

以色列的多黨政治與聯合政府組建

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

摘要

以色列是唯一的猶太人移民國家，它本身的發展特殊，政治的運作有別於他國，本文將探討其政治運作，以期充分掌握其政黨、選舉與政府之間的關連性與真正的底蘊。以色列的政府體系是中央集權，沒有地方主義的傳統，其政黨以猶太復國運動的政黨占優勢。政黨的偏多，除了源於人民的理念分歧，選舉制度亦是強化因素。政治的不穩定，主要是 6 日戰爭所引起的以、阿疆界問題，左右兩派政黨彼此的不信任，帶給宗教傾向的政黨成為競爭者。其次，直接選舉總理，造成小黨數目和力量上升，總理需要與更多的政黨談判。90 年代拉賓和阿拉法特簽署奧斯陸協定以來，十多年間以色列經濟的成長史無前例，從選舉中可以看到以巴兩國解決之道反應出多數以色列人的心境，夏隆的前進黨所組成的聯合政府，吸收溫和的左派和右派選民的支持，反觀統一黨，由內坦亞胡領導下，亦亟力爭取中間派選民支持，這個新中間派的政治勢力如何妥善解決所佔領的土地以換取長久的和平，將決定以色列政治版圖的變動。

關鍵詞：以色列政治、聯合政府、多黨政治、選舉制度、以巴衝突

壹、前言

以色列是世界上唯一的猶太人移民國家，早期他們主要來自東歐與中歐，迄今人口超過 770 萬。天然資源屈指可數，而且阿拉伯國家環伺，不過它是中東地區工業化與經濟發展程度最高的國家，高科技的研究與開發又是國際一流，人均國內生產總值高達 3 萬多美元。

以色列的成立，主要基於 1896 年奧匈帝國猶太裔記者出版《猶太國》（*Der Judenstaat*）（Klein, 2008:13），宣稱歐洲的「猶太問題」是民族問題，其解決的方法是建立猶太人自治的國家，其後猶太人在國際不利的環境下，聽從號召返回巴勒斯坦（迦南）定居的號召，最後在聯合國提案劃出巴勒斯坦土地給猶太人之下，1948 年當地的猶太人宣布以色列國的誕生。

基本上，以色列成立以來社會分歧大，它有來自歐洲的阿肯納茲猶太人（Ashkenazim）和來自東方的瑟法底猶太人（Sephardi）的衝突、猶太人和阿拉伯人的衝突以及宗教和世俗人士的衝突等。以色列的人口也隨著移民潮而成長，迄今已經有土生土長的第二代猶太人，稱為薩布拉（Sabra），他們有自己的價值觀。

無可否認，以色列在中東是唯一最為自由民主的國家，它施行議會民主制，採取一院制（國會稱為 Knesset），設在耶路撒冷，議員 120 名，任期四年。

有鑒於以色列本身的發展特殊，其政治的運作一定有別於他國，因此它如何將政治組織化、妥當地安排政治的競爭以及政府有否組建的問題，凡此均值得吾人關注。本文將從歷史制度主義的觀點，探討以色列的政治運作，以期充分掌握其政黨、選舉與政府之間的關連性與真正的底蘊。

貳、政治的中央化與多黨化

一、權力集中的政治制度

1948 年 5 月以色列頒佈獨立宣言（*Declaration of the Establishment of*

the State of Israel, 1948)，隔年 2 月國會議員組成制憲大會，進行憲法草案討論，宗教理念強烈的猶太人 (religious Jews) 反對政府的權力駕凌宗教法 (Halacha)，因此進步黨的哈拉里 (Harari) 議員提案擱置憲法的制定，改由「憲法、法律暨司法委員會」制訂相關的法律，實施具有憲法位階的『基本法』(Basic Laws)。

從實際上看，以色列建立的政治體系，主要服務於建國前即生活在巴勒斯坦的猶太社群 (Yishup)，他們與英國託管巴勒斯坦當局 (British Mandate of Palestine) 長期的磨合下，為維持自身利益，推展相似英國的政治體制 (Haris & Doron, 1999: 21)，同時有不少新移民從東歐和中歐移入，多數具有社會主義理念，對政治與社會課題傾向合作，所以說英國的中央集權和猶太復國運動 (Zionism) 的社會主義配搭得相當不錯。

以色列在全國範圍分成六個區域，分別是中央、海法 (Haifa)、耶路薩冷、北方、南方以及特拉維夫，各區的行政由內政部協調。以色列沒有地方主義的傳統 (Sheffer & Cartel, 1978: 64-96)，政府體系本質上是中央集權，沒有地方分權，不顧及各地方利益的差異。政府的政策首先由中央作出，再交付地方政府執行，中央政府各部會時常視地方政府是「臂膀」，特別在 50 年代初中東和北非猶太人返國後，在邊陲建立的新城鎮，當地政府即由中央直接管理。

其次，以色列中央政府是西方國家中最介入經濟活動者，特別當國家面臨外部的威脅時。在這樣的政府體系下，猶太社群以政黨 (或運動) 表達理念與訴求追求獲取政權，主要的政黨在建國前即存在，它們是建國的因素，而不是國家的產物 (Mark, 2003: 131-50)。就政黨權力而言，它是高度的中央化，由少數領導人控制，並且不排除獨裁，像共產黨和「團結勞工黨」(Mapam) 即是。大體上，政黨的中央精英處理全國性議題，諸如外交與安全等，他們也直接連繫地方黨部，控制邊陲地區，沒有區域這個中間層次的存在 (Aronoff, 1980: 29-57)。另外，政黨通常相當不能彼此容忍，也不太願意妥協。

再者，以色列的政黨實際地提供黨員各樣的服務，而且政黨的控制長

期間是強大的，像運動、健康保險以及醫療等，甚至相當程度控制銀行。在以色列一般的自願性協會多半由國家基金支持，甚至透過政黨辦公室領取，即使移民協會和政黨亦有結盟。

二、高度比例選舉制強化多黨格局

以色列的政黨依照意識形態作劃分。基本上，強大的政黨體系在建國前已經發展出來，建國後有不少政黨開始有特定黨綱，反應特定利益團體的宗旨，而且政黨多於其他民主國家，並且經常有變動，譬如更改黨名、分裂、合併以及與他黨結盟。

一般而言，以色列的政黨分成勞工、世俗、與宗教屬性，其中猶太復國運動的政黨占優勢（Elazar & Sandler, 1990: 13-15），依照其傳統可分成勞工、修正主義與宗教的猶太復國運動三大派別，其中以前兩者的勢力最大。

就勞工的猶太復國運動而言，它早在 1920 年代建立工會（Histadrut Union），十年後主要的社會主義政黨再成立「許諾之地勞工黨」（Mapai），目標在巴勒斯坦建立以色列國，由於「許諾之地勞工黨」在 1948 年以色列和阿拉伯戰爭中有著重要的角色，以色列建國後占盡政治的優勢（Peri, 1981: 303-304），1968 年它和勞工統一黨以及以色列勞工名單黨（Rafi）共同成立以色列勞工黨（Israel Labor Party，以下簡稱勞工黨），變成倡導社會民主的猶太復國運動政黨，政治上屬於中間偏左，不過 2005 年勞工黨由於政治空間受限，不再強調社會民主，轉而成為中間派政黨。

就修正主義的猶太復國運動而言，早期它倡導世俗化的民族主義，致力於擺脫英國的託管，爭取更多的屯墾區，堅持整個許諾之地的主權是猶太人的，它是前述勞工的猶太復國運動派系之主要競爭者，建國後首先有自由黨（Herut）的成立，該黨反對「許諾之地勞工黨」主席本一古里安（David Ben-Gurion）擔任總理。不過，自由黨和猶太復國主義修正派同盟（Hatzohar）相互競爭，政治勢力受到限制，1965 年自由黨就和另一稱為自由黨（Liberal Party）合併成自由派陣營黨（Gahal），在貝京（M.Begin）的領導下擴大了右派反對勢力，1973 年自由派陣營黨更和自由中心黨（Free Centre）、民族

名單黨 (National List) 以及大以色列運動黨 (Movement for Greater Israel) 一起併入統一黨 (Likud)，而成爲一個右派和自由派政黨的聯盟。

就宗教的猶太復國運動而言，它是猶太教信仰和猶太復國運動的結合，1922 年在耶路撒冷即有宗教中心勞工黨 (Hapoel HaMizrachi) 的成立，建國後該黨支持集體社區 (Kibbutz) 和合作型農業社區 (Moshav)。當時國會選舉，該黨首先和宗教中心黨 (Mizrachi)、以色列團結黨 (Agudat Yisrael) 以及波蘭的以色列團結黨 (Poalei Agudat Yisrael) 組成統一宗教陣線黨 (United Religious Front)。不久之後，該黨又和宗教中心勞工黨組成全國宗教陣線黨 (National Religious Front)，1956 年再正式成立全國宗教黨 (National Religious Party)，該黨長期是一實用的中間派政黨，後來轉向右派成爲極右派民族聯盟 (National Union) 的夥伴，2008 年宣佈和民族聯盟、家園 (Moledet) 以及復活 (Tkuma) 共同組成猶太家園黨 (Jewish Home)，不過 2009 年該黨在國會選舉僅贏得 3 席。

其實，以色列政黨的偏多，除了源於人民理念的分歧，選舉制度的設計亦是強化因素。以色列選舉制度最早傳承自英國託管巴勒斯坦當局，當時是爲讓全國不同性質的選民均有機會選出代表進入國會，建國後更依照『國會基本法』與 1969 年國會選舉法，將全國設爲單一選區，選出 120 名議員，選舉之前先由政黨提出政黨名單，選民就政黨名單投票，政黨依獲得選票的比率分配議席，必要條件爲 2% 選票的低門檻¹，並且採用銅特法計票。其次，當選人的產生依照政黨名單排名順序，排名首席的通常是該黨領導人，並被當作該黨總理候選人，選民並不能影響政黨名單排名順序。

以色列這樣高度比例選舉制，並沒有爲全國領土做次級區劃，政黨候選人無法代表特定選區或地理範圍，相當程度減低當選議員依靠地方基礎，以及阻斷地方利益的表達，因此競選過程中產業部門的利益 (sector interest)，總是較區域或地方利益更加受重視，全國性問題亦較區域或地方利益更被強調 (Diskin, 2006: 1135-42)。在這個選舉制度之下，以色列的民

¹ 自 1949 年到 1988 年的選票門檻是 1%，1992 年提高到 1.5%，2006 年則增加到 2% (Bogdanor, 1993)。

眾認為政黨獲得國會至少一席並不困難，以致於少數黨偏多，甚至極端政黨也獲有議席，而且小黨還能夠發揮不成比例的影響力。自從 1973 年以來參加國會選舉的政黨至少 20 個。此外，1961 年參選的政黨最少仍有 14 個，但 2009 年參選的政黨則多達 34 個。再者，獲得國會至少一席的政黨超過 10 個，它們的政治觀點極為不同，所以說以色列的政治光譜呈現極度的分散。

叁、政黨組建聯合政府的型態

一、聯合政府由一黨獨大

自從 1949 年國會選舉以來，一個占優勢的政黨與眾多小黨的型態是以色列的政治文化。「許諾之地勞工黨」作為占優勢者（Peri, 1981: 303-306），由國父本·古里安當黨主席，該黨主要由歐洲移入的猶太人建立，這個最大的左派政黨，占有政治、經濟與社會的優勢地位。再者，該黨以地理區劃、分割勞動市場以及享有教育資源等，嘗試阻止東方移入的猶太人擁有平等角色。換句話說，「許諾之地勞工黨」與其他團體之間具有新殖民主義的關係。

雖然「許諾之地勞工黨」在國會從未贏得絕多數，需要與其他政黨組成聯合政府，但是它占有樞紐角色，而且此一地位從未被挑戰，主要原因是國會缺乏可靠和有效的反對黨，每次選舉結束均由該黨挑選執政夥伴，一般是來自該黨的左派、右派與宗教政黨，唯一被排除的是共產黨和極右的自由黨（Herut）。直到 1977 年，由「許諾之地勞工黨」和左翼同盟（含勞動統一黨與勞工名單黨）等組成的聯合政府相當穩定，不但在國會中確立行政對國會的優勢，而且掌握外交和國防等重要職位，執政期間經濟和社會也相當穩定（Medding, 2010: 55-62）。

「許諾之地勞工黨」主席本·古里安當總理到 1963 年總共 14 年，該黨在首屆國會大選獲 46 席，和下列政黨共組聯合政府，即東方猶太人暨東

方社群黨 (Sephardim and Oriental Communities)、拿撒勒民主名單黨 (Democratic List of Nazareth)、進步黨 (Progressive Party) 以及統一的宗教陣線黨。1951 年「許諾之地勞工黨」在國會大選獲 45 席，和下列政黨共組聯合政府，即以以色列團結勞工黨 (Agudat Israel Workers)，以色列團結黨、宗教中心勞工黨、宗教中心黨以及三個阿拉伯人政黨。1955 年「許諾之地勞工黨」在國會大選獲 40 席，和下列政黨共組聯合政府，即團結勞工黨、勞動統一黨 (Ahdut HaAvoda)，全國宗教陣線黨 (即後來的全國宗教黨) 以及三個阿拉伯人政黨 (其後增加進步黨)。1959 年「許諾之地勞工黨」在國會大選獲 47 席，和下列政黨共組聯合政府，即團結勞工黨，勞動後一黨、進步黨、全國宗教黨以及三個阿拉伯人政黨。1961 年「許諾之地勞工黨」受到獵逢海外炸彈事件 (Lavon Affair) 的衝擊，在國會大選僅獲 42 席，和下列政黨共組聯合政府，即勞動統一黨、以色列團結勞工黨、全國宗教黨以及二個阿拉伯人政黨。

基本上，「許諾之地勞工黨」的優勢地位，從 1961 到 1963 年第五屆國會開始有所降低，此乃肇因於兩個事端 (Medding, 2010: 55-62)，一、該黨主席本一古里安因個人因素辭職，實際上他感覺到黨內的支持減弱，因此自行設立以色列勞工名單黨，獲得 7 位「許諾之地勞工黨」議員的投靠；二、兩個主要的右派反對黨即自由黨和另一自由黨合併成立更大勢力的自由派陣營黨 (Gahal)，此時「許諾之地勞工黨」僅有 34 席，而自由派陣營黨則已達 27 席之多。

「許諾之地勞工黨」有鑒於自由派陣營黨議席增加，便尋求其他具有相似意識形態的政黨支持，1965 年國會大選前實現和勞動統一黨組成勞工聯盟 (Labor Alignment)，此一新政黨贏得 45 席，而反對派的自由派陣營黨僅有 26 席，因此勞工聯盟當中的「許諾之地勞工黨」在艾希庫 (Levi Eshkol) 主席協調下，和以下政黨共組聯合政府，即以以色列團結勞工黨、團結勞工黨、獨立的自由派人士黨 (Independent Liberals)、全國宗教黨以及兩個阿拉伯人政黨，只不過此一聯合政府僅維持 3 年。

此後，左派政黨再展開重建政治勢力，1968 年由「許諾之地勞工黨」、勞動統一黨以及以色列勞工名單黨合併成立勞工黨，然後再與馬克斯主義

傾向的團結勞工黨共組聯盟黨（Alignment），以高達 63 席成爲國會首次絕對多數的政黨（Merhav, 1984: 17-60）。1969 年國會大選，聯盟黨受惠於 6 日戰爭的勝利，獲得以色列選舉史上最多的 56 席，麥爾（Golda Meir）黨主席接下總理，卻和反對黨共組大聯合政府，即所謂全國團結政府（national unity government），包括獨立的自由派人士黨、全國宗教黨、兩個阿拉伯人政黨以及反對黨自由派陣營黨。

不過，1970 年代初聯盟黨的政治優勢有所削弱，主要因爲 1967 年六日戰爭之後，該黨領黨人對於約旦河西岸、加薩走廊以及西奈半島的未來無法達成共識，加上 1970 年代以來北非和亞洲等地的猶太人返國定居。此外，反對勢力的自由派陣營黨整併了許多小黨建立所謂的統一黨，享有東方移入的藍領猶太人之廣泛支持。基於他們感覺和統治者的合作受到歧視，政治日益地呈現不穩定，最後在 1977 年國會大選終於首次政權更迭（Inbar, 2010: 69-81），統一黨獲得 43 席，而同盟黨僅獲得 32 席，因而終結了左派近乎 30 年的統治，而此時崛起的統一黨象徵修正主義的猶太復國主義獲得勝利，該黨主席貝京（M. Begin）出面籌組聯合政府，包括以色列團結黨、Shlomtzion 黨、改變的民主運動黨（Dash）以及全國宗教黨。

二、左右兩大黨對峙與選舉改革造成宗派主義

1977 年國會大選確實改變了以色列的政治光譜，不過統一黨作爲最大政黨，它建立聯合政府卻較左派「許諾之地勞工黨」更爲困難。1981 到 1992 年三次的國會大選統一黨和勞工黨均無法掌握政治優勢，分別是 48 與 47 席；44 與 41 席以及 40 與 39 席，雙方呈現勢均力敵，有如兩極體系（bi-polar system）的格局，政治的僵持遂導致政黨之間的威脅、勒索與誘惑等現象，延誤了聯合政府的協商與談判（Tepe, 2005: 283-307），而且政府組建較不易以及脆弱。

1981 年國會大選後，由統一黨主席貝京籌建的聯合政府，包括以色列團結黨、以色列遺產運動黨（Tami）、民族復興運動黨（Telem）以及全國宗教黨，但是 1984 年國會大選勞工黨以 44 席成爲最大政黨，卻不能和任

何較小政黨組成聯合政府，只好與統一黨共組大聯合政府（Elazar, 1990: 8-40），該大聯合政府先由勞工黨主席培瑞斯（Shimon Peres）當兩年總理，再交由統一黨主席夏米爾（Yitzhak Shamir）副總理接續當總理，只不過他們各自推動自己的外交政策，妨礙了政府有效的決策，也削弱統治的能力，同時增加民眾對政治的不滿。1988年國會大選後，由於選舉結果不具決定性，造成政府的組建談判花了50天，最後只能再度成立大聯合政府，統一黨主席夏米爾接下總理，而勞工黨主席僅當上財政部長，而且這次大聯合政府遭受普遍的示威，民眾的不滿從「以色列的憲法」（Huka Le'Yisrael）這個利益團體充份表現出來，它倡導改善選舉制度和政治體制。尤其值得一提的是，這次大聯合政府延續兩年就瓦解了，此乃因為勞工黨培瑞斯一度嘗試建立左派政黨領導的最小獲勝聯合政府，但是他失敗了，最後交由統一黨主席夏米爾自行建立聯合政府，包括以色列團結黨、以色列拯救黨（Geulat Yisrael）、決擇黨（Tzomet）、和平暨移民家園團結黨（Moledet Unity for Peace and Immigration）、復活黨（Tehiya）、全國宗教黨、極端保守猶太教黨（Shas）以及新自由黨（New Liberal Party）。

事實上，以色列這個時期左右派政黨的對峙與政治不穩定（Doron & Harris, 2000: 71-89），主要歸因於6日戰爭所引起的以、阿疆界問題（Peri, 1981: 303-15）。自從以色列佔領約旦河西岸、加薩走廊、耶路薩冷舊城以及敘利亞戈蘭高地後，以色列國土增加1百萬以上的阿拉伯人，然而猶太人在當地陸續興建猶太屯墾區，在管轄當地建立的軍事政府更是掌握立法和行政大權，這樣不但造成全國的安全共識破裂，而且政治與軍事的關係也產生深刻的變化，政治領導的權威和正當性遭受震撼，而且社會的分歧更加顯著。多年來以色列政府對佔領土地的態度相當的不同，有的認為加以併吞，擴建猶太屯墾區，使其成為以色列國整體的一部份，此主張主要基於歷史和宗教的理由；有的則認為該領土能夠讓阿拉伯國家從事政治議價，包括國家邊界的修改，不過需要滿足以色列的國防需求；甚至還有的指定交由軍方和專門機構來決定以色列的安全需求，所以說佔領土地不但在以色列國內，更是在以色列和阿拉伯國家、美國以及國際機構的外交談

判中具有關鍵性角色。

其次，在左右兩派政黨的對峙下，雙方基本上彼此不信任，帶給宗教傾向的政黨成爲主要的競爭者，此即全國宗教黨和極端保守猶太教黨兩大派系（Elazar & Sandler, 1995: 10-28）。前者是溫和的宗教政黨；後者則是超古典猶太教的社群，由東方猶太人像中東、亞洲和北非等返國建立的。雖然全國宗教黨參與多屆聯合政府，扮演過政治的關鍵角色，但是該黨自從 1980 年代以來，受人歡迎的程度明顯降低，而極端保守猶太教黨卻從 1984 年成立以來，發展成國會選舉中關鍵的成員，這兩個宗教政黨在建立聯合政府時，尤其是後者使得主要的左右兩派政黨成爲它的「人質」。

有鑒於此，勞工黨和統一黨的第二次大聯合政府即成立改革選舉制度的委員會，著手推動相似於德國的混合式選舉制度，僅礙於大聯合政府提早解散，建議案也就被豎諸高閣，不過仍有議員和利益團體推動直接選舉總理，這在立法上只需要簡單多數。總理改成直接選舉爲的是實用的理由以及希望建立責任統治，因爲由民衆決定總理人選，可以減少小黨的政治勒索，有利增進行政對國會的權力，以及恢復行政對決策的信心與影響力，有利統一黨和勞工黨開創穩定與有效的治理。1992 年在全國有利的氛圍下，4 位議員共同提案，3 位是律師與 1 位具工程師背景，結果以 55 對 32 票通過，因此基本法—政府篇完成修訂²。

無可否認，直接選舉總理是好或壞有所爭議，不過從 1996 與 1999 年國會和首同一日的選舉，可以確定它深遠地影響投票人的行爲和政黨的策略（Bueno de Mesquita, 2000: 64-65）。在直接選舉的制度下，每個選民有兩票，第一票選舉國會議員，決定國會席次的分配，第二票選舉總理。由於選民被給予額外的選擇機會，在國會選舉方面，投票給政黨時更可能選擇較小的政黨，至於總理選舉，則通常採用分離投票（split-voting），投給偏愛的候選人，凡此實際上是增加政治的宗派主義，談不上足以增進總理的治理能力，因此 2001 年國會就廢止該選舉制度。

² 此時有學者稱，以色列變成具有國會主義和總統制特徵的奇特混合選舉制度（Rahat, 2001）。

若就直接選舉的結果來看，第一次由統一黨內坦亞胡（Binyamin Netanyahu）以多不到 1% 選票勝過勞工黨培瑞斯當選總理；另外，統一黨獲得國會 32 席、勞工黨獲得 34 席、宗教政黨則獲得史無前例的 23 席，分別是極端保守猶太教黨 10 席、全國宗教黨 9 席以及聯合聖經猶太教黨（Yahadut HaTorah）4 席，此外有 3 個新政黨進入國會，分別是優勢的以色列黨（Yisrael BaAliyah）的 7 席、第三條道路黨（The Third Way）的 4 席以及聯合阿拉伯名單黨（United Arab List）的 4 席。第二次的直接選舉，由勞工黨巴拉克（Ehud Barak）以壓倒性多數擊敗統一黨內坦亞胡，分別是 56.1% 與 43.9% 選票，但是國會選舉方面，勞工黨（結合猶太民主國黨 Meimad 與橋黨 Geshet）獲得國會 26 席，統一黨獲得 19 席，兩大政黨總共 45 席是歷史低點，33 個政黨參與競選活動，計有 15 個政黨獲得議席，其中有 5 個新政黨，分別是改變黨（Shinui）6 席、中央黨（Centre Party）6 席、全國聯合黨（National Unity）4 席、以色列我們的家園黨（Yisrael Beiteinu）4 席以及一個民族黨（One Nation）2 席（見表 1）。

直接選舉確實帶來統一黨和勞工黨的勢力下降，小黨數目和力量反而上升，兩個主要政黨成立的聯合政府，內坦亞胡總理的統一黨僅 32 席（包括橋黨與決擇黨的 5 席），而巴拉克總理的勞工黨亦僅 26 席（採用一個以色列名單 One Israel List）競選，包括猶太民主國黨的 1 席與橋黨的 2 席），所以說總理需要與更多政黨談判，以便成立聯合政府，總理的挑戰增加了，譬如雖然巴拉克贏得令人信服的勝利，但是他仍得花 50 天來組建聯合政府。同時他爲了確保政府的穩定，還不得已作出直接選舉沒估算的事，他將部長由 18 名增加到 24 名，以及副部長由 6 名增加到 8 名，結果總理開會和執行公共政策的能力倍受制約；巴拉克執政兩年，其間出現不少政黨離開聯合政府，他不得已將總理選舉提早到 2001 年舉行（此次沒有國會選舉配合），因此令人不禁懷疑民主政治的穩定性以及總理領導聯合政府的統治能力（O'Malley, 2006: 137-62）。以下即兩個主要政黨議席減少的情況（表 2）：

表 1：1992，1996 與 1999 年以色列大選政黨的席次

政 黨	特 徵	議 席		
		1992	1996	1999
勞工黨（一個以色列名單）	世俗的左派	44	34	26
統一黨（含 Gesher 與 Tzomet）	世俗的右派	40	32	19
極端保守猶太教黨	宗教的，東方猶太人的	6	10	17
全國宗教黨	宗教的，民族主義的	6	9	5
生命力黨	世俗的，左派	12	9	10
優勢的以色列黨	自俄羅斯移入的猶太人	0	7	6
和平與平等民主陣線黨	共產主權（猶太人，阿拉伯人）	3	5	3
第三條道路黨	世俗的，傾向右派	0	4	
聯合磨西五經猶太教黨	宗教的，西方猶太人	4	4	5
民主的阿拉伯人黨	阿拉伯人	2	4	
家園黨	世俗的，極右派	3	2	
改變黨	世俗的，反宗教的			6
中央黨	世俗的，中間派			6
聯合阿拉伯名單黨	阿拉伯人			5
全國聯合黨	世俗的／宗教的，右派			4
以色列我們的家園黨	自俄羅斯移入的猶太人，右派			4
全國民主同盟	阿拉伯人			2
一個民族黨	世俗的，左派			2

資料來源：State of Israel（1992, 1996, 1999）。

表 2：1969-1996 年以色列選舉兩大黨的議席

	1969	1973	1977	1981	1984	1988	1992	1996	1999
獲得的議席									
勞工黨	56	51	32	47	37	39	44	34	26
統一黨	26	39	45	48	41	40	40	32	19
勞工黨+統一黨	82	90	77	95	78	79	84	66	45
議席的%									
勞工黨+統一黨	68	75	64	79	65	66	70	55	37

資料來源：State of Israel（1969, 1973, 1977, 1981, 1984, 1988, 1992, 1996, 1999）。

再者，直接選舉產生總理，其聯合政府成員需由國會批准，而且政府的任期是依靠國會的信任，總理只好挑選較易贏得國會信任的政黨共組聯合政府，這使得最小獲勝的聯合政府（minimum winning coalition）成爲最普遍的政府型態。無可否認，內坦亞胡和巴拉克經由直接選舉當上總理，政府的任期達 36 和 19 個月（平均 27 1/2 個月），較長於 1945 與 1990 年之間平均 18 個月，但是總理的權力並沒有因此變得更大，而且其選任的部長較容易辭職或遭革職，從 1996 年 6 月到 2001 年 1 月的 4 年半總計達 17 位部長。若與直接選舉之前相同的時間作比較，當時不過 8 位部長離職而已（O'Malley, 2006: 150-55）。其次，他們的執政期間有相當多議員提案獲得通過，而且小黨在決策上仍施展否決作爲與從中勒索，自 1996 年起每年的聯合政府都無法準時通過預算案，必須耗更多時間處理。

肆、解決巴勒斯坦問題出現新中間派

一、自由與反自由政黨的訴求

1993 年 9 月勞工黨拉賓（Yiszhak Rabin）總理和巴勒斯坦解放組織阿拉法特主席在美國簽署『原則宣言』（通稱『奧斯陸協定』），帶給以色列國際形象大爲改善，而且外部的軍事威脅顯著降低。此外，拉賓領導的聯合政府迎向經濟全球化，通過法律放鬆對國營企業和服務業的管制，以致於對阿拉伯鄰國的經濟壁壘日益清除，以、阿雙方（尤其是和埃及以及和約旦）貿易、投資以及民間交流顯得活絡，政府還推動創新的高科技部門³，其中不少是從國防部的資產釋放出來（Hercowitz, 2002: 423-44）。其後十多年來以色列在和平的處境下（1994 年與約旦簽署和平條約），經濟成長出現史無前例，政治也不再僅面對生存威脅，人民表現得相當的樂觀。即使政黨仍有不少意識形態和偏狹的利益，通體上它的世界觀或論述如下所示（Shafir & Peled, 1998: 418-27）：

³ 有關以色列經濟轉型中高科技的奠基來源，參見 Devi（2007）。

首先，持自由主義的人士不但抓緊放鬆管制所帶來的經濟利益，而且質疑國家持續對公民生活有所權力，同時亟為關注稅捐的過高和義務兵役，1990 年代更有爭取延期或免除兵役的倡議。他們通體上訴求降低國家的角色，充份表現在勞工黨的政策上，因為從拉賓、培瑞斯到巴拉克都貫徹經濟的放鬆管制。再者，自由主義的人士懷疑宗教政黨愈加對個人生活扮演角色，譬如結婚、離婚、墮胎以及教育等方面。

另外，反自由主義的人士則關注族群與民族議題，他們認為國家的強大不但可以確保安全，而且可以作為 6 日戰爭所佔領土地的霸權工具，因此支持奧斯陸協定的人被污名化。這些反自由主義人士對於計劃將約旦河西岸和加薩走廊轉交巴勒斯坦的戰略視為投降主義，而且不接受奧斯陸協定所持的觀點，此即屬於右派與宗教的人士認為在佔領土地上墾殖是一種贖罪行為，這種觀點的邏輯化，最後就是勞工黨拉賓總理在 1995 年被暗殺的道理。不過，以色列國內為制裁拉賓總理遭暗殺所激起的熱情，很快就看見巴解組織並未準備好迎向真正的和平，特別是阿拉法特本人，無從配合以色列期盼下的安全準則。實際地說，巴勒斯坦正在興起一股新勢力，尤其是伊斯蘭基本教義派的哈瑪斯（*Hamas*）和伊斯蘭聖戰組織所從事的謀殺行動（在耶路撒冷、特拉維夫等地），可謂相當程度破壞了以色列的穩定（*Klein, 2008: 92-98*）。

二、以巴兩國解決之道的訴求抬頭

雖然 2000 年大衛營高峰會對以巴衝突繼續展開談判，但是涉及最後地位的解決並沒有成功，巴拉克總理的立場僅獲得 25% 人民支持，58% 人民認為他作出太多的妥協。此外，由於兩個月後在佔領的土地上爆發廣泛騷動（*Intifada*），人們對以巴和平進程的信賴進一步減少，巴拉克被迫提早在 2003 年舉行國會大選，勞工黨為除去擁抱巴勒斯坦人的失敗戰略，改而提名左派將軍米茲納（*Amram Mitzna*）參選總理（*Kenig, 2005: 552-66*），然而統一黨的夏隆（*Ariel Sharon*）主席亦進行以巴衝突解決方案的調整，他倡導不應與巴勒斯坦人進行烏托邦的和平，主張在不構成以色列戰略的威

脅下，以色列儘可能地從巴勒斯坦人分離出來，即使廢止在佔領土地上的屯墾區，結果獲得 63.3% 選票。這種主張以巴衝突的中間派解決方案，本質上反應多數以色列人的心境⁴。

基於此，夏隆和右派的改變黨主席賴比德（Yosef Lapid）組成的聯合政府，便致力以巴兩國解決之道，也就是所謂「分開計劃」（disengagement plan），將以色列撤出加薩走廊和薩瑪利亞北部（Northern Samaria）4 個小的屯墾區（Diskin, 2006: 1135-42），然而 2004 年統一黨對此議題所進行的黨內公投，卻有 59% 黨員反對，反應出該黨仍受強硬派的政策主導，不過夏隆的聯合政府最後還是批准該計劃，以致於他面臨不少的壓力，被迫宣佈提早國會大選，在 2005 年他也宣佈退出統一黨，另組新的中間派（neo-centrism）政黨，稱為前進黨（Kadima），吸引了統一黨 13 位議員的投靠，而且勞工黨和其他派系的人士也有加入（Hazan, 2008: 54-55）。

夏隆改當前進黨主席之後，很不幸在 2006 年國會大選前即中風，而由歐爾默特（Ehud Olmert）以主席身份投入選戰，由於成功地吸收溫和的左派和右派選民支持，躍升為國會最大的政黨，前進黨在國會地位有如建國初期的「團結勞工黨」以及 1970 年代後期的統一黨，扮演著樞紐的角色，茲以表 3 說明各黨席次：

表 3：2006-2009 年主要政黨當舉席次

政黨 \ 年代	2006	2009
前進黨	29	28
統一黨	12	27
勞工黨	19	15
極端保守猶太人教黨	12	11
以色列我們的家園黨	11	15
聯合摩西五經猶太教黨	6	5

資料來源：Sandler 與 Frisch（2010: 3）。

⁴ 另一位獲勝者是改變黨的賴比德主席，夏隆和他均來自世俗的右派（Sandler & Frisch, 2010: 7）。

但是前進黨歐爾默特主席和勞工黨以及極端保守猶太教黨的聯合政府並沒有受到人民的歡迎，此乃因為對黎巴嫩真主黨的作戰，遭受人民強烈的抨擊，導致國防部長和參謀總長下台。其次，歐爾默特本人被揭露財政醜聞（Diskin, 2010: 54-55），使得國會大選提前在 2009 年舉行，前進黨只好改推李薇娜（Tzipi Livni）當主席，她本人符合新中間派政治人物的形象，不過並沒有吸收到溫和的右派選民的選票；反觀統一黨，由內坦亞胡主席領導，祭出中間派的旗幟，並亟力爭取中間派選民支持，特別是那些離開統一黨投入前進黨的人士，因此雖然選舉結果前進黨還是國會最大的政黨，統一黨也只少它一席而已，並且統一黨內坦亞胡還在李薇娜的退讓下，接下籌組聯合政府的任務。

此時，內坦亞胡的統一黨偏向新中間派的立場（Diskin, 2010: 54-55），他本人不反對巴勒斯坦建國，只不過沒有為此背書。在他看來巴勒斯坦國的成立是有條件的，譬如該國需解除武裝，不能有軍隊或掌控領空。再者，當時仍維持一定勢力的前進黨，更是從西方世界引進「新現實主義」的觀念，強調實用性較意識形態重要，同時關懷生態、多元文化、容忍或軍備管制等（Sandler & Rynhold, 2007: 239）。至於前進黨對以巴衝突的問題，則認為以巴之間需要建立起安全柵欄，該柵欄可以放棄歷史領土和以談判獲致和平。其實，新中間派的影響力也擴及一些缺乏歷史根源的政黨，譬如以色列我們的家園黨（Israel Beitenu）與極端保守猶太教黨等。

總之，這個新中間派的政治勢力，除了多少與新時代的「後物質主義」價值與生活方式有關，也反應在人民的投票較偏向支持政黨領導人，而且較受青睞的政黨，是能夠提供以巴衝突的實用解決之道。

伍、結論

以色列由散居海外的猶太人在艱苦的過程中建立，它本身擁有的資源不足，卻能逐步建設與發展，而且在國際不利的環境下，仍達成經濟長足的發展與政治的民主化，只不過它有不同於其他國家的問題，譬如社會分歧、價值差異大、國界的劃分以及國家身份等。

以色列的國家體制主要傳承自建國前當地猶太社群安置移民的機構，而且以色列受猶太人的傳統影響相當大。

基於以色列有其特殊性，民主政體的運作可歸納的特徵如下：

- 一、大體上，政黨作為整合與表達民眾利益的管道，其目標是通過選舉獲取國家權力。以色列的政黨反應民眾的利益，意識形態明顯地偏向多元，不過其發展可以分出三股勢力。首先，勞工黨左派的意識形態在建國後三十年占有主導地位，1965年之前它稱為「許諾之地勞工黨」，其後它與其他兩個政黨合併成現今的勞工黨，早期它開創出勞動、政治以及意識形態的緊密結合，1980年代以後勢力相對地減弱。其次，右派勢力有兩種截然不同的走向，其一資產階級右派反對勞工黨在一切領域進行國家干預，譬如早期的自由黨（Herut）；其二民族主義與民粹主義的右派修改了傳統的猶太復國運動，理念上偏向溫和，由統一黨作為代表，不過該黨在2000年之後走向自由主義，另外統一黨促成前進黨的興起。最後則是宗教政黨，它亦有兩種走向，分別在政治舞台上表達不同的聲音，首先是「全國宗教黨」，它投入現代世界和國家政治的活動，其後該黨的民族意識增強，斷決與勞工黨傳統的執政聯盟，走向右派的民族主義；其次是後來成立的「極端保守猶太教黨」，它的意識形態反國家主義，不接受國旗、國歌等「猶太」國家的標誌。
- 二、選舉制度作為政治競賽的準則，以色列高度的比例選舉制度，完全是受傳統的影響，因為它的人口社會結構分歧。比例選舉制度可以提供政黨更多參與政治的機會，這也多少使得各種社會分歧永久化。其次，全民直選總理無疑是獨創性的制度變革，它向濫用政黨體制開戰，只不過有點是權宜之計，沒有政治學者深入研究，小黨施壓或要脅情況仍然存在，尤其是分裂投票促成兩大政黨－勞工黨與統一黨－實質的潰散，而一度危及社會穩定的發展。
- 三、由於政黨無法贏得國會的絕對多數，成立聯合政府是常態。1977年政權首次更替前，由勞工黨佔優勢下所組建的聯合政府較容易，一旦政權更替之後，政黨增多、籌建政府不易以及疆界劃定等，更使得以色

列較已發展國家的政府無法完成法定任期，政策不但不穩定，而且變動性不小。不過，自從 1990 年代以來隨著以巴兩國解決之道的進展，新中間派的政治力量獲得廣泛的成長，以色列政黨的理念可謂有相當程度存在交集與共識，只要國家的安全獲得巴勒斯坦人的保障，免除以色列的後顧之憂，政黨的意識形態不會再過度分歧。

總之，以色列仍在尋找國家的身份與定位。迄今，民族與安全的議題在政治上愈加關鍵，政黨領導人面對巴勒斯坦的建國，如何妥善解決所佔領的土地以換取長久的和平，將關係到人民的投票傾向，同時決定以色列政治版圖的變動。

參考書目

- Aronoff, Myron J. 1980. "Centre-Periphery Relationships in the Israeli Labour Party," in Emanuel Marx, ed. *A Composite Portrait of Israel*, pp. 29-57. London: Academic Press.
- Bogdanor, Vernon. 1993. "The Electoral System, Government, and Democracy," in Ehud Sprinzak, and Larry Diamond, eds. *Israel Democracy under Stress*, pp. 83-106. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bueno de Mesquita, Ethan. 2000. "Strategic and Non-Policy Voting: A Coalitional Analysis of Israeli Electoral Reform." *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 63-80.
- The Declaration of the Establishment of the State of Israel, 1948* (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Declaration%20of%20Establishment%20of%20State%20of%20Israel>) (2011/12/13).
- Devi, Sharmila. 2007. "Business as Usual." *Financial Times*, April 14-15.
- Diskin, Abraham. 2006. "Israel: Changes in the Cabinet." *European Journal of Political Research*, Vol. 45, Nos. 7-8, pp. 1135-42.
- Diskin, Abraham. 2010. "The Likud: The Struggle for the Centre." *Israel Affairs*, Vol. 16, No. 1, pp. 51-68.
- Doron, Gideon, and Michael Harris. 2000. *Public Policy and Electoral Reform: The Case of Israel*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Elazar, Daniel J., and Shmuel Sandler. 1990. "The Two-Bloc System: A New Development in Israeli Politics," in Daniel J. Elazar, and Shmuel Sandler, eds. *Israel's Odd Couple: The 1984 Knesset Elections and the National Unity Government*, pp. 11-24. Detroit: Wayne State University Press.
- Elazar, Daniel J. 1990. *Israel's Odd Couple: The 1984 Knesset Elections and the National Unity Government*. Detroit: Wayne State University Press.
- Elazar, Daniel J., and Shmuel Sandler, eds. 1995. *Israel at the Polls: 1992*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Haris, Michael, and Gideon Doron. 1999. "Assessing the Electoral Reform of 1992 and Its Impact on the Elections of 1996 and 1999." *Israel Studies*, Vol. 4, No. 2. pp. 16-39.
- Hazan, Reuven Y. 2008. "Kadima and the Centre: Convergence in the Israeli Party System," in Shmuel Sandler, M. Gerstenfeld, and J. Rynhold, eds. *Israel at the Polls 2006*, pp. 38-60. London: Taylor & Francis.

- Hercowitz, Zvi. 2002. "Capital Accumulation, Productivity, and Growth in the Israeli Economy," in Avi Ben-Bassat, ed. *The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics*, pp. 423-44. Cambridge: Mass.: MIT Press.
- Inbar, Efraim. 2010. "The Decline of the Labour Party," *Israel Affairs*, Vol., 16, No. 1, pp. 69-81.
- Kenig, Ofer. 2005. "The 2003 Elections in Israel: Has the Return to the 'Old' System Reduced Party System Fragmentation?" *Israel Affairs*, Vol. 11, No. 3, pp. 552-66.
- Klein, Claude (傳勇強譯), 2008年。《以色列——尋找身份的國家》。香港；三聯書店有限公司。
- Mark, E. 2003. "Anthropological Studies in a Centralized State: Max Gluckman and the Bernstein Israel Research Project." *Jewish Journal of Sociology*, Vol. 17, pp. 131-50.
- Medding, Peter Y. 2010. *Mapai in Israel: Political Organisation and Government in a New Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merhav, Peretz. 1984. *The Israel Left: History, Problems, Documents*. San Diego: A. S. Barnes.
- O'Malley, Eoin. 2006. "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister." *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 2, pp. 137-62.
- Peri, Yoram. 1981. "Political-Military Partnership in Israel." *International Political Science Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 303-304.
- Rahat, Gideon. 2001. "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be?" in Matthew S. Shugart, and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* pp. 123-51. Oxford: Oxford University Press.
- Sheffer, Gabriel. 1978. "Elite Cartel, Vertical Domination and Grassroots Discontent in Israel," in Sidney Tarrow, Peter Katzenstein, and Luigi Grazisno, eds. *Territorial Politics in Industrial Nations*, pp. 64-96. New York: Praeger.
- Shafir, Gershon, and Yoav Peled. 1998. "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy." *Ethnic and Radical Studies*, Vol. 21, No. 3, pp. 418-27.
- Sandler, Shmuel, and Hillel Frisch. 2010. "The 2009 Knesset Elections: A Foreign Affairs Perspective." *Israel Affairs*, Vol. 16, No. 1, pp. 1-13.
- Sandler, Shmuel, and Jonathan Rynhold. 2007. "Introduction: From Centrism to Neo-Centrism." *Israel Affairs*, Vol. 13, No. 2, pp. 229-50.
- State of Israel. 1999. "Elections to the Fifteenth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm) (2011/12/13).

- State of Israel. 1996. "Elections to the Fourteenth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res14.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1992. "Elections to the Thirteenth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res13.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1988. "Elections to the Twelfth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res12.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1984. "Elections to the Eleventh Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res11.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1981. "Elections to the Tenth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res10.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1977. "Elections to the Ninth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res9.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1973. "Elections to the Eighth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res8.htm) (2011/12/13).
- State of Israel. 1969. "Elections to the Eighth Knesset." (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res7.htm) (2011/12/13).
- Tepe, Sultan. 2005. "Religious Parties and Democracy: A Comparative Assessment of Israel and Turkey." *Democratization*, Vol. 12, No. 3, pp. 283-307.

Israeli Multi-party Politics and the Formation of Government Coalition

Chiu-Ching Kuo

*Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University
Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

Israel is a unique Jewish state. Its development is specific and different from other countries. The paper is to explore its political operation to understand the relevance of parties, elections and governing governments. Basically, the Israeli politics is dominated by Zionist parties. They traditionally fall into three camps, the first two being the largest: Labor Zionism, Revisionist Zionism and Religious Zionism. There are also several non-Zionist orthodox religious parties, as well as anti-Zionist Israeli Arab parties. This election system encourages the formation of a large number of political parties, many with very specialized platforms, and often advocating the tenets of particular interest groups. The Knesset is its unicameral legislature and its 120 members are elected to 4-year terms. The major issue in Israeli political life is Israeli-Palestinian conflict. Because of dozens of different parties with representation in the Knesset, no parties can achieve a majority on its own. Therefore, several parties normally cooperate to build a coalition government and it is often unstable. Historically, control of the Israeli government has alternated between periods of rule by the right-wing Likud in coalition with several right-wing and religious parties and periods of rule by the center-left Labor in coalition with several left-wing parties.

Keywords: Israeli politics, coalition government, multi-party politics, Israeli-Palestinian conflict