

---

# 歐盟綠色外交政策新趨勢

---

陳麗娟

## 摘要

氣候變遷是目前全球所面臨最嚴峻的挑戰，2009年12月生效的里斯本條約將環境保護與永續發展明文規定為歐盟對外行動的重要目標，歐盟應致力於促進多邊解決共同的問題，特別是在聯合國架構的相關倡議與設計下，多邊解決共同的環境問題。歐盟亦為2015年巴黎氣候協定的締約國，因此採行許多具體減碳排放的法規與措施，氣候外交成為歐盟對外行動的一個重要行為，2019年「綠色政綱」揭示在2050年以前達到一個有競爭力的低碳經濟與使歐洲成為氣候中和的大陸，綠色外交涵蓋氣候外交成為歐盟新的外交政策。

**關鍵字：**歐盟、綠色政綱、綠色外交、氣候外交、永續發展、氣候中和、巴黎氣候協定、環境保護

## 壹、前言：研究動機與目的

在傳統的外交，國家為主體，僅聚焦於「高度政治」(high politics) 的議題，例如國家安全、國防和主權，並不考量社會、文化、環境等「低度政治」(low politics) 的周邊議題，雖然在 19 世紀中葉開始談判環境條約，但當時並不認為環境是威脅安全而開始進行有效的環境外交 (environmental diplomacy)。現代的國際社會，外交面對許多的挑戰，需要更務實地解決問題或平息紛爭，因此傳統外交必須轉變適應 21 世紀的需求，尤其是自冷戰結束後，外交實務有許多變化。科技進步、現代媒體之運用改變了國際社會許多現狀，傳統外交協調合作的模式不再能妥善維持國際秩序，外交議題不再局限於「政府對政府」的外交模式 (government-to-government diplomacy)，還擴及人權、人類安全、環境保護等非傳統的外交議題<sup>1</sup>。

與氣候相關的安全擔憂，例如水資源及食物安全、海洋及海平面上升、氣候變遷、移民、關於環境衝突 (environmental

conflict) 等問題的浮現，環境才逐漸成為「高度政治」的議題<sup>2</sup>。環境衝突係對自然資源的暴力衝突 (violent conflict)，而對人類的環境安全 (environmental security) 與環境本身的生態安全 (ecological security) 造成衝擊。環境安全因而成為一個現代、快速發展的議題，特別是在開發中國家的資源匱乏與因而引起的衝突，不僅成為國家安全的議題，而且也已經成為全球安全的議題，關於自然資源的需求，特別是能源，已經成為 21 世紀最重要的安全挑戰。

在國際社會，歐盟的全球角色 (global actor) 愈來愈重要，特別是在 2009 年 12 月里斯本條約 (Treaty of Lisbon) 生效後，環境議題成為歐盟重要的法律政策，也成為往後在對外關係上歐盟致力推動的重要議題<sup>3</sup>。早在 1986 年單一歐洲法 (Single European Act) 即明文規定歐盟享有環境政策的職權，歐盟隨即開始發展一個對外規模的環境政策；1973 年開始與相關國際機構在環境領域進行緊密的合作<sup>4</sup>，因而在不同層級以不同的方式形塑及適用國際環境制度<sup>5</sup>。里斯本條約更進一步將環

《註 1》 Brian Hocking, *Catalytic Diplomacy: Beyond “Newness” and “Decline”*, New York: Palgrave, 1999, p.32.

《註 2》 Nicolas/Kallab, *Effective Forms of Environmental Diplomacy*, London and New York: Routledge, 2021, pp.3-4.

《註 3》 Elisa Morgera (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.1.

《註 4》 Council of the European Communities, *Declaration on the Programme of Action for the European Communities on the Environment*, OJ 1973 C 112/1.

《註 5》 Durán/Morgera, *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Chapter 1, 2012, Oxford: Hart.

境保護與永續發展明文規定為歐盟對外行動的重要目標，承諾協助發展國際措施以維持及改善環境品質與永續管理自然資源<sup>6</sup>，促進在開發中國家的永續發展，以達成消弭貧窮的優先目標<sup>7</sup>與促進以更強的多邊環境合作及良好全球環境治理為依據的國際制度<sup>8</sup>。依據歐盟條約第 21 條第 1 項規定的一般義務，歐盟應致力於促進多邊解決共同的問題，特別是在聯合國的架構下<sup>9</sup>，包括由聯合國相關倡議與方法設計的多邊解決共同的环境問題<sup>10</sup>。

這些規定授權歐盟在國際環境社會更多參與擬定環境措施的法律依據<sup>11</sup>，尤其是近年來歐盟對抗氣候變遷的政策，在里斯本條約生效後，歐盟更積極扮演全球的環境角色（global environmental actor）。透過對外的環境行動，在不同領域致力環

境保護與永續發展，不僅將氣候變遷作為歐盟對外環境行動的優先目標，亦致力於永續的森林管理、生物多樣及化學產品管理；此外，透過不同的方法（例如貿易與補貼）對外發展不同的法律方法與途徑以定義及實施對外環境政策，因而形成一套歐盟環境法與國際環境法<sup>12</sup>。為達成環境保護與永續發展的目標，近年來歐盟更是透過對外貿易政策以雙邊及單邊的法律方法，致力於永續發展的目標及納入環境保護議題。

可使用的資源、氣候變遷，或其他的環境議題逐漸納入政策及商業中，21 世紀初期，環境議題逐漸被重視，隨著回收實踐、垃圾管理和環保意識的抬頭，消費者與特別是年輕世代選擇更環保的產品<sup>13</sup>。1980 年代的跨國酸雨、臭氧層消

《註 6》 歐盟條約第 21 條第 2 項第 f 款規定，致力於發展國際組織，以維持和改善環境之品質與永續利用全球的資源，以期確保永續發展。

《註 7》 歐盟條約第 21 條第 2 項第 d 款規定，針對經濟、社會與環境，促進在開發中國家中的永續發展，以優先的目標消弭貧窮。

《註 8》 歐盟條約第 21 條第 2 項第 h 款規定，促進以加強多邊合作與以負責任的世界秩序政策為基礎的世界秩序。

《註 9》 歐盟條約第 21 條第 1 項第 2 句規定，歐盟致力於擴展與第三國、區域性國際組織或全球性國際組織之關係，分享在第 1 句列舉的原則，以及和第三國、區域性國際組織或全球性國際組織建立夥伴關係，特別是在聯合國的範圍內，歐盟應支持多邊的解決共同問題。

《註 10》 歐盟條約第 3 條第 5 項與第 21 條第 2 項規定。

《註 11》 Elisa Morgera (ed.), *supra note 3*, at 2.

《註 12》 H. Vedder, *Diplomacy by Directive? An analysis of the international context of the Emissions Trading Scheme Directive*, in Evans/Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders*, Oxford: Hart, 2011, p.105.

《註 13》 Nicolas/Kallab, *supra note 2*, at 4.

耗、跨國的空氣污染、水資源及湖泊治理等問題逐一浮現<sup>14</sup>；1990 年代開始，永續（sustainability）成爲一個新興的概念，逐漸成爲新興的課題，許多學者鼓吹應創造永續政策以回應環境風險，以永續概念爲基礎促進國際合作與相互瞭解<sup>15</sup>。2001 年美國小布希總統退出《京都議定書》（Kyoto Protocol）<sup>16</sup>，歐盟努力在國際氣候談判展現領導能力，確保達成京都議定書施行規則的共識；隨著 2015 年《巴黎氣候協定》（Paris Agreement on Climate Change）的簽署，降低全球溫室氣體排放的氣候中和成爲新的氣候目標，但 2017 年 6 月全球最大碳排的美國宣布退出巴黎氣候協定，無異是給國際氣候政策重重一擊，再加上英國脫歐（brexit），都造成歐盟氣候政策與全球氣候外交（climate diplomacy）的分歧。氣候變遷是目前全球面臨最嚴峻的挑

戰，需要在國際層次的合作及政策連結，因此有必要透過歐盟的氣候外交與碳排放大國進行更多的合作。

雖然面對上述這些挫折，但歐盟仍不屈不撓堅定地遵循巴黎氣候協定的目標，自 2019 年 11 月新的歐盟執委會（European Commission，以下簡稱執委會）團隊上任（2019 至 2025 年），「綠色政綱」（Green Deal）<sup>17</sup> 成爲歐盟現階段最重要的政策方針。本文將深入探討歐盟綠色外交政策新趨勢，如何在國際社會倡議及推動貫徹永續發展目標，以對抗氣候變遷的嚴峻挑戰。由於歐盟的發展演進已經超過一甲子，在 2009 年 12 月里斯本條約生效後，歐洲共同體已經成爲歷史名詞，而由歐盟取代，原來的基礎條約亦更名歐盟條約與歐盟運作條約，因此本文皆以歐盟論述，以避免造成讀者閱讀上的混淆。

---

《註 14》 Jeffrey McNeill (2020), “Exporting environmental objectives or erecting trade barriers in recent EU free trade agreements”, Australian and New Zealand Journal of European Studies, Vol.12, No.1, <https://cesac.org.au/anzjes/>, last visited: 2022/3/17.

《註 15》 M. Mobjörk, Exploring the Climate-Conflict Link: The Case of East Africa, in SIPRI (ed.), *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp.287-299.

《註 16》 1992 年《聯合國氣候變遷綱要公約》（UN Framework Convention on Climate Change，簡稱 UNFCCC）目標爲控制人爲活動產生的二氧化碳排放，自 1992 年起，在每年的締約國大會（Conference of Parties，簡稱 COP）決議，以締約國間的合作與共識進行減緩碳排放或調適行動。1997 年第三次 COP 大會決議通過了《京都議定書》，要求 38 個已開發國家肩負起溫室氣體減量的義務，應將溫室氣體含量降低至 1990 年平均水準再減少 5.2%。在第 55 國俄羅斯完成法定簽署《京都議定書》後，2005 年 2 月 16 日生效施行。歐盟的 27 個會員國、挪威、冰島、列支敦斯登、瑞士、英國、美國、加拿大、日本、澳洲、紐西蘭、俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯與哈薩克均爲《京都議定書》附件 I 表列的國家，但中國、韓國、臺灣、香港與新加坡均不屬於《京都議定書》附件 I 表列的國家。

《註 17》 COM (2019) 640 final..

## 貳、歐盟「綠色政綱」推動綠色外交的堅定立場

### 一、綠色外交成為新的外交手段

2019年12月1日，執委會新任主席范德賴恩(Ursula von der Leyen)以「綠色政綱」作為未來五年的政策方針，希冀歐盟在2050年以前達成氣候中和(climate neutrality)的目標。「綠色政綱」涵蓋許多的政策領域與產業，例如能源、工業、建築工程、交通運輸、貿易、生物多樣、農業及食品業、環境保護等<sup>18</sup>。回顧歐盟參與國際環境事務，透過促進發展，使歐盟成為全球綠色外交的領導者<sup>19</sup>，「綠色政綱」的核心就是聚焦於國際氣候談判。

早在1992年歐盟就是里約公約(Rio Convention)的締約成員，同時歐盟也是許多多邊環境協定的締約成員<sup>20</sup>。1993年11月生效的馬斯垂克條約(Treaty of Maastricht)已經在歐盟條約明文規定永續發展，將環境保護納入其他政策的施行，即維護、保護與改善環境、保護人體健康、審慎及合理地利用自然資源、在國際促進解決區域或全球環境問題想要採取

的措施。後續1997年的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)、2001年的尼斯條約(Treaty of Nice)均有類似的規定，確保高度的環境保護。

歐盟已經是國際氣候治理的重要角色，不僅在聯合國氣候變遷架構會議(UN Framework Climate Change Conference，簡稱UNFCCC)，而且也參與更廣泛的全球治理。在談判京都議定書時，歐盟已經及早承諾在2010年以前降低8%的碳排放目標至1990年的水準，接著幾年歐盟持續在國際氣候談判展現領導能力；反觀2001年美國小布希總統宣布退出京都議定書，歐盟則是竭盡外交努力確保落實京都議定書的施行規則，即為2001年的瑪拉克什協商共識(Marrakesh Accords)。由於京都議定書至2012年期限屆滿，在2007年的談判中，歐盟再度成功展現其國際談判能力，當時達成所謂的峇里島路線圖(Bali Roadmap)，歐盟呼籲在已開發國家與開發中國家間創造一個有法律拘束力的全球協定。

2003年6月，在希臘第二大城市塞薩洛尼基(Thessaloniki)<sup>21</sup>舉行的歐洲高

《註18》 Franziska Petri, “Revisiting EU Climate and Energy Diplomacy: A Starting Point for Green Deal Diplomacy?”, *Egmont Institute, European Policy Brief*, No.65, November 2020, p.1.

《註19》 European Commission (2020.9.17), “State of the Union: Commission raises climate ambition and progresses 55% cut in emissions by 2030”, Press Release, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1599](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1599), last visited 2022/9/24.

《註20》 [https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/413/environment-and-climate-change\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/413/environment-and-climate-change_en), last visited 2022/3/26.

《註21》 塞薩洛尼基(Thessaloniki)為希臘的第二大城市，也是希臘北部最大的城市，同時也是希臘第二大經濟、文化中心，以及東南歐主要的交通樞紐。

峰會議 (European Council) 揭櫫透過成立非正式網絡，即綠色外交網絡 (Green Diplomacy Network) 促進環境保護目標整合納入歐盟外交關係之倡議，此一網絡由處理國際環境及永續發展議題的各會員國外交部、歐洲對外行動處 (European External Action Service, 簡稱 EEAS) 及歐盟官員組成。原先由理事會輪值主席國在布魯塞爾召集綠色外交網絡會議告知其他會員國即將舉行的國際環境談判與討論，針對特定環境優先項目共同形成歐盟新環境政策的可能性。

2009 年 12 月里斯本條約生效後，環境保護與永續發展成爲歐盟對外行動的重要目標，一直以來歐盟扮演全球角色 (global actor)，在國際社會積極推動各項環境行動，以對抗氣候變遷的挑戰。爲加強綠色外交的持續性，自 2012 年 1 月起，改由歐洲對外行動處負責此一網絡<sup>22</sup>，綠色外交網絡齊聚於歐洲對外行動處總部挑

選政策議題，一旦通過政策議題，歐盟在全球的代表處將與志同道合的會員國在大使層級執行政策。綠色外交網絡在第三國體現會員國與歐盟代表合作成功的模式，因此，綠色外交成爲歐盟在國際社會推動環境保護及對抗氣候變遷的主要手段。

在 2008 年底，歐盟通過氣候暨能源包裹 (climate and energy package) 以展現在 2030 年以前應達成降低 55% 的全球碳排放至 1990 年水準的決心<sup>23</sup>，2008 年執委會公布氣候外交策略 (climate diplomacy strategy)，致力於全球氣候協定、支援在夥伴國家施行氣候政策，與指出在不同區域因氣候變遷產生的安全風險<sup>24</sup>。爲達成綠色外交的目標，執委會公布了一系列的政策文件，檢討自 2011 年以來的氣候及能源外交，找出發展綠色外交的關鍵點<sup>25</sup>。雖然在不同政策領域優先納入氣候變遷的考量，但會員國彼此間卻欠缺協調的工作<sup>26</sup>。2013 年公布的第七個環境行動計畫

《註 22》[https://ec.europa.eu/environment/international\\_issue/green\\_diplomacy\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/international_issue/green_diplomacy_en.htm), last visited 2022/1/22.

《註 23》S. Oberthür, The EU's Performance in the International Climate Change Regime, *Journal of European Integration*, Vol.33, No.6, 2011, pp.667-682.

《註 24》European Commission (2008.3.14), "Climate Change and International Security", Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S 113/08, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf), last visited 2021/6/20.

《註 25》Biedenkopf/Petri, "EU Delegations in European Union climate diplomacy: the role of links to Brussels, individuals and country contexts", *Journal of European Integration*, 41 (1), 2019, pp.47-63.

《註 26》Remling/Barnhorn (2021), "A Reassessment of the European Union's Response to Climate-related Security Risks", Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/publications/2021/sipri-insights-peace-and-security/reassessment-european-unions-response-climate-related-security-risks>, last visited 2022/9/20.

(7<sup>th</sup> Environment Action Plan) 強調優先目標為更有效率解決國際環境及氣候挑戰，並要求應在貿易及發展政策納入環境及氣候相關的考量，特別是貿易政策應支援實現環境及氣候目標、給予其他國家誘因加強及實施環境規範架構與標準<sup>27</sup>。

2015 年執委會公布的「貿易無所不包」(Trade for All) 文件表明在談判貿易協定上，應尋求一個更負責任的貿易及投資政策，以保障歐盟內部的環境保護與促進高度的環境標準及永續發展<sup>28</sup>。因此，之後歐盟簽署的自由貿易協定應均有環境保護專章與廣泛的永續發展專章。值得注意的是，執委會在「貿易無所不包」文件中也指出，社會大眾愈來愈關注全球化及貿易所帶來的環境及社會影響，也就是社會輿論為貿易連結環境保護提供了一個有力的正當性基礎<sup>29</sup>。

2015 年巴黎氣候協定可視為歐盟氣候外交的重大勝利，尤其是 UNFCCC 輪值主席國法國成功扮演重要的橋樑角色，協調說服主要的開發中國家 G77 集團及中國同

意簽署巴黎氣候協定<sup>30</sup>。換言之，2015 年是多邊主義 (multilateralism) 與永續發展歷史上重要的一刻，在第 21 屆聯合國氣候變遷架構會議 (21 Conference of Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, 簡稱 COP 21)，透過協調的氣候外交達成 2030 永續發展議程 (2030 Agenda for Sustainable Development)，巴黎氣候協定為第 21 屆聯合國氣候變遷架構會議的重大成果，是全球第一個針對氣候變遷議題普遍適用具有法律拘束力的國際協定<sup>31</sup>。

2015 年巴黎氣候協定立下國際社會在 21 世紀末以前全球脫碳的進程，在第 4.1 條確立一個在 2050 年以前集體達到淨零廢氣排放的目標<sup>32</sup>。脫碳需要一個更廣泛的程序，例如改變土地利用、更大的能源效率、保存森林及海洋資源。巴黎氣候協定第 4.9 條規定，締約國應發展長期的策略，以實現脫碳的目標，這些策略補充中期的國家氣候行動邁向集體的溫度及脫碳目標<sup>33</sup>。脫碳是對抗氣候變遷的必要步

---

《註 27》 Jeffrey McNeill, *supra note 14*.

《註 28》 European Commission, *Trade for All: Towards a more Responsible Trade and Investment Policy*, Luxembourg, 2015.

《註 29》 Jeffrey McNeill, *supra note 14*.

《註 30》 Minas/Ntousas, *EU Climate Diplomacy: Politics, Law and Negotiations*, London/New York: Routledge, 2018, p.5.

《註 31》 *supra note 20*.

《註 32》 Oberthür/Tänzler/Wright/Khandekar, *European Foreign Policy in a Decarbonising World-Challenges and opportunities*, London/New York: Routledge, 2022, p.2.

《註 33》 R. Falkner (2016), The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs*, Vol.92, No.5, pp.1107-1125.

驟，歐盟應設計一個全面策略管理轉型到一個全球低碳的經濟。因此必須進行全球氣候外交 (global climate diplomacy) 以協助貧窮國家致力於脫碳的工作，尤其是改善結構障礙已取得清淨的技術、低碳解決方案的技術移轉<sup>34</sup>。

2016 年歐盟全球策略 (global strategy)<sup>35</sup> 強調對抗氣候變遷為當務之急，由於早期氣候外交的特徵是透過所有的論壇與管道致力於對抗氣候變遷的議題與工作，強調應在所有的政策領域解決氣候變遷的問題，與致力於降低碳排放的綠色轉型。2017 年 10 月歐洲議會 (European Parliament) 通過決議<sup>36</sup> 強調歐盟目前必須引領全球捍衛巴黎氣候協定，以期保障環境與產業的未來。歐洲議會透過 UNFCCC 加強

環境民主 (environmental democracy)，實則反映出歐洲民意支持歐盟的氣候外交。因而歐盟推動現階段的綠色外交 (green diplomacy)，以涵蓋原來的氣候外交<sup>37</sup>。歐洲對外行動處<sup>38</sup> 在發展綠色外交上扮演著關鍵的角色，氣候變遷的挑戰具有地緣政治的規模，因此在綠色外交新的階段必須運用所有的方法，從貿易政策、技術上的協助、能力建構及發展合作，到所有必要的危機管理方法，推動綠色外交<sup>39</sup>。

2018 年 7 月 3 日歐洲議會通過氣候外交決議<sup>40</sup>，強調歐盟作為促進永續與安定的全球角色，優先進行策略聯盟及透過零碳發展對話與新興國家和主要影響全球暖化的國家發展夥伴關係進行策略合作，包括永續金融改革、清淨運輸、碳市場與其

---

《註 34》 Eicke/Weko/Goldthau (2019), “Countering the Risk of Uneven Low-Carbon Energy Transition”, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Policy Brief, <https://www.iass-potsdam.de/en/output/publications/2019/countering-risk-uneven-low-carbon-energy-transition>, last visited 2022/3/18.

《註 35》 European Union, (2016) Shared Vision, “Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), last visited 2022/9/24.

《註 36》 European Parliament, *Resolution of 4 October 2017 UN Climate Change Conference in Bonn, Germany (COP23) (2017/2620 (RSP))*.

《註 37》 Franziska Petri, *supra note 18*, at 2.

《註 38》 2009 年 12 月里斯本條約生效後，歐洲聯盟條約第 27 條第 3 項規定設立歐洲對外行動處，與會員國外交人員合作，以履行共同外交暨安全政策的任務。

《註 39》 European External Action Service (2019.12.12), “The EU Green Deal – A global perspective”, [https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/71928/eu-green-deal-%E2%80%93-global-perspective\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/71928/eu-green-deal-%E2%80%93-global-perspective_en), last visited 2022/1/22.

《註 40》 European Parliament (2018), “Climate diplomacy: European Parliament resolution of 3 July 2018 on climate diplomacy”, Strasbourg, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-08-2018-0280\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-08-2018-0280_EN.pdf), last visited 2022/9/25.



他的碳價格方法。總而言之，2018 年歐洲議會的氣候外交決議促使歐盟大步邁向脫碳與永續。隨著 2019 年「歐洲綠色政綱」的公布，氣候外交已經成為實現歐盟核心策略外部規模的方法。

「綠色政綱」是一個全面的策略，包含氣候、能源、經濟、環境、生物多樣、農業、工業、運輸、社會正義等政策領域，歐盟在多邊的氣候與環境談判上，或在不同的貿易與夥伴協定促進綠色成長模式（green growth models）成為氣候外交範圍的一部分<sup>41</sup>。在全球範圍，歐盟動員所有雙邊及多邊（例如 UN、G7 七大工業國高峰會議、G20 金融高峰會議、WTO、西巴爾幹及鄰近地區、非洲聯盟等）外交管道形塑「綠色聯盟」（green alliances），將氣候問題納入其他相關的環境、安全與防禦政策，而歐盟可以運用市場實力（market power）擬定全球標準及與貿易夥伴共同

貫徹聯合國的永續發展目標<sup>42</sup>。

根據執委會長期的策略願景與路徑，俾達到一個氣候中和的經濟<sup>43</sup>。2019 年 12 月歐洲高峰會議通過 2050 年氣候中和目標，並做成歐盟長期溫室氣體排放發展策略<sup>44</sup>，2021 年 4 月通過的歐洲氣候法（European Climate Law）即規定 2050 年氣候中和目標與 2030 年降低溫室氣體排放目標。改善能源效率與分享再生能源是歐盟在 2050 年達到淨零排放（net zero emissions）目標重要的做法<sup>45</sup>。

「歐洲綠色政綱」亦更新氣候政策整合，也就是將氣候政策目標納入其他的政策領域，從貿易到產業政策、農業政策與外交政策<sup>46</sup>。「歐洲綠色政綱」目標為氣候政策整合的新品質，也就是沒有其他的政策可以顯著損害氣候與永續轉型，但所有政策應支持與共同達成轉型。以設計的合理轉型機制（Just Transition Mechanism）

---

《註 41》 Franziska Petri, *supra note* 18, at 3.

《註 42》 COM (2019) 640 final., p.20.

《註 43》 European Commission, *A Clean Planet for All: A European Strategic Long-Term Vision for Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy*, COM (2018) 773 final..

《註 44》 European Union (2020), “Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy of the European Union and its Member States”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/en/pdf>, last visited 2021/6/29.

《註 45》 European Environment Agency (2020), “Trends and Projections in Europe 2020: Tracking Progress towards Europe’s Climate and Energy Targets”, EEA Report No.13, Copenhagen, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>, last visited 2021/6/29.

《註 46》 Adelle/Russel (2013), Climate policy integration: A case of déjà vu?, *Environmental Policy and Governance*, Vol.23, No.1, pp.1-12.

進行社會規模的氣候轉型，以協助特別仰賴石化燃料及高碳排產業的區域和產業部門，強調歐盟的對外關係是「歐洲綠色政綱」整合的一部分<sup>47</sup>。

2021 年 7 月執委會公布「符合 55 包裹」(Fit 55 package)，主要為修正關於碳排放交易、努力成果分享 (effort sharing)、土地利用及林地、再生能源、能源效率、新車及貨車的排放標準規章。再生能源指令主要目標是在 2030 年以前，應提高再生能源生產到 40%；新的歐盟氣候法 (Climate Law) 主要目標為改善能源效率，也就是要達成「歐洲綠色政綱」<sup>48</sup> 的目標，因此執委會起草一個在歐盟層級有拘束力的年度降低能源使用目標，在公共部門，每年應修繕更新 3% 的建築物；並提出一個新的清淨暨循環經濟產業策略 (industry strategy for clean and circular economy) 作為永續產品立法倡議。更進一步修正自土地利用、土地利用變更與森林的降低二氧化碳排放，應透過永續森林管理與重新造林，目標為在 2030 年時在土地利用、土地利用變更與森林達到相當於減少 3 億 1,000 萬噸二氧化碳新的淨溫室氣體的目標，加

強會員國提出土地減碳計畫的義務，以及提高使用數位科技的監控要件。

## 二、綠色外交實現永續金融

在「綠色政綱」中，歐盟已經指出許多可能的國際夥伴，以共同推動氣候保護及永續發展，例如 (一) 與非洲國家發展氣候與環境的夥伴關係；(二) 在 G20 金融高峰會議倡議降低溫室氣體排放；(三) 與拉丁美洲國家、加勒比海、亞洲及太平洋地區國家組成綠色聯盟；(四) 與東邊及南歐鄰國形成環境、能源與氣候夥伴關係<sup>49</sup>。2018 年 5 月執委會已經發展出一個永續金融的全面政策議程，包含融資永續成長行動計畫 (Action Plan on Financing Sustainable Growth)<sup>50</sup> 與發展一個更新的永續金融策略 (renewed sustainable finance strategy)，這些都是屬於「綠色政綱」的內容。在歐盟層級，永續金融目的在於藉由導入民間投資轉型為氣候中和、氣候韌性 (climate – resilience)、資源效率及公平經濟，以支持歐洲綠色政綱目標，並補充公共經費。

2020 年 11 月 21 至 22 日由沙烏地阿

《註 47》COM (2019) 640 final..

《註 48》歐洲綠色政綱是歐盟轉型至氣候中和與永續經濟的廣泛策略，為了落實歐洲綠色政綱，執委會提出了一系列的法案，例如氣候法、「符合 55 包裹」、循環經濟包裹、新的永續投資架構等。

《註 49》[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_19\\_6721](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6721)., last visited 2021/1/7.

《註 50》European Commission, “Action Plan on Financing Sustainable Growth”, COM (2018) 97 final., <https://euro-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>, last visited 2020/10/18.

拉伯主辦 G20 金融高峰會議<sup>51</sup>，在利雅德舉行的視訊會議上，除了關注新冠肺炎疫情外，最重要的議題為應如何建構一個更永續的未來，特別是氣候變遷帶來的衝擊。歐盟高峰會議主席米歇爾（Charles Michel）強調，歐盟將氣候目標結合貿易及金融政策，堅定支持開放的貿易與敦促改革 WTO，使國際貿易政策更綠色及更環保，應尊重巴黎氣候協定作為未來歐盟全面貿易協定的主要部分。歐盟已經下定決心，在 2050 年以前使歐洲成為第一個氣候中和的大陸（climate neutral continent）。歐盟將運用碳邊界調整機制（carbon border adjustment mechanism，簡稱 CBAM）以避免碳洩漏（carbon leakage），此機制當應納入 WTO 的規則。氣候變遷已經是一個全球的挑戰，因此應創造一個綠色的全球公平交易環境；同時歐盟亦指出，應發展綠色債券（green bonds）的共同標準，以動員民間儲蓄到綠色投資，歐盟建議 G20 應盡速處理綠色金融的全球議題<sup>52</sup>。2020 年 G20 金融高峰會議結束的共同宣言亦提及氣候變遷與綠色轉型，強調完全與有效施行巴黎氣候協定，

除了在 2050 年以前邁向氣候中和的目標外，並遵循聯合國 2030 議程及永續發展目標，以綠色、融合、永續、韌性與數位成長為基礎，以促進全球的經濟復甦<sup>53</sup>。

整體而言，在 2020 年利雅德 G20 金融高峰會議時，全球最主要經濟體已經有共識應確保一個永續的未來（sustainable future），例如：如何預防環境惡化、維護永續、使用及恢復生物多樣、維護海洋、促進清淨空氣與乾淨的飲用水、因應自然災害及極度氣候事件、以及追蹤氣候變遷，這些都是全球目前所面臨最大的挑戰。因此，應承諾保護我們生存的地球與對人類建構一個在環境更永續及融合的未來。為加強解決維護海洋及陸地的環境，應致力於達成生物多樣公約（Convention on Biological Diversity），G20 金融高峰會議因而啓動全球珊瑚礁研究與發展加速平台（Global Coral Reef R&D Accelerator Platform）來維護珊瑚礁與全球倡議降低土地退化及加強維護陸地居民，以期防止、維持與翻轉土地退化的現象。希冀在 2040 年以前各國在自願的基礎上，可以達到 50% 降低退化的土地。歐盟再次確認減

---

《註 51》G20 金融高峰會議的成員為阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、墨西哥、韓國、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、英國、美國與歐盟，西班牙則為永久的受邀國。

《註 52》Council of the EU (2020.11.20), “Remarks by President Charles Mitchel before the G20 summit 2020”, Statements and Remarks, 794/20.

《註 53》G20 Riyadh Summit, (2020.11.21-22), <https://www.sonsilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2020/11/21-22/#>, last visited 2021/10/31.

少海洋塑膠垃圾所造成額外污染永續發展的承諾，以達到 2019 年在大阪達成共識的藍色海洋願景（Blue Ocean Vision），並終結非法、未報告及未規範的捕魚（illegal, unreported and unregulated fishing，簡稱 IUU，即所謂的非法捕撈）。

G20 金融高峰會議強調，持續解決確保一個穩定及持續的能源供應，以達到經濟成長及回應新冠肺炎疫情帶來的挑戰。燃料創新及技術選擇對於提供能源至關重要，包括確保取得清淨的電力，因此應引導能源轉型至能源安全、經濟效率與環境加安全（Energy Security, Economic Efficiency and Environment + Safety，即所謂的 3E+S），應維持能源持續流動、開發提高能源安全及市場穩定的方法，同時促進開放、有競爭力與自由的國際能源市場。因此，G20 金融高峰會議倡議乾淨烹飪與能源取得（Clean Cooking and Energy Access）、能源安全暨市場穩定合作（Energy Security and Markets Stability Cooperation），採納能源焦點小組（Energy Focus Group）的措施及建議，重新平衡能源市場及持續短、長期的投資，共同承諾中期合理化及對無效率石化燃料予以補貼，以阻止浪費的消費，並提供最貧窮國家的目標性支持。G20 金融高峰會議強調有降低、再利用、回收及消除架構

（Reduce, Reuse, Recycle 與 Remove，又稱為 4R 架構）的循環碳經濟平台（Circular Carbon Economy Platform），這是降低碳排放最重要的方法，應考慮系統效率與各國的情況，在自願的基礎上，致力於經濟成長與在各方面管理碳排放，提高環境保護<sup>54</sup>。

### 三、「綠色政綱」的具體做法

歐盟的「綠色政綱」實施了八個新的加強措施以轉型歐盟經濟為一個永續的未來，即：（一）致力於完成 2030 年與 2050 年減碳的氣候中和壯舉；（二）供應清淨、買得起與安全的能源；（三）推動產業為一個清淨與循環經濟；（四）以能源及資源效率的方法興建與更新建設；（五）加速轉型到永續及智慧的移動；（六）從農產到餐桌：設計一個公平、健康及環境友善的食物體系；（七）維護及恢復生態系統與生物多樣；與（八）一個零污染的無毒環境<sup>55</sup>。執委會提出一個含有重要政策及措施的路徑圖，以達到「綠色政綱」的目標，並將隨時更新政策。事實上「綠色政綱」是一個措施與文件包裹，包含了永續歐洲投資計畫（Sustainable Europe Investment Plan）、合理轉型機制（Just Transition Mechanism）<sup>56</sup>、合理轉型基金（Just Transition Fund）、氣候法（Climate

《註 54》G20 Riyadh Summit, *supra* note 53.

《註 55》COM (2019) 640 final., pp.4-15.

《註 56》所謂的合理轉型機制，歐盟將提供財務支援與技術協助，以協助受到最嚴重衝擊的產業邁向綠色經濟（green economy），就是在 2021 至 2027 年至少投入 1,000 億歐元到受到最嚴重影響的區域。

Law)、循環經濟行動計畫 (Circular Economy Action Plan) 等<sup>57</sup>。

## 參、「綠色政綱」的外交目標

氣候變遷與環境惡化對歐盟與全球已經是生存的威脅，因此歐盟促進推動「綠色政綱」的合理轉型到永續、資源效率、氣候中和的經濟與能源制度<sup>58</sup>。換言之，歐盟致力於對內的能源轉型與採取對抗氣候變遷的行動，「綠色政綱」推動多重政策在 2050 年以前邁向具競爭力的低碳經濟 (low-carbon economy)<sup>59</sup>，氣候行動成爲歐盟對外行動更核心的議題，畢竟氣候變遷的衝擊已經是全球規模的挑戰，這也是歐盟已然展現一個更強勢的地緣政治實力，歐盟可以透過外交政策有效處理氣候變遷與生態轉型。在現行的外交暨安全政策架構納入氣候要素，歐盟致力於全球氣候安全 (climate security) 政策以實施生態外交 (ecological diplomacy)<sup>60</sup>。

在「綠色政綱」的架構下，歐盟規劃

的外部規模議題包括氣候行動 (Climate Action)、能源外交 (Energy Diplomacy)、友善適居的生存環境、永續的食品系統、國際海洋治理 (International Ocean Governance) 與水資源外交 (Water Diplomacy)<sup>61</sup>。

### 一、氣候行動

歐盟積極推動氣候行動 (Climate Action)，以期在 2050 年以前達到氣候中和的目標、致力於短期內降低溫室氣體排放的目標、至少在 2030 年以前降低碳排放至 1990 年 55% 的碳排放水準。爲對抗全球氣候變遷的挑戰，歐盟推動一系列的具體行動與國際合作，包括碳定價、再生能源轉型、低碳排及零碳排的運輸選擇、更環保的土地利用及農業、更永續的城市、氣候韌性的共同體、所有產業部門的更低碳排；在國際合作上，主要透過外交政策手段，在 G20 金融高峰會議推動對抗氣候變遷的各項具體行動以降低全球的碳排放量。值得一提的是，早在 2003 年歐盟即成

《註 57》Elise Remling, “The European Green Plan: A chance to promote a people – centred take on climate security”, <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2020/european-green-deal-chance-promote-people-centred-take-climate-security>, last visited 2021/1/7.

《註 58》European Green Deal – External Dimension, [https://eeas.europa.eu/headquarters-homepage/42455/climate-environment-energy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters-homepage/42455/climate-environment-energy_en), last visited 2022/1/17.

《註 59》European Commission, *A Clean Planet for all: A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM (2018) 773 final., pp.21-22.

《註 60》Lazard/Youngs (eds) (2021), “The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., <https://carnegieeurope.eu/2021/07/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873?gclid=/>, last visited 2022/1/7.

《註 61》*supra note 58*.

立綠色外交網絡具體支援對外氣候行動，以落實氣候及能源外交<sup>62</sup>。

## 二、能源外交

能源外交主要目標為能源轉型、能源效率、再生能源、運用新的綠色科技、保障原料供應鏈的能源安全。能源外交將支持歐盟夥伴的能源與經濟多元以及合理的轉型，尤其是積極促進連結現有的多邊治理結構與巴黎氣候協定、發展有效的機制，以期推動在能源領域的全球脫碳（global decarbonization）<sup>63</sup>。實現碳中和（carbon neutrality）的途徑引發高碳排及低碳排國家間的政治緊張關係，導致熱烈討論應如何達到降低碳排放與碳中和的目標。透過「綠色政綱」的政策方針，歐盟扮演著全球氣候議題的領導者，因此因應新類型挑戰準備新的外交政策與重新調整達到氣候安全的方法，以解決這些挑戰，而不只是將氣候安全納入歐盟外交政策的標準方法，同時還要思考應如何成為全球脫碳的領導者，而更廣泛影響生態安全

（ecological security）<sup>64</sup>。

過去五年以來，核能與天然氣為歐盟發電的最主要兩種來源，2021 年歐盟核電占了 27%，天然氣占了 17%，但這兩種發電技術並不環保，天然氣對氣候變遷有不利的衝擊，核電的核廢料則會造成有害健康及生態系統排出有毒的廢水。2011 年 3 月 11 日，日本福島核災事件後，德國決定在 2022 年底完全關閉核電廠<sup>65</sup>，可謂是強烈反核的國家，但 2022 年 3 月俄烏戰爭後能源危機的嚴峻挑戰，聯邦經濟部長不得不延緩關閉核電廠的時程。

在經過漫長的討論後，2022 年 3 月 9 日歐盟正式公布一個文件，將核電與天然氣納入歐洲分類規章（Taxonomy）的經濟活動表列<sup>66</sup>，也就是核電及天然氣與風力、太陽能及其他再生能源一樣可作為綠色投資標的。在氣候變遷及能源危機的情況下，執委會提出法案時引起極大的爭議，全體會員國並未一致同意核能與天然氣屬於綠色能源（green energy）<sup>67</sup>，核電廠與天然氣發電廠很難認定是符合永續。

---

《註 62》*supra note 58*.

《註 63》*supra note 58*.

《註 64》Andreas Goldthau (2021), “Widening the EU’s Geoeconomic and Regulatory Approach to Climate Policy”, in Lazard/Youngs (eds), *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., <https://carnegieeurope.eu/2021/7/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873?gclid=/>, last visited 2022/1/7, p.33.

《註 65》<https://www.nytimes.com/2011/05/31/world/europe/31germany.html>, last visited 2022/8/20.

《註 66》[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_711](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_711), last visited 2022/8/20.

《註 67》<https://www.politico.eu/article/eu-under-fire-imperfect-move-call-gas-nuclear-sustainable/>, last visited 2022/8/20.

執委會之所以做成這樣的決定，最主要是俄羅斯入侵烏克蘭，為避免過度依賴俄羅斯的天然氣進口，而採取不得已的做法。但核電廠所在國必須確保安全處理核廢料不會造成對環境顯著的損害，此一要件適用於所有新的核電廠，並應在 2045 年以前取得建造許可；更進一步，應發展所謂的「第三代反應爐」，即發展新的及清淨的反應爐，以及更新現有核電站的安全。執委會同時強調，不會補助任何出口核廢料到第三國，執委會也規定了落日條款（sunset clause），鼓勵使用最新技術和保護措施，包括盡早使用耐事故燃料、適當的處理核廢料設施、為所有關閉反應爐活動、管理所花費燃料及核廢料提供經費，以及向執委會提出遵循標準的全面報告。執委會採取過渡性的做法，目的就是要建立一個全面的架構確保會員國規定高度安全的核電廠，因此核發給在歐盟內建造或營運核電廠執照時，應根據一個全面實地評估與核電廠的特別評估<sup>68</sup>。

為確保 2022 年冬季的能源供應，歐盟鼓勵會員國節能與改善能源效率，但會員國間存在不同的天然氣儲存量與分配能力，雖然會員國協議在 2022 年冬天減少天然氣需求的 15%，此一協議在 2022 年 8 月生效，但是否能順利執行此一協議仍是

未知數，尤其是匈牙利與波蘭怨言不斷，批評歐盟限制規則的正當性與有瑕疵的法律依據。歐盟禁止俄羅斯煤礦進口在 8 月 11 日生效、禁止石油進口將在 12 月生效，在四個月的過渡時期，歐盟增加從美國、澳洲、南非與印尼進口煤礦，德國、義大利、奧地利、荷蘭與丹麥宣布重新使用煤礦的火力發電。顯然在面對即將到來的冬季，歐盟能源政策優先順序是應先降低對俄羅斯天然氣的依賴，然後才是降低高碳排，這也是德國延緩關閉核電廠時程的一個重要原因。

短期內核能僅能有限的解決歐盟所面臨的能源危機，畢竟核能並不是 21 世紀能源挑戰的萬靈丹，但生質能並不能夠解決目前的能源危機，停止對俄羅斯天然氣進口的依賴，若不使用核能，就必須使用煤的火力發電，但若再使用煤的火力發電，又會造成環境及地緣政治的衝擊，歐盟的煤主要也來自俄羅斯進口！顯然歐盟執委會應思考擴大發展再生能源與更有效率的掌控石化燃料的來源，這也是執委會在 2022 年 3 月 8 日提出 REPowerEU 計畫<sup>69</sup>以回應天然氣危機，在每年減少三分之二的俄羅斯天然氣進口，以及在 2030 年以前達到完全停止對俄羅斯燃料的依賴，同時採行多元供應商調整能源政策、增加液化

《註 68》<https://eur-lex./EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0071>, last visited 2022/8/20.

《註 69》REPowerEU 計畫是一個節能、生產清淨能源與多元化能源供應的計畫，以建構一個新的能源基礎設施和系統，目的在於加速清淨能源轉型及提高歐盟的能源獨立。執委會希望在 2030 年以前可以完全不依賴俄羅斯的化石燃料（石油及天然氣）。

天然氣的比例、大幅投資於再生能源與採取能源效率政策。

### 三、友善適居的生存環境

針對友善適居的生存環境，歐盟將致力於健康的生態系統，以加強治理結構解決全球的生物多樣危機，積極遵循聯合國環境計畫（UN Environment Programme），2021 年的「循環經濟與資源效率全球聯盟」（Global Alliance on Circular Economy and Resource Efficiency）具體推動「零污染：人人享有健康星球的途徑」（Zero Pollution: Pathway to a Healthy Planet for All）。歐盟執委會在 2021 年 5 月 12 日通過「邁向空氣、水與土壤零污染」（Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil）的行動計畫，以期在 2050 年以前以化學產品永續策略（Chemicals Sustainability Strategy）達到無毒的環境，以保護生物多樣與生態系統<sup>70</sup>。

### 四、永續的食品系統

永續的食品系統係指從生產、運輸、加工處理、商品化與消費的食品生命週期每個步驟應進行綠色轉型，以確保社會、環境與經濟的永續<sup>71</sup>。歐盟提出「從農場

到餐桌策略」（Farm to Fork Strategy）<sup>72</sup> 以致力於降低全球的溫室氣體排放。

### 五、國際海洋治理

在促進健康的海洋、阻止生物多樣的喪失與對抗氣候變遷上，國際海洋治理扮演著重要的角色，2016 年時歐盟發展國際海洋治理議程（International Ocean Governance Agenda），成為全球倡議國際海洋治理的第一個經濟體。國際海洋治理議程為一個國際海洋治理論壇，成立了一個平台以供所有的利害關係人分享海洋治理的專業知識、瞭解、經驗與良好實踐；換言之，國際海洋治理議程融合了「綠色政綱」與聯合國 2030 永續發展議程（UN 2030 Agenda for Sustainable Development）<sup>73</sup>。

### 六、水資源外交

由於全球水資源與生態系統惡化，嚴重缺水現象已經構成生存威脅，因而水資源已經成為一個新的外交政策議題。水資源安全（water security）也成為全球愈來愈嚴重的問題，主要是在人類生活無所不在都有用水的問題，不僅是人的基本需求，而且在工業、發電或農業等其他領域，人口增加及氣候變遷明顯影響全球的

---

《註 70》*supra note 58*.

《註 71》*supra note 58*.

《註 72》陳麗娟，〈從歐盟綠色政策看共同農業政策之發展及其對國際貿易法之影響〉，《貿易政策論叢》，第 33 期，2021 年，頁 379-380。

《註 73》*supra note 58*.



水品質及供應，水資源問題成爲國內或國際衝突的根源<sup>74</sup>。

2018年11月19日外交事務理事會（Foreign Affairs Council）通過歐盟水資源外交（EU Water Diplomacy）<sup>75</sup>，強調邊界水資源合作與治理，提供人民安全及衛生的飲用水屬於保障適當生存標準的構成部分，亦屬於依據聯合國人權憲章決議（UN HRC Resolution）<sup>76</sup> 歐盟的人權保障承諾。歐盟的水資源外交目標爲運用在歐盟內長期及積極的水資源合作經驗，成爲和平、安全與穩定優先的外交工具，以預防或減緩水資源取得的緊張關係和衝突，歐盟保障人類有飲用水安全及衛生的權利，這也是聯合國2030永續發展議程與永續發展目標的一部分。爲確保政治穩定與維護人權，歐盟在其境內運用跨邊界的水資源治理，歐盟認爲這種方式亦可適用於其他區域<sup>77</sup>。

水資源管理與水資源外交具有軟實力的潛能（soft power potential），在國際

關係愈來愈重要。在歐盟境內，飲用水的衛生及品質的水資源管理與跨邊界合作，這種模式也可以解決全球水資源的挑戰。隨著氣候變遷嚴峻衝擊了飲用水品質及數量、水衛生、洪水預防、氣候變遷減緩及調整等的水資源問題，因此會員國集體支持歐盟修正水資源架構指令（Water Framework Directive），如何使水資源再利用成爲檢討的重點<sup>78</sup>。會員國進行區域合作取代或補充歐盟的水資源合作，同時以雙邊合作方式在國際平台（international platform）進行水資源管理及治理技術移轉。歐洲對外行動處也逐漸在對外行動上負責與水資源相關的活動。歐盟的水資源外交需要強大的科學背景，因爲每個區域水資源管理應考量當地的地理、政治與社會經濟的條件及狀況<sup>79</sup>。歐盟具有規範實力，也自認應保護人類有權取得一般用水、飲用水、在第三國的政治穩定、和平及安全，未來歐盟的水資源外交在全球的水資源治理將愈來愈重要。

《註74》 Grey/Sadoff (2007), Sink or Swim? Water Security for Growth and Development, *Water Policy*, 9, No.5, pp.547-548.

《註75》 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13991-2018-INIT/en/pdf>, last visited 2018/11/30.

《註76》 UN HRC Resolution, A/HRC/RES/39/8.

《註77》 *supra note 75*.

《註78》 Council of the European Union, “Programme of the Romanian presidency of the Council of the European Union”, 1 January-30 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/37974/romanian-presidency-programme.pdf>, last visited 2019/6/10.

《註79》 Arun Elhance (2000), “Hydropolitics: Grounds for Despair, Reasons for Hope”, *International Negotiation*, 5, No.2, p.202, <https://ukaz.cuni.cz>, last visited 2019/3/10.

## 七、小結

隨著京都議定書減碳排放開始實施，歐盟自 2005 年起實施碳排放交易制度，成功的履行降低碳排放的義務。另一方面，歐盟訂定一系列環境法規，以落實氣候外交的目標。歐盟對脫碳的努力展現在一個廣泛規範的工具箱 (toolbox)，針對能源與氣候議題有效將這些規範工具運用到對抗氣候變遷、貿易、對外經濟政策上，例如運用自由貿易協定連結氣候行動，明顯地就是嘗試運用經濟方法實現非市場的目標，歐盟努力以氣候及能源策略致力於能源轉型，認為應投入更多的努力發展整合的生態外交途徑，以期歐盟可以在全球層級協助其他國家進行合理的能源轉型<sup>80</sup>。在 2015 年巴黎氣候協定生效後，透過能源聯盟 (Energy Union) 的治理機制，歐盟改善氣候外交的法律架構。在歐盟層級，歐盟公布了法規規範環境與永續能源，要求以創新科技達到聯合國 2030 議程與巴黎氣候協定目標；在國際層級，歐盟致力於永續能源的全球治理，除了 UNFCCC 外，運用聯合國海洋法公約 (UN Convention on the Law of the Sea) 與其他的區域海洋公約規範來自海洋的能源資源及生產、能

源憲章條約 (Energy Charter Treaty) 及其能源效率議定書 (Protocol on Energy Efficiency) 以規範能源的國際貿易<sup>81</sup>。

總而言之，歐盟獨特的法律制度亦加強其氣候外交的施行，例如歐盟的碳排放交易制度是全球第一個碳交易市場，「綠色政綱」本質上是歐盟的脫碳計畫，目標就是重新設計支援從電力到家庭、工業、交通運輸、農業個別產業的制度，逐步規定共同的分類制度，詳細規定應考量永續投資的項目。涉及能源安全的事項，歐盟採取了發揮更大的催化作用，以加強其能源外交。執委會利用其愈來愈多的職權弱化會員國的能源決策，也就是將對外的能源政策職權提高到超越國家層級由歐盟行使<sup>82</sup>，歐盟可以在地緣經濟領域更進一步策略性運用其監管工具<sup>83</sup>。

## 肆、歐盟新的貿易策略納入環境保護目標

### 一、調整新的貿易策略落實綠色外交

2021 年 2 月 18 日執委會提出貿易政策檢討，重新訂定未來幾年的貿易策略，定調為一個開放、永續和果斷的貿易政策 (open, sustainable and assertive trade

《註 80》*supra note 64*.

《註 81》Minas/Ntousas, *supra note 30*, at 6-7.

《註 82》Thaler/Pakalkaite (2021), Governance Through Real-Time Compliance: The Supranationalisation of European External Energy Policy, *Journal of European Public Policy*, 28, No.2, pp.208-228.

《註 83》Goldthau/Sitter (2020), Power, Authority and Security: The EU's Russian Gas Dilemma, *Journal of European Integration*, 42, No.1, pp.111-127.

policy)<sup>84</sup>，準備迎接 2030 年的世界。執委會將永續作為新的貿易策略核心，支持經濟根本的轉型到氣候中和的經濟，此一貿易策略包括一系列的行動，聚焦於更嚴格的全球貿易規則與致力於歐盟的經濟復甦。貿易政策應完全支持綠色經濟及數位轉型，領導全球致力於改革 WTO，特別是全球對貿易及氣候、數位貿易新規則、加強解決競爭扭曲的規則及恢復有拘束力爭端解決制度的承諾。整體而言，歐盟新策略應加強貿易的能力、支持數位及氣候轉型，首先應致力於實現歐盟綠色政綱的目標；接著，應廢除在數位經濟不公平的貿易障礙，以受惠數位科技的貿易，透過加強聯盟，例如跨大西洋的夥伴關係、鄰近國家等，歐盟可以更能夠面對全球的變遷<sup>85</sup>。

貿易是歐盟最有力的一個工具，它是歐盟經濟繁榮及競爭力的關鍵，足以支持具活動力的單一市場與果斷的對外行動。歐盟有一個開放的貿易制度，可以說是全球最大的農產品、製造品及服務的貿易商，也是最大的接受與對外的直接投資

者。由於歐盟對於共同貿易政策享有專屬權，在 WTO 歐盟以一個聲音（one voice）與全球貿易夥伴進行對話<sup>86</sup>。

2006 年歐盟執委會貿易總署公布了「全球歐洲」（global europe）<sup>87</sup> 貿易策略，明確指出雙邊自由貿易協定是歐盟保障歐洲企業開發新市場與可獲利市場的重要方法，並將要求貿易夥伴應給予更多的智慧財產權保護與減少非關稅貿易障礙。自 2007 年開始，歐盟積極與許多貿易夥伴談判自由貿易協定，超越 WTO 自由貿易及開放市場的範疇，同時涵蓋與貿易有關的議題，例如環境保護、勞工權益保障、人權保護、永續發展等，因而有「新世代自由貿易協定」之稱<sup>88</sup>。歸納而言，自 2006 年起，歐盟對外貿易政策納入環境保護議題，且歐盟運用市場與經濟實力（market and economic power），藉由單邊及雙邊的貿易合作輸出其環境標準<sup>89</sup>，因此談判及簽署新一波以競爭為導向的自由貿易協定<sup>90</sup>，不僅包含了與貿易有關的氣候變遷、生物多樣及其他全球環境措施條

---

《註 84》COM (2021) 66 final..

《註 85》European Commission (2021.2.18), “Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy”, Brussels, IP/21/644.

《註 86》COM (2021) 66 final., p.1.

《註 87》COM (2006) 567 final..

《註 88》「新世代自由貿易協定」，請參酌陳麗娟（2019），〈歐盟新世代自由貿易協定新趨勢之研究〉，《國季刊》，第 534 期，頁 1-27。

《註 89》Marise Cremona (2004), The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity, *Common Market Law Review*, 41 (2), p.557.

《註 90》European Commission, Working Paper on “global Europe: competing in the world-A contribution to the EU’s growth and job strategy”, SEC (2006) 1230.

款<sup>91</sup>，而且支持歐盟在多邊環境談判的地位<sup>92</sup>。

執委會新的貿易策略描繪落實「綠色政綱」對外議題的指引，施行新的貿易策略就是要「綠化」貿易協定與影響貿易夥伴。雖然進入 21 世紀，歐盟已經簽署了一系列的自由貿易協定，但歐盟與美國、中國間的貿易緊張關係，執委會因此重新檢討貿易政策，貿易的開放是歐盟統合的基石，也是歐盟防禦及散播其價值與滿足其需求的有效方法，應以規則規範貿易，以保障公平與平等的競爭，在貿易領域當務之急是改革 WTO，以調整目前貿易實務的法律，尤其是針對中國的國有資本主義 (state capitalism)，歐盟仍是將美國視為優先的合作夥伴。

雖然貿易政策主要目標為提高歐洲企業與人民的貿易及商機，但亦應致力於支持「綠色政綱」的所有目標，包括在 2050 年以前達到氣候中和的目標。為落實「綠色政綱」與「歐洲數位策略」(European Digital Strategy)，歐盟需要一個新的貿易政策策略，一方面要支持達到對內與對外的政策目標與符合完全實現施行聯合國永

續發展目標承諾促進更大的永續發展。從新冠肺炎疫情復甦與致力於綠色及數位轉型，以及邁向建構一個更有韌性的歐洲，因此貿易政策必須完全發揮作用<sup>93</sup>。

貿易政策支持歐盟的開放策略自主，尤其應支持歐盟地緣政治的利益，藉由與貿易夥伴的緊密合作支持多邊主義與以規則為基礎的國際秩序，而現行的國際經濟治理架構未能有效發揮作用，因此改革 WTO 已經是當務之急，故促使全球制度發揮作用才能支持全球經濟復甦、體面的工作 (decent work)，致力於永續發展與綠色轉型<sup>94</sup>。跨大西洋關係是全球最大與經濟上最重要的夥伴關係，主要是歐盟與美國有共同的利益與價值<sup>95</sup>，因此歐盟與美國應共同改革 WTO，包括加強解決競爭扭曲的能力與致力於永續發展，緊密合作經濟的綠色轉型及數位轉型。例如新的貿易策略強調優先加強與美國的夥伴關係，主要是拜登總統亦有意願與歐盟合作改革 WTO，以解決競爭扭曲與致力於永續發展，並且有新的願景緊密合作致力於經濟的綠色及數位轉型<sup>96</sup>。同時，執委會也希望建構韌性的供應鏈，以期致力於新冠肺

《註 91》Elisa Morgera, *supra* note 3, at 174-203.

《註 92》Elisa Morgera (2012), Bilateralism at the Service of Community Interests? Non-Judicial Enforcement of Global Public Goods in the Context of Global Environmental Law, *European Journal of International Law*, 23 (3), pp.743-767.

《註 93》COM (2021) 66 final., p.1.

《註 94》COM (2021) 66 final., p.8.

《註 95》A new EU-US agenda for global change, JOIN (2020) 22 final.

《註 96》COM (2021) 66 final., pp.8-9.

炎疫情後歐盟的經濟復甦，凡此種種，有助於改善歐盟、美國與中國三方的緊張關係，雖然美國與中國的貿易關係仍相當緊張，但歐盟仍將繼續與中國合作，在追求自己的利益與價值上，希望建構一個以規則為基礎的國際秩序<sup>97</sup>。

歐盟支持多邊主義，但雙邊貿易協定是歐盟與志同道合夥伴（like-minded parties）建立聯盟，協助歐盟滿足其地緣政治的目標，尤其是與任何一個 G20 金融高峰會議成員的貿易協定均應盡可能以共同實現氣候中和為目標，亦包括達到生物多樣的目標。新的貿易策略強調，未來歐盟簽署貿易協定除抓住商機外，應確保貿易協定符合「綠色政綱」。新的貿易策略亦強調，未來歐洲單一市場應作為氣候行動及防制生物多樣損失的驅動力，因此進口商品應遵循歐盟的標準與規範，也就是生產方法應是合法正當與符合倫理要素或應保護全球的環境。執委會亦表明這些條件將納入後續的碳邊界調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism，簡稱 CBAM）<sup>98</sup>、進口的木材與實地查核的法

案。歐盟雙邊貿易協定的永續發展專章，象徵締約國對人權、勞工權利與環境保護的承諾，鼓勵與簽約國（貿易夥伴）在這些領域的合作，在永續發展專章同時亦規範有法律拘束力的爭端解決小組（Dispute Settlement Panel），與 WTO 有貿易制裁效果的爭端解決機制不同，歐盟希冀透過爭端解決機制避免貿易制裁，藉由調解與合作要求貿易夥伴有效的履行承諾，例如 2021 年 1 月因為韓國<sup>99</sup> 未履行國際勞工組織核心標準，已違反自由貿易協定永續發展專章的規定，歐盟即透過爭端解決機制要求韓國保證有效施行對勞工權益的承諾<sup>100</sup>。

歐盟應加強與周邊鄰近國家的關係，並深化與非洲及亞洲國家的關係。為協助在全球履行地緣政治的目標，歐盟與志同道合夥伴的關係應分門別類，包括透過廣泛的貿易協定與網絡，加強與夥伴維持關係。歐盟的自由貿易協定已經成為追求價值及利益加強合作的平台，尤其是在亞太地區、拉丁美洲與加勒比海地區國家維持良好的關係<sup>101</sup>。

《註 97》Steven Blockmans, *The EU's New Trade Policy: An Autonomous Assertion of Strategic Objectives?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, p.6.

《註 98》2022 年 6 月 22 日歐洲議會完成 CBAM 規章的第三讀程序。關於 CBAM，請參酌陳麗娟（2022），〈歐盟「綠色政策」下碳邊界調整機制之發展趨勢〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 4 期，頁 1-44。

《註 99》歐盟與韓國在 2007 年開始談判全面的自由貿易協定（comprehensive free trade agreement），於 2010 年簽署了第一個新世代自由貿易協定，並於 2011 年生效施行。

《註 100》<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2238>., last visited 2021/11/1.

《註 101》COM (2021) 66 final., p.9.

## 二、以綠色外交為途徑改革 WTO

貿易政策中期的三個核心目標<sup>102</sup>為：(一)符合綠色與數位目標，支持歐盟的經濟復甦與根本轉型；(二)形塑更永續與更公平全球化的全球規則；與(三)在六個關鍵領域達成歐盟的目標，即改革 WTO、支持綠色轉型及促進負責任和永續的價值鏈、支持數位轉型及服務貿易、加強歐盟的規範影響力、加強與鄰近區域、想加入歐盟的國家及非洲的夥伴關係，以及加強施行與落實貿易協定及確保公平的交易環境。換言之，就是希冀形成「布魯塞爾效應」(Brussels effect)<sup>103</sup>，藉由歐盟規範政策的「軟實力」(soft power)成為「市場力」(market forces)的結果，例如一般個資保護規則 (General Data Protection Regulation, 簡稱 GDPR) 與對化學產品的註冊、評估、許可和限制規則 (Registration, Evaluation, Authorization, and Restriction of Chemicals, 簡稱 REACH)<sup>104</sup>，在全球都產生相當的規範效力<sup>105</sup>。歐盟持續扮演全球的環境保護

領導者，主要是輸出其境內的規則，也就是在國際社會的環境法規訂定上強力主張，而成為國際規則<sup>106</sup>。歐盟運用間接的途徑形塑全球的環境法規，致力於環境保護，但距離全面保護生態系統的生態完整性 (ecological integrity) 仍有很長的路要走。一直以來，歐盟以積極塑造全球規則和標準聞名，在氣候及環境的議題上，歐盟向外推動其政策方針，因此歐盟被認為有強大的全球監管權 (global regulatory power)，畢竟歐盟的市場規模僅次於美國市場，擁有將近 5 億消費人口的歐洲單一市場是歐盟扮演全球角色的一個前提要件，因而逐漸產生所謂的「布魯塞爾效應」。

改革 WTO 是歐盟接下來的重要任務，在 2021 年執委會的貿易政策檢討附件一描繪改革 WTO 的重點，應邁向永續與有效的多邊貿易制度，對抗氣候變遷與環境惡化是歐盟「綠色政綱」的首要目標，貿易工具應作為與支持全球轉型至一個氣候中和的經濟，包括加速投資於清淨能源與促進循環、負責任及永續的價值鏈，即

《註 102》COM (2021) 66 final., pp.9-11.

《註 103》Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, 2020 Oxford: Oxford University Press.

《註 104》對於進口到歐盟市場的所有化學品，歐盟強制要求應註冊、評估和許可，並實施安全的監控，自 2007 年 6 月 1 日起生效施行，由歐洲化學品管理局負責管理。

《註 105》Steven Blockmans, *supra note 97*, at 3.

《註 106》Daniel R. Kelemen (2010), Globalizing European Union Environmental Policy, *Journal of European Public Policy*, 17, No.3, pp.335-349.

促進負責任的商業行爲，尊重環境、人權及勞工標準，同時創造永續產品及服務的條件與機會。改進多邊架構應支持綠色轉型到氣候中和、友善環境與韌性的經濟，因此歐盟將與志同道合的夥伴在 WTO 追求更環保的目標，結合貿易與氣候倡議，促進貿易支持體面的工作及社會公平。歐盟廣泛的雙邊貿易協定網絡應促進綠色科技、商品及服務貿易、綠色投資，除貿易與永續發展專章外，應在歐盟的貿易及投資協定持續擴大永續的規模，以支持清淨及更有效率的生產方法及技術，對綠色產業及服務創造市場進入的機會，協助歐洲的再生能源產業可以安全進入第三國市場，確保在原料及能源產業無扭曲的貿易及投資。對於未來的貿易協定，執委會將提案一個永續食品制度專章，以及更有效率施行巴黎氣候協定及生物多樣公約 (Convention on Biological Diversity) <sup>107</sup>。

歐盟的貿易與投資協定，以及普遍優惠關稅制度在促進尊重核心的人權及勞工權益，應扮演重要的角色，特別是對童工的零容忍 (zero tolerance)、協助開發中

國家降低貧窮、依據國際價值及原則創造工作機會。執委會將擴大在協定的適用範圍，特別是考慮在 2021 年提出的在貿易協定有效施行與落實貿易暨永續發展專章的 15 點行動計畫 (15-point action plan) <sup>108</sup>。總而言之，歐盟一直運用貿易協定作為新的工具落實氣候外交，在與韓國、加拿大、新加坡、日本、越南的自由貿易協定均有貿易暨永續發展專章，即為明證。歐盟在 2016 年公布的全球策略 (global strategy) <sup>109</sup> 亦承諾實施永續發展與巴黎氣候協定降低碳排放目標。可以預期的是，新的貿易政策措施 (尤其是自由貿易協定) 將成為歐盟推動綠色外交的重要方法，以期扮演全球領導角色以解決氣候變遷的嚴峻挑戰。

## 伍、歐盟印太戰略的綠色外交主張

經濟全球化 (economic globalization) 的現象，透過洲際貿易及投資而使得全球經濟相互緊密連結在一起，事實上，世界貿易已經逐步形成歐盟、北美洲美

《註 107》COM (2021) 66 final., p.12.

《註 108》COM (2021) 66 final., p.3。15 點行動計畫內容主要可以分為四種類型：(一) 合作：1. 會員國與歐洲議會的合作；2. 會員國與國際組織的合作。(二) 市民社會之參與角色：1. 市民社會的監督角色；2. 負責任的商業行爲；3. 在整體的自由貿易協定擴大市民社會的範圍。(三) 具體行動：1. 會員國優先項目的談判及施行；2. 及早批准核心公約；3. 果斷執法；4. 加強氣候行動的承諾；5. 勞工健康及安全、勞動檢查；6. 能力建構；7. (財務) 資源；8. 定期評估、檢討施行的效果。(四) 透明及溝通：1. 更透明及更好的溝通；2. 對貿易永續發展提交有時限的回應。

《註 109》European Union (2016), *Supra note 35*, last visited 2022/1/14.

墨加自由貿易區 (United States-Mexico-Canada Agreement, 簡稱 USMCA)<sup>110</sup> 與亞太經濟合作會議 (通稱為亞太經合會, Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC)<sup>111</sup>。雖然 APEC 不是區域經濟組織, 只是一個經濟論壇, APEC 所做的決議僅具建議性質, 並不具實質拘束力, 但 APEC 成員涵蓋環太平洋國家, 不僅涵蓋 ASEAN (Association of Southeast Asian Nations, 通稱為東南亞國協)<sup>112</sup> 重要的成員外, 還有美國、加拿大、墨西哥、俄羅斯、中國、韓國、日本、臺灣、澳洲、紐西蘭、秘魯等環太平洋國家的參與, APEC 也成為亞太地區各國針對特定議題交流意見形成共識的重要場域。

自 2010 年以來, 歐盟積極與亞洲國家進行貿易談判及簽署自由貿易協定<sup>113</sup>, 顯示亞洲地區重要的地緣政治關係與意涵。歐盟是全球環境產品進出口的領導者, 其次是中國及其他的 APEC 成員。亞

太地區是歐盟非常重要的出口市場, 綠色成長 (green growth) 是歐盟經濟及環境政策的核心, 開放貿易環境產品及服務有助於達成綠色成長, 而亞太地區貿易夥伴是全球環境產品貿易最重要的國家, 因此歐盟積極在 WTO 及其自由貿易協定推動環境產品及服務的自由貿易。2014 年 7 月時, 17 個 WTO 成員 (歐盟、澳洲、加拿大、中國、哥斯大黎加、臺灣、香港、日本、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、新加坡、美國、以色列、土耳其與冰島) 開始談判環境產品協定 (Environmental Goods Agreement, 簡稱 EGA) 以消除環境或綠色產品的貿易障礙, 藉由協助清淨空氣及水、管理垃圾、提高能源效率、控制空氣污染、產生再生能源的產品, 以直接致力於環境保護及減緩氣候變遷的衝擊。環境產品協定屬於複邊協定性質, 因僅部分 WTO 成員參與談判, APEC 成員同意 54 項產品名單在 2015 年以前降低關稅到

---

《註 110》加拿大、美國與墨西哥在 1992 年 8 月 12 日簽署北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement), 並於 1994 年 1 月 1 日正式生效, 成立北美自由貿易區。2018 年 9 月 30 日, 加拿大、美國與墨西哥修正更新北美自由貿易協定, 更名為美國—墨西哥—加拿大協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, 簡稱 USMCA)。

《註 111》APEC 成立於 1989 年, 現有 21 個成員, 是亞太地區最具影響力的經濟合作官方論壇。這 21 個成員為澳洲、汶萊、加拿大、智利、中國、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、秘魯、俄羅斯、新加坡、泰國、臺灣、美國、越南。

《註 112》自 1967 年成立時起, 秉持著合作、友好及不干涉三大原則, 致力於在亞太地區的和平與穩定, ASEAN 有超過 6 億的人口, 而成為全球最大的區域市場之一。ASEAN 的 10 個成員為汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國與越南。

《註 113》歐盟已經與韓國、新加坡、日本、越南簽署了雙邊自由貿易協定, 目前正在與泰國、印尼、馬來西亞等國家進行自由貿易談判。



5% 以下，希望逐步擴大產品名單及其他 WTO 成員<sup>114</sup>。畢竟多邊的環境協定透過擬定環境要件，通常可以創造出全球產業一體適用的要件，有助於提高更公平的交易環境，當然在 WTO 架構完成立法，更有助於國際環境政策的落實與推動全球的環境治理。相當程度上，在環境保護的綠色外交上，環境產品協定亦扮演著重要的角色。

全球價值鏈 (global value chains) 的興起成爲新的世界貿易模式，尤其是亞洲國家在全球價值鏈中成爲「亞洲工廠」(factory Asia)，1960 年代日本開始出口電子及消費產品，亞洲首次展現全球的製造實力 (manufacturing power)，接著臺灣與韓國亦在日本的帶領下成爲重要的亞洲製造廠。1979 年中國改革開放後改變了遊戲規則，2005 年時中國已經取代日本成爲亞洲區域生產網絡的中心<sup>115</sup>。亞洲地區的印度洋及太平洋已經是全球價值鏈最重要的樞紐，欠缺地緣關係的歐盟也極力加強與

亞洲的關聯，而以經貿關係及促進全球永續發展加強在亞洲地區的呈現。亞洲與亞太地區也已經成爲歐盟貿易及投資的重要夥伴，以 2014 年的統計資料爲例，歐盟是中國最大的貿易夥伴，而中國是歐盟的第二大貿易夥伴；日本、韓國與印度分居歐盟第七大、第八大與第九大貿易夥伴；ASEAN 是僅次於美國及中國，歐盟的第三大貿易夥伴，而歐盟是 ASEAN 的第二大貿易夥伴<sup>116</sup>。

對於歐盟而言，地緣政治的競爭已經威脅到供應鏈、人權的普世價值、遵循國際法、貿易及投資的互惠與連結。因此，歐盟必須在整個印太地區透過運用高標準的自由貿易協定以展現其經濟實力，尤其應致力於全球議題，例如氣候變遷、海洋安全<sup>117</sup>。2021 年 4 月 19 日外交部長理事會通過「歐盟印太地區合作戰略」(EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)<sup>118</sup>，呼應日本與美國的國際政治主張，表明歐盟加強在印太地區的戰略焦

《註 114》European Commission, “The Environmental Goods Agreement (EGA): Liberalising trade in environmental goods and services”, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1116>, last visited 2022/2/18.

《註 115》Alessia Amisghini (2016), *EU external trade strategy vis-à-vis Asia*, European Parliament’s Committee on International Trade, pp.10-11.

《註 116》Alessia Amisghini, *supra note* 115, at 13.

《註 117》Frédéric Grare, “The EU’s Indo-Pacific strategy: A chance for a clear message to China and Europe’s allies”, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/article/the-eus-indo-pacific-strategy-a-chance-for-a-clear-message-to-china-and-europes-allies/>, last visited 2021/6/22.

《註 118》Council of the EU (2021.4.19), “Indo-Pacific: Council adopts conclusions on EU Strategy for Cooperation”, Press release, 7914/21.

點、呈現、行動意圖，且對於歐盟利益主要戰略的重要性，在此一區域愈來愈充滿挑戰與關係緊張，因此合作戰略的目標在致力於區域穩定、安全、繁榮及永續發展。印太地區從非洲東岸到太平洋的海島國家，歐盟將有一個長期的關注焦點，以支持民主、人權、法治及尊重國際法為基礎。「歐盟印太地區合作戰略」凸顯歐盟體認到印太地區愈來愈重要，應加強與該區域夥伴的合作。

印太地區航行自由與安全成爲全球經貿議題的核心，美國、日本、中國、印度等國在印太地區角力成爲地緣政治緊張關係的根源，由於欠缺地緣關係連結，除法國外，歐盟的印太戰略相對溫和，因此歐盟只能「理性」呼籲在地各國應以聯合國海洋法公約爲基礎維護印太地區的航行自由與安全，強調與美國及志同道合的夥伴加強合作關係，以減緩對中國經濟及軍事崛起的擔憂<sup>119</sup>。相對於美國、日本、印度、澳洲等國在印太地區的軍事作爲，歐盟可說是相當溫和理性，訴諸全球價值鏈與自由貿易協定的方法，運用綠色外交要求各國履行各項國際協定的義務，這也凸顯遵循國際法一貫的「條約必須遵守原則」(pacta sunt servanda)。

歐盟的印太戰略強調七個優先領域，

即永續及融合繁榮、綠色轉型、連結、安全與防衛、人的安全。這些優先事務隱含著與印太區域國家的氣候外交、建立綠色聯盟、加強在研究及創新的合作、建立更韌性及永續的全球價值鏈。合作是歐盟印太戰略的中心要旨，特別是與碳排大國的中國持續加強氣候合作，歐盟地緣政治已經外展到印太區域，致力於區域的災害風險降低、氣候行動、生物多樣的保護、發展援助<sup>120</sup>。印太地區已經成爲國際政治的焦點，對於國際氣候外交努力至關重要，歐盟透過「印太地區合作戰略」與印太地區的國家進行對抗氣候變遷的合作，清淨能源、氣候變遷調適、城市韌性、能源效率與生物多樣保護已經成爲主要的合作議題<sup>121</sup>。

## 陸、結論

環境議題已經成爲現階段貿易談判的要素，這也顯示歐盟更關注全球化造成的環境影響，歐洲的民意普遍支持歐盟提出強勢的環境規範架構，要求貿易夥伴接納歐盟的環境政策及價值。歐盟致力於促進全球的永續發展，逐步將環境議題納入外交關係與貿易政策，強調全球合作致力於環境保護，應加強聯合國的制度，在自由貿易規則與多邊環境協定間尋找更大的平

《註 119》Alessia Amisghini, *supra note* 115, at 32.

《註 120》Dhanasree Jayaram (2021), Geopolitics, Science and Climate Diplomacy in the Indo-Pacific: An Assessment, *Science Diplomacy Review*, Vol.3, No.3, p.10.

《註 121》Dhanasree Jayaram, *supra note* 120, at 13.

衡。因此，歐盟主張永續發展策略應擬定一個長期的永續願景架構，應在全球共同致力於經濟發展、社會融合與環境保護。面對目前氣候變遷的嚴峻挑戰，歐盟強調貿易政策應持續支持綠色成長及氣候變遷的目標，並在其他領域，例如能源、資源效率與在生物多樣保護促進綠色成長，因此貿易與永續發展的重要性成為歐盟在國際社會的主要目標。

過去幾年，在全球與區域層級，歐盟非常積極參與多邊的環境談判，實際上簽署了大約 50 個多邊環境協定<sup>122</sup>，而在 2009 年 12 月里斯本條約生效後，不僅增訂歐盟對外行動的職權，並且提升歐盟施行對外環境政策的行為能力<sup>123</sup>。因此，歐盟不僅可以針對環境政策參與決策程序及締結國際環境協定，而且可以參與國際環境治理論壇。

氣候變遷成為全球面臨嚴峻的挑戰，2015 年巴黎氣候協定顯示國際氣候外交有了重要的突破。歐盟亦為巴黎氣候協定

的締約成員，亦積極致力於氣候變遷外交事務，推動清淨能源科技以提升競爭力與促成巴黎氣候協定的生效施行。由於美國前總統川普退出國際氣候體系<sup>124</sup>，因而導致歐盟的市場及規範實力引領全球的氣候政策，對內在單一市場形塑環境政策及法律秩序，同時對外藉由國際談判推動氣候外交、清淨能源科技與永續能源，尤其是透過貿易談判及海外的發展援助，歐盟因此成為全球氣候外交的先驅與領航者。

歐盟的環境法與全球環境治理致力於管理及減緩經濟活動對環境的衝擊，同時促進歐盟經濟發展的條件。作為一個全球角色，歐盟致力於賦予永續發展特別的意義，以作為全球社會及環境治理的規範模式，主張永續應邁向一個低碳經濟的現代化生態環境，也就是歐盟要確保在國際環境治理的關聯性。隨著全球環境標準制定愈來愈多的競爭現象，歐盟努力尋求全球環境的領導地位，2009 年在哥本哈根舉行

《註 122》[http://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/agreement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreement_en.htm), last visited 2019/4/4.

《註 123》Eeckhoutte/Corthaut (2017), “The Participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations Post Lisbon”, *Yearbook of European Law*, 36, pp.749-809.

《註 124》川普總統於 2017 年 6 月 1 日宣布退出巴黎氣候協定，他的論點與小布希總統類似，小布希總統拒絕簽署京都議定書的理由是認為應保護美國勞工的利益，遵循巴黎氣候協定會使美國在面對新興經濟體中國時，蒙受損失。美國不願意認同全球氣候制度，對於全球氣候變遷行動形成一個「領導鴻溝」(leadership gap) 缺憾，畢竟美國、歐盟與中國為全球三大高碳排經濟體。川普總統的作為反而更加強歐盟在全球氣候變遷議題上的角色與行動力，尤其是加強與中國、加拿大等重要夥伴間的合作。Valentin Steinhauer (2018.4), “Leaving the Paris Agreement: The United States’ Disengagement from the Global Climate Regime and its Impact on EU Climate Diplomacy”, EU Diplomacy Paper, [www.co.europa.eu/EUDP](http://www.co.europa.eu/EUDP), last visited 2022/9/24.

的 UNFCCC 已經奠定了歐盟全球環境領導者的地位。另一方面，關於環境的歐盟對外行動亦與歐盟對內的環境政策緊密連結，透過對外行動，歐盟可以推動氣候外交或生態外交促成全球各國減緩氣候變遷的衝擊。

在 2013 年第七個環境行動計畫與 2015 年「貿易無所不包」策略，歐盟透過貿易擴大環境政策目標，因此之後的自由貿易協定均會含有環境與永續發展專章。執委會的「貿易無所不包」文件強調負責任的貿易及投資，在談判上運用貿易協定及貿易優惠制度在全球促進永續發展、人權、公平及符合倫理的貿易、反貪腐等價值，並擴大利益到生產鏈，同時也促進企業社會責任，在促進永續發展上提供給消費者產品及服務的環境資訊。新世代自由貿易協定主要以貿易暨永續發展專章規範環境保護，貿易發展不應犧牲環境或勞工權益，而是應促進永續發展，並納入多邊環境協定、國際勞工組織相關的公約、巴黎氣候協定等。

2019 年「綠色政綱」創設了新的綠色外交，歐盟得以檢討過去的氣候及能源外交成果，同時創造一個更有效、更連貫的外交策略及工具箱，以影響及協助第三國

邁向綠色轉型，2021 年第 26 屆聯合國氣候會議（COP 26）就可以看到歐盟在國際社會的角色與影響力。在 2009 年 12 月里斯本條約生效後，歐盟積極運用對外行動納入環境保護與永續發展目標，依據「綠色政綱」推動綠色外交，同時加強歐盟既有的氣候行動及能源轉型的外交範圍。凡此種種，均可看出歐盟以綠色外交參與全球治理的新趨勢。

為致力於促進永續發展，歐盟採取具體步驟將環境納入其對外關係與貿易政策考量，歐盟為一個超國家組織，有自己的組織架構，享有立法職權施行各項政策，作為全球最大的進口者之一，歐盟已經運用在 WTO 與其雙邊的自由貿易協定解決所面臨的環境挑戰，例如能源效率、綠色農業、林業、海洋、綠色基礎設施、永續生產、降低貿易足跡、促進回收潛能、永續消費、食品安全、適宜的居住環境及綠色交通運輸等，這些都是歐盟目前所面臨的環境挑戰。毋庸置疑的是，環境考量成為歐盟的首要項目，透過綠色外交的途徑，歐盟將引領全球共同解決環境問題與對抗氣候變遷，以落實聯合國永續發展及巴黎氣候協定之目標。

（作者陳麗娟為淡江大學歐洲研究所教授 / 歐盟研究中心主任、  
歐盟莫內講座教授〔2015-2018〕、德國慕尼黑大學法學博士）

## 參考文獻

### 中文

- 陳麗娟，〈歐盟新世代自由貿易協定新趨勢之研究〉，《國會季刊》，第 534 期，2019 年，頁 1-27。
- 陳麗娟，〈歐盟亞洲策略之研究：以歐盟對東南亞國協為例〉，《政大國際關係學報》，第 49 期，2020 年，頁 25-50。
- 陳麗娟，〈從歐盟綠色政策看共同農業政策之發展及其對國際貿易法之影響〉，《貿易政策論叢》，第 33 期，2021 年，頁 377-401。
- 陳麗娟，〈歐盟「綠色政策」下碳邊界調整機制之發展趨勢〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 4 期，2022 年，頁 1-44。

### 英文

#### 一、專書及專書論文

- Alessia Amisghini (2016), *EU external trade strategy vis-à-vis Asia*, European Parliament's Committee on International Trade.
- Council of the European Communities, *Declaration on the Programme of Action for the European Communities on the Environment*, OJ 1973 C 112/1.
- Steven Blockmans (2021), *The EU's New Trade Policy: An Autonomous Assertion of Strategic Objectives?*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Durán/Morgera (2012), *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Chapter 1, Oxford: Hart.
- European Parliament, *Resolution of 4 October 2017 UN Climate Change Conference in Bonn, Germany (COP23) (2017/2620 (RSP))*.
- Eeckhoutte/Corthaut, "The Participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations Post Lisbon", *2017 Yearbook of European Law*, 36, pp.749-809.

- European Commission, *Trade for All: Towards a more Responsible Trade and Investment Policy*, Luxembourg, 2015.
- European Commission, *A Clean Planet for All: A European Strategic Long-Term Vision for Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy*, COM (2018) 773 final..
- Brian Hocking, *Catalytic Diplomacy: Beyond “Newness” and “Decline”*, New York: Palgrave, 1999.
- Minas/Ntousas, *EU Climate Diplomacy: Politics, Law and Negotiations*, London/New York: Routledge, 2018.
- M. Mobjörk, Exploring the Climate-Conflict Link: The Case of East Africa, in SIPRI (ed.), *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp.287-299.
- Elisa Morgera (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Nicolas/Kallab, *Effective Forms of Environmental Diplomacy*, London and New York: Routledge, 2021.
- Oberthür/Tänzler/Wright/Khandekar, *European Foreign Policy in a Decarbonising World- Challenges and opportunities*, London/New York: Routledge, 2022.
- Franziska Petri, “Revisiting EU Climate and Energy Diplomacy: A Starting Point for Green Deal Diplomacy?”, *Egmont Institute, European Policy Brief*, No.65, November 2020.
- H. Vedder, Diplomacy by Directive? An analysis of the international context of the Emissions Trading Scheme Directive, in Evans/Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders*, Oxford: Hart, 2011, pp.105-158.

## 二、期刊論文

- Adelle/Russel, Climate policy integration: A case of déjà vu?, *Environmental Policy and Governance*, Vol.23, No.1, 2013, pp.1-12.
- Biedenkopf/Petri, EU Delegations in European Union climate diplomacy: the role of links to Brussels, individuals and country contexts, *Journal of European Integration*, 41 (1), 2019, pp.47-63.

- Council of the EU (2020.11.20), “Remarks by President Charles Mitchel before the G20 summit 2020”, Statements and Remarks, 794/20.
- European Commission (2021.2.18), “Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy”, Brussels, IP/21/644.
- European Commission, Working Paper on “global Europe: competing in the world-A contribution to the EU’s growth and job strategy”, SEC (2006) 1230.
- Marise Cremona, The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity, *Common Market Law Review*, 41 (2), 2004, pp.553-573.
- R. Falkner, The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs*, Vol.92, No.5, 2016, pp.1107-1125.
- Goldthau/Sitter, Power, Authority and Security: The EU’s Russian Gas Dilemma, *Journal of European Integration*, 42, No.1, 2020, pp.111-127.
- Grey/Sadoff, Sink or Swim? Water Security for Growth and Development, *Water Policy*, 9, No.5, 2007, pp.547-548.
- Dhanasree Jayaram, Geopolitics, Science and Climate Diplomacy in the Indo-Pacific: An Assessment, *Science Diplomacy Review*, Vol.3, No.3, 2021, pp.3-16.
- Daniel R. Kelemen, Globalizing European Union Environmental Policy, *Journal of European Public Policy*, 17, No.3, 2010, pp.335-349.
- Elisa Morgera, Bilateralism at the Service of Community Interests? Non-Judicial Enforcement Global Public Goods in the Context of Global Environmental Law, *European Journal of International Law*, 23 (3), 2012, pp.743-767.
- S. Oberthür, The EU’s Performance in the International Climate Change Regime, *Journal of European Integration*, Vol.33, No.6, 2011, pp.667-682.
- Thaler/Pakalkaite, Governance Through Real-Time Compliance: The Supranationalisation of European External Energy Policy, *Journal of European Public Policy*, 28, No.2, 2021, pp.208-228.

### 三、網路資料

- Council of the European Union, “Programme of the Romanian presidency of the Council of the European Union”, 1 January-30 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/>

- media/37974/romanian-presidency-programme.pdf, last visited 2019/6/10.
- Council of the EU (2021.4.19), “Indo-Pacific: Council adopts conclusions on EU Strategy for Cooperation”, Press release, 7914/21.
- Eicke/Weko/Goldthau (2019), “Countering the Risk of Uneven Low-Carbon Energy Transition”, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Policy Brief, <https://www.iass-potsdam.de/en/output/publications/2019/countering-risk-uneven-low-carbon-energy-transition>, last visited 2022/3/18.
- Arun Elhance (2000), “Hydropolitics: Grounds for Despair, Reasons for Hope”, *International Negotiation* 5, No.2, p.202, <https://ukaz.cuni.cz>, last visited 2019/3/10.
- European Commission (2008.3.14), “Climate Change and International Security”, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S 113/08, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf), last visited 2021/6/20.
- European Commission (2020.9.17), “State of the Union: Commission raises climate ambition and progresses 55% cut in emissions by 2030”, Press Release, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1599](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1599), last visited 2022/9/24.
- European Environment Agency (2020), “Trends and Projections in Europe 2020: Tracking Progress towards Europe’s Climate and Energy Targets”, EEA Report No.13, Copenhagen, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>, last visited 2021/6/29.
- European External Action Service (2019.12.12), “The EU Green Deal – A global perspective”, [https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/71928/eu-green-deal-%E2%80%93-global-perspective\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change/71928/eu-green-deal-%E2%80%93-global-perspective_en), last visited 2022/1/22.
- European Commission, “Action Plan on Financing Sustainable Growth”, COM (2018) 97 final., <https://euro-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>, last visited 2020/10/18.
- Elise Remling, “The European Green Plan: A chance to promote a people – centred take on climate security”, <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgroundunder/2020/european-green-deal-chance-promote-people-centred-take-climate-security>, last visited 2021/1/7.



- European Green Deal – External Dimension, [https://eeas.europa.eu/headquarters-homepage/42455/climate-environment-energy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters-homepage/42455/climate-environment-energy_en), last visited 2022/1/17.
- European Commission, “The Environmental Goods Agreement (EGA): Liberalising trade in environmental goods and services”, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1116>, last visited 2022/2/18.
- European Parliament (2018), “Climate diplomacy: European Parliament resolution of 3 July 2018 on climate diplomacy”, Strasbourg, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-08-2018-0280\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-08-2018-0280_EN.pdf), last visited 2022/9/25.
- European Union (2020), “Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy of the European Union and its Member States”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/en/pdf>, last visited 2021/6/29.
- European Union (2016), “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for European Union’s Foreign and Security Policy”, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), last visited 2022/1/14.
- Frédéric Grare, “The EU’s Indo-Pacific strategy: A chance for a clear message to China and Europe’s allies”, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/article/the-eus-indo-pacific-strategy-a-chance-for-a-clear-message-to-china-and-europes-allies/>, last visited 2021/6/22.
- Andreas Goldthau (2021), “Widening the EU’s Geoeconomic and Regulatory Approach to Climate Policy”, in Lazard/Youngs (eds.), *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., <https://carnegieeurope.eu/2021/07/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873?gclid=/>, last visited 2022/1/7, pp.33-69.
- Lazard/Youngs (eds.) (2021), “The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., <https://carnegieeurope.eu/2021/07/12/eu-and-climate-security-toward-ecological-diplomacy-pub-84873?gclid=/>, last visited 2022/1/7.
- Jeffrey McNeill (2020), “Exporting environmental objectives or erecting trade barriers in recent EU free trade agreements”, Australian and New Zealand Journal of European Studies, Vol.12, No.1, <https://cesac.org.au/anzjes/>, last visited 2022/3/17.

Remling/Barnhorn (2021), “A Reassessment of the European Union’s Response to Climate-related Security Risks”, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/publications/2021/sipri-insights-peace-and-security/reassessment-european-unions-response-climate-related-security-risks>, last visited 2022/9/20.

Valentin Steinhauer (2018.4), “Leaving the Paris Agreement: The United States’ Disengagement from the Global Climate Regime and its Impact on EU Climate Diplomacy”, EU Diplomacy Paper, [www.co/europ.eu/EUDP](http://www.co/europ.eu/EUDP), last visited 2022/9/24.

---

# Trend of the EU's Green Diplomacy

---

Li-Jiuan Chen

## Abstract

Climate change has currently become the most global challenge. The Treaty of Lisbon came into force in December 2009. Environmental protection and sustainable development have become important objectives of the EU's external action according to the Treaty of Lisbon. The EU should contribute to multilateral solutions of common problems, particularly under the UN framework and multilateral solution of environmental issues. The EU is one of the signatories of the Paris Climate Agreement in 2015. The EU adopted a series of regulations and measures to fulfill the obligations of reducing emissions. The climate diplomacy has become one of the important conducts of the EU's external action. The European Green Deal has been published in 2019 with aims at achieving a competitive low-carbon economy and transforming Europe into a climate neutral continent by 2050. The green diplomacy replaces the climate diplomacy and has been the new diplomatic policy in the EU.

**Keywords:** EU, Green Deal, Green Diplomacy, Climate Diplomacy, Sustainable Development, Climate Neutrality, Paris Climate Agreement, Environmental Protection