

后巴黎时代欧盟参与全球气候治理： 动向、动因与挑战*

赵 斌 李俐璇

摘 要：后巴黎时代，欧盟持续加大对全球气候治理项目的投资力度，加速推进区域内部治理进程，试图借助自身“规范性力量”构建欧盟主导的全球气候治理合作网络。欧盟希冀通过气候议题塑造更为团结强大的超国家行为体，强化经济安全与全球竞争主导权，并在“战略自主”导向下引领全球秩序重塑，但仍然面临欧盟层次与成员国层次步调不一、欧洲右翼势力壮大与绿党式微、绿色转型目标落实困难等多重挑战。欧盟绿色转型道路中的“欧洲中心主义”色彩渐浓，“气候正义”与“欧洲优先”、“多边主义”与“零和博弈”两对矛盾越发凸显。

关 键 词：后巴黎时代； 全球气候政治； 全球气候治理； 欧盟

作者简介：西安交通大学 马克思主义学院 国际问题研究中心 执行主任
教授 博士生导师 西北农林科技大学 中国化马克思主义海
外传播研究中心 研究员 中国人民大学 欧洲问题研究中心/
中欧人文交流研究中心 研究员 西安 710049
西安交通大学 马克思主义学院 国际问题研究中心 博士研
究生 西安 710049

中图分类号：D81

文献标识码：A

文 章 编 号：1005—4871(2025)03—0004—29

后巴黎时代，亦即 2016 年 11 月 4 日《巴黎协定》生效后开启的全球气候治理新

* 本文是赵斌主持的 2024 年陕西省社会科学基金年度项目“海外中共学视角下的中国式现代化研究”(立项号:2024B002)和 2024 年度西安交通大学“习近平文化思想”研究阐释专项重点项目“人类文明新形态的世界意蕴研究”(编号:SKZX2024003)的阶段性成果,得到第二批陕西省“高层次人才特殊支持计划”(哲学社会科学、文化艺术类)青年拔尖人才支持计划(TZ0275)资助。初稿曾在北京大学主办的第十七届“全国国际关系、国际政治专业博士学术论坛”宣读,宋伟、祁昊天、赖华夏等专家学者提出了宝贵建议。《德国研究》匿名评审专家给出了极富启发的修改意见。在此一并感谢,文中谬误由作者承担。

阶段,^①全球气候治理呈现三大显著特征:其一,履约机制刚性化。2018年,《巴黎协定》实施细则正式生效。2021年,《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会(COP26)启动“全球盘点”(Global Stocktake)机制,强化国家自主贡献的透明性与问责性。其二,气候政治博弈激烈,主要经济体开始通过碳关税、绿色产业补贴等新型政策工具展开竞争与合作,气候议题深度嵌入国际贸易竞争与全球产业链重构进程。其三,治理主体多元化。非国家行为体通过气候诉讼、跨国倡议等途径深度介入治理进程。以后巴黎时代为核心时空坐标展开研判,有助于系统性解析国际行为体从“承诺”迈向“履约”过程中的范式转型,深度揭示气候议题与国际竞合、产业变革的复杂耦合关系。

由于在推动全球气候谈判、建设内部碳排放交易制度、倡导积极减排目标以及对发展中国家气候援助等方面的突出贡献,欧盟长期扮演全球气候政治领导者角色。^②然而,在后巴黎时代,以英国脱欧为代表的欧洲一体化逆流和肆虐全球的新冠疫情在一定程度上削弱了欧盟内部气候政策的一致性。俄乌冲突引发的能源安全危机迫使欧盟在确保能源供应的同时构建对冲机制,以平衡绿色转型与现实能源需求。美国《通胀削减法案》引发绿色产业政策外溢效应,这又给处于能源转型脆弱期的欧盟带来巨大冲击,促使欧盟加快政策调整与产业升级。在后巴黎时代,国际政治的新变化既阻碍了全球气候治理进程,也深刻影响了欧盟在气候议题之下的议程设置和资源分配。那么,后巴黎时代的欧盟在全球气候政治舞台上展现出哪些新动向?与之相关的气候行动的动因是什么?又将在未来面临哪些挑战?深入探究此类问题,不仅能够明晰后巴黎时代欧盟的全球气候治理路径与战略侧重,也有助于为中欧气候合作奠定信息基础、探索发展可能,从区域国别视角为新时代中国参与全球气候治理提供经验参考。

一、后巴黎时代欧盟参与全球气候治理之动向

在后巴黎时代,为进一步巩固所谓全球气候政治领导者地位,欧盟继续积极探索实现《巴黎协定》温控目标的可行路径。欧盟参与全球气候治理之新动向表现为:新绿色雄心、新绿色外交、新绿色建设、新绿色壁垒。

(一) 新绿色雄心:加快推动区域内部治理进程

为在全球范围内率先实现绿色转型,欧盟从拔高目标、发展氢能、严控排放三个方面,在区域内部大刀阔斧地采取治理行动,陆续发布多项政策法规,通过法律手段明确气候治理减排蓝图与行动路径,将全行业纳入排放管控体系当中以确保

^① 赵行姝:《〈巴黎协定〉与特朗普政府的履约前景》,载《气候变化研究进展》,2017年第5期,第448-455页,这里第448页。

^② 康晓:《全球气候治理与欧盟领导力的演变》,载《当代世界》,2019年第12期,第57-63页,这里第57页。

各部门在制度框架内有序推进减排工作,展现出非凡的绿色雄心。

1. 气候治理目标持续提升

在《联合国气候变化框架公约》第21次缔约大会(COP21)上首次提交的“国家自主贡献”(以下简称NDCs),并非欧盟气候治理的最终愿景。2020年12月,欧盟通过新的NDCs,承诺到2030年,温室气体减排目标从40%提升至55%(以1990年为基准年)。^①截至2024年8月,后巴黎时代欧盟发布的各项减排目标如表1所示。

表1 后巴黎时代欧盟发布的各项气候政策法规

发布/生效时间	名称	内容
2018.5	《努力分担条例》	到2030年,未纳入欧盟碳排放交易体系管控的部门(non-Emissions Trading System,以下简称non-ETS)温室气体排放量减少30%(以2005年为基准年) ^②
2018.12	《可再生能源指令》修订提案(简称RED II)	《可再生能源指令》是欧盟于2009年4月通过的重要立法文件,其中设定到2020年可再生能源在欧盟总能源消费中比例达到20%的目标。本次对《可再生能源指令》的修订将这一目标提高到32% ^③
2019.12	《欧洲绿色协议》	设定“到2030年,在1990年排放水平基础上减少55%;到2050年,在全球范围内率先实现气候中和”的气候目标 ^④
2021.7	《欧洲气候法》	将欧盟的碳中和目标正式由政治承诺转变为具有约束力的法律安排
2023.3	“减排55”(Fit for 55)一揽子方案	修订《努力分担条例》,将涵盖部门的减排目标从30%提升到40%(以2005年为基准年),并对各成员国的减排目标进行差异化分配 ^⑤
2023.10	《可再生能源指令》修订提案(简称RED III)	将2030年可再生能源消费比例目标提高到42.5%,并设定一个45%的指示性目标 ^⑥

来源:作者根据欧盟官方网站发布的信息整理而得。

① UNFCCC, “Update of the NDC of the European Union and Its Member States”, 2020-12-17, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf, 访问日期:2025-05-02。

② European Commission, “Regulation (EU) 2018/842 of The European Parliament and of The Council”, 2018-05-30, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/842/oj/eng>, 访问日期:2025-05-02。

③ European Commission, “Directive (EU) 2018/2001 of The European Parliament and of The Council”, 2018-12-11, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG&-toc=OJ:L:2018:328:TOC, 访问日期:2025-05-02。

④ European Commission, “Delivering the European Green Deal”, 2024-02-07, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en, 访问日期:2025-05-02。

⑤ European Commission, “Fit for 55 Package: Council Adopts Regulations on Effort Sharing and Land Use and Forestry Sector”, 2023-03-28, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-package-council-adopts-regulations-on-effort-sharing-and-land-use-and-forestry-sector/>, 访问日期:2025-05-02。

⑥ European Commission, “Directive (EU) 2023/2413 of The European Parliament and of The Council”, 2023-10-18, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj/eng>, 访问日期:2025-05-02。

2. 大力发展可再生能源制氢

欧盟着力发展清洁能源,拓宽能源供应边界。具体而言,从制度设计、组织建立、投资支持、专项工程、资源整合五个方面出发,重点发展可再生能源制氢(以下简称“绿氢”,指通过太阳能、风能等可再生能源发电直接制取的氢)。

在制度设计方面,2020年,欧盟委员会出台《欧盟氢能战略》,将绿氢的使用视为交通、运输、化工、冶炼等行业低碳转型的终极方案,并设定了三个时期的转型目标。^① 在组织建立方面,为保障转型目标的如期达成,《欧盟氢能战略》出台同年,欧盟与企业、成员国(及其地方政府)、民间社会一同启动“欧洲清洁氢联盟”,为利益攸关方搭建起交流合作的专项平台。截至2022年12月,这一行业组织已拥有超过1700名会员。^② 在投资支持方面,2022年5月,欧盟启动“欧洲氢能银行”,这一融资工具旨在连接供应端与需求端,解决初期投资难题,支持全球范围内氢能价值链的私人投资,建立初始氢能市场,创造新的经济增长点与就业机会。^③ 在专项工程方面,截至2024年5月,欧盟委员会已在“欧洲共同利益重点项目”框架之下批准了四个氢能领域项目。此外,2023年9月,欧盟理事会还通过了《替代燃料基础设施指令》的修订,就氢能基础设施的部署设定明确的建设标准及时间表。^④ 在资源整合方面,2021年,欧盟启动“清洁氢联合事业”,其成员包括欧盟委员会、“氢能欧洲”组织(代表欧洲工业界)和欧洲氢能研究组织(代表欧洲研究机构),旨在提高科研能力、整合多方力量与可用资源,加速绿氢技术的研发与应用进程。2022年,“清洁氢联合事业”发布《2021—2027年氢能战略研究与创新议程》,进一步明确了七个方面的阶段性发展指标,并获得了欧盟10亿欧元的研发资助。^⑤

① European Commission, “A Hydrogen Strategy for A Climate-neutral Europe”, 2020-07-08, https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-07/hydrogen_strategy_0.pdf, 访问日期:2025-05-02。

② European Commission, “Learnbook: Implementation of Supply Corridors”, 2024-11-07, https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/54ba7ee1-dd19-4931-ba8d-817572ba4301_en?filename=ECH2A%20Transmission%20Distribution%20Roundtable_Learnbook%20on%20Implementation%20of%20Hydrogen%20Supply%20Corridors_Final_.pdf, 访问日期:2025-05-02。

③ European Commission, “European Hydrogen Bank”, 2025-02-20, https://energy.ec.europa.eu/topics/eus-energy-system/hydrogen/european-hydrogen-bank_en, 访问日期:2025-05-02。

④ European Commission, “Regulation (EU) 2023/1804 of The European Parliament and of The Council”, 2023-09-13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1804>, 访问日期:2025-05-02。

⑤ Clean Hydrogen Joint Undertaking, “Strategic Research and Innovation Agenda 2021-2027”, 2022-02-28, <https://www.clean-hydrogen.europa.eu/system/files/2022-02/Clean%20Hydrogen%20JU%20SRIA%20-%20approved%20by%20GB%20-%20clean%20for%20publication%20%28ID%2013246486%29.pdf>, 访问日期:2025-05-02。

3. 严控温室气体排放

甲烷作为四大温室气体之一,具有极强的气候效应,在大气中的排放量仅次于二氧化碳。欧盟高度重视对甲烷排放的管控。在 2021 年 11 月的 COP26 上,欧盟携手美国与其他 103 国共同发起《全球甲烷承诺》,旨在到 2030 年将全球的甲烷排放量削减 30%(以 2020 年为基准年)。^① 同年 12 月,欧盟委员会设定了到 2030 年能源部门甲烷排放减少约 58%(以 2020 年为基准年)的减排目标,^②大幅超过《全球甲烷承诺》中全球 30%的甲烷减排比例,彰显了欧盟应对气候变化的坚定决心。2024 年,欧盟委员会正式通过首部旨在减少欧洲和全球能源部门甲烷排放的新法规。为如期兑现减排承诺,增强绿色领导力,欧盟围绕联盟内外两大场域,实施了一系列治理行动。

在联盟内部,欧盟主要使用约束与监管并行的方式,保障各行业绿色转型之路顺畅无阻。在约束方面,欧盟重点对以石油、煤炭和天然气为代表的化石燃料行业作出硬性规定:一是明确监测与报告义务,二是限制排放与燃烧行为,三是定期检测和处理泄漏。在监管方面,欧盟主要使用两大工具统筹各行业的排放活动:一是建立起碳排放交易体系,这一体系主要关注能源业、制造业、交通业等温室气体排放体量较为庞大的行业。欧盟为上述行业制定排放总量控制、配额分配机制、交易机制、违规处罚等方面的制度,旨在通过市场手段推动碳排放量的减少。二是在《努力分担条例》中,为 non-ETS 设立了国家层面的总体减排目标,各成员国须采取相关措施,确保既定目标的实现。此外,欧盟还在“减排 55”框架下,陆续推出针对林业、交通、航空、海运、能源、建筑等特定部门的治理新规,并专门创设社会气候基金,以应对新型排放交易体系所带来的社会问题。

在国际市场上,欧盟尝试使用机制设计和政策引导,鼓励对欧贸易和国际减排行动。一是建立甲烷透明度平台与监测工具,利用卫星监测技术,公开原油、天然气和煤炭等能源在欧盟市场销售及进出口中的甲烷排放情况,同时要求成员国也搜集并发布相关数据,以引导进口商尽可能地选择环境友好型产品。二是建立针对超级排放事件的快速预警机制,利用卫星数据及认证机构提供的相关信息,追踪欧盟内外的甲烷高排放源,并定期向公众发布。一旦发现新的主要排放源,欧盟将督促相关国家采取行动。三是发布全球首个规范进出口产品甲烷排放的条款。从 2025 年起,欧盟的化石燃料进口商必须提交甲烷排放的年度报告,其中包含如何测量、报告和减少排放的详细内容。从 2027 年 1 月起,向欧盟出口化石燃料的企

① “About the Global Methane Pledge”, Global Methane Pledge, 2025-05-08, <https://www.global-methanepledge.org/>, 访问日期:2025-05-14。

② European Commission, “Methane Emissions Reduction in the Energy Sector and Amending Regulation (EU) 2019/942”, 2021-12-15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0805>, 访问日期:2025-05-02。

业只有履行与欧盟生产商相同的监测、报告和核查义务，才能够签订新的化石燃料进口合同。虽然不满足相关条例的企业不会触发直接进口禁令，但成员国将制定处罚措施以应对此类违规行为。^①

（二）新绿色外交：建立全球气候治理合作网络

在后巴黎时代，气候行动已成为欧盟外交议程中的关键一环。为进一步深化同世界各国在气候领域的沟通交流，欧盟灵活运用多元化工具与手段，支持各地区伙伴国家应对气候变化、加速低碳转型的治理行动，以提高合作对象的气候韧性，进而以欧盟为核心驱动之一，编织一张覆盖全球的气候治理合作网络。

从工具设计的视角来看，欧盟在《欧洲绿色协议》基础之上，通过三种模式展开与其他国家的气候合作。一是“欧盟+伙伴国”的点对点模式。这一模式主要包括气候高级别对话（High-Level Dialogues on Climate）、绿色联盟（Green Alliances）以及绿色伙伴关系（Green Partnerships）三种类型，^②此外还包括各种特殊的双边气候机制或框架。按合作紧密程度从高到低排序，气候高级别对话居于榜首。它是欧盟与伙伴国家在气候领域举行的高层对话机制，具有非凡的政治意义、战略意义及世界影响力。双方高层领导人或高级别代表将在此机制下，围绕全球气候变化议题展开深入沟通与协商。排名第二的是绿色联盟，它常被视作高级别气候对话的具体实践，也是《欧洲绿色协议》框架下最全面的双边合作形式，涉及多个政策领域，强调合作的广泛性、长期性及双方政策一致性。结盟双方承诺共同实现气候中和，并根据这一目标，同步调整各自的国内与国际气候政策体系。位列最末的绿色伙伴关系往往针对特定的气候项目或环境议题展开设计。尽管合作广度与深度不及绿色联盟，但其通常拥有更高的灵活性。

二是“国际伙伴集团（International Partner Group, IPG）+伙伴国”的面对点模式。国际伙伴集团由欧盟、英国、美国、日本、德国、法国、意大利、加拿大、丹麦和挪威组成，旨在帮助新兴经济体实现平稳公正的能源低碳转型。^③这一模式以公正能源转型伙伴关系（Just Energy Transition Partnerships, JETPs）的

^① European Commission, “On the Reduction of Methane Emissions in the Energy Sector and Amending Regulation (EU) 2019/942”, 2024 - 06 - 13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401787, 访问日期:2025 - 06 - 18。

^② European Commission, “Cooperation on Climate Action with Non-EU Countries”, 2025 - 06 - 17, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/eu-engagement-climate-action-non-eu-countries/cooperation-climate-action-non-eu-countries_en, 访问日期:2025 - 06 - 18。

^③ “Five Facts to Know: Just Energy Transition Partnerships”, *Edelman*, 2023 - 05 - 10, <https://www.edelmanglobaladvisory.com/insights/five-facts-know-just-energy-transition-partnerships>, 访问日期:2025 - 06 - 18。

建立^①为典型,主要通过提供技术支持、资金援助和政策建议,推动合作国家实施应对气候变化与能源转型方面的改革。

三是“欧盟+区域性国家联盟”的点对面模式。东盟、非盟与非洲、加勒比和太平洋地区国家集团(以下简称“非加太集团”)均是理想的合作对象。通过与包含多个成员的区域性联盟合作,欧盟既能够统筹资金、技术及知识等资源的配置,形成应对气候挑战的治理合力,促成高效的集体行动,又能够增强自身在此区域的影响力。

从区域投入的视角来看,欧盟的气候合作伙伴遍及全球,但各区域的行动侧重有所不同。

一是欧洲地区。欧盟与非欧盟的欧洲邻国之间的气候政治关联与协调性最为显著。这种互动不仅仅停留于双边对话,更深入到政策互通与法律制定层面。例如,通过《欧洲经济区协定》,^②欧盟将大部分气候政策的施行范围扩展至挪威、冰岛和列支敦士登三个欧洲经济区成员国。与此同时,在欧盟与安道尔、圣马力诺展开的结盟协议谈判中,“将两国纳入欧盟气候协议”也成为关键议题之一。此外,东南欧和东欧的一些国家可通过遵守《能源共同体条约》(Energy Community Treaty)的脱碳路线图,保持与欧盟气候立法的一致性。除推动邻国的气候政策法规向自身靠拢之外,欧盟还于2017年与瑞士签署全球首个碳排放交易体系互联协议,^③于2021年与土耳其启动气候高级别对话,于2023年与挪威缔结绿色联盟,并在俄乌冲突爆发后,经由东部伙伴关系^④和能源共同体框架,帮助乌克兰加快绿色转型与重建进程。^⑤

① 参见 European Commission, “Political Declaration on Establishing the Just Energy Transition Partnership with Viet Nam”, 2022-12-14, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7724, 访问日期:2025-06-18; European Commission, “The EU and International Partners Launch Ground-breaking Just Energy Transition Partnership with Indonesia”, 2022-11-15, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6926, 访问日期:2025-06-18。

② 欧洲经济区(European Economic Area, EEA)是一个由27个欧盟成员国和欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association, EFTA)中的三国(冰岛、列支敦士登、挪威)组成的自由贸易区。瑞士虽然也是EFTA的一员,但由于瑞士公民在公投中反对加入欧洲经济区,因此瑞士通过与欧盟的双边协议参与欧洲单一市场。

③ Vivian Loonela/Tim Mcphie/Lynn Rietdorf, “Agreement on Linking the Emissions Trading Systems of the EU and Switzerland”, 2019-12-09, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6708, 访问日期:2025-05-02。

④ “东部伙伴关系”(Eastern Partnership, EaP)是欧盟于2009年发起的一项政策计划,旨在通过深化政治经济与文化交流,加强欧盟与六个东欧和南高加索国家之间的联系。这六个国家分别是亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰。

⑤ European Commission, “EU Climate Cooperation with Neighbouring Countries”, 2025-05-13, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/eu-engagement-climate-action-non-eu-countries/eu-climate-cooperation-neighbouring-countries_en, 访问日期:2025-05-14。

二是亚太地区。面对全球碳排放量最高的亚太地区，欧盟主要通过两大方式参与该地区的气候治理。一方面，与亚太地区的主要经济体和碳排放大国发展双边气候关系。例如，同中国启动环境与气候高级别对话，建立绿色伙伴关系；与日本缔结绿色联盟，举行首次气候高级别对话；^①与印度建立清洁能源与气候伙伴关系，举行首次气候高级别对话。^②此外，欧盟还与中国、韩国、新西兰商议了国际碳市场建设相关事宜。另一方面，通过点对面模式，支持东南亚国家与太平洋岛国的气候适应行动。例如，2019年，欧盟与东盟举行了首届环境与气候变化部长级会议。^③2021年，欧盟启动了太平洋绿蓝联盟（Green-Blue Alliance for the Pacific），致力于提升易受影响国家的气候韧性。^④

三是美洲地区。这一地区温室气体排放源的地域差异显著：在北美地区，温室气体排放大部分来自能源部门与交通运输；而在拉美与加勒比地区，则主要是土地利用和农业活动导致的高排放。鉴于此，一方面，欧盟与北美国家在气候合作过程中重点关注市场机制、工业转型与技术交流。2021年，欧盟与美国共同成立气候行动高级别小组（High-Level Climate Action Group）与贸易和技术委员会（Trade and Technology Council, TTC）；2023年，欧盟与加拿大缔结绿色联盟，聚焦运输部门脱碳、减少建筑排放展开合作。另一方面，欧盟与哥伦比亚、墨西哥、智利、巴西启动气候高级别对话，并在2023年举行的“欧盟-拉美及加勒比国家共同体”峰会上与拉美各国围绕公平包容的绿色转型、可再生能源发展、提升气候韧性等议题进行未来规划，签署了多份谅解备忘录。^⑤

四是非洲地区。面对经济发展相对滞后且深受气候变化冲击的非洲大陆，欧盟与非洲联盟于2022年启动了气候和能源高级别对话，统筹安排投入非洲建设的

① Directorate-General for Climate Action, “The EU and Japan Commit to A New Green Alliance to Work towards Climate Neutrality”, 2021-05-27, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-and-japan-commit-new-green-alliance-work-towards-climate-neutrality-2021-05-27_en, 访问日期:2025-05-02。

② European Commission, “India”, 2025-05-13, https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/india_en, 访问日期:2025-05-14。

③ Ministry of Foreign Affairs, “ASEAN, EU to Enhance Cooperation on Protection of the Environment and Climate Change”, 2019-07-09, <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Ministry-of-Foreign-Affairs--Permanent-Mission-of-the-Republic-of-Singapore/Latest-News-in-ASEAN/2019/07/ASEAN-EU-to-enhance-coop-on-protection-of-Env-and-Climate-Change>, 访问日期:2025-05-02。

④ Delegation of the European Union to the Pacific, “EU - Pacific launch Green-Blue Alliance in bid for climate neutrality”, 2021-11-12, https://www.eeas.europa.eu/delegations/fiji/eu-pacific-launch-green-blue-alliance-bid-climate-neutrality_and_en, 访问日期:2025-05-02。

⑤ European Commission, “EU Climate Cooperation with the Americas”, 2025-05-13, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/eu-engagement-climate-action-non-eu-countries/eu-climate-cooperation-americas_en, 访问日期:2025-05-14。

资金项目并展开专项合作。例如,与埃及建立绿氢伙伴关系;与刚果共和国、乌干达、赞比亚建立森林伙伴关系;与肯尼亚建立经济伙伴关系,并议定了肯尼亚的绿色转型路线。^①

后巴黎时代的欧盟与其他国家和地区建立起类型多样的双边气候政治互动关系(如图1所示),从中能够洞悉欧盟针对不同区域的战略导向:在欧洲地区,与其说是“建立关系”,不如称之为“同化”或“融入”更为形象——欧盟依靠自身强大的区域影响力,正逐步将周边国家纳入自身的气候治理框架之中。在亚太地区,欧盟既同主要经济体和碳排放大国密切联系,也与区域性国家联盟进行对话。在美洲地区,欧盟既致力于与同为IPG成员的北美国家(尤以美国为甚)就气候、经济双议

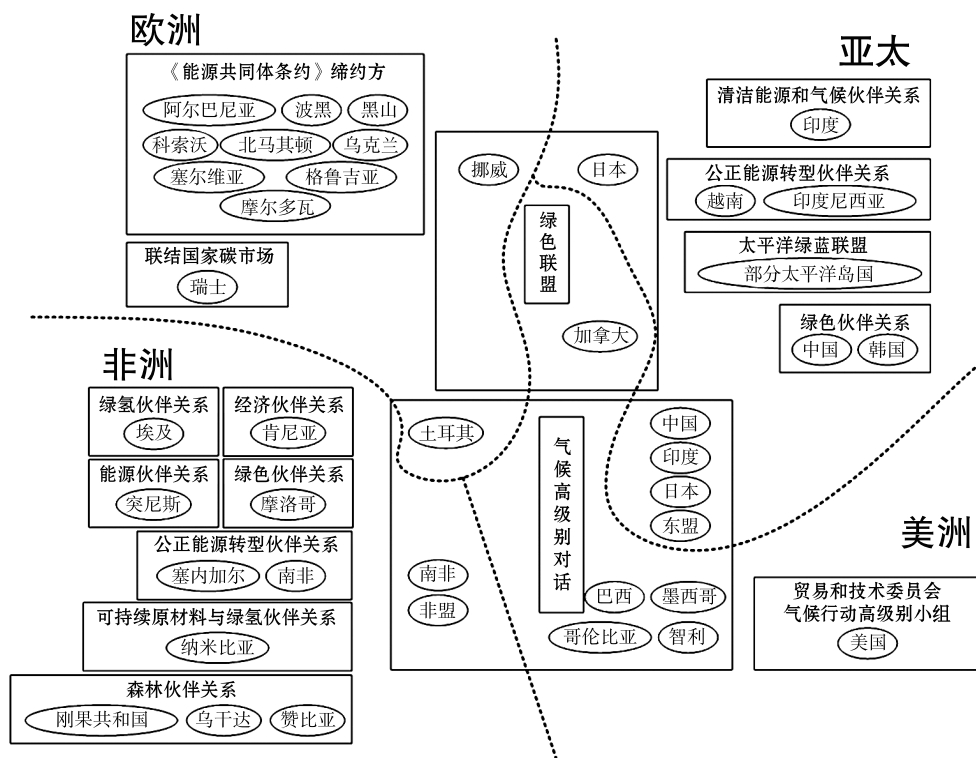


图1 后巴黎时代欧盟与其他国家和地区新建立的双边气候政治互动

来源:作者根据欧盟官方网站发布信息整理制作。

^① European Commission, “EU Climate Cooperation with Africa”, 2025-05-13, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/eu-engagement-climate-action-non-eu-countries/eu-climate-cooperation-africa_en, 访问日期:2025-05-14。

题实现紧密协作,也重视与拉美区域大国的观点互通。在非洲地区,欧盟通过与非洲联盟对话了解后者整体发展动向与意愿,且率先与经济体量相对庞大的国家展开专项合作。

(三)新绿色建设:加大对全球气候治理项目的投资力度

1. 大力支持基础设施建设

2021年,欧盟正式推出“全球门户”计划,期望通过扩大对优质基建项目的资金支持,推动全球经济的绿色与包容性增长。在五大合作领域之中,应对气候变化与能源转型成为投资的首要重点。截至2025年5月3日,在欧盟已公布的264个“全球门户”项目中,气候与能源相关项目占130个,占比几近50%,覆盖89个国家和地区,合作对象均为易受气候变化影响的发展中国家。^①

2. 扩大气候行动支持范围

全球气候变化联盟(Global Climate Change Alliance,简称GCCA,随着资金增加与项目拓展,于2014年更名为GCCA+)是欧盟从2008年启动的一项倡议,旨在帮助气候脆弱国家,特别是最不发达国家和小岛屿国家应对各类气候变化挑战。在后巴黎时代,这一倡议的援助范围已扩大至中等收入国家。援助重点不仅包括气候减贫、适应与韧性建设,还增加了对于落实国家自主贡献的关照。例如,2019—2023年,GCCA+发起支持特立尼达和多巴哥自主贡献的项目,通过引入可再生能源发电模式减少化石燃料使用,从而帮助该国完成到2030年减少15%碳排放量的目标。^②

3. 搭建专项金融平台

《巴黎协定》设定了到2025年发达国家每年为国际气候融资提供1000亿美元捐款的目标。尽管这一资金筹措承诺远未得到兑现,但作为全球最大的公共气候融资来源,欧盟及其成员国在金融领域的其他方面确实作出了积极努力。2019年10月,欧盟与中国、印度、加拿大等国共同发起“国际可持续金融平台”(IPSF)。^③这一平台汇集了各国政府、监管机构和国际组织,旨在协调成员国之间的绿色金融政策及相应标准,减少市场碎片化导致的投融资阻碍,提高全球绿色投资透明度,促进更高效的气候治理行动。2020年7月,欧盟与中国在IPSF框架下成立可持

① European Commission, “Global Gateway Projects”, 2025-05-13, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-projects_en, 访问日期:2025-05-14。

② United Nations Development Programme, “Global Climate Change Alliance Plus (GCCA+)”, 2025-05-07, <https://www.undp.org/trinidad-and-tobago/projects/global-climate-change-alliance-plus-gcca>, 访问日期:2025-05-14。

③ 中国人民银行:《中国人民银行行长易纲出席可持续金融国际平台启动仪式》,2019-10-19, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3905794/index.html>, 访问日期:2025-06-18。

续金融分类目录工作组,共担主席之责,^①旨在逐步统一现有可持续投资的分类标准,加速全球向气候中和及可持续经济的转型步伐。

总之,后巴黎时代的欧盟围绕全球气候治理议题,发起了多个专项倡议与计划,通过开展基础设施建设、拓宽支持范围、专设投融资平台的方式,使有关资源能够深入惠及全球气候治理中最为薄弱的地区与环节,促进绿色资金在世界范围内的高效流动与配置。这些举措进一步扩大了欧盟的全球绿色领导力与影响力。

(四) 新绿色壁垒:以“规范性力量”^②之名行贸易保护主义之实

欧盟“规范性力量”的体现形式之一是欧盟在与他国的双边关系中,动用自身所拥有的经济、政治或外交资源对他国施加影响,以实现传播规范的战略目标。^③面对深刻变化的国际环境和日益加剧的地缘政治博弈,欧盟的“规范性力量”成为服务“欧洲优先”的工具之一。具体到全球气候治理领域,欧盟的战略目标逐渐向维护地缘政治和经济利益倾斜,在推动多样化气候合作的同时,亦依托“可持续发展”的规范性法理基础,在“战略自主”话语之下,推行具有保护主义倾向的气候政策,为试图进入欧盟市场的企业设置严格的贸易壁垒。

1. 设立碳关税机制,运用“布鲁塞尔效应”^④间接塑造全球市场规则与标准

2023年10月1日起,欧盟碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanisms, CBAM)正式迈入过渡期。这是世界上首个将气候变化与国际贸易捆绑的全新机制,旨在减少碳排放,防范“碳泄漏”风险,为进口的高碳产品提供公平定价,

① 中国人民银行:《中国人民银行与欧盟委员会相关部门共同牵头完成〈可持续金融共同分类目录〉》,2021-11-04, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4380064/index.html>, 访问日期:2025-06-18。

② 伊恩·曼纳斯(Ian Manners)将“规范性力量”(Normative Power)视作一种定义世界政治中“规范”的能力,并提出了“规范性力量欧洲”的概念。他认为,欧盟之所以能成为“规范性力量”,是因为作为特殊国际行为体,其模式具有“榜样性”吸引力,在世界范围内推行的规范与价值观念具有“普世性”特征,并能够影响其他行为体的信念和需求,最终使其他国家接受欧盟的价值与规范。欧盟的规范与价值观念包括和平、自由、民主、法治、人权、社会团结、反歧视、可持续发展和善治,它们构成了欧盟的规范性力量基础。参见 Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction In Terms”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258; 金玲:《欧洲议会选举后的政治图景重构及其影响》,载《现代国际关系》,2024年第7期,第95-111页。

③ 严晓骁:《反思“规范性力量欧洲”》,上海:上海人民出版社,2019年版,第187页。

④ “布鲁塞尔效应”(Brussels Effect)指欧盟通过制定严格的内部市场法规,利用自身庞大的消费市场和较高的消费水平,迫使进入市场的企业遵循其严格标准。这些标准不仅提升了欧盟内部市场的品质,也逐步被全球企业采纳,从而间接塑造了全球市场规则和标准的制定。参见 Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York: Oxford University Press, 2020, pp. 37-40; 蔡翠红、刘贝宁:《欧盟半导体政策:对冲视角下的同盟协调与威胁认知》,载《欧洲研究》,2024年第4期,第34-59页。

鼓励非欧盟国家进行更清洁的工业生产。^①可以预见的是,未来全球产业竞争、能源市场、资本流动、国际贸易都将围绕碳关税形成新的运行规则,全球气候治理、国际贸易规则和产业格局将随之发生深刻变化。^②

2. 加速实现关键材料自给,以“可持续发展”为由加速“去中国化”

2023年,欧盟98%用量的稀土、97%的锂、93%的镁由中国供应,^③这些矿物在清洁能源产业中发挥着关键作用。俄乌冲突爆发以来,欧洲深陷能源危机,对单一国家能源依赖的风险认知显著提升。基于这一考量,2023年3月,欧盟出台《关键原材料法案》,以确保欧洲获得可持续的原材料供应。^④2024年5月,欧盟又出台《净零工业法案》。根据该法案,到2030年,40%的太阳能电池板、风力涡轮机、热泵及其他清洁技术设备将由欧盟自主生产。强大的净零工业不仅能够有效推动欧盟气候与能源目标的实现,更能促进经济的可持续增长。^⑤

3. 限制绿色领域的突出个体,以“可持续发展”为由行“贸易保护”之实

新一轮科技革命浪潮中的中国把握机遇、快速崛起,在清洁能源发电、储能、产销等环节的技术发展居于世界领先地位,引发了以欧盟为代表的某些西方国家的不安。鉴于此,欧盟在与清洁能源相关的各类场域持续对中国设限。在经贸方面,欧盟更注重本土可持续产能建设,而非为终端用户维持低价。因此,欧盟对中国电动汽车、风力涡轮机和太阳能电池板等产品发起多项反补贴调查,并将对被抽样的中国企业征收单独关税,对其他未配合调查的中国企业征收更高的剩余关税。^⑥在舆论方面,欧盟不但没有正视其与中国的客观差距,反而借助所掌握的媒体霸权,诋毁中国正当的技术研发与产品出口行为。欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱

① European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism”, 2025-03-28, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#cbam-transitional-phase-2023-2025, 访问日期:2025-05-05。

② 严舒畅、周晓明:《美欧碳关税合作动向、动因与影响》,载《现代国际关系》,2023年第2期,第115-135页,这里第116页。

③ European Commission, “Speech by the President on EU-China Relations”, 2023-03-30, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_2063/SPEECH_23_2063_EN.pdf, 访问日期:2025-05-04。

④ IndustriAll Europe Executive Committee, “Securing Sustainable Raw Materials Supply in Europe”, 2021-06-21, https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2021/6/637593401830926939_CRM-position-EN.pdf, 访问日期:2025-05-04。

⑤ European Commission, “Establishing A Framework of Measures for Strengthening Europe’s Net-Zero Technology Manufacturing Ecosystem and Amending Regulation (EU) 2018/1724”, 2024-06-13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401735, 访问日期:2025-05-04。

⑥ Riyaz ul Khaliq, “China Slams ‘Protectionist’ EU Tariffs on Electric Vehicles”, 2024-06-13, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/china-slams-protectionist-eu-tariffs-on-electric-vehicles/3247978>, 访问日期:2025-05-03。

恩(Ursula von der Leyen)声称,中国电动汽车获得“巨额国家补贴”,售往欧洲的中国产品存在“人为压低价格、扭曲市场等情况”。^①

后巴黎时代的欧盟在推动全球气候治理进程方面作出多方面的积极努力:以身作则,加速区域内部绿色转型进程;将更多伙伴国家纳入全球气候合作网络;引导更多资源和资金投入气候领域。但同时也应注意到,欧盟的“绿色新政”已然背离纯粹的脱碳目的,显示出一种气候外交的地缘政治转向。在可预见的未来,欧盟的“绿色保护主义”势力将带动气候治理相关的清洁能源产业链回迁至本地区或周边地区。全球制造业和供应链格局将加速调整和重构,从全球化转向区域化,从生产集中化转向生产本土化、近岸化。这一转变或深刻改变各国绿色产品研发与销售的比较优势,对发展中国家的经济增长和就业产生冲击,进一步加剧全球发展不平衡,影响全球气候治理的议程设置与话语塑造。

二、后巴黎时代欧盟参与全球气候治理之动因

在后巴黎时代,欧盟在各方面积极作为,与世界各国共同应对气候变化这一全球性挑战。但除此之外,欧盟还施行多项保护主义举措,使得全球气候治理的“公地”中充斥着不稳定因素。这看似冲突的行动,实则源于以下几大深层次要素。

(一) 凝聚内部认同,塑造更为团结强大的超国家行为体

以保护环境、降低碳排为目标的气候治理议题,是欧盟一体化的重要思想基础之一。它所代表的可持续发展理念倡导社会经济与自然环境的和谐共存,与欧盟区域一体化进程所追求的共同繁荣高度契合。欧盟各国作为地理相连、经济相依的实体,共同面临气候变化引致的各类威胁,跨国合作与协调几乎是应对挑战的必然选择。这促使众成员就应对气候变化问题加强沟通、采取一致行动,以提高行动效率,减少治理阻碍。再者,欧洲的绿色环保力量颇为强劲。20世纪末期,随着后物质主义价值观的兴起,绿党在欧洲议会中的地位日益显著,渐成一股不可忽视的重要力量,为气候治理创造出广阔的议事空间。无论是传统还是新兴政党,都希望能够借助绿色势力壮大自身,这在一定程度上缓和了党派分歧,促进了不同政治力量间的内部联合。此外,极端天气事件仍然在欧洲大陆上横行肆虐,这进一步强化了欧盟的气候治理共识。2019年,有史以来最高的42.6摄氏度热浪甚至导致法

^① Barbara Moens/Douglas Busvine, “Von der Leyen Hits China with Electric Vehicle Subsidy Probe”, 2023-09-13, <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-hits-china-with-electric-vehicle-subsidy-probe/>, 访问日期:2025-05-03。

国全国上千人丧生。^① 综上所述,气候议题在当前的欧洲社会中依然能够获得较为积极的支持与响应,作为欧盟内部的“最大公约数”议题之一,与气候治理相关的绿色力量仍可用于凝聚认同,推动一体化进程。

自 21 世纪初至今,欧盟始终是气候政策整合的倡导者。欧盟通过气候政策整合将气候治理目标纳入其他政策领域,既能确保各领域之间的协同性,也能扩大气候目标的关注度与社会影响,以气候议题的高曝光度汇集区域共识。不少学者已发现欧盟气候治理制度体系中不容忽视的政治考量,并且指出碳排放交易体系的推行已成为欧洲一体化的动力。^② 在后巴黎时代,以气候促融合的趋势得到进一步加强:不仅欧盟各行业的转型升级紧密围绕绿色目标和排放规制展开,周边邻国也逐渐接纳或融入欧盟倡导的气候治理框架,在气候行动上与欧盟形成高度协同。

(二) 强化经济安全与全球竞争主导权

为提高自身产业竞争力、遏制新兴经济体的崛起,欧盟在后巴黎时代的对外经济竞争战略聚焦于强化经济安全和全球竞争主导权。

1. 强化经济安全:加强产业竞争力,降低外部依赖

一方面,碳排放涉及生产、流通与交换的多个环节,这意味着与之相关的减排政策会对各经贸部门产生影响。此外,2022 年,时任美国总统乔·拜登(Joe Biden)签署《通胀削减法案》,旨在推动美国本土的清洁能源应用与生产。^③ 该法案导致全球投资和生产从欧盟向美国转移,进而对欧盟绿色产业的竞争力构成潜在威胁。鉴于此,欧盟意图借减排之名,制定对自身更为有利的贸易政策,对内利用能源清洁化、节约化创造新的经济增长点,对外保持或扩大在绿色技术、绿色金融、可再生能源、低碳经济等领域的领先优势,为自有产业创造更大的市场机会与利润空间,降低他国补贴政策对欧盟投资和生产带来的不利影响,增强欧盟在全球经济格局中的竞争力。

另一方面,俄乌冲突导致欧洲安全秩序遭遇剧烈冲击,使欧盟的战略安全担忧不断攀升。俄罗斯是欧盟重要的能源供应国,双方持续性的冲突和对峙状态,深刻触动了欧盟在能源安全、市场平稳运行、供应持续保障以及价格稳定等多方面的敏感性。冲突爆发后,欧盟战略自主意识不断增强,日益重视对战略资源的军事和政

^① Rosamond Hutt, “Record-breaking Heatwaves Killed about 1500 People in France”, 2019-09-12, <https://www.weforum.org/stories/2019/09/heatwave-climatechange-globalwarming-extremeweather/>, 访问日期:2025-05-04。

^② Sebastian Oberthür/Claire Roche Kelly, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 35-50.

^③ Salvador Barrios, “How EU Funding Programmes could Counterbalance the US Inflation Reduction Act”, 2024-07-10, <https://cepr.org/voxeu/columns/how-eu-funding-programmes-could-counterbalance-us-inflation-reduction-act>, 访问日期:2025-05-06。

治控制,不惜提高生产成本、几乎从零开始进行配套基础设施建设,也要扩大自主生产能力,降低市场风险,保障安全、多样化、可负担和可持续的关键原材料供给。

2. 强化全球竞争主导权:遏制后发国家上升空间

欧盟声称,碳关税政策的出台既为减少高碳企业因逃避监管引致的产业空心化及就业流失,也为保护企业免受来自减排标准宽松国家不公平竞争的冲击。^①事实上,这两种目标的重要程度并非同一量级,欧盟对于自身企业的保护意图或远高于限制意图。服务业与高科技产业占据欧盟经济结构的主导地位,与高碳排放相关的制造业占比相较前两者并不突出,再加上欧盟的气候治理机制十分成熟,碳排放强度远低于中美印等排放大国,因此只有小部分欧盟企业将会受到这一政策的管束。但在新一轮能源科技革命浪潮中,欧盟企业的竞争实力已远不如前。例如在风力发电领域,欧洲企业的全球市场份额从2018年的55%降至2022年的42%,而中国企业的全球市场份额则从2018年的37%升至2022年的56%,并于2020年超越欧洲。^②由是论之,欧盟实施的碳关税政策,主要是为了避免欧洲企业在市场竞争中处于劣势,保持自身工业化优势和领先地位,故而通过转嫁减排责任和成本谋求更大的经济利益。

碳关税被视为发达国家对发展中国家的“经济剩余收割”,该政策将对国际贸易中业已形成的南北优势互补、资源互补分工格局造成冲击。对于发展中国家而言,碳关税既增加了产品成本,削弱了低价格出口优势,又略过了绿色转型应有的缓冲期,进一步加重了成本负担。^③由此,欧盟通过贸易渠道,基于低碳规制水平趋紧和高碳产品出口国贸易条件恶化的充要条件,成功将绿色结构性权力转化为绿色霸权,^④以限制后起国家的发展空间。

(三) 战略自主导向下的全球秩序重塑

作为世界重要一极的欧盟,在发达国家阵营中拥有举足轻重的地位。但由于欧盟与美国在多个领域存在利益深度绑定,加之美国能够通过以北约为代表的多边机制持续影响欧洲事务,欧盟战略选择的独立性和自主性仍在一定程度上受到

① European Parliament, “Carbon leakage: Preventing Firms from Avoiding Emissions Rules”, 2025-05-23, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20210303STO99110/carbon-leakage-preventing-firms-from-avoiding-emissions-rules>, 访问日期:2025-06-18。

② Stuart Lau, “EU Pushes to Curb China’s Green Tech Market Lead”, 2024-04-09, <https://www.politico.eu/article/eu-steps-up-checks-green-tech-chinas-market-lead-widens/>, 访问日期:2025-05-06。

③ 蓝庆新、段云鹏:《碳关税的实质、影响及我国的对策》,载《行政管理改革》,2022年第1期,第37-44页,这里第40-41页。

④ 周亚敏:《单边气候规制的国际政治经济学分析——以美欧为例论绿色霸权的构建》,载《世界经济与政治》,2022年第12期,第52-84页,这里第52页。

美国施政导向的掣肘。例如，在唐纳德·特朗普(Donald Trump)第一任期内，美国外交政策发生显著转向。他极度推崇“美国优先”原则，频繁采取单边行动，致使欧盟坚持的“规范外交”和“多边主义”遭到“单边主义”践踏，在国际舞台中处于被动地位。为改变这一不利态势，欧盟陆续提出追求经济、产业、科技、外交等领域的战略自主，但其军事、经济和数字技术实力却难以为此提供足够支持。相较上述议题，“气候”或许是一张能够帮助欧盟突破现有困境的特殊牌：一方面，美国国内两党就气候变化问题存在巨大分歧，导致美国的气候治理政策摇摆不定，援助资金承诺难以兑现，全球公信力与领导力大打折扣；另一方面，欧盟作为多边主义之典范，在气候领域长期展现积极姿态、倡导并实践绿色低碳的发展模式，不仅取得了显著的减排成效，积累了丰富的国际合作成果，更为自身在全球气候治理框架制定中赢得更多主动权，增进了国际社会对多边合作机制的信任。可见，欧盟在全球气候治理信用与能力上较美国占据上风，能够通过以下四个方面的行动，重塑国际秩序中的话语权分配，以点带面，逐步推进“战略自主”进程。

1. 塑造良好国际形象以深入影响全球气候治理

行为体能够通过塑造国际形象提高自身在全球事务当中的影响力。这是因为：第一，拥有良好国际形象的行为体常被视作国际社会共同利益的象征，以及公平、公正、合理国际秩序的倡导者。若其行为展现出促进全球发展的潜力，则有望赢得国际社会更广泛的信任与支持，从而获得参与甚至主导全球治理体系变革和完善的强大力量。第二，良好的国际形象能够提高其他行为体的好感度与认同度，为自身积累正面国际声誉，成为国际谈判、合作或解决争端过程中的重要资本。第三，某一领域展现的正面形象与积极姿态能够扩大行为体在某些议题中的对外政策影响力，使其有机会经由议程设置在世界舞台上扮演更为关键的角色，从而间接提升自身全球事务领导力。

对欧盟在气候领域的国际形象塑造进行具体分析可发现：从思想观念来看，欧盟长期以国际道义践行者自居，重视“政治正确”，高举低碳减排与环境保护之旗，致力于将应对气候变化的努力转化为在国际社会中占据道德高地、积累正面声誉的重要手段。从行为模式来看，欧盟一贯依循“以身示范”(lead by example)方法展开外部气候行动，即提出高目标、确立高标准、积累实践经验，以对话、经验分享、技术合作等方式，将自身打造成为全球气候治理之榜样，激励其他国家进行气候转型。^① 在后巴黎时代，欧盟的气候行动仍然保有传统风格，并进一步通过领导全球达成气候协议、支持伙伴国家推行气候政策、增加气候投资项目、扩展气候行动资

^① 张蓓：《欧盟气候外交的地缘政治转向：特征、动因及影响》，载《太平洋学报》，2023年第4期，第13—24页，这里第15页。

助范围等方式,支撑自身在世界舞台上合作意愿强、治理能力强的高水平与高定位,从而形塑主导全球气候治理的国际形象。^①

2. 以低敏感议题打开外交窗口,提升欧盟气候政治领导力

一方面,相比于传统安全事务,作为非传统安全问题的气候变化,政治敏感性相对较低。除此之外,它所蕴含的全球性风险促使各国超越国界限制,共议气候治理之举,以维护地球生态安全和人类社会可持续发展。这意味着,依托气候议题作为国际交流之桥梁,能够在国际间开启一个更为温和与包容的对话窗口。在这一窗口下,各国更容易就减排目标、技术转让、资金援助等关键问题达成共识,减少或缓和因意识形态、军事冲突、历史遗留等问题所产生的纠纷与矛盾。基于此,欧盟通过提供技术、资金及政策支持的方式,积极资助发展中国家应对气候变化,展现自身作为负责任大国的正面形象,从而赢得合作伙伴的尊重与信任,在全球范围内建立起更多基于共同目标的战略伙伴关系。

于欧盟而言,相关气候行动主要指向以下几点预期收益:一是加强同其他国家和地区的外交关系,并有机会以气候为切入点,持续深化与伙伴国家在气候治理方面的合作内容,扩大合作规模,进而将自身的国际辐射力从气候逐步延伸至政治、经贸、文化等其他领域。二是能够通过与伙伴国家联合立场,在国际气候谈判中取得更为有利的地位,增强气候外交影响力。三是挖掘并激活合作伙伴的绿色潜能,拓展全球绿色市场,推动自身绿色技术与可持续发展解决方案的出口,为欧盟企业创造更多市场机遇。四是促进全球气候适应能力的建设,帮助合作伙伴及自身更有效地应对气候移民、自然灾害和资源匮乏等跨境挑战。

另一方面,全球气候治理呈现“碎片化”局面,需要在全球性气候谈判外增加其他气候行动,以弥补国际气候协议之约束不足。气候变化的全球性风险,同时也凸显了国际合作与多边机制的不可或缺。然而,在《巴黎协定》生效之后,国际气候治理多中心化趋势进一步增强,国家行为体在应对气候变化方面拥有更大自主权,各自利益诉求的差异性得以彰显。《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的核心地位则相对弱化,联合国通常仅能依靠非约束性程序解决争端,缺乏严格的履约惩罚机制,治理制度呈现由“整体化”向“碎片化”的转变。^②

维护多边主义是欧盟提高全球影响力、保障战略利益的重要手段。通过维护多边主义,欧盟能够捍卫自身作为“规范性力量”的西方价值观,为追求领导权披上

^① 王积龙:《气候新地缘政治下国家形象重构与我国对外传播策略框架》,载《现代传播(中国传媒大学学报)》,2022年第9期,第75-82页,这里第78页。

^② 张慧智、邢梦如:《后巴黎时代的全球气候治理:新挑战、新思路与中国方案》,载《国际观察》,2022年第2期,第99-127页,这里第101页。

合法性外衣。^① 在欧盟看来,联合国体系是多边主义的最合法象征,维护联合国体系的有效性仍然至关重要;但与此同时,传统多边机制与已达成的国际气候协议显著缺乏效率和强制力,无法适应全球治理形势之变。时任欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)表示,欧洲需采取三方面行动应对多边主义危机:一是继续确认所谓“普世原则和规则”;二是团结志同道合的国家;三是基于议题组建诸边而非多边联盟。^② 具体至全球气候治理议题,欧盟基于上述行动原则,在以能源转型为代表的细分领域构建“灵活伙伴关系”以“振兴并更新基于规则的国际体系”,在坚持 UNFCCC 框架的基础上,将大量资源投入拓展双/多边伙伴关系、建设气候治理机制、发起新型合作倡议,以“双/多边合作”打造气候议题的“意愿联盟”。

总的来看,气候议题的特殊性质为欧盟展开外交布局提供了宝贵机遇。在“碎片化”的局面中,欧盟意图从“碎片捡拾”出发,将各“碎片”纳入可接触与可影响的范围之内,以应对全球气候治理议题之下的多边主义危机,柔性且间接地强化全球气候领导力。在推动双边与多边气候对话、构建“气候意愿联盟”的过程中,欧盟恪守多边主义的行动原则,积极承担并履行国际责任,维护国际体系之稳定。同时,一系列举措也促进了欧盟国际合作的进一步深化,彰显了欧盟在推动全球气候治理和可持续发展方面的坚定决心与卓越贡献。

3. 以绿色金融之优势推动欧元国际化

作为欧盟的通用货币,欧元之缺陷与生俱来——欧元区国家只是经济联盟而非政治联盟,每个成员国财政体系独立,利益诉求各异。此外,作为世界第二大货币的欧元并没有统一的债券发行,也没有先进的输出和回流机制。这说明欧元注定只能是一种区域性货币,而无法成为像美元一样的世界货币。^③ 在传统经贸领域难以取得优势的情况下,欧盟将目光投向全球气候治理的广阔蓝海,意图借助气候议题,将欧元打造为绿色金融的核心货币,为欧元国际化开辟新路径、注入新动力。具体而言,欧盟在这一方面的考量主要有三。

第一,欧盟在全球气候治理领域展现出的积极姿态,能够在一定程度上提升欧元的国际信誉与吸引力。欧盟作为低碳经济的先驱与典范,拥有较为先进和大规模的绿色产业,减排经验颇丰,转型成果显著。在世界舞台上,欧盟积极促进国际间的气候合作与交流,在推动全球低碳转型、应对气候变化挑战方面的领导力广受

① 王义桅:《中欧多边主义比较:从外交实践到外交哲学》,载《德国研究》,2021年第4期,第4-23页。

② Josep Borrell, “The EU in the Multilateral System”, 2020-09-18, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-multilateral-system_en, 访问日期:2025-05-05。

③ 张奇、师家升:《美元与欧元博弈对人民币国际化的启示》,载《学术探索》,2016年第6期,第72-78页,这里第77页。

认同,公信力基础坚实。随着全球范围内对气候风险认知的日益深化,大量资金正加速流向绿色和可持续项目,投资者的资产配置偏好也朝向符合环境、社会和治理(以下简称 ESG)标准的经济体及货币倾斜。欧盟有望凭借在气候领域负责任且持续向好的国际形象,大幅提振投资者对欧元的信心与兴趣,使欧元成为绿色投资的理想选择。这将为欧元区吸引更多目光,汇集更多可用资本,从而间接扩大欧元在国际货币体系中的使用规模,提高其全球认可度。

第二,欧盟在全球绿色金融中稳居领先地位,拥有成熟的碳交易体系和一系列创新性绿色金融工具。面对气候灾难这柄高悬头顶的“达摩克利斯之剑”,愈来愈多的国家逐步将可持续发展理念纳入金融体系建设的核心圈层。这一趋势为欧盟已占得先发之机的金融机构、绿色债券市场和 ESG 基金带来新的发展机遇,欧盟有望在此过程中成为全球可持续金融的中心或领导者。届时,欧盟将能够凭借自身在气候议题上的巨大影响力,向全球市场和供应链输出绿色金融标准,推动欧元成为绿色金融业务的主要结算货币。在与低碳减排相关的经贸领域,欧盟或将要求使用欧元进行交易或投资,以扩大欧元的国际需求。

第三,欧盟参与和发起的应对气候变化项目众多,欧元在其中可作为结算货币进行广泛使用。经由迅速扩展的气候外交伙伴关系,欧盟已在全球范围内启动多个大型气候合作项目,所涉资金规模高达数千亿欧元。欧盟与伙伴国家更为紧密的经济与政策联系,也能够间接激发合作伙伴使用欧元进行贸易及投资结算的意愿。欧元或将因其绿色金融和可持续发展领域的突出地位,而被更广泛地接受为外汇储备货币。

欧盟意图将自身在气候领域已获得的巨大影响力迂回传导至经济领域,通过领导可持续金融平台建设,将欧元同气候议题及与之相关的全球治理行动紧密绑定。一系列举措将进一步提高欧元在全球绿色金融市场中的使用频率,乃至增强欧元在国际贸易结算和储备货币体系中的核心地位,使欧盟得以更为有效地应对美国的“长臂管辖”。

4. 引领气候议程设置,抢夺绿色发展先机

能够对全球传媒与国际组织施加重大影响力的行为体,在国际议程设置^①中优势显著,^②而欧盟显然属于这类“声势显赫”的存在。凭借这一强势地位,欧盟出

① 国际议程设置,指国家或政府间国际组织使特定国际问题及解决方案(即议题)得到相关行为体及国际社会重视和接受并可能被制度化的过程,国际议程设置能力是国际话语权的重要来源和组成部分。参见张发林:《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》,载《世界经济与政治》,2020 年第 6 期,第 106—131 页。

② 陈薇:《从全球问题到议题政治:全球性议题的脉络、谱系与议程设置》,载《现代传播(中国传媒大学学报)》,2024 年第 5 期,第 77—87 页,这里第 83 页。

于如下两部分考量,试图通过推动气候议题安全化,使气候议题从低位政治议题转变为高阶政治议题。^①

一是地缘政治安全之忧虑。欧盟自冷战结束后一直积极推广以规则为基础的多边主义,致力于为全球治理提供资源和能力支持。然而,2022年爆发且持续至今的俄乌冲突,使欧洲安全秩序遭受剧烈振荡,欧盟对于战略安全的担忧不断攀升。同时,受全球市场竞争、新兴技术迭代、全球供应链重新配置等因素冲击,欧盟原有的技术优势已不再明显,对于经济安全的担忧同样有增无减。受此影响,欧洲的民粹主义、贸易保护主义、逆全球化思潮正在不断抬头。后巴黎时代的欧盟逐渐反思甚至放弃了21世纪初秉持的乐观主义,价值观念日益转向地缘政治竞争,而气候议题则是欧盟维护地缘战略利益的极佳切口。基于此,欧盟不断强化对外规则输出,例如让周边国家都对接或融入欧盟所制定的减排规定与治理体系。

二是掌握国际话语权之目的。推动气候安全化是一个将低位政治议题提升为高阶政治议题的过程,即强调气候议题中蕴含的安全、价值观等“高阶政治”属性,使气候治理脱离与低碳经济、绿色市场等元素捆绑的“低位政治”范畴,迅速跃升为国际议程中的优先事项,从而在全球范围内引发更为紧迫的关注与行动。经由这一路径,世界的关注焦点日益聚焦于气候治理领域,国际社会将针对提升气候风险应对能力投入大量资源。

在某一领域成为先驱与典范的行为体能够依凭其所积累的专业实力、领先技术与丰富经验,赢得国际社会的广泛认可与尊重,从而在该领域掌握强大的国际话语权。欧盟在气候治理领域拥有经验与技术两部分的先发优势:就经验来看,欧洲以环保组织为代表的绿色团体力量强大、发展历史悠久,积累了应对气变灾害、施行绿色政治的大量实践案例与丰富经验,成为欧盟在外交舞台上极具效力的一张名片。《欧洲绿色协议》的目标是到2050年,使欧洲成为世界上第一个气候中和(即零排放)大陆。就技术来看,欧盟在可再生能源生产与使用、电动交通、碳捕获与封存、节能建筑、绿色金融等领域居于世界领先地位,技术性与创新性兼具。由此可见,欧盟确实扮演着先驱与典范的角色,在气候治理领域拥有相比其他领域更为强大的国际话语权。

国际议程设置能力与治理能力同国际谈判能力与规则制定能力紧密相关。凭借强大的国际议程设置能力与气候治理能力,欧盟能够在国际规则和

^① “高阶政治”涉及战争与和平、外交与结盟、国际法与国际组织等问题,“低位政治”涉及生态与环境、妇女与性别、非政府组织与新社会运动等问题,参见王逸舟:《论“非传统安全”——基于国家与社会关系的一种分析思路》,载《学习与探索》,2005年第3期,第2-10页,这里第4页;赵斌:《权力不对称与战略反对冲:海洋安全竞合》,载《人民论坛·学术前沿》,2020年第23期,第47-57页,这里第57页。

标准制定过程中占据有利乃至主导地位,并依据优势地位规划使自身利益最大化的外交战略,从战略部署中攫取巨大的国际市场和经济收益。例如,欧盟制定以碳关税为代表的国际贸易规则,限制新兴经济体的对外出口和对外投资,遏制发展中国家高碳产业的发展,增加后发国家经济发展成本,以谋求占据绿色经济竞争中的“双碳”话语权,在新的游戏规则中最大程度地获取低碳经济发展的红利。

在后巴黎时代,欧盟依然重视以联合国为代表的国际气候谈判以及双边和多边合作,但地缘政治竞争意识显著增强,因而更为积极地围绕气候议题进行布局,重构全球产业链,以建立更加契合自身利益的全球治理新秩序。

三、后巴黎时代欧盟参与全球气候治理之现实挑战

在后巴黎时代,欧盟基于凝聚内部认同、强化经济安全、掌握竞争主导、维护战略自主的考量,积极参与全球气候治理。然而,掌控全球气候政治领导权、落实气候治理目标并非易事,欧盟仍面临内部政策难以协调、绿色政治力量衰弱、转型目标落实困难等现实挑战。

(一) 欧盟层次与成员国层次步调不一

欧盟雄心勃勃的绿色转型目标,对成员国之间的紧密协作提出较高要求。然而,诸如对外立场难以协调一致、内部经济与能源问题错综复杂、气候治理成为国家政治博弈筹码等多重挑战,使欧盟在达成一致协议、落实气候政策时面临不小阻碍。

1. 对外立场不同

由于决策机制繁琐复杂、成员国国情多样,欧盟在外交斡旋和灵活处理问题上往往面临更多限制,需要在某些情况下强势表态,这可能使欧盟陷入进退两难的境地。相比之下,欧盟成员国因其更窄的决策范围和更为直接的国家利益考量,能够秉持灵活性更高的实用主义姿态参与国际对话。以与中国的清洁能源合作为例,冯德莱恩明确宣称,欧盟不会放弃或减少针对中国产品的贸易限制,在产业合作中展现强硬姿态。较之欧盟层面,德法两大核心成员的立场相对缓和,其中又以德国态度最为积极。2023年6月,中德两国政府签署《关于建立气候变化和绿色转型对话合作机制的谅解备忘录》;^①2024年4月,时任德国总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)率商务代表团访问中国,参观考察各类绿色创新科研基地,并表示德国市场欢迎中国汽车,表达出重视绿色技术研发、反对贸易保护、致力扩大合作的务实立场。^②

① 刘仲华、王迪:《携手绿色发展 实现互利共赢》,载《人民日报》,2023年06月23日,第2版。

② 《从长远和战略角度看待和发展中德关系(和音)》,载《人民日报》,2024年4月17日,第2版。

2024年6月,首个中德海上风电项目于广东湛江启动。^①对华贸易态度的显著区别,切实反映出欧盟层次与成员国层次在气候治理与利益维护两者权衡当中的不同取向。

2. 减排意愿不同

欧盟在气候治理方面构建了完备的政策体系,通过差异化的成员国目标设定,在统一气候框架下推进各国行动。然而,由于成员国之间经济发展水平与能源结构差异过大,欧盟在目标分配与实现路径上仍然存在显著的内部分歧。以波兰、匈牙利为代表的东欧国家对欧盟严苛的减排举措持保留态度,时至今日,它们的能源结构依旧高度倚仗传统化石燃料。截至2022年,波兰仍有大约70%的电力来自煤炭,^②是欧盟煤炭依赖度最高的成员国之一。出于地缘政治与国家能源安全的担忧,波兰在很长一段时间内拒绝缩减煤电产业。^③相反,以德法为代表的西欧国家经济发展水平较高,绿色产业基础扎实、清洁能源技术先进,既不依赖化石能源开展生产活动,也希望在绿色转型中提高能源自主供应。除此之外,这些国家还拥有更为充裕的财政收入,能够有力支持本国的绿色转型进程,缓解因政策过渡调整所产生的成本压力,因而倾向于维护与贯彻欧盟的绿色雄心。对于欧盟气候政策的不同态度还鲜明地体现在碳定价问题上:北欧国家支持提高碳价,以推动温室气体减排进程;^④而波兰等东欧国家则十分担心高碳价给本国“煤炭经济”造成打击,因而坚持反对立场。^⑤

3. 转型方向不同

各国能源发展政策之迥异,使得成员国在欧盟层面上难以达成一致。在针对发展核能的问题上,这种观念差异显露得更为彻底。核能在欧洲的发展备受争议,但为尽快实现“碳中和”目标,核能开发仍被纳入《欧洲绿色协议》的考虑范围。欧盟内部的支持派以法国为代表。法国将核能视为遏制温室气体排放和应对气候变化战略的核心,其国内近七成电力来自核电。包括法国在内的10个欧盟国家敦促

① 湛江市人民政府:《项目动态|国内首个中德合作海上风电项目获得核准》,2024-06-03, https://www.zhanjiang.gov.cn/bmsd/content/post_1915335.html, 访问日期:2025-06-18。

② International Trade Administration, “Poland-Country Commercial Guide”, 2024-01-06, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/poland-energy-sector>, 访问日期:2025-05-06。

③ “Poland defies EU court by refusing to close major brown coalmine”, *The Guardian*, 2011-05-25, <https://www.theguardian.com/environment/2021/may/25/poland-defies-eu-court-order-to-close-major-brown-coalmine>, 访问日期:2025-06-18。

④ Julien Grosjean, “Carbon Pricing in Nordic Countries”, 2024-07-12, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/be819667-5da9-4563-8fe0-bcdf7db1e038/files/c9f7ad0a-aa03-404c-bc9f-d0e8b4e5becc>, 访问日期:2025-06-18。

⑤ Energy Monitor, “Why Eastern Europe Resists EU Climate Action”, 2021-08-31, <https://www.energymonitor.ai/policy/just-transition/why-eastern-europe-resists-eu-climate-action/?cf-view>, 访问日期:2025-06-18。

欧盟委员会将核电归类为绿色能源,并将其纳入即将出台的可持续金融分类法。^①反对派则以德国为代表。德国于2023年关闭了境内的最后三座核电站,并与卢森堡、奥地利等国一同公开反对将核能归类为绿色能源。^②德法两大欧盟核心在这一问题上的矛盾立场,为欧洲能源转型之路增添更多未知数。

4. 民众反馈不同

欧盟领导层往往依托长期气候目标与科学研究成果,由欧盟委员会和欧洲议会推动气候政策前行。而各成员国民众则更聚焦于直接关乎自身福祉的气候行动,致使欧盟气候治理领域的政治氛围与政策接受度也存在着较大的国家间差异。法国2018年的“黄背心”运动^③便是这一差异的鲜明例证。燃油税上调引发的广泛抗议,凸显出部分成员国公众对气候政策可能带来的即时经济负担高度敏感。与之相反,瑞典等国则在气候议题上享有更为坚实的民众基础与广泛支持,^④政策执行与民众认可之间能够形成良性互动。成员国民众态度的多样性,意味着欧盟在推进统一气候政策时,始终面临如何有效协调与整合各国民众意见的艰巨挑战。

后巴黎时代的欧盟内部分歧显著,缺乏足够的气候政策共识,这或将导致以下两方面的消极影响:对内而言,欧盟内部团结性与一致性减弱,在执行共同外交和安全政策时,针对某一行为体的集体行动可能因为成员国意见冲突而难以施行。对外而言,欧盟成员国在国际事务中发声不一,作为整体在国际上的信誉与谈判能力受到质疑,致使其在全球气候治理中的领导力有所降低。此外,还可能削弱欧盟在重大国际事务中发挥独立战略作用的能力。当面对以中美俄为代表的全球大国时,这种分歧可能迫使欧盟层面采取更为折衷或妥协的立场,难以发挥其应有的国际影响力。

① Olivia Lai, “10 EU Countries Including France Wants to Label Nuclear Power as Green Energy”, 2021-10-13, <https://earth.org/10-eu-countries-including-france-wants-to-label-nuclear-power-as-green-energy/>, 访问日期:2025-05-05。

② Ariel Cohen, “Germany And France Clash Over EU’s New ‘Green’ Classifications for Nuclear Energy and Natural Gas”, 2022-01-04, <https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2022/01/04/germany-and-france-clash-over-eus-new-green-classifications-for-nuclear-energy-and-natural-gas/>, 访问日期:2025-05-05。

③ “黄背心”运动以抗议者穿着的安全背心(被称为“黄背心”)而得名。法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)于2018年12月宣布对燃料征收绿色税,并于2019年1月1日生效。此举在法国各地引发了近一个月的抗议活动,参与抗议者人数近30万。参见 Jake Cigainero, “Who Are France’s Yellow Vest Protesters, and What Do They Want?”, 2018-12-03, <https://www.npr.org/2018/12/03/672862353/who-are-frances-yellow-vest-protesters-and-what-do-they-want>, 访问日期:2025-05-05。

④ Naturvårdsverket, “The public’s views on climate”, 2025-06-11, <https://www.naturvardsverket.se/en/topics/climate-transition/sveriges-klimatarbete/the-publics-views-on-climate/>, 访问日期:2025-06-18。

(二) 右翼力量壮大,绿党声势式微

欧洲议会在制定气候政策方面扮演着举足轻重的角色。作为欧盟决策体系的重要组成部分,欧洲议会能够通过立法、监督和预算审批等手段,对欧盟的气候政策产生直接影响。在全球气候治理的宏大叙事中,2024 年欧洲议会大选无疑是一个关键节点,其影响深远且多面。此次大选不仅关乎欧洲内部的政治格局变动,更对全球气候行动产生不可忽视的影响。2024 年 6 月 6 日至 9 日,欧盟 27 个成员国的 1.82 亿选民在欧洲议会选举中投票。这场英国“脱欧”后的首场欧洲议会选举,投票率超过 51%,是自 1994 年以来投票率最高的一次,^①被视为欧洲政治走向的“风向标”。此次选举结果一如选前民调所预示那样,“右倾”趋势明显——增加席位的党团大都处于政治光谱偏右位置,右翼与极右翼政党席位数有所扩大;而持中间立场的复兴欧洲党团,以及绿党和欧洲自由联盟组成的党团,所获议席减少幅度较大(见表 2)。可见,欧洲议会的政治力量对比已然转变。

表 2 2024 年欧洲议会选举各主要党团席位的变化趋势

党团名称	政治立场	席位(个)/占比(%)		席位占比 变化趋势(%)	
		2019 年	2024 年		
欧洲人民党党团 (Group of the European People's Party)	中右	182/24.23	188/26.11	上升	+1.88
欧洲保守与改革者 (European Conservatives and Reformists Group)	中右-右翼	62/8.26	78/10.83		+2.57
认同与民主 (Identity and Democracy)	极右翼	73/9.72	—		+5.42
主权国家 Europe of Sovereign Nations	极右翼	—	25/3.47		
欧洲爱国者 (Patriots for Europe)	右翼-极右	—	84/11.67		
欧洲议会左翼 (The Left group in the European Parliament)	中左-左翼	41/5.46	46/6.39	下降	+0.93
复兴欧洲党团 (Renew Europe)	中间-中右	108/14.38	77/10.69		—3.69
欧洲议会社会民主进步联盟党团 (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament)	中左	154/20.51	136/18.89		—1.62
绿党与欧洲自由联盟 (Group of the Greens/European Free Alliance)	中左-左翼	74/9.85	53/7.36		—2.49
无党团归属议员 (Non-Inscri 或 Non-Attached)	—	57/7.59	33/4.58		—3.01

注:“2024 年占比”中数字相加不等于 100%是各单项数据四舍五入所致。

来源:作者根据欧盟官方网站及相关研究资料整理而得,参见 European Parliament, “2024 European Election Results”, 2024-07-23, <https://results.elections.europa.eu/en/>, 访问日期:2025-05-05; 张磊:《2019 年欧洲议会选举及其影响——基于“次等选举”“欧洲议题”和民粹政党三重视角的分析》,载《欧洲研究》,2019 年第 4 期,第 88-110 页。

① “Voter Turnout in the European Parliament Elections in the European Union (EU) from 1979 to 2024”, Statista, 2024-01-24, <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parliament-turnout-for-the-european-elections/>, 访问日期:2025-05-05。

右翼政党往往强调本民族文化的“优越性”，主张恢复传统主权，反对移民和多元文化，这与欧洲战略自主所倡导的开放、包容和合作的精神相悖。欧洲议会中右翼力量的再度增强，预示着欧盟内部在诸多关键议题上将更加难以形成统一立场。这一趋势若长期持续，或将加剧欧盟内部的矛盾与冲突，使其在应对全球性挑战时力不从心，国际事务中的话语权和决策能力也将受到削弱。

在欧洲政治版图中，右翼政党的崛起通常伴随着对传统政治力量的挑战与分裂，这种分裂不仅体现在政党之间，也体现在民众对气候变化等诸多社会问题的认知差异上。2024年初，俄乌冲突引发的能源危机与极端天气事件的双重打击，使欧洲农业的生产成本显著提高，严重损害了农业生产活动。与此同时，农业领域内严苛的气候政策，如对农药使用的严格限制，^①进一步加剧了农民的生存困境。种种因素叠加之下，欧洲各地爆发多起农民抗议活动，要求政府以保护民众利益为优先出发点采取措施。迫于舆论压力，有关部门暂缓正在施行的气候政策，^②欧盟作为坚定“环境保护者”的声誉正受到严峻考验。

上述抗议活动中所展现出的民众诉求，既是右翼政党壮大的基础，也是其经济主张的集中体现。右翼政党对于欧盟以清洁能源转型为主的绿色新政颇为不满，他们往往对气候变化问题持怀疑或否定态度，这一立场无疑将为欧洲气候政策的制定过程投下消极阴影。“急剧的右转”趋势可能引发欧洲在气候变化应对策略上的根本性转向。一旦新的政治多数形成，他们可能倾向于反对欧盟当前积极的气候行动方针，转而采取更为保守且短视的政策路径。考虑到欧盟在全球气候治理中的核心地位与领导作用，其政策风向的转变无疑将对全球气候行动产生深远影响。若欧盟在应对气候变化问题上展现消极姿态，这一行为将会严重挫伤全球范围内应对气候变化挑战的信心和动力，进而阻碍全球气候治理进程的顺利推进。

2024年欧洲议会选举结果传达出右翼力量增强、多边主义弱化、绿党声势减弱的显著信号。尽管政治力量的天平并未发生根本性颠覆，绿色政治团体仍保有相当数量的席位，但可以预见的是，作为欧洲区域一体化进程中的关键支撑议题，气候治理在未来的沟通谈判过程中，将会面临不容小觑的施政阻碍。

（三）绿色转型目标落实困难

转型政策方面，欧盟“绿色新政”在实施过程中存在不少争议。从区域内部展

① European Parliament, “Proposal for A Regulation on The Sustainable Use of Plant Protection Products”, 2022-06-23, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/sustainable-use-of-pesticides-%E2%80%93-revision-of-the-eu-rules/report?sid=6001>, 访问日期:2025-06-18。

② Jenny Brunton, “EU withdraws proposal to reduce the use of pesticides”, 2024-02-08, <https://www.britishtagriculturebureau.co.uk/updates-and-information/eu-withdraws-proposal-to-reduce-the-use-of-pesticides/>, 访问日期:2025-06-18。

开观照，“绿色新政”在话语上更像精雕细琢的外交辞令，主要原因在于公民政治参与度仍有待提升，且“绿色新政”本身对欧洲社会变革的期许并不高。欧盟“绿色新政”虽然谈到保护公民，但相关成本和收益的公平分配方案却一度缺失，弱势群体、个人以及社区可能被进一步边缘化。例如，欧盟委员会发起《欧洲气候公约》，它将气候责任个体化，将公众视作消费者或客户，并采用分级参与的方法。尽管这项公约在一定程度上促进了公众参与环境政策，但它也将应对气候变化的主要责任转嫁给社会公众，并进一步强化市场导向的绿色转型模式。这可能加剧现有的权力失衡状态，使“绿色新政”设想的公平包容的气候行动更难以实现。^①同时，“绿色新政”的一大合法性在于其以科学为基础的政策主张，但为推行“绿色新政”而实施的筹资战略往往建立在有争议的意识形态话语之上。公正过渡之争持续引发利益相关者之间的分歧。

从全球视野展开观照，欧盟委员会在“绿色新政”中展现出一种近乎殖民主义的心态，其宣称“与全球伙伴合作，以确保欧盟的资源安全和战略原材料可靠获取”，由欧盟碳边境税政策引发的国际舆论争议难以平息。^②从表面上看，欧盟的碳关税政策旨在通过调整税收推动产业转型以达到减碳目的，但由于当前国际社会产业发展不平衡，这一政策能否真正落实依然存疑。此外，在贸易全球化的背景下，一个产品的生产涉及不同国家和地区，不同阶段的生产也难以精确核算碳排放量。因此，在征收碳关税的具体数额上也将存在一定分歧。

转型实践方面，欧盟的绿色转型基础与绿色发展目标存在不小差距。就能源自给来看，欧盟尽管在科技、创新及制造业领域领先全球，但能源资源却相对匮乏且分布极不均衡。这一结构性问题导致欧盟高度依赖外部能源供应，成为全球最大的能源进口市场之一。2022年，欧盟的能源进口依赖度高达62.5%，^③这意味着欧盟能源供给结构调整需要填补巨大的自给缺口，转型过程面临诸多不确定性和潜在风险。即便欧盟意欲加速关键原材料自给，但在采矿领域缺乏配套的基础设施、技能和统一标准，想实现“采矿自由”仍有很长的路要走。此外，欧盟《关键原材料法案》在一定程度上影响了成员国原有的利益均衡格局，部分成员国需要进一步协调关键原材料勘探与环境保护两者之间的平衡。

① Feyyaz Barış Çelik, “Unpacking Democratic Participation in the European Green Deal: The Case of Climate Pact”, *Journal of European Integration*, Vol. 47, No. 2, 2025, pp. 173–192.

② 赵斌：《欧盟“绿色新政”与气候政治新动态》，载《当代世界》，2024年第2期，第26–31页，这里第30页。

③ European Commission, “Energy Statistics — An Overview”, 2024–05–21, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview&oldid=627198, 访问日期：2025–05–05。

就绿色技术来看,尽管欧盟的清洁能源产业在新一轮科技革命中迅速升级、表现不俗,但在与中美等新能源产业强国竞争时,仍暴露出在部分领域技术含量不足、生产成本偏高的短板。这一现象表明,尽管欧盟致力于推动绿色转型并取得不少成果,但其新能源产业的国际竞争力尚未达到全面引领世界的水平。

就资金投入来看,欧盟雄心勃勃的绿色目标要求其在能源、交通、建筑等多个行业进行大规模转型,每年预计需要2600亿欧元的投入才能够实现欧盟2030年的气候和能源目标。^①如此庞大的资金需求给公共财政和私人投资带来巨大压力。欧盟在国际层面还承担着为发展中国家提供气候融资的责任。根据《巴黎协定》,在2025年前,发达国家每年需要为发展中国家提供1000亿美元气候资金支持。^②然而,欧盟目前在这一承诺上同样进展缓慢,无法如期兑现援助资金,面临内外交困的窘迫局面。气候治理领域的资金缺口无法得到快速填补,不能充分匹配欧盟引领全球的绿色宏愿。这是因为:第一,成员国财政状况不均。一些较为贫穷或依赖高碳能源的成员国,缺乏可以(或愿意)投入的绿色资金以实施低碳转型。因此,欧盟还额外设立“公正转型基金”,帮助这些国家过渡到低碳经济,^③这进一步限制了欧盟整体在应对气候变化中的资金投入能力。第二,新冠疫情加剧公共财政紧张。欧盟的财政资源主要依赖成员国的预算缴款。新冠疫情的冲击使各成员国在医疗和公共卫生领域不得不投入大量资源,公共债务激增。疫情也导致大规模的经济活动萎缩,企业停工停产,国家税收锐减。在“开流节源”的情境之下,部分成员国并不乐意将大量资金和资源分配给欧盟的气候治理项目。^④

面对眼下各方利益难以协调、经济复苏步伐缓慢、转型节点步步逼近的三重挑战,欧盟在推进气候行动时显得越发捉襟见肘。欧盟能否在复杂混沌的局势之中有效整合现有资源、找寻内外平衡之策、坚定推动气候治理目标的如期实现,将是未来一段时间内亟待解答的关键问题。

① Diana Vela Almeida, “The ‘Greening’ of Empire: The European Green Deal as the EU First Agenda”, *Political Geography*, Vol. 105, No. 6, 2023, pp. 1–10, here p. 2.

② 《联合国气候变化框架公约》, 2015–12–12, <https://docs.un.org/zh/FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1>, 访问日期: 2025–06–18。

③ European Commission, “Establishing the Just Transition Fund”, 2021–06–24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1056>, 访问日期: 2025–06–18。

④ Carbon Market Watch, “Taking aim at the economic and climate crises - but do member states’ recovery plans really hit the target?”, 2021–02–25, <https://carbonmarketwatch.org/2021/02/25/taking-aim-at-the-economic-and-climate-crises-but-do-member-states-recovery-plans-really-hit-the-target/>, 访问日期: 2025–06–18。

四、结 语

在后巴黎时代,欧盟的气候治理行动既展现其宏大抱负,又兼具排他倾向,绿色转型道路中的“欧洲中心主义”色彩渐浓。在欧盟气候治理进程中,两对突出矛盾越发明显。

一是“气候正义”与“欧洲优先”之矛盾。欧盟的行动削弱了气候变化的“全球公利”治理视角,更加强调各国应对气候变化进程中的竞争性,并将与气候相关的绿色议题政治化、工具化,以此干预现有贸易环境,^①以便从中获取经济利益。相关数据显示,CBAM 如能在 2030 年前全面启动并运转,每年将会产生 91 亿欧元的碳关税收入。^② CBAM 看似合理,但作为一种单边贸易措施,本质上是以减缓碳排放为名、行贸易保护主义之实,有违世界贸易组织(WTO)的自由贸易原则,影响国际秩序稳定。以欧盟为代表的碳关税征收国可能面临 WTO 的起诉,或遭遇报复性关税等回应措施。此外,这一举措也违背了《巴黎协定》中“共同但有区别的责任”^③原则,即发达国家应承担起更多的减排责任,而非转嫁给发展中国家。欧盟作为“地缘政治行为体”和“规范性力量”的身份悖论凸显,这同样可能削弱其作为“规范性力量”的影响力。

二是“多边主义”与“零和博弈”之矛盾。应对气候变化这一全球性挑战,本质上需要通过多边主义凝聚全球共识,依靠各国协同合作方能取得成效。但欧盟气候外交的“零和博弈”思维,可能影响欧盟战略利益与气候政治领导力的双重目标的实现。例如,《关键原材料法案》《净零工业法案》两部法规虽在一定程度上降低了欧盟对外部市场的依赖,但也可能造成新的环境污染与破坏,带来生产成本上升、资源争夺加剧、供应链重构等问题与挑战。长远看,这可能会分散全球气候治理的前期努力,加剧国际间贸易冲突与摩擦。此外,欧盟对中国绿色产业的指控严重背离客观事实。中国新能源产品能够在国际市场中极具价格优势,得益于核心技术突破、产业链条完备、市场规模庞大、劳力成本较低、前期政策支持等多方面因素的共同作用,这些因素极大地降低了中国绿色产业的生产成本。此外,以电动汽车为代表的中国产品,在欧售价也远高于中国国内,并不存在所谓欧洲市场上的“低价倾销”。将气候议题泛安全化的做法,不仅影响了中欧在应对气候变化领域的良性沟通与协调,也导致欧盟作为气候治理领导者的国际信誉受损,最终可能阻

① 张蓓:《欧盟气候外交的地缘政治转向:特征、动因及影响》,第 13 页。

② Andrew Gilder/Olivia Rumble, “The Impact of the CBAM on African Economies and the Role of the AfCFTA”, 2024-04-23, <https://saiia.org.za/research/the-impact-of-the-cbam-on-african-economies-and-the-role-of-the-afcfta/>, 访问日期:2025-05-05。

③ 《联合国气候变化框架公约》。

碍欧盟自身气候目标的实现。

推动全球范围内走上实现 2050 年净零排放目标的轨道极具挑战性。这需要一场变革,一场涉及全球经济各部门和社会各界的工业革命。^① 然而,欧盟气候治理已暴露出转型困境。面对欧盟,中国有必要把握其行动背后的底层逻辑与核心关切,妥善处理与欧盟的双边关系,努力为全球气候治理多边进程注入正能量。在当前动荡加剧的国际形势下,中欧仍是促进共同发展的两大市场,是维护世界和平的两大力量,^②“欧洲梦”与“中国梦”同样强调和平发展与可持续发展。^③ 因此,尽管贸易摩擦时有发生,但基于对和平与发展的共同追求,作为两大拥有强烈绿色转型意愿的行为体,中欧双方依然能够达成一定共识,拥有广阔的合作空间。中国或可采取双管齐下的策略:一方面,兼顾双方合理关切,探索合作新蓝海,缓和现有紧张局势,将自身的市场优势和成本优势与欧盟的制度优势相结合,共同培育新的绿色经济增长点。另一方面,力争成为全球气候治理规则的制定者和参与者,不能放任欧盟等发达国家/地区的单方面政策代替全球碳排放制度。中国应积极为“全球南方”国家发声,携手主要新兴经济体,共推全球气候治理体系朝更加包容、普惠和高效的方向转型。

在《巴黎协定》达成十周年之际,全球气候治理仍在竞争与合作交织中艰难前行。面对日益紧迫的全球气候危机,国际社会亟需超越“零和思维”,建立起更为行之有效的全球气候治理体系。以更为包容和开放的机制平衡公正与效率,以技术创新与转移缩小发展差距,由此方能在推进《巴黎协定》履约进程中,将全球气候治理共识转化为人类可持续发展的新动能。

责任编辑:郑春荣

① Bob Perciasepe, “A Net-Zero by 2050 Commitment Needs An Aggressive Interim Target”, 2021-04-14, <https://www.c2es.org/2021/04/a-net-zero-by-2050-commitment-needs-an-aggressive-interim-target/>, 访问日期:2025-05-05。

② 赵斌、郝敏:《议题联系:绿色“一带一路”与欧盟绿色新政》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》,2024年第6期,第32-43页,这里第40页。

③ 孟献丽、王珺:《“欧洲梦”与“中国梦”之比较》,载《贵州师范大学学报(社会科学版)》,2017年第6期,第18-25页,这里第18页。