



联合国



环境规划署

Distr.
LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/70
29 October 2004

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第四十四次会议
2004年11月29日至12月3日，布拉格

进度报告评估标准和多年期协定核查审计标准

(根据第 43/38 号决定采取的行动)

一. 导言

1. 本文件包含了 2004 年 7 月秘书处向执行委员会第四十三次会议提交的《进度报告评估标准和多年期协定核查审计标准》的修订本（UNEP/OzL.Pro/ExCom/43/50）。其第一版在第四十三次会议上引起了委员会成员的广泛讨论，讨论情况概述如下。

2. 也许有必要区分中、高消费量国家（非低消费量国家）多年期协定与低消费量国家制冷剂管理计划和/或末期淘汰管理计划的监测和报告水平。因为虽然制冷剂管理计划和/或末期淘汰管理计划从本质上讲是也多年期的，而且每年都有向执行委员会提交报告的义务，但是通常情况下，它们所涵盖的消耗臭氧层物质消费量并不大，多边基金对它们的承付的款项也非常有限。

3. 目前，执行委员会的决定要求低消费量国家必须提交两份报告：一份是有关国家方案执行情况的年度报告；另一份是两年一次的有关加强体制建设项目的报告，一并提交的还有此类项目的延长申请。为了监测制冷剂管理计划和末期淘汰管理计划的执行情况，有必要研究制冷剂管理计划的报告与现有报告要求相结合的实用性和效率，以及为这些国家制定一份单独格式的实用性和效率。

4. 非低消费量国家认识到，国家和行业淘汰计划下的多年期协定要求负责任的执行机构提交有关消耗臭氧层物质削减目标实现情况的年度核查报告，并以此作为发放下期资金的前提。但必须确保报告标准是恰当、现实的。在那种情况下，就可以研究制定适用于所有多年期协定的统一标准的可能性以及按照各个国家的不同情况为各多年期协定制定国家标准的可行性了。

5. 考虑到需要阐明的其他问题，执行委员会决定：

(a) 要求执行委员会成员、双边机构和执行机构在 2004 年 9 月 20 日之前向秘书处提交对 UNEP/OzL.Pro/ExCom/43/50 号文件中载入的《进度报告评估标准和多年期协定核查审计标准》的书面评论；并

(b) 要求秘书处起草一份新文件供执行委员会第四十四次会议审议（第 43/38 号决定）。

6. 截至 2004 年 10 月初，秘书处收到了阿根廷、孟加拉国、加拿大和日本的意见，这对帮助秘书处修订文件有很大帮助。秘书处还与执行机构、双边机构的同事交流了对文件修订版的看法，并在修订版中适当地反映了他们的反馈意见。

7. 根据收到的评论，秘书处重新审查了第二部分中低消费量国家多年期协定的监测和报告标准和第三部分中非低消费量国家多年期协定的监测和报告标准。针对这两类国家中的每一类国家，这次审查都仔细研究了下面一系列问题，以解决执行委员会提出的问题，其中包括对双重报告的担忧：

- 为什么必须进行多年期协定的年度报告？
- 监测多年期协定需要哪些数据？
- 现有的报告要求中是否已经包含了这些数据，现有报告多长时间提交一次？
- 多年期协定报告所需的数据与现有报告所能提供的数据有缺口么？如何弥补这一缺口？

8. 针对非低消费量国家，文件在第三部分还简要讨论了制定标准以实施核查审计的两种可能的方法，即应用统一标准或国家标准。

9. 最后，文件列出了一系列结论和建议/选择。

二. 低消费量国家制冷剂管理计划和/或末期淘汰管理计划的监测和报告

二.1 为什么有必要提交制冷剂管理计划和/或末期淘汰管理计划年度报告？

10. 通过第 31/48 号决定，执行委员会决定把低消费量国家的制冷剂管理计划的供资水平在初始额度的基础上提高 50%，这一决定要求每个受援国承诺“每年报告实施制冷剂管理计划的进展情况以及削减措施的落实情况”。

11. 但是，提交制冷剂管理计划年度报告的必要性超出了这一法律和行政要求的范围。低消费量国家是多边基金供资名单上最大的国家群体，它们同样承担着《蒙特利尔议定书》规定的淘汰义务。但是因为有限的消耗臭氧层物质消费量，加强体制建设和制冷剂管理计划通常是这些国家从多边基金获取资金的唯一项目。除了申请延长项目时有关加强体制建设项目实施情况的进度报告以外，在大多数情况下，每两年从各国收到的有关制冷剂管理计划实施情况的反馈非常少，而这却是帮助各国遵守淘汰时间表的唯一手段。

12. 典型的制冷剂管理计划一般包含多种活动，如制冷技术人员和海关官员的培训、氟氯化碳回收和再循环方案等。但培训活动及回收和再循环设施的安装本身并不是目的，进行这些活动是为了按照《蒙特利尔议定书》的时间表为减少氟氯化碳消费量创造条件。在大多数情况下，这些活动的完成报告意味着不会再收到有关制冷剂管理计划的任何其他消息，除非这个国家被蒙特利尔议定书履约委员会和缔约方会议列入不遵守情事国家名单中。在第四十三次会议上讨论第 5 条国家实现淘汰目标的现状/前景时，执行委员会指出，有必要通过收集“特别是低消费量国家的有关遵守控制措施的障碍类型”的信息，来加强现有的履约监测制度。

13. 因此，每年对制冷剂管理计划的实施情况进行监测是为了及时告知执行委员会低消费量国家可能会遇到的困难或挑战，并使得多边基金可以在出现不遵守情事之前介入并帮助解决各种问题。

二.2 监测低消费量国家制冷剂管理计划需要哪些数据？

14. 如果说监测的重点是为了先发制人以避免出现不遵守情事，那么所需要的就是那些可以显示有关进行中的制冷剂管理计划的主要参数的数据。其中包括各国消耗臭氧层物质的总消费量；消耗臭氧层物质进口管制制度的有效性；消耗臭氧层物质的供应和需求，包括回收及重新利用的消耗臭氧层物质的可获得性等。在这个基础上审查了大量可能的指标，列示如下：

二.2.1 《蒙特利尔议定书》第 7 条规定的消费量数据

15. 对于已核准制冷剂管理计划的国家，确定氟氯化碳消费量实际减少额的唯一指标是相关国家依照《蒙特利尔议定书》第 7 条报告的数据。该指标的优点是它是来自相关国家的官方数据，也是评估各国对控制时间表的遵守情况的重要基础。

16. 但作为监测制冷剂管理计划的有效工具，该指标存在重大局限。原因一方面是可以获得数据的时间，另一方面是数据的性质，它提供的是特定时间点上消耗臭氧层物质消费量状况的瞬象，经常过时 6 到 18 个月。它并没有显示出导致那种情况出现的过程。仅以这些数据为基础制定行动计划可能导致延误提供帮助的时间。

17. 因此，第 7 条规定的消费量数据可以像在现行的履约监测机制中那样，用作重要参考点，但不应该是唯一指标，因为它不提供有关现场情况的指导。

二.2.2 执行条例以控制消耗臭氧层物质

18. 大多数低消费量国家中，有的已经颁布了消耗臭氧层物质条例，包括实行消耗臭氧层物质进口许可证制度，有的正处于积极的筹备过程中。许多国家法规的执行花费了比预期更长的时间。但正是因为执行了这些管制条例，才对各国消耗臭氧层物质的可获得性产生了影响。如果国家能建立妥善安排的执行结构，它就很有可能实施管制。

19. 不同国家的执行结构各不相同。但无一例外地都会包括下列措施：对消耗臭氧层物质进口商进行注册；指定一个政府机构，负责发放进口配额；并由海关或其他部门为登记消耗臭氧层物质的进口情况建立数据库。如果已建立消耗臭氧层物质进口管制制度，那么这些都会成为对各国执行此类制度的过程进行监测的指标。

二.2.3 消耗臭氧层物质的价格（零售价格）

20. 消耗臭氧层物质的价格是消耗臭氧层物质供需方面的有用指标，特别是如果可以获得一年又一年的数据的话。持续不断的价格上涨表示供应正不断减少，再联系进口的数量，我们可以得出有关消耗臭氧层物质供需方面及消耗臭氧层物质进口管制的有效性方面的有价值的线索。

二.2.4 回收和重新利用的氟氯化碳的数量

21. 回收和重新利用的消耗臭氧层物质的数量可以反映出对制冷技术人员进行培训的效果以及回收和再循环设备的利用率。再循环消耗臭氧层物质数量的提高可能源自对消耗臭氧层物质进口的严密管制和较高的消耗臭氧层物质价格。连续收集各年的数据可以揭示消耗臭氧层物质回收工作中的进步和不足。

22. 很明显，上面的四个指标是相互关联的，虽然单个指标并不能揭示太多信息，但把它们放在一起的话，可能会显示出某一特定国家制冷剂管理计划实施现状方面的一些讯息。除了这些定量指标，对制冷剂管理计划活动进程在帮助有关国家减少消耗臭氧层物质消费量方面所起作用进行的一个简要的定性评估将使这些定量指标更加具体化。

23. 本报告应由臭氧机构编制，由负责的执行机构审查。这样才会使年度报告成为监测低消费量国家制冷剂管理计划实施情况的有力工具。

二.3 现有格式提供这些数据了么？

所需数据	可获得性与来源	报告频率	是否充分
消费量数据 (第 7 条)	可获得，臭氧秘书处，国家方案执行情况报告	每年一次	是
进口管制的立法和执行情况	可获得，国家方案执行情况报告	每年一次	否，只报告了现有管制情况，没有报告执行情况。
ODS 价格	无		
回收和重新利用的 ODS 的数量	无		

二.4 数据缺口及弥补办法

24. 上一部分的表格显示，监测低消费量国家履约情况所需的数据与从现有报告中搜集的数据之间存在着一定的缺口。有关消耗臭氧层物质进口管制的执行情况、消耗臭氧层物质的价格、再循环和重新利用的消耗臭氧层物质的数量方面的数据应该很容易从这些国家正在进行的制冷剂管理计划中获得，但现有报告并没有搜集这些数据。

25. 依照第 31/48 号决定，这些数据可以通过制冷剂管理计划下的单独报告搜集到，不过，有理由首先研究将它们并入现有报告以避免产生额外报告要求的可能性。目前，执行委员会的决定为低消费量国家规定了两项报告要求，即关于国家方案实施情况的年度报告和关于加强体制建设项目实施情况的两年一次的报告。对报告内容的审查显示，关于国家方案实施情况的报告重写以后可以满足监测制冷剂管理计划的需要，因为：

- 每个第 5 条国家每年都会向基金秘书处提交这份报告；
- 由于向臭氧秘书处和基金秘书处提交的报告中用到了同一种报告格式，这份报告中包含了与第七条数据相同的消耗臭氧层物质消费量数据。此外，这份报告还按部门分列消耗臭氧层物质的使用量，这对监测项目核准非常有用。关于国家方案实施情况的报告格式调整以后可以用来搜集有关消耗臭氧层物质的价格、回收和

重新利用的消耗臭氧层物质的数量方面的数据。

- 它有一套精心设计的系统，可用来搜集消耗臭氧层物质的政策管制信息；管制执行情况方面的数据也可以添加进去。

二.5 结论

26. 低消费量国家关于制冷剂管理计划的年度报告起源于第 31/48 号决定。但对低消费量国家进行监测的需要却超出了这一要求的范围。这些国家缺少有关消耗臭氧层物质国家淘汰计划现状方面的信息，这阻碍了对各国的履约前景进行现实评估，也妨碍了多边基金在需要的时候及时介入并提供帮助。

27. 现有的监测低消费量国家履约情况的制度所依赖的几乎只有第 7 条规定的消耗臭氧层物质消费量方面的数据，应当通过搜集消耗臭氧层物质进口管制的执行情况、消耗臭氧层物质的价格、回收和重新利用的消耗臭氧层物质的数量等方面的信息来增强这一制度。这些信息应当由臭氧机构编制，由执行机构审查。

28. 应当对关于国家方案的年度报告进行审查和修订，使其涵盖低消费量国家关于制冷剂管理计划的年度报告所需要的数据。

三. 对中、高消费量国家（非低消费量国家）多年期协定的核查审计

三.1 为什么非低消费量国家有必要提交关于多年期协定的年度报告？

29. 非低消费量国家的多年期协定与低消费量国家的制冷剂管理计划有很大的不同。首先，执行机构，而不是有关政府，对年度报告负责。第二，各协定中都规定有报告要求，且协定的继续供资必须遵循报告要求。第三，监测和报告的核心因素是通过一个可靠程序对数据进行确认，以查明协定在与计划有关的年份对于实现消耗臭氧层物质的消费量目标是成功的还是不成功的。

30. 多年以来，多年期协定的核查都是由执行机构进行的，但因所用方法不同，质量也各不相同。下面拟议的标准是为了在一定程度上统一实施核查的方法。其中特别包括数据要求、实施核查应遵守的程序以及核查小组的构成。

三.2 对多年期协定进行年度核查审计的一般指导原则

三.2.1 目的

31. 一般指导原则旨在为多年期协定的年度核查审计提供指导方针，同时考虑到各协定中具体的报告要求。

三.2.2 适用性

32. 这些指导原则适用于为行业或国家淘汰氟氯化碳、哈龙、四氯化碳、甲基氯仿和甲基溴的计划而制定的多年期协定，不适用于消耗臭氧层物质生产行业的淘汰协定，后者受执行委员会 2000 年核准的指导原则指导。

三.2.3 提交时间

33. 随附供资申请的多年期协定的年度审查报告应按照协定中规定的时间表提交。

三.2.4 对多年期协定进行核查审计的基础

34. 因为多年期协定用消耗臭氧层物质的年度国家最大可消耗量来界定它们的实现目标，所以多年期协定应把《蒙特利尔议定书》中定义的消费量作为目标核查的依据（即消费量=产量+进口量-出口量）。对于不生产消耗臭氧层物质的第 5 条国家而言，公式可以简化为消费量等于进口量（酌情减去出口量）。进口数据的搜集和核查会成为确认有关国家在特定年份的消耗臭氧层物质的总消费量的方法。对生产消耗臭氧层物质的国家而言，核查消费量时还必须按照执行委员会核准的指导原则，对生产数据以及此处界定的用于核实进口量和出口量的标准进行核查。

三.2.5 所需数据

35. 为了进行核查，应提供下列信息：

- (a) 政府管制消耗臭氧层物质的政策，其中应包括政策的性质（如政令、法律等）、制定日期、适用范围等；
- (b) 政策的执行结构，如负责发放进口配额和出口许可证的政府部门、海关和统计部门的责任；
- (c) 消耗臭氧层物质进出口方面的政府统计数据；
- (d) 每年发放的进出口配额；
- (e) 实际使用的进出口配额；
- (f) 经授权的进出口商的实际进出口量，由报关单据和/或，如果有的话，其他凭证证明；
- (g) 政府授权的进出口商名单；以及
- (h) 如果有的话，政府授权的经销商名单。

三.2.6 核查程序

36. 对消耗臭氧层物质消费量的核查审计应按照国际或国家标准进行。尤其应当：
- (a) 审查管制消耗臭氧层物质的消费和生产的政府政策，以及执行相关政策的国家机构间的责任划分；
 - (b) 对照海关的数据，审查消耗臭氧层物质进出口方面的政府统计数据；对照实际使用配额，审查发放的配额；
 - (c) 对照海关记录，审查政府授权的进出口商名单；
 - (d) 如果有必要，可在有代表性的抽样的基础上，对照海关记录和发放的配额，审查进/出口商的记录；
 - (e) 讨论关于年度消耗臭氧层物质削减目标实现情况的结论和建议；以及
 - (f) 审查政府提出的用于执行审计者建议的行动计划。

三.2.7 核查小组

37. 核查应当由享有盛誉的、持有注册会计师之类的国际或国家认证的审计机构实施。审计机构的挑选应当在与有关政府进行充分协商后确定。

三.3 核查多年期协定的国家标准

38. 核查多年期协定的国家标准的概念是让执行机构同每个签有多年期协定的第 5 条国家一起努力，拟议出核查特定多年期协定的标准。一旦执行委员会同意了这些标准，它们就会被附加到相关多年期协定中，供以后核查之用。

39. 这个概念的优点是它考虑到了各多年期协定的具体情况。但因为对消耗臭氧层物质消费量的核查基本上是一种审计行为，所以不同国家使用的标准和程序存在着高度的统一。拟议中的指导原则是作为此类审计的一般指导原则设计的，应根据各多年期协定的具体情况灵活加以应用。因此多年期协定的多样性和特殊性不大可能被忽视。此外，国家标准可能对国家间的成果比较及全系统的统一构成挑战。

四. 建议

40. 秘书处建议执行委员会考虑：

- (a) 除了《蒙特利尔议定书》第 7 条规定的消耗臭氧层物质消费量数据这一现有指标以外，采纳消耗臭氧层物质进出口方面的国家政策的执行情况、消耗臭氧层物质的零售价格及回收和重新利用的消耗臭氧层物质的数量，作为监测低消费量国家制冷剂管理计划实施情况的额外指标；

- (b) 在编制低消费量国家制冷剂管理计划实施情况的报告时采用本文件附件一 中所包含的修订后的国家方案报告格式；
- (c) 根据第 31/48 号决定的规定，要求低消费量国家提交关于制冷剂管理计划实施情况的年度报告，从 2006 年起采用附件一 中包含的修订后的格式；
- (d) 要求所有中、高消费量国家自 2006 年起提交关于国家方案实施情况的报告，采用附件一 中包含的修订后的格式；
- (e) 审查 2007 年的新指标及修订后的报告格式；以及
- (f) 通过本文件第三.2 部分有关多年期协定的年度核查审计的一般指导原则，作为此类审计的一般指导原则，同时考虑到各多年期协定的具体报告要求。

附件一
修订后的国家方案报告格式

国家：XXXXXXXXXX

年份：当年的一月至十二月

YYYYYYYYYYYY

A. 关于受控物质的数据（长吨）

注：只须填写无阴影部分

物质 ¹	按行业划分的消费量										进口量	
	气雾剂	泡沫塑料	消防	制冷		溶剂	加工剂	甲基溴 [*]		烟草		共计
				生产	维修			QPS	无QPS			
附件 A, 一类												
CFC-11											0.00	
CFC-12											0.00	
CFC-113											0.00	
CFC-114											0.00	
CFC-115											0.00	
小计	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00			0.00	0.00	0.00
附件 A, 二类												
哈龙 1211											0.00	
哈龙 1301											0.00	
哈龙 2402											0.00	
小计			0.00								0.00	0.00
附件 B, 三类												
四氟化碳											0.00	
小计						0.00	0.00				0.00	0.00
附件 B, 三类												
甲基氟仿											0.00	
小计						0.00	0.00				0.00	0.00
附件 C, 一类												
HCFC-22											0.00	
HCFC-141b											0.00	
HCFC-142b											0.00	
HCFC-123											0.00	
其他 ³											0.00	
小计		0.00	0.00	0.00	0.00						0.00	0.00
附件 E												
甲基溴											0.00	
小计								0.00	0.00		0.00	0.00
共计	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

* QPS 即检疫和装运前消毒处理，Non-QPS 即无检疫和装运前消毒处理。

1 如果该数据是两种或更多种物质的混合，必须分别注明受控物质中各成分的数量。

例如：R502 由 51.2% 的 CFC-115 和 48.8% 的 HCFC-22 组成，应当在适当的行里标明每种受控物质的总数量（如：CFC-115 和 HCFC-22）。

2 如适用。

3 说明相关受控物质。

1.	规章		
1.1	建立对ODS进行进口(生产和出口)管制的一般指导原则		
1.1.1	为ODS的批量进口设立ODS进/出口许可证制度或许可制度		
1.1.2	设立ODS数据搜集和报告的规程序		
1.1.3	申请准许批量进口或销售ODSs		
1.1.4	设立批量进口ODS的配额制度		
1.2	禁止批量进口或销售:		
1.2.1	CFC		
1.2.2	哈龙		
1.2.3	其他消耗臭氧层物质(CTC, TCA, 甲基溴)		
1.3	禁止进口或销售		
1.3.1	含CFC的用过的家用冰箱或冷冻机		
1.3.2	含CFC的汽车空调系统		
1.3.3	含CFC的空调和冷风机		
1.3.4	含CFC的气雾剂, 计量吸入器除外		
1.3.5	生产部分或所有类型泡沫塑料时使用CFC		
1.4	培训和核证方案		
1.4.1	要求对海关官员进行培训		
1.4.2	要求对制冷维修技术人员进行培训		
1.4.3	要求对制冷维修技术人员进行核证		
1.4.4	监测和评价培训方案的制度		
1.5	CFC的回收和再循环		
1.5.1	CFC的强制回收和再循环		
1.5.2	关于回收和再循环CFC的报告的监测制度		
1.6	其他规章(请详细说明)		
1.6.1			
1.6.2			
2.	ODS进口管制的执行		
2.1	注册ODS进口商的数量		
2.2	发放进口配额的机构		
2.3	臭氧办事处与海关共享的关于进口配额和实际进口量的数据库(有/无)		
2.4	被制止的未经授权进口ODS案件的数量		
2.5	未经授权进口的ODS的估计数量及其来源		

XXXXXXXXXX

B. 规章、行政和支助活动 (续)

行动/立法类型		进行中 (是/否)	起始时间 (日期)
3.	淘汰ODS的管理体制框架		
3.1	国家委员会 (名称)		
3.2	行业委员会 (名称)		
3.3	工作组 (名称)		
3.4	其他 (请详细说明)		
4.	关于ODS的信息和宣传		
4.1	开展公众宣传运动		
4.2	在学校里传播关于ODS的信息		
4.3	臭氧日的庆祝活动		
4.4	设立产品质量标准 (“臭氧印”或“绿色标签”)		
4.5	其他活动		

XXXXXXXXXX

C. 淘汰方案的定量评估

说明	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
发放的进口配额 (ODP吨)							
CFC-11							
CFC-12							
CFC-113							
CFC-114							
CFC-115							
HCFC-22							
HFC-134a (任选)							
实际进口量 (ODP吨)							
CFC-11							
CFC-12							
CFC-113							
CFC-114							
CFC-115							
ODS/替代品的零售价格 (美元/公斤)							
CFC-11							
CFC-12							
CFC-113							
CFC-114							
CFC-115							
R-502							
HCFC-22							
HFC-134a (任选)							
培训方案							
用于海关的培训人员数量							
接受培训的海关官员数量							
用于技术人员的培训人员数量							
接受培训的技术人员数量							
经核证的技术人员的数量							
回收/再循环/重新利用 (ODP吨)							
回收的CFC-12							
重新利用的CFC-12							
回收的HCFC-22							
重新利用的HCFC-22							
回收的HFC-134a (任选)							
重新利用的HFC-134a (任选)							
运转中的回收设备的数量							
运转中的再循环设备的数量							
发生转换的最后用户的数量							
改型过的最终用户的数量							

D. 定性评估

1. 制冷剂管理计划及其组成部分（回收和再循环方案、对技术人员和海关的培训、立法）是在按时间表进行么：

- 是
- 否

如果答案为否，请详细说明其中的重大事件和延迟后的完成日期，并解释延迟的原因及采取的补救措施： _____

2. 消耗臭氧层物质进口许可证制度运作得：

- 非常好
- 良好
- 不太好

请详细说明遇到的问题： _____

3. 氟氯化碳的回收和再循环方案运作得：

- 非常好
- 良好
- 不太好

请详细说明遇到的问题： _____

4. 制冷剂管理计划可以使政府：

- 在 2005 年实现 50%的氟氯化碳削减目标
- 在 2007 年实现 85%的氟氯化碳削减目标
- 在 2010 年完全淘汰氟氯化碳

5. 帮助制冷剂管理计划的实施及履约所需的和计划中的额外措施：

E. 双边/执行机构的评论
