

2014 年欧洲议会选举探析

——“欧洲选举”还是“次等国内选举”？

张磊

内容提要:2014 年 5 月 22 日-25 日,第八次欧洲议会选举在欧盟 28 个成员国进行。选举结果是:主流政党丢失选票,极右翼政党获得更多席位。此次选举充分体现了欧洲议会选举所具有的“次等国内选举”的特征。新一届欧洲议会的联盟构建总体保持稳定,极右翼议员的增多会促使主流党团结盟即“大联盟”的比例有所增加。极右翼政党对欧洲议会的影响相对有限,但是对成员国政治可能影响深远。欧洲议会与欧洲理事会围绕下一届欧盟委员会主席的人选进行了复杂的政治博弈,容克的最终当选体现出诸多政治信息。

关键词:欧洲议会 选举 次等国内选举 极右翼政党 影响

2014 年 5 月 22 日-25 日,第八次欧洲议会选举在欧盟 28 个成员国进行,选举产生了新一届欧洲议会。此前,欧洲议会选举已经举行了七次,除去首次选举吸引了大量关注外,一直未能引起足够的重视。但是,此次情况略有不同:首先,近年来的金融危机充分说明,欧盟层面的政策可以影响成员国的每一个公民。不论是关于紧缩或是增长的争论,还是欧盟层面的政策协调都产生了重要影响;其次,这是《里斯本条约》生效后的首次欧洲议会选举。《里斯本条约》扩大了欧洲议会的立法权、预算权和监督权等诸多权力,使欧洲议会在欧盟决策体系中的作用日趋重要。此次选举将决定未来五年欧洲议会的组成,进而影响欧盟的立法和未来的发展;最后,这次欧洲议会选举结果可能与下一届欧盟委员会主席人选有关。那么,备受关注的 2014 年欧洲议会选举是否真正成为欧洲层面的选举?还是与历次选举一样仍然具有“次等国内选举”的特征?选举后新一届欧洲议会的党团格局有哪些变化?选举对欧洲议会以及欧盟政治产生哪些影响?容克当选为下一届欧盟委员会主席的复杂过程背后隐藏了哪些信息?本文将对此作一初步探讨。

一 从欧洲议会选举结果看“次等国内选举”的特征

欧洲议会选举是2014年的一件大事。选举前的政治形势已初露端倪,一些预测表明:第一,主流政党会丢失选票,中右翼的欧洲人民党党团(EPP)和中左翼的社会民主党党团(S&D)之间的竞争将会非常激烈,两大党团的席位数仍将居于欧洲议会前两位,且议席差距会缩小;第二,极右翼政党将在2014年欧洲议会选举中获得更多的席位。^①法国国民阵线、荷兰自由党以及英国独立党都在民意调查中有较好的表现。有议员预测,英国独立党在欧洲议会选举中的得票率有可能超过工党,成为英国获得席位最多的政党,而保守党则位居第三。^②最终的选举结果确实未超出预计:主流政党丢失选票,极右翼政党获得更多席位,尤其是法国国民阵线、英国独立党、丹麦人民党成为国内获得选票最多的政党,极右政党得票率在匈牙利排在第二位,在希腊和奥地利排在第三位。^③

根据《里斯本条约》,新一届欧洲议会议员总数减少为751名。就党团组成来看,选举的最终结果一方面取决于竞选活动和选举本身,另一方面取决于选举后议会党团的重组。^④从5月26日开始到7月初新一届欧洲议会首次召开全会,欧洲议会党团的议员数量在不断变化(参见表1):一些政党选择脱离原有的党团,加入其他党团^⑤;首次进入欧洲议会且没有归属的新政党成为各党团争取的对象,每个党团都希望尽可能吸收更多意识形态相近的力量。截止到7月1日新一届议会首次举行全会,欧洲人民党党团共获得221个议席,占总席位的29.43%。虽然仍排在第一位,但与上届议会的274个议席相比有了大幅下降。社会民主党党团获得191个议席,占总席位的25.43%,议席数基本上与上届议会持平。第一大党团与第二大党团的差距明显缩小。保守党党团(ECR)拥有议席70个,成为新一届议会的第三大党团。自由民主党党团(ALDE)获得67个议席,由上届议会的第三位降为第四位。左翼联盟

^① Yves Bertoncini and Valentin Kreilinger, “What Political Balance of Power in the Next European Parliament?”, *Notre Europe Policy Paper*, No. 102, 2013, <http://www.eng.notre-europe.eu/011-17193-What-political-balance-of-power-in-the-next-European-Parliament.html>, last accessed on 1 December 2013. See also Vote Watch Europe Analysis, “What Groups will Form in the New EP?”, 20 May 2014, <http://www.votewatch.eu/en/news.html#4002>, last accessed on 21 May 2014. 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈(2013年11月、12月)也证明了这一点。

^② 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2013年11月、12月。

^③ 参见欧洲议会网站,<http://www.results-elections2014.eu/en/seats-member-state-absolut.html>, last accessed on 29 May 2014.

^④ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2013年12月。

^⑤ 比如罗马尼亚国家自由党(Romanian National Liberal Party)2014年5月26日宣布离开自由民主党党团,加入人民党党团。Euractive, “Romanian Liberals Seek EPP Affiliation”, 26 May 2014, <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/romania-liberals-seek-epp-affiliation-302401>, last accessed on 5 June 2014.

插入表 1

党团(GUE / NGL)获得52个议席,排在第五位。绿党党团(Greens / EFA)拥有50个议席,排在第六位。上届议会的极右翼党团“自由和民主欧洲党团”(EFD)更名为“自由和直接民主欧洲党团”(EFDD),虽然排在第七位,但比上届议会33个议席有了明显提升。该党团由来自7个成员国的48名议员组成,包括英国独立党、意大利五星运动、立陶宛的秩序和正义党、瑞典民主党、捷克自由公民党、拉脱维亚农民联盟和法国的独立议员。^① 法国国民阵线和荷兰自由党未能成功组建新的极右翼党团,^②现为无党团归属的独立议员,这类议员共计52名。^③

选举过程和结果充分显示,此次欧洲议会选举仍然具有“次等国内选举”的特征。“次等国内选举”(second order national elections,又译为“二流选举”)的概念最早由卡尔海因茨·赖夫(Karlheinz Reif)和赫曼·施密特(Hermann Schmitt)提出。他们认为,首次欧洲议会直选本质上是9个同时举行的次等国内选举。对选民和政党来说,国内议会选举和总统选举是“一等选举”,而其他选举,包括补选、市政选举、各种地方选举和欧洲议会选举,重要性则相对减弱,因此只能被视为“次等国内选举”。两种选举的主要区别在于“次等选举”的政治风险要远远小于“一等选举”。^④ 事实上,欧洲议会选举确实具有“次等选举”的特征。在选举过程中,竞选围绕国内问题而非欧洲问题展开;国内政党控制选举,选举结果受国内政治影响。更重要的是,相同的政党体系同时在“一等选举”和“次等选举”中发挥作用。此外,由于“次等选举”没有“一等选举”重要,选民们往往在“次等选举”中更加依照本意(heart)投票,而非用头脑(head)策略性地投票。^⑤ 卡尔海因茨·赖夫和赫曼·施密特指出,欧洲议会选举具备“次等选举”的三个主要特征:参选率一般低于国内选举;执政党往往损失较大;小党派相对取得较好的成绩。迈克尔·马什(Michael Marsh)的经验研究还发现了“选举周期对执政党的影响”。通常来看,欧洲议会选举可以作为国内大选的晴雨表。尤其是当欧洲议会选

① EFDD Press Release, “New EFD Group Formed in European Parliament, ‘We Will be the Peoples’ Voice’ Says Nigel Farage”, 19 June 2014, <http://www.efdgroup.eu/newsroom/item/new-efd-group-formed-in-european-parliament>, last accessed on 1 July 2014.

② 荷兰自由党2014年6月23日发表声明,表示未能组建党团,但同时希望未来能组建欧洲议会党团。Euractive, “Dutch, French Far-right Fail to Form European Parliamentary Group”, 24 June 2014, http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/dutch-french-far-right-fail-form-european-parliament-group-303009?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=b2ad7ff28d-newsletter_daily_update&utm_medium=email&utm_term=0_bab5f0ea4e-b2ad7ff28d-245461569, last accessed on 25 June 2014.

③ 参见欧洲议会网站,<http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, last accessed on 2 July 2014.

④ 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.

⑤ Hermann Schmitt, “The European Parliament Election of June 2004: Still Second Order?”, *West European Politics*, Vol. 28, No.3, 2005, pp.650-679.

举处于国内两次大选之间时,执政党往往招致选民的抗议,丢失大量选票。^① 尽管也有学者对“次等国内选举”理论持不同意见,比如马克·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 还有研究发现,选民对欧洲一体化的偏好确实对其投票发挥一定的作用,但总体而言,“欧洲层面”因素的影响非常有限,“次等国内选举”的判断基本成立。^③

2014年的第八次欧洲议会选举仍未脱去“次等国内选举”的标签,欧洲层面因素产生的影响十分有限。首先,从选举过程来看,欧洲议会选举仍然缺乏泛欧的统一竞选,基本上仍是28个成员国的国内政党针对不同国内议题的竞选。虽然早在2013年7月,欧洲议会就通过决议,要求欧洲政党联盟提出下一届欧盟委员会主席人选。^④ 欧洲议会将“这一次不同”(This time it's different)作为动员民众的口号。五个欧洲政党联盟响应了这一号召,提出了该党的欧盟委员会主席候选人。^⑤ 在欧洲议会选举举行前夕,主要政党的欧盟委员会主席候选人参加了多次电视辩论,希望以此激发选民的兴趣,为各自政党拉票。德语词汇“热门人选”(Spitzenkandidaten)成为新创的流行词汇。不少人对此寄予厚望,认为此举能够改变欧洲议会“次等选举”的特征。^⑥ 但是,候选人在成员国竞选时,实际上更多的是作为相应的国内政党的代表,而不是作为欧盟委员会主席候选人出现。成员国对欧洲政党提名的欧盟委员会主席候选人的支持和讨论都十分有限。^⑦ 具体来看,第一,国内政党控制了选举。国内政党决定本党的

① Michael Marsh, "Vote Switching in European Parliament Elections: Evidence from 2004", Paper Presented at European Election Studies Group, 12-13 May, 2006.

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 European Parliament Resolution of 4 July 2013 on Improving the Practical Arrangements for the Holding of the European Elections in 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0323+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on 5 November 2013.

⑤ 欧洲人民党的候选人为卢森堡前首相让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)。欧洲社会党候选人为时任欧洲议会议长马丁·舒尔茨(Martin Schulz)。自由民主党的候选人为比利时欧洲议会议员居伊·伏思达(Guy Verhofstadt)。欧洲绿党有两名候选人:法国欧洲议会议员若泽·博韦(José Bové)和德国欧洲议会议员斯卡·凯勒(Ska Keller)。左翼党联盟候选人为希腊激进左翼联盟领袖阿莱克斯·齐普拉斯(Alexis Tsipras)。

⑥ Ingeborg Tommel, "European Parliament Elections are no Longer Second-order National Contests-They are Essential for Determining the Future Direction of the EU", <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/01/14/european-parliament-elections-are-no-longer-second-order-national-contests-they-are-essential-for-determining-the-future-direction-of-the-eu/>, last accessed on 5 June 2014.

⑦ 德国是一个例外,由于马丁·舒尔茨是德国社民党富有声望的候选人,同时也是下一届欧盟委员会主席有利的竞争者。媒体对舒尔茨和容克的报道和讨论相对较多。

候选人、竞选纲领和策略,甚至决定欧盟委员会主席候选人在本党竞选中所占的分量;^①第二,竞选围绕的既不是欧盟层面的政党和候选人的表现,也不是欧盟的政治议程,而是国内议题。虽然由于经济危机的影响,一些国家辩论的议题包括欧盟紧缩政策和欧盟干预等内容,且欧洲议题围绕支持一体化/反对一体化层面展开,但是这些辩论并不在选举中占据主导地位。只有当某些欧洲问题与国内政治有关且对竞选有利时,成员国政党才会辩论欧洲问题,否则更多关注的是国内问题。比如,尽管西班牙出现了批评欧盟紧缩政策的声音,但是围绕此次欧洲议会选举的竞选活动仍然与以往一样,并没有更多地辩论欧洲问题。^②法国的欧洲议会选举竞选活动由于诸多原因启动较晚,3月份举行的市政选举在一定程度上影响了欧洲议会选举,而政党的竞选活动也主要围绕国内问题展开,民众也更加关注经济和社会问题而非欧洲问题。在英国,尽管欧盟成员国身份是此次欧洲议会选举辩论的主题之一,但是主要政党只是利用这一机会来为明年的大选做准备,而非真正地辩论欧洲问题。由于芬兰经济遇到诸多困难,且即将到来的国内议会大选(2015年4月)也在一定程度上分散了选民的注意,因此,其政党更关注国内问题。保加利亚的竞选辩论^③主要围绕左右分野展开,其选举更像是国内政治版图变化前的彩排,辩论的主题是这一变化是通过政府更迭还是提前进行选举来完成。^④因此,2014年欧洲议会选举从本质上看仍然不是跨国的“欧洲选举”,而是若干个国内竞争的集合。

其次,从选举的结果来看,有几个方面值得注意:第一,小规模政党在选举中的表现比2009年更好,导致三大主要党团人民党党团、社会民主党党团和自由民主党党团都付出了一定的代价。2014年欧洲议会选举后共计190个成员国政党^⑤有议员被选出,比2009年选举多了20多个政党。^⑥同时由于一些政党事实上是选举联盟,实际上的政党数量大约在200个。此次选举后,28个欧盟成员国中有20个成员国都有新政

① 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2013年12月。Sonia Piedrafita and Vilde Renman, “The ‘Personalisation’ of the European Elections: A Half-hearted Attempt to Increase Turnout and Democratic Legitimacy?”, *EPIN Papers*, 11 April 2004, <http://www.ceps.eu/book/%E2%80%98personalisation%E2%80%99-european-elections-half-hearted-attempt-increase-turnout-and-democratic-legit>, last accessed on 5 June 2014.

② Carme Colomina and Elina Viilup, “The Impact of Spain’s Economic and Political Crisis on the European Election”, *EPIN Commentaries*, 2 April 2014, <http://www.ceps.eu/book/impact-spain%E2%80%99s-economic-and-political-crisis-european-elections>, last accessed on 5 June 2014.

③ 部分中东欧国家的竞选辩论也涉及乌克兰与欧盟关系以及欧盟能源问题,但并不占主导地位。

④ Sonia Piedrafita and Anne Lauenroth, “Between Apathy and Anger: Challengers to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament”, *EPIN Papers*, 20 May 2014, <http://www.ceps.be/book/between-apaty-and-anger-challenges-union-2014-elections-european-parliament>, last accessed on 5 June 2014.

⑤ 根据欧洲议会网站公布的结果进行统计,由于将选举联盟视为一个政党,因此可能与某些统计结果略有出入。

⑥ 参见欧洲议会网站,<http://www.results-elections2014.eu/en/seats-member-state-absolut.html>, last accessed on 16 June 2014.

党进入欧洲议会。德国由于此次将选举门槛降低为3%，仅一个国家就有8个新政党进入欧洲议会。在首次进入欧洲议会的新政党中，议员人数最多的是意大利五星运动党，共有17名议员。^①不少政党仅获得1个议席，如斯洛文尼亚的新政党（Verjamem）以“反腐败”为旗号获得10.5%的选票，得到1个议席。克罗地亚的小党可持续发展党（ORaH）依靠反对现存政党和绿色议程获得9.4%的选票，也得到1个议席。^②获得1个议席的小党大约在30个左右。

第二，传统大党（包括执政党）失利。很多成员国将欧洲议会选举视为地方选举或国内大选的试金石，将投票作为对当前政府支持或不满的情绪表达方式。希腊激进左翼联盟以“反对紧缩政策”为竞选口号，赢得了大量选民的支持，打败了希腊执政党，排在首位。英国执政党保守党获得23.3%的选票，排在第三位，落后于英国独立党和工党。法国执政党社会党获得的选票不到14%，落后于国民阵线和人民运动联盟。丹麦执政党社会民主党获得19.1%的选票，落后于丹麦人民党。^③克罗地亚总理佐兰·米拉诺维奇（Zoran Milanovic）领导的执政党联盟（Kukuriku coalition）在2011年国内议会选举中获得了超过40%的选票，而在此次欧洲议会选举中获得的选票还不到30%，主要反对党则获得了超过40%的选票。斯洛伐克执政党虽然获得了24.1%的选票，是该国获得选票最多的政党，但是与其在两年前国内大选中获得44%的选票相比仍是大幅下降。^④德国和意大利执政党的获胜则体现了选民对当前政府和执政党的支持。纵观所有成员国，在2014年欧洲议会选举中，单一政党获得选票最高的政党是马耳他的工党，共获得53.4%的选票。与之相对应，得票最低的获胜政党是荷兰政党，仅获得15.4%的选票（参见表2）。28个成员国中大约有三分之二的国家没有一个政党获得超过三分之一的选票。^⑤

① Cas Mudde, “The European Parliament Elections Show the Increasingly Fragmented Nature of European Party Systems”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/12/the-european-parliament-elections-show-the-increasingly-fragmented-nature-of-european-party-systems/>, last accessed on 16 June 2014.

② Tim Haughton and Tereza Novotna, “The European Elections in Central and Eastern EU States Illustrate that the Rise of Euroscepticism Was Far from Uniform across Europe”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/05/29/the-european-elections-in-central-and-eastern-eu-states-illustrate-that-the-rise-of-euroscepticism-was-far-from-uniform-across-europe/>, last accessed on 5 June 2014.

③ 参见欧洲议会网站：<http://www.results-elections2014.eu/en/country-introduction-2014.html>, last accessed on 29 May 2014.

④ Tim Haughton and Tereza Novotna, “The European Elections in Central and Eastern EU States Illustrate that the Rise of Euroscepticism was far from Uniform across Europe”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/05/29/the-european-elections-in-central-and-eastern-eu-states-illustrate-that-the-rise-of-euroscepticism-was-far-from-uniform-across-europe/>, last accessed on 5 June 2014.

⑤ Cas Mudde, “The European Parliament Elections Show the Increasingly Fragmented Nature of European Party Systems”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/12/the-european-parliament-elections-show-the-increasingly-fragmented-nature-of-european-party-systems/>, last accessed on 16 June 2014.

插入表 2

第三,根据欧洲议会公布的最终结果,此次选举投票率为42.54%,略低于2009年的43%。^①自欧洲议会1979年首次实行直接选举以来,投票率不断下降。为了进一步吸引选民,提高2014年欧洲议会选举的投票率,诸多机构和组织都开展了大量活动。如2013年9月10日,欧洲议会启动了其“竞选宣传活动”。该项活动共分四个阶段,一直持续到2014年选举出新的欧盟委员会主席为止。欧洲议会副议长表示,使欧盟决策合法化并影响欧盟决策的唯一途径是通过欧洲议会表达民意。欧洲议会是欧盟公民的议会,在欧盟决策过程中代表了公民的声音。^②除欧盟机构外,一些非政府组织也开展了各式各样的活动来动员选民。如独立研究机构“投票观察”推出了关于欧洲议会选举的软件,^③意大利欧洲大学学院通过数据库和统计分析软件帮助选民选择与自身观点最接近的政党。^④尽管此次欧洲议会选举被寄予厚望,但是仍未扭转投票率不断下降的趋势。^⑤具体到每个成员国,投票率也不尽相同。有些国家,如比利时和卢森堡,实行强制性投票的规定,所以投票率接近90%,而斯洛伐克和捷克的投票率仅为13.05%和18.2%。^⑥索尼娅·别德拉菲塔(Sonia Piedrafita)和安妮·劳恩若斯(Anne Lauenroth)认为,欧洲议会选举的投票率是民众不满情绪(anger)和政治冷漠(apathy)的综合结果。^⑦需要指出的是,许多国家的大选和地区选举的投票率以及美国国会中期选举的投票率也并不高。^⑧如果与美国相比,欧洲议会选举的投票率还算令人满意。^⑨投票率与民主合法性的关系也一直存在争议。^⑩

总体来看,此次欧洲议会选举后,新一届欧洲议会的政党体系更加“分裂”和“极化”。两大党团人民党和社会民主党党团共获得412个席位,比上届议会减少58名议

① 参见欧洲议会网站, <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html>, last accessed on 9 August 2014.

② European Parliament Press Release, “European Parliament Launches Information Campaign towards 2014 Election”, 10 September 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130906IPR18827/html/European-Parliament-launches-information-campaign-towards-2014-elections>, last accessed on 12 September 2013.

③ 参见“Myvote2014”网站, <http://www.myvote2014.eu/en/home/index>, last accessed on 12 May 2014.

④ 参见“Euandi”网站, <http://euandi.eu/showHome.html>, last accessed on 12 May 2014.

⑤ 欧洲议会2014年5月底公布的初步选举结果显示,此次欧洲议会选举的投票率为43.09%,因此,大家一度认为欧洲议会实行直接选举以来投票率首次止跌。

⑥ 参见欧洲议会网站, <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html>, last accessed on 9 August 2014.

⑦ Sonia Piedrafita and Anne Lauenroth, “Between Apathy and Anger: Challengers to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament”, *EPIN Papers*, 20 May 2014, p.11, <http://www.ceps.be/book/between-apaty-and-anger-challenges-union-2014-elections-european-parliament>, last accessed on 5 June 2014.

⑧ Francis Jacobs, “European Parliament Election 2014”, *CEPS European Election Forum*, <http://www.ceps.eu/files/article/2014/02/Forum.pdf>, last accessed on 1 June 2014.

⑨ Daniel Gros and Sonia Piedrafita, “Common Misconceptions about the European Parliamentary Elections”, *CEPS Commentaries*, 23 May 2014, <http://www.ceps.eu/book/common-misconceptions-about-european-parliamentary-elections>, last accessed on 1 June 2014.

⑩ 帕斯奎尔·帕斯奎诺(Pasquale Pasquino)教授在中国社会科学院欧洲研究所做讲座时也表达了这一观点,2014年6月13日。

员。两大党团占欧洲议会议员总数的 54.86%。这一趋势也与整个欧洲政党政治的发展趋势相吻合,即在一个政治体系内,有 2-3 个中等规模的政党,同时伴随 3-5 个小党;传统意义的大党已不存在,中等规模的政党已算大党。这一多党体系变动的灵活性在逐渐增强,政党融合与政党分裂同时进行。虽然 2014 年欧洲议会选举再次体现了“次等选举”的特征:大党失利、小党获胜和低投票率,但是这一趋势在“一等选举”即国内大选中也已显现。^①

二 主要政党的政策倾向与新一届议会的党团结盟格局

在欧洲议会的决策过程中,不同的程序对“议会多数”有不同的要求。^② 由于没有一个党团能控制欧洲议会的简单多数,更不用说达到绝对多数,因此,党团为了使议案通过,必须与其他党团结成联盟,且结盟主要以意识形态和政策倾向为基础。本部分首先举例说明 2009-2014 年第七届欧洲议会的主要结盟方式,随后从主要政党 2014 年竞选纲领入手分析其政策倾向,并在此基础上探讨新一届欧洲议会的党团结盟格局。

(一) 2009-2014 年第七届欧洲议会的结盟方式

欧洲议会中没有涉及所有问题的固定结盟方式,不同政策领域会有不同的党团联盟。在 2009-2014 年第七届欧洲议会中,党团结盟方式主要有三种:人民党党团和社会民主党党团结成的中左翼联盟(有时也包括自由民主党党团),社会民主党党团、自由民主党党团和绿党党团(有时也包括左翼联盟党团)结成的中右翼联盟,以及人民党党团、自由民主党党团和保守党党团结成的中右翼联盟。第一,大联盟通常出现在农业、宪法事务和法律问题等领域。如人民党党团和社会民主党党团在农业领域结盟获胜的比率为 80.75%。在宪法和机构间事务领域,人民党党团、社会民主党党团和自由民主党党团常常结盟,比率超过 85%;第二,中左联盟通常出现在公民自由事务领域,在该领域里,社会民主党党团和绿党党团一致投票的比率为 84.84%,与自由民主党党团一致投票的比率为 83.94%;第三,在经济和货币事务领域,人民党党团倾向于和自由民主党党团结成联盟(比率为 90.8%),而社会民主党党团则与绿党党团一致投票(比率为 85.49%)。此外,其他领域也体现出以意识形态为基础的结盟。如在环境和公民健

^① Cas Mudde, "The European Parliament Elections Show the Increasingly Fragmented Nature of European Party Systems", <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/12/the-european-parliament-elections-show-the-increasingly-fragmented-nature-of-european-party-systems/>, last accessed on 16 June 2014.

^② 详细内容参见张磊:《欧洲议会中的党团政治》,北京:北京大学出版社 2013 年版,第 199-200 页。

康领域,人民党党团与保守党党团一致投票的比率为69.67%,而社会民主党党团更倾向于和绿党党团、左翼联盟党团结盟,一致投票的比率分别为85.66%和83.06%。在工业、研究和能源领域,社会民主党党团和自由民主党党团一致投票的比率为82.92%,人民党党团与保守党党团一致投票的比率为77.57%。^①以下三个例子可以说明欧洲议会的党团结盟方式。

(1)对欧元区国家进行监管——大联盟

2013年3月,欧洲议会通过了两份与欧盟“两部立法”(Two-Pack)相关的决议,要求对面临严重困难的欧元区国家的经济和预算进行严格监管,对监督和预算评估实行统一的法律条款,同时要求成员国预算与“欧洲学期”对经济政策的指导相一致。^②欧洲议会以压倒性多数通过了两项决议。人民党党团、社会民主党党团、自由民主党党团和绿党党团结成了大联盟,支持对欧元区国家进行严格监管。

(2)产假指令(Directive on Maternity Leave)——(中)左翼联盟

2010年10月,欧洲议会以微弱多数在一读时通过了产假指令。^③该指令将全薪假期由14周延长至20周,同时还包括一系列对母亲和孕妇有利的措施。在该问题上,欧洲议会出现了传统的左右政治分野:中左党团更强调对女性的保护,中右党团则认为指令可能带来额外的经济成本,尤其对中小企业不利。关键的投票主要针对一项修正案:延长全薪假期至20周。最终欧洲议会以327票支持、320票反对通过了该项修正案。社会民主党党团、绿党党团和左翼联盟党团结成的联盟发挥了重要作用。

(3)扩大内部服务业市场——中右联盟

① VoteWatch, “The Activity of MEPs Analysed by EP Groups and National Party”, *VoteWatch Europe Special Policy Brief 3/2014*, <http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-end-of-term-scorecard-part-2-groups-final.pdf>, last accessed on 5 June 2014.

② European Parliament Legislative Resolution of 12 March 2013 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Strengthening of Economic and Budgetary Surveillance of Member States Experiencing or Threatened with Serious Difficulties with Respect to Their Financial Stability in the Euro Area, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0069+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on 5 June 2014; European Parliament Legislative Resolution of 12 March 2013 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0070+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on 5 June 2014.

③ European Parliament Legislative Resolution of 20 October 2010 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directive 92/85/EEC on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health at Work of Pregnant Workers and Workers Who Have Recently Given Birth or Are Breastfeeding, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0373+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on 5 June 2014.

2013年9月,欧洲议会通过了一项关于内部服务业市场的决议。^①欧洲议会认为,“2006服务业指令”实施以来并未取得预期效果,成员国对指令进行片面解读及实施不力的情况仍然存在,要求欧盟委员会和成员国采取更多措施以促进服务业的自由流动。决议特别强调,应确认和消除对服务业市场的不当限制,希望成员国尽可能利用相互承认原则,鼓励制定发展服务业的欧洲标准。人民党党团、自由民主党党团和保守党党团结成的中右联盟对议案的通过发挥了重要作用。

(二)主要政党2014年竞选纲领分析

在2014年欧洲议会竞选纲领中,主要政党联盟围绕金融危机、环境、欧盟改革、欧盟在世界舞台的地位和作用等问题阐述了其立场。

欧洲人民党认为,人民党执政的政府对危机迅速做出反应,并制定了经济改革、有利于增长的预算巩固和创造就业机会的议程。人民党相信欧元是可靠的货币,能够保证政治稳定和经济竞争力。该党要求改革金融市场,使欧洲所有银行遵循相同规则,并针对全球金融市场建立更好的规制框架。人民党不希望出现“中央集权化”的欧洲,希望建立一个更加开放、负责和民主的欧洲。人民党的政策基石是社会主义市场经济,在自由和团结的原则之间保持平衡;要求实现有竞争力的且创新的经济之上的可持续增长,同时要保护环境。人民党希望建立欧盟能源市场,对低碳科技进行投资;要求欧盟成员国之间就边界管理进行更广泛的合作,控制进入欧洲的移民以确保安全,打击恐怖主义和有组织犯罪。人民党还要求将数据保护视为一项基本人权,呼吁增强欧洲的外交、安全和防务能力,但对欧盟进一步扩大的态度更为谨慎,同时要促进欧洲邻国实行民主和法治。该党强调建立更加互信的跨大西洋关系,使发展政策更加有效。^②

欧洲社会党将与失业作战视为首要事项,未来五年的中心目标是创造就业机会。社会党认为紧缩政策对欧洲有害,要投资明智的再工业化项目,关注创新、研究和培训,要求金融市场为所有欧洲人服务。社会党强调“社会欧洲”的重要性,要纠正对公共服务(如健康、教育和住房)的批评,确保经济自由不会损害社会权利;重视平等和妇女权利,希望多样化的欧洲以团结为基础;要求安全和健康的生活,保护个人数据和信息;希望欧盟成为一个平等参与的民主联盟;投资绿色经济、可再生能源和技术,认为欧盟应当在全球应对气候变化中保持领导地位;在全球推行欧洲的价值和原则:民

^① European Parliament Resolution of 11 September 2013 on the Internal Market for Services: State of Play and Next Steps, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0366+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on 5 June 2014.

^② European Peoples Party, “EPP Manifesto 2014”, Adopted by the EPP Election Congress in Dublin on 6 March 2014.

主、和平、尊重人权,包括妇女和儿童权利。^①

欧洲自由民主党希望拥有一个创造就业和促进经济增长的欧洲;相信欧洲单一市场的能力,进一步推进单一市场的扩张,寻找新的经济增长和创新机会,提升欧洲竞争力;推动欧美自贸区以及与其他经济体的自由贸易协定谈判;要求教育改革,支持第五自由——知识的自由流动;要求保护环境,保证能源安全;希望改革欧盟预算,减少浪费;加强欧盟经济治理,使金融市场恢复稳定;希望欧盟在世界上更强大,内部更安全;扩大仍然是共同外交和安全政策的必要工具,支持邻国进行的民主和经济改革;希望保证欧盟移民政策开放,加强对非法移民的管制系统;保护基本权利和公民自由,欧盟应在保护数据隐私方面走在前列;推动签署新的欧盟条约,使欧盟更加有效和透明。^②

欧洲绿党希望通过一个新的绿色方案(A Green New Deal)来结束紧缩政策,更多地投资于可持续发展部门和科技。绿党要求创建“社会欧洲”,在欧盟法律中增加社会进步条款,通过“欧洲社会卡”(European Social Card)和促进就业等措施更好地保护工人的权利;希望改革金融部门,创建强有力的欧洲银行业联盟;呼吁对减排实行有法律效力的目标,建立共同能源政策,取消核能,禁止开采页岩气;将可持续发展视为每一项经济决定的核心,保护环境和生物多样性;促进性别平等,反对暴力;确立欧盟最低税收水平以避免不公平的税收竞争;保护公民隐私、数据和网络自由;进一步推进欧洲一体化,加强欧洲议会的权力,对欧盟进行改革;希望欧盟确立以价值观为驱动的共同外交政策,在世界舞台上尤其是气候变化领域发挥更加重要的作用,在对外政策包括贸易政策中强调人权;希望欧洲对难民更加公平,对欧盟未来扩大持开放态度。^③

总体来看,四大主要政党联盟在很多问题上有相似的偏好,都支持欧洲进一步一体化,对欧盟进行改革,加强欧盟在世界舞台上的地位。但是,具体到社会经济问题,主要政党有不同的意识形态倾向:人民党和自由民主党是典型的中右政党,强调经济竞争力,希望签订“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)。欧洲社会党和绿党是中左政党,要求建立“社会欧洲”,更重视社会公正、性别平等和公民权利(参见表3)。

① PES Manifesto, “Towards a New Europe”, Adopted by the PES Election Congress in Rome on 1 March 2014.

② Alliance of Liberals and Democrats Party for Europe, “A European That Works”, http://www.aldeparty.eu/sites/eldr/files/news/10204/2014_alde_party_manifesto.pdf, last accessed on 12 May 2014.

③ European Green Party, “Change Europe, Vote Green”, <http://europeangreens.eu/2014-manifesto>, last accessed on 12 May 2014.

表3 主要欧洲政党2014年欧洲议会竞选纲领的优先考虑事项

政党	欧洲人民党	欧洲社会党	欧洲自由民主党	欧洲绿党
1	改革金融市场	创造更多和更好的工作	创造就业机会,促进经济增长	重新改造欧洲经济
2	更加民主和负责任的欧洲	重新启动经济	支持教育改革	建立“社会欧洲”
3	鼓励增长和就业	使金融部门为每个人服务	保护环境,保证能源安全	控制金融部门
4	建立融合自由和团结的社会市场经济,尊重环境	建立“社会欧洲”	促进一个更加创新、有竞争力的欧洲	有法律效力的减排目标,将可持续发展视为核心
5	保证自由流动	保护平等和妇女权利	改革欧盟预算,减少浪费	促进性别平等
6	控制进入欧洲的移民	为公民的安全和健康而战	保证欧盟移民政策开放	建立更加公平的税收体系
7	确保数据保护是一项基本人权	促进多样化的欧洲	使金融市场恢复稳定	保证公民隐私和网络自由
8	促进全球和平与稳定	确保一个更加民主的欧洲	欧盟在世界上更强大,内部更安全	深化欧洲一体化
9	对欧盟进一步扩大更加谨慎	绿色欧洲(保证能源安全和清洁环境)	保护基本权利和公民自由	对欧盟未来扩大持开放态度
10	与欧洲邻居建立更加牢固的关系	增强欧洲在世界的影响力	推动签署新的欧盟条约	确立以价值观为驱动的共同外交政策

资料来源:作者根据主要欧洲政党2014年欧洲议会竞选纲领和“DebatingEurope”网站数据(<http://www.debatingeurope.eu/>)制作。

此外,极左翼的欧洲左翼党联盟希望结束紧缩政策,建立更加公平的经济体系,在欧盟层面有更多的合作和团结,给予人民更多权利,拒绝签订TTIP,要求欧盟独立于美国。^① 欧洲保守党联盟并没有发布竞选纲领,不过其核心——英国保守党的首要事项是英国的国家利益,希望将更多权力回归成员国,对欧洲层面进行改革。^② 极右翼政

^① Europaen Left, “EL Manifesto for the 2014 European Elections”, <http://www.european-left.org/positions/electoral-manifesto-party-european-left-european-elections-2014>, last accessed on 12 May 2014.

^② UK Conservative Party, “Conservative Party European Election Manifesto 2014”, http://www.conservatives.com/~~/media/Files/Downloadable%20Files/MANIFESTO%202014/Large%20Print%20Euro%20Manifesto_English.ashx, last accessed on 12 May 2014.

党联盟“自由欧洲联盟”(European Alliance for Freedom)提出,欧洲人民拥有自我决定(self-determination)的权利,包括独立、自治、语言和文化的承认,强调国家主权和从属性原则,要求重新审视单一货币和移民问题。^①

(三) 新一届欧洲议会的党团结盟格局

2014年欧洲议会选举结束后,新一届议会的联盟构建(coalition building)将总体保持稳定。三种联盟仍将继续存在,即人民党党团和社会民主党团结成的大联盟,社会民主党党团、自由民主党党团和绿党党团结成的中左联盟,以及人民党党团、自由民主党党团和保守党党团结成的中右翼联盟。

新一届议会中,当涉及欧洲一体化、宪法和法律问题时,欧洲议会党团结成大联盟的可能性较大。同时,大联盟的比例可能会有所上升,尤其是面对极右翼政党的威胁时主流政党会更加团结一致。人民党党团和社会民主党党团已经表示,针对来自欧洲怀疑主义和极端政党的崛起,维护欧洲的团结和稳定成为左右主流政党的首要任务,党团之间的合作将进一步加强。^②在某些领域,如就业、环境、司法和内务领域,中左翼联盟获胜的可能性较大,而在另外一些领域,如涉及经济、单一市场等问题时,中右翼联盟获胜的可能性更大。

极右翼政党彼此之间结成联盟,以及极右政党(党团)与主流政党结成联盟的可能性均不高。首先,极右翼政党一致投票的比率非常低。比如,对七个极右翼政党在第七届议会中记名式投票记录的统计分析表明,法国国民阵线和荷兰自由党一致投票的比率只有51%(参见表4),而主流党团的凝聚力则大约为90%。可以预见,在新一届欧洲议会中,极右翼政党分裂程度仍然较为严重;其次,针对极右力量在2014年选举后上升的趋势,主流政党已达成协议,要共同对抗极右翼政党,既不会与极右翼政党结成联盟,也不允许这些政党获得欧洲议会中的重要职位,如副议长和议会委员会主席职位。^③这一趋势在新一届议会的首次全会和委员会会议中已经显现。议长由社会民主党党团的马丁·舒尔茨继续担任。在14名副议长席位中,人民党党团获得六个,社会民主党党团获得三个,自由民主党党团获得两个,绿党党团、左翼联盟党团获和保守党党团分别获得一个。^④在欧洲议会20个常设委员会和两个分委会的主席席

^① European Free Alliance, “2014 EFA Manifesto”, http://www.e-f-a.org/fileadmin/user_upload/documents/EFA_3263_manifesto_ENG_230114.pdf, last accessed on 12 May 2014.

^② EUobserver, “Main EP Groups Debate Closer Co-operation, Isolating Far-right”, 12 June 2014, <http://euobserver.com/eu-elections/124561>, last accessed on 15 June 2014.

^③ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈, 2013年12月。

^④ European Parliament Press Release, “Fourteen Vice-Presidents of the European Parliament Elected”, 1 July 2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140630IPR51011/html/Fourteen-Vice-Presidents-of-the-European-Parliament-elected>, last accessed on 2 July 2014.

位中,人民党党团获得八个,社会民主党党团获得七个,自由民主党党团获得三个,保守党党团获得两个,绿党党团和左翼联盟党团分别获得一个。^① 极右翼党团和政党议员未获得一个副议长或委员会主席职位。

表4 极右翼政党一致投票的比率(2009-2014年)

	PVV	UKIP	FN	FPO	LN	SNS	VB
PVV	--	67%	51%	48%	43%	37%	55%
UKIP	67%	--	47%	43%	37%	33%	48%
FN	51%	47%	--	86%	54%	45%	64%
FPO	48%	43%	86%	--	53%	45%	62%
LN	43%	37%	54%	53%	--	57%	54%
SNS	37%	33%	45%	45%	57%	--	47%
VB	55%	48%	64%	62%	54%	47%	--
平均:51%							

注:PVV, Partij Voor de Vrijheid, 荷兰自由党

UKIP, United Kingdom Independence Party, 英国独立党

FN, Front National, 法国国民阵线

FPO, Freiheitliche Partei Osterreichs, 奥地利自由党

LN, Lega Nord, 意大利北方联盟

SNS, Slovenska Narodna Strana, 斯洛伐克民族党

VB, Vlaams Belang, 比利时弗拉芒利益党

资料来源:VoteWatch, “How Often Have Euro-sceptic/far-right Parities Voted Together in 2009-2014?”, *VoteWatch Europe Special Policy Brief 5/2014*, <http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-end-of-term-scorecard-part-3-far-right-parties-final.pdf>, last accessed on 24 May 2014.

^① “EP Committees: Find Out Who will be Chairing Them”, European Parliament Press Release, 9 July 2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140708STO51808/html/EP-committees-find-out-who-will-be-chairing-them>, last accessed on 10 July 2014.

三 欧洲议会选举对欧洲政治未来发展的影响

欧洲议会选举与成员国议会选举有很大的不同。成员国议会选举后,谁能成为议会第一大党对未来政局影响很大。但是,欧盟的政治体制与典型的国家政体不同,欧洲议会中的党团不需要支持或者反对政府,议会的政治运作主要看党团的结盟。人民党党团和社会民主党党团仍然是欧洲议会第一大党团和第二大党团,欧洲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的合作。具体来看,第一,由于人民党党团议席大幅减少,导致其相对权重有所降低,未来中左翼党团可能在就业政策上会发挥更多的作用,可能有更多“社会欧洲”的成分;而在贸易领域,尤其是涉及 TTIP 的谈判可能更加冗长和困难;第二,新一届议会中“大联盟”的比例会有所上升,可能会产生多重影响。西蒙·希克斯(Simon Hix)表示,“大联盟”比例上升可能导致未来欧盟变得更加保守,因为每个重要议案的通过都变得更加困难,人民党党团更倾向紧缩,社会民主党党团更倾向增长,同时改革议程的最终达成也会困难重重。^①索尼娅·别德拉菲塔和安妮·劳恩若斯也对大联盟比例的增加表示了担忧,认为这一变化一方面会使选民对欧洲议会政治更加不感兴趣,另一方面可能会进一步导致极右翼政党对主流政党的批评;^②第三,保守党党团超过自由民主党党团成为第三大党团,一方面可使其更易于周旋于两大党团之间获得更多利益,另一方面内部异质成分的增加也会导致其凝聚力下降,从而限制影响力的发挥。

虽然极右翼政党近期表现活跃,2014年欧洲议会选举后获得了更多席位,但是,极右翼政党或党团对新一届欧洲议会的影响有限。就欧洲议会而言,政党或党团实际发挥的影响力是多种因素作用的结果,除了数量上的优势,更重要的因素是政党或党团的凝聚力。此外,议员参与投票的比率(participation rate)也是影响因素之一。

第一,欧盟各成员国的极右翼政党彼此差别较大,意识形态和政策诉求也不相同,因此,内部的分歧将成为其发挥作用的首要掣肘。法国国民阵线与荷兰自由党早在2013年就试图在新一届议会组建一个新的极右翼党团,但是,意识形态分歧最终使得

^① Euractive, “Europe on Course for ‘Grand Coalition’ after Election”, 26 May 2014, http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/europe-course-grand-coalition-after-election-302386?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=8458d0e091-EU_ELECTIONS_LIVE__5_26_2014&utm_medium=email&utm_term=0_bab5f0ea4e-8458d0e091-245461569, last accessed on 5 June 2014.

^② Sonia Piedrafita and Anne Lauenroth, “Between Apathy and Anger: Challengers to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament”, *EPIN Papers*, 20 May 2014, pp.10-11, <http://www.ceps.be/book/between-apaty-and-anger-challenges-union-2014-elections-european-parliament>, last accessed on 5 June 2014.

新的极右翼党团成为泡影。在第七届欧洲议会中,主流党团的凝聚力大约在90%,而极右翼党团(EFD)的凝聚力只有48.59%。^①从欧洲议会的历史来看,极右翼党团不断出现,也不断分裂,很难有稳定的格局和政策导向;第二,欧洲议会议事规则也限制了极右翼政党的作用。极右翼政党人数仍然有限,且往往被主流党团排除在结盟对象之外,也很难获得重要议案的报告起草人职位,因此,它们的议案很难通过;^②第三,极右翼政党参与投票的比率也相对不高。在第七届欧洲议会中,人民党党团参与率为84.88%,社会民主党党团参与率为84.39%,极右翼党团(EFD)参与率为78.6%,该党团的核心——英国独立党的参与率仅为61.08%。^③低参与率必然会影响其对议案的作用;第四,极端政党相对来说更倾向于发表言论,以吸引媒体和大众的眼球,却很难提出有影响力的动议、修正案等。^④有评论指出,这些政党将欧洲议会视为一个平台,借此向国内观众宣传其观点;^⑤第五,一些极端政党会随着政治环境的变化而变化,政治实用主义可能会导致其部分极端主张逐渐缓和。比如在欧洲议会选举进行之前,正统芬兰人党的政策倾向逐渐由欧洲怀疑主义转为对欧盟进行批评,要求对欧盟进行改革,呼吁“更少的、但是更好的欧盟”,其对移民和难民的态度也有所缓和。在新一届欧洲议会,该党选择加入保守党党团而非极右翼党团。^⑥尽管如此,对待极右翼政党还应该谨慎,尤其是主流党团应对极右翼政党提出的问题有所回应,提出受选民支持的措施和方案。

2014年欧洲议会选举后,虽然极左翼政党、欧洲怀疑主义政党、抗议政党等极右政党加起来大约获得30%议席,但是这些政党很难对支持一体化的主流政党构成挑战。总体来看,新一届欧洲议会仍然以支持一体化的力量为主流,同时伴随着一定比例的反欧洲一体化力量。正如克丽娜·斯特拉图拉特(Corina Stratulat)指出,主流政

① VoteWatch, “The Activity of MEPs Analysed by EP Groups and National Party”, *VoteWatch Europe Special Policy Brief 3/2014*, <http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-end-of-term-scorecard-part-2-groups-final.pdf>, last accessed on 5 June 2014.

② 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2013年12月。

③ VoteWatch, “The Activity of MEPs Analysed by EP Groups and National Party”.

④ Marley Morris, “Conflicted Politicians; the Populist Radical Right in the European Parliament”, pp. 49–50, 61–62, <http://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2013/06/Conflicted-politicians-the-populist-radical-right-in-the-European-Parliament.pdf>, last accessed on 5 January 2014.

⑤ Janis A. Emmanouilidis and Corina Stratulat, “Post-European Parliament Elections”, *European Policy Centre Publications*, 27 May 2014, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4464, last accessed on 5 June 2014.

⑥ Tuomas Iso-Markku, “Euroscepticism vs. Political Pragmatism: The Finns Party Tones Down its Criticism of the EU”, *EPIN Commentaries*, 26 June 2014, <http://www.ceps.eu/book/euroscepticism-vs-political-pragmatism-finns-party-tones-down-its-criticism-eu>, last accessed on 1 July 2014.

党“支持欧盟的共识”(Europhile consensus)仍然会继续主导欧洲议会。^①当然,也不排除在特定时刻,反欧洲一体化政党会制造负面舆论,影响欧洲民意,从而对一体化的某些重要政策,如移民政策,产生一定的负面影响。还需要指出的是,不能将极右/疑欧政党席位增加简单视为民众对欧洲一体化的抗议和反对。丹尼尔·格罗斯(Daniel Gros)指出,民意测验显示,欧洲民众对欧盟机构的信任程度高于对国内机构的信任程度。大约40%的民众相信欧洲议会,而只有25%的民众相信国内议会(见图1)。疑欧主义和其他抗议性政党的深刻根源在于对国内经济和政治体系的不满,因此,只有在成员国内进行改革才能阻挡疑欧主义的浪潮。^②早在欧洲议会选举前夕,法国反对党就将选举视为挑战政府的机会,人民运动联盟主席让-弗朗索瓦·科佩(Jean-Francois Cope)指出,欧洲议会选举是促使奥朗德改变政策的第二个机会。民调显示,大约50%的法国选民因为对社会党政府的政策不满而放弃投票,71%的选民打算用欧洲议会选举来惩罚法国总统及其政府。^③

约翰·加夫尼(John Gaffney)进一步指出,极右政党的真正威胁不在于其在欧洲议会发挥作用,而在于对成员国国内政治的影响。^④就成员国层面而言,极右翼政党可能间接地促使欧盟政策制定更加困难,因为成员国政党和政府可能会调整政策,以更接近某些极右翼政党的诉求。比如在德国,基民盟/基社盟的一些成员已经赞同德国另类选择党的某些观点。英国保守党和意大利力量党也采纳了极右翼政党的某些主张。此外,英国独立党的获胜可能在一定程度上影响英国关于欧盟成员国身份的全民公决以及苏格兰脱离英国的全民公决。^⑤法国极右力量的上升可能会对未来国内大选产生影响。

① Janis A. Emmanouilidis and Corina Stratulat, "Post-European Parliament Elections", *European Policy Centre Publications*, 27 May 2014, p.2, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4464, last accessed on 5 June 2014.

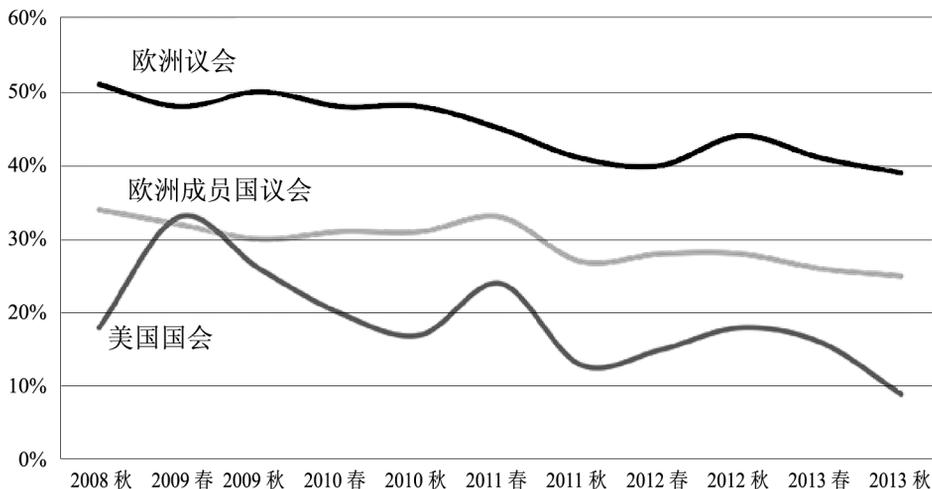
② Daniel Gros, "Europe Is Still Standing", *CEPS Commentaries*, 6 June 2014, <http://www.ceps.eu/book/europe-still-standing>, last accessed on 10 June 2014.

③ Sonia Piedrafita and Anne Lauenroth, "Between Apathy and Anger: Challengers to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament", *EPIN Papers*, p.29, <http://www.ceps.be/book/between-apaty-and-anger-challenges-union-2014-elections-european-parliament>, last accessed on 5 June 2014.

④ John Gaffney, "The Real Threat Posed by the Far-right is not Their Role in the European Parliament, but Their Impact on Domestic Politics", <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/05/the-real-threat-posed-by-the-far-right-is-not-their-role-in-the-european-parliament-but-their-impact-on-domestic-politics/>, last accessed on 6 June 2014.

⑤ Janis A. Emmanouilidis and Corina Stratulat, "Post-European Parliament Elections", *European Policy Centre Publications*, 27 May 2014, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4464, last accessed on 5 June 2014.

图1 民众对政治机构的信任程度



资料来源: Danel Gros, “Europe Is Still Standing”, *CEPS Commentaries*, 6 June 2014, p.2,

<http://www.ceps.eu/book/europe-still-standing>, last accessed on 10 June 2014.

四 欧洲议会选举与欧盟委员会主席的关系

2014年的欧洲议会选举是《里斯本条约》生效后的首次选举。《里斯本条约》扩大了欧洲议会在欧盟委员会主席的选择与任命上的权力,由过去的同意(approve)欧洲理事会的提名改为就此提名进行选举(elect)。“欧盟委员会主席候选人由欧洲议会组成成员的多数选举产生。”同时,欧洲理事会的提名“应考虑到欧洲议会的选举,并事先进行适当磋商”。^①这表明,不仅欧洲议会有权参与欧盟委员会主席的提名,而且要使主席的人选反映欧洲议会的党派构成。这一规定旨在加强选举与欧盟行政机构的民主联系。正是在此意义上,许多评论认为此次欧洲选举与以往极为不同,选民可以“间接选举”欧盟委员会主席。^②

^① European Union, “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, OJ. 2008/C 115/01, TEU. Article 17(7), p.26.

^② Euractive, “European Election: Different This Time?”, 11 September 2013, <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/eu-elections-2014-time-different-links-dossier-530239>, last accessed on 20 September 2013.

但是,欧洲议会和部分欧洲理事会成员对条约的解读并不相同。^①并非所有欧盟成员国政府首脑都接受获胜政党的候选人即为新任欧盟委员会主席。德国总理默克尔2013年10月25日表示,在欧盟委员会主席和欧洲议会选举获胜的多数党之间没有必然联系。^②2014年5月27日的欧洲理事会非正式会议并没有表态支持人民党候选人容克。英国、瑞典、匈牙利公开反对容克或“热门人选”的提名过程,荷兰和意大利也持怀疑态度。欧洲议会则坚决要求欧洲理事会提名容克为下一届欧盟委员会主席,同时警告将否决除容克外的其他任何候选人。^③经过复杂的政治博弈和利益交换,最终6月26-27日的欧洲理事会会议提名容克,28个成员国中有26个国家支持容克,只有英国和匈牙利两个国家反对。7月14日,欧洲议会以422票赞成、250票反对选举容克为下一届欧盟委员会主席。^④

容克的当选过程体现出诸多重要的信息:

第一,外部威胁使欧洲议会主流党团更加团结,欧洲议会的权力得到进一步强化。

2009年巴罗佐寻求欧盟委员会主席连任时,人民党党团和自由民主党党团公开表示支持,社会民主党党团和绿党党团则表示反对。^⑤最终欧洲议会以382票赞成、219票反对通过了巴罗佐的连任。^⑥此次针对容克的任命,由于欧洲理事会中成员国政府的分歧,甚至一度传出提名第三位候选人的消息,外部的威胁使得欧洲议会主流党团更加团结,同时也为了对抗议会内部的反欧洲一体化力量,四个支持一体化的党团——人民党党团、社会民主党党团、自由民主党党团和绿党党团都支持容克,只有保

① 一些评论认为,条约的规定并不明确,“考虑”(taking into account)一词并不意味着欧洲议会选举获胜的政党有权提名欧盟委员会主席,或者说这一过程是自动联系的。这一语义的含混实际上是制宪会议中双方妥协的结果。一方希望将欧盟委员会主席的选择过程政治化,以此增进民主合法性和民众对欧盟以及欧洲议会选举的意识,另一方则反对这一过程。制宪会议上的辩论在今天再次上演。Marco Incerti, “Never Mind the Spitzenkandidaten: It’s all about Politics”, *CEPS Commentaries*, 6 June 2014, <http://www.ceps.be/book/never-mind-spitzenkandidaten-it%E2%80%99s-all-about-politics>, last accessed on 13 June 2014.

② Euractive, “German Coalition Talks Cast Long Shadow over EU Elections”, 29 October 2013, <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/epp-divided-commission-president-news-531372>, last accessed on 30 October 2013.

③ Euractive, “Parliament Criticises UK for Opposing Juncker as Next Commission President”, 13 June 2014, <http://www.euractiv.com/video/parliament-criticises-uk-opposing-juncker-next-commission-president-50616>, last accessed on 13 June 2014.

④ European Parliament Voting Result, Election of the President of the Commission, 15 July 2014, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/infos-details.html?id=10522&type=Flash>, last accessed on 16 July 2014.

⑤ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2009年9月。

⑥ European Parliament Voting Result, Election of the President of the Commission, 16 September 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20090916+ITEM-007-01+DOC+XML+VO//EN&language=EN>, last accessed on 16 July 2014.

守党党团、左翼联盟党团和极右翼党团(EFDD)反对。^①

就欧洲理事会而言,一些批评“热门人选”提名过程的成员国领导人最终转而支持容克,这表明他们尊重2014年欧洲议会选举的结果,也担心欧洲议会可能否决其他候选人。^②正如一些欧洲议会议员表示,(早在2013年)欧洲主流政党已经形成一定程度的共识:即此次欧洲议会选举后,获胜政党的候选人担任欧盟委员会主席。选民和欧洲议会的意志会在此次选举中得到更多体现,选举后新一届欧洲议会将更具有声望和影响力。^③

第二,欧盟委员会的政治化程度进一步加深。

一些学者希望欧盟层面的政治体系向议会制政体发展,将议会选举与欧盟委员会主席的人选紧密相连。^④容克的当选使欧盟委员会的政治化程度进一步增强。这是“自成一类的”(sui generis)政治化过程,遵循其自有逻辑,而非成员国层面的传统政治过程。^⑤当然,是否应将欧盟委员会政治化一直存在争议。比如帕斯奎尔·帕斯奎诺(Pasquale Pasquino)就指出,欧盟委员会行使欧盟政治体系的行政权的观点并不妥当,实际上人们尚未清楚该行政权的内涵,将欧盟委员会政治化还为时过早。^⑥至于“热门人选”的提名过程是否能够增强欧盟的民主合法性也存在争议。一些观点认为,此举是欧盟民主的胜利;而另一些观点则认为,这仅仅是一次充满政治风险的“实验”,还有待在未来选举中进一步发展。^⑦

第三,未来成员国与欧盟的关系、成员国之间的关系可能会受到负面影响。

容克的提名和当选可能对成员国与欧盟的关系产生负面影响,尤其是英国与欧盟的关系将变得更加复杂,英国将更为孤立。英国首相卡梅伦一直反对“热门人选”的提名,认为容克不是合适的人选,另一方面,他担心将更多权力赋予欧洲议会将会削弱

① European Parliament Press Release, “Juncker Presents His Programme”, 15 July 2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140711IPR52247/html/Juncker-presents-his-programme>, last accessed on 16 July 2014.

② Janis A. Emmanouilidis, “The Beginning of A New Political Cycle: The Results and Consequences of a Nomination Summit”, *European Policy Centre Post-Summit Analysis*, 30 June 2014, http://www.epc.eu/prog_details.php?cat_id=5&pub_id=4594&prog_id=1, last accessed on 16 July 2014.

③ 笔者对欧洲议会议员的访谈,2013年12月(比利时布鲁塞尔)、2014年1月(德国柏林)。

④ Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

⑤ Janis A. Emmanouilidis, “The Beginning of A New Political Cycle: the Results and Consequences of a Nomination Summit”, *European Policy Centre Post-Summit Analysis*, 30 June 2014, pp.3-4, http://www.epc.eu/prog_details.php?cat_id=5&pub_id=4594&prog_id=1, last accessed on 16 July 2014.

⑥ 2014年6月13日,帕斯奎尔·帕斯奎诺教授在中国社会科学院欧洲研究所讲座时表达了这个观点。

⑦ Janis A. Emmanouilidis, “The Beginning of A New Political Cycle: The Results and Consequences of a Nomination Summit”, *European Policy Centre Post-Summit Analysis*, 30 June 2014, http://www.epc.eu/prog_details.php?cat_id=5&pub_id=4594&prog_id=1, last accessed on 16 July 2014.

成员国政府的权力。容克的当选会使一些英国人认为这是欧盟将其意志强加给英国。同时,由于德国一直发挥着协调成员国态度的作用,未来不同成员国之间的关系,尤其是英国与德国的关系可能会更加分裂。^①

五 小结

2014年欧洲议会选举已经落下帷幕,但是选举产生的影响还将持续,选举体现出的重要信息也值得思考。新一届欧洲议会面临诸多挑战:第一,就内部而言,欧洲议会需要使超过50%的新议员尽快融入议会的工作环境和氛围,加强议员的专业水平,理顺议会内部的组织结构;第二,从外部来看,欧洲议会的立法委员会需要与新一届欧盟委员会委员的职能相对应,议会委员会主席会议(The Conference of Committee Chairs)针对议案应及时确定责任委员会,理顺与新一届欧盟委员会的关系;第三,就议程而言,欧洲议会除了关注重要的立法程序,如涉及经济和货币政策、就业、移民、自由流动等领域的政策,还应在一些非立法程序发挥作用,如加强在“欧洲学期”(European Semester)、银行业联盟以及开放式协调等领域的地位。在这些重要领域,欧洲议会需要在有限的时间内形成足够的多数;第四,在民主合法性方面,欧洲议会未来面临的最大挑战是作为代议制民主的重要机构,如何不断拉近与普通公民的距离,增强其民主合法性。这些问题不仅关系着欧洲议会的未来,也关系着整个欧盟的发展方向。

(作者简介:张磊:中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Fabian Zuleeg, “Reflections on the 26–27 June European Council Summit”, *European Policy Centre Publications*, 27 June 2014, http://www.epc.eu/prog_details.php?cat_id=4&pub_id=4589&prog_id=1, last accessed on 16 July 2014.