



Distr.: General
14 March 2016



联合国环境规划署
联合国环境大会

Chinese
Original: English

联合国环境规划署
联合国环境大会
第二届会议

2016年5月23日至27日，内罗毕
临时议程*项目4(m)

国际环境政策和治理问题：环境法

第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四）
中期审查

执行主任的报告

摘要

联合国环境规划署（环境署）理事会在 2009 年 2 月 20 日第 25/11 号决定第一节第 1 段中通过了第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四），并将其作为国际法律界和环境署拟定 2010 年至 2019 年十年内环境法领域各项活动的一项广泛战略。本报告根据上述决定提交，分析了蒙得维的亚方案四自 2010 年启动以来的实施情况。根据 2013 年 2 月 22 日理事会第 27/9 号决定，本报告提供了执行该决定所获进展的资料。本报告还转递了于 2015 年 9 月 7 日至 11 日在蒙得维的亚召开的关于蒙得维的亚方案四中期审查的环境法领域高级政府官员专家会议的建议。

* UNEP/EA.2.1。

一、 导言

1. 自联合国环境规划署（环境署）成立以来，环境法一直是其重点工作领域之一。1982 年至今，环境署的各项环境法活动一直是依据环境署理事会通过的一系列 10 年期方案来组织和协调的，这些方案就是广为人知的“环境法发展和定期审查蒙得维的亚方案”。蒙得维的亚方案在指导国际社会努力发展环境法，从而将以科学为基础的政策转化为以行动为导向的行为规则和标准方面发挥着重要作用。根据蒙得维的亚方案构想了多项多边环境协定，并在环境署主持下进行了磋商。
2. 当前方案，即蒙得维的亚方案四，由理事会在第 25/11 号决定第一节中予以通过，并将其作为国际法律界和环境署拟定自 2010 年起十年内环境法领域各项活动的一项广泛战略。作为这一进程中的促进者，环境署与各国、相关多边环境协定缔约方大会及其秘书处、其他国际组织、非国家利益攸关方和个人密切协作实施蒙得维的亚方案四。
3. 自 2010 年启动以来，蒙得维的亚方案四已成为环境署各工作方案的一个组成部分，并为环境署应对各国和国际社会在环境法领域不断变化的需求，并与国家、区域和全球各级的一系列合作伙伴合作采取与每个两年期工作方案一致的必要行动提供了所需的战略指导。

二、 对蒙得维的亚方案四实施情况的分析

4. 蒙得维的亚方案四涵盖 27 个方案领域，分为四个部分。第一部分涉及环境法的有效性，侧重于对环境法的有效性产生影响的跨领域问题，包括与实施、遵守与强制执行、能力建设、协同增效以及普遍加强和发展环境法相关的问题。第二部分涵盖自然资源的养护、管理和可持续利用，例如淡水和海水、水生生物资源、森林、生物多样性以及可持续生产和消费模式。第三部分讨论环境法面临的挑战，包括与气候变化、贫困、污染防控和新技术有关的挑战，第四部分侧重环境法与其他领域的关系，包括人权、贸易、安全和军事活动等领域。本分析涵盖了方案的所有四个部分。

A. 环境法的有效性

5. 环境法的实施与强制执行作为有效环境治理的一个重要要素，仍然是国家和国际两级的一个优先行动领域。各国政府和包括环境署在内的各相关国际组织继续为发展中国家更新其立法或制定新立法提供技术援助，以帮助这些国家实施环境政策或遵守特定多边环境协定对其规定的义务。然而，各国仍然需要进一步制定国家环境立法，以在可持续发展背景下对新出现的环境挑战作出回应，并需要加强此类立法的实施。
6. 通过各国政府及各相关组织之间的国际合作，在环境法领域开展了广泛的能力建设活动，包括为制定国家立法或促进多边环境协定和其他国际文书的实施提供技术援助。然而，由于对法律援助的请求必须由有关国家向具体的国际组织发起，参与提供此类援助的各个组织在提供援助时通常孤立于其他组织的

类似活动。因此，在提供此类技术援助和开展能力建设活动时需要采取更加系统和协调一致的努力。

7. 应进一步加强在环境法领域法官、检察官及刑事和民事执法官员、律师和其他利益攸关方的联网和能力建设活动，这项活动最初由始于 1995 年的环境署全球法官方案推动，后通过 2012 年 6 月在巴西里约热内卢与联合国可持续发展大会同时举行的环境可持续发展司法、管理与法律世界会议以及 2014 年 6 月举行的联合国环境大会第一届会议得到进一步发展，这样做的目的是支持各国发展和推动环境法制的努力，包括通过环境署设立的推进环境可持续发展司法、治理与法律问题国际咨询理事会。

8. 在执行国家和国际环境法面临的诸多挑战中，违反国家和国际环境法、尤其是野生动植物非法贸易和相关法案的行为增多已成为近年来国际社会的严重关切事项。此外，违反各项国际条约的危险废物和某些危险化学品非法运输继续引起国际社会的不安。从事严重犯罪活动的跨国有组织罪犯往往也参与到此类环境犯罪中。应进一步推动各国政府和各国际组织之间为增强整个执法链上的国际合作而正在进行的协作。

9. 在为多边环境协定的实施提供支持方面，在存在稳定的多边基金（例如全球环境基金下的多边基金以及《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》多边基金）或其他捐助者供资来源的情况下，各有关协定、政府和组织的相关机构采取了系统性的努力，以提高发展中国家和经济转型国家增强国家立法以实施各项国际公约或议定书的能力。这方面的例子之一是联合国环境大会第一届会议在其第 1/5 号决定中设立的为实施《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《关于汞的水俣公约》以及《国际化学品管理战略方针》而支持在国家一级开展机构加强工作的特别方案。

10. 关于环境破坏的预防和减轻以及为此类破坏提供赔偿，2010 年 10 月通过了《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋—吉隆坡补充议定书》，正在等待生效。2010 年 2 月，理事会通过了《关于有害环境活动所造成损害之责任、应对行动和赔偿的国内法的编制准则》，应推动各国政府应用该准则。

11. 关于与环境有关的国际争端的解决，国际法院裁定了一些国际争端，并在此过程中就解决生态系统管理的某些方面提供了权威的法律意见。法院计划审理提交给它的更多环境领域案件。¹

12. 为增强所规定的义务类似或互补的多边环境协定的实施，近年来推动采取协同增效的办法以加强合作与协调。在化学品和废物方面，巴塞尔公约、鹿特

¹国际法院通过对环境法方面问题的判决，如乌拉圭河纸浆厂案（阿根廷诉匈牙利，2010 年）和南极捕鲸案（澳大利亚诉日本，2014 年），为法律和实践上的生态系统管理作出了贡献。法院不久还将受理以下两个提出相关问题（即通知及咨询的义务以及开展环境影响评估的义务）的案件：尼加拉瓜在边界地区进行的某些活动（哥斯达黎加诉尼加拉瓜）和哥斯达黎加在圣胡安河沿线修建公路（尼加拉瓜诉哥斯达黎加）。

丹公约和斯德哥尔摩公约缔约方大会以上一个十年开始的工作为基础，在 2010 年 2 月举行的同期特别会议上，以及通过其后采取的一系列行动（包括在其 2015 年 5 月举行的会议上）在这一领域取得了重要进展。为增强这些公约的实施，应进一步加强并支持此类努力。在生物多样性方面，同样正在开展增强多边环境协定间合作与协调的工作，²应进一步鼓励这项工作。在化学品和废物领域各项努力的基础上，应推动对其他多边环境协定采取更加协调和综合的方法。现有的各项协定均为解决具体的环境问题而单独制定，但一些协定的范围较其他协定更为广泛。在此背景下，也许可取的做法是审查制定一项有关相关主题的总体国际法律框架的可行性。

13. 通过一个管理选定多边环境协定的资料的共同互联网数据库，例如通过关于多边环境协定³、法律和环境本体⁴以及环境法信息服务⁵的联合国信息门户网站，在利用信息技术来增强协同增效和推动合作与协调方面取得了进展。联合国多边环境协定信息门户网站和一些组织提供的在线电子学习课程也为提高对这些协定的认识和了解提供了更多机会。

14. 在促进公众参与决策和获取有关环境问题的信息方面也取得了进展，尤其是通过 2010 年 2 月理事会通过的《关于为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国家立法的准则》（《巴厘岛准则》）、其实施指南，环境署、联合国训练研究所和世界资源学会共同努力为建设各国实施这些准则的能力而开展的后续工作，以及拉丁美洲和加勒比地区各国政府为制定一项区域法律文书而进一步推动《关于环境与发展的里约宣言》原则 10。

15. 在环境法的有效性方面，除在少数情况下，例如《斯德哥尔摩公约》，普遍缺少评估多边环境协定有效性的进程或程序。为弥补这一不足，应进一步鼓励各国使用由环境署和国际最高审计机构组织共同推动的环境审计。应进一步探讨这一领域，以确定提高此类协定有效性的途径。

16. 为增强环境治理，应努力进一步发展并实施环境法治。环境治理是各类积极促进法治、人权和善治以加强合作的联合国机构和其他政府间组织所追求的共同目标，并将环境纳入对这些总体目标的追求中。此外，推进各联合国系统机构在蒙得维的亚方案四选定领域的相互协作将提供一条切实可行的前进道路，以形成一个战略性的和全面的方法，从而实现载于 2030 年可持续发展议程中的各项国际商定目标和具体目标。

² 见执行主任关于加强生物多样性相关多边环境协定之间协同增效的报告（UNEP/EA.2/12）。

³ [http:// www.informea.org](http://www.informea.org)。

⁴ [http:// leo.informea.org](http://leo.informea.org)。

⁵ [http:// www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)。

B. 自然资源的养护、管理和可持续利用

17. 关于淡水、沿海和海洋水以及生态系统，在各项现有区域海洋公约和行动计划及相关区域海洋方案、《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》和其他国际倡议的主持下制定了若干国际伙伴关系和其他国际合作框架。这些国际伙伴关系和合作框架侧重于海洋垃圾和废弃物，以及从陆地向海洋环境中排放污染物和营养物等国际关切问题。但与此同时，除了根据《联合国海洋法公约》建立的控制海洋污染的非常笼统的国际合作框架之外，还没有一个总体国际法律框架来解决此类新出现的问题。

18. 海洋和沿海地区是构成地球生态系统的重要组成部分，对于地球生态系统的维系至关重要。然而，与海洋污染相关的一些领域正日益引起国际关注，包括海洋废弃物（尤其是塑料）、持久性有机污染物、重金属和氮化合物，这些污染来自海洋和陆地的若干来源，包括航运和陆地径流。此外，有必要采取集体行动，防止海洋进一步酸化，加强海洋生态系统的复原力。

19. 为应对气候变化和其他环境压力日益增加的影响，越来越迫切需要加强支持治理的环境法律框架，以确保生态系统健康，管理相互冲突的不同用途，并提供充足和平等的获取安全水和水供应的机会。

20. 关于对国际淡水资源的环境无害管理，应更大力支持由环境署、国际流域组织网络和相关伙伴组织所组织的流域组织国际环境论坛，这尤其是为了解决越界流域和相关生态系统的一些共有问题。此外，继《国际水道非航行使用法公约》于 2014 年生效后，应采取更加协调一致的努力以应用《公约》中所载的原则和程序，并利用其与其他多边环境协定之间的联系与协同增效。

21. 在水生生物资源、包括海洋生物资源领域，需要进一步加强国际合作的重要问题包括非法、无管制和未报告的捕捞、外来物种的引入，以及国家管辖范围以外区域的生物多样性。应在有关多边环境协定以及管辖这些领域的国际条约和其他文书的主持下加强这一合作。

22. 关于土壤的养护、恢复和可持续利用，通过与《联合国防治荒漠化公约》秘书处在旱地相关问题上的协作，环境署为实施该《公约》以及实现其各项目标提供了支持。鉴于土壤的可持续和环境无害管理对于确保粮食安全和维持生计的重要性，应在这一领域加大并加强国际努力。

23. 在森林领域，为实现环境可持续性已作出了一些努力，在气候变化适应的背景下，包括通过被称为 UN-REDD 方案的“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”等国际合作伙伴关系，以及在生物多样性养护和可持续管理的背景下的相关努力。近年来突出强调，非法采伐木材是执法工作中新出现的挑战。此外，在以立足人权的方针进行发展规划的背景下强调了土著人民获取和使用森林以维持生计的问题。

24. 在生物多样性领域，《生物多样性公约关于获取遗传资源以及公正和公平地分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》在 2010 年的通过和在 2014 年 10 月

的生效对于国际社会来说是一项重大突破。鼓励各国为实施《议定书》制定适当的国家立法，应进一步推动为此所作的努力。应进一步落实《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋—吉隆坡补充议定书》的生效。此外，环境署与其他伙伴一直在为《爱知生物多样性目标》提供支持，《爱知生物多样性目标》是与生物多样性相关的若干多边环境协定的共同政策平台，帮助增强这些多边环境协定之间的协同增效，得到各项国家生物多样性战略和行动计划的支持。应推动旨在加强这些协定之间协同增效的进一步进程，包括通过实施各项战略、行动计划和上述目标。

25. 2012年4月，通过一个在环境署与联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发署）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）合作主持下举行的政府间进程，设立了生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台。基于其在知识生成、评估、政策支持工具和能力建设等领域的职能，该平台随后几年的运作为促进与生物多样性相关的各项多边环境协定和其他相关政府间进程之间的协同增效开辟了另一条切实途径。

26. 在国家管辖范围以外区域，存在许多对生物多样性的重大威胁，包括在这些区域进行的商业捕捞增加，对在这些区域进行矿产开采的兴趣增加，航运交通量和陆基污染源增加。联合国大会通过2015年6月19日第69/292号决议决定，制定一项国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的国际具法律约束力文书。根据现行安排，有一系列不同的法律制度适用于这些领域，且若干部门组织在这些领域具有权限，没有一个用于管理的总体跨部门协调机制。因此，国际法律界应开展一个协调一致的进程来解决国家管辖范围以外区域的生物多样性问题。

27. 在可持续生产和消费模式方面，除了支持可持续消费和生产模式10年方案框架的实施，还开展工作加强法律和条例，以促进环境可持续性经济（也称为“绿色”经济），包括通过收集和传播有关国家立法方面良好做法的信息。⁶在可持续生产和消费模式方面，还必须采取全面的方法进行综合废物管理，这一问题将在污染防控的方案领域下进一步考虑。

C. 环境法面临的挑战

28. 在气候变化方面，国际社会作出了广泛的共同努力，支持《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的缔约方制定有关气候变化减轻和适应的公约制度的努力。这些努力包括正在进行的为在《公约》下建立一个新的国际法律框架的谈判。国际法律界特别感兴趣的一个问题是需要增强各气候变化条约制度和其他多边环境协定之间的协同增效并寻求共同惠益，例如《公约》与《蒙特利尔议定书》在管理氢氟碳化合物和控制其他受不同国际条约管制的空气污染物方面的潜在协同增效。

⁶环境署关于推动绿色经济以实现可持续发展的创新法律汇编将于2016年2月出版。

29. 从环境法的角度，贫困与环境之间的联系要求，除其他事项外，努力使全体人民过上有尊严的体面生活。这需要获得清洁饮用水、卫生设施以及健康环境，以使穷人能够获取作为维持其基本需求之基础的自然资源。为实现也有助于消除贫困的可持续发展，需要作出进一步努力，支持各国制定旨在赋予贫困社区自然资源管理权利的国家立法。

30. 还应从立足人权的方法角度考虑获得清洁饮用水和卫生设施这一问题。因此，必须通过国家和国际法下的相应规定来维护获得优质饮用水的权利，从而以环境无害的方式控制污染和管理水资源。环境署需开展进一步工作制定和加强法律，以促进对水资源的环境无害管理，正如环境署出版物《绿化水法：为人民和环境管理淡水资源》中所突出强调的，该出版物还涉及对可持续消费和生产模式的推动。

31. 在生态系统养护和保护，以及生态系统服务估值方面采取适当的法律措施有助于将此类服务的外在属性内在化，并促进生态系统养护和保护。在发展此类估值方面已取得一些进展，通过生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台等各项现有国际安排获得进一步资料后，预计这一进程还将进一步加强。各国政府已在其各自辖域内采取措施保护某些海洋保护区，且这些措施已在各项区域海洋方案下予以实施。

32. 为应对环境突发事件和自然灾害，环境署已与其他相关组织合作为各国提供援助，评估危机后局势并制订环境复原方案，包括国家环境立法。对于冲突后国家，为其提供的环境署援助将作为各联合国机构全面参与和平建设进程的一部分，应特别努力确保为制定和实施国家环境法提供适当的法律援助。

33. 在同一主题领域下，应依照蒙得维的亚方案四第三节方案领域（E）的规定，与其他相关组织合作，进一步澄清因环境或气候变化而流离失所的人民的法律地位。

34. 在污染预防和控制方面，需要对若干问题予以进一步的国际关注。这些问题包括：

(a) 管制洲际规模的越界空气污染，例如对流层臭氧污染，由于臭氧及其前体在各大洲之间移动，这是一个半球的问题，无法在区域层面解决；

(b) 需建立区域合作以解决大气污染，尤其是在涉及越界层面的情况下，并共享有关如何解决类似问题的知识；

(c) 需确保国家和国际两级大气污染法的强化和系统性的协调；

(d) 需采用协调的方法，例如经《1978年议定书》修订的《1973年国际防止船舶造成污染公约》附件六中载列的处理远洋船舶造成的空气污染问题的方法，来保护大气和其他环境介质免受其他污染物的污染；

(e) 需利用环境领域各气候变化条约和其他国际条约之间的潜在协同增效，并探索共同惠益；

(f) 需采取全面的方法通过处理所有排放渠道来管制空气污染物。为此，应采取措施确保处理某些空气污染物排放的各项现有国际条约之间的有效协调，因为目前在国际一级没有此类协调机制。

35. 此外，鉴于没有将地球大气作为一个整体加以保护的国际法律框架，国际法律界和环境署应进一步支持国际法委员会正在进行的制定大气保护准则的工作。

36. 就海洋污染而言，特别是塑料废弃物和塑料微粒造成的海洋污染，此类废弃物对生物多样性和经济活动造成了威胁，但还没有同时解决其根源和影响的国际制度，不管是具法律约束力或是不具法律约束力，也没有作出有效的国际努力来创造经济激励手段以避免海洋废弃物。所造成的生态破坏很难仅在国家层面解决：废弃物从一国的管辖范围迁移到另一国管辖范围，以及任何国家管辖范围以外的区域。

37. 对国家管辖范围以外区域海洋污染的国际管制是分散的，存在若干涵盖不同区域和污染源的文书；一个更加综合的方法可能为处理海洋污染提供新的和更好的工具。尽管根据《联合国海洋法公约》第十一部分，建立了控制国家管辖范围以外区域深海海底采矿的管制制度，但该制度系基于较早前谈判的法律文书，且主要侧重勘探，因此可能有开展进一步工作的空间。

38. 废塑料构成严重的环境威胁，且在变成海洋废弃物后还会造成越界污染。现行法律和政策过于零散，无法全面解决这一问题。有必要更好地协调现行法律文书和政策，并促进以一个全面和基于生命周期的方法来控制塑料废物。

39. 噪音污染可对健康产生严重影响，且侵犯了享有健康生活、福祉和健康环境的权利，但由于其对人类健康造成的损害不像其他类型的污染那样明显，这一问题常常被各国法律法规忽视。此外，有报告显示噪音对动植物有不利影响，包括水下噪音干扰海洋哺乳动物。在空间规划和运输政策的背景下需要对此予以特别考虑，且或许有必要审查相关立法。

40. 鉴于近几十年来各国发展模式的改变以及各项新技术的引进，有必要进一步完善环境影响评估准则，包括越界方面。还应努力提升影响评估流程的有效性，通过将社会、累积和近期发现的影响（例如风力涡轮机的位置或电线的辐射）纳入考虑，并提供一个全面评估对人类和自然环境影响的综合方法。

41. 随着开采油、气、矿物和其他非生物自然资源以及定位这些资源的矿床（即使是在地球上的偏远地区）的技术进步，世界其他地方正在开展的采掘业活动数量不断增加，预计未来还将进一步增加。尽管此类采掘业活动为经济增长提供了重要机遇，但亦可对环境和人类健康构成严重威胁，尤其是在管制采掘活动的法律尚不完善，无法应对相关环境问题或现行立法的执法力度薄弱的情况下。

42. 在陆地上，此类活动可能导致各种环境问题，例如空气和水（包括地下水）污染，或可能导致健康问题并对原住民或当地居民造成不利影响的土壤污

染，原因是土壤污染可能剥夺原住民或当地居民赖以生存的基础。在沿海地区和海上，采掘活动造成的海洋污染可能扩散到边界以外，演变成为越界问题。此外，预计新技术可使在勘探阶段之后开采蕴藏于国家管辖范围以外区域深海海底的矿物成为可能。此类开采以及对环境保护的监督将由根据《联合国海洋法公约》建立的制度所管辖。然而，尚未确立此类针对深海采矿活动的环境保护措施的细节。另外，采掘业从有严格的污染控制法律的国家搬迁到在管制采掘活动的环境影响方面尚未制定健全法律的其他国家仍然是一个值得关注的问题。有必要建立一个国际公认的采掘活动标准，并为环境保护设立国际基准。最后，在各项新技术中，需进一步关注纳米技术及其可能为人类健康和环境带来的惠益和风险，以便研究适当的监管框架。

D. 与其他领域的关系

43. 平衡可持续发展目标所涵盖的可持续发展的三个方面需要尊重人权与环境之间的联系。《2030 年可持续发展议程》的落实将需要各国和其他相关行为者实行政策并调动资源以推动公平、立足人权且可持续的发展。在此背景下，需加大努力支持各国制定和通过防止对人权与环境造成不利影响的各项政策、法律和条例。在机构间层面，环境署和相关伙伴，例如人权与环境问题特别报告员和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），应进一步协调它们的努力，以促进在环境保护和可持续发展方面采取立足人权的方法。在这一过程中值得注意的问题包括原住民、处于不利地位和弱势的群体、性别与环境、气候变化对人权的影响、获取饮用水和卫生设施、污染及其对享有健康生活和环境的权利的影响、争议解决的透明度、与《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的衔接，以及获取必要的生态系统服务。

44. 就贸易与环境问题而言，应加大努力确保各项国际环境法律制度与国际贸易制度之间的互补及相互支持，包括执行相关多边环境协议所规定的某些要求的贸易方面。还应考虑绿色经济、贸易和外国直接投资之间联系的法律影响。

45. 应结合重大的新出现问题的安全影响进一步探讨环境与安全问题，例如因环境或气候变化造成的人民流离失所，或利用自然资源资助用于冲突或恐怖主义的武器供应。

46. 在环境和军事活动方面，应进一步支持国际法在以下事项方面的发展：根据国际人道主义法在武装冲突期间保护环境，以及支持国际法委员会编纂国际法相关原则。在此背景下，应在收集现有资料的各项现有进程的基础上，开展蒙得维的亚方案四所设想的调查工作，以更新军事机构应用环境规范的状况。

三、领导联合国系统和支持各国政府促进环境法治：理事会第 27/9 号决定的执行情况

47. 理事会关于推进环境可持续发展司法、治理与法律问题的第 27/9 号决定通过后，环境署在由副秘书长担任主席的联合国法治协调和资源小组中发挥领导作用，促进环境法治的发展与实施。在 2014 年 5 月的闭门会议之后，该小组认可环境法治是应对跨国法治威胁的重要方面，且该领域的工作可更多和更

好地借助环境署的专长，这反映了环境署为该协调机制的投入。因此，环境署应邀加入联合国系统关于跨国有组织犯罪和毒品贩运问题工作队并一直参与工作队的工作。环境署在联合国系统内为环境法治所做的贡献还在秘书长向联合国大会提交的年度法治报告中得到认可和体现。

48. 作为推进环境法治的重要元素，环境署与人权高专办在人权和环境问题上开展合作，并开展工作以识别和推广利用人权义务和承诺为环境决策提供信息、支持及强化决策的良好做法。这些良好做法整理在一份已发表的概要文件⁷中，提供了关于各国及其他行动方如何实施立足人权的方法来开展环境保护与管理工作的具体和实际例子。

49. 2015年3月召开的人权理事会第二十八届会议欢迎人权与环境问题独立专家开展的工作，并赞赏地注意到环境署为支持其任务所作的努力。理事会决定将目前的任务承担者以“与享有安全、清洁、健康及可持续的环境有关的人权义务问题”特别报告员身份承担的任务期限延长三年。环境署将继续与人权高专办合作，为特别报告员的任务提供支持。

50. 联合国环境大会第一届会议通过第1/3和第1/13号决议分别重申并进一步加强了环境署在环境法治领域，尤其是在野生动物非法贸易以及在环境问题上诉诸司法领域的任务。根据第1/3号决议的要求，环境署发挥其在环境法治领域的专长，参与秘书长的野生动物非法贸易问题政策委员会工作，并为2015年7月30日关于处理野生动物非法贩运的联合国大会第69/314号决议提供技术意见。

51. 环境署与国际刑事警察组织（刑事组织）于2013年11月在内罗毕组织召开了首次国际环境履约与执法大会，帮助重要利益攸关方在环境法执法领域开展能力建设并促进专长共享。第二次国际环境履约与执法大会于2015年11月在新加坡召开。

52. 环境署还支持《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）秘书处选定国家加强国家立法的工作，以帮助这些国家达到履约要求。

53. 在一项与此相关的工作中，环境署还于2015年1月15日在曼谷组织召开了第十六次打击环境犯罪问题亚洲区域伙伴论坛。与会者讨论了如何利用在反洗钱方面作出的努力打击环境犯罪。

54. 在环境问题上诉诸法律是环境署执行理事会第27/9号决定的另一个重点领域，环境大会第1/3号决议对该决定中的规定作了进一步申明。这项工作特别依据《巴厘准则》。

55. 近期环境署与秘书长的法治股于2015年5月在纽约合作组织召开了关于环境法治与可持续发展目标问题的成员国高级别圆桌会议，会议期间强调了环境法治作为2030年议程和可持续发展目标背景下手段与归宿的重要意义。在

⁷ www.unep.org/delc/Portals/119/publications/UNEP_Compndium_HRE.pdf。

会议同时，应奥地利、列支敦士登和墨西哥政府邀请，环境署向联合国大会第六委员会通报了环境署在法治领域的工作，并在环境署环境司法国际顾问理事会制定的可持续发展目标背景下发表了一份关于环境法治的问题简报。⁸

56. 环境署继续在寻求机会与有关实体促进环境法治的过程中建立并支持伙伴关系。2014年11月，在国际法官协会第五十七次年会期间，环境署与其他伙伴共同组织了首次关于环境问题的专场会议。期间各次会议聚焦于诉诸法律的机会和法官能力建设。会议之后，国际法官协会理事会决定将环境问题纳入协会的常规工作范畴。

57. 2013年至2015年期间，环境署促成了若干战略伙伴关系，以推进环境法治，包括全球立法者组织与美洲国家组织（美洲组织）之间的伙伴关系、巴西法官协会与国际自然保护联盟（自然保护联盟）环境法世界委员会之间的伙伴关系，以及国际最高审计机构组织环境审计工作组与世界银行之间的伙伴关系。

58. 环境署与各伙伴一直在合作推动关于环境法治的区域对话，包括2013年12月和2015年5月在亚洲太平洋区域的对话、2015年3月在拉丁美洲和加勒比区域的对话，以及2015年10月在内罗毕的非洲区域对话。在联合国环境大会第一届会议期间，与各相关伙伴举办了一次环境法治问题全球专题研讨会。

四、 蒙得维的亚方案四的中期审查进程

59. 对于蒙得维的亚方案四的中期审查，除开展内部审查之外，环境署秘书处还于2014年12月通过问卷与各国政府、联合国机构及专门机构、其他政府间组织以及其他利益攸关方进行沟通，就蒙得维的亚方案四的实施情况搜集信息。作为回应，22个国家政府和27个国际组织及实体（包括联合国机构及专门机构、其他政府间组织和选定多边环境协定的秘书处）回复了问卷，并提供了相关信息。

60. 此外，为获取有关具体环境问题近期发展的资料，环境署秘书处就以下主题组织了四场研讨会：强制执行环境法以打击环境犯罪和环境领域的违法活动（内罗毕，2015年6月11日）；监管空气污染和保护地球大气的法律（日本大阪，2015年6月23日至24日）；促进海洋环境可持续性的法律（巴拿马城，2015年7月9日至10日）；以及环境可持续性的法律基础（纽约，2015年7月13日至14日）。

61. 环境署秘书处还于2015年7月15日至16日在纽约召开了关于蒙得维的亚方案四中期审查的知名法律专家会议。专家们确定了一套主题，作为国际法律界到2020年之前可能的优先行动领域。

62. 出于同样的目的，执行主任于2015年9月7日至11日在蒙得维的亚召开了关于蒙得维的亚方案四中期审查的环境法领域高级政府官员专家会议。会议

⁸环境署问题简报《环境法治：可持续发展的关键》，请查询 www.unep.org/delc/Portals/24151/Documents/issue-brief-environmental-justice-sdgs.pdf。

面向所有政府、相关组织和其他利益攸关方，为其提供了审查蒙得维的亚方案四实施情况，并建议优先行动领域的机会。79个国家政府的代表出席了会议。此外，若干联合国机构、多边环境协定秘书处和其他政府间和非政府组织派代表作为观察员出席了会议，若干独立知名法律专家也出席了会议。代表们和专家们汇报了自2010年以来在环境法领域取得的进展和遇到的挑战，并就蒙得维的亚方案四涵盖的一系列问题交换了意见。他们对国际法律界和环境署为实施蒙得维的亚方案四所作的努力表示赞赏。还将注意力转向了新出现的和重要的问题，并讨论了国际法律界和环境署在蒙得维的亚方案四剩余时间内可能采取的优先行动领域。政府代表通过了各项建议，以供提交至联合国环境大会第二届会议。

五、 结论

63. 联合国环境大会不妨注意到在蒙得维的亚方案四实施过程中取得的进展和遇到的挑战，并不妨审议本报告附件所载的、环境法领域高级政府官员专家蒙得维的亚会议通过的各项建议。

附件

2015年9月7日至11日在蒙得维的亚召开的关于蒙得维的亚方案四中期审查的环境法领域高级政府官员专家会议的建议

1. 除处理新出现的问题外，蒙得维的亚方案四的进一步实施还应放到国际社会推进可持续发展最新动态的背景下进行，尤其包括联合国可持续发展大会的成果，预计将在通过 2015 年后发展议程联合国峰会上通过的题为“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”的成果文件草案，以及 2010 年以来包括多边环境协定在内的国际环境法的进一步发展，并在联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会和环境署理事会的各项相关决议和决定的背景下进行，具体包括理事会第 27/9 号决定和联合国环境大会第 1/7 号决议。

2. 特别是，在不影响正在进行中的相关国际文书多边谈判的情况下，国际法律界和环境署在制定和开展环境法领域的各项活动时，应在法治和善治的指引下，并考虑采用全面的方法，推动实现涉及环境可持续性的可持续发展目标及其具体目标。

3. 本优先行动领域说明反映了环境法领域高级政府官员专家的观点和广阔视野，他们参加了 2015 年 9 月 7 日至 11 日在蒙得维的亚召开的关于第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四）中期审查的环境法领域高级政府官员专家会议，并赞赏地注意到环境署和国际法律界自蒙得维的亚方案四启动以来在实施该方案方面所作的努力。在铭记参加此次会议的代表不应以国家立场协商或达成协议，且本建议将提交联合国环境大会以供成员国进一步审议的情况下，代表们建议，审议下列事项，它们或可作为国际法律界和环境署（以可得资源为限并在其任务范围内）在蒙得维的亚方案四剩余期间和到 2020 年之前的可能的优先行动领域，排序不分先后：

(a) 通过制定和加强法律，对有害环境的活动实行行政、民事和刑事制裁，从而优先解决针对环境犯罪的执法，并形成从预防和检测到制裁和补救的环境犯罪综合解决方法；

(b) 解决环境犯罪的动因，考虑可采取哪些方法来全面地处理这一问题，并侧重适当的执法水平，同时考虑到环境犯罪与洗钱、贩毒融资、恐怖主义、贩卖人口和腐败的联系；

(c) 启动一项由成员国推动的进程，以协助各国：

(一) 制定更有效的环境法律，并在此背景下进行此类立法（包括一般性立法和实施各项具体条约所需的立法）；

(二) 设立环境问题相关的教育专业，并发展公众在环境问题上的信息获取、参与以及寻求司法公正的渠道，以及不同执行机构之间的环境信息共享，以实现对环境风险的快速有效评估及管理；

- (三) 制定标准，以协助各国评估环境法的有效性；
 - (四) 为通过包括环境可持续经济、绿色经济或其他方式在内的各种经济方法向可持续发展转型建立激励机制，作为实现可持续发展的工具，而不妨碍每个国家根据本国可持续发展计划、战略和优先事项选择适当方法的权利；
 - (五) 制定准则，以协助各国建立土壤养护、解决土壤侵蚀、减轻污染和维护天然土壤质量的机制；
 - (六) 建立更有效实施和执行环境法的激励机制；
- (d) 启动一项由成员国推动的进程，以协助各国通过以下方式加强环境法，包括加强环境法的实施、遵守和执行：
- (一) 建立环境法专家网络，以分享所汲取的经验教训，创建模型和分享最佳做法；
 - (二) 加强所有相关机构，并设立协调中心以协调其在国家、区域和全球各级的行动，从而确保互补性；
- (e) 评估诉讼的作用，包括公共利益诉讼（如适用）、非诉讼纠纷解决方式、检控及其与执行国家环境法之间的关系，并更新相关案件的汇编及数据库，作为努力加强公众在环境问题上寻求司法公正的渠道的一部分；
- (f) 考虑利用后续机制在环境领域审查合规性和政治承诺，并提高各项国际文书的目标水平，包括通过充分利用非约束性文书以实现环境保护；
- (g) 制定框架，以协助评估各项环境条约的有效性和成功与否，并鼓励尽可能广泛地参与各多边环境协定，以提高多边环境协定的有效性；
- (h) 将可持续发展目标转化为国家法律，同时寻求与现行标准建立联系和对话；
- (i) 鼓励所有非国家行为者采取行动，包括在参与环境活动时采取行动，以加强环境责任感，就私营部门而言，探讨自愿性文书在补充企业和社会责任机制以落实环境和可持续发展目标方面的有效性；
- (j) 建议应将环境法课程作为所有设有法学院大学的必修课程，并由环境署建议课程的基本内容；
- (k) 在面临气候变化和其他环境压力的情况下加强水安全，强化环境法律框架以确保维护生态系统健康，并管理相互冲突的不同用途以及公平和充分获得安全水和水供应的途径；
- (l) 在联合国大会的主持下，研究并酌情制定更加有效的保护国家管辖范围以外区域海洋、渔业和生物多样性的手段，并支持根据《联合国海洋法公约》制定国际具法律约束力文书；

(m) 在考虑到污染领域现有各项文书的情况下，建立一项机制，使各国和各相关组织得以采取一种更加全面和协调的方法来防止和控制具有全球性影响的污染，包括防止海洋进一步酸化，加强海洋生态系统的复原力，管制洲际规模的越界空气污染，例如对流层臭氧污染，以及通过处理所有渠道的排放物来管制空气污染物，以保护大气层；

(n) 按照相关文书的规定，为包括海洋采矿在内的采掘行业制定国际标准和程序，以解决这些行业对环境和当地社区的影响，同时考虑到与相关责任和损害赔偿制度的关系；

(o) 汇编一份防治噪音污染的最佳做法清单，同时考虑到国家和区域的各项规定，并提出在地方或国家一级解决该方法的方法，同时特别考虑到在空间规划和运输政策的背景下提出的考虑因素、噪音污染对动植物的影响、能源政策以及人权；

(p) 继续强调环境影响评估和战略环境评估的重要性，并进一步完善此类评估准则，包括其越界方面，通过将社会、累积和近期发现的影响（例如风力涡轮机的位置或电线的辐射）纳入考虑以提升其有效性，提供一种全面评估有关问题对人类和自然环境影响的综合方法；

(q) 促进对鼓励使用可再生能源的法律的推动，包括贸易与投资法之间可能的协同增效与协调，以及收集并分享良好做法的方式，研究围绕能源相关技术部署与应用的法律问题，包括能源开采技术；

(r) 考虑突发环境事件、气候变化和环境压力的适当法律对策，包括作为一项优先事项保护最脆弱群体；

(s) 针对由废塑料和海洋废弃物这一全球问题所造成的环境威胁，分析在解决这一威胁方面的法律空白以及全球法律文书及其他方法的必要性和惠益，考虑协调当前适用的各项法律文书和政策，促进以一种全面和基于生命周期的方法来控制塑料废物，以及制定进一步的文书；

(t) 评估使用相关法律工具解决有关减贫的问题，包括由贫困造成的环境损害和导致贫困的环境状况；

(u) 支持消除含铅涂料全球联盟实现所有国家都通过禁止含铅涂料的立法这一目标；

(v) 评估根据蒙得维的亚方案四第三节方案领域 F(f) 在国际环境法领域提升机构间交流以及联合活动的成本效益高的方式；

(w) 加强并支持各国制定和更新防止对人权与环境造成不利影响的各项环境政策、法律和条例及相关国际文书，其中特别包括以下方面：原住民和处于不利地位和弱势的群体；性别与环境；气候变化对人权的影响；争议解决的透明度；人权和环境与《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的衔接；以及获取必要的生态系统服务；

(x) 以迅速和更加坚定的方式开展合作，以在国际贸易、投资和金融法律及政策中实现环境保护的目标，从而实现可持续发展，并根据蒙得维的亚方案四第四节方案领域 B 在这些领域的目标之间达到适当平衡；

(y) 加深对环境、安全与和平之间联系的理解，并促进军事机构及其活动进一步运用环境规范，以及根据蒙得维的亚方案四第四节方案领域 C 和 D 通过适当的机构在武装冲突的背景下保护环境。

4. 为加强蒙得维的亚方案的应用并监测和评估其实施情况，以及支持环境署在环境法领域的活动，同样建议采取适当措施以促进蒙得维的亚方案的应用、监测和评估，这些措施可能包括邀请成员国建立为交流和建设方案各领域能力的国家协调中心网络，并建立一项区域均衡机制，例如建立一个由环境法领域知名法律专家给予支持的指导委员会。
