

延边大学东北亚国际政治研究所

东北亚政治与文化论丛

第三辑

主编 金承哲 金强一 许明哲

延边大学出版社

《东北亚政治与文化论丛》编委会

顾问：朴文一 郑判龙 裴龙守

编委主任：金承哲

编委委员：（按姓氏笔划排列）

王晓波 许寿童 许明哲 林今淑

李洪迁 金承哲 金强一 姜 云

郝长庆 谢桂娟

本辑主编：金承哲 金强一 许明哲

主办单位：延边大学东北亚国际政治研究所

目 录

一、国际关系

1. 中韩两国行政体制比较分析 金东日 (1)
2. 日本帝国主义与袁世凯的关系 姜龙范 (12)
3. 19世纪末20世纪初，围绕朝鲜半岛的国际矛盾
及东北亚国际形势的新变化 戴绪魁 (23)
4. 韩日青年市民意识比较研究 李光星著 全华民译 (30)
5. 论中国朝鲜族的韩国观 许明哲 (66)
6. 南北朝鲜的统一试验及克服异质性提案
..... 金虎雄著 全华民译 (75)

二、区域政治与经济

1. 论关于在日韩人的参政权问题 田中宏著 方秀玉译 (98)
2. 朝鲜近期外交关系走势探微 孟庆义 (103)
3. 论东北亚区域合作与朝鲜半岛统一的关系 方秀玉 (110)
4. 试论南北韩信息化的统一费用
..... 金永大 郑尚哲 金东植著 全华民译 (121)
5. 试论韩国与朝鲜经济协力 林今淑 (141)
6. 韩国住宅金融产业的发展方向
..... 金相烈 金度勋著 林今淑译 (154)
7. 浅谈影响图们江开发计划实施的消极因素
..... 赵立新 李丹 (179)

三、延边研究

1. 论中国朝鲜族的语言障碍 许寿童 (189)

2. 延边朝鲜族自治州民族立法的回顾与展望
..... 许元宪 李宝奇 (196)

3. 延边朝鲜族人口性别比浅析 玄龙男 (207)

4. 延边朝鲜族婚姻家庭的未来趋向 李顺玉 (215)

四、文化一般

1. 文化与民主主义 朴浩成著 全华民译 (222)

2. 传统 变革 志向 金承哲 (238)

3. 试析古代朝鲜受容儒学的文化渊源 金强一 (257)

4. 传统忠孝合一的伦理思想对现代社会的影响
..... 谢桂娟 邢梅玲 (254)

五、附录

- 中国朝鲜族视角中的韩国人 韩国人视角中的中国朝鲜族
..... 李顺玉 提供 (272)

中韩两国行政体制比较分析 ——从形成时期到 70 年代

金 东 日

中韩两国不仅是地理位置上的邻国，在文化传统方面也是极为相似的，但是在消除封建专制体制，以及摆脱殖民地半殖民地的过程中，由于所走的道路不同，各自形成了截然不同性质的行政体制。由于中韩两国有诸方面的异同点，因此比较分析两国的行政体制将是很有价值的。

—

以 1910 年 8 月 22 日签订的《日韩合并条约》为标志，朝鲜正式被日本吞并，沦为日本的殖民地。到 1945 年 9 月 8 日日本投降并在第二天（9 月 9 日）开始实行美军政为止，日本在朝鲜实行了彻头彻尾的殖民统治。日本在朝鲜的殖民统治，主要依靠强硬的管理体制和法律万能主义。这种法律万能主义完全是统治性质的，而不是基于自由、平等、制衡等民主的法制原则。而日本在韩国为保障日本帝国主义利益所设置的总督府体制，是统治、掠夺、压迫韩国人民的殖民统治机构。此后的美国军政时期，不仅在组织机构上沿用原日本帝国主义统治下的总督府体制，在行政人员方面也继续使用日本人官吏和亲日韩国人。实际上，韩国虽然摆脱了日本的殖民统治，但到韩国建立自己的行政体制以前，韩国的行政体制在其基本性质上却是依旧的。

从以上韩国行政体制形成之前的状况可以看出，将留给韩国行政体制的殖民地遗产实在太大，这一点同下列两个因素结合在一起，必将决定韩国新生行政体制的基本走向。第一，韩国尤其从李氏朝鲜时代开始，深受以朱子学为代表的中国儒教文化的影响。第二，相对于过份发达的韩国官僚体制，韩国社会到第一共和国成立（1948年）时期仍然是传统社会。这主要表现在如下事实方面。在就业人员的产业结构上，第一产业部门占80%，而第二产业部门仅占5.4%^①。除大城市以外，社会仍由血缘关系和地缘关系占支配地位，社会缺乏政治组织能力。这说明，在韩国的官僚体制形成时期，它同社会之间就有很深的断裂。

辛亥革命前的中国是一个半殖民地半封建的社会。从辛亥革命到中华人民共和国成立前为止，中国社会里出现过的行政体制主要有南京临时政府、北洋军阀政府、国民政府等行政体制，以及中国共产党在自己的根据地里建立过的行政体制。其间，南京临时政府时间比较短，此后又处于长期战乱，而中国共产党自从1921年诞生以来，一直作为独立的政治军事力量对抗国民党和日本帝国主义并取得了最终胜利。所以，影响中华人民共和国行政体制的主要是中国共产党领导的革命实践和建国时期的国内外政治及社会环境。

从1931年11月瑞金召开的中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会上第一次建立起来的行政体制到抗战时期和人民解放战争中建立起来的行政体制，已经具备了解放后行政体制的基本雏型。这一时期的行政体制虽然在各个发展阶段因革命形势的变化发展而不同，但在实行议行合一制方面基本上没有变。毛泽东有一句名言：枪杆子里出政权。而中国共产党自从有了自己的武装以后，尤其是通过三湾整编并把党支部设在连队以后，一直牢牢

① [韩]《韩国行政体制论》，安海场著，汉城大学出版社，第45页。

地控制着自己的武装。这同样反映在各时期政权建设上。即使在抗战时期实行的“三三制”联合政府的情况下，在这一行政体系中的领导权是绝对属于共产党的。各级政府在组织程序上由各级人民代表大会或参议会产生并向它负责。这是革命实践留给解放后行政体制的最基本的遗产。

中国在政治文化上有中央集权的历史传统，又由于战时需要和解放后尽快恢复社会各方面秩序的客观要求，以及采取向苏联“一边倒”的政策，建国时期我国行政体制主要根据在 30 年代形成，而在 50 年代得到巩固的政府管理模式建立了自己的行政体制。它的突出特点在于，中央过份集权并主要采取行政命令手段。

以上简要回顾影响中韩两国行政体制形成的历史因素，可以得出如下几个方面的结论并加以比较。第一，在基本的政治文化历史传统上是一致的。谁都知道，中国是以儒家文化为其主体的，而韩国在接受和保留儒家文化方面比起中国有过之而无不及。中韩两国在建立行政体制前的社会基本上是商品经济和市民社会均不发达的传统社会。只要其社会经济基础没有根本的变化，在其文化传统上不会有太大变化。在这样的社会里所保留的政治文化传统中，最影响行政体制形成的就是中央集权和官尊民卑的观念。而韩国在基本原则和政治框架方面即使搬进了所谓自由民主的国家制度，也没能摆脱其文化传统上的历史重负。第二，社会相对于国家及行政体系非常薄弱。社会的强弱要看它是否具有利益表达和制约国家及行政体系的组织能力。而这些能力的衡量在现代社会主要还是看社会拥有的在野党之独立性和能力及其制度保障。因为在现代社会，这些能力的显示主要取决于在野党。就韩国而言，在行政体制形成时期到 70 年代的韩国政党状况，主要反映在国会议员选举方面。在建国初期，是由无党派在社会中占压倒的多数（如在第一次和第二次的国会议员选举

中，无党派分别占 42.5% 和 60%）。在第三、四国会选举中，由于自由党为长期执政而镇压了在野党，所以没能保障公正的选举。而在第三共和国时期，由于执政者为了维持其统治，破坏原来的政治体制（第二共和国体制），并镇压了在野党，所以很难保障健全的政党制度。这就说明，包括在野党在内的韩国社会是没能发挥多少组织、参政及牵制政府的能力。相反，正象在前面提到过的那样，由于继承殖民地时期和美军政时期的行政机构遗产，韩国的行政体制是非常强大的。加上当权者巧妙地利用南北分裂和冷战时期的形势而强化国家行政体系，这种情况就更加严重了。而中国，除了传统社会和建国时期的国内外形势等方面同韩国有些相似之处以外，促成社会薄弱的原因就有些不同。自从清王朝灭亡之后，中国处于战争状态。从 20 年代开始崛起的中共武装力量经过长期的浴血奋战取得了中华人民共和国的建立。在这一武装斗争中，国民党军队被打败，而它的政府因腐败无能而尽失国人之心。而共产党和国民党这两极之间的中间政治党派力量小，又各划分为两大围星党，各以共产党和国民党为其核心。更重要的是共产党的各项政策和组织纪律深得人心。另一方面，新建立的政权是人民民主政权，它是以工农联盟为基础，并以工人阶级为其领导力量，而这是通过共产党的领导来实现的。这就造成虽然其他民主党派参与新政权的建设，但没能独立自主地起到表达社会利益和制约执政党的作用。共产党在建国前确实拥有广泛深厚的群众基础，但建国后成了执政党，并组织了自己的政权，这一切在客观上造成社会政治组织力量相对薄弱的局面。第三，在行政体制上基本上都是搬进了外国模式。中国仿照苏联模式，韩国搬进美国模式。但是，对中国来说，这一仿照同中国的传统文化及其他因素相结合，形成了中央集权及后来的僵化模式；而对韩国来说，深受这一搬进与其社会传统相脱节之苦。除存在不到一年的第二共和国时期以外，第一和第三共和国

时期韩国政治的实际运行远离三权分立与制衡原则，与其说是实现了民主原则，莫不如说更接近于以领导人为中心的专制政治。第四，在权力基础上不同。韩国的行政体制主要是靠美军政让予其权力而建立起来的，政权对美的依赖性很强。再加上党派林立，所以行政体制的权力基础很弱，因而韩国始终处于合法性危机之中。为了弥补这一缺陷，韩国的行政体制主要到制度外去寻求补救办法，如利用国内外形势来强化其政权，或采取暗杀镇压等非常手段。相反，中国的权力基础很强，几乎没有可制约的力量。共产党和毛泽东的威信很高，因而不存在合法性危机。这为后来强有力地推动工业化和不断组织进行大规模群众性运动打下了基础。

二

以上述各种因素为背景的韩国，形成了以三权分立为基本框架，并以总统制及中央集权为特征的政治体制。由于韩国的政党体制和代议机构很不发达，即使在所谓共和国体制下的韩国政治体制，是以行政至上为特征的。这种状况一直支配着 70 年代的维新体制和 80 年代的第五共和国体制。^① 这同如下几个方面的因素结合在一起，更加强化了韩国的行政体制，并导致了典型的韩国行政政治化现象。第一，韩国政党体制的不发达。而韩国社会利益表达等政治功能是由没能受多少牵制的行政体制来承担的。第二，冷战体制和分裂局势。韩国人民没能品尝多长时间的光复喜悦。光复之后马上实行美军政，尔后是南北各自成立单独政府及其紧张对峙，以至同胞相残的朝鲜战争。战争结束后又是

^① [韩]《韩国行政体制论》，金浩镇著，博英社，第 417 页。

紧张的对立以及冷战的持续。而南北双方又处在冷战的前沿阵地。在这种情况下，始终处于合法性危机的韩国政府充分利用这种状况，一方面大力镇压人民和反政府势力，另一方面强化政府体系。这种行政体系的强化，进一步弱化了政治体系其他部门的平衡发展。在这种状态下的行政体系不仅承担着行政任务，还主导着国家政治。第二，军方介入政治。韩国军队主要是以朝鲜战争和冷战为背景，在美国的军事援助下发展起来的。从1948年到1950年末为止，韩国军队把自己的作用局限于传统的职业道德上，并采取政治上的中立立场。而且，建国以后颁布的宪法都规定军队的使命是安全保障和国土防卫，并申明军队的政治中立立场。但是，由于李承晚政权时期为强化其独裁统治而导致的军队腐败和各派别之间的冲突，并由张勉政权的无能而导致的社会混乱等因素，逐渐使韩国军队丧失了其政治中立立场。这最终导致了“5·16”（1961年）朴正熙军事政变并决定了韩国将近30年的政治走向。也就是说，从50年代开始，韩国军队逐渐丧失了自己的政治中立立场，并通过“5·16”军事政变充当政治斗争的工具，而其军方精英同技术官僚和资本家阶级结成联盟实行了专制统治。在这里，权力基础的薄弱是军方介入政治的一个主要诱因。军队积极介入政治并强化以总统为首的行政体制，这是韩国政治的一大特点。总之，以行政至上为特征的韩国政治中，国家的主要政策几乎由总统及其关联机构来主导，而利益集团、政党、国会、舆论界等没能起多少作用。以行政政治化的形式阻碍韩国政治的平衡发展，这可以说是从解放到70年代为止韩国政治的基本状况。

新中国建立起来的中国行政体制是以议行合一为基本框架的国务院。这是一个高度集权为特征的体制。在这里说的高度集权有三个方面的涵义：一是中央对地方而言的高度集权；二是政府对社会而言的高度集权；三是在党政关系上的党的高度集权，其

核心是党的高度集权。中国政治一直是以党的领导为核心的。这一高度集权所产生的主要政治结果之一，就是政治行政化。在高度集权的政治体制下，法定的执政党及其政治走向行政化，这是必然的。

韩国的行政政治化和中国的政治行政化，虽然在其性质、体制以及其原因等方面都具有明显的区别，但这两者所造成的一些结果倒有相似的地方。第一，行政政治化和政治行政化的结果，造成了政治与行政的一体化。但这种一体化毕竟是由两个具有不同功能的不同体系的一体化，所以不能取消其中的一方来由另一方完全取代，只是造成由一方为主导并削弱另一体系的功能正常发挥的局面。如韩国是以总统为首的行政体系主导着整个国家的行政和政治，而中国则由党的系统主导整个国家的政治和行政。在韩国，政党只是作为选举并支持总统而存在，而在我国，行政体系实际上作为中共的辅助体系来存在的。第二，由于政治与行政的一体化，使得国家整个政治体系的不平衡发展，即直接导致了政治体系其他部分（如韩国的立法机关和政党体制，中国的人大体系和政协体系，以及两国的舆论界等）的不发达。其结果直接影响了对这一系统的法制化的有效监督。第三，两国的运行明显带有人治的倾向。儒教政治文化的特征之一就是人治。政治与行政一体化所造成的突出地位，必然造成这一体系的权力集中。而这种权力集中所造成的政治的不平衡发展，自然破坏以权力制约为核心的法制化建设。中韩两国 30 年来的实践证明了这一点。第四，政治与行政一体化破坏了行政的相对自主性。在现代社会，行政的相对独立性是保持政治的公正和防止腐败以及提高行政效率所必不可少的。但由于在韩国行政政治化了，因而长期以来政治难以公正和廉洁，造成了地域之间和社会阶级之间的严重分化和冲突；而在中国，由于政治行政化了，所以低下的行政效率和官僚主义一直困扰着政府系统。

应该说，从体制的角度考虑，政治与行政的一体化是中韩两国一直到 70 年代为止政治不发达的症结所在。

三

以上从行政与社会的关系以及它在整个政治体系中的地位的比较中，我们已经看到了中韩两国的行政体制在各自国家中的地位和一些特征。那么，从这种行政体制在各自经济发展方面所起到的功能比较中，我们将进一步看到两国行政体制的利弊以及今后的改革方向。

韩国在 80 年代就已发展成为亚洲四小龙之一的国家，但这不是 80 年代一蹴而就的。应该说，韩国的经济发展从 60 年代开始打基础，到了 70 年代就奠定了这一基础。在朴正熙总统执政期间实行的第一（1962 年）到第四个五年经济发展计划，一开始是“政府主导型”的，后来又不失时机地把经济管理模式从“政府主导型”转变为“民间主导型”（第四个五年计划是从 1977 年到 1981 年，朴正熙则在 1979 年遇刺身亡）。通过国民经济发展四个五年计划的完成，正是朴正熙执政的所谓第三和第四共和国时期。朴正熙于 1961 年通过军事政变上台以后，吸取李承晚政权的争权夺利、政府腐败无能、行政效率极为低下的教训，从 1962 年起实行了政治体制改革，力扫官僚集团的腐败风气，消除了部分弊病，重用并提拔了一批专家学者，充实政府部门的各级领导，在“胜共统一”的口号下，有力地推动了以经济建设为中心的各项工作。在政治体制的改革方面，最为显著的变化就是更加强化了总统的权力。^① 这样，人均国民生产总值从 87

^① 《南朝鲜》，杨永瑞、沈圣英编著，世界知识出版社，第 107 页。

美元（1962年）增加到1546美元（1979年）。^①

与韩国一样，行政体制建立时期中国的经济也是“一穷二白”的。但是，在没有国外支援（从1954年到1960年的7年期间是韩国接受外国无偿经济援助的高峰期，共达18.8亿美元。中国接受的苏联援助是短暂的，而这些都是在极端困难的情况下均予以偿还了），又是人多地少（人均耕地面积）的情况下，不仅基本解决了6~7亿人口的温饱问题，还解决了经济上的独立并打好了工业化的基础^②。这是一个了不起的成就。而这些成就的获得正是在已述的中国行政体制（或政治体制）之推动下完成的。也就是说，这是在一个政治行政化而政治与行政一体化并由这一体系高度集权的时期完成的巨大成就。

当然，无论是中国还是韩国，在取得工业化的这些成就时也产生了严重的负面效应。就韩国而言，政治上是众所周知的专制独裁；在经济上是由于一味追求高速增长，产生了结构性通货膨胀、外债累积、国民经济比例失调，这就导致了第四个五年计划的失败和经济效率的低下。“四五”计划实行两年还比较顺利，但由于1979年第二次世界性能源危机的冲击同韩国经济隐藏着的各种矛盾结合在一起，导致了“四五”计划的失败，并出现了朝鲜停战以来第一次的经济负数。在社会上，造成了严重的贫富差异和地域冲突的增加。对中国来说，在政治上是政治体系的不平衡发展和民主政治的不发达；在经济上，国民经济发展比例严重失调，与工业发展相比农业严重滞后，到文革结束时国民经济已经到了崩溃的边缘；在社会上，城乡差别严重、人口失控、教育停顿等。

① 《南朝鲜》，杨永璐、沈圣英编著，世界知识出版社，第152页。

② [美]《毛泽东的中国及其发展》，莫里斯·梅斯纳，社会科学文献出版社，第141~142页。

由此可见，与政治一体化的行政体制，由于它的高度集权而主要靠正反馈调节来进行控制，因而如果决策正确、措施得力，层层控制，就能迅速达到预期目标，但不可避免地伴随不平衡发展，而且，如果决策错误，就以同样程度的速度和规模，通过层层放大就造成不可挽回的损失。

在建国初期，为恢复秩序而不能不采取高度集权的行政体制，而且历史文化传统和国内外的形势迫使人们接受政治与行政一体化的体制。还由于权力本身的生存与膨胀的本能，就以自己的轨道继续强化集权体制。由于这种体制的人治本性，集权体制只有在它失去其集权体制核心人物时才有改变的可能，中韩两国早已有了这样的机会。而且随着秩序的恢复和时间的推移，人们也越来越认识到这种体制的弊端，从而已经着手进行了相当部分的改革。根据上述中韩两国行政体制的比较分析，采取如下措施是必要的。

第一，强化行政体制。中韩两国打下工业化基础的经验说明，强有力的行政体制是推动落后社会走向现代化的行程中所不可缺少的。当然，这种强化首先要以行政体制合理化为前提。这种合理化包括行政的职能转变并在此基础上的规模与结构的合理。其次要行政法制化。在现代社会，合理化离开了法制化是很难成立的。而且，没有法制化的行政强化，必然走向行政专断。这一点对具有人治传统的中韩两国都是非常重要的。最后要强化行政的相对独立性。行政的相对独立性不仅可以防止行政政治化和政治行政化，还可以提高行政效率，而且，还为行政合理化和法制化提供必不可少的条件。

第二，强化社会。中韩两国形成并维持 30 年高度集权体制的一个重要原因就是社会的弱化。由于社会的发展和经济体制等方面的改革，两国经济在不同程度上都已经社会化了。虽然经济的社会化会强化社会并要求政治更多的社会化，但这不可能自然

而然地形成。应该采取积极的措施去加强社会的组织化程度并给予法制化的保障。这对制约高度集权和发展民主政治具有重大意义。

第三，分开政治与行政。政治与行政一体化是高度集权的症结所在，也是民主政治不能发展的重要原因。政治与行政一体化破坏整个政治体系的平衡发展，也直接破坏行政应有的独立性。这不仅影响行政效率的提高和行政的正常运行，也影响法治和法制化的建设。而且，政治与行政一体化使得政治陷于行政事务，从而影响政治输入、政治监督与控制，以及政治决策等方面公正性和有效性。

由于行政体制是政治体制的一部分，又是以社会为自己的生存条件和服务对象，所以比较分析行政体制就离不开政治体制和社会背景，展望一个国家行政体制的发展前景更是如此。不管高度集权行政体制的功过如何，其时代已经过去了。重要的是正确地总结和吸取以往的经验教训。

（作者单位：延边大学东北亚国际政治研究所）

日本帝国主义与袁世凯的关系 ——从援袁政策到反袁政策的转变

姜 龙 范

辛亥革命失败至 1916 年 6 月，日本采取威胁利诱手段，直接或间接地控制袁世凯及其北洋军阀政府，并在外交上大肆讨价还价。而袁世凯为实现其复辟帝制的美梦，不惜卑躬屈膝地出卖大量主权。探讨日本与袁世凯的关系，考察日本对袁世凯政策的变化，是第一次世界大战时期中日关系史研究的重要课题。本文拟就此问题略陈浅见，以求同仁的批评指正。

一、日本援助袁世凯的政策与卖国的“二十一条”

1913 年讨袁战争——中国南方“二次革命”的失败，最终结束了伟大的辛亥革命。中国进入了以袁世凯为首的北洋军阀黑暗的统治时期。

在当时，以袁世凯为首的北洋军阀政府是国际上承认的中国唯一的“合法政府”。袁世凯在南方武力镇压了“二次革命”后，用政治上的收买、笼络和军事上的威胁、镇压等手段，迫使南方非北洋系军阀“屈服”，形式上“统一”了中国。但是，“统一”后的中国形势却是绝不容袁世凯乐观的。在南方，仍然存在着一股强大的反袁势力；其余各地的军阀势力也非常活跃。他们为了争夺地盘，扩充势力，相互倾轧，并时刻觊觎中央政权。这样，袁世凯虽然形式上“统一”了中国，但其统治基础是十分脆弱

的。

辛亥革命后，中国政治形势的新变化使袁世凯军阀政府更加依附于帝国主义列强。这就给列强分割中国、获得新的权利以可乘之机。但是，第一次世界大战爆发后，欧洲列强先后卷入战争漩涡，它们无暇东顾，造成了远东的势力“空白”。这给地理上相毗邻，并从很早以前对中国大陆虎视眈眈的日本帝国主义，打开了方便之门。

大战爆发后不久，元老井上馨向大隈内阁提出的意见书中就指出：大战“对日本国运发展乃大正年代之天佑”，应乘此机会“确立日本对东洋之利权”。^① 日本借机侵略中国的第一步就是以日英同盟为幌子对德宣战，出兵强占山东。1914年8月2日，日本外务省发表宣言，说：如果英国卷入战端，日本不能袖手旁观，要履行《英日同盟条约》的义务。^② 英国对德宣战的8月4日，驻日本的英国大使格林说：“如果战争波及到远东，香港及威海卫遭到袭击，英国政府相信日本政府将予以援助。”^③ 8月7日，英国政府正式向日本要求援助。英国政府的纵容政策，最终给日本以参战借口。于是8月7日，也即日本接到英国的援助要求的当夜，日本政府召开内阁会议，决定站在协约国方面参战，并将此项决定正式向英国政府传达。

日本主动要求参战，其野心昭然若揭，目的是趁欧洲列强无暇东顾之机，驱逐德国在山东的势力，并夺取德国在中国的特权，进而称霸亚洲及太平洋地区。这样，胶洲湾之德国租借地，已成为日本乘机独霸中国乃至东亚的突破口。8月15日，日本

① 信夫清三郎：《日本外交史》上册，商务印书馆，1992年，第394页。

② 《日本外务省宣言》（1914年8月2日）。王芸生：《六十年来中国与日本》，第6卷，第34页。

③ 《日本外交文书》，大正三年第三册，第96~97页。