

瑞士联邦与州分权改革及其启示*

[瑞]丹尼尔·奎伯勒 唐虹

内容提要:瑞士虽然是人口和领土规模都比较小的国家,但却在全球竞争力排行榜上屡屡名列前茅,瑞士的政治体制即联邦制度是其中非常重要的决定因素。由于独特的“自下而上”的建构历史,高度的地方自主性成为瑞士联邦制的主要特征。2008年,瑞士展开了近年来最大规模的财政改革,重点是重新调整联邦与州之间的事权与财权的划分,主要目的是进一步加强和发挥地方自主性的优势,通过激发地方的竞争意识不断提高公共服务的效率,以应对全球竞争日趋激烈所带来的挑战。本文以此次改革为主题,在分析改革的原因、梳理改革基本措施的基础上,进一步探讨瑞士分权改革所提供的有益的启示。

关键词:瑞士 联邦州 分权改革

瑞士虽然是人口和领土规模都比较小的国家,但其工业技术、电子产品、医药、钟表及农产品等在全世界各地享有盛誉,并且占有可观的世界市场份额。在全球竞争力排行榜上,瑞士也屡屡名列前茅,并长期占据世界人均收入最高国家的位置。决定瑞士竞争力的因素有很多,但是其政治体制特别是联邦制是不容忽视的极为重要的因素。相比于其他单一制国家,瑞士联邦制建构的历史决定其一开始就具有鲜明的“非中央集权”化的突出特征。瑞士各州拥有广泛的公共事务管理权限和高度的财政自主性,各州之间相互竞争,竞相通过创新提高其提

* 本项目研究得到瑞士国家科学基金(Swiss National Science Foundation)的资助,项目编号 IZK0Z1_145024。

供公共产品和服务的效率,而瑞士联邦制被认为是其竞争力的重要组成部分。2008年,瑞士进行了近些年来最大规模的财政改革,其中最重要的内容即是重新调整联邦与州的事权和财权划分,通过进一步保障地方政府的自主性来提高公共资源的利用效率和公共服务的质量。

本文首先梳理瑞士联邦与州事权与财权划分的历史演变,并概括其基本特点;其次分析2008年联邦与州权力划分改革的原因;最后探讨瑞士分权改革提供的有益的启示。

一 瑞士联邦与州事权与财权划分的基本特点

在1848年瑞士联邦建立之初,联邦政府获得了一些“传统上”属于中央政府的权力,如军事、外交、邮政,以及统一关税、货币和度量衡等等,但是其他属于地方职权范围内的事务,联邦不得加以干涉,地方享有充分的自主性。^①第二次世界大战之后,由于工业化和城市化的快速推进,瑞士与其他国家类似,都出现了一种新的发展趋向,即越来越多的原本属于州的职权不断地向联邦层面转移。例如,伴随着经济和社会的飞速发展,公路纵横南北东西、跨越各州,道路建设不适于仅局限在州事务范围内,因此,需要更高层级政府即联邦政府的介入,进行更有效的协调和管理。在瑞士,对于这一部分属于州范围内的公共事务,联邦主要采取与州共同承担职责的形式介入其中。具体来说,在2008年改革之前,瑞士联邦与州的事权划分主要由三个部分组成,即联邦的职权、州的职权,以及联邦与州共同承担的职权。从表1可见,联邦独自承担的基本上是“传统”职能,大部分的公共事务下放各州,但是战后原本属于州职责范围内的事务,越来越多地以“共同职责”的形式出现。其中原因主要是经济快速发展和城市化导致公共事务的“跨界”和“溢出”,需要更高层级的政府来进行管理。这是瑞士与其他所有国家共同面对的二战后的大背景。

^① Jan Fivaz & Andreas Ladner, *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*, Oktober 2005, Forschungsbericht, Universitaet Bern.

表 1 瑞士联邦与州事权的划分

联邦职责	州职责	联邦与州共同职责
外交	警察	农业
国防	教会	民法与刑法
关税与货币	基础教育	税收
邮政、通信和大众传媒		职业教育和高等教育
铁路和航运		道路交通
核能		贸易、工业和劳动立法
水力		社会保险
		环境保护

资料来源: Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 2012, S. 160.

从财权划分的情况来看,在瑞士联邦建立之初,州拥有的税收自主权就获得了宪法保障。州政府可以征税,州税和联邦税都是国家税收的重要组成部分。理论上来说,州可以征收仅限于联邦征收(如增值税)之外的所有种类的税,最重要的州税包括所得税、财产税、资本税等(参见表 2)。^① 州不仅可以自主征税,而且还拥有确定税率的权力。

因此,瑞士联邦政府在 19 世纪最主要的税收收入来自关税,进入 20 世纪后,联邦政府几次尝试获取更多的征税权,以平衡各州之间的收入差距,但都无功而返。仅在第一次和第二次世界大战期间,在特殊的历史背景下,联邦政府才于 1915 年和 1941 年得以征收新的税种“战争赢利税”和“商品赢利税”。在很长的历史时期里,瑞士联邦政府仅限于征收非直接税。瑞士也是世界上唯一的中央政府只能限期征收所得税^②的国家。

^① Roland Fischer, Tobias Beljean & Jan Fivaz, “Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung, Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen”, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Nr. 72/3, 2003; Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, Berlin, S. 407-422.

^② Philippe Koch & Daniel Kuebler, “Aufbruch zu neuen Grenzen? Debatten um den Schweizer Foederalismus”, *Zeitschrift fuer Staats- und Europawissenschaften*, 2/2011, S. 262-280; Wolf Linder “Die deutsche Foederalismusreform-von aussen betrachtet, Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Foederalismus”, *Politische Vierteljahresschrift*, 48. Jg. 2007, Heft1, S. 3-16.

表2 瑞士联邦与州税收划分

联邦税：	州税：
个人所得税	所得和财产税
法人营业税	人头税
资本利得税	营业和资本利得税
赌场税	继承与赠与税
兵役豁免税	彩票税
增值税	不动产营业税
印花税	不动产税
烟草税	不动产交易税
啤酒税	州赌场税
燃油税	车船税
汽车进口税	狗税
酒精饮料税	文化娱乐税
关税	州印花税
营运税	彩票税
	水厂税

资料来源：<http://www.swiss-tax.ch/>。

根据上述税收划分格局,瑞士联邦政府在整体的公共收入和支出中所占有的比例是31.9%和32.7%。^①但问题在于,随着“共同职责”范围的扩展,联邦的财政资源不断进入州的公共事务领域,相应地,联邦政府的影响也无可避免地越来越多地介入原本属于州的职权范围。因此,近年来改革的诉求不断增强。

二 2008年联邦与州分权改革的缘起

近年来,联邦与州共同承担公共事务已经成为瑞士联邦制的特色之一。相

^① National Account of OECD Countries: General Government Account Vol. IV, 1995-2006, in Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S. 170.

比于同样采取联邦制的美国,瑞士联邦政府的规模非常有限。^①因此,在很多情况下,公共事务管理都由联邦来决策、各州执行,联邦政府主要采取财政补贴的形式,将财政资源划拨各州,同时各州必须在联邦政府限定的条件和范围之内完成联邦规定的任务。由此引发了一系列问题,也带来很多负面影响。^②

首先是“中央集权”倾向的问题。例如,森林保护在改革前属于联邦与州的共同职责。2007年底以前,联邦政府每年对各州总计1800余个森林保护项目根据花费状况予以财政资助,在这个领域联邦几乎“事无巨细”地介入各州的大部分项目,而且由于联邦的资助是以“支出”为取向,各个项目上哪些方面、为什么、如何“支出”,以及“支出”多少,都不可避免地受制于联邦。事实上,为了完成联邦主导下的“共同职责”,州政府在事权和财权方面都受到联邦政府的较大约束,这不仅导致联邦的影响力在原本属于州的职权领域不断扩大,另一方面,州的运作空间也不断受到限制。受此影响,瑞士联邦制的基本优势即州拥有高度的自主性将难以充分发挥。

其次是“职权交叉”的问题。由于联邦不断介入州的职权范围,州政府必须完成来自联邦的“定向”任务,这种新出现的现象被称为“职权交叉”。而这种“定向”任务的规模有多大呢?这从联邦政府为此给予州的“定向”财政补贴可见一斑:2008年改革之前,补贴给州的联邦财政资源占财力较弱的州财政收入的45%。可见,“职权交叉”现象在瑞士更多的是从财政资源上反映出来。^③在瑞士,高等教育是“职权交叉”的一个典型例子。在联邦制国家,教育通常都是由地方政府承担的公共责任。瑞士的高等教育主要分为三大块:大学、由联邦来制定相关法律规范的高等专科院校和由创办州制定相关法律规范的高等专科院校。2008年改革之前,除了瑞士工业大学完全由联邦来举办之外,其他大学皆由创办州制定相关法律规范,但费用则由联邦、创办大学的州以及学生来源州共同承担。联邦主要依据“高校促进法”和“科学研究法”承担大学的投资和运行费用,学生来源州根据其具体学生人数给予举办州以补偿。由联邦来制定相关法律规范的高等专科院校,费用则由联邦依据“高等专科院校法”、举办专科院

^① Wolf Linder, “Die deutsche Foederalismusreform—von aussen betrachtet, Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Foederalismus”, S. 3–16.

^② Jan Fivaz & Andreas Ladner, *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*.

^③ Rene Rhinow, “Bundesstaat und Demokratie, Der schweizerische Foederalismus aus rechtlicher Sicht”, Rene L. Frey, *Foederalismus—zukunftsfauglich?* Zuerich, 2005, S. 69–92.

校的州、州联盟(即一些州签订协议共同举办高等专科院校)及生源州承担。只有由创办州制定相关法律规范的高等专科院校,由创办州、州联盟和生源州承担费用。以上可见,尽管大学是由州制定的法律来管理的,但是由于联邦对它们的建设和运行进行了投资,因而对各州高校因地制宜应该设立哪些专业、在多大规模上以及以何种形式建设和发展这些专业的相关决策发挥了不容忽视的影响力。以1995/1996年度为例,联邦在教育领域共支出4亿8千万瑞郎。^①瑞士各州的高校,特别是高等专科学校的专业都各具特色,不一而同,但决策并不只是由各州做出的,因为联邦投资了,所以也参与了决策。联邦的扶持也很重要,因为瑞士的专科大学规模比较小,通常只有几百个学生,而且一个州可能举办若干专科大学,离开联邦的持续支持,有些学校在某些时期可能会遭遇很大困难,比如,专业不景气,招生困难等。

以上例子可见,一方面,“职权交叉”现象的出现和不断加剧使得越来越多的联邦财政资源流向各州,同时这意味着州政府可以自主决策的财政支出规模不断地缩小,州在财政上更大程度地依赖联邦。另一方面,“职权交叉”也不利于有效使用公共财政资源。例如,一些财政实力羸弱的州为了得到更多的联邦补贴,往往会夸大自己的需求,这就造成了联邦在资助一些项目时拨款规模盲目扩大和不必要的浪费。^②由于这些项目由联邦与州共同承担,如同高等教育的例子,大学管理上依据的法律既有联邦层面,也有州层面,资金来源也同样如此,这种复杂的“双重”责任制往往导致管理和运行项目时责任不够明确。^③

最后,越来越多的“定向”财政补贴及“定向”财政支出,使得州政府受制于联邦政府的相关限定,很难将这些财政资源根据本州的切实需要更有针对性和更灵活地运用,而自主空间的受限显然削弱了州政府的创新能力。

由于上述弊端的存在,近年来在瑞士要求改革的呼声不断增强,诉求的焦点主要集中在联邦与州共同承担的职权上。

^① Der Neufinanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, 08.02.2006.

^② Rene L. Frey, “Standortwettbewerb und Finanzausgleich”, in Rene L. Frey Hrsg., *Foederalismus-zukunftstauglich?* S.11-42.

^③ Hans Peter Fagagnini, *foederalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*, Bern: Haupt, 1991, S. 55.

三 2008 年联邦与州的分权改革

为了解决上述问题和克服瑞士联邦制运行中存在的弊端,1992 年,联邦政府和各州财政部长提出了改革建议,并交由联邦议会进行讨论批准,其核心目标之一即拆分“交叉职权”、对联邦与州职权交叉的部分进行重点改革。改革方案经由各州批准和全民公投同意后,2008 年被称为近年来规模最大的联邦制改革在瑞士全面铺开,全称为“财政平衡体制和联邦与州权力划分的改革”(“Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen”,简称“NFA”)。综合来看,该项改革具有三大特征。

第一,明确改革基本对象。这次改革针对联邦与州的“共同职权”,如表 3 所示,在每个“共同职权”范围里分为若干不同的领域,而在每个领域里,联邦与州在管理权限和财政资源上都有不同程度的“交叉”,而这些“交叉”的部分就是这次“改革手术刀”下的对象。

表 3 联邦与州“共同职权”领域

共同职权领域	
社会保险和社会政策	个人养老及遗属保险,养老救济,个人意外保险,集体意外保险,护理残疾人的专业训练费用,对扶助残疾人的私人机构的资助,残疾儿童学校,护理保险,医疗保险津贴,儿童教育补贴,特殊医疗
职业教育和高等教育	职业教育,高等教育和高等专科教育,奖学金,大众体育事业
道路交通	国道的修建、保养和运营,主干道,其他道路的特殊资助,大都市公共交通,跨地区公共交通,航空运输
农业和环境保护	空间规划,远足和人行通道网络建设,文物保护,自然风景保护,森林保护,防洪,野生动物保护,鱼类保护,大气保护,噪音治理,垃圾处理,排水处理,农业市场化措施,食品安全措施,动物保护,农民收入保障,农业生产结构优化,农业教育和再教育
住房、法制和安全	官方测量,改善山地地区居住质量的住宅建设,公民教育,军队的物质补给及人员个人装备,社会安全

资料来源:Der Neufinanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, 08.02.2006。

第二,针对每一个具体领域进行细致剖析,在梳理每个领域的具体“交叉”状况基础上,找出改革和调整的路径。总体上,这次改革的基本原则有两项:其一,拆分“交叉职权”。即从“分权”原则出发,对联邦与州事权与财权“交叉”的部分进行分解,上级政府只应承担那些下级政府不能承担或者只有在中央层面才能更有效率施行的国家职能。在此原则之下完成职权划分之后,联邦政府和州政府职能的实施分别由各自的财政资源支持;其二,采取新的联邦与州合作形式以及财政支持形式,突出州的自主性。有些任务领域确实有必要作为“共同职权”仍然由联邦与州共同承担。但是为了提高效率,NFA 采取了新的联邦与州合作形式以及财政支持形式。首先,对“共同职权”中联邦和州分别承担的部分进行明确的划分,通常由联邦制定目标和战略,并进行监督,而州主要是执行;其次,给予州最大限度的参与决策的权力。NFA 规定“共同职权”框架下施行的项目,必须由联邦与州共同商议决策,商议的范畴不仅包括项目要实现的具体目标,而且还包括联邦给予财政资助的类型和规模。NFA 甚至还规范了如果联邦与州的项目协议最后没有达到预期目标或者联邦与州在项目实施中出现了纷争,如何在双方之间进行进一步协调的相关程序。

通过下面的例子,我们可以具体观察这次改革如何将公共事务归位为联邦职责、州职责和联邦与州的共同职责。例如,改革前国道的修建、保养和运营由联邦与州共同承担。联邦主要负责监督并承担其中很大部分费用。一般而言,根据国道给各州带来的不同利益和各州不同的财政实力,联邦承担建造国道的50-97%的费用,对于运营费用,联邦则承担40-95%。问题是,在这样的体制下,修一条国道,可能经过若干州,那么这些州即使只参与修建其中的一小段、只承担一小部分费用,但都有权力参与规划和决策。如果有这么多主体参与,相互协调将耗费大量成本,这不能不影响到国道修建和运营的效率。经过2008年的改革后,修建国道划分为联邦独自承担的职责,费用也全部由联邦支付。

与此同时,通过2008年的改革,相当一部分原本属于州范围的公共事务重新“下放”由各州单独承担,在事权和财权方面联邦不再介入。对于仍然作为“共同职责”存在的公共任务,则采取新的联邦与州合作形式以及财政支持形式。例如,在更好地保护各州森林资源的事项上,将由联邦与州在磋商的基础上,根据各州森林保护的预期成果确定联邦财政资助的规模。至于具体的项目

及保护工作,联邦不再介入,联邦资金的运用也将由各州视情况自主决定。^①

再如,对于高等教育和高等专科教育,通过2008年的改革,联邦主要负责制定统一管理标准,即制定大学和专科院校的相关法律,并且将原有的“高校促进法”和“高等专科院校法”整合在一起。而大学和高等专科院校的具体建设和运行则由各州来负责。财政支出也相应地主要由各州承担,不过联邦会在与各州充分商议的基础上,按照统一的标准以财政资助的形式给予创办大学和高等专科的州一定的补贴。

第三,从改革的成效来看,NFA对18个政府职能领域在联邦与州之间进行了重新划分,其中个人养老及遗属保险、个人意外保险、联邦层面的扶助老人及残疾人机构、国道、军队的物质补给及人员个人装备、农业教育中的联邦农业咨询中心(联邦建立两个咨询中心)、畜牧业七个领域由联邦单独负责;养老院的建设和运行、州层面的扶助残疾人机构、从事职业教育的专业人士的培训机构、奖学金、大众体育事业、铁路运输中的道路交叉口、转轨和地下通道建设维护与管理、航运、改善山地地区居住质量的住宅建设、农业咨询11个领域由州单独负责,这样,三分之一以上的“共同职责”得到了明确“拆分”。共计5亿瑞士法郎的财政资源获得了“解放”,3亿瑞士法郎规模的国家职能完全由联邦单独承担,2亿瑞士法郎规模的国家职能完全由州单独承担。^②但是,医疗保险、高校奖学金、大都市交通、主干道建设、噪声防治、社会安全、官方测量、文物保护、自然与农业保护、防洪、排水处理、农业结构改善、森林保护、野生动物保护、鱼类保护16个领域作为“共同职责”仍然保留下来。就上述“共同职责”而言,由于进一步明确了联邦与州分别扮演的“角色”,使大部分的“定向”补贴即联邦对财力薄弱的州的财政转移支付,由“非定向”财政转移支付来取代,从而尽可能地扩大州的自主运作空间。

总体上看,这次改革并没有对瑞士原有的联邦与州事权与财权划分的格局做出重大调整,而是对事权和财权的“交叉”部分进行了拆解和明确划线。改革之后,联邦与州之间事权与财权的划分更加清晰和明确:一方面终止“中央集权化”的倾向;另一方面,原来体制下的“利益驱动”,即夸大需求以获取更多的联

^① Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen-NFA, September 2007.

^② Der Neufinanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, 08.02.2006; Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen-NFA, Edig. Finanzdepartement EFD, September 2007.

邦补贴将得到有效抑制,节约财政资源的同时没有损害相应的成效。^①最重要的是,州的自主性和独立性得到了进一步强化。

四 2008年联邦与州分权改革的启示

(一) 坚守传统与体制创新相结合

对于2008年联邦与州权力的重新调整和改革,瑞士从政府到民间社会经过了十余年的讨论^②,最后的改革方案是在全民公投基础上取得共识的。仔细分析,不难发现瑞士的改革方案体现了联邦制研究领域长期以来探讨和总结的一些基本规律,其中的重点是维护和加强州的独立性和自主性。

首先,国家最重要的职责是高效率地提供其公民所期望的公共产品和服务,因此,如何使公民个人能够充分地表达其对公共产品和服务的诉求与愿望成为国家必须面对的重要问题。^③ 相比于中央政府,地方决策者与公民之间的距离更近,因而地方政府能够更好地了解本地公民的需求,^④从而提供使本地公民满意的产品和服务;其次,地方政府具有较强的创新驱动,^⑤由于公民可以“用脚投票”、自由地选择工作和居住地,^⑥这种压力迫使地方政府之间展开竞争,尽可能地通过不断创新、采取新的解决问题的方法;再次,地方政府能够更高效地使用公共财政资源。因为在地方层面提供的公共产品和服务,形成了出资人、决策人和享用人“三位一体”,有利于权衡利弊、得失,尽可能地付出最小的代价,制造和提供最多和最好的产品和服务;最后,有利于公民更好地监督公共资源的使用。^⑦ 瑞士虽然领土和人口规模不大,但是有26个州通过改革后,地方政府的自主性得到更有效的保障,联邦体制的优势可以充分发挥,从而最大限度地满足每个地方每个公民的需求。

① Jan Fivaz & Andreas Ladner, *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*.

② 讨论主要集中在技术性环节,如前所示,要改革几十个具体的“共同职责”领域,每个领域都要“抠细节”等等,因此,十余年来讨论从未间断。

③ Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, No. 64, 1956, pp. 416-424.

④ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jauanouich, 1972.

⑤ Ibid. .

⑥ Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditure”, pp. 416-424.

⑦ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*.

但是,这并不意味着瑞士的改革是“照本宣科”,完全根据“理想”的理论和模型设计改革方案。这次改革其实正是“路径依赖”的典型表现。因为“非中央集权”化和地方自治正是瑞士联邦制的传统。在1789年至1848年现代瑞士联邦建立的最重要的历史时期里,主张中央集权的自由派和坚持地方自治的保守派对于瑞士应该建立一个什么样的新国家体制曾经发生激烈的争论,最后甚至兵戎相见。自由派的阵营集中在新教和工业发达地区,他们希望通过政治统一推动统一市场的建立,从而进一步促进资本主义经济的发展;而保守派则立足于以天主教为主、封建特权意识浓厚的农村地区,这些地区的人们仍然坚持认为天主教会应该在国家政治生活中发挥不容忽略的影响作用。^① 现代瑞士国家体制最终在1848年宪法基础上确立起来,该宪法实际上是在支持和反对瑞士新国家体制的自由派与保守派之间进行妥协的结果。从瑞士联邦建立之初,绝大部分的事权及相应的财权都保留在各州,联邦政府拥有的权力很有限。不仅如此,根据1848年联邦宪法,在联邦决策层面,最小的乌里州和最大的苏黎世州在联邦参议院拥有同样的表决权,规模较小的以农业为主的天主教各州在联邦决策中实际上拥有超出其实力的影响力,这些小州有能力修正由自由派主导的在联邦议会和政府都占有优势的州所作出的决策。这不仅给予这些最初反对新国家体制的天主教各州以更多的自由和权力,同时也给予它们时间,适应新的现代国家体制,特别是政教分开、宗教信仰属于私人事务这种新国家模式。因此,19世纪自由派与保守派之间的冲突在新的政治体制框架下获得了最终的解决,联邦和州之间权力的划分兼顾了自由派和保守派双方不同的诉求,并在两者之间取得了平衡。^② 而这样“自下而上”的历史建构进程也塑造了瑞士联邦制,即高度的地方自治和自主性成为瑞士联邦制的主要特征。

下面的表4显示,与联邦制国家及非联邦制国家相比较,瑞士中央政府的财政收入和支出占整个国家财政收入和支出的比重非常小,它充分反映了瑞士地方政府所拥有的高度自主性。

① Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S.27-29.

② Wolf Linder, *Villmergen und der lange Weg zum religiösen Frieden*, Vortrag an der Gedenkfeier vom 11. August 2012.

表4 中央政府的收入和支出占国家总收入和总支出的比重(%)

	收入	支出
联邦制国家:		
瑞士	31.9	32.7
德国	30.0	31.5
奥地利	52.0	56.0
美国	43.9	58.4
非联邦制国家:		
丹麦	64.0	65.1
英国	76.9	92.0
法国	43.3	45.2
荷兰	57.7	58.5

资料来源:National Account of OECD Countries: General Government Account, Vol. IV, 1995-2006, Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S. 170。收入根据1997年、2000年和2005年的平均值统计,支出根据1995年、2000年和2005年的平均值统计。

事实上,瑞士联邦与州的分权模式建立后,始终面临时代的挑战。如前所述,在二战后快速工业化和城市化的大背景下,越来越多的公共事务要求更高层级政府的协调和管理,但是,与其他国家权力不断“向上”集中的做法不同,瑞士联邦虽然也介入了很多地方事务,不过毕竟没有大权“独揽”,而是采取与州共同承担职责的形式,仍然在相当程度上保留了州在这些事务领域的权力,而不是选择背离瑞士联邦制的传统。

不容忽视的是,2008年瑞士的分权改革是在全球化不断演进的背景下展开的,对所有国家和地区来说,在国际竞争日趋激烈的新的历史条件下,为使自身在区位竞争中占据有利的位置,必须不断进行新的尝试和创新,更有效地提供高质量的公共产品和服务,从而吸引更多的资源,获得更好的经济和社会发展机会。而瑞士2008年的改革通过分解“交叉”权限以克服联邦和州在事权与财权划分上存在的弊端,新的权力划分使州的自主性得到了加强,显然是在努力迎接新的历史条件下的挑战,让地方层面的优势能够更好地发挥出来。但是,意味

深长的是,这一次瑞士在应对挑战进行体制的进一步优化和调整时,仍然没有脱离瑞士体制发展的历史脉络和基础,而是推动地方自治的传统价值在新的历史背景下重新焕发生机,立足历史和传统,走向未来。这无疑给其他国家中央和地方权力结构进行调整和改革时提供了有益的参照和借鉴。

(二)综合性的改革措施

中央与地方之间“职权交叉”的现象在很多国家都存在。瑞士2008年的改革就是从“共同职责”入手,让这一领域的国家职责在中央与地方之间进行更明确的划分,而且瑞士的改革不仅仅限于“技术性”调整职权划分,更重要的是有法律和体制保障与之相配套。

从宪法层面来看,瑞士各州的事权和财权拥有宪法的保障。如果联邦要获取原本属于州的权力,必须有充分的依据说明这项权力不适宜放在州政府层面施行,而且必须经由必要的程序即修改宪法,而修改宪法不仅需要各州批准,还需要全民公投通过。重新调整了联邦与州事权和财权划分的2008年改革就是在修改宪法相关条款的基础上进行的,因此改革后的权力划分拥有充分的宪法保障。具体来说,目前瑞士联邦宪法第43条规范了联邦与州权力划分的基本原则:第一,联邦只能承担那些超出州承担能力或者需要联邦统一规范的责任;第二,谁享用公共产品,将由谁来承担相应的费用;第三,谁承担提供公共产品的费用,谁就应当拥有决策权。宪法第47条为州在管理权限和财政方面的自主性提供了保障:第一,联邦要保障州的自主性;第二,联邦要保障州充分行使其自主权力,并且保障其拥有充分的财政来源使其拥有必要的财力完成其所承担的公共职责。宪法第46条保障了州参与联邦层面决策的权力:第一,州根据宪法和法律的相关规定执行联邦的决策;第二,联邦与州共商协定,州在贯彻联邦决策时要达到什么样的目标以及实施哪些由联邦财政资助的具体项目;第三,联邦要保障州具体执行的自由并且照顾各州的特殊性。

从体制层面来看,瑞士的改革并不只是从“理论上”来划分中央与地方之间的职权,明确规范由哪些中央与地方的组织机构进行决策、执行和落实决策,以及由谁来进行监督;不同层级组织机构依据什么样的具体程序和规则进行决策、执行和监督;中央与地方之间如果发生分歧和冲突,如何处理;更重要的是从体制层面在“操作上”真正保障职权的划分和施行。具体来说,首先,联邦参议院作为各州的代表机构参与联邦立法,对于由联邦立法、州来执行的职责,如何以及在多大程度上完成这些职责,取决于在参议院立法过程中各州达成的共

识,通过这种方式,各州在联邦决策过程中能够充分表达自身的诉求,发挥自身的政治影响;^①其次,如果调整中央与地方职权划分,必须修宪,而每次修改宪法必须由各州批准和全民公投同意。特别值得注意的是,在全民公投中人口规模较小州的公民拥有双倍的表决权,以保障他们的诉求得到充分的表达,不至于被人多势众的州的主张淹没^②。而全民公投对修改宪法具有重大影响,1848年至1997年共计有188次修改宪法的建议交由全民公投,其中四分之一即48次在全民公投中被否决。^③

如前所述,瑞士通过2008年的联邦与州分权改革,给地方自主性提供更有力的保障,包括明晰划分权力的技术性保障、宪法保障以及体制保障,这些因素相辅相成,缺一不可,这些措施综合在一起“一揽子”式地推行,改革才能取得成效。因此,这些经验给其他国家提供了很好的借鉴,即要取得预期的改革目标,必须从各个层面同时入手,推出综合性、系统性的改革方案。

目前,瑞士政府与社会正在对2008年改革成效进行评估。实际上,分权改革只是2008年改革的一个部分,改革的另一个重要内容是财政平衡体制,由于改革后增强了财政转移支付的力度,已经给经济和财政实力强大的州造成了一年比一年更沉重的负担。因此,2012年下半年以来,在瑞士又展开了新一轮“公平与效率”的探讨和争论,要求进一步保障州的独立性和自主性、捍卫瑞士联邦制的特色和传统的呼声再一次响起,那么,瑞士的分权改革是否还要持续、深入地进行?我们拭目以待。

(作者简介:丹尼尔·奎伯勒(Daniel Kuebler),瑞士苏黎世大学教授;唐虹,中国人民大学国际关系学院副教授。责任编辑:莫伟)

① Adrian Vatter & Wolf Linder, “Institutions and Outcomes of Swiss Federalism, The Role of the Cantons in Swiss Politics”, *West European Politics*, Vol.24, No.2, 2001, pp.95-122.

② Wolf Linder, “Die deutsche Foederalismusreform-von aussen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Foederalismus”, S.3-16.

③ Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, S.136.