

VI/15. 奖励措施

缔约方大会,

强调制定和实施奖励措施对实现《公约》各项目标、特别是对可持续利用生物多样性和消除对生物多样性的不利影响具有特别重要的意义,

承认奖励措施对诸如获得遗传资源和公正和平等地分享使用遗传资源惠益等其他跨部门问题的重要性,

强调国际组织需要进行合作和协作努力帮助各国政府制定和实施奖励措施,

1. 赞赏地注意到在实施缔约方大会第五次会议第 V/15 号决定所确定的奖励措施工作方案方面取得的进展;
2. 核可载于本建议附件一和附件二的有关制定和实施奖励措施的提议和为奖励进一步开展合作的建议,但条件是这些提议必须符合缔约方的国家政策和立法及其国际义务;
3. 请各缔约方在制定和实施保护和可持续利用生物多样性的奖励措施时考虑到这些建议;
4. 确认在积极奖励措施及其业绩以及消除和缓解消极奖励措施和方式方面还需要进一步开展工作;
5. 鼓励各缔约方和有关组织向执行秘书提交有关奖励措施,特别是有关积极和消极奖励措施方面的案例研究、所吸取的教训及其他有关资料;
6. 请执行秘书继续通过《公约》的信息交换所机制和其他方式汇编和传播各缔约方和组织提交的有关奖励措施的资料;
7. 还请执行秘书与有关组织合作,拟定实施消除和缓解消极奖励措施的方式方法的建议,以便供科学、技术和工艺咨询附属机构在缔约方大会第七次会议举行之前举行的一次会议审议;
8. 请各缔约方、各国政府、各国际和其他有关组织为奖励措施工作方案提供资助,同时考虑到各国、特别是小岛屿发展中国家和经济转型国家的具体情况。

附件一

关于设计和实施奖励措施的提议

1. 总的来说，奖励措施应该以生物多样性的保护和可持续利用为目标，并同时顾及以下诸方面的问题：

- (a) 地方和区域的知识、地理条件、具体情况和机构；
- (b) 现有的各种政策措施和体制，包括部门性考虑因素；
- (c) 需要使措施的规模与问题的严重程度相匹配；
- (d) 奖励措施与现有各项国际协定之间的关系。

2. 在制定和实施保护和可持续利用生物多样性的奖励措施方面应该考虑到以下因素：

A. 查明问题所在：宗旨和确定议题

3. **奖励措施的目标。**一项奖励措施应该有一个明确的目标。根据第 V/15 号决定，奖励措施的目标是设法改变机构和个人的行为，以便实现《生物多样性公约》的以下全部或部分目标：保护生物多样性，可持续利用生物多样性的组成部分和公正平等地分享利用遗传资源的产生的惠益。

4. **生物多样性受到的威胁/丧失原因。**为了选择适当的措施来制止和扭转退化趋势，先决条件之一是查明左右着生物多样性的最直接和根本的原因，以及生物多样性所受威胁的重要性。起奖惩作用的政策如果不着手消除导致生物多样性丧失的根本原因（包括不良奖励措施），则不太可能取得成功。因此，在开始制订保护和可持续利用方面的奖励措施之前，必须进行一次详尽的研究，以便查明和评估任何根本性的压力各自产生的影响和相互助长的影响。

5. 研究应特别包括社会或经济力量或因机构框架导致的威胁。在某些情况下，社会和经济问题是导致不可持续的做法的根源，通过奖励措施来消除市场和政策失效现象虽然会有助于纠正这种行为，但可能无法解决核心问题，例如资源的匮乏或贫困，以及超出必要范围的不合理的人类需求。这项工作还可以包括分析国家和国际各级现有的奖励措施，特别应查明可能危及生物多样性的不良奖励措施及阻碍取消这些不良奖励措施的障碍。

6. 尽管经合组织的《生物多样性方面的奖励措施：设计和实施手册》²⁶ 中已经开列了大多数一般性的根本原因，但重要的是，每个国家都必须针对本国情况下的具体原因来实施奖励措施。奖励措施的目的可以是纠正某些与经济发展趋势、贫穷、缺乏政策一体化、行业政策影响以及在国家、超国家和国际各级采取的不良措施有关的根本原因。

²⁶ 经合组织的《生物多样性方面的奖励措施：设计和实施手册》（经合组织, 1999年）。

7. **查明有关的专家和利益有关者。**利益有关者除了包括决策者、专家和科学家之外，还应该包括私营部门、妇女和地方社区，并包括个人、有关的国家组织和多边组织、非政府组织以及土著社区和地方社区的代表。这些利益有关者可能在有关问题上发挥着影响和/或掌握关于这些问题的实际知识，并可以在成功实施奖励措施方面发挥关键作用。此外，必须把不同层次（地方、省、国家、次区域、区域、国际）的决策过程及其之间的相互关系考虑在内，以便保证措施的一致性。

8. **建立参与程序。**为了保证使奖励措施的制订工作具有参与性，并促进切实的政策一体化和利益有关者的参与，应该建立各种程序来帮助进行政府间的对话以及同利益有关者的对话，包括同土著社区和地方社区以及民间社会代表的对话。

9. **规定明确目标和制定指标。**在可行的情况下，奖励措施应该有一项具体、可以衡量、有时间限制并以其影响进行的分析为基础的实际目标。对奖励措施影响进行成功监测和评估是确保奖励措施最终成功的重要因素。例如，指标能够促进对一项措施的评估，并能够提供有用的信息以确定是否需要采取纠正行动。

B. 设计工作

10. **生态系统方法。**奖励措施的设计应该酌情并视可行情况在《公约》的框架内以生态系统方法为基础。

11. **部门方法。**在设计奖励措施的时候，还应该尽量以对不同经济行业，例如旅游业、林业、渔业和农业中的奖惩因素进行的分析为依据。

12. **纳入部门工作主流。**应酌情考虑通过其他部门将生物多样性奖励措施纳入业已规定的奖励措施之内；

13. **承载能力。**在设计奖励措施的时候必须充分顾及不同生态系统的承载能力，因为对资源的利用可能受到承载能力的限制。

14. **预先防范方法。**预先防范方法将结合生态系统方法来实施，其中要求，在没有确定的科学知识和对生物多样性的重大减少或丧失构成威胁的情况下，奖励措施方案宁可过于谨慎，不得有所疏漏。

15. **效率目标。**奖励措施方案应首先考虑这些措施是否最符合生物多样性的目标，其设计应该保证使预期的收益大于或等于实施、管理和执行的代价。一个国家的社会和体制环境可能对这些代价产生很大影响。无论何时，如果无法对收益进行充分量化，就应该实行成本效益分析（即以最低的代价来达到某项实际目标）。

16. **内在化。**在挑选适当的奖励措施以防止、制止和扭转生物多样性丧失趋势的时候，应该把内在化作为指导原则之一，并应同时考虑诸如气候变化、荒漠化和滥伐森林等其他有

关的环境问题。内在化指的是在生产者和消费者作出的决定中把外部的代价和收益考虑在内。外部代价和收益主要是经济活动产生的环境“副作用”，奖励措施应该争取使决策者和消费者在权衡利弊的时候更多地把这种副作用考虑在内。如果（由于经济和社会条件）无法实现充分的内在化，奖励措施在设计上应能使可持续的活动比不可持续的活动更具有吸引力。

17. **估值。**正如缔约方大会在第 IV/10 号决定中所确认的那样，由于估值方式的限制，经常无法实现充分的内在化，但尽管如此，为了更好地实行内在化并更好地了解生物多样性价值的重要性，估值仍然是一个重要的步骤。

18. **造成生物多样性丧失的根本原因。**应该针对引起生物多样性丧失的根本原因来设计奖励措施方案。

19. **全面性。**在顾及许多因素之间的相互作用的同时，奖励措施应该尽量简单和有所侧重，以便能够得到更快的实施，并使人们能够对其影响进行更为明确的评估。奖励措施应该易于为所有利益有关者所理解。

20. **公平性：分配影响。**在设计奖励措施时，必须保证以包容和公平的方式来界定受惠阶层。如果以参与性的方式来设计和实施奖励措施，将可以有助于保证把这些问题考虑在内。任何生物多样性保护措施都对利益有关者产生一定的影响；奖励措施应该力争考虑到那些将从保护措施受惠的人和那些将为此承担代价的人。奖励措施的设计和采用应有助于减轻和缩小城乡社会之间的差异。

21. **顾及生物多样性对地方社区和土著社区的价值。**应该确认生物多样性在维持生计、文化或商业方面的价值，奖励措施应该在设计上尽量保证有助于满足土著社区和地方社区的社会和经济发展需要。应考虑这些社区确定生物多样性价值的方式。

22. **提高对生物多样性价值和服务的认识。**查明和评估生物多样性及其所提供的环境服务的价值的工作本身就是一项奖励措施，有助于其他奖励措施的实施。通过提高所有利益有关者对生物多样性价值的认识，将增加奖励措施取得成功的机会。

23. **措施的搭配。**在很多情况下，可能有必要通过一种组合或多种组合来结合采取各种措施，以便既实现保护生物多样性的公益，也通过可持续利用生物多样性使私人受惠。

24. **监测和评价。**奖励措施的设计应该有助于对其取得成败的程度进行监测和评价。

25. **在政治和文化方面的可接受性。**在设计任何奖励措施的时候，都应该考虑到这项措施所处的政治和文化环境。

26. **供资。**在设计奖励措施时应酌情保证为其提供资金。

C. 提供能力和争取支持：促进实施工作

27. **物质能力和人力能力。**为了实施奖励措施，将需要足够的物质能力和人力能力。这些能力涉及科学和技术能力，并涉及同能力有关的行政、教育和培训问题以及与沟通问题。在很多情况下，在奖励措施的实施阶段将不断需要对培训教师、经理人员和其他工作人员进行培训，并需要举办公众教育方案和进行其他形式的人的能力建设。在其他情况下，则可能有必要建设物质能力，包括安装监测设备或其他必要的基础设施。培训活动经常是有效的奖励措施实施工作的一个必要组成部分。

28. **体制性机制。**需要建立体制性的机制，以便鼓励国家和地方各级的政府内部决策者与政府以外的利益有关者之间的对话和沟通，从而促进政策的一体化。必须保证与生物多样性问题有关的部委和机构之间在政府内部进行的对话，因为实施奖励措施的职责经常是由各政府部门分担。为了使地方社区和土著社区在实施奖励措施方面成为平等的合作伙伴，应该建立社区的体制性机构。在实施奖励措施方面，应该确认并加强现有的体制安排，或在必要情况下为保护和可持续利用生物多样性做出新的体制安排。

29. **透明度和传播公共信息。**在为保护和可持续利用生物多样性的奖励措施争取支持方面，信息的传播可以发挥关键作用。应该在利益有关者、行政和政策主管部门以及民间社会中传播信息，说明生物多样性所受压力带来的影响。向利益有关者提供关于奖励措施本身的信息以及在实施方面保持透明度也很重要。

30. **利益有关者的参与。**即使在设计出一项措施之后，也应该保持利益有关者的参与，以便保证使该项奖励措施得到有效的实地实施。利益有关者应该在地方机构和个人的能力建设方面发挥作用，以便使其更多地认识到生物多样性保护措施的重要性，并加强其从设计直至实施，在整个过程的所有阶段进行参与的能力。

31. **供资。**应保证为能力建设提供资金。

D. 管理、监测和执行

32. **行政和法律能力。**无论任何奖励措施，其最终的成功均取决于对其进行的成功的管理、监测、执行和影响评估。管理、监测和执行奖励措施的充分能力则部分取决于适当利益有关者的充分参与以及适当的机构。此外，这种成功还取决于现有的行政和法律能力。

33. **政策影响的指标。**制定健全的政策影响指标是有效评估奖励措施成败的关键。

34. **信息系统。**信息系统可以促进对奖励措施的管理、监测和执行。

35. **供资。**应提供足够的资金，以保证有效地管理、监测和执行奖励措施。

E. 选择适当和互补的措施的准则

36. 为选择适当和互补的措施商定了以下准则：

- (a) 在选择适当和互补的措施方面，任何决策过程均应顾及所涉国家的具体情况；
- (b) 必须顾及采取奖励措施的背景，以便就某一项或某几项具体的措施作出最后决策；
- (c) 在设计奖励措施方面，关键的考虑因素之一是应认识到，如果仅依靠一项措施，往往不足以应付保护和可持续利用生物多样性方面的决定的复杂性，因此可能需要搭配采取各种措施；
- (d) 在设计和选择适当奖励措施中应突出诸如减贫等公平考虑的作用；
- (e) 奖励措施的实施不应致使大大提高生活费用和/或提高政府的财政收入；
- (f) 一个国家经济规模的大小是选择财政奖励措施的一个重要因素；
- (g) 为了有效实施旨在保护和可持续利用生物多样性的奖励措施，先决条件之一是明确规定产权（即私人、部落和社区土地）；
- (h) 积极的奖励措施通过表扬和奖励为保护和可持续利用生物多样性进行的活动，可以对决策产生影响；
- (i) 消除不良奖励措施可缓解对环境的压力。确定国内外不良的奖励措施及其他对生物多样性保护和促进可持续利用的威胁是选择和设计奖励措施的关键。消除不良奖励措施或可改善经济效率和减少财政支出；
- (j) 在保证对生物多样性的保护和可持续利用方面，惩罚措施仍然是一项重要的手段，可以结合奖励措施加以采用。

37. 研讨会意识到，应在决策过程中考虑到各类措施的一般特点和具体特点。下表²⁷列举了一系列现行措施及其在一般情况下的优点、缺点和适用性。应虑及这一清单并非全面无遗，因此应以类似的方式考虑其他一些非经济性奖励措施(如：社会和文化奖励措施)和国际性奖励措施。此外，一些用数字表示的措施的效果及其可能的弊端尚在讨论之中。

措施	优点	缺点	适用性
环境税/收费	最大限度提高经济效率。 易于理解。	依赖单一组成部分的可计量性以及关于外部代价所具价值的共识。 可能需要进行大量的监	适用于可以容易地对影响进行计量(例如狩猎)以及容易地监测影响来源的情况。
创建市场	将以效率最高的方式在不同的使用者之间分配资源，并导致适当的资源价格。 不需要进行大量监测。	如果存在(大量)外部影响和/或垄断，将出现缺陷。	适用于可以清楚地证明并保护产权，从而能够容易地查明货物和服务，而且交易成本足够低的情况。
消除不良的奖励	通过改革或消除这样的奖	不良的奖励措施可能难以	适用于可以清楚地确定

²⁷ 根据经合组织的《生物多样性方面的奖励措施：设计和实施手册》。

措施	优点	缺点	适用性
措施	励措施，可以缓和对环境 的压力，提高经济效率和 减少财政支出。	发现(缺乏透明度) 由于受惠者强烈反对，在 改革这些措施方面可能出 现政治上的困难。	预算、经济效率和/或环 境目标方面的收益，并能 够采用补充措施来帮助 取消补助的情况。
法规	易于理解。 具有法律约束力。 可以直接以具体活动或过 程为对象。	在实现环境目标方面可能 经济效率不高或代价高 昂。在规定采用具体技术 的时候尤其如此。 必须严格执行。 不灵活。 可能很复杂和非常详细。	最适用于以下情况：可以 容易查明并需要限制的 环境影响种类有限，和/ 或起作用者的数目有限。
环境基金	透明和可见度高 有助于改善公共关系	可能无法最大限度地提高 经济效率 由于在一定程度上指定了 资金的用途，因此可能不 灵活。	适用于以下情况：政府在 筹集普通预算资金方面 有困难，财政基础结构薄 弱，以及可以清楚地确定 得到民众高度支持的事 业。
公共资助	为受惠者所欢迎 促进有益的活动，而不是 禁止不良的活动。	需要资金。 会导致经济效率低下。 会鼓励寻租行为。	适用于有益活动必须得 到资助才会进行的情况； 或用于在无法制止不良 活动的情况下实行区别 待遇，以便促进有益的活 动。

附件二

为进一步就奖励措施进行合作提出的建议

1. 协助各国政府设计和实施奖励措施的合作，应以下列基本内容为基础，并利用业已开始进行的工作：

信息

2. 与会者们意识到，为了有效地设计和实施奖励措施，需要有一套健全的知识与信息。以下措施将有助于各缔约方保证得到所需要的信息：

(a) 应确立和加强各种关于生物多样性奖励措施的信息传播方式（互联网、传单、光盘、印刷文件、翻译等等）。可以通过《公约》的信息交换所机制以及其他有关的国际、区域、次区域和国家组织来进行这项工作；

(b) 信息系统应该包括以下基本组成部分：

(i) 指标、估值和评估方式；

(ii) 关于现有案例的元分析数据；

(iii) 参考手册和成套工具。

3. 无论是国家还是国际一级的信息系统都应该同《生物多样性公约》的信息交换所机制建立链接。

4. 此种信息系统将使各缔约方能够同其他缔约方分享经验和吸取的教训，并通过遵守准则来促进奖励措施的实施。

5. 各缔约方应对本国的生物多样性战略和行动计划进行一次评估，以便确定这些战略和计划是否正在通过奖励措施来促进生物多样性的保护和可持续利用，以及是否正在查明和消除不良的奖励措施。

包括土著和当地社区在内的利益相关者的参与

6. 在为生物多样性保护和可持续利用的决策方面，各缔约方应制定和采用参与性和连贯性的方式，使有关政府部门、非政府组织、私营部门、慈善机构和土著和地方社区等所有利益相关者都能够及时地充分参加有意义的对话，促进以连贯的方式采取保护和可持续利用生物多样性的奖励措施。

7. 应把具体重点放在以下诸方面：

- (a) 向决策者直接提供有关设计和实施奖励措施的咨询；
- (b) 推动各国政府、非政府组织、私营部门、慈善组织、和土著与当地社区的关键利益相关者群组参与有关设计和实施奖励措施的政策对话；
- (c) 在能够按各国政府、民间社会和私营部门具体要求提供有关指导和信息的专家之间建立一个有关生物多样性奖励措施的专家网络。

8. 为鼓励参与性做法或应考虑制定一个政策协调和利益相关者参与的战略。这可以包括教育组成部分、交流通讯组成部门、和突出强调为促发有效公众参与业已采取的成功进程的组成部分。应鼓励各缔约方适应成功的进程或这类战略的组成部分，以便应对其本身的优先项目和形势。这类连贯性和参与性的决策方法或许还能鼓励将有关生物多样性问题纳入其他部门和政策领域。

能力建设

9. 有效制定和实施奖励措施的另一个关键是具有适宜的法律和政策框架以及支持性的人力能力。缔约方大会鼓励各国政府为设计和实施奖励措施制定支持性的法律和政策框架。此外，提高决策者和利益相关者对实现《公约》目标的奖励措施重要性的认识也是人力能力建设的一个重要方面。

10. 为达到这一要求, 提出了以下诸点：

- (a) 对生物多样性专家和决策者进行奖励措施的设计和实施方式方面的培训，包括进行估值技术使用方法的培训；
- (b) 实施有关保护和可持续利用生物多样性方面的基本科学和经济问题的培训方案；
- (c) 在社区一级以及各行业，包括林业和农业，解释生物多样性的价值；
- (d) 进行与提高公众意识有关的能力建议；
- (e) 提高从事研究和分析奖励措施的能力；
- (f) 制定支持性的法律和政策框架；
- (g) 进行立法审查并提供有关奖励措施的咨询；
- (h) 酌情开拓提供财政支助的渠道。

价值估算

11. 尽管存在着非市场价值的问题，然而为生物多样性的社会、文化及经济价值寻找创造市场信号的方式仍然是重要的。缔约方大会已确认评价工作的重要性，因为评价是设计

适当奖励措施的一种工具。²⁸

12. 持续不断地进行评估工作可能成本浩大，需要大量的专长知识而且最终的结果可能难以传达，且由此产生的货币价值还不知下文。仍然，仍应进一步制定进行评估的方法，因为这些方法在制定生物多样性保护和可持续利用的奖励措施方面具有战略性的作用。须进一步开展的合作工作或可包括：

- (a) 继续探讨评估生物多样性和生物多样性资源的方法；
- (b) 进一步制定和改善非市场评估方法；
- (c) 宣传现有评估技术的信息。

13. 可以与有关国际组织建立伙伴关系，开展作为行动计划核心部分的评估工作。

各项多边环境协定之间的相互联系

14. 有必要审查各项多边环境协定下的政策和方案，以便保证使其提供相互支持的奖励措施。在此方面，缔约方大会注意到《生物多样性公约》与《湿地公约》(1971 年, 伊朗, 拉姆萨尔)之间联合举办的工作方案，其中包括一项关于奖励措施的重点工作，研讨会并建议注意到其他公约采取的有关奖励措施，例如《防治荒漠化公约》针对旱地生物多样性的奖励措施、《濒危物种贸易公约》关于保护和可持续利用物种的措施, 以及《联合国气候变化框架公约》的与改变土地使用方法和生物多样性有关的措施。此外，鼓励《联合国气候变化框架公约》优先考虑避免滥伐森林的奖励措施，因为大量温室气体排放系因作为最大的地面生物多样性贮藏库的森林遭到破坏所致。

建立生物多样性与宏观经济政策的联系

15. 重要的是必须探讨与侧重于经济政策的各国际组织/协定之间的联系，特别是与世界贸易组织下的贸易政策以及其他政策，例如劳工政策（国际劳工组织）和卫生政策（世界卫生组织）之间的联系。此外，应该探讨与各区域和各行业经济组织/协定之间的联系，以便确定其奖励措施与《公约》各项目标之间的一致性。

16. 不仅应在国际一级探讨这些联系，而且还应在国家一级探讨。缔约方大会特别指出，有必要把国家生物多样性战略和行动计划与宏观经济公营部门规划和各行业—例如旅游业、林业、渔业和农业—的经济发展战略联系起来。

²⁸ 《生物多样性公约》缔约方大会第IV/10号决定指出“生物多样性和生物资源的经济评价是目标明确，针对性强的奖励措施的一种重要工具”。

奖励措施的类别

17. 缔约方大会认识到，目前实行的奖励措施多种多样。应使这些措施适合于每种情况和每个国家的具体条件。还应考虑在为各部门制定奖励措施时进行协调的问题，以确保各项奖励措施的一致性。

生态系统重点

18. 应根据缔约方大会通过的各项专题方案来排列评估活动优先顺序。在这方面，缔约方大会还注意到《生物多样性公约》与《湿地公约》(1971 年, 伊朗, 拉姆萨尔)之间的联合工作方案的奖励措施重点。

试行项目/案例研究/讲习班

19. 有必要举办试行项目，以便加强理解以及设计、实施和评估奖励措施的能力。试行项目可以把一些活动作为重点，其中包括宣传、估值研究、对现有奖励措施进行评估、指定新的奖惩方案和消除奖励措施遇到的障碍方面的活动。此种试行项目应与环境署以及其他组织当前采取的奖励措施挂钩。

20. 重要的是这样的试行项目必须由国家启动，并利用地方机构和决策者的能力。

21. 讲习班是交流正反经验的最有价值的办法，并且是设计和实施奖励措施的最佳做法。反映发展中国家和发达国家经验的国家启动的案例研究能够提供最好的依据，通过这些案例研究可以评估具体奖励措施的利弊，同时考虑各个国家、各生态系统和各个部门的特色。

国际组织的作用

22. 应请有关的国际组织支持各缔约方在关于奖励措施的工作方面进行的努力，特别是通过传播信息、提供专门知识和技术指导以及进行培训来提供支持。

23. 应在执行秘书成立的接触小组的基础上建立一个机构间协调委员会（根据缔约方大会第 V/15 号决定，包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、经济合作与发展组织(经合组织)、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(环境署)和自然保护联盟的代表），以便协调在国际一级的活动从而避免重复开展各项举措和活动，与此同时向各缔约方提供支助。委员会还应包括世界银行和其他有关的多边环境协定秘书处的代表。