



联 合 国
环 境 规 划 署

Distr.
LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/28/53
11 June 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第二十八次会议
1999 年 7 月 14 日至 16 日，蒙特利尔

关于优惠贷款的报告
(秘书处编写的讨论文件)

本文件是基金秘书处根据执行委员会第 27/84 号决定提交的，该决定：

- (a) 请秘书处与各执行机构合作，为执委会下次会议编写一份文件，在其中概述过去的决定并介绍迄今在贷款方面获得的经验；
- (b) 请秘书处和各执行机构合作制订实际构想，突出说明可能与这些构想有关的问题和困难，包括关于一些国家缺乏管理能力的担心以及使已经处于经济危机之中的国家债务增加的忧虑；
- (c) 在下次会议上再次审议这个问题。

本文件包括两个部分：第一部分概述了缔约方会议和执行委员会有关贷款问题的各项决定，并概述了多边基金在贷款以及有贷款组成部分的项目方面所取得的经验。第二部分讨论了利用贷款资助第 5 条国家停用 ODS 的各种现实设想。

第一部分

(A) 多边基金在优惠贷款方面的各项决定和经验的概述

决定

1. 时间: 1990 年

背景: 第二届缔约方会议通过的《伦敦修正案》:

决定: “多边基金应采用赠款方式,或在适当情况下采用优惠贷款方式,并根据缔约方会议所决定的标准支付所商定的增支费用。”

2. 时间: 1990 年

背景: 执行委员会第三次会议核准的《关于选择项目的实施准则和标准》:

决定: “在一般情况下,应该以赠款的方式向投资项目提供援助。然而,如果投资项目的资金回收期短(例如一至二年),则可以采取非常优惠的贷款形式提供资助。执行机构如果认为,对某个项目适合采取非常优惠的贷款方式,应该向执行委员会的下次会议建议提供这种贷款。执委会应该就援助的条件作出最后确定。”

3. 时间: 1995 年

背景: 执行委员会第十六次会议对便携式哈龙灭火器次部门的经营费用和经营节省问题进行的审议:

决定: “应该请世界银行就如何建立优惠贷款机制的问题编写一份研究报告。该报告应讨论以下问题: 鉴于当前的各执行机构及其程序,有哪些办法可供选择; 需要采取怎么样的步骤来 把该机制付诸实施; 世行可在多大程度上利用其本身资源或其他来源的资源在第 5 条国家进行停用活动。”

4. 时间: 1995 年

背景: 第七届缔约方会议为改进执行蒙特利尔议定书财务机制所采取的行动:

决定: “行动 10: 世界银行应该尽快完成执行委员会第十六次会议请求其就建立优惠贷款机制问题编写的研究报告,执行委员会第十九次会议应对该报告进行分析和讨论,在适当情况下,应由执委会第二十会议或 1996 年的缔约方会议决定出应在今后采取的适当步骤,以便在有需要和需求的情况下,于 1996 年底之前开始采用优惠贷款办法。”

5. 时间: 1996 年

背景： 执行委员会第二十次会议对秘书处和世界银行就优惠贷款问题联合提交的文件进行的审议：

执行委员会第 20/39 号决定：

- “ (a) 注意到世界银行和基金秘书处就以优惠贷款方式资助 ODS 停用活动问题联合编写的文件；
- (b) 注意到在执委会的讨论期间提供的以下说明：美洲开发银行表示，有兴趣为 ODS 停用活动提供优惠贷款，以及从包括私营部门在内的其他来源筹集资金的可能性；
- (c) 还要注意，执委会的某些成员对有多边基金提供优惠贷款表示了保留意见；
- (d) 鉴于执行委员会本次会议进行的讨论，有必要更广泛地探讨向 ODS 停用活动提供优惠贷款方面的各种可能性；
- (e) 请秘书处和世界银行编写一份新的报告，探讨为第 5 条国家的停火活动提供优惠贷款方面的各种切合实际的办法，包括通过区域开发银行和私营部门提供贷款的办法，以便通过财务问题小组委员会将该报告提交执行委员会审议。”

6. 时间： 1997 年

背景： 执行委员会第二十一次会议：

第 21/39 号决定：

- “ (a) 请秘书处和执行机构提出一项创新性建议供执行委员会审议，建议的目的是以一个或数个示范项目表明，可利用优惠贷款和包括私营部门资金在内的其他形式的创新性供资，以便向否则可能有资格或没有资格获得多边基金赠款的全额供资的项目和活动提供资金，从而推动逐步停用消耗臭氧物质；
- (b) 核准世界银行关于拨款 60,000 美元以支付国际金融公司进行优惠性供资的研究费用的请求，研究的目的是向执行委员会提供一份全面的报告，报告将：
- (一) 探讨可以何种方式动员多边基金外的资金来协助第 5 条国家逐步停用消耗臭氧物质，特别是在哪些对臭氧无害技术进行投资能获得良好回报的部门；

(二) 最终从理论上全面分析可以何种方式利用优惠供资和包括贷款在内的其他创新性供资来扩大和最有效的使用多边基金的资金。

7. 时间: 1997 年

背景: 执行委员会第二十三次会议对泰国的冷风机更换项目的审议:

第 23/30 号决定:

- “ (a) 请世界银行考虑如何把创新的供资方法应用于这个项目或类似项目;
- (b) 应根据世界银行目前正在编写的关于优惠贷款的文件来审议任何种类项的项目。”

8. 时间: 1998 年

背景: 执行委员会第二十四次会议对美国就优惠贷款问题所提交的概念文件进行的审议:

第 24/62 号决定:

- “ (a) 请执行委员会成员在 4 月底之前用书面形式向秘书处提交其关于优惠贷款问题的意见;
- (b) 请秘书处在执行委员会第二十五次会议之前向执委会所有成员分发这些意见;
- (c) 请世界银行向执行委员会第二十五次会议提交其对优惠贷款问题的研究成果, 并根据第 23/30 号决定重新提交其采用优惠贷款的项目提案; 和
- (d) 在第二十五次会议上就优惠贷款问题进行实质性讨论。”

9. 时间: 1998 年

背景: 执行委员会第二十五次会议对世界银行集团国际金融公司关于停用消耗臭氧物质非赠款融资机制所涉范围的研究报告进行的审议:

第 25/53 号决定:

- “ 建立一个没有具体职权范围的不限成员名额的联系小组, 以便综合所有意见, 并制订出关于优惠贷款的协商一致意见。该联系小组应该立即开始举行讨论, 并向执行委员会下次会议提出报告。”

10. 时间: 1998 年

背景： 执行委员会第二十六次会议对不限成员名额小组召集人所提交报告的审议：

不限成员名额小组的报告指出：

“ 小组在更好地理解以下问题方面取得了进展：各国在采用优惠贷款办法方面的担心，以及可以利用这种融资办法的广泛概念框架；

小组成员中间有以下共识：应该更为充分地制订可行的优惠贷款模式，并尽可能提供例子，以说明如何消除各国的担心

小组成员达成以下共识：应请执行机构、双边捐助国、第 5 条国家和希望参加的公司提出这方面的创新意见，以供执行委员会审议。”

11. 时间： 1999 年

背景： 执行委员会第二十七次会议对美国就优惠贷款问题所提交文件进行的审议：

第 27/84 号决定：

“ (a) 请秘书处与各执行机构合作，为执委会下次会议编写一份文件，在其中概述过去的决定并介绍迄今在贷款方面获得的经验；

(b) 请秘书处和各执行机构合作制订实际构想，突出说明可能与这些构想有关的问题和困难，包括关于一些国家缺乏管理能力的担心以及使已经处于经济危机之中的国家债务增加的忧虑；

(c) 在下次会议上再次审议这个问题。”

(B) 多边基金在贷款方面的经验

12. 除了第二十六次会议为泰国核准的冷风机项目之外，多边基金提供的资助都是采用赠款请示。在少数情况下，赠款被部分或全部转换为贷款。在这方面，美国环保署、开发计划署和世界银行具有与秘书处同样的经历。工发组织指出，该机构目前正与双边合作者共同为古巴编制一个冷风机更换项目，该项目有一个贷款组成部分，但是，工发组织没有提供任何详细说明。

美国环保署/开发计划署：全球汽车空调机项目

项目数据：

执行委员会核准项目的日期：

1992 年 10 月核准项目的第一阶段

1996 年 11 月核准第二阶段
1998 年 11 月核准第三阶段。

供资性质（贷款或赠款）：多边基金向 20 个参加项目的国家提供了赠款，然而，在其中 4 个国家内，基金的赠款是作为赠款和一个循环基金的综合机制受到管理。这些国家包括哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国和危地马拉。

项目的目标：在参加项目的国家内执行一项汽车空调机部门 CFC 回收和再循环方案。

核准供资额：

第一阶段： 318,584 美元

第二阶段： 500,000 美元

第三阶段： 250,000 美元

项目作用（迄今为止）：没有数据。

执行状况： 执行中

管理体制：

美国环保署和开发计划署：开发计划署和美国环保署在该项目之下进行了分工，开发计划署负责设备的采购和提供，美国环保署负责培训和项目的实地管理。

美国环保署和当地代理机构：在 4 个设立了循环基金的国家中，哥伦比亚、多米尼加共和国和危地马拉等 3 个国家是由臭氧机构作为代理机构参加项目，哥斯达黎加则是由一家当地银行参加项目。为了管理美国环保署和当地代理机构之前的关系，将根据在现有的体制建设项目下做出的安排来与臭氧机构进行合作，然而，由于哥斯达黎加瓦采用了一家当地银行作为代理，将在该国签署一项单独的协定。

管理费用：支付给当地代理机构的行政费用来自参加循环基金方案的企业偿还的资金。这些费用占所偿还资金的比例在 5% 至 30% 之间。

运作程序：

所有 4 个国家的方案结构是相同的。方案利用基金提供的赠款支付对修车厂的厂主进行培训的费用，以便对其进行回收和再循环设备的操作培训以及购置设备方面的培训。在设备费用中，10% 至 40% 的费用将由修车厂的厂主在特定时期内偿还。

偿还的资金将用于支付当地代理机构的行政费用，并用于购置更多的设备，以便提供给另一组修车厂的厂主。

在哥斯达黎加，将由当地的一家银行利用该国政府提供补贴的小企业贷款方案来执行上述机制。按照规定，参加项目的修车厂应偿还 60% 的设备费用，这部分费用是作为贷款提供给修车厂的。

合格条件：乐于参加整天的培训和为安装新的设备对修车厂进行改造，从而显示出参加项目的意愿；修车厂内有电源；在固定地点营业，可在一天之内安装好设备并可保护其不被盗窃。

审查/评估程序：（没有提供资料）。

监测：（没有提供资料）。

融资条件：

利率（于当地商业利率相比较）：在这 4 个国家中，有 3 个国家的方案是为部分设备费用提供需要偿还的无息贷款。在哥斯达黎加，管理方案的当地银行提供贷款的利率将为 18%。

是否需要抵押：不需要。

宽限期：几个月。

偿还期限：一年。

拖欠率：没有提供资料。

经验和教训

13. 根据所提供的关于全球汽车空调机项目下以赠款为基础的循环基金方案执行情况资料，可将迄今为止所取得的经验和吸取的教训总结如下：

- (a) 多边基金应该清楚地阐明以下政策：对于某些类型的项目而言，优惠贷款是唯一可供选择的办法。
- (b) 当地代理机构经该不断采取鼓励措施，以便保证：选择的设备符合当地需要，及时将设备转交当地业者，不对设备收税，贷款得到偿还和设备不断得到利用。
- (c) 有必要为方案的执行制定基本的法律和行政规定。
- (d) 参与项目的修车厂厂主偿还贷款的利率应该合理，以便鼓励他们的参与。
- (e) 用偿还的资金支付 10% 的行政费用是合理的。

世界银行

14. 世界银行提供了关于泰国的冷风机项目的资料，这个项目是迄今为止多边基金下唯一的贷款方案。但是，世行无法提供任何关于土耳其转借方案执行情况的资料，该方案是多边基金下的第一个这类方案。

泰国的冷风机更换项目：

项目数据：

执行委员会核准项目的日期: 1998 年 11 月。

供资性质（贷款还是赠款）: 优惠贷款。

项目的目标: 执行一个利用贷款的更换冷风机试验项目。

核准供资额: 500 万美元（包括全球环境基金提供的 250 万美元）。

项目作用（迄今为止）: 直接停用了 13.2 ODP 吨。

执行状况: 进行中。

管理结构:

世界银行和当地代理机构: 由于项目资金来自多边基金的贷款，该项目不受世界银行与泰国政府为赠款方案达成的现行赠款协定的约束。将签署一项新的贷款协定，这项协定必须得到泰国内阁的批准。

当地的安排: 正在探讨两个可供选择的办法：一个办法是，由泰国电力局作为借款人，通过世界银行向多边基金贷款，同时由财政部作为贷款的担保人。为了使财政部充当担保人，该项目必须得到内阁的核准。

第二个办法是，由财务中介机构，即泰国工业融资公司作为借款人。为此目的，该公司需要在其年度债务偿还计划中列入从多边基金和全球环境基金借得这些资金的规定。由于泰国政府或财政部是泰国工业融资公司的主要股东，该公司的债务偿还计划需要得到内阁核准。

管理费用: 由于世界银行要求当地代理机构承担商业风险，该代理机构将为这种风险和行政开支收取一笔管理费用。正在就实际税率举行谈判。

运作程序:

借款人（泰国电力局或泰国工业融资公司）与冷风机供应商之间将签署一项关于提供设备，进行安装和在冷风机整个使用寿命期间提供维修服务的协定/合同。借款人将保留对冷风机的所有权，建筑物业主在安装冷风机的时候不必支付任何费用。在冷风机安装之后，借款人将每个月向建筑物业主寄出一份帐单，上面的款额等于由于更换了老的冷风机所节省的电费。这样收上来的资金将用于偿还多边基金和全球环境基金的贷款，为另一组建筑物业主购买新的冷风机，并支付借款人所引起的方案管理费用。

合格条件: 挑选参加方案的候选企业的条件包括：建筑物业主是否愿意把节省的一部分电费偿还给借款人、冷风机的机龄、冷风机的 CFC 泄漏率、冷风机中装灌的 CFC 数量以及基准耗电量。

审查和评估程序: 将由当地代理机构负责审查和评估，该机构除了以上述各项标准为依据之外，还将像审查和评估贷款申请一样，把在财务上盈利的可能性作为一项标准。

监测: 将由当地代理机构负责进行监测，并定期向世界银行提出报告。

融资条件:

利率（与当地商业利率相比较）: 多边基金将提供无息贷款。当地的代理机构向建筑物业主收取的利润不得而知。

是否需要抵押: 当地代理机构将要求所有参加方案的业主提供由其银行开出的信用证，其价值等与尚未偿还的贷款数额。

宽限期: 没有宽限期。新的冷风机一旦安装完毕和开始运行，即应开始偿还贷款。

偿还期: 4 至 7 年。

拖欠: 不适用。

第二部分

关于通过优惠贷款方式资助第 5 条国家进行 ODS 停用活动的现实设想

背景

15. 执行委员会对美国提交第二十七次会议的一份关于优惠贷款的文件进行了讨论，从而通过了第 27/84 号决定。美国提交的文件试图消除第 5 条国家对或在多边基金之下，或通过某个外部资金来源建立一个贷款方案所表示的担心。执行委员会在承认该文件所提出的各种构想的同时，希望看到如何在第 5 条国家的现实情况中把这些构想付诸实施，并在讨论过程中着重指出了这些构想可能引起的各种问题，其中包括像有些国家缺乏管理能力这样的担心，以及关于可能使已经处于经济危机之中的国家债务参加的忧虑。

16. 根据基金在向贷款和具有贷款组成部分的项目提供资金方面的经验，制订出了以下各种设想，以便有助于讨论执行委员会所提出的各种问题。其中最后一个设想是为了显示贷款的其他潜在用途。

17. 设想 1。利用贷款支付某个冰箱制造厂商的部分改造费用—转借方式。

在为土耳其核准的 Arcelick 项目中，该国政府在对多边基金没有作出任何有关规定的情况下独立决定，该冰箱制造厂商的财务状况很好，因此不需要为其改造工作的全部费用提供赠款。因此，土耳其政府提议由该国政府领取这家企业根据执行委员会的现行规则有条件领取的全部赠款，然后把这笔经费的一部分以贷款形式提供给 Arcelick 公司。该项目还提议，政府把偿还给它的贷款用于资助更多的停用活动。

18. 执行委员会提出的问题：

- (a) **管理能力：**在这个项目中，政府负责从公司收取偿还的贷款。在一些情况下，政府和/或臭氧机构可能不具备管理能力和授权，不能直接从私营公司收取资金。在这样的情况下，收款的任务可以交给某个外部的实体，例如一家银行来执行。应该向该外部的实体支付一定数量的经费，以便支付收款和对资金进行管理的管理费用。
- (b) **增加债务负担：**在这个项目中，有关国家把基金的赠款作为一笔贷款加以管理，政府不欠基金或任何其他机构债务。实际上，即使公司拖欠贷款，该国政府也无须偿还任何债务。

19. 进行推广方面的其他实际问题：

- (a) **为确定什么时候应该利用贷款方式制订准则：**谨建议执行委员会考虑确定在何种情况下，公司可能不需要充分的赠款即可进行其停用活动。
- (b) **确定应该对所偿还贷款的利用适用何种指导规则（如果需要制订任何这种规则的话）：**谨建议执行委员会审议关于如何将所偿还贷款用于其他活动—例如用

于本国其他项目或补充体制建设资金一的规则。

20. 设想 2—编址一个再循环项目：

美国为多米尼加共和国编制了一个回收和再循环项目，美国和多米尼加共和国在该项目中商定安装 23 套回收和再循环机器。按照项目的规定，参加项目的维修厂需要根据以下安排偿还 40% 的设备费用：进行培训的时候偿还 5%，在设备交货之后偿还 20%，然后分三个月用分期付款的方式偿还 25%。臭氧机构负责收取偿还的贷款，并得到 2,000 美元作为管理费（大约占收款数额的 10%）。收上来的资金主要用于购置第 2 批设备以便提供更多的维修厂。不偿还贷款的维修厂的设备将被没收，以便提供给其他维修厂。

21. 执行委员会提出的问题：

- (a) **管理能力：**在这个项目中，政府负责从公司收取偿还的贷款。在一些情况下，政府和/或臭氧机构可能不具备管理能力和授权，不能直接从私营公司收取资金。在这样的情况下，收款的任务可以交给某个外部的实体，例如一家银行来执行。应该向该外部的实体支付一定数量的经费，以便支付收款和对资金进行管理的费用。
- (b) **增加债务负担：**在这个项目中，有关国家把基金的赠款作为一笔贷款加以管理，政府不欠基金或任何其他机构债务。实际上，即使公司拖欠贷款，该国政府也无须偿还任何债务。

22. 设想 3—为泰国的冷风机更换项目提供优惠贷款：

在这个项目中，泰国一家本地机构将要求冷风机业主提交信用证作为抵押，以便获得购置新的冷风机的贷款。在这个基础上，泰国政府将能够为贷款的偿还提供担保，以免有任何冷风机业主拖欠偿还贷款。在这个安排下，多边基金和全球环境基金能够向该国政府提供一笔贷款，以便帮助购置 24 台新的冷风机。这个项目是为了显示，购置新的节省能源的冷风机本身就具有成本效益。

23. 执行委员会提出的问题：

管理能力：在这个项目中，政府将委托一个本地机构负责收取偿还的贷款和对贷款进行管理，并向其支付一定的经费，以供执行这项任务。

增加外债负担：执行委员会核准的泰国冷风机项目与上述两个项目有所不同，因为在泰国的项目中，可以把多边基金视为直接债权人，如果企业发生拖欠，泰国政府有责任偿还贷款。尽管可以把这个办法视为有可能增加泰国的外债，但是，该国政府由于在接受贷款之前已经从冷风机业主那里得到信用证作为抵押，因此有了以下保证：任何损失都将由冷风机业主承担，而不是由政府承担。

24. 设想 4—银行贷款—由多边基金提供贷款担保或买低利率：

根据这个办法，一家据信具有财政实力并不需要为其改造工作获得足额赠款的冰箱制造厂商寻求以贷款形式向其提供 50% 的项目费用。该公司把其主要债权人通知有关执行机构，多边基金和该机构则与债权人商定为贷款提供担保。该笔贷款由于得到一个国际资助实体的担保，风险有所降低，因此债权人可以降低利率，使其低于该国的通常利率。基金还可以选择进一步买低利率。

25. 执行委员会提出问题：

- (a) **管理能力：**在这个项目中，政府不发挥任何管理作用。管理是由一家银行负责。
- (b) **增加债务负担：**在这个项目中，政府不欠基金或任何其他机构债务。实际上，即使公司拖欠贷款，该国政府也无须偿还任何债务。拖欠的贷款将由基金偿还。
