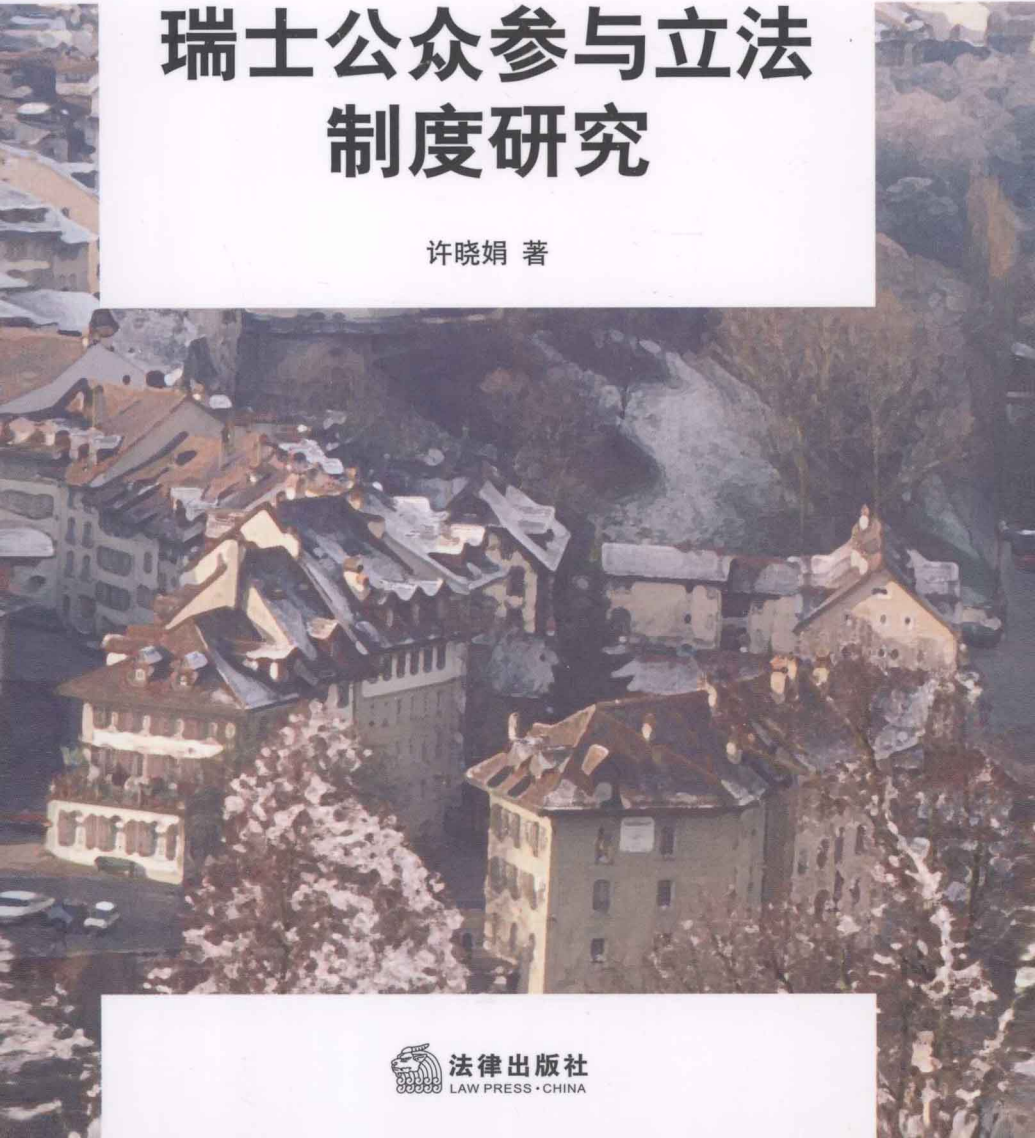




A Study on Public Participation  
in Legislation in

**Switzerland**



**瑞士公众参与立法  
制度研究**

许晓娟 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

A Study on Public Participation  
in Legislation in  
**Switzerland**

# 瑞士公众参与立法 制度研究

许晓娟 著



## 图书在版编目(CIP)数据

瑞士公众参与立法制度研究 / 许晓娟著. —北京:  
法律出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3917 - 6

I. ①瑞… II. ①许… III. ①立法—公民—参与管理—制度—研究—瑞士 IV. ①D952. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 202175 号

瑞士公众参与立法制度研究  
许晓娟 著

编辑统筹 法律应用出版社  
策划编辑 聂颖  
责任编辑 聂颖  
装帧设计 李瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

开本 A5

总发行 中国法律图书有限公司

印张 6.75

经销 新华书店

字数 161千

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版本 2013年2月第1版

责任印制 陶松

印次 2013年2月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3917 - 6

定价:26.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 引 言

### 一、本书写作背景和意义

公众参与在目前中国的政治、经济、文化生活中是一个非常普遍和热门的话题。翻阅书刊、报纸我们经常会看到公众有序政治参与、公众立法参与、公众司法参与等表达,收看电视、收听广播我们也不时会听到关于公众参与的相关报道,打开互联网,我们可以发现许多各级政府网站专门设置了“公众参与”一栏。这种对公众参与的广泛关注和热情与党和政府的政策导向不无关系。2000年10月,党的十五届五中全会通过了《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,该建议中首次将公众参与的概念提了出来,当时的表述是“加强民主政治建设,推进决策的科学化、民主化,扩大公民有序政治参与”。十六大报告中又再次重申:“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”十七大报告则更加坚定

和明确地宣称：“坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。”从这些表述中我们可以领会到党和政府是将公民有序参与作为建设中国特色民主政治的一项重要内容和机制加以强调和突出的。有学者认为，“公众参与在中国兴起有它社会政治发展的逻辑，这就是市场经济的改革和发展，公民的财富和利益日益增加，独立、多元的经济主体日益成长和壮大、独立、多元化的利益产生独立和多元的权利诉求。”<sup>①</sup>这些利益诉求必须找到表达的渠道，否则就有可能导致社会矛盾和冲突的产生，破坏社会的和谐与稳定。因此，党和政府顺应时代潮流，逐渐扭转过去对立法和决策的垄断，开始重视公众参与制度的建设。作为政治参与的一个重要部分，我国公众对立法活动的参与在近些年也获得了很大的发展。在相关参与制度，如立法听证、专家委员会制度的确立和完善中，我国吸取了不少其他国家的先进经验，并根据我国的具体国情，作了因地制宜的调整。本书对瑞士公众立法参与制度的考察和研究的一个主旨正在于此，希望可以从其他国家的实践中借鉴对我国有启发性的有益经验，为我国的公众参与立法制度建设找到一些新的思路。

本书之所以选择瑞士的公众参与立法制度作为研究对象，是因为瑞士是一个很有意思的国家。这里的形容词用的是“有意思”，而并非根据语境似乎更顺理成章的“有代表性”，确实是因为瑞士这个国家非常值得我们“玩味”。无论放眼全球，还是聚焦于欧洲，瑞士都是一个小国。这个与法国、德国、奥地利、意大利和列支敦士登五国相邻的巴掌大的国家，国土东西最长距离为 348 公里，南北最长距离为 220 公里，总面积仅有 4.13 万平方公里，还不如 3 个北京市大。<sup>②</sup> 瑞士人口密度也

---

① 蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社 2009 年版，第 10 页。

② 具体情况请参考附录 1 中的瑞士地图。

不高,人口总数约为 750 万人,其中外籍人口超过 20%。但是,这个看似不起眼的小国在经济、政治、文化等方面却有很多独特甚至堪称奇特之处。简言之,经济方面,瑞士是个自然资源贫乏的山国,中南部的阿尔卑斯山区,西北部的汝拉山区占去近 70% 的瑞士国土,其余的部分则是高原区,可耕地面积很小,工业生产所需的各种矿产资源也相当匮乏,但是,根据世界经济论坛发布的《2010 ~ 2011 年全球竞争力报告》,这个看似不起眼的小国却是世界上最具竞争力的经济体(此前瑞士已两度蝉联第一),其人均国民生产总值一直位列世界前茅。政治方面,瑞士是世界上为数不多的几个永久中立国之一,因此躲过了欧洲大陆的多次战乱;尤其是在两次世界大战中,虽然与德、奥、意、法等战争的主导者紧密相邻,但却都能置身事外;虽然同大多数西方国家一样,瑞士实行代议民主制,但是同时全民公决(referendum)、公民提案(initiative)等直接民主制度在国家政治生活中发挥着在世界上任何其他国家中都无法比拟的重要作用;尽管面积很小,人口也不多,但是瑞士实行的是联邦制,各州有相当大的地方自治权。文化方面,瑞士的主要宗教为基督教(包括占人口 41.8% 的天主教和占人口 35.3% 的各种新教教派),伊斯兰教(4.3%)、东正教(1.8%)等在瑞士也有少量信徒;仅有 700 多万人口的瑞士官方语言居然有四种:德语、法语、意大利语、罗曼什语。每种语言都拥有自己占人口优势的语区,中部及东部普遍使用瑞士德语<sup>①</sup>、西部普遍使用瑞士法语<sup>②</sup>、南部的提切诺州使用意大利

---

① 一般语言学家认为瑞士德语是德语的一个方言,其发音与标准德语的发音相差悬殊,以至于一般德国人听不懂。瑞士德语的正体法与标准德语的完全一致,虽然在瑞士也有人用瑞士德语的发音书写,但这种书写方式不被正式承认。参见 <http://www.hudong.com/wiki/%E7%91%9E%E5%A3%AB%E5%BE%B7%E8%AF%AD>。

② 瑞士法语与法国法语仅有些微的不同,多半是词条上的,其差异远远小于瑞士德语与标准德语的差异。参见 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%91%9E%E5%A3%AB%E6%B3%95%E8%AF%AD>。

利语,东南部的斯库尔(Chur)地区使用罗曼什语。其中,使用德语的人口占65%,法语占18%,意大利语10%,罗曼什语1%。<sup>①</sup>除人口差异之外,不同语区的区域面积和经济发展等方面都有较大的差异。语言、宗教自身的差异及其背后历史文化传统的不同为瑞士的文化带来了多元性。多元通常就会带来冲突与纷争,然而瑞士的政治制度之稳定却为世人所瞩目。以上这些独特之处都是瑞士引发各国学者们关注的重要原因。而其中,瑞士的民主制度,即在代议制民主基础上允许民众广泛参与国家管理的制度更是研究瑞士的学者们关注的重点。

早在20世纪初,詹姆斯·布赖斯(James Bryce)就在其《现代民治政体》一书中对瑞士进行专章研究。他认为:“现代世界的各民治国,足成为真正的民治国者,当以瑞士为最有研究的价值。一因瑞士民治政体成立最早,二因瑞士把民治主义推阐得很宽广,实行得很坚久,为欧洲其余各国所不及。”<sup>②</sup>当时的译者根据时代的习惯将democracy翻译成了“民治”,而我们今天则通常翻译成“民主”,所以,布赖斯所说的瑞士把民治主义推阐得很宽广,实行得很坚久,实际上指的就是瑞士在代议制民主的基础上,广泛、长久地奉行全民公决、公民提案的直接民主制度,最充分地展现了民主的内涵。除了全民公决和公民提案之外,瑞士民众还可以通过选举、立法咨询、专家委员会、立法听证等多种方式间接参与立法。瑞士这种民众广泛参与立法以及其他国家重要决策的民主制度究竟是如何发展演变的?这些或直接或间接的参与制度在瑞士社会中是如何运行的?瑞士多元社会的相对稳定与其是否有直接的关系?这些问题都是本书研究的对象。通过对这些问题的研究,作者

---

① 具体情况请参见附录2的瑞士地理语言区图以及附录3中的各州概况。

② [英]詹姆斯·布赖斯:《现代民治政体》,张慰慈等译,吉林人民出版社2001年版,第328页。

希望可以比较全面地了解瑞士公众参与立法制度的发展和运行,了解布赖斯口中的这个“真正的民治国”。在“本课题研究现状中”作者将提到,国内学者这方面的研究甚少,因此,作者希望自己的研究能在一定程度上填补国内瑞士研究的空白,起到抛砖引玉之效。这是本书的第二个主旨。

以瑞士为视角的另外一个重要意义在于:虽然具体的实行方式有所不同,但不可否认,全民公决、公民提案等直接民主制度在世界范围内使用得越来越广泛。许多国家希望通过赋予公众更多直接参与立法的权利以激发冷漠的现代民众参与国家政治生活的热情。然而,事实上,长期广泛实行直接民主的瑞士自身也无法避免民众参与热情不高、投票率近几十年来一直低迷的局面。那么,究竟更多的公众直接参与是否能激发民众的参与热情?另外,就瑞士经验而言,广泛使用全民公决和公民提案等直接民主制度是否将影响代议民主制度在西方社会的主导地位,进而最终取代代议民主?本书希望通过对瑞士公众参与立法制度的研究对这些与民主制度相关的问题也进行一些探讨。这是本书的第三个主旨。

## 二、研究现状

虽然同对美国公众参与立法的制度的研究无法相比,但是国外学术界对瑞士公众参与立法的研究还是比较丰富的,研究的切入角度多,研究成果的数量也不少。这些研究中,多数研究是瑞士本国学者进行的,德语和法语文献居多,而笔者对德语一窍不通,法语也只能勉强阅读,这是本书最让人遗憾之处。所幸,笔者熟练掌握的英文文献的数量也颇多,这些文献中提供的观点和信息足以供作者参考,获得必要的给养。这些英文文献中,多数来自瑞士本国学者,其中,比较有影响的有 Wolf Linder, Alexander H. Trechsel, Hanspeter Kriesi, Andreas Ladner 等



学者。<sup>①</sup>另外,美国等其他国家的学者也曾作过一些公众参与方面的瑞士研究。总体而言,西方学者进行研究的切入角度大致可以分为三类。第一类是对瑞士的全民公决和公民提案制度进行了比较全面的研究。如美国学者 Kris W. Kobach 的《全民公决:瑞士的直接民主》(*The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*)就从全民公决和公民提案制度的发展历史、运行、影响等多个方面对瑞士的直接民主制度进行研究。而 Wolf Linder 的《瑞士民主:多元文化社会中可能的冲突解决机制》(*Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*)则从瑞士公众参与制度如何促进了瑞士多元文化和谐的角度进行研究;Gregory A. Fossedal 的《瑞士的直接民主》(*Direct Democracy in Switzerland*)则以一种叙议结合的方式以直接民主制度为中心对瑞士经济、文化、政治、历史等各个侧面进行了介绍。第二类则是比较微观的、侧重于某一方面的研究。在这些研究中,有些研究以全民公决和公民提案制度对瑞士的联邦制度、政党制度、议会制度、中立制度、利益集团等的影响为切入点;有些研究则以选举和全民公决的投票率为切入点;还有一些研究则针对全民公决和公民提案的具体制度设计。这些相对微观的研究通常是由政治学学者进行的,他们注重量化研究,依靠数据进行分析,从而找出相关变量之间的联系,为我们理解公众参与立法制度本身的特征和与其他制度的关联提供了更加可信的信息。第三类研究是在对瑞士历史、瑞士的联邦制、议会制、政党制等的介绍中不可避免地提到了瑞士的全民公决和公民提案制度,实际上注重的也是制度之间的相互影响。除了这三类研究之外,另外不能不提的是瑞士有一个专门的直接民主研究中心(Research Center on Direct Democracy,

---

<sup>①</sup> 这只是作者在英文文献阅读中,根据相关作者的文章或书的引用次数作的一个粗略判断。如根据德文和法文的文献,则情况有所不同。

C2D, 网址为: <http://www.c2d.ch/>), 该中心先后依托于日内瓦和苏黎世大学, 网站上有大量瑞士 1848 年以来全民公决和公民提案的数据, 为本书直接或间接提供了不少数据信息。总体而言, 这些英文文献为本书的撰写提供了比较丰富的、多角度的参考信息, 但是, 这些角度都是西方学者的角度, 本书力图以一个中国研究者的视角、结合文章的主旨对这些信息进行整合与分析, 并不敢奢求很大的创新, 只希望能为瑞士公众参与立法制度的研究添加一点新鲜的成分。

就瑞士公众参与立法制度的中文文献而言, 总体上数量并不多。为笔者最初的准备工作提供了很大帮助的一本中文书是张慰慈先生等人 70 多年前翻译的布赖斯的《现代民治政体》。在这本书中布赖斯有专门一章是关于瑞士的, 文中详细介绍了瑞士的历史、风土人情和政治制度, 有一节则主要讨论瑞士的全民公决和公民提案制度。1934 年世界书局出版的费巩先生所著的《瑞士政府》可能是我国学者最早研究瑞士政治制度的相关文献, 本书也对瑞士的全民公决和公民提案制度进行了专章介绍。这两本书中对瑞士政治体制的介绍和评述都可称为经典, 对于我们了解瑞士的公众参与立法制度很有参考价值, 但是由于时代的发展, 某些内容已经失去了其现实意义, 需要我们结合当代社会的发展进行新的阐释。而当代大陆学者对瑞士政治制度研究并不多, 专门对其公众参与立法制度进行研究的更不多。在期刊网上以瑞士民主、瑞士立法体制等多个关键词进行搜索, 所得的相关文献寥寥可数: 谭融、郝丽芳的《论瑞士共识民主模型》, 李林的《瑞士的立法体制》、《瑞士民主立法体制及其存在的问题》, 徐继敏的《瑞士宪政制度探析》, 王公义的《瑞士独特的全民公决制度、法律制度和登记制度》, 王瑞贺的《瑞士立法中的咨询制度》, 谢鹏程的《瑞士的宪法监督体制》。这些文章中有的并没有提到瑞士公众参与立法制度, 即使提到的, 着墨也甚少, 只有王瑞贺的《瑞士立法中的咨询制度》比较详细地对瑞士的立法

咨询制度进行了介绍。在一些书籍中,如端木美的《瑞士文化与现代化》,吴志成的《当代各国政治体制——德国和瑞士》,魏贻恒的《全民公决的理论与实践》等书中也涉及了本书的研究题目,但都仅仅是涉及而已,并没有进行深入探讨。我国台湾地区学者则因台湾地区自身实行“全民公决”制度的缘故,对该制度所作的研究较多,但是专门就瑞士的全民公决和公民提案制度所作研究也有限:如李俊增的《论瑞士全国性公民投票》,张台麟的《瑞士的公民投票:理论与实践》,汤绍成的《从直接与间接民权的角度检视瑞士与法国的公民投票制度》等,这些期刊文章由于篇幅所限,论述并不全面,多是结合瑞士经验对台湾地区“全民公决”制度提出一些制度设计方面的建议。其余众多关于全民公决制度的书籍或文章中,也不免提及瑞士全民公决和公民提案制度,但都流于简单和片面。总之,现代中国学者总体上缺乏对瑞士公众参与立法制度的全面研究。笔者希望通过借助国外的参考资料,以中国学人的视角,对瑞士的公众参与立法制度进行详细介绍和评述,为填补我国学者这个方面的研究空白尽绵薄之力。

### 三、本书结构安排

本书除引言外,主体部分分为五章。第一章述评瑞士的宪政制度。一个国家的宪政制度可以包括很多个侧面。就瑞士而言,联邦制、中立制和直接民主制是瑞士宪政制度中最具特色的三个制度。但是,出于行文的需要,本章论述的是瑞士宪法发展历史、瑞士联邦制度、瑞士政党制度。在对宪政制度这三个侧面的论述中,侧重的是为论述瑞士公众参与立法制度设置一个宏观的历史、文化和政治制度背景。

第二章述评瑞士的立法体制。相对于第一章中的宏观背景,对立法体制的论述将涉及公众参与立法的具体制度背景。这一章的论述将涉及瑞士三权分立的政府体制、联邦议会的结构、联邦议会的职能。在

对议会职能的介绍中将重点介绍立法职能,并涉及对立法程序的述评。这一章还对联邦议会这个代表机构的代表性提出了质疑,因为无论从意识形态的角度还是社会经济的角度来看,议会基本上代表的是中产阶级的利益,那么其他阶级的利益将如何找到表达渠道?这就涉及了第三章的中心议题——公众参与。

第三章重点阐述瑞士的公众参与立法制度,其中既包括间接参与的选举、立法咨询和专家委员会制度,也包括全民公决和公民提案的直接参与制度。此章主要涉及的是联邦层面的公众参与制度,对州和市镇层面的参与也略有提及。此章不仅是对相关制度进行介绍,还将分析制度中存在的一些显著问题。

第四章论述的是公众参与立法制度对宪政制度的影响,其中涉及了公众参与立法制度对联邦制度、政党制度、议会制度的影响,以及公众参与制度、中立制度与瑞士的欧洲融合进程之间的复杂关系。

第五章则是笔者对瑞士公众参与立法制度借鉴意义的一些思考。同本书的研究主旨相呼应,本章思考的重点是瑞士公众参与立法制度可以为民主制度的发展,为我国公众参与立法制度建设提供什么有益的借鉴。本章的意图并不在于深入探讨民主理论,仅仅是将瑞士的具体实践同民主理论中的某些要素相结合,做一些同本书主旨相关的讨论。对我国参与立法制度的借鉴意义将主要探讨在我国建立全民公决制度的问题。

#### 四、几个基本概念的辨析

##### 1. 公众参与、公民参与

公众参与和公民参与在本书中是交替使用的。在某些学术作品中,探讨公众与公民之间的细微区别是必要且有意义的。但是,本书并没有对公众参与和公民参与进行区别使用,因为笔者关注的是一个国

家中普遍的民众立法参与状况,虽然也有几处提及非公民与公民权利的差别,但这种区别对本书整体论述的展开并没有任何影响。而且,从国内学者对这两个术语的使用情况看,二者基本是通用的;从国外学者的使用情况看,也鲜有学者对公众参与对应的 public participation 以及公民参与对应的 citizen participation 或者 civil participation 进行区别使用。

另外,就“参与”这个词而言,本来只是一个普通的词,参与民主(participatory democracy)理论的兴起赋予其一些特殊的含义。这个理论中的“参与”主要意味着“通过公民对公共事务的共同讨论、共同协商、共同行动解决共同体的公共问题……公民不仅仅是选民,也不能仅仅把自己看作政府的顾客、政府的管理对象,公民自身是管理者、自治者,是自己命运的主宰者,为此必须参与公共事务的讨论、协商和决定。”<sup>①</sup>蔡定剑认为这种理论中的参与不包括选举参与,因为“如果把公众参与看作是一种政治选举和公众的街头行动,那么所有公众参与公众事务的行为都成了公众参与,它就不是一项新生的民主制度,也很难成为一项可规范的民主制度,因为它太宽泛了。”<sup>②</sup>但是,根据相关的文献翻阅,笔者认为这种理论本身并不排斥选民对选举的参与,只是更加突出选举之外选民对公共事务的协商和决策,以同精英民主理论将参与局限于参加选举形成鲜明的对比。无论如何理解参与民主理论中的“参与”的含义,本书对公众参与或公民参与的使用并不局限于某一种民主理论的限制,而是在非常宽泛的意义上使用“参与”这个词,涉及的公众参与立法制度不仅包括以全民公决和公民提案为表现形式的直接参与,也包括选举、专家委员会、立法咨询等形式的间接参与。

---

① 陈炳辉:“参与式民主的衰落与复兴”,载《中国社会科学报》2009年4月21日。

② 蔡定剑:《公众参与:风险社会的制度建设》,法律出版社2009年版,第4页。

## 2. Referendum, Initiative, Plebiscite

关于 referendum 和 initiative 的翻译有几种版本, referendum 可以译为全民公决、全民投票、公民复决等; initiative 可以译为公民提案、公民法律创制或公民创制等。<sup>①</sup> 这些译法各有侧重,但是都很难覆盖 referendum 和 initiative 这两种制度的全貌。事实上,在不同国家,这两种制度的内涵、具体的运行方式之间都有差别。因此,本书将 referendum 译为全民公决、initiative 译为公民提案,只是一种比较随意的选择,并没有任何针对性,对二者内涵的具体理解需要对它们的基本形式进行简要的描述。

根据维基百科大字典的解释, referendum 指的是“全体选民直接就接受或者拒绝某个提议 (proposal) 进行投票,投票的结果可能导致通过一部新宪法、一项新的宪法修正案、一部法律、对官员的弹劾案或者仅仅是某项政府政策”。<sup>②</sup> 在笔者的相关阅读中,这个 referendum 的定义是最宽泛的,将一切具有否决性质的投票行为都包括进来,甚至包括 recall (弹劾公职人员),但事实上,在学术文献中, referendum 与 recall 通常是被作为两种不同的直接民主形式。Referendum 专指将宪法、法律或者国家政策等交由民众进行投票表决,让公民对该宪法、法律或政策表达意见。全民投票的结果可以是强制性的,即具有法律约束力;但是也可以仅仅是建议性的,投票的结果仅作为政府制定相关政策时的重要参考意见。Referendum 的发起者可以是普通民众,可以是政府,也可以是源于宪法的强制性规定。这种排除 recall 之后的 referendum 仍然是一种比较宽泛的理解。如果将 referendum 限定为由公民或者民间团体发起,或者源于宪法的强制性规定,且公民投票的结果具有法律强制

---

① 参见季卫东:“自决权与宪政理论”,载《二十一世纪》2003年2月号(总第75期);魏贻恒:“美国公民投票制度”,载《比较法研究》2006年第1期。

② <http://en.wikipedia.org/wiki/referendum>.

力,这种 referendum 则是狭义上的 referendum,而且无疑是更加纯粹的直接民主制度。因为若非如此,在民众投票结果仅具有参考意义的情况下,民众的参与仍然是间接意义上的参与,因为他们的投票结果并不能直接决定法案或者政策的走向;而在 referendum 由政府发起的情况下,民众被动参与投票,缺乏自我发起时的主动性和直接性,而且,在不少情况下,由政府发起的 referendum 可能沦为权力斗争和政治权谋的工具。因此,在《直接民主指南:瑞士内外》(*Guidebook to Direct Democracy: in Switzerland and Beyond*)一书中,作者特别指出在这种由政府发起的全民投票程序所对应的英文词汇并不是 referendum,而是 plebiscite。所谓 plebiscite,专指的就是“在国家权力机关——政府、总统或者议会的独断之下发起和进行的全民投票程序”。<sup>①</sup> 该书的作者提出,在瑞士,只存在由民众发起与宪法强制规定的 referendum,不存在 plebiscite。但是,也有学者认为,referendum 和 plebiscite 并没有区别,两者的使用纯粹是各国习惯的问题,只是 referendum 的使用更为普遍。<sup>②</sup> 维基百科中的 referendum 词条也把 referendum 等同于 plebiscite 以及 ballot question。笔者在阅读中发现,多数文献并没有对二者进行区分,但是 referendum 使用得更加频繁。因此,笔者倾向于接受二者内涵相同的观点,在英文文献的翻译中,如非原作者特别指出二者的不同,则将 referendum 与 plebiscite 都翻译为全民公决。

Initiative 则指的是达到特定人数要求的选民直接制定法律,经全民投票表决通过以后,交由行政机关执行。在美国的加利福尼亚州,选民

---

① Bruno Kaufmann, Rolf Buchi and Nadja Braun. 2008. *Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond*. Bern: Rub Graf-Lehmann AG, p. 12.

② 参见 David Butler and Austin Ranney. 1994. 'Practice', in David Butler and Austin Ranney (eds.). *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D. C.: The AEI Press, p. 1.

创制的法案可以绕过议会的审议,直接交付民众表决,这种情况下,initiative 就是一种公民直接创制法律的过程,这也是其“公民法律创制”译法的由来;但是在瑞士,由公民创制的法案必须先交由联邦议会进行审议,之后才能经过全民投票表决程序,这种情况下,initiative 实际上是一种提案的过程。这是“公民提案”译法的由来。相对于 referendum 而言,initiative 更加体现公民的积极、主动参与,体现公民对政治议题的掌控,从以上描述中可以看出,initiative 的程序不可避免地需要经过全民投票表决,因此也可以认为 initiative 是广义上的全民公决的一种类型。<sup>①</sup> 本书是将 referendum 和 initiative 作为公民直接参与立法制度的两种表现形式分别对待的。

---

<sup>①</sup> David Butler and Austin Ranney. 1994. 'Practice', in David Butler and Austin Ranney (eds.). *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D. C. : The AEI Press, p. 1.



# 目 录

## 引言 1

一、本书写作背景和意义 1

二、研究现状 5

三、本书结构安排 8

四、几个基本概念的辨析 9

## 第一章 瑞士的宪政制度 14

### 第一节 瑞士宪法 16

一、瑞士宪法简史 16

二、宪法基本内容 24

### 第二节 联邦制度 26

一、瑞士联邦的成员 26

二、瑞士联邦制度的历史演变 28

三、瑞士联邦制度的现状 32

### 第三节 瑞士的政党制度 36

一、分散的政党体制 36

二、瑞士政党体制的相对稳定性 41

### 第四节 小结 43