

# 以色列总理直选制的兴废

雷 钰

**内容提要** 单一选区比例代表制是以色列议会选举的核心。建国后，对它的争议几乎从未停息过，人们不断尝试改革选举制度。1992年，议会终于通过了由选民直接选举总理的新选举法，堪称以色列最大的选举改革。然而，事实证明这是一次事与愿违的改革，它“产生了与改革者的意图正好相反的结果”：党派数量大幅度增加，以色列政坛分崩离析；议席呈分散化趋势，大党的优势减弱，小党尤其是宗教党的作用不断增强；内阁危机更加频繁。因此，废除总理直选制势在必行。

**关键词** 以色列 总理 直选制 议会 选举改革

**作者简介** 雷钰，1965年生，西北大学文博学院讲师、西北大学中东研究所博士研究生（西安 710069）。

1996、1999和2001年以色列先后3次举行总理直选，这是以色列建国后在政治制度方面推出的最大的改革举措。回顾和剖析这场改革的兴废，对于全面了解以色列纷纭复杂、变化多端的政治局面，深刻理解以色列的行政管理、政策制定和议会民主等具有很大的帮助。

—

以色列实行西方式的议会民主制。尽管许多以色列政治家不无自豪地认为“以色列是西欧议会民族家庭的一部分，但以色列政治在许多方面都与西欧截然不同。”<sup>1</sup> 议会选举的核心是单一选区比例代表制，即全国划为一个选区，以政党或集团为单位参加竞选，根据各党派在全国范围所得的总票数，按比例地分配议席。

以色列建国后，议会的“选举制度一直都是一个有争议的问题，对它的争论一点也不比宪法问题少”<sup>④</sup>。不少政治家和有识之士认为：单一选区比例代表制是以色列政治制度不成熟的表现，不能真实地反映选民意愿，甚至被视为“以色列政治制度的最大弱点之一”<sup>④</sup>。因为它直接导致了以色列政治体系中一系列的严重问题，诸如小党充斥以色列政坛，内阁危机频仍，议员与选民脱节，缺乏政治责任心，政党化的官僚主义盛行等弊端。因此，建国初期的临时宪法委员会内部就曾对此展开过讨论，“工党极力要求建立一个有助于形成两党制的选举制度；但毫不奇怪，小党的发言人反对这一设想”<sup>¼</sup>。

<sup>1</sup> Gregorys. Mahler, *The Knesset*, London, 1981, p. 34.

<sup>④</sup> Samuel Sager, *The Parliamentary System of Israel*, New York, 1985, p. 63.

<sup>④④</sup> [美] 劳伦斯·迈耶著；钱乃复等译：《今日以色列》，新华出版社1987年版，第186页。

<sup>¼</sup> [英] 诺亚·卢卡斯著；杜先菊、彭艳译：《以色列现代史》，商务印书馆1997年版，第276页。

“20 世纪 50 年代初, 本-古里安总理最早表示需要并渴望改革选举制度。”<sup>1</sup> 1953 年, 当时的两大党马帕伊和一般犹太复国主义者试图将“马哈绍姆”(分配议席的起点) 提高到 10%, 其目的是在 1955 年大选举中淘汰其他小党派, 但立即遭到小党的反对。1954 年, 进步党拒入内阁, 直到改革派最终放弃改革计划。<sup>④</sup> 但与此同时, 改革的愿望却渐趋强烈, 思路和目标也越来越明确。本-古里安认为比例代表制是导致以色列民主混乱的根源, 应对以色列一再发生的内阁危机负责, 而且“当选的议员不是对选民而是对其所属的政党负责”<sup>⑤</sup>, 选民同议员无直接关系, 远没有选区多数选举制民主。因此, 他不断地倡议以选区多数选举制取代比例代表制, “目的是最终确立类似英国的两党制”<sup>⑥</sup>。

选区多数选举制取代比例代表制, 其优势在于: (1) 冲淡以色列过于强烈的党派政治的气氛, 拉开议员与政党的距离, 使议员直接面向选民, 对选民负责。议员的沉浮荣辱取决于选民对议员支持与否, 从而增强议员的责任感。(2) 抑制小党派的滋生, 减少小党派的席位, 削弱其影响, 进而确立两党制, 以便保证政府的稳定和负责的反对派的形成, 同时形成互相监督制约的机制。因为在漫长的大流散中, 犹太人被排斥在国家权力之外, 缺乏参与政治事务的责任感, 分崩离析的议会就如同犹太历史上大流散的遗产。以色列的反对派包括各种不同的势力集团, 他们除了反对政府外几乎没有共同点, 对此, 本-古里安评论说: “反对派教育其追随者对民族不负责任。”<sup>⑦</sup>

1954 年, 本-古里安的建议被列入马帕伊的竞选纲领, 并于次年提交议会。他的建议是将以色列划分为 120 个选民相等的选区, 议会中的 120 名议员从各选区中产生。在当时的条件下, 除极端正统派和阿拉伯人占多数的个别选区外, 执政党马帕伊几乎可以在其他所有选区里获得多数选票。选区制可以削弱宗教党和阿拉伯人的势力, 减少那些来自左翼或右翼的小党的影响, 并最终使之消失殆尽。如果采用选区制, 马帕伊将在议会中占有多数席位, 就可单独组阁, 不再需要依赖其他党派组成联合政府。但是, 改革的形势对本-古里安十分不利。他的主张显然与以色列驳杂分散的政坛相悖, 单一比例代表制已造成众多党派充斥以色列政坛的局面, 他们在议会占据了大约 1/3 的议席, 且竭力维护这种选举制。除一般犹太复国主义党一度支持外, 几乎所有党派都强烈反对改革。而根据以色列法律, 有关选举制度的表决属特殊情况, 必须得到半数 (60 名) 以上议员的同意, 这更加大了改革的难度。另外, 选举改革还要受领土面积狭小、局部疆界未定, 以及人口分布不均衡等不利因素的限制。因此, 1958 年, 马帕伊的第 2 项改革建议和要求全民投票的动议, 再次遭到同样的失败。

尽管本-古里安的选举改革失败了, 但改革思想却深入人心, “选举改革在政治议程上成为一个长期的问题”<sup>⑧</sup>。此后, 在不触及以色列选举制基础和实质的情况下, 对选举制的某些“细节”有过修正或补充。然而, “即使一点小小的变化也可以导致戏剧性的政治结局, 或是一个彻底的制度改革”<sup>⑨</sup>。例如, 从 1973 年起, 在分配“剩余”议席时, 废除允许党派结盟的《最大保留法》(1951~1973 年), 采用有利于大党的《最高平均法》。该法在 1949 年第 1 届议会期间曾一度使用, 重新启用后, 延续至今。如果以此法分配 1969 年大选的议席, 那么工党将额外获得 2 个议席, 共得 58 席, 连同被合并的 4 名阿拉伯议员, 工党刚好拥有议会中的绝对多数席位, 可以单独执政了。1981 年大选中, 利库德集团、工党分获 48 席和 47 席, 利库德集团领导人贝京出任总理。相反, 如果按照旧法, 利库德集团只能获得 45 票, 工党则保持不变, 那么, 工党领袖西蒙·佩雷斯将优先组阁, 很有可能成

<sup>1</sup> Gideon Doron and Michael Harris, *Public Policy and Electoral Reform: the Case of Israel*, Lanham, 2000, p. 57.

<sup>④</sup> Samuel Sager, *op. cit.*, p. 50.

<sup>⑤</sup> [美] 劳伦斯·迈耶著; 钱乃复等译: 前引书, 第 189 页。

<sup>⑥</sup> P. Sharan, *Government and Politics in Israel*, New Delhi, 1983, p. 39.

<sup>⑦</sup> [美] 劳伦斯·迈耶著; 钱乃复等译: 前引书, 第 191 页。

<sup>⑧</sup> [英] 诺亚·卢卡斯著; 杜先菊、彭艳译: 前引书, 第 313 页。

<sup>⑨</sup> Gideon Doron and Michael Harris, *op. cit.*, p. 69.

为总理。<sup>1</sup>

1977年第9届议会选举前夕，要求改革的呼声再次高涨。前总参谋长、考古学家伊加尔·亚丁教授领导的民主运动联合变革运动、自由中心以及其他组织，创立“争取变革民主运动”。该组织成分复杂，吸纳了来自工党、利库德集团以及其他党派的成员，但他们却有一个共同的目标——“确立稳定的两党制或三党制，以避免建立联合政府”<sup>④</sup>。大选中，争取变革民主运动旗帜鲜明，主张选举改革，提出直接选举议员的口号，颇受欢迎，从而获得11.6%的选票。同年10月，亚丁进入贝京内阁，改革初衷未改，要求议会在两年内进行选举改革。但由于贝京政府的内外政策与亚丁的改革主张相去甚远，难以调和，最终分道扬镳。

20世纪80~90年代初，要求进行选举改革的愿望日益强烈。1981~1992年，利库德集团与工党势均力敌，以色列基本呈现出两大政党联合其卫星党交替执政的态势。然而，1984年和1988年大选以后，组阁异常困难，为了避免重新举行议会选举，两大党史无前例地组成了民族联合政府，联合执政。在这6年间，政党化的官僚主义盛行，政策僵化，在内外政策方面难以取得较大进展，国家几乎陷入无政府状态。在民族联合政府里，两大党相互掣肘，彼此都在花费大量精力驳斥对方的决定，令总理举步维艰，其决策能力明显减弱。例如，佩雷斯轮任总理时期，以色列与约旦达成的《伦敦协议》（1987年）遭到利库德集团坚决反对。大卫·利维、阿里尔·沙龙和伊扎克·摩达伊等主张决不妥协让步，并反对政府在与布什政府交往时采取任何态度。在此情形下，工党不得不谋求与沙斯党合作，以摆脱困境。

此外，阿拉伯国家与以色列的敌对状态，进一步加重了公众的危机感，致使他们对政府失去信心。公众也渴望进行改革选举，以便从根本上解决以色列的社会危机。

因此，20世纪80年代中期以后，围绕选举制度不断展开激烈的讨论，各种改革方案纷纷出台。尽管两大党都赞成改革选举制度，但由于彼此缺乏信任感，从切身利益出发，拉拢小党，相互攻讦，而不能齐心协力地改革选举制度。不信任感最终导致两党关系破裂，民族联合政府垮台。1990年3~6月，工党和利库德集团先后出面组阁，为了赢得公众支持，选举改革则是一块有利的招牌。“选民直接选举总理”开始成为热门话题，来自利库德集团的戴维·勒巴依和尤里尔·林恩，变革党的阿蒙·鲁宾斯坦，以及佐梅特的尤阿什·齐顿4名议员分别提出了改革方案。<sup>④</sup>这4份改革方案十分相似，均参照美国和德国的法律，主张采取总理直选制度，加强总理的权威，减少总理对议会的依赖，从而避免无休止的组阁谈判。奇怪的是这4份改革方案都不是出自政治家之手，有3位是律师，最后一位竟然是工程师。

后来，沙米尔总理和大多数利库德集团成员都反对上述4份改革方案，他们认为，倘若采用总理直选制，个人威望极高的拉宾将轻易地击败沙米尔。然而，沙米尔政府却无法扼杀公众要求改革的强烈愿望，工党则把选举制改革作为反对沙米尔政府的有力武器。1992年3月18日，在第12届议会的最后一天，议会终于通过了由选民直接选举总理的新选举法，并将该法案纳入《基本法：政府》（1992年）。这是建国后以色列推出的最大的选举改革举措。

新选举法对总理候选人的要求是：年龄30岁以上，位于某党竞选名单之首，得到在上届议会中至少10位议员的支持，并征得5万人的签名。大选时，选民同时投2张票。除原先那张选党派的选票外，选民还要在总理候选人名单上圈出合意的名字，装在另一个信封里，然后将两个信封分别投入票箱。对于两种选票采取截然不同的原则，议会选举仍采用比例代表制；而选举总理则实行简单多数制，只要赢得一半以上的有效选票即可当选总理。2001年，以色列举行了只选总理，不选议员，历

<sup>1</sup> Gideon Doron and Michael Harris, *op. cit.*, p. 64.

<sup>④</sup> Don Peretz, *The Government and Politics of Israel*, Boulder, 1979, p. 117.

<sup>④④</sup> Gideon Doron and Michael Harris, *op. cit.*, p. 80.

史上绝无仅有的一次“特殊选举”，尽管投票支持沙龙的选民只占总体选民的 35.9%，但沙龙还是当选了总理。

总之，总理直选制度是在前人不断探索的基础上，根据以色列独特的国情制定出的改革方案，具有一定的创新意义。在以色列议会那样“险恶”的环境里，能有如此“壮举”，实属难能可贵。然而事实证明，这是一次事与愿违的改革。

## 二

实施新选举法的目的无外乎有两点：(1) 改变过去选民只选党派而不选具体候选人的做法，使总理必须直接面对选民，对其负责并接受其监督。总理必须与选民保持联系，听取意见，在议会和其他活动中优先考虑选民的意愿，甚至不惜采取与所属党相悖的立场。因为总理不敢得罪选民，他必须设法博得选民的拥护和支持，否则他就别想连任。(2) 加强总理权力，维护政府稳定。尽量减少总理在组阁时与小党的讨价还价，逐渐改变以往政府“难产”和内阁危机频仍的局面，树立起团结稳定、高效有力、不偏不倚的政府新形象。

显而易见，“总理直选有利于那些具有跨党派个人威望和强烈感召力的领袖型人物，而不利于依仗资历或某种政治平衡而取得党内领导地位的政界元老”<sup>1</sup>。按照工党的党章规定，一旦代表该党参加总理直选的领导人落选，那么在 14 个月内就要选出新领袖。取代佩雷斯的巴拉克既是拉宾遗产的继承人，又能迎合选民的意愿。随着以色列综合国力的加强和国际环境的改善，新一代领导人是在新的起点上思考问题的，他们对老一代领导人的政策做适度修正。同建国初期和领导 4 次中东战争的老一代领导人相比，“他们没有沉重的历史包袱，没有强烈的理想主义色彩，也没有那种对战争厌倦、迫切求和的愿望”<sup>④</sup>。因此，46 岁的内塔尼亚胡成为以色列历史上最年轻的总理，他的当选标志着战后新一代领导人登上以色列政治舞台，从此，以色列进入一个新的历史时期。内塔尼亚胡领导的利库德集团与沙斯党、全国宗教党、新移民党、“第三条道路”党和圣经犹太教联盟组成新政府。与过去相比，总理职权范围有所扩大，政府部门相应缩减，裁撤的部门并入总理办公室。政府还成立类似美国的“国家安全委员会”，直接隶属于总理。

然而，选举改革不仅没有实现上述目标，还“产生了与改革者的意图相反的结果”<sup>(四)</sup>。选举改革给以色列带来的负面影响主要表现在以下 3 个方面：

第一，新选举法致使党派数量大增，以色列政坛分崩离析。新选举法与党派的关系相当微妙。当初，改革家们的意图是通过加强总理及其政党的权力，从而间接地削弱小党势力。那些来自大党的改革家们更乐观，他们认为直接选举总理能够影响议会选举，将选民引向大党。换言之，选民由于支持了来自大党的总理候选人，或许就会关注甚至倾向于大党。

然而，改革家们没能如愿以偿。因为，新选举法毕竟没有触及造成以色列党派繁多的两个主要原因：极端的比例代表制以及以色列社会在种族、思想和宗教等方面的严重分裂。正是由于新选举法没有把淘汰小党作为其核心问题来抓，没有损害小党的利益，所以它才得以通过。或许，小党比大党更早地预见到直选制可能产生的后果。新选举法的实施不仅没有从根本上控制党派数量，还在某种程度上刺激了党派的滋生繁衍，使党派获得了更大的生存与发展的空间。

以色列社会是一个多种民族、文化、宗教和语言并存的社会。在占人口绝大多数的犹太人，约有 20% 是严守教规的犹太教徒，同时又有根本无视教规的世俗主义者。从政党的角度看，“多党结构

<sup>1</sup> 殷罡：《以色列大选剖析与展望》，载《西亚非洲》，1996 年第 6 期，第 15 页。

<sup>④</sup> 殷罡：前引文，第 56 页。

<sup>(四)</sup> Gideon Doron and Michael Harris, *op. cit.*, p. 83.

是利益和观点迥然不同的结果，而不是原因”<sup>1</sup>。小党一般是按宗教信仰、原居住国家（地区）或民族组成的，其成员及其支持者将从自己的特殊利益出发选择新总理。

对于并非党魁的政治家来说，既然议员都可能当总理，那么大可不必依附于大党，完全可以组建新党，直接竞选总理。第 15 届大选前夕，近 1/4 的上届议员脱党，或加入他党，或另立新党，其中，利库德集团的变动最大，背叛内塔尼亚胡的议员多达 13 人。原国防部长莫迪凯倒戈后组建中间党；前外长戴维·利维于 1995 年 6 月 18 日退出利库德集团，1996 年 2 月 20 日组成桥党，并于 3 月下旬参加了利库德集团—桥党—十字路口党联盟。然而，利维代表摩洛哥籍犹太人，而内塔尼亚胡属西方犹太人，政见不一。在第 15 届议会选举中，桥党转而与工党、梅玛德党（宗教复国运动党）组成“只有一个以色列集团”，在第 15 届大选中获 26 个议席。由于利库德集团内部四分五裂，在该届大选中仅获 19 个议席。同样，经过 3 次总理直选后，工党的实力也明显减弱，2002 年，党员人数已减到 11 万，其中还包括 13% 的阿拉伯人。

另一方面，2 张选票的选举机制致使选票分散，产生了出人意料的选举结果，构成新选举法失败的最主要原因之一。这是以色列选举改革家们始料不及的，他们之所以失败就是“因为没有考虑到‘选票分散’的可能性”<sup>④</sup>。如果当初能有政治家参与改革，或许会考虑到选票分散的问题。第 15 届大选过后，新选举法起草人之一尤里尔·林恩承认：“我不能忽视两大政党的明显失利。它们中大多数政治家将不断地抱怨其失败的原因是直选制，因为选民在总理和政党之间做出抉择时分散了选票。”<sup>④</sup>

对于选民而言，新选举法改变了传统的投票方式和思想观念。选民手握 2 张选票，选择权扩大了 1 倍。由于总理候选人来自大党，而许多选民则隶属于小党。他们往往会区别对待这 2 张选票，把“总理票”投给代表国家利益的政治家，而将“议会票”投给代表个人利益的党派。以色列籍阿拉伯人大都只参加议会选举，把阿拉伯人送进议会，而拒选总理。第 15 届大选中，以往工党和梅雷茨的阿拉伯支持者大部分转向自己的党，使阿拉伯议员的席位从 4 个增至 9 个。

党派的数量越来越多，良莠不齐。1999 年大选前夕，议会中原有的 11 个党派分裂成了 20 个，参加竞选的党派增至 31 个，与历史上的最高纪录（1981 年）持平。奇怪的是，甚至连主张吸食大麻合法化的“绿党”和要求提高男人地位的“男人家庭权利党”也参加了此次大选。

第二，直选制的副作用是：议席呈分散化趋势，大党的优势减弱，小党尤其是宗教党的作用不断增强。选举改革使党派实力发生了戏剧性变化：从大党转向小党派，参见下表。

工党联盟和利库德集团在议会中的比率（%）  
(1973~ 2003 年)

	1973	1977	1981	1984	1988	1992	1996	1999	2003
工党联盟	51	32	47	44	39	44	34	26	19
利库德集团	39	43	48	41	40	32	32	19	38
合 计	90	75	95	85	79	76	66	45	57
比率（%）	75	63	79	71	66	63	55	38	48

资料来源：以色列中央选举委员会最初公布的历届大选结果。

从上表中不难看出，新选举法实施后，两大党的势力急转直下。在第 14 届议会里，工党联盟与利库德集团共占 66 席，但在第 15 届议会中，两大集团的席位合计仅有 45 个，而小党议席的总和则前所未有地在议会中占多数。总共有 15 个党派进入第 15 届议会，中心党、“以色列我们的家园”和“一个民族”等新党首次在议会中亮相。3 个月 after，2 位以色列移民党议员宣布另组新党，议会中党派数量增至 16 个。议会中，传统的左右翼阵线分明的力量对比被打破，大小党、左右翼、宗教党、新

<sup>1</sup> [英] 诺亚·卢卡斯著；杜先菊、彭艳译：前引书，第 306 页。

<sup>④</sup> Gideon Doron and Michael Harrisub, op. cit., p. 73.

<sup>④</sup> Uriel Lynn, “Direct Elections Work!”, *Jerusalem Post*, 1 June 1999, p. 8.

党势力等各种政治势力围绕不同政治、经济、宗教利益展开错综复杂的矛盾和斗争。

与工党和利库德集团的处境相反,宗教党的实力不断增长。1996 年以前,无论宗教党如何分化组合,所占席位一直是在 13 个~ 18 个之间浮动,也就是说,最多只有 15% 的选票。在第 14 届大选中,宗教党的实力激增,接近 20% 的选民投了宗教党的票,其中,沙斯党和全国宗教党的议席分别增加了 67% 和 50%。这种趋势在第 15 届大选中有进一步发展,沙斯党增加了 7 席,即增长了 70%。

宗教党在意识形态上是保守的,主张把以色列建成一个具有犹太属性和犹太价值,以犹太法规治理的犹太国家。宗教党要求修改国家法令中某些有关人民生活与社会秩序的内容。在政治倾向上,宗教党支持利库德集团,内塔尼亚胡也称宗教党是他的“天然盟友”。内塔尼亚胡得到了正统派德高望重的大拉比埃拉扎尔·沙赫的全力支持,沙赫号召教徒投内氏的票。1996 年 5 月 28 日,大选前一天,内塔尼亚胡特意到沙斯党 106 岁的老拉比伊扎克·卡杜里家中拜访,接受其祝愿。相反,佩雷斯多次求见卡杜里却遭拒绝。宗教群体的选民大多数是按照拉比的吩咐投票,拉比的影响非同小可。在和平问题上,宗教党的立场是强硬的,认为约旦河西岸是圣经上犹太人的土地,坚决排斥巴勒斯坦人。有不少犹太人定居点是宗教人士的定居点,在全国宗教党排名前 6 位的领导人物中,有 4 位就是定居者。在内塔尼亚胡的 19 人内阁中,有 5 人是宗教党成员,其中全国宗教党主席汉莫尔任副总理兼教育部长。在议会 7 个委员会中,宗教党控制了立法、财政和住房委员会 3 个中央委员会。犹太宗教势力的崛起,反映了相当一部分世俗犹太人对犹太文化的认同,他们试图借助宗教党派的力量求得政府内外政策的相对保守和稳定。全国宗教党和沙斯党正是利用了这种心态,最大限度地争取到世俗选民的支持。

第三,总理直选制不仅没有消除内阁危机的根源,还使内阁危机更趋频繁。在不到 5 年的时间里,以色列举行了 3 次总理直选,且最终都被迫辞职。组建和维持联合政府是总理的重要职责,然而,大党实力减弱使得总理面临更大的挑战。从组阁到执政,他必须不断地与更多的党派交涉谈判,其结果则影响了政府制定和实施政策的能力,而制定政策的程序与改革前并无二致。

难以建立和维持联合政府是以色列政治体系中的薄弱环节,然而,总理直选制度却使得这一环节更加脆弱。这是因为总理直选制并未触动以色列的内阁制度,当选总理仍需出面组阁。为了获得议会中绝对对多数的支持,新当选的总理别无选择,只有联合其他党派建立联合政府。然而,随着以色列政坛的进一步分化,党派的不断分裂,大选中选票更加分散,总理所在政党(工党或利库德集团)在议会中的议席越来越少(见上表)。因此,相对于改革前,总理在组阁时需要联合更多的党派,组阁之艰辛有增无减。巴拉克用了 55 天才完成组阁重任,为了同时给 7 个入阁党派“封官许爵”,他甚至向议会提交了一份要求取消部长限额的议案。1999 年 8 月,议会通过《基本法:政府》,将部长人数从先前的 8~ 18 位增至 24 位,副部长从 6 位增至 8 位。为此,巴拉克在内阁里感慨道:“根据形势增加(部长)是必要的,而总理直选法的立法者们却未预见到。”<sup>1</sup>

在此情形下,“一任接一任的总理所建立的联合政府都不得不由领土让步的赞成者和反对者组成,以及在经济、宗教和政府等关键领域的其他重要政策的赞成者和反对者组成。”<sup>④</sup>小党林立、派别纷争的联合政府,使总理受到各方的掣肘,其稳定性和持久性则不言而喻。

在强硬派和宗教势力的压力下,总理们往往是举步维艰,难以兑现其竞选纲领。为了维持内阁,总理则避繁就简,尽量不涉足有争议的问题,否则就会招致一些内阁伙伴的反对,并以退出内阁相威胁。内塔尼亚胡和巴拉克先后在议会里曾遭到上百次不信任案的威胁。“以色列我们的家园”、祖国党和复兴党联合组成“以色列家园—全国联盟”,在第 15 届议会中占有 7 个议席,并加入沙龙领导的

<sup>1</sup> Gideon Doron and Michael Harris, op. cit., p. 83.

<sup>④</sup> Emanuele Ottolenghi, “Explaining Systemic Failure: The Direct Elections System and Israel’s Special Elections of February 2001”, *Israd Affairs*, Vol 8, No 3, 2002, p. 136.

联合政府。它属右翼政党联盟，在对巴勒斯坦政策问题上坚持强硬立场，曾多次威胁退出联合政府。事实足以证明，总理直选制本身已成为反对现任总理的谴责动议和有效途径。因此，总理直选制度确实削弱了总理建立稳定和持久的内阁的能力，不利于总理施展其政治抱负。对于选民而言，直选出的总理如果不能有效地发挥其作用、努力地兑现其竞选诺言，那么他何以维护选民的利益，选民直接参政又怎能体现出来？

由于内政混乱、外部环境恶化，使选民无所适从，政治热情明显减弱。在 2001 年的“特殊选举”中，选民总体投票率只有 59.1%，创下以色列历史上的最低记录。<sup>1</sup> 尽管巴勒斯坦领导人试图通过舆论继续影响以色列的阿拉伯选民，呼吁他们去投巴拉克的票，但他们却不再信任巴拉克，并对以色列政坛失去热情和信心，阿拉伯选民的投票率从 1999 年的 75% 降至 18%。<sup>④</sup> 这种情形显然对巴拉克很不利，因此，巴拉克又重蹈了佩雷斯的覆辙，沙龙的胜利几乎要归功于那些弃权者。

总之，新选举法的实施导致了一系列严重的社会问题，对以色列的民主制度以及总理的统治力度构成严重威胁。因此，重新调整选举制度势在必行。

其实，总理直选制改革法案墨迹未干，就引起许多争议。佩雷斯等强烈反对新选举法，认为这是“乱选举法”。拉宾葬礼过后仅 3 天，以色列报界就披露佩雷斯准备提出废除或推迟实行总理直选的议案，但由于党的气氛不利于采取大的政治变动，佩雷斯未能如愿以偿，从而使仕途坎坷的佩雷斯再次与权力巅峰擦肩而过。如果不是新选举法，内塔尼亚胡根本当不上总理，因为他所在的利库德集团加上另外两个小党组成竞选联盟也比工党少 2 个议席。

此外，一些立法者打算废除总理直选制度。工党议员约西·贝林认为，在总理直选制度下，大党势必会衰落。他与利库德集团成员乌齐·兰道合作，拟定新的改革方案。兰道—贝林方案建议：要么恢复旧制度，要么在议会中选举总理，各党派都可指定总理候选人。与此同时，工党的摩西·肖哈尔也意识到在未来选举中小党的杠杆作用，谋求制定新对策。<sup>⑤</sup> 而一些比较务实的政治家认为，若要从根本上改变以色列纷纭复杂的政治局面，就应削弱和淘汰小党，其最佳途径则是提高“马哈绍姆”。他们主张将分配议席的起点提高到 2.5% 或是 3.3%，至少占 4 个议席。1999 年 6 月，“一个以色列”声称计划提交议案，将“门槛”提高到 2.5%，并得到一些利库德成员的支持，但小党却誓死捍卫老“门槛”。

内塔尼亚胡上台后，废除总理直选制度的呼声日渐高涨。1998 年 12 月，以色列议会一读通过了废除总理直选议案，佩雷斯及其老对手——前总理沙米尔和前国防部长阿伦斯还在表决后联合举行记者招待会，说明废除总理直选的必要性，为达到这一目的大造声势。2001 年 3 月 7 日，议会表决最终同意废除总理直选制，恢复 1968 年《选举法》中有关总理的规定。2003 年 1 月 28 日，以色列第 16 届议会选举又退回到旧轨道上。

10 年改革，一场闹剧。如今总理直选制改革已偃旗息鼓，但其“后遗症”在短期内却不会消失。在 2003 年的大选中，党派数量仍居高不下，多达 29 个，其中 13 个进入议会。尽管这些数字较上届均有所下降，但以色列政坛依然沸沸扬扬，支离破碎。可见，恢复旧选举制亦不过是权宜之策，究竟如何解决以色列的议会选举制度问题，尚需不断地探索。

(责任编辑：徐 拓 责任校对：邢永平)

<sup>1</sup> Emanuele Ottolenghi, op. cit., p. 149.

<sup>④</sup> Emanuele Ottolenghi, op. cit., p. 150.

<sup>⑤</sup> Liat Collins, “Bill Would Abolish Direct Election of PM”, *Jerusalem Post*, 6 July, 1996, p. 8.

## Post-war Reconstruction in Iraq and Its Problems

*Liu Yueqin*

pp. 5– 11

The final result of the Iraq War is the end of the Saddam era and the beginning of a new one. Post-war reconstruction in Iraq mainly includes political reconstruction, economic reconstruction and security reconstruction. Dominated and manipulated by the occupation authorities of the U. S. , the process of the reconstruction is very slow, with severe shortage of funds for

economic reconstruction, dangers lurking on every side and anti-American attacks occurring one after another. The current situation suggests that there're much more difficult problems in the post-war reconstruction than before and during the war. Therefore, the post-war reconstruction will be a long and arduous process.

## The Vicissitudes of Direct Election of Prime Minister in Israel

*Lei Yu*

pp. 23– 29

The form of single proportional electoral rule is the core of the parliamentary electoral system in Israel. However, debates about it have almost never stopped since the founding of Israel. In 1992, the Israeli parliament passed a new electoral law to let the voters elect prime minister directly. This electoral reform can be called the most momentous institutional change in the electoral law but it turns out to be contrary to the reformers' wishes as the facts show. The number of the

parties increases considerably, fragmentations appear on Israeli political arena, seats of the parliament are diversified with the strength of big parties decreasing and the role of small parties, increasing; cabinet crisis occurs more frequently than before. Under these circumstances, it's imperative to annul the electoral law according to which the prime minister is elected directly.

## The Iran Nuclear Issue and Its Tendencies

*Wang Feng*

pp. 35– 41

The news that Iran is secretly building nuclear facilities has aroused intensive reactions from the international community, especial from the U. S. , who believes that once the present Iranian regime acquires nuclear weapons, it will lead to their proliferation and become a menace to the U. S. – maintained security and stability in the Middle East and even to America's state interests. The United States frequently urged or united with the international community to force Iran to sign unconditionally the Additional Protocol, compelled

Russia to stop its nuclear cooperation with Iran and took measures in its attempts to change present Iranian regime. On the other hand, Iran managed to establish a trustworthy and transparent relationship with International Atomic Energy Agency and the European Union in order to prevent the nuclear issue from becoming an excuse for U. S. or Israel to strike against it; meanwhile, through lucrative nuclear cooperation program, Iran cooperated closely with Russia in order to resist threats from the U. S.