



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-PA/2/4
29 November 2007

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

保护区问题不限成员名额
特设工作组
第二次会议
2008年2月11日至15日，罗马粮农组织
临时议程*项目3.2

探讨作为紧急事项通过不同的机制动员充分和及时的 资金执行工作方案的备选办法

执行秘书的说明

执行摘要

缔约方大会决定列入财政需要评估、探讨关于创新性财务机制的备选办法以及关于建立公私伙伴关系的创新性机制的备选办法，由工作组第二次会议作为实质性问题之一予以审议，以便充分和及时动员资金执行工作方案。

只有极少数最不发达国家、小岛屿发展中国家、其他发展中国家和经济转型国家的执行工作方案的财政需要评估方面的信息。根据现有的资料，这些国家执行工作方案的年度资金差距估计在328万美元至14,225万美元之间。

目前，存在着广泛的拥有有可能增加保护区财政的潜力的创新性财务机制，本说明中就介绍了约40种这种机制。还存在着各种更好的通过创新性财务机制为保护区筹集资金的机会，这些机制将经常性、自愿性和市场式举措混合起来，以补充传统式的资源。大多数创新性机制都还需要加以制度化，才能促进其进一步发展、作试点实施、通过和提高。

生态旅游、分水岭服务和饮水提供等部门的公私伙伴关系，为增进保护区的经济可持续性、提高服务质量、高效地利用在保护方面的投资提供机会。发展公私伙伴关系的创

* UNEP/CBD/WG-PA/2/1。

/...

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。

新机制主要包括：示范并建立保护区物资、服务和惠益的市场，通过创造有利条件进行政府干预，以及实行税收制度对市场的失败作出更正。

通过将健全的财务规划、强化的财务管理能力、透明性、问责制和多样化的资金组合结合起来（传统和新的财务机制的结合），就能够改善为保护区资金的情况。

建议提出的建议

1. 请保护区问题不限成员名额特设工作组欢迎开发计划署/全球环境基金的“支持关于生物多样性公约保护区工作方案的国家行动”的项目。

2. 还提议保护区问题工作组建议缔约方大会第九届会议：

(a) 吁请各缔约方：

- (一) 迅速完成国家一级可持续财政规划，包括制订必要的立法、政策和体制措施以管理和实施计划；
- (二) 通过加强传统财务机制，以及考虑通过、制订并实施表 3 中载列的一种或多种新的和创新性财务机制，建立起传统和创新性财务机制兼收并蓄的多样化金融组合；
- (三) 创建有利环境和发展创新性机制以促进公私伙伴关系；
- (四) 查明并消除影响保护区收入来源多样化的政策和立法上的障碍，包括截留现场一级产生的收入的做法；
- (五) 通过提高保护区项目的质量，提高资源利用的效益；
- (六) 将保护区纳入发展议程的主流和融入发展议程，包括实现千年发展目标，以便加强保护区资金组合；
- (七) 考虑一项执行工作方案的筹资目标；
- (八) 提交关于就本建议所采取后续行动的进展情况的报告，作为缔约方大会第十届会议深入审查保护区工作方案的一部分。

(b) 吁请各捐助国报告为执行第 VIII/24 号决定的第 24 (b)、(c) 和 (d) 段所采取的措施；以及

(c) 请全球环境基金：

- (一) 考虑增加执行保护区工作方案的资金，包括扩大开发计划署/全球环境基金的规模和范围以涵盖工作方案的其他活动，以及将支助扩大到其他发展中国家和经济转型国家；以及
- (二) 支持制订创新性财务机制的各项提议。

/...

一. 导言

1. 第 VII/28 号决定通过了保护区工作方案。在该决定中，缔约方大会认识到有必要向发展中国家提供充分的资金和技术支助以帮助其执行工作方案。缔约方大会尤其在该决定的第 9 段中促请各缔约方、其他国家政府和供资组织筹集充分和及时的资金，以供发展中国家执行工作方案。在第 VII/28 号决定的第 29 (b)段，缔约方大会建议保护区问题不限成员名额特设工作组协助各缔约方、其他国家政府和供资组织执行该决定的第 9 段。保护区问题不限成员名额特设工作组第一次会议于 2005 年 6 月 13 日至 17 日在意大利蒙特卡蒂尼举行，并向缔约方大会提出了关于为发展中国家、尤其是其中的最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家执行保护区工作方案筹集资金的备选办法的建议。缔约方大会第八届会议审议了工作组的建议，并通过了第 VIII/24 号决定。
2. 在第 VIII/24 号决定中，缔约方大会请各缔约方设计和制订适当的财政计划以及解决有效和持续地实施和管理国家保护区系统的费用。在这一决定中，缔约方大会请全球环境基金并促请各捐助国支持执行保护区工作方案。缔约方大会决定将探讨动员充分和及时的资金执行工作方案的备选办法列为工作组第二次会议审议的实质性问题之一。缔约方大会还决定，工作组在这一项目下将审议（一）财政需要评估；（二）创新性财务机制的备选办法；（三）关于发展公私伙伴关系的创新性机制的备选办法；以及（四）考虑提高效率和效力的技术和财政支助。
3. 执行秘书编制本说明是为了帮助工作组审议临时议程（UNEP/CBD/WG-PA/2/1）的项目 3.2。本说明的第二节根据自各缔约方收到的信息说明财政需要评估。第三节探讨关于创新性财务机制的备选办法。第四和第五节分别探讨发展公私伙伴关系的创新性机制和协调技术和财政支助以提高效率和效力。
4. 根据第 2007-118 号通知，2007 年 10 月 14 日至 10 月 20 日曾张贴过本说明的初稿以供审查，后来收到的评论已被吸纳。

二. 财政需要评估

5. 在保护区问题工作方案中，生物多样性公约缔约方大会呼吁在 2008 年底之前建立并实施国家一级的可持续筹资计划，以确保国家保护区系统在财政上的可持续性。^{1/} 评估执行工作方案的财政需要和差距，是制订可持续筹资计划的第一步。根据各缔约方提供的关于工作方案执行情况的资料和在各次区域讲习班期间收集的资料来看，^{2/} 迄今只有少数国家正在完成国家一级的可持续筹资计划。
6. 执行秘书请各缔约方通过回答 2006 年 11 月 30 日的通知（2006-125 号）以及嗣后 2007 年 6 月 1 日的催复通知（2007-32 号）所附执行保护区工作方案汇总表的一项主要问题，提交关于财政需要评估的资料。只有澳大利亚、中国和印度政府提供了关于各自国家建立和有效管理保护区系统的财政需要评估的资料。根据第 VII/28 号决定第 10 段的要求，在资料文件（UNEP/CBD/COP/8/INF/6）中介绍了执行巴哈马、白俄罗斯、哥伦比亚、菲

^{1/} 保护区工作方案活动 3.4.2。

^{2/} UNEP/CBD/WG-PA/2/2。

律宾、特立尼达和多巴哥以及欧洲联盟保护区工作方案的费用估计的资料。在保护区问题工作组第一次会议之前在意大利蒙特卡蒂尼举行的捐助方会议期间，一些发展中国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家，即古巴、印度尼西亚、利比里亚、帕劳、巴拿马和俄罗斯联邦，提供了关于执行保护区工作方案的资金估计和资金短缺的资料。^{3/} 自然养护组织^{4/} 提交了关于该组织拥有国家支助方案的一些国家的系统一级财政计划的资料。玻利维亚、巴西、哥伦比亚、智利、厄瓜多尔和秘鲁等 6 个南美国家完成了财政差距分析，并提出了关于资金差距的估计。根据这些资料，表 1 载列了对执行工作方案的财政需要评估。只有 19 个最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家的财政需要评估方面的资料。这些国家执行工作方案的年度资金差距估计在 328 万美元至 14,225 万美元之间。

7. 三项单独的研究报告估计，有效管理发展中国家现有保护区的年度总费用为每年 11 亿至 25 亿美元之间美元 ^{5/} 资金短缺（全部费用减去现有资金）每年在 10 亿至 17 亿美元之间。自《生物多样性公约》1993 年生效以来，全世界保护区的数目增长了将近 100%，面积增长了 60%，但在同一时期，用于生物多样性保护的国际资金仅增长 38%，^{6/} 有必要增加执行工作方案的资金。

表 1：关于一些国家执行保护区工作方案的财政需要估计、现有资金和资金短缺的概览（百万美元）

国家	财政需要估计	现有资金	资金短缺
最不发达国家			
利比里亚 ^{7/}	7.00	暂缺 ^{8/}	暂缺
小岛屿发展中国家			
巴哈马 ^{9/}	30.20	2.11	28.09
古巴 ^{10/}	32.00	3.00	29.00
帕劳 ^{10/}	2.50	暂缺	暂缺
特立尼达和多巴哥 ^{9/}	42.32	4.21	39.26
其他发展中国家			

^{3/} UNEP/CBD/COP/8/INF/26。

^{4/} UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/8。

^{5/} James, A、Gaston, K. 和 Balmford, A (1999 年)。“全球账户的平衡”。第 401 期《自然》杂志，第 323—324 页；Bruner, A、Gullison, R.E 和 Balmford, A (2004 年)。“管理和扩大发展中国家保护区制度的财政费用和资金短缺”。第 54 期《生物科学》杂志，第 1119—1126 页；Vreugdenhil, D. (2003 年)。“保护区制度的模式和财政需要：关于最低保护制度设计工具的申请”。向第五届世界公园大会提交的文件，2003 年 9 月 8 日至 17 日，南非德班。

^{6/} P.Gutman 和 S.Davidson (2007 年)。“审查保护生物多样性的国际筹资机制，重点是用于发展中国家保护区的国际资金”。

^{7/} UNEP/CBD/COP/8/INF/26，每年。

^{8/} 暂缺。

^{9/} UNEP/CBD/COP/8/INF/6。

^{10/} UNEP/CBD/COP/8/INF/26，每年。

国家	财政需要估计	现有资金	资金短缺
巴西 <u>11/</u>	暂缺	暂缺	142.25
玻利维亚 <u>12/</u>	暂缺	暂缺	10.73
智利 <u>12/</u>	暂缺	暂缺	40.47
中国 <u>12/</u>	60.00	暂缺	暂缺
哥伦比亚 <u>12/</u>	暂缺	暂缺	11.80
厄瓜多尔 <u>12/</u>	暂缺	暂缺	3.50
厄瓜多尔加拉帕戈斯 <u>12/</u>	暂缺	暂缺	暂缺
印度 <u>13/</u>	840.00	暂缺	暂缺
印度尼西亚 <u>7/</u>	40.50	5.50	35.00
巴拿马 <u>7/</u>	36.00	暂缺	暂缺
秘鲁 <u>12/</u>			34.35
菲律宾 <u>9/</u>	110.40	24.90	85.50
经济转型国家			
白俄罗斯 <u>9/</u>	4.42	1.14	3.28
俄罗斯联邦 <u>14/</u>	95.00	62.00	33.00
发达国家			
澳大利亚 <u>15/</u>	250-350	暂缺	暂缺
欧洲联盟 <u>16/</u>	7600	暂缺	暂缺

三. 创新性财务机制

8. 传统上说，保护区的资金来自政府预算拨款、双边和多边援助、旅游业、非政府组织和慈善资金（表 2）。近年来，十分关注寻求保护区问题上新的与创新性国家和国际财务机制以补充传统性的资金。17/ 已提议的机制，包括从改革国际货币体系（目前看极不

11/ UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/8, 2005-2006 年度差距估计。

12/ 2007 年向秘书处提交的关于对工作方案执行情况进行审查的呈件，每年直至 2010 年。

13/ 2007 年向秘书处提交的关于对工作方案执行情况进行审查的呈件，每年直至 2012 年。

14/ UNEP/CBD/COP/8/INF/26, 每年，只在联邦一级。

15/ 目的是到 2010 年底前实现保留地系统 80% 全面性的目标，依据的是 2007 年向秘书处提交的关于对工作方案执行情况进行审查的呈件。

16/ UNEP/CBD/COP/8/INF/6, 欧盟对 Natura 2000 全面建立后每年进行管理的估计。

17/ Bishop, J、Kapila, S、Hicks, F 和 Mitchell, P (2006 年)。“建设生物多样性的企业”。探索性研究的报告。壳牌国际公司和自然保护联盟：联合王国伦敦；Emerton L、Bishop J 和 Thomas L (2006 年)。“保护区的可持续筹资：对挑战和备选办法的全球性审查”。自然保护联盟；Gutman, P (编辑)。（2003 年）。“从善意到为环境服务进行支付：关于发展中国家可持续自然资源管理的筹资备选办法的调查”，世界野生动物基金会，美国华盛顿特区；Verweij, P.A 和 de Man M (2005 年)。“我们无法容忍更多生物多样性的丧失：保护区筹资的紧迫性”。国际绿色和平运动的报告，荷兰阿姆斯特丹；UNEP/CBD/WG-RI/2/4。

/...

可能），到仅需要少数缔约方的关心便可予以启动的自愿性机制（例如共同执行、慈善性彩票或自愿性抵消）。

表 2：最普遍的传统性保护区财务机制（来源：Gutman 和 Davidson，2007 年 18/）

级别	财务机制
地方	<ul style="list-style-type: none"> - 保护区入场费 - 旅游相关的收入 - 可持续农村产品的当地市场 - 地方性非政府组织和慈善资金 - 地方企业友善性投资
国家	<ul style="list-style-type: none"> - 支付预算拨款 - 国家旅游业 - 国家非政府组织募集的资金和赠与资金 - 国家企业友善性投资
国际	<ul style="list-style-type: none"> - 双边援助 - 多边援助 - 债换自然保护 - 开发银行和机构 - 全球环境基金 - 国际非政府组织募集的资金和赠与资金 - 国际基金会 - 国际旅游业 - 国际企业友善性投资

9. 除第 VIII/24 号决定第 28(c)段的要求外，世界野生动物基金会可持续发展宏观经济事务干事对国际财务机制作了一次详细的研究，18/ 研究的重点是对发展中国家保护区的国际筹资。在该项研究中，Gutman 与 Davidson (2007 年) 审查了大约 60 种传统和创新性机制，从对全球财务制度的全面审查到利用手机征集公众捐款，这种捐款办法有可能为保护区征集到资金。他们对这些机制作了描绘，分析了它们作为现有资金来源的重要性、最近的趋势、今后的前景以及机制在为保护区或缓冲区或者生产领域募集资金方面的持续能力。从这一研究来看，查出了 39 种从未尝试过或实际运用的实例很少的创新性机制，下文表 3 中作了介绍。关于这一研究的详细报告已作为资料文件 (UNEP/CBD/WG-PA/INF/8) 提交。对其中很多机制作了十分详尽的研究，脚注 17 和 18 中提到的出版物载有关于这些机制的更详尽的资料。

18/ P.Gutman 和 S.Davidson (2007 年)。“审查保护生物多样性的国际筹资机制，重点是用于发展中国家保护区的国际资金” (UNEP/CBD/WG-PA/INF/8)。

表 3：创新性财务机制（在 Gutman 和 Davidson 的基础上作了修正，2007 年 16/）

财务机制	主要行动者	评论
高收入国家预算拨款 1. 向一全球性环境基金捐款，或根据捐助方全球生态影响进行双边投资。 2. 共同执行保护区工作方案，高收入与低收入国家经此商定共同实施保护区工作方案	政府	当前的重要性： 无或很少 最近的趋势： 技术和政策讨论阶段 今后前景： <u>19/</u> 尚好 适用于： 保护区/缓冲区
作为资金来源的特殊征税 3. 对国际航空的征税 4. 对国际航行的征税 5. 对利用大气的征税 6. 对热带木材贸易的征税 7. 对利用海洋(渔业和海洋洋底)的征税 8. 对温室气体的征税 9. 国家(或国际)拍卖(某些)碳信贷或其他上限和交易许可	政府	当前的重要性： 低 最近的趋势： 法国最近实施了支付保健帮助的机制 <u>20/</u> 今后前景： 缓慢进展。某些(如 7 个)已成为国际条约，但没有关于实施情况的资料。其他(例如机制 3、8)已提出多次。机制 9 中等。 适用于： 保护区/缓冲区
与后代人分摊费用 10. 长期性环保股票	政府	当前的重要性： 无 最近的趋势： 技术和政策讨论阶段 今后前景： 尚好 适用于： 保护区/缓冲区/生产领域
11. 环保彩票	政府 非赢利组织、企业 (自愿)	当前的重要性： 低 最近的趋势： 发展中 今后前景： 大量机会 适用于： 保护区/缓冲区/生产领域
新的友善性资金筹集手段 12. 姊妹公园(北/南或南/南) 13. 认养公园 14. 回顾 15. 互联网慈善采购 16. 认同信用卡	非赢利组织、企业 (自愿)	当前的重要性： 低 最近的趋势： 发展中 今后前景： 良好 适用于： 保护区/缓冲区

^{19/} 根据资料和专家讨论的评估。详见 Gutman 和 Davidson, 2007 年。^{20/} www.rfi.fr/francais/actu/articles/092/article_55734.asp。

财务机制	主要行动者	评论
17. 手机捐款 企业举措 18. 国际企业善意性环境投资 19. 企业行为守则和自愿性标准 20. 公私伙伴关系 21. 私人—非政府组织伙伴关系	非赢利组织、企业	当前的重要性: 中等 最近的趋势: 发展中 今后前景: 良好 适用于: 生产领域
22. 生态标志计划 23. 推广环保消费和生产 24. 国际有机物贸易、公平贸易、可持续产品 25. 国际环保投资基金	非赢利组织、企业	当前的重要性: 中等 最近的趋势: 发展中 今后前景: 机制 22 和 23, 大量机会, 机制 24, 发展缓慢, 但清洁能源除外 适用于: 生产领域
26. 有节制的生物-碳抵消市场 27. 自愿性生物-碳抵消市场 28. 为保护分水岭自愿为生态系统服务作出支付 29. 自愿家庭环境抵消 30. 全球环境基金为全球生物多样性的保护作出支付 31. 自愿性国际企业生物多样性抵消 32. 有节制的国际企业生物多样性抵消	非赢利组织、企业	当前的重要性: 机制 26 至 30, 中等到低/机制 31, 低/机制 32, 无 最近的趋势: 机制 26 至 31, 发展中/机制 32, 无 今后前景: 机制 26、27 和 28, 大量机会/机制 29 和 31, 适度发展中, 机制 30 和 32, 低 适用于: 保护区/缓冲区/生产领域
33. 一种国际贷款机制 国际税 34. 对货币交易征税（资本转移税/托宾税） 35. 对国际贸易征税 36. 对国际军火贸易征税 37. 对国际邮电通讯征收附加税 38. 对互联网征税或比特税 39. 对南极探险和南极利用的收费	政府	当前的重要性: 无 最近的趋势: 联合国内在讨论。一些欧洲国家政府有时认可其中的某些。 学术和技术性讨论。 今后前景: 非常不可能 适用于: 保护区/缓冲区/生产领域

10. 建立新财务机制和加强保护区的若干传统机制方面已有重大发展。实例包括：

/...

(a) 2007 年 10 月，墨西哥核准增加汽油的征税（5.5%）。^{21/} 增加的 12.5% 将用于支持对环境部门、包括保护区的投资。此外，国家保护区委员会的预算 2006 年增加了 40%；^{22/}

(b) 危地马拉正在制订新的债换自然保护的计划，在今后 19 年内，这一计划每年将给保护区系统带来 150 万美元的惠益。^{19/} 哥斯达黎加 ^{23/} 和巴拿马 ^{22/} 也有其他交换计划。

(c) 哥伦比亚和哥斯达黎加正在建立新的保护区信托基金；

(d) 哥伦比亚和巴西正在效仿厄瓜多尔 2006 年建立水基金的成功，为生态系统服务制订“根据水进行支付”和相关的捐赠基金；^{22/}

(e) 在秘鲁，由于新的《自由贸易协定》的结果，将增加森林部门的资金以便支持在保护区内外非法砍伐管制；以及

(f) 巴西的环境赔偿计划一旦付诸全面实施，有可能大大增加对保护区系统的资金支持。^{24/}

11. 立法、政治和体制方面的制约，限制了制订帮助缩小保护区资金差距的创新性筹资战略的努力。财政规划和成本效益管理通常不是保护区机构运作文化的一部分。各机构的管理人员常常准备不足，动员不足，无法参与长期财政规划、寻找新的资金来源和采纳成本效益好的做法。这是世界上各保护区所面临的共同性障碍。在开发计划署/全球环境基金的资助下，在巴拿马、厄瓜多尔、保加利亚、越南、泰国和加蓬进行的一项研究指出了在实现系统一级的财政可持续性方面存在以下障碍：^{25/}

(a) 政府预算拨款低于估计需要。各项保护方案吸引的政治支持少，在取得预算拨款方面，环境部门的讨价还价地位一般低于其他部门。财政部长往往只热衷于经济开发和出口引导的增长；

(b) 保护区未被很好地纳入国家发展政策，在产生或保留来自其他来源的收入方面受到阻挠和限制。与此同时，体制系统和结构都过于官僚化，无助于以成本效益高的方式运作，例如共同管理安排。不同机构间的责任分工含义不清，管理程序累赘，参与、管理和问责制进程的效率很低；

(c) 保护区管理人员准备不足，动员不足，无法使资金来源多样化或者采用成本效益好的运作。大多数情况下，各单独的保护区和保护区系统都没有制订战略性财务计划支持各自的管理计划，而甚至没有基本的保护区管理计划的情况屡见不鲜。此外，各国也没有颁布一整套金融机制以充分满足各自保护区系统的需要。过于依赖少数的筹资机制，

^{21/} <http://www.nytimes.com/2007/09/15/business/15peso.html?partner=rssnyt&emc=rss>。

^{22/} 贸易谈判委员会个人间通讯。

^{23/} 最近核准。哥斯达黎加、美援署、贸易谈判委员会以及国际保护组织商定了 2,600 万美元的债换自然保护计划，<http://www.scidev.net/content/news/eng/costa-rica-and-us-swap-debt-for-nature.cfm>。

^{24/} <http://www.cifor.cgiar.org/Publications/Polex/polexdetail.htm?pid=544>。

^{25/} （保加利亚、厄瓜多尔、加蓬、巴拿马、泰国和越南）“国家保护区系统财政上的可持续性”，开发计划署/全球环境基金项目文件，2006 年。

使其在资源一旦枯竭的情况下处于弱势的地位。此外，管理人员没有财务规划框架，无法确保系统地评估资金需要、新收入的可靠和制订全系统的筹资战略以满足这些需要。由于没有财政信息和业务计划，难于让捐助方、私人部门和财政部这些对于解决涉及整个保护区系统的资源分配问题的各主要行动者参与其中；

(d) 对于甄别、评估、制订和实施新机制以及对于改善保护区资金情况的市场机会，所掌握的技术知识有限。保护区系统的人员没有为生态系统服务作出支付和其他创收机制方面的信息、知识和专长。

12. 因此，存在着广泛的具有为保护区筹集资金的很大潜力的创新性财务机制。但大多数创新性机制都还需要制度化，需要加以发展，对这些新机制加以试点性实施、通过和提高。有必要、也存在着很好的机会，通过实施能够将管制性、自愿性和市场型举措结合在一起的创新性财务机制，为保护区筹集资金。因此，对于各捐助方、各国政府和国际保护组织而言，在试行这种机制、建设能力和组织关于实施这种创新性财务举措的培训讲习班方面进行投资，应该成为一项优先考虑。与此同时，也有必要加强和提高传统的机制。

13. 国家政府预算、双边和多边援助、旅游业、非政府组织和慈善基金会捐款等传统筹资机制，占保护区资金来源的大部分，今后多年可能仍然如此。越来越多的人认识到，为给保护区筹集充分的资金，必须由“现场一级方式”（侧重于各单独的保护区）转向“系统一级方式”（侧重于整个保护区系统），评估财政需要和差距，并根据国家一级的可持续资金筹措计划使财务机制多样化。有必要解决与财务管理能力有关的问题，同时，建立有利的资金管理框架以鼓励创收和保留保护区的收入。在为保护区筹集资金方面没有“一刀切”式的解决办法。但通过将健全的财政规划、得到加强的财政管理能力、问责制和多样化的资金组合（传统和新财务机制）结合在一起，保护区的资金情况就能够得到改善。

四. 发展公私伙伴关系的创新性机制

14. 保护区一般由公共机构管理。但保护区提供了空间，让公营和包括非政府组织的私营部门之间能够相互影响，让公私利益之间能够相互交往。当前，提供给保护区的公共资金不足的情况说明，应该通过公私伙伴关系负责任地推销保护区的货物和服务，以便增加保护区的资金。此外，捐助方经常提出的接收捐款的伙伴应针对捐助方的捐款确定对应资金的这种要求，增大了创新性机制的必要性。在生态系统、分水岭服务、饮水的提供、森林产品的生产等方面，存在保护区问题上一些成功的公私伙伴关系。这些伙伴关系主动提出要加强保护区在经济上的可持续性、提高服务的质量和有效地利用对保护的投资。

15. 根据进行参与的私营伙伴，可确定三类保护区公私伙伴关系，私营伙伴在其中负有不同程度的责任和承担不同程度的风险：

- (a) 与保护组织、地方社区或非政府组织的公私伙伴关系。在这一伙伴中，私营伙伴代表政府履行一种公共的职能，例如通过管理保护区对生物多样性加以保护；
- (b) 与公司的公私伙伴关系；以及
- (c) 与供资机构的公私伙伴关系。在这些伙伴关系中，私营伙伴利用公共的自然

/...

资产来提供服务和创收。^{26/}

16. 负责任地推销保护区货物和服务，为利用保护区的重大经济价值开辟了道路。公私伙伴关系在这方面可以发挥重要的作用。在增进保护区经济上的可持续性、提高服务的质量和有效利用对保护的投资方面，这种伙伴关系提供了一种有力的政策工具。方框 1 至 3 介绍的三种个案研究，展示了取得了成功的保护区公私伙伴关系。

方框 1. 厄瓜多尔卡哈国家公园

卡哈国家公园系于 1977 年宣布为国家娱乐休闲地区，1999 年成为国家公园。2000 年，旅游与环境部将该公园的管理下放到 Cuenca 市。部分地由于卡哈作为清洁水源的重要性，该市于 2003 年将管理该公园的责任下放给新成立的“卡哈国家公园公司”，它隶属于该市负责饮用水的 ETAPA 公司。

该公司现独立管理卡哈国家公园。该公司兼顾管理公园和提供清洁水的两种职能。为了给这些目标提供资金，ETAPA 公司对饮用水的消费征收 1% 的用水费，借以支持公园。由于对公园实行私人管理，公园利用的收入也大大增加，包括露营、垂钓和电影拍摄。这些来源的资金让 ETAPA 公司能够大大增加用于公园管理的资金，也支持了促进一系列综合分水岭保护和可持续地方开发的活动。除了公园管理活动外，ETAPA 还支持环境教育，收集可回收物资和固体废物，与农民一道工作，并购买公园附近的土地以进一步改善分水岭。

这一伙伴关系的有利条件包括拥有一个国家公园的得到公认的环境服务（水），以及政府愿意将这一服务的管理责任交给私人机构。让这一伙伴关系能够该双方都带来好处的机制包括将几项重要的权利下放给该公司（税务方面的权利、管理官员的权利），以及提供相应服务的义务（公园和水管理、更广泛的环境服务）。

来源：<http://www.etapa.net.ec/PNC/default.aspx>。

方框 2. 南非国家公园

南非国家公园成立于 1998 年，由国家公园董事会演变成为生态旅游业开发方面的一个成功的自治性实体。1999 年，南非国家公园制订了“作为保护战略的商业化”的概念。这一战略的一部分是租让猎人屋场地和附近园地的排他性商业使用权。自从实施这一战略以来，南非国家公园已将 12 所猎人屋、19 家商店、17 家餐馆和 4 个野餐场地租借给私人伙伴。猎人屋 20 年期的特许合同（无展期权或满期后的第一取舍权）包括环境和社会义务以及对不遵守情事的处罚。特许权获得者向南非国家公园支付一笔按招标过程中所报营业额的百分比计算的年费。2004 年，猎人屋、商店和餐馆带来的租让费为 1,350 万美元，猎人屋吸引了 4,250 万美元的私人投资。南非国家公园当前 75% 以上的营业收入不依赖政府转让。

^{26/} UNEP/CBD/COP/8/INF/21；“管理国家公园：公私伙伴关系怎样帮助保护工作”。309 号说明，2006 年 6 月。《世界银行公共政策日刊》，可查阅：

<http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/309Saporiti.pdf>。

商业化战略大大提高了南非国家公园在有关利益方眼中的地位，减少了临近社区的失业，为过去处境不利的少数族裔群体创造了经济机会。由于这一成功，南非政府日益将国家公园视为经济发展的一种手段，并加强了对南非国家公园每年的财政承诺。由于公共资金的增加和来自其伙伴关系的其他收入，南非国家公园在过去 10 年里将它所管理的土地范围扩大了 5%。

来源：“管理国家公园：公私伙伴关系怎样帮助保护”。309 号说明，2006 年 6 月。世界银行公共政策杂志。

方框 3. 琼碧岛珊瑚礁公园公司

非洲公园作为私人公司成立于1994年。2003年，非洲公园开始与非洲各国政府建立伙伴关系，管理保护区和为保护区注入资金。在两年内，该公司在刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马拉维、苏丹和赞比亚签署了为期5至30年的租让合同。

非洲公园为了管理各保护区又成立了很多小型私人公司。其中一个公司即琼碧岛珊瑚礁公园公司。该公司自1994年成立以来，管理了桑给巴尔的第一个海洋公园。琼碧岛是商业利用方面的一个可持续保护区的模范。生态旅游业的收益完全再投入到保护、对游客的教育及当地社区。这些收入完全满足了经营的开支(琼碧岛珊瑚礁公园公司不拿公家的一分钱)，但还不足以偿付对环境恢复和旅游基础设施的初期投资(大约100万美元，由私人项目赞助者和捐款机构捐赠)。有了公私伙伴关系，海洋公园附近过度捕捞和枯竭的珊瑚礁重新有了鱼群，珊瑚礁已成为该地区最富和最美的地区，拥有370种鱼类和200多种珊瑚礁。覆盖整个岛屿的珊瑚“森林”成了桑给巴尔最后一块保持完好的岛屿，并已成为受到严重威胁的物种的庇护地。

来源：“管理国家公园：公私伙伴关系怎样帮助保护”。309 号说明，2006 年 6 月。世界银行公共政策杂志。

A. 发展公私伙伴关系的主要有利条件

17. 为圆满实施公私伙伴关系，需要满足若干重要的参数。从已审查过的个案研究中取得的经验教训来看，确定的主要有利条件是：

(a) **伙伴间的共同意愿：**应明确说明伙伴关系的目标或期待的成果，以期加强各伙伴对伙伴关系落实工作的参与。私人伙伴应能够较政府更有成效地开展活动，并从中受惠(例如通过利润，通过完成非盈利性任务等)。吸收非常关心资源的保护和可持续利用的伙伴，对于建立伙伴关系至关重要；

(b) **很好了解环境的特性：**必须清楚地了解和记录土地使用、保护区货物和服务的提供和经济好处之间的关系。这样做能够让私人伙伴相信，他们为投资而采取的措施能够保证服务的数量和质量；

/...

(c) **好的治理：**好的治理的原则（透明性、问责制和环境保护）以及确保各方的权利和义务，显然是公私伙伴关系的关键。有必要找出途径更好地落实好的治理的原则；

(d) **起码的交易费用：**建立和保持公私伙伴关系的费用常常较高，限制了这种关系的发展。关键是建立一种机制，使得产生保护区货物和服务的费用低于所提供的惠益的费用；

(e) **有关利益方之间的对话和分享信息：**有必要从治理、谈判、解决冲突、监测、信息分享以及自然资源管理等方面建立和加强参与公私伙伴关系的各有关利益方和组织的论坛。

B. 发展公私伙伴关系的创新性机制

18. 发展公私伙伴关系的创新性机制主要有：

- (a) 展示保护区货物、服务和惠益，以确定公共和私营组织的支持；
- (b) 创建保护区货物和服务（水、娱乐/旅游业、森林产品、花粉供应等）的市场；
- (c) 通过创造有利条件的政府干预，拨款将资源的管理权赋予私人伙伴，实行税收制度纠正市场失误等。

五. 协调技术和财政支助以提高效率和效力

19. 为执行保护区工作方案，光有足够的资金还不够，还应有充分和目标明确的技术支持，包括能够提供各种工具、办法和方式以有效地使用可资利用的资金。次区域讲习班的经验显示，筹资机会如果能够得到有利于技术支持的各种机制的辅助，便能产生更大的影响。在已经与非政府组织签订了国家联盟或伙伴关系协定的国家，执行工作方案所取得的进展更为突出。除了帮助利用资金外，这些伙伴关系通常能够对落实各项活动提供支持。

20. 执行秘书关于审查工作方案执行情况的说明 (UNEP/CBD/WG-PA/2/2)，包括了关于建立区域技术支持网络和执行保护区工作方案的国家联盟的建议和关于继续举办区域讲习班的建议。这些活动对协调技术和财政支持具有直接的影响。审查文件中载有关于这些措施的细节。技术和财政支助的协调，是实现工作方案的各项目标和提高现有资金的成效的一项重要的条件。
