

(Front Cover)

国际保护联盟保护区方案丛书

东亚保护区筹资指南

安德烈亚·阿塔纳斯

弗兰克·沃尔希斯

费尔南多·盖尔西

彼得·沙迪

约翰·舒尔蒂斯

编著

丛书主编：阿德里安·菲利普斯

IUCN

国际保护联盟

(目录页I)
东亚保护区筹资指南

(目录页II)

世界保护区委员会

世界保护区委员会 (WCPA) 是由全世界保护区专家组成的全球指导性组织。世界保护联盟 (IUCN) 的“保护区项目处” (PPA) 是国际保护联盟保护区秘书处内设的中心机构, 并担任世界保护区委员会的秘书处。

世界保护区委员会的使命和目标

世界保护区委员会的国际使命是推动建立具有代表性的全球性陆地及海洋保护区网络, 并加以有效管理, 这也是国际保护联盟工作任务的组成部分。

该组织目标如下:

- 通过向决策者提供战略性咨询, 帮助政府和各界规划保护区, 并将保护区纳入各部门;
- 通过提供指导、工具和信息以及网络载体, 提高保护区管理者的能力和效率;
- 通过向公众和企业捐助者宣传保护区的价值, 增加对保护区的投资;
- 通过与 IUCN 的成员及伙伴合作等方式, 加强 WCPA 执行其方案的能力。

(目录页III)

东亚保护区筹资指南

安德烈亚·阿塔纳斯
弗兰克·沃尔希斯
费尔南多·盖尔西 编著
彼得·沙迪
约翰·舒尔蒂斯

丛书主编：阿德里安·菲利普斯
翻 译：罗进德

世界保护区委员会(WCPA)

IUCN-国际保护联盟 2001 年

(目录页IV)

本书使用的地理实体表示法和材料的叙述方式皆无意于表示国际保护联盟或其他供资组织对

任何国家、领土或地区的法律地位、其政权当局，或其边界走向表达任何意见。此外，本书表达的观点不一定代表国际保护联盟或日本政府环境厅的观点。

本书的出版得益于日本政府环境厅提供的资助。

出版者： 设在瑞士格朗德的国际保护联盟和中国环境科学出版社。

版权所有： ©2001 国际自然与自然资源保护联合会（国际保护联盟）允许为教育或其他非商业性目的复制本出版物，无需经过事先同意，但必须充分确认其版权所有
者。

未经版权所有者事先允许，禁止为转售或其他商业目的复制本出版物。

国际标准书号： ISBN 2-8317-0624-6

封面设计：滑铁卢大学绘图部 Dianne Keller, Janice Weber

封面照片：蒙古大乌拉草原，马背上的牧民父子：© WWF-Canon/Hartmut Jungins；蒙古西北

部德拉哈特大峡谷中的小女孩：© Shelly Hayes；蒙古北部库苏泊湖国家公园中

一片古墓旁行走的喇嘛：© Rolf Hogan；蒙古南部古尔班赛汗戈壁国家公园的

火焰山，恐龙化石发掘地：© Rolf Hogan；库苏泊湖是中亚第二最深湖泊，图

片中是流入该湖的圣水溪：© Rolf Hogan

封底照片：中国峨嵋山及乐山大佛世界遗产地的杜鹃花：© 教科文组织；蒙古古尔班赛汗国

家公园中的沙丘：© Shelly Hayes

设计： 国际保护联盟出版物服务处

制作： 国际保护联盟出版物服务处

印刷： 中国环境科学出版社

发行处： 中国环境科学出版社

北京市崇文区广渠门内大街 16 号，100062

电话：01067112765

传真：01067113420

（目录页V）

目 录

前言

鸣谢

内容摘要

第一编 保护区筹资问题概况

1 引言	
1.1 保护区及其重要价值	
1.2 财政规划及其对保护区的重要意义	
1.3 本书的范围	
2. 保护区的商业模式	
2.1 保护区的效益	
2.1 用户群体	
2.3 让用户付费	
3 资金筹措机制	
3.1 政府拨款	
3.2 税、费、附加费和补贴	
3.3 使用费	
3.4 事业性营销	
3.5 自然保护抵消债务	
3.6 联合行动项目和碳的吸收项目	
3.7 多边和双边捐助机构的赠款	
3.8 基金会赠款	
3.9 私营部门借贷	
3.10 国营部门借贷	
3.11 公司和个人的捐赠	
4 评估各种筹资办法的可行性	
4.1 机构内部能力有关因素	
4.2 机构外部体制因素	
5 制定财政计划的步骤	
5.1 确定保护区的宗旨和目标	
5.2 了解现有的基本用户	
5.3 列出现有财政资源和对这些资源的需求	
5.4 了解新增用户，比较新用户的贡献水平与使用水平是否相称	
5.5 选定从用户方面争取收入的各机制	
5.6 评估拟议中的创收机制是否可行	
5.7 公布财政计划	
5.8 其它应予考虑的事项	
6 东亚保护区筹措资金的有关问题和备选办法	
国际保护联盟网站	
参考书目	

第二编 与东亚保护区筹措资金问题有关的若干个案研究

- 个案研究之一：非政府组织对东亚保护区的支援
- 个案研究之二：“生物勘查项目”：东亚保护区的潜在资金来源
- 个案研究之三：亚洲开发银行和东亚的保护区
- 个案研究之四：朝鲜金刚山开发计划
- 个案研究之五：蒙古环境信托基金
- 个案研究之六：中国森林保护区的宝贵价值
- 个案研究之七：中国保护区旅游业

个案研究之八：中国卧龙自然保护区的旅游经济学

个案研究之九：中国香港特别行政区米埔湿地

个案研究之十：中国香港特别行政区的乡村公园

第三编 东亚保护区筹措资金的机构来源

国际发展高级研究基金会（FASID）

蒙古环境信托基金（METF）

长尾自然环境基金会（NEF）

教科文组织人和生物圈方案（MAB）

全球环境基金（GEF）

美国地球观察所

日本政府环境厅

其他可能的资金来源

（封底 Back cover）

国际保护联盟—IUCN

国际自然与自然资源保护联盟，简称国际保护联盟，成立于 1948 年，是由世界各个

国家、政府机构和广大非政府组织结成的一个独特的世界性伙伴组织，现有成员 980 多个，遍布于大约 140 个国家和地区。

国际保护联盟致力于影响、鼓励和帮助全世界社会各界保护自然界的完整性和多样性，并力求对自然资源的任何使用公平合理，在生态上具有可持续性。

世界保护联盟将其成员、网络和伙伴的力量汇集在一起，从而强化它们的能力并支持全球的协同运作，以求在地方、区域和全球各个级别上保护自然资源。

国际保护联盟保护区方案
IUCN Programme on Protected Areas
Rue Mauverney 28
CH-1196 Gland, Switzerland
Tel: ++ 41 22 999 00 01
Fax: ++ 41 22 999 00 15
E-mail: mail@iucn.org
<http://www.wcpa.iucn.org>

国际保护联盟出版物服务处
IUCN Publications Service Unit
219c Huntingdon Road
Cambridge CB3 0DL, UK
Tel: ++ 44 1223 277894
Fax: ++ 44 1223 277175
E-mail: info@books.iucn.org
<http://www.iucn.org/bookstore>

(原文 P.VII)

《东亚保护区筹资指南》

前 言

在过去十年中，国际保护联盟下属的世界保护区委员会为世界各地的保护区编制了一系列区域性行动计划。这些行动计划为保护区重点明确了本区域优先事项，帮助提高对保护区项目的认识并为之筹措资金，倡导各个不同群体为解决保护区面临的紧迫问题而共同努力。世界保护区委员会的东亚地区网络经过在本区域内密切磋商后拟定的“东亚行动计划”即是首批完成的项目之一（IUCN，1996）。

该计划研究了东亚各保护区相关的主要问题并确定了十三个优先项目。日本政府的自然保护局为执行其中的五个项目慷慨解囊提供支持，这五个项目是：

优先项目 1：

拟定东亚保护区可持许旅游业的指导方针。

优先项目 2：

对本区域一处保护区做全额核算，以揭示保护区的经济价值。

优先项目 4：

为东亚保护区编写一个资金和援助来源的指南，其中包括多边、双边和区域性的资金来源。

优先项目 10：

拟定本区域保护区工作人员与其他区域交流的计划，如欧洲（例如通过欧洲自然与国家公园联盟的伙伴合作和技术方案与欧洲进行交流）。

优先项目 13：

编写东亚保护区工作人员和团体的名录。

日本自然保护局请求国际保护联盟牵头与本地区主要机构和人士密切协商以实施上述项目，日本的资助自 1998 年 10 月 1 日起提供三年^①。作为回应，针对行动计划中每一项或几项优先项目，共实施了以下四个子项目，其成果即是现在国际保护联盟发布的四种出版物：

- 《东亚公园及保护区旅游业指导方针》（优先项目 1）；
- 《东亚保护区筹资指南》（优先项目 2 和 4）；
- 《东亚保护区交流计划执行情况》（优先项目 10）；和

- 《东亚保护区工作人员和团体名录》(优先项目 13)。

因此,本书是执行优先项目 2 和 4 的成果。本书内容是:

- 阐释保护区如何筹措更多资金以满足其需要;
- 扼要介绍有关东亚保护区筹资问题的若干个案研究;
- 列举本区域范围内运作的保护区筹措资金的潜在来源。

本书的执笔人为:安德烈亚·阿塔纳斯、弗兰克·沃尔希斯、费尔南多·盖尔西、彼得·沙迪、约翰·舒尔蒂斯。编辑者是阿德里安·菲利普斯

1) 日本政府环境厅为支持这几个项目的进一步落实,已表示再提供一笔为期三年的自愿捐款。

(P. IX)

鸣谢

国际保护联盟对日本国政府环境厅慷慨赞助促成本书出版表示感谢。

本书编写过程中曾得到多方面的协助和建议,国际保护联盟在此特别感谢自然养护会、全球环境基金(GEF)和国际保护联盟驻越南办事处。

(P. X-XI)

内容提要

本指南是为东亚地区保护区的规划人员和管理人员编写的。所提建议针对本地区规划人员和管理人员面临的最紧迫问题之一,即如何为保证保护区生存和成功筹措所需的经费。

本书提倡保护区管理实行“商业模式”。这就是说必须了解哪些消费群体从保护区取得产品和服务,然后设法从这些群体收取公平的回报。第一编阐述应遵循的原则,这些原则并非仅仅适用于本地区,其强调的是商业模式划必须服从保护区的保护目标。政府为保护区管理提供的拨款仍然应该是保护区经费的基础,因为保护区在地方、区域、国家和全球各个层次上提供着许许多多的公共产品和服务。

保护区产生的效益有直接效益与间接效益,提供的产品有私人产品和公共产品。在所产生的效益类型、参与的消费群体和可资利用的筹资机制这三者之间存在着密切的关系。将所有这些因素都考虑在内,才能有助于拟定保护区的商业模式。可见,公园管理人员只有在了解了这三方面的所有变量之后才能在保护区管理中采取“商业模式”。

筹措资金的机制共有十一种:政府拨款;税收、摊派、附加费和补贴费;使用费;事业性营销;自然保护抵消债务;联合行动项目和碳吸收项目;多边/双边和基金会赠款;私营和国营部门借贷;公共和私人捐赠。这十一种机制各有长短,应根据各种内部和外部因素来确定何者适宜。在拟定创收方案时公园管理人员应致力于在当地社区培育支持力量,避免对公园职工的能力要求过高,还应尊重现有的政策和法律环境。

拟定筹资计划须经过以下七个步骤:

- 1 确定保护区的宗旨和目标;
- 2 了解现有的用户群体;
- 3 列出资金来源和对这些资源的需求情况;
- 4 了解新用户,比较新用户的贡献水平与使用水平是否相称;
- 5 了解从用户获取收入的各机制;

6 评估各机制的可行性；和

7 公布财政计划。

本书对以上各个步骤作一简单扼要的阐述，同时也对有关拟定保护区筹资计划的其他一些考虑做了简要阐述。

第二编收入的十篇本区域个案研究报告展示了可供保护区管理人员酌情采取的多种多样的措施，从中可以具体看到采取商业模式所带来的益处和风险。第三编列举的是特别针对东亚地区的一些筹资来源。

希望本书中的建议能为东亚保护区管理人员提供一些必要的工具和知识，使他们能改善其保护区和保护区系统的财政状况，从而有助于加强本地区的管理能力，使管理者们在保护东亚各保护区拥有的优秀自然及文化资源方面更加得心应手。

帮助东亚地区的保护区管理人员和行政人员运用这些建议，有若干办法可供选择。建议世界保护区委员会应在东亚地区开展下列工作：

1. 成立一个由该委员会成员组成的工作组，探讨资金问题和解决办法，并责成该课题组在一年内提出报告。

2. 选出一处或几处保护区，为之拟定试点商业经营计划。选择的标准包括：职工和（或）管理人员拟定财务计划的能力如何；该保护区所提供效益的数量和水平如何；是否存在特定的且人数众多的消费群体，可以作为筹集资金的来源。

3. 举行讨论会，以商定保护区管理者和行政人员如何进一步行动争取更多的财源。

4. 将保护区筹资问题列入世界保护区委员会东亚地区各次会议议事日程；邀请能协助为各个项目寻找最有希望的资金来源的代表人物与会。

5. 在东亚地区各地挑选一小批保护区为之编制“试点”财务计划并予以发放，以便提示管理人员制订财务计划所需的内容和程序。

6. 蒙古环境信任基金（METF）看来是一个出色的筹资模式，可在东亚地区推广。

7. 开展培训班或提供成套课程供本地区采用，以帮助管理人员学会了解消费群体和制定财务计划。

8. 本地区已有的评估性研究成果可予以肯定和推广宣传，也可在本地区各地开展新的评价性研究。

9. 翻译本书供本地区各地的保护区管理人员广泛使用。

（正文 P.1）

第 一 编

保护区筹资问题概况

Photo, p2

位于中国福建省的武夷山世界遗产地，是中国东南部最富特色的生物多样性保护区，该地栖息着大量古生物物种，其中多种是中国所特有的。

1. 引言

本书旨在协助保护区管理者和行政人员了解并获取足够且合适的资金，以保护东亚地区的生物多样性。作为一本实用性的指南，本书的目标读者是参与创建和管理保护区的人士。资料来源十分广泛，包括国际保护联盟的经济学处、国际保护联盟的保护区规划处和国际保护联盟世界保护区委员会（主要参看 IUCN, 2000），还参考了联合国开发计划署出版物——与自然养护会合作编写的《大加勒比地区自然保护区筹资问题：管理者和自然保护组织行动指南》（UNEP, 1999）。

保护区管理中的经济学和筹措资金问题在 1990 年代备受关注（参看 Pearce and Turner, 1990; Munasinghe and McNeely, 1994; Pearce and Moran, 1994; Barbier, Acreman and Knowler, 1997; James, Green and Paine, 1999）。本书根据以往全世界保护区筹资情况的全面评估，设计出一个按若干步骤进行的工作程序，可供保护区管理人员用来根据各自保护区的需要和实力拟定其财务计划。此外本指南揭示保护区如何提供私人及公共产品和服务，因而要求公共及私人的财政支持。因此，本书一方面揭示如何从保护区源源提供的私人收益中获取财政收入，另一方面则论证了政府为何必须维持公共资金的基本水平，使保护区能够持续不断地提供公共产品和服务。

从生态学观点来看，东亚地区是世界上自然资源最丰富的区域之一。东亚拥有全世界哺乳动物、鸟类和鱼类的 14% 左右，有将近 26% 的蕨类植物和 40% 的针叶树，其面积约达 1200 万平方公里（约占全球陆地的 8%），覆盖了从北纬 4 度至 52 度、从东经 73 度至 154 度的广袤地域，包括 8 个社会经济特色分明的国家。东亚地区人口总数约 14 亿，占全球人口的 28%。就人文和生态而言，这一地区具有及其重大的意义。

本地区的保护区陆地面积约 88.5 万平方公里，约占陆地表面的 7.5%。和其他许多地区一样，东亚的保护区其数量和规模因国家不同和生态系统不同而有相当大的差异，其管理的效力也大有不同。保护区的资金也是保护区管理人员面临的一大挑战（Li, 1993; 日本组织委员会, 1996; Jim and Li, 1996; IUCN/WCPA-EA-3, 1999）。对这一问题的关切促使了本书的产生，这在东亚地区行动计划中做了表述。该行动计划还要求各国政府为保护区提供更多资金，并建议采取创造性的新方式为保护区筹措资金（IUCN, 1996）。本书特别着重解决这一问题。

在着手讨论东亚保护区筹措资金的各项具体技巧之前，有必要首先就保护区为何物达成共同的认识，并认清保护区能带来哪些效益。

1.1 保护区及其重要价值

为行文前后一致起见，本文自始至终采用国际保护联盟对“保护区”这一术语所作的定义：

“特别划出用以保护和维持其生物多样性、自然及相关文化资源，通过法律或其他有效手段进行管理的一片陆地和（或）海洋”（IUCN, 1994）。

保护区是陆上和海上为保护目的而加以管理的特殊地方。目前全球保护区系统包括 4.4 万处，总面积达 1320 万平方公里（大体相当于中国和印度两国面积之和）。这些保护地点各有不同，但都兼有生物、生态和文化特色的独特之处。他们在保护自然生态系统方面发挥着关键作用，如果加以有效管理，就能对保护生物多样性和可持续发展做出重大贡献（McNeely, 1999; Syngé and Howe, 1999; Groombridge and Jenkins, 2000）。

《生物多样性公约》举出一系列具体措施供各缔约方采取来保持生物多样性。该《公约》

关于“原地保护”的第八条规定缔约各方有责建立保护区系统以保持生物多样性，为保护区之管理拟定指导方针，并促进保护区相邻地带的适度开发。这些承诺有助于保持生物多样性，但同时也对保护区本来已经拮据的预算增加了更大压力。该《公约》第八条号召缔约各方开展合作，为就地保护，尤其是发展中国家的就地保护提供财政支持。

保护区发挥着一系列其他极端重要的功能，从而在地方、区域、国家和全球各个级别上提供生物物理和社会文化方面的多重效益。例如，保护区通过源源不断地供应清洁水源和营养物质，通过保护宝贵的表土资源而保证持续不断地供给生态系统服务。他们为周边社区提供重大的社会和经济效益，为人们的身心身心健康和社会的经济福利作出贡献。保护区还帮助形成尊重自然的伦理道德。保护区的所有这些方面都对确保充足的财政来源有重要作用，下一节对此进行详细的讨论。

1.2 财政规划对保护区的重要意义

财政规划是一项工具，它帮助保护区确定其资金需要，并使收入来源与其需要相适应。财政规划与预算不同，区别在于财政规划不仅确定各项活动所需经费的数量，还必须明确为满足短期、中期和长期需要而安排最适宜的筹资来源。

不同的筹资来源各有特点。有的比较可靠，有的则不甚容易取得；有的可以根据管理的优先顺序自由使用，有的则附带许多限制条件。有些筹资机制费时费力，因而不可能在短期内受益，但却可能提供长期、稳定而可靠的日常经费。有的具有短期前景（如银行透支），有的则具有远期前景（如抵押贷款）。编制合适的财政计划时应了解这些特点，建立不间断的财源来满足保护区的短期需求和长期需求。

要想使保护区能持续地为社会提供多种多样的效益，有效管理和充足资金是至关重要的问题。建立和管理保护区必须长期保持充足的财政资源。而事实上，由于资金有限已经使保护区的有效管理捉襟见肘。在东亚地区，保护区的资金经常出现很大缺口，难以应付需要。由于其他部门，如教育、防务和卫生的资金需求往往被认为是高度优先事项，保护区的资金就被排挤，在财政紧张时尤其明显。由此可见，全世界许多国家政府对保护区的投资日渐减少是不足为奇的。

传统上保护区的规划和管理，是由一个政府机构负责，每年由政府拨款充当经费。公共部门的拨款总是只能满足保护区管理费用的一部分，保护区管理经费的不足，尤其是在 1990 年代，促使人们另辟蹊径寻求新的行政管理和资金筹措方式。

不过，尽管有必要实现资金来源的多样化，政府仍然必须保留和兑现对数目足够、具有代表性的保护区系统的创建及健全在国家一级承担的管理制度。本文提倡的灵活筹资和财务创新的各种备选办法，应放在这一背景下加以认识，其推行当然应该在现行法律和规划的范围之内。

1.3 本书的范围

本书从许多保护区和管理机构收集经验教训，帮助保护区管理人员认清可供采用的各种筹资办法，意图在于鼓励东亚地区的保护区管理者努力将他们仰仗的资金来源多样化。

本指南提倡的一系列原则将帮助保护区管理人员应对他们面临的财政难题。这些原则包括：

- 采取商业模式解决保护区筹资问题，这就要求界定消费群体并了解获取正当收益的途径；
- 拟定商业经营计划时必须注意不要超出保护区管理和法律制度的范围，把增加收入看作是更有效地保护生物多样性的一种手段，而不是为创收而创收；
- 既要确认公共收益的重要性，也要确认私营收益的重要性；要让公共收益与公共产品挂钩，让私营收益与私营产品挂钩；

本书第一编介绍保护区商业模式的概念，并逐一审视确保保护区资金来源的现有途径。接

下来是评估各项筹资办法和决策的可行性，以及对保护区资金具体来源的研讨。因为第一编意在阐述如何提高保护区财政上自力更生能力的一般理论，所以并非只针对东亚地区的具体情况。

但是，第二编介绍的个案研究和第三编介绍的供资机构表明，保护区管理者事实上已经利用了本地区的这些筹资办法。这些实例还表明，筹措资金的成败取决于以下因素：有没有干练的人员对财政需要和筹资机会进行分析研究；有没有充足的基础设施落实筹资策略；有没有对此有利的政策环境；以及有没有当地社区的有效参与。

2.保护区的商业模式

为了保护区或保护区系统制订财政计划，许多保护区管理者有必要转变思想观念，虽然多数管理者都已经熟悉了预算编制和预算管理事宜，但是财政计划的主要目的则是如何使筹资机会与保护区的近期和远期需要互相配合，因此比编制预算需要发挥更多的创造性和预见性。为了树立这样的思想观念，我们把保护区既看作商业实体又看作公共产品，这样可使保护区管理者在制订财政计划时既发挥企业家精神，又不忽视保护区自然保护的根本宗旨。因此，本章首先列举保护区为个人和全社会提供的种种效益。在本章第 2 节中，结合这些效益讨论用户群体问题、建立保护区用户群体时应注意的问题，保护区提供的产品和服务的性质问题，以及这些因素对财政计划的影响。本章第 3 节建议保护区管理人员如何使用户群体为他们从保护区得到的产品与服务而付费。

2.1 保护区的效益

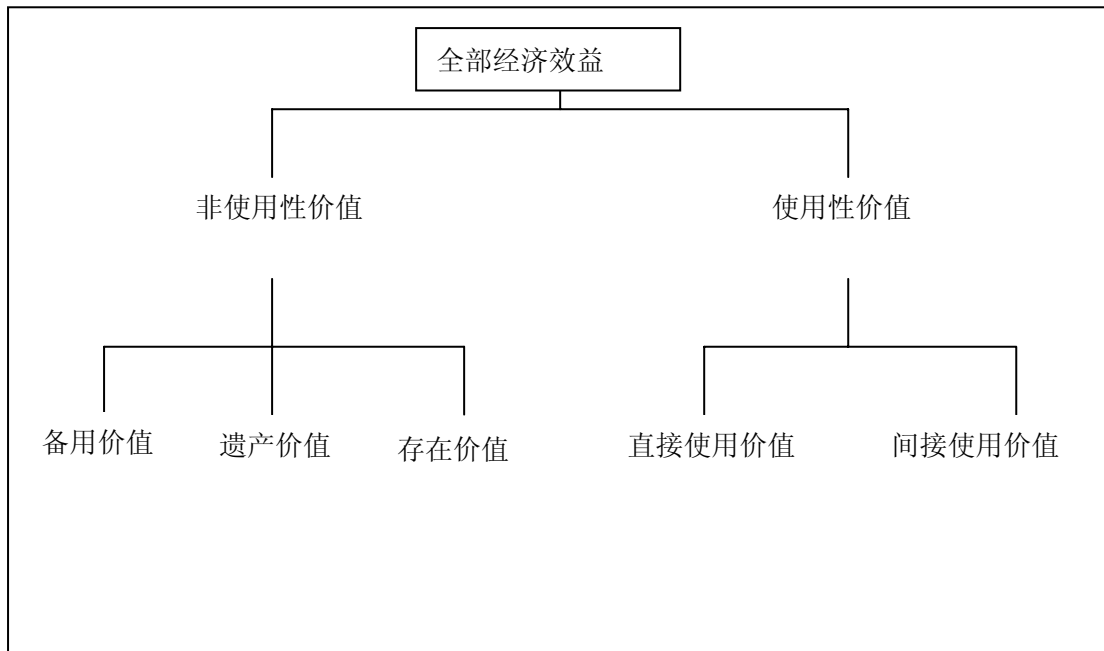
从财政计划人员的角度出发，不妨把保护区看作一个商业实体——也许跟一处大型购物中心不相上下。（有些人，如享用保护区好处的人，可能认为这种赤裸裸的商业观点有误导之嫌，但是商业经营方式这一观念有助于了解如何为保护区的管理筹措到更多的资金。）购物中心为顾客提供一系列产品和服务，如服装、鞋袜、化妆品、玩具、餐饮、娱乐等等。保护区也同样地为用户提供一系列产品和服务，其产品如茅草、野生浆果、遗传物质等等，也可以包括一些服务，如生物多样性的保护、作物授粉、水源净化、野生动物观赏、休闲疗养等等。这些产品和服务给社会源源不断地做出贡献，其贡献可以分为两大类：“使用性”（包括直接价值和间接价值）和“非使用性”（包括备用价值、遗产价值和存在价值）。

保护区的直接使用价值产生于实际利用保护区从事一些活动，如休养、旅游、收获自然物产、文化采风、狩猎捕鱼、教育活动。与此相反，间接使用价值不是由造访保护区直接产生的产品和服务得来的，主要包括各种生态功能，如流域保护、提供繁殖或觅食生境、改善气候和营养物质循环等。这类间接使用价值分布广泛意义重大，但是以往的经济评价制度对之估计不足，甚至完全忽视了。有许多研究项目力图评估这些间接产品和服务的价值，他们发现这些间接产品和服务的价值比那些显而易见的直接价值大得多。第二编的“个案研究之六”提供了一个实例，证明中国保护区提供的间接价值有多么巨大。

备用价值是指个人或社会将来使用保护区的潜在可能性。例如，许多人看重某一保护区但却从未涉足该地，他们觉得未来某天会去游历一番。遗产价值是指认识到其他人（如子孙后代）将来会享受到保护区提供的产品和服务，这也是一种效益。即使许多人并不打算参观游览某一特定的保护区或保护区系统，但是他们仅仅对其存在本身就赋予崇高的价值（例如重视其间接效益或看作地方的骄傲或民族自豪感的源泉）。

图 2.1 以图解形式列出这些效益范畴，对这些概念的进一步详细讨论请参看《保护区的经济价值》（IUCN，1998）。①例如，钓鱼对于亲自前往保护区的溪流湖泊进行垂钓的人来说是一种直接使用价值；对于将来某一天可能前往保护区垂钓但尚未成行的人来说，则是一种备用价值；而对于希望子孙后代将来有机会前往垂钓的人来说，便是一种遗产价值。表 2.1 即是保护区若干产品和服务及产生的各种效益之间的相互关系。

图 2.1 保护区的经济效益



① (脚注)

该出版物属于 IUCN/Cardiff 最佳操作指南系列丛书，可下载自

<http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics-34-00.htm>, 也可向国际保护联盟书店购买 (e-mail:books@iucn.org)。

2.2 用户群体

表 2.1 列出的每一种效益都可能联系着一批用户或受益群体。各种不同类型的保护区按其不同类型的产品和服务可以满足不同群体的受益者。一处保护区或保护系统所产生的各种效益主要取决于自身的生态或景观特色。但是这些效益能否被利益相关者和用户群体享用，以及该保护区的体制机构和政策环境，也能影响其效益的实现。例如，一处海洋保护区如果位置靠近轮班航线，就比一处孤悬海上的保护区更有可能提供休闲疗养这样的直接使用效益。管理者的任务就在于了解相关的受益群体，把这些利益相关者纳入该保护区或保护区系统的筹资计划，并使之与保护目标相容。

表 2.1 保护区主要效益

使用性价值		非使用性价值		
直接使用价值	间接使用价值	备用价值	遗产价值	存在价值
休闲/旅游	流域保护	未来现场资讯	作为遗产的使用性和非使用性价值	生态功能
采集植物	改善气候	未来现场使用(创造直接价值或间接价值)	子孙后代从现场获取的价值	精神或宗教价值
捕猎野生动物	防洪		其它人的子孙后代从现场获取的价值	当地/地区或全国自豪感
采集薪柴	补充地下水			对个人/社区的

				经济效益
放牧牲畜	聚碳			审美享受
农业	防灾			保持传统价值
采集基因	保存营养物质			对个人/社区的艺术价值
教育	自然服务(如生境、动物食料来源)			自然服务
科学研究				

(取自 IUCN, 2000)

相容性问题对于拟定筹资计划来说是至关重要的。要衡量是否与保护目标具有相容性，有必要参照国际保护联盟提出的保护区六大管理类型，因为这六个类型是以保护区管理的九项目标为依据的，其范围从科学研究到保持文化特色，堪称全面。概括而言，六大类型的保护区，各有其首要的、次要的和潜在的管理目标，表 2.2 所示是其中的相互关系，而每一类型的管理目标又与若干使用方式和相应效益相关联。例如科学研究是对保护区资源的直接使用，其相应的受益群体可以包括学术界人士和私营部门的科研团队。由此可见，各个类型的区分能在一定程度上提示某一具体使用方式是否适宜。

每一类型的保护区都能产生一定程度的效益，但各个类型的效益水平往往有所不同。一般而言，随着类型顺序的上升，当地得到的直接效益是与其他各种效益成正比增加的（见图 2.2）。不过，每一保护区的用户群体要受到该保护区背景情况的极大影响。

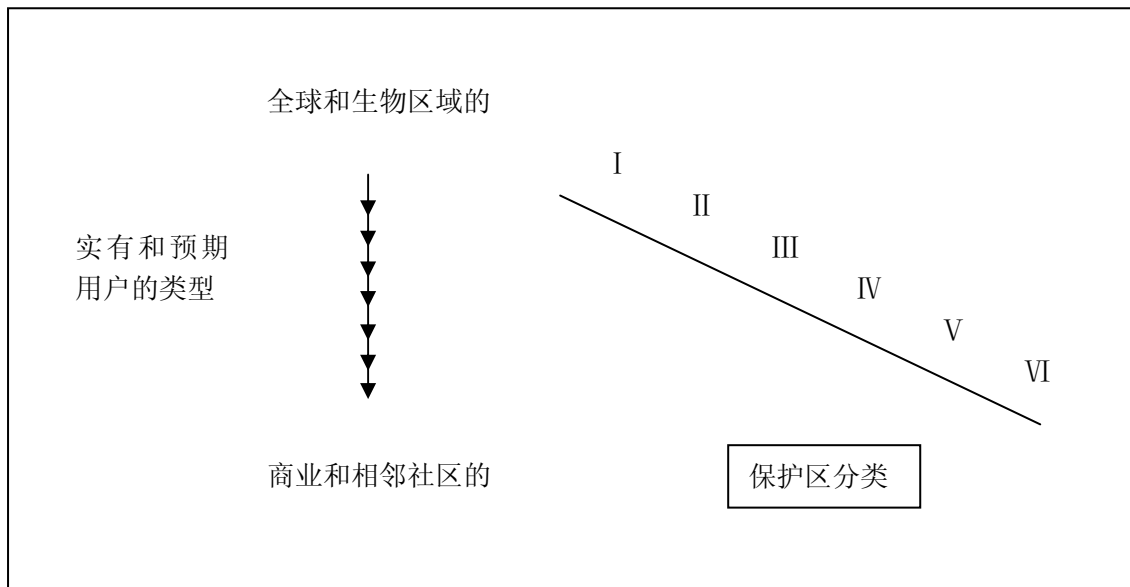
保护区受益者与使用者之间是否兼容，这对于一处保护区的财政计划和有效管理的成败也是一个举足轻重的问题。如果存在互不兼容的使用者群体，就会引起冲突并失去投资。例如，观鸟爱好者可能不愿意跟猎鸟者为伍，如果有猎人存在，他或她很可能裹足不前。在这种情况下，保护区管理人员必须在不同的使用者群体之间作出选择，或者采取明确的管理策略，如通过划分活动区把互相冲突的使用者隔开，以免互相影响各自的休闲和旅游质量。

表 2.2 管理目标与国际保护联盟保护区管理类型之间的相互关系

管理目标	国际保护联盟保护区管理分类						
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
科学研究	1	3	2	2	2	2	3
保护野生动物	2	1	2	3	3	-	2
保护物种和基因多样性	1	2	1	1	1	2	1
维持环境服务功能	2	1	1	-	1	2	1
维护特定的自然和文化特色	-	-	2	1	3	1	3
旅游和休养	-	2	1	1	3	1	3
教育	-	-	2	2	2	2	3
可持续利用自然生态系统的资源	-	3	3	-	2	2	1
维护文化和传统习俗	-	-	-	-	-	1	2

注：
 1 首要目标；2 次要目标；3 潜在目标；不详
 Ia 严格的自然保护区；Ib 荒野地区；II 国家公园；III 自然纪念地；IV 生境/物种管理区；V 受保护的陆地景观/海洋景观；VI 受管理的资源保护区。
 来源：IUCN，1994

图 2.2 国际保护联盟各类保护区与用户类型的关系



来源：Bridgewater 等，1996。

保护区的使用和效益可看作是“公共产品”、“私人产品”或二者的结合，其形式为“收费产品”或“共同财产产品”。

- 公共产品是指任何以“不排他”和“不可分割”方式提供的产品或服务，即一经提供即能被所有人享用的产品或服务。保护区产生的公共产品其实例有：流域保护、二氧化碳吸收、濒危生境保护等。

- 私人产品是既排他又可分割的产品，即一经提供给某一个人就只能由他一人享用。实例包括：依规章行事的狩猎、捕鱼、采集非木材类的林产品，被某一个人获取之后，其他人就不可能享用了。
- 收费产品（如有控制的进入保护区）可能是排他的，但不一定是可分割的，这与收费道路类似。
- 共同财产产品是可以分割而不排他的，即对任何人都开放，但一经享用其它人就不可能享用了。例如，在保护区内采集药用植物供个人使用，这可以向所有人开放，但一旦被采集别人就不可能享用了。

	不可分割的	可分割的
不排他的	公共	共同财产
排他的	收费产品	私人

表 2.3 产品和服务的性质

了解保护区提供的产品和服务属何种性质，对于掌握潜在的资金来源至关重要。保护区提供的纯粹公共产品需要由公共财政来源提供经费，

或是采取传统的政府拨款形式，或接受国外发展援助基金会的赠款。而另一方面，保护区提供的私人产品则可以实行商业化，从而由私人资金来源提供经费，如旅游业投资、狩猎收费、特许经营权等。通过入门收费之类的制度，收费产品也能取得私人资金来源，但是共同财产产品则可能需要公共资金来源与私人资金来源双管齐下。保护区提供着各种各样的产品和服务，所以保护区管理者面对着公共资金不足的事实有必要考虑从公共和私人两个来源筹措资金。

若干国家的收入政策已经体现了公共产品与私人产品之间的重大区别。例如，加拿大公园管理局收入政策的指导原则是：建立和保护国家公园和国家历史纪念地的成本由国家税收偿付，而使用者则应为他们取得的个人或商业效益付费。同时提供公共产品和个人效益的各种服务，如在公园和纪念地举办遗产展示活动，应通过来自税收的拨款和收取入门费双管齐下筹措资金（Parks Canada, 1998）。最后，保护区财政计划当然还应该充分考虑到保护区所处的环境背景。这些因素对保护区管理者可以采取的筹资办法关系十分密切：

- 保护区的大小和类别；
- 保护区内的分区管理规章；
- 管理部门的职权，包括法定职权；
- 土地及相关资源的所有权和特色；
- 地区差异（如周边居民的数量和社会经济特征，或当前政治形势）；
- 外部分区管理规章，包括缓冲区；
- 国际地位（如世界遗产、拉姆萨尔湿地或生物圈保护地）。

这些因素影响到以下方面：保护区应该如何管理；哪些使用者和用户能有助于保护区筹资；可以利用哪些机会将资金引入保护区。例如，缓冲区居民稠密的保护区相对于地处偏僻的保护区可能从当地社区取得更多财源；拥有多项国际称号的保护区可能吸引更多的国际供资机构；而动荡不稳的政治形势则可能不利于扩大供资的努力。

总而言之，制定保护区行之有效的财政计划时必需具备：

1. 一项管理计划；
2. 全面查清保护区产生的各种效益；
3. 了解公共和私人的使用者和受益者；
4. 审查对提供效益有利或不利的体制特点。

2.3 让用户付费

一旦了解保护区的潜在用途、相关的受益者及其适当性，下一个步骤就是确定如何使受益者为他们从保护区获得的产品和服务付费。本指南大力提倡保护区管理人员千方百计开辟

一切公共资金来源。保护区管理人员必须为公共和私人用户提供服务，同时通过适当的筹资机制取得他们的报偿。

世界各地的保护区历史上都曾是为公共产品的效益而实行管理的，结果使保护区体系总是依赖于时多时少的政府部门拨款和慈善捐助。政府和慈善团体必须持续不断地提供这种资金，因为这代表社会对保护区公共效益的报偿。在国家一级，这种供资可以以提供间接使用效益为条件，如流域保护；而在全球一级则可以以存在价值的效益为条件，如为濒危生物物种保留必不可少的栖息地。然而，由于大多数保护区系统是由政府机关为其公共产品而实行管理的，保护区的潜在私人产品和服务从来没有，也不曾被准许实行商业化，想从保护区取得私人产品的用户不是被拒之门外，就是任其免费自取。本节研究保护区有哪些用户群体，以及如何使他们为从保护区获取的产品和服务公平付费。

保护区的用户可大体分为以下四个群体：

1. 周边用户；
2. 商业用户；
3. 生物区用户；
4. 全球用户。

下文将详细介绍这四个用户群体，他们对保护区的价值看法不同，从保护区获取的效益也不一样。理解这些群体的利益所在，有助于保护区管理人员通过满足他们的不同需求来开辟财源。

当然，单独一处保护区未必有能力向所有各个用户群体提供产品和服务，勉强为之难免在各个群体之间发生冲突。因此有必要设计一个使各种收入相互兼容各得其所的方案。前面说过，我们可以把保护区比作一个大型购物中心，通过管理把可能冲突的顾客/用户群体在时间上或空间上加以分隔。例如，参观野生动物园的摄影爱好者不大可能愿意看见前来打猎的人开枪射杀狮子。研究还表明，驾驶汽车的游客和不驾驶汽车的游客通常要求分道而行。一般而言，人数少的团体希望避开人数多的团体；价值观念不同的游人不会结伴同行；行为迥异的人也不愿混在一起。

2.3.1 作为用户的周边居民

每一保护区都有一批因直接或间接受益而看重保护区的“邻居”。由于许多保护区都有常住人口（特别是第V、第VI两类），所以“邻居”一语应包括在保护区内居住的人。无论是在保护区内还是在保护区外，这里所说的“邻居”既包括当地的社区，也包括当地的商家。

当地社区能从保护区获取许多好处。如果准许他们从保护区收获产品，他们就能直接消费或出售这些产品。当地社区能从保护区收获的产品包括：鱼类、薪柴、藤条、梁柱、茅草、野生猎物和食物，文化或宗教产品，以及药材。如果当地社区合法利用这些产品，保护区有时就能为开采权收取费用。另外，周边居民还可能将保护区用作疗养地、牧场、运输通道或淡水水源，从而获益。在这种情况下，为使用权向社区收取费用也是合理的。不过新增收费或提高费率的社会影响必须加以考虑并实行监控。在实行收取使用费的前后和过程当中，进行磋商通常会赢得当地社区对这些办法的大力支持。

如果保护区周边有成熟的地产市场，随着保护区的建立和管理成功，地产价格有可能随之提升。例如，保护区的建立有些时候的确引起周边地区地价上涨（在V类保护区的范围以内也是如此）。因此，土地所有者有可能因保护区的存在而获取实实在在的经济效益。在私有地产出售时，或对业主提供服务时，征收地产税，就能为保护区取得一些收益。

当地居民也能从保护区带来的就业机会得到好处。保护区可能直接雇佣一些护林员、讲解员、导游员、管理人员、守门人、会计、售货员等等。依附于保护区的一些商家，如旅馆、餐厅、礼品店、工艺品店，以及科研单位，他们提供的就业岗位也能使当地居民受益。保护区管理人员不大可能通过收取费用直接从中获取效益，但是仍有可能分享保护区内外商业经

营的一部分收益。当地的志愿者行动，例如，“公园之友”募捐活动和慈善活动，也是推动周边社区支持保护区的一种途径。

许多当地商家（如旅馆、餐厅、礼品店、工艺品店）借着保护区的地利和商业关系进行销售而赚钱。如果保护区的管理工作与旅游兼容的话，这一点尤其明显。这些商家为了增加利润可能有意对保护区投资，也有一些方法来吸引这种投资。地方税收是其中一种办法，另外还有一种办法是“游客回馈办法”，即游客购买产品或服务时自愿纳税，其收益指定用于支援保护区。保护区管理机构可以允许若干商家在保护区内营业，并向他们收取租让费。保护区还可以招标，吸引若干公司竞投，通过竞争提高租让费，从而赚取更多的收入。

保护区管理机构可以开发一系列产品供当地商家或现场商店出售，将出售所得的一部分利润归保护区。这些系列产品不妨与保护区的特色和天然物产相联系，例如蜂蜜、传统药材、特产花籽和药用食品等。还可以出售与保护区有关的宣传教育资料如自然界指南、画册、录像带，以及园艺用品、鸟窝、饲鸟器等天然产品。

保护区还可以创立一项基金，从一些与保护区并不直接有关但有意为保护区作贡献的商家吸收进项。商家可以在保护区赞助一些开发项目或活动。例如，建筑公司可能愿意贡献材料、人工或资金为保护区建造游客接待中心、桥梁或步道。同样地，照相馆可能乐意出资举办自然摄影展览，也可能捐赠保护区的照片供拍卖之用。还可以同当地的艺术家和手工艺人合作安排类似的项目。

2.3.2 商业用户

保护区的商业用户，如游客、猎人、生物调查者、电影制片公司，通过直接使用而获益。收取入门费和使用费是实现这种效益的传统方式，但也不妨提倡某些创新，如设捐款箱、出租设备、专项游览或游览套餐等，都能从游客取得更多资金。

保护区管理人员可能必须投入相当多的时间和资源来为保护区确定和开发适宜的市场。这项工作可以包括正式的市场调查，与旅游景点进行的调查相类似，但是必须根据对保护区目标和宗旨的明确理解选择调查方法。如果不始终坚持遵循保护区的目标和宗旨，就有可能形成与自然保护的目的地不相容的用户群体，从而使本想保护的资源遭到破坏。此外，对保护区目标保持明确认识还有助于捕捉调查的重点。例如设法查清各大中小学的需要，以及一些非正规教育形式如导游参观、专业课程等的市场需求如何。

一旦潜在的商业用户市场范围确定，就可以选择适宜的产品了。这需要做到以下几点：

■了解本保护区的卖点或“竞争优势”何在；

■保证不同用户之间具有兼容性，不但各个商业用户之间具有兼容性，在商业用户与其他用户之间也要具有兼容性；

■职工有何强项或局限，是否具有能力开发的潜力；

■当地社区的利益何在，能否有次生效益源源提供给当地社区；

■可能得到的创收金额；

■利润增长对保护区和当地社区的影响（例如，商业企业可能导致或加剧社区内部的经济/社会不平等现象，这对社区和保护区都是有害的）。

为了开发和销售产品，可能需要开展认识保护区的宣传运动。这可以采取传统的方式，如印发折页和小册子，也可以采取新颖的电子工具，如互联网。对于经济财力雄厚而且有排他性的特殊情况，就需要同关键人物进行私人联络。例如，如果保护区管理者想为电影业开发服务项目，这就可能要求他下力气同电影制片人进行一对一的沟通。

最后提醒一点：商业市场常常发生不受管理人员左右的重大变动。相对较小的变动是兴趣和时尚的变化，而更根本性的变动则是经济形势或安全形势的动荡（如亚洲经济危机和菲律宾部分地区的内乱），这些都能对保护区的用户群体产生很大的影响。通过筹划多样化的用户群体，广泛吸收各种直接使用用户和其他类型的用户，可以在一定程度上应付此种情况。

2.3.3 生物区域用户

保护区的生物—区域用户可包括流域下游受益者和其他生态系统服务的受益者，即防洪、防暴雨设施的受益者，以及营养物质的保持和微气候调节的受益者。第一是了解用户和他们获得的效益，这就要查明保护区的各种间接产品和服务，这些产品和服务具有间接性，往往难以确认并获取收入。许多生物—区域用户会居住在外地而且从不来访，这就更难评估他们所得的利益并按其得利取得相应的收益了。

人们享受保护区的生物—区域价值也很难掌握，因为像流域保护、防暴雨功能等间接使用方式往往都是不排他的公共产品。在多数情况下，由于交易成本太高，通过市场机制来掌握这类间接效益极为困难。此外，许多地方的政府也不情愿为这些原本“免费”的服务偿付费用。

尽管如此，对保护区为国家提供的效益做一番经济评估还是有益处的。这方面的资讯能有助于游说政府机构和海外发展机构或多边援助机构，使他们提供更多的一次性资金或每年一次的拨款（Barbier, Acreman and Knowler, 1997）。此外，当地政府机构的创新思维或结构调整有时也能用来抓住这类间接效益。专栏 2.1 所示是这方面的一个典型实例。

2.3.4 全球用户

因为各个自然系统存在相互依存关系，当代和未来世代都有权从自然保护事业中获益。自然区域及其相关的生物物种成分是我们生存的要素，是真正的全球资源。全球用户是指那些通常得到大多数这种无形效益，而通常无需为之付费的人。为了制定吸引这些群体的策略，不妨把全球用户按照他们不同的机构归属分别加以关照：例如，有政府间组织、捐助团体、提倡保护自然的团体等。保护区的财政计划应了解这些全球用户所抱的价值观，以及向他们提供的效益。

保护区和生物多样性所体现的全球性价值已经在大多数国家缔结的一系列国际公约中得到确认。在《世界遗产公约》（WHC）、《生物多样性公约》（CBD）、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（CITES）、《迁徙物种公约》（CMS）、《拉姆萨尔湿地公约》（）中，保护区的作用举足轻重，而《气候变化框架公约》也与保护区不无关系。根据上述各项公约，缔约国政府都承诺为了造福全球用户而保护自然资源。此外，各项公约不仅为共同福祉加强对自然区域的保护，而且规定了这一努力的机制。关于各公约的详情可在列出的网址查到。

《生物多样性公约》（[www. Biodiv.org](http://www.Biodiv.org)）

该公约明确指出，保护区是就地保护和可持续利用生物资源这一事业的组成部分。该公约有一套周详的供资机制，资助与执行该公约有关的创意：实际上国家为全球用户的利益而执行该公约的目标而付出的努力，是由“全球环境基金”（GEF）给予补偿的。本报告第三编对 GEF 作了进一步的介绍。

《迁徙物种公约》（www.wcmc.org.uk/cms/toc.htm）

该公约缔约方一致承认，许多物种不受政治边界的分割，一些物种的生命周期遍历多个国家使之更易遭受猎杀，因此必须采取政府间努力加以保护。该公约规定对濒危物种实行全面保护，既保护物种本身也保护其栖息地。保护区在保存许多迁徙物种的栖息地方面发挥重大作用。该公约还对国与国之间就保护迁徙物种达成的协议安排财政援助。

《世界遗产公约》（www.unesco.org/whc/）

该公约规定对“被认为具有珍贵世界价值”的自然和文化遗产地进行特别命名。虽然命名为世界遗产并不自动地为此类地区的管理提供补偿，但公约设立的世界遗产基金可在某些情况下为发展中国家提供援助。更重要的是，这一按照严格标准授予的命名赋予保护区以特殊地位，从而有利于筹集商业性（如旅游）资金和非商业性（如慈善捐赠）资金，尤其有助于吸引全球环境基金和联合国资金以及其他多边和双边资金。

《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（www.cites.org）

该公约谋求通过各种规章制度对物种实行保护。因为保护区是濒危物种保护和恢复事业的组成部分，该公约可以作为物种保护和恢复的有效机制而有助于促进保护区事业。

《拉姆萨尔湿地公约》(www.ramsar.org)

该公约谋求通过实施全球方案和利用命名方式对湿地这一特定生态系统实施保护。和世界遗产的命名一样，拉姆萨尔湿地也能提高世界级湿地的地位。此外，拉姆萨尔公约秘书处提供一套包括科研和管理指南的湿地保护制度框架，以及特定的供资机制，其中包括“拉姆萨尔奖”和拉姆萨尔小额赠款基金。

《气候变化框架公约》(www.unfccc.de)

该公约是全世界许多国家的政府为解决地球气候潜在变化引起的众多问题而联手进行的一项努力。该公约的一个重要概念是集体执行，要求各国投资于植树造林、森林保护等活动，使之成为促进森林保护与管理的一个途径。该公约设立的清洁发展机制有可能为保护区筹措资金提供一个有益来源。

总之，了解保护区的用户是哪些人，以及他们可能以何种方式回报保护区，这是编制保护区财政计划的重要一环。这里提供的基本框架试图根据用户从保护区得到的不同利益将他们分成可以识别的不同群体。每个保护区将为上述各个用户群体提供各种效益。哪个群体获得的效益较多将取决于保护区的管理目标。为了制定一个从各种用户获取财政资源的制度，一项有战略眼光的财政计划必须考虑本保护区能提供哪些产品和服务（以管理目标为准），并根据这些产品和服务确定基本用户。下章讨论可供采用的保证经费来源的筹资机制。

专栏 2.1 纽约市—卡茨基尔流域协议

纽约市的水源有九成，即大约 900 万人的用水来自于卡茨基尔三角洲。农业是该流域的经济命脉，有将近 500 家农场坐落在该地区，另外还有大约 90 家其他类型的农业企业。

1990 年 9 月，纽约市提出推行更严格的流域管理法规，引起该地区农业界的关切，他们担心新法规会对卡茨基尔地区造成不公正的财政负担。有人提问：“为什么不对个人进行宣传教育鼓励他们以促进商业的方式保护水质，而避免对他们施加更多的管制呢？”纽约市对此质疑作出的回应是采取了一项划时代的决定：提供资金支持旨在保护水质的志愿方案，而不牺牲本地区农业和林业的经济活力。此举的主旨是纽约市决定出资支持制止污染物质进入该流域的工程项目，从而无需扩大水处理设施，也就无需为水处理花费金钱了。纽约市与农业界结成的这一伙伴关系，其结果就是“流域农业委员会”（WAC）的成立。

WAC 是一非盈利机构，负责执行流域农业方案，委员拥有表决权，由该流域的农场主、农产品商业界头面人物和纽约市环境保护部组成。该委员会还有若干无表决权的委员，广泛代表政府机构和私人团体。委员会负责审议和批准由流域规划组提交的每一个“全面农场计划”。

“流域农业委员会”称，富有成效的伙伴关系应遵循以下原则：

1. 自愿参加：参加流域农业方案严格自愿。农场主能解决自家农场的主要环境问题，而无需担心该方案的实施会危及农场的经济活力。

2. 充分供资：纽约市环境保护部为三个方面的活动提供全额资金：(a) 根据每一个农场应达到的既定水质标准，在流域规划组指导下制定该农场的“全面农场计划”；(b) 对治理农场污染源提供科技支持；(c) 全面实行结构变革和管理。

3. 机构间合作：专业人员是由康奈尔合作分部、各区水土保持局和美国农业部自然资源保护局提供的。这些专业人员以工作组形式同农场主合作拟定“全面农场计划”。纽约市环境保护部、纽约州环境保护部和康奈尔大学通过纽约州水资源研究院向这些跨机构的流域规划组提供科学和技术支持。

4. 当地牵头：主要由本流域农场主、农产品商业界头面人物和纽约市环境保护部一名代表组成的流域农业委员会在全流域范围开通公开的线路，与所有农场主和纽约市环境保护部保持通讯联络。

3. 资金筹措机制

保护区的潜在基本用户一经明确，下一步就是在多种多样的机制中寻求若干可以用来从这些用户取得收入的办法。选择的根据是：(a) 目标用户的类型；(b) 保护区提供的效益；(c) 保护区管理当局的体制机构。在选择适宜的筹资机制时，当地的文化习俗和法律制度也起着重大作用。

表 3.1 列出各种机制，简介其特点，并指出各在什么情况下适宜或可用。本章其余部分会进一步介绍这些机制。限于篇幅，这些介绍文字比较简略，但提供了进一步查询资讯的线索。

3.1 政府拨款

由国家或地方政府提供经费，这在传统上一直是保护区的主要财源。这种拨款一般都是长期性的，涵盖基本工资和运营费用，但是往往不能满足保护区的全部财政需要。例如，基础设施工程、职工扩充、特别维修费用等项开支很少能从政府拨款得到完全满足。拨款通常是一年一次，这种一年一次的收支计划很难跟长远的战略性思维配合，何况这种一年一度的拨款总是难免发生短期的波动。有时政府的财政预算全面削减，情况更是雪上加霜。每当出现这种事态，总是不问情由拿保护区拨款开刀。

本书不打算对世界各国的财政拨款程序提供指导，但是有必要再次强调：对于保护区提供的间接效益，如生物多样性的保护、流域保护等给予财政支持乃是国家的根本责任，不可以转嫁给私营实体和非政府实体。因此，长期的财政计划必须包含政府为保护区提供的公共利益而担当的财政责任（即便不得不动用外援）。

对于大多数保护区来说，如何为确保提供公共福利而取得稳妥而充足的政府岁入，都是一个难题。政府往往认识不到保护区提供的一系列产品，从而忽视或低估了保护区的价值。遇到这种情况时，使用经济评估工具能有助于展示保护区产品和服务的价值。

有关经济评估方法的资讯可查询：

- 《保护区的经济价值》(IUCN, 1998)，内容包括进行经济价值评估研究的各个步骤，可从 <http://wcpa.wcn.org/pubs/pdfs/Economic-Values.pdf> 下载，也可通过国际保护联盟书店 (books@iucn.org) 购买；
- 国际保护联盟的生态系统评价网站也提供评估生态系统服务的优良工具，网址：<http://www.ecosystemvaluation.org/default.htm>；
- 美国国家公园管理局开发了一个“创收模型”(MGM) (National Parks Service, 1995)，协助研究人员计算保护区的经济意义。最近，该“模型”推出了新版本，简称 MGM2 (Stynes, Probst, Chang and Sun, 2000)。MGM2 模型的目的是估算保护区游客的花费对当地经济的作用。经济作用归结为四项——销售额、收入、就业和附加值。该模型的两个版本都能从互联网上取得 (<http://www.nps.gov/plaming/mgm/>)。

遗憾的是，大多数保护区管理人员和行政人员对经济学理论和模型以及如何进行经济评估所知甚少。不过，当地的大专院校往往有一些教员（如在经济系或类似系科）可能会进行此类研究，而且收费很低甚至不收取费用。学生在保护区完成经济评估作业的可以给予学分。

保护区管理人员可以采取许多策略来争取政府财源：

- 公私部门结为伙伴，可以提供激励措施，也可以对政府拨款安排配套资金；
- 提倡采取由中央政府或地方政府运作的税收或摊款，以此保障财政收入来增加拨款（详见下节）。

表 3.1 各种类型的筹资机制及相关特点

来源或机制	简介	使用单位	优点	缺点	主要用户群体
政府拨款	国家预算为保护区管理机构规定的拨款	国家保护区管理机构	定期的经常性收入。 与国家环境政策重点最大限度地保持一致。	通常入不敷出。 资金有时不能按时或及时到位。 编制预算和报表程序复杂。	商业用户、 生物区域用户、 全球用户
税收，摊款，附加费	对某些类别的活动、销售或购买收取费用	政府（或地方政府）受权颁行和收取；所得收入可指定为年度开支、信托基金等。	定期的经常性收入；通常不限用途。 能从资源使用者（旅游业、用水、渔猎、行船等）获取经济效益。	作为创收手段，有可能助长不当活动。 可能需要专项立法授权。 可能引发争议，尤其是征收对象的争议（需要就收费的优点和目的对公众进行宣传教育）。	生物区域用户、全球用户。
入门费	通常“按人”或“按车”收取游览费； 可包括季票或年票， 对组团观光的旅行社收费	对保护区实行司法管辖的实体单位可自行收取，也可以依法委托另一方代为收取。	定期的经常性收入；通常不限用途。 体现“谁使用谁付费”的原则。 可用来调节入门人数，防止过度使用， 控制保护区的游览人流。 入口数目有限的保护区容易执行。	不适于游人稀少的保护区（预期收入必须超过收费成本）。 潜在的公平问题（可对本国或当地居民实行减免，或每周安排一天免费）。 原先免费的保护区改行收费可能引发争议（需要在实行之前与当地协调并进行宣传教育）。	商业用户、 周边群体。
出租和特许经营	保护区主管单位与私营单位或企业主签订有法律约束力的协议， 由后者销售与保护区	保护区管理机构、私人保护地、非政府组织和商家。	保护区无需大量投资即可提供服务的有效机制。 如果利润无着，由承租者承担风险。 承租者带来营销和商业技能。使管理机构摆脱杂务集中精力保护资源。	承租者的经营目标是盈利，可能不理解保护区的价值，故须认真监管。 收费数额难于估算，必须保证以合理价格向游客提供	周边群体、 商业用户

	有关的产品和服务，并返还部分利润给保护区，或交纳场地费		给当地企业主提供商机。	健康安全的服务，同时使保护区和商家都能得到公平的回报。 不适于游人稀少的保护区。	
出售产品和服务	开设礼品和纪念品商店，出售地图、导游书。提供收费导游、锚泊、系泊、出租设备、出租露营或野餐场地、举办收费展览等	公园管理机构、非政府组织和承租人	产品和服务可发挥双重效用：既能创收，又能对游客进行宣传教育。一般无须再申请法律授权；容易将收益留在保护区内	制造产品和雇佣服务人员需要投入启动资金。 产品和服务应限于有关保护区宗旨的品种 可能与当地其他提供产品和服务的单位发生竞争	周边用户、商业用户
事业性推销	销售无形物品为主（如会员资格、“领养小片土地”、旅馆餐厅帐单自愿附加费等）其主要价值在于使购买者意识到他支援了自然保护事业	非政府组织为主。	推销、宣传教育与筹措资金三者结合。某些情况下可能享受免税待遇。市场定位不难（游客、非政府组织成员等）。吸引当地商界参与自然保护。	许多保护区不具备区内市场，必须进行游客调查。必须对推销方法和出售物品有深刻了解，也可采取试销方法。	全球用户
自然保护抵消债务	此种交易是以对保护自然的承诺换取外债债权的放弃或抵销（通常是以货币支付保护项目或资金）。	主要参与者包括政府（财政部）、拥有债权国家银行或商业银行、筹集资金收购减让债金的中间机构（调剂人）、本国受惠实体（通常为公园信托基金）。 该国必须有大量拖欠的商业贷款或双边贷款。	减轻国家债务负担，用本国货币偿付本国基金或债券，以之替代用硬通货偿债付息。 捐助国以低于票面的价格购入债券抵销债金全额，以此扩大对自然保护的投入。 为自然保护目的提供净资金转移。 有助于为国家自然保护区的信托基金注入资金。	可能因债务合法性问题引起争议。只有在负债金额大幅减让或债权人愿意减免时才有意义。 需要本国政府的政策授权和充分参与。	全球用户
多边和双边捐赠机构的赠款	大多数发达国家设有捐赠机构，向发展中国家提供赠款用于自	大多数国家的政府有资格接受捐款。	重要的收入来源，尤其适用于启动资金和公共参与保护区管理。	此种资金往往仅限于捐赠机构感兴趣的活动中，常常不包括经常费用。	全球用户、生物区域用户

	然保护活动 还有若干个多边捐赠 机构			冗长的申请过程和报告要求也是一个缺点。	
慈善基金会赠款	捐赠团体	一般仅提供给非营利组织。	能为特定项目活动或启动新方案提供重要的财源。 限制条件可能相对较少。	不属于经常性资金来源。资金有限而竞争激烈往往导致为了争取赠款而投入极大努力，却成功取得资金的机会不大。 可能遭遇语言问题（大多数基金会只接受用其本国语言提交的申请）。	全球用户、 生物区域用户
私营部门借贷	银行和放款机构提供以市场利率计息的贷款	半国营或私营的保护区	贷款一般容易取得，手续简便，报告要求不高。 利率较低，可减轻发展中国家借款人面临的高利率问题。	此种贷款一般不向发展中国家的保护区提供。 存在还款付息的责任。	全球用户、 生物区域用户
公司捐赠	公司赞助金或其它形式的自愿付款	公园管理机构和非政府组织	为设施或管理筹募国内外财政支援的普遍手段 捐赠单位一般只要求以公示方式表示感谢即可。 引导受益于保护区的公司（旅游业、旅馆业）支持保护区的一种方法。	愿意提供赞助的公司往往可能是保护区不愿意与之搭伙的单位（如资源开采部门）。 在征求和接受赞助之前，应认真限定赞助公司取得什么回报。	商业用户、生物区域用户、全球用户
个人捐赠	通过多种机制取得的个人捐赠，如直接赠金、会员捐助、遗赠等	一般是非政府组织，有时是保护区管理机构	潜在的捐赠人自动前来，一问即可。 没有复杂的申请手续。 可长期努力培养捐赠人的忠诚感。 捐赠通常不限用途。	需调查哪些人是潜在的捐赠者，如何激励他们。 有些捐赠，尤其是遗赠，可能需要多年酝酿之后最终落实。	周边用户、商业用户、生物区域用户、全球用户

3.2 税、费、附加费和补贴

政府征收税金的权力可以通过多种途径用于为自然保护事业和促进一般的保护活动筹集资金。有些国家对每一位乘飞机或轮船入境的游客征收旅游税，所得收入拨给国家的自然保护信托基金，用于支持保护区和其他保护活动。另有一些国家对旅馆房费征收旅游税，其中一部分收入指定用于自然保护。几乎对销售任何东西都可以征税——休闲设备、租用林地、钓鱼打猎许可证、水费等等。

与此类似，补贴（包括财政措施）也可用来鼓励一些保护活动，如土地捐献、土地使用权出让等，能降低保护区预算的开支金额。

利用税收结构为自然保护创造财源的做法有若干优点：

1. 财政资源连年可靠而持久地产生；
2. 可以让保护区游人（如旅馆房客、轨道车乘客）付款，因为他们享受着保护区大部分直接效益；
3. 所产生的资金可以按保护区管理的需要使用，因为是对广大公众负责而不是对特定捐赠者的意图负责；
4. 用这一方式取得的资金往往可以用作本国从国际捐助机构所得资金的一部分配套资金；
5. 通常无需成立新的征收机关，也无需要公园职工承担征收任务，而是由已有的征税收费系统承担此项任务。

上述制度的主要缺点是难于为新开征的税目争取到政策和公众的支持，征收到的税费收入也难于严格指定用于保护事业。因此，为实行此种制度进行游说和付诸实施的前期成本费用与其可能取得的收益二者之间必须仔细权衡。下一节讨论的使用费方法也存在同样的问题。

3.3 使用费

“使用费”这一术语涵盖一系列收费方式，包括公园入门费、特殊活动或景点的入场费、宿营地和野餐地使用费、停车费、帆船或班轮停泊费等。使用费征收对象也可以包括：承包经营的旅舍、餐饮、导游、租船（包括特许经营权费用和（或）按人头收费）。提供有价值服务的公园、保护区，如为下游城市供水，也可通过征税或附加费的方式向水或电力用户征收使用费。

和政府拨款一样，使用费是为保护区筹措经费的一个历史悠久的办法。传统上，使用费在公园和公园系统的预算总额中所占比例微不足道（通常在 5% 以下）。但是近年来，这一筹资机制正在扩大利用，以取代日益减少的政府拨款，发达国家和发展中国家皆然。保护区管理人员应该认识到使用费的潜力。

使用费可能提供的收入随游览和使用的程度不同而有所变化，但是如果把使用费和税费二者恰当地结合起来，往往能够给任何一个保护区提供运营成本的半数之多。北美、非洲和南美有一些使用率很高的公园，其岁入之多足以维持自身的运营，甚至还能补贴本国保护区系统内游客较少的其他景区。

从积极方面着眼，使用费：

- 推行成本不高（不过也要付出一些征收成本），大多数使用者不感陌生；
- 一些使用率高的公园能创造可观的收入；
- 用作管理工具（如防止拥挤和过度使用，调剂旺季淡季之间的不平衡）；
- 用于推广“谁使用谁付费”的公平原则（使用者必须为所获得的直接效益付费）；
- 减少与私营部门的不公平竞争（即以与私营部门相同的价格提供私人产品）；
- 如果保护区能自力筹措其运营成本的相当一部分，就能鼓舞国家财政和国际及私人捐助者帮助保护区筹资（即“自助者人亦助之”）。

但是，推行使用费制度也有一些风险，如：

- 使习惯于免费使用的群众产生疏离感；
- 引起传统使用者的流失；
- 使用者会期待设施的水平有所提高；
- 限制部分居民（如低收入阶层）的使用机会；
- 使管理人员的注意力侧重于直接效益而忽视间接效益，重视游览率高而轻视游览率低的景区。

第 3.3.1 节将对这些潜在的严重危险做一番详细的讨论。

虽然保护区经营的设施本身能产生可观的收益，但是有些地方的趋势似乎是倾向于把公园内的休养和住宿设施私有化。这一变化反映着最近十多年来整个社会中日益突显的一股势力：许多国家的政府不再坚持“公共福利”的主张而转向了“商业化”立场（Crompton, 1998）。

为私人经营者提供特许经营权是一种使用费，能开辟可观的财源。特许经营可以包括礼品店、纪念品店、餐饮店、租赁和出售设备等。理论上，保护区的任何功能，甚至包括整个园区的管理都可以签约承包。但是，来自保护区的源源不断的公共福利效益表明，政府对于公办的保护区理应认真参与管理。特许经营业务中一个特别棘手的难题在于如何确定承包人利用保护区资源所得收益的金额与保护区管理机构应收回金额二者之间的恰当平衡。无论让承包人获利多少，管理者必须对经营行为保持足够的控制，以便保证资源不被过度利用和破坏，保护职能和管理职能不致因为追求利润而遭忽视。

创造收益的另一个途径是出租，即将土地或海域按商定的费率和期限租给个人或团体使用。传统上保护区的土地曾出租用于开采矿藏、开采石油、发展林业、放牧牲畜和农业开垦。但是必须极其审慎地注意保证创收必须与自然保护的宗旨相容。其他破坏作用较小的出租方式可以包括收集枯死树木、观赏植物、采集果实和种子。

通过办理预约和发给通行证也能收取使用费（如野外徒步旅行、露营），还可收取船只行驶费、野餐场地费、锚泊费、拖车使用费等。有些保护区通过收取“宣传使用费”取得收入，即向用保护区作为制造广告、影片、招贴画和其他用途的外景地或背景的公司收费。有些保护区对建造和使用高架输电线、海上钻探平台或科考站等设施收取费用。

许多保护区通过在书店和礼品店出售产品来创收，也有的提供收费的服务项目，如配备导游的远足、漂流、翻译、参观博物馆和展览会、放映电影和演出娱乐节目、出租设备、提供地图和导游手册。

3.3.1 关于使用费的警示

虽然收取使用费能筹集保护区迫切需要的资金，但是这一筹资机制也有若干危险因素。危险因素之一是过度商业化。一个保护区如果太强调使用费的收益，就可能忽视其首要的保护目标，过度开发创收设施而不顾保护自然资源。其他危险因素包括：不是为保护而是为收费而配置珍稀自然资源，这会引发争议和公众的抗议；还有一个更大的可能：保护区既然收取使用费，那么使用者一旦发生事故保护区就得承担赔偿责任（Leclerc, 1992）。

此外，最近的一项调查研究提供了公众对使用费的反应。特别是本地使用者看来最不支持使用费，因为他们原先获得的产品或服务交费很少甚至根本不交费。本地使用者往往是前来保护区游览的最大多数，就是说收取使用费可能使他们承受不公平的使用负担。既然保护区管理机构学到的最明显的一条经验是公园景区要在 21 世纪求生存，就必须取得当地居民的支持，而收取使用费的政策会不会疏远当地居民，这是令人忧虑的。过去世世代都免费享用服务，而且事实上多年来并没有妨碍维持保护，而现在却要建立新的使用费制度，这样做当然很难令人信服。研究表明，需要做的是在实行收费之前应该同可能受到影响的当地居民进行认真的讨论。如果能证明某些产品和服务收取合理费用的做法符合当地居民的长远利益，他们是会拥护的。例如，保护区管理当局如能证明征收使用费能有利于长期保护一种重要的

资源（如园区内发现的某种药用植物）并给当地社区带来效益，那么收取使用费的办法就可能被接受了。

的确，公园要提高收费或收取新费种，一般是需要解释理由的，如果只是为了创收而没有其他明显理由就推行收费办法，那是不大可能受到本地和外国使用者支持的。还有必要拟定一个计划，规定如何支配增加的收入。与保护区的自然保护职能和休养功能有关的收费，较之作为“一般收益”用在他处的收费更容易得到大家的支持。例如，公众更倾向于支持那些强化保护区生态完整性、保护濒危野生动物栖息地的项目，也愿意付费帮助景区建设得更加安全舒适。可见，如果保护区管理局能够把收取使用费创造的收入 75%用在保护区之内，公众舆论就很可能乐于支持推行使用费制度了。如果能向付费的使用者通报收到的使用费给园区带来了哪些具体的改进（收取使用费前后发生了哪些变化），公众的支持就更有保证了。例如，管理人员可以在新辟或新改建的道路入口处悬出通告，遍告游客说他们来之不易的金钱已经善加利用，使景区更加宜人。

一项使用费是否“公道”是由使用者判定的。人们判定公道与否一是同其他保护区的类似产品和服务相比较，二是比照他们以前为某一相关产品和服务付费的经验。例如，某公园为使用宿营地收费 20 元，而同样的营地私营部门只收 10 元，或是上一次宿营只花了 10 元，那么 20 元的收费就不会受到支持。另外，研究表明公众宁愿接受原有收费的合理提高，而不愿意付新增的费种。；例如，宿营地在园区以内原来是免费的，或者在园区以外也普遍是免费的，那么使用者很可能会认为新增的营地使用费不公道，以致根本不去使用宿营设施了。不管怎样，只要产品和服务的收费有所提高，使用者对其质量和水准的期待也一定随之而提高（McCarville, Reiling and White, 1996; More, Dustin and Knopt, 1996; Barton, 1998）。

收费的结构不要为了照顾付费能力高的外国游客而排斥当地居民，也不要给人以限制公众进入的印象。因此，有些保护区系统对当地居民实行减价，和（或）在某些日子或有特殊活动时实行免费入园。印度最近在许多自然保护区和世界遗产地开始实行双重费率制度。本国居民参观泰姬玛哈陵只需付费约 0.50 美元，而外国游客则需付费 20 美元以上。这样做的结果出人预料：一方面泰姬陵的游客仍然络绎不绝，但是他们在阿格拉地区游览的时间却可能缩短了，而且造访城内其他一些名气较小的景点也不那么热心了。一旦阿格拉市内和泰姬陵周边的旅游景点、旅馆酒店、餐馆证实他们利润下降是泰姬陵改变收费制度造成的，当地税收也因此而减少了，这项新的收费结构就会丧失地方上的支持。不过，如果对提高收费的理由作出合理解释，而且增加的收入有一部分留在景区以内（或其他类似文化遗产地），而不指定纳入联邦政府的钱箱，也有可能使提高旅游收入的举措比较容易被接受。

对于保护区系统已经构成当地旅游经济基础的一些地方来说，如何确定适当的使用费更是至关重要的一步。虽说入门费一般只占旅游开支的一小部分，但是旅游业是个全球市场，各个国家之间都在展开竞争。在这样一个竞争激烈的市场上，收费不当会失去顾客。对游客的收费实行大幅度提价之前先作一些市场调查还是可取的。

收取使用费是要付出代价的：例如，收费要多方协议，收费站点和设备的设立和维修以及相应的行政支援都需要花钱。会计审计、数据处理、编写报告、随之而来的人员培训、保安和公关都会发生费用。只收一次入门费的单一使用费制度，实行起来成本较低，而直接收取或委托第三方收取的多种项目的复杂收费制度，实行起来成本较高；在单一地点收取（如只设一个出入口或一条通道）的费用，管理起来容易得多；而在许多地点收取费用，管理起来就相当困难了。

最后，建立使用费制度往往发生前期费用，而收入要在很久以后才会源源而来。来自双边或多边机构或捐赠人的短期借贷或捐赠能在启动阶段带来帮助，可以吸引此种资金来促成长期的财政可持续状态。

3.3.2 确定使用费的必要步骤

和税费一样，使用费作为保护区的筹资机制，其有效性如何在一定程度上取决于保护区运营的法律制度环境。理想情况下，收入应该尽可能多地让保护区系统或收取费用的某一特定保护区支配。但是国家法律往往要求来自政府单位的收入返还给国家财政，这就促使一些人成立半国营或私营单位，把资金留下来用于保护区管理。另一个办法是设法争取修改法律，把通过使用费赚来的资金指定用于国家公园。虽然这样做可能费时数年之久，但是有些国家已经实现了。这类制度可能为保护区长期而可持续的筹资提供最可靠的基础。

如上所说，收取使用费需有一笔启动资金，使利益相关各方都能参加讨论收费的利与弊。同各个不同利益集团进行认真对话，并尽可能调和他们关注的问题，就能为使用费争取到公众最大程度的支持。这样做还有助于宣传为了保护自然收取费用的理念。

管理机构应该明确规定使用费方案的目标（为特定还是一般目标创造收入、控制游客人数、某些时间或地段限制某些特定活动、鼓励或限制商业性使用等等），并为这些目标选定适当的费率。必须确定收费的成本，使之足以够本有赚。自愿交费或委托第三方代收不大可能毫无出入，但是成本较低，所以可能更有吸引力。进行市场调研有助于摸清当前和潜在的游览率，对于新的费种应该监测其反应。

收取使用费的行政管理可以采取在已有游客接待中心对职工进行培训的简单方式；为了长期收益也可以对园区基础设施作巨额投资。大多数情况下，不妨在初始阶段采取简单易行的收费方式，待到新的收益足以支持时再转而采取资本密集度更高的方式。

3.4 事业性营销

是指出售的物品（主要是无形物）其基本价值在于使购买者觉得他亲自给保护事业出了力。事业性营销的形式包括举办专题活动、出售和领养以及募款计划。专题活动可以包括许多形式，从义卖餐聚到只限会员参加的游览等等。一般而言，举办这类专题活动只要符合下述条件就能筹措大量钱款。

- 大部分工作应该由志愿者完成，而不应该花钱雇人（大多数专题活动主要依靠志愿者捐款和义工，无论是小型的地方性活动还是奥运会等超大型活动都是这样）；
- 产品和服务都应免费捐献或低价提供（如影片、场馆、食品、饮品、演员、招待员等）；
- 专题活动的时间和主题不要跟本地区同时举行的其他活动发生冲突；
- 专题活动必须是符合社会需求的“及时雨”。

出售物品能给保护区赚取大量金钱。一般而言，商品销售如能推出独具特色的产品，能与现有销售业合作而不是与之竞争，就能取得很好的效果。游客接待中心往往是开设商店小卖部的理想地点。开业伊始，最好召集一个活动脑筋献计献策的会，请园区管理机构代表、参与其事的非政府组织，以及利益相关的商界人士参加。拟定健全的商业计划也是必不可少的一环。

在销售方面取得成功的单位，大都对各种不同产品做过一番试验——畅销的产品就扩大生产，销售不畅的就去掉。遮阳帽、T 恤衫之类的服装，明信片、照相册、钥匙链等纪念品，导游地图和导游书籍，以及与本景区具体有关的其他物品通常都能旺销。出售的物品应该尽一切可能与保护事业相关的形象挂钩。只有当地居民和游客认为文化上适宜的物品才可以出售。

领养方案已用于特定遗产地、物种或工程项目的创收。自然养护会在中美洲若干国家的伙伴通过出售保护区内面积为 1 英亩或 1 公顷的“地产”为公园保护和公园基金筹集钱款。捐款人支付 35 至 120 美元得到一份证书，确认他或她“领养”了这块土地和这块土地上的野生动物。这种证书成了大受欢迎的圣诞礼物和喜庆节日的礼品，一班又一班的小学生集体凑钱买上一二块这种土地。日本的知床半岛国家公园通过一家城市信托基金举办“百平米”募捐运动，号召个人或团体捐赠 8000 日元（约合 65 美元）购买园区界内的 100 平方米土地作

为私人所有的土地。这一类型的方案适用于已经形成固定目标人群的单位和保护区，可以针对他们展开推销（会员、礼品店顾客、愿意展示和代售证书的零售商或邮购商等等）。当然，这类方案在比较富裕的国家更容易操作。用领养办法筹集资金能否取得成绩，在极大程度上取决于是否同支持者保持亲密的个人联络。这可能需大量时间，因此最好争取到一批志愿者具体操作，如制作和寄送证书，发寄感谢信，答复来信等等。

募款方式多种多样，可能采取的有：

- 在收款处旁放置一个罐头盒或储蓄罐，提倡把找回的零钱捐给保护区；
- 收集游客旅行结束时剩余的零钱。具体方式包括：向游客提供印好地址的信封，用于寄回他们的余钱；在飞机场、出境口岸或飞机航班上收集这种余钱；
- 在园区内外表达征求自愿捐赠并指定收款地点。举办集市等地方特色活动往往是收集捐款的好办法；
- 创办“征友计划”，按不同档次提供不同程度的服务（如向保护区之友提供不同数量的有关园区状况的资讯）——见第 3.11.2 节对捐款者与保护区之友推销潜力的比较；
- 组织志愿者进行登门募集；
- 如税收制度允许，可在所得税税单中定出一笔自愿的免征额，使纳税人将应缴纳税金的一部分捐献或退还给野生动物保护事业。

这些办法都能帮助创造收入。各种办法启动和维持的难易程度有所不同，要看保护区和意在资助的项目性质如何。最常见的失误是摊子铺的太大而不能集中对一个项目投入足够的财力，或是对真实的潜力估计错误。这种计划一旦实行，必须及时监观其成败，总结并采纳其经验教训。至于保护区管理机构，对此类筹资办法因地制宜变通采用则是十分必要的。

3.5 自然保护抵消债务

自 1987 年第一次实行自然保护抵消债务以来，已经有超过 1.25 亿美元的资金通过这一机制注入自然保护事业。其中大部分资金进入自然保护信托基金或特定保护区的赞助款。

表 3.2 所示是自然保护抵消债务机制在世界各地运作的情形，其中包括调剂期、免除债务的国家、购买者名称（非政府组织或政府）、债务面值（实际免除金额）、捐助者为免除债务付出的成本、受益的保护基金。受益的国家迄今集中在拉丁美洲和非洲，但这一机制可以适用于任何债务负担沉重的发展中国家。

一般而言，如果一个国家有未清偿的债务就可以采取这种调剂办法。如果债权国对收回一笔商业性贷款已经失去耐心而开始试图在国际二级市场上以较低价位将之出手时，这一办法尤其适用。这一市场上的贴现率每一美元可达 20、50 甚至 80 美分，因而吸引从事自然保护的非政府组织前来收购。收购者取得这笔债权后，再同债务国的政府接洽，寻求以其本国货币赎回债务，或者按其表面价值，或者稍高于收购时实际花费的硬通货折合的本国货币金额，经由谈判确定。该国因取消了硬通货债务而获益，而保护区则获得一笔本国货币的资源——如果收购者是自然保护团体的话。

虽然这种以自然保护抵消债务的调剂办法能产生大量的本国货币资金，但是非政府组织、保护区或信托基金的管理者在决定办理这种调剂之前必须认真审视一系列因素，因为它也有出毛病的可能。例如，假如一个国家的本国货币极不稳定，调剂所得的收益会转眼之间流失殆尽。假如所涉硬通货指定要求用于采购设备，则盯住不可兑换的本国货币便毫无宜处。另外，债务调剂所得的收益也许难以在本国投资，要么只能取得极低的收益。

债权收购价格很低的情况下，债务调剂不失为一个好主意。在适宜条件下，调剂能产生很好的回报。即使收购债权价格不低，只要有良好的投资机会，国内通货膨胀率不高的情况下，调剂也是有吸引力的。如果债务调剂是取得某一特定支助的唯一途径，此种调剂也能取得良好效果。例如，假使一国政府或债权人有意将债款当作礼物相赠，或是想做出姿态显示

有意为自然保护事业有所贡献的话，就有成功的把握了。此种资金可以用来成立和供资于自然保护信托基金。债务调剂还可以吸引双边援助机构的注意。

专栏 3 提示如何取得债务调剂的最大效益。

表 3.2 自然保护抵消债务：迄今实现调剂的国别情况

日期	收购者	债务面值(美元)	捐助者付出额(美元)	自然保护基金额(美元)
玻利维亚 5/93 6/92 8/87	CMB TNC/WWF/JPM CI	不详 11500000 650000	不详 不详 100000	397000 2800000 250000
巴西 6/92	TNC	2200000	746000	2200000
哥斯达黎加 2/91 3/90 4/89 1/89 7/88 2/88	雨林联盟 WWF/TNC/瑞典 瑞典 TNC 荷兰 CI/WWF	600000 10800000 24500000 5600000 33000000 5400000	360000 1900000 3500000 784000 5000000 918000	540000 9600000 17100000 1700000 9900000 5400000
多米尼加共和国 3/90	TNC/PRCT	582000	116000	582000
厄瓜多尔 6/92 3/92 4/89 12/87	日本 WWF/DKB WWF/TNC/MBG WWF	不详 1000000 9000000 1000000	不详 不详 1100000 354000	1000000 不详 9000000 1000000
加纳 91	DDC/CI/SI	1000000	250000	1000000
危地马拉 5/92 10/91	CI/USAID TNC	1300000 100000	1200000 75000	1300000 90000
牙买加 10/91	TNC/USAID/PRCT	437000	300000	437000
马达加斯加 5/94 10/93 1/91 8/90 7/89	CI CI CI/UNDP WWF WWF	200000 3200000 119000 919000 2100000	50000 1500000 59000 446000 950000	160000 3200000 119000 919363 美元 2100000
墨西哥 11/96 7/96 1/96 12/95 11/94 6/94 6-94 6/93 1/92 8/91 4/91	CI CI CI CI CI CI CI CI CI/USAID CI/BA CI/MF	670889 495674 391000 488000 290000 480000 280000 252000 441000 250000 250000	440360 327393 191607 246000 248395 399390 236000 208000 355000 不详 183000	560752 442622 254000 336500 290000 480000 280000 252000 441000 250000 250000

尼日利亚 7/91	NCF	149000	65000	93000
巴拿马 3/92	TNC	不详	不详	30000000
菲律宾 2/92	WWF	9900000	5000000	8800000
4/91	USAID/WWF	不详	不详	8000000
8/90	WWF	900000	4390000	900000
1/89	WWF	390000	200000	390000
波兰 1-90	WWF	不详	不详	50000
赞比亚 8/89	WWF	2300000	454000	2300000

专栏 3.1 如何取得债务调剂的最大效益

- 与财政部或中央银行谈判债务赎买时，要问清债款的最高偿还额；
- 谈判赎买率——是全部面值，还是 80%——越高越好；
- 考虑赎买的具体做法——现金、债券、期限、利息；
- 争取从财政部取得硬通货账户，使赎回的资金保值；
- 多方物色合适的债务。同交易商和投资银行磋商，力求找到卖价低廉的债务；
- 考虑建立一个多次分批支付资金的安排，以便提供一个经常性的收入来源。

3.6 联合行动项目和碳的吸收项目

联合行动项目和碳的吸收项目是从《联合国气候变化框架公约》下达成的协议中衍生出来的，其根本目标是通过保护吸收碳的森林来降低大气中温室气体的浓度。项目的执行要以限制碳的排放量为基准，这需要由企业与另一单位（通常是非政府组织或非政府组织与政府机构相结合的伙伴）联手实施。这一伙伴关系必须明确表示森林的保护确实能给碳的减少带来一定的回报，并保证保护森林能落到实处。此种项目既复杂又昂贵，必须遵从具体的法律规章，必须取得本国政府的承认，还必须得到《气候变化框架公约》管理机构的批准，能否发挥支援保护区的作用尚需一定时日的检验。

3.7 多边和双边捐助机构的赠款

多边捐助机构（如世界银行、美洲开发银行、亚洲开发银行）和双边捐助机构（如美国国际开发署、欧洲联盟、丹麦国际开发署、日本国际协力事业团）为自然保护事业提供数额可观的资金，而且往往特别热心为自然保护区的活动提供资金。从这些机构取得资金可有助于各国履行所承担的与生物多样性公约的有关义务（如上文第 1.1 节提到的《生物多样性公约》第 8 条 m 款）。

一般而言，只有政府项目或政府明确批准的私营部门项目才能取得多边银行的供资。开发银行的赠款或贷款大多提供给国家公园和保护区的建立和维持，作为对落实国家自然保护规划的支援。有时，自然保护资金也可能提供给某一基础设施建设项目，例如用于缓解修建公路、铁路、堤坝等等给环境造成的不利影响。

向开发机构尤其是多边银行提交项目申请，一般必须取得有关政府机关的支持，通常要通过政府机关或与政府机关一起提交。

专栏 3.2 部分基金会和慈善团体信息来源

- 设立在美国的供资机构指南可查看互联网上的基金会中心，网址：www.foundationcenter.org。该中心出售多种名录和指南，其中包括基金会指南、基金会赠款索引、国际及环境捐赠机构名录，还提供参考书库服务、有关捐赠机构研究和项目

申请书编写方法等课目的短期教程。该网站载有慈善团体出版物摘要，介绍慈善事业的趋势。

- 许多公立图书馆和其他图书馆藏有本书所涉课题的参考书。
- 互联网上设有网站的其他环保组织，也有一些可以提供资金，网址为：
 - <http://dmoz.org/Science/Environment/Organizations/>;
 - <http://www.oingo.com/topic/49/49394.html>;
 - <http://directory.netscape.com/Science/Environment/organizations>

3.8 基金会赠款

慈善基金会也为世界各地的自然保护活动提供数额可观的资金。各个基金会一般都有特定的任务、侧重的领域或地域重点，据以选择供资的项目和活动。因此有必要了解各个基金会的宗旨和具体关注事项，据以有针对性地编写项目建议书。这可能仅仅要求建议书的措词与该基金会的任务、宗旨和目标的措词相一致，但偶尔也会要求对整个计划三思而行。一般而言，最好要认清哪些基金会的使命、宗旨和目标是与自然保护的宗旨密切相符的。个案研究之十介绍了一个争取基金会资助的成功案例（见本书第二编）。

基金会普遍最热心于为单项活动或项目提供资助，因此通常不可能成为保护区日常开支或核心成本的收入来源。它们往往也要求所资助的单项活动或项目能实现自力更生或自筹资金。因此，基金会赠款可能成为保护区基础设施建设等一次性项目或启动费用的来源。

大多数基金会喜欢社区参与。一个基金会支持的项目或活动不仅对保护区有影响，对基金会本身也有影响。因此基金会常常十分热心于在项目的全过程中自始至终参与其事。由于有关的基金会是又出主意又出钱的“免费”资源，这可以给项目或活动带来有力支援，但是另一方面也可能扩大管理成本。所以再次强调：必须认清哪个基金会的任务、宗旨和目标是与保护区相一致的。专栏 3.2 扼要介绍了一些基金会的信息。

3.9 私营部门借贷

私营部门的银行和放款机构能以市场利率向信用合格的个人和单位提供借贷。此类借款可分银行账户的短期透支（一般利率较高）和长期抵押贷款（一般利率较低）。由于放款者并不关心保护区提供什么产品或服务，只是关心赚取利息，所以此类借款同本章提到的其他金融工具有所不同。不过既然可能成为一个有用的筹资方式，所以也在此加以介绍。

借款可以给保护区提供资金，但是不可以将它当作收入的来源，因为这种借款要偿还本金还要加上利息。但是借款能帮助保护区投资于培训、基础设施等获取远期回报的活动。不过大多数发展中国家的市场利率太高，逾期拖欠的风险使得保护区管理机构不敢依赖这个资金来源。不仅如此，许多国家的政府会阻止国有保护区的管理机构寻求借贷——即使法律上是允许的——因为这样做可能导致默认保护区经费不足。

3.10 国营部门借贷

公营部门的实体，如国际金融公司（IFC）以低于市场的利率提供贷款（<http://www.ifc.org>）。国际金融公司的成立就是为了帮助那些有意在发展中国家投资而又被发展中国家的高利率吓退的私营公司。该公司能为发展中国家的私营保护区或租借地提供一个可用的资金来源。该公司还能帮助保护区从非私营部门投资寻找更多的融资渠道。国际金融公司的资金可以用作全球环境基金或其他多边或双边捐赠款项的配套资金。

当然，国际金融公司的资金或其他国营部门放款机构提供的是借款而不是赠款，必须还本付息。因此，此种资金必须投放于能在还款期限之内赚得收益的项目或活动。

专栏 3.3 与合作企业的几点提示

- 开动脑筋拟定一个名单，将最积极参与和有可能出力的公司全部列入，然后聘请一位公司代表主持招募工作；
- 从一个小型的有形项目开始，如修一条小步道、制作一块展板、一次清扫海滨

沙滩之类，此种小项目只须不多几家公司赞助，比如 10 家公司各出 250 美元即可；

- 接受实物捐助还是现金捐助要采取灵活态度；
- 准备一个后援筹资计划，以便在只有极少公司赞助的情况下仍能保证项目的完成；
- 保证使赞助者的努力得到充分的表彰和承认；
- 为后续活动建立信誉，及早向公司负责人通报成果，使之乐于支援今后的项目；
- 同外国公司的本地分公司合作，以便接近这些公司的基金会的捐助方案；
- 从赞助公司中选出一个使用保护区的公司为会员，探讨能否为之印发通行证或在自愿基础上收取使用费，而避免直接索要赞助费；
- 考虑是否可能请公司赞助大众活动，如学校的科学日、学生环保招贴画展、学生环保俱乐部之类；
- 不要仅仅为了赢得公司赞助而去搞保护区任务范围以外的活动，可以利用学校和学生去联络服务行业的潜在赞助商，如银行、保险公司、旅行社、软饮料装瓶厂等；
- 设立游客登记留言簿，请他们留下姓名、住址、电话号码或电邮地址、单位和意见建议。从中发现时常光顾而可能拥有或介绍赞助单位的游客；
- 向公司领导请教他们公司赞助哪些社交活动和慈善活动以及赞助的理由。请教他们如何拟订一个争取公司赞助的方案以便打动他们和他们的同行。

3. 11 公司和个人的捐助

3. 11. 1 筹募公司资金

公司企业越来越热心支持自然保护活动。这可能是出于打造“绿色形象”的需求，也可能是出于对环保界所抱宗旨真心实意的同情。公司企业跟环保界一样，往往对自然保护组织缺乏了解心存戒备。因此，要取得公司的捐助，可能需要投入相当时间举办会议或展示，努力培养相互间的理解。许多公司的决策过程既复杂又费时，只有那些急于打造“绿色形象”的公司（如能源开发公司）和那些与保护区或保护方案的成败有直接利害关系的公司（如班轮公司、食品及饮料工业、旅行社），才有可能行动快速敏捷。

造访保护区的游客，往往环保意识水平高于其他人，如果公园过份仰赖他们认为“有害环境”的公司（如环境保护记录不佳的采矿公司）掏钱赞助，他们就可能抱有不信任感。

专栏 3.3 是关于与企业部门合作的几点提示。

3. 11. 2 个人捐赠

一般而言，个人是筹措资金最便捷的来源，因为个人不要求递交申请报告，也没有限定日期和行动准则的限制。个人也是灵活余地最大，最有可能捐赠金钱而允许管理部门按自己的轻重缓急使用这些赠款的。需要动脑筋之处在于如何摸清哪些个人可能乐意掏腰包，以及如何请求他们慷慨解囊。“请求”是一种艺术，也是一种勇气，可是没人请求就自动给钱的捐赠人极其罕见。请求的方式越个性化，成功的可能性越大。对个人劝募要取得成功，基本上须经三个步骤：

1. 向捐赠人通知和宣讲保护方案和需要做的事情；
2. 鼓励他们，帮助他们亲自看到他们的捐助定会产生实效；
3. 请求他们帮助实现这种实效。

一般而言，提出具体的请求优于提出笼统的请求（有一个极为成功的呼吁游客捐钱的运动，宣布说：“我们需要在这片湿地建造一条带有指路标牌的木板栈道，总造价 5 万美元，即每一块木板 20 美元，您是否乐于解囊相助捐献一两块木板？”）若干保护区用游客登记或抽奖方式收集游客的姓名住址，然后向他们本人发出信函请求捐助。有些简单易行的办法，如在礼品店设置一个零钱储蓄盒，或者由导游员在游览终点摆设摊位发放特制的募捐信封，也都能取得捐赠。一定不要忘记捐赠人的姓名地址，向他们表示感谢，通知他们捐款发挥的作用，请他们考虑下次再捐。

募集个人捐款时有一个重要因素必须注意，即个人收入水平是有差异的。一般而言，比较富裕的人自然更有能力为保护区等慈善事业解囊相助。针对不同收入水平的人群提出不同的捐赠方式可能是个好办法，如让可支配收入水平较低的人捐赠志愿服务、建筑材料等“实物”。私人捐赠，无论是现金还是实物，都有助于保护区与捐赠人之间建立一种良好关系。这样，邻居和游客就有可能成为“保护区之友”，可以把他们动员起来从财政上支持保护区，或者替保护区做宣传。（参见第 3.4 节，事业性营销，保护区之友计划）。

预先安排的捐赠

预先安排的捐赠，即通过遗嘱或遗产或投保和年金等机制进行慈善捐赠，这是当今发达国家日益普遍采取的最为合算的捐赠方式。个人捐赠者有许多方式可供选择，但有些方式未必适用于所有的国家。专栏 3.4 列出其中一些可供选择的捐赠方式。

大多数保护区管理部门和自然保护团体对上述捐赠方式的熟悉程度不如捐赠者。因此，向可能的个人捐赠者募集捐款时，有必要预先了解有关遗产继承和遗产税的法律，因为这些法律可能影响本国或国外那些有意把遗产或投资的一部分捐赠出来的人士。在某些国家，可以通过金融咨询机构取得公益事业方面的指导。

会员制

会员制提供一种手段让一些不一定亲身到景区游览的人也能自愿提供支持。会员可以是个人，也可以是实体单位（如商家），他们加入一个团体，交纳会费即可享受会员的相应权益。会员制的最大优点在于会员加入团体是为了支援他所信仰的某一项事业。会员的权益除了支援事业之外，还可能包括：减免入门费、售品打折、订阅通报或通讯、受邀出席专题活动等。不过，有个普遍存在的错误做法，就是把这许许多多的会员权益提供给并未真正入会的人，结果导致入不敷出。千万不要忘记：会员制的主要优点是为你的事业（如保护区）寻求资金支援。

会员制十分适宜于保护区。“公园之友”方案或与现有的非政府组织合作，都能提供极好机会把个人捐赠直接输送到保护区管理部门。保护区工作人员可以设立一些制度，或在现场募集捐赠款，或留下游客的姓名住址以备日后募集捐款。有些保护区把这类信息提交给非政府组织，以便联手筹集资金。

会员个人每年交纳的会费应该较低（比如在 20 至 50 美元范围之内），公司企业的团体会费可以较高（比如每年在 50 至 5000 美元范围）。经验表明，个人会员的预期发展对象只有 1% 到 10% 的人最终会真正加入；吸收团体会员的成功需靠与募集捐款的团体保持良好关系的关系户助一臂之力。无论个人会员还是团体会员，每年一次按期确认会员资格收取会费，是会员制能否取得长远成功的关键。

收取会费可能成为一个可观的收入来源，而从事自然保护的非政府组织或公园后援团体的存在，就不仅仅是一个资金来源了，因为这些团体能对政策制定过程发挥影响，还能说服潜在的捐赠者慷慨解囊。通过为有关园区的工作提供义工，购买产品和募捐活动入场券，物色可能的捐赠人，会员们还能多有贡献。发展会员应该是一个包括建设、更新、提高和坚持的持续过程，这样才能使会员制的效益保持源源不断。

关于会员制及其创建的许多提示可参阅自然养护会出版的《成功的资源》（Resources for Success）（Bath,1993），订购该书的信息见于<http://nature.org/international/about/art872.html>。

4. 评估各种筹资办法的可行性

为保护区制定一项筹资战略往往可以收到较好效果。一项战略是否可行取决于保护区的内

部能力和外部因素。内部能力涉及人力资源和财政资源强弱的评估，以及景区本身的特点。外部因素则包括税收、补贴、土地使用金、区划法规等法律制度，以及保护区所处的社会、文化和政治环境。下文介绍各个因素。

4. 1 机构内部能力有关的因素

4. 1. 1 人力资源

单位的人力资源强弱是个关键问题。一项财政计划如果依靠直接客户（如猎人、学生、观鸟者、游客）获取收入的话，就必须有能力举办游览、提供安全演示、落实规章、创造满足各色人等需求的氛围，而语言、演示和交流的技能尤其重要。另一方面，财政计划如果更多地侧重于争取本国或国外捐赠者的赠款，则需要具备另外一些技能，如编写（往往是用外文）申报建议书，宣传自己的创新思路。

4. 1. 2 财政资源

有些战略计划需要将可观的短期投资、人力和时间注入基础设施建设，这些都可能需要资金支持。也有可能实施另外一些无需大量投资的战略性计划。例如，立足旅游业的财政计划就可能需要在道路、住宿、餐饮设施方面进行投资，还需要在首批游客光临之前开展一场推销行动，从而需要可观的前期投资。

4. 1. 3 基础设施/自然资本

能否从大城市和交通枢纽到达景区，可能决定保护区能否打入本市或国际的旅游市场。与其他旅游胜地的相对位置可能也是一个因素。现场的基础设施——住宿餐饮设施、科研设施、人行步道等——是否具备，质量如何也很重要。保护区内由自然和文化特色构成的引人入胜之处同样也很重要。

4. 2 外部体制因素

4. 2. 1 法律制度

与保护区有关的制度对保护区可以采取的筹资办法有重大影响。现行法律往往会限制可用的机制。例如，有些国家公园立法限制收取入门费，只允许房舍、步道、停车场收取使用费。地方、地区和国家级别上的税收结构可能会决定间接客户能否为保护区给他们提供的服务付费。例如，如果在地方一级存在房产税，当地居民就有可能为保护区向他们提供的生态系统服务付费；如果不存在这一税种，那就可能难以从当地居民因这些服务取得的价值收取经济效益。税收结构也可能妨碍保护区管理部门源源取得可持续的资金，例如，非营利地位使保护区免除纳税义务，但又可能使保护区管理部门不能取得商业性融资（如银行贷款）。

4. 2. 2 财政制度

补贴和税收一样，对自然保护和可持续利用既可能支持也可能抑制。保护区可能从政府为自然保护和可持续利用活动或项目提供的补贴受益，例如，政府可能推行对恢复湿地给予补贴的政策，保护区就可以利用这一补贴收回其区界以内的湿地加以管理。不过更常见的现象是补贴政策妨碍保护区实现生态和财政上的可持续发展。有些补贴给捕鱼、伐木、采矿等企业的乱挖滥捕行为火上浇油，给保护区造成生态破坏性影响；这种做法同时还会给保护区强加财务负担，因为保护区管理部门被迫应付破坏性影响。

土地使用权问题和区划规章制度也有可能削弱保护区管理者实现财政目标的能力。保护区的所有权结构决定着哪些人是保护区的利益相关者，谁拥有权利和责任在保护区或缓冲区内开展活动。显然，所有这些因素都决定着哪些筹资办法可以采用。而区划规章制度可以直接影响保护区内及其周边地区哪些类型的利用活动可以允许或不允许。

保护区的整个管理制度直接关系到保护区的筹资战略采取何种形式。由中央政府机构管理的国有保护区在财政计划的责任义务、标准和期望值方面，与由地方社会组织、非政府组织或私营公司及个人所有和管理的保护区大不相同的。

4. 2. 3 社会、政治和文化环境

每个保护区都必须根据所在国家和地区的政治及社会文化环境制订财政计划。

一个国家的政治形势对保护区的财政策略有相当重大的影响。政治稳定与经济稳定息息相关，是决定一个保护区财政前途的重要因素。例如，国家政治经济形势稳定有利于捐款的长期提供，而保护区若是处于欠稳定的地区，其资金来源必定朝不保夕、每况愈下。

此外，政治稳定还可能决定某些筹资办法是否可行。例如，如果一个国家饱受战争灾难或经常处于恐怖袭击威胁之下，其保护区就很难采取以发展旅游为基础的筹资战略了。如果想在国际旅游市场上分一杯羹，这一点考虑尤为重要。在国际旅游市场上，每一处保护区不仅同本国其他保护区，而且也同全世界所有保护区处于直接竞争之中。内乱、恐怖主义和高度政治化的绑架劫持会影响游客数量，而危险疾病，甚至像口蹄疫那样的牲畜疫病，其爆发流行也同样影响游客数量。此类事件即使往往发生在远离保护区的地方，也会破坏以旅游为基础的筹资策略。

由于缺乏经验、理解力和敏感性，一些无视社会文化环境的计划方案仍在不时宣布。尽管充分了解社会文化背景往往十分困难，但是有些社会调研方法还是可以用来帮助我们吧筹资策略置于适当的社会文化背景之下，使之符合实际。任何制定财政策略的努力都应该包括对社会文化问题的调研在内，并应研究这些问题与保护区筹措资金工作的相关性。例如，销售当地土著居民认为是“禁忌”或“圣物”的物品就是一种愚蠢行为；传统上对土著居民免收费用的狩猎、采集、捕鱼活动，如果要收费也是不合适的。



中国江西省鄱阳湖自然保护区的梅溪湖沙丘，
图为江西自然保护区管理处工作人员正在进行观测。（@WWF-Canon/Soh Koon Chng）

5. 制订财政计划的步骤

本章引述上文提出的一些理念，是为了全程指导保护区管理人员制订财政计划。七个步骤在某种程度上具有先后次序，但并非都仅仅与制订财政计划有关。事实上，保护区管理人员可能会发现他们已经在其职责范围内的其他一些工作中完成了七个步骤中的许多任务。简言之，七个步骤是：

1. 确定保护区的宗旨和目标；
2. 了解现有的基本用户；
3. 列出现有的财政资源和对这些资源的需求；
4. 了解新增用户，比较新用户的贡献水平与使用水平是否相称；
5. 选定从用户方面争取收入的机制；
6. 评估拟议中的创收机制是否可行；

7. 公布财政计划。

本节逐一介绍这些步骤。

5.1 确定保护区的宗旨和目标

再次确认保护区的目标，以保证财政计划对保护事业的支持，这是至关重要的第一步。筹资策略必须严格服从财政目标，任何时候都不可以压倒保护区的中心目标——保护自然。财政安全不是目的本身，而是实现保护目的的一个手段。

5.2 了解现有的基本用户

保护区的现有基本用户为保护区可能取得的收益奠定基础。为了摸清现有的基本用户，保护区管理部门应该把两类用户都考虑在内：一类是目前为从保护区取得产品和服务而付费的用户；另一类是目前免费享用的用户。认清哪些人付费，哪些人目前不付费，有助于明了扩大潜在财源的门路。

5.3 列出现有财政资源和对这些资源的需求

这要求认清和列出现行的资金来源和时间框架（如资金持续供应多久，实际支付的具体时间、这一来源是否可能继续供资），以及这些资源附带哪些义务（如是否要求提交报告，指定的项目和活动以及期限）。在本阶段还必须摸清保护区的需要，不妨将这些需要分为核心需要、次级需要和三级需要。有些需要（如核心职工的工资和偿还借款）必须予以满足；有些次要的可以缓办；有些可以视作备选事项。这些需要应包括理想的时间安排，使之配合各种资金来源的时间框架。

5.4 了新增用户，比较新用户的贡献水平与使用水平是否相称

正常情况下，需要总是超过已有的资金来源，无论是短期还是长期都是如此；因此有必要摸清新增用户并对他们的贡献水平与使用水平作一番衡量。这就要求回到步骤2（第5.2节）收集到的资讯，并确定哪些人从保护区受益而没有为他们取得的产品和服务支付费用。这一步骤还要求评估保护区能从潜在用户方面取得多少收益，并将此收益与开发基本用户群体所需的投入作一番比较。关于各个不同用户群体的资讯（见第2.3节）其重要价值在于可以据之判断哪些受益人群值得作为收益来源加以争取。还要注意第4章的提示，那有助于决定哪个基本用户群体可以培育。

5.5 选定从用户方面争取收入的机制

一旦确定了新增用户群体，就要选择从他们取得收益的相应机制。这一步骤往往与步骤4同时并举，因为争取收益所用的机制将影响到有关用户群体的决定。第3章关于各种类型筹资机制的资讯应能有所帮助。

5.6 评估拟议中的创收机制是否可行

步骤6要求认清各种创收机制的局限性及其内在理念。这一步骤尤其需要考虑到各个机制的复杂性和在执行过程中连带产生的风险，落实过程中所需的努力和投入，投入的收益和保护区提出的需要二者的时间关系。在本阶段，可能有必要再次回到步骤4和步骤5，并再次评估相关的基本用户群体，再次审议何者为适宜的机制。

把步骤4、步骤5和步骤6提供的各项可供选择的办法放在一起通盘分析，可能更有助益。这样做的结果，保护区管理人员会得到若干组不同的用户和机制，然后再按不同的场景逐一审议。最后，保护区管理人员即可选出最佳的一组用户和机制。

5.7 公布财政计划

财政计划应和保护区管理计划结合在一起，纳入一项文件，并与保护区的宗旨和目标挂钩。财政计划应包括前景预测，应列出可持续供资方面的预期完成情况，以及保护区未来的资金需要情况。最后，该计划还应明确指出，一旦某些预期不能实现时将采怎样的行动路线。这就是说，如果某一选中的机制需要的投资大大超过预期的数量从而变得无法持续时，必须有一个备用计划，以中止投资并对形势重作评估。

5.8 其它应予考虑的事项

除上文介绍的七个步骤之外，从事财政计划的保护区管理人员还应考虑专栏 5.1 中列出的若干问题。

专栏 5.1 制订财政计划时应予考虑的若干问题

- 现有的资金来源是哪些？是否永远可靠？如何增加、扩大或加强？
 - 保护区的常客是哪些人？观光者？徒步旅行者？露营者？划船者？捕鱼者？旅游业经营者（商店、旅馆、餐厅、导游）？他们目前对保护区的管理费用有何贡献？他们能否多作贡献？
 - 目前提供哪些服务？停车？露营地？野餐地？船码头、锚泊或系泊地？使用者是否付费？费率是否公平合理？使用者能否增加付费？
 - 哪些新增服务项目可以提供？能否赢利？
 - 哪些团体或单位热心于本保护区的自然保护？能否结成伙伴发起一场筹资运动并分担其成本？能否从当地公司企业（广播电视、报纸、广告公司、名人出场、举办专题活动时的场地、餐饮、音乐等）为筹资活动得到公益性的保障？
 - 与此地保护计划所列活动类似的活动在全球或区域一级曾得到哪些捐助者的支援？他们对本保护区有无了解？用何种计划唤起他们的兴趣？
 - 政府是否已经考虑征求专项税费？在本地区（本国）推行此类方案有何赞成和反对意见？能否为设立这一方案鼓吹并寻求支援者的联合行动？有没有一两位头面人物能发挥作用促成“自然保护税”或其他类型的附加费？谁能吸收他们参加这一运动？
- (UNEP, 1999)

6. 东亚保护区筹措资金的有关问题和备选办法

到此为止，本书只是提炼了全球范围的经验，尚未讨论东亚地区的具体需要。对于东亚地区保护区管理人员来说，一个最重要的信息是：虽然为保护区管理取得更多资金是可以办到的，但这毕竟往往是一个难题。对于处理财政资源问题缺乏训练、背景和才能的个别管理人员来说，尤其如此。

在东亚地区里里外外有若干融资机构，它们有准备甚至有特定意图要为东亚的保护区提供资金。只要了解各种可供选择的筹资办法，拿出时间精力编写一份筹资建议书，就能办到。将本书在整个东亚地区尽量广泛地发行传播，将鼓励保护区管理人员采取一种商业模式，以便最大限度地创造机会为他们的保护区筹措资金。

本书提倡的筹资方式还可有助于认清保护区提供的许多直接效益和间接效益。通过经济评价研究的方式罗列甚至量化这些效益，保护区的管理和行政人员可以充分告知政府决策人员保护区提供的效益具有怎样的财政价值。这一宣传教育过程有可能导致政府增加拨款。

在国民生产总值和人民生活水平较高的国家，筹措资金可能比较容易。像日本这样的国家，有关环境的法律规章很多，保护区经费预算额度较大，有更多政府和非政府组织的筹资渠道。在整个东亚地区一些比较富裕的国家，这类筹资渠道现在都准备支援保护区项目。还有越来越多的国际组织（如全球环境基金、世界遗产基金、联合国基金、教科文组织、国际保护联盟、世界自然基金会、地球观察所）都将为本地区的保护区提供资金。本书第二编和第三编进一步详细介绍这些资金来源。

东亚保护区的行政和管理人员到底宜采取哪些具体的筹资办法是很难一一指明的。这是因为牵涉太广：(a) 保护区管理人员现有的金融知识是否足够；(b) 管理人员是否能够取得这

方面的资讯；(c) 有没有评估潜在筹资机制和制订商业计划的资金来源；(d) 有没有现成的筹资机制；和(e) 东亚地区各国的国内生产总值水平如何。由于保护区之间彼此差异很大，所以每一保护区系统，甚至每一个保护区都需要单独评估其需要和吸引更多资金的能力。

尽管如此，把东亚地区有限的机构能力、人力和财力结合起来，为一个国家或一个国家之内的部分地区编制一套“集体创作”的筹资方案，还可能是一个可取的办法。在单个园区层次上的努力，能够取得相对小规模供资，而多个园区的长期筹资方案就需要采取集体行动了。行政和管理人员群策群力就有可能编制出质量高出许多，从而最终取得成功的筹资方案。

世界保护区委员会东亚成员的会议，可以帮助整个东亚地区的公园行政和管理人员开展最佳资金来源的跨区评估。例如，利用本书第三编列举的潜在供资机构名单，行政人员和其他有关人员的团队就可以编制一个筹资意向书提交给一个或数个区域一级或国际一级的供资机构。筹资意向的重点目标可以是：一个具体主题（如旅游管理），一项需要（如改善互联网和电邮设备），保护区的类别（如国家公园），分区域问题（如蒙古和中国）。

最后，专栏 6.1 列出了东亚地区推进保护区筹资工作的一些比较成功的办法，可供选择。

专栏 6.1 世界保护区委员会东亚成员保护区筹资工作的议程安排

1. 成立世界保护区委员会东亚成员工作组，探讨筹措资金的问题和办法。责成该工作组在一年之内提交报告。
2. 选定一个或少数几个保护区为之制订商业试点计划。选择的标准有：园区职工和（或）管理人员编制财务计划的能力如何；该保护区提供的效益数量和质量如何；是否存在特定而人数众多的消费者群体可以作为筹集资金的来源。
3. 召集讨论会，商定保护区行政和管理人员如何采取行动争取扩大资金来源。
4. 将保护区筹措资金问题列入世界保护区委员会东亚地区会议的议事日程；邀请能够帮助各个项目寻找最有希望的资金来源代表与会。
5. 在东亚各地挑选几个保护区为之编制少数“试点”财务计划并予以发放，使管理人员懂得编制此种计划所需的内容和程序。
6. 蒙古环境信托基金看来是一个出色的筹资模式，可在东亚地区推广。
7. 开办培训班或提供成套课程在本区域采用，以帮助管理人员了解消费者群体和编制财政计划。
8. 在东亚地区已有的评价研究成果应予肯定和推广，或可在本地区范围有的放矢地开展新的评价研究。
9. 翻译本书供本地区的保护区管理人员使用。

国际保护联盟网站

国际保护联盟正在创建关于保护区筹资问题的互联网网站（见 <http://www.biodiversityeconomics.org/finance/topics-38-00.htm>）。该网站提供有关保护区筹资的全套文件和链接。所有资料都可在互联网上以 HTML 网页和 PDF 文件形式取得，用户可以下载打印所需的任何内容。

该网站全部建成时，其综述部分将提供一个有关保护区筹资问题的简介。网站的核心文件区提供本书的注解链接，还有一参考资料区，提供文件所引用的全部资料的注解链接。网站上还载有若干个案研究和若干链接网页，提供一些保护区潜在供资来源的细节和联系方法。

参考书目

（本书目包括第二编的参考来源在内。）

湿地经济评估

Barbier,E.,Acreman,M.and Knowler,D.1997.Economic Valuation of Wetlands.

IUCN,Cambridge,UK.

- 公园创收对管理的影响
- Barton,R.1998.The management implications of revenue parks.George Wright Forum 15(1):50-54
- 成功的资源：拉丁美洲和加勒比地区自然保护组织手册
- Bath,P.1993.Resources for Success:A Manual for Conservation Organizations in Latin America and the Caribbean.American Verde Publications.
- 生物圈保护地和国际保护联盟的保护区管理分类体系
- Bridgewater,P.,Philips,A.,Green,M.and Amos,B.1996.Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories.Australian Nature Conservation Agency/IUCN/UNESCO Man and Biosphere,Canberra,Australia.
- 公园和疗养地私有化的内在驱动力
- Crompton,J.L.1998.Forces underlying the emergence of privatization in parks and recreation.Journal of Parks and Recreation Administration 16(2):88-101.
- 全球生物多样性：21世纪地球生命资源
- Groombridge,B.and Jenkins,M.D.2000.Global Biodiversity:Earth's Living Resources in the 21st century.WCMC,Cambridge,UK.
- 第三届东亚国家公园及保护区会议文集：东亚保护区内外的社区参与
- IUCN/WCPA-EA-3.1999.Proceedings of the Third Conference on National Parks and Protected Areas of East Asia :Community Involvement in and Around the Protected Areas in East Asia.Korean Organising Committee,Seoul,Korea.
- 保护区管理分类指导方针
- IUCN.1994.Guidelines for Protected Area Management Categories.IUCN,Gland, Switzerland.
- 东亚保护区区域行动计划
- IUCN.1996.A Regional Action Plan for Protected Areas in East Asia.IUCN,Gland, Switzerland.
- 保护区筹资：保护区管理人员工作指南
- IUCN.2000.Financing Protected Areas:Guidelines for Protected Area Managers. IUCN,Gland,Switzerland and Cambridge,UK.
- 保护区预算和人员配备全球概览
- James,A.,Green,M.and Paine,J.1999.A Global Review of Protected Area Budgets and Staffing. World Conservation Press,Cambridge,UK.
- 第二届东亚国家公园及保护区会议文集：动员社会力量支援东亚国家公园和保护区
- Japan Organising Committee.1996.Proceedings of the Second Conference on National Parks and Protected Areas of East Asia:Mobilising Community Support for National Parks and Protected Areas in East Asia.JOC,Tokyo,Japan.
- 东亚的保护区和自然保护事业
- Jim,C.Y.and Li,B.1996.Protected Areas and Nature Conservation in East Asia,Joint Publishing,Hong Kong.
- 绿满东亚——第一届东亚地区国家公园及保护区会议和国际保护联盟国家公园及保护区委员会第41次工作会议文集
- Li,B.1993.Proceedings of the 1st Conference on National Parks and Protected Areas of East Asia and 41th Working Session of IUCN CNPPA.Chinese Academy of Sciences, Beijing,China.

自然公园的使用费：问题和管理（第四届国家公园及保护区世界会议上提交的论文）
Leclerc,A.,Project Manager,Cost Recovery.Environment Canada.User Fees in
Natural Parks:Issues and Management.Paper presented at IV World Congress on
National Parks and Protected Areas.Caracas,Venezuela,February 1992.

公共休闲服务首次收费的用户评价中公平概念的作用
McCarville,R.D.,Reiling,S.D,and White,C.M.1996.The role of fairness in users'
assessments of first-time fees for a public recreation service.Leisure Sciences 18:
61-76.

为亚洲的生物多样性动员广泛支持：民间社会对保护区管理的贡献
McNeely,J.A.1999.Mobilizing Broader Support for Asia's Biodiversity:How Civil
Society can Contribute to Protected Area Management.Asian Development Bank,
Manila,Philippines.

露营地收取使用费引起的行为后果
More,T.A.,Dustin,D.L.and Knopf,R.C.1996.Behavioural consequences of
campground user fees.Journal of Park and Recreation Administration 14(1):81-93.

保护区经济政策
Munasinghe,M.and McNeely,J.1994.Protected Area Economic Policy.International
Bank for Reconstruction and Development,Washington,DC,USA.

创造现金收入的模式
National Parks Service.1995.The Money Generation Model.Office of Social Science,
Socio-Economic Studies Division,Denver,CO,USA.

加拿大公园管理局的收入政策（未出版内部文件）
Parks Canada.1998.Parks Canada Revenue Policy.Unpublished internal document,
Ottawa,Canada.

生物多样性的经济价值
Pearce,D.and Moran,D.1994.The Economic Value of Biodiversity.Earthscan,
London,UK.

自然资源和环境的经济学
Pearce,D.and Turner,R.K.1990.Economics of Natural Resources and the
Environment.John Hopkins Press,Baltimore,USA.

生物多样性勘查：利用遗传资源促进可持续发展
Reid,W.et al.1993.Biodiversity Prospecting:Using Genetic Resources for Sustainable
Development.World Resources Institute,Washington,DC,USA.

估算国家公园游客消费及其经济意义：MGM2 模式
Stynes,D.J.,Probst,D.B.,Chang,W-H.and Sun,Y.Y.2000.Estimating National Park
Visitor Spending and Economic Impact:The MGM2 Model.National Park Service,
Washington,DC,USA.

公园与生物多样性：政策指南
Synge,H.and Howe,S.1999.Parks for Biodiversity:Policy Guidance Based on
Experience in ACP Countries,European Commission,Brussels,Belgium.

大加勒比地区保护区的养护资金问题：管理人员和保护组织工作指南
UNEP,1999.Funding Protected Area Conservation in the Wider Caribbean:A Guide
For Managers and Conservation Organisations.UNEP,Nairobi,Kenya.

自然旅游、保护和开发的经济前景

Wells,M.P.1997.Economic Perspectives on Nature Tourism,Conservation and Development.Environment Department Working Paper No.55.The World Bank, Washington,DC,USA.

中国长白山生物圈保护区生物多样性的生态功能评价

Xue,D.and Tisdell,C.1999.Valuing ecological functions of biodiversity in Changbaisan Mountain Biosphere Reserve in northeast China.In IUCN/WCPA East Asia(eds),Commnuity Involvement in and around the Protected Areas in East Asia: Proceedings of the Third Conference on the Protected Areas of East Asia(pp.65-76). Korean Organizing Committee for the Third Conference on the Protected Areas of East Asia,Seoul,Korea.

第二编

与东亚保护区筹措资金问题有关的若干个案研究



Photo,P56

日本白山国家公园 @ Thierry Jolly, UNESCO

个案研究之一

非政府组织对东亚保护区的支援

一般而言，国内生产总值水平和教育程度较高时会创造有利于非政府组织扩大参与环境项目筹资的环境。在东亚地区，日本与环境问题有关的非政府组织数量最多。例如全国信托基金会、高尔夫绿色基金、宝塚和谐基金、自然保护志愿基金、大成建筑公司自然历史环境基金、三德利鸟类保护基金、安利自然基金和“七与十一”绿色基金等。有些非政府组织（如经团联自然保护基金和日本全球基金）是资助外国项目的。

前田日本基金会成立于 1983 年，管理着北海道屈科路湖国家公园（87498 公顷）内的 4300 公顷的面积。该基金会致力于保护森林，为相关组织提供物料或资助，并资助促进自然保护的项目。

知床半岛国家公园的“百平米运动”动员个人出资 8000 日元即可认购知床国家公园内的一小片土地，以阻止被工业开发，该活动筹资达 230 多万美元。

国家公园美化和管理基金会是一家公营公司，以停车费形式在 13 座国家公园收取入门费。每年收入约 10 亿日元（折合 810 万美元）用于公园管理工作。

非政府组织能通过促进旅游、为保护区管理部门争取技术援助及加强科研机构之间的财政和技术合作等途径在公众中发展对保护区的支援。

有些环境组织可能提供资助，其网址为：

- dmoz.org/Science/Environment/Organizations/
- www.oingo.com/topic/49/49394.html
- directory.netscape.com/Science/Environment/Organizations

在中国内地，设在日本的野生动物保护协会的野外部为旨在保护大熊猫和有关动植物的保护区作出了重要贡献。该协会在西藏和新疆进行的野生动物调查结果直接促成了两处保护区的确定：一是面积 450 万公顷的阿尔金山自然保护区，一是 3300 万公顷的羌塘自然保护区，后者是目前世界第二大保护区（www.wcs.org）。

个案研究之二

“生物勘查项目”：东亚保护区的潜在资金来源

自然保护主义者经常论证说，许多雨林物种能产生有价值的药物、树脂、乳胶和其他一些天然物产，这些潜力尚未发挥，因此保护森林势在必行。为了满足对天然产品日益扩大的需求，生物资源的商业潜力不断扩张，随之出现了若干合作伙伴把取自天然化合物的新产品推

向市场。有一些模式（本地区尚未全部出现）表明“生物勘查项目”正在演变成保护区的资金来源（McNeely,1998）。

第一个模式是一家制药公司与一所国家科研院所合作。默克（Merck）制药公司与哥斯达黎加国立生物多样性研究所签订的一项协议，使前者取得了研制新药所需的科学材料。作为回报，研究所方面按新产品的获利情况取得专利使用费，其中一部分转给哥斯达黎加的保护区系统。

第二个模式是为从土著人民珍爱的物种开发药品进行合作。沙曼（Shaman）制药公司认识到与土著人民合作有利可图，该公司与其所有土著合作伙伴共同分担风险分享利润，为此成立了一个非营利组织，将所得利润的一部分直接输送给参与合作的土著人民，同时将另一些资金转给保护区管理机构。

第三个模式是建设技术能力在原料原产国调查用于研制药品的生物材料。例如，安的斯（Andes）制药公司把最先进的调查技术转让给收集原料国家的实验室，而原产国也可以取得该技术的专利权。这使得原产国从机构建设中受益，获取最后产品价值中相当大一部分（如果没有专利权的话，使用费只有1%~2%）。

第四个模式是大型生物技术公司与国家科研机构之间的合作。下文表格中列出这类合作的规模，从中可以看到几个中国的实例。虽然跟保护区的关系并没有写明，但是被研究的植物许多是在保护区内发现的（有些只在保护区内才有）。例如，云南南部西双版纳生物圈保护区的森林中有1000多个物种具有经济价值，而其中500多个物种具有药用价值。

中国科研机构与国外制药公司的合作	
Ciba-Geigy, (现名 Novartis) 起始年月: 合作单位: 药物种类:	1989年(海洋生物); 1992年(热带植物) 中国科学院 抗癌、心血管疾病、消炎、CNS综合症、呼吸道疾病、抗过敏
Glaxo Holdings 起始年月: 合作单位: 药物种类:	1988年 药用植物研究所(北京) 胃肠疾病、呼吸道疾病、抗感染、心血管疾病、代谢性和传染性疾病、皮肤病、抗癌、消炎
Rhone-Poulenc Rorer 起始年月: 合作单位: 药物种类:	1991年 北京医科大学、上海医科大学、天津植物研究所、独立采集者 心血管疾病、抗感染、艾滋病、CNS综合症、呼吸道疾病、骨科疾病、抗癌
Syntex Laboratories (现名 Roche) 起始年月: 合作单位: 药物种类:	1986年 中国科学院 消炎、骨科疾病、免疫、抗癌、胃肠道疾病、心血管疾病、抗病毒、皮肤病、避孕药
Upjohn 起始年月: 合作单位: 药物种类:	1986年—1987年 上海药物研究所 CNS综合症、心血管疾病、抗感染、艾滋病

“生物勘查项目”涉及保护区内生物资源的可持续利用，并能为保护这些资源创造收入，因此看来有可能在资金上自力更生。不过，对生物勘查提出的要求很多，有多少能够落在实

处还值得怀疑。此外，大多数大型制药公司现在投入大量资源从事计算机模拟的分子模型研究，而并不太看重天然产品。同时，越来越多的国家进入生物勘查市场，市场的新颖性和赢利可能会随之下降。

对于生物多样性勘查项目作为潜在收入来源感兴趣的保护区系统管理人员和保护组织，应查阅《生物多样性勘查（Biodiversity Prospecting）》（Reid et al.,1993），以及<http://www.igc.org/wri/biodiv/bp-home.html>。该书介绍哥斯达黎加方案，列举各大制药公司并提供生物多样性勘查合同的若干样本。

个案研究之三

亚洲开发银行和东亚的保护区

最近十年来亚洲开发银行越来越深刻地认识到保护区能够对许多发展项目作出重大贡献。1987年，该行设立“环境股”，在银行内部形成了一个专职单位从事各种项目的环境问题审查和推广环境领域体制建设的意识。1995年该股更名为“环境处”，被授予的职权是确保亚洲开发银行的有关业务必须纳入环境保护措施。2001年2月亚洲开发银行发布了关于该行环境政策的工作文件。

据亚洲开发银行网站（<http://www.adb.org/Environment/default.asp>），“推进可持续发展和环境保护是该行关键的战略发展目标。亚洲开发银行承诺致力于促进本地区环境健康的发展。为实现这一目标，该行：

- 审查各个项目、方案和政策对环境的影响；
- 鼓励各国政府和执行机构在其项目设计和执行程序中纳入环境保护措施，并为此提供技术援助；
- 推广保护、恢复和改善环境与提高生活质量的项目；
- 就经济发展所涉及的环境问题对亚洲开发银行和发展管理委员会工作人员进行培训并提供文件。

在中国，亚洲开发银行的“华北海洋文化和沿海资源管理项目”包括有沿海地区的环境保护活动。在河北省，保护区网络的面积计划从陆地面积的0.4%扩大到2%。该项目涉及海洋保护区的开支将达45万美元。该项目还包括扩大商品化和商业开发，如鲍鱼和海参养殖、滩涂和浅海养蛤以及淡水渔业。

亚洲开发银行在中国另一个针对保护区的项目是“海南农业和自然资源开发项目”，通过这一项目，该行提供技术援助帮助中方建立一个环境导向的管理制度，以保护周边景色优美的缓冲区，其中包括对非木材资源和其他产品的管理。该项目还为保护区提供设备和培训，并在园区内建立一个分区体系。最后，该项目协助中方草拟发展生态旅游业的战略，其中包括自然讲解中心和天然步道的详细计划。

个案研究之四

朝鲜金刚山开发计划

朝鲜政府当局多年来一直千方百计保护金刚山美丽的自然风光。1986年颁布了保护金刚山环境的法律；1990年颁布若干法律防止外国公司投资于可能破坏景区的活动。但是最近该景区的旅游潜力成了优先关注的对象。目前，韩国的“阳光政策”打开了北朝鲜和金刚山通向企业投资的大门，有意在10年内吸引300万游客。

韩国企业巨头现代集团已经拟定一项雄心勃勃价值1.6万亿韩元的开发计划，要在海金刚、洗浦、旧邑里、淮阳建造酒店旅舍，在海金刚、旧邑里建造汽车旅馆，在洗浦、淮阳建造高尔夫球场，在通川建造滑雪场。该开发计划还包括在上述地点建造飞机场、火车站、主题公园、民俗村、海洋馆、体育娱乐中心、游艇码头和购物中心。所有这些设施预计在2004年竣

工。

作为这项计划的一部分，现代集团同意今后6年中共支付9.4亿美元，并取得独家开发金刚山旅游乐园的权利。尽管有报道称与地方当局发生了一些冲突，现代集团从1998年11月已经开办旅游团，在短短三个月中2.7万游客登上了金刚山冰雪覆盖的陡坡。

该开发计划推行的情况引起一些人士关切。其项目对金刚山环境的潜在影响和对当地人民生活的社会经济影响如何，有待深入调查和讨论。进行投资活动而不顾保护区的保护职能，这可能是一个实例。

个案研究之五

蒙古环境信托基金

蒙古建立其环境信托基金，为保护区的筹资工作提供了一个富有创造性的范例。该基金机构是由蒙古政府和联合国开发计划署于1997年11月联手建立的，其目标是“提供资金支持有益于保护和可持续管理蒙古的国土及其资源，包括多样生态系统、野生动物和丰富的生物多样性以及克服蒙古境内荒漠化的项目。”

该基金预期将补充时间跨度有限的外资支持活动，同时使各项活动与国家战略加强协调并降低交易费用。

蒙古环境信托基金的结构

蒙古环境信托基金在法律上成立于荷兰，在乌兰巴托设立注册办事处，是一不营利的非政府基金会。基金由9人组成的理事会管理，代表来自政府、国际和国内非政府环保组织、捐助者、科学界和两个独立成员。基金会设有科技咨询委员会负责审核项目申请书并向理事会报告供资的优先事项；还设有一个财务咨询委员会，负责管理有关蒙古国内外一切财政资金事务。基金会日常运作由人数不多的信托基金办事处进行管理。

蒙古环境信托基金的经济管理和资金筹措

该基金通过多种多样的来源获得捐款，积累资金，其中包括私营部门的捐资和蒙古政府每年一次拨款。

全球环境基金和开发计划署已分别给该信托基金认捐200万美元和50万美元。1999年5月，蒙古政府决定从当年预算中向蒙古环境信托基金捐助16亿图格里克（约合160万美元）当地一些组织捐助款项约达300万图格里克。

截至1999年中，蒙古环境信托基金的行政运作费用是由开发计划署和全球环境基金供资的两个项目承担的。该基金正在探讨如何改变现状，争取实现一项“保护自然抵消债务”安排，从芬兰给蒙古中央银行取得一笔500万美元的调剂款。该基金还与JPIB投资服务有限公司开始谈判，旨在为信托基金聘用一位投资经理。蒙古环境信托基金目前正谋求国际捐助机构的供资，以支持“图拉河流域水资源稳定化”和“营造防风林带”工程（<http://www.wn-mongolia.mn/metf/>）。

关于蒙古环境信托基金的更多资讯载于本书第三编。

photo P. 66

中国武夷山，
针阔叶混交林中流淌的山溪。 @ LesMolloy

个案研究之六

中国森林保护区的宝贵价值

就生物多样性和其他重要的产品和服务而言，森林是中国最重要的生态系统。中国森林覆盖的高地为全国河流下游河谷低地提供流域保护，使之免于水土流失，减轻洪涝和干旱，支持全国依靠大量灌溉的农业系统。

关于这些无关市场的服务（如涵养水源、土壤保护、营养物质循环、防治病虫害），已有若干研究证明其价值远远超过木材生产。

- 在国家一级，中国森林的蓄水功能其价值估计为人民币 7.5 万亿元，是全国森林所有木材实际价值的 3 倍；

- 在区域一级，位于中国东北部的长白山生物圈保护区所提供的环境服务，其经济价值估计为 16.5 亿元，是常年木材生产机会成本的 16 倍（Xue and Tisdell, 1999）。

- 中国三大林区在水土保持、净化空气、减轻酸雨及其他功能方面创造的年增加值，据计算为木材、木材加工和果园生产总产值的 2 至 10 倍。

中国的森林保护区网络，可以从《气候变化框架公约》规定的具体执行机制和碳的吸收项目中获益，因为二者可能有助于进一步加强东亚地区高度工业化国家和欠发达国家之间的合作。

个案研究之七

中国保护区旅游业

1980 年代中国保护区体系急剧扩大，但是政府拨款并没有随着相应增加。保护区的统一协调与管理权力下放相结合，使得自负盈亏的省县级财政负担日益沉重。只有少数几个保护区可以依赖中央政府的拨款；而全国 608 个保护区只能仰赖省政府和县政府的支持。由于中央政府不能给保护区管理人员提供定期的财政支持，他们不得不多方开辟财源。

在这一背景下，旅游业往往被看作是创造收入的一种环境友好活动。过去 10 年来，旅游业发展迅速但并不平衡，有些保护区每年接待游客超过 10 万人，而另外一些销路较差的保护区则在不遗余力为其旅游设施招徕顾客。

中国总的状况是，旅游业正在为许多景区的维持带来重大贡献，在保护区系统的发展中发挥着重要的功能。然而，由于缺乏可持续旅游业的指导方针，以及有关创收的政策互相矛盾，也导致了非法采集野生动植物的现象普遍出现，比如在西双版纳国家自然保护区就发生过儿童们捕捉蝴蝶的事情。还造成了对森林和水体日益严重的威胁，在九寨沟的世界风景和历史遗产地就是这样（见下文）。旅游业的沉重压力的确使一些景区难以实现保护目标，如国际闻名的卧龙、鼎湖山、长白山和梵净山等自然保护区。

中国的旅游行业

中国的旅游业势头强劲。1995年，中国接待了588万游客。世界旅游组织的数据表明，1993年中国入境游客人数列在第15位，年增长率最高，达16.5%。游客大部分来自亚洲，但是来自欧美的游客数目增长之快，有望取代目前正在下滑的亚洲旅游市场。据估计，到2005年时中国将接待2000万外国游客，列在入境游客最多国家的前五名（Swanson et al., 1988）。与此同时，中国的国内旅游业也处于空前增长之中。

中国世界遗产地的旅游业

文化和风景特色是首要兴趣点

山东省境内的泰山是中国历朝皇帝朝圣之处，每年接待游客估计多达250万人。为如此之多的游客提供交通和住宿设施使得景区备受蚕食之苦，成了管理部门面临的极大难题。泰山景区管理处打算确定景区的承载能力，然后通过提高道路收费和缆车收费来限制游客的增长（有80%以上的游客在到达游客接待中心之前乘坐汽车或缆车，而不采取传统的步行攀登方式）。

安徽省境内的黄山，其游客压力也是影响该景区的最显著因素。黄山是中国最受青睐的风景胜地，游客每年多达120万人，而且估计每年继续增加一成。

当地参与和收益分享

四川省有许多景色优美，文化价值和生物多样性价值极高的保护区，旅游业的发展给当地社区带来直接和间接的经济效益。

例如，九寨沟风景和历史保护区作为世界遗产地是一处景观绝佳的景区，有众多由钙华构成的湖泊。接待游客的旅馆都必须建在世界遗产地范围以外，景区以内仅有的住宿设施都设在几座藏族村庄里。

使九寨沟景区得到加强保护的最大管理成就是与沟内生活的930位藏族居民社区结成了密切合作的伙伴关系。他们当中有120多人已在景区保护和管理方面就业。藏族村民还接待游客投宿，出售手工艺品，通过一个“藏民模范村”提供导游讲解服务，出租马匹，举办展示民俗文化的文娱演出。

九寨沟景区管理部门认为，自1992年到列入世界遗产名单以来，靠经济的发展才得以每年相对成功地接待百万以上的游客。另一方面，当前管理上的最大难题是无法调控游客流量。游客的密集已达尖锐程度，必须采取果断措施。1984年只有5000游客，1998年一年的游客人数达30万人。1992年景区入口之外只有一家旅馆，现在至少已有20家。

附近的黄龙景区也是世界遗产地，景区内星罗棋布的钙华池塘、针叶林和落叶林，以雪宝顶的雪峰（中国最东的冰峰）为背景。由藏族人民形成的峡谷景观，盛行骑马行进的生态旅游。该景区受到良好管理，有7公里长的宽阔栈道和木板步道系统，使脆弱的钙华景观得到保护。由于冬季严寒，每年14万游客大部分是在夏秋雨季前来（道路分布在海拔3100至3600米的高度，而通向涪江峡谷的公路要穿过一个海拔4200米的山口。游客可在景区入口参观一个小型的商业村落，他们可以入住景区入口处规模不大的旅馆，也可以在离此40公里处岷江峡谷公路干线上的传珠寺镇上投宿。

最后评论

虽然这些景区创造可观的收益，国家和省级为景区行政管理提供的财政资助仍嫌不足。1998年国家为119处景区管理和养护划拨的预算约为1000万元人民币（约合120万美元）。

保护区旅游业的有效管理取决于正确分配效益，使当地居民能重视这一天然财源的意义。收入和就业方面的巨大效益将激励当地社区积极参与保护区的管理和养护。要进一步发展生态旅游必须更加重视当地社会有效参与景区的管理和更有效地分配所产生的效益。还需要有一个发展可持续旅游活动和基础设施的适当体制架构。

Photo P.72

卧龙自然保护区的大熊猫。 @ WWF-Canon/John MacKinnon

个案研究之八

中国卧龙自然保护区的旅游经济学

卧龙保护区位于中国四川省西北部汶川县山区，境内栖息着许多特有物种，其中包括大约 145 只的大熊猫种群，占野外生存的所有大熊猫总数的 15% 左右。卧龙保护区也是大熊猫保护中心的所在地，该中心正在实施一项熊猫繁育计划。由于从四川省会成都市来此交通比较便利，在风景优美的环境中建有基础设施以及富有文化特色，都提高了保护区的旅游价值。

该保护区人口稀少，藏族和汉族居民点集中在一条狭长的河谷地带。旨在保护自然状态的法律法规大大降低了他们在保护区范围内谋生的可能性，致使其平均收入水平比全国低 15%，比全县低 7%。于是政府不得不放弃原来的迁出政策，结果保护区内的人口不受管制而急剧增加。狩猎、采集等自发活动以相对不受管制的方式持续进行。此类事态对大熊猫的生息有一定影响。

来自北京大学和伦敦大学学院的专家提出建议，认为需要采取一种管理政策来引导开发的势头而不要否认开发的必要，从而将保护区（野生动植物和自然栖息地）当作属于当地社区的资产来对待。这一主张是说，一旦当居民懂得了他们能从天然的财源取得可观的价值，养护这一财源就能保持这些价值源源不断地产生，他们就会受到激励而对保护区备加爱护和保养了。此外，只要卧龙保护区存在，为远在地球另一端的人们产生宝贵的价值，那些人也情愿为保护这片景区作贡献。

卧龙保护区生态旅游业的管理潜力

北京大学和伦敦大学学院的研究报告尚在审查中，该研究通过估算和衡量该景区的最大可能价值，评估了卧龙保护区发展生态旅游的潜力，在研究中考虑了如何尽量减少对物种和生境的影响，力求把对外界开放所得收益的相当数量分配给当地居民。

卧龙保护区目前的旅游业水平不高，每年只接待游客 5 万人，其中只有 2% 来自国外。保护区从旅游接待取得 25 万美元收入，其中来自外国游客的约占 12%。只有 4% 的收入以使用费形式为当地居民所得，而 18% 用于重新安置计划。这样的数字不足以鼓励当地居民关心保护区。如果分流得当，保护区充分发展旅游业所得效益就能说服当地居民了解保护景区及其资源的必要性了。

保护区的承载能力

卧龙保护区能够接待多少游客，存在着不同的估计。有些人认为，可行的游客总数应该是每年 15 万人，而另一些人认为比较现实的规模应在 19.5 万至 23 万人之间。这一差异导致对人为干预和旅游开发的不同主张。

付费愿望

北京大学和伦敦大学学院合作的研究项目用随机评价法对使用价值和非使用价值进行估算。该方法用调查结果建构一个假想市场，通过确定人们的付费愿望来揭示他们对环境产品的偏爱程度。在卧龙保护区针对三套生态旅游产品就付费愿望进行调查：1) 现有的一星级旅馆；2) 四星级旅馆；3) 传统风格的山上木屋。另外还调查了三种大熊猫保护方式：标准笼养、围栏圈养和自然放养。

调查表明，人们宁愿多付费享用的生态旅游配套服务是传统风格的山上木屋（562 美元），而不愿享用四星级旅馆（441 美元）和现有的一星级旅馆（285 美元）。

优化定价

可持续生态旅游的一个主要原则是必须控制游客人数以尽量减少对自然生境的影响。从可持续财政的观点看，其目标是确定向游客收取的价格以便尽量扩大收益。就卧龙保护区而言，木屋生态旅游最优价格估计是 600 美元；现有的休闲配套服务是 265 美元；四星级旅馆是 500 美元。该研究还表明，人们愿意为进入保护区再多付 18 美元。现行入门费是 7 美元，相加得出保护区的优化入门费估计可达 25 美元。

生态旅游可能获取的总收益

根据对每一生态旅游配套服务的最优估价，以及该保护区承载能力的上限和下限，开展生态旅游可能获取的总收益在每年 3655 万至 4904 万美元之间。

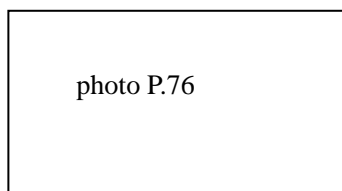
加盖“保护熊猫纪念戳”在机场收取附加税

机场附加税可能是大多数外国游客都能接受的方法，因为他们认为这是为保护物种捐钱的一个公平办法。这一方式要想取得成功，必须把所得收入的相当一部分以使用费形式输送给当地社区。附加税可以采取在中国入境签证上加盖“保护熊猫纪念戳”的形式。根据 1995 年的游客人数，用此法创造的收益估计可达 5770 万美元。

最大价值总额

该研究发现，与熊猫相关的休闲活动和其他活动所具有的价值加以估算和提取，可以创造可观的收益（估计每年为 1.0674 亿美元）。中国几处熊猫保护区的发展不但有赖于对这些保护区的价值作出评估和提取，还有赖于如何将保护区发展产生的效益分配给当地社区。当地社区得到源源不断的巨大收益，就会积极参与这项财源的管理和养护，从而为保护区的可持续性作贡献。

卧龙保护区的实例证明本书所提倡的原则是正确的。我们需要的是创立一些机制，以求：1) 使保护区的价值最大化；2) 提取这些价值；并 3) 将这些价值适当分配，使产生这些价值的财源得到保护。



中国香港特别行政区米埔湿地，是拉姆萨尔湿地保护区。@ WWF-Canon/Mauri Rautkari

个案研究之九

中国香港特别行政区米埔湿地

位于中国香港特区西北角的米埔和深水湾是一块天然生境和人造生境犬牙交错的湿地。该景区供养着南中国海岸一片最大规模、最丰富多彩的红树生态区。1975 年，米埔湿地宣布为《野生动物保护法令》保护之下的限制区。1995 年，米埔和深水湾周边共 1500 公顷的湿地被列为拉姆萨尔湿地。1996 年 2 月，该保护区扩大到深水湾内的潮汐滩涂，这是沿东亚——澳洲迁徙的候鸟迁徙路线上一处重要的觅食地。

基围虾养殖业

1940 年代初期，来自中国内地的移民带来了在沿海红树林中建造养虾池塘的做法，当地

人称之为“基围”。每一基围的面积为 10 公顷左右。当时建造的 24 座基围主要用于养虾，但也收获鱼类、牡蛎、海藻和咸水苔菜等作物。这类传统的小规模水产养殖业投入少，靠潮汐升降的自然现象换水和蓄水。过去 50 年来米埔周围土地利用情况不断变化，现在香港特区仅有的一些基围都在米埔自然保护区内（380 公顷）。

米埔自然保护区的管理

米埔的土地归中国香港特区政府所有，多年来一直出租给私人基围虾养殖户。1970 年代，由于养虾利润减少，基围虾塘改造为利润较为丰厚的养鱼池，致使该地的红树林和野生生物多样性受损。因此，世界自然（香港）基金会与香港特区政府商定接手米埔“基围”的管理，为此世界自然（香港）基金会不得不首先得筹措资金给当时的养鱼户以补偿。由农渔局根据养虾塘产量等若干标准确定应支付的准确金额。大多数情况下，每 10 公顷基围虾塘须付给 80 万港元左右。世界自然（香港）基金会每接管一处基围虾塘都尽可能把原来的经营者雇用为该基金会的全职员工。第一处基围是 1984 年接管的，目前米埔的基围虾塘已全部在世界自然（香港）基金会管理之下。

为管理米埔湿地筹措资金

目前米埔的管理费用每年约需 300 万至 400 万港元。过去，筹措这笔款项的办法有：出售基围虾，向游客收取入门费（1996 年估计为 3 万人），在保护区小卖部出售各种物品，以及举办专题募捐活动等等。还有一部分款项来自香港特区政府的教育局为世界自然基金会组织学校教育性参观交纳的费用。自从米埔名列《拉姆萨尔湿地公约》确定的国际性重要湿地以来，农渔局得到了一笔预算拨款来管理这片保护区。这笔款项的一部分包括付给世界自然（香港）基金会等非政府组织协助管理该拉姆萨尔湿地的费用。这笔款项足以应付米埔保护区年度经费的一半。

个案研究之十

中国香港特别行政区的郊野公园

中国香港特区的陆地面积几乎有 40% 已经划为郊野公园。这些向公众免费开放的保护区，其管理目标是自然保护、户外休闲、环境教育和开展旅游。政府拨给的经费平均为 2.9 亿港元（约合 3700 万美元），可以满足大部分管理需求和基础设施费用，但要开展大规模的环境教育则尚嫌不足。通过收取特许费和租赁金创造少量收入，但这些款项指定为政府的集中岁入。为了解决制作环境教育资料的需要，郊野公园及海岸公园管理局着手探索种种筹资机制，成功地吸收到公司企业和慈善团体的可观捐赠。

例如，香港赛马会出资制作了五套乡村公园的录影带，每套成本约为 20 万港元，中国电灯电力公司也赞助了一套录影带。这些录影带已录制为光碟，作为教育资料分发到各学校。

一项公司企业植树计划邀请商界出资赞助栽种和养护（为期三年）至少 1 万株树木。这些树木将改善公园的观瞻，为野生动物提供栖息地，提高空气和水的质量，从而造福所在地段和整个特区，其贡献的价值约为 25 万港元。作为回报，林地以赞助企业命名，使之赢得“绿色形象”和支持善举的好名声。

通过公司慷慨捐助，一系列郊野公园建立了宣传教育中心。舞狮会在其自然教育中心出资建立了三座展览厅，并与壳牌石油公司和环境保护运动委员会捐资建立一座展示贝壳的“贝壳屋”。香港赛马会还出资赞助若干游客接待中心更新展出内容。这些项目的成本自 100 万港元至 500 万港元不等。

若干工商企业和慈善团体出资赞助制作和出版一些小册子、折页、图书和教材，向公众和学校宣传郊野公园和海岸公园。还为学校教师安排一些培训班。为制作此类宣传讲解材料募集的资金在 3 万至 20 万港元之间。

成立了一个名叫“乡村公园之友”的团体，协助郊野公园及海岸公园管理局组织活动，制

造纪念品，出版宣传教育资料，并举办商业活动，以补充政府拨款的不足。所得利润归各公园，用于资助更多的宣传教育资料。

郊野公园及海岸公园管理局在寻求私人资助方面的经验表明，具备以下特点的项目比较容易得到赞助：

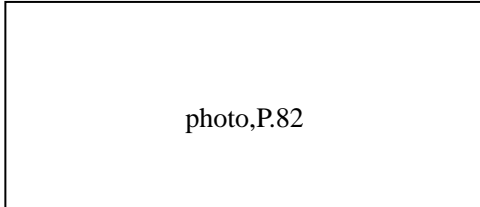
- 成果具体可见的“一次性”项目；
- 成果与捐助者目的相符的项目；
- 能为赞助单位提供正面宣传价值的项目；
- 对社会有益处和效益，而通过政府拨款不可能充分供资的项目。

时间安排也很重要：许多公司企业设有资助环境项目的专款，如果在财政年度开始时同他们接洽，帮助他们选择值得支持的项目，他们是乐于接纳的。

郊野公园及海岸公园管理局所在的香港地区财源茂盛，因此能把握机遇为直接关系到公园系统目标的各项活动募集资金。大多数（甚至全部）的活动是由商界和慈善团体出资赞助的，而在政府正常的拨款范围之内是不可能举办那么多活动的。

第三编

东亚保护区筹措资金的机构来源



蒙古包格德乌兰河保护地的泰加森林：落叶松、松树、云杉和桦树。@ WWF-Canon/Hartmut Jungius

东亚保护区筹措资金的机构来源

国际保护联盟的经济学研究处，与国际保护联盟的世界保护区委员会密切合作，正在编制和保管一项全球供资来源名录，该名录是按国际保护联盟的区域划分编排的。各个机构一般列在其总部所在的区域内。政府间组织和国际非政府组织列在国际组织一节。

下列与东亚区域有关的各条将在下文中作详细介绍：

1. 国际开发高等教育机构（FASID）
2. 蒙古环境信托基金（METF）
3. 日本长尾自然环境基金会（NEF）
4. 教科文组织人与生物圈计划（MAB）
5. 全球环境基金（GEF）
6. 美国地球观察所
7. 日本政府环境厅
8. 其他可能的资金源

国际开发高等教育机构（FASID）

Kiichi Kurokawa, Director

Keidanren Nature Conservation Fund

22F, Otemachi Financial Center 1-5-4 Otemachi

Chiyoda-ku, Tokyo 100 Japan

Telephone: +813-3212-8220

Fax: +813-3212-8222

E-mail: LED02117@niftyserve.or.jp

Committee on Nature Conservation,

Global Environment and Energy Group, Keidanren

1-9-4 Otemachi,

Chiyoda-ku, Tokyo 100 Japan

Telephone: +813-3279-1411

Fax: +813-5255-6233

<http://www.fasid.or.jp>

国际开发高等教育机构于 1990 年 3 月在日本经济团体联合会（经团联）积极支持与合作下成立，宗旨是协助培养日本新一代的开发专业人士。作为一个私营的非营利组织，该机构注册于外务省和文部省。

1991 年 4 月，经团联公布其《全球环境宪章》，宣告公司企业必须牢记保护生态系统和自然资源的必要性。

经团联于 1992 年成立自然保护委员会以推进这些工作。该机构与经团联的委员会联手管理经团联自然保护基金，以支持有关活动，其中包括援助由日本和外国非政府组织在发展中国家举办的自然保护项目，培训国际自然保护项目的工作人员，以及促进对环境问题的理解。

经团联自然保护基金对以下野外项目提供支助：

- 符合该基金的宗旨。其宗旨原则上是援助发展中国家，尤其是亚太地区发展中国家的自然保护事业，优先支援丰富生物多样性的项目；

- 东道国政府，本国和国际非政府保护团体以及当地社区给予好评的项目，这样才能取得享受合理援助的资格；

- 不为任何特定企业或个人利益服务，由拥有足够科学知识的工作人员和（或）专家付诸实施的项目；

该基金对以下申请单位或团体提供支持：

- 非政府组织和非营利组织；

- 有在发展中国家实施自然保护项目方面的良好纪录，在国内外享有高度评价的；

- 能就项目进展情况、预算拨款情况提交适当报告，必要时提交会计结算的。

申请资助的非政府组织最好有驻日本代表，以便提供有关该组织、该项目和预算的详情。如果该非政府组织对本基金的要求（如及时以电子邮件或传真作出回应）能表现出足够的技术性和专业性的响应能力，其他替代安排也是可以接受的。

蒙古环境信托基金（METF）

Bagatoiruu 44

Government Building #3, Room 404

Ulaanbaatar-11, Mongolia

Tel/fax: +976-1-312771

e-mail: metf@magicnet.mn

<http://www.un-mongolia.mn/metf/>

由联合国开发计划署和蒙古政府建立的蒙古环境信托基金是为保护蒙古环境筹集和输送资金的一个创造性办法。这一机制兼有金融和行政功能，对捐助者和受益者双方都有益处，是对传统筹资方法的一种补充。

该基金为环境项目提供长期而安全的资金来源，从而有助于一些活动的规划安排，如生物多样性监测、社区环保项目、地区自然面貌复原等等。通过在蒙古筹集更多资金来补充不敷需要的政府预算，该信托基金对常规的短期外国环保援助起到补充或替代作用。此外，该基金还建立一种体制架构，使政府和非政府参与者长期合作，从而促成伙伴关系并运用已有的环保知识。

该基金可以充任赠款机构，给一些政府机构或国际机构不能有效供资的小型创新项目筹措资金。该基金的另一优点是官僚作风较少，行政费用尽量压低，由于接受严格的会计审计监督，所以对捐赠方和受惠方都是完全透明的。

蒙古环境信托基金的目标是资助那些对土地及其资源的保护和可持续管理有贡献的项目，其中包括保护蒙古形形色色的生态系统、野生动物和丰富的生物多样性，以及遏制荒漠化现

象。它将尽最大可能吸收蒙古社会各界的参与，努力争取其目标的实现。

蒙古环境信托基金意在成为高度灵活的筹资机制，通过多种形式的捐助满足捐助者的各种具体要求。

留本基金

在国际市场投资，只取用年终红利。优点是可以期待永久性的收益，从而为环保活动提供持续性最高的资金。

偿债基金

与留本基金不同，此种基金是每年取用红利和一部分本金，其资金使用期可长达 10 年至 20 年。偿债基金虽然寿命有限，但可在相当长的时期内提供可靠的资金，这是一般常规援助方案所缺乏的。

定向资金

捐助方可以把款项用于现有的或拟议中的特定项目，同时蒙古环境信托基金方面则代表捐助方对资金进行尽可能严谨的管理。这可使捐助方在无须直接向蒙古派驻代表的情况下对蒙古的环境保护做出贡献。

其他形式的捐助

蒙古环境信托基金预设的职能包括吸收和分配多种形式的捐助，如来自蒙古政府的有保障的捐款，以本国或外国货币支付的专项赠款，赠予的财产、设备、股权等等。

蒙古环境信托基金的行政管理

像蒙古环境信托基金这样的环境基金，是支持环境保护的一种创新途径，虽然形式上可能各有不同，但都具备某些共同的特点。蒙古环境信托基金有两个账户：本金投资于一家海外账户，委托一家有经验的金融机构代为理财；另一账户设在蒙古境内用于派发资金。

蒙古环境信托基金在政府以外建立了两个法律实体：一个是设在荷兰的非营利基金会，一个是在蒙古境内注册的办事处，法律地位是非政府组织。由一个科学技术顾问委员会向基金的董事会提供咨询，就建议资助项目的可行性和环境影响以及如何扩大当地居民参与基金活动问题提出意见。董事会还负责为项目评估确定指导原则。

蒙古环境信托基金即将供资的几个项目

蒙古环境信托基金侧重于满足蒙古国内环境保护项目的长期续生成本，从而协助实施国家的环境战略，例如“保护生物多样性计划”、“防治荒漠化全国行动计划”等。成立以来的最初几年，有 5 个具体的重点：

a) 提高公众环境意识的宣传教育

为了蒙古环境的长远保护，人民有必要关心环境的健康状况。随着环境状况和生活方式的迅速改变，公众对环境退化问题及其原因的进一步了解必须普及到社会各界——深入到学校教室、社区人群和工作场所，这样才能形成维护蒙古自然环境所需的集体责任感。

b) 保护区的行政管理

人们已经认识到有必要提供援助以支持管理和扩大蒙古自然保护区所需的基本费用。还须提供支持以使在运用现代的生态学、保护生物学和社会经济学原理的基础上发展保护区内外的有效管理。

c) 物种保护项目

保护区只能解决生物多样性保护问题的一部分，还须实施单个的项目来保护某些濒危物种，蒙古境内的有野驴、蒙古瞪羚、隼类和鹤类。这些动物的分布范围不限于保护区，对它们的保护由于缺乏基本资讯和监测系统而受阻。

d) 培训

为了用开展环境保护活动所需的知识技能武装自然资源管理人员，有必要进行一些培训计划。环境管理、环境影响评估、生态科学、生态旅游、环境监测、保护区管理、可持续土地

使用规划等领域都需要训练有素的工作人员。蒙古环境信托基金将集中财力满足这些计划的长期续生费用。

e) 应急资金

常规捐赠和政府拨款往往不能对环保活动中发生的紧急需要做出迅速的反应。例如，当政府削减预算使某一项目的主要运营费用无法满足时，当突发污染事件或火灾、沙尘暴、干旱、洪水等自然灾害的影响需要缓解时，应急资金便是必不可少的了。应急资金能对此类紧急需要迅速做出反应 (<http://www.un.mongolia.mn/metf/2001年5月>)

日本长尾自然环境基金会

Yushima 2-29 Bunkyo-ku

Tokyo Japan 113-0034

Telephone:+813 3812 3123

Fax:+813 3812 3129

Email:aohno@jwrc.or.jp

<http://www.jwrc.or.jp/NEF/>

长尾自然环境基金会成立于 1989 年，是一个致力于协助发展中国家保护自然生物资源的非营利性独立组织。该基金会目前正在通过颁发奖学金和科研赠款谋求在亚太地区推动和倡导保护野生动物、生境和生物多样性，已赞助保护项目 60 个以上，并为 60 个大学生提供了奖学金。该基金会的活动完全由丸三证券有限责任公司总裁长尾永次郎先生及其家族慷慨资助。

长尾基金会的科研赠款方案鼓励在正规科研院所担任全职工作的科学家开展原创性研究课题，为野外研究项目、研讨会、出版物和其他活动提供赞助。申请人最好年龄在 40 岁以下，在亚太地区发展中国家有固定工作和住址。赠款金额每一项目每年不超过 100 万日元，最多可延长 3 年。有意申请者在提交申请书之前应写一份 600 字左右的自荐信，同时附上项目摘要。申请书全年受理。获得赠款者必须在项目周期结束时提交一份 1 万字左右的报告书或相当的材料。

教科文组织—人与生物圈计划 (MAB)

UNESCO

Division of Ecological Sciences

1,rue Miollis

F-75352 Paris CEDEX 15,France

Telephone:+33.1.45.68.58.04

Email:mab@unesco.org

<http://www.unesco.org/mab>

联合国教科文组织的人与生物圈计划是一个多学科的研究和培训计划，主旨是在自然科学和社会科学范围内奠定基础以求合理利用和保护生物圈资源，改善人与环境之间的关系。

生物圈保护区是指在人与生物圈计划范围内受到国际公认的一个陆地和沿海/海洋生态系统，或是二者的结合。生物圈保护区经相关国家申报后，由人与生物圈计划的国际协调委员会予以命名，命名后仍由所在国家的主权管辖。生物圈保护区集体形成世界网络，各国自愿加入。

人与生物圈计划提供若干筹资机会，可供东亚地区的相关方面接洽，其工作领域是提高保护区和自然资源的管理能力 (见<http://www.unesco.org/mab/capacity/capac.htm>)。

教科文组织——库斯托生态技术方案 (UCEP)

库斯托方案是由教科文组织和库斯托联合发起的一个方案，旨在推广一种把生态学、经济学、技术科学和社会科学整合在一起的教育、培训和科研方式。

2001 年有两个项目在中国实施。一个是由云南大学（生态学和植物地理学研究所）牵头的“湄公河中游自然资源利用、保护、开发研究培训课程”，另一个是由四川联合大学（生物科学学院）参与的“青竹涧植物资源的可持续利用”。

青年生态就业培训项目

该项目提供生物多样性和可持续利用方面的综合性生态就业培训。例如，巴西圣保罗绿带生物圈保护区（巴西大西洋保护区的一部分）内居住的青年人已经接受了培训，这有助于他们改善环境质量和增加生态就业机会。

人与生物圈青年科学家奖励计划

人与生物圈青年科学家奖励计划是该方案为支持世界各地青年科学家所做努力的一部分。该奖励计划的目标是：

- 鼓励青年科学家在研究和培训中使用人与生物圈计划的科研和项目场地和生物圈保护地；
- 鼓励已经使用这类场地的青年科学家在其本国或国外其他场地开展比较研究；
- 帮助新一代科学家交流资讯和经验。

韩国在 1991 年和 2000 年利用该资金来源帮助培训两位青年人。中国自 1989 年开始已有 10 人取得此项资源。

另外，以下两项来自非洲的培训设想也可能成为东亚地区仿效的模式：

热带森林综合管理学校

刚果民主共和国金沙萨大学的热带森林综合管理地区学校面向针对非洲所有法语国家，目标是每年培养约 30 名热带森林综合管理方面的非洲专家。其他重要方面包括与当地社区合作，改善当地居民的生活条件，为可持续发展进行工作。

马达加斯加北马纳纳拉生物圈保护地试点项目

马达加斯加的北马纳纳拉生物圈保护地在该国东北部，建立 10 年来作为一个兼有自然保护、缓冲区开发、当地社区参与管理大片土地的项目，已经赢得国际承认。通过利用生物圈保护地模式，已经建立的综合保护和开发工程项目有 13 个之多。

全球环境基金 (GEF)

GEF Secretariat

1818 H Street,NW

Washington,DC 20433

USA

Telephone:+1 202 473-0508

Fax:+1 202 522-3240/3245

E-mail:gef@gefweb.org

<http://www.gefweb.org>

全球环境基金是一项国际合作机制，其目的是提供新的、更多的赠与和优惠性资金，以满足商定的增加成本费用要求，从而贯彻实施议定措施，在生物多样性、气候变化、国际水域、臭氧层损耗等领域实现全球环境效益。与以上四个重点领域有关的土地退化、初始荒漠化和森林破坏问题，也在办理之列。全球环境基金的运营战略中包括按有关国际公约提供指导，

因为该基金是《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》的中期筹资机制。

全球环境基金在 1991 年作为实验性设施启动，在里约热内卢举行的地球首脑会议后改组成为全世界各国人民环境利益服务的机制，改组后该基金提高了战略性、有效性、透明性和参与性。1994 年，34 个国家为支持该基金的使命认捐 20 亿美元；1998 年，36 个国家为保护全球环境、促进可持续发展，认捐 27.5 亿美元。全球环境基金团结着 166 个成员，其中有政府、主要发展机构、科学界以及广大的私营部门和非政府组织，牵头推动一个共同的全球环境议程。

全球环境基金主要是一个金融机制，目的是为受援国提供新的、更多的赠与或优惠性资金，以支助那些旨在保护全球环境的项目和活动。该基金包括一个信托基金、一个科技顾问委员会和若干技术援助方案。2001 年宣布的东亚项目有：越南的“下龙湾石灰岩地貌保护项目”、蒙古的“库苏泊湖国家公园生物多样性流失及永久冻土融化的动态研究”项目。

全球环境基金的 5 个重点课题领域是：生物多样性、气候变化、国际水域、臭氧层损耗、土地退化。下文将逐一详细介绍这些领域，并指出已经提供的资金数额。

生物多样性

保护和可持续利用地球生物多样性资源占全球环境基金将近半数的项目。这些项目一般都是针对四种至关重要的生态系统和其中的人类社区当中的至少一种：1) 干旱或半干旱地带；2) 沿海、海洋和淡水资源；3) 森林；4) 山地。

从 1991 年到 1999 年，全球环境基金共安排赠款 9.91 亿美元，并调动（从受援国、双边机构、其他发展机构、私营部门和非政府组织）补充的配套资金 15 亿美元，用于生物多样性项目。关于生物多样性项目的详细资讯，请登陆网站：<http://www.gefweb.org/Projects/Focal-Areas/BiodiversityBooklet.pdf>。

气候变化

针对气候变化的项目是全球环境基金资助项目中的第二大类。气候变化项目旨在减少全球气候变化的危险，同时为可持续发展提供能源。全球环境基金气候变化项目安排在 4 个领域：1) 消除能源效率和能源节约方面的壁垒；2) 通过消除壁垒和降低实施成本促进采用可再生能源；3) 为低温室气体排放能源技术减少长期成本；4) 支持开发可持续的交通运输业。从 1991 年到 1999 年，全球环境基金为 227 个气候变化项目和支援活动安排资金 8.84 亿美元，筹得配套资金 47 亿美元。

国际水域

全球环境基金扭转国际水域退化现象的项目是由一系列有关水的区域性和国际性协定启发，同时也有助于实现这些协定的目标。这类项目帮助各国认识和了解它们共同面临的与水资源有关的挑战，寻求合作的途径并采取重大的国内变革措施以解决问题。水资源项目的三个范畴是：(1) 水体问题；(2) 土地和水体综合项目；(3) 污染源问题。从 1991 年至 1999 年，全球环境基金的国际水域项目倡议安排资金将近 3.6 亿美元。

臭氧层侵蚀

逐步淘汰使用损耗臭氧层的物质公认是实现当前和未来全球效益的一个有效手段。全球环境基金与维也纳公约关于消耗臭氧层物质蒙特利尔议定书合作，为俄罗斯联邦、东欧和中亚各国逐步淘汰使用破坏臭氧层的化学物质提供资金。从 1991 年至 1999 年，全球环境基金为逐步淘汰使用损耗臭氧层物质项目安排资金达 1.55 亿美元以上。

土地退化

全球环境基金之所以关心为控制土地退化筹措资金，是因为土地退化现象与全球环境改变有很大的关系。森林被毁坏、水资源退化都伤及生物多样性，引发气候变化，并扰乱水文循环。考虑到《防治荒漠化公约》的目标，全球环境基金的数十个项目都从上述四个重点领域切入，致力于解决土地退化问题。从 1991 年至 1999 年，全球环境基金为滥伐森林和荒漠化

项目筹措资金数额已超过 3.5 亿美元。

全球环境基金的特定供资方案

全球环境基金的若干供资方案可能会使东亚地区一些相关方面感兴趣，下文对之做简要介绍，凡能取得的网址都予以提供，以便取得进一步的资讯和申请表格。从上文提供的全球环境基金主要地址也能取得申请表格。

完整规模项目

全球环境基金的三个执行机构（开发计划署、环境规划署和世界银行）与每一受援国的对口业务单位合作，共同拟订既符合该国国家方案和优先顺序，也符合全球环境基金业务战略和方案的项目创意。在所有赞同该基金所主张的活动的国家，都可以制定区域性或全球性的方案和项目。

中等规模项目

规模在 100 万美元以下的赠款，可以通过加速办理程序取得，从而加快其申请手续和执行。这其中中等规模赠款额度使全球环境基金在方案资源方面更增加了灵活性，并能鼓励更多的当事方提出和拟订项目创意。读取中等规模项目指南文件，见 <http://www.gefweb.org/Documents/Medium-Sized-Project-Proposals/MSP-Guidelines/msp-guidelines.html>。

支援活动

支援活动赠款帮助各国与《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》办事处合作编制本国的生物多样性清单、战略和行动计划。这项援助使各国能从全国视野评估生物多样化和气候变化方面的挑战，确定项目开展的最佳机会，继而推行完整规模项目。

筹备和拟订项目的实施

项目筹措资金可以通过三个“板块”取得。“板块 A”的赠款（最多 2.5 万美元）为确定项目或方案的最初阶段提供资助，由全球环境基金的执行机构核准。“板块 B”的赠款（最多 35 万美元）为完成项目建议书和提供必要支持文献编纂所需资讯提供资助。此种赠款由基金首席执行官参照基金业务委员会的推荐予以核准。“板块 C”的赠款（最多不超过 100 万美元）根据需要对大型项目完成其技术设计和可行性工作提供补充资金，通常是在项目建议书被董事会核准后发给。

小额赠款方案

全球环境基金的小额赠款方案是由开发计划署于 1992 年启动的。该方案为社会团体和非政府组织开展针对当地与全球环境基金事项有关的活动提供资助，最多为 5 万美元，加上其他形式的资助。自开办以来，该方案已经在非洲、北美、中东、亚太、欧洲、拉美和加勒比地区资助 750 个项目，方案的业务遍及 45 个国家。

小额赠款方案确认，家庭和社区采取因地制宜的解决办法能够在保护生物多样性，减低气候变化可能性，保护国际水域方面发挥重要作用。该方案运作所依据的理念是：一旦人们组织起来采取行动，对过度利用基本自然资源拥有一定程度的控制能力，拥有必要的信息和知识，并相信他们的社会福利有赖于长期合理的资源管理，那么他们就会行动起来致力于保护自己的环境。通过提高公众意识，建立伙伴关系、政策对话，小额赠款方案努力谋求一种更具建设性的环境，使各个国家实现可持续发展并致力于解决全球环境问题。

全球环境基金的小额赠款方案所追求的主要目标是：

1. 展示那些只要持之以恒就可以减少对全球环境危害的社区一级的战略和技术；
2. 在社会团体、非政府组织、东道国、发展援助机构、全球环境基金以及其他大规模活动的参与者中间，总结社区一级的经验教训，推广富有成效的社区一级战略和创新举措；
3. 建立当地利益相关者的伙伴关系和网络，以支持和加强社区团体、非政府组织解决环境问

题和促进可持续发展的能力。

参看：<http://www.undp.org/gef/sgp/main.htm>

中小企业方案

中小企业方案是与世界银行麾下的国际金融公司建立的一个伙伴机构，它为环境方面表现良好并具备基本财力的项目融资，从而为私营部门扩大在发展中国家投资的机会。
(<http://www.ifc.org/sme/>)。

美国地球观察所

680 Mount Auburn Street
or p.o.Box9104
Watertown,MA 02471
USA
Telephone:+1 617 926-8200
Fax:+1 617 926-8532
Email:info@earthwatch.org
<http://earthwtch.org>

地球观察所是一个科研导向的非政府组织，共有 7.5 万个人会员，在 5 个国家设有办事处，目前赞助着 50 个国家的 165 个研究项目。野外研究中心（CFR）是地球观察所的后援单位，是一个由资深自然科学及人文科学学者组成的国际顾问委员会。地球观察所迄今已在世界各地赞助研究项目 10000 多个，捐赠奖学金 370 多万美元。自 1972 年以来，有 5000 多志愿者参加了自然保护研究，研究项目遍及中国、印度、斯里兰卡、泰国、越南、印尼等国的许多保护区（www.earthwatch.org）。

地球观察所的宗旨是通过在科学家、教育工作者、公众之中建立伙伴关系推动自然资源和文化遗产的保护。地球观察所和野外研究中心二者都致力于促进公众对纯科学和应用科学的理解。

地球观察所的赠款是按人数颁发的，即将人均赠款额乘以参与项目的志愿者人数确定项目总金额。人均赠款金额平均每年为 900 美元（从 250 美元至 1200 美元不等），项目总金额年平均为 2.5 万美元（从 7000 美元至 13 万美元不等）。一般每个项目雇佣的志愿者总数为 15 至 60 人，分成 3 至 6 个轮流工作的小组，每组 5 至 10 个人。每个小组一般在野外工作 1 至 3 周。根据情况也鼓励周期较短或较长的小组。

地球观察所赠款涵盖以下支出：饮食、住宿、研究小组（主任研究员、研究人员和志愿者）的野外交通运输、主任研究员往返野外现场交通费，租用野外装备，保险费，研究人员和客座科学家的补助、东道国的参与人员的补助。志愿者为野外调研无偿奉献他们的时间、服务和技能，自己支付往来调研现场的交通费。地球观察所不为设备采购、主任研究员的工资、大学管理费以及编写出版研究成果的间接费用提供资金。主任研究员的野外费用可以自愿捐献也可以争取赞助。

日本政府环境厅

官方发展援助支持计划为整个东南亚和东亚地区的可持续发展项目和自然保护项目提供资助。资助形式包括直接投资、与私营企业进行财政和技术合作，或是对非政府组织和公民

个人提供援助。拟订项目应重点实现：

- 保护基本自然资源和恢复及改善已遭破坏的环境；
- 建设发展中国家可持续发展的能力，特别注重体制机构、政府组织、资讯和数据、人力资源、发展等。

例如，已经资助的项目有：(a) 帮助拟订环境政策和总体规划；(b) 人员培训；(c) 建立监测体系；(d) 建设排放源控制技术；(e) 保护野生动物；(f) 保护热带森林；(g) 援助科研和开发项目及中心。自 1990 年以来，环境厅与日本国际协力事业团互相配合提供了一门关于自然保护和国家公园管理的培训课程，每年接待来自世界各地发展中国家的 10 名公园守林员接受此项培训。

全球环境中心基金会

全球环境中心基金会是 1992 年 1 月 28 日由日本环境厅和外务省共同建立的。其宗旨是利用日本在环境保护领域积累的知识和经验协助联合国环境规划署在发展中国家开展城市环境管理方面的活动。该基金会开展有助于保护全球环境的普查和科研；举办培训班、讨论班和研讨会；为各国与国际组织、政府组织和科研组织的沟通提供便利。

全球环境研究方案

自 1990 年起由日本环境厅资助的这一方案，主要目标是通过推动各个不同领域研究人员的合作，促进以跨学科和国际性视角对全球环境保护问题进行综合性的研究。

1997 年 6 月，联合国大会审查和评议 21 世纪议程执行情况的特别会议确认有必要扩大研发投入并鼓励为发展科学知识开展科研合作。为响应这一号召，日本的全球环境研究方案通过参加若干国际研究计划或与之协调行动来促进研究工作，其中包括国际地圈—生物圈计划、世界气候研究计划、国际人文因素全球环境变化计划等。

关于日本政府提供国际资金的更多资讯，见<http://www.env.go.jp/en/index.html>。

其他可能的资金来源

供资机构	国别	联系方式
经团联自然保护基金	日本	http://www.keidanren.or.jp
日本全球环境基金	日本	http://www.eicor.jp/jfge
日本国际协力事业团	日本/双边	http://www.jica.go.jp/english/
联合国环境规划署	国际	http://www.unep.org
联合国开发计划署	国际	http://www.undp.org
世界银行	国际	http://www.worldbank.org
国际农业发展基金	国际	http://www.ifad.org
美国国际开发署	美国/双边	http://www.info.isaid.gov/
世界遗产基金	国际	http://www.unesco.org
亚洲开发银行	区域	http://www.adb.org
日本野生鸟类学会	日本	http://www.museum-japan.com/wbsj
韩国国家公园协会	韩国	TEL:+82-2-942-2420
丹麦国际开发署	丹麦/双边	http://www.um.dk/english/
芬兰国际开发署	芬兰/双边	http://global.finland.fi/english/
合作部 外交部 经济事务和财政部 (多边援助) 合作援助基金 法国发展基金	法国/双边/ 多边	Http://www.france.diplomatic.fr/frmonde
澳大利亚国际开发署	澳大利亚	http://www.ausaid.gov.au/
BMI, KFW, GTZ	德国/双边	http://www.gtz.de/home/english/index.html
全球绿色捐赠基金	美国	http://www.greengrants.org/

古德曼环境基金	美国	http://www.goldmanprize.org/goldman E-mail: gef@igc.apc.org
皮优保护及环境研究方案	美国	http://neaq.org/pfp E-mail: crobinson@neaq.org
洛克菲勒兄弟基金会	美国	http://www.rbf.org E-mail: rock@rbf.org
萨米特基金会	美国	E-mail: vpssummit@aol.com
温斯洛基金会	美国	http://www.lancewinslow.org Tel:+1 202-833-4714 Fax:+1 202-833-4716
运通公司慈善方案	美国	http://home3.americanexpress.com/crop/philanthropy/ Tel:+1 212-640-5661 Fax:+1 212-693-1033