



联 合 国
环 境 规 划 署

Distr.
LIMITED
UNEP/OzL.Pro/ExCom/30/6
23 February 2000
CHINESE

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第三十次会议
2000 年 3 月 29 日至 31 日，蒙特利尔

1999 年体制建设项目评价最
后报告和后续行动计划草案

导言

1. 高级监测和评价干事在下文提出了体制建设项目评价的最后结论和建议。在编写这份最后报告和后续行动计划草案时，考虑到了各执行机构和国家臭氧机构收到的关于评价报告草稿的书面评论，并考虑到了在秘书处于 2000 年 2 月 8 日和 9 日在蒙特利尔举办的讲习班上与各执行机构和评价顾问进行讨论的结果（还见 30/9 号文件所载关于该讲习班的报告）。
2. 三个评价团访问了非洲、拉丁美洲和加勒比以及亚洲的 17 个国家。抽样访问的体制建设项目的详细情况载于提交执行委员会第二十九次会议《关于 1999 年监测和评价工作方案执行情况的报告》（UNEP/OzL.Pro/ExCom/29/5，第 7—9 页）。虽然抽样访问的项目占体制建设项目总数的不到 20%，而且对各国的访问在大多数情况仅限于二、三天的时间，但各评价团的报告在调查结果和建议方面有显著的相似之处（请参见执行委员会第二十九次会议的初步概述，29/5 号文件，附录 1，英文第 1—13 页）。
3. 现可索取顾问编写的区域综述文件和项目个案研究报告，多边基金秘书处万维网站中的一个题为“监测与评价”的新组成部分也将载入这些文件(<http://www.unmfs.org>)。

一. 项目编制、规划和与国家方案之间的联系

4. 国家方案与体制建设项目文件之间有着密切的联系。通常是在核准体制建设项目之前通过国家方案。在很多国家，体制建设项目已经进入第二和第三期，但国家方案尚未增订。如果有关国家提出请求，对国家方案的增订可有助于向淘汰 ODS 的国家努力提供战略性方针，并根据同遵守《蒙特利尔议定书》有关的新任务重新确定体制建设项目的的作用。
5. 各评价团提出了若干其他问题，这些问题涉及项目文件的明确性、应该进行详细的还是灵活的规划以及参与性的规划方式。

建议国家臭氧机构、执行机构和执行委员会采取的行动：

6. 审查国家方案并在可能情况下对其进行增订，以便将这些方案转变为切合实际的工作文件，协助指导和组织淘汰工作，并显示有待进行的工作，从而使《蒙特利尔议定书》能够得到遵守。在已经编制了制冷剂管理计划的国家（共 75 个国家，主要是低耗量国家），应该在确定国家臭氧机构的任务时把这种计划考虑在内。如果在国家臭氧机构所属的部委或机构的方案中纳入年度臭氧工作计划，可有助于责任究问和切实的内部化过程。

建议国家臭氧机构、执行机构和多边基金秘书处采取的行动：

7. 在编制延长体制建设项目的申请以及增订国家方案的任何申请时，国家臭氧机构应该仔细评价以前的体制建设项目和国家方案取得的成果，并使该国利益有关方面、负责的执行机构和其他在该国进行活动的执行机构参与一项费用不多和独立的评价和规划活动。
8. 在编制项目时，各执行机构应该考虑到每个国家的具体情况，以便确定应该更为有条理还是更为灵活地制订行动计划，并应在任何情况中都预见到在需要的情况下对预算

进行订正的可能性（在预算项目之间进行变动），以便使国家臭氧机构能够对出乎意料的事态发展作出反应。

二. 国家臭氧机构的影响和支持 ODS 淘汰工作的法律框架

9. 各评价团还发现，大多数国家的臭氧机构都设在环境部，意味着这些机构已经进入决策过程的主流。但臭氧机构一般来讲行政级别比较低，接触最高决策者的机会有限，这方面的例外是一些较大的国家，即中国、印度、马来西亚和埃及，也包括一些较小的国家，例如智利、毛里求斯、加纳和突尼斯。评价团在很多小国，特别是非洲国家发现，消耗臭氧层问题看来并不是环境政策议程上的高度优先事项，这些议程更侧重于更为显著和紧迫的问题，例如废物管理、空气污染和水污染。拉丁美洲评价团发现，最后分析起来，与臭氧机构的行政级别相比，一个国家建立的法律框架对于该机构的效率更为重要。另一方面，亚洲评价团强调确保国家臭氧机构，特别是该机构的首脑，有足够机会接触决策者的重要性。

10. 在协助政府制订 ODS 淘汰政策、法律和规定方面，取得的成果因国家而异。在具备明确、透明和全面的法律框架的国家，臭氧机构在淘汰 ODS 方面发挥了非常积极的影响。臭氧机构尽管经常参与法规的制订，但在多数国家并不直接参与这些法规的执行。然而，随着中小企业成为多数行业中改造项目的剩余目标，而且重点正在逐步转向这些企业，法规的执行变得日益重要。进口许可证制度使国家臭氧机构得到加强，例如，在加纳、墨西哥和哥斯达黎加就是如此，越南的国家臭氧机构也紧迫地提议建立这种制度。

建议第 5 条国家/国家臭氧机构采取的行动：

11. 保证国家臭氧机构在国家行政部门占有适当和明确规定的地位，可以同包括执法机构在内的决策者进行联系，以使其能够发挥体制建设项目行动计划所规定的作用。

12. 加快建立和实施 ODS 和 ODS 设备进口许可证制度，在国家臭氧机构和执法机构，特别是省一级和地方一级的执法机构之间建立更为密切的联系。

三. 国家臭氧机构的组织、经费筹措和可持续性

13. 在大多数国家，臭氧干事和其他专业工作人员是政府雇员，但除了领取薪金之外，还以各种形式从项目得到额外报酬。在其他一些国家，这些人员是由执行机构根据临时合同直接聘用。专业工作人员的人事变动频率也因国家而异，这种变动一方面看来主要取决于这些人员所属部委内部的政治变动，另一方面也取决于向臭氧干事提供的稳定就业和报酬条件。由于时间很短，而且评价工作并非仅侧重于这个方面，各评价团认为没有足够的时间来对这个具体问题的所有方面进行评价。

14. 各评价团发现，在多边基金还提供经费购置某些办公设备的初期阶段结束之后，延长阶段的预算经费有 70% 或更大比例是用于支付臭氧机构工作人员的经常性费用。换言之，多边基金提供的经费更多的是用于维持体制，而不是用于能力建设，这方面也有一些例外情况，例如在毛里求斯和巴哈马，臭氧干事的薪金是由政府支付。如果只有少数国家增加其在财政责任中承担的份额，提供了一个即使在多边基金停止提供经费的情况下也能充分继续进行工作的前景，那么，用项目成果在外部供资停止后的持久性来衡量，可持续性看来将成为疑问。

建议第 5 条国家政府采取的行动:

15. 找到途径和办法来缓慢、但是坚定地承担臭氧机构的部分经常性费用。
16. 为了减少臭氧干事的变动频率，找到途径和办法把这些人员逐步纳入公务员制度，因为这样做将有助于长期的可持续性。
17. 如果必要，为保证执行中小企业和维修行业改造、法律、培训和监测所带来的任务增加国家臭氧机构所需要的较长期工作人员，同时把多边基金提供的资金主要用于资助具体的活动以及在适当情况下聘用本国和国际专家。

四. 国家臭氧机构和工业界的关系

18. 所有评价团都报告说，国家臭氧机构已经与有关行业建立了积极的关系，并通过宣传运动帮助执行机构查明需要改造的企业。这对于大型企业来说尤其如此。在若干国家，臭氧机构还帮助在不同的生产厂商之间达成同时淘汰 ODS 的协定（墨西哥），一部分这样的工作是与国家工业协会密切合作进行，例如哥伦比亚的情况。对于中小企业和维修行业，这种关系则不那么密切，人们对政府干预还有一些保留态度。这些行业成员复杂，地点分散，没有组织，而且不易于通过公共媒介接触，因此在与其建立联系的工作很困难。

建议国家臭氧机构和第 5 条国家政府采取的行动:

19. 进一步发展与非政府组织之间的合作，并通过工业协会在国家臭氧机构与中小企业和维修行业之间建立更为密切的联系。
20. 建立所有生产和维修 CFC 设备的中小企业的全国登记册。
21. 取消其妨碍作用的做法，例如对无 ODS 设备收取进口税的做法，并吸取像中国或加纳这样的国家成功实施的免税计划的经验，为实施更有效的财政鼓励措施制订建议。

五. 国家臭氧机构与执行机构的关系

22. 非洲评价团指出，环境规划署在各国保持比较低的姿态（就驻地办事处和实地考察而言），主要是通过设在巴黎的环境规划署/技工经部监测项目的执行情况。国家臭氧机构并非总是按时和高质量地提供所规定的报告。另一方面，由于项目的规模不大，为监督项目的执行进行实地考察理由不充分，而区域网络会议则为直接接触和交流提供了某些机会。而其他或是设有驻地办事处，或是更为经常地进行实地考察的执行机构在监督体制建设项目的执行情况方面遇到的困难则比较少。

23. 各执行机构执行投资项目的程序因机构而异，臭氧机构的参与情况则因国家而异。
24. 一些国家臭氧机构希望参与挑选执行机构派遣的顾问，并希望更多地参与甄选这些人员以及监测其活动和成果的工作。

建议各执行机构采取的行动:

25. 定期向国家臭氧机构提供资料，以说明投资项目取得的成果，并协助国家臭氧机构增进其对已经进行的活动和已经实施的方案进行监测和评价的能力。

26. 在派遣顾问之前向国家臭氧机构充分说明派遣顾问的目的、时间和任务规定以及顾问的专长（提供顾问的简历）。

27. 尽可能用有关的联合国语文同所有区域进行联系，例如，使用法文与法语国家的国家臭氧机构进行联系。

28. 环境规划署和工发组织应该审查是否可以把提出进度报告的间隔从每个季度延长到 6 个月。

29. 审查向小型体制建设项目提供的支助费用是否充足的问题。

六. 国家臭氧机构与区域网络的关系

30. 所有国家臭氧机构都同意区域网络会议的用处，但表示，它们没有充分利用这些会议的潜力，而且这些会议可以发挥更大的效力。

建议环境规划署网络经理、区域网络协调员和国家臭氧机构采取的行动：

31. 仔细制订每次会议的议程，以便避免老生常谈，并 把足够的时间用于审议缔约方大会和执行委员会提出的新问题。不断向国家机构通报执行委员会决定对其行动计划产生的影响（不仅是在网络会议期间通报）。

32. 作出更为有条不紊地安排，以便使更有经验的 ODS 干事向新近聘用的干事和在这方面不那么先进的国家传授知识。

33. 利用网络会议更为详细地讨论项目执行问题，例如讨论国家臭氧机构与执行机构之间的付款问题。应该强调具体问题的解决和培训。应该把双边问题放在会外的小会上讨论。

34. 交流关于成功做法的信息和组织区域内部的合作。

35. 就主要网络会议的议程征求秘书处和执行机构的意见。
