

欧盟气候治理的“另一半”叙事： 女性出场与议程设置*

赵 斌 唐 佳

摘 要：全球气候政治的公平正义离不开社会性别观照，探析女性参与全球气候治理及其行动逻辑，具有深远的学理价值和现实意义。在性别平等和气候变化立法等问题领域，欧盟长期处于前沿地位，具有一定的代表性和典型性。本文从区域议程设置视角出发，结合传播学和国际关系研究，对欧盟女性参与气候治理的实践过程进行追踪，发现欧盟女性通过“公共议程—政策议程—区域议程”这三个阶段来参与气候治理，而“叙事者出场”“价值维护”“溢出效应”分别是这三个阶段中的关键环节。由于成员国偏好差异，欧盟女性气候政治的制度化建设任重道远。在妇女事业发展、社会公正、国家治理和全球治理进程中，给予性别观照应有的理论深化及实践生长空间，或将是值得长期关注的研究领域。

关键词：议程设置；气候治理；欧盟；女性；气候政治

作者简介：西安交通大学 马克思主义学院国际问题研究中心 教授

西安 710049

西安交通大学 马克思主义学院国际问题研究中心 博士研究生

西安 710049

中图分类号：D814.1； P467

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2022)03—0025—19

* 本文是赵斌主持的2019年度国家社会科学基金青年项目“新时代中国气候外交的理论基础与实践路径研究”(批准号:19CGJ043)的研究成果,得到第二批陕西省“高层次人才特殊支持计划”(哲学社会科学、文化艺术类)青年拔尖人才支持计划资助。初稿曾在北京大学主办的第十四届“全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”宣读,赵可金、陈小鼎、祁昊天、赖华夏等专家学者提出了宝贵建议。《德国研究》匿名评审专家提出了极富启发的修改意见。作者在此一并感谢,文中谬误由作者承担。

一、问题的提出

纵观人类历史长河(尤其前现代时期),女性长期在经济社会和政治发展议程中处于“失语”地位。21世纪以来,全球治理的主流叙事充斥着经济、国家安全、科学技术等话语,并偏向工具理性之所谓“客观知识”,忽略了社会文化情境,一度造就全球气候治理进程中几近清一色的“男子气概”(masculinity)。2021年11月9日,代表叙利亚难民女孩的巨型木偶“小阿玛尔”(Little Amal)亮相格拉斯哥气候大会(COP26),将女性群体置于当日会议的中心,表明气候问题并非性别中立。尽管女性是应对气候变化的生力军,^①但歧视性规范(直接或间接偏向男性)仍阻碍女性参与管理和决策。^②因此,在气候行动中推进性别平等,显然事关气候治理公平与正义,有益于为全球气候政治发展注入新活力。

无论是研究国际关系还是(人为)气候变化(anthropogenic climate change)^③本身,最终都须回归到以人为本的立场上。将性别因素纳入气候治理研究,关乎气候治理的终极关怀。鉴此,女性参与气候治理的进程及其演化机理值得探讨。本文研究的核心问题是:“女性参与气候治理”如何进入欧盟区域议程设置?对欧盟女性参与气候治理进行动态分析,在理论上,有助于拓宽女性主义理论和全球治理理论的研究思路;在实践中,有利于推进社会性别主流化,释放女性潜力,亦可能从性别视角为全球治理的其他议题提供经验参考。

从区域议程设置角度聚焦女性参与气候治理的过程,旨在为全球气候治理研究提供一个微观视角,而并非在气候议题中将男性与女性二元对立。欧盟大部分

① 一些重要的国际会议认可妇女对可持续发展的重要意义,例如1994年的国际人口与发展会议、1995年北京世界妇女大会、2002年可持续发展世界首脑会议,以及2005年世界首脑会议。多数研究亦认可女性的环境友好气质,认为提高妇女决策参与度将对气候治理产生积极影响。参见 Aaron McCright, “The Effects of Gender on Climate Change Knowledge and Concern in the America”, *Population and Environment*, Vol. 32, No. 1, 2010, pp. 66–87; Christina Ergas/Richard York, “Women’s Status and Carbon Dioxide Emissions: A Quantitative Cross-national Analysis”, *Social Science Research*, Vol. 41, No. 4, 2012, pp. 965–976; Kari Norgaard/Richard York, “Gender Equality and State Environmentalism”, *Gender and Society*, Vol. 19, No. 4, 2005, pp. 506–522; John Shandra/Carrie Shandra/Bruce London, “Women, Non-Governmental Organizations, and Deforestation: A Cross-National Study”, *Population and Environment*, Vol. 30, No. 1, 2008, pp. 48–72.

② 以乌干达为例,在农业和气候变化政策执行过程中,往往存在弱化性别话语、延续刻板性别印象、曲解性别平等政策、削减性别预算等问题,导致女性参与气候行动迟缓,并进一步阻碍女性参与管理和决策。参见 Mariola Acosta et al., “Discursive Translations of Gender Mainstreaming Norms: The Case of Agricultural and Climate Change Policies in Uganda”, *Women’s Studies International Forum*, Vol. 74, 2019, pp. 9–19.

③ 赵斌:《全球气候治理的复杂困局》,载《现代国际关系》,2021年第4期,第37–43页,这里第38页;赵斌:《从边缘到中心:南非气候政治发展析论》,载《西亚洲》,2022年第1期,第73–92页,这里第73页。

成员国不仅长期是气候治理的主角,而且一直走在妇女解放运动前列。因此,将欧盟女性参与气候治理作为研究案例,具有较强的代表性和合理性。世界妇女解放和社会性别公正发展水平参差不齐,因而本文旨在初步探索性别政治研究中的区域国别维度。本文试图通过回顾女性参与气候治理的既有研究,结合传播学和国际关系学相关研究成果,搭建“区域议程设置”分析框架并阐释其合理性,追踪欧盟女性参与气候治理的实践,得出相关结论和启示。

二、相关研究述评

气候政治中的社会性别研究,对理论反思及实际行动均有深刻意涵。因此,我们须了解相关研究动态并分析其不足,从而为推进该领域理论研究和实践应用提供有效方案。

国外学界对于气候政治中的性别研究并不鲜见,主要分为四种类型。第一,后天桎梏论。由于身份地位、家庭角色、社会经济条件等因素,相比男性,环境变化对女性的考验更加严峻,而政策导向、决策参与等方面的深层结构不平等,加剧了气候问题对女性的不利影响。^① 第二,先天优势论。女性比男性更具环保意识的假设,在欧洲性别与气候变化研究中尤为常见。此类研究多认为,扩大基层妇女的政治参与,有益于实现气候治理的公正与效率。^② 生态女性主义作为生态哲学与女性主义研究的重要流派之一,从性别角度切入生态问题,是“先天优势论”的重要起源之一。^③ 第三,认知惯性论。社会性别主流化的气候政策导向和行动框架正在构建,但在实施过程中,普遍存在性别结构不均衡、权力关系不平等、(男性气质的)气候治理规范依旧难以撼动等问题。此类研究多认为,即使提高妇女在治理事务

^① Giuseppe Forino/Jason von Meding/Graham Brewer, “A Conceptual Governance Framework for Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction Integration”, *International Journal of Disaster Risk Science*, Vol. 6, No. 4, 2015, pp. 372–384; Sherilyn MacGregor, “‘Gender and Climate Change’: from Impacts to Discourses”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 6, No. 2, 2010, pp. 223–238; Houria Djoudi/Maria Brockhaus, “Is Adaptation to Climate Change Gender Neutral? Lessons from Communities Dependent on Livestock and Forests in Northern Mali”, *International Forestry Review*, Vol. 13, No. 2, 2011, pp. 123–135.

^② Patricia Figueiredo/Patricia Perkins, “Women and Water Management in Times of Climate Change: Participatory and Inclusive Processes”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 60, 2013, pp. 188–194; Bina Agarwal, “Gender and Forest Conservation: The Impact of Women’s Participation in Community Forest Governance”, *Ecological Economics*, Vol. 68, No. 11, 2009, pp. 2785–2799.

^③ Karen Warren, *Ecofeminist Philosophy: A Western Perspective on What It Is and Why It Matters*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000; Greta Gaard, “Ecofeminism and Climate Change”, *Women’s Studies International Forum*, Vol. 49, 2015, pp. 20–33.

上的参与度,也难以促成气候治理“转型”。^① 第四,南北差异论。由于生产力水平、社会意识的差异,气候治理领域的“性别平等”程度不均,发展中国家妇女承受着更大的气候灾害威胁。^②事实上,早期资产阶级妇女解放运动和生态女性主义的兴起是助推西方学界的气候与性别研究走在前列的重要原因。

相比国外研究,国内研究尚处于快速起步阶段,主要有两大视角:一是着眼于女性在气候问题中的艰难处境,从政策制定、社会分工、家庭地位等角度思考妇女应对气候灾害的现实困局及其原因,呼吁政府在气候政策制定中纳入性别视角;^③二是关注女性在应对气候变化问题上的积极行动,这一视角目前以部分地区的农村妇女为主要研究对象。^④ 无论从研究数量还是类型来看,国内学界相关研究还比较有限,领域和观点较为零散。有些研究在涉及动因分析时,或依然就性别谈性别,或在探讨形成差异的权力结构时浅尝辄止,提出的策略建议也较为笼统,缺乏与具体现实情况及国家政策的联系。可见,国内相关研究主要聚焦国内经济社会维度,而有关全球治理中的性别因素探讨则可能成为新的学术生长点。

总体来看,国内外学界关于气候变化的社会性别研究方法和视角较为多样,但仍存在至少两方面不足:一是对女性参与气候治理的进程缺乏细致考察,对女性改善性别不平等的权力结构的过程追踪亦有所欠缺;二是对女性参与气候治理的成效考量不够全面,偏重妇女某项能力建设的能动作用,较少从长期、综合的角度看待妇女“圈地”为气候治理领域带来的新貌。女性争取气候治理话语权是观念与社会现实相互建构的长期过程。鉴此,本文从议程设置角度对欧盟女性参与气候治

^① Annica Kronsell, “Gender and Transition in Climate Governance”, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Vol. 7, 2013, pp. 1–15; Margaret Alston, “Gender Mainstreaming and Climate Change”, *Women’s Studies International Forum*, Vol. 47, 2014, pp. 287–294; Mariola Acosta et al., “Discursive Translations of Gender Mainstreaming Norms: The Case of Agricultural and Climate Change Policies in Uganda”, pp. 9–19.

^② Seema Arora-Jonsson, “Virtue and Vulnerability: Discourses on Women, Gender and Climate Change”, *Global Environmental Change*, Vol. 21, No. 2, 2011, pp. 744–751; Sophia Huyer/Samuel Parthey, “Weathering the Storm or Storming the Norms? Moving Gender Equality Forward in Climate-resilient Agriculture”, *Climatic Change*, Vol. 158, No. 1, 2020, pp. 1–12; Eric Neumayer/Thomas Plümper, “The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 97, No. 3, 2007, pp. 551–566.

^③ 黄磊等:《性别与气候变化》,载谢伏瞻、刘雅鸣主编:《应对气候变化报告(2020)——提升气候行动力》,北京:社会科学文献出版社,2020年版,第293–302页;岑剑梅:《论气候变化对妇女的影响及应对》,载《妇女研究论丛》,2011年第1期,第12–16页;施奕任:《全球暖化与国际气候协商的性别视角》,载《国际政治研究》,2009年第4期,第54–70页。

^④ 尹仑、薛达元、倪恒志:《气候变化及其灾害的社会性别研究——云南德钦红坡村的案例》,载《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2012年第5期,第65–72页;孙大江、赵群等:《气候变化影响与适应性社会性别分析》,北京:社会科学文献出版社,2016年版。

理的过程进行经验分析，力求还原妇女参与气候治理的动态进程及其行动逻辑。

三、区域议程设置：一种分析框架

在案例讨论之前，有必要梳理议程设置理论的核心内容，并对相关分析框架进行界定。

在传播学中，议程设置指的是一种为公众设置“议事日程”的功能，通过提供信息和赋予各种议题不同程度的“显著性”来有效地左右人们对议题的关注程度以及优先顺序。大众传媒对于物理视野和活动范围有限的民众而言，是重要的信息源以及影响源，是影响人们对当前重大事件认知和判断的主要因素。^① 议程设置理论针对具有较长时间跨度的一系列报道活动中长期的、综合的、宏观的社会效果考察，其效果虽主要强调“认知”层面，但也可能在“态度”和“行动”层面产生联动。

将“议程设置”引入国际关系学的尝试，最早可见于罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph Nye)的《权力与相互依赖》，他们认为“议程设置对政治进程具有重要意义。总统特别关注某些问题而将其他问题排除在关注之外是一种稀缺的资源，该资源分配有时像决策的影响力一样重要”。^② 约翰·瓦斯克斯(John Vasquez)和理查德·曼斯巴赫(Richard Mansbach)较早对国际议程设置进行了系统研究，认为在无政府状态下，全球议程是被大多数拥有强大实力的决策者接纳的关键议题，此类议题通过吸引各方关注，迫使各方调整行动、弥合分歧，将个别对外政策议程紧密联结，成为一般的、普遍的议程。^③

对于议程设置的路径，也有学者做了详尽探讨。瓦斯克斯和曼斯巴赫认为，议题生成后，需要“进入渠道”(access routes)成为国际议题，并在全球议程中占有一席之地。具有较强实力的行为体可以直接让议题进入议程，实力较弱的行为体则必须借助国际组织、跨国集团的力量，甚至利用破坏行为才能开启议程设置。^④ 约瑟夫·奈认为，设置议程的过程体现了同化权力(co-optive power)对行为的影响——行为体既可以利用文化、制度、意识形态等无形的力量(类似于软实力)来设置议程，培养、塑造他者偏好与意识，又能运用强大的硬实力吸引其他行为体追随，

① 郭庆光：《传播学教程(第二版)》，北京：中国人民大学出版社，2011年版，第193—194页。

② [美]罗伯特·基欧汉、[美]约瑟夫·奈：《权力与相互依赖(第四版)》，门洪华译，北京：北京大学出版社，2012年版，第193—194页。

③ John Vasquez/Richard Mansbach, "The Issue Cycle: Conceptualizing Long-Term Global Political Change", *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, pp. 257—279, here p. 260.

④ Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313—329, here p. 314.

或建立制度规范,随后升格为其他行为体奉为圭臬的准则。这区别于命令式权力(command power)产生的“迫使他人做你所想”的效果。^① 史蒂芬·利文斯顿(Steven Livingston)提出,议程设置是议题显著性凸显,从而引起行为体关注的过程。议程设置的影响策略有内外之分:拥有决定性资源是“外部”议程设置的必要条件,行为体可以通过操纵拥有的资源直接改变国际惯例,促使产生新的、可行的议程接入点(即瓦斯克斯和曼斯巴赫所称的“进入渠道”);而“内部”策略则使现有的议程接入点直接“为我所用”,但此类策略的使用受到主体、议题、时间的限制。^② 综合来说,议题是指明确且具有一定重要性的问题,以及一系列供选择的解决方案;议程则可理解为在一定时期内一系列议题的有序集合。^③ 议程设置,就是议题经历形成和传播阶段,直到最终可能实现制度化的过程。^④ 议程设置可能跨越国界,即形成的议题传播到国际社会并得到关注和重视,甚至有可能转化为国际制度。

有学者将国际议程设置过程分解为三个步骤,即议题形成、议题传播、议题制度化,^⑤这在一定程度上契合传播学角度的“认知—态度—行动”模式:议题形成代表了一种认知的萌生,议题的传播程度体现了行为体的态度,而议题的制度化或制度化趋势则对应认知改变态度之后产生的行动。传播学中的议程设置理论探讨的虽是大众传播的效果和影响,但从本质看,反映的也是对话语权的争夺;从时间范畴看,关注中长期的、综合的、宏观的社会效果;从内容看,侧重社会观念的塑造。因此,综合国际关系学和传播学视野,将议程设置理论用于解释女性的气候治理进程是合适且可行的。本文所提及的议程设置研究范围,仅适用于欧盟范围内的女性参与气候治理,因此不妨称之为区域议程设置。^⑥ 一方面,欧盟是一体化程度极高的区域组织,其中某些行为体已经成功设置或正在设置议程,且极有可能带动其他行为体采取行动;另一方面,欧盟成员国间关系相当紧密,却又远没有完全达到

① Joseph Nye, “The Changing Nature of World Power”, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 1990, pp. 177—192, here p. 181.

② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations”, p. 313.

③ 张发林:《化解“一带一路”威胁论:国际议程设置分析》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2019年第1期,第146—155页,这里第147页。

④ 刘文波:《新时代提升中国“一带一路”倡议国际塑造力的进展与路径》,载《吉林大学社会科学学报》,2020年第5期,第151—159页,这里第152页。

⑤ 同注③。

⑥ 此前有学者对区域议程设置进行了研究,认为地区主义对拉美国家政府的国内议程及国际合法性都至关重要。但长期以来拉美国家政府的区域合作注重利用政府间合作来增强国家能力,一直避免强大地区机构以及“汇聚主权”(pooled sovereignty)的产生,这不同于欧盟的区域议程设置。参见 Mark Petersen/Carsten-Andreas Schulz, “Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 60, No. 1, 2018, pp. 102—127.

“用一个声音说话”的程度,其议程设置难度远高于在国内设置议程。即使相比国家领土安全、军事等高阶政治敏感议题,女性参与气候治理这样的低位政治^①议题更容易进入国际议程,但短期内也难以获得更多国家关注。^②

借鉴已有研究,不妨将区域议程设置界定为,群体、组织或国家使特定问题及解决方案得到区域内相关行为体重视和认同,并且可能推动其制度化的动态过程。詹姆斯·迪林(James W. Dearing)和艾弗雷特·罗杰斯(Everett M. Rogers)提出了更为宏观的议程设置理论模型,认为议程设置过程由媒体议程、公众议程、政治议程以及这三个要素之间的互动组成。^③不同于传统议程设置,迪林和罗杰斯将议程设置延伸到大众传播领域之外,将其看作一系列议题相互争夺媒体专业人士、公众、政治精英注意力的政治过程。^④本文根据欧盟女性参与气候治理历程的特点,将这一理论模型的三要素演化为“公共议程^⑤—政策议程^⑥—区域议程”,这一过程侧重点不是“女性参与气候治理”如何抢夺媒体、公众、政治资源,而是各行为体如何帮助议题获得公共资源的过程。作为欧盟女性参与气候治理的三个阶段,这一过程基本需要经历“叙事者出场—价值维护—溢出效应”这三个循序渐进、不断深化的关键环节,各方对女性参与环境/气候治理的支持是这一进程演进的根本动力。其中,公共议程是行为体通过各种手段,为议题争取更多的社会关注度、引导社会形成相应价值判断的过程。特定议题需要被国家或者政府组织接纳才能成为国内议程,随后才有可能被推入区域议程。所以,除了欧盟,民族国家和社会组织也是区域议程设置必不可少的主体。另外,信息传递大多难以直接作用于所有受众,而总是要由“意见领袖”来过滤、消化信息并作为中介进行传递,从而对公众施加影响。^⑦因此,区域议程设置离不开“意见领袖”,无论是个体领袖还是国家领袖,都有可能起到带头以及桥梁作用,将信息带入公共视野,并引发一定程度的关

① 关于高阶政治(high politics)、低位政治(low politics)的理解和译法,参见 David Baldwin, “The Concept of Security”, *Review of International Studies*, 1997, Vol. 23, No. 1, pp. 5—26, here p. 20; 赵斌:《权力不对称与战略反对冲:海洋安全竞合》,载《人民论坛·学术前沿》,2020年第23期,第47—57页,这里第57页。

② 张发林:《化解“一带一路”威胁论:国际议程设置分析》,第148页。

③ James Dearing/Everett Rogers, *Communication Concepts 6: Agenda Setting*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1992, p. 5. 关于“媒体议程”“公众议程”“政治议程”的译法参见刘海龙:《大众传播理论:范式与流派》,北京:中国人民大学出版社,2008年版,第235页。

④ James Dearing/Everett Rogers, *Communication Concepts 6: Agenda Setting*, p.4.

⑤ 本文借鉴“公众议程”(public agenda)这一概念,但根据欧盟女性参与气候治理的历史与现实,尝试将其译作或理解为“公共议程”,即欧盟各行为体为将性别平等纳入气候治理主流,进行商讨、应对、行动,同时国际大环境、欧盟内部环境也在其中发挥作用,成为重要的社会环境因素。

⑥ 政治一词范围过于庞杂,政治性贯穿于女性参与气候治理始终,用在此处不妥,故借鉴“政治议程”(policy agenda)这一概念,尝试将其译作“政策议程”,以对欧盟用于价值维护的政策措施进行分析。

⑦ 参见郭庆光:《传播学教程(第二版)》,第189—190页。

注,引导价值形成。总之,公共议程阶段聚焦的是各级行为体何以在气候治理领域开启一段“女性叙事”,引发社会认知改变的过程。在政策议程阶段,欧盟通过建立政策法规、开展对外活动等手段,提示相关行为体继续执行能够体现该价值判断的政策,以维护在上一阶段中形成的价值体系。一些行为体的行动(比如外交活动)或许可以得到其他行为体效仿,从而扩大议程影响范围。在区域议程阶段,议题收获高度关注并转变成区域制度,溢出效应或在此阶段凸显,这是欧盟女性参与气候治理的区域议程设置的最高阶段,在此阶段欧盟可能形成完备的制度支持,巩固女性的全面参与。整个区域议程设置是一个长期的、宏观的、综合的过程,其三个阶段呈现出波浪式前进与螺旋式上升之特征,在时间维度上可能存在重叠,并不一定泾渭分明(如图1)。

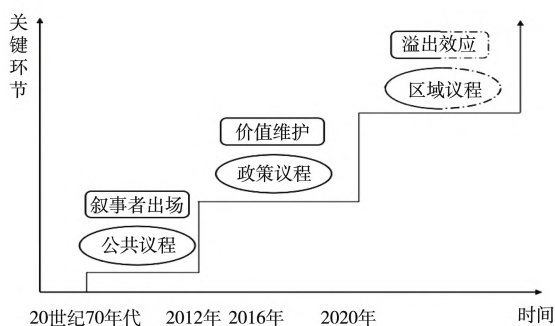


图1 欧盟女性气候政治的“区域议程设置”

注:图中虚线表示“溢出效应”有限,“区域议程”(设置)尚未完成。

来源:作者自制。

四、欧盟女性参与气候治理进程

本文将研究范围限定为欧盟,主要基于两点考虑:其一,即使近年来欧盟在全球气候治理中存在“领导赤字”,其在全球气候政治版图中仍旧举足轻重;其二,欧盟在全球性别平等事业中积极争先,社会性别主流化程度高,2012年以降,女性在参与气候决策方面的能力与贡献逐步得到政策文件的正式承认。^①

(一) 公共议程——叙事者出场

长期以来,欧盟秉持性别平等的核心价值观,已在争取女性平等之经济公民权利、社会公民身份,以及提供公平良好教育方面取得初步进展。然而,欧盟在其颇具雄心的气候治理领域,也曾长期处于性别“盲”情境。直至2012年左右,对男女平等的关注似乎才外溢到欧盟气候治理领域。一方面,参与气候治理的性别结构

① 刘莹:《欧盟性别平等状况简介(下)》,载《中国妇运》,2016年第6期,第40—42页,这里第42页。

改善,为女性参与气候治理传递了积极信号。根据欧洲性别平等研究中心(EIGE)的性别统计数据,在环境和气候变化相关领域的欧洲机构中,欧盟层面的女性主席占比在2011年达到14.3%,打破此前五年无女性主席的尴尬局面;欧盟女性成员在最高决策部门中的比例,从2010年开始基本保持在波动中增长的态势,比例由2010年的19.8%增长至2021年的24.8%。^①另一方面,2012年欧盟文件对相关议题做出明确表态。2012年4月20日,欧洲议会在关于妇女与气候变化的决议中对气候变化与性别之间的联系明确表示关注。通过欧盟理事会关于性别平等和环境的结论,以及欧洲议会2012年9月11日关于妇女与绿色经济的决议,欧盟在政策定位上摆明态度——环境不是性别中立的。由此“女性参与气候治理”彻底映入欧盟公众视野,其动因如下。

第一,国际大环境倡导在气候治理中推进社会性别主流化。2012年前,两场重要会议使“男女平等”逐渐成为气候治理领域的“政治正确”。一个是1992年联合国环境与发展会议(UNCED)。这是女性议题第一次明晰地与环境、可持续发展议题交汇。会议通过的《21世纪议程》首次将妇女发展纳入世界可持续发展蓝图,会议同时通过的《生物多样性公约》强调妇女的重要地位,申明需要妇女充分参与各级生物多样性保护的决策和执行。^②另一个则是1995年联合国第四次世界妇女大会。这次大会作为男女平等以及女性发展事业的里程碑,敦促各国政府做出消除性别歧视的政治承诺,会议通过的《北京行动纲领》将“妇女与环境”作为关乎妇女赋权的十二个领域之一,是世界妇女赋权领域的支柱性文件,欧盟需定期对其在联盟内的实施情况开展调查评估。

第二,欧盟的妇女赋权事业为女性参与气候治理奠基。欧盟除了在其职能范围内进行广泛的性别平等立法以保障妇女权益,还通过各种多样化措施和手段,全方位改善实践中妇女的不利处境,协助成员国推进平权行动。^③比如政治上,保证女性参政议政的最低配额;经济上,提供性别敏感的建议和资金支持,建设交流平台与监测评估机制;教育上,欧盟的性别关照更是显而易见,在欧盟大多数国家/地区,女性广泛接受高等教育。虽然欧盟各领域的男女平等事业发展不平衡,但这些举措在极大程度上维护了妇女的政治权利,为妇女参与政治生活提供经济保障和

^① Gender Statistics Database, “European Agencies Working in Areas Related to Environment and Climate Change”, EIGE, 2021-12-24, https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm__env_euin__wmid__env_eu_ag/line/, 访问日期:2022-05-07.

^② United Nation, “Convention on Biological Diversity”, 1992, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>, 访问日期:2022-05-07.

^③ Martina Prpic/Rosamund Shreeves/Alina Dobrova, “Promoting Equality Between Women and Men”, European Parliamentary Research Service, June 2019, https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus10_en.pdf, 访问日期:2022-05-07.

知识储备,从而为欧盟妇女参与气候治理奠定政治、经济、文化基础。

第三,“意见领袖”推进女性的气候治理参与。具体的女性“意见领袖”以及抽象的国家“意见领袖”做出表率,将“女性与环境”这一议题不断曝光于公共视野,将相应价值判断输送给公众。一方面,20世纪70年代以来,欧洲女性开始以积极的生态活动者形象出现,就生态环境问题进行游说、示威、抗议活动。例如,20世纪70年代中期,德国环保政治家佩特拉·卡琳·凯利(Petra Karin Kelly)通过草根激进民主模式与跨国政治运动相结合的方式,推动环境问题进入西德政治主流话语。^①1981年英国女性以“大地生命之母”(Women for Life on Earth)为名,通过和平营模式对英国撒切尔政府有关核弹部署的议会辩论施压。^②1983年,瑞典妇女对核问题与和平问题的关注达到了前所未有的高度,“妇女反核能”“妇女争取和平”等58个妇女组织相继成立,以抗议核扩散及军备竞赛。^③另一方面,部分欧盟成员国率先在国内气候治理领域引入性别视角。联合国第四次世界妇女大会后,围绕“妇女与环境”主题,瑞典平等事务部部长在可持续发展相关问题的部长小组中,负责性别相关政策工作。^④2006年以来,瑞典在统计新车对气候影响的数据时,按照法人、自然人、男性和女性对车主进行细分。^⑤2011年,芬兰担任北欧部长理事会主席国期间,建立了关于气候变化与社会性别的网站,从消费、交通、食品、能源等多个角度搜集信息。^⑥

在公共议程阶段,欧盟女性气候治理的曲折式前进,体现出社会认知的反复,表现出以下特点。

第一,议题显著性易受冲击,优先级不稳定。气候政治本身就是一个跨领域问

① Stephen Milder, “Thinking Globally, Acting (Trans-)Locally: Petra Kelly and the Transnational Roots of West German Green Politics”, *Central European History*, Vol. 43, No. 2, 2010, pp. 301–326.

② David Fairhall, *Common Ground: The Story of Greenham*, London: I. B. Tauris, 2006, p. 58; Margaret Laware, “Circling the Missiles and Staining Them Red: Feminist Rhetorical Invention and Strategies of Resistance at the Women’s Peace Camp at Greenham Common”, *NWSA Journal*, Vol. 16, No. 3, 2004, pp. 18–41, here p. 31.

③ Abby Peterson/Carolyn Merchant, “‘Peace with the Earth’: Women and the Environmental Movement in Sweden”, *Women’s Studies International Forum*, Vol. 9, No. 5, 1986, pp. 465–479, here p. 473.

④ Ministry of Labour (Sweden), “Sweden’s Follow-Up to the UN Fourth World Conference on Women”, Women Watch, July 1997, <https://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/national/swedenap.htm>, 访问日期:2022-05-07.

⑤ Ministry of the Environment (Sweden), “Sweden’s Fifth National Communication on Climate Change”, 2009, p. 108, https://unfccc.int/resource/docs/natc/swe_nc5.pdf, 访问日期:2022-05-07.

⑥ European Institute for Gender Equality, “Gender in Environment and Climate Change”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 19, <https://eige.europa.eu/publications/gender-environment-and-climate-change>, 访问日期:2022-05-07.

题,当气候议题涉及国家安全、移民等战略优先项时,欧盟对性别的考量也可能被迫降低优先级。^① 根据欧洲性别平等研究中心的统计数据,2004年在欧盟环境和气候变化相关机构内,女性主席及女性成员在最高决策部门占比都大幅下跌:前者占比从2003年的25%开始骤降,2004年一直到2010年都没有女性主席;后者在最高决策部门中的比例从2004年到2006年间都处于低谷,仅为8%左右。^② 出现这种反常现象的原因有三。其一,欧盟扩张,内部差距拉大。2004年欧盟从十五国扩大为二十五国的庞大联盟。一方面,欧盟新、老成员国的社会性别主流化程度差异较大,北欧的老欧盟成员国在气候治理中的社会性别主流化方面一直表现优异,但作为一个整体,欧盟需要兼顾新成员国,对此方面的工作进展再作调整。另一方面,伴随欧洲一体化程度加深,“多元统一”的欧洲认同感遭到挑战,^③ 欧盟制宪危机与“民主赤字”正在削弱欧盟的整体性,如何弥合内部分歧成为欧盟迫切需要解决的问题。其二,经济萎靡不振,冲淡气候治理中的性别议题。2004年欧盟总体经济不景气,失业率较2003年略有增加,而国际油价飙升以及美元下跌也增加了欧盟的焦虑感,^④ 使之暂无暇顾及非紧迫性的政治议题。其三,应对欧洲乃至全球的恐怖主义亦成当务之急。科索沃战争暴露了欧盟的军事弱点,加快、加大防务体系建设以及军事建设力度,成为此时期欧盟国家安全战略的重中之重。2003年至2004年,欧盟通过《更加美好世界中的欧洲安全》文件,制定了《欧盟宪法条约草案》及《2004年军事能力建设纲要》并组建欧洲军备局,昭示欧盟安全战略重心的转移。^⑤ 虽然同为影响国家安全的重要问题,“气候治理与社会性别主流化”却不得不让位于防务一体化建设。

第二,议题联系零散、非持续。有关社会性别的表述,在联合国关于气候治理政策的官方文件中并不稳定。一方面,对于气候治理中的社会性别主流化,联合国文件态度不一。作为国际社会应对气候变化的总体性纲领文件,1992年《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)将气候变化视作性别中立的问题,与几乎同时达成的《21世纪议程》所传递的社会共识明显不相符。^⑥ 另一方面,文件表述

^① Gill Allwood, “Mainstreaming Gender and Climate Change to Achieve a Just Transition to a Climate-Neutral Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. S1, 2020, pp. 173–186, here p. 181.

^② 由于早于2003年的相关数据不可得,此处只从2003年开始对欧盟环境和气候变化领域相关机构的人员性别结构作分析。具体参见 Gender Statistics Database, “European Agencies Working in Areas Related to Environment and Climate Change”.

^③ 洪霞:《“多元统一”:欧洲认同的极限》,载《世界民族》,2010年第1期,第3–11页,这里第3页。

^④ 孙晓青、江穗春:《2004年的欧盟形势》,载《国际资料信息》,2005年第1期,第26–32页,这里第26页。

^⑤ 何奇松:《冷战结束以来欧盟防务一体化的成就》,载《德国研究》,2005年第4期,第25–30页。

^⑥ 胡玉坤:《社会性别与生态文明》,北京:社会科学文献出版社,2013年版,第270–272页。

摇摆性强,对社会性别的关注无规律间断出现。继1992年联合国环境与发展大会以及1995年联合国第四次世界妇女大会后,不乏妇女组织、联合国机构、女性领导人活跃于有关多边气候磋商和决策的游说活动,但在陆续出台的气候领域文件中,性别观点一度“沉寂”。直至2001年《公约》第七次缔约方会议(COP7)才有所转变,会议要求《公约》秘书处制定并公布每次大会的妇女配额,还通过决议保证妇女充分参与和气候变化相关的各级决策。^①

综上,公共议程阶段之于“女性参与气候治理”,是一个显著性不断提升、收获更多公共资源以及更高认可度的过程。社会认知环境的改变使得性别议题得以纳入气候变化议题,女性视角得以切入原属男性的公共领域。“女性参与气候治理”这一跨领域议题所涉因素繁多,加之成员国国情各异,因此相较单一议题更难实现集体行动。所幸欧盟有着男女平等的长期事业基础,许多成员国对此领域的关注和实践早于欧盟的正式表态,一定程度上以局部的发展推进了整体叙事的建构。

(二)政策议程——价值维护

在政策议程阶段,欧盟围绕已形成的社会认知及价值判断,在其内部气候治理进程及气候外交中推进社会性别主流化,为“女性参与气候治理”提供多方面保障。

欧盟的主要机构通过各类文件不断重申“女性参与气候治理”价值观,是欧盟进行价值维护的表现之一。欧盟委员会在三个不同执行年份的《性别平等战略》及《性别行动计划》中,逐步将应对气候变化列为实现欧洲性别平等层面的挑战,对女性参与气候治理路径规划日趋细致。2010年颁布的《男女平等战略(2010—2015)》并未明确提及气候议题,2015年颁布的《性别平等的战略参与(2016—2019)》则强调将性别平等观点纳入所有欧盟政策及资助计划,指出2014年到2020年气候政策领域缺乏具体性别预算。^②2020年颁布的《平等联盟:性别平等战略(2020—2025)》指出,绿色转型是具有性别涵义的欧盟核心挑战之一,应着重关注欧洲绿色新政对不同性别产生的影响差异,尤其是气候适应政策对老年女性的影响(老年人口大部分由女性组成),以及年轻女性对气候治理变革的推动。^③遵循《平等联盟:性别平等战略(2020—2025)》和《性别平等行动计划 III》,欧盟继续将

① 胡玉坤:《社会性别与生态文明》。

② European Commission, “Strategic Engagement for Gender Equality 2016—2019”, 2016, p. 19, <https://menengage.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/European-Commission-Strategic-engagement-for-gender-equality-2016-2019-follow-up.pdf>, 访问日期:2022-05-07。

③ European Commission, “A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020—2025”, 2020-03-05, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>, 访问日期:2022-05-07。

绿色转型等关键领域作为加速实现性别平等的重点。^①

欧洲议会制定了多项从性别角度应对气候变化的决议，帮助增强女性的主观能动性。欧洲议会 2012 年 4 月 20 日关于妇女和气候变化的决议从减缓、适应、资金方面向欧盟成员国发起倡议。在减缓方面，提倡妇女在环境和能源技术部门进行科学技术培训，建议欧盟委员会制定气候变化政策时充分考虑妇女需求，增强现有机制和基金的包容性，反映妇女的减排贡献；在适应方面，呼吁欧盟委员会和成员国在制定应对自然灾害的相关战略时纳入性别因素，将女性积极参与灾害预测与风险预防作为抗灾能力建设的一部分；在资金方面，强调欧盟应尊重德班气候大会（COP17）决议，确保所有气候融资决策机构的性别均衡，并以捐赠的形式扩大资金支持，用于可直接使妇女受益的适应行动。^② 2018 年 1 月 16 日，欧洲议会通过了关于妇女、性别平等与气候正义的决议，将性别平等视作有效推动气候治理变革的先决条件，要求欧盟委员会在规划、执行、监测和评估气候变化政策/计划/项目时，按性别制定指标、收集数据，确保无论在国家还是地方层面的气候变化磋商、计划和资金支持中，女性都能平等参与、平等受益。^③ 欧洲议会 2020 年 1 月 15 日关于《欧洲绿色新政》的决议第 6 条强调“绿色新政的行动与目标需要纳入性别观点，包括社会性别主流化与平等化行动”；决议第 55 条和第 65 条专门强调“渔夫”“渔妇”，而非笼统称为“渔民”；决议第 113 条呼吁欧盟委员会制定计划，设立一个永久性的欧盟性别和气候变化活动中心，实施和监测欧盟和全球范围内关乎性别的气候行动。^④ 这些无不体现欧盟“尊重性别差异，追求气候公正”的雄心。

包括但不限于以上计划、决议、结论，欧盟在其内部气候治理行动上为确保女性参政议政、加强能力建设、提供资金支持等做出政策保障。此外，通过联合国、双边、多边层面的对外行动推进女性参与气候治理，是欧盟在政策议程阶段进行价值维护的另一面（见表 1）。

^① European Commission, “EU Gender Action Plan III: An Ambitious Agenda for Gender Equality and Women’s Empowerment in EU External Action”, 2020-11-25, pp. 19-20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13947-2020-INIT/en/pdf>, 访问日期:2022-05-07.

^② European Parliament, “The European Parliament Resolution of 20 April 2012 on Women and Climate Change”, Friday, 2012-04-20, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0145_EN.html, 访问日期:2022-05-07.

^③ European Parliament, “Women, Gender Equality and Climate Justice”, 2018-01-16, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0005_EN.pdf, 访问日期:2022-05-07.

^④ European Parliament, “European Parliament Resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal”, Wednesday, 2020-01-15, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html, 访问日期:2022-05-07.

表1 欧盟女性参与气候治理的政策议程阶段

	行为主体/外交层次	政策文件/外交行动
欧盟 气候 治理	欧盟委员会	《平等联盟:性别平等战略(2020—2025)》 《性别平等行动计划 III》
	欧洲议会	2012年4月20日关于妇女和气候变化的决议 2018年1月16日关于妇女、性别平等与气候正义的决议 2020年1月15日关于《欧洲绿色新政》的决议
欧盟 气候 外交	联合国层面	联合国妇女地位委员会第六十六届会议 维也纳政策对话
	双边层面	SEforALL GAP
	多边层面	EUROCLIMA+, EU-LAC WIN, GCCA+

来源:作者自制。

联合国为欧盟在气候外交中推进社会性别主流化提供了广阔平台。2022年3月欧盟出席联合国妇女地位委员会第六十六届会议(CSW66),强调性别平等以及向气候中和转型的决心。联合国层面气候外交的政策主体并非局限于欧盟整体,欧盟成员国显然也是重要参与者。例如2012年12月,奥地利外交部与联合国经济和社会事务部、妇女署共同开展关于性别平等的维也纳政策对话,重点研讨如何将性别平等以及妇女赋权纳入未来全球环境发展议程。^①在双边层面,2018年欧盟协助坦桑尼亚政府推进“坦桑尼亚能源效率计划”以及“人人享有可持续能源性别行动计划”(SEforALL GAP),侧重于为其能源部门提供更具性别敏感的计划。^②在多边层面,欧盟对18个拉丁美洲国家开展资助计划(EUROCLIMA+),帮助其实现环境可持续和气候适应型发展,尤其关注弱势群体在气候变化中的利益;^③欧盟—拉丁美洲及加勒比基金会(EU-LAC)下的妇女国际网络(EU-LAC WIN),将“妇女成为气候行动的关键参与者”作为战略行动方针,通过不同利益攸关方之间的对话,制定和实施促进性别平等的气候议程;^④2018年至2023年,欧盟成立的全

① European Institute for Gender Equality, “Gender in Environment and Climate Change”, p. 19.

② European Commission, “Promising Practices in Mainstreaming Gender into European External Action from the 2018 Annual Implementation Report of the EU Gender Action Plan II”, 2020, pp. 86–88, <https://euagenda.eu/publications/promising-practices-in-mainstreaming-gender-into-european-external-action>, 访问日期:2022-05-07.

③ Euroclima+, “Climate Governance in the Regional Meeting on Climate Change and Gender Equality”, 2021-09-07, <https://euroclimaplus.org/en/recent-events/en-news/1372-climate-governance-in-the-regional-meeting-on-climate-change-and-gender-equality>, 访问日期:2022-05-07.

④ EU-LAC, “The EU-LAC Foundation and UNDP Celebrated the Launch of the EU-LAC Women’s International Network”, 2022-04-07, <https://eulacfoundation.org/en/eu-lac-foundation-and-undp-celebrated-launch-eu-lac-womens-international-network>, 访问日期:2022-05-07.

球气候变化联盟(GCCA+)斥资 800 万欧元,根据乌干达“牛走廊”的农业生态系统特征,帮助社区推进可持续和性别敏感的气候适应型农业生产实践。^①

在政策议程阶段,欧盟跟进相关制度、政策、对外活动,以维护该议题体现的规范和价值。更从容地应对全球治理难题,实现欧盟利益最大化,是欧盟对“女性参与气候治理”进行价值维护的主要动力。一方面,全球治理的“需求侧”正在发生改变。首先,全球形势纷繁复杂,催生欧盟气候治理新方案。近年来,欧债、难民、恐袭、英国脱欧、新冠肺炎疫情等因素给欧盟带来多重挑战,要求欧盟改变“工具理性”治理思路。保护政策领域和决策结构中的性别代表性与多样性,有助于欧盟最大限度地发挥人的潜力,加快新冠肺炎疫情下的经济复苏以及气候中和目标的实现。同时,尽管内外力冲击加大了气候治理难度,但是欧盟引领全球气候治理及平等事业的雄心并未改变。欧盟在对外交往中(尤其在同发展中国家的互动中)广泛传递、践行“女性参与气候治理”价值观,充当发展中国家女性权益之捍卫者,进而占据全球气候政治道义制高点,提升国际影响力与话语权。

另一方面,女性参与气候治理的“供给侧”也在发生改变。女性逐渐成为社会变革的强大推动力。主要原因有两点:其一,社会对女性群体的刻板印象正在改变。妇女在全球范围内更加积极地参与民间社会活动,在农林渔业、能源基础设施和可持续城市等不同领域提供经验与知识,是制定、执行气候政策的重要力量。其二,女性群体自身能力提升。长期以来,女性往往主攻人文社会科学领域,而气候变化适应和减缓政策更偏向于利用基于科学、技术、工程和数学学科(统称 STEM 学科)领域的知识技术,因此女性进入气候相关领域就业或从事研究的机会较少。^②目前,欧盟重视提升自然科学和技术领域的女性毕业生数量,减少教育系统、劳动力市场中的性别结构失衡;^③对女性开展气候治理相关培训,有效减少气候变化相关部门对女性工作的限制。

(三)区域议程——溢出效应

当前,欧盟“女性参与气候治理”在整个议程设置框架中处于区域议程阶段,在某些条件下初步具备议程设置的达成条件,但总体来看,其推进情况仍是非系统、

^① “GCCA+ Scaling-up Agriculture Adaptation to Climate Change in Uganda”, GCCA+, <https://gccca.eu/programmes/gcca-scaling-agriculture-adaptation-climate-change-uganda>, 访问日期:2022-05-07.

^② Council of Europe, “66TH Commission on the Status of Women: STEM Education as a Stepping-Stone Towards Gender Transformative Climate Change Policies”, 2022-03-15, <https://rm.coe.int/programme-new-york-15-march-2022-final-2750-6272-3078-v-1/1680a5d929>, 访问日期:2022-05-07.

^③ Council of the European Union, “Council Conclusions Gender Equality and the Environment: Enhanced Decision-Making, Qualifications and Competitiveness in the Field of Climate Change Mitigation Policy in the EU”, 2012-06-25, pp. 3-4, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11638-2012-INIT/en/pdf>, 访问日期:2022-05-07.

非连续的,具体表现为以下两个方面。

一是推进成效均衡性不足。自欧盟及其成员国开始将社会性别纳入气候治理主流后,女性参与气候治理情况总体上有了一定改善。比如,就欧盟成员国气候变化决策机构中的性别结构而言,环境、交通和能源部门部长中的女性与男性比例从2012年的19.2:80.8,^①上升到2021年的32.3:67.7,正在向更合理的性别结构演化。^②然而成员国间、欧盟层面各部门间的性别政治发展状况均不平衡。一方面表现为成员国层面的改善程度不一。由2012年至2021年环境、交通和能源部门部长的性别结构地图可以看出,大部分西欧、北欧地区成员国的部长性别结构优于东欧。另一方面,则表现为不同类型机构的改善程度不一。例如,执行机构中的性别结构堪忧,环境和气候变化相关领域的欧洲执行部门负责人中的女性占比大幅下降,2013年至2018年甚至只有男性。^③

二是重视程度稳定性较弱,主要表现为社会性别元素在政策文件中通常间断出现,文件中的性别视角也较为零散。不少气候政策文件虽已从教育、经济、政治等多角度呼吁保障女性参与气候治理,却缺少后续的具体实现路径。许多文件仍是性别“盲”,例如“人人享有清洁星球计划”(A Clean Planet for All)、“环境行动计划”(Environmental Action Programme)都未单独提及性别。^④弱稳定性还表现在欧盟“女性参与气候治理”的执行周期上。2009年欧盟理事会关于气候变化和发展的结论体现出明显的性别视角,这主要归功于瑞典在担任轮值主席国期间与发展合作总司的合作。^⑤2012年上半年,丹麦担任轮值主席国时,委托欧洲性别平等研究中心编写性别平等与气候变化报告,其内容也被大量引入2012年欧盟理事会关于性别平等与环境的结论中。^⑥但随着轮值主席国变更,气候变化领域提及性别平等与妇女赋权未能成为欧盟理事会的常态。

可见,当前进展仍不足以促成欧盟气候治理性别结构的彻底变革。成员国国情复杂、利益诉求纷繁多样、国际大环境性别平等“开倒车”、气候治理的制度性局

① 英国2020年初正式脱欧,但按时间来算仍是长期参与者,因而此处数据包含英国。

② Gender Statistics Database, “K1c: Proportion of Women and Men Amongst Ministers Responsible for Environment, Transport and Energy, by Level of Seniority [from 2012]”, EIGE, 2020-02-02, https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/bpfa_k_offic_k1__wmid_env_natmin_ministers/bar, 访问日期:2022-05-07.

③ Gender Statistics Database, “European Agencies Working in Areas Related to Environment and Climate Change”.

④ Gill Allwood, “Mainstreaming Gender and Climate Change to Achieve a Just Transition to a Climate-Neutral Europe”, p. 179.

⑤ Gill Allwood, “Gender Mainstreaming and EU Climate Change Policy”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 18, No. S1, 2014, pp. 1-26, here pp. 9-10.

⑥ 同上, p. 10.

限等因素,是欧盟“女性参与气候治理”区域议程设置面临的主要障碍。

第一,利益诉求多元化。一方面,成员国之间、成员国及欧盟之间的诉求难以统一。欧盟成员国之间社会性别主流化程度、经济发展水平各异,在参与和能力建设或社会观念上,北欧、西欧国家基本走在前列,但同一标准无法适用于所有国家。另外,成员国务实的治理目标与欧盟雄心存在分歧。相较于经济、资源等议题,同为非传统安全领域下的性别平等与气候状况在短期内无法取得明显改善,妇女在气候政治中的缺位问题尤甚,因此可能存在部分国家因投入周期长、回报收益慢而后续执行力不足的情况。另一方面,女性群体内部产生分化,“精英化”趋势明显,也造成了欧盟推进“女性参与气候治理”之难。尽管欧盟气候治理及气候外交领域都已经向更多妇女开放,且通过提供专业技能培训以及实习机会,更多妇女已具备气候治理能力,但这种有益变革的速度和强度依然落后于当今全球气候治理人才培养的需要。因此在当前的气候治理框架下,影响气候治理走向的女性仍是少数精英女性,而女性内部群体分化亦可能导致高知女性与其他女性的认知、需求差异,使之难以代表广大欧盟女性的诉求。

第二,关键国家“意见领袖”的作用存在周期性。在国际议程设置中,得到某一或某些关键国家认同,是议题进入国际议程的主要原因。^①同理,国内议程向区域议程推进也需要关键国家发挥领袖作用。宏观上,欧盟堪称推动全球性别平等问题的佼佼者,但成员国间社会性别主流化实施效果存在差距。瑞典、丹麦等北欧国家在其中的模范带头作用明显,而中欧、南欧国家稍显逊色。欧盟层面女性参与气候治理这一议题进入区域议程很大程度上有赖于关键国家的推动。气候问题上的决策多属于欧盟理事会的职权范畴,而瑞典或丹麦政府能否对欧盟理事会施加影响,是能否连贯地将性别考量纳入气候政策的关键因素之一。

第三,溢出效应尚未跨越“效忠转移”节点。“女性参与气候治理”向区域议程迈进的过程也是溢出效应的一种体现。“溢出”解释并深刻影响欧洲一体化的发展。溢出效应有功能性、地理性、政治性溢出之分。其中,功能性溢出侧重不同问题领域的相互联系;地理性溢出则强调产出在横向规模上的扩张;政治性溢出指的是一体化从经济领域延伸到政治领域,促使超国家机构诞生。^②在此,不妨将气候公正与女性主义的交融视作溢出效应的一种体现:对女性权利的关切由经济、教育等领域扩展到气候领域,逐步发展、深化,最终在欧盟的决策与重大倡议中占有一席之地,实现功能性溢出;经由瑞典、丹麦为首的北欧国家助推,女性参与气候治理

^① 张发林:《化解“一带一路”威胁论:国际议程设置分析》,第148页。

^② 邱芝:《欧盟一体化发展的溢出效应》,载《世界经济与政治论坛》,2005年第1期,第12—15页,这里第12页。

获得更高显著性,在这些国家担任轮值主席国时进入区域性议程从而扩展到其他欧盟区域,实现地理性溢出。对溢出理论的批判主要立足于它难以跨越“效忠转移”的节点——由公民对民族国家的效忠转移到对超国家组织的效忠。^①同样这也可以解释为何不少欧盟气候政策文件中的社会性别主流化要求还徘徊于“承诺”层面,而在具体的政策措施上还存在大量空白。

第四,目标与途径未能有效结合,实践与愿景略微偏离。这主要是指综合性措施产出的实质性成果不足。社会性别主流化中的“程序性”政策举措侧重于政策形式、规则、程序,但不直接服务于对性别平等的建立;“实质性”政策举措侧重政策的实质性目标,将性别平等作为一切政策的出发点和落脚点。因此一般实际实施的是综合性措施,即实施程序性措施来达成实质性目标。^②然而就欧盟当前政策措施的间断性以及摇摆性而言,程序性措施恐怕耽于形式上的“政治正确”,政策产出效果流于表面,且综合性措施的落脚点走偏,程序性措施未能完全回归实质。例如,欧盟虽然呼吁提高女性在各层级气候治理机构中的占比,重视气候治理领域的社会性别预算以及各类性别敏感的数据搜集,但多数后续环节缺乏可行的监督和纠错机制以回应实质性诉求。

第五,制度性的性别偏见依然存在。原因主要有两点:其一,国际环境日益严峻。国际社会不断涌现反对向妇女和边缘化群体赋权的声浪,民间社会组织面临着严重资金问题,对《伊斯坦布尔公约》的抵制也在增加。^③全球政治生态遭遇女性权益倒退之逆流。其二,气候治理框架仍受制于工具理性。通过减缓、适应、资金、技术应对气候变化的治理规范,与当下学科性别结构存在矛盾。研究表明,尽管在学科学习能力上的性别差异微乎其微,但在STEM学科领域,女性的代表性持续不足,且这种情况在性别平等程度越高的国家就越普遍,反而在性别平等程度较低的国家,生活压力迫使更多女性参与以上领域的学习。^④破解制度性的性别偏见难题,表面上至少涉及两方面:一方面,制定、评估、执行气候治理相关政策草案都需要高水平的性别专业知识,以及工程学科知识;另一方面,要加强女性的参与就必须动员更多女性“背离”原先的学科倾向,广泛投入到STEM学科领域中。这是否陷入性别平等悖论,还有待进一步追踪。但无论是从学科特质出发,还是从

① 邱芝:《欧盟一体化发展的溢出效应》,第15页。

② Petra Meier/Karen Celis, “Sowing the Seeds of its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming”, *Social Politics*, Vol. 18, No. 4, 2011, pp. 469—489, here p. 476.

③ Juliane Schmidt, “A Green Feminist Foreign Policy for the EU”, Heinrich-Böll-Stiftung, 2021—09—13, <https://eu.boell.org/en/2021/09/13/green-feminist-foreign-policy-eu>, 访问日期:2022—05—07.

④ Gijsbert Stoet/David C. Geary, “The Gender-Equality Paradox in Science, Technology, Engineering, and Mathematics Education”, *Psychological Science*, Vol. 29, No. 4, 2018, pp. 581—593.

气候治理特质出发进行“修补”，都无法绕开对性别场域“刻板印象”的反思。

综上所述，欧盟“女性参与气候治理”的议程设置是一个不断暴露矛盾、解决问题、升级阶段目标的曲折式前进和螺旋式上升的过程。虽然当前欧盟“女性参与气候治理”在区域议程中未就相关区域性机制和制度达成稳定而连贯的共识，但以积极协调和妥协为运作基础的欧盟，仍有可能成为女性参与气候治理的国际领跑者。欧盟有可能提升议题优先级并推动全面变革，系统结合程序性、综合性、实质性政策措施，实现实质性目标。另外，从长期的、宏观的角度来看，不断深化的政治性溢出以及领袖作用，或有益于推动实现区域议程设置，不断趋近理想彼岸。

五、结 语

女性的气候政治参与之所以能从零星的群体抗议发展为有待深化的区域议程，离不开欧盟特有的历史、制度与文化情境形成的群体身份认知和行为体互动关系。因此，关于欧盟气候治理的女性出场与（区域）议程设置，或许并不具有普适性，却仍可能推动全球治理“另一半”叙事的区域国别研究。

气候治理中的社会性别主流化是未来不能忽视的议题，关注气候变化与可持续发展必须凝聚全人类智慧，应当在减缓、适应气候变化行动中充分释放女性潜力。格拉斯哥气候大会的“性别日”议程一度将性别平等置于气候变化领域的前沿，各行为体提出新的承诺和倡议，在气候行动中为妇女儿童赋权、提升女性领导力和参与度。^①同时，后疫情时代国际形势充满不确定性，全球问题复杂多变，需广泛纳入利益相关者作为未来全球治理变革的推动力量。从女性微观视角出发，可能为改善全球发展不平衡、权力分布不均等现状开辟新路，欧盟气候治理的“另一半”叙事亦可能有助于有关全球治理善治的经验思考和理论启迪。

责任编辑：郑春荣

^① UN Women, “Bold, New Commitments from Around the World to Put Gender Equality at the Forefront of Climate Action at COP26”, reliefweb, 2021-11-10, <https://reliefweb.int/report/world/bold-new-commitments-around-world-put-gender-equality-forefront-climate-action-cop26>, 访问日期：2022-05-07.

INHALTSANGABE

Eine Analyse zu den Wegen, Merkmalen und Motivationen der deutschen Beteiligung an der globalen Gesundheitsgovernance

Jin Jiyong / Wu Jinxuan

Die Frage des Wie bei der Beteiligung an der globalen Gesundheitsgovernance ist für viele Staaten zum wichtigen Teil der politischen Agenda geworden. Als einer der wichtigsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat Deutschland aufgrund seines Interesses an der Gesundheitssicherheit, seiner außenpolitischen Tradition des Multilateralismus und seiner Ambition auf die Führungsrolle in der globalen Entwicklungsgovernance seine Beteiligung an der globalen Gesundheitsgovernance allmählich intensiviert. Die 2020 veröffentlichte „Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit“ zeigt deutlich, dass die aktive Beteiligung an der globalen Gesundheitsgovernance zu einer wichtigen Strategie der deutschen Außenpolitik geworden ist. Die deutsche Beteiligung findet über drei Wege statt: die Agendagestaltung der globalen Gesundheitsgovernance, die Verbesserung des globalen Systems der Gesundheitshilfe und die Reformförderung für die Mechanismen der globalen Gesundheitsgovernance. Die deutsche Strategie zur globalen Gesundheitsgovernance lässt sich als horizontal, multilateral und multidimensional charakterisieren und zielt darauf ab, die Gesundheitssicherheit Deutschlands zu verbessern, die deutsche Führungsrolle in der globalen Gesundheitsgovernance zu fördern und die wirtschaftlichen Interessen der deutschen Bioindustrie sowie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Biotechnologie zu unterstützen.

Das feministische Narrativ der EU—Klimagovernance: die Entdeckung der Frau und die Agendasetzung

Zhao Bin / Tang Jia

Die Gleichberechtigung und Gerechtigkeit der globalen Klimapolitik sind untrennbar mit der Geschlechterperspektive verbunden. Es ist für die Forschung wie die Praxis von großer Bedeutung, die Beteiligung von Frauen an der globalen Klimapolitik und die Handlungslogik der Frauen zu analysieren. Die EU nimmt eine Vorreiterrolle bei der

Gesetzgebung zur Gleichstellung der Geschlechter und zum Klimawandel wahr und ist in diesem Sinne repräsentativ. Aus der Perspektive der regionalen Agendasetzung, die durch Studien zur Kommunikationswissenschaft sowie internationalen Beziehungen ergänzt wird, zeichnet die vorliegende Studie den Partizipationsprozess der Klimagovernance von Frauen in der EU nach und zeigt, dass Frauen an der EU-Klimagovernance über die drei Stufen der öffentlichen Agenda, der politischen Agenda und der regionalen Agenda teilnehmen. Entsprechend steht jeweils die Entdeckung der Narratorin, die Werterhaltung bzw. der Übertragungseffekt (Spillover) in der Mitte der Stufen. Aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten ist es noch ein weiter Weg bis zur Institutionalisierung des feministischen Narrativs zur Klimagovernance auf der EU-Ebene. Die Beteiligung von Frauen an der Klimagovernance ermöglicht jedoch eine stärkere Theoretisierung und Anwendung der Geschlechterperspektive in den Bereichen Frauenangelegenheiten, soziale Gerechtigkeit, nationale und globale Governance. Auch eine langfristige Begleitung in der Forschung empfiehlt sich.

Zur grünen Partnerschaft zwischen China und der EU

Wang Wanfa

2020 kündigten die chinesische und die europäische Führung gemeinsam die Errichtung einer grünen Partnerschaft zwischen China und der EU sowie die Einrichtung eines hochrangigen Dialogmechanismus über Umwelt und Klima an. Dies markiert einen Meilenstein in der grünen Zusammenarbeit zwischen China und der EU. Für die grüne Partnerschaft zwischen China und der EU bildet die politische Führung die grundlegende Garantie, und der hochrangige Dialogmechanismus eine wichtige Stütze. Die grüne Partnerschaft entwickelt sich zunehmend zu einem neuen Treiber für die China-EU-Zusammenarbeit und bedeutet zugleich eine Bereicherung und Vertiefung der „umfassenden strategischen Partnerschaft“. Allerdings sieht sie sich auch mit Herausforderungen wie Führungskonflikten und Konkurrenz um Entwicklungsspielraum konfrontiert. Mit Blick auf die Zukunft liegt der Schlüssel zur Vertiefung der grünen Partnerschaft zwischen China und der EU darin, die effektive Verbindung zwischen der ökologischen Zivilisation und dem europäischen „Grünen Deal“ zu fördern, an der politischen Führung festzuhalten, um die Interaktion und Synergie der mittel- und langfristigen grünen Entwicklungsstrategien Chinas und der EU zu realisieren.