



Distr.: General
3 December 2018

Chinese
Original: English



联合国环境规划署
联合国环境大会

联合国环境规划署
联合国环境大会
第四届会议

2019年3月11日至15日，内罗毕
临时议程*项目5

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（蒙得维的亚方案四）的 最后评估报告和关于今后方案的建议

执行主任报告

摘要

联合国环境规划署理事会在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），作为环境法领域在2010年开始的十年中的一项广泛战略。联合国环境大会在2016年举行的第二届会议上通过了关于蒙得维的亚方案四中期审查的第2/19号决议。根据第2/19号决议提交的本报告提供了一个与蒙得维的亚方案指定国家联络人密切协商拟订的关于联合国环境规划署在2020年开始的十年中在环境法领域开展工作的提案，供联合国环境大会审议，并提供了关于蒙得维的亚方案四的实施、成效和影响评估报告的信息。

* UNEP/EA.4/1/Rev.1。

一、 导言

1. 自 1982 年起，联合国环境规划署一直是根据联合国环境规划署（环境署）理事会为制定和定期审查环境法而通过的一系列十年方案来安排和协调它的环境法活动的。《环境法的发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案）一直制定环境署参与环境法领域工作的战略。目前的第四期蒙得维的亚方案（蒙得维的亚方案四）是理事会 2009 年在第 25/11 号决定中通过的，是国际法界和环境署在 2010 年开始的十年中在环境法领域采用的一个广泛战略。

2. 联合国环境大会在第 2/19 号决议中除其他外，邀请会员国为《蒙得维的亚方案》指定国家联络人，以便与环境署合作并指导环境署加强《蒙得维的亚方案》的应用，监测和评价它的实施情况。它还请环境署执行主任与上述联络人密切协调，并根据相关行为体（包括主要群体和利益攸关方）的意见和评论，起草（一）蒙得维的亚方案四的实施、成效和影响评估报告，（二）环境署在 2020 年开始的特定期间开展环境法领域工作的提案，供联合国环境大会在 2019 年年底举行的届会上审议。

二、 蒙得维的亚方案四的实施、成效和影响评估报告

3. 根据第 2/19 号决议中关于评估蒙得维的亚方案四的实施、成效和影响的要求，环境署评价办公室对该方案进行了独立评估和评价。

4. 通过国家联络人为会员国并为各主要群体和其他相关利益攸关方提供了机会，让它们协助评估蒙得维的亚方案四在本国和本区域的活动的效力。评估是一个开放和包容的进程，邀请各国政府、联合国各组织、其他相关政府间机构和组织、相关多边环境协定的秘书处、专家机构、学术界和民间社会提交蒙得维的亚方案四实施情况的相关信息，包括它们对方案的优势、劣势和挑战的看法和它们在这方面的相关经历、它们对环境法领域的重大问题和新出现问题的看法以及对今后可能采用的方案的方向的看法。

5. 评价办公室在评估中采取的步骤包括：（一）向所有蒙得维的亚方案国家联络人、相关多边环境协定的秘书处、联合国组织和环境法专家分发一份电子调查；（二）收集和分析蒙得维的亚方案各国家联络人举行的一系列区域协商会议的信息（2018 年 6 月 4 日至 6 日内罗毕会议，2018 年 6 月 20 日至 22 日巴拿马会议，2018 年 7 月 9 日和 10 日安曼会议，2018 年 7 月 24 日至 26 日曼谷会议），以及 2018 年 9 月 12 日至 14 日在日内瓦举行的国家联络人全球会议的信息；¹（三）同蒙得维的亚方案国家联络人进行双边访谈；（四）审查关键项目和环境署编制的报告；（五）定期同环境署有关工作人员磋商并进行深入访谈；（六）对主要环境法专家编写的出版物进行广泛的文献审查；（七）定期同环境署评价办公室主任磋商；（八）访谈环境法专家和同他们举办网络研讨会；（九）在网上分发评估报告草稿，征求相关利益攸关方的看法和意见。2015 年对蒙得维的亚方案四进行的中期审查、联合国环境大会通过的相关决议以及相关多边环境协定和可持续发展目标中的目标和承诺也为评估提供了信息。

¹ 四次区域协商会议的报告见

<https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-governance/what-we-do/strengthening-institutions-0>。

6. 评价办公室的最后评估报告认为，要成为一个制定环境法活动的广泛战略的蒙得维的亚方案四确实为开展以下活动提供了一个非常全面的框架：应对所有环境法挑战以及各国在实际制定、执行和强制执行环境法过程中遇到的具体职能挑战。评估报告还显示，环境署为支持各国制定和实施环境法作出的努力总体上是积极的。国家联络人和其他利益攸关方强调指出了以下成就：

(a) 在若干国家制定了框架环境法和行业环境法，并制定了示范法，如《铅涂料示范法》；

(b) 加强若干国家的环境机构，包括环境部和环保部门；

(c) 通过以下途径提高法律利益攸关方、特别是司法部门的能力：包括开发信息工具、指导材料和用于制定和执行环境法的有效模式，以及分享良好做法和经验教训；

(d) 在许多国家制订和推进新规范和新概念，如环境宪政和环境法治；

(e) 在国际和国家层面承认和阐述人权与环境之间的联系；

(f) 在执行多边环境协定过程中加强协同增效；

(g) 制定、批准和执行若干协定，如《关于汞的水俣公约》、《关于获取遗传资源以及公正公平分享利用遗传资源所产生惠益的名古屋议定书》和《蒙特利尔议定书基加利修正》；

(h) 根据环境署的推动作用，在重大环境问题上加强机构间合作和建立伙伴关系，例如在严重影响环境的犯罪行为和权利方面。

7. 关于蒙得维的亚方案四的不足，国家联络人指出且其他利益攸关方强调指出：

(a) 国家、区域或全球层面环境法发展的成就很难归因于蒙得维的亚方案四，原因是方案四的范围广、缺少重点、活动领域多且相互重叠、没有用于衡量影响和成果明确指标，以及缺少制定和采取行动的清晰结构；

(b) 缺少有效的治理、问责和监测结构来监督执行工作；

(c) 蒙得维的亚方案四的认知度低。

8. 这些缺点反映在蒙得维的亚方案四的最后评估报告中，评价办公室在报告中得出结论认为，由于蒙得维的亚方案四不是按常规意义的方案来制订的，因此它缺少能够进行正式评价的许多属性。²蒙得维的亚方案显然缺少一个明确的成果框架。它没有单独指定一组要开展的活动和要交付的产出，也没有一个界定的资金封套。缺少这些重要属性就很难在产出一级衡量业绩，难以看出预期影响，甚至难以查寻哪些观察到的影响应归因于蒙得维的亚方案四。评价办公室还强调指出，蒙得维的亚方案缺乏治理结构，并指出在指定蒙得维的亚方案国家联络人的基础上建立这一结构将有助于消除蒙得维的亚方案四的不足，建立问责文化，更好地了解 and 回应各国的需要和要求，提高方案的认知度和影响力，进一步提升和借鉴蒙得维的亚方案以往工作取得的成功。

² 见 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26696/Final_Montevideo_IV%20.pdf?isAllowed=y&sequence=1。

三、 供联合国环境大会审议的关于联合国环境规划署在 2020 年开始的特定期间在环境法领域开展工作的提案

9. 如上文所述，环境署根据联合国环境大会第 2/19 号决议安排了一系列全球和区域磋商，参加磋商的是一个不断扩大的国家联络人网络以及其他行为者、主要群体和相关利益攸关方。³

10. 为了制订今后根据蒙得维的亚方案在 2020 年开始的特定期间开展工作的提案，2018 年 9 月 12 日至 14 日在日内瓦举行的蒙得维的亚方案国家联络人全球会议的与会者强调，今后的方案应：⁴

(a) 重点关注战略优先事项和环境法可通过实施蒙得维的亚方案对人类和地球产生影响的那些领域；

(b) 与《2030 年可持续发展议程》的相关目标和具体目标保持一致；

(c) 以目标为导向，并注重成果；

(d) 促进和执行可持续能力建设方案，以促进环境法的实施和制订；

(e) 在蒙得维的亚方案四取得成功的基础上再接再厉，继续提高相关法律利益攸关方执行和制定环境法的能力；

(f) 进一步制定创新方法或模式，以便通过法律处理环境问题，例如，借鉴在执行蒙得维的亚方案四过程中使用的方法，消除和监管含铅涂料的使用；

(g) 为交流环境法的经验和信息、包括交流良好做法和方法提供一个平台；

(h) 促进和制订各种举措，确认和赞扬实施环境法过程中的良好和创新做法；

(i) 避免与现有的多边和双边协定以及其他环境倡议发生重复；

(j) 酌情促进与其他环境举措的协同增效；

(k) 利用设立国家联络人提供的机会，列入一个明确的治理结构，以提高蒙得维的亚方案在国家、区域和国际层面的认知度和增加对方案的支持；

(l) 研究如何在蒙得维的亚方案的长期框架内采用较短的方案拟订周期；

(m) 促进和建立与私营部门、学术界、非政府组织以及政府间机构和组织的有效伙伴关系。

11. 日内瓦会议的与会者还商定设立一个共同主席之友小组，以进一步审查、继续研究并在 2018 年 11 月于内罗毕举行的共同主席之友小组会议上最后确定关于环境署在 2020 年开始的特定期间在环境法领域开展工作的提案。小组由不

³ 截至 2018 年 11 月 30 日，103 个会员国指定了蒙得维的亚方案国家联络人。

⁴ 共同主席关于 2018 年 9 月 12 日至 14 日在日内瓦举行的蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案(蒙得维的亚方案四)国家联络人第一次全球会议的总结(UNEP/ENV.LAW/MTV.4/FP.4)，见 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26692/Co_Chairs%27_Summary.pdf?isAllowed=y&sequence=1。

丹、喀麦隆、智利、中国、埃塞俄比亚、欧洲联盟、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、墨西哥、苏里南、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国(共同主席)、乌拉圭(共同主席)和赞比亚的代表组成。与会者还决定在整个起草过程中征求所有联络人、民间社会和其他相关利益攸关方的意见，以确保进程的透明度和包容性。

12. 环境署于 2018 年 11 月 12 日向所有国家联络人以及主要群体和其他相关利益攸关方分发了一份环境署在 2020 年开始的十年内在环境法领域开展工作的提案草稿，以征求它们的意见。对收到的意见进行了汇编，汇编已在内罗毕共同主席之友小组会议召开前在网上提供。⁵小组于 2018 年 11 月 28 日完成工作，并商定了提交联合国环境大会第四届会议审议的最后提案以及共同主席提交的会议总结(载于本报告附件二)。

四、前进方向

13. 请联合国环境大会：(一)考虑注意到关于蒙得维的亚方案四实施、效力和影响、包括实施该方案的进展和挑战的评估报告⁶；(二)考虑通过本报告附件一中的环境署在 2020 年开始的十年中在环境法领域开展工作的提案。

⁵ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26864/Comments_on_MonteV.pdf?isAllowed=y&sequence=1。

⁶ 蒙得维的亚方案四的最后评估报告见 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26692/Co_Chairs%27_Summary.pdf?isAllowed=y&sequence=1。

附件一

造福人民和地球：第五期蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案(蒙得维的亚方案五)

2018年11月26日至28日在内罗毕举行的共同主席之友小组会议商定的联合国环境规划署在2020年开始的特定期间在环境法领域开展工作的提案

1. 《第五期蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案》(蒙得维的亚方案五)是一个政府间方案，它旨在为确定和实施有待联合国环境规划署与其他相关行动者携手在2020年开始的十年中在环境法领域采取的优先行动提供指导。蒙得维的亚方案五在以往蒙得维的亚方案取得成功的基础上再接再厉，支持联合国环境规划署在环境法领域执行它的核心任务⁷，实现联合国决议、特别是联合国环境大会通过的决议开列并酌情反映在多边环境协定的义务中的各项环境目标。

愿景

2. 蒙得维的亚方案五促进环境法治的制订和实施，加强各国的相关能力，并对《2030年议程》环境层面工作作出贡献。

目标

3. 蒙得维的亚方案五的目标是：
- (a) 支持在各级制定适当有效的环境立法和法律框架来处理环境问题；
 - (b) 加强在国家一级有效实施环境法；
 - (c) 协助加强能力建设，提高环境法对所有各级利益攸关方的效力；
 - (d) 根据联合国环境规划署理事会第27/9号决定，在接获各国政府要求时支持它们制定和实施环境法治；
 - (e) 促进环境法在切实开展环境治理过程中的作用；
 - (f) 提高蒙得维的亚方案的反应能力和效力。

战略活动

4. 为实现上述目标，蒙得维的亚方案五将重点关注以下战略活动：
- (a) 采用符合联合国环境规划署理事会第27/9号决定的方式为各国提供切实可行的指导、工具、创新方法和资源，包括有效的法律模式和方法以及最佳做法和示范指标，以便以有效和包容的方式制定和实施环境法；
 - (b) 发展和促进参与制定和实施环境法的法律利益攸关方之间的信息和数据交流；

⁷ 经联合国可持续发展大会成果文件“我们希望的未来”第88段重申的1997年《关于环境署的作用和任务的内罗毕宣言》第3段。

- (c) 在环境问题上促进公众参与、信息获取和诉诸司法；
- (d) 促进承认环境法与《联合国宪章》三大支柱之间相辅相成的关系；
- (e) 在环境法领域中，支持在整个联合国开展协作和促进伙伴关系，并与包括民间社会组织在内的其他相关实体开展协作和促进伙伴关系；
- (f) 鼓励和促进环境法教育，以增强人民和社区的权能，加强各国处理环境问题的体制能力；
- (g) 支持各级提高环境法意识的举措；
- (h) 鼓励对新出现的环境问题以及环境法与其他相关法律领域的关系进行研究，包括编写专题文章和报告；
- (i) 促进环境法领域的培训工作，特别是对法官、检察官和其他执法人员等法律专业人员的培训。

实施准则

5. 蒙得维的亚方案五及其活动的实施将：

- (a) 根据各国的需要和优先事项进行；
- (b) 是可以实现、明确界定、可以衡量、可以核查和注重成果的；
- (c) 在酌情与相关利益攸关方合作、协调或协作的情况下制订和进行，并促进公众的参与；
- (d) 促进协同增效和互补性，避免与环境法领域的其他举措和活动重复；
- (e) 以科学、最佳做法和现有数据为基础；
- (f) 与《2030年可持续发展议程》的环境层面工作和联合国环境大会的相关决议和决定保持一致，并适当考虑到各国确定的优先事项和联合国其他机构和其他多边环境进程、包括区域机构的相关决议和决定；
- (g) 促进两性平等和青年的积极参与，并促进一代人之间和不同代人之间的公平；
- (h) 促进把环境评估用于自然资源的可持续管理和使用以及环境保护。

体制安排和监测

6. 蒙得维的亚方案五的体制安排和监测将包括：

(a) 联合国环境规划署将在现有任务和资源范围内担任蒙得维的亚方案五的秘书处，履行以下职能：

- (一) 开展蒙得维的亚方案的活动，以便在会员国指导下通过国家联络人协助实现蒙得维的亚方案的愿景和目标；
- (二) 在执行方案过程中，通过蒙得维的亚方案国家联络人与会员国合作，回应会员国的要求，与会员国保持密切联系和听从会员国的指导；
- (三) 安排国家联络人和蒙得维的亚方案指导委员会的会议并为会议提供便利；

- (四) 促进信息、经验和最佳做法的交流和能力建设，包括各蒙得维的亚方案国家联络人之间的交流和能力建设；
- (五) 编写进度报告和其他相关报告，以促进蒙得维的亚方案的有效实施；
- (六) 推动相关利益攸关方积极参与蒙得维的亚方案的执行工作；
- (七) 酌情与多边环境协定秘书处合作，确保各项工作相互支持；
- (八) 监测蒙得维的亚方案的执行情况；
- (九) 维持一份列有蒙得维的亚方案的国家联络人、活动、项目以及会员国根据方案提出的支助请求的最新清单；
- (十) 每两年报告蒙得维的亚方案的执行情况、活动和供资情况；
- (十一) 争取为执行蒙得维的亚方案的活动获取适当的资金，包括通过其他资金来源，例如各国政府、私营部门、基金会和其他组织的自愿捐款，并考虑根据环境大会的有关决定酌情设立一个管理指定用途资金的信托基金；
- (十二) 酌情确保分配给蒙得维的亚方案的资金有可计量性、问责制、透明度和注重成果的管理，并向国家联络人通报情况。

(b) **国家联络人：**根据环境大会第 2/19 号决议邀请各国政府为蒙得维的亚方案指定国家联络人。国家联络人最好是擅长环境法的高级政府官员。联络人将：

- (一) 确定实施蒙得维的亚方案五的优先领域；
- (二) 与秘书处合作并指导它实施蒙得维的亚方案五；
- (三) 酌情审查蒙得维的亚方案五，包括秘书处编写的进度报告，并在秘书处的支持下推动方案的实施；
- (四) 向秘书处提供关于制定和实施环境法的现有国家数据，以便秘书处执行任务和确定所有相关层面的需求和优先事项；
- (五) 支持努力与其他政府官员和所有相关层面的主要利益攸关方为开展蒙得维的亚方案的活动开展联络和合作；
- (六) 参加两年一次的国家联络人全球会议和其他相关会议，这些会议将酌情采用面对面或远程形式举行；
- (七) 在实施蒙得维的亚方案过程中为秘书处提供战略咨询、指导和指示；
- (八) 协助推动通过法律处理新出现的环境问题的行动。

(c) **实施工作指导委员会：**蒙得维的亚方案各国家联络人将在全球会议上指定一个指导委员会，由联合国各个区域提名的 2 至 3 名代表组成并尽可能做到男女平衡。实施工作指导委员会将根据国家联络人会议的建议和总体指导，与秘书处合作实施蒙得维的亚方案。实施工作指导委员会还将与秘书处和其他国家联络人合作，筹备国家联络人会议。秘书处将拟订实施工作指导委员会的工作模式草案，提交第一次全球会议审议和通过。

(d) **协助实施工作：**可在适当和可行时邀请环境法领域的学者和知名专家、相关民间社会组织和私营部门为蒙得维的亚方案五的实施机制提供协助。

附件二

2018年11月26日至28日在内罗毕举行的蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案共同主席之友小组会议

共同主席的总结

一、 开幕和组织事项

1. 联合国环境规划署(环境署)法律司长 Elizabeth Maruma Mrema 女士于2018年11月26日上午9时宣布会议开幕。美利坚合众国的 Timothy R. Epp 先生和乌拉圭的 Marcelo Cousillas 先生共同主持了会议。不丹的 Kunzang 女士担任报告员。
2. 会议旨在讨论并核可秘书处关于环境署在2020年开始的特定期间内在环境法领域开展工作的提案，提案将提交定于2019年3月举行的联合国环境大会第四届会议审议。
3. 按2018年9月在日内瓦举行的蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案国家联络人第一次全球会议所定，共同主席之友小组成员包括不丹、喀麦隆、智利、中国、埃塞俄比亚、欧洲联盟、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、墨西哥、苏里南，瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭和赞比亚。约旦和联合王国未出席会议。加拿大与民间社会和学术界的代表一起参加了会议。

二、 介绍和讨论联合国环境规划署在2020年开始的特定期间在环境法领域开展工作的提案草稿

4. 秘书处代表介绍了环境署在2020年开始的特定期间在环境法领域开展工作的提案草稿。这一为期十年的拟议政府间方案称为蒙得维的亚方案五，它旨在为确定和实施环境法领域的优先行动提供指导。它更加注重在国家一级支持会员国制定和实施环境法，并提出加强蒙得维的亚方案管理的建议，包括加强国家联络人网络，以便采用加强国家主导的做法。
5. 与会者对草稿表示欢迎，并就完善和加强该提案提出了详细的意见和建议。除其他外，主要的信息是蒙得维的亚方案五应有：
 - (a)一个**愿景**，即促进环境法治的制定和实施，加强各国的相关能力并对《2030年议程》的环境层面工作做出贡献；
 - (b)明确界定的**目标**，包括支持能力建设和支持各级制定和实施环境法；
 - (c)明确的**战略活动领域**，包括提供实用指导工具、交流信息、促进对环境法与《联合国宪章》三大支柱之间的相辅相成关系的承认、开展协作、促进伙伴关系以及采取教育和提高认识等举措；
 - (d)明确的**实施准则**：方案应回应各国的需求和优先事项，注重成果，促进协同增效和伙伴关系，以科学、最佳做法及现有数据为基础，符合《2030年议程》和联合国环境大会的相关决议和决定，并适当考虑到各国确定的优先事

项以及联合国其他机构的相关决议和决定，适当考虑到其他多边进程，包括区域环境进程；

(e)明确的**体制安排**，包括有关于环境署开展主要活动和有效实施蒙得维的亚方案五的任务规定、一个更加明确和有力的国家联络人系统、一个实施工作指导委员会以及为实施工作提供援助。

6. 一些与会者建议在拟议决议中明确提及设立一个信托基金来支持实施工作，供环境大会第四届会议审议。

三、会议成果

7. 会议结束时，与会者商定了提交联合国环境大会第四届会议审议的秘书处提案修订本。会议商定，修订文本将在秘书处排版和编辑后分发给与会者。提案修订本附在本项总结后面。

8. 会议于 2018 年 11 月 28 日晚上 9 时 25 分结束。
