



联合国



环境规划署

Distr.  
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8  
14 October 2008

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书  
多边基金执行委员会  
第五十六次会议  
2008年11月8日至12日，多哈

## 体制建设项目评估最终报告

## 目录

执行摘要 .....	3
一、背景和评价问题 .....	4
二、评价方法 .....	5
三、履约状况 .....	7
四、体制建设项目概览 .....	11
五、管理机构和能力 .....	14
六、最终报告和展期申请 .....	16
七、预算结构和供资分配 .....	17
八、今后的工作和新挑战 .....	19
九、对国家个案研究所评价的体制建设项目的总体评估 .....	20
十、比对其他多边环境协定的能力建设工作 .....	21

### 附件一：

表 1	尚未批准的《蒙特利尔议定书》修正案
表 2	不遵守消耗臭氧层物质消费削减目标情况概览
表 3	体制建设重大延迟的非洲英语国家网络各国执行情况概况
表 4	国家臭氧机构在政府中的地位
表 5	向核定体制建设项目分配得分点的标准
表 6	核定体制建设项目得分情况概览

### 附件二 选定的执行委员会关于体制建设问题的决定

## 执行摘要

### (a) 结论

1. 大多数第 5 条国家均按计划实现了对消耗臭氧层物质的淘汰，包括削减 85% 的氟氯化碳和四氯化碳消费。这充分证明，没有体制建设就不可能取得这一成果，尽管不可能量化体制建设对实现《蒙特利尔议定书》各项目标所做贡献，因为这些成果是由活动、项目、利益攸关方等因素以及它们之间复杂的相互关系确定的。考虑到许多第 5 条国家不够重视臭氧问题，而且在政府预算方面存在行政限制，大多数国家的体制建设项目都额外提供了必要的杠杆资金，以加强作为协调中心的国家臭氧机构，动员地方有利益攸关方、着手进行立法和批准活动并就此开展后续工作以及与执行机构和双边机构一起协调编制和执行淘汰项目与计划。

2. 如果没有向体制建设项目供资，一些政府有可能把国家臭氧机构的职能赋予现有的体制基本结构。然而，在大多数情况下，这可能导致淘汰能力比体制建设项目所能提供的淘汰能力显著减少。行动速度会降低，阻碍及时履约。严格的淘汰时间表是《蒙特利尔议定书》与其他多边环境协定的主要区别，那些协定均未规定这种有具体时限的目标，因此取得成效的工作压力较小。正因为时间紧迫，非第 5 条国家才同意为国家能力建设供资，包括支付薪金，并在许多国家有效创建了强大的国家臭氧机构。

3. 在遵守《蒙特利尔议定书》方面取得良好成果的最重要条件包括：政治稳定、良好的经济环境、把环境保护作为政府行动的优先领域、国家的政治意愿以及国家臭氧机构工作人员在所涉国家的个人经验、所做贡献和延续性。问题通常出现在不符合这些条件的国家。成功的另一个重要因素是在公/私部门与国家有利益攸关方建立联系并密切合作。国家臭氧机构在政府机构等级制度中的级别和地位也很重要。有高级管理层的充分支持，执行时具有一定的灵活性，这都是实现履约的关键条件。各国在国家臭氧机构的人员构成、机构地位、使用体制建设预算支付工作人员薪金、顾问和活动等方面的分歧不小；这反映了各国的情况和要求，体现了政府当局和执行机构之间的谈判所确立的具体项目模式。

4. 在少数情况下，由于政府的结构和优先事项已经符合《蒙特利尔议定书》在国家一级支持实现的目标，例如毛里求斯的情况以及某些程度上马来西亚和纳米比亚的情况，因此不需要全部的体制建设供资。如果及时完成和更新体制建设的各个阶段，许多国家无需使用所有的体制建设供资也能实现淘汰和履约。这是没有及时为下一阶段申请供资造成的，在少数情况下是有意这样做的，因为政府提供了充分支助，但更常见的原因是因为资金迟延发放，这表明活动被延迟和/或延迟报告财务状况和进度或者存在供资移交问题。在这种情况下，体制建设的供资期间将比最初设想的期间延长，有时导致难以支付国家臭氧机构工作人员的薪金，难以继续开展活动。一些国家臭氧机构声称，体制建设供资不足以支付具体方面的费用例如在消费量较大国家的差旅费。还有一点被经常提及，即由于国家的通货膨胀和汇率变化，体制建设供资的实际购买力近年来有所下降。

5. 在体制建设最终报告和延期申请中，通常很难确定各项目标与实际成果之间的关系。

由于常常缺乏可衡量的效绩指标，使得难以对各项成果进行监测和评论。如果通过具体援引所遇到的困难和限制来解释各种变化，那么更为具体和量化的成果规划并不会对必要的灵活性产生影响。这将使得能够更深入地评估真实的条件，从而更切实地评价规划和实施的各项活动。解决这一挑战的最好办法是开展关于体制建设项目设计、监测和报告的培训。

6. 关于今后的工作量问题，大多数国家臭氧机构预计在 2009 和 2010 年期间，工作量会暂时增加，因为必须实现最终淘汰氟氯化碳、四氯化碳和哈龙，同时制订氟氯烃淘汰管理计划和相关的立法，并编制数据收集、提高公众认识以及监测等机制。对于几乎没有剩余或完全没有剩余消耗臭氧层物质消费的国家，如果继续提供体制建设支助，预计其现有的国家臭氧机构能力足以完成这些新任务。

### **(b) 建议**

7. 谨建议执行委员会考虑：

- (a) 注意到 UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8 号文件所载体制建设项目评估最终报告；
- (b) 请基金秘书处在按照第 53/39 号决定审查体制建设供资时考虑对这一评估的供资；
- (c) 请执行机构审查关于供资分配、报告和行政要求的程序，以便最大程度地减少迟延执行体制建设项目，同时确保维持关于体制建设项目资金分配的问责制；
- (d) 请执行机构和双边机构确保详细审查体制建设展期申请所需的最终报告和行动计划，以便在向基金秘书处提交之前阐明各项目标和预期成果；
- (e) 请执行机构监测体制建设项目的执行情况，并依据第 19/29 号决定在现有项目期满之前提交所有关于延期六个月的申请。
- (f) 请基金秘书处审查最终报告和体制建设项目展期申请的格式，以便使报告和项目审查合理化；
- (g) 请环境规划署在网络会议期间通过履约协助方案分配时间，讨论体制建设报告问题以及及时申请展期的重要性问题；
- (h) 请环境规划署制订与利用其他执行机构提供的技术投入削减氟氯烃有关的政策和 技术问题培训单元，以供国家臭氧机构在网络会议期间介绍情况。

## 一、背景和评价问题

8. 执行委员会要求把对体制建设方案以往成果和成绩的评价作为 2008 年监测和评价工作方案的一部分。待做出评价后，将对 2010 年之后可能的供资安排和能力建设水平进行审查，这项审查计划由基金秘书处向执行委员会第五十七次会议提出（依据第 53/39 号决定）。

9. 提交给执行委员会第五十四次会议的有关体制建设项目的案头研究（UNEP/OzL.Pro/ExCom/54/13）确定了需要在第二阶段进行更详细调查的重要问题。依据案头研究所确定的需进行评价的问题以及执行委员会的相关讨论所产生的提案，对以下方面进行了分析：

- (a) **体制建设项目的成果和影响：**对迄今为止所规划和实现的目标进行定性和定量调查。为此对所面临的困难和后来汲取的教训给予了关注。
- (b) **政治和行政背景：**对第 30/7 号决定迄今为止的执行情况进行评估，尤其是对非政府组织将其工作计划纳入国家当局的内部规划和政策制订程序的努力进行评估（这项决定的副件以及执行委员会关于体制建设项目的其他决定参见附件二）。
- (c) **规划和报告体制建设项目：**对国家臭氧机构报告依据有关目标、活动和预期成果的合理框架报告其活动的情况进行评估，同时遵守关于及时报告和提供有关实现和保持履约的活动和成果的实质性信息。
- (d) **执行形式：**审查执行问题并查明问题的起因，包括延迟情况、延迟原因以及其对履约和及时执行工作计划的影响。
- (e) **今后的工作：**分析国家臭氧机构在应对当前的挑战和今后可能遇到的挑战方面的工作量和需求，特别是关于淘汰氟氯烃的新重点对国家臭氧机构的工作量和工作构成情况的影响。
- (f) **供资问题：**审查体制建设供资目前的用途以及使用资金所收到的成效。此外，还要对对应方的捐助的可用性进行评估。
- (g) **与其他多边环境协定进行比对：**比对多边基金项下的能力建设工作和其他多边环境协定项下的这项工作。不过仅限于描述被选定作为示范的国家中的此类活动，并不会对此进行评价，因为这将在很大程对上扩大讨论的范围。

## 二、评价方法

10. 体制建设在本质上是一项定性工作，或称“软项目”，其成果往往是无形的，而且容易受到复杂因果关系的影响，这使得分析影响的工作变得十分复杂。尽管如此，仍然力图尽可能准确地查明国家臭氧机构取得的成果以及体制建设项目的的作用，同时考虑到最终报告和展期申请中详细介绍的可据以衡量体制建设项目的影响的体制建设项目主要目标。这些主要目标为：

- (a) 促进批准《蒙特利尔议定书》各项修正案；
- (b) 协助各国淘汰消耗臭氧层物质以实现和保持对《蒙特利尔议定书》的遵守；
- (c) 收集和报告数据并在大体上确保遵守数据报告要求；
- (d) 作为协调中心与体制建设项目及秘书处交流信息，并协调和/或促进执行改进的项目；
- (e) 促进通过关于控制和监测消耗臭氧层物质消费的立法和条例；
- (f) 推动和/或促进条例的强制执行并监测消耗臭氧层物质的消费，主要是与海关当局合作并提高公众认识。

11. 第二阶段的评价将分为以下几个阶段进行：

- (a) 进一步分析相关文献，包括最终报告、项目展期申请以及与所有体制建设项目的供资、延迟和成果有关的统计数字分析；
- (b) 在 2008 年期间，向所有国家臭氧机构发出调查问卷并与国家臭氧机构、执行机构和其他机构在区域网络会议上举行一系列个别会谈和小组会谈；这些工作由相关区域的顾问负责进行；
- (c) 在 8 项区域研究报告中摘要介绍所收集的信息，这些研究报告覆盖了欧洲、中亚、东南亚和太平洋地区、南亚、拉丁美洲、加勒比地区、非洲英语和法语国家以及西亚；这些报告还对调查问卷提供的信息进行了分析；
- (d) 多名顾问在各区域的示范性地 5 个国家开展 14 项国家个案研究，以便对上述区域研究报告进行补充，同时尽可能结合对区域网络工作的参与情况。个案研究草案送交国家臭氧机构和相关执行机构评论，收到的评论意见将被纳入最终报告；个案研究报告与区域报告一样，均公布在基金秘书处内网的“执行委员会，评价活动”部分，并可应请求提供；
- (e) 起草目前的综合报告并与执行机构及受访各国的国家臭氧机构进行磋商。把收到的评论意见考虑在内以最后完成报告。

12. 所挑选的国家是各个区域的大国和小国的代表性范例，并分别具有以下特征：具有较早的体制建设项目；具有较新的体制建设项目；淘汰目标领先于时间表和落后于时间表；与不同的执行机构合作；采取不同模式与国家臭氧机构和项目管理机构合作。

**表 1：选定开展个案研究的国家**

国家	机构	第一阶段核准日期	最新核准日期	核定阶段的数目	核准资金总额(美元)
阿尔巴尼亚	环境规划署	2001年12月	2008年4月	三	369,600
孟加拉国	开发计划署	1994年9月	2007年11月	五	610,000
喀麦隆	环境规划署	1993年11月	2007年11月	六	793,596
埃及	工发组织	1993年6月	2007年3月	六	1,289,626
黎巴嫩	开发计划署	1996年5月	2006年11月	五	763,570
马来西亚	开发计划署	1993年3月	2007年11月	七	1,806,020
毛里塔尼亚	环境规划署	1994年9月	2006年7月	四	158,444
毛里求斯	环境规划署	1993年6月	2007年11月	三	170,000
摩洛哥	环境规划署	1996年5月	2007年11月	三	490,000
纳米比亚	环境规划署	1995年11月	2007年11月	五	276,472
尼泊尔	环境规划署	1998年11月	2006年11月	四	235,733
菲律宾	国际复兴开发银行	1993年3月	2008年4月	六	1,072,865
特立尼达和多巴哥	开发计划署	1996年10月	2006年11月	五	287,200
委内瑞拉	开发计划署	1993年3月	2006年7月	八	1,954,232

13. 绝大多数体制建设项目是环境规划署在低消费量国家执行的，有七项个案研究与环境规划署有关，约占全部个案研究的 50%；其次是开发计划署（5）执行的体制建设项目，其中大多数是在消费量较大的第 5 条国家进行的；然后是工发组织（1）和世界银行（1）。

**表 2：执行机构实施的体制建设项目的数目**

	德国	国际复兴开发银行	开发计划署	环境规划署	工发组织	共计
国家数目	2	6	21	102	11	142 <sup>1</sup>
低消费量国家数目	2	1	5	89	4	101

<sup>1</sup> 有 4 个第 5 条国家（大韩民国、新加坡、南非和阿拉伯联合酋长国）不具备从多边基金获得供资的资格，因此这些国家没有体制建设项目。

14. 在开展国家个案研究期间，从不同的有利益攸关方获得了反馈信息，例如与国家臭氧机构合作的其他政府机构、同一部门内负责监督国家臭氧机构的高级别官员、来自公司或行业协会的私营部门代表以及来自执行机构的代表。为与国家臭氧机构和其他利益有关方会谈，使用了案头研究期间制订的评价问题核对表。

### 三、履约状况

15. **批准《蒙特利尔议定书》各项修正案：**在 142 个第 5 条国家中，有 138 个国家批准

《伦敦修正案》，135个国家批准《哥本哈根修正案》，119个国家批准《蒙特利尔修正》，96个国家批准《北京修正案》（详见附件一的表1）。虽然许多低消费量国家尚未批准任何修正案，但一些消费量较大的国家的情况也是如此，尤其是在《北京修正》方面。在46个尚未批准任何修正案的国家中，有76%即35个国家拥有2个到5个核定体制建设项目。这种情况与具有2个到5个核定体制建设阶段的国家所占份额相符（在142个国家有105个国家属于这种情况，占总数的74%），因此在核定修正案的数目和核定体制建设阶段的数目之间没有关联。换言之，尽管完善的国家臭氧机构已经到位，但在大多数情况下批准活动被延迟。

**表 3：修正案的批准情况和体制建设阶段的数目**

体制建设阶段的数目	国家的数目	未批准任何修正案的第 5 条国家
一	9	3
二	29	9
三	24	9
四	25	9
五	27	8
六	15	6
七	11	2
八	2	
	<b>142</b>	<b>46</b>

16. 在接受评价的14个国家中，有7个国家已经批准所有修正案，这些国家为：阿尔巴尼亚、马来西亚、毛里求斯、纳米比亚、菲律宾、特立尼达和多巴哥、委内瑞拉。喀麦隆、摩洛哥和尼泊尔尚未批准《蒙特利尔修正案》。《北京修正案》仍有待孟加拉国、喀麦隆、埃及、黎巴嫩、毛里塔尼亚、摩洛哥和尼泊尔批准。尼泊尔也未批准《哥本哈根修正案》。

17. 通过在国家个案研究期间开展访谈以及在区域网络会议上开展讨论，逐渐了解了导致延迟批准修正案的复杂原因。积极促进批准的国家臭氧机构认为，迟延很少是因政治保守态度造成的，在大多数情况下是因为行政程序繁琐冗长，在有些情况下还涉及到协调各利益攸关方的问题。例如在埃及，环境事务部已经向外交部提交了对《北京修正案》的批准文书，外交部随后将该文书提交国民大会讨论；而目前正在等待国民大会批准。在黎巴嫩，内阁已经起草并核准关于批准问题的法律草案，但由于自2006年7月以来该国政治局势严峻，议会未能及时批准该草案。预计一旦议会重开就会核准该草案。在许多第5条国家，批准国际协定必须经历一个漫长复杂的政治过程，批准问题必须与议会议程上其他被认为更重要的问题竞争。不过，观察发现那些后来者或者有两项或更多修正案有待其批准的国家，例如圣多美和普林西比及中非共和国通常会同时批准所有修正案。预计大多数仍有一项以上的修正案有待其批准的国家将会采取这种批准模式。

18. **立法：**大多数第5条国家都实行了与消耗臭氧层物质有关的立法，包括许可证和配额制度以及授权进口登记制度。少数在这一领域有不足的国家都是低消费量国家和/或后来才加入《蒙特利尔议定书》的国家。依据臭氧秘书处数据库的数据所示，尚未具备许可证

制度的国家包括：安哥拉、亚美尼亚、博茨瓦纳、文莱达鲁萨兰国、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、海地、伊拉克、莱索托、莫桑比克、瑙鲁、索马里、汤加和瓦努阿图。

19. 所有受访国家的国家臭氧机构均着手实施了包括许可证和配额制度在内的消耗臭氧层物质相关立法并进行了协调。多个国家修正了现有立法以便纳入关于监测消耗臭氧层物质进出口情况、促进使用替代品以及禁止进口使用消耗臭氧层物质的设备的规定。有些国家（例如阿尔巴尼亚和马来西亚）的政府为无害臭氧层的技术提供奖励，并对消耗臭氧层物质替代品的进口实行税收豁免。不过，大多数国家的立法仍需修正，以便纳入关于氟氯烃和含氟氯烃混合物的进/出口的条例和许可条件。

20. **数据报告：**在 9 月 30 日的最后期限之前依据《蒙特利尔议定书》第 7 条向臭氧秘书处报告国家方案执行情况数据的第 5 条国家的数目持续增加，从 1995 年的 39 个国家增加到 2004 年以来的 120 多个国家（86%），但 2006 年下降到 108 个国家（74%）。在最后期限延长到 12 月 31 日后，提交比率增加到 95%（2006 年为 90%）。加勒比网络以及欧洲和中亚网络等一些区域网络中的所有国家均在 9 月 30 日的最后期限之前报告了数据。不过，只有少数国家及时向基金秘书处提交了关于国家方案执行情况的数据，但加勒比地区的国家除外。南亚网络的所有国家均未在规定日期之前报告数据，尽管尼泊尔报告数据的日期（2006 年 5 月）接近规定日期且在第二年及时报告了数据（2007 年 4 月）。截至 2008 年 8 月 1 日，在最后期限过后三个月，142 个第 5 条国家中仍然仅有 91 个国家（占 64%）有资格获得蒙特利尔基金的供资并提交其 2007 年的国家方案执行情况数据，但截至 2008 年 10 月 9 日，这一数字增加到 109 个国家（占 77%）。一些国家报告了在使用基金秘书处确立的基于网络的在线报告系统报告国家方案执行情况数据方面的困难，例如不知道所分配的密码，不知道如果体制建设项目和最终淘汰管理计划的牵头机构没有在 E 节提供评论意见，报告就会被视为是不全面这一规定。尽管如此，以传真方式提交数据往往也会迟延。一些大国例如中国解释说，由于只有在每年的下半年才会公布国家统计数字，因此难以在 5 月 1 日之前按章节汇编关于消除臭氧层物质用途的数据。仅在少数行业有消耗臭氧层物质消费的较小国家面临的苦难较少；利用环境规划署的履约行动计划和网络会议定期作出提醒能够对此有所帮助。

表 4: 第 5 条国家在报告第 7 条数据和国家方案执行情况数据方面的趋势<sup>1</sup>

年度	9 月 30 日之前报告第 7 条数据的国家数目	12 月 31 日之前报告第 7 条数据的国家数目	5 月 1 日之前报告国家方案执行情况数据的国家数目	8 月 1 日之前报告国家方案执行情况数据的国家数目 <sup>2</sup>
2007 年	121	暂无	43	91
2006 年	108	131	25	72
2005 年	122	139	32	92
2004 年	121	140		
2003 年	107	137		
2002 年	85	126		
2001 年	68	99		
2000 年	71	82		
1999 年	65	91		
1998 年	62	85		
1997 年	51	73		
1996 年	47	65		
1995 年	39	49		

<sup>1</sup> 146 个第 5 条国家必须依据第 7 条向臭氧秘书处报告, 142 个有资格获得供资的国家已向基金秘书处报告了国家方案的执行情况。没有关于 2005 年之前报告国家方案执行情况数据的合计数目。

<sup>2</sup> 2008 年 10 月 9 日之前已有 109 个国家报告。

资料来源: 臭氧秘书处和基金秘书处。

21. **消耗臭氧层物质消费:** 体制建设项目的的主要目标是使国家臭氧机构有能力有效协调所有的淘汰活动以及时实现对《蒙特利尔议定书》规定的消耗臭氧层物质淘汰时间表的遵守。尽管国家臭氧机构并没有完全控制实现履约所需的所有步骤, 因为必须有许多有利益攸关方参与这些工作, 但高履约率尤其是最新淘汰目标即在 2007 年前削减 85% 的氟氯化碳消费 (见附件一的概览表 2) 不仅体现了国家臭氧机构的巨大成就, 也反映了体制建设项目的重大成果。然而值得一提的是, 截至 2008 年 9 月 30 日, 尚有 25 个第 5 条国家未报告其 2007 年数据, 而且还有 30 个国家 (其中包括一些大用户国家) 报告称仅比实现淘汰目标差不到 1 ODP 吨, 另有 15 个国家则报告称仅差 1 到 2 ODP 吨。

22. 11 个示范国依据第 7 条提交了 2007 年的消耗臭氧层物质消费数据, 但到目前为止仅有 1 个示范国 (委内瑞拉) 提交了国家方案执行情况数据; 所有国家均报告实现了关于各受控物质的淘汰目标 (见下表 5)。截至 2008 年 10 月 3 日, 孟加拉国和菲律宾仍未向臭氧秘书处报告 2007 年的消费数据。在开展评价任务期间从孟加拉国的国家臭氧机构收到的资料显示, 该国并未履行 2007 年削减 85% 的目标, 这主要是因为计量吸入器生产中的氟氯化碳消费量增加。同样, 菲律宾的国家臭氧机构表示 2007 年的氟氯化碳消费约为基准消费量的 5%, 这一消费量大大低于官方削减目标。下表概要显示了受访国家的履约状况 (截至 2008 年 10 月 3 日):

表 5: 受访国家的履约状况

国家	批准情况（尚未批准）	立法情况（许可证和配额制度）	可运行的许可证制度	已登记的进口商	报告 2007 年数据	遵守 2007 年淘汰 85% 的氟氯化碳消费目标的情况
阿尔巴尼亚	x	x	x	x	A7	x
孟加拉国	《北京修正案》	x	x	x	-	不履约的风险
喀麦隆	《蒙特利尔修正案》、《北京修正案》	x	x	x	A7	x
埃及	《北京修正案》	x	x	x	A7	x
黎巴嫩	《北京修正案》	x	x	x	A7	x
马来西亚	x	x	x	x	A7	x
毛里塔尼亚	《北京修正案》	x	x	x	A7	x
毛里求斯	x	x	x	x	A7	x
摩洛哥	《蒙特利尔修正案》、《北京修正案》	x	x	x	A7	x
纳米比亚	x	x	x	x	A7	x
尼泊尔	《哥本哈根修正案》、《蒙特利尔修正案》、《北京修正案》	x	x	x	A7	x
菲律宾	x	x	x	x	-	有待确定
特立尼达和多巴哥	x	x	x	x	A7	x
委内瑞拉	x	x	x	x	CP	x

#### 四、体制建设项目概览

23. **体制建设项目的数目和展期情况。**由于各国加入《蒙特利尔议定书》的日期各有不同，其体制建设项目的业务期限也大相径庭。因此，各国获得批准的体制建设展期数目也不同。一些最近批准的体制建设项目仍在执行第一阶段（赤道几内亚、伊拉克、缅甸、沙特阿拉伯）。利比亚和乌干达也处于体制建设项目的第一阶段，尽管利比亚和乌干达的体制建设项目已分别在 2000 年和 1994 年获得批准。对于利比亚，这是因为关于以往开支和计划活动的必要文件缺失；对于乌干达，则是因为拖延移交体制建设资金的问题。另一方面，许多国家已经在执行第七或第八阶段。接受评价的示范国处于执行第八阶段（如委内瑞拉）和第 3 阶段（如阿尔巴尼亚）之间。

24. 对于一个国家被正式宣布未遵守《议定书》中一些规定的情况，执行委员会目前的政策是仅批准展期 1 年而不是通常的 2 年，以便让该国继续开展体制建设活动同时重新履约（在示范中，为阿尔巴尼亚和菲律宾批准了的一些体制淘汰阶段批准了 1 年的展期）。共有 21 个其他国家适用于在重新履约之前为其提供 1 年或 2 年的展期。在许多情况下，这

种履约问题是内部原因造成的，包括与政府转变、立法和执法无力、经济困难、有利益攸关方缺乏认识或行政结构重组有关的原因。此外，还批准 35 个其他国家的体制建设仅展期 1 年，并提供资金处理尚未解决的以下问题：批准迟延或报告数据迟延、许可证制度、全职臭氧干事的不可用性、在太平洋小岛屿国家战略的背景下建立国家履约中心。一些国家指出，批准体制建设展期 1 年只会不利于国家臭氧机构的人员构成和活动的延续性。

25. **第 30/7 号决定的后续工作。**关于国家臭氧机构自 2000 年以来的地位变化以及执行委员会第 30/7 号决定的执行情况，大多数国家的国家臭氧机构以及区域网络均报告在不同程度上执行了第 30/7 号决定所载各项建议。收到的调查问卷和开展的会谈均表示绝大多数国家臭氧机构对政府的影响都得到加强，国家臭氧机构具备更多能力推动国家发生转变，能够更便利地接触决策者。臭氧工作计划更好地并入了政府的整体计划，并加大了与私人有利益攸关方的联系。在个人会谈期间，国家臭氧机构提出各种问题，仍然对上述极为肯定的答复的可靠性表示一定的怀疑。在有些情况下（例如埃及的情况），事情表明尽管国家臭氧机构对政府的影响与第 30/7 号决定执行之前的影响并无不同，但国家臭氧机构目前能够更便利地接触决策者和私人利益有关方。毛里求斯报告称，自己并未采取具体措施执行第 30/7 号决定中的一些建议，因为它并不认为这是实现全面履约所必需的。

26. **延迟及延迟理由。**许多体制建设项目均出现延迟，无论是由于错过预定完成日期而导致体制建设阶段的期间延长还是由于延迟提交展期申请造成随后延迟批准后续阶段。如果政府提供资源对多边基金的扩展供资进行补偿或者如果各项活动的费用低于预计的费用，那么这种延迟可能不会造成各项活动延迟和履约问题。不过，这种情况必然会影响到多边基金以前对多个国家臭氧机构的供资。下表显示各区域所有核定体制建设阶段均被延迟，尤其是在非洲和欧洲，这成了一种常见的现象：

**表 6：按区域列示的体制建设项目执行延迟平均数**

区域	拥有体制建设项目的国家的数目	体制建设项目延迟的国家的数目	各国的平均累计延迟数（月） <sup>2</sup>
非洲	52	49	17.97
亚洲和太平洋地区 <sup>1</sup>	45	40	15.02
欧洲和中亚	12	11	16.68
拉丁美洲和加勒比	33	30	12.86
<b>共计</b>	<b>142</b>	<b>130</b>	<b>15.63</b>

<sup>1</sup> 包括西亚。

<sup>2</sup> 体制建设项目预定完成日期和下一阶段核定日期之间的所有月份合计。

27. 以前由于延迟提交以及随后延迟批准体制建设阶段而造成的供资总额为 2,170 万美元，占核定体制建设供资总额的 33%。受影响最大的区域为非洲、欧洲和中亚。这些只是大概的数字，因为一些延迟情况可能是不可避免的，并不一定会影响相关国家臭氧机构获得供资。尽管如此，这一供资额还是很大。另一方面，几乎没有资金返还（总共只返还了 349,903 美元），相反在预定完成日期之后还在分配资金，直到资金消耗殆尽为止。

表 7：按区域列示的以往体制建设供资平均数额

区域	所有体制建设阶段核定期间累计（月）	以往月份累计	核定体制建设资金总额（美元）	以往的供资（包括用于第三十五次会议及其后的会议所批准项目的30%的增加额）	以往供资在核定供资中所占百分比
非洲	5,488	1,869	18,453,825	8,844,270	48%
亚洲和太平洋地区，包括西亚	4,643	1,126	23,294,631	5,760,227	25%
欧洲和中亚	1,123	270	4,316,240	1,922,237	45%
拉丁美洲和加勒比	4,187	990	19,443,961	5,246,906	27%
<b>总计</b>	<b>15,441</b>	<b>4,255</b>	<b>65,508,657</b>	<b>21,773,640</b>	<b>33%</b>

28. 许多因素造成延迟完成体制建设供资项下的各个阶段，国家个案研究中确定的最具相关性的因素如下：

- (a) 政治不稳定或经济重组国家的具体问题（例如阿尔巴尼亚，第一阶段）；
- (b) 漫长而复杂的行政和/或立法程序（例如孟加拉国，大多数阶段）；
- (c) 所涉各行业或受影响各行业之间难以达成一致意见（例如菲律宾，第一和第二阶段）；
- (d) 行政机构发生变化和国家臭氧机构工作人员发生变化（例如埃及，第三和第五阶段；马来西亚，第四、第五和第六阶段；喀麦隆，第一阶段；特立尼达和多巴哥，第一阶段）；
- (e) 在履行报告要求方面有困难和迟延转移资金（例如特立尼达和多巴哥，第一阶段）；
- (f) 延迟分配核定资金，原因是费用低于预计水平，或者因为其他供资来源提供了额外的资源，例如毛里求斯的情况；
- (g) 延迟执行预定的活动，例如毛里塔尼亚的情况，由于在两年时间里该国的国家臭氧机构没有工作人员，导致造成重大迟延，阻碍了所有的后续活动和报告活动。此外，从法国全球环境基金向作为执行机构的环境规划署转移体制建设项目也需要时间。

29. 示范中所示各国延迟执行体制建设项目的情况都可归因于上述一个或多个原

因，在许多情况下，这些原因都是国家臭氧机构无法完全控制的。

30. 2006 和 2007 年，延迟提交和批准体制建设项目的平均数显著降低，而在前一阶段实际完成之前核定的体制建设阶段的数目有实质性的增加，这表明体制建设项目比以往更遵守预定时间表，并致力于确保无间断供资。为避免国家臭氧机构工作人员不稳定，避免打断各项活动，应当规划至少在计划完成现有体制建设阶段之前 3 个月，或者最好是之前 6 个月编制和提交体制建设展期申请。

**表 8：前一阶段完成前后核定的体制建设项目**

核定年度	批准资金总额（美元）	核定体制建设阶段总数	体制建设批准平均延迟时间（前一阶段计划完成期限之后的月数）	前一阶段实际完成之前核定的体制建设阶段的数目	前一阶段实际完成之前核定体制建设阶段所占比例
1992 年	2,758,548	10			0%
1993 年	4,653,280	21			0%
1994 年	2,464,996	19			0%
1995 年	1,276,367	13	1.00	2	15%
1996 年	2,707,990	22	10.92	6	27%
1997 年	1,758,835	21	12.85	6	29%
1998 年	3,338,064	30	17.50	10	33%
1999 年	3,133,163	33	14.47	16	48%
2000 年	3,766,520	37	15.19	13	35%
2001 年	2,813,051	27	19.77	14	52%
2002 年	5,618,919	54	11.93	23	43%
2003 年	5,002,004	48	20.25	18	38%
2004 年	5,700,642	62	20.53	26	42%
2005 年	5,676,782	52	20.13	35	67%
2006 年	5,724,339	68	11.46	45	66%
2007 年	6,889,721	60	11.48	43	72%
2008 年	2,225,436	21	8.12	暂无信息	暂无
<b>共计</b>	<b>65,508,657</b>	<b>598</b>	<b>15.63</b>	<b>257</b>	<b>43%</b>

31. **体制建设延迟：非洲英语国家的情况。**考虑到所记录的非洲区域的延迟情况相对较多，对非洲英语国家网络的成员国进行了更为详细的分析，以确定延迟情况对国家臭氧机构的潜在影响。分析结果显示，造成延迟的主要原因是，由于最初在建立资金转移机制方面存在困难以及国家臭氧机构未能满足执行机构的报告要求，执行机构在向接受国转移财政资源时面临极大的困难。例如，执行机构（环境规划署）最初试图通过开发计划署向博茨瓦纳转移资金，但未能成功，导致进一步迟延。截至目前为止，仍然未能解决从环境规划署向乌干达政府转移用于 1994 年 7 月第十三次会议核准的初步体制建设项目资金的问题，从而导致该国放弃了 288,658 美元的体制建设支助（其中有 80%应当用于后续年度的体制建设）。利比亚是该分组中第二个仍在执行 2000 年 12 月第三十二次会议核准的体制建设项目第一阶段的国家。其迟延的主要原因可能是：更换臭氧干事和主持国家臭氧机构

的机构、国家臭氧机构对执行机构工发组织缺乏回应或回应缓慢、淘汰活动一般进展缓慢、以及供资对该国的重要性有限。不过，如附件一表 3 中数据所示，对大多数国家而言，体制建设展期延迟并不一定意味着延迟活动和淘汰成果。依据各种效绩指标例如第 7 条数据和国家方案执行情况数据报告，各国一般都符合效绩标准。在核准的这些国家的不同项目中，有 60%-90%以上已完成，截至 2006 年，其中四个国家（莱索托、纳米比亚、塞舌尔和乌干达）已全面淘汰氟氯化碳消费，毛里求斯在 2007 年也实现了这一目标。其他国家继续遵守 2005 年的氟氯化碳削减措施并通过延长最初规划的资金分配期间的方式维持国家臭氧机构的的活动。

## 五、管理机构和能力

32. **国家臭氧机构和项目管理机构。**关于国家臭氧机构和项目管理机构之间的联系，已经发现三种联系方式。首先，在大多数低消费量国家（例如纳米比亚、尼泊尔、特立尼达和多巴哥），没有项目管理机构在工作。其次，在少数国家（例如阿尔巴尼亚、喀麦隆、黎巴嫩和毛里求斯），国家臭氧机构和项目管理机构是由相同的小组构成的，其中一些工作人员由淘汰计划支付薪金。对于与项目执行有关的具体任务，则与非全职的专家签订合同，并从体制建设、国家淘汰方案或最终淘汰管理计划中支付专家费用。最后，在消耗臭氧层物质消费量极大的国家（例如孟加拉国、埃及、马来西亚、菲律宾和委内瑞拉），项目管理股负责执行国家淘汰计划，并接受国家臭氧机构的监督，但有时又与国家臭氧机构平行，在大多数情况两个机构顺利地密切合作，极大地加强了可用的执行淘汰活动的的能力。在埃及，项目管理股一直负责制冷行业的项目，重组之后，项目管理股继续作为国家淘汰计划的执行机构，但要接受国家臭氧机构的指导。在马来西亚，项目管理股负责执行汽车空调和国家淘汰计划项下的其他制冷业淘汰项目，但该机构是国家臭氧机构的附属机构，不是单独的管理机构。在菲律宾，有 2 个项目管理股在开展项目，其中之一负责氟氯化碳的淘汰计划，其二则负责甲基溴淘汰战略。这两个机构都受国家臭氧机构的监督，国家臭氧机构按照这两个机构各自的工作计划对其进行监督。虽然一些国家偶尔报告在国家臭氧机构和项目管理股之间存在摩擦，但通常仍然由国家臭氧机构负责，而且分工也十分明确。

33. **部门内部的合作。**在大多数国家，国家臭氧机构均设立于环境部或者自然资源事务部，国家臭氧机构要向副部长或其他高级官员汇报。在少数情况下，国家臭氧机构隶属于工业部或者气象局，例如越南和尼泊尔的情况。在大多数国家，国家臭氧机构部分或全部工作人员（包括专业工作人员和辅助人员在内）的薪金部分或全部由体制建设项目支付，要么是对政府支付的薪金进行补充，要么是依据临时合同或顾问合同支付薪金。在一些国家（例如马来西亚、毛里求斯、菲律宾），国家臭氧机构的大多数工作人员都是长期政府工作人员，由政府支付全额薪金。在尼泊尔、特立尼达和多巴哥、博茨瓦纳以及纳米比亚，国家臭氧机构的协调人员或者专业工作人员由政府支付薪金，在一些非洲国家（例如喀麦隆、毛里塔尼亚、摩洛哥和尼日利亚），臭氧干事作为公务员由政府支付基薪，其余部分由体制建设资金补充。在加勒比区域，发现国家臭氧机构工作人员的人事变动大多数是由于“人才外流”造成的，数名专业人员在国家臭氧机构获得可为其提供更好技能的经验后离开该机构去担任国际职位。在示范中所示的一个国家（阿尔巴尼亚），国家臭氧机构的

工作人员不是公务员，而是与该部签订合同的专业人员，其薪金由体制建设预算支付。由于工作人员被指定完成特定工作，因此他们不必按照该部门的惯例进行轮换，从而确保了延续性，并增加了工作人员在消耗臭氧层物质淘汰相关问题上的经验。大体上，可以说国家臭氧机构在工作人员、设备和实体基础设施方面的能力足以应付当前的任务（见附件一的概览表 4）。

34. **与其他部委及政府机构合作。**示范中所示大多数国家以及在区域网络会议上访问的大多数国家均报告国家臭氧机构和相关政府部门之间合作良好。已经证明这种合作是与贸易部及海关当局协调控制消耗臭氧层物质的进出口或者与工业部协调控制制造业的消耗臭氧层物质消费的基本条件。在大多数情况下，参与消耗臭氧层物质淘汰进程的各政府部门在指导委员会或顾问小组中均有代表，并定期举行会议或就各种问题作出决定。在一些国家（例如菲律宾），已经在谅解备忘录的基础上建立了正式的伙伴关系，例如与海关、贸易和工业局、运输局、技术教育和技能发展当局建立的正式伙伴关系。近年来，已制订和执行计量吸入器战略和项目，这都需要与公共健康当局及医疗协会建立密切的合作关系。许多国家臭氧机构还试图与国防部合作淘汰哈龙，并取得了不同程度的成功。

35. **与私人有利益攸关方合作。**在许多国家，私营行业的相关机构例如制冷业协会、进口商组织、技术研究和培训中心以及其他相关组织，在指导委员会或顾问小组均有代表，而在指导委员会或顾问小组中通常由国家臭氧机构作为秘书筹备和协调各次会议。建立这些委员会的主要目的是创造一种主人翁意识，建立解决困难的伙伴关系并集体致力于进行补救，因为已经证明这种合作关系是实现履行《蒙特利尔议定书》各项目标的最重要条件之一。不过，国家臭氧机构与商业实体建立联系的作用和效绩在各国各有不同。在有些情况下（例如马来西亚），通过论坛、培训、讲习班、磋商和国家臭氧机构和项目管理股开展的其他宣传外联活动，实现了让非正式有利益攸关方参与进来的目标。不过在多个国家，国家臭氧机构在评估产业提供的支助时颇有微词。在黎巴嫩，在项目的早期阶段，由于有财务申报和税收影响方面的顾虑和担心，进口商不愿提供确切的信息；后来这一问题得到解决，国家臭氧机构与这些进口商建立了良好的合作。摩洛哥和委内瑞拉也报告称商业界最担心的是利润和生产力问题，这有时会减缓合作。令人鼓舞的实例是 CAP ROAP 组织了信息交流活动，并建立了两项公私合作伙伴关系：其一是与氟氯化碳生产商就非法贸易问题建立的伙伴关系，其二是关于计量吸入器淘汰问题的《公私伙伴关系拉卡维宣言》。

36. **与执行机构合作。**调查问卷和单独的国家报告并未谈及多少国家臭氧机构和执行机构之间的合作。通常认为这两个机构之间关系良好或很好。据国家臭氧机构称，非常赞赏执行机构提供的援助。在许多有多个执行机构执行不同项目和部分淘汰计划的国家（例如埃及、尼泊尔、菲律宾），建议相关机构的各个程序和活动更好地进行协调。在少数情况下（喀麦隆、特立尼达和多巴哥），报告称资金在通过开发计划署的国家办事处转移时被迟延，或者设备被海关延迟放行。在尼泊尔，由于有其他整体上的优先事项例如反贫困方案、危机预防和赈灾，开发计划署的国家办事处似乎没有为处理项目文件或者编制和评价投标文件给予“快车道”待遇。在孟加拉国，环境部和开发计划署的国家办事处在体制建设项目最佳执行方式和项目管理股等问题上长期存在不同意见，尤其是关于奖励性付款和临时合同的问题。

## 六、最终报告和展期申请

37. **一般性评论意见。**尽管据称报告工作在国家臭氧机构的工作量中所占比例不大（通常报告的比例是 5%到 10%），但任命了多名臭氧干事编制大量报告并向不同组织和机构提交这些报告。除最终报告之外，如果有要求，展期申请、核查报告（如果适用）和定期报告必须分别送交国家部委（季度、半年期和/或年度报告）、基金秘书处（关于国家方案执行情况的年度进度报告）、臭氧秘书处（关于消耗臭氧层物质消费的年度报告）、执行机构（关于成果和支出情况的报告）以及其他多边或双边机构（进度报告）。国家臭氧机构关于最终报告和展期申请的格式的意见通常是肯定的。大多数回应者发现，很容易了解和完成这些格式。关于这些格式是否适于鼓励国家臭氧机构突出强调各种问题，目前的意见分歧较大。

38. **报告的不利于实现目标的活动。**注意到许多展期申请并未具体列出目标、活动和预期效果，这使得监测和评价工作难以开展。对于资金已核准的各项活动，其预期效果要么是削减或消除消费，要么是确保国家遵守《议定书》的各项条款。因此，如果最终报告尽可能采取确保高度可信可靠的方式定量报告各项成果，将会起到帮助作用。由于最终报告和展期申请中缺乏效绩指标，使得难以监测累积的进展和取得的成果。在审查一系列展期报告时发现，例如，“削减消耗臭氧层物质消费”这一目标下的预期成果就被具体解释为“削减消耗臭氧层物质消费”。应当避免这种一般性陈述，以更具操作性的方式定义各项目目标。应当承认，并非所有预期成果都能确切地定量，阐明预计目标将有助于相关活动的规划、执行和监测。在许多情况下，多个阶段的最终报告和展期申请都极为相似，意味着进行了文字剪贴处理。这表明这些国家认为无论如何都会批准体制建设供资，并且认为这是为保持国家臭氧机构运转而提供的定期津贴，而不是需要进行详细规划和审查的项目。

39. **必需的对照。**最终报告在大多数情况下都把取得的所有成果与国家臭氧机构实施的活动联系起来，即使在国家臭氧机构在投资项目中不过是推动者时也是如此。在如何陈述进展或成果以及如何表述国家取得的成果以辨明所有参与者的作用方面，似乎并没有共识。很难把国家臭氧机构开展的活动与项目管理股、执行机构或其承包商所实施的但国家臭氧机构在其中发挥了推动、监督和/或监测作用的活动区分开来并进行评估。对照相应的执行机构或项目管理股对明确地区分责任非常重要。

40. **突出强调各种问题。**如果不明确地提及政策、经济、技术或其他影响领域的潜在问题和不利环境，就难以确定、评估和说明项目或方案执行过程中的延迟情况、失败和困难。如果缺乏这些信息，评估实际情况并随后批准进一步活动时就缺乏透明性，更加不确定。具体查明各种限制、风险和假定情况可极大地推动切合实际地评估所设想各项活动的机会和可行性，应当鼓励在今后提交的报告中采取这种做法。

41. **运用逻辑联系。**示范中所示大多数国家都没有使用逻辑联系办法规划各项活动。大体上，各国以实际问题和解决问题的可能性为依据规划各项活动。在毛里求斯，考虑到该国氟氯化碳消费为零，相信这种办法更为适当。喀麦隆和黎巴嫩则使用了一种逻辑联系办法，尽管各项目标、活动和成果之间的联系和区别并非总是清晰明确。毛里塔尼亚报告称在体制建设项目的三个阶段运用了逻辑联系办法，但在第四阶段减少了这一办法的使用。一些国家建议，对国家臭氧机构进行更多培训有助于运用逻辑联系办法，而另一些国家则倾向于详细程度较低的规划办法，这种办法可以留下大量空间以便在必要时根据环境变化作出调整。这也将意味着负责体制建设项目的机构要更密切地进行监督，以协助国家确定优先事项以及如何在今后各阶段对比前一阶段的履约情况开展执行工作。

## 七、预算结构和供资分配

42. **预算结构。**为体制建设项目核准的资金通常用于支付以下费用：工作人员薪金、设备、提高公众认识、差旅和其他业务费用。示范中所示各国的费用细目显示，在大多数情况下，专业人员和辅助人员的薪金在国家臭氧机构的支出中所占比例最高，其比例从 40% 到 60% 不等。此外，在有些情况下还有顾问费。在活动方面，提高公众认识活动花费了大部分供资，吸收资金的比例从 11%（阿尔巴尼亚）到 72%（尼泊尔）不等。余下的供资被用于业务支出、通讯和意外事件、差旅、讲习班、办公空间和其他事项。各个预算结构都不同，所使用的主要预算项目和分类彼此相异。

43. **工作人员费用。**在许多国家，政府并不使用体制建设供资支付公务员的薪金。因此，部门预算（实物形式的共同供资）也许只为 1 名或 2 名国家臭氧机构的工作人员支付薪金，而其余的工作人员则是依据顾问合同聘用的。其他国家仅使用地方顾问作为国家臭氧机构的工作人员，这使得这些国家更具灵活性，无须承诺长期供资。在这种情况下，顾问的全部薪金通常是由体制建设供资支付的。在其他国家，国家臭氧机构工作人员的基本薪金由部门预算支付，体制建设预算为这些工作人员提供额外的薪金奖励。不过，并非所有国家都接受这种做法，因为这导致部门内部的薪金结构扭曲。在少数国家（马来西亚、毛里求斯、纳米比亚、尼泊尔），由政府支付专业人员的薪金，尽管在纳米比亚，臭氧干事的职位仍然空缺而其助手的薪金由体制建设资金支付。在其他一些情况中（例如喀麦隆），政府支付基本薪金，而体制建设资金通过一些奖金增加薪金。在毛里求斯，在体制建设项目较晚阶段，取消了由体制建设资金支付最初奖金的做法。

44. 在孟加拉国，臭氧干事表示，由于几个月来向各部门分发体制建设下一阶段的项目文件供批准，他已有几个月未获得薪金，没有供资用于支付薪金，他也无法聘用工作人员。没有人愿意为国家臭氧机构短期工作，政府也拒绝承诺长期保留国家臭氧机构工作人员的

职位。同时，环境部不会轻易接受由体制建设项目或国家淘汰计划聘用的临时工作人员的薪金高于相应的公务员的薪金，而高薪金是找到和保留素质优良的候选者的必要条件。在特立尼达和多巴哥，体制建设项目项下的大多数活动都是通过包括国家臭氧助理在内的“当地顾问”和“合同制人员”执行的。监测和服务讲习班由最终淘汰管理计划项下的合同制独立顾问负责进行。一旦最终淘汰管理计划结束，就不再为这类活动提供资金。在委内瑞拉，费用结构中并没有留下为关键活动支付费用的资金。例如，提高公众认识活动的费用是用国家淘汰计划资金支付的。

45. **供资来源。**体制建设项目的供资来源是多边基金。不过在有些情况下，由政府支付工作人员费用和其他一些费用。大体上，政府的捐助是实物捐助，例如办公空间、家具、设备和通讯设施。这些捐助主要是国家臭氧机构所在的环境部提供的，但其他涉及消耗臭氧层物质淘汰活动的类似部门也提供了捐助。在少数国家，政府为提高公众认识等活动提供捐助（例如埃及和毛里求斯），据称纳米比亚政府提供了 18,000 美元的捐助用于支付专业人员费用。在菲律宾，据称瑞典和执行机构为项目的执行提供了一些捐助。依据国家个案研究和区域网络成员国提交的调查问卷，几乎所有的国家臭氧机构都表示，如果多边基金不继续为体制建设项目提供资金，其政府将无法为国家臭氧机构提供充分供资。少数国家表示，政府可以部分地支助国家臭氧机构，但不能保证稳定地提供可用资金。黎巴嫩的国家臭氧机构采取措施与私营企业建立伙伴关系，为提高认识方案注入额外的资金以便大量编制提高认识资料在黎巴嫩境内广泛散发。对于通过多边基金投入的每一块美元，国家臭氧机构都能从私营行业筹集 1.2 美元的资金用于提高认识和外联方案。在有些国家（例如加纳），由于担心损害活动的独立性，没有考虑由产业直接为国家臭氧机构提供财务支助。

46. **供资标准。**依据消耗臭氧层物质消费的基准量计算了体制建设项目的供资。许多受访的国家臭氧机构都认为应当额外运用其他标准，例如考虑国家为淘汰消耗臭氧层物质而开展的活动的数量，并考虑人口规模和国家的大小，这些因素可能对差旅费和必要的提高公众认识活动产生影响。据称当前的供资额足以满足大多数国家臭氧机构的需求，但预计在方案执行到 2010 年之后，供资额将逐渐不敷所用。在项目管理股退出运行的国家，一旦完成淘汰计划，国家臭氧机构的工作人员可能必须继续开展目前由项目管理股承担的一些监测和外联工作。在其中一些国家，由于美元对本币的汇率下降 30% 到 40%，造成了严重的问题。此外，多个国家报告称高通货膨胀率对当地的物资和服务以及薪金产生了重大影响。许多臭氧干事敦促把国家臭氧机构的业务能力维持到 2010 年及以后，并把所有决定实际费用的因素考虑在内。

## 八、今后的工作和新挑战

47. **对国家臭氧机构能力的需求发生改变。**在即将到来的几年里，国家臭氧机构必然会面临新的挑战 and 任务。到 2010 年之前，国家臭氧机构将面临双重挑战，一方面要确保可持续地遵守消除各类氟氯化碳、哈龙和四氯化碳，另一方面要编制氟氯烃控制和淘汰战略。2010 年之后，国家臭氧机构的工作必须侧重于执行氟氯烃淘汰计划、监测和维持最终淘汰四氯化碳、哈龙和四氯化碳并完成对甲基溴和三氯乙酸的淘汰以及在有些情况下完成对计量吸入器生产中使用的氟氯化碳的淘汰。与计量吸入器行业有关的工作可能会带来额外的问题，因为计量吸入器工作必须有保健行业的有利益攸关方参与并编制必要用途申请。预计监测氟氯烃消费的工作将比监测各类氟氯化碳的工作更为复杂，因为海关更难以查明放气阀。对埃及和非洲英语国家网络的氟氯烃消费量的分析显示，大多数国家的氟氯烃尤其是 HCFC-22 的消费量都远远高于各类氟氯化碳的消费量。在过去三到四年时间里，观察到埃及、南非等国和一些低消费量国家的氟氯烃消费大量增长，主要是 HCFC-22，有时是 HCFC-141b 和 HCFC-142b。在有些情况下，一国实物形式的氟氯烃当前消费量可达各类氟氯化碳最高消费量的四倍，这表明今后可能需要大量投资和非投资项目。许多国家臭氧机构还假设在 2010 年之后，对回收和再循环的各类氟氯化碳及哈龙的需求可能会增加，可能必须继续采取额外的执行、监测和提高认识措施打击非法贸易。

48. **工作量评估。**大多数对调查问卷做出答复的国家以及绝大多数受访国家都预计需要在提高认识、制订条例、能力建设、进口管制、监测、教育和培训等方面做出更多工作以执行《蒙特利尔议定书》的氟氯烃控制措施。其中一些国家的国家臭氧机构（例如埃及、喀麦隆、马来西亚和毛里塔尼亚）均强调必须加大监测和执行努力。一些国家（例如阿尔巴尼亚、孟加拉国）甚至请求为技术援助提供额外供资以便在制订氟氯烃和计量吸入器行业的战略。埃及认为哈龙库是长期项目，在 2010 年之前国家臭氧机构必须不断地参与该项目。黎巴嫩的国家臭氧机构预计 2010 年之前关于彻底淘汰各类氟氯化碳和编制氟氯烃淘汰计划的工作量将增加。由于西亚国家的气候原因，一年中大部分时候都需要空调，因此这些国家是重要的消耗臭氧层物质消费国，空调设备的转型工作将是今后一年中的主要挑战。不过，多个国家的工作量在 2010 年之前不会发生显著的变化。例如毛里求斯已表示国家臭氧机构可自我维持下去，而且准备好应对氟氯烃淘汰工作。马来西亚、纳米比亚和尼泊尔的工作量预计也不会发生显著变化，这些国家过去就把氟氯烃淘汰活动视为是对所有氟氯化碳淘汰活动的替代。

49. **今后的供资需求。**国家臭氧机构普遍认为，随着各项方案向着 2010 年、2015 年以及以后的年度发展，目前的供资数额将逐渐不敷所用。大多数情况下都提到必须增加在提高公众认识、制订和执行氟氯烃管制、监测和贸易控制条例等领域的努力。一些国家（例如特立尼达和多巴哥）报告称，以公吨计算的氟氯烃基准消费量以及注册的氟氯烃进口商的数量均大大高于各类氟氯化碳的情况。喀麦隆指出，必须提高国家臭氧机构工作人员开展外联活动的频率，增加差旅费。毛里塔尼亚还声称，必须提供更多资金用于增加国家臭氧机构工作人员的机动性，特别是更好地监测渔港，渔港中的船只和冷藏设施通常仍在使用各类氟氯化碳制冷。在加勒比区域，所有做出答复的国家都表示体制建设供资不足以满

足国家臭氧机构今后的需求。一些国家例如加纳和肯尼亚表示，目前的供资数额不足以支付所有已规划活动的费用，这会导致活动减少。

50. 除实物支助（实物支助是大多数体制建设项目的重要组成部分）外，只有在特殊情况下政府的捐助才能部分替代多边基金的支助。例如毛里求斯就报告了这种特殊情况，毛里求斯的国家臭氧机构已并入环境部，不过预计部分供资将继续用于支付国家臭氧机构供资人员的奖金。在纳米比亚，预计将利用政府资源补充支付提高认识活动的费用。一些国家的政府对应供资为消耗臭氧层物质相关活动提供了重要捐助，马来西亚就是这些国家之一，但即使在这种情况下，多边基金持续提供支助也被视为是必不可少的。

## 九、对国家个案研究所评价的体制建设项目的总体评估

51. 界定了一套指标，主要是定性指标组成，并把这套指标适用于国家个案研究所评价的所有 14 个体制建设项目。附件一表 5 介绍了这些指标的界定标准，表 6 则显示了使用这些指标所取得的成果。外部条件、不同有利益攸关方提供的支助、国家臭氧机构的能力、实现的成果以及报告和规划活动等关键因素均被细分为不同的指标，并被列为(+1)、(0)或(-1)。按不同国家和所确定的因素增减得分（见附件一表 6）。虽然这种方法并不能提供非常精确的分析，但在概要描述国家个案研究时能对一些问题做出总结，指出一些不足之处，并对调查问卷的调查结果和网络会议的讨论成果做出补充。

52. 主要的困难包括如何对 8 名顾问提供的得分做出解释，这 8 名顾问在进行个案研究时并未相互沟通因此不可能总是保持一致。因此并不打算以各国之间的对比情况为基础做出最后结论。

53. 依据评价标准得出的合并得分体现了一些有趣的成果。注意到遵守淘汰目标方面的得分最高，得到 14 分中的 12 分；其次是“最终报告的清楚程度”（11 分）；然后是“遵守财务报告义务”（9 分）。国家臭氧机构的业务持续性（9 分）、经济有利益攸关方提供的支助（9 分）、制订消耗臭氧层相关立法（9 分）等方面也显示获得了积极成果，其次是依据第 7 条和国家方案报告数据（8 分）。

54. 注意到在分配（1 分）、供资数额（1 分）和体制建设项目展期（1 分）等方面存在重大不足，在政治稳定（5 分）和经济条件（4 分）方面也有一些问题。与分配有关的主要不足是延迟分配资金，要么是国家臭氧机构所能控制的原因造成的，例如财务报告要求，要么是该机构不能控制的原因造成的，例如执行机构转移资金的模式。一些国家认为供资数额限制了国家臭氧机构当前或今后的业务能力。几乎没有国家及时提交展期申请，或者在当前阶段的预定完成日期之前提交展期申请，但这种迟延通常可归咎于国家臭氧机构，或者是该机构无法控制的原因造成的。

55. 政府提供的支助（6分）、执行机构提供的支助（6分）、国家臭氧机构工作人员的能力（7分）、对应供资（8分）以及预计成果与实际成果的对比（6分）等因素处于中等得分水平。

## 十、比对其他多边环境协定的能力建设工作

56. 全球环境基金（全环基金）是《气候变化公约》、《生物多样性公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的财政机制，也是《防治荒漠化公约》两项财政机制之一（另一项财政机制是“全球机制”，没有为该机制分配任何供资，它更多的是一个调解机制）。所有这些公约目前都没有规定发展中国家的履约基准。因此，全环基金并没有以多边基金所采取的方式支持国家的履约努力，也没有通过支付工作人员费用的方式为创建具体的国家机构提供支助。

57. 不过，全环基金为多个方案提供了能力发展援助并将继续提供这种援助：

- (a) 自 2001 年以来一直在执行“国家能力需求自评方案”，并分别向 153 个国家提供 200,000 美元，以协助它们编制能力需求自评方案和优先事项，执行主要的国际环境公约。一旦国家查明其能力差距，就鼓励它们制订关于克服这些差距的行动计划。几乎所有的全环基金参与国都采取了这种做法。这种做法可与编制国家方案执行《蒙特利尔议定书》相媲美，但无需在后续工作中为所有参与国进一步的能力建设活动提供资金。
- (b) 根据全环基金国家对话倡议，为各国提供支助以便其与不同的有利益攸关方进行磋商。目的是提高这些有利益攸关方对全环基金的认识，并建立全环基金国家协调中心的能力。由于各国越来越了解全环基金，工作重点从政策传播向讨论转移。还举行了次区域磋商以交流经验。这些磋商的重点大多集中在全环基金的新工作方式上，主要是资源分配框架。
- (c) 2006 年 3 月建立了全环基金支助方案以帮助各国履行其在这四个公约项下承担的义务。

58. 全环基金还在各公约的各个方案项下为能力建设提供支助：

- (a) 在《气候变化公约》项下，全环基金为各国编制初次、第二次和第三次《国家公约通讯》提供支助，少数情况下为第四次《国家公约通讯》提供支助，核准的预算中也包括能力建设部分。标准供资为 400,000 美元；一些较大的国家如巴西、中国和印度也收到了数百万美元。
- (b) 同样在《气候变化公约》项下，为编制最不发达国家的国家适应行动方案提供了支助，同时具体规定了能力发展要求。
- (c) 在《生物多样性公约》项下，为生物多样性行动计划提供了资金并阐明了能

力发展需求。

- (d) 在《防治荒漠化公约》项下，为全球最不发达国家和小岛屿国家的能力建设方案提供了资金。
- (e) 在《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》项下，为国家执行计划提供资金，同时各国还阐明了其能力建设需求。

59. 此外，全环基金还支持把能力建设作为核准项目 — 包括投资项目和技术援助项目在内 — 的一部分。