“时代转折”下的欧洲一体化转型：特征、动因与前景*

丁　纯　　黄凯越

【内容摘要】 2022 年乌克兰危机以来，欧洲一体化进入转型期。本文从扩大、深化和运行三个维度考察转型期欧洲一体化的核心特征，分析其转型动因，并研判转型前景和欧洲未来的国际地位。本文认为，2022 年以来，一体化扩大逻辑从条件驱动转向战略驱动，一体化深化重心从规则协调转向能力建设，差异性一体化运行模式的特征更加显著。欧洲一体化转型由内部结构性矛盾和外部地缘政治冲击共同驱动。内因包括旧模式增长红利耗竭、安全依赖外部供给和体制机制矛盾积累；外因包括乌克兰危机升级、美国战略取向调整和全球产业竞争格局变化。展望未来，欧洲周边危机的长期化和一体化积累的内在韧性，将持续推进一体化转型；集体行动困境和长期外部依赖则会影响转型的速度与深度。随着共同能力增强，欧盟有望以更加稳定的整体身份参与国际事务，在地区秩序和全球经济治理中发挥更具自主性和建设性的作用。

【关键词】 欧洲一体化　乌克兰危机　欧盟改革　战略自主　差异性一体化

【作者简介】 丁纯，复旦大学世界经济研究所教授、一带一路及全球治理研究院研究员、欧盟让·莫内讲席教授（上海 邮编：200433）；黄凯越，复旦大学国际问题研究院博士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D850　　**【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2026)05-0001-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202605001

* 本文系上海国际金融与经济研究院（应用高峰）项目“欧盟人工智能治理对我国的启示与对策建议”（SIIFE 2025-001）和深圳市人文社会科学重点研究基地深圳技术大学德国工业文明研究中心资助课题的阶段性成果。

进入 21 世纪第三个十年，百年变局加速演进，欧洲的内外环境发生了深刻变化。在安全层面，乌克兰危机全面升级，严重冲击欧洲安全秩序；在经济层面，欧洲陷入经济低增长困境，经济复苏艰难；在科技层面，欧洲在新一轮产业革命浪潮中未能把握先机，传统制造优势受到挤压；在社会层面，人口老龄化和难民问题持续增加欧洲福利国家的社会保障压力；在政治层面，民粹主义力量在多国持续增强，加剧了欧盟内部政治的碎片化。多重压力冲击下，欧洲正经历冷战结束以来最为严峻的考验。要把握欧洲当下面对的困局与变局，一体化是最直接的观察窗口。一体化是欧洲繁荣稳定的制度基础，它使欧盟成长为世界经济格局中的重要一极和全球治理体系中的规则塑造者。欧洲在历次危机中暴露的能力短板，也大多可以追溯到一体化在特定领域的未竟之处。2022 年以来，欧洲一体化进入转型期。欧盟在扩员、防务和财政等一体化长期进展迟缓的领域进行密集调整，同时覆盖多个核心领域且涉及一体化运行模式的重塑，其广度和力度超出以往危机驱动的单点突破。本文的研究问题是：转型期的欧洲一体化呈现哪些核心特征？这一转型由哪些因素推动？转型的前景如何，又将对欧洲的国际地位产生什么影响？下文将以 2022 年乌克兰危机全面升级作为一体化转型期的研究起点，同时将中美战略竞争与新冠疫情冲击作为前置背景纳入分析。

一、问题的提出

目前，学界对欧洲一体化的转型和变化已有较多讨论。相关研究可归纳为三类，分别回答一体化为何变化、向何处变化和以何种形式变化的问题。

第一类研究着眼于变化的动力，将一体化理解为危机驱动的过程。一些学者揭示了危机驱动的一般机制，认为危机推动一体化前进，但由此推动的改革往往并不彻底。例如，具有代表性的“在失败中前进”（failing forward）分析框架认为，欧盟的制度设计存在先天缺陷，危机使缺陷集中暴露，成员国以最低限度妥协推动不完整的改革，改革的不彻底性又为下一轮危机埋下

伏笔。[①] 学界对欧债危机后欧盟经济治理改革的考察印证了这一判断：危机催生的修补措施缓解了燃眉之急，但深层制度缺陷并未消除。[②] 另一些学者转向分析危机效应的条件，强调危机能否推动一体化深化并无定论。欧债危机推动了新的机构建设，难民危机却几乎没有带来一体化进展，结果差异取决于既有制度的沉没成本和成员国相互依赖的程度，大样本证据还进一步显示危机压力的效应因议题领域和国别情境而明显不同。[③] 乌克兰危机升级后，这一分析路径得到延伸。比较研究发现，欧盟在新冠疫情期间与乌克兰危机期间的应对逻辑差别显著，危机锻造一体化的传统命题需要重新检验。[④]

第二类研究着眼于一体化转型的方向，认为欧盟正从规制性力量（regulatory power）转变为地缘政治行为体。作出这一判断有三条支撑线索：其一，聚焦职能重心的转移。防务、财政和边境管理等“核心国家权力”（core state powers）领域的一体化遵循有别于基于市场整合的政治逻辑，乌克兰危机带来的军事压力正推动此类权力向欧盟机构层面集中。[⑤] 其二，聚焦政策工具的转变。新一轮产业革命、大国竞争和全球经济下行等因素推动产业政策强势回归，贸易和投资政策被赋予地缘政治属性。欧盟的经济治理范式随之重塑，欧盟正以“欧洲主权”和战略自主为旗帜整合对外政策。[⑥] 其三，

① Erik Jones, R. Daniel Kelemen, and Sophie Meunier, “Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration,” *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, 2016, pp. 1010-1034; Erik Jones, R. Daniel Kelemen, and Sophie Meunier, “Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, 2021, pp.1519-1536.

② 丁纯、杨嘉威：《欧洲经济治理体制的问题、改进和前景》，《国际论坛》2019 年第 1 期，第 33—49 页。

③ Frank Schimmelfennig, “European Integration (Theory) in Times of Crisis: A Comparison of the Euro and Schengen Crises,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 7, 2018, pp. 969-989; Federico Maria Ferrara and Hanspeter Kriesi, “Crisis Pressures and European Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 9, 2022, pp. 1351-1373.

④ Veronica Anghel and Erik Jones, “Is Europe Really Forged Through Crisis? Pandemic EU and the Russia-Ukraine War,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 30, No. 4, 2023, pp. 766-786.

⑤ Philipp Genschel, “Bellicist Integration? The War in Ukraine, the European Union and Core State Powers,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 12, 2022, pp. 1885-1900; Veronica Anghel and 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.

⑥ Sophie Meunier and Kalypso Nicolaïdis, “The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. S1, 2019, pp. 103-113; 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; 冯仲平：《欧洲一体化、

聚焦行为主体的变化。欧盟委员会正借助产业和预算工具进入传统政府间领域，防务合作出现超国家化趋势。[①]

第三类研究着眼于一体化转型的态势，认为差异性安排正在成为欧洲一体化的常态运行方式。描述性的工作系统刻画了一体化水平在政策领域和成员国之间的差异分布，指出差异安排可能固化为长期并存的制度格局。[②] 解释性的工作着力回答差异的成因，认为经济收益与规范认同的不同组合塑造了成员国对一体化的取向。[③] 英国脱欧所代表的差异性去一体化，表明差异也可能转化为离心力。[④] 扩展性的工作将视野延伸至欧盟边界之外，提出“外部差异性一体化”（external differentiated integration）概念，考察非成员国参与一体化框架的差异化安排，认为欧盟正以成员资格分级替代成员国与非成员国的二元划分，为处理成员资格的中间状态提供了操作思路。[⑤]

上述研究表明，欧洲一体化并非按预设蓝图线性推进，危机冲击与内部差异是其常态化状态。不过既有研究仍存在不足之处。其一，三类研究的重点相互分立。扩员、深化和运行方式的变化缺乏统一框架下的整体分析，难以呈现 2022 年以来一体化转型的系统性。其二，经验追踪滞后。多数成果的经验基础止于 2022 年以前或乌克兰危机初期，对此后密集涌现的新实践缺少系统梳理。其三，机制分析与总体判断脱节。此外，较少有研究将机制

战略自主及中欧关系》，《国际经济评论》2023 年第 5 期，第 27—37 页。

① Pierre Haroche, “Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 6, 2020, pp. 853-872.

② Katharina Holzinger and Jale Tosun, “Why Differentiated Integration Is Such a Common Practice in Europe: A Rational Explanation,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 31, No. 4, 2019, pp. 642-659; Dirk Leuffen, Julian Schuessler, and Jana Gómez Díaz, “Public Support for Differentiated Integration: Individual Liberal Values and Concerns about Member State Discrimination,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 2, 2022, pp. 218-237; 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，第 100—112 页。

③ 贺之杲、巩潇泫：《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，第 78—104 页。

④ 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，第 72—89 页；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，第 40—51 页。

⑤ Frank Schimmelfennig and Thomas Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 1-20; Stefan Telle, Paolo Chiocchetti, and Brigid Laffan, “External Differentiated Integration: Between Stability and Change,” *West European Politics*, Vol. 48, No. 5, 2025, pp. 977-1001.

变化同欧洲的整体处境和国际地位联系起来，对转型走向的前瞻性研判也相对较少。本文将 2022 年以来的欧洲一体化视为整体性的转型过程，在统一框架下考察一体化机制的变化，系统梳理乌克兰危机以来的一体化实践，并将其同欧洲在国际体系中的地位和发展前景联系起来，以期形成综合研判。

二、欧洲一体化转型的核心特征

自 2022 年欧洲经历“时代转折”（Zeitenwende）以来，欧洲一体化的政策重心和运行方式发生了较明显变化。一体化扩大政策承载了更大的地缘战略功能，内部深化转向产业、防务、社会保障和移民管理等能力建设，机制运行则体现出更明显的弹性安排和差异性一体化特征。

（一）一体化扩大：从“条件性”扩员到地缘战略性扩员

2022 年以前，欧盟扩员遵循“条件性”（Conditionality）逻辑。申请国须在政治、法治和经济等领域推进实质性改革，达到 1993 年确立的哥本哈根标准，方可逐步完成入盟进程，欧盟历次扩员基本沿用这一框架。2022 年以来，一体化扩大政策的地缘政治属性明显增强。2023 年欧洲政治共同体（European Political Community）领导人会议发表的宣言中，将欧盟扩员定性为对和平、安全、稳定和繁荣的“地缘战略投资”。[①]

第一，扩员进程从停滞低迷转向重启加速。2013 年克罗地亚入盟后，欧盟出现“扩员疲劳”（enlargement fatigue），连续十年没有接纳新成员。西巴尔干国家的入盟推进缓慢，土耳其入盟进程实质性冻结。2022 年以来，这一停滞状态明显改变。当年 6 月，欧洲理事会即给予乌克兰和摩尔多瓦入盟候选国地位。2024 年 6 月，欧盟与乌克兰和摩尔多瓦正式启动入盟谈判。2026 年 6 月 15 日，两国入盟进程正式从政治框架谈判阶段迈入具体章节谈判阶段。[②] 与此同时，西巴尔干方向的扩员进程也被重新激活。黑山是当前

① European Council, “Granada Declaration,” October 6, 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/.

② Council of the European Union, “Second Accession Conference with Ukraine, 15 June 2026,” June 15, 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2026/06/15/ukraine/; Council of the European Union, “Second Accession Conference with

进展最快的候选国，有望于 2028 年入盟。[①] 阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判也明显提速。由此可见，扩员重新回到欧盟决策议程的重要位置。

表 1　西巴尔干地区与部分欧盟东部伙伴国家的入盟进程

（截至 2026 年 6 月）

国家/地区	申请时间	成为候选国时间	入盟谈判开始时间	2022 年 2 月以来已达成的入盟成果
乌克兰	2022.2.28	2022.6.23	2024.6.25	快速完成从申请国到候选国的跃升，已进入章节谈判阶段
摩尔多瓦	2022.3.3	2022.6.23	2024.6.25	快速完成从申请国到候选国的跃升，已进入章节谈判阶段
格鲁吉亚	2022.3.3	2023.12.14	—	快速完成从申请国到候选国的跃升，但由于国内政局变化，2024 年以来入盟进程停滞
阿尔巴尼亚	2009.4.28	2014.6.23	2022.7.19	延宕多年的入盟谈判正式开启，已准备进入章节谈判的最后阶段
波黑	2016.2.15	2022.12.15	2024.3.21	被授予候选国地位，正式启动入盟谈判，但受困于国内政治局势，尚未开启政治框架谈判
黑山	2008.12.15	2010.12.17	2012.6.29	谈判进展显著加速，已完成近半数章节谈判，有望于 2028 年入盟
北马其顿	2004.3.22	2005.12.17	2022.7.19	延宕多年的入盟谈判正式开启，已完成入盟审查程序

the Republic of Moldova, 15 June 2026," June 15, 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2026/06/15/moldova/.

① European External Action Service, "A Historic Opportunity for Montenegro to Conclude the EU Accession Process," April 24, 2026, https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/historic-opportunity-montenegro-conclude-eu-accession-process_en?s=225.

塞尔维亚	2009.12.22	2012.3.1	2014.1.21	由于塞尔维亚与俄罗斯联系仍然紧密，谈判陷入停滞
科索沃①	2022.12.15	—	—	—

资料来源：黄凯越、谷名飞：《地缘战略视角下美欧俄对西巴尔干地区的政策转型分析》，《世界地理研究》2025 年第 3 期，第 90 页。

第二，扩员对象从西巴尔干国家扩展至东部伙伴关系（Eastern Partnership）国家。2022 年以前，欧洲一体化扩大议程集中在西巴尔干地区。乌克兰和摩尔多瓦则长期被归入欧盟睦邻政策（European Neighbourhood Policy）范畴，并未被纳入扩大议程的核心轨道。2022 年以来，欧盟扩员对象明显扩展，形成了双线并行的结构。西线面向西巴尔干，视地区国家改革进展情况逐步推进。东线面向部分东部伙伴国家，推进速度更快，但候选国在危机状态下落实改革的难度也更大。乌克兰议程的快速推进引发西巴尔干国家被边缘化的担忧，客观上倒逼地区国家加快入盟步伐。

第三，扩员路径从整体达标转向渐进融入。传统扩员模式存在明确的制度门槛，要求候选国完成全部谈判章节并满足所有入盟标准，方可正式加入。在此之前候选国难以实质参与欧盟政策体系。2022 年以来，渐进式一体化（gradual integration）成为重要的政策创新方向。候选国获准在正式入盟前可分阶段参与欧盟的部分政策体系，提前获得制度收益。例如，总额达 60 亿欧元的西巴尔干增长计划（Growth Plan for the Western Balkans）和总额达 500 亿欧元的乌克兰援助机制（Ukraine Facility）均体现了这一思路。② 渐进融入的扩员路径为候选国提供阶段性激励，同时使欧盟更早介入候选国的经济治理和安全建设。这一路径模糊了成员国与候选国之间的传统边界，形成了

① 根据欧盟法律，只有获得所有欧盟成员国的承认，科索沃才能加入欧盟。截至 2026 年 6 月，欧盟 27 个成员国中仍有 5 个国家不承认科索沃“独立”，因而科索沃方面只是单方面提出申请，未能得到欧盟方面对其候选国资格的确认。

② Engjellushe Morina, “Accelerate the Accessions: Why Faster is Better in EU Enlargement Policy,” European Council on Foreign Relations, December 18, 2025, https://ecfr.eu/publication/accelerate-the-accessions-why-faster-is-better-in-eu-enlargement-policy/#gradual-integration-and-its-pitfalls.

介于完全成员资格和睦邻关系之间的中间地带。

（二）一体化深化：从规则协调到能力建设

2022 年以前，欧洲一体化的深化重心集中在规则协调层面。经济治理以消除内部流通壁垒和建立统一市场规则为主线。社会政策长期由各成员国主导，欧盟层面的共同政策相对有限；防务合作以政府间协调为主；移民与庇护治理则存在共同治理安排不足的短板。2022 年以来，能力建设取代规则协调成为欧洲一体化深化的主要方向，欧盟在多个领域将政策目标从规则趋同转向筹集与运用共同资源。

第一，经济治理转向竞争力和安全能力建设。欧盟经济一体化长期以完善规则为中心，通过统一规则释放规模效应。2022 年以来，竞争力和经济安全议题迅速上升为欧盟决策的优先事项。在市场层面，单一市场改革强调服务于产业升级和技术主权。2024 年 4 月，欧盟理事会发布的《远超市场：速度、安全和团结》报告（Much More Than A Market，又称“莱塔报告”）提出，在金融、能源和电子通信三个领域推进深度整合，并倡导将知识自由流动确立为单一市场的“第五项自由”。[①] 同年 9 月，欧盟委员会发布的《欧洲竞争力的未来》报告（The Future of European Competitiveness，又称“德拉吉报告”）将欧洲面临的竞争力困境定性为“生存性挑战”（existential challenge），提出每年新增约 7 500 亿至 8 000 亿欧元投资。[②] 在产业层面，《关键原材料法案》（Critical Raw Materials Act）和《净零工业法案》（Net-Zero Industry Act）相继出台，外资审查机制持续收紧，《外国补贴条例》（Foreign Subsidies Regulation）全面实施，欧盟的经济安全工具箱渐成体系。在财政层面，共同财政工具初步成型。“下一代欧盟”（Next Generation EU）计划首次以欧盟名义在资本市场大规模举债，总规模约达 8 000 亿欧元，为共同融资模式创造了制度先例。[③] 2025 年 5 月欧盟制定的“欧洲安全行动”

① Enrico Letta, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity*, Council of the European Union, April 18, 2024, https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

② Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, European Commission, September 9, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, p. 5.

③ EUR-Lex, *Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 Establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the COVID-19*

（Security Action for Europe）军备融资计划向成员国提供最高 1 500 亿欧元长期贷款，将共同财政工具延伸至防务领域。[①] 在能源层面，政策重心从完善竞争规则转向保障供应安全。“欧盟重新赋能计划”（REPowerEU）通过联合采购、强制储气、需求管理和电力市场改革，来增强欧盟抵御能源冲击的能力。[②]

第二，社会政策更加强调共同保障能力建设。社会政策长期由各成员国主导，欧盟的角色局限于协调和建议。2017 年出台的“欧洲社会权利支柱”（European Pillar of Social Rights）行动计划虽然确立了原则框架，但多属软法性质，缺乏约束力。2022 年以来，能源价格上涨和通胀压力加重民生负担，社会议题的地位明显上升，欧盟通过立法推动成员国社会标准向上趋同。2022 年 10 月，《适当最低工资指令》（Adequate Minimum Wages Directive）要求成员国完善最低工资设定和更新机制。2023 年《适当最低收入建议》（Recommendation on Adequate Minimum Income）进一步要求成员国保障民众最低收入，维护弱势群体的基本生活。[③]《薪酬透明指令》（Pay Transparency Directive）和《平台工作指令》（Platform Work Directive）则进一步聚焦劳动力市场的突出问题，分别加强性别薪酬平等和平台劳动者权益保护。[④] 上述立法强调社会和谐化目标，为成员国社会保障设定了共同底线，在危机冲击下有效缓解民生压力、维持社会稳定。

第三，防务合作转向制度化建设。欧盟内部的防务合作长期停留在机制

Crisis, European Union, December 14, 2020, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj.

① EUR-Lex, *Council Regulation (EU) 2025/1106 of 27 May 2025 Establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument (Text with EEA relevance)*, European Union, May 27, 2025, https://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32025R1106.

② *REPowerEU*, European Commission, May 18, 2025, https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en.

③ EUR-Lex, *Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on Adequate Minimum Wages in the European Union*, European Union, October 19, 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2041; EUR-Lex, *Council Recommendation of 30 January 2023 on Adequate Minimum Income Ensuring Active Inclusion*, European Union, January 30, 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023H0203(01).

④ *Quality Jobs Roadmap*, European Commission, December 4, 2025, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16464-2025-INIT/en/pdf, p. 12, 9.

协调和小规模行动层面。2022 年以来，防务成为一体化推进最快的领域。成员国防务支出在三年内增长逾五成，从 2021 年的约 2 180 亿欧元升至 2024 年的 3 430 亿欧元，2025 年接近 4 000 亿欧元。[①] 更关键的变化发生在制度层面。2023 年，欧盟委员会先后通过《支持弹药生产法案》（Act in Support of Ammunition Production）和《欧洲国防工业联合采购法案》（European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act），绕开了欧盟预算不得资助军事行动支出的条约限制，将欧盟资金引入防务工业和联合采购领域。[②] 2025 年 10 月，欧盟公布了“2030 防务战备路线图”（Defence Readiness Roadmap 2030），提出提高联合采购占比、强化欧洲防务工业承接能力、建立优先领域能力联盟，并逐年跟踪实施进展。[③]

第四，移民与庇护管理向共同治理延伸。在移民领域，欧盟此前主要通过成员国协作推进一体化。庇护责任分配虽已形成制度框架，但具体落实高度依赖成员国自身资源，欧盟层面长期缺乏稳定的共同安排。2015 年难民危机期间，接收难民的压力集中于欧盟边界国家，欧盟共同庇护制度改革长期陷入僵局。2022 年以来，乌克兰危机引发大规模难民流入，欧洲承载的移民压力显著上升，这推动了相关议程加速调整。危机爆发后，欧盟决定首次启动 2001 年制定的《临时保护指令》（Directive 2001/55/EC），赋予乌克兰难民居留、就业、医疗、教育和社保等多项社会权利，[④] 并提供 170 亿欧元资金，支持成员国接收和安置避难者。[⑤] 2024 年 5 月，欧盟通过新的《移民与庇护公约》（Pact on Migration and Asylum），重构移民和庇护管理框架。该《公约》旨在建立欧盟统一的入境甄别和边境管理程序，确立强制团结

① “Defence Data 2024-2025,” European Defence Agency, December 2025, https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data.

② “Around €2 Billion to Strengthen EU’s Defence Industry Readiness, Including to Ramp Up Ammunition Production to 2 Million Per Year in 2025,” European Commission, March 15, 2024, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/around-eu2-billion-strengthen-eus-defence-industry-readiness-including-ramp-ammunition-production-2-2024-03-15_en.

③ *Readiness Roadmap 2030*, European Commission, October 16, 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030_en.

④ EUR-Lex, *Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022*, European Union, March 4, 2022, https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng.

⑤ “How the EU Helps Refugees from Ukraine,” Council of the European Union, June 26, 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/refugee-inflow-from-ukraine/.

（Mandatory Solidarity）机制，允许成员国以接收转移、财政出资或其他方式分担边境国家的压力。[①] 与此同时，边境管理的覆盖范围进一步扩大。克罗地亚、保加利亚和罗马尼亚相继加入申根区，共同边境管理体系进一步延伸至欧盟东南边界。由此，欧盟在难民接收安置和庇护管理上形成了更稳定的协作框架，对外部难民流动压力的共同应对能力也有所提升。

（三）运行机制：差异性一体化显著强化

差异性一体化（differentiated integration）在欧盟并非新现象。欧元区、申根区和“多速欧洲”（multi-speed Europe），都是欧盟容纳内部多样性的制度安排。[②] 不过，2022 年以后，差异性一体化的现象明显增多，政策覆盖面显著扩大，成为常态化的运行模式。

第一，决策规则运用更为灵活。欧盟正式决策规则并未修改，全体一致仍是外交、防务、扩员等高敏感领域的基本程序，但实际操作中出现了更多变通做法。在投票机制上，建设性弃权（constructive abstention）允许成员国声明不参与执行，但不否决决议。2022 年以前，该机制仅使用过一次。2022 年以来，这一规则被数次援引。例如，2022 年 2 月，欧盟成员国紧急协商后决定为乌克兰提供致命性武器装备，奥地利、爱尔兰和马耳他即以此方式使决议通过。[③] 在表决门槛上，《欧盟运行条约》（Treaty on the Functioning of the European Union）第 122 条授权欧盟理事会基于成员国团结精神，在紧急情况下采取适当措施。由于该条款未规定特别表决程序，欧盟理事会依照《欧盟条约》采用条件多数（qualified majority）表决方式。[④] 2022 年以来，欧盟

① *Pact on Migration and Asylum: A Common EU System to Manage Migration*, European Commission, June 11, 2026, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/ pact-migration-and-asylum_en.

② 丁纯、张铭心、杨嘉威：《“多速欧洲”的政治经济学分析——基于欧盟成员国发展趋同性的实证分析》，《欧洲研究》2017 年第 4 期，第 1—17 页。

③ 2008 年欧盟曾使用“建设性弃权”，2022 年，奥地利、爱尔兰和马耳他三国仅同意欧盟向乌克兰提供非致命性武器，但在表决中使用了“建设性弃权”。参见 Cecilia Navarra, Lenka Jančová, and Isabelle Ioannides, *Qualified Majority Voting in Common Foreign and Security Policy: A Cost of Non-Europe Report*, European Parliament Research Service, August 28, 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf, p. 24。

④ EUR-Lex, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, European Union, June 7, 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv% 3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC.

多项紧急能源立法均依据该条款通过。在决策流程上，欧盟也进行了一系列技术性调整。以对俄制裁为例，2022 年以来，欧盟委员会逐渐接管制裁方案的主要起草工作，并将方案直接提交给欧盟理事会常驻代表委员会（COREPER II），压缩了对外关系顾问工作组（Working Party of Foreign Relations Counsellors）逐条磋商的环节。此后，欧盟委员会还引入“摸底”（confessionals）的协调机制，委员会代表在正式提交方案前同成员国常驻代表逐一或分组沟通，提前掌握各方“红线”，据此调整方案内容，减少提案在正式表决阶段被否决的可能。[①] 由此，欧盟委员会成为制裁方案事实上的主要设计者。此外，在防务领域也出现了类似的角色扩张。2022 年以来，欧盟委员会先后主导发布多项防务计划，在传统上属于成员国政府间决策的领域获得了显著的议程设置权和资源分配权。[②]

第二，合作格局更趋于开放多元。由不同国家组合推进不同政策议题的现象明显增多，在防务领域最为突出。一方面，“志愿联盟”（coalition of the willing）模式加速扩散。最具代表性的是援乌“能力联盟”（capability coalition），该机制涵盖防空、电子战、无人机等多个领域，由一至三国牵头，各国自愿参与，围绕乌军具体需求协调援助内容。[③] 另一方面，非欧盟成员国参与欧洲一体化框架的范围向防务等高政治领域延伸。2024 年以来，欧盟陆续与英国、挪威、日本、加拿大、印度等 12 个国家签署了《安全与防务伙伴关系》协议，为第三国系统性参与欧盟防务合作提供了制度通道。[④] 其中，英欧建立定期外交安全对话和年度工作磋商机制，并为英国参与欧盟防务机制预留了空间，[⑤] 这标志着英国脱欧后双方首次实现制度化防务合作。

---

① Jan Lepeu, “Ukraine, the De-targetization of EU Sanctions, and the Rise of the European Commission as Architect of EU Foreign Policy,” *International Politics*, Vol. 62, 2025, pp.975-987.

② Calle Håkansson, “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 “Capability Coalitions in Support of Ukraine,” March 23, 2026, Government Offices of Sweden, https://www.government.se/government-policy/swedens-support-to-ukraine/military-support-to-ukraine/capability-coalitions/.

④ *Security and Defence Partnerships*, Council of the European Union, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/security-defence-partnerships/.

⑤ *Security and Defence Partnership Between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, U.K. Government, May 19, 2025, https://www.gov.uk/government/publications/uk-eu-security-and-defence-partnership/security-and-defence-partnership-

加拿大于 2023 年加入永久结构性合作（Permanent Structured Cooperation, PESCO）机制的欧洲物流枢纽网络项目，成为首个同时参与两个 PESCO 项目的第三国。[①] 瑞士则于 2025 年获邀加入 PESCO 军事机动性项目，成为首个参与该框架的非欧盟中立国。[②] 此外，“欧洲安全行动”计划也进一步向签署伙伴关系协定的第三国开放参与联合采购武器装备的资格。欧洲一体化的参与范围已超越地理边界，并呈现出以功能性需求为导向的弹性合作特征。

三、欧洲一体化转型的动因

2022 年以前，原有的欧洲一体化模式已出现多重结构性矛盾，改革需求长期存在但缺乏足够的政治推力。乌克兰危机全面升级后，美国战略取向调整和全球产业竞争加剧等外部压力同步上升，改变了欧盟成员国的风险认知和政治取向，使得原本迟缓的改革议程明显提速。

（一）内部长期积累的结构性矛盾

第一，一体化既有模式的增长红利趋于耗竭。原有的一体化模式曾释放了显著的增长红利，1999—2008 年欧盟经济年均复合增速达到 2.2%。[③] 但 2008 年国际金融危机后，传统路径的制度红利衰减，一体化的进一步深化进入瓶颈期，服务业整合的停滞是其突出表现。2023 年，欧盟服务业的市场一体化程度仅为 7.6%。[④] 跨境服务提供者仍面临繁琐的许可程序和差异化的行业监管。资本市场碎片化制约融资创新。欧洲科技企业融资仍依赖分散市

---

between-the-european-union-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland.

① “PESCO: Canada Will be Invited to Participate in the ‘NetLogHubs’ Project,” Council of the European Union, February 20, 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/20/pesco-canada-will-be-invited-to-participate-in-the-netloghubs-project/.

② “PESCO: Switzerland Will be Invited to Participate in the ‘Military Mobility’ Project,” Council of the European Union, January 13, 2025, https://www.consilium.europa.eu/en/press/ press-releases/2025/01/13/pesco-switzerland-will-be-invited-to-participate-in-the-military-mobility-project/.

③ 丁纯、张亚妮：《全球化背景下的欧洲经济：嬗变、成因与前景》，《社会科学》2025 年第 7 期，第 132 页。

④ *The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report*, European Commission, January 29, 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0026.

场和银行信贷，初创企业筹集的资金仅为美国同行的一半，许多企业不得不寻求海外融资。2008—2021 年，近 30%的欧洲独角兽企业将总部迁至海外，多数流向美国。[①] 货币与财政架构的不对称性也未改善。欧元区虽实现了货币统一，但缺乏共同财政政策。南欧高负债国家面临债务困境时，既无法通过货币贬值提升竞争力，又缺乏共同财政工具缓解压力，只能以紧缩政策换取救助。欧债危机后，虽然欧洲稳定机制（European Stability Mechanism, ESM）和欧洲银行业联盟（European Banking Union）相继建立，但是共同存款保险（common deposit insurance）和共同债务问题仍受成员国分歧制约而难以解决。以上瓶颈叠加，使得传统市场整合路径难以提供新的增长动能。欧盟若要动员大规模战略投资，就需要加强市场、金融和财政等领域的能力建设。

第二，安全能力长期依赖外部供给。冷战结束后，欧洲进入了长达 30 年的“和平红利期”，多数欧洲国家的安全保障依赖美国和北约。同时是欧盟和北约成员国的国家的防务支出在其 GDP 中的占比，从冷战结束时的近 3%降至 2021 年的 1.54%。2021 年达到北约设定的防务支出在 GDP 中占比 2%目标的欧盟成员国只有 4 个。[②] 长期投入不足造成欧洲防务能力空心化。欧盟缺乏独立于北约的联合作战规划和指挥体系，战略空运、远程打击和防空反导等关键能力严重不足。乌克兰危机初期，部分成员国的弹药储备仅能维持数天高强度作战。防务工业和采购体系的碎片化加剧了上述困境。欧洲内部有 170 多种武器系统并存，而美国仅有约 30 种。[③] 成员国防务采购约四分之三由本国企业承接，跨国联合采购长期受阻，防务产业无法形成规模效应，单位成本居高不下。此前欧洲周边环境相对稳定，美国和北约的安全保障尚可掩盖这一短板。2022 年后，欧盟外部安全环境急剧恶化，长期积累的能力缺口转化为现实压力，这也成为欧洲防务一体化提速的主要动因之一。

第三，体制机制矛盾制约改革推进。从 2000 年的《里斯本战略》（Lisbon

① Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, p. 6.

② *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, NATO, August 28, 2025, https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf, p. 9.

③ Bence Nemeth, Andrew Dorman, and Anna Unger, *Tackling Barriers to the Single Market for Defence*, Directorate-General for External Policies of European Parliament, December 17, 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/775283/EXPO_STU(2025)775283_EN.pdf, p. 21.

Strategy）到2024年的“德拉吉报告”，欧盟已经为自身的体制问题开出多份“诊断书”，但从问题诊断到决策行动之间始终存在明显落差，究其原因有以下三点。其一，规则负担过重。2019—2024年，欧盟出台了超过1.3万项法规，超过60%的欧盟企业将繁复的监管视为投资的主要障碍。[①] 其二，决策周期过长。欧盟重大改革往往需要经过复杂协调，政策从提出到落地耗时较久。自2009年《里斯本条约》（Treaty of Lisbon）生效以来，欧盟未再修订该条约，机构改革长期搁置。制度框架与改革目标之间的落差不断扩大。其三，政治共识不足。伴随欧盟扩大至27国，成员国利益结构更加复杂，政策偏好差异日益显著。在能源政策上，法国主导的核能联盟与德国、奥地利等主导的可再生能源阵营长期拉锯。在防务安全上，波兰和波罗的海国家将对俄威慑视为首要关切，南欧成员国则更关注非法移民问题，双方在投入优先方向上难以保持一致。在对外经贸问题上，德国等出口导向型经济体倾向于维护开放贸易环境，法国和意大利等则更强调“产业保护”和“战略自主”。利益分化使欧盟在面对紧迫议题时反复陷入协调困境，方案久拖不决，极大削弱了改革力度。

（二）外部地缘政治冲击的叠加效应

第一，乌克兰危机重塑了欧洲的安全认知和政策逻辑。冷战结束后，欧洲决策层一度认为，大规模国家间战争在欧洲大陆再次爆发的可能性显著降低。这一判断使得欧盟国家普遍将资源投入市场建设和福利支出，防务议题长期处于政策边缘。乌克兰危机从根本上动摇了这一认知，军事安全重新成为欧洲一体化的核心议题。2022年3月，欧盟发布《安全与防务战略指南》（A Strategic Compass for Security and Defence），明确将俄罗斯界定为“欧洲安全的最主要和最直接的威胁”。[②] 时任德国总理奥拉夫·朔尔茨（Olaf Scholz）宣布德国进入“时代转折”期，放弃冷战后延续数十年的对俄安全

① Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, pp. 18, 69.

② *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*, European Commission, March 21, 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

路线。[①] 芬兰和瑞典在数月内先后申请加入北约，放弃了长期奉行的中立和军事不结盟立场。乌克兰危机还暴露了经济相互依赖的脆弱性。“以贸促变”（Wandel durch Handel）的传统理念吸引力下降，欧盟内外经济政策从效率优先转向效率与安全并重。部分领域随之出现经济问题政治化、工具化和武器化等不同程度的安全化倾向，加剧了欧盟与其他主要经济体的贸易摩擦。

第二，美国战略取向调整，加剧跨大西洋关系的不确定性。自 2017 年特朗普首次就任美国总统以来，美国对欧洲的安全承诺减少。2025 年特朗普再次就任美国总统后，这种不确定性进一步加剧。2025 年海牙峰会后，美国要求北约盟国将国防开支提升至 GDP 的 5%。[②] 与此同时，美国也减少了对欧安全投入。2026 年 5 月，美国宣布从德国撤出约 5 000 名驻军，并计划削减分配给北约的部分关键军事力量。[③] 对长期依赖美国安全供给的欧洲而言，防务自主建设的紧迫性骤然上升。在经济层面，关税成为美国对欧施压的核心工具。2025 年 4 月，美国宣布对欧盟商品加征 20%的“对等关税”。同年 7 月底美欧虽达成框架协议，将多数欧盟商品税率锁定在 15%，但钢、铝和铜制品仍维持 50%的高税率。[④] 关税冲击削弱了欧盟出口预期，也加剧了企业投资的不确定性。据欧洲央行预测，美国关税和贸易政策不确定性使得 2025—2027 年欧元区实际 GDP 增长预期下调约 0.7%。[⑤] 安全和经济压力叠加，迫使欧洲加快内部市场整合、防务能力建设和贸易伙伴多元化。

第三，全球产业竞争格局深刻变化，欧洲面临陷入“中等技术陷阱”

---

① Olaf Scholz, “Resolutely Committed to Peace and Security,” Federal Government of Germany, February 27, 2022, https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378.

② “Defence Investment and NATO’s 5% Commitment,” NATO, June 29, 2026, https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment.

③ “US Planning Faster Troop Withdrawal from Europe, Newspaper Says,” Reuters, May 30, 2026, https://www.reuters.com/world/us-planning-faster-troop-withdrawal-europe-newspaper-says-2026-05-30/.

④ “Fact Sheet: The United States and European Union Reach Massive Trade Deal,” The White House, July 28, 2025, https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the- united-states-and-european-union-reach-massive-trade-deal/.

⑤ *ECB Staff Macroeconomic Projections for the Euro Area*, European Central Bank, September 11, 2025, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202509_ecbstaff~c0da697d54.en.pdf, p. 7.

（middle-technology trap）的风险。人工智能（AI）和新能源技术革命驱动全球产业格局加速重组。欧洲在传统制造业领域积淀深厚，但对既有产业结构的过度依赖，使其接连错失互联网和 AI 浪潮带来的机遇，在高技术领域难以建立前沿优势，在中低端领域又难以维持成本竞争力。

一方面，欧洲传统优势产业面临新兴经济体的快速追赶。在化工领域，欧盟在全球化学品销售额中的占比由 2009 年的 21%降至 2024 年的 13%，同期中国由 24%升至 46%。[①] 在机械制造领域，中国自 2020 年起超过德国，成为全球最大的机械出口国。[②] 高昂的能源成本进一步削弱欧洲的制造业优势。2024 年，欧盟能源密集型产业的大型工业用户电价平均比中国高 50%，工业用天然气价格比中国高约 44%。[③] 这使得部分欧洲企业开始向中国等地转移产能。例如，德国化工巨头巴斯夫（BASF）已着手关闭其在德国的部分生产设施并加大对华投资。另一方面，在前沿技术竞争和后续发展潜力方面，欧洲与美国、中国的差距持续拉大。美国顶尖科技企业已构建起覆盖数据、算力、平台和人才的完整竞争体系。中国在部分前沿技术领域也形成了研发与成果转化优势。相比之下，欧洲在多个关键环节存在短板。在研发投入上，2023 年欧盟研发强度（即研发支出占 GDP 的百分比）仅为 2.22%，低于美国的 3.45%和中国的 2.58%。[④] 欧盟研发资源仍集中于汽车、化工等传统行业，在 AI 和量子科技等新兴产业投入不足。在全球软件和互联网领域的头部企业研发总支出中，美国占 71%，中国占 15%，欧盟占 7%。在产业转化上，欧盟在全球科技收入中的比重从 2013 年的 22%下降至 2023 年的 18%，同期美国从 30%上升至 38%，差距持续拉大。[⑤] 2024 年，美国推出 40 个具有重要影响的 AI 模型，中国推出 15 个，欧洲合计仅有 3 个。同年，中国新

① “2025 Facts and Figures of the European Chemical Industry,” European Chemical Industry Council, December 15, 2025, https://cefic.org/facts-and-figures-of-the-european-chemical-industry/profile.

② “Mechanical and Plant Engineering in Figures & Charts,” VDMA, April 2026, https://www.vdma.eu/en/mechanical-plant-engineering-figures-charts.

③ “Electricity 2025: Analysis and Forecast to 2027,” International Energy Agency, February 14, 2025, https://www.iea.org/reports/electricity-2025/.

④ “R&D Expenditure,” Eurostat, November 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure.

⑤ Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, p. 14.

增工业机器人 29.5 万台，占全球部署总量的 54%，欧盟同期仅安装 6.78 万台。[①] 技术迭代的加速进一步压缩了追赶窗口。斯坦福大学《2025 年 AI 指数报告》显示，前沿 AI 模型训练算力约每五个月翻一番。大模型训练数据规模约每八个月翻一番。[②] 如果欧洲仍然依循原有路径，就难以将科研优势转化为产业优势，从而在全球产业分工中两端承压。

四、欧洲一体化转型前景与欧盟的未来地位

整体来看，欧洲一体化转型仍将持续推进。面对长期的安全压力和日益加剧的产业竞争，单个国家越来越难以独立应对挑战，欧盟层面共同行动的需求愈加强烈。长期一体化积累的市场规模、制度资本以及产业、科研与人才基础，为其转型提供了较强支撑。与此同时，财政资源分散、成员国利益分化和外部依赖仍会影响欧盟的改革节奏，不同议题领域的转型成效也将有所差异。这些阻力将增加一体化转型成本，但难以改变转型的总体方向。随着共同能力逐步增强，欧盟将以更加稳定的整体身份参与国际事务，在地区秩序和全球经济治理中发挥更具自主性和建设性的作用。

（一）转型动力：危机长期化与一体化的内在韧性

第一，周边危机的长期化增强了一体化转型的动力。欧洲一体化本身就是一部不断应对危机向前迈进的历史，危机始终是推动一体化扩大和深化的重要动力。2022 年以来，乌克兰危机和中东局势升级持续冲击欧洲周边安全环境，影响还向能源、贸易和社会治理领域扩散。危机具有明显的跨境效应，成员国难以单独有效回应。欧盟层面的协调虽需经过政治妥协，但能够扩大行动规模，统筹成员国资源，分担单独行动的风险。欧洲社会民意的支持也为一体化转型夯实了政治基础。2026 年“欧洲晴雨表”（Eurobarometer）调

① “Global Robot Demand in Factories Doubles over 10 Years,” International Federation of Robotics, September 25, 2025, https://ifr.org/ifr-press-releases/news/global-robot-demand-in-factories-doubles-over-10-years.

② *Artificial Intelligence Index Report 2025*, Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence, April 7, 2025, https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report/research-and-development, pp. 31, 33.

查显示，72%的受访者认为本国受益于欧盟成员资格，支持共同安全与防务政策和欧元的比例分别达到 81%和 82%，另有 60%的受访者对欧盟未来持乐观态度，51%的受访者表示信任欧盟，总体来看，相关指标均处于历史较高水平。[①] 与此同时，高度相互依赖强化了转型的持续性。单一市场和共同政策使成员国形成紧密联系。一国政策往往会对其他成员国产生明显影响，各自为政可能将本国成本转移至其他成员国，引发欧盟内部摩擦。这使得成员国更需要借助欧盟机构协调政策，推动更多治理职能向欧盟层面延伸。

第二，长期一体化形成的规模优势为转型提供了物质基础。欧洲单一市场覆盖约 4.5 亿人口和 2 600 万家企业，经济总量约为 18 万亿欧元。截至 2026 年 4 月，单一市场建立以来欧盟 GDP 提高了约 3%—4%，并创造约 360 万个就业岗位。[②] 单一市场还提高了欧洲资源配置和政策动员的整体能力。成员国可以依托统一市场组织跨境生产，也能通过共同采购和公共投资扩大政策影响力。共同贸易政策则将成员国分散的市场力量转化为欧盟整体资源，扩大欧洲在全球市场中的谈判空间。欧元则进一步巩固了单一市场的规模优势，降低了欧元区内部的交易成本，也减少了汇率波动。2026 年第一季度，欧元在全球外汇储备等主要指标中的占比为 20.03%，仍是全球第二重要的国际货币，[③] 为欧洲开展跨境结算和共同融资提供了坚实支撑。随着欧元计价债券市场继续发展，欧洲动员长期资本的能力仍有提升潜力。

第三，长期一体化形成的制度资本增强了欧洲的改革能力。欧盟已建立较为完整的法律体系和治理架构，能够将成员国之间的政治共识转化为共同规则，并通过欧盟机构和成员国共同监督执行。较强的法律约束力和政策连续性，也提高了欧盟规则的可信度。企业能够据此形成相对稳定的经营预期，成员国之间的合作也不易因国内政治变化而受到显著冲击。单一市场与共同监管体系还赋予欧盟较强的规则外溢能力。跨国企业进入欧洲市场时，需要

① “Standard Eurobarometer 105 - Spring 2026,” European Commission, May 2026, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3613.

② “Single Market,” European Commission, April 24, 2026, https://commission.europa.eu/topics/single-market_en.

③ “IMF Data Brief: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves,” IMF, July 1, 2026, https://data.imf.org/en/news/imf%20data%20brief%20july%201.

按照欧盟标准调整经营方式。由于欧洲市场规模较大且监管体系较为完善，企业为降低重复合规成本，往往会将相关标准推广至其他市场，形成“布鲁塞尔效应”（Brussels Effect）。[①] 这一效应在数据保护、竞争政策和环境治理等领域较为突出。全球竞争加剧可能削弱部分规则的外溢效果，但欧盟长期积累的立法、规则及监管能力，仍将为其维持制度影响提供支撑。

第四，产业、科研和人才基础为一体化转型储备了较大的发展潜能。在产业层面，欧洲拥有较为完整的工业体系，在航空航天、工业设备、生物医药和高端材料等领域保持较大优势，相关产业集群也积累了成熟的工程能力和供应网络。在科研层面，欧洲仍拥有规模较大且分布广泛的知识生产体系。2022 年的统计数据显示，欧盟科研产出（scientific output）约占全球总量的 18%，规模仅次于中国。[②] 欧洲科研体系的国际合作程度较高，跨国研究网络较为成熟。在人才层面，欧洲拥有数量可观的科研和工程人员。2024 年，欧盟研究人员超过 210 万人。[③] 较为完整的高等教育体系、职业教育制度和跨境科研计划，使欧洲能够持续培养专业人才。人员自由流动也有利于科研资源在成员国之间有效配置，为后续技术追赶提供了重要支撑。若能改善科研成果转化效率，扩大长期资本供给，并依托单一市场推广新技术，欧洲仍有可能在绿色产业、生命科学和先进制造等领域形成新的增长动力。

（二）转型阻力：集体行动困境与外部依赖

第一，资源动员能力制约一体化转型的推进速度。其一，欧盟经济总量较大，但财政和金融资源主要集中在成员国层面，共同目标与分散资源之间存在落差。跨国项目还涉及成本和收益分配。受益较少的欧盟成员国可能反对共同融资，受益较多的成员国则难以独立承担支出。其二，成员国自身财政空间同样有限。多个主要经济体的政府债务处于历史高位，还面临人口老龄化带来的福利支出压力。缺乏充足的资金支撑，竞争力议程的落实程度可

① Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York: Oxford University Press, 2020, pp. 1-4.

② *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2024*, European Commission, June 27, 2024, https://ec.europa.eu/assets/rtd/srip/2024/ec_rtd_srip-report-2024-chap-01.pdf, p. 32.

③ “R&D Personnel,” Eurostat, January 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_personnel.

能大打折扣。其三，私人资本的动员也受到市场分割的影响。欧洲居民储蓄率总体较高，但资本市场碎片化限制了市场规模和流动性，分散监管与税制差异提高了跨境投资成本。若金融市场一体化进展缓慢，公共财政可能会承受更大的压力，长期投资规模也难以有效扩大。此外，基础设施和产业项目需要持续投入，通常难以在较短的政治周期内完成。成员国政府普遍面临短期选举压力，对长期项目的持续关注和投入可能不足，进而导致相关项目进展缓慢。

第二，政治协调能力制约一体化转型的推进深度。欧盟政策需要兼顾不同成员国的经济结构、安全关切和社会偏好。改革进入主权核心领域后，成员国通常要求保留较大的政策控制权，在反复协商中最终方案的改革力度往往小于原定目标。共同规则需要由成员国转化落实，各国行政能力和监管方式存在差异，容易造成实施效果分化。未来，欧盟政策协调难度将进一步增加。多数候选国的经济发展水平低于欧盟平均水平，入盟后可能增加凝聚政策的支出压力。成员数量增加还会使利益结构更加复杂，对既有协调机制造成新的考验。德法合作仍具有重要作用，但其协调效能有所下降。当前德国受经济增速放缓和国内政治碎片化牵制，对外决策能力和资源投入意愿均有所减弱。法国则受到财政压力和政治分裂制约，推动欧盟改革的能力也有所下降。与此同时，欧洲内部力量格局日趋多元，中东欧国家在安全议题上的影响力明显上升。[①] 新的协调格局处于形成过程中，重大改革可能需要花费更长时间凝聚共识。

第三，对外依赖制约一体化转型的自主空间。欧洲一体化长期建立在美国提供安全保障、全球市场保持开放的外部基础之上，短期内难以摆脱既有依赖。[②] 安全能力建设仍需依托北约框架，自主能力缺口短期内难以填补。技术领域同样存在较强外部依赖。欧盟 80%以上的数字产品、服务、基础设施和知识产权依赖域外供应。[③] 在云计算领域，欧盟本土供应商在欧洲市场

① 刘作奎、贺之杲：《欧洲政治生态的“中东欧化”：内涵、机制和前景》，《国际政治研究》2023 年第 4 期，第 44—47 页。

② 刘军：《欧洲反美主义思潮的特征、根源与影响》，《当代世界》2025 年第 7 期，第 45—46 页。

③ “Strengthening Europe’s Tech Sovereignty,” European Commission, June 3, 2026,

的份额已从 2017 年的 29%降至 2022 年的 15%，亚马逊、微软和谷歌三家美国企业则共占约 70%。[①] 对此，2026 年 6 月，欧盟委员会提出了技术主权一揽子计划（European Technological Sovereignty Package）。但是，欧盟仍是高度开放的经济体，产业发展依赖全球贸易、资本和供应链。经济过度安全化可能损害其贸易利益，引发贸易伙伴反制，也可能削弱欧洲企业在全球供应链中的竞争力。欧洲需要在降低关键依赖与维护开放市场之间维持平衡。

（三）转型后的欧盟：自主能力增强的国际力量

第一，欧盟将继续成为欧洲地区秩序的重要建构者。转型后的欧洲秩序将由欧盟、北约以及美国、俄罗斯等力量共同塑造，乌克兰危机对欧洲周边安全秩序影响深远。对欧盟而言，欧洲一体化的实际覆盖区域将进一步超出其地理边界，成员国、候选国和伙伴国家可能围绕不同议题形成多层次联系。欧洲政治共同体提供了新的政治平台，其参加者包括欧盟成员国、多数候选国以及英国、挪威和瑞士等非欧盟国家，为欧盟联系非成员国提供了更广泛的政治空间。未来欧洲地区秩序可能形成以欧盟为核心的多层结构，即正式成员参与完整的一体化机制，候选国逐步进入部分政策领域，其他欧洲国家则通过专门协定和区域平台保持合作。欧盟难以完全统一各国的安全认知，大国竞争也会持续影响欧洲地区秩序。不过，在欧洲现有制度体系中，能够持续进行政策协调并形成共同成果的机制并不多，欧盟仍具有难以替代的作用。随着一体化的转型，欧盟的地区作用将从经济整合和规范引导进一步延伸至安全秩序塑造，在地区格局中发挥更强的组织和协调作用。

第二，欧盟仍将是全球经济治理的重要参与者，但其合作模式将日益受到经济安全逻辑的影响。面对保护主义上升和全球供应链重组，欧盟正在扩大跨地区伙伴网络。2026 年，欧盟与南方共同市场签署伙伴关系协定和临时贸易协定。[②] 又先后与印度、澳大利亚完成自由贸易协定谈判，还同四个东

---

https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-tech-sovereignty.

① “European Cloud Providers’ Local Market Share Now Holds Steady at 15%,” Synergy Research Group, July 24, 2025, https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-local-market-share-now-holds-steady-at-15.

② “EU-Mercosur Agreements Explained,” Council of the European Union, May 1, 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-mercosur-agreements-explained/.

南非国家完成深化欧盟—ESA 经济伙伴关系协定的谈判，将其升级为全面自由贸易协定，从而进一步拓展其在拉丁美洲、南亚和非洲的经贸布局。在全球发展领域，欧盟宣布“全球门户”（Global Gateway）计划已经提前实现动员 3 000 亿欧元投资的目标，2027 年可能达到 4 000 亿欧元。[①] 2024 年，欧盟及其成员国提供的官方发展援助达到 887 亿欧元，占全球总额的 42%，仍是世界上最大的集体发展合作伙伴。[②] 这些工具为欧盟争取外部伙伴、扩大治理效能提供了资源支撑。同时，欧盟将更加重视经济安全和伙伴可信度，即与“可信伙伴”扩大经贸合作，对所谓“去风险”的国家，则会加强投资审查和贸易防御。这种选择性开放可能推动欧盟对外经贸关系政治化，有违其长期倡导的开放、多边和非歧视原则，其原先作为全球治理引领者的声誉也可能随之受损。

第三，欧盟的自主能力将有望增强。一体化转型将提升欧盟形成共同立场和组织对外行动的能力。欧盟机构的实际影响力有望继续扩大，欧盟也将以更加稳定的整体身份参与国际事务。自主能力增强将为欧盟提供更多政策选择，减少对单一伙伴的依赖，并使其能够根据议题性质采取更加灵活的立场。跨大西洋关系仍将是欧洲外交与安全的重要支柱。不过，美国战略取向的变化将促使欧洲更加重视自身利益和长远计划。即使特朗普执政周期结束，“美国优先”和要求欧洲承担更多责任的政策取向也极有可能延续。欧盟的自主程度在不同领域将有所差异。在气候变化、数字监管和国际规则等领域，欧盟已经具备较强的独立行动基础，有望继续提出具有欧洲特点的政策主张。在军事安全和核心数字技术领域，欧盟自主能力的形成则需要更长时间的积累。随着欧盟机构领导力的进一步提升，欧洲将形成更加完整的对外政策体系，并在大国竞争与多边合作之间寻求更大的战略回旋空间。

① “The von der Leyen Commission 2024-2029: One Year,” European Commission, November 28, 2025, https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029/one-year_en.

② “International Cooperation and Partnerships,” European External Action Service, August 4, 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/international-cooperation-partnerships_en.

结　语

七十余年来，欧洲一体化从煤钢共同体起步，经历了市场统一、货币整合和政治深化等多个阶段，深刻塑造了当代欧洲的发展道路，也为欧洲积累了庞大的单一市场、成熟的多边协调机制和完备的治理体系等核心资产。当前，地缘政治重回欧洲大陆，跨大西洋关系面临考验，全球产业格局加速重组。面对多重危机，欧盟启动了一体化扩大、深化和运行三个维度的系统性转型，在广度和力度上有明显提升，有效缓解了乌克兰危机带来的政治经济冲击，显示出欧洲一体化仍具有较强的制度韧性和危机应对能力。

展望未来，欧洲一体化在短期内仍将处于转型期。欧盟成员国利益协调难度较大，防务和产业能力建设周期较长，竞争力改革的资金缺口尚待弥补。但改革方向已渐趋明确，关键领域的制度框架已初步成型。从中长期看，随着防务投入持续增长、资本市场整合和产业政策工具逐步落地，能力建设的成效有望显现。欧洲仍拥有较强的经济基础、制度资本和科研能力，在绿色产业、生命科学和高端制造等领域保有发展潜力。欧洲能否将压力转化为发展动力，在很大程度上取决于一体化转型能否持续缩小执行能力与战略雄心之间的差距，也取决于外部环境能否提供必要的空间。若能坚持改革方向并持续达到目标，转型后的欧盟有望成为更具自主性和建设性的国际力量。

对中欧关系而言，欧洲一体化转型将使欧盟的对华政策更趋复杂。双方在气候变化、绿色转型和全球治理等领域仍有较强合作需求，经济互补性依然是双边关系的重要基础，但欧盟将经贸问题泛安全化正对双边经贸关系产生不利影响。同时，欧盟内部在对华立场上并非铁板一块，成员国之间的利益分化为中欧务实合作留下了空间。从长远来看，欧洲一体化中合理的战略自主成分有利于国际格局的多极化发展。一个具有更强政策独立性和行动能力的欧洲，可以在经贸合作和全球治理中提供更多选择，也会成为维护多边主义的重要力量。因此，继续保持对欧接触的广度和深度，在欧盟机构与成员国两个层面推进合作，围绕具体议题扩大利益交汇点，同时对经济安全工具的泛化保持必要警惕，是中国应对欧洲一体化转型期不确定性的务实选择。

[责任编辑：张　珺]