



联合国  
环境规划署



Distr.  
GENERAL  
UNEP/OzL.Pro/ExCom/66/14  
19 March 2012  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书  
多边基金执行委员会  
第六十六次会议  
2012年4月16日至20日，蒙特利尔

### 多年期协定项目评价的工作范围(第二阶段)

## 背景和理由

1. 在其第六十三次会议上，执行委员会批准对多年期协定项目（第 63/11 号决定）进行评价。在第六十五次会议上提交了第一阶段的评价，即案头研究。该研究调查了来自 32 个国家的样本项目，得出了结论，并在考虑关于氟氯烃淘汰管理计划执行情况调查结果实用性的同时，提出了各种建议。除其他事项外，该研究关注的是，接受资助的方案与单独项目比较时的效力，第 5 条国家中的国家和国际机构的贡献，影响履约和有关执行问题的因素。该研究调查了批准、管理和执行已完成的或正在进行的多年期协定的经验将如何有利于执行和管理已批准的和未来的氟氯烃淘汰管理计划。因此，本报告包括针对氟氯烃淘汰已取得的经验教训和相关问题。

2. 该研究还为有待在评价的第二阶段解决的其他问题提出了一系列建议。此外，执行委员会、双边机构和执行机构的成员发表意见，并提出了有待解决的其他问题。这些在工作范围的制定中都进行了考虑。

3. 第二阶段的评价将在实地一级开展更详细的调查。该第二阶段的主要问题将关注多年期协定的执行情况及其关于氟氯烃淘汰管理计划结果的可持续性。这个阶段将基于在国家层面收集的信息由一系列案例研究构成。它将阐明案头研究对多年期协定形式的功能作用所提出的各种假设。在实地访问期间所收集的信息和来自案头研究的结果，将在供执行委员会审议的最终报告中进行分析。

## 范围和讨论期间所提出的问题

4. 案头研究编制了一个待纳入案例研究样本的低消费量国家和非低消费量国家名单。然而，报告草案之后的各种意见提出了几条路线建议：

- (a) 由于低消费量国家在 2008 年进行的最终淘汰管理计划评价中已经被评价，当前的评价应只关注非低消费量国家；
- (b) 如果按照最初的建议把低消费量国家和非低消费量国家纳入待访问的国家样本，那么，根据所进行的相对新的评价，重要的是，要解释该评价将如何提供额外的结果或涵盖与低消费量国家有关联的新问题。

## 把低消费量国家纳入被视为案例研究国家样本的理由

5. 由于这些第 5 条国家代表着正在进行的多边基金氟氯烃淘汰方案中的大多数，因此，纳入低消费量国家至关重要。

6. 有关低消费量国家中最终淘汰管理计划的作用和影响的报告（UNEP/OzL.Pro/ExCom/58/8）涵盖了八个低消费量国家（克罗地亚、厄瓜多尔、毛里求斯、纳米比亚、巴布亚新几内亚、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、特立尼达和多巴哥）的一个样本。到开展实地工作时（从 2008 年 12 月到 2009 年 5 月），这些国家中的最终淘汰管理计划尚未最后完成。因此，提交给执行委员会第五十八次会议的结果是初步结果。

7. 本报告指出了与氟氯烃淘汰有关的几个问题：
- (a) 为纳入对氟氯烃淘汰同样重要的条款而调整与消耗臭氧层物质有关的法律的必要性；
  - (b) 有关已购置的回收和再循环设备及已回收和再循环制冷剂的使用，不存在准确的信息；
  - (c) 在市场上对氟氯化碳的需要不断减少的情况下，不能保证回收和再循环设备尤其是回收活动的经济可行性；
  - (d) 没有确定将现有的回收和再循环设备用于氟氯烃的淘汰；
  - (e) 由于单独的国家案例研究没有提供氟氯化碳和替代制冷剂的价格及价格逐步发展情况的可比数据，对于使用氟氯烃的制冷设备转换为使用替代物质所实施的奖励办法，在所访问的国家里产生了不同的结果；且
  - (f) 法律框架的实施需要进行某些改进。
8. 执行委员会的成员指出，所提出的一些问题在最终评价报告中未予答复，比如，由于现有数据不一致，如何就回收和再循环中心的报告进行改进。另一个问题涉及通过多边基金已安装的、淘汰氟氯化碳的设备，可用于淘汰氟氯烃。最终的评价报告确认，这种已安装的设备能力应用于淘汰氟氯烃，但没有说明如何这样做。
9. 此外，认为极有必要获取有关回收中心技术可行性和经济可行性方面的信息。同时建议，在按照最终淘汰管理计划付款申请或作为氟氯烃淘汰管理计划的一部分提议这些中心之前，制定一套可被各国用于证明技术可行性和经济可行性的标准，或许是有用的。一名成员建议，如果认为回收中心确实与氟氯烃淘汰管理计划有关，那么就on应该考虑制定这样的标准。还有人提议，同样应展示氟氯烃淘汰管理计划中所包括的任何回收中心的技术可行性和经济可行性。接着，执行委员会通过了第 58/6 号决定。
10. 最近的案头研究表明，需要进一步评价上述讨论中所涵盖和第 58/6 号决定中所包括的许多问题。

## 方法

11. 顾问组将到样本中选定的国家，调查该参考框架内所提出的各种问题。他们将通过收集数据、分析信息和报告结果来提供检查执行情况的系统方法。信息可以是定性的也可以是定量的。顾问们将采访国家的臭氧干事、行业代表、政府官员、双边和执行机构及其他利益攸关方。

## 预期产出

12. 预期产出是双重的。顾问们为所访问的每个国家提供一份案例研究报告。这些报告中所总结的信息和结论及案头研究中所提供的信息，将帮助起草最终的评价报告。该报告将包括各项建议和所取得的、将有助于执行氟氯烃淘汰管理计划的经验教训。

13. 此外，各种意见指出了也许值得进一步关注或者纳入评价报告将会令人感兴趣的其他问题。这些问题不一定需要实地访问，但能够从实地工作期间所收集到的信息中获益。这种分析将是最终报告的一部分，并将涉及到：

- (a) 多年期协定从最初的制冷剂管理计划到更详尽的现有形式的发展简史；
- (b) 评估所有关键的多年期协定活动（即，包括回收和再循环及培训，并在适当的情况下包括投资项目）对已实现的消耗臭氧层物质逐步淘汰的直接促进作用；且
- (c) 在成本和消耗臭氧层物质逐步淘汰方面对多年期协定的组成部分进行评估。

**评价问题**

14. 以下表格概述了有待在案例研究中解决的各种问题：

建议在案例研究中解决的问题	
1.	<b>与履约有关的问题</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 多年期协定对履约的作用是什么？不履约的比例不断下降与更多的国家通过立法且各个政府对《蒙特利尔议定书》所规定义务的意识有所提高相关联吗？</li> <li>• 经验似乎表明，对消耗臭氧层物质进行消费和生产冻结的第一个履约目标，通常向各国提出了大于随后各项履约目标的挑战。这可能是由于各国面对其最初的履约义务时准备不充分造成的。</li> <li>• 不履约也可能表明，国家臭氧机构和这些国家的氟氯化碳生产公司之间的合作不充分。</li> </ul>
2.	<b>与供资有关的问题</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 调查一些多年期协定在多大程度上得到资助，可利用的资金水平是否导致了原先没有设想到但正在开展的活动（如，中国的泡沫塑料和溶剂行业的计划、巴西的多年期协定、印度尼西亚）。</li> </ul>
3.	<b>制冷技术人员的培训——回收、再循环和改良活动</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 有关良好做法的培训方案（包括处理氟氯烃和替代性制冷剂），已纳入已批准的大多数氟氯烃淘汰管理计划。重要的是，要认识如何利用执行多年期协定培训方案中取得的成绩来减少氟氯烃淘汰管理计划下的氟氯烃排放。评价小组可调查，第 5 条国家中受过培训的技术人员的可用性和技能是如何促进氟氯化碳淘汰并将有助于实现氟氯烃淘汰管理计划各项目标的。现有回收、再循环和改良设施的情况包括监测已回收和再循环的材料。评估回收和再循环系统对淘汰氟氯化碳的直接促进作用。</li> </ul>
4.	<b>奖励办法和补贴</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一些国家仍在使用奖励办法实施终端用户设备的翻新和更换。已完成的项目有助于实现消耗臭氧层物质的淘汰目标，延长制冷设备的使用期限，并帮助应对 CFC-12 供应中的短缺问题。但是，按照新的氟氯烃淘汰规定，在翻新方案中应用 HCFC-22 和含有氟氯烃的三元共混物，是不可持续的。因此，即将进行的评价应对作为氟氯烃淘汰管理计划下淘汰氟氯烃潜在机制的奖励办法进行效力评估。</li> </ul>
5.	<b>国家臭氧机构与项目管理机构（主人翁、责任感）</b>

建议在案例研究中解决的问题	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>在考虑到氟氯烃淘汰较长的履约计划以及进一步增强政府为实现可持续性主人翁感，评价应调查当前体制强化项目下和作为多年期协定一部分的能力建设的双重供资情况；它对鼓励及早淘汰的影响；维持《蒙特利尔议定书》的结果，直到完成氟氯烃淘汰及其后。</li> </ul>
6.	<b>特许和配额、财务奖励和政策执行措施</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>有待调查的一个问题是，国家方案数据和报告立法时核查报告之间的重大不符。此外，评价应调查在引入特许制度时发生延迟的原因。</li> <li>为什么有些国家（巴哈马、波斯尼亚和黑塞哥维那、肯尼亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国），在签署多年期协定后两到五年才迟迟建立特许和许可制度？禁止进口和销售大量受管制物质的各种规定的效力如何；这些规定如何帮助减少消费这些物质；需要哪种额外的强制措施来执行这些规定？</li> </ul>
7.	<b>进口规定措施</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>氟氯化碳及其替代品的平均价格：</b> 有关进口、出口和销售大量消耗臭氧层物质的规定，造成受管制物质的供应减少，随之而来的是其价格上涨，从而鼓励转向替代品。评价小组应调查采取政府诱导措施来改变可造成CFC-12和HFC-134a之间价格差异下降及氟氯化碳需要下降的价比可能性。</li> <li><b>进口和销售含有消耗臭氧层物质的设备的规范措施：</b> 在许多第5条国家里，通过各种规定禁止进口和销售二手制冷设备，已在这些国家的制冷服务行业实现氟氯化碳淘汰目标方面产生了积极的效果，并将对使用氟氯烃的制冷剂产生类似的影响。多年期协定评价应调查较早通过这些规定（例如：泰国——1997年；克罗地亚——1999年；巴西——2000年）所取得的经验，以及尚未在阿根廷、哥斯达黎加、墨西哥和巴基斯坦通过的原因。</li> </ul>
8.	<b>有关非法买卖的规定</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>评价应调查客户和其他机构以及现有的执行和威慑制度之间的合作情况。</li> </ul>
9.	<b>各方之间的协调</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>第5条国家的政府延迟签署拨款协议和项目文件，可授权改正执行方案，并调整拨付给项目执行和监测机构的资金。评价小组可与各利益攸关方讨论标准协议中的灵活性条款。</li> <li>附录6-B：开展合作的执行机构的职责不能全面反映合作机构之间的职责分配。评价小组可与执行机构讨论改善这种状况的办法。</li> <li>评价还应该调查，执行机构的内部程序以及一些机构安排的要求对接受国而言是否太复杂，并可造成延迟。</li> </ul>

建议在案例研究中解决的问题	
10.	消耗臭氧层物质数据收集和管理程序
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 多年期协定评价需要调查印度尼西亚和墨西哥缺少消耗臭氧层物质数据收集和管理程序的原因，并从布基纳法索和厄瓜多尔获取确定性的信息。有必要确定，数据收集和管理程序是否监测特许制度的运行情况，包括发生违法、没收和罚款的情况及进口和扣押物品的数量。</li> </ul>
11.	监测、报告和数据质量
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在消费量大的国家里，由于涉及到许多行为体，监测和报告制度安排可能会是复杂的和费用高昂的。评价小组可调查合理处理这些制度的各种方法和手段。</li> <li>• 值得注意的是，在最终淘汰管理计划情况下，多达 20% 的预算应用于监测和报告。如果最终淘汰管理计划被纳入了评价，那么将有益于确认所适用的范围，以及它是否允许进行有意义的、及时的和全面的监测和报告。</li> </ul>
12.	沟通和提高意识问题
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 氟氯烃淘汰管理计划的顺利实施将依赖政府高层官员和行业代表的积极参与。评价小组应与环境署和其他执行机构、国家臭氧机构和政府代表一起讨论将会促进及时淘汰氟氯烃的沟通和提高意识战略的要素。</li> </ul>

### 国家样本

15. 执行委员会不妨决定，评价是否应关注非低消费量国家还是应关注低消费量国家和非低消费量国家。对于每种评价、案头研究所强调的问题和区域分布情况，已经分别编制了两个国家样本。国家样本见下表。

非低消费量国家	低消费量国家和非低消费量国家*
孟加拉国	布基纳法索
智利	中国
中国	哥斯达黎加
克罗地亚	埃及
厄瓜多尔	印度
埃及	印度尼西亚
印度	肯尼亚
印度尼西亚	墨西哥

\* 注：阿根廷和巴西是最初样本的一部分，但应它们的要求已删去。

**建议**

16. 执行委员会不妨:

- (a) 注意 UNEP/OzL.Pro/ExCom/66/14 号文件所提出的多年期协定项目评价（第二阶段）的工作范围；并
- (b) 考虑评价是否应仅关注非低消费量国家还是应关注低消费量国家和非低消费量国家。

-----