

# 欧盟发展援助中的 环境政策融合论析\*

张超 唐毓璇

**摘 要：**欧盟是全球环境治理领域的领头羊，也是发展援助资源的重要贡献者。在过去近半个世纪中，欧盟着力推进环境议题同发展援助政策和实践的融合，通过加强机制协调与能力建设、丰富援助工具和增加援助支出等方式，形成了一套推进环境政策与发展援助相融合的经验做法。尽管欧盟在推进环境政策与发展援助融合的过程中仍存在一些不足，但通过这一进程，欧盟不仅巩固了其在全球环境治理领域，特别是气候变化领域中的领导地位，也达到了帮助受援国保护和改善环境并最终维护自身环境安全的目的。欧盟的政策和实践，为中国等其他国家推进环境政策与发展援助的融合提供了借鉴。

**关键词：**欧盟；政策融合；发展援助；环境治理；气候变化

**作者简介：**中国社会科学院 欧洲研究所 助理研究员 北京 100732

上海对外经贸大学 国际发展合作研究院 助理研究员 上海  
200336

**中图分类号：**D81

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2022)04-0089-18

---

\* 本文系2021年国家社会科学基金重大项目“欧洲对外战略调整与中欧关系研究”(项目编号:21&ZD171)和2021年上海市哲学社会科学规划课题一般项目“全球化进程受阻下的次区域生产网络构建与第三方市场合作”(项目编号:2021BGJ003)的阶段性成果。

欧盟是全球环境治理领域的领头羊,也是发展援助资源的重要贡献者。就环境治理而言,欧盟是最早重视环境治理的地区之一,在全球环境政治议程设定和环保技术创新等方面发挥着举足轻重的作用。在气候变化领域,欧盟依靠自身较高的温室气体排放量、雄心勃勃的减排目标以及娴熟的政治协调能力,在全球气候变化谈判中扮演着“领导—协调者”的角色。<sup>①</sup>而就发展援助来说,2021年,欧盟及其成员国合计提供了约812.5亿美元的发展援助资金,占到了经济合作与发展组织传统援助国提供的发展援助资金的45%,其中,欧盟作为一个独立的行为体,提供了约190亿美元的援助资金,位居世界第三位。<sup>②</sup>

“政策融合”(Policy Integration)是现代政策制定领域中一个较为普遍的现象。随着经济社会问题越来越多样,单一、线性和分部门的政策制定方式已不足以满足解决复杂的、跨部门议题的要求,反而可能造成资源的浪费和导致新的问题。<sup>③</sup>因此,政策融合作为一种解决方案逐渐流行开来,而“环境政策融合”(Environmental Policy Integration)就是其中较有代表性的实践领域。<sup>④</sup>欧盟在推进环境治理的过程中,较早地认识到了环境与包括发展援助等在内的其他政策领域的紧密联系,并着力推进环境议题与这些政策领域的融合进程。尽管在一开始,发展援助并不是欧盟推进环境政策融合的主要方向,但经过长时间的实践,现在欧盟已经形成了一套较为成熟的政策体系和实践方式,并取得了一定的效果。

### 一、“环境政策融合”的概念和意义

“环境政策融合”也被称为“环境主流化”(Environment Mainstreaming),是上世纪八十年代环境治理领域中逐渐兴起的一个重要理念。这一理念经过1992年巴西里约热内卢联合国环境与发展大会的推动,在全球普遍流行开来。在这次会议上通过了《里约热内卢环境与发展宣言》,其中第四条提出:“为实现可持续发展,

---

<sup>①</sup> Karin Bäckstrand/Ole Elgström, “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: from Leader to ‘Leadiator’”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, Iss. 10, 2013, pp. 1369–1386.

<sup>②</sup> OECD, “ODA Levels in 2021 — Preliminary Data”, 2022-04-12, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>, p. 8, 访问日期: 2022-08-18.

<sup>③</sup> Helen Briassoulis, “Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How”, Paper presented at the 2004 Berlin Conference “Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration”, Berlin, December 3–4, 2004; Robbert Biesbroek, “Policy Integration and Climate Change Adaptation”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 52, Iss. 5, 2021, pp. 75–81.

<sup>④</sup> Hens Runhaar et al., “Policy Integration”, in Frank Biermann/Rakhyun E. Kim (eds.), *Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation*, Cambridge University Press, 2020, pp. 183–206.

环境保护应当成为发展过程的内在组成部分,不能脱离这一过程而考虑。”<sup>①</sup>会议通过的《21世纪议程》文件更是用了专门一章来阐述这一问题。该文件第八章题为“将环境与发展问题纳入决策过程”,重点关注将环境等问题融入不同层级政府决策过程的必要性和实现路径。

目前,学界对于“环境政策融合”的概念尚缺乏统一的认识。<sup>②</sup> 巴里·德拉尔-克莱顿(Barry Dalal-Clayton)和史蒂夫·巴斯(Steve Bass)将“环境主流化”定义为:“在驱动国家、地方和部门发展政策、规则、计划、投资和行动的机构的决策中,将有关环境问题的考量纳入进去。”<sup>③</sup> 威廉·拉芙迪(William Lafferty)和埃文德·霍夫登(Eivind Hovden)等人进一步提出了纵向和横向环境政策融合的概念。在他们看来,纵向环境政策融合发生在部门内部,没有首要的环境目标,跨机构的协调相对松散;而横向环境政策融合则指的是一种跨部门的路径,在这种路径中,通常由一个环境相关机构扮演领导角色,或者由一个常设的部际机构或委员会来处理总体问题并负责监督实施。<sup>④</sup> 在欧盟看来,“环境政策融合”就是要“确保在其他部门的决策和活动中充分考虑环境问题。”<sup>⑤</sup> 就欧盟环境政策与发展援助的融合来说,这“意味着在(发展援助项目的)实践周期中整合环境工具和方法,以便更好地协调环境、经济和社会关切”。<sup>⑥</sup>

一般认为,气候政策融合(或“气候主流化”)和环境政策融合之间存在非常紧密的联系,气候政策融合可以被视作是环境政策融合的一个子集,其涉及的环境目标范围相对较窄。<sup>⑦</sup> 因此,学者通常将这两个议题放在一起讨论。乔伊塔·古普塔(Joyeeta Gupta)将气候政策融合定义为“从减缓和适应气候变化的角度对现有发展过程进

<sup>①</sup> United Nations, “Rio Declaration on Environment and Development”, 1992, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf), p. 2, 访问日期:2021-11-17。

<sup>②</sup> Jale Tosun/Achim Lang, “Policy Integration: Mapping the Different Concepts”, *Policy Studies*, Vol. 38, No. 6, 2017, pp. 553-570.

<sup>③</sup> Barry Dalal-Clayton/Steve Bass, *The Challenges of Environmental Mainstreaming: Experience of Integrating Environment into Development Institutions and Decisions*, London: Environmental Governance No. 3. International Institute for Environment and Development, 2009, p. 19.

<sup>④</sup> William Lafferty/Eivind Hovden, “Environmental Policy Integration: towards an Analytical Framework”, *Environmental Politics*, Vol. 12, Iss. 3, 2003, pp. 1-22.

<sup>⑤</sup> European Commission, “Environmental Integration”, <https://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm>, 访问日期:2022-08-18。

<sup>⑥</sup> European Commission, *Environmental Integration Handbook for EC Development Cooperation*, Brussels, 2007, p. 16.

<sup>⑦</sup> Joyeeta Gupta, “Mainstreaming Climate Change: A Theoretical Exploration”, in Joyeeta Gupta/Nicolien van der Grijp (eds.), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation: Theory, Practice and Implications for the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 67-96, here p. 73; Claire Dupont/Radostina Primova, “Combating Complexity: The Integration of EU Climate and Energy Policies”, *European Integration online Papers*, Vol. 15, Article 8, 2011. 这种 (以下脚注转下页)