

外生危机背景下欧盟对成员国“民主倒退”的监管反复^{*}

李炳莹

内容提要:2020—2024年,在新冠疫情与俄乌冲突两大外生危机背景下,欧盟对匈牙利和波兰“民主倒退”的监管出现反复。基于危机政治视角,本文构建了“危机驱动—制度机会—合作态度—否决威胁”的因果机制,揭示了外生危机通过时间压力、超国家权能让渡敏感性下降与团结需求三重效应,不仅为欧盟强化监管提供了机会窗口,而且为成员国以否决威胁换取监管让步创造了条件。文章采用过程追踪法,指出了欧盟对波兰和匈牙利采取资金冻结或解冻监管的五个关键时间节点。实证分析证实了文章的理论假设,并进一步揭示了危机背景下的监管博弈高度依赖各方“真诚合作”的事实。然而,以资金附加条件为核心的欧盟监管工具将“法治”降格为可交易的筹码,以交易逻辑取代价值引领,折射出欧洲一体化合法性的新困境。

关键词:“民主倒退” 外生危机 欧盟监管 凝聚政策

一 引言

在一个宣称坚定致力于民主的政治联盟中,部分成员国却被欧盟认定出现持续存在甚至愈演愈烈的“民主倒退”(democratic backsliding)问题,即国家主导下对民主政治机制的削弱或系统性取缔。^① 具体而言,2011年,由总理欧尔班领导的匈牙利政府因其宪法修改被欧盟谴责为走向“独裁统治”。无独有偶,波兰法律与公正党(PiS)政

^{*} 本文是上海市白玉兰浦江人才计划“反叛新自由主义:欧盟经济战略转型及其制度影响”(批准号:23PJ020)的阶段性成果。感谢在“欧洲政党及其对欧盟决策的影响”国际会议中,门镜老师、张亚宁老师及与会专家对文章提出的修改建议。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见,帮助笔者提升了论证的严谨性。文责自负。

^① Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding,” *Journal of Democracy*, Vol.27, No.1, 2016, pp.5–19.

府上任后,也被认为对其宪法法院的独立性进行了“非法攻击”。^①然而,2020 年以前,欧盟的监管被认为相当软弱,有学者将民主倒退在联盟内稳定存在的现象称为“威权主义均衡”(authoritarian equilibrium)。^②2020 年后,新冠疫情与俄乌冲突两场重大外生危机相继爆发,使得欧盟对“民主倒退”的监管呈现整体强化、局部反复的态势。本文的研究问题由此而来:面对匈牙利和波兰的民主倒退,为何欧盟机构在2020—2024 年的监管制裁措施反复不定,时而强化、时而弱化?

关于本文的研究范围,有以下三点需作说明。首先,文章以欧盟冻结或解冻资金的举措作为衡量其监管立场的关键指标。与公开批评、提起侵权诉讼或启动《欧洲联盟条约》第7 条等制裁手段相比,资金措施具有直接且切实的影响,能有效阻止相关成员国执政党利用欧盟资源向其国内民众提供慷慨援助。^③因此,资金的冻结情况能够更加准确、客观地反映欧盟的监管立场。其次,考虑到资金冻结相关法案中的权能分配,文中的“欧盟监管者”主要指欧盟委员会与欧盟理事会,较少涉及欧洲议会或欧洲法院。最后,本文将研究的时间范围限定在2020—2024 年。在此期间,欧盟对民主倒退成员国的监管制裁反复不定,而此前与此后均呈现相对渐进的态势。关于时间范围的判定依据,将在后文具体论述。

二 研究综述

国内外已有较多研究聚焦于欧盟成员国的“民主倒退”问题。这些研究涵盖欧盟机构采取行动或不行动的原因、制裁措施的实际效果,以及机构间或成员国间的立场差异等方面。其中,关于欧盟为何对民主倒退采取相应监管措施的研究,可大致划分为与现实发展密切相关的三个阶段。

第一阶段的研究旨在解释,为何在2010—2020 年,欧盟面对成员国民主倒退时反应相对软弱,未能采取有效措施,即为何会出现“威权主义均衡”现象。对此,既有研

① Michael Roddy, “Insight: Dubbed ‘Viktator’, Soccer-mad Hungary PM Fights on,” Reuters, 15 January 2012, <https://www.reuters.com/article/hungary-orban/insight-dubbed-viktator-soccer-mad-hungary-pm-fights-on-idUSL6E8CF03Z20120115/>; Wiktor Szary and Justyna Pawlak, “Tussle over Judges Turns into Constitutional Crisis in Poland,” Reuters, 4 December 2015, <https://www.reuters.com/article/markets/tussle-over-judges-turns-into-constitutional-crisis-in-poland-idUSL8N13R2LD/>.

② R. Daniel Kelemen, “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union,” *Government and Opposition*, Vol.52, No.2, 2017, pp.211–238.

③ Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Money for Nothing? EU Institutions’ Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values,” *Journal of European Public Policy*, Vol.32, No.2, 2025, pp.474–497.

究主要提供了四类解释。第一,欧盟政府间主义传统的约束,即成员国或为避免欧盟超国家权力扩张,或在意识形态上同情匈牙利与波兰,抑或担忧本国在未来受到类似干预,因而拒绝授权欧盟监管者对波兰和匈牙利进行实质性制裁。^① 第二,欧盟不成熟的政党政治,即欧洲议会中的党团出于选票和席位的考量,为民主倒退的成员国政党提供保护;同时,由于公众对欧盟政党运作认知有限,这些党团内的其他政党通常不会因其庇护行为而受到国内选民的惩罚。^② 第三,既有机制的不完善,例如启动《欧洲联盟条约》第 7 条程序困难,且缺乏能够直接、灵活应对成员国民主倒退的惩罚性机制。^③ 第四,欧盟机构的不作为。这类研究认为,欧盟监管不足的根源并非缺乏监管机制,而是欧盟机构不愿充分利用既有机制。其原因可能是受到政府间规范的约束,或担心制裁会激发民主倒退国家公民的反弹,产生“团结在国旗下”的负面效应。^④ 此外,也有学者对欧盟此阶段的应对持相对积极的态度,认为欧盟监管者正处于学习过程中,试图逐步完善其法律工具。^⑤

第二阶段的研究关注欧盟监管在 2020 年后为何趋于强硬。《欧洲公共政策杂志》2025 年第 2 期的特刊便聚焦于此。^⑥ 相关研究为这一转变提供了至少三方面的解释。第一,其他成员国立场的转变,其原因包括成员国国内对民主倒退问题的关注度上升,以及其他领域的功能性合作受阻,使得其他成员国再难容忍波兰和匈牙利的民

① Christian Kreuder-Sonnen, “An Authoritarian Turn in Europe and European Studies,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.3, 2018, pp.452–464; Gráinne De Búrca, “Poland and Hungary’s EU Membership: On Not Confronting Authoritarian Governments,” *International Journal of Constitutional Law*, Vol.20, No.1, 2022, pp.13–34; Thomas Winzen, “How Backsliding Governments Keep the European Union Hospitable for Autocracy: Evidence from Intergovernmental Negotiations,” *The Review of International Organizations*, Vol.20, No.2, 2025, pp.385–414.

② R. Daniel Kelemen, “The European Union’s Authoritarian Equilibrium,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.3, 2020, pp.481–499.

③ Carlos Closa, “Institutional Logics and the EU’s Limited Sanctioning Capacity under Article 7 TEU,” *International Political Science Review*, Vol.42, No.4, 2021, pp.501–515; Adam Holesch and Anna Kyriazi, “Democratic Backsliding in the European Union: The Role of the Hungarian–Polish Coalition,” *East European Politics*, Vol.38, No.1, 2022, pp.1–20.

④ Bernd Schlipphak and Oliver Treib, “Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions Against Democratic Backsliding,” *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.3, 2017, pp.352–365; Carlos Closa, “The Politics of Guarding the Treaties: Commission Scrutiny of Rule of Law Compliance,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.5, 2019, pp.696–716; Cassandra Emmons and Tommaso Pavone, “The Rhetoric of Inaction: Failing to Fail Forward in the EU’s Rule of Law Crisis,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1611–1629.

⑤ Dimitry Kochenov and Laurent Pech, “Better Late Than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and Its First Activation,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, No.5, 2016, pp.1062–1074.

⑥ Michael Blauberger et al., “The Multi-level Politics of Countering Democratic Backsliding: State of the Art and New Research Directions,” *Journal of European Public Policy*, Vol.32, No.2, 2025, pp.323–340.

主倒退问题。^① 第二,超国家机构的积极转向,包括欧盟机构展现出更强的企业家精神,获得了更广泛的政府间支持,且因机制的逐步完善而失去了不作为的借口。^② 第三,渐进变迁的累积效应,即此阶段的监管强化得益于前一阶段的经验积累,加之波兰与匈牙利国内法治状况持续恶化,已至难以容忍的地步。^③ 与此同时,也有学者对欧盟强硬措施的可持续性表示担忧,进而引出第三阶段的研究。^④

第三阶段的研究相对晚近且零散,聚焦于为何欧盟近期的监管立场有所软化,即对民主倒退国家或政党的制裁未能坚持到底。既有研究主要提供了两类解释。第一类解释重回结构性障碍的分析,即第一阶段研究所揭示的政府间主义、不成熟的政党政治等体制性障碍依然存在,致使欧盟无法彻底打破“威权主义均衡”。^⑤ 第二类解释突出俄乌冲突与民主倒退之间的议题关联。凯勒曼(Daniel Kelemen)认为,俄乌冲突为欧盟监管者避免与波兰和匈牙利在法治问题上发生正面冲突提供了新借口。^⑥ 赫尔南德斯(Gisela Hernández)等学者则强调,欧盟监管者与民主倒退国在应对俄乌冲突与管理民主倒退两个议题间进行了利益交换。^⑦

上述三个阶段的研究层层递进,但仍存在三点不足。第一,事实把握失准。既有研究未能精准描述监管立场的变化趋势,2020年后欧盟的监管事实上呈现出反复无

① Sonja Priebus and Lisa H. Anders, “Fundamental Change Beneath the Surface: The Supranationalisation of Rule of Law Protection in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.1, 2024, pp.224–241; Gisela Hernández and Carlos Closa, “Turning Assertive? EU Rule of Law Enforcement in the Aftermath of the War in Ukraine,” *West European Politics*, Vol.47, No.4, 2024, pp.967–995; Michael Blauburger and Ulrich Sedelmeier, “Sanctioning Democratic Backsliding in the European Union: Transnational Salience, Negative Intergovernmental Spillover, and Policy Change,” *Journal of European Public Policy*, Vol.32, No.2, 2025, pp.365–391.

② Laurent Pech and Dimitry Kochenov, “Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments Since the Portuguese Judges Case,” *SIEPS*, Stockholm, May 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3850308.

③ Laurent Pech et al., “Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In) Action,” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol.13, No.1, 2021, pp.1–43; Jakub Jaraczewski, “Polexit or Judicial Dialogue: CJEU and Polish Constitutional Tribunal in July 2021,” *Verfassungsblog*, 19 July 2021, <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/>; Sonja Priebus and Lisa H. Anders, “Fundamental Change Beneath the Surface: The Supranationalisation of Rule of Law Protection in the European Union,” pp.224–241.

④ R. Daniel Kelemen, “Will the European Union Escape Its Autocracy Trap?” *Journal of European Public Policy*, Vol.32, No.2, 2025, pp.341–364.

⑤ Michael Blauburger et al., “The Multi-level Politics of Countering Democratic Backsliding: State of the Art and New Research Directions,” pp.323–340.

⑥ R. Daniel Kelemen, “The European Union’s Failure to Address the Autocracy Crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe’s Unused Tools,” *Journal of European Integration*, Vol.45, No.2, 2023, pp.223–238.

⑦ Ramona Coman, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, Palgrave Macmillan, 2022, pp.195–223; Gisela Hernández and Carlos Closa, “Turning Assertive? EU Rule of Law Enforcement in the Aftermath of the War in Ukraine,” pp.967–995; Patrick Müller and Peter Slominski, “The Soft Hostage-taking of EU Foreign Policy: Hungary’s Rule of Law Conflict with the EU and Russia’s War Against Ukraine,” *Journal of European Public Policy*, 2025, pp.1–27, DOI: 10.1080/13501763.2025.2453033.

常、时强时弱的态势。第二阶段虽整体趋强,但其中不乏妥协。近期措施虽在部分层面软化,但亦有维持监管之处。这种动态的“反复”过程未被准确捕捉。第二,研究视角较为局限。既有研究往往采用渐进变迁的视角,忽视了 2020 年后新冠疫情与俄乌冲突这两次外生危机作为关键节点的作用。该视角在解释监管立场的反复与突变方面力有未逮。第三,理论构建不足。第三阶段的研究虽关注到俄乌冲突的影响,但仅将其视为与民主倒退平行的议题。事实上,两者性质迥异,俄乌冲突等外生危机构成欧盟内部政治博弈的宏观背景,改变了其中行为体的行为逻辑。因此,本文拟采用危机政治的视角,通过对关键节点的考察,探究 2020—2024 年欧盟对成员民主倒退的监管制裁反复不定的原因。

三 理论框架

让·莫内曾指出,“欧洲将在危机中诞生,并将是应对这些危机的解决方案的总和”。^①诚然,危机始终伴随着欧盟的发展历程。从 2010 年的主权债务危机到 2015 年的移民危机,再到 2020 年的新冠疫情和 2022 年的俄乌冲突,一系列外生危机相继爆发。本文认为,这些外生危机与民主倒退这一内生危机存在关联,并构成欧盟内部围绕民主倒退进行博弈的宏观背景。基于此,本节将演绎在外生危机背景下,欧盟民主倒退监管立场形成的因果机制。

(一) 机制背景:外生危机作为关键节点的重重影响

传统的危机政治研究强调,危机是制度变革的机会窗口,能够在功能性与合法性两个方面推动或阻碍欧盟在特定领域的一体化进程。近期,关于欧盟“外部转向”及寻求成为“地缘政治行为体”的研究进一步指出,外生危机重塑了欧盟内部的博弈环境。^②基于此,本文认为,外生危机通过以下三个维度影响欧盟内部行为体的行为逻辑。这不仅关乎危机应对方案本身,也深刻影响着欧盟监管者与成员国在危机背景下就民主倒退问题的讨价还价。

首先,外生危机形成了时间压力,促使各行为体必须采取行动以应对挑战。在此背景下,欧盟委员会或相关成员国经常策略性地利用危机的“紧迫性”来推动特定提

^① Jean Monnet, *Memoirs*, Collins, 1978, p.417.

^② Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.5, 2021, pp.1322–1338; Kathleen R. McNamara, “Transforming Europe? The EU’s Industrial Policy and Geopolitical Turn,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.9, 2024, pp.2371–2396.

案的快速通过。^①然而,在时间压力下做出的决策,往往意味着难以进行充分的讨论与审议,无法形成完美的利益聚合。^②正因为此,时间压力下的快速行动,一方面会成为变革的窗口,为后续博弈埋下伏笔;另一方面,其决策往往难以触及根本性转变,甚至可能在危机缓和后被推翻。其次,超国家机构与成员国政府间的权能争夺(competence-control)的敏感性下降。主流一体化理论将成员国与超国家机构的权能争夺视为欧盟政治的核心,超国家机构权能的扩张即成员国权能的收缩。^③这一博弈的前提是后冷战时期相对良性的全球化经济环境与相对稳定的外部地缘政治格局,使得一体化的焦点也多集中于欧盟内部事务。^④而外生危机有助于打破这种近似零和博弈的状态,降低成员国政府向欧盟让渡权力的敏感性。这直接冲击了关于民主倒退监管的“政府间主义”叙事,为欧盟委员会作为执行者与部分事项的决策者创造更大的行动空间。^⑤最后,外生危机强化了欧盟内部团结一致的必要性,促使不同立场的行为体倾向于相互妥协与真诚合作。在危机面前,不同立场与意识形态的成员国或欧盟行为体往往会超越讨价还价,通过妥协达成最大限度的团结。^⑥具体到民主倒退问题,这意味着在危机背景下,欧盟的行为可能出现两种看似矛盾的趋势,或为维持整体团结而容忍一定程度的民主倒退,或为捍卫作为联盟基石的共同价值观而强化对威权政党的惩罚力度。

如图1所示,在无危机常态下,成员国缺乏快速行动的动力,对授权欧盟机构制裁他国高度敏感,并侧重于本国利益而非欧盟整体价值,从而导致渐进式的博弈与变迁。^⑦然而,在外生危机面前,受上述三个维度的共同影响,其他成员国无论出于主观

① Karin Vaagland, “Crisis-induced Leadership: Exploring the Role of the EU Commission in the EU-Jordan Compact,” *Politics and Governance*, Vol.9, No.3, 2021, pp.52-62.

② Fritz W. Scharpf, “The Joint-Decision Trap Revisited,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.4, 2006, pp.845-864; Eva G. Heidbreder, “Withering the Exogenous Shock: EU Policy Responses to the Russian War Against Ukraine,” *West European Politics*, Vol.47, No.6, 2024, pp.1392-1418.

③ Kenneth W. Abbott et al., “Competence versus Control: The Governor’s Dilemma,” *Regulation & Governance*, Vol.14, No.4, 2020, pp.619-636.

④ Frank Schimmelfennig, “Rebordering Europe: External Boundaries and Integration in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.3, 2021, pp.311-330.

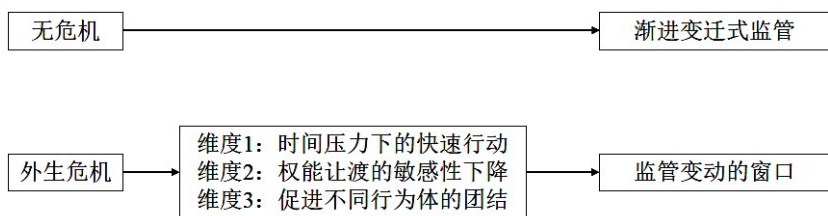
⑤ 张亚宁、李炳萱:《地缘政治变局下的欧盟外交决策模式变迁》,载《欧洲研究》,2024年第6期,第15-45页。

⑥ Stella Ladi and Dimitris Tsarouhas, “EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, pp.1041-1056.

⑦ “渐进式变迁”(gradual change)概念强调机制内生发展的渐进转变,与由外在冲击带来的关键节点式转变相对应。参见 James Mahoney and Kathleen Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change,” in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2010, pp.2-3。

上权能让渡敏感性的降低,还是客观上快速形成危机应对方案的需要,均倾向于支持欧盟监管者对“不合作”的民主倒退国采取制裁行动。与此同时,由于危机下的快速决策过程难以实现充分审议与利益聚合,此类行动更易出现反复。本文的后续章节将对此过程展开详细论述。

图 1 因果机制建构过程 1



注:图由作者自制。

(二) 机制起点:作为制度机会的危机应对方案

外生危机往往会催生应对危机的功能性解决方案,这些方案构成强化民主倒退监管的制度机会。受上述外生危机的三重影响,危机应对方案通常具备三个特征。首先,对既有机制的路径依赖。在时间压力下,欧盟倾向于基于现有议程或机制制定方案,而非启动需要经过复杂谈判的新机制。^①这意味着,若方案涉及需成员国全体一致通过的既有程序,成员国的一票否决权在危机背景下难以被规避。其次,超国家机构行动空间的扩大。由于成员国对权能让渡的敏感性下降,作为执行者与部分决策者的欧盟超国家机构往往能够在此类危机应对方案中获得更广泛的政府间支持,从而有效推进议程。欧盟过往的危机应对也印证了这一点。^②最后,成员国利益与需求不均。外生危机对欧盟各成员国的影响并不对称,如成员国受危机冲击的程度、成员国政府的危机管理能力,以及随之而来的风险承担与成本分担意愿等。^③因此,各成员

^① Eva G. Heidbreder, “Withering the Exogenous Shock: EU Policy Responses to the Russian War Against Ukraine,” pp.1392–1418.

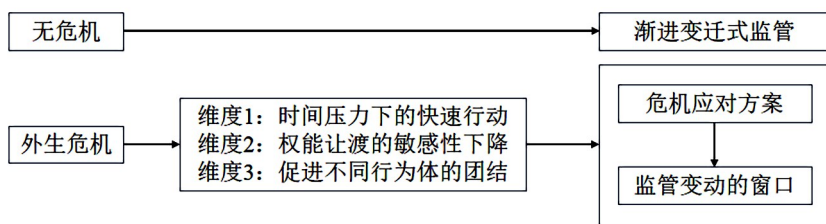
^② 在欧债危机期间,欧洲央行(ECB)获得了欧元区银行的直接监管权。在难民危机期间,欧洲避难问题支持办公室(EASO)改名为欧盟难民庇护署(EUAA),获得了监测成员国庇护系统的权能。在新冠危机中,为促进经济复苏,欧盟委员会经成员国授权,以发行人与代理人的身份在资本市场操作联合借款计划,即 NGEU。这也是欧盟首次共同举债。在俄乌冲突背景下,欧盟委员会主导了欧盟防务产业的立法与财政激励措施,还提出了《欧洲国防工业计划》,涉及防务安全这一传统的政府间领域。

^③ Frank Schimmelfennig, “Crisis and Policy Formation in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.10, 2024, pp.3396–3420.

国对欧盟提出的危机应对方案的需求也存在差异。

如图2所示,这一危机应对方案可能通过两种方式与民主倒退议题相关联。其一是功能上的相关性,即由于危机所涉议题的广泛性,维护民主价值观成为危机应对方案的内在要求。例如,为应对新冠疫情引发的经济衰退,欧盟需调整资金的分配与使用方式,同时确保相关资金不被民主倒退政党用于维系其所谓的“腐败执政”。其二是时间上的相关性,即危机应对方案与对民主倒退的监管措施被同步推进。民主倒退国可能通过阻挠危机应对方案的表决,阻碍欧盟监管者对其施加制裁。通过这两种联系,功能性的危机解决方案构成了应对民主倒退的制度机会。这既是欧盟监管者强化监管的契机,也是成员国抵制欧盟干预的窗口。

图2 因果机制建构过程2



注:图由作者自制。

(三)机制节点:成员国的合作态度

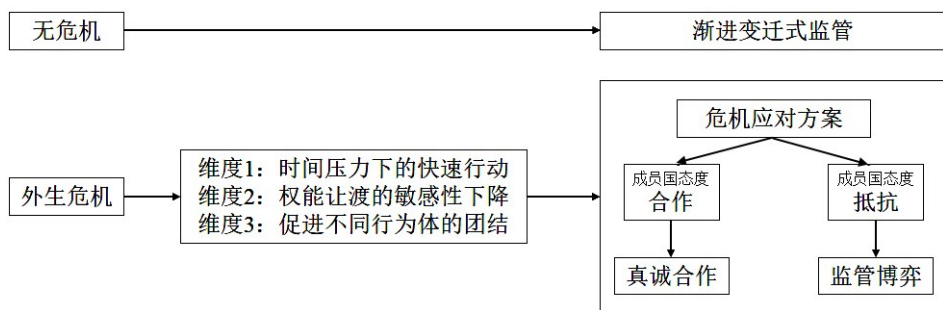
欧盟的监管选择首先取决于民主倒退成员国所展现的合作态度。在外生危机促使欧盟内部趋向团结的背景下,若民主倒退国表现出改革意愿并采取积极行动,则更有可能形成与欧盟监管机构之间的“真诚合作”(sincere cooperation)。^①如图3所示,民主倒退国积极改革的原因大致可分为两个方面。一方面,危机可能引发国内政治的变革或公众态度的转向,增强该国进行民主法治改革的意愿,特别是在外生危机提升国内民众对欧盟价值观认同的时候。^②这也包括了成员国政党更迭的情况。另一方

^① “真诚合作”概念源自《欧洲联盟条约》第4条中的“真诚合作原则”,强调联盟和成员国需要在相互尊重的基础上,互相协助来完成条约规定的目标与任务。本文在研究设计部分进一步对这一概念进行了操作化定义,即同时满足下列条件:(1)民主倒退国配合欧盟监管者以完成法治改革;(2)欧盟积极肯定其改革并在改革尚未完成时提前弱化监管力度。

^② Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, Vol.11, 2008, pp.303-326; James Dawson and Seán Hanley, “Foreground Liberalism, Background Nationalism: A Discursive-institutionalist Account of EU Leverage and ‘Democratic Backsliding’ in East Central Europe,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.4, 2019, pp.710-728.

面,该国可能出于现实利益考量,将改革作为权宜之计,以换取与欧盟的合作。这是因为外生危机可能重塑其议题优先级,使应对危机超越法治争议,成为更加紧迫的任务。^① 在此情况下,执政党可能主动推行民主改革,以换取欧盟层面的危机应对方案与资源,维持自身执政地位。

图 3 因果机制建构过程 3



注:图由作者自制。

在此,需要对该过程进行两点说明。其一,本机制更加强调民主倒退政党的合作态度,而非具体的改革成效。这更符合欧盟与成员国“真诚合作”的本质。民主倒退问题往往积重难返,相关政党的调整措施难以立竿见影,尤其在外生危机导致资源有限的背景下。因此,即使相关政党的改革成效未完全达标,在危机背景下,出于展现团结、达成妥协的需要,欧盟层面的监管机构也可能软化立场、释放善意与包容,促成与成员国的真诚合作。其二,本文聚焦于欧盟层面对成员国行为的监管反应,因此不拟拆解成员国内部政治过程的“黑箱”,而是重点分析成员国所展现的合作态度。若成员国由亲欧政党执政,合作自然顺畅;即便是疑欧政党执政,在外生危机背景下,出于观念转变或利益交换,成员国同样可能调整策略,展现出积极与欧盟合作、推进国内法治改革的态度。

(四) 机制节点:能否发出可信的否决威胁

若民主倒退国拒绝改革,坚持抵抗立场,博弈将进入下一个节点,即欧盟监管者与民主倒退国在制度机会框架下的讨价还价。当民主倒退国能够对欧盟发出可信的否

^① Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, University of Chicago Press, 2005.

决威胁时,其在与欧盟就法治问题的谈判中处于优势地位。为确保紧急的危机应对方案顺利通过,并维持联盟的整体团结,欧盟倾向于弱化对该国的民主倒退监管。反之,若民主倒退国无法发出可信威胁,甚至自身迫切需要危机应对方案及资源以缓解国内压力,则欧盟在谈判中占据主动地位。为惩罚该国破坏团结的抵抗行为,并利用权能让渡敏感性下降的有利环境,^①欧盟将强化对民主倒退国的监管。

民主倒退国能否发出可信的否决威胁包含两个判断维度。一方面,民主倒退国是否享有否决权,即危机应对方案是否适用全体一致的表决规则。如上所述,由于时间压力,危机解决方案往往基于既有机制,这意味着在需要全体一致的机制中,成员国的否决权难以被规避。一般而言,涉及外交与预算等领域的危机应对方案常适用此规则。此外,危机应对议题的广泛性也增加了民主倒退国进行胁迫的风险,即相关国家为了获得谈判筹码,阻碍与当前议题无关的政策协议。^②另一方面,否决威胁是否具备可信度,即民主倒退国对危机应对方案的功能性需求强度。由于外生危机的冲击具有非对称性,若危机对该国影响较小,或欧盟方案与其诉求不匹配,其功能性需求较低。此时,该国发出的否决威胁更为可信。为确保危机应对方案的通过,欧盟可能被迫妥协,弱化其监管制裁。^③反之,若民主倒退国对欧盟方案存在强烈的功能性需求,欧盟将在谈判中占据有利地位,并可能在外生危机的综合作用下,强化其监管制裁。

(五)因果机制:欧盟对成员国民主倒退的应对

图4展示了在外生危机背景下,欧盟监管者对成员国民主倒退监管立场形成的因果机制,并引出本文的研究假设。具体而言,外生危机通过上述三个维度系统性改变了欧盟内部行为体的行为逻辑。这三重影响不仅直接塑造了危机应对方案,而且贯穿于后续各行为节点的选择。功能性的危机解决方案,为民主倒退成员国与欧盟监管者围绕法治问题展开博弈提供了制度机会。若民主倒退国展现出积极合作的主观改革意愿,双方将趋于真诚合作。若其态度呈现抵抗性质,则双方将利用这一制度机会进行讨价还价。讨价还价的结果取决于民主倒退国是否能够发出可信的否决威胁。若

^① Gisela Hernández and Carlos Closa, “Turning Assertive? EU Rule of Law Enforcement in the Aftermath of the War in Ukraine,” pp.967–995.

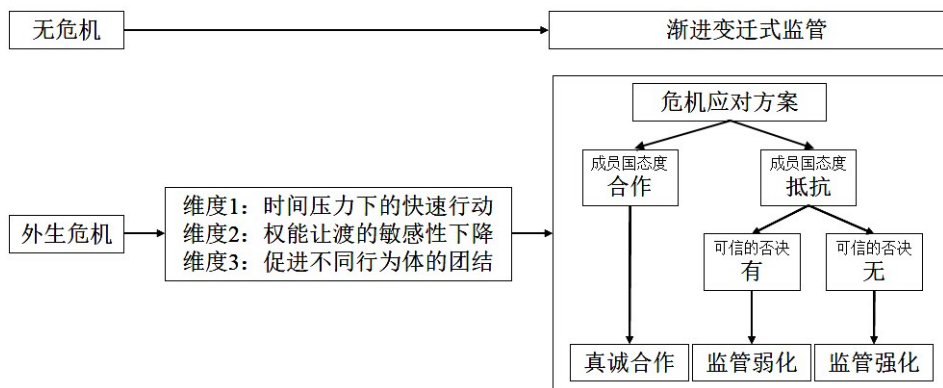
^② Michael Blauberg and Ulrich Sedelmeier, “Sanctioning Democratic Backsliding in the European Union: Transnational Salience, Negative Intergovernmental Spillover, and Policy Change,” pp.365–391.

^③ Daniel Finke, “Underneath the Culture of Consensus: Transparency, Credible Commitments and Voting in the Council of Ministers,” *European Union Politics*, Vol.18, No.3, 2017, pp.339–361; Patrick Müller and Peter Slominski, “The Soft Hostage-taking of EU Foreign Policy: Hungary’s Rule of Law Conflict with the EU and Russia’s War Against Ukraine,” pp.1–27.

能,该国将迫使欧盟弱化监管;若不能,拥有丰富议价资源的欧盟监管者将实施更加强硬的监管制裁。

在无外生危机的背景下,欧盟缺乏快速行动的压力,其聚焦于内部超国家与国家间的权能博弈,并致力于充分的讨论与利益聚合,因此监管往往表现为渐进变迁。而外生危机的爆发为欧盟的民主倒退监管提供了变革的契机,可能催生真诚合作、监管弱化或监管强化的不同结果。随着危机的演进,接连出现的危机应对方案持续为博弈双方提供制度机会。在每一个机会节点上的博弈结果可能存在差异,这意味着在相对较短的时间内,欧盟对民主倒退成员国的监管制裁呈现反复不定的特征。

图 4 外生危机背景下欧盟对民主倒退成员国监管立场的形成机制



注:图由作者自制。

四 研究设计

(一) 案例选择

本部分拟对欧盟监管成员国民主倒退的典型案例分析。在案例选取上,尽管欧盟内部还有其他成员国面临民主倒退的指控,^①但波兰与匈牙利是其中最为突出的代表,且欧盟监管者仅对这两国发起了实质性资金冻结这一核心制裁措施。鉴于本文以资金冻结或解冻作为判定欧盟监管立场强弱的依据,对波兰与匈牙利的案例考察实质上构成一种全样本分析。

^① 包括但不限于罗马尼亚、保加利亚、斯洛文尼亚与马耳他。

本文将研究考察的时间范围限定在 2020—2024 年。在此期间,欧盟对民主倒退成员国的监管制裁呈现出反复不定的特征,这与此前和此后相对渐进式的变迁姿态形成对比。值得注意的是,欧盟遭遇外生危机的时段与其监管立场反复不定的时间段高度重合,这为本文所构建的因果机制提供了初步佐证。2020 年 1 月新冠疫情在欧洲的暴发标志着新一轮外生危机的开始;2022 年 2 月俄乌冲突的爆发延续了外生危机的态势。2024 年 3 月,欧盟委员会发布了首份《欧洲防务产业战略》(EDIS),明确宣告欧盟“从危机响应转向结构化防务准备”。^① 这意味着冲突已被视为一种常态,其作为“危机政治”的紧急性特征显著消退。与之相应,2024 年 2 月,欧盟对波兰和匈牙利的民主倒退监管制裁亦回归渐进变迁的态势。

(二)研究方法:过程追踪法

本文采用过程追踪法对典型案例进行分析。该方法的价值在于,通过考察案例内部的机制性证据,对现实世界中的因果过程进行推断,从而将分析焦点从“原因与结果”转向两者间的“因果机制”。^② 换言之,本文并非旨在寻找相关因素,而是试图探究由因素触发的因果过程。既有研究已就欧盟监管立场的变化提出了一系列解释因素,本文的理论框架部分亦基于理论与逻辑推演提出了具体的因果机制假设。在此背景下,本研究拟采用“理论检验型过程追踪法”(theory-testing process-tracing)。该方法能够帮助确定所假设的因果机制是否真实存在,并考察其是否按照理论预期的方式运行。^③

2020—2024 年,欧盟的监管立场经历了多次反复。下文将为后续阶段创造路径依赖的监管立场变化时刻视为关键节点。实证分析部分将对每一个关键节点的监管决策进行过程追踪,并具体阐明各节点的判定依据及相应监管立场的衡量标准。

(三)操作化与测量

表 1 展示了本文对两个机制节点与结果变量的具体测量标准。需要说明的是,一方面,时序性对监管结果的判定至关重要。本文对监管强化与弱化的评估,是基于与

^① “First-ever European Defence Industrial Strategy to Enhance Europe’s Readiness and Security,” European Commission, 5 March 2024, https://commission.europa.eu/news-and-media/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en.

^② Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (Second Edition), University of Michigan Press, 2019, p.1; David Collier, “Understanding Process Tracing,” *Political Science & Politics*, Vol.44, No.4, 2011, pp.823-830.

^③ Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (Second Edition), p.245.

上一次监管结果的动态比较,而非与危机发生之前监管状态的静态对比。另一方面,本文的因果机制旨在解释监管立场宏观方向的形成与转变,即回答“为何欧盟监管在此时强化、在彼时弱化”这一问题。本研究目的不是刻画监管细节的形成过程,如“为何欧盟此时解冻了 10%而非 20%的资金”,尽管实证分析中可能涉及相关细节,但这并非本文着力解释的核心问题。

表 1 对因果机制的操作化

类型	概念	测量标准
机制节点	成员国的合作态度	对于欧盟监管者提出的民主法治改革,同时满足: (1)程序层面,民主倒退国开始启动相应改革; (2)话语层面,民主倒退国官方承认改革的必要性
	可信的否决威胁	对于欧盟提出的外生危机应对方案,同时满足: (1)方案需要欧盟成员国全体一致通过; (2)民主倒退国对该方案没有显著的功能性需求
结果变量	监管强化	(1)欧盟进行资金冻结,或 (2)通过强化民主倒退监管的法律工具
	监管弱化	(1)欧盟进行资金解冻,或 (2)通过弱化民主倒退监管的法律工具
	真诚合作	对于民主倒退国试图进行的法治改革,同时满足: (1)民主倒退国的法治改革进程尚未完成; (2)欧盟积极肯定其改革并提前弱化监管力度
	渐进变迁	对于欧盟提出的民主倒退制裁方案,同时满足: (1)经过欧盟与民主倒退国的充分交流; (2)依旧缺乏正向或负向的实际监管措施变化

注:表由作者自制。

五 实证分析

欧盟对波兰和匈牙利的资金冻结或解冻措施,主要涉及两类资金与三项作为法律依据的监管条例。下文首先介绍相关事实,随后对欧盟监管立场反复的五个关键节点进行过程追踪。每个节点的分析将遵循统一的论证结构,即首先阐明该时间节点被确

定为关键节点的依据,然后追踪其决策过程,并依据理论框架中建立的因果机制,检验本文的研究假设。

(一)基本事实阐述

欧盟的资金冻结或解冻主要针对两类资金。一类是与凝聚政策(Cohesion Policy)有关的资金,其隶属于欧盟多年财政框架(MFF)。凝聚政策是欧盟的主要投资政策,主要对象为欠发达的欧洲国家和地区,旨在缩小欧盟内部的经济、社会 and 地域差距,^①其资金在2021—2027年MFF中约占欧盟总预算的三分之一。表2展示了波兰与匈牙利自2004年加入欧盟以来,所获凝聚政策相关资金的额度。其中,传统上的凝聚政策资金由欧洲区域发展基金(ERDF)、欧洲社会基金(ESF/ESF+)、凝聚基金(CF)三项基金构成;欧洲最贫困者援助基金(FEAD)始于2014年,并在2021年被并入ESF+;欧洲农业农村发展基金(EAFRD)与欧洲海洋与渔业基金(EMFF)属于农业政策领域。但根据《共同规定条例》(Reg. 2013/1303),在2014—2020年,EAFRD、EMFF和ERDF、ESF、CF均隶属于欧洲结构与投资基金(European Structural and Investment Funds),故而一并计入对应周期。此外,公正转型基金(JTF)始于2021年,并构成该周期内凝聚政策资金的一部分。

表2 欧盟凝聚政策相关资金的实际支付或计划支付额度

预算周期	基金名称	波兰所获额度	匈牙利所获额度	欧盟成员国平均所获额度	欧盟开支总额
2000—2006年	ERDF	50 亿欧元	12 亿欧元	49 亿欧元	1220 亿欧元
	ESF	20 亿欧元	5 亿欧元	26 亿欧元	660 亿欧元
	CF	52 亿欧元	13 亿欧元	12 亿欧元	306 亿欧元
	总计	122 亿欧元	30 亿欧元	87 亿欧元	2186 亿欧元
2007—2013年	ERDF	348 亿欧元	126 亿欧元	68 亿欧元	1893 亿欧元
	ESF	100 亿欧元	36 亿欧元	27 亿欧元	747 亿欧元
	CF	224 亿欧元	86 亿欧元	25 亿欧元	689 亿欧元
	总计	672 亿欧元	248 亿欧元	120 亿欧元	3329 亿欧元

^① “Cohesion Policy,” European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en.

2014—2020 年	ERDF	350 亿欧元	90 亿欧元	54 亿欧元	1525 亿欧元
	ESF	101 亿欧元	40 亿欧元	24 亿欧元	671 亿欧元
	CF	198 亿欧元	48 亿欧元	17 亿欧元	474 亿欧元
	FEAD	4 亿欧元	1 亿欧元	1 亿欧元	30 亿欧元
	EAFRD	72 亿欧元	31 亿欧元	33 亿欧元	916 亿欧元
	EMFF	3 亿欧元	0 亿欧元	1 亿欧元	33 亿欧元
	总计	728 亿欧元	211 亿欧元	130 亿欧元	3649 亿欧元
2021—2027 年	ERDF	475 亿欧元	136 亿欧元	79 亿欧元	2144 亿欧元
	ESF+	128 亿欧元	53 亿欧元	35 亿欧元	950 亿欧元
	CF	113 亿欧元	26 亿欧元	14 亿欧元	390 亿欧元
	JTF	38 亿欧元	3 亿欧元	7 亿欧元	197 亿欧元
	总计	755 亿欧元	217 亿欧元	136 亿欧元	3681 亿欧元

注:1. 2000—2006 年、2007—2013 年、2014—2020 年的相应数据为欧盟与凝聚政策有关资金的实际年度付款 (payments), 而非多数新闻稿中援引的预算承诺 (commitments) 或分配 (allocations)。资料来源:European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, “EU Cohesion Policy: Historic EU Payments—Regionalised and Modelled,” Publications Office of the European Union, 4 February 2025, <https://data.europa.eu/data/datasets/eu-cohesion-policy-historic-eu-payments-region-alised-and-modelled? locale=en>。与之相对应, 2021—2027 年的数据统计也未采用多数新闻稿中援引的凝聚政策初始欧盟拨款, 而是采用了实时更新的计划已获通过的欧盟拨款。资料来源:“Cohesion Open Data Platform,” European Commission, 26 September 2025, https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27。2. 所有数据均以当期名义价格进行统计, 笔者在表格制作时将对应数据四舍五入至个位数。例如, 匈牙利在 2014—2020 年期间实际已获得的 EMFF 为 21476412 欧元, 四舍五入为 0 亿欧元。

由表 2 可见, 波兰与匈牙利一直是欧盟凝聚政策资金的重要拨款对象。从 2007 年起, 两国在传统凝聚政策领域 (ERDF、ESF/ESF+、CF) 中获得的资金, 远超欧盟成员国的平均水平。尤其是波兰, 自加入欧盟以来一直是欧盟凝聚政策的最大受益者。欧盟的凝聚政策资金在两国内部的国家建设中发挥着重要作用。欧洲审计院对 2014—2020 年 MFF 的评估显示, 欧盟凝聚政策资金占两国国内公共投资的比例分别为 56% 和 47%,^①表明两国对欧盟凝聚资金存在较高的财政依赖。

另一类是复苏和复原力基金 (RRF), 其隶属于欧盟预算外的临时性工具“下一代

^① “The Future of EU Cohesion Policy: Drawing Lessons from the Past,” *European Court of Auditors*, 2025, p.47.

欧盟”(NGEU),后者是为应对新冠疫情而设立的复苏工具,计划总规模达 7500 亿欧元,约占 2021 年欧盟国内生产总值的 5.5%。^① 其核心是计划规模为 6500 亿欧元的复苏和复原力基金,旨在通过提供赠款和贷款,支持成员国的改革与投资。为获得 RRF,成员国需要制定复苏与复原力计划并实现相关里程碑和目标。^② 表 3 展示了波兰与匈牙利的 RRF 计划资助金额。

表 3 欧盟 RRF 的计划资助额度

RRF 资金类型	波兰 计划所获额度	匈牙利 计划所获额度	欧盟 计划总额
总额	598 亿欧元	104 亿欧元	6500 亿欧元
赠款	253 亿欧元	65 亿欧元	3590 亿欧元
贷款	345 亿欧元	39 亿欧元	2910 亿欧元

资料来源:“The Recovery and Resilience Facility,” European Commission, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en。

针对以上两类资金的制裁措施,其法律依据主要涉及以下三个条例,即《预算条件性条例》(Budget Conditionality Regulation, Reg. 2020/2092, BCR)、《复苏和复原力基金条例》(Recovery and Resilience Facility, Reg. 2021/241, RRF)和《共同规定条例》(Common Provisions Regulation, Reg. 2021/1060, CPR)。表 4 展示了三个条例立法与实践的时间线。其中,BCR 是适用于欧盟总体预算的保护机制,但其启动与制裁必须满足严格条件,即违规行为须对欧盟预算管理造成严重风险,且具有直接联系。^③ 因此,欧盟监管者以匈牙利在公共采购、检察效率与反腐体制存在缺陷,且这些问题与凝聚政策的预算风险存在“直接联系”为由,仅对匈牙利的凝聚政策资金进行了冻结。^④ RRF 与 CPR 则分别直接适用于 RRF 资金与凝聚政策资金。

① Kalin Anev Janse et al., “European Public Goods: The Time for Action Is Now,” Bruegel, 15 January 2025, <https://www.bruegel.org/analysis/european-public-goods-time-action-now>.

② “Recovery Plan for Europe,” European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en#main-elements-of-the-package.

③ “Rule of Law Conditionality Regulation,” European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

④ “Rule of Law Conditionality Mechanism: Council Decides to Suspend €6.3 Billion Given Only Partial Remedial Action by Hungary,” Council of the EU, 12 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>.

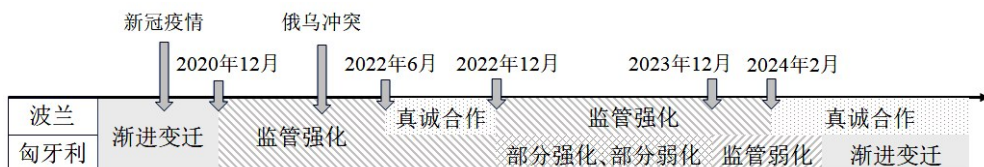
表 4 欧盟冻结民主倒退成员国资金的三个条例工具

	BCR	RRF	CPR
立法阶段	2018 年 5 月, 欧盟委员会提出草案; 2020 年 12 月, 以普通立法程序通过; 2022 年 2 月, 欧洲法院判定 BCR 有效	2020 年 12 月, MFF (2021—2027 年) 以全体一致通过; 2021 年 2 月, RRF 以普通立法程序通过	2021 年 6 月, CPR 以普通立法程序通过
实践阶段	2022 年 4 月, 欧盟委员会对匈牙利启动条例, 拟冻结 75 亿欧元; 2022 年 12 月, 欧盟理事会通过草案, 冻结匈牙利 63 亿欧元凝聚政策项目资金	2021 年 5 月, 匈牙利 (104 亿欧元) 与波兰 (598 亿欧元) 递交 RRF 计划, 欧盟委员会“延期评估”; 2022 年 6 月, 欧盟理事会批准了波兰的计划, 附加两项“超级里程碑”; 2022 年 12 月, 欧盟理事会批准了匈牙利的计划, 附加 27 项“超级里程碑”; 2023 年 12 月, 欧盟委员会部分解除对匈牙利的资金冻结 (9.2 亿欧元); 2024 年 2 月, 欧盟委员会完全解除对波兰的资金冻结 (598 亿欧元)	2022 年 12 月, 欧盟委员会停止向波兰 (765 亿欧元)、匈牙利 (219 亿欧元) 拨付所有凝聚政策基金; 2023 年 12 月, 欧盟委员会部分解除对匈牙利的资金冻结 (102 亿欧元); 2024 年 2 月, 欧盟委员会全部解除对波兰的资金冻结 (765 亿欧元)

注: 表由作者自制。“超级里程碑”是成员国获得 RRF 拨款的前置附加条件。

图 5 按照时间线展示了欧盟的监管变化趋势。基于资金冻结和解冻这一衡量标准, 欧盟在 2020—2024 年的监管立场变化可以划分为五个关键节点: (1) 2020 年 12 月的监管强化时期, 具体表现为 BCR 与 2021—2027 年 MFF 的通过; (2) 2022 年 6 月的真诚合作阶段, 具体表现为欧盟理事会批准波兰的 RRF 计划; (3) 2022 年 12 月的监管部分强化、部分弱化阶段, 即欧盟理事会批准了匈牙利的 RRF 计划, 但欧盟委员会暂停向波兰和匈牙利拨付所有凝聚政策资金; (4) 2023 年 12 月的监管弱化时期, 即欧盟委员会部分解除对匈牙利 RRF 和凝聚政策资金的冻结; (5) 2024 年 2 月的监管弱化与渐进变迁阶段, 表现为欧盟委员会完全解除了对波兰 RRF 和凝聚政策资金的冻结, 但与匈牙利的博弈陷入僵持状态。

图5 欧盟对民主倒退监管变化的时间线



注:图由笔者自制。

(二)2020年12月:对波兰和匈牙利的监管强化

2020年12月BCR与MFF两个法律工具的通过,被视为欧盟强化对民主倒退监管的标志性节点。基于以下两点,该节点被判定为“监管强化”。一方面,BCR将超国家决策程序与具有法律约束力的决定相结合,尽管带有一定的政府间特征,但它代表了欧盟与其成员国关系的质变,被视为该领域第一个有效的超国家法治工具。^①另一方面,MFF的通过为后续的RRF与CPR奠定了基础。2021—2027年的MFF与NGEU复苏工具在2020年12月被打包谈判,其中NGEU资金的90%被注入RRF。^②若MFF未能通过,则年度预算无法编列,RRF也将失去资金来源。因此,MFF的通过促成了后续RRF与CPR的顺利出台,而RRF与CPR也成为欧盟后续冻结波兰与匈牙利资金的主要工具。^③

BCR草案需经过普通立法程序批准。该草案虽由欧盟委员会于2018年提出,并于2019年4月获得欧洲议会批准,但欧盟理事会一直犹豫不决。新冠疫情这一外生危机提供了机会之窗,最终推动了BCR的通过。此前,理事会的法律服务部门曾质疑该机制与《欧洲联盟条约》第7条存在潜在矛盾。^④2020年,新冠疫情重新引发了关于欧盟团结、预算使用及强化规则的辩论。在危机带来的时间压力下,欧盟理事会轮

^① Peter Lindseth and Cristina Fasone, “Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization—The Foundations of a Genuinely ‘Constitutional’ EU?” *Verfassungsblog*, 11 December 2020, <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/>; Sonja Priebus, “The Commission’s Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.60, No.6, 2022, pp.1684–1700.

^② “EU Recovery Package,” European Parliament, 1 December 2021, <https://epthinktank.eu/2021/12/01/eu-recovery-package/>.

^③ Antonia Baraggia and Matteo Bonelli, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges,” *German Law Journal*, Vol.23, No.2, 2022, pp.131–156.

^④ 具体而言,《欧洲联盟条约》第7条规定:次级立法不得修改、补充或规避第7条程序。参见“Opinion of the Legal Service [2018/0136 (COD)],” Council of the European Union, 25 October 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf>.

值主席国德国宣布必须大幅加快谈判进程。欧盟理事会、欧盟委员会与欧洲议会之间的三方谈判也异常高效,仅经过五轮对话便达成一致,这对于如此重要的条例而言实属罕见。这既源于巨大的时间压力,也得益于良好的谈判氛围。^①至此,应对新冠疫情的方案得以确立,即包含 NGEU 的新冠疫情复苏工具与包含 BCR 的预算支出效益维护工具。

然而,波兰与匈牙利对法治改革仍持抵抗态度。匈牙利总理欧尔班和时任波兰总理莫拉维茨基坚决反对将预算与法治条件挂钩,并拒绝接受欧盟关于其国内法治状况的指控。^②波兰方面称,法治问题“只是一个借口……这实际上是一种制度和政治的奴役,是对主权的彻底限制”。^③在此立场下,两国与欧盟监管者进入了更深层次的讨价还价阶段。

实际上,波兰与匈牙利拥有一定程度的否决权。虽然 BCR 只需特定多数即可通过,但 MFF 的通过需要欧盟理事会全体一致。由于匈牙利与波兰多次发出威胁,阻碍 MFF 的通过,欧盟一揽子经济复苏计划不得不暂缓推出。^④为了应对两国的否决信号,欧盟理事会轮值主席国德国将 BCR 与 MFF 等条例进行了打包谈判,试图进一步平衡各方的利益诉求,寻求各方在法治与预算议题上的积极行动。^⑤

需要指出的是,两国对危机应对方案存在强烈的功能性需求,因而无法发出可信的否决威胁信号。尽管两国频繁发出否决威胁,但其彻底否决 MFF 的可信度并不高,因为两国亟需欧盟资金以缓解新冠疫情对国内经济的冲击。当欧盟决定授权欧盟委员会在资本市场借款 7500 亿欧元以支持经济复苏时,预算支出的效益问题变得尤为关键,这也是净出资国的核心条件。^⑥相比之下,作为欧盟预算的“最大净收益方”,^⑦

① Ramona Coman, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, p.224.

② “Polish and Hungarian PMs Stick to Their Guns on EU Budget Veto,” Reuters, 27 November 2020, <https://www.reuters.com/article/economy/polish-and-hungarian-pms-stick-to-their-guns-on-eu-budget-veto-idUSKBN2871EY/>.

③ “EU Budget Blocked by Hungary and Poland over Rule of Law Issue,” BBC, 17 November 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-54964858>.

④ Jan Strupczewski, “Hungary, Poland Block 2021–2027 EU Budget, Recovery Package,” Reuters, 17 November 2020, <https://www.reuters.com/article/business/hungary-poland-block-2021-2027-eu-budget-recovery-package-idUSKBN27W1UX/>.

⑤ Lili Bayer and Zosia Wanat, “Orbán: Agreement Close on Rule of Law in EU Budget Battle,” POLITICO, 8 December 2020, <https://www.politico.eu/article/orban-agreement-close-on-rule-of-law/>; Lili Bayer, “EU Budget Plan Lets Hungary, Poland off the Rule-of-law Hook (for now),” POLITICO, 9 December 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-budget-plan-lets-hungary-poland-off-the-rule-of-law-hook-for-now/>.

⑥ Ramona Coman, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, p.219.

⑦ Gergely Szakacs, “Hungary Rejects ‘Blackmail’ over EU Funds,” Reuters, 3 May 2018, <https://www.reuters.com/article/world/hungary-rejects-blackmail-over-eu-funds-idUSKBN114110/>.

波兰与匈牙利在新冠危机背景下发出否决威胁的可信度较低。因此,即便欧盟迫于其否决权在细节上做出妥协,但在宏观层面仍占据谈判优势。

最终,各方达成了妥协。波兰与匈牙利放弃对 MFF 的否决。虽然在 BCR 上两国依旧投出反对票,但这并不影响其最终以特定多数通过。与最初的提案相比,最终通过的 BCR 在多个方面^①体现了超国家机构与政府间利益的妥协。尽管最终版本的超国家属性有所减弱,但它成功突破了谈判僵局,并基于既有机制,减少了法律层面的模糊性与潜在的不合法性。^② 此节点标志着欧盟对于民主倒退监管的显著强化。此后,波兰和匈牙利向欧洲法院提起诉讼,要求废除 BCR,但欧洲法院于 2022 年 2 月判决条例有效,欧盟委员会随即于同年 4 月对匈牙利启动该条例。与此同时,得益于 MFF 的通过,RRF 与 CPR 于 2021 年也顺利获得通过。此外,欧盟委员会对两国的 RRF 计划进行了延期评估。这虽然不是正式的资金冻结,但是根据 RRF,如果委员会未完成评估,两国的计划则无法进入欧盟理事会表决阶段。^③ 因此,两国在 2021 年无法获得来自 RRF 的拨款,实际上等同于资金冻结。

(三)2022 年 6 月:波兰与欧盟监管者的真诚合作

2022 年 6 月,欧盟理事会批准波兰的 RRF 计划,标志着欧盟监管者与波兰进入“真诚合作”阶段。然而,波兰并没有完全满足欧盟监管者附加的“超级里程碑”法治改革要求。^④

2022 年 2 月俄乌冲突的全面爆发,对欧盟构成前所未有的地缘政治危机。欧盟方面迅速形成了多层次的危机应对方案:首先,对俄罗斯进行制裁;其次,对乌克兰及其民众开展援助,包括经济财政支持、通过欧盟临时保护机制接收难民,以及军事和民事援助;最后,稳定欧盟与全球市场,包括应对全球大宗商品价格飙升、粮食危机等问题。^⑤ 需要说明的是,在冲突爆发的初期,危机带来的效应尤为明显。欧盟对俄罗斯

① 这些方面为:(1)目标转向:从法治治理到预算保护;(2)决策机制:放弃反向特定多数,但缩短决策时间;(3)清单设计:封闭式为主,开放式为辅;(4)议会角色:从“仅被告知”到可发起结构化对话;(5)受益人保护:从模糊到具体化。参见 Ramona Coman, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, pp.195-237。

② Antonia Baraggia and Matteo Bonelli, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges,” pp.131-156。

③ “EU Seeks Two-month Delay in Talks on Hungary Recovery Plan—PM,” Reuters, 23 July 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-seeks-two-month-delay-talks-hungary-recovery-plan-pm-2021-07-23/>。

④ Laurent Pech, “Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time,” *Verfassungsblog*, 21 June 2022, <https://verfassungsblog.de/covering-up-and-rewarding-the-destruction-of-the-rule-of-law-one-milestone-at-a-time/>。

⑤ “EU Response to Russia’s War of Aggression Against Ukraine,” European Council, 5 February 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/#market>。

的第 1 轮至第 4 轮制裁在危机爆发后的一个月迅速获得通过。在这一阶段,外生危机的时间压力降低了成员国对权能让渡的敏感性,并强化了团结共识,为各方妥协创造了条件。

波兰在应对危机过程中展现出与欧盟合作的态度。在司法改革层面,事实上,2021 年, PiS 与欧盟监管者的法治冲突十分激烈。欧盟委员会向欧洲法院提起侵权诉讼,裁定波兰的司法改革破坏了司法独立。^① PiS 则动用宪法法院,宣布欧洲法院无权裁决涉及波兰司法独立的事务,且波兰宪法优先于欧盟法律。^② 然而,危机改变了波兰当局对法治改革的态度。2022 年 5 月,波兰议会通过了改革方案:(1)以“职业责任院”(Chamber of Professional Accountability)取代被欧洲法院裁定违法的“纪律检查院”(Disciplinary Chamber);(2)赋予受处分法官向独立法官抽签组成的法庭申请“复职/案件复审”的权利;(3)调整对法官纪律处分的相关规定。这也对应了欧盟委员会提出的三个“里程碑”,即解散纪律检查院、改革纪律制度,以及恢复因纪律处分程序而被解职的法官的职务。^③ 在冲突应对层面,波兰当局同样展现出支持乌克兰的坚定决心,并率先接收了大量乌克兰难民。截至 2022 年 5 月,因冲突而离开乌克兰的 650 万人中,有 350 万人前往波兰。^④ 欧盟委员会也对波兰的行动表示赞赏。委员会专员多次访问波兰,并于 2022 年 5 月从庇护、移民和融合基金中向波兰提供了 1.446 亿欧元资金。^⑤

2022 年 6 月,欧盟委员会对波兰的 RRF 计划做出了积极的评估,从而允许计划进入欧盟理事会批准程序。^⑥ 随后,理事会批准了这一计划,并附加了两项“超级里程碑”要求。这一决定体现了欧盟监管者与波兰当局主观上的真诚合作。尽管波兰的司法改革措施仍存在争议,欧盟委员会内部也有委员表示异议,认为这些里程碑并未

① 例如,2021 年 7 月 15 日的 C-791/19 案,参见“European Commission v Republic of Poland [Case C-791/19],” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62019CJ0791>。

② Jakub Jaraczewski, “Polexit or Judicial Dialogue: CJEU and Polish Constitutional Tribunal in July 2021,” *Verfassungsblog*, 19 July 2021, <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/>。

③ “Polish Parliament Approves Judicial Reforms to Unblock EU Funds,” Reuters, 27 May 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/polish-parliament-approves-judicial-reforms-unblock-eu-funds-2022-05-26/>; Wojciech Kość, “Poland’s Parliament Partially Rolls Back Judicial Changes to Get EU Cash,” *POLITICO*, 26 May 2022, <https://www.politico.eu/article/poland-parliament-partially-rolls-back-judicial-changes-rule-of-law-eu-recovery-funds/>。

④ Jan Strupczewski, “Lithuania Calls on EU to Provide Cash for Ukrainian Refugees,” Reuters, 24 May 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/lithuania-calls-eu-provide-cash-ukrainian-refugees-2022-05-23/>。

⑤ Aleksandra Krzysztozek, “Poland to Receive Most EU Funds for Helping Ukrainian Refugees,” *Euractiv*, 20 May 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-to-receive-most-eu-funds-for-helping-ukrainian-refugees/。

⑥ Jan Strupczewski and Gabriela Baczynska, “EU Approves Polish Recovery Plan, But No Payouts Before Judiciary Fixed,” Reuters, 2 June 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-commission-likely-unblock-polands-recovery-plan-wednesday-2022-06-01/>。

满足欧洲法院提出的所有司法独立要求。^① 然而,考虑到波兰在应对俄乌冲突中的重要作用,以及该国司法态度有所调整的事实,其他欧盟领导人不愿在此时因法治问题而破坏欧盟团结。^② 这一决策结果表明,在危机背景下,双方都能基于战略考量采取合作姿态。

(四)2022 年 12 月:部分强化、部分弱化的混合监管立场

2022 年 12 月标志着欧盟监管立场呈现出复杂、混合的特征。一方面,欧盟监管者首次动用既有的法律工具,对波兰和匈牙利实施实质性资金冻结,监管再度强化。^③ 另一方面,欧盟监管者对匈牙利作出部分妥协,批准了其 RRF 计划并降低了根据 BCR 冻结的资金比例。此时的外生危机背景与欧盟的危机应对方案基本延续了 2022 年 6 月以来的态势。然而,与前期不同的是,PiS 在获得 RRF 计划的批准后未能严格贯彻改革承诺,而青民盟(Fidesz)则始终对法治改革持抵制态度。事实上,这一态势的发展与时序密切相关。欧盟监管者在 2022 年 6 月对波兰的监管宽容引起了法治捍卫者的强烈反对,促使监管机构进一步加强执法力度,客观上增加了两国与监管者达成合作的难度。^④

在此背景下,两国均表现出抵抗态度。具体而言,波兰虽已解散备受争议的“纪律检察院”,但新设立的“职业责任院”依旧受政治化的全国司法委员会所控制,司法体系未能保障审判独立与有效救济。欧盟委员会指出,波兰自身也承认未完全遵守欧盟《基本权利宪章》(Charter of Fundamental Rights)。^⑤ 而匈牙利则秉持抵抗态度。欧盟委员会表示,匈牙利屡次违反法治原则,特别是在法律确定性和禁止行政权力任意行使方面存在系统性缺陷和风险。^⑥ 此外,匈牙利对欧盟的俄乌冲突应对方案,尤其是在能源领域的制裁措施,持保留态度并多次阻挠欧盟制裁提案的通过。这将在下文予以具体论述。

① Jorge Liboreiro, “Ukraine War: Hungary Blocks €18 Billion in Aid for Kyiv and Deepens Rift with EU,” *Euronews*, 6 December 2022, <https://www.euronews.com/business/2022/12/06/eu-ministers-delay-key-votes-on-tax-deal-and-ukraine-aid-over-hungary-impasse/>.

② Gisela Hernández and Carlos Closa, “Turning Assertive? EU Rule of Law Enforcement in the Aftermath of the War in Ukraine,” pp.967–995.

③ Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Frozen,” *Verfassungsblog*, 4 April 2023, <https://verfassungsblog.de/frozen/>.

④ Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Money for Nothing? EU Institutions’ Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values,” pp.474–497.

⑤ Suzanne Lynch, “Poland’s Clash with Brussels Hangs over EU Summit,” *POLITICO*, 20 October 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-summit-poland-warsaw-clash-with-brussels-eu-commission/>.

⑥ “Decision Triggering Conditionality Mechanism for Hungary and Suspending €6.3B in Funds Published in Official Journal,” *EU Law Live*, 20 December 2022, <https://eulawlive.com/decision-triggering-conditionality-mechanism-for-hungary-and-suspending-e6-3b-in-funds-published-in-official-journal/>.

在否决威胁的可信度方面,两国在不同监管渠道上面临不同的处境。面对两国的抵抗态度,欧盟监管者同时动用了 BCR、RRF 与 CPR 三种监管工具。在允许欧盟委员会单独冻结和解冻资金的 CPR 框架下,匈牙利和波兰均缺乏否决能力。由于 CPR 将事前附加条件制度转变为“赋能条件”体系,成员国行为将在整个预算期间受到监控,因此,欧盟委员会在预算流程的任何阶段均拥有暂停拨款的权力。^① 在条约的立法阶段,欧盟委员会利用欧盟理事会围绕 BCR 的特定多数作为政治掩护,成功推动 CPR 的通过,由此形成了成熟且强大的监管工具。^② 鉴于此,欧盟对波兰和匈牙利分别冻结 765 亿欧元和 219 亿欧元资金,体现了监管强化的特征。值得注意的是,尽管欧盟委员会理论上可随时启动该程序,无需经过其他机构的批准,但委员会事实上等待欧盟理事会于 2022 年 12 月以特定多数批准了 BCR 后才采取行动,进一步体现了超国家机构与政府间机构间的协调配合。^③

然而,对于另外两类工具而言,欧盟一方面批准了匈牙利 RRF 计划,另一方面通过 BCR 冻结了匈牙利的部分凝聚政策资金。这均涉及对俄罗斯的制裁,需要成员国全体一致通过。在危机的紧迫背景下,尤其是在 2022 年战争爆发初期,欧盟无力规避这一在共同外交与安全政策领域中既定的机制,进而难以绕开匈牙利的否决权。例如,在对俄罗斯的第 6 轮制裁中,欧尔班坚决反对能源进口限制,并以获得“重新赋能欧盟”(RE-PowerEU)计划以支持本国能源基础设施改造作为撤销否决的条件,而这一资金正是通过 RRF 拨付的。^④ 与波兰不同,匈牙利因与俄罗斯保持经济联系而对制裁缺乏功能性需求。由于外生危机对欧盟内部影响的不对称性,欧盟的危机解决方案虽然迎合了大多数成员国的安全与价值观需求,但是对匈牙利而言,这减损了它的经济利益。欧尔班甚至将欧盟对俄罗斯的相关制裁批评评为“无异于向匈牙利经济投下一颗原子弹”。^⑤

① “Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and Financial Rules for Those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy,” 30 June 2021, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>.

② Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Frozen”.

③ Ibid.

④ America Hernandez, “EU Earmarks €2B Euro to Ease Pain of Russian Oil Ban,” POLITICO, 18 May 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-russian-oil-european-commission-energy-repowerEU/>.

⑤ “Hungary Cannot Support New EU Sanctions against Russia in Present Form, Orban Says,” Reuters, 6 May 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-cannot-support-new-eu-sanctions-against-russia-present-form-pm-orban-2022-05-06/>; Hans von der Burchard, “Hungary Infuriates EU with Block on €18B Ukraine Aid,” POLITICO, 10 November 2022, <https://www.politico.eu/article/germany-annalena-baerbock-hungary-europe-play-poker-aid-ukraine/>.

在此背景下,欧盟监管立场呈现混合态势。2022年11月匈牙利否决欧盟对乌财政援助后,欧盟于12月批准其RRF计划,并根据BCR,将冻结的资金从原定的75亿欧元降至63亿欧元。这一妥协引发了其他成员国和欧洲议会的批评,认为欧盟未能坚守法治承诺。^①理事会则强调,在战火纷飞之际,维护欧盟团结至关重要,^②因此有必要重新考虑资金冻结比例。

综上所述,在这一时间节点上,尽管波兰和匈牙利均对欧盟提出的法治改革持抵抗态度,但由于在不同法律工具下否决能力存在差异,欧盟监管呈现出强化与弱化并存的混合状态。即通过CPR显著强化了对波兰和匈牙利的监管,而在BCR和RRF方面对匈牙利作出部分让步。

(五)2023年12月:对匈牙利的监管弱化

2023年12月,欧盟监管者决定在RRF与CPR机制下部分解冻匈牙利的资金,这被广泛认为是欧盟监管的弱化,并招致欧洲议会的批评与法律诉讼。^③欧盟监管者在此节点对匈牙利作出让步的行为逻辑,与2022年12月其监管立场中部分软化的逻辑相似。此时,欧盟仍处于俄乌冲突所构成的外生危机背景之下,且Fidesz在国内法治改革问题上采取持续抵抗态度。在资金解冻之前,欧盟委员曾多次指出匈牙利的改革措施多停留在纸面上,未能满足实际改革要求,因而拒绝拨付资金。^④

然而,匈牙利在欧盟应对俄乌冲突的集体行动中,拥有可信的否决威胁。因此,在匈牙利依旧没有做出任何实质性改革的情况下,欧盟委员会的强硬立场在2023年12月发生了变化。彼时,在欧洲理事会会议召开前夕,欧尔班公开表达了有关欧盟对乌战略的担忧,并威胁将阻止欧盟的对乌援助。^⑤与此同时,由Fidesz控制的匈牙利议会通过决议,明确表示对启动乌克兰的入盟谈判进程持异议态度。^⑥在这一需要全体

^① Paola Tamma and Lili Bayer, "Hostage Diplomacy: Budapest Blackmails Brussels into Releasing Billions," POLITICO, 17 November 2022, https://www.politico.eu/article/hostage-diplomacy-budapest-blackmails-brussels-into-releasing-billions-viktor-orban/?utm_medium=social.

^② Paola Tamma, "France and Germany Hand Orbán Rule-of-law Lifeline," POLITICO, 5 December 2022, <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-emmanuel-macron-olaf-scholz-eu-countries-aid-rule-of-law-tussle/>.

^③ Tommaso Pavone, "The EU's Faustian Bargain," *Verfassungsblog*, 17 December 2023, <https://verfassungsblog.de/the-eus-faustian-bargain/>.

^④ Kim Lane Scheppele and John Morijn, "Money for Nothing? EU Institutions' Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values," pp.474-497.

^⑤ Nicholas Vinocur, "Hungary's Viktor Orbán Threatens to Blow Up EU's Ukraine Policy," POLITICO, 22 November 2023, <https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-threatens-to-blow-up-eu-ukraine-policy-european-union/>.

^⑥ "Kyiv Official Wants Hungarian, Ukrainian Leaders to Meet over EU Membership Bid," Reuters, 7 December 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/hungarys-ruling-party-submits-resolution-opposing-ukraines-eu-accession-talks-2023-12-06/>.

一致的事项上,匈牙利拥有否决权,并因对俄乌冲突应对方案缺乏功能性需求,其否决威胁显得尤为可信。

最终,监管弱化的结果随之出现。在匈牙利提出的所谓“对乌克兰的关切”未获得实质性解决的情况下,匈牙利政府最终没有阻止乌克兰的入盟谈判。欧尔班在欧盟就乌克兰入盟谈判进行表决时,采取了回避的策略,即在投票时离场,以一种“事先商定的建设性方式”确保了协议的通过。^① 同一周内,欧盟委员会宣布在 CPR 机制下部分解冻匈牙利 102 亿欧元的凝聚基金。^② 尽管欧盟委员会与匈牙利政府均否认存在利益交换,但此举仍引起了广泛批评。欧洲议会部分议员公开批评欧盟委员会“出卖了欧盟的价值观”,并将其称为“欧盟历史上最大的贿赂”。^③ 这一事件标志着欧盟监管者对于匈牙利的重大让步。

(六)2024 年 2 月:与波兰的真诚合作和与匈牙利的渐进变迁

2024 年 2 月,欧盟监管者全面解除了对波兰冻结的资金,标志着双方关系再度进入“真诚合作”阶段。与此同时,欧盟与匈牙利在法治问题上的博弈转向了“渐进变迁”模式。对于波兰而言,国内政治格局发生了重要转变。PiS 在选举中被公民联盟击败,后者的领导人图斯克曾任欧洲理事会主席,其竞选口号是“让波兰重返欧洲”。^④ 尽管波兰新政府主观上积极推进欧盟所倡导的法治改革,但客观上仍面临制度障碍,例如由 PiS 支持者主导的宪法法院,以及可能否决新法案的 PiS 留任总统。^⑤ 尽管波兰的司法改革仍有很长的路要走,欧盟委员会依然在 2024 年 2 月决定解冻全部资金,总额约 1370 亿欧元。^⑥ 这充分体现了双方的真诚合作态度。

对于匈牙利而言,欧盟在 2024 年 2 月之后未再次出现如 2023 年 12 月那样明显的监管弱化,双方博弈逐渐滑向“渐进变迁”的状态。欧尔班最终通过了对乌援助方

① Barbara Moens et al., “EU Busts the Orbán Myth with Historic Decision on Ukraine Accession,” POLITICO, 15 December 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-busts-the-orban-myth-with-historic-decision-on-ukraine-accession/>.

② Nicolas Camut, “Commission Unblocks €10.2B for Hungary as EU Tries to Sway Viktor Orbán on Ukraine,” POLITICO, 13 December 2023, <https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/>.

③ “European Commission Unfreezes Billions in Funds for Hungary,” DW, 13 December 2023, <https://www.dw.com/en/european-commission-unfreezes-billions-in-funds-for-hungary/a-67715031>.

④ Monika Pronczuk, “A Pivotal Election in Poland: Here’s What to Know,” *New York Times*, 15 October 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/15/world/europe/poland-elections.html>.

⑤ Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Money for Nothing? EU Institutions’ Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values,” pp.474–497.

⑥ Jorge Liboreiro, “Breaking Down the €137 Billion in EU Funds that Brussels Has Unfrozen for Poland,” *Euronews*, 29 February 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/02/29/breaking-down-the-137-billion-in-eu-funds-that-brussels-has-unfrozen-for-poland>.

案,而欧盟方面仅作出了十分微小的让步。^① 欧盟委员会在对匈牙利的法治评估中指出,委员会在启动阻止向各国提供资金的机制时,应“客观、公平、公正、以事实为依据”,并保证“非歧视性”。^② 据此,欧尔班可在其国内宣称取得胜利;而欧盟则认为此类表述无实质性影响,且未导致新的资产解冻。^③

这一妥协之所以能够达成,根源在于其他成员国对匈牙利的持续胁迫已难以忍受,并开始寻求规避匈牙利否决权的决策机制,如通过欧盟框架之外的多边合作,以及来自成员国的自愿捐款等。^④ 在2024年2月表结对乌克兰的援助方案之前,已有欧盟官员公开表示,若匈牙利继续阻挠,将采取行动绕过该国。^⑤ 这意味着,随着俄乌冲突逐渐“常态化”,危机初期那种强烈的“决策时间压力”已逐步缓解。随着时间的流逝,各行为体逐渐探索出规避成员国一票否决权的新机制,而不必基于既有机制形成危机应对方案。因此,欧盟与匈牙利的监管博弈滑向了与无外生危机时相似的渐进变迁状态。

六 结论与讨论

本文围绕“外生危机背景下欧盟对成员国民主倒退的监管反复”这一核心议题,通过对匈牙利与波兰的案例追踪,揭示了既有文献对监管立场反复解释力不足的困境,进而构建并检验了“危机驱动—制度机会—合作态度—否决威胁”的因果机制。研究表明,外生危机深刻影响了欧盟内生法治危机的进程与博弈逻辑。

除上述核心因果机制外,本文的实证分析部分还体现了两点值得强调的动态。其

① Michael Blauburger et al., “The Multi-level Politics of Countering Democratic Backsliding: State of the Art and New Research Directions,” pp.323–340.

② “The Rule of Law in the EU—An Improved Framework to Protect the EU’s Financial Interests, But Risks Remain,” European Court of Auditors, 22 February 2024, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2024-03>.

③ Gregorio Sorgi et al., “EU Approves €50B Ukraine Aid as Viktor Orbán Folds,” POLITICO, 1 February 2024, <https://www.politico.eu/article/ukraine-gets-eu-aid-as-orban-folds/>.

④ Alexandra Brzozowski, “EU Finds Legal Way to Circumvent Hungarian Veto on Ukraine Support from Frozen Russian Assets,” Euractiv, 24 June 2024, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-finds-legal-way-to-circumvent-hungarian-veto-on-ukraine-support-from-frozen-russian-assets/>; Maria Psara, “What Is the European Peace Facility and Why Hungary Is Blocking the Disbursements to Ukraine,” Euronews, 14 October 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/10/14/what-is-the-european-peace-facility-and-why-hungary-is-blocking-the-disbursements-to-ukrai>.

⑤ Krzysztof Nieczytor et al., “The EU Approves Financial Assistance for Ukraine and Negotiates Military Assistance,” Centre for Eastern Studies, 2 February 2024, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-02-02/eu-approves-financial-assistance-ukraine-and-negotiates-military>.

一,外生危机不仅作为一个与其他议题平行的独立议题而存在,而且重构了欧盟决策的宏观背景,系统性影响了所有行为体的决策逻辑。欧盟与波兰、匈牙利的法治冲突,本质上是欧盟东扩后的内生危机,此前虽存在,但强度可控。外生危机的爆发,一方面与内生危机相互叠加,改变了各方对议题优先级的排序;另一方面重塑了欧盟内部的决策观念,为内生危机的博弈设定了宏观约束。应对外生危机的必要性反而为解决内生危机打开了机会之窗,无论这种解决方案体现为成员国对欧盟的让步、欧盟对成员国的让步,抑或是双方的相互妥协。

其二,欧盟的政治运行在很大程度上仍依赖于内部各行为体间的“真诚合作”,而非充分利用机制漏洞来追求自身利益的最大化。无论是成员国对超国家机构监管权能的敏感性下降,还是欧盟委员会在有权直接冻结资金时仍等待欧盟理事会的表决结果,抑或是欧盟监管者在波兰未完全达到法治改革标准时便全面解冻资金,都凸显了这一逻辑。然而,当前这一通过为拨款附加条件来监管民主倒退的核心政策工具,其运行逻辑与“真诚合作”存在内在张力——该工具依赖于欧盟与成员国间的相互威胁而非协商性手段,以迫使彼此在相关事项上进行妥协。此外,这一政策工具目前仅应用于波兰和匈牙利这两个欧盟预算的净受益国。若净出资国违反了欧盟价值观,此政策工具的效力将大打折扣。考虑到欧盟主要净出资国国内极右翼势力的崛起及其法治恶化的潜在风险,这一“胁迫性”工具的局限性在未来可能更加凸显。

展望未来,此项附加条件的政策工具可能沿着两条路径演进。一是扩展附加条件的适用范围,如将其延伸至其他政策领域,或纳入更多欧盟所强调的价值观作为资金拨付条件。例如,2024 年 9 月,芬兰和瑞典政府建议为共同农业政策建立一个类似 CPR 的预算保护机制。^①二是推动工具的规范化,完善其启动程序与执行规则,使其更加透明和可问责。然而,无论沿何种路径发展,这一类政策工具都可能对欧洲一体化的既有模式构成冲击。这不仅关乎其运行逻辑,更直接触及欧盟的合法性基础。尽管在外生危机的机会窗口下,资金附加条件政策工具的运用彰显了欧盟打破“威权均衡”、强化民主倒退监管的决心,但民主与法治价值本身正被工具化,成为政治交换的筹码。对于欧盟的未来而言,以市场交易逻辑取代价值引领是否会形成一种常态,成为需要进一步思考的问题。

(作者简介:李炳萱,清华大学国际关系学系博士研究生;责任编辑:齐天骄)

^① Zselyke Csaky, “Freezing EU Funds: An Effective Tool to Enforce the Rule of Law?” *Centre for European Reform*, 27 February 2025, <https://www.cer.eu/insights/freezing-eu-funds-effective-tool-enforce-rule-law>.