

此次欧洲议会的选举结果，会如何影响未来五年的欧盟议题？

在整个欧盟的决策体系中，欧洲议会如今被推到越来越显眼的位置上。



2024年6月9日，丹麦哥本哈根，社会人民党欧洲议会选举，支持者在首次民意调查中为党欢呼。摄：Bo Amstrup/Ritzau Scanpix via AP/达志影像

2024年6月6日至9日，欧盟27个成员国举行了欧洲议会（European Parliament）选举，选出了新一届720名欧洲议会议员。在今年这个全球“超级大选年”，相比台湾、美国、英国和印度大选，这或许不是其中最引人注目的一场，但政治意义却并不逊色：欧洲议会是欧盟唯一由全民直选产生的机构，其选举是全世界唯一的一场“跨国民主”操练，全欧合格选民多达3.5亿人。

如何理解本届选举的结果？它将对未来几年的欧盟和世界产生什么影响？

选举结果如何？

尽管本届议会会发生右转，但并不意味着极右翼必然主导接下来五年的立法决策。相比之下，党团版图的碎片化给未来的议会运作带来更多不确定性，却是确凿无疑。

对于关注欧洲政治近年动向的观察人士而言，本次选举的结果并无多少出乎意料之外。在法国和德国，由选举结果引发、登上国际媒体头条的政治地震，并非源自极右翼得票率大增这个事实本身，而是由于两国自身面临的内政困局：德国“另类选择党”（Alternative für Deutschland, AfD）的崛起，唤起的不仅是对纳粹历史阴影的记忆，也是对总理朔尔茨领导的三党联盟政府施政左支右绌、民望低落的拷问；在法国，各家民调普遍预测到了极右翼政党“国民联盟”（Rassemblement national, RN）超过三成的得票结果，而真正引发政坛震荡的其实是马克龙总统宣布提前举行国民议会选举的突然决定，战后以来极右翼首次有了登台执政的可能。

而在大多数其他欧盟成员国，民调呈现的选前预测都可谓大体准确。事实上，原先广泛预期的极右翼“浪潮”在部分国家并未发生。荷兰的极右翼自由党（Partij voor de Vrijheid, PVV）席位大增，但未能夺得首位。在波兰，现任总理图斯克领导的“公民联盟”（Koalicja Obywatelska, KO）击败了疑欧的前执政党法律与公正党（Prawo i Sprawiedliwość, PiS）。新晋的匈牙利温和右派“尊重与自由党”（Tisztelet és Szabadság Pártja）从总理欧尔班的匈牙利青年民主联盟（Fidesz）吸引走大批选民，令后者得票率降到执政以来最低。斯洛伐克总理菲科领导的左翼保守民粹政党SMER以反对对乌军援闻名，在本届选举中也败于自由主义中间派的“进步斯洛伐克”（Progresívne Slovensko, PS）。

不过，剔除个体成员国的戏剧性新闻成分，本届欧洲议会选举仍然延续了过去十数年来的整体趋势，亦即一方面右翼的影响力稳定增长，另一方面政治版图趋于碎片化。为理解这两大趋势，需要首先澄清欧洲议会中的“党团”（political group）概念。

在欧洲议会选举中，各成员国的政党在国内展开竞选，根据国内法律规定的选举程序产生数量不等的欧洲议会议员，这一数量由各国的人口占全欧人口比例决定。但当这些五花八门的政党来到布鲁塞尔和斯特拉斯堡，他们就不再以自己的来源国为单位行动，而是与意识形态相近、往往为同一个泛欧政党成员的其他国家政党联合起来组成党团，在议会中集体行动，分配委员会主席、委员会特别报告员、议长会议、辩论发言时间等等一系列职务和资源，在投票表决时也一般会采取一致立场。

目前，欧洲议会中，按意识形态从左至右共有七大党团。根据截至6月10日的[点票结果](#)，中右翼、以基督教民主派政党为主的欧洲人民党（European People's Party, EPP）党团拥有最多席位即186席，较上一届增长10席；中左翼的社会民主党团拥有135席，较上届下降4席；中间派自由主义的“复兴欧洲”（Renez Europe, RE）党团赢得79席，大幅下降了23席。这三个传统上属“执政型”的主流党派共占有400个席位，仍然控制议会的绝对多数，但对于上届有所下滑。



2024年6月9日，现任欧盟委员会主席 Ursula von der Leyen 在布鲁塞尔欧洲人民党总部举行的活动中摆出胜利姿势。摄：Geert Vanden Wijngaert/AP/达志影像

但与此同时，左翼的欧洲绿党/欧洲自由联盟（European Greens/European Free Alliance, Greens/EFA）党团席位大幅下降18席至53席，而强硬右翼的欧洲保守派与改革派（European Conservatives and Reformists, ECR）党团和极右翼的“身份与民主”（Identity and Democracy, ID）党团分别增加4席和9席，赢得73和58个席位。极右翼势力的增长虽然有限，但仍不可小觑：例如，倘若下一届欧盟委员会的主席与委员候选人未能赢得前述三大主流党团的全体一致支持，他或她将不可避免地尝试与部分愿意采取“建设性”姿态的右翼政党——例如意大利总理梅洛尼的“意大利兄弟党”（Fratelli d'Italia, FdI）——达成政策上的妥协以换取足够的票数。

另一常被忽视的事实是，本届选举中，以暂无党团归属（non-affiliated/non-inscrits）身份进入欧洲议会的议员数量创下历史新高，多达100位，较往届增加了38人，其中不乏知名民粹政党如意大利的五星运动（Movimento Cinque Stelle, M5S）、匈牙利青民盟，以及德国新兴的经济左翼但在移民等社会议题上持保守态度的民粹政党BSW（Bündnis Sahra Wagenknecht - Für Vernunft und Gerechtigkeit）。这些议员势将成为各大党团竞相争取的对象，塑造欧洲议会的最终面貌。

而在极右翼内部，ECR党团内对待欧盟、北约和乌克兰战争等议题的立场存在相当尖锐的分歧。而在ID党团中，在近几个月德国选择党（AfD）爆出的“中国间谍门”、“俄罗斯间谍门”、讨论大规模驱逐移民、对左翼政治人物的暴力袭击等一系列丑闻事件的冲击下，多年来试图改善本党在法国形象的勒庞决定将AfD从党团中开除出去。极右翼阵营[能否保持团结](#)，仍然要打一个大大的问号。

总之，尽管本届议会会发生右转，但并不意味着极右翼必然主导接下来五年的立法决策。相比之下，党团版图的碎片化给未来的议会运作带来更多不确定性，却是确凿无疑。

选民为什么去投票？

事实上，这场选举的结果很难被解读为对全欧选民在欧盟议题上态度的如实反映，这是因为欧洲议会选举始终难以摆脱的“次级选举”的性质。

在议席版图的变迁之外，本届欧洲议会选举还延续了2019年选举的趋势，亦即扭转了此前几十年间选民参与热情的下滑，投票率达到约51%，与2019年相仿。其中，德国的投票率高达64.78%；法国的投票率达到1984年以来最高的51.5%。

但这是否意味着在这个经济、政治和地缘危机此起彼伏的时代，欧洲选民更加关注欧洲事务和欧盟选举了呢？也不尽然。事实上，这场选举的结果很难被解读为对全欧选民在欧盟议题上态度的如实反映，这是因为欧洲议会选举始终难以摆脱的“次级选举”的性质。

所谓“次级选举”，是指尽管欧洲议会选举名义上是为了选出直接代表全欧选民的民选立法机构，以参与到欧盟的决策过程中，但现实中却往往沦为变相的国内选举。无论是各个政党的竞选宣传，还是驱使选民投票的动机，都往往是为了表达对国内政局的意见。

为何如此？其中有客观上欧洲事务在大多数普通选民眼中太过陌生、复杂而遥远的缘故，官方语言多达24种的欧盟，也不易形成一个哈贝马斯意义上的“公共领域”（public sphere）使[泛欧洲的公众舆论和公共辩论](#)成为可能。但更重要的，是一系列制度结构因素：欧洲议会选举至今仍缺乏全欧统一的选举规

则，选举程序由各成员国自行制定，选区划分、投票规则、当选条件五花八门；直至最近，各大泛欧政党和政治组织甚至不能进行真正的跨欧竞选活动，如[竞选资金的跨国流动](#)；英国“脱欧”之后，法国曾提议将空出的英国议席改为一个泛欧选区，选民可以直接对泛欧政党名单投票，但也无疾而终。



2024年6月9日，法国总统马克龙 (Emmanuel Macron) 在欧盟投票失败后解散国民议会并召开大选，其直播画面出现在法国极右翼国家集会党选举之夜的电视萤幕上。摄：Lewis Joly /AP/达志影像

无论原因如何，在实际操作中，欧洲议会选举至今无法成为货真价实的“欧洲的”选举。在各国，反对派政客往往不遗余力指控执政党与欧盟合谋背叛本国民众利益，而执政党也常常推卸责任，将国内施政中的问题解释成欧盟所致。遥远的布鲁塞尔机构大楼和面目不清的欧盟官僚（Eurocrats），永远是最方便的替罪羊。

于是，选民在欧洲议会选举中的投票，往往成为对本国政府的变相公投。选民最关心的议题，也常常与欧盟的职权关系甚微。在法国，“国民联盟”取得的胜利主要得益于选民对执政党的不满，而马克龙解散议会的决定也是对这一无奈现实的默认。在荷兰，民调显示投票给自由党的选民最关心的议题不是欧盟，甚至也不是极右翼每日鼓噪的移民问题，而是日益严峻的[住房危机](#)——即便欧盟在住房问题上毫无任何实权。在德国，AfD的崛起与相当一部分选民对移民议题的焦虑不无关系，但即便在这一话题内，真正吸引舆论眼球的也是德国国内的移民法，而不是欧盟层面的边境管控协议谈判。

欧洲议会重要吗？

欧洲议会并非“无牙老虎”。事实上，过去几十年来，欧洲议会在欧盟政治中的重要性一直在增加，而这与欧洲一体化进程本身的变迁不无关系。

无论选民投票时的动机是什么，既成的事实都是：本届议会选举的结果将对接下来五年的欧盟和欧洲一体化进程产生深远影响。为了理解这一点，需要首先厘清欧洲议会在欧盟决策过程中扮演的角色。

在欧盟的主要决策机构中，欧洲议会可谓实权最弱。欧洲理事会（European Council）或欧盟领导人峰会决定欧盟的大政方针取向；欧盟委员会（European Commission）或欧盟执委会拥有四万多名公务员队伍，执行欧盟法律和决定，并在立法过程中独享创议权（legislative initiative），亦即提出欧盟法草案的权力；欧盟理事会（Council of the European Union）或成员国部长会议具有立法机构上院的地位，代表成员国政府，商讨集体行动，并与作为立法机构下院的欧洲议会共同审议、修改和批准法律草案和国际条约。除了立法审批权力以外，欧洲议会还具有监督欧盟委员会行政、在各种国内外议题上以不具法律约束力的“决议”（resolution）形式表达议会立场的权力。此外，每五年一届的欧盟委员会主席和26名委员也必须得到议会批准方能就任。

但与典型议会制国家中的议会不同，欧洲议会不但无法主动提出法律草案，也无权主动选举欧盟委员会成员，后者必须由欧洲理事会提名。尽管近年来各大党团推动采取“领衔候选人”（Spitzenkandidat）制度，即由泛欧政党都在选举中推举自己的欧委会主席候选人，而赢得最多议席的党团，其领衔候选人也应当被选举为欧委会主席，但由于缺乏欧盟条约的明确法律约束，这一努力常常遭到各国政府无视。在2019年的欧洲议会选举中，欧洲人民党赢得了最多议席，但由于部分成员国领导人的反对，其领衔候选人，来自德国巴伐利亚社会联盟（CSU）的曼弗雷德·韦伯（Manfred Weber）折戟沉沙，未能得到提名。最终，根本没有参加选举的德国前国防部长冯德莱恩“空降”获得提名，议会最终被迫接受了现实。



2024年6月9日，德国法兰克福博览会大厅的地板上，躺着欧洲选举邮寄选票的空信封。摄：Michael Probst/AP/达志影像

在听证会中，欧洲议会也无权强制传唤证人出席作证，这大大限制了议会在监督行政方面的能力。在Covid-19危机期间，欧盟委员会主席冯德莱恩与辉瑞等疫苗公司谈判的疫苗采购合同引发了透明度和滥用职权等方面的质疑，欧洲议会因而设立了临时委员会介入调查，但直至最终也未能迫使冯德莱恩本人出席作证，调查最终以虎头蛇尾而收场。

然而，欧洲议会也并非“无牙老虎”。事实上，过去几十年来，欧洲议会在欧盟政治中的重要性一直在增加，而这与欧洲一体化进程本身的变迁不无关系。

二战结束后，欧洲一体化的早期成果主要集中在经济和贸易领域。尽管英、法、西德都曾试图推动建立一个广泛容纳西欧民主国家的防务、外交和政治共同体，但因种种难以调和的立场与利益分歧，最终成功降生于世的只是欧洲煤钢共同体、欧洲原子能共同体、欧洲经济共同体和关税同盟等等机构与制度安排，西欧的集体安全则完全从属于美国主导的北约架构。

而从1980年代起，随着冷战的紧张局势逐步缓解，乃至东欧共产主义政权纷纷崩溃，战争和政治压迫的威胁逐渐淡出，“和平”和“民主”似乎成为不可逆转的历史潮流，欧洲一体化的缔造者们更加没有理由关注经贸以外的领域。随之而来的成果，是申根区公约和人员、资本、商品、服务的自由流动，单一货币欧元区的建立，以及欧洲内部在产业补贴、竞争与反垄断、商品与服务标准等一系列领域的规则统一化（harmonisation）努力，以图最大限度地建立一个统一的经济共同体。

在这一以经济逻辑主导的一体化路线中，扮演最重要角色的是欧盟委员会和欧洲央行的专家群体，以及直接向他们发出指令的各国政府，直接代表选民的欧洲议会难以置喙，往往只能对立法草案提出不痛不痒的小修小补，或是对欧盟委员会已经完成谈判的国际贸易协定予以全盘批准。

实际上，1979年第一届全民直选产生的欧洲议会在欧盟立法程序中只具有咨询地位；直到1992年的马斯特里赫特条约，欧洲议会才在部分政策领域获得了实质性的立法权力，并在此后的1997年阿姆斯特丹条约和2007年里斯本条约中得以进一步扩展。

但近十多年来，随着多重政治经济挑战愈演愈烈，从金融与债务危机、移民危机与能源危机，到气候变化、Covid-19疫情和俄乌战争，承平日久的后冷战时代已然终结。因多重经济社会问题感到焦虑不安的选民，在选举中多次将极右翼和民粹势力推上台前，也同样反映在欧洲议会的党团组成中。

一言以蔽之，此前以经济一体化主导一切的决策逻辑已经难以为继，“政治”和“安全”成为高频关键词，欧洲议会的作用也就因之得以日渐增强。2021年欧洲议会因中国制裁而无限期冻结中欧投资协定的批准程序，就是其中[最显著的一例](#)。欧洲议会已经从财经技术官僚世界中的“局外人”，变身为内外冲突动荡时代的“晴雨表”。



2024年6月9日，罗马尼亚，右翼政党罗马尼亚统一联盟 (AUR) 的支持者在党总部外挥舞旗帜，海报上描绘了中世纪罗马尼亚统治者。摄：Vadim Ghirda/AP/达志影像

本届选举有何具体影响？

作为选民情绪的“晴雨表”，这场选举的结果本身就有议程设定（agenda setting）的功能，引导着欧盟决策者在接下来五年中把精力放在哪些议题上。

作为选民情绪的“晴雨表”，这场选举的结果本身就有议程设定（agenda setting）的功能，引导着欧盟决策者在接下来五年中把精力放在哪些议题上。而右翼党团影响力增强，也会使得偏向左翼和进步派的议题相对淡化。具体而言，要一一罗列这场选举的所有影响几无可能，但仍有几大“重量级”的政策领域不可不提。

在近几周和几个月的短期内，新一届议会将直接影响新一届欧盟委员会的人选，以及对2021-2027年度欧盟预算或“多年期财政框架”（Multiannual Financial Framework, MFF）的中期审议与谈判。

在欧盟委员会组成方面，尽管观察人士广泛假定冯德莱恩将得到提名，但她能否在议会中赢得多数票并不确定。由于左中右三大党团议席比例缩水，2019年时仅以9票之差当选的冯德莱恩，今次很可能更加难以完全倚赖其支持。为顺利连任，她将不得不要么对三大党团中的强硬反对者——如法国共和党——作出更多让步；要么寻求其他较小、较边缘党团的支持，例如绿党党团，或意大利兄弟党主导的ECR党团，但每个选项都存在开罪其他党团的顾此失彼之风险。无论冯德莱恩最终寻求采取什么策略，都需要在委员会的人事构成和未来五年的施政计划上作出相当程度的调整和妥协。

在预算方面，2020年Covid-19危机冲击后欧盟首度决定发行共同债券，以支持成员国经济复苏和结构性改革，如何偿付这批债券的棘手问题需要在2026年到期前解决。此外，今年初，欧洲议会和欧盟理事会达成协议，[首度决定修改](#)2021-2027年的预算框架，以在2024-2027年期间为乌克兰提供500亿欧元的稳定财政支持。如此种种因应时局的临时决策，都给了欧洲议会更多机会运用“钱袋子”的权力。但右翼力量增强的现实，很可能意味着新一届议会未必愿意遵从法国、爱沙尼亚等国的倡议，批准发行新的欧盟债券以支持欧洲的经济增长和乌克兰的战争努力，欧洲的财政一体化进程将大大受阻。

同样受右翼主导议会影响的，是接下来五年欧盟在产业政策和监管方面的立法议程。上一届议会的经济立法重心是针对互联网行业的内容与反垄断监管，以及应对气候变化和生态环境问题的“欧洲绿色新政”（European Green Deal）。但在本届选举前夕，席卷欧洲多国的农民抗议，刺激欧洲人民党的政治人物纷纷表态不希望生态立法走得“过度”，对欧洲的经济活力造成负面影响；力推“欧洲绿色新政”的冯德莱恩，也不得不出面表示对修订或缩减某些环境立法持开放态度。

相反，本届议会则势必更关注如何提高欧洲的[产业竞争力](#)（competitiveness）和经济增长，例如建立欧洲银行业联盟、推动欧洲资本市场的一体化，以及简化欧盟监管和行政法规，为欧洲企业提供更好的融资与营商环境。去年正式通过的，到2035年全欧禁售内燃机汽车的[法令](#)，预计会被推迟或削弱。

此外，极右翼党派声量大增，也会对乌克兰的入盟谈判，乃至欧盟自俄乌战争爆发以来加速的东扩进程受到阻碍。



2024年6月9日，罗马尼亚巴莱尼举行的欧洲议会选举期间，一名儿童在投票间。摄：Andreea Alexandru /AP/达志影像

结语

同时值得一提的是，欧洲议会不但是党派政治的论坛，同样也是一架构建联盟和共识（coalition and consensus building）的有效机器。即使在近年政党版图碎片化的背景下，大多数欧盟立法和决议即使最初可能充满争议，但随着缓慢、漫长的跨党派咨询磋商，最终通常都能以压倒性多数获得通过。

这或许是由于欧洲议会远离普通选民，议员受到本党立场和选民制裁的约束相对较少，相反更容易被欧盟技术官僚所说服。这固然意味着欧洲议会对选民的代表性不足，却保证了重大决策不易受党派政治的纷争拖累。

这个特性究竟是好是坏，可谓见仁见智。但无论欧洲议会在实际权力和民主合法性上如何处处受限，制度的改革与时势的巨变，都无可逆转地将欧洲议会推到越来越显眼的位置上。这一悖论式的状态，是恰当解读本届欧洲议会选举结果及其未来影响的关键。

[# 欧洲议会选举](#) [# 欧洲政治](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。