



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.237/71
8 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4(a)

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

资金机制范围以外的有关活动:
与《公约》政策的一致性

临时秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 3	3
A. 委员会的授权	1	3
B. 本说明的范围	2	3
C. 委员会可能采取的行动	3	3
二、谋求和保持一致性	4 - 28	4
A. 背景	4 - 5	4
B. 界定相关性和一致性	6 - 9	4
C. 谋求和保持一致性	10 - 28	6

一、 导言

A. 委员会的授权

1. 委员会在其第九届会议上要求临时秘书处拟定一份报告,说明如何在执行《公约》第11条的过程中,可谋求和保持在资金机制范围以外进行的有关气候变化的各种活动同缔约方会议确定的有关政策、方案优先顺序和有关活动资格标准的一致性(见A/AC.237/55,(第84(b)(一))。委员会决定,由缔约国会议监督这种一致性、包括报告方式的问题,将由委员会第十届会议进一步审议。

B. 本说明的范围

2. 本说明讨论如何界定“同气候变化的相关性”,以及界定“同缔约国会议的指导以及同《公约》条款的一致性”。本说明还建议如何为联合国系统、进行双边援助的多边资金机构、以及非政府部门所执行的活动谋求这种一致性。

C. 委员会可能采取的行动

3. 委员会不妨考虑建议缔约国会议:

- (a) 如何处理同气候变化的不同程度的相关性,以其在具体情况下如何解释同缔约国会议的指导的一致性;
- (b) 充分利用联合国系统内现有的协调和监督程序,包括同可持续发展委员会以及同可持续发展机构间委员会密切合作。在利用这些程序的过程中,应同有关机构建立起一个有效的工作关系;
- (c) 由缔约国会议提供指导,鼓励多边发展银行在谋求一致性的活动中多进展磋商,以便针对具体领域交换有关标准的资料,开始由同行审查的进程;
- (d) 要求经合发组织在审查它成员提供的发展援助的时候强调气候变化问题;
- (e) 正如《21世纪议程》所规定,鼓励主要集团或者是直接地或者是通过可持续发展委员会在它们自己的方案中支持气候变化目标,就它们对执行《公约》所作出的贡献提出报告,协助监测活动,设法使它们的成

- 员更多注意气候变化的问题,并对这些问题做出反应;
- (f) 鼓励缔约国在它们的政府机制中促进行动的一致性,将有关这方面的资料列入它们的国家来文;
 - (g) 在拟定指导方针时务求便利监测和评价资金机制内外活动的结果。

二、谋求和保持一致性

A. 背景

4. 大家之所以关心在资金机制构架以外所执行的活动要取得一致性,而且希望缔约国会议对资金机制的经营给予一定的指导,都是因为担心大批的资金可能流往发达国家或过渡中国家的经济活动,或流往发展中国家的发展活动,会完全抵消了较小资金机制所取得的成果,所造成的作用同《公约》的目标背道而驰。在目前,《公约》的资金机制所可能取用的资源在开始的阶段大约是2,5亿美元左右。每年的官方发展援助大概要比这个数额高出200倍。

5. 资金机制的作用是要提供额外的发展筹资,以配合在《公约》下作出的承诺,促进项目的执行。目前,有不少机会执行同资金机制目标一致、但得不到资金支助的活动。这些是所谓的“无遗憾”或“双方得利”的活动,能够照顾到气候变化的问题而不需要拿出更多的开支,有时候甚至还可以盈利。听口头的说法,这种机会往往不被利用,所以,注意行动的一致性、为这目的做出较大的努力是有道理的。

B. 界定相关性和一致性

相关性

6. 要执行上文第1段所提的任务,首先需要认明哪些在资金机制构架以外的活动是同气候变化相关连。一般大家都认为,有一些部门的经济活动是同温室气体的排泄和消除直接相关,或同可能受气候变化影响的生境系统相关,那么,这些经济活动部门就应被认为是同气候变化相关连。这些部门包括:发电、运输、工业、农业、林业、水源供应、海岸地区的管理等。可是,从长期观点来说,另外一些人类活动的领域也可被认为同气候变化相关连。例如,温室气体排泄的预测一般都要考虑到一些变数,诸如人口增长、经济增长、消费格局等。这种基础较广泛的分析意味

着像人口政策、城市规划、宏观经济政策、税收、广告、教育、以及一些其他领域都可能被认为是同气候变化相关连。从这广泛的角度来说,缔约国在《公约》的原则和承诺中认识到,整个经济和社会发展进程都同气候变化相关连,其中包含了发达国家的活动也包括了发展中国家中国的活动。所以,要执行上述任务,就需要有一定的指导,说明如何应付各种不同水平的关连性。

一致性

7. 同执行上述任务有关的另一个问题是,针对政府间程序所拟定的指导方针的内容、或针对《公约》的各项条款拟出一套实际的一致性的定义。例如,有必要阐明在资金机制构架以外所进行的活动内容,说明这种活动如何能配合每个国家的资格标准,或同资金机制构架以内的活动保持一致性。此外,还必须要考虑每个国家的资格标准是否同若干个体的经营规格和专业相符合。同样的考虑也适用于方案的优先次序。例如,我们不妨探讨,强调能力建设的活动会如何影响到专门从事投资的金融个体。

8. 委员会拟定的初步指导方针建议要设法同《公约》个别条款取得一致,在这方面也会出现同样的问题。第2条提出了《公约》的最终目标,要同它取得一致就要作出一番努力去减少净排放量。要同第3条的原则取得一致则可能有其他的含义。同第4条的承诺取得一致也要牵涉到不同的方面,例如,作出有限度减少排放承诺的国家同其他国家就不一样。有人表示关注说,没有什么简单的标准能够决定某项活动是否同《公约》或同缔约国会议提出的指导方针一致。例如,一个发电项目的执行可能会排放不少的温室气体,但是,如果这个项目是属于有关国家较低排放策略的一部分,那么,它所排放的温室气体就可能同执行《公约》相一致。某一个实体甚至可能专门执行或资助这种项目,而同时也帮助执行《公约》。首先要审查一国的国家方案才有可能根据一条底线来评价活动,决定这种活动是否同《公约》的执行相一致。

9. 另一个问题牵涉到资金机制构架以外执行活动的情况。这种活动可能在发达国家、过渡中经济国家或发展中国家执行,可能由政府、也可能由私营部门的公司或非政府组织执行。执行的过程中可能有也可能没有外来的支助。从缔约国的角度来看,凡是牵涉到国际关系的活动特别有必要取得一致的方针。这种活动的执行方可能是:联合国系统、多边开发银行、双边捐助程序、《21世纪议程》所指定的主要群体、包括私营部门的群体等。本说明将着重谈谈这四个特别重要的执行方面。

C. 谋求和保持一致性

联合国系统

10. 联合国系统机构所执行同气候变化有关的活动一般涉及可持续发展,这是根据联合国环境和发展会议的主要文件《21世纪议程》所界定。联合国设立了可持续发展委员会指导《21世纪议程》的执行,并监督在执行过程中所取得的进展。如上文所述,《21世纪议程》的主要内容在不同的程度上都涉及气候变化。除了关于保护大气层的第9章之外,其它有关各章的例子是:关于消费格局变化的第4章、关于土地资源的规划和管理的第10章、关于防止砍伐森林的第11章、关于促进可持续农业和农村发展的第14章。

11. 大家还记得,有些问题是相互联系的,每年都要受可持续发展委员会的审查。其他题目则每4年轮流审查一次。联合国大会订于1997年全面审查《21世纪议程》执行工作的进展,这种审查以后还要定期进行。因此,可持续发展委员会的审查进程能给予缔约国会议和它的秘书处一个很好的机会去监督、甚至影响有关领域的活动。

12. 《21世纪议程》关于大气层的第9章是轮流审查的对象,将留到1996年第一次作为可持续发展委员会的主题。这章涉及到有关能源、运输、工业发展和资源使用的问题,所有这些问题都关系到气候变化。如上文所指出,其他作为可持续发展委员会轮流审查对象的章次都同气候变化有相当重要的相互关系。

13. 为了促进可持续发展委员会的审查进程,缔约国会议应设法将气候变化的问题同可持续发展其他方面的政策和活动结合起来,同时鼓励更多交换有关《公约》的信息,协调提交可持续发展委员会的资料。

14. 为了争取达到后面这两个目标,设立了可持续发展机构间委员会,作为协调行政委员会的一个部分,以便在联合国系统中协调联合国环发会议的后续工作,这个机构间委员会能够发挥重要的作用。应本委员会的建议,临时秘书处和以后的长期秘书处可以参加可持续发展机构间委员会的工作,帮助达成上述的两个目标。

15. 在培养能力的领域开发计划署能发挥重要的作用,《21世纪议程》第37章讨论了这点。开发计划署有一个驻地代表的网络,同各国政府进行合作,认明拨款的优先项目。开发计划署已发起的一个可持续发展网络,将有关可持续发展的信息提

供给决策者。开发计划署还发起了一个“21世纪能力”的项目,提供更多的资金在国家一级从事可持续发展的计划工作,提供更多的援助去帮助一些国家的政府在有关环境的关键领域加强它们的人员的能力。在发起《气候公约》合作方案(CC:COPE)的行动中,开发计划署是一个积极的伙伴(见A/AC.237/75)。此外,在有关政策的对话中开发计划署也发挥了重要的作用,有助于吸引各方更多地支持同气候变化有关的问题。它安排了一系列的圆桌会议帮助一些国家协调它们的发展活动,参与世界银行发起的磋商集团(见下文第18段)。

全球环境设施

16. 一致性的问题也关系到全球环境设施在资金机制范围以外的活动,包括那些不是在一个发展中缔约国中执行、但是有关气候变化的活动,也包括一些在其他关键领域的活动。对前者来说,《全球环境设施协定》规定,参与的资格限于《公约》缔约国,这就是一个一致性的因素。对后者来说,推动多用途的项目,例如把生物多样化的目标同气候变化的目标结合起来,也可能是一种积极适用一致性的方式。总之,如果在资金机制的范围里全球环境设施能同缔约国会议相互作用,对资金机制的行动提供政策指导,这就能保证全球环境设施的机体也体会到有关《公约》的问题。

多边发展银行

17. 多边发展银行(其中也包括世界银行和区域开发银行)对发展中国家和经济过渡国家广泛的一系列发展项目提供资金。通过这些多边发展银行所提供的资金数量相当大,显然使它们对受援国的发展活动起到很大的作用,因此也影响到这些国家执行《21世纪议程》的工作。在执行《公约》的过程中,由多边发展银行供资项目的设计绝有必要考虑到气候变化的问题。有时候,特别选择有利于气候变化的项目可能会造成一定的费用,这就需要资金机制根据第4.3条的规定提供部分的资金。

18. 世界银行向发展中国家和朝向市场经济过渡的国家提供大量的款项,它的作用是极为重要的。世界银行也向许多国家的集团提供工作人员和领导。因此,缔约国会议绝有必要同世界银行建议起有效的工作关系,而且世界银行在所有它的业务中也应考虑到缔约国会议所采取的政策。

19. 多边发展银行早就说明,它们同意在借款和赠款程序中使用环境影响的分

析。除了它们自己的政策声明之外，国际环境发展机构委员会在联合国环境方案的领导之下还发表了《1980年有关经济发展的环境政策和程序宣言》。除了各开发银行之外，这些国际环境发展机构还包括一些主要的联合国机构，例如，开发计划署、粮农组织、国际农业发展基金、世界粮食方案等，这些机构加在一起是汇集数量相当可观的资金的渠道。

20. 根据第7.2(h)和(1)条的规定，委员会不妨考虑鼓励召开一个初步的会议，邀请《公约》缔约国、全球环境设施、以及各多边发展银行派代表参加，以便听取它们建议各方如何能帮助执行《公约》，并针对它们在这方面所作出的努力经常提供信息。特别有关气候变化的发展问题也值得注意，可请多边开发银行交换情报，说明它们采取了什么具体的步骤，在缔约国会议的指导下，提高有关经济机制的决定的一致性，还说明它们在一些问题上——例如，能源效率、使用较少污染的能源、林业活动等——使用一些什么样的标准。这样做可以鼓励多边发展银行遵循一套同业的审查程序，造成相互促进的效果。

双边发展援助

21. 在受惠国里，许多发展项目也接受双边的援助。通过双边渠道提供的资金要比多边发展资金多一倍，对受援国发展活动的影响是相当大的。大多数的双边援助都是由经济合作与发展组织的成员国提供。

22. 经合发组织的发展援助委员会是讨论成员国发展援助政策的论坛。发展援助委员会和经合发组织的环境政策委员会都鼓励拟订有关环境问题的政策，包括分析援助方案的环境影响。经合发组织在这个领域的政策明确地针对气候和大气层方面的影响。发展援助委员会还成立了一个发展援助和环境问题工作组，负责审议在援助过程中出现的有关环境的问题。

23. 本委员会可建议缔约国会议要求经合发组织在它同环境有关的发展援助工作上强调气候变化的问题。经合发组织作为一个观察员参加了可持续发展委员会的进程，也参加了本委员会的工作。除了有关经合发组织成员国执行第4.2条的资料之外，本委员会还可要求经合发组织说明它的成员国如何将气候变化的问题同发展援助相结合。这种资料也可提供给可持续发展委员会，帮助它审议《21世纪议程》第9章，或直接提供给缔约国会议。

主要群体

24. 主要群体的定义是,《21世纪议程》第23至32章所涉及的所有方面,包括:妇女、儿童和青年、土著人民、非政府组织、地方当局、工人、商业和工业、科技团体、农民等。要希望按照《公约》第3条的原则和第4条的承诺改变消费格局和工业程序,首先需要彻底地调整价值观,使人们更多认识他们的日常活动同广大目标之间的联系。这是一场革命,没有主要群体的参与和支持绝不可能成功。有些群体可能比其他的群体在气候变化的问题上发挥更直接的作用。

25. 代表这种群体的组织很多,其中有些,包括商业和工业团体的组织,业已参加过联合国环发会议的进程或本委员会的工作,对可持续发展和气候变化问题表现出它们的兴趣。有一些组织是专门设立来促进可持续发展的。还有一些其他组织则负责执行发展项目,或为发展项目直接筹资。有一系列的组织发挥了监督的作用,设法确保多边和双边援助活动符合可持续性的标准。

26. 这一类组织能够帮助援助的双方伙伴争取实现气候变化的目标。它们应受鼓励支持政府间的程序,多提供资料,说明它们如何帮助执行《公约》,监督各方面的活动。它们也可设法使它们的成员更多认识、更多响应对气候变化的关注,以此支助《公约》的执行工作。在有些情况下,缔约国会议不妨同这种组织的代表考虑建立具体的协商安排。

政府内的一致性和针对性

27. 缔约国如想同联合国机构、多边发展银行、双边援助机构和各主要群体在管理和业务上取得气候变化目标的一致性,就必须克服一系列的障碍。首先,这些实体没有一个是直接对缔约国负责。它们有它们自己的决策程序。然而,除了主要群体之外,负责管理的还是国家政府,而其中大部分也就是缔约国。因此,缔约国本身在其政府内部就必须注意取得政策方针上的一致。例如,一个同时作为经合发组织、世界银行、非洲开发银行、开发计划署和环境方案成员的缔约国每次出席他们的理事会时就应提出同样的观点。一个接受多边发展银行或双边援助机构资金的缔约国应在其援助管理方面确保项目的设计要配合气候变化的目标。只有当政府内部取得一致性之后,所有各方面的政策才能逐步协调。缔约国的政府还应考虑通过国家媒介多宣传这方面的努力。

28. 第二点需要解决的是对其他各方拟订具体的指导方针,作为监督的标准。

例如,光要求发展机构在它们的决策过程中考虑到气候变化问题可能还不够,可能还需要制订最低限度的技术标准,同时配合技术的进步和发展的需要。例如,国家政府可能需要对能源生产规定每单位的排泄标准,或对不同的用途规定能源效率水平。这种标准以后就能成为发展机构的指导方针,用来从事环境影响的分析,而且逐渐成为合同中的标准规格。这样,为能源项目筹资的机构就能按此制订和公布最低限度的标准,通过透明度较大的程序进行比较,认明每些地方不够标准,要求政府予以重新考虑。

XX XX XX XX XX