擇總統制或內閣制之後，在行政與立法關係以及市場經濟表現上的不同後果，只不過李帕特與威斯曼選擇的主要是東歐與拉丁美洲的經驗，同樣也缺乏東亞國家，特別南韓經驗的參照。³事實上若是檢視韓國第六共和歷任總統與國會互動的經驗，就不難發現在比較憲政政治的研究上，韓國經驗其實提供了非常豐富的素材。

貳、南韓總統制的特色

南韓現行運作的憲政體制，主要是1987年所頒布的第六共和憲

2. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*) (臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2001年)，頁1-416。

3. 李帕特、威斯曼(Arend Lijphart & Carlos H. Waisman)著，蔡熊山等譯，《新興民主國家的憲政選擇》(*Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*) (臺北：韋伯文化國際出版有限公司，1999年)，頁1-312。

法。在體制定位上，一般都將這部憲法中的政府制度歸類為總統制，它在制度框架上擁有一組分立而彼此制衡的總統與國會，分別享有獨立的任期保障與自主行使的職權。總統由相對多數的公民直選產生，任期五年，在憲政位階上是國家元首也是最高行政首長，他所擁有的職權包括對國家機關的人事任命權（大法官、監查院長、國務總理、部會首長等）、行政與政策最高領導權（透過國務會議主導內政、國防、外交與兩韓政策的制定與執行）、軍隊統率權、緊急狀態的特別權力（緊急命令、宣布戒嚴）、法案的提出與覆議等。⁴國會採單院制，任期四年，全院議員員額總共 299 人（2000 年後一度減少至 273 席，2012 年又恢復為 299 席），其中 245 名由單一選區產生，另外 54 名則由政黨比例產生，國會獨立行使的職權包括立法權、預算審核權、立法監督權、總統人事任命同意權（包括國務總理、大法院院長、大法官、監查院長等）、人事免職建議權（總理、內閣閣員等）、國政監察權、調查權與彈劾權等。⁵可以說，如果純就行政與立法的獨立運作與彼此關係加以檢視，被歸類為總統制大抵是沒有爭議的。

舒加特與凱里在對比不同類型總統制國家中的總統權力時，曾提出一組指標，這組指標的第一個面向是檢視憲法上所賦予總統的立法權力，包括對立法的覆議權、獨立的法案提案權、預算編列與提出權、提交公民複決權等，第二個面向則是總統及於內閣與國會的權力，包括對內閣組成與解散的主導權，解散國會權等，舒加特與凱里透過這組指標去衡量各個總統制中總統權力的大小，凡是正向的愈

4. 金鎬城著，張海濱譯，《當代韓國政府與政治》（北京：人民出版社，1996 年），頁 69-80。

5. 任曉，《當代各國政治體制：韓國》（蘭州：蘭州大學出版社，1998 年），頁 43-45；韓大元，《韓國國會》（北京：華夏出版社，2001 年），頁 79-130。

多，總統權力也愈大。⁶藉由這組指標的檢視，不難發現就憲政制度設計而言，南韓總統的權力事實上是相當大的，就立法權力作考察，南韓第六共和憲法下的總統擁有憲法修正案的提出權（憲法第 128 條）；對國會通過法律的覆議權，國會必須經在籍半數議員出席，並在出席議員三分之二多數之下才能否決總統的覆議（憲法第 53 條 4 款）；與國會一樣擁有提出法案的權力（憲法第 52 條）；預算主要由經濟企畫院編列，並由總統所領導的國務會議主導審議（憲法第 89 條）；此外總統也對外交、國防、統一及相關國家安危事項有提交公民複決的權力（憲法第 72 條）。在非立法權限的向度上，南韓總統則享有充分的內閣籌組與改組權（憲法第 86-87 條），但對國會沒有解散權。如果以美國總統制作為總統制體制定位的原型，那麼拿南韓版的總統制與這個原型加以對比，不難發現南韓總統所享有的職權範圍明顯大於美國總統，特別是南韓總統享有憲法修正案的提出權（憲法第 128 條）、提交公民複決權（憲法第 47 條）、向國會提出法案權（憲法第 52 條）等，這些權力都是美國總統所沒有的。也由於南韓總統享有相當大的權力，使得行政與立法間的權力呈現明顯的不對稱關係，這一點檢視立法權的行使即可看出，不論是在法案的提出與通過的數字比較上，行政部門都居絕對主導的位置，這種行政部門凌駕立法部門的形勢，在南韓憲政史上除了第二共和短暫內閣制階段外，幾乎是一種常態，1987 年以後的第十三屆到十九屆國會也是如此。⁷不過，為杜絕政治集

6. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁 148-166。

7. 韓大元，《韓國國會》，頁 79-130；Chong Lim Kim（金宗林）& Byung-Kyu Woo, “Political Representation in the Korean National Assembly,” in Chong Lim Kim & G. R. Boynton, eds., *Legislative Systems In Developing Countries* (Durham, North Carolina: Duke University, 1975), pp. 261-286；Chong Lim Kim（金宗林）, “The Unwritten Rules of the Game in the National

權的惡性循環，南韓總統只能一任，不得競選連任（憲法第 70 條），同時也沒有副總統的設計，這些與美國總統制相較的過與不及，在南韓憲政的實際運作上，都發揮了不少重要的影響。

南韓總統制的另一項重要特色，是它還滲入不少近乎內閣制的運作機制，這些機制都是美國總統制的原型中所沒有的，這些明顯隸屬內閣制的機制包括首先，最高行政核心的首腦除總統外，還有國務總理的設計，由總統、總理與國務委員共同組成的國務會議，是南韓審議政策的最高機關，這個會議由總統擔任議長，總理擔任副議長（憲法第 88 條），在統屬關係上，總理由總統任免，是受總統指揮的幕僚首長應無異議，但在職權行使上，總理仍享有若干職權，如總統頒布法律命令須經總理和主管部會首長的副署（憲法第 82 條）、對內閣閣員向總統提名或罷免的建議權（憲法第 87 條）、與總統缺位時，代行總統職務之權（憲法第 71 條）等；其次，行政與立法部門之間，也有若干明顯屬內閣制的機制，如國務總理必須得到國會同意後，才得由總統任命之（憲法第 86 條），國務總理及閣員必須出席國會院會或委員會作施政報告，並接受國會議員的質詢（憲法第 62 條），以及在三分之一提出，過半數議員通過下，國會得建議總統將總理或內閣閣員加以免職（憲法第 63 條）。⁸亦即，專屬於內閣制中的質詢機制、副署機制、行政與立法合一機制、信任機制等，都在某種程度上被保留在南韓第六共和的憲法中，若非總統享有最高行政首長的定位，很可能南韓的憲政體制就被歸類為「雙首長制」或「半總統制」了。此一總統制滲雜若干內閣制機制的設計，係歷經南韓憲政史逐漸變遷所形

Assembly of the Fifth Republic,” *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 2, Fall/Winter 1988, pp. 5-34。

8. 法律教育網，〈大韓民國憲法〉，《法律教育網中文網》，2006 年 1 月 24 日，〈http://www.chinalawedu.com/news/15300/154/2006/1/ma24101840441421600291056_182362.htm〉。

成，與運作於憲法背後的動態政治角力是息息相關的。如前所述，南韓憲政運作的主流是總統制，但修憲改制為內閣制的討論與驅力，在南韓政界與學界中從未間斷過，特別每逢政權交替之際，相關的論述就會與政治菁英的權力角逐交相唱和。⁹

總體而言，純就制度設計論，如果將總統制與內閣制置於一個光譜類型的兩端，雙首長制居於中間，南韓第六共和憲法的體制定位應該是偏向總統制這一端，但由於滲雜些許內閣制的機制，使它稍稍偏離了純粹的總統制向中端傾斜，但這些制度的混合，尚不致完全改變其體制類型的定位。換言之，距離所謂的「雙首長制」，還是有一點距離。而也因為南韓憲政體制中存有的若干獨特的機制，如總統單任制、國會對總理任命的同意權、對閣員的免職建議權、總統與國會的任期不一致等，都在南韓憲政實踐中，發揮過相當關鍵的作用。例如缺乏副總統的機制，也使菁英間缺乏合縱連橫的重要槓桿；又例如因為有總理的設計，使得總統經常利用總理的任免來操作政治，盧泰愚(Roh Tae-woo)與金泳三(Kim Young-sam)都曾利用更換總理來舒緩任內面臨的政治危機，刷新政府形象或做為應付國會的一張牌，金泳三任內就改組過 24 次內閣，金大中(Kim Dae-jung)則利用總理一職作為政治結盟交易的工具，如先後擔任總理的金鍾泌(Kim Jong-pil)與朴泰俊(Park Tae-joon)皆是；除此以外，總理還必須代表總統在國會接受在野黨的撻伐，可謂是典型的「有責無權」。不過總統與總理之間的角色張力有時還是存在的，只不過這種情況多以總理去職收場，如 1995 年金泳三總統任內第二任總理李會昌(Lee Hoi-chang)，因在北韓政策

9. Myungsoon Shin (申命淳), "Democratization in Korean Politics: Presidential and Parliamentary Aspects," *Korea Observer*, Vol. 20, No. 1, Spring 1989, pp. 111-125; Byung-wha Lee, Donald A. Gross, & Jeong-sook Kim, "A Presidential or Parliamentary System: The South Korean Debate," *Pacific Focus*, Vol. 7, No. 2, September 1992, pp. 117-139.

上與總統出現重大分歧，李會昌堅持若干政策應經過他副署，導致金泳三以其「越權」而加以撤換。¹⁰至於國會對閣員的免職建議權，相當類似內閣制中不信任的機制，只不過革職與否仍由總統決定，且國會也不必解散，不過此一機制必須在在野居多數的情形下才能發揮作用，如 1994 年 10 月在野黨曾以漢江聖水大橋斷裂為由，針對 23 名閣員提出免職建議，但因執政黨在國會占多數而被推翻；¹¹但 2001 年 1 月國會因陽光政策爭議對統一院部長林東源(Lim Dong-won)提出免職建議時，卻在執政聯盟分裂下通過，導致隨後內閣提出總辭。¹²也可以說，若干機制的作用，與朝野在國會的實力配置是息息相關的。

影響南韓憲政運作的另一個結構與制度因素是政黨，南韓政黨的若干特徵相當程度上制約著政治的運作。包括首先，政黨領袖主義(partty bossism)主導了政黨的存亡與組織決策。包括政黨的創立、解散、合併、分裂、黨內重大決策如選舉提名與政策路線等全由黨領袖主導。這種黨領袖的家父長權威，是絕不容黨內任何挑戰的，¹³這使得南韓政黨的興衰，幾乎全繫乎黨領袖個人生涯的變遷，加上兩次軍事政變對政黨制度化的破壞，以及地方選舉的長期被凍結，使得朝野政黨領袖都必須藉由黨領袖的魅力來鞏固團結與動員。其次，是政黨的生命周期短，很少政黨能撐過兩次選舉，政黨名稱的變化更是頻

10. 高貞愛、許鎮，〈“總理之後的大權夢”與總統關係密切相關〉，《中央日報》，2009 年 9 月 5 日，<http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=print&art_id=29550>。

11. Chong-sik Lee & Hyuk-Sang Sohn, “South Korea in 1994: A Year of Trial,” *Asian Survey*, Vol. 35, No. 1, January 1995, pp. 29-30.

12. 法制日報，〈林東源案衝擊韓國政壇〉，《新浪網》，2001 年 9 月 4 日，<<http://news.sina.com.cn/w/2001-09-04/347516.html>>。

13. Sung Chul Yang, “An Analysis of South Korea’s Political Process and Party Politics,” in James Cotton, ed., *Politics and Policy in the New Korean State: From Roh Tae-Woo to Kim Young-Sam* (New York: St. Martin’s Press, 1995), pp. 19-22.

繁，甚至迄今為止尚未有一個政黨名稱存活超過兩個共和，¹⁴許多政黨隨實際需要變更，不論是分裂或合併，政黨名稱亦不復存在。¹⁵再者，也由於政黨生命週期短，使得南韓政黨無法透過政黨標籤來塑造認同或支持意識，選民的投票取向只能以朝野來作分野。¹⁶最後，是政黨地域化的發展，由於朴正熙(Park Chung-hee)與全斗煥(Chun Doo-hwan)先後透過政變上臺，正當性薄弱的困境，使其大量甄補其家鄉大邱與慶尚北道出身的菁英出任公職，並透過動員慶尚道的地域意識來鞏固其支持，由於預算分配、區域發展與菁英甄補長期獨厚慶尚北道單一地區，導致其他地區的菁英與選民，如全羅道的金大中、慶尚南道的金泳三、忠清道的金鍾泌等，都被迫以地域意識來進行動員，導致主要政黨都有濃厚的地域政黨色彩。¹⁷這些獨特的政黨特徵都影響著南韓憲政體制的實際運作。

在憲政實踐上，由於相對多數一輪決的總統選制，加上地域化、個人化的政黨結構，使得自 1987 年第六共和憲法頒布至今，南韓的幾次總統大選，無例外選出的都是少數總統(Minority President)，盧泰愚、金泳三與金大中的得票都在四成上下，盧武鉉(Roh Moo-hyun)與

14. Sung Chul Yang, "An Analysis of South Korea's Political Process and Party Politics," p. 23.

15. Do Tae Kim, *The Transformation of the Political Elite in a Developing Country: An Analysis of the Change in Membership of the National Assembly of Korea* (Ph.D. Diss., Department of Politics and Policy, Claremont Graduate School, California, USA, 1991), pp. 23-25.

16. Do Tae Kim, *The Transformation of the Political Elite in a Developing Country: An Analysis of the Change in Membership of the National Assembly of Korea*, p. 23.

17. Hoon Tark Park, *The Decline of Mass Democracy in South Korea: Personalize Politics, State Nationalism, Political Regionalism, and Mass Democracy* (Ph. D. Diss., Department of Political Science, University of Georgia, Georgia, USA, 1993), pp. 150-160.

李明博(Lee Myung-bak)則是不到五成；而儘管第六共和憲法的國會選舉制度是一票制的單一選區與政黨比例混合制，但同樣受制地域政黨的影響，使得自 1988 年迄今的歷次國會大選，結果都是以「多黨不過半」或「在野黨過半」為常態，「執政黨過半」則是例外。¹⁸按照研究總統制學者對總統與國會政黨多數關係的分類，總統所屬政黨掌握國會多數為「一致型政府」(unified government)；如果是在野政黨掌握國會多數席次，則是屬於「分立型政府」(divided government)，則韓國經驗所提供的絕大多數時候都是「分立型政府」，只有很少數的時後才會出現「一致型政府」。

也可以說，從 1987 年南韓邁入所謂民主轉型與鞏固的歷程，憲政實際運作衡常的就是一個相對少數的總統對抗「多黨不過半」國會的憲政棋局。換言之，總統經常得面對「朝小野大」的困局，而一個在野黨占多數掌握的國會，經常可運用若干屬於總統制的機制締造「憲政僵局」。總統制的例證中當然不乏行政與立法分由不同政黨主導的「雙元政府」局面，這種局面確會形成的難解僵局，在南韓這種僵局一旦形成，政治就陷入循環不已的對抗中，特別是當在野政黨在國會占優勢的情況時，經常透過結盟並藉由若干國會職權的行使對總統進行抗衡抵制。如對國務總理與國務委員的任命同意權與罷免建議權、對國政監察與調查權、對法案預算審議權的行使等，¹⁹因而南韓的幾位總統在其五年的任期中，所致力進行的最大政治工程，就是如何透過

18. Chan Wook Park (朴贊郁), "The 1988 National Assembly Election in South Korea: The Ruling Party's Loss of Legislative Majority," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 7, No. 3, Fall 1988, p. 67; Chan Wook Park (朴贊郁), "The Fourteenth National Assembly Election in Korea: A Test for the Ruling Democratic Liberal Party," *Korea Journal*, Vol. 33, No. 1, Spring 1993, pp. 5-16; 朱松柏, 〈韓國國會大選及其影響〉, 《問題與研究》, 第 31 卷第 5 期, 1992 年 5 月, 頁 15-23。

19. 韓大元, 《韓國國會》, 頁 19。

非正式的政治操作，打造一個「多數」，並盡力維持這個「多數」，而這個人為的「多數」，也一直是處於變動而不穩定的狀態。²⁰

參、單任制下南韓總統的治理困境

義大利著名政治學者薩托里(Giovanni Sartori)在檢視總統制時，曾提示研究者特別注意三個值得討論的議題，它們分別是：（一）總統是否可連任；（二）兩黨制或多黨制；（三）總統與議會任期是否一致。²¹ 將薩托里對總統制所提出的論證，用來檢視南韓自 1987 年以後的憲政體制與實踐，不難發現南韓總統制中所選擇或所面臨的機制，恰好都是薩托里所建議的對立面，包括總統相對多數單任制、多黨制，以及總統與國會任期不一致。

薩托里認為，單任總統很可能會在任內表現出「不正常的急迫」，急於實現其「最後的願望」，同時也會很快地會成為跛鴨總統(Lame Duck)。再根據舒加特與凱里的說法，總統單任制最主要的政治後果，即是總統接受選民裁判的可能性完全被排除。按連任制度設計的用意之一，即是讓總統有機會拿他第一任期內的政績向選民負責，而連任與否就是選民提供裁判最直接的手段；然而單任制的設計，卻是不僅讓任內作為受到肯定的總統無法接續其政績，有能力的繼承者亦未必可得。²² 這還是就總統與人民間關係論的，如果就總統與國會關

20. 倪炎元，〈製造多數：南韓第六共和憲法下的總統與國會關係(1987-2001)〉，高朗、隋杜卿主編，《憲政體制與總統權力論文集》（臺北：國家政策研究基金會，2002年），頁201-242。

21. 薩托里(Giovanni Sartori)著，雷飛龍譯，《比較憲政工程：結構、動機與後果之研究》(*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*)（臺北：國立編譯館，1998年），頁177-186。

22. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁112。

係論，舒加特與凱里認為總統單任制無法提供太多動機讓國會議員支持行政部門，即便是與總統同黨籍的國會議員亦是如此。特別是當總統一旦在任內淪為跛鴨總統後，幾乎很難再動員同黨議員支持他，這種困境導致總統制中最受批評的僵滯性(immobilism)更加強化。²³這一點在韓國總統與國會關係中表現地相當明顯。

從南韓歷任總統的處境看來，總統單任制的效應多半出現在黨內菁英的整合上。這些情況包括，當總統面臨的任期前半階段，他必須要積極平復黨內初選時期的競爭恩怨，後半階段又必須面臨繼承人的角逐。初選恩怨的效應，最明顯的例子即是李明博當選總統初期，面對黨內派系領袖朴槿惠(Park Geun-hye)的整合困境。2007 年朴槿惠與李明博同時爭取大國黨的總統提名，由於兩人實力旗鼓相當，雙方陣營的攻防數度陷入劍拔弩張的態勢，甚至形成循環的詐誹謗與告發戰；後來李明博贏得提名，也順利當選總統，但他與朴槿惠之間的裂痕，並未見完全平復。這個裂痕很快地出現在 2008 年 4 月所舉行的國會大選提名上，由於朴槿惠與李明博都企圖藉國會大選擴張自己的勢力，造成彼此在提名人選上相持不下，結果朴槿惠所屬意的多位人選未獲提名，導致在提名人選公布前夕，朴槿惠竟透過記者會公開呼籲選民不要支持大國黨所提名的人選，而是去支持反大國黨並退黨的人選。她所屬意卻未獲提名的人選更以「親朴聯合會」的名義執意參選，此一形同公開分裂的行徑，最終導致多位大國黨提名的人選因此落選，儘管選舉結果大國黨在國會中仍掌握過半席次，但終究還是埋下了李明博與朴槿惠日後在政策推動上的衝突。²⁴

23.舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁 113。

24.朝鮮日報，〈[社論]大國家黨前代表朴槿惠向大國家黨宣戰〉，《朝鮮日報中文網》，2008 年 3 月 24 日，〈http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2008/03/24/20080324000019.html〉。

至於總統任期的後半階段，則無例外多數總統都陷入繼承人選的彼此傾軋，嚴重的甚至演成分裂。盧泰愚的合黨策略一度掌握了超過三分之二的穩定多數，但這個「多數」卻在金泳三、李鍾贊(Lee Jong-chan)與朴泰俊競逐總統提名過程中逐漸流失，並在1992年的國會大選中喪失過半多數；²⁵金泳三任內大體維持了過半多數，但由於他未遵守合黨時之承諾及約束，支持並提名金鍾泌為接棒人，終而導致金鍾泌率眾脫黨，並直接造成1996年的國會大選喪失過半多數，而1997年又為李會昌與李仁濟(Rhee In-je)爭取黨內提名終致分裂而造成席次多數的流失；金大中在1998年幾乎耗費了逾半年時間製造國會的過半多數，使用的手段包括收買、交易、威嚇等，但這個「多數」又因為他未履行修憲改制為內閣制的承諾，導致金鍾泌退出執政聯盟而流失，並在2000年的國會大選中喪失過半多數的優勢。盧武鉉所領導的開放的我們的黨在2004年4月的第十七屆國會選舉中，成功地贏得過半席次，這個多數優勢維持到他任期的最後一年還是喪失，由於當時盧武鉉的民調聲望已跌到兩成左右，導致有意布局選舉的黨內同志急於與他切割，2007年初開始陸續就有三十名左右執政黨議員宣布脫黨，再度恢復為「朝小野大」的局面。2012年總統李明博所屬大國家黨內繼任人選呼聲最高的朴槿惠，在還沒有成為候選人之際，就急著進行與現任總統切割，利用掌握黨機器，進行黨務改革，改黨名為新世界黨、改黨徽及介入提名等動作，迫使李明博公開表態自己不會退黨。²⁶

總統單任制對總統行使職權所造成的治理困境，總統本身的感受

25. Hong Young Lee, "South Korea in 1992: A Turning Point in Democratization," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 1, January 1993, pp. 32-33; Chan Wook Park, (朴贊郁), "The 1988 National Assembly Election in South Korea: The Ruling Party's Loss of Legislative Majority," p. 67.

26. 崔慶韻，〈韓執政黨大國家黨改名為新世界黨〉，《朝鮮日報中文網》，2012年2月3日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/02/03/20120203000004.html>。

最為深刻，因而包括盧武鉉、李明博都曾在任上倡議修憲改總統單任制的規定。盧武鉉在他總統任上的最後一年，亦即 2007 年 1 月 10 日，曾利用在青瓦臺向全國人民發表電視談話的機會中，提議將南韓現行憲法所規定的總統五年單任制，改為四年兩任制，以期促進政局穩定。盧武鉉認為南韓當年制訂總統五年單任制，主要目的是為了防止總統透過不正當手段長期把持政權，但現今南韓毋需再擔心總統獨裁統治問題。盧武鉉強調總統單任制的主要缺點是，總統無法將任內政績優劣交給下次選舉評判，而總統在任期邁入尾聲時也難以負責任地推動國務。他認為，如果將南韓目前總統任期改為四年並允許連任一屆，將可確保國家政策推動的連續性。²⁷ 盧武鉉選擇在他任上最後一年表態，主要是在他任期內不可能完成修憲，也避掉了他圖利自己的爭議。李明博則在他就任總統一年半多一點，就忍不住表態了，他在 2009 年 9 月 16 日接受韓聯社和日本共同社採訪時，就表態應在最小修改的幅度下，修改現行五年單任總統制。這兩位總統的倡議，都未獲得太多迴響。²⁸

肆、總統與多黨制或兩黨制搭配的政治後果

其次討論總統單任制與多黨制組合下的後果。搭配南韓總統單任制的多黨制，是南韓政治體制的另一項特色。南韓從第六共和開始的國會選舉，就已經是多黨競爭的體制了。從表 1 即可知，從第十三屆到第十五屆國會選舉結果顯示，得票率超過 15% 的政黨至少都三個以上。而根據《南韓國會法》，任何政黨只要在國會擁有 20 席以上的議員，

27. 朝鮮日報，〈盧武鉉提議實施總統四年連任制〉，《朝鮮日報中文網》，2007 年 1 月 9 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2007/01/09/20070109000012.html>。

28. 黃大振，〈李明博首次提及修改五年單任總統制〉，《朝鮮日報中文網》，2009 年 9 月 16 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/09/16/20090916000001.html>。

即可在國會內擁有交涉團體（即國會黨團）。²⁹第十三屆國會擁有交涉團體的政黨有四個，第十四屆與第十五屆國會則各有三個政黨擁有交涉團體，也可以說從第十三屆到第十五屆國會結構所顯示，這一階段南韓的政黨體系是典型的多黨制。在討論政黨體制上，制度途徑的學者最常處理方式是檢視其與選舉制度的關係，為這個理論命題提供討論的代表學者是法國政治學者杜瓦傑(Maurice Duverger)，在其代表作 *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* 一書中解釋多黨制的形成時，主張採行政黨比例代表制趨向於形成一個多黨制。³⁰杜瓦傑這個論點很明顯是參照西歐的經驗為基礎，而由於西歐多黨制國家多半都採取能保障小黨生存的政黨比例代表制，因而杜瓦傑會有這樣的推論。問題是政黨比例代表制在南韓國會席次中占不到二成，對南韓多黨制的形成，不可能產生關鍵影響。因而南韓多黨制的產生，顯然不是選舉制度所造成的。

而研究南韓政治的學者，多半認為南韓會形成多黨制，主要還是緣於政黨領袖與地域因素，與選制大致無關。³¹隨著政黨領袖的起伏以及選舉期間地域意識的動員，第六共和時期的政黨之間不僅呈現繁複的分合，個別政黨也呈現繁複的裂分。就以第六共和啟動後的「三金」，即金泳三、金大中與金鍾泌三位政治領袖為例，他們就先後總共組建了 10 個政黨，這其中包括金泳三的三个，金大中的四個及金鍾泌的三个。再從表 1 顯示即可知，除了大國黨，南韓幾乎沒任何政黨名稱超過兩屆國會，多數政黨的解散與合併，都隨著黨領導人的動向而

29. 韓大元，〈韓國國會〉，頁 235-236。

30. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Methuen Press, 1954), p. 70.

31. 森山茂德著，吳明上譯，〈韓國現代政治〉（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2005 年），頁 11-119；石忠山，〈當代韓國政黨政治之發展與挑戰〉，施正鋒主編，〈瞭解當代韓國民主政治〉（臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2011 年），頁 137-141。

定，第十三屆國會的四個主要政黨，就是由四位總統參選人所創，也都有清楚的地域背景，1990 年 1 月第十三屆國會的民主正義黨、統合民主黨與新民主共和黨三個政黨合併而成民主自由黨，國會頓時變成兩黨制，但這個兩黨制維持不過兩年多的時間，到了第十四屆國會選舉，又因為鄭周永為參選總統所成立的統一民主黨獲得 31 席的議員席次，再度重回為多黨制。

重提薩托里對總統制所提示的命題，薩托里認為總統制若是和多黨制結合，則總統所面臨的最大困境是必須為每一個立法行動，迂迴曲折地「收買」多數支持，如果總統又是相對多數下的少數總統，這種困境將更大。³² 這也印證了另一位學者梅瓦林(Scott Mainwaring)在 1993 年所提出的論證，即總統制與多黨制的結合，將使行政與立法的對抗僵局更加惡化；³³ 這些命題拿到南韓總統制的實踐經驗顯示，南韓總統確實不斷面臨「多數需求」(majority need)，必須透過種種非制度化的手段去製造「多數」，並努力維持這個「多數」。盧泰愚透過秘密交易的方式，與兩個在野黨合併成一個掌握穩定多數的大黨；³⁴ 金泳三則是透過個別遊說無黨籍與在野黨議員的加入形成過半多數；³⁵ 而金

32. 薩托里(Giovanni Sartori)著，雷飛龍譯，《比較憲政工程：結構、動機與後果之研究》(*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*)，頁 81。

33. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993, pp. 198-228.

34. 林秋山，〈韓國朝野合組新黨之經緯及展望〉，李明主編，《世界各國主要政黨內部運作之研究》（臺北：正中書局股份有限公司，1990 年），頁 339-352；林秋山，〈南韓政黨重組與結盟的經驗〉，蘇永欽主編，《政黨重組：台灣民主政治的再出發？》（臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2001 年），頁 127-132；HeeMin Kim, "Rational Choice Theory and Third World Politics: The 1990 Party Merger in Korea," *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 1, October 1997, pp. 83-100。

大中則藉由與其他政黨結盟並分化收編在野黨議員的方式形成多數。³⁶而這種人為的過半多數終究還是浮動而不穩定的，總統任期內的國會改選、結盟交易的履行爭議乃至繼任人選競逐等，都很容易讓這個辛苦經營出的多數頃刻間喪失。

然而，南韓的政黨體系是否已確定是多黨制，其實還有討論的空間。從歷屆國會選舉的政黨席次分布與得票比率看來（請見表1），從第十三屆到第十五屆的國會很清楚是多黨制，不僅沒有一個政黨的席次過半數，第二與第三政黨的席次也都有一定的規模。但從第十六屆國會開始，政黨席次的分布很明顯有朝向兩大黨邁進的趨勢，特別是第十九屆國會，不僅執政的新國家黨已掌握過半席次（155席），而在野的民主黨也掌有127席，幾乎囊括了九成席次，兩黨得票率加總也幾乎占了九成。這是否意味南韓在國會選制上所採取的單一選區兩票制，已經出現了杜瓦傑法則(Duverger's Law)的另一項重要命題，即採取單一選區相對多數制的國家，由於選制操作上所形成的比例上的偏差，明顯對大黨有利而不利小黨生存，結果容易導致形成兩黨制？這一點相當值得關注。³⁷南韓現行的國會選制雖然採取的是單一選區兩票制中的並立制，其中政黨比例代表制的席次，縱然使小黨存有若干生存空間，但由於單一選區的席次已經被大黨囊括絕大多數席次，小黨在單一選區很難獲得席次，因此仍是一種對大黨有利的選舉制度。這個邁向兩黨制的趨勢，在南韓第十六屆到第十九屆的國會，已經出現明顯的徵候，但是否就此確定南韓將走向完全的兩黨制體制，仍有待後續國會選舉結果驗證。

35. B. C. Koh, "South Korea in 1996: Internal Strains and External Challenges," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 1, January 1997, pp. 2-3.

36. 倪炎元，〈製造多數：南韓第六共和憲法下的總統與國會關係(1987-2001)〉，頁225-233。

37. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, pp. 203-205, 224-226.

表 1 第六共和歷屆國會選舉政黨席次分布與得票比率

第十三屆(1988/4/26)							
政黨	民主正義黨	平和民主黨	統合民主黨	新民主共和黨	獨立人士*		
席次	125	70	59	35	9		
得票率(%)	34.0%	19.3%	23.8%	15.6%			
第十四屆(1992/3/24)							
政黨	民主自由黨	民主黨	統合國民黨	新政治改革黨	獨立人士*		
席次	149	97	31	1	21		
得票率(%)	38.5%	29.2%	17.4%	1.8%			
第十五屆(1996/4/11)							
政黨	新韓國黨	新政治國民會議#	自由民主聯合#	民主黨	獨立人士*		
席次	139	79	50	15	16		
得票率(%)	34.5%	25.3%	16.2%	11.2%			
第十六屆(2000/4/13)							
政黨	大國黨	新千年民主黨	統合自由黨	民主人民黨	新韓國希望黨	獨立人士*	
席次	133	115	17	2	1	5	
得票率(%)	39.0%	35.9%	9.8%	3.7%	6.4%		
第十七屆(2004/4/15)							
政黨	開放的我們的黨	大國黨	民主勞動黨	新千年民主黨	統合自由黨	獨立人士*	
席次	152	121	10	9	4	3	
得票率(%)	38.3%	35.8	13.0%	7.1%	2.8%		
第十八屆(2008/4/9)							
政黨	大國家黨	大統合民主黨	自由先進黨	親朴連帶#	民主勞動黨	創造韓國黨	獨立人士*
席次	153	81	18	14	5	3	25
得票率(%)	37.4%	25.2%	6.84%	13.2%	5.68%	1.3%	
第十九屆(2012/4/11)							
政黨	新國家黨	民主黨	統合進步黨	正義黨	獨立人士*		
席次	155	127	6	5	7		
得票率(%)	50.7%	42.3%	4.3%	1.7%			

資料來源：作者自行整理自 Republic of Korea National Election Commission, “Results of National Assembly Elections (Proportional Representatives),” *National Election Commission*, April 26, 2013, <http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=303&pg=1&col=&sw=>。

說明：1.*本研究探討之主體為政黨，且獨立人士的得票率比率偏低，故未予以列計。
2.#「新政治國民會議」係金大中於 1995 年 9 月 5 日成立之政黨，「自由民主聯合」係金鐘泌於 1995 年脫離民主自由黨後所成立之政黨，「親朴連帶」係大國黨內支持朴槿惠的人士，因未獲提名自行組成的政團。

如果說從第十六屆國會開始，南韓的國會結構已經出現兩黨制之徵候，那麼美國總統制中經常被討論的「分立政府」，特別是當朝野兩大黨基於「敵對狀況」(antagonism)的對立，是否會出現美國總統制中的「停滯」(deadlock)或「僵局」(stalemate)局面？³⁸將在下一節總統與國會任期不一致的情況一起討論。

伍、總統與國會任期不一致的政治後果

南韓總統制的另一個特色，即是總統與國會任期不一致的情況下再與多黨制的結合。單任總統的任期五年，國會議員的任期四年，儘管兩者任期只差一年，但在選舉周期上卻足以形成許多組合。薩托里認為任期若不一致，將使「多數需求」很難滿足，從而也會降低總統的治理能力。³⁹而舒加特與凱里在分析選舉周期與政黨體系關係時，曾用了若干類型討論總統與國會任期不一致情形下的選舉周期，他們列出了三種類型，包括蜜月選舉(honeymoon election)、反蜜月選舉(counter honeymoon election)與期中選舉(midterm election)。一般而言，凡國會選舉在總統就職一年內舉行者即為蜜月選舉，由於新總統剛上任沒多久，基本上對總統所屬政黨較為有利；而凡是在總統選舉前一年內所舉行的國會選舉即是反蜜月選舉，因為此刻所有政黨與菁英都在部署總統選舉，因而國會選舉結果通常會反映政黨支持的基本面，而這個基本面並不一定會對現任總統有利；而在總統任期中間所舉行的國會選舉即是期中選舉，通常對總統所屬政黨最不利。⁴⁰舒加特

38. 梅休(David R. Mayhew)著，吳重禮、陳慧玟譯，《分立政府：1946-1990年期間之政黨控制、立法與調查》(*Divided We Govern: Party Control, Law-making and Investigations, 1946-1990*) (臺北：五南圖書出版股份有限公司，2001年)，頁22-23。

39. 薩托里(Giovanni Sartori)著，雷飛龍譯，《比較憲政工程：結構、動機與後果之研究》(*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*)，頁183。

與凱里在著作中主要討論的是智利與委內瑞拉的例子，卻完全未討論在政黨組合更複雜的南韓經驗。

自 1987 年第六共和憲法頒布起算，截至 2012 年為止，南韓已經歷經過六次總統大選，七次國會大選，歷次總統選舉得票率及國會大選執政黨贏得席次比率羅列如表 2。

表 2 第六共和歷屆總統選舉得票率及國會大選執政黨席次比率

總統／國會大選日	總統當選人／得票率(%)	國會選舉／執政黨席次比率(%)
1987 年 12 月 16 日	第十三任總統盧泰愚／36.6%	-
1988 年 4 月 26 日	-	第十三屆國會大選／41.8%
1992 年 3 月 24 日	-	第十四屆國會大選／49.8%
1992 年 12 月 19 日	第十四任總統金泳三／42.0%	-
1996 年 5 月 6 日	-	第十五屆國會大選／46.4%
1997 年 12 月 18 日	第十五任總統金大中／40.0%	-
2000 年 4 月 13 日	-	第十六屆國會大選／42.1%
2002 年 12 月 19 日	第十六任總統盧武鉉／48.9%	-
2004 年 4 月 15 日	-	第十七屆國會大選／50.8%
2007 年 12 月 18 日	第十七任總統李明博／48.6%	-
2008 年 4 月 19 日	-	第十八屆國會大選／50.8%
2012 年 4 月 11 日	-	第十九屆國會大選／50.6%
2012 年 12 月 20 日	第十八任總統朴槿惠／51.6%	-

資料來源：作者自行整理自 Republic of Korea National Election Commission, “Results of Presidential Elections,” *National Election Commission*, April 26, 2013, <http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=303&pg=1&col=&sw=>; Republic of Korea National Election Commission, “Results of National Assembly Elections (Proportional Representatives).”。

總統選舉部分，前三次的總統當選人盧泰愚(36.6%)、金泳三

40. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁 365-366。

(42.0%)與金大中(40.0%)的得票率都只有四成上下，無例外都是所謂的少數總統，盧武鉉(48.9%)與李明博(48.6%)的得票率儘管接近五成，但依舊是實質不過半，只有2012年當選的朴槿惠是些微過半(51.6%)。國會大選部分，儘管第六共和憲法的國會選舉制度是一票制的單一選區與政黨比例混合制，但同樣受制地域政黨的影響，使得自1988-2000年的四次國會大選，每次大選的結果無例外都是「多黨不過半」，執政黨在1988年、1992年、1996年與2000年的國會大選後都只分別掌握41.8%、49.8%、46.4%與42.1%的席次，但2004年、2008年與2012年的三次國會大選，執政黨都剛好掌握過半的席次。因而在這裡還可以結合兩黨制的效應，與任期不一致結合後所產生的政治後果。

如果依照舒加特與凱里對總統與國會任期不一致情況下的制度後果分析，南韓六次國會大選結果所呈現的情況其實非常有趣。按時間的落點，這中間舒加特與凱里所提示的蜜月選舉只出現過兩次，這中間第十三屆國會與第十八屆國會的選舉，都只距離剛結束的總統大選四個月左右。但只有李明博是唯一享受到「蜜月選舉」的總統，他也是第六共和憲法中，唯一在就任初期，所屬政黨就在國會選舉中贏得過半席次的總統；對比第十三任總統盧泰愚，由於僅是三成六選票選出的「少數總統」，在就任初期的十三屆國會大選中他的所屬政黨僅獲四成左右的席次。⁴¹第十四屆與第十九屆國會都剛好在總統大選前一年舉行，是僅有的兩次所謂「反蜜月選舉」，但這兩次選舉結果倒是並未出現對執政黨不利的局面。由於1991年盧泰愚成功促成了三黨合併，也讓執政黨在1992年的國會大選取得了接近過半的席次；⁴²而第

41. Chan Wook Park (朴贊郁), "The 1988 National Assembly Election in South Korea: The Ruling Party's Loss of Legislative Majority," p. 67; Hong Nack Kim (金鴻洛), "The 1988 Parliamentary Election in South Korea," *Asian Survey*, Vol. 29, No. 5, May 1989, pp. 480-495.

42. HeeMin Kim, "Rational Choice Theory and Third World Politics: The 1990 Party Merger in Korea," pp. 83-100.

十九屆國會選舉的前夕李明博與朴槿惠之間雖有張力卻未見分裂，使得執政黨維持了席次上的優勢。第十五屆到第十七屆都在總統任期中間舉行，算得上都是「期中選舉」，而受到這三次選舉結果影響最大兩位總統即是金大中與盧武鉉，他們都在國會席次「朝小野大」的困境中，遭到國會強力的抵制。這其中金大中尤其受到國會的制肘，他剛當選總統時剛好碰上第十五屆國會任期中間，在野的大國黨掌握過半席次，立即就將他的總理提名硬生拖了半年；而第十六屆國會選舉則在他任期中間舉行，在野的大國黨同樣掌握過半席次，並連續兩度封殺他對總理的提名。盧武鉉當選總統時，適逢第十六屆國會任期中間，在野的大國黨掌握過半席次，加上他又與原屬金大中的新千年民主分裂，使得在野聯盟取得三分之二以上席次的優勢，也讓盧武鉉面臨憲政史上首見的彈劾，將總統與國會的衝突拉到了最高峰。以下分別討論這種因「任期不一致」在南韓所產生的若干政治後果。

一、任命賽局：金大中的總理兩度難產

由於南韓憲法第 86 條規定總統所任命的總理，必須經國會過半數的同意，如果總統所屬政黨與國會多數不一致，在野黨席次擁有過半優勢的情形下，雙方在人選上又沒有共識，國會很可能會啟動此一制度機制來對抗總統，演變成總統與國會的對立幾乎是必然。舒加特與凱里在討論總統制的特徵時，曾特別指出「總統制在形式安排上並不包括國會的批准，亦即總統任命其內閣，毋需考慮國會意志，但韓國卻是例外」⁴³。這個例外使得韓國國會在對抗總統上，多了一個非常重要的武器，舒加特與凱里在他們的著作中唯一觸及韓國例證的引述，就是討論韓國憲政體制中這個特殊的機制，並指出一旦總統面臨國會

43. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁 134。

的壓力，就必須在選擇總理上作出重大讓步，他們稱這種互動為任命賽局(appointment game)。⁴⁴舒加特與凱里在書中沒有提及地是，在南韓第六共和的憲政史上，金大中總統就兩度陷入這種任命賽局的困境，第一次長達半年，第二次則拖了兩個月。

1997年12月間，金大中當選第十五屆南韓總統。他在1998年2月25日正式就任時首先所面對的即是「朝小野大」的國會，在總席次299席的國會中，他所領導的新政治國民會議僅有78席，而與金大中結盟，由金鍾泌所領導的自由民主聯盟黨則僅有43席，加起來亦不過共121席，與距離過半數的席次還差一段相當的距離。相對地，最大在野黨大國黨則在國會占有157席，享有過半數的穩定多數，這種朝野逆向不對稱的結構困境，使得金大中的在就任總統後，首先所面臨的挑戰就是總理的提名被在野黨杯葛，金大中提名金鍾泌擔任總理，立即面臨此一情境。金大中的在競選總統時，由於受限其地緣支持的局限，根本走不出全羅道，要贏得選舉只有與其他地域出身的候選人結盟一途，金大中選擇的對象是出身忠清道的候選人金鍾泌，為了爭取自民聯黨總統候選人金鍾泌的結盟，金大中承諾在當選後將提名金鍾泌擔任總理，與金鍾泌所領導的自民聯黨共享內閣人事任命，並在執政兩年後修憲改制為內閣制。這些承諾促使金鍾泌退出選局，轉而支持金大中，由於這項聯盟有效超越以往金大中的地域支持限制，加上時值1997年金融風暴，選民全盤否定過去慶尚道人的領導，產生換人做做看心態，使得金大中得以在大選中獲勝。⁴⁵金大中的在順利當選總統

44. 舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)，頁139。

45. Byung-Kook Kim, "Electoral Politics and Economic Crisis, 1997-1998," in Larry Diamond & Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea* (London: Rienner, 2000), p. 182.

後，隨即也實現了諾言，提名金鍾泌為總理。然而金鍾泌的提名立即遭到占多數席次的在野黨杯葛而流會，隨後幾天在朝野政黨激烈衝突，國會議事亦全面陷入癱瘓，政治運作也陷入無從推動的僵局。逼迫金大中釋出要推動「政界重組」的訊息，好在最大的在野黨大國黨本來就不是鐵板一塊，黨內複雜的派系糾葛，提供了諸多執政聯盟見縫插針的機會。

由於在國會占有過半席次的大國黨，是個成員生態相當複雜的政黨，它是一個不同派閥的雜牌編組，各個派系在國會所占席次比重不同，利益考量歧異，加上派系領袖間彼此的糾葛等，造成大國黨在淪為在野黨之後，一直陷入無休止的派系傾軋，這些爭議提供了執政聯盟運作「政界重組」的機會。藉由大國黨內部派系衝突作槓桿，執政黨陸續與大國黨內個別派閥領袖與個別在野黨議員的私下接觸，加上執政當局的檢察部門針對財團與政客間的不法獻金往來展開一連串的調查，多位大國黨議員與前政府內閣閣員遭到偵訊，而偵察行動的背後也包含了若干政治交易，特別是脫黨加入執政聯盟即不再司法起訴的默契，這使得不少大國黨的議員個別脫黨加入執政黨。⁴⁶面對執政聯盟一連串的動作，大國黨只有持續癱瘓國會議事來加以反制。

1998 年 8 月初的國會議長選舉，原本大國黨堅持應由席次占多數的政黨出任，但因為不少議員已經與執政黨暗通款曲；造成議長選舉，執政聯盟所提名的朴浚圭(Park Jyun-kyu)竟擊敗了大國黨所提名的人選。這預示了如果再舉行總理金鍾泌任命投票，亦有可能通過，大國黨遂抵制次日舉行的國會特別會議，使金鍾泌的任命同意投票再度順延。議長選舉的失利，使大國黨的內鬥再度加劇，到了同年 8 月中旬，儘管國會僵持依舊，但執政聯盟已不顧大國黨的反對，逕自召開國會特別會議，展開對金鍾泌的同意投票，並在 8 月 17 日正式通過對

46. Byung-Kook Kim, "Electoral Politics and Economic Crisis, 1997-1998," pp. 193-195.

金鍾泌的任命同意。總計從金鍾泌被提名到任命同意，朝野對峙的僵局長達半年多。⁴⁷

金大中在任命總理上遭到國會抵制並非只有這一次。2000年4月13日第十六屆國會大選所產生新國會，並沒有讓金大中擺脫「朝小野大」的困境，他所領導的新千年民主黨雖然在席次上從原來的98席增加到115席，但在總席次273席中僅掌握42.1%，就算與另一個小黨自由民主聯盟的17席結盟亦不足半數；相對的最大在野黨大國黨則是從原來的122席增加到133席，已經接近過半。2001年10月25日舉行的國會補選中，大國黨又囊括了應補選的三席，使得總席次再擴增到136席，差一席就過半了，迫使金大中辭去新千年民主黨的黨魁以示負責。⁴⁸再加上金大中陸續陷入經濟成長停滯、陽光政策喊停、統一部長遭國會通過不信任案、兩個兒子涉嫌關說及收受賄賂醜聞等，使得國會再度啟動「任命賽局」抵制金大中。

2002年6月南北韓軍艦在黃海發生衝突，北韓方面死亡人數不明，南韓海軍四人喪生，總理李漢東和國防部長金東信遭受嚴厲批評，終致迫使李漢東在7月間去職，金大中隨即提名曾擔任梨花女子大學校長的張裳(Chang Sang)為總理候選人，韓國國會在7月31日以張裳涉嫌「竄改學歷、進行房地產投機買賣」，以及「幫助長子獲得美國國籍以逃避兵役」等爭議，否決了張裳的總理任命。金大中在8月9日再度提名曾任韓國《每日經濟》(*Daily Economic*)報社總裁張大煥(Chang Dae-whan)為韓國總理。國會就張大煥的任命舉行聽證會，議員質詢張大煥有關其公司債務和在房地產交易中有無交稅等問題。結果國會8月28日以151票對112票的結果，再度否決了張大煥的提名。⁴⁹

47. 倪炎元，〈製造多數：南韓第六共和憲法下的總統與國會關係(1987-2001)〉，頁226-228。

48. 蔡增家，〈南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變(1993-2003)〉（臺北：巨流圖書股份有限公司，2005年），頁180-181。

在婦女牌（張裳）和青壯牌（張大煥）兩度失利後，金大中被迫以讓國會通過為優先考量，在中立性、道德性和適任性為主要條件篩選下，從 50 位候選名單中依 23 項細目詳加檢視，最後挑出年屆 70 歲，法界出身，素以清廉著稱的金碩洙(Kim Suk-soo)，在 10 月 5 日提名其為代理總理，以求在國會人事聽證會上安全過關。由於金碩洙在當時正擔任南韓新聞倫理委員長和政府公職人員倫理委員長，是極少數能獲在野陣營認同的人士，最後經過該月 26 日的國會聽證及 28 日的院會表決後順利獲得同意，總計總理出缺前後這段國政空轉期，長達兩個多月。⁵⁰

二、對抗僵局：盧武鉉被國會彈劾

在南韓憲政體制上，國會若要彈劾一位總統，門檻其實相當高且程序相當繁複。根據南韓憲法第 65 條規定，彈劾總統必須先要有國會議員提出彈劾動議，且要有過半數的國會議員贊成。投票必須於動議提出的 24 小時之後，至 72 小時以前，以不記名方式投票。若投票時間超過則作無效論。若投票結果顯示，有超過三分之二的國會議員投贊成票，彈劾議案就通過。一旦彈劾議案通過，總統的職能會被暫時凍結，並由總理代理總統職務。之後彈劾議案會交由憲法裁判所審理，憲法裁判所的審理最長可拖到半年。一旦憲法裁判所通過，則總統就必須下臺。由於國會要通過一個彈劾案須掌握三分之二以上的席次，這種高難度使得彈劾機制基本上是一個備而不用的工具。然而南韓憲政史還是在盧武鉉總統的任內，被國會完整啟動了一次。

49. 金民培，〈金大中提名金碩洙為新總理人選〉，《朝鮮日報中文網》，2002 年 9 月 10 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2002/09/10/20020910000014.html>。

50. 權景福，〈金碩洙總理任命動議案已通過〉，《朝鮮日報中文網》，2002 年 10 月 6 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2002/10/06/20021006000006.html>。

2002年12月，盧武鉉作為新千年民主黨的總統候選人當選總統，2003年2月就任總統時，新千年民主黨在第十六屆國會中占有103席。相對地，在野的大國黨則占有過半數的145席。盧武鉉與前幾任總統的作風不同，他不僅沒有積極尋求跨黨聯盟，也沒有企圖招降納叛以增加所屬政黨的席次，反而還和金大中所領導新千年民主黨鬧分裂，在盧武鉉就任半年後沒多久，支持他的42名議員宣布退出千年民主黨，籌組「國民參與統合新黨」，另外有5名大國黨議員加入，2003年9月底盧武鉉自己也宣布退出新千年民主黨，⁵¹進而在11月正式成立「開放的我們黨」，全部議員在國會中僅占有47席，連五分之一都不到，這種情勢無疑提供了在野黨啟動彈劾機制的絕佳機會。⁵²

就在「開放的我們的黨」創黨沒多久，在國會本來就占過半多數的在野大國黨提出了特檢法案，此一法得要求總統任命特別檢察官調查盧武鉉親信的非法行為，結果這個法案遭盧武鉉總統否決，大國黨的149名議員隨即全體提出辭呈，退出所有國會活動，導致國會全面癱瘓，迫使盧武鉉接受國會所通過的特檢法，並任命一名特別檢察官對盧武鉉的親信進行調查。

2004年2月25日，距離國會大選兩個月不到，盧武鉉在出席一場記者會中表示，他將盡一切可能為開放的我們黨贏得選票。⁵³由於此一表態違反了選舉法，在野黨要求盧武鉉道歉，否則將發動彈劾，遭盧武鉉拒絕，於是國會的兩大在野政黨新千年民主黨與大國黨聯手提出

51. 辛貞錄，〈盧武鉉退出民主黨〉，《朝鮮日報中文網》，2003年9月29日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2003/09/29/20030929000014.html>。

52. 洪錫俊，〈開放的我們黨11日正式成立〉，《朝鮮日報中文網》，2003年11月10日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2003/11/10/20031110000012.html>。

53. 白夜，〈深度觀察：韓國盧武鉉彈劾案〉，《大紀元中文網》，2004年3月22日，<<http://www.epochtimes.com/b5/4/3/22/n490111.htm>>。

彈劾議案，理由包括收取非法政治獻金與違反選舉法，這是南韓憲政史上第一次啟動彈劾總統的程序。2004 年 3 月 12 日，韓國國會以 193 票對 2 票通過彈劾盧武鉉的動議案，超過韓國憲法所規定的三分之二（181 票）的法定票數。按憲法規定，盧武鉉必須立即停止行使總統職權，由總理高建代行總統職權。⁵⁴

依照韓國憲法，國會通過的彈劾決議尚須再通過憲法裁判所的審判之後才能生效，亦即只要憲法裁判所完成彈劾決定，盧武鉉即算正式被罷免。憲法裁判所於 5 月 14 日做出判決，以盧武鉉的行為不致嚴重到受彈劾的地步，駁回了國會的彈劾案，這段總統的「權力空白期」一共長達 63 天，足足有兩個月之久。而國會對盧武鉉所發動的彈劾，距離盧武鉉就任總統，才不過一年多一點。⁵⁵

國會雖然藉由彈劾機制的操作，成功地讓盧武鉉有兩個月的期間無法行使總統職權，但在野聯盟也為此付出了代價。2004 年 4 月 15 日所舉行的第十七屆國會大選，原本在國會席次僅 47 席尚不足五分之一的開放的我們的黨，竟一舉囊括 152 席，不僅躍升為國會第一大黨，也掌控了國會過半多數的席次，正式結束了南韓長達 16 年的「朝小野大」局面。⁵⁶而積極推動彈劾盧武鉉的兩大在野黨，則喪失不少席次，大國黨從原來的 145 席跌到 121 席，也正式讓出國會第一大黨的位置，新千年民主黨則從原來的 62 席跌到只剩 9 席，淪為無足輕重的小黨。⁵⁷換言之，在野聯盟過度操作「彈劾政治」的結果，反而引起民意

54. 南黎明，〈彈劾盧武鉉，七成民眾說不〉，《亞洲周刊》，第 18 卷 13 期，2004 年 3 月，頁 10-11。

55. 慶昌煥、卓相勛，〈憲法裁判所駁回盧武鉉總統彈劾案〉，《朝鮮日報中文網》，2004 年 5 月 14 日，〈http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2004/05/14/20040514000013.html〉。

56. 許容范，〈開放的我們黨獲過半數席位成為第一大黨〉，《朝鮮日報中文網》，2004 年 4 月 16 日，〈http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2004/04/16/20040416000004.html〉。

反彈，讓就任一年多的盧武鉉，獲得了一次名副其實的「蜜月選舉」。

三、議事癱瘓：「朝大野小」依舊走不出衝突困局？

儘管韓國總統多數時候面臨的是「朝小野大」的困局，但 2004 年以後，這個局面出現改變。2004 年 4 月所產生的第十七屆國會，以及 2008 年所產生的第十八屆國會，執政黨都掌握了過半席次，出現南韓民主化之後所罕見的「朝大野小」局面，第十七屆國會讓盧武鉉所領導的開放的我們黨一舉從 47 席增加到 152 席，躍升為國會第一大黨；第十八屆國會更不一樣，李明博所領導的大國黨除了在國會掌握過半的 152 席以外，如果再加上朴槿惠所支持的議員以及親執政黨的無黨籍議員在內，可以掌握的席次甚至可以推進到 182 席，⁵⁷亦即形成了總統所屬政黨占國會多數的「一致型政府」狀況，這種情勢是否能讓總統與國會的關係出現新的形態？答案是沒有，在席次上已不見優勢的在野黨，全面改採「議事癱瘓」的策略，持續維持零和對抗的局面。

2008 年 6 月，第十八屆國會正式開始行使職權，由於剛好碰上《韓美自由貿易協定》(*U.S.-Korea Free Trade Agreement*)審議與美國牛肉進口的爭議，在野的統合民主黨議員選擇參與街頭民眾抗爭，抵制國會開議議程。本來依國會法任期開始的第七天就應召開首次會議，卻一直拖到 7 月 10 日才召開首次會議，足足延遲了 42 天之久，緊接著又為了各常任委員長及委員的組成爭議，協商了近一個多月才開議，等於國會總共拖了 82 天才開始運轉。

57. Victor D. Cha, "South Korea in 2004: Peninsular Flux," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 1, January/February 2005, pp. 35-38.

58. 裴成奎，〈韓國會修法以防朝野議員肢體衝突，韓國國會通過法案需 60% 議員同意〉，《朝鮮日報中文網》，2012 年 4 月 18 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/18/20120418000008.html>。

國會延遲開議還只是效率的問題，2008 年年底《韓美自由貿易協定》在國會所釀成的衝突，則是讓韓國國會登上了國際媒體的版面。12 月 19 日執政黨向國會提出韓美自由貿易協定案之後，立即在國會議場演成嚴重衝突，包括朝野議員、議員助理、黨工、國會警衛等全部陷入激烈的肢體對抗，有些議員拿出電鋸、錘子、拔釘器、滅火器到現場示威，衝突畫面上上了全球媒體的版面。在野的民主黨議員隨後占據國會議長室和三個常任委員會的會議室，接著就在全院議事堂門口靜坐，並拒絕與執政黨對話，這種僵持的局面一直拖到 2009 年初。1 月 3 日，150 名國會警衛與防護人員嘗試驅散在議室堂門口靜坐的 300 名議員與助理，結果釀成嚴重的肢體衝突，有多達六十多人因此受傷。這個僵持局面一直到 1 月 6 日朝野就爭議法案處理方式達成協議後才結束，總共議事被癱瘓了三十多天。⁵⁹

這場議事衝突受全球矚目，美國《紐約時報》(*The New York Times*)評論其「反映了韓國民主的好戰特徵」，韓國《朝鮮日報》(*The Chosun Ilbo*)在一篇題為〈如何把令韓國蒙羞的議員趕出國會？〉的社論中，除了引述《紐約時報》這段評論，也對國會表達了強烈的不滿：「現在世界大多數人只要一提到韓國政治，首先就想到錘子和滅火器。韓國國會不僅沒有成為國民的驕傲，反而成為國民的負擔」。⁶⁰儘管輿論強烈抨擊，但後續衝突依舊不斷，顯見「朝大野小」的局面，並不會改寫總統與國會衝突既有戲碼。

到了 2011 年年底，南韓執政黨不願見法案長期延宕，遂在 11 月

59. 詹小洪，〈韓國：治理“國會鬥毆”〉，《新民週刊》，2012 年第 20 期（總期號 691），2012 年 5 月 28 日，《新民週刊》，〈<http://www.xinminweekly.com.cn/News/Content/646>〉。

60. 朝鮮日報，〈[社論] 如何把令韓國蒙羞的議員趕出國會？〉，《朝鮮日報中文網》，2008 年 12 月 22 日，〈http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2008/12/22/20081222000018.html〉。

22日動員約一百五十名議員占據國會議場，試圖強行表決《韓美自由貿易協定》，大約二十名在野黨議員聞訊後衝入會場抗議。眼見抗議無效，在野黨議員甚至向議長席投擲一枚催淚彈，造成現場煙霧瀰漫，造成一些議員咳嗽、抹淚，不少議員因呼吸困難離開會場。混亂中，議長下令保安封鎖會場，制止可能的肢體衝突。在隨後的表決中，在野黨議員幾乎集體拒絕參加，執政黨議員於是憑藉議席優勢通過《韓美自由貿易協定》。⁶¹

陸、結論

本論文嘗試透過新制度主義的角度，為韓國近二十多年總統與國會循環不斷的衝突，提供一個嘗試性的分析。這個分析策略整合了包括憲政體制、政黨體系與選舉周期之間的互動，這個分析角度當然不可能窺見韓國政治衝突的全貌，畢竟要更充分地理解南韓政治，還必須處理包括南北分斷、地域矛盾、左右糾葛等複雜的結構性因素，但這已經超過本論文的負載，因而本論文在處理到結構因素部分時，僅只能點到為止。而透過本論文的處理，還是可以提出以下幾點重要的結論。

首先，對新制度主義途徑而言，過往針對總統制的研究，往往一面倒的集中於美國、拉丁美洲諸國與東歐諸國的實踐經驗，很少察覺到南韓總統制運作經驗，其實是一個相當重要的對照組，可以為新制度途徑開啟另一個很大的討論空間。

其次，本論文刻意選擇第六共和，亦就是 1987 年民主轉型後所經歷的六任總統與七屆國會的期間作為討論焦點。對南韓政治發展而言，這段期間可謂是從民主轉型過度到民主鞏固的關鍵，過往影響南

61. 權大烈，〈韓國會催淚彈亂局成全球媒體笑柄〉，《朝鮮日報中文網》，2011 年 11 月 24 日，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/11/24/20111124000012.html>。

韓政局發展的非制度因素如政變、學潮等的干擾已經降至最低，朝野政黨基本上已經循著制度規範的遊戲規則在競爭，而也唯有在這個前提下，制度途徑才有可能發揮它的分析能量。

再者，根據本文就韓國政治制度面的切片加以分析，發現南韓特殊的憲政制與政黨體系，不僅沒有讓韓國既有社會與經濟結構衝突獲得緩解，反而是更進一步地深化。南韓憲政體制中特殊的總統單任制、擺盪在多黨制與兩黨制之間的政黨體制、總統與國會任期不相容等制度特徵塑造了若干情境、讓總統很難獲得他在施政上所需要的多數；而國會在野政黨則可以透過本身所擁有對總理人事同意權、對總統彈劾權等制度機制的操作，與總統進行對抗，這種對抗不僅在「朝小野大」的國會生態中經常發生，甚至碰到「朝大野小」的局面也一樣發生，而衝突一旦發生，無例外的都會形成無解的僵局，這種僵局有時會拖上好幾個月。在比較憲政體制的研究上，南韓這種特殊的經驗，其實是不該被忽略的。

（收件：2013 年 10 月 17 日，修正：2014 年 5 月 9 日，採用：2014 年 5 月 13 日）

參考文獻

中文部分

專書

- 任曉，1998。《當代各國政治體制：韓國》。蘭州：蘭州大學出版社。
- 蔡增家，2005。《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變(1993-2003)》。臺北：巨流圖書股份有限公司。
- 韓大元，2001。《韓國國會》。北京：華夏出版社。

專書譯著

- 李帕特(Arend Lijphart)著，陳坤森譯，1993。《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》(*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*)。臺北：桂冠圖書股份有限公司。
- 李帕特、威斯曼(Arend Lijphart & Carlos H. Waisman)著，蔡熊山等譯，1999。《新興民主國家的憲政選擇》(*Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*)。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 金鎬城著，張海濱譯，1996。《當代韓國政府與政治》。北京：人民出版社。
- 梅休(David R. Mayhew)著，吳重禮、陳慧玟譯，2001。《分立政府：1946-1990年期間之政黨控制、立法與調查》(*Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*)。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 森山茂德著，吳明上譯，2005。《韓國現代政治》。臺北：五南圖書

出版股份有限公司。

舒加特、凱里(Matthew Soberg Shugart & John M. Carey)著，曾建元等譯，2001。《總統與國會：憲政設計與選舉動力》(*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*)。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

薩托里(Giovanni Sartori)著，雷飛龍譯，1998。《比較憲政工程：結構、動機與後果之研究》(*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*)。臺北：國立編譯館。

專書論文

石忠山，2011。〈當代韓國政黨政治之發展與挑戰〉，施正鋒主編，《瞭解當代韓國民主政治》。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。頁 117-160。

林秋山，1990。〈韓國朝野合組新黨之經緯及展望〉，李明主編，《世界各國主要政黨內部運作之研究》。臺北：正中書局股份有限公司。頁 339-352。

林秋山，2001。〈南韓政黨重組與結盟的經驗〉，蘇永欽主編，《政黨重組：台灣民主政治的再出發？》。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。頁 127-132。

倪炎元，2002。〈製造多數：南韓第六共和憲法下的總統與國會關係(1987-2001)〉，高朗、隋杜卿主編，《憲政體制與總統權力論文集》。臺北：國家政策研究基金會。頁 201-242。

期刊論文

朱松柏，1992/5。〈韓國國會大選及其影響〉，《問題與研究》，第31卷第5期，頁 15-23。

南黎明，2004/3。〈彈劾盧武鉉，七成民眾說不〉，《亞洲周刊》，第

18 卷第 13 期，頁 10-11。

網際網路

白夜，2004/3/22。〈深度觀察：韓國盧武鉉彈劾案〉，《大紀元中文網》，<<http://www.epochtimes.com/b5/4/3/22/n490111.htm>>。

辛貞錄，2003/9/29。〈盧武鉉退出民主黨〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2003/09/29/20030929000014.html>。

法制日報，2001/9/4。〈林東源案衝擊韓國政壇〉，《新浪網》，<<http://news.sina.com.cn/w/2001-09-04/347516.html>>。

法律教育網，2006/1/24。〈大韓民國憲法〉，《法律教育網中文網》，<http://www.chinalawedu.com/news/15300/154/2006/1/ma24101840441421600291056_182362.htm>。

金民培，2002/9/10。〈金大中提名金碩洙為新總理人選〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2002/09/10/20020910000014.html>。

洪錫俊，2003/11/10。〈開放的我們黨 11 日正式成立〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2003/11/10/20031110000012.html>。

高貞愛、許鎮，2009/9/5。〈“總理之後的大權夢”與總統關係密切相關〉，《中央日報》，<http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=print&art_id=29550>。

崔慶韻，2012/2/3。〈韓執政黨大國家黨改名為新世界黨〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/02/03/20120203000004.html>。

許容范，2004/4/16。〈開放的我們黨獲過半數席位成為第一大黨〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2004/04/16/20040416000004.html>。

朝鮮日報，2007/1/9。〈盧武鉉提議實施總統四年連任制〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2007/01/09/20070109000012.html>。

朝鮮日報，2008/3/24。〈[社論] 大國家黨前代表朴槿惠向大國家黨宣戰〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2008/03/24/20080324000019.html>。

朝鮮日報，2008/12/22。〈[社論] 如何把令韓國蒙羞的議員趕出國會？〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2008/12/22/20081222000018.html>。

黃大振，2009/9/16。〈李明博首次提及修改五年單任總統制〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/09/16/20090916000001.html>。

詹小洪，2012/5/28。〈韓國：治理“國會鬥毆”〉，《新民週刊》，2012 年第 20 期（總期號 691），《新民週刊》，<<http://www.xinmin-weekly.com.cn/News/Content/646>>。

裴成奎，2012/4/18。〈韓國會修法以防朝野議員肢體衝突，韓國國會通過法案需 60% 議員同意〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/18/20120418000008.html>。

慶昌煥、卓相勛，2004/5/14。〈憲法裁判所駁回盧武鉉總統彈劾案〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2004/05/14/20040514000013.html>。

權大烈，2011/11/24。〈韓國會催淚彈亂局成全球媒體笑柄〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/11/24/20111124000012.html>。

權景福，2002/10/6。〈金碩洙總理任命動議案已通過〉，《朝鮮日報中文網》，<http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2002/10/06/20021006000006.html>。

英文部分

專書

Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen Press.

專書論文

Kim, Byung-Kook, 2000. "Electoral Politics and Economic Crisis, 1997-1998," in Larry Diamond & Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*. London: Rienner. pp. 173-201.

Kim, Chong Lim (金宗林) & Byung-kyu Woo, 1975. "Political Representation in the Korean National Assembly," in Chong Lim Kim & G. R. Boynton, eds., *Legislative Systems In Developing Countries*. Durham, North Carolina: Duke University. pp. 261-286.

Yang, Sung Chul, 1995. "An Analysis of South Korea's Political Process and Party Politics," in James Cotton, ed., *Politics and Policy in the New Korean State: From Roh Tae-Woo to Kim Young-Sam*. New York: St. Martin's Press. pp. 6-34.

期刊論文

Cha, Victor D., 2005/1-2. "South Korea in 2004: Peninsular Flux," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 1, pp. 33-40.

Kim, Chong Lim (金宗林), 1988/Fall-Winter. "The Unwritten Rules of the Game in the National Assembly of the Fifth Republic," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 2, pp. 5-34.

Kim, HeeMin, 1997/10. "Rational Choice Theory and Third World Politics: The 1990 Party Merger in Korea," *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 1, pp. 83-100.

- Kim, Hong Nack (金鴻洛), 1989/5. "The 1988 Parliamentary Election in South Korea," *Asian Survey*, Vol. 29, No. 5, pp. 480-495.
- Koh, B. C., 1997/1. "South Korea in 1996: Internal Strains and External Challenges," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-9.
- Lee, Byung-wha, Donald A. Gross, & Jeong-sook Kim, 1992/9. "A Presidential or Parliamentary System: The South Korean Debate," *Pacific Focus*, Vol. 7, No. 2, pp. 117-139.
- Lee, Chong-sik & Hyuk-Sang Sohn, 1995/1. "South Korea in 1994: A Year of Trial," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 1, pp. 28-36.
- Lee, Hong Young, 1993/1. "South Korea in 1992: A Turning Point in Democratization," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 1, pp. 32-42.
- Mainwaring, Scott, 1993/7. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.
- Park, Chan Wook (朴贊郁), 1988/Fall. "The 1988 National Assembly Election in South Korea: The Ruling Party's Loss of Legislative Majority," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 7, No. 3, pp. 59-76.
- Park, Chan Wook (朴贊郁), 1993/Spring. "The Fourteenth National Assembly Election in Korea: A Test for the Ruling Democratic Liberal Party," *Korea Journal*, Vol. 33, No. 1, pp. 5-16.
- Shin, Myungsoon (申命淳), 1989/Spring. "Democratization in Korean Politics: Presidential and Parliamentary Aspects," *Korea Observer*, Vol. 20, No. 1, pp. 111-125.

學位論文

- Kim, Do Tae, 1991. *The Transformation of the Political Elite in a Developing Country: An Analysis of the Change in Membership of the National Assembly of Korea*. Ph.D. Diss., Department of Politics

and Policy, Claremont Graduate School, California, USA.

Park, Hoon Tark, 1993, *The Decline of Mass Democracy in South Korea: Personalize Politics, State Nationalism, Political Regionalism, and Mass Democracy*. Ph.D. Diss., Department of Political Science, University of Georgia, Georgia, USA.

網際網路

Republic of Korea National Election Commission, 2013/4/26. “Results of National Assembly Elections (Proportional Representatives),” *National Election Commission*, <[http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp? num=303&pg=1&col=&sw=>](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=303&pg=1&col=&sw=>)>.

Republic of Korea National Election Commission, 2013/4/26. “Results of Presidential Elections,” *National Election Commission*, <[http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp? num=303&pg=1&col=&sw=>](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/07_02.jsp?num=303&pg=1&col=&sw=>)>.

Confrontation-led Deadlock between President and Assembly: Presidentialism in South Korea

Yen-yuan Ni

(Professor, Department of Communications Management,
Ming Chuan University)

Abstract

This study examines the relationship between the president and the National Assembly in the current South Korean constitutional system from the perspective of neo-institutionalism. According to research findings, although the constitutional system of South Korea is close to the U.S. presidential system, the powers wielded by the president of South Korea are nevertheless greater than those of his/her U.S. counterpart. In terms of the institutional design, the unique single-term system, the absence of the position of vice-president and the role of the premier all impose further institutional restrictions on the exercise of power by the South Korean president. Under the influence of special regional considerations and political party structures, it often occurs that “the ruling party has a minority of seats while the opposition party has the majority of seats” in the South Korean National Assembly, which enables the opposition to resist the president by exercising its power to approve the appointment of the premier, to initiate impeachments and prosecutions, as well

as to paralyze the National Assembly. Once the president no longer enjoys majority support in the National Assembly, a political stalemate is inevitable.

Keywords: Minority President, South Korea, Neo-institutionalism, One-term Presidency, Presidentialism

