



黄金标准 (Gold Standard)： 清洁发展机制和联合履约项目的环境质量标准

前言

“黄金标准：清洁发展机制和联合履约项目的环境质量标准”为清洁发展机制(CDM)和联合履约(JI)之下的减排项目，提供了第一个独立的、最佳的实施标准。这一标准，可作为项目实施者的工具，用以保证项目的环境效益，并给予东道国和公众一种坚信：这些项目相当于对可持续能源服务的新增投资。

经过广泛地与环境、商业和政府机构协商之后，世界自然基金会(WWF)制定了该黄金标准，并将在2003年设计并启动“碳标识”计划。新计划将基于这一黄金标准，为清洁发展机制和联合履约项目提供经过独立机构认证的质量标识。

世界自然基金会认为，工业化国家(附件1国家)应把重点放在国内减排上。然而，我们也认识到，如果清洁发展机制和联合履约项目设计符合一定的标准，它们能在促进可持续能源技术传播方面发挥重要的作用，而关键的是“如果正确地管理的话”。黄金标准将给予项目设计者一个框架来保证项目的正确管理。

2001年马拉喀什协定确定了清洁发展机制的规则。这些规则允许2000年1月1日之后实施的项目获得CDM认证的减排量。清洁发展机制执行理事会正在制定具体的运作程序。与此同时，大约30个项目已提交申请，更多的项目将于近几个月内出现。应看到，许多项目设计得有缺陷，特别是在展示“额外性”和环境与社会效益方面令人失望。世界自然基金会和其它环境组织认为，迄今，CDM执行理事会所制定的规则和指南不足以处理这些问题。

黄金标准由一揽子质量控制标准组成，特别是以下几个方面：

- 项目入选资格，严格限定于可再生能源和提高需求端能源效率的项目，原因是这些技术本身对环境影响很小。
- 对“额外性”的检验将用于筛选项目。那些没有CDM也能实施的项目将被排除在外。
- 基于一定的方法学而设计的环境和社会指标将用于鉴定一个项目对可持续发展的贡献。

采纳这一黄金标准，将能导致更多有助于提高开发商以及CDM/JI项目投资方信用的项目的实施。与此同时，对东道国政府而言，他们对项目所带来的环境效益将有更确定的认识。

本文件概括了黄金标准的基本原理、结构和内容。独立的标准顾问委员会将负责本标准的审定和精炼完善。初稿的出台标志着最后一轮协商的开始，希望获得更广泛的建议和反馈。协商期结束时，顾问委员会将评估收到的建议，在作适当的修改以后，公开发表最后敲定的标准文本。

一、介绍

JI和CDM两个项目机制是1997年12月为敦促各成员国采纳京都议定书而达成的一揽子协议中的关键组成部分。联合履约和清洁发展机制允许有减排目标的国家的政府



或公司，在一定的规则下，通过投资于境外的减排项目获得相应的减排量来降低其履行京都承诺的费用。这一机制的基本假设是，从大气循环的角度看，排放的增加与减少与地理位置无关。

与其它环境组织一样，世界自然基金会认为，附件1国家应将减少国内化石能源的排放放在优先地位。然而，基金会也认识到，如果在设计与实施方面能够采纳更高的标准，则那些能够提供可持续能源服务、并且获得东道国利益各方支持的CDM/JI项目，与常规项目或仅导致热空气转移的项目相比，将具有更大优势。由于许多工业化国家和私营企业计划利用京都机制来完成其部分的减排目标，因此，避免使这些投资增加全球温室气体的排放并且维护京都议定书所倡导的环境完整性将十分关键。

此外，高质量的CDM/JI项目有助于培育可再生能源以及终端用户能效技术的市场。这主要体现在以下几方面：

- 直接的资金激励将提高“示范—转移”技术的竞争力
- 可持续能源扶持政策的发展
- 增强对可持续能源技术的重要性和应用的理解和接受
- 最佳技术的传播
- 当地机构能力的增强，包括减排量的提供、相关服务、技术发展和培训。

黄金标准初稿由世界自然基金会与众多环境机构、私人企业和政府部门协商而定。其目的在于为CDM/JI项目的质量提供一评估的标尺，并为那些承诺在投资过程中保护环境完整性的项目开发提供一个指南。

二. 清洁发展机制的目的和规则

京都协议第12条款确立了清洁发展机制，其表述为：

“清洁发展机制应协助非附件I国家实现可持续发展并为达到公约的最终目标而作出贡献；协助附件I国家履行条款3（第2段）所规定的排放限额以及减排承诺”。

京都议定书还进一步指出，只有2000年之后的项目才能获得经过认证的CDM减排量，并且这些CDM项目应

“为减缓气候变化提供真实的，可测的和长期的效益。”

“提供额外减排量，即如果没有认证项目便无法实现的减排量（见第5段c部分）”。

最后一点十分关键：合格的项目必须使排放水平降低到事先测定的基准线之下。因为工业化国家将利用经过认证的减排量作为其履行京都承诺的一部分，所以，为保证环境完整性，在东道国必须实现相应的减排。

经过四年的反复磋商，清洁发展机制基本的运行规则和程序在2001年底的马拉喀什协定中达成共识。马拉喀什协定不仅确立了CDM 执行理事会，还定义了项目的资格、额外性、基准线测量方法、可持续发展贡献指标、环境影响、利益各方协商以及一套适用于小型项目的简化程序。



此后，CDM 执行理事会进一步完善这些规则，并融入到项目设计文件之中（PPD），从而为项目设计者提供了依据。到2002年底，CDM接近于全面展开，第一批项目有望在2003年初注册。

三. 目前存在的问题及可能有损于 CDM 环境完整性的威胁

不幸的是，尽管受到来自环境保护组织和其它组织的压力，CDM的规则和项目设计文件（PPD）仍无法充分保证项目具有环境完整性。其主要缺陷如下：

- 对于什么样的项目符合额外性的要求缺少明确的解释。事实上，存在两种可能的解释：一是排放低于无此项目时的排放情景，二是若无CDM，项目无法启动。前者是关于排放基准的问题，后者将已商业化的项目排除在外，两者对有效的保护气候均十分必要。不幸的是，目前后者未能在已有的规则中运用，同时，也没有迹象表明，CDM 执行理事会和项目设计文件将要求项目设计者必须证明这一点：他们的项目若没有CDM则无法启动。
- 在项目设计文件中，以“保守的方式”确定基准线这一要求尚缺乏具体的定义。这是马拉喀什协定中的一个关键条款，是少数几条可防止基准线升高的条款之一，但执行理事会并没有制定如何应用这一条款的指南。
- 同样地，尽管长期减排效益是京都议定书中的核心部分，但也缺少明确的定义
- 有关利益各方的协商和公众参与的规定不够充分

项目设计文件必须在互联网发布，这决不保证利益各方可以获取这些文献，特别是农村地区的项目。同样地，也没有规定项目设计文件需有当地语言的文本，以及除网络之外的其他获取信息的替代方法。

- 大量的不可持续的项目类型，如化石燃料技术、大型水电和潜在的单一造林项目，挤占了投资规模小的可再生能源和终端能效项目。

从目前准备申请CDM认证的许多项目中，这些问题可得到进一步的证实。如许多项目很明显是搭便车者，因为即使没有CDM认证的减排量提供的财政激励也可运作，一些认证机构和政府也已意识到这些问题。同样，基准线测定方法的不一致将导致项目可能获得的减排量增加。

利益各方的协商，经常是仅仅停留于口头，而并没有认真地对那些受影响群体所关注的问题加以回应。同时，也缺乏令人信服的证据表明：如果地方反对强烈的话，项目将会终止。最后应指出，对可持续发展的贡献——包括替代“污染”技术，对社会和环境的正面影响——经常被当作一种额外的选择，而非项目的主要特征。

如前所述，这些问题部分源于规则的缺陷。尽管CDM 执行理事会今后将可能纠正这些缺陷，然而由于投资方不断地压低碳价，将迫使项目发展商不断降低标准。

四. 低质量 CDM项目的影响：黄金标准的必要性



总之，上述问题说明，CDM 这几个月的运行显示出它在实现京都协议的承诺方面不是那么可靠。由於其缺少环境保障，因此CDM会产生下列风险：

- 纯减排会很少，在一特定时期，特别是减排任务增加时，全球排放会增加。
- 市场上充斥大量既有或不能产生额外减排量的项目，导致新的投资极少，CDM碳信用的价格将维持在较低水平。
- 引起东道国的社会和环境灾难。
- 将继续鼓励对传统能源及技术的依赖，而不利于扩大可持续能源技术的市场以及其他有利于缓解气候变化的长远对策的发展，尽管在约翰内斯堡峰会上，许多政府和商界领导人都宣称支持新能源和能效的发展。

反过来，这将危及CDM的信誉，并妨碍它发挥其潜在的效益，可能造成的后果是：

- 由于许多规则尚不明确，加之缺乏基本的标准，对投资者将存在很大的不确定性。
- 政治风险的增加会对项目产生影响，给投资商带来信誉风险，尤其对那些已在企业社会责任和树立环境信誉方面投入大量资金的企业而言会有较大风险。
- 东道国对CDM将失去信心，因为它在推动可持续能源发展以及带来新的投资方面难以发挥作用
- 公众对减排项目的可信度的怀疑。

黄金标准的提出就是要解决这一问题，并提供一方法，使其达到初始目标。最终的结果将是提供适宜的可持续能源服务。当然，CDM 只是推动世界由污染能源转向清洁能源的政策组合中很小的一个工具，黄金标准至少可保证CDM不被滥用，从而，给予公众，投资者和政府以信心。

五. 黄金标准的形成

经过与政府部门、环境机构、私人企业，其中包括投资者、项目发展商和认证机构等相关利益者的长期协商，黄金标准已臻于成熟，将进入最后征询阶段。

这一过程遵循以下基本原则：

- 标准能得到广泛的相关利益者的支持，特别是环境保护组织及其它相信保护环境完整性具有十分重要意义的机构。
- 在严格的黄金标准与实用性，即便于项目开发商及CDM运作机构的应用，之间保持平衡。
- 避免增加交易成本或者繁琐的程序。
- 与CDM 和JI 的项目周期相协调。



- 简单的程序，容易被CDM项目的运作人员掌握，如项目开发商、认证机构和地方非政府机构。
- 适于全球的标准，可方便地应用于不同的地区和国家，以及不同部门。

围绕这一标准，世界能源基金会在 2002年展开了下列活动，其中最重要的有：

- 与环境组织的成员和其它部门的代表举行了第一轮非正式协商。
- 提交了项目评估框架初稿，并请有经验的项目开发人员和认证者审阅。
- 通过研讨会和讨论的形式，广泛征求环境组织对初稿的意见。这些组织来自南亚、菲律宾、日本、南非、美国、东欧、西欧等国家和地区。
- 与私人企业代表和政府官员的直接协商。这些企业参与了迅速成长的温室气体限额与信用 (allowance and credits) 市场。
- 组建了独立的标准顾问委员会。该机构囊括了来自世界各地的学者、可再生能源开发商、NGO成员，他们在CDM和可持续能源方面都有着丰富的经验和知识。在世界自然基金会的工作人员及咨询人员的协助下，标准顾问委员会在综合各方建议后，对这一黄金标准进行了审查评估，并加以完善形成现在的文本，等待进行最后一轮的征询。

六. 黄金标准概况

黄金标准建立在CDM 执行理事会的项目设计文件指南(第一版)基础之上。该标准列出了项目设计文件中关于最佳实践的许多规范，并增加了一小部分额外的筛选条件，对于保证项目有利于东道国的可持续发展和带来减缓气候变化的长远效益十分必要。

黄金标准的主要组成部分如下：

- 项目类型的筛选基于一个技术清单，包括可再生能源、需求端能源效率，以及一些替代技术。
- 基准和额外性
这一标准旨在保证：a) 没有CDM的介入，项目不能启动；b) 与没有CDM相比，项目具有更低的排放水平。
- 可持续发展的标准保证项目评估遵循特定的环境、社会、经济/技术指标，并对可持续发展有积极的效益。

项目类型筛选

黄金标准目的在於培育可持续能源项目的市场。因此符合这一标准的项目类型仅限于以下几种：

可再生能源

- 光伏发电
- 太阳能热利用
- 可持续利用的生物质能
 - 能源作物（经过森林管理委员会(FSC) 认证）
 - 林业（经过森林管理委员会（FSC）认证）



- 农产品加工废弃物（如蔗渣等）
- 风 力
- 地 热
- 小水电
- 沼 气

以下几个行业的终端能源利用效率

- 工 业
- 公用事业
- 商 业
- 居 民
- 农 业
- 交 通

额外性和基准线指标

黄金标准寻求对两个基本问题的答案。

问题1：项目是否在没有CDM介入的情景之下也能开展？

问题2：项目是否保证排放低于项目启动之前？

黄金标准也试图保证官方发展援助没有用于补贴购买经过认证的减排量（CER）。因此，项目应提供以下说明：

1. 过去的5年里，在这一地区，无论从技术、燃料、规模和地点以及过程来看，尚无类似的项目能够成功地实现商业化运作，如果没有减排获得的经济收益
2. 在开发之前，不能公开宣布项目为CDM项目，除非项目被正式取消，并给予清楚的解释。
3. 融资和实施方面的障碍已被消除。这些障碍可能来自制度和项目融资的缺乏。
4. 基准线的测定应该防止任何的泄漏或应用最保守方式。
5. 官方发展援助没有用来购买CER。

可持续发展

通过以下方式，黄金标准将极大促进CDM对于可持续发展的贡献：

1. 坚持最佳的环境影响评价，依靠地方利益相关者的参与，而非仅仅项目开发商和当地政府的参与。
2. 明确的公众参与过程。
3. “可持续发展矩阵”：首先将这一主题分解为一系列环境、社会、经济/技术指标，然后就各类指标体系评价项目的绩效。只有当项目在每一类指标上都具有正的效益时，才可满足黄金标准的要求。

七. 下一步计划及独立认证计划的建立



黄金标准在 2002 年十月印度德里召开的UNFCCC第8次缔约国会议上的公开发布，标志着最后一轮协商过程的开始，这一过程持续到2002年底。主要有两个目的：

- a) 收集对标准的意见和建议以确保达到最高水平的黄金标准。与此同时，又能作为项目开发商的实用工具。
- b) 通过这一过程赢得更广泛的对这一黄金标准的理念和内容的支持。

最终的黄金标准的草案在德里会议之后，已在世界自然基金会网站上发表 (www.panda.org/climate)，并分发给所有对此感兴趣的人和机构，同时还附有一份标准的说明文件和指南问答。

2002年11月底，WWF邀请潜在的认证机构及项目开发商，召开了一个讨论如何实施标准的研讨会。议题主要集中在实施的方面，即如何便利项目开发商和经营实体使用此标准。

意见收集于 12 月初截止。标准顾问委员会将编辑和评价所收集的建议，并制定最后的黄金标准。由于黄金标准的效力将极大地依赖于相关利益者的支持，在2003年初正式出版之前，最后定稿还会寄发给个人、团体、企业和政府机构，以获得他们的支持。

在开展技术协商过程的同时，世界自然基金会将进一步向环境组织、政府和企业等机构阐述该标准的理念，并继续讨论如何建立独立认证计划。尽管基金会将尽量与所有机构和地区协商，但重点将是那些迄今还没有广泛介入这一过程的地区，尤其是非洲、拉丁美洲以及一些商业部门。

世界自然基金会期望黄金标准成为CDM和JI项目独立认证计划的核心部分，它将给予高质量项目准确的认可，减少投资者的不确定性，以此取得全球范围内环境团体的支持。黄金标准的公布是这一过程的第一步。同时，该标准被设计作为一独立的工具，无论有或没有认证计划，它仍然可以独立存在。

标识认证计划的启动，目前称为碳标识，将取决于所能获得的广泛支持和资金的援助，以保证其初始的运行费用。世界自然基金会在一系列研讨会和讨论中，已提出碳标识的概念，并得到各个方面的积极响应。一些机构，如非政府组织和私人企业已表明他们对这一计划的支持。这些机构既有来自发达国家的也有来自发展中国家的，还包括几个附件I 国家的政府部门。

欲了解更多信息，请与下列有关人员联系：

Mark Kenber, 高级政策官员, WWF 气候变化项目
E-Mail: mark.kenber@btoopenworld.com
tel: +44-7967-561731

Liam Saller, WWF 亚太地区气候变化与能源项目协调员
E-Mail: liam@wwfthai.org
twl: +66-9813-1499



附录：黄金标准顾问委员会成员

下列是委员会成员：

- Mozaharul Alam*, Bangladesh Centre for Advanced Studies (孟加拉)
- Steve Bernow*, Tellus Institute (美国)
- Bert Dalusung*, Preferred Energy Inc. (菲律宾)
- Liu Deshun*, Tsinghua University (中国)
- Emilio LaRovere*, SSN and Federal University of Rio de Janeiro (巴西)
- Holger Liptow*, GTZ (德国).
- Ben Pearson*, CDM Watch (印度尼西亚)
- Liam Salter*, WWF, (泰国)
- Agus Sari*, SSN & Pelangi, (印度尼西亚)
- Steve Thorne*, South-South North Initiative (SSN), (南非)
- Harald Winkler*, Energy and Development Research Centre, (南非)