

俄乌冲突背景下 欧盟新一轮东扩的逻辑、动因与挑战

李 欣 周筠松

摘要：2022年俄乌冲突爆发后，欧盟迅速重启东扩议程，乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚获得候选国地位，西巴尔干国家的入盟进程也取得一定进展，标志着欧盟进入“东扩复苏”的新阶段。这反映出欧盟东扩逻辑从以往以规范输出为主的“制度性扩张”，转向以地缘安全为核心的“防御性扩张”。战时安全需求、候选国的主动策略以及欧盟自身的制度调适能力，共同为东扩进程注入了新动力。然而，地缘政治紧迫性与一体化制度可持续性之间的结构性张力，以及欧盟内部的结构性制约与候选国适应能力不足，导致扩员进程呈现“形式谈判、实质停滞”的特征。欧盟新一轮东扩正推动东欧地缘格局重组，促使该地区逐渐由过去的“缓冲区”转变为欧盟安全体系的重要组成部分。未来，欧盟“防御性扩张”的成败取决于欧盟能否在安全逻辑与制度逻辑之间构建一条审慎而可行的中间路径，以弥合战略抱负与现实能力之间的鸿沟。

关键词：俄乌冲突； 欧盟东扩； 制度性扩张； 防御性扩张

作者简介：厦门大学 公共事务学院 博士研究生 厦门 361005
兰州大学 西北少数民族研究中心 政治与国际关系学院 博士研究生 兰州 730020

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文 章 编 号：1005—4871(2025)05—0056—21

一、引言

21世纪以来，作为塑造欧洲地缘政治格局的重要议程，欧盟东扩的进展长期以来一直是学界关注的焦点。早期的欧盟东扩被视为“规范性力量”自我强化的过程

程，是欧盟通过外部制度化来巩固内部治理的手段。^① 这些研究普遍从理性主义和建构主义视角出发，系统梳理欧盟东扩的历程、驱动因素和制度演变，并探讨了其对新老成员国的经济与社会影响。^② 然而，自2013年克罗地亚入盟后，欧盟进入了长达近十年的“扩员疲劳”期。这一时期学界的研究重点也转向了东扩给欧盟内部治理带来的挑战，如决策效率的下降、成员国间分歧的加剧以及制度承载力的限度等，以解释“扩员疲劳”现象的成因并探索未来欧洲一体化的新模式。^③

俄乌冲突后欧盟东扩的研究主要集中在欧盟新东扩的现状、政策与方式三个方面。第一，关于欧盟新一轮东扩现状与未来预测的研究，主要聚焦于欧盟东扩的动因和挑战。学界以欧盟对乌克兰、摩尔多瓦与格鲁吉亚启动新一轮东扩为切入点，将地缘博弈、战略自主与制度重构作为扩张动因，指出高准入门槛、极右翼民粹势力上升与内部发展失衡等结构性约束，并预测欧盟东扩将呈现长期化、复杂化趋势。^④ 也有学者基于与欧盟机构、成员国及申请国官员的访谈，指出战时的欧盟东扩由对俄地缘政治博弈、邻国国家建构与欧盟内部发展共同推动，进而提出对欧盟扩员的三种预判，即延续过去的政策导致候选国信心流失与安全外溢加剧，在尚未完成制度和预算改革的情况下扩员导致决策失灵，以及改革与分阶段接入市场与资金以实现稳态扩员。^⑤ 此外，还有学者通过对比新老东扩进程指出，新一轮东扩将是长期的、技术性的、充满不确定性的复杂过程，且会面临更复杂的国内治理问题和外部地缘政治影响，以及欧盟决策机制、内部分歧和法治建构等挑战。^⑥ 第二，

① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235–258, here p. 244; 关欣、连晨超：《利益、规范与认同——欧盟对西巴尔干地区扩大政策趋势转变及原因分析》，载《欧洲研究》，2020年第4期，第95—117页，这里第110页。

② Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, 2002, pp. 500–528, here p. 524; John O’Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*, London and New York: Routledge, 2006, pp. 167–171.

③ Anna Szolucha, “The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union not been able to Counter Enlargement Fatigue”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 1, 2010, pp. 107–122, here p. 119; Spyros Economides, “From fatigue to resistance: EU Enlargement and the Western Balkans”, Dahrendorf Forum IV, Working Paper No. 17, LSE, London, 2020–03–20, p. 17.

④ 冯怡然：《欧盟新东扩：动因与前景》，载《国际问题研究》，2024年第4期，第59–75页，这里第59页；田小惠：《欧盟扩大进程的重启与欧洲一体化的困境》，载《当代世界》，2024年第1期，第47–51页，这里第51页。

⑤ Tyyne Karjalaine, “EU Enlargement in Wartime Europe: Three Dimensions and Scenarios”, *Contemporary Social Science*, Vol. 18, No. 5, 2023, pp. 637–656, here pp. 648–649.

⑥ Veronica Anghel/Jelena Džankić, “Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process”, *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3, 2023, pp. 487–501, here p. 497.

对于欧盟扩员政策的研究,主要集中在政策的地缘政治化方面。^① 有学者从现实主义视角出发,通过比较分析欧盟战略文本与政策措施,提出俄乌冲突后欧盟扩员政策的地缘政治化与东扩前景,关键在于能否将地缘叙事转化为制度工具。^② 也有学者认为尽管俄乌冲突为欧盟的东扩政策带来了“地缘政治觉醒”的独特背景,但欧盟对乌克兰扩员的“法治条件机制”(rule of law conditionality)并未发生根本改变。这不仅延续了战前对乌克兰的改革要求,还与欧盟对西巴尔干国家的法治推广模式逐渐趋同。^③ 第三,对于欧盟扩员方式的研究,主要包括差异性一体化和分阶段入盟模式。^④ 乌克兰以非成员国身份采纳欧盟法律、参与欧盟政策领域和项目,通过渐进式、选择性、差异化方式推进欧洲一体化进程。^⑤ 分阶段入盟是一种基于绩效的渐进式整合框架。该框架将入盟进程明确划分为四个阶段,根据候选国的改革表现逐步赋予其权利与义务,在开放市场准入和提供资金支持的同时,通过严格的准入条件、可逆性条款及临时保障机制来管控扩容风险,其最终目标是稳步深化欧洲一体化,并维护欧盟的治理稳定性与核心价值观。^⑥

尽管欧盟新一轮东扩引发了广泛的关注,但关于其在俄乌冲突背景下的研究仍有以下两方面不足:一是现有研究虽然都将俄乌冲突后欧盟东扩视为地缘政治化转向的表现,但缺乏对转向逻辑与过程的深入探讨。二是对候选国与欧盟内部动态的双向分析不足,大多数研究将东扩视为欧盟对候选国施加影响的单向过程,重点分析欧盟的政策、挑战与前景,而忽视了候选国对欧盟议程的塑造作用。基于

^① Nadiia Koval/Milada Anna Vachudova, “European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War”, *JCMS Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. S1, 2024, pp. 135–146, here p. 135; Oliver Schwarz, “Russia’s War Against Ukraine: A Geopolitical Turning Point for EU Enlargement?”, *European Journal of Risk Regulation*, 2025, pp. 1–18, here p. 17.

^② Ivana Radić Milosavljević/Miloš Petrović, “EU Enlargement Policy between the Chronological Precedence of the Western Balkans and the Geopolitical Urgency in the Eastern Neighborhood: A Realist Perspective”, *Političke perspektive : časopis za istraživanje politike*, Vol. 14, No. 1, 2024, pp. 33–63, here p. 34.

^③ Maryna Rabinovych, “EU Enlargement Policy Goes East: Historical and Comparative Takes on the EU’s Rule of Law Conditionality vis-à-vis Ukraine”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 16, No. 3, 2024, pp. 715–737, here pp. 734–735.

^④ Stefan Meister/Milan Nić/Iskra Kirova et al., “Russia’s War in Ukraine: Rethinking the EU’s Eastern Enlargement and Neighborhood Policy”, The German Council on Foreign Relations (DGAP), 2023–01, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/85185>, 访问日期:2025–09–08。

^⑤ 陈洁:《外部差异性一体化与欧盟-乌克兰关系》,载《德国研究》,2024年第5期,第4–23页,这里第4页。

^⑥ Milena Mihajlović/Steven Blockmans/Strahinja Subotić et al., “Template 2.0 for Staged Accession to the EU”, European Policy Centre (CEP Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS–Brussels), 2023–08–28, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>, 访问日期:2025–09–08。

此,本文从地缘政治和战略安全的视角,系统梳理欧盟新一轮东扩的内在逻辑,通过考察欧盟与候选国的双向互动分析其驱动因素与面临的内外挑战,并探讨这一进程对欧洲一体化未来的影响。

二、欧盟东扩的新进展:从“制度性扩张”到“防御性扩张”

在冷战后的欧洲秩序重构中,欧盟东扩长期遵循“制度性扩张”逻辑,并通过两轮东扩基本取代了苏联在东欧的地缘影响力,实现了中东欧国家“回归欧洲”的历史愿景。^① 然而,俄乌冲突促使欧盟将东扩重新界定为应对外部威胁、巩固战略边界的直接工具,从而推动其东扩逻辑向“防御性扩张”演进。欧盟在坚持条件满足的基础上,显著强化安全利益、能源自主与防务韧性等战略要素在扩员决策中的权重。

(一) “制度性扩张”与“防御性扩张”

冷战后至俄乌冲突爆发前,欧盟扩张主要遵循“制度性扩张”逻辑,其核心理念建立在“欧洲化”范式之上。该模式将扩张视为推动欧盟规范扩散、制度嵌入和区域一体化的重要机制,其根本目标是通过候选国的自由民主转型、市场经济建设和法律制度接轨,塑造稳定、可预期且符合欧盟核心价值的外围地区。^② 在这一过程中,欧盟采取渐进式、以绩效为导向的条件性策略,候选国需要满足一系列政治、经济以及法律对接标准,以竞赛式原则逐步推进入盟进度。在制度性扩张范式下,欧盟扩张是一种长期的结构性进程,其理论基础主要源于制度主义与社会建构主义,强调规范扩散与身份认同的转化。

“防御性扩张”逻辑则主要基于安全威胁和地缘政治考量,将扩张作为维护欧盟战略空间与秩序的一种防御性手段。其核心理念是将扩张视为应对外部安全威胁、维护地缘战略平衡的工具,其主要目标是巩固欧盟的地缘安全边界、提升战略自主与应对危机的韧性。在巩固欧盟边界安全、稳定周边地区的同时,阻止体系性对手对欧盟邻近地区影响力的扩张。其理论基础是结构现实主义的欧洲一体化理论和地缘政治理论。“防御性扩张”以应对安全威胁为核心,更关注地缘利益和联盟力量扩张,优先考虑战略相关性高的国家,即使该国改革尚不充分,也可能快速推进其入盟进程。^③

^① 宋黎磊:《欧盟的东扩之路:和俄罗斯的较量》,载《复旦国际关系评论》,第28辑,2021年,第151—166页,这里第153页。

^② Claudio M. Radaelli, “The Europeanization of Public Policy”, in Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 30—33.

^③ Frank Schimmelfennig, “Geopolitical Enlargement”, in Mathias Jopp/Johannes Pollak(eds.), *The European Union’s Geopolitics: The Lackluster World Power*, Cham: Springer Nature Switzerland, 2025, pp. 82—83.

在欧盟东扩实践中,制度性与防御性两种路径并非相互排斥而是交错主导,其侧重点取决于国际安全形势、欧盟内部政治共识以及候选国的制度状况。当国际环境和平、内部支持扩张、邻国推进民主改革时,欧盟首选“制度性扩张”模式;而当体系性对手在欧盟周边扩张影响力、安全威胁上升时,欧盟的扩张逻辑则会优先选择以安全稳定与战略遏制为导向的防御性路径。此外,在没有明确的外部安全威胁且面临内部阻力和候选国民主化困境时,欧盟的扩张则会减速或陷入停滞。从欧盟东扩的历程来看,欧盟“制度性扩张”的失败主要源于内部改革乏力与外部威胁感降低,而“防御性扩张”则是在新安全情境驱动下对地缘竞争对手的战略回应。在当前背景下,这两种逻辑并非简单替代,而是结构性重叠与过渡的关系,这体现了欧盟扩张战略的政策再平衡。

(二) 欧盟东扩的历程与转变

欧盟东扩经历了三个阶段,体现出从“制度性扩张”向“防御性扩张”的演变逻辑。第一阶段欧盟主要以“制度性扩张”为优先,强调候选国的自由民主转型与政策对接,扩张过程以绩效为基础、条件为导向。第二阶段为“扩张疲劳期”,在外部安全威胁尚不突出、内部政治分歧和公众疑欧情绪上升的背景下,欧盟的条件性机制逐渐失效,扩张进程趋于停滞。第三阶段则以俄乌冲突为起点,欧盟东扩向“防御性扩张”转变,候选国的地缘政治重要性与安全功能成为评估优先标准。

第一阶段是21世纪初,该阶段是欧盟的“爆炸式”扩员时期。该阶段的欧盟东扩始于《欧洲协定》,按照1993年6月欧洲理事会确定的“哥本哈根标准”,欧盟候选国在加入欧盟时必须满足一系列政治、经济和法律方面的要求。^① 候选国常常需要经过近十年的国家建设和谈判才达到入盟标准,实现入盟。2004年5月1日,马耳他、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚十一个新成员国加入欧盟。欧盟通过“哥本哈根标准”的制度输出确立了以“民主条件”为核心的地缘政治工具。^② 2007年1月,欧盟放宽了入盟标准,在罗马尼亚和保加利亚的司法改革、腐败和有组织犯罪治理等条件未完全满足入盟标准的情况下便同意其入盟。^③ 这导致了后期欧盟对新成员国内部治理的质疑。^④ 这一阶段的扩员不仅是区域治理规范在东欧地区的线性扩散,更是对冷战后俄罗斯

^① European Council, “European Council in Copenhagen 21 – 22 June 1993”, 1993 – 06 – 21/22, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>, 访问日期:2025 – 07 – 17。

^② Frank Schimmelfennig, “The Process of Enlargement Problems, Interests, And Norms”, in Jeremy Richardson (ed.), *European Union Power and policy-making*, Abingdon: Routledge, 2006, pp. 211 – 212.

^③ Veronica Anghe/Jelena Džankić, “Wartime EU: Consequences of The Russia-Ukraine War on the Enlargement Process”, pp. 489 – 490.

^④ 马细普:《逐梦与现实——中东欧转轨25年研究文集》,北京:中国社会科学出版社,2016年版,第24页。

地缘影响范围溃缩的战略性填充。

欧盟“爆炸式”扩员的目标是通过规则输出实现地缘政治经济整合，其核心特征是通过“规则先行、制度同化”的方式，将中东欧国家纳入欧盟统一的制度框架，其动因则源于制度同化的效率优势与冷战后秩序重构的战略需求。首先，欧盟通过条件化的准入机制推动候选国制度改革。“哥本哈根标准”是欧盟制度同化的工具，通过要求候选国建立稳定的民主制度、市场经济体系并全面接纳欧盟法律，对中东欧国家的政治与法律制度形成强约束。准入谈判是欧盟实现制度移植的过程，候选国必须将欧盟的政治和法律秩序（31个章节）完整地转化并内化到本国制度体系中，才能完成入盟。^① 其次，欧盟通过援助计划等制度传播工具推动候选国制度转型。例如，欧盟通过“法尔”（PHARE）等入盟前援助计划在1990—2006年向东欧输送186.73亿欧元援助，其支出重点围绕制度建设、监管性基础设施、经济和社会凝聚三大领域展开。再次，欧盟通过适应性的制度改革容纳新成员。2001年，《尼斯条约》为容纳扩员实施了调整理事会投票权、限制委员数量等制度改革。^② 最后，针对司法和反腐改革尚未达标的罗马尼亚与保加利亚，欧盟设立合作与验证机制（CVM）持续监督制度落实。这一系列措施凸显了欧盟以“规则先行”的方式推动候选国制度同化，从而快速实现地缘政治安全与市场整合目标。

第二阶段是21世纪10年代，该阶段是欧盟对西巴尔干国家“疲劳式”扩员时期。在这一时期，欧盟在西巴尔干地区的扩员更多地停留在表面承诺上，缺乏实质性行动。2000年，欧盟通过“稳定与联系进程”确立了西巴尔干国家的入盟前景；2003年，该前景在塞萨洛尼基欧洲理事会的结论中首次得到确认，入盟进程由此开启。^③ 然而，西巴尔干国家中只有克罗地亚于2013年成功加入欧盟，北马其顿、阿尔巴尼亚于2005年、2014年先后获得候选国地位，黑山和塞尔维亚分别于2012年、2014年开启入盟谈判，波黑在2016年递交入盟申请，科索沃则是潜在候选国。^④

西巴尔干国家入盟停滞的主要原因在于欧盟内部制度性挑战与外部安全压力

^① Commission of the European Communities, “Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the State of Preparedness for EU Membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia”, 2003 – 11 – 05, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%2A2003%3A0675%2AFIN%2AEN%2APDF&utm_source, 访问日期：2025 – 08 – 02。

^② Mariusz Maciejewski, “The Treaty of Nice and the Convention on the Future of Europe”, 2025 – 04, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_1.1.4.pdf, 访问日期：2025 – 08 – 02。

^③ [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，2011年版，第336页。

^④ European commission, “Countries Western Balkans and Türkiye”, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/countries_en, 访问日期：2025 – 09 – 23。

的显著降低。欧债危机导致欧盟深陷财政压力与制度困境,此时欧盟的优先选择是内部治理改革和危机管理,而非推进对外扩张议程。对候选国而言,入盟进程的长期停滞也导致西巴尔干国家开始质疑欧盟的可信度。这些国家的入盟动机逐渐转变为一种防御性姿态,它们既要防止在政治上与欧盟渐行渐远,又要对抗其他地缘政治行为体日益增长的影响力。因此,从制度和地缘安全两方面分析,欧盟内部制度瓶颈与外部安全条件的变化共同造就了西巴尔干扩员进程的停滞。

第三阶段是2022年俄乌冲突爆发后,欧盟东扩进程开始复苏。在西巴尔干方向,欧盟的扩大政策则遵循以改革驱动为核心的渐进路径,核心目标是防范外部势力渗透,并进行风险管控与战略信誉修复。2022年12月6日,欧盟在地拉那举行的欧盟—西巴尔干峰会上重申了对西巴尔干国家入盟的明确承诺,并呼吁在合作伙伴的可信改革、公平和严格的条件以及自身价值原则的基础上加快其入盟的进程。黑山是当前入盟进度领先的候选国之一,已开启33个谈判章节,并暂时完成7个章节谈判,达到了法治章节的中期基准,并获得增长计划首笔常规拨付。^①2022年7月,阿尔巴尼亚和北马其顿开启入盟谈判,截至目前,阿尔巴尼亚已开启四个谈判专题(clusters),北马其顿已完成入盟谈判筛查程序。波黑于2022年12月获得欧盟候选国地位,并于2024年3月开启入盟谈判。科索沃、塞尔维亚的入盟进展则主要取决于塞科关系正常化的可核查成果。^②虽然欧盟在地拉那峰会重申承诺并推出“新增长计划”以加速融合,但融合的进程仍受传统的“改革优先”原则制约。该原则强调西巴尔干国家在法治、民主治理和区域和解等规范性条件上取得实质进展。

同时,在地缘安全诉求的强烈推动下,欧盟迅速启动了乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚的入盟进程。欧盟扩员政策的首要驱动力是应对俄乌冲突引发的直接安全威胁,旨在通过赋予成员资格前景来提供政治支持、削弱俄罗斯影响力并巩固欧洲安全秩序。2022年6月,乌克兰和摩尔多瓦成为欧盟正式候选国,并于2024年6月启动入盟谈判。2023年12月,格鲁吉亚也获得候选国地位,但于2024年12月宣布暂停入盟谈判。虽然乌克兰和摩尔多瓦短期内获得了候选国地位,但入盟还要经过漫长的重建和谈判过程。欧盟对乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚等东部伙伴关系国的扩员,在动因、政策与路径等方面深刻体现出地缘安全危机下欧盟的“防

^① Council of the EU, “EU and Montenegro Provisionally Close Public Procurement Chapter in Accession Negotiations”, 2025-06-27, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/27/eu-and-montenegro-provisionally-close-public-procurement-chapter-in-accession-negotiations/pdf/>, 访问日期:2025-09-23。

^② European Commission, “Serbia 2024 Report”, 2024-10-30, https://enlargement.ec.europa.eu-serbia-report-2024_en, 访问日期:2025-09-10。

御性扩张”逻辑。在对上述三国的扩员议程中，欧盟采取了“政治加速”与“财政激励”相结合的策略，以快速政治承诺巩固欧盟东部的地缘战略缓冲。对东部三国的扩员是安全驱动下的快速与灵活反应，其挑战在于艰巨的战后重建任务、未完成的国内治理改革以及未来可能引发的欧盟内部决策效率与资源分配难题。

综合而言，尽管欧盟对东部伙伴关系国与西巴尔干国家的扩员路径在策略与节奏上存在明显差异——前者体现为危机驱动的快速路径，后者则为改革制约的渐进路径——但两者共同服务于欧盟“防御性扩张”的总体战略目标，即通过扩大进程巩固地缘安全、维护势力范围。未来的欧盟东扩不再仅仅是候选国满足入盟标准的技术性过程，而越发成为一场在应对外部威胁、维护联盟信誉与平衡内部改革压力之间进行的复杂地缘政治博弈。

（三）从“制度性扩张”到“防御性扩张”转变的特征

欧盟新东扩战略正处于“制度性扩张”与“防御性扩张”之间的结构性转型阶段，并呈现一定程度的“安全化”趋势，即在传统制度框架之上附加防御逻辑。

首先，欧盟新东扩的安全与地缘政治因素权重提升。与冷战后东扩以规范扩散和制度同化为主导不同，新一轮东扩更直接地嵌入欧盟安全体系建设与战略自主议程之中。一是欧盟东扩被视为防止势力范围划分和武力冲突的关键战略工具。欧盟在扩员中将候选国的防御能力、能源安全和地缘稳定性纳入优先考虑。例如，乌克兰与摩尔多瓦在军事与网络安全方面的实战经验被视为提升欧盟防御能力的重要资本。^① 二是安全关切从传统边境防御延伸至能源、粮食、数字等复合安全领域。例如，东扩可确保欧盟获得战略自主至关重要的原材料与农业产能，有效增强欧洲的能源安全、粮食安全和经济竞争力，降低对外部的战略依赖。三是欧盟新东扩中经济整合与战略安全的系统性融合。欧盟通过《能源共同体条约》推动候选国与欧盟能源、环境和气候法规对齐，并通过泛欧能源网络(TEN-E)和欧洲跨区域交通网络(TEN-T)改善欧盟与西巴尔干地区、乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚之间的能源与交通互联互通，提升欧盟能源安全和供应链韧性。^② 2022年3月，欧盟紧急推动乌克兰电网脱离俄白系统并接入欧洲输电系统运营商网络(ENTSO-E)，以提升能源自主性。

其次，欧盟新一轮东扩的入盟条件安全化趋势凸显。一方面，欧盟强化了候选

^① Klara Lindström, “The Hard Security of EU Enlargement”, Sceeu Report No. 2, 2025 – 02 – 13, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/other-publications/hard-security-of-eu-enlargement.pdf>, 访问日期: 2025 – 04 – 25。

^② European Commission, “On Pre-Enlargement Reforms and Policy Reviews”, 2024 – 03 – 20, https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf, 访问日期: 2025 – 04 – 25。

国满足共同外交与安全政策(CFSP)与共同安全与防务政策(CSDP)的要求。欧盟在2022年发布的《扩员政策沟通》中明确提出,候选国必须逐步完全对齐欧盟制裁与外交政策声明,并在入盟谈判第31章(CFSP/CSDP)下展示参与危机管理和军事合作的能力。^①另一方面,欧盟系统性地引入了混合威胁防御与关键基础设施韧性要求。在新的防御性模式下,欧盟开始强调候选国必须证明自身具备有效防范和应对外部威胁、边境安全威胁、网络安全威胁和混合威胁的能力。截至2025年4月,欧洲和平基金对摩尔多瓦累计援助总额已接近1.97亿欧元,以支持该国安全能力建设,增强其参与欧盟共同安全和防务的军事和行动能力。^②俄乌冲突后的安全环境促使欧盟将安全标准制度化嵌入扩员框架,这一转向不仅提升了欧盟的集体安全韧性,也意味着扩员过程日益成为“安全化整合”的重要手段。

最后,欧盟新东扩与安全体系扩张具有同步性。传统上,欧盟东扩侧重于候选国的经济转型与民主改革,而北约东扩则更强调国防体系整合。然而,俄乌冲突后,欧盟的扩员议程与防务一体化进程呈现同步推进的新趋势。在制度设计层面,自2022年《安全与防务战略指南针》明确提出战略自主建设路线图以来,欧盟将其中确立的混合威胁防御、网络安全、基础设施韧性和快速部署能力等核心安全目标,逐步转化为扩员标准,并通过2022年和2023年的《扩员政策沟通》,以谈判条件和附录指标的形式,制度化地纳入候选国的入盟评估体系。^③在防务能力提升方面,欧盟通过欧洲和平基金、入盟前援助基金、地区专项基金向候选国提供实质性支持。2021—2027年,欧洲和平基金提供170亿欧元军事及安全训练援助,其中对乌援助总额达到111亿欧元,对摩尔多瓦1.37亿欧元。此外,通过向候选国开放永久结构性合作(PESCO)及共同安全与防务政策的项目合作渠道,欧盟正逐步将其融入现有的防务合作机制。近年来,欧盟发布的《欧洲国防工业战略》^④及

^① European Commission, “2022 Communication on EU Enlargement Policy”, 2022-10-12, https://enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en, 访问日期:2025-04-25。

^② Council of the EU, “European Peace Facility: Council Adopts two Assistance Measures in Support of Moldovan Armed Forces”, 2025-04-24, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/04/24/european-peace-facility-council-adopts-two-assistance-measures-in-support-of-moldovan-armed-forces/?utm_source, 访问日期:2025-08-02。

^③ European External Action Service (EEAS), “A Strategic Compass for Security and Defence—For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security”, 2022-03-24, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 访问日期:2025-08-03; European Commission, “2023 Communication on EU Enlargement Policy”, 2023-11-08, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023DC0690>, 访问日期:2025-08-03。

^④ Sebastian Clapp, “European Defence Industrial Strategy Briefing”, 2024-09, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762402/EPRS_BRI\(2024\)762402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762402/EPRS_BRI(2024)762402_EN.pdf), 访问日期:2025-08-03。

《ProtectEU:欧洲内部安全战略》^①等战略文件也明确指出，欧盟把候选国融入欧盟安全架构视为地缘战略优先事项，乌克兰、摩尔多瓦等候选国应被系统性地纳入欧洲防务供应链与产业生态。通过扩员政策和安全援助工具，欧盟正协助候选国提升安全能力、对齐欧盟安全机制。这标志着欧盟的扩员逻辑正从规范扩散转向战略安全导向。

三、欧盟东扩的新动力：安全、策略与制度的复合驱动

在“防御性扩张”逻辑下，欧盟东扩被重新定义为服务于地缘政治竞争和外部风险管理的战略工具，其目标从推广价值观转向主动应对系统性威胁。与 20 世纪 90 年代应对南斯拉夫解体的安全风险对冲策略相比，当前东扩更具紧迫性与对抗性。^② 新一轮东扩绝非简单的政治承诺，而是由安全、策略与制度三个维度的复合驱动。在安全维度上，扩员被用于构建地缘缓冲，将外部“风险弧”转化为“安全带”。在策略维度上，候选国主动将自身安全需求与欧盟战略焦虑相捆绑，形成自下而上的改革动力。在制度维度上，欧盟通过内部改革与分阶段入盟等机制创新，提供制度承载力与风险控制。因此，欧盟“防御性扩张”是一个由外部威胁催化、内外行为体联动并以制度为保障的复合战略，旨在巩固联盟安全与影响力。

（一）战时地缘安全需求

俄乌冲突彻底改变了欧盟东部邻近地区的地缘政治格局。战争削弱了俄罗斯在中东欧的地缘主导力，形成权力真空，使得欧盟将重启扩员作为对冲外部威胁、强化战略纵深和稳定邻国环境的核心手段。俄乌冲突动摇了欧盟与俄罗斯之间原有的地缘均势，强化了欧盟将扩员作为安全政策工具的必要性。^③

首先，欧盟东扩成为建设“东翼战略防线”的关键。乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚因其地理位置和战争背景，被视为欧盟外部边界战略前沿的核心区域。通过吸纳这些国家，欧盟不仅可以建立针对俄罗斯的地缘缓冲带，还能强化在黑海至东欧之间的防务纵深，从战术层面压缩俄军的地缘投射能力，提升东翼的军事反制空间。2023 年 10 月的《格拉纳达宣言》明确指出，扩员不只是和平进程的一部分，更

^① European Commission, “On Protect EU: A European Internal Security Strategy”, 2025 - 04 - 01, [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2ydlu0_j9vvik7m1c3gyxp/vmm7qdmbedzt/v=s7z/f=/com\(2025\)148_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2ydlu0_j9vvik7m1c3gyxp/vmm7qdmbedzt/v=s7z/f=/com(2025)148_en.pdf), 访问日期:2025 - 08 - 03。

^② Veronica Anghel/Erik Jones, “Failing forward in Eastern Enlargement: Problem Solving through Problem Making”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 7, 2022, pp. 1092 – 1111, here p. 1104.

^③ Stefan Meister/Milan Nić/Iskra Kirova/Steven Blockmans et al., “Russia’s War in Ukraine: Re-thinking the EU’s Eastern Enlargement and Neighborhood Policy”, p. 12.

是对欧盟“和平、安全、稳定和繁荣”的战略性投资。^① 同时，欧洲议会亦强调，赋予乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚候选国地位是对俄乌冲突的战略回应，是在战时背景下对欧盟“可信地缘参与者”角色的重申。^②

其次，战争引发的安全危机强化了欧盟将东扩进程与区域经济安全深度捆绑的战略紧迫性。俄乌冲突暴露了欧盟在能源、粮食、关键原材料供应链方面的脆弱性。欧盟将西巴尔干及东部邻国视作增强供应链安全和战略资源保障的内扩路径。例如，乌克兰和格鲁吉亚在钪、锰等关键矿产加工中的全球份额显著高于欧盟，有助于强化欧盟原材料自主能力。^③ 此外，2022年发布的《扩员政策沟通》进一步提出，候选国应与欧盟在能源与关键资源治理领域进行制度接轨，从而将自身嵌入欧盟经济安全网络。^④

最后，欧盟将扩员作为遏制地缘对手影响力的工具。通过吸纳乌克兰等国入盟，欧盟试图巩固其在东部边界的制度性影响力，挤压俄罗斯及其他地缘行为体在邻国的影响空间。^⑤ 为了削弱俄罗斯在该地区通过宗教、能源、媒体等领域的“软实力”影响，并管控第三国在关键基础设施的渗透风险，欧盟加速推进西巴尔干国家入盟进程。^⑥ 此举标志着欧盟东扩的逻辑已从传统的规范性融合，转向以外部安全治理为核心目标的“防御性扩张”。

（二）候选国的主动策略

乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚入盟的直接动力来自俄罗斯威胁所引发的强烈地缘安全需求。2022年俄乌冲突爆发后，三国将入盟视为维护国家主权与安全的关键战略路径。乌克兰通过宪法修正案将加入欧盟确立为国家安全战略的

^① European Council, “The Granada declaration”, 2023-10-06, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>, 访问日期：2025-04-25。

^② European Parliament, “Motion For A Resolution on the Candidate Status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia- B9-0332”, 2022-06-20, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0332_EN.html, 访问日期：2025-04-25。

^③ Mats Braun/Asya Metodieva/Matúš Halás et al., “The Future of EU Enlargement in a Geopolitical Perspective”, Policy Paper, Institute of International Relations Prague, 19. January 2024, pp. 5-6.

^④ European commission, “2022 Communication on EU Enlargement Policy”, 2022-10-12, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en, 访问日期：2025-04-25。

^⑤ Michael Emerson/Steven Blockmans, “Next Steps for EU Enlargement-Forwards or Backwards”, Centre for European Policy Studies (CEPS) and Stockholm Center for Eastern European Studies(SCEEUS), 2022-11-23, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/next-steps-for-eu-enlargement-forwards-or-backwards.pdf>, 访问日期：2025-09-23。

^⑥ Ritsa Panagiotou, “The Western Balkans between Russia and the European Union: Perceptions, Reality, and Impact on Enlargement”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 29, No. 2, 2021, pp. 219-233, here pp. 222-223.

法定目标，并系统推进安全部门、司法体系及经济制度的欧盟化改革，以实现制度嵌入与安全对冲的双重目标。摩尔多瓦与格鲁吉亚也在面对俄罗斯持续政治、经济与能源威胁的背景下，将欧盟成员资格视为获取安全保障与制度庇护的有效途径。

作为回应，欧盟超越了传统制度扩张范式，采取以安全为导向的“防御性扩张”策略，通过能力建设与定向资金支持主动增强候选国抵御外源性威胁的能力。截至 2024 年，欧盟及其成员国已向乌克兰提供超过 1300 亿欧元的军事、财政及人道主义援助，以增强其国防韧性与经济持续能力，使其实际承担起欧盟东部前沿的防御缓冲功能。^① 摩尔多瓦也获得了欧盟 18 亿欧元经济增长计划援助，以应对能源脆弱性与社会稳定性挑战。^② 格鲁吉亚则通过经济投资计划(EIP)及年度援助(约 8500 万欧元)重点提升安全治理与关键基础设施抗风险能力。^③ 此类举措清晰表明，欧盟的东扩政策已从以制度条件为导向转向地缘安全能力建设与战略防御深度融合的新范式。

俄乌冲突爆发后，西巴尔干国家的入盟进程已从过去主要由其内部经济需求驱动的单向追求，转变为由欧盟地缘安全焦虑与该地区国家自身发展需求共同构成的双向奔赴。欧盟的主动介入和战略投资，为该地区国家将经济现代化诉求转化为现实提供了前所未有的政治机遇，激发了西巴尔干地区积极推进对欧关系的动力。欧盟通过西巴尔干投资框架(WBIF)资金渠道优先资助区域基础设施、能源转型和数字化发展，强化区域经济竞争力，并利用直接财政拨款机制激励国家实施政治、司法和治理体系的深层次改革。^④ 西巴尔干国家可借机实现市场自由化和经济现代化，解决国内经济增长乏力、财政脆弱、产业竞争力不足和就业低迷等结构性难题。^⑤ 俄乌冲突爆发后，西巴尔干国家在地缘安全危机与欧盟战略焦虑加

^① European Commission, “The EU’s Response To The War In Ukraine”, 2023 – 03 – 01, <https://eu4ukraine.eu/en>, 访问日期:2025 – 08 – 03。

^② European Commission, “Commission Adopts 1.8 Billion Support Package to underpin Moldova’s Economic Growth Plan on its Path to the EU”, 2024 – 10 – 10, https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-eu18-billion-support-package-underpin-moldovas-economic-growth-plan-its-path-eu-2024-10-10_en, 访问日期:2025 – 07 – 11。

^③ European Commission, “EU Support to Georgia”, https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en, 访问日期:2025 – 07 – 11。

^④ European Commission, “Commission Welcomes Political Agreement on the 6 Billion Reform and Growth Facility for the Western Balkans”, 2024 – 04 – 04, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/1p_24_1688/IP_24_1688_EN.pdf, 访问日期:2025 – 07 – 11。

^⑤ Alma Paçarizi-Osmani/Fadil Osmani, “The Enlargement of the European Union Towards the Western Balkans and The Rule of Law as a Tool for Economic Development”, *Corporate Law & Governance Review*, Vol. 6, No. 2, 2024, pp. 74 – 82, here p. 77.

深的背景下,将其长期的经济现代化诉求与欧盟的安全议程相捆绑,寻求更具实质性的制度保障与发展支持。

总之,候选国正主动适应并利用欧盟的“防御性扩张”逻辑,将自身安全与发展需求转化为推进欧盟化改革的内生动力。它们不再被动等待欧盟的制度认可,而是通过主动对接安全议程、优先开展功能性领域改革,力图在欧盟新的地缘战略布局中抢占有利位置,从而形成了一种“以改革换安全、以对接换发展”的新主动策略。这一策略不仅加速了部分领域的规则融合,也为欧盟的东扩进程注入了新的、自下而上的动力。

(三) 欧盟制度调整动能

在新一轮的东扩进程中,欧盟制度变革的主动性、战略性显著增强。为应对俄乌冲突引发的安全环境剧变与治理复杂性,欧盟积极推进制度创新,以更具弹性和激励性的方式推动扩员进程,从而为其“防御性扩张”提供了动力。^①首先,欧盟正积极调整扩员程序与政治条件以提升制度效能。一方面,为回应俄乌冲突带来的地缘政治与安全紧迫性,欧盟委员会提出“分级准入机制”,允许乌克兰、摩尔多瓦等东部候选国在正式入盟前,逐步获得部分成员权益,实现关键领域的制度对接,从而增强其应对安全威胁的能力并加速融入进程。^②法德还提出了构建多层次欧洲一体化架构的构想,按照核心圈层、正式成员层、准成员国层及欧洲政治共同体层划分四个层次,以差异化整合的方式适应不同候选国的改革进度,为候选国提供了更为灵活的融入路径。^③另一方面,为化解“全体一致”原则导致的“否决政治”与双边争端外溢,欧盟理事会与相关智库正推动在谈判中间环节和共同外交与安全政策领域引入特定多数表决制(QMV),以提升决策效率。^④此外,欧盟还在“哥本哈根标准”和2020年“扩大方法”基础上,通过专题化谈判章节提高谈判效率。

其次,俄乌冲突不仅成为欧盟东扩制度改革的机会窗口,还推动欧盟内部通过改革为扩员做准备。2024年3月20日,欧盟委员会发布《扩员前改革与政策评

^① René Cuperus/Saskia Hollander, “Beyond the EU Enlargement Paradox: Optimising Opportunities and Minimising Risks”, Clingendael Report, 2024-03-01, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-03/Beyond_the_EU_enlargement_paradox.pdf, 访问日期:2025-09-23。

^② Milena Mihajlović/Steven Blockmans/Strahinja Subotić et al., “Template 2.0 for Staged Accession to the EU”.

^③ German-French Working Group On Eu Institutional Reform, “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century”, 2023-09-18, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>, 访问日期:2025-09-23。

^④ Isabelle Ioannides, “EU Enlargement and the Western Balkans’ Long and Winding Accession Path”, 2025-01-23, https://revistaidees.cat/en/lampliacion-de-la-unio-europea-i-el-llarg-i-complex-proces-dadhesio-delos-balcans-occidentals/?utm_source, 访问日期:2025-09-10。

估》，明确了欧盟内部改革议程，构成了新一轮东扩得以推进的核心制度动力。^①欧盟直面长期阻碍扩员进程的四大核心症结，并提出改革路径。在治理层面，该文件首次正式提出，将扩大特定多数表决制的适用范围作为提升更大规模联盟决策效率的关键路径。在预算与关键政策层面，该文件启动了对共同农业政策和凝聚政策的深度审查，为未来预算的重新分配提供了框架。在价值观层面，欧盟加强了对候选国法治改革的推行和监督，以增强欧盟自身的合法性与公信力，确保新成员的政治与法律体制能够与欧盟标准对接。该文件的出台标志着欧盟扩员从过去三十年单纯聚焦于候选国的外部条件，历史性地转向了内外改革并行的双轨模式。

最后，欧盟把入盟条件从静态达标改为以持续改革换取分阶段收益的动态对价机制。俄乌冲突爆发后，欧盟给予东部伙伴关系国家入盟前景，并向东部邻国提供财政支持与政策对接，推动乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚在法治与民主方面与欧盟接轨。欧盟明确将启动谈判等重大阶段性收益，与候选国在司法独立、反腐与去寡头化等“基本条件”上取得的可验证进展直接绑定，同时还为这些收益保留了可逆性。在安全压力上升的背景下，此举既能增强东部伙伴关系国家治理韧性，又能形成对亲欧改革的持续激励。此外，欧盟同步启动了总额为500亿欧元的“乌克兰基金”(Ukraine Facility, 2024—2027)，该基金由170亿欧元赠款与330亿欧元贷款共同构成，并以“乌克兰计划”(Ukraine Plan)所设定的结构性改革与关键投资里程碑作为拨付条件，旨在强化乌克兰战时国家治理能力、维持宏观财政稳定及提升经济社会韧性，从而在推进扩员进程的同时，有效管控该进程可能引发的区域外溢风险。^②

在西巴尔干地区，欧盟通过“改革与增长工具”(Reform and Growth Facility, RGF)实施了一套以绩效为基础的拨款机制，将法治、基本权利、反腐败与公共行政等“基本条件”的可核查改革进展，与分阶段的资金发放直接挂钩。同时，根据《西巴尔干增长计划》(New Growth Plan for the Western Balkans)，若西巴尔干国家在特定领域完成与欧盟法(acquis)的对接并切实履行相关监管义务，便可获得欧盟单一市场相应部门的阶段性准入资格，此举旨在激励其实现进一步的制度

^① European Commission, “On Pre-Enlargement Reforms and Policy Reviews”, 2024 – 03 – 20, https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf, 访问日期: 2025 – 09 – 15。

^② EUR-Lex, “Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 Establishing the Ukraine Facility”, 2024 – 02 – 29, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>, 访问日期: 2025 – 09 – 10。

融合。^①此外,欧盟还通过财政工具改革强化扩员的制度配套保障。改革后的人盟前援助工具(IPA III)和凝聚基金采用“逐步释放与改革挂钩”模式,要求候选国在满足特定改革标准后方可获得分阶段财政支持,所获资金优先用于基础设施、绿色转型、数字化与能源互联项目。^②综上所述,俄乌冲突爆发后,欧盟的制度创新展现出其“防御性扩张”的核心逻辑,扩员驱动力从规范传播转向了风险管控与地缘政治稳定。欧盟通过分阶段入盟、动态对价和绩效化资金支持等机制,将市场准入与财政支持转化为激励手段,促使邻国加强治理韧性并推动亲欧改革。这一制度调整既能主动加固欧盟战略周边,抵御外部风险外溢,又能通过可逆性和阶段性整合为其自身设立防火墙,确保扩员进程在保障决策效率与价值观的同时安全可控。

四、欧盟东扩的新挑战:内外结构性矛盾的双向约束

俄乌冲突催生了欧盟“防御性扩张”的强大地缘政治动力,推动其通过制度创新加速东扩进程。然而,这一进程仍受制于欧盟内部的结构性矛盾与候选国薄弱的适应性能力。这种双重约束不仅迟滞了扩员的技术性进程,更从根本上挑战了“防御性扩张”的核心逻辑,即联盟对构建一个稳定、可靠地缘政治屏障的迫切需求,与其自身治理困境和候选国脆弱现实之间形成了难以调和的矛盾。一方面,欧盟内部治理危机与决策机制困境并未随范式转变而化解,反而可能因安全优先性的抬高而加剧联盟内部分化。另一方面,候选国存在的国家治理脆弱、改革疲劳与地缘投机倾向,以及悬而未决的区域冲突,都使其难以成为欧盟所期望的稳定伙伴,甚至可能将新的安全风险“内化”至联盟体系中,从而削弱而非增强欧盟的整体安全。因此,欧盟能否在战略紧迫性与制度可持续性之间找到可行路径,将决定东扩进程的实际效能与政治合法性。

(一) 欧盟内部结构约束:治理机制与决策困境

俄乌冲突的爆发深刻改变了欧盟东扩的地缘政治逻辑并赋予其新的紧迫性,同时也将欧盟长期存在的内部治理问题与决策困境更为鲜明地暴露出来。首先,冲突爆发后,欧盟的快速政治承诺与自身有限的制度吸纳能力形成尖锐矛

^① European Commission, “New Growth Plan for the Western Balkans”, 2023-11-08, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/8f5dbe63-e951-4180-9c32-298cae022d03_en?filename=COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf, 访问日期:2025-07-11。

^② European Commission, “Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) III — Performance”, 2025-06-17, https://commission.ec.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/instrument-pre-accession-assistance-ipa-iii-performance_en, 访问日期:2025-07-11。

盾。一是扩员将对欧盟决策机制与机构运作构成实质性挑战。成员国的增加会直接影响特定多数表决制下的投票平衡，并可能加剧欧盟机构的官僚化和决策低效问题，从而削弱其应对地缘危机所需的敏捷性和一致性。^① 二是在地缘竞争需求上升的背景下，欧盟法治与民主治理标准承受更大压力：内部方面，对匈牙利等成员国“民主倒退”的约束效力有限；外部方面，为应对安全威胁与战时需求，入盟谈判中的规范性条件可能出现阶段性、选择性的松动，导致地缘政治逻辑在一定程度上侵蚀了法治与民主标准的执行力。^② 三是接纳乌克兰等“战时候选国”所带来的巨大财政冲击，使得欧盟财政分配体系失调导致的新旧欧盟成员国间的矛盾问题变得空前尖锐。一方面，一旦加入欧盟，乌克兰在七年内可能需要约 1860 亿欧元的资金支持，另外六个西巴尔干国家以及格鲁吉亚、摩尔多瓦等合计还需约 740 亿欧元。^③ 这一数额不仅远超当前欧盟的财政支持额度，而且可能迫使波兰、匈牙利等净受益国由盈转亏，从而激化欧盟内部在资金分配上的结构性矛盾与政治分歧。另一方面，在欧盟与乌克兰临时免关税贸易协议执行后，乌克兰大量廉价农产品涌入中东欧国家，导致本地农产品价格下跌和市场秩序失衡，引发了当地农民的广泛抗议，促使这些国家暂时中止乌农产品进口并施加政治压力要求欧盟审查相关贸易条款。此外，乌克兰的“战时候选国”身份虽赋予其政治上的优先地位，但其经济结构性缺陷也暴露出欧盟制度承载力的脆弱性。2024 年，乌克兰人均国内生产总值(GDP)约为 5389.47 美元，不到欧盟平均水平的八分之一，其加入后将成为“净资金接收国”。这不仅对欧盟凝聚基金和农业拨款构成压力，还会降低捷克、爱沙尼亚等部分中等发展水平的成员国获得相关援助的可能性。

其次，欧盟当前的决策困境也是导致东扩长期停滞的重要原因。一是法德战略分歧极大降低了欧盟集体行动的协调性与效率。在战略定位上，德国倾向于支持东扩以稳定东欧并防范俄罗斯影响，截至 2025 年 4 月，其对乌援助总额为 524.7 亿欧元，军事援助总额达 112.7 亿欧元；^④ 法国则强调“战略自主”，前期主张通

^① Tyyne Karjalainen, “EU Enlargement in Wartime Europe Three Dimensions and Scenarios”, Finnish Institute of International Affairs Working Paper, October 2023, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2023/10/wp136_eu-enlargement-in-wartime-europe.pdf, 访问日期:2025 - 09 - 23。

^② Zselyke Csaky, “Enlargement and the Rule of Law: Diverging realities”, Centre for European Reform, 2024 - 11 - 27, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_ZC_enlargement_27.11.24.pdf, 访问日期:2025 - 07 - 11。

^③ Barbara Moens, “Ukraine’s Accession Would Cost 186B, EU Estimates”, 2023 - 10 - 04, <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>, 访问日期:2025 - 07 - 11。

^④ Kiel Institute, “Ukraine Support Tracker”, 2025 - 06 - 12, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>, 访问日期:2025 - 08 - 02。

过外交妥协缓和局势,后期转向全面支持乌克兰,但总体实际投入有限。^① 在制度改革上,德国主张改革与扩员并行推进,避免改革拖延扩员步伐;法国则主张先改后扩。^② 在财政与预算负担分配上,德国公众对高成本的援助与东扩预算强烈不满,而法国则通过利益补偿策略强化自身在欧盟预算中的受益地位。二是各成员国在扩大与深化欧盟一体化方面存在明显分歧。^③ 东欧国家普遍支持东扩,以保障自身安全;而西欧和北欧国家则更为谨慎,担心过快扩员会拉大成员国间经济差距、削弱治理能力并引发社会不稳定。^④ 2025年7月30日,匈牙利正式确认与塞尔维亚和俄罗斯推进新石油管道建设,以对抗欧盟能源脱钩政策。^⑤ 这不仅加剧了欧盟内部的分裂,也削弱了欧盟在对外政策上的战略一致性。三是“全体一致”原则限制了欧盟决策效率。2011—2025年,欧盟共发生45次否决,其中三分之一集中在过去一年半内,匈牙利(19次)、波兰(7次)是行使否决权最频繁的国家。^⑥ 匈牙利在涉俄乌冲突的欧盟决议案中多次利用否决和拖延策略阻碍欧盟进一步援助乌克兰,并将对乌克兰援助作为谈判工具以保护自身利益。^⑦

(二) 候选国适应性约束:改革阻力与安全风险

俄乌冲突爆发以来,候选国在满足欧盟标准、对齐战略利益和解决内部冲突上仍存在巨大的“适应性赤字”。这种赤字不仅迟滞了技术性入盟进程,更挑战了欧盟以东扩构建安全缓冲区的“防御性扩张”逻辑,即联盟对稳定、可靠伙伴的迫切需

^① Nadiia Koval/Milada Anna Vachudova, “European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War”, pp. 141–142.

^② Theresia Töglhofer, “Widening Without Falling Apart: Germany’s EU Enlargement Policy”, Swedish Institute for European Policy Studies, May 2024, https://sieps.se/media/l5ditlnx/2024_13epa.pdf, 访问日期:2025-08-02。

^③ Piotr Buras/Engjellushe Morina, “Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU”, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief, 2023-11-23, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/11/Catch-27-The-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-EU.pdf>, 访问日期:2025-07-11。

^④ Tetiana Sydoruk/Maryna Yakymchuk/Mariia Avhustiuk, “The Impact of Euroscepticism on the EU Enlargement Policy in the Western Balkans”, *Balkan Social Science Review*, Vol. 19, June 2022, pp. 157–185, here p. 158.

^⑤ Connecting Region, “Hungary, Serbia, and Russia Confirm New Oil Pipeline Deal”, 2025-07-30, <https://connectingregion.com/news/hungary-serbia-and-russia-confirm-new-oil-pipeline-deal/>, 访问日期:2025-08-02。

^⑥ Zselyke Csaky/Charles Grant, “Does EU Enlargement Require Voting Reform?”, 2025-05-09, <https://www.cer.eu/insights/does-eu-enlargement-require-voting-reform>, 访问日期:2025-08-02。

^⑦ Ana E. Juncos/Karolina Pomorska, “Pomorska K. Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy”, *Politics and Governance*, Vol. 12, 2024, pp. 1–15, here pp. 10–11.

求，与候选国脆弱、矛盾的现实形成了难以调和的张力。

首先，在“防御性扩张”模式下，欧盟对候选国法治与国家能力的期望并未下降，这与其内部治理的脆弱现实形成了尖锐矛盾。欧盟越发强化安全导向的条件约束，将边境管控、反恐合作及与欧盟共同外交立场（如对俄制裁）等直接关乎联盟安全利益的议题纳入扩员谈判核心议程。^① 然而，制度程序上的高标准与候选国的实际能力差距悬殊。乌克兰和摩尔多瓦虽已启动入盟谈判，但尚未取得实质进展。战争状态严重侵蚀了乌克兰的制度稳定性，其高层腐败治理和公共行政改革依然步履维艰；摩尔多瓦改革困难重重；格鲁吉亚因其政府行为与欧盟价值观的冲突日益加剧导致入盟停滞。^② 在西巴尔干地区，欧盟强化了对该地区在地缘政治上“选边站队”的要求，但各国在法治、反腐、政治极化等内部治理领域的改革长期滞后，难以实现欧盟所期望的制度韧性。这种改革的碎片化与间歇性特征，使其无法全面满足欧盟在安全与治理上的高标准。

其次，候选国在战略利益与改革意愿上的承诺赤字，正在腐蚀欧盟“防御性扩张”的根基。欧盟推动东扩的核心动机是构建一个统一、可靠且稳定的地缘政治盟友区，但这需要候选国坚定而持续的改革意愿作为回应。然而，部分候选国对欧盟要求的深度结构改革已产生抵触情绪，其一体化的承诺更多地沦为一种政治策略而非行动指南。^③ 由于民主倒退和扩员进程长期停滞，欧盟在西巴尔干地区的公信力与吸引力正逐步下滑，致使该地区面临“转型失败”的长期风险。^④ 一方面，随着扩员谈判在“基本条件”（第23章、第24章）上长期难以实质推进，候选国对欧盟的可预期兑付产生怀疑，引发了从“实质合规”向“表演性合规”的转变，最终导致欧盟在该地区的公信力与吸引力减弱。另一方面，欧盟安全优先的“防御性扩张”逻辑虽提高了短期合规成本，却未能同步提供足以抵消改革政治代价的可见红利，这进一步加剧了“可信度赤字”与“改革疲劳”的负反馈。此外，欧盟为乌克兰加速开启入盟谈判的举动，更被部分声音解读为“双重标准”，从而助长了该地区寻找替代

^① European Commission, “Commission Welcomes Political Agreement on the 6 Billion Reform and Growth Facility for the Western Balkans”, 2024-04-04, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_1688/IP_24_1688_EN.pdf, 访问日期:2025-07-11。

^② European Commission, “2024 Communication on EU enlargement policy”, 2024-10-30, https://enlargement.ec.europa.eu/2024-communication-eu-enlargement-policy_en, 访问日期:2025-07-11。

^③ Veronica Anghel/Jelena Džankić, “Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process”, p. 494.

^④ Marek Dabrowski/Luca Léry Moffat, “The Changing Dynamics of the Western Balkans on the Road to European Union membership: An update”, Bruegel Policy Brief, July 2024, <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-07/PB%202017%202024.pdf>, 访问日期:2025-09-23。

方案的离心倾向。^① 例如,在俄乌冲突爆发后,塞尔维亚拒绝制裁俄罗斯并维持与俄能源合作,表明其地缘战略考量与欧盟构建统一反俄阵线的防御性目标存在根本分歧。^② 摩尔多瓦国内亲俄与亲欧势力之间的政治对立加剧也降低了该国在入盟议题上的行动一致性。俄罗斯对德涅斯特河沿岸的控制不仅限制了摩尔多瓦的入盟改革进程,还削弱了其作为欧盟东部屏障的潜力。^③

最后,候选国悬而未决的领土争端与民族冲突,成为欧盟“防御性扩张”中的最大隐患。西巴尔干地区根深蒂固的双边矛盾,如塞尔维亚与科索沃的主权争端,以及其他国家间的民族权利与边界划定分歧,意味着接纳任何一方都可能将欧盟拖入复杂的历史与地缘冲突之中。^④ 在东欧候选国中,俄罗斯的直接军事与政治干预则是其入盟的最大障碍。乌东地区的战火、摩尔多瓦的德涅斯特河沿岸问题以及格鲁吉亚的南奥塞梯和阿布哈兹问题,不仅严重制约了这些主权国家自身的治理能力,更对欧盟构成了直接的安全挑战,使得任何形式的接纳都无异于直接将联盟的边界置于火线之上。^⑤

五、结 论

俄乌冲突作为冷战后欧洲最重大的地缘政治事件,并未如预期那般简单推动欧盟东扩,反而使其陷入地缘政治紧迫性与制度承载力之间的深刻悖论。新一轮的东扩成为对欧盟的组织性质、制度韧性与一体化前景的实质性考验。虽然由俄乌冲突引发的俄欧系统性对立触发了欧盟扩员的地缘政治化回潮,欧盟通过授予候选国地位、启动谈判乃至推出各项财政支持等举措,将扩员重新置于紧迫的议程核心。但与此同时,无论是欧盟内部的制度承载力升级,还是候选国结构性的治理改革,都需要漫长的周期。欧盟的新一轮东扩正深陷“政治承诺加速”与“技术性对接放缓”的结构性矛盾。

这一核心矛盾正在催化欧盟组织性质的深刻演变,即从“规范共同体”到“地缘

^① Andrea Bogoni, “Is the EU (Dream of) Enlargement in the Western Balkans Fading? Discussion with Francesco Trupia”, 2025 – 02 – 07, <https://www.blue-europe.eu/analysis-en/interviews-discussions/is-the-eu-dream-of-enlargement-in-the-western-balkans-fading-discussion-with-francesco-trupia>, 访问日期:2025 – 07 – 11。

^② Marek Dabrowski/Luca Léry Moffat, “The Changing Dynamics of the Western Balkans on the Road to European Union membership: An update”.

^③ Anes Makul/Zerina Kalamujić, “Revitalising EU Enlargement? A New Dawn in EU Accession Post-Ukraine Invasion”, *MAP Social Sciences*, Vol. 5, No. 1, 2025, pp. 27 – 39, here p. 32.

^④ Steven Blockmans, “A New but Ambiguous Momentum in EU Enlargement”, 2025 – 02 – 14, <https://icds.ee/en/a-new-but-ambiguous-momentum-in-eu-enlargement/>, 访问日期:2025 – 07 – 11。

^⑤ Veronica Anghel/Jelena Džankić, “Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process”, p. 495.

政治复合体”的战略转向。欧盟东扩逻辑从以规则同化与市场整合为核心的“制度性扩张”，加速转向以风险管控、供应安全与防务能力为优先的“防御性扩张”。这一转变正在从三个维度深刻重塑欧盟的内生结构与合法性基础：在合法性维度上，入盟条件从“规范合规”部分转向了“安全对齐”，由此引发了欧盟价值观稀释与民主问责的争议。这就迫使欧盟必须以透明、可分段、可计量且具有可逆性的阶段式收益机制来修复其政策的可信度。在一体化结构上，为应对扩员带来的决策效率下降与异质性挑战，欧盟将致力于转向“多速度欧洲”和“同心圆欧洲”等差异化整合模式，并扩大特定多数表决制的适用领域、激活条约中的“桥接条款”等机制化工具，以保障联盟的行动能力与制度韧性。在财政预算上，“重新武装欧洲”等地缘战略目标将重塑欧盟中期预算框架(MFF)的分配逻辑，防务与产业政策的前置投入将放大净受益国与净出资国的分歧，这要求欧盟在共同债务或自有资源设计上作出艰难抉择。

基于当前困境与性质演变，欧盟东扩及一体化未来可能沿以下三种并存且相互竞争的路径展开。一是“分层—阶段式推进”路径，即以功能性一体化为先导，在修复条件性可信度的基础上渐进整合。通过可逆的、量化的、阶段式的条件性框架，分批次开放市场准入、财政支持与部分政策参与，欧盟或将推动候选国在能源、数字、基建等功能性领域先行融合，将政治法律一体化后置。二是“核心—边缘结构强化”路径，即核心成员国在关键领域深化整合，外围国家则通过特定协议维持高度互联，如法德等核心国家在防务、财政与技术等领域深化一体化，形成决策高效的“核心欧洲”，而外围国家，包括部分现有成员国及候选国，则通过差异化安排接入单一市场。但这一路径可能固化联盟内部的不平等。三是“战略性停滞”路径，即扩员仅在形式上推进，但因内部阻力而缺乏实质性进展，最终导致欧盟影响力的衰退。

为避免陷入战略停滞或结构固化的困境，欧盟的选择并非在“扩”与“不扩”之间摇摆，而在于将此次外部危机转化为一次深刻的内部改革契机，从“结果性准入”的传统思维转向“过程性吸纳”的新哲学。欧盟新东扩的关键在于能否以阶段式条件性修复合法性、以制度与财政改革承托吸纳能力，并以功能性一体化夯实候选国的国家能力与社会韧性。首先，重构条件性以“分阶段、可逆性、可量化”的里程碑体系替代一次性达标，并将法治、反腐等“基本条件”指标与明确的收益与约束机制相绑定，避免安全优先对规范性的侵蚀。其次，升级制度工具可在条约框架内最大限度地利用差异化整合的潜力，通过“谈判专题”与“功能性协定”相结合的方式，缩短政治承诺与技术落地之间的时间差，缓解集体行动困境。最后，优化财政架构可将各类增长与投资工具系统性整合，并配套以有针对性的技术援助与项目监督机制，从而将先收益、后准入的承诺转化为可检验、可持续的改革路径。

俄乌冲突可能会推动欧盟发展新的灵活整合方式,但欧盟在未来几年内不会迅速扩大。西巴尔干国家的入盟问题仍然是欧盟东扩进程中 most complex且充满不确定性的挑战。^① 尽管一些学者在俄乌冲突初期对欧盟实施的东扩政策持积极态度,^② 但随着冲突的长期化,质疑欧盟东扩的声音逐步增多。^③ 目前,面对美俄在乌克兰停战谈判中的双边主义行动,欧洲正逐渐丧失地区话语权,陷入战略自主和经济反噬的双重危机,这加剧了欧盟东扩承诺在未来的不确定性。虽然乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)宣称欧盟扩员是她连任期间的“绝对优先事项”,但欧盟扩员的积极势头正在消退。俄乌冲突已重塑欧盟东扩逻辑,唯有以更灵活、更具韧性且财政可持续的制度框架为支撑,欧盟方能把地缘政治的紧迫性转化为可执行的一体化能力,稳步迈向更大而多元的联盟。

责任编辑:郑春荣

① 田小惠:《欧盟扩大进程的重启与欧洲一体化的困境》,第50页。

② Calle Häkansson, “The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor”, *Journal of European Integration*, Vol. 46, No. 1, 2024, pp. 25–45.

③ Veronica Anghel/Jelena Džankić, “Wartime EU: consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process”.