



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.237/37/Add.2
29 July 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间
谈判委员会
第八届会议
1993年8月16日至27日,日内瓦
临时议程项目 3(a)

执行第11条(资金机制),第1-4款

增 编

议定全部增益成本的确定办法

秘书处的说明

一、导 言

A. 任 务

1. 委员会在第七届会议上请执行秘书设法拟订“议定的全部增益成本”的确定方法,并就这方面的进展情况向第八届会议提出报告(A/AC.237/31,第32(g)段)。
2. 委员会上届会议是联系关于要由缔约方会议为资金机制的政策、方案优先次序和合格准则的结论而提出上述请求的。在这方面,委员会强调就“议定的全部

增益成本”的确定方法达成协议的重要性(A/AC.237/31,第32(g)段)。公约第4.3条涉及此事。

B. 本说明的涉及范围

3. 秘书处把这方面初步努力的方向定为收集关于全球环境基金试验阶段在确定增益成本方面取得的经验的资料以及《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》多边基金的运作情况。这份进度报告向委员会提出一些根据上述初步资料确定的问题,以利委员会就此议题开展审议。

二、背景

4. 公约第4条(承诺)提及“议定全部增益成本”。第4.3条规定,附件二所列发达国家缔约方和其他发达缔约方应为发展中国家缔约方提供所需的新的和额外的资金,包括用于技术转让的资金,以支付执行第4.1条所述并经发展中国家缔约方与负责资金机制运作的国际实体商定的措施的全部议定增益成本。这项承诺的依据是另一项承诺,即,为发展中国家缔约方因履行第12.1条之下的义务而引起的议定全部成本供资。

5. 因此,缔约方会议将在“议定的全部增益成本”方面确定的政策对于确定发展中国家缔约方可通过资金机制获得多少资金来支持其执行第4.1条所列活动而言极为重要。这些将是整个公约执行工作的一个重要部分。增益成本概念的另一一些用途可包括确定通过开展哪些活动以尽可能最低的成本实现一国对公约所作的排放量方面的承诺以及根据在全球环境收益方面的成本效益排列各种项目的优先次序。

三、考虑和问题

6. 应注意,公约同一款中的额外性概念是与增益概念相联的。可将其视为就此款达成的最后协议中的两个砝码。两个概念均未严格界定,而且实际应用也有困难,因此在实践中对这两个概念的运用必须力求务实。就增益成本而言,现已形成了一些可用以制订运作方法的办法。以下概述这类办法中的某些问题。

7. 评估增益性时要考虑的成本应包括资本成本、业务费用、初始费用和以后引起的费用,此外还有直接费用和间接的或其他因素引起的费用。对于算出成本的

措施或许可准确地限定范围,但这些措施的执行也可能涉及超出项目或企业而影响整个经济或其中某一部门的费用。应选定适当的“系统边界”,其中应涵盖经济上受措施影响的所有重要因素,争取在计算成本时不致忽视任何重要的经济影响。

8. 增益成本要对照基准情况来界定,而基准情况可以是完全不执行某项措施,或是以并不着眼于现实公约目标的方式执行某项措施。增益成本将是基准活动费用(可能为零)与实际执行措施的费用之差值。

9. 基准是一种必要的假设,这对界定增益成本极为重要。界定基准是确定增益成本方面的主要问题之一,而且必然是有关各方谈判的事项之一。在气候变化领域,增益成本极易因所提措施和基准而变。如基准是依具体国情而定,则根据措施示意清单编订标准增益成本就是行不通的。

10. 如果考虑执行缓解措施的各种经济影响,包括间接影响,就需考虑措施的成本和收益。收益除与公约有关的全球收益外还可包括在其国内执行措施的发展中国家的经济收益。这就引起了在确定这些措施的增益成本时如何对待这种增加的当地收益的问题。一种经济办法可以从成本中减去当地的收益,因而只有“净增益成本”才予以供资。公约之下的这种供资规则可使通过资金机制提供的资金集中于争取全球收益,从而避免资金机制的任何资源转让对项目所在的发展中国家带来局部的好处。(这种好处可视为该国的一种“免费搭乘”形式。)这被视为符合发展供资与争取全球收益的全球供资之间的严格区别。这种供资规则也被视为可通过资金机制提供的一定数额的资金尽可能获得最大的全球收益。

11. 这种规则的另一影响则是会使从当地收益超过成本这一点来看属经济合算的措施失去供资资格。若如此,“最佳的”项目--能产生最大收益的项目--就会没有资格获得资金机制的供资。如要执行这种经济上很有吸引力的项目,就须有其他供资来源,诸如发展资金或私人投资。然而,不一定会有这种来源,因此这种规则可能有碍于执行许多既经济合算、又有环境效益的重要活动。事实上,如果在系统边界内纳入一些较为不易量化的有关代价,诸如风险、交易、信息收集或市场发展等,则看来经济合算因而没有资格的项目也可视为具有获得资金的资格。某些成本效益最好的干预可能是整个部门发展计划转为争取减少温室气体排放量。这种情况下就需把拟议计划的成本与基准计划的成本进行比较,而不应按项目逐个计算。

12. 这种供资规则还会导致失去财政上的鼓励,如有这种鼓励,可促使接受国选择既能产生全球收益又能产生当地收益的项目,而放弃仅产生类似当地收益的项目。此外,如果用发展资金资助的项目能产生全球收益,又会不符合发展资金与全球供资之间的严格区别。(事实上,可视为国际社会的一种“免费搭乘”形式。)”“议

定的全部增益成本”中的“全部”一词可视为一种赞成较宽松地解释所指成本的信号。

13. 当前的做法既不是全部补偿增益成本,也不是全部减除当地收益。例如,在《蒙特利尔议定书》方面,仅要求多边基金“考虑到”节省和收益。在世界银行对此项规定拟定的工作解释中,这一点被视为指要从执行措施的总体成本中减去直接的资金节约,而另一些类型的国内收益并不全部减去,甚至根本不在减除之列,例如:环境收益和无形收益、有关国家无法就其本身说明财政理由的附带收益以及易变或不确定的收益等等。全球环境基金的运作中也采用类似的解释。

14. 考虑不同时间阶段的费用--无论是资本成本还是业务费用--就需确定和应用一种折扣率。有些强调后世后代平等的分析人员建议使用一种低折扣率,以便对气候变化问题从长计议。另一些分析人员则认为用于气候变化缓解措施的资金应能产生与发展项目一样的收益,因此对这类措施应采用同样的折扣率。

15. 在确定议定的全部增益成本方面遇到的上述问题和许多其他较次要的问题表明缔约方会议必须在这一领域作出政策指导。最重要的是,对增益成本的供资必须做到足以称为“全部”,以鼓励发展中国家缔约方执行公约,而且,如要使这种供资是“议定的”从而是可提供的,采取的办法就需力求务实。需进一步开展工作,设法把气候变化领域供资措施的“增益”办法与确保迅速支付的有效运作相结合。在委员会建议之下,可由秘书处开展这方面的研究。

XX XX XX XX XX