



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.237/49  
17 January 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间谈判委员会  
第九届会议  
1994年2月7日至18日,日内瓦  
临时议程项目2(e)

与承诺有关的事项

共同执行的标准

临时秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	2
A. 委员会的任务 .....	1	2
B. 公约的规定 .....	2	2
C. 本说明的范围 .....	3	3
D. 委员会可能采取的行动 .....	4 - 5	3
二、 共同执行的可能标准 .....	6 - 45	3
A. 一般考虑 .....	6 - 8	3
B. 标准 .....	9 - 45	4
三、 累积经验 .....	46 - 48	11

## 一、 导言

### A. 委员会的任务

1. 在第八届会议上，委员会就任务A.2，“共同执行的标准”（A/AC.237/24，第44段）进行首次讨论。这次讨论是参照临时秘书处对这一问题的说明（A/AC.237/35）进行的。委员会为了编写供第一届缔约方会议作出的各项决定，请临时秘书处进行下列工作（A/AC.237/41，第50-51段）：

- (a) 就共同执行的标准问题提供进一步的文件，包括一份可能标准的清单，同时考虑到第八届会议上表达的所有意见和提交的来文以及成员国在1993年9月30日之前可能向临时秘书处递交的任何进一步评论；
- (b) 在提交的国家或组织提出要求时，仅以原件语文印发已经向临时秘书处递交的文件。（这些来文已经纳入文件A/AC.237/Misc.33和Add.1，并分发给所有代表团。）

### B. 公约的规定

2. 《公约》规定“应付气候变化的努力可由有关的缔约方合作进行”（第3.3条）。更明确的说，共同执行是第4.2条中的规定，其中载有对于发达的缔约国和附件一中所载其他缔约方（在本说明中，以下简称“附件一缔约方”）的特定承诺：

- 第4.2(a)条的内容包括：“每一此类缔约方应制定国家政策和采取相应的措施，通过限制其人为的温室气体排放以及保护和增强其温室气体的库和汇，减缓气候变化。...这些缔约方可以同其他缔约方共同执行这些政策和措施，也可以协助其他缔约方为实现本公约的目标特别是本项目的目标作出贡献”（着重号是附加的）。在这方面，《公约》指出：区域经济一体化组织制定的政策和采取的措施相当于国家的政策和措施（见第4.2(a)条脚注）。
- 此外，第4.2(b)条提到“目的在个别地或共同地使....温室气体的人为排放回复到1990年的水平。（着重号是附加的）。
- 第4.2(d)条规定：“缔约方应在其第一届会议上.....就(第4.2(a)条)所述共同执行的标准作出决定。”

### C. 本说明的范围

3. 本说明是为了便于继续讨论共同执行活动的标准。本说明以临时秘书处的说明(见A/AC.237/35)和各国递交临时秘书处的来文(见A/AC.237/Misc.33和Add.1)为基础,参照委员会第八届会议上的讨论情况,再度研讨了共同执行的概念。本说明应要求开列了一份共同执行的可能标准清单,备供委员会审议。这些可能的标准设法反映各国在第八届会议上和随后的来文中表示的看法所形成的一致意见的不同阶段。这些标准试图抓住已经和可能会有趋向一致之意见的一般主题。但是,本说明并不专注于特定的标准与准则,因为这样的标准和准则最好依据对一般标准的讨论情况,以委员会的指导为基础予以拟订。最后,本说明提到如何在可能范围内,采取分段实施的办法拟订共同执行的概念,可能包括一个为了取得经验的试验阶段。

### D. 委员会可能采取的行动

4. 委员会可以审议本说明中所提出的标准以便提出有关建议,同时认识到关于共同执行的标准的最初决定将由缔约方会议作出。就建议的标准所未涉及的任何关注事项来说,应请委员会审议如何在目前已经达成的一致意见基础上拟订进一步的标准以解决上述令人关注的问题。

5. 根据审议情况和达成的任何结论,委员会或许愿意要求临时秘书处提供进一步的文件,例如就共同执行的实际层面的可能标准和准则拟订一份更周全、更精确的清单,备供第十届会议审议。

## 二、共同执行的可能标准

### A. 一般性考虑因素

6. 标准的定义是“判断一件事情的原则或标准”。在拟订共同执行的可能标准时,临时秘书处设法抓住原则的关键。除了《公约》的规定以外,这项作业的依据应是各国的发言和来文。有21个国家和3个非政府组织提交了通报文件。临时秘

---

• 见《简明牛津英语字典》,英文版,1990年。

书处在从这些通报文件拟订可能标准时必须作出判断。如同委员会第八届会议的结论中所指出的，共同执行是一个复杂问题，具有影响深远的政治含义。但是，辩论和通报文件表明看来有许多方面正在出现趋向一致的意见。鉴于问题复杂，委员会或许愿意在解决这一问题时采取逐步解决的办法。对于某些关键性原则的协商一致意见可以作为一个出发点，来进而解决余下的问题。

7. 为了使共同执行超过概念阶段，不仅需要制订标准，还得为作业方式拟订准则。也需要在适当的时候审议必要的体制安排。虽然通报文件中就作业和体制方面提出了许多有关建议，本说明并未予以述及，而是要等到稍后阶段再加以探讨。关于共同执行的标准和准则的结论可能也涉及第一次通报准则的考虑因素(A/AC.237/45)、《公约》所设置的附属机构的作用(A/AC.237/46)、方法问题(A/AC.237/44)和对于第4.2(a)和(b)条中的承诺是否适足的审查(A/AC.237/47)。可以酌情采取互相对照的办法。

8. 这份说明通篇都假定：共同执行的任何标准适用于第4.2(a)和(b)条所规定采取的行动。在提到排放量限制的情形下，也应该提到具有同等结果的保护和增强温室气体的库和汇的政策和措施，除非明文规定应该加以区别。

## B. 标准

9. 应委员会的要求，临时秘书处提出了下列可能标准清单，备供审议和进一步研拟。

### 10. 可能标准1:

**共同执行仅指执行政策和措施的共同行动，绝不改变每一缔约方的承诺。**

#### 评注:

11. 共同执行指附件一缔约方同另一缔约方(或另一些缔约方)共同执行的政策和措施。这些政策和措施在这里简称“活动”。如果某一缔约方订立任何种类的共同执行协定，无论它是“投资者”或某一活动的“东道国”，都不会因此改变它的承诺。不会发生承诺从作为投资者的缔约方转移到作为东道国的缔约方的情事。

## 12. 可能标准2:

共同执行有别于向其他缔约方提供协助。

评注:

13. 任何共同执行活动均是与向其他缔约方提供协助的规定相分离的、进一步的活动。它的含义包括,附件一缔约方对于第4.3、第4.4和第4.5条中所规定的关于财务机制或对其他缔约方提供技术援助的承诺,不会由于共同执行而受到触动。

14. 共同执行会扩大缔约方从事财务选择的范围。固然人们可以设想:东道国对于若干活动会有几种选择,如果共同执行能够比其他来源提供较好的资金条件,这一缔约方可能选择共同执行的方式。

## 15. 可能标准3:

共同执行是由两个或两个以上缔约方承担责任的自愿活动;这种活动必须由有关政府进行或得到它的接受。

评注:

16. 为了将某项活动分类为本《公约》下的共同执行活动,它必须有参与执行某项活动的缔约方在自愿的基础上予以接受。共同执行的活动可以由政府或私营部门予以执行。在后一种情况--可能是比较常见的情况--下,该活动必须得到各自政府的接受。没有得到有关缔约方明确接受的减少排放国际合作不能视为这种意义上的共同执行。

## 17. 可能标准4:

共同执行应与本国的行动一起进行。

评注:

18. 有一种协定显示: 基于若干理由, 附件一缔约方应该在本国进行若干活动, 包括技术开发。此外, 一般的理解是: 在本十年内, 只能在限制排放上发挥不大的作用。但是, 这种意见的聚拢应该以不同的前景为基础。从一些国家打算光凭本国的行动来达成第4.2(b)条中所示“基准”排放水平的目标可以推论说, 共同执行的活动是附加于上述活动的。但是, 打算使共同执行的“工分”纳入经过计算的排放水平的国家却遭遇实际上的限制, 例如拟订和实施共同执行的活动需要时间。这种情况会预先排除在本十年内通过上述活动得到的大“工分”。

19. 委员会或许愿意向缔约方会议推荐兼顾本国行动和需要共同执行的行动之数量的缔约方准则。委员会应该记得: 对国家承诺的性质或确切内容的解释若有任何歧见, 最好在审查第4.2(a)和(b)条中的承诺是否适足(A/AC.237/47)时予以解决。

20. 可能标准5:

共同执行应该对有关缔约方有利, 并且同其可持久发展的国家优先次序一致。

评注:

21. 共同执行可能涉及不同程度的伙伴关系。例如, 具有密切经济关系的缔约方愿意就弥漫于两国之间的、与电气有关的排放问题, 在若干部门内一起采取行动。另一个较常见的可能情况是一缔约方(“投资者”)愿意提供资金, 而另一方(“东道方”)愿意提供符合成本效益的减少排放机会的合作。

22. 基于讲求成本效益的考虑, 共同执行的概念已形成一个得到本《公约》接受的原则(第3.3条)。应该以符合本《公约》其他原则的更远大的眼光来看待这一概念, 即各种活动也应该对环境和可持久的发展造成净利益。

23. 对于共同执行的主要忧虑是说, 共同执行可能使得投资的缔约方疏于采取本国行动和(或)违反东道国的长期利益。以下各段载述这方面的一些忧虑。

24. 对于投资缔约方的具体忧虑包括下列各项：

- (a) 共同执行可能被视为延缓采取国家行动的借口，有可能不符合“污染者付费原则”；
- (b) 为了依循本《公约》的目标，改变人为排放的长期趋势(第4.2(a)条)，需要研究、开发、展示和贯彻新技术。如果能够通过共同执行使用较便宜的备选办法，为此目的采取的政策和行动可能会延缓实行。也有人担心具有成本效益、对环境友好的行动由于目前缺乏予以执行的政治意志，可能受到延误；
- (c) 在投资国内采取可能行动的费用概数可能未能反映真正的费用净额，因为这些费用往往不包括对社会的一系列利益。其含义是，在其他国家采取行动时不能参考这种费用概数。

25. 对于东道国的具体忧虑包括下列事项：

- (a) 共同执行可能不符合国家优先次序；
- (b) 共同执行可能不符合东道国的长期利益；(重新)造林等涉及土地使用的活动往往在这方面被提到(例如：为了储藏碳可能需要永远保持森林的完整，因而不许作为农业用途或其他用途)；
- (c) 共同执行可望首先集中于较具成本效益的方案，从而增加在东道国从事未来活动的平均费用；
- (d) 东道国可能处于弱势地位，无法通过谈判从事公平的安排(例如由于对技术供应情况缺乏了解)。

26. 本说明中所提出的标准或许能够解决上述忧虑的一大半。其他忧虑可以采取适当的安排予以解决。例如，就缺乏信息来说，可以指出《公约》第12.7条。东道国也不妨利用现有的信息来源提供有用的背景；在这一点上，正在拟订中的Climex项目可能有用(A/AC.237/51)。

27. 可能的标准6：

**共同执行活动应带来真正的可以对照合理的基准予以衡量的结果。**

评注:

28. 关于预测排放量方法的现有资料(见A/AC.237/44)有力地显示出在国家一级上对排放的任何预测或方案是不精确和不可确定的。虽然这种预测或方案可以作为共同执行活动的有用的背景资料,它们并无法为计算与任何特定活动有关的排放减少量提供适当的依据。每一活动都必须根据它本身的功效来予以判断,而且每一活动都需要有一个适当的基准。这种基准必须顾及一切有关因素,例如对于某一项目的全部燃料生活周期的影响等。它们也必须顾及“碳漏溢”等次级影响,即:导致一些活动迁移到其他地方,对预期实现的排放消减起到抵消作用。基准必须合理,其假设的依据是对于可持续发展的考虑,包括有效的环境标准和健全的经济政策。

29. 关于使用国家基准的限制与经济不景气或经济正在过渡的缔约方特别有关。对于经济正在过渡的许多--如果不是全部--缔约方来说,向市场经济过渡的过程似乎导致一个经济生产水平下降的时期,对于重工业来说更是这样。在这种情形下,人们可以预料到,它在本十年内的全国的排放量将因而大为减少。但是,这种减少的程度是很难预计的。不言而喻:这种在全国一级上排放量减少的情况却是无法与排放量可能正在增加的另一个缔约方“分享”的。缔约方之间的任何共同执行活动都必须是明确规定的具体的活动,这些活动会对排放造成真正的“有力的”限制,这是比预期在经济的总体变化中实现的任何消减更进一步的。

30. 关于共同执行必须从明确规定的活动中得到真正的可衡量的结果的规定,也适用于所有缔约方,也必须用可比较的方法加以核实。应该避免重复计算排放量的限制,因此需要规定据以通报结果的适当程序。

31. 可能标准7:

**共同执行活动的影响必须从它们在经济和社会以及环境上的影响来加以评定。**

评注:

32. 影响的估计必须着眼于直接和间接的影响。涉及某一活动的程序的全部周期必须得到考虑,以确保它不是光使排放从某一活动转移到另一项活动,或从即将进



行某项活动的某一缔约方转移到另一个国家(无论是缔约方或非缔约方)。

33. 可能标准8:

共同执行活动应该酌情同时采取一些措施以确保其长期的环境利益。

评注:

34. 另一个受到关注的事项是如何确保某一项活动会按照预测的情况得到执行。为此不仅需要确定实际结果,也需要拟定应急计划。就所有的缔约方的情况来说,一些项目迟早会失败。但是,能够为具有成本效益的行动提供最佳前景的可能是较不成熟和较不稳定的经济,但遭受失败的风险也可能较高。此外,据以确定环境功效的制度可能未能在上述情况下得到详实的拟定。因此,核算利益时需要加上一定程度的安全系数。而且,可能需要考虑到对于失败的一些正式的保险,或为保障得到的结果另作准备。但是,最基本的“保险单”应是选择对于东道国显然具有利益的项目。

35. 可能标准9:

共同执行活动可以针对任何温室气体或某几种气体采取。

评注:

36. 由于第4.2(a)和(b)条提到“二氧化碳和《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体”,共同执行应该适用于任何此类气体。但是,应该确保透明度和符合议定的方法。“透明度”意味着所得到的结果必须确切涉及个别的气体 and 它们的来源。对这些结果的计算必须依据适用于所有气体的方法,并且酌情援用全球变暖潜在趋势的概念。这些方法正处于不同的发展阶段(A/AC.237/44和Add.1)。

37. 可能标准10:

缔约方应该优先进行具有限制排放效果的共同执行活动。

评注:

38. 有人担心是否与本国关于库和汇的行动优先秩序兼容的问题。具有限制排放效果(包括减少排放)的共同执行活动还没有引起类似的关注,看来是得到普遍的赞同。虽然关于库和汇的问题可以由上面拟议的标准4和5予以解决,结论可能是:有关库和汇之活动的共同执行不应该得到优先地位。此外,在共同执行有关库和汇的活动时还需要同时采取适当的方法来估计结果;但是,这种方法尚未得到详实的研拟。

39. 可能标准11:

**共同执行活动的利益可由参与的缔约方分享。**

评注:

40. 关于共同执行活动的伙伴所作的努力如何依《公约》得到确认的问题已经得到相当多的讨论。比起清单上若干其他可能的标准来,对于这一问题的意见比较不合拍。因此,把这一可能的标准列入清单的目的主要是对有关这一复杂问题的讨论提供一个可能的出发点,其次才是标示正在出现的协商一致意见。

41. 也被称为“归功”或“归因”的得到确认的问题对于限制全国排放数量的指标来说特别重要。人们也可以设想:缔约方或许愿意以其他方式得到确认,例如说明与基准水平相对照的“工分”(见上文可能标准4)或把它们同全国排放量或排放减少量作一比较。也有人建议采取分期实施的共同执行办法,从而在初期把得到确认的问题搁在一边。在稍后阶段--可能是在讨论《公约》之沿革的时候--才用一种比较专注的方式来处理这一问题,同时考虑到初期的经验(见下文第三节)。

42. 如果委员会决定讨论同确认有关的问题,便应该讨论投资国和东道国如何分担限制排放工作(例如建议采取50-50限制排放的特定分担方式或缔约方可能采取适当分担方式的范围,或让有关缔约方自行作出选择)。

43. 如果要分摊限制排放的“工分”,投资者应该进一步实现超过自己所分摊之“工分”份额的排放减少量,反之,这种分担会影响投资者的成本效益,从而减少共同执行活动的潜力。

#### 44. 可能标准12:

**参与共同执行活动的每一缔约方必须向缔约方会议通报有关资料。**

评注:

45. 为了核查缔约方会议规定的标准是否得到执行, 缔约方必须就共同执行的活动提出报告。在就标准达成结论以后可以接着研拟报道的准则。

### 三、累积经验

46. 许多来文提到: 2000年以后的共同执行和它们在依《公约》执行今后--可能更加严格--的承诺方面的作用特别重要。同样, 人们可以预期: 鉴于这个问题的复杂程度和拟订并执行活动所需要的时间, 共同执行只能在《公约》生效后的头几年对限制全球排放量产生不大的作用。因此共同执行或许会在《公约》规定的未来演变中显示充分的潜力。

47. 基上所述, 有人建议采取分期实施的办法来发展《公约》所规定的共同执行概念。这种分期办法可以采取不同的方式。例如, 可以把缔约方会议规定了明确的标准以前的时期定为试验阶段。在这段时期内, 可以举行试验性的活动来建立广泛的经验基础, 先是依照委员会--随后可能依照缔约方会议--的指导从事, 但不得违反缔约方会议所制定的标准。必须先后向委员会和缔约方会议提供有关这些试验性活动的详实资料。除其他外, 这些资料应该提到限制排放情况, 但是这种限制的分摊确认问题可以等到规定了标准以后再予处理。

48. 委员会不妨审议是否采取分期办法, 如果采取分期办法, 在缔约方会议规定了共同执行的明确办法之前, 它是否赞同附件一缔约方之间和附件一缔约方同其他缔约方之间的试验性活动。