



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WGRI/5/4/Add.1
UNEP/CBD/SBSTTA/18/11
29 April 2014

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

审查公约执行情况不限成员名额特设工作组
第五次会议
2014年6月16日至20日，蒙特利尔
临时议程*项目6

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十八次会议
2014年6月23日至28日，蒙特利尔
临时议程**项目7

全面实施爱知生物多样性目标3的方式和进度指标，以及 执行消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励的备选 办法中遇到的障碍¹

执行秘书的说明

一. 引言

1. 在第 XI/4 号决定（审查《资金动员战略》的执行情况，包括制定目标的情况）的第 8 段，缔约方大会意识到爱知生物多样性目标 3 在为生物多样性调动资金方面的潜力，决定在第十二届会议上审议全面实施爱知生物多样性目标 3 的方式和进度指标，以期加以采用。尽管该段没有规定编制这些方式和进度指标的具体进程，第 XI/4 号决定委托进行的其他闭会期间工作将由审查公约执行情况不限成员名额特设工作组（工作组）第五次会议予以审议。因此，经与主席团协商后，执行秘书着手进行下面述及的筹备工作，并将这一工作的结果提交工作组审议。

2. 由于爱知目标 3 要求消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励，并促进积极的奖励措施，第 XI/4 号决定第 8 段 XI/30 号决定的第 4(d) 段（奖励措施）。在该段中，缔约方大会请各缔约方、其他国家政府和相关国际组织向执行秘书提供关于在执行消除、淘汰或改

* UNEP/CBD/WGRI/5/1。

* UNEP/CBD/SBSTTA/18/1。

¹ 鉴于审查公约执行情况工作组第五次会议项目 6.4（见 UNEP/CBD/WGRI/5/1/Add.1）和科咨机构第十八次会议项目 7 之间的密切联系，本说明综合地考虑这两个项目。

革有损生物多样性的奖励的已查明备选办法中所遭遇阻碍的资料。在同一决定的第 12(a) 段，缔约方大会请执行秘书为了支持在实现爱知生物多样性目标、特别是目标 2、3 和 4 方面取得进展，并为保护生物多样性调动资源，汇编根据第 4(d) 段收到的信息，通过《公约》信息交换所机制提供这些信息，并编制一份综合报告，说明在执行消除、取消或改革对生物多样性有害的奖励措施的已确定做法方面遇到的障碍，提交缔约方大会第十二届会议之前的科学、技术和工艺咨询附属机构的会议审议。

3. 这两个问题密切相关；关于执行解决有害奖励措施方面所确定备选办法时遇到的障碍的信息，有可能为制定爱知目标 3 的全面实施提供有益的意见。

4. 因此，执行秘书通过 2013 年 3 月 12 日的第 2013-022 号通知（参考号：SCBD/SEL/ML/GD/81348）和 2013 年 6 月 21 日的第 2013-049 号通知（参考号：SCBD/SEL/ML/GD/81348）邀请提交关于执行解决有害奖励措施方面所确定备选办法时遇到的障碍的信息，同时并提供关于制定爱知目标 3 的全面实施的方式和进度指标的意见。

5. 嗣后收到了以下国家的来文：玻利维亚、中国、古巴、爱沙尼亚、欧洲联盟、格林纳达、危地马拉、印度、科威特、缅甸、尼日利亚、圣多美和普林西比和瑞士。还收到了经济合作与发展组织（经合组织）和欧洲环境政策研究所（IEEP）的来文。这些来文已刊登于：<http://www.cbd.int/incentives/perverse.shtml>。此外，文件还反映了阿根廷、欧洲联盟、日本、墨西哥和新西兰提供的评论以及瑞典世界自然基金会（WWF）通过科学、技术和工艺咨询附属机构确定的审查进程提交的评论。

6. 下文第二节综合并分析了所收到的关于执行解决有害奖励措施方面所确定备选办法时遇到的障碍的信息。第三节提供了供审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议可能审议的促进爱知生物多样性目标 3 的全面运作方式和进度指标的要点草案，这些要点系以第二节内的信息以及关于公约下的工作（业已提到的）、包括缔约方大会先前通过的决定为基础，目的是便利对全面实施爱知目标 3 的方式和进度指标的审查，以便供缔约方大会第十二届会议通过。第四节就各相关组织和倡议以及执行秘书可以开展的一系列活动提出了建议。第五节提出了关于如何前进的建议。

二. 奖励措施：执行消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励的备选办法中遇到的障碍

A. 统计分析

7. 2013 年 3 月 12 日第 2013-022 号通知在第三次国家报告调查表所提第二个问题的基础上提供了一个完成汇总表，其中载有一个可能遇到的障碍清单。

8. 秘书处共收到 8 个缔约方和 1 个组织（欧洲环境政策研究所）提交的 9 个已经填写完毕的汇总表。一方面，由于抽样范围小且对结果稳健性存在关切，故不得不谨慎对待有关结果的独立解释。另一方面，从地理范围上讲，这次抽样还算均衡，可以结合早前比较

全面的分析得出某些一般性结论，特别是缔约方大会第九次会议为深入审查有关奖励措施的工作方案而进行的分析。²

9. 第 2013-022 号通知所载汇总表提供的清单中包括 27 个在执行有关落实奖励措施的备选办法时可能遇到的、对生物多样性有害的障碍，并请缔约方对其在执行消除、取消或改革对生物多样性有害的奖励措施的已确定做法方面遇到的障碍的相对重要性打分，分值范围为 0 到 3（0 = 挑战已被顺利克服；1 = 重要性不高；2 = 重要性为中等；3 = 非常重要）。下文附件所载表格提供了归属于每一种潜在障碍所获得分的统计平均值。在该表的基础上，可以得出以下一般结论。

10. 解决有害的奖励措施面临很多重要障碍，在该清单中列出的 27 种障碍中，有 24 个障碍的平均得分高于 2。其中得分最高的障碍是：

- (a) 缺少财政资源、人力资源和技术资源；
- (b) 缺少主流化以及未将生物多样性问题纳入其他部门；
- (c) 生物多样性丧失和所其提供相应商品和服务的丧失没有得到适当理解和证明；
- (d) 缺乏政治意愿和支持；
- (e) 由于存在的体制不足而导致缺乏行动能力。

11. 作为为了深入审查有关奖励措施工作方案（《生物多样性公约》第 11 条）所做准备工作的一部分，执行秘书编写了一份分析文件，介绍了各缔约方在其第三次国家报告中所提到的其在执行《公约》第 11 条时遇到的各种挑战和障碍。³ 在该分析文件中，得分最高的 5 种障碍的降序排名分析是：

- (a) 缺少财政资源、人力资源和技术资源；
- (b) 缺少主流化以及未将生物多样性问题纳入其他部门；
- (c) 由于存在的体制不足而导致缺乏行动能力；
- (d) 公共参预及利益攸关方参与程度有限；
- (e) 各级缺乏公共教育和意识。

12. 在该分析文件中，“生物多样性丧失及其提供的相应商品和服务的丧失未得到适当的理解和证明”得分排在第 6 位，而“缺乏政治意愿和支持”得分排在第 16 位。

13. 上述两个清单之间存在很大部分的重叠。缺乏财政、人力和技术资源都在两个清单中占首位，联系第 X/2 号决定第 10 段说明了这些资源对于执行爱知目标 3 的特别重要性。两个清单之间存在差异的原因是由于第一个清单的样本量较小，也有可能是因为第一个清单涉及第 11 条之下某个特定方面的工作而第二个清单涉及到整个第 11 条的执行的事实。例如，有人可能会得到结论，认为在有关奖励措施的工作方案的各种要素中，缺乏政治意

² 见 UNEP/CBD/COP/9/12/Add.1 号文件，特别是第八节。

³ 在第三次国家报告中，问题 2 提供了一个关于潜在障碍和挑战的同一清单，并请缔约方针对《公约》各项条款提供一个排名顺序。

愿和支持在解决有关涉及有害奖励措施的问题时发挥了特别重要的作用，因为它在整个工作方案中排第 16 位，但在解决对生物多样性有害的奖励措施方面排第 4 位。考虑到这些因素，从很大程度上讲，样本量较小的结果似乎证实了先前分析的结果。

14. 对于所确定的很多障碍来说，答复者在处理不同的有害奖励措施时存在明显的强度倾斜（消除、淘汰或改革）。很多障碍似乎被认为在消除有害奖励措施方面挑战最大，而在改革有害奖励措施方面挑战最小。而对于那些与政治领域有关的障碍，一种可能的解释是，因为奖励措施对生物多样性有害，特别是补贴措施，一般来说，补贴措施会为某些利益攸关方带来好处，对其改革必须要能采取措施减少这些利益攸关方的惠益的可能损失，从而减少政治阻力，而非立刻消除这些奖励措施。

15. 不过，这种解释可能不适用于所有情况，也不适用于所有国家。例如，在欧洲联盟提交的文件中，它认为消除、淘汰或改革奖励措施之间不需要有区别。欧洲联盟以及瑞士还指出，清单中所列的一些障碍似乎是一些对环境有害的补贴措施或者导致生物多样性退化的因素所产生的后果。

16. 瑞士还指出，不同经济部门所面临的障碍及其强度可能各不相同。在解释其针对奖励措施以及第 XI/4 号决定（下文第三节也涉及到）的立场时，中国指出，不同经济部门实施了很多奖励措施，这些措施也是出于不同的目的，并且警告说，如果采用单一的做法可能会在一定程度上对很多采取对生物多样性不友好奖励措施的行业带来制约。

17. 在所确定的最重要障碍中，有很多似乎存在相互关系。例如，生物多样性丧失及其提供的相应商品和服务的丧失没有得到适当理解的事实（障碍“1”）可能解释了缺乏政治意愿（障碍“a”）和体制缺陷（障碍“e”）以及缺乏主流化以及未将生物多样性问题纳入其他部门（障碍“c”）的原因。

18. 同样的道理，2013 年 11 月 11 日至 15 日在内罗毕举行的审查国家生物多样性战略和行动计划修订程序执行进度和建设能力全球讲习班的与会者们也认为查明和着重强调生物多样性的多重价值与调动资源执行该战略计划之间存在有力的联系。⁴ 这表明也可能在障碍“1”与缺乏财政、人力和技术资源（障碍“m”）之间找到联系。最后，这些相互关系似乎指向采取综合、协调方式实施爱知目标 1、2 和 3 的重要性。

B. 关于障碍的其他相关信息

19. 在解释其针对奖励措施以及第 XI/4 号决定（在下文第三节也涉及到）的立场时，玻利维亚提供了一个实际案例，该案例强调了潜在社会影响以及对取消补贴形成阻碍的相关政治阻力的重要性。2010 年，玻利维亚政府试图取消对液体燃料的补贴，以期使这些产品的价格能够反映其实际成本。但是，这一措施导致强烈的民众抗议，并且导致有越来越多的人要求政府辞职，而政府最终撤消了这道政令。

20. 中国提到很多其他重要障碍，根据其获得的分数：（一）不同部门的行政协调机制（3、3、3）；⁵（二）缺乏奖励机制（3、3、2）；（三）政府和社会责任的制度和评价

⁴ 见讲习班的最后报告，可参见 <https://www.cbd.int/nbsap/workshops/global/default.shtml>，第 18 至第 19 段。

⁵ 消除、淘汰或改革有害奖励措施的各自重要性（3 分=高，2=中）。

机制不充分（3、2、2）；（四）以国内生产总值为导向的发展模式（3、3、3）。上文障碍（一）和（三）似乎与缺乏主流化以及未将生物多样性问题纳入其他部门相对应，并且进一步说明了这一点。

21. 古巴谈到近期在实行环境税以期解决在本国相关河流、盆地和海湾污染问题方面所取得的进展。通过近期的修正，现如今这一制度包括（一）使用和利用海湾税以及将哈瓦那湾使用税扩大到马坦萨斯、古巴圣地亚哥、西恩富戈斯、Mariel 等其他重要海湾；（二）森林资源和野生生物使用税，将使用税扩大到保护区；（三）在流域内以及在若干选定海湾内排放废水税；（四）地下水使用权利税；（五）海滩使用税。

22. 欧洲联盟提供了以下其他障碍：（一）特殊利益和寻租态度的力量；（二）错误观念和害怕变化；（三）缺乏政治意愿以及对效力和社会影响的关切；（四）缺乏透明度、信息和意识；以及（五）法律、行政和技术制约因素。欧洲联盟还指出了汇总表中列出的其他重要障碍，即（一）缺乏主流化以及未将生物多样性目标纳入其他部门政策；（二）缺乏国家和国际一级的协同增效；（三）生物多样性丧失及其提供的相应商品和服务（及其经济和社会价值）的丧失没有得到适当理解和证明；以及（四）缺乏有关注重生态系统的管理办法的知识和实践。虽然没有给出汇总表中所建议个别障碍的分值，但欧洲联盟提供的清单表明与前几段所介绍的清单存在大量重叠。

23. 欧洲联盟提到很多用于解决所发现障碍的解决办法，也提到近期由欧盟委托进行的一项调查研究。⁶ 这些解决办法侧重于（一）增加透明度；（二）通过质疑错误观念，改变政策辩论的条件；（三）倾听那些处境不利者（例如，外国竞争者或其他部门）的意见，了解他们的现状；（四）认识到可以用来实现各种社会目标的各种备选办法；（五）传播各种创新计划；（六）更好地针对现有补贴措施和完善补贴设计（包括可能的有条件补贴）；（七）抓住和创造机会（例如，政策改革、法律和 international 义务）；（八）伴随或过渡性措施。

24. 根据所提交的文件，伴随或过渡性措施可能包括：（一）与其他措施的一揽子改革；（二）部分改革等“次优”备选办法（例如，引进固定费率而非道路收费计划）；（三）经济多元化（例如，支持人们找到其他工作或活动的措施）；（四）对受到补贴改革或征收与补贴有关的专项税款不利影响者予以补偿；（五）依赖于现有社会援助制度（对旨在保护低收入家庭的补贴措施予以改革）。

25. 危地马拉提供信息介绍了其为提高森林覆盖率和促进良好森林管理而实施的经济鼓励方案，在国家预算收入中拨款百分之一用于支持这项活动。这些方案也为种植外来森林物种的农民提供财政支持。目前，这项工作正在开展之中，目的是要解决这一问题并对奖励方案进行相应的改革。危地马拉在提交的文件中指出，这一进程需要有最高层政治和立法机关做出有力的承诺。

⁶ 最后报告：Withana 等人，2012 年。《支持淘汰有害环境的补贴的研究报告》。该报告由欧洲环境政策研究所（IEEP）、阿姆斯特丹自由大学环境研究学院（IVM）、生态研究所和欧洲联盟技术视角（VIT）—DG 环境编写。最后报告，布鲁塞尔，2012 年。该研究报告分析了欧盟成员国在改革有害环境的补贴措施方面采取的具体良好做法以及能够从这些案例中可以学到的经验和教训。最后，该研究报告还谈到在改革有害环境的补贴措施方面遇到的障碍，并且就淘汰和改革有害环境的补贴措施以便支持欧洲 2020 年战略的各项目标以及资源效率议程问题提出了务实建议，其中包括生物多样性目标。该研究报告可查阅 http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/report_phasing_out_env_harmful_subsidies.pdf。

26. 在其关于生物多样性的国家政策及其国家生物多样性战略中，危地马拉承诺为保护、可持续利用和恢复生物多样性和生态系统服务制定一项国家鼓励方案。国家保护区委员会通过一个生命网项目，在该国高原地带启动了一个为期五年的试点计划。推广和长期巩固将是一大挑战。

27. 在其提交的文件中，经合组织概括介绍了其近期与爱知目标 3 有关的出版物。⁷ 国际能源机构、石油输出国组织（欧佩克）、经合组织和世界银行编写的一份关于化石燃料及其他能源补贴的联合报告载有与本节主题相关的观察意见，同时牢记化石燃料补贴与对生物多样性有害补贴之间存在概念和分析上的差异，以及其他领域的工作仍在进行中。该报告对二十国集团（G20）匹兹堡和多伦多承诺进行了更新。该研究报告警告说，“决定淘汰补贴措施的那些国家可能会在进行改革方面遇到挑战，而且改革可能会导致一些经济调整，需要慎重对待。”该研究报告的结论认为，“任何改革都必须经过精心设计，都需要相当长的时间”，而且没有一刀切的模式。⁸

28. 该研究报告还谈到了可从世界银行和经合组织在发展中国家开展的有关淘汰或改革化石燃料补贴的案例研究方面的以往经历中学到的很多普遍教训。在各国面临的具体挑战中，有三个分别是：（一）加强社会安全网和完善补贴的目标确定机制；（二）开展公众宣传以及执行社会政策或补偿措施以便缓解淘汰或改革补贴措施对穷人造成的不利影响；以及（三）在更广泛的能源部门改革中实施这项改革。

三. 资源调动：完全实施爱知生物多样性目标 3 的方式和进度指标

29. 在第 XI/4 号决定的第 8 段，缔约方大会意识到爱知生物多样性目标 3 在为生物多样性调动资金方面的潜力，决定在其第十二届会议上审议全面实施这项目标的方式和进度指标，以期加以采用。为了便于考虑并最终采用这一方式和进度指标，本节介绍了此种方式和进度指标的要点草案以供审查公约执行情况不限成员名额特设工作组审议。在下文中，这些方式被理解为做事情的方式或方法；就本文而言，就是实现完全实施爱知生物多样性目标 3。⁹

30. 缔约方大会以往在有关奖励措施的工作方案之下做出的各项决定¹⁰ 已经载有关于如何执行《公约》第 11 条的重要指导要点以及工作方案的各项要点，包括有关对生物多样性有害奖励措施和积极奖励措施的工作方案在内。以下方式寻求将这种丰富的文件进行汇总和融合。

⁷ 即(一) 国际能源机构、欧佩克、经合组织和世界银行关于化石燃料及其他能源补贴的联合报告：对二十国集团（G20）匹兹堡和多伦多承诺的更新（2011 年）；(二) 环境相关税收的政治经济学（2006 年）；(三) 扩大生物多样性财务机制（2013 年）；(四) 为生物多样性支付费用：提高生态系统服务付款的成效（2010 年）；(五) 生物多样性抵消：有效设计和执行（即将出版，2014 年）；生物多样性的政策应对指标（即将出版，2014 年）。

⁸ 同上。（联合报告），第 8 页。本案中的不利社会经济影响是对欧佩克国家国内生产总值增长带来的负面影响，主要是由于通货膨胀大幅度增加而引起，随着非石油部门投入价格的上涨，对制造业的效力构成不利影响，并且对实际收入和消费水平带来压力。在其审查中，阿根廷还提到根据其发展政策以及社会包容和消除贫困等相关目标对改革政策进行调整的重要性。

⁹ 这种理解是受到 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/modalities_e.htm 的启发。

¹⁰ 关于奖励措施的工作方案是在缔约方大会第五次会议上获得通过的（第 V/15 号决定），并在缔约方大会第九次会议上进行了审查（第 IX/6 号决定）。

31. 另外，方式和进度指标草案的拟订也是基于：

(a) 缔约方、其他国家政府以及各组织提供了上文第二节所总结的关于在执行消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励的备选办法中遇到的障碍；

(b) 缔约方在同一批文件中就制定全面实施爱知生物多样性目标 3 的方式和进度指标问题所表达的意见，下文也将提到这一点；

(c) 正如为了供科学、技术和工艺咨询附属机构第十七次会议审议编写的关于查明实现《2011—2020 年生物多样性战略计划》战略目标 A 之下各项具体目标的科技需求的执行秘书的说明的有关章节所确定的现有政策支持工具和方式，¹¹ 下文也提到这一点。

全面实施爱知生物多样性目标 3 的方式和进度指标

A. 一般考虑

32. 消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施以及制定和适用积极的保护和可持续利用生物多样性的奖励措施需要以符合《公约》及其他国际义务且与其保持一致的方式进行，并且需要考虑到国家的社会经济情况。

33. 爱知生物多样性目标 3 是确定国家或区域具体目标的灵活框架的一个要素。请各缔约方考虑到其本国的需求和优先事项，¹² 同时也要谨记国家对实现全球目标的贡献，以及爱知生物多样性目标 3 在调动资源促进生物多样性发展方面的潜力，在这一灵活框架内设定其自身的具体目标。¹³ 本文介绍的方式为全面实施爱知生物多样性目标 3 提供了标志性的方式方法。它们为制定与爱知生物多样性目标 3 有关的国家目标及关联政策措施以及根据国家的具体情况和优先事项有效执行这些国家目标及关联政策措施提供了一个灵活框架。¹⁴

34. 提高决策者及其他决定做出者对生物多样性价值的认识（见爱知目标 1）以及将这些价值观纳入国家和地方发展和减贫战略和规划进程以及酌情纳入其国家会计和报告制度（见爱知目标 2）可以支持爱知目标 3 的有效执行。¹⁵

¹¹ UNEP/CBD/SBSTTA/17/2/Add.1，第 49 至第 68 段。

¹² 《2011-2020 年生物多样性战略计划》（第 X/2 号决定的附件），第 13 段。

玻利维亚在其提交的文件中解释说，它对里约+20 成果文件《我们想要的未来》中关于对无效化石燃料补贴进行合理化改革的第 225 段提出一项正式保留意见，因为它影响到一个具有严格主权性质的决定。玻利维亚还提供了一个由 13 个总的国家优先事项组成的清单。

¹³ 见第 XI/4 号决定，第 8 段。

¹⁴ 例如，瑞士也谈到《瑞士生物多样性战略》目标 5，该目标涉及爱知目标 3：“到 2020 年，如有可能，查明并避免现有财政奖励措施对生物多样性的负面影响。并酌情采取新的积极奖励措施。”瑞士目前正在为其《瑞士生物多样性战略》制定行动计划，并确认了 2014 年前已经预期的各项措施，并准备在 2020 年之前予以落实。对旅游基础设施（例如，运送滑雪者上山的缆索吊椅）的补贴是目前正在讨论的可能进一步解决生物多样性关切的领域之一。

¹⁵ 见上文第 17 段提供的分析。另见《关于设计和执行奖励措施的提案》（第 VI/15 号决定，附件一），第 22 段。

B. 查明政策备选办法

35. 查明各部门可能潜在影响生物多样性的现有有害奖励措施需要仔细分析关于所提供有害奖励措施的数量及颁布情况以及其所带来后果等可用数据，包括对土著和地方社区生计的影响。¹⁶ 通过现行透明通信机制提高数据透明度将会有助于此种分析研究。¹⁷

36. 有害生物多样性的奖励措施往往没有成本效益和（或）在实现社会目标方面没有成效，而且在有些情况下会使用稀缺的公共资金。¹⁸ 因此，消除、淘汰或改革包括补贴在内的有害生物多样性的奖励措施可能会产生多种好处。它停止了鼓励有害环境的行为，可能会消除较大的经济扭曲，并且可以释放稀缺的公共资源。因此，虽然对包括补贴在内的各种奖励措施的分析可能不仅会涉及到其有害影响，而且还会采取一种多标准、全盘性做法，也可能包括其成效、成本效益及其社会影响。¹⁹ 国家分析研究应该查明应予以消除、淘汰或改革的有害环境的奖励措施，并就如何实现这一目标提出建议，包括查明可能遇到的障碍以及如何克服这些障碍。²⁰

37. 开展国家分析研究的另一目的是要查明机会，促进酌情考虑到供决策者使用的“生态系统和生物多样性经济学”倡议编写的报告所载的一系列积极奖励措施、“谁污染谁付费原则”和相关的“全额费用回收原则”以及土著社区和地方社区的生计，为所有主要经济部门设计有利于养护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施并予以执行，措施既要有效、透明、有针对性、有适当监测、具有成本效益，又要同《公约》和其他有关国际义务相符并一致，而且不会导致不正当奖励。²¹

38. 这些国家性研究应该以评估奖励措施对生物多样性及其组成部分带来任何潜在压力的各自及互补影响为基础，因为这是选择适当措施以停止或扭转生物多样性退化的一个前提条件。²² 重要的是，每个国家执行的奖励措施都是针对与其国情相关的具体原因。²³

39. 这些研究可作为一种独立行动进行开展，或者视情况需要，也可以在若干缔约方现有或已规划工作中进行，以期筹备编制关于生态系统和生物多样性经济学的国家研究。²⁴

¹⁶ 第 X/44 号决定，第 9 段。例如见上述由欧洲联盟委托进行的调查研究。在其提交的文件中，欧洲联盟还提到由法国进行的一项类似研究（www.strategie.gouv.fr/system/files/rapport_43_web.pdf）。该研究以及后续采取的政策行动在 UNEP/CBD/COP/11/INF/10 的第 33 至第 35 段予以了概括介绍。瑞士在其提交的文件中指出，与有害环境的补贴问题有关的几份报告目前正在编写之中。

¹⁷ 第 X/44 号决定，第 9 段。另见上文第 23 段提及的欧盟提交的文件。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 见生物多样性公约秘书处（2011 年）：《保护和可持续利用生物多样性的奖励措施。案例研究和学到经验教训》。生物多样性公约技术丛书第 56 辑，蒙特利尔，第 7 至 13 段。在这方面，墨西哥在其审查中提到爱知生物多样性目标 14 的重要性。

²⁰ 例如，见欧洲联盟的来文以及其中提到的研究（第 22 和 23 段以及脚注 6）。

²¹ 第 X/44 号决定，第 10 段。

²² 《关于设计和执行奖励措施的提案》（第 VI/15 号决定，附件一），第 4 段。该提案获得缔约方大会第六次会议的核可，因为它们与缔约方的国家政策和立法以及其国际义务相一致（第 VI/15 号决定，第 2 段）；不过，缔约方大会还认识到还必须就积极措施及其绩效以及不正当的奖励措施及其消除和缓解方式方法问题开展进一步的工作（第 VI/15 号决定，第 4 段）。

²³ 第 VI/15 号决定，第 6 段。

国家生态系统评估或类似做法。鉴于各关键经济部门的政策备选办法以及在执行这些备选办法方面面临的相关障碍可能各不相同，故也可采用某种部门做法进行此种研究。²⁵

40. 这些国家性研究可酌情利用：

(a) 利用关于生态系统和生物多样性经济学各国际研究的成果，以及类似的国家和区域各级的研究成果；²⁶

(b) 联合国环境规划署、经济合作与发展组织、国际自然保护联盟和世界贸易组织等国际组织和倡议已就消除、淘汰或改革有害奖励以及制定和实施积极奖励措施进行的大量分析工作；²⁷

(c) 生物多样性公约技术丛刊第 56 辑所载资料以及根据国际专家研讨会的报告对不同区域奖励措施的良好做法进行的汇编，同时谨记奖励措施可能产生的影响可能会随各国的具体国情不同而不同。²⁸

C. 政策规划

41. 上述国家研究将为政策规划提供深入的分析和适当的建议。必须将这些研究的结果有系统且连贯地纳入国家政策的制定和执行工作之中。需要确保这些研究和经修改的国家生物多样性战略和行动计划能够相辅相成。²⁹

42. 进行查明包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施的研究，只要考虑到国家的社会经济情况，不必拖延立即采取那些已知应被消除、淘汰或改革的政策行动；在此情况下，应该以消除或开始逐渐淘汰或改革的方式采取适当行动。³⁰

43. 消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施将会使保护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施变得更加有效和（或）降低成本。³¹因此，应在政策规划中，包括在经订正的国家生物多样性战略和行动计划中，考虑到消除、淘汰或改革包括补贴在内有害奖励措施与推动采取保护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施之间的联系。³²

44. 基于以上研究，国家政策规划可以（一）查明有待消除、淘汰或改革的有害奖励措施；（二）对导致有害奖励措施最终被消除、淘汰或改革且列有优先次序的措施清单做出

²⁴ 第 XI/30 号决定，第 2 段。

²⁵ 见第 X/44 号决定第 10 段，以及中国、欧洲联盟和瑞士提交的文件。作为具体的实例，阿根廷在其审查中提及渔业补贴的重要性，同时还提及“里约+20”成果的第 173 段，以及世界贸易组织（世贸组织）的相关工作。在这方面，日本在其审查中指出，在渔业补贴的定义上还没有全球性的一致意见。

²⁶ 第 XI/30 号决定，第 2 段。

²⁷ 第 XI/30 号决定，第 4 段。阿根廷在其审查中强调必须利用拥有大量成员国的组织的信息，包括来自不同国家和地区的意见。

²⁸ 第 X/44 号决定，第 2 段。这一工作考虑了以上各分段提及的组织和倡议的工作。见 UNEP/CBD/COP/10/24 号文件。

²⁹ 见第 XI/30 号决定，第 3 段。

³⁰ 第 XI/30 号决定，第 4(b)和(c)段。

³¹ 第 XI/30 号决定，第 5 段。

³² 第 XI/30 号决定，第 6 段。

规定；（三）对导致引进或加强用于保护和可持续利用生物多样性且列有优先次序积极奖励措施清单做出规定；（四）对相关时间安排和进度指标做出规定。

45. 消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励的措施需要与《公约》及其他相关国际义务保持一致，并且要考虑到国家的社会经济情况。可能影响各项措施的设计及优先次序的其他标准包括但不限于：

(a) 消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施防止对生物多样性及其组成部分造成伤害的程度；

(b) 从消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施调动的资源与监测执行资源调动战略执行情况的指标 13 保持一致；³³

(c) 包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施的成效和成本效益；³⁴

(d) 消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施的社会影响，包括对土著和地方社区生计的影响。³⁵

46. 引进或加强用于保护和可持续利用生物多样性的积极奖励的措施需要与《公约》及其他相关国际义务保持一致，并且要考虑到国家的社会经济情况。奖励措施应该有效、透明、有针对性、有适当监测、具有成本效益，而且不应该产生不正当奖励，同时还应该适当考虑到“谁污染谁付费原则”和相关的“全额费用回收原则”以及土著社区和地方社区的生计。³⁶

47. 对导致消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励措施的优先次序排列应该抓住在国家和区域各级现行部门性政策的审查周期内出现的机会。³⁷ 还应该酌情考虑采取与《公约》及其他相关国际义务保持一致的方式，并且要考虑到国家的社会经济情况，将生物多样性奖励措施纳入其他部门的奖励措施之中。³⁸

48. 通过当前正在进行的透明通信机制提高在所提供有害奖励措施的数量及颁布情况以及其所带来后果等方面的透明度，包括对土著和地方社区生计的影响，可以有助于更好评估供资分配如何影响生物多样性丧失以及调动对政策改革的支持。³⁹

49. 关于执行爱知目标 3 的政策规则应该涉及到所有利益攸关方。为了确保能够以参与性且促进有效的政策一体化和利益攸关方参与的方式制定各项计划，应该建立能够便于政

³³ 第 X/3 号决定，第 7 段。另见第 X/44 号决定，第 9 段和第 XI/4 号决定，第 8 段。

³⁴ 第 X/44 号决定，第 9 段。

³⁵ 同上。

³⁶ 第 X/44 号决定，第 10 段。欧洲联盟在其审查中提及私人部门在这方面的重要性，因为私人部门就积极的奖励措施采取的行动和相关的报告工作能够有助于为保护生物多样性动员资金。

³⁷ 第 XI/30 号决定，第 4 (c) 段。欧洲联盟在其提交的文件中指出，目前正在开展的关于欧盟共同农业政策和共同渔业政策的改革应该在 2013 年底结束，这项改革应该为生物多样性带来额外的好处。另外，该文件还表明，欧盟已经承诺在 2018 年之前淘汰煤炭补贴，这也会为生物多样性带来间接惠益。中国和瑞士提交的文件也谈到其他部门提供的奖励问题。瑞典世界自然基金会在其审查中强调必须将无意给生物多样性造成的影响纳入部门性政策审查中。

³⁸ 《关于设计和执行奖励措施的提案》（第 VI/15 号决定，附件一），第 12 段。

³⁹ 见第 X/44 号决定，第 9 段；生物多样性公约技术从书第 56 辑，第 12 页。

府部门之间开展对话以及与包括土著和地方社区以及民间社会代表在内相关利益攸关方开展对话的进程。⁴⁰利益攸关方的有效参与也对查明、理解和充分应对消除、淘汰或改革包括补贴在内有害生物多样性的奖励措施可能产生的短期社会影响极其重要。⁴¹

50. 提高所有利益攸关方对生物多样性的价值以及对生物多样性所支持的生态系统服务、将其纳入国家和地方发展和减贫战略和规划进程以及酌情将其纳入国家会计和报告制度⁴²的价值的认识增加了成功进行政策规划和执行爱知目标 3 的机会。在确定生物多样性的价值时应该考虑采用土著和地方社区的做法。向利益攸关方、行政和政策主管当局以及民间社会传播相关信息可在获得人们对消除、淘汰或改革包括补贴在内有害生物多样性的奖励措施以及对引进保护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施的支持方面发挥关键性作用。⁴³

D. 提供能力和建设支助：促进执行

51. 上述正在开展的分析和正在执行的政策计划将需要充分的能力。其中包括科学和技术能力以及与行政、教育、培训和通信问题有关的能力。在很多情况下，在各种奖励措施的执行阶段，日益需要技术支助、对培训人、管理者及其他工作人员进行培训、公共教育方案以及其他形式的人类能力建设。而在其他情况下，也需要包括安装监测设备或其他基础设施需求在内的物质能力建设。⁴⁴

52. 加强体制机制可鼓励政府内部决策者与政府以外的利益攸关方在国家和地方一级开展对话与沟通，以便推动政策融入和政策一致性。确保相关部委与关心生物多样性的机构之间存在政府部门对话的途径非常重要，因为往往由多个政府机构共同承担执行奖励措施的职责。应该建立社区体制机构，以便使土著和地方社区成为执行奖励措施的平等伙伴。⁴⁵

53. 即使是在措施设计完成之后，也应该让利益攸关方参与进来，以确保奖励措施得到切实有效执行。相关利益攸关方应该在建设地方机构和个人的能力方面发挥作用，以便提高其对生物多样性保护措施重要性的认识以及加强其参与该进程从设计到执行的所有阶段的能力。⁴⁶

E. 进度指标、时间安排和报告

54. 进度指标及相关时间安排可能包括：

⁴⁰ 见第 X/44 号决定，第 8 段。

⁴¹ 生物多样性公约技术丛书第 56 辑，第 11 页。

⁴² 见爱知生物多样性目标 2。

⁴³ 见《关于设计和执行奖励措施的提案》（第 VI/15 号决定，附件一），第 21 至第 29 段。另见上文第 17 段提供的分析以及危地马拉提交的有关着重强调了政治承诺重要性的文件。

⁴⁴ 见关于设计和实施奖励措施的提议（第 VI/15 号决定，附件一，第 27 段）。中国在其提交的文件中呼吁为缔约方有关这一方面的能力建设需求提供充分支助。

⁴⁵ 见关于设计和实施奖励措施的提议（第 VI/15 号决定，附件一，第 28 段）。欧洲联盟在其审查中解释说，私人部门的参与对于报告积极的奖励措施（例如涉及生物多样性融资的）和创新性融资机制也非常重要。

⁴⁶ 见关于设计和实施奖励措施的提议（第 VI/15 号决定，附件一，第 30 段）。

(a) 到 2015 年：制定并将一项反映爱知目标 3 的国家目标纳入经订正的国家生物多样性战略，并将相关行动项目纳入经订正的国家生物多样性战略和行动计划之中。行动项目可能包括：

- (一) 开展国家分析研究，查明有待消除、淘汰或改革的包括补贴在内有害生物多样性的奖励措施，查明促进设计和执行积极奖励措施的机会；⁴⁷
- (二) 酌情基于上述分析研究，制定具有以下特点的政策计划：(A) 查明有待消除、淘汰或改革的有害奖励措施的；(B) 对导致有害奖励措施最终被消除、淘汰或改革的措施的优先次序清单做出规定的；(C) 对导致引进或加强用于保护和可持续利用生物多样性且列有优先次序的措施清单做出规定的；(D) 对执行的时间安排和进度指标做出规定的；
- (三) 如果已经知道包括补贴在内的奖励措施具有有害影响且已被确定为有待消除、淘汰或改革的对象，则预见以其消除或开始其淘汰或改革为形式的立即政策行动。

(b) 到 2016 年（缔约方大会第十三届会议）：如果已经知道有待消除、淘汰或改革的对象，则采取以其消除或开始其淘汰或改革为形式的立即政策行动；

(c) 到 2016 年（缔约方大会第十三届会议）：结束有关查明消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施以及查明可用于促进设计和执行积极奖励措施的机会的国家性分析研究；

(d) 到 2018 年（缔约方大会第十四届会议）：根据国家生物多样性战略行动计划结束具有以下特点的政策计划：(A) 查明有待消除、淘汰或改革的有害奖励措施的；(B) 对导致有害奖励措施最终被消除、淘汰或改革的措施的优先次序清单做出规定的；(C) 对导致引进或加强用于保护和可持续利用生物多样性且列有优先次序的措施清单做出规定的；(D) 对相关时间安排和进度指标做出规定的。

55. 下表对这些进度指标及其相关时间安排进行了概述。它反映了一国可能已经知道某些有待立即采取政策行动但也可能希望参与编写分析报告的奖励措施的可能性（根据上文(a)（三）），以便更加全面地了解情况。

时间安排	进度指标
2015 年	反映爱知目标 3 的国家目标及关联行动项目被纳入经订正的国家生物多样性战略和行动计划
2016 年	已经知道针对包括补贴在内各种奖励措施采取的政策行动具有有害影响且已被确定为有待以其消除或开始其淘汰或改革为形式的消除、淘汰或改革对象

⁴⁷ 欧洲联盟在其审查中建议进一步提及生态系统服务费用支付（PES）等创新融资机制、抵消和私人部门开展生物多样性投资报告工作。

2016 年	结束有关查明消除、淘汰或改革包括补贴在内有损生物多样性的奖励措施以及查明可用于促进设计和执行积极奖励措施的机会的国家性分析研究
2018 年	结束具有以下特点的政策计划：（一）查明有待消除、淘汰或改革的有害奖励措施的；（二）对导致有害奖励措施最终被消除、淘汰或改革的措施的优先次序清单做出规定的；（三）对导致引进或加强用于保护和可持续利用生物多样性且列有优先次序的措施清单做出规定的；（四）对相关时间安排和进度指标做出规定的。

56. 邀请各缔约方通过有关执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标的各项目的在线报告框架及其国家报告，报告其在完成这些进度指标以及其在国家一级确定的任何补充进度指标和时间安排方面取得的进展情况。

四. 执行秘书及相关国际组织和倡议开展的支持活动

57. 为执行上述进度指标，联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国环境规划署（环境规划署）及其关于生态系统和生物多样性经济学（TEEB）倡议、经济合作与发展组织（经合组织）、国际自然保护联盟（自然保护联盟）、世界贸易组织（世贸组织）以及其他国际组织和倡议可为编写这些分析研究报告以及制定和完成上文第二节所述政策计划提供能力建设和技术支持，各国家、区域和国际供资机构和全球环境基金可根据缔约方表达的需求为这些活动提供财政支持。

58. 此外，执行秘书可支持实现这些进度指标，办法是：(a) 汇编和分析现有各种分析研究报告以及政策案例研究，以期查明好的做法和学到经验教训，并且通过《公约》的信息交换所机制及其他手段对其予以传播；(b) 继续和进一步加强其与相关组织和倡议的合作，以期促进、支持和推动开展上文第 57 段所述工作；(c) 继续与相关组织和倡议合作，举办关于各种奖励措施的区域或次区域讲习班，并且发挥爱知生物多样性目标 3 在调动资源促进生物多样性发展方面的潜在作用；(d) 对缔约方通过在线报告系统提交的关于在执行爱知目标 3 方面取得进展的报告进行汇编和分析，并且向审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第六次会议提交一份进度报告。

59. 上述扶持性活动已在审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议的一项包容广泛的建议中提及，该项建议涉及对资源调动战略的审查（UNEP/CBD/WGRI/5/4），并可酌情进一步更详细地纳入《2020 年平昌路线图》，供缔约方大会第十二届会议审议。

五. 建议采取的行动

60. 谨建议审查公约执行情况不限成员名额工作组第五次会议审议并根据需要审查上文第三部分所载有关爱知目标 3 的方式和进度指标的要点草案，并且修订后的方式和进度指标订正草案提交缔约方大会第十二届会议，并建议缔约方大会予以通过并在上文第四节所述内容的基础上进一步开展支持活动。据此草拟的段落已纳入 [UNEP/CBD/WGRI/5/4](#) 号文件所载建议草案。

61. 谨建议科学、技术和工艺咨询附属机构第十八次会议注意到关于本说明第二节所载已收到资料的综合报告，这些资料介绍了在执行已经查明的消除、淘汰或改革有损生物多样性的奖励的备选办法中遇到的障碍，并建议它注意到审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议关于全面实施爱知生物多样性目标 3 的方式和进度指标的建议。

附件
 调查结果

在执行消除、淘汰或改革有害生物多样性的奖励的备选办法过程中所遇障碍重要性的统计平均得分。

障碍	消除有害奖励措施	淘汰有害奖励措施	改革有害奖励措施
	平均得分 ⁴⁸		
a) 缺乏政治意愿和支持	2.67	2.44	2.44
b) 公共参与和利益攸关方参与程度有限	2.25	2.38	2.12
c) 缺乏主流化以及未将生物多样性问题纳入其他部门	2.78	2.67	2.44
d) 缺乏预防和主动措施	2.11	2.11	1.88
e) 由体制不足而导致缺乏行动能力	2.62	2.75	2.50
f) 缺乏技术和专业知识转让	2.33	2.56	2.22
g) 传统知识丧失	1.62	1.62	1.62
h) 缺乏用以支持所有目标的充分科研能力	2.62	2.62	2.11
i) 缺乏可取得的知识和信息	2.00	2.12	2.00
j) 缺乏各级别公共教育和认识	2.44	2.33	2.33
k) 现有科学和传统知识未得到充分利用	2.11	2.00	2.22
l) 生物多样性丧失及其提供的商品和服务的丧失没有得到适当理解和证明	2.78	2.67	2.44
m) 缺乏财政、人力、技术资源	2.78	2.67	2.67
n) 缺乏经济鼓励措施	2.50	2.38	2.38
o) 缺乏惠益分享	2.11	2.11	1.89

⁴⁸ 分值范围：3 = 非常重要；2 = 中等重要；1 = 不重要；0 = 挑战已被顺利克服。

障碍	消除有害奖励措施	淘汰有害奖励措施	改革有害奖励措施
	平均得分 ⁴⁸		
p) 缺乏国家和国际一级的协同增效	2.22	2.22	2.11
q) 利益攸关方之间缺乏横向合作	2.26	2.26	2.26
r) 缺乏有效的伙伴关系	2.26	2.13	2.00
s) 缺乏科学界的参与	2.50	2.26	2.12
t) 缺乏适当的政策和法律	1.89	1.89	1.56
u) 贫穷	2.38	2.38	2.38
v) 人口压力	2.45	2.00	2.00
w) 消费和生产模式不可持续	2.50	2.50	2.50
x) 地方社区缺乏能力	2.11	2.33	2.00
y) 缺乏基于生态系统的管理做法的知识和实践	2.33	2.22	2.22
z) 执法能力薄弱	2.44	2.44	2.44
aa) 自然灾害和环境变化	1.57	1.71	1.71
	得分(一个回答者)		
bb) 其他: 不同部门的行政协调机制	3	3	3
cc) 其他: 缺乏奖励机制	3	2	2
dd) 其他: 政府和社会责任的制度和评价机制不足	3	3	2
ee) 其他: 以国内生产总值为导向的发展模式	3	3	3
