



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/8/27/Add.1
17 January 2006

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会

第八届会议

2006年3月20日至31日，巴西库里提巴
临时议程*项目 27.2

奖励措施

关于制定有关奖励措施的定义的建议汇编

执行秘书的说明

一. 导言

1. 2005 年 2 月，科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）在于曼谷举行的第十次会议上，进一步审议了有关采用各种方法和手段取消有害奖励措施或减轻其影响的提议草案。在第 X/8 号建议中，科咨机构建议缔约方大会在其第八届会议上：（a）结合科学、技术和工艺咨询附属机构第十一次会议对积极激励措施的审议结果，审议当前建议附件中包含的提议草案，以期最终定稿；（b）根据缔约方大会第八届会议前各缔约方和有关组织提出的建议，审议制定定义的情况。

2. 除本建议外，2005 年 3 月 21 日，执行秘书发布第 028-2005 和 029-2005 号通告，邀请各缔约方、各国政府和相关国际组织向秘书处提交其关于定义制定情况的建议，以便将其汇编起来。执行秘书收到的有关本邀请的交流信息汇编综合在当前说明的附件中。1/

* UNEP/CBD/COP/8/1.

1/ 公约网站上也提供有这些交流信息，网址：www.biodiv.org（请点击“方案和问题”，然后点击“经济、贸易和奖励措施”，再点击“近期提交信息—定义”）。

/...

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。

附件

各缔约方、各本国政府和有关国际组织关于定义制定情况的建议汇编

A. 来自各缔约方的交流信息

1. 阿根廷

阿根廷表达了如下观点：“唯一有必要定义或最好定义的是‘做法（practice）’，因为附件2/（第一段最后一句话）中给出的定义不充分，与任何公认来源均不相符”。

阿根廷进一步解释道，它开展了相关研究，以查明多本非常著名的英语字典和专业书所提供的若干通用定义，结果如下：

“‘做法’的定义

- 经常或定期所做的事，往往作为一种习惯、传统或习俗
 - 照例或习惯性地经常做或从事
 - 定期或照例做某事
- 做某事的通常方式
- 定期的、习惯性的或惯常的活动
- 做某事的行为过程
- 重复的行为
- 习惯性的或惯常的做某事的行为或方式
- 习惯性的行为方式。”

按照阿根廷的观点，“附件3/中的定义（做法的定义为‘个人、社区、公司和组织基于习惯法、社会规范和文化传统从事的任何活动’）在文中应替换成上文列出的任一定义”。

2. 印度

印度呈递了一份文件，以下是该文件的逐字引文。

2/ 阿根廷参考了科咨机构第X/8号建议的附件，其中载有关采用各种方法和手段取消有害奖励措施或减轻其影响的提议草案。

3/ 同上一脚注。

“有害奖励措施：定义、类型、查明、取消及减轻其影响”

1. 定义

有害奖励措施是指直接或间接促使资源使用导致生物多样性退化的政策或做法。现已查明的有害奖励措施的类型有：(a) 对环境有害的政府补贴，(b) 环境外部因素持续存在和(c) 管理资源使用的法律或习惯性做法。政府在取消对环境有害的政府补贴和更改导致生物多样性丧失的法律法规方面发挥重要作用。改变对环境有害的习惯性资源使用做法则要求政府干预或/和提高社会认识。

关于补贴的概念，有些问题需要讨论。在福利经济学中，若不考虑外部效应，补贴的定义是长期边际成本减去价格。在存在负的外部因素时，正确的定义是长期边际社会成本减去价格。这些定义均基于经济效率标准（按Pareto释义/亦符合霍特林的研究成果）。当存在有害的补贴时，若考虑外部效应，会有两种情况：1. 在竞争性条件下，价格低于边际成本，因而产量高于社会期望水平。2. 随着产量增加，由于存在有害的补贴，边际外部效应（损害）亦会增加。事实上，边际外部损害有可能是产量或投入使用量的增函数，在世界贸易组织的黄箱补贴（例如，为农场用电进行补贴）中即是如此。在这种情况下，补贴会加剧对环境的损害。当有多个因素影响成本/影响对环境造成的损害时，应使用组合成本会计或合作博弈理论来衡量补贴和交叉补贴及递增的损害。数据方面也存在问题。可用基于专家观点或实验研究的名义成本代替实际的数据收集。最开始时，可在有害补贴持续存在的情况下开展案例研究。

2. 生物多样性丧失的类型

导致生物多样性丧失的原因包括生境转变、集约化农作、采用范围很小的作物和动品种、在森林和渔场采用不可持续的收获方式以及外来侵入物种的扩散。

生物多样性丧失的基本原因可追溯到社会或经济力量及制度框架。在设计防止生物多样性丧失的政策时，应区分下列两种类型的生物多样性丧失。当社会为达到某些发展目标，如创造就业机会、减轻贫穷或寻求自力更生，而有意采用导致生物多样性丧失的决定时，出现了第一种生物多样性丧失。在这种情况下，可通过社会成本收益分析来评估发展与环境之间的得失权衡。在这个框架下，可对为尽量减少生物多样性丧失而选定的具有成本效益的备选方法或/和对包括进行生物多样性补偿在内的减轻其影响的政策的采用进行分析。当可能发生不可逆转的损害时，必须采取预防措施。在这种情况下，决策时应自觉将环境考量纳入指导原则。

当开展旨在实现环境保护以外的目标的活动而忽视其对环境的副作用时，出现了第二种生物多样性丧失。导致这种问题出现的原因可能是(a) 由于缺乏认识或/和政策，未能自觉将环境考量纳入指导原则；(b) 决策阶段未能预料到环境效应；或(c) 认为环境效应可忽略不计或/和远低于环境的吸收/承载能力。

3. 查明可归因于有害奖励措施的后果

产生查明问题是：(a) 多个因素及其相互作用，(b) 对于因果关联缺乏充分认识，(c) 生物多样性丧失不断出现并超出活动开展区域，和(d) 不同行动方采取的防治措施上的变化及各区域吸收能力的空间差异。尽管存在这些难题，仍应认真查明可归因于各种有害奖励措施的生物多样性丧失的程度。

4. 为何需要取消有害奖励措施/减轻其影响？

国际社会已将可持续发展视作一项政策目标。因此，会导致不可持续发展的奖励措施必须尽早取消。有害补贴还会耗尽政府资源。

5. 取消有害补贴

从尽量减少生物多样性丧失的狭义视角来看，急需取消如政府补贴之类的有害奖励措施，例如，农作物价格支持，水、化肥和杀虫剂等农业投入物补贴，以及较低的电价等。但是，在取消这些补贴之前，必须明确取消补贴将带来的后果。在印度，增加农业产量、创造生计机会和分配问题曾经是（并且现在仍是）重要的目标。在过去的某些决定

中，曾涉及跨部门的问题，例如，由于地下水灌溉率较低，因而对农民用电进行补贴，以缩小城乡差距。而诸如美国、欧盟和日本等发达国家不愿降低生产者补贴等值之类的国际性问题，则使得发展中国家从政治角度考虑难以减少其农业补贴。考虑到以减轻贫穷为主的多个目标，必须进行大量的准备工作，包括对取消有害奖励措施的各种选项进行社会成本收益分析，提高对生物多样性价值的认识，查明并消除政治障碍，以及设计用于减轻不利影响的具有成本效益的政策。

6. 减轻不利影响

取消有害奖励措施过程中需要制定用于减轻不利影响的政策的原因如下：1. 某些奖励措施制定时生物多样性丧失还未成为社会问题或/和尚未预料到生物多样性丧失。2. 经济增长、创造就业机会和减轻贫穷等目标过去是主要目标。代内公平被认为比代际公平更加重要。3. 由于某些生物多样性丧失在性质上属于全球性问题，且发展中国家具有相对丰富的生物多样性，因此，需要发达国家在生物资源的保护和可持续利用方面提供支助。然而，仍有相当大的空间，可取消不会影响穷人的有害的政府补贴。目前，许多补贴要么受益目标不恰当，要么由于漏洞和惠及性问题而无法惠及穷人。在这两种情况下，均必须实施惠及穷人的补偿方案，并对其他人逐步减少补贴，以使政策获得政治上的接受，避免受影响人民的收入突然减少。”

B. 来自各组织的交流信息

1. 联合国粮食和农业组织（粮农组织）

粮农组织指出，它：

“[粮农组织]对生物多样性公约将有害奖励措施定义为直接或间接促使资源使用导致生物多样性退化的政策或做法没有异议。但是，在讨论有关采用各种方法和手段取消有害奖励措施或减轻其影响的提案时，它似乎暗示，应当取消所有有害的奖励措施或减轻其不利影响（第 VII/18 号决定第 3 段），这既不切实际也不明智。正如同一决定第 9 和第 10 段中指出的那样，有害的鼓励措施往往是执行旨在实现重要社会目标的政策时而无意造成的副作用，取消有害的奖励措施或减轻其影响会带来成本。在某些情况下，就失去的社会效益而言，这种成本可能高到超过取消有害的奖励措施或减轻其影响所带来的效益，而不值得为之。尽管关于有害奖励措施的总体讨论中载有这些概念，但应提前在讨论中对其加以强调，在讨论取消此类措施或减轻其影响过程中的各个阶段时尤应如此。（第 2 段）。我们建议在第 a) 和第 b) 步骤之间增加一个阶段，以查明与取消有害奖励措施或减轻其影响及优先采取措施有关的成本和效益。”

粮农组织进一步指出：

“[制定]生物多样性丧失的定义是制定奖励措施的定义时需要解决的另一重要问题。在某些情况下，政策可能会增加生物多样性的一个方面而减少其另一方面（例如，作物遗传多样性在时间上的增加可能导致其在空间上的减少）。第 VII/18 号决定第 8 段指出，查明和量化奖励措施可能影响多样性的范围和程度具有重要意义。在这方面还应指出，查明有害的奖励措施可能造成的生物多样性丧失的类型同样具有重要意义。”

2. 经济合作与发展组织 (经合组织)

经济合作与发展组织提交了名为“经合组织对生物多样性术语的某些用法”的文件。4/该文件中提及了科学、技术和工艺咨询咨询机构就定义制定提出的建议，以及执行秘书发出的邀请有关方就定义制定提交建议的第029/2005号通告。

该文件进一步解释道，“在2005年4月7到8日召开的第十九届 会议上，经合组织生物多样性经济方面工作组（生物多样性经济方面工作组）审议了在其有关生物多样性的出版物中普遍使用的术语的暂定清单。附件一含有这些术语的更新清单，并提供了来自其它来源的一些一般用法解释，据认为这些术语及解释与生物多样性经济方面工作组的成果相一致，且适合供生物多样性公约缔约方大会审议。”

该文件还指出，“根据生物多样性经济方面工作组通过的决定，这些术语已经发送至生物多样性公约，用于通报其有关定义制定的讨论。”

以下是该文件的逐字引文，包括脚注在内。

“附件一：拟议的术语清单

社会福利：是指社会中所有个人的福利总和。福利按序计量，按相对价值计算。亦就是说，福利不是用货币价值计量，而是以某个水平的福利与另一水平的福利相对比的方式计量。当出现净福利收益时，社会福利得到增进。在生物多样性范畴，只有当（来自与生物多样性丧失有关的活动的）包括中长期效应在内的社会总收益超过社会总损失时，生物多样性的丧失才会增进社会福利。

激励措施5：为实现生物多样性目标而引导人们行为发生改变的任何措施。这一术语经常与市场激励措施交替（和误导性地）使用。市场激励措施原本系指为市场参与者直接改变市场价格的更为有限的措施。由于这种激励措施改变某项活动的成本或收益，然后让个人进行适当的应对，因而在很大程度上依赖于激励措施所针对的个人的经济理性假定。非市场激励措施则更多地与创造不遵守规定的影子价格（即隐性成本）的措施相关。例如，若不遵守某项监管要求者将受到处罚——不论是否为货币处罚——，则该监管要求即是非市场激励措施。经济激励措施亦可定义为包括所有市场激励措施和作为货币措施（即，不包括监禁和其它此类措施）施行的非市场激励措施。

经济激励措施用来通过改变相对价格，使其更加符合社会偏好（例如，外部性内部化），来改善市场结果。在这种意义上，经济激励措施应通过确保非市场化的特性仍能以市场价格反映出来，来推动生物多样性的保护或可持续利用。

消极激励措施或惩罚措施对某项活动施加成本，以阻止其继续发生。消极激励措施可分为市场惩罚措施（如税费）和非市场惩罚措施（如罚款或其它后果）。可用以区分市场惩罚措施与非市场惩罚措施的一个特性是，它们能如何精细地区分高价值利用与低价值利用。市场惩罚措施提高某项活动的价格，但并不禁止该活动。可从其中得到高价值的个人和组织仍可继续开展此项活动——不过收益水平有所降低。因此，市场惩罚措施具有将资源的“有价值”利用与“浪费”利用区分开来的作用。

就生物多样性而言，惩罚措施一般包括的措施将利用成本或对生物资源的损害内部化，以阻止耗尽生物多样性的活动。

用于生物多样性的**积极激励措施**系指令个人或组织朝着增进社会福利的目标改变其行为的货币或非货币刺激。积极激励措施也可根据是否直接改变市场价格而区分为市场

4/ ENV/EPOC/GSP/BIO(2005)6/FINAL, 2005年9月6日。

5. “激励措施”通常简称“激励”。但是，应该知道，即使在使用简称时，它仍然指的是由某一级政府执行的某项政策。

奖励措施与非市场奖励措施。例如，与单项交易相连的货币报酬是市场奖励措施。而一次性——或不定期——的支付或其它有利行为则构成非市场的积极奖励措施。就生物多样性而言，积极激励措施一般系指为提供生物多样性相关产品或服务支付费用的措施，其丧失或退化不符合公众利益（即，积极激励措施具有增进社会福利的合理作用）。积极激励措施可能在以前不存在市场的地方创造市场，或纠正影响生物多样性的市场问题。

生物多样性积极激励措施可区别于补贴，即补贴需要向受益人作财政捐款，而积极激励措施则不一定采取向受益人作财政捐款的形式。补贴还可能向受益人转移经济纯利，而积极激励措施则只足于纠正市场失灵。积极激励措施亦可区别于“环境交互遵照”措施，因为积极激励措施只用于纠正市场失灵——不构成对无关产品或服务的支付部分。

有害（不利）的激励措施是不经意对生物多样性造成损害的措施——其实施是为了其他政策目标，但对生物多样性产生了意外后果。它们有别于外部因素，因为有害的激励措施是明确政策行为的结果，而外部因素则是由于市场无法在市场交易中将施加在他人身上的成本内部化而产生的。不利的激励措施是政府干预失败的结果，因为采取某项政策的最初理由无法解释其所带来的所有影响。

有害激励措施亦有别于“环境交互遵照”措施，因为后者是对业已存在的支付上添加的环境条件。

间接激励措施系指针对从某项政策目标曾取消的活动的措施。该活动与政策目标之间的关系以导致对政策目标产生有利影响的一系列事件的形式出现。例如，当以保护生物多样性为目标时，创造非木材森林产品市场的措施即是对生物多样性的间接激励措施，因为这些措施促进了保持森林地区的天然状态。间接激励措施可有别于有条件付款（如通过某些政府向农民支付的款项），后者与诸如生物多样性之类的多个目标有直接关联。

政府干预失灵是指未能纠正市场失灵或扭曲价格信号和市场、从而损害公共福利的政府干预行为。例如，失灵的政府干预可能会由于在其它领域没有足够的补偿收益而损害生物多样性。这比某项政策以可以改进（即经济效率低下）的方式执行的概念更加强烈。干预失灵与整合失灵密切相关。如果某项政策是以充分整合的方式制定，则不会最初出现干预失灵。

整合失灵涉及能力或制度结构上的不足，未充分考量某个部门的政策对其他重要的公共政策目标的影响（如交通政策对生物多样性的影响）。

市场失灵系指市场价格未充分反映生物多样性对社会的价值，使得市场力量之间的相互作用不能确保生物多样性保护达到从环境角度来讲合适（即，反映社会的愿望）的水平。导致市场失灵的原因在于通常与生物多样性相关产品和服务的某些内在特性，如：

（1）公共产品（非排他性、非竞争性或两种性质俱备）；（2）产品或服务生产或使用中的外部因素；（3）市场参与者了解市场状况的信息不充分；和（4）卖方或买方控制市场（如垄断）等非竞争性行为。

外部因素包括由某项活动产生的成本或收益却由未参与该活动的其他人承担，并且没有适当机制将这些成本或收益归于该活动的原参与者。外部因素的存在与缺乏所涉产品的市场密切相关。对生物多样性而言，某个人想要在生物多样性丰富的森林中砍伐树木而不用对其行为将对他人产生的影响负责，这即是外部因素的一个例子：对他人的负面影响对出售原木的市场交易而言是外部因素。

规章是限制、禁止、要求、监测或实施某些活动或方法以执行法律或其它政策指令的法律措施。尽管这些措施最终可能会影响市场价格，但其最初目的不是改变市场价格。

标准是由标准设置机构制定的公共或私方规范。此类规范可涉及产品、生产方法、工艺、检验方法或周围环境。在各国法律中，标准可具有法律效力。但是，在国际贸

易法律中，“标准”这一术语专门用于自愿性工具，不可与（技术）规章混淆，后者从定义上即知必须强制遵守。

补贴是政府或政府指导实体提供的赋予利益的财政捐款。世界贸易组织（世贸组织）使用的定义包括政府应得但却放弃或未征收的政府收入（如税收减免等财政激励措施），但在大多数情况下不包括未内部化的外部因素的价值。世贸组织的定义还包括收入或价格支持。补贴的定义中隐含的概念是，补贴是政府有目的地运用以达到某个或某些目标的一种经济工具。补贴既可针对所有人也可针对特定人群，受益人可以是生产者、消费者或其它市场主体。补贴有别于积极的激励措施，因为补贴可能不仅仅是纠正市场失败（如，对提供某公共产品进行补偿），还可能向接受者转移经济纯利。

支持或支持措施在使用中有时与补贴同义，或用作补贴的定义的一部分，不过，现在却日益用作一个统称术语，系指通过非补贴措施赋予生产者或消费者利益的措施（如世贸组织定义的补贴）。广义上，支持措施可视作赋予利益的政府（或政府指导实体）行为。支持措施是政府指导的且往往是扭曲市场的干预行为，它降低特定产品或服务的生产成本，或增加该商品或服务收取的价格。例如，可包括通过由进口关税或其它边境保护措施而提高的价格进行的转移支付。与补贴这一术语一样，支持措施中隐含的意思是，它是政府有目的地运用以达到某个或某些目标的一种经济工具。支持措施有别于积极的激励措施，不过它可能包括为提供公共产品或服务进行补偿的非财政措施。它也不包括未内部化的外部因素。

社会净收益是将所有成本（即包括外部成本在内）和收益考虑在内时，某项活动使整个社会增加的价值。它与上文给出的社会福利的定义密切相关；即，它主要用于比较分析。“净”字明确地说明了社会各项目标之间可能会有权衡，但收益可证明最终结果的正当性。

公共产品是指这样的产品：（1）一个人对该产品的使用不改变它对其他人的可用性（即，非竞争性）；或（2）不可轻易阻止使用的产品（即，非排他性）。由于私人激励措施与社会目标不一致，因而这类产品无法以社会需要的水平在市场上提供。也就是说，由于个人可十分容易地使用或重新购买该商品，其市场价格将会过低。对生物多样性而言，这意味着，某些与生物多样性相关的产品和服务会得到低价值的使用，因而其资源易于退化。

生物多样性地役权和契约权利是私人土地使用者或所有者与公共或非政府组织之间的契约性协议，规定前者必须在土地上从事规定的保护或可持续利用做法。这些协议是自愿性的，且往往伴随有某些财政补偿。在某些国家，此类地役权可使土地所有者享受税收优惠待遇。

环境交互遵照是指要求农民必须达到特定的环境条件才可收取农业支持支付的规定。若农民未达到要求，则对他们的支持会减少或完全取消。环境交互遵照不一定能够证明最初支付的合理性，但可以减轻它所造成的社会福利损失。

可交易或可转让许可或权利系指从事特定受限制的活动的权利或许可——如排放污染物、土地开发、收获特定物种等——然后可以通过市场在相关方之间进行交易。

使用权是将某一自然资源的特定方面用于私人用途（如狩猎）的产权，不包括出售该资源（如狩猎区）或损害周围生态系统（如猎物栖息地）的权利。使用权可能与确保利用的可持续性的特定条件或契约权利相联。

生态系统服务，包括某一生态系统通过维持健康的环境而为人类福利提供直接价值的所有功能。

产权是指决定某一特定资源将如何（及由谁）使用的专有权力。产权可视作对某一特定商品的一组独立且不同的权利——至少包括个人使用权、要求他人支付补偿作为使用前提的权利以及将部分或所有这些权利转让给他人的权利（通过出售永久转让或通过某

种形式的契约安排暂时转让）。产权既可由政府通过其指定的官员行使（公共所有权或公
共产权），亦可由个人和其它类型的非政府组织行使（私人产权）。

租金是向生产要素（土地、劳动力或资本）所有者的支付额，它超过促使所有者
不将其用作其它用途或转让给其它用户所需的最低报酬。