

# 欧洲议会选举：欧盟寻找未来航向

柏林雅克·德洛尔研究所客座研究员 张亚宁



张亚宁

5年一度的欧洲议会选举将于5月23日至26日举行。此次选举是在英国脱欧的大背景下，债务危机和难民危机退潮后欧盟经历的第一次重要选举。此次选举有哪些看点？对欧盟一体化及世界局势有哪些影响？本版编辑特请专家做详细解读。

## 欧洲议会拥有五大权力

问：请介绍一下欧洲议会的基本情况及其选举的基本流程。

答：欧洲议会的前身是1952年建立的欧洲煤钢共同体中的“共同议会”。欧洲一体化之初，欧洲议会并无实际权力，仅仅发挥咨政作用。而后，欧洲议会逐步发展为欧盟事务中举足轻重的超国家机构。自1979年举行第一次直接选举以来，每五年进行一次换届，2019年将迎来第九届欧洲议会。

欧洲议会现有来自28个成员国的751名议员，组织架构主要由主席、副主席、秘书处和20个专业委员会组成。绝大多数议员按照政治主张或在本国的政党归属加入欧洲议会的党团，即成员国政党在欧洲议会内的跨国联盟。现有的8个议会党团中，欧洲人民党党团(EPP)、社会民主党党团(S&D)占据了半数以上席位。

欧洲议会拥有以下5方面权力：(1)共享立法权。九成左右的欧盟法律需要同时获得欧洲议会和由成员国部长组成的欧盟理事会的同意才能施行。(2)财政权。虽然欧盟财政规模只占成员国财政总规模的2%，但对于每年约1500亿欧元的欧盟财政支出，欧洲议会较欧盟理事会而言具有更大决定权。(3)人事任免权。根据欧盟条约，欧盟委员会主席及各位委员必须经过欧洲议会投票通过才能履职，欧洲央行领导层任命则需征求欧洲议会意见。(4)监督和制衡权。欧盟议会可以向欧盟委员会及其人员进行质询，并要求其参与议会辩论。(5)部分议会外交职能。欧洲议会内部现有44个常设代表团负责对外交往。

欧洲议会选举在统一原则的指导下由各个成员国自行组织。751个议员席位主要按照人口规模在成员国间分配，同时适当兼顾小国代表性。此次选举中，德国以96个席位居成员国首位，而卢森堡等小国仅有6席。英国目前依然参与此次选举并分配73席。脱欧结束后英国席位中的46席将被取消，剩下27席在14个成员国中按照欧洲议会决议分配。这样一来，欧洲议会的规模将从751席降至705席。各国的欧洲议会选举应按照国家得票数在政党间或候选人间分配本国的欧洲议会席位，但选举细则则由成员国依本国国情自主决定。

## 党团权力格局将有重大变动

问：有分析认为此次欧洲议会选举是在欧洲遭遇内部失衡和认同危机的背景下举行的。选举有哪些看点？

答：欧盟发展的内部失衡和民众的认同危机在上世纪90年代末引入欧元及2005年的欧洲宪法公投时就已经初露端倪。接踵而至的债务危机，难民危机及周边地区动荡激化了原有矛盾，激活了成员国内部的疑欧主义和民粹主义力量。此次选举有三大看点：首先，欧洲议会原有的党团权力格局将经历重大变动。自1979年直选以来，中间偏右的欧洲人民党党团和左翼的社会民主党党团以超半数席位主导欧洲议会近40年。但现有民调均预测两大党团此次将流失大量选票并极有可能失去多数地位。而马克龙领导的共和国前进党则让本已混乱的局面更加扑朔迷离。2017年法国大选中马克龙通过共和国前进党，与传统政党划清界限，进而横扫法国政坛。此次欧洲议会选举中，他希望凭借同样的策略再造政治神话。马克龙宣布不会加入任何一个传统的议会党团，而是希望吸收原有的自由民主党党团(ALDE)进而建立一个全新的亲欧盟中间党团。考虑到主流党团强大的阻击能力以及马克龙面临的国内政治窘境，实现这一倡议将困难重重。但无论获得马克龙支持与否，作为中间力量的自由民主党党团势必迎来一次成功的议会选举，今后也将在协调议会多数的过程中扮演关键角色。

最受媒体关注的还是极右翼政党的表现。受英国独立党退出欧洲议会影响，持疑欧立场的“自由和直接民主欧洲党团”(EFDD)可能由于无法达到欧洲议会关于组建党团的标准(至少25名来自7个成员国的议员)而面临解体。因而欧洲议会内的激进疑欧势力将集中在以法国的玛丽·勒庞和意大利副总理萨尔维尼为代表的“民族和自由的欧洲党团”(ENF)周围。一言以蔽之，此后欧洲议会的权力格局将变得异常碎片化。如果极右政党能够弥合彼此间在难民分配、对俄政策等问题上的分歧并实现联合，传统党团的统治地位将会崩塌。假如这一极端可能性出现，按照现有民调极右翼政党联盟党团将会赢得20%-30%左右的席位，从而成为欧洲议会历史上第一支真正意义上的“反对力量”。

其次，此次选举将会在很大程度上决定今后欧盟委员会主席的选举方式。欧盟委员会作为欧盟的行政机构，其领导人选是各成员国关注的焦点。根据欧盟法规定，欧盟委员会主席需经成员国首脑多数同意后，再通过欧洲议会绝对多数通过进而当选。但在2014年欧洲议会选举中，欧洲议会通过决议，规定每个跨国政党联盟应该推举一个候选人，欧洲议会选举结束后获得席位最多的政党联盟的候选人将作为欧洲议会的“领先候选人”，经成员国首脑象征性同意后自动当选欧盟委员会主席。现任欧盟委员会主席容克就是这样当选。但这一方式遭到时任英

国首相和匈牙利总理的反对，他们认为这是欧洲议会借“提高欧盟民主程度和选举透明度”之名行权力扩张之实。此次选举，欧洲议会希望通过同样方式将“领先候选人”制度化，但遭到了马克龙和卢森堡首相的强烈反对。同时，自由民主党党团也拒绝参与“领先候选人”进程。综合以上因素，此次欧洲议会选举能否沿用“领先候选人”的方式产生欧盟委员会主席仍然充满了不确定性。但无论结果如何，最终的提名方式很有可能成为今后欧盟委员会主席换届的标准程序。

最后，此次欧洲议会的选举参与率也是另一个备受关注的问题。欧洲议会作为唯一一个经民众直接选举产生的欧盟机构，肩负着提升欧盟政治的民主参与度，确保欧盟决策合法性的重要使命。但自1979年第一次直接选举以来，欧洲议会选举的民众参与率逐次降低，从第一次选举时的62%降至2014年选举时的42.6%。实际上，与成员国的选举相比，欧洲议会选举一直被认为是“次等选举”。欧洲民众不仅不了解欧洲议会的职能，也缺乏兴趣去了解欧盟的政策和相关程序。久而久之，民众逐渐通过欧洲议会选举表达对本国政府态度，而非就欧盟事务本身做出选择。但考虑到欧盟政治日益成为媒体和民众关注的焦点，特别是在债务危机和难民危机中民意与欧盟政策之间的对立逐步加深，此次欧洲议会选举的民众参与率也许会止跌回升。如果选举参与率继续下降，那么不仅欧洲议会的合法性会遭受动摇，欧洲议会极力推动的“领先候选人”进程也必将遭受重创。

## 德国将继续主导欧洲议会

问：本次选举可谓观察欧盟未来“航向”的风向标，将有何影响？

答：虽然最终的选举结果现在还不明朗，但是可以确信此次欧洲议会选举将会对未来一个时期的欧盟政治乃至欧盟的对外关系产生重大的影响。

首先，欧洲一体化进程将会因为议会内党团竞争激烈化而受阻。随着两大传统党团失去议会多数地位，欧洲议会内部的党团合作模式将更加不稳定。之前以欧洲人民党党团和社会民主党党团主导的合作模式将逐步让位于基于不同政策领域的多样化的党团合作模式。

例如，在环保议题上，社会民主党党团会倾向与自由民主党党团及左翼的绿党党团联合；而在经济事务上，欧洲人民党党团会选择和自由民主党党团及偏右翼的欧洲保守党党团(ECR)合作。在缺乏一个稳定的、占多数的党团联盟的背景下，在欧洲议会内部寻找政治共识的空间将会越来越小。换句话说，欧洲议会权力碎片化趋势从根本上决定了今后任何具有争议性的法案或是实质性的改革措施都很难在欧洲议会中获得通过，进而欧盟一体化的步伐很有可能因此逐步放缓。

第二，虽然面临更多的挑战，德国将继续主导欧洲议会。正如马克龙的政治顾问向《金融时报》指明的那样，默克尔及其领导的基民盟通过主导欧洲人民党党团进而在欧洲议会内发挥德国的影响力。欧洲议会实际上成为德国执政党撬动欧盟权力天平的一个重要工具。虽然此次议会选举欧洲人民党党团将会流失部分席位，但这并不妨碍它继续作为欧洲议会第一大党团主导今后5年的议会决策。反观欧盟另一个核心国家法国，在最近的民调中玛丽·勒庞领导的极右翼政党国民阵线的支持率甚至超过马克龙领导的执政党。如果马克龙与自由民主党党团的联合计划失败并最终成为一支独立的政治力量，那么法国在新一届欧洲议会内将难有作为。综合来看，短期内德国在欧洲议会内的主导地位不会改变。但即便如此，面对极右翼政党的快速崛起和联合，对德国政治家来说学会在欧洲议会内与其他支持欧洲一体化的党团分享权力也许才是巩固自身权力的明智做法。

第三，未来欧盟政治的保守化倾向将会加剧。此次欧洲议会选举后，极右翼党团势必会从传统主流党团和左翼党团中夺得众多议会席位，欧洲议会内部的政治重心也会

随之更加右倾。事实上，早在2014年欧洲议会选举之后，欧盟政治就已经出现了保守化的倾向。在布鲁塞尔随处可见“一个保护(人民)的欧洲”的政治标语，这个充满保护主义色彩的口号甚至成为2018年欧盟理事会轮值主席国的政治纲领。今天，极右翼政党已经在法国、德国、荷兰、意大利、匈牙利和波兰等多个成员国逐步壮大甚至取得执政地位。随着民粹主义力量在欧洲议会的崛起，欧洲政治无论从成员国层面还是欧盟层面都会进入一个转向保守化的新时期。

最后，由于极右翼政党的政治主张往往带有反全球化、保护主义和反文化多样化的倾向，新一届欧洲议会在涉华议题上制造杂音的可能性也会有所提高。欧洲议会历史上多次就所谓中国的人权和西藏等问题指手画脚，前欧洲议会主席马丁·舒尔茨甚至在2016年粗暴干涉中国内政。近些年虽然部分极右翼执政的成员国对中方采取了务实合作的态度，但是中方仍需充分考虑其对华战略可能存在的两面性和投机性。鉴于即将完成谈判的《中欧投资协定》需要经过欧洲议会的批准，中方仍需要重视对欧洲议会的沟通和交流工作；一方面要甄别涉华议案的关键党团、关键成员国政党和关键议员；另一方面要从地方、成员国和欧洲议会等多个层面对关键议员进行有针对性的增信释疑工作。

## 中澳关系改善需要新思维

5月18日，澳大利亚迎来联邦大选，莫里森总理领导的自由党-国家党联盟获胜。在目前中澳关系持续两年走低的背景下，两国关系的未来走向是人们十分关心的问题。

去年11月，在新加坡举行的第六轮两国总理年度会谈中，李克强总理和莫里森总理一致认为，中澳两国之间的共同利益远大于分歧，两国需要采取更积极的姿态和实际的行动，以合作共赢的态度，推动关系稳定前行。

中澳两国是全面合作伙伴关系，利益共同，命运相通。中国的改革开放离不开与澳大利亚的合作，而澳大利亚经济近30年来的持续增长也与中国经济起飞息息相关。中国是澳大利亚最大的贸易伙伴，最大的国际学生和游客来源国。在2011年澳大利亚曾经设定

了一个目标，要在2020年吸引100万中国游客赴澳旅游。而事实上，到2018年，赴澳中国游客人数就已经达到了143万人。同年，中国从澳大利亚进口的炼焦煤达到2826万吨，占中国进口炼焦煤总量的43.5%。两国互补互惠，取长补短，推进更积极有效的合作，提升双向投资与贸易，有着广阔的空间。

中澳两国没有历史纠纷，没有领土争端，而政府与民间的往来、交流、合作则源远流长。中国尊重澳大利亚同其他国家的传统同盟关系，从不将自己的价值观、意识形态和体

制强加于他国。目前两国低迷的双边关系亟需改变和改善，这是中澳双方的共识。

近日，澳大利亚政府出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，代表孙芳安女士指出，澳大利亚的国家利益是与其同中国的建设性关系紧密相连的，强调两国间应该保持畅通的沟通与交流，以澄清事实，避免误解误判。孙芳安曾任澳大利亚驻华大使，现任澳大利亚外交部常务副部长。孙女士指出，澳大利亚欢迎中国通过“一带一路”倡议对于本地区基础设施建设所做出的积极贡献。

在邻近澳大利亚的南太平洋地区，中国与当地国家开展着卓有成效、互利互惠的合作，改善着当地的基础设施和人民生活水平，受到当地政府和人民的普遍欢迎。中国也欢迎澳大利亚在各个层级、以各种形式参与到“一带一路”的各类项目中来。

世界正在发生着重大的变化，需要有崭新的思维和方法。中澳两国都需要探索创新、积极的方法，使双边关系驶上正确的新航道。澳大利亚政府新近推出设立“澳中关系国基基金会”的举措，其目的在于加强“澳大利亚最重要的双边关系之一”，即澳中关系。我们希望澳方最近采取的一些改善两国关系的新举措是真诚的，是基于长远考虑的。陈弘(作者系华东师范大学澳大利亚研究中心主任)