



大 会

Distr.
GENERAL

A/AC.237/66
16 August 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间谈判委员会
第十届会议
1994年8月22日至9月2日,日内瓦
临时议程项目3(c)

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 - 7	3
A. 公约的规定和委员会的任务	1 - 4	3
B. 本说明的范围	5	3
C. 委员会可能采取的行动	6 - 7	4
二、分阶段共同执行办法	8 - 21	4
A. 共同执行的概念	8 - 10	4
B. 分阶段办法,首先开展试验阶段	11 - 14	5

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 试验阶段的目标	15	6
D. 试验阶段的内容	16 - 19	6
E. 来文	20 - 21	7
三、试验阶段的标准	22 - 31	8
A. 标准方面的考虑	22 - 24	8
B. 选择共同执行活动的可能标准	25 - 31	9
四、试验阶段的体制性安排	32 - 42	10
A. “自上而下”或“自下而上”的办法	32 - 33	10
B. 职责	34 - 42	11
五、与今后阶段有关的问题	43 - 47	12

一、导 言

A. 公约的规定和委员会的任务

1. 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)。第4.2(a)和(b)条就共同执行作了更具体的规定。第4.2(d)条规定,第一届缔约方会议应就共同执行的标准作出决定。

2. 委员会在第八届和第九届会议上根据临时秘书处编写的文件(A/AC.237/35和A/AC.237/49)和各成员国的意见(A/AC.237/Misc.33和Add.1-3),探讨了共同执行问题。委员会第九届会议得出结论,认为通过讨论更加了解了各成员国的立场,讨论结果表明,越来越需要就如何确定这一概念的标准达成协商一致意见(见A/AC.237/55,第64段)。

3. 考虑到这一问题的复杂性及其深远的政治影响,委员会同意在第十届会议上继续讨论这一问题,以便第一届缔约方会议根据《公约》的有关规定作出决定(见A/AC.237/55,第65段)。

4. 为此,委员会请临时秘书处在考虑到以前的文件、各方发表的所有观点以及缔约方和其他成员国评论的情况下,就此专题提供进一步的文件,供第十届会议审议。应在文件中列明关于分阶段共同执行办法的各种备选方案,首先应开展试验阶段。关于试验阶段的文件应阐明目标、可能标准清单和体制安排(见A/AC.237/55,第66段)。

B. 本说明的范围

5. 应委员会的请求,本说明探讨如何通过分阶段执行和首先开展试验阶段来协助处理这一复杂的问题。本说明是根据A/AC.237/Misc.37和Add.1所载的各缔约方以及其他成员国提交的评论编写的。第二节审议了分段共同执行问题,其中列举了试验阶段的可能目标。第三节审议了在试验阶段中选择共同执行活动的可能标准。在此方面,该节回顾了为第九届会议编写的共同执行标准说明(A/AC.237/49)所建议的各项可能标准。第四节探讨了试验阶段中体制安排的基础。最后一节载述了进一步分阶段执行所涉的一些问题。

C. 委员会可能采取的行动

6. 委员会有以下备选方案：

(a) 在第一届缔约方会议之前就精心执行的共同执行计划包括实施标准达成共识；或者

(b) 就分阶段办法达成协议，重点是开展试验阶段。

如果采用后一方案，委员会不妨：

(1) 着手处理“信贷”问题以及共同执行在以后可能作出的进一步可能承诺中的作用，或者

(2) 搁置这些问题，留待以后讨论。

7. 临时秘书处建议委员会采用(b.2) 备选方案，并且提出了对若干问题的看法。如果采用这一备选方案，委员会尤其需要就下述问题作出决定：

- 试验阶段的目标和方法；
- 关于共同执行问题的来文和审查过程的特点；
- 在决定共同执行活动对可能采用的标准；以及
- 可以作为共同执行计划体制安排之基础的各项职能。

委员会不妨注意第四节提到的与以后阶段有关的一些问题。委员会不妨向缔约方会议提交关于根据其决定作出的任何结论和决定。

二、分阶段共同执行办法

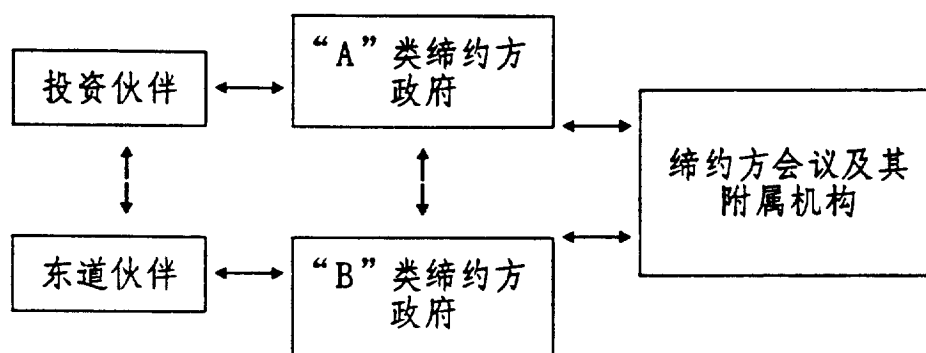
A. 共同执行的概念

8. 共同执行被列入《公约》的现有承诺，但正如A/AC.237/49号文件第46段指出的那样，由于这一问题的复杂性，再加上制订和执行活动又需要很多时间，因此，在今后几年中，共同执行活动只能稍微限制全球排放量。人们也认识到，如果作出更多的承诺，共同执行可能会发挥更大的作用，有可能在限制全球排放量方面建立许多新的伙伴关系，并促进开展更多的技术和/或资金转让。

9. 共同执行尤其指一国(“A”类)的参加者在财政或技术方面与另一国(“B”类)另一参加者共同参与一项活动。财政参与的目的是，通过一项活动限制或减少温室气体排放量或提高温室气体净化率。“A”类伙伴可能提供所有资或多数投资，也可能提供专用于资助某项减少排放量工作的较少资金。本说明将“A”类伙

伴称作“投资伙伴”，将“B”类伙伴称作“东道伙伴”。同理，“A”类缔约方和“B”类缔约方可被称作“投资缔约方”和“东道缔约方”。这类称呼应被理解为中性，它们表明了伙伴关系。

10. 如下图所示，共同执行涉及下述关系：



也可能有其他关系，例如一缔约方的伙伴与另一缔约方政府也可能有关系，此外，在来文和审查程序或研究项目方面，公约机构与共同执行伙伴也可能有直接联系（这涉及政府的责任）。

B. 分阶段办法，首先开展试验阶段

11. 在既省钱、又有效地处理全球环境问题方面，共同执行是一个新的且未经检验的概念。鉴于围绕这一问题引起的争议，再加上很快就要召开第一届缔约方会议，可能难以在第一届缔约方会议之前精心拟订的计划（包括执行这一计划的标准）及时达成共识。所以，委员会对分阶段办法和首先开展试验阶段颇感兴趣（见以上第4段）。

12. 通过试验阶段，委员会以及今后的缔约方会议可以：

- 检验概念；
- 更好地理解这一复杂问题；
- 获得广泛的经验；
- 在不影响今后步骤的情况下逐步处理这一专题所涉的政治影响问题。

试验阶段还可能会有助于使参与共同执行活动的（潜在）伙伴更加认识到其可能性和缺陷。

13. 试验阶段涉及现有承诺，但人们已将共同执行与根据《公约》可能作出的进一步承诺联系起来。由于这些承诺的性质以及谈判程序的职能尚待确定，目前探

讨试验阶段之后各个阶段还为时过早。因此,委员会可以考虑商定分阶段执行办法,并把重点放在共同执行的试验阶段上。关于进一步阶段的任何决定可以留待以后谈判。

14. 人们普遍认为,根据缔约方会议确定的各项标准,将由附件一缔约方开展共同执行活动。但委员会也探讨了附件一缔约方和非附件一缔约方之间是否也可以自愿开展共同执行活动问题。这类合作引起了很大的兴趣,但也引起了若干关注。减少温室气体排放量的“信贷”问题是许多关注的核心。根据在讨论和评论中提出的建议,临时秘书处在编写本份说明时设定在试验阶段不记分。委员会不妨,如果不在试验阶段记分,是否各缔约方能够参与共同执行活动。委员会还不妨审议,是否有了这项条件,再加上以下第三节提出的可能标准,就足以解决人们讨论这一问题的过程中表示的政治关注。

C. 试验阶段的目标

15. 委员会不妨审议试验阶段的下述目标是否有助于促进以上第11段所列的各项宗旨:

- (a) 确定并解决在制订和展开共同执行活动方面的概念问题和实际问题;
- (b) 使参与者能现实地确定共同执行所涉的费用和带来的益处;
- (c) 确定并解决各类国家的具体问题;
- (d) 检验缔约方会议确定的标准;
- (e) 促进私营部门参与,以便探索转让和广泛使用无害环境技术和/或资金的新的可能性;以及
- (f) 作出体制安排并准备采取后续行动。

D. 试验阶段的内容

16. 关于试验阶段的参与资格问题,委员会不妨审议,鉴于这一阶段的试验性质和无拘束力性质,是否各缔约方都有资格参与这一阶段。在此方面,不妨考虑在试验阶段暂不处理“记分”和额外承诺的问题。

17. 关于“试验阶段可能标准”的第三节阐述了试验阶段合格活动的范围。

18. 不妨将第一届缔约方会议作为试验阶段的起始日期。还有人为试验阶段提出了一个追溯性起点,例如定在《公约》的缔结日期,即1992年5月或某一其他相

关的日期。无论将起始日期定在什么时候,都应参考以前的经验,其中包括正从事的各项活动。所以也有人建议在试验阶段列入目前的活动。如果列入这些活动的话,将必须根据有待商定的标准评价这类活动。

19. 关于试验阶段的持续时间,一种办法是,作出开放性安排,即根据每年评估的结果,由每一届缔约方会议决定延长或修改试验阶段,或开展下一阶段的工作。另一办法是,商定期限,例如定为三至五年,以便积累经验。在这一阶段之后,可以进行充分评估。第三种办法是,商定在一固定期限后进行认真评估,并且在此期间提交关于评价结果的临时进展报告。

E. 来文

20. 为了建立透明、明确和可信的共同执行制度,必须有一个有效的来文和审查制度。缔约方会议将根据各缔约方提供的材料审查缔约方会议确定的各项标准的运用情况,决定是否认可一些活动为共同执行活动并且准备采取进一步决定。为此,缔约方会议需要获得关于具体共同执行活动的情况和各缔约方在共同执行方面所作努力的总体情况。可以假设参与共同执行活动的每一个缔约方将必须向缔约方会议提供这类活动的情况(见A/AC.237/49,第44段)。不过,根据第12.8条的规定,参与某项共同执行活动的各缔约方也可以联合提供材料。为了实行有效的来文制度和尽量减轻各国的负担,委员会不妨审议是否愿意在可能情况下将共同执行方面的来文和第12条规定的国家来文合并起来。

21. 关于共同执行方面的来文,委员会可以审议下述问题:

- 必须提供的材料的类型和细节以及提供来文的频率;
- 根据第12条的规定必须提供国家来文的缔约方在国家来文中提供共同执行活动的情况;
- 不必根据第12条的规定提供国家来文的缔约方提供来文的问题;
- 如何审查缔约方会议确定的各项标准和方针和评价与此有关的其他材料的问题;
- 附属机构的作用问题,尤其是指定一机构负责监督审查和评价的问题;以及
- 促进获得关于共同执行活动材料的措施问题,例如建立共同执行活动登记册问题。

三、试验阶段的标准

A. 标准方面的考虑

22. 根据A/AC.237/49号文件所载的可能标准清单，以下第三节B部分提出了试验阶段可能标准清单，用以指导参加者和缔约方筹备和决定各种活动。该清单中的一些标准的目的是阐述共同执行概念所依据的原则，而不是作为判断具体活动的尺度。并未进一步审议如下的“可能标准”。

- 可能标准1：共同执行仅指执行政策和措施的共同行动，决不改变每一缔约方的承诺；
- 可能标准2：共同执行有别于向其他缔约方提供协助；
- 可能标准4：共同执行应与本国的行动一起进行；以及
- 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。

23. 由于以下各种原因，该文件中的清单所列举的其他三项“可能标准”同样没有列入试验阶段可能清单：

- 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”是表明优先选择的一种标准。事先将它规定为选择各种活动的一项标准可能会与试验阶段的公开性质相冲突，因为这一阶段的目的是收集尽可能广泛的经验。如果经过一段时间，缔约方会议认为各种活动的总体平衡已经倾斜，它可以考虑采用何种鼓励因素或阻碍因素会有助于在试验阶段的其余时间里实现总体平衡。试验阶段结束时，可能标准10可以作为最后评价的一项内容。
- 可能标准11：“共同执行活动的利益可由参与的缔约方分享”这一点与不涉及“记分”的试验阶段是无关的。
- 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”；这一点在以上第二节E部分已经得到讨论。

24. 必须通过规定准则和制订程序等方面使试验阶段的标准发挥作用。下一节中的评论提出了这一方面的一些考虑和建议，作为制订这种准则的一个出发点。准则和程序的拟订可以在标准获得通过以后在试验阶段里根据经验和确定的需求进

行；委员会可以考虑就这一问题向缔约方会议提出建议。

B. 选择共同执行活动的可能标准

25. 可能标准A：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(A/AC.237/49号文件所载的原可能标准3)。

共同执行是缔约方之间执行公约的一种合作形式。然而一项活动的参加者很可能不是政府本身，而是其管辖下的政府、半国营或私营组织或公司。如果政府本身主动展开共同执行活动，这显然是两个或两个以上缔约方负责的一种自愿行动。在这种情况下，政府必须确保这种活动达到标准。

26. 如果政府以外的其他行为者采取主动行动，应该由有关政府决定接受认可这种活动为共同执行活动。必须制订国内程序，以便根据缔约方会议商定的标准和准则以及任何国家规则来确定资格。所涉及的缔约方还必须建立相互联系，以便决定它们是否将这种活动视为共同执行公约活动。各缔约方应制订其本国的程序。然而缔约方可以考虑协调它们的程序，从而推动有效的决策(另见关于体制性安排的第四节)。

27. 如果涉及到多边投资银行或另一金融中介机构，可能会产生同意的问题。在这种情况下，资金的供应者可能来自金融中介机构所在地缔约方以外的其他缔约方。必须澄清这些缔约方中的哪个缔约方应该负责根据投资缔约方的观点审查这种活动。

28. 可能标准B：共同执行应该对所有有关缔约方有利，并且同其可持续发展的国家优先次序一致(原可能标准5)。

应该由东道方就其可持续发展的国家优先次序向共同执行活动的可能参加者提供指导。为此目的根据第4.1(b)条制订国家方案可能有助于为减少温室气体排放量和有助于发展优先事项的活动确定机会。东道方还可以制订并公布可能项目的清单。它们还可以拒绝批准不符合其可持续发展国家优先次序的任何项目。可能标准D(关于评估经济、社会和环境的影响)也是有关的。在科学和技术咨询附属机构(科技咨询附属机构)主持下收集的关于无害环境技术和关于技术转让的资料也可以在这一方面发挥支持作用。

29. 可能标准C：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(原可能标准6)。

这一标准中提到的结果是限制或减少温室气体排放的结果。涉及地方和国家的其他结果也是有关的，这些结果载于可能标准B或D中。共同执行活动必须取得超越“通常资格”的结果，因此，为了确定一项共同执行活动的费用和效益，必须确定实际项目和“通常资格”基准之间的差别。这包括确定基准和计算其费用和效益，并确定有关共同执行活动的情况。为此必须解决许多方法问题，例如测定排放源的排放量和吸收汇对各种有关温室气体的净化方法(如果气候变化小组没有对此作出规定的話)。应该确定如何制订合理的“通常资格”基准，关于这些基准的设想都是以包括有效环境标准和健全经济政策在内的可持久发展的考虑为基础的。例如通过投资取得合理收益的活动可视为“通常资格”。对于各种活动必须按照其各自的基准加以判断，同时考虑到所有有关因素，例如某项活动对全部的燃料或生命周期的影响以及人为转移排放源到其他地方等继发性影响。另外还必须为确定活动影响的时间范围制订规则。

30. 可能标准D：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(原可能标准7)。

在实行这一标准时，各缔约方可以依靠它们用来执行第4.1(f)条的战略。此外，它们不妨利用有关准则，例如“联合国开发计划署手册和环境管理与可持久发展准则”¹中阐述的准则。

31. 可能标准E：共同执行活动应该同时采取一些措施以确保其长期的环境利益(经过修改的原可能标准8)。

最基本的“保险政策”是选择显然有利于东道方的项目，也是为了促进较长的利益。即使这样，一个令人关注的问题是如何确保按计划开展一项活动。这可能需要有正式保险，以防失败，或作出其他规定，以保障成果。

四、试验阶段的体制性安排

A. “自上而下”或“自下而上”的办法

32. 展开共同执行活动在概念上是复杂的，它需要将国际项目投资的许多方面同执行公约的有关方面结合起来。因此为管理共同执行活动而制订的任何程序和体制应该有助于保持尽可能简单的安排。

33. 可以按照“自上而下”或“自下而上”的办法来进行可能的安排。根据前一项办法，共同执行活动至少在试验阶段将得到缔约方会议和其他公约机构的密切

注视。体制性安排是，在确定标准遵守情况、监督、核查等职责与公约机构之间建立有力的联系。这将确保全面的一致性和可靠性。根据“自下而上”的办法，确保遵守标准和准则的主要责任在于每一项活动的参加者和有关缔约方。联系和审查过程将确保向缔约方会议提供充分的资料，供其在整体上评估各种活动。委员会不妨表明将选择何种办法或把两种办法结合起来，以确保国际可靠性并鼓励自愿的主动行动。

B. 职 责

34. 制定体制性安排时应该考虑到试验阶段履行的职责（“形式服从职责”）。以下几段确定了其中一些职责，委员会不妨加以考虑。其中一些职责可以通过公约机构和合作性组织与机构的有关网络履行。在多数情况下，涉及到公约机构的任何安排将得到缔约方之间的双边合作或私营机构或企业的行动等其他方面的补充。一些其他职责可能不涉及到公约机构，但可以仅仅通过双边合作或私人行动履行。这种安排还将特别取决于委员会是选择“自下而上”还是“自上而下”的办法。

35. 第一项职责可以**促进参加者之间的配合**。这项职责可以包括几方面内容，例如确定可能的参加者。由于寻求可能的伙伴参加共同执行活动可能比较麻烦而且/或者费用昂贵，推动这项工作可以扩大参加面并降低费用。“公告牌”服务可以有助于相互介绍。公告牌将载列可能的投资方和东道方的参加者提出的“报价”以及各缔约方为处理共同执行问题而指定的联系人等其他有关资料。这项职责的另一项内容是确定有希望的技术或为减少温室气体提供机会的部门。可能的参加者可能得益于这种资料或在转让技术方面得到支持。在履行这项职责时，也许可以参考科技咨询附属机构工作的经验，而该机构可以得到合作组织和机构网络的支持。第三项内容是积极“充当介绍人”，以促进参加者之间的联系并最终达成协议。

36. 第二项职责是**协助项目发展**。这项职责除了制定项目概念以外，还可以包括分析技术、法律、社会和环境各方面，分析成本和效益，必要时还可协助修订项目，使之达到共同执行的标准和准则。

37. 第三项职责是**安排组合活动**。可能的投资参加者也许宁愿为一揽子共同执行活动而不是为某项具体活动提供资金。金融机构也许对提供这种服务感兴趣。实行这项标准的影响必须加以考虑（见以上第27段）。

38. 第四项职责可能涉及到缔约方和缔约方会议在承认或认可一些活动为

“共同执行”活动方面所起的作用。某项活动要被确认为共同执行活动，必须得到投资方和东道方两方的认可，随后还须得到缔约方会议的认可。愿意参加共同执行活动的各缔约方必须在内部制订适当的程序。缔约方还必须为记载认可、国际后续行动和向缔约方会议通报情况作出规定。例如它们可以任命一位联络员或联络机构，由其负责协调政府一级的共同执行活动。这有助于国内和国际联系。缔约方可以考虑协调其国家程序，从而推动有效的决策。

39. 第五项职责是监督项目成就。为此目的，在各个项目的整个过程中必须定期收集排放数据和其他数据。需要收集这种数据的原因如下：

- 注视项目执行情况(包括项目失败)；
- 收集关于哪些项目奏效和哪些项目未能奏效的资料；以及
- 完善标准和准则。

可以通过几种方式来赋予监督项目执行情况的职责，例如规定监督同评价程序结合起来是任何活动的一个有机组成部分(“自我监督”)，包括进行独立的审计，以核实一项活动的性质和执行情况。监督还可以由一个独立的机构进行。

40. 第六项职责涉及到缔约方就其管辖下的活动向公约机构通报情况的职责(正如第二节E部分中讨论的那样)。

41. 第七项职责是缔约方会议审查资料和评估至今所取得的经验的职责。其中一个问题可能是试验阶段各项活动的平衡(见以上第23段)。这种评估还可以为审议下一阶段的共同执行活动奠定基础。

42. 委员会在审议应该由谁来履行这些职责以及如何履行这些职责之前可以就这些职责的效用发表意见。

五、与今后阶段有关的问题

43. 在试验阶段的适当时候可能需要考虑共同执行的一些方面，而这涉及到共同执行的今后阶段。这些方面包括“记分”以及共同执行在任何进一步承诺方面可能发挥的作用。

44. 关于记分问题，需要解决的一个问题是制定会计程序，包括制订适当的方法评估各种温室气体的结果。必须及时加以澄清的另一个问题是，结果是否仅仅根据各种气体逐项加以说明，还是可以根据全球升温潜能值在整体上加以说明。另外还必须解决对项目失败的保险、争端的解决和缔约方退约的后果等问题(公约第25条)。

45. 共同执行的作用可能必须在进一步承诺的背景下加以讨论。在这种情况下，委员会可能认为有必要编撰和综合缔约方和其他成员国提供的关于共同执行的有关资料，作为对关于进一步承诺的任何谈判的早期投入。

46. 可以讨论的另一个问题是共同执行方案所涉的资金问题。共同执行在业务和体制方面可能会给参加者、缔约方和公约机构带来费用。这些费用应该尽可能在活动的财政安排范围内予以内部消化。评估影响、监督和审计可作为一项活动的有机组成部分。关于缔约方和公约机构承担的费用，可以认为适当的做法是，特别是在“记分”的情况下，通过收取某种使用费的方式从共同执行的参加者那里收回这些费用。

47. 在展开共同执行工作时，委员会可以，而且缔约方会议以后也可以参照根据《远距离越界空气污染公约》讨论共同执行作用的结果。然而应该指出，在这两项公约之间，和在目前审议时必须加以考虑的两套组合办法之间，有根本的差别。

注

¹ 联合国开发计划署(开发计划署)，环境和自然资源小组，纽约(1992年)。