

## 義大利的公投——歐盟因素

紀舜傑

淡江大學未來學研究所所長

### 摘要

義大利是少數西歐國家中允許由人民直接發動公投的國家，因而公投經驗豐富，所有公投次數在西歐民主國家中僅次於瑞士，並經常被類為公投研究的案例。本文主要探討重點在於認識義大利公投之制度設計，執行情形，並探討近年來最引人注目的 2016 憲政公投，特別是夾雜在那次公投中的歐盟因素，最後則以未來學的多層次因果分析法，對義大利的公投進行深度分析。我們發現許多導致 2016 年公投的表面問題，例如政府施政效率不彰、經濟衰退、日益嚴重的難民湧入問題。在系統層我們則看到義大利憲政體制造成的立法延宕，內閣不穩，以及決策受限歐盟規範的制度性原因與結果。在世界觀與論述方面，2016 年公投除了是對憲政改革的集體意志表達外，因為倫齊如果下台後，右派民粹傾向的五星行動黨可能組閣，於是世人便將此公投視為義大利對與歐盟未來關係的一次表態，歐盟因素便被加入分析討論中，我們也從許多實證調查資料中發現義大利對歐盟的較負面的態度。最後的迷思或隱喻部分，我們提出是否以民粹風潮來看待義大利 2016 公投的結果乃為過度簡化與誤導。

**關鍵詞：**義大利公投、多層次因果分析、民粹主義

## 壹、前言

公民投票是每個國家人民的基本權利，是人民對憲法、一般法案或政府之決策，有提議表示意願，或投票決定是否同意之權。這項權利包括公民之創制與複決兩權，創制權是由人民提案，送由立法機關制定成爲法律，或由政府製成政策。複決權則對法律草案或修改案，或立法機關所議決的法律案，或政府的決策，有投票決定是否同意之權。公投也是爲了彌補代議政治之不足，讓人民對義大利在 2016 年舉行憲政公投，引起舉世注目，除了導致當時的總理下台外，主要在於大家關心其對義大利與歐盟關係的走向問題。事實上，義大利是少數西歐國家中允許由人民直接發動公投的國家，因而公投經驗豐富，所有公投次數在西歐民主國家中僅次於瑞士，並經常被類爲公投研究的案例。

本文主要探討重點在於認識義大利公投之制度設計，執行情形，並探討近年來最引人注目的 2016 憲政公投，特別是夾雜在那次公投中的歐盟因素，最後則以未來學的多層次因果分析法 (Causal Layered Analysis, CLA)，對義大利的公投進行深度分析。

## 貳、義大利公投之制度設計

當今義大利共和國體制，乃是經由 1946 年的全國性公投所建立，義大利人在該次公投揚棄君主國，也是第一次由政府所提案的公投，其餘的公投大都由人民提案所成。1946 年公投之後，義大利共和國創立，接著進行制憲會議，確立內閣制與虛位之總統制 (張福昌，2011)。在公投法制的設計上，我們以強制性與非強制性劃分，三種公投包含廢止型公投、憲法條文修正公投與行政區合併或設立公投，前兩種皆是選擇性公投，第三種則是強制性公投。三種制度的細節如下：

### 一、廢止型公民投票 (abrogative referendum)

此類公投由憲法第 75 條所規定，公投議題沒有限定，只要是關於全部

或部分的法律廢除，都可由此類公投決定。這類廢止型公民投票對剛剛經由立法機關通過的法律，或是既有即已經生效的法律條文，都可進行公投複決。但是在涉及預算與租稅、減刑與大赦、以及授權批准國際條約等事項則不適用廢止性公民投票（李昌麟，2013；王思為，2016）。

廢止性公民投票的連署可由義大利參議院或眾議院五分之一以上的國會議員，或五個區議會（regional council），或五十萬選民共同連署完成後進行。連署通過後，必須經由「憲法法院」（La Corte Costituzionale）及中央公投委員會（Ufficio centrale per il referendum）兩個機構加以審核，確認公投的議題非上述預算與租稅、減刑與大赦、以及授權批准國際條約等限制的範圍。通過與否設有門檻，必須是投票率達 50% 以上，贊成票是多數時此廢止性公民投票才算通過，而且如果該公投案未獲通過時，則相同議案於五年內不得再度申請。此類公投在 1970 年代後成為政治使用之工具，不論是少數黨或是大政黨都經常以此為政治攻防的工具（李昌麟，2013）。

## 二、憲法條文修正公民投票

此為第二類選擇性公投，在憲法第 138 條規定，任何憲法條文與憲法性質法律（Legge costituzionale）之修正，皆可提出公民投票。由參、眾議院進行兩次修正條文之審核，其間隔時間至少三個月，並在第二次審議要以絕對多數決的方式表決通過。假使參、眾兩院於第二次表決中均超過三分之二以上的議員同意，則該憲法修正案即直接由總統頒佈施行，無須另外申請舉行公投。

倘若參、眾兩院於第二次表決中未超過三分之二以上的議員同意時，則可於修正案於通過後的三個月內，由參議院或眾議院五分之一以上的議員，或五個區議會，或五十萬選民之連署之後，將該憲法修正案交付公民投票，公投之申請必須經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准。通過之門檻為投票總數之過半同意，否則該憲法修正案視同失敗。

## 三、行政區合併或設立新區之公民投票

此類為強制型公投，由憲法第 132 條規定，在義大利領土上欲進行區

合併或區的新設立，人口至少須達到一百萬人。經由申請之市議會、省議會或是區議會向最高法院提出合併或新設區域之公投申請，同樣經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准。通過門檻也是投票總數之過半通過。通過後必須由內政部在 60 日內，將通過之結果與設利之草案遞交國會審核，國會在收到草案後，必須於三個月內進行討論表決，如未獲國會通過，則在五年內不得再提申請案。義大利的行政區合併公投雖然在中央從來沒有施行過，但地方上則有許多案例（張福昌，2011）。

檢視自 1946 年以來，義大利舉行公投的情形，由附錄一我們看出，此期間總共 72 次公投，共 28 次通過，44 次未通過，通過比率約 39%，未通過為 61%。以下我們便以最近一次，即 2016 年之憲政公投為討論焦點。

### 參、2016 憲政公投

義大利在制憲時之憲政體制設計，主要是為了防止獨裁而削弱的政治集中權力，但也讓政治穩定性受到相當的傷害。在權力制衡的設計中，經由兩個國會議院牽制總統，避免再出現如墨索里尼的獨裁者。然而因為參議院與眾議院兩院權力完全對等，在通過任何的立法和政策時，議案必須在兩院分別通過，單一議院通過的無效，且在審議同一議案時兩輪審議的間隔不得少於 3 個月，使得議案常常因上下兩院的拉扯而無法順利通過。而且義大利的國會人數規模是全歐洲最龐大，共有參議院議員 315 人，眾議院議員 630 人，導致法案討論通過的時程相當耗時且無效率，歐盟國家平均需要 264 天通過一項法案，而義大利則平均需時整整一年（宋魯鄭，2016）。

再者，義大利的比例代表制之選舉制度導致政黨林立，使得大選後經常出現分裂政府，即很難有政黨能在兩院中取得多數席位，再加上議會有權力解散政府，於是政府經常被解散並提前舉行大選。如此導致義大利政府的輪替次數極為頻繁，幾乎每年都需要政府改組，這對政策的延續性與連貫性都是傷害，特別是在面臨經濟艱困的時期。

2008 年全球金融危機也帶給義大利極大的衝擊，使得義大利經濟積弱

不堪，並且爆發債務危機而淪為歐豬五國之一（PIIGS）（BBC, 2010）<sup>1</sup>，義大利總理倫齊（Matteo Renzi）和他所在的中間偏左政黨民主黨便於 2014 年 4 月提出政治改革議案，認為義大利憲政體制已經需要進行改革。

倫齊所提的改革內容為，首先削減參議院的立法權，將參議院定位為諮詢機構，參議員人數也會從目前的 320 人削減至 100 人，其中 74 人還是由總統直接任命而非選舉產生。同時，在選舉中獲得 40% 以上票數的政黨，將自動獲得眾議院 54% 的多數席位，藉此穩固執政黨的議會控制權。此改革方案經參議院與眾議院多次修改，2015 年 10 月 13 日與 2016 年 1 月 11 日分別由參、眾兩院首次通過。2016 年 1 月 20 日與 4 月 12 日兩院又分別第二次批准了該法案。但是法案在第二次投票中並沒有在兩院都獲得三分之二以上的支持票，根據憲法 138 條關於憲法修正的規定，必須交由公民投票決定。於是 2016 年 12 月 4 日舉行此項公投，結果贊成票佔 40.88%，反對票為 59.12%，投票率為 65.47%。公投失敗後，倫齊遵守投票前所宣示，失敗就辭去總理職務，引起後續一連串之政治發展。

接著，我們便以多層次因果分析法，針對此次公投進行不同層次與面向之討論。

## 肆、多層次因果分析 2016 公投

首先，我們介紹多層次因果分析法（CLA）之理論架構，CLA 在未來學裡既是理論也是研究方法，在理論層次它是企圖整合社會科學的實證、批判、文化分析、和行動研究的認知模式，認為人類的認知是垂直的活動，知識的根源來自歷史、文化、社會結構，呼應傅柯（Michael Foucault）所主張的「知識的歷史框架」（historical frame of knowledge），即各種知識都是在特定的歷史底下的產物（Foucault, 1973）。另外 CLA 也融合 Johan Galtung（1996）所主張的文明密碼（deep civilizational codes），即要了解

<sup>1</sup> 如果以 PIGS 為論，乃指葡萄牙、愛爾蘭、希臘、西班牙。後來也加入義大利變成歐豬五國。

國際關係必須瞭解各國的文明根源 (civilizational origins)，例如不同文明對女人、他人、自然、歷史的觀點都不同。簡單地說，CLA 是對問題的深度剖析，對問題的成因和定義從最表面到最深層地抽絲剝繭，希望能找到最根底的密碼 (Inayatullah, 2004)。

CLA 由上述理論基礎發展出的方法為，將問題的討論分為四個層次(圖 1)，第一個層次稱為表象層 (litany)，在媒體上看到的統計數字、新聞報導、具有特殊目的事件宣傳基本上都是這個層次的論述方式。製造無力感、恐慌、責怪他人或事件當事人 (政府官員或政治人物)。對問題的來龍去脈或基本假設都未能加以質疑或挑戰。

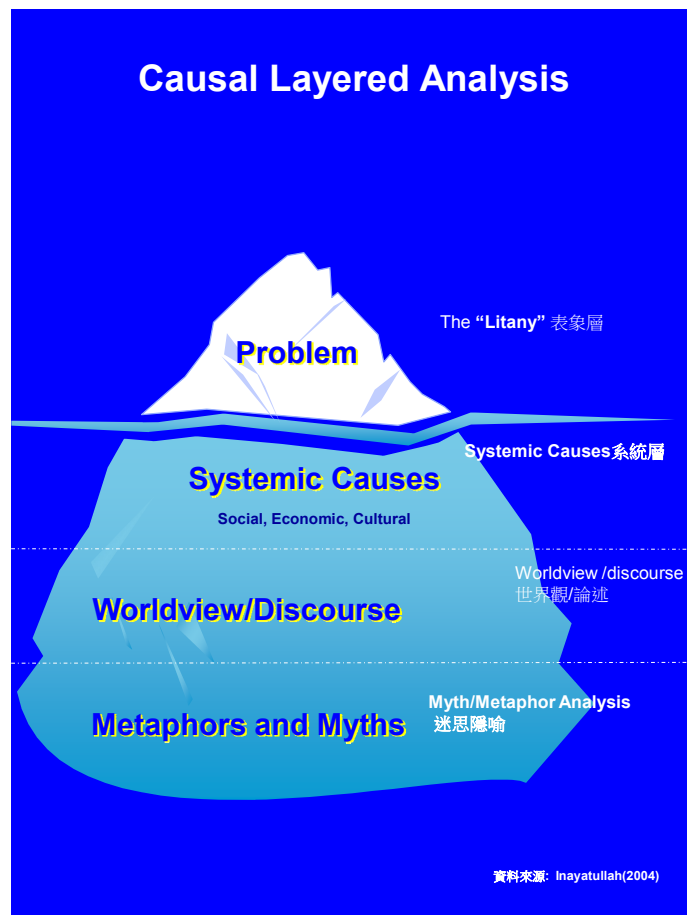


圖 1：多層次因果分析的四個層次

第二層為系統層（systemic causes），會關注問題的系統性的原因，包括政治的、經濟的、環境的、歷史的、社會的、和科技的因素。政府和各種事件關係人的角色會被探討，也會利用數據資料解釋事件，數據會被質疑，但是不會根本推翻其既定的框架，媒體的社論或分析性的文章大部分是這一層次的探討。

第三個層次是世界觀/論述（worldview/discourse）的分析，探討支持和合理化特定事件的論述和世界觀。找尋超越當事人的深層的社會的、語言的、和文化的原因。重新檢視或是重新定義問題之所在。重新解構我們對問題的認識。這個層面又可分為幾個層級，第一級是利益攸關者（stakeholder），檢視各個利益相關的個人和團體。第二層是對世界的正當期待的意識型態（how the world is and should be），例如是經濟至上或是永續發展等的願景期待。第三層是文明背景透過世界觀的展現，例如西方的世界觀、伊斯蘭的世界觀、或是儒家的世界觀。第四層是認識論的，例如現代的、後現代的、前現代的認知。例如人口的未來，基督教和伊斯蘭教的世界觀是不斷成長且倍數成長，但是以意識型態和文化的觀點切入，人口涉及的是女性對生育小孩、教養小孩、女性在男系社會中角色扮演和整個世界的勞力分工的議題。

第四層是隱喻或迷思（metaphor or myth），這一層是深層和集體的原型的故事，是潛意識的和情感性的面向，提出大膽和訴諸感性的角度和觀點看待問題，所用的語言可能較不明確，但是希望刺激意象的想像，希望觸動人的心而不是人的腦（感性大於理性）。

本人曾就台灣之公投進行 CLA 分析（紀舜傑，2014），得出的四個層次在表象層我們看到的問題意識在批評公投綁大選，公投是假議題，過去的公投都是為了選舉動員，為了公投而公投，因此設計了實質影響力極為有限的題目，也使得公投的結果毫無約束力或政策執行規範。表面爭吵的還有對政黨多數暴力的控訴，因為議會政治中，多數黨的鴨霸、專權，迫使少數黨派的主張，即使具有相當的民意支持度，在立法機關內仍然無法得到應有的重視與決策結果。因此，公投是為了反制這種議事多數的暴力的不公平政治。

在第二層次系統層，我們看到對各項制度的討論，包含現行立法院的運作，朝野協商控制重大政策的發展，政黨如果都背離多數民意時，對代議政治的抗衡和補救，就是透過公投展現真正的民意。李前總統認為單一選區的選舉制度，使得年輕人的聲音難以讓外界重視，於是採取公民運動，爭取直接民主的政治參與。另外公投門檻的設計更是各方爭論之所在，見諸以下各國公投門檻設計，台灣的雙二一設計並非全世界獨一無二，這或許是當初會以此標準為門檻的重要原因所在。

因為高門檻的鳥籠限制，造成公投問題的設計充滿攻防算計，以核四公投為例，擁核派設計題目為「你同意核四廠停建嗎？」在公投不會過關的預期下，這樣的題目就是續建核四的保證。相反地，反核派主張題目應該是「你同意核四廠續建嗎？」公投未達門檻就是停建的依據。還有公投應該處理的議題是否該加以限制，地方性和全國性的公投是否該有不同的標準設計，例如在離島建設條例下的澎湖博弈公投就採取相對多數制。

在第三個世界觀/論述的層次，基本上較多對民主的再檢討，公投是台灣民主深化的里程碑，也是民主鞏固在體制內的合法途徑的象徵。也有台灣的公投無法正常發展，而淪為鳥籠公投，延伸至台灣的民主發展也成鳥籠民主，在外力的制約下，台灣的民主屋頂並不高聳。另外的論述也包括對政府寡頭或菁英領導的不信任，有公投才是當家作主，是主權在民的確認。而世界的普遍發展是對代議制的不滿，各國公民意識抬頭，因此直接民主的實踐日益頻繁（像近年的福克蘭群島公投、烏克蘭的克里米亞公投、東烏克蘭公投、蘇格蘭公投）。鑑於國際媒體普遍對於各國的重大公投都會加以報導，因此公投是對世人宣告的有效管道，是民族自決或住民自決的全球展現。

第四個層次迷思或隱喻，我們看到對民主的失望，民主不完美，只是當前最佳的問題解決方式。在不完美的民主下，公投是勉強的完美。另外在具體事證的迷思上，我們看到「維持現狀」的迷思，有人總認為公投是改變現狀的陰謀。然而，為何改變現狀在台灣會變成是負面的事情，講改革創新不就是從改變現狀開始嗎？這當然是因為台灣的現狀困境所致，在台灣、美國、與中國的三邊關係中，美國定義現狀也極力維護現狀，並盡



可能預防任何可能改變現狀的作為，加上台灣內部有人一直將公投與台獨指控為互為表裡，因此公投就是朝台獨邁進的軌道。再者迷思是對公投該處理大事或是小事的態度，國民黨認定只有大事才應該公投，問題是事情的大小該如何界定？最後的迷思是爭取公投是該先求有，再求好，或者該堅持一次到位。當年公投法的通過似乎是較接近前者，所以讓公投變成大選的角力工具。我們該思考，公投到底是天邊的彩霞，還是眼前的玫瑰（見表 1）。

表 1：台灣公投之多層次因果分析

表象層 (litany)	公投綁大選、公投假議題、政府失靈
系統層 (systemic causes)	選舉制度所致、門檻設計、題目設計
世界觀/論述 (worldview/discourse)	鳥籠公投、鳥籠民主、民族自決國際展現
隱喻/迷思 (metaphors/myths)	民主不完美、改變現狀、公投 = 台獨先求有再求好

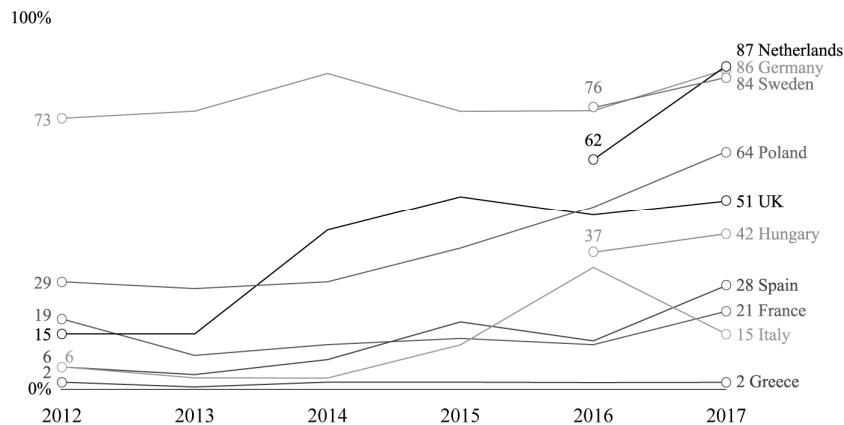
在義大利 2016 年憲政公投上，在表象層我們看到的問題是義大利的經濟衰退，特別在銀行的不良貸款問題嚴重，17% 的銀行貸款是壞賬，這一比率幾乎是美國的 10 倍。而且義大利國家債務佔 GDP 比率為 133%，僅次希臘（風傳媒，2016）。

面對財政惡化，義大利政府沒有提出有效的改革政策，老百姓認定政府無能，政治領袖失職。加上也是日益升高的難民問題，幾十萬難民湧入後對經濟、社會和治安均構成衝擊，但是義大利政府卻無法自行決定難民政策，必須由歐盟議會決定。這些怨氣主導此次公投的氣氛，倫齊以憲政改革為號召，似乎並未能真正解決這些超越義大利內政的問題。

在系統層面，我們看到義大利的政府體制的設計，均等權力的參議院與眾議院被稱是「完美的兩院制」（perfect bicameralism）（Calabrò & Cocchiara, 2015），結果是立法過程的困難與施政的沒有效率，加上比率代表制的選舉制度，造成小黨林立，超過 160 個政黨的結果是讓政府內部的協調工作變的更艱難，而且組閣難以達成絕對多數，內閣政府的穩定性受損，因而政府重組頻繁。

在經濟和財政問題上，加入歐元區讓義大利很難以貨幣政策解決其國內的財金問題，例如美國能以匯率政策調整經濟走向，但是義大利欠缺可以自行運用的匯率政策，歐盟採取的擰節政策加上歐元匯率居高不下，對於義大利經濟的國際競爭力更是雪上加霜，結果形成通縮心理對刺激內需產生重大的抑制效用。因此，我們看到圖 2 顯示義大利人感覺國家經濟情況良好的比率只有 15%，僅僅高於希臘的 2%。

Many European publics have sunnier view of their economy  
The current economic situation in our country is good



Source: Spring2017 Global Attitudes Survey.Q5.

PEW RESEARCH CENTER

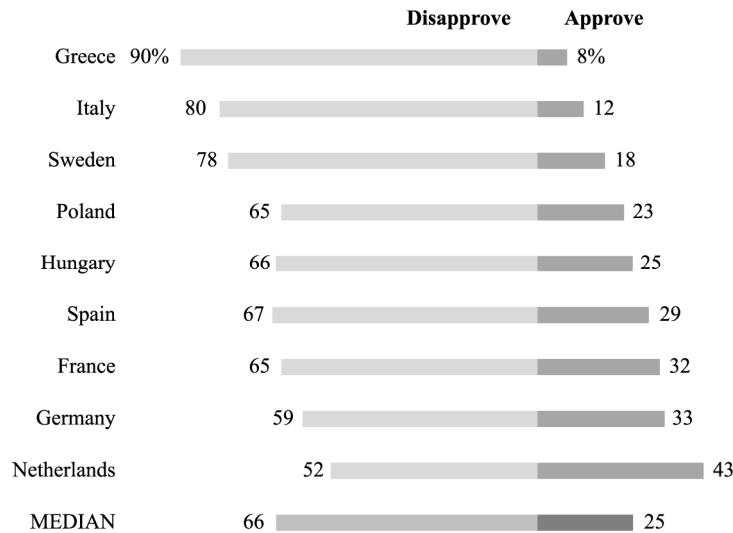
來源：Pew Research Center (2017)。

圖 2：歐盟各國對經濟發展之看法比較

在社會層面上，難民議題對不振的經濟發展造成更大的打擊，自 2015 年以來，全歐洲已湧入超過 100 萬名移民，超過 20 萬的難民跨過地中海來到義大利，2016 年公投年義大利接到超過 6 萬難民的申請，僅次於德國，是第二大難民接受國，難民讓義大利支出超過 20 億歐元給予安頓和救助 (Rogers, 2016)。然而難民問題是整體歐盟的問題，義大利在歐盟的體制下無法片面行動，必須在歐盟的決策體制下才能加以解決。所以我們在歐盟的跨國調查中，看到義大利不同意歐盟處理難民問題的比率高達 80%，僅次於希臘的 90%。相對地，同意的只有 12%，僅高於希臘的 8% (圖 3)。

### Many Europeans disapprove of the EU handling of the refugee issue

*Do you \_\_\_ of the way the European Union is dealing with the refugee issue?*



Source: Spring2017 Global Attitudes Survey. Q46b.

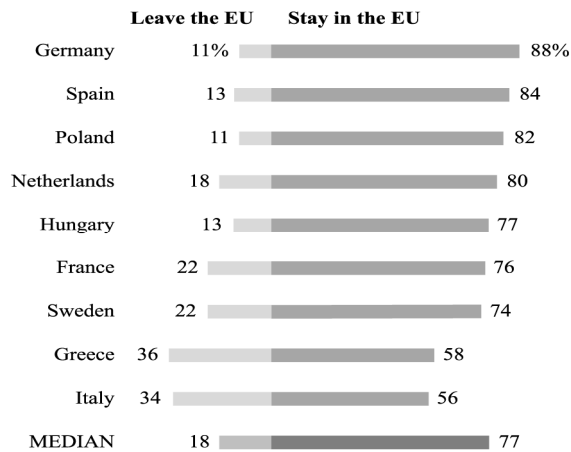
**PEW RESEARCH CENTER**

來源：Pew Research Center（2017）。

圖 3：歐盟各國對難民處理問題調查表

從上述的系統層面，我們便可看出義大利的憲政公投背後的更大問題都與歐盟與歐元體制有關，因此我們以世界觀和論述的觀點來看，反省與歐盟的關係是主要重點。2016 年英國的脫歐公投（Brexit），是否脫歐也變成義大利憲政公投的議題，因此有 *Quitay* 此名詞的產生，以對比英國的 Brexit。同時 2016 年也是歐洲民粹主義高漲的一年，或許該說是全球向右傾斜的民粹主義風潮，義大利右派反建制（establishments）的五星運動黨（Five Star Movement），是民粹風格政黨，在公投的競選活動中，他們反制倫齊公投主張的主要訴求就是檢視與歐盟的關係，甚至提出將會推動脫歐盟或脫歐元的公投。在跨國調查中，我們可以看到義大利隊於脫離歐盟的比率有 34%，僅次於希臘的 36%。而主張留在歐盟的 56% 甚至低於希臘的 58%（圖 4）。

After Brexit vote, few in other European countries favor leaving the EU  
Our country should ...



Source: Spring2017 Global Attitudes Survey. Q45.

PEW RESEARCH CENTER

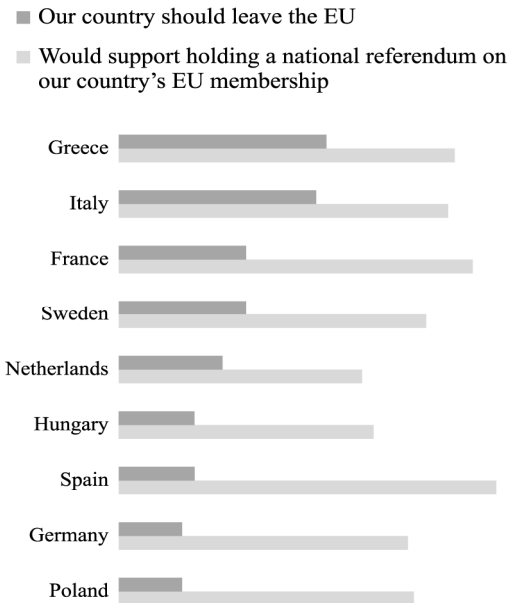
來源：Pew Research Center（2017）。

圖 4：英國脫歐公投後各國對歐盟去留調查比較表

圖 5 調查除了有圖 4 所顯示的脫歐留歐比率外，加上是否該辦公投加以決定的調查，義大利主張應該舉辦歐盟會籍去留公投的比率過半（57%），也是排名第二，僅次於希臘的 58%。義大利對歐盟處理經濟問題的同意度也是極低，不同意的比率超過半數達到 66%，僅次於希臘的 85%。相對地，同意的只有 23%，僅高於希臘的 12%（圖 6）。

綜合以上調查顯示，義大利對於與歐盟的關係有相當的比率的人認為需要加以檢討，雖然脫歐還不到多數的比率，但是反歐盟的情緒是明顯的存在。這也提供右派民粹的政黨，例如五星行動黨趁勢而起的機會，倫齊以個人政治前途為賭注，推動憲政公投，但是抵擋不住義大利人反體制和反歐盟的情緒，終究失敗落寞下台。有人認為他將公投過度個人化的政治操作，是導致公投失敗的原因之一（Pavoni & Tulumello, 2016）。

### Little support for leaving EU, but many want a referendum on membership



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey. Q44 & Q45.

PEW RESEARCH CENTER

來源：Pew Research Center (2017)。

圖 5：歐盟各國對歐盟會員的態度調查表

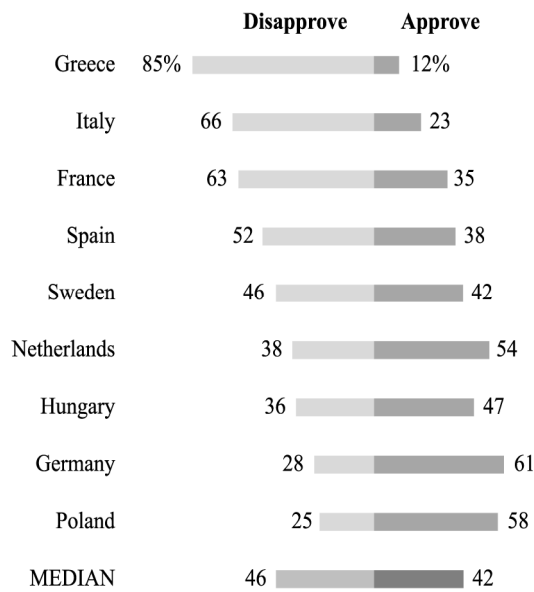
最後在迷思與隱喻層面，儘管前面提到義大利似乎也是在全球的民粹風潮下，以公投順應這股風潮。民粹主義並非是近年來的產物，只是隨著幾個非傳統典型的領導人崛起，讓大家習慣地以民粹主義加以解釋。加上 2008 年的金融危機，普羅大眾付出的慘痛代價，但是中產階級以下付出極大代價，順勢帶出符合民粹主義的反菁英、反建制的情緒，財富分配不均差距的拉大，讓全球化造成大規模的民怨 (Galston, 2018) (見表 2)。

但是可否就單以民粹主義加上右派政黨的興起，就完全解釋義大利 2016 年公投未通過的全貌？當一個國家的各方面發展都退縮時，人民付出最直接的代價，找尋一個適當的出口機會是很自然的發洩。當義大利許多數據都淪落到與希臘相提並論時，政治領導人無所回應，或是無效回應，

2016 公投變成是一次總清算，窮則變，變能否通是後續問題，但是以變革尋求機會是很自然的反應。

Europeans divided on EU handling of economic issues

Do you \_\_ of the way the European Union is dealing with European economic issues?



Source: Spring2017 Global Attitudes Survey. Q46a.

PEW RESEARCH CENTER

來源：Pew Research Center (2017)。

圖 6：歐盟各國是否同意歐盟處理經濟問題調查表

表 2：義大利 2016 年公投之多層次因果分析

表象層 (litany)	政府效能低落、經濟惡化、難民問題
系統層 (systemic causes)	兩院制設計、選舉制度、歐盟體制
世界觀/論述 (worldview/dicourse)	反對歐盟、支持歐盟
隱喻/迷思 (metaphors/myths)	都是簡化民粹主義

## 伍、結論

義大利是全世界是世界主要的政治經濟發達國家，在公投的實踐上有相當的經驗，在制度設計和實際執行上經常是被討論的重點國家，在歐洲也是僅次於瑞士的公投大國。

本文檢視義大利的公投相關制度設計，再以 2016 年憲政公投為例，探討最近的這次公投引人注目之根本原因之所在。再以未來學之多層次因果分析法進行進一步之討論。我們發現許多導致 2016 年公投的表面問題，例如政府施政效率不彰、經濟衰退、日益嚴重的難民湧入問題。在系統層我們則看到義大利憲政體制造成的立法延宕，內閣不穩，以及決策受限歐盟規範的制度性原因與結果。在世界觀與論述方面，2016 年公投除了是對憲政改革的集體意志表達外，因為倫齊如果下台後，右派民粹傾向的五星行動黨可能組閣，於是世人便將此公投視為義大利對與歐盟未來關係的一次表態，歐盟因素便被加入分析討論中，我們也從許多實證調查資料中發現義大利對歐盟的較負面的態度。最後的迷思或隱喻部分，我們提出是否以民粹風潮來看待義大利 2016 公投的結果乃為過度簡化與誤導。

義大利是歐盟的發起會員國之一，儘管對歐盟在各項政策有不同的意見，加上一向以挑戰歐盟為號召的五星行動黨也上台執政，但是脫歐還仍只是停留在情緒性的表達，或是當作與歐盟談判時的籌碼。難民湧入造成經濟與社會問題，義大利也表達強烈的反應希望歐盟集體處理此問題，終究身為老牌民主國家，義大利還是沒有背離人道關懷的標準。總之，義大利 2016 年憲政公投是一次對內與對外的表態，對義大利的政治領導人與歐盟都有相當的警惕意味。

## 附錄一、義大利全國性與地方性公民投票，1946-2016

年份	月日	議 題	結果	投票率 (%)	Yes (%)	No (%)
1946	06.02	1 國體	共和制	89.0	君主制 (45.7)	共和制 (54.3)
1974	05.13	3 撤銷離婚法案規定	N	88.2	41.0	59.0
1978	06.12	4 廢除反恐怖行動法	N	81.1	24.0	76.0
1978	06.12	4 廢除國家補助政黨財源	N	81.3	43.7	56.3
1981	05.18	3 限制墮胎法	N	79.3	12.0	88.0
1981	05.18	3 修正墮胎法	N	79.3	32.0	68.0
1981	05.18	1 廢除警察反恐怖主義權	N	80.2	15.0	85.0
1981	05.18	3 廢除終身監禁規定	N	79.3	23.0	77.0
1981	05.18	4 限制武器執照	N	79.3	14.0	86.0
1985	06.10	4 撤銷政府工資指數命令	N	78.2	46.0	54.0
1987	11.09	3 反核能(禁止義大利參與海外核電廠)	Y	65.1	72.0	28.0
1987	11.09	1 支持總理審判	Y	65.1	85.0	15.0
1987	11.09	3 反核能(停止國家對核能發電廠的特別補助)	Y	65.1	80.0	20.0
1987	11.09	3 反核能(停止 CIPE 政府委員會繼續挑選核子反應爐預定地)	Y	65.1	81.0	19.0
1987	11.09	1 地方官人民義務的效力	Y	65.1	80.0	20.0
1989	06.18	2 賦予歐洲議會草擬歐洲聯盟協定之相關權限(此為 Ad hoc 的公民投票)	Y	80.7	88.0	12.0
1990	06.04	3 限制食品有毒添加物	N	43.2	93.0	7.0
1990	06.04	3 撤銷狩獵法	N	43.2	92.0	8.0
1990	06.04	3 禁止進入私有財產地區狩獵	N	43.2	92.0	8.0
1991	06.10	1 撤銷四個會議選舉當選人資格	Y	62.3	96.0	4.0
1991	06.10	1 國會選舉制度改革	Y	62.3	96.0	4.0
1993	04.19	3 購買毒品合法化	Y	79.6	55.0	45.0
1993	04.19	1 罷免觀光部長	Y	79.6	82.0	18.0
1993	04.19	1 廢除參議院選舉的比例代表制	Y	79.6	82.0	18.0
1993	04.19	3 給予地方健康部門環境權力	Y	79.6	82.0	18.0
1993	04.19	1 廢除國營事業	Y	79.6	90.0	10.0



1993	04.19	1	停止政府對政黨的財政補助	Y	79.6	90.0	10.0
1993	04.19	4	廢除政府官派國營銀行職位	Y	79.6	90.0	10.0
1993	04.19	1	罷免農業部長	Y	79.6	70.0	30.0
1995	06.11	4	私人公司廣告不得同時於兩個國家電視頻道撥放	N	58.2	44.0	56.0
1995	06.11	4	電影播放時限制商業廣告	N	58.2	44.0	56.0
1995	06.11	4	撤銷私人公司擁有電視台數的法律限制	N	58.2	43.0	57.0
1995	06.11	4	撤銷市政府頒布的營業時間規定	N	57.1	37.0	63.0
1995	06.11	4	不可擅自刪減工會勞工的薪資與退休金	Y	57.1	56.0	44.0
1995	06.11	4	撤銷市政府發放賣酒營業執照的權力	N	57.1	36.0	64.0
1995	06.11	1	廢除強制拘留黑手黨員嫌疑犯	Y	57.1	64.0	36.0
1995	06.11	4	降低授與公會協商權的限制	Y	57.1	62.0	38.0
1995	06.11	4	取消授與公會協商權的限制	N	57.1	49.0	51.0
1995	06.11	4	廢除國營事業協商權的限制	Y	57.1	65.0	35.0
1995	06.11	4	國家廣播事業民營化	Y	57.1	55.0	45.0
1995	06.11	1	省長選舉改為複數選區	N	57.1	49.0	51.0
1997	06.15	1	禁止公務員從事個人推銷	N	30.4	84.0	16.0
1997	06.15	3	禁止進入私有財產地區狩獵	N	30.4	81.0	19.0
1997	06.15	1	禁止公務人員資格限制	N	30.4	72.0	28.0
1997	06.15	1	禁止法官服第二個公職	N	30.4	86.0	14.0
1997	06.15	4	禁止政府結合新聞業	N	30.4	66.0	34.0
1997	06.15	1	廢除農業部	N	30.4	67.0	33.0
1999	04.18	1	廢除議會中四分之一的比例代表席次	N	49.0	92.0	8.0
2000	05.21	1	廢除舉辦公民投票及選舉競選的補貼措施	N	32.1	71.0	29.0
2000	05.21	1	廢除議會中四分之一的比例代表席次	N	32.1	82.0	18.0
2000	05.21	1	禁止公務人員兼差	N	32.1	75.0	25.0
2000	05.21	4	撤銷對工會頒布的減薪規定	N	32.1	62.0	38.0
2000	05.21	4	撤銷工作場所重整的規範	N	33.4	33.0	67.0
2000	05.21	1	撤銷檢察官禁止成為法官的規定	N	32.1	69.0	31.0
2000	05.21	1	撤銷選舉制度中某項規定	N	39.4	71.0	29.0

2001	10.07	1	表決憲法第五條第二項關於地方權力	N	34.1	64.2	35.8
2003	06.15	4	表決勞工法第十八條	N	26.3	87.0	13.0
2003	06.15	4	地主財產問題	N	26.3	84.0	14.0
2005	06.13	3	禁止培育試管嬰兒	N	26.3	77.0	23.0
2005	06.13	1	法律相關規範	N	26.3	88.0	12.0
2005	06.13	1	法律相關規範	N	26.3	89.0	11.0
2005	06.13	3	醫學研究限制	N	26.3	88.0	12.0
2006	06.25	1	通過廣泛性包裹憲法修正舉行公民投票	N	52.3	38.7	61.3
2009	06.21		由過半數席次取代多數聯盟成為議院多數黨	Y	23.5	78.1	21.9
2009	06.21		由過半數參議員席次取代多數聯盟成為各區多數黨	Y	23.5	78.2	21.8
2009	06.21		取消多數候選人資格	Y	24.0	87.9	12.1
2011	06.12~06.13	4	地方政府不能將水供應交由私營	Y	58.4	94.8	5.2
2011	06.12~06.13	4	水資源不能當成營利的工具	Y	58.4	94.8	5.2
2016	04.17	1	天然氣探勘延長許可	N	31.2	85.85	14.15
2016	12.04	1	憲政改革	N	65.5	40.88	59.12

資料來源：2011 與之前資料，整理自俞振華（2013）；2016 由作者整理。

## 參考文獻

- 王思為，2016。《公民投票制度與國際間公投案例》。台北：獨立作家出版社。
- 李昌麟，2013。《比較公民投票制度》。台北：五南出版社。
- 宋魯鄭，2016。〈義大利公投，置於死地還能後生嗎？〉壹讀，12月7日 (<https://read01.com/4zNzPo.html#.W7Li6FUzapo>) (2018/10/13)
- 俞振華，2013。《公民投票案提案審核機制與門檻之研究——以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究》中央選舉委員會委託研究 (<http://140.119.115.26/retrieve/129857/RRPG10104-0144-2938827.pdf>) (2018/8/21)
- 風傳媒，2016。〈下一個金融風暴——義大利銀行壞帳 17%醞釀危機〉7月5日 (<https://www.storm.mg/article/138307>) (2018/10/13)
- 紀舜傑，2014。〈台灣公投之未來分析〉發表於台灣新世紀文教基金會主辦「紀念蔡同榮博士『台灣前途』研討會」。台北。5月22日。
- 張福昌，2011。〈單一國家地方自治公投研究：以義大利為例〉收於陳隆志、陳文賢（編）《國際社會公民投票的類型與實踐》頁 253-80。台北：新學林出版有限公司。
- BBC. 2010. “Europe’s PIGS: Country by Country.” (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8510603.stm>) (2018/9/26)
- Foucault, Michael. 1973. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. New York: Vintage Books.
- Calabrò, Vittoria, and M. Antonella Cocchiara. 2015. “The Form of Parliamentary Government and ‘Perfect’ Bicameralism in the Italian Constitutional System: At the Beginning of the Italian Constituents’ Choices (1946-47).” *Journal Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 35, No. 1, pp. 84-108.
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.
- Galston, William A. 2018. *Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Inayatullah, Sohail, ed. 2004. *The Causal Layered Analysis Reader*. New Taipei: Tamkang University Press.
- Pavoni, Andrea, and Simone Tulumello. 2016. “The (in)stability of change: The Italian constitutional referendum.” *Critical Legal Thinking* (<http://criticallegalthinking.com/2016/12/02/instability-change-italian-constituteional-referendum/>) (2018/8/29)

- Pew Research Center. 2017. "EU Back in Favor, But Brussels' Handling of Economy and Refugees Still Questioned." (<http://www.pewglobal.org/2017/06/15/eu-back-in-favor-but-brussels-handling-of-economy-and-refugees-still-questioned/>) (2018/9/22)
- Rogers, Jon. 2016. "Migrant Numbers in Italy Exceed 5 MILLION Costing State Billions." *Express* (<https://www.express.co.uk/news/world/731059/Migrant-numbers-in-Italy-exceed-5-million-costing-billions>) (2018/9/9)

# Referendums in Italy: European Elements

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Director, Graduate Institute of Futures Studies  
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

Italy, indeed, is a country with plenty of experiences in upholding referendums. This article is to comprehend its institutional designs and practices in a long period of time. Moreover, we try to use 2016 Referendum as a case study to explore the influence of European Union in all aspects. In the end we use Causal Layered Analysis to dissect and conclude the complicated issues involved in 2016 case. We find that the litany problem is seen in governmental ineffectiveness, corruption, economic recession, and the influx of refugees. In systemic level we contend the constitutional design for Italian governments are imposing obstacles on pragmatic operations of political affairs. Also the restraints from EU jeopardized its effective functions. The world view is on how Italians see Italy and EU collaborate in political and economic issues. The last of myth we find out by blaming populism is very convenient and mess up result with origin.

**Keywords:** Italian Referendum, Causal Layered Analysis, European Union

