



以色列：

一个没有宪法的议会民主制国家

冯基华 / 文

——提到以色列，人们就会津津乐道地谈论摩萨德的传奇故事、精明的犹太富商、处于世界领先水平的科学技术以及沙漠变绿洲的人间奇迹。在人们的印象中，以色列与英、美国国家一样，是一个高度发达的、富有的民主国家。但很少有人真正了解以色列政治制度的特点，更少有人知道以色列是一个没有宪法的议会民主制国家。

三权分立相互制衡的政治制度

以色列的犹太复国主义先驱们大都来自西方国家，他们承袭西方政治制度模式，实行议会民主、三权分立、普选、多党制和法治等西方式制度。基于三权分立的原则，国家机构由三部分组成：立法机构（克奈塞特——希伯来语，意为议会）、行政机构（政府）和司法机构（法院和监察机构等）。议会由选举产生，政府需要得到议会的信任，法律保证司法机构的绝对独立，这种相互制约的机制保证了以色列政治结构的平衡。建国近60年来，以色列政局稳定，从来没有因政权更迭、政府换届而发生动乱。

以色列总统是国家元首，总统一职超越政党政治，象征国家的统一，并拥有较高的特权和道义力量。总统是根据其地位和对国家贡献的大小在议会以简单多数选出，任期5年，可连任两届，总统的职责属于礼仪性质，属“虚位总统”。

以色列议会是最高权力机构，实行一院制，设有120个席位，每届任期4年。以色列的议会选举是普遍的、全国统一的、直接平等的、秘密的和采用单一比例代表制的选举。以色列议会议员的选举是根据对政党而不是

对个人的投票决定的。以色列实行普选制，在全国范围内不记名投票，按比例计算投票结果。18岁以上公民有选举权，21岁以上公民有被选举权。总统、国家审计长、法官和国家高级公务员以及参谋长和高级军官无权当候选人，除非他们在选举开始前至少100天辞去职务。各政党在选举开始前提交政治纲领和候选人名单。在原议会中占有席位的政党自动具有参选资格；其他政党在征集到2500名合格选民的签名支持并交存保证金后，可提出自己的候选人。如果获得全国选票的1.5%以上，便可在议会占有一个席位。各政党在议会中的议席是根据得票多少来决定的。

政府是以色列的国家行政机关。每次大选后，总统授权获胜政党领袖组织政府，出任政府总理。在政府各部门中总理必须是议员，其他各部部长不一定是议员。每届政府任期一般为4年，但其任期可因总理辞职、死亡或议会投不信任票而缩短。政府必须得到120位议员中至少61位的信任票，才能得到议会的信任来行使职能。

以色列的司法机构完全独立，法院系统的构成是：地方法院负责审理民事和一般刑事犯罪；地区法院拥有对地方法院的上诉管辖权，对重大民事和刑事案件的初始管辖权；最高法院拥有最终上诉管辖权，对控告政府、政府部长、所有公职官员或机构案件的管辖权，释放非法拘留或监禁者，在其他法院超越权限时宣布其裁决无效等干预权力，还有权裁定议会的法律是否与国家基本法相抵触。此外，以色列还有宗教法院，专门法院（军事、交通、青少年法院等）。

以色列民主的监护者是总检察



长、国家监察长和国家审计长。总检察长是政府的首席法律顾问和检察当局首脑。他主管政府的法律事务,享有在重大刑事、民事和行政案件中代表国家的特权。国家监察长负责检查和报告政府机构的合法性、正常性、效率、经济状况和道德规范,处理公众提出的控告。国家审计长由议会经无记名投票选出,只对议会负责,并在年度报告中向议会提交全部检查结果。以色列法律规定,政府机构应遵从审计长的建议并加以实施。

以色列政治的三大特点

1、没有一部成文宪法。以色列是一个移民国家,社会构成极为复杂,既有来自欧美国家的西方犹太人,也有来自亚非国家的东方犹太人;既有来自大都市且受过高等教育的企业家、银行家、科学家和艺术家,也有来自穷乡僻壤且目不识丁的游牧民;既有许多根本不信仰宗教的世俗主义者,也有许多极端虔诚甚至狂热的犹太教徒。另外,还有穷困的巴勒斯坦阿拉伯人、贝都因人和德鲁兹人等。他们形成了一个意识形态纷繁复杂的多元文化社会。因此,以色列建国初期形成了代表不同利益集团的三大政治阵营:社会民主党阵营、中产阶级阵营、宗教阵营。由于他们在立国思想和国家疆界上存在着严重分歧,无法统一,导致以色列至今没有一部成文宪法。1949年1月,议会决定制定一系列的重要法律构成“基本法体系”,起到宪法的作用,例如《回归法》(1950年),《议会法》(1958年),《国家土地法》(1960年),《总统法》(1964年),《政府法》(1968年),《国家经济法》(1975年),《国防法》(1976年),《耶路撒冷法》(1980年),《司法制度法》(1984年)等。它们体现了立国的社会基础,明确规定了政体中行政机构、立法机构和司法机构的结构与权限,制约着以色列至关重要的各个领域。

以色列的基本法不仅体现了西方资产阶级思想,还突出了国家的犹太性质;既有承袭西方民主思想、现代的一面,又有尊重和维护传统文化、保守的一面。

2、单一比例代表制。单一比例代表制是以色列民主机制的一个突出特点,它与英、美等国采用的多数代表制不同。单一比例代表制是指以色列全国划分为一个大选区,参加竞选的各政党根据其候选人得票多少,按比例分配议席,较多数代表制更能广泛地吸收选民代表,充分反映他们的利益和要求。选民中各种利益集团都有机会进入国家

立法机构。单一比例代表制同时也存在很多弊端,最突出的是意见不易集中,使以色列政坛党派林立。比例代表制对小党有强烈的吸引力,当大党组阁治理国家时,小党乘机对大党施加压力,讨价还价,从中获得最大利益。比例代表制还使议席分散,有时甚至妨碍了国家议会机制的正常运行。当然,目前采用比例代表制的国家并不止以色列一个国家,欧洲的大部分国家,如瑞士、芬兰等以及巴西和印度等国也都在不同程度上采用比例代表制,但都将全国划为多个选区,有些国家则采用混合代表制。只有以色列将全国划为一个大选区,是“不折不扣地采用单一比例代表制的唯一国家”。

3、党派林立。党派林立是以色列民主机制的另一个突出特点。建国以来,有几百个政党和集团参加了议会的竞选。以色列政党变化很大,小党、新党不断涌现,党派的分散化与集团化趋势并存。他们在不断的矛盾和斗争中分化并重新组合,形成了左(工党)、中(前进党)、右(利库德集团)三大阵营。

多党制的发展决定了以色列是一个民主国家。尽管党派的分化组合频繁,政权不断更迭,但以色列政局始终保持稳定,这得益于以色列完善的政治体制和发展成熟的政党政治。与此同时,以色列也为民主政治付出代价。首先,以色列至今没有一部成文宪法;其次,这一制度导致了以色列内阁中严重的离心倾向;其三,多党制导致以色列政界党派色彩浓厚,严重干扰了政府政策的及时出台,削弱了政府对重大问题的决策能力。

由于多党制的影响,在以色列的历届议会选举中,没有一个政党能够获得超过半数以上的议会席位而单独组阁,大党必须联合一些中小党派组成联合政府,这使政府在政策的制定和实施上受制于小党,导致政府不断更迭,并形成以色列政坛一党主导执政或两党联合或轮流执政的独特的政党政治模式。也正因为如此,才使宗教政党在以色列政坛处于特殊地位,常常起到“四两拨千斤”的作用。

没有宪法的法治国家

以色列虽然没有一部成文宪法,却也不失为一个法治国家。1980年以色列颁布的《法规的基础》规定:当法律问题通过法令、判例和类推还得不到解决时,法院可以依据以色列传统的自由、正义、平等与和平的原则做出裁决。在司法的发展过程中,以色列还确认了一系列的公民基本

自由和权利,即言论、集会、宗教和信仰自由以及在未得到公平补偿情况下个人财产有不受剥夺的权利等。这些法律、法规广泛保护公民的权利和自由,并确保在法律面前人人平等。在以色列上至国家领导人下至黎民百姓都同样享有民主权利和同样受到法律的监督。

本·古里安是以色列的开国元勋,因“拉冯事件”遭弹劾而辞职。国家没有因为他的辞职而发生动乱,政权平稳交接。以色列建国的前29年,以色列工党(前身是巴勒斯坦工人党、工党联盟)主导执政,在以色列拥有极高的威望,但它并没有利用自己的影响通过法律或动议,取消、剥夺反对党自由运动党(后组成利库德集团)的存在和它争取执政地位的权利。当利库德集团在1977年第九届议会选举中获胜时,工党尊重选民的意愿交出政权。

以色列政府在政策的实施上也同样在民众的监督之下。现总理奥尔默特因在黎巴嫩战争中所作的政府决策和军队指挥失误遭到民众的指责,以色列总检察长以战争疏忽罪对奥尔默特提出起诉。2007年5月初数万以色列民众聚集特拉维夫的拉宾广场,要求“包括总理奥尔默特在内的整个政府”都要为去年夏天与黎巴嫩的战事严重失职负

责并下台。国防部长佩雷茨也因许多人指责其未能在黎巴嫩战争中尽职、未能保护以色列人免遭火箭的袭击等原因辞职。

除此之外,以色列高官的一举一动都在舆论的监督之下,近年来不断爆出丑闻。总统卡察夫因强奸猥亵妇女遭指控并辞职;总理奥尔默特涉嫌受贿和利用职权以低价购买豪宅;司法部长拉蒙因强吻一名18岁的女兵而受到指控,在对簿公堂前不得不辞职;财长希尔森也因下属挪用560万谢克尔(相当于130万美元)的公款来偿还其兄欠下的赌债而受到指控,被迫辞去财长职务;以军总参谋长哈卢茨因在黎以开战前抛售个人名下的大量股票谋利而遭到媒体的炮轰。上述丑闻既反映出以色列政治的阴暗面,同时也说明以色列政治的“透明度”和社会民主程度。

综上所述,尽管以色列还没有一部成文宪法,但一系列的基本法和完善的法律、法规是以色列政治发展和制度不断完善的强有力保障,以色列民众对民主政治的热衷程度是以色列民主化进程的推进器。■

(作者单位:中国社会科学院西亚非洲研究所)

(责任编辑:刘万镇)

今日文摘
广东名牌

精品国画由本刊艺术顾问、中国著名山水画家、广东省青年美术家协会主席何俊华先生真情提供。

一等奖(1名) 136X68cm 市场价:38000元
二等奖(2名) 100X68cm 市场价:26000元
三等奖(3名) 68X68cm 市场价:20000元
纪念奖(100名) 掌上单词学习机一部(280元)
全年订户均可参加,详情请见本刊2008年第1期

南方特色 新锐 精当 有趣 清雅 读味无穷!

富有内涵的社会人文关怀
青 让您思想更成熟
精彩纷呈的新锐知识大餐
青 让您心态更年轻

《今日文摘》是由广东省新闻出版局主管、广东省期刊协会主办的大型综合性文摘半月刊,内容涵盖社会的、人生的、心灵的关怀,深挖“今日”内涵并充分体现南方特色,展现“新锐、精当、有趣、清雅”的新颖风貌。启迪智慧,呵护心灵,关爱生命。

全年24期,每期定价:3.80元,全年订价:91.20元。全国各地邮局(所)均可订阅。
邮发代号:46-150

社址:广州市德政北路庆东大街102楼 邮编:510055 订阅热线:020-83881128 网址: <http://www.todayabc.com>

拥有《心灵之约》就拥有心

花开两朵,一脉原香。本刊立足广东沿海,面向广大中青年,隆重推出“一刊共读,两重震撼”读本。既提供创业致富信息,打开财富大门;又关爱生活情感世界,找到心灵知音。2008,雄姿英发,订阅就能共享全新感受的精神盛宴。

揭示财富秘诀 开创财富人生
财富经
创业致富之路 情感故事写真
心灵之约

2008年订就会赢

一等奖(1名) 笔记本电脑一台(价值6000元)
二等奖(6名) 彩屏手机一部(价值1000元)
三等奖(100名) 掌上单词学习机一部(价值280元)
全年订户均可参加,详情请见本刊2008年第1期

2008年《西江文艺》半月刊(财富经)(心灵之约),全年共24期,每期定价3.80元,全年订价:91.2元。全国各地邮局(所)均可订阅。
地址:广东省肇庆市天宁北路80号市委大院 邮编:526040 订阅热线:13711626600 0758-260040

邮发代号:46-150