

## 独具特色的以色列宪政制度

宋玉波\*

以色列自 1948 年 5 月 14 日正式成立以来,经历了 50 年的艰难历程,最终获得了世界各国,包括多数阿拉伯国家的普遍承认。与当今世界同等规模的国家相比,以色列的知名度无疑是最高的。以色列能在极端困难、险恶的条件下生存下来并由弱而强,在几次中东战争中立于不败之地,当然与二战后的冷战格局密不可分,与美国的援助、袒护关系极大,但其内部因素,特别是它的宪政民主制度以及由此产生的良好的政治、社会效益,是更具有决定意义的因素。

### 虽无成宪 却有宪政

以色列建国以来,有关国家的政权组织、社会政治、经济、军事、司法、文化等基本制度,都规定在相关的单项基本法当中,至今尚无统一的宪法法典。这在当今的民主共和制国家中是绝无仅有的。

以色列的宪法性法律文件,大致可以分为 3 大类:一是有关国家政权组织及其职能、权限和相互关系的基本原则的法律法规;二是关于以色列人权利的法律法规;三是关于国家基本制度的法律法规。

第一类法律法规集中体现在 1949 年 2 月 16 日议会通过的“过渡时期法”当中。该法共 5 章 15 条,先后经过 3 次修订,对以色列国的总统、议会、政府的组织、职权及其相互关系等重大问题做出了原则性规定,为以三权分立为基础的议会制政体确立了基本框架。其主要内容是:(1)“议会”(Knesset)为最高国家权力机构;经议会制定的法律和批准的条约须由总统签署,但总统没有否决权。(2)总统代表国家,接受和派遣外交代表,签署一切国家法律法令和政府公告(政府公告须由总理或指定的部长副署),任命多数党领袖组阁(须事前与议会协商)。(3)政府由总理、副总理(兼外交部长,有时文教、住房兼建筑部长也由副总理兼任)和若干部长组成,内阁实际人数一般在 15 人以内;新政府上台须经议会信任表决后才能正式行使权力。(4)在议会与政府的关系上,最重要的是议会对在职政府可以通过“不信任案”迫使其下台;政府也可以采取反措施——请求总统解散议会重新举行大选。

第二类法律法规主要体现在 1950 年颁布的“回归法”中。该法确认了 1948 年的《以色列独立宣言》中关于“流亡者聚集”的权利,规定散居在世界各地的犹太人都有回归以色列的权利;犹太人一旦“回归”以色列,便自动取得以国籍,并享有相应的政治、经济(如住房等)权利和法律保护、社会保障以及其他各种基本的公民权利和自由。

\* 作者单位:西南政法大学管理学系

第三类是关于国家基本制度的法律,散见于各种单项法规。这类法律法规大体上分为继承旧法和颁布新法。以色列建国伊始的法律和行政命令都明确规定:建国之前在该地区通行的法律,只要不与《以色列独立宣言》所载明之原则和议会颁布的法律法规相抵触,均继续有效。建国后新颁布的具有基本法性质的法律法规,主要有:《议会》(1958年)、《国家领土》(1960年)、《总统》(1964年)、《政府》(1968年)、《国家经济》(1975年)、《以色列国防》(1976年)、《耶路撒冷》(1980年)、《司法制度》和《国家审计长》(1988年)。这些法律法规,从形式上看,都称不上“宪法”,却是以色列国家政权机构的组织、权限划分及其相互关系的基本法律依据,也是以色列政治制度、经济制度、司法制度、军事制度和外交政策赖以确立的法律基础。如果说以色列国继承的旧法中主要保留了犹太人宗教法律传统和某些大英帝国委任统治时期(1948年以前)的法律规范,甚至奥斯曼帝国时期(1917年以前)的法律残余,那么以色列新颁布的立法则主要是引进了西方民主国家“主权在民”之类的政治、法律原则,采取了代议民主政制,在国家机构的设置、相互关系及其运作上体现了立法、行政、司法三权分立与制衡的基本原则。

由于以色列建国后长期处于与阿拉伯国家的对抗之中,甚至多次发生较大规模的战争,所以国防制度在以色列国家制度中占有重要地位;与之相适应,国家机构相当精悍,并且具有某些战时体制的特点。因此,从军是从政的捷径;在以色列政府中担任要职的,多有过军旅生涯,如现总理沙龙,前总理巴拉克、拉宾等都曾经担任过以军高级将领。

### 三权分离 议会中心

以色列实行的是议会共和制政体,国家机构设置的根据是“三权分立,相互制衡”的原则。在这种政体下,作为国家元首的总统只具有国家代表和象征的意义,不掌握和行使任何实权。立法权、行政权和司法权分别属于议会、政府(内阁)和各类法院。其中议会在国家政治中居于核心地位。

**议会:**以色列议会制度建立的法律依据是1951年6月25日通过的议员法和1958年2月颁布的议会法。这两个法律规定了:(1)议会的法律地位和职权。作为最高立法机关,以色列议会的职权主要有3个方面:第一,立法权;第二,决定权,包括对国家财政预算,对外战争与和平等重大问题的决定权和重要的人事同意权,如选举总统,对政府的信任投票等;第三,监督权,主要是对政府及有关官员的行政活动、财政收支情况和国家司法活动进行监督。(2)议会的组成,议员的产生和任期。以色列议会实行一院制,根据比例代表制(各政党只要获得全部选票1.5%以上便可以参与分配议席)由普遍、平等、秘密选举产生的120名议员组成,任期4年,连任不限。以色列国民年满18岁的都享有选举权——除非依法被剥夺;享有被选举权则须年满21岁。根据有关法律,军官、法官、高级文官、宗教神职人员和总统不得竞选议员,除非在规定的期限(选举开始前100天)内辞去公职。(3)议会的会议制度。按规定每年举行两次常会,时间不得少于8个月;只要有30名以上议员请求或政府提出要求,议会可召开临时会议。在议会开会期间,不管有多少议员出席,均可议事并以简单多数做出决定,但法律另有规定的重大事项除外。议会的会议记录,除公开会妨害国家安全的,应一律公开。(4)议会的机构设置。议会设议长、副议长各一人,其责任是主持议会会议和有关礼仪活动,除此之外,不享有优越于其他议员的权力。议会内设有经济、外交和安全、财政3个委员会作为经常性的工作机构。此外,还可根据

工作需要成立特别调查委员会。(5)议员的特权与豁免制度。议员的特权与豁免大致分为两个方面:一是政治法律方面的,包括:议员在履行职务过程中发表的意见、从事的政务活动以及投票行为等,不负刑事和民事责任,即使在卸任以后,也不受法律的追究;议员在任期间,其住宅、人身、文件、私人物品等未经特别许可不得被搜查,非现行犯罪不得被逮捕;议员免服常备义务兵役,但后备义务兵役不可免除。二是物质待遇方面的,包括:议员在开会期间和往返途中可获得津贴;可免费乘坐火车、汽车在国内旅行,出国无须批准(战时除外);有权享有住宅电话并免费获得政府的一切出版物。

以色列议会是按西方民主模式建立起来的,但又有自己的特点。

**首先是实权在握,对政府的监督有力。**以色列建国以来,从来没有一个政党能在议会中拥有稳定的多数议席,因而政府不能随心所欲地操纵或左右议会;相反,政府却要在很大程度上受议会的制约和监督。在立法方面,议会可以在很大程度上自主地行使权力。所以以色列议会是真正的国家最高权力机关。这同英国式的议会主要受政府,特别是内阁首脑的控制形成强烈对比。

**其次,组织精干,办事效率高。**以色列议会实行一院制。议会议决事项一般只需出席会议者的简单多数通过,且无出席会议的法定人数限制,这样就避免了因议会内党派众多议而不决的现象,保证了及时有效的决策并付诸实施。这对于保证以色列政治系统的高效运转起到了重要作用。

**再次,以色列议会具有广泛的代表性。**由于实行比例代表制,且对各政党获得议席的要求并不高(仅为 1.5%,西方大多数国家都规定为 5% 以上),参加议员竞选也无须缴纳保证金,竞选经费由国家提供(按各政党在上届议会中的席位分配,新入议会的政党依例按所得席位补发经费),所以基本上保证了稍大一些的政党都有机会进入议会。这种相对通畅的民意表达渠道,兼顾到了社会的多元化及各种不同的利益,有利于犹太民族凝聚力的提高。因此,尽管以色列国内政党众多,各大党内又派系林立,政见各异,但在重要的对外政策问题上还是比较容易取得共识,做到团结一致。

**政府:**以色列政府作为国家最高行政机构,拥有非常广泛的决策权,包括国家内政、外交、国防、财政等各个方面。如 20 世纪 90 年代以来的阿以和平进程,主要是由拉宾、佩雷斯和巴拉克领导的工党政府所推动的。根据有关法律,政府必须得到议会 120 名议员中至少 61 名的支持,才能保持执政地位。由于在多党制下稳定的多数不可求,政府必须照顾与之合作的各党派利益,因而受议会的制约、监督比较多;政府若不能平衡各方面的利益和要求,不能安抚好联合政府中的小党小派,就难免被反对党利用而失去议会的信任,被迫下台或解散议会重新举行大选。新的选举法实施之前,一般由总统指定在议会选举中获得最多席位的政党的领袖组阁。但是,如果该多数党争取不到 61 名议员的支持,则由总统指定第二大政党的领袖组阁;如果也失败,则解散议会重新选举。但是,1996 年 5 月起实施的新选举法,总理与议会分开,同时由选民直接选举产生,而不再由总统指定多数党领袖组阁。这样,至少从法律上看,不管大党小党,只要其推出的总理候选人当选,都可以上台执政而不必强求议会中的多数席位。议会不能再以不信任案推翻政府,却可以拒绝通过政府提出的法案、财政预算、政纲等,从而迫使政府接受议会的主张或要求;这就是说,在实践中,少数党是不可能掌握执政权的,即使勉强维持执政地位,也只能是议会中大党的傀儡。但经过几年的实践,以国内反对新选举法的一派的意见又占了上风,所以从

下届大选开始,政府组成仍按旧选举法进行。

**法院:**以色列的司法权掌握在独立的法院手中。以色列最高法院享有广泛的权力,主要包括:最终的上诉管辖权;有权为正义之目的而干预其它各级各类法院对案件的审判,在必要时否决它们的判决;有对控告政府官员和所有公职人员的案件的初始管辖权;有权裁定议会的立法、政府及其所属部门的政令、行政法规和规章是否与国家基本法相抵触,即司法审查权。最高法院以下分为普通法院、专门法院和宗教法院。普通法院又分为地区法院(District Court)、地方法院(Magistrate Court)。前者为中级法院,受理本地区范围内的上诉案件,拥有相对较重大的民、刑事案件的初始管辖权;后者为基层法院,或称初审法院,管辖其辖区内的民事案件(重大的除外)和一般刑事案件。专门法院包括交通法院、劳工法院、青少年法院和市法院,都有各自明确的管辖范围。宗教法院则是依据种族和宗教信仰来设立的,包括犹太教法院(Jewish Rabbinical Court)、穆斯林宗教法院(Muslim Religious Court)、基督教宗教法院(Christian Religious Court)和德鲁兹宗教法院(Druze Court),其管辖权仅限于各相关的种族信教民众间的婚姻纠纷。所以,严格说来,宗教法院所辖事务基本上属于民政性质。

除了法官均由总统根据9人特别委员会(其组成为3名最高法院法官,2名全国律师协会会员,4名政界要人)的推荐任命外,以色列的司法权基本上不再受立法权力机关和行政部门的干预或节制。虽然由政府总理任命的检察长有权在重大的民、刑事案件中代表国家,但他在行使权力时不受政府的节制,至少在法律上如此,因为他扮演的是“民主的监护人”的角色。与西方民主国家相比,以色列法院行使司法权时受到其国家机关干预的可能性也许是最小的。

## 多党竞争 两党主政

在以色列的议会选举中,选民只能选政党,不能投个人的票;以个人名义竞选议员也是法律所不允许的。

以色列是一个小国寡民的国家。其人口目前仅400多万(犹太人约占87%,其余基本上都是巴勒斯坦人)。其领土狭小,根据联合国1948年分治决议,国土面积仅为1.4万平方公里,再加上在几次阿以战争中占领的巴勒斯坦及其它阿拉伯国家的土地,最多时也不过2.07万平方公里;随着中东和平进程的发展,以色列将分阶段归还大部分所占巴勒斯坦的土地,所以其实际控制的国土面积还会缩小。但是,这样一个小国却有数十个政党,能在议会中分享议席的,一般都保持在10个左右。除工党和利库德集团(这两大党内部都有若干派系)之外,还有全国宗教党、以色列正教党、以色列共产党、争取变革民主运动、公民权利党、统一工人党、以色列和平与平等运动、阿拉伯联合党、独立自由党等在全国有一定影响的政党。此外,以前苏联犹太移民为社会基础的以色列新党,其声势也不小。这种政党众多,党内派系林立的现象,反映了来自不同背景的犹太移民多元化的政治理念、价值观念和历史文化传统;同时,也与当年犹太复国主义运动兴起之初,其内部各种不同政治主张和理想并存有很大关系。当然,以色列独具特色的议会传统和政治选举制度,也为众多政党的存在和发展提供了有利条件。综观以色列建国以来的议会选举和政府组成情况,以政党政治的主要特点可以概括为以下3点:

(一)多党竞争,两党主政。以色列政党数量之多,的确令人眼花缭乱。但能够对以政

坛施加决定性影响的只有以色列工党和利库德集团。工党全称是工党联盟,其前身是20年代初成立的巴勒斯坦工人党,1930年由戴维·本-古里安(1948年5月-1963年6月任以色列总理)加以改组,1968年与以色列工人党、统一工人党等结盟而成。该党长期是以色列最大的政党,党员人数超过50万;其最重要的社会基础是以色列工人总会和集体农庄性质的“基布兹”成员。从政治纲领看,该党具有明显的民主社会主义倾向,主张“社会主义”和“集体主义”,以实现社会“正义”、为工人谋福利为基本宗旨,因而被视为以色列政坛的左翼。以色列工党自建国以来,除了1977年至1984年和1996年至1999年在野、1984年至1988年和1988年至1992年两度与利库德集团联合执政外,一直是首要执政党。利库德集团(Likud)则是1973年由以色列几个右翼政党结盟而成,主要的有加哈尔集团(包括自由运动和自由党)、联合“自由中心”、国家党和人民党。利库德集团的社会基础主要是来自北非、东南欧和西亚的所谓“东方犹太人”(即阿希肯纳兹人)。该集团基本而长期的政治纲领是在整个巴勒斯坦地区建立“大以色列国”。但是,由于多年的在野地位,特别是随着20世纪90年代以来中东和平进程的启动,利库德集团的这一政纲也有所调整。尽管如此,目前它在中东和平问题上仍持比较强硬的立场。利库德集团在1977年的大选中首次战胜工党上台执政,开启了以色列政坛两大政党集团竞争、谁也不能取得绝对优势、只好轮流执政或联合组阁的新格局。

(二)小党不小,大党不大。虽然上述两大政党集团在议会中有较大的优势,但都从未取得过半数以上的席位单独执政。因此,在很长时期内这两大党不但要在竞选中竭力争夺比对手多的席位,而且要在议会选举之后运用各种手段争取到足够多的小党的支持,才能保证上台执政。小党到底与哪个大党“合作”,往往又取决于哪个大党能更多地照顾其利益。这往往使小党可以待价而沽,对政局发挥与其实力不相称的影响,甚至可以翻云覆雨,引发政局突变。典型的事例如,1995年5月,拉宾政府下令征用东耶路撒冷50公顷土地为犹太人修建新的定居点,虽然遭到巴解组织和阿拉伯国家的强烈抗议和国际社会的普遍反对,但拉宾政府不改初衷。恰在此时,联合政府内代表巴勒斯坦人利益的两个小党(其在议会一共才5席),以对拉宾政府提不信任案相威胁,要政府改变立场。而主要反对党利库德集团本来在中东和平问题上持强硬立场,但又不会放过任何一次推翻现政府而上台执政的机会,所以,如果对政府进行信任投票,现政府定难过关。在这种情况下,拉宾政府只好收回征地的成命以保住执政地位。新选举法实施后,这种状况略有改变,但政府在执政过程中仍然必须适当照顾“伙伴党”的利益和要求,否则便不可能顺利地行使执政权。总之,小党虽没有机会主政,但若没有小党的支持与配合,大党也别想掌权,或者一帆风顺地执政。正因为如此,全国宗教党(1956年成立,在议会中的席位一般不超过10个)不但能够同工党或利库德集团“合作”参与执政,而且也能在“全国联合政府”中拥有一席之地。

(三)分化组合,翻云覆雨。在以色列,不管大党还是小党,其内部都不是铁板一块,而是党中有派,派合为党;党派之间随意联合或分手,执政党与在野党之间互相拆台、互挖墙脚也是司空见惯。与此同时,个人在党内拉帮结伙、争权夺利的斗争也从未间断。因此,在以色列,除了政党之间的竞争对抗之外,还伴随着政党内部不同组织、派系间的纷争。这一现象被以色列舆论形容为“一场永无休止的犹太战争”。这不但是以色列政治的一大特点,而且也是以色列社会多元化在其政党政治中的真实反映。◎