



走出危机艰难前行的意大利政府

朱琼(2007.4)

今年2月21日，意大利参议院就扩大意大利北部维琴察的美军基地和维持意大利在阿富汗的驻军问题进行对政府的信任投票，执政的中左联盟获得318票中的158票，差两票而未能达到法定通过票数，总理普罗迪被迫宣布辞职。由此爆发了中左联盟上台9个月以来的首次政府危机。

危机爆发后，在野的中右翼政党如力量党、北方联盟等趁机要求总统授权他人另组过渡政府，或立即解散议会举行大选。面对这一形势，中左联盟各党于22日深夜召开高层政治磋商并达成共识，通过一项“无谈判余地”的政治计划，一致支持普罗迪继续留任总理。随后，意总统纳波利塔诺经与各政治力量会晤后，尤其是考虑到中左联盟继续支持普罗迪的意愿，没有接受普罗迪的辞呈，要求其重返议会，通过信任投票重新获得议会多数。2月28日和3月2日，普罗迪在参众两院信任投票中顺利赢得议会信任，到此，为期10天的意政府危机宣告结束。

先天不足 政府难以稳定

普罗迪政府在此次参院信任投票中失利是由于少数激进左翼参议员在议会内倒戈造成的，而归根到底是执政的中左联盟内部矛盾分歧激化的结果，这也再次暴露了普罗迪政府在稳定性上的先天不足。

首先，执政的中左联盟是由左民党、雏菊党、重建共产党、共产党人党、绿党、民社党、激进党、欧洲民主联盟、“意大利价值”运动等八个政党组成，从主张基督教民主主义的雏菊党，到极左的重建共产党、共产党人党和绿党，各党的政治理念不同，政策取向各异，普罗迪自上台以来不断为协调各方立场而奔走。为削弱财政赤字，改善公共开支，普罗迪政府有意对社会福利体制进行改革，但重建共产党等党站在工会和劳动者立场上，表示坚决捍卫弱势群体利益，在退休金改革问题上设置重重障碍；在事实婚姻问题上，政府一方面面对重建共产党和民社党等党坚决支持世俗化、承认非婚姻关系同居者、同性恋者权利的要求，另一方面也面临来自雏菊党内部坚持传统的天主教价值、捍卫传统家庭观念和道德理念的保守力量的压力；在对外政策方面，普罗迪主张高举“欧洲主义”和“跨大西洋主义”两面旗帜，积极参与国际事务，加大对中东和地中海地区热点问题上的参与力度，引起了坚决反美、抵制一切军事行动的重建共产党、共产党人党、绿党等党的反对。而在是否继续维持意大利在阿富汗驻军以及是否允许意北部维琴察美军基础扩建问题上，重建共产党和共产党人党等激进左翼力量甚至组织了80万人参加的、声势浩大的反对游行，给政府极大压力。

其次，普罗迪政府在参议院内几乎没有任何优势可言，稳定性严重不足。在总共322个议席中，中左联盟仅有158席，比中右联盟只多出一席，因此每次投票中左联盟必须借助终身参议员和海外议员的支持才能勉强维持微弱多数。一旦某个议员不遵从联盟意志而选择弃权或投反对票，政府的任何政令或法规将无法获得通过。为加大对联盟内各党及各党议员的约束力度，普罗迪常常采取将议会内讨论的重要问题与信任案“捆绑”的方法进行投票。截至危机爆发前，上台仅仅9个月的普罗迪政府已被迫在议会两院内进行了11次信任投票。这一捆绑式做法也引起了中左联盟内一些议员的不满，而在导致此次政府危机的参议院投票中，正是由于两位终身参议员弃权和两位重建共产党议员投了反对票，才导致政府未能获得参院多数支持。

以退为进 顺利走出危机

虽然执政联盟内部矛盾重重，但政府危机的爆发无疑给中左各党敲了警钟，如果不能保持团结，中左政府将无法维持5年的执政任期。因为据近期民调显示，中左联盟的民意支持率已低于中右联盟。也就是说，如果要提前举行大选，中左联盟很有可能败北，将执政权拱手让给中右联盟。出于维护现在政治联盟稳定、避免以贝卢斯科尼为首的中右联盟在可能的提前大选中卷土重来的考虑，中左联盟各党均表示将“紧密团结在普罗迪周围”，共同维护执政地位。可以预料的是，在经

历了危机之后，中左联盟的内部团结和普罗迪的执政能力将有所增强。

一方面，普罗迪的辞职使中左各党意识到增强联盟凝聚力和政府执政能力的重要性。由于中左政府是由多党联合执政，一些小党倚仗对维持议会执政多数的决定性作用常常提高要价，各行其是，导致普罗迪在协调执政联盟内部立场、做出政策决策时缺乏足够的权威。在此次危机中，普罗迪不得不以退为进，借辞职来起到敲山震虎的作用。普罗迪在提交辞呈后表示，要么加强总理的行政权力，要么大家都“回家”。普罗迪提出了包含12点内容“无谈判余地”的政治文件，其中包括支持意大利在联合国、欧盟和北约范围内承担的“国际义务与责任”、推动文化教育和科研发展、削减公共开支、改革社会福利体制等政策主张。尤其重要的是，各党必须接受普罗迪提出的一项核心要求，即普罗迪在处理执政联盟内部分歧时拥有最终决定权，承认普罗迪“统一代表政府立场的权威”。中左联盟各党出于政府稳定和自身利益考虑，同意并签署了该文件，使得普罗迪的政治地位得到了加强。

另一方面，中左各党为了加强内部团结，保持政府稳定，也加大对各党议员的约束力度。左民党全国书记法西诺在呼吁，中左议员可以自由表达和保留自己的意见，但在议会投票时应遵守联盟意志，保持团结。共产党人党和绿党对党内议员也提出了相关要求和约束。重建共更是对在参院投票时倒戈的议员图里利亚托采取了纪律措施，撤销其党内职务并中止党员资格两年。这是重建共第一次采取如此严厉的处分措施，希望借此举以儆效尤，对党内少数派起到一定的警告和约束作用。

重任在肩 前景不容乐观

在赢得议会两院信任投票后，普罗迪率领政府原班人马整装再次出发。普罗迪表示，经历了政府危机后的执政联盟“更加团结、更加强大”。但外界舆论对普罗迪政府的前景并不十分看好。虽然中左政府暂时渡过难关，避免了意政局陷入动荡与混乱中，但由于制约政府稳定的确定因素将长期存在，执政前景不容乐观。

首先，执政联盟内部政党众多，内部分歧又根深蒂固，在此基础上组成的任何政府都是十分脆弱的。以左民党、雏菊党为代表的改良主义和重建共产党、共产党人党为首的左翼力量在意识形态、政治诉求上本身就存在着相当的差距，在外交政策中十分敏感的意美关系问题上、在自由化改革等方面有着较深的分歧，今后也难以避免地将再生冲突。另外，执政联盟在参议院仅拥有微弱优势，若在内部协调上一旦发生问题将难免在投票中再次面对丧失执政多数的局面。而且普罗迪不可能永远依靠“捆绑式”信任投票的方法来解决政府遇到的难以在内部达成一致的棘手问题，一来这是不现实的做法，二来这样做只会制造更多导致政府动荡的可能。在阿富汗驻军问题上，虽然意大利众议院3月9日已经通过了对意驻军的拨款法案，但仍将面临参议院投票的考验，一些左翼议员表示仍持保留意见。中右联盟领导人、前总理贝卢斯科尼威胁中左联盟，称如果参院未能通过，普罗迪应引咎辞职，总统则应下令重新大选。

其次，政府面临严峻的财政经济压力，改革推行道路上阻力重重，有可能引发新的动荡。虽然意大利国家统计局的最新数据表示，意经济有所好转，去年的经济增长率达到1.9%，创6年来的最高，但总体经济形势仍面临相当困难，公共收支状况的改善难度很大，目前财政赤字占国内生产总值比例仍高达4.1%，欧盟不断敦促意大利政府采取相关措施以实现达标，标准普尔等国际金融评估机构接连下调对意经济的评估等级，因此，如何改善财政状况、推动经济增长、提高竞争力和劳动生产率，是政府面临的重要问题。另外，社会福利和退休金制度的改革是政府将要遇到的最为棘手的问题，面对社会老龄化趋势和居高不下的财政开支压力，不改革显然没有出路，而强行推进改革只可能激化社会矛盾，作为劳方代表的工会和一向扮演中下层民众代言人的重建共产党、共产党人党等党派也不会轻易妥协。舆论认为，如果政府一旦拿退休金制度和公共部门改革开刀，很有可能再次面临垮台的危险。

第三，修改选举法虽然已成为左右两翼一些政党的共识，但势必遭到左翼小党的反对，影响到中左联盟的团结与稳定。意大利在战后为避免再蹈法西斯一党专政的覆辙，实行了多党制的民主制度，结果导致政党林立，一些小党在国家政治生活中发挥着相当的制约作用，政府更迭频繁，政局持续不稳。改革现行选举法、保障政府稳定、提高决策效率成为亟待解决的问题。总统纳波利塔诺在退回普罗迪的辞呈时就强调，必须尽快对选举法进行修改。普罗迪总理也表示，选举法改革是政府在未来“绝对优先”考虑的问题，并希望获得尽可能广泛的支持。左民党全国书记法西诺表示，愿意同中右力量就此问题进行对话。中右阵营方面，虽然民族联盟和基民盟已经表示支持选举法改革，但中右联盟最大的政党、贝卢斯科尼领导的力量党对此态度仍摇摆不定，北方联盟也尚未明确

表态。目前，各派政治力量对怎样改革还没能达成共识，议会门槛如何设定、议席如何分配仍是各方争论的焦点，甚至在中左联盟内两大主要执政党——左民党和雏菊党内也未形成统一的意见，联盟内一些小党出于自身利益考虑，担心会因选举法的修改而被排除在议会之外，更是会在改革问题上百般阻挠，影响到政府稳定。

虽然普罗迪成功走出政府危机，但正如舆论所预测的那样，政府今后的道路不会一帆风顺。5月份，意大利将举行地方选举，此次选举涉及全意6个大区中的8个省、919个市镇共计1300余万选民，虽然许多重要省份未参选，但这是新政府上台以来的第一次大规模选举，是对近一年来政府执政成果的评估，将对意大利今后政局产生不小影响。普罗迪政府在上台以来的首次地方选举中表现如何、将怎样应对今后的执政考验和并不乐观的局面、能否完成5年的执政任期，这一切均有待观察。

（《当代世界》2007年第4期）