

## PART 3

.....

# 歐洲國家選舉與對外政策走向

第十章 歐洲議會選舉及其對歐盟對外政策之影響

第十一章 俄羅斯總統大選後的亞太政策：延續與應變

第十二章 中東歐國家大選年對外交政策走向之影響：  
斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶宛三國觀察



# 第十章 歐洲議會選舉及其對歐盟對外政策之影響

李俊毅\*

## 壹、前言

2024年6月6日至9日，歐洲議會（European Parliament）舉行5年一度的選舉。27個歐盟成員國依其人口數，以「遞減比例原則」（degressive proportionality）分配720個歐洲議會議員（Members of the European Parliament, MEPs）席次。<sup>1</sup>各成員國的選民票選其偏好的國內政黨，由這些政黨依得票比例分配該國可有的歐洲議會議員席次。大多數的歐洲議會議員進一步依照其左、右派的意識形態組成跨國的黨團（political groups），並以此決定歐洲議會的運作。上屆歐洲議會主要有7個黨團。此次選舉後，極右翼的「認同與民主黨團」（Identity and Democracy Party, ID）大有斬獲，但隨即分裂成兩個新黨團。當前歐洲議會乃形成8個黨團，以及一群「無所屬」（Non-attached Members, NI）議員的局勢。

在歐盟體制下，歐洲議會不直接決定歐盟的「共同外交與安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP），因為後者屬於由各國領袖組成的歐盟高峰會（European Council）以及歐盟行政機關——執委會（European Commission）——之權責。儘管如此，歐洲議會對於歐盟的對外政策仍有間接影響力。在制度上，歐洲議會具有批准或駁回執委會主席及其他委員的任命、批准歐盟預算、接受新成員與否，以及部分（共同）立法權等權力。在政治上，歐洲議會選舉雖是歐盟層級的事務，但選

\* 李俊毅為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

<sup>1</sup> 此一制度旨在使小國有相對較多的歐洲議會席次。因此，雖然人口數最多的德國可取得歐盟條約規定的最多席次96席，而人口數最少的賽浦勒斯、盧森堡與馬爾他則各僅有6席，但每一席次的德國歐洲議會議員代表的人口較小國的議員為多。參見Manuel Müller, “A Permanent System for Seat Allocation in the EP,” *The Committee on Constitutional Affairs (AFCO), European Parliament*, February 2024, <https://tinyurl.com/ymazr85f>。

民票選的是該國政黨，因此選舉結果往往反映民眾關切的議題，以及一國政黨政治的變遷。鑑於歐盟事務相當程度上仍由大國主導，它們的未來動向亦可由歐洲議會選舉結果觀察。

此次選舉的結果反映近年來歐洲政治逐漸右傾的趨勢，但中間派仍大致維持相對多數。這使原任執委會主席范德賴恩（Ursula von der Leyen）於 7 月 18 日以 401 票贊成、284 票反對、22 票棄權或無效的結果連任成功。<sup>2</sup> 歐盟的整體政策走向可望維持穩定。較大的變數，是在歐盟層次，其移民與環境政策可能受到較多來自右派的挑戰；在國家層次，德國與法國於此次的選舉皆面臨右翼政黨大幅崛起的挑戰，這將影響其未來的對外政策。

## 貳、歐洲議會選舉結果

2024 年歐洲議會的選舉結果，呈現右派勢力相對興起，左派席次減少的態樣。各黨團的席次，可以圖 10-1 表示。從意識形態的光譜來看，歐洲選舉結果大致有三。

### 一、中間派仍居主導地位

中間派泛指范德賴恩所屬的中間偏右之「歐洲人民黨」（European People's Party, EPP）、中間偏左的「社會民主黨」（The Progressive Alliance of Socialists and Democrats, S&D），以及屬自由派或中間派的「復興歐洲」（Renew Europe）。這三個黨團在上屆歐洲議會大抵相互合作，被視為相對穩定的結盟，也是歐洲議會的主導力量。此次 EPP 較上屆微幅成長 12 席次，以 188 席持續成為第一大黨團；S&D 稍減 3 席，以 136 席為第二大黨團；而 Renew Europe 大減 25 席，以 77 席為第五大黨團。它們合計

<sup>2</sup> “Parliament Re-elects Ursula von der Leyen as Commission President,” *European Parliament*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/2k45mcue>.

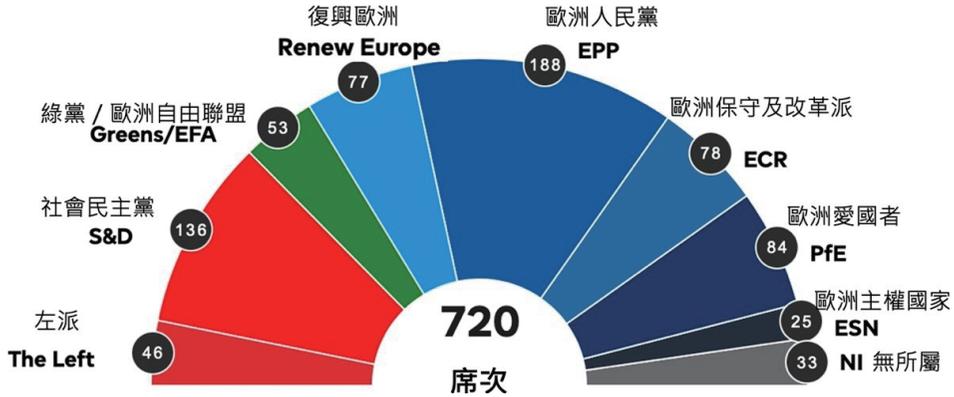


圖 10-1 2024 年歐洲議會選舉結果

資料來源：李俊毅修改自“European Parliament 2024-2029,” *European Parliament*, July 23, 2024, <https://tinyurl.com/37ud5h7r>。

取得 401 席，就數字而言可維持過半。儘管如此，此一聯盟不無隱憂。執委會的選舉以秘密投票方式為之，讓黨團內部的政黨有「跑票」的空間。范德賴恩取得的票數看似和三黨團的票數吻合，但實際上屬於 Renew Europe 的德國自由民主黨（Free Democratic Party）明示不支持其連任；范德賴恩取得的票數，部分來自「綠黨 / 歐洲自由聯盟」（Greens–European Free Alliance, Greens/EFA）的成員之支持。<sup>3</sup>

這意味中間派雖仍占多數，但其優勢可能因黨團之間——以及內部成員之間——的策略性投票而受威脅。舉例來說，若這三大黨團在特定議題上未有共識，則 EPP 將需要拉攏其他黨團，例如在環境與綠能議題拉攏 Greens/EFA，以形成穩定的多數。惟由於各黨團由成員國的政黨組成，這些結盟行為是取得更多票數，或反而流失內部的支持，難以一概而論。

<sup>3</sup> Aurélie Pugnet, et al., “Von der Leyen Wins 401-strong Parliamentary Majority with Tactical Concessions, Greens Support,” *Euractiv*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/39pzr577>.

## 二、民粹與極端的右翼勢力興起

此次歐洲議會選舉前，觀察家即普遍預期右翼政黨將大有斬獲。就投票結果來說，右翼勢力雖然興起，但彼此之間的歧異亦阻礙其形成可挑戰中間派的政治勢力。首先，疑歐的右翼「歐洲保守及改革黨」（European Conservatives and Reformists Party, ECR）成長 9 席，以 78 席為第四大黨團。其次，原有的極右翼「認同與民主黨」（Identity and Democracy Party, ID）增加 9 席至 58 席，但旋即分裂並解散。ID 內部最大的勢力，由雷朋（Marine Le Pen）領導的法國「國民聯盟」（National Rally, RN）和原先不屬於任何黨團而由匈牙利總理奧班（Viktor Orban）領導的青年民主黨（Fidesz）合作，連同其他 11 個各國政黨組成「歐洲愛國者」（Patriots for Europe, PfiE）黨團。<sup>4</sup> PfiE 共有 84 席，一躍成為歐洲議會第三大黨團。最後，在選前因主要候選人爭議言論而遭 ID 驅逐的德國極右翼「另類選擇黨」（AfD），則和其他 7 個政黨組成「歐洲主權國家」（Europe of Sovereign Nations, ESN）黨團。<sup>5</sup> ESN 僅有 25 席，在意識形態光譜上占據最極端的位置。

純以數字論，民粹與極右翼共有 187 席，亦可能形成具相當影響力的勢力。惟右派黨團之間或 / 與內部往往有重大分歧，不易形成穩定的結盟。這些黨團的共識，大抵是認為歐盟權力過大，應讓成員國有更多權限；主張歐盟應對移民有更嚴格的限制，並對歐盟的「綠色新政」（Green Deal）—— 一個具企圖新的能源轉型與減碳淨零政策 —— 抱持批判態度。然而，它們對如何限縮歐盟的權力有不同程度的主張。在此之外，ECR 在外交政策上較著重跨大西洋關係、支持烏克蘭，並對抗俄國；PfiE 與 ESN 則持親俄立場。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Eddy Wax, “Patriots for Europe Becomes EU Parliament’s 3rd-largest Group, Picks Jordan Bardella as President,” *Politico*, July 8, 2024, <https://tinyurl.com/5fddxwke>.

<sup>5</sup> Thomas Escritt, “Germany’s Spurned AfD Creates Third Far-right EU Parliament Group,” *Reuters*, July 11, 2024, <https://tinyurl.com/4csjd2ze>.

<sup>6</sup> Federico Baccini, “Conservatives, Patriots, Sovereignists. Why There are Three Different Far-right Groups in the EU Parliament,” *EU News*, July 11, 2024, <https://tinyurl.com/4yyxk6ts>.

### 三、左派勢力略減

歐洲議會選舉結果出爐後，左派勢力原有較大幅度的衰退。「綠黨 / 歐洲自由聯盟」減少 20 席，「左派」(The Left) 則微幅成長 2 席。其後因政黨的策略結盟，特別是部分無所屬政黨加入「左派」，迄今「綠黨 / 歐洲自由聯盟」減少 18 席至 53 席；「左派」反而成長 9 席至 46 席。整體來說，左派僅略減 9 席。

## 參、歐洲議會選舉對歐盟政治的影響

### 一、歐盟重要人事與政策可望維持穩定

歐洲議會並不直接影響歐盟「共同安全與外交政策」的作成，但仍可在兩方面影響歐盟政策走向。其一是歐盟重大人事案的同意權，包含執委會主席、執委 (commissioners, 包含歐盟外交與安全政策高級代表) 與歐盟高峰會主席。在這方面，6 月 27 日的歐盟高峰會中，成員國領袖再次提名范德賴恩擔任歐盟執委會主席，歐洲議會並於 7 月 18 日投票通過。

執委會主席確立後，其將決定組成執委會的執委。每一個歐盟成員國推舉一位執委人選，由范德賴恩分配這些候選人未來將負責的職掌。其後，歐洲議會的各委員會將舉行聽證會，以決議這些執委候選人的適任性；執委會主席與全體執委最終必須獲得歐洲議會的認可。<sup>7</sup> 在這些執委中，歐盟外交和安全政策高級代表 (High Representative for Foreign Affairs and Security Policy) 因對外代表歐盟外交政策，對內擔任執委會副主席並主掌歐洲對外事務部 (European External Action Service, EEAS)，是較特殊也最受關注的職位。原愛沙尼亞總理卡拉斯 (Kaja Kallas) 已於 2024 年 6 月 27 日的高峰會受成員國領袖提名，並已獲歐洲議會同意。卡拉斯自 2021 年起成為愛沙尼亞首位女性總理，其政黨在歐洲議會屬於 Renew

<sup>7</sup> “After the European Elections: Confirmation Hearings of Commissioners-designate,” *European Parliament*, February 22, 2024, <https://tinyurl.com/5bsz9m6z>.

Europe，在 2022 年 2 月俄烏戰爭爆發前即堅定支持烏克蘭，並有「歐洲的鐵娘子」（Europe's Iron Lady）之美譽。<sup>8</sup> 由其主導歐盟對外事務，歐盟可望維持既有援烏抗俄的立場。

執委會可望在范德賴恩與卡拉斯的合作下，延續前者上一任的重要外交與安全政策，包含支持烏克蘭抵抗俄羅斯、以「兩國方案」（the two-state solution）解決以巴衝突、在美中俄戰略競爭中相對親美，以及維持對中國的「去風險」政策等。

6 月 27 日的高峰會同時任命葡萄牙前總理柯斯塔（Antonio Costa）為歐盟高峰會主席。其所屬政黨在歐洲議會為 S&D 成員，反映 EPP、S&D 與 Renew Europe 合作以維持歐洲議會走向的態勢。柯斯塔是溫和的社會主義者，在葡萄牙 2011 年至 2014 年的債務危機後，帶領葡國經濟穩定復甦。<sup>9</sup> 歐盟高峰會主席對外代表歐盟，對內主要負責主持高峰會、確保高峰會的準備工作、促進高峰會的和諧與共識，並在每次的高峰會後向歐洲議會提交報告。這是一個較著重協調性的角色，而論者認為柯斯塔與范德賴恩的關係，將較前任米歇爾（Charles Michel）與范德賴恩的關係更佳。<sup>10</sup>

## 二、歐盟或需要調適（極）右翼政黨之議題<sup>11</sup>

歐洲議會對歐盟政策的另一影響方式，是對歐盟年度預算的審議，本屆歐洲議會亦將審議歐盟下一輪的「多年期金融框架」（Multiannual Financial Framework, MFF），亦即決定 2028 年至 2035 年歐盟年度預算與支出的上限。<sup>12</sup> 歐盟當前面臨諸多不確定性，設若美國總統川普（Donald

<sup>8</sup> Natália Tkáčová, “Kaja Kallas and the New Era of EU Diplomacy,” *Friedrich Naumann Foundation*, July 5, 2024, <https://tinyurl.com/mt99rsr4>.

<sup>9</sup> Sergio Gonçalves, “Former Portuguese PM Costa Vows to Promote EU Unity as Council Chairman,” *Reuters*, June 28, 2024, <https://tinyurl.com/wkwpd8nj>.

<sup>10</sup> Aitor Hernández-Morales and Barbara Moens, “Von der Leyen and Costa: Europe's New Dynamic Duo,” *Politico*, June 28, 2024, <https://tinyurl.com/mryp2rrb>.

<sup>11</sup> 本文區分右翼與極右翼勢力，前者如 ECR 是范德賴恩與 EPP 可對話甚至合作的對象，後者如 PfiE 與 ESN 等，則因更激進的立場而遭邊緣化。部分由右翼與極右翼黨團支持的議題如限縮移民，本文將以「（極）右翼」表示。

<sup>12</sup> “Budgetary Powers,” *European Parliament*, n.d., <https://tinyurl.com/p7n6hh66>.

Trump) 上任後減少美國對烏克蘭與歐洲防務的支持，歐洲議會可能要求歐盟將更多的預算用於安全與國防領域；若歐洲民意強調生活成本與經濟成長更甚於氣候政策與數位轉型，歐洲議會亦可望將資源配置在競爭力的提升；若移民持續成為歐洲政治的熱門議題，也可能排擠其他議題的優先性。<sup>13</sup>

從歐洲議會的生態以及歐盟重要人事的安排來看，歐盟未來的政策應具有相當的一致性。2024年6月18日，范德賴恩以執委會主席候選人的身分於歐洲議會全體會議發表演說，在此之前亦公布一份下屆執委會願景的《政治綱領》(Political Guidelines)。<sup>14</sup> 在兩份文件中，范德賴恩以歐盟的永續繁榮與競爭力為首要。除宣示打造更經商的環境，她特別著重調和永續發展與經濟發展，視歐盟對前者的投資將有助於歐盟經濟競爭力的提升。歐盟結構性的高能源價格為民眾與企業帶來壓力，而解決之道是投資乾淨能源。范德賴恩因此宣示維持「綠色新政」的方向，更稱將於新執委會上任百日內，提出「乾淨產業新政」(Clean Industrial Deal)。她亦主張將執委會於2月的建議，即歐盟於2040年的碳排放量將較1990年減少90%，寫入歐盟環境法。

針對歐盟的國防與安全，范德賴恩稱「歐洲安全最佳的投資是對烏克蘭安全的投資」。因此除了持續支持烏克蘭，歐盟也將深化自身的防衛能力。就各界關切的移民問題，范德賴恩則將延續2024年5月通過的《移民和庇護協定》(Pact on Migration and Asylum)。<sup>15</sup> 該協定允許歐盟成員國設立邊境中心以收容仍在申請庇護的非法移民、加速驅逐被認定不具

<sup>13</sup> Donatienne Ruy, et al., "What's at Stake with the 2024 European Parliament Elections," *Center for Strategic and International Studies*, June 4, 2024, <https://tinyurl.com/bdfjhkv8>.

<sup>14</sup> Ursula von der Leyen, "Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, Candidate for A Second Mandate 2024-2029," *European Commission*, July 18, 2024, <https://tinyurl.com/w5v9cfx7>; Ursula von der Leyen, "Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029," *European Commission*, July 18, 2024, [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf).

<sup>15</sup> "Pact on Migration and Asylum," *European Commission*, May 21, 2024, <https://tinyurl.com/yjws5hu3>.

備資格的申請者，並將他們送往歐盟外部的夥伴國家，被反對者評為違反人權。沿此方向，范德賴恩稱將提出「歐盟移民和庇護戰略」；也將設立地中海地區事務的執委與發展「地中海協定」，以處理包含移民在內的相關議題。

就歐盟未來的對外關係，范德賴恩主張歐盟需以更自信與果斷（assertive）的方式追求戰略利益。這意味強化對烏克蘭的支持、以「兩國方案」解決以巴衝突，並面對和俄、中進行戰略競爭的現實。具體來說，范德賴恩倡議深化歐盟與七大工業國集團（G7）和英國的合作、持續歐盟成員的擴大以因應地緣政治現實，並發展新的經濟外交政策。經濟外交政策包含三大支柱，分別是提升歐盟的經濟競爭力與去風險（de-risking）；以貿易促進公平的競爭環境、取得或加入分散化與韌性的供應鏈，並以夥伴關係的深化取得乾淨關鍵礦物與原料；持續發展「全球門戶」（Global Gateway）計畫，以關鍵基礎設施的公私投資發揮歐盟在其他地區的影響力。

就范德賴恩揭櫫的政策方向來說，未來歐盟的重要政策理當有一定的延續性。范德賴恩所屬的 EPP 黨與其他黨團達成共識，將封鎖（cordon sanitaire）第三大黨團 PfiE 與更激進的 ESN，使其無法在歐洲議會的 14 名副議長中取得任何席次，理由是反對歐盟計畫者不應代表歐洲議會。<sup>16</sup> 這顯示主要黨團限制甚或排除極右翼勢力的努力。儘管如此，實務上（極）右翼政黨仍有間接影響歐盟政策的空間。首先，經過多年的倡議，（極）右派主張的部分議題已登上歐盟議程，成為被正常討論的議題。其中最重要的，當屬移民問題。范德賴恩的《政治綱領》即主張歐盟將與第三國簽訂協議，讓尋求庇護者的申請可在該第三國處理，反映她與所屬之 EPP 不得不回應（極）右翼政黨的主打議題之現實。

其次，（極）右翼黨團亦對歐盟的「綠色新政」帶來挑戰。歐盟對環境與氣候政策的著重，部分原因是 Greens/EFA 與 Renew Europe 在 2019 年的歐洲議會選舉中大有斬獲，從而推進歐盟對相關政策的重視。這兩個

---

<sup>16</sup> Simone De La Feld, “Cordon Sanitaire Against Orbán, Patriots to Get No Posts in the European Parliament,” *EU News*, July 9, 2024, <https://tinyurl.com/mrybbkeb>.

政團在此次選舉的衰退，反映民意的變遷。右翼黨團或因彼此的歧異而不足以推動特定議題，但它們在環境議題上具有關鍵破壞者的潛力。2024年2月歐洲議會在票決備受爭議的《自然復育法》（*Nature Restoration Law*）前夕，持反對立場的 ECR 與 ID 試圖提出修正案否決該法，而內部意見分歧的 EPP 一度表示將支持前兩者的動議。該法案最後仍獲通過，但已可見 EPP 面臨進步價值與民眾的抗爭之兩難，以及其策略性地支持右翼黨團之可能。范德賴恩雖有意延續「綠色政綱」，但仍將面臨反對聲浪。其議程的推進，將取決於范德賴恩如何就環境與競爭力的權衡提出新的論述，並就該議題在歐洲議會內形成多數聯盟。

### 三、極右翼勢力或將衝擊歐盟主要成員國之政策

（極）右翼勢力的興起對歐盟政策的影響或許有限，但已衝擊部分歐盟成員國，特別是法國與德國。在法國，極右翼的「國民聯盟」在歐洲議會的選舉中取得近三分之一的票數，而總統馬克宏（Emmanuel Macron）所屬的復興黨（Renaissance Party）僅獲得 14.6% 的票數。雖然馬克宏可執政至 2027 年，但他視此選舉結果危及其執政基礎，從而於 6 月 9 日宣布提前解散國會，並於 6 月 30 日和 7 月 7 日分兩輪舉行大選。<sup>17</sup> 在第一輪的選舉中，「國民聯盟」取得 33.1% 的票數，勝過左派聯盟「新人民陣線」（New Popular Front）和中間派聯盟「同在」（Ensemble）。惟此一結果亦促使超過 200 名的左派和中間派候選人退出第二輪投票，以期集中票數。爰此，在第二輪的選舉中，「新人民陣線」取得 577 席中的 182 席，馬克宏所屬的「同在」聯盟取得 168 席，「國民聯盟」及其盟友則僅有 143 席。<sup>18</sup> 馬克宏雖免於極右翼取得組成政府的權力之最壞局面，但也面臨三大勢力各不過半的「僵持國會」（hung parliament）之困境。馬克宏排除與極右翼合作的可能，但他也於 8 月底否決左派聯盟提出的總理人

<sup>17</sup> Tara Varma, “The European Parliament Elections Have Upended French Politics,” *Brookings Institution*, June 12, 2024, <https://tinyurl.com/ytztadsf>.

<sup>18</sup> “Who Will Control the National Assembly?” *The Economist*, August 31, 2024, <https://tinyurl.com/ysz8y8d8>.

選。<sup>19</sup> 就此以觀，法國恐將面臨內部政治局勢不穩的情勢，這也將削弱馬克宏在法國內部與歐盟政治的影響力。

在德國，歐洲議會的選舉結果則衝擊執政聯盟的正當性。中間偏右的「基督教民主聯盟 / 基督教社會聯盟」（Christian Democratic Union/Christian Social Union, CDU/CSU）微幅成長，取得 30% 的票數；極右翼的「另類選擇黨」則取得 15.9% 的票數，一躍成為第二大黨。相對地，組成執政聯盟的三個政黨中，總理蕭茲（Olaf Scholz）的社會民主黨（Social Democratic Party, SPD）僅占 13.9%；綠黨（Green Party）則大幅下滑 8.6%，僅取得 11.9% 的票數；而自由民主黨（Free Democratic Party, FDP）更僅有 5.2% 的票數，若該黨於下次聯邦選舉的票數低於 5%，將無法在國會取得席次。<sup>20</sup> 整體來看，執政聯盟僅得到約 30% 民意的支持，使其正當性受到質疑。該聯盟已於 11 月 6 日因財政政策問題而解散，並將於 2025 年 1 月舉行信任投票。與法國相似，德國的內部與在歐盟的政治議程，恐更需調適右翼勢力的主張與挑戰。

## 肆、小結

整體來說，未來歐盟的整體政策走向應大致穩定。歐洲議會的選舉雖反映（極）右派勢力的興起與左派的相對衰退，但仍由中間派之 EPP 與 S&D 偕同 Renew Europe 主導。在歐盟重要人事上，雖然范德賴恩的執委會主席與卡拉斯的外交和安全政策高級代表之職仍待歐洲議會通過，一般預料變數不大。在政策議題上，由范德賴恩與卡拉斯過往的主張來看，歐盟對外政策——特別是在俄烏戰爭、以哈衝突，以及中國議題——應有延續性。較需關注者，是（極）右派倡議且依此取得選舉斬獲的移民與氣候兩大議題，可能使歐盟需有某種程度的政策調整。

<sup>19</sup> Edna Mohamed, “Macron Has Blocked Left-wing Choice for French PM – What Happens Next?” *Al Jazeera*, August 27, 2024, <https://tinyurl.com/zfd9964u>.

<sup>20</sup> Catrina Schläger, Christos Katsioulis, and Jan Niklas Engels, “Analysis of the 2024 European Elections in Germany,” *Friedrich Ebert Stiftung*, June 2024, <https://tinyurl.com/4c5nuv2u>.

歐洲議會的選舉過程與結果，以及其對法國與德國政治的衝擊，短期內對印太地區的影響尚不大。歐盟主要的人事與政策路線仍由中間派掌握，這也使歐盟的對外政策有一定的延續性。另一方面，（極）右翼關注的議題，主要聚焦於移民、氣候、俄烏戰爭與以哈（或以巴）衝突等，並不及於更遠的印太地區，且其內部的分歧亦難以對中間派構成嚴峻的挑戰。儘管如此，外部因素的變遷，特別是美國選舉的結果，或是影響跨大西洋關係，以及催化歐盟政策變遷的主要變數。

