



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/7/11
20 September 2001
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第七次会议
2001年11月12日至16日，蒙特利尔
临时议程* 项目 5.3

奖惩措施

设计和执行奖惩措施提议

执行秘书的说明

执行摘要

本说明是根据缔约方大会第V/15号决定拟定的，除其他事项外，该决议要求执行秘书与其他组织合作，收集关于支持积极奖励措施和关于反向措施工具的资料，拟定设计和执行奖惩措施的提议，以便向科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）第七次会议提出这些提议。本说明考虑了各有关组织向秘书处提出的文件以及秘书处建立的奖惩措施问题联系小组各成员的观点，尤其是关于制订行动纲领、促进有关国际组织今后就奖惩措施进行合作的观点，以便制订切实办法，设计和执行奖惩措施。2001年9月将举办一个讨论会，各位专家和其他有关利益方将讨论本说明提出的框架，然后再向科咨机构第七次会议提出一份最后文件。

奖惩措施一般分为四个范畴：积极奖励措施；抑制措施；排除反向措施；以及间接奖惩措施。保护和可持续利用生物多样性奖惩措施的作用是改进这个领域的决策，捍卫生物多样性及其组成部分的公共利益和私人利益。本说明认为，在设计和执行奖惩措施方面，可以在四个跨部门问题上进行有益国际合作，以促进制订奖惩措施，这四个问题是：收集和传播信息；各有关利益方参与、包括地方和土著社区参与；不断发展评估技术；以及在各级别建设能力，包括建设科学和技术能力、法律和行政能力以及财政能力。

* UNEP/CBD/SBSTTA/7/1.

本文件借鉴经济合作与发展组织(经合组织)提出的框架,考虑若干个案研究提供的经验教训,提出了在设计和执行奖惩措施时应该考虑的若干因素,其中包括:

(a) 指出所涉问题(根本的威胁、目标、利益有关者是谁、参与程序);

(b) 设计(生态系统方式、预先防范方式、效率原则、代价内在化、为地方社区创造价值、各种措施的搭配);

(c) 通过给与支持和赋予能力(人的能力、体制安排、利益有关者的参与、资金)来促进实施工作;和

(d) 管理、监测和执法(行政和法律能力、资金)。

将在讨论会上提出这些资料,进行讨论,以便提出获得各国广泛支持的设计和执行奖惩措施提议。一个关键的考虑因素,是应该意识到,在作出关于保护和可持续利用生物多样性的决定时,没有任何一项措施足以解决其中涉及的所有复杂问题。这样,任何决策过程都应该顾及所涉国家的具体情况,考虑结合采用多种措施来实现所确定的目标。因此,必须审查相辅相成奖惩措施相互作用的方式,以解决一个复杂生态系统——包括其经济、环境和社会部分——不同方面的问题。

最后,提出了各项建议,以促进今后就奖惩措施问题进行合作。这些建议是根据本文件开始提出的四个跨部门主题提出的。提出这些建议的目的是为讨论会提供一个讨论基础。这些建议可能最终形成一个行动方案,支持各缔约方和各组织制订切实政策和项目、以及财务机制准则,促进在保护和可持续利用生物多样性奖惩措施方面提供有效支助,有效地安排优先秩序。

提出的建议

请科学、技术和工艺咨询附属机构审议将于2001年10月10日至12日在蒙特利尔举行的保护和可持续利用生物多样性各组成部分奖惩措施问题讨论会提出的各项建议,本说明将是讨论会审议的主要工作文件。

目录

| 章次 | 页次 |
|------------------------------|----|
| 执行摘要 | 1 |
| 提出的建议..... | 2 |
| 一. 导言 | 4 |
| 二. 合作 | 5 |
| 三. 有效实施奖惩措施的基本条件 | 5 |
| A. 信息..... | 7 |
| B. 各利益方、包括土著和地方社区的参与..... | 9 |
| C. 价值评估..... | 10 |
| D. 能力建设..... | 11 |
| 四. 为设计和执行奖惩措施而拟定的提议 | 13 |
| 五. 决策：选择适当措施和相辅相成的措施..... | 15 |
| 六. 关于今后就奖惩措施问题合作的建议 | 18 |
| A. 信息..... | 18 |
| B. 包括土著和地方社区在内的各利益方的参与 | 19 |
| C. 价值评估..... | 19 |
| D. 能力建设..... | 20 |
| <i>附件</i> 各方面提供的具体资料..... | 21 |

一. 引言

1. 缔约方大会在关于奖惩措施的第 V/15 号决定中请执行秘书:

“3... 协同相关组织, 例如联合国粮食及农业组织、经济合作与发展组织、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国环境规划署和国际自然保护联盟-世界保护联盟, 作出协同努力, 并作为工作方案的第一阶段, 通过此项努力进行以下活动:

“ (a) 进一步收集和传播关于支持积极鼓励措施的手段及其效绩的资料, 并制定一个矩阵表, 列举可资利用的各种手段、其用途、与其他政策措施的相互作用以及效力, 以期在适当情况下查明并设计与之相关的手段, 支持积极措施;

“ (b) 通过个案研究和吸取的经验教训继续收集关于反向鼓励措施的资料, 以及采取何种方式方法来排除或减轻其对生物多样性负面影响的资料, 并考虑如何应用这些矫正措施;

“ (c) 详细制订关于设计和实施鼓励措施提议, 供科学、技术和工艺咨询附属机构第六或第七次会议以及缔约方大会第六次会议审议...”

2. 本说明是根据上述要求拟定的。本说明借鉴了生物多样性公约秘书处过去根据《公约》第 11 条开展的工作, 该条强调应该将奖惩措施作为促进保护和可持续利用生物多样性各组成部分的重要工具。秘书处对奖惩措施的定义是“为影响政府机构、工商界、非政府组织或地方居民保护生物多样性或以可持续方式利用其各组成部分而设计和执行的具体诱导措施。”¹ 为了促进这个领域的工作方案, 执行秘书与其他组织一道拟定了关于实施奖惩措施问题的若干文件。最近的文件提出了措施分类、审查了个案研究², 提出了进一步研究的提议³。本说明参考了其他有关组织的努力, 提出了设计和执行奖惩措施的一些必要基本条件, 提出了一个矩阵, 列举这项活动的关键因素。

3. 第 V/15 号决定要求与其他有关国际组织合作开展这项活动, 本说明第二部分着重介绍秘书处根据这项要求进行的合作。第三部分提出有效实施奖惩措施的四个基本条件: 信息; 各有关利益方参与; 价值评估; 能力建设。这四个领域构成了今后就奖惩措施问题进行合作的行动计划草案基础。第四部分提出设计和执行奖惩措施问题的若干因素。第五部分审议各奖惩措施之间的相互作用, 强调必须采取相辅相成的混合措施。第六部分阐述若干建议草案, 以此作为讨论基础, 促进制订一项行动计划, 促进今后就奖惩措施问题进行合作。

¹ UNEP/CBD/COP/3/24。

² UNEP/CBD/COP/5/INF/14。

³ UNEP/CBD/COP/5/15。

二. 合作

4. 2000年9月, 执行秘书致函若干组织, 邀请它们提出资料, 概述它们关于奖惩措施的活动。本说明的研究工作就是以这项邀请收到的答复为基础的⁴。本说明尤其借鉴现有个案研究提出的经验教训。除其他资料外, 本说明依赖的是经合组织《生物多样性奖惩措施手册: 设计与执行(1999)》, 制订该手册的部分原因是促进《生物多样性公约》正在开展的工作, 本说明还依赖国际自然保护联盟的“各种奖惩措施和抑制措施实例”——该文件审查环境保护方面与法律有关的奖惩措施和抑制措施实例——和“争取在生物多样性公约内制订奖惩措施问题工作方案: 工作文件”。

5. 秘书处除向若干组织征求资料外, 还建立了一个由有关国际组织或国家政府代表组成的奖惩措施问题联系小组。⁵ 该小组于2001年3月13日在科咨机构第六次会议开始时在秘书处总部举行了第一次会议。会议的目的是讨论如何根据第V/15号决定, 协调关于奖惩措施问题的相关工作。

6. 联系小组注意到, 若干组织已经就奖惩措施问题开展了大量活动, 包括分析工作、个案研究和制订准则。此外还指出, 根据缔约方大会决定的文字和精神, 必须进入更加着眼于行动的阶段, 查明以什么方式和方法从这项工作中吸取经验教训, 在这方面, 建议秘书处担任协调机构, 协调下一波着眼于行动阶段的工作, 促进正在研究奖惩措施问题的有关组织加强协作与合作。

7. 已经提议采取若干步骤, 推动一个全球框架, 支持秘书处协调的保护和可持续利用生物多样性社会、经济和法律奖惩措施。能力建设被认为是今后任何活动的关键因素。其他建议包括使现有的奖惩措施准则容易使用、协调国家研究办法以及促进多重利益方办法。应该酌情促使本国专家参与, 进行本国培训, 以促进执行奖惩措施, 这被认为是今后国家研究工作的重要环节。与会者建议, 应该在科咨机构第七次会议之前举办一次讨论会, 进一步讨论奖惩措施行动计划草案的各要素。由于荷兰和比利时两国政府的支助, 执行秘书得以召集这样一次讨论会, 这次讨论会将于2001年10月10日至12日在蒙特利尔秘书处总部举行。

三. 有效实施奖惩措施的基本条件

8. 生物多样性是指全球活生物体数量和变异性, 包括基因、物种和生态系统。生物多样性也是世界许多产品的来源。生物资源是指人类具有实际或潜在用途或价值的遗传资源、生物体或其部分、生物种群、或生态系统中任何其他生物组成部分。⁶ 例如,

⁴ 关于执行秘书信函收到的答复摘要, 请参看本说明关于具体来件的附件。

⁵ 奖惩措施问题联系小组成员包括下述组织代表: 环境规划署经济和贸易股; 国际自然保护联盟-世界保护联盟经济股; 国际自然保护联盟环境法中心; 经合组织环境司; 荷兰住房、空间计划和环境部; 联合国粮食及农业组织(粮农组织)环境和可持续发展, 以及联合国贸易和发展会议(贸发会议)国际贸易和商品司。

⁶ 《生物多样性公约》第2条。

这包括树木和森林产生的木材和非木材产品等资源。

9. 生物多样性具有公益和私益两方面的特点。虽然生物多样性的许多利益以文化、社会和经济利益形式促进整个公益，但生物多样性若干组成部分具有个人可以专有的价值。奖惩措施的作用就是改进生物多样性公益和私益两方面的决策。在某些情形中，这可能仅仅涉及保护，而在其他情形中，促进可持续利用生物多样性及其组成部分的奖惩措施将是一个可行的替代办法。⁷促进可持续利用的奖惩措施可以填补可持续活动和不可持续活动之间的利润差距，这些措施最可能得到地方社区和私营部门的支持。⁸

10. 已经有许多鼓励保护或可持续利用生物多样性的奖惩措施和抑制措施。⁹ 第 V/15 号决定强调，积极奖惩措施和排除反向措施是公约考虑的优先领域。积极奖惩措施是指为鼓励有益活动而设计的经济、法律或体制措施，除其他方面外，积极奖惩措施包括有机耕种奖金、税收和财政措施、农业土地闲置计划、公益部门购买或以赠款购买土地或保护使用权。

11. 抑制措施是指让使用和/或破坏生物多样性活动成本内在化的机制，其目的是抑制损耗生物多样性的活动。除其他方面外，抑制措施可以包括使用费、违规费、损害罚款、环境责任赔偿、效绩担保债券、减轻生境破坏计划或海洋污染责任赔偿。

12. 间接奖惩措施不直接改变潜在损害程度，而是通过其他变数，促成潜在的改变，其中包括各种贸易机制和其他体制安排，为生物资源创造或改进市场和价格信息，从而鼓励保护和可持续利用生物多样性。除其他方面外，间接奖惩措施包括可个别转让的捕鱼配额、产权机制、物种商业化、生物多样性勘察、排放量交易计划或认证以及生态标签倡议，这些措施的用途可能对生物多样性产生间接惠益，例如，可以向生产厂家提供重要鼓励措施，促使其进行可持续的森林管理。¹⁰

13. 反向措施诱引减少生物多样性的不可持续行为，这些措施通常是为实现其他目标而制订的政策始料不及的副作用。这些措施可能包括未顾及环境因素的政府补贴或其他措施，也可能包括关于资源使用的法律或习惯。排除反向措施对保护和可持续利用生物多样性可以产生正面影响。

⁷ 《生物多样性公约》对可持续利用的定义是“使用生物多样性组成部分的方式和速度不会导致生物多样性的长期衰落，从而保持其满足今世后代的需要和期望的潜力”。（第 2 条）

⁸ 经合组织，1999，《生物多样性奖惩措施手册：设计和执行》。

⁹ 见经合组织，1996，《挽救生物多样性》。Jennifer Rietbergen-McCracken and Hussein Abaza (编著)，2000，《环境管理的经济杠杆：全球个案研究简编》，伦敦：Earthscan Publications Ltd.；自然保护联盟，环境法中心，2001，“各种奖惩措施和抑制措施实例”；UNEP/CBD/COP/5/INF/14；自然保护联盟。

¹⁰ 在森林标准理事会和其他组织，木材产品标签和认证已是比较确定的惯例。制订这些措施是为了通过制订国际商定的可持续方式生产木材准则、尺度和标准，提高消费者对木材产品所体现的森林管理做法的认识。这种计划的假设前提是，木材贸易可以成为强大的鼓励措施，促进可持续森林管理。生产厂家通过提高价格，可以收回因以可持续方式生产而增加的成本。

14. 下文的方框摘自经合组织（1996）文件，该方框提出了各种促进保护和可持续利用生物多样性的奖惩措施。

| 积极奖惩措施 | 抑制措施 | 间接措施 | 排除反向措施 |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 农业土地闲置计划 • 公益部门购买或以赠款购买土地 • 湿地保护 • 公约/保护使用权 • 分摊成本/管理协议 • 加强物种计划 • 生物多样性习惯培养办法 • 国际生物多样性转移 • 有机耕种奖金 • 税收和财政措施 | <ul style="list-style-type: none"> • 使用费 • 违规费 • 损害罚款 • 环境责任赔偿 • 效绩担保债券 • 减轻生境破坏计划 • 海洋污染责任赔偿 | <ul style="list-style-type: none"> • 可个别转让捕鱼配额 • 可交易发展权利 • 产权机制 • 物种商业化 • 生物多样性勘察交易 • 森林补偿 • 废气排放量交易 • 废水排放量交易 • 可交易水使用权 • 筑堤减轻湿地流失 • 联合执行 • 债务—自然对换 • 国际特许经销权协定 • 生态标签 | <ul style="list-style-type: none"> • 减少和调整对生物多样性有害的农业支助 • 制订农业保护履约措施 • 改革公共森林优惠定价、特许费、植树造林费和使用费 • 充分评估森林利益 • 停止低于成本的木材销售措施 • 改革税收结构 • 水服务实际成本定价办法 • 评估生物多样性在运输部门的影响 • 公路定价 • 能源投资评估中确定生物多样性损失的成本 |

15. 以下四个基本条件是设计和执行像上述方框所列各项奖惩措施时必须具备的跨部门条件。这些条件是本报告第六部分提出的今后就奖惩措施问题进行合作的行动计划草案核心内容。

A. 信息

16. 收集资料是设计任何奖惩措施的关键。对生物多样性缺乏足够的认识是执行适当奖惩措施的主要障碍之一。例如，个案研究证明，缺乏对土地和资源使用和管理情形的认识是阻碍探索其他保护政策的主要障碍。如果没有足够的资料，就很难准确断定生物多样性受到的各种威胁、威胁背后的各种压力以及保护或可持续利用可能带来的

利益。¹¹《公约》鼓励编制关于生物多样性各组成部分、关于其相互作用以及关于其承受压力的资料，并且制订可能采取的奖惩措施，以便积极采取行动，促进保护生物多样性。

17. 除收集有关信息外，还必须广泛传播信息。由于人们一般不太了解生物多样性，必须不断进行努力，提高决策人员和一般大众对保护重要性和可持续利用生物多样性各组成部分机会的认识。

18. 此外，还必须保证收集信息并向直接参与保护、可持续利用以及造成生物多样性退化的人、包括向私营部门和地方社区传播信息。关于生物多样性受到的威胁及其提供的服务的信息也有助于动员舆论和政治意愿，促进制订适当的奖惩措施。¹²事实上，向各利益方和一般大众提供信息可能是某些具体奖惩措施成功的关键。例如，为了执行认证和生态标签计划，必须促进对生物多样性问题的认识，使消费者选择支持可持续活动的产品。¹³在消费者有环境意识、收入相对较高而且容易受非政府组织、消费者团体和媒体影响的地区，认证和生态标签最为成功。¹⁴这些措施对生活在生物多样性丰富地区的人也有重大影响。例如，对生活在生态系统脆弱、正在寻找增加家庭收入方式和方法的地方和土著社区而言，创造市场和促进以可持续利用生物多样性各组成部分为基础的发展机会等间接措施可能产生正面影响。¹⁵

19. 然而，不能因为缺乏信息而放弃鼓励实施奖惩措施的努力。通过“边干边学”这样的办法，可以学到宝贵经验。除建设能力和累积关于奖惩措施的专门知识外，这种办法还有助于查明信息方面存在重大空白的领域。

¹¹ 经合组织查明了可能造成生物多样性损失的若干直接原因，其中包括生境破坏或改变、开发野生物种、单一化、污染和全球环境变化。例如，土地从高多样性用途（例如自然森林）转变为低多样性用途（例如集约经营的农业）就是生物多样性损失的一个直接原因，这种损失包括动物、植物和鸟类物种的灭绝。土地改变造成的生物多样性损失潜在原因包括市场失调和缺乏明确的产权。第二个直接原因是，由于以不可持续方式收获和狩猎，造成野生物种过度开发。过度开发（特别是社区空旷土地或海洋过度开发）的潜在原因包括市场失调、缺乏资料、产权不明、或体制安排虚弱。单一化意味着偏离多样化农业、改为单一农业或以少数几种物种为基础的系统的趋势。作物物种数量减少又造成辅助物种数量更大规模的减少。单一化的一个潜在原因是专业化，以提高生产力。造成生物多样性损失的另一个原因是有意地或无意地引进外来物种，这些物种可能捕食地方物种、与它们争夺可资利用的食物或与其交配，产生混合物种。在这些情形中，生物多样性遭受损失可能是因为信息不足、对生态系统相互作用认识有限，或者甚至有意识地企图消灭某些物种（经合组织，1996）。

¹² 经合组织，1999。

¹³ 认证制度（例如经过认证的木材和经过认证的有机产品制度）也可以使消费者了解对环境有利的产品，从而成为将环境变成商业机会的重要办法，有时可以因此而高价出售这些产品。

¹⁴ 经合组织，“创造生物多样性资源和服务市场。”草稿，2000年6月27日。

¹⁵ 贸发会议生物贸易倡议。关于文件草案的评论。

B. 各利益方、包括土著和地方社区的参与

20. 在政府内制订前后一致的决策办法，支持参与性办法、包括支持各利益方参与，这是成功地制订和执行奖惩措施的关键。与保护和可持续利用生物多样性有关的问题涉及生态学者、生态保护提倡者、研究人员、决策人员、企业家、狩猎者和生物多样性勘察者等个人和团体。另一个关键的利益方集团是土著和地方社区。事实上，《公约》第8(j)条规定必须采取包括土著和地方社区观点的办法，该条款呼吁各缔约方“尊重、保存和维持土著和地方社区体现传统生活方式而与生物多样性的保护和持续利用相关的知识、创新和实践，并促进在其拥有者认可和参与下广泛应用此等知识、创新和实践。”

21. 为了使奖惩措施能够有效地促进保护或可持续利用生物多样性具体组成部分，在设计该措施时必须作出规定，考虑到与其相关的各种（资金和其他）利益。措施的基础应该是解决各利益方关注问题和尊重实施措施文化环境的办法，或者应该是一套相辅相成措施的一部分。若干个案研究确认了与非政府组织和土著及地方社区进行有实际意义合作的重要性。¹⁶ 事实上，环境规划署加拉帕戈斯研究的结论是，对话和参与可能是改进保护和可持续利用生物多样性工作最重要的前提条件。

22. 应该尽可能在制订奖惩措施的最早阶段与各利益方合作，尤其是因为土著和地方社区往往对生物多样性状态、其受到的威胁以及生物多样性衰退的潜在原因具备特殊知识。他们也往往是生物多样性继续存在的最大受益者。虽然他们可能是对生物多样性提供的资源施加重大压力的人，但他们可能也是最有能力执行和监测任何必要的减轻压力措施的人。如果各项措施尊重有关利益方的民族权利、习惯权利和法律权利，这种情形就最有可能出现，如果使他们直接参与这个进程，就可以保证尊重这些权利。而且，各利益方参与设计和执行奖惩措施进程有助于确保主要利益方接受奖惩措施，从而增加这些措施成功的可能性。

23. 一般而言，作为地方参与工具，有实际意义的参与进程对制订和执行奖惩措施具有以下影响：

- (a) 增强接受程度和承诺；
- (b) 增加透明度；
- (c) 促进集体责任感；
- (d) 增加对资源的认识，重视土著和地方社区的知识；
- (e) 增强制订和执行有创意政策性解决办法的活动；
- (f) 促进发展大众参与——包括私营部门参与——的体制框架；
- (g) 建立信任；

¹⁶ 例如，请参看环境规划署《保护生物多样性和可持续性奖惩措施：加拉帕戈斯群岛个案研究》；《保护生物多样性和可持续性奖惩措施：巴西盘塔纳尔个案研究》。

(h) 查明谁将/应该受到影响。¹⁷

C. 价值评估

24. 切实设计和实施奖惩措施的第三个基本条件是评估生物多样性及其各组成部分的价值，从而更确切地确定生物多样性退化或它提供的服务的内在成本。关于生物多样性的经济价值，信息非常匮乏，因此，在衡量惠益方面，必须继续进行理论研究和原始经验研究，研究的中心是政策应用。

25. 生物多样性对人类具有价值，但往往因没有明确的市场而没有得到认识，政策制订者和决策者往往忽视这种价值。评估生物多样性及其各组成部分的价值意味着为那些不存在市场价值的资源确定货币价值。对于无市场但确实存在价值的环境物资和服务而言，对于本来可能将环境影响视作零而作出决定的情形而言，价值评估是一个有益工具。¹⁸ 生物多样性及其各组成部分的价值往往划分为下述范畴：直接使用；间接使用；期权；存在；以及遗赠。¹⁹

26. *直接使用*价值包括直接消费产品的价值，例如，鱼、柴火、休闲、运输、肉、纤维、森林产品、成药以及教育和研究机会。*间接使用*价值包括生物资源提供的生态服务价值，这些服务支助和保护经济活动，维持其他领域的生计，例如，洪水控制、水净化、气候控制或管理空气质量。*期权*价值是指生物多样性导致研发新物资潜力的贴现现值，这个现值仍然存在今后供求不确定的问题。

27. 生物多样性还具有另一个范畴的价值：*不使用*价值。这包括*存在*价值或*遗赠*价值等方面，也就是说，资源的持续存在具有美感、内在、伦理或精神价值。遗赠价值是指因知道其他人将受益而产生的价值，是指希望为子孙后代留下自然遗产。

28. 已经有许多含蓄的和明确的、定性和定量的评价方法，在决定生物多样性政策时可以参考。其中包括进行成本效益分析的经济（金钱）评价方法，也包括以本质标准（例如投票）或以经济活动信息或体制效绩标准（包括透露、标签、利益方参与、分享利益）为基础的其他评价方法。在某些情形中，可以直接确定生物多样性的价值。像粮食、木材或医药等存在市场的产品，最容易直接确认其价值。此外，还可以利用直接确认价值办法衡量生境作为休闲和旅游用途的价值。可以利用间接确认价值办法——例如替代市场——衡量生态系统功能——例如洪水控制和水净化。

¹⁷ 例如，在哥伦比亚个案研究（WWF）中，必须指出，奖惩措施的受益者不仅包括具有合法产权的人，而且包括那些传统上使用土地的人。另见 Bolsa Amazonia, Belem-Brazil, www.bolsamazonia.com.br.

¹⁸ 经合组织，1999。

¹⁹ 见 Jennifer Reitbergen-McCracken and Hussein Abaza (编著)，2000，《环境价值评估：全球个案研究简编》，伦敦：Earthscan Publications Ltd.；Dana Clark and David Downes, 1995，《生物多样性何价？美国经济奖惩措施和生物多样性保护》，国际环境法中心。

29. 传统上,在生物多样性、其组成部分及其功能方面,经济评价方法利用不足,因为很难以数量进行说明或从本质方面进行比较,而且从金钱方面估计其利益和成本可能具有争议。但是,经济评价方法可以为决策活动提供重要信息。虽然经济评价不是实施奖惩措施的必要条件,但可以查明和以数量说明生物多样性各具体组成部分的价值,帮助确定具体措施,从而协助决策人员确定各保护目标的优先秩序,确定实现这些目标的经济奖惩措施。评估价值还有助于改进市场运行并创造新市场,如果以可持续方式发展这些新市场,则很有可能提供长期的、显而易见的利益。²⁰

30. 评估价值活动不仅因为可以提供数据而产生作用,而且还可以提供以下重要信息:主要利益方是谁、某种使用和管理生物多样性的方式使这些利益方受益还是受损,因此,他们将支持或破坏保护和可持续利用生物多样性的努力。²¹ 还可以将经济评价办法作为重要工具,补充包括文化、社会、精神和内在价值等生物多样性非金钱价值的决策进程。

D. 能力建设

31. 不断建设能力是设计和执行奖惩措施的第四个重要内容。例如,需要有能力收集、分析和传播信息,其中包括科学技术能力,也包括行政、教育和培训以及通讯能力。在许多情形中,在执行奖惩措施阶段,需要不断培训培训人员、管理人员和其他工作人员,不断开展大众教育方案和开展其他形式的人力建设活动。在其他情形中,可能需要建设物质能力,包括安装监测设备或其他基础结构需要。此外,评估生物多样性价值的活动还需要技术能力。在所有情形中,在一个国家或社区内建设科学和技术能力可能需要外部专家的协助,需要他们开展教育方案和培训方案。

32. 需要建设能力,以保证以参与性方式制订奖惩措施,保证这些措施有效地促进综合政策,促进各利益方参与。这意味着建设体制能力,保证建立管道,可以进行有效的政府间对话,以及与有关利益方集团和社区对话。虽然其隐含的活动非常复杂,但综合办法可以加强选定的任何措施的效力。例如,个案研究显示,直接金钱利益与在外地开展的保护和综合项目相结合是一种有效的奖惩措施,可以减少人类对保护区的压力。²² 执行这种一揽子措施可能需要负责财政、环境和发展政策的若干政府机构合作。在这两种情形中,无论是在政府内还是在政府外,制订教育和宣传战略将有助于执行奖惩措施。

²⁰ 例如,在亚马孙地区,地方社区为生物资源创造了市场价值。这些项目是与非政府组织亚马孙流域贫困与环境(POEME)和巴西戴姆勒奔驰公司合作开展的,亚马孙地区 57 个社区 5,000 多个家庭参与,他们加工椰子纤维(以前作为废物烧毁)和乳胶,制作汽车头垫。这种经历促使人们重新评估森林的价值,使其成为增加家庭收入的方式,从而促进保存周边森林——主要是橡胶树,促进通过再次使用产生的副产品——有机物资——恢复退化地区。Leihner, D.E. and Mitschein, T.A. (编著)《人类第三个千年期? 寻求可持续发展道路》收集的 Mitschein, T.A. and Mireanda, P.S., “亚马孙流域贫困与环境(POEMA): 亚马孙河可持续发展提议”, 第 329—365 页。德国 Peter Land GMBH 出版, 1998 年。欲知其他信息,请造访 www.biotrade.org。

²¹ 自然保护联盟—世界保护联盟,《保护区的经济价值》。<http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics-34-00.htm>。

²² 世界大自然基金会, 1995 年,《从理论到实践: 发展中国的奖惩措施》,世界大自然基金讨论文件。

33. 制订、执行和监测某些奖惩措施需要行政和法律能力，也需要财政能力。根据措施的不同，这两种能力的需求也不一样。例如，生物多样性遭受的威胁在很大程度上产生于下述事实：这是公共物资，很难使人为其提供的利益付费。因此，尤其鉴于将生物多样性价值建立在市场制度之中的机制不健全，鉴于存在反向措施，为保护生物多样性活动提供资金是一大挑战。从财政角度看，有些措施在成本方面是中性的，例如，政府直接取消鼓励不可持续行为的反向补贴措施²³或通过改革税收制度取消间接补贴。其他措施可能可以自己提供需要的资金。例如，可以为保护生物多样性活动创造收入的措施包括环境罚款、可交易许可证以及退还存款制度和进入费/使用费。在某些情形中，需要提供额外资金或需要政府支助，以鼓励或开展保护生物多样性的活动。如果需要额外资金而本国可能没有资金，全球环境基金等机制可以促进执行奖惩措施，提供足够和稳定的初期资金，以确立这些措施，并且建设能力，避免造成依赖。全球环境基金和众多多边开发银行、国际非政府组织、国家环境基金和私人慈善机构是这类资金的很好来源。²⁴

34. 从现有个案研究中可以学到的一些筹资经验教训包括：

- (a) 如果（通过分享资金或收入）采用直接金钱利益办法，则应该备足这种资金，从而不会破坏措施的信誉；²⁵
- (b) 综合奖惩措施在资金方面越具吸引力，这种措施就越有可能促使资源使用者和社区积极促进维护生物多样性价值；
- (c) 资金奖惩措施可以成为重要的桥梁，促进向新管理制度的过渡；
- (d) 最成功的环境基金往往是那些使政府和非政府组织参与其活动的基金；
- (e) 环境罚款产生的收入应该用来支付促进保护项目的费用；
- (f) 个案研究证明，罚款等抑制措施必须定得很高，足以遏制不良行为，必须与国家法律框架相结合，从而可以强制实施，这样，这种措施才会有效力。²⁶

²³ DeMoror (1997)和 Panayotou (1997)估计，全世界有 5,000 至 10,000 亿美元的补贴破坏环境，扭曲经济活动。其中一半补贴在发展中国家，一半在发达世界。其区别是补贴的行业不同。在经合组织国家，多数补贴（3,300 亿美元）用于农业和公路运输（850 至 2,000 亿美元）。在发展中国家，补贴最多的行业是能源（1,500-2,000 亿美元）和水（420-470 亿美元）。

²⁴ 多边开发银行（世界银行、美洲开发银行、亚洲开发银行、等等）可以提供保护生物多样性的贷款和/或技术援助赠款或贷款，主要是向政府提供这些款项。许多多边开发银行可以提供优惠条件的资金——低于市场利率或以地方货币提供的贷款，或像技术援助赠款这样的赠款。

²⁵ Yakobo Moyini and Erie Tamale, 1998, 《布温迪茂密国家公园（乌干达）附近社区保护和可持续利用生物多样性的奖惩措施》，为世界大自然基金东非区域方案办事处进行的个案研究。

²⁶ Asenath Omwega, Dr. Joy Obando and Erie Tamale, 1998, 《肯尼亚沿海地区卡亚森林保护和可持续利用生物多样性奖惩措施》，个案研究报告，世界大自然基金东非区域方案办事处，2月。在法律上给予具有环境和社会重要性的地区较高的保护地位就可以对那些破坏生态系统和社区及传统组织的人罚款。

四. 为设计和执行奖惩措施而拟定的提议

35. 在决定适当奖惩措施以解决保护或可持续利用生物多样性问题时，应该考虑若干因素。下表提出若干例子，以便开始讨论，拟定各项提议，执行各项奖惩措施。一般而言，下表分为四个范畴，这与经合组织（1999）《查明问题、设计、凝聚支持和提供能力以及管理、监测和强制实施》叙述的经合组织执行奖惩措施办法相符。

| 设计和执行奖惩措施的若干因素 | |
|---------------------|--|
| 1. 查明问题： 查明宗旨和议题 | <p>奖惩措施的目标。奖惩措施应该有明确宗旨。根据第 V/15 号决定，奖惩措施的宗旨是实现两个目标：保护生物多样性以及可持续利用生物多样性各组成部分。</p> <p>生物多样性受到的潜在威胁。必须查明威胁生物多样性及其各组成部分的直接和潜在原因，以选择适当措施，阻止或扭转退化现象。制订奖惩措施但不排除生物多样性损失潜在原因（包括反向措施）的政策不可能成功。因此，在制订保护或可持续利用奖惩措施之前，必须进行彻底研究，查明和评估任何潜在压力及其相互增强的影响，其中包括社会或经济势力造成的威胁。在某些情形中，社会和经济问题是不可持续做法的根源，虽然以奖惩措施解决市场失调和政策失误有助于矫正这种行为，但可能解决不了缺乏资源或贫困等核心问题。这项活动可能还包括查明现有的奖惩措施或可能威胁生物多样性的现有反向措施。</p> <p>查明有关专家和利益方。除专家、科学家和决策人员外，利益方还应包括措施可能影响到的土著和地方社区成员，他们可能掌握了有关问题的实践知识，可能是成功地执行措施的关键人物。</p> <p>建立参与程序。为了保证以参与方式制订奖惩措施，为了保证这些措施有效地促进综合政策和促进各利益方参与，应该建立程序，促进政府间对话，促进与包括土著和地方社区在内的有关利益方的对话。</p> <p>制订明确目标。奖惩措施应该有目标，如果可能，这种目标应该可以衡量。事实上，任何奖惩措施的最后成功取决于成功地监测和评估其影响。如果没有成功或失败指数，则无法知道如何进行调整，以通过矫正行动解决失误，加强成功之处。</p> |
| 2. 设计 | <p>生态系统办法。奖惩措施的设计应该以《公约》框架、特别是缔约方大会第 V/6 号决定确立的生态系统办法为基础，即：综合管理土地、水和活生物资源、公平地促进保护和可持续利用的战略。</p> |

| | |
|-------------------|--|
| | <p>预防性办法。预防性办法与生态系统办法相结合，要求在科学知识不确定或生态后果可能不可逆转的情形中，奖惩措施方案采取保守办法。²⁷</p> <p>效率原则。在设计奖惩措施方案时应该确保预期的社会利益超过或等于执行、管理和强制实施的成本。一个国家的社会和体制因素对这些成本可能具有相当大的影响。²⁸</p> <p>内在化。鉴于在某些情形中，生物多样性损失的潜在原因是市场失调，内在化应该视为选择阻止或逆转损失的适当奖惩措施的指导原则。内在化是指将外在成本和利益纳入生产者和消费者的决策中。外在成本和利益实质上是经济活动的环境“副作用”，奖惩措施应该努力使更多的这类影响纳入决策者和消费者的计算中。²⁹</p> <p>容易理解。奖惩措施应该认识到许多因素的相互作用，但仍然应该尽量简单，尽量有重点，从而可以比较迅速地执行和比较明确地评估其影响。这些措施应该容易得到所有利益方的理解。</p> <p>公平：分散影响。在设计奖惩措施时，必须保证确定受益的社区，保证这是包容性的，是公平的。在制订和执行奖惩措施方面采取参与性办法有助于保证考虑这些问题。</p> <p>为土著和地方社区创造价值。各利益方应该看到生物多样性的生存、文化或商业价值。设计的奖惩措施应该能够满足土著和地方社区的社会和经济发展需要。</p> <p>综合措施。任何单一措施都不可能有足够的灵活性或足够严格，解决某一具体问题的所有方面，可能需要采取综合奖惩措施，从而既实现保护生物多样性的公共利益，又实现可持续利用其组成部分而产生的个人利益。</p> |
| 3. 凝聚支持和提供能力：促进执行 | <p>物质能力和人的能力。这包括科学和技术能力，也包括行政、教育和培训以及通讯能力。在许多情形中，在执行奖惩措施阶段，需要不断培训培训人员、管理人员和其他工作人员，不断开展大众教育方案和开展其他形式的人力建设活动。在其他情形中，可能需要建设物质能力，包括安装监测设备或其他基础结构需要。培训往往是有效地执行奖惩措施的必要内容。</p> <p>体制安排。需要作出体制安排，鼓励政府内的决策人员和政府之外的各利益方在国家和地方各级进行对话和交流。必须保证建立管道，促进关注生</p> |

²⁷ UNEP/CBD/COP/5/15。

²⁸ UNEP/CBD/COP/5/15。

²⁹ UNEP/CBD/COP/5/15。

| | |
|---------------|--|
| | <p>物多样性的各有关部委之间进行政府内对话，因为在需要制订宏观经济政策和生物多样性政策以及建立法律环境时，政府机构往往分担执行奖惩措施的责任。可能需要用相当多的时间发展社区体制结构，促使地方和土著社区在执行奖惩措施活动中成为平等的伙伴。</p> <p>各利益方参与。即使在设计好措施之后，各利益方仍然是保证在实地有效地执行措施的关键。因此，为了成功地实施奖惩措施，可能需要考虑不断获得信息和进行交流等重要因素，例如，在地方举行会议，解释奖惩措施，举办培训讲习班或与适当政府机构建立管制和后续制度。³⁰ 这包括使所有利益方——包括非政府组织——参与，由于非政府组织的活动方式和与农村社区的亲密关系，它们可以获得基层人民的信任，这使它们处于有利的战略位置，可以鼓励有效地执行奖惩措施。从长远角度看，这种办法可以减少执行和监测奖惩措施的费用，因为有关集团认为取得积极结果对他们有利，而且通过分担顺利执行措施的责任，建立了责任制度。有关利益方可以发挥重要作用，建设地方机构的能力，使它们可以更好地谈判达成奖惩措施的规定和条件。</p> <p>筹资。在各种程度上需要有为奖惩措施筹资的能力，包括需要执行措施的能力。</p> |
| 4. 管理、监测和强制实施 | <p>行政和法律能力。任何奖惩措施的最后成功都将取决于成功监测、强制实施和评估其影响。在一定程度上，管理、监测和强制实施奖惩措施的足够能力取决于各利益方的足够参与，取决于是否存在健全的体制，也取决于是否有行政和法律能力。监测和强制实施某些奖惩措施需要有具体的行政和法律能力。要求的能力程度和类型因具体措施而异。例如，法律和管制措施往往要求相当大的行政能力，进行有效监测和实施。另一方面，以社区为基础的措施和其他经济奖惩措施则对这种能力要求较少。除非有能力在地方、国家和国际各级监测、实施和评估保护生物多样性的奖惩措施，否则这些政策不可能实现其目标。</p> <p>筹资。应该提供足够的资金，保证有效地监测和实施奖惩措施。</p> |

五. 决策：选择适当措施和相辅相成的措施

36. 必须考虑开始实施奖惩措施的背景，以协助最后确定特定措施或多项措施。例如，在存在人力和行政能力限制的情形中，机会成本或执行、监测和实施指令和控制条例所需要的资源比较高。如果法律结构弱或不发达，也会存在这种情形。在这些情形下，可能需要选择利用行政和实施能力有限的现有行政结构的工具。在缺乏监测和实施抑制政策适当体制和传统的环境中，开展以奖励为基础的私人 and 自愿方案是不错的选择。

³⁰ 哥伦比亚研究报告。

37. 下列方框列举各种工具、其总的长处、弊端和适用情形。可以用同样方式考虑若干其他非经济奖惩措施，例如，禁闭威胁、社会动力、文化禁忌和自尊。

| 工具 | 长处 | 弊端 | 适用情形 |
|--------|---|---|--|
| 环境税 | 取得最大经济效率 容易理解 | 需要衡量各单一组成部分，需要就外在成本价值取得协议 可能需要大量监测 | 适用于下述情形：影响容易衡量（例如狩猎）和造成影响的活动容易开展 |
| 创造市场 | 在相互竞争的用户之间最有效率地分配资源，并为资源制订适当价格 监测要求低 | 在存在（很大）外部影响和/或垄断情形下，可能不完善 | 适用于下述情形：可以明确确定和维护容易确认的物资和服务的产权、交易成本低和感兴趣的方面多、可以进行定期交易 |
| 取消反向补贴 | 改革或取消这些措施可以减轻对环境的压力，提高经济效率，减少财政支出 | 反向补贴往往难以确认（缺乏透明度）。由于补贴接受者强烈反对，在政治方面可能难以改革。 | 适用于下述情形：可以明确看出预算、经济效率和/或环境目标方面的利益，并且可能存在补偿性措施，可以促进取消过程 |
| 条例 | 容易理解 具有法律约束力 可以直接将特定活动或进程作为目标 | 可能成为经济效率低或高成本的实现环境目标办法。 在禁止某些技术时尤其如此 需要严格实施 没有灵活性 可能太复杂，太杂碎 | 最适用于下述情形：需要限制、容易辨认的环境影响有限而且/或当事方数量有限 |
| 环境基金 | 透明和能见度高 正面公共关系 | 可能不能实现最大经济效率 由于在某种程度上资金已拨作专门用途，可能没有灵活性 | 适用于下述情形：政府很难募集一般资金 财政结构虚弱 存在可以明确辨认而且非常受欢迎的事业 |
| 公共筹资 | 接受者欢迎 促进有利的活动，不是禁止不利的活动 | 需要资金 可能导致无经济效率 可能鼓励收费行为 | 适用于下述情形：如果没有支助，有利活动就不会开展 在不能抑制不利活动时改变平衡，支持有利活动 |

38. 在设计奖惩措施时应该考虑到的一个关键因素是，必须认识到一个单措施往往不足以解决保护或可持续利用生物多样性决定所涉及的复杂问题。因此，任何决策进程都应该考

考虑其他措施，这些措施可能可以共同发挥作用，实现期望的目标，同时应该考虑到所涉及国家的具体情形。

39. 例如，积极鼓励措施可以通过承认和奖励保护活动影响决策。或者，这些措施可以使对社会或环境有害的活动减少吸引力。然而，在某些情形中，例如，财政奖惩措施对奖惩结构的改变可能不足以使合作成为最佳选择。例如，财政措施本身可能不足以解决生物多样性的不可扭转问题，例如物种灭绝问题。因此，可能需要进行管制或采取其他措施，例如，取消那些可能抵消积极鼓励措施影响的反向措施。

40. 审查可持续利用或保护生物多样性奖惩措施的经合组织多数个案研究都包括某些管制或限制进入因素——也就是说包括某种形式的抑制措施。鉴于生物多样性的许多利益不是私人可以专有的，而往往是重大的公共物资，管制仍然是保证保护和可持续利用生物多样性的重要工具。这种措施往往被用作其他奖惩措施的补充措施，特别保护敏感生态系统或濒危物种。³¹ 作为抑制措施，管制的弊端是，这些措施难以监测和实施，在某些情形中，受影响的社区并未参与，这些措施可能没有效率，成本高，如果规定使用某些技术则更是如此，而且，如果这些措施以生物多样性某个具体方面为目标，则可能忽略周围的生态系统。而且，需要严格实施，管制容易出现疏忽。³² 但是，这些措施具有法律约束力，可以直接针对特定活动或过程，例如，生物多样性不可逆转问题（例如物种灭绝）。在容易辨认的影响有限以及/或行为者数量有限的情形中，采用这些措施最为有效。

41. 间接奖惩措施的假设前提是，明确产权的有理智的持有者会努力使其资源随着时间推移而获得最大价值。对于具有私人市场价值的资源而言，这种措施尤其有效力。在管理商业鱼种方面已经广泛使用间接奖惩措施，其形式是可个别转让的配额、私人拥有林地以及可交易的管理有商业价值物种许可证。但是，一项详细研究使用可个别转让配额（ITQ）保护和可持续利用海洋生物多样性的经合组织个案研究报告发现，如果同时采取其他强制实施和管制措施，确保这些措施不违背社会和环境利益，则分配 ITQ 的办法最为有效，另外，使用 ITQ 创造产权的办法可能难以实施。³³ 审查间接奖惩措施的研究显示，某些活动——

³¹ 例如，管制的形式可以是建立保护区、限制进入自然区，包括限制和管制其使用，例如，限制使用某些地区、交通限制或限制旅舍规模和容量。在乌干达布温迪国家公园个案研究中，根据一个分享收入方案，采用了入园收费和积极奖惩措施或分享资源相结合的办法。虽然如此，旅游业对生物资源和文化多样性可能产生毁灭性影响，可能需要管制准则，例如，限制游客人数。

³² 一项经合组织个案研究发现，禁猎应该与更有创意和有效的管制和实施办法相结合，例如，增加偷猎罚款和惩罚，在熊脚印容易跟踪的冬季对进入步行道设限，聘用有前科的偷猎者，他们有经验 and 知识，可以帮助执行管制措施，监测熊群，同时采取其他奖惩措施，例如，建立产权，保证对地方社区而言，保护活动更加有利可图，地方社区最有能力成功地保护它们。（经合组织，1999）。

³³ 经合组织，1999。其他教训包括：

- 在具有社会内聚力、提供教育和再培训方案的小型渔场，ITQ 办法最为有效。
- 必须获得渔业所有人士的合作和积极参与。
- 在初次分配许可、新加入者待遇、监测费用和许可证投机买卖方面可能产生公平与否问题，使用 ITQ 办法可能导致小规模渔民消失，减少就业，减少渔民收入。

例如生物勘察、生态旅游和非木材森林产品——提供的奖惩措施通常不能独自提供足够的保护奖惩措施，促进这种办法的最佳途径可能是与直接积极鼓励措施或支付资金方法混合并用。³⁴

42. 最后，取消或改革对生物多样性造成压力的活动的支助，这是保护和可持续利用生物多样性最有前途的奖惩措施之一。土地改造补贴人为地提高了砍伐森林和破坏生境活动的利润回报，影响了生物多样性和森林资源。杀虫剂和化肥补贴扼杀可持续农业。为侵蚀土壤的作物提供价格支助的政策以及清除土地和放牧补贴干扰了脆弱的生态系统。能源和资本补贴破坏所有行业，因为这些补贴可能鼓励对脆弱环境使用重型和往往是具有破坏性的机器。改革这些措施可以减轻对环境的压力、提高经济效率和减少财政支出。但是，那些通过收费行为从反向措施受益的人可能反对取消这些措施，可能必须通过实施积极奖励措施，鼓励有利行为，解决他们的不满。

六. 关于今后就奖惩措施问题合作的建议

43. 提出今后合作的行动计划可以协助各国政府开展参与性协商进程，确定和执行明确和有目标的奖惩措施，解决生物多样性损失的潜在原因。这种行动计划可以建立在四个基础之上：信息；各利益方参与；价值评估；和能力建设。预计将于2001年10月10日至12日举行的奖惩措施问题讲习班将针对以下文提供的框架为基础的行动计划提出具体提议。

A. 信息

44. 各缔约方认识到，有效地设计和执行奖惩措施需要丰富的知识和信息。它们要求执行秘书与有关组织合作，收集和传播关于奖惩措施的信息；要求各缔约方自己也通过个案研究和正常报告程序提交关于奖惩措施的信息；要求科咨机构分析这些信息，为缔约方大会制订指导准则。

45. 各组织和各国政府应继续收集和传播关于促进积极奖惩措施及其效绩各种工具的地方和区域经验和关于反向措施影响的信息。可以特别强调下述因素：

- (a) 拟定个案研究报告，以生态系统办法评估、设计和执行奖惩措施，并强调缔约方大会着重注意的各主题领域；
- (b) 查明生物多样性受到威胁和损失的潜在原因；
- (c) 查明国家能力的差距，供政策研究和分析使用；
- (d) 研究阻碍执行奖惩措施的各种障碍和限制，提出解决办法；
- (e) 通过与其他涉及生物多样性的公约以及与各国政府决策人员或政策确定人员合作，分享经验教训。

³⁴ 未来资源，R. David Simpson, “生物多样性何价”。

46. 行动计划的一个核心内容可以是开展一个项目，阐述信息需要，制订教育和宣传战略，促进制订和顺利地实施间接奖惩措施。这可以结合现有的为生物多样性产品和服务创造市场的倡议进行，与其他有关组织合作进行。

B. 包括土著和地方社区在内的各利益方的参与

47. 在保护和可持续利用生物多样性方面，各国应制订和实施参与性和连贯一致的办法，这些办法及时地促使包括政府有关部门、非政府组织和土著及地方社区在内的所有利益方进行有实际意义的对话，促进采取前后一致的做法，采取保护和可持续利用生物多样性的奖惩措施。

48. 可以特别强调下述因素：

- (a) 就设计和执行奖惩措施问题直接向决策人员提供咨询意见；
- (b) 动员主要利益方集团就设计和执行奖惩措施问题进行政策对话；
- (c) 建立生物多样性奖惩措施问题专家网络，在政府、民间团体和私营部门提出具体要求时，他们可以提供指导和信息。

49. 行动计划的第二个核心内容是考虑发展一个促进政策协调和利益方参与的战略，以鼓励采取参与性办法。这可以包括一个教育部分、一个宣传部分和一个突出成功进程的部分，这些进程曾被用来有效地促进大众参与。鼓励各缔约方采用成功的进程或战略部分，对其进行调整，以适应其自身的优先秩序和情形。在决策方面采取这种连贯和参与性办法可能还会鼓励将生物多样性问题纳入其他行业和政策领域。

C. 价值评估

50. 虽然在非市场评估方面存在各种挑战，但仍然必须找到办法，创造生物多样性社会价值和经济价值的市场信息。缔约方大会认识到，价值评估是设计适当奖惩措施的重要工具。³⁵

51. 不断开展价值评估工作可能成本很高，需要相当多的专门知识，可能很难向人们传达最终结果，获得的金钱价值可能遭到质疑。但是，应该进一步发展价值评估方法，因为价值评估在制订保护和可持续利用生物多样性奖惩措施方面具有战略意义。进一步合作工作可以包括：

- (a) 继续探索生物多样性和生物多样性资源价值评估方法；
- (b) 发展和改进非市场价值评估方法；
- (c) 传播关于现有价值评估技巧的信息。

³⁵ 生物多样性公约缔约方大会第 IV/10 号决定：“生物多样性和生物资源的经济价值评估是制订有明确目标和目的的经济奖惩措施的重要工具。”

52. 可以与有关国际组织合作，研究价值评估问题，将此作为行动计划的第三个核心内容。

D. 能力建设

53. 有效地制订和执行奖惩措施的另一个关键已经存在适当的法律和政策框架。缔约方大会鼓励各国政府发展辅助性的法律和政策框架，以设计和执行奖惩措施。

54. 可以讨论下述因素：

- (a) 开展与保护和可持续利用生物多样性有关的基本科学和经济问题培训方案；
- (b) 开展奖惩措施问题培训方案；
- (c) 发展研究和分析奖惩措施问题的能力；
- (d) 发展辅助性法律和政策框架；
- (e) 审查立法，就奖惩措施问题提供咨询意见；
- (f) 酌情发展融资管道。

55. 为了促进这项努力，行动计划的第四个领域可以包括下述进程：不断发展设计和执行奖惩措施的要点“清单”。这可以包括协调现有准则的努力，同时应考虑个案研究中得出的其他经验教训以及正在开展的关于奖惩措施问题的理论研究。可以采取这种“清单”办法，以期在中期时间内制订出关于切实执行奖惩措施问题的比较全面和详细的准则，供各缔约方和各国政府参考。应该与各有关国际组织以及其他有关专家和利益方合作，发展这种准则。

56. 在发展这种准则的同时，生物多样性公约还可以通过实施奖惩措施和通过“边干边学”建设能力，鼓励在国家一级建设能力。本国专家可以在生物多样性公约赞助下进一步进行国家研究。如果在国家一级存在空白，努力解决奖惩措施问题的各国际组织和非政府组织可以进行合作，提供支助，提供更多的信息，举办教育讨论会或培训讲习班。

附件

各方面提供的具体资料

执行秘书于 2000 年 9 月发出信函，请求提供关于奖惩措施活动的资料，根据这一要求，下述组织送来了文件。

非洲资源信托（ART）

非洲资源信托送来一份下述个案研究报告：保护和可持续利用生物多样性奖惩措施：津巴布韦本地资源社区管理方案（CAMPFIRE）的经验教训（2000 年 11 月）。

CAMPFIRE 是以社区为基础的自然资源管理方案，该方案将管理生物（野生）资源的权利和从中获得利益的权利归还给农村社区。该方案的假设前提是，生物多样性必须直接促进满足人类需要的努力，这是非洲最重要的优先事项。社区资源（土地、土壤、水、生境、生物多样性）退化是津巴布韦保护环境和促进可持续利用自然资源工作面临的最大挑战。CAMPFIRE 是实施 1982 年一项法律的工具，该项法律授权环境部长指定社区居民为其野生资源的“适当权力当局”。在 CAMPFIRE 之下凝聚了若干不同的团体。通过赚取的收入减少了贫困，实现了发展，通过将收入投资到保护做法中，保护了物种和生物多样性，通过使农村社区稳定地获得对当地自然资源的保有权或产权，帮助了农村社区，在这些方面，该方案被认为是成功的。通过 CAMPFIRE 以及各社区对自然资源产生的经济利益——例如有控制的游猎或生态旅游收入——的拥有权，成本/利益等式不仅得到平衡，而且利益都超过了成本。这更增加了鼓励因素，使他们愿意投入更多的时间和资源，管理“他们的”野生动植物。此外，承认和纳入土著文化和文化特征也是鼓励地方社区采纳 CAMPFIRE 的强大因素，人们认为，CAMPFIRE 有利于使用者、具有灵活性、尊重传统习俗。1975 年以来，野生生境增加了两倍，现在，津巴布韦约 30% 的土地已经置于某种形式的野生动植物管理之下。

非洲开发银行

非洲开发银行表示，它通过农业和林业政策和准则，鼓励各区域成员国：

- (a) 确定生物多样性与发展的关系；
- (b) 实施维护和管理自然资源的法律、社会和体制规定；
- (c) 促使私营部门、工会、农村合作社、地方社区、土著人民、青年、妇女和非政府组织参与自然资源活动，促使他们获得本国信息和参与本国培训方案；
- (d) 制订和维持有效的森林推广、大众教育和森林管理制度，宣传树木、森林和林地的多重作用和价值；
- (e) 制订和维持一个全面的国家公园和保护地制度，在这些公园和保护地里，具有代表性的动植物和自然景观将作为自然遗产得到保护；

(f) 促进适当地利用国家公园和保护地，进行科学、教育和休闲活动，开发健全和安全旅游业。

它还表示，纳入该银行有关政策和准则、供各区域成员国考虑的奖惩措施包括：

- (a) 向到保护区或自然保护区游玩的游客收取特别费用；
- (b) 对鼓励旅游业的自然保护区征税；
- (c) 将开发生物资源产生的部分税收分拨给地方社区；
- (d) 就地方居民不进入保护区向其提供补偿；
- (e) 通过“绿色标签”促进以可持续方式管理的森林生产的木材以优惠条件进入国际市场；
- (f) 鼓励私营公司让当地居民参与管理和保护自然资源。

亚洲开发银行

亚洲开发银行送来了下述文件：《亚洲环境概览》（第二讨论稿，亚洲开发银行，2000年8月）和《广泛动员，支持亚洲生物多样性：民间团体如何促进保护区管理》（亚洲开发银行，世界保护联盟），Jeffrey McNeely，1999年8月。

美洲开发银行

美洲开发银行向生物多样性公约送来一份2000年6月报告《保护生物多样性活动的资金筹措》。该报告指出，生物多样性遭受威胁，在很大程度上，这是因为这是公共物资，因此，很难让人们为其提供的物资和功能支付费用。这些物资和功能带来的利益往往被视作外在因素，这些因素没有市场，市场计算没有计入这些因素。报告表示，为保护生物多样性活动筹资或支付款项仍然是一项挑战。问题的症结是没有认识到生物多样性的重要性，而且，在某些情形中，没有认识到生物多样性的经济价值，不存在使这些价值成为市场内在因素的机制。该报告详细和广泛介绍了为保护和可持续利用生物多样性活动提供资金的各种工具。

国际热带木材组织

国际热带木材组织表示，它这个领域工作的前提是，总体管理、保护和可持续发展热带森林，保护和可持续利用生物多样性是其中的一部分。它向生物多样性公约送来了两份报告：

- (a) 生产国和消费国促进可持续开发热带森林的奖惩措施项目前报告(1991年2月)；
- (b) 国际热带木材贸易与热带森林可持续管理之间的经济联系（1993年）。

自然保护联盟—世界保护联盟

自然保护联盟送来一张光盘（CD-ROM），这是专为其 2000 年在约旦安曼举行的会议制作的，其中载有关于设计和执行奖惩措施的去和目前的丰富资料。自然保护联盟还送来一份文件：“制订生物多样性公约奖惩措施工作方案”，该工作文件概述了生物多样性公约和其他国际组织可以采取的各种行动，以促进关于奖惩措施的工作。自然保护联盟环境法中心送来一份题为“各种奖惩措施和抑制措施实例”的文件，该文件详细列举保护、保存和可持续利用环境方面采用的、法律规定以及/或立法制订的奖惩措施和抑制措施实例。

经济合作与发展组织(经合组织)

《挽救生物多样性：经济奖惩措施》（1996）。该报告总结了经合组织生物多样性经济问题专家小组开展为期两年的经合组织保护和可持续利用生物多样性经济奖惩措施项目的主要结论。该报告分享了经合组织成员国的经验，因此，是对经济奖惩措施在执行生物多样性公约活动中所发挥作用的理解。

《生物多样性奖惩措施手册：设计和执行》（1999）。该手册是在经合组织生物多样性经济问题工作小组指导下制订的，其目的是协助决策人员设计和执行适当奖惩措施，促进有效地管理生物多样性。该手册借鉴了经合组织以前在这个方面开展的工作，尤其是总结了经合组织关于奖惩措施问题的 22 个个案研究的结果。

未来资源组织

未来资源组织向生物多样性公约送来若干报告，其中包括：

(a) “保护活动支出的成本效益”（Paul J. Ferraro and R. David Simpson）。该报告表示，在某些情形中，根据保护活动效绩支付款项可能比间接保护办法更具成本效益；

(b) “生物多样性何价？”（R. David Simpson）。该论文认为，生物勘察、生态旅游和非木材森林产品等活动通常不能提供足够奖励，促进保护活动，短期而言，必须向发展中国家的人提供金钱，他们才会开展保护活动；

(c) “留出空间：土地保护战略指南”（James Boyd, Kathryn Caballero, R. David Simpson）。这篇文章讨论土地使用政策，特别是保护使用权。该文表示，继续试验各种有创意的工具将促进花小钱办大事的保护目标；

(d) “生物多样性勘察”（R. David Simpson）。该报告认为，由于涉及的物种众多，生物多样性勘察产生的明显经济价值很小——因为物种数量越多，边际价值就越小。RRF 关于生物多样性勘察的研究表明，出于商业、生态、美感、伦理或甚至精神原因，生物多样性都很重要。但是，在为寻求新产品而在自然资源中进行商业勘察时，生物多样性的价值不如某些保护主义者想像的那样高。因此，必须制订比较可行的奖惩措施，促进保护活动；

(e) “以捕捞权为基础的渔业”。该报告指出，指令和控制性管制办法通常不能制止过度捕捞，过度捕捞是渔业资源自由和开放传统造成的。该报告指出，通过实施以捕捞权为基础的渔业政策，如果使渔民拥有专属使用权，如果使渔民更加直接地参与渔业管理决策，渔民将会看到进行管理、促进渔业长期健康和生产力的好处；

(f) “生态标签在总平衡中的结果：图表评估” (Stephen K. Swallow and Roger A. Sedjo)。该论文指出，有人呼吁开展方案，认证达到加强生物多样性或可持续性标准的生产者，从而促进可持续森林管理标准。一种方案是采取生态标签办法，这种办法使消费者知道，终端木材产品来自根据可认证标准管理的森林，这些标准促进可持续性或保护生物多样性。鉴于生态标签办法面临的实际障碍和经济挑战，关于经济在调整供应来源、适应执行生态标签措施造成的需求之后，区域或全球生态系统品质是否一定会改善，这篇文章持怀疑态度；

(g) “海洋保护区：是否存在免费午餐？” (James N. Sanchirico, James E. Wilen)。海洋保护区概念是划出相当大的海洋环境区供作有限或控制使用。一些提倡者认为，海洋保护区是一种独特的自然实验室，可以用作基准和研究对象，以了解相对未开发的自然系统。其他人则认为，海洋保护区是潜在的政策工具，可以用来增强一般沿海生态系统的利益。对海洋保护区反对最强烈的是目前在被考虑为保护区的地区捕渔的渔民。

联合国环境规划署经济和贸易股(环境规划署经贸股)

环境规划署经贸股送来两份出版物，这两份出版物是根据研究人员在许多发展中国家和转型国家进行多年合作的结果。这项工作是环境规划署发起的，其目的是努力确定在这些国家支助采用经济工具和价值评估办法的最佳办法：

(a) 《环境管理的经济工具》(Abaza and Rietbergen-McCraken 编著，2000年)。这是发展中国家采用经济工具经验的个案研究简编。

(b) 《环境价值评估》(Rietbergen-McCraken 编著，2000年)。环境规划署经贸股还送来这份出版物，这是它委托编撰的。

(c) 《改革工具：激发和资助可持续发展》(Theodore Panayotou) (1998)。作者认为，经过适当设计、用来解决发展中国家和转型国家经济特殊情形的经济工具可以成为强大的改革工具，这些工具可以促使人们放弃不可持续的活动，创造资金，为比较可持续的行为提供资金。该书审查可以利用的经济和相关工具，分析发达国家和发展中国家的经验，讨论设计经济工具的最佳方式，使其成为改革促进剂，鼓励接纳可持续发展。

世界大自然基金(WWF)

世界大自然基金的出版物《从理论到实践：发展中国家的奖惩措施》探讨若干个案研究得出的经验教训，其中包括：

(a) 肯尼亚沿海地区卡亚森林保护和可持续利用生物多样性的奖惩措施

(b) 生态旅游、经济贡献和发展分析：调查潜在经济鼓励措施、使生态旅游实现最大效益

——塔曼林巴克农 (Taman Rimba Kenong) 个案研究 (马来西亚克农森林公园)

(c) 布温迪茂密国家公园附近社区保护和可持续利用生物多样性的奖惩措施 (WWF EARPO, 1998)

该出版物以及各个案研究提出了如何激励这些国家人民保护和以可持续方式利用生物多样性的经验教训。所有例子都直接涉及实现生物多样性公约三个中心目标——保护、可持续利用和利用遗传资源的机会和分享收益——的努力，而且还就政府和筹资机构可以发挥的作用提出了指导，以促进奖惩措施，使其成为积极工具，促进执行公约。
