

意大利修宪公投失败 政局不确定性加大



2016/12/5

作者：张强 余雷

意大利修宪公投失败 政局不确定性加大

作者: 张强 余雷

意大利当地时间 2016 年 12 月 4 日，意大利举行全民修宪公投。统计结果显示，意大利修宪公投反对票超过赞成票，修宪议案被否决。意大利总理伦齐确认公投失败，宣布辞去总理职务。

意大利政治制度弊端由来已久

意大利议会由参议院、众议院组成，两院之间的权利完全对等。在通过任何的立法和政策时，议案必须在两院分别通过，且在审议同一议案时两轮审议的时间间隔不得少于三个月。另根据宪法，由于政府需要得到两院的信任投票才能就任，执政党必须要在两院均占有多数席位才能保证政权的稳定。这种宪法制度下导致意大利政权更替频繁，自二战以来意大利总共经历了 63 届政府，每届政府的平均寿命仅一年多。意大利政党众多，2013 年意大利政党总数达到了 169 个。政党林立导致了党派执政权利分散，加剧了政局的复杂性。由于每届政府的政党都很难同时在两院中取得多数席位，导致政府经常被解散并提前举行大选，体现出其政局的不稳定。

在此背景下，伦齐和他所在的民主党于 2014 年 4 月提出政治改革议案，旨在改变目前参众两院职能相同、权力均等的现状，削弱参议院的执政权利，保证政府拥有更长的寿命和更高的效率，使立法工作摆脱程序繁复的窘境。但议案未能在议会投票通过，需要举行全民公投来决定议案是否成为立法。现公投失败，意大利政局不稳定、政府效率低下等问题仍将得不到解决。

总理辞职将导致意大利在短期内陷入“无政府”状态

伦齐辞去意大利总理职务后，意大利将在短期内陷入“无政府”的状态。考虑到目前意大利参议院内没有任何一个政党在参议院内拥有 50% 以上席位，各党派需要就组建新内阁事项进行谈判。如果各党派最终达成一致，意大利将

产生新的临时政府并留守至 2018 年正式大选；但如果各政党就组成临时政府未能达成一致，意大利或将在 2017 年提前举行大选。意大利政权交替较频繁，曾经出现多次“无政府”局面，因此伦齐辞职不会导致意大利局势发生较大动荡；但“无政府”的局面将严重影响当前意大利政府的效率以及诸多政策的实施进程，对意大利及欧元区投资者的信心也会产生较大负面影响。

若五星运动党未来执政将加大意大利的退欧风险

近年来，意大利五星运动党发展迅猛，这是一个新兴的意大利民粹主义政党，反欧洲一体化、反移民是其主要理念。五星运动党在 2013 年的选举中异军突起，成为众议院的第一大党，目前其已赢得了 21 个地方议会选举。一旦提前大选，五星运动党成为新执政党的概率将加大，随即退出欧元区的公投或将不可避免。但目前的结果距离五星运动党执政、退欧公投仍比较遥远，因此公投失败仅仅意味着意大利面临一定的退欧风险，并不代表意大利将退欧。

公投失败后改革进程的不确定性加大

意大利当前正面临经济发展动力不足、银行业岌岌可危以及政府债务高企等诸多问题。**经济方面**，近十几年来意大利一直是欧元区最萧条的经济体。欧债危机后，意大利进入严重的经济衰退期，经济复苏基础非常薄弱。2015 年意大利才实现 GDP 近四年来首次正增长（0.76%），但增速远低于欧元区水平，失业率自 2012 年以来则一直处于 10% 以上的高位。**银行业方面**，近年来，意大利银行的不良贷款率持续上升。截至 2015 年底，意大利银行体系整体不良贷款规模高达 3600 亿欧元，不良贷款率高达 17.97%；欧盟反对政府资金为银行坏账埋单以及漫长的司法程序也导致不良贷款问题得不到尽快解决。**债务方面**，意大利已经成为继希腊之后欧元区第二大公共债务负债国。截至 2015 年末，意大利政府债务相当于 GDP 的比重高达 132%，政府面临的偿债压力极大。

目前伦齐政府正推进税收、立法系统、就业、银行业、政府债务等方面的一系列结构性改革政策，具体措施包括降低个税、增加永久性就业合同签订、

鼓励银行业合并及解决银行业坏账等。伦齐辞职后，意大利的改革进程可能放缓或终止，银行业系统风险将进一步累积。

总体上看，此次修宪公投的失败给当前意大利的政局带来一定的不确定性，短期内意大利的经济及主权信用状况不会受到较大影响。但此次公投失败可能影响意大利当前的结构改革进程，中期内意大利经济及银行业面临的困境或将进一步恶化。