

# 2019年

第3次臺灣歐盟論壇  
2019 EUTW FORUM III



時間·Time/2019.6.21 (五) · June 21, 2019 (Fri.)  
地點·Venue/國家圖書館 · National Central Library





# 2019年

## 第3次臺灣歐盟論壇

### 2019 EUTW FORUM III

**歐洲議會選舉與  
歐盟政經整合之未來**

時間：  
6月21日  
星期五  
上午十點

地點：  
國家圖書館  
301會議室

**主持人：**張台麟（政治大學歐文系教授兼歐盟中心主任、  
歐盟莫內計畫主持人）

**發表人：**洪德欽（中央研究院歐美研究所研究員兼副所長）  
卓忠宏（淡江大學歐洲研究所教授兼所長）  
鍾志明（南華大學國際事務與企業學系副教授兼系主任）

**與談人：**沈臨龍（新世代金融基金會副董事長）

**開放現場報名，主辦單位保留提供座位及講義之權利**  
參與本次論壇可登錄公務人員學習時數2小時

**主辦單位：**臺灣歐洲聯盟中心、臺灣大學歐盟卓越中心、  
政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫、國家圖書館

**協辦單位：**外交部外交及國際事務學院



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



# 2019歐洲議會選舉結果與分析

張台麟

政大歐洲語文學系教授/歐盟中心主任



## 歐洲（盟）議會

### • 執掌:

- 歐盟執委會制定的法案須經過半議員同意，得以在歐盟28個成員國生效
- 監督歐盟執委會提出的預算，制衡行政機構歐盟執委會和其他相關機構，並對歐盟領導人人選行使同意權。

### • 選舉制度

- 五年一次
- 比例代表制，各國代表席次依照人口數分配，政黨至少要達到5%得票率門檻才有資格獲得席次。

### • 歐盟議會政團:

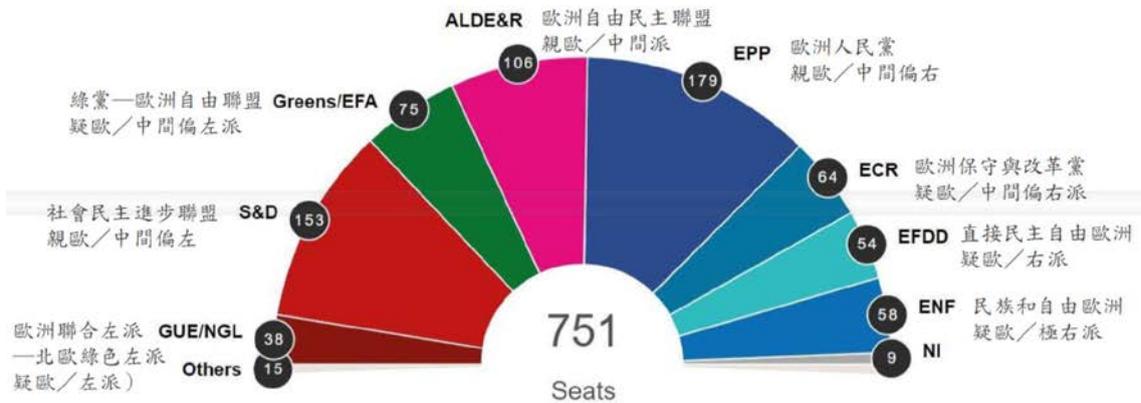
- 投票結果出爐各政黨組成政團
- 「政團」是由立場相近的政黨所組成，內部至少要由有7個國家的25名議員，享有共同的核心價值與政策目標，但投票立場不見得一致，也可以在任期內更換陣營

## 2019 歐盟議會選舉

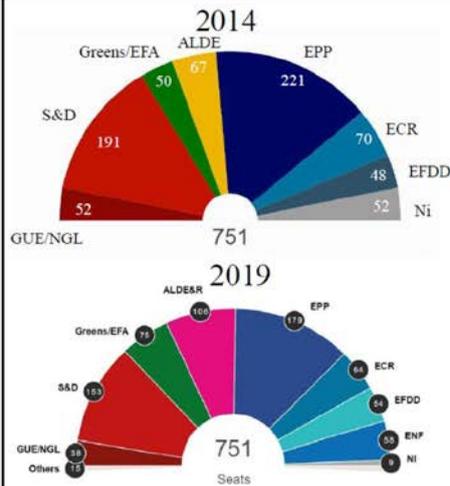
- 5/23-5/26
- 投票率創20年新高達到 50.5%，較2014年的上一屆選舉多出8個百分點。
- 英國將原定3月29日脫離歐洲聯盟日期延至10月31日，由於國會遲遲未通過脫歐協議，英國必須參與歐洲議會選舉。



## 歐盟議會選舉結果(黨團席次)



## 2014、2019選舉結果比較

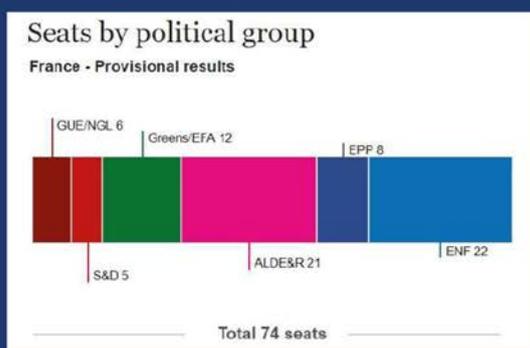


- 中間偏右的歐洲人民黨（EPP）在751席歐洲議會贏得最多席次，拿下179席，遠低於上屆的221席，但仍高於中間偏左對手社會與民主進步聯盟（S&D）的152席，原有185席
- 由法國極右派國民聯盟（National Rally）和義大利反移民的聯盟黨（League）等組成的黨團「民族和自由歐洲」（EFDD），席次從48席躍升至54席。
- 綠黨在歐洲議會選舉取得創紀錄的佳績，反映出年輕一輩以選票發聲，希望歐盟採取行動遏阻全球暖化。

## 歐盟議會選舉結果(國家投票率)



## 法國極右派勝出



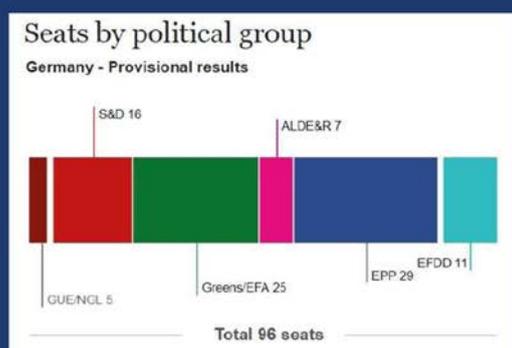
### Results by national party

#### France - Final results

RN - Rassemblement national	23.31%
Coal (LREM + MoDem + A + MRSL) - Coalition Renaissance (La République En marche! + MoDem + Agir + Mouvement radical, social et libéral)	22.41%
EELV - Europe écologie-Les verts	13.47%
LR - Les Républicains - Union de la droite et du centre	8.48%
FI - France insoumise	6.31%
Coal (PS + RDG + PP + N) - Coalition EnVie d'Europe écologique et sociale (Parti Socialiste + Radicaux de Gauche + Place publique + Nouvelle Donne)	6.19%

法國是極右政黨「國家聯盟」（NR）得票居冠，得票率為23.3%，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）領導的「共和國前進」（La République en Marche）得票居次，得票率為22.4%

## 德國總理梅克爾守住



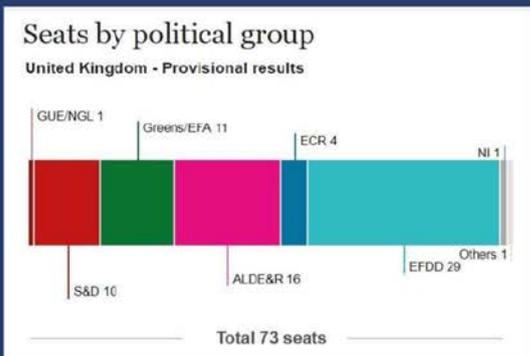
### Results by national party

#### Germany - Final results

CDU - CSU - Christlich Demokratische Union Deutschlands / Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.	28.90%
GRÜNE - Bündnis 90/Die Grünen	20.50%
SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands	15.80%
AfD - Alternative für Deutschland	11.00%
DIE LINKE - DIE LINKE	5.50%
FDP - Freie Demokratische Partei	5.40%

德國由總理梅克爾（Angela Merkel）領導的「基民盟」（CDU）和姐妹黨「基社盟」（CSU）得票最多，但比2014年得票率少7個百分點；社民黨（SPD）得票率大幅滑落，只有15.6%，比2014年少了11個百分點；立場極右的德國另類選擇黨（AfD）得票也增加，比2014年多了3個百分點。

## 英國保守黨慘輸



### Results by national party

United Kingdom - Final results

<b>Brexit Party</b> - Brexit Party	30.74%
<b>Lib dems</b> - Liberal Democrats	19.75%
<b>Lab.</b> - Labour Party	13.72%
<b>GP</b> - Green Party	11.76%
<b>Cons.</b> - Conservative and Unionist Party	8.84%
<b>SNP</b> - Scottish National Party	3.50%
<b>Change UK</b> - Change UK	3.31%

英國在歐洲議會有73席，脫歐黨囊括其中28席，親歐盟的自由民主黨（Lib Dems）拿下15席，工黨與綠黨各贏得10和7席，反觀執政黨「保守黨」表現非常難看，只獲得3席

## 選舉結果分析

### • 極右、疑歐派在選舉中大舉抬頭

1. 法國極右派國家聯盟（**Rassemblement National, National Rally**）和義大利反移民的聯盟黨（**League**）組成的黨團「民族和自由歐洲」（**Europe of Nations and Freedom**），席次從37席躍升至55席
2. 由義大利五星運動（**Five Star Movement**）和英國脫歐黨（**Brexit Party**）領軍的疑歐派「自由和直接民主歐洲」（**Europe for Freedom and Direct Democracy**），支持率上升1%。

• 歐洲人民黨（**EPP**）雖為最大黨，但礙於席次未過半，仍須聯合另外兩大主流政團社會與民主進步聯盟（**S&D**）、歐洲自由暨民主聯盟黨團（**ALDE&R**）共同合作。



# 歐盟針對英國脫歐之準備方案： 兼論 2019 年歐洲議會選舉對英國脫歐之影響

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員兼副所長

## 一、 邊境管制

英國梅伊政府於 2018 年 12 月 10 日決定就《脫歐協定草案》延後表決，歐盟執委會於 12 月 19 日公布英國硬脫歐之準備方案。歐盟指出英國自英國時間 2019 年 10 月 31 日起，將成為第三國，歐盟企業迫切需要事先做好因應準備工作，尤其是針對應脫歐之情況。

英國將在當地時間 2019 年 10 月 30 日晚間 11 點離開歐盟。英國將成為第三國，在無協議硬脫歐的情況下，歐盟法律將停止適用於英國，屆時在英歐邊境將實施一定的入出境檢查。而從英國進入歐盟的貨物，特別是動物產品，也可能受到海關管制和其他相關的檢查、控制和限制，某些牌照和證照，也可能不再有效。<sup>1</sup>

1. 海關、增值稅與消費稅 在關稅與間接稅方面，在歐盟境內移動貨物與往返於第三國之間有相當大的差異。在脫歐後與英國的生意往來在關稅與增值稅程序方面將會複雜化。如果與英國公司進行交易，應該了解在英國脫歐後適用的歐盟程序與規則，特別是如至少少有或從未與第三國交易的經驗。

### 2. 原產地規則

當將產品出口到與歐盟簽有自由貿易協定的第三國時，如果產品根據原產地規則具有足夠的「歐盟含量」，出口商可能享有優惠關稅稅率待遇。在英國脫歐之後，不能再將英國對成品的投入視為「歐盟含量」。因此，應該檢查自身供應鏈，並開始將任何英國投入視為「非原產地」，以確保貨物的歐盟優惠原產地資格。

3. 進出口商品限制 為了保護健康和環境，歐盟規則限制某些來自第三國的貨物進出口，例如活體動物、動物源產品以及部分植物和植物產品，如木質包裝。某些商品的進出口受特定許可或通知的管制，例如放射性物質、廢棄物或部分化學物質。英國脫歐後，將運往或來自英國的貨物受到這些歐盟規則的規範。應採取必要措施以確保交易符合歐盟的進出口的限制。

### 4. 邊境檢查

英國脫歐後，英國公民將不再享有歐盟邊界為歐盟、歐洲經濟區與瑞士公

---

<sup>1</sup> European Commission - Press release, Brexit: European Commission intensifies preparedness work and outlines contingency action plan in the event of a no deal scenario with the UK, Strasbourg, 13 November 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6403\\_en.htm?fbclid=IwAR0vpFh1aZ4g9dGqtID8OuKb2fEsMRF0E63X4ZuC\\_EB891kXAKbJ2oEQshI](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6403_en.htm?fbclid=IwAR0vpFh1aZ4g9dGqtID8OuKb2fEsMRF0E63X4ZuC_EB891kXAKbJ2oEQshI)

民提供的便利，並且無權使用單獨的歐盟/歐洲經濟區/瑞士通道。前往歐盟的人員將受到額外的查驗，例如停留時間與目的。英國公民將需要有效期不超過十年的旅行證件，並且在預定離開歐盟後維持有效至少三個月。歐盟執委會已向歐盟立法者提議免除英國國民短期逗留的簽證要求。

5. 海關、增值稅與消費稅(人員移動) 英國脫歐後，可免除進口關稅、增值稅與消費稅的產品(特別是煙草製品及酒精飲料)之數量有限。從英國進入歐盟時，行李可能需要經過海關檢查。來自英國的遊客將有權在離開歐盟時辦理增值稅退稅。

## 二、 交通運輸

### 1. 空中運輸

如果《脫歐協定草案》沒有獲得批准通過，歐盟和英國之間的空中交通將在脫歐之日起中斷。委員會今天採取了兩項臨時措施，以避免歐盟與英國之間的航空交通完全中斷，並確保基本的聯繫：<sup>2</sup>

提議制定一項規則，確保臨時性的在英國與歐盟 27 個成員國間提供特定的航空服務，允許來自英國的航空公司飛越領空而不降落在歐盟領域上、非為交通目的而在歐盟領域上停留，並提供定期和不定期的國際客運和貨運空運服務，為期 12 個月。這取決於英國是否給予歐盟的航空公司同等權利，以及英國確保公平競爭之條件。

提議一項關於航空安全的規則，將某些現有許可證的有效期暫時延長 9 個月，以處理航空安全部門的具體情況。在這種情況下，歐洲航空安全局只能根據在第三國簽發的許可證簽發某些證書，而英國只有在符合經設想之狀況下，才能在脫歐之日頒發許可證。

僅有歐盟層級的緊急措施是必要和可行的，以確保有必要的法律框架，避免空中運輸之活動突然中斷。沒有必要再採取額外的國家性措施。

### 2. 公路運輸

如果《脫歐協定草案》未得到批准通過，歐盟和英國間的陸運將受到嚴格限制，受國際體系之有限配額限制。委員會今天採取了一項措施，以確保基本的連繫。此舉可讓來自英國的營運商暫時將貨品運入歐盟，但英國必須給予歐盟的公路運輸營運商同等的權利，並須符合確保公平競爭之條件：提議訂立一項規則，允許在英國註冊的公路運輸營運商在英國與歐盟 27 個成員國的領土之間，臨時性地使用公路運輸貨物，為期 9 個月。

歐盟層級的緊急措施是必要的，以確保在公路運輸的領域中建立適當的法律框架。歐盟法律已經取代了過去關於公路運輸權的雙邊協議，它們不能再恢復。任何新的雙邊協定都會引起權限問題，而且不允許另一個會員國的營運商

---

<sup>2</sup> European Commission - Fact Sheet, Brexit Negotiations: What is in the Withdrawal Agreement, Brussels, 14 November 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-6422\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6422_en.htm).

將陸運至英國（交叉貿易）。因此，雙邊協定並不是一個適切可行的解決辦法。

### 三、 法規適用

#### 1. 證照、執照與授權

如果企業活動依賴於英國當局或英國機構頒發的證照(certificates)，執照(licenses)或授權(authorisations)，或由在英國的人士持有，這些可能在英國脫歐之後不再適用於歐盟。可能需要轉移證照、執照或授權，或尋求由歐盟機構或權力機關頒發的新文件。這樣的情況尤其適用於針對貨物(如汽車與醫療器材產業)與服務(如交通、傳播與金融產業)發放的證照、執照與授權。應該採取所有必要的步驟，將在英國簽發的證照、執照或授權轉移到歐盟 27 國，或者取得新的文件。

#### 2. 海關和貨物出口 如果《脫歐協定草案》沒有獲得批准通過，所有關於進、出口貨物的相關歐

盟立法，將自脫歐之日起適用。包括徵收關稅和稅款以及遵守現行法律框架所要求的手續和管制，以確保公平的競爭環境。

會員國的行動仍然相當重要。會員國必須採取一切必要措施，在《脫歐協定草案》未得到批准通過之情況下，從脫歐之日起，對所有由英國之進、出口之貨品，適用《聯盟海關法》以及相關間接稅。它們應利用現有的可能性，為《聯邦海關法》規定的便利措施核發授權。在與會員國舉行的會議上，委員會詳細介紹了《聯盟海關法》規定的各種可行辦法之資料。

委員會亦採取了下列技術措施，包括：將英國周圍海域納入入境簡要申報和離境前申報的時限規定中，規定在進入或離開歐盟海關領域之前必須提交出境申報。

如果《脫歐協定草案》沒有獲得批准通過，從歐盟出口到英國的軍商兩用物品，在脫歐之日起將需要獲得單獨的許可證。軍商兩用物品是既可用於民用，也可用於軍事用途的物品、軟體及技術。歐盟對軍商兩用物品的出口、過境和中間商交易進行管制，以便有助於國際和平與安全，防止大規模毀滅性武器的擴散。歐盟一般出口許可(Union General Export Authorisations, EUGEAs)允許在某些條件下向某些目的地出口軍商兩用物品。為了在《脫歐協定草案》未得到批准的情況下，便利對從脫歐之日起，對英國進行軍商兩用物品的出口管制，並確保歐盟 27 個成員國出口許可制度運作良好，委員會通過了以下法令：

關於將英國列入經普遍授權出口軍商兩用物品的國家名單之提案規則，在全歐盟皆有效適用。

## 參考文獻

1. 洪德欽，2016年10月，〈英國脫歐之原因與影響〉，《月旦法學雜誌》，第257期，頁5-9。
2. 洪德欽，2017年6月，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第56卷第2期，頁145-163。
3. 洪德欽，2017年6月，〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第63期，頁33-61。
4. 洪德欽，2017年11月，〈英國脫歐對其多元法律體系之影響〉，《臺大法學論叢》，第46卷特刊，頁1017-1114。
5. 洪德欽，2018年10月，〈英國脫歐談判之現況與前瞻〉，《月旦法學雜誌》，第281期，頁78-91

# 歐洲議會選舉與歐盟新執政團隊

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

眾所矚目的歐洲議會選舉正式落幕，但後續的權力角逐才是重頭戲。自1979年以來歐洲議會改由全歐洲人民直選後，歐洲議會都由中間偏右的「歐洲人民黨團」(EPP)，和中間偏左的「社會民主黨團」(S&D) 2大親歐黨團聯合執政。

<sup>1</sup>這次選舉一大焦點在於歐洲反移民、民粹情緒高漲，極右派與疑歐政黨崛起，形成了傳統和民粹主義政黨之間涇渭分明之勢。另一特點是主打環保議題的「綠黨」(Greens)大有斬獲。畢竟氣候變遷與溫室效應是歐盟長期關注的議題，無論在聯合國、在歐洲大力呼籲全球應重視氣候異常、減少溫室氣體排放、限用塑膠製品的訴求，得到不少年輕人的支持。<sup>2</sup>

## 歐洲議會選舉

此次歐洲議會選舉投票率為50.5%，比5年前2014年歐洲議會選舉43.09%投票率高出許多。<sup>3</sup>歐洲議會低投票率是常態，此次超過五成投票率已是歷年新高。一般在歐洲議會選舉，不關心歐盟政治的人本來就不熱心投票，支持歐盟的人民因歐洲統合的困境，缺乏投票意願，倒是反歐盟的選民有較大的投票動力。因歐盟這幾年政績乏善可陳，歐債以及持續的緊縮政策，引發歐債國人民的反彈。雖然歐洲經濟有緩慢復甦的跡象，但仍受高失業率和成長疲軟所苦。加上大規模移民湧入歐洲導致社會安定與經濟發展的疑慮。這些都成為疑歐派政黨盡情猛攻之處，營造出一股反歐盟氣勢。故此次親歐派一些領導人物打出歐盟生存保衛戰，的確催促出一些選票，衝高親歐派政黨的得票率。

甫落幕的歐洲議會選舉，跟之前民調並無太大出入。傳統親歐的兩大政黨：由德國總理梅克爾主導的「歐洲人民黨」黨團獲得180席，依舊維持最大黨；「社會民主黨」黨團席次下滑僅剩145席。兩黨團在總席次751席中僅佔44%，第一次喪失喪失聯合席次過半的優勢。所幸與法國總統馬克宏結盟的親歐第三大黨團「歐洲自由民主聯盟」(ALDE)取得109席。換句話說，上述三

---

<sup>1</sup>歐洲議會黨團，屬於跨國性政黨聯盟，由各國政治理念相近的政黨組成。規定在歐洲議會中至少佔有25席，包括7個國家以上政黨即可組成黨團。可以由歐洲各國單一政黨（如歐洲人民黨）或由數國政治理念相近政黨（例如歐洲自由民主聯盟、綠黨）組成，也有傾向不加入任一黨團的無黨籍議員。每個黨團指定一位主席，決定黨團在議會裡的投票方式。各黨團主席將在主席會議決定哪些議題將在歐洲議會全體大會中討論。

<sup>2</sup>歐洲議會選舉：脫歐亂局致社會分裂加劇，2019年5月28日。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-48435952>(retrieved 11 June 2019).

<sup>3</sup>本文中所有選舉結果、席次、得票率各項數據請參閱：“European elections 2019: Country-by-country roundup,” BBC News, 27 May 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48420697> (retrieved 11 June 2019).

大黨團合作大概有 434 席，穩居過半席次。若再加上長期關注環保議題的「綠黨」(Greens)、荷蘭、斯洛伐克、拉脫維亞、西班牙等親歐派告捷，在決定下一屆歐盟理事會主席以及歐洲執委會主席人選，以及對歐盟後續政策運行依舊佔有主導地位。

反觀疑歐勢力的興起。「疑歐派」是對反歐盟的統稱，但政黨之間其實有各自不同訴求：一是反歐盟擴權。英國脫歐強調主權的回收。歐債危機後續處理方式是不斷強化歐盟在貨幣與財政政策主導權。疑歐派對歐元未來發展深感疑慮，反對歐盟不斷擴張經濟權限；二是就業，解決歐洲失業率居高不下問題。照顧勞工權益一向是歐洲左派社會主義政黨的訴求，尤其在南歐國家希臘、義大利、西班牙三國，失業率始終居高不下；三是移民與區域安全。這次歐洲極右派興起跟長期以來移民造成歐洲社會治安、恐怖攻擊與國家認同問題有關。畢竟地中海難民與邊境管制影響最大的就是希臘、義大利、西班牙這三個地中海會員國。

這三項是歐洲極端政黨興起的主要訴求，但是否會因歐洲債務危機緩解，移民難民事務方興未艾之影響，導致極右勢力在南歐攻城掠地？在 2018 年 3 月義大利選舉是個指標，在政治光譜歸類為左派的「五星運動」(Five-star Movements) 以及極右派的聯盟黨 (League/ Lega) 如今是義大利聯合政府的主要成員。但聯盟黨的聲勢如日中天，此次歐洲議會選舉得票率為 34.3%，已明顯壓下五星運動；在其他幾個主要指標性國家也表現亮眼：在法國的國民聯盟 (National Rally) 成功以 23.3% 的選票擊敗現任總統馬克宏的 22.4%；在中東歐，被歐盟強烈警告違反民主法治的波蘭法律正義黨 (Law and Justice party) 拿下 45.38% 選票；匈牙利帶有強烈的反移民、反伊斯蘭色彩的青年民主黨 (Fidesz party) 拿下 52% 過半選票。但 2019 年 4 月剛剛選完的西班牙國會大選，極右派聲音黨 (VOX) 初試啼聲，一舉拿下 10% 選票，但此次歐洲議會選舉卻呈現疲弱之態，在西班牙依舊是左派天下；在希臘極右勢力依舊未見起色；在葡萄牙還是社會黨與極左派天下。左右極端勢力版圖此消彼漲，但此趨勢是否會延燒到南歐其他國家尚待觀察。

若論及反歐盟體制，免不了牽涉英國脫歐的爭議。2016 年的英國脫歐公投，造成英國進退維谷，不論脫歐或留歐派提出的各項方案都無法獲得英國議會多數的支持。因英國脫歐期限一延再延，按照規定，英國被迫參加此次歐洲議會選舉。歐盟做出的應變措施是英國如期參選，共選出 73 席。等英國脫離歐盟後，歐洲議員人數將從 751 席減至 705 席，並將剩下的 27 席分配到 14 個會員國。一旦英國脫歐，英國選出的歐洲議員隨即尚失資格，由原先分配選出的 27 位備取議員取代英國籍歐洲議員正式就位。歐洲議會選舉原被視為是檢視英國民意走向的指標。選舉結果，由英國脫歐大將法拉奇 (Nigel Farage) 三個月前才成立的脫歐黨 (Brexit Party) 贏得近 32% 選票最多席位，脫歐派明顯佔上風。反對脫歐的自由民主黨 (Liberal Democrats) 則獲得了次多的席位，

約 20% 的選票。反倒是長期執政的保守黨和在野黨工黨都遭受挫敗。若將支持與反對脫歐立場的所有政黨選票相加，呈現出 35% 對 35% 的五五波之勢，依舊無明顯過半優勢，脫歐議題又回到原點。但無論席次如何變化，走向依舊不變，英國脫歐主要戰場在歐盟執委會，在歐盟國家元首組成之高峰會議，而非歐洲議會。英國脫歐對歐洲議會選舉的影響有限。歐洲議會選舉結果對英國脫歐也沒有太大意義。

新執政團隊攸關至深 歐洲議會與一般民主國家議會功能不同，歐洲議會並無立

法權限。2009 年

里斯本修正條約明訂歐洲議會主要功能在監督與政策審核，可以行使條約修正與否決權，把守最後一道防線。同時，歐洲議員有著雙重身份：歐洲黨團成員與國家政黨黨員。當國家與歐盟利益出現分歧時，歐洲議會黨團未必能約束會員國選出之議員，在投票行為上就會產生分歧。因此，極端政黨勢力需有足夠影響力主導國家政策，才能進而在歐盟理事會與歐洲議會影響歐盟政策的制訂。換言之，現今反歐洲統合的聲浪高漲，但能影響歐盟實際運作的因素在會員國不在歐洲議會。

正因如此，歐洲議會選舉結果不會影響國家政府組成與政策走向，選民比較會依照自身感受投給一些非主流、疑歐的激進政黨，對歐盟實有警惕之意味。這可從法國、德國、英國這些國家在歐洲議會選舉與國家大選結果的差異看出端倪。儘管歐盟極端勢力興起，這些被歸類疑歐派、反建制派意識型態的黨團所有席次相加，歐洲議會席次既未過半也未達 3 分之一席次的否決門檻，尚不足以改變歐盟立法格局。影響層次僅在心理層面與象徵意涵，仍不至於影響歐盟實際運作。

歐洲議會選舉之所以受矚目，在於各黨團在議會要如何合縱連橫，並選出歐盟未來五年的新執政團隊。最重要不外五個影響歐盟運作至深的職位，包括歐洲高峰會主席（類似歐盟總統）、歐盟執委會主席（歐洲總理）、歐盟外交與安全政策高級代表（歐盟外長）、歐洲中央銀行總裁、歐洲議會議長等。<sup>4</sup>

高峰會主席對內調和鼎鼐，對外代表歐盟的象徵性元首。歐盟執委會身兼制訂法案與監督執行機構。任何要施行的立法，都需要經過歐盟理事會（類似上議院）與歐洲議會（類似下議院）雙方的同意。歐盟外交與安全政策高級代表與歐洲中央銀行總裁，顧名思義，一個掌管歐盟對外關係，一個掌管歐盟貨幣政策，相關執掌都至關歐盟未來發展。歐洲議會主席每兩年半選舉一次，多由執掌議會多數的中左和中右兩大黨團達成協議，輪流擔任議會主席一職。而此次選舉呈現多加爭鳴的局面，議會主席人選可能更加開放。新執政團隊不但

---

<sup>4</sup>Megan Specia, "E.U. Elections 2019: How the System Works and Why It Matters," *The New York Times*, 21 May 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/21/world/europe/european-parliament-election.html>(retrieved 11 June 2019).

要考量性別與區域政治的平衡，還得兼顧大國與中小國之間的權力角逐。不但28個會員國的領袖要彼此協調，還得與歐洲議會協調，議會表決通過才能獲得任命。表面上看，歐洲議會選舉看似政黨之間席次消長與疑歐親歐路線之爭。實質上，後續歐盟執政團隊的組成，那才是重頭戲。

## 結論

歐洲議會選舉焦點過渡集中在民粹右翼政黨的興起。雖然從經濟角度來看，歐債危機的緩解並沒有加強會員國的凝聚。移民與難民事務又造成歐盟與會員國分歧，會員國內社會變得更加分化。英國脫歐更加促使經濟與移民議題浮上檯面。雖然歐洲疑歐勢力的興起是事實，然歐洲議會選舉結果沒有出現令人擔心的過渡右傾，提醒歐盟的經濟與難民治理上力有未逮之處，相信這也將是歐盟新執政團隊的首要工作。

# 歐洲議會選舉與歐盟政經整合之未來：德國篇

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系副教授

## 一、在德國的選舉結果

德國跟其他 21 個歐洲聯盟會員國在同一天—5 月 26 日（週日）—舉辦歐洲議會的選舉，在總數 751 個議員中，德國擁有最多的 96 個席次。不過，相對於人口只有 45 萬的馬爾他擁有 6 席（7.5 萬人選 1 席），超過 8200 萬人口的德國則由平均 85 萬人選 1 席，顯示出歐洲議會不同於一般國會的的特殊性。由於德國對歐洲議會選舉的得票率未設最低門檻，所以小黨的候選人有機會脫穎而出。

觀察這次選民投票的結果，自 1994 年以來，不論是在德國、還是全體歐盟國家，歐洲議會選舉的投票率未曾超過 50%。而這次全歐投票率達到了 25 年來的新高 50.6%，比 2014 年的選舉 42.6% 高出 8%。德國民眾投票意願更是大幅度增加，從上次的 48.1% 一舉拉升了 13%，達到 61.4%。究其原因，不論是外來移民、民生經濟、氣候變遷或是美國優先的川普，在在都是歐洲民眾關切的議題，同時也不滿執政黨處理這些問題所交出的成績單，再加上英國脫歐與民粹高漲的「亡歐感」，催出對這次歐洲議會改選的高度關注。

其次，德國執政聯盟遭受重挫，是這次選舉的最大輸家。28.9% 的選民將選票投給了聯盟黨（CDU/CSU），比 2014 年下降了 6.4%。更慘的是社會民主黨（SPD），支持率從 2014 年的 27.3% 跌至 15.8%，僅獲得 16 席，輸給攻下 21 席的綠黨（Bündnis 90/Die Grünen），退居第三。禍不單行的是，社民黨在當天不來梅的邦議會地方選舉中同樣遭遇慘敗，得票率從 32.8% 跌至 24.5%，自二戰結束以來，不來梅一直都由左派社民黨執政，如今第一次要讓位給右派的基民盟。

社民黨主席納勒斯（Andrea Nahles）已於六月初宣布辭去黨魁和聯邦議會（Bundestag）黨團主席的職務，為這次歐洲議會和地方選舉失利負責。納勒斯的辭職引起各界猜測，是否會導致梅克爾（Angela Merkel）的聯合內閣垮台。梅克爾明確表示，會尊重納勒斯的決定，但德國政府的工作不會中斷，仍會持續承擔責任。惟目前副總理舒爾茲（Olaf Scholz）接任社民黨主席的呼聲頗高，他認為大聯合政府已經連續執政，無益德國民主制度運作，傾向不續留聯合政府。如果社民黨退出執政聯盟，梅克爾的聯合內閣將崩解，原定 2021 年秋天舉行的大選就必須提前，但是她的接班人凱倫鮑爾（Annegret Kramp-Karrenbauer）不孚眾望，似乎還不成氣候。<sup>1</sup>

以環保議題起家的綠黨則是大贏家，在這次選舉的得票上升了 9.8%，達到 20.5%，超越在聯邦執政的社民黨，成為德國第二大黨。自由民主黨（FDP）則從上次的 3.4% 拉高到 5.4%，左翼黨（Die Linke）則下降了 2%，跌至 5.4%，但

<sup>1</sup>洪聖斐，「大聯合內閣夥伴敗選下台，梅克爾撤交棒：繼續工作」，新頭殼 newtalk，2019.6.3，<https://newtalk.tw/news/view/2019-06-03/254881>；洪培英，「德國社民黨黨魁請辭危及聯合政府，梅克爾恐提早下台」，信傳媒，2019.6.3，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/15891>。

變動幅度都不大。另類選擇黨（AfD）的得票率相對 2014 年小幅增加 3.7%，達到了 10.8%。在法國和義大利，右派民粹勢力得票就有明顯增加，惟其在歐洲議會的總席位並未達到選前的預期。

## 二、從民意分析投票結果

根據德國公共電視第二台（ZDF）委託進行的民調指出<sup>2</sup>，德國執政聯盟選票大幅流失的主要原因在於—政黨形象、執政成績、專業表現、以及高層人事等方面的負面評價。從 5 分到負 5 分的評分範圍，聯盟黨與社民黨的「領銜候選人」

（Spitzenkandidat）<sup>3</sup> 韋柏（Manfred Weber）和司法部長巴萊（Katarina Barley）雖然都獲得正面的 1.4 分和 1.1 分，但因知名度不夠高，未能充分發揮母雞效應。兩黨黨主席凱倫鮑爾（0.6）和納勒斯（-0.2）得分都偏低，只有一成五到兩成的民眾認為，兩人的領導對各自政黨而言是加分的；雖然有 38% 的民眾比較欣賞梅克爾的領袖風格，但是聯盟黨的形象比 2014 年掉了 1 分，只守住 1.3 分。

再者，大聯盟政府的執政成績 0.5 分，明顯比 5 年前的 1.3 分來得差，特別是在歐洲政策上，42% 的受訪者表示政府沒有積極投入歐盟統合，並維護德國的利益。值得注意的是，56% 的選民在歐洲議會選舉投票時，主要是考量政府的歐洲政策

（2014 年只有 40%），而不是內政因素，亦即因不滿政府執政不力的懲罰性投票比例減少了 16%。

近年來，綠黨獲得越來越多中間選民的支持，尤其是瑞典女孩桑柏格（Greta Thunberg）帶動歐洲年輕世代的環保風潮，透過大眾與社群媒體的傳播，獲得了廣大迴響。52% 的受訪者同意，綠黨推行的是現代、接地氣的政策。在政黨形象上，綠黨已經和基民黨平起平坐（1.2 分），更超越社民黨的 0.8 分。綠黨不僅獲得 1/3 年輕人（18 歲到 29 歲）的青睞，在 60 歲以下選民中，綠黨支持度還以 25% 勝過聯盟黨的 22% 以及社民黨的 12%。

面對 2019 年歐洲議會選舉，有 63%（2014：40%）的德國民眾，會特別關注歐盟各國共同的問題—如難民、氣候變遷、民粹主義以及英國脫歐；更有七成受訪者認為歐洲議會的決議是重要的（2014：56%），也有 55% 的民眾（2014：32%）在歐洲議會選舉前，同意歐盟會籍對德國來說是件好事。

另類選擇黨的支持者多屬疑歐派，不願見到歐盟管太多，主張國家應收回更多的自主權；在民眾心目中，另類選擇黨的政黨形象從 2014 年的負 1.5 分，下滑到負 3.1 分，更有八成的德國人認為，民粹勢力對歐盟的未來構成威脅。

## 三、歐洲議會選舉與執委會主席人選

各國執政黨在歐洲議會選舉中的表現往往不佳，一來歐洲議員改選被視為是次要的選舉，所以投票率一向不高；二來，由於投票結果通常不到根本改變政

<sup>2</sup> “Europawahl: Warum die Deutschen so gewählt haben”, ZDF, 2019.5 .26 , <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/forschungsgruppe-wahlen-warum-europa-so-gewaehlt-hat-100.html>.

<sup>3</sup> 此名詞來自德國，類似台灣選舉時媒體報導所俗稱的政黨「母雞」，不僅帶領各候選人—「小雞」—和整個政黨打選戰，他 / 她個人也同時競爭該次選舉中的大位—如聯邦總理或是此處

所談的執委會主席。

治現狀的地步，所以有不少選民想藉此機會表達對政府執政的失望和不滿。<sup>4</sup>對照全歐也得到類似的情況，歐洲人民黨團（Group of the European People's Party, EPP）和歐洲社會黨團（Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats, S&D）對比本屆議會的席次都大幅減少。顯示在泛歐的政黨版圖，歐洲議會裡的右派和左派最大黨團加起來的席次，還不到議會總席次的半數，這將使得歐盟執委會主席人選需經一番折衝才會底定。

2014年歐洲議會選舉結束，前盧森堡總理容克（Jean-Claude Juncker）是首位採用政黨聯盟「領銜候選人」制度而當選的執委會主席。歐盟各國領袖於2018年再次強調，將會考量歐洲議會選舉結果和議會的多數，但仍保留提名執委會主席的自主性，不受領銜候選人制度之限制。然而，歐洲議會議員佔過半數的黨團也堅持，執委會主席只能從各政黨聯盟的領銜候選人當中挑選產生。以時程來看，在6月下旬的高峰會議上，各國領袖應協商推舉執委會主席人選，以備新選出的第9屆歐洲議會於7月開議後，可以對該人事案進行聽證和同意權的行使。<sup>5</sup>

一旦議會通過後，則執委會主席需和各國領袖磋商，由歐盟高峰會以條件多數決向歐洲議會提交下一任執委會成員名單，議會再針對這項人事案進行聽證，惟僅能就全體執委會、而無法針對個別委員人選行使同意權。目前28名的執委會成員中，除了主席外，其中一名副主席還同時兼任歐盟共同外交安全政策的高級代表，是極為重要的高層職位，人選亦須先獲得執委會主席和各會員國政府的一致同意。基本上，在歐洲議會選舉結束的半年內，執委會5年任期也告終止，下一屆執委會應在11月1日起正式上工。

德國總理梅克爾屬意歐洲議會人民黨團主席韋柏（Manfred Weber）成為下任歐盟執委會主席，但法國總統馬克洪（Emmanuel Macron）顯然並不支持，尤其各國領袖與歐洲議會對領銜候選人制度見解不一，本屆執委會恐怕得多看守一些時日。上次執委會任命的過程便出現一些曲折，本應在2014年11月1日上任，由於歐洲議會對個別委員人選有意見，導致執委會人事案遲遲無法通過，後來也是延後了三個月才正式就職。

#### 四、結語

英國在歐盟內經常扮演說不的角色，法、德兩國面對共同的反對者，彼此合作向來十分緊密。原先外界普遍推測，英國脫歐之後，法、德攜手推進歐盟統合可望更為順暢。可是，梅克爾受困難民議題，在國內的權力開始弱化，連帶也影響在歐盟決策上的聲量，以及帶領歐盟前進、迎向英國脫歐挑戰的領導地位。反觀法國總統馬克洪，雖然黃背心運動讓他頭痛不已，民意支持率低迷，但他仍堅守既定改革方向，在歐洲議題上也有自己一貫的主張。正當英國準備脫歐，歐盟

---

<sup>4</sup> 王群洋，〈歐洲聯盟代議民主之困境〉，《全球政治評論》，52期，2015，頁93-99；104-105（85-116）。

<sup>5</sup> Christoph Gschoßmann et al., "Europawahl: Weber neuer EU-Kommissionschef? Umfrage unter Deutschen überrascht", merkur.de, 2019.5.31, <https://www.merkur.de/politik/zr-12321465.html>.

三足鼎立局面被打破之際，德國和法國卻出乎意料地爭奪著未來歐盟最高職位的人選，或許也是在爭奪歐洲事務上的主導權。

歐盟機構首長任期將在英國預定脫歐日陸續屆滿，除了執委會主席外，還包括歐洲議會議長、外交安全政策高級代表、常任高峰會議主席、以及歐洲中央銀行總裁等，這些決定未來幾年歐洲統合路線和政策的要職都須重新任命。歐盟高層職位由哪一個國家出任，必須多方考量，顧及親歐的立場、區域和大小國之間的平衡。如何安排與脫歐後的英國維繫往來關係，將考驗歐盟及歐盟國家領導階層的智慧、眼光和手腕。

最後，我們還要回答一個問題：究竟歐洲議會選舉結果，是否代表著德國聯邦政黨版塊的移動？由於推出候選人的政黨有限，缺少領銜候選人之間競爭的火藥味，未設得票門檻，以及欠缺策略聯盟的選舉動機，使得歐洲議會選舉只能反映部分的政黨勢力消長，但是選民歐洲意識的抬頭以及高投票率，則相當程度上打破以往歐洲議員改選只是次要選舉的定位。

## **主辦單位·Hosts**

---

臺灣歐洲聯盟中心

國立政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫

國家圖書館

臺灣大學歐盟卓越中心

European Union Centre in Taiwan

European Module, Jean Monnet Action, National Chengchi University

National Central Library

EU Centre of Excellence, National Taiwan University

## **協辦單位· Co-host**

---

外交部外交及國際事務學院

Institute of Diplomacy and International Affairs, MOFA, R.O.C (TAIWAN)