

英国气候变化委员会洞察报告（一）

英国气候变化法案

《气候变化法案》强化了英国气候变化政策制定。

英国《气候变化法案》于 2008 年正式通过，是英国采取行动应对气候变化的主要立法，为减缓和适应气候变化提供了综合框架，制定了具有法律约束力的 2050 年碳排放目标和未来 15 年排放目标，并基于独立专家的评估与建议明确了行动职责。

该法案有助于英国在实现经济增长的同时持续减少温室气体排放，得到了工商业界的广泛支持，还为英国气候变化行动创造了积极的舆论。

本报告将介绍《气候变化法案》及其结构，总结其施行 12 年以来的成功和不足。

本报告分为三个部分：

- 英国《气候变化法案》背景
- 《气候变化法案》四大支柱
- 《气候变化法案》经验教训

本报告是关于英国《气候变化法案》和气候变化委员会工作的系列报告之一。

方框 1: 英国气候变化委员会“洞察”报告

本报告是英国气候变化委员会（CCC）根据《气候变化法案》开展工作的八份系列报告之一。

气候变化委员会是英国关于减缓和适应气候变化的独立咨询机构，其任务是就排放目标和如何适应不断变化的气候定期向政府提供建议。气候变化委员会每年发布一次相关工作的进展评估，每两年发布一次适应气候变化的进展评估，并对新出现的关键问题进行分析。这八份报告相当于实用指南，总结气候变化委员会自 2008 年成立以来在过去十二年间的工作成果和不足。

本系列报告包括：

- 《英国气候变化法案》
- 《气候变化委员会》
- 《英国净零排放目标》
- 《英国碳预算水平建议》
- 《英国温室气体减排进展评估》
- 《气候变化风险评估》
- 《英国适应气候变化进展评估》
- 《气候变化委员会往期报告》

1. 英国《气候变化法案》背景

英国《气候变化法案》将减少排放和应对气候变化的必要性写入法律。

英国《气候变化法案》是世界上首个国家层面的“框架型”立法，全面并总揽性地说明了英国减排及应对气候变化影响的途径。这反映出人们日益认识到有效的气候行动需要采取长期协调的方式为政府、企业和公民提供明确的指导。

该法案背后的理念是，尽管国家政要可能会就如何应对气候变化产生分歧，但在是否应对气候变化的问题上应该保持一致。

该法案一直得到跨党派支持。

2008年11月，英国《气候变化法案》以跨党派的压倒性多数在英国议会获得通过（646名议员中只有5名投了反对票）。此后，该法案继续得到英国各地和地方立法机构的大力支持。该法案的通过得益于公民社会运动的大力推动¹，以及过去数年发表的多份重要报告，包括《政府间气候变化专门委员会第四次评估报告》(2007)²，以及受英国政府委托完成的《斯特恩气候变化经济学评论》(2006)³。这些报告为未来气候变化所致的损失提供了明确的证据，阐述了应对气候变化的理由。

2. 英国《气候变化法案》四大支柱

在英国《气候变化法案》的基本框架下，能以证据为基础设立长期目标并转化为近期行动。



法案的2050年目标为气候政策提供了一个长期方向。

《气候变化法案》为英国各地的气候减缓和适应行动提供了一个总体框架，该框架有四个关键支柱（图1）：

- **长期目标**：法案从法律层面规定了英国减少温室气体排放的2050年目标。最初，根据气候变化委员会的建议，目标排放水平应比1990年减少“至少80%”。

2019年，基于对2015年联合国《巴黎协定》的正式认可，根据气候变化委员会建议，长期目标水平提高为比1990年减少“至少100%”（即温室气体净零排放）。该法案没有包含适应气候变化的单一长期目标，而是要求每五年对英国当前和未来气候变化所面临的风险及机遇进行评估。

* 该法案还包括其他条款，例如对塑料袋收费和与碳排放交易有关的条款，这些条款不在本说明的范围内。

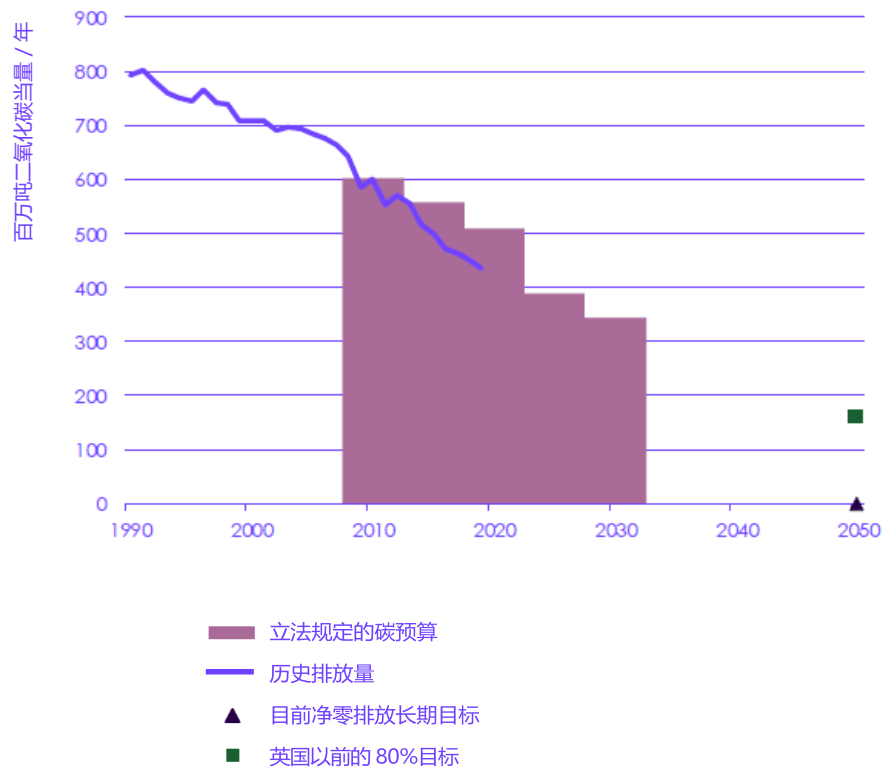
碳预算确立即采取行动，朝着2050年的目标迈进。

政府必须制定政策以满足碳预算以及应对气候风险。

通过独立咨询可树立有力的目标，制定以证据为基础的政策，对政策进行定期审查和更新。

- **长期目标实现路径：**“碳预算”为英国设定了具有法律约束力的五年温室气体排放上限，作为实现长期排放目标的中期里程碑（图2）。为了适应气候变化，该法案要求政府制定适应目标和实现方案。
 - “碳预算”是在预算开始日期之前十二年制定的，给政府制定政策和企业投资提供足够的时间。
 - 选择五年而非年度目标，是为了增强灵活性。例如，有极寒冬季的年份会导致供暖排放的增加。
- **实现路径的政策要求：**法案要求政府制定并发布政策方案，以执行法定减排标准，并应对最新气候变化风险评估中确定的风险。
- **独立咨询机构——气候变化委员会：**气候变化委员会是根据法案设立的独立咨询机构，包含减缓和适应两个下属委员会。气候变化委员会由专家组成，政治中立，由“分析秘书处”提供支持。委员会就英国“碳预算”的适当水平及英国面临的主要气候风险提供建议，评估减排（每年）和适应气候变化（每两年）的进展。政府必须对委员会的评估作出回应，由此形成政策制定的年度周期制度。

图 2: 实现碳预算和净零目标的排放路径



来源：气候变化委员会（2020）提交给议会的《英国温室气体减排进展报告》

政府官员列出制定排放目标时要考虑的因素。气候变化委员会提出适当目标的建议，而最终决定权在政府。

该法案的规定平衡了选民代表在决策中的优先地位和通过独立顾问解释证据两方面的考量：

- 法案规定了设定“碳预算”时要考虑的几个因素。预算必须着眼于实现2050年目标，并考虑气候科学、国际环境、技术、经济和竞争力、税收和支出、燃料不足、能源供应以及不同地方政府的差异。法案不排除考虑其它因素，也没有规定如何考虑这些因素。纳入这些因素可以保证委员会的建议反映政治优先事项。
- 气候变化委员会仅提供咨询建议。政府拥有制定法定目标和实现目标的所有政策的最终决定权。政府必须考虑委员会的建议，如果与委员会建议的目标不符，政府需要解释理由。
- 法案对不遵守规定的处罚有限。但在法案创建的框架下，如果政府不履行其气候承诺，可进行最严格的审查、确保最高的透明度。

公众舆论对气候行动的支持是有力的行动杠杆。如果具体的政策与法案所规定的义务不符，法案提供了质疑该政策的法律途径。公众和其他具有法律地位（从气候的广义角度看）的有关方面可以提出司法审查。过去，政府的决定一直受到法律挑战。

英国还有三个地方行政机构，其中一些出台了自已的气候变化框架法律。方框 2 讨论了它们的主要特点。

英国的苏格兰和威尔士也施行了与英国法案框架类似的气候法。

方框 2: 英国应对气候变化的地方立法

英国三个地方政府：北爱尔兰、苏格兰和威尔士，各自拥有不同的权力和政策范围。某些对气候政策很重要的政策领域（如农业和林业、交通和住房）由地方政府管辖，而其他政策领域（如能源供应和贸易）仍由英国政府所管辖。

虽然这三个地方政府的排放量都涵盖在英国《气候变化法案》的目标范围内，但地方立法机构已经制定了自己的气候框架法律，并由气候变化委员会提供独立建议。

- 苏格兰：2009 年，苏格兰出台平行立法《气候变化（苏格兰）法案》，该法案遵循与英国法案类似的四大框架（即最终目标、中期目标、政策和独立建议/评估）。根据气候变化委员会的建议，苏格兰法案在 2019 年进行了修订，目标是到 2045 年实现净零排放。苏格兰法案与英国法案略有不同，比如制定的是年度目标，而不是五年的碳预算。
- 威尔士：《2016 年环境（威尔士）法案》与英国的四大支柱一致，包括长期目标、临时排放预算和政策要求，以及气候变化委员会的建议和评估。根据委员会的建议，威尔士政府准备将 2050 年的目标提高到减少 95% 的温室气体排放，为全英国 2050 年实现净零排放目标做出应有的贡献，并表示将在未来设定净零排放目标。
- 北爱尔兰：北爱尔兰目前没有专门的气候变化立法。考虑到相对于英国而言，北爱尔兰畜牧业的排放量占比很大，气候变化委员会就其占英国整体排放预算的减排份额向北爱尔兰政府提出了建议。

气候变化适应在很大程度上被下放给地方政府管理，国家和地方政府共同编制了五年一次的英国气候变化风险评估。地方政府（在英格兰是国家政府）制定了后续的适应计划，以应对突出的风险。

3. 英国《气候变化法案》的经验教训

自 2008 年《气候变化法案》通过以来，历届英国政府都履行了该法案规定的义务。该法案的框架加强了决策中证据的使用，同时该法案和气候变化委员会都得到了决策者、企业和社会的大力支持。

在经济增长的情况下，英国温室气体排放量持续下降（截至 2019 年，英国温室气体排放量比 1990 年减少了 41%，同期经济增长了 78%）。人们普遍认为，该法案是重要的推动因素。

然而英国的温室气体减排进展并不平衡，电力行业减排贡献大，而其他几个行业（如运输）迄今为止排放量没有下降。

该法案在加强英国应对气候变化的能力和英国减排政策的有效性方面取得了广泛的成功。

在过去的十二年里，英国法案的框架在以下几个领域运作良好：

- **关注长期目标。**最初80%的温室气体减排目标，特别是最近的净零目标，使决策者和企业关注应对未来的挑战。还确保了政策的设计考虑到较长的时间范围，这适用于投资寿命较长的能源部门。气候变化风险评估提高了对气候风险的认识。
- **明确职责分工，凸显气候变化的重要性。**明确内阁部长的法律义务，强调法案的主要法律地位，让气候变化在政府最高层得到了更多关注。
- **中期路径和定期评估有助于提高决策水平。**气候变化委员会一直是英国气候变化知识网络的核心，在研究人员、企业和政策制定者之间架起了一座桥梁。碳预算提前12年制定，既不会太长，让现在的决策难以找到抓手，又不会太短，让宏大的目标在政治上不易接受。⁴
- **独立顾问有助于解决政治分歧。**2008年在该法案最终确定之前，政府官员对2050年目标的适当水平存在分歧，最终法案是根据气候变化委员会的建议制定的。2010年，新的联合政府就可再生能源和核电在能源部门的作用出现分歧，联合政府要求委员会就可再生能源提供建议。
- **政府一般会听取气候变化委员会的独立意见。**迄今为止，英国历届政府在五次立法预算中都接受了委员会建议的碳预算水平。2050年目标也立法确定，并根据委员会的建议进行了更新。许多政策发展也遵循了委员会的建议。
- **法案能够适应不断更新的知识 and 国际环境。**
 - 2019年，根据气候变化委员会的建议，将2050年的长期目标修改为2050年温室气体净零排放目标，以适应2015年联合国《巴黎协定》更高的目标和应对气候变化更广泛的证据基础。
 - 2011年，英国政府通过了第四轮碳预算，但需要与欧盟范围内的气候变化应对措施进行比较。2013年，气候变化委员会认为相关情况并未发生实质性变化，政府接受了这一建议，第四轮碳预算保持不变。⁵
- **该法案具有国际意义。**世界其他地区的类似框架法律也采纳了《气候变化法案》的通用模式（方框3）。

英国的经验证明了循证气候政策的价值，表明减排与经济增长是相容的。

实施适应政策的进展相对慢于减缓政策。法案未能涵盖某些义务和排放源。

经验也表明，该法案存在不足之处，需要提高响应效果：

- **在落实适应政策方面的进展相对较慢。**该法案的框架有助于推动适应方面的重要行动，每五年更新一次。然而在实践中适应政策的执行速度较慢，因为相对于缓解气候变化而言，适应政策

通常未得到充分的重视，受到的关注较少。由于适应行动的目标比简单的英国全境温室气体排放量的指标更难量化，因此有效地问责政府比较困难。

- **政府政策制定没有明确的时间表。**法案要求提出政策建议，以满足立法规定的碳预算，并解决突出的气候风险，但没有提供精确的时间表，这可能导致政策出台和后续行动的延迟。例如，在英国第五轮碳预算（2028-2032年）立法近16个月后，英国政府才公布了满足该预算的清洁增长战略。
- **如何处理国际航空和航运排放有待明确。**临时碳预算和最终目标的设定考虑到了英国在国际航空和航运排放中的份额，但现行法案下的碳预算核算范围不包括这类排放。虽然政府已经同意将它们纳入英国的2050年净零目标，但尚未正式规定如何将其纳入英国的气候目标。
- **碳预算核算方法或过于复杂。**虽然立法规定了2050年相对于1990年英国减排量的百分比，但中期碳预算规定的是绝对排放总量。随着科学认识的提高（例如更好地测量泥炭地的排放），英国排放量的估算发生了变化，实现碳预算所需的目标水平对这种变化很敏感。根据具体情况，这些变化可以人为地增加或降低实现碳预算的难度。欧盟排放交易体系的核算有时也会造成混乱，目标的变化会影响政策的制定。
- **未提及英国对气候变化的其它贡献。**根据国际排放核算规则，碳预算只关注英国国内活动的排放量。英国为应对全球气候变化所做的其它贡献，包括海外碳足迹和对国际气候金融的贡献，都不在法案范围之内，尽管气候变化委员会在向政府提供建议时考虑到了这些方面。

未来十年英国气候政策和气候变化法案将面临一系列新的挑战，包括在2050年实现净零排放之前，选择更激进的近期脱碳路径。这需要各经济部门采取行动，让民众更深入地参与去碳化进程，并确保以公平、公正的方式进行过渡。法案前12年的经验教训对于英国和其他国家实现这一目标至关重要。

世界各地都采用了具有相似核心内容的气候法律,包括长期目标、中期目标和独立建议,并得到立法支持。

细节方面有所调整,以适应当地情况和政治环境。

方框 3: 国际气候框架立法

目前,世界各地已经颁布或正在制定大量的气候变化立法,结构通常与英国模式相似,不同之处在于各国特定的治理、经济和人口环境。英国政府和气候变化委员会向有些国家直接提供了洞见和经验教训,以促进其立法。

气候框架法的典型案例如下:

- **新西兰**《气候变化应对(零碳)修正案》(2019年)设立国内目标,规定到2050年将所有温室气体净排放量减少到零,但生物甲烷除外,2050年生物甲烷排放量要比2017年减少24%-47%。为实现这些最终目标,新西兰政府制定了五年中期排放预算,并需要制定和实施适应和缓解气候变化的协调政策。一个独立的气候变化委员会将提供专家建议和评估。
- **德国**《气候行动法》(2019年)旨在到2050年实现气候中立,设定了中期目标和各行业的具体目标,并设立独立的专家气候委员会提供指导。
- **法国**《能源和气候法案》(2019年)设定了到2050年实现气候中立的最终目标,提出了2030年中期目标和相关行业目标,并建立独立的气候高级委员会,负责向法国政府提出建议。
- **瑞典**《气候法案》(2018年)设定了到2045年实现净零排放的最终目标,并提出了10年中期节点目标,并要求每四年制定一项气候行动计划以实现这些目标。独立的气候政策委员会负责评估进展并向政府报告。
- **丹麦**《气候法案》(2019年)设定了到2050年实现气候中立的目标,并提前10年设立了五年中期目标。独立的气候委员会对排放路径和政策提出建议,并评估政府的气候变化措施的执行情况。
- **墨西哥**《气候变化法》(2012年,2018年修订)设定了长期目标(要求在2050年碳排放水平降低到2000年的50%)以及2030年中期排放目标(22%,如获国际支持上升到36%),气候变化委员会的独立专家提供咨询、政策建议和气候战略审查。

虽然各国具体的法律不尽相同,但共同点在于为实现长期目标设定中期目标,并进行独立的循证咨询。

参考文献

¹ 地球之友 (2005) 《大问题》

<https://friendsoftheearth.uk/climate-change/big-ask-how-you-helped-make-climate-change-history>

² 政府间气候变化专门委员会 (2007) 第四次评估报告《气候变化 2007》

³ 斯特恩 (2006) 《斯特恩气候变化经济学评论》

⁴ 阿维琴科娃, A., 范库瑟, S. & 芬尼根, J. (2020) 《战略气候立法的影响:来自对英国气候变化法案专家访谈的证据》, 《气候政策》

⁵ 英国政府 (2014) 《第四轮碳预算审查》

<https://www.gov.uk/government/speeches/review-of-the-fourth-carbon-bud>



气候变化委员会

Climate Change Committee

151 Buckingham Palace
Road, London SW1W 9SZ

www.theccc.org.uk

@theCCCuk