

乌克兰危机背景下 欧盟委员会非正式职能的拓展及限度分析 ——以对俄制裁为例

巩潇沅 季锦海

摘 要：在欧洲研究中，超国家机构的职能拓展始终是观察欧洲一体化进程与欧盟政治运作的关键线索。《里斯本条约》对机构职能设定的模糊性为欧盟机构之间的竞合预留了操作空间。在不改变欧盟基本制度的前提下，非正式职能拓展成为欧盟机构强化内部共识、提升决策效率以应对危机的有效手段。作为超国家机构的重要代表，欧盟委员会敏锐地抓住了2022年乌克兰危机开启的机会窗口，凭借权力资源和知识生产提升组织能力，发挥政策自主性，并利用议程设置与话语手段逐步实现了在制裁决策领域的非正式职能拓展。然而，随着危机时间的延展，成员国对俄制裁的积极性和有效性都在衰减，受限于成员国的掣肘与欧盟机构互动的压力，目前仍难以产生深入到基本制度变迁乃至底层理念转变的政策变动。欧盟委员会非正式职能拓展的实质仍是外交决策权力在超国家机构与成员国之间的再分配，乌克兰危机并未从根本上改变这一欧盟政治的永恒主题。

关键词：欧盟委员会；非正式职能拓展；乌克兰危机；对俄制裁；欧洲一体化

作者简介：天津外国语大学 国际关系学院 副教授 天津 300270
外交学院 国家安全学院 硕士研究生 北京 102206

中图分类号：D85； D802.3

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2026)01—0004—25

一、引言

欧洲研究语境下的“超国家机构”是指由两个及以上成员国组建的超越传统国家法律边界的制度化实体。^① 在欧洲一体化起步阶段，成员国通过集中共享主权的形式将特定领域的权力授让给超国家机构，并以条约形式加以制度化，初步框定了超国家机构的原初职能。然而，随着欧洲一体化的深入发展，以欧盟委员会（以下简称“欧委会”）为代表的超国家机构往往会在与外部环境的互动中逐步脱离成员国的需求与偏好，不断拓展自身的职能范围。根据是否涉及制度变迁与条约修订，其职能拓展可以划分为正式职能拓展和非正式职能拓展。^② 其中，非正式职能拓展指的是超国家机构在未经条约修订或正式制度变革的前提下，通过实践性或策略性行为实质性扩大其在特定领域政策影响力与决策权威的过程。与正式职能拓展相比，超国家机构的非正式职能拓展并不改变法定的权能分配框架，而是通过创设新的程序惯例或强化信息与专业资源垄断地位等方式实现功能扩张。在欧盟政治现实中，超国家机构非正式职能拓展可观测的测量指标主要包括机构在关键决策流程中的发起与主导程度、对政策信息与专业知识的控制能力、在跨机构协调中的中心性地位，以及其建议在成员国审议中被采纳与执行的优先级变化等。

近年来，大国博弈加剧与地缘政治回归叠加深刻重塑了欧盟内部力量格局与国际角色认知。越来越多的欧盟领导人主张欧洲需要从过去强调“规范性力量”向强调硬实力与全球竞争转变。^③ 乌克兰危机对欧盟的紧急行动能力和决策效率提出了更高要求，其中对俄制裁成为检验欧盟机构自身组织能力及机构间有效互动的直观窗口。在不改变欧盟基本制度的前提下，非正式职能成为欧盟机构强化内部共识、提升决策效率以应对危机的灵活有效手段。同时，这一由危机引发的权力向行政机构转移的趋势，助力欧委会成为危机的最大受益者。作为政治上独立的超国家机构，欧委会掌握欧盟的政策执行权、立法动议权及在专属权能领域的规则创制权，本应对政府间合作主导的共同外交与安全政策(CFSP)范畴参与程度十分有限，但在乌克兰危机发生后的对俄制裁中，欧委会正稳步增强在该领域的地位和作用，实现了在这一领域的非正式职能拓展。

^① 超国家机构(Supranational Institution)的定义可参见 Jonas Tallberg, “Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, pp. 23–46, here pp. 23–24; Morten Egeberg, “Experiments in Supranational Institution-Building: The European Commission as a Laboratory”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 6, 2012, pp. 939–950, here pp. 940–941; Alec Stone Sweet/Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3, 1997, pp. 297–317, here p. 303.

^② 贺之杲：《欧洲一体化研究：西方叙事与中国视角》，载《欧洲研究》，2023年第5期，第119–145页，这里第131页。

^③ Pierre Haroche, “A ‘Geopolitical Commission’: Supranational Meets Global Power Competition”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 61, No. 4, 2023, pp. 970–987, here pp. 981–983.

本文进一步聚焦欧盟内部权力动态,尝试构建一个新的分析框架,以重点考察超国家机构如何进行非正式职能拓展。通过对2022年乌克兰危机以来欧委会在制裁决策领域非正式职能拓展的案例研究,本文验证了超国家机构借助其权力资源和知识生产,通过议程设置与话语手段实现非正式职能拓展的作用机制。这一研究不仅有助于深化对超国家机构权能演进的理论认知,也为把握后危机时代的欧洲一体化进程提供了新的观察窗口与实践参考。

二、超国家机构非正式职能拓展的分析框架

在既有研究中,新功能主义、自由政府间主义分别从功能外溢和政治外溢,以及国家中心论和多样化偏好的视角,对超国家机构的正式职能拓展给予了不同的解释。^① 主流一体化理论将决策权力的分配视为欧盟政治的核心议题,由此围绕“权能-控制”展开的政治博弈成为超国家机构正式职能拓展的重要动力,理论间相互攻伐的核心变量仍是欧洲一体化的主导权。^② 多重危机发生以来,欧洲安全形势发生重大变化,有关危机一体化的理论研究进入活跃期,建构两大理论分支通约的有效路径也成为学界探索的新方向。埃里克·琼斯(Eric Jones)等学者在整合新功能主义和自由政府间主义的基础上,论证了欧洲一体化在特定情境下遵循“失败的前进”演进逻辑,并由此建构出近年来广受学界关注的“失败的前进分析框架”(Failing Forward Framework),^③ 为欧洲一体化演进和超国家机构“扩权”提供了有益的中层理论视角。《欧洲公共政策杂志》2021年第10期的特刊进一步围绕该框架展开探讨,在厘清框架相关概念的基础上,将“短期博弈催生权宜之计”与“长期演变推动制度深化”两类主流理论视为互斥的因果机制并纳入统一分析框架,从而在理论上弥合了自由政府间主义与新功能主义的表面张力。^④ 考虑到多重危机本身具有高度非线性和动态演化性的特征,有学者开始转向“决策情境”(decision-making scenario)视角,尝试对危机形势、危机决策与危机一体化结果进行区分,并将超国家机构的职能拓展视为不同程度危机压力下的产物。^⑤ 危机中的议程设置与议题管理更加灵活机动,是超国家机构实现政策变革和推

^① Ernst B. Haas, "International Integration: The European and the Universal Process", *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961, pp. 366-392, here pp. 377-378; 张曙光、张胜军:《欧洲一体化理论中的自由政府间主义》,载《国际论坛》,2011年第3期,第60-64页,这里第63页。

^② 贾文华:《“失败的前进”:欧盟域外制裁的理论诠释与实证考察》,载《欧洲研究》,2023年第1期,第36-63页,这里第38页。

^③ Erik Jones/R. Daniel Kelemen/Sophie Meunier, "Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration", *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, 2015, pp. 1010-1034, here p. 1012.

^④ Erik Jones/R. Daniel Kelemen/Sophie Meunier, "Failing forward? Crises and patterns of European integration", *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, 2021, pp. 1519-1536, here pp. 1520-1521.

^⑤ Federico Maria Ferrara/Hanspeter Kriesi, "Crisis Pressures and European Integration", *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 9, 2022, pp. 1351-1373, here pp. 1352-1353.

进一体化进程的催化剂,也为其“扩权”创造了更多需求和可能性。

诚然,欧洲一体化是正式制度建构与“法律一体化”共同作用的结果。^①然而,倘若因此忽视欧盟治理中的非正式制度面向,不仅会削弱对非正式一体化状态的理解深度,也无法充分解释其在危机应对中的运作逻辑。在实践中,欧盟超国家制度框架的演变不仅是正式制度变革的结果,也是非正式制度的结果。^②正式职能并不能完全保证具备“抽象人格”和“独立意志”的超国家机构实现超越其任务授权范围的目标,也难以有效回应危机决策情境下成员国要求其承担更多政治责任的集体诉求。因此,非正式职能拓展成为欧盟机构尝试解决问题、回应危机的重要手段。近年来,伴随着“非正式治理”研究范式与“非正式权力”分析概念的兴起,非正式渠道对欧盟决策的影响日益受到学界关注,相关文献为理解超国家机构在正式框架外的运作提供了重要补充。^③相较于繁琐冗长的正式程序,非正式治理通常被认为具有更高的决策效率与更强的问题解决能力。因此,当正式制度框架难以适应快速变化的决策情境或危机压力时,超国家机构为掌握“决策时机”往往会选择主动偏离正式规则,进而形成非正式治理。^④在紧急政治背景下,为追求快速有效的集体行动,成员国也可能默认甚至鼓励超国家机构突破正式权能边界。^⑤这就导致一旦缺乏关于紧急状态认定或紧急权力授予的规则约束,行政权力的扩张就可能通过违反既有规范和规则的自我赋权方式实现。^⑥这种自我赋权式的职能拓展往往兼具快速响应与高度争议的矛盾属性:一方面,尽管“隐形地”自我赋权能够在危机压力下的快速行动,但其决策往往难以触及根本性转变,甚至可能遭遇事后反弹;^⑦另一方面,若将紧急权力的授予完全置于民主审议程序之下,虽可强化决策的合法性基础,却也可能因此贻误危机应对的最佳时机。^⑧因此,

^① Thomas Christiansen/Christine Neuhold, “Informal Politics in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 6, 2013, pp. 1196–1206, here p. 1198.

^② 贺之杲:《多重危机下的欧盟治理困境分析》,载《德国研究》,2018年第1期,第4–17页,这里第6页。

^③ 相关研究参见 Jeffrey Stacey, “Informal Governance in the EU: The European Commission versus the European Parliament”, in Thomas Christiansen/Christine Neuhold (eds.), *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham; Edward Elgar, 2012, pp. 395–411; Nick Robinson, “Informal power in regional organizations: the case of the EU”, *Journal of Power*, Vol. 2, No. 1, 2009, pp. 111–135.

^④ Mareike Kleine, *Informal Governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work*, Ithaca; Cornell University Press, 2013, pp. 43–45.

^⑤ 相关研究参见 Jonathan White, “Emergency Europe”, *Political Studies*, Vol. 63, No. 2, 2015, pp. 300–318; Christian Kreuder-Sonnen, *Emergency Powers of International Organizations: Between Normalization and Containment*, Oxford; Oxford University Press, 2020, p. 43.

^⑥ Christian Kreuder-Sonnen, “Does Europe Need an Emergency Constitution”, *Political Studies*, Vol. 71, No. 1, 2023, pp. 125–144.

^⑦ 李炳萱:《外生危机背景下欧盟对成员国“民主倒退”的监管反复》,载《欧洲研究》,2025年第5期,第128–154页,这里第133页。

^⑧ 相关研究参见 Eric A. Posner/Adrian Vermeule, *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts*, New York: Oxford University Press, 2007, pp. 87–130; 贾文华:《从“单民”到“多民”的欧盟民主赤字之争——合法性输入与输出的二维考察》,载《欧洲研究》,2016年第2期,第1–20页。

对超国家机构在自主行动中可能获得成员国事后追认的弹性空间进行识别是十分必要的。此外,由于超国家机构的正式职能拓展不仅受限于基本制度变迁所衍生的法定程序障碍,还可能面临成员国主权让渡敏感性所引发的决策僵局。因此,与正式的职能拓展行为相比,非正式职能拓展因不破坏欧盟基本制度设计而更具隐蔽性,也更容易为多数成员国所接受。

长期以来,有关欧委会职能拓展的研究主要聚焦其“总统化”(Presidentialization)和“政治化”(Politicization)现象。^①曼努埃尔·巴罗佐(Manuel Barroso)推行的“总统式”(presidential-style)领导改革与《里斯本条约》生效激发了欧盟内部关于欧委会扩权与分权的第一次辩论,^②有关欧委会政治角色的争论也进入新一轮活跃期。那么,哪些因素塑造了超国家机构非正式职能拓展所需的基本能力?超国家机构是以何种路径实现非正式职能拓展的?对这些问题的回答不仅有助于理解危机背景下欧盟政体的演进逻辑,也关乎欧洲一体化进程的顺利推进。

(一) 非正式职能拓展的基础:组织能力提升

超国家机构非正式职能拓展是以机构自身组织能力的提升为前提的。在借鉴迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)和玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)对官僚机构自主性研究的基础上,^③本文选取权力资源和知识生产两个关键解释变量,用以评估超国家机构非正式职能拓展的组织能力。一方面,成员国在危机压力下对超国家机构实践性权力的追认与默许(即嗣后授权),为后者的非正式职能拓展提供了关键的权力资源与政治背书,而与外部组织或机构的策略性互动则推动其不断突破既有授权边界、持续拓展议题领域;另一方面,超国家机构借助专业化的知识生产,也能够建立起抵御成员国监督或国际舆论批评的坚固壁垒。

1. 权力资源扩充:嗣后授权与外部互动

成员国的嗣后授权构成了超国家机构非正式职能拓展最重要的权力资源。嗣后授权并非正式的职能拓展行为,而是成员国在危机压力下,对超国家机构已采取或拟

^① 相关代表性论著参见 Michelle Cini, *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, New York: Manchester University Press, 1996, p. 2; Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images and Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 5; Hussein Kassim/Dionysis G. Dimitrakopoulos, "The European Commission and the future of Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 8, 2007, pp. 1249-1270; Michael W. Bauer/Jörn Ege, "Politicization within the European Commission's bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 2, 2012, pp. 403-424; Neill Nugent/Mark Rhinard, "The 'political' role of the European Commission", *Journal of European Integration*, Vol. 47, No. 2, 2019, pp. 203-220。

^② Hussein Kassim et al., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 166。

^③ 巴尼特和芬尼莫尔认为理性-合法权威及其“对于技术知识的生产和专业信息的控制”是官僚组织自主性的来源。相关研究参见 Michael N. Barnett/Martha Finnemore, "The Politics Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 699-732, here p. 707。

采取的、超出其原初法定权限的行动,予以事实上的追认、默许或政治背书。与自我赋权相比,嗣后授权具有明显的“灰色地带”特征,即在不改变条约明文规定的权能分配的前提下,通过成员国的集体默许甚至鼓励,为超国家机构在特定情境下的权力行使提供临时“合法性”。委托-代理理论(Principal-Agent Theory)最早揭示了为何具有强烈主权意识的国家会向国际组织授权,以及为何国际组织在很大程度上具有背离其成员国意图与初衷的倾向。^① 在欧盟研究中,安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)和杰弗里·加勒特(Geoffrey Garrett)等政府间主义者认为,欧委会作为成员国的“被动代理人”,其权威应当全部来自于拥有自身独立偏好并掌握全部权力资源的委托人,超国家机构无法对欧洲一体化进程施加任何独立的因果影响。^② 即使是强调“超国家主义”的新功能主义者也难以逾越成员国及其政府的主权障碍。^③ 但在地缘危机情境下,成员国对欧盟机构的授权逻辑可能会发生改变。一方面,危机会激发一种“移情逻辑”,从而降低国家认同的政治化程度;^④ 另一方面,危机促使成员国领导人表现出超越法律规制和政治约束的意愿,通过更加积极地对超国家机构进行嗣后授权,推动形成欧洲共同解决方案。因此,危机在一定程度上为超国家机构争取来自成员国的授权与资源汇聚创造了可能性和条件。

超国家机构的权力资源还源于与外部组织和同类机构的合作与竞争。从组织学的角度来看,超国家机构的组织边界具有高度的“可渗透性”(permeability),使得外部组织或私人部门能够参与其决策进程。^⑤ 因此,超国家机构在面临非正式职能拓展的需求时,可能会主动向第三方开放合作以扩充权力资源。得到更多权力资源支持的超国家机构通常会超越最初的授权进入新的环境和领域,甚至发展新规则、新程序和新议题。^⑥ 此外,非正式职能拓展意味着相对于同类机构权力的增长,或者说其他机构的权力向超国家机构转移。二者的关系近似一种零和状态。因此,与同类机构的重叠竞争也可能赋予超国家机构某些不可撤回的政治权威。特别是在危机情境下,当制

^① [美]戴伦·霍金斯等:《国际组织中的代理与授权》,白云真译,上海:上海人民出版社,2015年版,第34-38页。

^② Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524, here p. 518; Geoffrey Garrett, “International Cooperation and Institutional Choice: The European Community’s Internal Market”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 533-560, here pp. 559-560.

^③ Martin B. Carstensen/Vivien A. Schmidt, “Power and Changing Modes of Governance in the Euro Crisis”, *Governance*, Vol. 31, No. 4, 2018, pp. 609-624, here pp. 611-612.

^④ Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs, “Postfunctionalism Reversed: Solidarity and Rebordering During the COVID-19 Pandemic”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 3, 2021, pp. 350-369, here pp. 357-359.

^⑤ 张建宏、郑义炜:《国际组织研究中的委托代理理论初探》,载《外交评论(外交学院学报)》,2013年第4期,第143-154页,这里第149-150页。

^⑥ 贺之杲、巩潇沅:《大国博弈背景下地区一体化组织的自主性分析》,载《世界经济与政治》,2023年11期,第61-88页,这里第65页。

度重叠导致机构间关系紧张且成员国面临危机管理的迫切需求时,为确保最低限度的合作,成员国主动要求超国家机构进行非正式职能拓展。^①与此同时,掌握自主权限的超国家机构也会积极利用组织间关系的制度杠杆有意疏远成员国,实现自身在特定议题的地位中心化。^②

2. 知识生产强化:自主生产与制度环境

仅靠权力资源的非正式职能拓展并不总是有效或“合法”的。超国家机构的内部行动者可以通过知识生产活动将非正式职能拓展的目标内置于职能机构的任务使命中,从而规避和化解来自成员方或国际舆论的监督,其大体上存在两条进路。

一是自主生产,即超国家机构依托自身的物质资源和专家网络独立进行知识生产。利昂·林德伯格(Leon N. Lindberg)在考察欧共体的早期发展历史后认为,“技术能力”是确保欧委会的建议能够得到成员国认真对待的关键。^③为此,超国家机构通常会耗费大量资源建立成熟完善的监测系统和专家小组,为成员国提供具有政治影响力的科学报告,并在此过程中极力确保量化数据工作的客观性。^④一方面,超国家机构能够利用自主知识生产巩固其在“认知共同体”的中心地位,推动实现自身的非正式职能拓展;^⑤另一方面,这种知识生产活动能够为超国家机构带来知识权威,帮助超国家机构在非正式职能拓展过程中建立起专业壁垒,从而有效抵御来自机构外部的政治监督或舆论批评。^⑥作为超国家机构非正式职能拓展的实质承担者,机构领导人及其内部职员在长期参与日常工作事务的过程中不仅掌握了更多相关领域的科学知识,具备了“利用专业信息改变其他行为体行为”^⑦的能力,还将意志与行动都深刻嵌入机构的工作程序中,因而其观点既是知识生产的风向标,也是其自我合法化的重要话语工具。

① Catherine Hoeffler/Stephanie Hofmann, “Organizational Overlap and Bureaucratic Actors: How EU-NATO Relations Empower the European Commission”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. 5, 2024, pp. 1260 – 1277, here pp. 1260 – 1263.

② Soahn Meier, “Mandate Expansion into and Within a New Domain: OECD and Global Health Governance”, *Global Society*, Vol. 38, No. 4, 2024, pp. 467 – 491, here p. 470.

③ Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963, p. 210.

④ 汤蓓、扈赫扬:《制度环境与国际组织的知识生产》,载《世界经济与政治》,2024年第6期,第128 – 155页,这里第135页。

⑤ Peter M. Haas, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 377 – 404, here pp. 380 – 381; Oran R. Young, “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment”, *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 349 – 375, here pp. 357 – 359.

⑥ 刘莲莲、陆晨燕:《国际组织权力拓展:发生逻辑及其合法性评价难题》,载《世界经济与政治》,2025年第1期,第27 – 57页,这里第38页。

⑦ Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, pp. 887 – 917, here pp. 899 – 900.

二是制度环境,即超国家机构向外部组织或私人部门开放知识生产合作。管理主义文化的兴起使得超国家机构越来越依赖于外部组织与私人部门开展知识生产。^①如果成员国积极向超国家机构授权且提供充足的物质资源和能力支持,超国家机构就更乐于生产那些高成本、强技术性知识。而如果超国家机构的资源不足,其会出于收益评估和预算平衡的考量,主动向提供资源支持和掌握专业知识的外部组织开放知识生产。^②外部组织凭借掌握的专家网络,在超国家机构非正式职能拓展过程中扮演着知识生产者的角色,并为其可能面临的事后审查提供“辩护”工具。此外,超国家机构在多数情况下并不能全盘掌握专门领域的具体技术、政策细节和治理策略,因而能够通过外部组织的专家网络因地制宜地制定政策框架。即使超国家机构对相关领域比较熟悉,它们也可以借助外部组织的知识权威推动相关政策更加高效地落实。^③

(二) 非正式职能拓展的路径:议程设置与话语手段

非正式职能的拓展不仅体现为机构自身在组织能力建设方面的提升,还体现为机构通过行动路径,在与其他机构甚至是成员国的互动中塑造中心角色并增强决策影响力。超国家机构的非正式职能拓展是权力资源扩充和知识生产强化两种因素交叠的结果,为后续实践提供了行动能力基础。其中,成员嗣后授权和来自外部互动的权力资源使得超国家机构拥有设定和左右组织本身及其成员国议程设置的权力,包含引导有利的议程制定和排除不利的议程设置这两方面;机构自主生产和来自制度环境的知识生产活动使得职能机构能够通过话语手段构筑“合法化”壁垒,以抵御来自成员国和公众的批评,从而为超国家机构的非正式职能拓展提供了“辩护工具箱”(参见图1)。

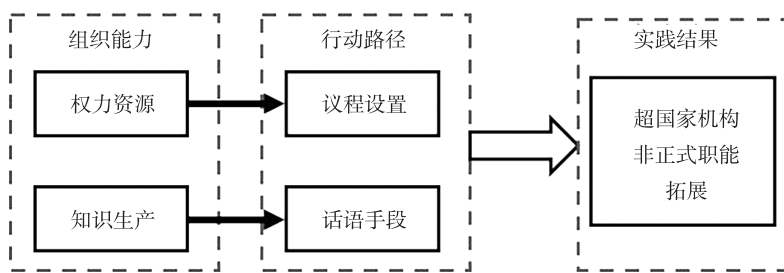


图1 超国家机构非正式职能拓展的分析框架

来源:作者自制。

^① Marie-Laure Djelic/Kerstin Sahlin-Andersson, *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 23-24.

^② 郑鑫:《专业性国际组织开放合作的维持与退化——跨国公私伙伴关系的视角》,载《世界经济与政治》,2025年第1期,第58-87页,这里第61页。

^③ Emanuel Adler/Peter M. Haas, “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 367-390, here pp. 381-383.

议程设置既是超国家机构的一项天然权力,也是其“获取和拓展权力的首要工具”。^①作为理性委托人的成员国在面对可观的代理收益时,会主动授予超国家机构管理其本身以及成员国议程的权力。这一权力“直接决定了何种议题能够被纳入国际议程、何种议题又被排除在国际议程之外”。^②因此,掌握议程发起权力的超国家机构能够凭借信息优势将职能拓展的实践活动方案纳入议题框定范围,或凭借议程设置权力最大程度地减少反对派成员国参与,以专业性和程序性为掩护,巧妙地将职能拓展内置于日常工作流程中,从而拓展自身行动空间。

除此之外,话语手段也是超国家机构施加影响力、保障职能拓展有效性的重要途径。一方面,与成员国自身利益及规范理念相协调的政策表述往往更具有吸引力,专业且论证充分的政策表述通常更能增加政策的可信度,从而具有更强的说服力。另一方面,超国家机构发起的议程并非总是能够得到成员国的认可和采纳。如果接收方对超国家机构抱有强烈的不信任感,其倡议自然难以得到响应。^③因此,成员国对议题的认知不可谓不关键。作为议题接收方,成员国往往根据已有的知识、信息和观点对议题作出符合自身利益认知的解读。然而,接收方的这种议题属性认知并不稳定,带有话语建构性质的利益动员往往能够对其发挥至关重要的影响。对于超国家机构而言,话语建构是一个具有规定性目标导向且与其自我合法化高度关联的动态实践过程。在职能拓展过程中,超国家机构可以通过编制科学报告、组织专家活动将专业知识内嵌于其话语实践,利用反复的言语行为和叠加特定的意向信息向成员国投射政策主张,以此证明其职能拓展行动的合理性。

三、欧委会在制裁议题中的既定职能与能动空间

欧盟语境下的制裁被称为“限制性措施”(Restrictive Measures),由于缺乏强大军事力量的支撑,其一直将制裁视为实现CFSP目标的主要工具。早在欧洲一体化的起步阶段,欧盟(欧共体)就已经通过“欧洲政治合作”成功发起并实施了域外制裁。^④2009年生效的《里斯本条约》进一步扩大了欧盟的制裁权限,不仅使其制裁工具箱快速丰富,制裁的领域和力度也迅速拓展。2022年乌克兰危机爆发后,乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)领导下的欧委会在对俄制裁领域发挥了超乎寻常的作用,其在制裁决策中的角色也发生了深刻转变。

^① Steven Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313-329, here p. 313.

^② 韦宗友:《国际议程设置:一种初步分析框架》,载《世界经济与政治》,2011年第10期,第38-52页,这里第52页。

^③ 杨娜、程弘毅:《理解国际议程设置:议题传播与框架互动》,载《当代亚太》,2022年第5期,第135-165页,这里第145页。

^④ 贾文华:《欧盟域外制裁范式转变的历时性考察》,载《德国研究》,2023年第5期,第4-24页,这里第6-14页。

（一）欧盟制裁议题的决策属性

尽管制裁议题在法理上属于政府间合作的 CFSP 范畴,但其效力的实现却在很大程度上依赖于超国家机构的经济和金融权力。此外,欧盟迄今为止尚未获得对制裁议题的完全管辖权,制裁决策的效率往往取决于少数不具备合作意愿的成员国。因此,欧盟制裁决策总体上仍延续着政府间合作的逻辑。

从法理依据来看,欧盟制裁程序虽历经多次嬗变,但制裁议题属于成员国主权决策事项的本质从未改变。《欧洲联盟条约》(TEU)为欧盟代表成员国发动域外制裁提供了相应的法律依据,其中第 24 条第 1 款规定:“联盟在共同外交与安全政策事务上的权能应当涵盖全部外交政策领域以及涉及联盟安全的所有问题。”^①然而,这一时期欧洲理事会的结论文件却极少提及共同制裁的立场。即便存在制裁行为,各成员国也仅承认其由本国自主发起,或为履行国际法义务而通过联合国框架执行。^②即使《里斯本条约》统合了制裁议题关涉的经济和金融政策,欧盟层面仍未能实现对制裁议题的完全管辖。

从决策主体来看,欧盟制裁决策的参与方既包括作为超国家机构的欧委会,也包括严格遵循政府间运作逻辑的欧盟理事会和欧洲理事会。这样看似避免了使制裁决策陷入国家中心主义与超国家主义二元对立的窘境,但在实际运转过程中,后者仍然占据着更为核心的环节。尽管欧委会依据《里斯本条约》享有唯一的立法动议权,但制裁决策的全体一致决议制原则使得成员国仍可通过政府间制度安排对超国家权力进行制衡。通观欧盟制裁领域的制度设计,其决策程序不仅始终遵循政府间主义的运行逻辑,而且刻意限制了欧委会的参与,并在此基础上搭建起了一套较为固定的制裁决策、运作和执行程序(参见图 2)。

一般来说,各国国家元首及其政府首脑的事前共识,往往是推进欧盟制裁决策的必要前提,而制裁议题具体的谈判和磋商过程则主要在欧盟理事会中进行,大致可分为以下两个步骤:第一步,通过“理事会决定”。^③制裁动议通常由外交与安全政策高级代表提出,^④而后提交欧盟理事会筹备机构逐级讨论审定。^⑤审定后的草案经由成员国常驻代表委员会(第二组)(Coreper II)协调一致后,再提交欧盟理事会(在此具

^① “CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION”, Official Journal of the European Union, 2012 - 10 - 26, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar;2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期:2025 - 09 - 17。

^② Viktor Szép, “New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia”, *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 6, 2020, pp. 855 - 871, here pp. 856 - 857.

^③ “理事会决定”即《里斯本条约》生效前的“共同立场”(Common Position)。

^④ 若涉及经济金融制裁,相关条例草案则由外交与安全政策高级代表与欧委会共同起草。

^⑤ 参与讨论的工作组一般包括:(1)目标国家或有关议题的区域或专题理事会;(2)对草案条款进行法律和技术性审查的对外关系顾问工作组;(3)必要时介入审议的政治与安全委员会(Political and Security Committee)。

体表现为外交事务理事会,简称 FAC)按照“一致同意”方式表决通过。第二步,通过“理事会条例”。对于涉及经济、金融等欧盟专属权限的制裁事项,欧盟不仅发布“理事会决定”,还会将其转化为具有更高法律效力的“理事会条例”,以确保持续且统一的执行。该条例草案基于已通过的决定,同样经上述筹备机构审议,并由欧盟理事会以“有效多数”表决通过,之后通报欧洲议会。但在实际操作中,这两项法律行动往往被作为一揽子方案同步推进。成员国通过将两项表决内容进行政治捆绑,使得“一致同意”原则得以在实质上贯穿整个决策过程,从而延续了各国在制裁决策中的否决权。^①

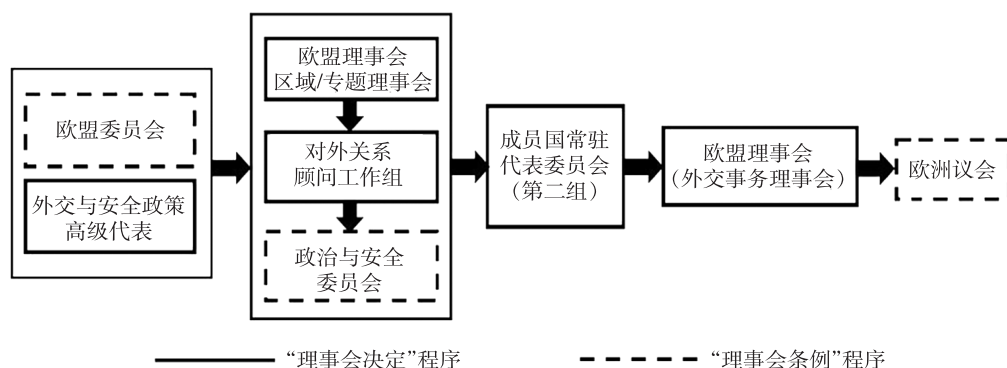


图2 欧盟制裁决策流程图

来源:作者根据欧盟理事会官方信息和相关文献制作,参见 European Council, “How the EU adopts and reviews sanctions”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/#regulation>, 访问日期:2026-01-16; Stephan Keukeleire/Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, London: Bloomsbury Publishing, 2022, pp. 241-243; Francesco Giumelli, *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*, London: Routledge, 2016, pp. 49-68。

(二) 欧委会在制裁议题中的角色及职能安排

《里斯本条约》在 CFSP 领域内重新进行了机构整合与权能分配,欧盟域外制裁体系出现了一系列重大变革并沿袭至今,其中最突出的影响在于对欧委会权限的调整。在《里斯本条约》生效前,欧委会是享有独立立法动议权的机构,但在条约生效后,该项权力由外交与安全政策高级代表与欧委会分享,后者在该领域的权能被压缩。^②此外,欧洲理事会主席与欧盟对外行动署的设立也进一步降低了欧委会在制裁议题中的权力份额。尤其是外交与安全政策高级代表职权的拓展和欧盟对外行动署(EEAS)的设立,不仅强化了制裁决策的政府间属性,而且使得诸多原属于欧委会的职能为二者所接替,在一定程度上剥离了欧委会在制裁议题中的行动权能。值得注意的是,尽

^① Stephan Keukeleire/Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, London: Bloomsbury Publishing, 2022, pp. 241-243.

^② 王磊、刘建伟:《欧盟对外制裁决策:制度设计与影响因素》,载《国际观察》,2016年第1期,第135-146页,这里第139页。

管高级代表兼任欧委会副主席，负责协调欧委会内部传统意义上的外交与安全政策，但与此同时，其同样也是欧盟外交事务理事会的主席，作为成员国的“受限代理人”，^①其立场往往更接近具有国家代表身份的欧洲理事会主席。^②

由此观之，《里斯本条约》不仅将制裁议题彻底定性为欧盟的主权事项之一，^③也进一步框定了欧委会在其中的角色定位，主要包含以下两方面：其一，欧委会有责任确保“理事会决定”的事项和“理事会条例”的条款得到准确无误地实施，在制裁议题中扮演“制裁监督者”的角色。根据《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第 259 条和第 260 条，欧委会有责任监督和确保成员国执行并落实依据 TFEU 第 215 条通过的限制性措施条例。作为“条约的卫士”(Guardian of the Treaties)，欧委会是欧盟内唯一有权就成员国未履行制裁义务向欧洲法院提起诉讼的机构。^④这意味着欧委会能够就违反限制性措施的成员国自主采取行动，且无须经过欧盟理事会的同意，从而保证了欧委会监督制裁执行的独立性。但事实上，对于欧委会而言，监督和确保欧盟制裁决策贯彻与实施是一项十分困难的任务。这不仅是由于欧盟制裁议题参与主体众多、涉及内容繁杂，而欧委会则在实施监督方面缺乏人员和资金等相应资源，使得其制裁监督职能的发挥在很大程度上依赖于成员国及相关机构的自愿合作，还在于制裁议题仍隶属于 CFSP 范畴，是成员国统辖的主权事项，而成员国采取的实际行动也未必符合欧委会的预期。

其二，欧委会通过收集、整理和定期发布与制裁相关的数据与评估报告，为欧盟制裁决策提供依据，在制裁议题中扮演“信息提供者”的角色。作为长期以“技术官僚”形象示人的执行机构，^⑤除就“理事会决定”和“理事会条例”的实施进行监督外，欧委会还需监测和评估其制裁措施的效力，收集“所有可获取的涉嫌规避欧盟限制性措施及其他欧盟关注的国际制裁机制的信息”，并“就确保制裁措施机制管理效率的方式方法提出建议”。^⑥欧委会依托其行政职能与专业优势，逐步建立起了覆盖全体成员国的制裁执行信息收集机制。然而，欧委会在履行这一职能时也面临成员国信息报送意愿

^① Maria Giulia Amadio Viceré/Giulia Tercovich/Caterina Carta, “The post-Lisbon high representatives: an introduction”, *European Security*, Vol. 29, No. 3, 2020, pp. 259–274, here pp. 264–266.

^② Maria Giulia Amadio Viceré, *The High Representative and EU foreign policy Integration: A Comparative Study of Kosovo and Ukraine*, London: Palgrave Macmillan, 2018, p. 257.

^③ 王达坡、彭德雷：《欧盟对外经济制裁体系及其镜鉴》，载《德国研究》，2023 年第 2 期，第 102–123 页，这里第 107 页。

^④ R. Daniel Kelemen/Tommaso Pavone, “Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union”, *World Politics*, Vol. 75, No. 4, 2023, pp. 779–825, here p. 780.

^⑤ Julia Metz, *The European Commission. Expert Group, and the Policy Process Demystifying Technocratic Governance*, London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 2.

^⑥ Francesco Giumelli, *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*, London: Routledge, 2016, pp. 49–68.

存在差异,报送的及时性、准确性和完整性参差不齐,以及处理海量数据所需的人员配备与技术支持相对不足等挑战。

(三) 欧委会实现非正式职能拓展的能动空间

依据《里斯本条约》,欧委会理应被视为制裁决策的“旁观者”,仅发挥次要顾问的作用。然而,制裁议题的“跨支柱”性质与欧盟条约的制度模糊性为乌克兰危机背景下欧委会在制裁决策领域的非正式职能拓展创造了行动空间,使其得以超越法定角色介入并塑造欧盟制裁决策进程。

其一,制裁议题固有的目标与手段分离的“跨支柱”性质为欧委会的非正式职能拓展提供了制度锚点。尽管制裁在政治属性上属于政府间性质的 CFSP 工具,其目标设定与正式启动也严格遵循成员国“一致同意”的决策程序,加之表达这一政治意愿的制度载体是欧盟理事会根据 TEU 第 29 条通过的“理事会决定”,^①这看似强化了政府间主导的运作逻辑,但从实施内容来看,无论是贸易管制还是市场准入,实际上都依赖于超国家权能范畴的政策手段。尤其是随着对俄制裁逐步延伸至金融、能源、高新技术及海事运输等高度专业化的领域,欧委会相关总司的技术专长成为不可或缺的重要支撑。根据 TFEU 第 215 条,当限制性措施涉及欧盟内部市场时,应当通过“理事会条例”予以落实。^②不同于“理事会决定”,条例草案通常由外交与安全政策高级代表与欧委会联合提出。这种政治目标与政策手段性质分离的特殊结构,构成了欧委会得以介入制裁决策的关键制度通道。至此,欧委会凭借其在内部市场、共同贸易及金融服务等领域的专业知识与执行权能,在技术环节中扮演核心角色。

其二,既有条约对欧盟机构的权能划分相当模糊,为欧委会在危机背景下拓展权力资源留存了足够的制度空间。一方面,TEU 第 40 条的“互不影响条款”虽然试图在法理上划定 CFSP 和其他联盟权能的功能边界,却造就了实践中的制度灰色地带,为欧盟机构的干预创造了丰富的机会。^③此外,在对外关系中,《里斯本条约》对欧盟机构与公署的职能划分也相对模糊,甚至存在大量的职能重叠现象。^④制度安排的模糊性使得欧盟机构能够充分利用欧盟条约的模糊空间、机构间的竞合关系及自身的政策

^① Clara Portela/Kim B. Olsen, “Implementation and monitoring of the EU sanctions’ regimes, including recommendations to reinforce the EU’s capacities to implement and monitor sanctions”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf), 访问日期:2026-01-22。

^② Yuliya Miadzvetskaya, “EU sanctions decision-making in times of war: Procedural changes and rise of the Commission”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 32, No. 3, 2025, pp. 269-288, here p. 274.

^③ Gusatv Krohn Schaldemose/Rass Holdgaard, “The Pre-Lisbon Machinery for the Delimitation of the CFSP Commission v Council (ECOWAS)”, in Graham Butler/Ramses A. Wessel (eds.), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, London: Bloomsbury Publishing, 2022, pp. 543-556, here p. 544.

^④ 钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第1-29页,这里第7页。

自由度积极介入并削减其他机构的职能范围，^①欧委会也得以推进制裁议程并强化自身政治角色。另一方面，危机在欧盟内部催生的“快速变革的压力”^②对制裁决策效率及共同行动能力提出了更高的要求，不仅促使议程设置和决策程序更具灵活性，还导致了欧盟决策重心整体呈现向行政机构偏移的趋势。因此，在乌克兰危机背景下，欧委会对俄制裁决策的角色和作用进一步凸显，在短时间内难以改变欧盟制度框架的前提下，欧委会非正式职能的拓展成为可能。

上述条件为欧委会非正式职能拓展准备了能动空间，而其实际成效则在很大程度上取决于组织能力的提升。在《里斯本条约》所建构的欧盟制裁体系中，尽管欧委会被严格框定于监督执行和信息供给两项相对从属且技术性的职能范畴内，但是这样的角色定位也为欧委会组织能力的提升指明了具体方向：一方面，通过与成员国的有效互动主动争取或被动获得授权，同时强化与其他欧盟机构之间的联系，以扩充自身权力资源；另一方面，充分发挥专业性优势，在危机决策中提供问题解决所需的专业知识，以此提升机构的不可替代性。

四、对俄制裁中欧委会非正式职能的拓展

早在冯德莱恩上任伊始，欧委会便展现出强化对成员国制裁执行监督的明确意愿。其在2019年致委员瓦尔季斯·东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)的任务函中就明确指出，必须“确保欧盟实施的制裁得到有效执行”。^③乌克兰危机发生以来，欧盟已先后对俄发动十九轮制裁，范围涉及俄罗斯国内的银行、保险、金融、运输、能源、贸易、技术等领域，形成了系统完备的域外制裁制度体系和政策机制。与以往的制裁措施相比，此次对俄制裁偏离了一般的“制裁模式”，冯德莱恩及其领导的欧委会积极争取权力资源、扮演知识提供者 and 信息发布者的核心角色，通过议程设置和话语手段，促使欧委会成为“唯一参与制裁政策制定全过程的行为体”^④。

(一) 对俄制裁中欧委会的组织能力提升

在乌克兰危机提供的机会窗口中，欧委会通过整合内外权力资源与强化知识生产能力，成功实现了组织能力的显著提升。这一进程既体现为对中东欧成员国政治授权的有效吸纳，以及跨大西洋协调渠道的战略拓展，也反映在通过构建信息中枢与专业

^① 钟艺琛、赵宇婷：《欧盟委员会的多维改革：原因、路径和前景》，载《欧洲研究》，2025年第5期，第79-107页，这里第107页。

^② Sandrino Smeets/Derek Beach, “New institutional leadership goes viral EU Crisis reforms and the coming about of the covid recovery fund”, *European Journal of Political Research*, Vol. 62, No. 2, 2023, pp. 377-396, here pp. 378-379, pp. 385-386.

^③ Ursula von der Leyen, “Mission Letter to Valdis Dombrovskis Executive Vice-President-Designate for an Economy That Works for People”, https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf, 访问日期：2025-10-20。

^④ 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, here p. 32.

壁垒所形成的知识权威之中。

1. 权力资源方面

在权力资源方面,欧委会获得了中东欧成员国的嗣后授权。冷战结束以来,在以恢复欧俄对话为核心的“法德共识”牵引下,欧盟长期奉行对俄接触政策。相较之下,中东欧国家则普遍患有“天然恐俄症”,对俄罗斯抱有很强的戒备心理。在中东欧国家看来,乌克兰危机的爆发在某种程度上已经证明了法德此前对俄接触政策的失败。^①不仅如此,危机还史无前例地激活了以波兰和波罗的海三国为代表的部分中东欧国家的创伤记忆,使得中东欧成员国对俄罗斯本就脆弱的信任进一步瓦解,纷纷要求欧盟以最严厉的措施制裁俄罗斯。法德两国则仍倾向于通过谈判和平解决乌克兰问题,敦促俄乌尽快举行“直接且认真的谈判”。^②法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)主张将弗拉基米尔·普京(Vladimir Putin)视为“对话者”而非敌人,希望在俄乌谈判中扮演“调停人”的角色,^③认为向俄罗斯提供安全保障是和平谈判的起点。^④但这一做法引起了中东欧成员国的批评和反对,以波兰为代表的中东欧国家强烈要求法德必须尽快就对俄制裁作出承诺。^⑤法德对俄制裁的克制行为使其在乌克兰危机初期的制裁决策程序中处于缺位状态。面对法德缺位形成的领导真空,中东欧成员国凭借其一致且强硬的政治呼声迅速补位,为欧委会推动强有力的制裁方案提供了关键的政治背书。这一支持并非条约明文赋予的权能拓展,而是在危机压力下,部分成员国对欧委会超出既有常规角色的决策行动予以事实上的追认和鼓励,从而形成了典型的嗣后授权实践。在中东欧成员国的政治支持下,欧委会得以在制裁决策过程中扮演远超其法定权能的关键角色,成为议程设置者与政策推动者。

与此同时,欧委会还积极通过与外部行为体互动攫取权力资源。乌克兰危机爆发后,冯德莱恩领导的欧委会不仅利用此前建立的外部协调小组取代欧盟对外行动署的跨部门协调职责,将后者排除在决策核心之外,还通过设立“欧盟制裁执行特使”作为欧委会的特别顾问,旨在与第三国保持高层持续对话,从而架空了外交与安全政策高

① 郑春荣、王晓彤:《欧盟与北约关系:趋势、影响及应对》,载《和平与发展》,2023年第6期,第17-36页,这里第25页。

② “Ukraine war: Putin urged to hold ‘direct, serious negotiations’ with Zelensky”, *BBC*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61618907>, 访问日期:2025-04-12。

③ Cédric Pietralunga/Philippe Ricard, “Macron hopes for negotiations between Russia and Ukraine”, *Le Monde*, 2022-10-13, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/13/emmanuel-macron-hopes-for-negotiations-between-russia-and-ukraine_6000156_4.html, 访问日期:2025-04-12。

④ Roger Cohen, “Security guarantees for Russia are an ‘essential’ part of any peace talks, Macron says”, <https://www.nytimes.com/2022/12/04/world/europe/macron-security-guarantees-russia.html>, 访问日期:2025-04-12。

⑤ Philippe Ricard/Thomas Wieder, “French-German friendship: An anniversary overshadowed by the war in Ukraine”, *Le Monde*, 2023-01-22, https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2023/01/22/french-german-friendship-an-anniversary-overshadowed-by-the-war-in-ukraine_6012567_143.html, 访问日期:2025-04-14。

级代表的工作并完全主导了欧盟对俄制裁决策。值得注意的是,特使一职由冯德莱恩亲信、欧委会前秘书长大卫·奥沙利文(David O'Sullivan)出任,^①此举表明冯德莱恩有意通过人事任命将制裁决策的核心权限收拢至主席办公室的掌控之下,并借此强化欧委会在制裁领域的决策权威。内部权力的集中也为欧委会拓展对外关系、构建独立沟通渠道创造了条件。长期以来,美国与欧盟核心成员国的双边协调一直是跨大西洋联盟的主要沟通渠道,即只有在美国与法德等欧盟大国实现外交政策协调一致后,相应的制裁提案才会通过德法两国经欧洲理事会上升为欧盟的集体行动。^②然而,乌克兰危机发生后,欧委会主席冯德莱恩凭借其担任德国国防部长期间所积累的经验、声誉和人脉网络,开辟了新的“布鲁塞尔通道”,开始绕过欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel),成为拜登政府在欧洲的主要对话者。^③此外,冯德莱恩的办公室主任比约恩·塞伯特(Björn Seibert)与时任美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文(Jake Sullivan)私交甚笃。^④因此,透过这层特殊关系,白宫可以直接与冯德莱恩办公室取得联系,欧委会则在与美国的互动中被赋予更广泛的权力并借此介入更大范围的制裁决策。

2. 知识生产方面

早在俄罗斯发起“特别军事行动”前,美国情报机构就已经向欧盟共享了俄罗斯的军事行动计划。^⑤因此,欧委会很早就开始准备对俄制裁措施,从而在欧盟对俄制裁程序中占据了先发地位。乌克兰危机发生以来,欧盟对俄制裁规模和力度不断升级,重点领域的制裁措施更加细化并逐渐拓展至第三国家及相关个人。^⑥一方面,选定制裁名单需要了解特定国家、个人或实体的具体情况,对情报收集能力提出了更高的要求;另一方面,制裁领域的拓展高度依赖专业知识和技术特长,从而提高了制裁决策的准入门槛。因此,虽然制裁决策在程序上面向所有成员开放,但在实际操作中仅欧委会及少数具备相应资源的国家能够参与并发挥影响力。

^① European Commission, “David O'Sullivan”, https://commission.europa.eu/persons/david-osullivan_en, 访问日期:2025-04-17。

^② 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,这里第41页。

^③ Elena Baracani/Hussein Kassim, “The ‘Geopolitical Commission’: An End of Term Review”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. S1, 2024, pp. 41-51, here pp. 44-45.

^④ Valentina Pop/Sam Fleming/James Politi, “Weaponisation of finance: how the west unleashed ‘shock and awe’ on Russia”, *Financial Time*, 2022-04-06, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>, 访问日期:2025-04-17。

^⑤ James Politi et al., “US warns of ‘immediate’ threat that Russia will invade Ukraine”, *Financial Times*, 2022-02-11, <https://www.ft.com/content/5890811b-3b49-413b-a173-e685a1f4f8e7>, 访问日期:2025-04-15。

^⑥ 房乐宪、王玉静:《乌克兰危机以来欧盟对俄制裁及其影响》,载《现代国际关系》,2024年第2期,第42-59,这里第43-45页。

一直以来,欧委会在欧盟机构中都享有“信息和专业知识公正提供者”的美誉。^①在欧委会的积极推动下,欧盟建立了“制裁信息交换库”(Sanctions Information Exchange Repository),旨在通过这一数据库平台实现“成员国与欧委会之间就欧盟制裁的执行与实施情况顺利进行信息报告与交换”。^②数据库的建立进一步强化了欧委会作为信息枢纽的中心地位,欧委会借此得以系统性整合各成员国报送的执行数据,并在此基础上对过往制裁的效力进行整体评估,使其在后续制裁议程设置与政策调整中的议价能力不断提升。欧委会的中心地位也得到了企业这一关键政策受体的广泛认同,高达40%的商业行为体将欧委会视为其在制裁决策事项上的首要联络对象。^③这既体现出企业等外部行为体对欧委会中心地位的支持,又推动了欧委会将知识权威持续转化为制度影响力。此外,欧委会的经济职能也使其能够合法地运用自身的部门资源和专家网络独立地进行知识生产,在制裁决策中建立知识权威。一方面,作为技术官僚主导的执行机构,欧委会凭借其下设总司集中掌握了对俄制裁所必须具备的法律与技术专长,从而在知识生产方面建立起区别于欧盟理事会或欧盟对外行动署的比较优势;另一方面,即便在成员国层面,与制裁相关的专业知识也主要分布于国内各职能部门,而非传统上主导外交谈判的成员国常驻代表和外交事务官员。因此,相较于欧盟理事会对外关系顾问工作组(简称“RELEX工作组”)的传统协调渠道,欧委会各总司往往倾向于直接与成员国各职能部门开展定向磋商。^④这种知识生产的分化无疑削弱了成员国对制裁决策的直接干预能力,促使其加强与欧委会的上游协调,以避免在后续决策过程中陷入信息零散和论证缺失的被动局面。

在对俄制裁决策实践中,得益于金融稳定以及金融服务和资本市场联盟总司(DG FISMA)的专业知识和技术特长,欧委会总秘书处和主席办公室通过产出技术性/非技术性报告构筑专业壁垒,有效实现了对俄的“外科手术式”制裁。与此同时,如何缩小制裁愿景与制裁效力的差距始终是欧盟制裁实践难以回避的重要命题。为此,早在乌克兰危机爆发前,欧委会就已经成立了欧盟限制性措施和域外效力专家组。该专家组由DG FISMA、成员国代表和作为观察员的欧盟对外行动署共同组成,旨在为欧委

^① Julia Metz, *The European Commission. Expert Group, and the Policy Process Demystifying Technocratic Governance*, pp. 26-29.

^② European Commission, “Questions and Answers: Fostering the openness, strength and resilience of Europe’s economic and financial system”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_21_109, 访问日期:2025-10-18.

^③ Katharina Meissner, “Lobbying Sanctions: Data from the European Union”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 20, No. 1, 2024, pp. 1-15, here pp. 9-10.

^④ 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, No. 1, 2025, pp. 975-987, here p. 982.

会提供咨询和专业知识并监督“欧盟制裁的统一实施和有效执行”。^① 危机爆发后，这一专家组的作用显著提升。在专家组的指导下，欧委会发布了大量的常见问题解答、法律指导和相关技术说明。此外，专家组在形式上吸纳具有政府间性质的欧盟对外行动署的制度安排，不仅缓解了成员国对欧委会权力过度集中的警惕，而且将知识生产和制裁执行监督的权限进一步集中于欧委会主导的框架之内，从而巩固了其在欧盟制裁决策中知识生产的核心地位。在“专业性优先”原则指导下，缺乏专业知识的欧盟对外行动署和欧盟理事会工作组被日益边缘化。

与此同时，TEU 还为欧委会规定了一项一般义务，即“欧委会应与各方进行广泛磋商”。因此，出于收益评估和决策效率的考量，欧委会还会主动向外部组织开放知识生产以寻求合作。考虑到欧盟制裁不仅要冻结俄在欧盟境内的相关资产，还要求禁止向被列名的个人或实体提供任何资金或资产，加之该部分群体数量庞大、企业所有权结构复杂，负责监测潜在违反制裁行为的市场参与者和欧盟金融情报机构往往难以继续承担这一任务。为此，欧委会积极依托私人部门构建公私协同的监测网络，不仅通过高级别专家组平台促成 27 个成员国监管机构与欧盟工商界代表形成常态化信息共享，还定期召开企业相关方会议，引导跨境贸易商、金融机构等市场主体主动报告规避制裁的可疑交易模式。^② 这一举措在延伸欧委会监管半径的同时引入了市场主体的专业判断，显著提升了其制裁体系应对复杂规避行为的能力。为更广泛地拓展社会信源并巩固其制裁决策的中心地位，欧委会还专门设立了“欧盟制裁举报工具”，允许个人和企业绕开成员国当局，直接向欧委会举报潜在的制裁规避行为。^③ 此举不仅开辟了一条直达布鲁塞尔的信息通道，更使得欧委会得以在制裁执行的前沿直接获取、验证并整合分散的违规线索，进而巩固其在制裁监测评估与知识生产领域的中心地位。同时，作为“西方集团”的核心成员，美国对欧盟制裁决策的推动作用亦不容忽视。在制裁酝酿与筹备阶段，美国财政部海外资产控制办公室 (OFAC) 提供的经济和金融情报往往是欧委会锁定制裁目标、制定资产冻结名单的关键依据。^④ 在制裁执行与实施

^① European Commission, “Commission Decision of 12 November 2021 setting up the group of experts on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism 2021/C 461 I/01”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:461I:FULL>, 访问日期: 2025-10-20。

^② European Commission, “Making sanctions effective”, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/making-sanctions-effective_en, 访问日期: 2025-10-21。

^③ European Commission, “EU sanctions whistleblower tool”, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources/eu-sanctions-whistleblower-tool_en, 访问日期: 2026-01-20。

^④ Office of Foreign Assets Control, “Basic Information on OFAC and Sanctions”, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1501#:~:text=The%20U.S.%20Department%20of%20the,international%20narcotics%20traffickers%2C%20weapons%20of>, 访问日期: 2026-01-20; Office of Foreign Assets Control, “Frequently Asked Questions — Recently Updated”, <https://ofac.treasury.gov/faqs/updated>, 访问日期: 2026-01-20。

阶段,欧盟通过欧委会“冻结与扣押工作组”与由七国集团及澳大利亚组成的“俄罗斯精英、代理人和寡头工作组”(REPO)开展跨国协调,^①强化对俄制裁的全球联动与执行合力。

此外,尽管欧委会已经建构起了体系相对完备的对俄制裁制度机制与政策体系,但在安全情报方面的局限性使其难以追踪俄罗斯的国防供应链。^②因此,欧委会与北大西洋理事会(NAC)在针对俄军工企业与国防安全部门的制裁方面积极开展情报共享与行动协调。具体而言,双方不仅通过定期会议推进业务合作,还积极通过各自委员会和工作组之间频繁的交叉通报强化信息共享与经验交流。^③二者的组织合作强化了欧委会收集、塑造和传播知识信息的能力,使得欧委会掌握了成员国或其他机构所不具备的信息优势与决策腾挪空间。来自北约的安全情报经由欧委会加工,以科学报告和专家活动的形式直接共享至成员国大使,有效增强了欧委会的知识权威。

(二) 对俄制裁中欧委会非正式职能拓展的路径

1. 议程设置

权力资源的结构性扩充增强了欧委会的战略议程设置权。根据 TEU,欧委会的首要职责是提出并起草政策建议,并且享有独立的立法动议权。凭借这一排他性权力,欧委会垄断了欧盟内制裁决策程序的进入渠道。作为对俄罗斯的威慑,2022年2月23日,欧委会率先发布了首轮对俄制裁。与常规决策程序不同的是,本轮制裁方案不仅由欧委会单独起草,其表决也没有经过欧盟理事会的 RELEX 工作组,而直接呈送至 Coreper II。^④欧委会的这一做法得到了以波兰和波罗的海三国为代表的中东欧成员国的支持。在“法德轴心”失灵的背景下,迅速发起对俄制裁很快成为欧盟内部的一种“政治正确”。因此,在随后的一周之内,欧委会以避免泄密和快速决策为由,再次绕过欧盟理事会,将后续制裁草案直送 Coreper II。

自第四轮制裁起,欧委会设计了一种名为“坦白会”(confessionals)的内部协调机制,^⑤将前一阶段非正式的制裁决策程序予以专门的制度化,取代了以欧盟理事会为

^① European Commission, “Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force Joint Statement”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_22_4232/STATEMENT_22_4232_EN.pdf, 访问日期:2026-01-20。

^② 肖琦:《北约的议程扩张:经济与安全双向转化》,载《当代世界》,2025年第1期,第62-68页,这里第63页。

^③ European Council, “EU-NATO cooperation: seventh progress report”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/20/eu-nato-cooperation-seventh-progress-report/>, 访问日期:2025-04-18。

^④ Kim B. Olsen, “The sanctioning of warfare: Early lessons from the EU’s geoeconomic response to Russia’s invasion of Ukraine”, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/280795/1/1827205598.pdf>, 访问日期:2026-01-22; Emilia Korkea-aho/Luigi Lonardo, “How Russia’s war against Ukraine changed EU sanctions decision-making”, *Journal of European Integration*, Vol. 48, 2026, pp. 1-22, here p. 14.

^⑤ Jan Lepeu, “Ukraine, the de-targetization of EU sanctions, and the rise of the European commission as architect of EU foreign policy”, p. 976.

中心的政府间议价过程。坦白会通常由欧委会秘书长主持，欧委会委员与成员国大使通过单独或分组会晤的方式，就新一轮制裁方案开展前期磋商。值得注意的是，在这一阶段，制裁草案文本完全由欧委会掌控，成员国仅可通过口头交流表达立场。相较之下，欧委会则可通过坦白会精准掌握成员国对制裁条款的整体偏好，凭借议程发起权和非对称信息优势巧妙地将自身偏好融入制裁草案条款，同时最大限度地边缘化潜在反对声音。欧委会的这一举措进一步削弱了欧盟理事会在欧盟内部的政治权威，并最终使欧委会掌握了制裁决策的主导权。此外，尽管制裁方案最终仍需经过欧盟外交事务理事会的批准，但欧委会绕过欧盟理事会专家组程序，利用危机决策程序制造时间压力，往往能够最大程度地保留其设定的方案。新的制裁草案通常在清晨送达成员国代表，并要求各国代表在当天日落前作出决定。面对巨大的政治压力，各国代表既无足够的时间进行国内协调，也缺乏前期决策信息准备，难以对技术细节开展充分评估，因而面对欧委会不对称的信息优势和对欧盟外交网络的控制，成员国大多选择直接接受欧委会的制裁建议。^①

与可能招致批评的普遍预期相悖，欧委会的做法反而获得了多数成员国，尤其是中东欧国家的高度评价，这些国家认为其在制裁设计过程中有效抵御了来自大国的利益操纵。凭借中东欧成员国赋予的权力资源，欧委会利用议程设置手段绕过工作组层级的常规磋商，并严格控制谈判进程与信息流动。此举不仅显著削弱了欧盟理事会的传统决策职能，更在实质上确立了欧委会在制裁议题上的主导地位。

2. 话语手段

知识生产能力的跃迁使得欧委会掌握了政策话语主导权。一方面，知识生产带来的科学权威赋予了欧委会话语客观中立的表象，使其制裁建议往往被视为基于专业智识的技术方案，而非可供议价的政策选择。因此，尽管面临严峻的时间压力，欧委会仍以量化数据和专业情报为支撑呈现其制裁草案。例如，在欧盟凡尔赛峰会期间，冯德莱恩提出要“尽快逐步摆脱对俄罗斯天然气、石油和煤炭进口的依赖”。^②为此，欧委会后续提出了“重新赋能欧盟”(REPowerEU)能源计划。该计划以详尽的供应链数据和替代路径分析，为后续的对俄能源制裁方案提供了技术支撑。此外，在危机演进的不同阶段，冯德莱恩也适时运用话语手段输出规范诉求。在危机爆发初期，冯德莱恩即联合欧洲理事会主席米歇尔发表联合声明，以“最强烈的措辞谴责俄罗斯

^① Jakob Hanke Vela/Suzanne Lynch, “Brussels Playbook: Climate clash-Ambassadors irked-Russia’s central banker”, *Politico*, 2022-04-07, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/climate-clash-ambassadors-irked-russias-central-banker/>, 访问日期:2025-04-20。

^② European Commission, “Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Spanish Prime Minister Sánchez”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_22_1581/STATEMENT_22_1581_EN.pdf, 访问日期:2025-10-20。

对乌克兰史无前例的军事行动”，并重申“欧盟坚定支持乌克兰及其人民”，^①试图为其制裁措施寻求道义支持。随着制裁措施的升级，其又多次在公开讲话中提出“自由无价”，^②“即使制裁给欧洲经济带来代价也在所不惜”^③，借此将制裁代价正当化。

另一方面，欧委会在制裁领域的非正式职能拓展会不可避免地引起成员国及其他欧盟机构的担忧和反对，欧委会必须采取话语手段回应来自机构外部的合法性质疑。对于超国家机构而言，知识性话语建构因其具备规定性目标导向以及与机构自我合法化的高度关联，成为抵御外部政治阻力的有效行动策略。为此，欧委会通过叠加意向信息和引入威胁信号，利用逻辑操纵和意识渗透影响成员国认知，进而捍卫其在制裁领域职能拓展行动的合法性。《里斯本条约》赋予了外交与安全政策高级代表（兼任欧委会副主席）在欧盟对外行动署与欧委会的双重身份。然而一直以来，外交与安全政策高级代表在欧委会的身份和作用并未得到充分重视。在新闻发布会上，只有当冯德莱恩宣布通过新一轮制裁后，才由外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利（Josep Borrell）介绍本轮制裁的具体内容。^④这一安排从程序上颠覆了欧委会与外交与安全政策高级代表在制裁决策中的传统角色分工。此外，冯德莱恩还通过话语不断强调博雷利作为欧委会副主席的身份，试图向外界表明欧委会在欧盟制裁决策中的合法领导地位。为了抵御来自民众和成员国的批评与质疑，冯德莱恩不仅试图在演讲中运用危机话语不断塑造对俄威胁认知，转移公众视线并进行自我合法化；还积极利用文件起草权对相关文件条款进行再解释，将观点横向传达给可能提出反对主张的其他机构或纵向递送至成员国领导人，以此化解来自成员方的监督。

综上，欧委会在制裁领域的非正式职能拓展是权力资源与知识生产、议程设置与话语手段共同作用的结果。得益于成员合法授予和来自外部互动的权力资源，欧委会能够凭借设定和左右组织本身及其成员国议程设置的权力，将自身偏好融入制裁草案条款，并最大程度地减少持反对立场的成员国的参与。与此同时，机构自主生产和来自制度环境的知识生产活动，使得欧委会能够通过话语手段构筑“合法化”壁垒、转移

① European Council, “Press statement of President Charles Michel of the European Council and President Ursula von der Leyen of the European Commission on Russia’s unprecedented and unprovoked military aggression of Ukraine”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/press-statement-of-president-charles-michel-of-the-european-council-and-president-ursula-von-der-leyen-of-the-european-commission-on-russia-s-unprecedented-and-unprovoked-military-aggression-of-ukraine/>, 访问日期:2025-10-20。

② European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/speech_22_1483, 访问日期:2025-10-20。

③ European Commission, “Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Spanish Prime Minister Sánchez”.

④ Clara Portela, “Sanctions and the Geopolitical Commission: The War Over Ukraine and the Transformation of EU Governance”, *European Papers — A Journal on Law and Integration*, Vol. 8, No. 3, pp. 1125 – 1130, here p. 1128.

公众视线,从而有效抵御来自成员国和公众的批评,消除外部的政治阻力。因此,目前来看,虽然上述制度调整尚未落实到欧盟条约和法律层面,但欧委会在制裁领域的非正式职能拓展无疑是成功的,已经对欧盟对外政策的制定和实施产生了实质性影响。欧委会凭借组织能力的比较优势介入了原先由欧盟理事会和各成员国主导的 CFSP 领域,成为事实上对俄制裁政策的“总设计师”。

五、对俄制裁中欧委会非正式职能拓展的限度

权力资源的扩充与知识生产的强化使得欧委会凭借危机初期的机会窗口实现了非正式职能的拓展。然而,随着危机的持续演进,成员国的授权逻辑开始从基于安全焦虑的无条件嗣后授权转向利益导向的政治博弈。与此同时,来自欧盟内部其他机构的压力也框定了其非正式职能拓展的政治边界。

(一) 成员国授权逻辑的偏移与分化

乌克兰危机的长期化与复杂化使得中东欧国家和法德两国的政治心态发生了深刻变化,对欧委会的授权逻辑也出现了显著偏移。一方面,从战场形势来看,俄乌持久拉锯的局面使得成员国关于对俄制裁的讨论开始从情感驱动的“应激反应”向更具工具理性色彩的策略评估转变。中东欧国家开始更多地关注制裁的实际效力、长期成本及其对地区经济与能源结构的深层影响,基于历史记忆与安全恐惧所形成的强硬共识也逐渐让位于各自的利益计算。例如,匈牙利总理欧尔班·维克托(Orbán Viktor)曾多次公开质疑对俄制裁效果,强调制裁对欧洲经济的损害远大于对俄罗斯的打击,^①并明确将欧委会对匈牙利的能源安全承诺与后续制裁支持挂钩。^②这一做法折射出其以政治授权换取实际利益的清晰逻辑。

另一方面,随着部分国家“援乌疲劳症”渐显,欧盟内部对欧委会推动对俄制裁的政治支持也进一步分化。尽管法德在危机初期态度相对克制,但受国内政治动能变化的影响,如应对右翼政党压力、塑造政治领导形象及出于安抚中东欧盟友的需要,两国逐渐转向高举“抗俄援乌”大旗,并在公开场合更加积极地主张维持并提升对俄制裁强度。^③然而,随着国内经济全方位疲软,两国也面临主政不力或导致本国经济低迷的批评。经济合作与发展组织(OECD)与欧委会的预测均指出,2025 年全年德国经济

^① Justin Spike, “Hungary’s Orbán says sanctions on Russia will destroy EU economy”, <https://apnews.com/article/orban-russia-sanctions-destroy-eu-economy-9ee55c10dc2bcaa6011c87f65cee4620>, 访问日期:2026-01-23。

^② Csongor Körömi, “Orbán on Russia: US sanctions good, EU sanctions bad”, <https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-russia-us-sanction-good-eu-bad/>, 访问日期:2026-01-23。

^③ “France and Germany advocate for heightened sanctions on Russia while the US Senate looks to implement new restrictions ahead of the G7 summit”, *UBN*, <https://ubn.news/france-and-germany-advocate-for-heightened-sanctions-on-russia-while-the-us-senate-looks-to-implement-new-restrictions-ahead-of-the-g7-summit/>, 访问日期:2026-01-23。

预计仅能实现0.2%~0.3%的增长。^①在此背景下,来自国内反对党的持续批评与质疑声浪迫使法国总统马克龙与德国总理弗里德里希·默茨(Friedrich Merz)在推进对俄制裁及对欧委会授权时采取更为审慎的态度。与此同时,中东欧内部的政治光谱亦发生偏移。援乌疲劳叠加政治氛围变化使得部分国家的亲俄政党开始更加积极大胆地表达自身立场,在捷克、保加利亚、罗马尼亚等曾经坚决“反俄挺乌”的国家中也出现了主张调整援助政策的政治力量。^②中东欧成员国立场的分化使其对欧委会的嗣后授权从危机初期近乎默认的政治背书转向一种高度分散的政治博弈。

(二) 欧盟机构间职能的竞争与制衡

对俄制裁虽为欧委会实现非正式职能拓展打开了机会之窗,却也使其更深地卷入了同外交与安全政策高级代表及欧盟对外行动署的“地盘之争”。一方面,欧委会主席冯德莱恩与新任高级代表卡娅·卡拉斯(Kaja Kallas)围绕欧盟外交主导权的竞争持续显化。根据《里斯本条约》的设计,作为理论上统揽对外关系的高级代表兼任欧委会副主席,本应在实际运作中执行CFSP并协调成员国对外政策。然而,乌克兰危机以来,前外交与安全政策高级代表博雷利却在实际政策协调中屡屡缺位,往往被视为“缺席的统筹者”。^③相较之下,卡拉斯则展现出重组并强化欧盟对外行动署的明确意图,不仅试图启用前欧委会秘书长马丁·塞尔迈尔(Martin Selmayr),还公开宣称“外交部门应主导所有议题的战略与政治思考,再协同委员会各部门调动各类资金工具”。^④尽管外交与安全政策高级代表在法律上被赋予协调职能,却缺乏统合欧委会各专业总司的实际行政资源与议程控制能力。从这一角度而言,卡拉斯通过人事调整与话语手段重塑欧盟对外行动署的角色定位的背后,是对冯德莱恩领导下的以主席为中心的高度垂直决策模式的直接挑战。

另一方面,制裁议题的“跨支柱”性质虽为欧委会的非正式职能拓展提供了制度锚点,但也在一定程度上框定了其非正式职能拓展的边界。作为CFSP框架下的主要协调方,欧盟对外行动署负责承担制裁动议的筹备工作,而欧委会则凭借其在贸易、金融等领域的专业总司,深度参与制裁方案的技术设计与落地执行。二者职能重叠所形成

^① European Commission, “Economic forecast for Germany”, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages/germany/economic-forecast-germany_en, 访问日期:2026-01-23; OECD, “OECD Economic Outlook, Interim Report September 2025”, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-interim-report-september-2025_67b10c01-en.html, 访问日期:2026-01-26。

^② 鞠豪、苗婷婷:《乌克兰危机背景下的中东欧政党政治》,载《当代世界与社会主义》,2025年第5期,第124-131页,这里第128-129页。

^③ Philippe Jacqué, “Future European foreign minister Kaja Kallas already impressing Brussels”, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/09/26/future-european-foreign-minister-kaja-kallas-already-impressing-brussels_6727296_4.html, 访问日期:2026-01-24。

^④ Philippe Jacqué, “‘Worthy of Game of Thrones’: The EU Commission’s battle for control of diplomacy”, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/11/18/the-european-commission-experiences-a-battle-for-control-of-diplomacy-worthy-of-game-of-thrones_6747584_4.html, 访问日期:2026-01-24。

的“灰色地带”，在危机初期或可为“效率优先”的逻辑所掩盖，但随着危机的延宕，机构间的程序之争与权责博弈也日益公开化。尽管欧委会仍试图通过重新设立专员职位、成立内部情报单位及直接主导政策倡议等方式巩固其非正式职能拓展的既有成果，^①但也不可避免地招致了其他机构的抵制与批评。部分欧盟对外行动署官员认为，欧委会计划在秘书处内设立情报单位的动议，是与既有情报中心的制度重叠，可能削弱其在情报协调领域的核心角色。^②因此，欧委会的非正式职能拓展并非不受约束的线性延伸，其始终受制于欧盟多层次治理体系的制度张力。

通过上述分析不难发现，在危机初期，制裁措施由于其全体一致的表决特性，成为彰显欧盟政治团结的理想制度载体，欧委会的非正式职能拓展也展现出积极的一面，实现了制裁决策效率的显著提升。但随着乌克兰危机延宕，欧委会赖以行动的“危机管理”时间窗口逐步关闭，成员国对其授权逻辑势必发生改变，制裁决策也势必将重新回到“政府间主义”轨道。并非所有的成员国都乐见欧委会的扩权，多数成员更倾向于将权力掌握在自己手中。与危机初期波兰和波罗的海三国的积极授权相比，更多的欧盟成员国担心欧委会在对俄制裁中发挥实质性作用，致使其公民的忠诚转移，进而侵害到国家主权。与此同时，欧委会试图通过话语建构将制裁代价正当化的努力，也因实际经济压力的持续累积与成员国国内政治的反弹而日益难以为继。总体而言，受限于成员国的掣肘与欧盟其他机构的内部压力，叠加危机时间的无限延展，成员国对俄制裁的积极性和有效性都在持续衰减，因此难以产生触及基本制度变迁乃至底层理念转变的政策变动。

六、结 语

作为欧盟超国家机构的重要代表，欧委会的职能调整无论是作为研究对象还是观察视角，都可成为透视欧洲一体化进程的一面棱镜。对欧洲研究主体性的探讨，不仅在于把握成员国之间的政治博弈，更要识别以欧委会为代表的超国家机构自主行动的能动空间。欧委会实现非正式职能拓展不仅是欧盟机构对外部危机的现实因应，也是欧洲一体化进程持续深化的内在动力。组织能力分析框架从能力基础和行动路径两方面解析欧委会非正式职能的拓展，通过考察乌克兰危机以来欧委会在制裁领域的表现，验证了内部因素视角下欧委会非正式职能拓展的可行路径。其中体现的不仅是欧盟机构在多重危机下“自保”的权宜之计，更是欧洲一体化进程中始终存在的机构间互动、多层次行为体博弈的必然结果。

^① “European Commission weighs creation of intelligence arm amid global tensions”, *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/eu-set-up-new-intelligence-unit-under-ursula-von-der-leyen-ft-reports-2025-11-11/>, 访问日期:2026-01-25。

^② Henry Foy, “EU to set up new intelligence unit under Ursula von der Leyen”, <https://www.ft.com/content/b8a3aee3-222b-4b4f-a1e2-e7a819ac0dd2>, 访问日期:2026-01-25。

然而必须指出的是,欧委会非正式职能的拓展并不意味着权能的无序和无限扩张,其实质仍是外交决策权力在超国家机构与成员国之间的再分配,乌克兰危机并未从根本上改变这一贯穿欧盟政治的永恒主题。欧委会的实践表明,其非正式职能拓展并非随机行为,而是在特定危机情境下通过积累组织能力并运用相应行动策略所实现的制度性结果。这一过程不仅突显了技术官僚与专业知识在欧盟决策中的关键作用,也折射出欧盟政治中决策效率与民主赤字持久张力的存在:一方面,既有制度安排无法适应危机决策“常态化”背景下的快速决策需求,成员国领导人往往不得不表现出超越法律规制和政治约束的意愿,积极强化欧委会的政治领导作用以形成欧洲共同解决方案;另一方面,权力一旦通过非正式渠道释放,便可能形成路径依赖,使得超国家机构的非正式职能拓展具备向长期性制度影响转变的潜在可能。因此,对欧委会等欧盟机构行为逻辑的穿透式分析,是理解欧洲一体化进程中权责再平衡与治理模式演进的关键所在。

重新审视欧委会等欧盟机构如何在危机背景下拓展行动空间,对于把握中欧关系走向也具有重要的现实意义。唐纳德·特朗普(Donald Trump)开启第二任期以来,跨大西洋关系遭受剧烈冲击,2025年美国新版《国家安全战略》报告将部分欧洲国家置于“未来可能不再是可靠盟友”的审视之下。^① 外部核心伙伴的摇摆与政治支持效能的衰减直接削弱了欧委会主导下制裁体系的实际成效,使其难以凭借“政策有效性”来巩固和扩大非正式职能拓展的既有空间。在此背景下,欧盟追求“战略自主”的内生动力以及寻求其他可靠伙伴的可能性或将进一步增强。欧委会作为欧盟核心执行与议程设置机构,其权能演进、决策偏好及与成员国的互动形式,都将直接影响欧盟对外政策的连续性与稳定性。深入理解欧盟非正式职能拓展的内在机理与外部边界,有助于我国超越简单的“欧盟-成员国”二元视角,更加精准地识别欧盟内部的权力分布与决策重心,从而在复杂多变的国际格局中推动中欧关系行稳致远。

责任编辑:江语林

^① The White House, “National Security Strategy”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, 访问日期:2026-01-29。