

瑞士的委员会制度

□ 何 渊

瑞士风景秀丽，有世界公园之称，同时，它也以典型的委员会制闻名于世。它的人口，仅七百余万，但却有德法意三种语言系统的民族。它的四境多山，仅三分之一的土地为可耕地。自然资源极其缺乏，除了丰富的水力，几乎没有任何其他值得重视的工业资源。这样缺少天助的国家，而竟政治清明，民生康乐，经济发达。难怪它的制度为政治学者所重视，被誉为民主政治中三大类型之一，与内阁制、总统制鼎足而立。

一、 宪政基础

(一) 邦 联制度

瑞士人原多是无组织的农民和猎户，凭其爱好和平和自由的精神，驱逐了奥国大公的军队。于是，邻近的州也纷纷加盟，加盟的州又以武力兼并属地，瑞士的疆域乃逐渐开拓。瑞士于1291年8月初建立了“永久同盟”，这就是瑞士邦联的雏形。1499年瑞士摆脱德意志帝国，取得事实上的独立。1648年的卫斯特伐利亚会议后，它的独立权才获得国际的承认，此后它一直采用邦联的组织形式，直到法国革命后才有重要的变更。

在邦联时代，加盟的各州有绝对的自主权，由此建立了瑞士重视地方自治的传统，各州的政体互不相同，森林区的州采用农民民主政体，以全州的人民大会主持政务，其余如盘恩州为贵族民主政体。邦联管理少数共同事务，如外交及州际纠纷的仲裁与调解等，那是由不定期的邦联会议来讨论与决定的。邦联会议中，每州代表各两人，州的属地一人，遇有需要时由领袖州来召集。领袖州通常为柔立科州，但有一段时期采取轮值制。在会议中领袖州并没有特殊地位，与其后德意志邦联由普鲁士独裁的制度不同。

法国大革命时期，瑞士被法军侵略，原先的政治传统大受破坏，尤其是贵族的势力及寡头的政体一去不复返了。法国人喜欢统一的制度，它为瑞士重划了州的疆界，每州采用相同的代议制，并大大地增加了中央政府的权力。法国人为其开拓西南部的疆域，合并了若干法语及意大利语的邻近区域。这种在外人压力下所进行的改革，虽为瑞士人所不喜欢，但对他们却又发生了深刻的影响。拿破仑失败以后，瑞士重新获得自由，但多数人并不希望恢复旧日的邦联制，而主张模仿美国的联邦制[1]。

(二) 联邦制度

联邦主义曾为南部意大利语区的天主教州所反对，它们组成新的邦联，意图反抗。1848年，这种分离运动被联邦派镇压，瑞士于是进行立宪工作。这部宪法，经1874年的重要修正以及其他多次修正，奠定了世人所称誉的委员会制度的基础。

1848年瑞士宪法所采用的联邦制，与以往的邦联制的精神大为不同，联邦有联邦政府，而且有宪法赋予的联邦权，除原先邦联时代享有的外交及州际纠纷的仲裁与调解等权力外，又增加了制币、度量衡、交通和高等教育以及联邦财政等立法权。1874年的宪法修正案，联邦又增加了军事、市场管理等权力，似较美国联邦的权力更大。瑞士也采取排除法，即宪法没有授予联邦的权力，皆为各州所有。

联邦法院有解释宪法的权力，各州的法律及命令，经联邦法院宣判为违宪或抵触

联邦法律者，皆为无效。但联邦法院没有美国式的司法审查权，这就是说，联邦法院不能宣判联邦国会通过的法律无效。所以，联邦权很容易在联邦立法中得到扩大，而州的权力绝无侵犯联邦权力的可能，由此看来，州的地位似乎缺少可靠的保障。

(三) 自由 与民主

瑞士在其历史中培养了深厚的自由传统。它于19世纪制定宪法之际，就把这种精神形诸笔墨，列为保障自由与权利的许多条款。它全国皆兵，但又禁止建立常备军；它要求国民教育的普及，禁止教会侵入学校，执行教会法。这都是19世纪宪法中少有的保障宗教自由与维护和平的具体条文[2]。

在经济方面，它尊重经济活动不受政府干预的原则。它规定契约自由与企业的自由。第二次世界大战后，经济方面的自由权利已有很大的改变。战争和社会主义，使瑞士也加强了政府对经济的干预。瑞士地方的民主政治也有很多值得称道的地方。另外，瑞士人运用熟练的复决和创制这两种直接民权也是与众不同的，应当指出的是，此种制度所以在瑞士取得成功，与瑞士人强烈的公民观念有关。他们把公共事务看得与个人利益一样重要，大部分人都能竭尽全力地去了解和关注国家的重大事情。

(四) 政党政治

瑞士与其他欧洲大陆国家相同，有许多小的政党纵横于政治之中。19世纪中叶，主张建立联邦的自由党和激进党的实力最为雄厚，这两党的联合，使联邦成立之初，获得了稳健的发展。与之相对的天主教保守党，主张维护州权而有分离甚至独立的倾向。然而，1848年独立运动失败后，它一直处于在野党的地位。瑞士的执行委员会一向采用混合方式，从来没有一党所组成的政府，但它既没有因多党而发生内部的混乱，也没有因国会的压迫而总下台。所以，瑞士虽有多党，却没有发生多党的弊端。

瑞士的各政党，也各有不相同的政治主张，而其领袖也有夺取政权的野心，但是各党中最大的激进党在国会中不过占50席左右，天主教保守党及社会民主党不过40余席，都无单独组成政府的可能。瑞士国会在选任执行委员的时候，重视候选人的经历和过去的政绩，党籍居于其次。自由党势力很早已经衰落，可是早期的自由党籍执行委员，因其成绩卓著，依旧连任。这种情形在其他国家是非常少见的，这与瑞士人在投票行为中注重实际很有关系。所以，瑞士的政党及其领袖也有务实精神，不斤斤计较于主义的立场。他们多数有与其他党合作的经验，知道容忍与妥协是发展国家的惟一途径。

二、委员会制度

(一) 联邦国会

联邦国会分为联邦院 (Council of States) 及民族院 (Council of the Nation) 两院。联邦院代表各州，民族院代表人民。两院同时开会，则称为联邦国会 (Federal Assembly)。

联邦院议员的产生方式、任期以及工资，都由各州自己规定和支付，所以联邦院议员有的是由人民普选，有的由州议会间接选举，而其任期也自一年到四年不等。各州想保全其独立及其自治的地位，都把联邦院议员看作发言人，所以，各州常想加强联邦议员与本州的关系，这是上述不同产生的原因[3]。

民族院以州为选举区，按人口的比例分配其应得名额。瑞士人的政党观念很淡，他们在数党的名单中物色他们的代表。民族院议员任期四年，连选连任，而且次数没有限制。瑞士政治安定，有经验的政治家常为选民所欢迎，所以连选连任的机会很多。每届民族院中，十年以上的老议员常占四分之一，而连任一次的可能在半数以上。所以民族院常为富有经验的人领导，工作效率很高。

(二) 议制的执行委员会

瑞士的行政工作，由执行委员会依据国会的指示进行。执行委员会设委员七人，分管政务、军事、司法和警察、财政和关税、内政、经济以及邮电交通等七部。执行委员由国会选举，所需条件与议员相同。执行委员不得兼任议员，所以当选执行委员的议员，必须放弃议席。委员任期四年，可以连选连任，没有次数限制，所以有很多人连续当选直到退休为止。联邦国会选举执行委员时，须严格注意区域的分配，规定不能有两位委员都来自同一州，还规定德语的柔立克及柏恩各占一人，法语的万特州占一人，意大利语地区至少有一人。这种规定，不会使一州或一个民族独占联邦的政治领导权。至于执行委员会的党籍，宪法中并没有规定平均分配的原则。联邦国会呈多党现象，所以执行委员也是混合性质。

执行委员互选一人为总统，另一人为副总统，任期都为一年，不能连任。以往规定总统必须兼政务部部长，每年都要重新分配执行委员的部务，现在总统已不限于兼政务部部长，所以每个委员都可担任任何一部部长。瑞士的执行委员会采用合议制，任何一个向国会提出的法律案，都要经过执行委员会的同意。提出法律案，有时执行委员会处于主动地位，自动向国会提出建议；有时处于被动地位，国会要求它拟制草案。执行委员会以四人为法定人数，每一决策，须得到执行委员会的多数通过[4]。执行委员会之下设总理（Chancellor）一人，也由联邦国会选任。但该总理与一般国家的总理不同，是一个虚职。

（三） 联邦国会和执行委员会的实际关系

瑞士制度之所以称为委员会制，是因为它有一个合议的执行委员会。执行委员会之所以说隶属于联邦国会是因为：第一，执行委员会无英国式的内阁解散权，国会坚持其主张时，执行委员会有放弃自己主张的义务；第二，执行委员会根本没有独立的决策权，执行委员会即使有所主张，也不过是向国会提出建议的权力，如同美国内阁成员对总统的提议权；第三，民族院有时也会向执行委员会询问，答复不能使该院满意时，国会有权命令执行委员会改变其执行途径；第四，执行委员列席议会，报告并参与讨论，但没有表决权[5]。

实际上，执行委员都是经验丰富的政治家。他们的威望，他们的经验，他们的政绩，无一不引起国会的尊重。他们对国会固然只有建议权，但国会言听计从，建议权等于提议权；他们列席国会，发言而无表决权，但发言权受到重视时，发言的作用等于或有过于表决权。执行委员深受国会信任，这是不多见的。第二次世界大战时，国会授予执行委员会紧急权力，而此种紧急权力的行使，竟不受国会的任何控制，只需每年向国会提出报告。这如同公司中董事会与总经理的关系，这在世界各国的政治生活中是极少见的。

注释：

[1]吴志成：《当代各国政治体制：德国与瑞士》，兰州大学出版社1998年版，第86页。

[2]赵宝云：《西方五国宪法通论》，中国人民公安大学出版社1994年版，第23页。

[3]许崇德主编：《宪法学（外国部分）》，高等教育出版社1996年版，第56页。

[4]上海社会科学院法学研究所编译：《各国宪政制度和民商法要览》，法律出版社1986年版，第100页。

[5]湖北财经学院法律系国家法教研室编：《资产阶级国家法》，1981年版，第78页。

（作者系上海交通大学法学院博士生）

