



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2004/16
23 September 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第二十一届会议

布宜诺斯艾利斯，2004年12月6日至14日

临时议程项目7

能力建设

经济转型期国家能力建设框架的执行效果

秘书处的说明

概 要

本说明以缔约方提交的资料为基础分析了经济转型国家能力建设活动的结果。其中还概要说明了缔约方各方在编写有关第3/CP.7号决定执行情况审评和为落实能力建设活动方案而今后可能采取的步骤的决定草案时不妨考虑的关键问题。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 4	3
A. 任 务.....	1	3
B. 本说明的范围	2 - 3	3
C. 附属履行机构可采取的行动	4	3
二、能力建设活动概述	5 - 10	4
A. 背 景.....	5	4
B. 能力建设需要、优先任务和备选办法	6 - 8	4
C. 国家能力自我评估	9 - 10	5
三、能力建设项目和方案的效果	11 - 30	5
A. 结果、作用和挑战.....	11 - 17	5
B. 能力建设活动的可持续性.....	18 - 20	7
C. 资金和资源需要.....	21 - 23	7
D. 利害关系方的参与.....	24 - 26	8
E. 最佳作法和获得的教益.....	27 - 30	9
四、附属履行机构可予审议的事项	31	10

一、导 言

A. 任 务

1. 缔约方会议在第 9/CP.9 号决定中决定，在第十届会议前完成对经济转型国家能力建设框架执行效果的审评。为了完成这项审评工作，附属履行机构请秘书处参照缔约方提交的资料和全球环境基金及其执行机构、多边、双边和其他国际组织提供的资料，编写一份关于经济转型国家能力建设框架执行效果的分析文件，供履行机构第二十一届会议审议(FCCC/SBI/2004/10, 第 60 段(d))。

B. 本说明的范围

2. 秘书处编写本说明的目的，是为了按照第 3/CP.7 号决定向缔约各方提供一份关于经济转型国家执行能力建设活动状况的概述。分析能力建设效果所参照的，是缔约各方提供的资料(FCCC/SBI/2004/MISC.14)和环境基金、其执行机构和国际组织提交的其他资料。

3. 所掌握的关于经济转型缔约方能力建设的资料，主要涉及的是活动而不是结果，因而，这一分析所参照的有关能力建设项目结果的信息有限。例如，关于培训的作用、活动的可持续性和所提供的资源的资料或者有限，或者根本没有。在有些情况下，由于能力建设活动与其他活动交织，难以将数据分门别类。为了协助缔约各方判断能力建设活动的效果和草拟关于经济转型国家能力建设框架落实情况的结论，如果今后能够报告能力建设活动的结果将是有益的。

C. 附属履行机构可采取的行动

4. 附属履行机构在编拟请缔约方会议第十届会议通过的关于经济转型国家能力建设框架效果审评的决定草案时，不妨考虑本说明中所作分析的结论和提出的关键问题。具体而言，缔约各方不妨考虑加强落实框架的多种行动。缔约各方还不妨注意在国家和区域层次发展和落实能力建设活动过程中取得的教益，以便确保今后能力建设项目和方案的成功。

二、能力建设活动概述

A. 背景

5. 《公约》提到了正在向市场经济过渡的 14 个国家。所有这些国家都是《公约》附件一所列缔约方(附件一缔约方)。在缔约方会议第六届会议上,其中 11 个国家组成了 11 国中心小组(11 国小组),就影响经济转型缔约方的问题谋求共同立场。能力建设属于所要处理问题之列。在履行机构第 18 届会议上,11 国小组宣布,由于成员中有 8 个已经加入了欧洲共同体,因此停止作为一个正式小组而存在。这一政治动态引起了第 3/CP.7 号决定地位的问题以及这个问题对于执行经济转型国家能力建设框架的影响。虽然多数经济转型缔约方已经加入了欧洲共同体,但在《公约》下的地位并没有发生变化。经济转型缔约方还提出,框架所列这些国家的能力建设需要仍然有相关性,因此应当为解决这些需要寻找资金和技术援助。但是,这些缔约方获得资源的可用办法却引起是否为欧盟成员而有所不同。

B. 能力建设需要、优先任务和备选办法

6. 经济转型缔约方通过国家信息通报、国家能力自我评估和环境基金的“追加”项目提出了其能力需要。国别审评组和编制国家信息通报的其他支助方案也为认明经济转型国家的能力需要提供了协助。由于缔约各方不断提出落实其在《公约》之下承诺的进一步措施,能力需要评估是一个连续和反复的进程。因此,需要将能力需要评估融入国家和区域层次的正规气候方案。

7. 经济转型缔约方认明的能力需要大多涉及到国家信息通报的编制和《京都议定书》各项机制的落实。与国家信息通报相关的能力建设需要包括,提高活动数据的质量,制订本地排放因子和计量不确定性。经济转型缔约方还提到,需要培训联合开展活动和排放量交易方面的专家,以制订新立法和基线预测及项目挑选等法学问题为侧重点。

8. 经济转型国家在提交的资料中提到的优先能力建设需要包括:

- (a) 建立估算温室气体排放量的国家体系
- (b) 制订和执行多项政策和措施,包括适应气候变化和开发及转让技术

- (c) 建立/加强各种国家和区域机构
- (d) 发展排减单位国家登记册、监测、核查和核证系统
- (e) 参与国际谈判
- (f) 建立良好作法数据库
- (g) 宣传、教育和培训。

C. 国家能力自我评估

9. 国家能力自我评估的目标，是通过一种国家推动的进程协助缔约各方找出自己的能力建设优先需要，以便处理生物多样性、气候变化和土地退化等等全球环境问题。所有的经济转型缔约方都利用环境基金的资金援助发起了国家能力自我评估进程。至 2004 年 8 月，已经有两个经济转型缔约方完成了国家能力自我评估，另有三个预期可在年底之前完成这项工作。

10. 保加利亚和拉脱维亚在从事国家能力自我评估过程中获得的关键初步教益可能会为其他国家带来启示：

- (a) 利害关系方积极参与项目制订和执行的所有阶段对于确保项目成功至为关键
- (b) 国家能力自我评估进程的参与方只有在分别全面地分析了每一项里约公约之后才会有考虑这些公约之间协同作用的积极愿望
- (c) 国家能力自我评估为建设各国应对气候变化的能力而分析各种需要和可能采取的行动提供了一次良好机会
- (d) “能力建设”一语及其构成内容应在项目执行的早期阶段加以明确界定和理解

三、能力建设项目和方案的效果

A. 结果、作用和挑战

11. 经济转型国家能力建设框架所列所有优先需要都通过《公约》附件二所列缔约方、环境基金和双边及多边机构支持的各种能力建设项目和方案得到了处理。但是，多数能力建设活动的设计目标是支持编制国家信息通报和参与联合开展的活

动及排放量交易。经济转型缔约方在提交的资料中强调，必须处理其他重点领域，例如脆弱性和适应评估及宣传和教育。

12. 多数能力建设活动把目标放在加强人力之上。所报告的能力建设活动包括培训、讲习班、交流专家、边干边学、教育和公众意识。甚至在编制首次国家信息通报之前，有 8 个经济转型国家就已经获益于“美国国别研究方案”，该方案培训了温室气体清单、脆弱性和适应评估及制订国家气候变化行动计划方面的专家。日本通过日本国际协力事业团对 13 个经济转型国家的 113 人进行了能源效率方面的培训。

13. 有些经济转型国家已经借助附件二缔约方提供的能力援助启动了联合开展的项目。爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛得到了波罗地海国家理事会主持下组织的培训。荷兰政府提供的支助帮助保加利亚政府制订了国家气候变化战略和行动计划，建立起了一个联合开展活动股并培训了制订联合开展项目的专家。

14. 经济转型国家报告说，通过支持编制国家信息通报的培训和和其他能力建设活动，这些国家改进了国家信息通报的质量并加快了提交时间。多数经济转型国家还报告说，能力建设活动推动了国家气候政策和(或)方案的制订和通过，如在保加利亚、捷克共和国和波兰。在俄罗斯联邦，与提高莫斯科住宅楼能源效率相关的能力建设活动预期可将能源消耗量降低 40%，这相当于避免了 85,800 吨二氧化碳排放量。

15. 虽然建设了能力，尤其是在编制国家信息通报方面，但如何把能力留住却是一个问题。在保加利亚，受到过培训的 60 名专家现在只有 10 名仍在从事关于气候变化的工作，这方面的关切是，如果不能解决留住人才的问题，就气候变化问题开展工作的专家就会出现严重短缺。这种情况并不仅仅限于保加利亚。其他经济转型国家也报告说，在制订政策和措施、联合开展及排放量交易领域存在着专家短缺的情况。

16. 开发和保持能力的挑战，可以通过在公共教育包括高等教育当中插入气候变化科目在长期中得到解决。有些经济转型国家已经制订出了包含气候变化内容的教程。由若干研究机构/大学参与编制国家信息通报是加强人力及体制能力的另一种手段，爱沙尼亚就是这样做的。

17. 经济转型国家在提交的资料中提到了执行能力建设活动方面遇到的一些主要挑战：

- (a) 执行项目的资金和人力资源不足
- (b) 缺乏积极的利害关系方参与
- (c) 缺乏开展能力建设活动的机构
- (d) 没有将气候变化融入国家政策的能力
- (e) 增强公众意识和关键决策者的支持。

B. 能力建设活动的可持续性

18. 多数经济转型国家都提到，能力建设活动的资源调拨需要正规化，以便加强这类活动的可持续性。如果将能力建设活动纳入国家政府的预算，这是有可能做到的。但是，在多数经济转型国家，气候变化不是日常重点。因此，可能需提高决策者和法律制订者的意识和政治意愿方能将气候变化融入国家政策。

19. 加强国家和区域体制也有助于将能力建设活动持续下去。通过欧洲委员会、意大利、日本、荷兰和美利坚合众国，中欧和东欧区域环境中心发起了“中欧和东欧气候保护能力”项目。这一项目推动了政府官员、产业代表和非政府组织之间的对话而且还发表了多种个案研究，涉及到政策和措施的良好作法、落实国家登记册制度的能力需要以及执行《京都议定书》的挑战和机遇。

20. 经济转型国家还指出，需要有在制订和执行能力建设活动方面受过培训的专家。目前，开展气候变化的人员不够，因此也就难以发起受捐助组织支助的能力建设项目。由环境基金供资的国家能力自我评估，是经济转型国家目前执行的唯一一种单立的能力建设活动。随着经济转型国家承认自己的能力需要，预期这类国家应能发起旨在增强对《公约》和《京都议定书》的参与的能力建设活动。

C. 资金和资源需要

21. 在过去 15 年中，经济转型国家发生了迅速的变革。在从中央计划经济向市场经济过渡的整个这一过程中，与环境与气候变化相比，政府资源的使用更侧重于经济和社会福利。但是，为支持这些国家的各种气候变化相关活动，尤其是在编

制国家信息通报和筹备《京都议定书》机制方面，向经济转型国家提供了资金和技术援助。

22. 虽然经济转型国家实施的能力建设项目为数不多，如美国国别研究方案、中欧和东欧气候保护能力及国家能力自我评估，但能力建设也包含在涉及能源效率、温室气体缓解及政策和措施的多种项目当中。例如，美国环境保护局在俄罗斯开展的天然气 STAR 方案就包含了有中小能源服务公司参与的能力建设活动。

23. 经济转型国家对于附件二缔约方提供的支持表示赞赏，其中多数依靠这种支持履行了在《公约》之下承诺的义务。还有一些领域需要得到支助，如建立国家登记册、加强国家和区域体制、制订和落实法律框架以及脆弱性和适应评估。在确认能力建设活动需要得到援助的同时，经济转型国家也承认，满足能力需要首先是一种国家责任。

D. 利害关系方的参与

24. 利害关系方的参与在经济转型国家执行能力建设活动方面占有突出地位。非政府组织在公众意识活动方面发挥了积极作用，为制订气候变化政策提供了投入。在能力建设项目当中，尤其是在项目筹备过程中，也突出了妇女的作用。私营部门对于联合开展的活动和排放量交易的参与也至为关键，因此组织了培训和各种讲习班以增强私营部门的参与。

25. 对于成功执行气候变化措施至为关键的地方政府单位，参与能力建设活动的程度较低。造成这种情况的原因可能是，地方政府单位没有法定权限，缺乏对于气候变化的意识。但是，有些地方积极参加了一些气候变化相关项目，如“城市能源效率网”。这个项目是一个区域网络，目标是通过增强区域和城市利害关系方的能力制订能源效率项目并为之融资而提高地方一级的能源效率。

26. 增强利害关系方的参与是能力建设方面的挑战之一。只有在各种利害关系方意识到气候变化问题的时候，才有可能实现积极的参与。考虑到这种情况，有些经济转型国家推出了公众意识和教育方案。例如，波兰通过国家教育部和环境部正在执行国家环境教育战略。这一方案包括就环境保护包括气候变化对于教师、青年、政府人员和地方/区域政府代表等各界开展培训。捷克共和国通过国家环境教育和公众意识方案组织了国际 EKOFILM 电影节。保加利亚通过关于气候变化的多种公众

活动举办了今年的“绿周”，将其中的一天宣布为国家气候变化日。经济转型缔约方还认识到，为了使公众能够了解这方面的问题，需要翻译关于气候变化的文件。

E. 最佳作法和获得的教益

27. 尽管在经济转型国家建设人力、体制和系统能力仍然是一个挑战，但已经有些成功事例，可从中获得教益。例子之一是，建立起切实有效的融资机制，如波兰的环境基金、生态基金和环保银行，立陶宛环境投资基金和保加利亚的绿色投资机制。这些融资机构的目标是支持温室气体缓解项目和方案及能力建设。

28. 对于经济转型国家为了编制国家信息通报、开展公共教育、执行温室气体缓解措施和参与京都机制而建设能力来说，加强各种区域和国家体制证明是成功的。例如，中欧和东欧区域环境中心培训了温室气体清单和制订政策和措施的该区域专家。日本政府援助建立了保加利亚的能源效率中心和波兰的能源保护技术中心。这些中心开办了培训课程并散发了关于能源保护的资料。缔约各方不妨探讨是否可能移植加强/建立体制方面的经验，将此作为持续开展经济转型国家能力建设的一种战略。

29. 得到利害关系方积极参与的能力建设活动，由于参与方提供了各种投入和对落实活动做出了承诺，有着较高的成功率。国家能力自我评估、能源保护和其他能力建设项目从最初的执行阶段开始就得到了广泛的利害关系方参与。利害关系方的积极参与提高了非政府组织和一般公众对于气候变化活动，如促进能源保护方案的兴趣和承诺。

30. 经济转型国家通过 11 国小组开展的合作有效地推动了主要代表之间的信息流。对于在各附属机构和缔约方会议届会期间参加各种谈判组的新谈判人，该小组也为培养其能力发挥了作用。一些经济转型国家与其他经济转型国家和附件二缔约方开展了合作，在温室气体清单、联合开展活动和排放量交易方面交流信息、资源和专长。

四、附属履行机构可予审议的问题

31. 在制订关于经济转型国家能力建设框架效果审查结果的决定草案时，缔约各方不妨：

- (a) 通过经济转型国家和附件二缔约方在国家信息通报中提供的信息资料评估第 3/CP.7 号决定的执行状况，并制订比较这方面信息的办法。缔约各方在审议第 3/CP.7 号决定的过程中不妨审议如下内容：
 - (1) 可通过国家信息通报加以比较的能力建设信息类型；
 - (2) 确保项目/方案执行方，如环境基金及其执行机构、双边和多边机构及其他国际提交的报告列明项目结果及其效果；
- (b) 在补充更新第 3/CP.7 号决定所列优先任务时，并在加强落实经济转型国家能力建设框架时，审议能力建设活动的结果和国家能力自我评估结果；
- (c) 考虑为经济转型缔约方的能力建设活动不断提供支助并使提供的援助多样化，以便覆盖脆弱性和适应评估、教育、培训和公众意识等活动；
- (d) 请环境基金和双边、多边和其他国际组织定期散发关于经济转型国家能力建设活动技术和资金支持机会的信息；
- (e) 鼓励经济转型国家和附件二国家交流信息和专家，以便在编制国家信息通报、制订政策和措施、脆弱性和适应性评估及参与联合开展的活动和排放量交易方面建设人力和体制能力；
- (f) 为建设经济转型国家通过培训和公众教育及意识方案解决《公约》和《京都议定书》之下各种问题的能力加强各种区域和国家体制。

-- -- -- -- --