

How to Identify the Three Time Points (Period) of Prior Consideration, Investment Decision and Start Date of CDM Project

—Study and Consideration on the Reasons for Registration of China CDM Project to be Rejected and Withdrawn by Climate Change Executive Board of United Nations (5)

Zhaojing Li

Beijing Wenhui Economic Consult Center, Beijing
Email: bjwhzx@sohu.com

Received: Aug. 14th, 2013; revised: Aug. 28th, 2013; accepted: Sep. 1st, 2013

Copyright © 2013 Zhaojing Li. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. In accordance of the Creative Commons Attribution License all Copyrights © 2013 are reserved for Hans and the owner of the intellectual property Zhaojing Li. All Copyright © 2013 are guarded by law and by Hans as a guardian.

Abstract: This treatise points out that, before EB53 meeting, one of the fundamental reasons for registration of CDM project in China to be rejected and withdrawn by EB is the problem appearing in terms of the three points (period) of prior consideration, investment decision and start date understood and stated by DOE as well as relevant documents provided by pp. It takes a consulted hydropower plant in China as an example, lists various mistakes done by DOE in its validation process, studies and points out the common reasons for those mistakes and causes in depth related to construction of regulations for EB and implementation of it as well as conflict of interest for DOE, puts forward the methods and evidences to deal with these problems correctly, and sums up them as “two time points and one time period”. In the end, it recommends that China DNA should take an investment action on the projects involved in these problems and report to EB. Meanwhile it takes a further discussion on key points to this thesis and proposes views and relevant recommendations.

Keywords: Executive Board of CDM (EB); Designated Operational Entity (DOE); Project Participants (pp); Clean Development Mechanism (CDM); Prior Consideration; Investment Decision; Start Date; Time Point (period)

关于 CDM 项目考虑、决定和实施三个时间点(段)的识别

—对联合国 EB 理事会拒绝和撤消中国 CDM 项目注册原因的研究和思考(5)

李肇经

北京文户经济咨询中心, 北京
Email: bjwhzx@sohu.com

收稿日期: 2013 年 8 月 14 日; 修回日期: 2013 年 9 月 28 日; 录用日期: 2013 年 9 月 1 日

摘 要: 该文提出了 EB 理事会 53 次会议前中国 CDM 项目遭拒绝和撤消的重要原因之一, 是 DOE 和项目参与者在考虑、决定和实施 CDM 的时间点(段)和提供相关证明以及表述和论证方面出现了问题。并以其咨询的中国某水电项目等为例, 列举了 DOE 在审核过程中出现的种种问题, 研究并指出问题产生的一般性原因和涉及 EB 制度建设与执行以及 DOE 利益机制方面的深层次因素, 提出了对这些问题正确识别和处理的方法和依据, 并将其归纳为“两点一段”。最后建议中国 DNA 对涉及这些问题项目采取相应的调查行动, 并将调查结果报告 EB

执行理事会；同时还对本文相关的难点问题进行了深入的探讨，提出相关意见和建议。

关键词：执行理事会(EB)；指定的经营实体(DOE)；项目参与者(pp)；CDM 项目；考虑；决定；实施；时间点(段)

1. 引言

联合国清洁发展机制(CDM)执行理事会(EB)在 53 次会议前拒绝和撤消中国 CDM 项目的重要原因之一，是审核时涉及有关指定的经营实体(DOE)和项目参与者(pp)在考虑、决定和实施 CDM 的时间及相关证明、表述和论证方面的问题，并成为 DOE 直接拒绝和撤消中国 CDM 项目注册的参考依据。但根据我们对联合国 EB 理事会 53 次会议前拒绝和撤消中国 CDM 项目的相关资料和结论性意见，DOE 对 EB 复审要求问题的回复的依据和论点的研究以及我们的咨询实践等，发现由于 DOE 对 EB 相关指南、澄清意见和相关程序文件等的曲解，盲目自信，甚至错误，基本知识和专业知识的匮乏，分析论证能力和方法的不足等，造成了对中国相当数量 CDM 项目发生误判和错判的严重后果，并且这种情况仍在继续。

2. EB 关于项目参与者考虑、决定和实施 CDM 时间点(段)的相关界定

2.1. EB 关于项目参与者考虑 CDM 项目的指导性文件主要是 EB 第 41 次会议报告附录 46 第 5 段(a)节(参见附录 1)

(a) 节对考虑(prior consideration) CDM 的时间描述是 awareness of the CDM prior to the project activity start date 和 the consideration of the decision by the Board of Directors, or equivalent, of the project participant, to undertake the project as a CDM project activity. 前者表示了考虑 CDM 的时间段下限终点，即在项目开始日(start date)之前知晓 CDM；后者则确定了考虑 CDM 的上限起点，决定将项目作为 CDM 项目来开发，但尚未决定采取投资行动，是付诸行动之前的考虑或决定，并且在投资决策的过程中，CDM 收益应当是一个决定性的因素。

支持的证据应当包括，但不限于，与董事会考虑决定将项目作为 CDM 项目来开发的相关会议记录和/或笔记，或等同的项目参与者的会议记录和/或笔记。

2.2. EB 关于项目参与者决定推进 CDM 项目的指导性文件主要是 EB 第 41 次会议报告附录 45 第 7 段(含注解 1)(参见附录 2)

该段对决定(decision)的时间描述是 the economic decision making context at point of the decision to recommence the project 亦 At the point of taking a decision to restart implementation of a project as a CDM project activity 或 the point of the decision to proceed with the investment，这 3 段都是描述做同一件事情的时间点(段)的，即做出对项目投资决定的时间点或时间段，对项目投资由考虑阶段转变为决定阶段的行为过程。

值得注意的是：EB 并未对决定(decision)的时间点(段)给出相应的定义和建议证明或文件，但与时间相关的投资决定前通常所参考和依据的相应证明文件，我们却仍然可以从上述第 7 段的描述和下面对 EB38 次会议报告第 54 段的引述以及相关项目案例中间接得到：原可行性研究报告或初步设计文件(包括项目停工时间在 6 个月以内时或文件经专家和官方重新认定批准的情形)，项目重新开始时提交批准的项目优化设计报告，与 CDM 项目收益相关的分析报告，项目转让协议(满足转让合同要件)及其资产价格清单，资产评估报告和项目重新开始或转让时移交的有关项目投资成本费用的会计原始资料或审计报告等^[1]。但唯一需要满足的条件是必须反映决定推进项目投资时有形资产的市场公允价值，即投资人知晓决定作为 CDM 项目继续投资时项目资产的市场交易价值。

与其一致和关联的还有关于 EB38 次会议报告第 54 段涉及可行性研究报告数据引用的相关规定(参见附录 3)。该段要求 DOE 证明：可行性研究报告始终是项目参与者决定推进项目投资的基本依据。因此，可行性研究报告最后完成与项目参与者决定推进项目之间的时间(如果)足够短，(那么)DOE 就能够根据项目的活动情况确认可行性研究报告所采用的数据不大可能发生实质性的改变。注意：这里的“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间足够短”是表示

真实条件或常规情况的,同时也是有弹性的;但实质性的问题是“可行性研究报告所采用的数据没有发生实质性的改变”。这应当是“实质重于形式”的真实性原则和实用原则的体现,也间接地证明了: the point of the decision to proceed with the investment 所指的时间应在可行性研究报告或类似文件完成或完成了一段时间之后。

2.3. EB 关于项目参与者实施 CDM 项目的指导性文件主要是 EB 第 41 次会议报告第 67 段(部分)(参见附录 4)

该段对实施的时间描述是 the earliest date at which either the implementation or construction or real action of a project activity begins 亦 the start date shall be considered to be the date on which the project participant has committed to expenditures related to the implementation or related to the construction of the project activity 和 For those project activities which do not require construction or significant pre-project implementation (e.g. light bulb replacement) the start date is to be considered the date when real action occurs。前者将 CDM 项目的实施日期(开始日期)定义为:项目实施、建设或实际行动开始的最早日期;后者又进一步澄清为:项目参与者已经同意拨付与项目活动的实施或建设相关费用的日期;最后,对于无项目工程建设要求或进行重大项目实施前准备工作(如照明灯泡的更换)的项目,其实施日期可由项目实际行动日予以确定。

相应的证明文件可以是项目设备、建设或工程服务合同等。

2.4. 投资人理性投资行为的时间和逻辑进程

据以上列举和分析,我们可以得到以下清晰的投资人理性投资行为的时间和逻辑进程:

The consideration of the decision → the decision to proceed with the investment → the start date to have been committed to expenditures (the real action)

考虑投资决定→决定推进投资→实施投资行动

其相应的代表性证明文件或参考文件是:

The decision by the Board of Directors, or equivalent, of the project participant → the FSR or assess-

ments done by chartered specialists → contract of equipment or construction/operation services

董事会决议或类似的文件以及项目参与者的决议→可行性研究报告或专家评估报告等→设备购置合同、建设或运行服务合同等。

上述投资行为的时间和逻辑进程可由“两点一段”的时间轴形图(如图 1)表示。

3. 实证分析—中国某水电站项目 (以下称为 A 水电项目)

该项目英文 PDD 文件 03 修订版(附件 4)表 3 所显示的“建议 CDN 项目活动相关事件和行动时间表”译文如下(见表 1)。

3.1. DOE 和咨询机构(代表 pp)对 A 水电项目审核的不同结论、意见和依据(表 2)

DOE 和咨询机构对 A 水电项目审核的不同结论、意见和依据综合如下表 2 所示。

3.2. DOE 在审核活动中对所审核项目做出错误结论的原因

3.2.1. DOE 在审核活动中对所审核项目做出错误结论的一般性原因

DOE 在审核活动中对所审核项目做出错误结论的一般性原因主要有以下方面:

(1) DOE 审核员和相关专家客观和普遍存在的基础知识、专业知识、论证能力以及相关领域经验等的缺乏,涉及对项目可行性研究报告的理解程度,财务知识的健全甚至英文水平等。如在上述 A 水电项目审核中,将社会经济收益率误当作财务内部收益率来解读等。

(2) DOE 审核员和相关专家在能力和知识结构配置方面存在不合理的问题。如缺乏真正懂得财务会计与投资方面的高级专门人才和高水平的专业研究和分析人员,表现为论证的总体水平低,方法匮乏,缺乏创新和解决非常规问题的能力。对中国有效电量问题论证的普遍和千篇一律的相互抄袭错误即暴露了这些问题^[3]。

(3) 对 EB 相关文件缺乏深入的学习和研究,从而导致理解和判断上的错误以及机械地处理和看待问题,如前面对 A 水电项目的分析。

关于 CDM 项目考虑、决定和实施三个时间点(段)的识别

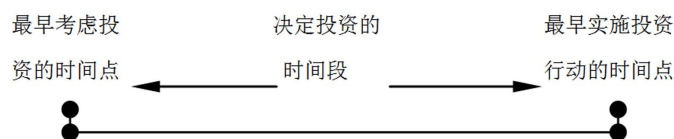


Figure 1. Timeline figure for “two points and one period”
图 1. “两点一段”的时间轴形图

Table 1. A timeline of events and actions relevant to the proposed CDM project activities
表 1. 建议 CDM 项目活动相关事件和行动时间表

日期	事件和行动描述	证明
01/2004	项目可行性研究报告完成	项目可行性研究报告
01/2004	项目环境评价报告完成	项目环境评价报告
10/02/2004	地方政府批准环境评价报告	项目环境评价报告批复
15/03/2004	地方政府批准可行性研究报告	项目可行性研究报告批复
26/01/2005	项目专设新项目业主××电力有限公司成立	公司营业执照
12/2006	项目业主在中国DNA网站发布项目CDM信息	中国DNA网站发布的项目CDM信息
26/01/2007	项目新投资人(受让方)通过了考虑所建议CDM项目的董事会决议	董事会决议
26/01/2007	项目受让方某有限责任公司就项目转让事宜达成协议	项目转让协议
09/02/2007	提交可行性研究报告修改补充材料以更新部分数据和增加CDM收益分析相关内容	田坝项目可行性研究报告修改补充材料
24/02/2007	签署工程施工承包合同, 项目建设再次开工	工程施工承包合同
12/03/2007	地方政府(发展和改革委员会)发布关于项目业主(项目控股方)调整的通知	项目业主变更要求批准
21/04/2007	与咨询机构达成CDM项目咨询协议	CDM项目咨询协议
25/02/2008	与国际买家达成减排量购买协议	减排量购买协议
07/03/2008	与DOE签署项目核实协议	项目核实协议
22-23/04/2008	项目现场核实开始实施	项目核实报告
28/04/2008	地方政府(地方环境保护局)批准项目业主的变更和对原项目可行性研究报告和环境评价报告批复的再确认	项目业主的变更和项目原可行性研究报告和环境评价报告的再确认批复
18/07/2008	中国DNA第50次会议对项目PDD文件进行审核	中国DNA对项目PDD文件审核的通知
08/10/2008	中国DNA第53次会议对项目PDD文件进行第二次审核	中国DNA对项目PDD文件第二次审核的通知
21/01/2009	中国DNA同意A项目作为CDM项目开发的批准函	中国CDM项目批准函
30/06/2009	提交请求项目注册的文件	请求项目注册的文件
当前	水电站项目工程建设仍在继续, 预计不久后将完工。	该项描述由DOE建议

Table 2. Different conclusion, view and evidence on the validation to hydropower project A between DOE and consultant
表 2. DOE 和咨询机构对 A 水电项目审核的不同结论、意见和依据

问题	DOE的审核结论和依据	咨询机构(pp)的咨询意见和依据
1) 对决定继续投资时间的判定	<p>审核结论：“项目核实报告(意见稿)”和后续评价意见确认2007年1月26日的“董事会决议”为投资决定日，因为这个决议中有“CDM revenue will turn the project financially feasible hence we (Board members) agree to invest the project (CDM收益将会改变项目的财务可行性，所以我们(董事会成员)同意投资这个项目)”的投资决定记录；2007年2月9日项目业主编制的“可行性研究报告修改补充材料”完成于投资决定日后，故不能认定为项目投资人决定投资时所参考和依据的合适数据来源。</p> <p>结论依据：对董事会决议内容的解释和认定及审核经验；对EB相关指南的理解和解释。</p>	<p>咨询意见：决议原文“如申报成功能为这两个项目带来良好收益，同意收购××电力有限公司所有资产，收购总价控制在4500万元以内”的完整意思是“如申报(CDM)成功能为这两个项目带来良好的收益，同意(考虑)收购××电力有限公司所有资产，(但谈判时)收购总价控制在4500万元以内”。这与DOE的英文表达意思大相径庭：尚未进行谈判和形成交易价格就认定投资人决定投资(购买)是有违基本交易常识的；以“可行性研究报告修改补充材料”编制的完成日期认定投资人之前未获相关有效和实施中的出自投资人自身或直接关系的第三方相关信息，特别是缺乏CDM项目收益分析结果IRR = 9.77%的情况下就做出投资决定是不合逻辑和常理，也与EB关于理性投资人的假设相悖；对于EB将董事会文件等定义为投资前考虑CDM(但不必然是投资决定)的证明文件，DOE在核实中对其定义内涵和外延作任何改变都须事先向EB请求澄清或修改；董事会决议和这之后的“项目股权转让协议”确定的两个项目之一日后转让给第三方也间接证明董事会决议不是投资决定日。</p> <p>意见依据：董事会决议；EB第41次会议报告附录46第5段(a)节和附录45第7段；与第三方相关原始记录证明、合同及可行性研究报告等文件和“实质重于形式”原则。</p>
2) 对EB相关指南的理解和解释	<p>原项目工程可行性研究报告编制于2004年1月，时间过于久远，EB38次会议报告第54段(a)要求“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间应当足够短，以便DOE确定其依据的相关数据在所投资项目的过程中不大可能发生实质性的变化”，因而其数据也不能予以采纳。</p> <p>结论依据：对EB38次会议报告第54段(a)的理解和解释。</p>	<p>2007年3月12日项目可行性研究报告得到地方政府的复核批准：电站地址，建设方案，装机容量，投资规模等均按原报告批文执行，原报告继续有效，其方案、数据等均未发生“实质性的改变”；DOE忽略该项目属“停工后转让再开工”性质并对EB38次会议报告第54段(a)进行错误理解和解释，将“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间是否足够短”作为对文件数据是否予以采纳的唯一依据，而将“其依据的相关数据在所投资项目的过程中是否发生了实质性的变化”这一本质对数据的要求和该段(b)和(c)节要求忽略。</p> <p>意见依据：项目的特性，项目可行性研究报告和后续政府批准文件及EB38次会议报告第54段要求。</p>
3) 项目工程转让前形成的有形资产的确认	<p>项目工程转让前形成的有形资产的确认，需要具备资质的专家并在2007年2月4日前予以评估的文件为准，而该项目没有专家在2007年2月4日前所做的项目资产评估文件，类似的其它文件不能作为证据出示。</p> <p>结论依据：对EB41次会议报告附录45第7段的理解和解释。</p>	<p>项目工程转让前形成的有形资产价值，可由有资质的专家评估获得，但并未限定评估文件的类型、时间和评估人；为此列举已注册案例 2030^[2]证明：(1)项目重新开始日前形成的有形资产的认定可以是专家评估文件以外的其它类似和相关证明材料；(2)形成的有形资产的认定文件时间可以是1年以前；(3)项目重新开始日前有形资产以项目业主确定重新开工时的市场重置或再出售价值决定，而不由文件的类型或形成时间来决定。</p> <p>意见依据：EB41 会议报告第 67 段和附录 45 第 7 段及注册案例 2030。</p>
结论意见	<p>项目不符合EB相关要求，项目没有额外性，故不予注册。</p>	<p>项目符合EB相关要求，希望DOE对项目进行深入的研究，纠正其审核中的错误，并尽快向EB申请注册。</p>

(4) 由于在相当一段时间内存在的 DOE 审核瓶颈问题，DOE 项目审核压力过大，合格审核员和高水平审核员资源相对稀缺，企业为片面追求“审核效率”，使得项目审核过程时间安排过于紧张，客观造成对项目的研究和 EB 相关文件的研究时间过短深度不够；审核员缺乏足够的时间进行知识的更新和学习，培训的时间和培训力量投入不足。

(5) DOE 倚其被授予的特殊地位，盲目自恃其知识、经验和水平，以审核的独立性为由，拒绝听取或轻视来自咨询方和业主方面的意见，从而造成认定事物主观臆断，缺乏客观性。如在上述 A 水电项目审核中，误将额定功率千伏安当作千瓦，在项目业主进行当面澄清的情况下，依然坚持错误，事后又不去核实

便匆忙下结论。

(6) 对项目审核缺乏认真的和求实的态度，特别是碰到难点的问题，涉及利益风险和自身发生审核错误时，往往采取规避的办法和回避的态度，如建议和要求项目业主做出撤回项目的决定或拖延拒绝提交注册和审核报告等，将项目长期“悬置”。

(7) 个别审核员缺乏必要的职业道德和行为准则教育，有故意弄虚作假或渎职的嫌疑。如在上述 A 水电项目 DOE 提供的 2008 年 8 月 27 日“最终审核报告”文件中，重要文件记录发生了日期延迟的修改或错误，甚至在其提供的最终审核报告中又发生丢失和疏漏与审核结论直接相关的重要文件的事故，以及前述 3.1 中对董事会决议原文的篡改。

3.2.2 DOE 在审核活动中对所审核项目做出错误结论的深层次原因

DOE 在审核活动中对所审核项目做出错误结论,其实有着更为深刻和复杂的涉及 EB 制度建设与执行和 DOE 的利益驱动机制等方面的因素。

(1) 由于 DOE 是由 EB 对其审核资格进行认定和授权,并对提供的审核服务工作进行自上而下直接的监督和评价,并对相关失误进行惩处,所以 DOE 通常受 EB 的单向制约,对 EB 负责;但对其提供服务的项目业主,尽管直接向 DOE 缴纳审核费,但却难以有效影响其行为。原因在于面对 DOE 提供的审核服务工作不满或需要申诉时,没有一个有效和及时地向其监督方 EB 直接和及时反映情况的通道和发生意见分歧时的仲裁场所,通过 pp 和利益相关者第三方对 DOE 形成有效的反向制约,使其在双向的制约中寻求有效率的平衡。

为此,在 EB55 次会议决定公开征集利益相关者未来参与 EB 秘书处和专家组成员等的交流研讨会所关心的交流领域话题的意见时,根据控制论,我们提出了以下与上述现状相关的主要针对 DOE 的行为进行制衡的建议:

这是目前 EB 对 DOE 实施的开环控制结构(如图 2),它应当并且也正在按 EB 的相关决议进行改进和完善至下面的闭环控制结构(如图 3)。

如 EB53 次会议决定对 DOE 的违规等进行直接申诉的程序文件(草案)公开征求意见和上述 EB55 次会议公开征求交流研讨会的话题意见等。

因此,我们认为上述问题的出现是与 EB 在自身制度建设方面的缺陷和滞后密切相关的。

(2) 相比 EB 对 DOE 违规的惩戒,项目审核所受到的影响和损失则小得多,特别是存在 DOE 短缺瓶颈,大量项目等待核实的情况下,DOE 无须担忧市场问题;加之上述 EB 相关制度建设的缺陷和滞后等因素,EB 对其监察不到位或难以监察和控制,在咨询机构咨询能力建设普遍不足和 DOE 自身的特殊地位;无视项目业主方面的利益,片面地向 EB 负责而不对项目负责的情形是经常发生的——因为对 EB 负责和对项目负责的行为结果并不总是一致的,结果往往是由于 DOE 出于自身利益的考虑,EB 的相关规定和要求并不能得到正确地贯彻和执行。



Figure 2. Open-loop control structure to DOE by EB now
图 2. 目前 EB 对 DOE 实施的开环控制结构

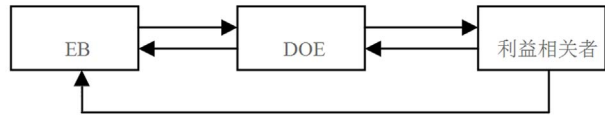


Figure 3. Closed-loop control structure to DOE by EB in future
图 3. 未来 EB 应对 DOE 实施的闭环控制结构

因此,在是否提交一个项目注册的问题上,DOE 不是对这个项目展开深入的研究和进行广泛的相关交流和必要调查,除了经济上的原因外,最重要的考虑是:如果项目提交注册失败,在 EB 相关严格规定下将会给它自身带来什么不利的影响。所以如果 DOE 认为有提交失败的风险,经过权衡后就会毫不犹豫地放弃自己的意见,以对自己最安全和免责的方式退出一力劝项目业主自己撤消该项目;一旦日后情况发生了有利于项目的注册条件的转变,或 DOE 对原来忧虑解除时,再重新考虑该项目的注册。

(3)联合国清洁发展机制的设计和改进行明显采用了“规则导向”的路径和方法^[4],而这已经被相关“国际会计准则”的开发经验和教训证明:该机制目前存在的种种弊端和不良运行状况与其有着直接的因果关系,其表现与之有着惊人的相似之处。譬如,忽视原则在解决实际问题中的作用,过度使用规则和具体规定,从而使得相关主体,如 DOE,在处理问题时丧失应有的主动判断能力和弹性空间,并使得该机制必然变得越来越复杂和臃肿^[5]。

4. 结论和建议

4.1. 本文的一般性结论和建议

至此,关于 CDM 项目考虑、决定和实施三个时间点(段)的识别可以归纳为对“两点一段”时间的识别:最早考虑 CDM 项目的时间点和最早实施 CDM 项目的时间点,以及决定投资 CDM 项目可能的时间点必定在这两点之间的时间段中。这就有以下四种情形:

(1) CDM 项目决定的可能时间点最早 CDM 项目考虑的时间点和最早 CDM 项目实施的时间点之间(不含两个时间端点)的某一时间点或该点之前。这是

最常见的符合事物发展逻辑进程的情形。

(2) CDM 项目决定的可能时间点最早 CDM 项目考虑的时间点上,即与考虑的时间点重合。这表明投资人考虑了这件事后立即就决定实施。如果的确如此,那么符合逻辑的解释应当是投资人在考虑这件事情的时候,就获得了他的足够可以令其立即做出决策的信息;或是迫于某种紧急情况,如竞争的需要,而必须立即做出至少形式上的“投资”决定。否则对这种时间点重合情形的判定就是荒谬的或错误的,或者投资人实际上根本就没有考虑 CDM 的补偿问题;因为它不符合 EB 关于“理性投资人”的假设。这种情形应当是极为罕见的,需要提供足够的证据予以证明。

(3) CDM 项目决定的可能时间点最早 CDM 项目实施的时间点上,即与实施的时间点重合。这表明在决定了这件事的同时便立即启动实施,这是对事情经过了深思熟虑之后的表现。这种情形发生的可能性是存在的,但也须提供之前相关的证据予以证明。

(4) 考虑、决定和实施行为发生或几乎发生在同一时间点上,即以上“两点一段”时间缩为一点。这种情形违反了事物发展的正常逻辑进程,特别是对如此重大的长期投资项目,即便出现也一定有其罕见的和特殊的原因或其它解释,所以这种情形通常应当予以排除。

综合以上分析并借鉴 EB 对项目开始日的定义,我们提出以下确认 CDM 项目投资决定的时间点(段)建议:投资决定所依据的基于市场公平价格的项目投资和 CDM 收益相关文件或信息已经存在和有效且可获得时,为投资决定的可能最早日期;同意并准备开始实质性的投资或新增投资的最终文件签署时为投资决定的可能最晚日期;但具体时间点的确定应根据项目决策所须满足的条件,依具体情况决定;当确切的时间点无法确认或有争议时,应以可能的最晚的时间点为准,但最晚不应迟于项目实施日。相应的证明或参考文件应当是作为理性投资人投资决策时不可缺少的上述与市场公平价格和 CDM 收益以及实质性投资或新增投资确定相关的参考证明文件,并且在项目投资决定时应有效、实施和可获得。

因此,尽管认定条件仍不充分,A 水电项目投资决定的最早可能日期应为签署“股权转让协议书”的

2007 年 2 月 4 日,这是基于市场的项目公平交易价格实际上最终形成和 2007 年 1 月 26 日董事会决议证明已知晓 CDM;2007 年 2 月 9 日项目业主完成包含 CDM 项目收益的“可行性研究报告修改补充材料”是认定条件充分的标志,因为项目分析结论 IRR (财务内部收益率) = 9.77%(基准收益率为 10%)这时完全满足了 EB “在投资决策的过程中,CDM 收益是一个决定性的因素”的要求;项目投资决定的最晚可能日期为签署工程施工承包合同的 2007 年 2 月 24 日;这也符合 EB 关于投资决定的相关时间限定。

值得注意的是:DOE 在否定一个项目的时候,往往不给出否定的具体根据和理由,这明显违反了“清洁发展机制核实核证工作手册”(VVM)^[6]的相关规定;往往以项目业主方面不能提供合格的或足够的证据为由将项目予以否定或搁置,而 DOE 所称的合格的证据或依据又往往是他们根据自己所谓的“标准”、“理解”甚至“经验”来机械地予以规定和判定。因此,非常有必要在未来修订的“CDM 运行实体(DOE)认可标准”和“DOE 核实核证标准(VVS)”中,明确对 DOE 在审核中提出不同意见时的相应举证要求,使其与“谁主张谁举证”的一般举证规则相适应。

如前面提到他们对 EB38 次会议报告第 54 段(a)节^[4]的理解和解释出现了严重错误:

DOE 的理解和解释是:“可行性研究报告一直是决定推进项目投资的基础依据,即可行性研究报告完成和投资决定之间的期间应当足够短,以便 DOE 确定其依据的相关数据在所投资项目的过程中不大可能发生实质性的变化”。

而对该段正确的理解和解释应当是:“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间(通常或如果)足够短,(那么)DOE 就可以确定其依据的相关数据在所投资项目的过程中不大可能发生实质性的变化”。

其延伸含意的理解和解释应该还包括:(1)“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间如果不够短”,那么 DOE 就应当根据其依据的相关数据在所投资项目的过程中是否发生了实质性的变化而不是“期间足够短”来决定,并对相关数据进行评价;(2)以及可能的“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间足够短,但 DOE 依据的相关数据在所投资项目的过程中发生了变化”,这时 DOE 就更应根据其依据的相关数据在所投资项目的过程中是否发生了“实质

性的变化”来决定，并对相关数据进行评价。

因为 EB38 次会议报告第 54 段(a)节的原理和假设是：如果可行性研究报告完成和投资决定之间的期间足够短，那么可行性研究报告的相关数据通常是不会发生实质性变化的；(b)节则是对有可能发生的 PDD 文件数据及其附件与可行性研究报告不一致时的处理办法，而这正是或应当包括上述(2)和(3)的情形；(c)节则指出了可行性研究报告数据在投资决策时的有效性和适用性的具体证明和检验办法。因此(a)，(b)和(c)三节共同构建了上述(a)节假设和假设情形以及可行性研究报告数据的有效性和适当性的考虑和处理办法。

所以，DOE 的机械理解和错误解释导致他们将“可行性研究报告完成和投资决定之间的期间是否足够短”这一通常和特定的表现形式，作为对 A 水电项目文件数据是否可予以采纳的唯一依据，而将“其依据的相关数据在所投资项目的过程中是否发生了实质性的变化”这一本质性的对数据的要求及上述报告第 54 段(b)和(c)节的适用情景完全抛弃，未考虑 A 水电项目因属“停工后转让再开工”性质等而应有的不同情形。

这样的错误在 DOE 的审核活动中，可以说是比比皆是，其解释的任意性和不可否定的“权威性”达到令人吃惊地步。以我们的实践和相关案例的研究和我们得到的来自其他项目业主和国际买家反映的情况表明：上述 A 水电项目遭 DOE 并无切实的证据和充分的理由而否定的案例已经不是个别情形，而中国咨询机构自身普遍存在的能力建设不足或因追求经济利益而忽视能力建设或畏惧与 DOE 发生意见冲突以致遭报复等而往往放弃坚持意见和申诉权利。DOE 由此拒绝向 EB 提交申请注册(包括拒绝和“悬置”的项目)而涉及中国的项目数量，我们初步估计大约为中国 DNA 已批准但被 DOE 拒绝提交注册的 CDM 项目的 1/2 左右。

因此，我们建议中国 DNA 对这个问题应予以充分重视，组织采取相应的调查行动，并将调查结果和意见向 EB 理事会报告，或请求 EB 对该问题进行调查核实。在条件具备时，应鼓励项目业主等利益相关方依照 EB 相关程序，直接向 EB 有关方面提出申诉^[7]以维护自己的正当权益和鞭策 DOE，同时亦可通过仲裁或诉讼方式来维护自己的正当权益。我们也呼吁联

合国 EB 理事会尽快对上述“投资决定”等相关问题做出明确的澄清意见和解决相关争议的解决办法和程序，包括因 DOE 的错误审核而导致项目延期的追溯注册和补偿问题，以减少和终止 DOE 在项目审核中的混乱和误判^[8]。

4.2. 本文的难点问题的探讨和建议

EB 第 41 次会议报告附录 46 第 5 段(a)节对项目参与者认真考虑 CDM 提出了两点要求：在项目开始日前就知晓 CDM 和在决定推进这个项目的过程中 CDM 应当是一个决定性的因素。

我们认为：以 EB 建议的“董事会考虑决定将项目作为 CDM 项目来开发的相关会议记录和/或笔记，或等同的项目参与者的会议记录和/或笔记等”，作为项目参与者事前考虑 CDM 的证据是客观的、合理的和符合逻辑的。

但同样以此文件和文件内容的表述，作为确定“项目参与者在决定推进这个项目的过程中，CDM 收益应当是一个决定性的因素”，就可能存在以下客观性和基本假设的矛盾问题。

如果项目参与者在决定推进这个项目的过程中，CDM 收益应当是一个决定性的因素，那么它至少应当具备两个基本条件：(1) CDM 的长期收益能够补足或基本补足项目参与者期望的最低投资收益率(或基准收益率)时的差额；(2) CDM 项目成功注册的概率至少应不低于 70%甚至 90%(根据我们征求 CDM 项目业主的意见)。

对于第一个条件，如果 CDM 项目的长期收益能够满足或基本满足项目参与者的期望值，在数量上应表现为项目的财务内部收益率 IRR 接近或达到甚至略超过基准收益值(如果采用基准收益率方法)，那么依据 EB 建议的上述文件和文件内容(如果有相关收益率内容的描述)是可以断定“CDM 收益应当是一个决定性的因素”；但如果 CDM 项目的收益在数量上表现为项目的财务内部收益率 IRR 仍远离或远超基准收益值，再以 EB 建议的上述文件和文件内容的表述，特别是这些文件(包括贷款银行的文件)没有关于项目的财务内部收益率 IRR 的分析结果或说明时，来主观判定“CDM 收益应当是一个决定性的因素”，就令人怀疑它的真实性和公平性了。

因此，以 EB 建议的上述文件和文件内容或甚是

否有“决定性的因素”的意思表达，而不是作为一个理性投资人的期望值来确定“项目参与者在决定推进这个项目的过程中，CDM 收益应当是一个决定性的因素”，显然是缺乏客观性，有失公允和有缺陷的。所以我们认为：以项目考虑 CDM 长期收益后的财务内部收益率 IRR 接近、达到或略超过基准收益值来确认“CDM 收益应当是一个决定性的因素”是符合客观实际的和可操作的，由可行性研究报告等文件和对相关 IRR 的分析计算得到，但仍应以事后的实际数据为准进行最终的核证来证明。

对于第二个条件，由于中国 DNA 已经批准的 CDM 项目获得成功注册的比率在 50%左右，与上述 CDM 项目业主认为成功注册的概率应不低于 70%甚至 90%的意见相距甚远，因此对于任何一个理性投资人，特别是采用上述贷款银行文件予以证明，在只有 50%左右成功注册机会的条件下使其成为做出投资决定中的“决定性的因素”，显然是在撒谎，也是荒谬的。这意味着 CDM 项目方法学及其所依赖的额外性理论体系的基本假设客观上存在着重大缺陷和局部失效问题，它可能动摇清洁发展机制的现有理论基础。这种状况如果持续下去，势必危机人们普遍期待的清洁发展机制的激励作用。所以我们认为：EB 应当考虑的是如何提高项目的注册比率和扩大项目的受益面，而不是相反。可以考虑直接以项目或设备技术条件决定项目的额外性，以减少额外性判定时的复杂程序和过多人为决定因素干扰。尽管当前发生了全球性的经济衰退，但从长期看，CER 未来价格的上涨趋势仍将提供这种设想的可能和空间，但这可能涉及联合国清洁发展机制的重大调整和相关政策策略与观念方法的改变。

参考文献 (References)

- [1] 清洁发展机制执行理事会第四十一次会议情况简报, 2008-08-07.
- [2] 项目 2030: 木克吉水电项目.
Project 2030: Fugong Mukeji Hydropower Project.
<http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV-CUK1218258763.29/vi ew>.
- [3] 李肇经 (2010) 对联合国 EB 理事会拒绝和撤销中国 CDM 项目注册原因的研究和思考——关于有效电量问题的研究.
中外能源, 15, 16-22.
- [4] 郭晓莉, 编著 (2011) 中外会计准则比较与国际化研究. 中国农业科学技术出版社, 北京.
- [5] 北京文户经济咨询中心 (2012) 针对联合国 EB 委员会第 65 次会议公开征求“建立信息质量标准化基准线指南(草案)”意见的建议
http://cdm.unfccc.int/public_inputs/2011/EB65/03/cfi/YNJCUZ NU96Q3J7HD84M02O895LL71C
- [6] 清洁发展机制核实证书手册(01.2 版)
Clean Development Mechanism Validation and Verification Manual (version 01.2)
<http://cdm.unfccc.int/UserManagement/FileStorage/18Y54N6C WUV2LOESXQP3RMBAlD9FHK>
- [7] 北京文户经济咨询中心 (2010) 根据联合国气候变化委员会东道国大会(CMP)的要求, 2010 年 3 月 EB 53 次会议发布了针对 CDM 项目相关的上诉程序文件公开征求利益相关者意见的公告,发表了相关意见, 预计该文件的批准和实施尚待 2011 年的南非德班会议后.
http://cdm.unfccc.int/public_inputs/2010/cmp5_para42_43/index.html
- [8] 北京文户经济咨询中心 (2010) 对 2010 年 12 月 EB 58 次会议发布的对投资分析评估指南草案文件征求利益相关者意见时, 提供了本文的“三个时间点(段)”的分析部分, 并提出对“投资决定”等问题进行澄清和修改的建议
http://cdm.unfccc.int/public_inputs/2010/guid_inv/cfi/YW06LN 5144ILD4JL48566JCD416QGO
- [9] 附件 46—事先考虑 CDM 项目的证明和评估指南(01 版)
Annex 46—Guidance on the demonstration and assessment of prior consideration of the CDM (version 01), 2008-08-02.
http://cdm.unfccc.int/EB/041/eb41_repan46.pdf.
- [10] 附件 45—投资分析评估指南(02 版)
Annex 45-Guidance on the assessment of investment analysis (version 02), 2008-08-02.
http://cdm.unfccc.int/EB/041/eb41_repan45.pdf.
(该文件已经 EB 51 次会议附件 58(03 版)更新)
- [11] 清洁发展机制执行理事会第 38 次会议报告
Executive Board of the Clean Development Mechanism Thirty-Eighth Meeting Report, 2008-03-14.
<http://cdm.unfccc.int/EB/038/eb38rep.pdf>.
- [12] 清洁发展机制执行理事会第 41 次会议报告
Executive Board of the Clean Development Mechanism Forty-One Meeting Report, 2008-03-14.
<http://cdm.unfccc.int/EB/041/eb41rep.pdf>.

附录

1) EB 第 41 次会议报告附录 46 第 5 段(a)节^[9]

Proposed project activities with a start date before 2 August 2008, for which the start date is prior to the date of publication of the PDD for global stakeholder consultation, are required to demonstrate that the CDM was seriously considered in the decision to implement the project activity. Such demonstration requires the following elements to be satisfied:

(a) The project participant must indicate awareness of the CDM prior to the project activity start date, and that the benefits of the CDM were a decisive factor in the decision to proceed with the project. Evidence to support this would include, *inter alia*, minutes and/or notes related to the consideration of the decision by the Board of Directors, or equivalent, of the project participant, to undertake the project as a CDM project activity.

译文:

对于项目开始日在 2008 年 8 月 2 日前,且项目开始日在向全球利益相关者公示 PDD 文件日之前所建议的项目活动,要求证明在决定实施项目活动中,认真考虑了 CDM 的问题。这样的证明要求下列因素得到满足:

(a) 项目参与者应当指出在项目开始日前就知晓 CDM,并且在决定推进这个项目的过程中,CDM 收益是一个决定性的因素。支持的证据应当包括,但不限于,与董事会考虑决定将项目作为 CDM 项目来开发的相关会议记录和/或笔记,或等同的,项目参与者的会议记录和/或笔记。

2) EB 第 41 次会议报告附录 45 第 7 段(含注解 1)^[10]

7. Guidance: In the case of project activities for which implementation ceases after the commencement and where implementation is recommenced due to consideration of the CDM the investment analysis should reflect the economic decision making context at point of the decision to recommence the project. Therefore capital costs incurred prior to the revised project activity start date can be reflected as the recoverable value of the assets, which are limited to the potential reuse/resale of

tangible assets¹.

Rationale: At the point of taking a decision to re-start implementation of a project as a CDM project activity, the key issue of interest to an investor is the costs and revenues including the incentives from the CDM accruing from continuation of the investment.

¹Capital expenditures should be included not at the original investment costs but at the market fair value at the point of the decision to proceed with the investment, demonstrating the value through assessments done by chartered specialists.

译文:

7 指导:对于项目开工后停工,由于考虑了 CDM 又重新开工的项目活动情形,投资分析应当反映做出重新开工的决定时的经济决策依据和背景。从而项目活动重新开始日之前所发生的投资成本能够作为资产的可回收价值予以反映,但仅限于潜在的可再利用或再出售的有形资产¹。

原理:在对一个项目作为 CDM 项目做出重新开工的决定时,一个投资人最感兴趣的问题是项目的投资成本和收益,包括从持续的投资中不断增长的来自于 CDM 的激励收益。

注解 1:投资费用是指在决定推进项目投资时的市场公允价值,而不是最初的投资成本,可以由有资质的专家评估获得。

3) EB38 次会议报告第 54 段涉及可行性研究报告数据引用的相关规定^[11]

54. The Board clarified that in cases where project participants rely on values from Feasibility Study Reports (FSR) that are approved by national authorities for proposed project activities, DOEs are required to ensure that:

(a) The FSR has been the basis of the decision to proceed with the investment in the project, i.e. that the period of time between the finalization of the FSR and the investment decision is sufficiently short for the DOE to confirm that it is unlikely in the context of the underlying project activity that the input values would have materially changed.

(b) The values used in the PDD and associated annexes are fully consistent with the FSR, and where in-

consistencies occur the DOE should validate the appropriateness of the values.

(c) On the basis of its specific local and sectoral expertise, confirmation is provided, by cross-checking or other appropriate manner, that the input values from the FSR are valid and applicable at the time of the investment decision.

译文:

54 EB 执行理事会澄清: 对于所建议的 CDM 项目活动当项目参与者的决策基于所在国批准的可行性研究报告的数据时, 要求 DOE 确信:

(a) 可行性研究报告一直是决定推进项目投资的基础依据, 即可行性研究报告完成和投资决定之间的期间足够短, DOE 就可确定其依据的相关数据在所投资项目的过程中不大可能发生实质性的变化。

(b) PDD 文件中使用的数据和相关附件应当与可行性研究报告一致, 如果有不一致的地方, DOE 应当核实这些数据的适当性。

(c) 基于特定的地方和产业方面的知识, 通过交叉验证或其它适当的方式, 证明可行性研究报告的数据在投资决策时是有效的和适用的。

4) EB 第 41 次会议报告第 67 段(部分)^[12]

67. The “Glossary of CDM terms” defines the start date of a CDM project activity as: “the earliest date at which either the implementation or construction or real action of a project activity begins”. To facilitate the clear definition of this term the Board further clarified that:

“In light of the above definition, the start date shall be considered to be the date on which the

project participant has committed to expenditures related to the implementation or related to the construction

of the project activity. This, for example, can be the date on which contracts have been signed for equipment or construction/operation services required for the project activity. Minor pre-project expenses, e.g. the contracting of services/payment of fees for feasibility studies or preliminary surveys, should not be considered in the determination of the start date as they do not necessarily indicate the commencement of implementation of the project. For those project activities which do not require construction or significant pre-project implementation (e.g. light bulb replacement) the start date is to be considered the date when real action occurs. In the context of the above definition, pre-project planning is not considered “real action”.

译文:

67 “CDM 专有词汇” 将 CDM 项目开始日定义为: “CDM 项目开始实施、建设或实际行动的最早日期”。为了更加清晰它的定义, 执行理事会作了进一步的澄清:

“根据上面的定义, 项目开始日应当被认为是项目参与者已经同意拨付与项目活动的实施或建设相关的费用日期。比如, 它可以是项目设备、建设或工程服务合同的签署日。少量的项目开始前的费用, 如缔结服务或支付可行性研究或前期调查的费用, 都不应作为项目的开始日考虑, 因为它们都不足以确认项目实施的开始。对于这些并不要求建设或进行重大项目前准备工作实施的项目(如照明灯泡的更换), 项目开始日应当被认为是实际行动发生的日期。在上述定义的过程中, 项目实施前的计划不能被认为是“实际行动”。