

## 欧盟与俄罗斯气候合作的进展与局限<sup>[1]</sup>

房乐宪 王玉静

**【内容提要】**在全球气候治理中，欧盟一直试图起到关键的引领作用，而俄罗斯则表现不够活跃，其立场和地位甚至被忽视。事实上，气候行动是欧盟对俄罗斯“选择性接触”的一个关键部分，欧俄气候合作已经有多年的历史和多层次的机制，并取得一定进展。由于相互关联的生态系统和紧密的经济联系，欧盟与俄罗斯的气候合作具有特殊意义，且与双方能源关系密切相关。欧盟与俄罗斯各自的现实需求推动了双方气候合作的进程，并存在深化合作的潜力。然而，欧俄双方明显差异的合作意愿、欧盟内部立场的分歧、欧俄政治关系的波动和第三方因素的影响，均制约着欧俄气候合作的发展。

**【关键词】**欧俄气候合作 “选择性接触” 欧俄能源关系 欧俄关系

**【作者简介】**房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心教授，和平与发展研究中心特约研究员；王玉静，中国人民大学欧洲问题研究中心与国关学院博士生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2021)03-0059-20

---

[1] 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多重危机背景下欧盟的全球战略及其对大国外交的含义”(项目编号:20JJDGJW001)的阶段性成果。

欧俄关系发展长期以来困难重重，并不断出现新的紧张来源。自2014年以来，欧俄关系因乌克兰危机陷入困境，欧盟定期延长对俄罗斯的制裁，同时对俄采取“选择性接触”方式。<sup>[1]</sup>2020年，俄罗斯反对派人士阿列克谢·纳瓦利内中毒事件使欧俄关系进一步下滑。2021年，因纳瓦利内被判入狱，欧俄关系紧张加剧，俄罗斯外长甚至表示，如果欧盟的制裁给俄罗斯经济带来风险，“不排除与欧盟断绝关系的可能性”。随后，欧盟与美国同时宣布对俄罗斯实行新一轮制裁，俄罗斯则强调绝不会就此妥协，将进行对等制裁反击，欧俄关系似乎降到新的低点。拜登政府上任后意图修复美欧关系裂痕，欧盟也寻求“重启”跨大西洋合作，俄罗斯面临着欧盟的对俄立场向美国靠拢的压力，欧俄关系有更趋恶化的风险。气候变化和环境对于欧盟和俄罗斯都是重要议题，而双方在气候变化背景下面临的共同挑战和不同角色定位，为其提供了深化合作的空间。欧盟与俄罗斯在气候领域的合作是否会成为双方关系低谷时期的积极务实促进因素，欧俄气候合作会相向而行还是背道而驰？针对上述问题，本文拟重点探讨欧盟和俄罗斯气候合作的主要进展、特点及动因，进而分析双方气候合作中的主要制约因素，以加深对该问题的认识。

## 一、欧俄气候合作的主要进展与特点

欧盟与俄罗斯有共同的陆地和海洋边界、相互关联的生物系统，气候治理对彼此产生直接影响。长期以来，欧盟在全球气候治理中一直试图扮演关键的引领者角色。2019年12月第25届联合国气候变化大会期间，欧盟发布了以气候行动为核心的“欧洲绿色协议”<sup>[2]</sup>，试图再次展现其应对气候变化、促进社会经济转型的雄心。此外，欧盟力争到2050年成为世界上

---

[1] European Parliament, “Russia,” December 2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/russia>.

[2] European Commission, “A European Green Deal: Striving to be the First Climate-neutral Continent,” [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

第一个气候中立大陆。俄罗斯则是世界第一大天然气出口国和第二大石油出口国，并拥有丰富的可再生资源开发潜力。<sup>[1]</sup>2019年9月俄罗斯正式加入《巴黎协定》，成为“全方位的合格参与者”，但俄在全球气候治理中的立场和地位被学界广泛忽视。<sup>[2]</sup>因此，欧俄双方在“领跑者”和资源大国之间发展伙伴关系，对于全球气候治理有深远意义，其气候合作行动将有助于提高解决许多环境问题的效率。总体而言，欧俄气候合作已经有多年的历史和多层次的合作机制，涵盖双边与多边，相关合作已经取得了重要进展。

### （一）双边框架下的欧俄气候合作

欧盟和俄罗斯的气候合作以双方的政策框架为基础。1997年生效的《伙伴关系与合作协定》（Partnership and Cooperation Agreement, PCA）是欧俄关系的法律基础，为双方定期协商建立了体制框架，其中包括永久伙伴关系理事会（Permanent Partnership Council, PPC）<sup>[3]</sup>框架下的部长级会议。在上述协定的框架基础上，欧俄在2003年5月的圣彼得堡首脑会议上提出创造四个“共同空间”（The Common Spaces）以加强双方合作，其中涵盖经济和环境问题的“共同经济空间”位于首位，特别强调加强在气候变化和海洋环境方面的合作，加强系统性对话和专家研讨。<sup>[4]</sup>2006年欧俄开展了正式的环境对话，双方在赫尔辛基签署了关于环境对话的职责范围文件。

[1] International Renewable Energy Agency, *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, January 2019, <http://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>.

[2] 姜睿:《气候政治的俄罗斯因素——俄罗斯参与国际气候合作的立场、问题与前景》，载《俄罗斯研究》2012年第4期，第193页。

[3] 永久伙伴关系理事会（PPC）是俄欧合作的主要工作机构，以部长间会议的形式举行，定期磋商使负责各政策领域的部长们能够在必要时经常开会，讨论具体问题。参见 Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union, “Permanent Partnership Council,” <http://russiaeu.ru/en/permanent-partnership-council>.

[4] Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union, “Road Map on the Common Economic Space,” [https://russiaeu.ru/userfiles/file/road\\_map\\_on\\_the\\_common\\_economic\\_space\\_2005\\_english.pdf](https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_economic_space_2005_english.pdf).

永久伙伴关系理事会关于环境问题的高级别会议大约每两年举行一次，由欧盟环境总署和俄罗斯联邦政府自然资源和环境部负责。<sup>[1]</sup> 尽管2014年以来欧俄关系总体恶化，双方的环境合作却从未完全停止<sup>[2]</sup>，但一些气候政策层面的互动确实也受到了影响，如计划于2014年3月举行的环境对话会议在克里米亚危机后因欧盟的倡议而被推迟，迄今尚未重新安排。<sup>[3]</sup>

欧俄双边气候合作在实际行动方面也得到落实，未因双方关系波动而完全终止。与气候行动相关的欧俄合作起初被涵盖在环境和能源议题下，之后气候议题在合作中逐渐明确，相应合作机制和内容也逐步更具针对性（见表1）。欧盟和俄罗斯自20世纪90年代以来一直在环境问题上进行合作。<sup>[4]</sup>1991—2006年，欧盟通过“独联体技术援助方案”（TACIS）向俄罗斯提供技术援助，其中包括能源与环境项目。这一时期欧盟向该方案拨款超过70亿欧元，俄罗斯一直是最大的受益国，每年获得约2亿欧元。<sup>[5]</sup>2007—2013年，“欧洲睦邻与伙伴关系工具”（ENPI）成为援助俄罗斯的主要财政机制。2014—2020年，欧俄双边合作由ENPI提供资金，应对气候变化为优先支持领域之一。与此同时，欧俄还通过其中的跨境合作项目开展气候合作。需要说明的是，ENPI支持“欧洲睦邻政策”（ENP），但欧俄关系不是通过ENP发展的，而是涵盖四个“共同空

[1] European Commission, “Bilateral and Regional Cooperation,” [http://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/relations\\_russia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_russia_en.htm).

[2] Natalia Piskulova, “Drivers of EU-Russian Cooperation on Environmental Issues: The View from Russia,” EUREN Brief No.10, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-10>.

[3] European Commission, “Bilateral and Regional Cooperation,” [http://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/relations\\_russia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_russia_en.htm).

[4] 根据欧盟官方网站，欧俄环境合作始于1995年，参见 European Commission, “Bilateral and Regional Cooperation,” [http://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/relations\\_russia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_russia_en.htm)。也有分析认为欧盟和俄罗斯在环境领域的合作始于1991年独联体技术援助方案。

[5] EU Neighbourhood Info Centre, “About the EuroEast,” <https://web.archive.org/web/20150215185909/http://www.enpiinfo.eu/eastportal/content/364/About%20the%20EuroEast>.



间”的战略伙伴关系，对欧盟而言俄罗斯具有特殊地位，因此只参加“欧洲睦邻与伙伴关系工具”的相应区域和跨境合作项目。

表 1 支持欧俄气候相关合作的主要双边机制

合作机制	有效期限	合作内容
独联体技术援助方案 (TACIS)	1991-2006	能源是获得 TACIS 资金最多的领域。其《行动指南》指出，与能源有关的环境问题日益增多，能源的生产、传输和利用严重缺乏效率。TACIS 支持更新过时的设备与技术，以及能源部门的改革和现代化
欧洲睦邻与伙伴关系工具 (ENPI)	2007-2013	作为 ENPI 的关键部分，跨境合作项目 (CBC) 支持与气候行动相关的合作，优先事项包括环境保护、提高能源利用率、促进利用可再生能源。俄参与了 5 个陆地边界项目：科拉契奇 (Kolarctic) 项目、卡累利阿 (Karelia) 项目、东南芬兰-俄罗斯项目、爱沙尼亚-拉脱维亚-俄罗斯项目、立陶宛-波兰-俄罗斯项目
伙伴关系工具 (PI)	2014-2020	PI 中的“通过民间社会参与促进俄罗斯环境保护的关键方面”项目 (2018 年启动) 以气候能源行动和城市化为主题，旨在通过加强民间社会参与环境政策的制定、执行和监督，促进民间交往，支持俄民间社会组织，帮助解决俄气候和环境问题
欧洲睦邻工具 (ENI)	2014-2020	ENI 中的跨境合作项目 (CBC) 建立在其前身 ENPI 下的 ENI 项目基础上。气候变化被明确列为边境地区的重要挑战，减缓和适应气候变化是其专题目标之一。优先事项包括建立气候变化影响模型、制定相应联合措施、促进低碳发展等。俄共参与了 7 个陆地边界项目：科拉契奇项目、卡累利阿项目、东南芬兰-俄罗斯项目、爱沙尼亚-俄罗斯项目、拉脱维亚-俄罗斯项目、立陶宛-俄罗斯项目、波兰-俄罗斯项目

资料来源：笔者根据相关组织官网资料编制而成。<sup>[1]</sup>

[1] 参阅 <http://aei.pitt.edu/36320/1/A2436.pdf>; [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en); [http://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/default/files/neighbourhood/p-df/enpi\\_cbc\\_sp\\_ip\\_2007-2013\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/default/files/neighbourhood/p-df/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf); <http://pimap.eu/admin/project/143/pdf>; [http://ec.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc\\_2014-2020\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf).

## （二）多边框架下的欧俄气候合作

从全球层面来看，欧盟与俄罗斯在多个框架内加强国际合作和集体行动，共同应对气候变化。欧俄都是《联合国气候变化框架公约》的缔约方；《京都议定书》和《巴黎协定》作为具有法律约束力的全球气候协定，对欧盟和俄罗斯都生效。欧俄还在主要经济体能源与气候变化论坛（MEF）、二十国集团（G20）等框架下进行气候对话。2009—2013年，主要经济体能源与气候变化论坛共召开了17次领导人代表会议，促进了包括欧盟、俄罗斯在内的17个主要发达和发展中经济体之间的对话，为能源与气候政策合作和关键技术的发展提供支持。<sup>[1]</sup>G20成员国的温室气体排放量占全球的80%，成员国积极开展气候政策实践的学习与交流。<sup>[2]</sup>2019年，在日本举办了G20第一次关于环境、气候变化和能源的部长级会议。<sup>[3]</sup>欧俄积极参与多边气候合作，其决定及建议直接或间接地推动联合国应对气候变化的进程。

在气候变化议题日益凸显情况下，欧盟于2017年着手加强气候外交努力，与欧洲以外的主要排放国开展政策合作，以推动《巴黎协定》的实施，并建立了“落实《巴黎协定》战略伙伴关系项目”。<sup>[4]</sup>该项目成为欧俄就气候与能源问题进行政策与技术对话的重要渠道。落实这一项目的时间为2018年3月至2022年11月，旨在将推动气候行动领域双边对话与合作的政治承诺转化为具体的干预措施，与《巴黎协定》规定的全球行动目标

---

[1] U.S. Department of State (Archived Content), “Major Economies Forum on Energy and Climate,” <https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/other/2013/215422.htm>. 主要经济体能源与气候变化论坛由美国主导，2009年3月由奥巴马宣布启动，特朗普政府时期美国放弃举办该论坛。2021年4月拜登政府在领导人气候峰会期间重新召开了主要经济体能源与气候变化论坛。

[2] European Commission, “The EU: Driving Global Climate Action,” [https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/climate\\_action\\_pi\\_fact\\_sheet-final\\_1\\_v2.pdf](https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/climate_action_pi_fact_sheet-final_1_v2.pdf).

[3] European Commission, “International Issues,” [https://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/relations\\_g20\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_g20_en.htm).

[4] The Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement, SPIPA.

水平保持一致。它侧重于加强 4 个领域的政策协作：缓解政策工具、世纪中期战略 / 国家自主贡献 (NDCs) 的更新、监测和报告、适应性规划。<sup>[1]</sup> 在“落实《巴黎协定》战略伙伴关系项目” (SPIPA) 的支持下, 2020 年 12 月 1—3 日, 双方举办了“欧盟—俄罗斯气候大会”, 与会者包括双方的高级官员和政界人士、能源公司高层管理人员、专家、主要智库代表、非营利组织和各方媒体, 就欧俄的气候政策以及落实《巴黎协定》的下一步行动进行了对话。<sup>[2]</sup> 总体而言, SPIPA 推动了欧俄在森林、能源效率、脱碳系统等方面的合作<sup>[3]</sup>, 有助于双方共同有效执行《巴黎协定》及其国家自主贡献, 从而走上适应气候变化的发展道路。

同时, 欧盟与俄罗斯还在区域和次区域一级框架内开展气候与环境合作, 特别是在波罗的海和北极地区, 多个合作机制为欧俄在规范、标准、监管等方面提供了接触与合作的平台 (见表 2)。相关合作机制分别有其主要目标和支持重点, 而欧盟与俄罗斯都在其中发挥着重要作用。

表 2 欧盟与俄罗斯共同参与的区域和次区域气候合作

合作框架	缔约方	生效时间	合作内容
联合国欧洲经济委员会	欧洲、北美洲和亚洲的 56 个成员国	1947 年成立	协调联合国在泛欧层级支持气候行动, 动员共识, 制定环境政策、国际环境法, 支持国际倡议, 组织研讨会, 出版指南和汇编, 帮助成员国将相关规范和规则付诸实施

[1] Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, and Nuclear Safety, “Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement (SPIPA),” [https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/strategic-partnerships-for-the-implementation-of-the-paris-agreement-spipa-17\\_I\\_364-2993](https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/strategic-partnerships-for-the-implementation-of-the-paris-agreement-spipa-17_I_364-2993).

[2] Moscow School of Management SKOLKOVO, “EU-China Climate Conference,” <https://www.skolkovo.ru/programmes/eu-russia-climate-conference/broadcast/>.

[3] European External Action Service, “The European Union and the Russian Federation,” March 3, 2021, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en).

续表 1

合作框架	缔约方	生效时间	合作内容
波罗的海海洋环境保护委员会	丹麦、欧盟、芬兰、波罗的海三国、德国、波兰、俄罗斯、瑞典	1974 年成立	HELCOM（亦称赫尔辛基委员会）是管理《保护波罗的海地区海洋环境公约》的政府间组织，致力于保护波罗的海海洋环境免受污染，保护生物多样性，促进海洋资源的可持续利用
巴伦支海欧洲-北极理事会	北欧五国、俄罗斯、欧盟委员会（加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、波兰、英国、美国有观察员地位）	1993 年成立	基于气候变化、生物多样性丧失和污染对巴伦支地区的严重挑战，BEAC 设立环境工作组。重要的合作框架协议包括《2030 年可持续发展议程》《巴黎协定》和其他全球环境公约等。气候变化是其优先合作领域。2020-2023 年目标为促进向碳中和循环经济的过渡，促进生物多样性保护，并减少黑碳使用
北向环境伙伴关系	欧盟、俄罗斯、挪威、冰岛（白俄罗斯参与实际合作，美国和加拿大拥有观察员地位）	1999 年启动，2006 年续期	NDEP 是一项响应国际社会特别是俄罗斯、白俄罗斯呼吁的倡议，通过采取协调一致的行动解决北部地区最紧迫的环境问题，是“北向”（The Northern Dimension, ND）政策的重要组成部分。NDEP 将贷款、赠款和地方预算资金结合起来，用于环境投资及核安全项目
北极黑碳项目	加拿大、北欧五国、俄罗斯、美国	2016 年启动	项目属于伙伴关系工具（PI）。主要监测评估北极地区的黑碳污染和气候变化，为利益相关者和政策制定者提供信息，帮助各国与各行业制定承诺和目标，推动北极地区黑碳政策方面的国际合作
欧盟-北极政策评估项目	加拿大、北欧五国、俄罗斯、美国	2016-2019	该项目属于伙伴关系工具（PI）。旨在提供对话和外联机制，加强决策，并扩大欧盟与北极圈内外伙伴的接触。它有助于监测和评估当前方法的实施情况，并指导欧盟北极决策的未来迭代。气候变化是利益攸关方对话研讨中的重要问题

资料来源：作者根据相关组织官网资料编制而成。<sup>[1]</sup>

[1] 参阅 <http://unece.org>; <http://helcom.fi>; <http://www.barentscooperation.org/en>; <http://northerndimension.info>; <http://pimap.eu/admin/project/81/pdf>; <http://pimap.eu/admin/project/112/pdf>。

### （三）欧俄气候合作的特点

面对气候变化这一全球性挑战，欧盟和俄罗斯在全球、地区和双边层面的政策和行动都有密切互动，其气候合作有重要特点。

其一，俄罗斯具有特殊地位。欧盟在全球层面大力推行气候外交是其对外奉行有效多边主义的重要体现，同时欧盟在地区层面深化区域组织建设和对话机制，而俄罗斯是其重要的“多边主义伙伴”。<sup>[1]</sup>作为全球气候治理体系的重要组成部分，地区层面的气候合作网络不容忽视。与美国、中国等“多边主义伙伴”不同，作为欧盟的直接邻国，俄罗斯在解决欧洲地区环境问题方面具有突出地位。此外，近年来北极在气候变化中的角色变得更加突出，其变暖速度几乎是全球平均速度的2倍。俄罗斯作为在北极拥有领土的大国，在北极环境合作方面也有不容忽视的作用。欧俄双方在气候变化和环境领域合作的迫切性和必要性日益显著。

其二，与双方能源关系紧密相关。欧俄有密切的能源合作关系，能源与气候问题紧密交织是欧俄气候合作的重要特点。能源转型带来的地缘政治地位变化对欧俄的气候合作有助推作用。当气候变化问题越来越紧迫时，全球能源供应将持续加速向可再生能源转型。正如有分析指出，能源转型不仅会影响各国之间的权力平衡，还将形成新的贸易集团和地缘政治经济格局，重建国家和地区之间的地理联系和依赖关系。如果全球对化石能源的需求下降，建立在化石能源上的集团组织可能会松散瓦解。<sup>[2]</sup>同时，美国的“页岩革命”及随后的液化天然气贸易扩张，对俄罗斯长期以来在欧洲天然气市场的垄断地位形成挑战<sup>[3]</sup>，欧俄过去围绕

---

[1] 中义怀：《浅析欧盟对外“多边主义”战略》，载《现代国际关系》2008年第5期，第39—43、57页。

[2] International Renewable Energy Agency, *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, January 2019, <http://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>.

[3] 冯玉军等：《俄罗斯在国际能源战略格局变化中的地位及中俄能源合作》，载《欧亚经济》2018年第3期，第4页。

化石能源建立的相对平衡的相互依存关系面临动摇。作为化石能源进口方的欧盟拥有更多主动性，而作为化石能源出口国的俄罗斯则陷入被动，进而形成一种更加不对称的依赖关系。因此，欧俄将围绕符合气候目标的清洁能源重新调整相互关系，这构成了双方气候合作的重要组成部分。

其三，气候变化在欧俄关系中尚未单独构成主要议题，合作的机制化程度不高，实际行动也较为分散。欧俄双边合作中虽然不断提高对减缓和适应气候变化的重视，但气候行动仍仅作为合作框架或机制的一部分，且与环境 and 能源合作紧密交织。欧俄气候合作仍相对处于较低层次，双方尚未就气候行动发表联合宣言或声明，相关制度框架仍不够完善，体系化程度不高，尤其是在政策层面的对话几乎陷入停滞，影响了气候合作的连贯性和有效性。<sup>[1]</sup>

## 二、欧俄气候合作的主要动因

从中长期来看，欧盟和俄罗斯有充分理由采取行动应对日益加剧的气候变化，双方的气候合作行动若能够优势互补，对提高其效率与气候变化背景下双方的全球竞争力具有重要意义。

### （一）欧盟寻求与俄罗斯加强气候合作的主要动机

从欧盟内部看，增进团结和促进经济复苏为欧盟加强与俄罗斯的气候合作提供了动力和压力。其一，为欧盟提供了发展统一对俄立场的机会。欧盟通过在气候变化领域寻求集中协调行动和资源分配，在欧盟层面制定政策框架，一定程度上凸显了欧盟对其成员国的作用<sup>[2]</sup>，有利于欧俄在气候变化领域用“一个声音说话”。其二，有助于带来新的经济发展机

---

[1] 关孔文、房乐宪：《中欧气候变化伙伴关系的现状及前景》，载《现代国际关系》2017年第12期，第49—56页。

[2] Georgios Kostakos, “EU and Russia: Could Climate Change be the Common Challenge that Unites?” EUREN Brief No.9, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-09>.

遇，刺激经济增长。对于欧盟而言，推进气候行动可进一步激励创新，发展新兴产业，增加绿色就业机会，尤其有助于促进“后疫情时代”的经济复苏，恢复和增强欧盟的竞争力。“欧洲绿色协议”正是一项通过将气候和环境挑战转化为机遇，使欧盟经济实现可持续发展的战略性计划，它要求欧盟加强与国际伙伴的合作，提高全球环境标准，而俄罗斯具有与欧盟开展更深入合作的潜力，值得特别重视。

从欧盟外部看，拓展欧俄气候合作将同时为欧盟在全球层面和欧俄双边关系层面注入积极因素。首先，加强对俄援助有助于提升欧盟在全球的形象与影响力。欧盟对俄罗斯提供应对气候变化的资金和技术援助，有助于树立自身支持新兴经济体及发展中国家的良好形象，同时为应对这一全球重大挑战的有效行动指明方向。其次，有可能提升欧盟在全球气候治理中的领导作用。特朗普政府宣布退出《巴黎协定》，某种意义上削弱了美国在气候变化行动中的全球领导地位，即使拜登上任后美国重返《巴黎协定》，其公信力和声誉也受到了影响。有分析指出，如果欧盟能够承担起领导角色，不仅可以寻求与中国合作，也可以与俄罗斯发起共同倡议。<sup>[1]</sup>再次，处理欧俄关系一直是欧盟面临的一个关键性战略挑战。<sup>[2]</sup>过去几年欧盟对俄罗斯实行“双轨”方针：针对其“违反国际法的行为”进行制裁，并在其关心的问题上选择性地接触。<sup>[3]</sup>有学者强调，应该更加关注欧俄双方的共同利益以进行战略对话，从而规避基

[1] Georgios Kostakos, “EU and Russia: Could Climate Change be the Common Challenge that Unites?” EUREN Brief No.9, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-09>.

[2] European External Action Service, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, [http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en).

[3] European External Action Service, “The European Union’s Global Strategy: Three Years on, Looking Forward,” June 2019, [http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en).



于对立意识形态的心理战。<sup>[1]</sup>而气候行动正是欧俄双方存在共同利益的关键领域之一，对改善双方沟通有积极意义。最后，向俄罗斯“出口”缓解气候变化、提高能源效率的政策，符合欧盟利益。如果欧盟能够说服俄罗斯在欧亚经济联盟框架内推动此类政策，效果将更加显著，相关政策和标准的调整将有助于避免双方未来在气候贸易措施方面关系紧张。<sup>[2]</sup>

## （二）俄罗斯寻求与欧盟深化气候合作的多重考虑

首先，俄罗斯相对低效的经济模式已造成许多环境问题，2020年俄罗斯在“全球环境绩效指数”中排名第58位，其卫生、固体废物管理、生物多样性、生态系统服务、渔业等方面问题较为严重。<sup>[3]</sup>俄罗斯的环境政策仍存在许多问题：环境问题尚未成为其经济政策的优先事项，资源密集型产业的利益仍占主导地位，环境项目资金投入长期不足。<sup>[4]</sup>近年来俄罗斯与环境有关的抗议活动有所增加，环境问题凸显增加了气候行动的紧迫性。环境问题因其跨界性需要合作解决，欧俄有相互关联的生态系统，而且欧盟在环境法律法规制定、公众环境教育等方面有先进之处，俄罗斯寻求与欧盟合作有利于自身环境治理水平提升。

---

[1] Pierre-Emmanuel Thomann, “Focusing on Common Geopolitical Interests: Changing the Focus in EU-Russia Dialogue and Communication?” in Evgeny Pashentsev, ed., *Strategic Communication in EU-Russia Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, pp.61-109.

[2] Georgios Kostakos, “EU and Russia: Could Climate Change be the Common Challenge that Unites?” EUREN Brief No.9, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-09>.

[3] 2020年“全球环境绩效指数”评估了180个国家的环境绩效，通过涵盖11个问题类别的32项绩效指标，对180个国家的环境健康和生态系统活力进行了排名。The EPI Team, “2020 Environmental Performance Index Results,” <http://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi>.

[4] Natalia Piskulova, “Drivers of EU-Russian Cooperation on Environmental Issues: The View from Russia,” EUREN Brief No.10, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-10>.

其次，俄罗斯经济的调整与发展需加强与欧盟的气候合作。一是有利于推动俄罗斯经济的复苏与增长，保持全球竞争力。气候行动有助于推动能源系统低碳转型，促进形成新的经济增长点，推动“后疫情时代”俄罗斯经济的绿色高质量复苏，同时避免气候变化引起的极端灾害造成的经济损失。<sup>[1]</sup>如果向低碳技术和新能源的过渡迟缓，俄罗斯可能面临全球竞争力逐渐丧失的风险。<sup>[2]</sup>二是更加积极的气候政策与俄罗斯经济现代化目标相一致，有利于俄罗斯优化经济结构与增长动力，从长远看符合其经济可持续发展目标。俄罗斯长久以来凭借化石能源供应而享有地缘政治影响力，在新的能源时代若不调整经济结构，其全球影响力将逐渐减弱。俄罗斯虽高度依赖化石能源收益，但其经济具有一定抗波动能力，只要实施有效政策实现经济多元化，就可以实现能源转型。<sup>[3]</sup>同时，天然气供应过剩削弱了俄罗斯的谈判能力，其需在能源供应方面采取更多主动性，欧盟便是天然的合作伙伴。三是随着俄罗斯日益融入全球经济，其企业必须遵守国际标准。欧盟计划对没有减排目标的国家实行碳边境调整机制，俄罗斯环境标准与欧盟规范的协调将对俄大有裨益。<sup>[4]</sup>因此，加强相关气候合作将为俄罗斯经济改善提供机会，否则将导致其竞争优势丧失。

最后，扩大与欧盟的气候合作可成为提高俄罗斯关键技术水平的契机。随着新兴技术领域的不断突破，革命性技术在碳中和等气候行动中

[1] 张雅欣、罗荟霖、王灿：《碳中和行动的国际趋势分析》，载《气候变化研究进展》2021年第1期，第88—97页。

[2] Georgios Kostakos, “EU and Russia: Could Climate Change be the Common Challenge that Unites?” EUREN Brief No.9, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytcs/euren-brief-09>.

[3] International Renewable Energy Agency, *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, January 2019, <http://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>.

[4] Natalia Piskulova, “Drivers of EU-Russian Cooperation on Environmental Issues: The View from Russia,” EUREN Brief No.10, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytcs/euren-brief-10>.

的地位日益突出，通过技术创新推动减排行动的进程正在成为各国深化减排的关键手段，也是保持经济发展竞争力的核心内容。<sup>[1]</sup>在能源转型过程中具有经济有效性的技术是调整经济结构和实现气候目标的关键要素，该领域可以成为俄欧合作的重要基础。一是俄罗斯的可再生能源潜力巨大，但其可再生能源技术相对落后，寻求与欧盟的技术合作有利于其在能源转型时代提高竞争力。尽管俄罗斯正在积极推进可再生能源开发，并加大相关研发投入，但其可再生能源技术专利累计数量远落后于中国、美国、日本、欧盟。<sup>[2]</sup>与欧盟的技术合作将为释放俄罗斯的可再生能源技术创新潜力提供机会。二是有助于俄罗斯碳捕集、利用与封存（Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS）技术<sup>[3]</sup>的提高，这可为俄罗斯维持能源特别是天然气优势创造重要价值，具有经济和环境双重效益。有分析指出，CCUS作为具有大规模减排潜力的技术，是实现碳中和目标不可或缺的重大技术，国际能源署（IEA）、政府间气候变化专门委员会（IPCC）等许多国际机构都明确了该技术对于实现全球气候目标的重要性。<sup>[4]</sup>欧盟正在对二氧化碳地质封存活动提供法律法规上的指导，并通过多个资助计划为相关项目提供资金支持。而俄罗斯是重要

---

[1] 张雅欣、罗荟霖、王灿：《碳中和行动的国际趋势分析》，载《气候变化研究进展》2021年第1期，第88—97页。

[2] International Renewable Energy Agency, *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, January 2019, <http://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>.

[3] 通过负排放技术来抵消一部分温室气体排放是保障碳中和目标实现的关键。目前基于各国技术路径识别出的负排放技术主要包括发展农林业碳汇以及碳捕集、利用与封存技术（CCUS）两大类。在农林业碳汇方面，各国普遍指出提升森林覆盖率的重要意义。随着技术进步和成本经济性的不断优化，CCUS等重点技术受到重视，但目前CCUS发展面临资金、技术、法律和政策等挑战。参见张雅欣、罗荟霖、王灿：《碳中和行动的国际趋势分析》，载《气候变化研究进展》2021年第1期，第88—97页。

[4] 张九天、张璐：《面向碳中和目标的碳捕集、利用与封存发展初步探讨》，载《热力发电》2021年第1期，第1—6页。

的化石能源出口国，在可再生能源快速发展的大背景下面临诸多挑战。在现阶段，欧俄能否维持并重新界定密切的能源伙伴关系以应对气候变化还不确定，天然气价值链的脱碳将是一个核心问题。<sup>[1]</sup>CCUS 等技术使欧俄继续保持密切的能源伙伴关系成为可能。

可见，欧盟与俄罗斯都有与对方加强气候合作的多重动因，双方的沟通合作是其关系改善的难得契机。如果欧盟未就能源和经济关系发展提出对话建议，其气候目标可能会被俄罗斯视为敌对举动，进一步证明西方政策旨在削弱俄罗斯，并随着商业和科技关系的不断恶化，欧俄有可能会进一步疏远。有分析指出，如果双方不真正努力建立全面对话，欧盟的脱碳议程可能会导致一场比双方已经历过的更为根本的结构性冲突。<sup>[2]</sup>

### 三、欧俄气候合作的主要制约因素

尽管欧俄各自具有气候合作的多重需求和潜力，但是双方在应对气候变化方面的合作仍面临着多种制约因素。

#### （一）欧俄双方的合作意愿存在明显差异

在现阶段的欧俄气候合作中，欧盟相对更具有主动性。欧盟致力于推行气候外交，在全球、地区和欧俄双边的气候对话中都努力发挥主导作用，在应对气候变化方面也曾为俄罗斯提供资金和技术支持，推动俄环境标准的提高。而俄罗斯在气候行动上主动性不强，尚未把应对气候变化视为高度优先事项。实际早在 20 世纪 70 年代初，前苏联气候学家麦克海尔·伊万诺维奇·布迪科就提出了关于全球变暖的理论，一度使

---

[1] Kirsten Westphal, "German-Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition," *Russian Journal of Economics*, No.6, 2020, p.406.

[2] Oldag Caspar, "The Climate Crisis – a Russia-EU Cooperation Opportunity," EUREN Brief No.11, January 2020, <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-11>.

苏联在气候变化方面发出全球领先的声音。但近 50 年后，俄罗斯已远离国际气候合作领导地位。<sup>[1]</sup> 总体而言，俄罗斯在联邦和地区层面的气候政策尚处于起步阶段，相关预算捉襟见肘。有研究表明，尽管越来越多的官员对气候变化给俄罗斯带来的经济后果表示担忧，但主流观点仍然是消极或误导性的乐观主义，俄政府对《巴黎协定》的态度也体现了其政策上的矛盾心态。<sup>[2]</sup> 这是因为气候雄心和行动的增加被视为对俄罗斯经济模式的打击，会削弱其地缘政治影响力。<sup>[3]</sup> 虽然俄罗斯拥有天然资源优势、技术实力和创新劳动力，但它缺乏发展成为未来可再生能源超级大国的政治意愿。<sup>[4]</sup> 另外，俄罗斯公众对气候变化行动的关注度也相对较低。受经济增长乏力影响，物价上涨、失业等问题很大程度上遮蔽了俄罗斯公众对气候变化的担忧。由于非政府组织的缺位，与气候变化相关的抗议活动呈现局部、分散特点。

2015 年 9 月 28 日，普京在第 70 届联合国大会上曾表示，俄罗斯计划到 2030 年将温室气体排放量控制在 1990 年水平的 70%—75%。此后，其目标饱受诟病，因为 2015 年俄罗斯温室气体排放量本身就是 1990 年的 71%，因此俄政府甚至为排放量的增长预留了一定的空间。<sup>[5]</sup> 而气候

---

[1] Georgy Safonov, “Back to the Future? Russia’s Climate Policy Evolution,” Commentary by the Center for Strategic and International Studies, March 1, 2021, <http://www.csis.org/analysis/back-future-russias-climate-policy-evolution>.

[2] Cyrus Newlinand and Heather A. Conley, “Climate Change Will Reshape Russia,” Commentary by the Center for Strategic and International Studies, January 13, 2021, <http://www.csis.org/analysis/climate-change-will-reshape-russia>.

[3] Kirsten Westphal, “German–Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition,” *Russian Journal of Economics*, No.6, 2020, p.410.

[4] Georgy Safonov, “Back to the Future? Russia’s Climate Policy Evolution,” Commentary by the Center for Strategic and International Studies, March 1, 2021, <http://www.csis.org/analysis/back-future-russias-climate-policy-evolution>.

[5] Alexander Gusev, “Evolution of Russian Climate Policy: From the Kyoto Protocol to the Paris Agreement,” *L’Europe en Formation*, Issue 380, No.2, 2016, pp.39-52.

变化目标的相对容易实现，减轻了俄罗斯对气候行动紧迫性的认知，也在一定程度上减少了内部行动的动力。俄国内最直接和最重要的变革动力主要来自外部——主要能源出口市场加快实施其环境政策，迫使俄企业必须面对全球向低碳发展转变的现实，越来越多的公司甚至走在政府前面，以减少排放并解决可持续性问题。<sup>[1]</sup>因此，俄罗斯内部的动力缺失特别是政策上的矛盾，成为欧俄推进气候合作的关键阻碍。

## （二）欧盟内部的争议和分歧制约着欧俄应对气候变化合作

需要指出的是，中东欧国家在能源安全和气候政策方面表现出了比较坚定的态度，是能源安全共同政策的坚定支持者，一再主张欧盟在能源问题上用“一个声音说话”。中东欧国家的加入并未阻碍欧盟的气候和能源政策决策进程，但对其议程和政策实质产生了重大影响。<sup>[2]</sup>德国是俄罗斯最重要的天然气出口市场之一，但德国在双边天然气关系的行为和法律框架方面的权威日益受到布鲁塞尔和其他欧盟成员国的质疑。2015年启动的“北溪2号”管道（Nord Stream 2）成为欧盟天然气政策中最具争议的问题，揭示了欧盟内部存在的权力争议以及能源政策共识的局限。<sup>[3]</sup>作为最清洁的化石能源，天然气在能源转型中的地位尚未明确，在德国和欧盟的能源结构中是被“默认”的能源，并得到了企业的支持。来自“北溪2号”管道的天然气供应对德国而言至关重要，既可以使俄罗斯向德国出口的天然气增加1倍，也有利于德国防范美国和伊朗可能爆发的冲突所带来的风险。美国对“北溪2号”的制裁进一步分化了欧盟——德国不同意制裁；新欧洲

[1] Cyrus Newlinand and Heather A. Conley, “Climate Change Will Reshape Russia,” Commentary by the Center for Strategic and International Studies, January 13, 2021, <http://www.csis.org/analysis/climate-change-will-reshape-russia>.

[2] Pierre Bocquillon and Tomas Maltby, “The More the Merrier? Assessing the Impact of Enlargement on EU Performance in Energy and Climate Change Policies,” *East European Politics*, Vol.33, No.1, 2017, pp.88-105.

[3] Kirsten Westphal, “German–Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition,” *Russian Journal of Economics*, No.6, 2020, p.406.



国家如波兰和波罗的海三国支持制裁。<sup>[1]</sup>同时,关于欧盟委员会应如何行使其监管权力的分歧,既反映在地理位置(西北欧对东南欧)上,也反映在政策范式(市场对地缘政治)上,也成为欧盟的一个政策困境。<sup>[2]</sup>总之,针对与俄罗斯的气候与能源关系,欧盟内部的矛盾复杂,这也构成欧俄扩大气候合作的另一难题。

### (三) 欧俄气候合作受到欧俄政治关系波动和第三方因素影响

欧盟和俄罗斯的关系曾被定义为“近邻、全球性参与者、战略伙伴关系”<sup>[3]</sup>,但欧俄关系恶化意味着双方“战略伙伴关系”失败<sup>[4]</sup>,也阻碍了欧俄气候合作的进程。同时,重要的第三方因素在欧俄政治关系中也起到不可忽视的作用。

一是乌克兰及其相关局势的影响。自2014年以来,欧盟在乌克兰的投资超过了任何其他国家,2014—2020年欧盟向乌克兰提供了总额为140亿欧元的赠款和贷款,是欧盟有史以来向其他国家提供的最大规模的一揽子援助,以“持续支持乌克兰领土完整与和平解决乌克兰东部冲突”。<sup>[5]</sup>但乌克兰东部地区的低烈度冲突自《明斯克协议》以来从未间断,

---

[1] 李勇慧:《拜登上台之初的美俄欧互动凸显根本矛盾》,载《世界知识》2021年第6期,第32—33页。

[2] Andreas Goldthau and Nick Sitter, “Power, Authority and Security: The EU’s Russian Gas Dilemma,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.1, 2020, pp.111-127.

[3] European Commission, “The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners,” 2007, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/russia/docs/russia\\_brochure07\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/russia/docs/russia_brochure07_en.pdf).

[4] Podadera Rivera, Pablo, and Anna Garashchuk, “The Conception of EU-Russia Strategic Partnership: Reasons of Its Failure,” *Atlantic Review of Economics*, Vol.1, 2016.

[5] 《乌克兰—欧洲联盟联合协议》已经生效,这是欧盟与伙伴国达成的最雄心勃勃的协议。乌克兰人民无需签证即可前往欧盟。欧盟的共同安全与防务政策特派团支持乌克兰民事安全部门改革。参见 European External Action Service, “The European Union’s Global Strategy: Three Years on, Looking Forward,” June 2019, [http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en).



反映了俄乌之间难解的矛盾以及西方与俄罗斯之间的激烈博弈，加剧了欧俄在后苏联空间的地缘争夺。自2014年以来，乌克兰及其周边地区的危机虽未导致严重能源危机，然而，其对相关能源关系产生了一系列重大影响：制裁和反制裁的螺旋式上升已经开始，能源对话被搁置，欧盟将监管作为地缘政治手段，重点关注“北溪2号”管道。<sup>[1]</sup>乌克兰东部地区局势存在再度激化的可能，成为欧俄关系改善以及扩大欧俄气候与能源合作的阻碍。

二是美俄对立的加剧及美欧关系的调整。美俄关系近期处于紧张状态，美国因纳瓦利内中毒事件对俄罗斯实施额外制裁，又以“俄罗斯选举干涉和网络攻击活动”为由加大对俄制裁并驱逐外交人员，引发俄罗斯实施对等反制，美俄紧张局势进一步升级。同时，拜登政府积极修复美欧关系，与欧盟协调对俄立场，试图与欧洲盟友联手遏制俄罗斯。欧洲也认识到对俄政策协调的缺失，“跨大西洋关系”的重启有可能为欧俄关系的发展带来许多不确定的消极因素。从以往经历看，这也会影响欧俄在气候领域的合作深度。

## 结 语

作为欧盟对俄罗斯“选择性接触”的一个重要组成部分，双方在气候变化领域的进一步合作对提升其政治互信有重要意义。乌克兰危机爆发至今，竞争和制裁已成为欧盟与俄罗斯之间的“新常态”，短期内难以克服根本分歧，双方关系发生根本性改善的可能性很小。但是欧俄保持和培育对话空间，进而寻求达成务实的伙伴关系，对维护双方关系的稳

---

[1] Kai-Olaf Lang and Kirsten Westphal, “Russia and the European Union—The Changing Role of Energy,” in Andis Kudors, Jānis Hermanis, eds., *The Russian Economy: Prospects for Putin 4.0*, University of Latvia Press, 2020, pp.75-93.

定与发展具有重要意义。与美俄关系相比，欧俄之间的紧张关系较为克制，双方基于共同利益依然寻求有限度的合作。欧盟对俄罗斯的“双轨”方针短期内仍将继续，在欧盟关注的问题上与俄罗斯进行有选择的接触，在一定程度上有助于减少欧俄关系继续恶化的可能性。在气候变化领域的进一步合作，使双方关系维持着一定“底线”，若应对得当，将为双方加强对话甚至改善关系提供机会。

总之，欧俄双方都有加强气候合作的内在动力，双方的经济联系和生态环境的紧密关联，有可能使欧俄成为天然的气候合作伙伴，双方在应对气候变化方面深化合作的潜力值得关注。特别是在协调环境标准和环境政策的兼容性、环境产品的相互贸易、碳排放权交易市场的发展、关键技术领域合作、气候变化的教育和公众意识等领域，双方都有建立许多共同点的机会和空间。但是，欧俄气候领域的合作以及能源关系的重新设计是否会继续，也取决于欧盟和俄罗斯之间的整体政治关系。当然，欧俄关系的走向不仅受制于各自内部的矛盾态度，还深受美国等外部因素的影响。这将意味着欧俄之间的气候合作近期难有显著突破，气候合作能否成为欧俄构建积极务实伙伴关系的积极因素，双方能否相向而行，仍然存在很大的不确定性。

【收稿日期：2021-05-13】

（责任编辑：邢嫣）