

欧盟“绿色新政”与气候政治新动态

赵 斌

【内容提要】欧盟“绿色新政”是欧盟环境治理史和欧洲气候政治发展进程中的新界标，作为一种新的“欧洲梦”和全球战略，一经问世即引发广泛关注。欧盟“绿色新政”实施以来，在目标设定、政策制定、资金投入、实践推进等方面取得一系列进展。同时，欧盟“绿色新政”存在议程承诺不足、政策雄心与行动实践间鸿沟、新旧政策框架间矛盾等问题，也要应对能源安全风险与地缘政治危机、碳边境调节机制困境、经济复苏乏力等挑战。欧盟“绿色新政”有一定的先发优势，但其系统效应和发展前景仍有待观察。

【关键词】欧盟“绿色新政” 气候政治 全球气候治理

2019年12月，欧盟委员会提出应对气候变化“绿色新政”，即“欧洲绿色协议”(European Green Deal)并将其作为一项新的增长战略，旨在将欧盟打造成更为现代化、更加公平、资源节约型、具有强竞争力特质的共同体。经欧洲理事会批准，欧盟提出要在2050年实现“气候中和”的目标。^[1]从话语和政策背景看，欧盟“绿色新政”似与当前追求碳中和的全球气候治理进程殊途同归，甚至还展现出2009年哥本哈根气候大会以来久违的“欧盟雄心”。欧盟“绿色新政”在政策和实践上存在一定连续性，有望成为欧盟的全球战略新支点，而且作为欧洲治理创新，可能对欧盟乃至全球气候政治产生系统效应。

欧盟“绿色新政”的进展

“绿色新政”是欧盟的新增长战略，希望以“公正过渡”形式推动成员国经济社会的绿色转型和可持续发展。观察欧盟“绿色新政”的进展，可从目标、政策、资金、实践等层面对其进行总结和分析。

一是“绿色新政”的目标设置。根据《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)，欧盟气候治理

的目标是2020年减排20%、2030年减排40%(以1990年为基准年)。在此基础上，欧盟要实现气候中和目标，则意味着到2050年减排80%—95%。截至2019年底，欧盟实现减排24%(以1990年为基准年)，相当于超额完成了UNFCCC框架下的欧盟2020年减排目标，且整个欧洲经济区还实现了高速增长。2020年10月，欧洲议会通过《欧

2023年2月1日，比利时布鲁塞尔，欧盟委员会主席冯德莱恩提出一项绿色产业计划，旨在为欧盟扩大净零排放产业创造更有利的环境，以确保其在该领域的竞争力。



洲气候法》，呼吁到2030年减排60%，并建议增设一个2040年目标，以确保2050年气候中和目标的实现不仅限于欧盟整体，而且对各成员国都具约束力。

二是“绿色新政”的政策调整。2021年4月，欧洲理事会和欧洲议会就《欧洲气候法》达成一致，确立2030年减排55%和2050年净零排放目标。2021年7月，欧盟委员会也提出一揽子计划，为实现2030年减排55%的近期目标修订欧盟排放交易计划、制定《努力分担条例》(ESR)、探索建立碳边境调节机制等。在交通运输领域，欧盟通过立法将航空业纳入排放交易计划，并鼓励发展碳捕获与碳封存等技术，旨在将可再生能源占比和能源效率皆提升20%。在工业和能源领域，欧盟排放交易计划旨在减少能源密集型产业和发电厂约40%的温室气体排放总量，推动欧盟境内约1.1万家发电厂和制造厂实现减排43%的目标（以2005年为基准年）。不仅如此，欧盟还通过所谓“新工业战略”，谋求在循环经济和清洁技术领域的世界领导地位，实现能源密集型产业的去碳化。同时，欧盟“绿色新政”还包括支持节能建筑、循环经济、生物多样性、农业政策可持续以及共同森林战略计划等。“绿色新政”政策调整的主要目的在于使成员国经济社会各部门成为实现欧洲大陆气候中和的生力军，确保减排行动的系统性推进。

三是“绿色新政”的资金投入。2020年1月，欧盟“绿色新政”投资计划(EGDIP)作为“投资支柱”诞生。受新冠疫情影响，化石燃料价格下跌，欧盟委员会也作出相应政策调整，认为有必要为碳定价设

置下限，并建议总额达7500亿欧元的“恢复基金”至少应有30%投入气候行动。在德国的倡议下，欧盟委员会建议“恢复基金”设立总额达400亿欧元的“公正过渡基金”(JFT)以支持严重依赖煤炭和化石燃料的地区、部门和成员国，这一资金安排赢得了如波兰和匈牙利等起初对欧盟“绿色新政”持怀疑态度且高度依赖化石燃料的成员国支持。不过，在最终公布的方案中，“公正过渡基金”的资金规模仅为174亿欧元，不及计划建议金额的一半，且奥地利、瑞典、丹麦和荷兰等国强烈要求减少其中用于气候投资和发展可持续能源的资金预算，这显示出部分欧盟成员国不愿为欧盟“绿色新政”过多投入。尽管如此，这类“跬步”探索和资金投入对于欧盟“绿色新政”的曲折发展而言却弥足珍贵。

四是“绿色新政”的实践成效。欧盟核心成员国希望“绿色新政”能加快欧盟向碳中和转型的进程，芬兰、丹麦等国也致力于交通、能源和工业部门的去碳化，这些成员国国内的种种政策偏好与欧盟整体渐趋一致，通过长期且变革式的立法或政策调整来加速欧盟低碳发展。然而，新冠疫情及其蔓延扰乱了欧盟“绿色新政”的实践节奏。例如，2020年捷克就以疫情导致欧洲经济衰退为由，公开提议欧盟推迟“绿色新政”。但得益于欧洲公众对气候行动的广泛支持以及法国、德国等核心成员国的努力，欧盟委员会仍坚持推行“绿色新政”，并期望通过绿色复苏来实现脱碳目标。就碳中和背景下的欧盟气候政治

2023年10月5日，第三届欧洲政治共同体领导人会议在西班牙格拉纳达举行，重点讨论数字化、人工智能监管、能源环境和绿色转型等议题。



而言,即使以1990年为基准年,欧盟“绿色新政”有关减排目标的实现仍相当乐观。据2019年4月“欧洲晴雨表”民调数据显示,92%的受访者支持减少温室气体排放以实现欧盟2030年和2050年的气候目标,这表明欧盟委员会的气候雄心得到了公众的广泛支持。^[2]

欧盟气候政治远早于“绿色新政”,而后者已成为欧盟气候政治发展史上的重要界标。换言之,欧盟“绿色新政”的诞生在一定程度上可被视为欧盟气候政策强化和气候政治发展的必然。有关气候治理、气候中和目标的讨论,不仅常见于“绿色新政”问世前后的欧洲理事会议结论文件,而且欧盟的“气候雄心”事实上源自其境内包含非国家、次国家层次的气候行动或减排潜能。例如,2008年由欧盟委员会发起的《欧洲市长公约》表明,欧洲(尤其北欧)城市在地方行动规划方面具有长期经验,能制定更加准确的目标清单,甚至为相关行动确立更早的起始年;城市行动的优势在于,可就地、可持续地将生产能源用于建筑物供暖,这显然有益于实现更具雄心的减排目标。

欧盟“绿色新政”面临的挑战

欧盟“绿色新政”及其实践是欧洲一体化及欧盟发展的一大缩影,但在实践过程中也面临一些问题和困难。

一是“绿色新政”的议程承诺不足。类似于理论经济学常讨论的“集体行动难题”,欧盟有效应对危机和挑战时常遭遇“联合决策陷阱”——欧盟“绿色新政”需得到欧洲议会和27个成员国的支持才能实施所有涉及修改立法的“硬”措施。尽管欧洲议会议员普遍对“绿色新政”表示支持,但各成员国的政策与行动偏好仍各有差异。欧盟成员国对“绿色新政”议程态度不一,如德国和北欧三国积极响应“绿色新政”,而东欧国家(尤其是波兰和匈牙利)对“绿色新政”的热情却始终不高,凸显“新”“老”欧洲之间的惯常矛盾,即以东欧国家为代表的“新”欧洲及其公民似乎并不支持与可再生能源相关的“绿色新政”——波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克甚至经常呼吁降低气候和能源政策目标,而新冠疫情带来的经济停滞也削弱了东欧国家的意愿和期望。此

外,欧盟内外根深蒂固的“欧洲怀疑论”也对“绿色新政”产生副作用,而英国“脱欧”叙事情境下的气候政治以及英欧之间围绕贸易、环境等问题的商讨和互动变数亦不容忽视。^[3]

二是政策雄心与行动实践之间的鸿沟。欧盟“绿色新政”不仅存在成员国间政策目标不一致的问题,而且这些目标及其工具还可能不适配。尽管“绿色新政”的一些项目雄心勃勃,但在选择指标的方法上仍存在相当大的不确定性,因为这些指标并不兼容,纷争始终存在,而欧盟委员会并不具备在各种指标之间作出仲裁的政治合法性;有关化石能源产业转型的财政资助体系依然存在,而在涉及社会公正和环境公平时,对于究竟什么是关乎人类(而非公司企业)的公正转型尚缺乏实质界定。同时,科学研究与立法决策或投资行动之间也存在明显的脱节问题。

三是“绿色新政”与既定政策框架之间的矛盾。作为欧盟新增长战略,“绿色新政”环境目标的嵌入却相对滞后,从一开始就缺乏总体一致性。如在里斯本进程中,环境问题较为边缘化,仅当其可能实现经济增长和环境保护“双赢”时才会被列为优先事项。即使如愿,因具体议题导向的环境政策对经济增长的可能贡献各不相同,其合理性和可行性也需进一步探讨。欧盟作为超国家组织,一体化成就举世瞩目,但离“环境一体化”显然还有很长的距离,“绿色新政”这一雄心勃勃的举措与欧盟环境法传统及其目标还存在严重的不协调。从根本上说,欧盟“绿色新政”未触及欧盟法律秩序有关环境保护的宪法层面,环保宪法保障缺失,导致“绿色新政”只能降格为一个政治倡议或技术路线图。

四是能源风险与乌克兰危机的影响。持续性全球升温导致欧洲夏季热浪、干旱频繁,工农业及普通家庭对能源的需求大幅上升,对欧盟“绿色新政”能源供给与能源设备增长提出新的要求。由于“绿色新政”的实施周期较为漫长,如何保持政策连续性也是一大挑战。尽管气候变化不断警醒人们实施气候行动的紧迫性和必要性,然而传统安全尤其地缘政治危机通常会将欧洲决策者的注意力转移到能源安全上,对能源供应安全的狭隘理解又导致欧盟成员国优先考虑污染和排放较严重的化

石燃料而非更为清洁的进口燃料。乌克兰危机爆发后，波兰等东欧国家第一时间将煤炭视作能源安全的代名词。而2022年初至今仍久拖未决的乌克兰危机及其外溢影响，包括持久的地缘政治危机和国际紧张局势，可能使化石燃料与可再生能源之间的对立再度尖锐化。能源和燃料成本攀升则会导致燃料供应不足和食品供应链中断，使欧盟决策者不得不搁置气候立法以保护消费者权益。

五是碳边境调节机制困境。欧盟委员会提出碳边境调节机制(CBAM)，对进口的高碳排放商品征税，理由是非欧盟国家的这些产品具有竞争比较优势，欧洲企业遵循欧盟气候环境标准的成本很高。边境碳税近似于一种“绿色保护主义”，不符合世贸组织相关规则，必然会招致新兴经济体的广泛批评和挑战。因此，如何进一步设计出符合世贸组织规则的碳边境调节机制，确保

不损害“全球南方”国家的利益，并激励主要排放国遵循类似方案而非引发“关税战”，成了横亘在欧盟眼前的棘手难题。这类难题既具有技术性，又带有地缘政治属性。

六是后疫情时代欧盟经济衰退制约“绿色新政”投入。当前，世界虽已步入后疫情时代，但疫情“后遗症”导致欧盟经济复苏面临诸多亟待解决的难题。严重的经济衰退伴随着高失业率，给“绿色新政”带来直接压力，全球供应链震荡也给欧盟进出口带来困难。欧盟成员国政府为应对疫情产生的债务负担或将限制其刺激经济复苏的能力。疫后经济复苏迟缓使得“绿色新政”的一些重要举措仍难以获得优先地位。经济复苏与可持续发展之间存在协同，但也正因为受制于经济复苏的短期目标，化石能源传统利益攸关方借助补贴再次成为可持续发展和可再生能源开发的障碍，尤其是对化石天然气行业的

受能源危机影响，2022年11月28日，法国圣阿沃尔德煤电厂被重新启用。



(陈祥斌/IC photo图片)



(dpa/IC photo图片)

2023年7月12日，欧盟就保护自然环境免受破坏性气候变化影响的《自然恢复法案》进行投票。图为7月11日，法国斯特拉斯堡，支持者与反对者在欧洲议会总部外对峙。

广泛补贴，使得人们不禁怀疑“绿色新政”及其一揽子计划的严肃性。与此同时，“绿色新政”明显依赖私人资本，而这些投资已然大量集中于化石燃料行业，因此不大可能出于长期气候目标而放弃短期利润。

七是公正过渡之争。与欧盟治理或欧洲政治传统相关，“绿色新政”在话语上更像精雕细琢的外交辞令，一方面其公民政治参与度仍有待提升，另一方面“绿色新政”本身对欧洲社会变革的期许也不高。例如，欧盟“绿色新政”外交必然关联全球气候治理以及全球能源安全和环境政策调整。然而，世界其他地区的资源和能源依赖以及由此衍生出的全球社会和环境公正问题也不容忽视。事实上，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，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”。^[4]其间，欧盟“绿色新政”虽然谈到保护公民，但其相关成本和收益的公平分配方案却一度缺失，弱势群体、个人以及社区则有可能进一步被边缘化。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，但具体到推行“绿

色新政”而实施的筹资战略依据却往往建立在有争议的意识形态话语之上。因此，公正过渡之争持续引发利益相关者之间的分歧，进而导致欧盟委员会就实施“绿色新政”而寻求跨领域长期战略共识的努力大打折扣。

欧盟“绿色新政”的前景

美国约翰·霍普金斯大学欧洲研究中心主任戴维·卡莱欧在《欧洲的未来》一书中指出，欧洲一体化在某种程度上是“冷战的遗产”，欧洲的未来注定不可能平坦。欧盟“绿色新政”及其背后的“欧洲梦”亦复如是。

欧盟“绿色新政”具有一定先发优势。作为一项新的增长战略，“绿色新政”旨在将欧盟转变为资源节约型和拥有强竞争力的现代经济体，到2050年实现温室气体净零排放，保护欧盟的自然资源、公民健康福祉等免遭环境风险。与此同时，欧盟宣称这一过渡必须是公正和包容的，不让任何人掉队。近三年的疫情虽说重创欧洲乃至世界经济，但一定程度上也倒逼欧洲和全球进

行绿色转型，从这个意义上讲，欧盟“绿色新政”势在必行。欧盟的一些成员国，如法国、德国、芬兰和丹麦，将40%的复苏资金投入交通、能源和工业部门的去碳化上；欧盟出台的“绿色新政”、《欧洲气候法》和《2030年气候与能源政策框架》等，显然在加速低碳发展和绿色转型上处于更有利地位。在后疫情时代乃至更长远未来，欧盟及其成员国不得不逐步淘汰化石燃料，投资可再生能源和铁路运输，改革农业部门和刺激绿色就业等，支持气候友好型经济复苏；通过系统、综合、跨部门的政策，加速向碳中和过渡，实现社会可持续发展；利用绿色复苏支持去碳化，引导气候融资，创造就业；确保公众支持和政策合法性，广泛联合企业、工会和民间团体；强调欧洲联合及政策一致性在环境保护尤其是实现跨越性的气候中和方面的重要意义，欧洲联合及政策一致性不仅是欧盟的根基，甚至是“欧洲计划存在的理由和目标的精髓”。^[5]

然而，就欧盟“绿色新政”本身而言，从其内涵外延到实践都具有长期性。尽管不排除欧盟机构在2024年大选后为彰显超越政治周期的信心而继续推行“绿色新政”，甚至在为“绿色新政”议程融资方面取得一定进展，但在具体如粮食系统转型和环境保护实效方面仍可能停滞不前。具体到气候政治，诚如一些批评者所言，即使欧盟将2030年减排目标提高并设置为57%（以1990年为基准年），也仍不足以实现《巴黎协定》确立的目标。^[6]一种悲观的情境或正在生成，即欧盟“绿色新政”可能沦为成员国避重就轻或推迟变革性气候政治安排的一大借口，从而导致可能加剧气候变化危机的那些社会经济行为和制度安排长期化甚至永续化。因此，欧盟有必要进一步改善社会技术条件和解决环境问题，消除偏见并尽可能继续协调一致。2020年欧盟的减排目标已经实现，但依据现有的欧盟气候与能源政策，对其2030年和2050年目标的实现仍不能盲目乐观。换言之，欧盟可能还需要采取更严格的措施来改善经济并推动工业和能源转型，以实现其所谓气候中和远景目标。

在可预见的未来，欧盟委员会的计划列表中仍会将减缓气候变化、实现气候中和以及提供去碳化、可获得和安全的能源作为优先议程，让更多的非政府组织和公

民社会力量参与其中，使得“绿色新政”真正成为一项社会协议，加大对绿色转型的投入，拓宽“绿色新政”外交面向，使之更有利于欧盟发展。

总之，不论欧盟“绿色新政”是作为一项全景或远景式发展战略还是作为一种外交辞令，都值得全面分析和持续追踪。对中国外交和全球气候治理而言，有必要关注和研判欧盟“绿色新政”的近期动态和中长期发展趋向，以便因势利导推动全球治理体系变革朝着更加公正合理的方向发展。■

本文是国家社会科学基金青年项目“新时代中国气候外交的理论基础与实践路径研究”（项目批准号：19CGJ043）的阶段性研究成果，同时得到第二批陕西省“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资助

作者系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

[1] “气候中和”旨在努力实现各种温室气体（不仅限于二氧化碳）净零排放，并可能兼顾考虑区域或局部的地球物理效应。“气候中和”并不完全等同于碳中和，仅当碳中和作广义理解时，二者的意涵可能重叠。但很明显，欧盟的“气候中和”，意在展现比碳中和更强的雄心。

[2] Karin Bäckstrand, “Towards a Climate-Neutral Union by 2050? The European Green Deal, Climate Law, and Green Recovery,” in Antonina Bakardjieva Engelbrekt et al., eds., *Routes to a Resilient European Union: Interdisciplinary European Studies*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp.39-61.

[3] 赵斌：《英国脱欧叙事情境下的气候政治》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期，第77-85页。

[4] Juan Antonio Samper, Amanda Schockling and Mine Islar, “Climate Politics in Green Deals: Exposing the Political Frontiers of the European Green Deal,” *Politics and Governance*, Vol.9, No.2, 2021, pp.8-16.

[5] Alicja Sikora, “European Green Deal—Legal and Financial Challenges of the Climate Change,” *Era Forum*, Vol.21, No.4, 2021, pp.681-697.

[6] “European Green Deal Barometer 2023,” Institute for European Environmental Policy, June 18, 2023, <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2023/06/IEEP-Green-Deal-Barometer-2023.pdf>.