



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/14/17
25 January 2010

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十四次会议
2010年5月10日至21日，内罗毕
临时议程*项 4.6

奖励措施（第 11 条）：关于不同区域关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及促进积极奖励措施的良好做法案例的资料

执行秘书的说明

执行摘要

1. 本说明载有根据缔约方大会第 IX/6 号决定第 6 段举行的消除不正当奖励措施和减轻其影响以及促进积极奖励措施问题国际研讨会的报告的简编本。在西班牙政府的资助下，研讨会 2009 年 10 月 6 日至 8 日在巴黎举行。研讨会由联合国环境规划署（环境规划署）技工经司主持。研讨会的任务是：收集、交流和分析关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极的奖励措施的具体和实际经验的良好做法和所吸取的经验教训的资料，包括个案研究，并查明不同区域的数目有限的良好做法的实例。研讨会在分析了所提供资料后提出了若干意见，并确定了结论及归纳了所吸取的经验教训。研讨会报告的全文将作为资料文件提交科咨机构第十四次会议的与会者。

2. 在查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响时，研讨会提出了以下方面的意见：
（一）有害环境的补贴在不正当奖励措施中的一般重要性；（二）补贴的区域不均衡性及其影响；（三）补贴对世界市场价格的影响；（四）就世界贸易组织（世贸组织）多哈工作方案而言补贴改革所涉国际性问题；（五）经合组织和非经合组织国家改革有害环境的补贴的机会；（六）全面评估补贴以解决补贴方案与周遭体制和政策框架之间错综复杂的

*

UNEP/CBD/SBSTTA/14/1。

为尽可能减少秘书处工作的环境影响和致力于秘书长提出的“不影响气候的联合国”的倡议，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

关系的必要性；（七）增加透明度和重视证据的必要性；（八）作为补贴改革障碍的政治措施的作用；（九）考虑规模和社会影响的必要性；（十）为环境目的使用补贴。

3. 研讨会认为，发达国家和发展中国家都有很多机会可以查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响，这将为减慢当前生物多样性的丧失速度作出重要贡献。研讨会查明的综合性经验教训涉及：（一）补贴改革的社会影响；（二）透明度的作用；（三）领导和利益攸关方参与的作用；（四）更完整数据和分析的必要性；（五）加强沟通和协调的必要性。

4. 关于促进积极的奖励措施，研讨会提出了以下方面的意见：（一）作为收入来源的经济手段对于积极的奖励措施的作用；（二）经济定值和加强国家账户对于规范积极的奖励措施的作用；（三）能力建设和培训的必要性；（四）对性别问题的认识的重要性；（五）偿付对于生态系统服务方案的适用范围；（六）生态系统服务方案在减贫方面的局限性；（七）抵消方案的局限性；（八）在落实社区自然资源管理中平衡保护和可持续利用的目标与生计的发展；（九）商业驱动的活动的机会和局限性。

5. 研讨会查明的所吸取的综合经验教训涉及直接的奖励措施，包括生态系统服务方案以及社区自然资源管理。关于积极的奖励措施，研讨会查明的所吸取的综合经验教训涉及：（一）长期财政可持续性的必要性；（二）建立机构和建立信任的必要性；（三）提供积极的和不正当奖励措施之间的关系；（四）了解地方社区生活选择的必要性；（五）确保收入不会受到损失；（六）顾及公平和性别因素的必要性；（七）顾及没有额外性的风险和蔓延风险的必要性，以及制造不正当奖励措施的风险；（八）定期审查积极奖励措施的必要性。

6. 关于社区自然资源管理，研讨会查明的所吸取的综合经验教训涉及：（一）作为长期承诺的社区参与的作用；（二）可持续的投入的重要性；（三）取得实在和适合需要和规模适当的惠益的必要性；以及，承认地方社区的传统资源管理者的作用的重要性。

7. 研讨会利用以下方面的标准查明了不同区域数目有限的良好做法的实例：（一）对于保护和可持续利用生物多样性的贡献；（二）积极做法和创新的例子；（三）可复制性。

提议的建议

科学、技术和工艺咨询附属机构谨提议缔约方大会第十届会议通过一项措辞大致如下的决定：

缔约方大会

1. 欣见2009年10月6日至8日在巴黎举行的消除不正当奖励措施和减轻其影响以及促进积极奖励措施问题国际研讨会的工作；感谢西班牙政府为研讨会的举行提供财政支助，感谢联合国环境规划署（环境规划署）主持研讨会，并感谢自然保护联盟-世界保护联盟和环境规划署为良好做法实例的文字工作提供支助；

2. 注意到执行秘书就此议题提交科咨机构的说明（UNEP/CBD/SBSTTA/14/17）所载国际专家研讨会所查明的关于消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极的奖励措施的资料，包括所吸取的经验教训，以及不同区域的良好做法实例的汇编；

3. 请执行秘书通过《公约》的资料交换所机制和其他手段传播所吸取的经验教训和良好做法实例；

4. 请各缔约方和其他各国政府以及有关国际组织和倡议在其为保护和可持续利用生物多样性而消除不正当奖励措施或减轻其影响以及促进积极的奖励措施的工作中，作为自愿性的指导，顾及这些所吸取的经验教训和良好做法实例，同时强调指出，限于条件，任何所收集的良好做法实例都不是面面俱到，某一收集中没有某一具体实例，并不说明这一实例不能被视为良好做法；

5. 确认不正当奖励措施有损于生物多样性，同时也不具成本效益/在实现社会目标方面没有成效，敦促缔约方和其他各国政府重视并加大力度积极参与查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响，并在规划新的奖励措施时顾及给生物多样性带来不利影响的风险；

6. 请各缔约方和其他各国政府促进有利于生物多样性的保护和可持续利用的积极奖励措施的设计和执行的；

7. 确认评估生物多样性的经济价值对于加强规范积极的奖励措施的重要性，请各缔约方和其他各国政府采取措施并制定或强化各种机制，以便充分顾及生物多样性和生态系统服务在决策中的作用，包括修订和更新国家生物多样性战略和行动计划，以便在以下工作的基础上进一步让政府不同部门和私人部门进行参与：联合国环境规划署（环境规划署）赞助的“生态系统和生物多样性经济学”（TEEB）倡议、联合国开发计划署（开发计划署）关于生物多样性和生态系统对于拉丁美洲和加勒比的持续增长和平等的重要性的区域倡议以及其他有关倡议；

8. 欣见有关国际组织的工作，例如联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）联合国开发计划署（开发计划署）、联合国环境规划署（环境规划署）以及环境规划署“生态系统和生物多样性经济学”倡议、经济合作和发展组织（经合组织）、自然保护联盟-世界保护联盟、以及其他国际组织和倡议，这些国际组织支持了全球、区域和国家各级为保护和可持续利用生物多样性而查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及促进积极的奖励措施以及评估生物多样性和相关生态系统服务的价值方面所作的努力，并请它们继续和加强这一工作；

9. 请执行秘书继续并进一步加强同有关组织和倡议的合作，以便促进、支持和便利上文第 1 至 8 段所述工作，并确保同关于奖励措施的工作方案以及《公约》的其他专题和跨领域工作方案进行有效的协调；

10. 请各缔约方、其他各国政府和有关国际组织和倡议向执行秘书报告在执行上段所述工作中取得的进展、遇到的困难和吸取的经验教训；

11. 请执行秘书通过《公约》的资料交换所机制传播上段邀请提交的资料，并综合和分析所提交的资料，同时编制进度报告供缔约方大会第十一届会议审议。

一. 导言

1. 根据其对奖励措施工作方案的深入审查，缔约方大会第九届会议决定通过加强分享关于良好做法、所吸取经验教训、遇到的困难以及执行工作中的其他实际经验等资料，更多强调加强工作方案的执行工作，并请执行秘书召集一次消除不正当奖励措施和减轻其影响以及促进积极的奖励措施问题国际研讨会，研讨会应由政府所指派的具有均衡区域代表性的实务工作者和来自有关组织和利益攸关方的专家组成（第 IX/6 号决定，第 2 和 6 段）。研讨会的任务是：收集、交流和分析关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极的奖励措施的具体和实际经验的良好做法和所吸取的经验教训的资料，包括个案研究，同时查明不同区域数目有限的良好做法的实例，供科学、技术和工艺咨询附属机构第十四次会议审议和缔约方大会第十届会议审查。
2. 在同一决定的第 7 段，缔约方大会请执行秘书汇编和分析有关的资料，包括经济合作和发展组织（经合组织）等有关国际组织关于积极和不正当的奖励措施的影响的分析和研究，同时通过《公约》的资料交换所机制传播这些资料，并将资料提供给消除不正当奖励措施和减轻其影响问题研讨会。
3. 根据这些要求，执行秘书印发了 2009 年 5 月 1 日的第 2009-045 号通知和 2009 年 6 月 30 日的第 2009-070 号通知，请各缔约方、有关国际组织和利益攸关方指派专家和观察员出席国际研讨会。
4. 相同的通知还请各缔约方、有关国际组织和利益攸关方提交一切相关的资料，包括可能有助于专家工作的各种分析和研究。嗣后，收到了以下方面的呈件：古巴、埃及、欧洲委员会和印度，以及联合国粮食及农业组织（粮农组织）、经济合作和发展组织（经合组织）、“生态系统和生物多样性经济学”倡议（TEEB）、德国大自然及环境联盟以及瑞士联邦技术研究所（苏黎世）的环境决定研究所。
5. 在专门的网址（可经 <http://www.cbd.int/incentives/workshop.shtml> 登陆）上刊登了第 IX/6 号决定第 7 段所要求的有关资料。这一汇编包括根据上段提到的通知收到的呈件以及关于积极和不正当奖励措施的影响的其他有关资料。该网址还提供了在线奖励措施数据库的链接，这一数据库提供了过去数年内收集的关于改革不正当奖励措施以及设计和执行积极的奖励措施的情况的相关资料，其中包括以往自缔约方和有关组织和倡议收到关于这些议题的呈件。
6. UNEP/CBD/WS-Incentives/3/2 号文件向专家研讨会提供了关于所汇编相关资料的分析。该文件的电子版本可经由 <https://www.cbd.int/doc/?meeting=WSIM-03> 查阅。
7. 研讨会的与会者系选自政府指派的实务工作者，同时顾及了他们的经验以及确保均衡的地域代表性的必要和适当顾及了两性的平衡。利益攸关方组织和国际组织及倡议的代表也出席了会议。通过 2009 年 8 月的第 2009-098 号通知，执行秘书向各缔约方和有关国际组织及倡议通报了专家的遴选情况。
8. 在西班牙政府的资助下，研讨会在联合国环境规划署技工经司的主持下，于 2009

年 10 月 6 日至 8 日在巴黎举行。研讨会的报告已作为资料文件予以提供。¹

二. 收集、交流和分析关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极奖励措施的具体和实际经验的良好做法和所吸取的经验教训的资料，包括个案研究

9. 根据这一项目，政府指派的实务工作者和国际组织及利益攸关方的代表提供并分析了关于其在查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及促进积极的奖励措施方面的经验的资料。

A. 查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响

10. 研讨会在分析了所提供的资料后，提出了若干意见，现归纳如下：

11. 尽管并非唯一形式的不正当奖励措施，但对于生物多样性具有有害影响的补贴对于保护和可持续利用生物多样性来说却是不正当奖励措施的一个重要例子。所提供的补贴及其对保护和可持续利用生物多样性可能具有的不利影响，在各国之间很不相同。必须承认补贴及其影响在各区域分布不均的情况，特别是在发达国家和发展中国家之间。这方面有人提到了同外来船队签订协议而导致鱼类种群的过度捕捞以及非法捕鱼的问题，而气候变化造成的鱼类迁徙方式的改变更使得这些问题雪上加霜。在陆地生态系统中，当前农业承包的趋势也往往加重了补贴机制的影响。

12. 尽管绝不应过分强调有害环境的补贴的情况，或者对之轻描淡写，但必须牢记，有很多研究指出，世界市场价格由于补贴而受到压制，损害了南方国家的农业出口。

13. 补贴改革所涉国际问题必须予以考虑，同时铭记只有对所有有关国家有帮助的情况下，才能取得进展。当前在世贸组织内根据多哈工作方案进行的谈判在这方面十分重要，而农业谈判中关于国家扶持问题的谈判以及关于渔业补贴的谈判尤其重要。

14. 关于某些补贴的有害环境的影响问题，从很多经合组织和非经合组织国家都可以得出类似的结论。尽管得出的结论在各个部门和各个国家之间各异，尽管会有其他的赠款和社会结果，但不仅在经合组织国家，而且在很多非经合组织国家都有很多有害环境的补贴的例子，特别是对化肥和灌溉的补贴。查明和消除或减轻其有害影响，是今后工作的重要方面，经合组织的核对表是一种有用的工具，包括在解决生物多样性影响方面。

15. 对补贴及其影响进行评估，不仅应解决有害环境的影响，更重要的是应采取一种多种标准的整体做法，这种做法还应解决补贴的成本效益和社会影响。整个因果关系链都在起作用，也可通过敏感性分析加以解决。

16. 有时补贴已取消，但环境质量并未改善。因此，改革补贴可能还不够，这些情况还需要做进一步的评估，以便理清补贴与周遭体制和政策框架之间的错综复杂的关系。

17. 获得和提供相关的数据常常还不够，提高透明度是查明和改革有害环境的补贴方面的重要一步和重要的前提。各国为提高透明度而采取的倡议值得欢迎。在这方面，需要承

¹ 在联合国环境规划署（环境规划署）的资助下，世界保护联盟为良好做法实例的文字工作提供了支助。在此对它们的贡献表示感谢。

认，经合组织的补贴估计还是保守的估计。

18. 例如，虽然《共同渔业政策绿皮书》的结果尚未得到确认和变成政治行动，但需要强调证据，以便发起进行补贴改革的一种可信的进程。例如，关于对欧洲联盟的渔业出口以及出口区的可持续性的问题，《绿皮书》指出，欧洲鱼类种群被过度捕捞，已经到了必须从其他地方进口的地步。

19. 临时性政治措施有时对有效的补贴改革是一种重要的障碍。消除补贴也是一个规模问题，特别是在社会影响方面。有人举例提到对小规模和手工渔业给予扶持的必要性。如果规划得当并针对环境目标，则补贴也可以有助于保护环境。

结论和所吸取的综合经验教训

20. 尽管所提供扶持及其影响在各国与各部门之间情况大不相同，尽管会有其他赠款和社会结果，但总的来说，发达国家和发展中国家都有很多机会可以查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响。这种改革能够对减缓当前生物多样性丧失速度作出重要的贡献，必须进行这一工作。经合组织和环境规划署制定的分析和指导工具在这方面将是有益的，包括在解决生物多样性影响方面。

21. 研讨会查明了若干关于如何组织补贴改革的所吸取的简要、综合经验教训，包括关于如何解决改革的障碍问题：

(a) 补贴有可能使接受补贴的部门产生依赖性。应注意哪里是利益的所在。必须估计补贴改革的社会影响特别是在补贴同所使用的资源、特别是土著和地方社区以及社会的处境不利阶层所使用的资源有联系时；

(b) 必须提高补贴给了谁以及给了多少方面的透明性，以便评估资金发放如何影响生物多样性的丧失和动员对补贴改革的支持。提高透明度还能有助于确保补贴对于既定的目标卓有成效和成本效益好，同时有助于减少环境影响；

(c) 要发起改革和借助有利的情势，必须具备强有力的领导和基于利益攸关方广泛参与的广泛联盟，同时必须伴有一种妥善管理的进程；

(d) 需要关于补贴的更好和更完整的数据和分析，包括关于不同补贴方案和其他政策之间错综复杂的互动的更全面评估。例如，改革不正当的奖励措施能够为积极的奖励措施释放出资金，或者减少采取积极的奖励措施的必要性；

(e) 不同决策者之间以及决策者与有关利益攸关方之间必须加强沟通和协调，以便展示改革补贴可能产生的惠益，以及/或者确保在政府各级协调一致地落实改革。

B. 促进积极的奖励措施

22. 研讨会在分析了所提供的资料后，提出了若干意见，现归纳为以下各段。

23. 经济手段（税收或使用费）发挥为提供积极的奖励措施提供资金的收入来源的潜在重要作用。但是，即便是一开始就运用经济手段，这些手段常常起点很低，不能有效地改变行为（即发挥阻赫的作用），或不能满足提供积极奖励措施的资金要求。发达国家和发展中国家都需要加强对于经济手段的规范。

24. 评估生物多样性和生态系统服务的经济价值，以及加强现有国家账户以反映自然资源定值过低的情况，能够在更好地规范各种经济手段以及保护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施方面发挥重要作用。“生态系统和生物多样性经济学”关于促进共同理解的倡议，以及这些工具的广泛运用，都值得欢迎。在这方面，发达国家和发展中国家之间存在着信息差距。²
25. 必须加强规划和落实积极奖励措施的能力和提供这方面的培训。最近，印度等关于扩大大学的环境经济学课程的努力以及制定区域方案和网络的努力³ 值得欢迎。需要扩大这些努力。
26. 在规划和落实积极的奖励措施时，必须充分考虑到性别问题，例如，社区林业方案通过重新分配森林资源对于农村和居住在林区的妇女产生的影响。
27. 在力求尽可能涵盖某一具体生态系统所提供的所有生态系统服务的时候，实施付给生态系统服务的报酬的方案最为有效。在这方面，有人提到印度等规定的要求，即：发生森林受损或退化情况时，应对森林生态系统的现时总体净值作出补偿。
28. 在发展中国家，关于自愿性生态系统服务计划的谈判通常是同当局（正规和传统的）进行，很少有所有声音都得到听取的情况。这种情况有可能导致公平的问题以及生态系统服务计划在减贫目标方面作用有限的问题。尽管生态系统服务计划的规划可以有利于穷人，但必须承认，生态系统服务计划本身不是一种减贫工具。
29. 土地所有权在规划生态系统服务计划方面具有重要的作用。在实行生态系统服务计划时，发给正式的土地产权证可能带来重要的公平效果。
30. 尽管抵消一般来说是一种保护生物多样性的有用工具，但需要顾及一些重要的局限性。例如，有些领域完全不能进行抵消活动，例如在圣地和小丛林以及极具地方特性的地区。
31. 抵消的另一个可能的重要局限性是等值的定义，举例而言，生态系统完全得到恢复之前的重要时间差，“减轻湿地负担”就是一个具体的例子。
32. 规划和落实社区自然资源管理时经常需要就建立保护区作出困难的决定，特别是在人类住区在保护区和可能的搬迁决定方面的作用。有必要仔细平衡生物多样性保护和可持续利用的目标，同时顾及减贫和生计发展的目标。有人提到教科文组织的人与生物圈方案，认为该方案是兼顾保护区和缓冲区内人类住区与活动的一种做法。
33. 面向业务的举措（例如，正当认证所显示的需要持续来源的食品的大型零售链）能够在为保护和可持续利用生物多样性方面发挥积极的作用。一般而言，越来越多依赖基于生物多样性的产品的医药和化妆品行业显示，可以找到机会来了解周围一个正在出现的经济部门的生物多样性和生态系统服务。但是，需要了解可能的局限性，例如，有可能发生渗透，出现已经认证产品所没有覆盖的产品带来更多有害的结果的情况。

² 见第 25 段。

³ 例如，拉丁美洲和加勒比环境经济学方案，或南亚经济和环境方案。

结论和所吸取的综合经验教训

34. 与会者从他们对现有实例和相关资料中得出了一些重要结论和吸取的一般性经验教训。

35. 关于促进直接的积极奖励措施，包括对生态系统服务付给报酬问题，与会者指出：

(a) 长期承诺提供积极的奖励措施十分重要。保证提供积极奖励措施的长期的资金可持续性至关重要，因为有关生物多样性的积极奖励措施需要时间才能显现出效果，而且维持这些效果通常都需要不断地提供积极的奖励措施；

(b) 积极的奖励措施是错综复杂的工作，不仅是基于财政上的理由，还涉及建设机构和建立信心。必须考虑到不同的授权和利益以及嗣后各政府代表同利益攸关方之间的动态；

(c) 必须顾及提供积极奖励措施和消除不正当奖励措施之间的重要关系。事先就消除不正当奖励措施，将使得积极的奖励措施更加有效，甚至能够减少提供积极奖励措施的必要性；

(d) 积极的奖励措施必须了解农户和生活选择。如果积极奖励措施的规划不能反映对于地方社区和农户以及自然资源的使用者与资源本身之间的关系有深刻的了解，这些措施就有可能无法实现其目标，同时破坏地方社区同正规机构之间已经建立起来的敏感的信任纽带；

(e) 报酬必须确保收入没有受到损失，因为那种情况有可能影响有关情势内的行为者之间已有的信任；

(f) 更一般而言，必须仔细顾及公平和性别的因素，因为赤贫和普遍存在的不公平常常首先就是对于保护生物多样性的障碍的一部分；

(g) 积极的奖励措施能够带来额外性问题和渗透，在规划阶段必须予以考虑，以确保积极的奖励措施成本效益高和有效；

(h) 积极的奖励措施如果规划和落实的不当，也能够带来有害的效果。就此而言，了解不正当和积极的奖励措施之间的关系同样十分重要；

(i) 为此，必须对积极的奖励措施作定期的审查。正如就补贴而言必须考虑到“日落条款”一样，应对积极的奖励措施进行定期审查，以确保这些措施在合理的时间范围内以成本效益高的方式产生了既定效果。

36. 关于基于社区的自然资源管理，专家组指出：

(a) 社区的参与有必要尽早开始，并成为一种长期的承诺。这将确保能够监测积极奖励措施的成效，确保方案获得信任；

(b) 投入必须持久，以便获得当地人民的信任和信心，同时树立起声誉；

(c) 惠益必须实际可见，适合需要且规模适当，以确保利益攸关方的热情不至消失，确保社区继续承诺开展项目；

(d) 必须承认并利用当地人民的传统资源管理者的责任，因为这些社区常常对于如何以可持续的方式维护和利用生物多样性有更深入的了解。

三. 查明不同区域数目有限的良好做法实例

37. 研讨会利用以下查明良好做法实例的标准，作为研讨会关于这一项目工作的基础：

(a) 实例应能够代表一项政策或政策改革，这种政策或政策改革对于保护和可持续利用生物多样性作出了实质性的贡献；

(b) 实例应代表以下方面的例子：积极的做法和创新，克服障碍和抵制变化的创新方式，以及/或更好地利用资源；

(c) 实例应代表至少在本区域内具有很大的复制可能性，需要时做些调整和修改；实例至少应能够对寻求自身倡议的想法提供有益的参考。

38. 专家组工作的结果在本说明的附件中作了归纳。

附件

不同区域的消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极奖励措施的良好做法实例的汇编

根据缔约方大会提出的查明数目有限的良好做法实例的要求，限于条件，以下的清单并非面面俱到。研讨会希望强调指出，下文的汇编中没有提到哪一具体实例，并不说明这一实例不应被视为良好做法。

A. 查明和消除不正当的奖励措施

- 奥地利：消除对湿地排水的补贴 — 为建立并管理新希德尔湖国家公园，奥地利借助一揽子奖励措施，支持保护区的管理工作。这包括取消湿地排水以开展农耕的补贴。结合使用经济奖励、信息传播和对限制土地用途的个人给予报酬，已被证明取得了成功。该地区得到了有效的保护，但能够提供的生物多样性实际惠益的资料很有限。政策改革具有创新性，因为改革结合利用了一系列手段解决这一地区相互竞争的用途和利益。国家公园的建立影响到 1,500 多名土地所有人，谈判必须解决同农业、狩猎、渔业、芦苇业、当地民众和旅游业方面的各种相互竞争的利益/用途。由于这种情况在欧洲相对比较普遍，可以复制这一实例的余地很大。（来源：Hubacek 和 Bauer（1999 年）。）
- 加纳：消除燃料补贴。面对 2004 年油价的不断攀升，加纳因财政拮据而无法继续对石化产品提供补贴。政府实行了涵盖所有利益攸关方的“贫困和社会影响评估”。“贫困和社会影响评估”认为，价格补贴主要有利于社会中的较富裕者。当政府 2005 年取消燃料补贴导致燃料涨价 50% 后，政府大张旗鼓地解释涨价的必要性，并宣布了减轻影响的措施。减轻影响的措施包括取消学费以及改善公共交通的方案。尽管取消燃料补贴给生物多样性带来的惠益据信都是十分间接的，但这一实例说明了提高社会对改革措施的接受力方面的普遍而重要的经验教训。事实上，由于补偿措施、

改革进程的透明性以及公共信息活动，一般公众接受了这些措施。（来源：能源部门管理和协助方案（ESMAP）（2006年），Bacon 和 Kojima 的著述（2006年）予以引用。）

- 印度：改革对化肥的补贴 — 2009年4月，印度政府决定改革对化肥的补贴。大片的农田因过多使用单一化肥尿素而荒芜，由于补贴高，尿素较其他化肥便宜。新政策给了化肥制造商更多的灵活性，可以根据土壤的不同将养分混合成不同的产品，根据每一培养基的成分发给补贴。这将导致整体养分数量的减少，配方的适应性更强，从而有利于农业土壤中的生物资源（如细菌、蚯蚓、节肢动物等）。养分用途效益的提高预期将补偿补贴减少的损失。在补贴改革的过渡期内，所有农户都会收到新形式的补贴。与此同时，正在进一步考虑今后缩小资格的范围，使之局限于更有针对性的受益者，即小农和处境不利的农户。（来源：Asish Ghosh 博士（个人专栏）以及《电讯报》（加尔各答），2009年7月7日。）
- 印度尼西亚：取消杀虫剂补贴。1984年后，印度尼西亚减少了对农业的补贴，包括在1986年取消了对杀虫剂的补贴和禁止多种杀虫剂的进口，并于1998年取消了化肥补贴。过度施用杀虫剂消灭了糙米飞虱的天敌，给农业部门造成15亿美元的损害。继取消补贴后，杀虫剂的使用减少了一半，而稻米生产在四年内增产300万吨。资金充足的综合害虫管理方案在维持稻米生产和农户收入方面是非常重要的因素。另外的好处是，补贴的取消导致了1亿美元的财政节省。农业投入用途的减少对于农业生物多样性和生物多样性而言都是积极的。这一经验说明，即便是在某些利益攸关方强烈反对的情况下，取消补贴也是可行的。取消补贴的同时，实施了综合害虫管理，农业研究实行了下发，由国家扩展到了省一级。1984年后同油价下跌相关的财政困难进一步说明了政府预算削减的必要性。（来源：世界银行（2005年）。）
- 丹麦：取消农业部门的不正当奖励措施 — 为了增加国家森林覆盖面积，政府结合使用对于再造林的赠款和对自愿将私人森林转变成保护林区付给报酬。为了消除导致森林退化的不正当奖励措施，丹麦修改规定放弃有可能具有生产能力的大片不毛林区为非法的条例，目的是允许豁免。取得成功的原因是，对于土地所有人来说，该计划属自愿性，对于避免了土地用途改变的给予赔偿。以下国家可以复制这一实例：该国的森林资源私人所有权数量大，国家承诺保持或增加森林的覆盖面积，拥有实行补偿的资金。（来源：经合组织（1999年）。）
- 欧洲联盟：提高欧洲联盟及其成员国的补贴措施的透明性 — 2006年12月欧洲联盟商定的一条比较新近的财政条例规定，接受欧洲联盟一切资金的受益人须作出“充分的事后披露”，2008年的预算带头实行农业开支的透明性。虽然各成员国遵守这一条例的情况仍然不均衡，但看来这一举措对于促进补贴方案的透明性十分重要，而这种透明性被认为是成功改革的一个重要前提。事实上，这一条例鼓励了重要的监督举措，例如：farmsubsidy.org、caphealthcheck.eu 以及 fishsubsidy.org，这些举措的目的是密切监督欧盟成员国的遵守情况和披露数据的质量（来源：生态系统服务和生物多样性方案（2009年）。）

- 新西兰：取消农业和渔业补贴 — 1984 之前，新西兰的农业受到补贴以及价格和收入扶持的高度保护。这种情况导致了市场的扭曲、过度生产以及边缘土地的退化。1984 年，政府面临严重的金融危机，取消了所有农业补贴（价格和收入扶持，化肥、交通和土地开发补贴），让货币贬值和让资本市场自由化。部门调整经历了若干时间，但政府通过贷款重组和社会福利支付支持农业部门转危为安。大约 1% 的农户离开了农业。今天，农业部门的规模大于得到大量扶持的年代，获利有所增加，效率和创新性有所提高。

农户组织和消费者团体的支持很大程度上保证改革进程取得成功。改革因为能够减少化肥和杀虫剂的使用，减轻河流的污染程度以及减少边缘土地的耕种，因此给生物多样性带来了积极的影响。这一经验能否复制？新西兰幅员很小，民族相对单一，教育程度高，社会富足，这种情况说明需要对成功的原因进行仔细的分析。重要的因素包括改革规划的初期阶段就包括了所有的利益攸关方。1986 年，新西兰取消了对渔业的一切补贴。取消补贴的同时，还对渔业管理机制进行了重大改革，并实行了个人可转让配额制度。因此，鱼类种群得到了更有效的管理，有些情况下从过度捕捞中得到了恢复。所吸取的经验教训包括协商的重要性和利益攸关方的支持，因为渔民参与了决策进程。（来源：经合组织（2006 年），经合组织（2007 年）。）

- 挪威：大幅减少渔业补贴 – 1981 至 1994 年期间，挪威在没有让渔业破产的情况下将其对渔业的补贴削减了 85%（从 1.5 亿美元减至 0.3 亿美元）。与此同时采取了更有效的管理措施，因此，这一行业现已能够自立，鱼类种群呈现恢复的迹象。这一实例说明，将逐步的过渡同改进管理机制结合起来，能够促进改革的成功。削减补贴时，挪威正面临着因油价下跌造成的财政压力以及同多边协定（1990 年《欧洲经济空间协定》减少了对渔业的直接价格扶持）有关的外部政治压力之时。以选择性就业机会形式给予的补偿，让这一行业能够在没有给当地生计造成重大影响的情况下削减了规模。这一实例同新西兰的例子类似（但采取了更逐步的做法），说明在能够对可能破产的利益攸关方提供补偿时，这一实例有很大的复制余地。（来源：经合组织（2006 年）。）

- 乌干达：纠正渔业产权定值过低的情况 — 30 多年来，乔治湖遭到严重的过度捕捞，导致捕获量减少，鱼的体积越来越小。造成过度捕捞的主要原因是每年颁发的 145 张乔治湖捕鱼证的收费订得过低。官价较非正式（市场）价格低了 7 至 10 倍。非法捕鱼的现象非常普遍；在湖内捕鱼的独木舟数量高出允许数量的三倍。捕鱼证收取的费用过低导致捕鱼证的非法买卖，对于有证渔民也没有产生阻止非法捕鱼的奖励作用。收取捕鱼证费用不足导致监督和执法的能力不足，而没有组织性机制让地方社区能够支持执法举措，更使上述情况雪上加霜。为了改变这种情况，1998 年大幅提高了捕鱼证的收费。捕鱼证费用的提高，对拥有捕鱼证的人产生通过可持续的管理保护渔业资源的奖励作用。有效的捕鱼证制度减少了湖上非法作业的渔民数量，也对有证合法捕鱼的渔民产生了阻止非法捕鱼（例如在捕鱼季之外或在夜间捕鱼）的奖励作用。通过成立湖岸管理处，各社区现参与到渔业管理中来。湖岸管理处的资金来自保留 25% 的所颁发的渔业运输证的收入。现在的收入已有较大幅度的增加，因而加大了有地方社区参与的监督和管理的力度。捕获量也有所增加。（来源：Kaggwa（2009 年），取材自 Kazoora（1998 年）、NEMA（2001 年）、Bahiigwa 等（2003 年）。）

B. 积极的奖励措施

- 澳大利亚：“Bush Tender”方案 — 澳大利亚的自愿补偿方案已发展成为实现环境目标的工具。维多利亚州政府给土地所有人发放资金，同他们订立采取一系列植被管理做法的合同。实行了反向拍卖的做法以减少养护行动的费用。利用生物多样性惠益指数对土地持有人的投标进行评价，成本效益最高（最佳价值）的投标将中标。该计划成功的原因是：（一）计划属自愿性，并能够对私人土地所有人作出金融性补偿；（二）合同根据环境和经济情况而有所不同，因此能够提供效益更好的奖励手段；以及（三）自愿性补偿维持了土地持有人的自主性，因此被视为比较公平，因而降低了执行费用。因此，生物多样性管理报酬适合于管理生物多样性受到的威胁需要私人土地持有人的监督和管理努力以及难于对结果进行监测/监测成本很高的情况，即受威胁物种的生境的恢复和管理以及执行有利于环境的燎原和放牧制度。自试行“Bush Tender”方案以来，区域一级发展了其他一些拍卖形式的方案，联邦政府实行了“保持生物多样性热点”举措，这一举措包括生物多样性管理报酬这一组成部分。（来源：澳大利亚（2004年）。）
- 玻利维亚：出售环境服务 — Los Negros 河谷向 46 名农户提供报酬，由他们对有着 11 种迁徙鸟类的受威胁云林生境的 2,774 公顷集水区进行保护。计划的资金来自两家服务的买主：一家是热衷于生物多样性保护的美国渔业和野生动植物管理局，另一家是代表下游灌溉者的城市，这些灌溉者因稳定的旱季水流而得到实惠。报酬属于实物性的（蜂箱、养蜂业的培训以及带刺的铁丝网）。以外的结果是减少了没有土地的人的聚集现象；正式合同附有地图和分界线，有助于使事实上的土地保有权保障制度化，同时增强了当地抵御入侵的能力。整体来说，实行了生态系统服务方案后，威胁程度大大降低，一些情况中同时带来了积极的养护效果，其他一些情况出现的养护效果不彰。（来源：Asquith 等（2008年）。）
- 博茨瓦纳：基于社区的野生动植物管理 — 为解决地方社区与野生动植物的冲突问题，2007 年制定了“社区自然资源管理政策”，并得到了议会核准。这一政策让社区能够在政府支持下从“社区自然资源管理政策”中受惠。借助社区委员会、技术咨询委员会和 Kgotla（村内所有人都在这里都有发言权）落实了“社区自然资源管理政策”。环境、野生动植物和旅游业部领导了“社区自然资源管理”活动，野生动植物和国家公园司为这些活动的秘书处。Sankuyo 村从生物多样性企业中得到了很大的实惠，以其突出表现而成为“社区自然资源管理政策”的一个良好做法实例。地方社区经营了一个旅舍（Santawani）和一个野营地（Kaziikini），并从野生动物园的驱车游、编制篮子和狩猎游中获得了其他收入。因此，该社区现在对以往摧毁其庄稼和猎食其牲畜的大象和食肉动物有了不同的看法。今天，该社区依靠野生动植物在当地谋生，将野生动植物视为资源而不是敌人。（来源：Monamati（2009年）。）
- 喀麦隆：蔗鼠驯化和绿色萨赫勒再造林方案 — 中非和西非的丛林肉贸易正在威胁区域的生物多样性，原因是捕获量无法持久，受威胁/濒危物种（山地大猩猩，猴子）作为食物被猎杀。喀麦隆政府实行对商业性繁殖蔗鼠的扶持，借以作为丛林肉的一种替代品。对农户进行了蔗鼠养殖、动物健康和营销的培训。目的是保护野生动植物，在丛林肉食重要的食品和收入来源的地方提供蛋白质的替代来源，并通过提供替代性的生计来源减轻农村贫困程度和促进自谋职业。

在乍得湖地区，开展了再造林活动以提高水位和鼓励可持续的农牧活动，对日渐凋零的生物多样性进行养护。乍得湖流域的面积已从 1963 年的 26,000 平方公里缩小的 2001 年的不足 1,500 平方公里。主要的活动是鼓励当地人生产树苗，向农户购买树苗和雇用地方社区和由青年和非政府组织组织劳动力开展造林/再造林方案。通过资助生态系统的恢复，政府实际上为生态系统服务和恢复生物多样性（即鱼类、动物、植物）提供报酬，用以为农牧生产和人类居住以及确保粮食保障创造最佳条件。（来源：Steven Njinyam Ngwa 先生（个人通讯）。）

- 哥伦比亚：河流域林业项目（PROCUENCA） — 这一生态系统服务计划包括为在重要集水区造林提供报酬，以支持水源供应，促进生物多样性的保护和碳捕获。参与者包括 232 名农村土地所有人（涉及 3,427 公顷），其费用由 Manizales 市供水公司（公私合资）提供。提供报酬的条件是须改进农户放牛的办法，报酬以实物形式提供 — 提供树苗、作物和技术支持。环境成果十分积极，天然林的面积有所增加，减少了对原始森林的压力，减少了侵蚀的程度。这一生态系统服务计划现已发展成为清洁发展机制的一个碳捕获项目，能够颁发经认证的减排，并从出售经认证的减排的收入中受益（收入需要分摊）。这一计划所证明的经验显示，在集水区服务的用户只有一家（或数目很少）时，由用户提供资金的可能性很大。（来源：哥伦比亚（2004 年）。）
- 哥斯达黎加，PSA 方案：PSA 方案是国家偿付方案，致力于碳抵消和储存、水文服务以及生物多样性和景观的保护。1997 至 2004 年期间，向生态系统服务计划投资大约 2 亿美元，用以保护 460,000 多公顷的森林和森林植被，并为 8,000 多森林所有者提供额外的收入。过去，主要资金来自石化燃料的销售税，但现在的目的是所有生态系统服务的受益者都必须为所接受的服务作出偿付。向用水的用户征收上游集水区管理服务取得了某些成果，尽管如此，在就生物多样性和碳征收费用方面取得的效果很有限。然而，对于同森林维护相关的生物多样性惠益仍然很多。生态系统服务计划帮助降低了毁林的速度，为森林和生物多样性增加了金融价值，增进了对自然生态系统的经济和社会贡献的了解。（来源：Pagiola（2008）。）
- 古巴：哈瓦那湾使用税 — 为促进对哈瓦那湾的保护，古巴政府实行了对用户（旅游业、休闲、港口活动）实行征税。收入被指定纳入环境基金，用于清理工作。在实行征税之后，哈瓦那湾的碳氢沉积物有所减少，原因是工业废水排放减少了 50%。生态系统得到恢复的迹象包括鱼类和据信已消失的浮游物种重现身影。由于经济和环境决策者之间进行了密切的协调，实行了征税的做法。环境征税方面的这种经验具有积极的意义，政府正在古巴其他三个湾区复制这一计划。（来源：Vasquez（2009 年）。）
- 厄瓜多尔：分散进行的环境偿付 — 环境偿付方案包括 Pimampiro 市镇集水区保护计划和 PROFAFOR 碳捕获方案。这些方案在实现环境目标方面都取得了成效，显现了很大的额外性和渗透效果。取得这一成功的原因是重视了有针对性的环境服务和严格的条件。这两项方案主要通过增收改善了参与者的福祉。厄瓜多尔全国在复制这一模式。（来源：Wunder 和 Alban（2008 年）。）
- 埃及：发展社区旅游业 — 埃及政府寻找机会改进旅游业的质量和增加收入，采取的办法是促进由贝都因人管理的各保护区内原始野生地的旅游企业。圣凯瑟林保护

区的可持续旅游业的目的是保护自然和文化资源，为地方社区带来实惠。该方案包括重建贝都因人的居住地，使之成为生态旅舍，建立自然景观小径，重振传统手工艺，重建一游客咨询中心，出版旅游地图和自然旅游手册等。该方案立足于当地利益攸关方的参与，对参观保护区征收门票，并通过培训和技术支持促进生态旅游，提供地方性奖励措施保护这些收入的野生动植物的根基。（来源：埃及（2009年）。）

- 法国：为加强集水区管理做法提供报酬 — 法国矿泉水公司 **Vittel** 向位于其源头蓄水层上游的集水地内的禽畜养殖户付给报酬，令其采取更为可持续的放牧方式。为了饲养劳动力日益密集的家养禽畜在玉米生产中越来越多地使用了化肥和杀虫剂，使水质受到威胁。必须改变放牧方式以减少氮的流失和保持蓄水层的水质。该计划在实现维持水质的环境目标方面取得了成效。这一工作显示了良好做法的内容，包括内容广泛的当地研究方案，成立一个设在牧区和由牧区提供工作人员的过渡性机构，有效的沟通以及建立信任的不断努力。认真的谈判程序导致作出的补偿能够确保农户和公司都得到实惠。作为对商业产品的一种重要的投资，**Evian**、**Coca-Cola** 和 **Asahi** 都开展了确保水质的类似计划。（来源：**Perrot-Maître, D**（2006年）。）
- 印度：《森林共同管理法》和《国家生物多样性法》 — 1980年《森林（保护）法》提供了机会，在允许森林土地转变为非林业目的时，可以建立机制为有报酬的植树造林提供资金。《森林政策》（1988年）还进一步确保通过在地方社区参与的情况下成立森林保护委员会，开展森林共同管理的进程。因此，2000年由各社区和森林部门共同管理的面积为700至900万公顷，现有社区委员会35,000个。虽然各州具体情况各异，但几乎所有州的委员会都有全权处理大多数非木材森林产品，并有权自不能全额发给的收入中领取一份收入。此外，森林部门的非木材销售收入的25%至50%发给各社区。因此，当地的生计发生了积极的变化，例如，惠益分享增加了向成员出售森林产品的收入和向森林管理再投资的收入。

2002年和2004年《生物多样性法》还设计了获取和惠益分享的法律框架。《生物多样性法》规定了获取生物资源和传统知识的规范。根据该法，提出了中央和州政府以及地方一级的三级管理制度的提议。在地方一级，生物多样性管理委员会由各自地方社区的7名代表组成，作为独立的机构发挥作用。它们可以确定向商业用途的生物资源的征税的数额；因此而收取的资金将存入地方生物多样性基金，可用于向从事生物多样性保护的个人或社区提供奖励措施。生物多样性管理委员会同人民的生物多样性登记册进行合作，该登记册由地方社区以本地语文编制。（来源：**Asish Ghosh** 博士在奖励措施问题研讨会上的发言和口头交流。）

- 日本：对环境税资助下的森林管理的报酬 — 2003年以来，日本有29个县实行了森林环境税。这些税收要求从森林生态系统服务中受惠的人作出偿付。收入的一部分指定为付给森林的所有人从事保护重要集水区的森林管理工作的直接报酬。由私人资助的生态系统服务计划也在稳步地出现。几家饮料制造商提供疏伐等森林管理服务，并与地方社区合作，帮助（以实物）对工厂上游的森林进行管理，以期从持续的集水区管理中受惠。得到的重要经验教训是，征税的额度应足以能够为偿付计划带来足够的收入。（来源：**Kiichiro Hayashi** 教授在奖励措施问题研讨会上的发言。）

- 墨西哥：水文环境服务方案（PSAH）的报酬 — 为了应对严重的毁林和缺水问题，向森林所有人发给报酬，用以确保没有商业价值的森林所在地区的集水区受到保护，水流重新注入蓄水层。该计划的资金来自增收用户缴纳的联邦水费以及指定一定的百分比来偿付环境服务。通过了一项两级制的办法，大多数的森林每公顷付给 18 美元，云林每公顷付给 27 美元（因其具有重要的水文价值）。尽管有证据显示，很多的报酬付给了毁林程度低的地区，且有必要加强针对性以产生更大的环境影响和提高发放报酬的成本效益，但毁林情况确已减少，穷人也成功地参与了这一努力。该计划的成功是同明确的政治承诺分不开的，这种政治承诺系基于普遍（在墨西哥、中美州和拉丁美洲）持有的森林同水之间的环境关系非常重要的这种看法。后来，在运用评级制度以提高针对性和效率时，该计划对缺水、毁林风险和贫困给了各个等级的加分。（来源：Muñoz-Piña 等）2009 年。）
- 尼泊尔：喜马拉雅生物贸易 — 亚洲可持续农业和生物资源网络（ANSAB）创建了喜马拉雅生物贸易，向本国和国际市场推销尼泊尔地方社区企业生产的非木材森林产品。社区企业专门从事拥有有机和/或森林管理委员会（FSC）认证的天然和来源可以持续的非木材森林产品（香精油、手工造纸以及医药和芳香植物）。该计划针对的是那些致力于可持续性和愿意为来源可以持续的材料（Aveda、S&D Aroma、Altromercato）支付溢价的多国公司的供应链。企业发展和森林保护的复合模式一直是一种成功的模式。地方社区负责对于那些它们嗣后能够收获/销售的资源进行保护和监督。通过将社区企业连系起来，使之能够更好地在国际上进行竞争和获得更高的回报，在供应链的更上一层提供了进一步的奖励措施。（来源：自然保护联盟，《生物多样性业务时报》。）
- 菲律宾：环境税 — 菲律宾实行的方案要求各公司减少其所造成的污染，随后又对拉古纳集水区的残留危害征收使用税。该税收强迫污染者就废水排放造成的损害作出赔偿。这一制度的目的是责成业界承担环境保护的费用，同时明确人类活动同湖水水质之间的关联。税率的确定足以覆盖执行和监督的费用。据转述的证据显示，水质得到了改善。（来源：Antonio C. Manila 博士在奖励措施问题研讨会上的发言。）
- 乌干达：合作管理机制 — 乌干达促进利用合作管理机制保护和可持续利用生物多样性。各国家公园和狩猎保留地的 20% 的门票收入直接用于毗邻保护区的社区。2000 年以来，共收门票费 170 万美元，其中 896,000 美元下发给总共 60 万人。在森林禁猎区，社区森林管理无所不在。渔业部门成立了湖岸管理处，保留了鱼贸易的 25% 的收入。市场、营销和增值处理都得到了推动，以便利那些以可持续的方式生产的湿地生态系统产品（草席、篮子）。所得收入用于本地生态系统管理人员，对保护和可持续利用生态系统给与奖励。乌干达以这种方式促进加强作为很多生态系统管理者的地方社区进入国际市场的能力的创新性途径，同时寻求加强私人—社区合作伙伴关系在可持续利用自然资源方面的战略作用。（来源：Ronald Kaggwa Kiragga 先生（个人通讯）。）

注：（作为资料文件提交的）参考从全文载于研讨会报告。
