



联合国



环境规划署

Distr.  
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/58/49  
10 June 2009

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书  
多边基金执行委员会  
第五十八次会议  
2009年7月6日至10日，蒙特利尔

贷款和其他来源额外收入的专门融资机制(第 57/37 号决定)

## 执行摘要

1. 执行委员会要求基金秘书处继续探索专门机制的各种可能用途，以增加额外收入和贷款，解决超出氟氯烃淘汰所需的气候和环境惠益问题和消耗臭氧层物质销毁问题。执行委员会特别要求秘书处审议与专门机制有关的法律、结构和管理问题。
2. 《蒙特利尔议定书》的目标和缔约方的后续决定看似为专门机制打下了坚实的法律基础。多边基金也为其他活动（例如未商定的增支成本）供资，条件是这些活动与出于控制措施目的淘汰消耗臭氧层物质有关。
3. 从结构上看，没有出现任何与在多边基金内部纳入一个由执行委员会管理的单独结构有关的问题。秘书处正在进一步审查是否有可能通过加快审批程序来接收转移的资金，这项工作将持续下去，直到执行委员会举行下一次会议为止。与碳信用所有权有关的问题值得进一步研究，特别是潜在的专利权问题，多边基金的专利权将增加，至少是部分增加，其形式要在以后的阶段才能确定。
4. 从管理角度来看，专门机制需要在多边基金内部设立单独账户，不过在解释额外捐款或者分别解释该机制和多边基金所做核准方面似乎没有遇到困难。尽管如此，依据联合国的财务细则，多边基金累积碳信用的能力仍然存在相关风险，值得秘书处和财务主任开展进一步研究。
5. 秘书处建议执行委员会临时设立专门机制，包括已经分配给该机制的供资在内。秘书处还建议执行委员会审议供资资源调集工作是否运用了现有的能效办法，以及是否开发了可用于确保从碳市场获得额外供资的方法。为帮助实现长期的碳惠益，本文件建议秘书处寻求额外的自愿捐助，以开展数量有限的试点项目，促进建立专门机制的内部机制。最后，秘书处建议寻求碳供资专家的协助，以解决在较长时期内累积碳信用方面可能出现的问题。

## 导言

6. 在其第五十七次会议上，执行委员会决定要求请秘书处：
  - 编写一份附执行摘要的文件，介绍多边基金内部的专门供资机制。文件中应体现秘书处汇编的在第五十七次会议上提出的意见，在秘书处内网上公布这份文件，同时公布秘书处在闭会期间收到的所有意见；以及
  - 向执行委员会第五十八次会议提交该文件的订正稿（第 57/37 号决定）。
7. 基金秘书处的内网上公布了瑞典、环境规划署和美国的评论。征询了各执行机构、臭氧秘书处和财务主任的意见。
8. 执行委员会成员认为，该文件应审议法律问题，描述结构安排并处理时间安排和现

金流等问题，特别是自愿供资、共同筹资和市场机制有关的问题。也有成员建议，在审议多边基金面临的风险和碳信用所有权问题时，必须同时对备选市场机制进行审查。成员们进一步建议与全环基金秘书处开展合作，以便探讨与共同筹资备选办法有关的时间安排和现金流问题。

9. 以下各项决定也是编写本文件的依据：

- 审议淘汰氟氯烃可能产生的额外气候惠益（第十九次缔约方会议第 XIX/6 号决定第 11（b）段）；
- 鼓励各国和各机构探索可能的财政激励措施和获取更多额外资源的机会，以便在拟订氟氯烃淘汰管理计划时最大限度地增加该计划带来的环境惠益（第 54/39（h）号决定）；
- 请秘书处与其他机构接触，以确定适当的个人、区域或多边供资机制，作为及时的共同筹资来源满足多边基金的臭氧供资需求，以便实现额外的气候效益（第 55/43（i）号决定）。

10. 与专门机制同时提出的创新融资为通过执行氟氯烃淘汰管理计划获得进一步供资以实现额外的气候和环境惠益提供了一个机会。专门机制的提出并不是为了改变现有的制度，在现有的制度中，由多边基金接收捐款以负担商定的各项活动的增支成本，从而实现对《蒙特利尔议定书》的遵守。在短期内，在专门机制的框架下，可以首先开展一系列小规模供资措施，以创建一个能够自我维持的基金。在执行初步措施的过程中，如果委员会选择不寻求专门机制项下的额外供资，则应启动一项退出战略，根据这项战略，可以使用任何专门用于碳共同筹资的资金，直至资金用完为止，而且任何其他捐款均可退还或转移给多边基金。因此，与试图创建能够自我维持的基金以最大程度实现气候惠益有关的风险非常小。

### 一般法律审查

11. 执行委员会成员提出了一些关于一般法律审查问题的意见。本节对专门机制相关法律问题进行了简要评估，其中包括专门机制是否符合《蒙特利尔议定书》第 10 条的规定。

12. 虽然应由《议定书》缔约方来对术语进行解释，但似乎可以在《蒙特利尔议定书》的各项目标以及缔约方随后的决定中找到拟议专门机制的法律依据。具体而言，《蒙特利尔议定书》序言部分第十段提到了气候变化问题，而第 XIX/6 号决定则指示执行委员会优先考虑，特别是，成本效益高、全球变暖潜升值低的可用替代品，并寻求把能源相关因素包括进来。这些决定和其他决定均表明缔约方有兴趣继续《蒙特利尔议定书》的气候保护传统。

13. 《蒙特利尔议定书》规定的现有财务机制包括多边基金以及“其他多边、区域和双

边合作手段”。<sup>1</sup> 专门机制属于后一类财务机制。此外，根据关于多边基金信息交换职能的规定，多边基金应“促进和监测可供发展中国家缔约方使用的其他多边、区域和双边合作”，<sup>2</sup> 这似乎意味着可将多边基金和秘书处的资源用于管理专门机制。

14. 只要其他活动（例如未商定的增支成本）涉及为实现控制而淘汰消耗臭氧层物质，多边基金似乎也会为其筹资。多边基金的职权范围确实允许它支付未商定的增支成本，例如信息交换职能和相关的秘书处成本。因此，谨提议执行委员会以委员会决定的形式设立专门机制，并在年度报告中向缔约方通报此事。

## 结构审查

15. 设立执行委员会是为了管理多边基金。<sup>3</sup> 只要专门机制仍保留在多边基金的组织和法律结构内，就应服从同一机构的管理，并具有《蒙特利尔议定书》第 10 条规定的当前财务机制的机构。在这种情况下，第 5 条国家有资格要求专门机制筹资。根据缔约方和执行委员会做出的决定，多边基金中似乎可以包含专门机制。

16. 尽管专门机制的资金并非来自认捐，但根据多边基金的准则，这些资金仍将用于与《蒙特利尔议定书》的各项目标有关的活动，因此可以在现有框架内管理这些资金。所有涉及自愿捐助相关事项的决定均由执行委员会做出。不过，如果把额外的自愿捐助界定为符合《蒙特利尔议定书》目标的特殊目的捐款，那么额外的自愿捐助似乎也符合《蒙特利尔议定书》的条件。

17. 从结构来看，应当对秘书处过去接收自愿筹资的方式进行审议。多边基金和臭氧秘书处均接受缔约方为特殊目的提供的资金（例如为了运作臭氧监测信托基金、促进讲习班、协助发展中国家的参与或者支持臭氧庆祝活动）。同时，在多边基金的框架下，已经确立了具体的信托基金和关于支出的职权范围，并按照捐助方的要求在现有预算框架内接受和使用与臭氧秘书处有关的资金。

## 管理审查

18. 从管理角度来看，需要在多边基金内部为专门机制设立一个单独账户。<sup>4</sup> 方法很简

---

<sup>1</sup> 第 10（2）条。同样根据字面的解释，这些其他的合作方式也意味着有能力遵守《议定书》的控制措施。

<sup>2</sup> 第 10（3）（b）（iv）条。

<sup>3</sup> 执行委员会的具体任务主要是“制定和监督实施具体的业务政策、指导方针和行政安排，包括为实现多边基金的目标分配资源。”执行委员会的职权范围由缔约方第四次会议设立，经修改后附于缔约方第九次会议的附件，见第 UNEP/OzL.Pro.9/12 号文件的附件五，略作修改后载于缔约方第十六次会议的第 XVI/38 号决定和缔约方第十九次会议的第 XIX/11 号决定。

<sup>4</sup> 根据对《议定书》的严格解释，其他这些合作方式是目前的财务机制的两大组成部分之一，与专门机制平行共存，并非专门机制的内部机制。一个替代性办法是，除了目前的财政机制之外，要求缔约方把专

单，把专门机制提供的收入与收到的认捐款分开，将其列为“其他收入”类。把从东道方加拿大政府收到的资金列为成本差额付款，这种做法已经是惯例（以便在蒙特利尔之外举行执行委员会会议）。与专门机制有关的资金将分配给具体的气候惠益项目。<sup>5</sup> 如有必要，也可设立具有单独代码的多边基金分账户，以便把额外的专用捐款与认捐款区分开来，并解决捐助方的任何报告要求。<sup>6</sup> 可将这种提供给专门机制的自愿捐助记录为信托基金之外的对应捐款。

19. 可以依据多边基金的现有程序解释自愿资金的使用情况。在大多数情况下，应当对“面对面”捐助方解释自愿捐助情况。这意味着，财务主任和秘书处必须跟踪和记录从多个来源获得的资金，并编写相应的财务报告。捐助方也可能把捐款指定用于特定的活动或国家。无论在何种情况下，自愿捐助（按照由捐助方和多边基金/专门机制最初做出的详细规定）的特定用途都可能给执行机构、财务主任和/或秘书处带来额外的行政负担，有可能限制执行委员会分配资金的灵活性和可用性。

20. 从长期来看，如果专门机制或执行机构要累积碳信用（无论是因履约带来的还是从自愿碳市场获得的），在供资方面将出现风险，因为会出现与持有碳信用有关的利益得失。从会计角度来看，可以采用与容纳固定汇率机制的损益相同的方式容纳这种收益和损失，将其记录在提交给执行委员会各次会议的捐款情况文件上。不过，秘书处和财务主任必须进一步研究联合国财务细则能在多大程度上允许这种风险。

## 专门机制的可能用途

21. 本节详细描述专门机制的一些潜在用途。应该强调指出的是，专门机制的任何具体用途都取决于有待做出的关于支付商定增支成本以便为具有气候惠益的氟氯烃活动供资的决定。

### A. 资源调集

22. 编制资源调集一揽子共同筹资（包括试点项目在内）所需的任何资金理论上均可由多边基金或专门机制提供，但这取决于执行委员会是否认为这些资金属于所界定的增支成本。在其第 55/2 号决定中，执行委员会决定，最初使用泰国冷风机项目退还的 120 万美元

---

门机制作为《蒙特利尔议定书》项下的一个单独的法律实体。这涉及关于这一专门机制“不得损害未来可能制定的任何与其他环境问题有关的安排”的规定（经第 II/8 号决定修正的第 10（11）条）。但是，只要专门机制属于“其他多边、区域和双边合作方式”，似乎就没有必要这样做。

<sup>5</sup> 因此可以采取与秘书处预算或监测评价预算相同的做法，在“分配”栏列示这项资金的合并值。可以在具体项目分配款项下单独列示这些资金。可以为这些资金编写单独的时间安排。

<sup>6</sup> 例如，臭氧秘书处的信托基金所制定的 QOL 办法可用于解释从捐助方收到的专用资金。“Q”是首字母，代表查明的所有此类专用信托基金。“O”代表与臭氧秘书处有联系，“L”代表内罗毕。要审议的另一个因素是预期捐助的规模。QOL 办法可能更适用于实物捐助，因为它便于向捐助者报告情况。

为专门机制供资。执行委员会已经核准了与消耗臭氧层物质备选处理办法相关研究有关的资源调集活动。为了保持专门机制现有的有限资金，谨提议执行委员会运用经常资金为数量有限的资源调动活动供资。

## B. 自愿捐助

23. UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/64 号文件建议利用额外的自愿捐助来补充泰国冷风机项目退还的 120 万美元，并将这笔资金用于扩大氟氯烃淘汰管理计划的潜在气候惠益。寻求自愿捐助的目的是最大限度获得与淘汰氟氯烃有关的气候惠益。例如，如果国家考虑到现有技术成本效益问题，选择了可用的替代物质，但仅实现了臭氧惠益，多边基金可能会基于效率方面的考虑，用全球变暖气体或者某种替代物质取代消耗臭氧层物质，产生净气候损害物。为避免产生这一结果，执行委员会可设立专门机制作为一个能够利用自愿捐助进行自我维持的基金。

24. 在初始阶段，可以寻求自愿捐助，以开展成员较少的试点项目，最大限度地实现与氟氯烃淘汰管理计划有关的气候惠益和其他环境惠益。这一阶段应从 2010 年开始。这将使秘书处、执行机构和财务主任有能力建立必要的内部机制，以便在将来扩大专门机制的用途，帮助缔约方处理氢氟碳化物、气候变化和能效等问题。

## C. 加快共同筹资和资金转移审批进程

25. 之所以寻求这种共同筹资，其目的在于执行具有气候惠益的氟氯烃淘汰管理计划，多边基金有可能为此提供资金，并为销毁消耗臭氧层物质供资。按照目前的设想，这符合专门机制的目标。最初将仅限于接触那些已经表现出兴趣的机构。

26. 多边基金从其冷风机项目中获得的共同筹资经验显示，如果多个供资机构参与进来，往往会使审批放慢，拖延项目的实施。加快对共同筹资和资金转移的审批可以促进这一进程，这也是第 5 条国家所关注问题的关键。应当指出的是，全环基金已经开展了这项工作，以加快其审批进程，因而只用了两个星期就迅速批准了菲律宾的冷风机更换项目。随着在共同筹资安排方面的经验积累越来越多，审批所需时间将会缩短。

27. 由于冷风机项目中运用了共同筹资，因此这种方法也可以应用于氟氯烃淘汰管理计划。专门机制的初步目标将是尝试安排共同供资，以扩大从初步的氟氯烃淘汰管理计划中产生的气候惠益。一旦执行委员会确定了共同供资为实现气候惠益和能效而供资的范围，执行机构很可能提交作为初步氟氯烃淘汰管理计划的一部分的共同供资提案。在确定实现这些惠益所需的共同筹资水平之前，理论上很难与共同供资机构接触。解决这些问题所需的时间取决于执行机制能在多大程度上提交适当的提案确保为初步的氟氯烃淘汰管理计划共同筹资。预计将于 2009 年底或 2010 年初开展初步的氟氯烃淘汰管理计划，要核准所有氟氯烃淘汰管理计划的项目编制估计要到 2010 年底才能实现。

28. 秘书处已经应要求开始推动其他机构进行共同筹资，并将继续这样做。这些努力在

本质上是行政性的，除非这种涉及共同筹资资金转移的协议事先得到批准。在这方面，专门机制可用来储存这些用于额外的气候效益的资金，直到其通过任何加快审批进程或平行审批进程获得批准。

#### D. 让国际市场参与碳信用

29. 最终，专门机制项下的资源调集可使得多边基金或多边基金各机构寻求通过履约市场（清洁发展机制）或自愿市场把碳信用用于气候惠益和其他环境效益。

30. 执行委员会已经批准了一项全球冷风机倡议特别供资窗口，以调集外部资源和共同筹资。世界银行的印度冷风机项目从其他实体（例如全环基金）获得了关于气候惠益的共同筹资，而且世界银行已经制定了接收清洁发展机制的能效信用的方法，该方法已经获得批准。该方法与其他制冷和空调方法都可用于与氟氯烃的淘汰，但氟氯烃的淘汰本身并不能受益于清洁发展机制。与能源效率有关的方法可用于履约市场。

31. 多边基金/专门机制可以参与清洁发展机制下的项目（可能有一个共同供资方），并接受对部分或全部信用的额外审议。会员们提出的信用所有权问题是项目参与者之间的问题。在印度冷风机项目中，印度的所有权人签署协议把自己的碳信用权利转给了项目开发商，而且得到了指定国家主管部门的批准。所有权人同意转让权利的原因如下：（a）单个冷风机所有权人产生的碳信用额度很小，在财政上不足以成为一个清洁发展机制；以及（b）预付资金价值和潜在的碳信用收入大致相同。因此，受益人愿意接受有保证的预付款，作为对将来的类似价值的回报。可能需要进一步的研究与潜在的所有权相关的法律问题，同样，也可能需要更多地研究前期投资的财务回报问题。

32. 一位会员提出了信用兑现问题。设计了 CER 系统，以发布核实的排放削减量，并将其提交给项目参与方的登记册账户。这些信用随后可以再出售给寻找抵消其超配额排放量的国家或公司、碳中和公司、经纪人或潜在的共同供资方/碳基金受托人（例如世界银行）。碳信用采取这种方式移交，理论上可以在这一过程的任何阶段兑现，<sup>2</sup> 除非碳信用在得到验证之后立即售出，否则可以需要花费数年时间才兑现资金。

33. 由于各国政府都规定了二氧化碳和其他一些温室气体的最高排放量（在某些情况下通过自愿承诺进行限制），自愿碳交易市场已经发展起来了，例如，如果一家公司要排放超过其配额的二氧化碳，它可以向二氧化碳排放量低于配额水平的另一家公司购买的排放量。因此，如果一家公司开发了一个项目，导致净排放量减少，则该项目能产生碳信用，可以出售给排放量高的公司。在这种制度下，二氧化碳排放量高的企业要进行碳信用投标。一旦公司减少了排放量，一家承担受托责任的审计事务将对减排量进行核实，以确保确实减少了排放。碳信用的价格由买卖双方谈判确定。

---

<sup>2</sup> 应受到多边基金/专门机制与买方订立的合同的约束。一方在签署减排购买合同时作为碳信用付款，而另一方随后再提供碳信用，这种做法并不罕见。几年前，当价格较低时，通常不会预付所有款项（例如用于项目开发）。这取决于项目的性质。

34. 开发计划署在执行委员会第五十七次会议上提出的关于新的消耗臭氧层物质碳基金/机制的提案与本文件的讨论有关。开发计划署提议，在着手从自愿市场获取资金之前，利用各种方法和注册表（例如，验证方法和跟踪消耗臭氧层物质水平的注册表）来加强体制建设。开发署注意到，可以利用一个有用的模式从捐助方获得自愿捐助，以便为早期试点阶段供资。最开始与市场的互动应仅限于使项目具有市场资格和市场最终价值。自愿碳市场是一个可行的处置消耗臭氧层物质的选择，因为清洁发展机制不能用于为淘汰消耗臭氧层物质所产生的气候惠益供资。碳市场仍然存在许多不确定因素。谨提议执行委员会就如何在《东京议定书》下一个承诺阶段之前最好地参与碳市场的问题征询外部碳市场专家的意见。

## 结论

35. 在是否可以从额外自愿捐助和碳市场获得供资方面，有机会最大限度地实现臭氧惠益和气候惠益。尽管在这方面仍然存在不确定性，但进一步探讨这些措施的风险很小，而回报可能是巨大的。

36. 秘书处建议，在这一阶段，执行委员会仅按照今后其在多边基金的规则和程序框架内选择通过的任何准则，临时建立专门机制。如果执行委员会在近期采取行动，它可以最大限度地利用机会进行共同筹资，以通过氟氯烃淘汰管理计划实现额外的惠益，并建立各种机制投资于未来可能通过多边基金项目累积的气候惠益。在短期内，这将涉及资源的调集，以配合氟氯烃淘汰管理计划第一阶段，并建立一个机制接收自愿捐助。在接收碳信用以持续不断地提供气候和环境惠益来源方面，秘书处可以与财务主任合作，继续在联合国的财务细则和做法的框架内探讨这一问题，并继续就如何更好地长期利用碳市场的问题咨询外部碳市场专家的意见。

## 建议

37. 谨提议执行委员会考虑：

- (a) 注意到 UNEP/OzL.Pro/ExCom/58/49 号文件所载关于利用贷款和其他来源获得额外收入的专门机制的报告；
- (b) 临时建立专门机制以提供与消耗臭氧层物资淘汰项目有关的额外的气候和环境惠益，该机制在初期阶段能利用自愿捐助获得超出向多边基金提供的认捐款的额外收入；
- (c) 核准：
  - (一) 资源调集活动，以便对专门机制进行试点，并建立内部机制，用于发展专门机制，进一步获得符合 (c) (二) 条所规定标准的资金；



- (二) 执行机构申请调集资源以提供气候和环境惠益（超出利用商定增支成本提供的气候和环境惠益）的标准规定：
- a) 调集资源的努力应与该机构提交的一个或多个氟氯烃淘汰管理计划有关；
  - b) 这些提案应产生项目（包括监测和核查），使其有资格获得碳信用，所产生的财务效益将至少部分归多边基金所有，以换取扩大气候和环境惠益所需的资本；
- (d) 授权秘书处在主席的协助下从有兴趣的捐助者那里寻求额外资金，以利用临时机制提供的自愿捐助支持数目有限的试点项目，增加目前可用的从泰国冷风机项目退回的资金，并在第五十九次会议上报告进展情况；
- (e) 要求秘书处：
- (一) 与财务主任研究并向第六十次会议报告对气候变化碳信用和全球碳市场产生的其他环境惠益进行优化的情况，以期启动专门机制的这一部分；以及
  - (二) 就如何在专门机制的框架内最好地长期利用碳市场的问题咨询外部碳市场专家的意见，以便为第六十次会议的报告提供材料。
-