

# 国际社会适应气候变化政策机制设计的 经验、启示及建议

我国政府高度重视应对气候变化工作，采取减缓和适应并重的策略，不断强化适应行动和实践。2013年11月发布的《国家适应气候变化战略》，为统筹开展适应气候变化政策与行动提供了战略指导；2015年发布的《城市适应气候变化行动方案》，将城市行动作为国家适应气候变化的切入点。为了做好示范带头作用，2016和2017年分别印发了《气候适应型城市试点工作方案》和《气候适应型城市建设试点工作的通知》，在全国范围内组织开展了气候适应型城市建设试点；2018年，作为17个发起国之一，我国与其他国家一起，共同加入了全球气候适应委员会。为了更好开展适应工作，我们在调研的基础上，分析、梳理和总结了国外实践及经验，并就我国适应气候变化长效机制的构建，提出政策建议。

## 一、国际适应气候变化政策制定与机制设计

### （一）《公约》下的适应气候变化国际机制

《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）要求缔约方制定和实施减缓和适应气候变化计划，开展合作，共同适应气候变化影响。通过历年《公约》缔约方会议谈判，目前已经从资金与技术转让、国家适应规划与行动计划、国家信息通报与盘点、国际技术支持等几方面，初步建立起了适应气候变化的国际机制。

一是资金与技术转让机制，旨在支持发展中国家适应行动、促进

技术开发和转让，包括全球环境基金（GEF，1995）、气候变化特别基金（SCCF，2001）、适应基金（AF，2001）、最不发达国家基金（LDCF，2001）、绿色气候基金（GCF，2010）、技术机制（2011）等。

二是国家适应规划与行动计划的编制机制，旨在确立国家适应气候变化的指导思想或原则、解决和适应国家主要气候变化风险，包括国家适应行动方案（NAPA，2001）、《国家适应计划》（NAP，2010）等。

三是国家信息通报与盘点机制，旨在提供国家气候变化影响与脆弱性评估、国家适应信息、适应目标、通报适应行动的法律法规框架、适应相关措施和行动的信息等，包括国家信息通报（NC）、国家自主贡献（INDC）、年度报告（Biennial Report）以及目前正在磋商的国家适应信息通报等。

四是国际能力建设支持机制，旨在增强发展中国家提高适应行动和认识，评估气候变化的影响、脆弱性和适应能力，识别提升韧性的机会并减少脆弱性、帮助政府制定科学的适应决策等，包括内罗毕工作计划（NWP，Decision 2/CP.11，2005）、坎昆适应框架（CAF，2010）、适应委员会（2010）、华沙国际损失与损害机制（2012）、适应技术检查流程（TEP-A，2015）等。

## （二）主要国家的适应政策制定与机制设计

英国目前已形成一套较为完善的国家适应战略、法律和政策框架。2000年发布了气候变化国家战略，2005年发布了国家层面的适应政

策框架，提出了一套以风险分析与策略评估为基础的决策和工作指南，2008年颁布了《气候变化法》，规定了适应气候变化措施的监察、评估和报告制度；2013年颁布了首部《国家适应计划》，部署了重点领域适应气候变化的具体目标、行动方案、责任部门和进度安排；2018年发布了《第二次国家适应计划（2018-2023年）》，针对6个优先适应领域确定了未来5年的关键适应行动。此外，英国还发布了一系列影响监测、风险评估和实施行动的计划与政策等。根据《气候变化法》，国家气候变化委员会从2010年起，每年发布适应行动的进展报告，并建立了由政府各部门组成的灾害预警和防范系统，为公众和政府及时、准确地提供灾害预警和防灾减灾服务。英国相关政府部门也发布了部门“气候变化适应规划”，英格兰发布了《英格兰适应气候变化：行动框架》。

**德国设立国家气候变化适应委员会以推动国家适应战略与行动。**德国于2005年在《气候保护计划》中，首次提及气候变化适应问题，并提出将制定全国性的适应气候变化战略。为此，德国建立了“德国气候变化适应委员会”和“适应气候变化部际工作组”，分别于2008、2011年发布了《德国适应气候变化战略》（DAS）、《适应行动计划》（APA），并于2014年对DAS措施开展了评估，2015年还发布了《气候变化适应战略的进展报告》。德国虽然目前尚没有专门的气候变化立法，但通过在相关立法中纳入气候变化适应内容，来提高其应对能力。：如《空间规划法》中规定“为预防洪灾应保护海岸和内陆环境，确保或者恢复植被、缓冲区域以及洪灾损坏的区域”；《水平衡管理法》

中也规定了“洪水防治”的相关内容等。资金支持方面，德国于 2013 年设立了森林气候基金，每年约 3500 万欧元被用于支持适应气候变化工作。

瑞士围绕“山脉和冰川可能对山区居民和旅游业带来影响”开展适应工作。瑞士开展了“气候变化风险与机会评估”项目，将瑞士划分为六大区域，每个区域选择一个典型的行政区开展详细评估，而后将结果扩展到相应的区域，并以此为基础，于 2012 年颁布了包含适应总体目标和原则、部门战略和跨部门挑战等三部分要点的《瑞士国家适应战略》。该《战略》要求瑞士 9 个重点适应部门，制定“部门适应子战略”，并在识别部门重点适应行动的基础上，制定相应的适应目标和可行路径。此后，瑞士启动了两项《国家适应战略》支持行动，一是面向国家及区域层面政策制定者与管理机构、开展适应行动的联合会、工作网络和专家的“适应信息网络平台”等，旨在促进信息共享和交流；二是瑞士联邦政府环境办公室牵头发起的“适应气候变化试点方案”，旨在实施创新的跨部门适应项目，提高试点地区的适应能力。

日本的适应气候变化工作由环境省牵头协调和组织。1993 年发布的《环境基本法》将全球气候变暖对策纳入环境法体系，1998 年 10 月公布的《全球气候变暖对策基本法案》，从宏观上确立了国家应对气候变化的基本政策，但未涉及气候变化适应的具体措施。日本建立了气候变化适应委员会，定期发布气候变化适应委员会追踪报告，并开展了政府部门机构之间的协作项目、构建气候变化统计信息平台，

建立了专家和决策者之间的交流机制。日本于 2015 年出台了《气候变化适应计划》，制定了未来 10 年内适应气候变化的基本方针，该计划由环境省制定，拟每五年更新一次。此外，日本环境省、农林水产省、国土交通省、文部科学省等相关部门，也发布了相应的应对气候变化的研究报告、战略、计划、指南等。

**澳大利亚从体制机制等各个方面高度重视气候变化适应问题。**2006 年 5 月，澳政府发布了《适用于风险管理指南之初始风险评估的气候变化情景》《气候变化影响和风险管理：企业和政府指南》以指导政府机构和企业的气候变化风险管理。2007、2010 和 2015 年，则又分别发布了《国家气候变化适应框架》《澳大利亚适应气候变化：政府立场》和《国家气候韧性和适应战略》。体制机制方面，2007 年成立“澳大利亚气候变化适应中心”，12 月 3 日成立“气候变化部”（在 2010 年的政府机构改革中成立“气候变化与能效部”），2011 年成立气候变化特别委员会，以支持国家级气候变化政策的有效实施，并为联邦政府在政策执行过程中加强与州、地区和地方政府的联系提供平台。针对海岸线的气候变化脆弱性高的问题，澳大利亚重点开展了沿海脆弱性评估，2009 年发布《澳大利亚海岸气候变化风险》、2011 年发布《沿海建筑和基础设施的气候变化风险》。

## 二、国际适应气候变化政策与机制的借鉴与启示

**第一，开展相关立法，构建适应气候变化长效机制。**制定法律法规是实施适应措施的重要保障，以上主要国家适应气候变化的立法模式可以总结为综合立法、分散立法和政策型立法三种：综合立法，主

要是合并气候变化适应与减缓，颁布国家“气候变化法”的立法模式，如英国《应对气候变化法》；分散立法是在相关部门立法中，纳入气候变化适应内容，提高其应对能力的立法模式，如德国在相关立法中纳入气候变化适应内容；政策型立法是致力于构建应对气候变化决策机构和国家战略与计划的立法模式，如日本《全球气候变暖对策基本法案》和菲律宾《气候变化法》。

国际现行的立法实践，通常会对以下内容做出规定：（1）明确适应气候变化的基本要求、总体目标和战略方向；（2）设立国家、地方公共团体、企事业单位、国民应对气候变化的基本职责；（3）设立适应气候变化相关机构及其职能；（4）规定适应气候变化措施的监测、评估和报告等制度；（5）确立适应气候变化工作的资金来源等。适应气候变化立法，能够为一国的适应行动树立明确的战略目标，清晰划分各相关部门和机构的权责义务，为国家适应气候变化的政策制定和适应行动的执行，创造良好的法律和制度环境，同时还可以在确立适应气候变化的监测与评估机制和资金机制等方面，提供保障。

**第二，通过制定适应战略和计划，指导适应行动。**制定适应战略/行动计划/框架是各国政府开展国家适应气候变化行动的最常见手段，能够为国家或区域在明确适应总体目标、确定框架和机制以及气候变化重点风险监测与评估、国家重点适应领域和重点适应行动等方面提供指导。具体实施要依据国情等有所不同，有的国家发布了与战略项配套的行动方案，也有的国家单独发布“适应框架”或“国家适应规划”指导实践，还有国家（或区域）采取中央与部门（或地方）适应

战略（行动计划/框架）相补充的多层级政策模式，落实国家战略，如日本适应气候变化相关部门发布了相应的战略、计划、指南等。从主要国家实践来看，适应战略通常对以下内容做出规定：（1）阐明国家政府适应气候变化的立场与原则；（2）设定适应气候变化总体目标；（3）确定适应框架、机制、任务计划；（4）确定优先适应领域；（5）开展适应气候变化定期评估等。

**第三，开展监测与评估，提升适应举措的有效性。**主要国家开展气候变化适应监测与评估的做法可以归纳为以下三种：一是开展气候变化风险监测与评估，如气候变化风险和脆弱性评估、识别优先适应领域等；二是定期评估适应工作的实施进展和效果，包括依法依规开展适应气候变化年度评估、建立适应气候变化的年度报告制度等，如英国气候变化委员会依法具有“独立评估 NAP 的执行和进展情况”的法定责任，英国也于 2012 年启动了每五年一次的“气候变化风险评估”；三是建立科学的监测与评估体系，如德国监测框架基于 DAS 提出的 15 项行动和跨部门优先适应领域提出的具体的影响与响应指标；法国监测与评估框架基于 NAP 提出的 19 个领域的既定目标和跨部门活动提出的分领域适应措施与行动。总体来看，各国均是通过建立监测与评估机制，系统收集气候变化及其风险数据，了解社会经济对潜在气候变化影响的准备程度，科学评估气候变化风险变化趋势及各领域适应现状，从而精准指导适应气候变化实践，提升国家适应举措的针对性和有效性。

**第四，构建协调机制，为不同部门、不同层级间的适应工作提供**

**机制与平台支持。**主要国家建立跨部门或跨区域协调机制的主要方式包括：成立应对气候变化的专门管理机构、科研机构、部际工作小组等组织机构，也有的国家通过构建信息平台，实现适应气候变化的信息共享。这些组织机构或直接为国家适应工作提供支撑与指导，或参与到国家适应气候变化工作的横向协调和/或纵向协调中，其主要职能可归纳为以下四点：**一是促进部门间的协调**，包括协调部门间合作、协调国家适应战略/行动计划的制定与执行等，如美国成立“联邦应急管理委员会”。**二是促进中央政府和地方政府间的协调**，包括向双方提供相关信息并加强协调沟通、促进地方适应行动等，如加拿大成立“地区适应合作组”，鼓励地方采取行动，还成立“气候变化适应实践联盟”，协助地方将区域适应战略，转化为政策和行动方案；法国则成立“气候变化影响和适应途径”部际小组等。**三是成立专门机构直接为中央政府提供服务与指导**，包括编制和实施国家气候变化计划、开展气候科学和适应基础能力建设、提供适应政策指导、建议和审查、开展脆弱性评估、评估国家相关目标完成进展等，如挪威成立部门间工作小组，要求其对国家适应目标负责等。**四是建立信息共享平台**，包括向各利益相关方提供相关适应信息、促进国家适应计划的实施等，如加拿大建立国家适应平台，以促进不同领域的决策者集中决策。

**第五，构建资金机制，为适应政策制定和行动落实提供保障。**资金是适应政策制定和行动落实的重要保障，主要国家建立资金机制的方式包括：**一是成立专项资金**，如加拿大成立“气候变化适应基金”，

菲律宾《气候变化法》设立人民生存基金，用于气候变化国家战略框架规定的气候适应项目和工程。二是将有关资金用于适应气候变化，如欧盟将部分“欧洲地区发展基金”用以支持基础设施改善、提升应对气候变化和极端天气的能力，将部分“欧洲农村发展农业基金”用以支持与森林地区发展、农林系统建立等有关的气候行动等。三是设立包含适应气候变化的综合性资金，如欧盟 LIFE 基金（LIFE Fund）主要用于支持环境、自然保护和气候行动，2018-2020 年里，约 4.1 亿欧元将用于气候行动。四是将公共财政资金用于适应气候变化，如欧盟 2014-2020 年“年度财政框架”计划，将财政收入的 20% 用于应对气候变化。五是采用适当的融资工具为适应工作提供专项贷款，如欧盟 LIFE 基金旗下的自然资产融资机制，就是由欧洲投资银行提供贷款和投资，用以支持欧盟成员国保护自然资本（包括适应气候变化项目）。六是利用国际组织或其他国家提供的适应气候变化相关资金或低息贷款，如日本与联合国开发计划署（UNDP）建立合作，致力于解决非洲的气候变化、瑞士政府在我国开展的“中国适应气候变化（ACCC）”项目等。

### 三、我国气候变化适应政策面临的形势、挑战与建议

我国对气候变化的敏感性高，是受气候变化影响最严重的地区之一。《巴黎协定》构建了全球适应目标，并要求缔约方开展适应计划进程，采取适应行动，定期提交和更新适应信息通报，并酌情加强适应方面的区域合作。党的十九大报告明确将气候变化列为非传统安全威胁，习近平总书记在全国生态环保大会上强调，要加快构建生态文

明体系，包括以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系，这些都对我国的适应气候变化工作提出新的要求。

当前，我国有关适应气候变化的政策与行动尚处于起步阶段，并面临如下挑战：**一是法律法规缺位。**国家适应气候变化的基本立场、原则、目标、政策体系、核心制度等缺乏法律依据，导致相关工作推动难。**二是《国家适应气候变化战略》和《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》的部分要求尚未落地。**国家《适应行动计划》缺位，部分工作要求尚未转化为政策制度，导致适应战略和气候变化规划缺乏政策抓手，难以全面落实。**三是对气候变化影响监测和评估不足。**缺少后续的监测评估体系建立与科学评估过程，无法对适应气候变化实践，提供精准指导和形成有效反馈。**四是尚未建立起国家、部门和区域间的适应气候变化组织和协调机制。**适应气候变化工作缺乏组织与机制保障，《国家适应气候变化战略》欠缺与相关部门规划的统筹性，区域规划中也缺乏对气候变化适应的考虑，这都导致适应气候变化的主体责任不明。为进一步落实《国家适应气候变化战略》，初步构建我国适应气候变化的政策体系，并完善相关政策制定和机制设计，积极构建国家适应气候变化的长效机制，有效推动我国适应气候变化工作，为此特提出以下政策建议。

**第一，加快建立和完善适应气候变化法制建设。**加快研究制定适合我国国情的应对气候变化法律法规，在应对气候变化立法草案中进一步明确适应气候变化的原则、目标、制度、政策和职责，探索在现行法律框架下纳入适应气候变化相关行动，以实现适应工作的实质

性支撑。支持地方根据当地的气候变化风险，研究制定适应气候变化相关条例。

**第二，加快构建国家适应气候变化的政策体系和机制设计。**一是**加快制定《国家适应气候变化行动计划》**，明确适应行动的实施步骤、责任机构与路线图，着重提升基础设施、农业、水资源、海岸带与相关海域、森林和其他生态系统、人体健康、旅游业与其他产业的适应能力。二是**建立完善国家适应气候变化监测与评估机制**，包括气候变化监测预警体系、长期系统性气候变化及其风险的监测与评估、国家和区域层面的适应气候变化能力评估等，并将评估结果作为指导适应实践的科学依据。三是**建立完善适应气候变化的资金机制**，将适应气候变化作为绿色投融资体系构建的重要组成部分，设立适应基金或气候变化基金，开发与气候适应有关的创新型金融产品，探索通过市场机构发行巨灾债券等创新型融资手段，建立健全风险分担机制，支持适应气候变化重点领域保险产品的试点和推广工作。四是**建立健全适应气候变化的协调机制**。加强各相关部门在政策和项目层面的协作，鼓励各部门在适应气候变化主管部门的协调下，研究制定部门适应气候变化行动计划，构建国家适应气候变化项目库，并定期跟踪评价项目进展。加强现有适应气候变化基础信息的整合，开发建立网络信息共享平台，为各领域决策者提供信息交换与服务平台。

**第三，推进气候适应型城市建设试点。**针对我国 2017 年组织的 28 个气候适应型城市建设试点，切实提高试点城市适应气候变化能力和水平，加强主管部门和试点、试点之间的沟通与经验交流，及时

总结梳理经验试点的工作经验和好的做法，针对试点过程中出现的问题和挑战，制定指导意见，探索形成不同类型城市的适应气候变化工作模式，以点带面地推动全国适应气候变化工作。

（杨秀、付琳供稿）

注：本文摘自《气候战略研究》简报 2018 年第 20 期

