



欧盟参与全球气候变化治理的单边趋向

蒋小红*

摘要：在国际多边气候变化治理舞台上，欧盟作为多边主义倡导者和捍卫者的形象深入人心。然而，近年来，欧盟频繁出台具有域外效力的单边气候变化立法，利用单边立法的便利性和欧盟统一大市场的力量，将欧盟的气候治理规则推向全球，进行单边域外治理。这种做法涉及气候变化治理的诸多领域，已然成为一种趋势。本质上，这些单边立法是欧盟试图建构全球气候变化治理领域的规则并将其全球化的行为，也是有意混淆发达国家和发展中国家在气候治理方面承担义务的举措，实际上是拒绝联合国多边气候规制框架确立的“共同但有区别的责任和各自能力”原则。欧盟运用独特的立法技术游走于国际机制的边缘，打着追求“有效的多边主义”旗号，实际上是维护自身产业竞争利益的隐蔽方式，缺乏对该做法对第三国带来的不利影响的适当考虑。对此，中国应从宏观层面做好长期应对的战略部署，警惕欧盟单边气候变化立法措施演变成绿色霸权工具，坚持联合国气候变化规则在全球气候治理中的核心地位，主动参与气候变化及与气候变化相关的国际规则的制定，维护发展中国家利益，并重振多边主义精神，探索中欧合作的新路径。

关键词：欧盟 单边主义 多边主义 气候变化 全球治理

气候变化既是全球面临的现实危机又是长期挑战。应对全球气候变化已成为全球共识。人类社会正从多方面寻求解决方案。作为全球气候变化治理体系中的核心成员，欧盟除了利用多边和双边的渠道积极参与全球气候变化治理，近年来，其还将单边立法锚定为应对全球气候变化的重要载体，逐步成为欧盟参与全球气候变化治理的一种新模式。欧盟努力通过单边立法的域外适用方式，将其气候变化治理的理念、观点和规制外溢至全球。欧洲学者们曾提出的“欧盟气候变化治理是否向单边主义转向”^①的疑问正在成为法律现实。

应对全球气候变化是大国竞争的焦点。在全球公域，世界性大国的竞争已由全球治理体系的表决权与话语权的争夺，逐渐演变为全球治理体系的理念、观点与规则的竞争。主权国家间的角力场也转向国际规则的制定领域。^②作为全球治理领域最为关注的议题之一，全球气候变化治理毫无疑问成为各国国际规则竞争的主要场所。各国旨在通过自身的实力和影响力塑造、修改或制

* 蒋小红，中国社会科学院国际法研究所研究员。本文获中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划资助，项目编号 DF2023YS34。

① See Joanne Scott, “The Multi-Level Governance of Climate Change”, (2011) 4 *Carbon & Climate Law Review* 25, p. 28.

② 杨泽伟：《全球治理区域转向视域下国际法发展的趋势及中国因应》，载《环球法律评论》2024年第4期，第205页。

定国际气候变化规则，以增强自身的规则制定权和制定中的话语权和影响力。国际气候变化规则的塑造与重构将会是一段时期内各国博弈的重点。在全球气候变化治理领域，已经形成以中美欧为主的全球气候治理竞争格局。^① 笔者认为，美国显然无诚意，能带动和代表发达国家经济体和发展中国家的只有欧盟和中国。

当前，随着多边治理向前推进面临着巨大的挑战，欧盟以推行“有效的多边主义”为由，频繁出台具有域外效力的单边气候变化立法，体现出单边趋向。需要指出的是，“单边趋向”并不是说欧盟在全球气候变化治理上放弃了多边主义和双边主义，也不是说欧盟以前没有采取单边主义的做法，而是指在近些年比较集中的时间里出台了一系列的单边立法，并产生了较大的影响力。全面而客观地认识欧盟以单边立法参与全球气候变化治理的方式，不仅有助于更深入地理解欧盟气候变化规制的演变逻辑和未来走向，准确把握全球气候变化治理的新变化和趋势，还有助于清晰洞察中国在全球气候变化多方共治的整体格局下所处的环境，有助于为中欧气候治理合作奠定基础，以探索中欧气候治理未来合作的新路径，推动全球气候变化治理朝着更加公平、有效的方向发展。鉴于此，本文将从欧盟域外气候变化单边立法的方式、特点、驱动力、影响和合法性争议等方面来全方位地解析欧盟参与全球气候变化治理的新趋势。相比目前主要聚焦欧盟某一个具体的气候变化规则的研究^②，本文试图从整体的视角探索欧盟发挥全球气候变化治理影响力的单边趋势，以期对中国的气候变化外交、气候变化立法提供帮助。

一 欧盟参与全球气候变化治理的路径演变：从多边协作到单边突进

（一）欧盟推进气候变化治理的多边协作方法

基于气候变化问题的普遍性和特殊性，多边气候变化治理机制是全球气候治理的最主要形式，也是全球气候治理体系的核心组成部分。它主要由一系列政府间多边气候变化协议构成，包括联合国框架下的 1992 年《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）、1997 年《京都议定书》（Kyoto Protocol）及《〈京都议定书〉多哈修正案》、2015 年《巴黎协定》（Paris Agreement）及

① 自 20 世纪 90 年代全球气候变化谈判开始，在最初的全球气候变化治理中，竞争的主体表现为发达国家（地区）与发展中国家，核心问题是两大阵营之间的有关气候责任的划分。当全球气候治理进入碳中和目标阶段后，全球气候变化治理竞争的焦点转向绿色经济的规则制定主导权问题，美欧都将中国作为主要的竞争对手。参见陈红彦：《碳中和目标下全球气候治理的竞争转向与中国对策》，载《法商研究》2023 年第 3 期，第 5 页。

② 参见曹慧：《欧盟碳边境调节机制：合法性争议及影响》，载《欧洲研究》2021 年第 6 期，第 75—94 页；叶斌、杨景灏：《绿色转型背景下欧盟法的域外效应——基于对 CBAM 和 CSDDD 提案的考察》，载《欧洲研究》2023 年第 6 期，第 34—57 页；李思奇、金扬凯：《欧盟〈净零工业法案〉对中国的影响及应对》，载《国际贸易》2023 年第 10 期，第 35—44 页；姜冯安：《欧盟 ESG 监管的双重路径及对华影响——可持续金融与可持续公司治理》，载《欧洲研究》2024 年第 6 期，第 139—162 页；王军杰：《气候治理与贸易自由：欧盟碳边境调节机制的合法性争辩及中国因应》，载《当代法学》2025 年第 1 期，第 136—148 页；陈徐安黎：《〈欧盟企业可持续尽职调查指令〉：路径创新与中国借鉴》，载《国际贸易》2025 年第 6 期；Felicity Deane and Callum Brockett, “Carbon Border Adjustment: A Legal Tool for Mitigation or a Barrier to Justice?”, (2023) 13 *Climate Law* 36, pp. 36–55; Ferdi De Ville, Simon Happersberger & Harri Kalimo, “The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU’s New Trade Instruments”, (2023) 28 *European Foreign Affairs Review* 15, pp. 15–34。

2018 年实施细则，以及相应的缔约方大会决定。欧盟是这些公约的缔约方。多年来，欧盟不断在气候治理的多边平台上将自身塑造为领导者角色。

客观地说，欧盟在推动全球气候谈判、谈判的规范倡议、制度设计、议程设置、目标设定等方面提供政治支持和智力贡献，被认为是“积极的和建设性的力量”^①。欧盟致力于全球气候变化治理机制的构建，2005 年欧盟就建立了碳排放交易法律体系，并在成员国范围内实施温室气体排放交易制度。该制度对全球其他地区的碳排放交易制度产生了积极的作用^②；欧盟所主张的发达国家基于 1990 年的绝对减排模式已经成为国际社会公认的标准，也成为衡量各国承诺可比性的重要基准。尽管在多边气候变化治理进程中的不同阶段发挥作用的程度不同，但欧盟总体上扮演了一个雄心勃勃的引领者和协调者的角色。^③

（二）欧盟推进气候变化治理的双边谈判方式

在双边对外关系中，气候问题越来越成为重要的主题。近些年来，欧盟在新一代的自由贸易协定（FTAs）和国际投资协定的谈判中主张纳入可持续发展的章节，尤其是其中的执行机制呈现出不断强化的趋势。^④ 欧盟 FTAs 正成为其内部“欧洲绿色协议”议程域外效力扩张的重要推手。^⑤ 从表面上看，第三国是自愿接受的，因为条约是双方合意的结果。但在实践中，欧盟运用“胡萝卜加大棒”的惩罚和激励机制，例如普惠制和不断增强的争端解决机制来鼓励和迫使第三国接受欧盟的标准。^⑥

在欧盟看来，双边主义是逐渐通往多边主义的道路。该观点在欧盟参与全球投资治理领域改革方面表现得尤为明显。《里斯本条约》生效后，欧盟获得了对外投资领域的专有权能，得以享有该领域的国际法主体资格。然而，全球在多层面上达成一个投资保护条约失败的历史让欧盟意识到建立一个多边投资条约是不现实的。近年来，欧盟在与诸多国家缔结的自由贸易协定中都包含了投资的章节，其中规定了较为激进的改革目前投资者——国际投资争端解决机制的新机制，即设立常设投资法庭。但这并不是欧盟的最终目标，建立一个全球性的投资法院才是欧盟努力的最终方向，而目前和新加坡、越南等国家缔结的自由贸易协定中建立的双边投资法庭制度仅仅是欧盟追求最终目标的“垫脚石”。有学者把这种方式称作是双边主义的多边化

① Elisa Morgera (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union* (Cambridge University Press, 2012), p. 380.

② Claire Dupont et al., “Climate Change: Adapting to Evolving Internal and External Dynamics”, in Camilla Adelle et al. (eds.), *European Union External Environment Policy* (Palgrave Macmillan, 2018), p. 118.

③ 参见赵纪周：《重新审视欧盟在全球气候变化治理中的“角色”：一项历史考察》，载《世界政治研究》2023 年第 3 辑，第 74—111 页；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；Claire Dupont et al., “Climate Change: Adapting to Evolving Internal and External Dynamics”, in Camilla Adelle et al. (eds.), *European Union External Environment Policy* (Palgrave Macmillan, 2018), p. 120; H. Walker et al., “The Historical Evolution of EU Climate Leadership and Four Scenarios for Its Future”, in S. Minas et al. (eds.), *EU Climate Diplomacy* (Routledge, 2018)。

④ 参见蒋小红：《欧盟新一代贸易与投资协定的可持续发展条款——软性条款的硬实施趋势》，载《欧洲研究》2021 年第 4 期，第 110—129 页。

⑤ 参见张泽忠：《“双碳”目标下国际贸易合作的绿色新规范——以欧盟自由贸易协定的环境条款为视角》，载《武大国际法评论》2025 年第 1 期，第 119—138 页。

⑥ See Evgeny Postnikov, “Environmental Instruments in Trade Agreements: Pushing the Limits of the Dialogue Approach”, in C. Adelle et al. (eds.), *European Union External Environmental Policy-Rules, Regulation and Governance Beyond Borders* (Springer, 2018), pp. 59–79.

(multilateralizing bilateralism)^①，即把双边主义当作是多边主义危机的一种救济，提供另外一种方法逐步地发展国际投资治理框架。

(三) 欧盟在全球气候变化治理中的单边突进

推进域外适用欧盟的气候变化单边立法提供了欧盟参与全球气候变化治理的新路径。相比以多边和双边的方式参与全球气候变化治理，单边立法的域外适用是欧盟的自主行为，不需要达成与第三方的合意。在欧盟看来，单边立法是填补国际治理规范空白、发挥规范性力量的一种合法方式。在“ATAA案”^②中，欧盟法院确认了欧盟航空指令域外适用的合法性。欧盟法院强调欧盟环境保护目标在欧盟条约中的重要性^③。该案助审法官科考特认为，“不能要求欧盟机构给予国际航空组织无限制的时间来制定多边的解决方案，因此欧盟机构有权力选择单边的解决方案”^④。从欧盟法院的立场来看，欧盟单边域外适用的立法措施是为了履行全球气候治理的国际义务，其合法性在于多边机构不充分的行动，尽管单边行动对于解决全球气候变化问题是次好的解决方案，但这一解决方案是必要的。^⑤ 欧盟法院支持把全球的航空碳排放纳入到欧盟碳排放交易体系(Emission Trading Scheme, 下称 ETS) 中来填补当时全球碳排放治理的空白，由此赋能欧盟的全球治理力量。^⑥

按照欧盟的逻辑，当气候治理的多边主义方法不能或不足以发挥作用时，单边立法的域外适用方式是实现多边主义目标的必要和补充的方式。这种思维逻辑广泛存在于欧洲的实务界和理论界。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利曾宣称：“欧盟利用可以利用的一切工具，促进应对全球挑战的多边解决方案”^⑦。欧盟的许多学者建议：通过国际条约使得欧盟规则主流化的方式一定要和域外适用欧盟法的其他技术协调发展。当缔结国际协定不可能实现时，通过国际协定来输出欧盟规则的方式可以被地域扩展^⑧这一立法技术所代替。尽管有学者对单边立法的域外适用进行了批判，但批判的预设前提基本上是承认单边立法有助于推进多边规则的制定或实施，批判的目标是如何在现有的基础上加以完善，提高其合法性和合理性。^⑨ 从此层面，欧洲学界和欧盟法院的逻辑是一致的：多边条约或双边条约仍然是解决跨国或国际问题的最优方案，但当这不可能时，单边

① See Ewa Zelazna, “The EU’s Reform of the Investor-state Dispute Resolution System: a Bilateral Path towards a Multilateral Solution”, in Lukasz Gruszczynski et al. (eds.), *The Crisis of Multilateral Legal Order: Causes, Dynamics and Implications* (Routledge Pub., 2023), pp. 247–265.

② See *Air Transport Association of America and others v Secretary of State for Energy and Climate Change (ATAA)*, Case C–366/10, EU: C: 2011: 864.

③ *Air Transport Association of America and others v Secretary of State for Energy and Climate Change (ATAA)*, Case C–366/10, EU: C: 2011: 864, para. 128.

④ *Opinion of AG Kokott*, EU: C: 2011: 637, para. 186.

⑤ See Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection* (Hart Publishing, 2019), p. 43.

⑥ See Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection* (Hart Publishing, 2019), p. 165.

⑦ See European Commission, “Global Europe-Competing in the World, A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/global-europe-competing-in-the-world.html> (last visited 20 August 2025).

⑧ 参见蒋小红：《欧盟法的域外适用：价值目标、适用方式和自我限制》，载《国际法研究》2022年第6期。

⑨ See Joanne Scott and Lavanya Rajamani, “EU Climate Change Unilateralism”, (2012) 23 *The European Journal of International Law* 469, pp. 469–494; Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection* (Hart Publishing, 2019), p. 297.

立法域外适用的立法技术就要发挥作用。欧盟因此被贴上了“气候变化单边主义”的标签^①。

欧盟通过多边、双边和单边的多种方式发挥其在气候变化治理领域的影响力。其中，欧盟在多边舞台上以及在内部的气候变化治理中获得的良好声誉又为其通过其他渠道推广气候治理的经验奠定了基础。相比欧盟在国际舞台上参与多边气候变化治理所获得的成就，欧盟内部的气候政策和立法措施更为成功。欧洲学者普遍认为，欧盟应更多地思考如何把欧盟内部的立法推向其他国家和国际层面。^② 在全球气候变化治理的模式上，采取多边方式来管理各国的碳排放显然是较为理想的路径。然而以“减排责任分配”为核心的多边治理体系推进并不顺利。涉及到 190 多个国家的气候变化治理进程充满曲折，现有的多边气候治理制度安排对于有效应对气候变化问题显然是不充分的，存在着巨大的“承诺”差距，这是不可否认的事实。国际气候合作中还容易产生“搭便车”现象。这些都导致了发达国家提供国际公共产品的意愿降低。在这样的背景下，与气候变化相关的单边立法措施开始萌发。欧盟通过近期的频繁立法，借助单边立法的域外适用，间接参与或引领全球气候变化治理，形成了单边气候变化治理新路径。欧盟的对外环境政策越来越趋向基于市场力量的单边主义。^③

具体而言，自 2005 年《京都议定书》生效以来，欧盟出台了一系列气候变化法律规范。例如第 2008/101 号航空碳排放指令，第 2009/16 号和第 2015/757 号航运二氧化碳排放条例，第 2009/28 号生物燃料指令，第 2009/30 号燃料质量指令，第 995/2010 号木材条例，第 2018/2001 号可再生能源指令，第 2023/956 号碳边境调节机制条例，第 2023/1115 号零毁林条例，第 2023/1542 号电池条例等。除了以上这些与碳排放密切相关的单边气候变化立法，欧盟还出台了一些其他领域的立法。2022 年 11 月 28 日，欧洲理事会通过《公司可持续发展报告指令》，要求企业承担可持续发展相关的信息披露义务。2024 年 7 月 5 日，欧盟公布了第 2024/1760 号供应链法指令。该法要求欧盟内部市场经营的特定大型公司实施人权和环境尽责（due diligence）义务，以识别、消除和应对人权和环境风险，该指令是全球可持续供应链合规领域前沿的立法尝试。

2021 年 6 月 28 日，欧盟理事会通过了《欧洲气候法》^④。根据该法，到 2030 年欧盟温室气体排放与 1990 年的水平相比要至少减少 55%，到 2050 年之前，欧盟各成员国将实现碳中和。气候法将过去的政策目标确立为对欧盟机构和成员国政府具有约束力的法律义务。为了实现气候变化法中设定的 55% 减排目标，欧盟委员会于 2021 年 7 月 14 日公布了一项绿色经济法案^⑤，这是欧盟为应对气候变化制定的综合计划。拟议的一揽子计划旨在使欧盟的立法措施与 2030 年的减排目标保持一致，因而要对一系列的气候变化立法进行相应的调整，其中包括碳排放交易体制、碳边境调节机制、土地利用和林业、可再生能源和航空航运燃料等诸多方面。2023 年 3 月，欧

① Thomas Bernauer *et al.*, “European Unilateralism and Involuntary Burden-Sharing in Global Climate Politics: A Public Opinion Perspective from the Other Side”, (2014) 15 *European Union Politics* 132, p. 148.

② Kati Kulovest, “Climate Change in EU External Relations: Please Follow My Example (or I Might Force You to)”, in Elisa Morgera (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union* (Cambridge University Press, 2012), p. 137.

③ Elisa Morgera (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union* (Cambridge University Press, 2012), p. 380.

④ Regulation (EU) 2021/1119 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999, OJ L243.

⑤ European Commission, “Fit for 55 Package: Council Adopts Regulations on Effort Sharing and Land Use and Forestry Sector”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-package-council-adopts-regulations-on-efforts-sharing-and-land-use-and-forestry-sector/> (last visited on 20 August 2025).

盟公布了《净零工业法案》和《关键原材料法案》提案。ETS 的修订文件已于 2023 年 6 月 5 日生效，碳边境调节机制将从 2026 年开始实施。可以预见的是，欧盟将出台或更新一系列气候变化立法措施。从单边气候变化立法制定的时间密集程度和数量来看，欧盟参与全球气候变化规制的单边趋向越来越凸显。

二 欧盟域外单边气候变化立法的典型做法

（一）参与全球气候变化治理的自主性立法

具有域外效力的气候变化立法属于欧盟对外环境政策的范畴。对外环境政策是欧盟对外关系法中重要性仅次于共同商业政策（CCP）的领域^①。欧盟共同商业政策属于欧盟的专有权能，几乎和一个主权国家对外贸易涵盖的领域相同。但欧盟的对外环境政策属于欧盟的混合权能^②，含义是欧盟和 27 个成员国在环境保护领域都可以制定具有约束力的法令。当欧盟没有行使对外环境事务权能时其成员国可以行使。虽然在“Mox Plant 案”^③中，欧盟法院裁定欧盟可以选择行使混合对外环境权能的程度，但欧盟和成员国在这一领域的权能划分依然是很敏感的问题，加上对外权能的行使和对内权能行使的立法依据、适用程序不同，以及在行使对外权能时经常面临的共同商业政策和对外环境政策之间的紧张关系^④，都制约了欧盟在多边和双边国际舞台上发挥气候变化治理的作用。

相较之下，单边立法是欧盟内部的自主性立法形式，可以避免以上因为主体身份带来的一系列问题。对外而言，单边自主立法形式通过域外适用的立法设计普遍适用于第三方，相比较双边主义的气候变化治理路径，扩大了法律适用的地域范围。

（二）立法目的具有明确的域外效力

欧盟法令虽是其制定的自主性单边立法措施，但具有域外适用的立法目标，这是欧盟气候变化单边立法与欧盟其他领域立法的不同之处。例如，在动物保护领域，第 1/2005 号条例^⑤没有直接规定域外效力。在“种牛出口运输案”^⑥中，欧盟法院通过扩大解释赋予了这一立法文件的域外效力。欧盟气候变化单边立法的调整范围不仅包括成员国地域内的行为^⑦，还包括成员国地域外的行为和情况。通过这种域外性，欧盟外的经济主体甚至国家受到欧盟气候变化标准的影响。例如，航空碳排放指令将所有驶入或驶离欧盟机场的航线纳入欧盟的 ETS，使得 ETS 的适用范围延伸至起点或终点位于欧盟的航空全程。这意味着大部分欧盟以外空域的碳排放都要被纳入欧盟

① Henri de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations: Dissecting a Layered Global Player* (Springer, 2017), p. 97.

② 《欧盟运行条约》第 4 条第 2 款。

③ See *Judgment in Commission v Ireland*, C-459/03, EU: C: 2006: 345, paras. 80-121.

④ Henri de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations: Dissecting a Layered Global Player* (Springer, 2017), p. 103.

⑤ Regulation 1/2005 of 22 December 2004 on the Protection of Animals During Transport and Related Operation and Amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97, OJ L3/1.

⑥ See *Zuchtvielh-Export GmbH v Stadt Kempten*, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 23 April 2015, CJEU Case C-424/13.

⑦ 参见蒋小红：《欧盟法的域外适用：价值目标、生成路径和自我限制》，载《国际法研究》2022 年第 6 期，第 100 页。

航空税的征收范围，由此引发了国际社会的强烈反应。2023 年欧盟又将 ETS 扩充至海运业的全程^①。欧盟的供应链指令规定欧盟内公司的责任范围涵盖全球供应链上商业活动。该指令利用全球供应链的传导性和溢出效应，对欧盟外第三方市场主体及其经营活动产生域外效应，从而实现包括气候变化目标在内的外部政策目标。^②

因此，我们要对欧盟的仅适用于欧盟内的单边气候规制措施和跨境单边气候规制措施进行区别认识。这是两类相互联系但性质截然不同的单边气候规制措施。历史上看，欧盟通过国内单边气候规制实现大幅减排，既占据了道义制高点，也获得了全球气候治理主导权。例如，利用市场机制进行碳减排的碳排放交易制度是欧盟最具影响力的境内单边气候措施。欧盟的碳边境调节机制则是跨境单边气候规制措施。欧盟借助贸易关系将其碳排放权交易体系规制扩展至所有贸易伙伴国，刺激其他国家建设与欧盟碳排放权交易体系相兼容的碳定价体系。为进入欧盟市场，出口国短期内需缴纳碳边境调节税，中长期需加入或关联欧盟碳排放权交易体系，接受欧盟碳规制，由此欧盟内部单边碳规制实现了地理上的扩展。这一类跨境单边气候规制则具有“绿色霸权”属性，往往带有强制性、裹挟性和单向性，主要以转嫁减排成本为诉求，造成出口国贸易条件恶化并侵蚀发展中国家的低碳转型能力。^③ 本文所指的欧盟参与全球气候变化规制的单边立法措施主要指后一类立法措施。

（三）追求外部的和全球的气候变化目标

欧盟具有域外效力的单边立法不仅追求对外目标，也追求对内目标。例如，欧盟竞争立法的域外适用追求的是保护欧盟内的市场竞争，欧盟金融立法的域外适用追求的维护欧盟内金融市场的稳定。但与这些领域单边立法域外适用主要追求内部目标不同的是，欧盟气候变化单边立法的域外适用追求的主要是外部气候变化目标或全球的气候变化目标，体现出其国际定位。

欧盟在其宪法性条约中为欧盟参与全球气候变化治理提供法律基础。具有宪法地位的《里斯本条约》一方面规定了用可持续发展的理念指引欧盟的对外关系^④，由此可持续发展作为欧盟对外关系的一个价值目标而被写入欧盟的基础性条约；另一方面特别明确规定了欧盟的环境政策必须有助于“在全球层面推广处理地区性或全球性环境问题的措施，尤其是在与气候变化做斗争方面”^⑤。可以看出，外向型气候变化规制目标成为欧盟的一项宪法性要求。欧盟不仅自认为有义务引领全球气候变化治理，更从宪法性条约中获得了这样的法律权力。为了追求欧盟的宪法性条约明确规定的这一目标，欧盟被赋予了相应的对外权能，其可以代表成员国对外缔结国际气候变化条约，开展国际合作。

（四）单边立法的域外适用与市场准入深度捆绑

相比多边国际气候变化条约开放性的义务特征，欧盟的单边立法借助市场的力量，促使第三

① 参见欧盟第 2023/959 号指令。

② 参见叶斌、杨昆灏：《绿色转型背景下欧盟法域外效应——基于对 CBAM 和 CSDDD 提案的考察》，载《欧洲研究》2023 年第 6 期，第 34—57 页。

③ 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 82 页。

④ 《欧洲联盟条约》第 3 条第 5 款。

⑤ 《欧洲联盟运行条约》第 191 条第 1 款。

国市场经营者遵守气候变化标准或敦促第三国政府采取和欧盟的立法措施相趋同的立法。例如，根据欧盟的木材条例，欧盟外的木材产品要进入欧盟市场，贸易商有义务对木材产品的整个供应链进行追溯以证明木材是合法砍伐的。但如果木材的原产地国和欧盟缔结了自愿伙伴关系协定，贸易商则可以免除条例规定的尽责义务。2023 年出台的欧盟电池条例对在欧盟市场流通的多种电池的碳足迹、回收等制定了前所未有的可持续性要求。该条例涵盖了从原材料采购到废电池处理的整个价值链。对于中国的电动汽车企业，由于中欧在碳排放的计算、数据的监测与认定、审查机构的资质等方面存在差异，目前尚未达成互认，要想进入欧盟市场必须满足该条例规定的标准。

由此，欧盟利用统一大市场这一得天独厚的资源条件，作为谈判和要价的杠杆和筹码，强势为相关产业制定气候变化相关规则。这种将气候变化治理标准与市场准入相结合的模式具有单边施压和劝说的特点。即，通过设置一系列与气候变化相关的进口标准，一方面迫使其他国家的企业不得不适应其标准，不遵守气候变化标准就会面临被排除在欧盟市场之外的风险，另一方面鼓励第三国和欧盟合作，协同立法措施。与国际气候变化多边条约松散的执行机制相比，这种方式大大提高了气候变化标准的执行力度，但因为缺乏国际协商和合作基础，也容易引发贸易争端。此外，这种单边施压行为忽视了不同国家在经济发展水平、技术能力和资源禀赋等方面的差异，对发展中国家的经济发展和产业竞争力造成了较大冲击，不利于全球经济的平衡和可持续发展。

在地缘政治不断变化的时代背景下，欧盟借助贸易工具来实现环境和气候政策、劳工政策、移民政策等目标，反映了其贸易政策目标的多元化。^① 在欧盟的贸易政策下，贸易不再只是一种具有经济意义的对外经济活动。通过联结的方法，非贸易事项不断纳入贸易政策之中。可持续发展的目标作为一个独立的目标在欧盟的贸易政策中不断被强化。欧盟 2021 年发布的《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》^② 表明，欧盟的贸易政策不仅是“开放”“坚定自信”的，而且是“可持续”的。追求贸易的可持续性目标是欧盟的贸易政策开始呈现单边化转向的重要原因。^③ 长期以来，欧盟追求在世界贸易组织（WTO）框架下纳入环境保护的目标得以通过单边立法的途径而实现。我们从中可以看到，欧盟参与全球气候变化治理的单边趋向实际上是和欧盟贸易政策的单边转向同步进行。^④

三 欧盟单边域外气候变化立法对外部气候变化治理的影响

根据欧盟单边气候变化立法所设置的市场准入条件针对的主体不同，我们可以将欧盟的单边气候变化立法分为两类：一是对第三国的经济主体包括单个的企业和某一行业设置市场准入门

① 参见程卫东：《欧盟贸易政策范式转型及其影响》，载《国际问题研究》2024 年第 6 期，第 76 页。

② *Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and Committee of the Regions, COM (2021) 66 final (18 Feb. 2021).

③ See Ferdi De Ville, Simon Happersberger & Harri Kalimo, “The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU’s New Trade Instruments”, (2023) 28 *European Foreign Affairs Review* 15, pp. 15–34.

④ See T. Verellen and A. Hofer, “The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy”, (2023) 28 *European Foreign Affairs Review* 1.

槛；二是从国家层面对第三国设置市场准入门槛。这两类不同的立法措施对第三国的气候变化影响程度是有差异的。从整体上看，这些立法措施是欧盟用单边立法的方式来塑造域外的企业或国家的行为，对第三国施加气候变化影响。同时，欧盟通过单边的形式追求在多边气候变化治理层面不能达到的目标。

（一）对第三国气候变化治理的影响

1. 对第三国单个经济主体或整个行业的影响

根据欧盟第 995/2010 号木材条例，第三国木材的贸易商如果要进入欧盟市场就要对整个的供应链进行溯源，证明木材是合法砍伐的。这是对单个交易施加的欧盟法域外要求。根据欧盟第 2023/959 号航运指令，不论船舶所有人的公司的注册成立地、船旗国，只要船舶停靠欧盟港口，就要参与欧盟的 ETS。为防止船舶通过在欧盟周边港口转运以规避适用欧盟的 ETS 而导致的“碳泄露”，欧盟将其管辖范围 300 海里以内的部分港口列为“临近港口”，这意味着即使船舶不进入欧盟领海和专属经济区，也应向欧盟清缴碳排放配额。2023 年 5 月，欧盟公布了《欧盟碳边境调节机制》(CBAM)。该机制要求，进口至欧盟或从欧盟出口的高碳产品，要缴纳相应额度的税费或退还相应的碳排放配额。碳关税征收的行业覆盖范围包括钢铁、水泥、铝、化肥、电力及氢。第三国的市场经营者如果想和欧盟的企业开展贸易就必须改变经营行为以符合欧盟的标准。第三国的产业很可能会改变其整个商业实践，即便是其产品并不销售或不是全部销售到欧盟市场。

2. 对第三国气候变化政策直接产生影响

在欧盟单边气候变化立法中还有一部分立法把市场准入的条件和第三国的气候变化政策联系在一起。为此，欧盟委员会要对第三国的气候变化相关政策进行评估，如果第三国制定了相关的立法措施或者是被认为存在类似于欧盟的规制，则第三国的产品可以进入欧盟市场。如果欧盟委员会作出了相反的认定，即便某一产品在事实上是符合欧盟的标准的，也会被欧盟拒之门外。欧盟通过这样的立法技术，希望能够对第三国的气候变化政策选择施加压力，倒逼第三国对本国的气候变化政策作出相应的调整，以和欧盟的标准相趋同。若此类立法的调整对象已经存在充分的国际气候变化规制或者第三国制定了相应的规制措施，那么欧盟就可以同意放弃适用具有域外效力的单边气候变化立法措施。这一情况被学者称作是“依情况而定的单边主义”(contingent unilateralism)^①。

因此，第三国的产品或服务是否能够进入欧盟市场取决于第三国政府的政策选择，而第三国的政策选择是否满足“与欧盟的立法措施具有等同的保护效果”是由欧盟委员会来决定的。欧盟在域外立法中的“规制标准”实际上起到了“规则催化剂”的作用。由此，欧盟的自主性立法措施达到了规制域外主体的效果，从而参与到全球气候变化治理的进程中。欧盟这一类的气候变化立法措施因为干预到了主权国家内部的规制选择自由，容易招致第三国的抗议。航空指令就是一个典型的例证。第 2008/101 号航空碳排放指令遭到了美国、中国、印度和俄罗斯等的强烈抗议，欧盟不得不修改该指令，将其适用范围限定在欧洲经济区 (EEA) 范围内。^② 第三国企业或政府是否接受欧盟的单边域外适用很大程度上取决于欧盟这一大市场对其的重要性。

① See J Scott and L Rajamani, “EU Climate Change Unilateralism”, (2012) 23 *European Journal of International Law* 469.

② Parliament and Council Regulation (EU) 421/2014 Establishing A Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, in View of the Implementation by 2020 of An International Agreement Applying A Single Market-Based Measure to International Aviation Emissions (2014), OJ L129/1 - 4.

(二) 对多边气候变化治理的影响

1. 以单边方式填补全球气候治理的规制空白, 增强执行效力

欧盟气候变化政策的国际定位不仅包括对第三国气候变化政策施加影响, 还包括通过单边行动对全球气候治理发挥影响力。欧洲的许多学者认为, 欧盟的单边行动是欧盟在国际舞台上正式行为的一个重要补充, 构成了欧盟参与外部治理的创新方式。^① 他们认为, 欧盟的单边立法推动了国际规则的发展, 有助于提高欧盟在全球治理中的影响力和地位。欧盟将其在境内的碳排放交易制度推广到国际航空和航运领域就是例证。在航空领域各国之间的碳排放责任分配规则阙如的背景下, 欧盟的航空碳排放单边指令实际上为驶入或驶离欧盟机场航空器的国家分配了承担碳排放的责任。虽然迫于政治压力, 欧盟调整了航空碳排放指令的适用范围, 但仍提出一个条件, 即国际民航组织到 2016 年底要制定一个国际标准。国际民航组织随后重启多边谈判, 并于 2016 年 10 月通过了“国际航空业碳抵消与削减机制”。该机制突破国家边界, 迈出了全球航空业共同减排的第一步。有欧洲学者认为, 虽然欧盟运用单边立法域外适用的方式来推广其 ETS 制度遭到了外交抵抗, 但如果没有欧盟强有力的推动就不会在多边层面取得上述成果。^②

与国内法不同, 国际法的效力很大程度上来自于各个国际法主体的自觉遵守和国际合作。这一点在国际气候变化法中表现得尤其突出。学界观点认为, 《巴黎协定》所确认的国家自主贡献机制、自主性的资金援助和技术转移机制实际上是约束性国际协定谈判目标下形成的柔性气候治理机制。这种依赖于国家自觉的气候治理制度损害了全球气候变化法律制度的约束力。^③ 欧盟的单边气候变化立法通过与贸易问题相捆绑, 将市场准入与气候变化标准进行“条件性挂钩”, 为多边气候治理机制增强了执行效力。

2. 以单边方式推动全球气候治理机制朝着符合自身利益的方向发展

“共同但有区别的责任和各自能力”原则(下称“共区原则”)是全球气候变化治理机制的一个重要原则。该原则的确立是 20 世纪 80 年代初发达国家和发展中国家在国际气候谈判中妥协的结果。该原则界定了全球气候治理机制的基本特征, 即发达国家和发展中国家都要为应对气候变化作出贡献, 但其贡献理应存在差异性, 这是由于它们对当前的气候变化承担着不同的责任, 并且应对气候变化的能力也有显著不同。“共区原则”的核心是区别对待, 使全球气候治理机制建立在公平的基础之上, 实现实质平等。《巴黎协定》坚持了“共区原则”^④。但自 2009 年以来, 发达国家和发展中国家对这一原则的解读和适用存在着根本的分歧。^⑤ 欧盟在历次联合国气候变化大会中主张以“当代的和动态的方式”对这一原则进行解读。欧盟认为, 新兴国家尤其是中国对于气候变化的责任和能力已经发生了巨大的变化, 有必要通过重新解读和适用该原则, 推动制定新的规则和机制。欧盟认为, 中国应该在国际层面上承担更加雄心勃勃的、具有法律约束力

① See Dominika Furtak, “Beyond the Territory to Which the Treaty Applies—the Application of Union Rules of the Air to Foreign Conduct and its Consequence for Global Aviation”, <https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/dae8888f-e6bc-47eb-bccb-905545b7da04> (last visited 20 August 2025).

② Anu Bradford, *The Brussels Effect—How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020), p. 231.

③ 曹俊金:《全球气候法律体系的变迁逻辑》, 载《国际法研究》2025 年第 2 期, 第 30 页。

④ 《巴黎协定》明确表明要遵循“共区原则”但在“包括以公平为基础并体现共同但有区别的责任和各自能力的原则”后面增加了“同时要根据不同的国情”。

⑤ 参见薄燕、高翔:《中国与全球气候治理机制的变迁》, 上海人民出版社 2017 年版, 第 100—127 页。

的减缓义务。欧盟的诉求实际上是试图改造国际气候变化治理机制中那些更多体现发展中国家利益的部分，为自身创造更有利的竞争环境。欧盟的这些主张被认为是对新兴大国发展空间的压缩，必然会遭到新兴大国的反对。^①

欧盟在多边气候变化治理舞台上没有实现的这些气候治理理念在单边气候立法中得以实现。例如，欧盟强推的碳边境调节机制实际上是欧盟有意混淆发达国家和发展中国家在气候治理方面承担义务的举措，是通过向发展中国家转嫁责任的方式来缓解气候治理对欧盟本土产业造成的冲击，本质上是拒绝“共区原则”。在欧盟的其他气候变化单边立法中也没有体现区别对待的方法，而是对域外的行为体进行“一刀切”。例如欧盟的航空碳排放指令既调整域外第三国的航班的碳排放行为，也调整第三国政府的国内气候规制行为。在这两个方面，欧盟都没有加以区别对待不同国家，显然违反了“共区原则”^②。我们可以看出，欧盟并不认同当前的气候变化治理成本的分配格局，尝试通过单边的方式向其他参与方转移治理成本，在提升其他行为体参与度的同时，为自身在气候变化治理过程中的任务“减负”。欧盟使用这样比较隐蔽的手段为自身创造更有利的竞争环境。

3. 单边方式严重破坏全球气候治理多边合作的信任基础

目前，《联合国气候变化框架公约》下多边气候变化治理主渠道进入低潮期，南北政治互信不断削弱。^③ 全球气候变化治理中的多边合作信任至关重要，它是推动各国共同应对气候变化挑战的关键因素。长期以来，全球气候变化治理依赖于各国之间的互信与合作，共同推动全球气候变化治理目标的实现。欧盟的单边立法措施让其他国家感受到了不公平对待。例如 CBAM 机制将欧盟的碳排放标准强加于其他国家的出口产品中，使第三国产品进入欧盟市场面临额外的成本。这种做法引发其他国家对欧盟在全球气候变化治理中的诚意和公正性的怀疑，破坏了原本建立在公平、平等基础上的多边合作基础，进而削弱了各国参与多边合作的积极性和主动性。

四 欧盟单边域外气候变化立法的合法性争议

欧盟的单边域外气候立法曾被认为是一种雄心勃勃、充满争议和高风险的“立法实验”。目前，这一“实验”已成为现实存在，并且这一方式已然成为欧盟参与全球气候治理的趋向。那么核心的问题是，为何单边立法充满争议但欧盟依然热衷于使用这一工具？

欧盟具有域外效力的单边气候立法属于欧盟的对外关系法调整的范畴，具体地说，主要属于欧盟对外环境政策的调整内容。^④ 欧盟的对外关系法属于欧盟法的一个领域，它包括欧盟法的对内方面和对外方面，是连接欧盟法和国际法的一个桥梁。因此，欧盟制定的具有域外效力的气候变化单边立法虽具有单边自主立法的属性，但又是在多层法律框架下运作的。它一方面要符合欧盟法，另一方面还要符合国际法。例如航空领域、海上运输领域等除了要遵守像《巴黎协定》

① 参见薄燕、高翔：《中国与全球气候治理机制的变迁》，上海人民出版社 2017 年版，第 114 页。

② See J Scott and L Rajamani, “EU Climate Change Unilateralism”, (2012) 23 *European Journal of International Law* 469, pp. 469 – 494.

③ 参见胡彬、董文娟：《全球气候治理新动向与中国应对》，载《国际问题研究》2023 年第 6 期，第 88—89 页。

④ See Jan Wouters *et al.* (eds.), *The Law of EU External Relations: Case, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor* (Oxford University Press, 2021), pp. 316 – 354.

这样的专门调整气候变化的多边条约，还要遵守《联合国国际海洋法公约》《芝加哥公约》等其他涉及到的国际条约。随着可持续发展理念逐渐渗透到全球治理的各个方面，一国的单边气候变化立法需要与国际法保持一致。

因此，欧盟的单边气候立法面临着来自欧盟法和国际法的双重挑战。近年来，欧盟在竞争保护、数据保护、金融规制、环境保护、人工智能等越来越多的领域不断扩展欧盟法的域外适用范围，出台了许多具有域外效力的单边立法。气候变化立法只是其中的一个领域。这一领域的单边立法和其他领域的单边立法在欧盟法和国际上产生的问题有共性也有个性。如前所述，欧盟的宪法性条约赋予了欧盟追求全球气候治理的目标，在行使这一权力时依然要符合法治精神。在欧盟法层面，因为它是单边立法措施，但是又扩展调整欧盟外的主体，对域外的公法主体和私法主体的利益产生影响，由此带来的是立法的民主性、对域外主体是否提供充分的司法救济等问题。另外，欧盟法的域外适用是在欧盟的成员国具体实施的，由此产生的实施差异化会减损欧盟参与全球气候变化治理的效果。欧盟环境法学者将这些问题归纳为“责任鸿沟”、“参与和代表性鸿沟”和“公平鸿沟”^①。欧洲的学者主要从欧盟法内部如何完善这一机制的角度对其作批判性分析，探讨其合法性问题，其逻辑起点是肯定单边气候变化立法措施对参与全球气候治理的积极作用。但是这种单边路径面临的挑战主要是来自国际法层面。欧盟法院多次强调，根据《欧洲联盟条约》第3条第5款，欧盟严格遵守并发展国际法。欧盟在制定一项法令时要遵守国际法，包括习惯国际法。

第一，在国际法层面，单边立法的域外适用遇到的核心问题是国家间管辖权的分配问题。国内法的域外适用是国家行使域外管辖权的表现。国家主张任何管辖权都必须存在合法的依据。但遗憾的是，迄今为止，还没有一般性的条约对此作出明确的界定。某种程度上，常设国际法院“荷花号案”确立的“法无禁止则许可”在实践中已失去了意义^②。目前，调整国家间管辖权分配的依据主要是习惯国际法原则，包括属地原则、属人原则、普遍管辖原则和保护性原则。^③只有符合某一项原则，域外立法才符合国际法。^④域外立法的习惯国际法原则又可以简称为“法无许可则禁止”原则。但是这些原则在实践中具体包含哪些内容，每一个原则的边界在哪里，特别是如何解释作为核心原则的属地原则的边界，这些问题都没有得到很好的回答。因此，这些习惯国际法虽得到国际社会的广泛认可，但仅具有一般性的指导意义，具体的情况需要做不同的分析。

在实践中，欧盟的单边气候变化立法主要是通过对属地原则的扩张性解释来证明其域外适用的合法性。具体来说，是通过承认“市场准入”这样的连接点的属地性，即和欧盟成员国的领

① Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection* (Hart Publishing, 2019), p. 297.

② 陈一峰：《国际法不禁止即为允许吗？——“荷花号”原则的当代国际法反思》，载《环球法律评论》2011年第3期；Yann Kerbrat, “Unilateral/extraterritorial Sanctions as a Challenge to the Theory of Jurisdiction”, in Charlotte Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Edward Elgar Publishing, 2021), p. 167；马铭骏：《反思出口管制法域外适用：实践冲突与国际法约束》，载《国际法研究》2024年第5期，第134页。

③ 基于“效果原则（effects-doctrine）”已经被广泛地适用于反垄断、数据保护、金融规制和环境保护等领域，适用范围不断扩大，有欧洲学者认为，这意味着欧盟法认可“效果原则”已经成为与4项传统的管辖权原则并列的一项一般性原则。See Natalie L. Dobson, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Change Protection under International Law* (Hart Publishing, 2021), p. 164. 《美国对外关系法重述（第四版）》把“效果原则”上升为管辖权的一般原则。参见《美国对外关系法重述（第四版）》第409节。

④ 参见徐崇利：《美国及其他西方国家经济立法域外适用的理论及实践批判》，载《厦门大学法律评论》2001年第1期，第249—282页。

土连接来证明其域外立法的合法性。欧洲的学者把这样的域外适用的方式称作是“领土延伸”(territorial extension)^①。同时,国际法对国内立法的域外适用作出限制已经得到学者和各国的普遍接受。换句话说,即便国内法的域外适用具有合法性依据,还要符合合理性。但是,令人遗憾的是,目前国际法对域外适用的限制性规则缺失,仅存在限制性原则,例如主权平等原则和不干涉原则等。在实践中,经常被提及的国际礼让原则是否构成国际原则尚存争议。有学者建议应纳入比例原则。如何解决这些问题,尚处于讨论之中。欧盟在欧盟法的域外适用上,一方面表现出积极扩张的态度,另一方面又采取一定的自我限制的立场。^②例如在气候变化单边立法中,运用“等效性原则”(the principle of equivalence)。其含义是如果第三国的气候变化规制被评估为与欧盟的法律具备相同或相似的作用,就可以被认定为“等效”,可以被作为不适用欧盟气候变化立法的依据。欧盟通过这样的方式向世界展示对他国主权的尊重,在扩张和限缩间寻求适当的平衡。

总体上看,国际上域外管辖权的行使呈现无序性、冲突性和失衡性的特点。^③无序性表现为缺乏统一、清晰的国际法标准,导致一些国家不当地扩大域外管辖权;冲突性表现为越来越多的国家倾向采取单边立法的方式参与跨国事务治理,造成域外立法之间的冲突;失衡性表现为强国过度行使域外管辖权,而弱国无力反制强国的“长臂管辖”。

第二,欧盟制定的单边气候变化立法受到国际贸易法的挑战。如前所述,欧盟的气候变化单边立法具有和市场准入相捆绑的特征,因此会对国际贸易产生影响。这产生了与WTO法的相关性。违反WTO法,是欧盟的气候变化单边立法措施受到国际社会抨击、其合法性受到挑战最主要的方面^④。发展中国家普遍认为,发达国家采取的应对气候变化的单边贸易措施是具有歧视性的措施,违反了《1994年关税与贸易总协定》(GATT1994)的非歧视性要求,而要求发展中国家采取与发达国家一样强度的减排措施违背了《联合国气候变化框架公约》中的“共区原则”。发达国家的观点则认为,采取气候变化单边措施一方面是为履行气候变化公约的国际义务,另一方面是基于防止国内产业竞争力的丧失和避免碳泄露的需求。

应对气候变化单边贸易措施在国际贸易体制下的合法性问题一直是国际社会争论的焦点问题。实际上,20世纪90年代末,在多边气候条约框架下就开始对单边贸易措施的合法性问题进行谈判。但至今未达成一致意见,也未形成一份有效的解决方案。同时,GATT1947的起草者并未充分考虑到气候变化问题对国际贸易问题的不利影响,因而也没有考虑到为应对气候变化而采取的限制性贸易措施的合法性问题。笔者认为,截至目前,WTO缺乏关于应对气候变化单边贸易措施的实质性规定。WTO争端解决机构既往的裁决报告为分析应对气候变化单边贸易措施在国际贸易体制下的合法性提供了建设性的法律指引,但是因为缺乏实质性规定,争端解决机构的法律指引是基于对既有规则的解释,这些解释能否与应对气候变化单边措施建立紧密且真实的联系仍然是不确定的。此外,WTO作为一个多边贸易机构没有能力就应对气候变化单边贸易措施对经济和社会等方面的不利影响进行定性和定量评估。进一步地,作为一个主要是以贸易自由化为宗旨

① Joanne Scott, “Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law”, (2014) 62 *American Journal of Comparative Law* 87, p. 89.

② 参见蒋小红:《欧盟法的域外适用:价值目标、生成路径和自我限制》,载《国际法研究》2022年第6期。

③ 汤净:《域外管辖的边界与冲突研究》,武汉大学出版社2023年版,第272页。

④ 参见曹慧:《欧盟碳边境调节机制合法性争议及影响》,载《欧洲研究》2021年第6期;Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection: a Legitimacy Perspective* (Hart Publishing, 2019), pp. 213–283.

的多边贸易组织，WTO 是否是解决气候变化问题的适当场所，也是有争议的问题。目前，WTO 在如何处理气候与贸易的关系方面仍存在诸多不足。对这一问题的争论和探索仍然会持续下去。^①

从本质上看，从欧盟法、国际公法和 WTO 法的视角来检视欧盟域外单边气候变化的合法性都聚焦一个核心的问题，即欧盟在追求其气候变化目标时是否适当考虑了第三国（包括公共主体和私人主体）的合法权益，尤其是发展中国家的合法利益。从以上的分析可以看出，域外单边气候变化立法无论是在管辖权问题上还是气候变化与贸易的关系上，仍然缺乏有效的国际共识。这一状况从客观上为欧盟用单边立法途径参与全球气候变化治理提供了行动空间。

五 欧盟参与全球气候变化治理单边趋向的中国因应

欧盟的单边域外气候变化立法对第三国的企业、行业以及第三国气候变化治理都造成了影响，需要采取不同的应对措施。微观层面，在欧经营或与欧盟有贸易往来的企业和行业必须作出相应的合规评估和合规部署，以避免或减少带来的不利影响。更为重要的是，中国应从宏观层面做好长期应对的战略部署，从根本上维护联合国作为全球气候变化多边治理的主渠道地位。2021 年 10 月，《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》（下称《意见》）明确提出，要“统筹做好应对气候变化对外斗争与合作，不断增强国际影响力和话语权，坚决维护我国发展权益”。这一政策导向应成为中国应对欧盟参与全球气候变化规制单边趋向的基本遵循。

（一）警惕欧盟单边气候变化立法措施演变成绿色霸权工具

面对欧盟参与全球气候变化治理的单边趋向，中国首先应全面而客观地认识欧盟域外气候变化单边立法的真面目，才能在国际舞台上有针对性地采取措施推动多边行动取得成效。通过以上分析可知，欧盟的域外单边气候变化立法是欧盟试图建构在全球气候变化治理领域的规则制度并将其全球化的行为。这种单边趋向标志其参与全球气候变化治理从“共识导向”向“规则输出”转型。这些单边立法将气候问题与贸易问题结合起来，以促进气候变化问题的落实。应该承认的是，这些行动确实推动解决了气候关切问题，但是这不能成为维护其利益的工具，或者是用来推卸其应该对发展中国家承担的环境责任。这些单边立法是有意混淆发达国家行为体和发展中国家行为体在气候治理方面承担义务的举措，实质上是拒绝联合国多边气候规制框架确立的核心原则——共区原则。它所宣称的“有效的多边主义”，实际上是有效维护欧盟产业的竞争力。

欧洲的学者日益意识到，“不要把欧盟当作‘英雄’来信任，指望它能够为了全人类的利益而行动”。^② 因此，欧盟并非多边主义原则的真正守护者，它所声称的多边主义是服务于推广欧洲的价值规范，它无法摆脱以自我为中心的规范推广方式。欧盟把气候变化治理与贸易相关联的跨境单边立法措施无疑会对世界经济格局与权力分配产生重大影响。这些气候规制措施一旦落地实施，其包含的产品含碳量、相对碳价、绿电比例等标准都有可能演化成发展中国家产品进入欧

① 参见林俊：《应对气候变化单边贸易措施的协调治理路径探析》，载《武大国际法评论》2024 年第 4 期。

② Ioanna Hadjiyianni, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection: a Legitimacy Perspective* (Hart Publishing, 2019), p. 298.

盟市场的绿色霸权工具^①，单边气候变化规制已成为守成国（集团）规锁^②崛起国的一种新的制度手段。中国等发展中国家必须在明晰这一逻辑的前提下制定应对策略。

面对欧盟参与全球气候变化规制的单边趋向，我们不仅仅要看清其本质，还应在客观认清自身实力的基础上采取应对策略。从整体上看，发展中国家的绿色实力与发达国家相比还存在巨大的差距。自提出“绿水青山就是金山银山”理念的20年来，中国妥善处理发展与保护的关系，构建了全球最大、发展最快的可再生能源体系，建成了全球最大、最完整的新能源产业链，在气候治理领域取得了显著的成果。但我们应看到大国绿色博弈的深层次竞争将在能源、生产、知识和金融4个领域同步展开。中国应在以上4个领域不断提升气候治理能力，这是减少欧盟单边气候变化规制对中国产生负面影响的最切实的途径。在现阶段，中国应立足国情，主动与欧盟就气候治理的具体规制措施开展协调和磋商。但鉴于欧盟正有意构建发达经济体之间的“气候俱乐部”^③，试图打压俱乐部之外的国家。单一发展中国家势单力薄，中国应团结新兴经济体和发展中国家，共同发声，扩大在全球气候治理和经贸领域的话语权，共同应对欧盟的单边立法措施，以推动形成公平合理的气候治理措施。

（二）坚持联合国气候变化规则在全球气候变化治理中的核心地位

欧盟参与全球气候变化治理的单边趋向，表明欧盟已经开始偏离多边主义的主渠道。其背后的逻辑是多边主义无法或不能及时解决人类社会迫切需要解决的气候变化问题，以此为单边主义的气候变化治理方式寻求合理性。诚然，目前联合国气候变化规则面临一些质疑，主要的争论在于其缺乏强制性，无法有效保障气候变化目标的实现。从整体上看，《巴黎协定》第13—15条规定的履约监督机制主要是一种形式约束机制和外部促进机制，而不是内容约束机制和强制实施机制。对此问题，我们应有独立的判断。气候变化问题是目前国际社会遇到的最具全球性、复杂性和综合性的重大挑战之一。全球气候变化治理的经验表明，任何激进和过于刚性的制度改革势必会激化矛盾，导致气候改革虎头蛇尾，有始无终。从某种意义上讲，联合国气候公约的非强制性恰恰是其获得更长久生命力的保证。因此，尽管《巴黎协定》的履约机制无法保证其有效的执行力，但也是目前最优的选择。^④

联合国气候变化多边治理机制是维护发展中国家利益的重要平台。欧盟在近些年密集出台的单边气候变化立法强调欧盟自主性立法的溢出效应，凭借其强大的市场力量，将反映其价值观念、经济模式和利益需求的单边规则强行输出。这些立法所调整的一些内容，例如碳关税、气候信息强制披露制度等，进一步拉大了发达国家和发展中国家企业间的能力差距。欧盟的单边气候变化立法将气候变化问题与市场准入相捆绑。这些做法使得欧盟可能获得比发展中国家更多的不对称的制度优势。

① 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66页。

② 规锁（confinement）是一种间接竞争手段，指霸权国（集团）在经济等相关领域设置高标准规则以约束和规范崛起国的行为，限制崛起国的潜在增长空间，从而控制崛起国的发展方向和增长极限，使其无力威胁或挑战霸权国（集团）的主导权。

③ See Joachim Monkelbaan, “Interactions between Trade and Climate Governance: Policy Options and Innovative Ways Forward Through Climate Clubs”, (2021) 16 *Global Trade and Customs Journal* 335, pp. 335 – 339.

④ 陈红彦：《碳中和目标下全球气候治理的竞争转向与中国对策》，载《法商研究》2023年第3期，第11页。

联合国气候变化多边机制是目前参与国家最多、合作机制最为成熟、政治权威性最高的气候治理平台。该机制自20世纪90年代运行以来,体现出显著的整体性、平衡性和包容性优点,发展中国家的话语能力得以表达。2025年7月23日,国际法院就“国家在气候变化方面的义务”发布咨询意见,虽不具有法律约束力,但其明确指出《联合国气候变化框架公约》体系是应对气候变化问题的主要法律文件,确认“共区原则”、可持续发展原则、公平原则等是解释和适用相关国际法的指导原则,强调发达国家需带头应对气候变化,各国负有义务加强国际合作。2025年7月24日,在中欧建交50周年和《巴黎协定》达成10周年之际,中欧领导人发表了关于应对气候变化的联合声明。联合声明强调《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》是国际合作的基本遵循,要维护其核心地位,全面、准确落实其目标和原则。简言之,在美国退出《巴黎协定》、将大国竞争置于全球气候治理的公共利益之上,欧盟参与全球气候气候治理的单边趋向明显为主要表征的全球气候治理多边进程处于低谷期的背景下,这些法律文件的出台对于维护多边气候变化治理主渠道地位、推动全球气候变化多边治理进程具有重要的意义。

(三) 主动参与气候变化及与气候变化相关的国际规则的制定,维护发展中国家利益

《意见》明确提出“积极参与国际规则 and 标准制定,推动建立公平合理、合作共赢的全球治理体系”。主动塑造气候变化规则是中国面临的重大挑战。中国不仅面临着国内气候治理体系和能力现代化的艰巨任务,还面临着与外部世界的互动中,与其他主体共同推进全球气候治理体系和治理能力现代化的任务。目前,中国正在制定生态环境法典。2025年4月27日,生态环境法典草案提请十四届全国人大常委会第十五次会议首次审议。该法典草案首次将“绿色低碳发展”“应对气候变化”等缺乏专门立法的领域纳入法典,就此作出原则性、引领性规定,体现了其时代性和前瞻性。从这一立法措施可以看出,中国正尝试以系统性法典化路径来回应当气候危机下的治理现代化需求。未来,中国还应继续建立以该法典为核心的气候变化规则体系^①,为参与甚至引领国际气候规则的制定积蓄力量。

中欧气候变化治理关系是发生在全球气候变化治理的重大责任方、主要制度建设和利益攸关方之间。中国作为负责任的世界大国,应肩负起国际气候治理公共产品供给者的重任,积极培育与当前多边主义的国际法律秩序相兼容的新理念、新原则和新规则。欧盟的域外单边气候变化立法涉及到的主要的国际法问题,无论是涉及管辖权的国家间分配,还是应对气候变化目标与贸易目标之间的冲突解决,目前的国际法规则还处在不确定的状态。欧盟运用特定的立法技术游走于国际机制的边缘,打着追求“有效的多边主义”旗号,实际上是维护自身利益的隐蔽方式,缺乏对第三国带来的不利影响的适当考虑。因此,这种方式是“伪多边主义”^②。

欧盟通过单边气候变化立法将气候变化问题与国际经贸规则深度捆绑,引发了国际冲突。如何构建气候问题与其他复杂问题的关联性,尤其是国际经贸规则的关联性是国际社会面临的难题,亟需在国际层面作出协调。中国作为全球第二大经济体,应在此领域有所作为。中国应促进气候政策和贸易政策的协同,推动构建以人类命运共同体为目标的国际气候治理体系,为国际法

^① 参见《意见》第27条。

^② 参见邹雨佳:《伪多边主义:欧盟参与气候变化治理的行为分析》,载《区域国别学刊》2023年第3期,第118—137页。

主体构筑参与全球气候变化治理和全球贸易治理的国际法基础。目前，联合国相关气候变化公约涉及到与国际贸易规则关系问题的规则非常有限，仅仅设定了制度底线。^①改革的真正路径应借助联合国气候多边治理平台为碳中和之后的国际经济规则改革确立正确的方向和基本原则。这种包含绝大多数国家共同意志的改革原则，会为未来越来越多的双边、区域或多边的国际经济规则改革扫除障碍，并进一步彰显和维护联合国气候公约在全球气候治理中的核心地位。^②

无论是多边气候变化规则还是多边贸易规则的构建，都应在发展的框架下进行讨论。对大多数发展中国家而言，如何应对已经发生的气候变化带来的现实威胁是最为紧迫的问题。面对日益频繁的极端灾害天气，发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿国家更需要欧盟这样的发达经济体及时提供必要的资金和技术以适应新的自然环境。因此，欧盟想要真正成为全球气候治理的领导者，就必须真正重视广大的发展中国家在减排与发展中的两难困境，而不是向其转嫁治理成本。全球气候变化治理的最底层逻辑是根据“共区原则”在全球治理过程中实现成本差异化，从而实现更加公平合理的治理格局。欧盟应是全球气候变化政策的平等的“共同创造者”，而不是高高在上的规则“输出方”。中国应与新兴经济体一起促进全球气候治理体系朝着更加包容、普惠和高效的方向转型，缩小发达国家和发展中国家之间的绿色鸿沟，让每一个参与方都享受到缓解全球困境带来的发展红利。

（四）重振多边主义的精神，探索中欧合作的新路径

今年适逢《巴黎协定》通过10周年。目前，多边主义正承受单边主义和贸易壁垒的双重夹击。在此背景下，全球气候合作极易陷入信心低谷。国家主席习近平在2025年4月23日举行的气候与公正转型领导人峰会上呼吁：人类社会需重振多边主义精神，深化国际合作。^③

尽管中国与欧盟在气候治理理念上有着根本的区别，但双方仍然具有广阔的合作空间。2021年4月，国家主席习近平在博鳌亚洲论坛年会开幕式的主旨演讲中，鲜明倡导“真正的多边主义”理念^④。这一理念已日益获得国际社会的广泛支持。坚持真正的多边主义，就要坚定维护联合国的权威地位，推动共商共建共享的全球治理，推进国际关系民主化，反对单边主义和“伪多边主义”。本质上，不同国家在气候行动、产业发展和贸易政策上的优先级和利益诉求各不相同，需要通过对话与合作，增进互信，共同寻找可行的解决方案，而不是站在道义的制高点上，强行向外推行仅符合自身利益的规则 and 标准。

在中欧气候合作中，应强化互利共赢的多边主义理念。在气候变化问题上，欧盟并没有放弃多边主义，多边主义仍然是欧盟维护其利益的重要平台。^⑤欧盟并非像美国那样，对气候治理采取彻底的单边主义的态度，尤其是在特朗普执政时期，美国退出《巴黎协定》并不再为发展中

① 《联合国气候变化框架公约》第3条第5款规定，为应对气候变化而采取的措施（包括单方面措施）不应成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或隐蔽的限制。

② 陈红彦：《碳中和目标下全球气候治理的竞争转向与中国对策》，载《法商研究》2023年第3期，第11—12页。

③ 参见习近平：《共迎时代挑战 携手推进全球气候治理——在气候和公正转型领导人峰会上的致辞》，新华网，<https://www.xinhuanet.com/world/20250423/c050eff9b15a4668b3cbc6217d92c57d/c.html>，最后访问时间：2025年5月1日。

④ 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，新华网，https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-04/20/c_1127350811.htm，最后访问时间：2025年2月5日。

⑤ 参见王义桅：《中欧多边主义的比较：从外交实践到外交哲学》，载《德国研究》2021年第4期，第4—23页。

国家在环境保护方面提供应有的资金援助和技术支持。相比之下，欧盟打着“有效的多边主义”的旗号，采取的单边方式更加温和与隐蔽。在新的地缘政治背景下，中国更应和欧盟加强沟通与合作，就其单边域外气候变化立法措施进行磋商，表达中国的关切和立场，通过对话协商解决分歧，并在共同应对气候变化中寻求合作机会。具体而言，中欧在绿色金融、可再生能源技术研发等领域可进一步开展合作。此外，中欧应加强气候治理规则合作，携手以人类命运共同体理念为指引，塑造一个共生共荣的国际气候变化规则体系。

The Unilateral Trend of the EU's Participation in Global Climate Change Regulation

Jiang Xiaohong

Abstract: On the international multilateral stage of climate change governance, the European Union (EU) is widely recognized as a proponent and defender of multilateralism. However, in recent years, the EU has frequently introduced unilateral climate change legislation with extraterritorial effects. Leveraging the convenience of unilateral legislation and the power of the EU's single market, it promotes its climate governance rules globally, engaging in unilateral extraterritorial governance. This practice, involving many areas of climate change governance, has become a trend. In essence, these unilateral legislative acts represent the EU's attempt to construct and globalize rules and systems in the field of global climate change governance. They also constitute an intentional blurring of the distinction between the obligations of developed and developing countries in climate governance, effectively negating the principle of “Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities” established by the United Nations multilateral climate framework. Utilizing unique legislative techniques, the EU operates at the edge of international mechanisms under the banner of pursuing “effective multilateralism”. In reality, this serves as a covert means to protect its own industrial competitive interests, lacking adequate consideration for the adverse impacts on third countries. In response, China should formulate long-term strategic plans for coping at the macro level, remain vigilant against the potential evolution of EU unilateral climate measures into tools of green hegemony, uphold the core status of UN climate regulations in global climate governance, actively participate in the formulation of international rules concerning climate change and related issues, safeguard the interests of developing countries, revitalize the spirit of multilateralism, and explore new pathways for China-EU cooperation on climate change.

Keywords: European Union, Unilateralism, Multilateralism, Climate Change, Global Governance

(责任编辑：孙南翔)