

# 從合作到整合： 歐盟對俄烏衝突的差異化運作 （2014-2025 年）

崔 琳

（淡江大學外交與國際關係學系副教授）

## 摘 要

本文企圖透過歐盟共同外交與安全政策的差異化運作，探討歐盟從 2014 年以來對於俄烏衝突的應對——從「自主性」、「行為規範」和「運作邏輯」三個指標，界定「差異化合作」與「差異化整合」概念，進而探討歐盟在 2014 年克里米亞危機及 2022 年俄羅斯入侵烏克蘭後，其自身、對俄制裁及對烏支援的轉變。筆者認為，2014 年克里米亞危機期間，歐盟的應對以德法主導的差異化合作為主；然而在 2022 年俄羅斯全面入侵烏克蘭後，歐盟對俄烏的認知改變，其反應具差異化整合之特徵，更全面、一致，也強化了對俄羅斯的能源自主能力。

**關鍵詞：**克里米亞危機、俄羅斯入侵烏克蘭、差異化整合、差異化合作、共同外交與安全政策

## 壹、前言

2022年2月俄羅斯入侵烏克蘭，為正值新冠疫情後復甦的全球經濟帶來新的動盪，歐盟首當其衝地面對地緣政治與安全威脅。這場戰爭促使歐盟全面調整政策，一方面對烏克蘭提供經濟、軍事與人道援助，另一方面對俄羅斯祭出多輪制裁，展現無視克里姆林宮分化意圖的堅定立場。儘管內部仍存在大小國利益差異，歐盟在執委會主導下行動更為迅速一致，成為二戰以來歐洲最大地緣政治危機的積極參與者。

由於歐盟自成立以來便存在著差異化（differentiation）的特性，它始終「處於不斷變化、支離破碎的狀態，在政府間談判和多層次治理之間保持平衡，其中存在著政府間、超國家和跨國領域之間持續相互作用，以及正式和非正式政策實踐之間的平衡關係」（Van Tatenhove et al., 2006: 8-24），因此歐盟是以靈活且多元的方式，即使在差異中依舊能夠進行合作，進而達到差異化整合（differentiated integration）的目的。差異化也越來越多地出現在共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）中（Averre, 2016: 699-725; Amadio Viceré, 2020: 337-358; Grevi et al., 2020; Kovář & Kočí, 2022: 2-9; Siddi et al., 2022; Szép, 2020: 855-871; Klose et al., 2023: 259-276），且歐盟對外行動中的差異化運作更具靈活性，成員國經常繞過正式條約中關於差異化運作的規定，偏好在框架外進行合作。因此學者們將這些框架外進行的差異化界定為差異化合作（differentiated cooperation），並認為差異化整合已成為例外，而差異化合作是歐盟對外行動的新趨勢（Amadio Viceré & Sus, 2023: 4-34）。

雖然學者們認為歐盟成員國越來越傾向於框架外進行差異化合作，但不可否認，歐盟提供了一種正式且以規則為導向的官方環境，包括歐洲機構與各國政府之間的制度化互動，以及正式的決策程序

等安排，這一切仍然發揮著重要作用。此外，關於差異化整合或差異化合作的研究案例，有許多是對個別短暫的事件分析，例如針對敘利亞、阿富汗或其他地區危機事件的處理臨時措施或臨時聯絡小組，2014年克里米亞危機的「諾曼第模式」（Normandy Format）也是其中之一。然而，從2014年烏克蘭危機到2022年俄羅斯入侵烏克蘭的長期衝突觀察，歐盟對俄羅斯地緣政治行爲的出現是長期的結果，彼此的競爭緩慢而穩定地演變成一種兩極對抗，並因俄羅斯的突然入侵而加速（Raik et al., 2024: 43）。基於對相關理論與概念的探究，以及對2014年以來俄烏衝突的觀察，本文企圖透過制度及歷史途徑，從歐盟共同外交與安全政策的差異化運作，探討歐盟對於俄烏衝突的應對。在制度面以差異化運作的自主性（autonomy）、行爲規範（behavioral norms）和運作邏輯（functioning logic）三個指標，界定「差異化合作」與「差異化整合」概念，並進一步從歷史面向，分析自2014年克里米亞危機到2022年俄羅斯入侵烏克蘭後，歐盟自身、對俄制裁及對烏支援的轉變。筆者認為，2014年烏克蘭危機期間，歐盟的應對以德法主導的差異化合作為主；然而在2022年俄羅斯全面入侵烏克蘭後，歐盟對俄烏的認知改變，其反應具差異化整合之特徵，更全面、一致，也強化了對俄羅斯的能源自主能力。

## 貳、共同外交與安全政策中的差異化運作

差異化被認為是歐盟外交政策整合的固有要素，是制定共同外交與安全政策之初便具有的特徵（Grevi et al., 2020; Siddi et al., 2022: 107-123; Łazowski & Blockmans, 2016: 13-45）。《馬斯垂克條約》（*Maastricht Treaty*）在建立共同外交與安全政策時，採取了相當謹慎的跨政府合作模式，同時透過數項靈活性機制，使成員國在參與程度和決策上保有彈性，例如條約第J.4條允許成員國因防務政策的不同狀況，採取不同步的整合步調；在共同外交與安全政策的執行階

段，條約也提供成員國選擇性參與或暫緩執行的空間；條約第 J.3 條第 7 款並設置了保護性條款，使成員國在執行已同意的聯合行動時，如果遭遇重大困難，可在理事會內尋求適當解決方案。

事實上，差異化安排在歐洲統合之初便已出現，這些安排因政策部門而異，包括不同的成員群體，並提出了一系列獨特的決策方法，例如在 1957 年建立歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）的《歐洲經濟共同體條約》（*Treaty Establishing the European Economic Community*），即《羅馬條約》（*Treaty of Rome*）中，已經包含了限制其地域範圍的條款、某些成員國的特定例外情況和許多保障條款（Brunazzo, 2022: 21; Pirozzi & Bonomi, 2022: 1）。其後隨著歐盟統合的發展所面臨的政治、法律及制度的困境和各時期的危機（Brunazzo, 2022: 18-34; Koenig, 2015），差異化已成為歐盟的新常態，也是其特徵之一（Pirozzi & Bonomi, 2022: 1-2）。

爲了深入研究問題，歐盟執委會在「展望 2020」（Horizon 2020）計畫下資助「歐盟有效性與問責制的整合與差異化」（EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability, EUIDEA）研究，參與該計畫的學者同意差異化已成為歐盟的新常態，也是定義其未來發展的關鍵問題之一；在複雜的歐盟機制中，適時引入能與歐盟憲政和身分的核心原則相容的靈活性，在治理方面具有可持續性，且爲歐盟公民、成員國和受影響的第三方合作夥伴所接受，故差異化是可取的（Community Research and Development Information Service, 2023）。

施莫芬尼格（Frank Schimmelfennig）和溫岑（Thomas Winze）透過統計，指出自 1992 年差異化開始成爲條約法中的相關議題，當時所有條約條款中約有 1% 至 2% 有實際的差別待遇；之後隨著《馬斯垂克條約》和《申根協定》（*Schengen Agreement*）的生效，差異化的比例超過了 30%；到 2012 年底時，因歐盟的東擴、《里斯

本條約》（*Treaty of Lisbon*）及歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM）的確定，使條約及條款差異化已達到 43% 左右（Schimmelfennig & Winzen, 2014: 358）。歐盟統合的國家與政策部門越多，其成員國就越可能因不同的偏好和能力，致使其中涉及的價值或再分配的政策引發衝突，甚至難以管理和解決；最後，歐洲統合越是超國家治理，就越可能激起國內民族主義的強烈抵制。因此，成員國必須在適合其偏好和能力的不同整合層級上進行合作，以克服僵局（Schimmelfennig & Winzen, 2014: 360）。由此可見，差異化運作既是各國內部與外部政治壓力下的產物，也是在一個多元歐洲中追求統合與尊重差異之間取得平衡的反映。同樣地，共同外交與安全政策中的差異化也是來自功能制約與政治壓力妥協的結果，兩者在主權考量、解決利益和偏好分歧，以及其所導致的決策僵局、國際局勢變化等因素交互作用下，產生了靈活參與、因地制宜的差異化運作形式。

## 一、共同外交與安全政策中的差異化運作

共同外交與安全政策的決策主要採全體一致決，但《歐洲聯盟條約》（*Treaty on European Union, TEU*）提供了一些彈性機制，容許少數成員國在意見分歧時仍能推進共同政策。其中的差異化運作可以分為：（一）基於《歐洲聯盟條約》的正式制度運作；（二）不基於《歐洲聯盟條約》的非正式運作（Grevi et al., 2020: 8; Kovář & Kočí, 2022: 2; Siddi et al., 2022: 113-114）。

### （一）基於《歐洲聯盟條約》的正式制度運作

從正式制度面而言，歐盟統合過程中的重要條約，已為差異化運作預設了四種正式制度的法律框架，除了關於經濟和貨幣聯盟等部分成員國的範圍、目標和規則等差異化安排外，其餘三類均與共同外交與安全政策有關。

1. 建設性棄權（constructive abstention），根據《歐洲聯盟條約》第 31 條規定，採取建設性棄權的國家不受該決定約束，但必須承

認該決定對整個歐盟具有拘束力，同時不得採取有損該決定的行動。爲了確保此機制不致被濫用，條約設定了門檻：若棄權的國家數量達到三分之一的成員國（且其人口合計達三分之一），則該項決定不可通過。

2. 加強合作機制（the mechanism of enhanced cooperation），依據《歐洲聯盟條約》第 20 條和《歐盟運作條約》（*Treaty on the Functioning of European Union*, TFEU）第 326 條至第 334 條的規定，如果至少九個成員國希望在非屬歐盟專屬權限的領域開展更緊密合作，且已作出該合作對所有成員國「開放參與」的保證，即可提出加強合作申請。加強合作機制是整體無法以 27 國一致方式行動時，才能啓動的最後手段，一旦獲准進行加強合作，非參與國仍可列席相關討論，但只有參與合作的國家才能對該議題進行表決。
3. 防禦領域的永久結構性合作（Permanent Structured Cooperation, PESCO），《歐洲聯盟條約》第 42(6) 條和第 46 條爲成員國提供了進一步強化防務合作的框架。參與永久結構性合作的國家必須達到兩個基本條件：一是大幅增強國防能力，包括增加國防支出、參與軍備研發等；二是能夠在 30 天至 120 天內部署戰鬥部隊執行歐盟指定任務。永久結構性合作的決策權限僅限於參與國，且通常需要一致同意才能通過決策，未參與的國家無權干預或否決框架內的決定。

上述基於條約的安排，不僅允許一個或多個成員國不承諾涉及其他國家的決定，以及加強部分國家之間的合作外，亦使成員國能夠超越一致決的限制而進行合作。然而，在需要快速決策的政策領域中，這些正式規定程序往往過於複雜（例如加強合作機制），或是過於包容（例如建設性棄權）；同時，各成員國往往因個別國家利益不願意解決或縮小分歧，因此條約規定與政策實務之間出現落差，爲外交政策跳脫條約中嚴格的程序創造了空間，更容易透過非正式或條約框架

外的方式行動（Grevi et al., 2020: 5-7）。

此外，2009年《里斯本條約》中設計了歐洲對外行動署（The European External Action Service, EEAS）和歐盟外交與安全政策高級代表兼執委會副主席（High Representative/ Vice-President）的雙重職務，以協調、引導成員國在外交事務中能發展出一致的想法與行動。不過在實際運作層面，成員國依舊熱衷於保護自主權，並確保能在國家基礎上採取行動的能力，因此，共同外交與安全政策中的諸多差異化運作是透過條約框架外的非正式機制進行（Siddi et al., 2022: 113）。

## （二）不基於《歐洲聯盟條約》的非正式運作

不基於條約的非正式安排，使有意願和有能力的國家在歐盟難以達成一致行動的情況下，以較小團體方式進行合作，推進歐盟的目標。

1. 成員國的區域集團（regional groups），例如比荷盧聯盟（Benelux Union）、北歐波羅的海八國集團（Nordic-Baltic Eight, NB8）或維謝格拉德集團（波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克）（Visegrad Group, Visegrad Four, V4）。這些團體定期舉行磋商，並經常在廣泛的外交政策議程中協調立場（Grevi et al., 2020: 8; Siddi et al., 2022: 113-114）。
2. 包括歐盟成員國和第三國在內的特設聯絡小組（ad hoc contact groups），允許一部分歐盟國家與全球大國合作，以快速應對整個歐盟難以一致解決的衝突，例如「諾曼第」聯絡小組（Delreux & Keukeleire, 2017: 1482; Aggestam & Bicchi, 2019: 520; Grevi et al., 2020: 8; Siddi et al., 2022: 113-114）。儘管歐盟機構可能是觀察員或參與者，但特設聯絡小組的運作是在正式的歐盟結構之外，當危機緩解或達成和平解決方案後，小組即解散。
3. 在國際議程關鍵問題上發揮重要作用的成員國領導小組（lead groups）或核心小組（core groups）（Delreux & Keukeleire, 2017:

1471-1490; Alcaro & Siddi, 2021: 143-165)，例如伊朗核談判中的歐洲英法德三國（Anglo-Franco-German trio, E3/EU）、烏克蘭「諾曼第模式」會談中的「法德組合」（Franco-German duo）。領導小組與特設聯絡小組的不同之處在於，前者完全由歐盟成員國（或歐盟成員國加上歐盟高級代表）組成，並致力於推進商定的歐盟目標。由於少數歐盟國家被委託在特定情況下代表或推動歐盟的政策，因此他們的所作所為必須與歐盟的立場保持一致（Alcaro & Siddi, 2021: 144-148; Grevi et al., 2020: 8）。

4. 差異化運作發生在少數歐盟成員國參加的國際場合，例如七大工業國組織（Group of Seven, G7）、二十大工業國組織（Group of Twenty, G20），或者發生在聯合國安理會的歐盟國家之間，無論是常任理事國（例如法國）或是輪值理事國，這種非正式的差異化合作是依照《歐洲聯盟條約》第 34 條歐盟國家在國際組織中協調和捍衛共同立場之承諾，意味著在多邊舞臺上準備和推進共同倡議（Grevi et al., 2020: 8）。
5. 當歐盟外交與安全政策高級代表指派一個或多個成員國的外交部長執行一項具體外交任務時，也會出現差異化運作，例如 2021 年在衣索比亞內戰期間，時任外交與安全政策高級代表博雷利（Josep Borrell）委託芬蘭外交部長哈維斯托（Pekka Haavisto）擔任特使（envoy）。雖然歐盟特別代表（European Union Special Representatives, EUSR）是由理事會設立的正式職位，但歐盟高級代表對現任外交部長的委派任務是一種更靈活的工具，也是一種由政治便利和信任決定的非正式做法。

共同外交與安全政策中的差異化運作，可以藉由各種形式進行，但為了確保其有效並為歐盟外交政策作出積極貢獻，堅持既定的歐盟外交政策價值觀和立場等先決條件相當重要，且此一致性也有利於歐盟外交政策的內部合法性及其在其他國際行為者眼中的可信度（Siddi et al., 2021: 10）。

## 二、差異化整合與差異化合作

根據「歐盟有效性與問責制的整合與差異化」計畫採用的定義，差異化「涵蓋了國家（歐盟成員國和第三國）和次國家實體以非同質、靈活的方式合作的任何整合或合作模式」（Pirozzi & Bonomi, 2022: 7; Brunazzo, 2022: 18; Klose et al., 2023: 261）；同時，學者們以歐盟差異化的研究為起點，進一步討論了「差異化整合」與「差異化合作」，以及在此過程中所出現的非正式運作。

「差異化整合」與「差異化合作」為差異化現象的兩個子類型，當差異化現象發生在以合作原則運作的歐盟行動領域時，國家調整各自行動，不將主權移交給超國家機構，此為差異化合作；另一方面，當差異化發生在以整合原則運作的歐盟行動領域時，這意味著將主權集中或委託給超國家機構，從而產生約束參與成員國自主權的共同規則和政策決策，可視為差異化整合（Klose et al., 2023: 261）。克洛澤（Stephan Klose）、佩羅（Elie Perot）和特米茲勒（Sevgi Temizisler）借鑑博澤爾（Tanja A. Börzel）關於歐盟以政府間合作為基礎的行動領域中，超國家機構參與程度量表，以 1 至 5 等級區別差異化整合與差異化合作（請見表 1）：0 至 2 級的歐盟行動領域被定義為基於政府間合作，因此當這些政策領域中存在差異化現象時，可將其視為差異化合作；而 3 至 5 級是以超國家機構深度參與（或唯一權威）為特徵的共同決策形式，可以被視為差異化整合（Klose et al., 2023: 262-263）。

表 1 按歐盟權力集中度區分差異化整合與差異化合作

權力集中度（centralization）		差異化
0	歐盟層面沒有協調	差異化合作
1	政府間協調 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 歐盟高峰會（European Council）是行政和立法機構，一致決</li> <li>· 歐盟執委會（European Commission）無倡議權</li> <li>· 歐洲議會（European Parliament）未參與</li> <li>· 歐洲法院（European Court of Justice）未行使司法審查權</li> </ul>	

權力集中度 (centralization)		差異化
2	政府間合作 · 部長理事會 (Council of the European Union) 是主要的行政和立法機構，一致決 · 歐盟執委會與部長理事會共享倡議權 · 歐洲議會磋商 · 歐洲法院有限的司法審查權	
3	共同決策一 · 歐盟執委會專屬倡議權 · 以下列方式與部長理事會共同立法： (1) 歐洲議會的一致決與協商 (2) 歐洲議會一致決和共同決策程序或多數決與協商 · 歐洲法院全面司法審查權	差異化整合
4	共同決策二 · 歐盟執委會專屬倡議權 · 以下列方式與部長理事會共同立法： (1) 合作 (2) 共同決策程序 · 歐洲法院進行全面司法審查	
5	超國家集權 · 歐盟執委會 / 歐洲央行的獨立決定 · 歐盟高峰會和歐洲議會不參與 · 歐洲法院完全管轄	

資料來源：克洛澤等人 (Klose et al., 2023: 263)。

阿瑪迪奧威契列 (Maria Giulia Amadio Viceré) 擴充了前述克洛澤等人的界定，以自主性、行為規範和運作邏輯為指標，界定了差異化整合與差異化合作 (Amadio Viceré, 2020: 341-342; Amadio Viceré & Sus, 2023: 10-12)。

(一) 自主性是指成員國對歐盟超國家機構的正式授權。在差異化整合中，成員國將政策措施和職能授權歐盟超國家機構，且超國家機構有足夠的裁量權 (discretion)，故在差異化整合中，

超國家機構能夠影響成員國之間的差異化運作。相反地，在差異化合作中，成員國下放的裁量權有限，因此這些超國家機構無法影響成員國之間的互動。事實上，在差異化合作中，歐盟超國家機構經常被忽視，並被降級為成員國的執行和行政支援部門。

- (二) 在行為規範方面，尋求共識的做法是差異化合作的型態：議價——無論是否艱難都是差異化整合的特徵。
- (三) 至於運作邏輯，差異化整合通常依賴具有法律約束力的行為；而差異化合作通常依賴非約束性、自願的合作安排。

從此三個指標可以看到，前述克洛澤等人的界定是在第一項「自主性」（成員國授權與歐盟機構裁量權之間消長）指標中，然而「行為規範」及「運作邏輯」指標對於差異化運作的界定更加全面，有助於釐清差異化合作與差異化整合之間的差異：差異化合作是成員國尋求共識，以非約束性、自願的合作安排，其中歐盟機構的裁量權有限；相反地，差異化整合是歐盟機構主導、正式且具有法律約束力，在成員國議價後所進行的整合。雖然二者都是對國家間的主權關切和異質性的回應，允許「非同質、靈活的方式」運作，讓自願的參與者在某些領域向前發展，但彼此的區別在於差異化的安排是基於《歐洲聯盟條約》和促進整合，例如加強合作機制、永久結構性合作，或是透過非正式或政府間管道，像是區域集團、特設聯絡小組、領導小組或核心小組等方式的運作。此外，兩者是更廣泛的差異化概念下的互補概念，彌合了歐盟統合的期待及成員國不同利益或能力之間的差距。

根據前述的界定與討論，我們可以透過表 2 呈現。

表 2 共同外交與安全政策中的差異化運作

原因	功能制約與政治壓力妥協	
模式	差異化合作	差異化整合
自主性	歐盟高峰會與部長理事會主導行政和立法；歐盟執委會、歐洲議會、歐洲法院有限範圍的裁量權	歐盟執委會專屬倡議權，歐洲議會、歐洲法院司法審查行使充足範圍的裁量權，與部長理事會共同立法
行為規範	尋求共識	議價
運作邏輯	整合方式自願政策協調	透過具有約束力的法案進行整合
實際運作	區域集團 特設聯絡小組 領導小組或核心小組 平行國際論壇 高級代表任務指派	建設性棄權 加強合作機制 防禦領域的永久結構性合作

資料來源：作者自行整理。

雖然學界已在概念上區分出「差異化整合」與「差異化合作」，但在實際觀察中，兩者往往難以明確劃分。正如克洛澤等人（Klose et al., 2023: 262）所言，不應期待所有差異化案例都能清楚歸類於這兩種理想型之一，差異化合作與差異化整合之間的界線在實踐上常常模糊不清。阿瑪迪奧威契列與蘇斯（Monika Sus）（Amadio Viceré & Sus, 2023: 4-34）進一步指出，差異化整合與差異化合作均涉及成員國之間，或成員國與第三方之間的互動，但兩者並無固定的時間順序或必然的發展邏輯，差異化整合可能轉化為差異化合作，反之亦然。這兩種形式也可能最初以非正式方式運作，隨著時間推移而逐漸正式化。因此，儘管差異化運作的制度化程度有別，其實際形式既可能嵌入於歐盟正式制度架構之中，也可能存在於其框架之外，但仍大致與該制度架構保持某種程度的聯繫。正如塔坦霍夫（Jan van Tatenhove）等人（Van Tatenhove et al., 2006: 14）所強調的，即使在非正式操作盛行的背景下，歐盟政治仍提供了一套正式且以規則為導向的制度環境，其中包括歐洲機構與成員國間的制度化互動，以及正

式決策程序，均扮演關鍵角色。

## 參、歐盟對俄烏認知改變影響差異化運作

後冷戰時期的歐盟基於其內部、外部的各種政治經濟與地緣安全因素的考量，透過正式的共同外交與安全政策的政府間互動，以及歐洲睦鄰政策（European Neighbourhood Policy）和東部夥伴關係（Eastern Partnership）的超國家行動，支持後蘇聯國家轉型，以擴大其影響力，並從中受益。2004年歐盟擴大與烏克蘭的橙色革命是推動雙方關係強化的里程碑，但是基於歐盟內部對俄羅斯的立場及烏克蘭國內的政爭與司法不公等問題，2007年烏克蘭與歐盟的《聯繫國協議》（*Association Agreement*）及深化全面自由貿易區（Deep and Comprehensive Free Trade Area）推動進度不如預期，當時成員國持不同偏好：維謝格拉德集團支持這些協議，但德、英則主張，烏克蘭司法改革和停止侵犯人權行為是簽署和批准協議的必要條件（Amadio Viceré, 2018: 191）。

2013年歐盟各國外長暫緩簽署《聯繫國協議》和深化全面自由貿易區，主張僅有烏克蘭當局在選舉、司法及已商定的關鍵領域進行實質改革，才會簽署協議（Foreign Affairs Council, 2013）。不過部分歐盟成員國開始了自發性的合作，以協助烏克蘭減少對莫斯科的能源依賴：愛沙尼亞決定建造一個小型區域液化天然氣接收站，以減少對俄羅斯天然氣工業股份公司的依賴，並迫使該國中由俄羅斯天然氣公司持有股權的天然氣公司放棄管道的擁有權；斯洛伐克和波蘭則向烏克蘭提供了能源逆向疏送，且斯洛伐克更投資了烏克蘭邊境技術基礎設施的現代化；德國、立陶宛、波蘭和瑞典政府以《聯繫國協議》和深化全面自由貿易區簽訂為條件，向烏克蘭政府施壓，要求釋放烏克蘭前總理季莫申科（Yulia Tymoshenko）（European Council on Foreign Relations, 2014: 78, 80）。然而受制於俄羅斯的「棍棒和胡

蘿蔔」策略，在 2013 年 11 月即將簽署協議的東部夥伴關係峰會前夕，烏克蘭國會以保護國家安全為由，拒絕釋放季莫申科到國外接受治療，隨後，時任烏克蘭總統亞努科維奇（Viktor Yanukovich）也宣布暫停與歐盟達成貿易協議的準備工作，該國隨即引發了大規模抗議，最終導致 2014 年 2 月基輔廣場起義（Euromaidan）及克里米亞危機。

俄羅斯影響了烏克蘭與歐盟的關係，也凸顯了歐俄關係在地緣政治利益與政策取向的差異。最初，歐俄關係是透過一系列協議所建立的合作框架，其中最具代表性的是 1994 年簽署的夥伴與合作協議（*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*），該協議為雙方在經濟與政治上的合作奠定了基礎，涵蓋貿易、投資、人權對話及技術合作等領域。當歐盟啟動歐洲睦鄰政策時，俄羅斯因希望與歐盟建立更直接和平等的關係而拒絕參與，取而代之的是 2003 年的「四個共同空間」（*Four Common Spaces*）合作機制，雙方確立了涵蓋經濟、自由與安全、外交與安全，以及教育與文化等領域的合作，也反映出歐盟與俄羅斯試圖深化夥伴關係的意圖，並在能源、貿易與區域安全等方面加強合作（Bildt, 2015）。

然而，歐盟的東部夥伴關係倡議被俄羅斯視為是對其區域影響力的直接挑戰（Raik et al., 2024: 44-45; Orenstein & Kelemen, 2017: 90），也意味著歐盟內部對俄政策開始出現分歧。2008 年俄喬戰爭（*Russo-Georgian War*）及俄羅斯後續推動的歐亞經濟聯盟（*Eurasian Economic Union*），均進一步暴露了歐俄夥伴關係的局限性。隨著普丁（Vladimir Putin）於 2012 年重返總統之位，雙方關係進一步轉向對抗。然而，歐盟並未展開有效的措施，此係因為 2000 年啟動的歐盟—俄羅斯能源對話（*EU-Russia Energy Dialogue*）在俄羅斯侵略烏克蘭之前仍然是雙方關係的基石，俄羅斯提供約 40% 的天然氣進口量，是歐盟的主要能源供應國（*European Commission, 2013; European Council, n.d.b*）。

另一方面，成員國在歐盟共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）架構下，仍保有各自的外交自主權，為俄羅斯提供了與個別成員國發展雙邊關係的機會，導致歐盟試圖遏制俄羅斯影響力的同時，部分成員國卻採取了親俄政策。例如，塞普勒斯同意俄羅斯海軍艦艇使用其港口；匈牙利與俄羅斯簽署了貸款協定，使其成為唯一的核燃料供應商；希臘與俄羅斯簽署天然氣管道協定，規避歐盟努力降低俄羅斯在歐洲天然氣市場的影響力。同時，俄羅斯在重要專案上繞過歐盟機構，與英、法、德等主要歐洲國家發展雙邊關係，藉此削弱歐盟的力量（Orenstein & Kelemen, 2017: 92）。

上述背景影響了歐盟對俄羅斯在 2014 年侵略行為的定義及其政策選擇，反映了對衝突本質的不同理解、對局勢升級風險的顧慮，以及對烏克蘭在歐洲身分的界定：歐盟當時並未將俄羅斯的行動視為全面戰爭或入侵，而是強調俄羅斯「無視烏克蘭的領土完整和主權」，仍視其為「重要鄰居」，而非戰爭發動者。德國前總理梅克爾（Angela Dorothea Merkel）多次用「烏克蘭危機」來形容局勢，顯示歐洲主要國家對俄羅斯軍事介入的刻意淡化（Bosse, 2024: 1229; Raik et al., 2024: 47）。此外，大多數成員國認為應防止衝突升級，避免提供重型武器或讓烏克蘭加入歐盟，因為這可能激怒俄羅斯，德國更特別強調歐洲的和平應與俄羅斯共同維護，而非對抗，因此反對援助烏克蘭，並與法國一同強調應透過對話尋求外交解決（Bosse, 2024: 1230）。另一方面，歐盟成員國對烏克蘭的界定，仍將其視為「東方夥伴」，梅克爾在演講中將烏克蘭稱為「歐洲鄰居」，強調與其建立「改革夥伴關係」，這體現了在擴大的歐盟與其鄰國之間的身分認同仍然存在「空間差異」（Bosse, 2024: 1231）。因此即使在 2014 年 7 月馬來西亞航空 MH17 航班遭俄羅斯飛彈擊落，激發了歐盟成員國對俄羅斯進一步實施制裁的共識，但其主因是空難觸及了「身為歐洲人」的倫理價值底線，而非全然為了烏克蘭。

歐盟對俄羅斯於 2022 年 2 月入侵烏克蘭的反應與 2014 年形成了鮮明的對比，以前所未有的範圍與速度，展現了成員國之間罕見的團結（Bosse, 2022: 531）。首先，2014 年烏克蘭危機重新被界定為俄羅斯對烏克蘭侵略的起點（Bosse, 2024: 1232）。俄羅斯的侵略行為說明了歐盟欲透過政治途徑安撫普丁的政策徹底失敗，而將 2014 年的事件變更描述為「俄羅斯的侵略」、「對烏克蘭戰爭的開始」和「俄羅斯第一次入侵烏克蘭」，執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）指責俄羅斯在 2014 年「以野蠻的武力吞併了克里米亞半島」，「標誌著普丁開始可恥地試圖剝奪烏克蘭的自由」，克里米亞半島自此成為「俄羅斯在烏克蘭其他被占領地區實施野蠻手段的試驗場」（European Commission 2022b; Bosse 2024: 1232）。其次，俄烏戰爭爆發也意味著德法主導的諾曼第模式及《明斯克協議》（*Minsk Agreement*）失敗，讓歐盟意識到需要「不惜一切代價」武裝烏克蘭以對抗俄羅斯，並讓烏克蘭決定任何未來可能與俄羅斯進行和平談判的時間和條件（Bosse, 2024: 1233）。

另一個改變歐盟觀點的因素是對烏克蘭的認知（Raik et al., 2024: 47）。從 2014 年到 2022 年間，歐盟與烏克蘭的合作主要基於《聯繫國協議》和國家及韌性建設（state and resilience building）工作（Rabinovych & Pintsch, 2024: 1239-1259）。《聯繫國協議》涵蓋了歐盟與烏克蘭的關係、貿易自由化、部門合作及多層次機構結構和爭端解決的基本規範，並成為多種合作活動的起點，進一步促進聯合行動。歐盟的國家建設工作則聚焦於宏觀經濟與金融穩定、基本社會服務的提供及民主與法治；而韌性建設是一個更廣泛的概念，強調增強國家、社會、社區和個人對衝擊的適應能力，並強調歐盟內外工具的聯合使用，如在關鍵基礎設施保護或能源安全方面。這些合作機制和互動所建立的網絡帶來正向反饋，促使參與的歐盟官員，如「烏克蘭支援小組」，對烏克蘭有了更多共同理解和認同，認為該國屬於歐洲大家庭，並強化了與烏克蘭的聯繫，願意為歐盟的應對措施作出貢

獻（Rabinovych & Pintsch, 2024: 1239-1259）。

在 2022 年 2 月 24 日俄羅斯進攻烏克蘭當天，歐盟高峰會 27 個成員國的政府首腦發表聲明，共同譴責俄羅斯嚴重違反國際法，並將對其「採取進一步的制裁措施」（European Council, 2022b）。同年 3 月 10 日至 11 日歐盟成員國領導人在凡爾賽宮舉行會議，將俄羅斯的侵略定義為「歐洲歷史的結構性轉變」，「嚴重違反了國際法和《聯合國憲章》的原則，破壞了歐洲和全球的安全與穩定」，歐盟及其成員國將為歐洲安全承擔更多責任，並且歐盟執委會和成員國將進一步制定提案，採取決定性步驟，以加強歐盟的防務能力、減少能源依賴、建立更強大的經濟基礎（Press and Information Team of the Delegation to China, 2022; European External Action Service, n.d.）。雖然川普上任後美國在歐洲安全及俄烏戰爭的政策明顯轉變，但此舉並沒有弱化歐盟對俄羅斯與烏克蘭的基本認知，反而將其鞏固且長期化。2025 年 8 月 16 日美俄阿拉斯加峰會後，歐盟與歐洲多國領導人共同承諾將繼續支持烏克蘭，並對俄羅斯施加壓力。連任的執委會主席馮德萊恩在 2025 年歐洲議會的演講中，將俄羅斯界定為歐洲的持久威脅，呼籲持續削弱其戰爭經濟，並擴大對烏克蘭的軍事和財政支持（European Commission, 2025a）。

以下將根據前述差異化運作理論中關於自主性、行為規範與運作邏輯三個指標，探討 2014 年與 2022 年歐盟成員國與執委會的決策主導、對俄制裁與對烏援助的政策選擇轉變，這一變化從最初的差異化合作逐漸發展為差異化整合。

## 肆、自主性：從成員國掌控到超國家機構主導

### 一、成員國掌控議程制定

2014 年烏克蘭危機期間，歐盟執委會的角色主要是執行歐盟高峰會和理事會的決策，負責必要的行政和技術性工作，而非主導政策

方向。當時的制裁措施與對俄政策由成員國主導，執委會僅負責落實決策，並未積極推動更強硬的應對方案。值得注意的是，在法律與制度層面，高級代表與歐盟執委會並未被正式指定為歐盟高峰會的下屬機構，亦無義務服從其決策。然而實際運作中，高級代表及執委會在對俄制裁問題上的角色相對消極，未能積極發揮政策推動作用，反而選擇默認歐盟理事會的主導地位。這種現象並非出於制度上的強制性安排，也可能是基於執委會與高級代表對自身角色的定位，選擇不直接挑戰理事會的決策權威，從而默許理事會在制裁議題上的主導地位（Sanus et al., 2024: 1287-1288）。

2014年2月基輔廣場起義使歐盟各成員國面臨壓力，成員國領導人比以往更積極介入，但各國仍然維持2013年12月歐盟高峰會的立場，表示烏克蘭在「準備好」時可簽署《聯繫國協議》和深化全面自由貿易區，並強調該協議並非歐盟與烏克蘭合作的最終目標（Foreign Affairs Council, 2014a）。另一方面，當時的歐盟巴羅佐執委會（Barroso Commission）與高級代表兼執委會副主席艾希頓（Catherine Margaret Ashton）任期將於2014年10月底屆滿，因此高級代表和部分委員態度消極，歐盟高峰會遂掌控議程制定權，而執委會和高級代表則依循成員國的決定，按高峰會執行部門的決策行動（Amadio Viceré, 2018: 205, 210; Amadio Viceré, 2020: 337-358; Szép, 2020: 855-856）。

2014年2月20日至3月18日期間，俄羅斯占領且吞併克里米亞，隨後烏克蘭東部地區爆發叛亂。歐盟高峰會與外長理事會頻繁召開會議，強烈譴責俄羅斯侵犯烏克蘭主權，要求俄軍撤離，並強調歐盟對歐洲和平與穩定的責任，要求歐盟代表採取一切必要的舉措實現這些目標（European Council, 2014: 2）。歐盟執委會遂於4月成立烏克蘭支持小組（Support Group for Ukraine, SGUA），負責協調歐盟與烏克蘭的《聯繫國協議》和深化全面自由貿易區，並且偕同其他相關組織，為烏克蘭在民主、法治和貪腐改革等關鍵領域制定支持計

畫，所需經費則由歐盟成員國共同出資（European Commission, n.d.c; Mathernova, 2022）。

雖然歐盟各成員國的共識是加強對俄羅斯及對破壞烏克蘭領土完整、主權和獨立的行為進行制裁，然而，歐盟內部對制裁問題之細節並未達成一致。在決策幾乎完全由成員國主導的情形下，部分國家，如斯洛維尼亞、匈牙利、塞普勒斯、斯洛伐克、義大利與希臘，均認為制裁可能傷害歐盟自身經濟利益，甚至在理事會中維護俄羅斯的立場，因此，許多能有效遏制俄羅斯侵略的制裁方案被迅速排除。此外，執委會與高級代表的影響力受限，無法在決策過程中發揮實質作用，因此制裁政策的談判空間也大幅縮小（Sanus et al., 2024: 1288）。

2014年7月發生的馬航空難事件使歐盟內部凝聚了加大對俄制裁的共識，但是成員國之間因成本分配不均依舊存在矛盾，對俄政策亦進一步陷入僵局，各國政府繼續對高級代表與執委會施加強制（Amadio Viceré, 2018: 222）。儘管在法、德促成的諾曼第模式下，2014年9月的《明斯克協議》與2015年2月的《明斯克二號協議》確立了停火與政治對話原則，但俄烏雙方對協議的不同解釋，出現了「明斯克難題」（Minsk Conundrum）（Allan, 2020），<sup>1</sup>使烏克蘭東部的戰鬥未曾停止。在歐盟內部，2014年11月的容克執委會（Juncker Commission）上任後，西歐國家立場一致，即被動淡化了俄羅斯構成的安全威脅（Sanus et al., 2024: 1287）。然新任歐盟高級代表兼執委會副主席莫蓋里尼（Federica Mogherini）仍遵循外

---

1. 英國前外交官、皇家國際事務研究所俄羅斯和歐亞計畫副研究員艾倫（Duncan Allan）將俄烏不可調和的分歧稱為「明斯克難題」，烏克蘭政府將其視為重新統一烏克蘭和完全恢復烏克蘭主權的手段，但同時也賦予了這兩個地區一定的下放權力；而俄羅斯則希望透過協議規定的進程，將在盧甘斯克（Luhansk）和頓內茨克（Donetsk）建立親俄政府，使烏克蘭永遠無法真正擁有主權，以確保俄羅斯對烏克蘭保持影響力。

長理事會的決策框架，以繼續推動「落實明斯克協議」作為核心政策（Council of the European Union, 2015a: 3; Amadio Viceré, 2018: 223）。

在莫斯科不願意接受建設性安全治理，且歐盟內部政策方向也缺乏明確更新的背景下，莫蓋里尼被賦予制定歐盟外交與安全政策全球戰略的任務（Averre, 2016: 713; European Council, 2015b: 5-6）。2016年3月，歐盟各國外長回歸到莫蓋里尼最初提出的「指導歐盟對俄政策五項原則」，包括選擇性參與、在歐盟關切的議題上與俄羅斯進行選擇性接觸，以及促進民間交流和支持俄羅斯民間社會的必要性。<sup>2</sup>此雙軌策略平衡了成員國在俄烏問題上的利益、規範及主權與集體行動壓力。因此，成員國外長表示「一致支持該指導原則」（Council of the European Union, 2016: 4），並且該原則也被納入了歐盟全球戰略（European Union Global Strategy）中。

在歐盟全球戰略中，歐盟一方面批評「俄羅斯違反國際法，破壞烏克蘭穩定，導致黑海地區持續衝突，挑戰歐洲安全秩序的核心」，並宣告不承認俄羅斯對克里米亞的非法吞併，也不認同烏克蘭東部的「動盪」，將「增強東部鄰國的復原力，並維護其自由選擇與歐盟關係的權利」；另一方面，該戰略也指出「歐盟與俄羅斯關係的重大變化，需以充分尊重包括赫爾辛基協議和巴黎憲章等國際法，以及歐洲安全秩序的原則為前提」，同時強調「歐盟與俄羅斯相互依存，故歐盟將與俄羅斯討論分歧，並在利益重疊時進行合作」（Mogherini, 2016: 33）。

---

2 歐盟對俄政策的五項指導原則為：堅持在解除對俄經濟制裁之前全面執行《明斯克協議》；尋求與歐盟東部鄰國（包括烏克蘭）和中亞的前蘇聯加盟共和國建立更密切的關係；增強抵禦能源安全、混合威脅和虛假資訊等俄羅斯威脅的能力；儘管關係緊張，但有選擇地與俄羅斯就一系列外交政策議題進行接觸，包括中東合作、反恐和氣候變遷；鑑於制裁針對的是俄羅斯政權而不是俄羅斯人民，加大對俄羅斯民間社會的支持並促進民間接觸。

雙軌策略使歐盟成員國得以維繫與俄羅斯的關係，但也使對俄制裁出現漏洞。例如，2014年7月31日歐盟部長理事會第2014/512/CFSP號決定實施武器禁運，但允許「2014年8月1日之前簽訂的合約或執行此類合約所需的輔助合約」繼續生效（Council of the European Union, 2014c），結果十個歐盟成員國（法國、德國、義大利、奧地利、保加利亞、捷克共和國、克羅埃西亞、芬蘭、斯洛伐克和西班牙）利用歐盟法規中的法律漏洞，在2020年之前至少仍向俄羅斯出口總價值3.46億歐元的武器，包括導彈、炸彈、魚雷、槍支和火箭、陸地車輛和船隻（Brillaud et al., 2022）。

## 二、執委會主導政策

相較於2014年，歐盟在2022年的反應顯得更快、更強硬。早在2021年10月，歐盟執委會便以俄羅斯軍隊在烏克蘭邊境集結的相關情報，與美國、英國和其他國家進行協調（Harris et al., 2022）。跨大西洋官員每周舉行視訊會議，特別是白宮負責國際經濟事務的時任副國家安全顧問辛格（Daleep Singh）與馮德萊恩的內閣首腦塞伯特（Bjoern Seibert）建立了密切的工作關係；歐盟執委會各部門的官員也積極動員，包括歐盟—美國貿易和科技委員會（EU-U.S. Trade and Technology Council）負責處理複雜的出口禁令問題。在準備制裁過程中，執委會發揮了領導作用，與德、法、義等國進行磋商，故戰爭爆發後，馮德萊恩成功主導了關於俄羅斯和制裁政策的跨大西洋對話，也成為時任美國總統拜登（Joe Biden）的主要對話者（Herszenhorn, 2022; Lynch & Gridneff, 2022），歐盟在安全問題上與美國的密切接觸與協調，達到了前所未有的程度（Pop et al., 2022）。

2022年俄羅斯全面入侵烏克蘭後，儘管成員國仍然在歐盟的重大決策中具影響力，但歐盟執委會展現出更強的行動力和議程設定能力。執委會主席馮德萊恩和時任外交與安全政策高級代表博雷利，在

歐盟內部與國際場合積極發聲，甚至於戰爭初期（2022 年 4 月 8 日）親赴基輔，展現對烏克蘭的堅定支持及歐盟的領導力。歐盟不僅主動提出了多輪的對俄制裁方案，包括前所未有的石油禁運、主導了減少對俄能源依賴的 REPowerEU 計畫，並突破限制，宣布了武器供應計畫，推動歐盟對烏軍事支持（Bosse, 2024: 1235; Sanus et al., 2024: 1287）。

為了快速應對戰爭局勢，歐盟執委會在制裁決策中的技術審查程序繞過了傳統的決策流程，凸顯了自身角色。過去，制裁提案通常會在外交關係顧問工作小組（Working Party of Foreign Relations Counsellors, RELEX）進行初步技術性審查，然後提交第二常駐代表委員會（Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union, COREPER II）審議（European Council, n.d.a）；2022 年後，許多制裁建議直接在第二常駐代表委員會層級進行討論，加速了決策過程（Håkansson, 2024: 31-32）。戰爭之初，主張強硬制裁的成員國紛紛向執委會提交激進的制裁方案，這些政治壓力使成員國幾乎接受了所有提出的制裁措施，特別是在布查大屠殺（Bucha Massacre）發生後，歐盟內部引發了強烈的道德衝擊和政治反思，影響了關鍵成員國，如德國的政策立場，強化了採取更強硬制裁的必要性和正當性，從而成為歐盟進一步加大對俄制裁壓力的催化劑。在此過程中，歐盟執委會扮演了核心主導作用，承擔了責任並積極參與了各項制裁方案的細節制定，「無疑是制裁行動的主要推動者」（Håkansson, 2024: 32-33）。

此外，博雷利整合 27 個歐盟成員國情報部門首次參與的分析，以及歐盟成員國、歐盟機構和專家之間的討論，在 2021 年 11 月提交了第一版戰略指南（Strategic Compass）。2022 年 2 月 15 日歐盟執委會在對歐盟防務和安全至關重要的領域提出了一些由執委會主導的倡議，其中包括「對歐洲防務的貢獻，涵蓋從陸地、海上和空中的常規國防工業和裝備，到網路、混合和太空威脅、軍事機動性和氣候

變化的相關性等各種挑戰；以及安全和防務關鍵技術路線圖。這些新舉措是邁向更加整合和更具競爭力的歐洲防務市場的具體步驟，特別是透過加強歐盟內部的合作，從而擴大規模、控制成本和提高運營效率」（European Commission, 2022a）。值得注意的是，2016 年的全球戰略完全由歐洲對外行動署負責制定，並未與執委會合作；但戰略指南是歐洲對外行動署與執委會共同策劃，此揭示了歐洲對外行動署與執委會之間更密切的工作關係。歐洲對外行動署的官員認為，納入執委會的國防投資、混合威脅、軍事機動性和網路防禦等規劃，實則強化了戰略指南（Håkansson, 2024: 35-36）。

2022 年 3 月歐盟高峰會通過了戰略指南，為歐盟到 2030 年加強歐盟的安全和防務政策提供了一個積極的行動計畫，其圍繞在行動（act）、安全（secure）、投資（invest）和夥伴（partner）四大支柱構建，涵蓋了安全和防務政策的所有方面。在行動方面，建立一支最多 5,000 人並可快速部署的部隊，強化歐盟共同安全與防禦政策（Common Security and Defense Policy, CSDP）的任務，並依照《歐洲聯盟條約》第 44 條，允許部分成員國在歐盟框架內規劃和執行任務以提升決策效率；在安全方面，加強「歐盟單一情報分析能力」（Single Intelligence Analysis Capability, SIAC），整合多種工具以偵測和應對外國資訊操縱和干預，發展「歐盟網路防禦政策」，並制定「歐盟太空安全與防禦戰略」，確保戰略領域的通達性；在投資方面，加強國防投資與能力開發，包括高端海軍平臺、未來作戰航空系統及太空能力的共同研發；在夥伴關係方面，深化與北約、聯合國等戰略夥伴的合作，並透過更有系統的對話與行動，及與美國、日本等志同道合的國家強化雙邊夥伴關係（European External Action Service, n.d.）。

戰略指南的制定始於俄羅斯入侵烏克蘭之前，反映歐盟內外所面臨的複雜威脅，為安全與防務提供了長期的全球戰略指引，也清楚回應了俄羅斯對烏克蘭的侵略行為，以及其在全球的破壞性影響。在

此背景下，歐盟不僅在政治、金融、經濟和社會方面支持烏克蘭，高級代表亦排除質疑與反對，說服成員國按自身經濟規模支持歐洲和平基金（European Peace Facility, EPF），並以此基金為烏克蘭購買武器，提供了前所未有的相關軍事支援，包括致命裝備；歐盟的中立國奧地利、愛爾蘭和馬爾他提供了捐助（European External Action Service, n.d.; Foy, 2023）。

## 伍、行為規範：對俄制裁從分歧之下的共識到整合中的議價

從上述可知，在2014年烏克蘭危機至2022年俄羅斯侵略烏克蘭期間，歐盟內部在針對俄羅斯制裁問題上，出現了個別國家利益（部長理事會和成員國）及超國家利益（歐盟執委會和高級代表）之間的相互平衡情形：2014年期間，係由歐盟高峰會或部長理事會主導決策過程，而歐盟執委會未積極參與，基於各國對於自我利益的維護，最終的決策往往是建立在最低共識上的保守做法，任何被認為過於積極的政策都可能被否決；2022年以後，執委會主導了決策過程，有效率地提出具實質效益的政策，但同時也引起成員國對於風險的擔心，因此在必須對自我利益讓步，推動積極政策的情況下，「議價」成為成員國降低成本的途徑（Sanus et al., 2024: 1282-1283）。

### 一、最低共識的制裁

成員國政府對2014年烏克蘭危機問題的處理意見分歧，使執委會和高級代表受到歐盟高峰會及外交部長理事會嚴格限制，各成員國對俄羅斯的「顧慮」也制約了歐盟採取一致有效的行動。在俄羅斯吞併克里米亞後，英國、波蘭、瑞典、丹麥、捷克、立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞等國，因歷史經驗或地緣安全威脅，對俄持鷹派立場，支持嚴厲的經濟制裁；相反地，義大利、希臘、保加利亞、西班牙、葡

葡萄牙等國家則因能源依賴，反對採取制裁措施。奧地利外交部長公開表示，制裁不僅損害俄羅斯，也將傷及歐盟自身的利益；歐盟核心成員德、法兩國一開始也因為與俄羅斯強大的經濟聯繫，對制裁十分猶豫，傾向以外交手段解決，而法國和英國則因為要對俄採取金融制裁或是武器禁運而分裂，進一步削弱歐盟的內部凝聚力（Szépl, 2020: 864; Sjursen & Rosén, 2017: 21-22; Shagina, 2017: 80-81）。

此外，考量到對烏克蘭採取軍事協助勢必激怒俄羅斯，且俄羅斯始終堅稱烏克蘭境內沒有俄軍，只有志願者，因此成員國不敢直接對抗俄羅斯（Amadio Viceré, 2018: 209）。在第一波制裁中，部長理事會同意先採取象徵性行動，禁止俄羅斯申請加入經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）和國際能源署（International Energy Agency, IEA）、排除其參加八國集團會議，並暫停與歐盟的簽證自由化談判。歐盟外長理事會隨後再提出制裁措施，「針對破壞或威脅烏克蘭領土完整、主權和獨立行為負責的 21 名人員實施旅行限制和資產凍結」（Foreign Affairs Council, 2014b; Council of the European Union, 2014a）。然而，該制裁排除了俄羅斯官員，僅針對親俄的克里米亞當局——代理總理、議會議長、塞凡堡（Sevastopol）代理市長等人；俄羅斯也對歐盟及西方國家採取食品與消費品禁運的反制措施作為回應（Shagina, 2017: 79-80）。2014 年 7 月 17 日，馬來西亞航空 MH17 航班在烏東上空遭俄羅斯飛彈擊落，使歐盟制裁政策轉變，德國的政治立場也因此轉為強硬，並發揮了主導作用，影響了法國、荷蘭和奧地利的態度（Shagina, 2017: 82）。在美國施壓下，法國同意取消對俄軍艦銷售合約，並與瑞典、荷蘭、波蘭、羅馬尼亞、英國和波羅的海國家建立了歐盟—美國制裁聯盟。外長理事會因此按照先前歐盟高峰會的授權，「加快制裁準備工作」並「擴大制裁措施」，不過，成員國依舊避免軍事介入，以免激怒俄羅斯。

核心成員國德、法的態度影響了其他歐盟成員國政府，當時幾乎

所有人都認為，只有時任德國總理梅克爾能夠有效處理俄羅斯問題，而法國總統也積極參與其中，因此，德、法在此過程中所扮演的角色得到了廣泛支持（Amadio Viceré, 2018: 213-214）。2014年7月在盟軍登陸諾曼第週年紀念日之際，德、法提出倡議，形成了法國、德國、俄羅斯和烏克蘭之間的「諾曼第模式」，作為烏克蘭危機的特設聯絡小組。「諾曼第模式」談判促成了2014年9月5日《明斯克協議》的簽署，烏克蘭、俄羅斯、烏東的頓內茨克和盧甘斯克代表達成協議，包括：要求各方在歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）（以下簡稱歐安組織）監督及核查下停火、交換戰俘、為衝突地區提供人道援助、允許在分裂地區舉行地方選舉，以及撤回重型武器並建立非軍事區等12項條款（Allan, 2020: 10-11; United Nations, 2014）。

《明斯克協議》構成了歐盟解決烏克蘭危機政策的核心原則，並將解除制裁直接與協議的成功實施掛鉤，因此得到其他成員國的認可。為了使莫斯科遵守《明斯克協議》，歐盟推遲了與烏克蘭深化全面自由貿易區的實施時間（European Commission, 2014），「梅克爾、法國總統歐蘭德（François Hollande）和美國總統歐巴馬（Barack Obama）向波羅申科（Petro Poroshenko）和歐盟執委會主席巴羅佐（José Manuel Barroso）施壓，要求在深化全面自由貿易區問題上與俄羅斯達成妥協」（Speck, 2014）。「幾個歐盟國家甚至表示，如果不與俄羅斯達成妥協，他們將阻止議會批准烏克蘭的聯繫國協議」（Sydorenko, 2014）。

然而，第一次《明斯克協議》在2015年1月頓巴斯及馬里烏波爾地區暴力衝突升級瓦解，2月11日《明斯克二號協議》達成，該13項要點中有九點涉及對被占領土實際衝突的管理，例如停火、撤出重型武器、赦免參與戰鬥的人員、交換人質和被拘留者及從烏克蘭撤出「所有外國武裝編隊、軍事裝備和僱傭兵」，烏方認為這將涵蓋俄羅斯私人和正規軍事人員；其餘四點涉及政治議題，包括就地

方選舉進行對話、賦予盧甘斯克和頓內茨克特殊地位的臨時法律，以及烏克蘭政府重新建立對烏克蘭—俄羅斯邊境的全面控制（Allan, 2020: 11-12）。歐盟高峰會成員「謹慎地支持該協議，直到停火受到重視，衝突真正降級」（European Council, 2015a）。除了對俄制裁措施繼續與《明斯克協議》的落實緊密連結外，歐盟高峰會也決議儘早批准與烏克蘭的《聯繫國協議》、維持歐安組織監督和核查《明斯克協議》實施情況的能力，並致力於能源進程和實施深化全面自由貿易區（Council of the European Union, 2015b）。

最低共識的制裁使成員國仍得以繼續維持與俄羅斯的政治和經濟關係，特別是在能源供應方面，最具爭議性的例子是 2015 年德國與俄羅斯合作的北溪 2 號天然氣管道，該計畫招致歐盟和美國批評，認為德國和歐洲會更加依賴俄羅斯天然氣，也將破壞烏克蘭的經濟和政治穩定（Kirby, 2022）。部分成員國在隨後的幾年裡出現了對俄制裁疲勞，西班牙、義大利、希臘和保加利亞等國政府首長及官員表達了反對持續制裁的意見，一些成員國的公眾支持逐漸減弱，歐盟各國與執行的制裁措施也出現不一致。雖然在俄羅斯侵略烏克蘭之前，不論是鷹派或鴿派的成員國，其「政治領導人基於自身面對的國內和歐盟層次的互動關係結構，仍維持了歐盟高峰會在制裁俄羅斯問題上的凝聚力」，並延長或更新了對俄羅斯的制裁（Portela et al., 2021: 683, 686-687）。「但是成員國對俄羅斯的安全偏好並未發生根本改變，為了避免與俄羅斯再次發生對抗的風險，歐盟甚至降低了與烏克蘭、摩爾多瓦和喬治亞關係的積極態度」（Bosse, 2022: 533-534）。

## 二、大規模制裁中的議價

俄羅斯的侵略行為說明了德、法主導的諾曼第模式、《明斯克協議》，以及透過政治途徑安撫普丁的政策徹底失敗，然歐盟成員國在 2022 年應對俄羅斯對烏克蘭戰爭時所展現的團結和決心亦不同於 2014 年。在俄羅斯入侵烏克蘭的前一天（2022 年 2 月 23 日），歐盟

高峰會便已針對俄羅斯承認烏東反叛區，並向該地區派軍的作為展開制裁（European Council, 2022a），爾後亦陸續實施了多項包括封鎖俄羅斯大部分貨幣儲備，以及限制經濟合作等嚴厲制裁。歐盟執委會主席馮德萊恩稱此為「歐盟歷史上最大規模的制裁方案」（European Commission, 2022b）。

儘管歐盟執委會在制定對俄制裁政策上的角色提升，但最終的決策權仍然掌握在成員國的共識機制之下；同時歐盟的決策機制要求一致決，任何成員國都能否決制裁提案，因此，即使執委會試圖推動更強硬的制裁政策，也常受到成員國的掣肘。例如，一些依賴俄羅斯能源的國家，如匈牙利、斯洛伐克和義大利，曾多次阻撓更嚴厲的能源制裁，導致制裁政策必須經過冗長的談判過程，才能獲得所有成員國的同意。不過隨著布查大屠殺和俄羅斯軍隊所犯下的戰爭罪行證據越來越多，歐盟內部的討論發生了變化，原先捍衛俄羅斯的成員國，例如希臘、塞普勒斯或義大利，再也無法堅持立場（Sanus et al., 2024: 1289）；而波蘭及波羅的海三國積極且嚴厲的制裁主張則受到重視，歐盟成員國因而就實施第五輪和第六輪制裁方案達成一致（Bosse, 2022: 537）。

持續擴大制裁意味著歐盟各國政府必須承受更高的成本，不過執委會提出了配套措施，降低成員國制裁成本。例如，當執委會在 2022 年 5 月 4 日提出第六輪對俄制裁（包括石油禁運）之前，已於 3 月 8 日提出 REPowerEU 計畫，以減輕該禁令對歐盟的損害，並在短期內透過多元化供應與能源轉型，迅速降低歐盟對俄羅斯天然氣的需求，希望在 2030 年前完全結束歐洲對俄羅斯能源的依賴（European Commission, n.d.a）。由於 REPowerEU 計畫與歐盟的對俄制裁措施密切相關，歐盟執委會透過該計畫提供了數千億歐元的貸款，以減輕石油禁運對部分成員國經濟的影響，並爭取匈牙利等持反對立場國家的支持（Sanus et al., 2024: 1289）。同時，執委會也建立共同採購平臺 AggregateEU，彙整歐盟和能源共同體公司的天然氣需求，並將

其需求與全球市場有競爭力的供應報價與招標進行媒合，再由公司自行與天然氣供應商簽訂單獨或聯合採購合約（European Commission, n.d.b）。

另一方面，歐盟執委會與成員國之間在必要時透過制度運作進行了差異化整合。例如，比利時因為擔心其鋼鐵行業面臨壓力，在第八輪制裁時投下棄權票，但時任首相德克羅（Alexander De Croo）也明確表示，比利時不想「破壞歐洲的團結」，因此行使建設性棄權而非否決權（Malingre & Jacqué, 2022）。此外，親俄的匈牙利是俄烏衝突中最常反對歐盟行動的成員國。在第五輪和第六輪制裁方案時，總理奧爾班（Viktor Orbán）提出以其能源部門的特定需求為交換條件，並且威脅要否決歐盟關於俄羅斯的決定，因為執委會在 2022 年底，基於匈牙利國內的法治和基本權利問題，扣留了該國 220 億歐元的凝聚力基金（Cohesion Funds）；奧爾班還針對歐盟制裁措施對俄羅斯及匈牙利能源價格的影響，進行了備受質疑的「全國調查」。然而，奧爾班的操弄並未阻止歐盟所有的制裁措施，而是將否決權作為交換籌碼，最終歐盟執委會同意根據凝聚力基金和國家復甦和復原力計畫（Recovery and Resilience Plans），將資金全部分配到布達佩斯（Navarra et al., 2023: 34-35）。

歐盟對俄羅斯制裁的及時性，主要取決於歐洲調整能源基礎設施的速度。對於西班牙和立陶宛等早已投資液化天然氣接收站的國家來說，擺脫俄羅斯能源影響較小，然而，德國、捷克、匈牙利和斯洛伐克等國需要更多時間來調整能源基礎設施，德國最初對禁令的猶豫，反映了對自身能源基礎設施建設速度的擔憂。同樣地，希臘、塞普勒斯和馬爾他等國傳統上是俄羅斯石油的海運進口國，也呼籲採取緩解措施以減輕傷害。因此，2022 年 10 月 6 日，歐盟同意設置向第三國海上運輸俄羅斯石油的價格上限（Council of the European Union, 2022），進一步限制對歐盟的出口，同時也豁免匈牙利、希臘、馬爾他和塞普勒斯等國，以緩衝損失（Baczynska, 2022）。由此看來，

歐盟實施的制裁策略可被視為在「對俄羅斯採取行動的需要」與「成員國關切的利益」之間作了有效的平衡管理。歐盟完全了解俄羅斯在烏克蘭的暴行，惟其選擇階段性進行制裁，而不是一次性實施，既保持政治影響力，也確保必要的政治空間，以包容成員國在能源和關鍵經濟方面所關切的事項（Navarra et al., 2023: 30-32）。

2025 年 7 月歐盟實施了第 18 輪制裁，增加且深化對個人和實體資產凍結及旅行禁令，以及金融、運輸、能源、防禦、原材料和其他商品、服務業、對媒體的限制、外交和簽證措施各方面，範圍也擴大到支持俄羅斯戰爭的第三國之公司。雖然俄羅斯當局宣布 2023 年 GDP 成長 3.6%（Garver, 2024），2024 年為 4.1%，引發對制裁作用的質疑，但是馮德萊恩根據歐盟經濟評估指出：目前俄羅斯利率 17%、通膨持續居高不下、融資與收入來源受限，「過熱的戰爭經濟正逼近極限」，且多方接觸顯示，莫斯科將「解除制裁」列為優先訴求，證明制裁有效（European Commission, 2025b）。歐盟成員國不僅希望提高俄羅斯的軍事侵略代價，也發出團結和決心支持烏克蘭的資訊，並破除克里姆林宮對歐盟內部分裂和制裁疲勞的預期。

雖然這些制裁措施也讓歐盟民眾付出了高昂的代價（Raik et al., 2024: 50），2022 年能源價格急劇上漲，使整個歐洲大陸及其他地區出現通貨膨脹。但歐盟大幅降低對俄羅斯天然氣的依賴，包括管道氣與液化天然氣占歐盟總進口比例，已從 2021 年的 45% 下降至 2024 年上半年的 18%，進口量從 1,502 億立方米減至 254 億立方米，且 2023 年的天然氣總進口量比 2021 年上升了 72%，顯示歐盟成功地將能源來源多元化，並加速擺脫對俄羅斯石化燃料的依賴。這些轉變對俄羅斯造成明顯的衝擊，自 2022 年以來，俄方從對歐出口的管道與液化天然氣所得收入已下降逾 70%。歐盟也進一步加強限制，於 2024 年 6 月通過第 14 輪對俄制裁時，禁止在歐盟境內轉運俄羅斯液化天然氣到第三國，並禁止對正在建設中的項目（如北極液化天然氣 2 號與摩爾曼斯克液化天然氣）進行新投資或提供技術、設備與服

務支援。此外，歐盟也超前達到天然氣需求削減目標，原本計畫減少15%的天然氣需求，實際已減少達18%，共節省1,380億立方米天然氣（European Commission, 2024）。在美國積極介入俄烏談判，但俄軍仍加大對烏攻擊、對歐洲國家挑釁（含無人機侵入波蘭、羅馬尼亞領空）的背景下，歐盟已著手制定第19輪制裁計畫，更加專注於淘汰俄羅斯化石燃料、影子艦隊和支持俄羅斯的第三國，以及研究新的解決方案，利用俄羅斯遭凍結的資產為烏克蘭提供資金（European Commission, 2025a; European Commission, 2025b）。

## 陸、運作邏輯：從框架外到全面的合作與援助

2014年至2022年歐盟對於俄羅斯的顧慮及對烏克蘭改革的認知，影響了歐盟對局勢的定義及政策選擇，也影響了對相關問題處理的運作邏輯。克里米亞危機期間，歐盟成員國因對俄羅斯的安全擔憂、經濟依賴及各自與俄羅斯的關係，為避免直接軍事介入，採取多項非正式、框架外的差異化合作機制化解衝突或支援烏克蘭。2022年後歐盟不僅在政治、金融、經濟和社會方面支持烏克蘭，並以歐洲和平基金提供了相關軍事支援，包括前所未有的致命裝備，顯示出對烏克蘭援助的全面升級。

### 一、框架外的外交努力

2014年2月18日至20日基輔暴力升級，由法國、德國和波蘭外交部長組成的威瑪三角，透過外交途徑協助調解不斷升級的危機。2月20日，三國外長在基輔與時任總統亞努科維奇和反對派就結束暴力的妥協進行了談判，並於2月21日「代表歐盟」簽署協定，其中包括提前舉行總統選舉、憲法改革和組建民族團結政府等措施。雖然該協議因亞努科維奇離開烏克蘭而未得到充分執行，且法國、德國和波蘭三國外長亦非正式的特使，僅是非正式地將他們的活動轉發給布魯塞爾，然威瑪三角的干預仍暫時緩和了緊張局勢（Romer, 2014:

7-12)。

在成員國利益分歧但必須合作的背景下，歐盟選擇歐安組織作為應對烏克蘭危機的關鍵機構，特別是在歐盟框架外的運作層面。德國等成員國積極支持並資助歐安組織的行動，以促進衝突管理。2014年3月21日，歐安組織57個成員國同意在烏克蘭部署為期三個月的非武裝民間特別監測團（Special Monitoring Mission, SMM），負責觀察局勢、促進對話、穩定當地情勢，並記錄違反停火協議的情況（Raik et al., 2024: 44）。同年6月，前烏克蘭總統庫奇馬（Leonid Kuchma）、前俄羅斯駐烏克蘭大使祖拉波夫（Mikhail Zurabov）與前歐安組織駐烏克蘭特別代表塔利亞維尼（Heidi Tagliavini）共同組成三方聯絡小組（Trilateral Contact Group, TCG），協調烏克蘭、俄羅斯與烏東分離主義勢力之間的對話與停火協商，並促進人質交換與戰俘釋放，因此歐安組織在三方聯絡小組機制下負責協調與監督《明斯克協議》的執行。然而，特別監測團的運作並不順利，不僅因交戰各方缺乏合作，也因無法建立公認的事實依據，導致《明斯克協議》執行進展緩慢，俄羅斯批評美國與烏克蘭干預歐安組織的特別監測團，影響報告的公正性；美國與烏克蘭則指責俄羅斯派兵、武裝叛軍並違反停火協議，且指控俄羅斯表面上同意合作，但實際上阻撓組織改革，並操縱特別監測團及邊境任務，歐安組織因此淪為政治鬥爭的舞臺。雖然協議未能完全落實，但該組織作為歐盟與俄烏之間間接溝通管道，在一定程度上防止了衝突進一步升級（Averre, 2016: 714-715）。

此外，直到2022年俄烏戰爭爆發前，歐盟對於俄烏衝突的解決，始終堅持德、法於2014年6月促成的諾曼第模式特設小組，以及在該架構下達成的《明斯克協議》。該小組並非基於正式的《歐洲聯盟條約》或正式授權成立，而是基於成員國間非正式的安排，儘管歐盟機構沒有直接參與諾曼第模式的談判，但德、法兩國的行動與歐盟的烏克蘭政策息息相關，將《明斯克協議》的實施與解除對俄羅

斯的制裁聯繫起來，是歐盟在烏克蘭危機中的政策核心。德、法兩國在諾曼第模式中的行動也受到歐盟內部的支持或至少是默許，同時也得到俄羅斯、烏克蘭與美國等外部參與者的認可，是其合法性的關鍵（Alcaro & Siddi, 2021: 154-161）。然而，諾曼第模式的缺陷也顯而易見，《明斯克協議》定義不清且缺乏執行機制，使衝突各方按照自己的理解，產生出相互矛盾的解釋——協議原本計畫停火後建立受歐安組織監控的安全區，隨後舉行地方選舉，並通過衝突地區的「特殊地位法規」；但俄羅斯試圖將這些協定變成破壞烏克蘭主權的工具，繼續以武力擴大烏東地區的控制範圍，進而促使其自治（Raik et al., 2024: 48）。諾曼第模式反映出歐盟內部在傳統外交與安全政策機制不足以迅速應對急迫危機時，會採用更彈性、更具效率的非正式小組外交模式，這也成為歐盟差異化合作模式的一種體現。2022年俄羅斯全面入侵烏克蘭後，諾曼第模式與《明斯克協議》已完全失效，歐盟改以更直接的經濟與軍事支持方式應對俄烏戰爭。

另一種差異化合作的方式，是成員國以個別自願的方式協助烏克蘭。2015年歐元區危機、移民和難民緊急情況及敘利亞持續內戰等多重壓力下，丹麥、德國、立陶宛、波蘭和瑞典等國家政府仍然提供了大量政治和財政支持，協助烏克蘭國家改革；斯洛伐克亦向烏克蘭提供逆向輸送，試圖緩解烏克蘭能源危機。在歐盟高峰會的授權下，能源總署（Directorate-General for Energy）針對冬季向烏克蘭供應天然氣一系列協議，在俄烏之間進行調解。成員國也表現出高度的自願合作傾向（Amadio Viceré, 2020: 337-358），2015年2月9日，奧地利、保加利亞、克羅埃西亞、希臘、匈牙利、義大利、羅馬尼亞、斯洛維尼亞和斯洛伐克與執委會共同成立了「中東南歐天然氣聯通」高層小組，7月，烏克蘭及阿爾巴尼亞、馬其頓、摩爾多瓦和塞爾維亞等國簽署了關於應對天然氣多樣化和供應安全挑戰的聯合方法諒解備忘錄（The Memorandum of Understanding on a Joint Approach to Address the Natural Gas Diversification and Security of Supply

Challenges)，希望共同解決與天然氣供應安全相關的挑戰，並透過實施協調措施促進來源多樣化，從而實現區域最佳結果（Energy Community, 2016）。

## 二、全面支持烏克蘭

2014年歐盟應烏克蘭當局的邀請，成立「歐盟—烏克蘭民事安全部門改革諮詢團」（European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine, EUAM Ukraine）實務平臺，協助烏克蘭進行民事安全部門改革，並重建執法與法治機構，與民眾之間的互信工作也一直在持續（Council of the European Union, 2014b; European Union, 2025）。<sup>3</sup> 2016年至2019年歐盟透過 Association4U 等計畫提升烏克蘭政府的行政與專業能力，以促進進一步整合，並透過多層次的合作機制，促進雙方專業人士的互動與社會化，不僅提升了歐盟對烏克蘭情勢的理解，也強化了對其改革與整合進程的支持。在落實深化全面自由貿易區方面，歐盟藉由財政支持，逐步取消關稅、減少非關稅貿易壁壘，協助烏克蘭的法律體系與歐盟標準接軌，從而促進烏克蘭融入歐盟市場，也進一步推動烏克蘭內部改革（Association4U, 2019）。

在2022年俄羅斯全面入侵烏克蘭後，深化全面自由貿易區仍然保持其戰略重要性，馮德萊恩在2月底表示，「烏克蘭屬於歐盟，歐盟希望該國加入」（Anderson, 2022）。2022年5月，歐盟通過臨時貿易自由化措施，進一步加強與烏克蘭的經濟聯繫，深化雙方的政治與貿易關係，並擴展至法治改革等領域，顯示雙方在歐洲整合道路

---

3. 諮詢團顧問均是來自歐盟各成員國，為執法、法治、綜合邊境管理、人權和戰略傳播等領域的專業人員，共同協助烏克蘭的民事安全部門，以及國家安全局、調查局、經濟安全局、法院及反貪腐機構。烏克蘭的公民社會與最高拉達（國會）也共同確保改革方向的透明性與合法性，對協助烏克蘭當局實現民事安全部門的永續改革至關重要。

上的長期承諾。在成員國過去普遍對歐盟擴大出現了「疲勞」的背景下，烏克蘭和摩爾多瓦依舊獲得了歐盟候選國資格（Bosse, 2022: 532）。

歐盟透過臨時保護指令（Temporary Protection Directive, TPD），使烏克蘭難民無需經過傳統的庇護程序即可合法居留，實為史無前例的舉措。難民可在任一歐盟成員國合法居住並工作，享有住房協助、教育、醫療照護與社會福利等基本保障；兒童可進入學校接受教育，成人則可參與職業培訓與勞動市場，促進其社會融合。由於歐盟過去對於移民問題的討論向來不易，甚至導致分裂，故成員國對於烏克蘭難民迅速且一致的決定顯示了歐盟對烏克蘭的支持。2025年6月13日歐盟成員國同意延長對烏克蘭難民的臨時保護至2027年3月4日，並且成員國也正在討論關於轉換為其他合法（居留）身分，為逐步返回烏克蘭鋪路，以及加強提供可行選項的相關資訊等議題（Council of the European Union, 2025a）。

決定使用歐洲和平基金償還成員國向烏克蘭武裝部隊提供武器的費用，是歐盟最大的突破（Raik et al., 2024: 51）。首先，對烏克蘭的軍事援助問題在歐盟和北約國家之間一直存在分歧，雖然美國自2014年以來一直向烏克蘭提供非致命性質的防禦性武器，但是德國和法國領導人認為經濟制裁需要更多時間，反對向基輔提供致命的軍事支援，並呼籲繼續努力說服俄羅斯和分離主義勢力停火（Gordon et al., 2015）。再者，布魯塞爾長期以來的紅線就是不捲入衝突，且根據《歐洲聯盟條約》第41條第2款規定的歐盟常規預算規則，歐盟在協調致命軍事援助方面的作用是被禁止的（Foy, 2023），因此在2022年2月之前，烏克蘭僅得到來自包括美國、英國、波蘭和波羅的海國家等少數國家的防禦性武器。2022年2月之後，歐洲和平基金迅速成為成員國除了雙邊援助外，另一項對烏克蘭軍隊提供軍事援助的主要工具。雖然在川普就任之前，美國提供了主要軍事援助，歐盟和成員國對烏克蘭的軍事支援總額為320億歐元，凸顯了歐洲防

務能力的薄弱及歐洲安全對華盛頓的依賴 (Raik et al., 2024: 51)，但「決定使用歐洲和平基金武裝烏克蘭的最重要意義不是它提供的直接資金，而是在於支持戰爭以為整個歐盟周圍建立的集體保護傘的努力」(Foy, 2023)。

2024 年 3 月，高級代表針對戰略指南的執行成效提出了年度報告，其中關於對烏克蘭支持的部分，歐盟軍事援助團 (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine, EUMAM Ukraine) 截至 2023 年底已協助烏克蘭培訓 40,000 名士兵，涵蓋基礎與專業訓練，並已拓展至海事與航空領域 (European External Action Service, 2024: 10)。此外，歐盟預計於 2024 年底前向烏克蘭提供超過 100 萬發砲彈，並透過專項計畫投入 20 億歐元用於彈藥和導彈的聯合採購 (European External Action Service, 2024: 20)；歐盟透過「歐洲和平機制」，已提供約 280 億歐元的軍事裝備援助，並設立了專門的烏克蘭援助基金以維持長期支援 (European External Action Service, 2024: 10-12)。在非軍事援助方面，歐盟民事安全部門改革諮詢團協助烏克蘭司法改革和邊境管理 (European External Action Service, 2024: 10)；透過歐盟民防機制 (Union Civil Protection Mechanism, UCPM)，提供緊急人道援助，協助烏克蘭處理化學、生物、放射性、核防護、排雷、能源、食品與醫療等危機 (European External Action Service, 2024: 10)。在財政支持方面，歐盟及成員國已動員 880 億歐元援助烏克蘭，並透過「烏克蘭機制」(Ukraine Facility)，同意至 2027 年提供額外 500 億歐元的可預測財政支持，以維持烏克蘭政府運作及基本公共服務 (European External Action Service, 2024: 27)。在長期安全承諾方面，2023 年 11 月歐盟啟動與烏克蘭的雙邊談判，致力於長期安全承諾，以協助烏克蘭自衛及防範未來侵略，此外，歐盟亦積極參與美國主導的烏克蘭國防聯絡小組，加強與跨大西洋夥伴的協調 (European External Action Service, 2024: 26-27)。

隨著美國新任總統川普在歐洲安全與俄烏戰爭議題上的政策轉變，加之普丁與川普的會晤並未促使俄方在停火條件上退讓，烏克蘭的戰略處境進一步惡化。包含歐盟成員國在內的歐洲國家越發確立自主路線，一方面強化自身防務能力，另一方面持續對烏克蘭的經濟與軍事支援。在澤倫斯基和川普於 2025 年 2 月 28 日在白宮的爭吵後，英國首相施凱爾隨即於倫敦召開「烏克蘭與歐洲安全峰會」（3 月 2 日至 3 日），宣示成立由歐洲夥伴主導的「志願國聯盟」（Coalition of the Willing），作為歐洲加速軍援並設計戰後安全安排的政治與軍事平臺。聯盟的近程與中程目標分為兩個層次：其一是加速、協調、擴大對烏的軍援（特別是整合防空、訓練與能力聯盟等渠道），並在 2025 年維持至少與北約 2024 年度相當的 400 億歐元軍事支援；其二是為戰事停止後在烏國部署「安撫部隊」（reassurance force）預作規劃，作為對俄威懾、對烏長期安全保證的核心支柱（Council of the European Union, 2025b）。上述規劃已在 2025 年 7 月英、法、烏三方的聯盟聲明與 9 月巴黎會議上進一步具體化，有 26 國表示願在停火或和平協議生效後，於烏境內、海上或空中提供空中掩護，確保領空安全，並在黑海部署海軍力量，促進貿易，以增強烏克蘭的長期信心（Irish, 2025）。

倫敦峰會後，連任的歐盟執委會主席馮德萊恩和新任高級代表卡拉斯（Kaja Kallas）也於 3 月 19 日提出「歐洲國防白皮書—2030 戰備」（White Paper for European Defence — Readiness 2030）及一系列在「重新武裝歐洲計畫 / 2030 戰備」（ReArm Europe Plan / Readiness 2030）中，為歐盟成員國提供財政槓桿，推動大量投資國防能力的計畫。白皮書建構了新的國防方針並明確了投資需求，將「支援烏克蘭」界定為歐洲防務的「最立即且最優先」任務，明確指出烏克蘭是歐洲防務的前線，以「豪豬戰略」（Porcupine Strategy）長期強化嚇阻，包括確保穩定、可預測的彈藥供應（目標年供大口徑彈藥達到規模化）、加速集體採購並擴充防空與反無人機能力，

同時擴大訓練規模、前線維修／翻修與備件保障，讓裝備能持續可用。爲了將「資金、產能與供給」結合，歐盟在軍援上持續運用歐洲和平基金，並以「烏克蘭支援機制」和相關金融安排確保現金流；在產業面，鼓勵直接向烏國防產業下單與歐烏合資，並以歐洲防務產業計畫（European Defence Industry Programme, EDIP）及其下的「烏克蘭支援工具」（Ukraine Support Instrument, USI）和歐洲安全行動（Security Action for Europe, SAFE）等新工具協助烏方更加融入歐洲防務生態。配套方面，白皮書提出把軍事機動走廊延伸進入烏克蘭、簡化跨境通行和通關優先規則，並提供定位、通訊與遙測等太空服務，以支撐戰場後勤與指管通資。整體而言，「重新武裝歐洲」計畫與支援烏克蘭掛鉤，一方面重建並擴張歐洲軍工產能與嚇阻態勢，另一方面維持烏軍的作戰效能，確保到 2030 年歐洲具備可靠的戰備水準（European Commission, 2025c）。儘管白皮書是在俄羅斯持續全面入侵烏克蘭，且美歐原本的防務夥伴關係因川普上任而動搖的情況下產生的整合政策，更長期、穩定的制度框架仍可能受制於成員國的政治意願與既有制度門檻；然而，它也標誌著歐盟安全政策的關鍵轉折，爲強化防務合作提供明確的政治背書，並顯示成員國之間已形成相當廣泛的共識。

## 柒、結論

「差異化」自歐洲統合早期即存在，並在《馬斯垂克條約》建立共同外交與安全政策後成爲常態；差異化的發展是功能制約與政治壓力妥協的結果，在主權考量、解決利益和偏好分歧，及其所導致的決策僵局，以及國際局勢變化等因素交互作用下，歐盟機構及其成員國產生了靈活參與、因地制宜的差異化運作形式。共同外交與安全政策的差異化運作分爲兩大類：其一是基於條約的正式機制，例如建設性棄權、加強合作機制與防禦領域的永久結構性合作；其二是條約框架外的非正式安排，例如區域小集團、特設聯絡小組、成員國領導／核

心小組，以及在七大工業國組織、聯合國安理會的協調與分工。

此外，基於歐盟機構與成員國權力互動，本文進一步以「自主性、行為規範、運作邏輯」三個指標界定了差異化合作和差異化整合。差異化整合的特徵是超國家機構，其自由裁量程度較高，成員國因為整合必須為自我利益進行議價，並且依據正式法律與制度來運作；相對地，差異化合作則是由成員國主導，歐盟機構無法影響成員國之間的互動，甚至被忽視，其尋求共識並依賴非約束性、自願的合作安排。透過上述概念的釐清，本文對比分析了 2014 年至今，歐盟對俄烏衝突的差異化運作：由前期偏重差異化合作，演進為差異化整合，亦即在決策自主性方面，從成員國掌控到歐盟超國家機構主導；對俄制裁的行為規範則是從分歧之下的共識，轉變為整合中的議價；對支持烏克蘭的運作邏輯，亦從框架外的外交努力，到全面的對烏援助與合作。

強調規範性權力的歐盟與新東歐國家互動的過程中，其地緣政治因素因俄羅斯而凸顯，但是歐盟在制度上並未為地緣政治競爭做好準備，因此在 2014 年衝突爆發期間，歐盟謹慎的反應顯得軟弱且緩慢。克里米亞危機及頓巴斯戰爭並未促使歐盟對烏克蘭政策進行檢視與檢討，歐盟雖然譴責俄羅斯的行為並實施制裁，卻未直接參與解決衝突，而是採取了具有非正式特性的差異化合作策略，且很快就退居二線。首先，諾曼第模式及《明斯克協議》的制定是法國和德國與莫斯科打交道，歐盟雖然積極支持諾曼第模式，但沒有參與其中，且被德、法、美等國要求，向基輔施壓以解決頓巴斯衝突；對於《明斯克協議》的執行監督也是透過與歐安組織合作。即使歐盟越來越認識到其對俄羅斯的能源依賴是有問題的，但是採取的措施卻不足以降低對俄羅斯的依賴，相反地，德國繼續建設北溪 2 號管道更增加了依賴性。

其次，即使成員國同意吞併克里米亞的非法性，且在制止烏克蘭東部暴力升級的必要性方面理念趨同，但是對於如何應對俄羅斯始終

有很大的差異，因此成員國各自展開非正式分工與自發性合作：2014 年至 2015 年丹麥、德國、立陶宛、波蘭和瑞典等國家政府為維持烏克蘭國家改革進程，提供了大量政治和財政支持；斯洛伐克向烏克蘭提供逆向輸送，試圖緩解烏克蘭能源危機；奧地利、保加利亞、克羅埃西亞、希臘、匈牙利、義大利、羅馬尼亞、斯洛維尼亞和斯洛伐克與執委會共同成立了「中東南歐天然氣聯通」高層小組。

這一切均凸顯了歐盟在烏克蘭危機所導致安全重大問題上的制度化不足，利益分歧使政策陷入僵局，高峰會和理事會掌控議程制定權，執委會與高級代表轉變為成員國的執行部門。直到 2014 年 11 月時任高級代表兼執委會副主席莫蓋里尼提出與歐盟東部鄰國（包括烏克蘭）建立更密切的關係，同時在歐盟感興趣的問題上與俄羅斯有選擇性接觸的雙軌策略後，歐盟對俄烏衝突的處理才逐漸明確。2016 年歐盟全球戰略確定了新的優先事項，以適應不斷變化的地緣政治形勢，產生了對加強安全和防禦領域活動的需求。此外，雙軌策略使歐盟維持了對俄羅斯的制裁制度，但許多歐盟成員國仍繼續尋求與俄羅斯的政治和經濟關係，特別是在能源供應方面。因此，儘管 2014 年戰爭後歐盟與俄羅斯的關係明顯惡化，但成員國對俄羅斯的安全偏好並未發生根本改變，也因此這些舉措在緩和地區緊張局勢方面收效甚微。

當威脅或危機出現時，成員國感受到進一步整合的壓力，因此尋求協調一致的應對措施：歐盟對 2022 年俄羅斯入侵烏克蘭的反應，比 2014 年克里米亞危機時速度更快、範圍更廣，展現了前所未有的團結與一致性。此轉變的主要原因是歐盟意識到過去對俄羅斯的安撫政策失敗，因此將俄羅斯侵略烏克蘭的起點回溯到 2014 年，並全力支持烏克蘭的軍事自衛能力，以尊重烏克蘭自主決定未來和平談判的條件。此外，歐盟對烏克蘭的認知亦出現明顯轉變：透過 2014 年至 2022 年之間以聯繫國協議為基礎的合作，以及在國家建設、韌性建設方面所投入的努力，增進了歐盟對烏克蘭的認同與支持，從而強化

了歐盟在面對俄羅斯侵略時採取堅定立場的決心。

針對俄羅斯的侵略，執委會一改過去角色，積極主導制裁政策的制定與推動。主席馮德萊恩與前高級代表博雷利不僅迅速提出史無前例的多輪制裁方案，如金融限制、央行資產凍結及能源禁運，還與美國密切協調，加強跨大西洋的合作。此外，執委會簡化決策程序，使制裁措施得以更快速地通過，並透過推出 REPowerEU、AggregateEU 共同採購平臺等配套方案，協助降低成員國因制裁造成的經濟負擔與損失，成功在歐盟內部對俄制裁的議價過程中凝聚了內部共識。特別是 2022 年 4 月布查大屠殺曝光後，執委會更善用政治契機，深化制裁力道並謹慎進行，在「對俄羅斯採取行動的需要」與「成員國關切的利益」間平衡管理，保持每個制裁方案的開放性，供成員國提出意見，使之有效對俄羅斯制裁。此一史無前例的制裁、首次啟動臨時保護機制、能源多元化、效率和加速轉型、東擴政策的復甦，以及在外交、安全和防禦政策方面採取的重大步驟，例如，歐洲和平基金有史以來第一次被用來向戰爭國家提供武器，也史無前例地用於為烏克蘭新的武器採購提供資金，並將「重新武裝歐洲」結合支援烏克蘭，這些都是突破性的發展，也代表歐洲安全和國防政策的「布魯塞爾化進程」的新形式。

雖然 2025 年 1 月川普上任後，美國在歐洲安全及俄烏戰爭的政策明顯轉變，同時俄羅斯也不曾退讓，仍持續攻擊烏國，然這些情勢反而催化了歐盟的更長期、更自立的應對：對俄持久施壓、對烏制度化扶持，並將風險管理植入財政、金融與產業工具中。衝突為歐洲進一步的整合創造了機會，是前高級代表博雷利在喬治城大學的演講所說的「歐洲作為地緣政治參與者覺醒的時刻」。

收件：2024 年 12 月 11 日

修正：2025 年 9 月 4 日

採用：2025 年 9 月 30 日

## 參考文獻

- Aggestam, L. & Bicchi, F. (2019). New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings. *Journal of Common Market Studies*, 57 (3), pp. 515-532. <https://doi.org/10.1111/jcms.12846>
- Alcaro, R. & Siddi, M. (2021). Lead Groups in EU Foreign Policy: The Cases of Iran and Ukraine. *European Review of International Studies*, 8 (2), pp. 143-165.
- Allan, D. (2020). The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia's War in Eastern Ukraine. *Chatham House*, May 22. <https://www.chathamhouse.org/2020/05/minsk-conundrum-western-policy-and-russias-war-eastern-ukraine>
- Amadio Viceré, M. G. (2018). Who's Afraid of the Big Bear? The Role of the High Representative in Ukraine. In Amadio Viceré, M. G. (Ed.), *The High Representative and EU Foreign Policy Integration: A Comparative Study of Kosovo and Ukraine* (pp. 191-248). Palgrave Macmillan.
- Amadio Viceré, M. G. (2020). Looking towards the East: The High Representative's Role in EU Foreign Policy on Kosovo and Ukraine. *European Security*, 29 (3), pp. 337-358. <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1798405>
- Amadio Viceré, M. G. & Sus, M. (2023). Differentiated Cooperation as the Mode of Governance in EU Foreign Policy. *Contemporary Security Policy*, 44 (1), pp. 4-34. <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2168854>
- Anderson, E. (2022). Ukraine Belongs in EU, Commission Chief von

- der Leyen Says. *Politico*, February 28. <https://www.politico.eu/article/ukraine-eu-commission-chief-von-der-leyen-invite/>
- Association4U (2019). Association4U Success Story: Final Public Report (01/2016-06/2019). *GFA Consulting Group*, June. [https://www.gfa-group.de/web-archive/association4u/images/association4u\\_success\\_story\\_final\\_public\\_report\\_engl.pdf](https://www.gfa-group.de/web-archive/association4u/images/association4u_success_story_final_public_report_engl.pdf)
- Averre, D. (2016). The Ukraine Conflict: Russia's Challenge to European Security Governance. *Europe-Asia Studies*, 68 (4), pp. 699-725. <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1176993>
- Baczynska, G. (2022). EU Sees More Work Ahead to Implement Russian Oil Price Cap. *Reuters*, October 7. <https://www.reuters.com/business/energy/more-work-needed-implement-russian-oil-cap-eu-officials-2022-10-06/>
- Bildt, C. (2015). Russia, the European Union, and the Eastern Partnership. *European Council on Foreign Relations*, May 19. [https://ecfr.eu/archive/page/-/Riga\\_papers\\_Carl\\_Bildt.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/Riga_papers_Carl_Bildt.pdf)
- Bosse, G. (2022). Values, Rights, and Changing Interests: The EU's Response to the War Against Ukraine and the Responsibility to Protect Europeans. *Contemporary Security Policy*, 43 (3), pp. 531-546. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2099713>
- Bosse, G. (2024). The EU's Response to the Russian Invasion of Ukraine: Invoking Norms and Values in Times of Fundamental Rupture. *Journal of Common Market Studies*, 62 (5), pp. 1222-1238. <https://doi.org/10.1111/jcms.13569>
- Brillaud, L., Curic A., Maggiore, M., Miñano, L., & Schmidt, N. (2022). EU Member States Exported Weapons to Russia after the 2014 Embargo. *Investigate Europe*, March 17. <https://www.investigate-europe.eu/en/posts/eu-states-exported-weapons-to-russia>

- Brunazzo, M. (2022). The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas. *The International Spectator*, 57 (1), pp. 18-34. <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2014103>
- Community Research and Development Information Service (2023). EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability. *European Commission*, December 11. <https://cordis.europa.eu/project/id/822622>
- Council of the European Union (2014a). Council Decision 2014/265/CFSP of 12 May 2014 on Amending Decision 2014/145/CFSP Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty, and Independence of Ukraine. *European Union*, May 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0265>
- Council of the European Union (2014b). Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). *European Union*, July 22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0486>
- Council of the European Union (2014c). Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 on Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine. *European Union*, July 31, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0512>
- Council of the European Union (2015a). Outcome of the Council Meeting, 3367<sup>th</sup> Council Meeting. *Council of the European Union*, February 9. [https://www.consilium.europa.eu/media/23365/outcome-of-the-council-meeting\\_fac\\_150209.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23365/outcome-of-the-council-meeting_fac_150209.pdf)

- Council of the European Union (2015b). European Council Conclusions on External Relations (19 March 2015). *Council of the European Union*, March 19. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/pdf/>
- Council of the European Union (2016). Outcome of the Council Meeting, 3457<sup>th</sup> Council Meeting. *Council of the European Union*, March 14. <http://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>
- Council of the European Union (2022). Council Decision (CFSP) 2022/1909 of 6 October 2022 on Amending Decision 2014/512/CFSP Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilizing the Situation in Ukraine. *European Union*, October 6. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/1909/oj>
- Council of the European Union (2025a). EU Member States Agree to Extend Temporary Protection for Refugees from Ukraine. *Council of the European Union*, June 13. [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/?utm_source=chatgpt.com)
- Council of the European Union (2025b). Statement of the Coalition of the Willing Meeting by the Leaders of the United Kingdom, France, and Ukraine: 10 July 2025. *Council of the European Union*, July 10. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/10/statement-of-the-coalition-of-the-willing-meeting-by-the-leaders-of-the-united-kingdom-france-and-ukraine-10-july-2025/>
- Delreux, T. & Keukeleire, S. (2017). Informal Division of Labour in

- EU Foreign Policy-making. *Journal of European Public Policy*, 24 (10), pp. 1471-1490. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1216151>
- Energy Community (2016). Energy Community CESEC Monitoring Report on Action Plan Implementation. *European Commission*, April. [https://www.energy-community.org/dam/jcr:d226c0f4-f5cb-4338-9c7b-33866d6188c9/EnC\\_CESEC\\_GAS\\_042016.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:d226c0f4-f5cb-4338-9c7b-33866d6188c9/EnC_CESEC_GAS_042016.pdf)
- European Commission (2013). Roadmap: EU-Russia Energy Cooperation Until 2050. *European Commission*, March. [https://energy.ec.europa.eu/document/download/5f32e2ef-3197-458c-9993-ae4af565c3cd\\_en?filename=2013\\_03\\_eu\\_russia\\_roadmap\\_2050\\_signed.pdf](https://energy.ec.europa.eu/document/download/5f32e2ef-3197-458c-9993-ae4af565c3cd_en?filename=2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf)
- European Commission (2014). Joint Ministerial Statement on the Implementation of the EU-Ukraine AA/DCFTA. *European Commission*, September 12. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_14\\_276](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_14_276)
- European Commission (2022a). Commission Unveils Significant Actions to Contribute to European Defence, Boost Innovation and Address Strategic Dependencies. *European Commission*, February 15. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_924](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_924)
- European Commission (2022b). Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian Aggression against Ukraine. *European Commission*, March 1. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_1483](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_1483)
- European Commission (2024). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2024.

*European Union*, September 11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0404&qid=1739370086578>

European Commission (2025a). 2025 State of the Union Address by President von der Leyen. *European Commission*, September 10. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_25\\_2053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2053)

European Commission (2025b). Statement by President von der Leyen on the 19<sup>th</sup> Package of Sanctions against Russia. *European Commission*, September 19. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_2138](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_2138)

European Commission (2025c). White Paper for European Defence – Readiness 2030. *European Commission*, December 23. [https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019\\_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf)

European Commission (n.d.a). REPowerEU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe. *European Commission*. Retrieved March 9, 2025. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en)

European Commission (n.d.b). AggregateEU. *European Commission*. Retrieved March 9, 2025. [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu_en)

European Commission (n.d.c). Support Group for Ukraine: Activity Report, The First 18 Months. *European Commission*. Retrieved March 9, 2025. <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/>

2020-09/20161028-report-sgua.pdf

European Council (2014). Statement of the Heads of State or Government on Ukraine. *European Council*, March 6. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf)

European Council (2015a). Informal Meeting of Heads of State or Government, 12 February 2015. *European Council*, February 12. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/02/12/>

European Council (2015b). European Council Meeting (25 and 26 June 2015). *European Council*, June 26. <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>

European Council (2022a). EU Adopts Package of Sanctions in Response to Russian Recognition of the Non-government Controlled Areas of the Donetsk and Luhansk Oblasts of Ukraine and Sending of Troops into the Region. *European Council*, February 23. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>

European Council (2022b). European Council Conclusions, 24 February 2022. *European Council*, February 24. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

European Council (n.d.a). How the EU Adopts and Reviews Sanctions. *European Council*. Retrieved March 15, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>

- European Council (n.d.b). Where Does the EU's Gas Come From?. *European Council*. Retrieved March 9, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/#0>
- European Council on Foreign Relations (2014). European Foreign Policy Scorecard 2014. *European Council on Foreign Relations*, January. [https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR94\\_SCORECARD\\_2014.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR94_SCORECARD_2014.pdf)
- European External Action Service (2024). Annual Progress Report: on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. *European Union*, March. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence_en)
- European External Action Service (n.d.). A Strategic Compass for Security and Defence. *European Union*. Retrieved March 9, 2025. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)
- European Union (2025). EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). *European Union*, February 12. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-advisory-mission-for-civilian-security-sector-reform-ukraine-euam-ukraine.html#Related%20Documents>
- Foreign Affairs Council (2013). Press Release. 3222<sup>nd</sup> Council Meeting. *European Commission*, February 18. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-13-55\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-55_en.htm)
- Foreign Affairs Council (2014a). Press Release. 3291<sup>st</sup> Council Meeting. *European Council*, February 10. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/EN/foraff/140973.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/140973.pdf)
- Foreign Affairs Council (2014b). Press Release. 3304<sup>th</sup> Council

- Meeting. *European Council*, March 17. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/141614.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141614.pdf)
- Foy, H. (2023). Arming Ukraine: How War Forced the EU to Rewrite Defense Policy. *Financial Times*, February 27. <https://www.ft.com/content/1b762ff1-2c7f-40a1-ae9-d218c6ef6e37>
- Garver, R. (2024). Russia's Economy Grew in 2023, Despite War and Sanctions. *VOA*, February 8. <https://www.voanews.com/a/russia-economy-grew-in-2023-despite-war-and-sanctions/7478952.html>
- Gordon, M. R., Smale, A., & Erlanger, S. (2015). Western Nations Split on Arming Kiev Forces. *The New York Times*, February 7. <https://www.nytimes.com/2015/02/08/world/europe/divisions-on-display-over-western-response-to-ukraine-at-security-conference.html>
- Grevi, G., Morillas, P., Soler i Lecha, E., & Zeiss, M. (2020). Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence. *EPC*, August 31. <https://www.epc.eu/publication/-36a63c/>
- Håkansson, C. (2024). The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor. *Journal of European Integration*, 46 (1), pp. 25-45. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>
- Harris, S., DeYoung, K., Khurshudyan, I., Parker, A., & Sly, L. (2022). Road to War: U.S. Struggled to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion. *The Washington Post*, August 16. <https://www.washingtonpost.com/national-security/interactive/2022/ukraine-road-to-war/>
- Herszenhorn, D. M. (2022). On Sanctions, von der Leyen Speaks as Putin's Prosecutor and EU's Wartime Leader. *Politico*, May 4. <https://www.politico.eu/article/sanctions-speech-ursula-von-der->

leyen-vladimir-putin-prosecutor-eu-wartime-leader/

- Irish, J. (2025). 26 Nations Vow to Give Ukraine Postwar Security Guarantees, Macron Says. *Reuters*, September 5. <https://www.reuters.com/world/europe/26-nations-vow-give-ukraine-postwar-security-guarantees-macron-says-2025-09-04/>
- Kirby, J. (2022). The Pipeline at the Center of Geopolitical Drama: Nord Stream 2 Is Looming over Escalating Russian-Ukraine Tensions. *VOX*, January 14. <https://www.vox.com/22881709/nord-stream-2-russia-ukraine-germany-united-states-cruz>
- Klose, S., Perot, E., & Temizisler, S. (2023). Spot the Difference: Differentiated Cooperation and Differentiated Integration in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 61 (1), pp. 259-276.
- Koenig, N. (2015). A Differentiated View of Differentiated Integration. *Institute Jacques Delors*, July 23. <https://institutdelors.eu/en/publications/a-differentiated-view-of-differentiated-integration/>
- Kovář, J. & Kočí, K. (2022). Informal Differentiated Integration in EU Foreign and Security Policy: Perspectives of A Small Member State. *EUIDEA Policy Brief*, (5), pp. 2-9.
- Łazowski, A. & Blockmans, S. (2016). Constitutional Foundations and EU Institutional Framework: Seven Years of Working with Lisbon Reform. In Łazowski, A. & Blockmans, S. (Eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law* (pp. 13-45). Edward Elgar Publishing.
- Lynch, S. & Gridneff, I. (2022). Europe's American President: The paradox of Ursula von der Leyen. *Politico*, October 6. <https://www.politico.eu/article/europe-american-president-paradox-ursula-von-der-leyen/>

- Malingre, V. & Jacqué, P. (2022). The Sting of Russia Sanctions: European Solidarity with Ukraine Tested by A Lingering War. *Le Monde*, October 14. [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/14/the-sting-of-russia-sanctions-european-solidarity-with-ukraine-tested-by-a-lingering-war\\_6000371\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/14/the-sting-of-russia-sanctions-european-solidarity-with-ukraine-tested-by-a-lingering-war_6000371_4.html)
- Mathernova, K. (2022). How the Support Group for Ukraine Reinvented Itself within Hours of Russia's Invasion. *European Commission*, May 4. [https://enlargement.ec.europa.eu/news/how-support-group-ukraine-reinvented-itself-within-hours-russias-invasion-2022-05-04\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/how-support-group-ukraine-reinvented-itself-within-hours-russias-invasion-2022-05-04_en)
- Mogherini, F. (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. *The European External Action Service*, June. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Navarra, C., Jančová, L., & Ioannides, I. (2023). Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy. *European Parliamentary*, August 28. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS\\_STU\(2023\)740243\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf)
- Orenstein, M. A. & Kelemen, R. D. (2017). Trojan Horses in EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 55 (1), pp. 87-102. <https://doi.org/10.1111/jcms.12441>
- Pirozzi, N. & Bonomi, M. (2022). Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy. *The International Spectator*, 57 (1), pp. 1-17. <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2038424>
- Pop, V., Fleming, S., & Politi, J. (2022). Weaponisation of Finance:

How the West Unleashed ‘Shock and Awe’ on Russia. *Financial Times*, April 6. <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>

Portela, C., Pospieszna, P., Skrzypczyńska, J., & Walentek, D. (2021). Consensus against All Odds: Explaining the Persistence of EU Sanctions on Russia. *Journal of European Integration*, 43 (6), pp. 683-699. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1803854>

Press and Information Team of the Delegation to China (2022). Heads of State or Government of the EU Adopt Declaration in Informal Meeting in Versailles. *European Union*, March 11. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/heads-state-or-government-eu-adopt-declaration-informal-meeting-versailles\\_en?s=166#:~:text=On%2010%20and%2011%20March%20in%20Versailles%2C%20France%2C,dependencies%20and%20build%20a%20more%20robust%20economic%20base](https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/heads-state-or-government-eu-adopt-declaration-informal-meeting-versailles_en?s=166#:~:text=On%2010%20and%2011%20March%20in%20Versailles%2C%20France%2C,dependencies%20and%20build%20a%20more%20robust%20economic%20base)

Rabinovych, M. & Pintsch, A. (2024). From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU-Ukraine Relations. *Journal of Common Market Studies*, 62 (5), pp. 1239-1259. <https://doi.org/10.1111/jcms.13572>

Raik, K., Blockmans, S., Osypchuk, A., & Suslov, A. (2024). EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition Over European Order. *The International Spectator*, 59 (1), pp. 39-58. <https://doi.org/10.1080/03932729.2023.2296576>

Romer, J. C. (2014). The Weimar Triangle and the Ukrainian Crisis. *Вестник РУДН, серия Международные отношения*, (4), pp. 7-12.

Sanus, E., Akgül-Açıkmeşe, S., & Karaoguz, H. E. (2024). The EU’s

- Autonomous Sanctions Against Russia in 2014 Versus 2022: How Does the Bureaucratic Politics Model Bring in the Institutional ‘Balance of Power’ Within the EU?. *Journal of Common Market Studies*, 62 (5), pp. 1278-1295. <https://doi.org/10.1111/jcms.13565>
- Schimmelfennig, F. & Winzen, T. (2014). Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 52 (2), pp. 354-370.
- Shagina, M. (2017). Sanctions Policy towards Post-Soviet Conflicts: Cases of Crimea, Eastern Ukraine, South Ossetia, and Abkhazia. *Revista UNISCI/ UNISCI Journal*, (43), pp. 73-87.
- Siddi, M., Karjalainen, T., & Jokela, J. (2021). Differentiation and the European Union’s Foreign and Security Policy. *Istituto Affari Internazionali*, June. [https://www.iai.it/sites/default/files/euidea\\_rp\\_9.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/euidea_rp_9.pdf)
- Siddi, M., Karjalainen, T., & Jokela, J. (2022). Differentiated Cooperation in the EU’s Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy. *The International Spectator*, 57 (1), pp. 107-123. <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2026683>
- Sjursen, H. & Rosén, G. (2017). Arguing Sanctions: On the EU’s Response to the Crisis in Ukraine. *Journal of Common Market Studies*, 55 (1), pp. 20-36. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12443>
- Speck, U. (2014). Postponing the Trade Agreement with Ukraine: Bad Move, EU. *Carnegie Endowment for International Peace*. September 30. <https://carnegieeurope.eu/research/2014/09/postponing-the-trade-agreement-with-ukraine-bad-move-eu?lang=en&center=europe>

- Sydorenko, S. (2014). The 'Delayed' Association Agreement — the Hidden Details. *Euromaidan Press*, September 16. <https://euromaidanpress.com/2014/09/16/the-delayed-association-agreement-the-hidden-details/>
- Szép, V. (2020). New Intergovernmentalism Meets EU Sanctions Policy: The European Council Orchestrates the Restrictive Measures Imposed against Russia. *Journal of European Integration*, 42 (6), pp. 855-871. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1688316>
- Van Tatenhove, J., Mak, J., & Liefferink, D. (2006). The Inter-play between Formal and Informal Practices. *Perspectives on European Politics and Society*, 7 (1), pp. 8-24.
- United Nations (2014). Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group (Minsk Agreement). *United Nations*, September 5. <https://peacemaker.un.org/en/node/8835>

# **From Cooperation to Integration: The EU's Differentiated Practices in the Russia-Ukraine Conflict (2014-2025)**

**Lin Tsui**

(Tamkang University, Department of Diplomacy and International Relations,  
Associate Professor)

## **Abstract**

This article explores the EU's response to the Russia-Ukraine conflict since 2014 with the differentiated practices of the EU's Common Foreign and Security Policy. The author defines the concepts of "differentiated cooperation" and "differentiated integration" from the perspectives of "autonomy," "behavioral norms," and "operational logic." It then explores the EU's supranational institutions changes, sanctions against Russia, and support for Ukraine during the Crimean crisis in 2014 and the Russian invasion of Ukraine in 2022. It argues that during the Crimean crisis in 2014, the EU's response was mainly based on differentiated cooperation led by Germany and France; however, Russia's invasion of Ukraine in 2022 has changed the EU's perception of Russia and Ukraine: its response was characterized by differentiated integration, greater comprehensiveness and consistency, as well as strengthened autonomy versus Russia.

**Keywords:** Crimean Crisis, Russian Invasion of Ukraine, Differentiated Integration, Differentiated Cooperation, Common Foreign and Security Policy