

国外议会丛书

(第二辑)

王晓民 主编兼总策划

YI SE LIE YI HUI
以色列议会

安维华 王瑞贺 周芳芳 焦亚尼 著



中国财政经济出版社

国外议会丛书

(第二辑)

王晓民 主编兼总策划

以色列议会

安维华 王瑞贺 著
周芳芳 焦亚尼

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

以色列议会/安维华等著. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.12

(国外议会丛书)

ISBN 7-5005-8139-4

I. 以… II. 安… III. 议会 - 简介 - 以色列
IV. D738.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 039377 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 10 印张 219 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-8139-4/D·0243

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《国外议会丛书》

(第二辑)

主编兼总策划 王晓民

执行编委 李秋生 王瑞贺

编委 (按姓氏笔画为序)

马惠馥 王晓民 王瑞贺 孔志强

李 青 李秋生 柳 华 程卓红

焦亚尼 蔡晨风

本书作者

安维华：第一、二、八章

王瑞贺：第四、五、六章

周芳芳：第三、七章

焦亚尼：第九章

目 录

1

目
录

第一章 以色列国政治体制与政治文化传统·····	(1)
第一节 基本法与政治体制的基本框架·····	(1)
第二节 政治文化传统与政党·····	(16)
第二章 克奈塞特的历史发展·····	(40)
第一节 克奈塞特的渊源·····	(40)
第二节 工党一党独大时期的克奈塞特·····	(46)
第三节 两大集团争雄时期的克奈塞特·····	(58)
第四节 大党势衰、小党势增及利库德集团再起 时期的克奈塞特·····	(73)
第三章 克奈塞特的组织机构·····	(79)
第一节 议长与副议长·····	(80)
第二节 全院会议·····	(83)
第三节 常设委员会·····	(93)
第四节 助理机构·····	(107)
第四章 立 法·····	(112)
第一节 克奈塞特的职能·····	(112)
第二节 法律的至高性与司法审查·····	(115)
第三节 法律渊源及克奈塞特的立法权限·····	(126)

第四节	立法过程	(136)
第五章	监督政府	(166)
第一节	议政关系的历史与现状	(167)
第二节	议会信任与倒阁	(178)
第三节	预算监督与财政控制	(182)
第四节	克奈塞特监督效果评价	(193)
第六章	议事程序	(208)
第一节	会议制度	(211)
第二节	质询制度	(216)
第三节	辩论与发言	(218)
第四节	议程动议与日程动议	(222)
第五节	议事规则的解释、修正和惯例的形成	(226)
第七章	克奈塞特选举制度和议员制度	(229)
第一节	以比例代表制为核心的选举制度	(230)
第二节	候选人名单制度	(239)
第三节	克奈塞特选举的基本程序	(246)
第四节	影响选举的外部因素	(254)
第五节	议员制度	(257)
第八章	克奈塞特与政党	(264)
第一节	克奈塞特党团的组成与活动	(264)
第二节	各类政党的政治分野与力量对比	(275)

第九章 地方自治政权和地方性议会·····	(287)
第一节 地方自治政权的历史发展·····	(288)
第二节 地方自治政权的形式、职能·····	(296)
第三节 地方性议会·····	(304)

第一章

以色列国政治体制与 政治文化传统

第一节

基本法与政治体制的基本框架

以色列国位于亚洲西部的西巴勒斯坦地区。北部与黎巴嫩交界，东北部与叙利亚接壤，东面是约旦，西濒地中海，

南连亚喀巴湾，西南部与埃及相邻。以色列位于亚非欧三洲的结合处。以色列国建立于 1948 年 5 月 14 日，这一天被定为独立日和国庆日。据以色列统计局 1998 年 9 月统计，以色列人口为 598 万多。其中犹太人 475 万，占 79.4%；阿拉伯人（包括穆斯林和基督徒）101 万，占 16.9%；其余 22 万为德鲁兹人和其他少数民族。21 世纪初，以色列人口已超过 600 万人。希伯来语为国语，希伯来语和阿拉伯语均为官方语言，通用英语。居民中约 85% 信奉犹太教，13% 信奉伊斯兰教。另一说法是：居民中 81.5% 信奉犹太教，犹太教为国教；14% 信奉伊斯兰教；其余信奉基督教和其他宗教。

全国划分为 6 个区，有 57 个市，145 个地方议会，55 个地区议会。6 个区的名称分别为耶路撒冷、特拉维夫、中央、海法、南部、北部。以色列议会称为“克奈塞特”。建国初期，首都设在特拉维夫，1950 年迁往耶路撒冷，未得到普遍承认。1980 年 7 月 30 日，克奈塞特通过法案，宣布耶路撒冷是以色列“永恒的与不可分割的首都”，但它的政府所在地仍在特拉维夫。绝大多数同以色列有外交关系的国家仍把使馆设在特拉维夫。耶路撒冷 2000 年人口为 63.4 万人。

一、《独立宣言》与《过渡法》

以色列的政治制度在《独立宣言》以及一系列单行的基本法中作了规定。

以色列建国之初，曾颁布《独立宣言》，阐明了立国的根由及国家的基础、性质、部分结构、行动原则、公民的权利等。所述及的内容与宪法相似，有的人倾向于把《独立宣

言》即看作是宪法。《基本法：人的尊严和自由法》和《基本法：职业自由法》的第一条也都把《独立宣言》中所阐述的原则作为正式的依据。但是，最高法院在一系列的裁定中说明，《独立宣言》不具有宪法的效力，并不是可以据以宣布与它相抵触的法律、条例无效的最高的法。它只是一个比较重要的文告，还不能与宪法相等同。还在以色列建国之前，民族执行委员会即曾建立以泽拉赫·瓦尔哈夫梯格（精神中心党）委员为首的一个委员会研究制宪问题，但感到很棘手。1947年11月29日，联合国大会通过的关于巴以分治的第181号决议也呼吁制宪议会制定一部民主宪法。以色列《独立宣言》规定：“宪法将不迟于1948年10月1日由立宪会议拟定。”但完整成文的正式的宪法一直未能颁布。宪法之所以迟迟未能制定出来，同一些人认为这一世俗法与哈拉查（犹太教宗教法）抵触以及持有的其他一些理由有关。

1949年2月16日，克奈塞特通过了《过渡法》，17日公布。该法共有五章十五条。后于1951年2月15日、1952年6月25日和同年8月20日增订、修改三次。《过渡法》规定了克奈塞特以及政府的组织与职权等重大事项，带有宪法的某些性质和特点，在一读时曾被称作“过渡宪法”，媒体称之为“小宪法”，但它还不是正式的宪法。

《过渡法》规定，以色列立法组织为“克奈塞特”，即议院，或称议会。国际条约经克奈塞特批准后，由总统签署，外交官员由总统任命，外国派驻以色列的外交官由总统接见。凡须由总统签署的政府的所有文告，均须由总理或政府指定的部长副署。总统经与克奈塞特内各党代表磋商，从议员中选择1人组织政府。新政府由总理和若干部长组成，各

部部长可由议员担任，也可由非议员担任，新政府成员应出席克奈塞特会议，新政府经克奈塞特通过信任投票后即正式成立，政府对克奈塞特负责。政府副部长由部长经克奈塞特许可在议员中选任（1~2人），副部长可在克奈塞特与政府中代表部长，经办部长委托或交办的事务。

克奈塞特中以戴维·本·古里安为首的第一大党巴勒斯坦工人党的一些人和一些宗教政党反对制定宪法。他们认为，《独立宣言》已经将某些进步宪法的原则涵盖在内，1949年制宪议会通过的《过渡法》已在这一问题上对联合国承担了义务；犹太人现在只有一小部分生活在以色列，国家无权通过对尚未回来的数以百万计的犹太人加以约束的宪法；由于国家的性质及所面临的特殊问题，在事关塑造人民的形象和他們生活的本质的精神原则方面取得一致是困难的，对宪法问题进行的辩论会导致宗教界与世俗界之间的文化战争；以色列国处于持续变化与定型的过程当中，不适合制定刚性的宪法，等等。宗教联合阵线的发言者认为，以色列作为犹太人国家，在犹太教经文或摩西法律中已经有了宪法，那是任何世俗的文件都不能取代的。拥护制定成文宪法的人则认为，需要通过宪法以保护公民的权利，限制单一的议会的多数和政府的权力。他们强调，在一个尚未巩固地建立起政治传统的移民国家，宪法具有教育的价值和社会内聚力。

二、基本法

1949年2月，第一届克奈塞特曾经打算制定宪法草案，但议员和公众围绕立宪的必要性及其内容等问题展开激烈争论。第一届克奈塞特开了7次会，所有集团的代表共40人发了言。通过辩论，权衡利弊，最后于1950年6月13日通

过由进步党议员伊扎尔·哈拉里 (Yizhar Harari) 提出的一项折中方案：把制宪的过程由一步到位改成逐步到位，即先单独就立法、司法、行政等分别制定一些基本法，最后再合成为一部完整的宪法。会议采纳了“哈拉里建议”。克奈塞特通过的决议宣称：“第一届克奈塞特责成宪法、法律和立法委员会起草国家宪法。宪法将由一个章节、一个章节构成，每个章节都是一部单独的基本法，该委员会的工作结束时，所有这些章节都将提交克奈塞特。所有这些章节合起来就构成国家的宪法。”决议通过后，宪法、法律和立法委员会成立了关于宪法的分委员会。这样，宪法制定的过程便被长期化、阶段化了。

根据“哈拉里建议”通过的法案，议会已制定 11 项基本法，即：

《克奈塞特法》（即《议会法》）（1958 年 12 月 2 日通过）；

《以色列土地：人民土地法》（1960 年 7 月 25 日通过）；

《国家总统法》（1964 年 6 月 16 日通过）；

《政府法》（亦译为《内阁法》，1968 年通过，1992 年 3 月 17 日通过修订的新《政府法》，2001 年修订）；

《国家经济法》（1975 年 7 月 21 日通过）；

《军队法》（1976 年 3 月 31 日通过）；

《以色列首都耶路撒冷法》（1980 年 12 月 13 日通过）；

《司法法》（1984 年 2 月 28 日通过）；

《审计长法》（1988 年 2 月 25 日通过）；

《人的尊严和自由法》（1992 年 3 月 17 日通过）；

《职业自由法》（1994 年 3 月 9 日通过）等。

正在制定中的基本法有《立法法》（1993 年 11 月 15 日

已通过一读)，以及《审判权法》、《言论结社自由法》、《社会权利法》等。

此外，还有一些法，虽未被列为基本法，但实际上也具有基本法的意义。如 1948 年颁布了《行政与立法条令》（规定了立法机构与行政机构的权限）、1950 年通过的《回归法》（规定每个犹太人都有权移居以色列）、1952 年通过的《国籍法》、1992 年通过的《直接选举总理法》等。

虽然迄今仍未制定出一部完整的正式的成文宪法，但是已经有一套关于政府体制与个人权利的奠基性的法与基本规则，它们除体现在已制定的基本法中以外，有的散见于其他法中，还有的反映在最高法院的决定中。其实，在这些构成未来以色列宪法的各种“构件”出台之前，以色列实际上已经制定过综合性的法。例如，1949 年颁布的被称为“小宪法”的《过渡法》即是一部综合法，它规定了行政机构权力的连续性以及与克奈塞特、立法、总统和政府活动有关的基本准则。

已通过的这些法，规定了以色列政治体制的基本框架，比如实行议会民主的政治体制，全国政权的执掌者由总统、克奈塞特、政府和司法机构组成，立法、行政和司法三权分立，克奈塞特是最高权力机关，内阁向克奈塞特负责，等等。以色列建国以后，相继有一些领导人上台执政，不管是谁上台执政，都要依这些法办事。

三、政治体制的基本框架

（一）克奈塞特与总统

1951 年 12 月 3 日，议会通过了《总统法》，5 日公布实施。开始时，《总统法》共有 17 条，后经修正，增订为 25

条。

总统是象征性国家元首。总统职位象征国家的统一，它超越党派。总统由克奈塞特选举产生。总统候选人由 10 名或 10 名以上议员提出，并以简单多数选出。任期 5 年，按犹太历计算，可连任两届。

总统职能基本上是礼仪性的。克奈塞特有权解除总统职务。

《总统法》规定，克奈塞特议长与副议长协商后确定选举总统的日期，并须至少提前 20 天将该日期以书面形式通知全体议员。如果选举日期定在克奈塞特闭会期间，议长应召集克奈塞特会议进行总统选举。选举日期确定后，任何 10 名或 10 名以上议员均可联名提出总统候选人。候选人的提名应以书面形式在规定选举日的 10 天前连同被提名候选人的同意书或电报，提交议长。每个议员不得支持 1 名以上的候选人。议长于选举日的 7 天以前，将获得提名的所有候选人及其提名议员的名单书面通知全体议员，并在选举会议开幕时宣布候选人名单。总统选举应该在克奈塞特专门为此举行的会议上以无记名投票方式进行。获得议员多数票的候选人当选。如果没有候选人获得多数票，则举行第二轮投票。如第二轮投票仍未能产生这种多数，投票将继续进行下去。在第三轮投票中或此后每一轮投票中获得投票议员多数票的候选人当选。议员每次投票只能选举 1 人。如果两名候选人获得票数相同，将重新进行投票。

非经克奈塞特院务常委会同意，总统不得兼任总统以外的任何其他职务，不得行使总统职权以外的任何职权。总统可以向议长递交辞呈。辞呈无需副署。辞呈送达议长 48 小时以后，总统职位即告空缺。

如果克奈塞特认为总统的行为不称职，不宜担任总统时，可以通过决议罢免总统。罢免动议必须至少有 20 名议员联名向克奈塞特院务委员会提出，经克奈塞特院务委员会以全体委员 3/4 多数通过，然后由该委员会作为提案提交克奈塞特全院会议。如经全体议员的 3/4 多数通过，克奈塞特罢免总统的决议即告成立。克奈塞特如宣布总统因健康关系永远失去行使职务的能力，须以议员 2/3 多数票议决。

总统缺位或出国期间，由议长代行其职权。

总统在任职期间出现是否适宜继续任职问题的事情发生于 2000 年。由于涉嫌接受非法馈赠，以色列第 7 任总统埃泽尔·魏茨曼（Ezer Weizman）于 2000 年 5 月 28 日宣布因病将在 7 月 11 日以前辞职。随后，以总理巴拉克为首的执政党“只有一个以色列”推举的 76 岁的佩雷斯为总统候选人，右翼反对派利库德集团则推举卡察夫为总统候选人。在 7 月 31 日克奈塞特选举总统的投票中，第一轮卡察夫和佩雷斯分别得 60 票和 57 票，均未超过 61 票的起码有效多数。在第二轮投票中，卡察夫获 63 票，佩雷斯得 57 票。于是，加入利库德集团、曾在内塔尼亚胡政府中担任过副总理兼旅游部长的摩西·卡察夫，击败声名显赫的执政党“只有一个以色列”推举的总统候选人西蒙·佩雷斯，当选以色列第 8 任总统，任期 7 年。这是隶属于以色列右翼党派的来自中东地区的东方犹太人，首次就任国家的最高荣誉职务。这一选举结果与以色列国内外舆论先前的预测大相径庭。

根据以色列政府不成文的规矩，总理有权阻止总统本人主动采取任何重大政治举措。据 2002 年年初报道，以色列阿拉伯裔前议员达拉瓦施赫首先建议卡察夫向巴勒斯坦议员提出停火的建议，并说这得到了阿拉法特的支持，卡察夫于

是表示，他对此感兴趣。但是，以色列总理沙龙于2002年1月1日阻止了以色列总统卡察夫准备在约旦河西岸城市拉马拉向巴勒斯坦议员发表讲话，提出停火建议的做法。据美联社报道，以色列媒体援引沙龙办公室一位不愿透露姓名的官员的话说，卡察夫的建议极其“愚蠢”。而作为以色列名义上国家元首的卡察夫对沙龙的这一举动感到非常失望，他的办公室发表声明说：“总统对总理办公室的做法感到不满，我们认为这种做法是不适当的。”

（二）克奈塞特与政府

以色列是议会民主制国家，政府拥有很大的权力，但同时必须赢得克奈塞特的信任，接受克奈塞特的监督。通常在大选正式结果公布后1周内，总统会根据与议会各党派代表协商的结果，授权议会中最大党派领导人在不超过42天的期限内负责组建新一届政府，并任命其为新政府总理。

《基本法：政府法》规定，政府是国家的最高执行机构。政府对克奈塞特集体负责。政府由总理和其他部长组成。总理通常由总统任命克奈塞特中多数派政党领袖担任，必须是克奈塞特议员。部长可由议员或非议员担任。包括总理在内的部长人数不得多于18人、少于8人。其中半数以上必须是议员，所有部长都必须具有议员资格。总理或总理批准的部长可任命副部长，总数在6名以内。所有副部长都必须是克奈塞特议员。政府组阁完毕，应立即通知总统和克奈塞特议长，并由议长通知克奈塞特。政府应向克奈塞特提交其基本政策纲领及人员分工安排，并要求克奈塞特表示信任。在获得61名议员简单多数的批准和信任后，政府即告成立。如果解散克奈塞特的法案被通过，组阁过程即告终止。克奈塞特对政府表示信任后，总理及政府部长应立即或尽快向克