



联合国

FCCC/KP/CMP/2016/5



气候变化框架公约

Distr.: General
30 September 2016
Chinese
Original: English

作为《京都议定书》缔约方会议的
《公约》缔约方会议
第十二届会议
2016年11月7日至18日，马拉喀什
临时议程项目5
与联合执行有关的问题

联合执行监督委员会提交作为《京都议定书》缔约方会议的 《公约》缔约方会议的年度报告

概要

本报告涉及联合执行监督委员会(监委会)2015年10月1日至2016年9月21日期间开展的工作。报告期内开展的工作包括：编写授权就落实联合执行模式和程序草案(已提交附属履行机构第四十四届会议)问题提出的建议，以及对联合执行工作中汲取的经验教训进行的反思和分析(载于本报告)，提请作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议审议。监委会还通过对联合执行机制的认证系统的变革，允许清洁发展机制下的指定经营实体担任联合执行机制下经认证的独立实体。

GE.16-16945 (C) 241016 261016



* 1 6 1 6 9 4 5 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
A. 任务.....	1-2	3
B. 本报告的范围.....	3-5	3
C. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议可采取 的行动.....	6-8	3
二. 联合执行的现况.....	9-11	4
三. 报告期内开展的工作.....	12-22	4
A. 落实联合执行模式和程序草案, 包括修改.....	12	4
B. 联合执行工作中汲取的经验教训及其对联合执行工作的效用.....	13	5
C. 独立实体的认证工作.....	14-20	5
D. 联合执行监督委员会之下的核查程序.....	21-22	6
四. 治理和管理事项.....	23-31	6
A. 与各机构和利害关系方的互动.....	23-24	6
B. 外联活动.....	25	6
C. 委员问题.....	26-27	7
D. 选举联合执行监督委员会主席和副主席.....	28-29	7
E. 2016年的会议.....	30-31	8
五. 联合执行监督委员会及其支助机构工作的财政资源状况.....	32-38	8
六. 向作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议提出的 建议.....	39-40	10
附件		
一. 联合执行工作中汲取的经验教训的反思和分析.....		11
二. 建议采取的提高联合执行监督委员会运作效率的额外措施.....		20

一. 引言

A. 任务

1. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议(“议定书”/“公约”缔约方会议)第 10/CMP.1 号决定设立了联合执行监督委员会(监委会), 其主要职责是按照“执行《京都议定书》》第六条的指南”(下称《联合执行指南》)¹ 监督《京都议定书》第六条之下项目(下称“联合执行² 项目”)产生的排放量减少或清除量增加的核查工作。

2. 《联合执行指南》第 3(a)段要求监委会向“议定书”/“公约”缔约方会议每届会议报告其活动。“议定书”/“公约”缔约方会议就《京都议定书》第六条的执行工作提供指导意见并对监委会行使领导权。

B. 本报告的范围

3. 监委会向“议定书”/“公约”缔约方会议提交的本年度报告涉及 2015 年 10 月 1 日至 2016 年 9 月 21 日这一时期(下称“报告期”)内开展的联合执行活动。监委会主席康拉德·莱希克-凯斯勒(Konrad Raeschke-Kessler)先生将在向“议定书”/“公约”缔约方会议第十二届会议的口头汇报中重点介绍任何相关后续事项。

4. 本报告陈述了联合执行机制的现况, 并介绍了监委会在报告期内开展的工作, 包括监委会对其下核查程序(下称“联合执行第 2 轨”)³ 的运作、联合执行认证程序的运作以及联合执行机制财务状况所负的职责。

5. 关于监委会运作和职能的全部详细资料, 可查阅《气候公约》网站关于联合执行机制的网页。上述网页是刊载监委会会议报告、联合执行项目和认证相关信息以及监委会通过的文件文献中心。⁴

C. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议可采取的行动

6. “议定书”/“公约”缔约方会议不妨审查本报告, 并注意监委会主席向“议定书”/“公约”缔约方会议第十二届会议所作的口头汇报。

¹ 第 9/CMP.1 号决定附件。

² 联合执行。

³ 在《联合执行指南》第 30 至第 45 段中概述。

⁴ <<http://ji.unfccc.int>>。

7. 根据《联合执行指南》第 4 和第 5 段，“议定书”/“公约”缔约方会议应在收到缔约方提名后选举以下监委会委员，任期两年：

(a) 从正在向市场经济过渡的附件一所列缔约方中选举两名委员和两名候补委员；

(b) 从不属于上文第 7(a)段所述的附件一缔约方中选举两名委员和一名候补委员；

(c) 从非附件一所列缔约方中选举一名委员和一名候补委员。

8. “议定书”/“公约”缔约方会议不妨审议附件一和附件二所载监委会建议，并酌情采取任何行动。

二. 联合执行的现况

9. 2012 年《京都议定书》第一承诺期结束时，联合执行机制下的活动几乎停止。联合执行第 1 轨下最后一次发放减排单位⁵是在 2015 年 8 月报告的，而第 2 轨下最后一次发放减排单位则是在 2014 年 10 月报告的(见下文第三章 D 节)。

10. 由于减排单位是通过折算一国在《京都议定书》之下的部分配量单位而生成的，联合执行项目的东道缔约方目前无法发放第二承诺期的减排单位。在《多哈修正案》生效且对该缔约方生效以前，东道缔约方将无法发放减排单位。

11. 监委会继续履行其任务，使联合执行机制始终可为缔约方所用，同时对缔约方的要求作出回应。不过，鉴于附属履行机构(履行机构)现已完成了对《联合执行指南》的审查工作，并已向“议定书”/“公约”缔约方会议提出了建议，除非缔约方另有指示，否则监委会将不会继续推进该机制的开发工作。

三. 报告期内开展的工作

A. 落实联合执行模式和程序草案，包括修改

12. 应第 7/CMP.11 号决定第 4 和第 5 段所载要求，监委会在第 38 次会议上围绕以下问题商定了两项建议，随后将其提交履行机构第四十四届会议：

(a) 落实联合执行模式和程序草案所需采取的行动；⁶

⁵ 根据《联合执行指南》第 13 段，联合执行第 1 轨下，由各国政府而非监委会负责项目的监督工作以及发放上述项目的减排单位。

⁶ 见文件 FCCC/SBI/2016/INF.7。

(b) 在《联合执行指南》审查工作方面建议的解决利害关系方所提关切问题以及由一个经认证的独立实体对登记后的变更进行验证问题的备选方案。⁷

B. 联合执行工作中汲取的经验教训及其对联合执行工作的效用

13. 应第 7/CMP.11 号决定第 7 段所载关于反思联合执行机制与其他减缓机制之间的协同作用，以确保资源的成本有效利用，监委会在报告期内审议了这一事项，并商定了载于附件一的最终建议。

C. 独立实体的认证工作

14. 监委会将联合执行认证组成员的任期延至 2016 年 8 月 1 日，并选举本努瓦·乐盖(Benoît Leguet)先生担任这一时期的主席，卡洛斯·富勒(Carlos Fuller)先生担任副主席。

15. 联合执行认证组在报告期内未召开会议，但通过电子手段开展了工作，确保证程序的连续性。

16. 自联合执行认证程序启动以来，已有 14 家独立实体获得了认证。报告期结束时，尚存 2 个经认证的独立实体。有 10 个自愿退出，2 个认证到期。上述自愿退出和认证到期均发生在前几个报告期内。

17. 为了降低成本，在认真考虑了当前需求、影响和风险后，监委会决定允许按照清洁发展机制认证规则认证的指定经营实体自动担当联合执行机制下认证的独立实体，并商定依靠清洁发展机制的认证系统履行所有认证职能。与此同时，监委会采取措施保障环境完整性(见下文第 18 段)。该决定自 2016 年 8 月 2 日起生效。当日，联合执行认证组的会议、经认证独立实体评估活动、联合执行评估小组专家的召集工作以及监委会通过的联合执行认证工作相关管理文件所具有的首要地位全部告停。

18. 无论监委会还是清洁发展机制执行理事会均不会积极主动在联合执行活动的确定和核查过程中对担当经认证独立实体的指定经营实体进行审查，因此，为了解决由指定经营实体担当经认证独立实体可能引发的任何问题，监委会商定采用一项经修订的申诉程序，自 2016 年 8 月 2 日起生效。监委会还商定保留现有的评估和审查程序。

19. 邀请各指定经营实体自 2016 年 8 月 2 日起，通过填写一份申报表，表示有意愿担当经认证独立实体，并声明具备确定和核查联合执行项目的的能力。清洁发展机制下部门范围 14 内的指定经营实体可担当联合执行机制下土地利用、土地利用的变化和林业这一部门范围内的经认证独立实体。

⁷ 见文件 FCCC/SBI/2016/INF.8。

20. 截至报告期末，有 12 家指定经营实体被视为已经过认证，可担当经认证独立实体。

D. 联合执行监督委员会之下的核查程序

21. 在本报告期内，和上一个报告期一样，联合执行第 2 轨之下未提交处理任何确定或核查案件。

22. 自联合执行机制启动以来，第 1 轨之下已发布了 597 个联合执行项目，其中有 548 个项目已取得了特有项目识别号，并已提交至国际交易日志。第 2 轨之下的 332 个项目和 1 个活动方案的相关信息已在联合执行机制网页上发布。共发布了 52 份关于项目设计文件的确定书，其中有 51 份被视为最终确定书，而已发布的 129 项核查意见中，有 128 项被视为最终核查结果。⁸ 共发放了 871,893,629 个减排单位，其中有 846,477,357 个系在第 1 轨之下，25,416,272 个系在第 2 轨之下。

四. 治理和管理事项

A. 与各机构和利害关系方的互动

23. 在报告期内，监委会继续与独立实体、经认证独立实体以及项目开发方开展经常性的互动，鼓励其提出书面意见建议，并请指定经营实体/经认证独立实体协调论坛主席和项目开发方论坛主席出席监委会的会议。

24. 监委会在其会议上主动与在册观察员接触，并在 CMP11 上举办了一场会外特别活动，题为“计入预期国家自主贡献型各国减缓行动的可能性”。⁹ 一份小组讨论的音频文件已在《气候公约》的联合执行机制网页上发布。¹⁰

B. 外联活动

25. 秘书处支持监委会开展了媒体外联活动，通过社交媒体宣传推广了联合执行机制，为监委会在“议定书”/“公约”缔约方会议第十一届会议期间举办会外活动(见上文第 24 段)提供了支持，并维持作为推广工具和联合执行机制相关信息库的机制网页的运作。

⁸ 确定意见和核查意见已在联合执行机制网页上发布。在发布的 129 项减排活动中，有 128 项根据《联合执行指南》第 39 段被视为最终结果，1 项撤回(而不是像文件 FCCC/KP/CMP/2015/4 当中所报告的那样，发布了 130 项核查意见，其中 129 项被视为最终核查结果)。

⁹ INDCs 指国家自主贡献预案。

¹⁰ <<http://ji.unfccc.int/Workshop/1115.html>>。

C. 委员问题

26. “议定书”/“公约”缔约方会议第十一届会议选出了新的监委会委员和候补委员，以填补即将离任的委员和候补委员任期届满产生的空缺。在报告期内，监委会由表 1 所列委员和候补委员组成。

27. 监委会希望向“议定书”/“公约”缔约方会议强调各提名组填补空缺的重要性，以及空缺对达到法定人数造成的影响。监委会鼓励有空缺的提名组提名人选加入监委会。

表 1

作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议第十一届会议选出的联合执行监督委员会委员和候补委员

委员	候补委员	提名组
Veneta Borikova 女士 ^a	Irina Voitekhovitch 女士 ^a	附件一经济转型缔约方
空缺 ^{b,c}	Carlos Fuller 先生 ^{b,d}	非附件一缔约方
Julia Justo Soto 女士 ^a	Komi Tomyeba 先生 ^a	非附件一缔约方
Beno ̄ Leguet 先生 ^a	Jakob Lenz 先生 ^a	附件一缔约方
Gherghita Nicodim 女士 ^a	Mykhailo Chyzenko 先生 ^a	附件一经济转型缔约方
Guoqiang Qian 先生 ^b	空缺 ^{b,e}	非附件一缔约方
Konrad Raeschke-Kessler 先生 ^b (主席)	Vanessa Leonardi 女士 ^b	附件一缔约方
Takahiko Tagami 先生 ^a	空缺 ^{a,f}	附件一缔约方
Albert Williams 先生 ^b (副主席)	Derrick Oderson 先生 ^b	小岛屿发展中国家
Izabela Zborowska 女士 ^b	Iryna Rudzko 女士 ^b	附件一经济转型缔约方

^a 任期：两年，联合执行监督委员会(监委会)2017 年第 1 次会议前夕结束。

^b 任期：两年，监委会 2018 年第 1 次会议前夕结束。

^c Carola Borja 女士辞任，自 2016 年 2 月 26 日起生效。

^d 自作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议第十一届会议以来一直尚待提名。在相关区域组/提名组提名继任人选以前，Fuller 先生继续任职。

^e Chebet Maikut 先生辞任，自 2016 年 5 月 18 日生效。

^f 自“议定书”/“公约”缔约方会议第十届会议以来一直尚待提名。

D. 选举联合执行监督委员会主席和副主席

28. 监委会第 38 次会议一致选举来自附件一缔约方的委员 Raeschke-Kessler 先生担任主席，来自非附件一缔约方的 Albert Williams 先生担任副主席。二人任期将于监委会 2017 年第 1 次会议前夕结束。

29. 监委会对即将离任的主席 Julia Justo Soto 女士和副主席 Raeschke-Kessler 先生 2015 年间所作的杰出领导工作深表谢意。

E. 2016 年的会议

30. 监委会在 2016 年召开了两次会议：于 3 月 17 日和 18 日召开了监委会第 38 次会议，于 9 月 20 日和 21 日召开了监委会第 39 次会议，地点均在德国波恩。

31. 附有说明的监委会会议议程、议程项目的辅助文件以及载有监委会商定的所有事项的相关报告，均可在联合执行机制网页上查阅。¹¹

五. 联合执行监督委员会及其支助机构工作的财政资源状况

32. 根据第 5/CMP.10 号决定，监委会确保具备充足的基础设施和处理能力供缔约方利用该机制，至少足以用至履行《京都议定书》第二承诺期之下承诺的宽限期结束。

33. 在报告期内，监委会继续认真监控¹² 联合执行工作可用资源的状况，并审慎地利用上述资源。资源用于支持已经核准的 2016-2017 两年期业务计划和管理计划，详见监委会 2016 年工作计划，¹³ 其中包括：

- (a) 监委会的两次会议；
- (b) 应第 7/CMP.11 号决定的要求开展的工作；
- (c) 联合执行认证系统的相关活动。

34. 为了充分履行关于联合执行机制高效率、成本有效且透明运作的任务的第 5/CMP.10 号决定，监委会审议了一套可以采取的提高效率的额外措施，并商定就此向“议定书”/“公约”缔约方会议提出建议。建议载于附件二。

35. 监委会 2016 年的收入一览见表 2。表 3 和表 4 载有报告期内收入和支出情况的相关信息，包括对照预算的收入和支出情况。

¹¹ <http://ji.unfccc.int/Sup_Committee/Meetings/index.html>。

¹² “议定书”/“公约”缔约方会议第 3/CMP.2、3/CMP.3、5/CMP.4、3/CMP.5、4/CMP.6、11/CMP.7、6/CMP.8 号决定请监委会不断审查联合执行管理计划，并作出必要调整，以继续确保监委会高效率、成本有效且透明地运作。

¹³ <<http://ji.unfccc.int/UserManagement/FileStorage/F2P8IN05HAE79L1V64WRQ3CDKUYGJT>>。

表 2
用于联合执行监督委员会 2016 年工作的收入
(美元)

	金额
2015 年结转额 ^a	5,285,401
2016 年收到的捐款	-
联合执行机制第 1 轨 2016 年项目收费总额	-
联合执行机制第 2 轨 2016 年项目收费总额	-
包括 2015 年结转额在内的收入总额	5,285,401

说明：2016 年的财务报告期为 1 月 1 日至 8 月 31 日。

^a 其中包括此前积储的联合执行第 2 轨收费，以及因欧元和美元之间的汇率波动而给资金余额造成的汇率损失。报告之际，汇率损失达 972,454.32 美元，2015 年结转的 6,399,988 美元相应减至 5,285,401 美元。

36. 监委会承认秘书处在全球运营，因接触各种不同货币而面临外汇方面的风险。但是，为了确认管理预算的指定机构须能做好长期规划，监委会在第 39 次会议上请秘书处对其投资资产进行管理，使之与运营所需外汇相称。

37. 监委会 2016 年的预算和支出情况见表 3。

表 3
联合执行监督委员会 2016 年实际支出和预算对比
(美元)

支出和预算对比情况	2016 年 ^a
预算	826,998
支出	600,811
余额	226,187

^a 2016 年的财务报告期为 1 月 1 日至 8 月 31 日。

38. 表 4 总结了联合执行机制 2016 年的财务状况，显示报告期结束时余额约为 470 万美元。

表 4
联合执行监督委员会 2016 年财务状况
(美元)

截至 2016 年 8 月 31 日的财务现状概况	金额
2015 年结转额	5,285,401
2016 年的缔约方捐款	-
联合执行项目收费收入(第 1 轨和第 2 轨)	-
小计	5,285,401
2016 年支出	600,811
余额	4,684,590

六. 向作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议提出的建议

39. 监委会请“议定书”/“公约”缔约方会议审议附件一所载联合执行工作中汲取的经验教训的反思和分析方面的建议。

40. 监委会还请“议定书”/“公约”缔约方会议审议附件二所载提高监委会运作效率的额外措施相关建议。

附件一

联合执行工作中汲取的经验教训的反思和分析

一. 程序背景

1. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议(“议定书”/“公约”缔约方会议)第十一届会议请¹联合执行监督委员会(监委会)反思联合执行机制与其他减缓机制之间的协同增效情况。上述反思应重点集中于成本有效地利用资源、保持减缓工具之间的连贯性以及避免重复计算,尤其是在基础设施和技术安排、工具、治理结构和流程方面。

2. “议定书”/“公约”缔约方会议还请²监委会编写一份分析联合执行工作中汲取的经验教训的材料,供有可能开展的减缓机制设计工作借鉴的经验教训,并分析与其他工具之间的联系和互动。此类分析应参考缔约方和已接纳的观察员组织提交的材料以及任何其他相关材料。“议定书”/“公约”缔约方会议请监委会将其分析材料和反思结果转呈“议定书”/“公约”缔约方会议第十二届会议。

二. 目的

3. 本附件旨在向“议定书”/“公约”缔约方会议提供:

(a) 监委会对联合执行工作中汲取的可供有可能开展的未来减缓机制设计工作借鉴的经验教训所作的分析,及其对与其他工具之间的联系和互动所作的分析;

(b) 监委会对联合执行机制与其他减缓机制之间的协同增效情况进行的反思。

¹ 第 7/CMP.11 号决定。

² 同上。

三. 联合执行监督委员会向作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议提出的建议

4. 监委会建议“议定书”/“公约”缔约方会议注意下文阐述的反思和分析。

A. 联合执行工作中汲取的可供有可能开展的减缓机制设计工作借鉴的经验教训

5. 本章概括介绍在思考联合执行工作中汲取的经验教训时所确定的重点领域。下文在描述每一领域时，均分析了该领域对有可能开展的减缓机制设计工作所具有的重要意义。广而言之，联合执行机制是一种规定需计入受制于量化排放限制的部门或经济体开展的活动的机制。联合执行活动显示了计入机制如何可在量化排放限制和/或指标框架内发挥作用。从联合执行工作中汲取经验教训时，应始终考虑到这种活动经验。

1. 模式和程序着眼于高层次的要求

6. “议定书”/“公约”缔约方会议关于联合执行指南的决定、还有其关于清洁发展机制模式和程序的决定中，某些部分过于细致。这可能造成程序上难以改动的问题，且可能对“议定书”/“公约”缔约方会议责成管理这些机制的监督机构的工作造成不必要的限制，使其工作变得更加复杂。此外，上述决定有时对通过之际未预见的问题出现时可为执行工作提供指导的各项原则不作详细阐述。

7. 因此，联合执行工作中得出的一条可供未来计入机制的设计工作借鉴的重要教训可能是：应将模式和程序的重点集中在需要践行的原则和标准以及机制中各个不同行为体在践行上述原则和标准方面的作用和职责上，也许还应概括阐述所预见的流程。最后，在设计一项新的机制时，纳入模式和程序的标准可以是：该机制是否需要缔约方提供政治上的指导，以及在将该机制投入运行方面是否向理事机构作出了充分的说明。

2. 国际监督

8. 联合执行工作得出的一条重要教训是，在努力客观监督某项机制时，监督机构的权威对该机制给人的印象有着重大的影响。计入联合执行机制及其他机制项下的活动价值可观。在这种情况下，东道国政府时而会被视为存在利益冲突，这一点几乎是不可避免的。尤其要说的是，现已发现，完全由东道缔约方管理的联合执行第1轨下缺乏国际监督的情况，可能已影响到联合执行活动的诚信问题。

这其中包括：审计服务的质量问题、采用不适当和不一贯的处理方法、项目核准、登记后变更以及减排量的监测等问题。³

9. 基于上述认识，监委会此前曾提议将联合执行项目周期的两条轨道合而为一。加强联合执行工作国际监督的必要性反映在 FCCC/SBI/2016/L.8 号文件的附件当中，该附件题为“附属履行机构就审查联合执行指南开展的工作”，其中勾勒了监委会监督之下的联合执行工作单轨制。按其规定，联合执行活动将在监委会的监督之下，由东道缔约方根据强制性国际标准和程序在国家一级实施。“附属履行机构就审查联合执行指南开展的工作”规定，监委会在行使监督职能时，须对照国际标准评价联合执行项目国家实施工作的合规情况。监委会还可以审查联合执行活动的登记情况以及缔约方向联合执行活动发放减排单位的情况。

3. 透明度

10. 在碳入计量机制方面，透明度指的是减排活动相关信息向公众披露的程度。这种披露涉及到清楚说明确定相关活动实现的减排量时所用的假设和方法，而且要说明到减排结果可以独立复制的地步。

11. 联合执行机制第 1 轨此前曾因在公众获取联合执行活动相关信息方面缺乏透明度而饱受诟病。为此，“议定书”/“公约”缔约方会议要求所有联合执行机制第 1 轨活动的主要项目文件，比如项目设计文件、监测报告以及确定与核实报告，均应提交秘书处，可在一个中央登记簿上(以英文)检索。

12. 联合执行机制第 1 轨得出的这条宝贵教训已在上文第 9 段所述“附属履行机构就审查联合执行指南开展的工作”的行文中有所体现，其中包含如下要求：确保决策过程以及当地利害关系方磋商活动的透明度；确保直接受影响的实体有权在决策之前出席听证会，要求及时决策，对决策提出上诉。确保透明度的重要意义会成为未来计入机制的设计工作中的一条有益教训。

4. 通用方法标准化

13. 联合执行机制第 1 轨下的普遍体验是所用方法无标准可言，因为东道缔约方各订各的方法。其结果是，相似的活动采用不同的方法处理，因活动所处的东道缔约方不同而结果各异。相比之下，联合执行机制第 2 轨和清洁发展机制下的项目参与方则因有统一的方法、流程和标准可循而受益，无论其运作地点在何处。这极大地降低了各实体在多个司法管辖地运作所需的处理能力和交易成本。

³ Kollmuss A, Schneider L and Zhezherin V. 2015. *Has Joint Implementation reduced GHG emissions? Lessons learned for the design of carbon market mechanisms*. Stockholm Environment Institute, Working Paper 2015-07. 可在以下网址查阅：<<http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-WP-2015-07-JI-lessons-for-carbon-mechs.pdf>>。

14. 就系统方法而言，以客观的方式对多项活动的参数进行标准化处理，而非每项活动各计各的参数，可以极大地简化活动实施工作、降低交易成本、提高透明度，并增强客观性和可预测性。标准化可通过各种手段实现，包括排放密度基准、⁴ 默认值、⁵ 被自动视为额外活动的正清单，⁶ 以及壁垒测试。⁷ 举例来说，清洁发展机制下不断出现标准化基线，足以全部涵盖所有经济部门，而不必摒弃额外性要求。这种标准化方法大受力争超越具体项目具体定的方法的那些减缓活动开发方的欢迎。

15. 在认证问题上，各机制间协同增效、相互看齐的做法可望提高机制运作的质量和效率，并降低正在接受认证的机构的交易成本。联合执行工作得出的一条教训是：保留各自的认证系统可能费钱又麻烦，因为这有可能起到抑制参与的作用，尤其是一个系统比另一个小就更是如此。单一的系统，提供类似的服务，会保障最佳作法得到一以贯之的采用，使同样问题和标准的处理方法保持一致，并使监督机构、秘书处、项目参与方及其他利害关系方显著节约成本。

16. 未来计入机制的设计工作，可尽量借鉴联合执行机制和清洁发展机制在通用功能标准化方面得出的经验教训，而同时又仍然允许标准的灵活运用。

5. 借助现有基础设施

17. 十多年来，在联合执行机制的流程、标准、制度和处理能力上，一直倾注着大量投资，清洁发展机制方面更是如此。在设计未来机制时，尤其是在未来机制也遵循“基准与计量”方法的情况下，将需要采用同样或相似的基础设施，因此，将现有基础设施或至少部分现有基础设施直接纳入未来机制的设计当中，可能会有助益。此举仍可允许作出调整，以进一步简化基础设施的落实以及其下活动的开展。上述部分现有基础设施可能包括：

(a) 联合执行机制和/或清洁发展机制的模式和程序；

(b) 为联合执行机制/清洁发展机制下的活动制定的项目周期，以及/或是缔约方在拟议的联合执行机制模式和程序中设想的项目周期；

⁴ 在该方法中，排放率以每单位产出计算，且以由相似的工厂或设备组成的对等组当前和/或将来的业绩为基础。

⁵ 举例来说，这可能包括电网排放因子、政府间气候变化专门委员会的燃料特性默认值和其他通用值，以及某一特定活动/产品(比如太阳能灯或紧凑型荧光灯)的单位减排量保守估值——以计算所实现的减排总量，可用单位减排量乘以所安装的单位数量，而无需对每一单位进行监测。

⁶ 这些正清单可适用于面临高投资壁垒的活动，以及/或是那些除了核准减排量/减排单位所带来的收益外没有或少有经济效益的活动。

⁷ 在该方法中，若所用技术在某一特定国家或地区尚未达到一定的市场渗透率，则相关活动被视为额外。

(c) 联合执行机制和/或清洁发展机制下的独立第三方验证机构和核查机构的认证系统；

(d) 可借鉴现有清洁发展机制登记簿为任何在国际上发放的减排入计量建立的登记簿；

(e) 用以对国际上转手的入计量进行跟踪的国际交易日志。

18. 从联合执行机制和清洁发展机制的经验中还得出的另一条可用于未来机制设计工作的教训是：从建立数字化系统着手，有其优势，可有助于降低系统整体复杂性、提高用户使用的便利程度，降低总体交易成本。

6. 确保有机会提早行动或“立即着手”

19. “议定书”/“公约”缔约方会议曾作出决定，不允许就 2008 年前的减排量发放减排单位，从而无法在联合执行机制下提早行动，这阻碍了联合执行机制的早期发展。相反，就清洁发展机制而言，缔约方在第 17/CP.7 号决定中规定清洁发展机制执行理事会在《马拉喀什协定》于 2001 年通过之后立即着手建立该机制的数字化系统，从而积极推动了系统的迅速启动。对清洁发展机制项目活动登记以前实现的减排量进行追记入计量的范围，最终在清洁发展机制随着《京都议定书》的生效而开始发挥职能后才由“议定书”/“公约”缔约方会议确定的。另一方面，也有人辩称，追计减排入计量使现有的减排活动可以与新活动争夺投资并有可能损害对新活动的投资，从而严重削弱了联合执行机制的诚信，⁸ 可能也削弱了清洁发展机制的诚信。

20. 不过，与联合执行机制和清洁发展机制不同的是，未来减缓机制的设计工作不是从零开始，而是有近 15 年的经验和活动可资借鉴。清洁发展机制中有一批酝酿中的活动，若缔约方愿意，可在其潜在计入期内借助 2020 年后的排放入计量，联合执行机制中亦是如此但程度次之。遗憾的是，联合执行机制的计入期往往受到国内法的限制，在很多情况下于 2012 年即已终止。鉴于联合执行机制和清洁发展机制是相对较新的机制，没有任何过往经验可资借鉴，利害关系方和投资方理解监督机构所采取的干中学这个办法的好处，并承认须作必要调整以解决上述机制实施过程中出现的问题和困难。尤其是，在上述机制目标的实现面临风险时，与求稳相比，更应优先考虑作出此类调整。监委会认为，任何以更好地服务于《公约》终极目标为目的加强上述机制的举措，均应被投资界解读为积极信号。但是，监委会提醒切勿造成恣意改革的印象。这会破坏缔约方建立的任何未来计入机制的可信度。有鉴于此，为了保护合理预期，监委会建议主要根据联合执行机制汲取的经验教训设计新机制。监委会还建议将现有方法要点的修改只限于为实现未来减缓机制的目标以及《巴黎协定》的长期目标而作出必要修改。

⁸ 同上文脚注 3。

21. 减缓的潜力相当大，可以也应当通过认可“提早行动”而在 2020 年以前尽最大可能挖掘潜力。此外，提早着手和开展试点项目还可使缔约方得以在国家战略与政策以及管理国家减缓潜力方面积累经验，且可显示国际碳资产交流在节约成本方面的潜力。因此，就将现有活动纳入未来的计入机制提供一条明确的路径，包括列明条件，可能会有助益。

B. 联合执行机制与其他减缓机制间的协同增效

1. 范围

22. 本分析的范围局限于联合执行机制和清洁发展机制。二者均是在《京都议定书》之下建立，为目前仅有的减缓机制。自愿性质的碳抵消项目未予考虑，因为缔约方无法用上述项目来证明其在《公约》进程下的减缓成效。

23. 本分析探讨七个问题：理事机构、国家联络点、登记簿、标准、项目周期、认证和渠道。按照“议定书”/“公约”缔约方会议对本分析提出的要求⁹，对每一问题都要酌情评估成本效益、一致性和避免重复计算等方面是否存在协同增效的可能。

2. 理事机构

24. 监委会是“议定书”/“公约”缔约方会议第一届会议通过《马拉喀什协定》的同时一道设立的，负责在“议定书”/“公约”缔约方会议领导下监督联合执行机制第 2 轨程序。¹⁰ 然而，清洁发展机制执行理事会的设立要早得多，在缔约方会议第七届会议上设立之后立即召开成立大会，以在“议定书”/“公约”缔约方会议领导下对清洁发展机制进行监督，使该机制得以迅速启动。

25. 联合执行机制在双重理事架构下实施，第 1 轨程序完全由东道缔约方管理，而第 2 轨程序则由监委会监督、“议定书”/“公约”缔约方会议领导实施。在联合执行机制第 1 轨的运作过程中，缺乏国际监督一直是对其提出的主要诟病之一。缔约方商定的一项改革措施体现这一点：¹¹ 单一轨道由东道缔约方在监委会监督之下实施。这一点已纳入上文第 9 段所述“履行机构就审查联合执行指南开展的工作”的行文中。在围绕清洁发展机制模式和程序审查工作开展的讨论过程中，迄今未详细研究过清洁发展机制的理事机构——执行理事会，也未就其深入进行过辩论。

⁹ 第 7/CMP.11 号决定。

¹⁰ 第 9/CMP.1 号决定，附件。

¹¹ 第 6/CMP.8 号决定。

26. 较之于有多个市场机制而履行大体相仿的职能，则整合这种市场机制，就可能有机会成本有效地利用基础设施，提高系统的整体一致性。鉴于监委会和清洁发展机制执行理事会行使的监督各自机制以及监督所开展的减排活动相关职能中存在相似之处，将两大机制的监督工作整合到一个理事机构之下，是缔约方不妨考虑探讨的一种选择方案。

3. 国家联络点

27. 《京都议定书》的两大机制各有专门的国家联络点，职能稍有不同。联合执行机制中的指定联络中心不仅批准联合执行项目，包括批准基线和监测方法，而且受理要求发放上述项目减排单位的申请。清洁发展机制中的指定国家主管部门的主要任务是对潜在的清洁发展机制项目进行评估，确定上述项目是否有助于东道国家实现可持续发展目标，并向清洁发展机制项目的参与方出具批准函。

28. 由于联合执行机制和清洁发展机制各有规则，一些缔约方已设立了两个国家联络点：一个指定联络中心，一个指定国家主管部门。就某些缔约方而言，两个联络点已合并为一个行使两方面职能的联络点。此举有望提高参与两项机制的成本效益和一致性。

4. 登记簿

29. 《京都议定书》之下现有两种登记簿：

(a) 国家登记簿，由亦为《京都议定书》缔约方且需履行《京都议定书》附件 B 所载承诺的《公约》缔约方政府落实，其中载有账户，账户内有政府名下或政府授权持有或交易减排单位的法律实体名下所持有的减排单位；

(b) 清洁发展机制登记簿，由《公约》秘书处清洁发展机制执行理事会领导下运作，用于发放核证减排量并将其转给国家登记簿中的项目参与方。非附件一缔约方和清洁发展机制项目参与方也可在清洁发展机制登记簿中保有账户；但是，该登记簿不允许账户之间交易核准减排量。

30. 每个登记簿均通过秘书处管理的一个与国际交易日志建立起来的链接运行。国际交易日志对登记簿中的交易进行即时核实，以确保上述交易符合《京都议定书》下商定的规则。国际交易日志有确保该系统得到信任的作用，并已十分成熟。

31. 这个系统已在《公约》进程中实现了协同增效，并提供了一种成本有效地确保绝不会发生重复计算的手段，因为减排单位只能按照规则转手或取消，且在一个时间内只能出现在一处。

5. 标准和程序

32. 按照拟议的联合执行机制模式和程序草案，监委会主要负责制定技术要求，确保额外性并为确立基准提供客观标准，还要负责确立最低标准，协助东道缔约方制定项目周期程序。在应由指定联络中心作出决定时，东道缔约方要负责为联合执行的落实工作的方方面面均制定国家标准、程序和指南。

33. 在清洁发展机制中，执行理事会已就该机制的管理工作制定并核准了详细的程序和标准，其中包括统一的清洁发展机制项目标准、清洁发展机制验证与核实标准，以及清洁发展机制项目周期程序。根据拟议的联合执行机制模式和程序草案，今后的监委会可考虑采用上述标准和程序作为东道缔约方落实单轨联合执行项目过程中的最佳作法指导。

6. 认证

34. 清洁发展机制执行理事会和监委会在各自机制认证工作方面的职能非常相似：

(a) 根据第 3/CMP.1 号决定附件第 5(f)段，清洁发展机制执行理事会负责按照该附件附录 A 所载认证标准，认证经营实体，包括重新认证、暂停认证和撤销认证的决定；

(b) 根据第 9/CMP.1 号决定附件第 3(b)和 3(c)段，监委会负责按照该附件附录 A 所载标准和程序，认证独立实体，并负责参考清洁发展机制执行理事会的相关工作，对上述标准和程序进行审查。

35. 两套认证系统按照非常相似的标准运作，上述标准是在“议定书”/“公约”缔约方会议一级确立的。“议定书”/“公约”缔约方会议还要求探讨联合执行机制认证系统和清洁发展机制认证系统之间可能作出的协同增效安排，包括设立一个联合认证委员会。¹² 但是，清洁发展机制执行理事会赞成不必设立一个共有机构，监委会决定自 2016 年 8 月 2 日起完全依靠清洁发展机制的认证系统，允许清洁发展机制下的任何指定经营实体自愿担当联合执行机制下经认证的独立实体。

36. 采用一个系统提高了两项机制验证和核查职能的成本效益和一致性，与此同时在一套系统的运作中为监委会和清洁发展机制执行理事会节约了成本，也为希望提供两项机制的验证和核查服务的各实体节约了成本。

¹² 第 6/CMP.10 号决定。

C. 协同增效、联合执行的经验教训以及未来减缓机制设计工作的前景总结

37. 联合执行机制已是一个宝贵而成熟的工具，各国利用这一工具，将气候投资集中到所需之处。该机制已实现了超过 8.71 亿吨的温室气体减排量，并与清洁发展机制一道为减缓超过 25 亿吨温室气体的排放作出了贡献。通过利用联合执行机制或是参考联合执行机制的经验教训设计的机制来调动私营部门投资或引导公共资金投向目标部门和目标活动，各国的国家计划可以考虑在《巴黎协定》框架内更展宏图。

38. 各国政府或各提名组还可利用这样一项机制来监测、报告和核实减排量。因此，这样一项机制可以发挥作用，确保国家行动产生结果、透明地报告上述结果以及避免对减排量进行重复计算。

39. 监委会认为联合执行机制可为应对气候变化的国际努力作出贡献，不只是作为一项运行机制，而且还作为一个经验教训的源泉，借以支持《巴黎协定》的落实，最明显的就是在《巴黎协定》第六条第四款所设新机制的创建过程中提供支持。在这个问题上，监委会认为：

(a) 未来减缓机制规则、模式和程序的制定工作应专注于较高层次的原则和标准，而将日常运营的细节交给监督机构；

(b) 由一个以客观方式运作的国际监督机构进行监督，负责监督该机制，将成为确保该机制诚信和声誉的宝贵工具；

(c) 决策过程透明，与当地利害关系方磋商，直接受影响实体有权在决策之前出席听证会、有权要求及时决策且有权就决策提出上诉，以上种种均将成为未来减缓机制的宝贵组成内容；

(d) 尽可能将通用职能标准化，与此同时仍允许灵活运用各项标准，这可成为未来减缓机制的一大重要属性。在这个问题上，未来减缓机制的设计工作应力求尽量扩大该机制与现有系统以及将来可能建立的系统组成要素之间的协同增效作用，包括通过以下手段：借助现有基础设施；采用统一的方法、流程和标准；参数标准化；采用一套认证系统，等等；

(e) 未来减缓机制的设计者们应了解清洁发展机制和联合执行机制近 15 年的经验和活动。任何未来的减缓机制均不应从零开始，而应借鉴清洁发展机制和联合执行机制得出的经验教训，确保实现未来减缓机制的目标和《巴黎协定》的长期目标；

(f) 可提供一条明确的路径，包括列明条件，用以将现有活动作为符合条件的活动纳入未来的减缓机制。

附件二

建议采取的提高联合执行监督委员会运作效率的额外措施

一. 程序背景

1. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议第 5/CMP.10 号决定请联合执行监督委员会(监委会)不断审查联合执行管理计划, 并作出必要调整, 确保联合执行机制高效率、成本有效且透明运作, 并确保缔约方具备充足的基础设施和能力利用该机制, 至少直至履行《京都议定书》第二承诺期之下承诺的宽限期结束。

2. 联合执行机制下的项目相关活动自 2014 年来已经停止。自此, 监委会再未收到过任何项目确定或核查案。《京都议定书》第一承诺期结束至今已近四年, 而《多哈修正案》尚未生效(或尚未对可能主办联合执行项目的缔约方生效)。这意味着没有新项目在争取获得批准, 现有项目也没有在要求发放减排单位。“议定书”/“公约”缔约方会议认识到这一情况, 并在第 7/CMP.11 号决定第 3 段重申对联合执行机制参与方当前所面临的艰难市场境遇感到关切——项目滑坡, 到了使机制几乎形同虚设的地步。

3. 此外, 过去几年间, 监委会的工作一直高度专注于就如何改进《京都议定书》各项机制, 尤其是就《联合执行指南》的审查工作, 向“议定书”/“公约”缔约方会议和附属履行机构(履行机构)提供建议。由履行机构开展的审查进程现已完成, 履行机构已提出建议供“议定书”/“公约”缔约方会议第十二届会议审议。这也意味着监委会的政策工作已经收尾。

4. 在近期的监委会会议上, 发现达到法定人数正日益成为一项挑战, 原因在于: (1) 因尚待提名, 监委会内多个席位尚未填补; (2) 意料之外的辞任; 以及 (3) 委员和候补委员的参与程度日减。

二. 目的和范围

5. 本建议的目的是采用额外措施推动监委会的运作, 尤其是推动其会议的召开, 从而遵守“议定书”/“公约”缔约方会议责成监委会审慎利用资源的授权。¹

¹ 在文件 JI-JISC39-AA-A02 第 16 至第 20 段中论及, 可在以下网址查阅: <<http://ji.unfccc.int/MeetingInfo/DB/COBRXFOZM7K843E/view>>。

6. 监委会表示要在 2017 年运作过程中采用所提议的某些额外措施，但不一定全部采用。具体而言，除非事先商定，否则监委会不会采用虚拟会议形式。

7. 不过，“议定书”/“公约”缔约方会议第十二届会议批准所提议的这些额外措施，将向监委会提供已确定的所有可能性，以备将来(包括更长期)按需采用。正因如此，本建议中囊括了提议的所有额外措施。

三. 联合执行监督委员会向作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议提出的建议

8. “议定书”/“公约”缔约方会议不妨：

(a) 确认为了继续对资源进行审慎的管理，监委会每年开会可少于两次，且可采用额外的提高效率措施来运作，比如虚拟出席会议、电子磋商和电子决策；

(b) 还确认虚拟出席监委会会议的委员或担当委员的候补委员应计入法定人数，且监委会的虚拟会议属议事规则规定的监委会会议；²

(c) 进一步确认监委会委员和候补委员以电子手段提交的签署过的就职宣誓书足以符合议事规则的要求。

² 可在以下网址查阅：<http://ji.unfccc.int/Ref/Documents/JI_proc01.pdf>。