



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/5/15
24 February 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会

第五届会议

2000年5月15日至26日，内罗毕

临时议程*项目 18.3

鼓励措施

鼓励措施设计和执行情况的进一步分析

执行秘书的说明

导言

1. 缔约方大会在第IV/10A号决定第5段要求执行秘书：

“与经济合作与发展组织(经合发组织)、世界保护联盟(自然保护联盟)和其他有关组织合作，拟定一份背景文件，进一步分析与缔约方大会第五次会议中心主题有关的保护和可持续利用生物多样性鼓励措施的设计和执行情况，以便为各缔约方制定指南；

“在这份文件中阐述查明反向鼓励措施的方式和方法，阐述消除或减轻这些反向

* UNEP/CBD/COP/5/1

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

鼓励措施对生物多样性负面影响的各种可能办法。”

2. 缔约方大会还呼吁各缔约方在其第三次和第四次会议上提出关于鼓励措施的个案研究报告。此外，经合发组织和自然保护联盟通过拟定个案研究报告和发展概念，促进了这项工作。根据缔约方大会的指示，本说明是与这些组织合作拟定的，并且借鉴了它们提供的许多个案研究报告。UNEP/CBD/COP/5/INF/14号文件载有这些组织和各缔约方个案研究的综合报告，根据第IV/10A号决定第5(a)段的要求，该文件还指出了与第五次会议中心主题有关的个案研究。

3. 执行秘书为缔约方大会第三次会议拟定了关于分享促进保护和可持续利用的鼓励措施方面的经验说明(UNEP/CBD/COP/3/24)，为第四次会议拟定了关于鼓励措施设计和执行情况的说明(UNEP/CBD/COP/4/ 18)，这两份说明中的分析为本说明提供了基础。为第三次会议拟定的说明概述了指导如何设计鼓励措施的概念框架，其中强调正式工具、社会措施和遵守机制并行的办法。为第四次会议拟定的说明审查了若干成功的鼓励措施方案的个案研究，进一步发展了前一份说明所载的设计概念，从而制定了若干切实可行的准则。

4. 本说明借鉴了上述两份说明和经合发组织及自然保护联盟的工作，进一步分析鼓励措施的设计和执行情况。第一章集中讨论鼓励措施方案的三个关键方面：(1) 方案设计；(2)工具选择；和(3) 执行步骤。第二章讨论反向鼓励措施以及消除或减轻这些措施影响的各种可能办法。第三章概述可能采取的后续行动，供缔约方大会审议。

一. 鼓励措施设计和执行情况的进一步分析

A. 鼓励措施方案设计

5. 鼓励措施的通常定义是，旨在鼓励有益活动(正面鼓励)或阻止有害活动(消极鼓励)的经济或法律工具。缔约方大会对鼓励措施采取了广义的理解，除正式政策工具外，这些措施还包括社会和体制措施，例如，有关利益方参与、建立能力和宣传。上述综合文件概述了缔约方大会的有关决定。

6. 根据执行秘书为缔约方大会第三次和第四次會議拟定的上述两份说明，鼓励措施方案通常包括三个内容：正式政策工具、社会和体制措施以及遵守机制。¹ 支配资源使用

¹ 为缔约方大会第四次会议拟定的说明(UNEP/CBD/COP/4/18)将遵守机制和体制措施一并考虑。本说明则返回到第三次会议说明(UNEP/CBD/COP/3/24)制定的分类，这种分类是以体制经济理论

体制环境的这三个方面 - 而不是任何单一措施单独地 - 通过相互作用制定并增强鼓励措施。当一个正式政策工具得到社会和体制支持而且得到足够的遵守时,这个鼓励措施方案已经“体制化”,将促使决策人员不断地采取行动,支持和加强方案的各项目标。

2

7. 正式政策措施包括经济和法律工具、条例和公共投资。经合发组织个案研究明确显示,鼓励措施方案通常综合利用各项正式政策措施。除采取以市场为基础的工具----例如税收和补贴----以及创造财产权利和新市场外,通常还采取补充措施,例如管制资源使用水平和公共(以及私人)基础结构投资的条例以及宣传。管理和公共投资的作用往往是在可持续利用方案采用以市场为基础的鼓励措施时确保实现足够的保护水平。

8. 社会和体制措施包括宣传、建立能力和有关利益方参与。这些措施为正式政策工具提供非常关键的社会支助。在几乎所有个案研究(UNEP/CBD/COP/INF/14)中,社会和体制措施都具有显著地位,有时甚至是新鼓励措施方案的核心部分。该方案采取“自下而上”的战略,努力增强大众对生物多样性的认识,进行保护和可持续利用措施的训练,并加强组织能力。社会和体制措施还可能鼓励保护方面的企业家,他们的活动将增强鼓励措施,鼓舞其他参与者。

9. 鼓励措施方案的遵守部分可能包括各项措施,鼓励通过社会实施这些措施,也通过法律途径实施这些措施。通过法律途径实施通常要求在体制能力方面投资,但通过制定旨在动员社会支持鼓励措施的各项措施,可以协助法律实施。通过有关利益方参与和宣传等活动,可以鼓励社会实施或自愿遵守。当社会投资充足和方案设计健全时,社会实施或自愿遵守以及足够的正式实施将是新鼓励措施方案的支柱。

10. 经验表明,经济、社会和生态方面健全的鼓励措施方案不妨参考下述概念准则:³

(a) 内在化;

(b) 效率;

为基础的(例如,D. North 所著《体制、体制改革和经济表现》(*Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*), Cambridge University Press, Cambridge, 1990)。

² S. Presber-James 所著《保护鼓励措施体制办法》(*An Institutional Approach to Incentives for Conservation*)(1996 年在蒙特利尔自然保护联盟世界保护大会上提出的论文)。

³ M. Chakraborty 著《生物多样性经济鼓励措施:在发展中国家中是否能发挥作用?》,《经济及政治周刊》,1997 年 5 月 17 日至 24 日,英文第 1071 页至 1073 页。

(c) 谨慎原则。

11. 制定这三项准则是为了引导思考如何制定鼓励措施方案，而不是作为严格的设计和执行业规则。内在化是指生产厂家和消费者在作出决定时考虑外在的成本和利益。从根本上说，外在成本和利益是经济活动的环境“副作用”；鼓励措施方案的目标是将大部分副作用纳入决策人士的考量中。效率原则认为，方案设计应保证预期的社会利益超过或等于执行、管理和实施的成本。一个国家的社会和体制状况对这些成本可能具有很大影响，从而影响方案设计。例如，在财产权利和其他体制不发达的地方，行政管制可能比以市场为基础的复杂工具更具成本效益。谨慎原则和生态系统办法要求，当科学知识不确定或生态后果可能不可逆转时，鼓励措施方案宁可错在过于谨慎方面。

12. 除其他方面外，经合发组织⁴查明了广泛的措施，决策人员在设计方案时可以借鉴这些措施。下文各节审查这些措施，并就在什么地方和什么时候可以利用具体的工具为各缔约方提出一些参考意见。下文就鼓励措施方案三个组成部分的每个部分提出参考意见：经济和法律工具，社会和体制措施以及遵守机制。综合报告(UNEP/CBD/COP/5/INF/14)载有这些工具中每种工具得到成功利用的例子。

⁴ 经合组织，《生物多样性鼓励措施手册：设计和执行》(Handbook on Incentive Measures for Biodiversity: Design and implementation)。(OECD, Paris, 1999)，以及经合组织，《挽救生物多样性：经济鼓励措施》(Saving Biological Diversity: Economic Incentives)(OECD, Paris, 1996)。

B. 选择各种工具，促进各种鼓励措施方案

1. 经济和法律工具

(a) 课税和补贴

13. 在生物多样性方面，课税是财政工具，其用意是增加以不可持续方式利用生物多样性各组成部分的成本(或减少利益)。征收费用则是起到同样作用的相关措施。相比之下，补贴也是财政措施，其用意是减少保护或以可持续方式利用生物多样性及其各组成部分的成本(或增加其利益)。

14. 原则上，可以通过课税或补贴，使某项活动的全部外在成本内在化。但是，由于生物多样性的社会、经济和生态价值存在高度不确定性，在实际中很难做到这一点。因此，执行课税和补贴措施往往只是为了通过提高或降低相关成本和利益，减少生物多样性使用或增加保护。在这些情形中，课税或补贴程度可能是由希望开展的活动与对立的、不可持续的活动之间的利润差距决定的，而不是由所取得利益的社会价值决定的。在其他情形中，鼓励措施的程度是在考虑到其他目标后决定的，例如，创造收入，以实现相关的保护目标。

15. 在通过执行财产权利不能有效地计入外在成本和利益的情形中，或在政策倾向于不授予私人对环境资产的财产权利情形中，课税和补贴最能发挥作用。前一种情形的一个例子是对使用地下蓄水课税；后一种情形的一个例子是在国家公园收入园费。使用课税和补贴存在着若干限制因素，其中包括很难确定鼓励措施的最佳程度、容易被政治利用以及当其他国家同样的活动不课税或补贴时，可能丧失竞争力。

(b) 财产权利和创造市场

16. 财产权利指的是一套应享受的权利，这些权利确定物业业主使用资源的权利、特权和限制。有若干种分配财产权利的方法，除其他方法外，其中包括个人拥有、国家拥有和社区拥有。⁵ 财产权利可以包括因拥有土地或资本财产而派生的一系列利益或潜在系列利益的享受权利。此外，也可以利用财产权利设计以市场为基础的鼓励措施，以保护生物多样性，例如，可以交易的开发权利和保护通行权。在这种情形中，各方案往往要求在市场基础结构、法律和行政体制和大众宣传方面投资。财产权利也包括关于遗传

⁵ T. Tietenberg 著，《环境和自然资源经济学》(Environmental and Natural Resource Economics) (HarperCollins Publishers Inc. 1992)

资源的知识产权，不过，本说明不直接讨论这些权利。⁶ 此外，新的财产权利制度要求制定相应的条例，为使用资源制定规则或限制框架。

17. 生物多样性各方面涉及的财产权利明显例子包括可以私人拥有和销售的物资，例如，经济鱼种、野生产品（皮毛、兽角、兽皮，等等）、原木和其他森林产品、旅游业和运动狩猎设施。事实上，在普遍缺乏财产权利的情形中，例如，开放使用资源的情形中，往往出现问题。信息技术、通讯和财产权利的法律承认等方面的进步继续扩大利用创造市场机制的可能性，以解决原来没有财产权利的问题，并解决因此而产生的环境问题。这方面的例子包括个人可转让的捕鱼配额（ITQs）、可交易的开发权利、排放和空气污染交易权利、生物多样性勘探、联合执行和无污染开发机制。标签和认证制度是使用频率日益增加的财产权利，这种制度使指定的生产厂家可以从对“绿色”产品的需求中获益。

18. 为使创造市场的机制发挥作用，财产权利分配往往伴有对产量或消费量的数量限制。当要求达到某种保护标准时，往往有此限制，例如，渔业管理、淡水使用、空气污染和开发权利。在这些情形中，政府条例规定使用程度限制，使用权利则在市场参与者之间分配，市场参与者可以相互交易这些使用权利。交易的结果是，使用权利被分配给最有效的市场参与者（因为效率最低的生产厂家将被迫购买使用权利，从而增加成本）。这种制度创造一种鼓励措施，鼓励在政府规定的限度内有效地利用资源。

19. 生物多样性的某些方面具有相当大的公共利益，例如，生态系统复原力、生态系统服务、生存价值以及今后各种选择的价值等等，财产权利不清的负面后果也影响到这些方面。但是，生物多样性及其各组成部分的特点往往混合了公共利益和私人利益，在这种情形下，将两方面结合在一起可能是有效办法，尤其是应与补贴措施一起执行，以支持提供公共利益。个案研究载有为可持续林业措施或保护农业生物多样性提供补贴的例子，补贴的目的是提供自由市场不可能提供的利益。

2. 条例和投资

(a) 条例

20. 条例包括对使用资源——例如进入保护区——规定法律限制，对收获物种的数量规定限制，或保护共同环境（例如空气或水数量或质量）。条例提供自由市场通常不能提供的公共利益，例如国家公园系统、保护濒危物种或提供生态系统服务，例如水质量或流

⁶ 见获取和惠益分享问题专家小组报告（UNEP/CBD/COP/5/8）。

量。

21. 条例通常与以市场为基础的工具并用。条例的一个目标是在以市场为基础的工具作为管制资源使用的中心机制时防止发生不可逆转的损失。事实上，个案研究报告中介绍的多数---如果不是所有---以市场为基础的鼓励措施方案也都包括一套相关的条例，其目的是防止市场力量过度开发。而另一方面，没有任何一个个案研究仅仅依靠条例实现保护目标。

22. 条例办法的弊端包括(与以市场为基础的工具相比)行政管理和实施成本较高以及缺乏灵活性。成本较高的部分原因是获得关于生物多样性现状、其用户以及用户排泄废物或获得资源的程度的资料需要成本。条例办法的另一个问题是生物多样性具有复杂性。条例的范围必须广泛，以包括对象资源的所有影响来源。正如个案研究报告所显示，虽然有这些成本，条例往往是以市场为基础的鼓励措施方案非常关键的组成部分。

(b)公共投资和私人投资

23. 公共投资是指完全使用政府资金或结合私营部门或其他组织的投资，提供公共利益。它与补贴的区别是，在公共投资中，政府(为公共利益)购买某一资源的财产权利，而补贴则是向物业业主提供资金或税务优惠，业主保留资源的财产权利。公共投资被用来购买用于保护目的的土地和其他资源，补偿失去资源权利的损失，或提供基础结构和进行宣传。

24. 通过公共投资，提供公共利益或其他鼓励措施，可以促进吸引私人投资，支持鼓励措施方案。特拉资本基金(Terra Capital Fund)就是一个例子，这是拉丁美洲一个私营生物多样性股票基金。它是国际金融公司设立的，全球环境基金(GEF)为其提供了增支费用支助。

25. 鼓励措施方案的成功往往取决于是否有公共或私营补充融资。例如，建立一个国家公园可能要求补偿缓冲区资源用户，以减少其活动的影响。或者需要建立市场基础结构，以顺利地执行新的财产权利制度。能够产生资金回报的物资---例如，可持续利用资源、开发旅游业等等---往往可以吸引私人投资。

26. 公共投资的一个常见工具是环境基金。资金可能来自政府预算的赠款、外国援助、出售国家资产、专用收费、债务与自然的交换、以及私人和非政府组织的捐款。环境基金是关心生物多样性保护的捐助者的行动中心，可以为一个具体公园、公园系统或国家而设立。环境基金通常投资公共利益，例如，购买和管理保护区、大众宣传和教育以及

其他本需政府融资的活动。

3. 社会和体制措施

(a) 宣传

27. 宣传是指增强有关利益方、决策人员以及一般大众对鼓励措施方案及其利益的认识。人们往往认为新鼓励措施方案的成本高于可能带来的利益，而且更加直接。由于生物多样性的复杂性质、反应或恢复的速度差异以及重大的无形价值，保护投资的未来利益往往被模糊。相比之下，失去某项资源的使用权是可以数字计算的，是短期可以看到的。提高大众认识方案的挑战是提高人们认为存在的生物多样性方案长期利益的价值。在发展中国家，这项挑战更加艰巨，因为发展中国家的贴现率较高（贴现率越高，未来系列利益的价值就越低），而地方社区的眼前需要则很高。在发展中国家，缺乏关于保护的潜在利益的资料往往是鼓励措施方案面临的最大障碍。

28. 宣传和提高大众认识的战略包括环境教育、为决定价值的研究提供资金并传播研究结果、社区发展以及开展针对保护活动利益方的训练方案。非政府机构通过在社区、公园和保护区以及在广泛的社会进行广告宣传和募款活动，往往能够有效地提高大众对保护目标的认识。例如，自然保护联盟建立了一个生物多样性经济问题网址，向决策人员和一般大众提供关于鼓励措施、影响评估、价值确定和其他有关主题的最新信息（<http://economics.iucn.org>）。

(b) 有关利益方参与

29. 有关利益方参与是指有关当事方参与设计和执行新鼓励措施。这种参与有双重目的：保证政策在社会方面是适当的，同时创造一种政策主人翁的感觉。如果所有利益方都参与政策设计和执行，那么政策就成为土生政策，成功的机率因此而增加。参与政策设计在各利益方之中创造一种“政策主人翁”的感觉，因而鼓励他们协助执行、监测和实施这些政策。

30. 促进有关利益方参与就要求各机构组织和安排过去可能从未参与决策和执行进程的个人和组织参与这个进程。这种机构可以包括各民间团体，这些民间团体包括土地物主、旅游经营者、土著和地方社区代表、非政府组织和政府机构工作人员等等。有关利益方参与是一个“自下而上”的过程，其目的是包括所有有关人群。

31. 在公民参与政府进程传统薄弱的地方，有关利益方的参与可能遇到障碍。可以通过

开展在社会方面适当以及符合当地要求的建立能力活动和宣传，解决这个问题。这种方案成本高，需要时间长，但却是必要的，其目的是确保社会上支持新的鼓励措施。

(c) 建立能力

32. 建立能力是指在保护组织和有关利益方方面的投资，其目的是增强他们对鼓励措施作出积极反应的能力。有关利益方往往缺乏必要的训练、知识或资源，因此不能利用鼓励措施方案。建立能力包括在鼓励措施方案中训练、装备和足够地资助有关利益方，特别是训练、装备和足够地资助政府保护机构内的行政人员。建立能力还包括投资基础结构和为行政管理提供足够的资源。建立能力的其他方面还包括法律体制发展，例如管理财产权利诉求、司法能力和实施机构支助。

33. 许多国家、特别是发展中国家建立能力的需要往往很大。造成能力低的原因可能包括存在行政控制资源的传统、在传统惯例得不到法律承认的情形下财产权利不清、或对政府和外国减少使用资源权利的倡议不信任。在这种情形中，建立能力的适当办法是投资训练，并进行宣传，促进参与方案执行。经过良好训练的人民可以理解和更好地实施以市场为基础的政策工具和条例，更熟悉自然资源的长期规划和管理，更熟悉强调集体责任的责任传统。

34. 经验证明，建立体制能力和改变许多人——例如机构工作人员、地方社区或土地物主——的能力和态度可能需要若干年的时间。如果鼓励措施在社会方面是适当的，则可以减少建立能力方案的费用。

3. 遵守机制

35. 在许多国家，过去的保护法律和政策被广泛认为是不公正的，或在社会方面是不适当的。在从外国引进保护政策的发展中国家尤其如此。因此，实施政策具有负面含义，现在已不作为保护工具广泛推广。但是，如果保护法律和政策是土生的，而且如果得到各有关利益方的支持，那么实施法律和政策可以在鼓励措施方案中发挥重要作用。实施法律和政策增加鼓励措施方案实现社会共同达成的目标的可能性。

36. 实施法律和政策的作用是保证遵守鼓励措施方案，使利益和成本正确地内在化。当有关利益方进行保护投资或减少资源使用时，违法者或“免费享受者”可能使收益丧失殆尽。免费享受者是那些不参与鼓励措施方案但仍然享受方案和其他人的活动利益的人。当收益丧失（或仍然在参与者考虑范围之外）时，参与的推动力也就减少。

37. 实施法律和政策可以通过正式手段进行，也可以通过社会手段进行。正式实施是指公正的第三方法律机制。这包括执法机构、公园工作人员、管制机构和法院系统的活动。社会实施是指与社会压力和个人选择有关的非正式实施机制；社会实施虽然是非正式的，但可能是保证遵守保护方案的更适当和更有效机制。必要的正式实施程度与社会对鼓励措施方案的支持程度存在着直接联系。从法律上实施一个妥善设计和社会可以接受的鼓励措施方案成本较低，因为与社会期待的摩擦减少，而且社会上会自动实施。

C. 执行鼓励措施方案可能采取的步骤

1. 查明

38. 鼓励措施方案的第一个步骤是尽可能根据生态系统办法，查明对象资源，包括其地理区域、用户和受益人群范围和价值。查明工作包括考虑到其他优先事项和保护资金的不足情形，评估是否应该开展鼓励措施方案。可能需要对方案的成本和收益进行初步评估，不过可能缺乏数据。另一种办法是考虑根据国家生物多样性保护优先秩序分配资源。

39. 在查明阶段，可以进行确定价值的研究，以提供关于新鼓励措施方案潜在收益范围的资料。确定价值的研究可以努力充分确定生物多样性的价值，包括其有形和无形的收益（除经济价值外，还包括社会、伦理、宗教和其他价值）。确定价值可以协助决策人员设计各种工具，还可以利用传播确定价值研究报告，鼓励大众更广泛地支持各项保护目标，以此作为提高认识的部分内容。

2. 评估

40. 评估是指诊断造成对象资源被过度开发、以不可持续方式利用或无节制地退化的体制原因（即正式政策、社会习惯和遵守程度）。也许某个单一措施——例如反向补贴或不存在财产权利——是核心问题，但社会习俗和相关的遵守措施将围绕这个核心问题而产生。因此，必须分别评估受管制的对象资源体制环境的三个部分。决策人员应该明白，社会习俗和实施程度至少与正式和经济政策和法律同样重要。

41. 除体制评估外，通常还需要对现行政策和拟议的政策进行环境评估。缔约方大会第IV/10 C号决定讨论了影响评估问题。自然保护联盟可以提供关于影响评估的进一步资料（<http://economics.iucn.org>）。

3. 设计

42. 上文A节概述的各部分应该贯穿在方案设计中。

43. 在设计阶段就应该预计财务投资并将此列入预算，应该铭记，社会和体制措施需要长期提供资金，这样才能在改变社会习俗和能力方面有效地发挥作用。有时也利用补贴填补现有措施与新措施之间的“利润差距”，以帮助克服方案参与者的抵制心态。

44. 方案设计通常包括有关利益方参与的体制机制，不过，在许多发达国家，现有体制足以担此任务。这种体制促进决策人员与有关利益方之间的信息交流，这种交流通常将贯穿执行和监测阶段。

4. 执行

45. 执行工作要求采取三头并进的办 法，这就是同时采取正式、社会和实施措施。在执行正式措施之前，可能需进行社会和体制措施投资，以建立执行新政策的行政和实施能力。在执行过程中，大众认识和宣传非常重要，其目的是使有关利益方了解新政策。方案执行通常是一个不断重复的过程，这个过程不断吸取参与者的回馈信息。

46. 即使方案设计在社会和经济方面是适当的，有关利益方接受新的一套鼓励措施可能需要一段时间。新鼓励措施将改变某些活动的成本和利益分配，在通过使用增强方案之前，预计这种措施将受到抵制。在这个过渡时期，正式实施和宣传非常关键。在方案的关键性早期阶段，如果没有（法律和社会方面的）实施活动，方案的利益可能消失，对方案的信心可能会瓦解，方案最终可能会失败。

47. 政府也不妨使与非政府组织的长期伙伴关系正式化，以开展某些执行活动。在许多情形中，动员社会支持、训练和提高大众认识是非政府组织的特长，政府可以利用这些组织的资源和技能，改进鼓励措施方案，降低执行成本。例如，社区可以与非政府组织合作，在监测和遵守方面提供协助。

5. 监测

48. 监测是指不断评估一个项目，以确定其目标是否正在实现，并确定其经济和社会成本。有关利益方在这些问题上可以提供资料，但外部科学和经济评估可能是适当的。监测是适应性管理的基础，或者说，是评价是否需要进行调整的基础，调整的目的是增加方案的利益或降低其成本。可以扩大方案，使其涵盖更广泛的资源用户类别，增加利益；在这种情形中，如果行政和实施成本仅仅略增，可能可以实现规模节省。

二. 查明反向鼓励措施的方式和方法以及消除或

减轻这些措施对生物多样性负面影响的各种可能办法

A. 查明反向鼓励措施

1. 导言

49. 反向鼓励措施是指直接或间接地鼓励以导致生物多样性退化的方式使用资源的政策或做法。在此可以指出三种常见的反向鼓励措施：不利于环境的政府补贴；环境始终是外在因素；关于资源使用的法律或传统做法。导致生物多样性退化的政府补贴可用金融数字说明，在这方面显然可以进行政策改革，促进《公约》各项目标。虽然需要解决所有反向鼓励措施，但建议首先集中查出对生物多样性具有负面影响的政府补贴。

2. 查明和数量表示

50. 生物多样性方面的反向补贴是指政府向生产者和消费者提供的、使生物资源使用超越可持续水平的补贴。很难确定可持续水平，以衡量反向补贴的影响，但基本办法是查明补贴直接或间接造成的资源退化。一般而言，补贴或降低生物资源生产和消费的成本，或增加其利益，正如表1所示，补贴有许多形式。

表 1

查明反向补贴⁷

<u>补贴类型</u>	<u>举例</u>
直接现金转帐	弥补损失的赠款， 价格补贴
市场价格管制	保证购买，价格管制，关税壁垒
降低成本投入	提供廉价电力、水和化肥
税收优惠	税金递延，税金免除或特别税率
降低借贷成本	优惠贷款，贷款担保，债务免除

51. 但是，并非所有补贴都对环境产生负面后果。在虽然存在补贴、但资源使用程度仍然在可持续限度内的情形下，对环境的负面影响则微乎其微。而且，这里可能牵涉到重要的经济和社会目标，例如，增加粮食生产或公平分配水资源。因此，只有彻底评估对象补贴的所有生态、环境、经济和社会影响，才能查明和排除反向补贴。

52. 初步估计显示，在环境上具有负面影响的补贴全球总值约为每年 1 万亿美元(表 2)。政府补贴中，经合发组织国家占全球补贴的四分之三，达 6,900 亿美元，非经合发组织国家达 2,600 亿美元。但是，非经合发组织国家补贴占国内总产值的比例较高，达 4.6%，经合发组织国家为 3.6%。⁷ 上述数字不包括未订正的环境外在因素，据估计，

⁷ 资料来源：C.P. van Beers 和 A.P.G. de Moor 合著《补贴成瘾：政府如何用你的钱毁坏地球和宠坏富人》（Addicted to Subsidies: How Governments Use Your Money to Destroy the Earth and Pamper the Rich）（Institute for Research on Public Expenditure, The Hague, Netherlands, 1999）。

这方面的补贴每年另有 7,850 亿美元，其中约 6,000 亿美元可能对环境具有负面影响。有些补贴对环境无害，但据信这种补贴的数字较少。

表 2
全球反向补贴年总值 (十亿美元)

行业	van Beers & de Moor ⁷	Myers & Kent ⁸
农业	325	325
运输	225	558
能源	205	145
水	60	60
制造业	55	...
林业	35	...
采矿	25	...
渔业	20	22
共计	950	1,110

53. 这些估计数字背后的数据质量并不高。一般而言，政府并不汇编和公布补贴数据。补贴隐藏在许多方案中，正如上文所述，可以有许多形式。下文各分节指出主要自然资源部门最常见的反向补贴类型及其对生物多样性的影响。虽然缔约方大会第IV/10 A号决定要求强调缺水地区、利用遗传资源和分享收益、可持续利用和旅游业，但很少研究活动专门研究反向补贴在这些部门的影响。因此，下文各段审查生物多样性总体方面反向补贴的现状。

3. 农业补贴

⁸ 资料林业：N. Myers and J. Kent 合著，《反向补贴：税金破坏我们的经济和环境》（Perverse Subsidies: Tax \$s Undercutting our Economies and Environments Alike）（International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 1998）。

54. 表1所述五种反向补贴中，农业补贴每种都有，而且农业补贴是最大范畴的反向补贴。在经合发组织国家，农业补贴一般用于支助农业收入、就业和土地使用。这些国家通过保证价格、直接付款、出口支助和其他措施补贴农业生产者。在经济转型国家和发展中国家，农业补贴的目的是提高生产或保障足够的消费。典型的政策包括补贴投入(化肥、杀虫剂、作物品种、灌溉和研究及推广)和市场价格管制，以降低消费者粮食价格。

55. 农业补贴鼓励深耕，也鼓励广耕。与产量挂钩的农业补贴对生物多样性的破坏性可能最大，是发展中国家最常见的补贴。这种补贴可能是保证价格(固定在市场价格之上)，也可能是以产量为基础直接提供现金。与产量相联系的政策鼓励尽可能多生产，造成更加深入的深耕细作和使用更多的投入，并增加耕种面积。但应该指出，现在，有些农业补贴努力实现生物多样性目标，例如，绿色地带和闲置方案(下文B节将讨论这些方案)。

56. 在发展中国家，化肥、杀虫剂和灌溉使用过度，作物品种基因基础日益狭窄，这往往归咎于政府对农业投入的补贴。这种补贴往往加速生产深化，造成农业基因多样性损失、土壤和水资源退化以及耕作地区内生物多样性损失。此外，许多发展中国家补贴开垦土地，从而扩大农业面积。农业扩大到新的地区是整个热带地区生境损失和物种灭绝的主要原因。

57. 虽然在许多国家，补贴改性活生物体研究与发展是出于促进生物技术的需要，但可能引起生物技术安全问题。

4. 林业补贴

58. 向林业部门提供的主要补贴包括以低于市场价格出售采伐权利(低“立木采伐”价格)、税务优惠和降低借贷成本。通常通过提供基础结构(采伐公路)或直接降低铁路运输价格，补贴运输成本。对其他部门----例如农业、采矿和能源生产(水电坝)----的补贴也可能加速森林损失和退化。

59. 林业补贴的目的通常是促进经济发展和创造就业。对有些国家而言，林业产品是出口收入的来源，政府补贴往往具有短期财政目标的考量。在其他国家，林业补贴被高度政治化，仅仅使少数有影响力的人获益。

60. 研究表明，林业补贴使不经济的原木生产有利可图，从而加速森林损失率。据估计，在一些热带国家，补贴使森林损失率达到自由市场条件下可能达到的损失率的二至三

倍。众所周知，根据热带森林损失率，人们已经预测各种物种将大量灭绝。

5. 渔业补贴

61. 渔业补贴包括直接向商业渔户提供用于更新和改进船队的资金、提供港口和加工设施等基础结构、市场价格管制、促进出口、税务优惠和补贴借贷。此外，许多发达国家为其商业渔户（在发展中国家、特别是在非洲和南美洲）购买外国渔场使用权。在欧洲和一些亚洲国家，水产养殖补贴数额也很可观。

62. 渔业补贴的目的是在自然渔场减少的情形下维持收入和就业。扩大捕鱼能力使捕鱼量超过了世界多数渔场的可持续捕鱼产量。根据一项估计，世界渔场至少70%已达到捕捞极限、已过度捕捞和正在下降或已受到保护并在恢复中。在渔场自然减少时，政府为扩大商业捕鱼能力而提供补贴，加速了过度捕捞，因而需要更多的支助，以维持收入和就业水平。因此，应从渔业整体管理的角度审议渔业补贴问题，包括过度捕捞和能力过剩问题以及直接或间接影响海洋和沿海生物多样性的其他补贴问题。

63. 某些捕鱼方法对地理环境——例如珊瑚礁和海床——的广泛破坏可能未引起足够的重视。此外，水产养殖作业造成水污染、水传染病菌的传播和水毒化。

6. 淡水补贴

64. 水补贴主要是政府低价供应水。低价水的定义是提供水的全部成本不能从用户收费中收回。多数补贴是为农业用户提供的，他们消费全球淡水供应的65%，工业用户消费25%，家庭用户消费10%。低价供应灌溉水是最大的补贴范畴，占全球水补贴额的一半以上。

65. 过度使用水对以淡水为基础的生物多样性产生负面影响，在水供应日益紧张的地区尤其如此。江河水文遭受破坏、河湖港汊淤塞、湿地和湖泊排水、建筑和填充水库等活动对生物多样性造成负面影响。

7. 其他部门的补贴

66. 采矿补贴包括在国有土地上采矿免向政府缴纳开采使用费、税务优惠和环境外在因素。对生物多样性的影响包括更多的自然土地覆盖层流失，土壤和水受到污染。

67. 能源补贴包括向煤、石油和天然气以及核能发电的生产者提供补贴，向消费者提供补贴，以降低能源消费成本。能源补贴对生物多样性的影响主要是增加矿物燃料的消费，

这可能引起气候变化、酸雨和与污染有关的其他影响。

68. 运输补贴包括政府提供并维持公路和基础结构、交通管制服务、警察和紧急服务以及公共停车场。运输补贴鼓励使用汽车，由于建筑公路和污染导致生境减少和退化（与能源补贴一样），这种补贴对生物多样性造成影响。

69. 制造业补贴包括直接赠款、税务减让、优惠贷款和担保、公共采购、关税保护和其他工具。由于污染或工业废料增加，往往间接影响生物多样性。

B. 排除反向鼓励措施或减轻其对生物多样性负面影响的各种可能办法

1. 改造反向补贴

70. 排除反向鼓励措施或减轻其对生物多样性负面影响的各种可能办法包括终止反向补贴，或改造这种补贴，使其成为保护或可持续利用补贴。如果目标是为补救反向补贴造成的生物多样性损失的活动提供资金，那么将反向补贴改造为保护补贴是有道理的。在实践中，排除和改造补贴的战略已经奏效：在过去十年里，各国政府已改造约5%环境上的反向补贴。⁸而且，改造反向补贴或许是各缔约方在改进生物多样性经济鼓励措施方面可以利用的成本效益最高的选择。

71. 向秘书处提交的许多个案研究显示了这两种补贴改革的成功例子，UNEP/CBD/COP/5/ INF/14号文件更详细地介绍了这些例子（下文的个案编号是该文件中使用的编号）。例如，欧洲一些农业补贴已转变为补偿农民，使他们执行农业环境措施，例如奥地利（24号个案）和联合王国（41号个案）。同样，美国（42号个案）湿地排水补贴已改造为湿地保护补贴。经合发组织的研究（41号个案）发现，许多国家的渔业补贴已改造为再训练等其他方案。

72. 农业土地闲置方案以具有保护价值的土地或需要开展保护活动的土地为目标，这种方案是许多发达国家将反向补贴改造为保护补贴的另一种方式。1995年，美国农民闲置202,000平方公里土地（占可耕地面积11%），欧洲农民闲置81,000平方公里土地（占可耕地面积11%），日本农民闲置7,000平方公里土地（占可耕地面积16%）。⁸

73. 许多发展中国家已开始改变其农业政策，以实现环境目标。例如，在化肥补贴年度总额方面，印度尼西亚从73,200万美元减少为9,600万美元，巴基斯坦从17,800万美元减少为200万美元，孟加拉国从5,600万美元减少为0美元，菲律宾从4,800万美元减少为0美元。印度尼西亚还将杀虫剂补贴从85%减少为0，并禁止使用若干杀虫剂；政府

预算12,600万美元节余中的部分款项被用来发展该国的综合虫害管理方案。此后,若干其他亚洲国家都制定了综合虫害管理方案。⁸

74. 在林业部门,丹麦(27号个案)、芬兰(28号个案)和新西兰(37号个案)已将反向补贴改造为保护补贴。1997年,芬兰通过了《可持续林业融资法》,排除使林业深化的反向鼓励措施(生产和出口补贴),代之以新的酌情支付款项,补偿采取保护环境措施的土地物主。丹麦改造了一项法律,使私人森林可以用于非生产(即保护)目的,并且补偿将生产林改变为严格保护区的物主。新西兰的研究(37号个案)表明,排除为开垦农地而砍伐森林的补贴措施对生物多样性具有莫大的利益。

75. 将反向补贴改造为保护投资是各缔约方和各国政府的一大机会。根据最近一项估计,全球生物多样性保护年度总费用为3,140亿美元,不足各国政府反向补贴年度总支出的三分之一。该项估计包括一个在生态方面具有代表性的保护区系统(占全球陆地总面积15%)、使生物多样性保护活动成为农业部门主流意识以及在包括森林、沿海和海洋在内的更广泛地貌区域保护生物多样性等活动。如果将反向补贴仅仅减少2%,并将其重新投资到保护方面(10,000亿美元中拿出215亿美元),则足以为一项全球保护区方案提供资金。因此,将用于反向补贴的资金略作调整便足以为重大全球生物多样性目标提供资金。

76. 但是,虽然发展中国家生物多样性保护需要的比例比较大,但这些国家的反向补贴仅占全球反向补贴的10%。例如,发展中国家保护区筹资需要约为全球总需要额的40%。因此,如果将资金从发达国家引导到发展中国家,通过减少反向补贴为全球生物多样性保护活动提供资金的努力将最有成效。《生物多样性公约》的财务机制可以成为这项活动的适当工具。

2. 外在因素

77. 解决开放资源开采、污染或过度或不当使用资源造成的问题等外在因素的最适当办法是设计和执行上文所讨论的各项鼓励措施。UNEP/CBD/COP/5/INF/14号文件审查的个案研究提供了这种方案的例子,其中包括减少开放开采森林、渔业和淡水资源、造成其退化的机会。

3. 法律改革

78. 改革鼓励过度使用资源的法律或习惯规则是减少或减轻反向鼓励措施的一个机会。许多国家定有“有益使用”法律，这些法律要求购买者将水或森林等资源用于生产而非保护用途。另一种反向鼓励措施是，法律规定在私人土地上保护物种，但不给予补偿，从而鼓励在执法之前消除物种的生境。法律改革的机会没有很好的数字统计，但各种非正式的证据表明，这种机会可能俯拾即是。这是各缔约方需进一步研究和审议的领域。

三. 可能采取的后续行动，供缔约方大会审议

79. 仅12个缔约方响应缔约方大会的呼吁，提交了关于鼓励措施的个案研究报告。鉴于非常需要深入分析现行政策、设计选择和选择支持积极鼓励措施的最佳方法，缔约方的这种低反应率令人关注。

80. 针对资料方面的这种空白，谨建议缔约方大会考虑今后如何鼓励各缔约方提供资料，其中可以包括在《公约》规定的国家报告义务范围内支助汇编个案研究报告。应该指出，缔约方大会第IV/10 A号决定第2段要求各缔约方在第二次国家报告中包括关于鼓励措施设计和执行情况的数据。供缔约方大会第五次会议审议的执行秘书关于第二次国家报告的说明 (UNEP/CBD/COP/5/13/Add.2) 附件一所载矩阵表载有关于如何列入鼓励措施资料的指导原则。

81. 谨建议缔约方大会要求执行秘书：

- (a) 进一步收集关于支持积极鼓励措施的工具以及关于其效绩的资料，并制定一个矩阵表，列举可资利用的各种工具、其用途、与其他政策措施的相互作用以及效力，以期查明并设计有关工具，支持积极措施；
- (b) 继续收集关于反向鼓励措施的资料，收集关于如何排除或减轻其对生物多样性负面影响的数据，并评估如何广泛应用这些矫正措施；
- (c) 综合针对各主题工作方案鼓励措施采取的行动，确保与可持续利用活动的联合优势，应该指出，鼓励措施是制定可持续利用生物多样性有效办法的必要内容 (科咨机构第V/12号建议，第4段)；
- (d) 与其他关于生物多样性的国际协定和组织协调关于鼓励措施的行动，包括设计和执

行最佳鼓励措施工具、查明并控制反向鼓励措施，应该特别指出，《生物多样性公约》和《湿地公约》2000 - 2001年联合工作计划(UNEP/CBD/SBSTTA/5/INF/12) 包括审议鼓励措施；

- (e) 关于反向鼓励措施问题，可以与世界贸易组织协调行动，因为该组织制订了惩罚某些补贴的具体规则。

82. 虽然世界贸易组织、经合发组织、自然保护联盟、联合国粮食及农业组织 (粮农组织) 和世界银行目前正在开展关于鼓励措施的工作方案，但缔约方大会可以将工作重点具体放在查明对生物多样性影响方面，特别是在生态系统办法方面查明对生物多样性的影响，目的是将这些问题纳入其他组织的活动。尤其是，自然保护联盟对反向鼓励措施制定了一个生态系统办法，这可以为缔约方大会审议工作提供有益的框架 (见 <http://economics.iucn.org>)。此外，《生物多样性公约》各缔约方应该努力保证执行《联合国气候变化框架公约京都议定书》的活动符合《生物多样性公约》各项目标。

83. 谨建议各缔约方在今后一次会议上考虑作出一项全面决定，支持增加使用支持积极鼓励措施的工具，消除和减轻反向鼓励措施的负面影响。应该在收集资料活动、与其他国际协定协调和在其他论坛进一步审议的基础上作出这项决定。
