

拒绝融入欧洲？

——瑞士的欧洲政策探析

李明明

内容提要:在欧洲一体化进程中,瑞士逐渐形成了一种对欧盟的双边主义战略。它不寻求欧盟成员资格,而是集中发展部门性的双边关系。瑞士的欧洲政策来源于其特殊的国内政治环境,力图在不受歧视地进入欧洲市场与国内疑欧主义和民粹主义的反对之间保持平衡。尽管如此,瑞士独特的欧洲化依然得到了发展,这使瑞士部分地融入欧洲。然而,在欧债危机时期,瑞士国内爆发了抵制欧洲化运动和反移民运动,这些都使瑞欧关系陷入困境。未来瑞士的欧洲政策将努力修补严重受损的双边关系。

关键词: 瑞士 欧洲政策 疑欧主义 欧洲化

2014年2月,瑞士全民公决通过了限制欧盟和瑞士之间人员自由流动的排外法案,这引发了欧盟的严厉批评并使瑞欧关系陷入尴尬的境地。瑞士身处欧洲大陆的中心地带,同欧盟有着紧密的政治和经济联系。但是瑞士至今不愿加入欧盟,甚至还不是欧洲自由贸易区(EFTA)的成员。瑞士特殊的欧洲政策令人困惑,而中瑞自由贸易协定的问世也让我们对瑞士和瑞欧关系的发展产生了更大的兴趣。由此,本文拟对瑞士欧洲政策的历史和现状进行深入分析,探讨其根源所在并对当前瑞欧关系的困境做出解释。

一 一体化进程中瑞士的欧洲政策:双边主义战略

第二次世界大战后,瑞士对外政策的一个主要特点是经济上主张自由贸易,但政治上严守中立。瑞士和世界上其他国家签订了几十个自由贸易协定,却没有加入那些

具有重大影响力的国际组织。^①这个特点在瑞士的欧洲政策中表现得非常明显。长期以来,瑞士对欧洲一体化的态度相当矛盾。一方面,欧洲是瑞士的主要进出口市场,无障碍或不受歧视地进入欧洲市场是瑞士必须坚持的战略目标。随着欧洲一体化的磁力效应不断增强,入盟的诱惑也越来越大;另一方面,由于欧盟(欧共体)的政治意义及其超国家特性,瑞士对融入欧洲一体化进程始终抱有一种疑虑甚至严重排斥的心态。这种矛盾立场使瑞士政府在对欧政策上长期陷入徘徊和观望的境地,无法真正踏出入盟的关键一步。

中立的瑞士在二战时并不受美苏的“待见”,加上它无意加入联合国和布雷顿森林体系等战后国际机制,瑞士在某种程度上陷入了外交孤立。对于缺少重要煤钢工业的瑞士来说,舒曼计划以及煤钢共同体在国内也不受欢迎。所以瑞士起初对欧洲一体化持不确定的态度并对此保持缄默。20世纪50年代后期,情况发生变化。1957年欧洲经济共同体问世之后,西欧各国分裂为支持和反对一体化的两派,后者希望建立一个自由贸易区而非超国家实体。从瑞士的角度看,主要的问题是在这种背景下如何为本国出口工业获得一个进入欧洲市场的最佳通道。^②当欧洲经济合作组织内的欧共体成员和英国等其他国家就一个泛欧性的自由贸易区谈判失败后,瑞士选择了加入由英国牵头的欧洲自由贸易联合会(EFTA),该组织总部设在日内瓦。1960年,瑞士联邦委员会明确反对加入欧共体。其发布的报告声称,加入欧共体,不但需要放弃贸易上的政策自主权,而且将损害瑞士的核心政治价值,例如中立、联邦主义和直接民主,还将导致农业政策发生根本性变化。^③

欧共体经济的快速发展和EFTA的相对低迷使欧洲一体化的未来局势逐渐明朗。受1961年英国和丹麦申请加入欧共体的刺激,瑞士开始试图调整政策以免遭受经济歧视,但这种转变被戴高乐两次对英国入盟申请的否决所遏止。戴高乐下台后,1969年12月欧共体在海牙会议中决定吸收EFTA国家入盟或与其建立特定关系。瑞士拒绝加入欧共体,但欣然接受了EFTA国家和欧共体之间的双边自由贸易协定。这个协定为瑞士的出口工业提供了更好的进入欧洲市场的通道,却毋须触动国内政治经济体制。除了以詹姆斯·施瓦岑巴赫(James Schwarzenbach)为首的右翼势力极力反对之外,瑞士国内普遍表示支持。1972年,瑞士全民公决以72.5%对27.5%的绝对多数通

① 瑞士至今没有加入北约、欧盟,甚至之前对加入联合国也犹豫再三,直到2002年才成为联合国成员。

② Cédric Dupont and Pascal Sciarini, "Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage", *West European Politics*, Vol.24, No.2, 2001, p.215.

③ *Ibid.*, pp.216-217.

过了该自由贸易协定。^① 从此以后，瑞士找到了一种加入欧洲一体化的实用主义方式：享受经济利益而无需承担任何政治义务。直到 20 世纪 80 年代，瑞士与欧洲国家的双边贸易协定范围不断扩大，但它仍无意寻求超越这种“半成员”身份的机会。

从《单一欧洲法令》到马约的签订，也就是在 20 世纪 80 年代中期至 90 年代初，欧洲一体化的发展迎来了一个高峰。随着欧洲统一大市场的形成，EFTA 国家不得不重新考虑它们与欧共体的关系。1989 年欧委会主席雅克·德洛尔 (Jaques Delors) 提出建立欧洲自由经济区 (EEA) 的计划，旨在于欧共体国家和 EFTA 国家之间建立更为紧密和结构化的伙伴关系。瑞士政府起初对德洛尔的提案反应积极，因为它看起来经济获益较大而政治风险极小，非常符合瑞士一贯的实用主义路线。议会以大多数票通过了加入 EEA 的提案，只有瑞士人民党和绿党表示反对。然而瑞士政府始料未及的是：首先，EEA 的谈判是 EFTA 国家和欧共体国家之间的一种多边谈判，EFTA 国家作为一个整体谈判方出现，这有别于瑞士偏好的就某些部门进行有选择的双边谈判。而且，欧共体也不能给予瑞士特殊待遇；其次，EEA 协定没有将在欧共体中参与共同决策的权利给予瑞士等 EFTA 国家。因此，加入 EEA 被国内视为一次重大的外交失败。1991 年 9 月，瑞士政府有意采取新政策，转而谋求欧共体的成员资格。但是联邦委员会内部仅以 4:3 的投票通过了这个决议。1992 年 5 月，瑞士、奥地利和瑞典一起提交了入盟申请。政府希望越过国内的障碍，先开始谈判再去说服民众。但显然，民众并没有做好加入共同体的心理准备。在瑞士对 EEA 协定的批准过程中，由于不少瑞士人把加入 EEA 看做是加入欧共体的前奏或与之相混淆，导致在 1992 年 12 月的全民公决中瑞士民众以 50.3% 对 49.7% 的微弱优势否决了本国加入 EEA 协定的提案，其中 23 个州中有 16 个反对。此次总投票率高达 78.3%，为 1947 年以来参与率最高的一次。^② 再加上右翼势力大规模的抵制运动，导致瑞士这次政策转向完全失败。

1992 年全民公决的结果彻底冻结了瑞士政府的入盟申请。共同体，甚至 EEA 的成员资格都成为瑞士人无法接受的选项。然而在其他 EFTA 国家都已加入 EEA 从而进入欧洲市场的情况下，瑞士面临贸易歧视的严重风险。1993 年的联邦委员会报告指出，瑞士的安全和繁荣需要充足的国际层面和欧洲层面的合作。^③ 此后，瑞士联邦

^① Clive H.Church, "Continuities Within Change: The Background of Swiss Relations with Europe", in Clive H. Church ed., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, London and New York: Routledge, 2007, p.191.

^② Cédric Dupont and Pascal Sciarini, "Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage", p.224.

^③ Federal Council, *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années, 1990*, 29 November 1993; Quoted from Clive H.Church, "Continuities Within Change: The Background of Swiss Relations with Europe", p.197.

委员会采取了对欧双边战略,致力于和欧盟达成部门性的双边协议。这是除维持现状和加入欧盟之外的第三条道路。虽然这种双边战略在经济上看来不过是权宜之计,并不能为瑞士带来欧盟内的政治发言权,但它却是瑞士政府在当时维护自身利益的不二选择。瑞士和欧盟的双边谈判进行了两轮。第一轮双边谈判始于1994年12月,历时四年,谈判过程非常艰难。双方的争论主要集中在道路交通和人员自由流动两个问题上。1999年签署的《双边协议 I》包括七个不同的领域:一个一体化的协议(航空协议)、一个合作性协议(科学合作协议)以及五个契约方相互保证自由准入的协议(公共采购市场、农业、消除贸易的技术壁垒、陆上交通、人员自由流动),该协议于2002年生效。其中,瑞士获得了较长的过渡期。例如,人员自由流动从2006年开始试点,2013年之后才放开限制。欧盟坚持把各个领域的协议捆绑起来并加上了一个“断头条款”(guillotine clause):即这些协议同时生效,假如其中一个领域的协议未能得到扩展或被取消,另一缔约方有权终止其他协议的实施。^①《双边协议 I》获得了67.2%的瑞士民众的支持。第二轮谈判的成果是2004年签署的《双边协议 II》。它包括九个双边协议:存款税、反欺诈、《申根/都柏林协定》、加工农产品、统计、退休金、环境、媒体、青年教育和职业培训。^②《双边协议 II》最大的亮点之一是瑞士加入了某些欧盟成员国都未能加入的《申根/都柏林协定》,但它仍然被学界看做是瑞士对欧长期战略的一种简单延续:即利用欧洲一体化但将其对国内制度和经济利益的影响最小化。^③

以上16个核心协议和100多个次要条款构成了瑞欧关系的基础。这种双边框架下的瑞欧关系缺少统一和连贯的结构。它建立在一套部门性的特定协议基础上,没有核心协调制度。这也是谈判双方努力使承诺最小化和利益最大化的结果。^④除了航空协议和《申根协定》属于欧盟“一体化的条约”范畴外,其他协议更像传统的国际条约。因此瑞欧关系被称为“部门性的双边主义”或者“加强版的双边主义”,带有明显的实用主义色彩。显而易见,对瑞士来说,双边协议是为了弥补它未加入EEA和欧盟可能导致的经济损失,而不是为它日后加入欧盟做准备。瑞士的欧洲政策选择的是

① See Cédric Dupont and Pascal Sciarini, “Back to the Future: The First Round of Bilateral Negotiations with the EU”, in Clive H. Church ed., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, London and New York: Routledge, 2007, pp.202-214.

② See René Schwok, “Towards a Framework Agreement in the Context of New Bilateral Agreements between Switzerland and the European Union”, in Francesco Maiani, Roman Petrov and Ekaterina Mouliarova eds., *European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, EUI Working Paper MWP 2009/10, pp.125-135.

③ Alexandre Afonso and Martino Maggetti, “Bilaterals II: Reaching the limits of the Swiss Third Way?”, in Clive H. Church ed., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, p.215.

④ Sandra Lavenex, “Switzerland’s Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework”, *Swiss Political Science Review*, Vol.15, No.4, 2009, p.551.

“进入而不融入欧洲”，即可以和欧盟保持紧密关系，但拒绝成为欧盟的一部分。

二 影响瑞士欧洲政策的国内政治因素

瑞欧关系被学者描述为“没有成员资格的一体化”、“订婚而不结婚”。^① 身处欧洲腹地的瑞士，作为一个重要的开放经济体，其经济十分依赖欧洲市场。例如，瑞士60%的出口输往欧盟成员国，而其80%的进口来源于欧盟成员国。此外，欧盟也是瑞士最大的直接投资方。但这种客观利益需要并没有真正推动瑞士朝加入欧盟的方向发展。问题主要在于其国内政治环境：独特的制度和强大的疑欧力量。在政治体制上，瑞士在西欧民主国家中是一个特殊类型，联邦主义、直接民主和中立政策是它的三大立国之本。作为一个多民族、多语言的国家，瑞士靠一套联邦和各州之间相互分权的制度维系统一。26个自治州或半州有自己的议会、政府和州旗。联邦委员会即联邦政府为最高行政机构，由七名联邦委员构成。联邦主席即国家元首由这七位委员每年轮流担任，每位委员基本上掌管一个国家部门。联邦委员主要根据瑞士四大党派自由民主党、社会民主党、基督教民主人民党和瑞士人民党之间的比例名额即“神奇公式”被选举出来。联邦委员会实行集体领导和协调共治，并采取多数表决的形式通过决策。^②

对瑞士政府的欧洲政策来说，这种特殊的政治体制能够减少通常的政党冲突和选举竞争带来的不确定性，但同时主要政党对欧盟的态度或立场却能对政府决策产生长期和关键性的影响。在联邦委员会的四大执政党之中，瑞士第一大党——瑞士人民党是一个右翼民粹主义政党，它的疑欧色彩极其浓厚。瑞士人民党一度在2003年后占据了两个联邦委员的席位。在2008-2009年后其中一个席位被从内部分裂出来的保守民主党(BDP)所占有。瑞士人民党的前身为农民党，属于右翼政党，代表城乡中小资产阶级和农民的利益。由于它在外来移民问题上持极端强硬的反对立场，1999年欧洲议会的报告一度称其为种族主义政党。它不仅把自己塑造成“瑞士自治的卫士”，而且还是全球化进程中的失败者——缺少技能的工人阶级和旧中产阶级的保护人。^③ 瑞士人民党拒绝欧盟成员资格，抵制劳工市场的进一步开放，反对移民进入，甚

① Cédric Dupont and Pascal Sciarini, “Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage”.

② 参见任丁秋、杨解朴等编著：《瑞士》（列国志），北京：社会科学文献出版社2012年版，第107-112页。

③ Wolf Linder, “Europe and Switzerland: Europeanization without EU Membership”, in Christine Trampusch and André Mach eds., *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London and New York: Routledge, 2011, p.49.

至反对与欧盟的双边协议。其保守路线在瑞士国内获得了巨大成功。瑞士人民党在政府决策、议会表决和大众动员方面都有强大的影响力,它的疑欧立场无疑构成了瑞士加入欧盟的巨大阻力。

值得注意的是,由于瑞士独特的直接民主制,民众的态度对瑞士的欧洲政策也起着关键作用。瑞士是现代实行直接民主制最为彻底的国家,公民对法律有充分的创制和复决权。其形式主要有三种:(1)强制性全民公决(mandatory referendum)。法律规定:涉及宪法和人民基本权利的法案及国际条约案必须强制公决,交由公民投票,获得双重多数(多数选民和多数州)才可生效;(2)选择性全民公决(optional referendum)。关于联邦立法的修正,在法律公布100天之内,征集5万公民签名或8个州以上申请即可交付全民公决,只需半数以上通过就能生效;(3)公民创制(popular initiative)。关于宪法修正案,在18个月内获取10万以上公民签名,经议会核查后即可交付全民公投。由于涉及宪法条文的修改,它也需要双重多数通过方可生效。^①早在1921年,瑞士的直接民主制就被用于国际条约的批准。对瑞士的欧洲政策来说,直接民主制使得政党(即便是在野的小党)极易动员大众,这导致欧洲议题在全民公决中被迅速政治化,从而使疑欧政党和疑欧团体对大众意见的引导甚至操控成为可能。在这方面我们不得不提到瑞士著名的疑欧组织“AUNS”(Campaign for an Independent and Neutral Switzerland)。AUNS产生于1986年反对瑞士加入联合国的运动中,在1992年反对EEA的全民公决中大放异彩。整个90年代,该组织以每年递增5000名新会员的速度发展。目前它是瑞士最大的反欧组织,拥有42000名成员,可在短时间内凑齐12万公民的签名。虽然它受瑞士人民党党魁克里斯托弗·布洛赫(Christoph Blocher)的领导,但其成员是跨党际的,即包括除人民党之外的政治精英。^②

实际上在1992年之后,欧洲议题才真正进入瑞士民众的视野。从1992年到2013年关于欧洲议题的8次全民公决来看,只要涉及欧盟成员资格的全民公决统统都被否决。除了1992年加入EEA的全民公决(被看做是加入欧盟的前奏)之外,1997年举行的“加入欧盟的谈判:让人民决定!”和2001年的“对欧洲说是”(Yes to Europe)两次公民创制型的、要求加入欧盟的全民公决分别以25.95%(是)对74.05%(否)和23.15%(是)对76.85%(否)的巨大差距被否决。而另外五次关于同欧盟建立双边协定的全民公投(均为选择性公投)则全部获得同意。如2000年关于《双边协议I》的公

^① See Alexandr Trechsel, “Direct Democracy and European Integration: A limited Obstacle?”, in Clive H.Church ed., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, pp.37-38.

^② Clive H.Church, “Swiss Euroscepticism: Local Variations On Wider Themes”, *European Studies*, Vol.20, No. 1, 2004, pp.282-285.

投(67.19%赞成)、2005年6月关于《申根/都柏林协定》的公投(54.63%赞成)、2005年9月关于把“人员自由流动协定”扩展到欧盟新成员国的公投(55.98%赞成)、2006年关于和东欧国家合作的法律的公投(53.42%赞成)、2009年关于把“人员自由流动”扩展到保加利亚和罗马尼亚的公投(59.61%赞成)等。^①以上公投的结果说明,多数瑞士民众可以接受和欧盟发展双边关系,但是坚决抵制欧盟成员资格。

瑞士人反对加入欧盟的理由自1992年以来没有很大的改变。一类理由是加入欧盟会破坏瑞士的独立、主权和国家认同。瑞士的中立制度一直是争论的焦点之一。自1815年维也纳会议中瑞士的中立国地位得到国际承认之后,“中立”不仅成为瑞士确保和平的工具,而且逐渐内化为一种核心价值。由于中立国的身份,瑞士在两次世界大战中免遭战火。至今为止,中立原则在瑞士依然不容挑战,这确实极大地影响了它的对外政策,包括对联合国、北约和欧盟的立场。相对于欧盟这个安全共同体的吸引力,显然瑞士人更相信自己的武装中立政策。2005年,瑞士外交部长米歇尔·卡尔米雷(Micheline Calmyrey)在一个记者招待会上表示:“中立是一个和平的原则……如果所有国家都做出同样的决定,世界将变得不同于今日”。关于中立能否成为拒绝加入欧盟的理由,他指出:“目前实行的欧盟宪法和我们的中立原则是相符合的。然而当欧盟引入一个共同外交和安全政策时,这就会发生改变”。他希望瑞士能像英国被允许保留英镑一样,从欧盟处获得一些例外政策,从而保留中立和直接民主。^②在大多数瑞士人眼里,中立、直接民主和联邦制都是和欧盟成员资格难以相容的。一旦瑞士加入欧盟,欧盟必然希望限制瑞士的直接民主制在其政策方面的应用,因为每一个成员国对已经谈判成功的条约的否决都将是一体化的灾难。有学者指出,瑞士民众经常将本国制度与欧盟制度相比较,且两者总是呈现负相关的关系。^③更为复杂的是,是否加入欧盟和瑞士国内制度是否需要变革有关。这些制度构成了瑞士人的民族认同,当瑞士人的民族认同与欧洲认同相抵触时,他们会感到其理念和情感受到了伤害。

另一类理由是瑞士人怀疑他们能否从入盟中获得经济利益。瑞士长年有着较高的、稳定的经济增长率,较低的失业率和通货膨胀,其货币瑞士法郎也非常坚挺。瑞士的经济状况比许多欧盟成员国都要好。此外,瑞士的《银行保密法》是瑞欧关系中的一个难题。欧盟批评这一法律帮助欧盟公民逃税、洗黑钱,瑞士人则不情愿放弃《银

① Alexandr Trechsel, “Direct Democracy and European Integration: A limited Obstacle?”, in Clive H. Church ed, *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, p.39.

② Daniele Ganser and Georg Kreis, “Swiss Neutrality: Incompatible with EU Membership?”, in Clive H. Church ed, *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, pp.54-55.

③ Thomas Christin and Alexander H. Trechsel, “Join the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland”, *European Union Politics*, Vol.3, No.4, 2002, p.9.

行保密法》带来的丰厚金融利润。这成为瑞士加入欧盟的一大经济障碍。瑞士人也认为,双边协议已经完全能够保证瑞士从欧洲市场获利,不必冒失去独立地位和独特制度的风险。此外,“从欧盟成员资格中什么都得不到”的观念在瑞士传播甚广。总之从经济角度看,欧盟对瑞士人缺少吸引力。

以上分析可见,瑞士的大众和政党中存在较强的疑欧主义,同时瑞士独特的政治制度又容易成为滋生民粹主义的土壤。欧洲议题在瑞士常常被政治化,所以无法逃脱民粹主义的冲击。这些都成为影响瑞士欧洲政策的重要因素。在需要欧洲市场和照顾国内政治需求之间,瑞士政府不得不采取实用性的双边主义战略来维持一种相对的平衡。

三 没有成员资格的欧洲化与瑞士国内的抵制: 以人员自由流动问题为例

瑞士不想成为欧盟的一部分,但瑞士的欧洲化还是不可避免地发生了,这是一种所谓的“没有成员资格”的欧洲化。欧洲化,一般指欧盟层面的治理体系冲击国内政治并促使国家作出回应的过程。一般的研究都集中在欧盟成员国的欧洲化问题上。不过也有学者指出,由于和欧盟有着密切的联系,瑞士、挪威、土耳其等非欧盟国家其实也在不同程度上受到欧洲化的影响。本质上国家对欧洲化的回应主要是对欧洲一体化——包括欧盟的政策和法律等——的一种“适应”(adaption)过程。鉴于国情不同,各国必然存在“契合”(good fitness)或“不契合”(misfitness)的情况。与欧盟政策、制度或者观念的契合度越高,国家进行调整的成本也就越低,反之亦然。对瑞士来说,因为它不是欧盟成员国,缺少直接影响欧盟决策的途径,所以它对欧洲化更多只能“下载”而不是“上传”符合本国模式的适应方式。

二十多年来,瑞士和欧盟的关系看起来没有实质性变化,但它的欧洲化程度却在不断加深。按照帕斯卡·塞尔利尼(Pascal Sciarini)等学者的观点,瑞士的欧洲化主要分为直接和间接两种方式。直接的欧洲化来自于瑞士和欧盟的国际双边谈判,根据双边协议而进行的欧洲化;间接的欧洲化则来自于瑞士对欧盟规则的“自主适应”,即没有经过谈判的一种单边性的适应方式。^①在直接欧洲化方面,瑞士根据两个双边协定在16个部门领域引入和适应欧盟的规则,这些规则中还包括如英国和爱尔兰等欧盟成员国尚未签订的《申根协定》。2014年5月,在欧盟和其他国家的巨大压力下,瑞

^① Pascal Sciarini, Alex Fischer and Sarah Nicolet, “How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3, 2007, pp.354-355.

士不得不答应开放外国人账户,修改《银行保密法》。在间接欧洲化方面,瑞士政府为了更深入地进入欧盟市场,采取了许多单方面的动议,旨在让本国的政策和欧盟的法律及政策相一致。此外,这种自主适应还表现在2009年单方面引入的“起源国”原则,即在欧盟国家市场上被接纳的产品不需要任何进一步的规制就可以进入瑞士市场。瑞士每年为欧盟的凝聚基金捐赠一亿瑞士法郎。瑞士的欧洲化在很大程度上体现在其立法适应上:它不仅寻求本国的经济规则与欧盟的规则相协调,还通过复制个别甚至全部规则来主动引入欧盟法律。^① 由于瑞士是一个开放型的经济体,它在很大程度上把欧洲化看做是全球化的重要部分来适应,所以瑞士的欧洲化不仅仅是欧盟给予压力的结果,也离不开其自身的动力驱使。

由此可见,瑞士政府在参与欧洲化进程中采取了相对积极的态度和政策立场,即便这是一种没有成员资格的欧洲化。而这种欧洲化已经使得欧洲元素以一种独特的方式逐渐渗入瑞士社会。当然,拒绝加入欧盟的瑞士人不愿承认自己的国家竟然被欧洲化,而且许多瑞士人对欧洲化带来的冲击深感不安。在欧债危机期间,两者的矛盾开始集中体现在瑞士和欧盟国家的人员自由流动问题上。从历史看,人员自由流动一直是瑞欧关系中最具争议的话题。它曾是1992年瑞士人反对加入EEA最主要的理由之一;在1999年的第一轮双边谈判中,这一话题是双方谈判最为艰难的议题;2004年第二轮双边谈判结束之后,与人员流动的边界控制和难民政策有关的《申根/都柏林协定》是其中唯一付诸全民公投(2005年)的条款;2005年9月和2009年2月的两次全民公投都是针对是否把人员自由流动协定扩展到欧盟新成员国而举行的。到了2014年,国内关于人员自由流动问题的争议终于转化为真正的抵制运动。2月9日,由瑞士人民党发动的“反对大量移民运动”提案在全民公投中以50.3%的微弱多数获得通过。这项提案旨在为欧盟进入瑞士的移民设定配额限制,其投票率高居1971年以来的第五位,为近五年来最高,达到56%。由此可见,瑞士人对这一问题的关心和参与程度。全国共有17个州支持移民配额提案、九个州反对。瑞士政府将在三年内应民众的要求对这一提案制定法规和政策。^②

根据瑞士和欧盟的《双边协议 I》,2014年是双方在人员自由流动协议方面有望获得发展的一个时间节点。该协议从2002年6月开始实施,分为三个累进开放的转换期:到2007年,进入瑞士劳工市场的限制,例如对长期(五年)和短期(一年)的工作居住许可的配额继续存在;2007-2014年,政府开始取消配额并且自动发放工作许可;

^① Wolf Linder, “Europe and Switzerland: Europeanization without EU Membership”, pp.46-48.

^② “欧盟炮轰瑞士限制移民公投 双边关系恐将全面倒退”,2014年2月11日,环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-02/4818979.html>,2014年7月10日访问。

2014年以后,欧盟和瑞士将对此协定的延续做一个最终决定,如果没有全民公决的反对,无限制的自由流动将真正生效。^①如今瑞士民众逆一体化的潮流而行,重新试图对人员自由流动施加限制。这一举措的产生主要有以下几个原因:

首先,人员自由流动是瑞士欧洲化程度最深的领域,所以也最容易受到民众的抵制。尽管是双边协议,但瑞士在人员自由流动方面的一体化程度和欧盟成员国的程度没有很大差别。边界的废除、人员的自由定居和就业使得瑞欧关系在实质上超越了单纯的经济范畴。从这个意义上讲,瑞士已经成为欧盟的一部分。目前在瑞士的800多万人中,外国人占了近23%,这一比例在欧洲仅次于卢森堡。单单德国人的数量在瑞士就有30万,而且每年移民定居瑞士的外国人口多达8万人,其中大部分是欧盟公民。很多瑞士人对外国人的大量涌入忧心忡忡,并把房租上涨、交通拥堵、就业压力增大等问题统统归结于此。因此,他们反对放弃边境控制和移民管理方面的国家主权。

其次,在欧债危机背景下,疑欧主义和排外主义在欧洲各国的兴起进一步推动了瑞士国内的抵制浪潮。2009年欧债危机的爆发及其蔓延造成了欧洲经济和社会的动荡不安。欧洲一体化所暴露出的内在症结和由此产生的经济紧缩及就业困难使得不少欧洲人对欧洲一体化产生怀疑,失去了信心。在很多欧洲国家,极右翼民粹主义政党乘虚而入,通过反对欧盟、鼓吹限制和驱逐移民来吸引选民,赢得支持。例如法国的国民阵线、英国的独立党和荷兰的新自由党等。瑞士人民党在瑞士国内扮演了同样的角色。2011年10月,人民党副主席克里斯托弗·布劳赫声称:“欧债危机证明,瑞士不加入欧盟是明智之举。瑞士经济状况较好,就是因为这一点(未加入欧盟)”。他认为欧盟出现危机势必殃及瑞士,并批评政府允许欧盟人员在瑞士自由流动。欧元区及其他国家的形势恶化可能导致瑞士的失业率上升。^②尽管欧债危机对瑞士影响有限,其失业率在2012年仅为2.9%,2013年略升至3.2%,但是不少瑞士人依然对可能涌入的大批非技术工人和难民感到恐惧。瑞士军方在2012年9月还举行了针对欧债危机可能带来的暴力抗议活动的军事演习。

再次,瑞士独特的国内政治制度对反移民运动的政治化起到了最终的促成作用。尽管不少观察家指出,如果在欧洲其他国家举行类似的全民公投,其结果可能和瑞士如出一辙。菲力浦·考克(Philippe Koch)和桑德尔·拉维纳克斯(Sandra Lavenex)也

^① Philippe Koch and Sandra Lavenex, "The (contentious) Human Face of Europeanization", in Clive H. Church ed., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, pp.155-156.

^② “瑞士第一大党称未加入欧盟是明智之举”,2011年10月13日,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2011/10-13/3386965.shtml>, 2014年7月10日访问。

指出,从数据上看瑞士并不比其他欧洲国家更加排外。^①然而欧洲其他国家的精英不会允许此类全民公投在本国上演,因为他们明白这会使欧洲陷入分裂和混乱,而且从长远来看这是对本国和欧洲整体利益的一种损害。瑞士的直接民主制为此次反移民运动提供了便利途径。在议会其他政党都反对的情况下,瑞士人民党早在2012年就收集了13万公民签名,满足了全民公投所需的10万签名要求。最终的结果使瑞士政府不得不按照法律规定接受公民创制提案。2014年6月20日,联邦委员会批准设计联邦宪法关于移民的新条款,它关系到联邦委员会将如何设定在2017年2月之后进入瑞士的移民数量限制和配额。

此次瑞士抵制移民运动的成功直接损害了瑞欧双边关系的基础。按照《双边协议I》的捆绑条款,一旦人员自由流动协议失效,瑞欧之间其他领域的协议都要重新谈判。另一方面,瑞士此举受到欧洲极右翼的欢迎,他们鼓掌叫好并力图效仿瑞士模式,这助长了瑞士反欧盟、反移民的气焰。例如英国独立党领袖奈杰尔·法拉奇(Nigel Farage)兴奋地声称:“对欧洲所有热爱主权和自由的人来说,这是个好消息。一个出色和强大的瑞士已经站起来了,为我们树立了榜样”;荷兰自由党领袖基尔特·威尔德斯(Geert Wilders)也在推特网上写道:“棒极了!瑞士能做到的,我们也能做到:轰走移民,离开欧盟”。^②欧盟既为瑞士带的这个“坏头”感到气愤,又对瑞士只享受欧盟政策和市场的好处却不负责任十分不满。目前来看,欧盟对瑞士的惩罚已经初见端倪。首个反击措施是暂停与瑞士关于电力市场的谈判。瑞士能源部长曾表示,这个谈判已经完成了95%。4月16日,瑞士提出在不签署协定的情况下实施克罗地亚人自由流动的建议未获欧盟同意。瑞士参与欧盟2020地平线科研与创新计划和伊拉斯谟科技交换生计划的谈判也因此搁置。

瑞士政界和工商界对反移民政策带来的损失心知肚明。他们虽极力反对但未能阻挡国内民粹主义的运动。瑞欧关系进入了类似于1992年EEA公投失败之后的尴尬境地。重启国际谈判的成本高,彼此意愿不确定性大,这些都对瑞士未来的欧洲政策提出了严峻挑战。“戴着民粹主义的镣铐起舞”的瑞士政府恐怕很难轻松应对。

四 结语

从上述分析看,由于国内政治因素的影响,瑞士不愿加入欧盟,故只能采取实用性

^① Philippe Koch and Sandra Lavenex, “The (contentious) Human Face of Europeanization”, pp.149-153.

^② 温莎:“瑞士‘排外’提案:选民纠结,欧盟不满”,《青年参考》2014年2月19日,第11版。

的双边战略与欧盟建立关系。即便如此,瑞士独特的、没有成员资格的欧洲化依然获得了发展并使瑞士逐渐部分地融入欧洲。但是随着欧洲化程度的加深,瑞士国内的抵制运动在欧债危机的背景下爆发,这严重损害了本来就缺少固定框架的瑞欧双边关系,同时也反映了许多瑞士人拒绝真正融入欧洲的意愿。

在欧盟地图的中心部分,我们可以发现一个清晰的“白点”,那就是至今没有加入欧盟的瑞士。当年在讨论欧盟扩大的时候,瑞士和挪威是欧洲人最能接受的两个非成员国。^①然而长期以来,瑞士的欧洲政策停留在保持和发展部门性双边关系,没有像欧盟希望的那样朝入盟方向前进。在反移民法案提出和筹划实施的未来三年中,瑞士的欧洲政策恐怕要集中在如何同欧盟修补即将破裂的双边关系的问题上。因为《双边协议 I》中捆绑协议的存在使得瑞欧之间其他协议面临重新谈判的境地。瑞士对欧盟来说是一个极其特殊的例子,因为它既不符合欧盟的邻国政策标准,也不适用 EEA 协定。目前,欧盟对此表达了强烈不满,但其政策立场尚不确定。未来欧盟是否愿意让瑞士继续保有其特殊地位,还要看双方的互动结果。

从中国的角度来看,虽然中瑞自由贸易区的建立由于商品原产地的限制无法使中国商品自由进入欧盟市场,但是瑞欧关系的好坏也能间接影响中瑞自由贸易区的政治意义。中国若要把瑞士当做进入欧洲的桥头堡,则需要关注未来瑞士的对欧政策以及瑞欧关系的变化。作为欧盟和瑞士的重要贸易伙伴,中国或许能对双方的良性互动产生一定的影响。

(作者简介:李明明,上海交通大学国际与公共事务学院副教授;责任编辑:马骏驰)

^① European Commission, *Eurobarometer 53*, 2000, p. 54, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_en.pdf, last accessed on 10 July 2014.