

熱點聚焦

簡析歐洲極端政黨的興起與特色

Analysis on Development and Characteristics of Extreme Parties in Europe

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所

壹、歐洲極端勢力之發展背景

歐洲極端勢力（政治光譜中極左或極右的政黨）發展有多重因素，通常與就業、移民、安全等經濟社會問題息息相關。其政治立場往往被歐洲政壇貼上少數、非主流等標籤。近年來，深深困擾歐洲兩項議題：一是 2009 年以來的歐洲債務危機。歐洲債務危機已屆 10 年，經濟危機對民主政治的打擊體現在債務國內部政黨政治的分裂重組上；二是大規模非法移民與難民湧入歐洲的問題，再度成為極端主義選舉炒作的訴求。近年來，中間路線的黨派在競選中的穩固地位逐漸動搖。傳統政黨為爭取選民，不得不調整政治立場往左右兩邊靠攏，極端政黨在歐洲內部逐漸竄起，改寫着歐洲的政治版圖。先看南歐債務危機。中左派政黨長期維護勞工權益，但歐債危機期間實施的緊縮政策、刪減福利、失業率上漲。對勞工而言形同背叛，導致示威罷工街頭運動時有所聞。南歐債務國尤其明顯：希臘激進左翼聯盟（Synaspismós Rizospastikís Aristerás, SYRIZA）在 2015

年 1 月至 2019 年 7 月執政；葡萄牙、西班牙一向走中左路線的社會黨則面臨新興左派政黨的挑戰。對歐盟來說，新的頭痛難題還有義大利。2018 年 3 月國會大選後由新興政黨「五星運動」(Five-star Movement) 及「聯盟黨」(the League) 共組聯合政府。這兩大政黨都有強烈的反歐元、反歐盟色彩，並聯合中東歐國家主打反移民的訴求，大大提升義大利選舉帶來的政治風險。

貳、歐洲極端勢力之政治主張

相較於傳統右派，極右派政治立場及主張更極端和偏激，表現出民粹主義、排外主義、排斥伊斯蘭移民、反對社會多元化以及反歐洲統合傾向等。

過去數年來的難民危機和恐怖攻擊成為歐洲極右派崛起的原因。在北歐，疑歐派的瑞典極右派政黨民主黨 (Sweden Democrats) 在 2014 年國會選舉後成為第三大黨；芬蘭人黨 (Finns Party) 與丹麥人民黨 (Danish People's Party) 分別在 2015 年國會選舉中成為第二大黨。2017 年荷蘭大選，反移民、反穆斯林及反伊斯蘭教、提倡荷蘭舉行公投脫離歐盟的自由黨 (Party for Freedom) 成為第二大政黨。2018 年法國總統大選，極右派國民陣線 (National Front) 候選人挺進第二輪選舉。奧地利國會大選，執政的奧地利人民黨 (Austrian People's Party) 一向反對歐洲難民政策，包括加強邊境管制、降低接收難民配額及削減為難民提供的社會福利等。2018-19 年德國國會與各邦議會選舉，反移民的另類選擇黨 (Alternative for Germany, AfD) 成為第三大黨，威脅著梅克爾聯合政府的組成與運作。

疑歐與反歐盟主要政黨的訴求包括：(1) 主權讓渡。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，反對歐盟不斷擴張的經濟權限。英國要求脫歐主因之一也是強調主權的回收。(2) 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，尤其南歐，希臘、義大利、西班牙，失業率始終居高不下。但在歐債危機逐漸緩解同時，左派逐漸失去選戰著力點。(3) 移民與區域安全問題。這次歐洲極右派興起跟長期以來移民造成歐洲社會治安與國家認同問題有關。這三項是歐洲極端政黨興起的主要訴求，成為歐洲人民表達對過去數年來與現狀不滿的宣洩管道。事實證明，選舉前打著強化邊境管制、反難民庇護、公投退出歐元區類似政見的政黨都能得到選民青睞。

參、極端勢力對歐洲統合之影響

在民粹操控下，操控排他性國族認同激化民眾情緒，將認同議題聯結到歐洲統合議題。新型態的政黨光譜、認同議題的上昇。此趨勢造就極端勢力的興起，反對歐盟擴權、反歐元、反伊斯蘭、反移民、反難民庇護等訴求。這種對超國家區域主義 (supranational regionalism) 的懷疑並不利於歐洲統合的深化與廣化。

其次，儘管歐盟極端勢力興起，在 2019 年歐洲議會選舉拿到近 30% 的席位。親歐派的歐洲人民黨團、社會民主黨團及歐洲自由民主聯盟」在 751 個總席次中佔有 436 席，仍掌控 58% 過半數席位，持續在歐洲議會中握有主導地位，並在決定歐盟新執政團隊人選上佔有優勢。

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。極端勢力版圖擴張影響層次僅在心理層面與象徵意涵，不致影響歐盟實際運作。換言之，現今反歐洲統合聲浪高漲，但能影響歐盟實際運作的因素在會員國不在歐洲議會。最顯而易見就是義大利聯盟黨主席薩維尼（Matteo Salvini）在歐洲議會選舉，結合法國、荷蘭、丹麥等極右政黨成立了歐洲國家人民聯盟（European Alliance of Peoples and Nations），結合反伊斯蘭、反移民觀點，主打加強邊境控管、強化國家自主、弱化歐盟。匈牙利、波蘭雖未加入，但持類似看法。這些政黨已正式進入國家議會席次，或取得執政資源，主導國家政策，進而結盟希望影響歐盟政策。

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，選民較會依照自身感受投給一些非主流、疑歐激進政黨，對歐盟實有警惕之意味，這可從在法國、德國、英國在歐洲議會選舉與國內大選結果差異看出端倪。另一方面顯示出歐盟議會黨團席次變化所代表權力結構的改變。歐盟新執政團隊將正式上路，勢必得適應歐洲議會生態的改變。

例如英國脫歐黨在歐洲議會異軍突起、疑歐民粹派力量的崛起、綠黨席次大幅躍進等。歐盟新執政團隊除了要解決外來移民面

臨社會排除與英國脫歐這些既存的難題，重點在如何深化政策合作，如因應氣候變遷與邊境防衛體系的建構。

極端政黨第三項特色是「馬蹄鐵理論」(Horseshoe Theory)。過往談論政治光譜時，一般習慣將各個政黨的政治立場置於直線軸上比較，直線的兩端即是極左和極右。政黨依照不同的經濟主張而有左右派政治光譜有不同的定位，毫無交集。而法國學者 Jean-Pierre Faye 指政治光譜分佈未必遵循直線兩端，而是如馬蹄鐵。往左、右兩端發展的政治勢力，未必針鋒相對，有時在理念、立場上有很多相似之處。例如，南歐國家中左派政黨長期維護勞工權益，但歐債危機期間實施的緊縮政策，對勞工而言形同背叛，導致示威罷工運動時有所聞，南歐債務國尤其明顯：歐洲各國一些傳統大黨，無論是中間偏左或偏右，在歐債危機與難民政策區隔、意識型態、日趨中間化和同質化。若將歐債危機時，南歐債務國無論左派政府或右派政府執政時的經濟政策來比較，兩派其實有很多相似處。

如今歐盟正逢危機時刻，南歐債務危機尚未完全消散，難民危機、恐怖主義威脅、英國脫歐等負面事件又接踵而來。有人歸咎於歐洲統合的錯誤決策或歐盟擴權過快，以致歐洲內部出現各種社會矛盾情節，人民便將種種不滿反映在歐洲大大小小的選舉中。他們逐步進入各國政治舞台中央，改寫着歐洲的政治版圖。在部分國家，極端政黨已經進入權力中心，傳統政黨為爭取選民，不得不調整政治立場往左右兩端靠攏。經濟左派的勞工階層成為區域整合下的受害者，面臨長期的失落與困頓，將矛頭指向了外來移民的就業競爭與資源佔用。這恰好與極右派的訴求完全相符。傳統經濟左派的選民在這波浪潮中，極高比例認同政治極右派的主張，這幾乎已經在

西歐各國普遍的現象。此時期的極端（極左與極右）政黨未必是光譜兩端，極左派反歐盟擴權、退出歐元區，極右派反移民、退出歐盟公投等等，不過是疑歐政策程度上差異。

第四項特色是新興政黨崛起與年輕選民增加。歐洲政治發展多由左、右派輪流執政。但自歐債危機發生以來，傳統左右政黨在經濟增長及提高就業率政策上鮮有成效，無力面對危機。影響最大又是初次具投票權的年輕選民（18-22 歲），¹這一代族群並未經歷冷戰衝突，成長年代歷經歐元發行到債務危機衝擊，對歐洲統合強調的和平、繁榮很難感同身受，但對經濟與環境保護等議題卻有高度共識。例如在歐洲議會選舉中，在德國、奧地利、法國、瑞典、荷蘭這些國家主打環保與潔淨能源的綠黨都獲得不錯得票率，在國內又因失業與經濟狀況普遍對政局不滿，在歐洲近期國家與地方選舉中特別明顯。年輕新興政黨與政治新星的興起（希臘極左派、西班牙我們可以黨、法國公民前進黨），與其說選民支持極端政黨，或可解釋成選民對傳統政黨失望與不信任，寧可將選票投給毫無執政經驗的新興政黨與政治素人。隨著年輕選民成長擴大與選票結構改變，這些現在所謂的年輕人將主導歐盟未來數十年的政策發展。

¹ 歐洲公民投票權年齡規定一般為 18 歲。幾個國家例外，希臘為 17 歲，馬爾他及奧地利為 16 歲。