

# 共识民主的代表性建构及其民粹主义挑战<sup>〔\*〕</sup>

——以瑞士为例

高春芽

(天津师范大学 政治文化与政治文明建设研究院, 天津 300387)

〔摘要〕瑞士共识民主是在社会演化、政治选择的共同作用下,伴随着现代国家建构而逐渐形成的制度模式。从政党体制的分析视角出发,共识民主的代表性建构主要源于大联盟政府的冲突消解机制和政策协商机制。冲突消解机制将议会中的主要政党吸纳为执政党,以去政治化的方式建构代表性。政策协商机制采用集体合议的方式制定政策,以超党派合作的方式建构代表性。共识民主的有效运行有赖于政治制度和社会条件的相互配合。在阶层结构分化和公民价值观念分裂的情境下,共识民主制度为民粹主义的兴起提供了开放性空间。

〔关键词〕瑞士;共识民主;代表性;民粹主义

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.10.019

自从经济学家熊彼特(Joseph Schumpeter)将现代民主界定为竞争领导权的制度安排以后,流行的政治理论就倾向于不加区分地使用选举式民主和竞争性民主等概念。根据这种将选举活动比拟为市场交易的民主观,不同政党对领导权的竞争,有利于促进公共利益的实现。具体而言,在国家与社会关系的维度上,竞争性选举能够推动政权和平更迭,体现为国家权力来源于社会委托的正当性。在精英与大众关系的维度上,竞争性选举能够淘汰不负责任的政党,体现为政治精英回应社会诉求的有效性。大众参与和精英竞争无疑是西方国家民主实践的重要特征,但由于缺乏对具体制度模式的分类研究,人们容易

从中得出两种简单化的看法:一是认为现代民主的本质是精英政治,公民的政治活动仅限于周期性投票,深入地参与决策过程将会妨碍国家治理;另一是认为选举式民主将伴随着政党轮换,政治竞争性越强则政党政府的回应性就越强。针对上述看法,本文尝试依据瑞士的共识民主实践指出,领导权竞争和政党轮换并非现代国家民主政治的必然特征,高度的公民参与也未必以牺牲治理质量作为代价。民主政治有效运行的关键在于,为社会诉求的公开表达提供畅通的渠道,借助权力共享式的制度安排弱化政治对抗,最终在政党协商的基础上建构广泛的代表性。针对瑞士民主模式的讨论还将表明,共识民主的

作者简介:高春芽,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院教授,主要从事比较政治、政治理论研究。

〔\*〕本文系国家社科基金一般项目“当代西方民粹主义兴起背景下的政党体制代表性问题研究”(20BZZ008)的研究成果。

代表性建构有赖于政治制度和社会条件的相互配合。在民众价值观念出现分裂的情境下,共识民主制度反而可能成为民粹主义兴起的诱因。

### 一、共识民主的历史形成

现代国家的民主政治在实践形态上主要体现为代议政治,由选举产生的代表具体行使决策权。而就民主政治的组织过程来说,代议制政府的实质是政党政府,政党在社会成员与国家权威之间承接“代表性链接”(representative link)的功能。<sup>[1]</sup>根据政治学家利普哈特的观点,西方国家的民主政治由于政党体制及其目标导向的差异,可以大体区分为以英国为典型的“多数民主”和以瑞士为典型的“共识民主”两种模式。<sup>[2]</sup>在多数民主中,统治权集中于多数选民支持的政党,落选政党被排除在执政集团之外,只能作为无权的反对派。与此形成对照,共识民主则主张,多数原则只是民主制最低限度的要求,政治统治应该获得尽可能广泛的社会支持。全体公民的共识而非多数公民的认可,才是民主政治所要追求的目标。共识民主试图超越“执政—反对”的竞争模式,在多数派政党与少数派政党之间组建执政联盟,通过权力共享增进最大多数国民的利益。根据共识民主模式,现代国家可以采取包容式的制度设计,塑造主要政党之间的协商关系,通过沟通和谈判等非竞争方式提升政策质量。在政治发展史上,诸多思想家们主要从“多数暴政”的角度反思多数民主的潜在危害,主张从宪法设计上维护少数群体的权益。共识民主理论则指出,制度设计的关键在于,超越多数派排他性地控制权力的局限,通过权力共享建构政治共识。少数派群体不仅是保护的对象,而且可以和多数派进行制度化合作,以此实现民主政治的普遍代表性。

在欧洲诸多具有共识民主特征的国家中,瑞士因其多元的族群构成和良好的政府治理而被视为民主政治的典范。根据1848年颁布的宪法,瑞士实现了从邦联到联邦的政治转型,跨入

了现代国家的门槛。瑞士现代国家的建构,始终面临着外部的地缘压力和内部的多元冲突。基于邦联时期的经验教训,瑞士既要保障联邦政府不受地方势力的左右,维护共同体的政治秩序,又要避免联邦政府对地方权益的侵犯,保护长久以来的自治传统。瑞士最终在联邦制的基础上,建立联邦委员会作为最高行政机构,将权力集中于委员会而非个人。奉行合议制原则的联邦委员会的出现,为整合社会利益、建立政治共识奠定了基础,但这和成熟的共识民主还有相当的距离。从国家与社会关系的宏观视角出发,瑞士民主政治的建立过程呈现出两条相交的路径:一是在公民参与政治生活的维度上,逐渐形成了代议民主与直接民主相融合的制度形态;另一是在整合和回应公民诉求的维度上,逐渐形成了主要政党共享权力的大联盟政府。这两条路径分别从自下而上和自上而下相互连接的方向,共同塑造了共识民主的制度特征。

在制度形态上,瑞士的民主政治体现为代议民主和直接民主两种成分的复合。瑞士自确立议会民主制后,选举就成为统治正当性的基本程序。但普通公民的选举投票只是以民主的方式向精英赋权,并不能直接影响议会立法或政府决策。这种精英主义的政治实践,直观地体现在公民与联邦委员会和联邦议会的关系中。瑞士的联邦委员会由联邦议会选举产生,而联邦议会又由公民选举产生,所以联邦委员会是嵌入代议制政体的行政机构。瑞士的委员会体制形成之初,统治权长期由农村和市镇中的工商集团控制,普通民众被排斥在决策过程之外。为了改变资产阶级操控政权的局面,从19世纪60年代开始,瑞士产业工人等中下层群体在左翼政党领导下发起了民主运动,重申人民主权原则,认为“‘一切为了人民’是不够的,还必须由‘一切经由人民’来加以补充”。<sup>[3]</sup>公民要求参与立法和决策的民主运动,在苏黎世等州率先取得了成功,有关公民复决权和创制权的条款先后写入了州宪法。瑞士民主发展的显著特征是,各种具有进步

色彩的制度实验首先兴起于各州,然后联邦效法各州,将其转换为全国性制度。瑞士公民直接参政权的实现,同样遵循了上述逻辑。根据1874年颁布的联邦宪法,瑞士公民获得了复决权。1891年的联邦宪法修改后,瑞士公民又获得了创制权。复决权是消极意义上的公民权,赋予了普通公民“否决”精英决策的合法权利。而创制权是积极意义上的公民权,它的主要功能是“合作”,赋予了普通公民立法倡议的政治机会。<sup>[4]</sup>公民直接参与政治决策,这本身并不是现代国家民主政治的创新。在瑞士邦联时期,施维茨等州就根据封建社会的自治传统,通过公民露天集会的形式批准重大决议。此种最初带有地方自治色彩的传统权利,一旦嫁接在联邦制国家和代议制政府的框架中,并依据宪法转化为复决权和创制权,就具有了实践人民主权的现代内涵。在公民选举权的基础上延伸复决权和创制权,促使瑞士的代议民主政体融合了直接民主机制。瑞士拥有了“代议民主与直接民主相结合的混合民主制”。<sup>[5]</sup>民主实践形式的混合,推动了瑞士共识政治的发展。

瑞士民主制度的发展,提供了公民参与公共生活的渠道,促使社会力量逐渐介入政治权力的运作过程。为了在国家与社会之间建立连接机制,作为中介组织的政党开始发挥表达民意和整合民意的功能。19世纪中叶建立的瑞士联邦,尚处于资本主义发展的早期,严格意义上的政党政府并未出现。联邦委员会最初由战胜保守派的激进党控制,这些所谓的“激进党”其实是民族主义和自由市场的倡导者,并没有形成真正的组织化政党。瑞士历史学家邦儒尔(E. Bonjour)甚至认为,正是由于联邦委员会“摒弃了政党政治”,<sup>[6]</sup>所以才能通过集体行动制定政策。瑞士的资产阶级政党自由民主党创立于1894年,长期是议会第一大党,控制了联邦委员会的全部名额。工商集团试图垄断联邦政府的统治权,但由于阶级冲突的加剧,自由民主党最终顺应形势的变化,愿意在维护议会民主制的前提下,和其他

政党共同分享权力。比例代表制的引入、大联盟政府的建立,无不体现了瑞士根据社会力量对比调整制度形式的政治智慧。1919年,在社会民主党领导的工人大罢工的推动下,瑞士的联邦议会选举引入了比例代表制,开始相对平等地分配政治代表权。社会民主党等政党依据比例制原则进入联邦议会,改变了自由民主党以前保持的绝对优势地位。1959年,瑞士根据主要政党相对稳定的选民基础状况,正式建立了大联盟政府。自由民主党(Free Democratic Party)、基督教民主人民党(Christian Democratic People's Party)、社会民主党(Social Democratic Party)和瑞士人民党(Swiss People's Party),根据“2: 2: 2: 1”的比例原则分配联邦委员会的7个名额。作为非正式规则,德、法、意三大语区总体按照“4: 2: 1”的比例产生委员。联邦委员会按照党派力量和族群构成分配名额的方案被称作“神奇公式”(Magic Formula),它是基于瑞士历史文化传统和社会结构状况的理性选择。不同于多数民主模式下的竞争性政党体制,瑞士通过主要政党之间的协商合作制定政策。权力共享式的制度设计,为瑞士国民的政治认同奠定了基础,构建了具有广泛代表性的共识民主模式。

## 二、共识民主的代表性建构

政治代表性是指政府的决策和管理活动,在响应公民诉求、维护公民权益等方面获得社会认可的制度能力。政治体制的代表性建构,始终面临着民主与效能之间的张力。公民参与不足或治理绩效低下,都会损害民主政治的社会基础,削弱民主体制的代表性。西方国家实行的多数民主容易出现的问题是,公民可以通过周期性选举、利益集团游说和社会运动等多种形式参与政治过程,但激烈的社会竞争和政治对抗一旦超越民主制度的整合能力,就会导致国家治理的失效。与多数民主模式相比,瑞士的共识民主展现了社会表达和政治整合相互平衡的制度模式。政治学者亨利·克尔(Henry Kerr)曾经指出,瑞



士民主制度内含“三层代表系统”，即基于选举政治的政党协商，基于集团政治的政策参与和基于公民投票的社会认可。<sup>[7]</sup>在此研究基础之上，可以围绕瑞士政党体制与立法和行政机构之间的关系，深入分析共识民主的代表性建构机制。

在现代国家中，为了将多元的社会诉求整合为公共政策，政党发挥着重要的代表功能，它将公民、政府与政策输出相互“链接”起来。<sup>[8]</sup>瑞士实行多党制，其政党政治适应了多元文化的社会现实，也反映了比例代表制对政党体制的建构作用。不同于赢者通吃的多数代表制，比例代表制根据政党获得选票的多少分配席位，能够在代议机构中再现社会力量的结构性特征。西方国家为了控制议会内相关政党的数目，通常会设置代表权门槛。而瑞士不设置代表权门槛，各种影响力不等的政党都可以获得生存空间。由此出现的结果是，瑞士国民院中除了长期联合执政的主要政党外，还有绿党（Green Party）、自由绿党（Green Liberal Party）等其他政党参与活动。比例代表制有利于公民意志和社会诉求的充分表达，它在保障“无论哪种人民在国会中都有代表”的同时，<sup>[9]</sup>也通过政党的中介作用将社会内部的多元性传导至代议机构。虽然瑞士政党的组织边界一般与宗教、语言和族群的分界并不重合，但不同政党的选民基础及其意识形态倾向毕竟存在历史形成的差异。如何协调各类政党所代表的社会经济诉求，就成为政治整合面对的现实问题。

在瑞士共识民主中，大联盟政府的政治整合，是建构代表性的关键机制。传统的政治理论倾向于认为，比例代表制及其建构的多党制，容易造成政党之间的无序竞争，不利于稳定政府的建立。而瑞士共识民主建立后，并未受到政党过度竞争和政府稳定性不足的困扰，行政机构在立法机构的配合下，能够连续有效地制定政策。根据行政机构与立法机构之间的关系，西方国家可以区分出议会制和总统制两种主要的政府形式。在议会制中，行政首长由议会产生并对议会负责，“行政权源自立法权”，<sup>[10]</sup>获得议会的信任是

内阁执掌权力的前提条件。在总统制中，行政首长由普遍选举产生，行政权源自公民授予，总统任期由宪法规定。与典型的议会制和总统制国家相比较，瑞士的政府形式兼有议会制和总统制的混合特征。瑞士的最高行政机构联邦委员会，由议会根据主要政党的提名选举产生，这使其具有议会制色彩。但联邦委员会产生后任期固定，并不对议会直接负责，又使其具有总统制色彩。英国政治学家布赖斯（James Bryce）在1921年出版的《民治政体》中，将瑞士独具特色的政府形式称作“行政委员会制”。<sup>[11]</sup>第二次世界大战后，由于社会结构的分化和政治整合的重组，瑞士的行政委员会制和多党制逐渐融合，最终根据比例制原则形成了主要政党共享权力的执政大联盟。大联盟政府从消解政治冲突和推动政策协商两个方向上，建构了共识民主的代表性。

共识民主的代表性建构，首先源于大联盟政府的冲突消解机制。冲突消解机制是指，将议会中的主要政党吸纳为联邦委员会中的执政党，通过共享执政权消除反对党的存在。在议会制国家，多党林立的局面不仅分散执政党的社会基础，而且使其不得不面对议会中的反对党。反对党依据党派界限所产生的政治掣肘，容易削弱执政党的政策倡导能力，导致内阁稳定性下降，不利于长期政策的制定和实施。而在实行议会民主制的瑞士，合法的政治反对问题不再表现为执政和在野的二元对立。由于主要政党进入了大联盟政府，议会和联邦委员会之间就不再出现因为党派冲突所导致的执政僵局。超党派大联盟政府的组建，避免了党派之间的原则性论争，将潜在的政治冲突转化为行政机关内部的集体协商，从而促使决策者在积极的方向上寻求共识。其次，共识民主的代表性建构，源于大联盟政府的政策协商机制。政策协商机制是指，联邦委员会以集体会议的方式制定政策。不同于世界其他国家的行政机构，瑞士联邦委员会由议会中的主要政党分享最高行政权。联邦委员的选举虽然具有党派背景，但他们并不以党派身份参与集

体协商。对于集体讨论后制定的政策,联邦委员不得表示公开反对。政治学家萨托利(Giovanni Sartori)曾经指出,政党是“代表整体的‘部分’并试图服务于整体的目的”。<sup>[12]</sup>围绕如何协调部分与整体的关系,英美国家主要诉诸政党竞争机制,认为竞争性选举就像市场领域中“看不见的手”那样,能够将政党引导至公共利益的轨道,使其对权力的追求转化为对公益的维护。而瑞士的执政大联盟是一种超党派的“全党体制(all-party regime)”,<sup>[13]</sup>它通过政治合作寻求政策共识,在政治象征和政治实践的双重意义上代表了全体国民的利益。从中可以发现,共识民主的代表性建构遵循非政治化的制度逻辑。在共识民主的运行中,基于比例代表制的公民参与可以将社会诉求转变为政治议题,随后大联盟政府通过超党派的政治整合,将政治议题转变为行政机构的政策协商,“致力于解决技术性的问题”。<sup>[14]</sup>瑞士代议机构中虽然会围绕某些社会问题出现不同的政治主张,但并不会沿着意识形态的界限,形成制约大联盟政府的反对党力量。大联盟政府在来源上具有党派基础,但在运行中发挥了超党派功能,使其既获得了立法机构的政治支持,又保持了行政机构的决策自主。合议制的工作方式,将党派性消融于政策协商过程,避免了难以调和的政治对立和原则论争。

在共识民主的代表性建构中,无论是消解政治冲突还是推动政策协商,均是代议制政府框架内的行动过程,具有明显的精英主导色彩。为了避免议会立法或政府决策背离民意,更加全面地保护公民的参政权,瑞士实行公民投票制度。根据瑞士的联邦宪法,如能征集到5万个签名可以对一般性的法令法规进行公民复决;如能征集到10万个签名可以对宪法修改进行公民创制。公民复决为人民审查精英决策的代表性提供了保障,公民创制则为普通成员参与立法提供了渠道。由于复决权和创制权的宪法设计,人民全体事实上掌握了“最后的表决权”。<sup>[15]</sup>这种直接民主机制促使政治精英,尤其是获得多数派支持的

政治精英,重视少数派群体的利益诉求。瑞士的民主政治始于公民的选举参与,中间经过代议机构和大联盟政府的政治整合,最终接受公民投票的裁决,从而在国家与社会的互动中形成了完整的循环。在瑞士共识民主的代表性建构中,代议民主和直接民主之间形成了相互为用的调节关系。

### 三、共识民主的民粹主义挑战

1959年确立大联盟政府后,瑞士保持了稳定的社会秩序和持续的经济增长。根据世界银行的统计数据,从1960年到1995年,瑞士的经济总量由95.23亿美元增长到3426.17亿美元。<sup>[16]</sup>人们很容易从逻辑上推论认为,共识民主是瑞士社会经济制度的前提。但延伸历史分析的视野将会发现,共识民主和社会经济发展之间不是单向因果关系,而是互为因果关系。第二次世界大战结束后,免于战争破坏的瑞士进入了经济发展的快车道,1950年就开始了“经济飞跃”。<sup>[17]</sup>由于国民收入水平的提高和中等收入群体的扩大,激进主义的社会动员不再具有吸引力。以瑞士社会民主党为例,在工人阶级规模萎缩和议会民主制不断巩固的现实条件下,开始调整原有的反体制斗争纲领,放弃全面国有化主张,逐渐从革命型政党转变为改良型政党。社会民主党的改良主义转向获得了建制内精英的认可,最终被接纳为联邦委员会中的执政党。大联盟政府的组建,既标志共识民主制度的正式确立,也说明社会内部已经具备基本的价值共识。在瑞士经济持续增长和阶级关系缓和的背景下,人们关切的重心不再是对抗性的意识形态辩论,而是如何通过理性的政策工具解决具体的社会经济问题。正是在阶级斗争退潮的“后政治阶段”,<sup>[18]</sup>瑞士才能够遵循比例制的原则设计大联盟政府。由此可见,共识民主的有效运行并不完全在于精巧的制度设计,它还与社会观念和阶层结构的特征密切相关。基本价值共识的确立和中产阶级规模的扩大,是瑞士共识民主建立的先决条件。共识可以区分为价值、程序和政策三个

层次。<sup>[19]</sup>瑞士共识民主的运行机制是,在尊重文化多元性价值共识的基础上,主要政党依据程序共识谋取政策共识。共识民主实践“将反对转化为联盟,将冲突转化为共识”,<sup>[20]</sup>表现出去政治化的特征。而当国内外环境变迁导致阶层结构分化和价值共识分裂时,社会冲突的意识形态色彩就会增强,共识民主也将再次面临政治化的风险。

20世纪60年代以来,瑞士步入了后工业社会,有别于传统工人运动的生态主义、女性主义等新社会运动逐渐兴起。抗议者围绕平等议题提出的社会政治诉求,被共识民主所吸收,公民权利获得广泛拓展。1971年,瑞士女性获得了平等选举权。1978年,瑞士联邦以和平有序的方式将汝拉地区接纳为新州,平息了多年的分离主义运动,更显示了共识政治化解社会冲突的制度能力。但到了80年代末90年代初,瑞士出现了经济衰退,激进右翼力量的崛起开始挑战共识民主的正当性地位。自欧洲新左翼运动兴起以来,右翼社会力量也对各种新社会运动采取了反向动员。左右翼之间的社会对立加深了瑞士身份认同的分化。在“冷战”结束的背景下,瑞士围绕是否放弃传统的中立政策、加入国际组织等问题产生了争论,进一步强化了右翼保守力量对主权安全的担忧。在国内贫富差距扩大、外来移民增加、福利支出增长等问题的共同作用下,瑞士最终出现了“民粹式民族主义的反应”。<sup>[21]</sup>其中最为突出的政治反应,是瑞士人民党的民粹化转型。

瑞士人民党从1929年开始,就是联邦委员会中的执政党。20世纪90年代,长期执政的人民党逐渐放弃了政治共识取向,从主流的右翼政党转变为激进的右翼民粹主义政党。人民党的民粹化转型,对瑞士的公民文化、大联盟政府和民主实践机制形成了严峻的挑战。首先,人民党宣扬政治对抗的话语,破坏了共识民主奉行的包容克制的政治理念。瑞士共识民主长期有效运行的根本原因,是瑞士人民在走向现代国家的历程中形成的包容差异、崇尚协商的公民文化。而人民党借助新媒体等网络渠道,鼓吹权力精英与

社会大众的对立,渲染本土国民和外来移民之间的冲突,表现出激进主义的特征。人民党将瑞士的社会经济问题归因为精英的腐化和移民的侵入,推动公民心理和社会舆论整体上向右倾斜,导致主要政党之间难以在价值共识的基础上实现政策协商。其次,人民党公开采取反建制立场,挑战大联盟政府的协商机制。大联盟政府是基于主要政党之间的相互信任,以合议制方式运作的超党派执政集团。在大联盟政府的模式下,瑞士的主流政党之间不存在领导权竞争,因此也缺乏动力去强化政党的组织结构和选举竞争优势。加之不同职业和产业的群体可以通过利益集团获得代表,所以瑞士的政党体制表现出较为松散的特点。自20世纪90年代以来,人民党在克里斯托弗·布劳赫(Christoph Blocher)的领导下,逐渐强化政党的组织体系和民粹主义意识形态,打破了主要政党之间的平衡关系。2003年,人民党从基督教民主人民党手中获得第二席联邦委员名额。人民党身为执政联盟的成员,却自行标榜为“瑞士人民唯一的真正代表”。<sup>[22]</sup>这种突出政党自主性、削弱内阁团结的行为,使人民党同时具有了执政党和挑战党的分裂角色,导致“联邦委员会愈发政治化”。<sup>[23]</sup>由此出现的结果是,人民党在激进地表达反精英、反移民立场的同时,破坏了大联盟政府的合作传统,削弱了共识民主的整合能力。最后,人民党诉诸人民主权的直接行动,冲击了共识民主的稳定性。瑞士民主表现为代议民主和直接民主的复合形态,两种民主机制之间的相互调节是政治代表性建构的重要条件。诸如公民直接行使的复决权和创制权,有助于充分表达民意,弥补代议民主的不足,“遏制任何政党因在立法院内久占多数遂得有过的权势”。<sup>[24]</sup>而人民党转型为民粹主义政党后,试图绕过协商机制直接“与人民签约”。在两极世界格局终结和经济全球化的大背景下,瑞士的内外政策,特别是移民政策,面临重新调整的压力。1990年,外来移民占瑞士总人口的比例是20.9%,2010年达到了26.5%。<sup>[25]</sup>在瑞士



经济出现衰退的条件下,人民党利用大众的焦虑心理,试图借助公民投票的民主程序,严格限制外来移民。从1992年到1999年,人民党先后发起两次针对移民、难民问题的公民投票,获得了接近半数的46.3%和49.9%的支持率。<sup>[26]</sup>2014年,瑞士人民党最终成功地实施了全民公投,通过了“限制大规模移民”的提案。人民党取得的成果,无疑反映了社会观念的变化趋势,显示了右翼保守力量的崛起。但与通过政治协商弥合冲突的共识民主实践相反,人民党通过操纵身份政治议题激化社会矛盾。人民党将公民投票的直接民主当作冲击代议民主的“民粹主义武器”,<sup>[27]</sup>将排斥主义的政策主张,合法化为人民意志的裁决。在瑞士政治发展史上,公民投票作为直接民主机制,通常是尚未进入联邦委员会的“主要反对党逐步融入超大规模的联合政府的制度性驱动力”。<sup>[28]</sup>当已经执政的人民党不断地鼓动公民投票时,直接民主事实上沦为挑战大联盟政府的否定力量。

当代西方国家的民粹主义政党通常是从社会运动中产生,主要的行动方式是抗议主流政党的代表能力不足,促使政治精英关注边缘群体的利益诉求。而瑞士人民党本身就是主流政党,长期参与大联盟政府的共同执政。人民党的民粹化转型,无疑是地缘政治变迁、社会结构分化以及领导人策略选择等因素共同作用的结果。身为执政党的人民党,通过公民投票挑战大联盟政府,也促使人们反思瑞士共识民主的制度结构,对于民粹主义兴起所提供的“开放性”空间。<sup>[29]</sup>共识民主代表性建构的主要途径是,通过比例代表制在立法机构中表达社会成员的多元诉求,并通过大联盟政府将立法机构中的主要政党转换为执政党。在消除反对党的条件下,依靠大联盟政府的政策协商实现广泛的政治整合。相对于多数代表制,比例代表制对民意波动较为“敏感”,<sup>[30]</sup>社会群体的政治倾向很容易通过选举渠道传递至代议机构。20世纪90年代以来,由于瑞士社会的右倾化,加之新媒体在策略性动

员中的广泛运用,人民党逐渐成为联邦议会的第一大党。共识民主通过大联盟消除反对党的惯例,初衷在于建立行政机构和立法机构之间的合作关系,通过去政治化的方式推动政策协商。而在人民党转型为民粹主义政党的情形下,大联盟政府的实际效果却是将立法机构中的政党冲突传递至行政机构。大联盟政府通过合议制实现政策代表性,并不以追求行政效率作为优先目标。在国内外环境相对稳定的形势下,大联盟政府可以围绕相关议题反复磋商,以此寻求基于最大共识的政策设计。而在国内外环境出现快速变化,特别是执政党之间的信任出现裂痕的条件下,大联盟政府行动能力不足的问题就会凸显出来。为了摆脱大联盟政府的合议制约束,人民党自我标榜为人民意志的真正代表,将公民投票作为挑战共识民主的政治武器。

瑞士主要政党共享代表权,是大联盟政府运作的政治前提。人民党破坏共识民主的激进取向,遭到了党内温和派以及大联盟内部其他政党的反对。在2007年的联邦委员会选举中,社会民主党、基督教民主人民党等政党采取行动,依据选举程序将布劳赫排挤出政府,代之以人民党的温和派代表艾维琳·威德默-施伦普夫(Evelyn Widmer Schlubpfer)。激进派主导的人民党对此进行了报复,将艾维琳·威德默-施伦普夫和另一位联邦委员塞缪尔·施密德(Samuel Schmidt)开除出党。随后在人民党温和派的基础上成立了保守民主党(Conservative Democratic Party),联邦委员会中不再有人民党的位置。2008年,由于塞缪尔·施密德的辞职,人民党推举的乌里·毛雷尔(Uri Maurer)当选为联邦委员,“政府有史以来第一次有五个党派代表,很多人认为共识性的政治统治走到了尽头”。<sup>[31]</sup>2015年,瑞士举行联邦委员会选举,艾维琳·威德默-施伦普夫主动退出,人民党推举的候选人盖伊·帕尔莫兰(Guy Palmoran)增选为联邦委员。至此,联邦委员会又恢复了自由民主党、基督教民主人民党、社会民主党和人民党四党联合执政的大联盟

格局。瑞士联邦委员会的重组,可视为共识民主在面临政党体制分化压力时的自我校正。联邦委员会的制度形式虽然没有改变,但由于人民党的民粹化转型,大联盟政府的政策协商面临着潜在的政治冲突。在2019年的瑞士联邦议会选举中,人民党的选举成绩有所回落,但凭借25.6%的支持率继续保持国民院第一大党的地位。绿党则在瑞士近年来高度关注环境议题的有利条件下,取代自由民主党成为第四大党。虽然国民院的政党格局有所调整,但瑞士联邦委员会仍然由传统的四大政党共同执掌,绿党被排除在外。鉴于此种情况,以大联盟政府为标志的共识民主将在运行机制上出现何种变化,还需要进一步观察。

#### 四、结 语

瑞士共识民主是在社会演化、政治选择的共同作用下,伴随着现代国家建构而逐渐定型的制度模式。在共识民主的发展过程中,公民参与公共生活的利益表达和政府回应社会诉求的政治整合之间,形成了相互衔接的平衡关系。共识民主的主要特征包括:在政治文化上,奉行克制、包容的民主理念;在政治制度上,依据比例制共享代表权;在政治过程上,通过大联盟政府整合多元化利益诉求。从政党体制的分析视角出发,共识民主的代表性建构主要源于大联盟政府的冲突消解机制和政策协商机制。共识民主的有效运行有赖于政治制度和社会条件的相互配合。当地缘环境稳定和经济增长相对平顺时,瑞士的代议民主和直接民主之间可以形成相互调节的良性关系,能够在社会价值共识的基础上实现政策共识。而当国际格局转换和外来移民激增的不利状况出现时,阶层结构的分化就会和身份议题相互渗透,挤压政治妥协的空间。与共识民主通过去政治化的方式建构代表性的逻辑相反,身份政治将各种社会议题政治化,提供了民粹主义政党兴起的土壤。正是利用共识民主提供的开放性空间,人民党将直接民主作为冲击代议民主的工具,不断挑战瑞士通过政党协商制定政策的

共识传统。

#### 注释:

[1][7][13][20] Hans Daalder, *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, New York: St. Martin's Press, 1987, pp. 107, 112, 124, 107.

[2][美]阿伦·利普哈特:《民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效》,陈崎译,上海:上海人民出版社,2017年,第2页。

[3][5]他石:《瑞士联邦700年》,北京:中国国际广播出版社,1990年,第81、80页。

[4][6][瑞士]埃·邦儒儿等:《瑞士简史》(下册),南京大学历史系编译组译,南京:江苏人民出版社,1974年,第528、507页。

[8] Russell J. Dalton, David M. Farrell and Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage*, New York: Oxford University Press, 2011, p. viii.

[9][15][24][英]詹姆斯·布赖斯:《现代民治政体》(上),张慰慈等译,长春:吉林人民出版社,2001年,第428、349、408页。

[10][美]艾伦·李帕特:《当代民主类型与政治:二十一个国家多数模型与共识模型政府》,陈坤森译,台北:桂冠图书有限公司,1993年,第75页。

[11][英]詹姆斯·布赖斯:《现代民治政体》(下),张慰慈等译,长春:吉林人民出版社,2001年,第959页。

[12][美]G·萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006年,第53页。

[14][瑞士]威廉·马丁·皮埃尔·贝津:《瑞士史》,李肇东等译,沈阳:辽宁人民出版社,1989年,第255页。

[16] 参见 <https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CH>。

[17][21][23][27][31][法]克莱夫·H. 彻奇、[美]伦道夫·海德:《瑞士史》,周玮等译,上海:东方出版中心,2018年,第205、167、238、238、246页。

[18][美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海:上海人民出版社,1997年,第68页。

[19][美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,北京:东方出版社,1998年,第103页。

[22] P. Delwit and P. Poirier, *The New Right - Wing Parties and Power in Europe*, Brussels: Les Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 92.

[25] 参见 <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?end=2017&locations=CH&start=1962&view=chart>。

[26][29] Damir Skenderovic, *The Radical Right In Switzerland*, New York: Berghahn Books, 2009, pp. 138, 8.

[28][德]卢德格尔·赫尔姆斯著、邵明阳译:《西方国家政治整合的五条途径》,《经济社会体制比较》2007年第1期。

[30][法]莫里斯·迪韦尔热:《政党概论》,雷競璇译,香港:青文文化事业有限公司,1991年,第222页。

[责任编辑:刘姝媛]