



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/6/12/Add.3
14 February 2002
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第六届会议
2002年4月7日至19日，海牙
临时议程*项目17.6

奖惩措施

缔约方和有关组织所提供关于奖惩措施的案例研究和最佳做法 以及关于有害奖惩措施资料的综合报告

执行秘书的说明

一. 引言

1. 科学、技术和工艺咨询附属机构(科咨机构)在关于奖惩措施的第VII/9号建议第6段中请执行秘书向缔约方大会第六届会议提供已收集到关于有害奖惩措施的资料。科咨机构在这项建议第9段中请：

“缔约方在缔约方大会第六届会议之前提交关于奖惩措施的案例研究和最佳做法及其执行情况。执行秘书应在缔约方大会第六届会议之前提供此种关于社会、法律和经济方面奖惩措施的重要资料。”

2. 本文件概述缔约方和有关组织依照科咨机构这些要求向秘书处所提供关于奖惩措施、包括有害奖惩措施的资料和案例研究。第二节载有关于案例研究和最佳做法的资料，第三节综述关于有害奖惩措施的资料。

3. 缔约方大会第三和第四届会议要求缔约方提供关于奖惩措施的案例研究。在缔约方大会第五届会议之前，各缔约方、政府和组织根据这项要求提供了 44 项案例研究。执行秘书为缔约方大会第五届会议编写的一份参考文件对这些案例研究作了综述(UNEP/CBD/COP/5/INF/14)。此外，执行秘书为缔约方大会第五届会议所编写关于进一步分析奖惩措施的设计和执行情况的说明确述了关于有害奖惩措施的资料，即关于如何查明这些有害奖惩措施以及消除或减少其对生物多样性的不利影响的资料(UNEP/CBD/COP/5/15)。

4. 此外，缔约方大会第 V/15 号决定请执行秘书与有关组织合作，在第一阶段中通过这种努力，收集并传播关于支持积极的奖惩措施的办法及其执行情况的补充资料，并继续收集关于有害奖惩措施、如何消除和减少其对生物多样性的不利影响的资料。执行秘书为科咨机构第七次会议所编写关于设计和执行奖惩措施的说明综述各组织依照 2000 年 9 月执行秘书的信所提交的资料 (UNEP/CBD/SBSTTA/7/11)。

二. 缔约方和各组织提交的资料汇编：案例研究和最佳做法

A. 缔约方提交的资料

1. 加拿大提交的资料

5. 加拿大提交了一份题为“奖惩措施：案例研究、指导方针和最佳做法”的文件，综述加拿大采用奖惩措施方面的计划和成就。这份文件指出，加拿大各级政府和非政府组织制订了保护农业生境的奖惩方案，提供奖惩措施和技术援助推广对野生生物和土地所有者有利的耕作技术。文件中提供的实例包括安大略土地“CARE”*和草原“CARE”方案、安大略土地管理方案。不列颠哥伦比亚“永久覆盖”方案提供奖惩措施，鼓励将贫瘠的耕地改为永久性种植树木。^{1/}

6. 各省和领土提供范围广泛的奖惩方案保护符合重要野生生物生境条件的土地，譬如，阿尔伯特 巴克野生生物方案、马尼托巴濒危野生生物生境方案^{2/}、萨斯卡切万鱼类和野生生物发展基金^{3/}和《魁北克尊重私人土地上的自然保护地法令》，该法令将促使土地所有者为保护生物多样性作出贡献。

7. 在安大略，若干方案向合格的参加者提供税率奖励(税收抵免或免税)。譬如，安大略环境保护土地税奖励方案^{4/}对土地中合格的部分提供 100% 的免税。其他方案包括安大略管理森林税率奖励方案^{5/}和安大略农地税收政策方案。在全国环境与经济圆桌会议生态财政改革方案之下，探讨了如何调整政府税收和支出方案，以支持可持续发展的目标，包括丧失生物多样性和保护生态景观等问题。1999 年，NRTEE 绿化预算委员会向财政部长提出的建议中包括一项建议，要求将生态馈赠的资本利得税减少 50%，并设立保护生态管理基金。^{6/}

* CARE指“保护农业、资源和环境”。

1/ 补充资料可查阅 www.ducks.ca/habitat/pcare.html 和 www.agr.ca/policy/environment/eb/public_html/pdfs/biodiversity/bioinit_cap.pdf。

2/ 见 www.gov.mb.ca/natres/wildlife/managing/cwhp.html。

3/ 见 www.gov.ns.ca/natr/wildlife/habfund/。

4/ 见 www.mnr.gov.on.ca/mnr/cltip/。

5/ 见 www.mnr.gov.on.ca/MNR/forests/mftip/home.htm。

6/ 补充资料可查阅 www.nrtee-trnee.gc.ca。

8. 加拿大许多环境保护团体与私人土地所有者订立了保护协定。这些协定通常将愿意这样做的土地所有者的一部分财产权交给环境保护团体，使得该团体有权依照协定的条款限制开发活动。如果此种协定造成土地价值下跌，土地所有者可以享受慈善性扣税，数额与价值下跌幅度相等。

9. 私人土地所有者捐献生态方面具有敏感性的土地正在成为保护敏感生态系统和生物多样性的的重要手段。资本利得收入中可免除三分之二与生态馈赠相关的税额。迄今，馈赠已超过 300 多项，价值总额超过 3,500 万美元。^{7/}

10. 渔民们接受《加拿大负责任渔业经营行为守则》，自愿采取适当措施确保以负责任的方式捕捞和管理渔场，保障可持续使用加拿大淡水和海洋资源，争取实现加拿大渔场的生态可持续性。目前，占加拿大商业捕鱼量 80% 以上的渔场船队和组织批准了该项《守则》。

11. 联邦政府执行生境管理方案，力图加强现有保护活动并鼓励新的保护活动，促进维持对已查明面临危险的物种的生存和恢复具有关键作用的生境。2000 年春季，联邦政府宣布在五年内为生境鼓励方案提供 4,500 万美元新的资金。^{8/}

2. 欧洲共同体提交的资料

12. 欧洲共同体提交了欧洲共同体生物多样性战略和(关于自然资源、农业、渔业以及发展和经济合作的)专题行动计划。^{9/}这些行动计划分析了欧洲共同体的现行文书、这些文书对生物多样性的不利影响和积极影响、已经开展的改革以及为了将生物多样性问题纳入欧洲共同体各目标政策而即将宣传或执行的改革或行动。譬如，关于保护自然资源的行动计划涵盖了范围广泛的领域以及划分属于四个主要目标的管理措施或奖惩措施，并且分析了现行手段以及为妥善实现积极的成果而必须作出的进一步改革或必须采取的进一步行动。除了许多其他社会、经济和法律措施以及责任机制之外，这项行动计划还阐述了生态标签和生态核查，不应该遗忘这些措施作为奖惩措施的潜在作用。

13. 农业行动计划阐述了可用以促进生物多样性的共同农业政策的主要规定。查明了对生物多样性的各项危险以及农业环境措施的依据，并且提出了执行必要措施以实现行动计划优先事项的目标和时间表。其他两份文件(渔业和合作行动计划)中列有同类分析意见以及为加强奖惩措施保护或恢复生物多样性而修改或修订文书的建议。

3. 圣卢西亚提交的资料

14. 圣卢西亚提交了四份文件：

7/ 补充资料可查阅 www.cws-scf.ec.gc.ca/ecogifts/。

8/ 关于该方案的补充资料可查阅 http://www.speciesatrisk.gc.ca/sar/media/back2_e.htm。

9/ 可查阅 http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/BAP_html。

(a) *奖惩措施*，这些措施首先列述了若干有害奖惩措施，然后阐述了关于曼克特美洲红树惠益分享安排的案例研究(见下文第 15 至 16 段)；

(b) *圣卢西亚国家托拉斯在保护区内采取的奖惩措施*，提供了关于管理普拉斯林保护景观所采用积极的奖惩措施的资料(见下文第17段)；

(c) *适应新的生活方式－海洋管理区和渔民*(Dawn D. Pierre 编写)，提出了关于苏弗莱尔海洋管理区的案例研究(见下文第18至19段)；

(d) 作为上文 (b) 分段所提及 *圣卢西亚国家托拉斯在保护区内采取的奖惩措施* 的背景文件 *圣卢西亚国家报告*，最初提交给 200 年 5 月 15 日至 17 日在墨西哥城召开的《濒危物种贸易公约》第一次加勒比宽鹰喙龟对话会议，其中综述了圣卢西亚国家海龟管理计划和复原工作。

案例研究：曼克特美洲红树惠益分享安排

15. 1960 年以来，曼克特美洲红树用于生产木炭。曼克特是面积最大的美洲红树生长地带，1986 年将其宣布为保护区时，提出了保护美洲红树和维持木炭生产者收入的倡议。当时通过了美洲红树管理计划，试图尊重民众当时的用途和态度，同时让使用者充分参与决策进程。进行了广泛的对话之后，木炭生产者非正规合作社和政府有关机构就可持续使用美洲红树的一套规则达成了协议。合作社的存在使得行政当局能够采用使用者参加的战略，而非直接参与的战略，以低成本高效益的方式来管理该地区。该群体由于参与这一项目，因而个人能够通过参与获得惠益，包括获得更多和更加安全的木材供应，可供生产木炭。

16. 由于作出这种合作努力，到 1980 年代前夕扭转了树木覆盖面退化的基本趋势。局势得以扭转的条件是从开放式获取政策过渡到社区财产制度。实际上，这种管理计划意味着承认仅能维持生存的使用者、包括没有合法权利开采资源的人员享有利益相关者的权利。从这项案例研究中取得的经验是，如果保护和开发综合项目可以导致避免开放式获取的条件，并且能够规定财产权利，那么，它们就可能产生实效。

案例研究：普拉斯林保护景观

17. 现已同普拉斯林保护景观附近村庄的一名私人土地拥有者和社区发展团体订立了合作安排。按照商定的办法，同社区发展团体和土地拥有者分享参观费收入。此外，还利用项目经费来发展社区团体采用可持续方式管理资源的能力，因而发展了保护区和社区之间的睦邻文化。同时，托拉斯制订了一项政策，在项目发展阶段(小径建造等)和管理阶段(导游；维持人员；景观地点管理；船夫等)聘用人员时，第一优先考虑附近的社区。其他形式的积极奖惩措施源于环境教育方案和经常召开社区会议。

案例研究：苏弗莱尔海洋管理区

18. 1995 年正式设立苏弗莱尔海洋管理区时，当地渔民失去了许多最好的海礁捕鱼区。他们需要等待多年，才能从受到积极保护的新保护区获得实质性惠益，因为预期会产生

“外溢”效应。为了减少苏弗莱尔渔民面临的限制，并且帮助减少由此对近岸资源产生的捕鱼压力，拟订了若干行动，其中包括在特别困难时期提供临时性补贴和有限的捕鱼权利。在确定刺网是破坏苏弗莱尔海洋管理区内珊瑚礁的主要原因之后，实施了收购刺网的计划。还建立了训练设施和一个投资基金，协助渔民从事除沿海捕鱼之外的其他活动。游艇游客和潜水者越来越多地使用苏弗莱尔海洋管理区，为管理区带来了收入(通过颁发使用许可证)，也为苏弗莱尔整个社区带来了收入(通过旅游业)。使用费几乎使海洋管理区的资金实现自足。

19. 在苏弗莱尔海洋管理区内，未捕捞鱼种的鱼类资源已经明显增加，但是，来自捕鱼区的上市量还没有明显增加。因此，迄今的收益依然很有限，而且在极大程度上取决于保护区内严禁捕鱼。圣卢西亚国家海龟管理计划和复原努力设想通过利用相关者之间的共同管理安排和协商，进一步发展海洋管理区，以期解决资源退化问题和使用者的冲突。

B. 各组织提供的资料

1. 世界保护联盟

20. 世界保护联盟提交了关于在保护生物多样性方面使用奖惩措施的文件，包括关于有害奖惩措施资料的清单，还提交了关于奖励措施、惩罚措施和有害奖惩措施的 31 项案例研究的汇编。

21. 关于奖励措施、惩罚措施和有害奖惩措施的 31 项案例研究的汇编见本文件附件。

2. 经济合作与发展组织(经合组织)

22. 执行秘书从经合组织收到*生物多样性评价手册：决策者指南*，其重点是与生物多样性有关的价值性质以及可用以为政策目的指定价值的方法。经合组织*生物多样性奖惩措施手册*认为确定价值是一项奖惩措施(经合组织，1999 年)。这本新的手册利用各种案例研究来说明经合组织国家内确定价值的进程：

(a) 澳大利亚：确定环境流对湿地复原的价值：在麦克夸利山谷应用选择模式；

(b) 奥地利：奥地利高山地区农业和林业生物多样性、景观和生态系统服务——一种经济评价的办法；

(c) 加拿大：在加拿大大西洋地区实施破坏环境的评估和确定资源价值进程；

(d) 捷克共和国：生物多样性的应用评价；

(e) 匈牙利：发展 Gab Ikovo-Nagymaros 阻塞系统导致 Szigetköz 湿地丧失价值：匈牙利实施惠益转让；

(f) 挪威：挪威水资源主体计划——全国未开发水力资源协调计划：生物多样性的应用评价；

- (g) 瑞士：瑞士农民为生物多样性直接付款：从经济角度理解直接民主决定；
- (h) 联合王国：评价林业委员会对英国森林生物多样性的管理；
- (i) 联合王国：综合遗产管理—确定保护和娱乐惠益的价值。

三. 缔约方和各组织提交的资料汇编：有害奖惩措施

A. 缔约国提交的资料

1. 加拿大提交的资料

23. 加拿大 1998 至 2003 年全国森林战略确定迫切需要消除惩罚措施，而制订奖励措施，鼓励可持续管理小林地。行动框架设想运用各种奖励措施对小林地管理进行投资，包括妥善征税和小林地森林方案。此外，适当改革联邦所得税法令以及各省市税务可以建设性的方式促进对可持续发展小林地的投资和公平的收益。^{10/}

24. 加拿大提交的资料中还提及题为“利用加拿大所得税法令促进保护生物多样性和具有敏感性的土地：加拿大关于国家税率奖惩措施促进保护生物多样性的案例研究”（要求经合组织生物多样性经济学专家组进行的案例研究）的文件。在为缔约方大会第五届会议编写的参考文件中，这项研究作为案例 26 予以阐述(UNEP/CBD/COP/5/INF/14)。

2. 圣卢西亚提交的资料

25. 现已确定圣卢西亚保护森林、土壤和水法令的若干规定(采用围长限制以及对木材价格采用权益费)促成了生物多样性的丧失，对各种森林生态系统和河水流域产生不利影响。后来于 1987 年开展的改革导致当地木材购买量大幅度减少，因而加强了对森林生物资源的管理。

B. 各组织提供的资料

1. 世界保护联盟

26. 1996 年 4 月 22 日至 26 日，世界保护联盟在瑞士格朗德举办了题为“利用经济学制止丧失生物多样性”的研讨会，研讨会上提出了若干案例研究和背景文件，其中涉及有害补贴与丧失生物多样性问题，包括：

(a) Norman Myers (1996 年)：有害补贴；^{11/}

(b) George Oyer 和 Juan Carlos Belausteguigoitia (1996 年)：结构调整、市场和政策失败：玉米问题；^{12/}

10/ 若需查阅更多资料，见 http://nrcan.gc.ca/cfs/nfs/strateg/control_e.html。

11/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-18.pdf>。

(c) Timothy Swanson (1996 年): 生物多样性衰退的根本原因: 经济分析。13

27. 题为“*有害补贴*”的报告详细研究对海洋渔业提供补贴的情况, 从而探讨补贴对社会的整体利益和长期利益造成危害的问题。作者指出, 所有主要海洋渔场均已过度捕捞, 虽然 1950 年以来全世界捕鱼量增加了将近四倍, 但是, 1989 年以来捕捞量已经下降。提供补贴的目的是保护渔民的就业, 但是, 提供补贴使得捕鱼业不顾每年捕鱼量不断下降, 继续在渔场过度捕捞, 使情况变得更加严重。因此, 目前捕鱼业的捕捞能力过剩。现已提出若干对策, 譬如利用补贴对减少捕捞(不论因鱼类资源减少或调整政策而减少捕捞)导致失业的渔民进行再训练, 对渔民个人采用数量有限的可交易的捕鱼权利。

28. 题为“*结构调整、市场和政策失败: 玉米问题*”的报告讨论了关于墨西哥玉米的具体问题, 从而分析农业结构调整政策对作物多样性的影响。墨西哥政府向农业部门引进了玉米高产品种, 试图提高产量。从对生物多样性的影响来说, 其结果是从传统的玉米品种过渡到高产品种, 因此失去了玉米的多样性。主要问题在于作物多样性的惠益在市场体现内部没有得到体现, 因此, 国家决策者对此也未作考虑。今后, 应该增加在地方一级作出决策, 并与当地农民进行协商。农业结构调整政策往往没有考虑到微观经济层面的后果。这种后果之一可能是丧失生物多样性, 墨西哥玉米的案例便是如此。

29. 题为“*生物多样性衰退的根本原因: 经济分析*”的报告指出, 经济力量驱使生物多样性的丧失, 这意味着评估生物多样性衰退时需要了解并评估经济力量。为了解决生物多样性衰退的问题, 必须对导致人类社会全面改变生物世界的经济奖惩措施进行调整。

30. 世界保护联盟经济学股的网址 <http://biodiversityeconomics.org/>内载有若干其他文件, 包括:

(a) Ronald Steenblik (1998 年): *改革补贴: 减少有害活动的经费, 进一步改善环境*; 14/

(b) Ronald Steenblik, Gordon Munro (1999 年): *关于渔业补贴的国际工作一增编*; 15/

(c) Andrea Bagri, Jill Blockhus 和 Frank Vorhies (2000 年): *有害补贴与丧失生物多样性*; 16

31. 题为“*改革补贴: 减少有害活动的经费, 进一步改善环境*”的报告强调, 对于产生危害生物多样性的补贴的政府政策和方案必须继续进行改革, 鼓励保护生物多样性的团体

12/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-15.pdf>。

13/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-08.pdf>。

14/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-02.pdf>。

15/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-04.pdf>。

16/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-01.pdf>。

进一步发展能力，就这一问题发表权威性意见。这份文件阐述了补贴导致降低效率的现象及其对环境和生物多样性的影响。这份文件随后又阐述了向依赖资源的部门提供惩戒性补贴时采用的现行多边机制，以期确定需要进一步加强的领域。迄今使用的大多数机制都是为了解决补贴对贸易和预算产生的影响。预期实施这些惩戒性措施基本上可以减少、甚至消除政策所促成精耕细作、过度捕捞和燃烧不洁燃料的许多行为。但是，政府对于如何解释这些惩戒措施具有很大的酌处权；国家内部在补贴问题上若存在较大差异，那么，这些补贴对特定的生态系统所产生的作用就会受很大影响。这份文件指出，民间社会、特别是非政府环境组织如能确定这种环节，就可以对改革补贴的进程作出较大的贡献。

32. 题为“关于渔业补贴的国际工作一增编”的报告阐述了最近国际上就向渔业部门提供补贴这一问题所开展的工作，特别提到下列组织所开展的活动：经合组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、可持续发展委员会、亚洲-太平洋经济合作组织(亚太经合组织)和世界贸易组织(世贸组织)。

33. 题为“有害补贴与丧失生物多样性”的报告阐述了公共补贴对生物多样性的影响。这份报告提议采用“生态系统方式”来评估补贴的有害影响，并提出了采用生态系统方式对有关文献和问题的初步调查。这份报告随后提出了世界保护联盟可以执行的关于有害补贴与丧失生物多样性的工作方案。

34. 关于有害补贴的其他资料可查阅世界保护联盟的生物多样性—经济学网址。^{17/}该网址还与经合组织“过渡到负责任的渔业”的项目。^{18/}网址中的一系列文件载有可作佐证的案例研究资料，供免费下载。这些案例研究涉及的国家为澳大利亚、加拿大、德国、冰岛、日本和新西兰。

35. 世界保护联盟东亚区域办公室编制了关于为当地社区保护生物多样性提供经济奖惩措施的一系列案例研究，其中包括：

(a) 东非和南部非洲社区参与可持续森林管理的经济问题(2001 年)；^{19/}

(b) Lucy Emerton (1999 年)：惠益的性质和大自然的惠益：保护野生生物为何没有给非洲社区带来惠益。^{20/}

36. 题为“东非和南部非洲社区参与可持续森林管理的经济问题”的案例研究调查了东非和南部非洲各社区获得多少经济奖惩措施，促使他们参与可持续森林管理。这份报告指出，可持续森林管理必须在当地产生足够数量和适当形式的经济惠益，应足以抵销可持续森林管理所造成的机会成本。经济部门或森林部门的决策者和规划者都很少认识到森林资源对于社区的巨大经济价值，也很少认识到可持续森林管理可能给当地经济造成的极大损

17/ <http://biodiversityeconomics.org/incentives/topics-35-00.pdf>。

18/ <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-159-4-no-10-6610-0,FF.html>。

19/ 见<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-337-00.pdf>。

20/ 见<http://www.biodiversityeconomics.org/pdf/topics-334-00.PDF>。

失。在开展研究的所有国家内，森林部门登记在册的价值很低，因此，森林部门在经济政策和发展战略中没有优先地位。实际上，在可持续森林管理方面，东非和南部非洲的经济政策实际上往往向社区提供了经济惩罚措施。但是，目前国家森林政策不再以严格保护和商业生产为重点，而是注重利用森林资源实现可持续发展的目标以及给当地社区带来经济惠益。在这方面，这份研究报告强调指出，目前亟需向社区提供经济奖惩措施，鼓励它们参与可持续森林管理，这包括确定和撤销宏观经济政策和部门经济政策所提供、阻碍社区参与可持续森林管理的经济惩罚措施和有害奖惩措施。

37. 题为“*惠益的性质和大自然的惠益*”的案例研究指出，以面向社区的方式处理野生生物保护工作通常以这样一种设想为前提，即如果当地民众参加野生生物管理，而且因参与这种管理而获得经济惠益，那么，就可以出现“双方得利”的现象，野生生物得到保护，同时社区的福利也得到改善。过去十年期间，在东非和南部非洲所开展保护野生生物的大多数工作都沿用一种常见的提供惠益的做法：依照间接分享惠益的协定，并通过基层发展活动，将国家在野生生物方面所获得收入的一部分回馈给社区——主要是提供学校、供水和保健设施等社会基础设施。报告指出，这种基于惠益的模式表明对社区保护经济学和野生生物惠益性质的了解并不完全。社区在经济上是否有保护野生生物的动力，保护野生生物能否使他們有更多经济收益，其重要意义远远超过确保将野生生物产生的一部分收入作为发展的惠益或社区基础设施惠益回馈给他们。这还取决于下列因素：野生生物所产生的经济成本，所获得野生生物惠益的形式，与野生生物相竞争的其他经济活动的成本利得，以及限制社区将野生生物所产生的惠益作为实际生活收益的各种外部因素。这份文件最后指出，采用社区方式保护野生生物还需要考虑更多经济因素。

38. 世界保护联盟亚洲区域环境经济学方案最近编制了两种出版物，分别阐述经济学问题以及奖惩措施与生物多样性规划(缔约方大会第六届会议时将提供)：

(a) *附加说明的生物多样性经济学文献目录：方法和吸取的经验教训* (2001 年)；

(b) *将经济学应用于国家生物多样性战略和行动计划：审查吸取的经验教训以及取得进展的方法* (2002 年)。

39. 这些研究是在生物多样性规划支助方案下开展的，这项方案由全球环境基金资助，由开发计划署和环境计划署共同执行。在主题研究中，对五个国家生物多样性战略和行动计划中采用经济措施的情况进行了研究，将国家与各自区域的经验作了比较：津巴布韦(南部非洲)、乌干达(东非)、越南(东南亚)、巴基斯坦(南亚)和厄瓜多尔(安第斯区域)。

40. 附件所载世界保护联盟提交的案例研究汇编中列有有害奖惩措施和取消这些措施的若干实例：

(a) 塞舌尔森林法令；

(b) 坦桑尼亚保护红树；

(c) 特立尼达和多巴哥土地占有制；

- (d) 缅甸土地占有制；
- (e) 澳大利亚关于开荒的规定；
- (f) 美国供水项目条例；
- (g) 坦桑尼亚促进当地企业；
- (h) 越南实施自然资源法律；
- (i) 美国确定处罚的政策。.

2. 国际绿色和平运动

41. 国际绿色和平运动提交了关于有害奖惩措施的两项研究报告(由绿色和平运动委托执行):

(a) *促进全球升温: 美国联邦石油补贴*(Douglas Koplow 和 Aaron Martin, 工业经济学公司, 1998 年); 21/

(b) *欧洲能源业补贴—政府如何用纳税人的金钱促成气候变化和核危险*(Elisabeth Ruijgrok, Frans Oosterhuis, Vrije 大学, 环境研究所, 阿姆斯特丹, 1997 年)。

42. 国际绿色和平运动还提出世界银行发表的另一份文件: *世界渔业补贴, 重新审查*。(Matteo Milazzo, 世界银行第 406 号技术文件, 1998 年); 22/

43. 题为*促进全球升温: 美国联邦石油业补贴*的研究报告审查了美国联邦石油补贴, 包括直接针对石油部门的政策以及按比例分摊的一般性规定。作者对这种支助作了重点说明, 并作了量化分析, 他们指出这些补贴继续在美国经济中发挥重大作用, 并指出需改革的领域。研究报告述及各种方面的补贴, 包括减税、研究和发展支助、有补贴的信贷方案、保护石油供应、以低于市场的价格出售公共石油资源、受到补贴的石油运输以及将私营部门的债务转嫁给公共部门。作者还分析了联邦对石油的征税, 并从补贴数值中减去此种税款, 从而算出补贴估计数净值。在利用现有数据无法对具体补贴量化时, 则对这些补贴作质的说明。.

44. 题为*欧洲能源补贴—政府如何用纳税人的金钱促成气候变化和核危险*的研究报告试图对 1990 年至 1995 年西欧(欧洲联盟及其成员国、挪威和瑞士)对不同能源行业的直接补贴进行量化。直接补贴的定义是直接为生产、消费、保护、研究和发展提供付款以及减税和免税。将对化石燃料(煤炭、石油和天然气)以及核能源的补贴和对可再生能源和能源保护提供的补贴作了比较。该报告没有试图对优惠贷款、免费提供基础设施以及在发生核事

21/ 见<http://www.greenpeace.org/%7Eclimate/oil/fdsuiboil.pdf>。

22/ 见 http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624143705/Rendered/PDF/multi_page.pdf。

故时限制能源公司责任等间接补贴进行量化，不过报告提供了对关键的间接补贴的质量评估，评估表明这些间接补贴十分可观。作者最后指出，如果要改善可再生能源和节能的竞争地位，就必须大幅度扭转对化石燃料和核能源有利的补贴(Matteo Milazzo, 世界银行第 406 号技术文件, 1998 年)。

45. 题为 *世界渔业补贴，重新审查* 的第三份研究报告指出，从生物学的角度来看，许多传统上最具有价值的鱼类资源已遭到充分捕捞或过度捕捞，从经济的角度来看，大多数渔场采用过度的捕捞能力来达到目前的生产水平。这份报告认为管理不力是造成这种过度捕捞和过度使用投入的根本原因。为维持渔业部门的收入而提供补贴恰恰破坏了渔场管理的效能。这份报告利用关于日本、欧洲联盟、挪威、美国、俄罗斯和中国的案例研究，分析了补贴在造成捕捞工作和生物生产能力不相符合方面所起的作用。根据案例研究所用的外推法，估计全世界每年向渔业部门提供的补贴总额为 140 至 200 亿美元。与其他食物产品相比，对捕鱼提供支助的总额(包括全球贸易保护)很高，与全球对牛肉、猪肉和羊肉的支助总额相似。作者最后指出，补贴是破坏可持续使用世界许多地区野生鱼类资源的重要因素。

附件

世界保护联盟提交的资料

收件人: Hamdallah Zedan

执行秘书

Convention on Biological Diversity

393 Saint-Jacques, Suite 300 Montréal, Quebec, Canada H2Y 1N9

发件人: 环境法中心

IUCN – The World Conservation Union

Godesberger Allee 108-112

D-53175 Bonn, Germany

Tomme Young, 资深法律干事

日期: 24 February, 2002年2月20日

事由: 各类奖惩措施实例

缔约方大会要求缔约方和有关组织普遍提供若干实例,说明在保护、养护和可持续使用环境方面所采用各类与法律有关和(或)立法规定的奖惩措施。根据这项要求,兹提交下列备忘录。备忘录中仅载有若干实例初步综述,今后如有足够时间和经费,应予以补充,并作详细解释。

在一定程度上,似乎可以有理由认为这些实例是随机选择的,因为很少有人将奖惩措施归类或确定为“奖惩措施”。实际上,在许多情况下,在环境和生物多样性范畴内作为强有力的奖惩措施或有害奖惩措施而实施的法律完全不是为其奖惩作用而制订的。

在每个实例中,下列词语用黑体字:

- 提供的**惠益**(若指惩罚措施,即为“**反惠益**”;若指某些**有害**奖惩措施,即为“**担心的损害**”);
- 受到鼓励的**行为**;
- 政府希望促进实现的**目标**(就**有害奖惩措施**而言,则指此种措施所产生的不良**影响**)。

定义说明:“惩罚措施”和惩罚显然具有差别,但有时很难界定。下文所用的“惩罚措施”是指使下列人员承担额外的经济(或其他)负担:

- 采取不属于非法的不良行动;
- 未采取法定的适宜行动。

I. 旨在促进保护生物多样性的奖惩机制

A. 国际性机制

机构：《生物多样性公约》

立法主题：获取和惠益分享规定

简要说明：这些规定的目的是向发展中国家或具有高度生物多样性的国家提供资金回报或其他具体回报的可能性。其他国家或商业机构或研究机构从具有生物多样性的国家的物种或生态系统取得专门的价值时，就可以获得这种**惠益**。分享这些惠益的目的是让这些国家(特别是让与使用和保护生物多样性最密切相关的地方社区)感到保护和可持续发展生物多样性(**行为**)是有利的，可以获得利益，从而鼓励这些活动。当然，**目的**是减缓或扭转丧失生态和物种灭绝的危机。

起初就有人认为这些规定也可能是有害奖惩措施——他们认为这些规定鼓励越来越多的人出没于重要的生态地区，收集标本(**影响**)。因此，在召开环发会议之后的最初几年中，曾采取重大措施，制订关于收集标本和样品的准则。

机构：粮农组织和国际植物保护公约秘书处

立法主题：植物卫生措施国际标准

简要说明：订立植物卫生措施国际标准的目的是鼓励在国际上统一植物卫生措施(**行为**)，从而促进安全的贸易，并避免采用不正当措施作为贸易壁垒(**目标**)。世界贸易组织关于实施卫生和植物卫生措施的协定确认这些标准是实现国际统一的参考依据。依照植保公约标准而采取植物卫生措施的政府不需要进行风险分析以说明采取措施的**理由**，并且受到保护，可免受贸易伙伴提出质疑(**惠益**)。

机构：全球环境基金

简要评论：国家当局经常指出，它们**必须**制订生物多样性法律并设立生物多样性机构(**行为**)，因为在它们采取此种行动后，才会考虑向它们提供由全球环境基金供资的项目(**惠益**)。

B. 国家和国家一级以下的措施

1. 获取自然资源和遗传资源

国家：哥斯达黎加

立法主题：获取合同

简要说明：美国制药公司“**Merc**公司”和半官方机构“**InBio**”签订合同，为商业用途(药物研究)获取生物和遗传资源。**Merck**公司同意向**InBio**付款，由**InBio**向其提供哥斯达黎加森林物种标本和提取物，**Merck**公司将向哥斯达黎加分享利用这些标本所生产任何药品的权益费(**惠益**)。当时有一种期望，即哥斯达黎加方面如果因其生物多样性而获得资金，他们在使用生物多样性时应采取可持续/面向保护的做

/...

法。当然，基本**目标**是保护生物多样性，而且关于(向InBio)支付初次获取款项的90%必须用作保护项目经费的规定也进一步加强了这一目标。

来源：“Merck-InBio Agreement (Merck) www.american.edu/ted/Merck.htm (8-11-00); 并见 Pernille Tranberg, 1996年, “哥斯达黎加独特的生物多样性方案”。地球时报通讯社。 <http://csf.colorado.edu/elan/96/Feb96/0075.html> (8-11-00)

2. 面向土地使用和资源鼓励的奖惩措施

国家：塞舌尔

立法主题：森林

简要说明：塞舌尔的一项法律规定，在该群岛任何地方砍伐任何树木，特别包括私人土地上的树木，必须获得许可证，不论此种土地划为何种地区，亦不论树种是否为该群岛的土生树木。这项规定是**惩罚措施**，订立了在砍伐树木之前必须遵守耗费时日的管制性规定(**反惠益**)，从而减少了持续丧失树木的影响(**目标**)。

来源：塞舌尔，森林法令(1992年)

国家：南非

立法主题：保护区

简要说明：在南非，政府保护、甚至评价私人财产上与保护状况和自然资源状况的权力极为有限。为了加强在大片私人土地上的保护和可持续管理工作(**目标**)，已制订一项法律草案，允许土地所有者宣布森林地区为受法律“保护”。作出这种宣布后，就可将这片土地作为保护区进行管理，而且政府也可以在较大程度上参与这种管理(**行为**)，对此，土地所有者可以获得税率惠益，并依照土地使用规约作出特别规定。

来源：国家森林法令(1998年实施时)，第18和51条。

国家：美国(加利福尼亚州)

立法主题：保护农业空间

简要说明：依照加利福尼亚州法律，采用一种长期允许通行的权利来实现该州保护农业用地、防止工业、商业或其他开发的目标(**目标**)。土地所有者给予政府40年通行权，而农业土地可不改作它用(**行为**)。对此，政府同意为评估财产税的目的，对土地作出特定(很低)的估价(**惠益**)。

来源：加利福尼亚政府法令，第65864号等(“威廉逊法令”)

国家：加纳

立法主题：保护区

简要说明：目前拟议修订加纳法律，目的是解决政府开发当地森林土地的长期问题，并鼓励当地社区参与管理和保护这些土地(**目标**)。经修订的法律规定，土地所有者和地方地区可以宣布“专用森林”一目的是保护圣地或传统地区，在某些情况

下，目的是建立社区森林。作出此种宣布的同时，还必须承诺保护这些地区以及承担监督和管理这些地区的首要责任。当地民众对这些地区有着密切的社会和文化联系，因此，可以认为当局能够管理森林是一种**惠益**。但是，当地社区享有此种权利有一项条件，即他们必须同意实施技术性森林管理原则，并采用可持续管理做法（**行为**）。如果森林质量下降，社区将失去这些权利。

来源：森林法令修订草案，必要的法律工作—加纳森林种植园项目附件，Cirelli, M-T, (粮农组织草案，1998年9月)

国家：美国(联邦立法文件)

立法主题：开发“棕色土地”

简要说明：在某些情况下，土地使用方面的奖惩措施也可以对生物多样性保护和环境产生良好的影响。譬如，在美国，一项法律(将在下文另一处阐述)规定，受污染土地的拥有者可能负有清除污染的责任(代价可能极高)，即便他本人没有造成污染，甚至不了解存在污染。因此，一个时期以来，土地购买者和开发商(即便工业设施开发商)避免购买可能污染的土地，担心承担暗藏的责任。因此，现在出现这样一种情况，对先期闲置的土地(所谓“绿色土地”)进行开发，用作各种用途，而可能污染的土地(所谓“棕色土地”)继续闲置，即使这些土地没有确凿的污染迹象。一项联邦方案试图防止这种过度破坏绿色土地的现象(**目标**)。这项方案采用一种具体的法律保护机制。它向在开发项目中利用棕色土地(**行为**)的开发商提供税收抵免、免除今后责任等好处(**惠益**)，只要他们在开发时遵守关于安全和通知的某些规定。

来源：美国环境保护局出版物第500-F-97-090 (1997)号是讨论了解这一方案的良好依据，不过，自那时以来，可能又通过了其他立法；并见CFR，第7部分，f节(1997年1月)

国家：坦桑尼亚

立法主题：红树

简要说明：在东非(以及其他地方)，红树对于沿海湿地的健康和生存具有至关重要的作用，湿地是许多海洋和陆地物种的主要繁殖地带。坦桑尼亚若干立法规定试图促进对红树的保护(**目标**)，这些立法规定产生了极大的影响，但有时则产生不利的影响。这些规定强调保护红树的重要性，并强调必须寻找其他物品代替红树木杆和其他红树产品。但是，民众对法律产生误解，许多人认为，任何土地，只要有一棵红树存在，就自动成为受坦桑尼亚法律保护的“保护区”。由于坦桑尼亚最近的历史原因，这种理解造成人们极度恐惧，因为过去设立“保护区”时，都将所有居民从这些地区驱出。依照这种理解，坦桑尼亚保护红树的规定构成**有害奖惩措施**，因为土地拥有者和使用者感到必须在其拥有或使用的土地上砍去任何红树(**影响**)，以避免其在受影响土地上的权利(**担心的损害**)。

来源：Samesi, 关于坦桑尼亚南部和东部红树的研究(无确切标题)(达累斯萨拉姆大学，1989年)

国家：特立尼达和多巴哥

立法主题：土地占有制

简要说明：特立尼达和多巴哥的土地占有制问题是相当普遍的有害奖惩措施的实例。特立尼达关于非法占领政府土地问题的法律是多种因素的产物，对侵占土地的个人(擅自占地者)提供很多保护。此项法律规定，在许多情况下，如果擅自占地者在非法占有的政府土地(包括政府森林和保护区)上开荒或种植，在此种土地上修建棚舍，以及侵占土地达到规定时限，占地者便可宣称拥有此种土地。政府为驱逐这些擅自占地者，必须依照国家征用法律向其提供补偿。这项规定的**目的**显然是保护擅自占地者，他们是国内最贫穷的公民。但是，就**影响**而言，这显然是鼓励在政府森林和其他土地上开荒和种植，因为这样做可以得到补偿或者对土地的拥有权(意外的**惠益**)。

来源：(国有土地)占有制管制法；并见“土地获取法”；“小片农业土地拥有法”。并见 Young, T., “特立尼达和多巴哥商业森林种植园资源和法律制度的评价”，(粮农组织，1994年)。

国家：缅甸

立法主题：土地占有制

简要说明：缅甸关于开荒的有害奖惩措施更为严重，只要以生产方式使用土地，依然可以获得土地权(**惠益**)。法律基本上是鼓励在森林中开荒(**影响**)。产生这种情况的原因是缅甸基本土地法已有100年的历史。虽然土地官员作出极大的努力，争取颁布条例和其他指示，依照这项法律建立切实可行的现代制度，但是，需要开展重大改革，因为法规的措辞具体规定了这种有害奖惩措施，而且必须予以执行。

来源：通知：管理耕地、荒芜地和废地以及授予耕地权/土地使用权中央委员会的责任和权利(第44/91号通知)(1991年11月13日)。

国家：加拿大

立法主题：为保护目的捐赠土地或土地权

简要说明：最近的税法增加了为保护目的捐赠土地可享受的税务方面利益(先前以价值的20%为限)，目前允许土地捐助者至多可将扣税额分五年扣完。这些规定对高收入和中等收入的土地所有者具有很大的经济影响(**惠益**)，而且会增加为保护目的捐赠土地的可能(**行为**)，从而可能增加用于保护生物多样性的土地数量(**目标**)。除这些规定外，还有其他规定对后来改变土地用途的行为给予严厉惩罚。

来源：在生态捐赠方案下，1995年所得税法1996年修正案(见 Rubec, C. “利用加拿大所得税法促进保护生物多样性和敏感土地”；可查阅 <http://www.oecd.org/env/> (1997年))

国家：澳大利亚

立法主题：开荒

简要说明：澳大利亚关于为农业目的开荒的规定鼓励开垦荒地(影响)，是一种有害奖惩措施。这项法律规定，任何纳税人，如果花费资金“为改善农业……而销毁和搬迁当地土生木材、灌木林或下层林丛……排除沼泽地或低地积水”(行为)，均可对花费的资金申请补偿(惠益)。

来源：1936年所得税评估方案 s74 (a)。并见 Carter, M. “澳大利亚保护生物多样性循环基金”(1998年)，可查阅 <http://www.oecd.org>。

国家：澳大利亚

立法主题：土地管理办法(免税)

简要说明：这项法令规定，土地拥有者为保护自然植被而与保护自然的主管当局签订“遗产协定”，可享受免税。依照遗产协定，土地拥有者同意未经部长书面同意，不清除自然植被，不建造房屋，不开展可能危害其土地上动植物的任何行动，对此，土地拥有者可享受税益(惠益)。如此人出售土地，地产继承人亦受遗产协定约束。如果土地拥有者破坏协定，并且未对保护行为采取补救，必须补缴免除的全部税款和利息。

来源：1985年自然植被管理法，并见 de Klemm, C, and C. Shine, “湿地、水和法律：利用法律促进保护和明智使用湿地”(1999年，世界保护联盟，环境政策和法律文件，第38号，第180至251页)。

2. 避免危害自然资源

国家：美国

立法主题：环境责任

简要说明：法律在处理防止和(或)补救破坏自然资源现象的必要性时，产生了惩罚措施，其形式是长期责任风险。一项重要的“污染者付清理费”法律规定，下列人员必须对污染造成的危害(以及补救危害和污染的行动)承担资金方面责任：

- (1) 最初释放或置放污染物质者(不论何时发生)，
- (2) 污染地点目前的拥有者，
- (3) 发生污染事件以来拥有该财产的其他人员。

这些规定无视发生污染事件的时间—当事方不受任何时效法的保护。关于自然资源，这种责任还包括向指定为特定自然资源(包括保护区)托管机构的政府部门付款，补偿对这些资源造成的所有破坏。

颁布这项法律是为了建立对污染行动的惩罚措施，并建立鼓励清理或补救污染的奖励措施，避免污染影响任何其他人员，特别是避免对自然资源或土著人民的土地造成危害。虽然排放污染物大都属于非法行为，但是，在许多情况下，造成排放污染物的活动并不违法。

这些责任条款大大增加了造成污染的人员的费用(丧失惠益)，因此，必须

/...

- (i) 停止与污染风险有关联的活动；
- (ii) 采用减少这种风险的方式开展这些活动；或者
- (iii) 至少在污染对他人造成潜在的影响之前采取补救行动。

这三种做法都是可接受的**行为**，可以减少潜在的污染风险的数量和严重程度(**目标**)。

来源：综合环境反应、补偿和责任法令，美国第42法令，第9607(a)(c)和(f)(1)条。

国家：美国(联邦)

立法主题：农业做法

简要说明：美国法律中有一项惩罚性规定，这项规定评估对采取破坏湿地保护或造成土壤流失(应遏制的**行为**)的农民的惩罚措施(**反惠益**)。对于将湿地用于农业目的或在湿地生产农业商品的农民，政府不予提供各种联邦农业资助，以此确保农业做法能妥善保护湿地(**目标**)。

来源：1985年联邦食品安全法令(包括1990年农场法案修订案)，第16号，第3821节；并见 de Klemm, C, and C. Shine, “湿地、水和法律：利用法律促进保护和明智使用湿地”(1999年，世界保护联盟，环境政策和法律文件，第38号，第252页)。

国家：南非

立法主题：水源保护和水权/外来侵入物种

简要说明：据报告，南非通过一项新的法律，以三种方式规定对外来侵入物种的责任，其中两种方式为奖惩措施：

首先，这项法律确认，某些外来侵入植物(尤其是“根系在水中”的植物)消耗的水分是管理良好的种植园中同类植物耗水量的二至三倍。为了鼓励土地所有者控制这些物种，防止其蔓延到管理良好的地垅中(**目标**)，这项法律允许采用一种标准，计算这种土地上的外来侵入植物造成水流量减少而应向土地所有者征收的费用。使用者支付的此种款项(**反惠益**)将用于在受影响的集水处清除外来侵入植物。但是，这项法律产生更大的影响可能是一种奖惩措施，可以(一)鼓励农民控制外来物种；(二)确保在仔细研究后谨慎地种植外来物种；(三)促使土地所有者根除并消灭可能蔓延到控制地区之外的任何外来物种(**行为**)。

来源：国家水法，第21、26(特别是(1)(m))和36条，并见水源和森林部网址 <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>

这项法律为实现同一**目标**，还制定了第二项奖惩措施。它允许集水管理机构要求土地所有者承担下列责任：支付补救外来侵入植物所造成情况的费用，由于引入物种

/...

和(或)未能防止物种蔓延而造成他人土地“种子污染”。这些规定建立了一种“严格责任”制度,预期土地所有者希望避免这些费用和责任(反**惠益**),从而不采取上述同样的**行为**。

来源: 国家水法第19条, 并见水源和森林部网址 <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>。

国家: 美国(但可以是任何国家, 取决于一家公司是否国际公司)

立法主题: 保险单作为商业活动或其他活动避免造成危害的奖惩措施

简要说明: (惩罚措施)。保险单若有书面规定, 可以成为促使商业企业表现出良好环境业绩的重大奖惩措施。若干此种规定可能需要由可接受的**环境核查**保险单, 作为依照保险单提出索赔的先决条件。保险单往往规定保险范围仅限于“突发和偶然”的索赔事件—即造成这种索赔要求的情势是无法预见的, 发生时十分迅速, 在造成破坏之前无法缓解这种情势。这些规定与普通保险单不同, 普通保险单允许对持续倾弃污染物等若干长期存在的情况所引起的索赔要求给予赔偿。在污染物渗入饮用水蓄水层和污染附近饮用水水井, 最终造成伤害的情况下, 这种保险单可能提供赔偿, 甚至赔偿补救费用。保险人如拒绝对非突发性环境危害提供赔偿, 即是将这些行动所产生危害的索赔风险和成本(**担心的损害**)转移给企业或个人。这就鼓励他发现 and 消除非突发性环境状况(**行为**), 从而给民众和环境带来环境安全, 同时也使保险人不必承担责任, 为长期积累的污染进行规模巨大、费用昂贵的清洁活动(**目标**)。

来源: 见 Textron Inc. 诉 Aetna Casualty and Surety Company 案, 754 A. 2d 742 (罗得岛, 2000年6月)等。

I. 鼓励其他环境保护、研究等活动的奖惩措施

A. 国际一级

机构: 气候公约

立法主题: 发展排放额计分和交易制度

简要说明: 这项公约中有着无数奖惩措施和奖惩措施提案, 包括可以对保护和生物多样性产生明显影响的措施。最突出的规定涉及植树造林和重新造林, 因为这些森林可以将碳—温室气体先体—隔绝在土壤中。有些规定建议对植树等隔离碳的活动(**行为**)给予排放额计分(**惠益**)。对于这些规定是积极的奖惩措施还是有害奖惩措施, 目前仍在进行辩论。有人认为隔离碳的方案有助于解决排放碳所造成的问题(**目标**), 也有人认为这种方案会对下列方面造成若干危害:

- ◆ 自然生态系统(包括单一树种种植园以及对生物多样性产生不利影响的其他活动扩散),
- ◆ 当地居民(限制使用其所依赖的森林, 限制当地生活方式和机会),

◆ 环境（使排放量很高的国家得以逃避减少实际排放量）（**影响**），因而不能长期改善气候状况。

B. 国家一级

国家：美国

立法主题：对研究和发展的税收抵免

简要说明：在许多情况下，课税和税收抵免可以成为有效的奖惩措施，譬如对“研究和发展”的费用（**行为**）提供税收抵免（**惠益**）。这种办法具有保护的价值，获得税收抵免限于某些类别的研究和发展（例如，保护和可持续发展的办法）

来源：税务和会计软件公司诉美国，111 F. Supp. 2d 1153 (N.D. Okla., 2000年7月31日) (仅作为一般原则性实例。在这一案例中，发展和研究税收抵免不限于保护用途。)

I. 部门性奖惩措施(可持续发展)

1. 植树造林和重新造林

国家：冈比亚

立法主题：树木所有权

简要说明：在许多国家中，私人土地和其他土地上树木的所有权是个棘手的问题。即使树木是土地所有者/使用者本人所种植，他可能也不享有不受限制地使用/管理这些树木的权利。冈比亚拟议颁布的法律鼓励种植树木，这项法律明文规定，享有种植树木合法权利的个人种植树木后，即为该树的主人（**惠益**）。

来源：森林法案，第6和第7条。马拉维（森林法，第37条）、苏丹（森林法，第8(2)条)和桑给巴尔（森林法草案，第67条)的法律中有同样的条款。

国家：尼泊尔

立法主题：社区森林管理

简要说明：尼泊尔与许多国家一样，制定了详细的社区森林管理方案，以期处理若干亟需解决的问题。为了在减贫、消除不可持续的森林收获做法、扭转砍伐森林和丧失森林生态的趋势以及提高保护区的效能等方面取得较大进展（**目标**），这项法律给予地方社区森林特别所有权和优先权。符合资格的社区有权根据规定的标准收获和出售森林产品和木材（**惠益**）。社区若要获得资格，就必须组织符合法律规定的“使用者小组”，并在分配的森林地区内进行管理和植树造林（**行为**）。¹

¹ 有人提出意见，这项方案仅提供退化最严重的森林土地。

来源：第2049号森林法(1993)，第30、41至43条；第2501号森林条例(1995年)，第39条等；第2052号缓冲区管理条例

说明：许多国家都在制定以社区参与以及社区参加森林、保护区和(或)特定物种或生态系统经济惠益为重点的方案。(见Gurung, C. P. “民众与民众参与解决冲突和促进合作的新办法”(世界国家公园大会)，1992年)；Kern, E. 和T. Young, “森林法趋势—亚洲及太平洋”(粮农组织，1998年)，第112至117页，Lindsay, J. M.， “设计法律空间：法律作为基于社区的自然资源管理的有利手段”，(提交给世界银行基于社区的自然资源管理国际研讨会的文件，华盛顿市，1998年)；Young, T.， “森林法趋势—讲英语的非洲”(粮农组织，1999年)。

(若干其他国家利用比较直接的方法，包括直接为植树造林活动以及森林或保护区管理服务付款。这种做法似为雇佣这些服务，而不是奖惩措施制度，因此，本文仅在此提及，不作进一步讨论。)

国家：中国

立法主题：社区和私人森林管理

简要说明：在试图利用奖惩措施来鼓励重新造林方面，中国因历史上的原因受到阻碍。同大多数鼓励重新造林的奖惩措施一样，中国的方案所提供当时的惠益也很少，而是允诺今后通过出售木材和森林非木材产品来获得惠益。虽然从文化来说，中国人通常都认识到长期惠益的价值，但是，政府过去的行动，例如土地的重新分配，使得许多人对政府的奖惩措施持有戒心，在投资和获得利润周期较长时尤为如此。林业是投资收益周期较长的典型实例；在某些地方，有些树种的生长周期可达50至90年之久。

现已提出若干设想来解决这个问题，鼓励在地方一级重新造林(**目标**)。例如，一种设想将采用经济机制(合同、保障等)，在社区团体/个人和依法设立的一个单独的机构或担保人之间订立合同。这种机制可以向承包私人 and 社区森林的团体或个人提供经济保障或其他有约束力的保障。将向他们保证，他们获得的财产权益在明确规定的时期内持续有效(这是一个足够长的时期，以便在不违背可持续管理原则的前提下，使他们植树造林和重新造林的努力能够获得数额合理的惠益)。希望这种保障或保证(**惠益**)能够鼓励人们参加私人或社区森林管理方案(**行为**)。

来源：见Young, T.， “中国、蒙古、缅甸和越南：立法支持林业活动过渡到面向市场的运作”(粮农组织，1998年)。

国家：蒙古

立法主题：投资者对私人森林管理的信心

简要说明：前“计划经济国家”过渡到市场运作产生的一个问题与投资者的信心问题有关。在计划经济制度的许多国家中，农民和林务员有把握政府会收购他们的全部作物、木材和森林产品，只要产量不超出中央计划。在逐步过渡到面向市场的制度期间，这种保障的全部或部分逐步消失，这是过渡到市场经济的组成部分。因此，森林的使用者对于自己能否获得任何利润、甚至对于能否收回投资不太有把握或完全没有把握。一般说来，参与国内部新的投资者的投资资本有限，他们需要

能力对在确定的时期内收回一定的投资回报进行规划。

虽然一般说来获得投资者的信心并非靠立法可以解决的问题，但是，可以制定并宣传一种立法依据，利用可持续维持林业的原则，支持发展私营森林部门的目标(**目标**)。有一项建议认为应建立有限的法定保障，购回契约和其他法律方案，在一定程度上保证至少有最低程度的报酬(**惠益**)。预期这些保障可以鼓励个人、社区和新生的公司实体参加可持续森林管理工作。采用这种保障的组成部分之一是森林的拥有者承诺恢复森林和生态系统并采取可持续的做法(**行为**)。

来源：见Young, T., “中国、蒙古、缅甸和越南：立法支持林业活动过渡到面向市场的运作”(粮农组织, 1998年)。

1. 其他森林问题

国家：特立尼达和多巴哥

立法主题：森林的收获权和特许权

简要综述：特立尼达和多巴哥行政和管理结构修订草案将处理该国政府所拥有森林种植园系统的某些问题。在现行体制下，商业林业机构(包括半官方公司)²获得砍伐柚木木材的特许权，只要它们遵守许多规定，包括(一)仅在指定地区砍伐已作标记的树木；(二)对所伐木材付费；(三)遵守关于保护环境的砍伐和搬运方式的条例。许多此种条例完全未得到遵守，大多数条例仅偶尔得到遵守。特别严重的是，砍伐树木时没有作标记，没有度量，并且(或者)没有登记入册(因而未列入单据)，大多数伐木机构拖欠缴款，对所伐木材支付的价格过低，大多数伐木作业未完全遵守环境规定(造成普遍的退化问题和其他环境问题)。新的立法**目标**是强制性遵守这些规定。

修订草案的重点是林务官无法在批准的伐木期之前和期间管制非法伐木行为，法律机制不能有效地强制采用无害环境的伐木技术。其结果是彻底修订获取和实施砍伐柚木权的制度。

修订草案将取消林务官必须到场作标记、度量并登记所砍树木的做法(现行制度规定，在树木被砍伐之前，其所有权归政府)。新条例规定，政府将通过公开的竞争性拍卖，把特定地区(“林地”)的全部树木在达到可砍伐的尺寸之前出售给未来的特许权拥有者。特许权拥有者将获得特许权(**惠益**)，但有下列条件(**行为**)：

- (i) 在受权砍伐之前，他负有管理森林的责任，其中包括巡视林地，防止他人非法砍伐(这符合其本人的利益，既可遵守第(ii)条，亦可避免其自己的财产遭受损失(偷盗))；
- (ii) 只有在付清购买特许权的全部资金之后，才可开始砍伐；
- (iii) 必须按照政府规定的时间表进行砍伐(从树木获得最高限度的利润(另一项**惠益**)，但也确保适当的森林覆盖面和文明决策(**目标**的组成部分))；

² 本文件不讨论使用半官方机构的各种奖惩措施影响问题。

(iv) 必须遵守无害环境的砍伐规定。

修订草案中也具有严重的惩罚措施。必须打击过去无视砍伐规定的做法—因为在应该实施这些规定时，特许权拥有者已经可以出卖木材，迅速获得金钱(即“牟取利润”)，所以助长了无视规定的习俗。修订草案规定，任何特许权拥有者，若未遵守上文第(i)、(ii)、(iii)和(iv)条规定(行为)，在若干年内不得参加林地拍卖(撤销未来的惠益)。

来源：Young, T.，“特立尼达和多巴哥商业森林种植园资源的评价”(粮农组织，1994年)。

I. 其他法律和目的

1. 参加自然资源 and 生物多样性盘查以及报告和决策可持续管理活动

国家：特立尼达和多巴哥

立法主题： 监测可持续收获

简要综述：为了消除木材加工厂低报加工木材数量的趋势(目标)，特立尼达和多巴哥拟议颁布的立法将给予每一木材加工厂权利，让其获得来年一定比例的柚木加工任务，并可获得妥善加工柚木的特别设备。由于柚木是该国利润最高的木材加工活动，在政府控制的这一市场上获得一定的份额是一项主要的惠益。每一家木材加工厂的比将依照前一年这家工厂占所报告木材加工总量的比例来计算。这样就会鼓励厂主全额报告加工木材的数量，以便确保在报告总量中占尽可能大的比例。

来源：Young, T.，“特立尼达和多巴哥商业森林种植园资源的评价”(粮农组织，1994年)。

2. 影响生物多样性和可持续发展的奖惩措施

国家：美国(科罗拉多州)

立法主题： 水利工程

简要综述：有害奖惩措施。州政府受权根据水权拥有者对执行水利工程或建造水坝作出的承诺和采取的长期行动来分配长期水权(惠益)。这项规定的目的是鼓励大型水利工程及时完工(行为)。但是，这种奖惩措施直接背离了环境目标，因为它没有考虑到沿河和沿岸的生态系统，这种工程会导致损失这些生态系统(影响)。

来源：10 Colo. Rev. Stat § 37-92-305。

国家：坦桑尼亚

立法主题：促进地方企业

简要综述：有害奖惩措施。坦桑尼亚政府授权在达累斯萨拉姆机场建造一条新跑道时，考虑的主要重点是这项活动可以给当地劳动力和企业带来最大限度的利益(**目标**)。这项工作需要确定可在当地购买的服务和商品，并在当地媒体作广告。混凝土中使用的石灰便属于此列。石灰是农村居民个人生产并在国内出售的，因此决定吸引他们来满足机场工程所需的大量石灰。采购的需求(**惠益**)刺激这些独立的生产者最大限度地提高产量(**行为**)。这就导致发展与环境目标两者发生间接冲突。工业部不了解农村石灰生产者采用的方法，他们靠焚烧珊瑚来制造石灰。石灰产量的提高增加了对坦桑尼亚沿海珊瑚礁的压力(**影响**)。

来源：Young, T., “关于管理海洋资源的立法援助以及关于建立马菲亚岛海洋保护区和订立今后增加保护区立法的建议”(粮农组织, 1992年)。

国家：美国(加利福尼亚州)

立法主题：替代能源

简要综述：加利福尼亚州公共资源法令规定，公用事业公司必须优先使用从其他来源获得的能源，必须以非常优惠的价格(**惠益**)从此种能源的小生产者购买能源。这项规定的意图(**目标**)是减少依赖用水生产的能源以及不利于环境的其他来源。应该指出，这种奖惩措施的净影响取决于执行这些措施的价格结构。因此，如果价格结构发生变化，那么，奖惩措施和影响也会发生重大变化。(见“南加利福尼亚州大都会供水区诉帝国灌溉区”，80 Cal. App. 4th 1403 (2000年5月30日))。

来源：Cal. Pub. Res. Code § 25008 (并见 Cal. Pub. Res. Code D. 16, Ch. 1, Art. 1, f, 其中讨论了对替代能源所采取的其他奖惩措施(特别贷款计划等))。

3. 实施刑事犯罪法的奖惩措施

国家：越南

立法主题： 实施自然资源法

简要综述：有害奖惩措施。在越南，由于各种原因，地方一级有时并非真心实意地开展森林监测、视察和实施活动。因此，有必要采取某些措施，为了改善重新造林、森林保护和可持续发展(目标)，必须采取有效的执法行动。

为此，政府规定，检查员收缴的全部罚款中，一部分直接交给地方检查局，用于购置设备和其他物品，以便改善工作条件，改进工作(惠益)。这项规定还有一种未说明的意图，即促进和鼓励林务官和其他执法人员开展更多执法活动(行为)。

这项奖惩措施产生了令人遗憾的(有害)后果。虽然抓获和惩办的违法人数有所增加，但是，增加的人数没有达到预期的数量。地区森林检察员显然感到很难抓获为谋求商业利润而大规模伐木者，而且抓获他们具有危险。因此，检察员工作的重点是处罚贫穷的居民，这些人不是为求生存而砍烧柴，就是砍树作为维修或建造自己住房和棚舍的木杆。因此，这种奖惩措施没有改变最有害的非法森林活动数量，也没有改变这种活动对森林的破坏，但却给该国最贫穷的民众带来更多的压力。

来源：(无具体引述的资料)。见Young, T., “中国、蒙古、缅甸和越南：立法支持林业活动过渡到面向市场的运作”(粮农组织，1998年)。

国家：美国

立法主题：确定处罚的政策

简要说明：美国法律对造成释放有害废物的污染者给予严厉处罚，而且要求公司和其他方面报告他们所知晓或发现释放有害废物的任何现象，即便这种释放是报告的公司所为。这样做是必要的，因为往往只有污染者本人知道释放了可能有害的废物，可以及时进行补救或防止造成危害。但是，这些报告政策使得污染者处于一种困境，因为他若提出报告，就可能因造成污染而受处罚。人们通常都认识到，如果不提出报告，其责任更加重大(释放的有害物质对人体和财产造成危害)。但是，许多污染者都冒这种风险，不提出报告，希望不被发现。

许多污染者对未提出报告作辩解，按照规定，他们只需要对所知晓或发现的污染提出报告。因此，他们可能有意避免采取可能致使他们发现污染的行动。这就造成对各方面都十分不利的情况

- 当地居民和生物多样性受到伤害，因为他们可能不知道已接触有害污染物；
- 政府受到伤害，因为它没有及时发现污染和有关问题，无法采取行动限制造成伤害的程度；

- 造成污染的公司受到伤害，因为它不仅冒释放有害物质而受处罚的风险，而且一旦释放污染物被发现(最终这是不可避免的)，公司还要承担下列责任
 - 未提出报告而受处罚，
 - 释放有害物质，可能妨碍水源和地下水以及其他媒介，破坏或伤害他人和环境，为此受处罚，
 - 补救污染的成本更高。

为了避免这种情况，减少未报告释放有害废物的案例，提高报告释放污染物和作出反应的速度(*目标*)，美国环境保护局执行一项“实施政策”，这项政策规定，如果一家公司定期进行核查，以评估其是否遵守环境法，并发现是否发生释放有害废物的现象(*行为*)，那么，将依照一系列标准，减少或取消对释放污染物的处罚。

来源：美国环保局，“自我检查：发现、透露、纠正和防止违法行为，最后政策说明”，60 Fed. Reg. 66706 (Dec. 22, 1995年12月22日))。

上述资料不包括投资奖惩措施实例，因为我们无法获得关于以有利保护环境的方式所实施投资奖惩措施的具体信息。但是，我们认为这些实例可能存在。这些实例以及为保护环境的目的以其他(非奖惩措施)方式使用金融手段实例是可以发现的。如果《公约》要扩大这项任务的范围，可以更加深入地审查范围更为广泛的奖惩措施。
