



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBSTA/1996/3
13 February 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

附属科学和技术咨询机构
第二届会议
1996年2月27日至3月4日,日内瓦
临时议程项目5(a)(三)

国家通报

《公约》附件一所列缔约方的通报

关于附件一缔约方编写第一次通报的准则的报告

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 11	3
A. 任务	1	3
B. 本说明的范围	2 - 5	3
C. 附属科学和技术咨询机构可能采取的行动	6 - 11	4

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、在准则方面的经验	12 - 48	5
A. 导 言	12 - 14	5
B. 范 围	15	6
C. 具有互切关系的问题	16 - 19	6
D. 温室气体清单	20 - 27	7
E. 政策和措施	28 - 31	9
F. 措施影响的预测和评估	32 - 39	10
G. 脆弱性评估和适应措施	40	11
H. 资金和技术	41 - 45	11
I. 研究和系统化观察	46	12
J. 教育、培训和公众意识	47	13
K. 国家情况/基本数据	48	13

一、导言

A. 任务

1. 本说明是依照附属科学和技术咨询机构(下称科技咨询机构)第一届会议通过的结论编写的,该机构在结论中决定,在第二届及以后的届会上进一步拟订附件一所列缔约方编写国家来文的准则(FCCC/SBSTA/1995/3,第33段(d)项)。缔约方在其第一届会议上也以第3/CP.1号* 决定请秘书处编写一份关于附件一缔约方编写首次来文准则的报告,供科技咨询机构和履行机构在第二届缔约方会议之前审议。

B. 本说明的范围

2. 本说明的范围限于介绍附件一缔约方编写首次来文准则方面的初步经验(A/AC.237/55号文件,第9/2号决定附件)(下称“准则”)。准则在第一段中列明了三个主要目的,其中第1项和第3项分别为,协助附件一所列缔约方履行《公约》第4条和第12条规定的承诺,及确保缔约方会议有充分的资料履行其职责,审查《公约》的执行情况和第4条第2款(a)项和(b)项下的承诺是否适足。但是,秘书处在本说明中的主要重点是准则中的第二项目的,即“鼓励提供一致、透明和可比的资料,以便利审议国家来文的进程,包括编写有用的技术分析和综合文件”。这种方法符合第3/CP.1号决定,其中请秘书处编写一份关于准则的报告,以及除其它以外进一步加强来文的可比较性和重点。按照FCCC/SB/1995/INF.1号文件关于科技咨询机构和履行机构之间的分工,本说明是为科技咨询机构进行讨论而准备的。可请履行机构注意科技咨询机构审议所可能引起的任何政策方面。

3. 本说明认明了准则所载各项建议大体上得到了密切贯彻的各个领域,或者与之相反,有着明显数据差距的各个领域。说明还探讨了克服以上困难并增强通报资料的可比性的一些可能办法。在有些情况下,即使是准则的建议得到了贯彻,提供的资料由于其本身性质所决定,仍然缺乏可比性。本说明利用了《公约》附件一所列缔约方国家来文的第一份汇编和综述(A/AC.237/81)、第一份汇编和综述未加考虑的国家来文中含有的初步资料(FCCC/1995/INF.4和FCCC/CP/1995/INF.4/Corr.1)、迄今为止进行的深入审查以及第二份附件一缔约方国家来文汇编和综述报告中

* 缔约方会议第一届会议通过的決定見FCCC/CP/1995/7/Add.1号文件。

的内容(FCCC/SB/1996/1)。

4. 本文件没有审议附件一缔约方第二次国家来文的时间安排问题,按照第3/CP.1号决定,这批来文应于1997年4月15日之前提交秘书处(被要求于1996年期间提交第一份来文的缔约方可免交第二份来文)。本文件也不试图讨论或总结政府间气候变化问题小组《编写国家温室气体清单准则》和《评估气候变化影响和适应的技术准则》所引起的特定科学、方法和技术问题。但本说明注意到,政府间气候变化问题小组目前正在开展着审议可能的改善的另一项进程(见秘书处关于与气候变化问题小组合作的说明(FCCC/SBSTA/1996/6))。最后,本说明没有审议为经济处于转型时期的附件一缔约方适当调整国家来文准则和程序的问题(FCCC/CP/1995/7,第47段)。

5. 本报告中的材料是按照准则本身的各节编排的。对于每一节,首先讨论了贯彻准则的方式,对观察到的格局作了分析。其次,在相关情况下提出了增强可比性的建议。秘书处始终考虑到,数据并不总是方便可得,而进一步收集数据可能需要大量资源,秘书处在提出备选方法时力图考虑到这种情况。另外,提出了修改准则的建议,以便增补准则并确保与政府间谈判委员会商定准则之后第一届缔约方会议通过的决定保持一致。

C. 附属科学和技术咨询机构可能采取的行动

6. 科技咨询机构可审议本说明当中尤其是下文第二节“讨论”标题之下各段中载有的建议。

7. 科技咨询机构还可请缔约方不迟于1996年4月15日提交关于对准则作出可能的修订的意见。例如,这种呈文可说明为了便利提供资料和增强来文的可比性和重点而在准则中增列的表格,说明表格中收列的资料类型。

8. FCCC/SBI/1996/5号文件建议,为了协助科技咨询机构修订准则,履行机构不妨澄清在技术转让方面需要何种资料。另外,科技咨询机构可请履行机构说明,根据准则发来的其它资料是否足以使其开展工作,如果不足,说明在这方面的需要。

9. 科技咨询机构可考虑是否希望修订准则,使目前的建议更加明确,和(或)使目前发来的资料具有更强的可比性和重点。如果确实如此,科技咨询机构可请秘书处考虑到缔约方的呈文以及科技咨询机构和履行机构第二届会议进行的讨论和达成的结论,就可能对准则进行的修改编写一份文件,由科技咨询机构第三届会议审议,以期向第二届缔约方会议提出通过经修订的准则的建议。如果科技咨询机构在提出

这项请求时说明秘书处在编写有关文件时应当设想何种修订,包括可能用于提交资料的表格的设计,将会对秘书处有帮助。为了使缔约方在1997年4月15日这一最后期限之前有充分时间编写其第二份国家来文,对准则进行的任何修订将必须在第二届缔约方会议上决定。

10. 科技咨询机构不妨忆及,在科技咨询机构就国家来文引起的方法问题进行工作方面,第3/CP.1号决定请其考虑利用有关的统计调整,如果设立起一个政府间技术咨询小组,科技咨询机构可考虑把这项工作列为这个小组的优先项目。另一种办法是,科技咨询机构可请秘书处编写有关这个问题的文件,由科技咨询机构在将来的某届会议上审议。如果这一方法问题能够得到及时解决,反映在对准则的任何修订之中,这将是有帮助的。如何做不到这一点,准则就必须要求以透明的方式通报有关资料,清楚说明采用的方法,并提供调整过的和未调整的数据(又见下文第37段)。

11. 科技咨询机构还可忆及,根据第4/CP.1号决定,科技咨询机构和履行机构应当处理划分和控制国际机用燃料排放量的问题,并就这项工作向第二届缔约方会议提出报告。科技咨询机构可考虑以处理上述统计调整问题的同样方式处理这个问题。

二、在准则方面的经验

A. 导言

12. 以下各段说明了在准则经验方面的一般性调查结果,有些调查结果可能不适用于所有缔约方。秘书处在编写本文件时力图收列参加了编制第一份《公约》附件一所列缔约方国家来文汇编和综述(A/AC.237/81)的政府和政府间组织专家提出的意见。这项工作的重点是国家来文中的缺陷,这是由工作的性质所决定的。读者应当意识到,来文是以详细的分析和研究为基础的,为了编写来文从事了大量的努力。因此,可能产生的任何消极印象都是没有根据的。

13. 关于准则所载建议得到贯彻的程度,调查结果是良莠不齐的。关于脆弱性评估和适应措施、研究和系统观察、以及教育、培训和公众意识等各节的建议一般来说得到了密切的贯彻。而关于政策和措施及关于预测的建议贯彻得较差。

14. 深入审查进程也可有助于学习进程,因为审查小组要求提供补充资料,尤其是关于它们认为来文不够清楚的各个领域的资料。深入审查报告还明确地讨论了如何密切贯彻准则的问题。

B. 范围

15. 准则关于“范围”的一节处理是来文的范围问题,除其它外,要求来文应当“涉及《蒙特利尔议定书》未予管制的各种温室气体的所有人为排放和清除”。关于“清单”一节中气体的范围最大,而关于“政策和措施”和“措施效果的预测和具体估计”这两节趋向于注重二氧化碳、甲烷和一氧化二氮这三种主要温室气体。在一些情况下,有些来文仅述及了二氧化碳。

C. 具有互切关系的问题

调查结果

16. 关于“具有互切关系的问题”一节当中的7个段落认明了有关所有气体、所有部门或者清单、政策和措施及预测有关的一些问题。在一般情况下,关于按照每种气体提供清单和预测数据的建议得到了贯彻。各排放源的排放量与各吸收汇的清除量是分开列出的。一些缔约方选用了全球升温潜能值反映以二氧化碳当量表示的清单和预测。准则第6段请缔约方用1990年作为清单的基准年度,并提到附件一转型经济国家在这方面争取“灵活性”的可能性。尽管准则提到,第4条第6款在这方面是相关的,但有两个处在这种状况的缔约方没有提供1990年的温室气体清单数据。另外,准则建议缔约方用2000年作为共同的预测参照年度。有一个缔约方在提供预测时使用了另一个参照年度。虽然应当在国家来文中澄清与清单和预测数据相关的误差水平以及作为依据的总假设,但未能一律做到这一点。

讨论

17. 准则在第5段中建议,“在等待气候变化研究小组提供更新资料的同时,凡使用全球升温潜能值均应基于温室气体在100年时间范围造成的直接影响”,并进一步提出,“这只是最初的重点,在将来的通报来文中,将必须在科学认识所及的范围内探究有关其它温室气体的直接影响。”第4/CP.1号决定建议,如果缔约方选择使用全球升温潜能值体现二氧化碳清单和当量预测值,则“应当使用政府间气候变化问题小组1994年特别报告中所列的100年时间范围的数值。”在编制附件一缔约方

来文的第一份汇编和综述时使用了此类数值。科技咨询机构可考虑按照第4/CP.1号决定的精神通过一项建议,请选择使用全球升温潜能值的缔约方按照建议使用此类数值。

18. 准则第7段提到,可提供1990年以后各年的温室气体清单资料。第3/CP.1号决定请缔约方每年提交国家清单数据;“关于1990-1993年(在适当情况下加以更新)的资料,以及如果可以得到的话关于1994年的资料……应于1996年4月15日以前提交,关于以后每一年的资料应根据相同原则每年于4月15日提交”。科技咨询机构可考虑建议更新第7段,以反映第3/CP.1号决定的这些内容。

19. 第8段处理的是预测的参照年度问题。从第4条第2款(a)项规定的时限看,应当提供2000年的数据,并且鼓励缔约方列入2000年以后的预测,如有可能,提供数量预测。科技咨询机构可考虑建议缔约方按1/CP.1号决定所述提供2000年以后的数据。如2005年、2010年和2020年。

D. 温室气体清单

调查结果

20. 准则中关于报告温室气体清单的建议相当详细,在这方面还必须补充气候变化问题小组《编写温室气体国家清单准则》所载的各项建议。缔约方在报告清单资料时提供了良好的气体范围,尤其是提供了二氧化碳、甲烷、一氧化二氮、非甲烷挥发性有机化合物、一氧化碳和氧化氮的数据。有些缔约方还提供了其它温室气体的数据。但是,仅有少数缔约方按照二氧化碳吸收汇的清除量提供了清单数据。

21. 根据准则,缔约方应当使用气候变化问题小组的《编写温室气体国家清单准则草案》,除非缔约方选择使用一种已有的和具有可比性的方法,在这种情况下,它们应当列入充分的文件,以支持提供的数据。在许多情况下,缔约方作出的选择是,对气候变化问题小组的方法进行调整,以便更清楚地反映其国家情况。在若干情况下,缔约方使用了其它方法报告其排放量,尤其是“空气资料协调方案”的方法。以其它方法计算的清单不一定会得出与气候变化问题小组方法相同的结果,因而会在数据的可比性方面产生问题。但是,有些缔约方为把“空气资料协调方案”的结果转换为气候变化问题小组的格式付出了值得称道的努力。几乎在所有情况下,对于机用燃料的排放量都作了与总排放量分开的单独报告,尽管有些缔约方提出,难以把国内活动和国际活动的排放量分开。

22. 然而,在有些情况下,国家来文中的清单资料尤其在透明度方面可作以下改进:

- (a) 未能一律解释与气候变化问题小组设定的数值不同的排放因素;
- (b) 未能一律用标准的数据表格提供资料;
- (c) 在未使用气候变化问题小组的方法时,未能一律提供与采用的方法相关的资料;
- (d) 未能一律解释数据差异; 以及
- (e) 很少提供要点预测的误差范围。

23. 在深入审查中可以看出,有些此类缺陷在少数情况下似乎是由于编制清单资料的资金或时间限制引起的。但在多数情况下,缔约方作好了提供充分资料的准备,留有核查资料和调整清单的余地,尽管这部分材料没有列入来文本身,原因可能是认为有关文件篇幅过大,或技术性太强。

24. 在许多情况下,用地变化和林业资源类别构成了问题。科学上的未知因素和收集数据的困难降低了数据的可信度,并由于覆盖面上的差异而导致缺乏国家之间的可比性。在深入审查当中,最初提交的数据在有些情况下作了重大修订,这既包括报告的总量也包括递增量。在深入审查过程中,也讨论了方法上的困难,例如,关于人为活动的定义。

讨论

25. 科技咨询机构可考虑在对准则进行任何修订时是否能够列入请《公约》附件一所列缔约方收列与背景资料有关的附加资料的建议,这种资料不属于正式国家来文的一部分,但将同时提交。此类资料可包括分列的排放因素和活动数据文件以及其它有关的假设。提供除国家来文以外的此类文件可能不需要有关缔约方从事大量额外工作,因为这方面的数据往往已经列入国家来文关于清单的章节引以为据的一份或多份研究报告。

26. 除了为增强可比性而进行修订之外,科技咨询机构可考虑更新准则中的资料。例如,在第12段(两处)、13段、14段和19段中,科技咨询机构可考虑建议将“政府间气候变化问题小组国家温室气体清单准则草案”的名称修订为“政府间气候变化问题小组通过的《编写温室气体国家清单准则》和《评估气候变化影响和适应性措施技术准则》”以确保与第4/CP.1号决定的一致。

27. 如果科技咨询机构希望建议按以上第26段所列把“政府间气候问题变化

小组国家温室气体清单准则草案”修改为“政府间气候变化问题小组通过的《编写温室气体国家清单准则》和《评估气候变化影响和适当性措施技术准则》”，准则第14段将没有必要。该机构也可考虑删除该段。

E. 政策和措施

调查结果

28. 在一般情况下,政策和措施都是按照逐项气体报告的,尽管有时按照部门作了说明,政策和措施的主要重点是二氧化碳,尽管同时也讨论了其它气体,如甲烷和一氧化二氮。在吸收汇的整合作用和用地及林业部门的政策和措施方面注意到了关于二氧化碳的讨论遇到的困难。何种政策和措施最为重要并非一向明确,部分原因是对政策和措施的说明不够详细。

29. 关于准则第20段涉及政策和措施透明度的建议,国家来文总的来说没有提供关于各项政策和措施“执行程度”的充分资料。例如,关于不同政策和措施的法律地位、与执行政策和措施的政治进程基础相关的不确定因素以及这些政策和措施的供资情况,都存在着模糊不清的情况。总的来说,没有提供充分资料来说明如何“长期监测”政策对温室气体的影响。第20(d)项和(f)项还进一步强调了在提供关于“执行情况”和“政策和措施进展情况的中间指标”的资料时透明度的重要性。深入审查的经验说明,可以得到关于执行程度的资料,但在有些情况下,没有建立起监督机制。

讨论

30. 科技咨询机构可考虑是否在准则中列入一份标准表格,摘要编排每份来文中关于政策和措施的资料。表格中可包括为每种政策和措施提供的基本资料,如政策文书的类型(例如,经济文书、规章和准则、自愿协议、以及关于资料、教育和培训的行动)、政策或措施的供资状况、其法律地位以及对于其减少作用的估计。迄今为止,缔约方在其来文中已经报告了一些此类资料。但是,如果要请缔约方在这样一份表格中填写所有领域的资料,这种办法就能确保所有缔约方都提供最起码数量的同一种资料,从有助于比较和随后进行的分析。

31. 在第一份汇编和综述当中,说明政策和措施的详细程度各有不同,关于有

些政策和措施的提法没有反映出它们在减少排放量潜力方面的相对重要性。如果所有缔约方都能提供关于减少排放量潜力和仅有少数缔约方在其第一次来文中收列的各个政策和措施的影响的资料,即能在一定程度上克服这一缺陷(下节讨论了政策和措施的影响问题)。如果没有关于各个单项政策和措施影响的数量资料,可采用的替代办法是,按照单项政策和措施在减少温室气体方面的相对重要性加以排列。另外,在到目前为止进行的深入审查中,总体政策环境和经济及体制框架对于了解每一缔约方执行的政策和措施来说占有中心位置。虽然有些来文一般化地说明了政策环境,科技咨询小组可考虑通过准则鼓励提交与经济 and 体制框架有关的资料。例如,此类资料可包括与关键部门相关的数据,如能源价格、能源税、农业补贴、以及有关电力、天然气、煤和石油市场的市场结构资料。

F. 措施影响的预测和评估

调查结果

32. 预测是按照准则中的建议进行的,仅包括截至编写来文时执行或承诺的政策和措施的影响,并至少提供二氧化碳、甲烷和一氧化二氮的排放量预估。但是,在估算不同气体的预测时采用了不同的方法。以下结果与预测二氧化碳排放量特别相关。

33. 准则第28段请缔约方凡有可能,提供“各种政策和措施对未来温室气体排放量和清除量所产生影响的估计数”。在许多情况下,未能提供此类资料。就提供了此类资料的来文而言,也并没有一律说明所有的政策和措施,没有讨论得出估计数字时所适用的方法。

34. 准则第29-31段含有关于通报预测资料的一些其它建议,除其它外,是要确保透明度。来文中提供的预测分析并非总是透明的,而且并非一向“使第三方能够从质量上了解所采用的模式和(或)办法以及它们之间的关系”(见准则第29段(b)项)。一般都没有列出所使用模式的优势和弱点,往往没有提供灵敏度分析的结果。

35. 在深入审查过程中,这方面的差距在许多情况下得到了填补,以达到深入审查组的要求。对于了解预测模式起关键作用的文件经常是可得,但是不构成有关缔约方正式呈文的一部分。在深入审查过程中还注意到,虽然准则只是鼓励缔约方提出灵敏度分析的结果,但此类资料确实有助于确保透明度。

讨论

36. 到目前为止进行深入审查的结果之一是,找到了部分短缺资料,并在国别访问时提供给了深入审查组。在有些情况下审查组指出,应尽可能把材料作为呈文的一部分提供。由于资料量往往很大,科技咨询机构可考虑建议缔约国,把含有此类资料的技术文件作为背景文件提交给秘书处,但是,这部分文件不属于国家来文的一部分。

37. 在进行预测分析时,有三起因气候多变或不同的电力贸易格局而对基准年排放量进行调整的例子。深入审查和第一份汇编和综述文件所得出的结论是,如果进行任何此类调整,都应以透明的方式加以通报,清楚说明采用的方法,既应通报经调整的数据,也要通报未经调整的数据(见上文第10段)。

38. 如果能够较详细地说明排放量预测如何体现了措施,透明度就能得到增强。另外,需要清楚和详细地解释为了估计措施具有的影响所采用的确切方法。

39. 今后的来文还可处理模式的时间着眼点问题,也就是说,在预测2005年、2010年或2020年时,是否采用与2000年相同的模式或方法。来文还可处理的问题是,估计措施效应时是否采用与制定温室气体估计数字相同的模式和方法。

G. 脆弱性评估和适应措施

40. 关于通报这些项目的准则要求并不高,仅有一句话。秘书处注意到,关于何为适应措施的定义不够清楚,第一份汇编和综述认为,建议一般来说得到了贯彻,今后在许多情况下,缔约方即使通报了采用的适应措施,为数也极少,深入审查过程中澄清的一点是,在有些情况下,出现这种情况的原因是没有执行此类适应措施。但是,来文通报了在适应方面进行科学研究的行动。

H. 资金和技术

调查结果

41. 根据第13/CP.1号决定,秘书处编写了一份关于《公约》附件二所列缔约方在转让减少气候变化和帮助充分适应气候变化所必要的无害环境技术和专门技术方面履行承诺而采取的具体措施的分项目进度报告(FCCC/SBI/1996/5号文件附

件)。履行机构将在第二届会议上审议这份文件。

42. 上述文件审议了国家来文中载有的资料和深入审查过程中就资金和技术提供的补充资料,以及修订准则中关于技术转让一节的可能性问题。本文没有转载关于技术转让的详细讨论,但为求全面叙述,本节忆及FCCC/SBI/1996/5号文件的某些一般性调查结果,并提出了其它一些可能与科技咨询机构相关的问题。

43. 准则关于资金的建议不长,其中建议附件二缔约方就资金机制经营实体的捐款情况、为执行《公约》通过双边、区域或其它多边渠道提供资金的情况、预期今后资金分配的情况提供资料,并提供任何其它有关资料。多数缔约方确实提供了关于为全球环境融资基金试验阶段及第一次再筹款捐款的资料,有些缔约方还进一步说明了为核心筹资和共同筹资捐助的数额。提供了关于双边、区域和其它多边援助的资料,尽管缔约方在有些情况下一般性地收列了为环境项目调拨的数额,但没有具体说明用于气候变化的数额。在确实为气候变化项目调拨了资金的情况下,并未一向说明这些项目的目标究竟是减轻还是适应。

44. 准则关于技术转让一节具有很强的一般性,缔约方很容易对其作出不同的解释。因此,附件二来文所包含的资料在格式、综合性和详尽程度上差异很大。另外,在深入审查访问过程中开展的讨论表明,现有资料多于来文提供的资料。最后,多数附件二国家来文侧重于政府支助的活动,而不是私有部门的活动。因此,在目前阶段还没有掌握技术转让活动的全貌。

讨论

45. 为了确保关于资金捐助资料的可比性,附属科技咨询机构可考虑建议是否能在准则中增加一份关于资金捐助的表格由缔约方填写。这份表格收列的资料将不会比准则已经要求的资料超出很多,但将有助于提供数据。表格可区分通过全球环境筹资基金在资金机制以内和以外提供的捐助以及以官方发展援助为形式提供的捐款,再按双边、区域和多边渠道进一步分列数据。另外还可进一步划分专门用于气候变化的资金和用于一般性环境目标的资金。

I. 研究和系统化观察

46. 所有缔约方在来文中都列出了有关研究和系统化观察的一些讨论情况,这符合准则中的建议。这方面的资料经常收列在来文的若干章节之下,例如,包括关于

脆弱性评估和适应措施的章节。准则指出,关于研究和系统化观察的资料可包括有关技术研究和开发的资料。在提供了此类资料的情况下,这方面的资料趋于侧重政府活动,而不是私有部门的活动。

J. 教育、培训和公众意识

47. 所有缔约方在来文中都对教育、培训和公众意识进行了一些讨论。一般而言,提供资料时采纳了准则中的建议。关于执行第6条(b)项下承诺而采取行动的资料覆盖面较弱。仅有少数几个缔约方通报了公众参加和参与制定政策和国家战略进程或编写来文的程度。深入审查表明,来文没有涵盖市政当局和非政府组织进行的大量活动和主动行动。

K. 国家情况/基本数据

48. 缔约方来文对本节作了周详的记述,在深入审查过程中也一律提供了进一步的资料。事实证明这在来文中是很重要的一节,对于着重说明影响到履行承诺的特殊情况十分重要。除了准则第41段所提数据之外,缔约方还通报了关于出口格局特别是能源密集产品的资料;关于国内能源供应构成的资料,说明了核能和水力发电的分别比例;关于总体政策环境的资料,包括有关任何部际间气候变化委员会的资料,说明了可能影响履行情况的政治和体制结构,例如起草和颁布立法的进程。

XX XX XX XX XX