

## 土耳其参与全球气候治理的 多维实践与结构性困境\*

王佳尼 肖永涛

**摘 要：**气候治理日益成为土耳其提升国际话语权和参与全球治理的关键领域。土耳其对内有应对气候脆弱性和绿色经济转型发展的需求，对外有推进入盟谈判和提升全球影响力的需求，据此开展了多维联动的全球气候治理实践。宏观上，土耳其通过“双主席国”等制度创新开展多边外交，塑造负责任参与者形象；中观上，土耳其着力对接欧盟机制并拓展区域合作网络；微观上，土耳其围绕“机构—法律—金融”体系推动国际承诺国内化。然而，国内经济波动、能源进口、对欧盟市场和规则的高度依赖及“特殊情况”带来的身份模糊性，共同制约了土耳其的气候治理效能。作为“中间国家”，土耳其在减排承诺与转型需求间的矛盾具有典型性，受现实主义政治逻辑驱使将国家战略与经济发展置于优先地位的选择具有一定普遍性。本文系统剖析土耳其在国内转型、区域互动及全球博弈中面临的结构性困境，以揭示非西方行为体参与全球气候治理的复杂前景。

**关键词：**土耳其；全球气候治理；《联合国气候变化框架公约》；欧盟；气候外交

**作者简介：**王佳尼，博士，上海大学文学院、土耳其研究中心讲师（上海 200444）；肖永涛，上海大学文学院 2023 级硕士研究生（上海 200444）。

**文章编号：**1673-5161(2026)02-0124-31

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系 2021 年度国家社科基金青年项目“土耳其‘复合地缘战略’与中土战略合作关系研究”（21CGJ037）的阶段性成果。

全球变暖、极端天气等气候异常现象频发,对人类社会的生产、生活乃至生存构成了严峻挑战。气候问题已成为世界主要国家在非传统安全领域的重要关切,气候治理成为全球治理的重要组成部分。现行全球气候治理多边体系以《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,以下简称《框架公约》)为核心,确保了主权国家在全球气候治理中的主体地位。气候问题领域内运作的各类正式和非正式安排产生了气候变化制度复合体,进而产生由松散耦合的监管要素组成的组织系统,系统内部存在各类环保型社会团体、政党组织等气候治理的多元主体。<sup>①</sup>但是,由主权国家作为缔约方的国际多边机制,在设定全球气候目标、明确气候行动原则、界定气候变化议题等关键领域发挥着决定性作用,是全球气候治理体系的根基。<sup>②</sup>

近年来,新兴经济体参与全球气候治理的积极性与美国在《巴黎气候协定》(Paris Climate Agreement)等气候承诺中的不确定性形成强烈反差,气候治理正在成为新兴经济体参与全球治理和增加话语权的“新赛道”。土耳其虽然是气候治理的“后来者”,但通过一系列国内气候治理措施和积极的气候外交行动在全球气候治理领域争取到一定的话语权。首先,土耳其虽地处中东,但自身的油气储备并不丰富,属于“油气匮乏型”国家和传统能源消费国。作为全球前20大经济体,2024年,土耳其的煤炭和石油消费在整体能源消费结构中的占比分别为26.16%和31.55%。<sup>③</sup>其次,土耳其直到2021年才批准加入《巴黎气候协定》,是二十国集团(G20)主要经济体中最后批准加入该协定的国家。但在俄乌冲突加速全球能源格局转型、土耳其在周边海域发现油气储备以及2025年土耳其出台首部《气候法》(İklim Kanunu)的背景下,为进一步拓宽欧洲的能源市场、优化战略资源配置、提升在全球气候治理中的话语权,土耳其对气候问题的关注度有所上升,并在多个维度开展了气候治理实践。

目前,关于土耳其气候治理的研究主要集中于其国内层面,大致可归纳为三类。

<sup>①</sup> Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, 2011, p. 12.

<sup>②</sup> 邹骥等:《论全球气候治理——构建人类发展路径创新的国际体制》,北京:中国计划出版社2015年版,第99-100页。

<sup>③</sup> Hannah Ritchie, “Turkey: Energy Country Profile,” *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/energy/country/turkey?country=>, 上网时间:2025年7月21日。

第一类研究主要梳理土耳其气候治理政策的演进,并考察了其在具体领域的治理实践。作为受气候变化不利影响显著的新兴经济体,<sup>①</sup>土耳其面临国内可持续发展和低碳城市转型的双重压力,<sup>②</sup>同时面临与欧盟政策接轨的外部压力。在此背景下,土耳其的气候治理政策已从单一的气候议题演变为涉及政治、法律、经济与社会发展的综合性进程。<sup>③</sup> 尽管土耳其在农业、洪水防治、智能化应用,以及清洁能源等具体领域的气候治理取得了一定成效,但在核心技术与资金来源上,仍不同程度地依赖于外部援助。<sup>④</sup>

第二类研究聚焦土耳其市政层面对气候治理的参与,成果较为丰富,主要有三种研究视角。一是充分肯定地方政府在减缓和适应气候变化方面的重要作用。<sup>⑤</sup> 研究表明,地方政府作为全球气候治理的政策实施者,在实现低碳城市目

<sup>①</sup> Ethemcan Turhan *et al.*, “Beyond Special Circumstances: Climate Change Policy in Turkey 1992–2015,” *WIREs Clim Change*, Vol. 7, Iss. 3, 2016, pp. 448–460.

<sup>②</sup> Pınar Gökçin Özuyar, Efe Can Gürçan and Esra Bayhantopçu, “The Policy Orientation of Turkey’s Current Climate Change Strategy,” *Belt & Road Initiative Quarterly*, Vol. 2, Iss. 3, 2021, pp. 31–46; Osman Balaban, “Challenges to Turkey’s Transition to a Low-Carbon Urban Development: A Roadmap for an Effective Climate Change Policy,” in Ö. Burcu Özdemir Sarı, Suna S. Özdemir and Nil Uzun, eds., *Urban and Regional Planning in Turkey*, Cham: Springer, 2019, pp. 261–279; Zerrin Savaşan, “Climate Governance in Turkey: A Forward-Looking Perspective,” *Turkish Studies*, Vol. 20, Iss. 4, 2019, pp. 541–571.

<sup>③</sup> Ahmet Emre Köker, “The Politics of Nature in Turkey: Climate Change, Environmental Law, and Democracy,” in Hasret Çomak and Burak Şakir Şeker, eds., *Climate Change and Environmental Politics*, London: Transnational Press London, 2024, pp. 229–261.

<sup>④</sup> Hacer Gören, “Adaptive Capacity of Agricultural Institutions to Climate Change and The Barriers: A Comparative Study from Turkey,” *Climate Policy*, July 2025, pp. 1–14; Lina A. Khaddour, Ceren Kazbek and Ismail Elhassnaoui, “Evaluating Flood Risk Assessment in Turkey: Advancing Climate Change Adaptation and Resilience,” *Engineering Proceedings*, Vol. 112, No. 1, 2025; Gamze Kazancı and Azime Tezer, “İklim Değişikliğine Uyumda Mekânsal Planlama ve Akıllı Yönetişim Çerçevesinde Türkiye,” *Planlama*, Cilt 31, Sayı 2, 2021, pp. 302–320; Çiğdem Pekar, “Turkey and Sustainable Development Goals: A Nexus Approach to Clean Energy and Climate Action,” in Elena V. Shabliy, Dmitry Kurochkin and Martha J. Crawford, eds., *Discourses on Sustainability: Climate Change, Clean Energy, and Justice*, Cham: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 125–155.

<sup>⑤</sup> Cengiz Türe and Murat Ar, “Urban Vulnerability Assessments to Climate Change for Members of the European Healthy Cities Network in Turkey: A Case Study,” *Resilience*, Vol. 8, Iss. 2, 2024, pp. 249–264.

标中扮演关键角色,<sup>①</sup>但地域差异性使其迫切需要符合环境可持续性和社会经济发展的本地化治理方案。<sup>②</sup>二是央地关系视角,承认地方参与的重要性,但更强调中央与地方的联动。土耳其地方政府对跨国气候治理网络的积极参与,<sup>③</sup>一定程度上推动了气候治理规范的本土化和政治化。<sup>④</sup>打破这种僵局需要激活国家与地方治理机制的跨层级互动,<sup>⑤</sup>将城市气候治理纳入更高层级的政策框架,<sup>⑥</sup>以弥补地方行动在国家整体战略中的不足。三是关注气候治理中的“不公正”(injustice)问题。相关研究将气候变化视为社会公正议题,指出地方政府在制定气候行动计划时,往往忽视了气候变化对城市空间中不同群体的差异化影响,从

---

① Neslihan Kulözü Uzunboy, “Effect of Transnational Climate Networks on Climate Experiments: The Nilüfer Municipality, a Case from Turkey,” *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 22, No. 4, 2020, pp. 3005–3032; Çiğdem Tuğaç, “Evaluation of Urban Infrastructure Policies in Turkey for Climate Resilience and Adaptation,” *Sustainable and Resilient Infrastructure*, Vol. 8, Iss. 1, 2023, pp. 190–202; Sırrı Uyanık, “The Role of Local Governments in Accounting Climate Change and Carbon Management: Recent Developments in Turkey,” in Tamer Aksoy and Umit Hacıoğlu, eds., *Auditing Ecosystem and Strategic Accounting in the Digital Era: Global Approaches and New Opportunities*, Cham: Springer, 2021, pp. 25–58.

② Priyanti Banerjee and Arshad Bhat, “Local Governance and Climate Resilience: A Qualitative Inquiry into Sustainable Futures in Turkey and Beyond,” *Journal of Global Entrepreneurial Management*, 2024, <https://scitechjournals.com/articles/local-governance-and-climate-resilience-a-qualitative-inquiry-into-sustainable-futures-in-turkey-and-beyond.html>, 上网时间:2025年11月22日。

③ G. Duygu Butun Bayindir, “How Do Transnational Municipal Networks Affect Climate Policymaking? A Qualitative Study in Turkey,” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 43, Iss. 8, 2021, pp. 1081–1099.

④ Mahir Yazar, Irem Daloglu Cetinkaya, Ece Baykal Fide and Håvard Haarstad, “Diffusion of Global Climate Policy: National Depoliticization, Local Repoliticization in Turkey,” *Global Environmental Change*, Vol. 81, 2023.

⑤ Ender Peker and Anlı Ataöv, “Barriers to Implementing Local Climate Action Plans in Turkey: Searching for a Potential Way Out,” in Ender Peker and Anlı Ataöv, eds., *Governance of Climate Responsive Cities: Exploring Cross-Scale Dynamics*, Cham: Springer, 2021, pp. 21–42.

⑥ Mahir Yazar and Abigail York, “Urban Climate Governance Under the National Government Shadow: Evidence from Istanbul,” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 45, Iss. 7, 2023, pp. 1265–1281.

而可能加剧或造成新的不平等。<sup>①</sup>

第三类研究主要探讨欧盟及土欧关系对土耳其气候治理的影响。在欧洲绿色协议和欧盟气候适应战略框架下制定气候政策,是土耳其维持与欧洲关系、深化与欧盟在气候变化领域合作的重要前提。<sup>②</sup> 谋求加入欧盟的长期战略确实加快了土耳其环境和气候政策的发展,<sup>③</sup>特别是在欧盟市场规模和监管能力带来的软实力压力下,为保护和维持在欧洲市场的竞争力、减少土耳其出口商的潜在成本,土耳其的气候政策不得不与欧盟标准保持一致。<sup>④</sup> 一方面,土耳其政府有选择地改变气候政策,将其作为欧洲化进程的一部分,通过实施气候政策来获取全球金融资源。<sup>⑤</sup> 另一方面,土耳其民间社会组织利用欧盟提供的机会倡导提升参与权,通过与欧盟在绿色转型方面的潜在合作渠道开展分散合作,以此重振土耳

<sup>①</sup> Beyza Sarıkoç Yıldırım, “Climate Justice at the Local Level: The Case of Turkey,” *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, Vol. 45, 2020, pp. 7–30; 桑尼乌尔法市 (Sanliurfa) 的气候变化倡议对库尔德城市存在歧视性待遇,参见 Mehtap Leyla Turanalp Uysal, “Climate and Political Injustice in the Context of Climate Change: A Case Study of Sanliurfa City in the Kurdish Region of Turkey,” *UCCRN Case Study Docking Station*, June 4, 2025, pp. 1–5, [https://dusp.mit.edu/sites/default/files/publications/Sanliurfa\\_CS\\_Governance%2520copy.pdf](https://dusp.mit.edu/sites/default/files/publications/Sanliurfa_CS_Governance%2520copy.pdf), 上网时间:2025 年 11 月 23 日;土耳其一些城市正尝试通过土地政策解决气候正义问题,参见 Mahir Yazar, Ece Baykal Fide and Irem Daloglu Cetinkaya, “The Nested Hierarchy of Urban Vulnerability Within Land Use Policies Fails to Address Climate Injustices in Turkey,” *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 26, Iss. 1, 2024, pp. 30–46; 另一部关注土耳其气候行动与市民社会之间关系的最新著作,参见 Hande Paker, *Climate Action and Civil Society in Turkey and Germany: Contested Common Ground*, Milton Park and Abingdon: Routledge, 2026.

<sup>②</sup> Çiğdem Tuğaç, “Avrupa Birliği'nin İklim Değişikliğine Uyum Politikalarının Gelişimi ve Güncel Uyum Politikalarının Türkiye İçin Önemi,” *Kent Akademisi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, 2022, pp. 958–982.

<sup>③</sup> Yasemin Guler and Prashant Kumar, “Climate Change Policy and Performance of Türkiye in the EU Harmonization Process,” *Frontiers in Sustainable Cities*, Vol. 4, December 2022, <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-cities/articles/10.3389/frsc.2022.1070154/full>, 上网时间:2025 年 7 月 21 日。

<sup>④</sup> Elif Korkmaz Tümer and Josephine van Zeben, “The Brussels Effect in Ankara: The Case of Climate Policy,” *New Perspectives on Turkey*, Vol. 72, 2025, pp. 33–50; Ahmet Atıl Aşıcı and Sevil Acar, “Channels of Cooperation Between the EU and Turkey on Green Transformation,” *Ankara Review of European Studies*, Vol. 21, Iss. 1, 2022, pp. 43–67.

<sup>⑤</sup> Sevgi Balkan Şahin and Marella Bodur-Ün, “Transformation of Turkey's Environmental Policy: A Case of Selective Europeanization?,” in Harun Arkan and Zeynep Alemdar, eds., *Turkey's Challenges and Transformation: Politics and Society on the Centennial of the Republic*, Cham: Palgrave Macmillan, 2023, pp. 165–184.

其与欧盟的关系。<sup>①</sup> 因此,当前的气候议题,特别是土耳其对欧盟法律域外影响的应对,正在重塑土欧关系。<sup>②</sup>

应对气候变化是一个全球性且具有跨领域性质的问题,在以国家为中心的同时,更要在全球、区域、国家和地方各级之间进行合作与协调。<sup>③</sup> 上述研究对各层级均有不同程度的涉及,但相对孤立,未形成对土耳其国家气候变化治理战略的系统性认知。另外,现有研究在全球层面过度强调欧盟标准和布鲁塞尔效应,以及土耳其气候政策对全球气候行动的被动适应,忽视了土耳其国内层面的自主性,而这正是当前土耳其积极参与全球治理、扩大国际影响力、提升国际话语权和国际地位的关键行动。因此,有必要对土耳其参与全球气候治理的行动进行系统分析,以全面理解土耳其作为中等强国参与全球气候治理的动因及面临的结构性困境。

## 一、土耳其参与全球气候治理的多重维度

全球治理是指国际组织、各国政府和公民为最大限度增加共同利益而进行的民主协商与合作,其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序,包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。<sup>④</sup> 全球气候治理则指“所有旨在引导社会系统预防、缓解或适应气候变化带来的风险,由国家或其他机构建立并实施的各类机制或措施”<sup>⑤</sup>。全球气候治理的主体具有多元性,不仅包括主权国家,还包括政府间国际组织、社会团体,城市和地方政府等次国家行为体,以及跨国公司和研究机构等,

<sup>①</sup> Lucie Tungul, “Exploring Environmental Governance: The EU’s Influence on Civil Society in Turkey and Ukraine,” in Lucie Tungul, ed., *Europeanisation and Eurasianism in Turkey and Ukraine: Balancing between Integration and Autonomy*, Abingdon: Routledge, 2025, pp. 175–205.

<sup>②</sup> Efser Rana Coşkun, “The Paradox of Inclusion: Future Engagement or Disengagement Between the EU and Turkey in The Context of The Green Deal,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 33, Iss. 3, 2025, pp. 785–803.

<sup>③</sup> Fulya Akgül Durakçay and Özge Bozkaya, “Turkey’s Climate Change Policies in the Context of Governance,” *Journal of Science and Innovative Technologies*, Special Issue, April 2021, pp. 178–191.

<sup>④</sup> 王义桅:《超越均势:全球治理与大国合作》,上海:上海三联书店 2008 年版,第 222 页。

<sup>⑤</sup> Sverker C. Jagers and Johannes Stripple, “Climate Governance Beyond the State,” *Global Governance*, Vol. 9, No. 3, 2003, p. 385.

但主权国家仍然是全球气候治理的关键行为体,其参与全球气候治理的行动主要在宏观、中观和微观三个维度同时展开。

### (一) 宏观维度:全球气候治理主体和规则的总和

国家参与全球气候治理行动最直接的体现,就是国家在气候议题领域,基于自身利益和战略需求,充分运用外交手段达成目标的行动过程,即“气候外交”,<sup>①</sup>它是传统外交在气候议题上的延伸和专门化。对于国家而言,气候外交与全球气候治理是相辅相成和辩证统一的。一方面,气候外交是全球气候治理的核心驱动机制,迄今最重要的全球气候治理规则《框架公约》和《巴黎气候协定》都是通过国家间的外交谈判达成的。可以说,没有国家间的气候外交,就没有得到普遍认可的、具有国际法约束力的全球气候治理体系。另一方面,全球气候治理体系在为气候外交提供互动平台的同时,也为多元主体间的互动提供规范性依据。主权国家在全球气候治理体系和框架内,为实现其对外政策目标和特定利益而采取的一系列外交行动,是一个国家气候外交能力的集中体现,它直接决定国家在全球气候治理中的话语权和影响力。土耳其围绕以联合国为核心的多边机制,通过气候承诺和气候外交塑造其“负责任的全球气候治理参与者”形象,并藉此提升国际地位。

首先,土耳其通过制度创新,实现了由两个国家共同担任联合国气候变化大会(COP)主席国的安排。一年一度的联合国气候变化大会是推进气候行动的主要国际论坛,《框架公约》缔约方出席论坛并根据当年主题共同商讨气候目标和承诺。2025 年第 30 届联合国气候变化大会(COP30)在巴西贝伦举行,根据《框架公约》的轮值安排,大会主办权在“西欧和其他国家集团”(WEOG)的 28 个成员国中诞生,土耳其和澳大利亚均属于该集团成员,同时申请主办 2026 年的第 31 届联合国气候变化大会(COP31)。在竞争过程中,土耳其提出 COP31 应聚焦世界上最不发达地区,太平洋岛国面临的气候问题则可能通过召开特别会议来讨论;澳大利亚则寻求与太平洋岛国合办 COP31,以凸显海平面上升给这些国家带来的气候困境。虽然大多数国家都支持澳大利亚—太平洋岛国的申办方案,但根据联合国规则,该决定必须由“西欧和其他国家集团”内部通过协商一致决定,意味着必须有一方要做出让步。若双方继续僵持,直到 COP30 结束时仍无法达成协议,则会启动默认程序,即联合国气候总部所在地德国波恩自动成为主办

<sup>①</sup> 马建英:《全球气候外交的兴起》,载《外交评论(外交学院学报)》2009 年第 6 期,第 32 页。

地。德国与英国、巴西代表,共同斡旋并给澳大利亚施加压力,迫使澳接受土耳其提出的创新性解决方案——“双主席国”,即由两国共同担任 COP31 主席国。<sup>①</sup>最终,土耳其赢得 2026 年 COP31 主办权,担任“东道国主席”,由安塔利亚和伊斯坦布尔承办;澳大利亚则担任“谈判主席”,负责领导谈判,重点关注太平洋岛国的参与和气候外交。<sup>②</sup>这是联合国气候谈判史上前所未有的安排。峰会期间,东道国将成为全球气候外交的中心,国际社会对土耳其在气候融资、清洁能源和绿色技术等领域的关注也将随之增加。埃尔多安希望通过 2026 年的联合国气候变化大会和北约峰会等重要地缘政治活动,增强土耳其在全球事务中的话语权和议程设置能力。

其次,土耳其积极借助联合国气候治理平台推进主场外交,同时通过公共外交扩大其在气候治理领域的影响力。2017 年,土耳其第一夫人埃米内·埃尔多安(Emine Erdoğan)宣布在国内启动“零废弃项目”(Sıfır Atık Projesi/Zero Waste Project),倡导在建筑物和学校建立回收系统。在此基础上,2022 年 9 月,埃米内·埃尔多安在第 77 届联合国大会上提出《全球零废弃善意宣言》(Global Zero Waste Declaration of Goodwill),并进行了初步讨论,旨在鼓励国际社会致力于可持续的废弃物管理,提倡通过减少废弃物、重复利用和回收来实现循环经济。<sup>③</sup>同年 12 月,在土耳其与其他 105 个国家的共同提案下,联合国大会通过一项决议,宣布每年 3 月 30 日为“国际零废物日”(International Zero Waste Day)。2023 年第 78 届联合国大会上,土耳其总统埃尔多安带头签署《全球零废弃善意宣言》,目标是发起一场零废弃的全球运动。<sup>④</sup>除了联合国大会的支持,该宣言也得到了二十国集团的认可。此外,埃米内·埃尔多安领导的“零废弃项目”还赢得

<sup>①</sup> Adam Morton, “From Australia to Turkey and, Reluctantly, Germany: the Tug-of-War Over Hosting Cop31,” *The Guardian*, November 14, 2025, <https://www.theguardian.com/environment/2025/nov/14/turkey-australia-germany-hosting-cop31-cop30-belem>, 上网时间:2025 年 12 月 8 日。

<sup>②</sup> “COP31 Summit in Türkiye Major Boost to Climate Diplomacy: Experts,” *Daily Sabah*, December 5, 2025, <https://www.dailysabah.com/politics/cop31-summit-in-turkiye-major-boost-to-climate-diplomacy-experts/news>, 上网时间:2025 年 12 月 8 日。

<sup>③</sup> “Zero Waste Goodwill Declaration,” *Zero Waste Foundation*, <https://sifiratikvakfi.org/en/declaration-of-goodwill>, 上网时间:2025 年 12 月 9 日。

<sup>④</sup> “President Erdoğan signs Global Zero Waste Declaration of Goodwill in New York,” *Presidency of the People’s Republic of Türkiye Directorate of Communications*, September 18, 2023, <https://www.iletisim.gov.tr/english/haberler/detay/president-erdogan-signs-global-zero-waste-declaration-of-goodwill-in-new-york>, 上网时间:2025 年 12 月 9 日。

多个国际奖项,包括 2018 年联合国粮农组织的“零饥饿、零浪费”奖(“Zero Hunger, Zero Waste” Award)、2021 年联合国开发计划署的可持续发展目标奖(Sustainable Development Goals Award)、2021 年联合国人居署“全球废弃物智慧城市”冠军奖(Waste Wise Cities Global Champion Award)、2022 年地中海议会大会奖(Mediterranean Parliamentary Assembly Award)和 2022 年世界银行气候与发展领导力奖(World Bank Climate and Development Leadership Award)等。<sup>①</sup>

土耳其以联合国多边机制为核心,在宏观维度积极塑造其“负责任的全球气候治理参与者”形象。土耳其参与全球气候治理不仅体现在常规履约上,更通过开创联合国气候变化大会“双主席国”模式,展现其协调和斡旋能力。更重要的是,土耳其成功将国内环保项目“零废弃”升格为联合国《全球零废弃善意宣言》并设立“国际零废物日”,将本国倡议转化为全球性议程,显著提升了其在全球气候治理中的话语权和软实力。这些有限但务实的外交成果,是土耳其借气候治理提升国际地位这一宏观战略的集中体现。

## (二) 中观维度:全球气候治理跨区域合作实践

一国参与全球气候治理的中观维度,是与周边区域及相关国际组织基于共同利益或共同议题构建的双边及多边合作机制。中观维度的全球气候治理实践主体依然是主权国家,特别是大国和区域主导国,与议题相关的国际组织则是重要参与者。地区层面的气候治理实践不仅能在一定程度上规避宏观维度的全面博弈,而且能够通过地区领导力换取政治支持、扩大地缘影响。一方面,同一区域内的国家间便于整合治理资源,开展协同行动;另一方面,不同区域国家间的接触与合作有助于打破绿色技术和标准壁垒,协调相互间的资源和利益,助推投资与项目的对接,从而形成共同应对气候问题的对话与行动机制。相较于宏观维度的全球气候治理,跨区域的气候治理合作更具灵活性和针对性,国家在中观维度上的气候外交策略也更加精细和务实。主权国家在中观维度构建联盟、设置议程和输出规范的能力等,已成为衡量其气候外交实力、区域领导力和全球气候治理能力的重要体现。土耳其借助在地缘政治中的区位优势,积极参与欧洲、中东、非洲乃至相关国际组织间的气候外交、气候项目与气候投资,极大丰富了土耳其参与全球气候治理的渠道,提升了土耳其的地缘政治和地缘经济影响力。

<sup>①</sup> “Türkiye’s Zero Waste Movement Marks 8th Year of Economic, Environmental, and Global Impact,” *TRT World*, September 27, 2025, <https://www.trtworld.com/article/0850115bae58>, 上网时间:2025 年 12 月 9 日。

首先,与欧盟的跨区域气候外交是土耳其机制整合的关键。气候问题是土耳其入盟谈判的重要议题,长期影响着土耳其与欧盟关系。欧盟一直将联合国欧洲经济委员会于1991年和1998年先后通过的《埃斯波公约》(*The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Espoo Convention)和国际环境公约《奥胡斯公约》(*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus Convention)视为气候治理理念的核心。在入盟谈判过程中,欧盟多次要求土耳其加入以上两项公约,但土耳其表示“只有在成为欧盟正式成员后才会考虑加入”<sup>①</sup>。土欧双方在气候和环境议题上僵持不下,2025年已是土耳其与欧盟正式开启入盟谈判的第20年,土耳其寄希望于通过积极的气候行动来推进入盟谈判进程。欧盟2019年发布的《欧洲绿色协议》(*The European Green Deal*)设定了到2050年欧洲成为首个气候中和大陆的目标,随后出台《欧盟分类条例》(*EU Taxonomy Regulation*)来定义可持续的经济活动,从而指导投资,防止“漂绿”(greenwashing),并动员资本以实现2050年的气候中和目标。土耳其紧跟欧盟节奏,于2021年发布《绿色协议行动计划》(*Yeşil Mutabakat Eylem Planı*),2024年发布《土耳其绿色分类法草案》(*Türkiye Yeşil Taksonomi Yönetmeliği Taslağı*),<sup>②</sup>目前正在征求公众意见阶段。

此外,碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)、碳排放交易系统(Emissions Trading System, ETS)和“监测—报告—核查系统”(Monitoring-Reporting-Verification, MRV)都是欧盟重要的气候机制和市场准入标准。欧盟的碳边境调节机制对某些进口商品设定了碳价格,这与欧盟碳排放交易系统对国内产品的碳定价相呼应,以防止“碳泄漏”(carbon leakage),即企业将生产转移到欧盟以外地区。欧盟的“监测—报告—核查系统”则为碳排放交易系统(针对欧盟内部产品)和碳边境调节机制(针对进口商品)提供追踪和确认排放所需的准确数据,以确保公平的碳定价和气候目标的实现。欧盟碳边境调节机制过渡期于2025年12月31日结束,从强制性的季度排放报告(尚未付款)过

<sup>①</sup> Elif Korkmaz Tümer and Josephine van Zeben, “The Brussels Effect in Ankara: The Case of Climate Policy,” *New Perspectives on Turkey*, Vol. 72, 2025, p. 34.

<sup>②</sup> 《土耳其绿色分类法草案》正处于向公众征求意见阶段,详细内容参见土耳其气候变化局官网:“Taslaklar,” *İklim Değişikliği Başkanlığı*, <https://iklim.gov.tr/taslaklar-i-2124>, 上网时间:2025年9月9日。

渡到 2026 年的最终阶段,届时进口商必须购买碳边境调节机制证书来覆盖嵌入的排放,这标志着完全合规和实际财务成本的开始。过渡期(2025 年第四季度)的最终报告于 2026 年 1 月 31 日到期,之后不仅企业将面临财务义务,而且欧盟对 2026 年以后进口的商品实施更严格的报告要求。其他国家也有类似规则,土耳其国内碳排放交易系统和“监测—报告—核查系统”试点阶段于 2024 年底启动,2026 年 10 月将开始第一阶段的实施。2026 年起,欧盟的碳边境调节机制对从土耳其进口的商品征收碳成本,以使其与欧盟内部的碳排放交易系统保持公平竞争环境,这意味着在土耳其国内的碳排放交易系统与欧盟的碳排放交易系统完全接轨和整合之前,从土耳其出口到欧盟的产品就要面临碳边境调节机制费用。土耳其的目标是使 2026 年启动的碳排放交易系统能够覆盖全行业,并与欧盟的碳排放交易系统保持一致,以缓冲土耳其出口商的碳成本。碳边境调节机制的重要性在于,土耳其大约 41% 的出口产品销往欧盟 27 个成员国,<sup>①</sup>因此,土耳其需要尽快出台与欧盟相适应的气候机制。

其次,与中东和非洲等周边区域的项目对接是土耳其气候投资的重要方向。在中东地区,土耳其作为伊斯兰合作组织(Organization of Islamic Cooperation, OIC)成员国,通过该组织 2025 年行动纲领等项目推广绿色技能和可持续实践,并将重点放在气候行动、可再生能源和可持续发展上,以促进伊斯兰国家间的技术合作与信息共享,突出伊斯兰国家在全球气候治理中的角色和作用。土耳其加强了和沙特、阿联酋等地区国家的绿色转型战略对接。2023 年 6 月,土耳其和沙特阿拉伯签署合作协议,内容涵盖可再生能源、电力互联、能源效率、碳氢化合物资源的创新和清洁技术、清洁氢气等低碳燃料和核能。<sup>②</sup>同年 7 月,土耳其总统埃尔多安在访问阿联酋、卡塔尔和沙特阿拉伯期间,与三国签署了总投资约 297 亿美元的谅解备忘录,以扩大在海上风能、太阳能等清洁能源项目中的合

<sup>①</sup> Halina Yermolenko, “Turkey Has Established Mechanisms to Support Exporters to Comply with CBAM,” *GMK Center*, December 27, 2024, <https://gmk.center/en/news/turkey-has-established-mechanisms-to-support-exporters-to-comply-with-cbam/>, 上网时间:2025 年 7 月 21 日。

<sup>②</sup> Ali Kemal Akan, “Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın Suudi Arabistan Ziyareti ve Veliht Prens Selman İle Görüşmesi Sonrası Ortak Açıklama,” *Anadolu Ajansı*, June 19, 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-erdoganin-suudi-arabistan-ziyareti-ve-veliht-prens-selman-ile-gorusmesi-sonrasi-ortak-aciklama/2949680>, 上网时间:2025 年 6 月 27 日。

作。<sup>①</sup>与此同时,土耳其主导了与阿塞拜疆的战略沟通和协同,将“里海—黑海—欧洲绿色能源走廊”(Caspian-Black Sea-Europe Green Energy Corridor)和“阿塞拜疆—土耳其—欧洲能源走廊”(Azerbaijan-Türkiye-Europe Energy Corridor)定位为风能、太阳能和水力发电等清洁能源供应的关键绿色路线。土耳其借助与周边国家绿色转型战略的对接和协调,努力将自己塑造为地区气候行动的重要参与者,<sup>②</sup>推动中东的区域一体化发展。

在非洲地区,土耳其在非洲气候变化的减缓和适应中发挥了重要作用,促进了非洲能源本土化转型和当地产业结构的绿色升级。负责土耳其对外援助项目的政府机构土耳其国际合作与协调机构(Türk İşbirliği ve Koordinasyon İdaresi Başkanlığı, TİKA)在阿尔及利亚的清洁能源项目,不仅修建了太阳能和风能实验室,而且还通过培训实现了技术转让。<sup>③</sup>另外,关键矿产作为清洁能源技术和设备制造的基础原材料越来越受到重视,土耳其也加大了对非洲关键矿产的布局,特别是在安哥拉修建了锂、硅等关键矿产材料的提取厂,扩大了关键矿产资源的供应链。2021年10月,埃尔多安在访问安哥拉、尼日利亚和多哥期间,与上述国家在可再生能源的开发与利用、技术合作、设备升级等多个领域签署了合作协议。<sup>④</sup>

最后,国际组织的资金援助是土耳其气候融资的重要渠道。全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)成立于1991年,专门向发展中国家提供资金和技术支持,帮助其履行国际环境公约。<sup>⑤</sup>虽然土耳其是全球环境基金的资助对象,且能够从欧盟、联合国等附属机构获得气候融资,但这些资金远不足以支撑土耳其完成国民经济和发展方式的绿色转型。全球环境基金虽是《框架公约》和

<sup>①</sup> Eser Özdil, “How GCC and Turkey Can Go Together Toward a Sustainable Future,” *Atlantic Council*, December 8, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/how-gcc-and-turkey-can-go-together-toward-a-sustainable-future/>, 上网时间:2025年6月27日。

<sup>②</sup> Nazrin Abdul, “Azerbaijan and Turkic States Advance Green Energy Initiatives and Regional Cooperation,” *AzerNews*, September 17, 2024, <https://www.azernews.az/analysis/231332.html>, 上网时间:2025年6月27日。

<sup>③</sup> Murat Zaman, “Sharing Finance and Expertise to Help Africa Tackle Climate Change,” *African Development Bank Group*, <https://am.afdb.org/en/governors-digest/sharing-finance-and-expertise-help-africa-tackle-climate-change>, 上网时间:2025年6月27日。

<sup>④</sup> Eyrice Tepeciklioğlu, Francois Vreÿ and Bahar Baser, “Introduction Turkey and Africa: Motivations, Challenges and Future Prospects,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 26, No. 3, 2023, p. 289.

<sup>⑤</sup> 详见全球环境基金中文官方网站:<http://www.gefsgp.cn/>, 上网时间:2025年7月21日。

《巴黎气候协定》下规模最大的气候基金,但土耳其从中受益甚少,<sup>①</sup>且全球环境基金的资金使用需经历较为复杂且漫长的项目制定和评估磋商周期,国家层面的项目则需要专门进行评估,往往会在气候治理的资金分配环节增加额外的等待周期;不仅如此,在资金分配的框架内,全球环境基金资金的使用需要与全球环境的优先事项保持一致,这是土耳其面临的又一大难题。<sup>②</sup>政府在推进气候治理的过程中,往往会根据国内焦点、项目回报周期、突发事件等综合考虑优先次序。然而,契合国家利益的优先事项并不一定完全对应全球环境基金的紧急行动清单,使得议题设置和行动逻辑产生异化和分歧,进而形成气候治理中援助的结构性错位和“集体行动困境”。<sup>③</sup>在吸收气候融资和财政援助方面,土耳其不仅是欧洲投资银行(EIB)和欧洲复兴开发银行(EBRD)气候融资的最大接收国,且积极从世界银行(WB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)等金融机构申请气候贷款。土耳其还与德国复兴信贷银行(KfW)签署了约 62 亿美元的能源相关贷款协议。<sup>④</sup>加快气候行动必须增加气候融资,土耳其通过多边框架协议和双边合作等拓宽了外部融资渠道,为土耳其参与全球气候治理提供了更加多元化的物质基础。

土耳其与欧盟法律框架和气候机制的对接,以及与中东和非洲国家在气候项目、气候投资、清洁能源和关键矿产等领域的深入合作,一定程度上能够使国家气候外交服务于更广泛的地缘政治目标。

### (三) 微观维度：全球气候治理规则的内化、执行与反馈

一国参与全球气候治理的微观维度,是该国把在宏观维度通过气候外交做出的气候承诺转化为国内立法、政策和行动的过程,是国家参与全球气候治理的着陆点。具体来说,这是主权国家在其管辖范围内,通过立法、行政、经济、社会动员等一系列政策措施,制定并落实适合本国的气候治理进程。与宏观和中观维度不同,微观维度的气候治理主体是一国的中央政府和各部门,以及地方政

---

① Akın Batmaz and Goknur Sisman-Aydi, “Türkiye’s Alignment with the Paris Agreement: A Comparative Policy Analysis with Germany and Spain,” *Sustainability*, Vol. 17, No. 9, 2025, p. 2.

② Global Environment Facility Council, *GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)*, Global Environment Facility Evaluation Office, September 2010, p. 67–70.

③ [美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:上海人民出版社 2014 年版,第 35 页。

④ Tessa Walsh, “Turkey to Raise More ESG Bonds: IFR,” ZAWYA, May 12, 2025, <https://www.zawya.com/en/capital-markets/bonds/turkey-to-raise-more-esg-bonds-y26sz5e4>, 上网时间: 2025 年 6 月 26 日。

府、企业、金融机构、科研机构等,特别是地方政府在土地利用规划、废弃物管理方面拥有相当大的权限,在应对交通与能源消耗问题方面发挥着重要作用。<sup>①</sup> 国内气候治理的成效是国家气候外交的重要影响因素。一方面,国家在宏观维度做出的气候承诺为国内相关立法和政策提供国际法理依据,借助气候承诺和国际标准倒逼国内实施相应的改革,使气候外交服务于国内治理进程。另一方面,国家在微观维度的成功经验,可能通过中观维度的机制接轨上升为国际标准,影响全球气候治理的规则制定。土耳其重整国内制度安排,通过构建跨部门协同的专职化治理机构推进内部协调的效率和水平,并通过政策法规、绿色金融等制度安排及宏观调控手段,提升了国内气候治理能力和成效。

第一,土耳其对国内原有的气候与环境管理机构进行了专职化的改组和升级。2001年成立的气候变化协调委员会(*İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu, İDKK*),在土耳其于2004年加入《框架公约》后更名为气候变化与天气管理协调委员会(*İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu, İDHYKK*)<sup>②</sup>,2021年再次更名为“气候变化与适应协调委员会”( *İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kuruluna, İDUKK*)。2011年6月成立的环境与城市化部(*Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*)于2021年更名为“环境、城市化和气候变化部”( *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*),主要负责国家城市化转型中对自然环境的保护,特别突出其应对气候变化的职能。<sup>③</sup> 同时,土耳其政府在该部门下增设“气候变化局”( *İklim Değişikliği Başkanlığı*),负责制定政策、战略和行动,执行谈判过程,确保与土耳其气候变化减缓和适应该领域各相关机构之间的协调。<sup>④</sup> 环境、城市化和气候变化部是土耳其国内最重要的气候治理机构,设有一位部长和四位副部长(见图1)。该机构的改组和名称调整反映了气候问题在土耳其国家战略中的地位不断提升,以及土耳其应对气候变化的国家统筹思路。

① Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 142.

② 该委员会英文名被译为“Climate Change and Air Management Coordination Board”或“Climate Change and Weather Management Coordination Board”, <https://iklim.gov.tr/en/coordination-commity-of-climate-change-adaptation-i-76>, 上网时间:2025年7月21日。

③ 参见土耳其环境、城市化和气候变化部官方网站:*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*, <https://csb.gov.tr/>, 上网时间:2025年7月21日。

④ 参见土耳其气候变化局官方网站:“*İklim Değişikliği Başkanlığı*,” *İklim Değişikliği Başkanlığı*, <https://iklim.gov.tr/hakkimizda-i-4>, 上网时间:2025年7月21日。

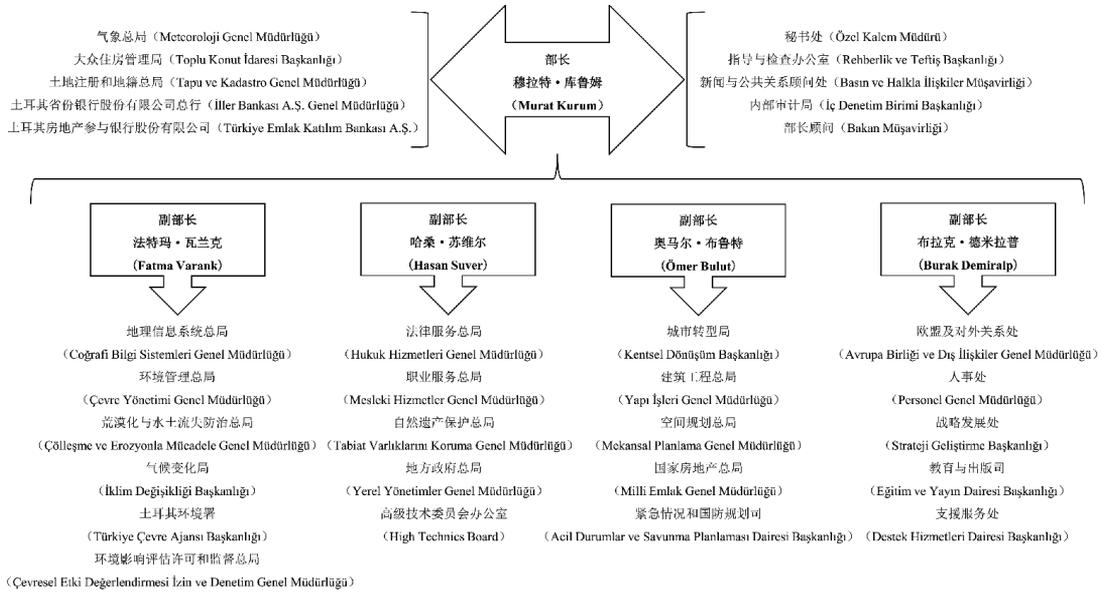


图 1 土耳其环境、城市化和气候变化部组织结构<sup>①</sup>

资料来源：“Teşkilat Şeması,” *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*, <https://www.csb.gov.tr/teskilat-semasi>, 上网时间:2026 年 2 月 10 日。

第二,土耳其的国家气候变化政策框架是一个全面的法律、战略和行动计划体系,其核心目标是到 2053 年实现净零排放,履行《巴黎气候协定》中的承诺。

首先,《2053 年长期气候战略》制定了土耳其国家气候变化政策框架现阶段的核心目标。2024 年 11 月,在巴库召开的第 29 届联合国气候变化大会 (COP29)上,土耳其发布了《2053 年长期气候战略》(2053 Long-Term Climate Strategy)文件。<sup>②</sup> 该文件制定了土耳其在能源、交通、工业和适应方面的战略,目标是到 2030 年大幅减少温室气体排放,2053 年实现净零目标。

其次,土耳其《气候法》为国家气候变化政策框架的实施和净零目标的实现提供了法律依据。2025 年 7 月,土耳其大国民议会批准通过首部《气候法》,标志着土耳其向国内气候治理的法制化和低碳经济转型迈出了历史性一步。《气候法》的核心是建立土耳其国内的碳排放交易系统,旨在对关键工业部门的温室气体排放进行定价。受碳排放交易系统约束的工业生产设备,必须按照环境、城市

① 图中的“部长”和“副部长”均为现任。

② 2053 Long Term Climate Strategy, UNFCCC, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Turkiye\\_Long\\_Term\\_Climate\\_Strategy.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Turkiye_Long_Term_Climate_Strategy.pdf), 上网时间:2025 年 12 月 11 日。

化和气候变化部制定的“监测—报告—核查系统”标准,对其温室气体排放情况形成报告。根据碳排放交易系统规则,排放量超过配额的设备必须购买额外的排放配额,或者缴纳行政罚款;排放量低于配额的则可将其剩余的碳信用额放在国家碳市场上进行交易。为此,土耳其《气候法》还建立了碳信用额的产生和交易框架,包括自愿抵消项目。若企业开展植树造林、部署可再生能源或提升工业能效等减少或消除温室气体排放的活动,经核实后,企业可将这些项目注册于国家抵消登记册中,由此产生的碳信用额可用于履行碳排放交易系统下的合规义务,也可自愿在碳市场中进行交易。<sup>①</sup>

最后,“国家自主贡献”(Nationally Determined Contribution, NDC)与《减缓和适应战略与行动计划(2024~2030)》(*İklim Değişikliği Azaltım ve Uyum Stratejisi ve Eylem Planı, 2024-2030*)是实现净零目标的行动纲领。2015年,第21届联合国气候变化大会(COP21)通过《巴黎气候协定》,规定要求各国每五年向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交一次“国家自主贡献”,详细说明其为实现该协议在减排、合规、融资、技术转让和能力建设等目标中开展的活动。土耳其当年就提交了《国家自主贡献预案》(*Intended Nationally Determined Contribution, INDC*),制定了到2030年温室气体排放量较基准情景(2012年为基准年)减少21%的目标。<sup>②</sup>土耳其于2016年签署《巴黎气候协定》,2021年获国会批准,成为该协定的正式缔约方。2023年,土耳其提交了更新后的第一次“国家自主贡献”,将原先设定的21%的减排目标提高到41%。为实现“国家自主贡献”目标,在气候变化局的协调下,土耳其制定了《减缓和适应战略与行动计划(2024~2030)》,这是继土耳其完成《气候变化适应战略和行动计划(2011~2023)》(*İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı, 2011~2023*)后提出的新政策,阐明了土耳其应对气候变化减缓和适应的路线图,重点关注工业、能源、建筑、交通、农业、废物等领域,以及土地利用、土地利用变化和林业等交叉领域

<sup>①</sup> Arpat Şenocak, “The Turkish Climate Law No 7552,” *Gide*, July 11, 2025, <https://www.gide.com/en/news-insights/the-turkish-climate-law-no-7552/>; “Türkiye Adopts Landmark Climate Law, Paving the Way for National ETS,” *International Carbon Action Partnership*, July 15, 2025, <https://icapcarbonaction.com/en/news/turkiye-adopts-landmark-climate-law-paving-way-national-ets>.

<sup>②</sup> “Nationally Determined Contribution,” *Net Sıfır Türkiye*, <https://netsifirturkiye.org/en/nationally-determined-contribution/>, 上网时间:2025年12月11日。

的问题,还涉及公正转型和碳定价等。<sup>①</sup>“国家自主贡献”及《减缓和适应战略与行动计划》为土耳其各行业和各领域的减排战略与行动确定了更加明确的步骤措施。

现阶段,土耳其的气候政策框架由一个核心目标、一个法律基础和两个行动纲领构成(见图 2)。

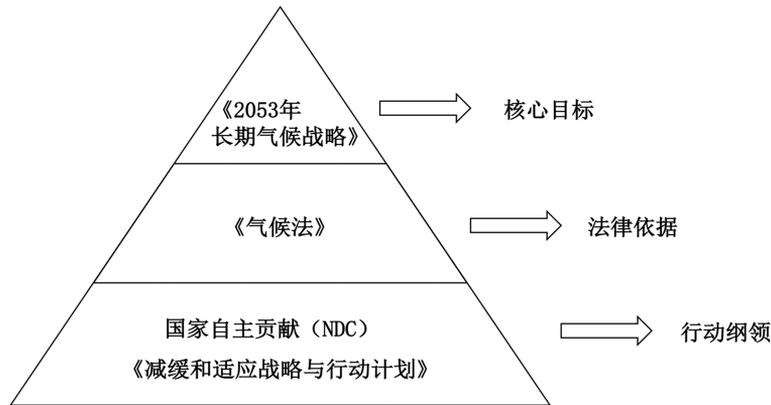


图 2 土耳其的气候政策框架

资料来源:作者自制。

第三,土耳其尝试引入四大核心要素,建立完善的绿色金融体系,涵盖绿色标准界定、投融资工具规范、政府激励调控与国际合作。

第一个要素是土耳其气候变化局于 2024 年发布的《土耳其绿色分类法草案》。该草案旨在对经济活动进行分类与界定,以实现符合可持续发展目标的气候目标,防止市场上的“漂绿”行为,促进投资与环境标准的接轨,并推动向低碳经济转型。该草案所涵盖的经济活动尤为广泛,特别是在能源、交通运输、水资源和废弃物管理、制造业和建筑业等领域,引入经济活动的两项关键分类:一是促进性活动,这些活动对至少一个环境目标有重大贡献,具有积极的生命周期环境影响,并且不损害其他环境目标;二是过渡性活动,这些活动包括在碳密集型行业(如水泥和钢铁制造业)中开展的活动,旨在促进温室气体排放量最低的技

<sup>①</sup> “The 2024–2030 Climate Change Mitigation and Adaptation Strategy and Action Plans Are Published,” *Directorate of Climate Change*, March 28, 2024, <https://iklim.gov.tr/en/the-2024-2030-climate-change-mitigation-and-adaptation-strategy-and-action-plans-are-published-news-4245>; 土耳其历年《减缓和适应战略与行动计划》,参见气候变化局官网:“Eylem Planları,” *İklim Değişikliği Başkanlığı*, <https://iklim.gov.tr/eylem-planlari-i-19>,上网时间:2025 年 12 月 11 日。

术的开发和采用,以适应这些行业尚未出现低碳替代方案的现实。<sup>①</sup>《土耳其绿色分类法草案》的设计与欧盟分类法相一致,将有助于土耳其获得国际气候融资,加速私营和公共部门对绿色技术和低碳生产模式的投资。

第二个要素是土耳其资本市场委员会(*Sermaye Piyasaları Kurulu'da*)于2022年正式发布的《绿色债券、可持续发展债券、绿色租赁凭证、可持续发展租赁凭证指南》(*Yeşil Borçlanma Aracı, Sürdürülebilir Borçlanma Aracı, Yeşil Kira Sertifikası, Sürdürülebilir Kira Sertifikası Rehberi*)。该《指南》旨在规范绿色债务工具、可持续债务工具、绿色租赁凭证和可持续租赁凭证的相关原则,这些工具将为符合可持续发展的投资项目提供融资。<sup>②</sup>土耳其多家银行积极参与绿色金融体系,特别是土耳其工业发展银行(*Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, TSKB*),早在2016年就发行了国内首批绿色债券,规模约3亿美元,期限为5年,旨在为绿色项目提供资金。<sup>③</sup>2023年,土耳其实业银行(*İşbank*)发行了以里拉计价的绿色债券,规模约5亿里拉,期限为728天。为促进经济的绿色转型,该银行还推出了3,000亿里拉的可持续融资方案,到期时间为2026年。<sup>④</sup>

第三个要素是政府的宏观调控与激励措施。土耳其政府2011年曾出台过“可再生能源资源支持机制”(*Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması*),旨在激励和资助可再生能源发电。该机制包含两个方面,一是“新能源补贴政策”或“上网电价补贴”(Feed-in-Tariff, FiT),指国家为可再生能源发电厂向国家电网输送的每千瓦时(kWh)电力提供固定的、由政府担保的价格,降低可再生能源项目投资的风险。该机制最初以美元计价,它确保在一定期限内(通常为10年),使用太阳能组建的电站拥有可靠的电力买家,从而电站获得了

<sup>①</sup> “Draft Regulation on Türkiye Green Taxonomy,” *Narter & Partners*, November 17, 2024, <https://www.narterlaw.com/en/draft-regulation-on-turkiye-green-taxonomy/>, 上网时间:2025年12月12日。

<sup>②</sup> Guzman Gulay, “Turkey’s Green Financial Revolution,” *World Federation of Exchanges*, April, 2022, <https://focus.world-exchanges.org/articles/turkeys-green-financial-revolution>, 上网时间:2025年12月12日。

<sup>③</sup> “TSKB Issues the First Ever Green Bond out of Türkiye,” *Türkiye Sınai Kalkınma Bankası*, May 13, 2016, <https://www.tskb.com.tr/en/about-us/about-us/news/tskb-issues-the-first-ever-green-bond-out-of-turkiye>, 上网时间:2025年6月27日。

<sup>④</sup> “Private Lender İşbank Issues Green Bonds,” *Hurriyet Daily News*, December 27, 2023, <https://www.hurriyetdailynews.com/private-lender-isbank-issues-green-bonds-189059>, 上网时间:2025年6月27日。

可预测的收入流,也带动了对太阳能组件本身的持续需求。二是“国产设备贡献激励”,指对使用本地制造设备的发电厂在基本“新能源补贴政策”的基础上额外支付的激励款项,从而鼓励建立完整的太阳能组件国内供应链。截至 2020 年,土耳其可再生能源装机容量从 21 世纪初的 11,221 兆瓦增加到 49,581 兆瓦,超过电力总装机容量的 50%。<sup>①</sup> 土耳其政府在 2021 年和 2023 年对该机制进行调整,实施以土耳其里拉计价的电价,规定与美元挂钩的最低和最高价格,使其更好地应对美元和欧元汇率的波动;同时将海上风能项目与陆上风能项目分开管理,并将支持范围扩展至波浪能和海流能,以及地热能和抽水蓄能水力发电项目中。<sup>②</sup>

第四个要素是国际合作。土耳其绿色金融中的相当一部分是经由欧洲复兴开发银行、世界银行和亚洲基础设施投资银行等国际开发银行进行引导的,这些合作关系为绿色投资提供长期、低息融资和技术援助,是土耳其绿色金融体系的重要组成部分。欧洲复兴开发银行为土耳其提供的绿色经济融资机制(Green Economy Financing Facility),旨在帮助其向低碳、气候适应型经济转型。2022 年以来,该机制支持下的三阶段项目均在进行中,涉及技术咨询、融资基金、能力建设和监督支持等。<sup>③</sup> 2025 年 11 月,土耳其与世界银行达成初步协议,启动一项价值高达 60 亿美元的融资方案,用于扩建土耳其的电力传输基础设施,支持其到 2035 年实现风能和太阳能装机容量达到 12 万兆瓦的目标,并新建两座核电站。<sup>④</sup>

土耳其正在完善的绿色金融体系以《土耳其绿色分类法草案》为基础,通过《绿色债券、可持续发展债券、绿色租赁凭证、可持续发展租赁凭证指南》规范市场融资工具发行,借助政府宏观调控和激励扩大市场参与,同时依托国际合作对接全球资本,共同构成了从标准制定到市场实施的协同体系(见图 3)。

① Lale Defne Mete, Georg Scherpf, Tutku Şen Demirel and Oya Tekelioğlu, “The ‘Super Permit’: Türkiye’s Renewable Energy Agenda,” *Daily Jus*, February 10, 2025, <https://dailyjus.com/world/2025/02/the-super-permit-turkiyes-renewable-energy-agenda>, 上网时间:2025 年 12 月 15 日。

② Tuğba Aksoy Bozkurt and Aslı İbiş, “New YEKDEM (Renewable Energy) and Local Content Support Mechanisms,” *Ergün Avukatlık Bürosu*, May, 2023, <https://www.cergun.av.tr/publication/new-yekdem-mechanism/>, 上网时间:2025 年 12 月 15 日。

③ “Türkiye GEFF III,” *European Bank for Reconstruction and Development*, <https://www.ebrd.com/home/work-with-us/projects/psd/56460.html>, 上网时间:2025 年 12 月 15 日。

④ “Turkey to Have Talks with World Bank on \$ 6 Billion Electricity Grid Upgrade: Minister,” *Turkish Minute*, November 24, 2025, <https://www.turkishminute.com/2025/11/24/turkey-to-have-talks-with-world-bank-on-6-billion-electricity-grid-upgrade-minister/>, 上网时间:2025 年 12 月 15 日。

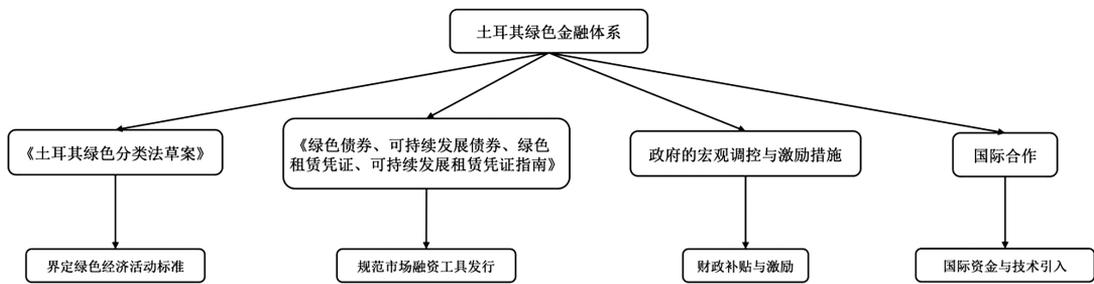


图3 土耳其绿色金融体系要素

资料来源：作者自制。

在微观维度,自上而下的机构改革、战略立法与绿色金融体系设计等系统性的国内制度建设进程,体现了土耳其尝试通过国内气候治理的实质性转型,支撑其在宏观层面塑造的“负责任的全球气候治理参与者”形象。同时,将国际承诺和国际压力转化为国内治理议程,既为土耳其履行《巴黎气候协定》提供了制度框架,也揭示了其参与全球气候治理的战略意图,即在低碳转型时代,通过内外联动提升国家竞争力和国际信誉。

## 二、土耳其参与全球气候治理的动因

土耳其参与气候治理的直接因素之一是气候变化带来的一系列严重后果,以及对自然环境、国民经济、社会治理和国际形象产生的诸多负面影响。气候议题还是土耳其参与全球治理、构建多边平台、主导区域发展、提升国际影响力的重要途径。

### (一) 气候变化与气候脆弱的客观因素

气候变化使得土耳其面临越来越频繁和严重的灾害,如黑海地区的洪水和山体滑坡、地中海地区的野火,以及安纳托利亚中部和东南部地区的干旱。<sup>①</sup>《2024年世界风险报告》以100余项指标衡量了全球国家的风险指数,土耳其的

<sup>①</sup> “The Sixtieth Session of IPCC Was Hosted by Türkiye and Took Place in Istanbul from January 16th to 19th!,” *Directorate of Climate Change*, January 19, 2024, <https://iklim.gov.tr/en/the-60th-session-of-ipcc-was-hosted-by-turkiye-and-took-place-in-istanbul-from-january-16th-to-19th-news-4265>, 上网时间:2025年6月25日。

风险预警排全球第 35 位,是受全球气候变化影响较为显著的高风险国家之一。<sup>①</sup> 全球气候变化不仅导致土耳其的水量和水质下降、供水成本增加、农业生态系统和牧场受损、植物疾病增加、病虫害风险提升,且引发了企业及银行的信贷风险、社会失业率陡增、环境移民增加等一连串负面问题,严重危及国家的可持续发展。<sup>②</sup> 安纳托利亚半岛的平均气温自 2000 年以来上升了 1.9 摄氏度,降雨量自 2015 年以来减少了 15%,与之相伴随的是春季冰雹和夏季热浪的发生频次和严重程度不断刷新历史记录,这些气候问题给土耳其带来的农业损失一年可达 74 亿英镑。<sup>③</sup> 气候脆弱性给土耳其的农业生产和社会稳定带来负面影响,也给国家带来经济损失,影响经济和社会的可持续发展,而参与气候治理有助于提升土耳其的气候适应能力。

## (二) 推动入盟谈判的现实需求

环境与气候治理是土耳其与欧盟之间为数不多的、可以持续谈判的议题。库尔德问题、军事政变问题、塞浦路斯和东地中海问题、难民协议问题等,一度导致土耳其在政治改革、经济合作等议题上的入盟谈判陷入停滞,且欧盟正处于“扩员疲劳”(Enlargement Fatigue)的负面影响之中,但土耳其与欧盟之间的气候谈判和气候合作仍得以延续。<sup>④</sup> 欧盟希望借助气候议题延续自身的“规范性权力”,要求土耳其在气候和环境上与欧盟标准保持一致。2021 年 7 月,欧盟发布更严格的气候计划——“Fit for 55”减排一揽子方案,即到 2030 年将温室气体净排放量与 1990 年水平相比至少减少 55%。<sup>⑤</sup> 这些气候方案提高碳排放成本、减少免费碳排放配额,对进口到欧盟的高碳产品征收关税,但土耳其将气候议题视

<sup>①</sup> Bündnis Entwicklung Hilft and IFHV, *The World Risk Report 2024*, Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft, 2024, p. 52.

<sup>②</sup> Mehmet Bozoğlu, Ugur Başer, Nevra Alhas Eroğlu and Bakiye Kiliç Topuz, “Impacts of Climate Change on Turkish Agriculture,” *Journal of International Environmental Application and Science*, Vol. 14, No. 3, 2019, p. 101.

<sup>③</sup> Nishwa Tasavvar, “How Is Climate Change Impacting Türkiye’s Agriculture?,” *Turkey Today*, June 15, 2025, <https://www.turkiyetoday.com/lifestyle/how-climate-change-is-impacting-turkiyes-agriculture-3202908>, 上网时间:2025 年 7 月 3 日。

<sup>④</sup> Senem Aydın-Düzgit and Alper Kaliber, “Encounters with European Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a DeEuropeanising Candidate Country?,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 21, No. 1, 2016, p. 8.

<sup>⑤</sup> 《欧盟公布‘Fit for 55’方案》,中华人民共和国驻法兰西共和国大使馆网站,2021 年 7 月 20 日,[http://fr.china-embassy.gov.cn/ljfg/202107/t20210720\\_9010200.htm](http://fr.china-embassy.gov.cn/ljfg/202107/t20210720_9010200.htm), 上网时间:2025 年 7 月 22 日。

为同欧盟关系的“润滑剂”，欧盟宣布减排一揽子方案后，土耳其随即出台《绿色协议行动计划》，与《欧洲绿色协议》保持一致。土耳其的《绿色协议行动计划》包括一套从废弃物管理到能源效率和认证方案的详细措施，旨在尽可能减少土耳其与欧盟贸易的额外成本。<sup>①</sup>自2004年加入《框架公约》以来，土耳其在气候与环境保护领域的各项制度和承诺均对标欧盟设置的准入条件，并与欧盟的气候立法和气候行动相协调。

### （三）国民经济和产业结构绿色转型的发展诉求

受地中海气候影响，土耳其被列为最易受干旱和荒漠化影响的国家之一，约88%的国土面临荒漠化风险，到2030年，土耳其可能正式进入“缺水”状态，半数人口及80%的灌溉农业都可能面临水资源短缺风险。<sup>②</sup>2021年的民调就曾显示，约75%的土耳其民众认为本国面临严重的气候威胁，<sup>③</sup>特别是来自缺水地区的农民。由于持续的干旱，土耳其的谷物和田间作物在2023~2024年间下降5%，预计在2025~2026年间小麦减产6%~7%。<sup>④</sup>土耳其总统埃尔多安曾承诺投资52亿里拉（约合6.45亿美元）用于水利建设，包括新建大坝、污水处理厂和改进灌溉，<sup>⑤</sup>从而达到节水目的。土耳其需要借助气候治理获取资金和技术支持，推动国内农业改革的可持续发展，以及修建对抗旱灾所必要的基础设施。

<sup>①</sup> Elif Berrak Taşyürek, *European Green Deal and Türkiye's Green Deal Action Plan: 3. 2. 3. Training of Trainers on Integrated Waste Management in Line with Circular Economy*, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/dongusel\\_en/icerikler/european-green-deal-and-turk-yes-green-deal-act-on-plan-20241017142935.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/dongusel_en/icerikler/european-green-deal-and-turk-yes-green-deal-act-on-plan-20241017142935.pdf), 上网时间:2025年7月22日。

<sup>②</sup> Paula Guastello, Kelly Helm Smith, Cody Knutson and Mark Svoboda, “Drought Hotspots Around the World 2023–2025,” *United Nations Convention to Combat*, p. 21, [https://www.unccd.int/sites/default/files/2025-07/Drought%20Hotspots%202023-2025\\_ENG.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/2025-07/Drought%20Hotspots%202023-2025_ENG.pdf), 上网时间:2025年7月24日。

<sup>③</sup> Umar Farooq, “Is Turkey Really Serious About Climate Change?,” *Al Jazeera*, October 5, 2021, <https://www.aljazeera.com/features/2021/10/5/turkeys-climate-sceptical-country-is-serious-on-climate-change>, 上网时间:2025年7月24日。

<sup>④</sup> “Drought Concerns Over Wheat Yield in Turkey: Forecast Stands at 18.6 Million Tons,” *BBM Magazine*, June 11, 2025, <https://magazinebbm.com/blog/drought-concerns-over-wheat-yield-in-turkey-forecast-stands-at-186-million-tons-3879>, 上网时间:2025年7月24日。

<sup>⑤</sup> Atilla Yeşilada, “Turkey’s Climate Problem Hits Agriculture Hard,” *P. A. Turkey*, May 10, 2021, <https://www.paturkey.com/news/2021/turkeys-climate-problem-hits-agriculture-hard-4776/>, 上网时间:2025年7月24日。

土耳其传统工业在国内生产总值(GDP)中的占比约 30%,<sup>①</sup>其中纺织、钢铁、水泥等能源密集型产业面临欧盟碳边境调节机制给土耳其出口商带来的经济损失。土耳其 75%的能源需求依赖进口,能源支出占土耳其贸易逆差的 60%以上,<sup>②</sup>对能源进口的高度依赖给土耳其能源安全带来隐患,也对土耳其的贸易平衡造成负面影响。参与全球气候治理机制能够获取国际资金支持,推动产业绿色改造,避免削弱土耳其产品在欧洲市场的竞争力,同时能够降低土耳其可再生能源转型成本,减少对能源进口的依赖。

#### (四) 巩固国内政权和提升地区领导力的政治诉求

生活在大城市地区的土耳其人,特别是青年群体越来越关注环境问题,85%的土耳其青年愿意在气候行动中发挥积极作用。<sup>③</sup> 2013 年,伊斯坦布尔市政拆除盖齐公园的提议曾引发“绿树革命”(Ağaçlar devrim),是正发党执政以来第一次面临大规模抗议活动,示威者以青年为主。换言之,土耳其政府在环境领域的决策可能成为民众表达反对意见和与执政党产生潜在冲突的平台。土耳其主要反对党共和人民党(*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP)在 2023 年的政策备忘录中表示致力于将土耳其的环境、城市化和气候变化部更名为“气候、环境和林业部”,并增加青年就业。<sup>④</sup> 正发党政府则于 2025 年 6 月启动一项投资额达 4 亿美元的新林业项目,由土耳其与世界银行合作开发。<sup>⑤</sup> 在 2023 年总统选举和 2024 年地方选举期间,土耳其民众对气候问题的关注和各政党对气候议题的回应成为民众投票的重要考量之一,特别是对能源价格的回应构成了执政党竞选纲领的重要

① “Turkey: Share of Economic Sectors in Gross Domestic Product (GDP) from 2014 to 2024,” *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/255494/share-of-economic-sectors-in-the-gross-domestic-product-in-turkey/>, 上网时间:2025 年 7 月 23 日。

② “Strategic Sector Cooperation in Energy Between Denmark and Turkey, Phase II,” *Udenrigsministeriet*, 2022, <https://um.dk/en/-/media/websites/umen/danida/about-danida/danida-transparency/council-for-development-policy/ssc-turkey.ashx>, 上网时间:2025 年 7 月 23 日。

③ “Gençlerin Yüzde 85’i, İklim Hareketinde Aktif Rol Almak İstiyor,” *Bianet*, 20 Eylül 2021, <https://bianet.org/haber/genclerin-yuzde-85-i-iklim-hareketinde-aktif-rol-almak-istiyor-250563>, 登录时间:2025 年 7 月 24 日。

④ 备忘录全文参见“Memorandum of Understanding on Common Policies (January 30, 2023),” *The Republican People’s Party*, <https://en.chp.org.tr/haberler/memorandum-of-understanding-on-common-policies-january-30-2023>, 上网时间:2025 年 12 月 21 日。

⑤ “Forestry Project Reaches 7 Million Citizens Across 14 Provinces,” *Daily Sabah*, June 16, 2025, <https://www.dailysabah.com/turkiye/forestry-project-reaches-7-million-citizens-across-14-provinces/news>, 上网时间:2025 年 12 月 21 日。

内容。

土耳其还试图借气候治理重塑地缘政治角色。俄乌冲突后,欧盟开始考虑逐步淘汰对俄罗斯的能源进口,减少对俄罗斯油气资源的依赖,<sup>①</sup>同时加大与以色列和希腊在东地中海油气资源和天然气管道建设方面的合作。<sup>②</sup>在此背景下,土耳其尝试通过气候议题破解在东地中海能源秩序中被边缘化的困境,同时向欧盟施压,迫使后者承认土耳其的能源枢纽地位。若不深度融入全球气候治理体系,土耳其或将面临产业竞争力下滑、能源安全危机、地缘影响力萎缩三重风险。

### 三、土耳其参与全球气候治理的前景与困境

尽管土耳其在宏观、中观、微观三个维度初步搭建了参与全球气候治理的政策与实践框架,但其实际效能受到多重结构性困境的制约。这些矛盾并非孤立存在,而是在三个维度之间相互传导、彼此强化,共同塑造了土耳其参与全球气候治理的复杂前景。

#### (一) 微观维度：国内转型困局和宏观经济波动

土耳其在微观维度面临两大难题：一是对化石燃料及其进口的高度依赖限制了国内能源消费结构的转型,二是国内宏观经济波动进一步削弱了土耳其的气候治理能力。

首先,对传统化石燃料及其进口的高度依赖阻碍土耳其向可再生能源的实质性转变。2024年前9个月,土耳其的燃煤发电量就比欧洲燃煤发电量占比最大的德国和波兰分别高出28%和36%;土耳其燃煤发电的二氧化碳排放量也创下新高,达到8,840万吨,位居欧洲第一。<sup>③</sup>在电力来源结构方面,土耳其的目标是到2035年,化石燃料发电量降至20%以下,风能与太阳能发电量达到49%。

---

<sup>①</sup> “EU to Fully End Its Dependency on Russian Energy,” *European Commission*, May 6, 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_1131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1131), 上网时间:2026年2月14日。

<sup>②</sup> “Joint Declaration — The 10th Trilateral Summit of Israel, Greece, and Cyprus,” *The Prime Minister of the Hellenic Republic*, December 22, 2025, <https://www.primeminister.gr/en/2025/12/22/37647>, 上网时间:2026年2月14日。

<sup>③</sup> Gavin Maguire, “Turkey Cements Position as Europe’s Top Coal Fired Power System,” *Reuters*, October 16, 2024, , 上网时间:2025年6月28日。

然而,截至 2024 年,土耳其化石燃料发电量仍在 55%左右,其中 35.6%来自煤炭、18.5%来自天然气;风能和太阳能发电量约占 18%,其中风能 7.5%、太阳能 10.7%,另有 22%的水电。<sup>①</sup> 土耳其当前电力结构高度依赖化石燃料,而化石燃料高度依赖进口。2024 年,仅进口煤炭便占土耳其燃煤发电量的 61%;<sup>②</sup>同年,土耳其的天然气几乎全部来自进口,其中 25%用于发电。<sup>③</sup> 随着交通运输从石油转向电力,土耳其的能源需求将持续向电力部门集中,如果没有可再生能源和核电装机容量的大幅快速增长,天然气将仍是电力部门重要的发电来源。

其次,国家实力与气候承诺之间差距明显。土耳其要实现“国家自主贡献”、2053 年净零目标、气候相关行动计划和路线图等,需要大量的气候融资和技术投入。一是土耳其面临较大的资金缺口。土耳其计划到 2035 年,为可再生能源投资约 730 亿~1,000 亿美元;实现 2053 年净零目标,仅水泥、钢铁、铝和化肥的低碳路线图就需要近 720 亿美元的投资。世界银行《土耳其气候变化发展报告》估计,为在 2053 年前实现净零排放,土耳其需要在 2030 年前额外投资 680 亿美元,并在 2022 年至 2040 年间总共投资 1,650 亿美元。<sup>④</sup> 二是土耳其技术自主性不足。中国光伏铝边框占土耳其进口份额超 60%、<sup>⑤</sup>风电轴承依赖德国技术、核电站的建设依赖俄罗斯和加拿大。三是土耳其的能源枢纽地位,既取决于作为市场端的欧洲,又取决于作为原产地的俄罗斯、中东和中亚国家。气候行动追踪组织(Climate Action Tracker)对土耳其气候目标和政策的评价为“严重不足”(critically insufficient),<sup>⑥</sup>意味着土耳其当前的气候行动和成效与《巴黎气候协

<sup>①</sup> Ufuk Alparlan, “Türkiye Electricity Review 2025,” *Ember*, April 10, 2025, pp. 6, 20, 5, 15, [https://ember-energy.org/app/uploads/2025/03/Turkiye-Electricity-Review-2025\\_11032025.pdf](https://ember-energy.org/app/uploads/2025/03/Turkiye-Electricity-Review-2025_11032025.pdf), 上网时间:2025 年 12 月 16 日。

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>③</sup> Mustafa Enes Esen, “Geopolitical Constraints of Turkey’s Energy Hub Ambitions,” *instituDE Report*, July 2025, p. 5, [https://institute.ams3.digitaloceanspaces.com/GEOPOLITICAL\\_CONSTRAINTS\\_OF\\_TURKEY’S\\_ENERGY\\_HUB\\_AMBITIONS.pdf](https://institute.ams3.digitaloceanspaces.com/GEOPOLITICAL_CONSTRAINTS_OF_TURKEY’S_ENERGY_HUB_AMBITIONS.pdf), 上网时间:2025 年 12 月 16 日。

<sup>④</sup> “First Biennial Transparency Report of Türkiye: Required by the Article 13 of the Paris Agreement”, *UNFCCC*, November 2024, p. viii, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/T%C3%BCrkiye\\_1BTR.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/T%C3%BCrkiye_1BTR.pdf), 上网时间:2025 年 7 月 24 日。

<sup>⑤</sup> 《土耳其对中国光伏铝边框发起反倾销调查》,中国 WTO/TBT-SPS 国家通报咨询中心, <http://zpt.tbtsps.cn/MobileSitePreviewServlet?actionType=detail&doKey=34053&xmid=76&code=013&serch=N>, 上网时间:2025 年 7 月 24 日。

<sup>⑥</sup> “Türkiye,” *Climate Action Tracker*, October 31, 2025, <https://climateactiontracker.org/countries/turkey/>, 上网时间:2025 年 12 月 10 日。

定》目标之间存在显著差距。

土耳其的绿色金融体系尚处于萌芽阶段,尽管陆续推出了《土耳其绿色分类法草案》和《绿色债券、可持续发展债券、绿色租赁凭证、可持续发展租赁凭证指南》,但市场覆盖面、数据透明度和国际标准的互认程度等都有待检验,尚未形成规模化的绿色资本,难以应对宏观经济不稳定的挑战。2018年以来,土耳其国内经济危机持续发酵带来的宏观经济波动,决定了气候议题在国家战略中的优先级难以得到保障。经济危机后的高通胀率、本币贬值和高额外债严重限制了政府财政能力,国家财政的首要目标被迫转向维持宏观经济稳定,而非长期的气候投资。一方面,本币贬值直接推高了以美元计价的能源进口成本与低碳技术设备的进口价格,对于高度依赖化石燃料进口的土耳其而言,加剧了能源安全危机。另一方面,经济危机期间,民众依然关心气候议题,但其紧迫性远不及就业、收入等民生问题,为刺激短期经济增长,政府甚至可能出台与气候目标相悖的措施。<sup>①</sup>

## (二) 中观维度：市场机制的非对称依赖和地缘竞争的加剧

作为具有地缘优势的地区主导国家和新兴经济体,土耳其希望在中观维度发挥引领作用,但在与欧盟气候机制接轨中难以突破被动地位;中东地区复杂且激烈的地缘政治竞争,使土耳其的地缘政治抱负陷入困境。

首先,土耳其在与欧盟气候机制对接中的被动性集中表现为对欧盟的非对称依赖。欧盟通过碳边境调节机制等市场准入标准单方面设定规则,土耳其作为其关键贸易伙伴,不得不动调整国内制度以维持对欧盟的市场准入。虽然碳边境调节机制证书应由欧盟的进口商负责购买,但可持续发展领域的市场惯例表明,碳合规成本往往会通过背靠背合同转嫁给生产方,<sup>②</sup>为使纺织、服装、化肥、钢铁、铝、水泥等碳密集型出口企业规避碳边境调节机制成本,土耳其只能加快建立国内的碳排放交易系统和“监测—报告—核查系统”,并使其与欧盟标准接轨或获得欧盟认可,从而土耳其出口商在国内已支付的碳价部分才可被免除,以此降低企业合规成本。但欧盟一系列气候法规构筑的“绿色壁垒”,不仅使土

<sup>①</sup> Zerrin Savaşan, “Climate Governance in Turkey: A Forward-Looking Perspective,” *Turkish Studies*, Vol. 20, No. 4, 2019, p. 556.

<sup>②</sup> Sivi Sivanesan, “The EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Why It Should Matter to Asian Exporters,” *Dentons Rodyk*, September 6, 2022, <https://dentons.rodyk.com/en/insights/alerts/2022/september/6/the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-why-it-should-matter-to-asian-exporters>, 上网时间:2025年12月19日。

土耳其的碳市场建设高度依赖欧盟技术和资金,而且使土耳其产业升级发展被迫跟随欧盟节奏。土耳其作为欧洲汽车制造的重要基地,必须根据欧盟 2035 年禁售燃油车的计划来调整生产线,但土耳其本土电动汽车产业链尚不成熟,尤其是电池制造依赖中国企业,<sup>①</sup>转型成本高,本土供应链面临被淘汰的风险。

其次,中东国家在气候治理领域呈现战略竞争态势,阻碍了区域气候合作的深化。气候治理议题攸关产业发展、民生福祉和社会治理等多个领域,气候问题的政治和战略属性不断增强,国家间的“零碳竞赛”也日趋激烈。埃及、阿联酋和沙特等中东地区的“石油食利型”国家纷纷出台各自气候战略,塑造全球气候治理的积极参与者角色,在气候治理议题上争夺地区主导权。2023 年,在第 28 届联合国气候变化大会(COP28)期间,作为东道国的阿联酋宣布向气候投资工具“阿尔泰拉”(ALTERRA)提供 300 亿美元催化资金,引导私人市场开展气候投资,重点投向新兴市场和发展中经济体转型领域。<sup>②</sup> 沙特也希望借助气候外交引入有利于国内绿色产业发展转型的外来资金和技术,通过气候外交促成新能源产业原材料合作,保障关键矿产的足量供应。<sup>③</sup> 与阿联酋、沙特等拥有石油资本可投资绿色转型的地区竞争者相比,土耳其国内的经济危机限制了其大规模提供对外气候援助的能力。

此外,土耳其与希腊和塞浦路斯在东地中海围绕油气资源勘探和开采权的争端不断升级,甚至引发军事对峙。这种地缘政治对抗不仅直接阻碍了双方合作开发海上风电的尝试,而且限制了区域性可再生能源电网的互联。土耳其对叙利亚和利比亚的军事介入也加剧了环地中海区域权力的碎片化,区域合作面临障碍。土耳其介入利比亚冲突的缘由之一是为争夺地中海资源控制权,与希腊和塞浦路斯的争端因能源主权而起,介入叙利亚内战则是出于国家安全的考虑,这些议程事关土耳其核心利益,在土耳其地缘政治战略中的地位远胜于气候议程,压缩了土耳其在中观维度的气候外交空间。

### (三) 宏观维度: 不确定的身份和有限的议程设置能力

土耳其在全球气候治理规则塑造中的困境源于其身份的模糊性和矛盾性。

<sup>①</sup> Alican Tekingunduz, “Can Türkiye Drive into the Heart of Europe’s EV Automotive Market?,” *TRT World*, December 3, 2024, <https://www.trtworld.com/article/18239395>, 上网时间:2025 年 12 月 19 日。

<sup>②</sup> 李慧明、史择翰:《全球碳中和潮流下阿联酋的气候政策与绿色转型》,载《阅江学刊》2025 年第 2 期,第 55 页。

<sup>③</sup> 刘辰、杨贺天:《沙特阿拉伯气候外交战略探析》,载《区域国别学刊》2025 年第 2 期,第 86-87 页。

作为发达国家俱乐部成员,土耳其并没有承担与其他发达国家同等的责任;作为中等强国,土耳其又做出与国家实力不完全相称的气候承诺和行动,导致其在责任承担方面陷入两难。

首先,土耳其在《框架公约》中的身份仍未确定。《框架公约》于1992年通过,1994年正式生效。其中,附件一的缔约方主要是发达国家和经济转型国家(Economies In Transition, EITs),应率先减排;附件二的缔约方为附件一的子集,由富裕的经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)国家组成,但不包括经济转型国家,它们必须向发展中国家提供资金和技术支持,帮助发展中国家应对气候变化;<sup>①</sup>其他国家为非附件一缔约方,主要是发展中国家,没有强制性义务,且能够获得来自发达国家的资金和技术援助。由于土耳其是经济合作与发展组织成员国,因此在1992年《框架公约》启动之初就被同时列入了附件一和附件二,这意味着土耳其须向发展中国家提供相关援助。当时的土耳其是附件一缔约方中温室气体排放量最小的国家,人均约3.88吨二氧化碳当量,其他国家人均温室气体排放量约14.37吨二氧化碳当量。<sup>②</sup>土耳其据此认为自己无需对温室气体排放承担历史责任,不应该成为附件二的援助国;同时,土耳其的人均收入和社会发展指标更接近于发展中国家,而非附件一中的发达国家。所以,土耳其利用“共同但有区别的责任和各自能力”(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC)原则<sup>③</sup>多次要求修改其在《框架公约》中的缔约方身份,并拒绝承认《框架公约》的合法性。直到2001年第7届联合国气候变化大会(COP7)一致通过决议,保留其附件一地位的同时将其从附件二中移除,并承认土耳其是附件一中具有“特殊情况”(special circumstances)的缔约方,即承认土耳其的发展中国家身份,不仅没有向发展中国家提供财政支持的义务,而且有资格获得通常只向

<sup>①</sup> 《〈联合国气候变化框架公约〉进程》,中华人民共和国外交部,2024年10月25日, [https://www.mfa.gov.cn/web/wjw\\_673085/zfxgk\\_674865/gknrlb/tywj/tyqk/201410/t20141016\\_7949732.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjw_673085/zfxgk_674865/gknrlb/tywj/tyqk/201410/t20141016_7949732.shtml), 上网时间:2025年7月15日。

<sup>②</sup> “United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Türkiye*, [https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change\\_unfccc\\_and-the-kyoto-protocol.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change_unfccc_and-the-kyoto-protocol.en.mfa), 上网时间:2025年7月22日。

<sup>③</sup> “共同但有区别的责任和各自能力”原则是指一些国家在减少温室气体排放方面需要承担更多责任。自工业革命以来,这些国家的温室气体排放量一直高于其他国家。因此,各缔约方的责任应该因其发展水平和历史上的温室气体排放责任而异。

发展中国家提供的资金支持和技术转让。<sup>①</sup> 2004 年,土耳其批准《框架公约》,据此,土耳其在 2009 年签署的《京都议定书》、2016 年签署(2021 年正式批准)的《巴黎气候协定》中的身份都是发展中国家。然而,附件一缔约方的身份仍限制着土耳其对绿色气候基金(Green Climate Fund)等资金援助的获取,土耳其于 2021 年向《框架公约》秘书处提交照会,建议将其从附件一中完全删除,以获取正式的“非附件一缔约方”身份。<sup>②</sup>

其次,身份模糊性使土耳其在全球气候治理中的议程设置和推动能力有限。一方面,土耳其是经济合作与发展组织和二十国集团成员国,发达国家视土耳其为有能力承担气候责任的新兴经济体,要求其提高减排目标和承诺。另一方面,土耳其还处在工业化进程中,国内人均收入远不及发达国家,且严重依赖化石能源进口,在气候谈判中强调其发展中国家的身份和“特殊情况”,要求获得其他发达国家的资金和技术支持,发展中国家因此质疑土耳其攫取了本应流向最不发达国家的稀缺资金。这种双重属性使其难以找到舒适的身份定位,若提高减排承诺,可能会危及土耳其经济增长和社会稳定;若维持低减排承诺则会在宏观维度的全球气候治理中面临道义指责,损害土耳其精心塑造的“负责任的全球气候治理参与者”形象。《框架公约》中身份的模糊性直接导致土耳其在任何一个阵营中都难以成为核心领导者,使其在谈判中常常陷入孤立和尴尬的境地,削弱了其通过集体力量或集团政治影响议程的能力。2022 年联合国大会期间,土耳其提出的《全球零废弃善意宣言》仅有 62 个国家的 1 万多人签名,其中很多为第一夫人、部长和商界人士。<sup>③</sup>

国家在参与全球气候治理的过程中,规范的引入会对政府的利益偏好产生

---

① 关于土耳其“特殊情况”的规定,参见“United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol”; *The Seventh National Communication of Turkey Under the UNFCCC*, UNFCCC, 2018, pp. 46–48, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/149362-85\\_Turkey-NC7-2-Seventh%20National%20Communication%20of%20Turkey.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/149362-85_Turkey-NC7-2-Seventh%20National%20Communication%20of%20Turkey.pdf), 上网时间 2025 年 9 月 11 日。

② 关于土耳其照会的详细内容,参见“Proposal from Turkey to Amend the List of Parties Included in Annex I to the Convention,” *UNFCCC*, September 10, 2021, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021\\_inf02\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_inf02_0.pdf), 上网时间:2025 年 12 月 20 日。

③ “Zero Waste Goodwill Declaration,” *Zero Waste Foundation*, <https://sifiratikvakfi.org/en/declaration-of-goodwill>, 上网时间:2025 年 12 月 20 日。

塑造效应,进而引发国内政治制度、议程设置及政策产出的变化。<sup>①</sup> 土耳其渴望通过全球气候治理提升国际地位和地缘政治影响力,但其国内经济的结构性脆弱和对传统发展路径的依赖,严重制约了土耳其兑现国际承诺的能力。这不仅是土耳其,也是许多新兴经济体在全球气候治理中面临的共同挑战。

#### 四、结语

国家参与全球气候治理的能力及其国际影响力,根本上取决于该国的综合实力。面对国内选举政治压力和西方盟友在气候行动上日益提升的标准,土耳其仍将国家战略与经济发展置于气候目标之上,这一优先次序充分体现了其基于现实主义的政治逻辑。

土耳其国内正在形成较为完善的气候治理机制,包括机构设置、政策法规和绿色金融体系等配套措施,也做出了到2053年实现净零排放的目标承诺和规划。然而,受地缘政治形势和选举政治传统影响,土耳其政府更倾向于将经济和战略目标置于环境问题之上。一方面,能源安全是土耳其对外关系的重要考量。在俄乌冲突后的欧洲能源危机中,土耳其有意发挥枢纽作用,但欧盟于2025年发布《欧盟能源转型路线图》(REPowerEU Roadmap),将禁止俄罗斯天然气进入欧盟,并要求土耳其对入境欧盟的天然气提供生产国信息。长期以来,土耳其一直是俄罗斯能源输往欧洲的重要通道,且42%的天然气进口依赖于俄罗斯,能源枢纽也是土耳其的重要国家发展战略。因此,土耳其拒绝遵守欧盟的监管规定和透明度要求,并表示土耳其只执行联合国安理会通过的制裁措施,不会加入欧盟对俄罗斯的单边制裁。<sup>②</sup> 另一方面,维系政权是执政党政策的重要考量。国家气候承诺属于中长期目标,兑现时效长,短期内承诺不易显现,而埃尔多安领导下的正发党政府热衷于能够在短期内看到结果的政绩项目以服务选举,如运河、大坝、核电站、国际机场以及采矿和工业设施等大型基础设施项目,这些不仅能够带来经济收益,更是国家实力的重要象征。

<sup>①</sup> 程晓勇:《中国在全球气候治理进程中的角色进阶》,载《现代国际关系》2023年第6期,第129页。

<sup>②</sup> Victor Jack, "Brussels Wants to Ditch Russian Gas. Turkey Could Keep It Flowing Undetected," *Politico*, August 7, 2025, <https://www.politico.eu/article/turkey-snubs-eu-plan-track-russian-gas-imports-energy-sanctions/>, 上网时间:2025年12月21日。

土耳其在全球气候治理中的地位和行动始终受制于西方盟友。首先,土耳其对欧盟的全方位深度依赖使其缺乏对等的反制手段。土耳其出口依赖欧盟市场、碳核算标准由欧盟主导、绿色技术和绿色转型资本均取决于欧洲,非对称依赖致使土耳其对等反制措施有限。由于土耳其与塞浦路斯之间的紧张关系,2019 年,欧盟要求土耳其停止在东地中海特别是塞浦路斯以西海域的钻探活动,但未得到土耳其的积极回应。欧盟随即削减对土入盟前贷款援助并暂停双方高级别能源谈判,此举既质疑了土耳其作为能源枢纽及欧盟天然气供应多样化伙伴的角色,也反映出对埃尔多安威权行为可能削弱土耳其国内环境和气候治理制衡机制的担忧。<sup>①</sup> 持续的谈判意味着持续的控制权,欧盟将气候合作与入盟谈判等政治议题挂钩,致使气候政策成为欧盟对土耳其施加地缘影响力的杠杆。其次,作为土耳其的重要盟友,美国特朗普政府出台《大而美法案》(One Big Beautiful Bill Act)并退出《巴黎气候协定》的行动,削弱了发达国家对清洁技术的支持与资金供给,压低了全球清洁能源技术的议价能力,加剧了气候治理碎片化,给正处于治理初级阶段的土耳其带来了新的挑战。这种被动性不仅制约土耳其的气候治理效能,更折射出全球气候治理中的“规则权力”高度集中于发达国家集团所带来的结构性不公平。

土耳其作为新兴经济体,其经济增长仍高度依赖能源密集型产业,且面临贸易平衡与能源安全双重挑战。因此,土耳其气候政策优先服务国家发展议程,这种务实的气候路径,反映出其在全球气候治理体系中作为“中间国家”的两难处境:既缺乏发达国家的资源,又无法完全代表发展中国家的立场。气候行动进程本质上是国家政治经济发展进程的体现,而发展中国家气候进程的推进节奏才是对全球气候治理体系包容性的深层考验。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章远)

<sup>①</sup> Clément Girardot, “Turkey’s Authoritarian Development Ignores Planetary Boundaries,” *Mongabay*, July 21, 2022, <https://news.mongabay.com/2022/07/turkeys-authoritarian-development-ignores-planetary-boundaries/>, 上网时间:2025 年 7 月 25 日。