

# 全民公投与瑞士—欧盟“框架协议”<sup>\*</sup>

唐 虹

**内容提要:**2016年以来瑞士与欧盟“框架协议”谈判几经起伏、一直悬而未决,瑞士的“全民公投”成为左右局势的重要因素,引发欧洲内外的关注。在与欧盟的不断融合中,瑞士在社会发展特别是捍卫国家自主权力与独特的政治传统及价值体系等方面遭遇前所未有的挑战。本文将从全球化与民族国家及民主政治的“三难选择”、全球化与直接民主权利的行使等视角出发,分析“全民公投”在事关瑞士与欧盟未来关系的“框架协议”决策中扮演的角色,探讨“直接民主”挑战稳定共识为标志的“精英”决策模式的原因、“直接民主”在瑞士与欧盟关系的决策中发挥作用的可能性和局限性,以及瑞士“全民公投”可能给欧洲乃至世界其他国家及公民的启示:在未来我们究竟需要一种什么样的全球化以及究竟应该由谁来做出最后的选择和决定。

**关键词:**“三难选择” 瑞士 欧盟 “框架协议” 全民公投

资源和人口规模非常有限的瑞士是世界上最富裕的国家,在全球竞争力榜单上也持续处于领先地位,<sup>①</sup>融入全球经济体系的“外向型”发展被视为瑞士成功的最重要“密码”之一,而欧盟是瑞士最重要的对外经济和贸易对象,全球化对瑞士而言更集中、更具体地体现在与欧洲的一体化实践上。但2016年以来旨在一揽子式、机制化规范未来瑞士与欧盟双边关系的“框架协议”谈判几经起伏、一再推迟签署日期,导致这种局面的重要因素是瑞士的直接民主体制——“全民公投”对瑞士与欧盟人员自由往来条款的否决。瑞士是世界上极为罕见的实行直接民主制的国家,全民公投是其政治决策不可或缺的重要形式。瑞士的全民公投主要有三种形式:(1)公民动议。如果在18个月内能够征集到10万个公民签名,就可以发起修改宪法的全民公投。(2)非强

\* 感谢匿名审稿人的有益建议,文责自负。

<sup>①</sup> World Economy Forum, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>, last accessed on 1 April 2020.

制复决。公民就议会已经通过的法案发起全民公投,从而有机会推翻议会的立法。(3)强制复决。它主要涉及内政和外交的两件大事,即联邦议会对联邦宪法所做的每一个修订和重要的对外条约必须交由全民公投。2014年2月举行的是否为来瑞士的欧盟公民设置人数上限的全民公投,以微弱优势即50.3%的选民赞成获得通过,给瑞士和欧盟的关系带来前所未有的难题和挑战,瑞士与欧盟“框架协议”谈判也始终在此压力下尝试向前推进。而原定于2020年5月、因新冠疫情被推迟至9月27日举行的旨在终止瑞士与欧盟人员自由流动协议的“边界议案”全民公投,要求瑞士政府全权掌控本国的移民政策,也被视为将最终决定瑞士与欧盟“框架协议”的命运。由于新冠疫情蔓延严重影响了瑞士的经济发展状况,正如之前各方所预计的,瑞士选民以61.7%的明确多数否决了“边界议案”,这一结果无疑给瑞欧“框架协议”开了绿灯,让双方关系得以在既定的轨道上继续前行,但是在瑞士内外围绕此次公投主题的争议却未因此而落幕。

事实上,近年来瑞士的这一案例引发了全球范围的广泛关注,它集中体现了人们目前普遍感兴趣的问题:全球经济一体化是否最终必然导致民族国家自主性的丧失和人们熟悉的民主政治决策模式的失效?瑞士人独树一帜,拿起“全民公投”这一“武器”,决定自己是否对进一步融入欧洲说“不”,是否意味着每个公民的投票权才是决定欧洲一体化和全球化未来发展走向的最终力量?本文将从三个方面尝试做出解答。

## 一 理论分析的视角

进入21世纪后,随着经济全球化的快速发展,一些学者已经开始探讨其对民族国家和民主政治所产生的深刻影响,并且取得了一些成果,帮助我们认识现实问题的演变规律,如罗德里克关于“世界经济的政治三难选择”。

### (一) 全球化与民族国家、民主政治的“三难选择”困境

经济全球化的不断发展,给民族国家及其民主政治带来前所未有的挑战,这正是瑞士目前的处境。美国学者罗德里克(Dani Rodrik)<sup>①</sup>提出了著名的“世界经济的政治三难选择”模型,认为对于超级全球化、民族国家和民主政治,任何国家都难以同时实现这三个目标,而只能做出“三者之中任取其二”的选择。第一,若选择全球化和民族国家,那么民族国家在经济全球化时代将如何生存?如果专注于全球化并最大限度适

<sup>①</sup> Dani Rodrik, “The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy,” in J. Timmons Roberts et al., *The Globalization and Development Reader: Perspectives on Development and Global Change*, Wiley Blackwell, 2015, pp.417-440.

应其要求,使本国的调控措施和税收政策与国际标准接轨,以降低商品、资本、服务等自由流动的交易成本、提升自身吸引外资和鼓励贸易的区位优势,就仿佛让民族国家穿上了“金色紧身衣”。为了在全球化中获得经济利益而极大地限制自主的政策选择空间和权力,放松管制、私有化、降低企业税率、采用更具弹性的劳动力市场政策等,成为各国不约而同的选择;而伴随民族国家自主决策权力的不断收窄,建立在社会各种利益集团博弈基础上的国内民主政治决策方式也会走向“名存实亡”。但对一些国家的考察不难发现,虽然它们努力融入全球经济体系,其国内的政策选择和现实操作却面临种种难以突破的困难,使其与国际标准常常存在严重错位,从而导致出现经济危机和国内政局不稳的混乱局面。第二,若选择全球化和民主政治,那么民主政治在经济全球化时代将如何实现?罗德里克认为,可以借由“全球联邦主义”的形式,确立全球、国家和地方等不同的治理层面,赋予它们相应的政治和法律管辖权限,消除国家之间因边界分割造成的市场交易成本,最终达到“全球治理”;民族国家的政府虽然不会消失,但民族国家的主权会受到超国家机构的显著制约而“缩水”。不过“全球联邦主义”在可预见的未来很难实现。第三,若牺牲全球化、选择民族国家和民主政治,就达成了罗德里克定义的“布雷顿森林妥协”(Bretton Woods compromise)。第二次世界大战后至20世纪80年代以前,在“关税和贸易总协定”框架下,各个国家可以按照“自己的节拍”逐渐消除贸易壁垒。例如,国家可以限制资本的自由流动,农业、纺织品和服务业也可以成为自由贸易规则的“例外”。在松散的国际规范之下,各国都可以追寻自己独特的发展道路和模式。例如,欧洲国家选择了一体化道路和福利国家模式,日本也确立了带有自身特色的资本主义,成为活力十足的世界工厂,而农业和服务业却处于低效状态。这种选择当然不是放弃全球化,而是在满足国内诉求的基础上推进对外开放。

然而在20世纪80年代,随着资本流动自由化的加速和贸易协定从“边境上”开始延伸到“边境后”,“布雷顿森林妥协”开始被放弃,世界不可避免地陷入了“三难选择”境地。具体而言,罗德里克认为,“全球化1.0时代”是亚当·斯密式的自由主义时代,崇尚自由市场竞争,国家只扮演“守夜人”的角色;“全球化2.0时代”是二战后凯恩斯式的福利国家时代,国家承担了越来越多的二次分配从而实现社会公平的责任,同时这也是“布雷顿森林妥协”时代,经济全球化节奏和进程被民族国家和民主政治所掌控。然而,在80年代之后,它暴露了两个越来越迫切需要解决的问题:一个是超级全球化的发展并没有导致民族国家内部的治理机制产生相应的变化;另一个是经济全球化在快速和深入地发展,但是相应的全球治理机制建立却大大滞后了。这意味着

“三难选择”模型中第一个和第二个选择的答案仍然空白,而第三个选择已经难以为继了。

近年来在欧洲很多国家兴起了以“反全球化”和“反欧洲一体化”为主要诉求的民粹主义,罗德里克认为,大陆欧洲民粹主义产生的根源,一个是全球化给一些社会阶层和群体带来经济方面的冲击,导致社会财富分配不公;另一个则是文化认同方面的因素,而经济全球化是核心原因。<sup>①</sup>当全球化展现出来的是以商品跨境自由流动为主流,那么在受影响的社会里更容易产生左翼民粹主义,就像在拉丁美洲一些国家出现的现象;如果全球化展现出来的是以人员跨境自由流动即移民为主流,那么感受到威胁的社会更容易产生右翼民粹主义,就像在欧洲大陆很多国家出现的现象。他提出的“全球化补偿理论”进一步指出,如果商品自由流动带来潜在威胁的话,欧洲发达的福利国家实际上给予了一种社会承诺,那就是对外贸易中潜在“失意者”会通过社会福利制度获得补偿。从成本理论视角来看,如果福利国家不仅能够补偿潜在的“失意者”而且能够进一步分配国际贸易带来的福利收益的话,那么对外开放经济和全球化就能在政治合法性上获得多数选民的支持。然而,目前这些社会却感受到人员自由流动造成了威胁。因此,他认为,并不是商品贸易而是移民问题使得全球化与福利国家之间难以达成共识,而且移民达到一定规模时,福利国家之前的经济补偿功能就会受到损害,从而产生民粹主义的保护主义诉求。

罗德里克的研究结论是,目前处于“三难选择”的“全球化 3.0 时代”,解决难题的途径是全面升级“布雷顿森林妥协”模式。而升级必须基于两方面的基本原则:<sup>②</sup>一方面,不能认为各个国家都会为了无止境地追求扩展国际贸易和吸引外国投资者而不得不调整自身的政策、看齐国际标准。事实上,很多国家把经济全球化视为追求繁荣、稳定、自由和平等生活的一个途径。因此,如果想要提高全球化的效率和合法性,就不应该让民族国家的政策制定者认为其国内的政策操作空间越来越有限,应该增强而不是削弱民族国家和民主政治。关于需要什么样的全球化、在全球化过程中究竟谁受益等关键问题,需要在一国内部各个不同的利益群体中展开深入、持久的讨论,并在此基础上做出相关决策。

另一方面,强调民族国家和民主政治的重要性,不意味着要放弃国际规则,在一个全球开放经济的时代,一个国家的相关决策不可避免地会对其他国家产生影响。如果我们寻求一个适应不同国家模式多样性并存的经济全球化,就要建立类似于交通规则

<sup>①</sup> Dani Rodrik, “Populism and Economic Globalization,” NBER Working Paper, July 2017, <http://www.nber.org/papers/w23559>, last accessed on 18 June 2020.

<sup>②</sup> Dani Rodrik, “The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy,” pp.417-440.

的规范体系。这个体系不是要求所有的国家都像同一种交通工具并以同一种速度通行,而是能够解决两方面的问题:一个是最大限度有利于商品和资本在世界上自由流动的多边机制是什么?另一个是最大限度满足不同国家追求各自繁荣与发展目标的多边机制是什么?找到两者的契合点应该是国际谈判的关键,也使国际规范更具透明度和可靠性。

由此可见,罗德里克的答案是每个国家都有捍卫自身的制度安排和政策选择的权利,为此我们宁可生活在一个“温和”的全球化时代,而不是去追求激进的超级全球化。针对是否赞同和采纳与欧盟的“框架协议”,瑞士近年来陷于选择更多的欧洲化还是更多的国家自主性及更多的民主的困境与挣扎中,罗德里克的模型有助于认识和分析其背后的原因,其升级“布雷顿森林妥协”模式对判断瑞士处理未来与欧盟的关系也富于启发性。不过,“全民公投”是最富瑞士特色的政治决策形式,人们最感兴趣的是公民“直接民主权利”在全球化时代究竟发挥着什么样的作用?它在瑞士与欧盟关系中又扮演怎样的角色?

## (二)全球化与“直接民主权利”的行使

政治学说曾长期将直接民主视为民主“本来”的形式,古希腊时期的雅典城邦国家就采用公民直接进行民主决策的方式来处理公共事务。这种形式避免了公民诉求不得不通过政党、政治家、议会等“中间媒介”被带入到政治决策中,而是在政治决策中直接并且完整地反映公民的意志。主张“公意”和“人民主权”的近代启蒙思想家卢梭认为,直接民主是直接反映公民意志、直接行使人民主权的形式。而为了更好地行使直接民主权利,公民必须努力寻求与表决方案相关的信息、展开热烈讨论,并且评估自己的决定可能带来的正面或负面后果,这是成为真正意义上的公民的学习和训练过程,因此,约翰·密尔和托克维尔将直接民主视为“公民的学校”。<sup>①</sup>

“全民公投”是瑞士政治体制独特性最突出的体现,它使瑞士不同于人们所熟知的两种西方民主体制:英国为代表的议会民主制重点在于执政者与反对派之间轮替执政,权力在执政者和反对派之间不断转移;美国为代表的总统制重点在于立法、行政和司法权力之间的制衡。这两种体制都有一个目标:通过权力之间的相互制衡保障政治权力始终运行在为公民服务的轨道上。而瑞士在19世纪探讨和确立公民权利和政治制度时,也同样遇到必须予以解决的问题:既然政治权力的本质是属于人民,那么通过何种方式更好地实现?如果按照“直接民主”的严格定义,公民是政治决策的唯一主

<sup>①</sup> Bundeszentrale fuer politische Bildung, *Demokratie*, Informationen zur politischen Bildung/ izpb, B6897F, 2017, S.4-42.

体,而瑞士民众选择了议会民主制和直接民主制相结合的独特政治体制。那么接下来必须解决的问题是:哪些是人民应该决策的事务,哪些是属于议会和政府负责的范畴?最后,瑞士通过宪法确立了政治决策的主要原则:人民不仅参与决策,而且在宪法意义上对政治议题拥有最后的决策权力,它主要通过公民动议和强制性公民复决来实现,人民的决策拥有最高级别的合法性;议会的决策具有被公民复决否决的可能性,在法律意义上议会对政治议题只有次等的决策权力,因此,其决策仅拥有第二级别的合法性;政府在其职责范围内制定一般性规范,并且具有不受全民公投约束的独立性,但其合法性最弱。由于其结果可以“颠覆”议会已经做出的决策,全民公投成为限制议会权力的途径;更重要的是,公民动议使普通公民拥有设置政治议程的可能性,特别是当这些公民视为重要问题的政治议题被议会和政府忽略或者排除时。如果公民掌握着最后的决策权,每个公民都可以是议会和政府的“反对派”,<sup>①</sup>那么议会在制定相关法案时,必须尽力满足社会不同利益群体和公民个人的诉求,以避免其在全民公投中被推翻,从而提高了政府决策的效率和质量;同时,全民公投拥有毋庸置疑的更高合法性,获胜一方引以为傲的是“这是我们自己的决定”,而失败一方也尊重多数公民的选择,这有助于控制政治冲突和加强对体制的信任,而且增强了公民的“幸福感”,无疑进一步加强了民主制度。<sup>②</sup>

近年来,欧洲民众对政府的信任及对民主的满意度都在下降,导致投票率和其他形式政治参与率下滑,核心原因是政治决策远离了民众的诉求和意愿,而直接民主被一些学者视为修正这一严重问题的有效形式。<sup>③</sup> 伴随着右翼民粹主义在欧洲大陆的崛起,在一些欧盟国家内部,反对欧洲一体化和全球化的声音不断加强,例如德国选择党、奥地利自由党等,都在其竞选纲领中明确提出通过全民公投来决定退出欧元区甚至欧盟,但在这些国家,它们相对处于边缘化的地位,而瑞士的欧洲一体化和全球化反对者则可以借助公民直接民主权利将其利益和价值诉求付诸政治决策。事实上,近年

<sup>①</sup> Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt Verlag, 2012, S.264-265.

<sup>②</sup> Gebhard Kirchgaessner, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz, *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing & Lichtenhahn, Vahlen, 1999; Bruno Frey, “Direct Democracy for Transition Countries,” Working Paper, No.165, 2003, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich; Wolf Linder, “Direkte Demokratie, Menschenrecht und Europäisierung- ein wachendes politisches Spannungsfeld,” Vortrag vom 16. November 2013, Universität Bern, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2014/08/DDMenschenrechteEuroaeisierungfinWL.pdf>, last accessed on 23 July 2020.

<sup>③</sup> Arndt Leininger, “Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls,” *Global Policy*, Vol.6, Issue 1, 2015, pp.17-27; David Altman, “Dose an Active Use of Mechanisms of Direct Democracy Impact Electoral Participation? Evidence from the US States and Swiss Cantons,” *Local Government Studies*, Vol.39, Issue 6, 2012, pp.739-755.

来瑞士公投结果显示,瑞士人要求更多的民主、更多的国家自主性、较少的欧洲一体化和全球化。<sup>①</sup>

而由“全民公投”决定一个国家的重大对外政策给直接民主的探讨带来了全新的课题和挑战。瑞士在19世纪后半期建立起完善的直接民主制度,并规定瑞士签署的重要国际条约必须交由“全民公投”表决,不过直到20世纪,全民公投的表决议程主要局限在国内政治;进入21世纪后,“革命性”的变化“悄悄”发生了,由于瑞士深度融入欧洲一体化和全球化,目前,每年至少一半的立法活动不是在瑞士政府层面进行,而是根据国际条约来决定,这就意味着瑞士公民必须越来越多地对涉及国际条约的政治议题做出自己的选择和决策,即公民的直接民主权利也越来越“国际化”了。其带来的问题是:人们并不清楚,公民在对外事务领域里行使直接民主权利,其边界究竟在哪里?更为现实而严峻的问题是:在内政层面上,拥有直接民主权利的公民通过全民公投说“不”,那么意味着政府必须拿出一个更好的让公民满意的方案,这无疑强迫政府与公民进一步深入地对话,从而共同寻求更好的解决方案。在此意义上,直接民主权利反映的是政府与公民之间的政治关系,即政府必须最终满足公民的诉求。但在国际层面上,这种关系发生了根本性的变化,因为在政府和公民之间存在一个“第三方”,因此,“双人组”变成了“三合会”。如果瑞士公民对某个国际条约说“不”,国际上的“第三方”与瑞士政府不同的是,它不会被瑞士公民“强迫”去寻求新的替代方案,就像瑞士与欧盟一直在商谈的双方“人员自由往来”的问题,作为“第三方”、远在布鲁塞尔的欧盟总部并没有责任和义务去满足瑞士公民的诉求,完全可以对其“置若罔闻”。<sup>②</sup>不仅瑞士,其他拥有直接民主程序的国家也面临相似的现实政治挑战,全球化背景下究竟如何界定和行使直接民主权利的研究已启动,只是目前未有明确答案,而围绕瑞士与欧盟“框架协议”展开全民公投这一案例,无疑给上述研究进行深入的理论探讨提供了丰富而有价值的素材。

## 二 全民公投与瑞士—欧盟“框架协议”的命运

虽然与欧盟的经济以及社会联系极其密切,但是瑞士至今也未成为欧盟的一员,这反映的并不一定是瑞士主流政党和政府的意愿,而是“人民”的决定。

<sup>①</sup> Wolf Linder, “Direkte Demokratie, Menschenrecht und Europäisierung— ein wachendes politisches Spannungsfeld”.

<sup>②</sup> Wolf Linder, “Die laute und die stille Revolution der Volksrechte,” *Neue Zürcher Zeitung*, 30 November 2015, S.8.

随着欧洲一体化的迅猛发展,欧洲经济共同体于1989年与瑞士展开谈判,邀请瑞士加入欧洲经济区(European Economic Area, EEA)。因为瑞士是欧洲自由贸易联盟国家,欧共体主张由其成员国和欧洲自由贸易联盟国家共同组建一个自由贸易区即欧洲经济区。1992年2月,《马斯特里赫特条约》的正式签署让欧洲一体化的发展迈向了全新的历史阶段,瑞士的主流政党认为加入欧洲经济区,会为本国经济和社会的发展开拓更广阔的空间、注入巨大活力。瑞士政府因而公开表示“让瑞士同《马斯特里赫特条约》走得更近”,并递交了加入欧洲经济区的申请书。但在同年12月举行的全民公投中,这一申请以极其微弱的优势(50.34%)被否决,仅比赞成票多23100张。这次公投是瑞士二战后最声势浩大的直接民主行动,近80%的选民参与投票、做出了自己的选择。

1994年,瑞士政府与欧盟展开针对科研、交通、政府采购、人员自由流动、技术性贸易壁垒和农业等领域的谈判,并于1999年达成了双边协议,在2000年5月举行的全民公投中,获得超过四分之三选民的支持。此后,瑞士与欧盟的关系,在多达120个双边协议的“护卫”下,获得了全面而深入的发展。

但是2014年2月举行的对欧盟人员自由往来设限的公投,给瑞士和欧盟的关系带来巨大挑战。因为此前瑞士与欧盟已经签署了双方人员自由流动的协议,此次全民公投的结果显然与之相矛盾;不仅如此,瑞士与欧盟之间运行的一百多个双边协议事实上都是相互关联的,如果终止其中一个协议,是不是意味着否定与之紧密相关的其他协议?欧盟在表达遗憾的同时开始限制瑞士学者参与新一轮欧盟科研创新框架计划“地平线2020”,而瑞士政府则决定继续维持此前与欧盟的相关协定,给予政府三年期限提出给来自欧盟的移民人数设限的具体方案。

2016年英国举行脱欧公投之后,面对可能出现变化的瑞士与欧盟关系,欧盟更迫切地希望通过一个“一揽子”式的总体“框架条约”(被称为“体制框架协议”)来规范并处理欧盟和瑞士的双边关系,于是双方围绕人员自由流动、相互承认工业标准、农产品、航空和陆地运输等议题加紧进行谈判,并在2018年11月拟定了一份方案,但是由于瑞士国内经久不息的反对声浪,人员自由流动问题始终是双方达成最终共识的“绊脚石”。与英国脱欧期限一再拖延相类似,瑞士政府也一再请欧盟延长其批准该协议的期限。由于瑞士没有像布鲁塞尔期待的那样在2019年7月之前批准协议,以至于失去了在欧盟单一市场证券交易“恒等性”地位。之后瑞士政府与欧盟商定,将批准“框架协议”延期至2020年6月底,而在此之前,2020年5月瑞士选民将再次就终止瑞士与欧盟人员自由流动协议的“边界议案”举行全民公投。显然,这样的议程设置

预示着“框架协议”是否会被批准以及瑞士与欧盟关系最终将走向何方的决策权力将掌握在瑞士人民手中。

为何出现如此复杂的局面？从欧盟的角度看，欧盟与瑞士的“框架协议”进一步强化了欧盟与瑞士双边关系的“整体性”和各因素、各领域之间的不可分割性。商品、资本、技术和人员的自由流动和往来是欧盟共同市场的最基本“框架”条件，毋庸置疑，如果瑞士与欧盟分享共同的市场，则不能排除“人员自由往来”这一基本要素，因此“框架协议”有“别无选择”的意味。

从瑞士的角度来看，欧盟长期以来一直是瑞士最重要的贸易和投资伙伴，瑞士政府的最新统计显示了欧盟对于瑞士经济发展所不可或缺的重要性。

表 1 2018 年瑞士与重要贸易伙伴货物进出口统计

2018 年瑞士货物进出口主要来源地和目的地	主要出口目的地出口额占总出口额的比例	主要进口来源地进口额占总进口额的比例
欧盟 28 国	52.05%	70.26%
德国	18.50%	27.08%
法国	6.32%	8.04%
意大利	6.05%	9.30%
奥地利	2.63%	4.08%
英国	3.77%	3.84%
美国	16.27%	6.22%
中国	5.22%	7.05%
日本	3.28%	1.68%

资料来源：Eidgenoessisches Department fuer Auswaertige Angelegenheiten EDA, Schweiz-EU in Zahlen, Juni 2019, [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/faq/schweiz-eu-in-zahlen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/faq/schweiz-eu-in-zahlen_de.pdf), last accessed on 1 April 2020。

表 2 2018 年瑞士与重要贸易伙伴服务贸易进出口统计

2018 年瑞士服务贸易进出口来源地和目的地	主要出口目的地出口额占总出口额比例	主要进口来源地进口额占总进口额比例
欧盟	52.64%	55.33%
德国	11.63%	14.87%

法国	6.11%	6.51%
意大利	4.86%	5.13%
奥地利	1.19%	3.48%
英国	8.30%	8.72%
爱尔兰	5.07%	1.72%
荷兰	3.00%	2.69%
美国	15.45%	24.11%
中国	3.00%	1.82%
新加坡	2.34%	1.28%
日本	1.93%	2.00%

资料来源: Eidgenoessisches Department fuer Auswaertige Angelegenheiten EDA, Schweiz - EU in Zahlen, Juni 2019。

从表 1 和表 2 来看, 欧盟成员国无疑是瑞士最为重要的货物和服务贸易伙伴, 其占瑞士对外贸易的比例远远超出世界第一和第二大经济体美国与中国。同样, 瑞士政府的统计显示, 2017 年瑞士在欧盟 28 国的投资占瑞士总体对外投资额的 51%, 而在美国的投资只占瑞士全年对外投资总额的 20.6%, 在中国的投资更是仅占 1.8%。<sup>①</sup> 欧盟对瑞士的重要性不言而喻。

然而, 与欧盟的人员自由往来给瑞士这个仅有 800 万人口的小国带来空前的挑战。首先是失业问题。根据政府的相关统计, 瑞士的失业率整体上比较低, 2017 年和 2018 年分别为 4.8% 和 4.7%。相比之下, 其邻国如意大利同期为 11.2% 和 10.6%, 法国为 9.4% 和 9.1%, 与瑞士人口规模接近的奥地利为 5.5% 和 4.9%, 欧盟 28 国平均为 7.6% 和 6.8%, 但从纵向比较来看, 瑞士失业率则呈现上升趋势。例如, 1992 年瑞士的失业率刚刚超过 1%, 2000 年也仅达到 2%, 几乎是全民就业的典范, 但其后逐渐攀升, 到 2010 年首次突破 5%, 之后迟迟未能降低。至于造成瑞士失业率攀升和就业岗位稳定性下降的原因, 很多瑞士人将之归咎于与欧盟的人员自由往来协议, 认为瑞士是一个人口仅 800 万的小国, 却与 5 亿欧盟公民往来自由, 使得瑞士本土的很多企业雇用了大量的外籍员工特别是欧盟公民。根据瑞士政府的统计, 2017 年来自欧盟成员国的瑞士永久居民占瑞士人口的 16.5%, 而来自世界其他地区的永久居民仅占 4.9%; 除了永久居民这一群体之外, 在瑞士还存在一个庞大的来自邻近欧盟成员国的跨境通勤

<sup>①</sup> Wolf Linder, “Die laute und die stille Revolution der Volksrechte”。

就业群体,他们不住在瑞士,跨境到瑞士来上班。2018年,这一群体规模高达31.3万人,其中17万余人来自法国,7万余人来自意大利,6万余人来自德国。而就业市场遭来自欧盟成员国公民的冲击,正是始于2000年后瑞士与欧盟包括人员自由往来的双边协议生效之后。

问题不仅局限在就业市场,大量外来移民的涌入导致瑞士的学校、公共交通工具等更加拥挤,公共资源承受越来越大的压力,房价、房租飙升,而外来移民群体中的犯罪问题甚至引发了2016年2月28日举行的“是否将犯罪的外籍人士自动驱逐出境”的全民公投。虽然这项动议被否决,这一公共问题却始终是瑞士民众普遍关注的热点。

那么,瑞士的问题是不是只想获得与欧盟共享市场的经济利益,却规避人员自由往来造成的困扰?欧盟推动的“框架协议”显然是针对这一问题的解决方案。

从瑞士的角度看,虽然客观上它在经济发展方面依赖欧盟,但人员自由往来事实上带来了很多物质层面之外社会文化认同与融合问题。不同于其他欧洲国家,瑞士是一个兼容并蓄、由德语区、法语区、意大利语区组成的多元文化国家;现代瑞士联邦是在新教州战胜天主教州的基础上建立起来的,但是胜利者并没有将自身的宗教和文化标识强加在整个瑞士身上,19世纪末20世纪初设计和修建瑞士联邦议会大厦时,也为天主教州的重要历史传奇人物立了塑像,如瑞士的“罗宾汉”泰尔(Wilhelm Tell),他的传奇彰显的是“反抗的权利”,曾英勇抗击哈布斯堡王朝的温克瑞尔德(Arnold von Winkelried)是“一人为大家,大家为一人”精神的代表,圣徒克劳斯(Bruder Klaus)代表的是奉献和自我牺牲精神,瑞士的独特历史以及这些由“自由”“公正”“包容”等精神符号建构的人文遗产和价值体系,在瑞士代际间不断地传递;而且这样一个有着丰富历史和多元传统的“祖国”并不是抽象的,它就蕴含在瑞士如诗如画的山水和风景里,体现在全民皆兵保卫瑞士的国防体系以及其他独特的社会生活规范和体制里,“祖国”在日常生活中是可以被真实感知到的。但不能真正认同和融入瑞士的“无限量”移民的涌入,让瑞士人感觉在自己的“祖国”成为“陌生人”。<sup>①</sup>

更为重要的是,面对传统可能遭受强行改变的局面,瑞士人似乎无能为力。因为在“框架协议”之前,瑞士和欧盟关系受到一百余个双边条约的约束,由于欧盟的相关规范处在不断地修改和调整之中,瑞士采取单方面地采纳欧盟规范的做法来应对,即所谓“自动采纳”,以此实现“与时俱进”、与欧盟实时保持“接轨”,成为一种“非直接”

<sup>①</sup> Othma von Matt, “SVP umgarnt jetzt die Secondos: Neues Parteiprogramm mit erstaunlichen Toenen,” *Aargauer Zeitung*, July 7, 2018, <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/svp-umgarnt-jetzt-die-secondos-neues-partei-programm-mit-erstaunlichen-toenen-132781730>, last accessed on 1 April 2020.

的欧洲一体化,也被称为“定制的准成员国身份”。<sup>①</sup>这一身份意味着瑞士与欧盟成员国一样受到欧盟规范的管制,但是由于非欧盟成员国无法参与欧盟的决策,相比于成员国,瑞士仅将一部分国家主权交予布鲁塞尔。在很多瑞士民众看来,瑞士等于是“丧失”了自己的主权。而一揽子式“框架协议”更是法制化、机制化地在双边关系中排除了瑞士今后再进行自我选择的可能性。因此,围绕着批准“框架协议”,瑞士内部的争论和博弈超越具体的条款,逐渐演变为在欧洲一体化的背景下,究竟由谁来主导瑞士的问题。

### 三 精英和人民:谁捍卫瑞士?

主导瑞士政治决策的是两个体制:议会民主制和直接民主制。瑞士联邦议会由国民院和联邦院组成,议员由选民直接选举产生。在议会民主体制下,人民代表“代表”人民做出政治决策,而直接民主制则让人民的决策成为最后的决策。近年来,瑞士的全民公投一再引发欧洲内外的兴趣和关注,甚至在一定程度上将其视为全球化背景下谁来主导民族国家命运的“风向标”:是精英还是人民?

#### (一) 议会民主与“精英共识”的裂痕

与其他欧洲国家相似,瑞士的议会民主制也被认为具有明显的精英决策色彩。在议会正式表决之前的“前议会”阶段拟定立法草案时,通常由相关部门的政府官员执笔;随后由联邦议会根据相关政府部门负责人的建议任命一个“专家委员会”,这个委员会被授权对将要制定的法律或政策提交专业报告。“专家委员会”更为突出和重要的作用是提供一个“咨询”平台,让各方的利益诉求都能够在此相汇,不同党派、不同社会利益集团、相关联邦行政管理机构以及各州政府都会表达自己的立场。实际上,从这个阶段开始各个不同的政治和社会利益群体就对即将出台的公共政策施加这样或那样的影响。最后是对所形成的专业报告进行审议。各政党、经济利益代表团体和各州都可以提出详细的书面意见,并由相关联邦政府部门依据制定法律和政策的目标等进行评估。因此,在这个“前期”阶段上,通过各方的复杂博弈,反复磋商、相互妥协,最终会达成一个共识,从而寻求一种现实可行的解决问题方案,然后才交予议会进

---

<sup>①</sup> Hanspeter Kriesi, “Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared,” *European Journal of Political Research*, Vol.45, Issue 6, 2006, pp.921-956.

行表决,进入真正意义上的议会阶段。<sup>①</sup>虽然这种所谓的“共识民主”决策模式并不是瑞士所独有,而是为很多欧洲大陆国家所采用,但是瑞士的模式非常典型、“前议会”阶段最为漫长。

这种决策模式尽管强调社会利益的整合,但事实上,经济利益集团在决策中扮演非常重要的角色,其强大的影响力是在瑞士历史发展中长期积累和形成的,体现出浓郁的瑞士特色。经济利益代表组织在瑞士不仅先于政党而存在,而且由于瑞士本身的市场规模非常小,资源又很匮乏,加之历史上各州之间长期的松散结盟,导致各个地区的治理模式差别很大,所以企业一开始就倾向于自我组织、自我发展,市场和社会的自我组织和调控能力由此被凸显出来。经济利益代表组织在制定行业规范、协调行业内外部关系、全方位服务行业内企业、提升行业竞争力方面积累了丰富的经验和传统,在推动经济和社会发展方面,具有很高的社会认同度和权威性。1947年,瑞士更是在联邦宪法层面上确认了经济利益集团被邀请参加所有经济政策制定和执行的“听证会”,开始正式参与公共决策。由于瑞士自由主义和分权治理的传统,直至今日,在公共决策领域,经济利益代表组织的影响力甚至超越了政党。

因此在公共决策的“前议会”阶段,经济利益代表组织在就联邦政府某项议程成立“专家委员会”时就有能力发挥自身强大的影响力。例如,“专家委员会”通常需要引入外部专业人士,他们来自学术界或者是相关领域有丰富实践经验的人,而影响力巨大的经济利益代表组织如著名的瑞士经济协会(Economiesuisse)、瑞士雇主协会(Der Schweizerische Arbeitgeberverband)等往往能够借此机会将自己的人选插入“专家委员会”。在审议专业报告的阶段,有影响力的经济利益集团会公开自己的立场和意见,但是相比于影响力强大的经济利益群体,中小规模的州政府对大量法律草案的审议常常出现“力不从心”的情况,而使自己“人轻言微”。

随着瑞士不断融入欧洲一体化和全球化,瑞士经济和社会的发展呈现出前所未有的分化,使参与和影响决策的“精英”群体也相应地出现明显的变化。一方面,瑞士虽然人口规模有限,但是拥有众多大型跨国公司包括跨国银行和保险公司等,它们借由20世纪90年代之后迅猛发展的欧洲一体化和全球化浪潮,进行更广泛的跨境布局,将越来越多的生产和经营等环节放在海外。因此,它们支持瑞士与欧洲和世界进一步地融合,强烈主张经济自由化和放松政府管制。另一方面,自由与开放也意味着瑞士

---

<sup>①</sup> Ernst Zehnder, *Die Gesetzgeberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung*, Ph.D. Dissertation, Universitaet St-Gallen, 1988; Hanspeter Kriesi, “Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared,” pp.921-956.

不能设置“边界”来保护自己的市场,这使得主要立足于在本土发展的“内向型”产业如农业及很多中小企业的生存遭受来自外部竞争者的挑战,收益和发展呈现不断下滑态势,被“围困在本土”、沦为“失意者”甚至“输家”,与“四海为家”的跨国公司形成鲜明对比。这种“分化”导致“外向型”发展的跨国企业由于在瑞士经济发展中扮演“中流砥柱”的角色,代表其利益的经济协会和雇主协会在联邦决策领域也拥有强大的话语权。相反,由于“内向型”发展而举步维艰的小企业协会和农会的影响力日益萎缩,在决策机制和决策进程中被逐渐边缘化。

另外,不容忽视的是,瑞士不同于其他欧洲大陆国家,其工会参与率相比于企业参与经济利益代表组织的比率要低得多,与经济利益代表组织“压倒性”的决策影响力相比,代表劳工的工会在瑞士寻求共识的各方博弈中一直处于相对弱勢的地位。如前所述,与跨国资本在欧洲和全球获得更广阔的翱翔空间不同,海外布局的增多和国内市场的“失守”,特别是来自欧盟成员国移民在瑞士本土就业市场的竞争,让部分劳工阶层直接成为“牺牲者”。尽管近年来瑞士的失业率在攀升,但是工会在联邦决策中的话语权反而进一步被削弱了。

因此,“内向型”发展的企业和很多行业的劳工等社会群体认为,他们不仅因此失去了工作岗位和经济利益,而且他们在自己家园的生活空间也由于移民的涌入变得日益拥挤狭小;移民带来的文化和生活方式使自己的家园开始变得“陌生”,而自己的损失相当大程度上是因为来自外部世界的“他者”,而出卖他们的主导者则是积极推动瑞士融入欧洲一体化和全球化的少数派“精英”和资本集团。所以,原有的“共识”出现了日益明显的裂痕:一边是精英和外部的“他者”,一边是民众和“我们”的瑞士。那么谁来捍卫“我们”和瑞士?于是“人民”反对政府、民众反对“精英”的直接民主形式成为越来越引人注目的政治决策因素。

## (二)被强化的直接民主形式

瑞士是较早展开直接民主实践的国家。早在19世纪60年代,在州层面就已经形成了直接民主的基本原则和程序;在90年代,直接民主在瑞士联邦层面正式确立下来。虽然其他欧洲国家也运用全民公投作为直接民主的实现方式,但它们通常是由政府或者议会根据政治局势的发展来决定,是否把某些法案最后交由全民公决。例如,法国希拉克总统执政时期,将“欧盟宪法”草案交付全民公投。再如,众所周知,在英国卡梅伦首相执政时期,英国议会批准将“脱欧”议题交付全民公投。而根据瑞士宪法,只要在公民中产生异议的议程和决策,都可以由公民个人、社会组织、政党等在法

律规范内启动全民公投程序。这被视为瑞士政治体制独特性和优越性的体现。<sup>①</sup>

正是由于直接民主制度的存在,瑞士公民可以对议会已经通过的法案,以全民公决的方式进行“复决”并予以推翻,所以瑞士政府和议会在做出正式决策之前,为了避免公民日后对该法案提出“复决”,在法案出台的初始阶段就如履薄冰,尽可能做到让所有的参与方都能够达成共识。不过即使共识正式出台,也不能够排除仍然有“少数派”对这个“多数派”的方案不满意,因此不仅发动公民请愿,更愿意将之付诸全民公投。如果一旦在全民公投中获胜,那么就否决了已有方案,回到之前的状态。因此,直接民主制度实际上是在普通选民和参与政治决策的“精英”的关系上形成一种持续的张力和变化的可能性,“人民”有挑战“精英”并且“翻盘”的机会。<sup>②</sup> 瑞士公民普遍以其全民公投的制度安排为骄傲,并且认为公民动议和公民复决甚至比选举更为重要。直接民主权利的实施,不仅局限在政治领域,而且蔓延到其他社会生活领域,例如运用在社会组织、企业和社团等管理中,因此“直接民主”不仅是瑞士人的“情怀”,也成为瑞士人的“生活方式”。

2013年,欧盟意欲与瑞士展开新的谈判。瑞士第一大党右翼民粹主义政党瑞士人民党很快发动了2014年初给欧盟移民设置上限的全民公投,而微弱优势获胜的公投结果又助推瑞士人民党在第二年的联邦议会大选中获得“空前”的65席(国民院共有200议席),极大地稳固了其第一大党的地位。此后,在瑞欧双方的“框架协议”谈判中,瑞士政府与欧盟达成的方案和之前关于人员自由往来全民公投的结果始终存在错位,而再一次就此议题展开公投就像一把高悬的民意之剑,让瑞士政府已经谈成的方案面临被一下子推翻的结局。相比之下,在议会民主框架下的政治决策,瑞士各方力量的磋商和博弈都是在“幕后”静静地展开,整合意见、最终达成共识又在“幕前”展示了瑞士团结与和谐的政治图景,而发动全民公投,则把敏感的政治议题公开化、从幕后拿到台前,让所有社会群体和个人都可以借助传统媒体和社交媒体展开辩论,使得瑞士政治开始变得喧嚣、张力十足,并且引发欧洲甚至世界性的关注,而外部的关注和各种不同主张的探讨,反过来更进一步增加了全民公投进行决策的不确定性。而将“框架协议”的命运和未来瑞士与欧盟的关系交付公投,决定权最终掌握在选民手中。这使得欧盟及整个世界看到了瑞士直接民主体制的强大威力,全民公投在政治决策中所扮演的角色也前所未有的被强化了。

<sup>①</sup> Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S.266-269.

<sup>②</sup> *Ibid.*, S.278-287.

#### 四 “直接民主”模式和瑞士—欧盟关系的前景

从罗德里克的“三难选择”模型来看,瑞士与欧盟在“框架协议”谈判上的碰撞和由此产生的波折集中展现了全球化与民族国家和民主政治之间的张力:欧盟通过“一揽子”式“框架协议”,坚持在未来与瑞士的关系中更为有力地捍卫共同市场各要素的不可分割性,这一点在与瑞士的谈判中从未被动摇和妥协,这意味着瑞士必须与“一揽子”式“欧洲标准”接轨;而瑞士选民对人员自由往来的持续质疑,特别是关于“边界协议”的全民公投,等于使“要瑞士还是要欧盟”直接展开正面交锋。这充分反映了一些瑞士民众不想在与欧盟“准一体化”的关系中丧失瑞士国家自主性和每个公民最后的自主选择权利,瑞士这一案例将给欧洲和世界其他国家和地区带来深刻的启示。

启示之一是“人员自由往来”与“布雷顿森林妥协”难以为继。如果从罗德里克的模型来看,瑞士一直是注重“外向型”发展的国家,自身拥有很多国际知名的大型跨国公司,在二战后“布雷顿森林妥协”时代,其经济也获得了飞速发展,瑞士的“共识民主”模式使公平和效率比翼齐飞,不仅让瑞士成为世界上最富裕的国家,同时也成为“和谐社会”的典范。二战后很长时间内,瑞士人不仅欢迎大型跨国公司,也欢迎世界各地的富豪包括大量文体明星来到瑞士。这些企业和个人可以享受瑞士的低税率,因为他们的到来也会在很多方面增加地方的税收收入。不过近年来,瑞士一些州和社区也纷纷在地方层面的全民公投中对外来公司和移民说“不”,打破了长期以来的“经济利益共识”,因为很多瑞士公民看到,这些“外来者”虽然带来了可观规模的税收收入,但同时也加剧了瑞士社会内部资本与劳动力的对立,加剧社会的贫富分化问题。从宏观角度看,瑞士的失业率恰恰自21世纪起与欧盟深度融合之后不断地攀升,联邦政府显然低估了移民,尤其是来自欧盟成员国的移民对瑞士就业市场和社会福利体系的挑战,人员自由往来如果持续下去,最终会导致瑞士与欧盟融合的结果:瑞士人的收入和社会福利会被“拉低”到欧盟成员国的水平,但是税收会被“拉高”到法国和德国的水平,那么瑞士长期拥有的高工资、低税收优势将不复存在。<sup>①</sup>此外,欧盟移民的涌入不仅带来公共资源紧张、社会福利体系承压等表象问题,更牵涉社会融合、文化传统和价值体系的内在传承等深层次问题,从而导致瑞士与欧盟的关系出现前所未有的变数。

“瑞士故事”这一演变逻辑一定程度上印证了罗德里克关于欧洲民粹主义产生的根源:外来移民达到一定的规模时,福利国家之前的经济补偿功能就会动摇,社会分化

<sup>①</sup> Wolf Linder, “Direkte Demokratie, Menschenrecht und Europäisierung— ein wachendes politisches Spannungsfeld”.

的冲击叠加文化因素,从而产生民粹主义的保护主义诉求,而全球化正是导致欧洲民粹主义的核心因素。近年来,瑞士关于限制外来移民的公投,正是由右翼民粹主义政党瑞士人民党发起的。罗德里克这一分析视角,有助于理解为什么“人员自由往来”会演变成为一个影响瑞士与欧盟关系的关键性因素,这不仅是瑞士也是欧洲“布雷顿森林妥协”难以为继的突出表现。

启示之二是与国际规则接轨和民族国家政府的窘境。对瑞士来说,全球化更多更直接地体现在与欧盟的“准一体化”实践上,瑞士单方面地采纳欧盟相关法律规范的所谓“自动采纳”,让瑞士与欧盟实时“接轨”,而欧盟对“一揽子”规则不妥协的立场和瑞士政府与欧盟谈判的协议曾面临被全民公投“推翻”的窘迫状态,深刻地体现了民族国家政府在追求全球化进程中陷入的困境。如前所述,反对与欧盟人员自由往来的公民认为,与欧盟经济层面的融合有利于瑞士的经济和贸易发展,但会动摇瑞士的社会福利保障体系,最终摧毁和降低瑞士人目前的生活方式和水平。事实上,德国著名学者沙普夫(Fritz Scharpf)曾明确指出,<sup>①</sup>在欧盟内部,经济和社会难以实现对称性发展,虽然商品、服务、资本的自由流动推动了一体化自由经济秩序的建立,但是人员自由往来难以促成一个统一的“社会欧洲”的出现,因为欧盟成员国不同的经济和社会发展水平,使得在社会权利的保障和发展方面各个成员国只能各自决策、各自为政。例如,欧洲法院曾经判决波兰来德国就业的工人可以被排除在德国“集体工资协议”之外,这不仅意味着这些工人得不到与德国工人相同的劳动待遇和福利权利保障,德国一直运行的“集体工资协议”机制也会因此被动摇、削弱甚至瓦解。对于这个经济和社会发展的“悖论”,很多欧盟成员国包括“准成员国”瑞士在内的政府官员和国会议员尽可能地“秘而不宣”,这样就给民众造成持续的“幻觉”,仿佛全球化是一个“自然进化”的过程,我们别无选择。<sup>②</sup>

由此可见,正如罗德里克模型中第一个选择所揭示的,民族国家政府如果一味追求全球化和国际接轨,这就意味着放弃了民主政治。前文对瑞士案例的分析显示,瑞士的“共识民主”模式曾在二战后成为“样板”,但在全球化和欧洲一体化的背景下,国际化发展的企业和行业的代表在议会民主决策的博弈中“独占鳌头”,而全球化的“失意者”之所以失意,与“内向型”发展的企业与行业、代表劳工利益的工会在政治博弈中被逐渐边缘化密不可分,因此之前的“共识”破裂了,政治上出现了明显的“人民”与“精英”的分野和裂痕。议会民主制下寻求共识的机制虽然没有被放弃,但是运作上

<sup>①</sup> Fritz W. Scharpf, “Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen,” *Mitbestimmung*, 7+8/2008, S.18-23.

<sup>②</sup> Wolf Linder, “Direkte Demokratie, Menschenrecht und Europaeisierung—ein wachendes politisches Spannungsfeld”.

出现了不容忽视的问题和障碍。特别令人深思的是,导致“人民”与“精英”形成某种意义上对立的切入点恰恰是“我们”与“他者”的对立,因而对外政策越来越成为政治博弈的焦点。

可见在全球治理尚未确立的背景下,瑞士的案例很典型地展现了经济全球化下的政治“三难选择”。而瑞士引发全球注目的独特之处在于,议会民主体制下共识出现裂痕,但可以把捍卫“我们”的权力交到“人民”手中。全民公投让每个公民都有政治选择和做出最后决策的权利,这种政治特性使得瑞士与其他欧洲国家区分开来,成为瑞士“认同”不可分割的组成部分,也是瑞士在发展与外部世界如欧盟的关系时不想失去、致力于捍卫的“瑞士”的重要部分。拥有直接民主权利让瑞士人可以不再做只能顺服全球化潮流的“绵羊”,而是有机会做展现自己个性的执拗的“山羊”,那么瑞士选民究竟会做出怎样的选择?这是9月27日公投之前人们普遍关注的。

启示之三是在全球化和民族国家与民主政治之间寻求新的平衡。根据罗德里克的结论,逐步走向“全球化3.0时代”是可行的选择,这意味着既尊重全球化的规律和国际规则,也尊重各个国家内部的充分讨论和自主政策选择。由此可判断瑞欧关系发展的可能趋向。

由于在新冠疫情蔓延之前,激烈争论“边界议案”的双方阵营在瑞士几乎势均力敌,因此在当时背景下判断,并不能排除全民公投会支持放弃目前与欧盟的人员自由往来协议,即选择更多的国家自主性和瑞士民主、更少的欧洲化。从以往全民公投结果看,瑞士选民从一开始就以多数否决了成为欧盟成员的决议,近年来在人员往来议题的投票中,都反映出了强烈的“多数”民意,即给予瑞士国家自主性以高度的认同。但是瑞士和欧盟关系发展的事实,无疑让人们看到这种选择的风险和局限性。瑞士与欧盟双边关系经过二十余年的发展,给瑞士经济带来巨大益处,特别是新冠疫情的蔓延严重冲击了很多行业的发展,瑞士更难以放弃与欧盟这一体量巨大的邻居的合作以重振经济;这充分显示出双方关系的发展走向其实在某种程度上并不真正以瑞士的“意志”为转移,瑞士左右双方未来走向的可能性和空间是有限的。从法定程序上看,双方是平等的合作伙伴,任何条约的签署都是双方自愿的选择,但是由于双方实力上势不均、力不敌,显然欧盟对瑞士的发展具有举足轻重的影响力。如果失去了欧盟,瑞士不仅各方面发展将受到损害,也会成为欧洲大陆的“孤岛”。<sup>①</sup> 瑞士人民捍卫自己的自主性而放弃进一步的欧洲化,这种选择的现实可能性在未来也是有限的。

9月27日全民公投的结果是支持与欧盟的捆绑式“框架协议”,这意味着在欧洲

<sup>①</sup> Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S.407-429.

化和瑞士国家自主性之间,选民这次选择的天平向欧洲倾斜。而更多的欧洲化和更少的国家自主性正是欧盟成员国目前的发展状况。为了获得更大的经济发展空间而加入欧盟,这意味着国家自主权力的丧失,但确实是获得更大益处所必须付出的代价。不过从瑞士视角来看,欧盟的发展越来越集权化、精英化和官僚化,与瑞士的体制和瑞士长期形成的政治文化、政治行为模式愈行愈远,从近年的全民公投结果来看,相当一部分公民不希望瑞士的欧洲化进程再继续向前推进,<sup>①</sup>此次公投也显示有近40%的选民赞同“边界议案”。因此,公投结果虽然出炉,但人员自由往来引发的种种问题还没有获得答案,不排除今后仍然可能再次成为影响瑞欧关系的矛盾焦点。此次公投并不能被视为瑞欧关系的终极结果,而是在新冠疫情蔓延的背景下,瑞士公民寻求在瑞士和欧盟之间进行调整,以达到新的客观条件下的平衡。虽然处理双方之间未来可能出现的新问题的谈判主要由瑞士政府部门承担,但全民公投始终对瑞士与欧盟关系形成牵制,瑞士今后是否倾向更多的欧洲化还存在不确定性。

无论未来瑞士如何选择和调整其对欧盟政策,瑞士公民直接民主权利的行使,都是其中最不容忽视的要素,这正是瑞士案例的耐人寻味之处。

启示之四是全球化背景下直接民主权利的挑战与机遇。瑞士2014年给欧盟移民设限的公投结果,被认为是历史上第一次,公民利用自己的投票权成为欧洲一体化和全球化的“反对派”,在充满“民主赤字”的全球化 and 欧洲一体化进程中,瑞士公民有这样的宪法权利,将自己的诉求以如此具有影响力的方式表达出来。因此,对瑞士的欧洲邻国的民意调查中,无数公民对瑞士人“表示祝贺”。全民公投首先是使公民有机会成为政治精英的“反对派”,因此无论民选政治家还是政府官员,为了捍卫自身的决策权力,都不会情愿将其放手至每个普通选民手中,而其理由惊人的相似,那就是所牵涉的决策事务的复杂性和专业性超出了普通选民的认知和判断能力。虽然瑞士在全民公投同意的前提下才展开了与欧盟的双边关系发展,不过在这一进程中,始终是瑞士国会和政府做出重大的决策,2014年是第一次全体公民对瑞欧双边关系说“不”,这无疑给瑞士带来空前的挑战。<sup>②</sup>

2014年的全民公投后,确实在瑞士出现了对直接民主制不满的声音,因此,联邦参议院提出一个修改公民动议权利的建议:对公民动议进行事前审查,名曰“让公民动议更

<sup>①</sup> Wolf Linder, *Direkte Demokratie, Chancen fuer alle?* Vortrag vom 9. November in Muenchen, Zentrum fuer angewandte Politikforschung, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2019/11/Direkte-Demokratie-Chance-fu%CC%88r-Alle-.pdf>, last accessed on 12 February 2020.

<sup>②</sup> Peter Siegenthaler, “Schweizer machen Opposition gegen Europäisierung,” *swissinfo.ch*, 13 Februar 2014, [https://www.swissinfo.ch/ger/politik/neue-art-der-direkten-demokratie\\_-schweizer-machen-opposition-gegen-europaesierung-/37942226](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/neue-art-der-direkten-demokratie_-schweizer-machen-opposition-gegen-europaesierung-/37942226), last accessed on 1 July 2020.

简洁”。但瑞士人民党提出了针锋相对的修改宪法的公民动议“遵从瑞士法律,而非他人裁决”。因为瑞士现行法律对国际法和瑞士宪法的等级次序没有明确的界定,该动议就是要解决这一“灰色地带”问题——究竟是国际法大还是瑞士国家法大。其初衷就是进一步扩展瑞士公民的直接民主权利,只有瑞士全民公投通过的国际条约才能够在法庭上起到决定性的作用。<sup>①</sup> 在2018年11月举行的全民公投中,66.3%的瑞士公民投了反对票。无论是“精英”要削弱“人民”的决策权利,还是“人民”意欲将自己的决定置于国际法之上,都让人们看到全球化背景下行使直接民主权利的现实风险。

很多学者和普通民众也同样看到了直接民主的未来机遇。过去二十年来,瑞士人事实上与欧盟成员国公民一样,在欧洲一体化的框架下深刻体会到“加洛普”式不断推进的全球化,国际化的行政和司法权力越来越多地侵蚀了民族国家议会应有的权力,而国际化的权力缺乏选民直接选举和支持的政治合法性,有明显的“民主赤字”。瑞士法律国际化的规模越来越大、速度越来越快,这种变化对瑞士社会的影响是极其深刻的。国际法与瑞士自身法律的制定过程和方式有极大的不同,例如,瑞士必须采纳和适用欧盟的相关法律,而其官僚化的决策方式与瑞士的民主政治文化有着天壤之别,所以其“合法性”等问题成为政治学领域亟待探讨的重点。<sup>②</sup> 在此情况下,直接民主可能就是针对这一问题的解药:在瑞士,重大国际条约必须经由全民公投才能生效,这就给国际条约和瑞士民意之间搭建了一座桥梁,使国际条约与民意在未来有机会相“吻合”。这意味着公民可以“有限度”地或者说“一定程度上”对全球化和欧洲一体化做出自己的决策,那么在多大限度内、多大程度上公民表决可以影响全球化和欧洲化的进程,对瑞士人、欧洲人和世界各地的人们来说,都是一个学习的过程。<sup>③</sup>

因此,9月27日的公投结果并不意味着最后的结局,未来瑞士和欧盟关系的发展仍具有不确定性,由于欧盟广泛和深刻地影响了瑞士社会生活的方方面面,在未来相当长的时间内都会是瑞士政治的焦点。不过,不确定性也意味着一种开放性。在全球化与欧洲一体化的挑战下,瑞士直接民主制所体现的国家和公民的自主性究竟会走向何方,相信借助所有瑞士公民的智慧和力量,瑞士会继续做出自己的选择,而瑞士的选择也将给欧洲乃至世界其他国家及公民以启示:在未来我们究竟需要一种什么样的全球化以及究竟应该由谁来做出最后的选择和决定?

(作者简介:唐虹,中国人民大学国际关系学院副教授;责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> Wolf Linder, “Die laute und die stille Revolution der Volksrechte,” S.8.

<sup>②</sup> Jens Drolshammer, Internationalisierung der schweizerischen Rechtskultur nach 1945. Gespräche mit Zeitzeugen—ein phänomenologisches Erkundungsbuch, hep Verlag AG, 2019, S.251.

<sup>③</sup> Wolf Linder, “Die laute und die stille Revolution der Volksrechte,” S.8.