



**CBD**



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/COP/9/12/Add.2  
28 April 2008

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会  
第九届会议  
2008年5月19日至30日，波恩  
临时议程\*项目3.5

### 深入审议奖励措施工作方案

增编

国际组织和有关利益方的意见、经验和备选办法摘要

执行秘书的说明

#### 一、导言

1. 本文件补充了执行秘书关于“深入审议奖励措施工作方案：缔约方意见、经验和备选办法的摘要”的说明（UNEP/CBD/COP/9/12）。该说明解释了在缔约方大会第 VIII/26 号决定规定的、为深入审查奖励措施方面的工作而发起的筹备进程中采取的措施，并概述了各缔约方在执行工作方案方面的意见和经验，以及各缔约方确定的未来工作方案的各种备选办法。本文件同样概述了各国际组织和有关利益方收到的相关呈件。

#### 二、奖励措施工作方案执行工作相关经验和意见摘要

##### A. 联邦科学和工业研究组织（CSIRO）

2. 澳大利亚的联邦科学和工业研究组织在领导生物多样性奖励措施领域的研究方面发

---

\* UNEP/CBD/COP/9/1。

挥了重要作用。这方面工作的重点是市场手段，它们利用各种市场信号（拍卖、价格和贸易机制）来影响人们管理自然资源和环境的方式。工作涉及到了各种措施的理论 and 实际因素，以及用途多样的、实验性经济学个案研究和实地试验，其中包括：农业用地上的植被重建、盐分补给方案、生态系统服务的加强、森林扩展、海洋生物多样性改善、城市水质的改善以及国际生物多样性改进计划。呈件提到了该领域的 24 个项目和相关个案研究，并提及了相关报告。

3. 该研究组织的呈件解释说，尽管很难从如此大量的研究中的出结论，但还是发现在大多数情况下，都存在两个有效的成功因素：

- 需把特定的奖励或奖励框架瞄准情境；
- 需在制定奖励计划时虑及有关利益方。

## **B. 濒危野生动植物种国际贸易公约（濒危物种公约）**

4. 濒危物种公约秘书处参考了旨在执行《濒危物种公约》的奖励问题相关文件和决定，包括关于贸发会议生物贸易倡议与濒危物种公约秘书处间合作的信息，以及关于正在执行的野生生物贸易政策审查项目的信息。

5. CoP 14 Doc.32 号文件概述并简单讨论了《濒危物种公约》范围内最相关、最易应用的奖励措施：

- **尽职：**有效的贸易授权管理进程将是一种简单但非常重要的奖励措施，有利于遵守《濒危物种公约》的各项要求。
  - **补偿**畜牧者和农民以弥补野生生物造成的损害可能可以减少捕猎野生生物方面的压力。这方面的机制包括付款以及各种措施，如发展狩猎奖励业、在共有土地上设立无牲畜区或是改善替代物或替代产品的市场准入，以换取地方社区的保护承诺。
  - 《濒危物种公约》范围内的**认证**旨在分离《濒危物种公约》产品的合法和非法市场，以形成溢价。在某些情况下，还利用一些补充要求或标准（如关于鱼子酱转口贸易的及关于骆马毛和各种产品的）对《濒危物种公约》产品进行了认证。贸发会议生物贸易倡议也把《濒危物种公约》的要求与补充标准相结合，以便利市场获得《濒危物种公约》产品和形成溢价。
  - **共有产权**，而非**事实上的**开放存取，有助于减少执行费用，因为它会奖励资源所有者保护《濒危物种公约》中的各种物种。这方面的权利包括资源用途的自我管理权以及出售狩猎许可证的权利。
  - **拍卖《濒危物种公约》出口配额**，允许在某些条件下进行限量的《濒危物种公约》所列物种样品交易，而且，允许有关收获者进行转让和交易有助于他们将样品用于最高价值的用途，因此，有助于提高效能。
  - **成本补偿**提供了一种提高效能和尽职程度的重要手段，可利用这些手段来提供《濒危物种公约》服务。对服务收取费用可以向使用者或消费者传达一个关于有关资源成本的重要信息。
6. 已将《濒危物种公约》的各项要求纳入贸发会议生物贸易程序，如产品组和价值链

的选择。贸发会议生物贸易与《濒危物种公约》业务贸易所在国各当局密切合作，为参与野生生物贸易的企业制定了野生生物产品可持续管理准则。

7. 在其第十三届会议上，濒危物种公约缔约方大会决定：秘书处应与各缔约方合作，审查其与《濒危物种公约》所列物种样品的使用和贸易有关国家政策，这会进一步促进确定具体的奖励措施及执行方面的国家经验。与环境规划署/贸发会议贸易、环境和发展能力建设工作队及日内瓦大学发展问题研究生院合作，制定了一个提供准则、方法和潜在指标的审查框架。目前，有四个国家（马达加斯加、尼加拉瓜、乌干达和越南）正在进行试验审查。

8. 2007年6月3日至15日举行的濒危物种公约缔约方大会第十四届会议决定：（一）鼓励为有效执行《公约》而制定奖励措施的缔约方将相关细节纳入其两年期报告；（二）鼓励各缔约方考虑采用标准作业程序，以有效地完善《濒危物种公约》所列物种相关贸易所要求的手续；（三）各缔约方应考虑采取切实办法，使有关利益方更好地参与《公约》执行工作；（四）请出口国和进口国进行国家野生生物政策审查。

9. 缔约方大会还决定秘书处：（一）应对《濒危物种公约》许可证的费用以及《濒危物种公约》相关管理服务的成本进行调查，并就如何制定和使用成本回收方案以内部消化《公约》这方面执行工作的费用向各缔约方提供指导；（二）应利用外部供资，继续与贸发会议生物贸易倡议合作；并（三）应视外部供资的可用性，促进国家贸易政策审查。

### C. 生物多样性计划 — 生态服务核心项目

10. 呈件注意到，许多生态系统服务都具有公益性但却缺少市场，这意味着人们并没有正视其决定的真正代价。相比而言，人们可能会更多地关注经济手段为人们提供奖励以便以有效、公平和可持续方式利用生物资源的潜力。这些手段包括在可行的情况下建立产权，同时利用各种传统的市场手段（MBIs）— 使用费、获取费、税收及类似手段 — 以及较近期的生态系统服务补偿制度（PES）。

11. 根据这份文件，只要保护目标随时都与私人收益相一致，市场构建就会具有吸引力，如生态旅游或生物勘探市场（不过有时结果往往参差不齐）。1970年代，人们制定并广泛执行了可转让发展权利制度，以指导城区的发展；现在，地貌景观一级也存在这种制度，所采用的形式是分区方案。与其他手段不同，竞争性的保护拍卖鼓励土地所有人透露保护工作的真正私人成本 — 例如，据估计，与固定价格补偿计划相比，澳大利亚的灌木丛保护拍卖会多提供了75%的生物多样性保护。为使地方社区参与进来而通过社区保护及综合保护发展项目做出的各种尝试有成功也有失败，从某种程度上讲，这是难以确保社区遵守协定造成的。

12. 最新的生态系统服务补偿机制对资产和收入的分配产生了一定影响，在多数情况下，这都是他们的最终动力。对享受生态系统服务进行定价会使在社会上处于不利地位者和易受伤害人群无法享受这些服务，这有碍于使用税收、使用费和获取费等手段。涉及直接补偿的生态系统服务补偿至少有可能会减缓贫穷，同时鼓励提供有益社会的土地用途。

13. 注意到生物多样性保护和可持续利用的国际因素的同时，文件还提到了近期对外来入侵物种方面的边境控制措施和关税的作用进行的经济分析。

14. 文件总结说：

- 保护和可持续利用生物多样性方面的奖励问题包含两个内容：建立各种机制，正确地奖励生物多样性保护和可持续利用；阻止那些进行不正当奖励的机制。
- 大部分问题可能都需要采取综合措施加以应对，包括直接和间接的奖励措施以及各种阻挠措施。
- 生态系统服务市场正在加速发展，并产生了许多显著效益。迄今为止，在可获惠益最大的地方，已经出现了较新的市场类机制。为实现这一点而做的最直接尝试就是扩大并深化了个别生物资源的市场。
- 第二类市场的生物多样性保护惠益是作为旨在产生不相干影响的市场的副作用（外部因素）出现的。
- 生态系统服务补偿的发展也包括第三种办法：鼓励个体保护更广泛惠益的源泉——共享性资源的补偿制度。虽然生态系统服务补偿是一种可能可以同时解决奖励问题和贫穷的有效手段，但是，和农业、林业和渔业领域的各种现有补贴一样，必须慎用。

**D. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）**

15. 粮农组织启动了两个主要方案，提供信息介绍了旨在可持续利用植物遗传资源，特别是在种子系统和种子市场中可持续利用植物遗传资源的奖励措施。此外，最近，粮农组织在其关于农业现状的 2008 年报告中对生态系统服务补偿进行了一次大型的审查和评估。

*1. 旨在可持续利用植物遗传资源的奖励措施*

16. “*利用市场促进可持续利用作物遗传资源*”调查了农业市场影响作物遗传资源的可持续利用的方式，并设法确定了影响市场中作物遗传资源获取的政策杠杆。国际农业研究磋商小组的若干中心是该方案的活跃伙伴，包括合作在马里、肯尼亚、玻利维亚、印度和墨西哥进行了个案研究。

17. “*以性别、生物多样性和地方知识体系促进粮食保障*”设法确定了往往极具可持续性且尊重所依赖自然资源的农民的各种知识、技能和做法，并特别注重耕作制度中的性别角色和职责。该方案旨在更好地理解性别、农业生物多样性、地方知识、种子管理与粮食保障之间的复杂关系，并将于莫桑比克、瑞士、坦桑尼亚和津巴布韦进行个案研究。

**a) 所获经验教训和主要挑战**

18. 虽然这些方案下的工作尚未全部完成，但我们已能得出一些与《生物多样性公约》下的奖励措施工作方案有关的重要见解。它们对农业生物多样性工作方案也非常重要。

- 由于各种各样的原因，农场对种子和品种形式的植物遗传资源需求量极大。
- 对农民甚至是最贫穷的农民而言，当地市场是种子的重要来源，在农民自有供给品耗尽的危机时期，它们发挥着重要作用。从当地市场上获得的种子往往不是检定种。

- 多数情况下，农民更喜欢使用传统或当地的地方种子品种，因为它们能够有效地产出可靠的产量，而且，产出的作物也会具备农民想要的特性。
- 在获取、使用和管理植物遗传资源的过程中，性别是一个重要问题，深入到妇女当中对农业生物多样性的保护非常重要。
- 对农民而言，同时获取传统品种和改良品种的种子是一个问题，这会影响到他们可持续利用植物遗传资源的动机，因为由于农业部门的变革，惯常的种子保存和交换制度已被打破。一般而言，从政策上讲，通过市场供应传统品种并不重要，而且，事实上，支持改良种子品种商业化的条例往往会阻挠这种方式。

**b) 应对已确定挑战的备选办法**

19. 有必要重新审视以农业为基础的发展中经济体的种子部门政策，以支持提供农民们需要的植物遗传资源多样性。就改进针对农民的奖励措施以使之以可持续方式管理其植物遗传资源而言，这是一个非常关键的领域。这项审查工作可能会导致采取下列措施：（一）为非正规部门的种子交换制定灵活标准，特别是地方品种和反复应用的改良品种；（二）减少改良种子的补贴，因为这种补贴以人为方式，给放弃传统品种的农民带来了高额回报；（三）改善非正规部门的信息流动，例如举办“多样性展览会”，因为农民往往都不太了解关于有益地方品种或传统品种的信息；（四）从当地获得紧急种子救灾物资。在此类方案中更多地考虑使用当地来源和当地植物遗传资源可以使农场更好地获取和可持续利用植物遗传资源；（五）发展多样性市场，这可能是一种对农民进行奖励以可持续利用植物遗传资源的重要手段，例如，可以为特定地方品种的利基产品建立各种市场。

**c) 未来工作方案的优先事项**

20. 优先事项取决于经济体的类型（农业或工业化经济体）以及作物本身（重要商品、次要或利用不充分的物种）。

- 在多数国家，特别是以农业为基础的经济体中，进行能力建设，制定适当的种子部门政策以奖励进行可持续利用显然是一个优先事项。
- 在促进可持续利用方面，改革种子部门条例以促进农民之间以及正规和非正规种子部门内部的多样性流动是一个非常重要的领域。在该领域，仍需开展大量工作，以制定适当的框架和准则。

**d) 主要差距**

21. 有必要更好地理解、认可和证实多样性在农业发展战略中的重要意义。让私营部门更多地参与作物育种和种子部门的发展有碍于在种子系统供应人们想要得到的多样性，因为这方面的多数惠益都是公益性的。

**e) 与其他国际倡议和文书的结合**

22. 一个重要的接合点就是与非洲发展新伙伴关系（NEPAD）下的农业发展倡议及其综

合性非洲农业方案（CAADP）以及非洲绿色革命联盟（AGRA）的非洲种子制度方案的结合。此外，与国际农业研究磋商小组各中心的结合也至关重要。《粮农植物遗传资源国际公约》是一份处理这方面问题的重要国际性文书，显然有必要与其建立联系。

## 2. 生态系统服务补偿

23. 对生物多样性保护的补偿采用了多种形式，涉及到了私营部门和公共部门的购买者。例如：

- 直接补偿改变土地使用类型的土地所有者（如禁止毁林或停止使用农业用地 — 哥斯达黎加、美国、南非）
- 向有利于生物多样性的生产体系产出的产品支付奖金（如中美洲的树荫咖啡）
- 补偿土地所有者，以便为生态旅游维持一个美观且令人愉悦的景观（非洲和拉丁美洲存在大量实例）
- 此外，在为数不多的情况下（主要是在美国），还会对弥补生物多样性丧失的行为进行补偿。

### a) 所获经验教训和主要挑战

24. 生物多样性保护服务补偿是一种相对较新的政策手段，其在发展中国家和发达国家的应用正在不断扩大。它只是一类可用以奖励生物多样性保护的措施，不同情况下，其效率也各不相同。视生物多样性保护面临的具体威胁不同，其他措施如各种条例或取消不正当奖励可能会更有效。

25. 生物多样性保护补偿方案面临着若干挑战：

- 很难确定这种服务的价格，因为从很大程度上讲，生物多样性的各种价值都是非市场性的。
- 由于一般而言，生物多样性保护需要众人共同努力，提供者之间的合作非常必要，但是，往往很难建立这种合作关系。
- 对生物多样性保护的需求和补偿流量有限，而且，很难确保对长期的生物多样性保护服务的补偿。
- 生物多样性保护可能会与农业和经济发展进程产生冲突。必须精心地组织对保护服务的补偿，以支持整体的经济发展和各项减少贫穷目标。

### b) 应对已确定挑战的备选办法

26. 现有若干备选办法，可用以解决上述已确定的挑战，其适当性要视特定环境而定：

- 目前，多数情况下，对生物多样性保护的补偿都是根据保护服务的机会成本设定的，但是，这种做法可能会致使估价过低。必须开展更多的估价工作，包括把生物多样性与其他宝贵成果联系起来，如降低自然灾害的发生率或减少接触传染病的传播，众所周知，这些状况都会造成巨额费用。

- 在把保护补偿成功纳入整体发展战略方面，确定生物多样性保护补偿会产生最高回报的地方和生产系统非常重要。
- 长期为生物多样性保护供资很可能会要求公共部门参与，因为大多数价值都是公益性的。
- 经验表明，在社区设立了集体行动机构的地方，都取得了最好的结果。
- 为支持这些补偿行为，有必要针对有利于生物多样性的生产体系下的农业产品，开展更多的能力建设和市场发展活动。

**c) 未来工作方案的优先事项**

- 开展更多的生物多样性用途价值评估工作，特别是疾病和灾害预防以及对气候变化的复原力等间接用途。
- 确定生物多样性保护补偿可能最有效的那些地方和生产体系。
- 针对有利于生物多样性的生产体系下的农业产品，开展能力建设和市场发展活动。
- 设立公共部门基金，以支持长期的生物多样性保护。

**d) 主要差距**

- 关于生物多样性价值以及可在各种农业生产体系中获得的保护的信息；
- 支持有利于生物多样性的生产的国际和国家农业销售链，特别是在发展中国家。

**e) 与其他国际倡议和文书的结合**

27. 在这方面的努力中，国际非政府组织和全球基金非常重要。

**E. 经济合作与发展组织（经合组织）**

28. 经合组织强调了经合组织生物多样性的经济方面工作组（WGEAB）在工作中得出的一些相关报告和结论。过去十年来，该工作组工作的主要重点一直是致力于保护和可持续利用生物多样性的奖励措施、估价及市场培育。工作组的主要成果包括一系列的手册、报告和个案研究。

29. 2004 年，经合组织的全部 30 个成员国就《经合组织理事会关于利用经济手段促进保护和可持续利用生物多样性的建议》达成一致。当前，该工作组正在对经合组织各成员国执行该《建议》的情况进行审查，并将得出一些初步结论。

- 大多数做出回复的经合组织成员都制定了国家生物多样性战略或框架，其中，许多成员还提供了跨多政策领域的综合性总体框架。所有回复国都指出近年来其国家生物多样性战略已有所改善或加强。

- 几乎所有的国家都指出过去几年里，在生物多样性框架战略内应用经济手段方面取得了进一步进展，尽管与更传统的措施（如条例和创建保护区）相比，在生物多样性管理方面，市场手段的应用仍非常有限。
- 经合组织审查中最常见的经济手段就是针对有利于生物多样性的行为的积极补贴，此外，各种报酬、费用和税收的应用也相当广泛。
- 不过，除近期的农业补贴改革（如欧洲共同体的共同农业政策改革）以外，改革不正当奖励措施方面取得的进展较少；在改革渔业领域的不正当补贴方面，也取得了一些进展。
- 在经合组织国家的生物多样性管理领域，为可持续利用生物多样性资源创造市场的手段发展相对不充分，例如可转让许可证计划，尽管渔捞配额和狩猎许可证等方面也存在一些范例。
- 在经合组织国家，这些措施涉及最全面的领域和生态系统包括内陆水域、农业、森林和海洋生物多样性，在所有山区和物种管理方面，这类手段的应用不够全面或是较为有限。
- 另一项发现是在某个领域，往往有一种特定类型的经济手段占主导地位。在农业和林业领域，最常用手段是积极补贴，或是对鼓励可持续利用或保护生物多样性的活动进行补偿。税收、报酬和费用最常被用于保护内陆水域生态系统，其中，大多数税款都瞄准了三个领域：水的使用、污水处理费和材料的提取。过去几年里，引入新经济手段以支持海洋和沿海地区管理的工作取得了一些进展。

30. 2001 年，经合组织各国环境部长还就《经合组织二十一世纪头十年环境战略》达成了一致，该战略呼吁“更好地利用经济手段奖励生物多样性的保护和可持续利用，可采取的方式包括为生物多样性服务培育精心设计的市场”。2004 年，经合组织各国环境部长审查了一份关于截止当时各成员国的战略执行情况的报告，他们将于 2008 年 4 月再次举行会议，以审查关于进一步进展的报告。2004 年生物多样性奖励措施审查的结果可概述如下。

- 经合组织国家已开始使用的大量手段包括：经济手段、标准设定、明确知识产权的分配、保护管理权交易和土地空置、补偿濒危物种以及生物多样性或环境基金。
- 生态标签和认证计划的使用已经越来越广泛。现在，许多经合组织都在国内采用了大量的生态标签计划，包括那些适用于国际范围的计划。对消费者而言，政府机构或享有盛誉的第三方对生态标签主张进行的独立核查非常重要。
- 澳大利亚、美国、新西兰、冰岛和其他一些国家已经实行了一些设立和分配知识产权的手段，应用领域包括其他一些生物多样性环境，如针对渔业的个别可转让配额（ITQs）以及针对湿地等的可转让发展权利（设立允许开发一片湿地的信用值，以在另一区域重建湿地作为补偿）。
- 在许多经合组织国家都非常流行的一种手段是购买对土地的部分权利，之后在审议发展问题时，便不会再考虑这些土地。在其他一些情况下，私人团体参加伐木权的公开竞拍并顺利获得这些权利。在许多非经合组织国家，也存在这种情况。

- 为稀有或濒危物种支付政府奖励金包括向个人或公司付款，以提供或保护物种的结合对。例如，美国就对狼和红帽啄木鸟采用了这类方案。
- 旨在保护和可持续利用生物多样性的专项基金融入了一个不断扩大的全球储蓄联合中。总部设在苏黎世的、可持续性基金的可持续资产管理集团等基金都在生物多样性相关业务中进行了大量的投资。总部设在美国的自然保护协会的生态企业基金等其他基金则支持利用公款和非政府组织为很可能取得成功的生物多样性相关投资供资。

## F. 全球森林联盟

31. 全球森林联盟通过分析“*试图把和全球生物多样性一样具有整体性的东西纳入井井有条、相对严格的市场框架*”所面临的挑战，对以市场为基础的生物多样性保护政策进行了批判性评估：

- 事实证明，在现有的大多数以市场为基础的保护办法中，分离生态系统的各种因素并使之商品化的复杂性都是难以克服的。
- 事实证明，为“环境服务”提供者的各种活动确定适当基线并核查其附加值是一项重大挑战，这使得很难界定在正常商业环境中特定环境价值原本会发生什么转变。
- 另一个主要问题就是“渗漏”问题，这意味着一个项目的环境惠益会遭到破坏或是完全被否定，因为破坏性活动同样转移到了另一区域。

32. 建立“环境服务”市场也会导致一些深层次的权益相关问题。市场要求对将转让的资产拥有所有权，这就引发了谁拥有生物多样性和相关生态系统服务的问题。

33. 根据呈件，大多数文献都假设只有在下列情况下，以市场为基础的保护机制才能有效和公平：（一）正确解释了所有价值；（二）把回报平等地分配给了适当的“所有者”；（三）市场得到了适当的规范；（四）条例得以有效执行；（五）有一个平等的活动场地，所有的生物多样性消费者和生产者都可以平等地参与其中。根据全球森林联盟的资料，很难评估是否可能满足所有这些条件或是找到环境服务市场可能会对减缓贫穷产生积极影响的证据，因为当前绝大多数的“环境服务”补偿项目都是通过公共或慈善融资获得资助的。大多数“成功案例”都是因为有效的公共治理而非其与市场的联系而取得真正成功的。此外，如果制定了有效的条例，例如毁林禁令，那么，对生态系统服务进行额外补偿将把相对较廉价的成功的森林保护政策转变成一个非常昂贵的森林政策。

34. 呈件还指出，有必要根据生态系统服务补偿制度可能会对公共治理产生的影响，分析这些制度，特别是在腐败已成公认问题的国家。实际上，对数千名没有让亲密的家人和朋友管理该制度的小土地所有者而言，接受对其环境服务的补偿很可能会非常困难。

35. 关于生态系统服务补偿制度将惠及穷人的假设，呈件警告说虽然经济原理听起来令人信服，但对没有法律技能和无法正确读写本国官方语文的人来说，出售环境服务所需的官僚政治专门知识是一个重大障碍。其他关切事项包括：

- 缺少出售“环境服务”所需的营销技能；

- 对贫穷的土地持有人而言，与所需环境影响评估有关费用让人望而却步；
- 与社区控制的领土土地（划分不一定明确）相比，归特定个人所有大片土地的竞争优势；
- 与社区领袖在实施法律行为方面的授权不清有关的严重的治理问题；
- 对扎根于非货币经济占主导地位的社区经济体的许多文化和环境价值观和传统，特别是对妇女的深刻影响（因为在通常由男子包围的商业交易中，妇女的利益很容易被忽视）；
- 没有正式的土地业权，对社会中的多数最贫穷团体而言尤其如此；
- 生态系统服务政策很可能会对土地改革运动和旨在获得对土地业权的认可的运动产生一些其他的负面影响；
- 在经济上处于边缘地位的群体可能不得不为他们以往免费享受的“服务”付款，特别是妇女和土著民族（同时还注意到，许多生态系统服务补偿项目似乎都制定了各种预防措施，以避免对作为社会服务需求方的社会团体产生重大不良影响）；
- 与将生态系统服务补偿计划纳入各种多边和双边贸易协定有关的风险，因为这些协定也可能会破坏甚至阻止履行环境服务职能所需的社会预防措施。

36. 呈件得出结论：仍需获得新的、额外的财政资源，以支持通过改正不正当奖励措施、禁止毁林和保护土著权利，支持对生物多样性实施可持续、民主和执行得力的公共治理。特别对可持续森林管理而言，尊重土著土地权利一直是最平等、有效和高效的政策性奖励措施之一。

## **G. 联合国环境规划署（环境规划署）**

37. 1990年代以来，环境规划署就一直在推动使用各种经济奖励措施来促使实行改进了的良好环境管理，这其中也包括生物多样性。此外，环境规划署也支助了各种国家项目，以对发展中国家特定部门使用经济手段的情况进行审查。根据项目经验和经济手段问题工作组的研究，环境规划署发布了大量关于经济手段的指导材料和培训手册。正在进行中相关工作方案包括：可持续渔业、国际生态系统服务补偿（IPES）、综合贸易评估和有机农业。

### **a) 渔业补贴改革**

38. 对渔业的不当补贴是致使与世界范围内的渔业有关的损耗、投资过多和生态系统退化的一个重要因素。1997年以来，环境规划署通过各种出版物、专家讲习班和国际研讨会，唤起了国际社会对这个问题的关注，它将继续这样做。三个示范项目将探讨把渔业管理、补贴和贸易相关公共政策改革与私营部门自愿行动及供应链干预措施结合起来以可持续渔业管理的可能性。进一步的工作还包括：关于如何根据获取协定实行负责任渔业的建议；审查认证和生态标签计划；以及分析渔业的个别可转让配额。

## **b) 所获经验教训及对主要挑战的评价**

- i. **渔业补贴的负面影响：** 环境规划署的国家研究证实，有多种渔业补贴会对库存鱼类的健康、环境条件及社会和经济状况产生负面影响。
- ii. **积极补贴：** 一些补贴对减缓贫穷、社会服务和环境保护非常重要。只要他们不会造成生产能力过剩和过度渔猎，就应保留维持这些补贴的权利，特别是发展中国家。
- iii. **作为国际渔业补贴改革平台的世贸组织：** 事实表明，就渔业补贴规定和与贸易及环境目标达成一致而言，世贸组织是现有论坛中最合适的一个。不过，在执行任何新规定以及采取办法确保透明度等领域，我们还将面临各种挑战（环境规划署，2007年）。
- iv. **渔业补贴规定的制定：** 制定关于渔业补贴措施可持续性的指标时，必须考虑到三个因素：（i）渔业的生物状况；（ii）船队能力；以及（iii）管理效率。在为各项因素确定方案的过程中，存在着多种挑战。这三个因素对生物多样性和库存鱼量保护都非常有效，且符合世贸组织的规则框架。
- v. **持续支助发展中国家：** 国际社会需通过确保任何新规定都既有利于环境可持续性也有利于长期发展来持续支助发展中国家。

## **c) 应对挑战**

### **一般性行动**

- 持续支持发展中国家的渔业补贴改革
- 增加对研究活动的供资，以更好地理解补贴及其改革办法的影响
- 必须提高补贴支付报告领域的透明度

### **建议生物多样性公约开展的活动**

- 加强与其他组织如经合组织、粮农组织和世贸组织的合作，以将其知识和专门技术纳入关于渔业补贴的国际讨论。
- 鼓励生物多样性公约缔约方考虑将渔业补贴改革作为一种手段，用以保护生物多样性、实现可持续发展和培养更好的贸易机会
- 使私营部门更多地参与认证和标签问题

### **1. 生态系统服务补偿 (PES)**

39. 作为一种有发展前景的新型环境政策手段，生态系统服务补偿最近受到了越来越多的关注。此外，也开始有人讨论是否要把这种补偿提升到国际层面。环境规划署和自然保护联盟正在与生物多样性公约秘书处紧密合作，通过共同组织专家和决策者会议、联合出版物以及各种能力建设活动，努力解决这种新机制所面临的最突出的技术和政策挑战。

40. 一个次级部分讨论了为避免毁林提供补偿的问题。在发展这种机制的过程中，环境

规划署和自然保护联盟发表了一份关于避免毁林补偿的研究论文，除其他外，2007 年 7 月 9 日至 13 日在巴黎举行的审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第二次会议期间，环境规划署 - 自然保护联盟联合举办的一次会外活动介绍了这篇论文。

41. 正在开展生物多样性抵消工作 — 通过保护与破坏量相当的生物多样性，补偿国际上的生物多样性丧失。这种办法要求因改变土地用途而造成生物多样性丧失的国际行为体通过在其他地方保护相当数量的生物多样性，来补偿其所造成的影响，有时，这种行为会被称作“生物多样性抵消”。

42. 此外，环境规划署正在制定生态系统服务补偿计划的公平和公正原则。已经为欧洲经委会关于水域相关生态系统服务补偿设计工作的指导初步拟定了一套原则，环境规划署将于 2008 年出版一本关于设计和执行生态系统服务补偿的初读本。

#### **a) 所获经验教训及对主要挑战的评价**

- i. *为国际生态系统服务补偿制定有力框架：*在把国际生态系统服务补偿确定为一种有效的生态系统管理办法之前，须开展进一步的个案研究和试验项目，以阐释“实地”执行工作面临的挑战。
- ii. *获得有关利益方的支持：*努力解决与该机制有关的许多概念和技术性不确定因素的同时，必须把体制能力和获得各有关利益方的支持作为国际生态系统服务补偿发展的优先事项。

#### *避免毁林*

根据迄今为止开展的工作，环境规划署确定了许多若要使避免毁林工作取得进展，就必须加以解决的挑战：

#### *提供国际交流平台：*

- i. *改善并促进多边环境协定之间的合作：*若要获得气候保护所产生的惠益，就必须加强生物多样性公约与气候公约之间的合作。
- ii. *国际交流平台：*有必要为召集避免毁林问题各领域（气候变化、生物多样性、荒漠化等）的有关利益方而设立一个国际论坛

#### *支持决策者：*

- iii. *衡量：*估算生物多样性的价值及其相关（避免毁林问题内部和外部）生态系统服务的价值是一项重大挑战。
- iv. *最佳做法：*仍没有对最佳做法加以比较的综合性文件，以用作制定未来避免毁林方案的程序和原则（包括地方有关利益方的权益）的通用参考资料。需制定最佳做法准则，包括关于将开展大多数避免毁林活动的发展中国家的生计问题的准则。

使私营部门参与进来:

- v. **查明受益者:** 若要说服私营部门投资于避免毁林工作,就必须查明接受避免毁林工作所产生生物多样性惠益的具体私营部门行为体,并与之进行磋商。

**b) 应对挑战**

一般性行动

- 为关于奖励措施包括试验项目的研究提供更多资金
- 使私营部门更多地参与政策制订

建议生物多样性公约开展的行动

- 为生物多样性保护设定强制性指标
- 持续支持国际奖励措施的发展
- 如果要将避免毁林用作保护生物多样性和减轻气候变化的工具,生物多样性公约与气候公约多边环境协定就必须开展更多的合作。一种可能的办法就是为避免毁林设立一个单独的国际法律框架,并由生物多样性公约和气候公约共同推进。

**2. 贸易和生物多样性倡议**

43. 除生物多样性公约缔约方大会呼吁与各国际组织合作研究贸易自由化对农业生物多样性的影响外,环境规划署正在开展一个关于农业部门贸易相关政策和生物多样性综合评估的四年期倡议(2005-2009年)。该倡议旨在增强发展中国家提出和执行关于保护生物多样性的政策建议 — 包括经济奖励措施 — 的能力,同时使农业部门的贸易自由化取得最大的可持续发展成果。在2009年制定和执行国家行动计划时,奖励措施将变得非常重要。届时,贸易和生物多样性倡议将能够讨论所获经验教训并提出建议,以作为项目的一部分,解决已确定的主要挑战。

**3. 贸发会议 - 环境规划署能力建设工作队 (CBTF) - 有机农业倡议**

44. 情况表明,有机农业生产会对当地环境、生物多样性和土壤肥力产生积极影响,并有可能提高目前并没有使用农用化学品的发展中国家自给农民的产量和收入,进而促进减少贫穷和可持续农村发展。有机农产品的世界市场不断壮大为由于相对较富足的劳动力和较少使用农用化学品而在有机农业领域具有比较优势的发展中国家提供了有利的出口机会。贸发会议 - 环境规划署的能力建设工作队通过各种国家项目和专题研究,为有关国家给予了支持,其中,这些项目和研究均旨在通过促进有机农业和便利有机产品进入海外市场,发展双赢的政策备选方案。

**a) 所获经验教训及对主要挑战的评价**

(a) **遵守和认证费用：**考虑到不断增多的大量严格标准以及许多发展中国家缺乏体制和能力，特别是对小农而言，遵守和认证有机标准的费用是市场准入方面的一项重大挑战。

(b) **缺少政策一致性和体制支持：**负责有机农业倡议的相关部门间的体制支持和政策一致性有限的状况有所加剧，原因包括：该行业的研究不充分、可用数据有限；没有关于市场准入的优惠待遇；以及农民们缺少关于有机农业要求的信息、知识和理解。

(c) **发展中国家参与有限：**发展中国家在国际决策进程中的参与不够充分。发展中国家在谈判进程中处于弱势地位有碍于它们参与标准制定进程，也有碍于它们努力解决其关切事项。

**b) 应对挑战**

*一般性行动*

- 鼓励开展有机农业政策方面的部门间、部际和政府间合作
- 开发各种机制以促进发展中国家参与决策

*建议生物多样性公约开展的行动*

- 鼓励制定协调一致的国家、区域和国际有机农业政策和标准
- 在国际贸易中贯彻落实有利于有机农业的政策

**c) 未来工作方案的优先事项**

45. 三个东非国家（肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达）对与有机农业有关的主要问题进行了专题能力建设研究。这些研究提供了一些关于为有关利益方促进有机农业生产和贸易机会的重要信息和分析。此外，这些国家对有机农业进行的综合评估即将完成，除其他外，这有利于掌握所获经验教训及关于在其他国家模仿该项目的建议。通过促进非洲有机产品出口（EPOPA）项目开展的区域合作将为交流国家经验提供便利并确保整个项目的一致性。

**d) 与其他文书和工作方案的结合**

46. 贸发会议的生物多样性相关多边环境协定工作组、贸发会议的发展中国家环境要求和市场准入问题协商工作队、濒危物种公约、日内瓦大学发展问题研究生院、粮农组织（粮食及农业组织）、有机农联（国际有机农业运动联合会）。

-----