

德国气候保护法立法动因、主要特点及对 我国立法的启示¹²

田丹宇徐华清

摘要：本文介绍了德国《联邦气候保护法》的立法背景、立法动因、立法特点和主要内容，提出我国应对气候变化立法可借鉴德国经验，以法律提升战略规划中减排目标的强制性和约束力，在气候立法过程中最大限度凝聚利益相关方共识，在气候立法后建立定期跟踪评估机制。

关键词：德国气候保护法、主要特点、立法启示

2019年11月15日，德国联邦议院通过了《联邦气候保护法》，通过立法确定了德国到2030年温室气体排放比1990年减少55%，到2050年实现净零排放的中长期减排目标，兑现了德国总理默克尔在联合国卡托维兹气候大会闭幕式上通过立法展现雄心的承诺。该法将德国联邦减排目标在能源、工业、建筑、交通、农林等部门进行了目标分解，规定了部门及部门减排措施、减排目标调整、减排效果定期评估的法律机制。德国采用的总量控制、部门分解、地方先行的立法模式，值得我们学习借鉴。

¹本文为德国国际合作机构（GIZ）的资金支持“德国气候保护法研究与借鉴”项目成果。

²本文发表于内刊：《气候战略研究》简报2019年第18期；出版于书籍：吕忠梅主编、清华大学环境资源能源法研究中心主办《环境资源法论丛》，P139-153，法律出版社2020年8月版。

一、德国气候变化保护法立法动因分析

（一）德国气候立法的环境与条件

德国的政体分为联邦和州两个层级，联邦和 16 个州均有立法权，立法过程成熟规范。立法所需外部环境主要分四类：一是直接适用更高层级的立法。如欧盟层级的法规已经规定好的，不需要转为国内法的，德国就可以直接执行；二是涉及国家主权的立法，如外交、国防、核安全、国家交通战略等，全部由德国联邦负责；三是涉及各地区具体发展的立法，全部由州级立法机构负责，如建筑领域立法几乎百分之百都是由州一级负责；四是联邦和州都有立法权的，凡是宪法有规定的、而联邦层面没有立法的主题，各州都可以独立开展立法。

德国环境领域的立法很大比例是联邦层级的立法，但由于环境保护涉及范围很广，具体情况复杂，16 个州在宪法改革后均获得了环境立法权，《德国北莱茵威斯特法伦州气候保护促进法》《德国巴登符腾堡州气候保护法》等 4 个州级气候法相继出台。由于执法权主要在地方各州，联邦在开展气候保护法立法过程中需充分尊重各州的意见。

（二）德国气候立法的主要背景

德国作为大陆法系国家代表，在《联邦气候保护法》出台之前，已经制订了促进能源转型、低碳发展和应对气候变化的一系列战略、规划和行动计划，2016 年与 1990 年相比，德国在实现经济增长 39% 的同时，温室气体排放也减排了 27%，表明其经济

增长已经与温室气体排放脱钩。但德国近年来开展的减排评估结果显示，基于原有的气候战略和规划开展的行动力度有限，政策性的减排目标因缺乏强制约束力而预期难以完成，最终促使德国下定决心开展立法。

2018年德国总理默克尔在卡托维兹大会闭幕式上正式对外宣布德国要开展联邦气候变化立法，以展示其强化减排目标与行动的雄心。德国联邦环境、自然保护与核能部分别于2019年2月和10月就《联邦气候保护法草案》公开征求意见，并于11月气候大会前正式获得了联邦议院的批准。

（三）德国气候立法的主要动因

德国推动立法的动因主要来自于三个方面：一是国际法层面，特别是欧盟法，有一种说法是德国80%的环境立法动因来自国外。作为《联合国气候变化框架公约》缔约方和欧盟成员国，德国在气候政策法规制定方面直接受欧盟气候政策法规和机构安排上的影响；二是政党间的政治磋商结果。德国各党派在做组阁谈判时，会确定每届政党的立法纲领，一旦某个立法项目被列入政党的立法纲领，就将在未来5年中一步步被落实；三是政府管理的需要。如为了落实弃核、发展可再生能源等国家战略，气候保护行动计划等政策文件，需要通过相关层级的立法推动这些政策落实。以下分别通过欧盟、联邦和州三个层面分析德国应对气候变化的政策、法规制定情况。

（四）德国气候立法的主要模式

德国联邦气候立法最终选择了先制定气候行动计划以框定目标、取得共识，后通过联邦气候立法以增强法律约束力的气候治理路线。德国联邦在气候立法前，已经根据《巴黎协定》以及《欧洲治理条例》制定了《气候保护计划》，即国家长期减排战略。联邦政府负责对《气候保护计划》进行定期更新，在更新过程中需要与各州政府、地方政府、部门协会、社会组织和公众进行协商。首次更新《气候保护计划》于 2019 年进行，其后每次更新均要通过一份《气候措施方案》。联邦政府将在气候保护预测报告基础上，在措施方案中确定要采取哪些措施来达到各部门的气候保护目标。各主管部门应在《气候保护计划》更新后六个月内提出措施建议。德国联邦环境、自然保护和核安全部负责评估所建议措施的预期减排效果。

在德国巴登符腾堡州，则采用了立法和气候保护计划齐头并进的模式。巴州环境、气候保护和能源部在科学论证的基础上负责了《巴登符腾堡州气候保护法》法律草案的起草和《巴登符腾堡州能源和气候保护计划》的制定。其中气候保护法是一个框架性的法律，而能源和气候保护计划则更为具体和可操作，将减排目标在交通、工业等部门进行分解并提出实现目标的具体措施。在巴州气候保护法出台后一年，巴州能源和气候保护计划也在州议会讨论后由州政府决定实施，每 5 年进行一次修订。

二、德国气候保护法的主要内容和特点

（一）确定有力度的中长期减排目标

2018年12月版《欧洲治理条例》确定了现行欧洲能源与气候保护治理体系。2018年5月版《欧洲气候保护条例》对成员国确定了具有法律约束力的2021年至2030年减少温室气体排放的年度目标，以履行《巴黎协定》的义务。德国有义务遵守《欧洲气候保护条例》，并根据本国的实际情况提出更高的减排目标。德国国内某些州也提出了高于联邦的减排目标。

《德国联邦气候保护法》的核心目标是“到2030年温室气体排放比1990年减少55%，到2050年实现净零排放，且目标只能提高，不能降低”。这些刚性目标是严格按照国际法义务分解下来的，该法围绕目标的分解落实来安排法律条款。将目标纳入法律，有助于落实责任，传导压力，建立减排目标责任制及倒逼机制，促进相关部门采取减缓行动以确保减排目标的实现。

（二）确立有一定灵活性的部门目标及调整机制

根据德国已有的减排进展评估和《联邦气候保护法》的法律规定，德国联邦层面2018年与1990年相比已经完成减排30.6%的目标，法律规定的目标是到2030年减排55%。法律规定的各主要部门与1990年相比的减排进展和中期目标分别为：能源部门在2018年已完成减排33.4%，目标是到2030年减排61%-62%；建筑部门在2018年已完成减排目标44%，目标是到2030年减排66%-67%；交通部门在2018年完成减排0.9%，目标是到2030年减排40%-42%；工业部门在2018年已完成减排30.7%，目标是到2030年完成减排49%-51%；农业部门在2018年已完成减排

18.8%，目标是到 2030 年减排 31%-34%；废物管理及其他领域在 2018 年完成减排 75%，需要在 2030 年完成的减排目标是 87%。该法还规定，国家公共机构要发挥示范作用，在制定规划、决策和政府采购时应考虑应对气候变化目标；到 2030 年，联邦行政部门应以气候中性的方式组织工作，联邦政府应与各州开展经验交流，支持各州研究提出其责任范围内的类似规定。

《德国联邦气候保护法》规定，联邦政府有权力在无需获得联邦议院同意的情况下调整各部门的排放目标。联邦各主管部门具有完成相应减排目标的法定职责，应在和地方政府、行业协会和公众协商后制定部门具体减排措施，按时序完成本部门下的减排目标。法律规定，减排目标在完成过程中具有一定灵活性，可根据低碳技术发展、国际碳市场变化等因素进行微调，也可在部门之间进行抵消。从 2020 年开始，大部分剑指 2030 年目标的部门减排措施将开始付诸实施，由德国气候变化委员会负责评估各部门的减排目标进展和减排措施实施情况。

（三）成立独立的气候问题专家委员会

《德国联邦气候保护法》规定设立一个跨学科的气候问题专家委员会，由七名专业人士组成，分别由环境问题专家委员会、全球环境变化科学顾问委员会、可持续发展委员会、消费者问题专家委员会和总体经济发展评估专家委员会提名，德国联邦议院任命，女性和男性名额平等，任期为五年并可再度获得一次任命。气候问题专家委员会的议事规程需要德国联邦议院批准，负责以

《德国联邦气候保护法》为依据独立工作，设立一个办事处，由联邦政府按照联邦预算承担费用。气候问题专家委员有权因履职查阅联邦公共机构必要的的数据，可以开展气候保护项目研究，可以组织气候相关的法律草案起草、听证和询问。

气候问题专家委员会的职责为，审查现有和计划中的气候保护措施对于实现德国和欧洲气候保护目标，以及《巴黎协定》目标是否有效。气候问题专家委员会每年 12 月向联邦议院递交一份审查报告，对德国气候保护进展进行评估并提出建议。审查报告应包括：科学评估现有和计划中的气候保护措施，温室气体排放量的实际变化和预期变化，预判气候保护目标完成情况；为达到规定的气候保护目标，现有的年排放目标是否适当；考虑生态、社会 and 经济发展因素，为实现气候保护目标必须采取哪些额外的措施和手段。气候问题专家委员会负责研究气候保护政策，向联邦议院和联邦政府提出政策建议。联邦政府在修订气候保护目标、修改年排放量、更新气候保护计划前应征求气候问题专家委员会的意见。

（四）规定年度进展报告和每两年预测报告制度

参照 2014 年 6 月《欧洲气候报告条例》明确的成员国向欧盟报告排放相关信息的结构、格式、递交程序和审查方式等要求，《德国联邦气候保护法》规定，德国联邦政府每年编写气候保护报告，包含不同部门排放量变化的最新趋势、气候保护措施方案和应急方案的实施情况，预测减排目标完成进展。联邦政府每年

6月30日前向联邦议院呈交上年度的气候保护报告。

德国联邦政府从2021年起，每两年编写一份《欧洲治理条例》规定的《气候保护预测报告》，并于3月31日前向德国联邦议院呈交。报告应包含对温室气体排放情况的预测，土地利用变化和林业部门的排放情况，以及国家减排的政策措施。在编写气候保护预测报告时，应充分考虑气候问题专家委员会的意见和建议。《气候保护预测报告》应纳入由德国联邦经济和能源部与联邦环境、自然保护和核安全部协商制定的国家综合进度报告中。

三、德国联邦立法体系

（一）联邦立法机构

联邦层面，由联邦议院和联邦参议院负责立法，联邦政府负责执法，联邦法院负责司法。德国联邦议院由631名成员组成，每4年通过普遍、直接、免费、平等和秘密的方式选举产生，作用是批准预算和选举联邦总理；联邦参议院由各州政府组成，作用是参与立法进程、参与选举总统、参与联邦宪法法院的审判。德国联邦总统由联邦议会选举产生，负责颁布法律、任命联邦总理和联邦政府。德国联邦总理由联邦议院选举产生，职能是制定政策规划和选举联邦大臣。联邦政府由联邦总统根据联邦总理的建议任命，由各个部门共同组成并掌权。联邦宪法法院由8名法官组成，由联邦议院和联邦参议院选举产生，主要职责是违宪审查、处理政府部门间的纠纷、处理联邦和联邦各州之间的纠纷，以及抽象性地司法审查。

（二）联邦立法程序

各类适格主体都可以提出立法草案，通常立法草案是由联邦政府中某个部门在专家帮助下起草的。一项立法草案初步形成之后，就进入从联邦政府到联邦议院的立法程序。

联邦政府内部的立法参与过程分为正式和非正式两种。联邦政府内部各部委之间需要就法律草案进行平衡，形成联邦政府内部各部门协调好法律草案。政府需要就法律草案举办听证会充分征求立法意见，近几年还增加了网上公开征求立法意见的形式，但近几年的立法凡涉及公众的，基本都会在网上开设一个专栏，所有人都可以对法律草案进行评论。

联邦议院包括众议院（由 630 名议员组成）和参议院（由 16 个州派政府官员参加）。所有的立法法律必须要经过联邦众议院，但不是全部需要经过联邦参议院。两院中设有各专业委员会，负责具体对法律草案进行讨论。众议院会邀请社会各领域的专家对法律草案进行研究，有些议员也会提出修改建议，因此法律草案在提交到联邦众议员以后也会进行较大改动。根据德国宪法，联邦参议院只有参与立法的权力，没有决策权，在很多情况下不是实际的立法机构。

除了联邦政府和联邦议院，德国的“立法专业协会”在立法过程中也发挥了重要作用。立法专业协会成立于 2001 年，由大企业代表、行业协会、环境团体、工会、政党、16 个联邦州派出代表组成，是一个常设性的工作机构，经费由各参与部门承担，

负责为立法机构提供充足的专业信息，帮助立法机构衡量法律草案在执法过程中的难易程度。在德国，很多环境领域的立法都是由利益集团推动的。

（三）联邦执法程序

德国的执法机构分为联邦和州两个层次，具体执行分为 3 种情况：

1. 绝大多数的联邦立法需要依靠各州执行，联邦与州之间进行交流协调。联邦执法机构对于州执法机构没有指示权，不能决定州执法机构如何执法。州层面自己成立执法机构，自己决定如何执法。

2. 宪法中规定由联邦层级负责执行的法律必须由联邦执行。例如涉及国家铁路、水路、电网、核废料处理、碳排放权交易等领域的法律则由联邦执法机构管辖，且联邦执法机构对这些领域具有独断权。

3. 公民监督。德国的行政诉讼的比例相当高，公民可以直接写信给联邦政府，联邦政府负责将投诉信转交给州级机构。联邦执法部门与各州执法部门每年 2 次举行磋商，讨论政策法规及重点案件的执行。

四、德国联邦气候政策体系

德国在出台联邦气候保护法之前，已经建立了一套气候政策体系。

（一）设定政策减排目标

德国气候政策的核心目标是到 2020 年比 1990 年减排 40%，到 2030 年减排 55%，到 2040 年减排 70%，到 2050 年减排 80-95%，这些刚性目标是严格按照国际法义务上分解下来的。

在大联合政府组阁前两个政党已经对 2020、2030、2040 年的减排目标形成共识，本届政府正在制定 2050 年的减排计划。关于 2050 年减排计划的基础，一是大联合政府组阁时的约定，二是《巴黎协议》对于欧盟的要求，欧盟据此又对德国提出要求，这就要求更广泛地对话，更广泛地参与。德国的气候政策原计划是到 2050 年在 1990 年的基础上减排 80-95%，根据《巴黎协定》的要求则要达到 100%。

到目前为止，德国在实现了 27%的减排目标同时，经济增长了 39%，证明经济增长与减排脱钩了，减排与经济具有负相关性。同时也印证了德国整个气候政策的有效性。

（二）政策组合拳

德国与气候相关的政策包括能源政策、财税政策和利用市场机制。德国能源政策的核心是“能源转型”。2010 年的《联邦能源整体方案》包含三个支柱：一是促进现有能源转型，2011 年后提出“弃核”；二是发展新的和可再生的能源；三是提高能效。

德国通过《联邦预算法》、《复兴银行促进法》，对减排企业在融资上给予激励，在信息等方面提供帮助。在税法体系中征收能源税。在利用市场机制方面，德国积极参与 EU-ETS（涵盖交通等领域），在联邦层面有关于 ETS 的单独立法。

（三）气候政策的制定与实施

由于德国在排放总量上已经达到峰值，排放量曲线呈下降趋势，因此比照自然情况下的减排量和减排目标之间的缺口，就是需要通过实施气候政策所要达到的目标，也就是说需要通过政策措施促使减排曲线下降更快。例如，据测算德国在不采取任何政策措施的情况下到 2050 年会减排 60%，若按照 80%减排目标来算则缺口是 20%。

目前德国正在研究为实现 2050 年气候目标所要实施的政策措施，主要思路是：将减排缺口进行领域分解，向各利益相关方征求意见。各利益相关方共提出了 900 多条建议，政府从中选取了 100 条要做的措施，包括能效，交通，非能源领域（服务、农业、废物处理）等。政府部门通过情景模拟对各行业的减排情景进行模拟，分别将每项措施量化为一个目标，明确每个目标及具体落实路径。目前已经明确要实现减排目标必须要做的事情是提高能效和促进可再生能源全部脱碳（包括可再生能源本身和电气化，如交通领域的汽车）。目前存在的困难一是对未来科技的发展情况很难预判，二是对于工业过程、农业排放的估算很难，要做好情景模拟。在广泛征求各方面意见的基础上，形成建议书提交政府气候主管部门的部长。预计到 2016 年秋，在联邦政府部门和议院的协调下将明确提出联邦政府为实现 2050 年气候目标所要实施的政策措施。

（四）气候政策的评估

德国关于 2020 年目标已经落实到单项法规中了，并已通过一系列的气候政策进行落实，2030 年的政策路径清晰可行，2050 年的气候计划正在广泛征求意见的制定过程中。为了保证气候政策的有效性，德国联邦政府规定了每 5 年一次的报告和政策评估制度。联邦政府制定了一个气候变化连续跟踪报告系统（该系统由“行动大联盟”负责）。政府部门需要分别向联邦议院、“行动大联盟”和环保部（负责信息公开）提交气候政策实施情况报告，报告中要包括相关预算。目前 2015 年的气候报告已经提交第一次报告，证明大多数的气候政策都在如期落实。与《巴黎协议》一样，德国议会根据 5 年一次气候报告评估结果，对中长期气候政策进行校订，以不断适应低碳发展的进程。

五、欧盟气候政策法规对德国的影响

（一）欧盟立法的三驾马车

欧盟委员会是欧盟的执行机构，负责贯彻执行欧盟理事会和欧盟议会的决策，拥有立法草案的建议权，同时也负责做出行政层面的决定。欧盟委员会由各成员国每国派一名成员组成，委员们效力于整个欧盟而不是各自的成员国。

欧盟理事会是欧盟的最高决策机构，负责审批立法草案，实行轮值主席国制，每个国家任期半年。欧盟理事会由各成员国正式的部长组成。

欧洲议会由各成员国选的立法代表组成，设有专业委员会。

以上三个机构各自形成对法律草案的意见，通过磋商讨价还价，

最后形成欧盟法案。欧盟各成员国对欧盟法案对自己国家的影响进行立法影响评价，供以上三个机构参考。

在欧盟立法过程中还包括公众参与环节，各大企业、行业组织会通过游说影响立法结果和立法进程，例如 EU-ETS 的出台时间是两年。

（二）欧盟气候目标对德国的影响

欧盟气候法规对成员国的影响力主要体现在减排目标分解落实方面。欧盟提出了到 2020 年与 1990 年相比减排 20% 的减排目标，具体分解到德国，要求德国在此标准上减排 34%。德国根据本国的实际情况提出了到 2020 年与 1990 年相比减排 40% 的目标，相当于在欧盟基础上又加了一码。

（三）欧盟碳排放权交易对德国的影响

欧盟最主要的减排机制是欧盟碳排放权交易（以下简称“EU-ETS”），其基本规则是：根据减排目标先确定碳排放权交易的总量（以下简称“Cap”），然后再进行碳权分配和交易（以下简称“Trade”）。包括企业和工业设施运营者在内的碳排放主体负责报告碳排放情况，由独立的第三方机构负责审核，报告给碳权管理部门负责综合评价，每吨超额排放将被惩罚 100 欧元。对排放主体来说，可以在“提高能效、节能改造以减少排放”、“购买碳权”和“接受惩罚”三者之间进行选择。欧盟碳排放权交易的基本规则不需要落实到成员国的国内立法，直接就有法律效力。

在交易的具体规则上，欧盟碳排放权交易第一期和第二期的规则制定地比较灵活，各成员国需要制定国内的细则以便在国内具体落实。而到 2013 年第三交易期后，欧盟的交易规则变得更加刚性，各国在具体规则上几乎没有调整的余地。各成员国在执行 EU-ETS 的过程中可以将遇到的问题提交给国家气候主管部门，主管部门负责收集相关要求并反馈给欧盟。

在碳排放权交易的“Cap”确定和分配方面，欧盟把各国提出的减排总量相加，若相加结果超过预期总额则乘以一个加权系数，然后压给各国，各国不需要自己确定减排总额。欧盟直接规定了欧盟的碳排放总额、免费发放部分和拍卖比例，并按照基准线方法分配到各国。

在碳排放权交易的“Trade”方面，欧盟有一个配额拍卖平台，德国、英国还建有自己的碳排放权拍卖平台，但要按照欧盟要求统一使用。欧盟将配额拍卖所得按比例分配给各成员国，对于发展阶段不同的国家，配额分配的标准是一样的，但配额拍卖所得的分配上有所不同，穷国可以多给点钱。各成员国可以调剂自己排放配额的分配并有权决定如何使用配额拍卖所得。

在第三方核证核查方面。EU-ETS 的第三方核证核查标准和规则不需要落到国内法，对各成员国百分之百有效。各成员国的气候认证部门之间开展互查，以保证各国间的认证标准一致。各成员国的气候认证部门负责审批本国核查机构的核查资质。任何成员国的核查机构一旦获得了核查资质，就可以在全欧盟范围内工作。

在 EU-ETS 的监管方面，欧盟自己有一个注册登记系统，直接对各国成员国的国家气候主管机构开放。欧盟对 EU-ETS 按照普通金融机构的标准进行监管，在 EU-ETS 的相关惩罚力度上全欧盟一致，但各成员国可以在此基础上加码。同时 EU-ETS 还接受公众监督，欧盟专门开放一个网络，任何法人、企业、NGO 等相关方都可以发表意见，并被请到欧盟总部进行交流。征求来的公众意见将在今后的规则修改中一条条落实。

当前 EU-ETS 的运营情况并不乐观。为了刺激碳价恢复，欧盟成立了一个“碳排放稳定基金”，不久会实际运行。当前欧盟气候工作的重点是处理英国脱欧对 EU-ETS 的影响和 2030 年计划的修订。

六、对我国的启示

当前《巴黎协定》及其实施细则已进入实质性实施阶段，通过法治建设推动应对气候变化治理进程，维护国家利益和国际形象，提升治理体系和治理能力现代化，已成为许多国家共识。我国应借鉴国际气候立法经验，通过立法尽快明确应对气候变化的主要目标和核心制度，推动应对气候变化尽快走上法制化轨道。

（一）以法律提升战略规划中减排目标的强制性和约束力

德国在开展联邦气候立法前企图仅以行动计划的形式制定减排目标并督促目标落实。在行动计划中主要是对部门采取激励性的措施推进减排，但从 2014 年以来开展的减排目标进展评估显示目标难以实现，在巴黎气候大会前，德国为了确保 2050 年

的长期目标增加了 109 项行动措施。在 2016 年马拉喀什气候大会前，德国国内对于开展单独的气候变化立法仍未达成共识。在 2018 年卡托维兹气候大会前，德国国内认识到在既有减排路径下难以实现国家的原定目标，正式启动了国家气候立法进程。

我国《国家应对气候变化规划(2014-2020 年)》中提出了“到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%-45%”的强度目标，2015 年进一步提出 2030 年左右二氧化碳排放达到峰值并争取尽早达峰、碳强度比 2005 年下降 60%-65%的中长期目标。2018 年，我国碳排放强度比 2005 年下降 45.8%，超额完成 2020 年碳强度下降中期目标，应对气候变化目标引领作用初步显现。在开展国家应对气候变化立法和重大气候政策制定过程中，应该努力将这些目标纳入法律，通过国家法律的强制力保障减排目标的实现。

（二）在气候立法过程中最大限度凝聚利益相关方共识

德国气候立法是通过科学、规范程序实现各利益相关方取得共识的过程。德国联邦政府内部的立法参与过程分为正式和非正式两种。“非正式参与过程”主要是在联邦政府内部进行的，主要包括：找各利益相关部门充分讨论；将草案送相关部门会签形成共识；各部门之间就法律草案进行平衡；形成联邦政府内部各部门已经协调好的一个法律草案。“正式参与过程”是指法律草案在联邦政府正式提交到联邦议院之前所要开展的立法工作，主要包括：征求利益相关方的意见；进行“听证”，近几年还增加

了网上公开征求立法意见的形式；对法律草案进行归纳整理和吸收；将草案提交“立法复审委员会”进行再次审查。同时德国在气候立法过程非常注重公众参与和信息公开，了解各方面对法律草案的具体态度，消解可能产生的社会阻力。

我国在开展应对气候变化立法、重大政策和重大制度制定过程中，也应本着信息公开、公众参与、公众监督的原则开门立法，广泛听取地方政府、企业和公众代表、社会团体的意见建议，以减小立法阻力。在应对气候变化法治建设中，应注重国家和地方气候管理部门的充分沟通，同时推进国家和地方的气候立法进程。

（三）在气候立法后建立定期跟踪评估机制

气候政策法规具有一定的前瞻性。为了保证气候政策的有效性，德国联邦政府规定了每 5 年一次的报告和政策评估制度。政府相关部门需要分别向联邦议院、“行动大联盟”和气候变化主管部门提交气候政策实施情况报告。德国议会根据气候报告评估结果，对中长期气候政策进行修订。在州级层面，德国巴州环境、气候保护和能源部负责每 3 年按照《巴州气候保护法》和《巴州能源和气候保护计划》的要求作一个气候保护工作报告，巴州议会负责对《巴州气候保护法》和《巴州能源和气候保护计划》的落实情况进行每 5 年一次的评价。

我国实施了积极应对气候变化的国家战略，有必要结合国家重大政策、重大改革、重大项目后评估制度，评估现行应对气候变化政策进展，知不足而后知进步。我国 2014 年印发的《国家

应对气候变化规划（2014-2020年）》已近收官之年，除碳强度下降目标已超额完成、碳排放快速增长局面得到初步扭转外，有关非化石能源占比、森林面积和蓄积量、产业结构和能源结构优化的目标，重点领域和工业生产过程的温控效果，以及有关低碳试点示范、适应气候变化、能力建设、国际交流合作的规划目标落实情况均需评估；我国在2013年印发的《国家适应气候变化战略》中提出了多项到2020年重点领域适应气候变化的战略目标，也亟需跟踪战略目标进展，以为起草新的适应战略打好基础；我国2014年出台的部门规章《碳排放权交易管理暂行办法》作为当前国内碳交易的最高层级行政依据，需要根据机构改革、全国碳市场建设进展及时更新并提升立法位阶。地方层面，山西和青海省颁布的省级应对气候变化管理办法，石家庄和南昌市出台的市级低碳发展促进条例也需要开展执法检查。

对于规划、战略或地方立法中推进迟滞的应对气候变化目标，应优先考虑将其纳入更高层级的法律规范，推进出台碳排放权交易条例和国家应对气候变化法，为收官“十三五”、布局“十四五”，开展《巴黎协定》要求的国家自主贡献进展评估，实现对中长期温室气体排放的有效控制提供法制保障。