

當代以色列憲政體制

石忠山

東華大學公共行政研究所副教授

摘要

作為猶太復國主義的運動成果，以色列的建國，除了為全世界猶太人帶來莫大喜悅外，也為巴勒斯坦持續至今的動盪埋下了不安的因子。雖不具一部成文憲法作為國家施政之最高法律依據，該國民意機關卻充分展現國會主權的功能，為民主憲政之實施，訂立了所需的法律基礎。三權分立的國家組織設計，充分體現了孟德斯鳩權力分立的近代啟蒙思想；國會選舉與多黨政治生態，亦反映出該國作為現代民主國家的多元豐富性。深刻的社會分裂以及與巴勒斯坦持續的緊張關係，雖讓以色列人民生活在戒慎恐懼之中，卻是其重回上帝許諾之地時，所必須面對與承擔的建國代價。本文嘗試介紹以色列的憲政發展，希冀藉由該國建國史之闡述、國家組織機關的運作模式介紹、以及選舉和政黨體制之民主生活描繪，勾勒該國憲政運作的概略樣態。

關鍵詞：以色列、巴勒斯坦、憲政體制、猶太復國主義

壹、前言

位於地中海東岸、人口不多、國土面積不大的以色列，自 1948 年建國以來，始終佔據國際政治的焦點版面。毫無疑問地，以色列的建國不僅是猶太復國主義的理念實踐，也實則為各方國際勢力的利益競逐結果。儘管與巴勒斯坦以及週鄰阿拉伯國家存在看似永不停歇的衝突，以色列自建國以來成功打贏了幾場戰役，在安全持續備受威脅的環境中生存下來，並且發展出其獨特的憲政經驗。以色列是一個什麼樣的國家？猶太人為何得遭受民族千年的磨難？什麼因素促成了猶太國家的誕生？又因何等因素使其與週鄰阿拉伯國家存在止不住的衝突？該國建國志士和歷屆政府如何在動盪的世局中，為此一新興的民主國家勾勒其憲政藍圖？該體制是否在某程度上說明了該國獨特的社會文化樣貌？

回到上帝應許之地，顯然是歷經千年苦難的猶太民族在歷經納粹慘絕人寰的最後處決方案後，所深刻領會的唯一存活之道。在猶太復國主義的信念牽引下，來自世界各地、對所在居住國政治社會環境徹底失望、而不願再做無祖國人民的猶太人，終於憑藉其智慧、膽識、與決心，在二戰結束之際，趁著國際局勢的渾沌未明，完成了民族的建國願望。立國至今，上帝曾經允諾的奶與蜜、富饒與安樂的生活雖已一一實現，但揮不去的血腥暴力威脅，卻也隨伴而生。

以色列終究在不安的環境中存活下來，並且在詭譎多變的世局，和本已深刻分歧的社會環境中，建立了其獨特的憲政體制。為一窺該國獨特的憲政經驗，本文以當代以色列憲政體制為主題，期能為讀者說明、介紹中東此一謎般的國家。為深入了解該國當代憲政體制之運作，本文除將進行該國特定國家組織及其運作方式之靜態分析外，還擬回顧孕育此一體制之社會歷史背景。因此，本文在研究方法上主要採取文獻分析法，希冀藉由相關歷史事件之陳述，以及特定法規命令之徵引，說明該國憲政運作之歷史背景，及其當代運作之模式。順此撰文宗旨，本文遂以下列主題，作為本文之主要章節內容：(一) 以色列的建國歷程，(二) 以色列的國家組織，

以及（三）以色列的民主政治運作。本文因篇幅限制，無法顧及該國憲政體制之所有面向（譬如該國當今之人權保障狀況等），以下故而僅就前述主題為文闡述與介紹。

貳、以色列建國歷程

以色列是一個既年輕又古老的國家，其雖誕生於二戰結束後渾沌的國際局勢中，歷史卻可追溯至三千多年前猶太民族在巴勒斯坦的建國。幾千年來，多舛的民族命運讓猶太人經歷了建國、亡國、復國、以及大流放等磨難，直至 1948 年以色列國的誕生，猶太民族才從人類歷史上最黑暗、幾乎令其滅族的屠殺與壓迫中獲得解放，最終並且建立起猶太家園。猶太復國主義的成功，無疑是以色列得以建國的關鍵因素(Dieckhoff, 2003: 2)，然而，沒有猶太民族千年的苦難，也無從孕育猶太復國主義的誕生，因此，以色列的建國史必須放在整個猶太民族的歷史光譜中，才能獲得清晰的呈現。¹

一、流散歲月

歷史學家毫無疑問地指出，猶太民族是巴勒斯坦最早的居住者之一，其於三千多年前即在此建立家園，並且發展出自己獨特的歷史與文化。同阿拉伯半島上的其他部落民族，猶太人被視為閃族的一支，並且過著逐水草而居的遊牧生活。他們在族長的帶領下，沿著幼發拉底河北遷，試圖尋找一塊可供久居的富饒之地，最後來到了當時迦南人所居住的巴勒斯坦，並且開始在此定居（Oppenheimer, 2005: 17; Na'aman, 2005: 21-27; Fohrer, 1977: 24-25）²。隨後，飢荒促使猶太人離開迦南，並且展開另一次的民族

¹ 有關以色列建國前之歷史介紹，請參見 Peretz (1983: 10-50)、以及 Katz (1980: 1-26)。

² 迦南人稱這群來到巴勒斯坦的猶太人為「希伯來人」，意為「渡河而來的人」；此外，根據猶太人的傳說，族長亞伯拉罕的孫子雅各曾與神角力獲勝，因而被神賜名為「以色列」，意為「角力的人」。猶太人在來到巴勒斯坦後，建立了信奉部落主神耶和華的一神信仰，也就是後來的猶太教，並且在迦南地區駐留下來，開啓了在此定居的生活，但其並不受當地迦南人的歡迎，而時常與其發生衝突（肖憲，2004：9）。

遷徙。猶太人越過西奈半島來到了埃及，定居於尼羅河畔，並且在此安然生活了幾個世紀，直至淪為埃及法老王的奴隸，猶太人才在摩西的帶領下，越過紅海，逃出埃及（Fohrer, 1977: 55-65）猶太人在逃出埃及後，重返那曾經被上帝應諾、流著奶與密的土地—迦南，並在往後的歲月中，完成了人類文明發展階段由游牧民族邁向農耕民族之過渡（肖憲，2004：10-11）。

在迦南定居後的猶太人，曾經建立了統一的希伯來王國，後來又分別為亞述和巴比倫帝國所滅（Na'aman, 2005: 32-34）。亡國後的猶太人開始四處流散，有的同征服者通婚、融入其社會，有些則淪為囚奴，直至波斯帝國將亞述帝國所滅，部分猶太人才又再次回到巴勒斯坦（Schwartz, 2005: 39；肖憲，2004：15）。在波斯人的統治下，猶太人度過了幾百年的安和歲月，社會穩定，經濟繁榮，並且享有一定程度的民族自治，直至亞歷山大擊敗波斯帝國，猶太人才歸希臘人的統治。希臘人統治期間，猶太教深受迫害，引起了猶太人的抵抗，並且成功地在耶路撒冷建立起獨立國家，是猶太人繼先前王國滅亡後的首次復國，但在羅馬大軍隨後的壓境下，猶太人所建立的王國又在外族的征服下滅亡了（Schwartz, 2005: 39-55）。公元前70年，在羅馬大軍的層層包圍下，耶路撒冷攻陷，聖殿被毀。然而，羅馬人的武力征服並未讓猶太人完全就範，各地猶太人的反抗不斷，西元115年和132年更爆發兩次大規模起義戰爭，猶太人被殺上百萬人。為根絕猶太人的一再反抗，羅馬皇帝遂下令禁止猶太教，摧毀耶路撒冷城，並且開始驅逐猶太人；原先華偉壯麗的聖殿在羅馬人的暴力征討下，僅存聖殿西側的一堵牆，這座牆正是世人所熟知、猶太人每每前來追思、祈禱，而撫牆哀泣的「哭牆」（肖憲，2004：22-23）。在羅馬帝國統治者的暴力征討後，巴勒斯坦的昔日繁景不再，猶太人也自此開啓了千年的流散歲月，成為一個沒有國家的民族³。一直到猶太復國主義興起前，猶太人在世界各地過著無祖國的流散歲月，他們散居歐洲各地，對當地的經濟與文化做出了一定貢獻，卻也因堅信猶太教，使得民族不至滅亡。

³ 第二聖殿時期的結束以及猶太人的流亡，請參見 Gafni（2005: 57-71）、Fohrer（1977: 230-33）。

猶太人在各地遭受無情迫害，卻不曾改變其信仰。在歐洲，猶太人不僅遭到羅馬天主教的迫害，英、法等國亦驅逐境內的猶太人、沒收其財產，猶太人始終是各國統治者財政窘困時被強徵暴斂的對象。十三、十四世紀，基督教在西班牙的茁壯，讓猶太人再次經歷宗教迫害和民族驅離的苦難（Grossman, 2005: 193-97; Fohrer, 1977: 252-57）。猶太人在十五世紀末被趕出西歐後，逐漸轉往中歐和東歐定居。所到之處，紛紛受到當地統治者的不友善對待，他們被隔離居住在所謂的「隔都」（Ghetto）⁴，行動自由受到嚴格限制。在隔離區居住的猶太人生活條件極差，生存備受歧視，但也卻因此意外地成為猶太文化不被同化消滅的原因。

二、猶太復國主義運動

止不住的離散並非解決民族命運的最終辦法，猶太人也在一次次的受迫經驗中體會到，唯有建國，才能終止猶太人無止盡的苦難。19世紀末，發生於法國的「德雷福斯事件」，是讓許多猶太人從融入歐洲的癡夢中覺醒的一件重要事件，也是點燃猶太復國主義的星火。

「德雷福斯事件」（Dreyfus affair）是發生於19世紀末法國社會的一件排猶事件（Dunner, 1950: 17-19）。事件肇始於一位猶太炮兵上尉軍官德雷福斯，被控向德國駐法武官提供情報，後為法國軍事法庭以叛國罪判處終身監禁，事件發生後，舉國譁然；即便被指控叛國者乃一已同化之猶太法國軍官，且事後證實此案為冤案，當事者清譽獲得平反，但反猶浪潮仍舊席捲全法國，各式極端仇猶言論充斥，紛紛要求政府驅逐境內猶太人，猶太人也在此次事件中對歐洲徹底失望了。歐洲各地的仇猶浪潮讓猶太人意識到，眷戀於融入歐洲已失去任何意義，唯有建國一途，才能使猶太人

⁴ 「隔都」首次出現於16世紀的義大利小國威尼斯，當時政府頒布法令，要求所有居住在威尼斯的猶太人集中到稱作 Ghetto 的指定區域內居住。Ghetto 在意大利語中是鑄造廠的意思，當時，被集中隔離的猶太人，就是居住在鑄造槍砲彈藥的工廠裡，此一隔離猶太人與基督徒的作法隨即傳遍歐洲其他國家，成為「猶太人隔離區」的始作俑者（肖憲，2004：36）。

終止其無止境的悲慘境遇。猶太復國主義⁵在19世紀歐洲的一連串排猶、仇猶事件中，成為民族前途與命運的意識指導、思想燈塔。

猶太復國主義運動的具體展開，應歸功赫茲爾（Theodor Herzl）的貢獻⁶。赫茲在擔任奧地利「新自由報」駐巴黎記者的期間，由於親歷「德雷福斯事件」之始末，使其意識到，唯有建立猶太民族自己的國家，才能真正解決猶太人的問題。1896年，其於維也納出版了《猶太國》（*Der Judenstaat*）一書，為猶太建國構思了最初的藍圖。赫茲爾不僅完成了猶太建國的理論建構，也親身投入了猶太建國的實際行動。其不斷至各地演講、創辦刊物、籌設銀行、外交上爭取大國的支持、並且成功地在1897年於瑞士巴塞爾召開第一屆猶太復國主義大會，和成立猶太復國主義組織（World Zionist Organizations），使得猶太復國運動成為一個世界性的政治運動（肖憲，2004：55-59）。

三、英國委任統治與以色列國之誕生

第一次世界大戰的爆發，徹底改變了巴勒斯坦的地位，也改變了猶太人的命運。英國在大戰期間發表了支持猶太建國的『貝爾福宣言』（*Balfour Declaration*），戰後亦成為該地區的委任統治者（Cohen, 2005: 275; Peretz, 1983: 27-36），但也因支持猶太人的持續進駐巴勒斯坦，而導致猶太勢力於該地區的日益壯大，和與當地阿拉伯人持續升高之衝突⁷。對於這份支

⁵ 猶太復國主義（Zionism）又稱錫安主義，得名於被猶太人視為聖山的耶路撒冷錫安山，是猶太復國思想的代名詞。猶太解放思想提出之後，不久即化為特定實際行動，支持者紛紛藉由籌設組織、發行刊物、定期集會，以推動復國運動。其中部分人士提議購買土地（如在北美或鄂圖曼帝國之某處），展開墾殖活動，對後來的猶太人建國發揮了重要影響，相關介紹及討論請參見 Kimmerling（1983: 8-13）。猶太復國主義運動的核心人物及其涵義亦請見 Laqueur（1972）、Dieckhoff（2003）。

⁶ Theodor Herzl 的一生及其對猶太復國主義的貢獻，請參見 Laqueur（1972: 84-135）、Peretz（1983: 17-26）、Bernstein（1957: 7-11）、Dunner（1950: 20-27）、以及 Gavriël（1957: 22-32）。

⁷ 鄂圖曼土耳其在第一次世界大戰中加入了德奧同盟的一方，同英法俄等國作戰，戰後帝國解體，成為國際勢力瓜分的對象。19世紀是西方列強彼此較勁的年代，各國紛紛在海外建立各自的殖民勢力。作為國力日漸衰弱的昔日霸權，鄂圖曼土耳其早就成為英、法、俄等國的覬覦對象。一戰期間，列強就所謂「東方問題」達成瓜分帝國的共

持猶太建國的宣言，猶太人當然大表歡迎，此亦合理化了英國戰後在巴勒斯坦的委任統治，然而，這份宣言也嚴重損害了巴勒斯坦阿拉伯人的利益（Laqueur, 1972: 238）⁸。

一戰以協約國獲勝告終，也開啓了英國在巴勒斯坦的委任統治，猶太人自此大量移入巴勒斯坦，逐漸改變了當地的人口結構⁹。猶太人在深知錯過此次機會，即無法轉逆民族流亡的千年宿命後，加速了其於巴勒斯坦的建設。毫無疑問地，猶太人的移入，對當地阿拉伯人而言是一大衝擊，雙方衝突也在阿拉伯人的權益始終遭到英國忽視後日益尖銳化，當地暴力衝突不斷。1936年，當地阿拉伯人開始對英國委任政府和猶太團體展開有組織的攻擊，同時要求委任統治者禁止猶太人的繼續移入和土地買賣，甚至要求英國結束其於巴勒斯坦的委任統治，結果換來的是，統治者對起義鬥爭的武力鎮壓¹⁰。

在持續發生巴勒斯坦阿拉伯人起義抗爭，和得不到英國社會的普遍諒解與支持後，英國政府逐漸對於在巴勒斯坦的委任統治感到厭煩，最終決定放棄對巴勒斯坦的統治（肖憲，2004：121）。英國在巴勒斯坦委任統治的

識。當時，英國因已將其殖民勢力轉至埃及、伊拉克、波斯灣、及印度等地，因此，若能拿下巴勒斯坦，將可使大英帝國的海外殖民領土連成一線；此外，法國因在此瓜分計畫中，獲允諾取得敘利亞、黎巴嫩、以及土耳其南部一帶土地，因此默許英國將巴勒斯坦納入其勢力範圍內；蘇聯在獲得其他列強默許其佔領帝國的亞美尼亞省後，也支持了這份瓜分計畫。阿拉伯人對於列強的瓜分企圖是無所知悉的，他們在英國允諾協助其擺脫土耳其人統治、建立一個統一的阿拉伯國家後，於戰爭期間效力攻打鄂圖曼土耳其，卻萬萬沒想到，此不過英國等西方列強預先編織好的騙局，戰後統一的阿拉伯國家不僅沒有獲得建立，甚至還種下了日後猶太人與阿拉伯人間無止盡衝突的火苗（肖憲，2004：76-77）。

⁸ 當時居住於巴勒斯坦的阿拉伯人約有 70 萬人左右，並佔有當地 97% 的土地，此一局面在英國後續支持猶太人在巴勒斯坦的建國後出現變化，也種下了此地衝突不斷的禍根。Gavriël 即指出，「貝爾福宣言」是一次大戰所塑造出諸多不道德產物的其中一項（Gavriël, 1957: 42）。

⁹ Yishuv（伊休夫，以色列建國前於巴勒斯坦的屯墾組織）在這段期間對於以色列的建國做出了重要貢獻，其功能角色請參見 Peretz（1983: 36-45）。

¹⁰ 起義獲得鎮壓後，英國曾針對動亂進行調查，並於 1937 年提出巴勒斯坦的分治計畫，內容包括在巴勒斯坦建立一個猶太國家，和包括約旦在內的阿拉伯國家，耶路撒冷等地則由英國管轄。此議雖獲猶太人的接受，卻為阿拉伯人所拒絕，他們要求建立一個獨立的阿拉伯國家（Dunner, 1950: 47-51）。

最後幾年裡，曾就巴勒斯坦的前途問題與美國和猶、阿雙方代表展開協調，並且提出了幾個不同的解決方案，最終卻以失敗收場¹¹。在體認到無法獨自解決巴勒斯坦的問題後，英國政府於 1946 年宣布，將巴勒斯坦問題交由聯合國解決。1947 年起，聯合國開始就巴勒斯坦問題進行討論，與會代表分別提出了各自不同主張，有代表提議建立一個民族地位平等的猶、阿聯邦制國家，也有人主張將巴勒斯坦一分為二，分別建立一個阿拉伯國家和一個猶太國家。聯合國巴勒斯坦特別委員會在徵詢各方意見後，將兩案併呈，提交聯合國大會決議¹²。

在阿拉伯國家聲稱，聯合國無權決定巴勒斯坦的前途，並揚言不惜以各種方式阻撓分治案的同時，聯合國於 1947 年 11 月 29 日通過了著名的 181 號決議案，贊成巴勒斯坦的分治（Rabinovich & Reinharz, 1984: 12; Rackman, 1955: 10）。投票過程中，美、蘇等 33 國表示支持，阿拉伯、伊朗、土耳其等 13 國則對分治案表示反對，英國等 10 國棄權（Gavriël, 1957: 73）治案的決議內容包括：（一）英國於 1948 年 8 月以前結束巴勒斯坦的委任統治，（二）委任統治結束後兩個月內，成立一個猶太國家（占巴勒斯坦土地面積的 56.4%），和一個阿拉伯國家（占巴勒斯坦土地面積的 42.8%），（三）耶路撒冷等其餘地方由聯合國共管。阿拉伯人在這場國際外交鬥爭中失敗了（肖憲，2004：126-27）。

聯合國的分治決議在中東引起了強烈震撼，正當猶太人為此喜極而泣的同時，阿拉伯人則是憤怒不已，各地騷亂、暴動紛起，揚言不惜一切代價，將趕走巴勒斯坦土地上的猶太人。猶太人在飽嚙了千年流亡之苦後，自然珍惜此一得來不易的果實。然而，這一切只是巴勒斯坦至今看似無止

¹¹ 例如，英國曾於 1946 年提議，在巴勒斯坦建立一個聯邦制國家，下設一個土地面積占 17% 的猶太省、一個土地面積占 42% 的阿拉伯省、以及兩個由英國直接管轄的直轄市，但此提議隨即遭到猶阿雙方的拒絕（肖憲，2004：121）。

¹² 聯合國巴勒斯坦委員會所提出的問題解決方案，始終面臨兩邊不討好的窘境，阿拉伯國家始終堅持在巴勒斯坦建立一個阿拉伯國家，猶太人作為國家境內的少數民族；猶太人內部亦出現分歧意見，當部分表示支持分治決議案時，另一部份外則主張，建立一個猶阿雙民族的國家，甚至還有強硬派人士主張，建立一個巴勒斯坦完全屬於猶太人的國家（肖憲，2004：124）。

盡民族衝突的開端。英國人陸續撤出巴勒斯坦後，猶、阿雙方衝突也正式躍上檯面，流血衝突不斷，第一次以阿戰爭於 1948 年爆發。巴勒斯坦猶太人在深知沒有退路的情況下，戰鬥意志堅強；當地阿拉伯居民則在猶太人武力進逼的壓迫下，紛紛逃至鄰近國家（Ben Gurion, 1973: 96-101）猶太人在戰鬥中控制了大片分治計畫外的巴勒斯坦土地，士氣空前高昂，並且贏得了第一次以阿戰爭的勝利。在經歷了千年苦難後，猶太人於 1948 年 5 月 14 日宣讀獨立宣言，向世人宣告，以色列國的正式誕生（Ben Gurion, 1973: 111-14；Rabinovich & Reinhartz, 1984: 12-15）。

叁、憲法與憲政發展

受西方國家的影響，以色列的法律體系基本上是英美普通法體系和歐洲大陸羅馬法體系的混合（Bernstein, 1957: 93-94），內容主要由以下兩部分所構成：（一）國會所通過的法律，以及（二）英國委任統治時期所頒布、後為以色列國會所繼受與修訂之法規命令¹³。

以色列不具一部成文憲法，憲法功能主要透過國會所通過的『基本法』（*Basic Laws*）所取代，至今，以色列國會共通過了 11 部基本法¹⁴。建國之初，有關制憲的問題，即載明於『獨立宣言』中，宣言曾提到，第一屆

¹³ 英國法律傳統在巴勒斯坦的生根，請參見 Sigal 與 Rehany（1997: 64）。

¹⁴ 以基本法的形式替代一部完整的憲法，事實上是當時動盪的政局下，獲得各方接受的妥協產物，以色列也在往後的憲政發展中，相繼完成了 11 部基本法的制定，作為該國憲政運作的基本大法，這 11 部基本法分別為：（一）『國會基本法』（*Basic Law: The Knesset, 1958*）、（二）『以色列領土基本法』（*Basic Law: The Lands, 1960*）、（三）『總統基本法』（*Basic Law: The President of the State, 1964*）、（四）『政府基本法』（*Basic Law: The Government, 1975*）、（五）『國家經濟基本法』（*Basic Law: The State Economy, 1975*）、（六）『軍隊基本法』（*Basic Law: The Army, 1976*）、（七）『耶路撒冷，以色列首都基本法』（*Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel, 1980*）、（八）『司法基本法』（*Basic Law: The Judicature, 1984*）、（九）『監察基本法』（*Basic Law: The State Comptroller, 1988*）、（十）『人性尊嚴與自由基本法』（*Basic Law: Human Dignity and Liberty, 1992*）、（十一）『所有權基本法』（*Basic Law: Freedom of Occupation, 1994*）等。以上各基本法的內容及其增修請參見 Jerusalem Center for Public Affairs（1996）、Aryeh Greenfield-A. G. Publications（1999）。

國會將扮演制憲大會的角色，以制定憲政運作所須之根本大法。然而，隨著政局的後續發展，尤其是國內各黨派對於憲法內容之爭執，使得以色列始終無法完成獨立宣言所交付的任務（Barak-Erez, 1994-95: 312）。

以色列於建國之初，即針對該不該制定一部成文憲法而爭執不休¹⁵。贊成制憲者認為，制憲將可保障人民的基本權利、維持國家法律秩序的穩定、限制政府的權力、彰顯國家的統一、並且具備憲法教育之功能（Sigal & Rehany, 1997: 66）；相反地，反對者則主張，由於當前來到以色列的猶太人，僅佔世界猶太人總數中的少數，未來仍可能有來自各地猶太人的移入，因此，於此時制定一部代表全體猶太人的憲法，將使後來者之制憲權遭受限制，國會主權也會因此受到一定程度的拘束，因此反對一部成文憲法之制定（Sigal & Rehany, 1997: 66-67; Barak-Erez, 1994-95: 318）。此外，宗教團體對於制定一部憲法本身就持著反對意見，正統猶太教自始即不承認在「托拉」（Tora，希伯來聖經）之上還存在一個更高的法律，認為憲法將危及國家與宗教間既存的特殊穩定關係（Elazar, 1996: 5-6）¹⁶。另外，因考量國家創立初期的特殊局勢，本古里安等建國志士擔心，憲法一旦於此時獲得制定，將使國家權力之行使受到一定程度的限制，這對穩定當時紛亂的政局而言未必是件好事。以色列國會最後在經過多方考量後決議，以制定基本法的方式來取代一部成文憲法之制定，希望終有一天，當各方條件具備後，再將各基本法串連成爲一部完整的憲法（Rabinovich & Reinharz, 1984: 41-47; Barak-Erez, 1994-95: 313）。

一部民主國家的憲法，基本上應含括基本權的保障、國家機關的組織運作、以及憲法之增修等規範，然而，以色列國會至今所通過的基本法，基本上只完成了國家最高組織機關運作方式的立法，至於基本權保障之立法，則尚未獲得完善¹⁷。事實上，對於人民的基本權利是否應給予憲法上

¹⁵ 以色列憲法的制定背景請參見 Aryeh Greenfiek – A. G. Publications (1999: 3-5)。建國之初，各政黨對於以色列憲法的看法及爭議，請見 Rackman (1955: 15-49)。

¹⁶ 有學者因此指出，要不因爲宗教因素，以色列早就有了一部成文憲法（Rackman, 1955: 120）。

¹⁷ 以色列的基本人權問題向來爲國際社會以及該國知識份子所詬病，無論在出版、集會、以及結社等問題領域，該國一直存在較一般自由民主國家更爲嚴格的管制，例如，集

的保障，在以色列是存在爭議的，基於特定理由，宗教社群尤其排拒基本權之入憲¹⁸。另應稍加說明的是，在國會只要根據簡單多數即可修訂基本法的情況下，前述基本法幾乎可被任何掌握國會多數的政府以簡單多數加以廢止或修訂，使得前述基本法根本不具一般憲法所應具備的修憲難度，也因此，其穩定性普受質疑。

眾所周知，以色列因為社會文化等因素，而存在一種獨特的社會分歧，尤其是世俗與宗教界域間，隔著一條難以跨越的鴻溝，使得要想完成一部成文憲法之制訂，對於以色列社會來說，著實有些困難。雖然位處以色列社會中之少數，宗教社群卻能憑藉其強大的政治動員力量，左右該國的憲政命運（Barak-Erez, 1994-95: 314）。即便如此，11 部基本法終究多少彌補了該國的憲政缺憾，其中，部分規定國家重要組織機關的運作原則，部分（如 1992 年所制定通過的兩項涉及基本權利保障之基本法）則在一定限度內，對人民的基本權利做出了保障。值得在此一提的是，以色列建國至今，雖不斷藉由特定基本法之制定，來充實該國的憲政內涵，然而，也有批評意見指出，從國家屬性之認定、歷史敘事之角度與方式、以及人民基本權利的平等分配等角度來看，當代以色列憲政體制完全忽視了巴勒斯坦阿拉伯人的權益，而成爲轉型正義觀點下，一個突兀、負面的當代實例¹⁹。

會以及報業出版採政府許可制等。由於特殊的社會環境背景，以色列一直無法順利完成人權法之制定，相關因素分析請參見 Sharfman (1993, 158-72)

¹⁸ Sigal 與 Rehany 即指出，宗教團體拒絕基本權的入憲，其實正是以色列爲何一直無法擁有一部成文憲法的主因。基本權入憲意味著：違憲審查制度將對任何一項違反憲法保障基本人權的國會法案進行審查，而這也同時意味著，那些基於特殊宗教因素獲得國會多數通過的法律，因爲在本質上很可能與基本人權的精神相衝突，而無法通過違憲審查制度的檢驗，因此頗受宗教社群的排拒（Sigal & Rehany, 1997: 71）。

¹⁹ 雖然在 1948 年的獨立宣言中即明白載入，以色列是「猶太人與民主的國家」(Jewish and democratic state)，但此一宣誓，隨後也在 1985 年的「國會基本法」以及 1992 年的「人性尊嚴與自由基本法」中獲得再次肯認，例如，國會基本法禁絕不承認以色列爲猶太國家之政黨參與選舉，使得支持「以色列是所有居住在此地的所有人的國家」者，無不對此歧視性規定表示憤慨與無奈。此外，猶太復國主義是否應該構成以色列歷史的敘事主軸，也在歷史學家間引起廣泛的爭辯。無論是對國家屬性的定義也好，還是歷史敘事的視角選取也罷，巴勒斯坦阿拉伯人的利益與觀點始終未能獲得妥善對待，相關介紹與討論請見 Gross (2004: 47-104)。此外，Jabareen 也指出，當代以色列憲政體制所面臨的一項重要挑戰是，如何在面對巴勒斯坦阿拉伯人作爲國家境內的獨特少數

以色列自建國至今，相繼完成了 11 部基本法的制訂，並且也在隨後的國家發展過程中，不斷對其進行增修，充分反映出民意對國家憲政發展之期許，尤其是 1990 年代初期所通過的兩項人權基本法，象徵著以色列作為一現代民主國家對於人權保障之重視。雖然，這 11 部基本法在內容上無法涵蓋所有憲政問題領域，但其多少體現出一定程度的社會共識，加以該國社會對於是否應在特定限期內完成一部成文憲法之制訂，也不存在一定的時間表，使得前述基本法在此特殊的時空背景下，成為以色列憲政運作的重要法源。作為一項未竟的憲政工程，以色列成文憲法之制訂，註定無法不受該國多變的政治社會環境所影響，該國未來是否亦真能兌現建國之父的憲政理想，則有待有志之士戮力掃除制憲道上的所有路障。

肆、政府組織及其權限

一、國家元首

作為一內閣制國家，以色列最高國家組織設有僅具儀式性地位，而不具政治實權的總統一職（Bernstein, 1957: 144），其詳細職權規定於 1964 年制定通過的『總統基本法』（*Basic Law: The President of the State*）。根據本法之規定，總統簽署國會所通過的法律和國際條約、任命以色列銀行總裁、世俗法院、拉賓法院、以及伊斯蘭法院法官、高等教育委員會、國家科學院、以及傳播通訊委員會等之委員，其還享有特赦、選任拉賓議會主席、任命駐外大使，和接受外國使節到任等權限。除前述權利外，基本法還規定，總統於國會大選後，應與國會黨團進行諮詢，並委任其中一位國

群體時，平等保障該群體所應享有之權利。換言之，以色列社會存在一種特殊的憲政問題，亦即如何提供一種憲政安排，使得巴勒斯坦阿拉伯人也能公平地享有和其他人相同的人權與公民權。然而，我們看到的事實是，無論從國家屬性之認定、移民條件之規範、領土之處置、語言文化之扶持、重要國家機關之政治參與、宗教信仰之保護、國家預算之分配、到實存於社會經濟生活中的差異與歧視等，該國阿拉伯族裔之權益皆在某種程度上遭受忽視或侵害，而成為導致該國社會分裂的主因之一，也在某種程度上說明了該國憲政發展所顯露的侷限，相關討論請參見 Jabareen（2008-2009: 345-401）。

會議員組成政府，其通常是為國會最大政黨或政黨聯盟的領袖²⁰。除委任特定人選組成政府外，以色列總統的另一職權是，一旦政府未獲國會多數支持，即須根據內閣總理之請求解散國會²¹。以色列總統由國會選出，任期七年，現任總統為西蒙裴瑞茲（Simon Perez）。

根據總統基本法之規定，以色列總統經國會以絕對多數選舉產生，總統候選人一旦於前兩輪選舉中未獲國會成員過半數以上之支持，選舉即進入第三輪投票，此時，候選人一旦獲得選票相對多數即為當選。直至 2000 年，以色列總統任期為 5 年，並可連選連任一次，2000 年以後，總統任期則延長為 7 年，並且不得連選連任²²。總統除因任期屆滿或辭職而卸除職務外，國會亦可基於總統瀆職等因素，而以四分之三成員之決議將其解職²³。總統選舉日期最早不得早於現任總統任期結束前 90 天，亦不得晚於任期結束前 30 天；總統職位若因故（如前列因素）提前空出，則下任總統之選舉必須於空出日當日起算 45 天內舉行²⁴。

在總統候選人的提名權方面，所有國會黨團若獲得 10 位以上國會議員之連署，即有權提名總統候選人，但每位議員只能參與一位總統候選人之連署²⁵。總統候選人若於第一輪選舉中獲得國會成員總數過半之支持即為當選，若無候選人選票過半，則進行第二輪投票，此時，若仍無候選人選票過半，即進入第三輪投票，候選人僅需獲得選票之相對多數（亦即所

²⁰ 雖然理論上內閣制國家總統不具政治實權，但以色列自建國以來，幾位總統卻在任內發揮了強度不等的政治影響力，企圖左右以色列政府的政治運作，例如，Jizchak Navon（1978-83）總統任內，即曾以辭職要脅以色列國會，針對黎巴嫩戰爭期間所發生的難民營屠殺事件進行調查；Ezer Weizman 和 Schimon Peres 亦曾以言語或行動表示，不願只做毫無政治建樹的總統，而於任期內紛以行動阻撓總理 Benjamin Netanjahu 破壞巴以和平進程的舉動，Schimon Peres 甚至聲稱，將盡最大努力致力以色列自所有佔領區的撤離。有關以色列總統的職權功能及其產生方式，請見 Katz（1980: 125-28）Bernstein（1957: 143-46）。

²¹ 請參見『以色列總統基本法』第 12 條。

²² 請參見『以色列總統基本法』3 條。

²³ 請參見『以色列總統基本法』第 20 條。

²⁴ 國會議長須於選舉日 20 日以前以書面通知國會議員；選舉若非於國會會期間舉行，議長必須加開總統選舉臨時會，以上請參見『以色列總統基本法』第 5 條。

²⁵ 請參見『以色列總統基本法』第 6 條。

謂簡單多數）即為當選，若候選人出現得票相同情況，選舉將重複舉行，直至其中一位獲得最高選票為止²⁶。以色列國家組織體系並未設置副總統一職，總統一旦因故無法親臨視事，國會議長即為其代理人²⁷。

二、行政權

（一）政府之組成

作為一內閣制國家，以色列政府產生自國會。根據該國憲政慣例，唯有於國會選舉中獲得勝選、並有望組成內閣政府之政黨或政黨聯盟領袖，將獲總統推薦組閣；總理人選一旦獲得推薦，其即須於45日內完成組閣，並尋求國會之同意²⁸。以色列雖於1996年引入總理直選制度，創下國家學政府體制研究中的獨特先例，卻也因該體制於運作上遭受諸多批評，而於隨後遭到廢除（林東璟，2004）。

以色列政府的組成乃根據『國會基本法』（*Basic Law: The Knesset*），各部會首長雖由總理任命，但國會對於部會首長之任命具有同意權²⁹。國會一旦不同意總理所提名的內閣成員，即意味對政府之不信任，而須適用政府基本法第19（b）條之相關規定，將國會解散。總理候選人必須年滿30歲，且必須是為該屆議會之議員，連續任職總理職務超過7年以上者，不得參選³⁰，所有滿足政府基本法第9條規定之政黨或政黨聯盟，皆有權提出總理候選人³¹。

總理候選人除必須是國會議員外，其當選必須獲得投票的有效票數一半以上，若未有參選人於第一輪選舉中獲得前述票數，即進行第二輪投票，

²⁶ 請參見『以色列總統基本法』第8條。

²⁷ 請參見『以色列總統基本法』第23條。

²⁸ 以色列內閣政府之介紹，請參見 Bernstein（1957: 123-43）。

²⁹ 請參見『以色列政府基本法』第3條。

³⁰ 請參見『以色列政府基本法』第8條。

³¹ 滿足以下條件之政黨，始得提名總理候選人：（一）在國會選舉中提出政黨名單，並單獨具有10個以上國會議員席次，或所加入之黨團至少有10位以上之國會議員；（二）不同政黨於國會選舉中共同提出一份或多份政黨名單，並於上屆國會中擁有至少不少於10位以上之國會席次。

此時，只有在第一輪投票中獲得最高選票的前兩名候選人有資格進入第二輪投票，當選者為獲得相對多數選票者；若候選人於第二輪投票舉行前死亡，或因健康因素無法繼續參選，則原先提名該候選人之政黨或黨團可於 96 小時內提名另一位候選人參選；候選人若於第二輪投票進行前自動退選，則其資格由第一輪投票中獲得第三高選票者遞補；若出現同額競選（無論是第一輪或第二輪投票），投票將以針對候選人進行贊成或反對投票之方式進行，此時，若候選人所獲贊成票高於反對票，其即當選³²。

總理產生後須於 45 日內率全體閣員親臨國會進行施政報告、介紹部會成員，並於忠誠宣示後，開始下屆政府之職務³³。根據政府基本法第 19 條之規定，除了對政府表示不信任而提前自我解散外，國會的提前解散，還可基於政府年度預算未能於下一會計年度開始後三個月內獲得通過。一旦國會表達對政府的不信任，或因下一年度會計預算案未能於前述期限內獲得國會支持，內閣總理即可根據政府基本法第 22 條所賦予之權限，在獲得總統同意後解散國會，並於 90 日內舉行下屆國會之選舉。

內閣的提前解散還可能肇因於總理之瀆職，然而，對其犯罪行為之調查，僅能由法務總長進行，耶路撒冷地區法院的三位法官負責聽證。若法官判定內閣總理特定行為違法，國會即可依國會成員之多數將其罷免³⁴。國會若基於犯罪以外的其他原因欲罷免現任總理，須有 40 位以上國會成員之連署、80 位以上國會議員之支持；國會罷免部會首長則僅需要 70 位以上議員之支持³⁵。

作為國家行政權之最高領導人，以色列總理具有多項職權功能，例如：組織部會、任命部會首長、決定各部會之職權範圍、設立部會委員會（如由總理、國防部長、以及司法部長所組成的跨部會國家安全委員會，*Ministerial Committee on National Security*）、協調跨部會之業務等³⁶。內閣

³² 請參見『以色列政府基本法』第 13 條。

³³ 『以色列政府基本法』對於部會首長的任職資格進行了相關的規定，其中第 16 (d) 條規定，部會首長不得擁有以色列國籍以外之他國公民資格，除非其正式宣布放棄之。

³⁴ 請參見『以色列政府基本法』第 25、26 條。

³⁵ 請參見『以色列政府基本法』第 27、35 (c) 條。

³⁶ 請參見『以色列政府基本法』第 39 條。

總理除有權任命與解職部會首長外，還有解散國會的權力³⁷。為加強國會運作的效率與穩定，以色列於 2002 年通過一系列的憲政改造工程，根據德國模式引入建設性不信任投票，希冀藉此穩定國內的政治運作。政府基本法另還規定，國家若出現重大緊急危難，政府逕可宣佈國家進入緊急狀態，但需要國會之事後追認；緊急狀態最常不超過一年，政府可於該期間內頒佈緊急法令，但不得逾越基本法第 50 條之規定³⁸。基本法尚還規定，政府具有宣戰之權限，然一旦宣告與他國進入戰爭狀態，必須知會國會之國防暨外交委員會，並於國會大會中說明宣戰的原因，至於政府基於保護國家安全所採取之軍事行動，則不在此限³⁹。

以色列政府除由總理及各部會首長組成外，還包含幾位不管部政務委員，其運作根據政府基本法之相關規定。以色列現任政府於 2009 年國會選舉後產生，是一由利庫黨（Likud）、以色列是我們的家園黨（Yisrael Beiteinu）、夏斯黨（Shas）、工黨（Labor Party）、以及猶太家園黨（Habayit Hayehudi, The Jewish Home）等政黨或政黨聯盟所組成的聯合政府，該年四月，統一托拉猶太教黨（United Torah Judaism）亦加入聯合執政。現任政府擁有 30 個部會（其中含 9 位副部長），是以色列建國以來所組成的最大政府內閣⁴⁰。

（二）歷屆政府概述

基於深刻的社會分裂及其所衍生的多黨政黨體制，使得單一政黨要想憑藉獨自力量組成政府，幾乎是不可能的事，事實亦顯示，以色列自建國以來，不僅沒有一個政黨能夠單獨執政，甚至與多個政黨或主要競爭對手組成大聯合政府，才是以色列政治的常態，以下簡述該國建國至今的政府

³⁷ 請參見『以色列政府基本法』第 22 條。

³⁸ 國家緊急狀態之宣告，乃國會及政府之權限，若由政府宣布國家進入緊急狀態，則國會必須於 7 日內集會，並以國會成員多數，決定同意或取消緊急狀態；國會若不於前述時間內召開會議，緊急狀態即自動失效，但政府可再次提出緊急狀態之宣告。緊急狀態一經宣告後，國會得於任何時間內宣告緊急狀態之終止。有關以色列國會與政府的緊急狀態宣告規定，請參見『以色列政府基本法』第 49、50 條。

³⁹ 請參見『以色列政府基本法』第 51 條。

⁴⁰ 各部會業務執掌、部會首長、及其政黨歸屬，請參見 Prime Minister's Office (n. d.)。

組成概況⁴¹。

1. 工黨聯合政府（1948-77）

以色列建國以前，積極從事猶太復國運動的人士中，不少是來自東歐、蘇聯等地區的理想社會主義者，他們在以色列建國後也發揮了重要的政治影響力，而常時間活躍於以色列的政治舞台，大衛本古里安（David Ben Gurion）即為其中一位。由於社會瀰漫社會主義的理想色彩，建國後的以色列政府要職由左傾人士擔任也就不足為奇。從 1948 年到 1977 年，工黨始終主導與其他政黨組成聯合政府，近 30 年的執政期間，擔任以色列總理的重要工黨領袖例如有本古里安和梅爾女士（Golda Meir），直到利庫黨於 1977 年大選中擊敗工黨，該黨之昔日地位才由另一新興的政治勢力所取代。⁴²

2. 利庫黨與大聯合政府（1977-90）

以色列政治史於 1977 年出現了重要變化，利庫黨出人意料地擊敗執政將近 30 年的工黨，成為以色列國會的最大政黨，並由比金（Menachem Begin）組成政府；4 年後，比金所領導的利庫黨再次贏得大選，使其得以連任至 1983 年辭職下台為止。隔年，其繼任者夏米爾（Jitzhak Shamir）因未獲國會多數之支持，而被迫於同年解散國會，並提前舉行國會大選。選舉結果因工黨與利庫黨不分軒輊，無一得以單獨取得執政，亦無法與小黨結盟後順利組成政府，兩黨遂經數月談判後，決定共組大聯合政府，總理由兩黨領袖裴瑞茲與夏米爾輪流擔任。本屆政府任期結束後，國會選舉再次出現了與先前類似的結果，利庫黨雖比工黨多得一席，卻仍無法與宗教和右翼政黨組成聯合政府，兩黨於是再度組成大聯合政府，但此次合作並無總理輪任的協議，而是由夏米爾出任總理，裴瑞茲任副總理。聯合政府因對美國外交部長貝克所提和平計畫立場不一，而於 1990 年分道揚鑣，提前結束了聯合政府的執政。

⁴¹ 歷屆政府的組成請詳見 Katz（1980: 81-123）。

⁴² 工黨執政時期的以色列政府請見 Katz（1980: 81-109）。

3. 工黨與右翼聯合政府之對抗（1990-2001）

工黨雖於 1990 年以些微差距贏得選舉，卻因未獲宗教政黨之支持，而無法順利組成政府，夏米爾於是再次領導利庫黨與其他宗教和右翼政黨組成聯合政府。兩年後，該黨於選舉中再次敗給工黨，工黨領袖拉賓（Jitzhak Rabin）隨後順利聯合其他政黨組成聯合政府。拉賓於 1995 年 11 月因『奧斯陸和平協議』之簽署，而遭右翼激進主義份子的槍殺，總理一職後由裴瑞茲依法遞補，繼續推動拉賓所致力的和平計畫。

裴瑞茲繼任總理後，曾獲得國內的廣泛支持。在其聲勢看似一片大好之際，其甚至決議將國會選舉提前舉行，以穩固其總理一職的正當性。就在各界普遍看好裴瑞茲將贏得選舉的情況下，以色列境內陸續於 1996 年 2、3 月爆發巴勒斯坦人阿拉伯人的自殺攻擊事件，造成 60 多位以色列人民的喪生，舉國譁然；裴瑞茲在民情激憤中支持率逐漸下降，所推動的和平協議也開始遭人質疑。當以色列北部持續遭到來自黎巴嫩南部阿拉伯武裝份子的小型飛彈攻擊後，以色列也展開了報復性攻擊，並且對黎巴嫩南部地區進行密集轟炸。此一連串事件不僅動搖了以色列人民對和平進程的信任，也大大削弱了裴瑞茲順利當選下任總理的實力。

一如部份觀察家所預期，裴瑞茲確實在以色列首次舉行的總理直選中敗下陣來，極右派利庫黨候選人利坦雅虎（Benjamin Netanjahu）則因在選戰中猛烈抨擊現任政府的安全與和平政策，最後得以些微差距贏得選舉。利坦雅虎於選後組成了一個右派政府，承諾繼續推動與阿拉伯國家的和平進程，但強調國家安全的優先性。3 年後的國會大選中，巴拉克（Ehud Barak）帶領工黨順利贏得選舉，並且主導聯合政府的組成。其不僅於任內完成自黎巴嫩的撤軍，並且重啓與巴勒斯坦的談判，但由於大衛營談判的失敗，以及國內持續不斷的自殺攻擊事件，使得巴拉克最終難逃與其同黨前輩相同的命運，在失去國會的支持後，於下屆國會選舉中敗選下台。

4. 新大聯合政府與 Kadima 聯合政府（2001 迄今）

2001 年國會大選後，利庫黨領袖夏隆（Ariel Sharon）與工黨組成大聯合政府，外交部長由裴瑞茲擔任；兩年後國會再次選舉，夏隆所領軍的

利庫黨再次獲勝，並且組成了一個中間偏右的政府，推行鐵腕政策，在巴勒斯坦邊境築起了長達 600 多公里的隔離圍欄，和主導針對激進派哈瑪斯領導人的狙殺行動，卻也同時執行從迦薩走廊撤離的計畫。由於前述計畫遭到宗教政黨夏斯黨的反對，預算案又未獲其他自由派政黨之支持，夏隆遂於 2005 年再次與工黨合組成大聯合政府。然而，新選出的工黨領袖裴瑞茲（Amir Peretz）亟欲終止與夏隆的聯合執政，夏隆也在退出利庫集團後，另組前進黨（Kadima），繼續推行先前的迦薩走廊撤離計畫。新政府在前進黨新任領導人 Ehud Olmert 領導下，與工黨和夏斯黨等組成聯合政府，政黨協商條約中載明，夏斯黨無需同意政府自約旦河西岸屯墾區的撤離計畫，政府亦同意給予夏斯黨相關機構高額的財政補助；然而，翻開以色列政治史，夏斯黨雖總是政府組閣的合作對象，卻也常因其退出聯合政府，而讓聯合政府垮台⁴³。

（三）以色列的行政區劃

以色列全國共劃分成六大行政區域（district），區之下再切割成 15 個次級區（sub-district），次級區之下再細分成 50 個自然區（natural region）。由於部份以色列佔領區亦適用以色列相關的法律規定，因此以上這些由以色列官方所記載的區域，實際上包含了以色列的佔領區如戈蘭次級區，及其所屬的四個自然區。以色列官方雖將部分佔領區劃為自己的領土，但其並未獲得聯合國及國際社會的普遍承認。耶路撒冷東城雖亦為以色列官方劃入自己的行政區域內，但其效力亦在國際間存有爭執。約旦河西岸的 Judea and Samaria 區雖為以色列佔領區，但該地區因不行使以色列法律，故而不被納入以色列行政區劃中。以色列各區的人口數量大致為：耶路撒冷區（Jerusalem district）90 萬、北方區（Northern district）125 萬、海法區（Haifa district）89 萬、中央區（Central district）180 萬、特拉維夫區（Tel Aviv district）、南方區（Southern district）120 萬⁴⁴。茱蒂亞和撒瑪利

⁴³ 以上請參見 Katz（1980: 81-123）。

⁴⁴ 耶路撒冷不僅是以色列六個行政區中的其中一個，也是該國的首都，和以色列與巴勒斯坦衝突不斷的關鍵因素之一，該城對於猶太人以及阿拉伯人而言，皆具有歷史以及

亞區（Judia and Samaria Area）自 1967 年六日戰爭結束後即為以色列所佔領，以色列人亦多視該地為自己的領土，該地區目前亦有 30 萬左右以色列人墾殖居住，然而聯合國及國際社會並不承認該佔領區為以色列領土。

三、立法權

以色列是個一院制議會主義國家，希伯來語稱國會為 *Knesset*，有集會的意思，其坐落於耶路撒冷，並由 120 位國會議員所組成⁴⁵。以色列國會議員根據政黨比例代表制選舉產生⁴⁶，全國所有年滿 18 歲以上之公民皆有投票權，被選舉權則為 21 歲⁴⁷，通信投票僅限於政府駐外人員以及於國外航行之商船人員。另國會基本法第 16A 條還規定，國會議員當選者若具雙重國籍，除經宣告放棄以色列國籍以外之其他國籍，不得宣誓成為該國國會議員。在國會任期方面，除非國會提前解散，選舉每四年舉行一次⁴⁸，所有得票率超過 2% 的政黨皆將根據得票比例分得國會席次（*Rabinovich & Reinhartz, 1984: 150-51; McLaurin, 1977: 170*）。

與一般內閣制國家之議會功能類似，以色列國會除具代議、立法、監督政府等功能外，還負有國家元首以及政府首長選舉之責。根據建設性不信任投票之制度設計，國會具有倒閣權，內閣總理相對亦有解散國會之權力⁴⁹。國會每年集會兩次⁵⁰，兩會會期至少八個月；若國會 30 位以上成員連署或政府要求，國會得加開臨時會。以色列國會具有名符其實的議會主權（*Knesset supremacy*）（*Peretz, 1983: 160-66*），亦即國會可根據簡單多數通過任何一項法案，即便該項法案與前列各項基本法相牴觸⁵¹。此外，多

宗教上的特殊意涵，該城目前的人口結構、以色列政府的住房政策、宗教政策、以及城市與經濟發展等之詳介紹，請參見 *Dumper (1997)*。

⁴⁵ 請參見『國會基本法』第 2、3 條。

⁴⁶ 請參見『國會基本法』第 4 條。

⁴⁷ 請參見『國會基本法』第 5、6 條。

⁴⁸ 請參見『國會基本法』第 8 條；另有關選舉日之規定，見『國會基本法』第 9、10 條。

⁴⁹ 以色列國會之組成、運作、及其主要功能之介紹，請參見 *Katz (1980: 63-80)*、*Bernstein (1957: 94-111)*。

⁵⁰ 國會開議之特殊規定，請參見『國會基本法』第 12、13、14、31 條。

⁵¹ 請參見國會基本法第 25 條。

數法案雖由政府所提出，但國會各委員會以及國會議員亦有法案之提案權，其通過則須經由三讀程序⁵²。

以色列國會下設多個委員會⁵³，委員會主席由各委員會委員選舉產生；法案若涉及多部會業務，則相關委員會將組聯合委員會，共同審議該項法案。為深入法案之審議，委員會得邀請政府相關部會首長、高級官員、以及學者專家等，針對特定法案進行解釋或徵求諮詢。以色列國會現有四種不同類型的委員會：常設委員會、特別委員會、諮詢委員會、以及基於特定需求而召開之兩不同委員會（詮釋以及公共關係委員會）。常設委員會主要負責法案之審議與制訂，並且具備提案權，但此類提案僅限事涉基本法以及國會事務相關之法案（如國會之選舉、有關國會議員之相關規定、以及國家審計長之選任等）。特別委員會之功能基本上與常設委員會類似，只不過其設置乃基於特殊任務需求，而常於任務結束後解散，或轉為常設委員會。諮詢委員會之設立乃基於特定事務具有全國性之重要意義，而由全會決議設立之；至於因特殊需求而設置之委員會基本上有兩種，其一乃詮釋委員會，由國會發言人（基本上為國會議長）以及 8 位經選舉產生之國會議員所組成，負責國會議事規則之解釋，公共關係委員會則負責處理與國會相關之事務。目前以色列國會共設有 12 個常設委員會和 4 個特別委員會⁵⁴，其分別為：

⁵² 以色列國會的法案三讀程序為：一讀，由國會議長主持全會，宣讀法案內容，並送交全會討論是否接受，全會要是不接受該項法案，要不拒絕或退回政府；法案一旦在一讀中獲全會接受，即送交特定委員會進行內容的實質討論與增修，待委員會審議完畢後，法案再送回全會進行討論及二讀；二讀結束後，國會即針對法案的二讀版本進行三讀。當大部分法案以舉手方式進行表決時，部分法案則以密閉投票方式進行。一旦法案獲得通過，議會主持人（議長或副議長）、內閣總理、總統、以及負責執行該項法案之相關部會首長即簽署該項法案，法務部長於隨後用印、公告後，法案正式生效。

⁵³ 請參見『國會基本法』第 21、22 條。

⁵⁴ 以色列國會除了設置前述委員會外，還另外設立兩具有特別任務之委員會：倫理委員會以及計劃委員會；倫理委員會調查國會議員違反國會倫理以及國會外的違法行為，並有權針對特定國會議員的違法行為祭出處分；計劃委員會則負責安排國會大選後各常設委員會之組成，並提出委員會主席之人選建議，決定各政黨國會座次之安排，以及國會議員和黨團辦公室之分配等。

表 1：以色列國會之常設及特別委員會

常設委員會	
內務委員會	財政委員會
經濟事務委員會	外交事務暨國防委員會
內政暨環境委員會	移民、歸化暨流亡事務委員會
教育、文化、暨運動委員會	憲法、法律、暨司法委員會
勞工、福利、暨健康委員會	科技委員會
國家監察委員會	婦女地位委員會
特別委員會	
毒品濫用問題委員會	兒童權利委員會
外籍勞工事務委員會	公共訴願委員會

以色列前一次國會選舉於 2009 年舉行，目前共有超過 10 個以上政黨或政黨聯盟於國會享有席次，目前各政黨的國會席次分配如下：

表 2：以色列第 18 屆國會代議政黨

政 黨	席 次
Kadima（前進黨）	28
Likud（利庫黨）	27
Yisrael Beiteinu（以色列是我們的家園黨）	15
Shas（夏斯黨）	11
Labor（工黨）	8
United Torah Judaism（統一托拉猶太教黨）	5
Independence（獨立黨）	5
National Union（民族聯盟）	4
Hadash（和平與平等民主陣線）	4
United Arab List-Ta'al （統一阿拉伯名單－阿拉伯復興運動黨）	4
The Jewish Home（猶太家園黨）	3
New Movement-Meretz（新活力運動黨）	3
Balad（民族民主大會）	3
Whole Nation（全民族黨）	1

以上的國會黨團中，統一托拉猶太教黨團，是由 Agudat Israel 和 Degel HaTorah 黨所組成，民族聯盟則是 Eretz Yisrael Shelanu, Hatikva, Moledet 以及 Tkuma 等政黨所組成之聯盟。在 2009 年的國會選舉中，以色列中央選舉委員會雖擬欲禁止統一阿拉伯名單—阿拉伯復興運動黨，以及民族民主大會之參選，聲稱該黨不忠於國家，並且支持國家敵人等，該項禁令最終卻為以色列最高法院所否決。

四、司法權

以色列的司法體系是由世俗以及宗教法院所組成⁵⁵，世俗法院共區分成三個審級。所謂「和平法院」乃該國司法體系中之初級單位，位於耶路撒冷的最高法院則是該國最高司法機關，個人身分以及家事法等相關訴訟問題，則由宗教法庭負責審理⁵⁶。

以色列的司法體系由三級法院所構成，其分別為推事法院（magistrate court）、區域法院（district court）、以及最高法院（supreme court）。推事法院又稱為「和平法院」（peace courts），是以色列法院體系中的一級法院，負責審理爭訟金額不超過 2 百萬謝克（Shekel）之案件⁵⁷，該國目前共有 30 個推事法院；區域法院則是前述法院之上訴法院，但也作為特定案件之一級法院，全國目前共有 6 個區域法院；位於耶路撒冷的最高法院則是以色列的高等法院，也是該國最高上訴司法機關，主要審理國家組織機構特定決議之合法性問題⁵⁸。

基於國內不同宗教社群之需求，以色列司法體系中，維持拉賓法院（rabbinical court）、伊斯蘭法院（Sharia）、以及基督宗教法院（canonical

⁵⁵ 請參見『司法基本法』第 1 條。

⁵⁶ 不同於大多數西方民主國家的法律體系，以色列的司法制度除了由世俗法律體系所構成外，還有一部是由宗教法律所補充，兩者同時存在於以色列的司法體制中。近年來，以色列世俗法院不斷藉由特定案件的審理來挑戰宗教法庭的權威，造成兩者間的緊張關係。有關以色列司法和宗教體系間的權力較勁，請參見 Woods（2008）。

⁵⁷ 1 謝克相當於新台幣 8.25 元。

⁵⁸ 以色列高等法院的地位及其運作變革，請參見『司法基本法』第 15 條；對於該院功能之評析亦請參見 Sharfman（1993: 93-112）。

court) 之設立，並且給予財政補助，宗教法官亦享有公務員之身份與權益 (Rackman, 1955: 122, 134-35)，但高等法院是所有宗教法院的終審機構。猶太宗教法庭的運作受總理辦公室以及以色列拉比大會 (Rabbinat of Israel) 之監督，而只有在以下五項領域中具有司法裁判權：猶太齋戒規範 (Kashrut)、安息日 (Sabbath)、猶太教葬禮儀式、婚姻問題 (尤其是離婚之相關規定)、以及移民的猶太身分認定問題等 (Woods, 2008: 33)⁵⁹。除了猶太宗教法庭外，以色列的伊斯蘭和基督宗教法庭，亦根據各自教規審理相關之司法案件。

除了前述法院外，以色列司法體系中還設有區域行政法庭 (Court for Administrative Matters)，負責審理兵役相關的訴願問題；此外，在各推事法院的鄰近地方，亦設有審理金額不超過 3 萬謝克的訴願法庭。如前所述，家事法相關問題在以色列，基本上是由宗教法院負責審理，但該國亦於 2000 年設立家事法院，負責審理相關的訴訟案件；針對交通事故以及勞工權益等問題，該國亦另設有交通法院以及勞工法院等；海事法相關的訴訟則由海事法庭審理。基於特殊之國情需要，以色列還有特殊軍事法庭之設立，負責審理軍法相關之案件，其最高上訴司法機關為上訴軍事法庭 (military court of appeals)⁶⁰。

伍、選舉制度與政黨生態

一、選舉制度

作為內閣制議會民主國家，以色列政府由國會產生，國會選舉因此亦為該國最重要之選舉。以色列的選舉制度與多數西方民主國家的選舉制度類似 (如選舉之一般、平等、和秘密原則等)，但亦有因其特殊國情而與

⁵⁹ 拉賓法院 (Rabbinic Courts) 對於婚姻問題的司法管轄權問題，請參見 Sharfman (1993: 78-80)。

⁶⁰ 以色列各級法院之職權，請參見 Peretz (1983: 192-97)、Bernstein (1957: 111-21)。

他國選制不同者（如政黨參選資格之限制）等，以下僅就該國之選制酌做介紹⁶¹。

以色列國會由 120 位國會議員組成，其產生根據全國單一選區政黨比例代表制，所有得票超過全國總有效投票 2% 票數之政黨，皆能分得國會席次，並行使國會代議權（Katz, 1980: 53; Botschaft des Staates Israel. n.d.）。由於實施比例代表制，各政黨須於選前向中央選舉委員會提交所謂「政黨名單」⁶²，選後中選會即依各政黨所得票數佔全國總有效投票數之比例，將席次分配給各政黨，獲得國會席次之政黨隨後再依政黨名單之排序，將所獲席次依名單次序授予政黨參選人；因選舉人於投票中只選政黨，而不選單各政黨候選人，因此，為決定各政黨候選人於政黨名單上之排序，各政黨通常會於選前進行所謂「黨內初選」（Botschaft des Staates Israel. n.d.）。然而，各政黨由於對政黨名單的產生方式有不同之規定，黨內初選的方式因此也就不一，例如，當大部分政黨所提出之政黨候選人乃根據黨中央決策機構產生時，正統猶太教政黨所提出之政黨名單則是由其精神領袖所決定。

以色列國會每四年舉行選舉一次，國會一旦提早解散，議員之任期即縮短，選舉亦將提前辦理。為避免德國威瑪共和時期小黨林立、憲政紛亂的情事發生，以色列仿效德國，對國會解散之方式進行規範，「建設性不信任投票」之引入，即為避免國會倒閣頻繁、少數政府施政備受牽制之必要憲政規定（Botschaft des Staates Israel. n.d.）。

國會選舉主要依據的法律是 1958 年所通過的國會基本法，和 1969 年所制定通過的國會選舉法；此外，1992 年制定通過的政黨法亦有國會選舉相關的重要規定，如唯有於中選會註冊登記之政黨使得參與選舉等。如前所述，以色列國會的選舉制度與多數西方民主國家的選制類似，尤其在選舉之基本原則上，皆採類似之規定，如一般性、全國性、直接、平等、秘

⁶¹ 該國詳細之選制介紹，請參見 Katz（1980: 53-61）。

⁶² 請參見『國會基本法』第 5A 條。

密、以及比例性等原則⁶³。所謂一般性原則，係指所有年滿 18 歲以上之以色列公民皆具投票權，被選舉權則只有年滿 21 歲之以色列公民才具備；此外，基本法還規定，總統、監查委員、法官、高階政府官員、參謀總長、以及國軍其他高階軍官等若欲參選，必須於選舉前百日內辭去現任職務（*Botschaft des Staates Israel. n.d.*）。以色列法律並未有境外投票之規定，唯一的例外是，以色列駐外使館及領事館館員、身居以色列船籍船隻之以色列公民，得以通信投票方式行使投票權。至於所謂直接原則，係指國會議員由人民直選產生；平等原則確立選票之票票等值；秘密原則要求投票之秘密進行；比例原則規定，所有得票超過全國總有效票 2% 門檻限制之政黨，將根據得票比例分得國會席次（*Botschaft des Staates Israel. n.d.*）。

雖然政黨法規定，所有於中選會登記之政黨或政黨聯盟皆有資格參與國會選舉，但根據國會基本法之規定，政黨一旦具有以下政黨目標，或進行下列活動，中選會得禁止其參與國會選舉：⁶⁴

- （一）否認以色列作為一猶太國家之存在
- （二）否定國家之民主國原則
- （三）支持種族主義
- （四）支持特定國家或恐怖組織針對以色列的武力攻擊

根據以色列政黨財政法之規定，所有參與選舉之政黨將獲一定之財政補助，補助金額依各政黨於前次與本次國會選舉所獲席次比例分配之；另該法還規定，政黨收受政治獻金不得逾越法律所規定之金額。為綜理全國選務，以色列中央設置中央選舉委員會，該組織機構由國會根據政黨比例推派代表組成，其運作受最高法院之監督（*Botschaft des Staates Israel. n.d.*）。

和所有內閣制國家國會無異，以色列國會的任務除了立法和針對行政權進行監督外，最重要的就是組成政府，而內閣政府之組成，則是由總統根據國會選舉之結果，與相關政黨諮商後，委任特定人士進行，慣例上其為國會最大政黨或政黨聯盟之領袖，受託組閣者必須於 28 日內完成組閣，

⁶³ 請參見『國會基本法』第 4 條。

⁶⁴ 請參見『國會基本法』第 7A 條。

必要時，總統得將組閣日延長 14 日天。內閣政府之組成至少需要 61 位國會議員之支持，一旦內閣組織完成，總理即須於 45 日內向國會介紹所有內閣成員，並提出內閣政府之信任案，以尋求國會之支持，一旦國會通過政府之信任案，政府組成即告完成（*Botschaft des Staates Israel. n.d.*）。

二、政黨及利益團體

基於該國特殊的族群、宗教、以及政治意識型態背景，以色列的政治生態充滿各式代表自身團體利益的政黨和組織團體⁶⁵。從建國至今，以色列國會一直存在至少 10 個以上的黨團，之所以存在此一現象，主要係因於過低的國會門檻限制（2%），以及該國根深蒂固的社會分裂。為便於認識該國複雜之政黨生態，以下僅將該國政黨體系粗略區分成鴿派、鷹派、正統猶太教派、以及阿拉伯政黨等四大類；另該國尚有不屬於以上分類、政黨目標採中間路線之政黨⁶⁶。以上政黨陣營多半由國會中兩個或兩個以上的黨團所組成，下文僅就前述分類，簡介各陣營之政黨生態。

（一）鴿派及鷹派

1. 鴿派

1967 年六日戰爭以來，以色列政黨生態即存在明顯的鴿派和鷹派之分，所謂鴿派，係指在國家領土與安全問題上，支持「以土地換和平」主張之政黨，而反對此一立場，同時主張只能「以和平換取和平」之政黨，

⁶⁵ 以色列的多黨政治體系事實上反映出該國建國以前即以已存在的社會多元景象。來自世界各地的猶太移民因為引入原居住國不同的政治文化傳統，不同族裔以及不同宗教信仰之猶太社群，亦在政治意識型態以及其他諸多問題領域上堅持各自立場，多黨政治體系得以在以色列生根，因此也就不足為奇（Katz, 1980: 27）。以色列為數眾多的政黨在不同問題領域中各自堅持己見，尤其對於國家疆域以及巴勒斯坦建國等問題，政黨間更是彼此針鋒相對。不僅以色列各政黨對巴勒斯坦問題持有不同立場，國際社會（尤其是美、蘇等東西方大國）對於中東的和平進程，亦有各自國際戰略的考量，相關討論請見 Lustick（1994）、Masalha（2000）。

⁶⁶ 亦有學者將以色列的多黨政治體系區分成工黨、右翼政黨、中間路線政黨、以及次要政黨等，相關敘述請參見 Katz（1980: 27-51, 75-118）。

即為所謂鷹派。鴿派在前述問題上傾向於和巴勒斯坦及敘利亞達成和解，其具體作法是：歸還六日戰爭後以色列所佔領之領土（約旦河西岸、迦薩走廊、以及戈蘭高地等），同時還支持巴勒斯坦國之建立，和耶路撒冷城之分割。相較於鴿派對領土和及和平問題的溫和立場，鷹派則主張將前述佔領區全數或至少其中之大部分併入以色列領土⁶⁷。

鴿派與鷹派除了在土地問題上各持不同立場外，對於以色列境內阿拉伯人的問題也持不同看法。當鴿派主張推行一種自由平等的族群政策，將境內（不含佔領區）一百萬左右的阿拉伯人融入該國社會時，鷹派則傾向將阿拉伯裔以色列人排拒於以色列社會之外。前述立場上之爭鋒相對，隨後也被覆上社會經濟意義上的左派與右派之分。

以色列國會中的鴿派陣營主要由 HaAvoda（以色列工黨，the Israeli Labor Party）所領導⁶⁸，其乃一左派社會民主主義政黨，對外政策採中道溫和路線，對於宗教問題的態度亦與正統猶太教派保持一定之距離，支持者主要來自阿胥肯納茲猶太人（Ashkenazim，或稱德國系猶太人）⁶⁹。1968年以前，以色列工黨一直以馬帕伊（Mapai）自稱，是1930年代部分左翼猶太復國主義團體之結合⁷⁰，其支持者過去主要來自勞動階級層，近年則漸獲中產階級之支持。作為一社會民主主義政黨，工黨在巴勒斯坦問題上支持與阿拉伯人的和談，主張自屯墾區撤離；經濟上支持自由市場經濟，但也強調政府的社會責任，主張在教育、健康醫療、以及其他社會服務領域中，政府應有所積極作為。

⁶⁷ 鷹派陣營中存在所謂的「溫和鷹派」，其主張將部份佔領地（約40%的約旦河西岸土地）歸還給巴勒斯坦人，但他們也清楚知道，此一提議當然不會為阿拉伯人所接受。工黨的國家安全政策請參見 Inbar（1991）。另有學者預測，以色列政府未來在處裡約旦河西岸以及迦薩走廊的問題上，亦有可能採取法國相對於阿爾及利亞，以及英國相對於愛爾蘭的模式，相關討論請見 Lustick（1993）。

⁶⁸ 以色列工黨之介紹請參見 Peretz（1983: 87-105）、Bernstein（1957: 57-69）。

⁶⁹ 在以色列，猶太人又被區分成歐美裔猶太人（Jews from Europe-America），以及亞非裔猶太人（Jews from Asia-Africa），前者又被稱作阿胥肯納茲人（Ashkenazi，中文亦有譯作德裔猶太人或西方猶太人），後者則被稱作賽法迪人（Sephardi，中文亦有譯作西班牙裔猶太人或東方猶太人）；以上兩大猶太人社群之介紹請詳見 Peretz（1983: 55-63）。

⁷⁰ 有關工黨之介紹，請參見 McLaurin（1977: 186-88）、Katz（1980: 29-37）、Peretz（1983: 87-105）。

鴿派陣營的第二大黨團為 Merez 黨團，該黨團支持與阿拉伯人的和平進程，以及追求一個自由主義之世俗國家，其還與國會外「現在就要和平」運動團體過從甚密。Merez 黨團成立於 1992 年，是 Mapam（希伯來語 Mifleget ha-Poalim ha-Me'uchedet 之縮寫，意思為統一工黨）和興起於 1970 年代，要求促進公民權與支持和平進程之激進自由主義團體 Raz 之選舉聯盟，其支持者部份來自 1999 年以後俄國移民所組成政黨 Jisrael ba-Alijah 之部份成員。

2. 鷹派

以色列國會的鷹派陣營主要由中間偏右的 Likud（利庫黨團或稱團結黨團，Consolidation）所領導，黨團基本立場傾向對抗巴勒斯坦⁷¹。利庫黨團在政黨目標上向來與正統猶太教等宗教政黨較為親近，其主要支持者為賽法迪猶太人（Sephardim，或稱西班牙系猶太人）。利庫黨團與猶太復國主義運動有深刻的淵源，在以色列建國以前，民族主義自由黨即構成利庫黨團的核心，而民族主義自由黨的前身又來自於反英恐怖組織 Ezel 及其他修正主義政黨。利庫黨團的另一重要組成份子來自保守陣營的自由黨人，他們主要是社會中的中產及富裕階級。

作為現任執政黨，利庫黨團在巴勒斯坦問題上堅持對約旦河西岸以及迦薩走廊的佔領和屯墾計畫，反對自佔領區撤離；對於耶路撒冷的地位問題亦採大耶路撒冷主義，反對該城的分治，並視其為該國的永久首都⁷²。利庫黨團反對巴勒斯坦國之建立，但支持巴勒斯坦阿拉伯人的自治。在經濟問題上，該黨團向來支持自由市場經濟，主張減稅和政府企業的民營化，並視以色列最大工會總會 Histadrut 為癱瘓以色列經濟的罪魁禍首。

⁷¹ 利庫黨團由比金（Menachem Begin）於 1973 年成立，是幾個右翼政黨之聯盟，該聯盟於 1977 年首次擊敗工黨，成為以色列的執政黨，並主導 1980 年代的以色列政壇。該黨於 1992 年失去執政後，隨即於 1996 年重新奪回執政權，近年則發生政黨分裂。該黨之黨史介紹請參見 McLaurin（1977: 189-91）、Katz（1980: 41）、Peretz（1983: 108-12）。

⁷² 以色列政黨生態的其中一種劃界方式，是以政黨對巴勒斯坦建國以及領土問題的立場做區分，而有前述鷹派和鴿派之分。巴勒斯坦問題可說是割裂以色列社會的一項重要因素，也是挑戰該國以及國際政治領導人智慧的難題。究竟巴勒斯坦在以色列建國前和建國後的地位如何？當代國際法以及國際政治體系如何看待巴勒斯坦的國家地位問題？有關以上問題的討論，學界至今已積累相當豐富的研究文獻，請參考 Silverbirg（2002）、Quigley（2002）、Weiler（2002）、Lustick（1993）。

以色列的鷹派政黨還包括其他的右翼政黨團體，如民族統一黨（Ichud Leumi）。民族統一黨團在領土問題上採強硬態度，堅決主張不返還以色列在歷次戰爭中所佔領的土地，要求將佔領區劃入該國領土，並支持以強硬手段對付巴勒斯坦，甚至主張驅逐以色列境內以及佔領區之阿拉伯人。2006年國會選舉後，民族統一黨與民族宗教黨結盟，該政黨聯盟的成員主要來自約旦河西岸屯墾區。

屬於鷹派的政黨還包括 Jisrael Beiteinu（以色列是我們的家園黨，Israel is our home），該黨由一群俄羅斯移民於 1990 年代初期建立，主張對和平議程採強硬路線，從該黨 2009 年的國會競選口號——沒有忠誠，就沒有公民資格——即可看出該黨的右翼政黨傾向。作為一民族主義政黨，以色列是我們的家園黨代表的是占以色列總人口五分之一的俄國移民者利益。該黨目前為以色列第三大政黨，在巴勒斯坦問題上，主張以土地與人口交換方式，作為巴勒斯坦建國的條件⁷³。另該黨支持增加猶太移民的數量，和屯墾區的開發計畫。該黨因其極右的民族主義色彩，偶為自由派媒體抨批評為法西斯主義政黨。

（二）正統猶太教及阿拉伯政黨

1. 正統猶太教政黨

以色列政黨生態的另一識別方式是，以政黨的宗教意識形態為區分，而有所謂正統猶太教以及極端正統猶太教政黨之存在⁷⁴。Miflagah Datit Le'unit，簡稱 Mafdal（民族宗教黨），代表的是該國 20% 猶太教信仰者之利益。該黨視以色列之建國出自上帝之手，希望以色列成為一個猶太宗教國家，並以猶太律法（Halacha）為國家法律；該黨支持國會通過更多的宗教法案，至於非宗教性法律，他們僅在該法不牴觸 Halacha 的前提下才支持⁷⁵。

⁷³ 亦即將居住於以色列境內的阿拉伯人與居住於約旦河西岸的猶太人互換。

⁷⁴ 以色列宗教政黨之介紹請參見 Peretz（1983: 112-16）、Bernstein（1957: 69-75）。

⁷⁵ 民族宗教黨的政黨史及其政治意識型態請參見 Ben-Meir（1984: 270-74）、Kat（42-44）。

民族宗教黨在猶太復國主義運動時期即積極參與以色列的國家建立，他們支持各地猶太人返回巴勒斯坦從事建國，其支持者多支持聖經所提到的猶太國土疆域，也因此約旦河西岸以及迦薩走廊屯墾區獲得多數居民的支持。民族宗教黨於 1956 年正式成立，其乃正統猶太教精神中心黨（Misrachi，成立於 1902 年）以及正統猶太教工黨（Ha-Poel Hamisrachi，成立於 1922 年）等政黨之聯盟，支持者從阿胥肯納茲到賽法迪猶太人皆有。不同於極端正統統一托拉猶太教黨（Jahadut ha-Torah ha-Meuchedet）以及夏斯黨（Shas）對宗教問題的立場，民族宗教黨在宗教問題上持著較為溫和的路線，但在對外政策上則持較為強硬的態度（MaLaurin, 1977: 191-92）。

在以色列政黨生態中被劃歸於極端正統猶太教黨團之政黨有極端正統統一托拉猶太教黨團以及夏斯黨，其中，前者是由兩個其他政黨結盟而成。極端正統猶太教信仰者（Haredim）約佔以色列人口中的百分之十，其意識形態極端，否定以色列之國家建立，認為只有上帝和彌撒亞，而非猶太復國主義者才有資格重建猶太人的國家。即便如此，多數極端正統猶太教主義者仍舊參與以色列國會之選舉，並有政黨在國會中為其利益發聲，其甚至參與聯合政府之組成。基於務實的理由，極端正統猶太教主義者一方面接受國家存在的事實，卻在意識形態上拒絕承認猶太國家之存在⁷⁶。極端正統猶太教黨團陣營中的另一政黨是 Shas 黨（夏斯黨或賽法迪猶太宗教黨，Sephardim religious party），其自視為捍衛賽法迪猶太人權益之政黨⁷⁷。相對於極端正統統一托拉猶太教黨團，夏斯黨在宗教以及世俗猶太復

⁷⁶ 這種立場上的矛盾主要來自以下考量：他們需要國家的財政支援，才能無虞地辦理其宗教學校；另外，為能使其子女免於兵役之徵招，他們又須在國會中有政黨為其權益發聲。極端正統猶太教信仰者以必需研讀 Thora 為由，堅拒兵役義務，擔心這只會使其子女向世俗世界傾斜、墮落。

⁷⁷ 作為一極端正統猶太教政黨，夏斯黨捍衛的是塞法迪猶太人以及米茲拉希猶太人的利益。該黨成立於 1940 年，是部份 Agudat Yisrael 黨員出走後所成立的政黨，目前亦為現任聯合政府的組成份子之一。該黨主張國家運作應遵循猶太律法，如 Shabbat（安息日）的相關活動禁止等。該黨還支持猶太宗教學校（Yeshiva）學生的各項權益（如免除兵役等）；在巴勒斯坦問題上，該黨尚稱溫和，並不激烈主張對屯墾區之開發，對阿胥肯納茲裔猶太人掌控國家之運作不表信任（因其不支持 Torah，並於建國初期歧視

國主問題上，持著較為溫和的立場。

2. 阿拉伯政黨

以色列人口結構中 20%左右是由阿拉伯人所構成，其中的 82%是穆斯林，10%信奉基督教，其餘的 8%則是信奉德魯茲教派的阿拉伯人⁷⁸。在 2006 年的國會選舉中，75%的以色列阿拉伯人支持捍衛巴勒斯坦阿拉伯民族主義權益之政黨。

以色列政黨生態中的阿拉伯政黨主要有 Hadash (和平與平等民主陣線, Democratic front for peace and equality), 以及 The United Arab List – Ta'al (統一阿拉伯名單—阿拉伯復興運動黨團)。Hadash 的主要支持力量來自 Maki (以色列共產黨, Israeli Communist Party)⁷⁹, 是 Maki、Black Panthers 以及其他團體於 1977 年的政黨聯盟。意識型態上該陣線認同以色列作為一個猶太人與阿拉伯人的國家，支持者有將近 90%是該國阿拉伯人。陣線支持溫和的阿拉伯民族主義，被視為一極端鴿派的社會主義世俗政黨。除支持以色列自佔領區撤離和巴勒斯坦的建國外，該陣線亦支持工人之權益、相關社會福利措施之施行，和要求阿拉伯人之地位平等。

以色列國會中捍衛阿拉伯人權益的另一黨團是 United Arab List – Ta'al (統一阿拉伯名單—阿拉伯復興運動黨團)，其中，United Arab List 成立於 1996 年，Ta'al 則成立於 1990 年，為阿拉伯政黨中的民族主義和回教保守主義政黨。前述政黨於過去 20 年間開始活躍於以色列政壇，先前以色列政府基於國家安全理由禁止該黨之成立。目前阿拉伯政黨中的民族主義與保守主義陣營主要由阿拉伯新生運動以及民族民主聯盟所組成，兩者皆為民族主義世俗政黨。以色列的阿拉伯保守回教陣營在國會中的主要代表則有統一阿拉伯名單，其乃一穆斯林運動左翼務實主義者以及阿拉伯民主黨之聯盟；統一阿拉伯名單在對外政策上採取與其他阿拉伯政黨一致的

賽法迪猶太人以及米茲拉希猶太人)。該黨近年支持對屯墾區的開發以及大耶路撒冷政策，在性別議題上亦表示反對同性戀。

⁷⁸ 以色列的非猶太人人口結構請參見 Peretz (1983: 63-69)。

⁷⁹ 該黨原稱 Rakah，成立於 1955 年，相關介紹請見 McLaurin (1977: 189)。

立場，但是在社會問題上，其回教色彩則較為濃厚，例如，在有關婦女權益等問題上，該黨所持立場始終傾向保守。2006 年起，該黨與阿拉伯新生運動於國會共組黨團。

（三）中間路線政黨

以色列政黨生態中向來存在中道主義政黨，例如，1950 年代有鴿派、1960 年代有鷹派工人團體所組織的 Rafi、1970 年代有鴿派、鷹派、社會主義者、以及資本家等不同意識型態人民團體，所聯合組成的民主變革運動、1999 年至 2006 間有催生社會革新的 Shinui（革新黨）等，其皆為歷來存在於該國社會中的中間路線政黨團體⁸⁰。2006 年國會選舉後，以色列更出現了一個影響力不容被輕忽的新中道主義政黨 Kadima（前進黨，Forward），其現今並為該國國會之最大黨團。

Kadima 的成立，主要拜利庫黨團的分裂。近年來，利庫黨團內部存在是否應自迦薩走廊撤離的爭執，時任以色列總理的夏隆支持自佔領區撤離，納坦雅虎所領導的強硬派則堅決反對。利庫黨團內部的分裂致使其於 2006 年的國會大選中失去不少席次⁸¹。另一方面，當部分工黨成員不滿時任領袖—工會領導人裴瑞茲（Amir Perez）—的領導後，選擇出走並加入 Kadima，這些人包括前任以色列總理、現任以色列總統裴瑞茲（Simon Perez）以及現任國會議長 Dalia Itzik 等人。Kadima 在此背景下產生，使其成為一名符其實的中道主義政黨。該黨不僅在對外和社會經濟問題上不走極端路線，對於宗教問題亦採世俗開放的立場，在其他各項政治問題上，該黨始終把持務實妥協的態度。以色列其他中間路線政黨還包括 Gimlaim（退休人員黨），該黨之國會代表年齡皆超過 70 歲，創黨目標在於捍衛退休人員之權益；近年選舉中，該黨亦擄獲年輕選民之支持，成為組成聯合政府必要考量的對象之一。

從以上政黨生態的介紹中我們可以得知，以色列特殊的政治社會條件

⁸⁰ 相關介紹請參見 Katz（1980: 41-42）。

⁸¹ 2003 年利庫黨團於國會尚有 38 個席次，在 2006 年的選舉中則僅剩原有席次的 2/3。

造就了該國多元複雜的政黨生態，在此基礎上，歷屆政府也在各方勢力的頃輒、鬥爭中產生。由於沒有單一政黨能夠獲得組閣所需的絕對多數，使得串聯各陣營組成聯合政府也就成爲以色列的憲政常態。而繁複的政黨分合，也正好解釋了該國政府體制中建設性不信任投票存在的意義，也說明了爲什麼在許多以色列人民眼中，該國的政黨生態猶如一場災難⁸²。

（四）利益團體

作爲戰後新興的中東國家，以色列領土雖然不大，境內卻因複雜的社會文化條件，而存在代表不同社群利益的團體。人口結構中的宗教界域，將以色列族群結構初略地區分成猶太人社群、阿拉伯人社群、以及基督教社群；猶太人社群之下則又再分成阿胥肯納茲猶太人（Ashkenazim），以及賽法迪猶太人（Sephardim），不同社群皆有各自的組織團體捍衛其自身利益。除了前述經登記而爲國家所承認的政黨團體外，以色列的利益團體主要可根據以下三個範疇加以區分：宗教、經濟、以及組織機構等（McLaurin, 1977: 175-96）。

宗教團體在以色列向來扮演著重要角色，其不僅影響國家內政的決策（尤其在宗教問題上），也左右政府的對外暨國防安全政策。該國最大的宗教團體爲正統猶太教，該社群團體始終反對包括耶路撒冷以及約旦河西岸等佔領區土地之返還，其當今最主要的利益代表爲先前所提及的幾個宗教政黨如民族宗教黨等（McLaurin, 1977: 177-78）。

利益團體中較具強烈經濟色彩者，爲具有以色列官方色彩的 Histadrut（以色列工會總會，General Federation of Labor）。由於以色列在建國之初，即希望建立一個民族同質性高的猶太國家，對於經濟發展之追求，因此也就以全國人民的整體福祉爲目標；在此環境背景下，以色列並未有西歐民主國家常有的勞資衝突對立，經濟性利益團體所能發揮的功能也就不甚顯著，唯一的例外是，Histadrut 和 Kibbutz 對該國的經濟生活發揮著特定影

⁸² 從國會現有黨團數量可看出，以色列政黨體系之複雜，事實上自建國以來，以色列即有數不清的政黨在政壇上誕生與消失，令人目不暇給、眼花繚亂。除現有國會代議黨團外，以色列尚有爲數不少的政黨在國會不具席次，卻在地方政府中占有一席之地。

響 (McLaurin, 1977: 195)。Histadrut 不僅管理該國的健康保險服務、協助移民相關事務、還於世界各地透過其分支機構，協助世界各地的猶太社群，更重要的是，它是以色列工黨的重要支持力量 (Peretz, 1983: 119)。除了 Histadrut 外，以色列另一具有經濟色彩的利益團體為 Kibbutz，其影響力雖不及 Histadrut，但其成員因多為居住在佔領區前線之屯墾區移民，因此，該組織團體對於該國的國防安全政策來說，具有相當份量的發言力量。

利益團體中代表組織機構利益者最主要的有以色列軍方 (Peretz, 1983: 126-30)。眾所周知，公共政策之形成與制定受各方利益團體之遊說，最終則完成於國會之立法，因此，不僅來自民間社會的各式組織團體，政府相關部門為行銷特定政策，也是國會遊說團體中重要的組成部分。以色列由於特殊的歷史與現實環境，國防安全問題向來構成政府政策的核心，以色列軍方的角色因此也就格外顯得重要。該國的國防與屯墾計畫因運動與鄰國之關係，如是否該對鄰國出兵、佔領區土地如何處置、以及應否和如何與其他國家 (如法、美等國) 組成軍事聯盟等，皆須獲得國會的全力支持，因此，以色列軍方、國防部以及外交部等，也就成為以色列組織機構利益團體中，最為活躍的政府部門 (McLaurin, 1977: 179-82)。

此外，世界猶太人社群 (World Jewish Community) 也是以色列重要的利益團體之一 (McLaurin, 1977: 184; Peretz, 1983: 130-34)。世界猶太人社群是一個居於以色列領土境外、由世界各地猶太人所組成的團體，其因對以色列政府的政策制定發揮特定影響，其影響力故而不可輕忽。從美國猶太人社群 (AJC) 對以色列政府施壓，要求其與週鄰阿拉伯國家改善關係，即可看出其影響力⁸³。

陸、結語

以色列的誕生，乃猶太民族為終結其流亡命運，所展現堅強意志之時

⁸³ 本文因篇幅限制，無法在此詳述以色列各利益團體的組織運作方式，相關介紹請參見 McLaurin (1977: 175-96)、Peretz (1983: 119-40)。

代成果。在與巴勒斯坦和鄰近阿拉伯國家不斷的軍事周旋，以及國家內部難以消弭的社會分歧中，以色列走出了一條甚為獨特的憲政道路。

基於考量建國之路尚未平坦、國族命運飄搖未定，以色列建國之父決議以制定基本法的方式，取代一部成文憲法，作為該國憲政發展之依據。從醞釀至今，該國雖尚未完成一部成文憲法之制定，卻也讓民主憲政體制成功地在中東地區生根。一院制國會體制之設立，代表該國人民對議會主權的尊重與肯認，而內閣制政府體制之運作，則使以色列國家組織運作充分展現歐陸政府體制之風格。然而，也由於深刻的社會分裂，致使政黨政治在該國的政治生活中，猶如景致不斷變化的萬花筒。

猶太復國主義運動故然兌現了猶太人回歸的允諾，但巴勒斯坦亦非永遠流著奶與蜜的故鄉，而是炮火與鮮血交織的紛擾之地。以色列的建國一方面獲得了世人的普遍同情與祝福，卻也遭受其敵對一方的敵視與詛咒。在建國 60 多年後的今天，以色列究竟該如何讓此地真正成為一個幸福受到許諾的地方，恐怕是此一曾為世界造就無數偉大思想家的民族，仍得繼續思索的難題。

參考文獻

- 肖憲，2001。《中東國家通史：以色列卷》。北京：商務印書館。
- 林東璟，2004。《以色列總理選舉制度的變遷》。台北：秀威資訊科技。
- Aryeh Greenfield-A. G. Publications. 1999. *Israel's Written Constitution*. Haifa: Aryeh Greenfield-A. G. Publications.
- Barak-Erez, Daphne. 1994-1995. "From an Unwritten to a Written Constitution: The Israeli Challenge in American Perspective." *Columbia Human Law Review*, Vol. 26, pp. 309-56.
- Ben Gurion, David. 1973. *Israel: Die Geschichte eines Staates*. Frankfurt: Fischer.
- Ben-Meir, Yehuda. 1984. "The Ideology of the NRP," in Itamar Rabinovich, and Jehuda Reinhartz, eds. *Israel in the Middle East: Documents and Readings on Society, Politics and Foreign Relations, 1948-Present*, pp. 270-74. New York: Oxford University Press.
- Bernstein, Marver H. 1957. *The Politics of Israel: The First Decade of the Statehood*. Princeton: Princeton University Press.
- Botschaft des Staates Israel. n.d. "Das Wahlsystem in Israel: Ein Überblick." (<http://berlin.mfa.gov.il/mfm/Data/113390.pdf>) (2011/8/25)
- Cohen, Michael J. 2005. "The Mandatory Period," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman, and Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp. 275-93. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Dieckhoff, Alain. 2003. *The Invention of a Nation: Zionist Thought and the Making of Modern Israel*. London: Hurst & Co.
- Dumper, Michael. 1997. *The Politics of Jerusalem since 1967*. New York: Columbia University Press.
- Dunner, Joseph. 1950. *The Republic of Israel*. New York: Whittlesey House.
- Elazar, Daniel J. 1996. "Introduction," in Jerusalem Center for Public Affairs, ed. *The Constitution of the State of Israel*, pp. 1-16. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs.
- Fohrer, Georg. 1977. *Geschichte Israels: Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Gafni, Isaiah M. 2005. "From the Hasmonean Revolt to the Destruction of the Secon Temple," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman and

- Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp. 57-71. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Gavriël, M. Y. Ben. 1957. *Israel: Wiedergeburt eines Staates*. München: Janus-Bücher.
- Gross, Aeyal M. 2004. "The Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel." *Stanford Journal of International Law*, Vol. 40, pp. 47-104.
- Grossman, Avraham. 2005: "The Crusader Period," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman, and Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp. 177-97. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Jabareen, Yousef T. 2008-2009. "Constitution Building and Equality in Deeply-divided Societies: The Case of the Palestinian-Arab Minority in Israel." *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 26, pp. 345-401.
- Katz, Alfred. 1980. *Government and Politics in Contemporary Israel, 1948-present*. Washington, D.C.: University Press of America.
- Kimmerling, Baruch. 1983. *Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Laqueur, Walter. 1972. *A History of Zionism*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Lustick, Ian S. 1993. *Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, Ireland and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lustick, Ian S. 1994. *Arab-Israel Relations in World Politics*. New York: Garland Publishing.
- Masalha, Nur. 2000. *Imperial Israel and the Palestinians: The Politics of Expansion*. London: Pluto Press.
- McLaurin, Ronald De. 1977. *Foreign Policy Making in the Middle East: Domestic Influences on Policy in Egypt, Iraq, Israel, and Syria*. New York: Praeger Publishers.
- Na'aman, Nadav. 2005: "From the Settlement of the Land to the Destruction of the Temple," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman and Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp. 21-37. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Oppenheimer, Aharon. 2005. "From Settlement in the Land of Israel to the Muslim Conquest," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman, and Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp.

- 17-18. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Peretz, Don. 1983. *The Government and Politics of Israel*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Prime Minister's Office, n. d. "The 32nd Government." (<http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Government/Panel/>) (2011/8/28)
- Quigley, John. 2002. "Palestine: The Issue of Statehood," in Sanford R. Silverburg, ed. *Palestine and International Law: Essays on Politics and Economics*, pp. 37-54. Jefferson, N.C.: McFarland & Co.
- Rabinovich, Itamar, and Jehuda Reinharz, eds. 1984. *Israel in the Middle East. Documents and Readings on Society, Politics and Foreign Relations 1948-present*. New York: Oxford University Press.
- Rackman, Emanuel. 1955. *Israel's Emerging Constitution, 1948-51*. New York: Columbia University Press.
- Scwartz, Daniel R. 2005. "From the Return to Zion until the Hasmonean Revolt," in Avigdor Shinan, Aharon Oppenheimer, Avraham Grossman, and Yehoshua Kaniel, eds. *Israel: People, Land, State. A Nation and its Homeland*, pp. 39-55. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Sharfman, Daphna. 1993. *Living without a Constitution: Civil Rights in Israel*. New York: M.E. Sharpe.
- Sigal, Z., and A. S. Rehany. 1997. "The Promised Constitution of the Promised Land: The Israeli Constitutional Experience." *Denning Law Journal*, Vol. 12, pp. 63-74.
- Silverburg, Sanford R. 2002. "Diplomatic Recognition of States in Statu Nascendi: The Case of Palestine," in Sanford R. Silverburg, ed. *Palestine and International Law: Essays on Politics and Economics*, pp. 9-36. Jefferson, N.C.: McFarland & Co.
- The Jerusalem Center for Public Affairs. 1996. *The Constitution of the State of Israel*. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs.
- Weiler, Joseph H. 2002. "Israel and the Creation of a Palestine State: The Art of the Impossible and the Possible," in Sanford R. Silverburg, ed. *Palestine and International Law: Essays on Politics and Economics*, pp. 55-159. Jefferson, N.C.: McFarland & Co.
- Woods, Patricia J. 2008. *Judicial Power and National Politics: Courts and Gender in the Religious-Secular Conflict in Israel*. Albany: State University of New York Press.

Israel's Contemporary Constitutional System

Shih, Chung-shan

Associate Professor, Institute of Public Administration

National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN

Abstract

As a result of Zionist movements, the establishment of the state of Israel not only brought great joy to Jewish people all over the world, but also caused an enormous amount of unrest that still persists today. Although Israel lacks a written constitution as the basis of highest legal order, its legislative system can nevertheless demonstrate parliamentary sovereignty by establishing a legal system to meet the demands of democracy in Israel. The separation of state powers is a reflection a political approach inspired by the Montesquieu Enlightenment, whereas parliamentary elections and the multi-party system on the other hand, demonstrate the realization of a modern democratic state. Due to deep social divisions and tensions with Palestinians, Israelis inescapably live in a constant state of fear, which is representative of the unavoidable price that must be paid for being allowed to return to their religious promised-land. This article provides an introduction to the contemporary development of Israel's constitutional establishment. To provide a comprehensive understanding of constitutional practices in Israel we examine the history of Israel's foundation as a state, the operational mechanisms of state organizations, and democratic attributes such as parliamentary elections and the electoral party system itself.

Keywords: Israel, Palestine, constitutional system, Zionism