

# 英国及苏格兰气候变化法立法及 执行情况调研报告

受国家发展改革委气候司委托，在英国外交部繁荣基金的支持下，我中心组织开展了“推动中国地方应对气候变化立法与能力建设”的研究工作，以便借鉴国际气候变化立法经验，提高地方层面的立法能力，推动国家气候变化立法进程。10月17-20日，中心与气候司组团赴英出访调研，成员还包括江苏省信息中心、中国地质大学等项目组人员。调研组与英国气候变化委员会、商业能源与工业战略部、伦敦政经学院等相关专家与官员进行了交流，并与苏格兰能源和气候变化局、环境保护署等相关负责人进行了座谈，现将调研情况总结如下。

## 一、英国气候变化法立法基础及特色亮点

英国是全球范围内气候变化立法实践的先行者，作为世界上首部以实现温室气体减排目标为导向的法案，2008年出台的英国《气候变化法》不仅明确提出了2050年减排目标，而且也为减排目标的实现确立了经济上可行的路径，将应对气候变化与实现低碳经济转型有机结合，并从制度、机制等方面做出了系统安排。

一是英国制定《气候变化法》具有良好的环境条件。英国是较早采取法律等措施应对气候变化的国家之一，2008年11月26日，英国正式颁布实施《气候变化法》，成为世界上首个以法律形式明确中长期减排目标的国家。英国之所以下决心制定《气候变化法》其实是具有坚实的政治、经济、技术和社会基础的。政治层面，英国各党派在应对气候变化立法这一问题上高度一致，希望借应对气候变化契机实现经济的低碳转型，重塑英国对世界经济的领导地位；经济方面，2003年英国政府发布的《能源白皮书—构建一个低碳经济》首次将构建低碳经济作为国家能源战略首要目标，目前英国经济发展与煤炭和石油等化石燃料的消费已基本脱钩；技术方面，英国在可再生能源开发与利用方面具有先进水平；社会层面，由于英国岛国的地理位置使其易受气候变化不利影响，政府和民众普遍关心并支持政府应对气候变化的努力。这些因素促使英国在气候变化和能源转型问题上始终态度比较积极，力图在全球气候变化事务上发挥领导作用。

二是《气候变化法》明确以长期碳减排目标为导向。到 2050 年，将英国的温室气体排放量在 1990 年的基础上减少 80%，2020 年在 1990 年的基础上至少降低 34%。从法律上设定这一具有约束力减排目标的意义，不仅在于表明了英国政府转型低碳经济的坚定决心，从而为低碳产业及新能源技术的投资者提供了必要的法律保障，而且也使得各届议会和政府都必须受到该减排目标的制约，从而也为英国持续推动低碳经济转型指明了方向。同时，法律还规定英国政府可以根据实际变化审议和更改中期减排目标，预留了因重大形势变化而允许调整目标的灵活性，从而也提高了其履行温室气体减排目标的可行性。

三是《气候变化法》要求英国政府制定碳预算制度。碳预算是《气候变化法》引入的一个新概念，是指为确保实现长期减排目标，并促进近中期低碳经济转型和低成本减排而确定的 5 年内温室气体排放量上限，其实质是分阶段的温室气体减排目标，同时也体现了英国重视碳金融，欲将碳排放目标货币化、资产化管理的战略意图。《气候变化法》明确要求英国政府应制定未来 15 年呈阶段性递减的 3 个碳排放预算，并明确英国政府每年须向议会提交控制碳排放的报告，不能完成碳减排目标的将接受司法审查。到目前为止，英国政府已经制定并公布了 2008 年至 2032 年 5 个碳预算，五期的碳预算水平分别比 1990 年减排 23%、29%、35%、50% 和 57%，总体呈明显下降趋势，且其中通过欧盟排放交易体系完成的排放量占总排放量的比重也呈下降趋势，这也表明了英国更愿意通过自身的政策措施实现温室气体减排的决心。从实际执行情况看，第一个碳预算目标已达成，第二、三个目标预计也可以完成。

四是《气候变化法》设立了独立的气候变化委员会。该机构独立于政府开展相关工作，其具体职责包括：对碳预算的制定和实现碳预算的措施提供建议，对碳减排指标分配提供建议，对国际航空业和海运业的碳排放控制提供建议，对开发和利用新能源和可再生能源提出建议，对英国政府实施碳排放预算的情况进行监督，并向议会提交公开、透明的年度进展报告。气候变化委员会由 1 位主席、8 位独立成员组成，并在主席的领导下，委员会下设由 25 名专家组成的秘书处和适应气候变化分委会，其工作经费目前由商务、能源与工业战略部、北爱尔兰州政府、苏格兰州政府和威尔士州政府出资。气候变化委员会每年会出具评审报告，评审政府在执行碳预算

目标上的政策与行动是否有力，并向政府提供包括碳预算目标设定的政策建议，由政府决定是否采纳，政府拒绝采纳时有义务向委员会作出正式说明。

## 二、英国气候变化法执法实践及面临挑战

英国政府为了实现《气候变化法》提出的中长期目标，不仅依法公布了碳预算目标，而且还制定了一套行之有效的规划方案、政策体系以及相关资金投入与保障措施，但在实际执行过程中，目前也面临执行主体更替及司法诉讼等现实挑战。一是通过制定规划与

政策体系，促进目标的有效落实。为了实施好《气候变化法》，英国政府出台了新的《气候变化国家方案》和《低碳转型计划》，并在推进低碳发展方面形成了较为完整的财税等政策体系。2009年英国政府对外发布了《低碳转型计划》，提出英国到2020年向低碳经济转型的发展目标，主要包括：温室气体在2008年水平上减少18%，可再生能源消费比重提高到15%，可再生能源发电比重提高到30%左右，可再生能源占交通用能比重提高到10%、新车二氧化碳排放量平均比2007年减少40%、所有房屋建筑都安装碳排放智能计量表、实施碳捕集和封存示范项目等，并在此基础上，英国政府先后出台了《低碳工业战略》《可再生能源战略》和《低碳交通计划》3个配套文件。2011年英国公布了第三份《气候变化国家方案》，要求英国能源和气候变化部、交通部等政府部门尽快制订未来5年的具体行动计划。2013年，英国政府发布了最新的超低排放车辆战略，明确提出确保2040年之后售出的几乎每一辆车都要真正是零排放汽车。在政策措施上，一方面通过碳预算设定每个行业的具体减排目标和排放上限，实施排放限额交易制度；另一方面，加大税收调节力度，针对工商业和公共部门使用的燃料征收气候变化税，并考虑到企业竞争力差异，政府同时出台了一系列配套税收减免措施，鼓励企业积极行动，完成减排目标。英国《气候变化法》在几年来的实践中取得了明显的成效，据初步测算，英国2015年温室气体排放水平较1990年水平减少38%。

二是发挥绿色投资银行的作用，确保资金的有效投入。为了确保完成《气候变化法》提出的中长期目标，英国政府率先在2010年5月的《执政联盟协议》中做出设立绿色投资银行的承诺，2012年成立了属于英国政府独立投资的英国绿色投资银行，该银行是以商业模式独立运营的盈利性银行，其宗旨是建立一个可长期工作的机

构，帮助英国政府向绿色经济转型。所谓绿色包含五个原则：减少温室气体排放、提升自然资源效率、保护自然环境、保护生物多样性以及促进环境的可持续性。优先关注的五个领域为：海上风电、商业及工业垃圾、转废为能、非家庭用能能效以及“绿色方案”。银行投资的双重底线是绿色和盈利，其投资项目至少要满足上述五个原则中的一个，并通过每年的绿色损益表和绿色资债表来确保核心战略的实现。2012-2015 年期间，借助政府投资的 27 亿英镑，英国绿色投资银行在解决影响绿色基础设施项目市场失灵上起到了关键性的作用，并进一步带动了约 110 亿英镑的私人投资。目前银行的投资结构包含股权、债务和第三方基金等，其中离岸海上风电基金约为 9 亿英镑，是英国最大的可再生能源基金。

三是《气候变化法》政府执行主体面临新的重新调整。2007 年 3 月，由英国皇家食品和农村事务部提出《气候变化法》（草案），2008 年 10 月，英国政府新设立了能源与气候变化部，成为发达国家中第一个专门成立应对气候变化部的国家，也为《气候变化法》的实施奠定了良好的组织保障。今年 6 月，英国进行了脱欧公投，最终选择了脱离欧盟，随后由特蕾莎·梅担任新的首相，并在上任后对内阁大臣、各部门进行了调整，原来的能源与气候变化部被裁撤，气候变化工作归口商业能源与工业战略部管理。虽然英国的中长期减排目标由《气候变化法》规定，具有法律效力，不会随着政府更迭而产生剧烈变化，否则将涉及到法律的废除问题，而且在我们调研中，英国商业能源与工业战略部相关官员也强调新一届政府明确表示将继续履行应对气候变化承诺，英国的中长期目标将不会轻易改变，但英国取消能源与气候变化部以及脱欧带来的一系列变化，对英国及欧盟应对气候变化工作可能带来的影响及相关法律问题值得持续跟踪分析和评估。另外，新的主管部门能否将应对气候变化及温室气体减排目标及政策与经济领域政策制定统筹协调，提高协同效应，更好地通过应对气候变化促进经济的低碳转型也值得关注。

四是《气候变化法》执行过程中面临法律诉讼的挑战。英国通过立法确定的中长期减排目标、通过碳预算制度确定的五年碳预算目标以及依据碳预算设定的每个行业的具体减排目标和排放上限，不仅对政府、企业做出了硬性的减排要求，同时也意味着这些主体的减排行动受到法律的约束，一旦未达到目标或超额排放，民众有

权利起诉相应的政府机构、企业和排放源。调研中了解到由一批律师和法律专家组成的欧洲环保组织“地球诉讼”，就是专门针对气候变化产生的法律问题的，最近该组织就伦敦市政府批准的希斯罗机场新跑道建设项目可能造成的空气污染和温室气体排放问题提起了诉讼，最高法院裁定伦敦市政府应在两个月内提出新的建设方案，并采取切实有效的措施确保满足空气质量最低限值和温室气体排放总量限制。

### 三、苏格兰地方气候立法实践及好的做法

2009年8月，苏格兰议会通过《气候变化法》，明确到2020年将碳排放量在1990年的基础上至少减少42%，到2050年将碳排放量在1990年的基础上至少减少80%。为实现法案中确定的减排目标，苏格兰政府通过气候变化计划来执行具体减排政策，并统领能源、交通、建筑等相关计划。

一是法案提出比英国更高目标。苏格兰气候变化立法议案原先设定的是到2020年的减排目标是在1990年的基础上减排34%，后在听取公民、社会、环境组织和企业等多方意见后形成共识，将目标提高到42%，这个目标领先于国际社会和英国国内总体目标，这主要是考虑到苏格兰地区可再生能源资源丰富，尤其是在岸风电发展很快，可以比全国实现更进一步的减排目标。实际执行结果也表明，苏格兰2014年的排放量比1990年下降45.8%，提前6年完成了2020年的减排目标，而且提前7年完成了降低能源消费15%目标，这些成就主要来自于可再生能源方面的贡献，目前苏格兰有57%的电力来自于可再生能源，电力系统已经很大程度上实现了“去碳化”。

二是法案规定年度的排放目标。苏格兰《气候变化法》规定，苏格兰政府应当每年设定碳排放目标，年度目标与中期目标和长期目标相结合，最终确保实现2050年减排目标。与英国《气候变化法》采用5年一次的碳预算，当年碳预算目标未完成时可以借用次年的额度，具有较高的灵活度相比，苏格兰规定的年度碳减排目标虽不具有灵活性，但减排的轨迹得到了法律的保障。苏格兰的年度减排目标由气候变化委员会提供建议，由苏格兰政府与NGO一起合作商定，执行情况也受到气候变化委员会的监督。苏格兰政府发现，由于测量方式变化导致减排基线提高，给年度减排目标的达成带来较大的困难和挑战，直到2014年苏格兰政府才赶上了减排进度

目标，同时也感受到了年度目标没有完成时来自议会的压力和公众的批评。

三是通过计划落实目标与行动。苏格兰《气候变化法》提出的目标主要由气候变化计划来执行，第二个气候变化计划预计在今年年底出台。新计划作为一个全面的行动方案，将能源计划纳入到气候变化框架，并涵盖交通、建筑等多个领域，旨在通过设定明确目标来传递强有力的信息，增强投资者信心。其 2030 年愿景目标与行动主要包括：交通领域使用可再生能源的比例由现在的 4% 提高到 18%，强化推广电动车、设立低排区、对高碳车征收高税等政策；电力领域可再生能源发电占比达到 143%（含电力出口），确保满足交通和供暖的能源需求；建筑领域能源消耗减少 30%，进一步提升现有建筑的隔热性能，并开展帮助低收入家庭提高能效的项目；供暖使用的可再生能源由 5% 提高到 40%，改变家庭供暖方式，全部推广使用电力热泵，建立家庭余热供热网络。四是重视不同领域的

最佳实践。苏格兰《气候变化法》执行过程中，重视地方的探索与实践。在可再生能源领域，苏格兰具有得天独厚的优势，拥有欧洲 25% 的风能和潮汐能，因此大规模推广在岸风电，并利用离岸海上风电基金促进海上风电科技创新等，为此新建了 14 个风力发电厂；在社区低碳建设方面，苏格兰主要通过设立可再生能源基金为社区减排项目提供资金支持，各个社区也可以申请使用该基金，用于社区公共场所隔热、推广自行车等项目；在协同推进方面，苏格兰政府从经济社会目标入手，协同推进环境保护与温室气体减排等目标，成立了由 10 人组成的国际创新小组，通过借鉴其它城市和跨国企业如何通过减排目标来实现更大的商业效益，促使企业和商务部门接受减排目标并采取行动。

五是重视企业互动和公众参与。苏格兰《气候变化法》由苏格兰议会颁布，政府内阁有一个气候变化分委员会主管气候变化工作，苏格兰能源和气候变化局负责具体的应对气候变化政策制定和项目资金提供，环境保护署主要负责政策执行和审批，并监督政策执行的环境影响和减碳效果。与此同时，苏格兰议会和政府重视与企业与机构的近距离互动，主动听取企业、非政府组织以及公众有关应对气候变化工作的监督和建议。在立法过程中，就因为企业和公众的积极参与，尤其是企业积极参与者的声音超过对减排成本担忧的企业，使得法案中的中期减排目标从全国平均水平的 34% 提高

到 42%，目前也有非政府组织正根据苏格兰的实际完成情况，提出将中期目标调整为减排 56%~57%的建议。

#### 四、启示与建议

作为处在经济向低碳发展关键转型期的发展中排放大国，英国的上述实践和做法对我国应对气候变化立法，并推动绿色低碳发展具有一定的借鉴意义。

一是高度重视应对气候变化立法社会共识。调研发现，英国的执政党和在野党在应对气候变化立法方面具有罕见共识，民众对于应对气候变化问题非常重视，政府对温室气体减排设立了较高的约束性目标，并通过专门的法律和计划付诸于实施，为低碳经济转型提供了良好的社会氛围。习近平主席曾强调气候变化不是别人要我们做，而是我们自己要做，是我国可持续发展的内在要求，也是负责任大国应尽的国际义务。在经济发展进入新常态、局地以及区域性大气雾霾也已成为常态的大背景下，亟需全国人大环资委、国务院法制办以及国家发展改革委等相关部门在应对气候变化立法事项上，统一思想、加强协调、形成合力，推动中央与地方、政府与市场、企业、公众等利益相关方形成共识，并建议在应对气候变化制度设计和政策制定中，进一步强化应对气候变化的责任与担当意识，强化温室气体目标与制度的约束作用，强化应对气候变化的政策与行动，形成主动控制、有效应对、全民参与的格局。

二是充分认识我国加快立法工作的重要性。调研发现，英国将气候变化立法放在优先位置，将中长期减排目标作为立法的核心目标，形成了以碳预算制度、成立气候变化委员会为特色的应对气候变化长效机制，为实现经济发展与有效控制温室气体排放协调双赢奠定了坚实的基础。我国已经把积极应对气候变化上升为经济社会发展的重大战略和转方式调结构的重大机遇，已经向国家社会提出了在 2030 年左右实现碳排放达峰并尽早达峰的承诺，已经将建立碳排放权交易制度作为生态文明建设的重要改革任务，习近平总书记也指出在经济结构、技术条件没有明显改善的条件下，温室气体减排等约束强化将压缩经济增长空间。在依法治国、依法行政的大背景下，亟需在国家发展改革委等相关部门于 2011 年开展的应对气候变化立法工作公开征求意见、2014 年实施的《碳排放权交易管理暂行办法》以及 2015 年完成的应对气候变化法初稿等工作基础上，加快应对气候变化立法相关工作，确保国家应对气候变化战略目标、

重大制度及主要政策行动能够尽快法制化，加快推进经济转型和科技创新，并建议将应对气候变化立法作为预备项目同步纳入国务院和全国人大立法计划。

三是不断深化立法的理论与实践基础。近年来，围绕支撑服务于我国应对气候变化立法和积极参与全球气候治理工作的需要，有关部门组织开展了“中国低碳发展宏观战略研究”、“我国2020年温室气体控制目标、实现路径及支撑体系研究”、“气候变化国际谈判与国内减排关键支撑技术研究与应用”、“应对气候变化立法研究”等重大项目，与此同时，低碳城市、碳排放权交易等试点示范地区也在碳排放总量控制、碳排放交易、政府目标责任评价考核、企业核算报告、项目碳排放评价、产品低碳标准、认证及标识等制度层面开展了不同程度的探索和创新，亟需在加快建立生态文明制度体系建设和积极主动参与全球气候治理的大背景下，统筹好应对气候变化国内和国际两个大局，借鉴好国内外相关立法执法经验，处理好立法的原则性与操作性的关系，研究好应对气候变化及低碳发展规律，论证好关系到国家安全的重大制度行政许可的必要性，做好与相关领域现有立法的衔接，并建议尽快在东部优化开发省市、碳排放权交易试点地区以及第三批国家低碳试点城市开展以排放总量控制、排放权许可等制度为重点的实践探索。

(徐华清、丁辉、吴怡等供稿)

注：本文摘自《气候战略研究简报》2016年第23期