

辛贝特局长罢免案撕裂以色列

文/王晋 张恺欣



2025年3月19日，以色列总理内塔尼亚胡表示将解除辛贝特局长罗南·巴尔的职务后，以色列民众向议会发起抗议游行。

3月21日，以色列内阁通过对国家安全总局（辛贝特）局长罗南·巴尔的罢免案，这是以色列政府历史上首次解职国家安全总局领导人。此前的3月16日，以色列总理内塔尼亚胡表示，由于一直缺乏信任，决定向政府提出建议结束巴尔的任期。对于内阁的罢免决定，巴尔表示拒绝并称其“不合法”，以色列总检察长米亚拉也表示反对。

罢免案引发以色列国内爆发超十万人规模抗议，反对派阵营借机向内塔尼亚胡施压。以色列前政府、司法高官纷纷警告称，若现任政府继续推进解雇最高司法和安全官员的计划，可能导致以色列“爆发内战”与“宪法危

机”。可以说，罢免巴尔，不仅撕裂了以色列社会，更暴露了以色列政府与司法机构之间的深刻矛盾。

在以色列历史上尚属首次

内塔尼亚胡罢免巴尔之所以撕裂了以色列，直接原因在于以色列公众对内塔尼亚胡在新一轮巴以冲突中应承担的责任，存在较明显的分歧。内塔尼亚胡的反对者认为他长期“养虎为患”，故意放纵 Hamas 在加沙地带做大做强。以色列国家安全总局此前的调查显示，内塔尼亚胡很可能通过其幕僚收取了卡塔尔的资金，向 Hamas 提供资金支持，并

忽视了2023年10月7日之前有关 Hamas 可能对以色列发动“阿克萨洪水”大规模突袭的警告，最终酿成以方重大人员伤亡。

与此同时，罢免巴尔还被内塔尼亚胡的反对者视为其滥用职权。2024年6月，以色列民族团结党领导人甘茨宣布退出内塔尼亚胡领导的“战时内阁”；11月，内塔尼亚胡罢免了国防部长加兰特；今年3月，其又试图罢免巴尔。批评者认为，内塔尼亚胡仅凭个人政治喜好，任人唯亲，打击异己，损害了政府的公正形象。

然而，支持者认为，内塔尼亚胡幕僚同卡塔尔方面沟通乃擅作主张，并非他授意；以方在本轮巴以冲突爆发前的“情报

失误”，乃是情报和军事机构的责任，不应由内塔尼亚胡一人承担；甘茨、加兰特和巴尔等人的去职，都是正常的政治事件，不应过度解读。

以色列国内针对罢免案的争论焦点，在于内阁是否有权罢免国家安全总局的负责人。在以色列的政府序列中，国家安全总局局长属于高级公务员，局长的人事任命，由以色列高级公务员任命委员会推荐，随后由总理提名、内阁批准。2002年出台的《安全总局法案》规定，国家安全总局不得服务于政治目的或党派利益，其局长应接受政府管辖，总理“代表政府主管国家安全总局”；若国家安全总局局长“鉴于罪行性质与严重程度，已不适合担任公职”，其职权将被终止。在履行职能上，国家安全总局归国会监督，前者需定期向后者汇报工作。2002年后，国会的外交和安全委员会被授权监督国家安全总局工作，并可调查质询局长。若该委员会认为某任局长不适合继续担任职务，也可向国会议长或总理提出建议，罢免其职务。

在历史上，多位国家安全总局局长在任期内主动“退休”或“辞职”，相关程序都由以色列内阁批准。但此番巴尔遭罢免在以色列历史上尚属首次。在以色列的法律程序上，有权“任命”是否意味着有权“罢免”，如何判定“不适合担任公职”都

缺少明确规定。在巴尔看来，自己并无重大过错，内阁解除其职务是内塔尼亚胡对其展开“卡塔尔门”调查的打击报复；内塔尼亚胡则认为，巴尔应为以色列未能有效防范哈马斯的“阿克萨洪水”突袭负责，且罢免决定由内阁做出，符合法律规定。

政府与司法机构的权责论争

此次罢免案牵扯出以色列国内一个重要且敏感的政治议题——以色列检察机关和行政机构之间的权责关系应如何界定。内塔尼亚胡罢免巴尔的决定遭到以色列总检察长米亚拉反对。一方面，米亚拉认为内塔尼亚胡罢免巴尔，是为阻止国家安全总局继续推动针对其贪腐事件的调查，动机不纯；另一方面，米

亚拉提出《安全总局法案》中并未明确规定，罢免国家安全总局局长的具体条件，因此内阁罢免重要专业机构负责人并无法定依据。面对检察机关的反对，以色列内阁针锋相对，通过了对米亚拉的不信任投票，要求其辞职。以色列政府和检察机关也因巴尔的去留展开了直接较量。

长期以来，以色列行政机构、司法机构之间的关系一直缺少权威定论。最高法院和总检察长，代表着以色列的司法体系。但由于以色列缺少宪法，而是以由一系列重要法律文本汇编而成的“基本法”作为体制构建的原则基础，导致以色列内阁、议会、总检察长和最高法院之间权力划分模糊。在现行以色列司法体系中，最高法院具有终审权，以及对控告政府、政府部长



以色列国家安全总局（辛贝特）局长罗南·巴尔。

及所有公职官员或机构案件的审判权，同时承担最高审判庭的职责。而总检察长同司法部长共同处理法律事务，其人选由总理任命。总检察长负责监督政府的行为是否合法，若发现相关决策违法，可向政府机构提出申诉，维护法律权威。同时，总检察长还需就重大议题向政府给出法律意见。一般而言，包括人事任免在内的重大政府决定，都需要来自总检察长的认可。

然而，由于在法律层面缺少具体权责规定，当总检察长和政府意见不一致时，如何处理相关决定并无统一判定标准。1948年12月，以色列司法部提出总检察长“是政府在民事、刑事和公共法律事务方面的首席顾问，也是政府作为当事人或与政府有利益关系的所有案件中，在法庭上代表国家出庭的首席代表”。但同时，总检察长对相关重要事件有权发表司法意见，“所有政府部门都须严格按照这些意见行事”。

历史上，当以色列政府和总检察长发生冲突时，最高法院往往支持总检察长。比如，1962年以色列总检察长豪斯纳与总理本·古里安，就是否起诉国会议员莱维纳“泄露机密”产生分歧。最终经最高法院裁定，支持了豪斯纳“不予起诉”的意见，并认为：“若法律未就相关议题作出明确规定，政府机构需尊重总检察长的职责，和最高法院在有关现行

法律基础上发表的意见。”1997年，最高法院进一步裁定，“总检察长是以色列行政当局的法律授权解释人，总检察长的意见对行政当局具有约束力，除非法院作出其他相关裁决”。最高法院还强调了总检察长的独立性，即“当总检察长与司法部长，或与政府存在意见分歧时，总检察长应依据自己的良知和对法律的理解，处理具体案件”。

此次以色列内阁通过巴尔罢免案后，最高法院叫停了罢免程序并举行听证会。尽管截至目前，此案仍在最高法院的审理阶段，但内塔尼亚胡一度任命以色列前海军司令埃利·沙尔维特为新任辛贝特局长，似要继续挑战司法机构权威，但随后又取消了该任命，称打算面试其他候选人。此后，4月8日，最高法院发布临时禁令，裁定巴尔留任国家安全总局局长，直至法院另行通知，而在此期间政府不得采取任何将其解职的行动。

司法改革的伤疤

罢免国家安全总局局长引发的以色列政治动荡，是2023年1月以色列开启司法改革以来引发民间多轮大规模抗议示威并导致社会撕裂的缩影。

内塔尼亚胡政府推动司法改革，主要有三方面目标。一是削弱检察机关对政府的监督，压缩总检察长的权力，将总检察长

对政府决策的监督权改为“建议权”；二是扩大司法部对最高法院法官人选的话语权，强化政府对最高法院的影响力；三是增强议会权威，削弱最高法院权威。

司法改革的支持者认为，以色列司法机构权力过大，应予以制约。他们认为，以色列政府的政策和国会法案经常被司法机构阻挠，因此应改革司法机构，约束司法权力，扩大行政机构权力，提升政府行政效率。巴尔罢免案发生后，一些观点认为以色列总检察长米亚拉试图“拓展权威”，一旦形成司法判例，将使司法机构干涉高级行政人员任命成为惯例。反对者则认为，司法改革旨在强化内塔尼亚胡的个人权威，尤其是削弱司法机构的权限，这将有利于内塔尼亚胡摆脱贪腐诉讼。总检察长和最高法院是防止以色列行政权力滥用、打击政治腐败的重要力量。内塔尼亚胡罢免巴尔，是总理和政府绕开法律程序随意施政的重要体现。

以色列司法改革在2023年初曾引发全国动荡，尽管本轮巴以冲突爆发后其国内矛盾被暂时掩盖，但巴尔罢免案再次让司法改革议题回归公众视野焦点。如何平衡司法独立和行政效率之间的关系，化解内塔尼亚胡“强人政治”与以色列“民主传统”之间的对立，是未来以色列社会绕不开的重大议题。

（王晋为西北大学以色列研究中心主任）