

气候变化、碳市场和 CDM: 行动倡议

执行摘要:
CDM 政策对话高级专家组建议





CDM Policy Dialogue

气候变化、碳市场和 CDM: 行动倡议

执行摘要：
CDM 政策对话高级专家组建议

执行摘要

世界在气候变化方面面临着空前的三重威胁 — 三大破坏性趋势的不利合流：

- ▶ 地球的气候系统正处于险境，全世界都已经感受到气候变化所带来的巨大影响。从毁灭性的干旱、洪涝和极端风暴到快速冰川消融，气候变化已然存在，并且愈演愈烈。
- ▶ 国际气候行动远远不能满足全世界对避免发生无法控制的潜在后果的需求。各国采取的行动仅略超过当今世界需求的一半。
- ▶ 全球碳市场是国际社会历时十年开发的重要政策工具，其目的是促进现实世界的碳减排，但全球碳市场正随着潜在的毁灭性后果而趋于崩溃。对于全球最大的碳市场而言尤其如此；该市场旨在连接发达国家与发展中国家，是一项被称为清洁发展机制（CDM）的工具，由联合国运作。

为了驱散此三重威胁，国际社会必须采取迅速果断的行动。

虽然仅依靠碳市场本身还远远不够，但事实证明，受到良好监管的碳市场对应对气候变化而言是不可或缺的。所以，当务之急是各国必须全面恢复对全球碳市场特别是对 CDM 的信心。碳市场通过计算碳减排量（无论在何处发生），使各国能以灵活并具有成本效益的方式达到减排目标。因此，碳市场不仅可以提高减排活动的成本效益，而且有助于各国制定更高远的减排目标。在过去十年中，仅 CDM 就帮助各国减少了约 10 亿吨温室气体排放量，为发达国家节约了 36 亿美元。在此期间，CDM 还动员了对发展中国家超过 2150 亿美元的投资，从而加速了经济增长，缓和了贫困状况。

全球碳市场使许多发展中国家能更好地了解采用适合本国的方式实现碳减排的潜能。通过 CDM 获得的有益经验已使巴西、中国、墨西哥、韩国和其他主要新兴国家开始探索国内的碳市场体系。虽然 CDM 因批准某些在环境和可持续发展方面存在争议的项目而受到批评，但 CDM 在最近几年内已有明显改进，其积极影响已远远超越具体项目本身。CDM 已通过营造全球一致行动的文化及通过市场动员私营部门的行动来帮助应对气候变化。

不幸的是，CDM 已岌岌可危。 CDM 市场的碳价格仅在过去一年中就下降了 70%，预计将来会进一步下降。为什么？这是因为宽松的减排目标使其不再能够有效激励对发展中国家进行国际投资并采取相应的行动。并且许多制定了减排目标的国家并未将实现目标与使用 CDM 联系起来。在这种情况下，政策制定者和气候倡导者对诸如 CDM 等工具继续存在的价值产生越来越多的质疑。此外，政府、私有投资者和金融机构正在从 CDM 市场撤出，在缺少新解决方案的情况下，这种趋势可能会加剧，从而使全球碳市场的技术能力骤减。

某些方面可能并不为 CDM 的潜在死亡感到遗憾。 毕竟，各国已开始制定新一代的市场工具，新工具可能有更加长远的前景。但是，新的解决方案需要数年时间来设计并最终实现市场运作。因此，在最近十年中的未来几年内，CDM 可能依旧是世界上能获得真正全球碳市场收益的最重要且唯一的工具。这意味着需要一个强有力的 CDM 以支撑政治共识，这对于未来取得进步是必不可少的。此外，为了当下能给发展中国家带来碳市场的收益，必须拥有一个稳健的 CDM。

如果各国允许 CDM 市场消失，关于建立真正全球碳市场的政治共识将与全球发展中国家大部分碳市场的能力一起消失。 发展中国家和私营部门将不大可能看到足够的收益，从而能够在这些国家采取积极的减排措施。简言之，CDM 的消失会导致国际气候合作的严重倒退，甚至可能给各方带来毁灭性的后果。

为了避免发生这种自身造成的伤害，国际社会必须立即采取四种必不可少且相辅相成的紧急行动。

第一，各国必须**强力介入，以应对当前的危机**，并大幅提高减排目标。这不仅可以减轻本国的气候污染，而且可以创造更多的国际碳交易需求，从而加速其他方面的进步。他们还应该积极考虑建立一项或多项基金来购买碳信用额并稳定碳价格，以恢复市场对未来价格的信心。



CDM项目1558：泰国Ratchaburi省SPM养殖场生物沼气项目。 清澈透明得益于养猪场CDM项目

Asger Olesen

第二，国际社会必须通过强化 CDM 的作用**使其适应新的政治条件和市场条件**。迄今为止，CDM 所做出的最大贡献可能是帮助各国和利益攸关方通过积极参与实践行动获得对新型气候解决方案的宝贵经验。为了确保 CDM 继续优先执行这种在实践中学习的功能，CDM 应进行扩展，以包含最新的潜在政策工具，例如通过：(i) 检验能实现大规模减排的行业减排方法，包括通过减少森林采伐实现减排；(ii) 协助设计新的融资工具，包括绿色气候基金。CDM 还可以通过促成广泛采纳最佳实践、统一技术标准以及促进在全球范围内不同碳市场间建立适当的国际联系，来提高这种领导地位。

第三，CDM 必须**大刀阔斧地改革其运作程序**并进一步深入协助参与国以最大程度地扩大其影响。CDM 长期被认为没有对减排和可持续性发展做出足够的贡献。这种说法虽然并非全无道理，但也有一些过时，因为 CDM 在最近几年内已大有改进。然而，这些负面看法和某些持续存在的弱点仍威胁到 CDM 的可信度和全球碳市场的长期可行性。因此，CDM 需要通过对运作程序进行根本性改革来提高标准并改善结果。CDM 还须更加努力地工作，以使更多国家能获得有意义的收益。

第四，CDM 必须**加强和重组其监管机制**，成为更加负责、高效的组织。尽管最近取得了可喜的进步，但 CDM 仍给人们留下了低效、不透明、反应迟钝和政治化的负面印象。为了克服所有仍然存在的缺点并提高声誉，CDM 必须从战略上划分其监管主体和工作人员之间的职责，提高其开放度、透明度并增加利益攸关方的参与机会，创建听证和处理申诉的途径，以及降低成本和减少延迟情况。

受到良好监管的全球碳市场有助于避免发生不可接受的气候灾难。在全球范围内降低成本并推动宏大的气候行动方面，它们较迄今为止制定的任何其他国际气候政策发挥了更为有力的作用。它们也展示了动员私营部门进行融资的巨大潜能。全球碳市场将发达国家与发展中国家联系起来，激励他们联合应对气候变化。

虽然 CDM 作为当今世界唯一真正的全球碳市场取得了许多成功，但它正由于超过自身可控范围的因素而日渐衰败，各国必须通过干预来避免这种衰落。诚然，CDM 是一种不完美的工具，也许在这个十年结束时会出现其他有前途的新机制。但 CDM 现在以及在将来一段时间内仍然是促进发展中国家、发达国家和私营部门之间进行实践协作的最佳方式，因此必须得到保护。加强和改革 CDM 并不是 CDM 本身的结束，而是激励其采取行动并与未来解决方案进行衔接的必要方式。因此，各国必须逆转 CDM 市场的持续下滑状况，同时使机构现代化，以履行其至关重要的职责。

基于这些考虑，我们提出了一套具体建议来帮助解决碳市场的短期危机，并为市场机制（包括相应的 CDM）在应对气候变化时的有效运作打下基础。后续部分完整陈述了这些建议，并提供了利益攸关方对不同主题表达的观点以及我们进行的对相关建议提供支持的研究发现。

专家组呼吁立即全面实施这些建议，并提供一致同意的时间表，在计划于 2013 年 12 月召开的联合国气候变化大会之前使这些建议生效。

图 1：建议概览

1. 确保市场稳定性	紧急应对当前的需求危机			
	提高减排目标	提高 CDM 的可入性	基金和储备银行	
2. 适应新条件	加强减排的影响		制定标准	支持绿色气候基金
	行业	REDD+	净减排	
3. 实施运作改革	为确定额外性实施标准化方法	更好地进行可持续性发展评估	加强互惠互利	提高未充分代表地区的参与度
	加强监管	职责更清晰，责任更明确	利益相关方关系和公众参与	上诉及投诉机制
				法规确定性和简化措施

建议：

专家组建议在 12 个领域内采取下列 51 项行动来应对国际碳市场危机，并使 CDM 适应未来的需要（每一段末尾括号内为负责实施该项建议的具体行动者）：

1. 紧急应对当前的需求危机

- 1.1 需要紧急采取的行动是，通过加强根据《联合国气候变化框架公约》做出的承诺并采取相应的国内政策和措施，提高减排目标。对未来国际碳市场而言，最重要的就是使减排目标更加严格并得到有效执行。**(各国政府)**
- 1.2 确保 CDM 能够作为工具来帮助各国政府（及其监管的排放者）以具有成本效益的方式实现减排目标。使用 CDM 不应取代对有效的国内减排行动的关注。为了充分发挥 CDM 的潜能，所有国家（不仅仅是《京都议定书》规定的具有减排目标的国家）都应能够使用 CER。**(各国政府, CDM 执行委员会)**
- 1.3 调查建立新基金和/或使现有或新兴基金可以购买和抵消部分当前过剩的 CER。可以邀请各国政府通过为此项基金提供资金来部分地实现他们对国际碳融资的承诺。可以授权 CDM 执行委员会使用 CDM 的部分资金储备来建立和启动此项基金的运作。**(各国政府, CMP, CDM 执行委员会)**
- 1.4 考虑建立一个机构作为实际上的 CER 储备银行，负责稳定市场。**(CMP, CDM 执行委员会)**
- 1.5 在恢复 CER 市场的真实定价前，应谨慎扩大 CER 的供应量，不要给项目开发者或投资者造成阻碍。**(CDM 执行委员会)**

2. 制定新方法加强减排的影响

- 2.1 在 CDM 内制定和检验行业减排途径，同时保持目前基于项目的方法的可用性。**(CDM 执行委员会)**
- 2.2 制定和检验基于项目和/或国家/次国家的 REDD+ 计划，同时实施适当的控制措施来减轻风险。**(CMP, CDM 执行委员会)**
- 2.3 制定和检验对买方和卖方都实现减排净影响的方法，同时避免给项目开发者和投资者造成阻碍。**(CMP, CDM 执行委员会)**
- 2.4 停止注册边际治理成本相对较低的工业气体的新项目（例如减少 HFC-23 的项目和减少己二酸工厂排放 N₂O 的项目），这些项目从 CDM 中退出的时机已经成熟。可能需要通过监管来确保逐步淘汰这些工业气体。**(CMP, CDM 执行委员会)**

3. 制定稳健的标准来建立联系并进行协调

- 3.1 确立和制定一些标准来预测以新兴市场为基础的机制需求（特别是在减排测量、报告和核查以及跟踪减排结果方面）。**(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)**
- 3.2 积极寻找机会与其他市场机制（包括在国家层面设计和实施的机制）在公用功能（例如标准制定、认证、注册与签发、能力建设以及沟通）方面开展合作。**(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)**
- 3.3 确保市场机制间使用的标准相互兼容（在《公约》内外均是如此），以最大程度地降低监管的不一致性，从而保护环境完整性并提高可替代性。**(各国政府)**
- 3.4 建立可有效跟踪减排结果的通用注册表功能，以避免不同市场机制间重复计算。**(各国政府, UNFCCC 秘书处)**
- 3.5 提高监管参与度，加强与排放额交易系统监管者的外联工作（包括通过宣传 CDM 的经验教训）。**(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)**

4. 支持快速实施绿色气候基金

- 4.1 提倡在对核查结果进行会计结算时使用 CDM 标准和方法学, 以便利用 CDM 的成果、知识和资源。(绿色气候基金委员会, CDM 执行委员会)
- 4.2 应用根据 CDM 制定的标准与方法学来促进实施由绿色气候基金支持的减排活动。(绿色气候基金委员会, CDM 执行委员会)

5. 实施标准化方法来评估额外性

- 5.1 在评估额外性时增加标准化方法(例如绩效基准)的使用。这些方法应足够保守, 以确保类似项目的额外性, 还应考虑技术和具体环境因素, 避免发生较为主观且不可核查的财政额外性检验。这些变化不得以任何方式削弱目前额外性检验的力度, 且不得实际导致对在特定点持续纳入的可能作为当地标准的某些技术的质疑。应制定实施这些变化的时间表。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 5.2 针对非额外性风险较低的项目类型及其具体环境制定肯定列表以简化额外性评估。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 5.3 确保激励计划的侧重点持续向新一代技术转移, 以推动技术革新。为了实现此目标, 必须根据技术进步的速度定期评估标准化的基准线和相应参数。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

6. 确保 CDM 项目有助于实现可持续性发展

- 6.1 在项目审批过程中, 以透明、全面、客观的方式评估 CDM 项目对可持续性发展的帮助。如果东道国没有能力完成此项评估, CDM 执行委员会可以应东道国的请求, 指定合适的、双方都可相互接受的独立权威机构来执行此工作, 同时还应帮助该国主管机构建设这种能力。(东道国, CDM 执行委员会)
- 6.2 在 CDM 项目的整个生命周期内以更加系统和严格的方式报告、监控和核查可持续性发展的影响。项目参与者在请求注册和签发项目时必须说明该项目如何协助东道国采取可以在多个项目之间相互比较的方式实现可持续性发展。(东道国, CDM 执行委员会, 项目参与者)
- 6.3 加强防范非可持续性发展产生的负面影响。如果确信项目存在负面影响, 东道国应进行调查; 一经证实, 必须采取纠正措施。某些负面影响(如使用童工)将造成项目遭到拒绝, 且无商量的余地。(东道国)

- 6.4 如果采取了客观透明的评估流程, 证实 CDM 项目对可持续性发展存在不利影响, 应使东道国能够撤销对该项目的批准。(东道国, CDM 执行委员会)
- 6.5 应东道国的请求为其提供更多的支持(包括能力建设 and 最佳实践示例), 以执行上述功能。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

7. 加强互利互惠并扩大能源技术范围

- 7.1 通过简化要求、标准化注册和签发程序以及使用肯定列表等方式鼓励进一步开发高度互利互惠的项目(例如家庭层面的服务项目)。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 7.2 探索与其他支持 CDM 项目带来的互利互惠的国际机构及金融机制的合作机会。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 7.3 促进在 CDM 中进一步采取新能源技术, 例如能源效率、可再生能源以及地层中二氧化碳的捕集与封存。(东道国, CDM 执行委员会)
- 7.4 鼓励协同技术开发和本地技术创新。(CDM 执行委员会)

8. 鼓励提高未充分代表地区的 CDM 参与度

- 8.1 优先在几乎没有已签发 CER 的项目的非高收入发展中国家开发 CDM 项目。(CMP, CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 8.2 加强对抑制的能源服务需求的重视, 以提高目前排放量水平低的低收入国家参与 CDM 的可能性。(CDM 执行委员会)
- 8.3 为家庭服务(例如电气化、水净化、卫生设施、烹饪)和公共服务(大众交通、照明和市政可再生能源计划)加速开发标准化参数(包括基准)和简化程序。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 8.4 引入新的拨款方案, 并扩展现有贷款方案, 以进一步减少实施 CDM 项目的财政壁垒。(CDM 执行委员会)
- 8.5 使资金投入到针对未被充分代表的国家在开展 CDM 项目的能力建设上。(国际、地区和国家开发银行)
- 8.6 分享经验和最佳实践, 特别是在区域内的经验和实践。(指定的国家主管机构)

9. 重新思考现有的监管安排

9.1 使 CDM 执行委员会重新以政策和战略问题为导向，同时将特定项目和技术的决策权委派给 UNFCCC 秘书处（包括对注册和签发请求做出裁定）。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

9.2 采用问责制框架来澄清和加强 CDM 执行委员会与 UNFCCC 秘书处之间的关系。此框架应包含具有绩效指标的 UNFCCC 秘书处服务水平协议，作为年度管理计划的一部分；且 CDM 执行委员会应负责对 UNFCCC 秘书处在履行这些职责的过程中进行绩效管理。此框架还应确定 CDM 执行委员会将开展的相关事项以便 UNFCCC 秘书处完成相应的授权。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

9.3 针对 CDM 监管机构的所有成员（包括 CDM 执行委员会和 UNFCCC 秘书处）制定和实施稳健的行为守则。这些行为守则必须包含客观评估和处理利益冲突的方法。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

9.4 修订 CDM 执行委员会的构成标准，使其不仅反映地区分布，而且反映专业知识和经验（例如来自各个碳市场、经济体、宣传、立法、监管机构的知识和经验，以及来自其他委员会的工作经验）。根据如此修订的标准，应由甄选委员会根据公开提名执行透明的候选人选拔流程。该委员会将提议候选人，以待各国政府任命。(各国政府)

9.5 对 CDM 执行委员会成员实施任期限制，将作为成员的任期和作为候补成员的任期一并加以考虑。建议的任期为每届三年，共两届。达到共计六年的服务期限后，无论是作为成员还是作为候补成员，该人员都不得再次被提名为 CDM 执行委员会成员。应注意确保任期的到期日在不同时期，这样 CDM 执行委员会就同时由既有成员和新成员组成，从而可以保持机构的延续性。(各国政府)

9.6 在较长远未来，CDM 应朝着更分散的运作体制演进；在该体制内，应由经过认证的国家和地区主管机构根据 CDM 执行委员会的指导意见签发 CER。(各国政府, CMP)



CDM项目0268：巴西Lages甲烷避免排放项目。本地居民在再造林区域使用机器工作。Lages 项目仅利用来自于再造林区域的森林废木

Julio Alberto Pavese

10. 加强利益攸关方的互动和提高公众参与度

- 10.1 提高可接近性，正确、专业地回应利益攸关方，及时回复投诉和咨询。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 10.2 在 UNFCCC 秘书处内部针对个别案例为利益攸关方指定联系人或“客户经理”，以便为其提供技术说明和指导意见。(UNFCCC 秘书处)
- 10.3 采用战略性沟通政策，包括对批评做出响应以及将准确可用的信息传递给大众的流程，以确保对 CDM 相关问题的公正报道。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 10.4 为建立适当的本地咨询程序提供指导意见，确保能针对提议的项目活动恰当地通知本地利益攸关方，并咨询其意见。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

11. 建立独立的申诉和投诉机制

- 11.1 针对注册和签发决策实施申诉机制（该机制目前正处于商议阶段）。肯定裁决（即批准）和否定裁决（即拒绝）都应可以申诉。申诉理由应仅限于与 CDM 形式和程序相关的程序性问题和实质性问题。应规定驳回琐屑或无理取闹的申诉，要求必须在合理和规定的时间范围内提交申诉，且申诉人必须符合受理标准。纠正方式应包括确认、发回、撤销和/或修改相应的决定。受理申诉的主体应独立于 CDM 执行委员会，并遵循严格的道德和行为守则。受理申诉主体的成员应由 CMP 任命。(CMP)

- 11.2 建立投诉机制，以便本地利益攸关方处理环境和社会问题，促进解决项目注册后出现的问题，并同时充分尊重国家主权且不妨碍项目的后续运作。应在国家层面建立该机制，但现有的 CDM 体制可应东道国的请求提供支持。(东道国)

12. 提高法规确定性并促进实行简化措施

- 12.1 在 CDM 执行委员会成员中指定一名权威人士来确定和提议需要 UNFCCC 秘书处提供支持的简化措施。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 12.2 追求内容数字化和 workflows 自动化，以提高透明度和一致性。(UNFCCC 秘书处)
- 12.3 在审定和核查程序中增加标准化方法和元素的使用。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 12.4 加强对指定经营实体的培训及与其之间的沟通，以确保对审定和核查结果的规则与预期达成共识。同时，还应该对项目开发者提供类似的培训。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)
- 12.5 仅针对预先确定的内容对规则和程序进行修改，以确保在应用和解释当前规则时保持一定的信任度和一致性，同时避免追溯性应用。(CDM 执行委员会, UNFCCC 秘书处)

关于 CDM 政策对话：

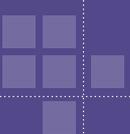
CDM 政策对话由 CDM 执行委员会主席和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 执行秘书于 2011 年在南非德班召开的联合国气候变化大会上启动。其目标是针对如何最好地定位 CDM 以应对未来的机遇和挑战，并针对如何确保 CDM 对未来全球气候行动做出贡献提出建议。

成立了独立的高级专家组来领导 CDM 政策对话，该专家组由 11 位成员组成，反映了专业知识和地区分布的平衡。它受托制定了范围广泛的研究计划，涉及以下三大领域的 22 个主题：CDM 迄今为止产生的影响；CDM 的监管和运作；CDM 可以运作的未来环境。

它还组织实施了利益攸关方咨询计划，在全世界召开了数十次正式和非正式会议。

专家组在其完整报告中概述了从专家组的研究发现和利益攸关方的意见咨询中收集到的信息以及专家组的结论。该报告在 2012 年 9 月召开的 CDM 执行委员会第 69 次会议上提交，并在会后公开。完整报告、研究报告和利益攸关方咨询摘要均发布在 CDM 政策对话网站上，网址如下：

www.cdmpolicydialogue.org



关于 CDM 政策对话：

CDM 政策对话由 CDM 执行委员会主席和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 执行秘书于 2011 年在南非德班召开的联合国气候变化大会上启动。其目标是针对如何最好地定位 CDM 以便应对未来的机遇和挑战，并针对如何确保 CDM 对未来全球气候行动做出贡献提出建议。

成立了独立的高级专家组来领导 CDM 政策对话，该专家组由 11 位成员组成，反映了专业知识和地区分布的平衡。专家组在其完整报告中概述了从专家组的研究发现和利益攸关方的意见咨询中收集到的信息以及专家组的结论。该报告在 2012 年 9 月召开的 CDM 执行委员会第 69 次会议上提交，并在会后公开。完整报告、研究报告和利益攸关方咨询摘要均发布在 CDM 政策对话网站上，网址如下：

www.cdmpolicydialogue.org

