

從 1992 年選制改革看以色列國會選舉制度

李憲榮

長榮大學翻譯學系教授

摘要

以色列採取低門檻、高度比例代表制的國會選舉制度，加上其歷史背景和社會結構等因素，其國會呈現兩大黨輪替，小黨林立的政治局面。由於兩大黨均未能掌控國會一半以上席位，聯合內閣必須由數個政黨組成，以致於內閣不穩定，政府政策難以連貫。對這種制度和政治現象，各界早有改革之聲，但因兩大黨的立場並不一致，且小黨極力反對，選制改革無法成功。直至 1990 初，Likud 和 Labor 的改革立場一致，加上社會的壓力，終於改革成為總理直選、兩票制：總理和國會選舉各一票，希望藉由總理直選的民意基礎和聲望來改善政局，但實行僅三次即因原來期望之效果未能如願，甚至比原來情況更差，從 2003 年國會選舉起，回復原來國會一票制，取消總理直選。本文旨在討論以色列國會的的比例代表制和總理直選制的成敗因素，並提出各方的改革建議。

關鍵詞：比例代表制、總理直選兩票制、選制改革、裙帶效應、聯合內閣

壹、前言

在許多形塑一個民主國家的本質、和決定能否長久生存的因素中，選舉制度是非常重要、也是研究民主制度的學者專家特別重視的一環，因為選舉制度會形塑政黨控制政府的凝聚力，政府的穩定性，國會的合法性和廣度，政府管理衝突的能力，國民參與的程度，和整個政治體制的應變能力。政治學的大師沙托里說：選舉制度是「操縱政治最具體的工具」（Sartori, 1968: 273）。

因此，在一個國家在選擇或制定選舉制度時，當然必須選擇理論上是健全的，同時，也要符合該國家的歷史背景、國情習俗、社會結構、價值觀念等等狀況¹。Horowitz（2006: 4-7）提出六種選舉制度所追求的目的：第一，比例代表性（proportionality），也就是各政黨在國會所得到的席次和其在選舉所得到的選票儘量成正比，也就是所謂的「公正性」；第二，被選出的議員對選民的可責性（accountability），也就是選民能夠追究議員責任的程度；第三，政府執政的可能壽命（durability），也就是選舉勝利而執政的政黨的穩定性；第四，讓隱性獲勝候選人當選的機會²（Condorcet winner）；第五，促成族群（或宗教）和諧的能力，也就是獲勝的政黨或候選人會使被廣大族群接受的程度；第六，弱勢族群或團體的代表性（參政機會）。這六種目的有些可能是互相矛盾的。

Nir（2010: Chap. 2）提出8個好選制的標準：（一）給予各政黨公平的權力分配；（二）平衡社會團體、少數族群、和利益團體的代表性；（三）平衡地區的代表性；（四）重視政府的效能和穩定性；（五）提升國會的效能；（六）提升政黨的效能；（七）提升制度的合法性；（八）給以選民有效的參與。相反地，一個不健全的選舉制度會造成選舉勢力的對立，國會的

¹ Grofman 與 Lijphart（1986: 2-3）提出18個選擇選制要考慮的項目，Fishburn（1983）亦提出多項，限於篇幅，本文無法詳述。

² Condorcet winner 是法國哲學家、數學家 Nicolas de Condorcet 所設計的辦法，簡言之，即多數候選人中，如以一對一之選舉均能勝出的人。

四分五裂而無法運作，甚至使少數極端的政治勢力有破壞民主制度的企圖和機會。如果要矯正這個缺點而製造多數，又可能排斥許多重要的社會或政治勢力或弱小族群，這樣也會對整個國家的運作造成很大的傷害。

以色列在 1948 年獨立後，因為當時各個政黨的意識型態和人物都堅決要保持它們的獨立性，同時也因為當時以色列社會正逢劇變，大量移民湧進，需要容納不同的政治、社會、和宗教勢力和團體和廣大的意見。臨時政府根據獨立前，20 世紀初的世界猶太人復國議會（World Zionist Congress）、和英國託管下的猶太人代表大會（Assembly of Representatives），並繼承英國託管時代伊休夫（Yishuv）自治機構（即猶太人社區組織機構），在猶太人的組織機構中就按人口比例給各派別保留了一定的位置，採取很嚴格、低門檻的比例代表制度，頒布了臨時性的選舉法令。第一屆議會在 1951 年通過了新的選舉法，並在第二屆議會選舉後，針對大選中出現的問題作了必要的修改。以後又在兩個基本法，1958 年通過的『國會法』、和 1969 年修正的『國會選舉法』的基礎上，正式確立了有本國特色的國會議員選舉制度，另外 1992 年所通過的『政黨法』（*Parties Law*），有選舉的相關規定，也形成選舉法規的一部分。

本論文旨在探討在以色列的比例代表制所產生的效應，以及 1992 年為彌補比例代表制的缺陷而進行的選制改革及改革的效應。

貳、以色列國會選舉制度³

一、基本原則及規定

以色列沒有一部所謂的憲法，只有由『國會法』（*Basic Law: The Knesset, 1958*）、『總統法』（*Basic Law: The President of the State, 1964*）、『政府法』

³ 本節為 1992 年選制改革前與改革後之制度，整理自見 Knesset (2009)、Israel Ministry of Foreign Affairs (2001)、Israelvotes.com (n.d.)；有關 1992 年的改革制度（總理直選、兩票制），容後說明。另外，請參閱 Bain (2011)、Lewis (2009)、Eidelberg (2006)、以及周芳芳 (2006)。

(*Basic Law: The Government, 1968*) 等等所構成的『基本法』(*Basic Laws*)。以色列的國會稱為 Knesset。『國會法』第四條規定：「以色列國會選舉，根據國會選舉法規，以全國為選區，基於普通、直接、平等、秘密的原則和比例方式進行，除經國會議員半數同意外，不得改變」。所謂以全國為選區即國會選舉以全以色列為一個選區來比例分配國會的席次。

普通原則系指任何 18 歲以上公民，不分性別、宗教、種族、黨派、教育程度、職業、甚至是雙重國籍等都有平等選舉權，除非被法院判決失去資格，而 21 歲以上公民都有被選舉的權利⁴。所謂直接原則即選民直接選出國會議員，所謂平等原則係指所有選舉人都有一票，候選人都有平等的當選機會。秘密原則係保障選民在無壓力下，憑個人意志投票。比例原則係指國會席次分配完全依照得票率而定。

二、選舉人和候選人的規定

選民登記工作由中央選舉委員會負責，每年 5 月 10 日在發行量和影響力較大的報紙（如《耶路撒冷郵報》）上和政府公報上公佈一次選民名冊投票地點，選民如有疑問可向中央選舉委員會詢問，若名冊確實有誤，中央選舉委員會必須如實更正。如果超過中央選舉委員會規定的一定時限，而當事人又沒有提出疑問，沒有要求更正，則公佈的選民名冊生效。

總統、兩位教長（*chief rabbi*）、在職的各級法院的法官、宗教法庭的法官、國家審計長、以色列國防軍總參謀長、國家高級公職人員和軍隊高級軍官（其級別、軍階和職務由法律另行規定）均不得成為議員候選人⁵。被法院判決失去參選資格者當然失去候選人資格。

候選人均由政黨提名。在任期行將屆滿的議會中佔有議席的政黨自動具有再提候選人名單的資格，其他任何一個註冊的政黨只有徵集到 2,500 名選民的簽名支持，並繳納一筆保證金後，才可提出自己的候選人名單參

⁴ 以色列承認雙重國籍，具雙重國籍可投票，亦可為候選人。某些公職人員不得為候選人如下述。

⁵ 這些人如在選前 100 天辭去職務仍可參選，如 Rabin、Sharon、Barak 都是辭去軍職後參選。

加競選。如果該政黨大選後在議會贏得一個席位，則這筆保證金給予退還。名單上候選人的多少和順序由各黨自己決定，投票人無權對候選人名單作任何更改。

政黨的提名大致有兩種制度：一為由政黨領袖或中央黨部決定，另一為黨內初選。黨內初選確定的候選人名單分為兩個層次：一是全國名單，另一個是地方選區名單⁶，兩種名單確定後再確定正式向戰委會提出的本黨候選人名單。

三、選票及席次計算

以色列選民投票投給政黨、而非個人，由政黨所提出的名單和政黨的全國總得票數決定當選的候選人。原先規定一個政黨如果要在議會中取得席位，則必須在大選中至少獲得 1% 的有效選票。但自 1992 年第 13 屆議會大選後，各黨進入議會的最低得票率已上調到 1.5%，從 2004 年第 16 屆起門檻提升為 2%，未達此標準的政黨其得票就形同浪費掉。由於是政黨名單的投票，席位遇有出缺時依政黨名單的順序遞補，而不舉行補選。

各政黨應得議席的具體計算方法是採取頓特法(d'Hondt Method)：(1) 大選中有效票總數減去那些得票沒有超過 1% 最低限的政黨的得票數，然後除以議席總數 120，算出每一議席所需要的基數；(2) 用每一政黨在大選中獲得的總票數除以基數，就算出該黨應獲的議席數。這一換算公式是：某政黨議席數目 = (該政黨得票數 × 120) ÷ (選舉總有效票數 - 未入選的小黨所獲票數)。

在按照上述方法進行的第一次議席數目分配後，通常會剩下一些席位。每個政黨得票數不足以獲得另一議席的剩餘選票(surplus vote)，按照各黨派比例的多少在它們之間進行再分配，或者按照各黨派在選舉前的協議再次分配。兩個或以上的政黨也可以進行聯合，作為一個單位參與議席的分配，但這種聯合必須在選舉之前決定，並報中央選舉委員會備案。

⁶ 以色列議會選舉實行全國單一選區制，此處的地方選區是各政黨自行決定的。

四、選舉委員會的運作

國會選務由中央選舉委員會負責籌備、組織、和監督議會的大選工作，通常在新一屆議會成立後立即組成，最遲必須在下一次大選前 75 天成立。該委員會設主席 1 名，副主席 4 名，委員通常 30 名左右，不超過 40 名。在人員構成上充分考慮各黨派的政治力量，使主要政黨在這個委員會中都有自己的代表。主席由最高法院從現任法官中選舉產生，任期 4 年，且不得連任。委員會由在議會中佔有議席的各政黨推選的人員組成，在大選之前各政黨可隨時撤換本黨的委員。副主席由主要政黨的委員擔任。

該委員會的主要職責包括：組織和監督全國各地的選舉委員會；接受各政黨提交的候選人名單；處理選舉中所有的技術性和管理中的問題；統計選票，證明和公佈選舉結果。對整個選舉過程進行監督，保證議員的選舉是合乎上述的基本原則，以達到一場公平合理的競爭。

選舉委員會共有 35 名成員，依政黨國會實力分配名額，現任委員中 Labor 黨 7 人、Likud 黨 5 人、Shas 黨 4 人、Meretz 黨 3 人，其他每 4 個小黨有 1 名代表當選為委員⁷。中央選舉委員會下設一個常設的工作機構，工作人員的數目不固定，平常只有很少的人，有時只有 5 名工作人員，但是若在大選年則會招募更多的臨時工作人員，進行培訓，在選舉時集中。一般在大選前 3 個月會增加到 2,000 人，選舉臨近時多達 4,500 人。現有專職職員 30 人。這些選舉工作人員是非政治性的，不屬於任何政黨，他們的主要任務是協助中央選舉委員會工作，處理日常事務，前往全國 18 個地區的各個投票點檢查選舉的準備工作，在投票時負責發票、點票等。

五、其他相關規定

各政黨可單獨提出候選人名單，亦可與其他政黨組成聯盟提出⁸。爲了

⁷ 以色列的政黨制度相當複雜，而且分分合合。由於以色列文（希伯來文）的發音和拼音皆甚困難，國內有多種譯本，本文中人名及政黨名稱皆以英文名稱稱之。

⁸ 例如在第 15 屆國會選舉（1999），One Israel 的名單是由 Labor、Gesher 以及 Meimad 共同提出。再如 Meretz 的名單，是由 Ratz、Mapam 以及 Shinui 共同提出；Likud 也和 Gesher-Tsomet 共同提出；YahadutHatorah 是由 AgudatYisrael 和 DegelHatorah 共同提出。

最大化得票數，並跨過當選門檻，政黨往往結合成聯盟參選，選舉後再各自回到原來的政黨。政黨參選不得反對以色列是猶太國家，不得反對民主制度，亦不得有種族主義的主張。

議會選舉日定在議會任期屆滿時的猶太教歷 8 月（公曆的 10 月或 11 月）第三週的星期二，選舉日為公假日，除交通及其他公共事業外一律停業和停工。投票自選舉日當天的早晨 7 點開始，到晚上的 10 點鐘結束。當天在投票區以外的選民可免費搭乘公共交通工具，前往指定的投票點進行投票。儘管全國只有一個選區，但投票站卻設得很多，大約有 2,500 個，以便於選民投票，選民根據選民名冊上指定的投票站投票；此外，還在軍隊設立投票站和流動投票站。對駐外機構、住院病人以及出差在國外的本國商船的船員、監獄中的犯人，也相應地設立流動投票點，為他們提供投票上的便利。

每個參加議員競選的政黨，可以從國庫獲得一定數額的選舉經費。議會根據大選結束後各政黨在議會中佔有席位的多少，決定撥給每個政黨具體的款額。通常政黨每擁有一個議席可得到 35 萬美元的選舉撥款。國家審計長負責審查全部競選費用的撥付。

六、國會與內閣之關係

以色列是議會內閣制國家，內閣由議會產生。以色列國會承襲五世紀猶太人代議機構的名稱 *Knesset*，為一院制固定為 120 席，任期四年，但如遇國會解散時可能提早選舉。國會提早解散的情況有四：（1）總理決定解散國會；（2）國會本身決定解散；（3）國會對總理通過不信任案；（4）國會無法在會計年度開始後三個月內通過政府預算案⁹。此外，在特殊情況下，國會亦得通過延長任期¹⁰。本屆國會議員屆滿而下屆國會尚未能加開時，本屆任期得延長至下屆加開時。

⁹ 國會提前解散或延長，都需由國會通過法案為之。第二屆（1951）、第五屆（1961）、第十屆（1981）、第十一屆（1984）、第十三屆（1992）、第十四屆（1996）都是自行解散，在任滿前就進行改選（*Israelvotes.com, n.d.*）。

¹⁰ 第三、五、七、九、及十一屆，都延後改選（*Israelvotes.com, n.d.*）。

選舉後如果某一政黨所得席次超過半數 (61 席)，可單獨組閣，否則則需組聯合內閣，由以色列總統¹¹，經過與當選的政黨領袖協商後，通常是指定一位最有可能組閣的議員組閣，即選舉中取得最多席次的政黨領袖，但依法不必如此¹²。由於到目前為止無一政黨得到席次超過 56 席，聯合內閣已成常態。被指定組閣者必須在 28 天之內與各政黨協商組成內閣¹³，組成後必須送國會取得信任投票，經 61 位以上議員同意後，內閣政府成立，組閣人即成為總理。第一次被指定組閣者若未能在期限內組成，總統將指定其他議員組閣，期限仍為 28 天。如內閣仍無法組成，半數以上議員得以書面請求總統任命某一議員組閣。

參、以色列國會選舉制度的政治效應

Ben-Gurion 是以色列建國要人和第一任總理，對自己參與設計的選舉制度並無好言。他說「在我們的選制度裏，公民並無權選擇他們的代表，候選人由各政黨中央委員會選出，我們的投票制度更糟，簡直是民主制度的濫用」(Gillick, 2011)。由於在以色列組織一個政黨很容易，而且政黨取得席次的門檻很低，選舉經費還能夠得到國家的支持，所以小黨林立且黨派眾多，經常變化，因此在大選中，選票非常分散，難以形成一個在議會佔有絕大多數席位的大黨，因此執政黨無法形成一個中流砥柱的力量，內閣政府頻繁解散造成政局動盪 (Bogdanor 1993: 90)。

第一屆國會即有 20 個政黨，第二屆國會有 26 個政黨進入，最近的一屆 (2009) 有 12 個政黨進入國會，沒有一個政黨超過半數 61 席。大黨表現最好的是 1969 年的 (Bain, 2011) 以 Labor 為主的聯盟 56 席和 1973 年以 Labor 為主的聯盟的 51 席，其餘各屆都未超過 50 席。這種選票分散的

¹¹ 以色列總統係名義上之國家元首，由國會選出，任期七年，不得連任。

¹² 由國會最大黨領導組閣乃理所當然，且其組成機會亦最大，但有數次例外，總統指定他認為最有可能成功組閣者組閣，如 2009 年 Kadima 得 22.5% (以色列有史以來得票最低的最大黨)，Likud 而只得 21.6%，但其黨魁 Netanyahu 卻被指定組閣。

¹³ 總統得視需要延長 14 天，總共為 42 天。

狀況日益明顯，進入議會的政黨不斷增多，參與選舉但未取得席次的政黨更多，政治勢力已呈多極化的趨勢。

與之相反的情況是，兩個最大的 Labor 黨和 Likud 集團的得票率越來越低，佔有議席不斷減少。就拿最近的兩屆議會來說，1996 年的第 14 屆議會選舉，參加競選的有 20 多個政黨，進入議會的有 11 個政黨，工黨（34 席）和利庫德集團（22 席）共得 66 個議席；1999 年產生的第 15 屆議會參加競選的有 27 個政黨，進入議會的就有 17 個，120 個議席中，工黨（23 席）和利庫德集團（24 席）總共只佔有 47 個席位，還不到總席位的一半，較上屆席位減少很多。就拿最近的幾屆議會來說，1996 年（第 14 屆）國會選舉，參加競選的有 21 個政黨，進入議會的有 11 個政黨，Labor 黨（34 席）和 Likud 黨（22 席）共得 66 個議席；1999 年（第 15 屆）議會參加競選的有 27 個政黨，進入議會的就有 17 個，120 個議席中，Labor 黨（23 席）和 Likud 集團（24 席）總共只佔有 47 個席位，還不到總席位的一半，較上屆席位減少很多；2003 年（第 16 屆）參加的有 27 個政黨，進入國會的有 13 個，Likud 拿 38 席，Labor 19 席；2006 年（第 17 屆）參選的有 32 個政黨，進入國會的有 12 個，Kadima 得 29 席¹⁴，Labor 拿 19 席，Likud 只拿 12 席；2009（第 18 屆）參選的有 33 個，進入國會的有 12 個，Kadima 拿 29 席，Labor 19 席，Likud 只拿 12 席。

因此，任何大黨無論是 Labor 黨，Likud 黨，還是 Kadima 黨都不能單獨組閣，必須依賴中小黨派的支持形成聯合政府。中小黨派對內閣的形成和穩定有舉足輕重的作用，這個能量往往與它們本身的實力不成比例。組閣時，大黨不得不作出很大的讓步，接受中小黨的政治要價，執政時也得遷就中小黨以維持執政地位（見表 1）。

¹⁴ Kadima 黨是 Likud 黨大將 Ariel Sharon 出走後在 2005 年另組的政黨，此後形成 Labor、Likud、Kadima 三大黨的局面，而在 2006 年後成為以色列最大黨。

表 1：1981-2009 以色列各大政黨國會選舉狀況

選舉年 (屆數)	正黨國會席次				參選學 黨數	國會政 黨數	內閣政 黨數
	Labor	Likud	Kadima	其他			
1981 (10)	47	48	n/a	25	31	10	5
1984 (11)	44	41	n/a	35	27	15	6
1988 (12)	39	40	n/a	41	28	15	6
1992 (13)	44	32	n/a	44	26	10	3
1996 (14)	34	32	n/a	54	21	11	6
1999 (15)	26	19	n/a	75	32	15	7
2003 (16)	19	38	n/a	63	27	13	5
2006 (17)	19	12	29	60	32	12	5
2009 (18)	19	12	29	60	33	12	6

資料來源：整理自 Knesset (2007)。

由於最大政黨也未能取得接近半數的席次，被指定組閣者必須與幾個小黨組聯合內閣，往往包含意識型態、政策傾向、宗教信仰、對以巴爭端立場相差甚遠的政黨組閣，例如 1999 年獲勝 Labor Party 領袖 Ehud Barak 就必須尋求 Meimad (左派的宗教黨)，Gesher, Shas (猶太人正教基本教義派)，Meretz (傾左社會民主黨) 和其他政黨合作組閣，可說是格格不入的組合；再如 2009 年 Likud 組閣，納入 Labor 黨和幾個右派和猶太人正教的小黨，形成這些小黨得到 10 個部長位置，而最大黨 Kadima 竟未入閣的奇怪現象 (Bain, 2011)。

另外一個大問題是議員缺乏可責性 (accountability)。Bernard Lewis (2009) 說：「此選制一個重大缺點是選民與當選者之間缺乏直接關係，當選者只對政黨的領袖或機器負責」。根據一項由總統指示所做的研究的《總統研究報告》¹⁵，也證實「當選者的表現和其當選連任並無明顯的關係」

¹⁵ 這個報告，是以色列總統 Moshe Katzav (2000-2007) 在 2005 年指示所做的 (Empowerment Center in Israel, 2008)，以下簡稱《總統研究報告》。

(Empowerment Center in Israel, 2008)。當選者違背選舉承諾的情況也不勝枚舉，例如 Shas 黨 1992 年加入 Labor-Meretz 的政府；1999 年 29 名議員當選後跳槽他黨；2004 年 23 Likud 的議員在國會投票贊成『撤退法』(Evacuation Law)，這是對手 Labor 黨在 2003 年競選的主要政見 (Eidelberg, 2006)。

第三個問題是聯合內閣政府缺乏穩定性。上述的總統報告指出，以色列過去 60 年間換過 32 個政府，只有一個國會做完 4 年任期，從 2001 年起換過 4 位總理，4 位國防部長，和 6 位財政部長。《總統研究報告》(Empowerment Center in Israel, 2008) 說：「這樣的不穩定政府無法制定前後一致的政策，造成政府對中長期的目標只能做短期的政治考量」。聯合內閣的小黨因為其政治利益常被大黨否決，它們也會想要倒閣。

對以色列攸關生存的巴勒斯坦問題，也因政府的結構而造成很大的問題。由於內閣必須包括右派的宗教政黨和國家主義很高的政黨，使政府不得不牽就對領土的損失最為反對的人。如是政府很難與巴勒斯坦（或斡旋的第三國）達成和平的協議。總理 Netanyahu 就曾說，其內閣的不穩定，是造成領土爭議擱置方案 (settlement moratorium) 無法延長至 2010 年九月之後的原因，也是「兩國論」無法推展的原因¹⁶。

肆、1992 年的選制度改革——總理直選、兩票制

一、改革的過程

以色列的比例代表制制度乃歷史背景所造成，前特拉維維國立大學政治學教授 Gideon Doron¹⁷ 說：「現行選舉制度乃是 19 世紀時為了吸引全歐洲

¹⁶ 所謂「兩國論」(Two-state solution) 就是以以色列與巴勒斯坦互相尊重對方為主權國家，處理領土爭議 (Wikipedia, 2012)。

¹⁷ Gideon Doran (1945-201) 出身學界 (曾任以色列政治學會會長)，但也是政界名人，他因為選制改革毫無進展，自行組黨，以改革為單一議題參選國會，但並未當選。他說他參選的目的是為了改革選制，參選是最便宜的廣告。

甚至全世界猶太人的資源和支持而採取廣大容納的制度」，但是隨著社會的變遷其缺點已顯而易見，鑒於以色列高度比例代表制的缺點、和造成的重大政治問題，改革之聲也從不間斷（Gillick, 2010）。¹⁸

但是由於比例代表制的歷史背景和社會的複雜，大黨如和步調不一，以及受比例代表制之惠的小黨堅決反對，改革難以成功。歷來改革的重點針對下列幾項：

1. 在比例代表制下取得國會席次的門檻。雖然門檻已調整兩次，但 2% 仍然很低，小黨容易進入國會，國會政黨仍然很多。有人建議提高為 5%。
2. 改革選區，也就是從全國一區改為多區，如是選民有明確的議員，較能使議員有責性提高，也可減少小黨的生存空間。
3. 選票結構，即將目前的完全選黨，改為選人。如是選民才能影響當選人，並以其表現做為下次選舉時的投票參考。

「總統研究報告」具體地建議兩點改革（Empowerment Center in Israel, 2008）：（一）提有進入國會門檻為 2.5%；（二）國會議員半數由地方選區選出，仍按比例代表制，而非「勝者全拿」。

另外比較激進的改革方案包括政黨制度的改革，使選民能選舉候選人而非政黨，選政黨但可就候選人排定順序，如澳洲和愛爾蘭，選政黨但可選兩名以上候選人，或是類似雙首長制以強化行政機能也曾被提出。

在選區結構改革上，Nir（2010: 6）曾以 2009 年的選舉結果為本，提出四種模擬方案：（1）把全國分成 18 區，每區選出 2 至 11 席；（2）分成 12 區，每區選出 8 至 13 席；（3）分成 12 區，每區選出 6 至 10 席；（4）分成 12 區，每區 4 至 7 席。在這四種方案中，選民只能投一票給一個政黨候選人，儘量符合比例代表制的精神。模擬結果顯示，所有獲得席次的 12 個政黨都能通過 2% 的門檻，換言之意識型態或社會團體為本的小政黨並未吃虧。兩大政黨 Kadima 和 Likud 得到較多的席次（兩黨加起來至少 60 席），

¹⁸ 有關此回的改革，請參考 Andersen 與 Yaish（n.d.）、Brichta 與 Zalmanovitch（1986）、Brichta（1991）、Susser（1998）、以及林東環（2007）。

其中第一方案至少得 72 席，第二、第三、和第四方案均至少得 62 席¹⁹。多席次多選區的制度可保留比例代表制的精神，而第三和第四方案對因分區而損失的政黨給予全國性的補償。

總理直選的方案可溯源自 1977 年，Likud 首次在國會選舉打敗 Labor 後，因比例代表制所引起的政治僵局及兩黨為爭奪國家領導權被一些小黨勒索所苦。在 1984 和 1988 年的選舉這兩黨勢均力敵，也都需要小黨的奧援以組成內閣，但在以巴爭端議題上兩黨合作以對抗小黨，兩黨都想從提高門檻和設立地區選舉來改善比例代表制的缺點，但是小黨的反對使改革均未能成功，必須另找改革方案，因此想出所謂的「建設性的不信任投票」（constructive vote of non-confidence），即不信任投票時要有總理和內閣的替代人選，但還是未能成功。在選民對政局高度不滿下 1990 年代初期才產生「總理直選」的替代改革方案，提案者認為可提升大黨的席位減少小黨的勒索，也可使總理在政策上有更大的發揮空間（Ottolenghi, 2006: 185）。

提案者原先的想法是，總理組閣和倒閣不需國會的信任，但怕被說總理會成為民粹和霸權，而改為提議提高為 70 票才可倒閣、而倒閣就必須解散國會重選，且可獨立任命和更換閣員，這樣可以牽制國會。具體言之，提案者有三個目的：

1. 直選提升總理的民意基礎和聲望；
2. 確保政府的改變是經由人民投票而非國會的意願；
3. 減少小黨的數目和影響力。總而言之，總理直選可以改善比例代表制的缺點。

國會終究通過總理直選案，成為世界上議會內閣制國家唯一採行總理直選的國家²⁰。但是最後國會通過的與原來的提案並非相同，當然可解釋為妥協的結果，但總理直選最終還是失敗收場有更基本的矛盾和原因：支持

¹⁹ 說「至少」是因為不計算剩餘票的席次分配。阿拉伯人政黨完全沒有損失，基本教義的宗教性政黨稍有損失，因為它們集中在城市。Labor 黨損失兩席給其他兩個大黨。損失最大的是全國的宗教性政黨，因被右派政黨吸收，New Movement-Meretz 黨則被左派政黨吸收。

²⁰ 日本曾經考慮，但未採行。Hazan（1996）稱此制度為「Presidential Parliamentarism」。

和反對者的立場很複雜。Labor 和三個左派、非宗教性的政黨（Shinui、Mapam、Ratz）支持這項改革，但內部也有反對者。右派、宗教性的政黨反對，但 Zionist Mafdal 支持。Likud 反對，有可能成為總理的 Netanyahu 卻冒著被開除的危險支持。改革之後受惠的政黨卻在改革前反對，如極左的共產黨 Hadash 和極右的 Techayah 和 Moledet。

直選案在社會上討論了兩年，國會終在民意壓力下經過冗長激辯，在 1992 年 3 月 18 日通過。Likud 最受責難，因為當時的黨魁也是總理的 Yitzhak Shamir 極力反對²¹，最後原有的不信任投票沒改變，門檻也從 70 降為 61，實施延期至 1996 年的選舉。直選提案者期望延期實施可換時間來爭取更多議員支持。但是事與願違，1992 年 6 月獲勝的 Labor 領袖 Yitzhak Rabin 對直選改革毫無興趣。

二、實施的實際結果

就提升總理的民意基礎和聲望而言，只是有名無實。實施後的第一次選舉（1996），Likud 黨的 Netanyahu 以 50.4% 對 49.6% 的些微差距打敗 Labor 黨的 Shimon Peres。在第二次選舉（1999），Labor 黨的 Ehud Barak 以 56% 對 42%、12% 的差距打敗 Netanyahu。在第三次選舉（2001），Likud 黨的 Ariel Sharon 以 63% 對 37% 打敗 Barak。五年之內有三次選舉，政府的穩定性根本看不出來。此外，小黨仍然林立，總理無法駕馭它們，成為 Sartori 所說的「沒有軍隊的將軍」。

就以人民選票為改變政府的唯一方式而言，改革者希望以總理和國會同時進退，也就是說國會多數的改變必須經過選民的背書，減少政黨的份量，增加選民的份量。這個目標的達成換來一個很大的代價：內閣裏充滿宗教政黨和非宗教政黨間的矛盾，鷹派和鴿派間的矛盾，總理（行政部門）為了聯合政府的安定不敢有所作為。這是 Netanyahu，Barak，和 Sharon 三位總理所共同面對的困境。

²¹ Shamir 反對的原因，是他怕在一對一的選舉他會輸給 Labor 的候選人。

就減少小黨和小黨的影響力以及提升大黨的份量而言，改革者期望因總理直選所帶來的「裙帶效應」(coattail effect)，也就是我們所常稱的「母雞帶小雞的效應」，讓 Likud 黨和 Labor 黨的總理候選人能提高國會議員的選票。但是，這個效應只有在強制選民不能投票分裂票，也就是要投給總理和他同黨的國會候選人。在兩票制的情況下，對選民根本沒有這個誘因，甚至造成相反的效應，結果在選舉總理時選溫和的、在國會選舉時選意識型態取向、對勇於對政策表達立場的候選人 (Mendilow, 2003: 59)。誠如 Doran 與 Harris (2000: 72) 說：「改革者忽略了改變規則可能也會改變選民的想法，造成事與願違。選民實際上是更容易在國會選舉選給小黨，繼續削弱總理統治的能力」。改革者對這種現象的解釋是：在政黨結構上，從 1980 年代開始，Likud 和 Labor 和兩大黨的勢力本來就逐漸消退、而小黨的勢力相對提升，如果沒有總理直選情況會更糟。

兩票制對 Likud 和 Labor 兩大黨所面對的組閣困難不但沒有幫助，反而造成大挫折。先看 Likud 黨。在 1996 的兩票（總統直選加國會）新選制下，Netanyahu 的總理直選得 50.4%，國會選舉只得 25% 的選票（32 席）。在 1999 年同樣兩票制下。Likud 的 Netanyahu 在總理直選只得 44%，輸給 Labor 的 Barak，在國會選舉只得 14% 的選票（19 席）。在 2001 年同樣兩票制下，Likud 的 Sharon 在總理直選雖得 63% 的高票，但在國會選舉卻只能承受 1999 年國會選舉結果的 19 席，還缺 42 席才能組閣。

這是選舉，對 Labor 黨而言也是挫折。Shimon 在總理直選以 49.6% 失給 Netanyahu 的 50.4%，在國會選舉卻只得 26.8%（34 席）。1999 年 Barak 在總理直選得 56% 的高票，但國會選舉只得 20%（26 席）。

再看其他小黨。總理直選讓沒有總理候選人的小黨，更能追求特殊的和意識型態的利益 (Mendilow, 2003: 6)。從 1996 到 1999 年，表明要加入總理選舉得勝的中間黨從 3 個（16 席）增加到 6 個（38 席）。宗教性的政黨，也就是被認為在組閣時要求最多的政黨，從 1992 年的 16 席增加到 1999 年的 27 席 (Ottolenghi, 2006)。非宗教性、族群性、和單一議題小黨也有增長。阿拉伯人黨從 1992 年的 5 席增到 1999 年的 10 席。俄羅斯人的政黨

從 1996 年的 7 席增加到 1999 年的 10 席。單一議題的政黨從 1996 年的 4 席增加到 1999 年的 6 席。

三、改革的收場

爲了成功組閣，大黨都要任小黨宰割，以閣員職位或財政利益來交換，讓小黨勢力更形壯大，使原來期望總理直選可帶來改革的結果從 1996 和 1999 兩次的經驗顯見是完全落空的。1999 年以 56% 當選總理的 Barak 的內閣，就是一個非常難產的內閣碰上一個很難纏的國會。

他的組閣花了將近兩個月，獲得 75 票任信票組成 7 個政黨的內閣，其中包括自己黨的 26 票，Netanyahu 內閣時宗教性和右派政黨的 27 票，以移民議題當選 6 票，左派的 10 票，和中間派的 6 票。透過很技巧的合縱連橫，他避免國會對他的不信任案，但一年後他去參加 2000 年 7 月的「大衛營」（Camp David）和阿拉法特和美國總統克林頓和平會談時，已成爲少數政府，有幾個國會議員脫離原屬的政黨，向他要求內閣職位。到 2000 年 9 月他的政府顯然已是苟延殘喘，根本無法處理以巴和平問題，甚至是國內的預算問題。2000 年 12 月他請辭總理但未解散國會。這種現象就是總理直選的命運。

當 Sharon 在 2001 年初接任總理時，社會對總理直選顯然已相當失望和反彈，國會在經過很簡短的討論和辯論，以 72 對 37 票，3 票棄權²²，通過總理直選制度被廢除，引進「建設性的不信任投票」但只需 61 票，保留總理解散國會的權力²³。

四、改革的建議

要透過總理直選來強化內閣（行政部門）只有在總理可不依靠國會下才能成功，但這樣又有造成民粹甚至威權的行政部門之虞。如果總理直選

²² 贊成政黨包括 Labor, Likud, Meretz, 右派的 National Union 和 Herut, 加上 4 個中間黨的 4 個議員和阿拉伯人黨的 4 個議員。反對的都是擔心，會因廢除總理直選喪失利益的政黨或個人（Ottolenghi, 2006）。

²³ 原來提出的是 70 票。

要和國會一起運作，那麼在選制上的設計一定要有「母雞帶小雞」的效應能夠產生，例如在選舉前就要強制政黨對組聯合內閣的承諾，這樣才不會產生分離投票的現象。提高對總理不信任案的門檻，也有助於直選總理內閣的穩定。把全國選區改為多個選區和提高政黨進入國會的門檻有助於選民對當選議員的監督，間接強化直選總理的權威。

伍、結論

選舉制度是一個相當複雜的憲政或立法過程，要設計一個完美無缺的制度恐怕是不可能的。因此在設計時要考量社會最重視的民主價值和國家的歷史背景、社會結構等等條件。以色列選擇高度的比例代表制也是它重視比例代表制所帶來的公平原則，以及其歷史背景和社會結構。

以色列高度比例代表制固然有很多問題，但從好的方面看，以色列的歷史一直是面對強大敵人的威脅在為生存奮鬥，她的民主制度能繼續存在，沒有軍人干政實已不簡單。

以色列選制最大的問題是選民投票的對象是選黨（政黨提出的名單）、不選人，而且分配席次的門檻很低，其結果是小黨的勢力太大，在內閣的組成和維繫上有舉足輕重的地位，內閣政府很難發揮其統治能力和效率，甚至很難制定長期性的政策。此外，選民與議員間沒有直接的關係，對議員而言黨意高於民意。

以色列學界和政界其實曾提出許多改革的方案，但由於政府和國會被小黨牽制，選制的改革也很難見效。如果不是 1980 年代 Likud 和 Labor 兩大黨因受小黨勒索之苦而決心聯手改革選制，加上社會對政局不穩的憤怒，總理直選、兩票制的改革方案也不會成功，但是通過的方案和原先構想已有很大差距。這個改革後的選制也很短命。

比例代表制並非一定失敗，總理直選也非一定失敗不可。但是在配套上仍需改變。但是，說比做容易，這也是以色列已有小黨林立的事實下，一個幾乎是無解的政治難題。

參考文獻

- Andersen, Robert, and Meir Yaish. n.d. "Social Cleavages, Electoral Reform and Party Choice: Israel's 'Natural' Experiment." (<http://soc.haifa.ac.il/~yaish/papers/socialcleavageselectoralreformandpartychoice.pdf>) (2011/7/2).
- Bain, Alex. 2011. "Israel's Flawed Electoral System: Obstacle to Peace and Democracy." *Middle East Institute Policy Brief*, No. 32 (<http://www.mei.edu/LinkClick.aspx?fileticket=nzleycNBIRY%3D&tabid=539>) (2011/6/28).
- Bogdanor, Vernon. 1993. "The Electoral System, Government, and Democracy," in Ehud Sprinzak, and Larry Diamond, eds. *Israeli Democracy under Stress*, pp. 83-106. Boulder: Westview Press.
- Brichta, Avraham, and Yair Zalmanovitch. 1986. "The Proposals for Presidential Government in Israel: A Case Study in the Possibility of Institutional Transference." *Comparative Politics*, Vol. 19, No 1, pp. 57-68.
- Brichta, Avraham. 1991. "Proposed Electoral Reform in Israel," *Jewish Journal of Sociology*, Vol. 33, No. 2, pp. 83-96.
- Doron, Gideon, and Michael Harris. 2000. *Public Policy and Electoral Reform: The Case of Israel*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Eidelberg, Paul. 2006. "The Sacred Cow of Israel's Electoral System" *Arutz Sheva*, September 25 (<http://www.israelnationalnews.com/Articles/Article.aspx/6570>) (2012/2/18).
- Empowerment Center in Israel. 2008. *Report of the President of Israel's Commission for Examination of the Structure of Governance in Israel*. Tel Aviv: Tel Aviv University (<http://www.ceci.org.il/eng/docs/report.pdf>) (2011/6/29).
- Fishburn, Peter C. 1983. "Dimensions of Election Procedures: Analyses and Comparisons." *Theory and Decision*, Vol. 15, No. 4, pp. 371-97.
- Gillick, Jeremy. 2010. "Can Israel's Electoral System Be Fixed?" *CBS Interactive Business Network* (http://findarticles.com/p/articles/mi_6970/is3_34/ai_n31842269/?tag=mantle_skin;content) (2011/6/24).
- Grofman, Bernard, and Arend Lijphart. 1986. "Introduction," in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 1-5. New York: Agathon Press.

- Hazan, Reuven Y. 1996. "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System." *Electoral Studies*, Vol. 15, No. 1, pp. 21-37.
- Horowitz, Donald L. 2006. "A Primer for Decision Makers," in Larry Diamond, and Marc. F. Plattner, eds. *Electoral Systems and Democracy*, pp. 115-27. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Israel Ministry of Foreign Affairs. 2001. *Direct Election of the Prime Minister* (http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2001/7/Direct%20Election%20of%20the%20Prime%20Minister) (2012/2/18).
- Israel Ministry of Foreign Affairs. 2009. *General Elections in Israel* (http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/Elections_in_Israel_February_2009) (2012/2/18).
- Israelvotes.com n.d. "Israel's Electoral System." (<http://www.israelvotes.com/electoral.php>) (2011/7/2).
- Knesset. 2007. "Knesset Elections Results." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res.htm) (2012/2/18).
- Knesset. 2009. "The Electoral System in Israel." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_beh.htm) (2012/2/18).
- Lewis, Bernard. 2009. "Israel's Electoral System Is No Good." *Wall Street Journal*, April 1 (<http://online.wsj.com/article/SB123854102203575623.html>) (2011/6/29).
- Lijphart, Arend. 1993. "Israel Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective," in Larry Diamond, and Ehud Sprinzak, eds. *Israel Democracy under Stress*, pp. 107-24 Boulder: Lynne Rienner.
- Mendilow, Jonathan. 2003. *Ideology, Party Change, and Electoral Campaign in Israel, 1965-2001*. Albany: State University of New York Press.
- n.a. 2005. "Israel's Electoral System: Characteristics, Drawbacks, and Proposals for Reform." *Senate Report on Political Issues*, No. 261 (http://www.fes.org.il/src/Senat_Report_Number_261.pdf) (2011/6/23).
- Nir, Atmor. 2010. *Electoral Systems for Democratic Legislative Bodies*. Jerusalem: Israel Democracy Institute (http://www.idi.org.il/sites/english/Publications_Catalog/Pages/PP_82/pp_82.aspx) (2011/7/2).
- Ottolenghi, Emanuel. 2006. "Why Direct Election Failed in Israel," in Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds. *Electoral Systems and Democracy*, pp.

- 182-95. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sartori, Giovanni. 1968. "Political Development and Political Engineering," in John D. Montgomery, and Albert O. Hirschman, eds. *Public Policy*, Vol. 17, pp. 261-98. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Susser, Bernard. 1998. "The Direct Election of the PM: A Balance Sheet," in Daniel J. Elazar, and Shmuel Sandler, eds. *Israel at the Polls 1996*, pp. 237-57. London: Frank Cass.
- Wikipedia. 2011. "Knesset" (<http://en.wikipedia.org/wiki/Knesset>).
- Wikipedia. 2012. "Two-State Solution." (http://en.wikipedia.org/wiki/Two-state_solution) (2012/2/18).
- 林東璟，2007。《以色列總理選舉制度的變遷》。台北：秀威資訊。
- 周芳芳，2006。〈以色列議員選舉制度〉《法律教育網》（<http://www.chinalawedu.com/news/15300/157/2006/5/xi4306104429715600210200-0.htm>）（2011/6/23）。

The Electoral System of Israel's Knesset: Viewed from 1992 Electoral Reform

Shane Lee

*Professor, Department of Translation and Interpretation Studies
Chang Jung Christian University, Kway Jen, Tainan, TAIWAN*

Abstract

Israel adopts an electoral system of extreme proportional representation (PR) with low threshold for its national legislative body, the Knesset. This electoral system, coupled with its historical background and social structure, has resulted in a party system of two large parties and many small parties. Since no party has been able to amass more than half of the Knesset seats, coalition governments of many parties have been the norm. This phenomenon leads to unstable governments with inconsistent policies. Electoral reforms have been in the air for many years and it was not until the early 1990's when the two large parties, Likud and Labor, came to terms with the reform plus overwhelming social pressure, that the reform became a reality. Under the reformed system, the voter had two ballots to vote for the Prime Minister and the Knesset separately. However, the new system fared no better, actually even worse, than the old one as far as improving government stability was concerned. It was short-lived only for the 1996, 1999, and 2001 elections. In 2003 Knesset election the old system resumed. The purpose of this paper is to examine the old and the new system and discuss suggestions for reforms.

Keywords: proportional representation, two ballots and direct election of PM, electoral reform, coattail effect, coalition government