



《气候保护规划 2050》

德国政府气候保护政策的基本原则和目标

— 概要 —

气候保护规划的形成

基民盟、基社盟和社民党在 2013 年的联盟协议中商定：考虑到欧盟制定的目标和 2015 年巴黎气候变化大会的成果，德国拟明确提出实现目标值（到 2050 年减排 80%—95%）的步骤，并在完成广泛的社会对话程序之后确定具体措施（气候保护规划）。

2015 年 6 月至 2016 年 3 月，联邦州、乡镇、协会和公民共同为气候保护领域到 2030 年前应付诸实施的战略措施提出了建议。2016 年 3 月，他们将汇集成册的 97 项建议提交给联邦环境部。

在以《巴黎协定》为背景制定《气候保护规划 2050》时，德国政府考虑了这些建议以及其他研究成果和方案。联邦政府内阁在 2016 年 11 月通过了《气候保护规划 2050》。

制定《气候保护规划 2050》的目的

制定这一气候保护规划的目的是：根据《巴黎协定》的精神，为与完成国内气候保护目标有关的所有行动领域指明具体的方向。这些领域包括能源供应、建筑和交通领域、工业和经济以及农业和林业。

其核心内容是：

- 远期目标：以在本世纪中期使德国基本实现气候中和为指导原则
- 为所有行动领域提供 2050 年以前的指导方针和转型路径
- 为各个领域设定里程碑和指标，以此作为行动框架
- 为各个行动领域提供战略措施
- 确立一个持续调整的机制以实现《巴黎协定》中关于加强自愿努力的规定。

与国际气候保护相结合

《巴黎协定》在 2015 年 12 月的世界气候大会上通过并于 2016 年 11 月 4 日生效。该协定是第一个要求所有国家共同承担责任的气候保护协定。通过这项具有法律



约束力的协定，国际社会以国际法的形式明确表达了这样一个共识：与工业化前相比，全球气候升温必须明显控制在 2 摄氏度以下，并应尽力控制在 1.5 摄氏度以下。

协定所有的缔约国均对坚决实施气候保护措施负有明确的义务。对欧盟和德国而言这意味着：必须在 2020 年以前重新公布或更新气候保护目标。从 2025 年开始，针对 2030 年以后制定的目标应比迄今制定的目标要求更高。

欧盟的环境和能源政策对德国的气候保护政策有直接影响。欧盟的温室气体排放基本由欧盟排放权交易体系（ETS）和欧盟责任分担决定（ESD）平均处理。

德国政府相信，在能源产业和（部分）工业领域，高效的排放权交易体系是欧盟在气候保护方面的一个关键工具。因此德国主张在欧盟层面上加强该体系。

目标：到 2050 年基本实现气候中和

德国政府在 2010 年决定，在 2050 年以前将温室气体排放量降低 80%至 95%（与 1990 年相比）。德国政府继续坚持这一长期目标，并将在该目标的框架下为承担《巴黎协定》的义务做出应有的贡献。政策的制定也考虑到了《巴黎协定》中确定的、在本世纪后半期实现全球气候中和的目标。

作为主要工业国和欧盟中经济实力最强的成员国，德国负有特殊的责任。我们现在制定的《气候保护规划》就已经以在本世纪中期基本达到气候中和为指导原则。德国的人均温室气体排放量高于欧盟平均水平，更明显高于世界平均水平。同样应当注意，构成《巴黎协定》基本骨架的国家自主贡献的总额尚不足以将全球气候升温控制在 2 摄氏度以内。因此每个缔约国都有超额完成以往提出的自主贡献的义务。

实现国民经济现代化的战略

德国政府主要依靠技术中立原则和开放创新来达到既定的目标。德国政府相信，围绕最佳创意和技术进行开放的竞争可以促进德国的气候中和进程。《气候保护规划 2050》是实现国民经济现代化的战略，为所有行动领域提供到 2050 年的指导，同时也为即将进行的投资（特别是 2030 年前的投资）提供指导——该战略可以通过清晰的政策框架避免不当投资和结构断裂。

《气候保护规划》引导了一个根本性的转变：可再生能源和能效今后将成为标准的投资对象。《气候保护规划 2050》由此为德国经济提供了必要的条件，使之在一个不断去碳化的世界里继续保持竞争力。

指导原则 2050 和里程碑 2030

《气候保护规划》以 2050 年的气候保护目标为出发点针对所有行动领域设定了指导原则、里程碑和措施。同《气候保护行动纲领 2020》一样，确定《气候保护规划



2050》中的行动领域依据的是国际通行的用于温室气体报告的“源原则”。例如，根据这一原则，使用家电而生成的排放归于能源产业，因为电能同时也是排放之“源”。《气候保护规划 2050》中确定的行动领域为能源产业、建筑、交通、工业、农业和土地利用以及林业。此外还有一些跨领域的目标和措施。

指导原则为每个行动领域勾勒出 2050 年的前景，而里程碑和措施则以 2030 年为导向。制定指导原则和设定里程碑的基础是对现有气候保护方案的评估，同时包括对各行动领域内的必要转型的分析。按照 2030 年应当达到的阶段目标，德国的温室气体排放总量至少应比 1990 年降低 55%（作为初始值的排放总量为 12.48 亿吨二氧化碳当量）。德国政府首次在《气候保护规划》中就分支领域的目标取得了一致意见。这些目标为各行动领域到 2030 年在减排中的比例设定了框架。以后将对这些目标进行全面的成效评估（impact assessment）。在与相关各方讨论之后，这一评估将为在 2018 年调整分支领域的目标提供依据。



与设定目标相关的行动领域的排放量：

行动领域	1990 年 (百万吨二氧化碳当量)	2014 年 (百万吨二氧化碳当量)	2030 年 (百万吨二氧化碳当量)	2030 年 (与 1990 年相比 减少%)
能源产业	466	358	175 - 183	62 - 61 %
建筑物	209	119	70 - 72	67 - 66 %
交通运输	163	160	95 - 98	42 - 40 %
工业	283	181	140 - 143	51 - 49 %
农业	88	72	58 - 61	34 - 31 %
部分和	1209	890	538 - 557	56 - 54 %
其他	39	12	5	87%
总和	1248	902	543 - 562	56 - 55 %

部分战略措施

以下介绍几个从《气候保护规划 2050》中选出的战略措施：

- 德国政府成立了一个“经济增长、结构转型和地区发展”委员会。该委员会隶属联邦经济和能源部，与其他部委、联邦州、乡镇、工会、相关企业的代表、行业和地方参与者合作。面对必要的转型进程，需要为相关行业和地区提供可以实现的前景，以此为基础商定必要的具体实施步骤并从资金上创造条件。前期工作应赶在本届议会任期中开始，以便委员会在 2018 年初开始工作并尽可能在 2018 年底提交结果。委员会应为支持结构转型设计一套混合性的政策工具，将经济发展、结构转型、社会可承载性和气候保护结合在一起。其中包括在需要完成结构转型的领域和地区进行必要的投资及相关资金的筹措。
- 《气候保护规划》提供了一个使建筑存量接近气候中和的路线图，其核心措施是继续逐步改进为新建住宅和对现有住宅进行大规模改造而制定的节能标准，同时将支持资金集中用于可再生能源供热系统。
- 为道路运输领域制定的气候保护规划提出了在 2030 年以前减少温室气体排放量的策略。制定有关规划时也考虑了欧盟层面的相关建议。规划内容既涉



及乘用车以及轻型和重型商用车的排放，也涉及零排放的能源供应及所需的基础设施，还包括不同领域间的配合（通过电动汽车）。

- 德国政府将与工业界共同提出一个旨在降低工业生产过程中产生的温室气体排放的研发项目，促进向气候中和的过渡。二氧化碳的工业化循环利用（碳捕集和利用）也是选项之一。
- 德国政府将与各联邦州共同努力，促进肥料管理法的全面实施和贯彻执行，特别是肥料管理条例和计划中的要求企业在使用肥料的过程中运用优良实践的规定，目的是在 2028 至 2032 年达到德国可持续发展战略中提出的每公顷 70 千克施氮量的目标值。
- 在土地利用和林业领域，保持和增强森林的碳汇能力位于突出的位置。措施之一是努力增加德国的森林覆盖面积。另外，德国政府还主张增加“森林经营”和“改善农业结构和海岸防护”（属于联邦和各州的共同任务）这两个资金支持领域中的气候保护成分。
- 还有一个需要检验的领域是如何进一步发展德国的税收制度，使其对 2050 年气候保护目标的实现起到推动作用。德国政府将以更多的经济手段鼓励排放者降低环境压力，走向可持续的生产和消费方式。这方面的研究对象是某些税种的激励效果是否会对气候产生负面作用。

持续调整的进程

《气候保护规划 2050》勾勒出了技术、经济、社会和文化逐步转型的进程。这是一个需要持续进行调整的过程，既需要科学界的支持，也需要社会在整个过程中的积极参与和辩论。

同时，《气候保护规划 2050》还将根据《巴黎协定》不断作出调整。由于《巴黎协定》要求各国不断强化其自愿努力，因此我们也需要经常检查规划中设定的阶段目标和里程碑、转型路径和相关措施是否仍然符合目标要求。如有必要则根据技术、社会、政治、社会各阶层的承受力、经济发展和变化以及经济领域发生的重大事件进行调整。

实施计划

德国政府将与联邦议会共同商议，通过含有详细措施的实施计划将本规划具体化。第一个实施计划预计于 2018 年通过。之后需要对其减排作用进行量化评估。社会中各种气候保护力量形成的同盟将参与制定实施计划。各方将对计划中的措施可能引起的经济、社会和生态影响进行评估，并从政策角度作出研判。



各阶段实施计划的执行情况将在 2015 年以来开始公布的气候保护年报中得到体现，以便根据需要及时作出政策调整。

您可以通过以下链接下载德国政府制定的《气候保护规划 2050》：
www.bmub.bund.de/N53483/