

应对气候变化的安全挑战： 欧盟的议程演进与政策运作*

周逸江

【内容提要】 当前，气候变化议题的地缘政治属性愈发凸显，对国际格局变迁的影响不断增强。主要国家与地区制定了应对气候风险挑战的战略和政策，以在气候地缘竞合背景下确保自身的安全与竞争力。数十年来，欧盟积极致力于将气候安全纳入相关政策领域之中，其气候安全理念和行动在国际层面积累了一定影响力。近年来，欧盟在日益复杂的局势下加速了该议程，尤其体现在防务领域的气候安全行动。鉴于气候安全本身的跨议题特征，欧盟机构广泛参与了相关的决策与政策运作过程，成员国之间关于该议题的合作与分歧也塑造了欧盟气候安全的相关决策。在具体行动层面，欧盟积极调动外交、发展与防务领域的相关政策工具应对气候安全挑战，并持续致力于探索政策和实践创新。尽管短期内欧盟气候安全议程在俄乌冲突的背景下面临资源受限和议程优先性下降的风险，但长期来看，欧盟将继续推动气候安全议程的制度化，致力于其气候目标和领导地位的实现。面对气候地缘竞合背景下的潜在挑战，中国可以在统筹发展和安全的基础上对气候安全的内涵做出有力阐释，加强与其他国家的安全对话和合作，积极参与气候变化相关的国际谈判，以掌握议程设置和规则制定的主动权。

【关键词】 气候安全 欧盟 气候政治 全球气候安全治理 全球安全倡议

【作者简介】 周逸江，同济大学政治与国际关系学院预聘助理教授。

* 本文是2021年教育部人文社科规划基金项目“中国在全球气候治理中的角色成长及其逻辑研究”（21YJAGJW001）、2021年国家社会科学基金重点项目“碳中和视域下中国参与全球气候治理的制度性挑战及对策研究”（21AZD123）的阶段性成果。

引 言

根据世界经济论坛 2023 年发布的《全球风险报告》，“自然灾害和极端天气”被认为是未来两年严重程度仅次于生活成本危机的全球性风险。该报告同时指出，气候变化的复合效应加剧了世界多个地区的不安全状态^①。同时，伴随着气候变化与地缘政治之间动态互动格局的形成，主要国家和国际组织正在推进自身气候安全议程，并致力于塑造国际安全议程。气候安全议程指旨在应对气候变化与安全之间复杂相互作用的政策框架。它致力于将气候相关安全风险纳入现有的安全框架、政策和实践，并制定有效应对气候安全挑战的新方法。

20 世纪末以来，欧盟及其主要成员国积极推进气候安全议程，凭借自身强大的话语权和规制能力，对许多国家和国际组织的气候安全理念与政策产生了可见的影响。然而，既有研究主要关注国家层面的气候安全政策以及联合国安理会层面的国家间辩论，对欧盟气候安全议程的讨论相对有限^②。近年来，欧盟密集发布了《欧洲绿色协议》（2019 年）、《气候变化和国防路线图》（2020 年）、《气候变化与安全综合方法的概念》（2021 年）、《安全与防务战略指南针》（2022 年）等一系列政策文件，表达其寻求成为该领域领导者的意图与决心。随着气候安全议程的推进，欧盟基于对气候安全综合方法的理解，在气候安全行动中广泛调动其外交、发展、防务政策工具。气候安全知识的长期积累与政策工具的多样性使欧盟在应对气候安全挑战方面具有显著优势，这有助于欧盟在国际安全议程与全球气候治理中影响力的进一步提升。由此可见，对欧盟气候安全议程的探讨有助于增进对相关议题领域内欧盟政策偏好与行动逻辑的理解。

近年来，与气候变化相关的极端天气和自然灾害频频发生，威胁世界各地民众的生命和财产安全。面对气候与安全问题的联结与交织，中国于 2023 年年初发布的《全球安全倡议概念文件》明确了全球安全倡议的核心理念与原则之一是坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全，倡导各国团结合作共同应对气候变

^① “The Global Risks Report 2023”, *World Economic Forum*, 2023, p. 22.

^② 薄燕：《安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑》，载《国际安全研究》2023 年第 2 期；李昕蕾：《气候安全与霸权护持：美国气候安全战略的全球推进》，载《国际安全研究》2023 年第 2 期；周逸江：《德国安全化气候议题的策略与动因分析》，载《德国研究》2021 年第 3 期。

化，推进全球安全治理^①。当前，中国推进“双碳”工作和保障国家安全面临着严峻复杂的国际形势与风险挑战。欧盟是中国参与全球气候治理、推进全球治理体系发展的关键互动对象。中欧在气候议题领域既有合作，也存在竞争。因此，研究欧盟气候安全议程能在一定程度上为中国的对外政策制定与全球治理实践提供支持。

下文分为六个部分。第一部分从气候与地缘政治因素互动的视角思考欧盟气候安全议程的发展。第二部分基于欧盟发布的官方文件对其气候安全议程进行阶段性梳理。第三、四部分分别阐述欧盟的气候安全政策决策与行动工具。第五部分对欧盟气候安全行动的未来方向进行进一步探讨。结语部分基于本研究发现就中国如何回应当前的气候安全议程提出政策建议。

一 理解欧盟气候安全议程：气候地缘竞合视角

欧盟的《欧洲绿色协议》指出，生态转型将重塑地缘政治，包括全球经济、贸易和安全利益^②。气候地缘竞合的视角注意到气候变化与地缘因素之间的互动，认为其相互作用可能促成新的合作或竞争图景，并试图理解在此背景下环境、政治和经济因素之间复杂的相互作用。事实上，气候变化与地缘因素间的相互渗透加剧了当前国际局势的复杂程度，也塑造着欧盟的气候安全认知与议程。这主要体现在以下三个方面。

首先，气候变化的相关因素可能加剧敏感地区的地缘政治紧张局势，从而使欧盟在更大程度上面临因溢出效应带来的安全威胁。因此，欧盟更加关注与其周边地区的气候合作与援助行动，寻求避免地区冲突对其安全的冲击。

气候变化及其相关的环境问题可能导致资源稀缺和自然灾害，进而加剧资源竞争、居民流离失所等问题，引发社会混乱和可能导致冲突的政治紧张局势。比如，非洲多个国家和地区因气候变化引发的干旱而面临水资源供应减少和粮食不安全问题，围绕资源的争夺可能导致区域竞争升级，甚至蔓延至周边地区，进而

^① 《全球安全倡议概念文件（全文）》，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml，访问时间：2023年7月6日。

^② European Commission, “Communication on the European Green Deal”, COM (2019) 640, December 11, 2019.

增加冲突发生的可能性。在地方政府治理能力相对较弱的情况下，气候相关影响导致的不稳定局势显得更加棘手。

相关统计显示，欧洲之外的气候影响可能通过溢出效应影响欧洲的经济，致使欧盟内部福利损失增加约 20%^①。溢出效应主要通过农产品贸易、非农产品贸易、基础设施和交通、地缘政治和安全风险、金融和跨境流离失所导致的人口迁移等途径扩散。因此，欧盟十分关注世界上脆弱的、“欠发达”或受冲突影响地区的气候安全风险对欧盟安全的负面影响。许多欧洲民众担忧气候变化导致的灾害或资源稀缺可能会引发来自欠发达地区的大规模移民潮，从而导致或加剧欧洲社会矛盾^②。对移民危机的担忧推动一些欧盟成员国制定政策，寻求加强与非洲地区与周边国家的合作，以应对气候安全威胁，避免与气候变化相关的移民进入欧盟。曾担任欧洲研究、创新和科学专员的卡洛斯·莫达斯（Carlos Moedas）表示，欧盟气候科学的发展目标之一就在于实现服务对象从气候政策扩展到和平与安全的转变^③。

其次，气候变化正在为全球地缘政治环境注入新的冲突因素，欧盟需要在新的地缘政治博弈场上保持竞争力，以维护自身安全。

一方面，与气候变化相关的生态环境变化为地缘竞争开辟了新的战场，给欧洲安全带来了更多不确定性。全球变暖加速了极地冰盖的融化，由此出现了商业上可行的新航线。对相关国家来说，新航线的使用权和控制权意味着重大的战略和经济效益。同时，北极蕴藏着大量化石燃料和金、银、铀等重要元素。俄罗斯、丹麦、挪威等国正积极参与该地区石油、天然气和矿产等自然资源的勘探和开发。资源竞争造成的紧张局势加剧了欧盟对地缘政治局势的担忧。美国在 2022 年 10 月发布的《北极地区国家战略》中也表示要把握北极不断变化的自然环境带来的战略机遇期，以提升气候韧性，保障国家安全。北极问题在美国政策议程

① Joint Research Centre, PESETA IV, “Climate Change Impacts and Adaptation in Europe”, Final Report, 2020, p. 58.

② Anselm Vogler and Martin Webeler, “Climate Security and Europe: What Are the Direct and Indirect Consequences of Climate Change?” June 2022, p. 4. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/19354.pdf>, 访问时间：2023 年 7 月 6 日。

③ Carlos Moedas, “Science Diplomacy in the European Union”, *Science & Diplomacy*, Vol. 5, No. 1, 2016, pp. 5–6. <http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2016/science-diplomacy-in-european-union>, 访问时间：2023 年 9 月 14 日。

中优先性的提升进一步凸显了气候变化背景下这一地区地缘形势的复杂化^①。

另一方面，因低碳转型而出现的地缘政治和安全问题也在重塑国家间合作与竞争关系，被视为影响欧盟安全的不稳定因素。当前，材料密集型绿色技术、可再生能源生产和存储相关技术加剧了对原材料及稀土的需求，引发了欧盟对过度依赖进口原材料的担忧。联合国环境规划署的报告预测，应对气候变化问题将大大增加低碳技术对金属资源的需求^②。而全球资源竞争的加剧可能会给资源所在地带来不可估量的负面影响。当前，全球约 57% 的锂资源集中在智利、阿根廷和玻利维亚构成的“锂三角”^③。锂资源需求的持续增长使水资源供应和采矿之间的冲突难以避免。此外，矿产生产与加工高度集中在少数国家，这可能导致供应不稳定的风险。因此，为了确保欧盟绿色技术所需原材料的供应安全，欧盟委员会在 2023 年 3 月公布了《关键原材料法》立法提案，并表示将定期更新在经济上最重要且供应风险较高的关键原材料清单。这反映出欧盟致力于提升其在全球清洁能源产业中的竞争力与对全球资源的控制力^④。2023 年 6 月欧盟委员会发布的《欧洲经济安全战略》进一步确认了与绿色转型相关的关键产品和与原材料相关的供应链韧性以及能源安全风险给欧盟经济安全带来的挑战。

最后，围绕气候变化应对形成的国际制度和标准影响着国家经济发展与结构调整的轨迹，对一国的国家安全与国际竞争力具有关键意义。欧盟希望借由气候安全议程争取全球气候治理与安全治理话语权，提升其在国际事务中的影响力与领导力。

能源转型是欧盟气候领导力的重要支撑。然而，当前欧洲的气候和能源转型

① 孙凯、郭宏芹：《科学、政治与美国北极政策的形成》，载《美国研究》2023 年第 2 期。

② UNEP, “Green Technology Choices: The Environmental and Resource Implications of Low – Carbon Technologies – International Resource Panel Report”, Nairobi, 2017. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20761/green_technology_choices.pdf?sequence=1&3BisAllowed=, 访问时间：2023 年 7 月 6 日。

③ 孔祥宇、张永生：《锂资源：新能源革命的源动力》，载《人民论坛·学术前沿》2022 年第 13 期。

④ 于宏源、李铭泽：《供应链震荡视阈下欧盟全球资源运筹的战略转向》，载《欧洲研究》2023 年第 2 期。

也面临着地缘政治因素的挑战，在权力竞争加剧的背景下举步维艰^①。一直以来，欧盟始终将能源安全视为气候安全的核心内容。俄乌冲突爆发后，与能源相关的制裁行动以及北溪管道爆炸使得欧盟面临严重的能源危机，这也使欧盟意识到对俄能源依赖使其面临着“能源相互依赖武器化”的状态。在此背景下，能源安全与能源自主对于欧盟安全的意义空前凸显^②。为了避免再度陷入能源危机，欧盟委员会于 2022 年 3 月公布了“REPowerEU”计划，致力于减少对化石燃料的依赖，加速清洁能源转型，提高欧盟能源系统的韧性。2022 年 5 月发布的欧盟外部能源战略则聚焦能源外交，旨在促进能源多元化，与供应方建立长期合作伙伴关系，包括氢能或其他绿色技术方面的合作^③。此后，为了进一步推进能源转型，欧盟围绕替代燃料基础设施、可持续航空燃料使用、绿色货运等事项达成了一系列协议。

另一方面，围绕清洁能源与气候风险预警相关的技术及其标准的竞争、气候相关的贸易规则制定权的竞争已然成为当今地缘政治格局演变的新型驱动因素。对欧盟而言，发展和维护气候相关领域技术竞争优势关乎自身安全。2022 年 8 月，美国总统拜登签署了《通胀削减法案》，该法案致力于通过财政补贴等保护主义方式吸引具有国际竞争力的企业流向美国，以促进自身绿色经济转型，同时冲击流出国的技术发展。2023 年 2 月，欧盟宣布启动《净零时代绿色协议工业计划》，以增强绿色科技竞争力，这也在一定程度上被视为对前述美国法案的回应^④。为了促进欧洲的清洁技术投资，2023 年 3 月，欧盟委员会通过了《临时危

① Ruslan Stefanov and Martin Vladimirov, “The Missing Element of Europe’s Energy and Climate Security Policy”, Euractiv, January 31, 2022. <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/the-missing-element-of-europes-energy-and-climate-security-policy/>, 访问时间：2023 年 7 月 6 日。

② 王树春、陈梓源、林尚沅：《俄乌冲突视角下的俄欧天然气博弈》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2022 年第 5 期。

③ European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU External Energy Engagement in a Changing World”, JOIN (2022) 23 final, May 18, 2022.

④ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Green Deal Industrial Plan for the Net – Zero Age”, COM (2023) 62 final, February 1, 2023.

机与过渡框架》，允许成员国向企业提供援助支持。6月，欧盟委员会对该框架的变更进一步扩大了成员国对净零排放行业的资助^①。

总体而言，气候与地缘因素的交织塑造了欧盟对气候安全关系的认知，气候地缘竞合的凸显加速了欧盟气候安全议程，使其更具战略性与竞争性。

二 欧盟气候安全议程发展阶段

根据政策重点和主要成果，欧盟气候安全议程的发展可以分为三个阶段。随着当前局势的复杂化，欧盟的政策更加体现出安全导向与战略性，其防务政策中的气候安全因素也更加明显。

（一）第一阶段（1999~2007年）：推动气候变化进入欧盟安全议程

20世纪末以来，推动气候变化进入欧盟安全议程成为欧盟气候安全辩论的主要内容。这一时期，虽然欧盟的气候政策并未与安全议题形成密切联系，但伴随着气候变化和能源安全问题之间联系的相互强化，气候变化问题在欧洲安全层面的重要性不断提升。

早在1999年，欧洲议会就在时任欧洲议会外交、安全和国防政策委员会的主席汤姆·斯宾塞（Tom Spencer）的推动下围绕气候安全问题展开辩论。斯宾塞表示，当时在准备关于环境安全的文件时，许多人对这一话题持怀疑与漠视态度^②。但最终形成的报告为进一步讨论与气候变化相关的安全问题奠定了基础^③。2003年发布的第一份欧洲安全战略首次承认气候变化是一个安全问题。文件中两次提到全球变暖，认为该问题是“一个必须解决的安全问题”，是“会间接加

^① Miranda Cole, Julia Kampouridi, Flupke van den Bogart, “EU Scales Up Green Subsidies: How You Can Benefit from New Support for Clean Investments”, Norton Rose Fulbright, July 2023. <https://www.norton-rosefulbright.com/en/knowledge/publications/b01d19d5/eu-scales-up-green-subsidies-how-you-can-benefit-from-new-support-for-clean-investments>, 访问时间：2023年7月26日。

^② Kamil Zwolski and Christian Kaunert, “The EU and Climate Security: A Case of Successful Norm Entrepreneurship?” *European Security*, Vol. 20, No. 1, 2011, pp. 29–30.

^③ European Parliament, “Report on the Environment, Security and Foreign Policy”, 1999.

剧对水等稀缺资源的竞争的驱动因素”，进而导致“动荡与迁移”^①。这份文件的修订版《欧洲安全战略实施报告》于 2008 年 12 月得到批准。该报告将气候变化列为“全球挑战和主要威胁”之一，并强调气候变化是欧盟自身安全利益的“主要威胁”^②。

在国际层面，欧盟委员会和欧洲理事会秘书处与部分欧盟成员国组成了气候变化和国际安全指导小组，致力于利用联合国平台传播其气候安全理念，进而塑造国际规范。2007 年，在联合国安理会首次就气候变化的国际安全影响展开辩论时，指导小组的欧盟成员国代表为英国将该问题提交安理会的决定辩护，德国代表和荷兰代表也强调了应对全球变暖问题的优先性。虽然欧盟在国际社会中表达了一些关于气候安全的理念，但这一时期欧盟政策制定者并未考虑气候变化与安全政策的整合^③。

（二）第二阶段（2008 ~ 2018 年）：探索应对气候安全挑战的综合方法

随着气候变化在欧盟安全议程中地位的提升，欧盟寻求开展气候安全能力建设的探索，不断扩大其气候安全行动的范围，致力于加强自身气候安全政策的整合。

2008 年，欧盟负责共同外交和安全政策的高级代表哈维尔·索拉纳（Javier Solana）委托编写了一份分析气候变化和国际安全的报告。该文件在一定程度上启动了整合欧盟气候安全工具的努力^④。文件指出，气候变化作为“威胁倍增器”，加剧了紧张与不稳定局势，也威胁着脆弱和易发生冲突的国家与地区。该报告呼吁欧盟及其成员国加强民事和军事能力，提升预警能力，保持与国际伙伴的合作。相比 2003 年的安全战略，这份报告进一步强调了气候安全威胁的紧迫

① Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels: European Union, 2009. https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc780_9568enc.pdf, 访问时间: 2023 年 7 月 6 日。

② European Union, “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World”, 2008.

③ Lara Lúzarou Touza and Ángel Gómez de Ágreda, “Integrating Climate Change Action into EU Security Policy”, in E. Conde (editor in chief), Zhaklin V. Yaneva, Marzia Scopelliti, eds., *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, London: Routledge, 2019, p. 250.

④ Hannes Sonnsjö, Niklas Bremberg, “Climate Change in an EU Security Context: The Role of the European External Action Service”, *AJ E-print AB*, Stockholm, 2016, p. 6.

性，同时更加关注能源安全和气候变化的关系^①。

2009 年底，欧盟发布了一份联合进展报告，对欧盟在气候变化和国际安全方面的工作进行了总结，建议强化在该议题上的内部机构能力和全球领导地位^②。在冲突应对方面，2013 年，欧盟《应对外部冲突和危机的综合方法》将气候变化确定为冲突各阶段都需要考虑的重要因素^③。由此，在欧盟内部政策层面，气候安全问题逐渐被纳入早期预警、冲突预防、危机应对和管理、冲突后恢复、和平建设等一系列相关的议题领域。在能源安全方面，2015 年年初发布的《具有前瞻性气候变化政策的韧性能源联盟框架战略》表明气候—能源—安全关系在欧盟层面得到充分认可^④。在移民问题方面，2009 年发布的斯德哥尔摩计划提出需要更好地考虑气候变化对发展和移民的潜在影响^⑤。2013 年，欧盟委员会工作文件《气候变化、环境退化和移民》回应了斯德哥尔摩计划中的部分内容，分析了气候变化对国际与欧盟移民的潜在影响^⑥。2016 年发布的《欧盟外交和安全政策全球战略》通过在发展、外交和防务等多个方向上制定应对能源和气候变化问题的安全策略，明确了欧盟气候安全风险应对的综合方法，进一步提升了气

① “Climate Change and International Security, Paper from the High Representative Javier Solana and the European Commission to the European Council”, S113/08, March 14, 2008.

② Council of the European Union, “Joint Progress Report and Follow – up Recommendations on Climate Change and International Security to the Council”, 16645/09, November 25, 2009.

③ European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council, The EU’s Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises”, Join (2013) 30 final, December 11, 2013.

④ EU, “A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward – Looking Climate Change Policy”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee, the Committee of the regions and the European investment bank, COM (2015) 80 final, February 25, 2015.

⑤ Council of the European Union, “The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens”, 17024/09, December 2, 2009.

⑥ European Commission, “Climate Change, Environmental Degradation and Migration”, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 138 final, April 16, 2013.

候安全议题的优先性^①。

（三）第三阶段（2019 年至今）：提升气候安全行动的战略地位

在地区与全球局势不确定性日益凸显的背景下，欧盟正在重新定义气候变化与防务之间的联系，并为欧盟未来气候安全行动的开展制定计划和阶段目标。

2019 年 12 月欧盟提出的《欧洲绿色协议》确立了到 2050 年率先实现“碳中和”的目标，使气候行动在欧盟议程中的优先性达到前所未有的高度。除了在欧盟内部的行动安排，该协议还表示将寻求通过外交、贸易和发展合作等途径提升欧盟作为全球气候领导者的地位。为此，欧盟承诺“与所有伙伴合作，提高气候和环境的适应力，以防止这些挑战成为冲突、粮食不安全、人口流离失所和被迫移民的根源”^②。

2019 年欧盟理事会《关于安全和防务的结论》指出，欧盟的冲突预防工具应考虑到与气候变化相关的安全挑战，加强预警与早期行动之间的联系^③。2020 年 6 月，欧盟理事会肯定了解决气候变化与防务之间关系的必要性^④。作为回应，《气候变化和国防路线图》对成员国如何通过提高国家气候和环境能力、改进数据收集和提升能源效率以促进欧盟气候目标的实现进行了评估^⑤。2022 年 3 月欧盟理事会通过的《战略指南针》提及一系列关于应对气候变化的建议行动，主要包括提高欧盟防务部门的能源和资源效率，减少共同安全与防务政策（Common Security and Defence Policy, CSDP）任务的环境足迹，到 2025 年在所有共同安全与防务政策任务中安排一名环境顾问^⑥。欧盟委员会发布的一份通讯文

① European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 访问时间: 2023 年 7 月 6 日。

② European Commission, “Communication on the European Green Deal”, COM (2019) 640, December 11, 2019.

③ Council of the European Union, “Council Conclusions on Security and Defence in the Context of the EU Global Strategy – Council Conclusions”, 10048/19, June 17, 2019.

④ Council of the European Union, “Council Conclusions on Security and Defence”, 8910/20, June 17, 2020.

⑤ EEAS & European Commission, “Climate Change and Defence Roadmap”, EEAS (2020) 1251, November 9, 2020.

⑥ EU, “A Strategic Compass for Security and Defence”. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 访问时间: 2023 年 8 月 6 日。

件指出，仅在 2021 年就有 1.33 亿欧元承诺用于支持欧洲国防基金下解决气候相关问题的防务技术和产品研发的具体需求^①。2023 年 6 月，欧盟委员会和高级代表发布了联合通讯《气候与安全关系的新前景》，旨在更好地将气候、和平与安全的关系纳入欧盟的对外政策。其中，欧盟将如何应对气候变化在国防领域的影响是重点内容^②。

三 欧盟气候安全政策的决策与运行

欧盟气候安全议程的推进既需要欧盟机构的工作支持，也仰赖成员国之间的政策共识，因此，下文将分别从机构和成员国层面对欧盟气候安全政策的决策与运行进行讨论。

（一）欧盟机构层面

在超越传统议题领域的问题上，欧盟机构在塑造以及执行欧盟战略方面的作用日益突出^③。随着气候安全在欧盟议程中优先地位的凸显，欧盟的多个机构参与了相关问题的决策和行动（见图 1）。

气候安全与欧盟多个政策领域密切相关，相应地，欧盟相关机构在议程推进与政策行动中发挥着不容忽视的影响。涉及气候与安全之间关系的文件主要是由欧盟对外行动署、欧盟委员会和欧盟理事会发布的^④。在欧盟理事会中，负责共同外交与安全政策和共同安全与防务政策的政治与安全委员会（Political and Security Committee, PSC）定期将气候安全相关的主题列入其议程。政治与安全

^① European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Contribution to European Defence”, COM (2022) 60final, February 15, 2022.

^② European Commission & HR/VP, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: A New Outlook on the Climate and Security Nexus: Addressing the Impact of Climate Change and Environmental Degradation on Peace, Security and Defence”, JOIN (2023) 19 final, 28 June, 2023.

^③ 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。

^④ Elise Remling, Anniek Barnhoorn, “A Reassessment of the European Union’s Response to Climate – related Security Risks”, SIPRI Insights on Peace and Security, No. 2021/2, SIPRI, March 2021, pp. 6 – 7.

委员会由来自欧盟成员国的大使组成，负责筹备外交事务委员会（Foreign Affairs Council, FAC）会议。自里斯本条约生效以来，欧盟外交事务和安全政策高级代表一直担任外交事务委员会主席，同时兼任欧盟委员会副主席，负责协调欧盟共同外交与安全政策，领导欧盟对外行动署的相关工作。对外行动署则承担着联络政治与安全委员会的各国大使，协调成员国政策偏好与投入的职能，这对于促进委员会会议中相关问题的政策进程至关重要。此外，鉴于欧盟将气候变化视为主要的外部风险，对外行动署还在促进相关政策的一致性方面发挥着核心作用。因此，从决策过程来看，欧盟成员国、对外行动署和欧盟委员会之间的密切合作对于气候安全的政策制定和议程推进具有关键意义^①。

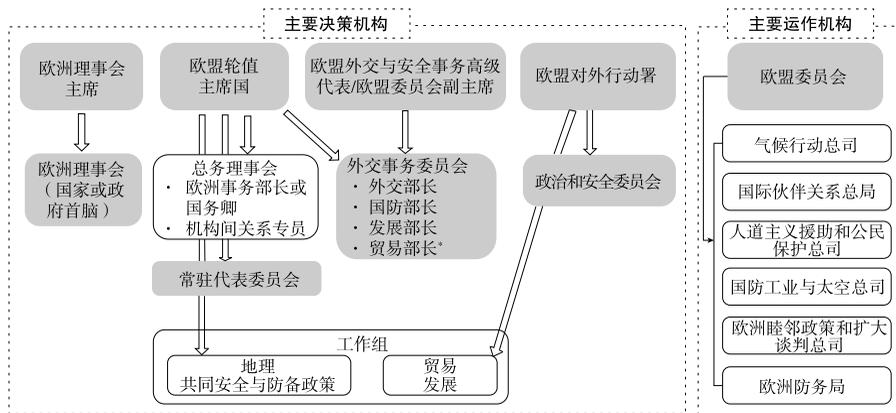


图1 欧盟气候安全相关决策和运作机构

注：左边虚线框内的灰色框内为目前参与欧盟气候安全决策的机构；黑色空心箭头表示对应决策过程的主持关系；黑色线条箭头表示从属结构。外交事务委员会通常由高级代表/欧盟委员会副主席主持，但当会议主题为共同商业政策问题时，将由轮值理事会主席主持。

资料来源：本图在既有决策流程图基础上进行了内容补充。原图来源：Simone Bunse, et al., “Advancing European Union Action to Address Climate – related Security Risks,” SIPRI, Stockholm, 2022, p. 4”。

欧盟委员会及其多个总司不仅在前述政策制定过程中发挥着支持作用，也通

^① Simone Bunse, et al., “Advancing European Union Action to Address Climate – related Security Risks”, SIPRI, Stockholm, 2022, pp. 3 – 7.

过参与实际政策运作，推动欧盟气候安全议程的发展。欧盟委员会通过举办高级别活动，开展气候外交，支持气候融资。欧盟委员会的气候行动总司（DG CLIMA）与气候安全问题直接相关，是对外行动署在欧盟气候外交政策方面的重要合作伙伴，一直以来积极推动欧盟在气候安全方面的行动^①。与此同时，其他欧盟机构倾向于关注气候安全所嵌入的更广泛的韧性建设。具体而言，欧盟委员会下设的国际伙伴关系总司（DG INTPA）和人道主义援助和公民保护总司（DG ECHO）分别通过其发展和人道主义援助活动应对气候安全风险。2020年新成立的国防工业与太空总司（DG Defense Industries and Space）在撰写《气候变化和国防路线图》的过程中发挥了重要作用。由于气候变化相关风险在中东和北非国家较为突出，欧洲睦邻政策和扩大谈判总司（DG NEAR）也可能通过应对气候安全风险以加强稳定和安全^②。此外，欧洲防务局（European Defence Agency, EDA）已要求成员国收集有关其武装部队能源消耗和温室气体排放的数据，并寻求建立一种结构化方法，为成员国收集和监测国防能源数据服务。

在政策制定过程中，欧盟委员会下属的部门之间以及其与欧盟对外行动署之间存在着正式和非正式的合作，比如委员会下属的部门之间会进行磋商与协作，参与其他部门所领导的政策提案。对外行动署与欧盟委员会则主要在冲突预警系统框架内进行磋商。由于没有正式的气候安全协调机制，不同机构参与者通常基于各自授权，选择对气候安全问题的不同框定（frame）方式和应对逻辑，这常导致在具体措施方面的协调困境，影响了机构间合作的效率。在气候安全项目的具体实施中，相关机构往往仅进行临时的政策协调，未能实现跨部门和项目的政策整合。针对此类问题，《气候与安全关系的新前景》强调促进气候安全战略决策，提升欧盟气候安全决策的可靠性的一系列机构间合作方案^③。比如，在欧盟

① Hannes Sonnsjö, Niklas Bremberg, “Climate Change in an EU Security Context: The Role of the European External Action Service”, p. 5, p. 16.

② Anselm Vogler and Martin Webeler, “Climate Security and Europe: What Are the Direct and Indirect Consequences of Climate Change?” p. 6. Hannes Sonnsjö, Niklas Bremberg, “Climate Change in an EU Security Context: The Role of the European External Action Service”, p. 5.

③ European Commission & HR/VP, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: A New Outlook on the Climate and Security Nexus: Addressing the Impact of Climate Change and Environmental Degradation on Peace, Security and Defence”, JOIN (2023) 19 final, 28 June, 2023, p. 8.

对外行动署和欧洲防务局的倡议下，由成员国国防部门专家组成的欧盟气候与防务网络有望成为促进气候安全合作与协调，交流最佳做法的有效形式。

（二）欧盟成员国层面

欧盟气候安全议程与政策的发展很大程度上受到成员国内部偏好的影响。探究欧盟成员国在应对气候安全风险问题上认知与行动的异同有助于加深对欧盟气候安全决策与运行的理解。

首先，欧盟成员国普遍支持在国际层面推动气候安全议程，但不同成员国对气候安全问题的重要性有着不同判断，这也导致成员国对欧盟安全议程规划产生分歧。2007 年以来，欧盟成员国广泛参与联合国安理会的相关讨论，致力于提升国际社会对气候安全问题的关注，推动在联合国框架下建立相关机制。然而，欧盟成员国之间对气候安全问题在欧盟议程中的优先性存在较大分歧。比如，波兰和斯洛文尼亚更关注当前地缘政治局势对国家安全的直接威胁，认为应对与气候相关的安全风险在欧洲安全事务中的重要程度较弱。而瑞典和德国则反对这一态度，致力于将欧盟气候安全议程转向更具技术性的讨论，以开展应对气候安全风险的具体行动^①。

第二，欧盟成员国普遍支持欧盟采取措施，但在政策层面和实施层面上，气候安全被纳入各国政策框架的水平有所不同（见图 2）^②。德国和瑞典在气候安全问题上采取了积极立场，通过外交政策、防务和安全战略等文件明确阐述了气候变化与安全问题的联系。相比之下，波兰和斯洛文尼亚的官方文件很少提及气候与安全之间的关系。此外，值得注意的是，虽然德国、瑞典等国在政策层面的成果十分突出，但在实施层面并未全面系统地将气候相关的安全风险纳入具体项目之中。欧盟成员国的政策与行动也各有侧重。比如，法国就侧重于在防务领域采取应对气候相关风险的行动。2021 年，法国在巴黎和平论坛发起“气候变化与武装部队倡议”，率先开展气候相关的军事合作。法国国防部发布的《2022 年气候与国防战略》也强调，法国重视与欧盟部长级合作伙伴就气候与防务问题进

^① Simone Bunse, et al., “Advancing European Union Action to Address Climate - related Security Risks”, SIPRI, Stockholm, 2022, p. 7.

^② Simone Bunse, et al., “Mapping European Union Member States’ Responses to Climate - related Security Risks”, SIPRI Research Policy Paper, SIPRI, 2022, pp. 4 - 16.

行定期对话以寻求潜在的协同^①。



图2 评估部分欧盟成员国将气候相关安全风险（CRSR）纳入已有政策框架的程度

资料来源：Simone Bunse, et al., “Mapping European Union Member States’ Responses to Climate – related Security Risks”, SIPRI Research Policy Paper, SIPRI, 2022, p. 14.

第三，欧盟成员国基于自身的政策偏好，就应对气候相关的安全风险开展了多种合作。荷兰和德国成立了非正式的论坛，以促进欧盟成员国和欧盟机构之间就危机识别和危机预防进行交流^②。欧盟成员国还在柏林创建了欧洲平民危机管理卓越中心（European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management），致力于加强共同安全与防务政策内的危机管理，促进成员国、欧盟对外行动署和北约之间良好实践的分享^③。该中心将气候安全列为其优先事项之一。2022年10月17日，主要成员国为开展欧盟气候外交成立了一个小组，旨在将气候问题置于

^① “Climate and Defence Strategy”, French Ministry for the Armed Forces, April 2022. [https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere - armees/Presentation% 20Climate% 20ans% 20defence% 20strategy. pdf](https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere_-_armees/Presentation%20Climate%20ans%20defence%20strategy.pdf), 访问时间：2023年9月13日。

^② Lisa Musiol, “Better Early than Sorry: How the EU Can Use Its Early Warning Capacities to Their Full Potential”, International Crisis Group, October 22, 2019. [https://peacelab.blog/2019/10/better - early - than - sorry - how - the - eu - can - use - its - early - warning - capacities - to - their - full - potential](https://peacelab.blog/2019/10/better-early-than-sorry-how-the-eu-can-use-its-early-warning-capacities-to-their-full-potential), 访问时间：2023年7月13日。

^③ European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management, “About the CoE”. <https://www.coe-civ.eu/>, 访问时间：2023年7月13日。

欧盟外交和安全政策的核心。当前，其工作重点包括在欧盟外交政策中加强气候与安全之间的联系，通过积极支持《欧洲绿色协议》的实施以减少气候风险和加速能源转型，加强小组成员气候外交行动的合作、协调和实施^①。

四 欧盟气候安全政策工具与行动进展

气候问题的复杂性要求采取综合系统的方式加以应对。而欧盟调度多个政策工具的能力，正体现了其在应对气候安全风险时的行动优势。为了更好地理解气候安全与其他政策领域之间的联系，本部分对欧盟气候安全政策的内容分析将从外交、发展、防务三个维度展开^②。

（一）依托外交政策塑造气候安全议程

加强欧盟在气候安全领域的话语权，实现在全球气候治理的领导地位，是欧盟气候外交与气候安全政策的共同目标^③。在欧盟层面，外交事务委员会、对外行动署和欧盟委员会是推动国际气候谈判、塑造国际气候安全议程的主要行为体。

最初，加速国际气候谈判进程是欧盟气候安全辩论的主要目标之一。2013 年发布的《2015 年及以后的欧盟气候外交》建议欧盟将气候变化作为外交对话和倡议的战略重点，强化关于气候、自然资源、繁荣与安全之间关系的叙述^④。伴随着气候外交在欧盟对外战略中优先性的提升，气候变化的安全影响得到了更多关注。2015 年巴黎气候大会成功落幕，外交事务委员会达成的关于气候外交与气候安全的结论表明，欧盟致力于进一步推动气候变化在国际安全议程中地

① Federal Foreign Office, “Launch of the Group of Friends for an Ambitious EU Climate Diplomacy”, Press release, October 17, 2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/group-of-friends-eu-climate/2558706>, 访问时间：2023 年 7 月 13 日。

② Niklas Bremberg, Hannes Sonnsjö, Malin Mobjörk, “The EU and Climate-related Security Risks: A Community of Practice in the Making?” *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 5, 2019, pp. 623 – 639.

③ 曹慧、赵晨：《气候安全研究：以欧盟为视角》，载《新视野》2017 年第 1 期。

④ EU, “EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond”, EEAS Reflection Paper, 2013. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/eeas_26062013_en.pdf, 访问时间：2023 年 8 月 6 日。

位的提升^①。2020年的《气候变化与防务路线图》则推进了欧盟在该问题上的立场，表示欧盟将继续加强其领导力，倡导应对气候安全威胁的多边行动^②。同年关于气候外交的结论文件中，欧盟理事会呼吁高级代表/欧盟委员会副主席、委员会和成员国共同制定气候外交战略方针，将气候风险考量纳入欧盟与伙伴国家的战略合作之中^③。自2021年起，外交政策工具署（Service for Foreign Policy Instruments）取代国际合作与发展总司，负责为气候安全相关工作提供资金，并向高级代表/欧盟委员会副主席报告。这一机构设置的变化将有助于促进气候安全议题与外交行动的联系^④。

值得注意的是，欧盟成员国长期以来致力于推动联合国在气候安全议题上的参与，这构成了欧盟气候安全战略的重要支柱。一方面，欧盟成员国持续在联合国安理会的公开辩论和非正式会议中发起关于该主题的讨论，推动国际社会对气候变化影响的关注。2020年，德国更是利用其作为联合国安理会主席国的身份提出一项决议，寻求利用安理会下的机制识别潜在的气候相关风险，最终因常任理事国的反对未付诸表决。另一方面，欧盟成员国积极参与创建相关机制，寻求实现联合国在气候安全议题上的全面参与。2019年，在瑞典和德国的共同资助下，气候安全机制作为联合国开发计划署、联合国环境规划署和政治与建设和平事务部的三方倡议成立并投入运作。2022年关于气候外交的结论文件表示将“加强欧盟、联合国系统、欧安组织和北约在此类问题上的联合工作”^⑤。

当前，欧盟正在积极建设和拓展其外部伙伴关系，寻求通过多个议题领域的合作支持其气候安全目标的实现。在能源方面，欧盟及其成员国表示将继续与七国集

① EU, “Climate Diplomacy After COP21: Council Conclusions”, Council of the European Union, 6061/16, February 15, 2016.

② “Climate Change and Defence Roadmap”, EEAS & European Commission, EEAS (2020) 1251, November 9, 2020.

③ EU, “Council Conclusions on Climate Diplomacy”, January 20, 2020.

④ Dennis Tänzler, et al., “EU Climate Change Diplomacy in a Post – Covid – 19 World”, Requested by the AFET committee, European Union, July 2021, p. 20. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653643/EXPO_STU\(2021\)653643_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653643/EXPO_STU(2021)653643_EN.pdf), 访问时间：2023年8月6日。

⑤ Council of the EU, “Council Conclusions on EU Climate Diplomacy: Accelerating the Implementation of Glasgow Outcomes” February 21, 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/54433/st06120-en22.pdf>, 访问时间：2023年8月6日。

团合作，与新兴发展中国家建立“公正能源转型伙伴关系”。在原材料方面，欧盟当前正将主要的资源生产国和消费国聚集起来，发展关键原材料俱乐部，以保障相关原材料的安全与可持续供应。在多边金融体系改革方面，欧盟及其成员国正在积极倡导和支持多边开发银行和国际金融机构的战略和资金流动与《巴黎协定》的目标保持一致，加强应对气候变化的能力，以促进稳定、和平与安全。

（二）调动发展工具开展应对气候风险的国际合作

一直以来，气候变化与发展的联系得到国际社会的普遍认可。在欧盟对气候安全的认知中，气候变化是脆弱地区暴力冲突风险的放大器，可能加剧脆弱地区的不稳定局势。在此背景下，通过发展援助和人道主义援助提升脆弱国家和地区韧性，被视为强化弱势群体应对气候风险的能力的主要方式。因此，将气候变化纳入欧盟发展援助与冲突预防领域成为欧盟气候安全政策的主要内容之一。

欧盟的发展政策能够通过调动各种工具，与发展中国家就气候适应和减少灾害风险开展双边和多边合作。首先，为评估潜在风险，识别特定国家或地区的潜在暴力冲突，欧盟已启用其冲突预警系统。该系统的冲突指数包括与气候安全相关的水资源压力和粮食不安全等指标，已在萨赫勒地区和中亚多个国家进行测试，并于 2014 年底在全球范围内推出^①。其次，欧盟的促进稳定与和平的工具（Instrument contributing to Stability and Peace，以下简称 IcSP）具有支持第三国气候韧性建设的相关经验。《2019 年度行动计划》将气候变化与安全列为六个优先领域之一，并表示，IcSP 支持的行动致力于加强预警和预防措施，帮助缓解自然资源紧张局势^②。再次，欧盟还通过全球气候变化联盟加强与最易受气候变化影响的发展中国家的对话与合作，支持此类国家开展气候行动。最后，欧盟新的资金工具“邻国、发展和国际合作工具——全球欧洲”（NDICI – Global Europe）也将应对气候变化的影响列为核心目标之一。根据《2021 ~ 2027 年多年度财政框架》，该工具近 800 亿欧元的总预算中有 30% 将用于实现气候目标，以预防、解

① Gerald Stang, Taylor Dimsdale, “The EU and Climate Security”, E3G, 2017, p. 3.

② Instrument Contributing to Stability and Peace, “HEADING 4: Global Europe, Instrument Contributing to Stability and Peace”, Programme Statements, DB2021, p. 6, p. 12. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_instrument_contributing_to_stability_and_peace.pdf, 访问时间: 2023 年 8 月 6 日。

决和减轻气候变化对世界和平与安全的影响^①。

在联合国层面，欧盟－联合国环境规划署气候变化和安全伙伴关系在 2022 年 2 月结束了在尼泊尔和苏丹开展的试点活动。该项目致力于开发工具和能力，以加强环境和气候安全分析和预防行动。预计下一阶段的项目将在全球层面展开，为更大范围的区域提供科学分析，从而为欧盟和联合国冲突预防和建设和平倡议提供信息支持。针对气候相关风险而开发的工具预计将在 2026 年进行部署，以提升应对气候相关冲突和脆弱性风险的能力^②。

（三）推进防务行动与合作的“气候安全化”

随着气候变化与安全关系的讨论日益增加，欧盟安全界积极推动将气候风险纳入防务事务之中。共同安全与防务政策是欧盟气候安全政策所涉的政策领域之一，也是欧盟管理气候变化风险的主要工具。

在欧盟内部，欧洲军队较早地参与了气候安全议程，并进行相关的能力建设与资源配置，提升应对气候相关风险的能力^③。欧盟应急响应协调中心通过监测世界各地的紧急情况，协调欧盟内外的响应工作，为欧盟灾害管理提供了支持^④。2022 年 3 月，欧盟理事会通过了《关于气候变化下公民保护工作的理事会结论》，呼吁成员国和欧盟机构做好准备，应对大规模、多部门和跨境紧急情况，提高应急响应协调中心的预测和响应能力^⑤。

在欧盟之外，共同安全与防务政策行动通常部署在受气候变化负面影响较为突出的国家。其中，派往马里、中非共和国和索马里的代表团中配备了环境安全专家。2022 年初，欧盟对外行动署对所有共同安全与防务政策进行了调查，寻求了解将气候相关因素纳入其运作的可能性。根据最新报告，对外行动署、欧盟

^① “Climate Change and Security: towards More Effective Action”, EEAS, November 1, 2021. https://www.eeas.europa.eu/eeas/climate-change-and-security-towards-more-effective-action_en, 访问时间：2023 年 9 月 13 日。

^② EEAS, “Joint Progress Report on Climate Change, Defence and Security (2020–2022)”, WK 15770/2022 INIT, November 16, 2022.

^③ Steven Jermy, *Strategy for Action: Using Force Wisely in the 21st Century*, London: Knightstone Publishing, 2011, p. 148.

^④ Gerald Stang, Taylor Dimsdale, “The EU and Climate Security”, E3G, 2017, p. 2.

^⑤ Council of the European Union, “Draft Council Conclusions on Civil Protection Work in View of Climate Change”, 6528/22, February 24, 2022.

委员会和欧洲防务局已开始探索提升气候预警协同能力，主要聚焦于气候变化对欧盟安全的影响以及气候相关的地缘政治变局对欧洲防务部门的影响。此外，在防务人员的培训方面，欧洲安全与防务学院每年至少举办两次气候与安全联合课程，欧盟工作人员也在持续接受气候安全相关的培训^①。未来，欧盟将在欧洲安全与防务学院框架内建立欧盟气候安全与防务培训平台，以系统地满足不同培训受众的需求。此类活动将有助于促进气候安全知识在欧盟内部的传播，培养强大的认知共同体。鉴于国际组织能够发挥自主性，有效塑造议程和政策方向，未来欧盟防御机构中气候安全观念与议程进展的动态需要持续关注^②。

五 欧盟气候安全行动的未来方向

从数十年来欧盟气候安全议程的演进看，其气候安全议程体现出发展方向的稳定性与政策行动的渐进式强化两方面特点。现阶段，欧盟气候安全政策体系化和制度化程度不断提升，工作重点更加聚焦于气候安全目标的落实，尤其体现在相关领域的外部伙伴关系建设上。基于最近的政策文件，欧盟气候安全行动的强化将主要体现在以下两个方向。

一方面，欧盟将继续依托其成员国推进联合国安理会对于气候安全的讨论，同时通过与联合国相关机构的合作，促进对全球气候风险的评估与监测。一直以来，欧盟希望达成一份承认气候与安全联系的联合国安理会决议^③。然而，不同国家对气候与安全之间关系的理解存在较大差异，对于联合国安理会是否应该参与气候议题也持不同立场。2022 年，欧盟制定《联合国 - 欧盟关于和平行动和危机管理的战略伙伴关系：理事会关于 2022 ~ 2024 年优先事项的结论》时，表示理事会“更加重视将气候和环境相关方面纳入欧盟和联合国各自特派团和业务

^① Niklas Bremberg and Simone Bunse, “Climate, Peace and Security in a Changing Geopolitical Context: Next Steps for the European Union”, SIPRI Policy Brief, February 2023, p. 6.

^② 周逸江：《国际组织的制度设计与职能扩展——世界银行的全球气候治理实践》，载《外交评论》2023 年第 4 期。

^③ Council of the European Union, “Concept for an Integrated Approach on Climate Change and Security”, 12537/21, October 5, 2021.

的分析和预警机制以及业务规划、行为和后勤”^①。由此可见，未来欧盟将加强与小岛屿国家等志同道合国家的合作，促进其他国家对气候安全的理解，助推气候安全被更广泛地纳入联合国相关机构的议程与行动。

另一方面，欧盟将通过拓展深化与其他行为体的合作，管理与气候相关的安全风险。伴随着低碳转型的压力，欧盟将深化与非洲等发展中国家和地区的合作，并将保障绿色技术相关的原材料和资源供应作为其气候安全行动的主要战略目标。同时，欧盟及其成员国也多次表示，希望发展与美国、北约的气候合作^②。2021年，美国在气候危机的背景下重新评估了其对外政策目标，详细阐述了气候变化对美国国家安全的影响^③。当前，欧美双方都十分重视与对方在安全与防务领域的合作，并有望以气候安全问题上趋同的立场为基础，在该议题上建立制度化的合作机制，以实现塑造全球气候安全议程和获得全球气候治理领导地位的战略目标。在此背景下，北约正在积极寻求将气候变化纳入组织核心任务清单，争取在该议题领域的主动权^④。北约和欧盟存在共同的地缘政治利益，积累了丰富的合作经验。2023年1月，欧盟与北约签署关于合作的联合声明，其中明确提及气候变化对安全的影响。未来，欧盟与北约可能会加强气候安全相关的对话，根据各自的优势进行分工和合作，并推进相关的制度化建设，共同推进国际层面的气候安全议程。

欧盟气候安全议程的进一步深化面临着不小的阻力。数十年来，欧盟一直致力于将应对气候变化作为其外交和安全政策的优先事项，但目前还只是将气候安全部分整合到其外交和安全政策中，尚未确立综合的气候安全战略。当其他更具紧迫性的事项出现时，应对气候安全挑战的优先性往往面临挑战。因此，突发性

^① Council of the EU, “UN – EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Council Conclusions on Priorities for 2022 – 2024”, Press release, January 24, 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/24/un-eu-strategic-partnership-on-peace-operations-and-crisis-management-council-conclusions-on-priorities-for-2022-2024/>, 访问时间：2023年8月6日。

^② 余南平、冯峻锋：《新技术革命背景下的欧洲战略重塑——基于技术主权视角的分析》，载《欧洲研究》2022年第5期。

^③ Elena Lazarou with Linda Tothova, “Climate Change Considerations for EU Security and Defence Policy”, EPRS, 2022, p. 6.

^④ 徐若杰：《北约战略转型动力、趋势及政策影响》，载《欧洲研究》2022年第5期。

件给欧盟气候安全议程带来的短期不确定性不容小觑^①。当前，乌克兰危机久拖不决，传统地缘政治压力持续严峻的局势难免在一定程度上分散欧洲战略界对这一议题的关注。欧盟气候安全议程的推进过程中还有一些问题有待解决，主要体现在欧盟成员国因各自能源禀赋、经济结构、资金条件、绿色转型动机方面的差异，在气候安全议程上存在一定分歧。伴随着具体政策的制定，这种分歧可能会激化，进而阻碍议程的推进。俄乌冲突爆发以来，尽管欧盟及其成员国积极推进绿色转型，但其集体行动能力仍因成员国的立场差异而面临一定限制^②。

结 语

当前，围绕气候地缘展开的竞争与合作正在成为主要国家与国际组织政策议程中的重要内容。欧盟在气候安全议程上的长期积累和多方向全面推进使其在这一议题领域具有重要地位。但这并不意味着欧盟的气候安全理念与政策具备合理性与普适性。事实上，欧盟对气候安全的概念化方式与应对逻辑本身是否恰当仍然有待考量。一方面，欧盟将气候安全界定为地域性而非系统性的，认为气候变化导致的脆弱性、暴力和冲突产生于欧盟和其他发达经济体之外，主要是在世界上脆弱的、“欠发达”或受冲突影响的地区。这显然存在偏颇之处，也可能导致以气候为名对欠发达国家进行军事政治干涉的行为。另一方面，就气候安全威胁的起源而言，欧盟将其视为纯粹的环境风险，认为是气候变化及其相关的环境问题导致了资源稀缺和自然灾害，加剧了资源竞争、民众生计和流离失所等问题，进而引发冲突和不安全局势。在其语境之下，社会经济状况仅被视为环境导致的冲突发生的背景，而对其实际影响缺乏足够重视^③。然而，“重治标、轻治本”

① 刘贵洲、黄浩凯、胡红民：《“两个半球化”和“两个能源圈”：乌克兰危机背景下全球能源格局的重塑》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 1 期。

② 丁纯、罗天宇：《中俄能源关系的沿革、动因与乌克兰危机的影响——聚焦天然气领域》，载《欧洲研究》2022 年第 6 期；赵隆：《乌克兰危机背景下的俄罗斯北极能源开发：效能重构与中国参与》，载《太平洋学报》2022 年第 12 期；孙雅雯：《欧盟能源政策：发展历程、效果与展望》，载《德国研究》2023 年第 3 期。

③ David Michel, “Climate Security, Conflict Prevention and Peacebuilding”, in Olivia Lazard and Richard Youngs, eds., *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, Carnegie Endowment for International Peace, 2021, pp. 29–30.

的应对逻辑实际上无助于安全的实现。

在更广泛的背景下看气候问题会发现，“安全化是不是最恰当的解决方式”值得进一步思考。尤其是，当前对气候安全议题的讨论仍主要被置于发达国家的语境中。对许多发展中国家而言，气候变化的本质是发展问题，将发展问题“包装”成安全问题，既可能模糊发达国家的历史排放责任，威胁自身的发展权益，也可能带来干预合法化的风险^①。

气候变化的应对并不仅仅意味着处理纯粹的气候环境问题，更关系着国际格局转变下的全局性竞争^②。应对行动影响着国际体系的规范和制度，进而塑造着国际体系的权力关系和权力结构。因此，争夺制定气候相关规则和标准的主导权正成为大国博弈的焦点。为了应对气候地缘竞合背景下的潜在挑战，中国需要采取举措，掌握议程设置的主动权。

一方面，中国可以在统筹发展和安全的基础上结合自身基本国情和国际形势阐释气候安全的内涵，明确绿色发展在应对气候安全风险中的根本性作用，提出具有影响力的安全概念，并在联合国安理会等具有较大关注度的平台进一步解释，积极塑造国际社会对气候安全的认知。中国可以在全球安全倡议下加强与其他国家的安全对话，理解不同国家和地区的能力建设需求，在全球发展倡议下拓展合作，加速全球绿色转型。

另一方面，中国应积极参与国际谈判，在气候相关规则与标准制定中发挥建设性作用，把握制度建设中的主动性。当前，将贸易规则与气候治理行动结合正成为欧美国家的行动方向。为了构建公平合理的国际规则体系，中国需要积极参与国际贸易谈判，依托自身的技术和经济实力推动气候相关国际贸易规则的制定与完善。

（责任编辑 聂保诚）

^① 周逸江：《安全化理论与国际组织角色分析——基于联合国安理会框架下的气候变化安全化进程》，载《国际关系研究》2021年第4期。

^② 徐洪峰、伊磊：《中俄美合作与竞争：基于全球气候治理、低碳绿色发展视角的分析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第3期。