



联合国



环境规划署

Distr.
LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/43/50
10 June 2004

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第四十三次会议
2004年7月5日至9日，日内瓦

评估多年期协定的进度报告和核
查审计报告的标准(第 41/15 号决定)

评估多年期协定的进度报告和核查 审计报告的标准(第 41/15 号决定)

导言

1. 从目前看，多年期协定今后显然将在多边基金的项目组合中占首要的地位。按执行委员会商定的供资方法，多年期协定可以分为两组；第一组为在批准时得到全额供资的多年期协定，第二组为得到了原则上提供一定数量资金的承诺但拨款要在以后几年间支付的多年期协定。第一组包括大多数低消费量国家的所有制冷剂管理计划和一些甲基溴项目，目前这一组共有 101 项协定。第二组包括国家淘汰氯氟化碳和甲基溴计划和主要是在大中消费国的一些行业计划，这一组共有 50 项协定。

2. 尽管财务安排不同，但是这两组多年期协定实质上是一样的。关于氯氟化碳的那些协定尤其如此。随着大中消费国消费氯氟化碳的制造行业完成或接近完成淘汰工作，国家淘汰计划中剩下的需要解决的问题是制冷维修行业消费氯氟化碳问题，低消费量国家的制冷剂管理计划面临着同样的挑战。多年期协定将政府的政策管制与行业活动合为一体，在大部分情况下构成有关国家履行履约义务的行动计划。对这些多年期协定履行情况加以有效监督，就有可能监测各国执行其商定的淘汰时间表的情况。所有多年期协定都授权进行年度核查审计，有关报告须提交执行委员会，而且此外，第二组多年期协定规定，年度核查审计为拨付下一期资金所必需的。

3. 年度核查审计可以为所有有关利益方、各国政府、负责任的执行机构和执行委员会提供一次难得的机会，审查在有关国家中执行多年期协定的情况，查明有可能成问题的方面。它还可以作为一种预警机制，从而使有关各方能够提出履约所必要的修改，同时利用许多多年期协定中已有的灵活性条款。

4. 正在执行的多年期协定提交年度核查审计报告的比率情况，按照两组这一格局分为两类。除了当提出为制冷剂管理计划增订供资的要求时提交了该计划第一阶段执行情况的审查报告外，第一组多年期协定无一提交年度核查审计报告。出现这种情况有各种原因，其中之一是制冷剂管理计划的供资数量相对有限，可能不值得提交年度执行情况报告。

(不过，在大部分情况下，制冷剂管理计划和体制建设项目是多边基金在这些国家中资助的唯一活动，因此建议委员会考虑要求提交这些方案的年度核查审计报告。这样就有可能及早发现实际存在或有可能发生的不履约的迹象，从而能够开始采取补救措施。不过，为了避免提出太多重复的报告要求，建议将下列现有报告合并成为新建议的年度核查审计报告：

- *国家方案报告(目前应于每年5月提交)*

- 为取得对延长体制建设项目的供资而提交的情况报告和工作计划（目前为每两年一次，现在要每年提供一次）
- 当申请制冷剂管理计划增订时所需的进度报告

将编制一个将上述三种报告的报告要求合并在一起的报告格式，并建议要求在每年的 9 月 20 日之前提交该报告，以确保与那时提交臭氧秘书处的消费量数据一致。（开发计划署）

5. 第二组提交年度进度报告的比率为 100%，下一期供资要求肯定是一个促进因素。不过，由于没有统一标准，年度核查审计报告的质量差别很大，只有消耗臭氧层物质生产行业的报告除外，因为后者遵循执行委员会于 2000 年批准的具体指导方针。许多年度核查审计报告详细说明了进行核查的机构，如该机构的职权和从业资格，进行审计的个人的资历，以及其与政府的关系。这些报告说明了有关政府控制消耗臭氧层物质进口的法律条款；执行这种条款的政府部门名称；审计中使用的方法；审计员取得各种记录的情况；抽样规模；以及所发现的问题和结论。另一方面，其他一些年度核查审计报告非常笼统地说明了所遵循的程序和有限的的数据，但仍然得出结论认为达到了目标。

6. 显而易见，在未来几年中执行委员会、各国政府和执行机构的主要任务之一是监督多年期协定，因此信息丰富的年度核查审计报告将是履行这一监督职能的手段。信息丰富的年度核查审计报告还将使执行委员会能够在处理第二组多年期协定的年度拨款要求时轻松、自信地履行其财务责任。这就有必要制定起草年度核查审计报告和评估报告中的数据是否充分的共同标准和程序。它还是执行委员会作出以下决定的理由，即要求“基金秘书处与执行机构合作，制定评估多年期协定的进度报告和核查审计报告的标准，目的是向第四十三次会议提交一份文件”（第 41/15 号决定）。

7. 本文件的目标是提出在核查多年期协定执行情况中的数据收集与证实标准，它将包括数据收集的基准、遵循的程序和执行核查的小组的资历。

8. 秘书处已将该文件草稿交给执行机构审查，截至本文件发出时收到了开发计划署和世界银行的意见。建议的修改或已纳入本文件，或作为备选案文列出并以**斜体显示，同时说明建议者**。

与多年期协定执行情况核查相关的问题

9. 多年期协定给目前的方案监测体系提出了挑战，因为目前的体系侧重于个别项目的执行情况。一个投资项目的影晌由一企业将失去的受控物质的 ODP 吨数确定，通过审查该企业生产产品所用的消耗臭氧层物质量、库存的消耗臭氧层物质清单和销售记录，可以加以证实。不过，多年期协定规定了国家的淘汰目标，而且度量国家而不是哪一个企业的执行情况。这就需要收集使用有关消耗臭氧层物质的所有行业的消费数据。

10. 从理论上讲，国家数据是一国所有用户数据的总合，但是实际上可能很难收集最终用户消费消耗臭氧层物质的数据。就一些消耗臭氧层物质而言，这可能只涉及为数有限的行业，譬如像哈龙一样。不过，就氯氟化碳而言，这就将涉及某些行业中的一大批小用户；最难的是可能有许许多多大小不一、进出很快的维修车间的制冷维修行业和进口以消耗臭氧层物质为基础的设备的企业的企业。要认真收集数据就要涉及一大批用户，即使是进行有代表性的抽样，这需要很多费用，因此每年开展此项活动是不可行的。

11. 假定一次国家调查可涵盖无论大小所有用户，数据收集工作就需要每一个用户将核查年所购消耗臭氧层物质与前几年购进但还未消耗的消耗臭氧层物质区别开来，因为前几年的储备应已经记录在进口那一年的消费量里。如果再次列入核查年份的消费量里，就会导致重复计算。除非可望每一个维修车间的业主都保持完好的购货记录，否则这种调查中的误差幅度可能会很大。

12. 与有可能重复计算的工业用户的数据相比，进口数据是确定一个国家在特定年份消耗臭氧层物质的实际消费量的一个更可靠来源。它记录了进入该国的消耗臭氧层物质的数量，如果是消耗臭氧层物质的生产和出口国，还记录了从该国出口的数量。它几乎不会与储备相混，因此是测量国家消费量的一个很好尺度，条件是已经建立起一个有效的进口管制制度。因此，作为一个组成部分，进口核查应包括审查进口管制政策和执法制度，以增加所收集数据的可信度。

13. 用进口数据证实消费量符合《蒙特利尔议定书》中的消费量定义，在该议定书中消费量被定义为产量加进口量，减出口量。对于不生产消耗臭氧层物质并且不将进口的此类物质再出口的大多数第 5 条国家而言，可以将这个公式简化为消费量等于进口量。对于生产消耗臭氧层物质的那些国家而言，消费量的核查必须包括已单独核查过的产量数据以及进口和出口数据。

14. 多年期协定要想取得成功，对于消耗臭氧层物质的有效进口管制不可或缺，因为只有通过控制该物质和使用该物质的设备的进口来减少其供应，消耗臭氧层物质与其替代品之间的价格变化才会最终朝着有利于后者的方向发展。反过来，关于消耗臭氧层物质、其替代品和供应价格的数据将说明并证实进口管制制度的有效性，以及消耗臭氧层物质非法进入某国的可能性。

多年期协定执行情况年度核查标准

宗旨

15. 本标准的宗旨是为多年期协定的年度核查审计提供指导。

适用性

16. 这一总指导方针旨在用于有关行业和国家淘汰氯氟化碳、哈龙、四氯化碳、三氯乙酸和甲基溴计划的多年期协定。*(将以灵活的方式适用这些建议，以考虑到 (1) 现有执行委员会协定中所载的报告要求，(2) 增加审计和报告要求牵涉到的费用问题——开发计划署)* 它们不适用于消耗臭氧层物质生产部门的淘汰协定，后者由执行委员会于 2000 年批准的指导方针指导。

提交时间

17. 有供资要求的多年期协定的年度核查审计报告应按协定中规定的时间表提交。无供资要求的多年期协定的年度核查审计报告应迟于每年 5 月 1 日 *(9 月 20 日—开发计划署)* 提交基金秘书处。

多年期协定核查审计的基准

18. 由于多年期协定确定了要实现的目标，即有关国家年度允许消耗的消耗臭氧层物质的最大量，所以多年期协定应将《蒙特利尔议定书》有关消费量的定义作为核查这些目标的基准。对于不生产消耗臭氧层物质并且不将进口的该物质再出口的第 5 条国家而言，可以将公式简化为消费量等于进口量。进口数据的收集与核查将是证实一个国家在特定年份全国消费消耗臭氧层物质总数的手段。对于生产消耗臭氧层物质的国家而言，消费量的核查工作就必须包括利用执行委员会批准的指导方针核查产量数据，以及利用本文件确定的标准核查进口量和出口量。

数据的证实

19. 为证实进口数据并说明进口管制制度是否有效，应提供核查年份及其前两年的 *(及其前两年的(如果可以取得) —开发计划署和世界银行)* 的下列数据：

- (a) 所进口消耗臭氧层物质的数量和价格 *(零售价格—世界银行，平均价格—开发计划署)*；
- (b) 所进口替代品的数量和价格 *(平均价格—开发计划署)*；*(删去数量—开发计划署)* 及
- (c) 所进口的新的和二手的使用消耗臭氧层物质的设备数量 *(如果可以得到—开发计划署)*。

核查程序

20. 对消耗臭氧层物质进口量的核查应 *(按照国际或国家标准进行—世界银行)* 包括：

- (a) 审查政府管制消耗臭氧层物质和含该物质的设备的政策，审查应包括政策的性质 *(例如政令、法律等)*、颁布日期、涵盖的范围等；

- (b) 被指定负责执行该政策的政府部门，如负责签发进口配额和出口许可证的部门，以及海关和统计部门的责任；
- (c) 消耗臭氧层物质进口商和出口商的注册情况，如果可能，还有（*直接从出口商处购买消耗臭氧层物质的一开发计划署*）经销商的注册情况；
- (d) （*如果可以得到一开发计划署*）使用消耗臭氧层物质的设备进口商的注册情况；及
- (e) （*就入境点的抽样而言一开发计划署*）重要口岸的管制是否充分，包括（*海关官员所接受的培训和对消耗臭氧层物质的认识一世界银行*）是否有侦查消耗臭氧层物质进出口的技术手段。

须审查的数据

21. 核查过程应能取得下列资料：

- (a) 政府授权的进口商和出口商名单；
- (b) 政府授权的经销商名单（如果能够得到）；
- (c) 所签发的年度进出口配额；及
- (d) 获得授权的进口商和出口商的实际进口量和出口量，以海关申报单（*任何/或其他凭证（如果能够得到）一开发计划署*）为证。

核查组

22. 核查应由具有国际或国内从业资格且信誉良好的审计机构进行，例如注册会计师。（*挑选该机构时应与有关国家政府进行适当磋商一开发计划署*）核查组应包括一名会计师和（*如果认为必要一开发计划署、世界银行*）一名化学家或化学工程师。（*除非与有关国家的多年期协定另有规定，否则审计费用将由多边基金承担，而且是在分配给该多年期协定的资金之外。一开发计划署*）

23. （*我们最后建议增加一个第 23 段，说明将由多边基金秘书处与执行机构合作编制一个年度核查审计报告的格式，供执行委员会第四十四次会议审议。一开发计划署*）
