



《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组

第十四届会议

2011年4月5日至8日，曼谷

和2011年6月6日至17日，波恩*

临时议程项目 11

市场和机制

关于旨在提高缓解行动的成本效益并促进这些行动的各种
方针的信息的综合报告

秘书处的说明**

摘要

本报告综述了各缔约方和被接纳的观察员组织提交的材料。其中讨论了对于提高缓解行动的成本效益并促进这些行动的各种方针的评价工作。

* 《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组第十四届会议第二期会议将与附件一缔约方在《京都议定书》之下的进一步承诺问题特设工作组第十六届会议第二期以及附属履行机构和附属科学技术咨询机构第三十四届会议结合举行。这一特设工作组举行这些续会的确切日期将在适当时候宣布。

** 由于各方意见的提交日期所限，本文件逾期提交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
A. 任务授权	1	3
B. 范围	2	3
C. 《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组可能采取的行动	3	3
二. 方法	4-9	4
A. 定义	4-6	4
B. 评价标准	7-9	4
三. 对基于市场方针的评价	10-22	5
A. 现有市场机制	10	5
B. 对现有市场机制的评价	11-17	5
C. 市场机制可能的发展演变	18-22	7
四. 对非市场方针的评价	23-28	9
A. 现有非市场机制	23	9
B. 对现有非市场机制的评价	24-27	10
C. 非市场机制可能的发展演变	28	10

一. 引言

A. 任务授权

1. 缔约方会议第 1/CP.16 第三章 D 节决定：

(a) 考虑在第十七届会议上建立一个或多个市场机制，以及一个或多个非市场机制，以提高缓解行动的成本效益并促进这些行动；

(b) 请《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组(长期合作行动问题特设工作组/特设工作组)审评这些机制，以期向《公约》缔约方会议和《议定书》/《公约》缔约方会议提出决定草案，供第十七届会议审议；

(c) 邀请缔约方和被接纳的观察员组织在 2011 年 2 月 21 日以前向秘书处提交其对以上各事项的意见，以及关于评价旨在提高缓解行动的成本效益并促进这些行动的各种方针的意见，包括关于评价《公约》第四条第 2 款(a)项之下联合执行的活动和其他相关活动的意见，供秘书处加以综合。¹

B. 范围

2. 本文件综述了各缔约方和被接纳的观察员组织提交的材料，材料评价旨在提高缓解行动的成本效益并促进这些行动的各种方针的意见。许多缔约方和被接纳的观察员组织根据上文第 1 段(c)项中提到的一个以上的邀请而提供了这些材料，其形式常常是对新的市场和非市场机制的提案或意见。因此，本报告讨论所收到的所有提交材料中所包含的相关信息。

C. 《公约》之下的长期合作行动特设工作组可能采取的行动

3. 特设工作组在审议新的市场和非市场机制时或许可以参考本报告，以期向缔约方会议建议决定草案，供其在第十七届会议上审议。

¹ 提交的材料载于 FCCC/AWGLCA/2011/MISC.2 和 Add.1、FCCC/AWGLCA/2011/MISC.3 和 Add.1、FCCC/AWGLCA/2011/MISC.4 和 FCCC/AWGLCA/2011/MISC.5 号文件之中。

二. 方法

A. 定义

1. “市场”与“非市场”

4. 尽管几乎所有提交的材料都区分了“市场方针”和“非市场方针”，但是这些材料对如何诠释这两个用语的问题却稍有些不同。多数提交材料似乎将“市场方针”解释为利用或以某种方式承认基于市场原则(例如供需原则)的一种转让排放的基础结构。而另一方面，有少量提交材料将“市场方针”解释为对某种类型的行为提供经济鼓励的方式，不仅包括转让方式，而且还包括诸如征税和上网定价等措施。本报告采纳上述两种诠释方式中的第一种。

5. 关于市场方针的材料占提交材料中的大多数内容。

2. “方针”与“机制”

6. 尽管有些提交材料提供资料说明了市场和非市场方针的总体理论性质，比这远远要多的材料则提供资料说明了分别被称为“市场机制”和“非市场机制”的上述方针的具体运用。

B. 评价标准

7. 缔约方会议邀请各方提交材料，说明针对两种标准的各种方针的评价，其中第一种是这些方针是否“提高了缓解行动的成本效益”，第二种是这些方针是否“促进了缓解行动”。

8. 根据一般的理解，提高缓解行动的成本效益这项标准是指减少实现一定程度缓解所需的经济费用。例如，将减少一吨二氧化碳所需的费用由 10 美元减少到 9 美元的机制可以被认为提高了成本效益。此外，少数提交材料表示认为这项标准涉及到在运行一项实现缓解的系统时减少的行政费用。如果采用这种诠释方式，那么如果一项机制在建立和实际运用中需要昂贵的费用，那么它就被认为没有提高成本效益。

9. 促进缓解行动的标准被广泛地认为系指通过鼓励、严格的要求或提供经济奖励来影响个人、实体和国家的多种多样行为这种典型的方式来确保排放量的实际减少或促进清除排放量。

三. 对市场方针的评价

A. 现有市场机制

10. 提交材料着重指出了一些现有的市场机制，以此作为评估市场方针的基础，其中包括：

(a) 在《京都议定书》中界定的三项灵活性机制：

(一) 清洁发展机制，据此可以对发展中国家缔约方项目活动所实现的缓解予以入计量，并可用于抵消发达国家缔约方的排放量；

(二) 联合执行，据此可以对发达国家缔约方的项目所实现的缓解发放入计量，并用于抵消其他缔约方的排放量；

(三) 国际排放交易，据此发达国家缔约方可以对代表排放量许可的配额进行交易；

(b) 区域、国家或国家以下层面的法律或政策中对绝对排放量界定的上限与交易制度，例如欧洲联盟排放量交易计划(EU ES)，据此在一段时间里对排放量制定整个系统的上限(无论是通过自由配额制或者拍卖方式)，分配了代表这一上限的一定数量的配额，每一排放者都有责任取得至少等同于这一时间阶段内实际排放量的一定数量的配额，而且每一排放者在如何履行其义务方面都有自己的灵活性，或者是通过减少其自身的排放量，或者是通过取得更多的配额(如果制度的规则允许，也可以通过来自制度以外的入计量或配额)；

(c) 区域、国家或国家以下层面的法律或政策就其他形式的缓解活动所界定的交易制度，例如印度在能源效益方面的“履行、实现和交易”制度，据此可以对所实现的能源效益提供入计量，随后进行交易来实现相关的目标，又如欧洲的可再生能源指示，据此对使用可再生能源制订了目标，并提供了实现这些目标的灵活性。

B. 对现有市场机制的评价

1. 提高缓解行动的成本效益

11. 所提交的材料广泛地一致承认，市场机制对降低实现特定程度缓解方面的经济成本是有效的。

12. 如同提交材料指出的那样，这一成本效益的实现是由于允许那些设有排放量目标的实体，例如在《京都议定书》之下的发达国家缔约方和上限与交易制度所涵盖的排放者，利用从其他方面的缓解活动所得到的入计量或配额来实现其缓解目标。材料表示，这一方式对这些实体以及其他有关的实体带来了强有力的动

力，使之在任何能实现最高成本效益时希望确定缓解活动的机会并开展缓解活动。据此，一般认为，市场机制是控制遵守其缓解目标的有效工具。

2. 促进缓解行动

13. 尽管提交材料对市场机制提高了缓解行动的成本效益这一立场相对一致，但是它们对市场机制是否促进了缓解行动这一问题的意见却稍有不同。

14. 关于促进设有缓解目标的实体的缓解行动，一般认为，市场机制的效益很大程度上有赖于所设定的缓解目标：在设定了要求十分严格的减排目标要求不高上限的制度中，这些目标对促进缓解行动具有很大的作用；在排减上限要求不高的制度中，缓解目标产生的作用就较弱。提交材料的一个共同点就是它们都认为，实现缓解目标方面加强灵活性本身不应当成为目的，而只是实现更远大的缓解愿望这一总体的大目标的一种手段。在这一基础上，据建议，市场机制的进一步发展应当与逐步建立更远大的缓解目标联系起来，而一些提交的材料建议这些目标应具有法律约束性，并且应当在国际层面上设定。

15. 除了上述这一点之外，一些提交材料并讨论了迄今为止一些现有的市场机制在促进具有缓解目标实体的缓解行动方面所体现的效益。对此尤其关注到：

(a) **欧盟排放量交易计划：**所提交的一些材料指出，欧盟排放量交易计划在其最初两个阶段(2005-2007年和2008-2012年)中的缓解目标不够远大，这一点反映在被认为配额发放过多的情况之上，据此减少了排放者采取缓解行动的必要性，据此并未能按原本可以做到的那样有效地促进缓解行动。另一方面，所提交的另一项材料援引了一项研究的结论认为，欧盟排放量交易计划即使在其第一个阶段也致使排放量减少到了低于“例行公式”的水平，它认为由于这一制度，排放行为正在变化，并指出，这一制度的范围和目标正随着诸如纳入进一步的废气和工业部门等措施而逐渐地扩大；

(b) **国际排放交易：**一些提交材料指称，第一个承诺期(2008-2012年)中的总体缓解目标不足以对来自其他国家的抵消入计量造成有影响力的市场价格或需求。

16. 关于促进有可能成为抵消入计量或配额提供者的实体(例如发展中国家缔约方)来开展缓解行动问题，一般认为市场机制在促进这些实体的缓解行动方面是有效的。尤其是，多种不同的缔约方和被接纳的观察员组织认识到，清洁发展机制正在帮助向发展中国家提供财政、技术和能力建设，以便支持这些缔约方的缓解行动。尽管如此，一些提交的材料指出，所带来的利益往往流向少数一些国家，据此排除了最穷和最弱势的国家，对此材料提出了所注册的清洁发展机制项目分布不均等情况是令人关注的事项。

17. 一些提交材料中提出的另一问题是市场机制在通过鼓励私营部门的供资来促进缓解行动方面的作用。这些提交材料广泛地认识到，迄今为止现有的市场机制是接纳私营部门并利用其大量资源的一个关键渠道。但是，一些提交的材料对

私营部门的作用提出疑问，其中一项材料论及，这有可能造成“财政泡沫”，而另一项材料表示，私营部门的供资可能会难以确定和波动不定。一些提交材料指出了管制入计量和配额交易方面的复杂性，尤其是跨国界的交易，其中一些提到了欧盟排放量交易计划所经历的困难，例如从各账户中偷窃配额，以及涉及到增值的舞弊行为。

C. 市场机制可能的演变发展

1. 扩大缓解范围的机制

18. 提交材料广泛提出的一项关注就是现有市场机制不足以将缓解推动到为应对全球气候方面挑战所需要的水平。尤其是，一些提交材料提请注意清洁发展机制本身不太可能单独地足以从市场(包括私营部门)动员足够的支持，来鼓励充分的缓解行动。

19. 一些提交材料支持维持现有的机制并在现有机制基础上进一步发展，其中包括根据《京都议定书》而建立的机制，但更赞成所建立的新机制应当在远比项目甚至活动方案要宽广很多的综合基础上运作，希望这些机制能涵盖整个政策领域、经济部门内部、经济部门或整个国家的范围里运作。另一方面，有些提交材料比较赞成维持主要以项目为基础的方式。

20. 一些提交材料为新的机制提议了两种可能的依据：

(a) **规定入计量：**根据规定入计量的方式来确定某一界限(例如经济部门)内的排放量参考水平，这或许可设在“例行公事”以下的层面。随后可以在一定的时间阶段(称之为“参考阶段”)里监测在这一界限范围内的排放量。如果在参考阶段结束时实际的排放量水平低于参考水平，就发放相当于两水平间差距数量的入计量。随后，就可以按需要今后确定的方法在属于这一界限范围内的排放者中间分配这一入计量。据此排放者就有了限制其排放量的动力，因为限制排放量将能使其获得可以转化为现金的入计量。这一提案的一种翻版是对在上述阶段里避免了的排放量发放入计量；

(b) **交易：**以交易的方式(如同提供入计量的方式一样)确定一定界限范围(例如某一经济部门)内排放量的参考水平，或许可以在“例行公事”的层面以下设定。向在界限范围内的排放者发放相当于参考水平所指的排放量的配额。随后在一个参考阶段里监测这一界限范围内的排放量。在此参考阶段结束时，责成上述排放者持有等同于在参考阶段过程中其实际排放数额的一定数量的配额。据此它们就有限制其排放量的动力，因为这将使之能够转售其多余的配额，与此同时并约束其增加排放量的行为，因为增加排放量就会要求它们购买更多的配额。

2. 一项共同的框架

21. 提交材料中的一项大体一致的观点就是将重点放在建立国际层面框架这一可能性之上，而新的市场机制可以在国家层面或者通过双边安排、而不是在建立

国际层面的提供入计量或交易机制的新基础之上建立新的市场机制。根据建议，缔约方会议在这一方面的作用主要应当是建立辨认、鼓励和支持上述机制发展形成的共同框架建议，尤其建议通过包括以下因素的方式来建立：

- (a) 关于统一确定参考数额及计算排放量方法之方式方法的指南；
- (b) 各方登记机制之间相互提供技术支助和帮助；
- (c) 关于对入计量和配额的会计结算框架的指南；
- (d) 促进在国家或双边层面上建立的不同机制之间结合起来的进程，例如：

(一) 对不同的上限与交易制度所发放的配额实行相互承认；

(二) 就不同衡量缓解方面成绩的方式而发放的入计量间进行换算(例如，从根据能源效益成绩所发放的入计量转换为根据绝对排放量减少数额而发放的入计量)。

3. 市场机制的特点

22. 所提交的一些材料提到了缔约方大会在考虑建立新的市场机制中应顾及的七个问题，可参看第 1/CP.16 号决定第 80 段：

(a) **确保缔约方自愿参与，并辅以促进所有缔约方公正和公平的准入：**各方广泛支持，确保缔约方对任何新市场机制的参与应做到是自愿的，并支持采取措施确保所有缔约方都有参加这些机制的均等机会。具体地说，一些提交材料主张加紧努力，发展最贫穷和最弱势缔约方加入市场机制的能力，包括通过试点行动来发展其能力。对此，也呼吁通过诸如对登记活动方案设定标准基线和精简的登记程序等措施来加强市场机制的简单而便于利用性质，以此作为推进其在区域内更广泛分布的手段；

(b) **补充其他支持发展中国家缔约方适合本国的缓解行动的途径：**许多提交材料指出，向发展中国家缔约方提供支助就应对气候方面的挑战而言是必不可少的。材料指出，市场机制尽管并非唯一的解决办法，但在发展中国家缔约方中仍能够为这类缓解行动提供大量的鼓励和支持，材料强调指出，不可能期待在没有市场机制的情况下出现缓解行动。一些提交材料表示认为，应当对缓解行动的全部费用、而不仅仅对递增费用提供支助；

(c) **在多种不同的经济部门内激励缓解行动：**许多提交材料认识到有必要在多种不同的各经济部门内激励缓解行动，但同时也指出，某些经济部门的独特性可能先要求市场机制进行调整才能在部门内有效地发挥作用，或者在一些情况下完全不采用这些机制。就这一情况具体提到的经济部门包括农业、舱载燃料、工业用天然气以及减少发展中国家毁林和森林退化所致的排放量；

(d) **保障环境的完好无损：**许多提交的材料强调指出，市场机制必须通过实施严格的措施，提出报告与核实要求，来保障质量，通过体现出“补充于”在

没有市场经济时本身便会开展的进一步的缓解活动，并防止对缓解活动的重复计算来确保市场机制的进一步补充性质。在一些提交的材料中并指出，市场机制还应该防止缓解和支助行动的重叠计算，因为抵消性入计量的代价不应当被认为可一方面算作用于达到缓解目标，另一方面也算作用于满足提供财政支助的目标；

(e) **确保全球温室气体排放净额的减少和/或避免：**提交材料广泛表示希望脱离现有市场机制的“纯粹抵消性”模式，根据现有机制，在某一地点实现一个单位的排放量缓解便可以使另一地点增加一个单位的排放量。所提出的设想包括规定对缓解活动停止发放某一百分比的入计量，以及希望发展中国家缔约方在得到抵消性入计量之前也能负责一部分排放量的减少；

(f) **帮助发展中国家缔约方满足其部分缓解目标，同时确保这一或一些机制的使用成为对本国缓解工作的补充：**一些提交材料中提出的想法是，某一实体或国家使用市场机制来达到其缓解目标可能会导致推迟甚至规避其纠正本国排放行为和投资决定的努力，有一项提交材料表示，使用这类机制可能导致使用者在技术上“上锁”。一些提交材料建议，对使用其他方面取得的缓解所产生的抵消性入计量作出限制而且可能设定数量方面的规定，并且可能在一段时间里逐渐变化；

(g) **确保善政以及强有力的市场机制运作和规范管制：**提交材料广泛支持加强善政以及对市场机制的管制，理想的方式是能保障公正清廉和责任追究，并且能够促进包括私营部门实体在内的各方、尤其是不愿承担风险各方的广泛参与。此外，还对提供新的金融手段表示了支持，包括向项目供资的传统形式提供贷款和保障，建立专门基金以及发放新形式的债务证券(例如“绿色债券”)。

四. 对非市场方式的评价

A. 现有非市场机制

23. 提交材料着重指出了一些现有的非市场机制，作为评估非市场方式的基础，其中包括

(a) 提供上网定价，来支持非排放密集型的活动(例如，使用可再生能源)，从而为某些形式的非排放密集型能源(例如可再生能源)保障最低的价格以及进入能源网络的机会；

(b) 对楼宇建筑、工业营业水平、产品生产及车辆等等制定管制标准，包括成绩标准；

(c) 在诸如都市设计和交通规划等领域里采取创新的做法；

(d) 专门针对某些气体、尤其是氟化气体的措施；

(e) 对排放密集活动征税(例如使用运输燃料)；

- (f) 旨在改变生产和消费模式的教育工作；
- (g) 帮助实现在地质构造中捕获和储存二氧化碳的方案。

B. 对现有非市场机制的评价

1. 加强缓解行动的成本效益

24. 提交材料对非市场机制在提高缓解行动的成本效益方面所起作用的评估提供的资料比较少。

25. 材料指出，进一步地重点关注研究和开发能够有助于实现快速的技术改进，据此降低开展缓解活动的费用。

26. 另一方面，一项提交材料援引了一项经济研究，其中的结论是，管制性标准在实现同样的缓解目标方面一般比市场机制的费用更高，另一项提交材料指出，管制性标准提供的灵活性比市场机制要小，而且对投资和规划所涉范围也不那样适应。少数提交材料还提出，由于需要广泛的公众检查和执法体制来监督执行情况，管制性的方式在行政上可能会比较笨拙。

2. 促进缓解行动

27. 一些提交材料提到了上网定价，认为它在促进缓解行动方面十分成功，依据是，它在提高非排放密集型能源生产和消费方面提供了强有力的经济奖励。同样，许多提交材料认为，在由于如交易费用过高、使用机制存在障碍或其他不平等机会形式等不完善因素而对市场机制效益产生阻碍的领域里，管制性标准和征税在促进缓解行动方面比较有效。此外，材料报告了一项在促进缓解行动方面使用教育方式中所取得的积极经验，有一项提交材料指出，一场关于废物回收的公共宣传运动导致了更多废物不再进入垃圾填埋地的情况。

C. 非市场机制可能的发展演变

28. 一些提交材料建议建立国际层面的新的非市场机制，包括为以下目的而建立的机制：

- (a) 管制和降低特定温室气体、例如氢氟碳化物的生产和消费；
- (b) 减少或取消对排放密集型活动的补贴(例如化石燃料的生产和消费)；
- (c) 对非排放密集型活动(例如使用可再生能源) 大幅提高上网定价；
- (d) 对非排放密集型活动以及研发工作提供津贴；
- (e) 扩大对排放密集活动的税收范围；
- (f) 加强其他政策与措施，使之成为缓解战略的一部分内容，以便改变生产和消费模式，其方式包括采用教育、提高公共认识和能力建设；

- (g) 建立促进低排放活动和技术做法的国家中心，包括加强发展中国家缔约方的本国能力和技术；
 - (h) 排除知识产权方面的障碍；
 - (i) 提供财政支持并暂停某些活动，以便支持净额减少和避免废气的排放；
 - (j) 制止战争对气候变化的影响，并追究造成这种影响的责任。
-