



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBSTA/1999/8
5 October 1999

CHINESE
Original: ENGLISH

附属科技咨询机构

第十一届会议

1999年10月25日至11月5日；波恩

临时议程项目8(b)

《公约》附件一所列缔约方的国家信息通报

政策和措施中的“最佳做法”

秘书处的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	3
A. 任 务.....	1	3
B. 说明的范围.....	2	3
C. 附属科技咨询机构可能采取的行动.....	3	3
二、政策和措施中的“最佳做法”.....	4 - 29	4
A. 总结缔约方关于“最佳做法”的看法.....	4 - 9	4
B. 方 针.....	10	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 从国家信息通报和深入审查所得的情报.....	11 - 13	5
D. 可能需要进一步考虑的问题.....	14 - 15	6
E. 关于“最佳做法”的可能进一步分析.....	16 - 21	7
F. 关于政策和措施的其他资料来源.....	22 - 29	8

附 件

同政策和措施考虑有关的出版物简要书目	11
--------------------------	----

一、导 言

A. 任 务

1. 缔约方会议通过了第 8/CP.4 号决定要求秘书处编写一份关于政策和措施中的“最佳做法”的报告，提交附属科技咨询机构第十一届会议审议。这份报告应以附件一所列缔约方的国家信息通报和审查、以及缔约方在 1999 年 8 月 15 日之前提交的新资料为根据，并参照其他有关的情报，以便加强经验和信息的交流。该项决定还请秘书处组织一个研讨会，在附属科技咨询机构第十一届会议结论的基础上评估政策和措施中的“最佳做法”，将评估的结果告知缔约方会议第六届会议(FCCC/CP/1998/16/Add.1, 第 8/CP.4 号决定, 附件二)。丹麦政府愿意做东道国，于 2000 年 4 月 11 日至 13 日在哥本哈根主持举办这次研讨会。

B. 说明的范围

2. 本文件是应上述要求编写的。它审议了缔约方来文所载的资料、第二次的国家信息通报和关于政策和措施中“最佳做法”的深入审查报告。它还建议了可能用什么方法去评估政策和措施中的“最佳做法”，并建议研讨会可能考虑哪些问题。FCCC/SBSTA/1999/MISC.10 号文件载有缔约方关于政策和措施中的“最佳做法”的来文。

C. 附属科技咨询机构可能采取的行动

3. 附属科技咨询机构不妨审议本报告和 FCCC/SBSTA/1999/MISC.10 号文件所载的资料，并建议如何就政策和措施中的“最佳做法”交流经验和资料，包括建议 2000 年 4 月的哥本哈根研讨会可能讨论哪些题目，以便将讨论的结果告知缔约方会议第六届会议。

二、政策和措施中的“最佳做法”

A. 总结缔约方关于“最佳做法”的看法

4. 秘书处收到了 5 个缔约方的来文(FCCC/SBSTA/1999/MISC.10), 强调了就政策和措施中的“最佳做法”交流经验的重要性。缔约方阐述了在它们国家环境里哪些政策被它们认为是“最佳做法”。有些缔约方建议如何确定“最佳做法”的概念, 并开始就这个概念交流经验。这些建议总结如下。

5. 澳大利亚认为, 要为减轻温室气体政策拟出一套国际上可行的“最佳做法”概念, 本身有一定的困难, 因为政策需要按一国的情况来考虑。对一个国家有效的政策在另一国里可能无效, 因此, 不一定能拟出一套分等级的“最佳做法”。由于这原因, 在拟定政策时采用“较好做法”的概念可能比较有用。这种“较好做法”可能包括: 需要什么政策去配合国家缓和温室气体排放的战略; 如何使政策符合国家情况; 如何照顾公平、费用效率、多种益处、吸引各阶层的社会的参与、研究结果等等, 将缓和温室气体排放的政策同政府其他政策联系起来。

6. 欧洲共同体提出, “最佳做法”的概念可能指的是最有效地利用现有的技术以成本效率最高的方式减少温室气体排放, 但也可能指的是当前最理想的技术或是最理想的政策。此外, 一般来说, 政策和措施的目的应是明显地把温室气体排放减至最低, 以配合可持久的发展, 并可转为其他的条件。可制定一些指数作为报导“最佳做法”的标准。欧洲共同体指出, 政策和措施目前主要还是在国家或地区一级执行, 但是, 这也不排除将来有可能在国际上拟定相互协调的政策和措施。研讨会不妨通过案例研究、“最佳做法”指南以及关于新的和未来“最佳做法”的报告, 鼓励相互效仿, 提供关于创新措施的信息, 促进技术转让。

7. 日本的来文阐述了日本缓和温室气体排放的政策和措施。来文的内容包括: 研究工作、活动水平改变的指标、时间的先后、各部门的参与等等。

8. 瑞士的来文对各种政策和措施提出了一系列的数据, 包括: 阐述不同的政策和措施内容; 政策和措施的目标、时间表和落实的情况; 效率指数或对影响的估算; 文件来源参考等。

9. 美国认为，有必要考虑什么因素和什么情况最能导致哪种有效的政策和措施。关于这一点，美国认为，如果政策在六种基本方面都“适当”，这些政策也就最有希望成功。政策应：(一) 足够灵活，适应情况的变化和地区的差异；(二) 会带来多种利益，同其他政策目标不相抵触；(三) 接受现有的体制机构、习惯的做法、透明的让公共参与的方式；(四) 具有成本效益；(五) 配合它们所针对的技术的特征；(六) 能以明确负责和强制措施来执行。

B. 方 针

10. 秘书处详细地审议了附件一所列缔约方的第二次国家信息通报所载的资料和相应的深入审查报告。它着重的是哪些对政策和措施作了数量上说明的国家信息通报。秘书处没有得到具体的指示如何去审查“最佳做法”的问题，各缔约方来文表现的看法又这么不同，秘书处只能考虑如何去确定哪些政策和措施能最有效地减少温室气体排放。关于这一点，秘书处也考虑是否可能根据具体国家情况搞清楚政策措施和实际和预测的温室气体排放之间的联系。

C. 从国家信息通报和深入审查所得的情报

11. 附件一所列缔约方在它们第二次国家信息通报中所提出关于政策和措施的资料有很大差异。有些缔约方并不用数量来说明所节省的温室气体排放量。有些缔约方则将它们的政策和措施按轻重排列，对其相对重要性作了质量上的说明。如果用数量来估算实际或预算的温室气体排放削减额，就不太容易明白到底讲的是业已执行、抑或只是计划中的政策和措施。许多时候，都不容易搞清楚所谓排放削减的估算到底指的是一段时间内的累积、抑或只是某一年的排放。此外，《联合国气候变化框架公约》关于编写国家信息通报的指南并不要求说明基本的分析。但是，关于国家情况、温室气体种类、政策措施和预测的各章节一般都不够清楚，分析性不够强，即使累积了许多数字也不能让秘书处确定具体政策和措施同温室气体排放趋向之间的联系。

12. 在深入审查过程中缔约方向秘书处又提供了更多关于政策和措施的资料。但是，缔约方并没有义务提供某一类的资料，而往往把重点放在国家信息通报

公布之后的发展。大部分的资料都是属于质量性质。所以，虽然深入审查给秘书处更多的资料，却不一定能帮助秘书处比较这些资料，或更多地了解“最佳做法”的性质。

13. 由于很难分析从国家信息通报和深入审查所得的情报，秘书处无法确定某一项政策和措施是否构成“最佳做法”。对这概念没有共同的定义，缔约方的方针也各不相同，都加重了这些困难。附件一所列缔约方希望就这问题交流信息，所以，准备2000年4月在哥本哈根举办的研讨会将是为这种交流建立构架的好机会。在举办研讨会之前，缔约方不妨考虑下面所建议的一些可能确定“最佳做法”的办法。

D. 可能需要进一步考虑的问题

14. 《京都议定书》第2.1(a)条要求每个附件一所列缔约方根据本国情况执行政策和措施，以达到它在第3条下承诺限制和减少的排放数量。第2.1(b)条则要求缔约方交流有关这些政策和措施的经验与信息，包括设法改进这些政策和措施的可比性、透明度和有效性。考虑到这两条，缔约方不妨审议即将在哥本哈根举办的研讨会的目标，以便对什么是“最佳做法”、如何评估“最佳做法”、国与国间如何分享成果、国与国间如何比较关于“最佳做法”的分析等等，达成共同的了解。

15. 缔约方除其他外也不妨为举办研讨会审议下列问题：

- (a) 什么是审议“最佳做法”的最适当条件：以国家一级为主、抑或以国际一级为主？应针对某一经济部门抑或针对某一种技术？
- (b) 在什么程度上可用“最适当”的概念来确定“最佳做法”？
- (c) 在评估“最佳做法”的时候应考虑哪些标准？
 - (一) 所减少的温室气体排放、成本效应、附带的利益、公平度；
 - (二) 两国情况之间的可比性、同总的减轻温室气体战略的可比性；
 - (三) 同其他政策指标在现有机制构架里的可比性；
 - (四) 如何最理想地利用技术；
 - (五) 同可持久发展的关联；
 - (六) 所有利益相关方面的参与；
 - (七) 可重复性、灵活性；

(八) 承担责任和强制性执行;

(九) 研究结果的利用。

(d) 是否应首先阐明关键标准? 如果是的话, 如何将这些标准按轻重排列?

(e) 如果认为某些上述标准能作为今后讨论的基础, 所提供的资料应详尽到什么程度?

E. 关于“最佳做法”的可能进一步分析

16. 缔约方针对“最佳做法”制定了标准之后, 不妨考虑可能用什么方法去作分析, 而且最好能进行数量上的监测。在这方面, 一些政府间机构目前在进行的工作可能具有特别的重要性(见 F 节和附件)。

17. 缔约方不妨考虑评估计划中的政策和措施, 监测目前采用的政策和措施, 事后评估政策和措施。

18. 分析工作可累积进行, 也可比较具体, 划分得比较清楚。缔约方可进行简单的分析, 例如, 分项分析温度的升降、跨国境的电力交换、经济增长、还有其他的国家特殊情况, 把它们同关于温室气体排放趋向的能源政策和环境政策的影响划分开来。这可能是一个起步点, 然后再详尽地分析具体的政策和措施, 以便阐明哪些最有效, 哪些能“起到一定的作用”。

19. 缔约方不妨考虑在什么程度上可用指数来设想政策和措施的“最佳做法”。比如说, 看到能源使用的某种格局, 靠指数可能阐明其原因, 因此便利计划和落实某种特别有关的措施。什么指数可用来在国与国之间作比较, 也可能是审议的议题。

20. 要制定一套规则, 就需要“现有最佳的技术”, 或“现有最佳的、但成本不太高的技术”, 在这情况下, 工业界和商业界都是落实“最佳做法”的关键。此外, 在市场上竞争的工业也需要使用“最佳做法”, 以便维持和加强它们的竞争性, 扩大它们的市场份额。为此种种原因, 许多工业需要拟出一套体制, 或制定所谓的“水准基点”指数, 这样可以作比较, 认清楚如何提高效率。缔约方也不妨考虑在围绕着“最佳做法”辩论的时候, 工业界可以发挥什么作用。

21. 缔约方也可相互交换资料，说明它们用什么关键标准去评估政策和措施，也说明它们如何衡量所节约的温室气体排放量、成本、以及附带的获益等标准。

F. 关于政策和措施的其他资料来源

22. 这里简略地阐述一下国际组织所进行的可能对讨论政策和措施中“最佳做法”有关的工作。缔约方在按照《气候变化框架公约》决定方针时，不妨考虑这些现在已在进行的工作。

政府间气候变化问题专家组和联合国环境规划署

23. 1996年9月，政府间气候变化问题专家组决定就“减轻和应用成本评估、概念、方法和适当用途”的主题举办一个研讨会。这个研讨会在联合国环境规划署能源和环境协助中心的主持下于1997年6月16至18日在丹麦里瑟举行。在研讨会上，政府间气候变化问题专家组进行了全面的科学审查，将审查的结果发表为一本手册。研讨会决定和澄清了供气候变化领域使用的一些成本概念。手册的具体目标是：（一）确定、解释和讨论有关成本概念及其限度；（二）建立跨部门的联系；（三）解释最经常使用的名词；（四）举例说明在拟订国家气候变化政策和方案时如何应用这些成本概念。

24. 环境规划署拟出了一套准则，作为“限制温室气体经济”的全球环境设施项目中的一环。准则的目的是建立一个方法构架，以评估气候变化的缓和，特别强调发展中国家的需要，虽然许多这些概念也同样地适用于发达国家。准则文件全面回顾了评估气候变化缓和的主要因素，包括：关键经济概念的大纲、可能的演变结构、一般的设想、模式工具和国别研究的假设。

25. 政府间气候变化问题专家组目前正在编写第三份评估报告。有好几章是由第三工作组负责编写，对缔约方在考虑政策和措施中“最佳做法”的时候可能会有帮助。特别有关的章节包括：“减少温室气体排放量的技术和经济潜能”、“各种技术和作法的阻碍、机会和市场潜能”、“政策、措施和工具”、“衡量成本的方法”、“缓和气候变化对全球、区域和国家所带来的成本和获益”、“缓和气候变化的部门成本和附带利益”。

经济合作和发展组织

26. 经合发组织特别是通过附件一所列专家组发表了一系列有关政策和措施的文件。在 1997 和 1998 年间，附件一所列专家组就政策和措施的不同方面发表了 18 份工作文件，其中涉及：用什么措施去减轻公路车辆、烧煤和电力补贴所造成的二氧化碳排放；成本全面价值；碳气/能源抽税；产品贸易的能源效率标准；在经济转变中的国家里支助能源效率高的产品；农业和林业减少温室气体排放量的备选方法；与工业界的自愿协定；排放量的交易；海洋和燃油税；航空机油税；运输行为和技术创新；经济工具；发电用的可再生能源；农业政策改革；自愿能源使用协定；电力市场改革等。经合发组织最近还发表了《国家气候政策和京都议定书》，概述了成员国全面的温室气体排放和缓和政策趋向。该书还根据许多环境政策分析以及上述政策研究，以经合发组织的名义综合建议如何为遵守《京都议定书》拟定一个国内气候变化缓和政策的构架。

27. 1997 年 10 月 29 至 30 日又在巴黎举办了一个研讨会，讨论的主题是：“温室气体排放预测和各种措施效率的估算：朝向好做法发展”。根据研讨会讨论的结果发表了一份说明文件，简略地提出了：评估基点和“采取措施”预测的方法、估算个别措施效率的方法、事后核算的方法、如何设法保证质量、估计缓和温室气体排放量的成本，等等。经合发组织和国际能源机构目前正在安排一系列的圆桌会议，鼓励附件一所列缔约方就其国内气候变化缓和政策交换信息和经验。这些圆桌会议将是一个很好的机会，让个别国家突出以及同其他国家政府代表讨论某些政策领域里最近的发展和取得的成果。第一次圆桌会议审议了国内的温室气体排放行动，第二次圆桌会议则审议了能源供应部门的政策。

国际能源机构

28. 国际能源机构发表了一组系“政策分析”，其中有些列入本文件附件。自 1995 年以来，国际能源机构同澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、荷兰、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国合作在拟定一套能源指数。

29. 为了争取达到《京都议定书》和更长远的指标，国际能源机构目前正在进行一个有关政策和措施的项目。这一工作以能源为重点，利用了经合发组织成员国的详尽能源指数数据库和过去的能源最终使用趋向。最初审议的将是过去能源发展，以便了解能源服务业增长背后的动力，并了解有些什么技术发展的因素能导致能源替换，提高能源使用的效率。

附 件

同政策和措施考虑有关的出版物简要书目

缔约国在审议政策和措施中“最佳做法”的方针时可参考下列出版物。这个简要书目是按标题的字母次序分列，并不能说全面，也不反映秘书处关于这些出版物所建议的方针的看法。

Economics of Greenhouse Gas Limitations: Methodological Guidelines, 1998, UNEP, ISBN 87-550-2490-4

Economics of Greenhouse Gas Limitations: The Indirect Costs and Benefits of Greenhouse Gas Limitations, 1998, UNEP, ISBN 87-550-2458-0

Energy Efficiency Initiative: Energy Policy Analysis, Volumes 1 and 2, 1997, Danish Energy Agency, IEA, OECD, Energy Charter

Energy Policies of IEA Countries: 1997 Review, 1997, IEA, ISBN 92-64-15610-0

Greenhouse Gas Emission Projections and Estimates of the Effects of Measures: Moving Towards Good Practice, 1998, OECD, Ref: ENV/EPOC(98)10

Handbook on International Comparisons of Energy Efficiency in the Manufacturing Industry, Department of Science, Technology and Society, Utrecht University, 1998, ISBN 90-73958-41-5

Mitigation and Adaptation Cost Assessment Concepts, Methods and Appropriate Use, 1998, UNEP, ISBN: 87-550 2435-1

National Climate Policies and the Kyoto Protocol, 1999, OECD

OECD round tables and presentations: see <http://www.oecd.org/env/cc>

Reforming Energy and Transport Subsidies, 1997, OECD, ISBN 92-64-15681-X

The Link between Energy and Human Activity, IEA, ISBN 92-64-15690-9

Transport, Energy and Climate Change, 1997, IEA, ISBN 92-64-15691-7

Voluntary Actions for Energy-Related CO₂ Abatement, 1997, IEA, ISBN 92-64-14657-1

-- -- -- -- --