



Cover
Story
封面专题



Neutrality and democracy: how the Swiss model works?

小国瑞士： 民主与中立背后的微妙分寸

文 薛章

图片由瑞士国家旅游局提供

1712年6月28日，在日内瓦罗纳河畔的一个钟表匠家中出生了个男孩，他被取名为让-雅克·卢梭。

当时的日内瓦，还是法国与瑞士联邦之间的一个共和国。直到1915年，它才正式加入瑞士联邦。

几十年后，这个男孩长大成人，开始著书立说，开宗立派，更以“法国启蒙思想家”的身份被载入史册。但他成长的最初时期，其实与日内瓦关系更密切，他的直接民主理论也可说是对日内瓦当时政治实践的进一步阐发。

“如果出生的地方也可以选择，我一定会选这样一个国家：它幅员的大小决不超出人们才能所及的范围以外。”卢梭曾这样描述自己心中的理想国度，他还主张由全体公民集会来立法。

从这些描述中，人们很容易联想到日内瓦乃至瑞士的社会风貌，也可以明显地看到直接民主制理论的影子。

在接受《华闻周刊》采访时，日内瓦大学全球研究所高级研究员欧山（Omar Ramon Serrano Oswald）直言：“在瑞士这样一个小国，其选民人数不过相当于北京两个区（朝阳区和海淀区）加起来的人口规模，直接民主在这里能够更容易地施行。”

卢梭的这些理论，从其提出之日起就毁誉参半。几百年过去了，时移世易，欧洲各国的实际政体都与卢梭的理想渐行渐远。现在，如果说哪个国家最接近卢梭的理想国度，那答案仍然非瑞士莫属。

“直接民主”为什么在瑞士可行？

瑞士在国家结构形式上，比如联邦

制，明显地借鉴了美国的模式，但在其民主制度上，却深受欧洲大陆启蒙思想家的影响，或者说，主要受到了卢梭观点的影响。

瑞士在日常政治运作上（比如联邦政府成员的选择上），采取的仍是“代议制”，但在涉及到宪法重大改变等问题上，则更多地采取了直接民主（全民公投）的形式。

瑞士洛桑大学政治学教授安德烈亚斯·拉德纳（Andreas Ladner）对《华闻周刊》表示，直接民主建立在“相信公民能够懂得什么事务利益攸关”的观念之上。

“如果瑞士公民在投票时，对一个昂贵的项目说‘Yes’，那么他们一定是在清楚自己会因此多交税的前提下作出的选择”，拉德纳还补充说：“此外，如果人们只考虑自己个人的利益，那么直接民主也是无法运行的。”

在接受《华闻周刊》采访时，英国肯特大学欧洲研究教授、瑞士政治研究专家丘奇（Clive H Church）则认为，直接民主的形式在像英国这样的更具竞争性的政治文化中，很难有效运转。

01



丘奇分析了直接民主（比如全民公投）在瑞士能够有效运行的三大原因：

首先，直接民主在瑞士有深厚根基。在州的层面，这种直接民主早在19世纪30年代就已出现。

“人们相信直接民主的规则。在他们认为重要的议题上，会倾向于支持那些要求进行公投的倡议，即使这个倡议由他们并不赞成的势力提出。很多瑞士人认为，在关键事务上，必须由人民来作决定。”丘奇说。

第二，瑞士的直接民主与政府组成并无直接联系。联邦政府（即联邦委员会）是多党派的集合体，它仍由间接民主的方式选出。每隔四年，联邦议会从议员中选出七个人担任联邦委员会委员，组成政府。

“公投结果并不会真正影响政府的地位，因此人们去进行公投时，其目的也并不是要给政府一点颜色看看。”丘奇表示，瑞士投票者因此能将注意力集中在政策事务上，在作出决定时也不用担心不利于自己支持的政党。

第三，直接民主是瑞士国民身份认同的一部分。“瑞士人民党（SVP）正在大力推进该方面。这反过来导致了该

党的对手们纷纷采取类似的直接民主方式。这一民主形式的现代性与合法性因此被不断强化。”丘奇说。

瑞士“积极中立”的分寸

1815年举行的维也纳会议后，瑞士“永久中立国”地位正式确立。但丘奇认为，瑞士的“中立性”在实践层面并不纯粹，而且随着时代变化，其定义也在改变。“比如在冷战期间，瑞士事实上并没有看上去那么‘中立’。尽管瑞士通常并不属于任何一方的阵营，但在实践中，瑞士的民意和国防部署常常明显地偏向西方。”丘奇说，1992年后，瑞士的“中立”其实失去了它本来存在的部分意义，因为它的邻国都处于和平状态，并且都属于同一个组织。

对于瑞士的中立地位以及在欧洲事务上能扮演的角色。欧山则分析认为，尽管“永久中立国”的地位，为瑞士参与欧洲事务带来了一些限制，但并不意味着瑞士什么都做不了。从某种程度上来看，瑞士的中立早已变成了一种“积极中立”。

“这个国家拥有积极外交的悠久传统，并将继续成为很多国际倡议达成的关键平台”，欧山说：“瑞士同时也保持着与其国际责任相称的难民政策。”



丘奇

Clive H Church

英国肯特大学欧洲研究教授

瑞士政治研究专家

瑞士的“融合”经验，欧盟能借鉴吗？

作为一个多语言和多文化的国家，瑞士在国家“融合”方面有一些独到的经验。

在拉德纳教授看来，瑞士的政治机构和运行机制，是让这个国家更好地凝聚在一起的关键原因：“联邦制是瑞士政治体系的基石。瑞士的联邦制接受多样性，避免对全国范围的居住条件的均衡化。它建立在一些基本的标准之上，在保证多样性的同时，只需确保这些基本标准能够在全国各地实行。”

但欧山强调，瑞士之所以能够成功地实现国家融合，有其特定的历史条件与微妙的现实因素，而欧盟的情况大不相同。“这个国家在经济上很成功，各地区之间也没有明显贫富差距，这有助于保持这个国家的凝聚力。因此，与其他很多因为贫富差距而面临内部挑战的国家不同，在瑞士，经济、语言、城乡和宗教的鸿沟并不非常明显，因此也不会彼此作用而恶性循环。”

此外，尽管此前有一些欧洲学者和专家提出了让欧盟借鉴瑞士模式的建议，但瑞士本身却并没有表现出主动输出自身模式和制度的意向。■

（关于瑞士政体及民主制度的更多访谈，详见 P015-P017）



施维茨州是瑞士联邦的创始三州之一，图为位于该州的艾因西德伦的冬季景色

Oswald: Swiss neutrality does not mean that nothing can be done

欧山：“中立”并不意味着瑞士什么都做不了

文 薛章

图片由瑞士国家旅游局提供

《华闻周刊》：自1815年开始，瑞士就成为了“永久中立国”，它从这种中立性中获得了哪些益处？限制又有哪些？

欧山：瑞士因为“中立性”避免了遭受两次世界大战的破坏。但是，在很长一段时间之内，中立性让瑞士人很难去支持本国加入国际性的“超国家”组织，比如加入联合国（瑞士在2002年的全民公投通过后，才得以加入联合国）。

这也意味着，瑞士在与欧盟就共同外交或安保政策进行合作并且派遣民事、军事人员出国参加行动时，对自己支持的行动类别也要非常谨慎。

在出现冲突时，瑞士的中立地位要求它对于交战的各方平等对待，这将使它很难去采取看上去只让其中一方受益的经济制裁措施。

因此，尽管在解决欧洲大陆当前面对的问题时，中立性并没有完全限制瑞士发挥作用的能力，但如果它要去扮演某种角色，情况会比较敏感和复杂。

瑞士在事关其中立性的事务上，非常小心谨慎。

《华闻周刊》：在欧洲面临的移民困境、安保、和平和区域发展等关键问题上，瑞士现在到底能做哪些事儿？

欧山：瑞士是一个中立小国，它去解决欧洲面临的这些主要问题的能力有限。



瑞士首都伯尔尼，联邦国会及政府集中于此

但是，这并不意味着它什么都做不了。

这个国家拥有积极外交的传统，它会继续去参与冲突各方间的对话。日内瓦将继续成为很多国际倡议（例如与伊朗问题或塞浦路斯重新统一问题等相关的和谈）达成的关键平台。

瑞士同时也保持着一个与其国际责任相称的难民政策。它与欧盟在共同的外交和安保政策下合作，支持欧盟在乌克兰和马里等地的民事行动，并且瑞士通常也会支持欧盟的一些制裁措施。

《华闻周刊》：瑞士的中央与地方之间怎么处理“权力分散”与“权力集中”关系的？这种经验，欧盟能借鉴吗？

欧山：在这个问题上，我认为，瑞士的经验主要是确保大部分的权力和行政决定由地方层面来掌控。

瑞士行政区划的最低一级是市镇（Communes），它们也与州（Cantons，行政区划第二级）一样，拥有广泛的权力和能力（比如在教育 and 警力等事务上）；联邦（Confederation，行政区划最高级）的权力则是有限的，而

且主要集中在交通（比如铁路和公路事务）、媒体（广播与电视）以及军队等事务上。

但欧盟的情况很不一样，在它的大多数成员国里，地方层级（相当于瑞士的市镇）的力量很弱，而中央政府的权力则要大很多。因此，如果要让欧盟学习瑞士的分权经验，那么可能需要一些根本性的重大改变，但这些改变从政治

受访者



欧山

Omar Ramon Serrano Oswald

日内瓦大学全球研究所高级研究员



上来看，是非常困难的。

另一个重要方面是相对富裕区域与贫困区域之间财政转移的问题。正如欧元危机反映出来的情况，欧盟内部对于这样的方式并不乐意，尤其在民粹主义崛起的背景之下。

《华闻周刊》：“欧洲一体化”进程近年来遇到了一些挑战。瑞士作为一个多文化的国家，在融合方面有什么经验？

欧山：此前，一些学者称瑞士展示了一种欧盟可以努力去实现的模式。但是，我个人认为这是一种错误的类比。

瑞士“国家”（State）的建立，发生在非常独特的历史语境之下，还与其他的外部事件相关，比如1798年法国入侵瑞士，这些因素很大程度上重塑了瑞士的法律与政治框架，并且与其他的许多因素一起，形成了各州之间的平等地位，这种平等地位一直持续至今。

但很难想象欧盟会出现相似情况。瑞士这个国家在经济上很成功，各地区之间也没有明显贫富差距，这有助于保持其凝聚力。因此，与其他很多因为贫富差距而面临内部挑战的国家不同，在瑞士，经济、语言、城乡和宗教的鸿沟并不非常明显，因此也不会彼此作用而恶性循环。但欧盟的情况就完全不同了，在欧盟内部，语言、文化的鸿沟也反映着经济上的差距（例如在欧盟北部成员国和南部成员国之间的差距）。

《华闻周刊》：直接民主的形式，比如全民公投，能够在瑞士有效运作，最主要的原因和条件是什么？有没有遇到过问题？

欧山：有关瑞士民主的学术研究表明，全民公投的形式之所以在瑞士运行得较好，主要是因为选民们对于全民公投的方式已经用惯了，也因此明白自己的投票会带来怎样的后果。

但是，社交媒体和其他方面的发展，比如人口的增长，让收集10万个签名的要求变得更加容易达到（特许性的公投只需要5万个签名）。现在也有一些



瑞士首都伯尔尼

关于公投的担忧，因为一些具有潜在危险性的议题也越来越多地启动公投，比如一些可能导致瑞士与欧盟双边关系失效的议题。

目前在瑞士国会里出现了关于是否应提高对签名数量要求的争论，此外还有人提出了通过一些改革来限制瑞士举行全民公投的数量等。因此，尽管整体上看，瑞士的直接民主运行得不错，但是它并不是完全没有遇到挑战。

同样的，在瑞士这样一个小国，其选民人数不过相当于北京两个区（朝阳区和海淀区）加起来的人口规模，直接民主在这里更容易施行。

《华闻周刊》：欧洲最近出现了一系列反欧盟的倾向和思潮，它们会如何影响到瑞士与欧盟之间的双边关系？

欧山：在欧洲，我们最近看到了民粹主义政党的崛起。这股潮流从欧盟和瑞士两个方面在影响着欧盟与瑞士关系。

在瑞士，瑞士人民党主导并主持了大量带民粹主义色彩的公投，这些公投会威胁到决定着双边关系的一系列复杂协议。最新的一次是2014年2月“反对大量移民”的公投。最后反移民一方获胜，它加剧了瑞士与欧盟的紧张关系。

布鲁塞尔警告伯尔尼，如果瑞士真的执行该公投的决定，那么将会对人员自由流动协议（FMPA）带来挑战，而该协议正是欧盟与瑞士系列双边关系协

议的首要条件。抛弃它，对瑞士来说，可能意味着面临与英国脱欧后类似的局面，那就是失去进入单一市场的权限。

而从欧盟这边的情况来看，民粹主义的崛起，让这个庞大的组织很难去沿着之前的务实主义道路前进。而此前正是这样的务实主义促进着欧盟与瑞士的双边关系。欧盟感受到的来自其成员国的民粹主义政党（它们都在努力推动其国家退出欧盟）的威胁越大，它给第三方国家（比如瑞士）达成有吸引力协议的可能性就越小，因为如果它这么做，就会使得离开欧盟变得更有吸引力。

《华闻周刊》：据你所知，瑞士与中国目前在哪些方面互动较多？未来有哪些潜在的合作机会？

欧山：瑞士正在寻求其市场的多样化，以减少其对欧盟市场的依赖，而中国正在创新相关领域寻求合作伙伴。此外，中国正在进行产业升级和供给侧改革，而瑞士是最具创新力的经济体之一，这些都为彼此带来了大量的机会。而双方在金融方面的合作同样也可以深化。

学术领域的交流也进一步带来了潜在的合作机会，例如日内瓦大学和清华大学签署了“双硕士学位项目协议”。瑞士有世界上数量最多的顶尖大学（按人均数量算），而中国大学也在迅速地进入世界前列。所以无论是学者还是学生，都能够从彼此交流中收获良多。■

Direct democracy is based on the idea that citizens are able to understand what is at stake

瑞士频频公投？ 前提是投票者清楚后果

文 薛章

图片由瑞士国家旅游局提供

《华闻周刊》：现在欧洲面临的移民难题，对瑞士来说是否也是问题？作为一个多语言、多文化并存的国家，瑞士怎么实现高度融合？

拉德纳：在现代瑞士的历史上，融合（Integration）一直是个关键问题。将不同的文化、语言和宗教派别放到一起，这是一个极大的挑战。有力的政治机制、赋予少数民族更多的权力以及对多元化的尊重，对于一个国家的成功建立，至关重要。

25%居住在瑞士的人不是瑞士国



籍，瑞士的外籍人口比例在欧洲国家中最高。但瑞士从一开始就是多文化的社会，这对于应对移民问题有所帮助。

在历史上，也一度有大量来自意大利、斯里兰卡和前南斯拉夫的移民来到瑞士。但现在主要是来自欧洲国家的大量移民带来了政治上的争议。在过去几年中，每年都有来自欧盟国家的6万至8万人搬到瑞士居住，这大概占到了瑞士总人口的1%。

瑞士的经济需要移民，但是有一些移民并没有经过充分的竞争就来到了瑞士。政治上的争论主要是关于移民的数量和移民在多大程度上能够适应瑞士的主流价值观等方面。

《华闻周刊》：瑞士的地方权力比较大，但联邦层级的运转并未因此出现问题。瑞士在这方面有什么经验？

拉德纳：联邦制是瑞士政治体系的基石。瑞士的联邦制接受多样性，避免对全国范围的居住条件的均衡化。它建立在一些基本的标准之上，在保证多样性的同时，确保这些基本标准能够在全国各地实行。

作为一个政治科学家，我愿意认为，政治机制让这个国家更好地凝聚在了一起。瑞士人民认同瑞士现在政治体系运行的方式，他们相信自己的政府。

除了联邦制，瑞士的政治体系还有另外两个重要支柱：一个是特殊形式的协商民主，它使主要政党的代表都能够出现在政府中；另一个，显然是直接民主，它使得瑞士的公民在所有重要的决策中都有投票的权利。这个民主形式在其公民中，也有非常高的认可度。

欧盟和欧洲国家当然可以从瑞士的政治体系中学习，但这可能会对他们运作其政治的方式带来相当程度的改变。

《华闻周刊》：瑞士的很多从政者都不是“职业政客”。瑞士形成这种从政系统的原因是什么？它在实践中效果如何？

拉德纳：瑞士这个国家不喜欢“强人”领袖或者政治精英治国这样的概念。议会的成员都不是全职政客，即使是政府要员也不能一直拥有权力到退休。这个



安德烈亚斯·拉德纳

Andreas Ladner

洛桑大学（University of Lausanne）

政治学教授

举措旨在让政客能够更接近民众。同时，因为他们不是所有时间都在从政，所以他们可以把在社会其他领域的经验，带到政治领域中来。

但这种模式也有负面效应，因为可能会出现利益的冲突。比如这些政客可能会面临一个问题，到底是为他们的选民说话，还是为他们的雇主说话。

《华闻周刊》：直接民主，尤其是全民公投的方式，为什么在瑞士会被这么多地采用？直接民主为什么在这里能有效运转？

拉德纳：直接民主是瑞士公民的政治权利，它成为了瑞士人做出被广泛认可、有高度合法性且有约束力决定的途径。

直接民主还植根于这个国家的历史，并且与其现代国家的建立密切相关。它体现在所有的政治层面上。在最低的层面上，从财政方面的问题，到每个公民缴纳多少税费的问题，都与直接民主相连。如果他们对一个昂贵的项目说“Yes”，那么他们一定是在清楚自己会因此多交税的前提下作出的选择。

这样的民主形式让他们能够去考虑每个决定的后果。如果人们只考虑自己个人利益，那么直接民主无法运行。

但直接民主很难输出到其他国家。因为它需要公民和从政者，都先学会如何去很好地使用它。它同样也与瑞士政治体系下的其他基本因素密切相连。直接民主还建立在“相信公民能够懂得什么事务利益攸关”的观念之上。■