

示范法

实施《巴黎协定》下国家确定贡献方案的国内立法

简介

在 2015 年 12 月巴黎气候大会上，195 个国家通过了全球气候协议（“《联合国气候变化公约》（巴黎协定）”。根据《巴黎协定》，世界各国政府同意“确保全球平均气温较工业化前水平升高幅度低于 2 °C”的长期目标。

为了达到这个目标，《巴黎协定》各方（“各方”）都必须提交“国家确定贡献”（NDCs），用以说明每个国家将如何减少温室气体排放、以达到全球“2 °C”的目标。巴黎会议前，各方都被提议提交他们的“国家自主贡献预案（INDCs）”，用于临时展示减少温室气体排放的可能性。《巴黎协定》包含“国家确定贡献（NDCs）”应规定内容的一些准则。具体来说，“国家确定贡献”（NDCs）必须包括国家设立自己目标的临时参考起点、实现目标的时限和/或期限、减排计划的范围和覆盖面，以及在“国家确定贡献（NDCs）”中使用的假设前提和方法论的使用说明。每个“国家确定贡献”必须每五年一次用“提高减排决心”的标准加以修订。

在《巴黎协定》通过之前提交“国家自主贡献预案（INDC）”的缔约方可以使用预案作为它们的第一份“国家确定贡献”（NDC）提交。缔约方也可以提出新的或修订的“国家确定贡献（NDCs）”。本文件中将所有这些“国家确定贡献”文件统称为“NDCs”。

。

示范法的性质

“国家确定贡献（NDCs）”是没有法律效力的政策性文件。如果各缔约方以国内法来吸收整合 NDCs 的承诺，这些 NDCs 将会取得较大的成效。

该示范法的目的是对以国内法形式落实“国家确定贡献（NDCs）”的缔约方以示范作用。示范法可能是对行政资源少的国家最有用，这个模板是面向属于这一类型的缔约方，虽然它并不只对这些国家有用。

“国家确定贡献（NDCs）”采用了各种方法，所以这个示范法包括几个不同的部分，旨在涵盖最常用的方法。大多数国家的“国家确定贡献（NDCs）”包含某种特定的温室气体（GHG）的减排目标（如以数量或以浓度为计算基础的目标、时间变量等）。各国可以通过各种措施，包括针对特定行业的减排、总量控制和交易、碳税、能源效率投资等来实现这些目标。一些 NDCs 还包括碳汇目标，或者将土地林业部门纳入其温室气体清单。示范法并不试图提供实现前述所有场景的具体方案，也不倾向于推荐某一个特定方法。示范法是为促进缔约国以国内法形式实现其“国家确定贡献（NDC）”的总体目标，无论该国采用何种形式的国内法。

《巴黎协定》还要求各缔约方定期提供各种报告：人为温室气体排放和碳汇的国家清单；实施“国家确定贡献”（NDCs）的进展报告；以及气候变化适应计划——虽然并没有强制发展中国家制定。这项协议还鼓励发展中国家缔约方提交他们需要实现自己的目标所需的外部支持、以及他们已获得的支持。为了帮助缔约方履行约定的义务，示范法包括了报告和信息收集的规定。

国内立法的形式，因各国国内法实践、行政机关和政府设置以及术语使用等的不同有所区别。这些示范条款是用以作为出发点，各国在此基础上根据自己的法律传统、优选实施的方式以及该国 NDC 承诺的内容而加以调整。该示范条款包括了“起草说明”，以协助各国有针对性地起草法案；这些说明可在本示范法文本的脚注找到。

未来的联合国行动

截止至 2017 年 4 月 21 日，《巴黎协定》开放供各国签署；《巴》并将于 2016 年 11 月 4 日生效。因为已经有至少 55 个缔约方签署、它们的排放量总和已至少占全球温室气体排放量的 55%，而且这些签署方已经向联合国秘书长提交了批准、接受、核准或加入的文件。2018 年，各方将要参加“促进对话”，用以评估在 2020 年协定生效之前，各国“国家确定贡献（NDCs）”的总目标之和是否能达到 2 °C 的全球控制目标。各缔约方修订的“国家确定贡献（NDCs）”将应在 2020 年完成。

(201X) 号法案 气候变化控制和适应法案

本法用以实现（国名）在《联合国气候变化框架公约》2015年《巴黎协定》下提交的“国家确定贡献(NDC)”，以实现以全球平均温度较工业化之前温度升高幅度不超过 2 °C 的目标，应对全球气候变化。

第一部分 总则

1. 该法名为《气候变化控制和适应法》。

2. 定义。本法使用的下列词汇具有以下含义：

“碳汇”：即无限期地积累和存储一些含碳化合物的天然或人工载体。

“温室气体”：吸收红外辐射并在所有方向上辐射热量的任何气体，包括二氧化碳、甲烷、一氧化二氮、臭氧、及碳氟化合物等辐射热量的任何气体。

“减排成果的国际交易”：减少温室气体排放的市场手段。

“管理机构”：被指定负责实施本法国家行政机构。

“部长”：管理机构的最高级别官员。

“国家确定贡献”（NDC）：（国名）为加入应对气候变化的全球行动，在（日期）向公约秘书处提交的国别计划。

“《巴黎协定》”：缔约方在 2015 年 11 月 30 日到 12 月 3 日巴黎召开的气候变化大会（《联合国框架公约》第二十一届会议）上通过的决定（FCCC / CP /2015/10/ Add.1 号文件）。

“人”：个人、群体、公司、协会、信托或地产。

“秘书处”：联合国气候变化框架公约气候变化秘书处。

3. “国家确定贡献”中的承诺将作为解释本法的一个依据。
4. 本法案的任何规定不得限制政府的下级部门实施要求更严格的温室气体减排或额外的适应性活动。
5. 本法在颁布之日生效。

第二部分 主管部门

1. [部名]被指定为（国名）控制和适应气候变化的主管部门。
2. 主管部门的具体职责包括但不限于以下内容：
 - (a) 协调、完成和提交本法第 3 部分规定的报告；
 - (b) 与秘书处和其它国家就执行《巴黎协定》中的科学、行政、执行等事项进行交流；
 - (c) 协调该法的国家层面的实施和执行，并在这方面与其它有关部门合作；
 - (d) 代表[国名]参加和《巴黎协定》相关的国家和国际会议；
 - (e) 提供与《巴黎协定》相关的培训、教育和信息；

(f) 为部长提供执行和实施《巴黎协定》的咨询；

(g) 就本法相关的任何事项向法院提起诉讼。

3. 部长为实施本法有权发布命令、协议和条例。
4. 主管部门有权从私人 and 公共机构收集信息以履行本法下的义务，并有权以任何合理手段分析、辨认其收集的信息。
5. 所有的私人主体和公共管理部门都有责任为完成本法下的义务与主管部门合作。

第三部分 报告

1. 主管部门应计算本国每年的人为温室气体排放和碳汇的数量，并准备提交给秘书处的报告。该主管部门应颁布法规履行此职责，确保准备记录和报告所有经济部门的排放量。
2. 主管部门应每年准备向秘书处提交“国家确定贡献”的进展报告。
3. 主管部门应每年准备气候变化应对通讯提交给秘书处，描述[国名]在气候应对方案的优先事项、实施和执行所需的支持、计划和行动。
4. 主管部门应每年准备给秘书处介绍[国名]在过去一年已收到、并且在将来继续需要的金融、技术转让和能力建设方面的支持。
5. 主管部门可以使用其自由裁量权，合并信息进行报告。
6. 主管部门还可以根据一个替代报告时间表，独立地或者与其它缔约方联合以比本部分第 1-4 条规定时间更为频繁地提交报告。

第四部分 减排

1. [国名]应在最低限度上实现附件 1 所列本法规定的减排目标。
2. 附件 1 时间表应被视为向秘书处提交的“国家确定贡献（NDC）”的自动修正。所有修改应当在向秘书处提交后，公布在[首选刊物或首选的出版模式]。公约的官方网站是该时间表的官方出处。
3. 在该法案生效之日起[XX]天，主管部门应颁布相应法规，确保[国名]尽快按附件 1 规定的时间表实现减排。与《巴黎协定》第六条相一致，这些法规可以规定减排的国家交易。

第五部分 适应气候变化

1. [国名]应当实施附表 1 所列适应措施。
2. 在该法案生效之日起[XX]天，主管部门应颁布法规，确保[国名]将完成附表 1 所列的适应措施。

第六部分 管理和监督

1. 主管部门应制定和提交履行本法职责的年度预算。
2. 本法生效后两年内、以及此后每隔两年，主管部门应向[立法机构]提交报告描述[国名]执行本法的状况，以及提出是否需要修改本法的建议，用以达到《巴黎协定》确定的目标。收到该类报告后，[立法机构]应根据建议决定是否修改本法。

第七部分

问责和执行

1. 任何人可以就主管部门未能履行本法规定的职责以自己的名义提起一个民事诉讼。
2. 任何人可以就一个法规或者决定违法或者缺乏科学基础，以自己的名义对主管部门提起诉讼。
3. 任何人可以自己的名义对违反本法或者相关规定的他人提起民事诉讼。
4. 阻碍主管部门的官员履行本法的职责的行为是民事违法行为。
5. 任何人不遵守经本法授权制定的条例，该行为是民事违法行为。
6. 有违反本法的民事违法行为的当事人，应被处以不超过[**金额]的罚款，并罚处改正。
7. 任何人如果以口头或者书面的形式虚假陈述、有意违反本法，该行为是刑事犯罪行为。
8. 任何人对本法的故意违反是刑事犯罪行为。
9. 违反本法的刑事犯罪行为人，应受到不超过（**金额）的刑事罚款，或判处不超过[**时间]的刑期。
10. 主管部门或者法庭应当考虑违法者的获利、违法行为严重程度和违法的时间、违法者的前科等因素来公平判断处罚的程度。

附件 1 时间表

附件 1 应是“国家确定贡献（NDC）”最新版本。