

以色列總理

選舉制度的變遷

林東璟◎著

從以色列「總理直選制」的誕生和滅亡反觀台灣，
制度改革只仰賴理性計算是不夠的，
改革勢力必須在某個偶發機遇的幫助下才會成功。



國家圖書館出版品預行編目

以色列總理選舉制度的變遷 / 林東璟作. -- 一
版. -- 臺北市：秀威資訊科技, 2004[民93]
面；公分. -- (社會科學類；AF0007)
參考書目：面
ISBN 986-7614-33-X (平裝)
I. 選舉制度 - 以色列

574.3533

93011838



社會科學類 AF0007

以色列總理選舉制度的變遷

作 者 / 林東璟

發行人 / 宋政坤

執行主編 / 李坤城

責任編輯 / 張慧雯

美術編輯 / 莊芯媚

數位轉譯 / 徐真玉

行銷業務 / 陳雅玲

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路583巷25號1樓

電話：02-2657-9211 傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

劃撥帳號：1956386-8

2004年7月 BOD 一版

定價：220元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2004 by Showwe Information Co.,Ltd.



作者介紹

林東璟，中興大學公共行政系學士，東吳大學政治學碩士。曾任某政治人物助理、中研院近代史研究所研究助理。

作者電子信箱：tjlin@mail2000.com.tw

2015/01

165
E35
139

以色列總理

選舉制度的變遷



R-10705/01 2004 11 T7B

自序

選舉制度的變革是怎麼發生的？

90年代以來，台灣政治發展有了劇烈的變化，國會全面改選、省長首度民選，首任省長任期未滿竟遭遇廢省的命運，總統於一九九六年改由人民直接選舉產生，政黨體系也有所重組。以色列恰巧也在一九九六首度實施總理直選制，政府體制卻依舊維持內閣制的運作，成為比較政治學一個獨特的案例；不料，經過三次總理直選之後，以色列於二〇〇一年三月國會再度修憲，廢除總理直選制，恢復原本的內閣制。

究竟是什麼因素讓制度產生變革？是社會結構的制約？是行為者的理性抉擇？還是行為者與結構之間的交互影響使然？

沒有一位政治人物敢在「改革」的大旗幟之下反對制度的革新，然而，實務界的例子卻可以發現，政治制度，尤其選舉制度的修改極為困難，畢竟，制度的變化牽動著現任國會議員或民選行政首長的既得利益，以及對新制度所可能造成的影響的不確定性，心中的不安全感讓政治人物不願意輕易修改攸關自身權益的法律。

該怎麼解釋歷史結構、選舉制度和政治人物及政黨之間的互動關係呢？淡江大學施正鋒（1999: 196）教授曾提到：「近年來，政治學對於選舉制度的研究方興未艾。然而到目前為止，他們的研究多偏重於選制的公平性及其政治影響，

也就是視選制為獨立變數，看其對政治體系、政治人物的行為、政府負責任的程度、及少數族群的代表性有何影響力……甚少有人涉及選制的起源及發展。」而施教授所建構的「選舉制度興革的概念架構」，正好能引導吾人對選舉制度的興革與變遷進行研究。

本書即採用此一架構研究以色列總理選舉制度的變遷，研究發現：社會分歧結構塑造出以色列的政治制度，這套制度鞏固了既有的社會分歧，使得制度變革難以成功，但是當政黨體系造成組閣困難、選舉制度失靈的情況下，在偶發（contingent）的機遇下，改革勢力突破結構與制度制約，經過協商妥協後通過部分改革方案。

但實施了三次總理直選以及國會議員改選之後，當年的改革派並沒有料到選民會有「分裂投票」的行為，當選民手上握有兩張選票時，一票投總理，一票投國會議員（政黨），選民會放心地把議員票投給最符合自己利益的政黨，把總理票投給比較有希望當選的大黨候選人，這樣一來，造成大黨在國會的席次不斷縮減，而小黨勢力不席次不斷增加的情況，導致兩大黨聯手於二〇〇一年三月通過取消總理直選制。

台灣近來也有政府體制與選舉制度改革的討論，包括三權分立總統制、單一選區兩票制、國會議員席次減半等提議。對立法委員選制而言，單一選區兩票制牽涉到選區的劃分以及立委對選民的經營程度，而席次減半更直接與立委本身的當選機會相關，筆者以為，在沒有任何偶發機遇的觸動下，若以政黨為單位來分析，這些新制度看似對大黨有利，但若站在個別立委的立場來看時，單一選區的席次由勝者全拿，現任大黨議員是否會支持新制恐怕仍在未定之數。

雖然目前各黨都不反對選制改革，民進黨政府也提出「國會席次減半、單一選區兩票制」等國會改革的口號。但這些制度變革的訴求能否通過立法院這一關，筆者並不樂觀。

更值得探究的是，當前台灣的社會結構、政府體制、選舉制度以及政黨體系究竟面臨什麼問題？制度應該如何改革？朝什麼方向改革？而各種新制度的選擇究竟回應了結構改革的呼聲，還是繼續維護舊結構的需求？從以色列總理直選制的誕生與滅亡來對照，上述議題必須放在一起作整體性的思考才能避免「頭痛醫頭、腳痛醫腳」之弊。

本書研究期間，承蒙淡江大學公共行政系施正鋒教授嚴格的督促指導，以及東吳大學政治系王輝煌教授、中正大學政治系李佩珊教授、中央研究院近代史研究所陳儀深教授指引研究方向和關懷指教，令我銘感在心，感謝諸位師長的提攜與照顧。

目次

自序.....	3
第一章 導論.....	9
第一節 研究動機與研究問題.....	9
第二節 文獻檢閱.....	11
第三節 分析架構.....	17
第二章 選制的不變性與社會分歧.....	23
第一節 選制的不變性.....	23
第二節 選制失靈.....	30
第三節 社會分歧.....	35
第四節 status quo原則.....	59
第三章 選制改革的情境條件與行為者.....	79
第一節 八〇年代兩次全民政府.....	79
第二節 一九九〇年內閣危機與群眾抗議.....	89
第三節 勞工黨領導權之爭.....	99
第四節 利庫黨意見紛歧.....	103
第五節 宗教政黨成為組閣關鍵.....	107
第六節 世俗小黨支持直選案.....	112
第七節 一九九二年大選在即.....	115
第四章 新選制.....	123
第一節 總理直選案過關的過程.....	123
第二節 新選制的内容.....	137
第三節 恢復舊制.....	140

第五章 結論	143
附錄一 中英文譯名對照	149
附錄二 以色列選制改革大事記	151
附錄三 時事評析	153
為了創意可以不顧同理心？	153
正視巴勒斯坦人的現狀	155
以巴冤冤相報何時了	157
誰殺了阿度拉？	160
台灣Holocaust紀念館	162
血肉輪迴	165
難以辨識人肉炸彈	168
參考文獻	171

第一章 導論

第一節 研究動機與研究問題

本書的研究問題是以色列總理為什麼改由人民直選產生？

以色列原本是內閣制國家，總統是虛位元首，實權掌握在內閣手中，選舉制度則採用「政黨封閉名單比例代表制」，而且以全國為一個選區。但是從1996年第14屆國會改選開始，以色列的總理改由全國公民直接選舉產生，但政府體制不變，仍然維持內閣制的運作方式，這種內閣制加上總理直選制的型態違反憲政體制一般邏輯，也違反一般人的直覺。

在經驗上，以色列新制度也是獨一無二的。Lijphart (1993: 10-11) 曾對民主政體作分類，他以1.信任原則、2.政府首長選任方式、3.集體行政或個人行政責任等三個指標分類，1993年以前的以色列被放在「團隊式行政部門、依議會信任、行政部門由議會挑選產生」分類之下，日本、加拿大等國也是在這個項下。但是自以色列總理改由普選產生後，應該改放到「團隊式行政部門、依議會信任、行政部門由選民選舉產生」項下，而這個分類原本被註明：「無經驗上例證」。

以直選方式產生一個有實權的政府首長，通常是總統制國家的特色，何以以色列的政治角力結果竟是把總理改由直選產生？改革真的只是因為民眾、政治人物的不滿所引起的嗎？或是有其他更深層的結構、制度因素？

由於以色列每次選後並沒有任何一個政黨取得絕對多數

席次，因此某一大黨必須聯合其他小黨組聯合內閣，小黨剛好位於結盟光譜的中間位置，在組閣過程中，小黨因而擁有不成比例的政治份量（Mahler, 1997），因為他們會威脅以財物或其他利益來交換組閣的支持（Garfinkle, 1997: 152）。造成沒有一個政黨取得絕對多數席次的直接因素是選舉制度，因為以色列採用全國不分區的政黨封閉名單比例代表制，而且分配席次的門檻只有1%（後來提高到1.5%），欠缺有意義的門檻（Hazan, 1996: 21），導致小黨可以輕易在國會獲得席次。而以色列之所以採用比例代表制，是因為在建國之前，巴勒斯坦地區已經存在各種猶太人團體，因此，選舉規則的制訂必須確保猶太人的最大可能代表性（Bogdnor, 1993: 67），相對於其他選舉公式，唯有採比例代表制才能容納各社會團體的勢力進入政府場域中，並確保其比例性。

而在各種選制改革方案中，原本改革者考量的是強化行政部門、減少小黨的影響力以利執政聯盟的籌組和維持，因此希望透過總理直選以及國會議員選制的改革達成上述目標，一九九〇年以前兩大黨達成共識的改革方案兼容總理直選案和議員選舉制度的變革，但是一九九二年通過的修正案卻捨棄變更議員選制，只變更總理產生方式，甚至還規定民選總理所組成的新政府必須在四十五天內獲得國會的信任，否則將再重新舉行總理選舉。

也就是說，表面上看起來總理直選賦予總理較強的民意基礎，解決了選後「由誰組閣」的問題，小黨也很難贏得總理一職，總理直選似乎有利於大黨，不利小黨。

但是，由於新總理必須取得國會信任，縱然由某大黨勝選人擔任總理，小黨仍舊有機會可以在這四十五天與新總理協商籌組執政聯盟事宜，而在國會議員選舉制度未做任何變動的情形下，小黨依然可以從比例代表制的保障下取得席位，不會因為總理直選損及其議員席次。而大黨領導人原本就是

歷年選後出面組閣的第一人選，過去是由總統邀請選後最大黨出面組閣，採用總理直選制將可以確認究竟是由勞工黨還是利庫黨組閣。

就在不能損害既得利益者小黨的利益，當然更不會傷害大黨利益，卻又要回應民間改革呼聲的思考下，以色列通過一套看似有利大黨並且向總統制移動的新制度，但其實是一套維持內閣制運作，解決了選後「由誰出面組閣」難題的配套措施，畢竟，對小黨而言，他們在以色列歷史上從未擔任過總理，而在議員選制未更動的情形下，現在總理改成直選又何妨？更何況新制度是個鼓勵選後結盟（或是小黨選前宣布參選藉以向大黨勒索利益換取小黨退選）的絕對多數制，加上總理選後四十五天內必須取得國會信任，小黨仍舊有機會與大黨協商組閣事宜，顯示出「總理直選」案表面上是大幅度的制度變革，其實不然。

第二節 文獻檢閱

在過去，制度研究僅止於法規制度方面的研究，討論制度的優劣，提出規範性的論點；行為主義時期則把研究焦點擺在人的行為上，將制度視為依變數。到了一九八〇年代，學界對行為主義展開反省，並重新檢視制度的自主性與重要性（Immergut: 1998）。

此外，過去對選舉制度的研究多半偏重在制度所造成的影響，或是制度的良窳，甚少討論制度形成的起源與選擇過程，本書所嘗試探索以色列總理直選制的起源與選擇過程。

根據Koelble（1995: 231-232）的整理，新制度主義者主要可分成三個學派：

理性選擇新制度論（rational choice institutionalism）：強調

個人及其策略考量必須是研究的重心，行為者的目標是追求效用極大化，是一種以個體為中心的研究途徑，制度雖然影響個人的選擇與行動，但並不決定行動，制度僅是應變數，頂多是中介變數。

社會學新制度論（sociological institutionalism）：個人決策並非僅是制度的產物，而是受更大的參照架構（frame of reference）所影響，個人與制度都是鑲嵌（embadded）於更宏觀的文化或社會結構中，這些結構決定了何謂「自利」、何謂「效用」，是一種以結構為中心的研究途徑，制度是定義個人行為的中介變數。

歷史新制度論（historical institutionalism）：此途徑不否定個人會去計算其利益、追求效用極大化的說法，但強調事件的結果（outcome）是由各種團體、利益、理念和制度結構互動後的產品，這些結果可能會反過來改變行為者所處的社會結構；行為者在既存的歷史結構中做出選擇，並與其他行為者互動，互動的結果可能改變結構；此途徑特別強調制度所扮演決定性的角色，但制度也受集體或個人選擇的影響。

歷史的和社會學的新制度論都拒絕個人行動僅受效用極大化、計算和偏好的影響，但是都同意系絡（context）形塑了制度及制度裡的個人的說法。不過，社會學新制度論者認為個人行動完全被社會和文化因素所決定；歷史新制度論者則認為個人仍會計算其效用，但行動的結果受到結構和制度的因素所影響，這些因素不是個人所能計算或控制的（Koelble, 1995: 241-242）。

檢視有關選制變革的文章中，採理性選擇途徑的文章會以政治行動者為中心，探索個體理性思維對制度選擇的影響，例如Geddes（1996）在討論東歐和拉丁美洲新民主制度的建構時，提出一個解釋制度變遷和抗拒制度變遷的假設：「能改變制度的人，包括圓桌會議成員、具修憲權的國會和國會

議員，追求自身的利益高於一切。」而他們的利益就在於能在政治生涯更上層樓，政治人物在考慮制度變革時，通常會將提昇自己未來的政治前途，以及達成選民利益的政策兩相結合。

對自利的政治人物而言，在建立新的民主制度時，對制度的偏好取決於他們所扮演的角色、政黨所代表的社會利益及其所依賴的選票，以及該黨處於優勢或劣勢。

例如，Diskin與Diskin（1995: 36-40）就指出，一種「囚犯困境」（prisoner's dilemma）的情況阻卻以色列兩大黨達成共識，使得改革提案沒有結果，一九八〇年代，兩大黨曾經合組兩次全民政府（national unity government），由於兩大黨都希望從選制改革獲得長期利益，但短期內都還需要小黨支持，沒有一個大黨願意扮「黑臉」，以免在下次大選後無法得到小黨支持組閣，因此避免通過會縮減小黨影響力的選制改革方案。

Bogdanor（1993: 67-70）則認為，除了一般以「降低小黨數目」來解釋以色列選制改革過程外，他特別注意到，在建國之初，首任總理Ben-Gurion曾主張採用西敏寺模式，為的是在猶太人民之間建立單一的權威，因為猶太人在世界各地流散了好幾世紀，建國後需要的是尊重法律、尊重公共利益的國家意識，而比例代表制會給各利益團體太多的權力；上述即是一種結構影響政治選擇的論點。當然，Ben-Gurion所領導的勞工黨是第一大黨，若採用英國制，將可強化該黨的實力（Bogdanor, 1993: 71）。

此外，各種選制改革中雖有地方選區的倡議，但是最後並未修改，除了小黨在各地會因為低度代表（underrepresentation）而不同意外，還有顧慮到有些地方是阿拉伯公民高度集中的地區，一旦採用選區制，阿拉伯人可能在當地獲得超額代表（overrepresentation），因此，若要引進選區制，至少要

採用德國式的兩票制 (Bogdanor, 1993: 73)。也就是說，雖然有各種選制改革的提議，但是一想到某些結構性因素就會令人卻步，或是改變制度設計的方向。

而採用歷史新制度論途徑的文章多會兼以長期因素（結構）和短期因素（制度、機會、個體）來分析某個國家的選制變遷過程，例如Donovan (1995) 指出，長期結構變遷加上制度機會（公民投票）才使得義大利選舉制度的改革有所成果：從比例代表制改為75%選區議員、25%比例制議員，自1994年開始實施。

Donovan (1995: 51-53) 指出，比例代表制造成政治分歧、政府短命、政治僵局、腐敗、侍從主義和組織化的犯罪等等，這些是選民和政治菁英不滿的根源。而且有五個短期因素使得改革得以在1990年代通過，包括：1. 共黨在1989年衰退；2. 義北聯盟；3. 使用公民投票為工具推動選制改革運動；4. 總統 (Francesco Cossiga) 對政黨菁英發動政治攻擊；5. 司法單位介入調查政治腐敗。

但義大利選制改革之所以產生具體結果，並非僅僅制度設計者的理性抉擇過程，也不只是政黨之間的策略衝突所造成，而是長期因素互動後才使改革成為可能。這些長期因素有：1. 逐漸 (waning)：共黨的選票自1979年起日漸增加；2. 次文化衰退：包括白（天主教）、紅（社會共產者）、黑（新法西斯）勢力的衰退；3. 去極化：注重政府品質更甚於政府成員多樣化 (colour)，政府正當性的消極來源是政治菁英之間的競爭，但積極來源應該是效率 (Donovan, 1995: 47-49)。

Vowles (1995) 同樣也結合長期因素和短期因素來分析紐西蘭選制改革，他發現，影響選制變遷的長期因素是：1. 政治體系的憲政系絡：紐西蘭向來都是由兩大黨（全民黨和勞工黨）輪流執政，形成民選獨裁 (elective dictatorship) 的現象；2. 政黨潮流轉變：兩大黨選票漸漸衰退，少數黨的選票漸