

2019 年欧洲议会选举及其影响

——基于“次等选举”“欧洲议题”和民粹政党三重视角的分析

张 磊

内容提要:2019 年 5 月,第九次欧洲选举在 28 个欧盟成员国举行。从党团格局看,传统中左翼和中右翼政党的议席继续缩减,绿党党团和中间派的自由民主党党团力量有所上升,民粹政党尤其是右翼民粹力量在欧洲议会获得了更多的议席。欧洲议会党团格局更加“碎片化”,大党团和小党团之间的差距有所缩小。从“次等选举”“欧洲议题”以及民粹政党的影响等传统研究视角观察此次欧洲议会选举可以发现,选民投票率首次止跌,“次等选举”的标签在一定意义上需要修正;欧洲因素逐渐凸显,围绕欧洲议题的讨论更加广泛,泛欧政党获得议席;民粹政党和疑欧政党力量的上升有助于欧洲议会选举的欧洲化,碎片化的党团格局在一定意义上有利于欧盟代议制民主的发展。虽然欧洲议会中支持一体化的力量仍然占据多数,但未来欧盟政策的不确定性将会增加。新一届欧盟委员会主席并非欧洲政党在选举前提出的“热门人选”,但其当选过程并未违背欧盟的民主合法性。

关键词:欧洲议会选举 “次等选举” “欧洲议题” 民粹政党 民主合法性

引 言

2019 年 5 月 23 日-26 日,第九次欧洲议会选举在 28 个欧盟成员国举行。此次选举极大地吸引了各方的关注。一方面,欧洲议会权能的不断增长使得新一届议会的组成对欧盟的未来具有重要影响。随着欧洲一体化的发展,欧洲议会的权能和影响自成

立以来发生了重大变化,无论是立法、预算^①还是监督审议权,其影响力几乎遍及欧盟的所有领域。自2014年欧洲议会选举以来,议会对欧盟委员会(以下简称“欧委会”)主席的人选也产生了重要影响,并通过对欧委会委员个人听证会对其整体组成以及议程设定产生了影响。^②因此,一方面,正如此次欧洲议会选举口号“选择你的未来”(choose your future)所宣示的,新一届议会的组成确实对欧盟的未来发展关系重大。另一方面,欧洲议会选举是在欧盟面临诸多内忧外困的背景下进行。欧盟经济形势不容乐观,失业率尤其是青年失业率居高不下,恐怖主义的阴云仍未消散,难民危机还在持续发酵,英国脱欧进程悬而未决,跨大西洋伙伴关系出现恶化,新兴经济体对欧盟不断带来新的挑战,欧盟内部分歧严重。民粹政党日益活跃,在多个成员国表现不俗。一些预测认为,疑欧的民粹政党将会在欧洲议会选举后获得超过三分之一的议席,并给欧盟政坛带来震荡。据此,不少人将此次欧洲议会选举视为主流政党和民粹政党的对决,或者说是支持一体化的力量与反对一体化力量的对决。^③对决的结果将直接影响欧洲一体化进程的走向。

对学界而言,欧洲议会选举是观察欧盟跨国民主制度建设和欧洲一体化进程的重要风向标。为了考察欧盟跨国民主的进展及其与欧洲一体化的复杂关系,诸多学者提出了一系列的研究视角,如衡量欧洲议会政治重要性的“次等选举”视角,专注于欧洲议会政治动员与一体化关系的“欧洲议题”视角,以及对民粹政党在欧盟跨国民主建设和欧洲一体化议题中扮演角色的观察,等等。在新的选举形势下,“次等选举”的标签是否对欧洲议会选举继续适用?“欧洲议题”的重要性在此次选举中能否提升?民粹政党的议席是否继续增加?如何评估其对欧盟民主建设的影响?更重要的是,此次选举对欧盟的未来产生哪些影响?这些都是值得关注的问题。据此,本文分为四个部分:第一部分简要回顾学界在“次等选举”“欧洲议题”和民粹政党三个研究视角下研究欧洲议会选举的成果;第二部分分别从三个视角切入,对2019年欧洲议会选举进行分析;第三部分探讨此次选举对未来欧盟政策的影响;最后将在总结全文的基础上对未来的相关研究进行展望。

^① European Parliament Press Release, “European Parliament Approves EU’s Long-term Budget (MFF) 2014–2020,” 19 November 2013, [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%99s-long-term-budget-\(MFF\)-2014-2020](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%99s-long-term-budget-(MFF)-2014-2020), last accessed on 20 May 2019.

^② “The Power of the European Parliament: Examples of EP Impact during the 2014–19 Legislative Term,” European Parliament In-depth Analysis, April 2019.

^③ Susi Dennison and Pawel Zerka, “The 2019 European Election: How Anti-Europeans Plan to Wreck Europe and What Can Be Done to Stop It,” *European Council on Foreign Relations (ECFR) Specials*, February 2019.

一 观察欧洲议会选举的三个视角

欧洲议会是自欧洲一体化启动甚至更早追溯自二战以来,世界上影响最为深远的跨国民主实验。^①从制度设计的初衷来看,欧洲议会体现了西欧民族国家内部民主政治传统的延伸,其前身——煤钢共同体的共同大会(Common Assembly)的建立主要是为了对欧洲一体化初期的权力机关“高级机构”(High Authority)进行监督。各国政府之所以同意创建共同大会,并在随后几十年内,不断赋予其继任者——欧洲议会以监督、预算和立法权,是因为政治精英们意识到,将主权转移到超国家层面将造成民主合法性赤字问题。这一问题推动着欧洲人不断探索跨国代议制民主的解决方案,欧洲议会也伴随着这种探索不断成长起来。

在乐观者看来,欧洲议会的民主建设,尤其是欧洲议会直接选举的实现,既有助于深化欧洲一体化,又有利于增强欧盟的民主合法性和欧洲认同。作为欧洲民意的代表,欧洲议会将成为欧盟代议制民主的重要组成部分。当1979年首次举行欧洲议会直接选举时,不少学者和评论家都满怀期望,认为直接选举将推动真正的跨国政党的出现,并导致欧洲认同的产生,从而为欧盟提供超国家的合法性。例如,戴维·马昆德(David Marquand)预见欧洲议会选举的结果将会是“民族国家之欧洲”逐渐被“超国家政党之欧洲”所取代。^②但是,人们的情绪很快转为失望,因为首次直接选举并未导致动员选民支持欧洲层面跨国政党组织的诞生,选民也并非针对欧洲议题投票。在此后的欧洲议会选举中,跨国和国内的政党体系始终交织在一起。“应然”与“实然”的巨大差异,意味着跨国民主制度的建设绝非简单的民族国家内部民主制度的复制。事实上,欧洲议会在其成长过程中始终担负着多重任务,既要配合欧洲一体化的发展,又要培育健康且富有活力的泛欧民主政治空间,还要通过政治生活的重塑推动欧洲认同的建设。多重任务的交织使跨国民主制度的建设必须面对传统民主制度不曾遇到的新问题。第一,一个行之有效、运转良好的民主政治体系是否能够通过成员国条约赋权的方式自上而下地建立?人民能否如欧洲政治精英预期的那样,在“成员国选民”和“欧洲选民”这两个身份之间切换自如?第二,民主政治的一大核心宗旨就是给予人民自由的选择权,而欧洲一体化的方向却又人为框定了“自由”的范围,这种内在张力

^① Richard Corbett, Francis Jacobs and Michel Shackleton, *The European Parliament* (Seventh Edition), John Harper Publishing, 2007, p.2.

^② David Marquand, "Towards a Europe of the Parties," *Political Quarterly*, Vol.49, No.4, 1978, pp.425-445.

会引发怎样的政治影响?第三,近年来,欧盟成员国的民主政治一直困扰于民粹主义的兴起。很多批评者认为,民粹主义煽动仇恨,引发了政治极化。但也有观点认为,民粹代表了人民的呼声,为民主政治增添了必要的活力。在欧洲议会,民粹主义力量同样引人关注,他们在跨民主制度的建设中究竟扮演了何种角色?上述这些问题一直受到学界的关注,并催生了一系列围绕欧洲议会选举展开的系统研究。具体而言,有学者从选民的重视程度出发,通过成员国选举和欧洲议会选举的比较,提出了欧洲议会相对于成员国选举属于次等选举的判断,并基于这一视角观察欧洲议会选举,评估其政治重要性的变化,即卡尔海因茨·赖夫(Karlheinz Reif)和赫曼·施密特(Hermann Schmitt)提出的所谓“次等国内选举”(second-order national elections,又译为“二流选举”)视角。而德里克·比奇(Derek Beach)等学者则更关注欧洲议会竞选议题的“欧洲化”程度,将“欧洲议题”在选举中的重要性作为观察欧盟跨民主建设进程的标尺。还有学者聚焦于民粹政党在欧洲议会选举中的表现,以期对欧洲一体化与跨民主制度建设之间的复杂关系做出更深入的解读。下文将基于上述三个视角做进一步阐述。

(一)“次等国内选举”

在观察欧洲议会选举中的投票行为时,赖夫和施密特最早提出了“次等国内选举”的解释框架。他们认为,对选民和政党来说,国内大选(议会选举或总统选举)是“一等选举”,而其他选举,包括各种地方选举和欧洲议会选举,对选民来说重要性大为下降,因此被看作“次等国内选举”。选民常常视欧洲议会选举为中期选举,因此,大多数选民对此并不重视,甚至不会投票。而选择投票的选民也常常用选票来惩罚本国政府,或是围绕国内议题的偏好而非欧洲议题进行投票。^①大多数研究发现,当选举时间处于国内大选中,欧洲议会选举可作为国内大选的晴雨表,同时大党相对而言往往处于不利地位。^②索尼娅·彼德拉菲塔(Sonia Piedrafita)等人对2014年欧洲议会选举的一项研究表明,各种结构性因素和国家因素仍然限制了国家和区域政党组织选举辩论的方式,并阻碍更多“欧洲”层面竞选的发展。该研究涵盖了28个成员

^① Karlheinz Reif and Hermann Schmitt, “Nine Second Order National Elections—A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results,” *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.1, 1980, pp.3-44; Hermann Schmitt, “The European Parliament Election of June 2004: Still Second Order?” *West European Politics*, Vol.28, No.3, 2005, pp.650-679.

^② Simon Hix and Michael Marsh, “Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections,” *The Journal of Politics*, Vol.69, No.2, 2007, pp.495-510; Michael Marsh, “Vote Switching in European Parliament Elections: Evidence from 2004,” Paper Presented at European Election Studies Group, 12-13 May 2006.

国中的11个(保加利亚、芬兰、法国、德国、希腊、意大利、荷兰、波兰、罗马尼亚、西班牙和英国)。在这些国家中,欧盟议题只有在与国内政治相关或与选民产生良好共鸣时才会被成员国领导人引入公开的辩论,否则,辩论只集中在成员国的国内议题上。^①

也有一些学者对“次等国内选举”理论持不同意见,如马克·富兰克林(Mark N. Franklin)认为,考虑到国内选举投票率也在下降、强制性投票在减少等因素,欧洲议会选举的投票率并没有真正下降。^②但西蒙·希克斯(Simon Hix)认为,虽然“欧洲层面”因素能够发挥一定作用,但其影响非常有限,“次等国内选举”的判断基本成立。^③

(二) 欧盟/欧洲议题投票

“欧盟/欧洲议题投票”(EU/European issue voting)是对“次等选举”假设在欧洲议会选举研究中占据主导地位的批判性回应。该观点认为,欧洲议会选举并不仅仅是围绕国内议题展开,相反对欧盟不同看法的争论日益增多,选民对欧洲一体化的偏好对其投票具有重要影响。^④

德里克·比奇等人将竞选效应的文献与欧洲议会投票行为的文献相结合,形成了一个基于竞选效应的“欧盟议题投票模型”。该研究发现,在2014年欧洲议会选举中,不断推进的竞选加强了欧盟的信息流动,增加了人们对欧盟政治的兴趣,使选民更加了解政党在欧盟议题上的态度,增进了对政党在欧盟议题上立场的认识。综合这些信息效应,竞选使选民在决定投票时能够更多地依据他们的欧盟态度(欧盟议题投票),而非对国家政治的态度(次等选举投票)。“欧盟议题投票”可能在欧洲议会选举中相对于“次等”投票发挥更为突出的作用。^⑤凯瑟琳·德弗里斯(Catherine E. de Vries)和萨拉·霍博尔特(Sara B. Hobolt)的研究分析了欧洲一体化偏好对选举的影响,即这些选举在多大程度上使公民能够表达他们对欧洲一体化的偏好。该研究发现,选民会依据其对欧洲一体化的态度对政党进行投票,在欧洲议会选举和国内议会

^① Sonia Piedrafita and Anne Lauenroth, “Between Apathy and Anger: Challengers to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament,” *EPIN Paper*, No.39, May 2014.

^② Mark N. Franklin, “How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections,” *European Union Politics*, Vol.2, No.3, 2000, pp.309-328.

^③ Simon Hix, *The Political System of the European Union* (Second Edition), Palgrave Macmillan, 2005, pp.194-196.

^④ Erik R. Tillman, “The European Union at the Ballot Box? European Integration and Voting Behavior in the New Member States,” *Comparative Political Studies*, Vol.37, No.5, 2004, pp.590-610; C. E. de Vries, E. E. Edwards and E. R. Tillman, “Clarity of Responsibility beyond the Pocketbook: How Political Institutions Condition EU Issue Voting,” *Comparative Political Studies*, Vol.44, No.3, 2011, pp.339-363.

^⑤ Derek Beach, Kasper M. Hansen and Martin V. Larsen, “How Campaigns Enhance European Issues Voting During European Parliament Elections,” *The European Political Science Association*, 2017.

选举中都会如此。因此,对国家和超国家代表而言,对“欧洲”议题的偏好同样重要。^①

(三)民粹政党和疑欧政党视角

随着越来越多的民粹政党在欧洲议会选举中获得议席,不少学者开始从民粹政党和疑欧政党的视角来观察欧洲议会选举,以考察民粹政党的兴起对欧盟跨国民主建设和欧洲一体化进程的深层意义。民粹政党强调“纯粹的人民”和“腐化的精英”之间的对立,主张政治应该变为对于人民公意的表达。^② 选民也越来越对主流政治和主流政治家表示不满,更欣赏“接地气”的民粹政党领袖。奥利弗·特雷伊(Oliver Treil)的研究发现,疑欧的民粹政党选举的成功并不仅仅是抗议投票,即反对当前政府。相反,对欧盟政策效果的担心及对主流政治的不满,是这些政党成功的关键。^③ 贾文华在2014年欧洲议会选举实证研究的基础上进一步指出:“如果说以往30年联盟主导的一体化导致了诸多脱离公众诉求的问题,那么极右翼政党的崛起可谓给欧盟这架‘马车’增设了‘制动器’……极右翼席位比重的急剧上升,意味着布鲁塞尔政治精英远离公众监督与规约的时代行将终结。”^④特雷伊和贾文华的研究似乎表明,欧洲议会中不断兴起的民粹政党正在补齐欧盟制度过于“精英化”的短板。但这些研究发现也引出了一个新问题。正如贾文华所言:“新一轮欧盟政治去‘精英化’的主要推动者却是秉持疑欧或反欧政治取向的民粹主义者。”^⑤换言之,如果将正在兴起的民粹政党,视为弥补民主赤字的建设性力量,那么其在欧洲一体化进程的角色是什么?恩里克·埃尔南德斯(Enrique Hernández)和汉斯彼得·克里西(Hanspeter Kriesi)分析了对欧盟的不满如何影响个人在2014年欧洲议会选举中投票以及投票给欧洲怀疑论政党的可能性。该研究发现,各政党反对欧洲一体化的程度,以及疑欧政党的意识形态倾向,能够影响对欧盟不满的公民投票的可能性及其投票给疑欧政党的可能性。实证研究表明,在强烈反对欧洲一体化的政党参选的情况下,不满的公民更有可能投票,且投票给疑

^① Catherine E. de Vries and Sara B. Hobolt, “EU Issue Voting in National and European Parliamentary Elections,” in Wouter van der Brug and Claes H. de Vreese, (*Unintended Consequences of EU Parliamentary Elections*, 2016, pp.102-124.

^② Cas Mudde and Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2017, p.6.

^③ Oliver Treil, “The Voters Says No, but Nobody Listens: Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.10, 2014, pp.1541-1554.

^④ 贾文华:《“次等选举”的右倾化:欧洲议会选举中极右翼政党的崛起与影响》,载《欧洲研究》,2014年第5期,第70页。

^⑤ 同上。

欧政党,前提是该党在左—右维度上与选民也有相同的意识形态倾向。^① 这一研究在一定程度上为欧盟民主建设和欧洲一体化进程之间可能存在的张力提供了证据,民粹政党和疑欧政党在欧盟民主和欧洲一体化进程中的双重角色问题也因此受到学界关注。

二 三重视角下的 2019 年欧洲议会选举分析

(一) 2019 年欧洲议会选举的选情回顾

从基本事实上看,2019 年欧洲议会选举呈现出以下两个特点:一是投票率回升;二是政党格局趋向极化和碎片化。

从投票率角度看,2019 年欧洲议会选举的投票率为 50.62%,达到 20 年来最高,这是自 1979 年实行直接选举以来首次止跌。^② 相比 2014 年,此次选举中 21 个成员国的投票率上升,其中部分成员国投票率的上升非常明显。例如,丹麦的投票率为 66% (2014 年投票率为 56.32%),德国的投票率为 61.38% (2014 年投票率为 48.10%),西班牙的投票率为 60.73% (2014 年投票率为 43.81%),奥地利的投票率为 59.80% (2014 年投票率为 45.39%),匈牙利的投票率为 43.36% (2014 年投票率为 28.97%),波兰的投票率为 45.68% (2014 年投票率为 23.83%),罗马尼亚的投票率为 51.07% (2014 年投票率为 32.44%)^③。对选民背景的分析表明,欧洲的年轻选民第一次推动了投票率的上升:在 16/18-24 岁的公民中,有 42% 的选民在此次选举中投票,他们的参与率相较于 2014 年(28%)上升了 50%。同样,25-39 岁年龄组选民的投票率从 35% 上升到 47%。^④ 总体来看,2019 年欧洲议会选举的投票率已超过美国的中期选举(选民投票率为 40-50%)。除英国外,欧盟 27 国的投票率超过了 53%,基本上与上次美国总统

^① Enrique Hernández and Hanspeter Kriesi, "Turning your Back on the EU: The Role of Eurosceptic Parties in the 2014 European Parliament Elections," *Electoral Studies*, Vol.44, April 2016.

^② 1979 年欧洲议会选举的投票率为 61.99%,1984 年投票率为 58.98%,1989 年投票率为 58.41%,1994 年投票率为 56.67%,1999 年投票率为 49.51%,2004 年投票率为 45.47%,2009 年投票率为 42.97%,2014 年投票率为 42.61%。See the Website of the European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>, last accessed on 20 May 2019.

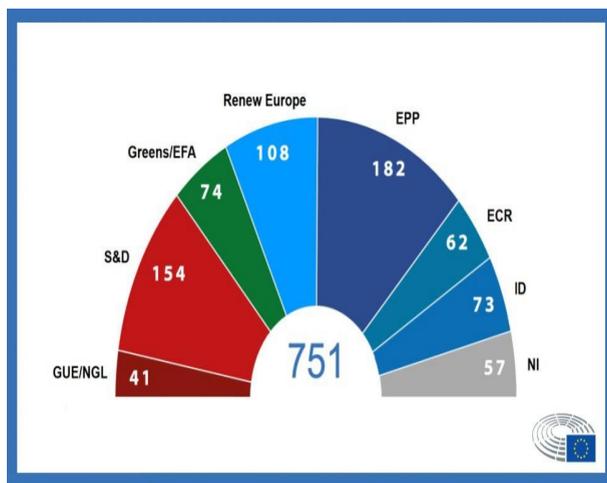
^③ See the Website of the European Parliament, <https://www.election-results.eu/turnout/>, last accessed on 30 June 2019.

^④ European Parliament Eurobarometer, Post-election Survey 2019-First Results, <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/post-election-survey-2019-first-results>, last accessed on 18 July 2019.

大选的投票率相当。^①

从政党格局看,2019年欧洲议会选举后,新一届欧洲议会的党团格局更加“碎片化”。第一,传统中左翼和中右翼主流政党受到挑战。近年来,大多数成员国的中左翼和中右翼政党在国内选举中获得的选票都大幅减少,越来越多的新政党开始在成员国议会中出现。此次欧洲议会选举也在一定程度上反映了这一变化。欧洲议会第一大党团(人民党党团)和第二大党团(社会民主党党团)的议席继续缩减。7月2日新一届欧洲议会首次全会时,人民党党团拥有182个议席(见图1),社会民主党党团拥

图1 欧洲议会议席分布(2019-2024年)



资料来源:欧洲议会网站,<https://www.election-results.eu/european-results/2019-2024/>,2019年7月3日访问。

注:EPP,欧洲人民党党团(基督教民主主义者),简称“人民党党团”;S & D,欧洲议会社会民主进步联盟党团,简称“社会民主党党团”;Renew Europe,复兴欧洲党团,或称“新的自由民主党党团”;ID,认同与民主党团,或称“新的极右翼党团”;Greens / EFA,绿党与欧洲自由联盟党团,简称“绿党党团”;ECR,欧洲保守与改革党党团,简称“保守党党团”;GUE / NGL,欧洲联合左翼-北欧绿党左翼联盟党团,简称“左翼联盟党团”;NI,无党团归属的独立议员。

有154个议席,两大党团的议席相比上届议会首次全会时(2014年7月1日)分别减少了39席和37席。人民党党团内第一大党德国基民盟/基社盟虽然在德国排在首

^① 笔者对欧洲政策研究中心(CEPS)主任丹尼尔·格罗斯的邮件访谈,2019年6月。

位,但仅获得了28.9%的选票。德国社会民主党获得了15.8%的选票,在德国位居第三。在法国,两个50多年来交替执政的政党——中右翼的共和党与中左翼的社会党——都未能获得超过10%的选票。欧洲议会首次出现两大党团人数之和无法达到议会组成50%的情况。大党团和小党团的差距逐渐缩小。

第二,中间力量和绿党党团力量有所上升,分别获得了108席和74席。中间派的自由民主党党团议席的增加主要得益于法国和英国。马克龙在法国政坛中凭借超越左和右的“中间派政治”策略赢得了不少选民的支持,其领导的共和国前进运动党获得了22.41%的选票,虽然未打败国民联盟,在法国位列第二,但这是该党首次进入欧洲议会,且拥有了21个议席,成绩斐然。该党还与自由民主党党团合作组建了新的中间派党团——复兴欧洲党团。英国自由党吸引了不少“留欧”选民的支持,为新党团贡献了16个议席。德国绿党在德国位居第二,在欧洲议会获得了21个议席。法国绿党在法国位居第三,获得了12个议席。此外,荷兰、爱尔兰和比利时等国的绿党均有较佳表现。

第三,民粹力量上升。欧洲政党格局近年来呈现出力量分散化和碎片化的趋势,民粹政党势力在欧盟多个成员国上升。2019年欧洲议会选举进一步延续了这一趋势,民粹政党尤其是极右翼政党在新一届议会中获得了更多的议席。英国脱欧党(30.74%的选票)、意大利联盟党(34.33%的选票)、法国的国民联盟(原国民阵线,23.31%的选票)、匈牙利总理奥尔班领导的“青年民主主义者联盟”(Fidesz,简称“青民盟”,52.14%的选票)和波兰的“法律与公正党”(PiS,45.38%的选票)都在本国位居首位。此外,德国选择党虽然在德国位居第四,但选票首次突破10%的大关,议席相较上次欧洲议会选举有了明显增加。还有个别从未进入过欧洲议会的民粹政党也在本次选举后首次获得议席,例如,意大利兄弟党获得了6.46%的选票,首次进入欧洲议会,获得5个议席。民粹政党在欧洲议会中分散在不同的党团内,如“青民盟”在人民党党团内,波兰“法律与公正党”在保守党党团内。部分极右翼民粹政党在此次选举后成立了新党团——“认同与民主党团”,由来自9个成员国的政党组成,包括意大利联盟党、法国国民联盟和德国选择党等。新党团拥有73名议员,在新一届议会中排在第五位。相较极右翼力量的上升,由极左翼民粹政党组成的左翼联盟党团仅获得41个议席,相比上届议会会有所下降。还有部分民粹政党未加入任何党团,如英国脱欧党

和意大利五星运动。^①

(二) 三重视角下的选情分析

1. “次等选举”的视角

虽然欧洲议会选举拥有一个“统一的选举原则”,即各成员国都实现比例代表制,但2019年欧洲议会选举仍然是各成员国不同的选举制度的集合,成员国政党控制着候选人的提名和竞选活动。例如,德国议员埃尔玛·布洛克(Elmar Brok)在欧洲议会任职39年后,因为成员国政党未将其列入选举名单而失去了在此次选举中竞选的机会。^②因此,期望欧洲议会选举能够真正成为“欧洲选举”还为时尚早。“传统大党失利”也基本符合“次等选举”视角下的判断。总体来看,新一届欧洲议会的政党格局更加“分裂”和多元。传统政党失利,人民党党团和社会民主党党团人数之和首次未过半数,而绿党党团、复兴欧洲党团和极右翼民粹政党获得了更多的议席。这一格局也与整个欧洲政党政治的发展趋势相吻合:传统大党在欧洲占据支配地位的态势逐渐向多个中等规模政党势均力敌的方向发展。选民选票分散,大党衰落,小党林立,在一定程度上凸显了当前欧盟整个社会的撕裂状态。此次选举也反映出欧洲选民求变的心理。但在此次欧洲议会选举中,执政党失利的比例明显缩小。以2009年欧洲议会选举为例,在27个成员国的执政党(联盟)中,17个执政党失利,其中左翼政党有8个,右翼政党有9个。仅有10个执政党获胜,其中左翼政党有1个,右翼政党有9个。^③从2019年欧洲议会选举的情况来看,在28个成员国的执政党(联盟)中,只有10个执政党失利。^④以上可见,成员国政治仍然对欧洲议会的选举具有举足轻重的影响。

但是,本次选举投票率出现了近年来的首次回升,这在一定意义上表明,“次等选举”的标签也需要修正。投票率与民主参与息息相关。此前的欧洲议会选举投票率不断下降,而低投票率会削弱欧洲议会的代表性以及议会相对欧盟其他两大主要机构对人民的象征意义。更重要的是,低投票率还可能损害欧盟的整体形象。^⑤2019年选举投票率的变化可能是多种因素综合作用的结果,民众对欧盟认同和支持的回升在其

^① See the Website of the European Parliament, <https://www.election-results.eu/european-results/2019-2024/>, last accessed on 3 July 2019.

^② Alexandra Brzozowski and Florence Schulz, “German EU Veteran Brok Slips off List for European Elections,” *Euractiv*, 9 January 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/german-cu-veteran-brok-slips-off-list-for-european-elections/>, last accessed on 25 March 2019.

^③ Alexander H. Trechel, “How much ‘Second-order’ Were the European Parliament Elections 2009?” in Wojciech Gagatek, ed., *The 2009 Elections to the European Parliament Country Reports*, European University Institute, 2010, p.10.

^④ 笔者基于欧洲议会公布的选举结果进行的统计。

^⑤ 张磊:《欧洲议会中的党团政治》,北京大学出版社2013年版,第85页。

中发挥了一定的作用。欧洲议会在2019年春季进行的“欧洲晴雨表”调查显示,在除英国外的欧盟27个成员国中,61%的受访者认为欧盟成员国身份对其国家有益,这一比例大约相当于柏林墙倒塌至《马斯特里赫特条约》通过期间的最高水平。在欧盟27国中,68%的受访者支持其国家继续成为欧盟成员国,14%的受访者希望退出欧盟;而在英国,45%的受访者希望留在欧盟,支持退出欧盟的受访者为37%,在所有成员国中所占比例最大。^① 欧洲议会前议员格雷汉姆·华生(Graham Watson)认为,英国脱欧和民粹主义的兴起使人们认识到欧盟正受到来自内部的威胁。尤其在英国脱欧公投之后,几乎每个欧盟国家对欧盟的支持都有所增加。这在某种程度上解释了投票率的增长。^② 在表示愿意在欧洲议会选举中投票的受访者中,有44%的选民认为投票的主要原因是“作为公民的职责”。除此之外,20%以上的受访者还指出了另外五个原因,都与参与民主生活有关,如觉得自己是欧盟公民,想支持欧盟或某个政党等。^③ 有学者认为,2019年欧洲议会选举是“一等半选举”(1.5 order)^④,比“次等选举”更加重要,但是尚达不到“一等选举”的程度。

2.“欧洲议题”的视角

在2019年欧洲议会选举的竞选过程中,“欧洲议题”逐渐凸显,主要体现在两个方面:第一,欧洲/欧盟议题在竞选中的重要性增加。如在法国,成员国政治和欧洲政治复杂交织。总统马克龙亲自领导竞选,呼吁尽可能多的选民进行投票。早在2017年对选民的讲话中,马克龙就法国民众对欧洲一体化的强烈支持以及对欧盟进行深入改革的呼吁予以积极的回应。^⑤ 在奥地利,移民和安全问题成为主要议题,奥地利人民党以欧盟改革者的形象出现,奥地利自由党则以反移民和反伊斯兰化运动为主要口号。在德国,虽然竞选主要围绕国内议题,但欧元、气候变化、欧洲安全挑战以及欧盟价值观等问题也在辩论中被不断提及。匈牙利则把移民和改变当前欧盟领导地位作为中心议题。实际上,在重重危机的时代,国家议题和欧洲议题已紧密交织在一起,难以简单区分。欧洲政策研究中心主任丹尼尔·格罗斯(Daniel Gros)认为,虽然大多数

^① European Parliament, “Closer to the Citizens, Closer to the Ballot,” *Eurobarometer Survey 91.1 of the European Parliament*, April 2019, PE637.932.

^② 笔者对欧洲议会前议员格雷汉姆·华生的邮件访谈,2019年6月。

^③ European Parliament, “Closer to the Citizens, Closer to the Ballot.”

^④ Daniel Gros, “Europe’s Silent Majority,” *CEPS in Brief*, 27 May 2019, <https://www.ceps.eu/europes-silent-majority/>, last accessed on 30 May 2019.

^⑤ Henrik Uterwedde, “European Elections in France, in the Shadow of National Politics,” *Euractiv*, 11 April 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/opinion/european-elections-in-france-in-the-shadow-of-national-politics/>, last accessed on 25 May 2019.

竞选仍然是基于不同的成员国环境,这不足为怪。它证实了“一切政治都是地方性的”这句老话。但是,“欧洲”因素确实在增加。移民问题是一个重要的议题,许多竞选和民意调查都表明,“夺回控制权”是其中的关键议题。然而,英国和其他27个成员国对该议题的理解有所不同。在英国,“夺回控制权”意味着控制国家边界,而在欧洲大陆,这意味着一个更强大的欧盟的外部边界。类似的现象也适用于贸易议题。夺回对贸易政策的控制权是英国的一个重要议题。而在其他成员国,特朗普总统的政策不确定性促使欧洲人民逐渐反省:在一个更加不确定的世界中,只有欧盟才能保护个别欧洲国家免受全球经济大国的过度控制。^① 欧洲政策中心(EPC)专家法比安·祖里格(Fabian Zuleeg)也指出,在此次欧洲议会选举中,许多国家都进行了围绕欧洲议题的政治辩论。虽然欧洲议会选举仍被用来惩罚政府的国内政策或表达不满,但这些选举的性质正在发生变化,且方向是正确的。^②

第二,主要欧洲政党围绕“热门人选”的竞选过程准备得更加充分。2014年的欧洲议会选举是《里斯本条约》生效后的首次选举,部分欧洲政党联盟提出了欧委会主席候选人,即“热门人选”(Spitzenkandidaten,又译为“领衔候选人”)。获得欧洲议会席位最多的人民党党团提名的候选人容克被欧洲理事会提名,并最终当选为欧盟委员会主席。欧洲议会希望2019年的欧洲议会选举能够继续强化上述制度。^③ 在此次议会选举前,主要欧洲政党联盟都提名了欧委会主席的候选人,且围绕“热门人选”的竞选进行了更加充分的准备。欧洲人民党的候选人是欧洲议会人民党党团领袖德国议员曼弗雷德·韦伯(Manfred Weber)。欧洲社会党候选人为现任欧委会第一副主席弗里斯·蒂默曼斯(Frans Timmermans)。欧洲保守党吸取了2014年未提出欧盟委员会候选人的教训,率先在各欧洲政党联盟中推出欧委会主席候选人——让·扎尔拉尔(Jan Zahradil)。欧洲绿党和欧洲左翼党分别推出了两位候选人。欧洲自由民主党则一共推出了7名候选人,其中,最有声望的是现任欧委会竞争委员玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager)。^④ 这些候选人不仅在成员国组织竞选,阐释他们对欧洲未来

① 笔者对欧洲政策研究中心(CEPS)主任丹尼尔·格罗斯的邮件访谈,2019年6月。

② 笔者对欧洲政策中心(EPC)专家法比安·祖里格的邮件访谈,2019年6月。

③ European Parliament Decision of 7 February 2018 on the Revision of the Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission.

④ 自由民主党在早期是“热门人选”过程最有力的支持者,但随后对整个过程非常失望,因为自由民主党人不可能在欧洲议会中占据多数。自由民主党本来寄希望于泛欧的跨国选举名单以平衡上述程序,但这一想法被其他党团否决。自由民主党对多位候选人进行宣传,试图在新一届欧委会中获得高级职位。该党将此视为一种策略。参见 Debating Europe, “Who are the ALDE Candidate for the EU Commission?” 11 April 2019, <https://www.debatingeurope.eu/2019/04/11/who-are-the-alde-candidates-for-eu-commission-president/#.XLR2dFI5VG>, last accessed on 20 May 2019.

的愿景,同时还参与了辩论。例如2019年5月15日,主要“热门人选”在布鲁塞尔进行了激烈的辩论,议题包括在欧洲建立共同最低工资和企业税,加大力度减少碳排放,如何将加强边境管制与团结结合起来,以及将贸易作为改善欧洲工作条件的杠杆。^①有研究指出,在“热门人选”的竞选过程中,通过将欧洲议题置于选举辩论的中心,不断增加欧洲议会的可见度,在一定意义上有助于选举的“欧洲化”。^②

此外,2019年欧洲议会选举中还有一个重要现象,即泛欧政党(Volt)首次获得议席。该政党成立于2017年,是一个泛欧洲的进步政治运动,围绕欧洲认同(European Identity)进行组织,致力于改变政治的方式和塑造欧洲的未来。该党号称其是一个以人民为动力的运动,在民粹主义和民族主义、腐败和毫无结果的政治“老路”的威胁下采取行动;希望通过草根政治和社区组织倡议,将地方、国家和欧洲层面的政治连接起来。在此次欧洲议会选举中,该党在德国、卢森堡、比利时、荷兰、瑞典、西班牙、英国和保加利亚共八个成员国参与竞选,最终在德国获得1个欧洲议会议席。^③它声称自己是在几个欧盟成员国以同一竞选纲领^④参与欧洲议会选举的首个政党。虽然该党还未覆盖所有成员国,但已是泛欧竞选的有益尝试。比利时Volt的领导人克里斯托弗·卡利斯(Christophe Calis)表示:“这是欧洲民主的一个巨大里程碑。”^⑤

3.民粹政党视角

极右翼民粹政党在2014年欧洲议会选举中获得的议席大幅提升。此次选举后,极右翼民粹政党的力量进一步增强。近年来,传统中左翼和中右翼政党的政治纲领和政策日益趋同,为民粹政党的出现和发展提供了政治空间。本应传达民众意愿的政党被国家转化为体制的一部分,丧失了与其选民基础的联系,精英和民众的距离越来越远。不少选民感到主流政党已无法代表自身的利益,而民粹政党则通过诉诸“人民”和“精英”对立的方式,将面临的诸多问题归咎于欧盟,批评欧盟的发展方向与治理方式,利用与选民切身利益攸关的议题赢得选票。早在欧洲议会选举前,意大利民粹政党联盟党领袖萨尔维尼就试图建立一个泛欧的民族主义政党联盟,希望将2019年欧

^① Beatriz Rios, “First Clashes liven up last EU Spitzenkandidat Debate ahead of Election,” *Euractiv*, 16 May 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/first-clashes-liven-up-last-eu-spitzenkandidat-debate-ahead-of-election/>, last accessed on 20 May 2019.

^② *Ten Issues to Watch in 2018*, European Parliament, 2018, pp.18-19.

^③ See the Website of the Volt, <https://www.volteuropa.org/>, last accessed on 25 June 2019.

^④ 该党的竞选纲领为《阿姆斯特丹宣言》,参见该党网站, <https://www.volteuropa.org/amsterdamdeclaration>, 2019年6月25日访问。

^⑤ Martin Banks, “Pan-European Party Volt Wins first Seat in EU Parliament,” *The Parliament Magazine*, 29 May 2019.

洲议会选举变成一个关于移民和就业安全的全民公决。^① 有学者提出了“无政党民主”(partyless democracy)的概念,认为一个政党失去了代表职能的民主政权,为民粹主义的抗议打开了大门。^② 民粹政党提出了许多选民关注的焦点问题,而这恰恰是主流政党的薄弱环节。民粹政党的兴起一方面是欧洲政治格局的产物,另一方面也刺激了欧洲政治格局的重组。

民粹政党/疑欧政党力量的上升在一定意义上也有助于2019年欧洲议会选举的欧洲化。这与上文提及的此次选举中欧洲议题的凸显相呼应。在哈贝马斯看来,公共领域是民主国家实现其民主程序的一个机制。下一轮迈向“后民族社会”的一体化浪潮能否取得成功,关键不在于某个“欧洲民族”的实质,而在于建立起欧洲政治公共领域的交往网络。^③ 从欧洲议会选举的媒体报道中也可侧面了解欧洲公共领域的发展。一些研究指出,当成员国媒体讨论欧盟事务和/或其他成员国事务,即欧盟成员国的讨论呈现出“欧洲的”特点时,欧洲公共领域才有可能实现。^④ 一些针对2014年欧洲议会选举的研究指出,欧洲怀疑主义是成员国媒体讨论的一个共同话题。换言之,关于欧洲怀疑论的论述是欧洲化的。^⑤ 疑欧政党是欧洲一体化冲突政治化和欧洲选举欧洲化的重要行动者。^⑥ 相较于2014年,2019年欧洲议会的选举对民粹政党/疑欧政党的讨论更加广泛。第一,围绕移民和难民问题、英国脱欧、成员国民粹政党力量的崛起等问题的辩论出现在欧盟大多数成员国。这在一定程度上促进了民粹政党议题的欧洲化;第二,关于移民的讨论在一定程度上促使“欧洲认同”的出现。对大多数欧洲大陆国家而言,移民是指来自非欧盟国家的移民,因此,“我们”和“他们”就变成了“我们欧洲人”和“他们非欧洲人”。民粹主义者也在高喊“更强大的欧洲”。虽然对他们而言,这意味着一个有围栏的欧洲。^⑦ 当一个涉及欧盟层面的议题在不同成员国以相似的方式进行讨论时,欧洲公共领域的雏形在一定程度上开始出现。

^① “Salvini: EU Election to be Referendum on Migration,” *EUobserver*, 2 July 2018, <https://euobserver.com/tickers/142251>, last accessed on 25 March 2019.

^② Hanspeter Kriesi, “The Populist Challenge,” *West European Politics*, Vol.37, No.2, 2014, pp.361–378.

^③ [德] 尤尔根·哈贝马斯:《论包容——关于民族、法治国家与民主之间的关系》,载尤尔根·哈贝马斯著:《包容他者》,曹卫东译,上海人民出版社2002年版,第176页。

^④ Stefanie Walter, “Three Models of the European Public Sphere: An Analysis of the Actor Structure in EU News,” *Journalism Studies*, Vol.18, No.6, 2017, pp.749–770.

^⑤ Anamaria Duteac Segesten and Michael Bossetta, “Can Euroscepticism Contribute to a European Public Sphere? The Europeanization of Media Discourses on Euroscepticism across Six Countries,” *Journal of Common Market Studies*, April 2019, <https://doi.org/10.1111/jems.12871>, last accessed on 5 July 2019.

^⑥ Enrique Hernández and Hanspeter Kriesi, “Turning your Back on the EU: The Role of Eurosceptic Parties in the 2014 European Parliament Elections.”

^⑦ Daniel Gros, “Europe’s Silent Majority.”

笔者认为,碎片化的党团格局和民粹力量的上升在一定意义上对欧盟代议制民主的发展有利。第一,欧洲议会内部的各种政治力量更加碎片化,也能更全面地反映当前欧洲的政党政治结构,尤其是支持民粹力量的选民民意能够获得代表;第二,民粹力量的上升使其有可能作为反对派,向选民提出与主流政党不同的替代选择,这恰恰是民主政治功能的重要体现;第三,欧洲议会内部竞争会不断加剧,而政党竞争是良性民主运作的必备条件。以上这些都能充分体现欧洲议会作为代议机构的基本职能。正如卢克·范米德拉尔(Luuk van Middelaar)所说,在布鲁塞尔,人们常常忘记欧洲议会不仅是一个立法机构,而且是一个代表机构。几十年来,欧盟一直缺乏适当的反对意见,因为它是建立在“去政治化”原则之上的。此次欧洲议会选举后,欧盟可以得到它需要的反对意见,欧洲议会也可以更准确反映整个欧盟的公众意见。“如果欧盟能够更加可信地表达欧盟政治光谱上所有的公众意见,它可能会变得更加强大。”^①

三 2019年欧洲议会选举对欧盟未来政策的影响

针对2019年的欧洲议会选举,主要欧洲政党都在竞选纲领中提出了未来的政策重点。由于需要得到大多数成员国政党的支持,欧洲政党的选举纲领大多比较含糊,但大致可以看出不同政党的未来政策倾向。如欧洲人民党将“保护人民的欧洲”作为重点,移民、反恐、欧洲防务和贸易防御是其主要议题,不支持土耳其入盟。^② 社会民主党和绿党更重视“社会欧洲”、保障最低收入、重视社会权利、公平和性别平等。^③ 作为中间派的政党,自由民主党一方面要求促进自由贸易,另一方面也重视对人权、公民自由和法治的保护。^④ 自由民主党和绿党党团呼吁建立一个有效机制,监管成员国侵犯基本权利、公民自由和法治的行为。在国际贸易协定方面,社会民主党、自由民主党和绿党都要求协定包含人权、社会和环境条款。四大主要政党都希望与气候变化作战,但目标水平有所不同,未来有可能在此领域形成跨党派共识。由于不需要支持或

^① Eszter Zalan, “Populists ‘Could be the Opposition Parliament Needs’, ” *EUobserver*, 21 May 2019, <https://euobserver.com/political/144941>, last accessed on 25 June 2019.

^② EPP Manifesto EP Elections 2019, “Let’s Open the Next Chapter for Europe Together,” Adopted at the EPP Political Assembly on 20 March 2019.

^③ PES Manifesto 2019, “A New Social Contract for Europe,” <https://www.pes.eu/en/manifesto2019/>, last accessed on 25 April 2019; Greens Manifesto 2019, “Time to Renew the Promise of Europe,” Adopted by EGP Council on 23–25 November 2018 in Berlin.

^④ Alliance of Liberals and Democrats for Europe, “Freedom, Opportunity, Prosperity: The Liberal Vision for the Future of Europe,” Adopted on 8–11 November 2018 in Madrid.

反对政府,欧洲议会的决策主要依靠党团的结盟。欧洲议会没有涉及所有问题的固定联盟,不同政策领域有不同的多数形成各自的联盟。2019年欧洲选举结束后,三种可能的联盟将继续存在,即人民党党团和社会民主党团(有时也包括复兴欧洲党团)结成的大联盟,社会民主党党团、复兴欧洲党团和绿党党团结成的中左联盟,以及人民党党团、复兴欧洲党团和保守党团结成的中右翼联盟。届时大联盟的比例可能会有所上升,尤其在对抗民粹政党力量之时,两大党团结盟的频次有可能继续增多。事实上,在过去三个欧洲议会任期内,大联盟的频次逐渐上升,而人民党党团和社会民主党党团的规模不断缩小。这意味着大党团的规模越小,需要一起投票的动力就越强。学界对大联盟的日益增多一直存在担忧,认为这一方面会使选民对欧洲议会政治更加不感兴趣,另一方面会进一步导致民粹政党对主流政党的批评。^①

(一) 支持一体化的力量仍然占据上风,欧洲议会的立法效率不会明显下降

有研究发现,从支持一体化还是反对一体化的角度看,第八届欧洲议会中的自由民主党党团和社会民主党党团相对是最支持一体化的,紧随其后的是人民党党团。绿党党团基本上支持一体化,但是拒绝其中部分动议。极左翼党团和保守党党团几乎反对所有旨在进一步一体化的动议。而“自由和直接民主欧洲党团”与“民族和自由欧洲党团”则是民族主义色彩最重的党团。^② 2019年欧洲议会选举后,议会的整体运作不会发生实质性改变。许多重要议案的通过仍要依靠两大党团甚至多个党团的合作。两大党团加上中间力量和绿党党团,将使新一届欧洲议会成为最支持欧洲一体化的欧盟机构。由于两大党团议席缩减,中间力量——复兴欧洲党团“造王者”的地位将进一步得到巩固。在重要议案的投票中,其选择与中右的人民党党团结盟还是中左的社会民主党党团结盟对议案的通过与否将产生重要影响。例如,在2017年欧洲议会领导层中期换届过程中,正是由于自由民主党党团与人民党党团在选举前达成协议,人民党党团的候选人最终当选为欧洲议会新任议长。^③ 可以预计,新一届欧洲议会中的复兴欧洲党团将对欧洲议会未来的运作发挥重要作用。但马克龙领导的共和国前进运动党与复兴欧洲党团其他政党在诸多议题上存在分歧,未来该党团的团结和凝聚力还有待观察。

虽然民粹政党尤其是极右翼政党近期表现活跃,2019年欧洲选举后在欧洲议会

^① VoteWatch, “EP 2019: How MEPs Have Made Decisions during these 5 Years?” February 12, 2019, <https://www.votewatch.eu/blog/ep2019-how-meps-made-decisions-during-these-5-years/>, last accessed on 20 March 2019.

^② VoteWatch, “For or Against? How European Parliament Are Shaping the Future of the EU,” 26 April 2017.

^③ 参见张磊:《欧洲议会领导层中期选举及其影响》,载《国际展望》,2017年第4期。

获得了更多议席,但极右翼民粹政党或党团对新一届欧洲议会运作的实际影响面临诸多限制。第一,民粹政党的意识形态和政策诉求存在较大差异。以第八届欧洲议会中“民族和自由欧洲党团”为例,党团内部在是否终止对俄罗斯的制裁、单一数字市场、核能等诸多议题上都存在分歧。另一个民粹党团“自由和直接民主欧洲党团”也有类似现象。在2014年7月至2015年3月间541次记名式投票中,党团内部的主要政党英国独立党和意大利五星运动仅就其中147个议题一致投票(比率为27%),两党主席一致投票的比例只有25%;^①第二,民粹政党结成的党团提倡尊重各个成员国的政治传统,并不要求内部成员一致投票;^②第三,党团在欧洲议会中的获胜比例与其结盟能力密切相关。民粹政党或党团很少与中间党团合作,其提出的反欧洲一体化的议案很难通过,这是其获胜比例较低的主要原因。2015年3月25日,虽然民粹政党反对欧盟向乌克兰提供贷款支持其经济稳定和改革议程,但主流党团的大部分议员对议案表示支持。最终议案以492票支持、107票反对获得通过。^③新一届议会正式上任后,主流党团在欧洲议会重要职位的分配上实行了“防御措施”(cordon sanitaire),以阻止“认同与民主党团”和匈牙利“青民盟”、波兰“法律与公正党”获得重要职位;^④第四,民粹政党领袖大多具有威权色彩,独断专行的风格也不利于党团的团结。但对于民粹政党的判断仍需谨慎。首先,不排除在特别情况下,民粹政党可能会主导欧洲议会的舆论,阻碍某些议案的通过;其次,民粹政党关注的议题如移民问题已逐渐进入主流政党的话语体系并成为政策重点。一些主流政党对待移民的态度已转向保守;最后,民粹政党力量在欧洲议会中力量的上升具有风向标的意义。尽管各国的民粹政党各不相同,民粹政党内部也纷争不断,但不可否认的是,民粹政党已经成为欧洲政坛上一支不可忽视的政治力量。从长远看,未来民粹政党力量如果继续上升,将不仅冲击成员国的政治格局,还会对欧盟层面的政治运作产生影响。2024年的欧洲议会选举将更加令人担忧。

另一个值得关注的问题是,力量更加分散的新一届欧洲议会尤其是民粹政党力量的增加是否会影响欧洲议会的立法效率?观察2014-2019年第八届欧洲议会的运作

① VoteWatch, “UKIP AND 5-Stars Agreed on only 27% of EP Votes so far. What Units and What Divides Them?” 9 April 2015.

② 笔者对欧洲议会议员的访谈,2016年5月,布鲁塞尔。

③ European Parliament Voting Result, Macro-financial Assistance to Ukraine, 25 March 2015, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20150325+RES-VOT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, last accessed on 20 May 2019.

④ Gerardo Fortuna, “MEPs Shut out Nationalists from Key Posts,” *Euractiv*, 11 July 2019, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/meps-shut-out-nationalists-from-key-posts/>, last accessed on 15 July 2019.

可以发现,虽然2014年后欧洲议会中的民粹政党力量有了明显上升,但欧洲议会的总体立法效率并未受到影响。从欧盟最重要的立法程序——“普通立法程序”的完成时间也可以看出,第八届议会的效率与上届议会相比保持稳定。在第八届欧洲议会前半期,普通立法程序完成的平均时长并未发生显著变化:一读协议完成的平均时间为16个月,而第七届欧洲议会为17个月;第八届议会中二读协议完成的平均时长为37个月,相对上届议会(32个月)有所延长,主要是因为几乎二读协议的所有议案都是上届议会遗留下来的,因新旧议会的工作过渡导致一定程度的延期。第八届议会前半期中未进行过一次三读程序。多种因素可以对此做出解释。首先,欧洲议会不断修改其内部程序条例,以使欧盟的立法更加高效和透明。研究表明,效率本身已经成为欧洲议会工作的一个重要目标;^①其次,从普通立法程序近年的发展来看,由于欧洲议会、欧盟理事会和欧委会参加的“三方会谈”(Trilogues)^②的频率日益增加,尽快达成一读协议在一定程度上已成为欧盟机构间的共识。^③在欧洲议会内部政治程序中,由于一读仅需要简单多数(即投票议员的多数)即可通过议案,欧洲议会党团相对更容易结成联盟。可以预计,虽然新一届欧洲议会更加“碎片化”,民粹力量进一步上升,但总体来看,欧洲议会的立法效率并不会明显下降。

(二) 欧盟政策未来可能趋于保守,政策的不确定性将会增强

就未来的政策走势而言,首先,欧盟政策可能会趋于保守。一是贸易保护主义可能会在一定时期占据上风。“保护主义的欧洲”“保护公民的欧洲”在此次选举中不断被提及。例如,欧洲人民党的竞选纲领的一项内容是加强贸易防御和外商投资审查,保护高素质劳动者的工作不受倾销、全球化和技术外销的影响;二是新一届欧洲议会在数据保护问题上更有可能采取强硬措施;^④三是由于绿党党团和中间派的复兴欧洲党团力量增加,欧洲议会对人权的重视程度会进一步增强,同时还会要求欧盟与第三国签订的国际协议包含人权、社会和环境条款。

其次,未来欧盟政策的不确定性将会增强。第一,由于新一届欧洲议会的政党格局更加碎片化,欧洲议会两大党团议席之和首次低于半数,民粹政党的议席进一步增

^① Nathalie Brackand Olivier Costa, “Democracy in Parliament vs. Democracy through Parliament? Defining the Rules of the Game in the European Parliament,” *The Journal of Legislative Studies*, Vol.24, No.1, 2018, pp.1-10.

^② 参见张磊:《欧盟共同决策程序的变革——以“三方会谈”为例》,载《欧洲研究》,2013年第2期。

^③ 笔者对欧洲议会行政官方的访谈,2016年5月,布鲁塞尔。

^④ VoteWatch, “EP Elections Forecast: EU Data Protection Policies from 2019,” 3 September 2018, <https://www.votewatch.eu/blog/ep-elections-forecast-eu-data-protection-policies-from-2019/>, last accessed on 20 March 2019.

多,部分敏感议案的通过将变得更加困难。主要党团的纪律会面临较大压力。^①尤其当某些程序需要绝对多数(即组成议员的多数)才能通过时,可能需要两大党团与复兴欧洲党团和绿党党团结盟形成“超级大联盟”(a super grand coalition),这将使有争议政策的决策更加困难。^②如人民党党团和社会民主党党团围绕紧缩和增长的冲突;欧盟的改革议程,等等。在贸易领域,尤其是涉及“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)的谈判等,欧洲议会的态度可能更加难以预测。2017年针对欧洲议会议长换届的投票就充分体现了议会内部的分裂。经历四轮投票才最终选出新议长,这在欧洲议会历次议长选举中并不多见,同时也是欧洲议会历史上第二次耗费一整天时间选举出新议长。在新一届议会中,这种情况出现的概率还会进一步增加。^③第二,第八届欧洲议会的投票分析显示,在大约十分之一的记名式投票中,获胜方的优势多数少于50个议员,这意味着如果26名议员换种方式投票,投票结果将会完全相反。许多结果非常接近的投票发生在移民、贸易政策、妇女权利,以及环境政策等领域。在大约200次投票中,获胜方的优势多数不超过10个议员。^④2015年10月27日,欧洲议会讨论“汽车行业的排放测量”议案,在针对其中一项关于“为汽车行业设立欧盟级监督机构”修正案的投票中,329票赞成,328票反对。该议案仅以1票之差通过。^⑤由于新一届议会比第八届议会更加分裂,小党团的规模和权力有所扩大,甚至议员个人的作用也会进一步增大,未来不少重要议题将由微弱多数决定,且由微弱多数决定的投票数量会不断增加。这将进一步增加欧盟未来政策的不确定性。

此外,悬而未决的英国脱欧会增加新一届欧洲议会未来组成的不确定性。虽然英国参加了此次欧洲议会选举,但究竟何时能够真正脱欧仍是未知数。根据欧洲议会的提议,^⑥欧洲理事会2018年6月28日做出决定:如果英国退出欧盟,不再是欧盟成员国,那么欧洲议会人数将减少至705人。将原属英国议员的部分名额(27个议席)分

^① VoteWatch, “EP 2019: Group Discipline under Pressure Post-elections?” 25 February 2019, <https://www.votewatch.eu/blog/ep2019-group-discipline-under-pressure-post-elections/>, last accessed on 20 March 2019.

^② 笔者对欧洲政策中心(EPC)专家法比安·祖里格的邮件访谈,2019年6月。

^③ 参见张磊:《欧洲议会领导层中期选举及其影响》。

^④ VoteWatch, “EP 2019: How MEPs Have Made Decisions during these 5 Years?”

^⑤ European Parliament Voting Result, Emission Measurements in the Automotive Sector, 27 October 2015, After 11, Amendment No. 10, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20151027+RES-VOT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, last accessed on 20 May 2019.

^⑥ European Parliament Legislative Resolution of 13 June 2018 on the Draft European Council Decision Establishing the Composition of the European Parliament.

配给 14 个成员国,另外 46 个席位暂时保留以备将来新入盟的国家使用。^① 在此次欧洲议会举行之前,鉴于英国脱欧形势的不明朗,法国政府就决定:如果 5 月选举前英国脱欧,那么将选举产生 79 名欧洲议会议员;如果英国在选举后退欧,那么将有 74 名议员赴欧洲议会工作,另外 5 名议员将被列入等待名单。等英国真正脱欧时,这 5 名议员再上任。对那些因英国脱欧增加名额的成员国而言,候任议员究竟何时能够真正成为欧洲议会议员将取决于英国何时真正退出欧盟。英国脱欧的不确定性不仅会影响欧洲议会的人数和成员国的议席,而且会影响新一届的党团格局,进而影响政策走势。

(三) 欧洲议会选举将对成员国政治产生重要影响

2019 年欧洲议会选举也会对成员国政治产生重要影响。如英国脱欧党的胜利对国内局势产生了显著影响。一方面,传统大党工党和保守党受到重创,尤其是执政党保守党的选票大幅缩水。另一方面,英国民意和社会撕裂严重,未来无协议脱欧的风险进一步增大。而法国的欧洲议会选举结果表明,法国政坛两支对立的重要力量为马克龙领导的共和国前进运动党与勒庞领导的国民联盟。两党将在下一次法国大选中展开激烈角逐。如果勒庞赢得大选,将有可能和意大利民粹政府结成更加紧密的合作关系。此次议会选举结果也给德国的左—右大联合政府带来重大冲击,社民党首次跌至第三位,增加了对该党领导人的压力,要求其重新考虑与中右翼政党组建联合政府的决定。意大利的选举结果使执政联盟中两党的矛盾进一步激化,联盟党可能会要求提前大选单独执政。希腊执政党在欧洲议会选举中惨败,加快了希腊提前大选以及总理齐普拉斯下台的速度。在丹麦,已逐渐显现反移民和疑欧姿态的社会民主党在 6 月 5 日举行的大选中获胜,新一届政府对移民和难民的态度可能更加保守。^② 波兰“法律与公正党”在欧洲议会选举的胜利,将进一步增加其赢得 2019 年秋举行的波兰议会选举的机会。在芬兰和爱沙尼亚,在欧洲议会选举期间,政府组阁的谈判也在同时进行。民粹政党在欧洲议会选举中的胜利将会进一步增加其在国内的政治影响力和进入政府的机会,继而增加在欧洲理事会中的疑欧力量。在此背景下,欧盟的团结可能会受到挑战,未来欧盟用一个声音说话会更加困难。欧洲一体化的未来会有更多的不确定性。

^① 英国退出欧盟后,法国和西班牙将分别增加 5 个议席,荷兰和意大利分别增加 3 个议席,爱尔兰增加 2 个议席,波兰、罗马尼亚、瑞典、奥地利、丹麦、斯洛伐克、芬兰、克罗地亚和爱沙尼亚分别增加 1 个议席。European Council Decision (EU) 2018/937 of 28 June 2018 Establishing the Composition of the European Parliament, Official Journal of the European Union, L1651, Vol.61, 2 July 2018.

^② Andrew Rettman, “Danish Left Sweeps to Victory, with Tough Migration Policy,” *EUobserver*, 6 June 2019, <https://euobserver.com/political/145099>, last accessed on 7 June 2019.

(四) 欧洲议会选举对新一届欧委会主席人选产生的影响

此次欧洲议会选举结束后,欧洲议会和欧洲理事会围绕欧委会主席的人选进行了复杂的博弈和利益交换。欧洲理事会未提名任何一位“热门人选”的真正原因在于,议会内部对任何一位候选人都未形成明确的多数。^① 复兴欧洲党团在其中发挥了重要作用。欧洲理事会也确实考虑了欧洲议会选举的结果,尤其就人民党和社会民主党的热门人选——韦伯和蒂默曼斯进行了讨论。但是,二者都受到不少成员国的反对。最终,第三位候选人——德国人冯德莱恩被提名。在约瑟夫·詹宁(Josef Janning)看来,“热门人选”程序是欧洲议会中关键行为者的发明;条约对此未有任何规定。将欧委会主席的提名过程视为幕后交易胜过议会民主的例子是误导性的。^② 7月16日,冯德莱恩以微弱优势(仅仅比规定门槛多了9票)获得欧洲议会的同意。投票结果进一步印证了上文“欧洲议会未来不少重要投票会由微弱多数决定”的判断。此外,虽然冯德莱恩并非欧洲政党在选举前提出的“热门人选”,但她在欧洲议会寻求支持的过程中,允诺在未来的政策重点中纳入其他主要党团如社会民主党党团、绿党党团和复兴欧洲党团的诉求;冯德莱恩表示自己将是欧洲议会最大的支持者,欧洲议会应在塑造和设计欧盟的未来中发挥更大的作用,包括赋予欧洲议会立法动议权以及进一步加强欧洲议会与欧委会的关系等。^③ 虽然“热门人选”程序在某种意义上失败了,但欧委会和欧洲议会的关系仍将沿着欧盟代议制民主的方向发展。

需要指出的是,传统上对代议制民主的看法是将其理解为基于民族国家边界内的制度设计。当涉及欧盟层面民主时,人们往往习惯于将传统的观点投射到欧盟这一更加复杂的体系中。但实际上,在欧盟多层治理体系下,欧盟具有“双重合法性”。欧洲议会和欧洲议会选举都仅是欧盟合法性体系中的一个组成部分。欧洲理事会主席图斯克认为,选择欧委会主席的过程是基于“双重民主合法性”,“条约规定,欧委会主席应由成员国的民主选举产生的领导人提出,并由欧洲议会的民主选举产生的成员选举产生。……切断这两个合法性来源中的任何一个都会使其民主化程度降低,而不是更

^① Daniel Gros, “The Nomination of Von Der Leyen: Towards Institutional Balance in a Reformed Lead Candidate Process,” *CEPS in Brief*, 12 July 2019, <http://www.ceps.eu/the-nomination-of-von-der-leyen/>, last accessed on 15 July 2019.

^② Josef Janning, “Spitzenkandidaten Poker”, *ECFR Note from Berlin*, 3 July 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_spitzenkandidaten_poker?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=ecfr_general_newsletter, last accessed on 5 July 2019.

^③ Lorna Hutchinson, “Von der Leyen Offers Groups Concessions ahead of Key Parliament Vote,” *The Parliament Magazine*, 15 July 2019.

多。”^①欧洲议会在欧委会主席人选问题上发挥更大影响力可能更符合人们对代议制民主的传统认知,但只要现有的双层结构仍然存在,成员国和议会就必须在双重合法性的框架下进行合作,欧盟民主是否应通过欧洲政党政府的形式实现,仍然只是学术层面讨论的理论问题。

四 小结

2019年欧洲议会选举已经落下帷幕,通过选情回顾和基于学界传统研究视角的分析,我们可以得到一些初步的结论:首先,选民投票率首次止跌,“次等选举”的标签在一定意义上需要修正。虽然“热门人选”的制度安排受挫,但冯德莱恩给予欧洲议会很多政治承诺,甚至涉及立法动议权,因此可以说,欧洲议会的政治重要性仍在进一步提升。其次,选举围绕欧洲议题的讨论更加广泛,泛欧政党获得议席,一个“欧洲化”的政治讨论空间似乎初显端倪。最后,民粹力量的上升和碎片化的党团格局,固然增加了欧盟政治的不确定性,但也为饱受“精英政治”诟病的欧盟贡献了一个真正意义上的反对派。然而,欧盟跨国民民主的建设绝非一蹴而就,基于双重合法性的制度设计,政治讨论空间自上而下的塑造路径,以及成员国政治、经济和文化上的多样性,导致这个欧盟“自成一类”的政治体系面临各种复杂多样的问题。此次议会选举产生的影响以及引发的讨论也才刚刚开始。

第一,在当前的政治生态下,欧盟跨国民民主的实现形式及其所需要的“欧洲认同”基础都处于开放的讨论中。至少在可见的未来,欧盟能否依靠当前的跨国民民主建设塑造一个运转良好的欧洲政治空间,仍然是未知数。泛欧政党的出现和选举投票率的上升,固然可以被理解为“欧洲因素”的凸显和欧洲议会政治重要性的上升;碎片化的政治格局,也可以被传统的民主理论家解读为主流政党垄断地位的终结和多元民主的回潮。然而,自魏玛共和国失败以来,结构和功能之间的复杂关系就是欧洲民主政治建设必须面对的一个难题。欧洲民族国家内部民主政治的经验和教训一再表明,更为多元化的政党格局,并不必然导致更健康的民主政治空间,它也可能是恶性党争和政治极化的开始。举例而言,由于人民党党团和社会民主党党团失去了共同掌控议会多数的优势,如果它们执着于权力竞争,一个极有诱惑力的策略将是联合绿党与中间派力

^① Peter Teffer, “EU Leaders Nix Transnational Lists, Cool on ‘Spitzenkandidat’,” *EUobserver*, 23 February 2018, <https://euobserver.com/institutional/141100>, last accessed on 25 May 2019.

量,形成一个支持欧洲一体化的巨型党团联盟,但这也会刺激民粹政党采取相同的策略,用反一体化的政治话语去整合反对派。这种权力竞争一旦开始,议员们关注的恐怕就不再是民众的真实声音,而是政治话语的动员效率了。其结果就是本应聚焦于更紧迫现实问题的高质量政治讨论被“支持/反对一体化”的议题所绑架,民众成为被煽动而非被倾听的对象,而与民众的距离恰恰是近年来欧盟民主建设最需要补齐的短板。若要防患于未然,欧盟层面政策议题的形成方式就变得非常关键。赋予欧洲议会政策动议权,或许是一个潜在的契机,因为它将赋予议会创造新政策议题的能力,但能否催生一个健康的欧洲政治空间,仍然前景不明。

第二,很多研究者和政界人士都把民粹政党在欧洲议会力量的上升视为对欧洲一体化的威胁,但不容忽视的现实是,很多民粹政党并不反对欧盟本身,它们只是需要一个不一样的欧盟。此次选举中移民议题的欧洲化就是一个例证。进而言之,即便民粹力量对当前欧盟的超国家化持更为激进的反对立场,他们在欧洲一体化的发展进程中也不是孤立的存在。从20世纪60年代的“空椅危机”到欧债危机后期欧洲理事会的反危机措施,政府间主义的影响无处不在,而当今议会中的民粹主义主张和欧盟政府间主义传统之间的界限依然模糊。一体化之所以能走到今天,一个重要因素在于超国家主义和政府间主义在欧洲政治精英层面保持了微妙的平衡,双方的博弈对欧洲一体化的发展起到了建设性的作用。而新一届欧洲议会面临的挑战在于,精英政治可以接受战略上的模糊,民主政治却很难做到。对欧洲议会而言,如何避免一体化的模式之争变成简单的二元对立,并通过高质量的民主辩论把不同的主张整合成建设性的欧盟改革方案,必然是一项艰巨的任务。近年来,欧洲议会一直致力于其民主代表性的提升,但民主代表性提供的却只是政治赋权而非政治共识。在当前面临多重危机的情况下,欧盟需要的不仅是人民的参与,还有人民的共识。英国脱欧进程中的议会乱象殷鉴不远,未来欧洲议会在这个问题上将扮演何种角色,值得学界进一步考察。

(作者简介:张磊,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:张海洋)