

英国气候变化委员会洞察报告（二）

气候变化委员会

气候变化委员会是英国在气候变化方面的法定独立咨询机构。

英国气候变化委员会是根据 2008 年英国《气候变化法案》成立的法定机构。委员会就英国的气候目标和气候政策提供独立的专家建议，并评估在减少温室气体排放和适应气候变化方面的进展。自委员会成立以来，英国在实现经济增长的同时减少了排放。委员会加强了证据在英国气候政策中的应用，得到了商界、政策制定者、研究人员和公众的广泛支持。

气候变化委员会的主要特点包括：跨党派政治共识支撑下的强有力的法律基础、强调证据和分析、面对利益相关方和媒体高度公开和透明，提出建议的同时积极应对采取行动面临的障碍。

本报告概述了气候变化委员会的作用、结构和运作方式，同时阐述了在委员会十二年的运营中，哪些措施发挥了有效的作用。

本报告分为四节：

- 气候变化委员会的角色
- 气候变化委员会的结构
- 气候变化委员会的工作内容
- 作为一个独立咨询机构（如何）有效工作

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. 气候变化委员会的角色

气候变化委员会是根据 2008 年英国《气候变化法案》成立的独立专家咨询机构，包含一个被任命的独立专家委员会负责为减少温室气体排放提供建议（气候变化委员会）；一个平行委员会负责为英国适应气候变化提供建议（适应委员会）；以及一个分析秘书处负责为委员会成员履行职责提供支持。

英国《气候变化法案》规定了气候变化委员会的职责，涉及减缓和适应气候变化。它提出目标并跟踪实现目标的进展。

《气候变化法案》规定了气候变化委员会的主要职责：

- **就长期（2050年）排放目标提供建议。**基于气候变化委员会的建议，《气候变化法案》制定了2050年的长期排放目标。该目标最初要求碳排放量比1990年减少“至少80%”，又于2019年根据委员会的建议更新为比1990年减少“至少100%”（“净零”）。只有在科学知识或国际环境发生变化并考虑到委员会的建议后，该目标才能改变。
- **就英国碳预算设定提供建议。**英国2050年减排路径是在一系列具有法律约束力的五年碳预算（carbon budgets）算中制定的，该预算规定了每个五年期整体经济的温室气体的可排放水平。气候变化委员会需在每期碳预算被正式纳入法律前至少六个月就其水平提出建议。
- **评估减排目标的进展。**气候变化委员会必须每年对英国实现法定碳预算和2050年长期排放目标的进展进行评估。评估报告将会正式提交给英国议会，英国政府需要对其调查结果作出回应。
- **就气候风险提供建议。**气候变化风险评估每五年进行一次，评估英国目前和未来面临的气候风险。委员会需就英国面临的风险以及哪些是未来五年的重点发表意见。
- **评估英国适应气候变化的进展。**《气候变化法案》规定，气候变化委员会每两年对英国应对当前和未来气候风险的进展进行评估。具体来说，重点评估实现政府制定的最新《国家适应计划》目标的进展情况（该计划旨在应对之前风险评估中强调的风险）。评估报告将会正式提交给英国议会，英国政府需要对其调查结果作出正式回应。
- **应政府要求，提供与气候变化有关的进一步建议、分析和信息。**《气候变化法案》允许政府就气候变化的特定方面向委员会征求专门的建议，以便为其政策提供信息。政府已数次行使该权力。例如，2010年政府要求委员会就可再生能源在实现英国碳预算目标所起到的作用提供建议。

在参考气候变化委员会建议的基础上，民选政府拥有最终的政策决定权。

气候变化委员会通常以顾问的身份履行这些法定职责，因此民选政府有可能偏离委员会的观点而维持政府对气候政策的问责。

迄今为止，政府在重大决策上一直遵循委员会的建议，包括英国五轮法定碳预算的水平。

在苏格兰和威尔士的气候立法中，委员会也履行了一系列类似的责任。

气候变化委员会的工作促进了气候政策中循证方法的使用。

久而久之，通过履行这些法定职责，气候变化委员会也发展成为一个更广泛的“知识中介”角色，广泛参与并推动气候变化中循证方法（evidence-based approach）的使用。人们普遍认为，这对英国的公共舆论和气候政策有积极影响¹。例如，2020年，委员会向英国气候大会（Climate Assembly UK）提供了意见，该机构由公民组成，目的是探索英国应如何实现2050年的净零排放目标。

2. 气候变化委员会的结构

气候变化委员会由减排委员会成员、平行的适应委员会成员和一个辅助秘书处组成。

气候变化委员会由政府资助。

目前,气候变化委员会从英国、苏格兰和威尔士政府获得核心资金,年度预算约为 370 万英镑(2019-2020 年²⁾)。这包括委员会和秘书处的费用和委托外部专家进行研究的经费(通常占委员会近年年度支出的 25%左右)。总预算的核心水平由拨款的政府部门决定,可以视实际情况进行补充,以支持其主要职责以外的项目或活动。到目前为止,委员会一般都有充足的资源来有效地履行法定职责。

气候变化委员会有庞大的预算,能深入开展分析性工作,施展影响力,推动制定有效的政策。而其他国际独立气候咨询机构,因预算较少,往往只专注于目标进展的评估。

委员会成员

任命的委员会成员应具有广泛和深入的专业知识,并具备以证据为主导的审查分析技能和能力,并将结果传达给政府和其他利益相关方:

- 减排委员会和适应委员会各由五至八名独立的高级专家组成,由国家政府任命,最多任期两届,每届四年或五年*。委员会成员的任务是以专业、公正和客观的方式工作,采用以证据为导向的方法,避免利益冲突³。他们以个人身份任职,不代表其所属机构。
- 委员会成员的选拔标准是其专业知识和经验而非利益集团的代表。成员的专长包括行业知识、经济学、气候科学、政治、行为和投资。委员会成员的经验覆盖气候变化的具体问题和更广泛的公共政策制定领域(例如,前政府首席科学顾问、金融危机期间的金融监管机构负责人和财政研究所所长都是委员会的前任或现任成员)。成员来自各种专业背景,包括学术界、商界和公共部门。
- 每个委员会都有一名主席,适应委员会主席同时也担任减排委员会的成员,以加强两个委员会的工作联系。
- 成员还在与其专业知识相关的委员会工作的特定领域扮演“领导”的角色,并在这些领域提供额外的技术投入、建议和挑战,在形成委员会分析和建议方面发挥更积极的作用。

气候变化委员会成员的职责是提供广泛的专业知识。

现有委员会成员名单列于方框 2 中,其简历可在委员会网站(www.theccc.org.uk)上查阅。

委员会每月举行一次全天会议。在此会议中,各委员会成员会对秘书处提出的分析进行质疑和指导。委员会经常邀请外部专家提供直接证据。这些月度会议就向政府提供的关键政策建议作出决定,例如碳预算的建议水平。

根据合同,委员会成员和主席每个月需要工作两到四天。除了理事会会议之外,他们还花时间领导特定领域的工作,进行公开演讲,主持利益相关方圆桌会议,以及审查草拟的出版物。

*任期限制有助于确保委员会对应对气候变化的思考方式得到定期更新,接受新的挑战,委员会代表的专业领域随着时间的推移而变化,反映英国气候政策咨询的不断变化的需求。

方框 2:

气候变化委员会和适应委员会成员 (2020 年)

气候变化委员会:

- 德本勋爵 (主席) (Lord Deben) : 前英国环境大臣 (1993-1997)
- 布朗男爵夫人 (Baroness Brown): 材料和运输工程
- 基斯·贝尔教授 (Professor Keith Bell): 电气与动力工程
- 尼克·查特教授 (Professor Nick Chater): 行为科学
- 皮尔斯·福斯特教授 (Professor Piers Forster): 气候科学
- 丽贝卡·希顿博士 (Dr Rebecca Heaton): 商业、能源部门和土地利用
- 保罗·约翰逊 (Paul Johnson): 经济学和公共政策
- 科琳娜·勒奎尔教授 (Professor Corinne Le Quéré): 气候科学

适应委员会:

- 布朗男爵夫人 (主席) (Baroness Brown): 材料与运输工程
- 迈克尔·戴维斯教授 (Professor Michael Davies) : 建筑与环境
- 理查德·道森教授 (Professor Richard Dawson): 土木工程和气候风险
- 埃瑟·奥兹丹姆伊诺格鲁 (Ece Ozdemiroglu): 环境经济学
- 罗莎琳·斯科菲尔德 (Roselyn Schofield): 食品和零售行业的商业、可持续性和环境法

气候变化委员会秘书处

约 30 名工作人员组成的全职分析秘书处为委员会提供支持。

委员会由约 30 名全职员工（其中约 25 名为分析员）组成的秘书处提供支持，并由首席执行官及分析总监领导。秘书处分析员一般都是“全面的专家”，能够在各种各样的分析任务中应用具体的知识和技能。招聘的员工既有来自英国公务员系统内部的，也有来自外部（如学术界和咨询机构）的。绝大多数分析师都有量化背景，如经济、工程或物理科学领域。秘书处可以通过额外的临时招聘提供某项工作所需的特定技能或专门知识。

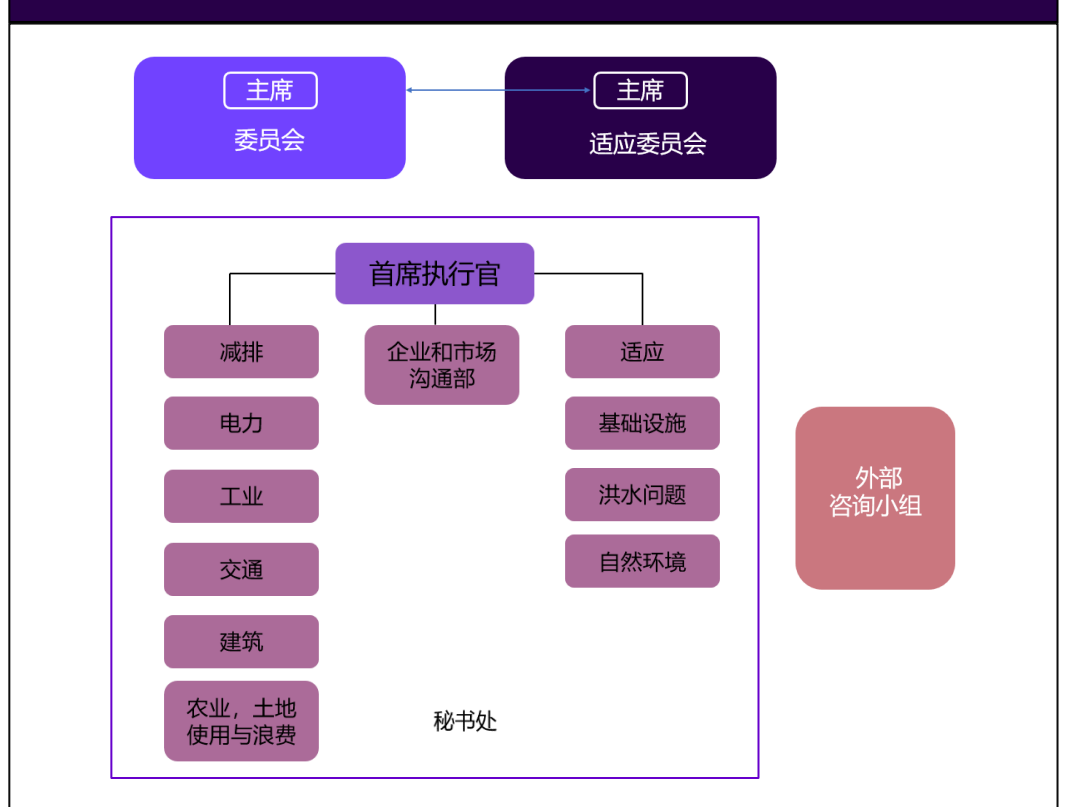
秘书处进行详细的内部分析，以支撑其向政府提供咨询和评估其工作进展的作用。秘书处很大程度上是根据英国的排放行业组织起来的，有一个跨部门的“中央”小组汇编整个经济层面的分析，并有一个专门的小组为适应委员会服务（图 1）。通过这种方法，分析团队能够在气候挑战的某一方面深入发展专业知识，同时保持足够的灵活性，以支持不同部门之间的交叉工作。

相对于气候适应，委员会秘书处的工作更着重于减排。这反映了不同政府主管部门提供的减排经费（英国商业能源和产业战略部）和气候适应经费（英国环境、食品和农村事务部）的差异。

委员会也拥有一个小型的宣传团队。

此外，还有一个专门的宣传团队，负责公布委员会的成果，打造委员会公正的专家机构的形象，以在关于气候变化的公开讨论中发挥更广泛的作用。

图 1: 气候变化委员会结构



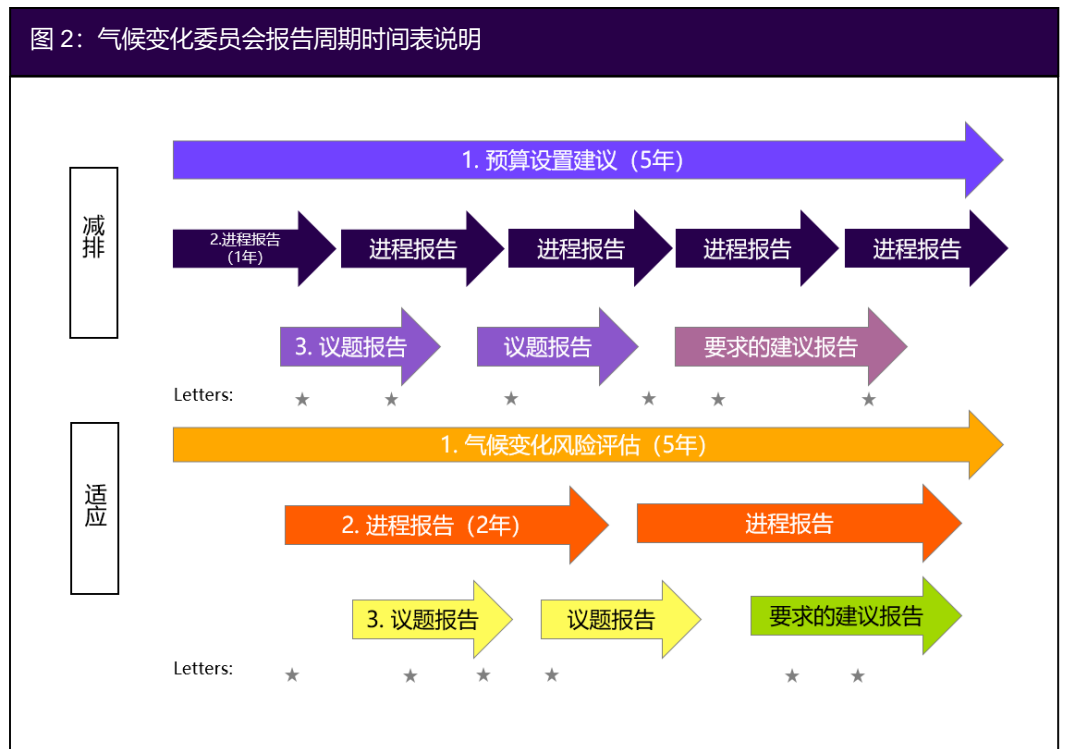
3. 气候变化委员会的工作内容

《气候变化法案》指导委员会的工作。

气候变化委员会主要围绕三个方面安排工作，以满足《气候变化法案》规定的定期报告要求（图 2）：

- **对排放预算和气候风险提出建议（五年一次）。**《气候变化法案》规定，委员会至少每五年提出一次相关的建议，这些是委员会履行法定义务的工作重点，也是整个减排、适应委员会和秘书处一至两年内的工作重点。
- **评估减排和适应气候变化方面的进展。**《气候变化法案》规定，每年（减排）或每两年（适应）都需要进行评估，这些评估通常是秘书处和委员会三至六个月的工作重点。委员会的第一份进度报告是时间较长的项目（如9个月），以完善委员会评估进展的方法。
- **深入评估具体议题。**委员会还要对具体问题进行评估（例如可再生能源、氢或生物质的作用，能源成本或沿海洪灾等主题）。主题可以是政府提出的具体要求，也可以是委员会在履行核心职责时新发现的关键问题。这些评估聚焦特定的领域，通常需要8至12个月的时间，由秘书处团队的部分成员完成。一般于五年法定建议报告周期的中期年度编制此类报告。

气候变化委员会通常以书面报告的形式发布主要成果，解释其分析以及这些分析如何为报告中提出的建议提供依据，并以方法文件和数据集作补充。这些报告相互补充，对具体议题的评估往往构成《气候变化法案》所要求的报告证据基础的关键部分。后续报告通常以致相关部门部长的信函形式公布，以处理具体问题或具有时效性的问题。



委员会的主要工作包括内部分析、开展研究项目、与利益相关方和外部专家接触以及交流研究结果。

气候变化委员会在制定咨询意见和报告时涉及若干领域：

- **内部分析。**秘书处的时间主要花在为提出循证建议而进行的专门分析，涉及到一系列复杂和简单的建模工具。秘书处还需要对已发表的文献进行二次分析，因为许多已发表的文献来源可能无法直接回答英国环境中特定的问题。

- **委托研究。**委员会委托学术界或咨询公司进行专门研究，以补充其内部分析。如果需要大量外部专家来开发一部分证据基础或委员会之外已有更强的分析工具，委托研究很有帮助。这些研究项目的发现和建议有助于形成委员会的观点，但不会被直接当作委员会的立场。委员会报告和其委托的研究都在委员会网站上一起发布。对于特别具有挑战性或不确定的证据，委员会将委托并发布一份独立的同行评议（例如在2013年工业竞争力评估中，对工业供应弹性进行的同行评议）。委员会还把原始证据和评论同时发布出来（例如，2011年委员会委托进行了一项关于在建筑中使用木材的生命周期排放效益的研究，同时公布了研究成果和矿物制品协会对此的回应）。
- **利益相关方参与。**秘书处和委员会定期与政府、企业、学术界和公民社会进行沟通，以确保委员会掌握大量证据、了解优先事项。沟通的形式包括双边接触、征集证据、研讨会和圆桌会议，有利于找到形成有效气候政策的制约或推动因素。委员会还设立了一些公众参与小组，受议会委托，于2020年担任“英国气候大会”的顾问⁴。这是一个越来越受关注的领域。
- **专家咨询小组。**委员会利用其号召力召集外部专家，就特定领域为委员会提供建议，或帮助指导委员会的内部分析*。每个小组都有一名主席和成员，涵盖广泛的专业知识和（或）利益相关方群体。它们通常在一段有限的时间内举行几次会议进行讨论，并向委员会提交一份独立报告，与委员会的结果一并发表。专家顾问以个人身份任职，不代表其所属机构的意见。这些咨询小组越来越频繁地发挥作用，体现了应有的价值，其成员提供实质性的支持。咨询小组能在证据较为有限或需要作出判断的领域提供专家政策咨询意见，也有助于在生物能源等有争议的领域形成共识。在这些情况下，成员平衡尤为重要，主席需记录成员之间的一致和分歧之处。
- **宣传。**委员会通过与传统和社交媒体的积极沟通支持其报告的发布。这有助于宣传委员会的成果、确保报道准确性以及向主要利益相关方介绍报告内容。宣传活动可以扩大对英国政策研究结果的报道，提高委员会的价值和影响力。

每份报告都涉及上述各项工作的不同组合，这是由预算、可用工作人员和交付时间综合决定的。每份报告的详细工作计划由秘书处事先拟定，并经各委员会同意。每月委员会会议定期为工作规划提供重点。

*例如，召集三个小组就净零目标向委员会提供咨询意见，涵盖经济、情景和国际背景。

4. 作为一个独立咨询机构（如何）有效工作

委员会的高效来源于其坚实的法律基础，利用证据来形成建议的方法，强有力的领导力和透明、开放的工作方式。

气候变化委员会成立 12 年以来运行高效，展现了如下特点：

- **法定基础和跨党派支持。**将委员会的职责写入主要立法，得到执政党和反对党支持，这本身包含了一种基于证据的方法，确保委员会的建议得到充分的倾听。
- **对证据和分析的重视。**委员会任命成员是基于他们的专业知识，而非他们的利益，这让委员会成为一个可信的仲裁者，其判断被视为基于最佳证据、没有受到党派偏见或既得利益的影响。分析性秘书处确保了委员会站在研究的前沿，并避免了因对证据的不同看法而产生的分歧。委员会在经济评估中以英国政府为导向，高度重视质量⁵。
- **强有力的领导。**作为一个相对较新的小型组织，委员会的领导对其有效性至关重要。特别值得一提的是，委任知名和受人尊敬的公众人物担任委员会主席，使本组织在成立之初获得了权力和声望。首席执行官具有很强的分析理解能力和沟通技巧，增强了委员会在利益相关方中的影响力和可信度。
- **高度透明。**委员会通过两条途径达到高透明度运作。第一，发布和广泛推广所有成果、研究和支撑证据。第二，在日常运作中，广泛接触新发现和新思维。这些方法为公众的讨论提供信息，有利于委员会获得最好的证据，专注于正确的优先事项，增强了委员会的可信度。
- **倾听与回应。**（英国）向低碳经济转型面临许多潜在的障碍，其中一些反映了人们错误的观念，但大部分是真实的，需要在政策上做出有效回应。委员会的参与有利于识别并应对挑战，避免对气候行动的干扰。例如，委员会的报告表明，气候政策总体上减少了能源消耗，反驳了媒体关于政策大幅增加消耗的报道。委员会建议针对因气候政策而面临竞争力风险的行业提供支持，这有助于扩大企业对委员会建议的接受程度。

还有一些能使委员会有效履行职责的具体工作方式：

- **利用现成的外部专门知识。**作为一个受人尊敬的独立机构，委员会有很强的能力召集各相关领域的专家和利益相关方。这包括设立关键领域的专家咨询小组，并与工商界、研究界和公民社会的利益相关方接触，寻求他们的投入。这一点至关重要，有助于将各种不同的见解汇集起来，全面了解情况，从而提出强有力的政策建议。
- **尽可能使用共享的证据库。**在整个工作中，委员会与政府内部的分析力量有着密切的联系。委员会和政府部门达成了支持共享分析数据和模型的谅解备忘录（MoU）。政府和委员会高级分析员之间定期召开会议，确保了谅解备忘录的执行，避免重复分析，提高纳税人的资金利用效率。这也意味着，委员会和政府之间的意见分歧仅限于不同的判断，而不是使用不同的证据。
- **尽早做出关键判断、发现判断的依据。**在做碳预算水平建议或决定重点气候风险时，需要根据各种标准权衡利益和成本。要尽早行动为每种判断留出决策空间，找出重要证据与分析，确保得出公正而平衡的结论。这样可以及早发现证据缺口，将委员会资源分配到在最需要的地方。
- **发现并改进数据缺口。**向政府提供有效的建议需要良好的数据来源。委员会本身一般不收集原始数据，所以依赖现有的可访问数据集来支持内部分析。当委员会的工作存在数据缺口时，需要与其他人合作开发必要的数据集，获得访问权限，从长远来讲这可以提高咨询质量。

委员会分析师就现有证据达成共识，使委员会能够专注于做出循证判断。

在过去的 12 年里，许多工作方法都有所发展。在未来，气候变化委员会的工作方式将不断演变，以有效地履行法定职责。随着变革步伐再次加快，需要更加注重政策和交付、保证过渡的公正性。

参考文献

¹ 伦敦经济学院 (2018) 《英国气候变化法案的10年》；英国政府 (2014) 《气候变化委员会三年期审查》

² 气候变化委员会 (2019) 《年度报告及账目》

³ 气候变化委员会关于避免利益冲突的政策，请访问：<https://www.theccc.org.uk/about/transparency/>

⁴ 英国气候大会 (2020) 《实现零排放的途径》

⁵ 英国财政部 (2018) 《绿皮书：中央政府评估与评估指南》；气候变化委员会 (2020) 《证据与分析质量保证》



气候变化委员会

Climate Change Committee

151 Buckingham Palace
Road, London SW1W 9SZ

www.theccc.org.uk

[@theCCCuk](https://twitter.com/theCCCuk)