



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.237/50/Add.1
21 December 1993
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3(a)和(b)

与安排资金机制和向发展中国家缔约方
提供技术和资金支助有关的事项

第11条(资金机制)第1至第4款的执行

考虑是否应维持第21条第3款所述的临时安排

委员会要处理的问题

增 编

确定议定金额附加费用的方法

临时秘书处的说明

一、本说明的范围

1. 委员会第八届会议决定在第九届会议上优先审议第11条(资金机制)的执行问题并通过缔约方会议在其职权范围内就以下事项作出决定可能需要的建议:向资金机制业务实体提供它同《公约》有关的政策、方案优先顺序和资格标准方面的指导;确定“议定金额附加费用”(A/AC.237/41,第91段)。

2. 考虑到有必要进一步分析议定金额附加费用的问题,委员会请临时秘书处编写另一份文件,供委员会第九届会议结合各国代表团在第八届会议上提出的意见予以审议(A/AC.237/41,第89段)。

3. 本说明应这一要求而编写。它汲取了向第八届会议提交的第A/AC.237/37/Add.2号文件的内容、各国代表团在第八届会议上提出的意见、在全球环境贷款设施(全球环贷)秘书处和联合国开发计划署(开发计划署)秘书处举行的讨论会方面所进行的工作以及非政府部门作出的贡献。它根据从上述来源获得的资料查明了有关确定议定金额附加费用的若干问题。

二、背景情况

4. 《公约》第4条(承诺)提及了“议定金额附加费用”的问题。第4.3条规定,附件二所列的发达国家缔约方及其他发达缔约方应提供发展中国家所需的新的和额外的资金,包括转让技术的资金,以支付为执行第4.1条规定的并由某一发展中国家缔约方和受委托管理资金机制的那个或那些国际实体之间议定的措施的议定金额附加费用。(在这一承诺之前还有一项承诺,即为发展中国家缔约方在履行第2.1条规定的义务时所产生的议定金额费用供资。)

5. 对于确定发展中国家缔约方通过资金机制支助其执行第4.1条所列的活动所应收到的资金额,计算议定金额附加费用的方法至关重要。这些费用将成为执行整个《公约》的重要部分。附加费用还可应用于根据项目在实现《公约》目标方面的成本效益情况对这些项目进行的评级。

三、要考虑的因素和问题

6. 在《公约》的同一款中,额外和附加的概念被联在一起,可以看作是互为补充的两个概念。但这两个概念都没有严格界定,而且在实际运用中遇到诸多困难,因此在实际应用这两个概念时必须注重实效。就附加费用而言,各机构已找到了一些制定操作方法的途径。但这样的途径也存在着一些问题,现概述如下。

A. 系统范围

7. 在估算附加费用时应计入的费用应适当包括资本费用、业务费用和初始费用以及以后将产生的费用。计入费用的措施是可以确切描述的,但执行这些措施所涉及的费用可能要影响到项目或计划以外的整个经济或经济的某一部门。应选定一个“系统范围”,将在经济方面受到这些措施影响的所有要素纳入其间。这方面的问题是,是否应将间接、诱致或机会成本考虑进去,如何考虑?

B. 基线

8. 附加费用将根据基线情况来确定,这种情况可能是:根本没有执行某一措施,或者执行该项措施的目的并非在于实现《公约》的目标。基线活动的费用(可能等于零)和实际执行的措施的费用之间的附加费用将有所不同。

9. 基线对于确定附加费用是必不可少的,而且必然是假设性的;确定基线是确定附加费用的一个大问题,必然是有关缔约方谈判的一个问题。在确定基线中需要采用有关经济、环境、技术和资金合理问题的规则。

10. 在气候变化方面,附加费用对提议的措施和基线都非常敏感。若基线因国而异,在按措施指示性清单编制标准附加费用方面将会产生复杂情况。但编制示范项目将有助于确定附加费用,这相当于用其他典型活动代替典型的基线活动。

C. 费用和利益:总费用或净费用

11. 要考虑所执行的措施在经济上所涉的各种问题,包括间接涉及的问题,就要考虑这些措施所产生的费用和利益。利益应包括基线措施最初设想的经济利益以

及与《公约》有关的总体利益,还可包括其他的局部利益,这种局部利益可呈被避免的费用的形式(譬如:通过用水力发电厂替代火力发电厂节约燃料),也可以呈间接的附带利益(譬如:在上述例子中,与湖泊有关的旅游业开发)。

12. 这就产生了在确定这些措施的议定金额附加费用中如何处理这种局部附加利益的问题。若从经济角度着眼,就意味着从费用中减去这种局部利益,从而只有净附加费用才具备融资条件。如何根据《公约》来为总费用或净费用供资,是一个重大的政策问题。

13. 若采取净费用的办法,就能将通过资金机制拨出的资金集中于实现《公约》的目标和避免将资金机制的资金用于为主办项目的发展中国家创造附加局部利益。可以认为,这符合发展供资和总括供资的严格区别。还可认为这种办法符合以资金机制提供的特定资金额在最大程度上实现《公约》宗旨的目标。

14. 净费用办法的另一影响是,局部利益超过费用而在局部有经济效益的措施不符合资金机制供资的条件。将削减对其他具有大量局部利益的活动的赠款。一般来说,这种有利于环境的项目的初始费用高于基线项目,因此,要实施替代项目,供给东道国执行基线措施的资金是不够的。

15. 虽然替代项目有利可图,或具有重大的局部利益,但这并不保证能从国内外的公私渠道获得所需的额外资金。值得注意对这类项目的供资,因为从经济和环境这两方面来说,有关的项目均属最可取的项目,可能占有用于执行《公约》的减轻措施的很大一部分。这类项目可通过提供有适当程度优惠的贷款,而不是赠款来支助,也可以通过协助从其他渠道获得资金来支助。一俟缔约方会议议定了标准,在这方面可自由选择是否要联合执行。另一个办法是,特别是对于间接和不确定利益,灵活适用减去附加局部利益的规则。

16. 事实上,现行做法是,既没有对附加费用进行充分补偿,也没有充分减去局部利益。例如,《蒙特利尔议定书》只要求多边基金“考虑”节约额和利益。世界银行对这条规定的业务解释认为这指的是,从正在执行的措施的全部费用中减去节约的直接资金,而其他类型的国内利益,如环境和无形利益、有关国家在经济上不能证明其本身为正当的附带利益以及或有利益或不确定利益等,则不全部减去或者完全不减。全球环境贷款设施(全球环贷)的业务活动中也采用类似解释。

17. 此外,如果较不易具备融资条件的若干相关费用,如风险、交易、资料收集或市场开发等的费用被包括在“系统范围”内,就可将看似有利可图从而不具备条件的项目视为具备融资条件。

18. 有些费用最低成本最高的活动与其说是项目,倒不如说是整个部门发展计

划的权宜之计,目的在于减少温室气体排放量。对此,我们需要将拟议中计划的费用与基线计划的费用作一比较,而不需按项目逐一处理。

D. 贴现率

19. 要考虑不同时间产生的费用,不管是资本费用还是业务费用,就需要确定和运用贴现率。有些分析家强调各代之间的公平,建议采用低贴现率,以说明气候变化的长期性。还有的人认为,化在气候变化减缓措施上的资金应能产生与发展项目一样的收益,因此这些措施应获得同样的贴现率。

20. 由于对议定金额附加费用的确定不包括对总括环境利益的评价,因此似有必要对其他发展项目使用同样的贴现率。确定供资战略要处理的另一问题是选择一种支付办法:或者在费用产生时对其作出补偿,或者一次缴付补偿贴现费用的款项。

四、结论

21. 上述问题和在确定附加费用的办法中遇到的其他问题表明:在这些办法的若干一般性问题方面需要有政策上的指导。在这方面可采取方法学指导的形式,可通过符合条件国和有关业务实体的讨论来确定每一笔赠款。在设计这套指导方针时,必须注意有效利用现有资源,同时对符合条件国执行《公约》给予奖励。

22. 委员会不妨考虑是否建议缔约方会议就确定议定金额附加费用的共同方法学指导方针提供指导的问题。若要提供这种指导,缔约方会议可为此征求附属科技咨询机构的意见。秘书处在这方面提供所需的支持时可汲取各机构现行活动的经验,特别是在全球环贷主任办公室主持下执行的亲王方案(PRINCE programme)方面的工作。