

# 新冠肺炎疫情背景下波兰、 匈牙利对“欧洲化”的偏离 ——基于欧盟理事会决策的分析

杨友孙

---

**内容提要：**近年来，尤其是2020年新冠肺炎疫情暴发之后，波兰、匈牙利与欧盟的矛盾有升级态势。在英国逐渐淡出并最终脱离欧盟后，波兰、匈牙利等国的疑欧倾向有所加强，在接受难民、“LGBTQ+”权利、民主、法治等方面与欧盟展开了激烈较量，出现了“波匈轴心”的说法。通过分析波兰、匈牙利在2009—2020年欧盟理事会中的投票情况发现，两国在价值观领域与欧盟的冲突虽然在一定程度上破坏了欧盟团结，给欧盟的民主、法治、司法独立等带来了挑战，但两国与欧盟的冲突仍处于可控范围，并没有出现彻底偏离“欧洲化”的倾向；波兰、匈牙利的疑欧倾向仍属于“软疑欧”范畴；“波匈轴心”并不存在，两国与欧盟的价值观冲突也并未外溢到其他领域或其他国家。

**关键词：**新冠肺炎疫情；欧盟理事会；欧洲化

**作者简介：**杨友孙，上海政法学院政府管理学院教授、博士生导师，主要研究领域为欧洲政治制度、民族问题、欧洲一体化。（上海，201701）

**中图分类号：**D815   **文献标识码：**A   **文章编号：**2096-4536(2021)06-0025-16

---

自2020年1月以来，欧洲一直是新冠肺炎疫情肆虐的核心区域之一，很多国家宣布进入紧急状态，采取的措施主要包括：封锁边境，封锁城市，限制聚集与出行，严守社交距离，取消公共活动，延迟或取消选举活动，延迟或冻结司法案件等。<sup>①</sup>波兰和匈牙利在疫情期间采取重新立法、赋予政府新权力等措施，挑战了欧盟的神经。随着疫情的持续发展，波兰、匈牙利与欧盟的价值观之争并未

---

<sup>①</sup> 康晓：《新冠疫情危机与全球治理新态势》，载《国际论坛》，2021年第2期，第30页。

因共同抗疫而暂时停止。2020年11月16日，波兰和匈牙利由于反对欧盟将预算与法治原则挂钩，从而否定了欧盟2001—2007财政年度预算，导致矛盾升级。虽然不久后它们之间达成妥协，但内在的矛盾并未化解。波兰、匈牙利与欧盟的矛盾是否会不断恶化，进而导致两国走上全面偏离“欧洲化”的道路？对此，我们需要理性分析和思考。

## 一、新冠肺炎疫情背景下波兰、匈牙利与欧盟冲突的表现

近年来，自波兰法律与公正党与匈牙利青年民主主义者联盟党（简称“青民盟”）执政以来，波兰、匈牙利与欧盟的冲突明显增加，这些冲突主要聚焦在人权、民主、法治、自由等“上层建筑”领域，即价值观领域。例如，2010年，匈牙利议会通过新的《媒体法》，对媒体加强监督；2011年4月，匈牙利议会通过《基本法》，加强了基督教价值观在政治中的作用，并且强化了民族主义倾向；2015年10月，波兰法律与公正党在赢得议会选举胜利后，于11月和12月分别通过《宪法法院法》修正案和《新媒体法》，加强了政府干预宪法法院和媒体的权力。<sup>①</sup>2017年，匈牙利总理欧尔班（Viktor Orbán）抛出了“两个欧洲价值观”的概念。他认为，欧洲已经分化为普通公民真实的价值观和缺乏社会深度的精英价值观，匈牙利和其他中欧国家代表前者，而欧盟代表后者。他强调，“中欧政治比起美国或欧洲更加保守和克制，因此，我们在谈论领导人时也要更加保守和克制，而美国、西欧的自由主义显然背叛了最初的基督教价值观。”<sup>②</sup>此外，两国在难民政策和难民分配计划、“LGBTQ+”权利等方面都给欧盟的团结和欧洲一体化带来了冲击，并由此受到了欧盟及其他成员国的强烈批评，甚至出现了“波匈轴心”<sup>③</sup>“疑

---

① 关于两国对“欧洲化”道路偏离的具体表现，参见：高歌：《匈牙利和波兰“欧洲化”道路的偏离》，载《国外理论动态》，2019年第10期，第84—93页。

② “Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 11th Congress of the Slovenian Democratic Party,” May 20, 2017, <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-11th-congress-of-the-slovenian-democratic-party-sds/>, 访问日期：2021年5月1日。

③ Bogdan Góralczyk, “A Budapest-Warsaw Axis?” *Aspen Review*, Issue 01, 2016, <https://www.aspen.review/article/2017/a-budapest-warsaw-axis%3F/>, 访问日期：2021年5月1日。

欧轴心”<sup>①</sup>“不自由轴心”<sup>②</sup>“新冠肺炎独裁体制”<sup>③</sup>“不自由民主制度”<sup>④</sup>等说法。

自2016年以来，欧盟曾多次试图启动“里斯本条约”第7条，试图惩罚波兰和匈牙利，但未成功。2018年9月，欧洲议会认定匈牙利政府损害司法独立、言论自由、学术自由乃至弱势群体及移民权利，危及欧盟的核心价值观，决定对匈牙利启动欧盟《里斯本条约》第7条的表决程序。然而，由于波兰和捷克等国相继表态，站在匈牙利一边，使制裁问题最终只能不了了之。<sup>⑤</sup>

2020年3月开始肆虐欧洲的新冠肺炎疫情，使波兰、匈牙利与欧盟的冲突升级到了一个新的高度。尽管绝大多数欧盟国家采取了封锁边境、控制人流、取消选举等紧急措施，但波兰和匈牙利采取的一些措施却遭到了欧盟最为强烈的批评与打压。

2020年3月31日，波兰法律与公正党议员向议会提交了“关于2020年波兰总统大选举行的特殊规定”的法律草案。2020年4月6日，由该党主导的下院(Sejm)通过了草案(该草案于2020年5月初由上院通过)。草案规定，原定于5月10日举行的总统大选通过邮寄选票的方式如期举行，但在必要的情况下，可以由议会议长宣布延迟举行。<sup>⑥</sup>为了如期举行总统选举，法律与公正党控制的政府也只宣布波兰处于“疫情紧急状态”(state of epidemic emergence)，而非“国家紧急状态”(state of emergency)。根据波兰宪法第228条，国家在处于“军管”“国家紧急状态”和“自然灾害”三种情况下，需要延迟国家或地方选举，而“疫情紧急状态”则不需要延迟选举。总统选举如期举行则有利于现任总统杜达(Andrzej Duda)获胜。因为在新冠肺炎疫情之下，正常的选举宣传活动无法举行，对现任

① Gergely Szakacs, “Hungary PM Fags Veto of any EU Sanctions against Poland,” *Reuters*, January 8, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-poland-hungary-sanctions-idUSKBN0UM0L220160108>, 访问日期: 2021年5月1日。

② “The Axis of Illiberalism that Threatens Europe,” *The Financial Times*, July 15, 2019, <https://www.ft.com/content/065cb5dc-a48f-11e9-a282-2df48f366f7d>, 访问日期: 2021年5月1日。

③ Piotr Buras, “First Hungary, Now Poland. It’s Time for Europeans to Speak out Against COVID-19 Power Grabs,” *Euronews*, April 15, 2020, <https://www.euronews.com/2020/04/15/first-hungary-now-poland-time-for-europeans-to-speak-out-against-covid-19-power-grabs-view>, 访问日期: 2021年5月1日。

④ Hans Kundnani, “Coronavirus and the Future of Democracy in Europe,” March 31, 2020, Expert Comment of Chatham House, [https://www.chathamhouse.org/expert/comment/coronavirus-and-future-democracy-europe?gclid=EAlaIqObChMI073kk8CF6QIVgpCPCh2etAN3EAAAYASAAEgI47vD\\_BwE#](https://www.chathamhouse.org/expert/comment/coronavirus-and-future-democracy-europe?gclid=EAlaIqObChMI073kk8CF6QIVgpCPCh2etAN3EAAAYASAAEgI47vD_BwE#), 访问日期: 2021年5月1日。

⑤ 青木:《担心“危及欧盟核心价值观”，欧盟动用“核武器”制裁匈牙利》，2018年9月14日，环球网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1611519381274804610&wfr=spider&for=pc>, 访问日期: 2021年8月24日。

⑥ John Dalhousen, “EU Must Call out the Follies of Poland’s COVID-19 Election,” *the Financial Times*, April 20, 2020, <https://www.ft.com/content/b1a6457c-7a5c-11ea-bd25-7fd923850377>, 访问日期: 2021年5月1日。

总统有利；若推迟投票，由新冠肺炎疫情导致的后续经济危机可能会引起人们对执政党的不满，从而大大减少杜达当选的几率。<sup>①</sup> 尽管选举最终被推迟，但杜达仍然当选了总统。而且，法律与公正党仍然利用疫情紧急状态和封锁政策来推动其司法改革，颁布了有争议的限制堕胎和性教育等方面的法案。通常这类法律会引发公众抗议，但在新冠肺炎疫情状态下，大规模抗议活动基本无法举行，所以有争议的法律更容易通过。

2020年3月30日，匈牙利总理欧尔班领导的青民盟利用在议会占据绝对优势的有利条件，迅速通过了一项紧急状态法案，赋予总理在新冠肺炎疫情结束之前以政府命令的方式管理国家的权力，而何时宣布疫情结束，总理可以自行决定。这就意味着欧尔班政府有权通过行政命令的方式执政，且不论该行政命令是否与疫情有关。这大大加强了总理的行政权以及执政党青民盟的统治力。此后，匈牙利政府出台了一些有利于青民盟执政的政策。例如，政府以筹建新冠肺炎基金的名义，削减了反对派领导的城市的税收收入，而将更多资金分配给青民盟控制的城市；2020年5月4日，匈牙利政府发布了第179/2020号法令，法令突破了欧盟《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)和《匈牙利信息自由和数据保护法》(the Hungarian Act on Freedom of Information and Data Protection)的规定，对紧急状态下数据主体和信息权利进行了限制。

基于以上情况，欧盟对波兰和匈牙利进行了打压。2020年3月31日，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)发表讲话，批评了部分国家在新冠肺炎期间限制个人自由的措施。她表示，任何防控措施必须限制在一定范围内，并要接受定期审查且不能无限延长；同时，她要求成员国政府在防控疫情时，不应以削弱基本权利和民主价值观为代价。<sup>②</sup> 2020年4月初，欧盟委员会法治事务副主席维拉·乔罗娃(Vera Jourova)发表讲话，认为波兰仓促出台的法案要求通过邮寄方式进行选举，不但违反了波兰的宪法和法律，也与欧盟的法治原

---

<sup>①</sup> 研究表明，一些突发的经济震荡会减少人们对政治和现任政府的信任度，也会减少人们对主流政党的信任度。参见：Chase Foster and Jeffrey Frieden, "Crisis of trust: Socio-economic Determinants of Europeans' Confidence in Government," *European Union Politics*, Vol.18, No.4, 2017, pp.1-25; Maxim Ananyev and Sergei Guriev, "Effect of Income on Trust: Evidence from the 2009 Economic Crisis in Russia," *The Economic Journal*, April 2019, Vol.129, Issue 619, pp.1082-1118; Yan Algan, Sergei Guriev, Elias Papaionnaou and Evgenia Passari, "The European Trust Crisis and the Rise of Populism," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017, Vol.48, Issue 2, pp. 309-400.

<sup>②</sup> Nik Martin, "EU Warns Hungary over Coronavirus Power Grab," *Deutsche Welle*, March 31, 2020, <https://www.dw.com/en/eu-warns-hungary-over-coronavirus-power-grab/a-52969515>, 访问日期：2021年5月1日。

则背道而驰。她劝告波兰放弃预计在 2020 年 5 月 10 日举行的总统选举。<sup>①</sup>

2020 年 4 月 14 日, 欧洲议会有一次远程会议中达成了“欧洲议会关于抗击新冠肺炎疫情及其后果的欧盟联合行动的决议”,<sup>②</sup> 决议点名批评了波兰和匈牙利严重“藐视欧盟价值观”的做法。决议认为, 波兰决定在新冠肺炎疫情期间如期举行总统选举的做法, 不仅违反了欧盟的“法治”原则, 也违反了波兰的宪法和选举法。而匈牙利试图利用新冠肺炎疫情无限期延长国家紧急状态的时间, 并中止国民议会的职权, 违反了民主制度中的制衡原则、法治原则和匈牙利《基本法》。据此, 决议呼吁欧洲理事会考虑启动“欧洲联盟条约”第 7 条,<sup>③</sup> 对波兰和匈牙利进行惩罚。

在各方压力以及欧盟理事会轮值主席国(德国)的积极推动下, 2020 年 11 月 5 日, 欧盟议会及其成员国达成协议, 将欧盟的长期预算与各国遵守欧洲民主、法治标准的机制(简称“法治机制”)挂钩。欧洲理事会在一份声明中表示, “法治机制”可以在确定成员国违反法治原则导致危害欧盟预算的合理管理的情况下保护欧盟预算。<sup>④</sup> 这是在《里斯本条约》第 7 条“核武器”无法启动的情况下, 欧盟拟启用的新的价值观约束工具。这意味着欧盟开始就惩罚波兰和匈牙利而采取实质性措施, 而非停留在语言压力和宣传攻势方面。

2020 年 11 月 16 日, 波兰和匈牙利政联合阻断了欧盟对下个财政年度(2021—2027 年)的 1.8 万亿欧元预算, 其中包括 7500 亿欧元的新冠肺炎疫情复苏预算, 因为该预算与成员国是否积极推动法治、民主、人权等问题挂钩, 不遵守欧盟这些价值观的国家, 将无权获得欧盟的预算拨款。波兰和匈牙利政府认为, 这

<sup>①</sup> “Analysis: EC Intervention over Polish Presidential Election Likely,” *Poland I*, April 13, 2020, <https://poland.in.com/47550324/analysis-ec-intervention-over-polish-presidential-election-likely>, 访问日期: 2021 年 5 月 1 日。

<sup>②</sup> “European Parliament Resolution on EU Coordinated Action to Combat the COVID-19 Pandemic and Its Consequences,” April 14, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0143\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0143_EN.html), 访问日期: 2021 年 5 月 1 日。

<sup>③</sup> 《里斯本条约》第 7 条强化了违反价值观方面的惩罚机制, 被称为欧盟的“核武器”, 具体包括“预防机制”和“制裁机制”。第 7 (1) 条为“预防机制”。它规定, 若三分之一的成员国或欧洲议会, 或欧盟委员会、欧盟理事会提出, 经欧洲议会同意以及欧盟理事会五分之四通过, 可以裁定某个成员国对欧盟价值观存在“严重违反的明确风险”。不过, 在做出该裁定之前, 应听取当事国的解释以及对该国提出改进建议。第 7 (2) 条为“制裁机制”。它规定, 若三分之一的成员国或欧洲议会, 或欧盟委员会提出, 经欧洲议会同意后, 欧洲理事会以一致同意的方式裁定某个成员国“严重而持续”违反欧盟价值观的事实存在。第 7 (3) 条规定, 一旦启动“制裁机制”, 欧盟理事会可以取消当事国的某些成员国权利, 包括在欧盟理事会的投票权, 但做出该决定时, 应考虑到对当事国自然人和法人所带来的潜在影响。参见: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-other.html>, 访问日期: 2020 年 10 月 5 日。

<sup>④</sup> “EU Agrees to Link Rule of Law to Budget Fund Access,” *DW News*, November 5, 2020, <https://www.dw.com/en/eu-agrees-to-link-rule-of-law-to-budget-fund-access/a-55512303>, 访问日期: 2021 年 5 月 2 日。

侵犯了国家的主权。<sup>①</sup> 在多方的劝诫下，2020年12月10日，欧盟和波兰、匈牙利达成妥协，两国不再否决新的预算方案。而欧盟领导人表示，法治联系原则将会客观地使用，以确保欧盟资金能够合理地运用，而不是为了惩罚相关国家。<sup>②</sup>

总之，自新冠肺炎疫情以来，波兰、匈牙利与欧盟的冲突主要集中在价值观领域，但其影响远远超出了价值观范畴，涉及欧洲分裂与分化、国家主权与超国家主权之争、欧洲团结等终极问题。这次冲突最终导致欧盟在预算问题上的较量。虽然最后双方各退一步，暂时达成了妥协，但双方的深度裂痕并未弥合，很可能会在其他节点上再度交锋。

如何看待波兰、匈牙利与欧盟的冲突？具体来说，需要回答以下问题：“价值观”问题是否为欧盟当前的紧迫问题或核心问题？两国是否真的形成了“波匈轴心”？新冠肺炎疫情暴发以来波兰、匈牙利与欧盟的价值观冲突是否会导致彻底偏离“欧洲化”道路，甚至和英国一样导致“脱欧”？对于这些问题，本文通过2009年12月22日至2020年12月15日欧盟各国在欧盟理事会的决策情况统计，<sup>③</sup> 对上述问题进行分析。

## 二、“价值观”问题是否为欧盟当前的紧迫问题及核心问题

新冠肺炎疫情期间，欧盟受到的冲击是全方位的。除了在疫情防控和价值观方面，在经济增长、医疗卫生、交通运输、移民与难民、对外贸易、预算等方面，欧盟都遭受了巨大的压力与挑战。根据2020年欧盟理事会的100次会议决策，在新冠肺炎疫情背景下，欧盟理事会决策议题中讨论了10次以上的议题为交通运输问题，讨论5—10次的议题为：预算与财政问题、农业和渔业问题、移民和难民问题、医疗卫生问题，而直接涉及价值观问题的决策只有2020年12月14日进行的1次议题。这表明：一方面，价值观问题并不是新冠肺炎疫情下紧迫和核心的问题，欧

---

① Daniel Boffey, “EU Faces Crisis as Hungary and Poland Veto Seven-year Budget,” *The Guardian*, November 16, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/16/eu-hungary-veto-budget-viktor-orban>, 访问日期：2021年5月2日。

② Tim Hanlon, “EU Reaches Agreement on \$2.1trn Economic Rescue Package,” *Reuters*, December 11, 2020, <https://newseu.cgtn.com/news/2020-12-10/EU-is-an-inch-away-from-unblocking-2trn-economic-rescue-package-W71CbGjfXi/index.html>, 访问日期：2021年5月2日。

③ 参见：“Voting Results of the Council of European Union,” <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/>, 访问日期：2020年10月2日。

盟理事会讨论更多的是交通运输, 预算与财政、农业与渔业、移民和难民、医疗卫生等更为急迫的问题; 另一方面, 在欧盟理事会 2009—2020 年的决策中, 直接涉及民主、人权、法治等价值观内容方面的议题也非常少。笔者截取了这个时期该机构在民主、人权、法治等事务领域的 10 项决策, 以此来观察波兰、匈牙利在价值观领域偏离欧盟整体决策的程度以及对这种偏离的支持度 (如表 1 所示)。

表 1 欧盟 10 次涉及价值观事务的表决结果

表决时间 (文件号)	议题	反对	弃权	缺席	备注
2013 年 3 月 11 日 (7373/13)	建立一个多年度 (2013—2017 年) 的欧盟基本权利机构	无	无	无	有效多数通过
2014 年 3 月 11 日 (6665/14)	为推进世界民主和人权建立一个财政机制	英国	无	无	有效多数通过
2014 年 3 月 18 日 (7949/14)	建立欧洲自愿的人道主义援助团	无	无	无	全票通过
2014 年 9 月 29 日 (13701/14)	关于欧洲政党和欧洲政治基金会的章程及经费	荷兰、英国	比利时	无	有效多数通过
2016 年 10 月 13—14 日 (13484/16)	关于在刑事诉讼中向嫌疑人和被告提供法律援助的指令	波兰	无	英国、丹麦、爱尔兰	有效多数通过
2017 年 10 月 12—13 日 (12661/17)	关于建立欧盟公共检察官办公室的强化合作	无	无	丹麦、爱尔兰、英国、瑞典、波兰、匈牙利、马耳他、荷兰	有效多数通过
2017 年 12 月 7—8 日 (15547/17)	建立多年度 (2018—2022 年) 欧盟基本权利机构	无	无	无	全票通过
2019 年 3 月 19 日 (7654/19)	欧洲议会选举中的个人数据保护	无	无	无	全票通过
2019 年 4 月 9 日 (8363/19)	修订《欧盟法院规约第 3 号议定书》	无	无	无	全票通过
2020 年 12 月 14 日 (14020/20)	关于保护欧盟预算的制度条件	波兰、匈牙利	无	无	有效多数通过

资料来源: 笔者根据 “Voting Results of the Council of European Union” 数据自制。

从上表可见, 波兰在 10 次涉及价值观问题的投票中否决 2 次, 缺席 1 次;

匈牙利否决1次，缺席1次。两国均未出现对欧盟理事会集体决策的明显偏离。波兰和匈牙利联手投反对票1次，共同缺席1次，但未出现维谢格拉德集团（以下简称“V4集团”）或其他中东欧国家支持波兰、匈牙利否决票的情况。这说明，V4集团在价值观领域的立场与波、匈两国并不一致，更不存在所谓的“中欧价值观”。

### 三、新冠肺炎疫情背景下波兰、匈牙利与欧盟冲突的程度与范围

欧盟日常决策的主要机构是欧盟理事会，其程序为：决策前首先要经过各国政策协调，再提交到欧盟理事会进行投票表决。表决采取“有效多数”机制。“有效多数”表决机制主要经历了三个阶段：在2004年5月1日之前，欧盟15个成员国视其在欧盟中地位和影响力的不同，分别拥有2—10票的表决权，欧盟理事会的总票数为87票，有效多数票为62票。2004年11月，欧盟理事会采用《尼斯条约》中的表决机制，即总票数为321票，有效多数票为232票，并代表一半以上的成员国。2014年，欧盟理事会开始实施新的表决机制（允许有3年的过渡期），即有55%的成员国支持，并且支持国人口占的欧盟总人口65%。这又被称为“双重多数”。因为事先有过协商过程，所以进入欧盟理事会表决时很少存在不通过的决策。

欧盟在外交、安全、税收、社会保障领域仍然采用一票否决制，绝大多数领域事务均采取“双重多数”的决策方式。尽管价值观已被写入欧盟条约之中，并成为欧盟的“硬法”，但欧盟却无法启动欧盟理事会的“有效”决策机制来做出决策，这凸显了欧盟价值观领域的重大缺陷。欧盟要对价值观领域问题进行“有效”表决，必须将价值观问题“捆绑”到经济、预算等其他问题上。而如果将价值观问题放在欧洲理事会中进行表决，则只要波兰和匈牙利联手，就可以破坏全体一致的表决机制。

在新冠肺炎疫情背景下，波兰和匈牙利与欧盟的冲突有所升级，但它是否导致两国对“欧洲化”的偏离，应该放到长期和宏观的视角来看待，不然就可能得出片面和短浅的结论。

#### （一）波兰、匈牙利在欧盟理事会决策中的偏离情况分析

每个欧盟国家在欧盟理事会的表决中，都有同意、反对、弃权 and 缺席四种可能，通过统计2009年12月22日至2020年12月15日期间欧盟理事会的1239

次决策，我们可以观察每个国家的投票情况。为了与脱欧的英国比较，本文只统计了28国自2009年12月28日至2020年1月31日期间的1174次决策投票的基本情况。表2为28国反对、弃权、缺席的次数统计（同意的未统计）。

表2 2009—2020年欧盟成员国在欧盟理事会的投票统计（根据入盟先后排列）

国家	反对	弃权	缺席
德国	26	27	0
法国	1	2	0
意大利	10	6	2
荷兰	34	18	2
比利时	6	17	0
卢森堡	11	6	1
英国	57	112	74
爱尔兰	4	9	69
丹麦	23	9	102
希腊	6	4	1
西班牙	11	8	2
葡萄牙	5	12	0
瑞典	26	7	3
芬兰	7	5	1
奥地利	27	35	0
波兰	20	29	5
匈牙利	22	27	4
捷克	16	26	2
斯洛伐克	9	11	3
斯洛文尼亚	4	14	0
爱沙尼亚	2	13	3
拉脱维亚	2	9	3
立陶宛	3	3	2
马耳他	10	8	1
塞浦路斯	7	1	1
保加利亚	11	16	1
罗马尼亚	4	9	2
克罗地亚 <sup>①</sup>	3	7	1

资料来源：笔者根据相关统计数据自制。

① 克罗地亚的数据从2013年7月1日开始统计。

表2反映了除外交、安全、税收、社会保障等领域之外的需要全体成员国同意的投票情况，数据体现了在这些领域各成员国利益与欧盟整体利益的偏离程度（即对“欧洲化”的偏离程度）。在表2当中，刚刚脱欧的英国在“反对”和“弃权”中均遥遥领先，表明英国的国家利益与欧盟的整体利益确实存在较高的差异度，这为其最终“脱欧”提供了一个新的视角和解释。波兰和匈牙利投的反对票和弃权票在数量上属于中等偏上，但在中东欧国家中呈现“双雁领头”之势。另一个值得注意的现象是，法国的超低偏离程度和德国的较高偏离程度，这说明欧盟在很大程度上符合法国的利益，若不加以协调，法、德两国在今后的欧洲一体化进程中可能存在潜在利益差异。

根据表2的偏离程度，笔者将“反对”设定为权重1，“弃权”（弱反对）设定为权重0.5，“缺席”（超弱反对）设定为权重0.25，可以得出28国在2009年12月至2020年1月的偏离指数。为了简化描述，笔者只比较了欧盟13个国家的偏离指数（参见图1）。

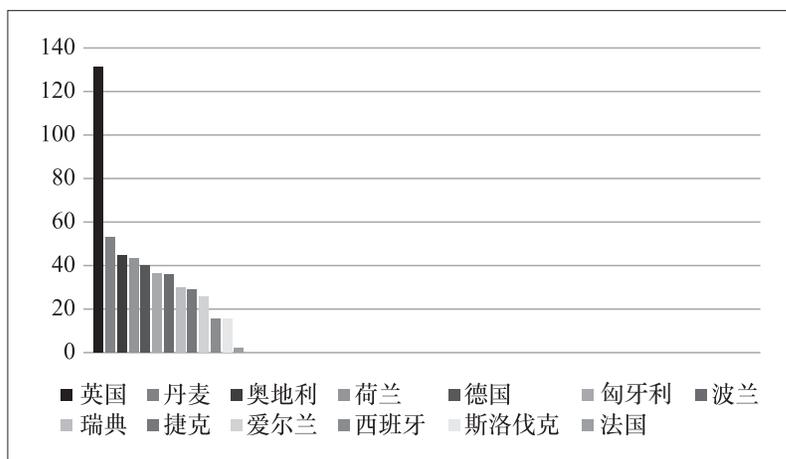


图1 欧盟13国在欧盟理事会投票中的偏离指数

资料来源：笔者根据相关统计数据自制。

用偏离指数除以总的决策次数（1174次），可以得到每个国家在欧盟理事会决策中的总偏离度。例如，英国的偏离度为： $131.5 \div 1174 = 11.2\%$ ；波兰的偏离度为： $35.75 \div 1174 = 3.05\%$ ；匈牙利的偏离度为： $36.5 \div 1174 = 3.11\%$ 。为了简化描述，笔者只统计了英国、爱尔兰、丹麦、法国、德国、荷兰、西班牙、波兰、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、奥地利、瑞典等13国的总偏离度（参见图2）。

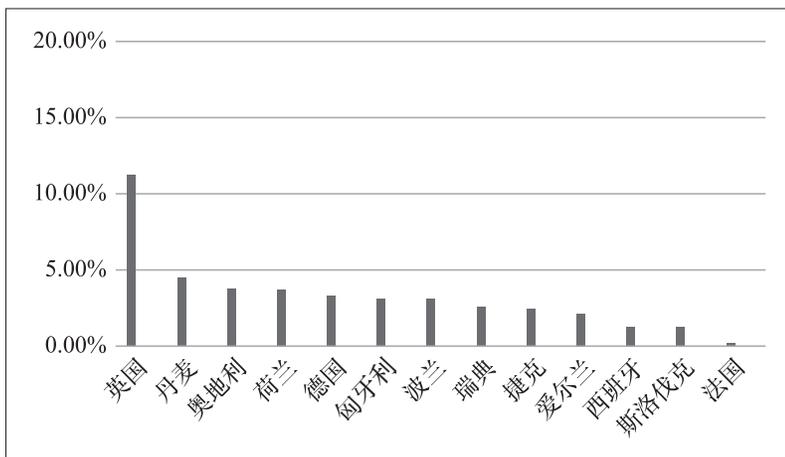


图2 欧盟13国在欧盟理事会决策中的总偏离度

资料来源：笔者根据相关统计数据自制。

由此可见，上图涉及的所有国家均在大多数决策中投赞成票。即使是脱欧的英国，其在欧盟理事会中的总偏离度也只有11.20%。这说明，欧盟仍然是一个具有强大共同利益和行动能力的国际组织。然而，每个国家对欧盟整体决策总体偏离存在较大差异，匈牙利、波兰的总偏离度分别为3.11%和3.05%，占第6位和第7位，只有英国、丹麦、奥地利、荷兰、德国的总体偏离度高于匈牙利、波兰两国，说明两国在欧盟理事会决策中的总偏离度并不算太高，在欧盟可接受的范围之内。这也说明两国和欧盟的价值观之争并没有明显“外溢”到欧盟其他事务领域。匈牙利、波兰两国与欧盟的冲突，仍然属于“软疑欧”，而非“硬疑欧”的范畴。<sup>①</sup>

英国以11.2%的总偏离度在欧盟各国中遥遥领先。英国最终脱离了欧盟，我们可以大致认为，接近11.2%的总偏离度才可能走到了脱欧的岔路口。如果将脱离欧盟的英国的总偏离度设置为100%，我们就可以获得各国的相对偏离度（参见图3）。

<sup>①</sup> 亚历克斯·斯泽比亚克 (Aleks Szczerbiak) 和保罗·塔格特 (Paul Taggart) 从政党的角度对“硬疑欧”和“软疑欧”进行了界定。“硬疑欧”是指原则性地反对欧盟和欧洲一体化。这类政党认为，国家应退出欧盟，或者说它的政策是反对整个欧洲一体化建设；“软疑欧”是指非原则性反对欧洲一体化或欧盟成员国地位，而是在某个领域或某些领域反对欧洲一体化，或者说，在“国家利益”与“欧盟利益”相矛盾的领域反对欧洲一体化。参见：Aleks Szczerbiak and Paul Taggart, “Introduction: Researching Euroscepticism in European Party Systems: a Comparative and Theoretical Research Agenda,” In Aleks Szczerbiak and Paul Taggart eds., *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, Volume II: Comparative and Theoretical Perspectives*, Oxford University Press, 2008, pp.1-27.

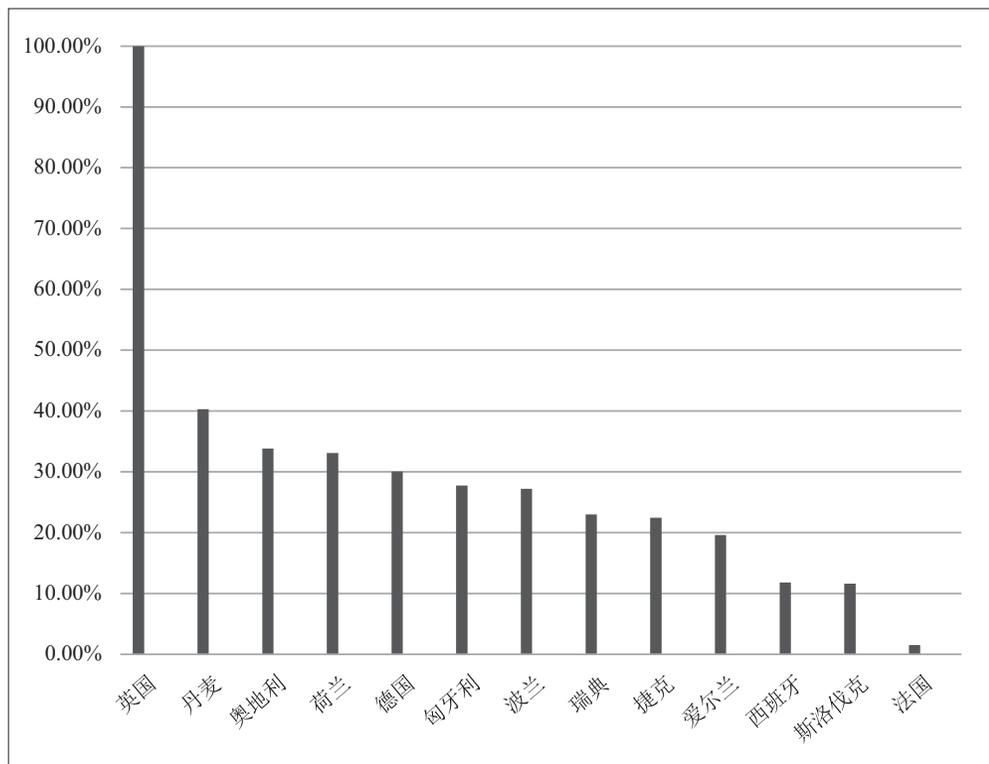


图3 欧盟13国在欧盟理事会决策中的相对偏离度

资料来源：笔者根据相关统计数据自制。

从图3可见，英国在欧盟理事会表决中的偏离程度远远高于其他国家。近年来波兰、匈牙利与欧盟屡发争端，似乎正在急剧偏离“欧洲化”方向，但实际上，两国对“欧洲化”的偏离程度仍然远远低于英国，分别是英国的27.19%和27.76%，甚至低于欧盟“双引擎”之一的德国（30.04%）。因此，我们不应过度夸大波兰、匈牙利与欧盟价值观冲突的后果，更不能认为它将导致波兰或匈牙利脱离欧盟。

## （二）欧盟内是否存在“波匈轴心”

近年来，欧盟内外均出现了“波匈轴心”“疑欧轴心”“不自由轴心”等说法。这些说法是否站得住脚？我们通过分析2009年12月22日至2020年12月15日期间欧盟理事会决策投票数据，发现波兰共反对26次、弃权31次，匈牙利共反对28次、弃权29次，而联合否决、弃权的情况十分罕见（具体参见图4）。

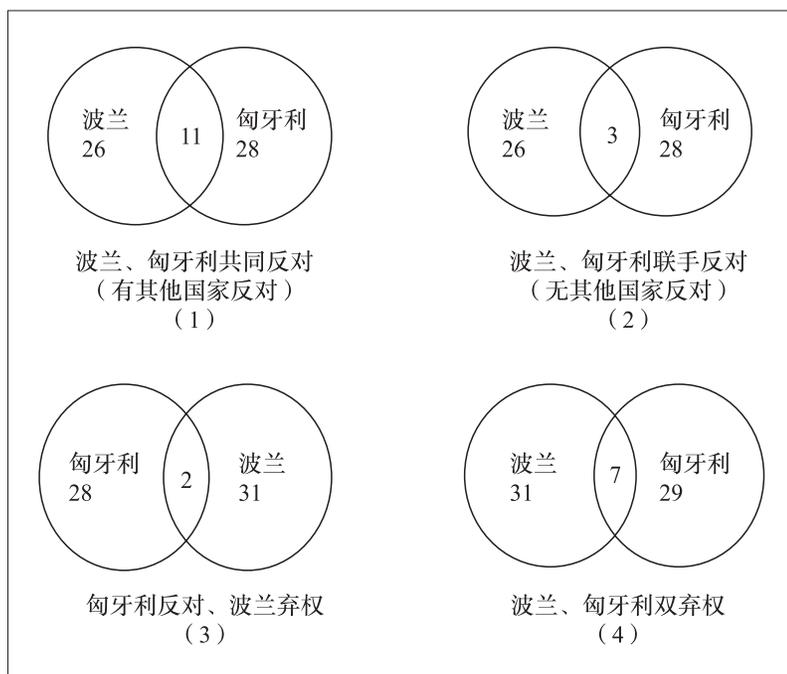


图4 在欧盟理事会决策中波兰和匈牙利联合否决、弃权的情况

资料来源：笔者根据统计数据自制。

由图4可见，波兰和匈牙利和其他国家共同反对欧盟理事会决策11次，但波、匈联手反对的仅有3次；在匈牙利反对时，波兰弃权的有2次；在波兰反对时，匈牙利未出现弃权情况；两国共同弃权7次。由此可见，波、匈两国在欧盟理事会决策中联手的情况明显属于较小概率事件，未显现出明显的“波匈轴心”联合投票倾向。另外，从统计结果来看，V4集团在欧盟理事会中也没有明显的联盟投票情况的发生，未发现一次V4集团同时投反对票的情况，即使将反对票和弃权票（弱反对）放在一起统计，也未发现V4集团在某一次决策采取集体行动的情况，却反而发现V4集团中存在明显的表决分化倾向。这说明，V4集团对波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克的凝聚程度并未明显超越欧盟对四国的凝聚程度，欧盟内部并不存在由“波匈轴心”引领的反欧洲化的V4集团，这也印证了伊雷内乌茨·鲍威尔（Ireneusz Paweł Karolewski）和马切伊·威尔加（Maciej Wilga）的结论，即由于4个国家存在着各自的国家利益且参与欧洲一体化的程

度不同，导致 V4 集团的团结成为严峻的问题。<sup>①</sup>同时，它也证明了波兰、匈牙利在价值观方面的偏离不仅未外溢到其他领域，也未外溢到 V4 集团或欧盟其他国家。

在 2020 年 12 月 14 日的欧盟理事会表决预算与制度挂钩表决中，波兰、匈牙利的反对票也未获得捷克、斯洛伐克的支持。与此相反，两国都反对波兰、匈牙利在疫情期间违反“法治”原则的做法。捷克前部长维拉·朱罗瓦 (Věra Jourová) 指出，波兰、匈牙利的做法属于“独裁剧本”，它在欧盟没有立足之地。<sup>②</sup>斯洛伐克外交部长伊凡·科尔索克 (Ivan Korcok) 也表示，波兰和匈牙利企图迫使欧盟放弃“法治机制”与欧盟资金挂钩是不现实的。希望两国抓住机会改变态度，以通过欧盟新的预算和救助计划，这对所有 V4 国家而言都是巨大的机会。<sup>③</sup>因此，波兰、匈牙利对欧盟价值观的挑战实际上分化了 V4 集团。

### (三) 法律与公正党、青民盟是否明显抬高了两国的欧洲化偏离度?

2015 年 10 月 25 日，波兰法律与公正党在议会选举中赢得半数以上席位，得以单独执政；而匈牙利青民盟领导的执政联盟也在 2010 年 4 月、2014 年 4 月和 2018 年 4 月连续三次在议会选举中获得议会三分之二席位。近年来，波兰、匈牙利两国在移民与难民、法治、民主、人权等方面屡屡与欧盟唱反调，引起了欧盟及欧洲社会的不满，两国的执政党秉承的保守、排外、民族主义、国家主义、加强行政权力等政策主张也为外界所指责。那么，两党执政之后是否明显提高了两国在欧盟理事会决策中的偏离度呢？根据波兰、匈牙利在 2009 年 12 月 22 日至 2020 年 12 月 15 日期间两国的欧盟理事会的偏离指数，可以制作两国在欧盟理事会决策中的偏离曲线（参见图 5）。

---

① Ireneusz Paweł Karolewski and Maciej Wilga, “Poland and the European Union,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, February 26, 2018, pp.1-42.

② Daniel Boffey, “EU Proposes New Rules to Protect LGBTQ+ people Amid ‘Worrying Trends’,” *The Guardian*, November 12, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/12/eu-proposes-new-rules-to-protect-lgbtq-people-amid-worrying-trends>, 访问日期：2021 年 5 月 2 日。

③ Miroslava German Sirotnikova, Edit Inotai, Tim Gosling and Claudia Ciobanu, “Democracy Digest: Hungary and Poland Remain Defiant over EU Budget Block,” *Balkan Insight*, November 20, 2020, <https://balkaninsight.com/2020/11/20/democracy-digest-hungary-and-poland-remain-defiant-over-eu-budget-block/>, 访问日期：2021 年 5 月 2 日。

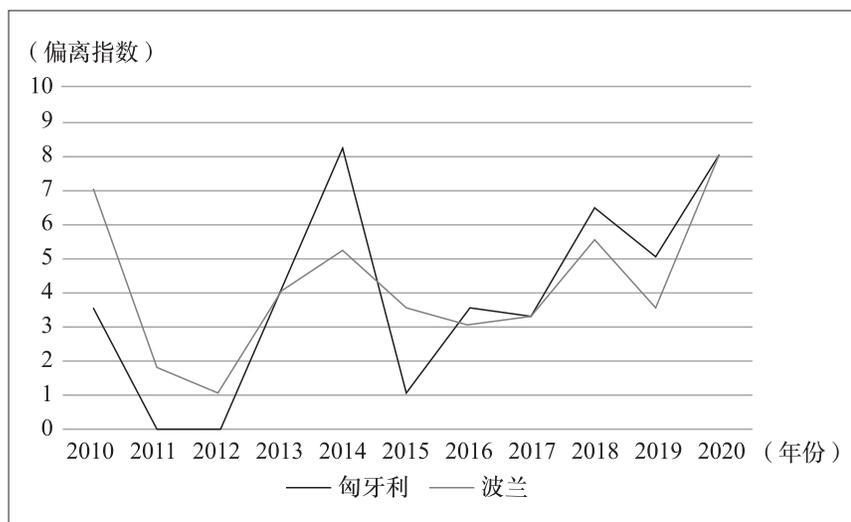


图 5 2010—2020 年波兰、匈牙利两国在欧盟理事会决策中的偏离曲线

资料来源：笔者根据相关统计数据自制。

从图 5 可以发现以下问题。其一，2015 年后，波兰在偏离欧洲化方面总体出现逐步上升的趋势，偏离最高点（2020 年）超过了法律与公正党执政之前的指数。其二，匈牙利青民盟执政后，出现了一段时间偏离的明显下降，此后连续出现两个小高潮（2014 年和 2020 年），但在 2015 年之后也呈现出总体上升之势。其三，波兰法律与公正党和匈牙利青民盟在两国执政后，虽然两国对欧盟的偏离度总体抬升，但抬升的幅度并非迅速直线攀升。这说明，尽管波兰、匈牙利两国执政党与欧盟存在较大的分歧，但并未导致两国在欧盟理事会的投票中出现大幅度的偏离。其四，该图体现的只是偏离曲线，而在大多数欧盟理事会的决策中，波兰、匈牙利两国和欧盟仍然是整体一致的。在 2009 年 12 月 22 日至 2020 年 12 月 15 日期间欧盟理事会的 1239 项决策中，波兰和匈牙利的总体偏离度分别为：3.45% 和 3.51%；而波兰、匈牙利在 2015 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 15 日期间的整体偏离度分别为：4.35% 和 4.6%，偏离度略有上升。2020 年，波兰、匈牙利两国的偏离度则出现了明显的上升，对欧盟理事会决策的总体偏离度均为 12.12%，甚至略高于英国的整体偏离度（11.2%）。当然，一个年度的统计并不能说明太多问题，但需要关注的是这种偏离是否会持续下去。

#### 四、结论与展望

2015年后,波兰法律与公正党、匈牙利青民盟的执政导致两国与欧盟偏离度有所上升,尤其在新冠肺炎疫情之后,这种趋势进一步加强。但从整体上看,波兰、匈牙利两国对欧洲化的偏离,并没有明显偏离“欧洲化”的轨道,也并不存在一个“波匈轴心”。波兰、匈牙利与欧盟的价值观冲突未外溢到其他领域、也未外溢到其他国家,包括同是V4集团的捷克、斯洛伐克两国。波兰、匈牙利与欧盟冲突也不会导致欧盟分裂,更不会导致波兰或匈牙利脱欧。况且近年来,波兰、匈牙利两国人民对欧盟的仍然存在着很高的接受度,<sup>①</sup>两国执政党不可能偏离民众太远。但波兰、匈牙利两国在价值观领域与欧盟的冲突,在一定程度上确实破坏了欧盟的团结,延缓了两国的欧洲化进程,给欧盟在民主、法治、司法独立等方面带来了挑战。

显然,波兰、匈牙利两国希望能够享受欧盟成员国的好处却又不愿意承担相应的责任,对此,欧盟如果不做出反应,威望将大打折扣。<sup>②</sup>然而,鉴于欧盟“价值观”惩罚条款本身存在着诸多问题,惩罚程序几乎不可能启动。欧盟只能考虑对价值观领域的制裁工具进行创新,正是这样,欧盟才出台了“法治机制”,即将价值观“捆绑”在经济、预算、环境等问题之上,从而绕过欧洲理事会的一致表决,通过“有效多数”表决的形式来压制波兰、匈牙利两国。但“法治机制”最终并未运用于波兰、匈牙利两国,这种妥协是必然的,毕竟波兰、匈牙利对欧盟的挑战并不是全方位的,其偏离“欧洲化”的程度也是可以接受和可控的。对长期以来依赖欧盟资金的波兰、匈牙利来说,如果来自欧盟的资金缺位,加入欧盟的红利将大大缩水。因此,当前冲突还远未到达摊牌的地步。

(责任编辑:张颖)

---

<sup>①</sup> 据皮尤研究中心2017年的调查数据显示,2010—2017年,波兰、匈牙利两国民众对欧盟持认可态度的比例持续稳定增长。2017年,波兰、匈牙利民众认可欧盟的比例分别达到74%和67%,在欧盟成员国中居第1位和第3位。参见:Bruce Stokes, Richard Wike and Dorothy Manevich, “Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU,” Pew Research Center, *Global Attitudes & Trends*, June 15, 2017, <https://www.pewresearch.org/global/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>, 访问日期:2020年10月2日。

<sup>②</sup> Alexander Brotman, “COVID-19 and Democracy in the European Union”, *E-international relations*, May 26, 2020, <https://www.e-ir.info/2020/05/26/covid-19-and-democracy-in-the-european-union/>, 访问日期,2020年10月2日。

## **Deviation from Europeanization in Poland and Hungary in the Context of COVID-19——An Analysis Based on the Decisions of the Council of European Union (25)**

**Yang Yousun**

【 Abstract 】 In recent years, especially after the outbreak of COVID-19 in 2020, Poland and Hungary have seen an escalation of conflicts with the EU. After the UK faded out and eventually left the EU, Poland and Hungary have become more Eurosceptic, engaging in fierce battles with the EU over accepting refugees, LGBTQ+ rights, democracy, and the rule of law. There is even talk about the so-called “Polish-Hungarian Axis”. Will the conflicts between Poland/Hungary and the EU lead to a complete departure from “Europeanization”, or to what extent will it lead to such departure? Does the “Polish-Hungarian axis” exist? These issues call for a more macroscopic and long-term analysis. Through statistics, analysis, and comparison of the voting results of the Council of European Union of the two countries between 2009 and 2020, the paper attempts to draw an objective and rational conclusion.

【 Key Words 】 COVID-19, the Council of European Union, Europeanization

【 Author 】 Yang Yousun, Professor at the School of Government of Shanghai University of Political Science and Law, whose research focuses on European political systems, ethnic issues, and European integration.

## **Challenges and Responses of the SCO after Its Expansion——A Study from the Perspective of the Relationship between International Organizations and International Norms (41)**

**Zhang Jiaolong**

【 Abstract 】 Four years after the first expansion, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) has not improved the ability to maintain regional security, extended economic cooperation, or enhanced international influence. On the contrary, it has encountered such challenges as the decline in the cohesion of the SCO and deteriorating bilateral relations among member states. Why is it the case? From the perspective of the relationship between