



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2007/18
2 October 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第二十七届会议

2007年12月3日至11日，巴厘

临时议程项目 8(b)

《公约》之下的能力建设
经济转型期国家的能力建设

临时议程项目 11(b)

《京都议定书》之下的能力建设
经济转型期国家的能力建设

关于经济转型期国家能力建设框架执行情况综合报告

秘书处的说明 *

概 要

缔约方会议第 3/CP.10 号决定请秘书处编写一份综合报告，支持审查经济转型国家能力建设框架执行情况的现状，供附属履行机构第二十七届会议审议。本报告吸收了截至 2007 年 9 月从缔约方和相关组织的国家信息通报，其他国家报告和年度提交文件中综合总结得到的资料。资料是按照附于第 3/CP.7 号决定的能力建设框架的内容提交的。缔约方不妨审议本文件，以帮助全面审查经济转型国家的能力建设。

* 本文件迟交，是因为各项活动的汇编所需时间超过预期。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	3
A. 任 务.....	1	3
B. 本说明的范围.....	2	3
C. 附属履行机构可能采取的行动.....	3	3
二、经济转型期国家的能力建设活动.....	4 - 12	3
A. 导 言.....	4 - 7	3
B. 通过国家能力自我评估进行的需求评估.....	8 - 11	4
C. 能力建设活动汇编.....	12	5
三、经济转型期国家能力建设情况综述.....	13 - 45	6
A. 总体进展评估.....	13 - 17	6
B. 优先领域进展评估.....	18 - 33	7
C. 其余的能力方面需要和差距.....	34 - 44	11
D. 所汲取的经验教训.....	45	14
四、结 论.....	46 - 47	14

一、导 言

A. 任 务

1. 缔约方会议根据其第 3/CP.10 号决定,决定在第十三届会议上审查第 3/CP.7 号决定所附经济转型国家能力建设框架的执行现状。为了完成这项审查过程,缔约方会议根据其第 3/CP.10 号决定,请秘书处为上述审评就经济转型缔约方和《公约》附件二缔约方(附件二缔约方)和其他相关组织提供的信息编制一份汇编和综合,供附属履行机构第二十七届会议审议。根据其第 30/CMP.1 号决定,作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议请秘书处就框架的审查情况提出报告。

B. 本说明的范围

2. 本综合报告阐述了经济转型期国家开展的能力建设活动情况的现有资料,确定了能力方面的需求和差距,和所汲取的经验教训。资料取之于附件二缔约方和经济转型期缔约方在其国家信息通报中有关活动的报告、缔约方提交的文件和其他相关组织提供的资料。

C. 附属履行机构可能采取的行动

3. 附属履行机构在编写关于审查经济转型期国家能力建设框架执行现状的决定草案时,不妨参考本文件内所阐明的调查结果和关键问题编写,供缔约方会议第十三届会议和《京都议定书》缔约方第三届会议通过。

二、经济转型期国家的能力建设活动

A. 导 言

4. 经济转型期国家的能力建设框架是在缔约方会议第七届会议上通过的,附于第 3/CP.7 号决定。在这项决定中,缔约方会议立即落实了框架,以便帮助经济转型国家履行《公约》。促请附件二缔约方通过多边和双边机构及协议、并通过私营部门为执行所通过的框架提供财政和技术援助。为此确定了十二个优先方面。

5. 第 3/CP.7 号决定并规定定期审查所通过的框架的执行实效。根据第 9/CP.9 号决定进行了第一次审查，并在缔约方会议第十届会议上完成。同样在第十届会议上，缔约方会议根据第 3/CP.10 号决定，认识到框架所载能力建设需要的范围仍然适用。缔约方会议并认识到经济转型国家所面临的挑战：如资金和人力资源不足，能力具有可持续性的必要性，缺乏利害关系方的参与，重要决策者需要加强支持以及缺乏将气候变化纳入国内政策的能力。第 3/CP.10 号决定辨认了可以帮助执行能力建设框架的关键因素。

6. 《议定书》/《公约》缔约方会议根据其第 30/CMP.1 号决定通过的意见是，能力建设框架也适用于《京都议定书》的执行。该决定请附件二缔约方立即注意经济转型期缔约方在执行《京都议定书》方面的能力建设需要。能力建设被认为是关键因素，因为缺乏能力将会导致不符合《京都议定书》规定的一项资格要求。

7. 根据《公约》开展的能力建设活动也有助于《京都议定书》要求的能力建设。此外，根据《京都议定书》开展的活动也关系到《欧洲联盟排放量交易计划》。

B. 通过国家能力自我评估进行的需求评估

8. 全球环境基金帮助各国编写国家能力自我评估。国家能力自评为各国提供了确定优先能力需要，以便有效处理跨部门的全球环境问题提供了机会。鼓励各国制定一项行动计划，在涉及国家能力自评的以下三项公约背景下实现全球环境管理目标：《生物多样性公约》、《气候变化公约》和《联合国防治荒漠化公约》。

9. 有七个经济转型国家已经完成了其国家能力自评(保加利亚、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚)。俄罗斯联邦尚未开始国家能力自评，乌克兰正在编制专题简况介绍，捷克共和国正在进行跨部门分析，而另一些国家正在最后完成或新近刚刚完成了其专题报告和行动计划(白俄罗斯、克罗地亚、立陶宛和波兰)。已完成的国家能力自评行动计划和中期报告可以在全球环境基金全球支助方案中查阅。¹

10. 从经济转型期国家所完成的国家能力自评中得出的结论可反映出几年前在设置国家能力自评机制时所存在的能力建设需要和差距。这些需要和差距包括：

¹ <<http://ncsa.undp.org/about.asp>>。

- (a) 缺乏应对气候变化的政治承诺，从而限制了能力建设活动的开展；
- (b) 制定、执行和评价国家及国际气候变化政策的机制能力不够；
- (c) 缺乏估计人为温室气体排放量的运作良好的国家体制；
- (d) 缺乏记录温室气体排放量的健全的国家登记册，这是参加《京都议定书》的灵活机制(排放量交易和联合执行)的一个条件；
- (e) 新的欧洲联盟(欧盟)成员国和加入国为参加排放量交易和联合执行灵活机制所作的准备不够充分，对此应当指出，根据欧盟的安排，参加欧盟排放量交易计划是硬性规定的；
- (f) 利害关系方和一般公众参与国家和国际气候变化方面的活动不足。

11. 经济合作与发展组织对早期阶段的需要、2002 年以前开展的项目和活动作出了全面的概括。²

C. 能力建设活动汇编

12. 以表格形式在气候变化公约网站上提供了载于国家信息通报、缔约方提供的资料和相关组织的报告中的经济转型国家能力建设情况汇编。³ 这是一份指示性清单，不应当认为详尽无遗。各项活动分为三个类别列出。第一类包括那些与附件二缔约方(丹麦、法国、德国、日本、荷兰、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)合作开展的活动。第二类是与包括欧盟和全环基金等多边捐助方一起开展的活动；以及多边捐助方与欧洲复兴开发银行、世界银行(国际复兴开发银行)、联合国开发计划署、联合国环境计划署和其他组织合作开展的活动。第三类包括与国际组织合作开展活动，这些组织是：欧洲安全与合作组织、可再生能源和能源效率伙伴关系、开发署、气候变化公约秘书处以及国际复兴开发银行。

² Levina E. 2002 年。《附件一经济转型国家气候变化能力建设：问题和需要》。巴黎：经合组织。

³ <<http://www.unfccc.int/4086.php>>。

三、经济转型期国家能力建设情况综述

A. 总体进展评估

13. 自 2004 年根据第 9/CP.9 号决定对能力建设框架进行第一次全面审查以来，所有经济转型国家在建设为执行《公约》及其《京都议定书》而必要的机构和机制方面都取得了很大进展。国内措施和国际努力为取得这些进展作出了很大贡献。主要的成就包括：

- (a) 加强国家涉及气候问题的单位和办事处；
- (b) 加强国家立法制度；
- (c) 建立新的或加强现有的必要国家体制，以便执行《公约》及其《京都议定书》，例如可以建立或加强涉及到“绿色投资计划”的体制；
- (d) 加强国家在编写温室气体清单、准备温室气体预测和保持登记册方面的专门知识；
- (e) 广泛接纳各类利害关系方(政府官员、民间社会、商业界、学术界和一般公众)参与低费用高效率的减少温室气体进程；
- (f) 提高公众对于气候变化和相关政策的了解。

14. 附件二缔约方为了履行其根据《京都议定书》第十条和第十一条，以及第 3/CP.7、第 3/CP.10 和第 30/CMP.1 号决定之下的义务，积极参与了经济转型国家能力的建立和进一步加强。各国际组织也对这一进程作出了重大贡献。

15. 各项努力主要是为了建立国家专门知识、知识和诀窍，以便使每一经济转型缔约方都能将其能力融入体制之中，并做到自力更生。同时并为保证所建立能力的可持续性作了努力。能力建设活动采取了各种方式，其中包括：

- (a) 评估法律、行政、体制和其他方面的能力建设需要；
- (b) 财政援助；
- (c) 法律专门知识；
- (d) 技术专门知识；
- (e) 技术和诀窍的转让；
- (f) 关于最佳做法以及关于失败经验的信息分享；
- (g) 项目管理；

- (h) 安排培训和研讨会；
- (i) 编制成套工具、编撰指导性书籍和手册；
- (j) 宣传运动；
- (k) 利害关系方的参与。

16. 所提供的外部支助大多数都是为了在有关领域发展关键的能力，保证经济转型缔约方有资格参与《京都议定书》第六条和第十七条之下的灵活机制。据此，最受关注的领域是：国家温室气体清单、国家温室气体排放量估算制度；涉及到目标、时间表和国家登记册的核算方式；报告义务；联合执行项目；和排放量贸易。

17. 总的结论是：经济转型国家的能力建设重点突出，相当成功。因此，已经为执行《公约》及其《京都议定书》创建了法律和体制框架。经济转型国家(或前经济转型国家)尚存的一项需要就是加强现有能力，以便保证持续性，并提高参与《公约》及其《京都议定书》的效力。

B. 优先领域进展评估

温室气体清单

18. 所有经济转型缔约方都建立了法律和体制框架，按源排放量和汇清除量编制国家温室气体清单。这项任务交付给一个政府机构执行。这一机构可以是水文气象方面的机构或机关(例如捷克共和国、匈牙利、斯洛伐克、俄罗斯联邦和乌克兰的水文气象研究所，及拉脱维亚的环境、地理和气象署)，或环境部的一个附属机构(例如保加利亚的环境执行局、罗马尼亚的国家环境保护局和斯洛文尼亚的环境保护局)。

19. 除爱沙尼亚以外，所有经济转型缔约方都核算了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》内未纳入的所有各类温室气体。爱沙尼亚目前正在与德意志共和国的环境、自然保护与核安全部合作，开发一个氟化气体估算系统。

20. 多数经济转型国家都在年度最后时限(4月15日)以前提交了清单，尽管偶尔有一些拖延。

温室气体排放预测

21. 在今后温室气体排放预测的范围和所涉内容方面存在很大差异。有些缔约方(例如捷克共和国和立陶宛)按部门;并按“无措施”、“有措施”和“有额外措施”的可能情景,编制了预测,提供了各种气体的详情。其他一些缔约方(例如白俄罗斯和保加利亚)将其对温室气体排放的预测工作重点集中在能源生产部门和国家经济中能源密集的部门,因为这些部门是产生温室气体排放的最主要来源,在这种情况下,涉及非能源领域的研究比较有限。

22. 新的欧盟成员国必须根据关于监督欧洲共同体(欧共体)温室气体排放和执行《京都议定书》机制的欧洲议会和理事会第 280/2004/EC 号决定第 3 条第(2)款,每两年编制一次其温室气体排放预测。按照第 280/2004/EC 号决定第 3 条第(2)款(b)项的要求,必须对排放量进行预测,并提交与 FCCC/CP/1999/7 号文件第二部分相关的部门详情;这也是有关《执行条款》(欧洲联盟委员会第 2005/166/EC 号决定)附件三第 9 条(c)款明确提出的报告预测指标所要求的。这些决定在一些经济转型国家尚有待充分执行。

政策和措施及其效果估计

23. 根据《京都议定书》第二条,经济转型期缔约方制定并执行了一些争取减少温室气体排放量的政策与措施。每个国家都制定了反映该国情况的具体政策和措施。此外,新的欧盟成员国都有义务在其各自国家法律中纳入并实施 37 项《欧洲气候变化方案》所规定的政策与措施——涉及《京都议定书》附件 A 中所指的部门,以及跨部门领域的政策。

影响评估和适应

24. 一些经济转型国家开展了影响评估和适应方面的活动,这些活动主要是利用国际赠款开展的。所使用的模式是通过各类能力建设活动所产生的。这方面的例子包括,得到环境署援助的保加利亚和罗马尼亚关于气候变化对作物生产影响的评估、和克罗地亚关于气候变化对沿海地区和海洋生物多样性的环境和社会经济方面影响的评估。

研究与系统观测

25. 通过各项国际和欧盟活动，在气象学研究所开展了研究和系统观测方面的能力建设。尽管这些活动并不始终直接侧重气候变化问题，但是它们对能力建设起到了很大推进作用。国内的能力建设活动很少。

教育、培训和宣传

26. 现有的资料表明，教育和宣传方面的活动很少。再接再厉提高公众对气候变化的认识并提供这方面资料的必要性得到了多数国家的承认。多数经济转型国家报告了在开展教育和外联活动方面的差距和困难，其原因是缺乏法律和体制支助、专门用途的财政资源和力量有限、缺乏可靠或便于索取的信息，或各利害关系方缺乏协调。

转让无害环境技术

27. 转让无害环境技术主要通过联合执行项目来进行。“绿色投资计划”的设置力图通过边做边学方式来推动技术转让。

国家信息通报、国家气候行动计划

28. 编写国家信息通报的法律和体制框架在经济转型国家业已牢固确立。所有经济转型国家都已经提交了四次国家信息通报。白俄罗斯、克罗地亚和乌克兰各国均以同一文件提交了其第二、第三和第四次国家信息通报。立陶宛将其第三和第四次国家信息通报合并为一份文件。评估爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克和斯洛文尼亚第四次国家信息通报的深入审评工作组指出，这些国家的信息通报总的说遵循了《公约》报告准则。专家审评组的共同建议之一就是要求提供更完整和透明的资料。

29. 所有的缔约方都制定了气候变化行动计划，或制定了减少温室气体行动计划。克罗地亚有一项环境行动计划，与气候变化相关的活动为其一项固有内容。各国提供的为减缓气候变化而计划的各项活动以及关于各项目标的资料差异很大。

估计温室气体排放的国家体系

30. 根据《京都议定书》第五条,《公约》附件一所列每一缔约方都应当在2007年1月1日以前确立一个估算《蒙特利尔议定书》未予管制的所有温室气体各种源的人为排放量和各种汇的清除量的国家体系。此外,对于欧盟成员国,根据欧洲议会和欧洲理事会第280/2004/EC号决定,国家体系必须于2005年底以前确立。根据第19/CMP.1号决定附件,国家体系必须保证为评估温室气体排放量和清除量而要求的所有体制、法律和程序安排得以适当运行。国家体系的设计和运作应通过对清单活动加以规划、筹划和管理,确保清单的质量、透明度、一致性、可比性和准确性。

与指标、时间表和国家登记册有关的核算方式

31. 除克罗地亚以外、包括三个非欧盟国家(白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰)在内的经济转型期缔约方都已经根据《京都议定书》实施了国家登记册系统,与欧盟经济转型国家所使用的登记册一起作为一项整合的体制。所使用的登记册软件是Seringas,这是信托局(法国)开发的软件程序,或者采用联合王国环境、食品和农村事务部特许的一套软件。已根据第22/CP.7号决定附件提出的报告要求,在初次报告中阐述了关于国家登记册的说明。经营实体业已指定,相关设施已经到位。

报告义务

32. 经济转型缔约方已经履行了其在《公约》及其《京都议定书》之下的报告义务,这些义务是:每年提交温室气体排放清单,定期提交国家信息通报,提交《京都议定书》之下可证明的进展情况报告,并提交一项初次报告。

联合执行的项目和排放量交易

33. 表示有兴趣主持联合执行项目的经济转型缔约方已经建立了关于对此种项目国家核准程序的法律和体制框架。这些国家并已经提交了所有资料,以便满足资格方面的要求,至少是根据第16/CP.7号决定关于第二轨道联合执行项目的程序⁴要求。

⁴ 系指根据第9/CMP.1号决定附件第30-45段界定的联合执行监督委员会管制下的核查程序。

C. 其余的能力方面需要和差距

34. 能力建设工作的旨在处理许多优先领域问题，在一些方面和国家的开展情况就不那样热火朝天，而科学密集领域内得到的支助也较有限。以下是仍然存在需要的一些重要方面。

温室气体清单

35. 为了改进经济转型国家的温室气体清单，确定了以下需要和差距：

- (a) 由于缺少编写清单所需要的持续经费，导致依赖外部顾问，专业知识流失，工作成就难以预测；
- (b) 用于培训专家、用于新的设备和软件，以及用于对特定国家排放系数开展研究的经费资源有限；
- (c) 缺乏相关的部门机构在国家层面提供数据的法律任务规定；
- (d) 需要培训采用第二级分析方法编写温室气体清单的质量保证和质量控制方法；⁵
- (e) 不同报告制度的要求之间缺乏兼容性(例如，《公约》、欧洲和欧盟经济转型国家空气污染物远距离飘移监测和评价合作方案的报告制度)。⁶

温室气体排放预测

36. 现已确定了以下需要和差距：

- (a) 难以取得部门层面今后发展计划的资料，以及私营部门活动的资料；
- (b) 缺乏人力，尤其是在核算氟化气体方面的人力；
- (c) 缺乏量化减少温室气体方面活动效果的方法；
- (d) 需要现代设备来运行必要的计算机模拟模型。

⁵ 见政府间气候变化专门委员会《良好做法指导意见和国家温室气体清单的不确定性管理》。

⁶ 报告制度方面缺乏兼容性是新的欧盟成员国实际面临的问题，斯洛文尼亚和波兰除外，这两个国家正在发展温室气体和环境空气污染物的共同数据库。

政策和措施及其效果估计

37. 由于政府各部缺乏协调,不涉及环境问题的政府机构对气候变化问题缺乏了解,导致能力方面的如下差距:

- (a) 在制定部门战略、行动计划、政策与措施中未能纳入气候变化问题;
- (b) 主管环境各部关于这些政策与措施的资料不完整;
- (c) 对于有关今后温室气体源排放量和汇清除量的政策措施收效情况缺乏估计方法。

影响评估和适应

38. 现已查明如下差距:

- (a) 缺乏评估气候变化影响的区域和国家特定模型,尤其是关于地面和地下水资源、森林和沿海地区的模型;
- (b) 缺乏评估气候变化社会经济影响的区域和国家特定模型;
- (c) 缺乏对气候变化的总体了解,因此也缺乏积极主动适应气候变化的方针;
- (d) 缺乏法律和体制能力,因而无法编写不同经济部门和国家层面的适应计划提案;
- (e) 缺乏开展必要研究和评估工作的人力和科学技术能力。

研究与系统观测

39. 现已查明如下差距:

- (a) 国内学术界未能广泛参与国际科学论坛;
- (b) 一些国家的气象研究中心缺乏现代化设备,并缺乏研究和观测的技术能力(白俄罗斯、保加利亚和乌克兰)。

教育、培训和宣传

40. 现已查明如下需要和差距:

- (a) 利害关系方(包括非环境方面的政府机构政府官员)对气候变化问题认识不足;

- (b) 需要提高企业界的认识，并就适用的法律、欧盟的审计计划和其他技术领域提供培训；
- (c) 需要对记者进行气候变化领域的培训；
- (d) 缺乏本国语言的气候变化方面资料。

转让无害环境技术

41. 绿色投资计划设计恰当将会有助于推动转让无害环境技术。

国家信息通报、国家气候行动计划

42. 编写国家信息通报能力方面的需要和差距对应于各优先领域内所述的能力和差距：温室气体清单、政策与措施、温室气体预测、影响评估与适应、研究与系统观测、教育和宣传。对一些国家来说，缺少经费是开展必要评估的重大障碍。另外还需要统一国家的统计数据，从而改善报告工作。

与指标、时间表和国家登记册有关的核算方式

43. 这一优先领域内的唯一能力需要是培训操作登记册软件的人员。

联合执行的项目和排放量交易

44. 现已查明如下需要：

- (a) 确定联合执行的第一轨道(关于资格确定方式和修改法律及体制框架以便满足第一轨道制度需要的差距分析)；
- (b) 管理已经获得的排减单位的规则与条例；
- (c) 编制和执行绿色投资计划方面的能力需要，以此保证缔约方根据第18/CP.7号决定参与国际排放量交易；
- (d) 考虑到第二个承诺期内可能的承诺，评估国家配量单位预计余额。对于新的欧盟成员国，各缔约方还需要考虑到欧盟内部的负担分担；
- (e) 草拟关于绿色投资计划法律的规定(只有拉脱维亚通过了这类法律)；
- (f) 编写绿色投资计划的作业手册；
- (g) 支持绿色投资计划管理以及培训人员的体制性能力建设；

- (h) 就编写绿色投资计划投标文件、执行项目和监测及报告工作为可能的项目设置人员提供培训。

D. 所汲取的经验教训

45. 缔约方的国家信息通报和提交资料中着重指出的许多经验教训与其他地区和其他背景下汲取的能力建设方面经验教训相类似。其中包括：

- (a) 能力建设在与实际体制、例如登记册制度的设计和执行工作结合开展时最为有效；
- (b) 需要持续提供培训，以便维持稳定的人才供应，从而扭转人才的流失、应对人员的流动；
- (c) 如果已经设立国家气候变化中心或办公室而且有充分的能力，那么缔约方解决所有气候变化问题的能力就会得到很大提高；
- (d) 第3/CP.7号决定附件中提到的经济转型国家的能力建设框架已成为一种有用的工具，能够将国家驱动的优先事项提请有能力作出应对行动的双边、多边和国际组织注意；
- (e) 欧盟新成员国的能力建设工作导致了为执行《公约》及其《京都议定书》的并行的能力建设。例如，根据欧盟排放量交易计划委托研发的登记册软件程序也是为《气候变化公约》体制下的交易服务而设计的。

四、结 论

46. 根据现有的资料看，经济转型国家自上次全面审查以来在能力建设方面取得了重大进展。如果将国家能力自评中所述的现状和需要作为基线，那么国家信息通报中的资料和缔约方提交的资料就表明目前正在紧锣密鼓地开展能力建设活动。经济转型国家独立或者与附件二缔约方及国际组织合作开展能力建设活动。

47. 以下的能力建设方面需要和差距是几乎所有优先领域、所有经济转型国家所共同面临的：

- (a) 尽管随着满足《京都议定书》要求最后期限的临近，有关要求迫近，但是在多数经济转型国家政府的政治议程中，气候变化问题仍然不很突出；

- (b) 需要对决策者、一般公众、专家、媒体和教育系统内各级学童学生开展这方面的宣传、教育和培训；
- (c) 尽管在环境方面部门的气候变化问题办事单位中，以及其他涉及气候变化问题的机构中工作人员人数有所增加，但是这方面人力仍然不足；
- (d) 没有完全实现知识的延续和广泛传播。需要将国家气候变化办事处的技能和支持转让给本国内的其他机构，并促进将气候变化问题纳入所有部门，并纳入规划进程；
- (e) 对于新的欧盟成员国，由于能力有限，履行《公约》及其《京都议定书》、以及欧共体规定的义务是一项相当大挑战。设立一个单一机构，协调根据《公约》及其《京都议定书》和欧盟规定的报告工作，是一项共同的需要。

-- -- -- -- --