

# 朴正熙集权统治与韩国的政治现代化

□ 郝宏桂

**内容摘要** 1961年朴正熙依靠军事政变确立了自己在韩国的集权统治，他以“民族的民主主义”思想为指导，强化行政权力、打击民主势力，着力推进韩国的工业化进程，经济上取得了令人瞩目的成绩。本文从政治现代化的角度，探究朴正熙政权在韩国政治现代化进程中的地位与作用，以总结其经验和教训。

**关键词** 朴正熙 集权统治 政治现代化

**作者** 郝宏桂，盐城师范学院历史系教授。（江苏盐城：224002）

1961年，朴正熙发动军事政变推翻了民选的张勉政权后，迅速建立了自己的集权统治，其政权具有鲜明的反民主倾向，但公民的基本政治权力还是存在的；而到了1972年“维新体制”确立以后，则禁止了一切政党及全体国民的政治活动，进一步加强了其权威主义的独裁统治，他本人也被称之为韩国的“独裁者”、“灾星”。关于朴正熙及其政治统治，人们的评价向来是毁誉不一的。人们称道的是其经济建设中的巨大成就，他使得韩国由赤贫走向了暴富；否定的则是其集权式的政治统治，政治上的暴政使得其历史地位大打折扣。就朴正熙个人而言，不管是毁是誉，有一点是可以肯定的，他是当代韩国历史上对国家贡献最大、留下遗产最为丰富的一位总统。有学者认为，朴正熙的权威政治是韩国以牺牲民主来换取经济发展的一种不得已的政治选择。由此可见，人们理性地肯定了其工业化进程中的积极作用，关注了其政治统治中反民主的一面，而对其具体的政治影响关注不多。如何理解朴正熙时期的权威政治，探究集权统治与韩国政治现代化的相互关系，是全面评价朴正熙的前提之一；而认清集权统治在韩国经济发展和政治民主化进程中的地位和作用，也有益于深入理解韩国社会现代化的基本特征。

## “5·16 军事政变”与集权统治的形成

1961年5月16日凌晨4时，朴正熙带领伪装成“烽火军事演习”的1600名政变部队向首都汉城进军，在经过汉江桥与政府宪兵队的短暂交火后，迅速占领了所有重要战略据点。4点30分，朴正熙通过中央广播电台及时地播放了“革命宣言”，宣称军事当局已经掌握了国家的一切权力，这就是当代韩国历史上著名的“5·16军事政

变。”朴正熙自信地认为，他所发动的政变是要将韩国带向光明的前景；对此，人民却担心集权统治迷失了韩国政治发展的方向。

在战后韩国政治史上，除张勉时期实行了短暂的责任内阁制以外，韩国一直推行总统共和制；不过总统的具体权力是因人而异的。李承晚时期，总统是国家元首、行政机关首脑和主要立法者，总统还行使某种司法权力，有权任命和重新任命法官；1954年宪法修改以后，总统在连续任职两届（每届四年）后可以继续竞选连任。因此，李承晚政权实质上是一个保存了民主制躯壳下的独裁政府，李承晚连续担任总统近12年，直到他的自由党政府被1960年的“四月学生革命”所推翻为止。张勉过渡期结束以后，朴正熙立即废除了虚位元首制、恢复了总统制并赋予了总统以更大的权力；当然他在口头上还是肯定了民主的基本价值。政变后韩国军政府外交部发言人曾明确指出：“在韩国暂时中止民主政府，不意味着永久地毁灭民主。现政府的领导人和人民都决定要尽快建立立宪文职政府。民主在韩国是受崇拜的……不幸的是……真正的民主从没有在这个国家存在过。”<sup>[1]</sup>朴正熙试图另辟蹊径、以集权的方式来稳定政局、发展经济并寻求他心中的“真正的民主政治”。朴正熙在韩国的政治统治历时18年之久，大致可分为三个阶段：第一阶段从1961年5月16日军事政变到1963年10月“还政于民”，为军事权威统治时期；第二阶段从1963年10月到1971年12月颁布“国家保卫法”，是半权威统治时期；第三阶段从1972年到1979年朴正熙被暗杀身亡，乃典型的权威统治时期。这三个阶段，虽然集权的程度不同，但其本质是一致的，政治集权的基本方式主要体现在以下几个方面：

其一，以修改宪法为突破口，打破原有的宪政程序以

实施个人专权。朴正熙认为,为了发展经济,政治集权是不可避免的,需要打破宪法对集权统治的种种束缚。他通过修改宪法将总统的任期从4年延长为6年,而且可以连选连任;授权总统任意解散国会、采取紧急措施等特权;国务会议变成了总统的审议机关而不是张勉时期的集体决策机关。第三共和国的总统制、比例代表制和国民投票制等政治制度,都是依修改后的宪法而建立的,它是建立在军政的基础之上。“一部宪法被政变军人改来改去,国家根本大法的严肃性和权威性几乎丧失殆尽。”<sup>[2]</sup> 朴正熙没有也不可能建立新的有序的政治运作规则,这对韩国的政治民主化进程产生了极大的消极影响。

其二,强化政府的行政权力,不断削弱立法机关的政治权力。朴正熙统治时期,总统有权解散国会,而国会只有在多数议员同意的情况下,“建议”总统更换总理和国务会议成员;国会丧失了对总理、总统的选举权,宪法修改权和对各部长官任命的批准权等等;国会对预算拨款的立法控制权也大大削弱。修改后的宪法还规定由行政机关来制定国家的预算,未经行政机关的同意,国会不得增加任何一项支出的数额,也不得在行政机关提出的预算方案中增加新的支出项目;相反行政机关可以与国会议员一样提出任何议案。由于国会既不能建立预算议案,也不能在行政机关提出的预算方案中增加支出项目或支出数额,国会便无法通过控制资金来对政府进行立法控制。

其三,建立维新体制,进一步扩大总统的权力。1972年10月17日,朴正熙以国家安全面临“来自北方的南侵威胁”为借口,发布了紧急戒严令,解散国会,禁止所有政党和社会团体的一切政治活动,在韩国实行军事管制。11月,韩国举行公民投票,通过了所谓的“维新宪法”,对总统的任期、选举制度和办法作了重大的修改。“(1)把总统的任期由4年改为6年,取消了限制总统连任的条款;(2)在国会外,另设“统一主体国民会议”,议员由1630个选区选举产生,总统兼任这个会议的议长;(3)把原来由选民直接选举总统的办法,改为由统一主体国民会议选举;(4)国会议员的2/3由选民选举。另外的1/3则由统一主体国民会议根据总统提出的候选人名单进行选举。”<sup>[3]</sup> 朴正熙将自己的权力覆盖到国家内政、外交、国防、经济、财政和司法等领域之内,甚至取消了对总统任期最多三届的时间限制,在选举方式上也取消了由公民直接投票选举具体规定。1971年,是朴正熙政治生涯的分水岭,他通过新成立的由自己任主席的统一主体国民会议无限制地得到总统的连任。

毫无疑问,军人政权的建立是逆历史发展潮流的,是韩国政治民主化进程的倒退,但它得以存在有其现实的社会基础和深刻的历史原因。

其一,战后韩国政治体制的建立是从美国直接移植过

来的,独立初期的领导人深受经典现代化理论的影响,认为现代化就是西方化。这种脱离现实基础和超越历史文化的民主化进程导致了韩国政治、经济和社会矛盾的激化,韩国有学者指出:“由于韩国的自由民主制度是一种强加的结果,具有一定的脆弱性,为以后的失败打下了基础。”<sup>[4]</sup> 朴正熙认为,建国以来韩国政治混乱的根本原因在于政治上迷失了方向所致,未来的政治发展应考虑到现实的国情、历史的传统和西方的一般经验,在对民主观念缺乏正确理解和没有为民主政治的发展准备必要的条件的情况下,一切民主的实践都会失败。朴正熙提出的“民族的民主主义”思想,得到了韩国民众暂时的认可与接受;为此,当朴正熙以现实主义态度将韩国的政治发展纳入其权威主义政治航向时,没有遭遇到人民群众应有的抵制。

其二,经济的落后和生产力水平的低下又为韩国的权威主义政治赢得了现实的基础。朴正熙政权建立之前,韩国经济发展缓慢,大大落后于北方的朝鲜民主主义人民共和国,是世界上最贫困的国家之一。1960年,韩国的人均国民生产总值仅有78美元,后来有人回忆当时情景时说:“60年代初期,即开始实施第一个五年计划前夕,人们几乎不敢想象韩国能从贫困的恶性循环中走出来。……那时候,每当大麦收割以前,许多农民上山剥松树皮以供全家充饥。”<sup>[5]</sup> 而韩国历史上固有的集权主义政治传统和“臣民性的政治”文化则是其得以存在的深层次原因,这说明,韩国的政治环境还没有做好接受西欧式民主制度的准备。

其三,战后世界形成的“冷战”这一特殊的国际环境,朝鲜半岛南部资本主义与北方共产主义的抗争,对权威主义政治的形成也产生了一定的影响。“可以说,韩国的‘5·16’军事政变在一定意义上是美国中央情报局为阻止1961年春日益高涨的韩国人民的祖国统一运动、改变韩国政治统治方式策划的军事政变。”<sup>[6]</sup> 有研究表明,为确保抵抗社会主义阵营的东北亚战略基地的绝对安全,美国在韩国策动政变的计划蓄谋已久,1959年,当韩国经济、政治显露出溃败迹象时,美国参议院外交委员会在《昆仑报告》中提出“政党政治失败后用军人政治来接替”的建议。

## 权威政治特征及其存在的历史原因

“5·16政变”以后,在国家政治目标的选择上,朴正熙提出了以工业化带动包括民主化在内的整个社会现代化的思想,他说:在“面包与选举权”面前必须首先选择面包,“现代化的关键是工业立国”,韩国的根本利益在于发展。为了实现这一目标,他提出了“民族的民主主义”思想,主张“在彻底清除李氏朝鲜王朝历时五百年的事大

主义的劣根性和日本殖民主义的劣根性、确立民族主体意识的基础上,使外国的主义、思想、政治制度适合我们的状况和国情,加以实施。”<sup>[7]</sup>而独立16年来所出现的混乱局面,是韩国“历史上前所未有的最大民族危机”,是自由党和民主党照搬外来民主制度而产生的恶果,它造成了政党政治中党同伐异、争权夺利、政治腐败等一系列缺点。解决这些问题的关键是要辨清韩国民主发展的方向,他认为韩国政治的根本出路“寄希望于根植在韩国思想史主体性之上的民主主义的韩国化”。

在推进民主的道路上,朴正熙认为必须了解民主的本质特征,韩国要实行的“民主,不是放纵的自由,而是以自律的自由导入指导性的民主。”其目的是为了保持政局的稳定、动员和集中一切力量来发展经济。在民主的内容上,既包括政治上的民主自由,又包括经济上的民主权益,他说“如十几年我们所目睹感受的,选举权对忍饥挨饿的人们来说毫无意义。”“经济上的生活保障是燃眉之急的大事”,现代社会的中心问题是“经济行为的能力。”正是基于这样的考虑,目前韩国必须建立以强化行政权为特征的“行政民主主义”,并以此来“发现、培养近代的新型领导力量”。由此可见,朴正熙将民主化思想与民族性、经济性和发展性综合了起来,其庞杂的思想体系中是有一定的民主化指向的,需要我们加以仔细的辨别与分析;也正是在这个意义上,旅美韩人学者金世镇提出,朴正熙的胜利是韩国的幸运,朴正熙的第三共和国既“是一个高压的专制政权,同时也是一个政治目标明确、善于管理、讲究实际、有求实创新精神、拥有无限权威、政绩卓著的政权。”<sup>[8]</sup>历史上,朴正熙的政治统治无疑是反民主的集权统治,人们不难看出其专制、独裁的一面;作为历史研究,我们更关心其政权形成的历史根源及其对韩国社会发展的具体影响,探究其现代化进程中的历史作用。对于这一问题,人们普遍的看法是:朴正熙集权统治推进了韩国工业化而又中断了政治的民主化,无论在内容还是在形式上,军人政权都背离了政治现代化的基本方向。亨廷顿曾明确地指出:“权威的合理化、结构的离异化及大众参政化构成了现代政体和传统政体的分水岭。”<sup>[9]</sup>对照这一标准,集权统治对韩国政治民主化的负面影响是显而易见的,但全面研究这一时期的历史以后,我们又不难发现其政治现代化进程中的积极作用;这一结果是耐人寻味的,值得人们关注与思考。

对一个传统国家而言,政治上实现现代化不仅意味着需要改变这个国家的属性,使它从王权国家转化为现代民族国家;而且还需要它承担起发展的历史任务,这可以说是传统国家政治现代化的附加条件;因为现代国家又往往是一个民族现代化事业最重要的主导力量。西方政治学认为,政治现代化包含了两大命题:一是从国家方面而言,

现代化意味着国家力量的增长、政治体系能力的提高;二是从社会方面来看,现代化意味着社会力量的增长,它对政治体系的参与和影响的扩大,这主要表现为民主化。仔细体会传统国家政治现代化进程中的这两个命题,我们可以发现两大命题之间存在着深刻的内在矛盾,这或许是战后东亚权威主义政治形成的历史原因之一。对于东亚权威主义政治,罗荣渠先生指出:“所谓威权主义政权是指二次大战后一些发展中国家和地区出现的军人政权或由非军人统治(一般是一党执政)的具有高度压制性的政权。”<sup>[10]</sup>在政治构架和权力运作方面,权威政治与传统专制主义颇为相似;但在政权性质和政治本质上,权威政治与传统专制主义又存在着明显的区别。权威政治是与资本主义相联系的,它代表了新兴工业化势力的利益,担负着推进国家和地区现代化的历史使命,并在形式上大都保持了民主制的框架;而传统的专制主义则主要是封建时代的象征、代表了王族和封建主势力的利益,它是以国王居于顶峰的官僚系统为工具来维持封建秩序、保障旧制度的存续。

韩国现代化之初,人民之所以容忍、甚至需要朴正熙集权政府的存在,目的无非是指望强有力的政府去发展经济、满足他们物质文化生活的需要;为此,人民暂时出让自己的民主权利,服从于权威政治的统治。然而,一旦这个目标达到,人民便理所当然地要求收回他们暂时转让出去的民主权利;而随着大众教育和觉悟水平的提高,这种政治要求也会越来越高,政府没有理由永久垄断和剥夺他们的这一权利。美国著名政治学家阿尔蒙德将此概括为政治发展,他说:政治发展就是“在社会经济现代化较为宽泛的环境中已经和正在发生的一系列相互关联的政治体系、过程和政策的变化。政治发展一方面是社会经济现代化的结果,但它另一方面越来越成为现代化的原因。”<sup>[11]</sup>这表明,政治系统应该与外部环境特别是经济现代化环境相适应。遗憾的是,朴正熙未能认识到现代化进程中政治发展的重要性,积极推进韩国的民主化进程,却在集权的道路上越走越远,最终酿成了被刺身亡的悲剧。

## 集权统治与政治现代化的关系

朴正熙统治时期,由于前期采取了恢复秩序、清除腐败、致力于经济建设等措施,使他继第五届总统任期后顺利地当上了第六届和第七届总统;当他为了长期执政而不断地修改宪法、权威政治的反民主性日益暴露以后,其政绩也难以为广大人民所接受,军人政权丧失了国家政权合法性的政治基础。韩国民众的政治斗争日益激烈,工人阶级的斗争行动不断高涨,知识阶层的自主意识逐步提高,在野派的政治势力日益增强。

1970年11月13日,为抗议劳动条件的恶化,汉城和



平市场 22 岁的裁缝师全泰一在清溪川附近的一家皮革厂中自杀焚身,此事件震惊韩国大地;1971 年 8 月,京畿道广州郡发生了有 5 万人参加的居民暴动;1971 年,韩国发生了 1656 件劳资纠纷。所有这些事件的发生虽不足以动摇朴正熙集权统治的政治基础,但却构成了韩国民众政治觉悟日益觉醒的象征。对朴正熙政治统治构成最大威胁的力量来自于汉城大学生为首的学生队伍,韩国的学潮和工潮在东亚以至于战后整个世界都是著名的,特别是学生的民主化运动,其次数之多和程度之激烈,“在任何国家的现代史上,很难找到先例”。1964 年 5 月 20 日,为反对韩日会谈,国立汉城大学、东国大学、成均馆大学、高丽大学、延世大学、建国大学、汉阳大学、庆熙大学、檀国大学等 9 所大学的 5000 名学生举行集会,进行了朴正熙“民族的民主主义葬礼仪式”,强烈要求总统辞职,学生与军警发生了冲突;1971 年 9 月 29 日,汉城高丽大学学生又发起了反对“4·27”总统选举舞弊和“5·25”国会议员选举舞弊的斗争。在“金大中事件”之后,韩国学生反对“维新体制”的斗争再度高涨,1973 年 10 月 2 日,汉城大学文理学院 300 名学生首先在校内集会,愤怒谴责当局的恐怖统治,反对迫害民主力量,并通过了要求“确保人民基本权利”的宣言和四项决议。

对于日益高涨的民主化运动,深感危机的朴正熙没有顺应民意、推进政治发展,反而建立更加独裁的“维新体制”。1971 年,在遭到反对党的尖锐批评后,朴正熙公布了审查法令,宣布取消国会和所有的政党,激起了韩国社会各阶层的一致反对。1972 年底,反对党和大学生们一起走上了街头,要求还政于民。在民主意识觉醒的同时,民众的斗争方式也发生了变化。早在第一共和国时期,人民群众反对李承晚个人独裁的“4.19 革命”基本上是民众自发性的斗争,而在第七届总统选举中朴正熙遭遇了各在野党的联合抵抗,这表明韩国的民主化进程已进入了有组织斗争的新阶段。朴正熙虽然拥有经济发展的政治资本、使用金钱收买和官方操作等非法手段,但只比在野党的候选人金大中多了 7.9% 的选票,社会各界反抗朴正熙的斗争在联合中显示了巨大的力量。此时,韩国民主化运动的高涨,一是因为民主化就是政治现代化的本质要求之一;二是得益于经济发展的积极影响,经济发展对于政治发展尤其是对于政治民主化具有重大的影响,它们之间存在着高度的相关性。经济发展推动了社会的现代化,它带动了包括劳动分工的扩大、社会结构的分化、都市化、工业化、教育与大众传播工具的普及以及健康状况、福利和公共设施的改善等诸多方面,它需要政治统治有相关相应的变化。这些变化既需要与之相应的专门的行政部门的设立,又表现为政党、利益集团和通讯工具这类广泛从事利益表达和利益综合机构的兴起方面。朴正熙集权统治的可

悲之处,就在于没有认识到工业化进程中的这种政治转变的必要性与紧迫性。

综上所述,回顾朴正熙政权与韩国现代化的关系,我们不能只看到其工业化的成绩而无视其政治现代化的历史作用。李普曼认为:“经济增长虽然只是民主化的要素之一,但显然是举足轻重的一部分。如果说我们还不能假定经济增长对鼓励政治多元化是机械的、决定性的,我们也应承认,国家如果能够提高公民生活水平和教育程度,便为民主结构打下了基础,使争取民主的努力制度化与合法化的可能性增加。”<sup>[12]</sup> 亨廷顿也将经济发展比喻为向民主转型的“政治过渡带”,他认为,向民主的过渡必定主要发生在那些中等经济发展水平的国家。朴正熙在韩国的统治,既完成了工业化的历史任务,又适应了政治现代化进程中国家能力提高的客观要求,所有这些都是有利于现代化建设的,使韩国的民主化进程得到了实质性的起步;只是其混杂着责任感的权欲心太重,才使得韩国的政治发展逐步背离了民主化航向。

#### 参考文献:

- [1] 尹保云. 韩国为什么成功——朴正熙政权与韩国现代化. 北京: 文津出版社, 1993: 2.
- [2] 李琪、陈莉菲. 走向现代政治与行政运作之路. 韩国研究论丛. 上海: 上海人民出版社, 1998: 51.
- [3] 任晓. 韩国经济发展的政治分析. 上海: 上海人民出版社, 1995: 15.
- [4] 权翼. 韩国传统政治文化的延续及其在民主化过程中的作用. 韩国研究论丛. 北京: 中国社会科学出版社, 2002: 214.
- [5] 朴圣相. 南朝鲜的经济发展与产业、金融政策. 社会经济体制比较, 1989 (2).
- [6] 曹中屏、张琰瑰等. 当代韩国史. 天津: 南开大学出版社, 2005: 224.
- [7] 韩国民主共和党. 民主共和党史 (1963—1973). 汉城, 1973: 105.
- [8] Se-jin Kim, The Politics of Military Revolution in Korea, The University of North Carolina Press, 1971, p136.
- [9] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 北京: 三联书店, 1989: 32.
- [10] 罗荣渠. 各国现代化比较研究. 西安: 陕西人民出版社, 1993: 274.
- [11] 阿尔蒙德、鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策. 上海: 上海译文出版社, 1987: 419.
- [12] 西摩·马丁·利普塞特等. 对民主政治的社会条件的比较分析. 国际社会科学, 1994 (2).

编辑 秦维宪