



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/9/9/Add. 3  
15 August 2003

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构  
第九次会议  
2003年11月10日至14日于蒙特利尔  
临时议程项目5.2 \*

### 可持续使用：实用原则、业务指南和相关工具的制定

*执行秘书的说明*

*增编*

### 对消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案的进一步充实

#### 摘要

本说明介绍2003年6月3日至5日在蒙特利尔举行的第二次保护和可持续使用生物多样性各组成部分激励措施讲习班提出的关于消除或减轻反向激励措施的方式和方法的应用提案。说明第一部分简介讲习班的职权。第二部分提出进一步实施激励措施工作方案的若干提案，以供科咨机构审议并考虑包括在它向缔约方大会提出的建议中去。这些提案讨论了有关反向激励措施的进一步行动，以及积极激励措施和生物多样性价值评估方面的工作。有关意见在下面的建议中得到反映。本说明的附件逐字摘引自讲习班的报告，其中复制了激励措施讲习班关于充实消除或减轻反向激励措施的方式和方法的应用提案，并作为信息文件予以提供（UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/10）。

这些提案提供了在不同经济部门和生态系统消除或减轻反向激励措施的总体框架，由下列部分组成：

(a) *一般性考虑*，包括用语和提案总体结构概述；

(b) *查明形成反向激励措施的政策和做法*，第一小节介绍用以查明这种政策和做法的若干原则。政策和措施审查应着眼于以下内容：政策、做法与其他根源之间的相互作用；倒错行为的确定；反向激励措施的范围；政策目标，业务指标和工具的区分；所有相关成本和惠益及其分配情况的确定，以及查明政策改革的障碍所在。这些问题的解决有利于确定今后改革的优先次序。同时强调定期进行政策评估的必要性。第二小节提出可用来查明造成反向激励措施的政策和做法的若干方式和方法，其中包括战略性环境评估的要素、利害关系方的参与、透明度和能力建设；

\* 见第UNEP/CBD/SBSTTA/9/1号文件。

(c) *设计和实施适当的改革*。本部分分为两个小节。关于改革选择指南的一节，提出在查明形成反向激励措施的政策和做法之后可供采取的政治行动，并提示性地列举了选择采取这种行动的各种条件。第二小节介绍若干可以用来消除或减轻反向激励措施的方式和方法。对消除和减轻工作同样重要的工具有：国家准则，利害关系方的参与，提高觉悟和教育方案，透明度，能力建设和国际合作。消除工作的方式和方法包括策略调整和补偿政策。减轻工作的方式和方法包括监管以及积极的和消极的激励措施。另外还阐述了成功运用这些方式和方法的重要先决条件；

(d) *改革的监测，执行和评估*。本部分说明有效地监测、执行和评估改革的若干要素，其中包括指标、信息系统和评估成败的标准。此外，利害关系方的参与，透明度和能力建设也被确定为这一阶段的重要内容。

### 拟议的建议

科学、技术和工艺咨询附属机构可以考虑根据下述思路通过一项建议：

*科学、技术和工艺咨询附属机构：*

*认识到*消除对保护和可持续使用生物多样性造成反向激励措施的政策和做法或减少此类措施的工作，是停止和逆转生物多样性退化的国家和全球战略的关键要素，

*强调*关于可持续使用生物多样性的亚的斯亚贝巴原则和准则草案也呼吁消除或减少造成反向激励措施的政策、法律和法规，

*强调*有必要就此问题，尤其是关于消除或减少反向激励措施的方式和方法的具体运用提供进一步的政策指导，

*认识到*也应对新政策进行审查，以便查明并避免潜在的反向激励措施，

*忆及*根据缔约方大会第 V/15 号决定订立的激励措施工作方案，以及第六次缔约方大会在第 VI/15 号决定中承认必须就积极激励措施的作用和效果，以及反向激励措施及其消除或减轻工作的方式和方法进一步展开工作，

*认识到*制定和运用切实可行的方法，以评估生物多样性的经济和社会价值走向并展示生物多样性丧失的经济、生态后果，是实现 2010 年指标不可或缺的要素，

*建议*生物多样性公约缔约方大会：

*消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案*

(a) *核准*本说明所附消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案，以作为在不同经济部门和生态系统消除或减轻反向激励措施的总体框架；

(b) *决定*将这些提案纳入公约专题工作方案的执行中去，并将专题工作方案执行过程中获得的关于消除或减轻反向激励措施的经验，作为进一步充实此类提案的内容；

(c) *请*执行秘书将这些提案发送给其他负责处理消除或减轻反向激励措施问题的国际组织、国际进程以及其他与生物多样性有关的公约，并邀请这些实体就消除或减轻反向激励措施与生物多样性公约进一步合作；

(d) 请主管国际组织和机构向缔约方和 各国政府运用这些提案的努力 提供技术和财务支持，以便消除或减轻反向激励措施；

(e) 敦促缔约方和各国政府将这些提案作为查明并消除或 减轻造成反向激励措施 的政策和做法的指南，并进一步做出努力，对新的政策进行审查，以查明和避免潜在 的反向激励措施；

(f) 请缔约方和各国政府在实施 关于可持续使用生物多样性的 亚的斯亚贝巴原则和准则草案，特别是其中关于激励措施的原则 2 和原则 3 时，将这些提案作为进一步的指南；

(g) 请缔约各方、各国 政府和相关组织将任何有关 消除或减轻反向激励措施的信息，包括运用各种方式方法的 案例研究和最佳做法，以及应用这些提案的经验，一并提交执行秘书，通过资料交换所机制加以散发。

(h) 决定缔约方在消除或减轻反向激励措施 方面取得的进展应包括在其根据公约第 26 条编制的国家报告中去；

#### *激励措施工作方案的进一步执行*

(i) 请缔约各方、各国政府和国际组织将其 在保护和可持续使用生物多样 性方面采用积极激励措施的案例研究、最佳做法和其他资料，及其在 生物多样性价值评估上所采用的方法的资料，一并提交执行秘书；

(j) 请执行秘书酌情通过资料交换所和其他方式公布这种资料；

(k) 请执行秘书会同有关国际组织对提供积极激励措施 现有的和新的工具、这些工具与其他政策措施的相互 作用及其成效，包括成功实施这些工具的要求、可能的局限和缺失做出分析，并就此类积极激励措施的运用及如何将其纳入相关政策、方案或战略拟定提案，以供科学、技术和工艺咨询附属机构在第八次缔约方大会之前开会进行审议；

(l) 请执行秘书与有关的国际组织一起 探讨现有生物多样性和生物多样性资源估值方法，对包括非市场方法的现有估值 工具进行汇编，以综合对其方法地位的讨论情况，并酌情从效果和能先决条件的角度评估其可行性，同时为运用此类工具拟制提案，包括确定在评估生物多样性价值方面加强国际合作伙伴关系的备选办法。

## 目录

	<i>页码</i>
摘要.....	1
拟议的建议 .....	2
I. 导言.....	5
II. 关于进一步执行工作方案的提议.....	5
附件. 消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案 .....	8
A. 一般性考虑 .....	8
B. 查明造成反向激励措施的政策和做法 .....	8
C. 设计和实施适当的改革 .....	10
D. 监测、执行和评估改革 .....	14

## I. 引言

1. 生物多样性公约第六次缔约方大会要求执行秘书会同有关国际组织，进一步充实消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案，以供科学、技术和工艺咨询附属机构在第七次缔约方大会之前开会进行审议（第 VI/15 号决定，第 7 段）。
2. 根据这项要求，执行秘书在荷兰政府的支持下，于 2003 年 6 月 3 日至 5 日在蒙特利尔召开了保护和可持续使用生物多样性各组成部分激励措施讲习班。讲习班的参与者选自每一地理区域政府提名的专家，以期实现地区分配的平衡。此外，主管的政府间组织和非政府组织的代表也以观察员身份与会。
3. 根据秘书处准备的背景文件和提案草案，<sup>1</sup>/讲习班充实了消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案。这些提案为在不同经济部门和生态系统消除或减轻反向激励措施提供了总体框架。其内容如下：一般性考虑；查明造成反向激励措施的政策和做法；设计实施适当的改革，以及监测、执行和评估改革。本说明的附件逐字摘引自该讲习班的报告。

## II. 关于进一步执行工作方案的提议

4. 第五次缔约方大会在其第 V/15 号决定中通过了激励措施工作方案。该决定第 3 段请执行秘书作为该工作方案的第一阶段会同有关国际组织：

(a) 收集和散发有助于积极激励措施的工具及其效果的补充信息，并系统查明各种可用的工具、它们的目的、与其他政策措施的相互作用及其效果，以便酌情确定和设计有助于积极激励措施的相关工具。

(b) 继续通过案例分析和经验教训收集关于反向激励措施和消除或减轻它们对生物多样性的不利影响的方式和方法方面的信息，并考虑如何应用这些方式和方法。

(c) 充实关于设计和执行激励措施的提议，以供科学、技术和工艺咨询附属机构第六次或第七次会议和第六次缔约方大会审议。

5. 就第(c)项活动而言，2001年10月10日至12日在蒙特利尔举行的第一次保护和可持续使用生物多样性各组成部分激励措施讲习班在执行秘书准备的背景文件<sup>2</sup>/基础上，充实了设计和执行激励措施的提案。这些提案在科学、技术和工艺咨询附属机构第七次会议上得到审查，并由第六次缔约方大会第 VI/15 号决定予以核准。

6. 如上文第一节所述，第六次缔约方大会第 VI/15 号决定第 7 段进一步授权执行第 (b) 项活动。为进一步充实消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案，激励措施第二次讲习班也编制了关于进一步执行消除或减轻反向激励措施工作方案的建议。<sup>3</sup>/这些建议在上述拟议的建议中得到反映。

7. 关于第(a)项活动，必须指出，有关现有各种工具—包括积极激励措施的范围、目的和效果的信息，在执行秘书为科学、技术和工艺咨询附属机构第七次会议准备的说明

---

<sup>1</sup> 见第 UNEP/CBD/WS-Incentives/2/2 和第 UNEP/CBD/WS-Incentives/2/INF/1 号文件。

<sup>2</sup> 见第 UNEP/CBD/SBSTTA/7/11 号文件。

<sup>3</sup> 见第二次保护和可持续使用生物多样性各组成部分激励措施讲习班报告附件 I (UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/10)。

(UNEP/CBD/SBSTTA/7/11)中已经予以提供，而且已经列为第六次缔约方大会核准的激励措施设计和执行提案的内容。科学、技术和工艺咨询附属机构可以考虑建议就这方面做进一步的工作，将其重点放在积极激励措施上。这样做也符合第六次缔约方大会的认识，即对积极激励措施及其效果还需要做进一步的工作（见第 VI/15 号决定第 4 段）。进一步的工作可以包括对现有的和新的积极激励措施工具、它们与其他政策措施的相互作用及其效果，包括成功实施的条件、可能的局限与缺失进行分析。执行秘书也可以就此类积极激励措施的应用和如何将其纳入相关的政策、方案和战略拟定提案。

8. 这些工作将与正在研究积极激励措施的应用的国际组织密切合作进行。例如，世界银行研究所正在研究环境服务收费的问题，其中包括为发展中国家设计这种制度的国家级项目。<sup>4/</sup>概念方面的工作和在国家一级取得的经验可以对执行秘书的工作做出有用的投入。

9. 在完成激励措施工作方案第一阶段的执行任务之后，缔约方大会在第 V/15 号决定第 2 段中决定，该方案下进行的活动还应包括以下内容：

(a) 评估具代表性的现有激励措施，审查案例研究，确定激励措施新的机会，以及酌情通过资料交换所机制和其他手段传播信息；

(b) 制定在消费决策中推广生物多样性信息的方法，如酌情使用生态标签；

(c) 在对缔约方合适和适用的情况下，对生物多样性的价值进行评估，以便更好地将这些价值吸收到公共政策行动和私营部门的决策中去；

(d) 考虑通过补偿责任制度解决对生物多样性的关注；

(e) 为将使生物多样性考虑贯通所有部门制定激励措施。

10. 有鉴于相关国际进程和行动近来的发展，启动生物多样性价值评估工作似乎具有特别的作用。例如，最近由秘书处、联合国环境署世界养护监测中心 (WCMC) 和联合国开发署 (UNDP) 为审查 2010 年的指标，于 2003 年 5 月在伦敦召开的会议上，认识到制定并施行切实可行的方法来评估生物多样性的经济和社会价值走向，以及展示生物多样性丧失的经济与生态后果，是实现 2010 指标不可或缺的要素。<sup>5/</sup>会议也认识到，查明并量化生态系统服务，显然是了解和传达生物多样性与其他部门的相互关联性的一个途径。<sup>6/</sup>

11. 这些工作也符合生物多样性公约近来的发展。例如，由于森林生物多样性工作方案扩大，要求制定、测试和推广对森林生物多样性和其他森林生态系统货物和服务进行估值的方法，并且要求通过利害关系方分析和成本和利益转让机制等途径，将这些价值吸收到森林规划和管理中去。<sup>7/</sup>在科咨机构第 VIII/2 号建议的附件中，关于内陆水域生物多样性拟议修订的工作方案目标 2.3，鼓励在各有关部门的相关决策中，评估内陆水域生物多样性和生态系统提供的所有货物和服务的价值，并对内陆水域生物多样性和生态系统货物和服务进行包括其固有价值、美学价值、文化价值、社会经济价值和其他价值的全面评估。

<sup>4</sup> 进一步信息，见 <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/PaymentsforEcologiclSerices>。

<sup>5</sup> 见 2003 年 5 月 21 至 23 日于联合国伦敦举行的 2010—全球生物多样性挑战会议报告，第 30—31 段。

<sup>6</sup> 见 Ibid 第 73 段。

<sup>7</sup> 见第 VI/22 号决定，第二方案要素，第二目的，第一目标，活动(b)。

12. 这项工作也符合第六次缔约方大会（第 VI/15 号决定附件 II）核准的关于就激励措施进一步开展合作的建议。在上述建议的第 12 段，缔约方大会认识到，由于估值方法对保护和可持续使用生物多样性具有战略性作用，因此应对其做进一步完善，并设想进行下列活动：

- (a) 继续探索生物多样性和生物多样性资源的估值方法；
- (b) 制定和完善非市场性估值方法；
- (c) 传播现有估值技术的信息。

13. 目前已经存在一些估值工具并被用来评估来自不同生态系统的生态系统货物和服务的价值。然而，其中多个工具却因其方法的牢靠性，特别是涉及到文化、美学或精神价值等非使用价值时的运用范围，及其在促进政策和决策上能够加以运用的程度，而具有争议性。因此，科咨机构可以考虑建议缔约方大会请执行秘书研究现有的生物多样性和生物多样性资源估值方法，对包括非市场方法的现有估值工具进行汇编，以综合对其方法地位的讨论情况，并酌情从效果和能先决条件的角度评估其可行性。执行秘书还可以为运用此类工具拟制相关提案，包括查明适合发展中国家和经济转轨国家需要的工具，并确定对能力建设的需要。

14. 根据关于未来合作的建议，这项工作将与主管的国际组织和行动如经济发展合作组织（OECD）或千年生态系统评估（MA）合作进行。执行秘书在拟制提案时，也可以确定在评估生物多样性价值方面加强合作伙伴关系的备选意见。

*附件*

## 消除或减轻反向激励措施的方式和方法应用提案

**A. 一般性考虑**

1. 为本提示性准则之目的，*政策*一词，指除其他事项外，明确设定业务指标及相关成套法律、行政和/或经济工具的战略、计划和方案并将其交由国家、国家以下和当地政府加以施行以达成系列基本目标的系统。*做法*一词，指个人、社区、公司和组织根据习惯法、社会规范或文化传统进行的任何活动。

2. 反向激励措施，是其所直接或间接鼓励的资源使用导致生物多样性退化的政策或做法的产物。因此，消除这种政策或做法或减轻其反面影响，是促进保护和可持续使用生物多样性的主要内容。

3. 建议消除此类政策或做法或减轻其对生物多样性的反面影响的工作分下述三个阶段进行，每个阶段都应在利害关系方的参与下予以实施：

(a) 查明造成反向激励措施的政策或做法及其影响；

(b) 设计和实施适当的改革；

(c) 监测，执行和评估改革。

4. 以下各节按运用消除或减轻反向激励措施的方式和方法三个阶段分别提出提示性准则。

**B. 查明造成反向激励措施的政策或做法***1. 查明造成反向激励措施的政策和做法的原则*

5 *政策和做法审查*。并非每一项政策措施，尤其是并非每一项激励措施都会导致对生物多样性的不利影响。因此，对可能造成生物多样性损失的政策和做法进行彻底的研究、严格的审查和评估，包括评估其对生物多样性的影响及其成效和效率，是正确和全面地查明造成退化的具体政策和做法及其相互作用的关键。指标系统是这种分析获取资料的重要手段。缔约方和各国政府应进一步发展这种系统。

6 *政策和做法之间及其与其他根源之间的相互作用*。研究时应充分考虑到，生物多样性的丧失可能是几个根源之间复杂的相互作用造成的。因此，要查明产生于具体政策和做法的反向激励措施往往有困难，因为其影响范围可能根本取决于其他政策的设计和施行的程度，以及其他的社会经济根源。尽管消除或减轻这些政策和做法是必要的，但如果其他宏观经济政策和部门政策以及关键的社会经济根源保持不变，则可能不足以阻止生物多样性的丧失。

7 *查明反向做法*。在确定对生物多样性有不利影响的做法时，应该特别注重分析。由于这些做法根植于可能具有更为广泛的社会价值的文化传统或习惯法中，因此很难改变。此外，反向激励措施还时常被解释为对僵化政策的经济理性反应。分析时应该确定主张文化应变是否得当，或者进行政策改革或双管齐下，才是进行有效政策干预机会更大的办法。



8. *反向激励措施的范围*。在有些情况下，政策和做法可能仅在一定的局部条件和社会—经济情况下才会引起反向激励措施，而在其他条件和情况下，则可能证明它们对生物多样性是中性的，甚至是有利的。因此，研究中应在可行和适当时，尽量确定并量化这些政策和做法对生物多样性带来不利影响的范围和程度，因为这种信息对确定优先和选择合适的政策反应是很重要的。

9. *区分政策目标，业务指标和工具*。引起不可持续行为的政策通常是为了实现合理的目标而设计的。生物多样性退化的发生通常是这种政策未预见的副作用。具体而言，进行补贴通常是出于良好和健康的目的。但是，为这些政策设定的业务指标和为了达到指标采用的工具，并不总是适合于达成所宣称的目标。而且，政策目标即使初衷良好合理，可能到时不再能够成立。一旦查明某项政策造成反向激励措施，进一步的分析工作应该对它的根本目标、业务指标和具体使用的政策工具加以区分，以便确定政策改革的适当切入点。

10. *查明所有相关的成本和利益及其分配情况*。查明由于消除或减轻造成反向激励措施的政策和做法而产生的所有相关成本和利益，及其在社会、经济中的分配情况，是知情政策选择的关键。因此，评估时不仅应该计入直接、有形的成本和利益，也应计入对整个社会的无形成本和利益。可行时，应考虑使用合适的估值工具。另外，在评估减轻政策的利弊时，还应该考虑下述成本要素：守法成本，监测和执行成本，行政成本和管理变化成本。

11. *查明政策改革的障碍*。还应该查明下列要素，因为它们是设计可以执行的政策回应的关键：

(a) 在消除造成反向激励措施的政策和做法方面存在的有关障碍，例如分配问题、产权、既得利益、文化传统和国际考虑；

(b) 在执行减轻反向激励措施政策方面存在的相关障碍，例如国际义务，缺乏资金或缺乏行政和/或体制能力。

12. *定期政策评估*。由于缺乏对于政策效果和效率的评估，导致引起反向激励措施的政策持续存在，也无助于实现那些可能仍然合理的政策目标。定期进行定量政策评估，其中包括生物多样性的影响，它之所以可取的理由如下：它可以为选择最有利的政策改革干预提供标准；有助于确定相关的利害关系方（赢家和输家）；可以为改变无效的和反向激励措施提供政治和证据支持；能够宣示政策选择并且说明消除反向激励措施的成本。定期定量地对政策工具的效果进行评估，并确定它们是否造成了任何反向激励措施，这将有助于双赢政策改革的发展形成。应该大力主张国际组织共同参加这方面的努力。

13. *确定优先次序*。分析工作应有助于为后来消除或减轻反向激励措施的改革确定优先次序，也就是说，它应有助于明确说明哪些改革先进行、哪些改革后进行。这种优先排序工作应有一套标准为依据，其中包括政策改革的可行性和难易度，生物多样性退化的严重性和程度，以及社会—经济方面的考虑。

## 2. *查明造成反向激励措施政策和做法的方式和方法*

14. *战略性环境评估*。可以酌情使用战略性环境评估（SEA）程序的要素，作为查明造成反向激励措施的政策和做法的手段。在这方面，可以参考将生物多样性相关问题纳入环境影响评估立法和/或进程以及战略性环境评估的各项准则（见第 VI/7 号决定的附件）。虽然战略性环境评估程序主要用于*拟议*的政策，但它也能对如何进行设计和研究、以查明*现行政策*对保护生物多样性和可持续使用造成反向激励措施的情况，提供有用的指导。具体而言，下列步骤可以用来评估政策和做法造成反向激励措施的可能性：

- (a) 筛选确定需要对哪些政策和做法造成反向激励措施的可能性进行全面的或局部的研究；
- (b) 从范围上确定对生物多样性的哪些潜在影响是需要解决的，并据此定出实际研究的范围；
- (c) 为查明因政策和做法造成保护和可持续使用生物多样性反向激励措施进行实际研究，应该考虑由于不同政策和做法之间的相互作用而产生的影响；
- (d) 查明可能消除或减轻反向激励措施的行动；
- (e) 查明可能存在的改革障碍；
- (f) 根据改革政策的设计和执行情况，对执行情况进行监测和评估，以确保未预见的结果和减轻措施的失败得以及时发现和处理。

15. *利害关系方的参与*。所有利害关系方的参与，是查明造成反向激励措施政策或做法的重要内容。政策的直接受益者通常是组织严密的社会团体，而政策的成本，如生物多样性退化造成生态系统服务的丧失，则由广大公众或分散的和/或无力的群体承担。但这些群体却有可能提供额外的重要信息，并能指出评估结论中可能存在的缺点。因此，应该通过合适的机制让所有利害关系方处于平等的地位，保证所有群体都能充分参与整个过程。利害关系方参与协商的平衡代表性，有助于正确、全面地查明具体政策的惠益和可能的缺点。

16. *透明度*。反向激励措施通常很难发现，因为对生物多样性的负面影响通常是旨在实现其他目标的政策间接带来的副产品，也因为它是不同政策和做法之间错综复杂的相互作用造成的结果。确保政策和做法评估过程是透明的，有助于保证所有相关利害关系方对此一过程及其结果都有清楚的了解。这是利害关系方有效参与的一个重要的先决条件。

17. *能力建设*。在发展中国家和经济转轨国家，由于缺乏设计和进行合适的评估研究的体制能力和行政能力，经常对查明造成反向激励措施的政策和做法造成严重的障碍。因此，在相关国家、区域和国际组织支持下的能力建设，是成功地消除和减轻造成反向激励措施的政策和做法的一个重要的先决条件。应该保证对能力建设的供资。

### **C. 设计和实施适当的改革**

#### *1. 选择改革的指导原则*

18. *可供采取的政治行动*。下列提示性清单列举了已经查明对保护和可持续使用生物多样性造成反向激励措施的政策和做法之后，可供采取的政治行动，同时铭记在某些情况下，必须同时进行多项这类行动，并应忆及通常可能还需要改革其他的宏观经济政策和部门政策，才能实现消除或减轻反向激励措施的全部利益，阻止生物多样性的丧失，包括：

- (a) 取消该项政策或做法；
- (b) 撤销该项政策，并用能够达成同样目标、但对生物多样性没有或少有负面影响的政策取而代之（策略调整）；
- (c) 如果一项政策或做法的整体影响是消极的但同时具有某些积极的影响，取消该项政策或做法，同时另外推出一项试图保持这些积极影响的政策；

(d) 消除有关的政策或做法，同时采取措施克服政策改革的障碍；

(e) 推出能够减轻政策或做法对生物多样性的负面影响的政策，可能的话同时包括解决相关障碍的政策。

19. 以下段落是一份提示性清单，列举了查明造成反向激励措施的政策和做法后选择政治行动的条件。有些条件牵扯到成本和/或效益。必须指出的是，政策选择不应仅仅基于直接、有形的成本和效益，还应该考虑对生态服务产生的利益等无形成本和效益的估计。另外，评估时还应酌情计入守法成本，监测和执行成本，行政成本和管理变化成本。实现净社会效益的最大化，在全国和全球一级考虑分配目标及其效果，即为选择改革政策的标准。

20. *撤销造成反向激励措施的政策*。当下列条件得到满足时，可以考虑撤销造成反向激励措施的政策：

(a) 分析可能表明，造成反向激励措施政策出台的环境已经不复存在。因此，其政策目标可能因而不具有意义。例如，在某个部门经历经济危机时向该部门的公司提供支持的目标，在该部门恢复或成功进行结构重组后便不再具有意义；

(b) 在其他情况下，政策目标可能仍然能够成立。但经分析可能表明，为实现该项目标采取的任何政策，无论其选择的业务指标和政策工具如何，都会造成反向激励措施。在这种情况下，如果有效减轻政策的社会成本高于撤销该项政策后丧失的净社会效益，就应该考虑撤销该项政策。

21. *消除造成反向激励措施的做法*。如果在仔细分析了造成反向激励措施的做法与正式政策之间的相互作用之后，显示这种做法确实是政策改革的合适标的，就应该考虑取消这种做法。消除这种做法既困难代价又高，因为它们是植根于文化传统或习惯法之中的。如果通过适当的提高觉悟和教育方案等方式促进文化适应的成本，低于有效减轻政策的成本，就应考虑消除这种做法。此外，还必须忆及，表面上由具体做法引起的反向激励措施，通常可能是出于对与环境脱节政策的经济理性回应。在此情况下，改革这些政策通常可以为有效的政策干预带来更好的机会。

22. *策略调整*。在很多情形下，一项政策的根本目标可能仍然具有意义而且是合理的，而这项政策造成的反向激励措施可以通过采用其他的业务指标和工具而大幅降低。在这种情况下，应考虑撤销这项政策，并用少有或没有负面影响的政策取而代之。应该特别注意查明和应用对生物多样性负面影响最小或没有影响的业务指标和相关工具。

23. *撤销和推出保持任何正面影响的政策*。在有些情形下，政策和做法可能在当地的具体条件和社会经济环境下造成反向激励措施，但在其他条件和环境下甚至对生物多样性有利。在这种情况下，如果它们对生物多样性的整体影响主要是消极的，仍应考虑消除这些政策和做法。与此同时，可以另外推出一些目标明确的政策来保持积极的影响。

24. *消除和克服障碍*。政策和做法的消除有时可能受到重大障碍的阻挠。如果为克服这些障碍另行推出政策的相关成本低于有效减轻的成本，就可以另外推出政策。合适政策的选择，显然取决于查明的相关障碍是什么：

(a) *分配上的关注*。在一些情形下，消除政策和做法可能带来不良的分配后果。改革对粮食安全和贫困的影响应该得到特别的关注。可以考虑分步骤进行改革。还可以另外执行一些目标明确的收入政策，以弥补这些不良影响；

(b) *法律问题*。在有些情形下，政策的撤销可能损害某些利害关系方的财产权。因而需要对相关损失进行补偿；

(c) *既得利益*。在大部分情形下，一些群体或个人会因为政策和做法的取消而蒙受损失。这些群体或个人将会抗拒这种改革。可能需要采取另外的政策措施来消除他们的抵抗。此类措施可以包括提高觉悟和教育方案，以及采取措施加强透明度，让广大公众了解有关政策和做法的负面影响，从而将举证责任转移到反对政治改革的群体身上。对利害关系方做出补偿的政策，仅应作为最后的办法考虑；

(d) *缺乏能力*。发展中国家和经济转轨国家体制和行政能力上的匮乏，经常是消除和减轻反向激励措施的严重障碍。在此情形下，将需要进行能力建设；

(e) *文化传统*。如果造成反向激励措施的做法植根于文化信仰、习俗和传统，要消除它会格外困难。提高认识和教育方案可以是克服此类障碍的恰当工具；

(f) *国际竞争力*。单方消除造成反向激励措施的政策，可能造成国内产业丧失竞争力的风险。这种风险在国际贸易和资本流动增加的全球化世界中更形显著。当证明确实存在这种情形时，可能需要以协调和同步的方式进行国际合作，共同消除这种政策；

(g) *消除反向激励措施的全球效益*。在许多情况下，消除对保护和可持续使用生物多样性造成反向激励措施的政策，其效益是全球性的，而消除这种政策的成本则在国家一级产生。这种情况需要进行国际合作，包括扩大全球环境基金 (GEF) 等国际财务补偿机制的活动，以负担产生全球效益可能递增的国家成本。

25. *减轻措施*。如果消除政策或做法不可行或成本太高，就可能需要通过合适的手段减轻其对生物多样性的负面影响。具体来说，如果出现下列情况，即应考虑推出这种减轻政策：

(a) 消除政策和做法的社会成本，包括丧失的利益，高于有效减轻政策的成本；

(b) 用目标相同但少有或没有负面影响的政策取代原有政策，其社会成本高于有效减轻政策的成本；

(c) 克服消除政策和做法的障碍，其社会成本高于有效减轻政策的成本。

## 2. *消除或减轻反向激励措施的方式和方法*

### (a) *消除和减轻工作的重要工具*

26. *国家准则*。由国家主管当局通过的准则，是有效消除或减轻反向激励措施的重要间接工具。充分适应国家需要和环境的准则，可以用来构造和提示查明以及消除或减轻造成反向激励措施政策和做法的国家进程。如能公之于众，一般公众可以将它作为评估改革进程成效的坐标。

27. *利害关系方的参与*。造成反向激励措施政策和做法的消除或减轻，通常会受到从中获益的有影响力的群体或个人的反对。即使一项政策明示的目标并非支持这种群体或个人，但凭其影响力所及，可能会危及到这项政策的消除。另一方面，这些政策的成本，如生物多样性退化造成生态系统服务丧失，则由广大的公众和/或无力的群体来承担。酌情通过合适的机制给所有利害关系方平等的起点，并培养这些群体的能力，让其参与设计和执行工作，也是确保执行政策合适的一个重要手段。

28. **提高觉悟和教育方案。**正因为造成反向激励措施的政策和做法根植于习惯法、社会习俗或文化传统，这就意味着消除工作存在相当大的障碍，而且这些障碍不属于正式政策制定直接管辖的范畴。因此，采用比较间接的提高觉悟和教育方案，是消除这些做法极其重要的一个手段。同时，提高觉悟和教育方案在克服强势群体反对消除的抗拒性障碍方面，也是成功地消除政策或推出减轻政策的重要内容。

29. **透明度。**对评估研究的中期和最终成果保持透明，即公开有关政策和做法的目标、成本和可能的负面影响，有助于澄清隐含的选择和优先，向广大公众揭露不负责的政策和做法。透明度是有关这些问题提高觉悟方案的一项重要的成功要素。因此，它还会增加不负责任政策的政治成本，对合适的行为产生政治报偿。

30. **能力建设。**在发展中国家和经济转轨国家，由于缺乏设计和进行合适的评估研究的体制能力和行政能力，经常对查明造成反向激励措施的政策和做法造成严重的障碍。虽然有些造成反向激励措施的政策原则上很容易消除，但消除做法和执行成功的减轻政策，则可能需要很大的制度和行政能力。因此，在相关国家、区域和国际组织支持下的能力建设，是成功地消除和减轻对生物多样性保护和可持续使用造成反向激励措施的政策和做法的一个重要的先决条件。应该保证对能力建设的供资。

31. **国际合作。**国际合作是实现上述第 24(f) 和 (g) 段中消除或减轻反向激励措施目标一个非常重要的内容。

#### **(b) 消除的方式和方法**

32. **策略调整** 在政策目标仍然合理有效的情况下，政策调整，即采用对生物多样性少有或没有不良影响的业务指标和相关工具来实现同样的目标，经常可以是消除对保护和可持续使用生物多样性造成反向激励措施政策特别有效的方法。

33. **补偿政策。**可以考虑另外采用措施，以补偿因消除造成反向激励措施政策而受到不利影响的利害关系方。如能保证供资，在下列情形下可以考虑采用补偿政策：

(a) 如果政策的消除将对分配目标产生不利影响，可以采取分步骤的做法 消除此类政策，同时可以施行目标明确的收入政策；

(b) 如果政策的消除对某些 利害关系方的产权产生不利影响，也可设想对相关损失进行补偿；

(c) 如果不存在上文 (a)、(b) 两段所述的情况，补偿政策则应仅作为最后的办法加以使用。

#### **(c) 减轻的方式和方法**

34. **监管。**在有些情况下，推出新的监管法规可以是减轻对生物多样性负面影响的有效工具，但必须首先具备若干先决条件。这些先决条件包括：

(a) 具有明确、全面和可以衡量的效绩指标；

(b) 可以消化的监测和执行成本；

(c) 能够以全面的方式设计法规，从而避免目标群体因势而动，对生物多样性造成第二波不利影响。

35. *通过监管克服减轻工作的障碍*。应该牢记，阻碍消除政策的障碍可能同时也是有效减轻其负面影响工作的障碍。例如，如果造成反向激励措施的政策不变，对象群体不遵守法规的意愿可能会特别高。因此，提高觉悟，保持透明和利害关系方参与，是监管政策有效减轻反向激励措施的重要内容。

36. *积极激励措施*。推出新的积极激励措施是减轻某些政策和做法负面影响的另一种可能的手段。除第 34 段列举的先决条件外，采用积极激励措施还应考虑其他一些因素：

(a) 如果对生物多样性有负面影响的政策不变，采用积极激励措施减轻其影响的成本将会特别高，因而减损使用这一工具的效率。在使用积极激励措施之前，应尽可能通过上述手段撤销有关政策；

(b) 如第 23 段所述，在大多数情形下会造成反向激励措施的政策或做法，可能在其他情形下对生物多样性有正面影响。遇此情况可以考虑用积极激励措施减轻因取消这些政策和做法产生的不利影响；

(c) 谨慎设计激励措施，包括对符合的条件详加说明，对采用积极激励措施尤其重要，以免对生物多样性造成二次性不利影响；

(d) 在有些情况下，理性领受人的策略性行为将妨碍积极激励措施的长期有效性。遇此情况，可以通过夕阳立法等适当的法律手段，将积极激励措施的使用局限在一定的过渡期内；

(e) 资金短缺可以限制积极激励措施的使用；

(f) 使用积极激励措施可能产生正面和负面的分配后果。使用积极激励措施时，应该考虑到这些后果。

37. *消极激励措施*。也可以用消极激励措施来减轻某些政策和做法的负面影响。除上述第 34 段中的先决条件外，消极激励措施出台时经常面临非常激烈的政治抵制。因此，提高觉悟、保持透明和利害关系方参与，是成功利用消极激励措施减轻负面影响的关键。

38. *激励措施使用指南*。生物多样性公约第六次缔约方大会（第 VI/15 号决定附件 I）核准的激励措施设计和执行提案，对激励措施的设计和实施了进一步的指导。

#### **D. 监测、执行和评估改革**

39. *利害关系方的参与*。在设计和实施改革之后，有关利害关系方仍应参与评估，以确保对未预见的副作用、减轻措施失败和其他缺失做出反馈，保证这些缺失能够及时得到解决。

40. *指标和信息系统的*。应该考虑引进合适的信息系统，以推动监测和执行改革的进程。此外，制定和应用健全的指标，是有效评估改革政策的关键前提。

41. *评估成功的标准*。改革评估应有一套健全的成功标准作为依据。

42. *透明度*。进一步传播信息在建立和保持公众对改革的支持方面可以发挥关键作用，并进而帮助公共主管部门降低监测和执行的成本。同理，透明度也是确保利害关系方有效参与改革评估的关键前提。

43. *能力建设*。所选定的改革最终成功与否，取决于成功地监测、执行和评估其影响，包括未预见的副作用、减轻措施失败和其他缺失。因此，它也取决于是否具备足够的体制和行政能力。应该向能力建设提供资金。

---