

# 欧盟差异性一体化的边界

## ——基于中东欧国家入盟的案例分析

高 歌

**内容提要** 中东欧国家差异性的入盟进程将差异性一体化的时间边界从入盟后阶段延伸到争取入盟阶段,从而丰富了差异性一体化的研究内容。中东欧国家入盟后,欧盟力图把匈牙利和波兰的价值观差异性限制在差异性一体化的边界内,守住欧盟价值观的底线,从而将对差异性一体化边界的限定和维护付诸实践。在差异性一体化边界的延伸中,中东欧国家“多速”的入盟进程、“菜单式”的过渡规定,以及针对保加利亚和罗马尼亚的“菜单式”+“双速”的合作与核查机制,都是为了适应各国内部的异质性,促进它们融入欧洲一体化。在差异性一体化边界的限定中,欧盟在纠正匈牙利和波兰的价值观偏差、维护差异性一体化的边界上力度不够,还需寻找或创新更为有效的政策工具。

**关键词** 区域国别研究 欧盟 中东欧国家 差异性一体化 欧洲一体化 欧盟价值观

---

\* 高歌:中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。(邮编:100007)

\*\* 本文获中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划资助(编号:DF2023ZD29)。感谢《国际政治研究》评审专家的意见和建议,文责自负。

差异性一体化(Differentiated Integration, DI)并非欧盟的新鲜事物。“自早期的《罗马条约》(Treaty of Rome)以来,以给予某些成员国减损和例外的方式出现的差异性一直是欧洲一体化计划的一部分”。<sup>①</sup> 20世纪60年代,在法国两度拒绝英国加入欧共体的申请和“空椅子危机”(empty chair crisis)发生后,差异性一体化越来越引起欧共体/欧盟<sup>②</sup>的关注并出现在其重要文件中。1974年12月,欧洲理事会委托比利时首相廷德曼斯(Leo Tindemans)撰写关于欧洲一体化未来的报告。这份报告建议采用一体化“新方法”,即所有国家就需要共同实现的最终目标达成协议,各国都将受此约束,只是实现目标的时间表不同。<sup>③</sup> 1984年2月,欧洲议会通过《欧洲联盟条约草案》(Draft Treaty establishing the European Union),其中,第82条首次倡议建立“核心欧洲”(core Europe)。<sup>④</sup> 1986年2月,欧共体12国外长签署的《单一欧洲法令》(Single European Act)第一次使用差异性的概念。<sup>⑤</sup> 1992年2月,《欧洲联盟条约》(Treaty on European Union)规定不符合采用单一货币的必要条件的成员国可减损适用,并以附加议定书的形式给予英国、丹麦等国以某些豁免权。<sup>⑥</sup> 1997年10月,《阿姆斯特丹条约》(Treaty of Amsterdam)引入“更紧密合作”条款。<sup>⑦</sup> 2001年2月签署的《尼斯条约》(Treaty of Nice)将“更紧密合作”升级为“加强型合

---

① Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy,” March 7, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2022.2038424>, 2024-01-14.

② 1993年11月,欧共体正式改称欧洲联盟。

③ Marco Brunazzo, “The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas,” March 7, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2022.2014103>, 2024-01-14.

④ Ibid.

⑤ 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, p. 755.

⑥ Official Journal of the European Communities, “Treaty on European Union (92/C 191/01),” July 29, 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>, 2022-10-23.

⑦ Official Journal of the European Communities, “Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties of Establishing the European Communities and Certain Related Acts (97/C 340/01),” November 10, 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>, 2022-10-23.

作”。<sup>①</sup> 2007年12月,《里斯本条约》(Treaty of Lisbon)进一步修订了“加强型合作”条款,并将其适用范围扩大到共同安全与防务政策领域,条约规定:“军事能力达到较高标准并在此领域为执行更艰巨任务而相互做出更多约束性承诺的成员国,应在联盟框架内建立永久结构性合作(permanent structured cooperation, PESCO)。”<sup>②</sup>2013年11月,欧洲议会宪法事务委员会在其《关于欧盟多层治理的宪法问题的报告》中阐述了对差异性一体化的理解。<sup>③</sup> 2014年6月,欧洲理事会在其结论中指出:“更紧密的联盟的概念允许不同国家采取不同的一体化道路,允许那些希望深化一体化的国家向前迈进,同时尊重那些不希望继续深化一体化的国家的意愿。”<sup>④</sup>2016年2月,欧洲理事会结论重申“更紧密的联盟”的概念,明确指出“更紧密的联盟”的说法不等于所有成员国必须追求一个共同的目标。<sup>⑤</sup> 2017年3月,欧盟委员会发布《欧洲未来白皮书》,描述对2025年欧盟的五种构想,其中“愿者多做”,允许有意愿的成员国在特定领域做得更多,即建设“多速欧洲”。<sup>⑥</sup> 2018年11月,欧洲议会宪法事务委员会提交《关于差异性一体化的报告》,进一步阐述对差异性一体化的看法。<sup>⑦</sup>

随着欧共体/欧盟对差异性一体化做出阐释和规定,差异性一体化逐步被

---

① Official Journal of the European Communities, “Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (2002/C 80/01),” March 10, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>, 2022-10-23.

② Official Journal of the European Union, “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01),” December 17, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, 2022-10-23.

③ Committee on Constitutional Affairs, “Report on Constitutional Problems of a Multitier Governance in the European Union,” [2012/2078(INI)], November 15, 2013, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0372\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0372_EN.html), 2024-03-10.

④ European Council, “European Council 26/27 June 2014 Conclusions,” June 27, 2014, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf), 2024-03-10.

⑤ European Council, “European Council Meeting (18 and 19 February 2016) - Conclusions,” February 19, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, 2024-03-10.

⑥ Committee on Constitutional Affairs, “White Paper on the Future of Europe Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025,” April 26, 2017, [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Selectedpublications&WT.ria\\_c=677&WT.ria\\_f=647&WT.ria\\_ev=search](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=647&WT.ria_ev=search), 2017-10-05.

⑦ Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” [2018/2093(INI)], November 27, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_EN.pdf), 2024-01-14.

运用到欧洲一体化的实践中。它在欧盟共同货币、安全和防务、边境控制、警务和司法合作等领域均有体现,<sup>①</sup>“如今已成为一种制度现实,占到欧盟政策的一半以上并正在扩展到欧洲边界之外。”<sup>②</sup>正如《关于差异性一体化的报告》所说:“差异性一直伴随着欧盟一体化的深化和扩大。事实上,随着欧盟的权力、政策范围和成员国规模的扩大,差异性也在加强和巩固。……它不是例外,而是欧盟一体化的‘正常’特征。据此,不应讨论支持还是反对差异性,而应讨论如何在欧盟内部应对差异性、在哪些条件下和哪些领域内什么样的机制是可以接受的。”<sup>③</sup>差异性一体化的边界便是其中一个重要问题。

2004年5月以来,中东欧16国<sup>④</sup>中已有11国加入欧盟。中东欧国家入盟是欧共体/欧盟历史上规模最大、异质性最强的扩大,其对差异性一体化理论创新和实践发展的影响不可低估。不仅欧盟的中东欧成员国与老成员国一道参与差异性一体化进程,而且更值得关注的是,中东欧国家入盟对差异性一体化的边界延伸和限定起到独有作用。

本文将根据有关欧盟文件和中英文学术文献,以中东欧国家入盟前后的实践为案例,从时间范畴和底线意义上探讨差异性一体化的边界问题,尝试进一步推动差异性一体化研究。

## 一、欧盟差异性一体化研究综述

国外对欧盟差异性一体化的研究大致始于20世纪80年代,其时“仅仅是将20世纪80年代中期后欧洲一体化计划重新启动带来的深刻变化概念化并进行理解和解释的整体努力的一部分。实际上,有关欧盟差异性一体化问题的(英语)学术论文到1995年后才开始逐渐出现,其数量到2007年后大幅增长,反映了欧盟政策越来越多的差异性。”<sup>⑤</sup>与国外研究相比,中国学界研究起步较晚,

① 陈洁:《欧盟差异性一体化:现状、动因及影响》,《德国研究》2014年第1期,第61—62页。

② Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the Europe Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” p. 761.

③ Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” [2018/2093(INI)].

④ 指波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚、阿尔巴尼亚、塞尔维亚、黑山、北马其顿、波黑。

⑤ Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy.”

成果有限,或从整体上论述欧盟差异性一体化的理论和实践,<sup>①</sup>或对相关案例进行分析。<sup>②</sup> 总起来看,国内外对欧盟差异性一体化的研究主要涉及以下四个方面:

### (一) 差异性一体化的定义

学者们对差异性一体化的定义有一定共识。他们大都认为,差异性一体化可与“弹性一体化”概念互换使用,即允许欧盟成员国在参与欧洲一体化时存在差异,一些成员国可选择退出或被豁免或不参与某些欧盟现有的政策,而其他成员国可在新的政策领域进行合作并超出某些成员国愿意或能够做到的程度进一步推进一体化。<sup>③</sup>

与此同时,学者们从不同角度对差异性一体化做出不同界定。从静态看,差异性一体化指的是欧盟法规和政策在适用于成员国时存在差异性,或者说在某些法规和政策领域,成员国享有不同的权利和义务。<sup>④</sup> 从动态看,差异性一体化指的是在一体化进程中,欧盟成员国或许还有非欧盟成员国和次国家行为体选择以不同的速度和/或向不同的目标前进。<sup>⑤</sup> 从行为体看,差异性一

① 陈洁:《欧盟差异性一体化:现状、动因及影响》,《德国研究》2014年第1期;王玘:《多重危机下欧洲差异性一体化理论研究》,《国外理论动态》2019年第5期;田粤皖、田德文:《从“差异性一体化”到“差异性去一体化”——欧洲一体化理论的新探索》,《当代世界与社会主义》2020年第6期;贺之杲、巩潇滋:《经济收益、规范认同与欧洲差异性一体化路径》,《世界经济与政治》2021年第2期;陈洁:《差异性一体化:欧洲一体化研究的新进展》,《教学与研究》2021年第9期等。

② 陈洁:《从英国脱欧看欧盟差异性一体化》,《国际论坛》2016年第6期;赵怀普:《欧盟共同防务视阈下的“永久结构性合作”机制探究》,《欧洲研究》2020年第4期;李明明:《论欧盟差异性去一体化与后脱欧时代的一体化走向》,《欧洲研究》2020年第5期等。

③ Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Limits of Support for Differentiated Integration in the European Union as Perceived by Academic Experts,” September 19, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2474736X.2022.2123744>, 2024-01-14; Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Benefits and Risks for the EU of ‘Differentiated Integration’,” <https://theloop.ecpr.eu/the-benefits-and-risks-for-the-eu-of-differentiated-integration/>, 2024-01-14; Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the Europe Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” p. 758.

④ Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, “Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, Issue 2, March 2014, p. 356; Philipp Genschel, et al., “Differentiated Integration as Symbolic Politics? Constitutional Differentiation and Policy Reintegration in Core State Powers,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue1, March 2023, p. 83; Robert Zbiral, et al., “Differentiation through Flexibility in Implementation: Strategic and Substantive Uses of Discretion in EU Directives,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue1, March 2023, p. 103.

⑤ Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy,” *European Communities, Glossary The Reform of the EU in 150 Definitions*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997, p. 28, <https://termcoord.eu/wp-content/uploads/2016/07/glossary-the-reform-of-the-EU-in-150-definitions.pdf>, 2024-04-08.

体化是欧盟成员国、非成员国和次国家行为体以非同质和灵活的方式一起工作的一体化或合作形式。<sup>①</sup>从体制上看,差异性一体化是指以组织和成员国为核心,但其集中程度和地域范围存在差异性的体制。<sup>②</sup>从理论上,差异性一体化既是有待解释的对象,又可以用来解释一体化进程的其他方面;差异性一体化理论不仅与欧洲一体化理论相关,而且由于差异性一体化的根源在于成员国的国内政治,它还与比较政治学理论相关。<sup>③</sup>

还有学者提出差异性去一体化(differentiated disintegration)的概念并将其与差异性一体化相区分:差异性一体化“指在总体的一体化进程中成员国没有实现同等层级的一体化”;差异性去一体化“则指由于部分成员国选择性地降低了对完整的欧盟法律规则的遵守程度,致使一体化层级和范围总体下降,最终可能导致某些成员国从欧盟成员身份中退出”。<sup>④</sup>

## (二) 差异性一体化的类型

如《整合欧盟的多样性》一文所说:“差异性一体化有多种形式,每种形式都表现出不同的特征和结果。理论上可以识别出若干二元或连续的特征,这些特征可以组合成各种类型。”<sup>⑤</sup>学者们在研究中划分了多组不同类型的差异性一体化。

1. 二分法。差异性一体化分为垂直差异性和水平差异性两种类型,前者是指欧盟政策领域的一体化速度和集中程度不同,后者是指欧盟政策领域适用的地域范围不同,包括内部差异性和外部差异性。<sup>⑥</sup>内部差异性适用于欧盟

---

① Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy;” Marco Brunazzo, “The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas.”

② Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the Europe Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” pp. 760-761.

③ Ibid., p. 759.

④ 田粤皖、田德文:《从“差异性一体化”到“差异性去一体化”:欧洲一体化理论的新探索》,第45页。

⑤ European University Institute, “Integrating Diversity in the European Union,” January 28, 2022, <http://indiveu.eui.eu/2022/01/28/what-is-differentiated-integration/>, 2024-01-14.

⑥ Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy;” Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the Europe Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” p. 759; 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, p. 767; Frank Schimmelfennig, et al., “Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue 1, March 2023, p. 5.

成员国,是指某些欧盟成员国不参与欧盟政策,外部差异性适用于非欧盟成员国,是指某些非欧盟成员国参与欧盟政策。<sup>①</sup> 内部差异性又包括“多速”和“多终点”、“多层”和“多菜单”、基于欧盟法和基于国际法、自愿和非自愿、完全退出和选择退出等多组二分法。<sup>②</sup>

此外,有学者从四个维度对差异性一体化进行二元分类:欧盟基本法和派生法中实际的差异性和潜在的差异性、暂时性和非暂时性的差异性、一般的和具体的差异性、积极的和消极的差异性。<sup>③</sup> 还有学者从六个维度进行分类:永久和暂时的差异性、地域和纯功能性的差异性、民族国家间和多层级的差异性、发生在《欧盟条约》内和《欧盟条约》外的差异性、欧盟层面和成员国政权层面决策的差异性、仅适用于成员国和也适用于欧盟领土外的非成员国/地区的差异性。<sup>④</sup>

**2. 三分法。**最常见的三分法是按时间、空间和内容进行分类,分别对应“多速”“可变几何”和“菜单式”。“多速”指的是一组有能力和意愿走得更远的核心成员国推动追求共同目标,其他成员国随后跟进;“可变几何”指的是通过允许核心和较为落后的一体化单位之间永久或不可逆转的分离,承认一体化结构中存在无法调和的差异;“菜单式”指的是各成员国可以从菜单中挑选它们想要参与的政策领域,同时坚持最低限度的共同目标。<sup>⑤</sup> 也有学者将这三种类型称为“多速”“联邦核心欧洲”和“弹性菜单”(flexibility à la carte)。<sup>⑥</sup> 还有学者按程度分类:一级涵盖在统一的欧盟主要法律内的一系列正式和半正式的立法、行政和司法规定;二级的弹性比一级更大,在欧盟主要法律层面以减

① European University Institute, “Integrating Diversity in the European Union;” Frank Schimmelfennig, et al., “Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements,” p. 5; Jonathan Zeitlin and Bernardo Rangoi, “EU Regulation between Uniformity, Differentiation, and Experimentalism: Electricity and Banking Compared,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue 1, March 2023, p. 122; 王功:《多重危机下欧洲差异性一体化理论研究》,第 93 页。

② European University Institute, “Integrating Diversity in the European Union.”

③ Filip Tuytschaever, *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, 1999, pp. 116-121, 转引自陈洁:《差异性一体化:欧洲一体化研究的新进展》,第 107 页。

④ Katharina Holzinger and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.2, 2012, p. 297.

⑤ Alexander C-G. Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.2, June 1996, pp. 284-285.

⑥ Menelaos Markakis, “Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles,” *Journal of International Economic Law*, Vol.23, Issue 2, June 2020, pp. 489-507, <https://academic.oup.com/jiel/article/23/2/489/5874723?login=false>, 2024-01-14.

损的方式出现,如保障条款、选择退出和加入等;三级包括“菜单”模式、“多速欧洲”“同心圆”欧洲和加强型合作模式。<sup>①</sup>

3. 六分法。差异性一体化有六种类型:创建一个类似先锋集团的超国家联盟、借助现有的机构和程序实施差异性、在欧盟框架之外的政府间合作、选择性退出、与非欧盟成员国建立各种联系、退出欧盟。<sup>②</sup>

以上分类法基本涵盖了到目前为止差异型一体化呈现的多种类型。其中,学者们讨论最多的当属“多速”“菜单式”“同心圆”等类型。

### (三) 差异性一体化的动因

差异性一体化的存在直接源于欧盟内部的异质性。“人们通常认为,差异性一体化受到国际异质性的驱动。鉴于在制定条约时必须达成一致,以及在欧盟立法中必须获得多数支持,如果各国的偏好相去甚远,谈判很可能陷入僵局。通过将一体化限制在具有足够同质偏好的一组国家并将其他国家排除在外或给予它们豁免权,差异性一体化为无法达成的协议提供了一种替代方案。随着成员国数量的增加、一体化的深化和向新的政策领域拓展,成员国之间的国际异质性、产生决策僵局的风险和以差异性方式解决问题的需求都在增加。”<sup>③</sup>“对经验模式的分析清楚地表明,差异性的程度在很大程度上取决于欧洲一体化深化和扩大的速度。每当一体化向前推进时,整体差异性就会增加以适应或避开来自国家的阻力;相反,在一体化停滞阶段,由于一部分现有的豁免权到期且不会代之以新的豁免权,整体差异性趋于减少。”<sup>④</sup>具体来说,差异性的兴起特别归因于20世纪80年代末90年代初以来欧洲共同体所经历的双重转型——一是从经济共同体到(差异性)政治联盟,涉及核心国家权力;二是冷战结束后新的、雄心勃勃的扩大议程。<sup>⑤</sup>从这个意义上看,差异性一体化

---

① Matej Avbelj, “Revisiting Flexible Integration in Times of Post-Enlargement and the Lustration of EU Constitutionalism,” <https://core.ac.uk/download/14401325.pdf>, 2024-04-10.

② Janis Emmanouilidis, “Conceptualizing A Differentiated Europe,” *ELIAMEP Policy Paper*, No. 10, 2008, pp. 2-24. 转引自陈洁:《欧盟差异性一体化:现状、动因及影响》,第59页。

③ Frank Schimmelfennig, et al., “Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements,” p. 7.

④ European University Institute, “Integrating Diversity in the European Union.”

⑤ Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy.”

便是“试图调和欧盟内部异质性的一体化策略的一般模式”。<sup>①</sup>

另外,差异性一体化的存在还与欧盟的独特属性密切相关。欧盟兼具超国家性质和政府间合作的特点。一方面,欧盟致力于超国家治理,在超国家层面制定统一的政策;另一方面,欧盟并非主权国家,一体化进程的主要决策都要由成员国政府反复磋商并做出决定,欧盟对成员国决策不具有强制性。当成员国产生分歧时,个别成员国的否决或者威胁动用否决权就将导致决策困境。在此情况下,欧盟不得不积极推动成员国寻求妥协方案,这样差异性一体化就应运而生。<sup>②</sup>从这个意义上看,“欧盟差异性一体化是一体化长期发展的必然要求和结果,其发展适应了成员国主权国家属性与欧盟超国家一体化之间存在相当张力的现实”。<sup>③</sup>

#### (四) 差异性一体化的影响

差异性一体化对欧洲一体化有积极影响和消极影响两方面。关于积极影响,学者们认为,差异性一体化可以根据各国的国家利益、偏好和能力调节欧洲一体化的程度:先锋国家无需征得其他任何成员国的同意便可推进共同计划,落后国家也不会被迫做出不利于其偏好和自主性的承诺,由此加强各国对某一计划的主观愿望和接受程度,从而提供了一种协调持续一体化与日益异质化的成员关系的方法,成为推进一体化的必要的先决条件。<sup>④</sup>具体而言,差异性一体化根据成员国需求调整欧盟政策,不仅有助于避免某些成员国否决进一步一体化,减少政府间冲突,提高决策效率,<sup>⑤</sup>而且使成员国的主权得到尊重,赋予成员国决定是否参与新的一体化政策或深化现有政策的权利,保护它

① Alexander C-G. Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration,” p. 283.

② 陈洁:《欧盟差异性一体化:现状、动因及影响》,第66—67页。

③ 同上书,第68页。

④ European University Institute, “Integrating Diversity in the European Union;” Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Limits of Support for Differentiated Integration in the European Union as Perceived by Academic Experts;” Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Benefits and Risks for the EU of ‘Differentiated Integration’.”

⑤ Ronja Sczepanski and Tanja a Börzel, “Two Sides of the Same Coin? The Effect of Differentiation on Noncompliance with European Union Law,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue 1, March 2023, p. 64; Philipp Genschel, et al., “Differentiated Integration as Symbolic Politics? Constitutional Differentiation and Policy Reintegration in Core State Powers,” p. 82; Robert Zbiral, et al., “Differentiation through Flexibility in Implementation: Strategic and Substantive Uses of Discretion in EU Directives,” p. 105.

们在关键政策领域免受欧盟的支配和干预,促进它们之间更公平的合作,提高了欧盟的合法性。<sup>①</sup>

关于消极影响,学者们认为,首先,差异性一体化经常会产生路径依赖,选择退出主要条约将自动影响随后的次级立法,随时间推移,已经存在差异性的国家和政策领域更有可能出现新的差异性,拥有差异性历史的国家倾向于更积极看待非欧元区成员国等已有的例外和一般意义上的差异性一体化,以致或许会鼓励去一体化。<sup>②</sup>其次,差异性一体化加剧了欧盟多层次、复合型治理体系的复杂性,成员国政府往往更关注实现其偏好和寻求政府间协议的短期利益,而忽视对欧盟体制、成员国和公民的长期影响。<sup>③</sup>再次,差异性一体化可能将成员国和欧盟公民划分为不同和不平等的群体,破坏成员国之间的认同和团结以及寻求共识和共同解决方案的习惯,造成欧盟内部的分裂,引发去一体化的风险。<sup>④</sup>

还有学者从差异性一体化出发探讨欧洲一体化的未来路径,如均衡一体化(uniform integration)、差异性一体化、均衡去一体化(uniform disintegration)、差异性去一体化;<sup>⑤</sup>强化一体化、再一体化、去一体化、维持一体化<sup>⑥</sup>等。

除上述四个方面外,学者们还探讨了差异性一体化的标准,<sup>⑦</sup>外部差异性

---

① Frank Schimmelfennig, et al., "Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements," p. 13; Philipp Genschel, et al., "Differentiated Integration as Symbolic Politics? Constitutional Differentiation and Policy Reintegration in Core State Powers," p. 82; Richard Bellamy, et al., "Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy," February 11, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/02/11/flexible-europe-differentiated-integration-fairness-and-democracy/>, 2024-01-14.

② European University Institute, "Integrating Diversity in the European Union."

③ European University Institute, "Integrating Diversity in the European Union;" Frank Schimmelfennig, et al., "Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements," p. 9.

④ European University Institute, "Integrating Diversity in the European Union;" Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi, "Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy;" Frank Schimmelfennig, et al., "Differentiated Integration in the European Union: Institutional Effects, Public Opinion, and Alternative Flexibility Arrangements," p. 12; Jonathan Zeitlin and Bernardo Ranganì, "EU Regulation between Uniformity, Differentiation, and Experimentalism: Electricity and Banking Compared," p. 123.

⑤ European University Institute, "Integrating Diversity in the European Union."

⑥ 贺之泉、巩潇泮:《经济收益、规范认同与欧洲差异性一体化路径》,第92页。

⑦ Christopher Lord, "Utopia or Dystopia? Towards a Normative Analysis of Differentiated Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp. 783-798.

一体化,<sup>①</sup>比较地区主义视角和欧盟多重危机下的差异性一体化,<sup>②</sup>欧盟在代议制民主领域的差异性,<sup>③</sup>差异性一体化与不遵守欧盟法律的关系,<sup>④</sup>国家、政党、专家学者和公众对差异性一体化的看法<sup>⑤</sup>等问题,并对申根区、欧元区、永久结构性合作、英国脱欧、“多速欧洲”等相关案例进行了分析。

相较以上研究,有关中东欧国家入盟对差异性一体化的影响的研究相对薄弱,主要是在欧盟扩大的背景下重新审视了“弹性一体化”和欧盟宪政问题,<sup>⑥</sup>并在探讨差异性一体化如何影响公民对欧盟的支持时采用了中东欧成员国的案例。<sup>⑦</sup>实际上,“大批中东欧国家的迅速加盟导致欧盟体量过度膨胀,新老成员国之间的观念和利益难以一致”,<sup>⑧</sup>欧盟内部异质性加大,给差异性一体化理论和实践带来前所未有的挑战。在有关差异性一体化边界的研究中,有学者限定了差异性一体化的底线:任何成员国都不应选择退出《欧盟条约》第2条或剥夺欧盟公民根据《欧盟基本权利宪章》享有的权利,差异性一体化有理

① Sandra Lavenes, “The External Face of Differentiated Integration: Third Country Participation in EU Sectoral Bodies,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp. 836-853.

② Alex Warleigh-Lack, “Differentiated Integration in the European Union: towards a Comparative Regionalism Perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp. 871-887; 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, Issue 1, March 2023, pp. 21-41; 王玘:《多重危机下欧洲差异性一体化理论研究》,第90—100页。

③ John Erik Fossum, “Democracy and Differentiation in Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp. 799-815.

④ Ronja Sczepanski and Tanja Börzel, “Two Sides of the Same Coin? The Effect of Differentiation on Noncompliance with European Union Law,” pp. 63-80.

⑤ Benjamin Leruth, “Operationalizing National Preferences on Europe and Differentiated Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp. 816-835; Richard Bellamy, et al., “Party Views on Democratic Backsliding and Differentiated Integration,” *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol.37, No.2, May 2023, pp. 563-583; Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Limits of Support for Differentiated Integration in the European Union as Perceived by Academic Experts;” Sandra Kröger and Thomas Loughran, “The Benefits and Risks for the EU of ‘Differentiated Integration’;” Lisanne De Blok and Catherine E. De Vries, “A Blessing and a Curse? Examining Public Preferences for Differentiated Integration,” *European Union Politics*, Vol. 24, Issue 1, March 2023, pp. 143-163; Julian Schuessler, et al., “Mapping Public Support for the Varieties of Differentiated Integration,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue 1, March 2023, pp. 164-183.

⑥ Matej Avbelj, “Revisiting Flexible Integration in Times of Post-Enlargement and the Lustration of EU Constitutionalism.”

⑦ Ioannis Vergioglou and Sven Hegewald, “From Causes to Consequences: Investigating the Effects of Differentiated Integration on Citizens’ EU Support,” *European Union Politics*, Vol.24, Issue 1, March 2023, pp. 206-224.

⑧ 李明明:《论欧盟差异性去一体化与后脱欧时代的一体化走向》,第88页。

由将倒退的成员国排除在欧盟理事会决策之外并限制其获得欧盟基金,<sup>①</sup>但没有明确划分差异性一体化的时间边界,似乎默认差异性一体化只存在于入盟后阶段,即便所谓的外部差异性,也仅认为非欧盟成员国只是参与某些欧盟政策、并非寻求加入欧盟,所以,它们与争取入盟的阶段无关。但是,如《关于差异性一体化的报告》所说:“差异性一直是欧洲一体化的稳定特征,……最终目标是促进接纳而非排斥成员国”,<sup>②</sup>争取入盟的阶段理应被划入差异性一体化的边界。由此,差异性一体化的边界不仅限定在遵守欧盟价值观的范畴内,而且延伸到入盟进程中。中东欧国家入盟恰为差异性一体化边界的延伸和限定提供了有力例证。

## 二、欧盟差异性一体化边界的延伸

差异性一体化的时间边界延伸到中东欧国家入盟进程中,主要体现在三个方面:“多速”的入盟进程、“菜单式”的过渡规定、“菜单式”+“双速”的合作与核查机制。

### (一) “多速”的入盟进程

迄今为止,在中东欧16国中,已有11个欧盟成员国,它们分三波加入欧盟:2004年波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛入盟;2007年罗马尼亚和保加利亚入盟;2013年克罗地亚入盟。考察16国的入盟进程,不难发现其“多速”特征,并且西巴尔干国家<sup>③</sup>入盟进度的差异性比中东欧10国更为明显。

**1. 中东欧10国。**一般来说,除克罗地亚外的10个中东欧成员国的入盟进程开始于《欧洲协定》(Europe Agreement)的签署。《欧洲协定》专为10国而设,为其入盟进程提供法律框架。1991年12月,波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克联邦率先与欧共体签署《欧洲协定》。<sup>④</sup>随后,其他国家相继签署该协定。

<sup>①</sup> Richard Bellamy, et al., “Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy.”

<sup>②</sup> Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” [2018/2093(INI)].

<sup>③</sup> 西巴尔干国家是20世纪90年代中期欧盟提出的概念,是指位于巴尔干半岛西部尚未入盟的中东欧国家,包括克罗地亚、南斯拉夫联盟、马其顿、波黑、阿尔巴尼亚五国。2006年,塞尔维亚、黑山成为独立国家后,西巴尔干国家变成六国。2013年,克罗地亚入盟后,西巴尔干国家为塞尔维亚、黑山、马其顿、波黑、阿尔巴尼亚五国。其中,2019年,马其顿改国名为北马其顿。

<sup>④</sup> 1993年1月捷克和斯洛伐克联邦解体后,1993年10月捷克、斯洛伐克两国分别签署《欧洲协定》。

《欧洲协定》在各国的生效时间和各国递交入盟申请的时间也不尽相同(参见表1)。1997年7月,欧盟委员会发布《2000年议程》,根据欧洲理事会哥本哈根会议确定的入盟标准对中东欧10国进行评估,宣称:“如果匈牙利、波兰、爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚坚持并大力支持准备(入盟)的努力,它们可以在中期满足成员资格所需的所有条件。”<sup>①</sup>12月,欧洲理事会卢森堡会议决定在1998年春开始与塞浦路斯、匈牙利、波兰、爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚的入盟谈判,并加快与罗马尼亚、斯洛伐克、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚的谈判准备工作。<sup>②</sup>1998年3月,匈牙利、波兰、爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚开始入盟谈判。2000年2月,罗马尼亚、斯洛伐克、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚开始入盟谈判。中东欧10国由此被分成“一等和二等”的“准入”和“待准入”国,“这给予第二组的5个国家极大的改革推动力”,<sup>③</sup>其中,斯洛伐克、拉脱维亚和立陶宛赶上了第一组国家的进度。八国于2003年4月签署入盟条约,2004年5月加入欧盟。罗马尼亚和保加利亚落在后面,2005年4月签署入盟条约,2007年1月入盟。

表1 中东欧10国的入盟进程

国家	签署《欧洲协定》	《欧洲协定》生效	递交入盟申请	开始入盟谈判	签署入盟条约	加入欧盟
波兰	1991.12	1994.2	1994.4	1998.3	2003.4	2004.5
匈牙利	1991.12	1994.2	1994.3	1998.3	2003.4	2004.5
捷克	1993.10	1995.2	1996.1	1998.3	2003.4	2004.5
斯洛文尼亚	1996.6	1999.2	1996.6	1998.3	2003.4	2004.5
爱沙尼亚	1995.6	1998.2	1995.11	1998.3	2003.4	2004.5
拉脱维亚	1995.6	1998.2	1995.10	2000.2	2003.4	2004.5
立陶宛	1995.6	1998.2	1995.12	2000.2	2003.4	2004.5
斯洛伐克	1993.10	1995.2	1995.6	2000.2	2003.4	2004.5
罗马尼亚	1993.2	1995.2	1995.6	2000.2	2005.4	2007.1
保加利亚	1993.3	1995.2	1995.12	2000.2	2005.4	2007.1

图表来源:笔者自制。

<sup>①</sup> European Commission, “Agenda 2000-Volume I-Communication: For a Stronger and Wider Union,” Strasbourg, July 15, 1997, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_97\\_6](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_6), 2022-10-30.

<sup>②</sup> European Council, “Presidency Conclusions,” December 13, 1997, <https://www.consilium.europa.eu/media/21114/luxembourg-european-council.pdf>, 2022-10-30.

<sup>③</sup> [奥]马丁·赛迪克、米歇尔·施瓦青格:《欧盟扩大:背景、发展、史实》,卫延生译,北京:中央编译出版社2012年版,第34页。

2. 西巴尔干国家。西巴尔干国家的入盟进程与中东欧10国略有不同。欧盟为西巴尔干国家特设稳定与联系进程,旨在政治和经济上稳定西巴尔干国家以便它们最终为加入欧盟做好准备。为此,欧盟计划向西巴尔干国家提供援助、允许它们进入欧盟市场以及促进它们之间的合作。<sup>①</sup>《稳定与联系协议》(Stabilisation and Association Agreement)构成欧盟与西巴尔干国家执行稳定与联系进程的关系框架,是推进入盟进程的基础。<sup>②</sup>马其顿和克罗地亚是第一波签署《稳定与联系协议》的国家,在《稳定与联系协议》生效、递交入盟申请和获得候选国地位<sup>③</sup>方面,两国也走在前面(参见表2)。其后,克罗地亚于2005年10月开始入盟谈判,2011年12月签署入盟条约,2013年7月加入欧盟。马其顿则因与希腊的国名争议<sup>④</sup>迟迟未能开始入盟谈判,直到2019年2月改国名为北马其顿后,情况才有转机。2020年3月,欧盟理事会决定北马其顿与阿尔巴尼亚一起开启入盟谈判,并获得欧洲理事会的批准。但是,保加利亚因与北马其顿的历史和语言纠纷拒绝接受北马其顿谈判框架,直到2022年7月,保加利亚和北马其顿接受时任欧盟轮值主席国法国的提案,北马其顿才与阿尔巴尼亚一道开始入盟谈判。除克罗地亚外,黑山和塞尔维亚的入盟进展最快,两国分别于2012年6月和2014年1月开始入盟谈判。2020年6月,黑山已经开启入盟谈判的全部33个章节,完成三章;<sup>⑤</sup>2021年12月,塞尔维亚开启了全部35个谈判章节中的22章,完成两章。<sup>⑥</sup>波黑进展最慢,2022年12月才获得欧盟候选国地位。2024年3月,欧洲理事会决定启动波黑入盟谈判,要求欧盟委员会准备谈判框架。<sup>⑦</sup>

---

① European Union, "EU Enlargement," [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en), 2024-03-20.

② European Commission, "Stabilisation and Association Agreement," [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-agreement\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-agreement_en), 2022-10-22.

③ 与上述中东欧10国递交入盟申请后即被默认为欧盟候选国不同,获得候选国地位是西巴尔干国家入盟进程中的重要一环。

④ 希腊认为马其顿国名暗示马其顿对希腊北部马其顿省有领土和文化遗产要求,以此为由反对马其顿加入欧盟和北约,要求其更改国名。

⑤ European Commission, "Montenegro," [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en), 2024-03-20.

⑥ European Commission, "Serbia," [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en), 2024-03-20.

⑦ European Council, "European Council, 21-22 March 2024," <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/03/21-22/>, 2024-03-26.

表 2 西巴尔干国家的入盟进程

国家	签署《稳定与联系协议》	《稳定与联系协议》生效	递交入盟申请	获得候选国地位	开始入盟谈判	签署入盟条约	加入欧盟
克罗地亚	2001.10	2005.2	2003.2	2004.6	2005.10	2011.12	2013.7
黑山	2007.10	2010.5	2008.12	2010.12	2012.6		
塞尔维亚	2008.4	2013.9	2009.12	2012.3	2014.1		
(北)马其顿	2001.4	2004.4	2004.3	2005.12	2022.7		
阿尔巴尼亚	2006.6	2009.4	2009.4	2014.6	2022.7		
波黑	2008.6	2015.6	2016.2	2022.12			

图表来源：笔者自制。

## (二) “菜单式”的过渡规定

如《大构想：2020年的欧盟》一书所写：“当一个国家加入欧盟时，它通常要遵守‘过渡安排’——在一定的时间内排除它参加一定的政策领域。有时候这是为了新成员国的利益：2004年加入欧盟的东欧国家在7年内不用遵守全部（代价非常高的）的环境法规；有时候过渡安排被认为是为了老成员国的利益，2004年，有12个老成员国坚持要在7年内限制来自新成员国的工人进入它们的劳动力市场。”<sup>①</sup>对2004年入盟的中东欧8国来说，在31个入盟谈判章节涉及的政策领域中，除去13个无过渡规定的领域和4个执行统一条例的领域，各国需要遵守过渡规定的政策领域并不完全相同，在同一政策领域需遵守的过渡规定内容也不完全一致。<sup>②</sup>

即便在人员自由流通领域，中东欧八国采用相同的规定：“在入盟后的前两年，原有欧盟成员国的针对第三国公民的各种国家法规对新入盟成员国的公民同样适用。过了这一期限就将会根据欧盟委员会的意见进行一次修改，但是各成员国保留对未来行动方式的最终决定权。五年后过渡期结束。但是，在严重紧急或在对劳动市场产生预期冲击的情况下，现有成员国可以申请将过渡期延长2年。即最迟在入盟7年后保证人员的完全自由迁徙。”<sup>③</sup>但并非15个欧盟老成员国都执行上述规定，英国、爱尔兰和瑞典就对新入盟的八国开放劳动市场。作为回应，波兰、斯洛文尼亚和匈牙利则对除英国、爱尔兰

① 冯绍雷总主编：《大构想：2020年的欧盟》，上海：华东师范大学出版社2010年版，第53页。

② [奥]马丁·赛迪克、米歇尔·施瓦青格：《欧盟扩大：背景、发展、史实》，第355—370页。

③ 同上书，第358页。

和瑞典外的12个欧盟老成员国关闭本国劳动市场。其中,波兰和斯洛文尼亚对芬兰、希腊、意大利、葡萄牙和西班牙关闭市场到2006年,对比利时、丹麦、德国、法国、卢森堡、荷兰和奥地利关闭市场到2007年;匈牙利对芬兰、希腊、意大利、葡萄牙和西班牙关闭市场到2006年,对荷兰和卢森堡关闭市场到2007年,对法国关闭市场到2008年,对比利时、丹麦、德国和奥地利关闭市场到2009年。<sup>①</sup>从这个意义上看,各国在人员自由流通领域的过渡规定也存在差异。

可见,中东欧八国需要遵守过渡规定的政策领域和同一政策领域的过渡规定内容不尽相同,体现出“菜单式”差异性一体化的特征。

### (三)“菜单式”+“双速”的合作与核查机制

欧盟在保加利亚和罗马尼亚入盟前夕专为这两国入盟设立了合作与核查机制,根据两国在司法改革、腐败以及保加利亚在有组织犯罪方面存在的问题,欧盟为两国设置了不同的“菜单”——基准。罗马尼亚的基准有四:一是通过加强最高司法委员会的能力和和责任确保更加透明和有效的司法进程,报告和监督新的民事和刑事诉讼法的影响;二是按预期建立一个廉政机构,负责核查资产、不兼容性和潜在利益冲突,并在可采取劝阻性制裁的基础上发布强制性决定;三是在取得进展的基础上,继续对高层腐败指控进行专业、无党派的调查;四是采取进一步措施预防和打击腐败,特别是地方政府内部的腐败。保加利亚的基准有六:一是通过宪法修正案,消除司法制度的独立性和问责制方面的任何歧义;二是通过并实施新的司法制度法和新的民事诉讼法,确保更加透明和有效的司法进程,报告这些新法律以及刑事和行政诉讼法的影响,特别是对审前阶段的影响;三是继续司法改革,以加强专业性、问责制和效率,评估这一改革的影响并每年公布结果;四是对高层腐败指控进行专业、无党派的调查并提出报告,报告公共机构内部检查情况并公布高层官员资产;五是采取进一步措施预防和打击腐败,特别是边境和地方政府内部的腐败;六是实施打击有组织犯罪的战略,重点打击严重犯罪、洗钱并有计划有步骤地没收罪犯资产,报告这些领域新的和正在进行的调查、起诉和定罪情况。<sup>②</sup>

① [奥]马丁·赛迪克、米歇尔·施瓦青格:《欧盟扩大:背景、发展、史实》,第175页。

② European Commission, “Reports on Progress under the Cooperation and Verification Mechanism in Bulgaria and Romania,” January 25, 2017, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_131), 2022-10-27.

合作与核查机制在入盟前阶段确立,在入盟后阶段实施。欧盟委员会定期发布报告,评估两国的进展并提出建议。2017年1月,欧盟委员会根据上述基准全面评估合作与核查机制实施10年来的进展,再次为两国确定了不同的“菜单”,分别对保加利亚和罗马尼亚提出17项和12项建议,2018年11月,又对罗马尼亚提出8项建议。<sup>①</sup>保加利亚和罗马尼亚履行上述建议的进度一度出现“双速”,2019年10月和2022年11月,欧盟委员会相继在有关保加利亚和罗马尼亚的最后一份报告中指出,两国在合作与核查机制下取得的进展已足以满足它们入盟之时的承诺。<sup>②</sup>2023年7月,欧盟委员会告知欧盟理事会和欧洲议会,它将结束合作与核查机制。9月,欧盟委员会通过决定,正式结束合作与核查机制。<sup>③</sup>

综上所述,不论是中东欧国家入盟进程的“多速”还是保加利亚和罗马尼亚在履行合作与核查机制基准过程中的“双速”,乃至入盟过渡规定和合作与核查机制基准的“菜单式”,都以根据各国内部异质性的不同需要促进它们融入欧洲一体化为目标。只不过入盟过渡规定的“菜单”是新老成员国谈判的结果,合作与核查机制基准的“菜单”则是欧盟为保加利亚和罗马尼亚设置,而非像入盟后那样由成员国从“菜单”中挑选它们想要参与的政策领域,这是争取入盟阶段的差异性一体化与入盟后阶段的显著不同。

### 三、欧盟差异性一体化边界的限定

欧洲议会宪法事务委员会《关于差异性一体化的报告》指出:“如果差异性一体化可以作为推动欧洲一体化向前发展的务实解决方案,那么,考虑到分裂

---

<sup>①</sup> European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism,” Brussels, October 22, 2019, COM(2019) 498 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_en.pdf), 2022-11-27; European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism,” Strasbourg, November 22, 2022, COM(2022) 664 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_664\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_664_1_en.pdf), 2022-11-27.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> European Commission, “Rule of Law: Commission Formally Closes the Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania,” Brussels, September 15, 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_23\\_4456/IP\\_23\\_4456\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_4456/IP_23_4456_EN.pdf), 2024-01-12.

欧盟及其制度框架的风险,差异性一体化应谨慎并在限定的范围内使用。”<sup>①</sup>该报告继而“强调尊重和维护欧盟基本价值观是欧盟的基石,欧盟是基于价值观并将成员国团结在一起的共同体;因此,认为在尊重《欧盟条约》第2条所载的基本权利和价值观方面不允许有差异性”。<sup>②</sup>这就意味着,差异性一体化被限定在尊重和维护欧盟价值观的底线之内。中东欧国家入盟以来,其在加入申根区和欧元区、参与永久结构性合作、反对“多速欧洲”构想等方面的差异性属于差异性一体化的范畴,为欧盟所接受。然而,2010年匈牙利青民盟—匈牙利公民联盟(Fidesz-Hungarian Civic Union)上台至今,以及2015—2023年波兰法律与公正党(Law and Justice)执政期间,匈牙利和波兰采取了一系列违背欧盟价值观的做法,触碰差异性一体化的底线,欧盟运用若干预警和惩戒机制给两国施压,力图把两国的价值观差异性限制在差异性一体化的边界内。

### (一) 发起违规调查程序

违规调查程序(infringement procedure)是欧盟委员会根据《欧盟条约》对不执行欧盟法律的欧盟国家采取的法律行动,欧盟委员会可在调查的基础上,或根据公民、企业或其他利益相关者的投诉,确定可能违反欧盟法律的行为并提交欧盟法院,欧盟法院可实施财政制裁。其步骤是:(1) 欧盟委员会向当事国发出正式通知函,要求其提供进一步的材料,并在规定期限通常两个月内给予详细答复;(2) 如果欧盟委员会认为当事国未能履行欧盟法律规定的义务,它可提出理由充分的意见,解释欧盟委员会认为当事国违反欧盟法律的原因,正式要求当事国遵守欧盟法律,并在规定期限通常两个月内告知所采取的措施;(3) 如果当事国仍未遵守,欧盟委员会可决定将此提交欧盟法院;(4) 如果当事国未能及时通报执行规定的措施,欧盟委员会可以要求法院实施处罚;(5) 通过欧盟法院发现一国违反欧盟法律,该国必须采取行动遵守法院判决。如果该国不遵守判决,欧盟委员会可将其再次提交给欧盟法院,并建议法院实施财政处罚,可一次性或按日支付罚款。<sup>③</sup>

---

① Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” [2018/2093(INI)].

② Ibid.

③ European Commission, “Infringement Procedure,” [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_en), 2024-03-20.

欧盟委员会多次对匈牙利和波兰启动违规调查程序。例如,2012年1月针对匈牙利中央银行和数据保护局的独立性及影响司法的措施、2017年7月针对匈牙利有关提高外国资助非政府组织透明度的法律和波兰《普通法院组织法》、2018年7月针对波兰《最高法院法》和匈牙利“阻止索罗斯”法案、2019年4月针对波兰法官纪律制度、2020年4月针对波兰有关修正司法体制的法律、2020年12月针对波兰最高法院纪律庭、2021年12月针对波兰宪法法院裁决等。上述违规调查程序大都以欧盟法院判决欧盟委员会获胜告终,波兰还因拒绝执行欧盟法院判决而被罚款。2021年10月,欧盟法院决定,只要波兰未完全遵守欧盟法院发布的临时措施令,就每日向波兰征收100万欧元的罚款。<sup>①</sup> 2022年1月,由于波兰仍未执行临时措施令并拒绝支付罚款,欧盟委员会要求波兰政府支付6900万欧元。<sup>②</sup> 2023年4月,欧盟法院考虑到波兰执行了一些改革措施,下令将对波兰的罚款从每日100万欧元减少到50万欧元,但仍强调波兰的改革措施不足以保证欧盟法院的临时措施令全部得以落实。<sup>③</sup> 从总体上看,违规调查程序的实行只在个别问题上改变了匈牙利和波兰的做法,没有彻底纠正匈牙利和波兰在欧盟价值观上的偏差。

## (二) 实施法治框架

法治框架(rule of law framework)由欧盟委员会于2014年3月出台,旨在通过与相关欧盟国家对话,防止法治面临的新威胁升级到欧盟委员会不得不启动《欧洲联盟条约》第7条程序的地步。该框架包括三个阶段:委员会评估、委员会建议和监督欧盟国家对委员会建议的后续行动。如果在法治框架内没有找到解决方法,最终将诉诸《欧盟条约》第7条以解决危机并确保欧盟国家遵守欧盟价值观。<sup>④</sup> 法治框架是“启动第7条前使用的预警机制。……既没有强制性,也没有法律约束力。因此,《欧盟条约》第7条可以不必经过该程序或

<sup>①</sup> European Commission, “Rule of Law: Commission Launches Infringement Procedure against Poland for Violations of EU Law by Its Constitutional Tribunal,” Press release, December 22, 2021, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070), 2023-07-29.

<sup>②</sup> Thomas Wahl, “Poland: Rule-of-Law Developments January-March 2022,” April 25, 2022, <https://eucrim.eu/news/poland-rule-of-law-developments-january-march-2022/>, 2023-08-30.

<sup>③</sup> Thomas Wahl, “Poland: Rule-of-Law Developments January-April 2023,” June 27, 2023, <https://eucrim.eu/news/poland-rule-of-law-developments-january-april-2023/>, 2023-08-30.

<sup>④</sup> European Commission, “Rule of Law Framework,” [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_en#background](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en#background), 2024-03-20.

在该程序进行过程中启动”。<sup>①</sup>

2016年1月,欧盟委员会对波兰实施法治框架。随后,欧盟委员会与波兰交换若干信件并多次进行会晤,但未能解决委员会的关切。6月,欧盟委员会通过关于波兰法治的意见,评估波兰局势,阐述关切问题,寻求解决方案。<sup>②</sup>7月,欧盟委员会发布有关波兰法治的建议,法治框架实施进入第二阶段。在建议中,欧盟委员会指出波兰法治面临系统性威胁,建议波兰将这一威胁作为紧急事项加以解决。欧盟委员会提请波兰政府在3个月内解决该建议指出的问题,并通报欧盟委员会为此采取的步骤。10月,波兰政府予以回复,不同意建议表达的立场,也没有宣布解决委员会法治关切的新措施。<sup>③</sup>12月,欧盟委员会发布有关波兰法治的第二个建议,指出上次建议提到的一些问题已经得到处理,但重要问题仍未解决,还出现了新的关切,波兰法治继续受到系统性威胁,提请波兰政府在两个月内解决建议中列出的紧急事项,并将为此采取的步骤通报欧盟委员会。2017年2月,波兰政府在回复中不同意第二个建议提出的所有问题,也没有宣布处理委员会关切的新行动。<sup>④</sup>7月,欧盟委员会发布第三个建议,宣称前两个建议中指出的波兰法治面临系统性威胁的状况已经严重恶化,建议波兰司法改革必须坚持法治、遵守欧盟法律和欧洲司法独立标准,否则将随时准备启动《欧盟条约》第7条第1款。委员会提请波兰政府在一个月内解决建议提出的问题。8月,波兰政府的回复依然不同意建议提出的所有问题,也没有宣布处理委员会关切的新行动。<sup>⑤</sup>12月,欧盟委员会发布第四个建议和

---

① Maria-Cristina Solacolu, "Article 7 of the Treaty on European Union-Past, Present and Future," *Curierul Judiciar*, 13/2018, p. 79, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=761295>, 2022-06-06.

② Official Journal of the European Union, "Recommendations, Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 Regarding the Rule of Law in Poland," August 12, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN>, 2022-10-07.

③ Official Journal of the European Union, "Recommendations, Commission Recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 Regarding the Rule of Law in Poland Complementary to Recommendation (EU) 2016/1374," January 27, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN>, 2022-10-07.

④ Official Journal of the European Union, "Recommendations, Commission Recommendation (EU) 2017/1520 of 26 July 2017 Regarding the Rule of Law in Poland Complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146," September 2, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&from=EN>, 2022-10-07.

⑤ Official Journal of the European Union, "Recommendations Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017 Regarding the Rule of Law in Poland Complementary to Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520," January 23, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN>, 2022-10-07.

根据《欧盟条约》第7条第1款对波兰法治的合理动议,阐述对波兰法治的关切,建议欧盟理事会就波兰存在严重违反法治的显著风险做出决定。<sup>①</sup>

### (三) 建议启动《欧盟条约》第7条

《欧盟条约》第7条明文规定:“1. 经1/3成员国,或欧洲议会或委员会的合理动议,理事会可在得到欧洲议会同意后,以其4/5成员的多数采取行动,认定存在某一成员国严重违反第2条所述价值观的显著风险。在做出此等认定前,理事会应听取当事成员国的意见;同时可按照同样的程序,向该成员国提出建议。理事会应定期核实做出此种认定的理由是否依然适用。2. 经1/3成员国或委员会提出动议,在邀请当事成员国提出意见后,欧洲理事会可在获得欧洲议会同意后以一致方式采取行动,认定该国存在着严重和持续违反第2条所述价值观之情形。3. 在已做出第2款所述认定的情况下,理事会可按照特定多数原则采取行动,中止当事成员国因两部条约对其适用而产生的某些权利,包括代表该成员国的理事会成员的投票权。理事会应考虑到此等中止对自然人与法人的权利与义务可能造成的影响。在任何情况下,该成员国仍受两部条约规定的义务的约束。4. 如导致依据第3款所采取措施的情势发生变化,则理事会可以特定多数采取行动,改变或撤销此类措施;5. 为本条之目的,欧洲议会、欧洲理事会和理事会的投票安排由《欧洲联盟运行条约》第354条予以规定。”<sup>②</sup>

2017年12月,欧盟委员会建议欧盟理事会对波兰启动《欧盟条约》第7条。2018年9月,欧洲议会建议欧盟理事会对匈牙利启动《欧盟条约》第7条。其后,欧盟总务理事会多次举行针对波兰和匈牙利的听证会,但并未认定两国存在严重违反欧盟价值观的显著风险。即便理事会做出认定,由于欧洲理事会需在获得欧洲议会同意后以一致方式采取行动,方可认定两国存在严重和

<sup>①</sup> European Commission, “Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland, Proposal for a Council Decision on the Determination of a Clear Risk of a Serious Breach by the Republic of Poland of the Rule of Law,” Brussels, December 20, 2017, COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>, 2022-10-07.

<sup>②</sup> 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第34—35页。

持续违反欧盟价值观的情形,而波兰和匈牙利表示会在欧洲理事会投票中相互支持,《欧盟条约》第7条规定的程序几乎不可能进行到底。2023年12月,法律与公正党政府下台后,波兰明确表示愿意处理长期存在的法治问题,并承诺在欧盟委员会建议的基础上开展工作。2024年2月,波兰向总务理事会提交“法治行动计划”,设法解决欧盟委员会根据《欧盟条约》第7条第1款提出的问题。<sup>①</sup>5月,欧盟委员会认为波兰已不存在严重违反法治的显著风险,决定撤回其2017年提出的建议,结束针对波兰的《欧盟条约》第7条第1款规定的程序。<sup>②</sup>

#### (四) 启动法治条件机制

法治条件机制条例(rule of law conditionality regulation)由欧洲议会和欧盟理事会于2020年12月通过,2021年1月生效,其具有约束力并适用于所有欧盟成员国。该条例规定了在成员国违反法治原则的情况下保护欧盟预算的必要规则,即在成员国违反法治原则的行为直接影响或极有可能影响欧盟预算的健全财政管理或欧盟财政利益的保护时启动法治条件机制,由欧盟委员会向相关成员国发出书面通知,并将通知内容告知欧洲议会和欧盟理事会。相关成员国可提交意见,欧盟委员会在分析这些意见并认为已经具备采取措施的条件后,向欧盟理事会提交采取适当措施的建议。欧盟理事会根据委员会的建议,在一个月或至多两个月内执行暂停向该国拨付资金等措施。<sup>③</sup>

2022年4月,欧盟委员会向匈牙利发出书面通知,启动法治条件机制。在书面通知中,欧盟委员会列举了匈牙利在公共采购制度、调查、起诉和反腐败

---

<sup>①</sup> European Commission, “Poland’s Efforts to Restore Rule of Law Pave the Way for Accessing up to 137 Billion in EU Funds,” February 29, 2024, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1222](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222), 2024-03-26.

<sup>②</sup> European Commission, “Commission Decides to Close the Article 7(1) TEU Procedure for Poland,” Daily News, May 29, 2024, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX\\_24\\_2986](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_24_2986), 2024-06-07.

<sup>③</sup> Official Journal of the European Union, “Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget,” December 22, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>, 2022-10-07.

框架等方面存在的违规行为,指出这些行为影响或极有可能影响欧盟的财政利益,要求匈牙利在两个月内提交意见。6月和7月,匈牙利多次对该通知做出答复,但欧盟委员会认为匈牙利的答复中没有包含适当的补救措施,为此将建议欧盟理事会采取措施,并要求匈牙利在一个月内提交意见。8月,匈牙利在答复中虽然对委员会的调查结果表示异议,但还是提出了17项补救措施。9月,欧盟委员会以匈牙利提出的补救措施不足以解决其书面通知中列举的问题为由,建议欧盟理事会就保护欧盟预算不受匈牙利违反法治原则行为的侵害做出决定,冻结匈牙利约75亿欧元的凝聚基金。<sup>①</sup>11月,欧盟委员会建议继续冻结约75亿欧元的凝聚基金,同时宣布只要匈牙利实施包括17项补救措施在内的27项“超级里程碑”(super milestones),将批准价值58亿欧元的恢复基金。<sup>②</sup>12月,在匈牙利不否决欧盟对乌克兰的援助计划并通过全球最低公司税率后,欧盟27国代表达成协议,重申匈牙利一旦实施27项“超级里程碑”,就将得到58亿欧元恢复基金,并将冻结基金从约75亿欧元减至约63亿欧元。<sup>③</sup>随后,欧盟委员会通过与匈牙利的《伙伴关系协定》(Partnership Agreement),匈牙利必须在司法独立、《儿童保护法》(child-protection law)、学术自由和庇护权利等方面满足欧盟的条件,方可获得总计约220亿欧元的凝聚基金。<sup>④</sup>2023年12月,为换取匈牙利对启动乌克兰入盟谈判的默许,欧盟

---

① European Commission, “Proposal for a Council Implementing Decision on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary,” Brussels, September 18, 2022, COM(2022) 485 final, 2022/0295 (NLE), [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/com\\_2022\\_485\\_f1\\_proposal\\_for\\_a\\_decision\\_en\\_v7\\_p1\\_2236449.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/com_2022_485_f1_proposal_for_a_decision_en_v7_p1_2236449.pdf), 2022-10-07; Lorne Cook, “EU Proposes to Suspend Billions in Funds to Hungary,” September 18, 2022, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2022-09-18/eu-proposes-to-suspend-billions-in-funds-to-hungary>, 2024-04-06.

② Samuel Petrequin, “EU Recommends Blocking Billions of Euros Allocated to Hungary,” November 30, 2022, <https://www.pbs.org/newshour/world/eu-recommends-blocking-billions-of-euros-allocated-to-hungary>, 2024-04-06.

③ Justin Spike, “Hungary Expects to Sign EU Funding Agreement within Days,” December 13, 2022, <https://apnews.com/article/europe-business-hungary-european-union-government-84fa615eb5010e2c402cb23838c31311>, 2024-04-06.

④ European Commission, “EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a Fair Climate and Digital Transition while Strengthening Hungary’s Administrative Capacity, Transparency and Prevention of Corruption,” December 22, 2022, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7801](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7801), 2024-03-20.

委员会以匈牙利进行了一些司法改革为由,决定释放102亿欧元的凝聚基金。<sup>①</sup>

欧盟虽未对波兰启动条件机制,但仍借助基金拨付迫使波兰改变违背欧盟价值观的做法。2021年10月,波兰宪法法院裁决波兰国内法律优先于欧盟法律后,欧盟委员会决定推迟批准波兰的复苏计划,冻结波兰的恢复基金。2022年5月,波兰议会通过取消最高法院纪律庭的法律后,欧盟委员会批准了波兰的复苏计划,但仍未拨付基金。直到2024年2月,鉴于波兰为满足欧盟要求进行的政策调整特别是法律与公正党政府下台后波兰政策的转向,欧盟委员会才通过法案,为波兰获得1370亿欧元欧盟基金铺平道路。<sup>②</sup>

综上所述,虽然差异性一体化被限定在尊重和维护欧盟价值观的边界之内,但在中东欧国家入盟前,如何在实践中维护这一边界尚无先例。匈牙利和波兰的案例恰恰为此提供了经验。就目前来看,欧盟的应对举措仅在个别问题上促使两国改变做法,远未彻底纠正它们在价值观上的偏差,甚至某些时候法治条件机制在匈牙利的实施让位于欧盟更为紧迫的事项,如处理乌克兰危机,以致匈牙利有可能将其在欧盟外交政策上的否决权作为筹码换取欧盟释放基金。波兰放弃背离欧盟价值观的做法也主要不是迫于欧盟的压力,而是源于国内政府换届。<sup>③</sup>可见,要更有效地维护差异性一体化的边界、防止差异性一体化演化为差异性去一体化,欧盟还需寻找或创新更为有力的政策工具。

## 结 语

差异性一体化的存在直接源于欧盟内部的异质性。作为欧共体/欧盟历史上异质性最强的扩大,中东欧国家入盟对差异性一体化理论和实践产生了

---

① Federico Baccini, "EU Commission Unfreezes Nearly a Third of Funds Blocked to Hungary," December 13, 2023, <https://www.eunews.it/en/2023/12/13/eu-commission-unfreezes-nearly-a-third-of-funds-blocked-to-hungary/>, 2024-04-06.

② European Commission, "Poland's Efforts to Restore Rule of Law Pave the Way for Accessing up to 137 Billion in EU Funds."

③ 2023年10月15日,波兰举行议会选举,法律与公正党保持议会众议院第一大党地位。11月27日,由法律与公正党的莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)领导的政府宣誓就职。12月11日,该政府未能通过众议院信任投票,众议院随后选举公民联盟领导人图斯克(Donald Tusk)为总理负责组阁。12月13日,图斯克政府宣誓就职。

重要影响。相较于欧盟的中东欧成员国对差异性一体化的参与,中东欧国家入盟在差异性一体化边界的延伸和限定中发挥的作用更为独特。一方面,中东欧国家差异性的入盟进程将差异性一体化的时间边界从入盟后阶段延伸到争取入盟阶段,有助于丰富差异性一体化的研究内容,完善其理论体系;另一方面,面对匈牙利和波兰对欧盟价值观的背离,欧盟采取应对措施,力图守住欧盟价值观的底线,将两国的做法限制在差异性一体化的边界内,有助于推动差异性一体化的实践发展。

不仅如此,中东欧国家入盟的案例还表明:“差异性一体化理论不仅应与欧洲一体化理论而且应与比较政治学理论联系起来。毕竟,差异性一体化的根源往往在于成员国的国内政治,而不是一体化进程本身。”<sup>①</sup>不论是“多速”的入盟进程、“菜单式”的过渡规定,还是“菜单式”+“双速”的合作与核查机制,都是为了适应中东欧各国不同的国内状况,匈牙利和波兰对差异性一体化边界的触碰更是由于国内政治对欧盟价值观的背离。在此,差异性一体化边界的研究涉及理论与实践、国际关系与国内政治的广泛范畴。

差异性一体化的边界之所以能够延伸到争取入盟阶段,是因为在该阶段各国都以融入欧洲一体化为共同目标;差异性一体化的边界之所以被限定在尊重和维护欧盟价值观的底线内,是因为必须防止其与欧洲一体化背道而驰。归根结底,差异性一体化本质上是“欧洲一体化的永久和常态特征”,<sup>②</sup>实行差异性一体化是为了推进而非阻碍欧洲一体化的发展,更不是为了把欧洲一体化变成去一体化。在此,差异性一体化的实践与欧洲一体化的走向密切相关。正如《关于差异性一体化的报告》所写:向差异性开放的政策领域将对未来我们想要建立什么样的欧盟有很大影响。由于欧盟是基于共同价值观和目标的“民主空间”,在现有的基本权利和价值观方面以及不参与的成员国对其他成员国产生负面影响的领域不应存在差异性。<sup>③</sup>

---

① Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” p. 759.

② Ibid., p. 754.

③ Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” [2018/2093(IND)].