



联合国环境规划署  
联合国环境大会

Distr.: General  
11 April 2014

Chinese  
Original: English

联合国环境规划署  
联合国环境大会  
第一届会议  
2014年6月23-27日，内罗毕  
临时议程\*项目5  
政策问题

理事机构往届会议所作决定的执行情况

第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四）的中期审查进程，以及理事会关于推进司法、治理和法律以实现环境可持续性的第 27/9 号决定的执行情况

执行主任的报告

摘要

本报告介绍关于根据联合国环境规划署（环境署）理事会 2009 年 2 月 20 日第 25/11 (I) 号决定对第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四）进行一次全系统深入中期审查的进程，其中除其他外包括列述理事会关于推进司法、治理和法律以实现环境可持续性的第 27/9 号决定的执行情况报告。

\* UNEP/EA.1/1。

## 一、背景

1. 自联合国环境规划署（环境署）成立以来，环境法便一直是其重点工作领域之一。自 1982 年至今，环境署的各项环境法活动一直是通过环境署理事会采取的一系列十年环境法发展和定期审查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”。<sup>1</sup>
2. 蒙得维的亚方案对于指导国际社会努力发展国际法、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发挥了作用。人们根据蒙得维的亚方案构想了一些多边环境协定，并在环境署主持下进行了谈判。环境署在这一领域的任务在《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》、《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》和《马尔默部长级宣言》等文件中得到了确认。
3. 第四期方案，即蒙得维的亚方案四，是环境署理事会在 2009 年 2 月 20 日其第 25/11 (I)号决定中通过的，作为这个国际法律界和环境署拟定自 2010 年起十年期间环境法领域活动的一项大战略。蒙得维的亚方案四涵盖了 27 个方案领域，每个领域包括一个目标、一项战略和一套行动。这些方案领域围绕四个部分，即环境法的有效性；自然资源的养护、管理和可持续利用；环境法面临的挑战；以及与其他领域的关系。蒙得维的亚方案四的所有方案领域都列于本报告的附件中。
4. 这些方案领域，加上它们各自的目标、战略和行动，构成了该方案内容的非详尽列举。环境署作为推动促进者，将在这些领域协同各个国家、多边环境协定缔约方大会和秘书处、其他国际组织、非国家行为者、专家和相关利益攸关方采取行动。对环境署而言，这些活动的执行符合环境署的两年期工作方案。
5. 蒙得维的亚方案作为全世界环境法领域一项内容广泛、以行动为导向的战略和议程，已经成为环境法演变的同义词了；它从一个主要关注对不断完善的自然环境知识和科学的法律应对领域，演变为一个更加强健、更加全面、并且更加能够推动采取行动以促进法律和制度的变革、从而使各国得以应对所面临的环境挑战的领域。蒙得维的亚方案在 2014 年确保了环境法成为全世界国内和国际层面法律规则不可或缺的组成部分，管理和设置与人类和环境交界的各个方面有关的规范和标准。
6. 蒙得维的亚方案还成为了举例证明环境法和其他领域（最明显的是联合国的三大支柱，即和平与安全、人权和发展）之间加强关联<sup>2</sup>的强大驱动力。它协助国际社会突出了关注领域、差距和挑战，并为逐渐发展环境领域的法律原则和义务提供了一个全面的框架。

---

<sup>1</sup> 理事会分别在其 1982 年第十届会议和 1993 年第十七届会议上通过的第一个方案（蒙得维的亚方案一）和 1990 年代方案（蒙得维的亚方案二）在为环境署提供这一领域的战略指导方面很有帮助。自 2001 年起，第三期方案（蒙得维的亚方案三）为环境署提供了关于逐渐发展环境法的战略指导，并支持了环境法在成员国的执行。关于发展和定期审查环境法的第三期方案的审查报告见 UNEP/GC.25/INF.15/Add.1 号文件。

<sup>2</sup> 关于这些关联，另见：Edith Brown Weiss，《日本国际法年鉴》，第 54 卷（2011 年），第 1 至 27 段。

## 二、对蒙得维的亚方案四进行一次全系统深入中期审查的进程

7. 环境署理事会在 2009 年 2 月 20 日第 25/11 (I)号决定第 4 段中,请执行主任在不迟于理事会 2015 年第二十八届会议的时间内对蒙得维的亚方案四的执行情况和有效性开展一次中期审查,并在 2019 年第三十届会议上报告该方案的影响。

8. 因为蒙得维的亚方案四是国际法律社区和环境署拟定 2010-2019 年环境法领域各项活动的一项大战略,又因为执行主任需要与各个国家、多边环境协定缔约方大会和秘书处、其他国际组织、非国家利益攸关方和个人密切协作执行该方案,所以对该方案的执行情况及其有效性的中期审查将与所有相关者密切合作开展。

9. 因此,环境署秘书处将就蒙得维的亚方案四的中期审查采用一种开放和包容性的进程。在这一进程中,各国政府、联合国各机构、基金、方案和专门机构、其他相关国际机构和组织、相关多边环境协定秘书处、专家机构、学术界和其他相关机构和组织将受邀在 2014 年 11 月 30 日前向环境署秘书处提交有关该方案执行情况的信息,包括它们在蒙得维的亚方案四的一个或多个具体方案领域内的相关经验、进程或挑战,以及对于环境法领域重要的和新出现的问题的意见。环境署秘书处将在环境署网站上公布它收到的此类提交文件。

10. 在同一期间,环境署秘书处将视情况与各国政府和上述所有相关组织和实体、在适当情况下还有环境法或相关领域的知名个人专家进行协商。此类协商可能采取专家会议、讨论会或讲习班的形式,着重关注蒙得维的亚方案四的具体方案领域或者该方案所提出的问题。相关会议、讨论会和讲习班的成果一旦形成书面材料,就会公布在环境署网站上。

11. 此后,环境署秘书处将于 2015 年 2 月 28 日前汇编在上述进程中收到的信息并编制一份关于蒙得维的亚方案四执行情况的分析报告,然后将其分发给各国政府和相关组织和实体,还将向公众提供。

12. 为了方便审议上述报告和评价该方案的有效性,环境署秘书处打算在资源许可的前提下,于 2015 年 6 月 30 日前召集一次精通环境法的高级政府官员不限成员名额会议(即类似于谈判和编制蒙得维的亚方案四的会议)。这一会议可以建议 2019 年前进一步执行蒙得维的亚方案四的前进方向,包括环境法方面的若干优先领域,它们对于支持国际社会执行目前国际商定的环境目的和目标下的各项义务和承诺的工作以及对于确定需要法律或体制作出回应的新出现的具有全球重要性的环境问题可能具有关键意义。这一会议可以为蒙得维的亚方案四(它将来可能需要有自己的进程)结束后旨在提供 2020 年后环境法领域远景规划的未来进程创造条件。这一会议还可以建议采取某些实际可行的途径来衡量该方案的影响。

13. 上述蒙得维的亚方案四的中期审查进程除其他外,将突出联合国系统各机构、基金、方案和专门机构在环境法领域的政策和行动的连贯性,并且将会提供一个有效平台,供交流相关经验,以及最终推动相关机构和组织之间产生一种协调办法和协作以解决环境法领域涉及共同利益的相关问题。因此,这一进程产生的建议和其他成果,尤其是上述精通环境法的高级政府官员不限成员名额会议的成果,将在联合国系统内广泛共享,共享的方式包括环境署联合国环境大会或执行主任经其授权代表其在审议法治、可持续发展和环境可持续性以及联合国系统内相关协调与合作之间的联系期间向大会和经济及社会理事会提交相关建议。

14. 在蒙得维的亚方案四的中期审查进程中，下列要点将予以特别注意：

(a) 联合国三大支柱——和平与安全、人权和发展——与蒙得维的亚方案四的相关方案领域之间的关联，包括在环境署进行中的活动所体现的加强法治及人权与环境之间联系这个背景下，目的是在这些领域实现与联合国系统相关机构的合作；

(b) 国际社会制定并且广泛应用于国内和国际层面各项政策和法律文书、包括多边环境协定的环境法原则。在这个背景下，可能需要对现行原则、包括 1972 年《斯德哥尔摩人类环境宣言》和 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》所载原则，以及新出现的各项原则（例如，不倒退原则）<sup>3</sup> 的适用情况进行审查；

(c) 自蒙得维的亚方案四通过以来国际环境法的逐渐发展，包括编制中的新多边条约或已缔结的多边条约（例如，《汞问题水俣公约》、《生物多样性公约遗传资源的获取以及对遗传资源的利用所产生惠益公平公正分享名古屋议定书》和《生物多样性公约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》），现行某些多边条约制度的进一步发展（比如，各个缔约方关于这些条约施行的修正案和决定），以及环境领域无法律约束力的国际文书或国际体制安排的发展；

(d) 对根据新出现的具有国际影响的问题并结合蒙得维的亚方案四的各个方案领域制定国际环境法的需求及其可行性；

(e) 相关联合国首脑会议和会议的成果以及相关国际法律文书中载有的目前国际商定环境目标执行情况；

(f) 促进遵守和执行环境法的方式，包括机构能力建设、加强国内立法、机构联网和增进伙伴关系；

(g) 环境法治：理事会关于推进环境可持续性司法、治理和法律的 27/9 号决定的执行情况。

15. 希望上述中期审查进程不仅仅产生有关蒙得维的亚方案四执行的进程状况或所遇挑战的信息，而且成为活跃于环境法领域者和整个国际法律社区一个国际平台，推动环境法领域的全球伙伴关系，促进增强体制结构，以实现全球环境的可持续性。

<sup>3</sup> 鉴于议会具有立法者的权力，而且默示概念认为法律规范一般可以在之后的任何时间修改或废止，于是就出现了该如何解释存在不可撤销的规范的问题。倡导者辩称，环境法的目的默示禁止倒退措施。他们指出，正如预防、公众参与、代际公平和审慎等重要原则所表明的，环境法并不仅仅旨在作出规范，而且还要不断改善环境（见 Michel Prieur, “De L’urgente Nécessité De Reconnaître Le Principe De ‘Non Régression’ En Droit De L’Environnement”, *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal*, Issue 2011 (1)）。环境法在某种程度上已经反映了不倒退原则，比如一些多边环境协定包含了禁止缔约方订立保护程度较低的其他协定的规范（例如，《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》第 11 条第 1 款），还有一些宪法规则，例如，不丹宪法含有保持不丹总土地面积至少 60% 始终处于森林覆盖之下的承诺（见《不丹宪法》第 5 条第 3 款）。

## 附件

### 第四期《环境法发展和定期审查方案》（蒙得维的亚方案四）的方案领域

- 一、 环境法的有效性
  - A. 实施、遵守和执行
  - B. 能力建设
  - C. 对环境破坏的预防、缓解和赔偿
  - D. 避免和解决与环境有关的国际争端
  - E. 国际环境法的加强和发展
  - F. 统一、协调和协同增效
  - G. 公众参与和获取信息
  - H. 信息技术
  - I. 加强环境法有效性的其他方式
  - J. 治理
- 二、 自然资源的养护、管理和可持续利用
  - A. 淡水、沿海及海洋水域和生态系统
  - B. 水生生物资源，包括海洋生物资源
  - C. 土壤
  - D. 森林
  - E. 生物多样性
  - F. 可持续的生产和消费方式
- 三、 环境法面临的挑战
  - A. 气候变化
  - B. 贫困
  - C. 获取饮用水和确保环境卫生
  - D. 生态系统养护和保护
  - E. 环境突发事件和自然灾害
  - F. 污染预防和控制
  - G. 新技术
- 四、 与其他领域的关系
  - A. 人权与环境
  - B. 贸易与环境
  - C. 环境与安全
  - D. 环境与军事活动