

差异性一体化：俄乌冲突背景下 欧盟新老成员国的利益博弈^{*}

宋黎磊 常 晨

【内容提要】 俄罗斯对乌克兰采取的特别军事行动使欧盟凝聚力得到增强。但是随着俄乌冲突的持续，“新欧洲”与“老欧洲”在安全、能源以及贸易领域的认知差异性增强。同“老欧洲”一样，欧盟的中东欧成员国将“支持乌克兰、反对俄罗斯”视为政治正确，但是在实际政策制定过程中，中东欧成员国仍然将自身的国家利益作为对乌和对俄政策的首要考虑。俄乌冲突使中东欧成员国对俄罗斯的恐惧加剧，在欧盟尚未成为安全保护者的情况下，中东欧成员国倾向于在北约框架下进行安全合作，体现了差异性替代一体化。俄乌冲突间接损害了中东欧成员国的能源安全和经贸利益，在能源领域，以匈牙利为代表的中东欧成员国寻求对俄能源制裁豁免权；在贸易领域，中东欧成员国出台单方面对乌克兰的贸易政策。中东欧成员国在能源和经贸领域的政策体现出差异性内部一体化的特点。为提高决策效率，欧盟在安全、能源以及经贸领域所推出的政策往往存在着豁免性差异化，这使欧盟的差异性替代一体化与差异性内部一体化的特征增强。俄乌冲突的持续将会导致新老欧洲在对俄政策和对乌政策上的协调性降低，欧盟差异性一体化趋势走强，将在未来进一步影响欧盟的凝聚力。

【关键词】 欧盟 俄乌冲突 中东欧国家 差异性一体化 豁免性差异化

【作者简介】 宋黎磊，同济大学政治与国际关系学院教授，博士生导师；常晨，同济大学政治与国际关系学院 2022 级博士研究生。

^{*} 本文是国家社科基金项目“欧亚互联互通‘瓶颈地带’的机制博弈与中国应对研究”（19BGJ041）的阶段性成果。

为了维持欧盟政策对内与对外的一致性，欧盟在制定新的政策时，需要与成员国进行持久的谈判，但这种追求绝对一致性的谈判不仅会拉长政策制定的周期，更有可能导致谈判最终失败。因此，在欧盟决策过程中，差异性一体化的现象一直存在。在中东欧国家入盟后，由于其在国家利益、历史文化、价值观等方面与“老成员国”存在较多分歧，欧盟的差异性一体化趋势更加明显。2022年2月爆发的俄乌冲突深刻影响了欧洲地缘政治环境。面对重大危机，欧盟展现出近年来罕见的团结，欧盟国家就制裁俄罗斯和援助乌克兰达成一致。但随着俄乌冲突的持续，中东欧成员国从自身利益出发在不同领域与欧盟机构以及“老成员国”进行博弈，在对待俄乌两国的实际行动上逐渐显示出更多的差异性。本文从差异性一体化视角出发，分析俄乌冲突在安全领域、贸易领域和能源领域对中东欧成员国产生的影响，同时展望欧洲一体化的发展前景。

一 差异性一体化的相关研究

（一）差异性一体化与差异性去一体化

20世纪90年代以来，在欧洲一体化大幅度深化和扩大的同时，成员国之间的差异性日渐增强，在这种背景下，“差异性”逐渐成为欧洲一体化研究的重要视角。“差异性一体化”也成为欧洲一体化理论探索的新方向。

差异性一体化往往被视作成员国在某些政策领域上具有不同权利和义务的情况^①。具体而言，它是指欧洲国家或者次国家单位在共同政策上以不同速度以及（或者）朝着不同目标前进的过程，它涉及在欧盟条约框架内外采取不同的正式和非正式的安排，通过这种方式，行为体在权利和义务方面可以有所不同^②。差异性一体化也可以被视作正式的有法律效力的欧盟规则在成员国之间发挥效力时的差异性^③。上述定义认为差异性一体化并不包括由于成员国对欧盟规则的不遵

① Alkuin Kölliker, “Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration”, *West European Politics*, Vol. 24, No. 4, 2001, pp. 125 – 151.

② Kenneth Dyson and Angelos Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 4.

③ Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 2, 2014, pp. 354 – 370.

守或成员国集团之间的非正式合作而导致的差异化^①。当欧盟规则和政策并非在所有成员国具有法律效力，或者并非完全在成员国中有效时，欧洲一体化可以被称为差异性一体化^②。差异性一体化通常被理解为一种在差异性和一致性并存的情况下用来克服决策僵局的工具^③。英国脱欧公投后，“差异性”这一视角进一步衍生出“差异性去一体化”概念，是指某个成员国退出已参与的欧洲一体化进程或将欧盟政策和权力转回到某个成员国的谈判过程^④。

上述观点都认为欧洲的未来将循着差异性一体化的路径发展，问题的关键并不在于差异性是否会一直存在，而是在于差异性将如何发展^⑤。差异性一体化与差异性去一体化均从“差异性”视角讨论了欧洲一体化的现状与前景，而其主要区别在于成员国在已经参与的欧洲一体化领域的合作程度是否降低。差异性去一体化侧重于描述和解释成员国退出合作后欧洲一体化范围的减小与层级的下降。差异性一体化则更加关注差异性对欧洲一体化发展和深化的影响，其承认欧盟内存在政策偏好的多样性，并允许差异性和一致性共存，以此打破谈判僵局，推动欧洲一体化的发展，欧洲一体化的倒退并不在差异性一体化的考虑范围内。

俄乌冲突加剧了欧盟成员国的危机感，客观上加强了欧盟成员国的凝聚力，欧盟成员国意识到只有与欧盟捆绑在一起，才能抵抗现有威胁，因此选择退出欧盟或者退出欧盟现有的合作领域的倾向减轻，欧洲一体化在这一背景下很难出现倒退，欧盟的差异性去一体化发展趋势降低。但俄乌冲突也给欧盟成员国带来了不小的利益损失，使“新欧洲”与“老欧洲”之间的利益博弈加剧。在不影响已参与的欧洲一体化领域的合作程度的情况下，部分成员国在欧盟统一对俄制裁和对乌援

① Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union”, pp. 354 – 370.

② Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Grand Theories, Differentiated Integration”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 8, 2019, pp. 1172 – 1192.

③ Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Cascading Opt – outs? The Effect of the Euro and Migration Crises on Differentiated Integration in the European Union”, *European Union Politics*, Vol. 24, No. 1, 2023, pp. 21 – 41.

④ Benjamin Leruth *et al.*, “Exploring Differentiated Disintegration in A Post – Brexit European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 5, 2019, pp. 1013 – 1030.

⑤ Vivien Schmidt, “The Future of Differentiated Integration: A ‘Soft – Core,’ Multi – Clustered Europe of Over – Lapping Policy Communities”, *Comparative European Politics*, Vol. 17, No. 2, 2019, pp. 294 – 315.

助中寻求差异化以减轻俄乌冲突给本国带来的负面影响。从上述事实出发，本文从差异性一体化的视角讨论俄乌冲突下中东欧成员国如何实现自身的利益诉求。

（二）差异性一体化的既有研究

差异性一体化虽已成为研究热点，但其理论体系仍在发展。有学者认为差异性一体化的存在是为了管理欧盟内部的分歧，这些分歧永远不会消失，因此有必要将差异性一体化研究提升到欧洲一体化理论的常态化研究议程中^①。也有学者认为差异性一体化虽然在政策领域和空间领域呈现出了差异性，但同时保持了制度的核心，需要通过关注差异性一体化的组成部分（政策和国家）的属性，以理解欧盟差异性一体化特征的出现和发展^②。

一类研究聚焦差异性一体化出现的原因。有学者指出差异性一体化的根源在于成员国国内政治的差异性^③。有学者认为政治化、相互依存以及偏好趋同是影响欧盟差异性一体化的重要因素。政治化是一个过程，通过这个过程，原先非政治性的议题会被纳入政治领域^④。政治化会导致欧洲一体化议题争议性的增加以及对此议题感兴趣的观众数量的增多，因此，欧盟及其机构影响力的增大一方面更能引发公众的关注、利用和支持，另一方面也会使更多议题进入政治化领域，使欧洲一体化的政治化程度加强，引起对欧盟政策和政体的反作用^⑤。有观点认为，相互依存可以创造一体化的需求和促进一体化，但是高政治化程度往往会抑制一体化。由此，当高度相互依存和高政治化结合在一起时，可能会产生差异性一体化^⑥。

① Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union: a Concept, a Process, a System or a Theory?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 754 – 763.

② Frank Schimmelfennig *et al.*, “The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 764 – 782.

③ Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union: a Concept, a Process, a System or a Theory?”, pp. 754 – 763.

④ De Wilde, Pieter and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration Be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, 2012, pp. 137 – 153.

⑤ Ibid., p. 140.

⑥ Frank Schimmelfennig *et al.*, “The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation”, pp. 764 – 782.

另一类研究关注差异性一体化的影响，对欧盟而言，差异性一体化是克服集体行动问题的有效工具。欧盟的扩大会带来多样化，当欧洲一体化中的“一致性”原则无法持续下去时，欧盟内部不可避免地会出现差异性。为了应对这一现象，欧盟在决策过程中必须具有足够的灵活性，以此维护欧洲一体化的成果，即使这种灵活性会使得决策过程无比繁琐^①。差异性一体化对于欧盟的运作方式至关重要，是欧盟确保其享有的有效性和合法性的关键手段^②。不过，也有学者认为，差异性一体化有可能削弱成员国之间的相互信任^③。

（三）差异性一体化的类型

欧盟的发展伴随着差异性，在东扩过程中，欧盟会将新成员国暂时排除在某些法律或政策之外。此外，欧元区 and 申根区也是欧盟实施差异性一体化的典型例证。差异性一体化最初旨在解决由于成员国客观能力和主观意愿存在差异性而导致的一体化发展缓慢或停滞不前的问题。为推动欧洲一体化，部分成员国会率先在某一领域进行合作，其他成员国可以选择加入或者不加入这一领域。目前，欧盟成员国在欧盟政策中存在不同的权利和义务也可以被视作差异性一体化。

欧盟的差异化可以被分为横向差异化（horizontal differentiation）和纵向差异化（vertical differentiation）。横向差异化表现为欧盟将个别成员国暂时排除在欧盟政策之外，或是允许非成员国参与特定的欧盟政策；纵向差异化表现为欧盟在不同的政策领域有着不同的权限，例如，欧盟货币政策主要在超国家层面进行协调，国防政策则主要在国家层面进行讨论^④。根据横向差异化，差异性一体化主要可以分为三种类型：差异性内部一体化（Differentiated internal integration），即

① Alexander C - G. Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, 1996, pp. 283 - 295.

② Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union: a Concept, a Process, a System or a Theory?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 754 - 763.

③ Rebecca Adler - Nissen, “Opting Out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty”, *West European Politics*, Vol. 34, No. 5, 2011, pp. 1092 - 1113.

④ Frank Schimmelfennig *et al.*, “Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements”, *European Union Politics*, Vol. 24, No. 1, 2023, pp. 3 - 20.

有合作意图的成员国进行合作^①，或者是个别欧盟成员国不参与欧盟的具体政策^②；差异性外部一体化（Differentiated external integration），即非欧盟成员国选择性地采取欧盟政策^③；差异性替代一体化（Differentiated alternative integration），即成员国在欧盟机制外合作^④。

欧盟的差异化也可以根据性质被分为豁免性差异化（exemptive differentiation）和歧视性差异化（discriminatory differentiation）。在豁免性差异化中，成员国通过主动谈判以退出欧盟的统一政策或者获得条约所规定的义务的豁免。歧视性差异化则是指欧盟暂时或有条件地将成员国排除在欧盟政策之外^⑤。在豁免性差异化的情况下，成员国往往是自愿地被免除义务，而歧视性差异化则是成员国非自愿地被排除在欧盟某些政策或利益之外^⑥。

在俄乌冲突中，欧盟机构在统筹欧盟行动中担任了重要角色，成员国在超国家层面上彼此协调、相互合作，不过，在实际谈判过程中成员国存在利益分歧。在这一背景下，差异性一体化主要是由成员国尤其是中东欧成员国推动，中东欧成员国的差异性诉求主要通过横向差异化，即差异性内部一体化与差异性替代一体化来实现。在俄乌冲突背景下，中东欧成员国主动寻求欧盟对俄、对乌的政策豁免权。受中东欧成员国的影响，为提高决策效率，欧盟在安全、能源以及经贸领域所推出的政策中则体现出豁免性差异化特点。

① Nico Groenendijk, “Flexibility and Differentiated Integration in European Defence Policy”, *L’Europe en Formation*, No. 2, 2019, pp. 105 – 120.

② Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Grand Theories, Differentiated Integration”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 8, 2019, pp. 1172 – 1192.

③ Ibid.

④ Nico Groenendijk, “Flexibility and Differentiated Integration in European Defence Policy”.

⑤ Frank Schimmelfennig *et al.*, “Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements”, pp. 3 – 20.

⑥ Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 16 – 17; Benjamin Leruth *et al.*, “Differentiated Integration and Disintegration in the EU After Brexit: Risks Versus Opportunities”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 6, 2019, pp. 1383 – 1394.

二 俄乌冲突背景下中东欧成员国的差异性诉求与行动

随着欧洲一体化的扩大与深化，欧盟内部的异质性增强，差异性一体化特征凸显。俄乌冲突使欧盟获得了团结一致的动力，反俄援乌成为欧洲的政治正确。俄乌冲突以来，欧盟迅速采取行动，表现出堪称典范的团结，迅速作出有关对俄制裁、对乌援助以及加强自身军事防御的决定。欧盟对俄罗斯实施了前所未有的大规模制裁，涉及经贸、金融、能源、媒体以及交通等各个领域，针对近 1 800 名个人和实体进行了制裁^①。尽管欧盟十分依赖俄罗斯的能源和对俄贸易，但在对俄制裁措施问题上很快达成一致。2022 年 2 月以来，欧盟已对俄罗斯实施了十三轮制裁^②。此外，欧盟对乌援助的速度和规模也超乎往常。俄乌冲突爆发几天后，欧盟就决定利用欧洲和平基金向乌克兰提供武器。2022 年 2 月 28 日，欧盟宣布向乌克兰军队提供价值 4.5 亿欧元的武器支持，此后欧盟每隔几个月就要向乌克兰提供武器援助^③。2023 年 6 月 26 日，欧盟理事会发表声明称，欧洲和平基金将增加 35 亿欧元，基金总额已达 120 亿欧元^④。截至 2023 年 9 月底，欧盟提供给乌克兰的军事援助已经接近 270 亿美元，并且还在不断增长，其中不仅包括欧洲和平基金提供的资金，也包括成员国在双边基础上提供的物资^⑤。2024 年 2 月 1 日，欧盟 27 国领导人一致同意未来 4 年在欧盟预算内为乌克兰拨款 500 亿

① “EU Sanctions against Russia Explained”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

② “Timeline – EU Restrictive Measures against Russia Over Ukraine”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

③ “Timeline – European Peace Facility”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

④ “EU to Increase European Peace Facility Budget”. <https://www.foreignbrief.com/daily-news/eu-to-increase-european-peace-facility-budget/>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

⑤ “EU Assistance to Ukraine (in U. S. Dollars)”. https://www.eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/eu-assistance-ukraine-us-dollars_en?s=253, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

欧元额外援助^①。

俄乌冲突重新引发欧盟对军事防务能力建设的关注，2022年2月以来，欧盟采取多项措施增强自身的军事防务能力。2022年3月，欧盟发布《安全与防务战略指针》，宣布建立一支5 000人的“快速反应部队”^②。两个月后，欧盟宣布成立国防联合采购工作组，以协调成员国在国防采购时的行动^③。7月19日，欧盟通过了《通过共同采购法加强欧洲国防工业法案》（EDIRPA），以期促进成员国在国防联合采购方面的行动协调性^④。

历史经验表明，危机往往是欧洲一体化发展的重要刺激因素：2008年的金融危机使欧盟的金融架构得到了重大创新；2015年的难民危机又使确保欧盟外部边界安全的机制大幅升级；英国脱欧提醒欧盟采取措施增强剩余成员国的凝聚力；新冠疫情促使欧盟提出“复苏基金”计划，推进了欧洲经济领域的一体化^⑤。强大的外部或内部的压力，有助于欧盟突破决策惯性并推进一体化进程。俄乌冲突带来的巨大压力提高了欧盟的团结性，2023年1月，欧洲对外关系委员会（ECFR）针对俄乌冲突进行的民意调查显示，欧洲公民普遍认为只有乌克兰明显战胜俄罗斯，而非双方进行和平谈判才能带来和平^⑥。针对该民意调查的分析认为，这种使欧洲公众团结的力量源于乌克兰在俄乌冲突中的韧性、欧洲自由

① 《欧盟峰会同意向乌克兰提交500亿欧元援助》，<http://www.news.cn/world/20240201/d171376c511c49b0ae2c0d7ec218ac25/c.html>，访问时间：2024年2月6日。

② “A Strategic Compass for Security and Defence”. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf，访问时间：2023年9月30日。

③ “EU Steps up Action to Strengthen EU Defence Capabilities, Industrial and Technological Base: towards an EU Framework for Joint Defence Procurement”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3143，访问时间：2023年9月30日。

④ “Defence Industry: EU to Reinforce the European Defence Industry through Common Procurement with a 500 Million Instrument Page Contents Top Print Friendly Pdf Contacts for Media”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4491，访问时间：2023年9月30日。

⑤ Stefan Lehne, “The EU and the Creative and Destructive Impact of Crises”. <https://carnegieeurope.eu/2022/10/18/eu-and-creative-and-destructive-impact-of-crises-pub-88145>，访问时间：2023年9月30日。

⑥ Ivan Krastev, Mark Leonard, “Fragile Unity: Why Europeans Are Coming Together on Ukraine (And What Might Drive Them Apart)”. <https://ecfr.eu/publication/fragile-unity-why-europeans-are-coming-together-on-ukraine/>，访问时间：2023年9月30日。

主义者和民族主义者的融合以及美国对欧洲的支持^①。欧洲公众的团结将提高欧盟的凝聚力，并在一定程度上促进欧洲一体化的发展。但这种团结也是脆弱的，一旦上述三种力量发生变化，就会对公众舆论产生影响。因此，欧盟需要保持乃至不断加强其新近形成的团结，以便更好地在当前的地缘政治环境中与俄罗斯博弈，并影响其在俄欧共同邻国的行动能力^②。此外，欧盟也可以借助这种团结推进一体化进程。

尽管欧盟在许多领域表现出前所未有的趋同性，但成员国之间仍存在差异性。俄乌冲突的持续使欧盟成员国在安全政策、经济利益以及能源问题上的分歧加剧，虽然这些分歧并不能从根本上扰乱欧盟内部的决策，但从长远来看，它们将对欧盟产生影响。如果成员国内部的矛盾继续发展，欧盟未来战略的连贯性和全面性将受到影响。随着冲突的持续，欧盟成员国在如何减轻俄乌冲突带来的负面影响上出现了分歧，“新欧洲”与“老欧洲”之间的差异性更加显著。“老欧洲”试图统一欧盟成员国在俄乌冲突中的政策，而中东欧成员国在进行政策选择时更加重视自身的利益。为了能够在俄乌冲突背景下提高决策效率，欧盟在制定对俄、对乌政策上总体体现了豁免性差异化，以此安抚中东欧成员国，这也进一步加强了差异性一体化的趋势。在俄乌冲突背景下，欧盟成员国在安全政策、经贸政策以及能源政策上体现了差异性替代一体化和差异性内部一体化。

（一）安全政策：差异性替代一体化与差异性内部一体化

由于历史遗产、地理距离以及国家实力不同，“新欧洲”与“老欧洲”对地区安全形势以及安全威胁有着不同认知，因而安全政策有所差异。法国、意大利等老成员国更多从欧盟整体利益出发，在欧盟共同安全与防务政策框架下进行合作，以建立欧盟自身的防务力量，推进欧洲防务一体化。而中东欧成员国往往从民族国家利益出发，倾向于依赖域外大国，在安全合作上主要以北约框架为主，以欧盟框架为辅。差异性替代一体化可以帮助拥有北约成员国身份的欧盟成员国

^① Ivan Krastev, Mark Leonard, “Fragile Unity: Why Europeans Are Coming Together on Ukraine (And What Might Drive Them Apart)”. <https://ecfr.eu/publication/fragile-unity-why-europeans-are-coming-together-on-ukraine/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

^② Stefan Meister, “A Paradigm Shift: EU – Russia Relations after the War in Ukraine”. <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

实现在欧盟和北约框架下进行两边合作的可能性。当中东欧成员国脱离欧盟框架，在北约框架内进行合作时，就会出现差异性替代一体化。当中东欧成员国消极参与欧盟共同防务建设时，就会出现差异性内部一体化。

俄乌冲突客观上加大了欧盟国家对美国以及北约的依赖，但以法国为代表的西欧国家仍然希望能够发展欧盟自身的军事实力，实现欧洲防务一体化，以增强和实现欧盟战略自主。这些国家往往军事实力较强，希望能够主导欧洲防务发展进程。法国更看重欧盟层面的防务力量，在制定安全政策时，也试图发挥法国与欧洲防务的协同作用。法国总理前国防顾问路易斯·高蒂埃曾表示，法国的指挥能力和情报收集能力可以借助欧盟平台发挥更大的影响力，而法国军事结构的合理化取决于欧盟建设^①。2023年5月23日，欧盟理事会通过了永久结构性合作（PESCO）框架下的11个新合作项目。其中法国最为积极，参与的新合作项目多达8个，包括研制下一代中型直升机、一体化多层防空反导系统以及新型反炮兵传感器系统等项目^②。法国总统马克龙也在接受采访时宣称欧洲不能只是“美国的追随者”，需要打造“战略自主权”，而不是“从美国议程中汲取灵感”^③。

中东欧成员国则更倾向于依赖美国的军事力量，它们很难相信欧盟有能力保护自己。这种看法与历史因素、中东欧成员国的自身实力以及其所感受到的俄罗斯的威胁程度有关。中东欧地区的历史发展进程中充斥着不同战略利益、社会制度以及宗教文化的相互竞争，安全问题一直是该地区国家所关注的重点议题。冷战结束后，中东欧地区的安全环境发生了剧烈变化。欧盟和北约的东扩使俄罗斯更加强势地介入中东欧地区安全事务，中东欧地区的安全局势持续处于紧张状态。中东欧地区基本都是中小国家，很难仅凭自身实力维护国家安全，生存和发展极易受到外部安全环境变化的影响，这些国家对俄罗斯抱有极大的戒备心理，

① 于江：《大国意识与独立自主：法国的国家安全研究》，载《国际政治研究》2022年第5期。

② “EDA: 11 New PESCO Projects Focus on Critical Defence Capabilities and Interoperability”. https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/eda-11-new-pesco-projects-focus-on-critical-defence-capabilities-and-interoperability/407770/?utm_source=ieu-portal, 访问时间：2023年9月30日。

③ “‘Old Europe Failed but Poland Is leader of New Europe,’ Declares Polish PM at White House”. <https://notesfrompoland.com/2023/04/12/old-europe-failed-but-poland-is-leader-of-new-europe-declares-polish-pm-at-white-house/>, 访问时间：2023年9月30日。

并对能够为其提供安全保障的国家有很强的依赖性。因此，中东欧成员国的安全政策凸显出差异性替代一体化特征，即在安全防务领域倾向于与域外大国（尤其是美国）在北约框架下合作。这正是“新欧洲”与“老欧洲”在安全政策上存在差异性的原因所在。波兰总理马特乌什·莫拉维茨基曾表示，除与美国人建立更紧密的联盟之外别无选择，“老欧洲想与俄罗斯达成协议，但这些国家失败了。而波兰是新欧洲的领导者。波兰希望成为欧洲安全的基石，我们走在正确的轨道上。华沙和华盛顿绝对用同一种声音说话，我希望布鲁塞尔也用同一种声音说话”^①。

欧盟条约第 44 条和第 42（5）条规定了参与常规共同安全与防务任务的差异化^②，欧盟共同安全与防务任务可以与不同的国家进行组合（包括非成员国）或者利用北约的军事能力，或欧盟以外的其他现有联合军事能力框架，这意味着欧盟可以在安全政策执行上存在差异性一体化^③。以波兰和波罗的海三国为例，俄乌冲突爆发后，这些国家在安全政策上的差异性替代一体化与差异性内部一体化更加凸显。

从差异性替代一体化上来看，早在 2019 年，美国就和波罗的海三国签署了单独的双边防务合作战略路线图^④。俄乌冲突后，波兰加大了与美国、韩国等国家在欧盟框架外的军事合作。2022 年波兰先后与韩美两国签署了总价近 265 亿美元的国防采购协议^⑤。2022 年 6 月，拜登在北约马德里峰会上宣布，美陆军第五

① “‘Old Europe Failed But Poland Is Leader of New Europe,’ Declares Polish PM at White House”.

② Nico Groenendijk, “Flexibility and Differentiated Integration in European Defence Policy”, *L’Europe en Formation*, No. 2, 2019, pp. 105 – 120.

③ Ibid.

④ Derek E. Mix, “Estonia, Latvia, and Lithuania: Background and U. S. – Baltic Relations”. <https://sgp.fas.org/crs/row/R46139.pdf>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ Bartosz Glowacki, “Poland’s Massive Tank, Artillery and Jet Deal with S. Korea Comes in Shadow of Ukraine War”. <https://breakingdefense.com/2022/07/polands-massive-tank-artillery-and-jet-deal-with-s-korea-comes-in-shadow-of-ukraine-war/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日；Bartosz Glowacki, “Poland Buying 96 AH-64E Apaches, as Modernization Spending Spree Continues”. <https://breakingdefense.com/2022/09/poland-buying-96-ah-64e-apaches-as-modernization-spending-spree-continues/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

军司令部前线指挥所将永久驻扎波兰^①。波兰总统杜达称，俄乌冲突表明，如果没有密切的跨大西洋关系，欧洲就没有真正的安全，美国在建立欧洲安全方面发挥着巨大作用^②。2023年6月30日，波兰总理莫拉维茨基表示，希望能够参与北约核共享计划以应对俄罗斯^③。波罗的海国家也加大了与北约的合作，2022年12月7日，在北约马德里峰会上，美国承诺在爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛增加驻军，立陶宛国防部长阿努绍斯卡斯对此表示，“美国的军事存在是国家安全防御和对抗俄罗斯威胁的重要组成部分，并强烈支持美国在立陶宛加强军事部署”^④。虽然中东欧成员国没有退出原有的欧盟安全合作项目，但这并不意味着它们信任欧盟的安全防务能力。以波兰为例，波兰认为新的欧洲防务倡议应当基于北约的需要，主要目的应该是促进欧洲盟国整体军事能力的发展以及更好地分担北约义务，欧洲的防务政策应该用来加强北约的防御和威慑的可信度，而不是仅为欧洲服务^⑤。以波兰和波罗的海国家为代表的中东欧成员国向来对欧洲防务一体化持怀疑态度，认为只有美国能够保障其国家安全，因此在国家需要新的防务措施时，它们仍然倾向于加强与美国在北约框架下合作。

此外，波兰和波罗的海三国的安全政策体现了差异性内部一体化。目前波兰和波罗的海三国的安全政策重点并不在欧盟共同防务能力的建设方面。2017年12月，欧盟的25个成员国建立起永久结构性合作组织（PESCO）以提高彼此之

① “Fact Sheet: The 2022 NATO Summit in Madrid”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/29/fact-sheet-the-2022-nato-summit-in-madrid/>, 访问时间：2023年9月30日。

② “Open the Doors to NATO and the EU, Says Poland’s President Duda”. <https://www.euronews.com/2023/01/23/open-the-doors-to-nato-and-the-eu-says-polands-president-duda>, 访问时间：2023年9月30日。

③ 《波兰总理：要求加入北约核共享计划，在境内部署核武器》，http://www.xinhuanet.com/mil/2023-07/03/c_1212240200.htm, 访问时间：2023年9月30日。

④ “Enhancements to Persistent U. S. Force Presence in Lithuania”. <https://lt.usembassy.gov/enhancements-to-persistent-u-s-force-presence-in-lithuania-press-release/>, 访问时间：2023年9月30日。

⑤ “Poland and NATO’s Next Strategy: Deterring Russia and Making European Defence Work (for the Alliance)”. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/poland-and-natos-next-strategy-deterring-russia-and-making-european-defence-work-for-the-alliance/>, 访问时间：2023年9月30日。

间的防务合作。永久结构性合作体现了部分成员国打算排除少数成员国的阻碍，率先在安全领域加强合作，以解决欧盟防务能力不足的问题。永久结构性合作不仅在启动时存在着差异性，即部分成员国不加入，在具体项目中也呈现出“菜单式选择”的特点^①，是差异性一体化在安全与防务领域的重要体现。截至 2023 年 10 月，PESCO 已开发 68 个项目。不过，波兰和波罗的海三国并没有积极参与该合作。在 68 个项目中，波兰仅参与其中的 11 个项目^②。而在同样旨在增强欧盟共同防务能力的欧洲防务局（EDA）项目中，波兰参与了其中的 38 个，占总项目的 28%^③。PESCO 作为一个永久性的差异性一体化方案，具有一定的灵活性，允许成员国选择性参与其项目，体现差异性内部一体化特点。在俄乌冲突发生后，中东欧成员国重视国防安全，波兰 2023 年国防预算占 GDP 的比重高达 4.2%，从比例来看，已成为北约第三大支出国，仅次于希腊和美国。立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚也达到了北约要求的国防开支占 GDP 2% 的目标^④。尽管上述国家如此重视防务建设，但其参与欧盟共同防务能力建设项目的数量并未显著增多。在 2023 年 5 月 23 日通过的 PESCO 框架下的 11 个项目中，爱沙尼亚和拉脱维亚仅参加了与通信设备有关的项目，而立陶宛则一个都没有参加^⑤。从永久结构性合作框架来看，波兰与波罗的海三国所参与的大部分项目与提高国家间协同作战能力有关，而不是新武器研发。波兰学者认为，如果欧盟自主研发武器系统，那么将意味着北约可能会逐渐失去其作为国家能力规划和军备计划主要驱动

① 陈洁、袁建军：《永久结构性合作：欧盟差异性一体化的新进展》，载《德国研究》2019 年第 3 期。

② 其中包括网络快速响应团队和网络安全互助（CRRT）项目、欧盟协作作战能力（ECOWAR）项目、欧盟无线电导航解决方案（EURAS）项目、军事机动性（MM）项目、特种作战部队医疗培训中心（SMTC）项目、太空资产防御（DOSA）项目、欧洲医疗司令部（EMC）项目、欧洲物流中心网络和运营支持（NetLogHubs）项目、港口和海事监督与保护（HARMSPRO）项目、综合无人地面系统（UGS）项目。

③ “CE in Poland for High Level Talks”. <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2022/04/27/ce-in-poland-for-high-level-talks>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ Derek E. Mix, “Estonia, Latvia, and Lithuania: Background and U.S. - Baltic Relations”. <https://sgp.fas.org/crs/row/R46139.pdf>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ “Projects”. <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

力的首要地位，这可能会直接影响跨大西洋联盟部队的互操作性^①。这些国家在上述项目中较低的参与率显示出其在实施欧盟共同安全与防务政策方面的消极性，体现了差异性内部一体化。

（二）贸易政策：差异性内部一体化

欧洲经济一体化使欧盟在经济领域成为拥有政策制定权和执行权的单一实体。欧盟共同贸易政策作为欧洲一体化的重要成就，是成员国共同实行的、针对第三国的贸易政策、贸易保护措施、共同关税税则和法律体系。欧盟成员国将国家对外贸易的部分职能和权力转交给欧盟，使欧盟成了单一经济实体，帮助成员国处理对外贸易事务^②。在贸易领域，欧盟委员会具有政策执行权等实权，负责处理具体多边和双边的贸易事务。《欧盟运作条约》（Treaty on the Functioning of the European Union）第 28 条规定，对内，禁止在成员国之间征收具有同等效力的进出口关税和费用；对外，成员国对第三国实行共同关税^③。

俄乌冲突爆发后，为了进一步援助乌克兰，欧盟取消了对乌克兰粮食施加的进口关税和配额^④。基于《欧盟运作条约》，所有成员国都需要遵守这一决定。但在进口乌克兰农产品的问题上，“新欧洲”却有着与“老欧洲”不同的诉求。由于地理距离上接近，乌克兰的廉价粮食更易影响中东欧成员国内部农业市场的稳定。当乌克兰粮食进口损害到本国利益时，中东欧成员国在未和欧盟协商的情况下，单方面决定禁止乌克兰粮食进口，这种行为引起了“老成员国”的强烈反对。

乌克兰廉价农产品的涌入使中东欧成员国的农民遭受了巨大损失，保加利亚全国粮食生产者协会表示，“保加利亚农民的仓库里堆满了无法卖出的农产品，

① Marcin Terlikowski, “Poland and NATO’s Next Strategy: Deterring Russia and Making European Defence Work (for the Alliance)”. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/poland-and-natos-next-strategy-deterring-russia-and-making-european-defence-work-for-the-alliance/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

② 戴启秀：《论欧盟对外贸易政策的法律框架》，载《国际观察》2004 年第 1 期。

③ “Art. 28 (ex - Artikel 23 EGV)”. <https://dejure.org/gesetze/AEUV/28.html>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ “EU Takes Steps to Suspend All Duties on Imports from Ukraine”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2671, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

保加利亚自行生产的谷物没有市场”。2022 年保加利亚 40% 的谷物收成仍未售出^①。由于自身利益被侵害，中东欧成员国的农民一直反对从乌克兰进口谷物。2023 年 4 月 5 日，波兰农业部长科瓦奇克因民众抗议延长乌克兰粮食的进口期限而被迫辞职。为了缓解乌克兰粮食给本国造成的压力，4 月 15 日，波兰、匈牙利宣布禁止从乌克兰进口农产品，波兰总理办公室表示，此举旨在“保护波兰农产品市场免受影响”。匈牙利农业部长纳吉也表示，这是匈牙利在没有有效的欧盟措施的情况下所采取的必要行动^②。随后，保加利亚、斯洛文尼亚以及斯洛伐克相继宣布单方面禁止进口乌克兰粮食^③。然而，这种贸易领域的单边行动并不符合欧盟共同贸易政策。因此，欧盟委员会就上述禁令表示，制定贸易政策不取决于个别成员国，“在充满挑战的时期，协调和统一欧盟内部的决定至关重要”^④。

为了维护欧盟在经济贸易领域的权威性以及协调和统一成员国在进口乌克兰粮食上的政策，欧盟迅速与波兰、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚展开谈判，希望达成在欧盟法律框架内的解决方案，防止欧盟在贸易领域的一体化进程被破坏。经过近两周的会谈，双方就四种乌克兰产品（小麦、玉米、油菜籽和葵花籽）达成临时协议，这些产品可以通过上述中东欧五国过境，运往其他成员国或域外国家，但不能在其境内储存或销售。此外，欧盟还将向波兰、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚的农民提供 1 亿欧元的一揽子支持计划^⑤。

① Christian Edwards, “Glut of Cheap Ukrainian Grain Sparks Farmers’ Protests”. <https://edition.cnn.com/2023/04/08/europe/ukraine-grain-protests-eastern-europe-intl/index.html>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

② Mayria Knight, Jonny Hallam, “Poland and Hungary Ban Ukrainian Grain Amid Glut from Neighbor”. <https://edition.cnn.com/2023/04/16/europe/poland-bans-grain-ukraine-intl/index.html>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

③ Jon Henley, “Slovakia Joins Poland and Hungary in Halting Ukraine Grain Imports”. <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/17/slovakia-joins-poland-hungary-halting-ukraine-grain-imports>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ Bartosz Brzezinski, “Ukraine Criticizes Poland’s Move to Block Farm Products; Hungary Joins Ban”. <https://www.politico.eu/article/ukraine-criticizes-polands-move-to-ban-all-its-agricultural-products/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ Jorge Liboreiro, “EU Extends Targeted Bans on Ukrainian Grain Until Mid-September, Despite Kyiv’s Objections”. <https://www.euronews.com/my-europe/2023/06/05/eu-extends-targeted-bans-on-ukrainian-grain-until-mid-september-despite-kyivs-objections>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

上述协议是欧盟为维护欧盟在共同贸易政策领域的法律而采取的紧急措施，给予五国豁免权，相当于将这些国家的禁令合法化，在法律层面维护了欧盟的权威。不过，这种豁免性差异化将中东欧成员国的差异性诉求合法化的同时，也进一步加大了欧盟内部的分歧。以法国为代表的“老成员国”认为这项临时协议并不符合欧盟的共同贸易政策，并担心会对自身市场产生冲击。2023年5月10日，德国、法国、比利时、爱尔兰等12个成员国对此提出“严重关切”，12国在致欧盟委员会的联名信中表示，支持为了帮助某些成员国而寻找解决方案，但欧盟内部市场的完整性不能被破坏。此外，信中还表示，欧盟委员会所采取的选择性限制乌克兰粮食进口的措施并未咨询其他成员国的意见，这导致了欧盟内部市场的差别待遇^①。2023年9月15日，欧盟解除了对乌克兰农产品在上述五国的交易限制，但匈牙利、波兰和斯洛伐克三国仍然决定对乌克兰农产品执行进口禁令^②，并在乌克兰向世贸组织提起诉讼后决定退出欧盟用于协调乌克兰粮食进口的平台^③。19日，克罗地亚也决定对乌克兰执行禁令^④。中东欧成员国在乌克兰粮食进口问题上的不合作行为体现了欧盟差异性内部一体化的趋势正在逐渐增强，这种趋势甚至已经扩散到共同贸易政策领域。

（三）能源政策：差异性内部一体化

欧洲国家能源严重依赖外部，2020年欧盟可用能源总量的一半以上

① Jorge Liboreiro, “12 Member States Raise ‘Serious Concerns’ about EU Deal on Ukrainian Grain, Reigniting Controversy”. <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/12/12-member-states-raise-serious-concerns-about-eu-deal-on-ukrainian-grain-reigniting-contro>, 访问时间：2023年9月30日。

② “Poland Will No Longer Send Weapons to Ukraine, Says PM, as Grain Dispute Escalates”. <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/21/poland-stop-ukraine-weapons-supply-grain-exports-dispute>, 访问时间：2023年9月30日。

③ Natasha Foote, “Ukraine Files WTO Lawsuit Against Poland, Slovakia, Hungary over Agri Import Ban”. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/ukraine-files-wto-lawsuit-against-poland-slovakia-hungary-over-agri-import-ban/>, 访问时间：2023年9月30日。

④ Monika Scislowska and Vanessa Gera, “Grain Spat Drags Ukraine’s Ties with Ally Poland to Lowest Point Since Start of Russian Invasion”. <https://apnews.com/article/poland-ukraine-grain-russia-war-f14ca84b946b42821688d0d175cfa9e3>, 访问时间：2023年9月30日。

(57.5%) 来自进口^①。俄乌冲突爆发前, 能源合作一直是俄欧关系的重要基石, 欧盟国家的能源主要从俄罗斯进口。尤其在天然气领域, 欧盟对俄罗斯的天然气具有高度依赖性。2021 年欧盟自俄罗斯进口的天然气约占其进口天然气总量的 45%^②。此外, 欧盟 27% 的石油进口量和 46% 的煤炭进口量来自俄罗斯^③。2014 年以来, 俄欧关系日趋紧张, 欧盟开始寻求能源来源和进口渠道的多元化, 并加快了能源转型的步伐。俄乌冲突发生后, 欧盟意识到需要分阶段提出包括临时、中期和长期措施在内的新战略, 以改变俄罗斯在共同周边地区采取行动的能力^④。截至 2023 年 7 月, 欧盟已经通过了 11 项对俄全面制裁方案^⑤, 试图与俄罗斯切断所有经济联系。

俄乌冲突带来的压迫感和威胁性在使欧盟成员国出现罕见团结的同时, 也使中东欧成员国一直存在的差异化特征更加凸显。在能源政策领域, 中东欧成员国的差异性主要体现在这些国家对待俄罗斯能源的做法。波兰、立陶宛等国充当反俄先锋, 希望能在能源领域与俄罗斯迅速脱钩。而以匈牙利、斯洛伐克为代表的另一批中东欧成员国对俄罗斯的能源依赖较为严重。根据欧洲对外关系委员会对各成员国能源主权指数的测算, 匈牙利与斯洛伐克分别排名倒数第三和第四^⑥。以匈牙利、斯洛伐克为代表的国家在对俄能源制裁方面比较谨慎, 并寻求对俄能源脱钩政策的差异性, 在谈判中获得了俄罗斯能源制裁的部分豁免权。

① “Energy Production and Imports”. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

② “How Europe Can Cut Natural Gas Imports from Russia Significantly within a Year”. <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

③ “In Focus: Reducing the EU’s Dependence on Imported Fossil Fuels”. https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20_en, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

④ Stefan Meister, “A Paradigm Shift: EU – Russia Relations After the War in Ukraine”. <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

⑤ “Timeline – EU Restrictive Measures against Russia over Ukraine”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, 2023 年 9 月 30 日。

⑥ Szymon Kardas, “Energy Sovereignty Index”. <https://ecfr.eu/special/energy-sovereignty-index/>, 访问时间: 2023 年 9 月 30 日。

以匈牙利为例，与大多数中东欧成员国将俄罗斯看作首要安全威胁不同，匈牙利优先考虑恐怖主义、移民潮、大规模杀伤性武器扩散和网络攻击等问题带来的威胁^①。2020 年年初，匈牙利颁布了《国防安全战略 2020》，与 2012 年的安全战略相比，《国家安全战略 2020》认为全球安全环境正在恶化，但第三国对匈牙利及其盟国进行军事侵略的可能性较低。与之前的文件类似，《国家安全战略 2020》仍然宣称匈牙利不认为任何国家是敌人^②，由于对俄罗斯的威胁认知不如波兰等国强烈，匈牙利在摆脱对俄能源依赖上的做法也不如波兰激进。

一方面，匈牙利不愿参与欧盟的天然气管价协议。2014 年 5 月，欧盟委员会推出《欧洲能源安全战略》，强调要特别关注对俄罗斯天然气严重依赖的国家，例如欧盟东部国家，并提出要加强能源共同体的制度设置，例如天然气联合采购机制^③。俄乌冲突发生后，欧盟再一次将联合采购天然气提上日程。2022 年 10 月 25 日，欧盟成员国能源部长会议讨论了联合采购天然气和实施天然气限价等问题。欧盟成员国就联合采购天然气达成一致^④。2023 年 4 月 25 日，欧盟天然气联合采购平台 Aggregate EU 正式上线，这一联合采购机制向欧盟所有成员国企业开放。但对于实施天然气限价，成员国之间却存在很大分歧。以匈牙利为代表的国家并不愿意配合欧盟实施天然气限价，匈牙利外交部长西雅尔多称欧盟应当处理紧迫的能源问题，例如寻找新资源和发展基础设施，实施天然气价格上限是有害、危险且完全没有必要的^⑤。此外，匈牙利还寻求在欧盟天然气限价协议中的豁免差异化。2021 年 9 月 27 日，匈牙利曾与俄罗斯签署一份为期 15 年的天然

① Hugo Meijer and Stephen G. Brooks, “Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security if the United States Pulls Back”, *International Security*, Vol. 45, No. 4, 2021, pp. 7–43.

② “Hungary’s National Security Strategy: A Secure Hungary in a Volatile World”. <https://honvedelem.hu/hirek/government-resolution-1163-2020-21st-april.html>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

③ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Energy Security Strategy”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0330>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ 《欧盟各国关于天然气限价问题分歧仍存》，<https://world.huanqiu.com/article/4ACzjP7B7V7>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ “Council Agrees on Temporary Mechanism to Limit Excessive Gas Prices”. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/19/council-agrees-on-temporary-mechanism-to-limit-excessive-gas-prices/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

气合同,根据该合同,匈牙利每年应从俄罗斯获得 45 亿立方米的天然气,约占该国总需求的一半^①。在欧盟天然气价格上限协议中,匈牙利获得了豁免权,即未来任何欧盟天然气价格上限都不适用于长期的天然气供应协议^②。因此俄罗斯与匈牙利签署的 15 年天然气供应合同并不会受到欧盟天然气价格上限协议的影响。匈牙利总理欧尔班对此表示,匈牙利天然气的供应安全并不会被危及,另外,对匈牙利来说,欧盟所推行的联合天然气采购也不是强制性的^③。

另一方面,与其他中东欧成员国不同,匈牙利针对俄能源脱钩的政策力度不足。根据欧盟委员会发布的 2023 年匈牙利国别报告,截至 2023 年 5 月,无论是在化石还是在核能燃料方面,匈牙利能源部门都仍然严重依赖俄罗斯。石油和天然气占匈牙利能源结构的三分之二以上。匈牙利政府发言人科瓦奇表示,匈牙利所需的石油和天然气分别有 65% 和 85% 来自俄罗斯,而且并没有替代的供应线^④。到 2022 年年底,匈牙利对俄罗斯天然气和石油产品的依赖程度仍与 2022 年之前几乎相同。原因一方面是短期替代可能性有限,另一方面则在于匈牙利针对减少对俄需求和使进口多样化的政策努力有限^⑤。2023 年 4 月 11 日,匈牙利外长西雅尔多与俄罗斯副总理诺瓦克就能源合作问题举行会谈,并签署了一份新的能源供应合同^⑥。这是俄乌冲突以来罕见的欧盟国家政要对俄访问,凸显了匈牙利与欧盟在俄罗斯能源问题上的分歧^⑦。2022 年 5 月 4 日,欧盟委员会提交了

① “Hungary Agrees on Option for More Russian Gas Shipments, Oil Transit Fees”, <https://www.reuters.com/business/energy/hungary-agrees-option-more-russian-gas-shipments-oil-transit-fees-2023-04-11/>, 访问时间:2023 年 9 月 30 日。

② “Hungary Gets Exemption from Planned EU Gas Price Cap, PM Orban Says”, <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-gets-exemption-planned-eu-gas-price-cap-pm-orban-says-2022-10-21/>, 访问时间:2023 年 9 月 30 日。

③ Ibid.

④ “State Secy Kovács to BBC: Hungary Cannot Replace Russian Energy in Short Term”, <https://hungarytoday.hu/govt-spx-kovacs-bbc-hungary-russian-energy-eu-embargo/>, 访问时间:2023 年 9 月 30 日。

⑤ Ibid.

⑥ Justin Spike, “Hungary Forces New Energy Deals with Russia Amid Ukraine War”. <https://apnews.com/article/hungary-makes-new-energy-agreement-russia-c069d83bc748cb820c3958bbebf13f17>, 访问时间:2023 年 9 月 30 日。

⑦ Veronika Gulyas, “Hungary’s Top Diplomat Visits Moscow in Defiance of E. U. Stance”. <https://time.com/6270359/hungary-szijarto-russia-visit/>, 访问时间:2023 年 9 月 30 日。

第六轮对俄罗斯制裁措施提案，其中要求欧盟在六个月内逐步淘汰俄罗斯原油，并在 2022 年年底前淘汰俄罗斯成品油^①。为了使提案通过，欧盟放宽了部分成员国对俄罗斯石油禁运的期限，以获得成员国的一致同意。在对俄能源制裁领域的差异性一体化体现为差异性内部一体化。按照欧盟委员会 2022 年 6 月 3 日通过的第六轮制裁措施，从 2022 年 12 月 5 日起欧盟国家将被禁止从海上进口俄罗斯原油，并从 2023 年 2 月 5 日起禁止进口石油产品^②，这一揽子计划涵盖了对俄罗斯海运原油和石油产品的全面进口禁令^③。匈牙利、斯洛伐克、捷克以及保加利亚则获得了对俄罗斯石油制裁的豁免权。按照调整后的方案，到 2024 年年底前，匈牙利和斯洛伐克可以继续进口俄罗斯石油^④。尽管获得了俄罗斯石油进口的豁免，匈牙利仍然在争取进一步获得对俄能源制裁的豁免权。匈牙利总理欧尔班表示，匈牙利希望欧盟能够保证，如果其管道石油运输出现问题，匈牙利可以保留通过海运和其他路线获取俄罗斯石油的权利^⑤。

三 俄乌冲突下的欧洲一体化发展困境

（一）欧洲安全防务一体化发展受阻

俄乌冲突使欧洲安全局势严重失衡，欧盟对俄罗斯的恐惧加重，各成员国纷纷宣布增加军费开支。在此背景下，欧盟意识到需要发展欧盟自身防务力量，俄乌冲突在一定程度上提高了欧盟推动防务一体化的意愿。但从实践上看，欧洲安全防务一体化面临着集体行动的困境。以法国为代表的欧盟“老成员国”主张

① 《欧委会提议年底前全面禁止进口俄石油》，http://www.news.cn/2022-05/04/c_1128620500.htm，访问时间：2023 年 9 月 30 日。

② Ben Cahill, “European Union Imposes Partial Ban on Russian Oil”. <https://www.csis.org/analysis/european-union-imposes-partial-ban-russian-oil>，访问时间：2023 年 9 月 30 日。

③ “Russia’s War on Ukraine: EU Adopts Sixth Package of Sanctions against Russia”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2802，访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ Kate Abnett *et al.*, “EU Agrees Russia Oil Embargo, Gives Hungary Exemptions; Zelenskiy Vows More Sanctions”. <https://www.reuters.com/world/europe/best-we-could-get-eu-bows-hungarian-demands-agree-russian-oil-ban-2022-05-31/>，访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ Lili Bayer, “Orbán Demands Further Exemptions from Russian Oil Sanctions”. <https://www.politico.eu/article/orban-demand-further-exemption-russia-oil-sanction/>，访问时间：2023 年 9 月 30 日。

发展独立的欧盟防务力量，早在 2017 年，法国总统马克龙就为推动欧盟防务自主提出了“欧洲干预倡议”，希望能建立北约框架外的“欧洲军”。这一倡议的签署国主要是德国、丹麦、比利时、荷兰、西班牙等老成员国。2022 年 3 月，欧盟宣布欧盟“快速反应部队”将在 2025 年前组建完毕，德国曾表示会负责相当大的份额，以成为这一支力量的核心^①。俄乌冲突发生后，时任意大利总理德拉吉曾呼吁加强成员国间的防务协调，加快推进欧洲防务建设^②。法国和德国也试图加强防务合作，2023 年 1 月 28 日，法德发布国防和安全委员会联合声明，宣称要继续推进欧盟新一代武器装备系统的研发，如欧洲第六代战机、欧洲第四代坦克等^③。在 6 月 19 日举行的欧洲防空和导弹防御会议上，法国总统马克龙呼吁建立欧盟独立的防空系统，以避免过度依赖美国^④。

然而，中东欧成员国却对欧洲防务自主缺乏信心，并倾向于优先同美国合作，美国借机加大了对中东欧成员国的拉拢。2022 年 4 月 22 日，波罗的海国家部长理事会呼吁北约加强在三国的军事部署^⑤。2023 年 2 月 16 日，爱沙尼亚国防部长佩夫库尔在与美国国防部长奥斯汀会晤时表示，爱沙尼亚的安全会继续得到北约的保障，北约是历史上最强大的联盟^⑥。2023 年 4 月 11 日，波兰总理莫

① Julia Dahm, “Germany Wants to Be at ‘Core’ of New EU Rapid Response Capacity”. https://www-euractiv-com.translate.google/section/politics/short_news/germany-wants-to-be-at-core-of-new-eu-rapid-response-capacity/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-CN&_x_tr_hl=zh-CN&_x_tr_pto=sc, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

② Amy Kazmin *et al.*, “Mario Draghi Urges EU to Deepen Economic Integration in Response to War”. <https://www.ft.com/content/17276897-970f-4451-85bd-7a685cec0894>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

③ “Joint Declaration – Franco – German Council of Ministers – 22 January 2023”. <https://onu.delegfrance.org/joint-declaration-franco-german-council-of-ministers-22-january-2023>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

④ “Europe Needs Own Air Defence to Avoid Reliance on US, Urges Macron”. <https://www.euronews.com/2023/06/20/europe-needs-own-air-defence-to-avoid-reliance-on-us-urges-macron>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ 《波罗的海三国呼吁北约加强军事部署》，http://www.news.cn/2022-04/23/c_1128587499.htm, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑥ Jim Garamone, “Austin Assures Baltic States of U. S. Commitment”. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3300628/austin-assures-baltic-states-of-us-commitment/>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

拉维茨基访问美国时曾表示，波兰想要建立欧洲最强大的军队，就需要与世界上最先进的国防工业，即美国工业合作^①。美国本就反对欧盟实现真正的战略自主，俄乌冲突的爆发让中东欧成员国对欧盟独立应对欧洲安全挑战的信心下降，美国借机加强了同中东欧成员国的政治关系与防务联系。如果俄乌冲突持续，“新欧洲”与“老欧洲”在欧洲防务自主上的分歧将会继续加大，从而阻碍欧洲防务一体化的发展。

（二）欧盟深化经济一体化的能力受到损害

俄乌冲突给欧洲经济带来了巨大的压力和挑战。俄乌冲突使欧盟金融和财政政策产生了重大转变，欧盟不断更新和加强对俄制裁，这些制裁措施在削弱欧盟与俄罗斯联系的同时，也在一定程度上损害了欧盟的经济基础以及推动经济一体化深入发展的能力。

一方面，对俄罗斯的经济制裁尤其是针对能源领域的制裁导致欧盟经济成本提高，使欧盟经济复苏的压力增大，也加大了成员国对欧盟经济政策的分歧。为了缓解通胀压力，欧洲中央银行持续加息。在欧洲央行多次加息下，意大利的借贷成本急剧上升使得意大利总理乔治亚·梅洛尼公开批评欧洲央行加息的决定^②。根据欧洲央行的预测，即使欧元区消费者物价调和指数（HICP）在2024年下降，上半年能源通胀率仍会强劲上升^③。此外，对乌克兰的援助也使中东欧成员国的经济利益受到损害，波兰和匈牙利同日决定禁止乌克兰粮食的过境与出口，招致争议和批评。俄乌冲突的持续以及地缘政治紧张局势的加剧，不仅损害了欧盟单一市场的发展，也影响了成员国对欧洲统一经济政策的信心。

另一方面，德国作为欧洲经济一体化的引擎国，其经济下行的溢出效应威胁到整个欧元区的经济发展。俄乌冲突让德国在2022年损失1 000亿欧元，约占GDP的2.5%。德国经济研究所（DIW）所长马塞尔·弗拉茨舍预计，俄乌冲突

① “Remarks by Vice President Harris and Prime Minister Mateusz Morawiecki of Poland before Bilateral Meeting”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/11/remarks-by-vice-president-harris-and-prime-minister-mateusz-morawiecki-of-poland-before-bilateral-meeting/>, 访问时间：2023年9月30日。

② Hanhah Roberts, “Italy Voices Anger at ECB Interest Rate Hikes”. <https://www.politico.eu/article/italy-anger-ecb-interest-rate-giorgia-meloni/>, 访问时间：2023年9月30日。

③ “Macroeconomic Projections”. https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202312_eurosystemstaff~9a39ab5088.en.html#toc6, 访问时间：2024年2月6日。

将继续阻碍德国经济增长并增加成本，未来几十年，能源价格上涨仍将是德国明显的竞争劣势^①。德国联邦统计局（Destatis）公布的数据显示，经价格调整之后，2023 年德国国内生产总值（GDP）比上年实际下降 0.3%^②。国际货币基金组织表示，德国已成为 2023 年全球主要经济体中表现最差的国家，德国的高通胀以及其利率和高能源成本的上升导致欧元区经济萎缩 0.3%^③。德国作为欧元区内最大的经济体以及支柱国家，出口占欧元区出口总额的近三分之一，其经济发展对欧元区国家的进出口贸易和就业市场具有重要影响。在俄乌冲突的影响下，德国的制造业遭受创伤，经济发展受损，间接损害了欧盟的经济实力。

（三）外交决策的效率难以提升

欧盟作为一个由 27 个国家组成的行为体，在制定政策时往往要经过很长时间的讨论才能达成共识。在当前欧洲地缘政治环境动荡的背景下，欧盟外交决策效率是欧盟维护成员国信心和欧盟凝聚力的重要保障，欧盟亟需通过快速且一致的行动来展现影响力与领导力。然而，面对俄乌冲突，欧盟在制定对外政策时内部分歧不断。2022 年 9 月，匈牙利要求部分受到欧盟制裁的俄罗斯银行在开展业务时获得豁免^④。2023 年 5 月 19 日，匈牙利外交部长西雅尔多表示，除非乌克兰将匈牙利 OTP 银行移出“黑名单”，否则将阻止欧盟向乌克兰拨款 5 亿欧元^⑤。成员国基于利益所采取的不同主张会使欧盟制定对俄、对乌政策时的时间成本上升。欧盟计划实施对俄罗斯的第十一轮制裁时，匈牙利和希腊共同表示不赞同这一

① “Ukraine War Costs Germany’s Economy 100 Billion”. <https://www.dw.com/en/ukraine-war-costs-germanys-economy-100-billion/a-64768176>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

② “Gross Domestic Product (GDP)”. <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/National-Accounts-Domestic-Product/Tables/gdp-bubbles.html#fussnote-1-372914>, 访问时间：2024 年 2 月 6 日。

③ Martin Arnold, “Germany Was Worst-Performing Major Economy Last Year”. <https://www.ft.com/content/792a1a09-701c-4c9d-aa77-0d9575d5bda9>, 访问时间：2024 年 2 月 6 日。

④ Rikard Jozwiak, “Sources Say Hungary Is Threatening to Block Some EU Sanctions on Russia if Three Oligarchs Are Not Spared”. <https://www.rferl.org/a/eu-hungary-russia-sanctions/32020945.html>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

⑤ Jennifer Rankin, “Hungary Steps Up Threat to Block EU Weapons Aid for Ukraine”. <https://www.theguardian.com/world/2023/may/19/hungary-steps-up-threat-to-block-eu-weapons-aid-for-ukraine-peter-szijarto>, 访问时间：2023 年 9 月 30 日。

方案，导致针对新一轮制裁的谈判长达三个多月^①。由于波兰和匈牙利的反对，2023年6月30日结束的欧盟峰会也未对最具争议的欧盟移民政策达成一致^②。

一些欧盟机构和成员国已经认识到欧盟成员国间的分歧导致欧盟在制定对外政策时效率过低，他们希望通过新的外交决策模式来提高欧盟决策效率。2022年6月，欧洲议会就曾要求将欧盟的一票否决制改为有效多数制，对此，保加利亚、克罗地亚、捷克等13国明确反对，它们认为欧盟不需要为了取得成果而急于进行体制改革^③。随着俄乌冲突的持续，以法德为代表的老成员国意识到欧盟在制定对俄制裁政策过程中受到了许多阻力。为了简化欧盟政策制定过程以更好地发挥欧盟在俄乌冲突中的影响力，2023年5月4日，在德国的带领下，包括法国、意大利等国在内的九个成员国^④呼吁对欧盟共同外交与安全政策的决策方式进行全面改革。这些国家认为，俄乌冲突带来的变化使欧盟需要重新修订条约，并要求在关键问题上取消全体一致制度，采用多数表决制，以提高欧盟在外交政策上的有效性和速度^⑤。但是，一些较小的国家尤其是中东欧成员国则认为，这种有效多数制会削弱他们的话语权，也容易使欧盟忽视他们的诉求。

在俄乌冲突背景下，欧盟需要制定全面且连贯的政策来应对当前的危机，欧盟试图修改条约以提高决策效率。但由于受到中东欧成员国以及一些欧盟较小成员国的反对，欧盟内部围绕采取有效多数制还是全体一致制的外交决策模式的博弈将持续下去，在这种情况下，欧盟的条约修改将很难启动。即使启动，欧盟成

① Andrew Rettman, "Orbán Still Vetoing EU's Russia Sanctions over Bank Insult". <https://euobserver.com/world/157156>, 访问时间：2023年9月30日。

② Jacopo Barigazzi *et al.*, "Migration Mutiny: EU Summit Deadlocks". <https://www.politico.eu/article/euco-council-eu-viktor-orban-charles-michel-hungary-poland-migration-mutiny-eu-summit-deadlocks/>, 访问时间：2023年9月30日。

③ "Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the Outcome of and Follow - Up to the Conference on the Future of Europe". <https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-switzerland/>, 访问时间：2023年9月30日。

④ 九个成员国分别为德国、比利时、芬兰、法国、意大利、卢森堡、荷兰、斯洛文尼亚和西班牙。

⑤ Alexandra Brzozowski, "Nine EU Members States Renew Push to Change Foreign Policy Decision - Making". <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/nine-eu-members-states-renew-push-to-change-foreign-policy-decision-making/>, 访问时间：2023年9月30日。

员国之间的博弈也有可能导致新的条约增加更多豁免和例外条款，欧盟差异性一体化将会更加明显，使欧盟的机构运作、政策制定以及实行过程更加复杂。

结 论

差异性一体化对欧盟的影响具有两面性。一方面，在成员国的主观意愿和客观能力存在异质性的情况下，差异性一体化可以通过赋予某些成员国例外权利，更好地协调成员国的政策，使欧盟能够有效达成一体化安排，并且有利于欧盟扩员或提出更多的一体化规则。另一方面，差异性一体化的持续存在又会使欧洲一体化更加碎片化，差异化保留甚至加大了成员国之间的异质性，在欧盟官方所宣称的“多速欧洲”的掩盖下，成员国为了本国利益，在面对危机时各行其是，在一定程度上导致成员国集体身份认同的降低及欧盟合法性的下降。

俄乌冲突的爆发在短期内将欧盟团结起来，使其迅速出台了对俄罗斯的制裁措施和对乌克兰的援助措施。外部压力缩小了欧盟成员国的分歧，提高了成员国之间的协调性，但是并没有从根本上消除不同成员国之间的分歧。俄乌冲突造成的欧盟内部压力导致成员国在安全、能源和贸易领域的分歧更加凸显。欧盟要想长期维持成员国之间的高协调性，就需要在制定对俄、对乌政策时允许差异性的存在，然而这必然会导致更多差异性一体化现象的出现。差异性一体化可以在欧洲一体化发展进程中更快地推动一体化安排的产生，但是当前阶段的差异性一体化现象主要是为了更好地应对俄乌冲突造成的危机，欧盟成员国在制裁俄罗斯、援助乌克兰的同时，自身的利益也受到重创，而一些聚焦于自身利益的成员国往往试图在对俄、对乌政策上寻求豁免权，以此减少损失，这种行为引发其他成员国的不满，加大了欧盟成员国间的矛盾。此外，这种行为也会降低欧盟的承诺可信度和政策影响力。

目前，俄乌冲突影响下欧盟中东欧成员国的差异性诉求主要体现在安全、经贸以及能源领域，并通过差异性内部一体化和差异性替代一体化实现。俄乌冲突使中东欧成员国对俄罗斯的恐惧加剧，在欧盟尚未成为安全保护者的背景下，中东欧成员国倾向于在北约框架下进行安全合作，对美国的军事依赖加深。在安全防务领域，欧盟的差异性替代一体化特征更为显著。在未来，欧盟实现防务一体化的道路将会受到来自中东欧成员国的阻碍。能源领域，欧盟紧迫地想要彻底摆脱对俄罗斯的能源依赖，但是在对俄能源制裁中，匈牙利、斯洛伐克等国获得了

豁免权，虽然豁免政策的初衷是形成一种暂时性安排，但在具体实践过程中，匈牙利等国并未减少对俄能源的进口。欧盟希望推动能源共同体的发展需要协调各成员国的能源政策。然而，当前的匈牙利等国显然不想放弃俄罗斯能源，这些国家将会继续利用在能源领域的差异性内部一体化方案以获得豁免权。在未来，欧盟能源一体化是否能够得到深化取决于欧盟如何协调这些国家的能源政策。从贸易领域来看，中东欧成员国单方面推出禁止乌克兰粮食进口的政策，损害了欧盟在制定贸易政策方面的权威性，加剧了欧盟内部的分裂，削弱了欧盟作为一个单一经济实体的力量。从能源和贸易领域来看，欧盟差异性内部一体化的趋势明显增强。总的来说，俄乌冲突造成中东欧成员国差异化诉求增多，使成员国之间的矛盾持续存在，欧盟机制的运作以及欧盟政策的制定面临着更多严峻挑战。目前尚不能确定俄乌冲突下欧盟能够经受住多大程度的差异化，但如果成员国之间异质性越来越强且难以调和，将对欧洲一体化进程产生极大的负面影响。

在俄乌冲突背景下，中东欧成员国面临着两难：一方面，中东欧成员国在安全上更加依赖美国，在与美国接触时，中东欧成员国始终呼吁建立美欧共同价值观，并希望美国能够保障自身国家安全；另一方面，即使是中东欧成员国中最坚定的大西洋主义者也不愿意使自己的国家成为美欧博弈的棋子，在欧盟内被边缘化，或导致自身融入欧洲一体化的进程被打断。因此，中东欧成员国现在面临的重大挑战是，如何将欧洲一体化、美国在欧洲的战略利益同本国及本地区的利益有机结合起来，而不陷入两难境地。差异性一体化是目前中东欧成员国实现自身利益诉求的重要工具，不过中东欧成员国如果想要成为欧盟内的第三极，从而为欧洲一体化的未来发展提供新的路径，就必须回应“老欧洲”国家倡导的一些欧洲一体化方向性的议题，而不是一味地寻求本国在欧盟内的差异化。

（责任编辑 聂保诚）