

联合国

EP



联合国



环境规划署

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/13
19 February 2007

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第五十一次会议
2007年3月19日至23日，蒙特利尔

关于国家淘汰计划管理和监测评估的案头研究

执行蒙特利尔议定书多边基金执行委员会的会前文件不妨碍文件印发后执行委员会可能作出的任何决定。
为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

目录

一. 执行摘要	3
二. 案头研究的背景和目标	3
三. 案头研究程序.....	4
三.1 审查的样本.....	4
三.2 审查的文件以及与各执行机构进行的协商.....	5
三.3 查明的评估问题	6
四. 体制安排、管理和协调	7
四.1 体制框架.....	7
四.2 灵活性条款.....	8
四.3 机构间协调.....	9
五. 已实现的淘汰、成本效益、拖延和可持续性.....	10
六. 计划和报告.....	14
六.1 协定和年度实施计划	14
六.2 年度执行情况报告	15
七. 核查报告.....	16
七.1 准则和做法.....	16
七.2 国家一级监测安排的核查.....	17
七.3 核查成本和专家甄选标准.....	19
八. 评估实地访问工作计划	19
八.1 修正后的评估问题	19
八.2 实地访问的方法	20
八.3 将要访问的国家	20

附件:

附件一: 问题清单

一 . 执行摘要

1. 国家和行业氟氯化碳淘汰计划于 1997 年在多边基金内提出,并在随后各年逐渐被采用。迄今, 19 个国家氟氯化碳淘汰计划原则上已获得核准, 根据这类计划, 年度供资付款分 77 期进行。此外, 有 9 个涉及所有消耗臭氧层物质的国家淘汰计划, 其核定年度供资付款分 36 期, 以及 2 个行业淘汰计划, 其针对若干机构的年度供资付款分 42 期。这些行业计划大多与气雾剂、制冷和泡沫领域的氟氯化碳消费有关, 其他一些行业计划则与用作溶剂的 CFC-113 和其他消耗臭氧层物质有关。

2. 评估的目的是辅助非低消费量国家的制冷剂管理计划和国家淘汰计划 (UNEP/OzL.Pro/ExCom/48/12 号文件), 这项评估主要侧重制冷行业, 不能够深入分析国家淘汰计划的管理、监测和核查方面。在以前的案头研究 (UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/12 号文件) 和后来的第 45/11 号决定中, 这些方面被强调为评估问题, 并且成为指导顾问工作的本项案头研究的重点。

3. 顾问与高级监测和评估干事合作, 审查了提供给 12 个国家的有关国家淘汰计划的文件 (主要项目文件、秘书处的评论、年度进度报告和工作方案、核查报告以及相关决定和执行委员会的准则)。为案头研究选择的国家是各类淘汰计划的代表性样本。与各执行机构举行了讨论, 已收到的关于案头研究的评论已载入最终版本。

4. 本案头研究再次确认了评估国家淘汰计划的管理、监测和核查的重要性的及时性。已查明的进一步评估问题包括审查用来评估执行拖延和困难的指标的必要性; 分析若干执行机构参与执行国家淘汰方案时预计要进行和已经进行的协调; 确定各国和各执行机构如何解释灵活性条款; 以及评估维持 2010 年后取得的淘汰结果的前景。

5. 建议实地走访应收集更多有关若干非低消费量国家国家淘汰计划的信息。评估团的旅行计划将由高级监测和评估干事与被访国家的臭氧机构和有关执行和双边机构协商确定。

二 . 案头研究的背景和目标

6. 国家和行业氟氯化碳淘汰计划 (1997 年被多边基金采用) 使用注重绩效的供资协定。这些计划综合执行委员会的供资承诺和有关国家的承诺, 以实现符合或超过蒙特利尔议定书规定的国家义务的年度淘汰指标。第 35/57 号决定确定了永久削减国家总消费量的需要。执行委员会作出了若干有关编制、执行和管理注重绩效的淘汰计划的补充决定。根据这些计划实现的淘汰和剩余的氟氯化碳消费量每年都接受核查, 然后再付款。

7. 迄今, 19 个国家氟氯化碳淘汰计划原则上已获核准, 这些计划规定的年度供资付款有 77 期。此外, 有 9 个国家淘汰计划涉及有 36 期核定年度供资付款的全部消耗臭氧层物质, 以及多边机构有 42 期年度供资付款的 2 个行业淘汰计划。迄今已编制和执行的计划非常相似, 但格式和内容有一些差异。所有计划均载有在特定年份的最大允许消费量方面的量化纯净指标, 并确定所需的年度淘汰量, 以及在不履行义务情形下核查和报告相关数据

和处罚的规定。这些计划还规定各国可以它们认为最好的实现商定淘汰量的方式灵活使用所获资金。

8. 本评估的目标是为了补充对非低消费量国家主要侧重于制冷行业的制冷剂管理计划和国家淘汰计划的评估(文件 UNEP/OzL.Pro/ExCom/48/12)。国家淘汰计划的管理、监测和核查在以前的案头研究(文件 UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/12)和其后的第 45/11 号决定中被强调为评估问题, 仅对其进行过初步探讨, 并未进行深入分析。

9. 本案头研究旨在让执行和双边机构参与评估的筹备工作, 并得到执行委员会对建议的评估问题和所采用方式的反馈。本文件已考虑世界银行和开发计划署对案头研究草案的评论。作为第二个阶段, 建议对部分非低消费量国家进行实地访问。

三. 案头研究程序

三.1 审查的样本

10. 两名顾问与高级监测和评估干事合作, 对 12 个国家的国家淘汰计划进行了概述, 作为工作的入手点(见下表 1), 并审查了提供了补充文件(主要是项目文件、秘书处的评论、年度进度报告和年度工作方案以及执行委员会的相关决定)。其目的是确定以前提出的问题有哪些可以根据秘书处文件中的信息进一步加以解决或阐述。

表 1 – 为审查文件选定的样本

国别	行业	机构	核准数据	核准年度工作方案数	核定付款数	已完成付款数
阿根廷	CFC 淘汰计划	工发组织/世界银行	2004 年 4 月	3	4	
巴西	CFC 淘汰计划	开发计划署/德国	2002 年 7 月	5	9	1
埃及	CFC 淘汰计划	工发组织	2005 年 7 月	2	2	
印度尼西亚	行业淘汰计划 (ODS)	开发计划署/世界银行/工发组织	2004 年 12 月	6	18	7
利比亚	CFC 淘汰计划	工发组织	2003 年 12 月	2	2	1
马来西亚	ODS 淘汰计划	世界银行	2001 年 12 月	6	6	4
尼日利亚	CFC 淘汰计划	开发计划署/工发组织	2002 年 11 月	3	5	
菲律宾	CFC 淘汰计划	世界银行/瑞典	2002 年 11 月	4	7	4
泰国	ODS 淘汰计划	世界银行	2001 年 12 月	6	6	4
土耳其	CFC 淘汰计划	世界银行	2001 年 12 月	6	6	4
委内瑞拉	CFC 淘汰计划	工发组织	2004 年 4 月	2	2	
越南	ODS 淘汰计划	世界银行	2005 年 4 月	2	2	

资料来源: 核定项目清单和 2005 年进度报告。

* 若通过若干执行机构执行, 年度付款数相应增加。

11. 从上表可以看出，已经为分析各类多年期协定的样本代表性作出了努力。为案头研究选定的国家是：大国和小国相搭配；在执行方面似乎有困难的国家；提前于规定时间的国家；处于协定不同执行阶段的国家（第一期到第七期付款）。国家淘汰计划的规模也各不相同，付款要么正在进行，要么已经完成。

12. 在深入研究的 12 个国家一揽子文件中：

- (a) 工发组织是 4 个国家淘汰计划的牵头机构（阿根廷、埃及、利比亚、委内瑞拉）；世界银行是 5 个国家的牵头机构（马来西亚、菲律宾、泰国、土耳其、越南）；开发计划署是 3 个国家的牵头机构（巴西、尼日利亚和印度尼西亚）。
- (b) 世界银行是阿根廷和印度尼西亚以及工发组织、印度尼西亚和尼日利亚的牵头机构。
- (c) 德国双边机构是巴西和瑞典的国家淘汰计划合作机构，SIDA 和 SEI 是菲律宾的国家淘汰计划合作机构。

13. 《注重绩效的行业和国家消耗臭氧层物质淘汰计划的编制、执行和管理准则》是在执行委员会第三十八次会议上核准的。其目标是提高在过去若干年间未统一处理的问题，同时承认各国的国情不同，需求也不同。在这方面，作为案头研究的一部分对在 12 个国家执行的国家淘汰计划进行的审查表明：尽管国家淘汰计划的格式和内容不同，但相似程度很大，共同点很多。国家淘汰计划项目文件的样式、篇幅和列报方式因机构的不同而各异。尽管有差异之处，大多数国家淘汰计划项目文件与国家淘汰计划准则中的规定相符，并且也反映出牵头机构自身的内部要求、政策和/或标准惯例。当特定执行机构充当牵头机构时，这些文件采用的结构和格式相似。此外，一段时间以来，注意到国家淘汰计划格式有些许变化，这主要是由于执行委员会作出了新的决定或补充决定。

14. 仍然重要的是：国家淘汰计划适当考虑各国的国情，以确保明确地赋予其义务；有关利益群体参与并掌握执行进度的自主权；规定的体制框架将确保成本效益和可持续结果。管理国家淘汰计划的多年期协定以符合受控物质消费条件的商定基准为基础。因此，监测和报告实现削弱量目标的进度及对达标情况的核查是需要密切注意的重要特征。鉴于多年期协定的供资按符合受控物质消费条件的商定基准计算，各国仍然有责任淘汰其全部消费，而无论是否符合 MLF 的供资条件。

三.2 审查的文件以及与各执行机构进行的协商

15. 案头研究审查了 12 个“国家一揽子计划”。每个国家一揽子计划包括如下文件：

- (a) 国家淘汰计划提案文件；
- (b) 国家或行业淘汰计划协定；
- (c) 执行委员会的有关决定；

- (d) 有关执行机构提交的年度方案执行报告；
- (e) 各年度方案的项目评估表；
- (f) 年度进度报告；
- (g) 计划下各项目的进度报告备注；
- (h) 采用核定项目清单中数据的项目概述表和统计摘要。

16. 在 2006 年 12 月 18 日和 19 日举行的会议期间，持续与蒙特利尔基金秘书处的工作人员、开发计划署和世界银行讨论了案头研究的初步结果，并于 2007 年 1 月 15 日与工发组织、2007 年 1 月 16 日的蒙特利尔机构间会议期间共同与各执行机构持续讨论了案头研究的初步结果。在本文件定稿时，考虑了已收到的关于案头研究草案的评论。

三.3 查明的评估问题

17. 先前的案头研究和后续行动个案研究以及第 45/11 号决定查明了供进一步分析的下述问题，从而确定了本项研究的重点：

- (i). 体制框架在国家臭氧机构、项目管理机构、金融中介机构、执行机构以及国家臭氧委员会之间的分工和协调方面的效率，包括对启动问题及活动和支付拖延的分析。
- (ii). 在有关各部和政府机构指定的协调中心的职责和义务，加强有关利益者的支持和以国家的为驱动的方针。
- (iii). 在若干机构执行的计划中采取国家和以项目为基础的方法或行业方针。
- (iv). 年度执行报告和年度执行方案的质量、一致性和统一性。
- (v). 执行委员会第三十八次会议核准的注重绩效的行业和国家淘汰计划的编制、执行和管理准则的实际用途和有用性。
- (vi). 根据执行委员会第 45/15 和 45/37 号决定改变各项活动的构成、成本计算和时间安排的灵活性条款的切合实际性和用途。
- (vii). 核查方法、审计员的独立性和资格、相关成本、有无可能采用开支较小方式以及执行委员会第四十六次会议核准的现行准则是否适当（第 46/38 号决定）。

四 . 体制安排、管理和协调

四.1 体制框架

18. 关于体制框架，早期的国家淘汰计划没有提及独特机构（项目管理机构或者同类机构）的创建或者其交付国家淘汰计划的指定义务。在有些情形下，例如委内瑞拉，提到了制冷业专门小组的创建，但没有提及国家淘汰计划的总体管理制度。对印度尼西亚而言，国家淘汰计划是正在与若干执行机构一起实施的行业淘汰计划的汇总计划。这些包括制冷制造和维修（开发计划署）、气雾剂和汽车空调服务业（世界银行）和溶剂（工发组织）。

19. 只有世界银行执行的计划具体提及项目管理机构的建立（例子有马来西亚、菲律宾、泰国和越南）。开发计划署的国家淘汰计划文件通常都提及“执行和监测机构的初创”或提及“执行机构”或“执行小组”，以及提及一专门小组的管理。开发计划署还指出，在其行业计划的项目文件中，提到了行业管理和协调机构及为其分配的预算。“执行工作的操作机制”这一文件详细规定了体制框架、业务程序、监测和报告以及各有关利益方（执行机构、国家臭氧机构、项目管理机构、受益企业）之间的执行责任。工发组织的文件格式一般来说不提及项目管理机构（例子有阿根廷、埃及、利比亚、委内瑞拉）或者其他管理制度。工发组织似乎依赖现行的国家臭氧机构能力。管理制度的说明见每份国家淘汰计划协定的附录 5-A，其中指定了各项义务。这可能满足了准则提出的要求，即必须说明“该国为实现提案的各项目标而对消耗臭氧层物质的供求进行管理的情况”。

20. 尽管没有一项国家淘汰计划载有全面的管理和问责框架，但对开发计划署和世界银行来说，“责任和义务框架”或“项目执行手册”却对此作出了规定。有关工发组织的情况需要进一步进行调查。

21. 环境规划署和世界银行指出项目管理机构拥有重要优势。环境规划署注意到，项目管理机构工作人员的职权范围清楚地说明了其责任、义务和业绩期望。工作人员通过执行机构签署合同，致力于发挥具体职能，因此无需担负或从事不相关的责任或活动，而这在政府部门职员中却是屡见不鲜。世界银行注意到，由于在正常的政府决策程序基础上有一定程度的自主性，项目管理机构办法能够使项目实施更加合理化。世界银行还注意到，在程序层面上银行不能支付资金用于政府雇员薪资，因而需要有项目管理机构下的承包人。另一种观点是，项目管理机构雇用的工作人员有着专业化的、技术相关的技能，而这也许经常是政府部门臭氧机构指派的人员所不具备的。

22. 项目管理机构办法也有一些公认的与额外费用有关的缺点以及 2010 年后项目管理机构或许将不再受到资助的风险，然而在进一步监测和淘汰三氯乙酸、甲基溴方面以及与氯氟烃有关的工作中可能仍然需要国家臭氧机构。至关重要的一点是要确保能力建设不仅局限于项目管理机构，还要在现行基础上与国家臭氧机构进行交流，尤其是在与私营部门和非正规经济部门的合作上。

23. 在备选的项目管理机构成本效益方面还有一个普遍的管理问题。有三种项目管理机构模式正在使用当中，其效率和相关成本还需进行进一步研究。同时应关注未来针对准则可能进行的调整。这三种模式如下：

- (a) 项目管理机构是国家臭氧机构指定的、与其在同一地点办公的下属机构，例如印度尼西亚和印度；
- (b) 项目管理机构在不同地点办公，但是受国家臭氧机构领导的直接监督，例如马来西亚；和
- (c) 项目管理机构是独立的，并且直接向环境部门高级管理当局报告，例如泰国。

24. 从整体上来看，世界银行实施的国家淘汰计划非常清楚地划分了包括双边伙伴在内的各执行机构之间，以及国家臭氧机构与项目管理机构之间的责任。工发组织的国家淘汰计划在其与所有合作执行机构和国家臭氧机构之间的责任划分上并不清晰。关于与其他利益相关者之间工作划分的参考资料也是非常含糊或者不存在。总的说来，开发计划署所实施的国家淘汰计划的项目文件在不同利益相关者的作用问题上也是相当模糊，其其他机构指定的行业或任务除外。但是，似乎这些信息也可以在开发计划署编写的其他文件中得到，特别是在《项目管理机构的职责范围》中。

25. 所有已审查的国家淘汰计划都未述及其他实体（金融中介机构、参与机构、国家机构等）的责任。但是，就世界银行而言，这一信息都在针对各有关国家的《项目执行手册》中给出，它还规定了受惠公司的作用。对开发计划署来说，它在一份关于“执行的运行机制”的文件中进行了描述（例如印度尼西亚）。通常，在涉及各利益相关者之间协调问题的国家淘汰计划和年度实施计划项目文件中，如果有也只能获得极少的信息，这还需要进一步的调查。

四.2 灵活性条款

26. 第 45/15 和第 46/37 号决定明确规定了适用于国家淘汰计划灵活性条款的程序。它们确定重大变动必须在年度实施计划中加以略述，并在核准之前提交执行委员会审议。任何细小变化可在执行之后报告。年度实施计划中没有证据表明有此类报告，只是在有些时候提及成本变化。而巴西的第五期年度实施计划是个例外，其中提到了在重新定向某些活动时适用了灵活性条款。

27. 有一次，所需的 3,000 套氯氟烃回收设备只能采购到 2,000 套，其实际价格与预计价格相差甚远，因此提交了报告。此外，有一大笔资金从另一个下属机构转拨过来以弥补回收设备较高的成本。尽管年度实施报告提到了这些变化，但是关于将提供给利益相关者的设备减少 33%对逐步淘汰的影响及其他后果则没有做出任何解释。报告也没有确定设备供应上的变化及其他行业供资的大幅减少是否是最终的，或者是须在今后做一些调整。

28. 对世界银行执行的国家淘汰计划而言，《国家与执行委员会之间的协定》以及世银与国家签订的《赠款协定》都对灵活性条款的适用做出了限制。《赠款协定》提及执行委

员会的政策，之后根据国家淘汰计划和他所有与《赠款协定》相关的多边基金项目，将计划开支划分为 4—5 类。以往，在《协定》结束时没有用到的基金余额会通过世银退还给多边基金。到目前为止，对个别项目均采取此种做法，而对多年期协定则不然。工发组织的看法是，执行委员会关于资格问题的所有决定和准则同样适用于多年期协定，而且，这一点必须清楚地传达给所有相关国家。

29. 开发计划署做出了较为宽泛的解释，允许对供资适用灵活性条款。例如，逐步淘汰 1995 年 7 月以后出产的泡沫生产设施不具备作为个别项目获得供资的资格。开发计划署注意到，巴西的项目提案中明确提到这是得到执行委员会核准的，尽管供资是在符合条件的消费的基础上单独进行计算。有些国家认为它们必须为这些公司提供一些财政援助，或者是承担法律诉讼的风险，这将会严重打乱整体的逐步淘汰计划。这是否是对灵活性条款的恰当适用是可争论的和需要澄清的。

30. 下列问题需要进一步评估和讨论：

- (a) 根据灵活性条款，各国是否有权为 2010 年后消耗臭氧层物质相关支出而持有资金；
- (b) 灵活性条款是否允许将资金用于资助 1995 年 7 月之后计划确定的员额；
- (c) 是否存在在执行委员会核准之前做出重大变动，或在年度实施报告中没有对细小变化做出报告的情况；
- (d) 关于这些问题的报告应采用何种格式以确保其对执行委员会、所涉及到的国家和利益相关者有意义。

31. 在年度实施报告中适当地对灵活性条款的适用进行报告，执行机构对这一观点表示支持。

四.3 机构间协调

32. 主要执行机构有责任确保实施必要的协调。在有些国家，没有针对各期或整体计划协调活动的系统计划。在同等程度上，如果国家臭氧机构能够精心安排淘汰活动，则这种协调就没有必要了。

33. 在与执行机构就协调问题进行讨论时注意到：

- (a) 在国内协调和执行机构之间没有谅解备忘录或其他正式文件，而菲律宾是一个例外。在那里，世界银行和瑞典政府达成一项正式协定，根据协定世界银行会将瑞典国际开发计划署的资金引入菲律宾。菲律宾和世界银行之间还有一项附加协定，涵盖了国家淘汰计划中的瑞典国际开发计划署的内容。在世界银行看来，任何分包活动都必须根据具有法律约束力的协定进行，这也是标准世银政策的一部分。普遍认为进一步将协调协定正式化是没有必要的；

- (b) 工发组织注意到在许多情况下各国都已决定了将如何进行协调。协调是通过与利益相关者的定期接触加以保证的，而不是通过正式的协定；
- (c) 开发计划署和世界银行注意到为了便于协调曾试图建立联合特派团，但常常由于没有预见到的旅行障碍而使工作人员旅行计划的协调遇到困难，最终导致努力的失败；
- (d) 由于其他执行机构报告说，它们在其工作的国家内并不了解履约援助方案活动，并且如果履约援助方案工作人员向各国提出的建议与主要机构政策相抵触，那么就有可能造成混乱，因此环境署履约援助方案的协调很困难。所以，建议履约援助方案工作人员只对需要额外援助的较小国家进行干预。

34. 该案头研究现实没有证据表明由于缺乏协调而引发严重问题，这一点很重要。同样，也没有证据表明执行拖延或困难是由执行机构间摩擦造成的。

五. 已实现的淘汰、成本效益、拖延和可持续性

五.1 已实现的淘汰和成本效益

35. 表 2 显示了到目前为止被分析的 12 个国家计划和已实现的淘汰。据有代表性的是，在前两期中预期或批准的淘汰量很少或没有，这是因为在这一时期需要建立体制基础结构并启动活动。上文第 2.1 节表 1 显示了批准和完成的期次数目。

国家	每期协定批准的淘汰总量	到 2005 年每期协定批准的淘汰量	到 2007 年每期协定批准的淘汰量	各期批准的淘汰总量	各期实现的淘汰总量	基线	2005 年消耗	2005 年消耗占基线的百分比
阿根廷	1,810	100	700	302	100	4,697.2	1,675.5	36%
巴西	5,801	2,731	4,801	4,801	3,751	10,526.0	967.0	9%
埃及	537	190	472	372	0	1,668.0	821.2	49%
印度尼西亚	3,730	1,827	3,730	2,541	1,567	8,333.0	2,385.0	29%
利比亚	451	274.5	438.9	274	274	716.7	252.0	35%
马来西亚	1,911	1,193	1,402	1,313	722	3,271.1	661.5	20%
尼日利亚	2,490	1,533	2,225	1,782	865	3,650.0	466.1	13%
菲律宾	2,018	509	1,565	689	540	3,055.9	1,014.2	33%
泰国	3,108	1,738	2,190	2,178	972	6,082.1	1,259.9	21%
土耳其	977	827	977	990	856	3,805.7	132.8	3%
委内瑞拉	1,035	0	250	50	0	3,322.4	1,658.4	50%
越南	259	0	165	205	0	500	234.8	47%

来源：已批准项目清单（2006 年 11 月），进度报告（2005 年），和第 7 条数据（委内瑞拉 CP 数据）。

36. 将计划和已实现的淘汰与 2005 年的消耗数据相比可以看出，包括巴西、马来西亚、尼日利亚、泰国和土耳其在内的许多国家都远远超过了其淘汰目标，但年度实施报告中没有清楚地说明原因。在巴西和土耳其，剩余的氯氟烃消耗分别占其基线消耗量的大约 9% 和 3%。还有少数国家如埃及、印度尼西亚和利比亚，其部分氯氟烃消耗没有包括在已批准的国家淘汰计划当中。各国还需做出额外努力以实现其在《蒙特利尔议定书》下的义务，除非有一定的数量是预先批准用于国家淘汰计划以外的活动的，如药用气雾剂淘汰计划中的氯氟烃。这种情况在年度实施报告中没有提及。

37. 由于上一个淘汰目标没能实现，因此到目前为止还没有出现过执行委员会拒绝批准某一期国家淘汰计划供资请求的情况。但是，在有些情况下，在拨款申请提交基金秘书处之前没有能够或曾经及时核查淘汰状况，这时下一期拨款的批准会有拖延。

38. 主要的效益衡量工具是成本效益，即每淘汰一公斤消耗臭氧层物质所需的成本。下文表 3 概述了迄今各期拨款的平均成本效益。

表 3- 多年协定和期次成本效益

国家阿	行业	机构	协定成本效益 (美元/公斤)	已完成期次成本效益 (美元/公斤)	
				计划	实际
阿根廷	氯氟烃淘汰计划	工发组织/世界银行	4.07	不详	不详
巴西	氯氟烃淘汰计划	开发计划署/德国	4.60	6.28	6.28
埃及	氯氟烃淘汰计划	工发组织	5.77	不详	不详
印度尼西亚	行业淘汰计划（消耗臭氧层物质）	开发计划署/世界银行/ 工发组织	5.53	19.75	12.99
利比亚	氯氟烃淘汰计划	工发组织	5.54	10.00	8.39
马来西亚	消耗臭氧层物质淘汰计划	世界银行	6.03	11.73	7.78
尼日利亚	氯氟烃淘汰计划	开发计划署/工发组织	5.27	不详	不详
菲律宾	氯氟烃淘汰计划	世界银行/瑞典	5.24	13.05	2.90
泰国	消耗臭氧层物质淘汰计划	世界银行	4.74	11.38	2.97
土耳其	氯氟烃淘汰计划	世界银行	9.21	9.23	7.07
委内瑞拉	氯氟烃淘汰计划	工发组织	6.03	不详	不详
越南	消耗臭氧层物质淘汰计划	世界银行	4.87	不详	不详

39. 这些数字表示国家淘汰计划的成本效益是非常高的，它们远远低于在传统的以项目为基础的做法中适用于大多数行业的成本效益最低限值。

五.2 执行拖延和困难

40. 事实上的或察觉到的拖延，包括那些与付款相关的拖延常常借口遇到执行困难，行动没有如预期展开。但是，由于对数据的解释各有不同，这一问题还需进一步分析。

41. 对现有文件以及秘书处汇编数据的审议所表明的情況在表 4 中列出，分别分析了 12 个国家付款和义务。

表 4 – 基金情况和预期淘汰

国家	机构	批准的计划时限	迄今各期次批准的资金	迄今支付的资金	支付程度	支付程度+义务	资金已支付程度及至 2006 年底预计支付的程度	在已批准期次基础上预期淘汰的程度 (按照 A7 或 CP 数据)
阿根廷	工发组织/世界银行	4 月 4 日	6,193,500	733,553	12%	24%	25%	33%
巴西	工发组织/德国	7 月 2 日	25,480,000	9,414,771	37%	37%	58%	78%
埃及	工发组织	7 月 5 日	2,200,000	13,834	1%	1%	23%	0%
印度尼西亚	开发计划署/世界银行/工发组织	12 月 4 日	19,779,588	7,687,498	39%	58%	62%	62%
利比亚	工发组织	12 月 3 日	2,220,000	1,269,243	57%	89%	90%	100%
马来西亚	世界银行	12 月 1 日	10,692,005	5,615,123	53%	91%	87%	55%
尼日利亚	联合国采购司/工发组织	11 月 2 日	11,005,283	2,903,606	26%	44%	50%	49%
菲律宾	世界银行/瑞典	11 月 2 日	10,127,693	1,642,869	16%	100%	30%	78%
泰国	世界银行	12 月 1 日	13,243,626	2,888,254	22%	94%	52%	45%
土耳其	世界银行	12 月 1 日	9,000,000	6,051,124	67%	94%	86%	86%
委内瑞拉	工发组织	4 月 4 日	3,526,893	791,195	22%	47%	22%	0%
越南	世界银行	4 月 5 日	1,081,537	0	0%	46%	37%	0%

来源：进度报告

42. 到目前为止，有七个国家支付了已批准的各期款项的 30%或不到 30%（阿根廷、埃及、尼日利亚、菲律宾、泰国、委内瑞拉、越南），只有一个国家（土耳其）支付了超过 60%的款项，这也是最早出台淘汰计划的国家之一。

43. 尽管最近批准的国家淘汰计划在付款数字上普遍出现下降，但在之前几次也是这样的情况。12 个国家在已批准的各期批款上较低的平均付款水平表明，该案头研究所涵盖的这些国家中的大部分淘汰计划都被拖延，而且各期付款时间表也已经按照协定被前置。但

是，到 2006 年底，义务加上预期付款将会非常接近在已批准各期款项基础上预期淘汰的程度。

44. 由于出现的拖延，数份进度报告注意到，必须引入新的或附加的法律或组织手段，以实现关于项目管理机构定位和报告流程的决定，实现对工作人员级别和工资的管理及工作人员的招聘，在利益相关者之间达成必要的共识，指定职责并建立监督体系。有些时候这些步骤可能会造成拖延，但却是必不可少的。不过值得置疑的是，这些是真正意义上的拖延，还是因为低估了此类任务所需要的时间。不幸的是，审议的文件没有专门述及新制定的流程和程序以及它们对付款的影响。这需要进行进一步调查，以确定是否需要对准则做出任何订正。给出的拖延原因有：

- (a) 实施无害管理的必要性（例如，推迟培训付款直至推出许可证立法）；
- (b) 供应商交付设备上的拖延；
- (c) 在确定和使适当受惠人具备资格方面遇到不可预见的困难；
- (d) 没有预见到有大量中小型企业可以成为受惠人；
- (e) 法律或没有预见到的地方管理障碍；
- (f) 由于国家臭氧机构和/或项目管理机构工作人员更替而出现的缺乏理解或交付能力。

45. 执行机构认为，年度实施计划将计划活动视为滚动计划的组成部分，而这些活动普遍没有依照直线方式向前推进，并且年度期次的完成日期也是虚假的。应从多方面对执行拖延和困难进行评估：

- (a) 计划和实现的淘汰，以核查为准；
- (b) 计划和报告的各期付款完成日期；
- (c) 计划和完成的活动；
- (d) 实际付款情况和付款对象；
- (e) 在本年度终前将会引起付款的义务的情况；和
- (f) 计划和实际提交的下期付款。

46. 该案头研究得出结论认为，执行拖延问题和困难有多种判断尺度，从整体上看审议的淘汰计划符合消耗臭氧层物质淘汰的目标。至于其他指数还需进一步分析。这还将有助于秘书处的新多年协定未来供资请求的审议过程。如果第 UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/14 号文件所载的建议获得通过，则这一过程将不再遵守适用于个别项目的执行拖延监测制度。

五.3 可持续性

47. 国家淘汰计划的可持续性被认为是按计划实现淘汰目标的成果，是在协定规定以外的时期坚持目标的成果。可持续性并非自然而然的。执行机构必须在相关法律法规的制定和执行方面对项目管理机构和国家臭氧机构给予援助。在问题还未得到解决的层面上，这些援助需要有能力建设、体制建设、利益相关者参与和所有权发展方面的支持。因此，必须要确保将国家淘汰计划纳入国家计划和政策当中，这需要其他政府机构的合作。但是，有太多的行为人可能会制造混乱，增加无用的援助。

48. 可持续性还与按时于 2010 年前消除剩余消耗臭氧层物质需求相关，与协定适用期之外的保持相关。但是满足服务性需求的消耗臭氧层物质除外，它应包括在回收和循环机制以及按计划实现淘汰的储备当中。

六. 计划和报告

六.1 协定和年度实施计划

49. 除确定年度氯氟烃/消耗臭氧层物质淘汰目标和相应的供资时间表外，执行委员会第三十五届会议（马来西亚河泰国的国家淘汰计划和土耳其的氯氟烃淘汰计划，所有这些都是与世界银行合作开展的）和第三十七届会议（由开发计划署和德国实施的巴西国家氯氟烃淘汰计划）还批准了第一个淘汰计划，包括以下几点：

- (a) 年度工作方案必须详细描述上一年度实施的活动和计划年度将要开展的活动以及相应的支出，并就对原计划和预算做出的变动提交报告。
- (b) 国家同意允许：
 - (I). 由执行机构实施的独立技术审计；
 - (II). 每 2 到 3 年进行定期中期检查，这将作为基金年度监测和评估工作方案来实施；
- (c) 国家可以以一种被认为能够最顺利有效地实现消除消耗臭氧层物质的方式灵活运用基金；
- (d) 执行机构有责任在年度工作方案的制定上给予国家援助，包括报告上一年度方案的成果（由主要执行机构协调）；
- (e) 若执行机构确认实现了商定的减少目标和相关的进度里程碑，则有可能会支付年度方案。

50. 依照第三十七届会议批准的与巴西达成的协定，开发计划署作为执行机构，有责任根据协定和具体的开发计划署程序以及巴西国家氯氟烃淘汰计划规定的要求确保实施和财政核查。

51. 第三十八届执行委员会会议批准的订正准则（第 38/65 号决定，见第 9 段）还包括了一个示范多年协定。但是，根据决定（b）小段，“在任何方面，准则都不适用于已经批准了的基于表现的行业和国家消耗臭氧层物质淘汰计划，因为现有这些计划涉及到一些协定，这些协定受制于针对具体情况的规定。”第三十九届会议及后续会议批准的多年协定都是以订正的准则为基础的。

六.2 年度执行情况报告

52. 提交年度实施报告没有规定的格式。尽管许多国家参照年度实施报告的模版，但是它们在长度和结构上还是有很大的不同，这造成了质量判断上的困难。在第三十八届会议之前批准的马来西亚和泰国国家淘汰计划协定中，关于执行的报告在年度实施计划中进行了描述。协定的内容如下：“在年度工作方案中，详细地描述了上一年度实施的活动和计划年度将要开展的活动以及相应的支出，并就对原计划和预算做出的变动提交报告。”但是，在新协定中主要是在描述执行机构的作用（附件 6-a）时直接提到了进度报告，其中要求就上一年和本年的年度方案执行情况提交报告。

53. 由于年度实施报告没有具体的格式，因此这类报告都包括在年度实施计划当中，成为年度方案中不可或缺的组成部分，根据执行机构和相关国家被冠以不同的题目。审议的 12 个国家年度实施计划的进度报告有 9 类不同的题目，包括“与第二阶段执行工作计划相关的成果和工作业绩指标”，“与第二阶段执行工作计划相关的成果和工作业绩指标”，“2004 年年度方案成果（实际和预计）”，“2005 年年度方案执行情况”，“2004 年至 2006 年执行情况报告”等。通常，报告遵循年度实施计划的结构和内容，但在内容和长度上有很大不同（从以年度实施计划为基础的约 12 页的报告到有关之前的多年协定年度实施计划的约 40 页的报告）。

54. 因此，面临的挑战就是协调年度实施报告的格式和内容。要保持现在大多数报告中提供的有价值信息，同时对计划和已实现的成果进行评估，还要清楚简洁地分析多年协定执行的强点和弱点。尽管大家公认需要有能够反映整个多年协定而不是具体某期协定的执行情况和累积成果的报告，但是秘书处和执行机构主要关注的问题，是以目前大多数多年协定推进的情况，已经没有太多的时间编制、通过和执行新的报告格式，这需要有足够的时间来实施。尽管有一个机构对精简报告的叙述部分持更加开放的态度，但是另一个机构却对格式或结构的重大变动表现出犹豫不决，因为这需要在有限时间内重新对项目管理机构进行培训。然而，似乎执行机构已经准备好了纳入一些章节来描述诸如根据多年协定附件 5a 的要求进行监测的问题，以及适用灵活性条款的问题，这是目前年度实施报告没有涉及到的。

七. 核查报告

七.1 准则和做法

55. 第四十六届会议批准的多年协定国家消耗目标核查准则（第 46/38 号决定）提供了在国家一级核查消耗的简洁、直接的方法。这一方法仅以《蒙特利尔议定书》对消耗臭氧层物质的定义为基础，即生产量加上进口量减去出口量，不包括在企业一级对消耗臭氧层物质消耗情况的评估。准则中提出的核查消耗臭氧层物质消耗情况的程序概括如下：

- (a) 审查关于进口/出口的官方数据，比较发放的配额和实际使用的配额；
- (b) 审查进口商/出口商报告的代表样本，在可能的情况下审查发行者。

56. 尽管是在第四十六届会议之后才要求各国适用这些准则，即核查 2005 年消耗数据，但是对提交的年度实施计划的审议显示，在早些年就已经开始使用准则规定的方法或方法的变式进行消耗核查了。在许多国家，核查是基于许可证制度和或给予注册进口商的年度配额分配。在少数情况下（如泰国和越南），消耗臭氧层物质进口数据被用来与来自出口国的出口数据进行比较。对于大多数存在必要条件的国家而言，方法是适当的，能够得出令人满意的结果。但是，还有少数其他国家，如印度尼西亚、尼日利亚和委内瑞拉，其结果不能与其他有效数据来源进行交互核实，无法令人满意。尼日利亚和印度尼西亚没有可靠的进口配额制度，这使得核查更加困难。而委内瑞拉，尽管在报告中提到了法律法规的价值，但是由于过度官僚主义而缺乏支持性数据以及缺乏从政府机构获得信息的途径，结果似乎也不够可信。

57. 其他意见如下：

- (a) 地方法规和海关须明确如何进行核查。在所有国家中，核查都是由顾问或特许会计师承担的，但马来西亚例外。在那里，核查由国家审计部门（政府机构）实施；
- (b) 在埃及，负责编制核查报告的国际顾问同时也是国家淘汰计划的技术审查员。除埃及以外，可能在绝大多数情况下，审计师都不会与国家淘汰计划的编制或执行有任何关联。开发计划署注意到，在其针对承担核查的个人或实体的研究中，他们都强调要求独立（例如，印度尼西亚）；
- (c) 有一个国家报告了错误使用统一的海关编码，特别是海关机构、进口商及其经纪人。其结果是使海关数据不准确，而且有时从不同来源调节进口数据是很困难的。但是，从文件中无法查明这是一个普遍问题还是仅限于该报告国。
- (d) 在许多国家，如菲律宾，有两个或更多的政府机构负责消耗臭氧层物质的进口和消耗的控制和管理。在样本中的许多国家里，消耗臭氧层物质的管理控制机构和海关及化学品控制机构之间的工作关系似乎非常融洽，这会为核查提供有利的环境。但是，也有可能没有这样的关系，如委内瑞拉。

58. 对文件的审查显示，有利于以有限的努力圆满完成核查的条件包括：

- (a) 有立法/管理机构；
- (b) 实用的许可证制度和/或配额制度；
- (c) 部长/部门间合作（配额发放机关、海关、化学品控制机构、国家臭氧机构）；
- (d) 关于消耗臭氧层物质和消耗臭氧层物质控制问题的知识（个人或相关国家机构、国家顾问、进口商和其他利益相关者）；
- (e) 从公共及私营部门获得信息的途径；
- (f) 及时更新的注册登记或消耗臭氧层物质进口商、制造商和销售商跟踪体系（特别是在没有许可证制度的国家）；
- (g) 为确定消耗臭氧层物质而使用的统一的海关编码；
- (h) 有计算机化数据库，从中可以得到有关许可证及其使用的信息。

59. 在目前的核查范围内没有规定对企业一级消耗臭氧层物质的消耗进行检查。但是，有几个国家进行这一级消耗的核查是必要的，因为从所建议的来源获取的数据不可靠。在有些情况下必须进行核查以确定散布到系统中的消耗臭氧层物质的来龙去脉，如储存。例如，在埃及和利比亚，核查作为另一种对消耗数据进行交互核实的手段扩展到了企业一级。

60. 另一方面，有些时候严格遵守准则提出的程序便可免去在企业一级对消耗臭氧层物质的消耗进行检查，尽管检查能够促进核查数据的准确性。在实地访问中，明确额外的企业级检查在何种程度上提高了核查的质量及其附加成本或许是明智的。在根据多年协定的要求进行活动监测的国家已经可以获得此类数据。

七.2 国家一级监测安排的核查

61. 在消耗臭氧层物质淘汰计划编制、执行和管理准则通过之后举行了第三十八届会议。会议批准了大量协定，要求依照淘汰计划对活动实施准确监测，相关各国根据其协定的附件 5-A 承担了具体的义务。监测职能通常会得到资金支持，用于包括计算机系统在内的能力建设，并且要接受独立核查。12 个国家中有 6 个国家属于这一类别，它们是阿根廷、埃及、印度尼西亚、利比亚、委内瑞拉和越南。从委内瑞拉的协定中截取的文本如下：“国家将确保根据协定对其活动实施准确监测。附件 5-A 中列出的机构‘（监测）’将根据附件 5-A 所列作用和职责实施并报告监测。此监测还须接受第 9 段（见《协定》）所述独立核查。”

62. 各《协定》附件 5-A 的规定都是具有针对性的，用以解决国家和负责编制项目提案的执行机构确定的问题和需要。这些规定给指出的机构和执行机构指定了具体的作用，从而确保国家淘汰计划健康、可持续地实施下去。正如所指出的，实施《协定》的这一部分

有可能促进地区的国家淘汰计划管理能力以及类似的多学科活动。例如，尽管泰国没有这方面的规定，它还是采取了一些自己的措施，类似于其他国家根据附件 5-A 正在实施的措施。这些措施的目的在于增强国家淘汰计划的执行，保证其政策和组织措施的可持续性。诸如泰国纺织协会之类的行业协会已经得到强化，通过国家淘汰计划的赋权领导行业自律，采取其他可产生有形成果的措施。泰国纺织协会已经为当地纺织行业制定了曝露极限和通风设备规格，样板工厂也已经安装了通风设备原型，现在正准备投入工业化生产和销售。它还建立了当地纺织和服装工厂数据库，并出版行业通讯。

63. 依照与各国的协定根据附件 5-A 的要求对活动实施核查，关于这方面，2005 年核查报告的审议显示出混合结果。关于埃及的报告，题为《关于项目监测的信息》的核查报告描述了在检测方面采取的行动。其中包括通过三个关键政府部门和进口商协会之间的合作建立监测体系。利比亚和其他国家在其项目文件中承认要履行这一义务。根据利比亚的项目文件，环境部将甄选和雇用独立顾问与执行团队展开密切合作，对国家淘汰计划执行的进度、质量和业绩进行评估，编写关于消耗数据的季度状态报告和半年期报告。但是，《利比亚协定》附件 5-A 没有特别提到对活动的核查或表明所实施的此类核查可在核查报告中找到。

64. 印度尼西亚在题为《政策和管理支持部分》的 2004 年和 2005 年实施计划中没有特别提到就附件 5-A 所采取的行动。尤其对印度尼西亚而言，由于国家淘汰计划是多行业计划的合并，因此在核查和实施报告中予以明确说明是十分重要的。

65. 就委内瑞拉而言，在工发组织与 2005 年核查顾问商定的职权范围中没有提及对这一活动的核查。而在越南，附件 5-A 涉及了四个关键领域项目管理股的活动，即条例、项目执行、公众觉醒和监测。目标是在多学科、机构间背景下增强项目管理机构的管理能力。对核查报告的审议显示，顾问与世界银行商定的职权范围没有预见对活动执行情况的核查，而这些活动是依附件 5-A 要求开展的。

66. 以开发计划署作为主要执行机构的国家都不属于适用多年协定第 6 段和附件 5-A 的国家之列。但是，与多年协定这一部分的目标和意图相关的问题是同开发计划署共同讨论过的。事实证明，在这一部分确定的监测程序是有效的，并且有可能降低成本，提高数据收集和核查方面的效率。

67. 世界银行注意到，尽管《协定》附件 5-A 的规定可能会造成成本负担，但是它们作为管理和监测工具在适当反映国情和国家需求时是有帮助的。例如在越南，附件 5-A 要求的基础设施在国家淘汰计划获得批准时已经基本就绪。但是，附件 5-A 要求的监测没有实施，除了海关总署每季度更新关于氯氟烃和二氟二氯甲烷实际进口量的信息。现在的问题是，不论是在越南还是在其他国家，由民间会计师审计政府机构的做法是不可接受的。

七.3 核查成本和专家甄选标准

68. 通常，以现有的来自年度实施计划的信息很难确定核查成本。在有些年度实施计划中，核查成本是管理成本的一部分，通常无法降低。在能够获取资料的两个国家里（埃及和越南），成本大约在 5,000 美元至 25,000 美元，或占总的管理成本的 7.5%至 25%。

69. 由于关于核查成本的信息太少，很难在整个方案管理成本的背景下确定实际成本并评判其成本效益。有些时候，核查成本似乎还包括了与其他类型核查相关的成本，如作为例行项目评估的企业核查的成本以及为达到国家安全要求而进行的技术审计的成本。还需要从执行机构和某些国家查询额外信息以澄清和确定核查程序的实际成本。但是，与执行机构的讨论指出，平均核查成本在 10,000 美元至 15,000 美元，这并没有被认为是禁止性的。因此，对那些非低消费量国家来说，核查成本似乎不是一个重要问题。

70. 核查报告没有充分说明受雇进行核查的顾问或专家的资格及专门知识，或者在征聘时所遵循的甄选标准。在大多数情况下会雇用特许会计师，有时还有一个技术专家与其合作。在其他情况下，只有一名符合其中一项资格的顾问。各机构和各国还应继续研究，是否可以通过改进监测体系和使用其他来源的数据来降低核查成本，而条件是其他数据源不但能够提供与目前核查程序相类似的保证，并且成本更低。

八. 评估实地访问工作计划

八.1 修正后的评估问题

71. 正如上文第 2.3 节所述，关于国家淘汰计划评估的早期案头研究和后续个案研究已经指出方案管理、监测和核查需要进一步分析。此次案头研究再次肯定了这些结论，并额外强调需要：

- (a) 考虑执行拖延和困难评估指数。世界银行注意到，在对拖延进行检查时应考虑各国如何按照其与执行委员会达成的协定实现整体的执行指标。还要考虑新多年协定未来供资请求审议的变动，以及第 UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/14 号文件一旦通过之后其中所载的拖延报告。
- (b) 当国家淘汰计划各部分涉及多个执行机构时，分析预计和实施的协调；
- (c) 确定各国和各执行机构如何理解和运用灵活性条款，以及条款的适用是如何报告的；世界银行注意到，它们的观点是引入新的、标准化格式只适用于最新批准的多年协定。
- (d) 评估已实现淘汰结果的持续性前景，包括 2010 年后机构和法律强制执行能力的展望。

八.2 实地访问的方法

72. 有建议指出评估应当侧重于众多非低消费量国家的国家淘汰计划。这或许包括已经实施了多年的国家淘汰计划以及第 38/65 号决定特别批准的国家淘汰计划。作为第五十届执行委员会的决定，它已经批准了最少两期计划。

73. 考虑到这些计划的复杂特点和诸多影响因素，以及需要调查的情况，必须预先估计充分的实地访问期限，从而使特派团能够从各方利益相关者（各部、部门、国家臭氧机构、项目管理机构、私营部门、协会、培训机构、中小型企业、金融中介机构等）那里了解他们对实施方式及影响的看法。

74. 需要特别注意核查/审计功能，这是就下一期供资作出决定的基础。因此，需要密切注意审查和评估数据核对与核查，不论是否独立进行。或许有能够提供同等的保证但成本却较低的机制。如果有，应对之进行探讨。

75. 此次研究的重点在于评估国家淘汰计划的管理、监测和核查的效率，因此，有些关键问题必须提出并解答。这些问题的初步清单列于附件一的一览表中。这不是针对国家臭氧机构工作人员的清单，而是所有问题的简编，并且在访问各利益相关者时还会用到其子集。注意到这一点很重要。

八.3 将要访问的国家

76. 高级监测和评估干事会与被访国的国家臭氧机构和有关执行与双边机构进行协商，确定与本评估相关的特派团的旅行计划。国家的最终选择将取决于协商的结果。选择将遵循以下标准，以提供平衡信息：大小及所在区域不同的国家；执行机构与双边机构实施的项目，包括由若干机构负责一项计划的不同部分；有国家淘汰计划以及遵守情事的行业计划和不遵守情事的其他行业计划的国家；以及行业计划涉及的不同行业。

附件一： 问题清单

一. 国家淘汰计划的管理

1) 体制框架

- (a) 消耗臭氧层物质总体方案、特别是国家淘汰计划的管理结构是什么？（提供的国家；或者：编制的顾问、组织示意图）。
- (b) 在国家臭氧机构、项目管理机构、金融中介机构、执行机构和国家臭氧委员会之间的分工和协作性质是什么？对于要发挥作用的各个有关利益方，是否有明确和详实的职责说明，是否制订了相关的问责制度（协定备忘录等等）？
- (c) 指定责任是否可以确保及时地参与？我们是否可以通过一种方式责任分工更加透明？在这些当前事项中是否存在协定备忘录？如果没有的话，是否需要协定备忘录？
- (d) 现在可能有三种项目管理机构的模式，但是还没有评估其效力的成本数据。项目管理机构具有成本效益吗？益处和缺点是什么？是否应予以鼓励？
- (e) 每项协定都提到了政府有义务确保正确地监测淘汰。但是，在第三十八次会议（阿根廷、埃及、印度尼西亚、利比亚、委内瑞拉、越南）之后所核准的协定中，每一协定的附录 5-A 中均认同根据现行计划（想法中还包括能力建设、体制建设），为监测年度执行计划的活动进行体制安排。这一点是否特别纳入对各国消费量的核查和监测活动之中呢？
- (f) 当相关国家核准国家淘汰计划的时候，是否正如各个协定中的第 6 段和附录 5-A 中所预想的那样，是否建立拟议的促进监测和管理活动的体制安排和机制（例如在埃及和越南建立的计算机系统），或者是否在核准之后建立这样的体制安排和机制？
- (g) 如果核准国家淘汰计划的时候没有建立这样的体制安排和机制，那么到什么程度的时候，将完成必要的体制安排和机制的建立、包括经费呢？
- (h) 具体国家的监测程序是否可以使相关国家的消费量核查更具成本效益，还是没有其他好处反而造成额外的成本负担？
- (i) “新”协定中的附录 5-A 和 6-A 中，分配具体职责(分别为受益国和执行机构)是否显著改变多年期协定的管理方式？
- (j) （当前）的任务和责任如何影响问题所有权和可持续性？我们如何了解何时

或何处支助经费不足或过剩？是否有表明这些问题的便利方式？

- (k) 是否可能建立真正意义的国家方案管理方法，特别是在若干执行机构参与到同一个国家中的情况下？如果可能的话，确保建立这一方法的必要条件是什么？国家方法（而非项目方法）能否增进有关利益方的信任？如何进行？
- (l) 提供资金封套是一种奖励。从国家的角度来看也是这样的吗？

2) 规划和执行

- (a) 每个签订多年期协定的国家基本都有关于淘汰的连续计划，并且通常根据每年的需求进行更新。不过，活动的多年期计划与所提供的资料混淆在一起。各国是否可以提供这些计划或者使总计划更加透明，以便更好理解总体的情况呢？
- (b) 各国对于执行机构之间的协作，包括履约协助方案的想法是什么？各国如何看待履约协助方案所发挥的作用？
- (c) 有关利益方如何能够加大参与到监测和执行活动之中呢？（例如：是否呼吁当地的制冷协会管理各自会员，并且在必要时提供支持呢？）
- (d) “新”协定中的附录 5-A 和 6-A 中，分配具体职责(分别为受益国和执行机构)是否显著改变多年期协定的管理方式？
- (e) （当前）的任务和责任如何影响问题所有权和可持续性？我们如何了解何时或何处支助经费不足或过剩？是否有任何表达这些问题的便利方式？
- (f) 是否可能建立真正意义的国家方案管理方法，特别是在几家执行机构参与到同一个国家中的情况下？如果可能的话，确保建立这一方法的必要条件是什么？国家方法（而非项目方法）能否增进有关利益方的信任？如何进行？

3) 理解拖延和供资决定

- (a) 不论是实际上项目执行有拖延，还是以为项目执行有拖延，包括有关拨款的事宜，通常提醒执行委员会成员在执行中遇到了问题（多年期协定并未按计划公布）。但是，可能是这样，也可能不是这样。因此这个问题应该得到进一步的分析，并进行国家观察。还有以财务会计为目的的总协定，其中包括管理贷款基金资源，支出=拨款+承付款项。但是，各个机构之间关于这些术语的界定有内部差异，这将混乱关于当前项目财务状况的真实解释。各国如何看待这些术语？它们被弄糊涂了么？还需要进一步的澄清么？如果是的话，如何去做？

- (b) 各国对于如何解释项目的拖延，或者备选措辞的看法是什么？如何（应用什么参数）界定拖延？拖延是否应该在更大（多年的）交付背景下进行界定？
- (c) 评估是否符合发放下一阶段经费的条件与拖延的解释相关，后者反过来影响业绩指标的实现。后者反过来影响业绩指标的实现。是否应该在可稽和可核查活动成果的背景之下（提前认可的业绩指标）审视分批供资或者还考虑总体淘汰或者在什么程度下才能完成积累的有计划的活动？
- (d) 各个协定都提到了政府有责任确保正确监测淘汰的活动。但是，在第三十八次会议（阿根廷、埃及、印度尼西亚、利比亚、委内瑞拉、越南）之后所核准的协定中，每一协定的附录 5-A 中均认同根据现行计划（想法中还包括能力建设、体制建设），为监测年度执行计划的活动进行体制安排。这一点是否特别纳入对各国消费量的核查和监测活动之中？
- (e) 相关国家核准国家淘汰计划的时候，是否正如各个协定中的第 6 段和附录 5-A 中所预想的那样，建立拟议的促进监测和管理活动的体制安排和机制（例如在埃及和越南建立的计算机系统），或者是否应在核准之后建立这样的体制安排和机制？
- (f) 如果核准国家淘汰计划的时候没有建立这样的体制安排和机制，那么到什么程度，将完成必要的体制安排和机制的建立、包括经费呢？
- (g) 具体国家的监测程序是否使相关国家的消费量核查更为合算，还是没有其他好处反而造成额外的成本负担？
- (h) 提供资金封套是一种奖励。是这样的吗？

二. 灵活性条款

- (a) 是否正应用灵活性条款（除了偶尔与费用相关）？如果是这样的话，如何、何时、何地、为何应用？希望发生这样情况的频率是什么？
- (b) 在供资的时候，是否应用了灵活性条款？例如：由于无法符合 1995 年 7 月之前的启动标准，淘汰泡沫塑料的生产机制被视作没有获得供资的资格。
- (c) 国家是否感到有任何障碍阻碍或者制约灵活性条款的应用？
- (d) 为了避免今后出现误解和/或争议，将有关运用灵活性条款的正式报告（具体部分）纳入关于执行年度方案的进度报告中，这是否有用？
- (e) 如果是这样的话，此类确保与执行委员会、相关国家和有关利益方相关性的报告的目标是什么？此类报告的形式如何？

- (f) 在运用灵活性条款的背景之下，国家对于最终处置资源的看法是什么？至 2010 年，这样做可能对多年期协定是必要的，也可能是不必要的？是否存在任何延期至 2013 年或者 2013 年以后需要盈余经费的方案计划？

三. 监测和报告

1) 编制、执行和管理国家淘汰计划的准则

- (a) 早期的国家淘汰计划(巴西、马来西亚、泰国、土耳其)要求关于上个年份和当前活动的描述，及关于变化的原因-如何最好地履行此义务的报告？
- (b) 你是否满意当前形式的年度执行计划?你对于必要的变化有何看法？
- (c) 执行机构如何协助那些制定年度执行计划的国家？什么是影响性的考虑（国家的要求/希望）？

2) 进度报告

- (a) 国家淘汰计划协定的变更是否会影响执行机构编制两大类（第三十八次会议之前和之后）进度报告的方法？
- (b) 现在的进度报告结构（纳入年度执行计划之中）可以么？还是需要作一些变化？
- (c) 应该如何提供关于投资项目执行的信息，这样才能从正确的角度审视诸如：淘汰氟氯化碳、拨款（人为的拖延？）和项目执行之间的关系（例如：巴西在项目执行之前，加快泡沫塑料行业中氟氯化碳的淘汰）？
- (d) 理想的进度报告是什么样子的（量、内容、格式、风格等）？准则是否必要？

3) 灵活性条款

- (a) 是否运用灵活性条款（除了偶尔与费用有关）？如果是的话，如何、何地、何时、为何运用灵活性条款？
- (b) 协定中具体条款的内容：进行重大变化的改拨经费应被写入核查报告之中，并且受到执行委员会的审查，这对于在年度执行计划执行过程中运用灵活性条款是否带来很大的影响？

- (c) 执行机构是否建立关于管理、妨碍或限制运用灵活性条款的业务方式，如果是这样的话，这是否与第 46/37 号决定一致？
- (d) 是否需要关于运用灵活性条款的报告？

四. 核查

1) 核查要求和方法

- (a) 有三种与审计相关的不同要求：第三十五次会议（马来西亚、泰国），第三十五次、三十七次和三十八次会议（土耳其、巴西、尼日利亚、菲律宾）；和第四十一次、四十二次、四十五次和四十六次会议（利比亚、阿根廷、委内瑞拉、印度尼西亚、越南、埃及），涉及总共 12 个示范国家。这些差别对于职权范围条件、审计的性质和范围等等有什么影响？
- (b) 协定表明执行机构负责核查，但是在所有的国家都是这样么（例如：在马来西亚是由政府审计进行核查的）？
- (c) 在客户国家中，执行机构是否有统一的审计方式？如果不是的，为什么这样？如果是的话，这些方式是什么？
- (d) 用来满足审计“独立性”要求的标准是什么？
- (e) 决定审计人员是否可接受的标准是什么？
- (f) 由谁负责审查（和核准）审计报告？
- (g) 第 46/38 号决定指明核查方法。这是符合必要的准则，还是改变了必要的准则呢？
- (h) 恰当的审计所必要的国家前提条件是什么？这些是否存在于你的客户国家之中？
- (i) 在一些协定中，执行机构负责保证业绩和进行财务核查。现在的年度执行计划中并未描述具体的做法。
- (j) 技术审计的范围是什么？（对于那些拥有大量投资项目和/或许多中小型企业国家而言，这是否包括对于在相关行业或中小型企业部门促进淘汰的项目执行中所明确取得进展的核查？

- (k) 在一些国家（马来西亚和泰国）中，是否预期每年进行独立的技术审计？技术审计对于国家淘汰计划的执行有什么影响？是否在其他国家进行这样的审计？

2) 核查费用

- (a) 在年度执行计划中唯一不够清晰的方面是核查费用。是否能够提供此信息以协助评估当前的要求，并且决定备选方案的可行性？
- (b) 可否提供与项目管理费用相关的核查费用？
