



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/10/24
23 August 2010

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第十次会议
2010年10月18日至29日，日本名古屋
临时议程*项目6.8

奖励措施（第11条）：不同区域关于查明和消除不正当奖励措施 或减轻其影响以及促进积极奖励措施的资料和良好做法实例

执行秘书的说明

一、 导言

1. 根据对奖励措施工作方案的深入审查，缔约方大会第九届会议决定通过加强分享关于良好做法、所吸取的经验教训、遇到的困难以及执行工作中的其他实际经验等资料，更多地强调加强工作方案的执行工作，并请执行秘书召集一次消除不正当奖励措施和减轻其影响以及促进积极的奖励措施问题国际讲习班，讲习班应由政府指派的、具有均衡区域代表性的实务工作者和来自有关组织和利益攸关方的专家组成（第IX/6号决定，第2和第6段）。讲习班的任务是：收集、交流和分析关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响以及鼓励积极的奖励措施的具体和实际经验的良好做法和所吸取的经验教训的资料，包括个案研究，同时查明不同区域数目有限的良好做法的实例，供科学、技术和工艺咨询附属机构第十四次会议审议和缔约方大会第十次会议审查。

2. 根据决定¹的要求进行了筹备，在西班牙政府的资助下，并在联合国环境规划署技术、工业和经济司的主持下，于2009年10月6日至8日在巴黎举办了讲习班。讲习班的与会者系选自政府指派的实务工作者，同时顾及了他们的专门知识以及确保均衡的地域代表性的必要和适当顾及了两性平衡。利益攸关方组织和国际组织及倡议的代表也出席了会议。会议报告作为UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/26号资料文件已提交科学、技术和工艺咨询附属机构第十四次会议，报告缩写本已作为UNEP/CBD/SBSTTA/14/17号文件提交。

* UNEP/CBD/COP/10/1。

¹ 详见UNEP/CBD/SBSTTA/14/17号文件。

3. 在审议该项目时，科学、技术和工艺咨询附属机构第十四次会议通过了第 XIV/15 号建议，其中第 16 段请执行秘书，“与有关伙伴协作并顾及到生态系统和生物多样性经济学倡议的结论，利用本报告未充分使用的资料，补足巴黎专家讲习班的报告，包括除有害补贴外关于消除不正当奖励措施或减轻其影响的实例和所吸取的经验教训，以及除建立市场外关于促进积极的奖励措施的实例和所吸取的经验教训，并向缔约方大会第十届会议提交资料供审查。”

4. 根据这一请求，执行秘书编写了一份资料文件，该文件以专家讲习班报告为基础提供了资料，包括关于消除不正当奖励措施或减轻其影响，以及促进积极的奖励措施的实例和所吸取的经验教训。在本文件中，专家讲习班查明的资料也得到了修正，以反映除有害补贴外的不正当奖励措施以及除建立市场外的积极奖励措施。

5. 本说明提供了资料文件的摘要。接下来两节内容总结了关于各主题的重要评述以及结论和所吸取的综合经验教训，分别是关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响和促进积极的奖励措施。附件提供了实例的简要介绍，包括良好做法实例。

6. 对于在编写资料文件和本说明过程中国际自然保护联盟（保护自然联盟）提供的支助和联合国环境规划署提供的财政资助表示感谢。

二、 关于查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响的具体和实际经验的资料，包括所吸取的经验教训

重要评述

7. 政策或做法产生的不正当奖励措施会导致毁坏生物多样性的不可持续行为，这通常是为实现其他目标所规划的政策意外副产品。对生物多样性具有有害影响的补贴，是这类不正当奖励措施的重要实例。此外，不正当奖励措施还可来自一些管理资源使用的法律或规定。例如，许多国家曾经或是仍在采用“有益使用”规定，要求土地所有人富有成效地使用资源，如水或森林，这在某些情况下会产生以不可持续方式继续使用资源的不正当奖励措施，而不是转变为更具适应性的使用模式。此外，不正当奖励措施有时还会来自于环保法规，或是来自于为养护和可持续利用生物多样性组成部分而实行的积极的奖励措施。

8. 关于有害环境的补贴，值得注意的是，所提供的补贴及其影响，包括对生物多样性的养护和可持续利用可能具有的不利影响，在各国之间很不相同。必须承认补贴及其影响在各区域分布不均的情况，特别是在发达国家与发展中国家之间。讲习班期间，这方面有人提到了同外来船队签订协议而导致鱼类种群过度捕捞以及非法捕鱼的问题，而气候变化造成的鱼类迁徙方式的改变更使得这些问题雪上加霜。在陆地生态系统中，当前的农业承包趋势也往往加重了补贴机制的影响。

9. 尽管不过分强调有害环境的补贴情况，或者对之轻描淡写都是很重要的，但必须牢记，有很多研究指出，世界市场价格低是由于补贴，这损害了南方国家的农业出口。

10. 补贴改革所涉及的国际问题必须得到考虑，同时铭记，只有在有助于所有有关国家的情况下，才能取得进展。世界贸易组织目前根据多哈工作方案进行的谈判在这方面非常重要，而农业谈判中关于国家扶持的谈判以及关于渔业补贴的谈判尤其重要。

11. 关于某些补贴对环境的有害影响，讲习班注意到，许多经合组织和非经合组织国家都可以得出类似的结论。尽管结论在各个部门和各个国家之间彼此各异，尽管会有其他的赠款和社会结果，但不仅在经合组织国家，而且在很多非经合组织国家都有很多有害环境的补贴实例，特别是对化肥和灌溉水的补贴。查明和消除或减轻其有害影响，是今后工作的重要方面，经合组织的核对表是一种有用的工具，包括在解决生物多样性影响方面。

12. 对补贴及其影响进行评估，不仅应解决有害环境的影响，还应采取一种多标准的整体做法，这种做法还应解决补贴的成本效益和社会影响。整个因果关系链都在起作用，也可通过敏感性分析加以解决。

13. 除有害环境的补贴外，不正当奖励措施有时还来自其他政策和相关法律，通常与土地和保有权制度有关。例如，消除森林覆盖的要求通常都是获得土地所有权的先决条件，这种要求在许多国家都是土地转换的一项主要因素。利用征购或提高税收威胁“闲置”土地的“使用收益权”法律，在过去还鼓励了砍伐森林以及随后的经济活动，即使在市场力量会另有要求的时候。

14. 许多国家做出了相当大的努力消除这些不正当奖励措施，特别是关于清理土地的要求。为从本质上改善生物多样性状况，评论家强调，经常需要将这类努力与改革鼓励不可持续利用生物多样性资源的传统宏观经济和部门政策结合起来。如果周围的社会经济环境具有高度活力，则情况更是如此。

15. 不正当奖励措施还与一些环境政策和/或规定有关。例如，建立保护区，但缺乏有效的监测和执法，会产生不正当的后果，因为毗邻的土地使用者或所有人——那些不可能获得法定所有权的人——会有更大的动机开采受保护的资源。同样，指定生境在私人土地上的物种为保护物种，不会对可持续利用物种生境产生奖励作用，甚至还会导致激励（非法）移除物种本身——这会抢在执法工作开展之前，或者至少是让执法工作付出更大的代价。例如，不管政策以许可证还是使用费形式作为价格手段，如果这些费用定得过低或是没有根据通货膨胀修正，都会对生物多样性产生不正当影响。

16. 为了应对这些不正当奖励措施，许多国家制定了加强社区参与和加强管理自然资源能力的政策，特别是保护区管理方面。在许多情况下，还执行了奖励方案，例如，补偿与物种保护方案有关的收入损失，或为了避免支持不利于野生动植物的观点而付出代价，通过公共付款向私人土地上存在野生动物给予奖励。下节将对这类措施做进一步研究。

17. 有时不正当奖励措施已经查明并且消除，或是对政策进行了改革，但是，由于其他阻扰因素，环境质量没有得到改善，或仅是得到有限的改善。因此，如果会造成进一步的负面影响，消除单一的不正当奖励措施或是减轻其影响（例如，继续鼓励不可持续利用生物多样性资源的宏观经济和部门政策带来的影响）可能是不够的。在这种情况下，还需要进一步评估，以便理清这些政策之间的复杂关系。

18. 不正当奖励措施通常都是出于好意的政策所产生的意想不到的结果——例如，上文提及的“使用收益权”力求促进富有成效地使用土地以促进经济发展。为了避免对生物多样性和生态系统服务产生不利影响，应将评估扩展到对新拟议政策的潜在影响进行分析。

19. 获得和提供相关的数据常常还不够，提高透明度是查明和改革不正当奖励措施，特别是有害环境的补贴的重要一步和重要的前提。讲习班欢迎各国为提高透明度采取的倡议。在这方面，需要承认经合组织的补贴估计数还是保守的估计。

20. 例如，关于有害环境的补贴，虽然《共同渔业政策改革绿皮书》的结果尚未得到核证，也没有变成政治行动，但需要强调证据，以便发起进行补贴改革的一个可信进程。例如，关于对欧洲联盟的渔业出口以及出口区的可持续性问题的，《绿皮书》指出，欧洲的鱼种群被过度捕捞，已经到了必须从其他地方进口的地步。

21. 临时性政治干预有时对有效改革不正当奖励措施是一种主要障碍。

22. 改革产生不正当奖励措施的政策也是一个规模问题，特别是在社会影响方面。有人举例提到对小规模和手工渔业给予扶持的必要性。此外，如果规划得当并且针对环境目标，补贴也可以有助于保护环境（见下节）。

结论和所吸取的综合经验教训

23. 尽管在各国和各部门之间，提供的扶持及其影响大不相同，尽管会有其他赠款和社会结果，但总的来说，发达国家和发展中国家都有很多机会，可以查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响。改革不正当奖励措施，特别是有害环境的补贴，可以将资金让与积极的奖励措施，而且消除不正当奖励措施或减轻其影响，首先可以减少提供积极奖励措施的必要。

24. 这种不正当奖励措施改革，能够对减缓当前生物多样性丧失速度做出重要贡献，因此必须进行这一工作。经合组织和环境规划署制定的分析和指导工具，在这方面将是有益的，包括在应对生物多样性影响方面。

25. 在评估政策改革的有效性时需要谨慎。由于其他干扰因素会同时影响生态系统状况，仅注意到一个有限的环境恢复，甚至完全得不到恢复，并不一定能说明改革政策无效，而是有必要对所有相关政策及其相互作用进行更为全面的评估，以及采取更为全面的政策行动。

26. 还需要将评估扩大到新拟议的政策，以便防止对生物多样性和生态系统服务产生不正当影响。

27. 在如何组织消除不正当奖励措施或减轻其影响，包括如何清除改革的障碍方面可以查明若干已吸取的经验教训：

(a) 一些部门政策在所针对的部门产生依赖性。应注意哪里是利益的所在。例如，补贴可导致接受补贴部门产生依赖性。还必须顾及改革政策的社会影响；例如，有害环境的补贴可能与所使用的资源，特别是土著和地方社区和/或社会的处境不利阶层所使

用的资源有联系；

(b) 必须提高产生不正当奖励措施的政策或规定的影响，包括对其受益人的影响的透明度。例如，对于有害环境的补贴，加强给了谁以及给了多少补贴方面的透明性，有助于更好地评估资金发放是如何影响生物多样性丧失的，以便动员对补贴改革的支持。提高透明度还有助于确保政策对于既定目标持续有效且具有成本效益，同时有助于减少环境影响；

(c) 要发起改革和借助有利的情势，必须具备强有力的领导和基于利益攸关方广泛参与的广泛联盟，同时必须伴有一种妥善管理的进程；

(d) 需要更好和更完整的数据和分析，包括关于不同方案和政策之间错综复杂的相互作用的更全面评估。例如，这样的评估可表明改革不正当的奖励措施，可在哪些地方为积极的奖励措施释放出资金，或是仅仅减少采取积极的奖励措施的必要性；

(e) 不同决策者之间以及决策者与有关利益攸关方之间必须加强沟通和协调，以便展示查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响可能产生的惠益，以及/或者确保在政府各级协调一致地落实改革；

(f) 在全面的资源管理一揽子政策中纳入消除不正当奖励措施时，政策改革通常都更为成功。例如，通常发现取消渔业补贴与出台新的渔业管理制度相伴而行。

三、 关于促进积极的奖励措施方面的具体和实际经验的资料， 包括所吸取的经验教训

重要评述

28. 积极的奖励措施鼓励实现有利于生物多样性的成果，或扶持促进生物多样性养护和可持续利用活动。在许多国家，这种奖励措施还来自于对已停止的政府征税的利用，例如向有益于养护和/或可持续利用活动提供有利条件或豁免的税收、费用或关税。

29. 积极的奖励措施可进一步分为直接和间接办法。直接办法一般（但并不总是）提供力求赶上市场价格的金钱奖励——它们通常涉及向有关行为者“支付”，以实现有利于生物多样性的成果，或是反过来，不实现有害于生物多样性的成果。实例包括长期退出（或留出）计划；养护租赁，协议或使用权；以及向生态系统服务提供支付的计划。间接办法力求向并非专门规划用于养护或促进生物多样性可持续利用的活动或项目提供支持，但也会拥有促进这些目标的效果。许多此类奖励措施是非货币性质的（或“非市场的”）（尽管它们会对提供者产生经济影响）；例如，在基于社区的自然资源管理方案中提供社区认可。宣传、教育或提高意识工具在这方面也会发挥作用。重要的是，在同一个方案中，经常同时采用货币和非货币手段。

30. 经济手段（税收或使用费），可能还结合设立特别基金，发挥着潜在的重要作用，因为它是向提供积极奖励措施提供资金的收入来源。但是，即便是在一开始就运用经济手段，这些手段常常起点很低，不能有效地改变行为（即发挥劝阻的作用），或不能满足提

供积极奖励措施的资金要求。发达国家和发展中国家都需要加强对于经济手段的规范，以便确保它们继续反映资源的真实经济价值，以及资源和生态系统退化的真实成本。

31. 评估生物多样性和生态系统服务的经济价值，以及补充现有国家账户以反映自然资本折旧情况，能够在更好地规范各种经济手段以及养护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施方面发挥重要作用。通过提高对生物多样性和生态系统服务隐藏价值的认识，也可凭本身的能力成为奖励措施。“生态系统和生物多样性经济学”关于促进共同理解的倡议，以及这些工具的广泛应用，都受到欢迎。在这方面，发展中国家与发达国家之间存在着信息差距。²

32. 必须加强规划和落实积极奖励措施的能力和在这方面提供的培训。最近，关于扩大大学的环境经济学课程的努力以及制定区域方案和网络的努力³受到欢迎。需要扩大这些努力。

33. 在规划和落实积极的奖励措施时，必须充分考虑性别问题，例如，社区林业方案通过重新分配森林资源对于农村和居住在林区的妇女产生的影响。

34. 随着最近出现的实施付给生态系统服务报酬的方案，货币奖励措施正日益在发达国家和发展中国家得到采用。在力求尽可能涵盖某一具体的生态系统提供的所有生态系统服务的时候，它们最为有效。在这方面，有人提到印度等出台的要求，即：发生森林丧失或退化时，应对森林生态系统的现时总体净值做出补偿。

35. 在发展中国家，关于自愿付给生态系统服务报酬计划的谈判通常是同主管当局（正规和传统的）进行，少有所有声音都被重视的情况。这有可能导致公平问题以及付生态系统服务报酬计划在减贫目标方面作用有限的问题。尽管付给生态系统服务报酬计划的规划可以有利于穷人，但必须承认，生态系统服务计划本身不是一种减贫工具。

36. 土地所有权在规划付给生态系统服务报酬计划方面具有重要作用。在出台这种计划时，发给正式的土地产权证可能带来重要的公平效果。

37. 抵消要求能成为供应方养护生物多样性的积极奖励措施。尽管生物多样性抵消一般来说是养护生物多样性的一种有用工具，但需要顾及一些重要的局限性。例如，有些领域完全不能进行抵消活动，例如在圣地和小丛林以及极具地方特色的地区。

38. 抵消的另一个可能的重要局限性是等值定义，举例而言，生态系统完全恢复之前的显著时间差，“减轻湿地负担”就是一个具体的例子。

39. 许多国家采取措施向一些活动或项目提供支持，它们并非完全针对养护或促进生物多样性的可持续利用，但会对促成这些目标产生副作用。提供的措施实例包括扶持发展基于生物多样性的产品或服务并使其商业化，例如在特定生物多样性丰富的地区发展可持续旅游业或生态旅游，或营销其他生物多样性的相关商品和服务，例如非木材森林产品。这

² 见第 27 段。

³ 例如，拉丁美洲和加勒比环境经济学方案，或东南亚经济和环境方案。

类促进措施通常是通过非货币手段实施的，例如：消除贸易障碍；采购、教育和研究等公共政策；以及提供消费信息，例如通过认证和贴生态标签。

40. 通过指定定义明确和稳定的产权以及随后的贸易，也可建立市场。例如，在以个人可转让配额形式管理商业鱼类种群方面，已经采用了指定产权的办法。

41. 基于社区的自然资源管理方案是另一种间接奖励措施。例如，它们主要依赖传统或地方社区参与野生物养护或可持续林业管理，通常是在保护区管理方面。在相关文献中，产生或与这些传统或地方社区分享收入被认为是这些方案的一个关键组成部分。这可能会涉及到邻近保护区的社区的创收和生计，例如通过在保护区推动生态旅游。在这种情况下，扶持活动可包括将当地人培训为生态导游（至少支付部分门票收入）、提供食宿以及推销当地艺术和手工艺品。惠益分享还可以在遗传资源或传统知识利用和商业化方面落实，例如与传统药用植物有关的领域。

42. 社区承认可作为一项重要的非货币奖励措施，特别是在基于社区的自然资源管理方案中。仅参与和授权自然资源管理就可产生意识和责任感，并对自然资源利用模式产生积极影响。有效宣传、透明性、参与、包容和所有权是有效赋予社区权力的重要因素。

43. 规划和落实社区自然资源管理时经常需要就建立保护区做出为难的决定，特别是在人类住区在保护区中的作用和可能的搬迁决定方面。有必要仔细平衡生物多样性养护和可持续利用的目标，同时顾及减贫和生计发展目标。有人提到教科文组织的人与生物圈方案，认为该方案是兼顾保护区和缓冲区内人类住区与活动的一种做法。

44. 环境奖励可作为一项重要的非市场奖励措施。它们经常被用于鼓励良好的合作和其他有利于养护及可持续利用生物多样性的治理。尽管奖励通常都有货币组成部分，获得社区或社会正式承认对于养护和可持续利用生物多样性就是一项重要的（非货币）奖励措施。

45. 面向业务的举措（例如，适当认证和贴生态标签所显示的需要可持续来源的食品的大型零售链），能够在为养护和可持续利用生物多样性提供奖励措施方面发挥积极作用。一般而言，越来越依赖基于生物多样性的产品的医药和化妆品行业的实例显示，可以找到机会来了解一个正在出现的经济部门的生物多样性和生态系统服务。但是，需要了解可能的局限性，例如，有可能发生渗透，导致已经认证产品没有覆盖的产品带来更多的有害的结果。

结论和所吸取的综合经验教训

46. 存在广泛可用的和已经应用于鼓励养护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施。必须以灵活方式应用这些措施并适应当地情势。一体不能万用。

47. 必须特别注意界定明确的职权范围，包括目标、可衡量目标、相关指标以及基线标准或接受货币或非货币奖励措施的资格基准，因为它们减少了可能对生物多样性和生态系统服务产生不利后果的方案的目标行为者意想不到的反应。

48. 提供积极的奖励措施，不管实质上是货币的还是非货币的，都需要充足的供资。无

论何时，经济手段（税收或使用费）作为向提供积极的奖励措施提供资金的收入来源，都需要谨慎规范，从而让它们发挥作用，同时不对规避和非法开采资源产生太大的激励作用。无论如何，有效监测资源利用仍然至关重要，即使是在提供可持续管理奖励措施的时候。

49. 长期承诺提供积极的奖励措施十分重要。保证提供积极奖励措施所需的长期的资金可持续性至关重要，因为有关生物多样性的积极奖励措施需要时间才能显现出效果，而且维持这些积极效果通常都需要不断提供积极的奖励措施。

50. 积极的奖励措施是错综复杂的工作，需要建设机构和建立信心。必须考虑到不同的授权和利益以及嗣后政府代表同利益攸关方之间的动态。

51. 确定产权可以以可持续方式向管理自然资源提供奖励措施。分配产权的程序必须开放和透明。如果产权分配仅是基于政治因素，它们的履行会受到阻挠。如果能够确定和确认明确界定的产权，允许进行交易，就能提高效率，交易成本会很低，而有关方面很多，足以保证正常交易。

52. 积极的奖励措施的设计者必须了解目标群体的生活选择。如果积极的奖励措施在设计时不能深刻了解传统或地方社区以及自然资源使用者与资源本身之间的关系，这些措施就有可能无法实现其目标，同时破坏各社区同正规机构之间已经建立起来的敏感的信任纽带。

53. 在某些情况下，实物奖励措施比现金支付更容易接受，因为避免了出现出售商品或服务的看法。社区或社会承认，例如通过环境奖励，以及提高对生物多样性和生态系统服务重要性的意识，凭借其自身的能力可成为重要的奖励措施。

54. 提供的奖励措施必须确保收入没有受到损失，因为这可能影响行为者之间已建立起来的信任。一般而言，必须仔细顾及公平和性别因素，因为赤贫和普遍存在的不平等常常是保护生物多样性方面的第一个障碍。特别是，有必要承认，付给生态系统服务报酬等措施不是一种扶贫工具，与总的社会目标的协同作用不会自动实现。但是，扶贫措施经常产生额外的生物多样性养护和可持续利用惠益。

55. 一些积极的奖励措施能够带来额外性问题和渗透，在设计阶段必须予以考虑，以确保积极的奖励措施既成本效益高，又切实有效。

56. 必须顾及提供积极奖励措施和消除不正当奖励措施之间的重要关系。事先就消除不正当奖励措施，将使得积极的奖励措施更加有效，甚至能够减少提供积极奖励措施的必要性。

57. 积极的奖励措施如果设计和落实不当，也会带来有害效果。就此而言，了解不正当和积极的奖励措施之间的关系同样十分重要。

58. 为此，必须对积极奖励措施进行有效监测和进行定期审查。应定期对积极的奖励措施进行审查，以确保这些措施在合理的时间范围内以具有成本效益的方式产生既定效果。

59. 许多积极的奖励措施是以传统或地方社区的积极参与为基础的，特别是在基于社区的自然资源管理方面。在这种情况下，可以进一步指出：

(a) 社区参与需要尽早开始，并成为一项长期承诺。这将确保能够监测积极奖励措施的成效，确保方案获得信任；

(b) 不管是货币还是非货币投入都必须持久，以获得当地人民的信任和信心，同时树立起声誉；

(c) 惠益不一定必须是货币的，它们必须实际可见，适合需要且规模适当，以确保利益攸关方的热情不会消失，确保社区继续承诺开展项目；

(d) 必须承认并利用当地人民作为传统资源管理者的责任，因为这些社区常常对于如何以可持续的方式维护和利用生物多样性有更深入的了解；

(e) 权力下放会造成现实的挑战。地方参与性决策机构会很脆弱，需要提供外部保护以维持良好的治理和充足的能力，以及可能的持续外部扶持；

(f) 在高速增长的环境中保持共同管理机构和机制的有效性，因此对资源造成的不断增加的压力，会形成相当大的挑战。*附件*

包括不同区域消除不正当奖励措施或减轻其影响 以及鼓励积极奖励措施良好做法的个案研究

根据缔约方大会提出的查明“*数目有限*”的良好做法实例的要求，限于条件，以下清单并非面面俱到。下文的汇编中没有提到的具体实例，并不说明这一实例不应被视为良好做法。

A. *查明和消除不正当奖励措施或减轻其影响*

- **奥地利：**取消对湿地排水的补贴——为了建立并经营新希德尔湖国家公园，奥地利借助一揽子奖励措施，支持保护区的管理，这包括取消湿地排水以开展农耕的补贴。结合使用经济奖励、信息传播和对限制土地使用的个人发放报酬，已被证明取得了成功。政策改革具有创新性，因为改革综合利用了一系列手段，解决这一地区相互竞争的用途和利益。国家公园的建立影响到 1 500 多名土地所有人，谈判必须解决多方利益攸关方的各种相互竞争的利益/用途。由于这种情况在欧洲比较普遍，复制这一实例的余地似乎很大。
- **柬埔寨：**纠正鼓励不可持续伐木的不正当奖励措施——柬埔寨国内的长期冲突和政局不稳对森林造成了不利影响。1990 年代初期，柬埔寨再次推行了森林特许权，以便：
 - (一) 使更大的森林面积处于积极管理之下并减少非法采伐；
 - (二) 加快国内木材增值加工的增长；以及
 - (三) 增加政府木材特许权使用费收入，同时保持禁止原木出口。政府在 2000 年实行了进一步改革，包括将特许权使用费从每立方米木材 14 美元提高到 54 美元。此外，取消了一系列特许权并改进了对必需的其他特许权的管理。保

保护区限制伐木，并实行了基于社区的林业管理政策。尽管继续受到非法伐木造成的影响，但实行基于社区的林业政策成功地改善了森林社区生计和对森林生物多样性的保护。

- **丹麦：取消林业部门的不正当奖励措施**——为了增加国家的林区面积，政府结合使用再造林赠款和对自愿将私人森林转变成保护区付给报酬的做法。为了消除导致森林退化的不正当奖励措施，丹麦修改了一项规章，该规章认为放弃具有潜在生产能力的大片不毛林区是非法行为，目的是允许豁免。取得成功的原因是由于对于土地所有人来说，该计划属于自愿性的，对于避免了土地用途改变的给予赔偿。以下国家可以复制这一实例：国内森林资源私人所有权数量大，国家承诺保持或增加林地面积，提供进行补偿所需的资金。
- **欧洲联盟：提高欧洲联盟及其成员国补贴措施的透明性**——2006年12月欧洲联盟商定了一条较新的财政条例，其中规定，接受欧洲联盟一切资金的受益人必须做出“充分的事后披露”，自2008年起在预算中实现农业开支的透明度。虽然各成员国遵守这一条例的情况仍然不均衡，但看来这一举措对于促进补贴方案的透明度十分重要，而这种透明度被认为是成功改革的一个重要前提。事实上，这一条例鼓励了重要的监督举措，例如 farmssubsidy.org、caphealthcheck.eu 或 fishsubsidy.org，这些举措旨在密切监督欧盟成员国的遵守情况并评价披露数据的质量。
- **加纳：取消燃料补贴**。面对2004年油价的不断攀升，加纳因财政拮据而无法继续对石化产品提供补贴。政府发起了涵盖所有利益攸关方的“贫困与社会影响评估”方案，认为价格补贴主要有利于社会中的富裕阶层。当政府2005年取消燃料补贴导致燃料涨价50%后，政府大张旗鼓地解释涨价的必要性，并宣布了减轻影响措施。减轻影响措施包括取消学费以及一项改善公共交通的方案。尽管取消燃料补贴给生物多样性带来的惠益据信都是间接的，但这一实例说明了提高社会对改革措施的接受力方面重要的基本经验教训。由于补偿措施、改革进程的透明度以及公共宣传运动，公众普遍接受了这些措施。
- **印度：改革对化肥的补贴**——2009年4月，印度政府决定改革对化肥的补贴。由于补贴高，尿素较其他肥料更为便宜，这使得大片农田因过多使用单一化肥——尿素——而荒芜。新政策给了化肥制造商更多的灵活性，可以根据土壤的不同类型将养分混合成不同的产品出售，根据每一培养基的成分发放补贴。这将导致整体养分数量的减少，配方的适应性更强，从而有利于农业土壤中的生物资源（如细菌、蚯蚓、节肢动物等）。养分用途效益的提高预期将补偿补贴减少造成的损失。在补贴改革的过渡期内，所有农户都会领到新形式的补贴。与此同时，正在进一步考虑今后缩小资格的范围，使之局限于更有针对性的受益者，即小农和处境不利的农户。
- **印度尼西亚：取消杀虫剂补贴**。1984年之后，印度尼西亚减少了对农业的扶持，包括在1986年取消了对杀虫剂的补贴和禁止多种杀虫剂的进口，并于1998年取消了化肥补贴。过度使用杀虫剂消灭了糙米飞虱的天敌，给水稻部门造成15亿美元的损失。继取消补贴后，杀虫剂的使用减少了一半，而稻米产量在四年内增产300万吨。资金充足的综合害虫管理方案在维持稻米生产和农户收入方面是非常重要的因素。另外的好处是，补贴的取消带来了1亿美元的财政节省。农业投入用途的减少对于农业生

物多样性和生物多样性而言都是积极的。

- **纳米比亚：实行可持续的渔业管理**——在独立前，纳米比亚沿海水域受到严重的过度捕捞，因为未受控制的准入允许远洋船队的捕鱼量超过捕捞限制。在 1990 年独立时，纳米比亚实行了渔业权制度，在专属经济区内限制进入渔业部门，并且所有渔船必须获得许可证才能在专属经济区捕鱼，而且还根据最佳可用科学证据每年设定总可捕量。总可捕量以不可转让配额的形式在权利人之间分配。实施情况非常有效——外国拖网船因非法捕鱼而受到起诉，非法、无管制和未报告的捕捞活动也相应减少。许可证和配额带来的收入被用于资助最先进的监测、控制和监视系统，这还得到了海上和陆上检查及巡逻的补充。鱼类种群恢复情况好坏不一，一些种类恢复良好（无须鳕和竹荚鱼），而另外一些鱼类（沙丁鱼），尽管捕捞压力减少，但仍然受到其他环境因素的不利影响。
- **新西兰：取消农业和渔业补贴**——1984 年前，新西兰的农业受到补贴以及价格和收入扶持的高度保护。这种情况导致了市场扭曲、过度生产以及边缘土地退化。政府在面临严重的财政危机时，取消了所有农业补贴（价格和收入扶持，化肥、交通和土地开发补贴）和渔业补贴，让货币贬值和开放资本市场。部门调整耗费了一些时间，但政府通过贷款重组和社会福利支付扶持农业部门使其转危为安。大约 1% 的农户离开了农业。今天，农业部门的规模大于得到大力扶持的年代，获利有了增加，效率和创新都有所提高。改革因为减少了化肥和杀虫剂的使用，减轻河流的污染程度以及减少边缘土地的耕种，给生物多样性带来了积极影响。至于渔业部门，在取消补贴的同时，还对渔业管理制度进行了重大改革，这包括出台个人可转让配额制度。因此，鱼类种群得到了更有效的管理，在有些情况下从过度捕捞中得到了恢复。农民和渔民组织以及消费者团体的参与和支持在很大程度上促成了改革的成功。新西兰幅员较小，民族相对单一，教育程度较高，社会富足，这种情况说明需要对成功的原因进行仔细分析，并且意味着复制这种经验可能具有局限性。
- **挪威：大幅减少渔业补贴**——1981 至 1994 年，挪威将其对渔业补贴削减了 85%（从 1.5 亿美元减至 0.3 亿美元）。同时采取了更有效的管理措施，因此，这一行业现已能够自立，鱼类种群呈现恢复迹象。这一实例说明，将逐步过渡同改进管理制度结合起来，能够促进改革的成功。在削减补贴时，挪威正面临着因油价下降造成的财政压力以及同多边协定（1990 年《欧洲经济空间协定》减少了对鱼业的直接价格扶持）有关的外部政治压力。以选择性就业机会形式给予补偿，让这一行业能够在没有给当地生计造成严重负面影响的情况下削减了规模。这一实例同新西兰的实例类似（但采取了更加逐步的做法），说明在在上述条件具备时，这一实例有很大的复制余地。
- **乌干达：纠正渔业产权定值过低**——30 多年来，乔治湖遭到严重的过度捕捞，导致捕获量减少，鱼的个头越来越小。非法捕鱼现象非常普遍；收取捕鱼许可证费用不足导致监督和执法能力有限，而缺乏体制机制无法让地方社区支持执法举措，更使上述情况雪上加霜。1998 年的改革实行了地方捕鱼社区共同管理制度，并且大幅提高了捕鱼许可证的收费。从捕鱼许可证和上岸费获得的更高收入，使得监督和执法工作更为有效。加之共同管理制度的实施，这暂时减少了湖上非法作业的渔民数量，也对有证合法捕鱼的渔民产生了阻止非法捕鱼的奖励作用。但是，由于过去十年渔业部门急剧增长，确保乌干达渔业的可持续管理仍然是一个挑战。

B. 积极的奖励措施

- **澳大利亚：“Bush Tender”方案**——在澳大利亚，基于市场的自愿性奖励方案已成为实现环境目标方面日益重要的工具。多个州政府和联邦政府现在使用一套混合的奖励办法，以确保管理行动具有针对性，即保持和改进私人土地上的生物多样性养护。生物多样性管理报酬适用于管理生物多样性受到的威胁需要私人土地持有人的监督和管理努力以及难于对结果进行监测/监测成本较高的情况，即受威胁物种的生境恢复和管理以及执行有利于环境的刀耕火种和放牧制度。维多利亚州政府给土地所有人发放资金，同他们订立合同，使其采取一系列植被管理做法。实行了反向拍卖做法以减少养护行动的费用。利用生物多样性惠益指数对土地持有人的投标进行评价，成本效益最高（最佳价值）的投标将中标。使用反向拍卖做法正被作为一种大有前途的、以最低成本获得生物多样性养护的方法而受到日益重视，随后被扩展并增加到其他方案中。仔细评估养护区域和养护质量意味着对生物多样性具有重大的积极影响。
- **玻利维亚：出售环境服务**——Los Negros 河谷向 46 名农户提供报酬，由他们对有着 11 种迁徙鸟类的受威胁云林生境的 2 774 公顷集水区进行保护。计划的资金来自两家服务的买主：一家是热衷于生物多样性保护的美国渔业和野生动植物管理局，另一家是代表下游灌溉者的城市，这些灌溉者因稳定的旱季水流而得到实惠。报酬是实物性的（蜂箱、养蜂业的培训以及带刺的铁丝网）。意外的结果是减少了没有土地的人的聚集现象；正式合同附有地图和分界线，有助于使事实上的土地保有权保障制度化，同时增强了当地抵御入侵的能力。整体来说，实行了生态系统服务方案后，威胁程度大大降低，一些情况中同时带来了积极的养护效果，其他一些情况出现的养护效果不彰。
- **博茨瓦纳：基于社区的野生动植物管理**——为解决地方社区与野生动植物的冲突问题，2007 年制定了“社区自然资源管理政策”，并得到了议会核准。借助社区委员会、技术咨询委员会和 Kgotla（村内所有人都在这里都有发言权）落实了“社区自然资源管理政策”。Sankuyo 村从生物多样性活动中得到了很大的实惠，以其突出表现而成为“社区自然资源管理政策”的一个良好做法实例。地方社区经营了一个旅舍（Santawani）和一个野营地（Kaziikini），并从野生动物园的驱车游、编制篮子和狩猎游中获得了其他收入。因此，该社区现在对以往摧毁其庄稼和猎食其牲畜的大象和食肉动物有了不同的看法。今天，该社区依靠野生动植物在当地谋生，将野生动植物视为资源而不是敌人。
- **喀麦隆：蔗鼠驯化和绿色萨赫勒再造林方案**——中非和西非的丛林肉贸易正在威胁区域的生物多样性，原因是捕获量无法持久，受威胁/濒危物种（山地大猩猩，猴子）作为食物被猎杀。喀麦隆政府实行对商业性繁殖蔗鼠的扶持，借以作为丛林肉的一种替代品。对农户实行了蔗鼠养殖、动物健康和行销的培训。目的是保护野生动植物，在丛林肉是重要的食品和收入来源的地方提供蛋白质的替代来源，并通过提供替代性的生计来源减轻农村贫困程度和促进自谋职业。

在乍得湖地区，开展了再造林活动以提高水位和鼓励可持续的农牧活动，对日渐凋零的生物多样性进行养护。乍得湖流域的面积已从 1963 年的 26 000 平方公里缩小到

2001 年的不足 1 500 平方公里。主要的活动是鼓励当地人生产树苗，向农户购买树苗和雇用地方社区和由青年和非政府组织组织劳动力开展造林/再造林方案。通过资助生态系统的恢复，政府实际上为生态系统服务和恢复生物多样性（即鱼类、动物、植物）提供报酬，用以为农牧生产和人类居住以及确保粮食保障创造最佳条件。

- **哥伦比亚：河流域林业项目（PROCUENCA）**——这一生态系统服务计划包括为在重要集水区造林提供支助，以支持水源供应，促进生物多样性的保护和碳捕获。参与者包括 232 名农村土地所有人（涉及 3 427 公顷），其费用由 Manizales 市供水公司（公私合资）提供。“提供报酬”的条件是须改进农户放牛的方法，报酬实际上以实物形式提供——以提供树苗、作物和技术支持的形式。环境成果十分积极，天然林的面积有所增加，减少了对原始森林的压力，减少了侵蚀的程度。这个计划现已发展成为清洁发展机制的一个碳捕获项目，能够颁发经认证的减排，并从出售经认证的减排的收入中受益（收入需要分摊）。
- **哥斯达黎加：PSA 方案**——PSA 方案是国家偿付方案，致力于碳抵消和储存、水文服务以及生物多样性和景观的保护。1997 至 2004 年期间，向生态系统服务计划投资大约 2 亿美元，用以保护 460 000 多公顷的森林和森林植被，并为 8 000 多森林所有者提供额外的收入。过去，主要资金来自石化燃料的销售税，但现在的目的是所有环境服务的受益者都必须为所接受的服务做出偿付。生态系统服务计划帮助降低了毁林的速度，为森林和生物多样性增加了金融价值，增进了对自然生态系统的经济和社会贡献的了解。
- **古巴：哈瓦那湾使用税**——为促进对哈瓦那湾的保护，古巴政府实行了对用户（旅游业、休闲、港口活动）实行征税。收入被指定纳入环境基金，用于清理工作。在实行征税之后，哈瓦那湾的碳氢沉积物有所减少，原因是工业废水排放减少了 50%。生态系统得到恢复的迹象包括鱼类和据信已消失的浮游物种重现身影。由于经济和环境决策者之间进行了密切的协调，实行了征税的做法。环境征税方面的这种经验具有积极的意义，政府正在古巴其他三个湾区复制这一计划。
- **厄瓜多尔：分散进行的环境偿付**——环境偿付方案包括 Pimampiro 市镇集水区保护计划和 PROFAFOR 碳捕获方案。这些方案在实现环境目标方面都取得了成效，显现了很大的额外性和低渗透效果。取得这一成功的原因是重视了有针对性的环境服务和严格的条件。这两项方案主要通过增收改善了参与者的福祉。厄瓜多尔全国正在复制这一模式。
- **埃及：发展社区生态旅游**——埃及政府寻找机会改进旅游业的质量和增加收入，采取的办法是促进贝都因人管理的各保护区内原始野生地的旅游企业。圣凯瑟林保护区的可持续旅游业的目的是保护自然和文化资源，为地方社区带来实惠。该方案包括重建贝都因人的居住地，使之成为生态旅舍，建立自然景观小径，重振传统手工艺，重建一游客咨询中心，出版旅游地图和自然旅游手册等。该方案立足于当地利益攸关方的参与，对参观保护区征收门票，并通过培训和技术支持促进生态旅游，提供地方性奖励措施保护这些收入的野生动植物的根基。
- **法国：为加强集水区管理做法提供报酬**——法国矿泉水公司 Vittel 向位于其源头蓄水

层上游的集水地内的禽畜养殖户付给报酬，令其采取更为可持续的放牧方式。为了饲养劳动力日益密集的家养禽畜，在玉米生产中越来越多地使用了化肥和杀虫剂，使水质受到威胁。必须改变放牧方式以减少氮的流失和保持蓄水层的水质。该计划在实现维持水质的环境目标方面取得了成效。这一过程包括广泛的当地研究方案，成立一个设在牧区和由牧区提供工作人员的过渡性机构，有效的沟通以及建立信任的不断努力。作为对商业产品的一种重要的投资，其他公司也开展了确保水质的类似计划。

- **印度：**《森林共同管理法》和《国家生物多样性法》——印度 1988 年颁布的《森林政策》确保了通过在地方社区参与的情况下成立森林保护委员会，开展森林共同管理的进程。因此，2000 年由各社区和森林部门共同管理的面积为 700 至 900 万公顷，现有社区委员会 35,000 个。虽然各邦具体情况各异，但几乎所有邦的委员会都有全权处理大多数非木材森林产品，并有权从不能全额发给的收入中领取一份收入。因此，当地的生计发生了积极的变化；例如，惠益分享增加了向成员出售森林产品的收入和向森林管理再投资的收入。

2002 年和 2004 年《生物多样性法》还设计了获取和惠益分享的法律框架。在地方一级，生物多样性管理委员会由各自地方社区的 7 名代表组成，确定向商业用途的生物资源征税的数额；因此而收取的资金将存入地方生物多样性基金，可用于向从事生物多样性保护的个人或社区提供奖励措施。生物多样性管理委员会同人民的生物多样性登记册进行合作，该登记册由地方社区以本地语文编制。

- **日本：**对环境税资助下的森林管理的报酬——2003 年以来，日本有 29 个县实行了森林环境税。这些税收要求从森林生态系统服务中受惠的人做出偿付。收入的一部分指定为付给森林的所有人从事保护重要集水区的森林管理工作的直接报酬。由私人资助的生态系统服务计划也在稳步地出现。得到的重要经验教训是，征税的额度应足以能够为偿付计划带来足够的收入。
- **墨西哥：**水文环境服务方案（PSAH）的报酬——为了应对严重的毁林和缺水问题，向森林所有人发给报酬，用以确保没有商业价值的森林所在地区的集水区受到保护，水流重新注入蓄水层。该计划的资金来自增收用户缴纳的联邦水费以及指定一定的百分比来偿付环境服务。尽管有证据显示，很多的报酬付给了毁林程度低的地区，且有必要加强针对性以产生更大的环境影响和提高发放报酬的成本效益，但毁林情况确已减少，穷人也成功地参与了这一努力。后来，在运用评级制度以提高针对性和效率时，该计划对缺水、毁林风险和贫困给了各个等级的加分。
- **尼泊尔：**喜马拉雅生物贸易——亚洲可持续农业和生物资源网络（ANSAB）创建了喜马拉雅生物贸易，向本国和国际市场推销尼泊尔地方社区企业生产的非木材森林产品。社区企业专门从事拥有有机和/或森林管理委员会（FSC）认证的天然和来源可以持续的非木材森林产品（香精油、手工造纸以及医药和芳香植物）。该计划针对的是那些致力于可持续性和愿意为来源可以持续的材料（Aveda、S&D Aroma、Altromercato）支付溢价的多国公司的供应链。地方社区负责对那些它们嗣后能够收获/销售的资源进行保护和监督。通过将社区企业联系起来，使之能够更好地在国际上进行竞争和获得更高的回报，在供应链的更上一层提供了进一步的奖励措施。

- **秘鲁：马铃薯公园**——在马铃薯的原产地安第斯地区，具有广泛多样性和种类的马铃薯仍在栽培和使用，作为一个基因库对于全球食品安全有着不可估量的价值。为应对近几十年来传统种类栽培数量的急剧下降而建立了马铃薯公园。这个马铃薯公园涵盖 6 个凯楚阿人社区，占地 12,000 公顷，有助于保护该地区使用的 1200 种不同的马铃薯品种，并且重新引入该地区已经消失的品种。出于后一项目的，国际马铃薯中心（国际马铃薯中心，国际农业研究磋商组织）根据 2004 年的一项协议，致力于调回和恢复马铃薯多样性。在采取创收措施的同时，还努力加强生产者和消费者对马铃薯多样性重要性的认识，例如发展农业旅游、配有马铃薯展览和餐馆的游客中心、更好的储存选择以及在当地超市连锁市场出售彩色马铃薯等。
- **菲律宾：环境税**——菲律宾实行的方案要求各公司减少其所造成的污染，随后又对拉古纳集水区的残留危害征收环境使用税。该税收强迫污染者就废水排放造成的损害做出赔偿。税收收入被用于在支出方面提供积极的奖励措施——收费收入的 20% 被指定用于当地的环境项目，例如建立污水处理厂——以及用于项目监督和实施。尽管在减少污染方面取得了一些成就，但当前向马尼拉区域的大量移民仍在继续，因污染和淤积造成的湖泊生态系统的恶化仍然是当前一项重大的挑战。
- **圣卢西亚：苏弗里耶尔管理区**——在 1995 年圣卢西亚正式建立苏弗里耶尔管理区时，当地渔民失去了许多他们原有的礁区捕鱼区。从建立新的保护区带来外溢的惠益花费了数年时间。为减轻苏弗里耶尔渔民受到的负面影响以及避免对邻近海岸资源造成更大的捕鱼压力，实行了多项举措以提供积极的奖励措施，这包括在困难时期发放临时补助金和有限的捕鱼权、刺网捕鱼回购计划、对可选择就业机会的人提供培训和投资机会，例如深海捕鱼和旅游业相关活动。尽管海上管理区内鱼的数量有显著增加，但是迄今的收获看来仅限于海上管理区内的地区，而且依赖在保护区完全禁止捕鱼。
- **乌干达：合作管理机制**——乌干达促进利用合作管理机制保护和可持续利用生物多样性。各国家公园和狩猎保留地的 20% 的门票收入直接用于毗邻保护区的社区。2000 年以来，共收门票费 170 万美元，其中 896,000 美元下发给总共 60 万人。在森林禁猎区，社区森林管理无所不在。渔业部门成立了湖岸管理处，保留了鱼贸易的 25% 的收入。市场、营销和增值加工都得到了推动，以促进那些以可持续的方式生产的湿地生态系统产品（草席、篮子）。所得收入用于本地生态系统管理人员，对保护和可持续利用生态系统给与奖励。

注：在情况通报文件中提供参考。
