

意大利会否面临新一轮危机

伦齐总理生涯的结束，可能意味着意大利新一轮危机的开始



罗马俯瞰

文/邱静

近期，意大利刚刚经历了两次地震和多次余震，临近年末又遭遇了一场坟坛地震。12月4日，意大利就修改宪法举行全民公投，根据5日公布的投票结果，反对票约60%，宣告公投失败。面对镜头，力主修宪的伦齐总理嗓子有些发哑。他表示尊重意大利人民的意愿，并承担修宪公投失败的责任。

7日，意大利参议院通过了2017年度财政预算案。马塔雷拉总统宣布，当天再次递交辞呈的总理伦齐正式辞职。继英国首相卡梅伦之后，伦齐成为今年第二个因公投失败而下台的欧洲政府首脑。

有改革之勇却无力左右结果

伦齐刚过不惑之年，拥有“意大利史上最年轻总理”的名头，也有迎难而上的勇气。2014年2月就任总理时，伦齐自称“打破意大利老旧机器的人”，扬言“一个月一项改革”。他大刀阔斧出台多项方

案，推进在劳动力市场、公共行政、学校、司法等方面结构性改革。

伦齐的改革取得一定成绩，多项举措得到欧盟、国际货币基金组织等国际机构的好评，尤其在民事司法和劳工市场领域的改革成绩显著。但伦齐发现推进新的改革举步维艰，最大的阻力来自政治体制上的制约。

在现行意大利政治体制下，政府名义上掌握最高行政权力，实际上权力严重受制于议会参、众两院。每份法案必须分别在两院通过，两院均须对重大法案独立进行两轮审议和两次决议，且间隔不得少于3个月。这种体制导致政府与议会之间、参议院与众议院之间要耗费大量时间、精力去协调。议会还把握着政府的命脉，在“府院之争”激化时，议会可以随时对政府提出并通过不信任提案来解散内阁。因此，意大利产生了大量短命政府。二战以来产生了60多届政府，金融危机以来已换了4次总理。唯一完成过一个正常任期的总理是贝卢斯科尼。

如此情况下，意大利改革之难可见一斑。伦齐认为，意大利议会是世界上最大和最贵的，已到了非改不可的时候，唯有先完成这个“最大的改革”，才有可能推进其他改革。

从内容上看，伦齐推出的修宪议案主要目标有两个。其一，削弱参议院权力。将议会变成由众议院主导的“非对等两院制”，参议院只能参与关于外交、宪法等少数重大法案，常规法案原则上众议院通过即可；将参议员数量从315人减少到100人，由直接选举变成间接选举，其中74人将按照各大区人口比例和党派票数分配，参议员在任期内不领取津贴。其二，削减地方权力。废除省一级设置；加强中央对地方的控制权，中央在事关国家利益或司法、经济统一的问题上，可对大区非专属职权进行干预。

这项修宪议案此前已获议会多数票，但在参、众两院票数均未达到三分之二，因此不能在议会直接通过，必须进行全民公投。当时民调显示，修宪公投获得近

70%的民意支持。为了提高修宪公投通过的几率,伦齐决定以自己的政治生命为其背书,不通过就辞职。

最终的结果显示,反对票大大超过支持票,伦齐力推的这场政治改革受到重创,伦齐本人也兑现承诺辞去总理之职。

公投失败其实亦属意料之中

意大利此次关于修宪的公投投票率近70%,如此高的投票率在该国历史上较为罕见。综合来看,伦齐的修宪公投有三个误判。

一是操之过急。意大利从历史上的法西斯独裁吸取了深刻教训,不少人笃信,1948年宪法关于“权力平衡”的规定是防止法西斯独裁悲剧重演的利器。一些民众表示,“1948年宪法是珍品,是由人民选择的、见多识广的精英写成的,岂能随便修改?”伦齐提出对宪法进行革命性的重大改变,在议会未通过的情况下,不到一年便交由全民公投,这对意大利社会传统和民众心理形成巨大冲击。而伦齐本人行事高调,其强势执政风格加剧了民众对他的担忧。

二是宣传过简。对于这次旨在改变国家政治架构的修宪公投,伦齐并未对其原因、方式、影响、意义等细节做出充分解释,民众对修宪公投产生各种揣测。有人认为,伦齐政府不是通过选举上台,长期执政的合法性已备受质疑。想通过赢得修宪公投来证明合法性。由于伦齐的亲欧盟立场,还有人将此解读为与欧盟关系的公投,被认为意大利可能向欧盟让渡更多主权。反对派、民粹势力更借机持续向民众灌输“反对公投就是反对移民”等简单的口号。于是,不少民众将对移民不断涌入的不满发泄到公投上。

三是忽视了负面评价。伦齐执政两年多来,意经济还在缓慢爬行,失业率飙升,在100个失业率最高的选区,伦齐的反对率达到65.8%。伦齐政府对养老金设立上限、对私营部门放宽雇佣和解雇法律,激化了与工会的矛盾。银行业在危机中未能向欧盟争取到足够救助,导致一些小银行

破产重组,很多投资人亏损严重。伦齐忽视了这些负面评价的破坏性影响。

因此,修宪公投失败其实亦在意料之中。公投前意大利33个民调中仅有一个预测伦齐会赢,而其他32个民调预测中差距最大的超过了10个百分点。尽管公投失败被认为是又一个“黑天鹅”事件,市场对伦齐下台却并无太大反应。

国内外风险将加剧

欧洲主权债务危机以来,意大利金融业和经济遭受重创。目前虽是欧元区第三大经济体,在英国公投脱欧之后还晋级“欧盟新三大国”之一,但意大利国内面临的各种风险点却在不断聚集。

首先是主权债务风险加剧。目前意大利债务超过GDP的130%,在欧盟中仅次于希腊,而明年到期债务超过2000亿美元。其次,银行业危机四伏,意大利17%的银行贷款是坏账,这一数字是美国的10倍。意多家银行已陷入困境,尤其是资产最大的裕信银行和西雅那银行均需巨额资金救助。此外,移民问题积重难返,意大利作为非洲难民的主要登陆地,疲于

应付却已无力再接纳新的移民,还要应对移民引发的各种社会问题。

最大的风险还在于青年。意大利是西班牙之后欧盟失业率第二高的国家,尤其是青年失业率居高不下,南部意大利18岁至34岁青年失业率高达81%。找不到工作的青年苦无出路,一些加入黑手党谋生,失去未来的青年开始滋生“幻灭的一代”,成为反建制、反欧盟、反移民、反全球化的生力军。

在此背景下,意大利“五星运动”成为一些青年向往的政治力量。一些青年认为,“它不是一个政党,它是引领人民追求新生活的一场运动”。实际上,“五星运动”是一个打着脱离欧盟、脱离欧元区、驱赶外国移民等口号,在民粹主义大潮中崛起的一个极右政治力量。“五星运动”目前风头正盛,赢得了6月的罗马市长选举,在民调中与伦齐的民主党支持率不相上下。一旦其成为议会大党甚或当政,很可能将就意大利退出欧元区进行公投,这对困难重重的欧盟可谓雪上加霜。

不过,“五星运动”能否在意大利明年大选中胜出尚难预测,即使胜出,它也难以控制议会,其脱欧公投将会遭到议会阻挠。就算举行脱欧公投,导致意大利脱离欧元区或最终引发欧元区甚至欧盟解体的可能性也并不大。

分析人士认为,意大利虽然叫声震天,但不会退出欧盟,也不大可能退出欧元区。一方面,意大利与英国不同,是欧盟创始国和核心成员国,是欧洲一体化的主要推动力量,与欧盟的关系远比英国紧密。意大利作为“坚定的欧洲派”,从欧洲一体化建设中受益颇丰,对继续推进欧洲一体化、深化欧洲防务合作都持积极态度。另一方面,意大利承担不起脱欧的代价。摒弃欧元而使用新货币,在目前公共债务高企的情况下,只会导致新货币大幅贬值和政府违约,这直接关系到每个意大利人的个人财富。面对选民的真金白银,无论什么政党都会慎之又慎。□

(作者单位:中国社科院世界经济与政治研究所)



12月4日,民众在意大利佛罗伦萨的一处投票站投票



12月4日,人们在意大利佛罗伦萨的一处投票站等待投票