联合国

UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/3

联合国
环境规划署

Distr.: General
20 March 2024

Chinese
Original: English

第五期《环境法发展和定期审查方案》
（第五期蒙得维的亚方案）：
造福人民和地球
第二次国家联络人全球会议
2024 年 6 月 3 日至 5 日，内罗毕
临时议程*项目 4 (b)

第五期《环境法发展和定期审查方案》的
实施工作：优先实施的领域

明确界定应对生物多样性危机优先领域的备选方案

秘书处的说明

一、 导言

1. 在第五期《环境法发展和定期审查方案》（第五期蒙得维的亚方案）第一次国家联络人全球会议的线上部分期间（2021 年 6 月 2 日至 4 日），国家联络人确定了实施方案的三个专题领域，具体而言，是应对以下三种危机的法律对策：(a) 污染危机；(b) 气候危机；(c) 生物多样性危机。根据联合国环境规划署（环境署）2022–2025 年中期战略，这三个专题领域得到了跨领域活动的补充，国家联络人为每个专题领域确定了优先领域。

2. 在专题领域(b)和专题领域(c)下，国家联络人请秘书处分别为应对气候危机和生物多样性危机而明确界定的优先领域编写报告。关于专题领域(c)，国家联络人要求编写的报告应说明为加强、制定或实施国家或国家以下一级的适当法律和体制框架以履行生物多样性相关目标和承诺而界定优先领域的备选方案。

3. 本备选方案文件是根据向第五期蒙得维的亚方案秘书处提出的上述任务编写的。本文件概述了就备选方案文件征求提案的磋商进程，并提供了所提议的核心备选方案摘要。2024 年 2 月 26 日和 27 日举行的实施工作指导委员会第七次会议审议了初步备选方案清单，国家联络人将在 2024 年 6 月 3 日至 5 日在内罗毕举行的第二次全球会议上讨论该清单。

* UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/1。

二、 方法

4. 2023 年，第五期蒙得维的亚方案秘书处举行了以下区域磋商：在第五期蒙得维的亚方案区域会议和东南亚国家联盟（东盟）第三次环境法会议（2023 年 8 月 15 日至 18 日，曼谷）期间，为亚太、西亚和中亚国家举行了区域磋商，巴尔干、东欧和南高加索国家有可能远程参与；在非洲大学环境法讲师协会第五次科学会议和大会（2023 年 8 月 21 日至 23 日，内罗毕，重点关注气候变化）以及生物多样性、化学品和废物多边环境协定执行情况讲习班（卢旺达布格塞拉，2023 年 8 月 29 日至 31 日，重点关注生物多样性）期间，为非洲国家举行了区域磋商；在第五期蒙得维的亚方案关于应对拉丁美洲和加勒比三大地球危机的法律对策区域会议（2023 年 9 月 25 日和 26 日，巴拿马城）上，为拉丁美洲和加勒比国家举行了区域磋商。

5. 与区域环境法会议和国家联络人会议同时举行磋商达到了双重目的，既可以最大限度地降低成本，又可以充分利用各利益攸关方（包括政府、学术界、法律教育机构、青年和民间社会的代表）的参与。

6. 这些磋商采取了类似形式，将与会者分成若干小组，每个小组侧重于与第五期蒙得维的亚方案目标相一致的预定干预领域：

(a) *加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面*：提供实际指导和技术援助的活动，以便在国家、国家以下各级、次区域和区域各级制定和实施与生物多样性有关的法律；

(b) *为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识*：针对各利益攸关方的活动，以提高其制定和实施与生物多样性有关的法律的能力。这些活动可包括与环境法有关的同行学习、培训、教育和提高认识活动，以使各国能够让更多的利益攸关方参与进来，并加强其应对环境问题的能力；

(c) *研究和知识发展*：鼓励研究的活动，包括关于新出现的环境问题以及环境法与其他相关法律领域之间关系的研究和报告，以扩大知识基础，确保更广泛地了解当前与生物多样性有关的问题。

7. 本文件将这三个领域的拟议备选方案分类。为扩大参与，秘书处还编制和分发了在线调查问卷，以收集更多信息。

三、 区域磋商的成果

8. 本部分介绍了就第五期蒙得维的亚方案任务授权范围内的关键优先领域进行区域磋商的成果，这些领域是通过现场磋商和在线调查问卷确定的。本部分突出介绍了所有区域的共同优先领域，以及仅在特定区域磋商期间提出的优先领域。根据上文第 6 段所列三个预定干预领域对优先领域进行了分类，具体是：(a) 加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面；(b) 为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识；(c) 研究和知识发展。

A. 共同优先领域

9. 表 1 列出了两个或两个以上区域的与会者确定的优先领域。

表 1
两个或两个以上区域确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面	• 通过加强执行与生物多样性有关的多边环境协定和更新与新出现的问题有关的法律（包括昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架），加强国家和国家以下各级的生物多样性立法。 • 制定全面的生物多样性示范法，以指导各国加强立法。 • 解决执法薄弱领域，确保法律有效解决生物多样性丧失的驱动因素。 • 加强国际合作（包括双边和区域合作），以实现有效执法和应对越境非法贩运。 • 在区域一级统一国家立法，以提高其应对生物多样性丧失的效力。 • 加强生物多样性诉讼。
2. 为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识	• 建设包括法律起草者、议员、政府官员、司法人员、检察官、执法官员和海关官员在内的各利益攸关方保护生物多样性的能力。 • 让各利益攸关方的培训机构参与进来，以确保能力建设方案的可持续性。 • 将其他非国家行为体（如保护区周围的社区）纳入能力建设方案。
3. 研究和知识发展	• 就生物多样性的各个方面开展研究，以扩大知识基础，并为能力建设准备工具。

B. 各区域问题

10. 本节阐述了为非洲国家、亚太国家以及拉丁美洲和加勒比国家举行的区域利益攸关方磋商的各种成果。

1. 非洲国家

11. 非洲国家区域磋商是在 2023 年 8 月 29 日至 31 日在卢旺达布格塞拉举行的多边环境协定和第五期蒙得维的亚方案国家联络人能力建设讲习班上举行的，该讲习班旨在促进执行关于生物多样性、化学品和废物的多边环境协定。大多数与会者是政府官员，包括多边环境协定联络人和第五期蒙得维的亚方案国家联络人，生物多样性和化学品多边环境协定秘书处的工作人员也出席了会议。没有人员在线参会。表 2 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 2
非洲国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面	• 在国家、国家以下和区域各级加强生物多样性法律框架，以执行多边环境协定并纳入新的监管领域，如执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架。 • 加强与环境有关的机构，并增强它们履行任务的权能。 • 加强各部委、负有有关任务的政府机构和生物多样性公约联络人之间的协调。

类别	关键优先领域
	• 应对生物多样性有关法律的执法挑战，包括侦查、调查、起诉和预防与生物多样性有关的犯罪。 • 统一关于生物多样性有关刑事犯罪的法律，以确保区域一级的一致性和便于检索。 • 制定关于量刑和计算环境损害的司法准则。 • 加强双边和区域合作协定，以应对严重影响生物多样性的非法活动和越境犯罪。
2. 为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识	• 建设法官、检察官、律师、其他相关利益攸关方和公众在生物多样性和自然资源法方面的能力。 • 为高等教育和司法培训机构的国家和国际环境法教育编制关于生物多样性法律的课程、信息产品和工具。 • 将环境署的指导文件翻译成联合国所有正式语文。 • 加强环境机构的财务和人力资源，以制定、监测和报告环境立法。
3. 研究和知识发展	• 生物多样性的获取和惠益分享机制。 • 生物多样性的数字排序信息。 • 研究与生物多样性有关的权利和义务以及自然的权利。 • 研究生物安全和转基因生物的法律问题。

2. 拉丁美洲和加勒比国家

12. 秘书处与环境署拉丁美洲和加勒比区域办事处的环境治理区域次级方案协调员合作，于 2023 年 9 月 25 日和 26 日在巴拿马城组织了第五期蒙得维的亚方案关于应对拉丁美洲和加勒比三大地球危机的法律对策区域会议。该区域的国家联络人以及该区域各大学的一些法律专家现场参加了会议，另有 450 名与会者（包括专家和其他利益攸关方）在线参加了会议。表 3 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 3
拉丁美洲和加勒比国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面	• 修订与采矿、运输和能源部门有关的倒退性非环境条例，使其与生物多样性法律框架在内容和连贯性上保持一致。 • 修订与生物多样性有关的立法，纳入新出现的监管领域，并使监管框架与国际生物多样性目标保持一致，以实现全球保护目标。 • 制定关于生物多样性的综合框架法，作为评估国家生物多样性立法的模式。 • 实施严格的条例，以解决对拉丁美洲生物多样性构成重大威胁的入侵物种扩散问题。 • 统一次区域一级的立法，以弥补生物多样性保护方面的差距。 • 加强诉讼，以促进环境问责制和可持续性，并加强与生物多样性有关的法律框架。 • 将生物多样性作为跨领域问题纳入所有公共政策以及法律和监管条款的主流。 • 在国家一级加强多边环境协定之间的协同增效。

类别	关键优先领域
	• 采用综合办法养护生物多样性，这种办法超越多边环境协定，涵盖所有自然资源、投资、采矿和自由贸易协定。 • 让加勒比地区的法律起草者参与起草新一代的生物多样性有关立法，以取代旧的法律框架。 • 在国家一级执行关于生物多样性的多边环境协定，为此将其纳入本国法。 • 查明和审查对生物多样性的主要威胁，以加强执法机制。 • 加强国际合作，应对影响生物多样性的越境贩运和严重非法活动，包括追究刑事责任，而不是或不仅仅是追究民事和（或）行政责任。 • 将生态灭绝的概念纳入法律框架，重点关注对生态系统的破坏和对生态系统服务的承认。 • 加强执行《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《生物多样性公约》，将执法战略与科学界和包括海关官员在内的主管部门联系起来。 • 促进使当地社区参与保护工作的法律框架，以此作为犯罪问题解决方案。 • 建立划定边界和监测环境敏感物种与地区的执法框架，并确保在发生违法行为时，特别是在发生跨国性质的案件时，进行积极巡逻和起诉。
2. 为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识	• 为各利益攸关方开展能力建设方案，以确保有效执行环境法。 • 向法官、检察官、律师、其他相关利益攸关方和公众提供生物多样性和自然资源法方面的培训。 • 在生物多样性培训方案中将科学与政策和法律联系起来。 • 与次区域机构合作，利用现有项目的资金建设生物多样性有关利益攸关方的能力。 • 对各国法律进行比较研究，以促进相互学习和改进立法。
3. 研究和知识发展	• 制定全面的法律指导材料，重点关注本区域的生物多样性，如森林生物多样性、物种多样性、濒危物种和入侵物种。 • 研究生态灭绝、生态系统退化和与生物多样性有关的跨领域问题的概念，以便将这些概念纳入法律框架。 • 研究马尾藻等外来入侵物种的影响，并利用与生物多样性有关的法律框架禁止将其转移到其他地区。 • 推广提高企业对生物多样性问题认识的法律工具和激励措施，从而鼓励企业参与保护工作。 • 促进法官的知识，确保他们能够获取全面的信息，包括损害评估和科学证据。 • 摸底调查区域一级的监管措施和判例，以扩大知识基础并查明差距。 • 采用可持续发展新技术并加强威胁发现机制，这两者对于应对整个拉丁美洲和加勒比地区生物多样性保护方面不断变化的挑战至关重要。

3. 亚太国家

13. 亚太国家区域利益攸关方磋商是与环境署亚洲及太平洋区域办事处合作、以混合形式组织的，西亚和欧洲区域办事处也为此次磋商作出了贡献。该区域第五期蒙得维的亚方案国家联络人以及研究机构、非政府组织和学术界的法律专家参加了磋商。第五期蒙得维的亚方案区域会议与 2023 年 8 月 15 日至 18 日在曼谷举行的东盟第三次环境法会议衔接举行。表 4 列出了该区域为第五期蒙得维的亚方案确定的关键优先领域。

表 4
亚太国家区域磋商期间确定的关键优先领域

类别	关键优先领域
1. 加强各级应对生物多样性丧失的法律和体制框架，包括在执法和刑法方面	• 修订法律框架，以纳入新出现的问题，并与昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的目标保持一致。 • 支持各国执行多边环境协定。 • 在制定和执行与生物多样性有关的立法时，就利益攸关方的切实参与加强协商。 • 加大对违法行为的处罚力度。 • 制定关于外来入侵物种的区域法律框架。 • 加强野生生物越境转移方面的区域合作。 • 加强共同保护区的区域保护区系统。 • 加强执行环境法，包括通过国际合作。 • 激励执法。 • 加强区域合作，应对越境犯罪。
2. 为提高生物多样性法律的效力而加强能力建设和提高认识	• 为各利益攸关方开展能力建设举措。 • 提高公众对生物多样性重要性的认识（生态系统服务的经济贡献）。 • 支持法律诊所及其网络。
3. 研究和知识发展	• 研究应对越境损害的法律文书的弱点。 • 探索气候变化与生物多样性之间的联系。 • 审查土著人民的知识在保护生物多样性方面的作用。

四、 应对生物多样性危机优先领域的备选方案

14. 秘书处收到了三个区域利益攸关方磋商会议关于应对生物多样性危机这一第五期蒙得维的亚方案优先领域的法律对策的相关意见和建议，但并非所有产出都与该方案下的工作相关。以下是一般备选方案摘要。

A. 支持发展中国家努力加强国家、国家以下各级和区域生物多样性有关法律，以应对当前的生物多样性问题和新的全球视角

(a) 支持各国制定、加强和执行适当的法律和体制框架，在国家和国家以下各级应对生物多样性危机，使各国能够执行多边环境协定和昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架。

(b) 加强与自然、自然资源和区域海洋有关的越境文书以及区域和次区域法律文书，并加强关于共有自然资源的越境协定。统一各区域内的国家立法和刑事犯罪立法，以弥补立法空白和有效处理生物多样性丧失问题。

(c) 加强区域执法能力，为执法官员之间的同行交流和知识共享提供机会，以便在各国之间分享执法行动和案例研究的经验。

(d) 制定法律指导材料并开发相关工具，协助各国加强执法方面薄弱环节，例如关于量刑和计算环境损害和处罚的准则。

(e) 加强国际合作，解决严重影响环境的越境贩运和非法活动，重点关注主要威胁和跨领域问题。

(f) 加强与任务涉及严重影响环境并可能构成犯罪的非法活动的主要伙伴的伙伴关系。

(g) 加强法律诊所，为增加环境问题诉诸司法机会的法律援助计划提供支持，如支持公益诉讼。

(h) 加强养护生物多样性的参与性办法，让生活在保护区附近的当地社区参与其中，使他们能够参与保护生物多样性。

(i) 加强科学界与包括海关官员在内的主管部门之间的合作，以有效执行《濒危野生动植物种国际贸易公约》等国际协定。

(j) 考虑执法中的跨领域问题，如流域勘探、越境贩运、影响环境并可能在某些管辖区构成犯罪的非法活动，以及生态灭绝和对生态系统及相关服务的破坏。

B. 建设各利益相关方制定和执行生物多样性有关法律的能力，并加强机构建设

(a) 与合作伙伴协作，在国家和区域两级建设所有利益攸关方制定和执行与生物多样性有关的多边环境协定的能力。

(b) 加强法律起草者和相关政府官员的能力，以促进修订与生物多样性有关的国家立法。

(c) 让国家培训伙伴机构参与制定课程，并在培训机构中嵌入或整合课程，以加强环境法教育并确保可持续性。

(d) 提高认识，特别是通过开发针对各利益攸关方的信息产品和法律指导材料来提高认识。

C. 弥补知识差距、开展研究并推广工具，为利益攸关方提供生物多样性法方面的指导

(a) 开展研究、编写出版物并推广有关生物多样性法的工具，以增进对问题的了解。这些活动包括对生物多样性法律（包括刑事犯罪和处罚）进行区域分析，以及对最佳做法进行研究。

(b) 编写全面的法律指导材料，侧重于每个区域独特的生物多样性。