

德國國會選舉對歐洲政經情勢之影響

張台麟

2017 年的 9 到 10 這 2 個月歐洲政局明顯動盪不安，除了德國國會、法國參議院以及奧地利等多國的選舉之外，英國脫歐談判的停滯不前、梅伊首相領導的困境以及西班牙加泰隆尼亞的公投獨立危機等一連串問題讓歐洲領導人並未因 8 月的休假而得以喘口氣。不過，隨著梅克爾的勝選連任以及法國總統馬克宏對歐洲統合的強烈使命感，歐盟未來的發展仍可樂觀的期許。本文主要就德國梅克爾總理贏得選舉並繼續執政後對歐洲政經情勢發展之影響。

一、德國在歐盟中的角色

近年來，由於歐洲局勢的快速變遷以及其所引發的諸多問題難以有效解決，德國的角色就愈來愈成為大家關注且討論的焦點，特別是隨著梅克爾邁向四連霸的執政之路，更讓德國成為「歐洲的領頭羊」的觀點獲得廣大的迴響。猶記得冷戰時期，前美國國務卿季辛吉曾嘲諷歐洲國家說到，如果我們要打電話給歐洲領導人不知道要打那一支電話另號碼。如今，歐洲許多人皆認為應可直接打給德國總理梅克爾。另外，也有許多歐洲政治觀察家指出，即使歐盟 28 個會員國領導人對歐盟面臨的各項重大問題與危機有自己的看法或建議，但他們每一個人都知道在還沒有獲得德國梅克爾總理的意見及同意之前，歐盟不可能有任何的重大決策。

2016 年 7 月 18 日，也就是在英國脫歐公投之後的一個月，歐盟最重要的智庫之一「歐洲對外關係協會」(European Council on Foreign Relations - ECFR) 的兩位研究員姜寧 (Josef Janning) 和穆勒 (Almut Moller) 發表了一項名為「德國在歐洲的新角色」的報告，其中特別強調了德國在未來歐洲政經發展的道路中應扮演一個積極領導者的角色。文中指出，目前在歐洲，所有德國的鄰國都不會再恐懼德國的狀況，特別是在面臨英國脫歐之後的情況之下，大多數的歐洲人都希望德國能在歐洲的對外事務上扮演更重要的角色。尤其是近年來在無論是在歐洲共同外交與安全政策、烏克蘭危機、希臘歐債問題以及難民湧入的問題上，德國幾乎是被動地一步一步走向第一線。文中更進一步建議，雖然大家也許會對德國人的強勢作為與表現會有疑慮，但是如果過於從消極的角度去思考且去加以限制的話，反而會讓歐盟整體及德國陷入進退維谷的地步。¹ 另外，位於布魯塞爾的卡內基智庫 (Carneige Europe) 研究員柯漢 (Daniel Keohane) 也於 2016 年

¹ 參閱 Josef Janning & Almut Möller, "Leading from the Centre: Germany's new role in Europe"; "Le rôle de l'Allemagne en Europe : une leader contraint," *European Council on Foreign Affairs*, 18th July 2016.

6 月撰文指出，基於當前德國的政經發展實力，德國在未來歐洲共同國防與軍事議題上應扮演更重要的角色。² 由以上的觀察可以看出，近年來德國在歐洲政經發展上分擔愈來愈多的責任，同時歐洲人也期待德國能扮演更重要角色。

2000 年之時，德國經濟情況疲弱不振，被視為「歐洲的病人」，當時的失業率高於 10%，財政赤字也超過歐盟的下限 3.3%。法國當時的經濟情況也與德國差不多。梅克爾上台後，雖然面對歐洲金融危機，但仍採取緊縮預算政策、擴大兼職以取代完全失業等政策讓德國經濟漸漸邁向復甦。2010 年德國經濟成長率達 3.6%，居全歐之冠。德國經濟學者 Marcel Fratzscher 指出，梅克爾總理不但讓德國渡過危機，同時也能夠維持德國人的自信並得以穩定經濟發展。根據一項 2016 年公告的民調顯示，有 75% 的德國人對目前的生活水準感到滿意。此外，根據 2017 年 8 月的統計，德國的失業率更降至 5.7%，這是一個從所未有的現象。在如此的背景之下，2015 年梅克爾總理決定採取難民開放政策，一年之間就引進了因敘利亞內戰所造成的難民約 89 萬人，此舉不但引發歐盟共同移民政策的爭議，同時也造成德國國內的反彈並激起愛國政黨「德國另類選擇黨」(AfD) 的興起。

二、德國 9 月 24 日選舉結果初探

如各方所預期的，梅克爾所領導的基督教民主黨與基督教社會黨聯盟(CDU - CSU)仍以 33% 的得票率、238 個席次穩住第一大黨的態勢並可繼續連任總理。但這個席次比上屆 2013 年少了 84 席，因此對梅克爾而言是有此失望的。由前歐洲議會主席舒茲(Martin Schulz)所領導的第二大黨社會民主黨(SPD)則以 20.5% 的得票率獲得了 148 個席次，相較上屆選舉少了 45 席，可說是一個重大的挫敗(舒茲在選後指出可能是聯合政府下的執政包袱所致)。另外，較令人震撼的就是「德國另類選擇黨」的勝選，以 13% 的得票 95 個席次不但一下躍居第 3 大黨，同國也是 1949 年以來所謂極右政黨首次攻進德國下議院(Bundestag)。自民黨和綠黨則維持了原有的席次，分別有 10.7% 和 8.9% 的選票，78 及 65 個席次。初步觀察，雖然梅克爾的四連霸無法勢如破竹，但掌握未來 5 年執政則完全可以預期，倒是受到極右政黨進入國會的影響，未來若干政策或措施可能會有所調整或趨保守(梅克爾已承諾減少收置難民的數量)。

三、梅克爾連任後對歐盟統合、法德合作、英國脫歐及美歐互動之影響？

(一) 梅克爾連任對歐盟統合具有正面且積極之影響。一方面梅克爾認同歐盟政經統合的大方向，加上其以四連任之態勢執政，無論是從領袖魅力、執政經驗的角度而言，其所有的言行與舉動一定對歐盟整體政策與走向具有決定性之影響。

² 參閱 Daniel Koehane, "A greater military role for Germany", *Carnegie Europe*, juin 2016.

特別是在法德合作上，由於法國總統馬克宏也認同歐盟、支持歐元，特別是馬克宏更在梅克爾勝選第二天，也就是在 9 月 26 日於巴黎大學發表名為「給歐洲未來的一個願景，一些建議」的演講，希望能建立一個強大的歐洲、團結的歐洲、民主的歐洲以及可以邁向 2024 年的歐洲。基於此，梅克爾連任勢將強化法德合作，並進而帶動歐盟各項重大議題的解決。諸如在難民問題上，8 月 28 日在巴黎召開的小型歐非高峰會議中（德、法、義、西、查德、尼日等國領袖），德法等國已達成共識，除了將推動強化歐盟的共同難民政策之外，同時將加強與查德、尼日和利比亞的合作在當地或若干地點（hot spots）設置收容所以阻斷難民直接湧入歐洲；在推動改革歐元上，馬克宏應會呼應梅克爾的樽節政策（前法國社會黨總統歐蘭德對此政策持較保留的態度），調整法國的財政赤字，穩定歐元區（近 3 個月以來歐元呈上漲之趨勢）；在希臘歐債政策上，法德政策將趨一致希望希臘要積極採取樽節之政策以便獲得歐盟之紓困基金。不過，值得一提的是，馬克宏所領導的前進共和黨在 9 月 24 日的參議員部份改選中並未獲得優勢，仍為右派傳統政黨所掌握，也可能會影響馬克宏改革及施政的幅度。

（二）就英國脫歐而言，梅克爾連任將強化歐盟在英國脫歐上的原則與策略，再加上法國馬克宏的支持，更增加了歐盟的談判氣勢，將給予英國梅伊政府帶來強大的壓力，甚至於導致梅伊政府的困境。我們看到英國首相梅伊在 10 月 4 日保守黨全國代表大會演說中的表現似乎已透露出若干領導的危機。事實上，歐盟執委會與英國已展開 3 次初步談判，但並無重要進展，最重要的是有關人員的自由流通以及分手費（歐盟基礎建設經費、對外援助基金以及歐盟公務員退休金等五年估計 400 億歐元）的問題，梅克爾連任之後可能會強力施壓讓英國有所妥協（如承諾支付部份分手費）。

（三）在美歐互動上，梅克爾仍會持續與美國的友好政策，並與法國馬克宏聯手與川普互動，由於德國、法國皆認知到川普的不可預測性，故會小心因應。此外，由於川普一再批判歐洲國家對國防預算的投入過低，梅克爾應會積極與馬克宏合作推動建構「歐盟國防基金」，以強化歐盟的共同外交與國防政策。事實上，2015 年德國就已派兵赴馬利與法國部隊共同合作打擊伊斯蘭國的擴張威脅。不過，比較令人關注的可能是在敘利亞內戰的問題上，由於法國總統馬克宏認為解決敘利亞的問題與現領導人阿塞德下台與否無直接關係，只要能夠達成停戰和解並進一步讓難民重返敘利亞為優先考量，此項策略似尚無獲得德國或美國的認同，未來發展值得注意。

三、梅克爾連任後可能對德中、德台關係發展之影響？

（一）就德國與中國關係而言，梅克爾執政已邁向第 13 個年頭，長久以來梅克爾採取務實路線強力推動雙方經貿關係，避免政治議題的干擾（近年來梅克爾不

去碰觸敏感問題，如接見達賴喇嘛等可以看出)，達到「有利可圖」雙贏目標。中國則希望德國以「領頭羊」的角色帶動中歐經貿，擴大對歐影響力。2016 年中德雙邊經貿總額達 1700 億歐元，中國已成為德國最大的貿易伙伴；德國是歐洲對中國技術轉移最多的國家，直到 2017 年 5 月為止，德國向中國提供技術轉移合作高達 770 億歐元。換言之，梅克爾連任後應會持續推動此一政策，並在歐盟與中國的關係中扮演重要的角色。

(二) 2017 年係中德建交 45 週年，雙方已有全面戰略夥伴關係，中共領導人習近平於 7 月 6 日二度訪問德國並與梅克爾舉行高峰會談，會談期間，習近平特別就未來關係發展提出四點建議，第一是密切高層交往，提升政治互信，求同存異，妥善處理分歧，並加強在反恐、打擊犯罪、國際追逃追贓等方面合作；第二是開展戰略性合作，支持兩國企業開展「中國製造 2025」同德國「工業 4.0」對接合作，並鼓勵兩國企業在「一帶一路」框架內開展更多務實合作；第三是雙方要深化教育、科技、文化、青少年、政黨、智庫、媒體等領域合作，促進兩國人員往來和旅遊合作；第四是雙方要加強中歐層面以及在聯合國、20 國集團等國際組織和多邊框架內的協調和配合，就國際和地區安全的熱點問題保持溝通，為維護地區穩定和世界和平，促進世界經濟健康發展等作出貢獻。此外，習氏也希望中德關係能成為中歐關係中的「領頭羊」和「穩定器」。由上述觀之，梅克爾連任後德中關係發展應依這些原則與重點為主軸。值得一提的是，梅克爾曾表示樂見歐中儘速完成自由貿易協定，是否意味梅氏將發揮影響力積極推動？未來發展值得繼續觀察。

(三) 就德台關係而言，基本上德國與歐盟之立場一致，在「一個中國政策」之下，願意加強與我經貿、科技、文教等關係。近年來，台德雙邊貿易密切，德國亦為我歐洲第一大貿易夥伴，在科技、工業等方面更有許多的合作與科技轉移，特別是在環境保護與能源方面更是積極，近來德國對我發展風力發電也展現出高度的興趣。基於此，梅克爾連任後的台德關係應可在原有之發展架構之下持續發展。此外，德國的工業科技在全球亦具領先地位，我國應積極了解「德國工業 4.0」之內容與策略並進一步加強合作，並可能成為「中國 2025」與「德國工業 4.0」合作的重要科技或技術產業之平台。

綜合分析，就歐盟未來走勢而言，歐洲法、德兩國的領導人皆認同歐洲統合的基本理念與價值，同時也願意持續推動各項政策與措施，特別是法德合作也讓歐盟會員國在面對英國脫歐上可說吃下了一顆定心丸。不過，由於梅克爾必須與其他政黨組成聯合政府而執政，且這個時間可能要花費 1、2 個月的時間，換言之，梅克爾政府可能要到聖誕節前夕才能真正的掌握實權並提出具體的政策與措施，因此針對若干政策或措施仍需審慎的觀察。

從德國大選結果看歐盟未來發展

廖揆祥

前言

2017 年 9 月 24 日德國聯邦眾議院（Bundestag）進行第 19 屆議員改選，選舉結果與選前民調趨勢並無太大差異，基督民主-基督社會聯盟（CDU/CSU，以下簡稱基民盟）依然維持國會第一大黨地位，但是比 2013 年減少 8.6%選票，第二大黨社會民主黨（SPD）只獲得 20.5%選票，比上次大選減少 5.2%選票。取得第三名地位的新興政黨德國替代選擇黨（AfD）獲得 12.6%選票，比上一屆多出 7.9%，為此次選舉的大贏家。而自由民主黨（FDP）也洗刷上次未進入國會之恥，獲得 10.7%的選票，其他兩個小黨，綠黨與左黨分別獲得 8.9%以及 9.2%的選票，與上次選舉差距不大。

表一：2017 年德國聯邦眾議院選舉各政黨第二票得票率

	CDU/CSU	SPD	Die Linke	GRÜNE	FDP	AfD	其他	投票率
2017 年	33.0	20.5	9.2	8.9	10.7	12.6	5.0	76.2
2013 年	41.5	25.7	8.6	8.4	4.8	4.7	6.2	71.5
	-8.5	-5.2	+0.6	-0.5	+6.0	+7.9	-1.2	+4.7

資料來源：Bundeswahlleiter

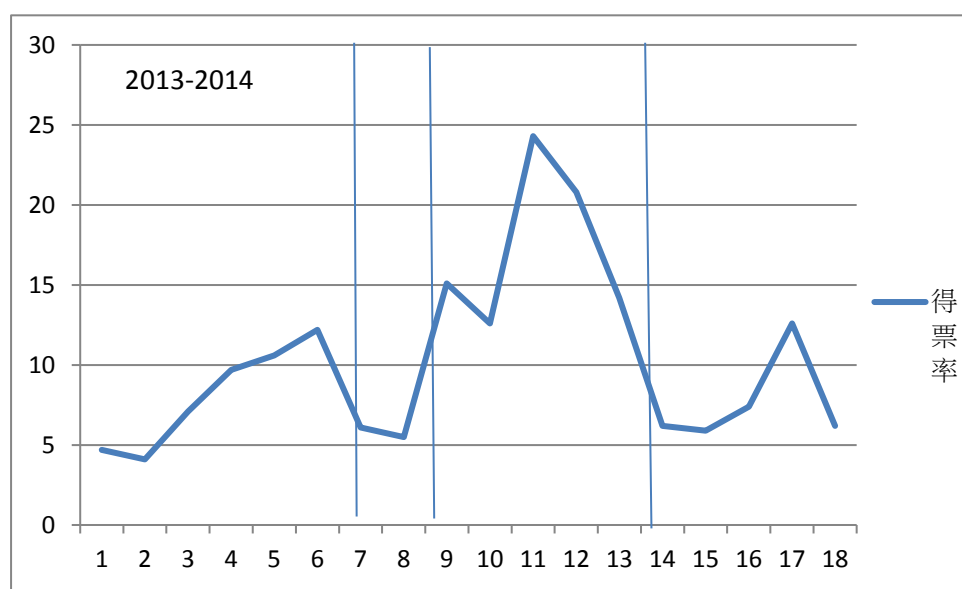
雖然選舉結果並無跌破專家眼鏡之狀況發生，但是對於未來德國聯邦政府組成以及政策走向皆有新的影響，至於對歐盟發展或歐洲重大議題（例如難民問題、英國脫歐問題、歐元問題、烏克蘭問題）走向是否有所影響，這也是相當值得觀察。

一、德國大選結果與後續組閣問題

本次選舉有幾項重點特別值得注意：一、投票率比 2013 年高出 4.7%；二、國會議員總席次從 631 席次暴增至 709 席；三、兩個全民政黨（基民聯盟與社民黨）得票率下降至 53.5%；四、具有右派民粹主義傾向的新政黨（德國替代選擇黨）取得國會第三大黨地位。

2013 年的主要議題是歐元與金援希臘議題，該議題已經持續相當久的時

間，對於選民來說並非新議題，且主要政黨在該議題並無明顯差異，只有當時剛成立的政黨「德國替代選擇黨」以反對金援希臘與歐元之主張，獲得 4.5% 的選票。2017 年的選舉議題雖然多樣，但最受選民關心的則是從 2015 年發生的難民問題。對於難民政策的關心、移民者的融合問題以及排外問題的處理，成為 2017 年選舉的最重要議題³。德國替代選擇黨以反對接納難民以及反對德國伊斯蘭化的主張，獲得許少選民支持。從下圖可以看出，替代選擇黨在 2013 成立後參與聯邦眾議院、歐洲議會、各邦邦議會的得票率趨勢，雖然各邦選民結構不同，但整體而言，2015 年發生的難民問題，對於德國右派民粹主義政黨是一個最佳動員議題。這次選舉投票率的提高，與德國替代選擇黨的動員有相當關連性，從 infratest dimap 民調機構中心的調查結果顯示，2013 年未投票的選民，在這次選舉投票中支持德國替代選擇黨的數量大約 140 萬，基民聯盟則是 190 萬，社民黨 139 萬⁴，可見 AfD 這個新政黨確實動員不少選民。



圖一：德國替代選擇黨從 2013 年至 2017 年各次選舉得票率

德國國會應選席次 598 席，因為超額議席⁵之現象，每屆實際當選議員都超過 600 名以上，通常都是大黨才會有超額議席，2013 年聯邦憲法法院判決超額議席違背席次分配之公平性，因此要求席次分配應考慮公平性，所以為獲得超額議席之政黨遂得以增加「彌補議席」(Ausgleichsmandate)，因此這屆國會議員才會暴增 113 席。

³ Korte, Karl-Rudolf 2017 "Was entscheidet die Wahl? Zu Themen und Wahlmotiven im Superwahljahr 2017". Auspolitik und Zeitgeschichte 38-39/2017 p.4.

⁴ Ströme im Überblick. Wie die Wähler wanderten.

<http://www.tagesschau.de/inland/btw17/waehlerwanderung-115.html>

⁵ 超額議席的產生是聯立兩票制才會發生之現象，通常是政黨第一票當選之直接議席（區域議員）數目超過第二票得票應分配席次。

兩大黨得票率雙雙下滑的結果，導致國會小黨增加至四個，這也是自 1957 年以來，國會政黨數目再度增加為六個政黨。這也影響到聯邦政府的組閣方式，原本的大聯合內閣已經確定不再繼續，右派陣營的基民盟與自民黨也無法取得過半，左派陣營社民黨、左黨、綠黨也未過半，最後只有所謂的牙買加聯合內閣，亦即由代表顏色為黑、黃、綠的基民聯盟、自民黨、綠黨三黨組成聯合內閣。此一聯合模式最早在 2009 年薩爾邦（Saarland）邦議會選舉後出現，維繫至 2012 年。2017 年 5 月最北邊的徐列斯威-霍爾斯坦（Schleswig-Holstein）邦政府出現第二次的牙買加聯合內閣。

此模式之聯合內閣最主要問題在於綠黨與自民黨之妥協，綠黨自 1980 年成立以來，長久被歸類為左派陣營政黨，與社民黨較為接近，與基民盟以及自民黨差距較大。此外，綠黨的生態主義以及反核立場，向來與主張經濟優先的自民黨形成針鋒相對之局面，因此兩黨合作有諸多困難。

通常聯合內閣的組成除了考慮國會多數之穩定外，各方政黨議題的妥協與否是聯合內閣組成的主要關鍵，因此如果需要越多政黨參與聯合內閣，其需要妥協之議題就越多。根據各政黨選舉政見來看，基民聯盟、綠黨與自民黨在難民政策、氣候政策、能源政策、歐盟與歐元相關政策有較多的差異，其餘政策部分也必須協商，目前總共有十二項議題必須協商，從財政、歐洲、氣候、難民..到經濟、國防以及內政。基民聯盟、綠黨與自民黨共派出黨主席以及重要幹部 52 位政治人物擔任協商小組，針對這十二項議題逐一達成協議⁶。最後若協商成功，並交由各政黨代表大會通過，則正式簽訂聯合政府協約（Koalitionsvertrag），做為未來聯合政府施政方針。

依照目前協商狀況來看，雖然需要達成協議之議題相當多，但樂觀之處仍多，10 月 21 日第一次的會談已經有些微樂觀氣氛，但尚無具體結果，未來將繼續依照不同議題討論與協商。

二、各政黨對歐盟相關議題看法

歐盟自從歐元危機以來，似乎各種大型危機緊接不斷，烏克蘭危機、難民危機以及最近的英國脫歐危機都是歐盟必須面對的問題。同樣地，在這次選舉中，各政黨也針對這些議題提出各自的政見。雖然德國除了右派民粹主義「德國替代選擇黨」具有疑歐派以及反歐元色彩之外，其餘進入國會的政黨在支持歐盟的立場上皆相當明確。但是各政黨在上述有關歐盟的危機議題仍有異同之立場。

首先在歐元救援機制方面，基民盟反對將債務歐盟化，基民盟將與法國新政府繼續逐步發展歐元區，例如建立歐元貨幣基金。自民黨則反對法國總統提出深化歐元區的建議，自民黨也反對債務歐盟化。綠黨則表達贊成立場，並且主張目前的歐元救援機制應轉變成歐盟貨幣基金，並由歐盟議會（歐洲議會）

⁶ <http://www.tagesschau.de/inland/jamaika-sondierungen-121.html>

監督。

至於在烏克蘭危機方面：基民盟要求俄羅斯遵守明斯克協定，要求俄羅斯應持續與烏克蘭對話並和平解決問題。此外，基民盟要求歐盟積極參與解決烏克蘭衝突問題。自民黨要求俄羅斯政府破壞國際法的戰爭與佔領行為立刻停止，如果俄羅斯繼續進行侵略的話，自民黨主張應該繼續經濟制裁俄羅斯，並且主張不應該接受俄羅斯再度加入八國高峰會議。綠黨則批評俄羅斯總統普丁違反國際法佔領克里米亞，綠黨也贊成繼續對俄羅斯進行經濟制裁。

在難民、政治庇護與移民政策部分，原本是各政黨在選舉政見中差異較大的部分，尤其選前基督民主聯盟與其姊妹政黨基督社會聯盟就已經針對每年接納難民總數是否應該有上限有不同意見，基社聯盟要求每年最高接納難民數量不得超過 20 萬，梅克爾直到大選後才接受基社聯盟此一建議。自民黨在選舉政見中則反對接納難民之上限，並主張強化政治庇護者之權利，同時也要求確實進行融合。綠黨亦反對訂定接納難民之上限，並反對強制遣返至危難或衝突地區，例如阿富汗。綠黨也要求應該設置移民暨融合部。

至於在英國脫歐部分，三黨基本上並無太大差異。基民盟對於英國脫歐的處理則是主張在英國脫歐後，德國仍將維持與英國在經濟與政治上的聯繫。綠黨支持歐盟在對英國脫歐之協商談判應該採取強硬立場。自民黨則強調應該注意北愛爾蘭以及蘇格蘭之利益，並主張如果兩地區脫離英國，則歐盟應該敞開大門接納。

三個政黨未來的協商結果，除了影響德國政府的政策外，也影響德國在上述議題的看法與主張，從前述簡單的比較大概可推論出，未來德國在難民政策上雖然依舊採取接納立場，但是應該會有某種程度的限制。比較值得注意的是，土耳其與歐盟達成阻絕難民進入歐盟的協議後，德國卻又與土耳其在基本人權相關議題上發生衝突，甚至在選舉政見中，基民聯盟、自民黨與綠黨都反對土耳其在未改善基本人權與言論自由的情況下，不應接受土耳其加入歐盟的入會協商。

三、右派民粹政黨對歐盟之影響

本次選舉的大贏家，自然是右派民粹主義或被質疑有右派激進主義傾向的「德國替代選擇黨」。該政黨在 2015 年至 2016 年因為難民議題而在各個邦議會選舉形成一股旋風，2016 年在德東薩克森安哈特邦與麥克倫堡前波門邦議會的得票率都超過 20% 以上的選票。

德國替代選擇黨主張維持一個主權獨立國家聯盟的歐洲，各國以伙伴關係互相合作。該黨主張德國應該退出歐元區，並再度使用馬克貨幣。該黨也反對雙邊自由貿易協定，包括 TTIP 或 CETA，並且反對土耳其入盟。該黨對於俄羅斯採取友好立場，主張終止對於俄羅斯經濟制裁，並強化與俄羅斯的合作。

在難民政策方面，該黨主張關閉邊界，保護德國免於受到「過多缺乏專業的政治庇護申請者」之危害。政治庇護政策之優先次序應該排在內政議題之

後，家庭政策以及人口政策應該優先於政治庇護政策。該黨認為政治庇護並非屬於基本權利。移民應該依照國家之需求而接受。難民應該隔絕在歐盟邊界之外。

該黨也主張，不應該給予在德國出生的外國小孩申請德國國籍，應該依照屬人原則。該黨也反對雙重國籍。該黨主張歐盟的公民如果沒有就業超過四年，就不應該受到社會福利保障。

德國替代選擇黨的主張，很明顯地具有民族主義、保護主義、排外、反對伊斯蘭色彩⁷。該政黨的出現以及發展，對於右派保守政黨影響甚大，除了吸收右派選票之外，也將影響右派政黨在政策上可能往右移動。該政黨雖然不斷經歷黨內紛爭以及重要人物出走，但是從該黨的選舉結果來看，其受到某部分選民的支持已經是相當穩定的現象。雖然該政黨在目前為止並未被視為違憲政黨之可能觀察名單，但是有些黨員已被一些邦的憲法保護局列為觀察名單。

結語

德國在歐盟的重要自不待言，因此德國對於歐盟的政策與主張自然影響甚大，牙買加聯合內閣的組成，也就是代表梅克爾繼續擔任聯邦總理，也代表德國的歐洲（歐盟）政策不至於有太大的變動，對歐盟的穩定發展有正面影響。當然右派民粹政黨的發展，雖然目前不至於影響德國的歐洲政策，但是對於其他歐洲國家反歐盟或疑歐派的右派民粹政黨確有相當大的鼓舞作用，10月15日奧地利的國會大選右派民粹主義政黨「奧地利自由黨」（FPÖ）獲得26%的選票，與第二大黨奧地利社會民主黨（SPÖ）僅差距0.9%的選票，並且有可能進入聯合政府。更有趣的現象是2000年歐盟各國與美國都批評奧地利不應該讓「奧地利自由黨」入閣，但是如今則尚未有國家大動作批評，或許這也是歐盟未來必須面對的另一個更大的議題——右派民粹政黨的發展。

⁷ 該黨在選舉政見第六章「伊斯蘭與自由民主基本制度衝突」（Der Islam im Konflikt mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung）專章批評伊斯蘭。

2017 年 9 月德國大選後移民政策分析

卓忠宏

前言

德國國會大選於 2017 年 9 月 24 日舉行，焦點集中在梅克爾四連霸。在今年 6150 萬德國選民，300 萬為初次投票的年輕人，但 60 歲以上的選民有 2200 萬。這些安於現狀的選民成為影響選舉結果的關鍵因素。選舉另一焦點在極右派「另類選擇黨」（AfD）的崛起。2013 才建黨的「另類選擇黨」，贏得約 13% 的選票，一下躍升為第三大黨，成為 60 年來成功挺進德國國會的極右派政黨。上屆大選後與梅克爾組成大聯合政府（Grand coalition）的社民黨，雖然為執政帶來穩定性，但兩黨長期的合作與妥協下，彼此政策與意識型態卻逐漸模糊，不僅選民難以辨識，在政策責任歸屬上，更讓過去四年執合政政的社民黨得共同承擔，選舉期間難以找到反擊梅克爾的施力點，導致社民黨選情開高走低，未能延續年初優勢。正因梅克爾和最大反對黨領袖舒茲之間政策上歧異不大，也讓 AfD 接收所有反梅克爾的選票。⁸



Source: Federal Returning Officer

BBC

德國大選 操作移民議題

在今年（2017 年）7 月法國總統馬克宏與德國總理梅克爾舉行的例行德法會議，雙邊在歐盟在重要議題上合作達成初步協議：一是對英國脫歐談判立場；二是歐盟財經統合下一步，尤其歐洲央行是否要結束貨幣寬鬆政策以及財政同盟的可能性；三是移民與國防安全，討論歐洲共同防衛政策。雙方將為歐洲防衛聯盟制定相關的框架，包含歐洲建軍與邊境防衛部隊提出一些具體建

⁸ 「Bundestag 指南：德國大選的觀戰手冊」，
https://global.udn.com/global_vision/story/8663/2715176

議，討論合作方式以及資金來源。

針對移民問題，需從兩種層次來解釋：德國內部層次與歐盟層次。

先看德國內部。梅克爾雖然順利四連任，但在國會需與其他政黨商討共組聯合政府。梅克爾的傳統結盟政黨基社黨在 9 月大選慘敗，而其大本營巴伐利亞邦明年將舉行地方選舉。面對外來移民的壓力，基社黨面臨極右派「另類選擇黨」的龐大競爭，不得不要求執政聯盟在移民政策上訂定轉向較嚴格的規定，這與梅克爾一向標榜移民開放政策有很大出入。

然而 AfD 策略非常簡單，反全球化、反移民、反歐元、反歐盟，焦點完全放在「移民和難民」問題上。此點主張深獲受到大規模移民湧入困擾選民支持。AfD 支持者中有高達 83% 認同移民問題，認為自身生活處境受到移民影響、不滿難民庇護權遭到濫用、對移民引發暴力和犯罪（伊斯蘭恐怖主義興起）感到厭惡與恐懼。另一主軸是「社會正義」，焦點原本應該是德國內部貧富差距，吸引來自社會底層的支持者。AfD 將選民所有的不滿，歸咎推到難民身上，並強調執政聯盟迴避社會正義。

AfD 在此次大選中採取的排外策略，不僅讓它首度晉身德國聯邦議會，更一舉獲得 12.6% 選票，成為議會內第三大黨。在多黨聯合執政傳統的德國，AfD 的意識型態與梅克爾差異過大，無法擠身聯合政府。但「第三大黨」地位反倒增加梅克爾在籌組聯合政府的困難度。最大反對黨社民黨已經拒絕與基民黨共組「大聯合政府」的可能性；在無選擇情況下，只由基民黨、綠黨與自民黨的「牙買加聯合政府」（黃綠黑執政，三黨的代表色黑、綠、黃色與牙買加國旗顏色一致）。

歐盟移民現況 邊境管制是重點

再看歐盟層次的移民問題。難民危機議題從 2015 年延燒至今，問題依舊困擾歐盟，成為各國大選辯論焦點。就歐盟內部來看，這一年來移民湧入情況大大降低，這跟歐盟應對難民潮的作法有關：

一是歐盟與土耳其在 2016 年 3 月峰會期間達成的移民管制與遣返協議。由歐盟提供土耳其 30 億歐元的額外補貼，在土耳其境內設置難民營，收留大量的敘利亞難民，並快速遣返由土耳其進入希臘的難民，費用由歐盟負擔。此點似乎頗收成效。但 2017 年 4 月土耳其總統艾爾端（Recep Tayyip Erdogan）透過修憲公投中，通過 18 項新憲法條文，刪減國會權力，加強總統權限。艾爾端先前欲派官員向歐洲僑民宣傳公投，遭到德國及荷蘭等國禁止入境，引發了外交衝突。歐盟也對土耳其公投選舉期間舞弊、鎮壓反對勢力的人權問題、憲法修正後的國會監督表達關切。凡此種種，引發艾爾端不滿，威脅在難民議題上不再提供協助，引發歐盟新一波隱憂。

第二是加強外部邊境管制，防堵難民大規模的移動。此點與前述德法例行聚會中討論邊境安全防衛部隊有關。就地中海管道進入歐洲的移民路線，主要有

三條路徑：西邊是透過摩洛哥和阿爾及利亞越過直布羅陀海峽到達西班牙，或進入北非西邊屬於西班牙管轄的加納利群島；東邊則是通過土耳其達達尼爾海峽轉往希臘，或渡船偷渡到希臘小島，再從希臘輾轉前往歐洲；中部從突尼斯或利比亞渡海北上，在馬爾它或義大利上岸。上述三條偷渡路線隨著北非與中東國家局勢惡化，多利用中部與東邊地中海路徑。

在東部敘利亞-土耳其-希臘這條東部路徑，關鍵在於希臘。因希臘是歐盟申根區會員國，進入希臘就適用歐盟內部市場自由移動。只是希臘北部邊境接壤的國家：保加利亞雖是歐盟會員國，但尚未加入申根區；其餘是西巴爾幹半島國家，馬其頓與阿爾巴尼亞等國，並不適用歐盟申根規範。換言之，希臘是難民進入歐盟東邊邊境唯一管道。希臘肩負起與土耳其愛琴海的邊境管制，同時負責該國北部邊境的控管。然歐盟及其（中東歐）會員國常質疑希臘在難民管制上過於鬆散。不能說希臘放任難民，畢竟該國歷經長期的債務危機，經濟至今尚未恢復元氣。希臘對難民其實就是無能為力。歐盟雖提供希臘政府經濟與行政援助滯留在希臘的難民，但在希臘5個移民熱點建立的登記中心當中，僅剩一個還在運作。另中東歐國家要求希臘北部邊界能嚴格控制，若希臘未能有效遏止難民，中東歐國家就會結合馬其頓、保加利亞，單方面派兵防衛希臘邊界。⁹希臘的不作為及無效率，正是歐盟難民棘手難解之處。

難民問題迫使歐盟希望進一步統整各國外部邊境管轄權，也是德法希望加強合作建構的邊境防衛。相對應作法在2015年4月歐盟移民特別高峰會中就達成4點初步共識：由歐盟提供資金、設備以強化歐盟外部邊境巡防。每月巡邏地中海邊境的預算將提高3倍至900萬歐元，並增加可調用的船艦和直昇機，以及時發現移民船，並採取相應行動。許多歐盟國家（如德國與英國）都表示，將會提供更多的船隻及飛機支援在地中海的巡邏行動。

只是這作法仍仰賴會員國的配合與支援，歐盟主導性不強。邊境管制（部隊）既牽扯到歐盟內部的移民政策，也涉及28個成員國有各自司法制度，要解決歐洲移民危機必須靠歐盟各國協調和合作。主因是歐洲內部對移民問題意見不一：如在德國與瑞典，是國家政策歡迎難民，但民間反彈；南歐國家，如義、西、葡，國家傾向難民緊縮，但民間歡迎；中東歐國家卻是極度反彈。西歐國家在II大戰後面臨經濟重建的需求，因此招募外國勞工當作「經濟儲備」，解決國內勞力短缺的困境，如德國引進土耳其勞工、法國的阿爾及利亞人，在更晚的西班牙與厄瓜多簽署的勞工協議都屬這類。這些客工對歐洲戰後經濟重建有其正面貢獻。因此歐洲在面臨人口老化與出生率下滑考量下，有計畫收容難民，並予以適當的職業訓練轉換成勞動力，就成為德國、瑞典的考量。相較於南歐國家，經濟狀況並不允許接收過多難民，但在教宗呼籲天主教社會一個教區至少收容一個難民家庭情況下，反倒是民間自發性行為收容難

⁹根據申根公約第26條規定，在特殊情況下，區內會員國可恢復「內部邊界管制」最長達2年。過去在波蘭、匈牙利、奧地利、德國、丹麥、瑞典、法國...等，都相繼執行過短暫的邊境管制措施，但只有半年時間而已。顯見邊境管制技術面不難，因申根條約已有規範。

民。中東歐國家大多以宗教信仰為由拒絕接納難民，主張若是讓過多伊斯蘭信仰的難民進入，會威脅以基督教為根基的歐洲社會，但背後的原因可能是國內高失業率和疲弱的經濟形勢，因為人口增長並不必然帶來經濟的成長。尤其歐盟早在 1993 年共同市場就實施邊境去除。在勞工自由流通下，擁有高技術、有競爭力的勞工轉往高福利、工業程度高的國家移動。剩下不願離鄉背井、低技術、競爭力薄弱的勞工。中東歐國家在加入歐盟時，已經進一步調和境內的勞工結構。如今面對西歐國家的競爭，又得同時面對來自第三國移民的競爭。在會員國之間對難民立場分歧且呈現特殊對比的情形下，制度面的執行有其難度。

結論

自 2015 年來困擾歐盟的移民與難民問題看似威脅稍減，但在這兩年會員國大選中始終是選戰焦點。影響所及是歐洲極端政黨興起，而有反移民、反歐元、反歐盟的主張。移民從國際關注的人道危機，演變成會員國之間齟齬，又成為反歐盟、反全球化、民粹份子的操作手段。德國與法國達成防堵移民在邊境防衛的共識，但僅治標無法治本。杜絕移民來源，其根本仍在如何穩定北非、近東局勢，恢復當地穩定與經濟。而移民/難民在歐盟內部融入與庇護是另一層次問題。如何與移民國社會人民和平相處，化解民怨，更是主要移民國無可迴避的課題。