



深度

评论

## 争议、折中与分裂——回看欧盟委员会换届的政治博弈

对于新一届欧洲议会而言，在提名冯德莱恩问题上，党团之间的“合纵连横”、抑或党团内部的“分裂内乱”，也许同样是今后五年议会政治的一次预演。

亚欧记 | 2019-07-24



2019年7月3日，新任命的新一届欧盟委员会主席 Ursula von der Leyen在法国东部斯特拉斯堡举行的新一届欧洲议会第一次全体会议上向记者发表讲话。摄：Frederick Florin/AFP/Getty Images

2019年7月16日下午7点32分，欧洲议会议长戴维·萨索利（David Sassoli）宣布德国候选人乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）当选新一届欧盟委员会（European Commission）主席。至此，围绕欧盟行政首脑这一职位，持续近3个月的权力争夺终于尘埃落定。同时，这也标志着欧盟委员会迎来历史上第一位女性“掌门人”。

自7月2日欧洲理事会（European Council）令人意外地提名冯德莱恩以来，围绕她的争议就一直没有停止。此次她更是只以高过半数9票当选，成为欧盟委员会历史上得票率最低的候选人。

## “折中候选人”与“分裂的欧洲议会”

冯德莱恩是欧盟委员会历史上得票率最低的候选人。

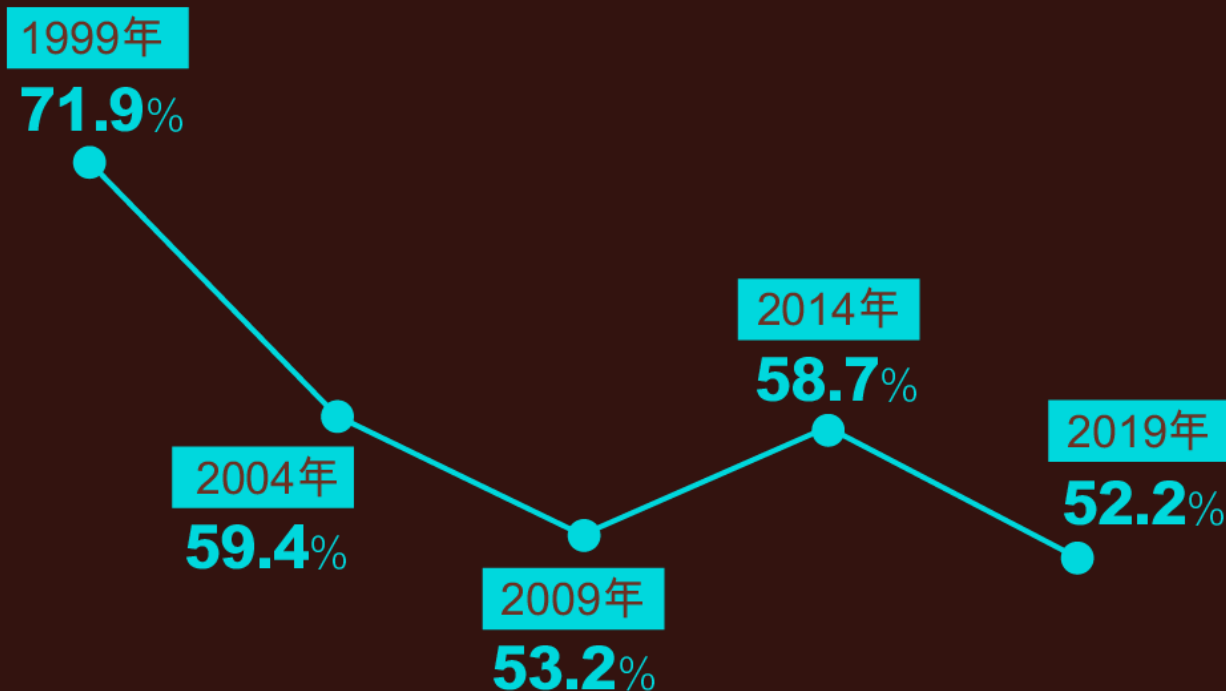
自1997年的《阿姆斯特丹条约》之后，欧盟委员会主席候选人必须经过欧洲议会投票通过方能当选。具体而言，欧盟委员会主席候选人应该获得欧洲议会半数以上议员的支持（以本届欧洲议会为例，即747票中的374票）。此次，冯德莱恩获得了383票支持、327票反对、22票弃权、1票无效。而在5年前，现任欧盟委员会主席让·克劳德·容克（Jean-Claude Juncker）获得了422票支持、250票反对、47票弃权。两相比较，差距巨大。

事实上，冯德莱恩的支持率不仅大幅度落后于容克，而且是欧盟委员会历史上得票率最低的候选人（见下图）。

# 欧盟委员会主席得票情况 (1999-2019)



历年主席得票率变化



		支持	反对	弃权
1999	罗马诺·普罗迪	426票	134票	32票
2004	曼努埃尔·巴罗佐	431票	251票	44票
2009	曼努埃尔·巴罗佐	382票	219票	117票
2014	让·克劳德·容克	422票	250票	47票
2019	乌尔苏拉·冯德莱恩	383票	327票	22票

冯德莱恩得票率为欧盟委员会历史最低。图：端传媒设计组

冯德莱恩低迷的支持率，一方面源于她本人“出乎意料”的被提名过程，另一方面也反映了今天欧洲政治极端分裂的现实。

首先，她是欧盟成员国首脑摒弃欧洲议会所倡导的“领衔候选人制度”（Spitzenkandidaten）后，通过闭门谈判一致推出的“折中候选人”（Compromise Candidate）。2014年的欧洲议会选举中，欧洲议会主要党团分别推出了各自的欧盟委员会主席候选人。选举结束后，获得席位最多的欧洲人民党党团（EPP）借助左翼的社会民主党团（S&D）的支持建立议会多数。鉴于这一结果，由各国政府首脑组成的欧洲理事会提名EPP党团的“领衔候选人”容克为新一届欧盟委员会主席候选人，而其随后顺利通过欧洲议会投票并当选。

欧洲议会希望通过这样的制度设计，将欧洲议会的选举结果与欧盟委员会的领导层换届联系起来，从而提升欧盟委员会的合法性和欧盟政治的民主化水平。

但当时间来到2019年，法国总统马克龙（Emmanuel Macron）和葡萄牙首相科斯塔（António Costa）等成员国领导人认为，此次欧盟委员会领导人换届应严格按照《欧盟条约》的相关条款进行。欧洲议会自发推动的“领衔候选人制度”是对欧盟条约中关于欧盟机构与成员国权能分配（Division of Competence）现状的干涉，本质上是欧洲议会借“欧洲民主”之名行“权力扩张”之实。

马克龙和科斯塔等领导人认为，欧洲议会自发推动的“领衔候选人制度”是对欧盟条约中关于欧盟机构与成员国权能分配现状的干涉，本质上是欧洲议会借“欧洲民主”之名行“权力扩张”之实。

最终，由于法国和部分东欧成员国领导人的坚决反对、以及后来EPP党团内部的分裂，EPP党团与S&D党团推选的“领衔候选人”先后出局。而后，德国总理默克尔（Angela Merkel）与马克龙达成妥协，时任德国国防部长冯德莱恩意外获得提名。

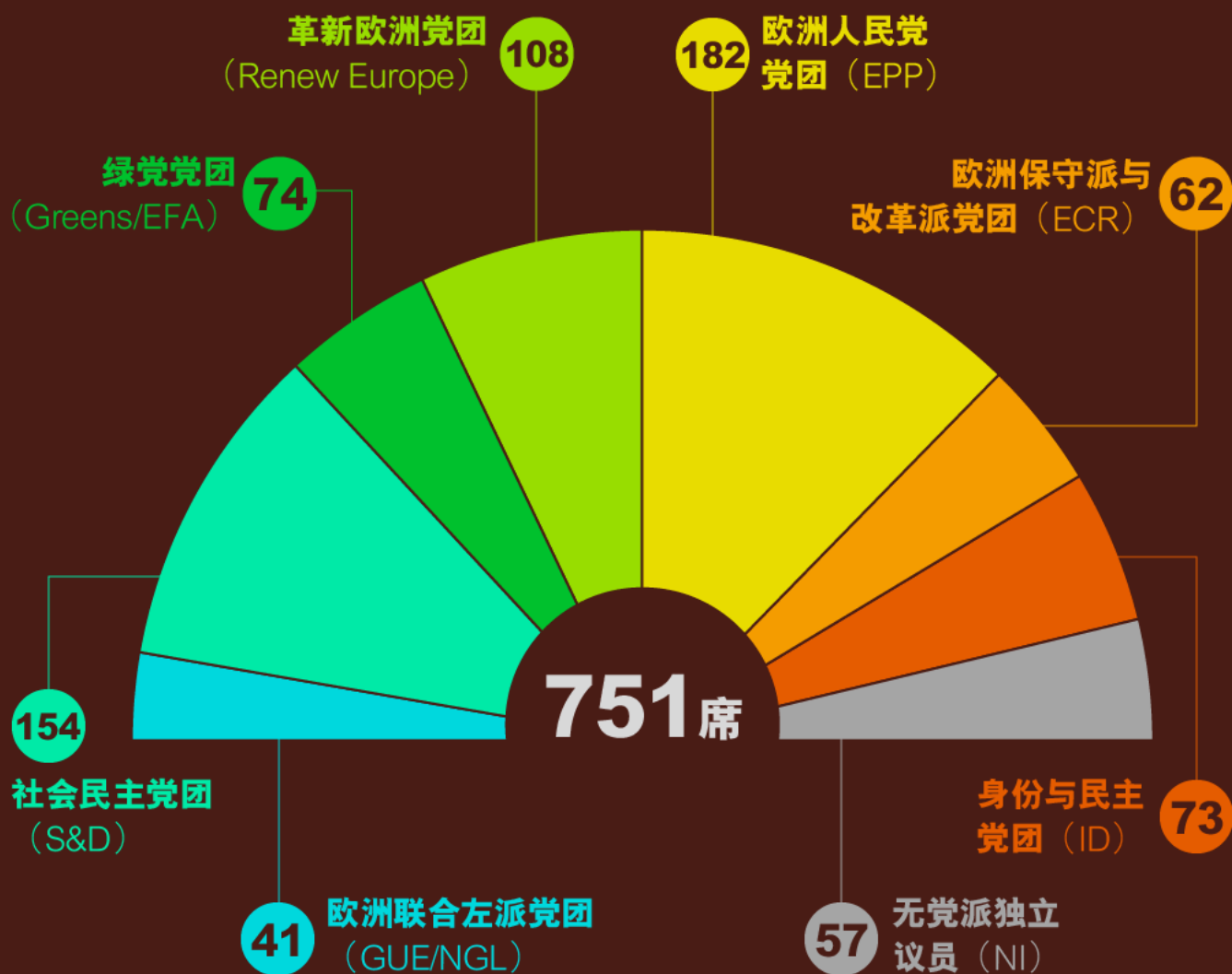
对于欧洲议会而言，冯德莱恩的提名是成员国领导人“暗箱操作”和“政治妥协”的结果，是欧盟民主化道路上的一次严重退步；而成员国领导人摒弃“领衔候选人制度”更被看做对欧洲议会合法性及权威的严重挑衅。因此，欧洲议会对于冯德莱恩这个“搅局者”自始至终都怨念颇多。

其次，冯德莱恩极其微弱的支持率，也是欧洲议会内部权力格局高度碎片化的直接结果。自1979年欧洲议会第一次直接选举以来，右翼偏保守的EPP党团和左翼的S&D党团一直牢牢控制议会多数。左右两大党团的稳定合作，保证了欧盟各项立法工作和机构领导层换届的顺畅运行。

**冯德莱恩极其微弱的支持率，也是欧洲议会内部权力格局高度碎片化的直接结果。**

但是，在债务危机、难民危机和民粹主义浪潮的多重冲击下，多数成员国内的主流政党纷纷失势，极端主义政党与新兴政党逐渐步入政治舞台的中央。在这一背景下，EPP与S&D两大党团在今年5月的新一届欧洲议会选举中第一次失去了议会多数席位，而欧洲议会内部呈现出EPP党团、革新欧洲党团（Renew Europe，下文简称RE）、S&D党团和绿党党团（Greens/EFA，下文简称Greens）“四足鼎立”的态势（如下图）。

# 欧盟议会席位分配 (2019-2024)



新一届欧盟议会席位分配。图：端传媒设计组



议会席位分布的碎片化，客观上强化了各个党团的否决权地位，同时大幅度增加了建立议会多数的难度。由于欧洲保守派与改革党团（ECR），身份与民主党团（ID）和欧洲联合左派党团（GUE/NGL）所持的激进主义与疑欧立场，议会多数只能依靠上述四大党团之间的“合纵连横”。与此同时，由于党团之间的权力地位逐渐均衡，党团内部团结的重要意义就凸显出来。只有凝聚力强，投票立场一致性高的党团才能在党团联盟谈判中占据上风。

一言以蔽之，每一个议员的投票都有可能成为撬动议会权力天平的砝码。党团联盟的不确定性，每一张选票的重要性都从更根本上决定了议会多数的脆弱性，而帮助冯德莱恩当选的区区9张支持票，就是这一结果的最佳注脚。

## **谁是冯德莱恩背后真正的“造王者”（King-maker）？**

在如此碎片化的议会党团格局下，冯德莱恩是如何“涉险过关”的？由于此次议会投票采取匿名方式，故而我们无法明确383张支持票的具体分布。但如果从各个党团的席位及其投票立场来分析，我们依然可以大致推测出哪些政治力量发挥了关键作用。



# 实现议会多数的三种 亲欧党团联盟类型

党团联盟

席位

**欧洲人民党团 (EPP)**  
+ **革新欧洲党团 (RE)**  
+ **社会民主党团 (S&D)**  
+ **绿党党团 (Greens)**

**518**

**欧洲人民党团 (EPP)**  
+ **革新欧洲党团 (RE)**  
+ **社会民主党团 (S&D)**

**444**

**欧洲人民党团 (EPP)**  
+ **革新欧洲党团 (RE)**  
+ **绿党党团 (Greens)**  
+ **部分独立议员**

**374+**

实现议会多数的三种亲欧党团联盟类型。图：端传媒设计组



从宏观角度看，由于冯德莱恩本身来自于EPP党团，且RE党团在其提名过程中已经斩获颇多（欧洲理事会主席职位），她只需争取Greens党团和S&D党团的支持即可。

7月10日，冯德莱恩带着以气候政策为核心的《施政纲领》（Political guidelines）草案，分别参加了上述党团的议员对话会。会后，由于对她在气候与环境政策、维护法治及难民营救等问题上的承诺仍不满意，Greens党团于7月11日正式宣布不会支持冯德莱恩。至此，冯德莱恩只能将赌注押在S&D党团和部分独立议员身上。

Greens党团明确反对立场以后，S&D党团对自己的谈判优势了然于胸。7月12日，S&D党团主席致信冯德莱恩，提出32项政策要求作为支持其当选的条件，后者则于15日复信同意其中18项要求。继而在7月16日投票当天，S&D党团主席宣布该党团支持冯德莱恩。

因此，理论上讲冯德莱恩可以获得来自EPP、RE和S&D的至少400张支持票，顺利当选应该悬念不大。然而，最终公布的投票结果还是让人大跌眼镜。

投票结束后，反建制的意大利五星运动党（Movimento 5 Stelle）（没有加入任何党团）及波兰执政党法律与正义党（Prawo i Sprawiedliwość, PiS）（属于ECR党团）均明确表示他们对冯德莱恩投了赞成票。如果此言属实，那么冯德莱恩实际上从EPP，S&D和RE党团的444票中仅获得了约340票。这也意味着，三大党团在是否支持冯德莱恩的问题上出现了比较严重的“内乱”。

**欧洲人民党、欧洲革新和社会民主党三大党团在是否支持冯德莱恩的问题上出现了比较严重的“内乱”。**

根据欧洲主流媒体的报导，在S&D党团中来自德国、法国、奥地利、比利时、荷兰、希腊和保加利亚的约40名议员违背了党团的官方立场投了反对票。而在EPP党团内部，由于对冯德莱恩为迎合绿党而提出的激进气候政策不满，部分立场更加保守的议员同样选择“背叛”同属一个党团的冯德莱恩。

通过以上分析，冯德莱恩的当选并非简单的“亲欧党团的胜利”，而是欧洲议会内左右各种政治力量胶着难分的结果。对于任何一股投下赞成票的政治力量而言，他们都可以宣称自己才是真正的“造王者”。而如此弥散的党团支持，对于冯德莱恩来说到底是“福兮祸兮”现在还未可知。但可以明确的是，在今后5年任期内，将会有众多“伯乐”要求回报当年给予她的支持。

**冯德莱恩的当选并非简单的“亲欧党团的胜利”，而是欧洲议会内左右各种政治力量胶着难分的结果。**

概括而言，冯德莱恩自始至终都是一个缺乏足够政治合法性的“折中候选人”。在欧洲理事会中，由于“领衔候选人”全部出局，冯德莱恩在最后一刻作为政治妥协的结果获得成员国首脑的提名；在欧洲议会中，由于党团权力格局的碎片化，冯德莱恩缺乏稳定的党团联盟支持，最终通过脆弱的跨党团支持“涉险过关”。可以想见，对于冯德莱恩来说，此次提名所经历的“惊心动魄”，也许仅仅是一个开始；对于新一届欧洲议会而言，在提名冯德莱恩问题上，党团之间的“合纵连横”、抑或党团内部的“分裂内乱”，也许同样是今后五年议会政治的一次预演。

## 欧盟政策今后走向何方？

自1983年《欧洲联盟神圣宣言》（Solemn Declaration on European Union）正式确认后，欧盟委员会主席的候选人都要在欧洲议会投票前，向全体议员阐述自己任期内的《施政纲领》。《施政纲领》往往被看做候选人对欧洲议会的政策承诺，因而对新一届欧盟委员会的政策规划具有重要意义。通过分析候选人的施政纲领，我们可以窥见欧盟今后5年大致的施政重心与发展方向。

**《施政纲领》往往被看做候选人对欧洲议会的政策承诺，因而对新一届欧盟委员会的政策规划具有重要意义。**

根据《欧盟条约》规定，由各成员国首脑组成的欧洲理事会负责确定欧盟政治的宏观方向和战略。因此，欧盟委员会主席候选人的《施政纲领》应该以欧洲理事会发布的《欧盟战略议程》（EU Strategic Agenda）为基础。此外，《施政纲领》也应反映欧洲议会占多数席位的党团的核心诉求，以期候选人的提名顺利获得议会批准。最后，《施政纲领》也在一定程度上反映了候选人自己对欧盟发展的设想与规划。综上，施政纲领是成员国国家利益，欧洲议会内党团利益和候选人个人风格的融合与平衡。

而对冯德莱恩来说，如何在她的施政纲领中实现上述三者的平衡，是一个异常困难的问题。

首先，2019年欧洲理事会通过的《欧盟战略议程（2019-2024）》非常模糊，只有短短4页，寥寥1200余字；相比之下，2014年的《欧盟战略议程》通过7页篇幅更加详细地论述了5个重点领域的战略规划。

其次，由于欧洲议会权力格局的碎片化，冯德莱恩必须取得3个以上议会党团的支持。左右党团在气候变化政策、欧元区改革和欧盟社会市场经济（Social Market Economy）模式改革等问题上立场差异较大，任何明确的政策承诺都势必与部分党团的立场抵触。

最后，冯德莱恩没有在欧盟机构任职的经历，加上作为“折中候选人”被仓促提名，不难想像，她个人也缺乏一个关于欧盟发展的成熟规划。

尽管面临重重困难，7月16日早晨冯德莱恩还是公布了题为《一个更加奋发有为的联盟》（A Union that Strives for More）的《施政纲领》。这份文件涵盖了以气候环保与经济与社会政策为核心的6大领域，提出了超过60项政策承诺。那么，这些政策承诺有哪些特点？谁又是它们背后真正的执笔人？

# 冯德莱恩《施政纲领》中的主要政策承诺

## 欧洲绿色协议

- ① 扩展碳排放交易体系、引入跨境碳税
- ② 欧盟气候法律
- ③ 公平转型基金
- ④ 欧洲气候变化银行
- ⑤ 欧盟可持续投资计划
- ⑥ 2030年减排至少50%；2050年实现「碳中和」
- ⑦ 生物多样性战略

## 更加利民的经济模式

- ① 中小企业支持战略
- ② 深化经济与货币联盟
  - 充分利用《稳定与增长公约》的灵活性措施
  - 欧盟存款保险计划
  - 「欧洲学期」引入联合国可持续发展目标
- ③ 欧盟社会政策
  - 全覆盖的最低工资标准
  - 提高工人的工作环境
  - 欧盟失业再保障计划
  - 欧盟儿童保障计划
- ④ 欧盟平等战略
  - 公司治理架构中的性别平等要求
- ⑤ 统一的公司税税基

## 适应数字时代潮流

- ① 加强对人工智能的影响评估
- ② 加强教育投入

## 捍卫欧洲的生活方式

- ① 维护欧盟法治
  - 欧盟法治监督机制
  - 法治状况与《多年财政框架》结合
- ② 边境与移民政策

## 国际上更强大的欧洲

- ① 自由和公平贸易
  - 自由贸易协定应和最高标准的环境及劳工保护挂钩
- ② 外交政策
  - 加强与非非洲及西巴尔干的關係
  - 推动外交决策采取多数决

## 推动欧洲民主

- ① 建立「欧洲的未来公民大会」
- ② 承诺回应所有欧洲议会的立法建议
- ③ 改进「领衔候选人制度」

- 社会民主党团 (S&D) 提出的政策要求
- 革新欧洲党团 (RE) 提出的政策要求
- S&D 与 RE 党团均提出的政策要求

冯德莱恩《施政纲领》中的主要政策承诺。图：端传媒设计组

正如上文所述，冯德莱恩的当选必须获得Greens党团或S&D党团的支持。很明显，超过6成的政策承诺都在回应他们的诉求。因此可以料定，在文件起草之初，冯德莱恩期望用雄心勃勃的气候政策来说服绿党议员支持自己；而对于经济与社会政策，这一《施政纲领》则更像是直接复制-粘贴了S&D党团提出的32条政策要求。至于其他政策领域，数字经济部分因缺少具体政策因而乏善可陈；当下充满争议的边境和难民政策，冯德莱恩则是简单地延续了容克在过去5年间已经推出的政策。讽刺的是，作为“领衔候选人制度”失败的直接受益者，提出坚持并改进该制度、进而安抚欧洲议会，也许才是真正属于冯德莱恩自己的政策倡议。

**作为“领衔候选人制度”失败的直接受益者，提出坚持并改进该制度、进而安抚欧洲议会，也许才是真正属于冯德莱恩自己的政策倡议。**

可以想见，如果冯德莱恩忠诚地履行自己的政策承诺，那么今后五年的欧盟政治，将很有可能被动荡与冲突所主导。

首先，雄心勃勃的气候政策与社会福利改革，对于已经异常分裂的欧洲议会而言无异于“抱薪救火”。欧洲议会“四足鼎立”格局，从根本上决定了任何全局性或是争议性的立法都很难获得议会多数支持。如果EPP党团为了冯德莱恩获得提名而在《施政纲领》问题上选择暂时隐忍的话，那么在今后具体的政策立法过程中，他们一定会阻挠任何可能削弱欧洲企业竞争力的动议。

其次，冯德莱恩的很多政策承诺实际上已经超出了欧盟委员会自身的权能边界。例如公司税改革、外交安全事务的决策方式和欧元区改革等问题，是明确的成员国主权范围内的事项，鲜有欧盟委员会置喙的空间。而过去十年间，欧盟的危机治理模式逐步将欧盟机构与成员国之间的力量天平向成员国一侧倾斜。综合考虑以上因素，很难想像冯德莱恩在履职后能够顺利地践行上述承诺。

**冯德莱恩的对华态度，反映的是欧盟对华政策的大趋势，而非鲜明的个人色彩。**



当然，冯德莱恩的对华政策也是华语媒体与读者关心的问题。虽然她的《施政纲领》中并没有提到中国，但是部分媒体依然通过她在今年1月接受德国《时代》周报专访时的言论，将其归类为“对华鹰派”。实际上，她对中国发展模式可持续性的怀疑、互联网管控的批评等，均为欧盟对华立场的“标准答案”。正如《明镜周刊》所指出的，冯德莱恩的对华态度，反映的是欧盟对华政策的大趋势，而非鲜明的个人色彩。事实上，欧盟委员会仅仅在贸易政策上会对中欧关系产生比较显著的影响。但即使是贸易政策，布鲁塞尔的政策所传递的，依然是来自巴黎与柏林的信号。

总而言之，冯德莱恩的《施政纲领》体现了对气候环保、社会福利以及欧盟民主的重视。但是鉴于其起草过程中的机会主义特点、冯德莱恩本身脆弱的合法性、成员国主导权的增强和碎片化的欧洲议会等因素，我们也许应该更谨慎的看待这份《施政纲领》。听其言，不如观其行。

**（亚欧记，欧盟政治观察者，现旅居柏林）**

评论

2019欧洲议会选举

欧盟

亚欧记





---

## 热门头条

---

1. 大陆媒体如何报道香港反修例运动？
2. 721全纪录：示威者涂污中联办，上环警方开枪驱散，元朗白衣人无差别袭击市民
3. 728示威：有救护员收到命令，指救护车须得警察批准才可以进入示威人群中救人
4. 元朗无差别袭击事件重组：警察在白衣人离开一分钟后到场
5. 京都动画和它试图对抗的两兆血汗产业
6. 谁拥有华为？
7. 727冲突全纪录：示威者元朗抗议涉黑白色暴力 香港警察对示威者频密发射催泪弹
8. 《寄生上流》／《上流寄生族》：永远无法获得解决的难题
9. 中国网红“出墙”来：百万订阅数的YouTube频道，诞生在没有YouTube的中国
10. 早报：港警承认元朗事件提前知情，迟到“39分”，警员离开合理，拒绝道歉

---

## 编辑推荐

---

1. 曾经监督政府的报纸，现在帮政府做微信号运营
2. 梁俊彦：这些年，激进何君尧如何收编元朗乡事力量
3. 728示威：有救护员收到命令，指救护车须得警察批准才可以进入示威人群中救人
4. 科爾奈：弗蘭肯斯坦的道德責任——關於中國市場化改革的思考
5. 唯有写作使我快乐——专访胡晴舫
6. 727冲突全纪录：示威者元朗抗议涉黑白色暴力 香港警察对示威者频密发射催泪弹
7. 尹月：安倍修宪的野心与阻力
8. 吴可熙专访：我想要面对失败的我，被羞辱的我

9. 龚立人：请港府变回港人的政府，珍惜香港，守护港人

10. 吴祚来：当自由城邦遭遇末日帝国——六四幸存者眼中的今日香港

---

## 延伸阅读

---

**早报：德国防长冯德莱恩被提名欧盟委员会主席，首位女性**

**早报：德国前防长冯德莱恩以九票优势当选欧盟委员会主席**

**德英意匈：欧洲议会选举之际，四国本地记者眼中的欧盟政治**

从英吉利海峡到地中海，从嬉皮的柏林到古老的布达佩斯，人们对夏天的到来充满热情，却似乎都不太关心欧盟的未来。

**七个问题、五张图，读懂2019欧洲议会选举**

欧洲政治“风向标”正在转动。

**是政治团结，还是无奈续命？欧盟人事换届背后的深层危机**

欧盟有了一个光彩照人的新团队：亲欧、半数女性、意识形态平衡，但疑欧派的诟病又一次得到了印证.....