

2024 年欧洲议会选举及其影响

——新一届欧洲议会党团的结盟与竞争格局

张 磊

内容提要:第十次欧洲议会选举结果显示,中右翼的欧洲人民党党团议席有所增加,继续保持议会第一大党团的地位,右翼民粹政党获得更多议席,复兴欧洲党团和绿党党团则失去不少席位。新一届欧洲议会会出现“右转”,且更加两极分化和“碎片化”。在右翼民粹政党力量日益上升的背景下,一方面,欧洲议会主流党团之间更加团结,构建大联盟共同应对右翼民粹政党的挑战,欧盟未来大部分政策将保持连续性,包括增强欧洲防务能力和经济安全等;另一方面,党团内部的分歧和党团之间的竞争也会同时加剧,政策的不确定性增强。在部分政策领域,主流党团针对右翼民粹政党的“防御措施”会有所松动,右翼大联盟将成为可能,移民和气候等政策将会“右转”。未来人民党党团将扮演“造王者”的角色,对构建获胜联盟至关重要。新一届欧洲议会的对华立场和未来的中欧关系不会发生大的转变。

关键词:欧洲议会选举 右翼民粹政党 议会党团格局 政党政治 中欧关系

引 言

2024年6月6日至9日,第十次欧洲议会选举在27个欧盟成员国举行,选举产生了720名^①新一届欧洲议会议员。此次欧洲议会选举是英国退出欧盟之后的首次选举,也是多重“危机”包括新冠疫情、俄乌冲突以及巴以冲突背景下的首次选举,而危机从根本上影响了欧盟及其成员国的政治。在当前动荡的地缘政治环境中,第十次欧

^① 相较上届议会,新一届欧洲议会增加了15个议席,具体分配给12个国家:比利时+1(22)、丹麦+1(15)、爱尔兰+1(14)、西班牙+2(61)、法国+2(81)、拉脱维亚+1(9)、荷兰+2(31)、奥地利+1(20)、波兰+1(53)、芬兰+1(15)、斯洛文尼亚+1(9)、斯洛伐克+1(15)。参见“2024 European Elections: 15 Additional Seats Divided Between 12 Countries,” European Parliament, 13 September 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230911IPR04910/2024-european-elections-15-additional-seats-divided-between-12-countries>.

洲议会选举对面临多重挑战的欧盟来说意义重大,它将重塑欧洲议会的党团格局,并将影响欧盟未来的政治发展。

近年来,欧洲政党政治的一个重大发展趋势是右翼民粹政党力量的日益上升。右翼民粹政党在国内选举、地方选举和欧洲议会选举中均表现不俗,甚至多国右翼民粹政党进入政府。此外,不少右翼民粹政党的政策主张逐渐去极端化^①,在对待欧洲一体化和欧盟的态度上也有所缓和,从明确的脱欧转向希望欧盟改革。右翼民粹政党日益向主流方向迈进,朝“正常化”发展。^② 面对右翼民粹政党,主流政党选择拒绝还是合作?这是多国主流政党面临的困境。^③ 在比利时、法国、德国和瑞典,主流政党对右翼民粹政党实施所谓的“防御措施”(cordon sanitaire,又译为“警戒线”“防火墙”),宣布不会以任何形式与其合作。而在奥地利、丹麦、芬兰、意大利和荷兰等国,一些主流政党则采取了更具包容性的立场。^④

在当前右翼民粹政党力量日益上升且不断向主流迈进的趋势下,欧洲议会的党团格局会受到哪些冲击?主流党团对右翼民粹政党的回应,既影响欧盟的政策走向,又影响欧盟的代议制民主的发展。具体而言,主流党团将如何应对右翼民粹政党对欧洲议会带来的冲击,是继续实施“防御措施”,还是与之合作推动右翼政策议程?新议会的党团格局将如何塑造未来五年欧盟政策的方向?未来的中欧关系将会发生哪些变化?这些问题都值得关注。本文旨在分析2024年欧洲议会选举后,新一届欧洲议会的党团结盟和竞争格局及其产生的政策影响。文章第一部分将对2024年欧洲议会选举的结果进行选情分析;第二部分关注主要欧洲政党2024年欧洲议会选举竞选纲领的政策优先事项,重点分析其相较2019年竞选纲领的主要变化以及主要政党优先事项的趋同和分歧,以探讨欧洲议会各党团构建联盟组合的政治基础;第三部分主要分析新一届欧洲议会党团的结盟与竞争格局,以及新格局对未来欧盟政策的影响;第四

① 所谓的“去极端化”主要指从组织和思想方面摆脱或淡化极端色彩。组织上的去极端化包括摆脱或淡化与极端组织的关系,或将党内极端思想政治人物清除党内领导甚至清除出党。思想上的去极端化主要是淡化一些极端的民粹主义话语和政治主张。随着对移民的严厉态度成为欧洲各国的一个普遍性政策选择,民众对右翼民粹政党的极化印象也得到了缓和。右翼民粹政党在社会观念方面突出保守主义的价值观,提倡传统价值观,强调传统家庭观念。参见林德山:《欧洲右翼民粹主义政党的发展趋势及其影响》,载《人民论坛》,2024年第6期,第95-99页。

② Cas Mudde, *The Far-Right Today*, Polity, 2019.

③ William M. Downs, “Pariahs in Their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats,” *West European Politics*, Vol.24, No.3, 2001, pp.23-42; Anna-Sophie Heinze, “Strategies of Mainstream Parties Towards Their Right-wing Populist Challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in Comparison,” *West European Politics*, Vol.41, No.2, 2018, pp.287-309.

④ Luana Russo and Paula Schulze Brock, “Mainstream Partisans’ Affective Response to (non) Cooperation with Populist Radical Right Parties,” *West European Politics*, 2024, DOI: 10.1080/01402382.2024.2336436.

部分从欧洲议会党团的对华立场入手分析未来中欧关系的走向。

一 2024 年欧洲议会选举选情分析

在欧洲政党政治出现右翼民粹力量上升的背景下,2024 年欧洲议会选举尤其值得关注。一方面,欧洲议会中右翼民粹政党的议席进一步增加,碎片化程度进一步加剧,选举结果符合欧洲政党政治的发展趋势;另一方面,右翼民粹政党促使欧洲议会选举的“欧洲因素”进一步增强。

(一) 右翼民粹政党力量进一步上升

从历史规律看,由于欧洲选民认为欧洲议会选举不如国内选举重要,选民更倾向于情绪性投票而非理性投票,将欧洲议会选举视为向执政党表达不满的机会,因此,执政党和大党容易失利,小党和反对党则更容易在欧洲议会选举中获得选票。^① 此次选举的结果基本符合上述判断。右翼民粹主义政党在多个成员国获得更多选票,中右翼的人民党党团议席略有增加,而中间派复兴欧洲(Renew Europe)和偏左翼的绿党失去了不少席位,新一届欧洲议会出现“右转”。

第一,截止到 2024 年 7 月 16 日新一届欧洲议会首次全会召开时,中右翼的人民党党团(EPP)议席相较第九届议会结束时增加了 9 个议席,现为 188 席,它仍是新一届议会的第一大党团(见表 1),将拥有大部分议程设置权和选择新一届欧盟委员会主席的权力。中左翼的社会民主党党团(S&D)现为 136 个议席,与第九届结束时相比略有下降,但仍然保持第二大党团的地位。由于法国、意大利和西班牙社会民主党的强势表现,该党团失去的席位比预期要少。

第二,右翼民粹政党获得更多议席。虽然议席分布总体上尚未出现压倒性“右转”的局面,但右翼民粹政党的势力明显得到巩固。在德国和法国两个最重要的欧盟成员国,执政党均遭遇惨败,右翼民粹政党力量上升。但是,北欧国家以及一些中东欧国家对右翼民粹政党的支持率有所下降。

目前,右翼民粹政党在欧洲议会分属 3 个不同的党团。上届议会的认同与民主党

^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; 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 June 2004,” Paper Presented at the Second Meeting of European Election Studies Group, Lisbon, 12-13 May 2006.

团(ID)不再存在,大部分成员加入了选举后由匈牙利总理欧尔班宣布成立的新右翼民粹党团——欧洲爱国者党团(简称“爱国者党团”),新党团在一定意义上被视为认同与民主党团的“新版本”。二者的主要区别在于新党团排除了德国选择党,增加了匈牙利青民盟、捷克“不满公民行动”党(ANO)和西班牙呼声党(Vox)。^①目前,新党团在议会中排在第三位,共有来自12个欧盟国家的84名欧洲议会议员,占欧洲议会席位总数的11.67%。不少政党在本国选举中排在第一位或第二位。法国国民联盟拥有30名欧洲议会议员,成为欧洲议会中最大的成员国政党。

保守党党团(ECR)从选举中也获益较大,目前为78席,成为议会第四大党团。意大利兄弟党在意大利排名第一,获得了24个席位,相较上届议会增加了19个席位,成为保守党党团的第一大党。波兰的法律与公正党在该国排名第二,落后于执政党公民纲领党。

欧洲议会选举结束后,被开除出认同与民主党团的德国选择党成立了一个新党团——主权国家欧洲党团(简称“主权国家党团”)。该党团由来自8个国家的25名议员组成,其中14名来自德国选择党。其组合数量仅略高于欧洲议会成立党团的最低门槛,即至少需要来自四分之一成员国(当前为7个)的23名议员。

第三,中间派的复兴欧洲党团和偏左翼的绿党党团都失去了不少席位。复兴欧洲党团相较上届议会任期结束时减少21个席位,由第三位降至第五位。其最重要的成员——法国总统马克龙领导的复兴党在本国丢失较多选票,远远落后于法国民粹政党“国民联盟”。绿党党团在德国、法国和意大利都失去大部分席位,在新一届欧洲议会中的议席排名由第四位降至第六位,相较上届议会减少了17个议席。但不容忽视的是,绿党在三个北欧国家中表现非常出色。

第四,位于政治光谱最左端的左翼党团是欧洲左翼民粹力量的集合,在八个党团中排在倒数第二位。该党团选举刚结束时议席为36人,与上届略微持平。在选举后的分化重组阶段,意大利五星运动等政党加入该党团,使该党团人数增至46人。德国2024年新成立的左翼民粹政党“莎拉·瓦根克内希特联盟”(BSW)获得了6个议席,并未加入该党团,而是选择了无党团归属的身份。

^① Andrzej Sadecki, “Patriots for Europe: Orbán’s Attempt to Unite The Radical Right,” Centre for Eastern Studies (OSW), 23 July 2024, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-07-23/patriots-europe-orbans-attempt-to-unite-radical-right>.

表 1 第十届欧洲议会的党团构成 (2024 年 7 月 16 日)

党团名称	简称	成立时间	议员数量	相较上届议会任期结束时的变化	占议会百分比	成员国数量
欧洲人民党党团 (Group of the European People's Party)	人民党党团 (EPP 或 PPE)	1953 年	188	+9	26.11%	27
欧洲议会社会民主进步联盟党团 (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament)	社会民主党团(S&D)	1953 年	136	-2	18.89%	25
欧洲爱国者党团 (Patriots for Europe Group)	爱国者党团 (PIE 或 P4E)	2024 年 (认同与民主党团 ID 2019, 民族和自由欧洲党团 ENF 2015)	84	+35	11.67%	12
欧洲保守与改革者党团 (European Conservatives and Reformists Group)	保守党党团 (ECR)	2009 年	78	+9	10.83%	18
复兴欧洲党团 (Renew Europe Group)	复兴欧洲党团 (Renew Europe)	2019 年 (自由党党团 1953 年)	77	-21	10.69%	20
绿党与欧洲自由联盟党团 (Group of the Greens/European Free Alliance)	绿党党团 (Greens/EFA 或 Verts/ALE)	1989 年 (彩虹党团 1984 年)	53	-17	7.36%	17
欧洲议会左翼党团 (The Left group in the European Parliament)	左翼党团 (GUE/NGL 或 The Left)	1994 年 (共产主义党团 1974 年)	46	+9	6.39%	13

主权国家欧洲党团 (Europe of Sovereign Nations Group)	主权国家党团(ESN)	2024 年	25	—	3.47%	8
无党团归属议员 (Non-Inscri 或 Non-Attached)	无党团议员(NI)	—	33	-30	4.59%	8
总计	—	—	720 ^①	—	100%	—

资料来源: European Parliament, <https://results.elections.europa.eu/en/breakdown-national-parties-political-group/2024-2029/>, <https://results.elections.europa.eu/en/european-results/2019-2024/outgoing-parliament/>。

总体来看,2024 年欧洲议会选举后,中右翼和右翼民粹政党的力量得到巩固,复兴欧洲党团和绿党则失去不少席位。新一届欧洲议会出现“右转”,且党团格局更加两极分化和“碎片化”。新一届欧洲议会有 54% 的欧洲议会议员是新当选议员(2019 年新议员的比例为 61%),女性比例为 39%(2019 年为 40%)。^②

(二) 欧洲议会选举的“欧洲因素”进一步增强

随着时间的推移,将欧洲议会选举描述为仅仅是“次等国内选举”(Second Order National Elections)的判断已经发生了变化,越来越多的证据表明“欧盟/欧洲议题投票”的重要性,对欧洲一体化的态度会影响投票选择。例如,2014 年欧洲议会选举中对欧洲怀疑论政党的支持激增被广泛解释为公众欧洲怀疑论情绪增加的反映。^③ 卢卡·卡里里(Luca Carrieri)通过分析 2014 年至 2019 年间 25 个国家的欧盟议题投票模式,发现欧盟议题越来越多地影响了选举偏好,并增强了它们在亲欧党派选民中的影响,促进了选举动员。^④ 笔者对 2019 年欧洲议会选举的研究也表明应从多个视角

^① 每次欧洲议会选举后,欧盟成员国政府将新当选的欧洲议会议员的姓名通知欧洲议会。欧洲议会根据欧盟成员国正式提交议会的名单行事。截止到 2024 年 7 月 16 日首次全会,尚有一位议员未得到其所在国家(西班牙)的确认。该议员为安东尼·科明(Antoni COMÍN),属于无党团归属议员。因此,实际上当前无党团归属议员人数实为 32 人,议员总数实为 719 人,未达到欧盟法律规定的 720 人。以上信息整理自笔者对欧洲议会的邮件问询,2024 年 7 月 18 日。

^② “The European Parliament Begins Its Tenth Term,” European Parliament, 16 July 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240710IPR22804/the-european-parliament-begins-its-tenth-term>.

^③ Sara Binzer Hobolt and Catherine E. De Vries, “Turning Against The Union? The Impact of the Crisis on The Eurosceptic Vote in the 2014 European Parliament Elections,” *Electoral Studies*, Vol.44, 2016, pp.504-514.

^④ Luca Carrieri, “Awakening the Europhile Giant: EU Issue Voting in Western and Central-Eastern Europe,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.1, 2024, pp.262-284.

理解欧洲议会选举。^①

从此次选举的竞选议题看,虽然不少国家仍然围绕国内问题展开。但是,由于当前欧洲一体化的发展,国内政治和欧盟政治已紧密相连。因此,不少竞选议题也包含明显的欧洲因素。尤其是欧洲右翼民粹主义政党的力量增强促使此次欧洲议会选举的“欧洲因素”进一步凸显。对右翼民粹主义浪潮的担忧在一定程度上主导了欧洲议会选举前的辩论。^② 在右翼民粹政党强烈批评欧盟的政治氛围中,亲欧洲政党公开推进亲欧盟的立场。比如在波兰,法律与公正党批评欧盟推出的“欧洲绿色协议”增加了波兰人的生活成本,破坏了农业和传统生活方式。公民纲领党强调俄罗斯对波兰安全的威胁以及欧盟自卫的重要性。^③ 欧洲政策中心(EPC)专家法比安·祖里格(Fabian Zuleeg)也指出,此次选举相较以前有更多的欧洲因素,这表明欧盟层面的政治和政策比以前更加重要。^④

以反对右翼民粹政党为核心的泛欧政党沃特党(Volt)议席进一步增加。沃特党成立于2017年,致力于打破国家政党的局限,通过欧洲层面的共同行动来应对挑战。该党2019年首次参加欧洲议会选举获得1个议席,此次选举获得5个议席,议员分别来自荷兰和德国。沃特党表示此次选举是欧洲政治的历史性时刻,其议员代表了全欧洲的选民,无论其国籍如何。^⑤ 选举后,该党加入了绿党党团,认为反对右翼民粹主义者是本党议程的核心,而绿党党团是对抗右翼民粹主义最可信的党团之一。^⑥

主要欧洲政党围绕欧盟委员会主席的候选人提出了“热门人选”(Spitzenkandidaten,又译为“领衔候选人”)。这些候选人不仅在成员国组织竞选,阐释他们对欧洲

① 张磊:《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》,载《欧洲研究》,2019年第4期,第88-110页。

② Jannik Jansen and Thu Nguyen, “Between Continuity and a Perforated ‘Cordon Sanitaire’—On the 2024 European Elections,” Hertie School Jacques Delors Centre Policy Brief, 13 June 2024, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/between-continuity-and-a-perforated-cordon-sanitaire>.

③ Aleks Szerbiak, “Poland: The 2024 European Parliament Elections—A Polarised Campaign,” LSE Blogs, 30 May 2024, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2024/05/30/poland-the-2024-european-parliament-elections-a-polarised-campaign/>.

④ 笔者对欧洲政策中心专家法比安·祖里格的访谈,布鲁塞尔,2024年6月。

⑤ “Volt Gets 5 Pan-European MEPs Elected,” Volt, 10 June 2024, <https://volteuropa.org/news/volt-gets-5-pan-european-meps-elected>.

⑥ “Volt Joins Greens/EFA in the European Parliament,” Volt, 24 June 2024, <https://volteuropa.org/news/volt-joins-greens-efa-in-the-european-parliament>.

未来的愿景,同时还参与了辩论。^①在民间机构组织的“马斯特里赫特辩论”^②中,绿党和右翼民粹代表认同与民主党团候选人围绕欧盟的气候目标展开了激烈的交锋。^③“热门人选”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”。

此外,右翼民粹政党频繁使用社交媒体进行竞选,进一步促使此次选举中欧洲因素的增强。随着社交媒体成为许多年轻人获取信息的主要途径,社交媒体平台已成为政治竞选的重要渠道。不少政党都在选举前进行了跨国在线竞选活动。右翼民粹政党相比传统政党采取了更加灵活的组织形式,充分利用社交媒体进行政治动员和竞选活动。在欧洲议会选举期间,右翼民粹政党在社交媒体上传播有关欧盟和欧洲一体化的负面信息,吸引选民的注意。研究发现,右翼民粹政党能够利用在线平台发挥自身优势,向欧洲选民传播竞选信息,帮助其赢得选票,尤其是年轻人的选票。^④不少年轻人认为欧盟遥不可及,传统政党使人民生活水平下降,而民粹政党更关心普通民众尤其是年轻一代的诉求。民粹政党通过社交媒体拉近了与年轻选民的关系。^⑤还需要指出的是,此次选举的平均投票率为50.74%,^⑥相较2019年略微上升。这与部分成员国降低选民投票的年龄门槛有一定关系。

二 主要欧洲政党 2024 年的竞选纲领

针对 2024 年欧洲议会选举,主要的跨国欧洲政党联盟(European party federa-

^① “Lead Candidates Present Their Bids for The European Commission Presidency,” European Parliament, 23 May 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240521IPR21607/lead-candidates-present-their-bids-for-the-european-commission-presidency>.

^② The Maastricht Debate 2024, <https://maastrichtdebate.eu/>.

^③ Mitya Pearson et al., “Why Green Parties Remain Key Players After The 2024 European Parliament Elections,” LSE Blogs, 22 July 2024, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2024/07/22/why-green-parties-remain-key-players-after-the-2024-european-parliament-elections/>.

^④ Luise Quaritsch, “Political Advertising in the 2024 European Elections—Between Europeanisation and the Protection of Electoral Integrity Online,” Jacques Delors Centre Policy Brief, 4 June 2024, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/political-advertising-in-the-2024-european-elections>.

^⑤ 笔者对葡萄牙青年的访谈,里斯本,2024年6月。

^⑥ See “2024 European Election Results,” European Parliament, <https://results.elections.europa.eu/en/index.html>.

tions, 又被称为“欧洲政党”(Europarties)^①都在竞选纲领中提出了未来的优先事项。尽管为了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, 但大致可看出不同政党在政策偏好上的不同侧重。

(一) 主要欧洲政党 2024 年竞选纲领的优先事项

在 2024 年欧洲议会竞选纲领中, 欧洲政党联盟围绕俄乌冲突与欧洲的安全和防务、欧洲经济、社会权利、环境与气候变化、欧盟扩大及其与第三国关系、欧盟改革、欧盟在世界地位和作用等议题阐述了立场(见表 2)。

欧洲人民党是中右翼政党, 其竞选纲领将安全和防务作为优先事项, 继续致力于支持乌克兰; 始终与北约站在一起; 扩大防务工业基础, 设立防务委员; 深化单一市场, 强化经济安全战略和去风险战略; 改革欧盟机构, 支持欧盟扩大。^② 比人民党偏右的欧洲保守与改革党呼吁加强欧洲的防务和工业基础, 但对欧洲防务联盟持高度怀疑态度; 支持乌克兰; 打击非法移民, 实施全面的边境安全战略; 改革共同农业政策, 修订“欧洲绿色协议”; 加强欧盟的自主权, 建立有韧性的供应链组合。^③ 欧洲自由民主党联盟在欧洲议会中的代表是复兴欧洲党团, 属于中间派, 相对而言经济政策偏向中右, 社会政策偏向中左。该党也将安全和防务置于重要位置; 要求加强经济安全, 重新推动欧盟与美国、澳大利亚等达成贸易和投资协议, 但与中国的协定除外; (在经贸领域) 采用去风险和多样化原则, 减少对不认同欧洲价值观政权的依赖; 推动欧盟改革。^④

欧洲社会党是中左翼政党, 强调该党永远不与极右翼合作; 专注于社会权利和环境平等, 保障工人权利; 要求达成一项新的绿色和社会协议, 通过各领域供应安全加强欧洲主权, 对紧缩政策说“不”; 加强欧洲防务能力, 支持乌克兰和欧盟扩大。比社会

^① 欧盟层面的政党主要包括跨国的欧洲政党联盟和欧洲议会党团。欧洲政党联盟诞生于 20 世纪 70 年代中期, 是欧洲各国具有相同意识形态政党的组织网络, 其职能主要在于组织欧洲议会选举的竞选活动、协调各政党的政策立场。欧洲政党联盟与欧洲议会内部的党团有一定的对应关系, 比如欧洲人民党(EPP)对应的是欧洲议会内部的人民党党团, 欧洲社会党(PES)对应的是欧洲议会内部的社会民主党党团。经过多年的发展, 主要欧洲政党联盟的内部机制变得更加复杂和规范, 与欧盟机构之间的联系也不断加强, 不仅协调欧洲议会选举、推选各党的欧盟委员会主席和其他高级职位的人选, 而且试图将政党活动扩展到欧盟政治主要议程制定舞台——欧洲理事会。

^② “EPP 2024 Manifesto: Our Europe, a Safe and Good Home for the People,” European People’s Party (EPP), https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf.

^③ European Conservatives and Reformists Party (ECR) 2024 Manifesto, <https://www.europaportalen.se/sites/default/files/dokument/ECR%20valmanifest%202024.pdf>.

^④ “Your Europe, Your Freedom: Delivering Change for You,” ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party) Party 2024 Manifesto, March 2024, https://assets.nationbuilder.com/aldeparty/pages/6401/attachments/original/1712824919/ALDE_Party_2024_Manifesto.pdf?1712824919.

党偏左的欧洲绿党将气候和社会政策置于首位,呼吁达成欧洲绿色和社会协议,到 2030 年实现 55%的减排目标,到 2040 年实现气候中和;全面消除贫困,推动建立绿色和社会转型基金;反对极右翼;呼吁改革欧盟条约;支持乌克兰,建立欧洲安全联盟;实施强有力的人权政策,降低供应链风险;贸易协定应包含具有约束力和可制裁的可持续性条款。^① 在政治光谱最左端的欧洲左翼党要求阻止新法西斯主义者;强调和平的重要价值,谴责俄罗斯,反对北约扩张和欧洲军备竞赛;支持向生态主义的社会转型,到 2030 年减排目标由 55%提高到 65%;采取系统的减贫战略,保护妇女权利;改革欧盟,赋予欧洲议会立法动议权等多项权力。^②

表 2 主要欧洲政党 2024 年欧洲议会选举竞选纲领的优先事项

名称	欧洲人民党	欧洲社会党	欧洲保守与改革党	欧洲自由民主党联盟	欧洲绿党	欧洲左翼党
1	保护公民的欧洲,没有安全就没有自由	保障工人权利,高质量工作和公平工资	维护民族认同,改革欧盟和维护成员国主权	建立欧洲防务联盟	欧洲绿色和社会协议	反对新法西斯主义
2	支持乌克兰,进一步增强欧洲防务能力	一项新的绿色和社会协议	加强欧洲防务,但强调防务仍是成员国的特权	将欧盟扩大作为改革和安全的工具	基于可再生能源的全民能源系统	谴责俄罗斯,支持和平谈判
3	欧洲要用一个声音说话	强大的民主和法治	保护边境,打击非法移民	加强欧洲经济安全,去风险	重视社会权利,人人享有经济适用房	向生态主义的社会转型

^① “Courage to Change,” European Greens 2024 Manifesto, Adopted by the 7th Extended Congress, Lyon, 4 February 2024, https://www.datocms-assets.com/87481/1708539548-egp_manifesto-2024_courage-to-change.pdf.

^② “European Elections Manifesto 2024,” European Left (EL) 2024 Manifesto, <https://www.european-left.org/2024-eu-election-manifesto/>.

4	打击非法移民, 应对恐怖主义和有组织犯罪	强大而有竞争力的欧洲经济体, 加强欧洲主权	可持续的农业和渔业	投资欧洲可持续和数字化转型	建立绿色和社会转型基金, 增强欧洲的竞争力	减少贫困, 所有人获得负担得起的体面住房
5	深化欧洲单一市场和扩大自由贸易伙伴关系	保护公民的欧洲	修订“欧洲绿色协议”, 平衡气候行动与繁荣	深化单一市场, 促进企业蓬勃发展	改革欧盟, 支持欧盟扩大	向数字化和绿色经济的公正过渡
6	强化经济安全战略和去风险战略	女权主义的欧洲, 支持平等权利	释放单一市场和欧洲小企业的潜力	加快节能和可再生清洁能源	真正的女权主义, 反对各种歧视	劳动力转型, 新的绿色社会契约
7	数字化和人工智能的主导	促进年轻人就业和培训	彻底改变能源安全, 加强韧性	可持续农业体系、循环经济	通过人道主义庇护制度维护人权	在人工智能和创新领域实施民主
8	保护欧洲生活方式	人人有权获得体面和负担得起的住房	与广泛的伙伴建立全面的贸易关系	推动欧盟改革, 捍卫法治	建立欧洲安全联盟, 支持乌克兰	保护妇女权利
9	反对歧视, 加强代际团结	加强欧洲防务能力, 支持乌克兰和欧盟扩大	改革欧盟预算	支持同性婚姻和“彩虹家庭”合法化	实施强有力的人权政策, 降低供应链风险	共同发展, 改善移民和难民的保护和权利
10	改革欧盟机构, 支持欧盟扩大	扩大国际伙伴关系	加强全球安全, 考虑欧盟扩大	一项有效的庇护政策	通过可持续贸易支持全球正义	改革欧盟

资料来源: 作者根据各欧洲政党 2024 年欧洲议会选举竞选纲领的内容自制。

上届议会的认同与民主党团是极端右翼民粹政党的集合。该党未通过竞选纲领, 而是支持成员国相关国家政党的纲领, 希望将权力从欧盟收回至成员国。此次选举后刚刚成立的爱国者党团将自身定位为主权主义者、现实主义者和爱国者, 其目标是“让欧洲再次伟大”(Make Europe Great Again)。该党团期望在欧洲实现和平, 反对战

争;控制移民,减少非法移民;保护国家主权;反对“欧洲绿色协议”,同时制定全新的“绿色计划 2.0”;减少官僚主义,提高欧盟决策的透明度;优化税收,减轻中产阶级的税收负担;保护基督教价值观和传统家庭模式;保护欧洲文化和认同;支持和发展成员国经济,保护欧洲农业。^①

(二)2024 年主要欧洲政党竞选纲领相较 2019 年的变化

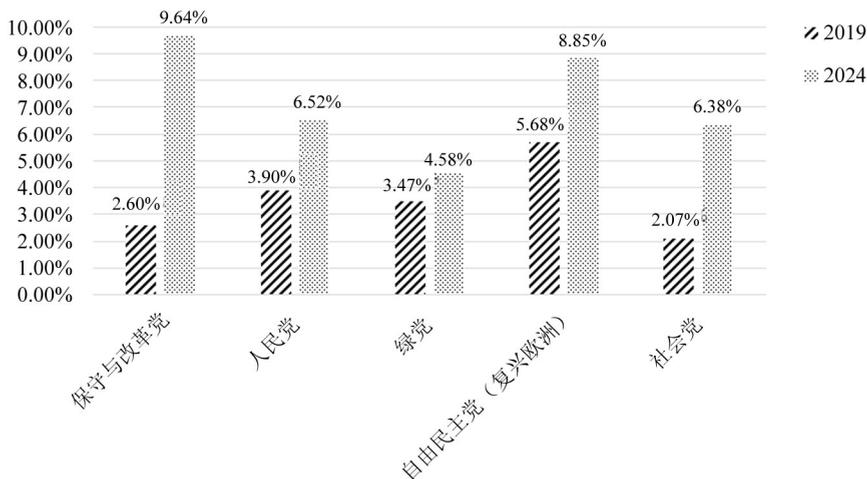
与 2019 年的竞选纲领相比,主要欧洲政党 2024 年纲领的主要变化体现在防务和安全、经济安全和环境等方面。第一,防务将成为下一个欧盟政治周期的核心优先事项(见图 1)。人民党、自由民主党和社会党都强调了迫切需要加强欧洲防务的必要性,特别是联合采购,以及在防务问题上加强公私合作与协调。保守与改革党也强调防务的重要性,但是将防务视为成员国的特权。除欧洲左翼党外,其他政党都认为,欧盟在防务中的作用应补充北约并加强其欧洲支柱,而不是简单地推进战略自主。欧盟和北约之间的密切协调和加强合作将是未来的优先事项。人民党和自由民主党都提到了欧盟委员会防务委员的设立。第二,经济安全是不少欧洲政党的另一个重点。“欧洲制造”“国内制造”“供应链安全”和“欧洲主权”等不同词语表达了政党对经济安全的重视。各政党在促进公平竞争、经济韧性和保护战略部门方面意见一致,经济安全将在下一个政治议程中获得更广泛的基础。第三,就环境议题而言,保守与改革党和人民党在纲领中的环境政策相关语句百分比上升。但保守与改革党主要是批判角度,拒绝绿色意识形态,并呼吁对过去五年推动的“欧洲绿色协议”采取相反的做法。相比之下,人民党对环境政策的态度较为温和,要求平衡经济、社会和环境中的不同利益。相对而言,2024 年的纲领对社会福利关注相对较少,包括最关注社会福利的社会党在纲领中的相关语句百分比也大幅下降。主要欧洲政党对移民的关注也有所下降,只有保守与改革党 2024 年的纲领有大量篇幅针对移民问题。^②

此外,中左翼政党和左翼政党包括社会党和绿党、欧洲左翼党明确提出要反对极右翼或新法西斯主义。主要政党都提出要改革欧盟,但是具体的主张有所不同。欧洲自由党要求在外交、国防和安全政策中转向合格多数投票(qualified majority voting)。而欧洲保守与改革党则要求维护民族认同和维护成员国主权,反对扩大合格多数投票的使用范围。欧洲左翼党明确反对废除欧洲理事会一致同意的投票原则(unanimity principle)。

^① The Patriots for Europe, <https://www.patriotsforeurope.org/>.

^② Eric Maurice, “EU Elections 2024: What Do Party Manifestos Say on Key Policy Issues?” EPC COMPENDIUM, 5 June 2024, <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-Elections-2024-What-do-party-manifestos-say-on-key-policy-issues~5b3f60>.

图 1 2019/2024 年欧洲政党竞选纲领有关安全和防务语句所占比例



资料来源:Eric Maurice, “EU Elections 2024: What Do Party Manifestos Say on Key Policy Issues?”。

主要欧洲政党政策优先事项的变化与欧洲大环境的变化密不可分。首先,2022年爆发的俄乌冲突打破了欧洲原本脆弱的地缘政治格局和政治平衡,为欧盟拉响了警钟。在欧盟看来,俄乌冲突以及重大的地缘政治转变正在挑战欧洲维护和平和捍卫利益的能力。俄乌冲突标志着欧洲和世界新时代的开始。俄罗斯的行为不仅威胁乌克兰的稳定和完整,而且威胁欧洲的和平与安全以及基于规则的世界秩序。^① 俄乌冲突和俄罗斯对欧盟和北约的威胁暴露了欧洲防务能力的严重不足。为了应对安全挑战,加强欧盟的防务能力成为重中之重。

其次,在不断变化的地缘政治和欧洲面临的经济挑战的背景下,欧盟政策议程对经济安全越来越重视。受到多重危机的推动,从新冠疫情大流行到俄乌冲突、随之而来的能源危机以及中美之间日益紧张的局势。这些事件引发了关于将对地缘政治韧性的重新追求纳入欧洲开放贸易和比较优势模式的讨论。这种方法不仅有助于保护欧盟的经济利益免受外部冲击,而且对促进内部市场的韧性和可持续性也至关重要。最近,全球供应链的中断凸显了各经济体需要减轻外部冲击的脆弱性。经济安全已成

^① “European Parliament Resolution of 1 March 2022 on the Russian Aggression against Ukraine (2022/2564 (RSP)),” European Parliament, 1 March 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_EN.html.

为欧洲经济政策话语的主旋律。^①

最后,主要欧洲政党政策重点的变化也与选民关心事项的变化相关。在俄乌冲突的背景下,欧盟选民对防务和安全的重视程度明显提高。在2019年春季的欧洲晴雨表调查中,欧盟的防务和安全仅排在欧盟选民最关心事项的第八位^②,但在2024年上升为第三位。在被问及加强欧盟全球地位的首要任务时,37%的欧盟选民将防务和安全列为首要事项。此外,选民对气候变化的重视程度明显降低。2024年应对气候变化仅在瑞典是主要议题,而在2019年,应对气候变化在瑞典、荷兰、丹麦、芬兰、比利时、卢森堡和德国排名第一。^③

三 新一届欧洲议会党团结盟与竞争格局及未来欧盟政策走向

在整个欧洲右翼民粹政党力量不断上升的背景下,欧洲议会主流党团的结盟与竞争将决定未来的欧盟政策走向。右翼民粹政党虽然对欧盟未来政策的直接影响较小,但是通过挤压主流政党的空间,影响了左右政治力量的平衡,一方面促使主流党团更加团结,另一方面也进一步导致了党团的分歧和竞争。新一届欧洲议会的党团政治将深刻影响欧盟的经贸、环境、安全与防务等关键政策。人民党党团将在新一届议会中扮演“造王者”的角色,是抵抗右翼民粹政党,还是与之“合流”,对人民党党团来说都是巨大的考验。

(一) 主流党团更加团结,大部分政策领域保持连续性

1. 构建联盟对欧洲议会至关重要

欧盟通常被视为一个尊重协商一致原则的政治体系,许多政策通过不同欧盟机构之间的妥协达成一致。对欧洲议会来说,尽管内部多元化的组成导致分歧重重,但是通过党团的工作机制,寻求共识成为欧洲议会内部的一种文化。尤其在进行立法谈判时,为了获得比欧盟理事会更有利的谈判地位,欧洲议会有强大的动力在内部形成共

^① Simone Tagliapietra and Cecilia Trasi, “How Should Europe Think About Economic Security?” *Intereconomics*, Vol.59, No.2, 2024, pp.88-91.

^② Philipp Schulmeister et al., “Closer to the Citizens, Closer to the Ballot,” Spring Eurobarometer 2019, Eurobarometer Survey 91.1 of the European Parliament, A Public Opinion Monitoring Study, European Union, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/closer-to-the-citizens-closer-to-the-ballot/report/en-eurobarometer-2019.pdf>.

^③ “EP Spring 2024 Survey: Use Your Vote—Countdown to the European Elections,” European Union, April 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3272>.

识,一致对外。由于欧盟的立法程序十分复杂,不同的程序对“多数”有不同的要求。比如同意程序要求议会组成成员的多数(绝对多数)表示同意或拒绝,而共同决策程序(普通立法程序)的三读需要投票议员的多数(简单多数)通过共同文本。^①同时,欧洲议会中不存在固定的投票联盟,常因议题的不同而结成短暂而灵活的联盟。

2019 年欧洲议会选举后,欧洲议会最大的两大党团——人民党党团和社会民主党党团得票率有所下降,两大党团议席之和首次未超过 50%。在第九届议会任期内,两大党团构建“大联盟”,有时还加上复兴欧洲党团(甚至和绿党党团)一起构建超级大联盟,形成“获胜”的议会多数席位。娜塔莉·布拉克(Nathalie Brack)等人的研究指出,两个最大党团的合作频率进一步增加,还更频繁地将较小党团(复兴欧洲党团和绿党党团)纳入大联盟,以便继续确保多数席位。新冠疫情期间,为了快速通过立法,大联盟的比例进一步上升。由于党团格局更为碎片化,为了确保立法工作的顺利展开,欧洲议会需要寻求更具包容性的党团联盟模式。^②

2. 新一届议会的主流党团之间将会更加团结,大联盟仍将主导大多数决策

从 2024 年欧洲议会选举结果来看,人民党党团、社会民主党党团、复兴欧洲党团和绿党党团议席之和占比超过 60%,支持一体化的力量在新一届欧洲议会中仍然占据多数。新一届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。两大党团加上复兴欧洲党团和绿党党团组成超级大联盟,将有助于大多数议案通过,所以可以预计大联盟将像以前一样主导大多数决策。右翼民粹政党力量的上升则会促使新一届欧洲议会内部支持一体化和反对一体化的分野更加凸显。右翼民粹力量的崛起和碎片化的党团格局很可能会推动主流党团更加紧密地团结在一起。^③

与成员国类似,欧洲议会内部也有针对右翼民粹政党的“防御措施”,即主流党团将右翼民粹党团/政党或议员排除在议会领导层职位(如副议长、议会委员会主席)和立法工作之外,也不在党团政策谈判中寻求他们的支持。2019 年 7 月,在第九届欧洲议会正式上任后,主流党团在欧洲议会重要职位的分配上实行了“防御措施”,以阻止

^① 张磊:《欧洲议会中的党团政治》,北京大学出版社 2013 年版,第 199 页。

^② Nathalie Brack, Olivier Costa and Awenig Marié, “Dealing with Fragmentation: The New Political Equilibrium and Coalition Dynamics in the European Parliament During the 9th Legislature,” in Olivier Costa and Steven Van Hecke, eds., *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Palgrave Macmillan, 2023, pp.121-148.

^③ 笔者对阿姆斯特丹自由大学宾·克兰姆(Ben Crum)教授的邮件访谈,2024 年 7 月。

“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。^① 该措施并未严格针对保守党党团。从 2024 年 7 月新一届欧洲议会领导层职位的分配情况看,针对右翼民粹党团/政党的“防御措施”仍然在维持(参见表 3)。比如在 14 个副议长职位中,人民党党团获得 3 个,社会民主党党团获得 5 个,保守党党团和复兴欧洲党团分别获得 2 个,绿党党团和左翼党团分别获得 1 个,而爱国者党团和主权国家党团未获得任何领导层职位,保守党党团则仍被主流党团视为可合作的对象。

表 3 第十届欧洲议会领导层职位分配情况

	人民党 党团	社会民主 党团	爱国者 党团	保守党 党团	复兴欧洲 党团	绿党 党团	左翼 党团	主权国家 党团	小计
议长	1	—	—	—	—	—	—	—	1
副议长	3	5	0	2	2	1	1	0	14
司务官	2	1	0	1	1	0	0	0	5
议会委员会/ 分委会 主席	8	5	0	3	3	3	2	0	24

资料来源:European Parliament Press Release, “Parliament’s New Bureau Elected,” 17 July 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240710IPR22814/parliament-s-new-bureau-elected>; European Parliament Press Releases, “Committee Chairs and Vice-Chairs elected,” 23 July 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240722IPR22991/committee-chairs-and-vice-chairs-elected>。

欧洲议会 7 月 18 日对冯德莱恩连任欧盟委员会主席的投票可被视为对主流党团是否团结的一次重要考验。冯德莱恩最先得到了中右翼人民党党团、中左翼社会民主党党团和中间的复兴欧洲党团的支持。为了获得足够的多数支持,冯德莱恩还积极向意大利总理梅洛尼示好,但是此举遭到社会民主党团和复兴欧洲党团的坚决反对。^② 由于投票是无记名投票,且可能会有 10%—15% 的议员背离党团立场,当时冯德莱恩的当选还存在不确定性。最后,绿党在投票当天宣布支持冯德莱恩,以“让极右翼失

^① 张磊:《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》,第 88—110 页。

^② 中左翼党团表示,支持冯德莱恩的前提是欧洲层面继续存在针对右翼民粹政党的“防御措施”。

去权力”。冯德莱恩也承诺遵守“欧洲绿色协议”，包括到2050年实现气候中和。绿党党团在此次投票中发挥了关键作用，最终使冯德莱恩获得了稳固的多数席位。^①可见，支持一体化的超级大联盟仍在欧洲议会重要投票中有决定性的影响力。

3. 未来5年欧盟的大部分政策将保持连续性

从政策议程来看，新一届欧洲议会的大部分政策将保持连续性，包括对乌克兰的支持、增强欧洲防务能力以及更广泛意义上的经济问题。欧洲政策中心对第九届欧洲议会全体记名式投票记录进行了一项模拟研究，评估如果极右翼在议会中拥有更高的席位份额，投票结果会有多大不同。结果显示，在17000多次投票中，827次投票会有不同结果。这表明，只有约4.8%（不到5%）的投票会受到新一届欧洲议会中右翼民粹政党数量增加的影响。简言之，目前右翼民粹议员比例增加的直接政策影响可能较小。^②

如上所述，在2024年的竞选纲领中，主要欧洲政党都表示出对增强欧盟防务能力的支持。因此，新一届议会的大多数党团，包括人民党党团、社会民主党党团、复兴欧洲党团、绿党党团和保守党党团都可能支持更雄心勃勃的欧盟防务政策。例如，围绕新的防务委员进行讨论，支持进一步增加防务开支。新议会中大多数党团还赞同欧盟继续支持乌克兰，并对俄罗斯采取强硬立场——尽管部分右翼民粹党议员更同情俄罗斯。2024年7月17日，首次欧洲议会全会通过了继续支持乌克兰的决议，呼吁为乌克兰的重建提出长期财政援助；维持和扩大对俄罗斯和白俄罗斯的制裁；还谴责匈牙利总理欧尔班对俄罗斯的访问，认为其“公然违反欧盟条约和共同外交政策”。^③该决议由欧洲议会五大党团（人民党党团、社会民主党党团、保守党党团、复兴欧洲党团和绿党党团）联合提出，最终以495票赞成、137票反对、47票弃权通过。^④新一届欧洲议会的大多数党团还支持将经济安全纳入议程，增强供应链韧性。

^① Julia Kaiser, “Greens Play the Role of ‘Kingmaker,’ as Von der Leyen Nabs a Second Term,” *The Parliament Magazine*, 18 July 2024, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-greens-play-the-role-of-kingmaker-as-von-der-leyen-nabs-a-second-term>.

^② Corina Stratulat and Levente Kocsis, “The European Parliament Elections 2024: Getting More Jitters from the Mainstream than the Far-right,” *EPC Discussion Paper*, 15 April 2024, <https://www.epc.eu/en/Publications/The-European-Parliament-elections-2024-Getting-more-jitters-from-t-59b0f0>.

^③ “European Parliament Resolution of 17 July 2024 on the Need for the EU’s Continuous Support for Ukraine (2024/2721(RSP)),” *European Parliament*, 17 July 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0003_EN.html.

^④ “Newly Elected Parliament Reaffirms Its Strong Support for Ukraine,” *European Parliament*, 17 July 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240710IPR22810/newly-elected-parliament-reaffirms-its-strong-support-for-ukraine>.

(二)党团内部分歧和党团之间的竞争同时加剧,政策的不确定性增强

右翼民粹力量的上升会进一步挤压主流党团的空间,从而影响欧洲议会的左右平衡。新一届欧洲议会党团内部的分歧和党团之间的竞争会同时加剧。

1. 党团的凝聚力可能会进一步减弱,尤其在某些有争议的议题领域

党团的凝聚力对党团发挥影响力至关重要,但是,近年来右翼民粹政党政治影响力的上升、议席的增加和议会更加碎片化的党团格局导致党团的投票凝聚力(cohesion)^①有所下降(参见表4)。各党团内部都存在分歧,比如2023年10月,欧洲议会社会民主党党团决定暂停斯洛伐克两党的成员资格,因为其与右翼民粹的斯洛伐克民族党(SNS)组成联合政府。^②可以预期,第十届欧洲议会党团的分歧可能会进一步加剧,从而导致政策结果的不确定性增强。尤其在敏感议题的投票前,由于部分议员(比例在10%左右)背离党团立场,很难准确预测哪一方的党团联盟能够获胜。

表4 欧洲议会党团的投票凝聚力

	人民党 党团	社会民主党 党团	复兴欧洲 党团	绿党 党团	保守党 党团	民族和自由欧洲党 团/认同与民主党团	左翼 党团
第八届议会	94%	92%	88%	96%	79%	69.5%	83%
第九届议会	75.3%	81.9%	72.8%	91.6%	60%	50%	71.1%

资料来源:Johanna Kantola, Anna Elomäki and Petra Ahrens, “Introduction: European Parliament’s Political Groups in Turbulent Times,” in Petra Ahrens, Anna Elomäki and Johanna Kantola, eds., *European Parliament’s Political Groups in Turbulent Times*, Palgrave Macmillan, 2022, pp.7-8.; Simon Hix and Abdul Noury, “The 2024 European Parliament Elections: Potential Outcome and Consequences,” *Sieps European Policy Analysis*, April 2024, https://www.sieps.se/en/publications/2024/The_2024_European_Parliament_Elections/。

2. 右翼民粹党团的凝聚力相对更低,很难对欧洲议会的政策产生直接影响

从表4可以看出,右翼民粹党团的凝聚力相对较低,尤其是更加极端的民粹政党。欧洲议会右翼民粹党团内部存在严重分歧,主要是因为此类政党的本土主义核心意识

^① 就欧洲议会党团而言,凝聚力是指它们整合内部不同政治倾向政党的利益需求、获得统一行动的能力。最明显的体现是党团的投票行为是否统一。参见张磊:《国家利益和意识形态在欧洲议会中的博弈——欧洲议会党团凝聚力探析》,载《欧洲研究》,2011年第3期,第111-129页。

^② “S&D Group to Suspend Slovak MEPs,” S&D, 12 October 2023, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-group-suspend-slovak-meps>.

形态导致了内部分裂。马蒂亚斯·迪尔迈尔(Matthias Diermeier)等人的研究发现,右翼民粹党团比其他党团更加分裂,东欧和西欧的右翼民粹政党在与中国合作、反对俄罗斯、结构性基金改革或债务共同化等问题上存在深刻分歧,右翼民粹政党在欧洲议会中的政策一致性非常有限。^①俄乌冲突爆发后,认同与民主党团对俄罗斯在乌克兰的军事行动的不同反应进一步暴露了党团内部的裂痕。虽然该党团公开支持乌克兰并谴责俄罗斯的侵略行为,但党团内各政党的反应有所不同。此外,芬兰人党在支持加入北约新立场的推动下离开党团,凸显了右翼民粹党团在调整其集体议程以适应其成员政党不断变化的政治意识形态方面面临的挑战。^②

右翼民粹党团之间也充满矛盾,这导致其在欧洲议会难以形成一个“超级右翼大党团”,即使将来合并也很难在关键选票上达成一致。欧尔班领导的青民盟自2021年退出人民党党团后,在欧洲议会中一直处于无党团归属状态,其试图加入保守党党团的尝试以失败告终。2024年欧洲议会选举后,他成立爱国者党团,希望建立一个包含保守党党团和认同与民主党团在内的广泛的强硬右翼大党团。勒庞也在此次选举前多次表达建立极右翼超级党团的雄心。^③但是这些愿望都难以实现。梅洛尼与欧尔班的关系十分复杂,不仅拒绝他加入保守党党团,而且对欧尔班与俄罗斯的关系不满。从欧洲议会的历史来看,右翼民粹党团不断出现,也不断分化组合,很难有稳定的格局和政策导向。2024年欧洲议会选举后,尽管三个右翼民粹党团议员数量之和为162人,议席约占议会的26%,但是矛盾和分歧导致右翼民粹政党很难团结一致,难以对欧洲议会的政策产生较大的直接影响。但需要指出的是,规模和权力的增加可能会导致党团的投票凝聚力提高,因此,不排除未来右翼民粹党团有意识地加强内部动员,并与其他右翼民粹党团合作,就关键议题谋求一致投票。

此外,右翼民粹政党相对主流政党而言较少参与欧盟的立法过程,而是以提出质询作为重要的工作内容。比如,认同与民主党团在第九届议会任期中向欧盟委员会提出的质询数量在七个党团中排在第二位,仅次于最大的党团人民党党团。然而,认同与民主党团提出的立法修正案数量则在七个党团中排名最末。这在一定程度上表明,右翼民粹政党意识到无法成功通过修正案来影响立法,转而通过质询手段向欧盟委员

^① Matthias Diermeier, Hannah Frohwein and Aljoscha Nau, “One for One and None for All—The Radical Right in the European Parliament,” LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series, No.167/2020, March 2021, <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper167.pdf>.

^② Miles R. Maftan, “Understanding Identity and Democracy (ID): Europe’s EP Elections Contenders,” 23 April 2024, <https://political.party/id-european-parliament-elections/>.

^③ Andrzej Sadecki, “Patriots for Europe: Orbán’s Attempt to Unite the Radical Right Cooperation”.

会施压。^①

3. 党团之间的竞争可能会加剧,人民党党团将成为新的“造王者”,但党团联盟构建的灵活性上升

此次选举后,虽然右翼民粹力量的上升尚不足以撼动主流政党在欧洲议会的主导地位,但党团的联盟构建(coalition building)模式将会发生变化。除了上文提及的大联盟,即人民党党团和社会民主党团结成的大联盟(有时包括复兴欧洲党团组建超级大联盟),还存在几个重要的党团联盟组合:社会民主党党团、复兴欧洲党团、绿党党团和左翼党团结成中左翼联盟,或者社会民主党党团、绿党党团和左翼党团结成的左翼联盟;而人民党党团、复兴欧洲党团和保守党党团结成的中右翼联盟,乃至某些情况下人民党党团和更加右翼的民粹党团结成右翼大联盟,也均有可能。由于中右翼和极右民粹的力量都有所上升,此次选举后首次出现右翼多数的可能性,对人民党党团来说,它有可能与右翼民粹党团——保守党党团、爱国者党团和主权国家党团结盟。这意味着新一届欧洲议会的“造王者”将不再是复兴欧洲党团,而是人民党党团。欧洲人民党处于强大的地位,因为它将能够决定是与中左翼组建联盟还是构建右翼联盟。^②

在上一届任期内,欧洲议会两极分化已日益加剧,这导致来自政治光谱极端的压力增加,组建联盟的难度也更大。特别是在与社会价值观直接相关的问题上,人民党党团经常面临困境:它应该与更接近其传统价值观的右翼民粹党团组成联盟,还是应该牺牲其意识形态,与其他持有自由主义价值观的主流党团一起投票?在实践中,人民党党团将保守党党团视为潜在的合作伙伴,但对更加右翼的民粹党团/政党如第九届议会中的认同与民主党团实施“防御措施”。长期以来,保守党党团被认为是“软”欧洲怀疑论政党,其内部不少成员或者是成员国的执政党,或者对政策制定过程产生影响。相对更加右翼的党团如第八届议会的民族和自由欧洲党团和第九届议会的认同与民主党团属于“硬”欧洲怀疑论政党,往往对欧洲一体化持更强硬、更批判的立场,经常被排除在立法活动之外。对第九届议会2019年7月至2022年6月间的投票纪录分析发现,意大利兄弟党在90%以上的投票中支持保守党党团,大约74%的投

^① Corina Stratulat and Levente Kocsis, “The European Parliament Elections 2024: Getting More Jitters from the Mainstream than the Far-right”.

^② Simon Hix and Abdul Noury, “The 2024 European Parliament Elections: Potential Outcome and Consequences,” Sieps European Policy Analysis, April 2024, https://www.sieps.se/en/publications/2024/The_2024_European_Parliament_Elections/.

票与人民党党团保持一致。在几乎一半的选票中,该党和(大多数)认同与民主党团议员持不同立场。可见,意大利兄弟党在很多投票中都积极参与主流党团的关键决策。当然,意大利兄弟党并未放弃在具体政策上的意识形态斗争,特别是公民自由、环境、性别和欧盟宪政事务,该党在这些领域很少属于获胜联盟。比如意大利兄弟党一直支持波兰和匈牙利政府在法治问题上的立场。^①

此次选举后,人民党候选人冯德莱恩寻求连任的过程体现出人民党党团与保守党党团的复杂关系。欧洲人民党曾提出著名的“亲欧洲、亲乌克兰和法治”的标准作为与梅洛尼的合作条件。但该党秘书长塔纳西·巴科拉斯(Thanasis Bakolas)又驳回了正式合作的可能性。同时,他强调并非明确拒绝在欧洲议会中与梅洛尼的政党合作。这表明:一方面,欧洲人民党可能会试图避免被推入任何狭隘的联盟协议,以保持其跨政治光谱的强势地位,使其能够根据具体问题形成灵活的多数派;另一方面,针对右翼民粹政党的“防御措施”不仅在国家和地区层面,而且在欧洲层面都已出现了松动迹象。^②

4. 新一届议会的党团格局导致未来部分政策“右转”

右翼民粹政党力量的增强会影响欧洲议会左右政治力量的平衡,对欧盟政策制定的潜在作用可能会通过影响主流党团而展开。一种方式是主流党团尤其是人民党党团在其政治优先事项上向右翼民粹力量偏移,比如在移民政策上的立场更加强硬;另一种方式是人民党党团与右翼民粹党团一致投票,构建大的右翼联盟,导致部分政策“右转”。第九届任期中备受争议的《自然恢复法》(Nature Restoration Package),就出现过人民党党团、保守党党团和认同与民主党团一致投票的情况。

从政策影响来看,第一,在上届议会中,人民党党团、社会民主党党团和复兴欧洲党团结成的大联盟通常在经济和货币事务、内部市场和消费者保护等议题领域获胜。但是在新一届议会中,人民党党团可能会寻求与右翼力量合作,而不是与中左翼党团结盟。中右翼政党在合作上的开放性不断增强,保守党党团将是人民党党团的重要伙伴,两者合作推动欧盟减少对国家经济、财政和监管政策的干预。由于部分右翼民粹主义政党向主流化迈进,甚至支持欧洲一体化,人民党党团不排除与这些政党的合作,右翼大联盟将成为可能,而这对欧盟而言也意味着潜在的政策“右转”压力。

^① Edoardo Bressanelli and Margherita de Candia, “Fratelli d'Italia in the European Parliament: Between Radicalism and Conservatism,” *Contemporary Italian Politics*, 2023, DOI: 10.1080/23248823.2023.2285545.

^② Jannik Jansen and Thu Nguyen, “Between Continuity and a Perforated ‘Cordon Sanitaire’ — On the 2024 European Elections”.

第二,相对于右翼,左翼议员数量较少,这意味着此前左翼以微弱优势获胜的几个政策领域,右翼联盟可能会获胜。在公民自由、司法和内政事务领域,新的右翼联盟将促使欧洲议会支持更加严格的移民政策,推动欧盟委员会改革欧盟的庇护政策,允许成员国有更多自由裁量权。

受2024年欧洲议会选举影响最大的政策领域可能是环境政策。上届欧盟委员会在欧洲议会的支持下,在“欧洲绿色协议”的框架下制定了一系列雄心勃勃的政策。该方案最初得到了议会中左翼党团和人民党党团的支持。然而,随着时间的推移,人民党党团的支持逐渐减弱。因此,到议会任期即将结束时,一揽子法案中的最后几项立法在议会中以非常微弱的左翼多数通过,未获得人民党党团的支持。在新一届议会中,左翼联盟将不再占据多数席位。因此,右翼多数可能推动欧盟委员会在一些最雄心勃勃的目标上倒退,转而支持保护农民和汽车行业的利益。“欧洲绿色协议”的主要立法已获通过,但是在实施立法的过程中,新议会的右翼议员可能会支持在一些关键问题上延长实施的时间表。^①在政治变动的影下,未来欧盟有可能会采取将经济稳定与环境可持续性相平衡的政策方法。^②

总体而言,欧洲议会未来的政策走向仍具有连续性,但是在移民、气候政策等有争议的问题上可能持续“右转”,事实上,这种现象在第九届议会的末期已经很明显,至于这种“右转”会达到何种程度则取决于人民党党团的政策倾向。

(三)右翼民粹政党力量的巩固对成员国冲击更大,并进一步影响欧洲理事会的权力平衡

此次欧洲议会选举结果不仅影响了欧洲议会的权力格局,而且冲击了欧盟成员国的政治生态,有可能对未来欧洲理事会的权力平衡产生较大影响。比如欧洲保守与改革党领导人梅洛尼领导的意大利兄弟党巩固了其作为该国主导政治力量的地位,其成功与德国和法国的选举表现形成鲜明对比,德法执政党的政治地位大大削弱。在法国,勒庞领导的国民联盟获得的席位是马克龙政党的两倍,促使马克龙总统宣布解散国民议会,提前进行议会选举。德国执政联盟中的三个政党得票均落后于在野的联盟党和选择党,选举结果对德国总理朔尔茨不啻于一次痛击。比利时首相亚历山大·德克罗因所属政党在联邦、地区、欧洲议会“三合一”选举中失利,宣布辞职。此外,匈牙

^① Simon Hix, Valentin Kreiling and Göran von Sydow, “A New Political Landscape: Europe after the Elections,” Sieps European Policy Analysis, June 2024, <https://www.sieps.se/en/publications/2024/a-new-political-landscape-europe-after-the-elections/>.

^② Simone Tagliapietra and Cecilia Trasi, “How Should Europe Think About Economic Security?” pp.88-91.

利总理欧尔班正面临一个新的挑战者,导致其执政党青民盟在此次欧洲议会选举中表现不佳,而波兰总理图斯克领导的执政联盟各党派则巩固了其地位。作为欧盟发展的引擎,法国可能出现一个反对总统的议会,德国执政联盟也将面临越来越强大的反对党,未来两国政府可能会对推动欧盟层面的大规模改革力不从心。^①这种领导力的缺乏,加上越来越多的成员国由右翼民粹的欧洲怀疑论政党(参与)执政,欧盟传统的德法轴心以及未来欧洲理事会的行动能力将面临更大的挑战,但值得关注的是,即便面临右翼民粹的挑战,图斯克领导的执政联盟在选举中表现尚好。目前作为亲欧派政治力量的波兰有可能一定程度上弥补德法轴心的领导力困局。放眼未来,欧洲理事会的领导力格局是否会从德法轴心转向德国、法国和波兰为核心的魏玛三角,值得进一步观察。

四 新一届欧洲议会的对华立场和未来中欧关系走向

近年来,在欧盟政治体系的发展过程中,一个非常重要的趋势是欧盟委员会权力的扩大和欧盟委员会主席的“总统化”趋势。^②另一个重要变化是欧洲议会权能的增长。尽管欧洲议会并非在所有问题上都拥有完全的立法权,但其权能已涵盖单一市场监管、制定欧洲环境和社会标准、移民治理、国际贸易协定,甚至欧盟外交政策的某些领域。在立法过程中,欧洲议会与欧盟委员会的关系也日益密切。例如,在上届议会中,中左翼党团联盟能够支持欧盟委员会制定雄心勃勃的环境议程。欧洲议会不断证明其有能力提出欧盟公民关注的立法提案,要求理事会接受其立法修正案。欧洲议会积极推动欧盟委员会提出有关供应链立法,并与欧盟理事会达成一致就是典型例子。同时,欧盟政策日益复杂,其内部立法会对欧盟的对外关系产生重要影响。欧洲议会在欧盟对外关系领域也日益发挥重要的作用。分析新一届欧洲议会的对华立场对深入了解未来中欧关系的走向至关重要。

目前来看,新一届欧洲议会的对华立场不会发生大的转变。第一,在第九届议会中,欧洲议会通过的涉华决议基本上都得到大多数党团和议员的支持。这在一定程度上表明,欧洲议会主要党团的对华立场存在一定共识,强调欧盟不应在价值观和原则

^① Mark Leonard, "Europe's Coming Paralysis," ECFR Commentary, 28 June 2024, <https://ecfr.eu/article/europes-coming-paralysis/>.

^② 钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第1-29页。

上对华妥协。比如2023年12月的涉藏决议由五个议会党团(人民党党团、社会民主党党团、复兴欧洲党团、绿党党团和保守党党团)联合提出。^①再如2021年9月16日,欧洲议会以570票赞成、61票反对和40票弃权^②通过了“新欧盟—中国战略”决议,建议欧盟制定更加自信、全面和一致的对华新战略。^③许多议员在辩论环节中都指出,决议反映了主要党团在中国议题上的紧密团结。^④欧洲议会在第九届任期通过了大量涉华决议,在“涉疆”“涉港”“涉台”“人权”“疫情溯源”“虚假信息”等问题上指责中国。欧洲议会还积极推动欧盟出台“企业可持续发展尽职调查指令”(又称“供应链法”)。欧洲议会积极推动欧盟对中国相关机构和人员实施制裁,还因中国的反制裁暂停对《中欧全面投资协定》的审议,欧洲议会呈现出对华强硬态势。^⑤

第二,欧洲政党2024年欧洲议会选举的竞选纲领基本上都从负面角度提及中国,视中国为竞争对手,从供应链角度要求降低对中国的依赖,呼吁重新平衡与中国的关系。个别政党还提及“台湾问题”。比如人民党的竞选纲领有11处提及中国,强调欧盟对中国的总体态度是去风险,而不是脱钩;希望与志同道合的伙伴建立特殊合作,以保持对中国等竞争对手的竞争力。^⑥保守与改革党表示要采取微妙的立场,既认识到与中国接触的必要性,又强调应对中国“侵犯”人权问题的必要性。^⑦自由民主党的竞选纲领有8处提及中国,均为负面用语。该党要求对在新疆、西藏和香港“侵犯”人权的中国官员实施有针对性制裁;还呼吁达成欧台投资协定,增强欧洲高科技和可持续产业的战略自主性。^⑧绿党特别强调不再依赖威权政权,认为中国对台湾地区构成所谓“威胁”,危及国际和平与安全。^⑨欧洲政策中心专家表示,未来只要中国对欧洲议会议员的制裁不取消,议会很难对《中欧全面投资协定》态度积极。欧盟委员会也持

① “Joint Motion for a Resolution on the Abduction of Tibetan Children and Forced Assimilation Practices through Chinese Boarding Schools in Tibet,” European Parliament, 13 December 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2023-0510_EN.html.

② “A New EU–China Strategy,” European Parliament Legislative Observatory, 16 September 2021, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1675284&t=e&l=en>.

③ “European Parliament Resolution of 16 September 2021 on a New EU–China Strategy (2021/2037(INI)),” European Parliament, 16 September 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.html.

④ “Verbatim Report of Proceedings,” European Parliament Debates, 14 September 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-09-14-ITM-013_EN.html.

⑤ 张磊:《欧洲议会对华强硬态势的动因及影响》,载《现代国际关系》,2021年第7期,第52–58页。

⑥ “Our Europe, a Safe and Good Home for the People”.

⑦ European Conservatives and Reformists Party (ECR) 2024 Manifesto.

⑧ “Your Europe, Your Freedom; Delivering Change for You”.

⑨ “Courage to Change”.

类似观点。^①

第三,冯德莱恩在争取欧洲议会支持时已将主要党团的政策主张纳入2024—2029年的政策重点。2024年7月18日,冯德莱恩在欧洲议会议员投票前的致辞中强调,欧洲需要一个新的经济外交政策来应对当今现实,经济安全、贸易和伙伴关系将是三个核心要素;欧盟委员会将优先推进欧洲的经济安全和经济治国方略,必须保护欧洲经济免受关键技术泄露和安全问题的影响;在与那些同时也是战略竞争者和制度性对手的国家打交道时,要基于清晰的风险评估和“去风险”原则;将继续深化与世界各地合作伙伴的公平贸易,并在必要时使用贸易防御工具;建立伙伴关系,将全球门户(Global Gateway)提升至新水平;特别指出要与伙伴合作,阻止中国通过军事手段单方面改变台海现状。^②

因此,2024年欧洲议会选举后,党团力量对比的变化并不会从根本上改变新一届欧洲议会的对华态度。可以预期新一届欧洲议会还会不断通过涉及中国新疆、西藏、香港、台湾、人权、虚假信息等敏感议题的决议,还会继续推动对华去风险战略,并在欧盟层面呼吁制定有关保护主义色彩的立法和推动对中国有关机构和人员进行制裁。鉴于当前国际形势大国竞争加剧,中国崛起背景下中欧力量对比发生变化,以及俄乌冲突迟迟未能结束,^③欧盟也将继续在对华“三重定位”的指导下,延续此前的对华政策,在与中国合作的同时强调欧盟的经济安全和去风险战略,甚至必要时可能与中国进行对抗。未来的中欧关系将存在“合作、竞争和对抗”三种状态共存的局面,且不确定性会不断增强。

结 论

近年来,右翼民粹政党不仅在成员国逐渐由边缘向主流迈进,而且在欧盟层面尤其是欧洲议会中的力量不断得到巩固,他们能够在欧洲议会内组建党团,向主流党团施加压力,并在欧洲议会内提出对欧盟的反对意见。在右翼民粹力量的冲击下,2024

^① 笔者对欧洲政策中心专家法比安·祖里格的访谈,布鲁塞尔,2024年6月。

^② Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029,” 18 July 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63fb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

^③ 笔者2024年6月在欧洲进行访谈时,多家智库和大学学者表示,俄乌冲突未结束的前提下,中欧关系很难有大的改善。

年6月的欧洲议会选举产生了欧盟历史上最右倾的欧洲议会。超过四分之一的欧洲议会议员属于右翼民粹力量,未来议会的“造王者”将是中右翼的人民党党团,而非此前的复兴欧洲党团。欧洲议会的右翼议员首次可在几个关键议题上制定新的政策方向。这些转变可能会对欧盟未来五年的政策和政治发展方向产生影响。

右翼民粹政党的发展也促使人们重新审视欧盟的代议制民主。经过多次欧洲议会选举,右翼民粹政党已经成为欧洲议会的重要组成部分。选民在欧洲议会选举中投出了重要的一票,选择了右翼民粹政党,但是主流政党却对其实施“防御措施”。欧盟层面的民主是精英主义的民主,还是能够体现选民利益和呼声的民主?右翼民粹政党反对主流政党的欧洲一体化理念,支持政府间的另类欧洲改革。其对主流政党的批评有可能削弱欧盟的民主合法性。但是,右翼民粹力量的上升促进了此次欧洲议会选举“欧洲因素”的增强,民粹力量围绕欧洲议会选举的讨论有可能促使形成一个“欧洲化”的政治空间。主流党团在欧洲议会结成的大联盟在决策过程中占主导地位,常被指责导致欧盟层面缺乏竞争。右翼民粹力量的巩固也有可能为饱受“精英政治”诟病的欧盟贡献了一个真正意义上的反对派,从而增加欧洲议会的代表性,有助于增强欧盟的民主合法性。未来主流政党如何应对民粹政党带来的挑战,将是欧盟政治体系未来发展的关键。

(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)