联合国

UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/5

联合国
环境规划署

Distr.: General
14 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 5

伙伴关系和利益攸关方参与

伙伴关系和利益攸关方战略

秘书处的说明

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）框架内，据第五期蒙得维的亚方案国家联络人请求和商定，联合国环境规划署（环境署）制定了载于本说明附件的伙伴关系和利益攸关方参与战略。实施工作指导委员会在 2024 年 2 月 26 日和 27 日举行的第七次会议上通过了该战略。

2. 该战略的宗旨是提供一个框架，将伙伴关系和利益攸关方参与纳入第五期蒙得维的亚方案和相关活动的实施工作，从而支持该方案的成功实施。该方案的目的是通过与国家协调中心、联合国实体、政府间组织、民间社会组织、私营部门和学术界合作，促进环境法治的发展和实施，加强国家一级的相关能力，并为《2030 年可持续发展议程》的环境层面作出贡献。

3. 在与利益攸关方和合作伙伴接触时，方案秘书处需要确保该战略与全环境署的政策、程序、准则和战略保持一致。在出现不一致的情况时，应以联合国全系统和全环境署的政策、程序、准则和战略为准。该战略不改变联合国或环境署任何进程或其他政策、程序或战略的要求。

* UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.2/1。

附件

目录

一、 背景 3
A. 制定伙伴关系和利益攸关方战略 3
B. 相关规定、框架和其他指导意见 3
C. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的目标 4
D. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的目的 4
E. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的指导原则 4
二、 利益攸关方参与环境法的发展和逐步审查 5
A. 利益攸关方的定义 5
B. 利益攸关方在执行第五期蒙得维的亚方案方面的作用和责任 5
C. 参与方式 7
三、 促进环境法发展和逐步审查的伙伴关系 7
A. 合作伙伴的定义 7
B. 在建立环境法伙伴关系时应考虑的因素 8
C. 第五期蒙得维的亚方案合作伙伴的作用和责任 8
D. 环境法伙伴关系和技术援助 9
四、 衡量进展和风险管理 9
A. 监测、评价、学习和报告 9
B. 风险管理 10

一、 背景

A. 制定伙伴关系和利益攸关方战略

1. 联合国环境大会在2019年3月15日第4/20号决议中通过了第五期蒙得维的亚方案。环境署在其目前任务规定和现有资源范围内担任该方案的秘书处。该方案旨在指导如何确定和实施环境署将与相关利益攸关方合作、在从2020年开始的十年中在环境法领域的开展优先行动。在该方案以往各期的成功经验和教训的基础上，已将伙伴关系和利益攸关方参与确定为该方案的一个重要特点。

2. 在2021年6月2日至4日举行的第五期蒙得维的亚方案国家联络人第一次全球会议在线部分期间，国家联络人强调了伙伴关系和利益攸关方参与在方案落实中的核心作用和重要性（见UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/6）。在2022年6月6日至9日在内罗毕以混合形式举行的第一次全球会议续会的现场部分，环境署秘书处提交了一份工作文件，其中载有一套指导性问题，以协助国家联络人和其他与会者审议伙伴关系和利益攸关方参与问题（UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/7）。经讨论，国家联络人商定，秘书处将根据其反馈意见编写一份关于伙伴关系和利益攸关方参与的战略草案（UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/6/Add.1，第52段）。

3. 在第一次全球会议之后，秘书处开展了广泛的摸底工作，以确定主要利益攸关方和潜在伙伴。在联合国工作人员中进行了一项调查，以收集关于哪些组织已经与环境署合作的信息。为补充调查结果，审查和评估了经环境大会认可的组织名单，同时考虑到其任务、使命、目的和项目。摸底和分析工作涉及范围非常广泛的 1 000 多个实体，包括经联合国环境大会认可的组织、环境法组织、大学和研究机构、多边环境协定秘书处以及联合国实体和其他政府间组织。

4. 在摸底工作之后，秘书处编写了一份附有说明的战略草案纲要，并在2023年第二季度发送给国家联络人和利益攸关方，以征求反馈意见。秘书处总共收到了30多个利益攸关方和国家联络人的反馈意见。根据收到的反馈意见，秘书处制定了一份战略草案，并提交2023年11月13日在内罗毕举行的实施工作指导委员会第六次会议审议。会后，对战略草案进行了修订，以纳入指导委员会成员的反馈意见。更新后的战略随后提交2024年2月26日和27日在内罗毕举行的指导委员会第七次会议，并获得通过。

B. 相关规定、框架和其他指导意见

5. 合作伙伴和利益攸关方是执行环境署和方案的任务的主要贡献者。这反映在方案的战略活动和体制安排以及各种全环境署的政策、程序和战略中。因此，伙伴关系和利益攸关方参与战略必须与适用于联合国和环境署的相关规定、框架和其他指导意见一起审议。

6. 方案中与伙伴关系和利益攸关方参与有关的核心条款包括第1、4 (b)、4 (c)、4 (e)、4 (f)、4 (i)、5 (c)–(e)、5 (g)、6 (a) (六)、6 (a) (七)和6 (d)段（见UNEP/EA.4/19号文件附件）。

7. 关于合作伙伴，环境署的伙伴关系政策和程序（第 1/2011 号政策纲要）确保整个环境署在建立伙伴关系方面采取一致的做法。该政策是对联合国与合作伙伴合作的相关条例、细则、准则和举措的补充。除其他事项外，该政策规

定了在建立伙伴关系之前必须考虑的因素、工作流程和责任，以及尽职调查程序。环境署正在更新该政策；一旦获得通过，更新版本将反映在本战略中。

8. 关于利益攸关方，环境署目前的利益攸关方参与政策植根于环境大会议事规则第 70 条和环境署理事会的决定。《联合国环境规划署利益攸关方参与手册》反映了第 70 条的执行工作。本手册指导主要群体和利益攸关方与环境署的合作，为其参与环境署的工作制定了相关规则、机制和做法。

9. 此外，环境署还制定了各种总体战略、政策和准则，以指导其工作和与利益攸关方的合作，以及伙伴关系。其中包括 2012 年题为“环境署与土著人民：关爱环境的伙伴关系”的政策指导[1]、2018 年与信仰组织合作的战略、2019 年私营部门参与战略、促进加强保护环境维护者的政策，以及 2020 年环境和社会可持续性框架。

C. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的目标

10. 环境署力求通过执行该战略而实现的目标包括：

(a) 提高对方案的认识；

(b) 争取潜在合作伙伴和利益攸关方对方案的支持；

(c) 促进协同增效、互补性和信息交流，以避免重复现有的举措和活动；

(d) 促进创新、能力建设与合作；

(e) 调动资源以执行技术性法律援助项目。

D. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的目的

11. 为实现上文第 10 段所述目标，该战略含有到 2029 年落实的以下四个关键目的：

(a) 目的 1：通过促进各级所有相关伙伴和利益攸关方的包容性参与和接触，实现方案的有效落实；

(b) 目的 2：确保促进环境法方面的经验、知识和信息交流，并建立网络；

(c) 目的 3：实现合作伙伴和利益攸关方可以提出意见和建议的透明决策过程；

(d) 目的 4：在方案、合作伙伴和利益攸关方（包括多边环境协定秘书处）之间建立相互支持，同时避免重复。

E. 伙伴关系和利益攸关方参与战略的指导原则

12. 以下四项原则指导战略各项目标和目的的执行：

(a) 确保与环境署的目的、任务和使命保持一致。50 多年来，环境署一直将科学与政策和决策联系起来，协调应对全球环境挑战，并支持各国履行其

[1] 可查阅 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11202/UNEP_Indigenous_Peoples_Policy_Guidance_endorsed_by_SMT_26_11_12.pdf?sequence=1&amp%3BisAllowed=y%2C%20French%7C%7Chttps%3A//wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11202/indigenous_people_fr.pdf%3Fseque。

环境任务。该战略必须与环境署的定期中期战略和工作方案中概述的目的、任务和使命保持一致；

(b) 通过合作增加价值。战略为方案秘书处及其伙伴和利益攸关方提供了一个平台，以开展合作，增加集体知识，分享想法和经验教训，并加强关于方案实施情况的对话；

(c) 促进包容性和透明度。战略及其执行工作提供了一个平台，使方案秘书处、合作伙伴和利益攸关方能够以公开和透明的方式参与，并促进这种参与；

(d) 促进环境研究、创新和技术。该战略旨在支持和促进环境法领域（包括数字领域）的研究和创新，并支持使用新技术在该领域取得进展。

13. 此外，该战略参考并必须遵守环境署相关战略、政策和准则的原则，这些原则指导该战略的工作及其与利益攸关方和执行伙伴的合作。

二、 利益攸关方参与环境法的发展和逐步审查

A. 利益攸关方的定义

14. 为该战略之目的，利益攸关方定义为在环境法治领域开展工作或为之作出贡献的个人、组织和团体。其中可包括公共行政部门、学术界、法律专业人员、环境人权维护者、土著人民、信仰组织、青年组织或团体、民间社会组织、私营部门、多边环境协定秘书处和其他联合国实体。

15. 环境署欢迎并鼓励拥有广泛的利益攸关方。这反映在指导环境署工作及其与主要群体和利益攸关方合作的各种战略、政策和准则中。这些文件确认，利益攸关方在提供广泛的专长和知识以及向各国政府通报本地需求和意见方面发挥着核心作用。在利益攸关方参与方面指导环境署的原则包括承认环境署进程的政府间性质、获取信息的途径、互利的透明度和问责制，以及尊重观点的多样性和自我组织。

B. 利益攸关方在执行第五期蒙得维的亚方案方面的作用和责任

16. 鉴于潜在利益攸关方的广泛性和多样性，预计各利益攸关方将有不同的优先事项、价值观和属性，并将为方案贡献不同的能力和资源。然而，通过成功的参与，所有利益攸关方都可以为实现战略的宗旨、目标和目的作出贡献。利益攸关方的作用对于实现方案的愿景至关重要。

17. 下文表 1 举例说明了利益攸关方在方案下可能发挥的作用和承担的责任。这些作用和责任是指示性的，并非详尽无遗，并取决于每个利益攸关方的具体情况。鼓励各利益攸关方根据其专长和资源，考虑其可能以多利益攸关方的方式作出的贡献。

表 1

按利益攸关方类型分列的第五期蒙得维的亚方案下的作用和责任示例

利益攸关方类型	作用和责任
公共行政	提供稳定和规范的环境，以参与推进方案的愿景 在国家、区域和国际各级提高对方案的认识 通过能力建设和技术知识提供支持 促进提供资源以执行技术性法律援助项目 协助监测、评价、学习和报告
议会和其他立法机构	确定立法和体制差距以及重点优先领域，并在地方、国家和区域各级提高对这些问题的认识 启动在地方、国家和区域各级加强环境法治的进程
司法机构	提供关于环境法的实施、制定和执行的专门知识，包括遵守方面的挑战 为加强和推进环境法治提供支持 分享环境诉讼和司法程序方面的经验和最佳做法
民间社会	提供获取与方案实施相关的国际、区域、国家和地方知识和资源的机会 通过能力建设和技术知识提供支持 协助监测、评价、学习和报告 开展宣传和提高认识的工作，以促进方案的目的，并动员公众支持 实施符合本方案目标的基层举措和社区项目，重点是增强地方社区的权能 在环境教育、社区参与和能力建设等与方案活动相关的领域提供专门知识和技术援助
私营部门	在尊重联合国价值观的同时，为方案实施和实现可持续发展目标作出明确贡献 为技术创新、先进技术和人工智能以及环境法领域的研究提供支持和见解 确保本组织的中立、公正、廉正、独立、可信度和声誉不受损害，避免利益冲突或本组织面临的其他风险
学术界	分享与方案及其活动的实施相关的研究和数据 在与方案活动相关的领域提供专门知识和技术援助
法律专业人员	提供关于环境法领域内主要挑战和最佳做法的专门知识 就国家和区域两级执行环境法方面的主要差距提供意见和建议
环境维护者	通过协助方案应对与环境权利有关的关键问题，支持维护环境权利 促进和支持公民在环境保护方面的作用，特别强调土著人民
土著人民	在方案的所有阶段寻求充分和有效的参与 促进与方案及其活动的实施相关的传统、土著和专家知识
信仰组织	鼓励加强精神和文化价值观在实现方案的愿景和目标方面的作用 促进将精神或信仰主导的价值观和文化价值观纳入方案的活动
青年组织或团体	在方案的所有阶段寻求充分和有效的参与 在方案的所有阶段促进代际对话 提高对青年人的观点、需求和视角的认识
妇女组织或团体	在方案的所有阶段寻求充分和有效的参与 促进考虑与方案及其活动的实施相关的性别方面
多边环境协定秘书处	促进协同增效、互补性和信息共享，以避免与环境法领域的其他举措和活动重复

利益攸关方类型	作用和责任
	提供与方案活动相关的资源和经验库
联合国	支持方案的成功实施，同时推动实现可持续发展目标 提供与方案活动相关的资源和经验库 提供技术支持、知识和能力 提供进入全球、区域和国家网络和联系的机会
媒体	支持权利持有人主张与环境有关的权利 使义务承担人对履行其环境义务和责任负责 传播在方案下制作的工具和指导材料

C. 参与方式

18. 利益攸关方可通过各种方式参与第五期蒙得维的亚方案。除了《利益攸关方参与手册》等概述的与利益攸关方合作的总体模式外，下文表 2 所示的不同模式也可能有助于补充环境署和第五期蒙得维的亚方案五秘书处与利益攸关方合作、以有效实施方案的方式。

表 2
利益攸关方参与模式示例

参与方式	概述
信息传播	利益攸关方可通过环境署法律和环境援助平台或电子邮件（unep-montevideo@un.org）联系秘书处，在方案秘书处的利益攸关方邮件发送名单上登记，表示有兴趣接收与方案有关的信息。这些信息可包括有助于方案实施的活动和项目以及即将举行的相关会议的最新情况。 有关利益攸关方应能够说明其工作领域与方案的一个或多个目的之间的关系。秘书处还可与战略利益攸关方联系，并邀请其在邮件发送名单上登记；秘书处将不断更新该名单，以便与表示对方案感兴趣的利益攸关方进行沟通。
利益攸关方派代表参加国家联络人全球会议	加入秘书处的利益攸关方邮件发送名单，并不能保证可以作为观察员参加两年一度的国家联络人全球会议。有关各方应参阅《利益攸关方参与手册》，了解认证程序和参与政府间会议的详情。
蒙得维的亚环境法方案网络	秘书处鼓励代表各自主要群体或利益攸关方类别的利益攸关方自行组织包容性、不限成员名额的网络和实践社区。利益攸关方还可与秘书处合作参与环境署主办或召集的开放网络、一次性会议和公共进程。
通过环境署法律和环境援助平台分享知识	环境署法律和环境援助平台提供一个促进交流环境法治信息和知识的平台，从而支持实现方案的目标和开展其战略活动。利益攸关方还通过审查和提供评论意见以及参与关于开展活动的协商（例如，在向一国提供技术性法律援助的背景下，学术界和私营部门参与秘书处组织的关于法律改革的协商），为方案的战略和方案文件作出贡献。

三、 促进环境法发展和逐步审查的伙伴关系

A. 合作伙伴的定义

19. 根据环境署的伙伴关系政策和程序，在联合国内部，伙伴关系一般定义为是公营和非公营部门各方自愿结成的协作关系，其中所有参与方都同意携手

合作，实现一个共同目标或进行一项具体工作，并分担风险和责任，共享资源和惠益。两方或多方可以组成伙伴关系。

20. 为本战略之目的，合作伙伴包括同意通过签订谅解备忘录或融资协议与环境署结成伙伴关系的个人、组织和团体，如大学、研究中心和其他环境法专家，其目的是根据环境署现有或未来的伙伴关系政策和程序，联合开展有助于发展环境法治的活动或交付这方面的产品。

B. 在建立环境法伙伴关系时应考虑的因素

21. 环境署伙伴关系政策和程序指出，确定建立伙伴关系的理由是建立伙伴关系过程中的一个关键和初始步骤。将根据合作伙伴在与环境法治领域有关的主题领域的具体专长来物色和甄选合作伙伴。

22. 在建立伙伴关系时，秘书处将考虑到各种关键因素，同时利用和建立新的合作。这些考虑因素包括：

(a) 需要确保潜在合作伙伴认同环境署关于推进环境法和《2030 年可持续发展议程》的愿景；

(b) 潜在合作伙伴应对方案的设计和实施方面差距的能力；

(c) 需要促进多样性、包容性和代表性；

(d) 潜在合作伙伴的知识和专长。

23. 此外，其他全环境署政策和战略可能包括也需要考虑的更多因素。特别是，根据环境署的伙伴关系政策和程序，联合国的廉正、公正和独立是在建立伙伴关系时应考虑的关键原则，联合国作为会员国组成的国际组织的性质也是如此。同样重要的是，要确保所有有关各方都能互惠互利，资源的使用应努力维护联合国的效力、效率和节约原则。为此，在建立伙伴关系时还应适当考虑到以下原则：

(a) 有共同目的；

(b) 确保信任、透明和问责制；

(c) 不给予联合国任何合作伙伴不公平的优势；

(d) 强调互利和尊重；

(e) 尊重联合国的模式；

(f) 在发达国家和发展中国家以及经济转型国家的合作伙伴中实现部门和地域平衡；

(g) 确保联合国的独立性和中立性不受损害。

C. 第五期蒙得维的亚方案合作伙伴的作用和责任

24. 如环境署伙伴关系政策和程序所述，建立伙伴关系的潜在惠益是多方面的。这些惠益包括加强能力和政策支持，以及针对转型变革。

25. 同利益攸关方一样，预计合作伙伴会有不同的优先事项、价值观和属性，并将为方案贡献不同的能力和资源。它们的潜在作用和责任，特别是下文所述的实施具体活动方面的作用和责任，是指示性的，并取决于每个伙伴的具体情况。

26. 合作伙伴可发挥若干重要作用，包括以下方面：

(a) 就环境法领域内的专题进行研究和分析，包括个案研究，促进环境法的发展和逐步审查；

(b) 收集和分享与方案实施有关的关键信息和基本数据；

(c) 落实监测、评价、学习和报告任务，以确保有效和有力地执行战略；

(d) 总结经验教训并考虑最佳做法，以支持方案的愿景；

(e) 为利益攸关方和非利益攸关方提供知识和工具，以促进落实方案的愿景和实现可持续发展目标；

(f) 协助评估技术性法律援助的请求和实施情况；

(g) 为促进合作开辟新的途径；

(h) 促进可持续环境保护；

(i) 协助能力建设以及筹备和开展方案的活动、培训和运动；

(j) 提供进入强大的地方、区域和全球网络的途径。

D. 环境法伙伴关系和技术援助

27. 环境署法律和环境援助平台是方案的数字支柱，其中包括一个信息交换机制[2]（各国可通过该机制请求技术援助），以及一份与方案核心目的相关的服务菜单。技术援助请求也可以离线提交。

28. 根据方案的目的，秘书处将为以下请求提供技术法律援助：

(a) 支持制定适当和有效的环境立法和法律框架来处理环境问题；

(b) 加强环境法的有效实施；

(c) 支持加强能力建设，以提高环境法的效力。

29. 鼓励未来合作伙伴审查方案的目的、环境署法律和环境援助平台及其信息交换机制和相关信息。

四、 衡量进展和风险管理

A. 监测、评价、学习和报告

30. 结合指导环境署工作的战略、政策和程序，持续监测与利益攸关方和合作伙伴的合作情况。监测工作主要由负责管理日常活动的工作人员进行，这些活动是与方案下的利益攸关方和合作伙伴成功合作所必需的。此外，将通过以下现有工具评价和报告在实现战略所列目标和目的方面取得的进展：

(a) *进度报告*。根据第五期蒙得维的亚方案第 6 (a) (十)段，应国家联络人在第一次全球会议续会现场部分提出的要求，秘书处每两年编写并提交一次关于方案的实施、活动和供资的进度报告；

[2] 更多信息请查阅 https://leap.unep.org/en/technical-assistance。

(b) 实施工作和国家联络人全球会议指导委员会。全球会议每两年举行一次，而实施工作指导委员会每年举行两次会议。该委员会根据国家联络人会议提出的建议和总体指导，与秘书处合作实施方案（方案第 6 (c)段）；

(c) 定期向利益攸关方和合作伙伴通报最新情况。最新情况通过蒙得维的亚信箱及环境署法律与环境援助平台提供。

31. 此外，应将进度报告纳入与实施伙伴的合同协定。其中可包括要求合作伙伴提交实质性的中期和（或）最后项目报告。

B. 风险管理

32. 环境署承认与第三方合作可能带来的风险，包括未能合作、财务违规和声誉风险。环境署已制定预防和减轻这些风险的政策和准则。在与方案下的利益攸关方和合作伙伴接触时，必须适当考虑到这些政策和准则。

33. 关于合作伙伴，环境署的伙伴关系政策和程序规定了甄选合作伙伴的尽职调查程序。这个过程是风险管理的关键步骤。尽职调查程序可能因合作伙伴的类型而异。这些程序包括根据既定标准筛选潜在的合作伙伴。环境署的伙伴关系政策和程序还载有关于管理和监督伙伴关系的指导。为减少潜在风险而制定的程序包括制定实施计划和预算，以便对资源进行有效的财务监督和监测。根据伙伴关系协定，应尽可能详细和准确地为商定开展的每项活动编制预算。合同协定下的实施伙伴还应提交财务报告，这些报告应由伙伴机构的授权官员核证。此外，对于财务价值较高的协定，财务报表还应由外部独立审计员审计。

34. 环境署为利益攸关方设立了一个《利益攸关方参与手册》所述的认证程序。为了获得认证而必须成功满足的要求是减少风险的关键机制。这些要求包括：用有该组织抬头的信笺提交一封申请认证的信函；该组织的章程、宪章或规约和细则的核证副本；注册证书的核证副本，其中必须包括签发该证书的政府部门的印章；参与环境法治领域工作的证明。此外，如上文第 7 段所述，为了对利益攸关方进行摸底，秘书处审查了经环境大会认证的利益攸关方名单，同时考虑到其任务、使命、目标和项目。