



Distr.: General  
29 March 2021

Chinese  
Original: English



联合国  
环境规划署

## 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

第一次国家联络人全球会议

2021年6月2日至4日，在线\*

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

## 优先实施的领域

### 一、 导言

1. 联合国环境规划署联合国环境大会在2019年3月15日第4/20号决议中通过了第五期《环境法发展和定期审查方案》（《第五期蒙得维的亚方案》）。<sup>1</sup>《第五期蒙得维的亚方案》的愿景是促进环境法治的发展和实施，加强国家一级的相关能力，对《2030年可持续发展议程》的环境层面作出贡献。方案第6(b)段要求国家联络人确定实施方案的优先领域。本文件提出了可能的优先实施领域以及支持各国实施方案的方式和机制。邀请国家联络人就为数不多的可行初始优先实施领域提供指导，会议的现场部分将会审查这些优先领域。

2. 根据联合国环境规划署（环境署）的全球环境展望系列报告的最新报告，即《第六期全球环境展望：地球健康，人类健康》，全球环境状况正在恶化，采取行动的窗口正在关闭。<sup>2</sup>三个相互关联的危机，即气候变化、生物多样性丧失和污染，正在危及我们的经济和社会福祉，同时破坏减少贫困及改善生活和生计的机会，目前的冠状病毒病（COVID-19）大流行便是证明。这些危机在很大程度上都源于人类活动和不可持续的生产和消费模式。推出《2030年可

\* 第一次全球会议将分两部分举行。第一部分将于2021年6月2日至4日在线举行，第二部分将现场举行，地点和日期待定。

\*\* UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/1。

<sup>1</sup> UNEP/EA.4/19，附件。

<sup>2</sup> 可查阅 <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27539>。

持续发展议程》是为了加快合作和紧急采取集体行动，但是，世界目前仍然没有走上实现可持续发展目标<sup>3</sup>、特别是环境相关目标的轨道。

3. 环境法，具体而言是环境法治，在应对这些挑战方面的作用是显而易见的。有效的法律和强有力的机构为实现可持续发展目标和其他相关环境承诺提供了必要的有利环境。正如环境署出版物《环境法治：第一份全球报告》所指出的，妥善制订的、由要对知情和积极参与的公众负责且具备能力的政府机构执行的法律，能确保环境目标和承诺得以实现。<sup>4</sup>与此同时，不能仅靠环境法解决方案来有效地应对环境挑战。《第五期蒙得维的亚方案》战略活动的制订和实施力求把重点放在环境法干预措施能够产生最大影响的领域。

4. 环境大会在第 4/20 号决议中请环境署执行主任采用与环境署的相关中期战略充分保持一致的方式，通过环境署 2020 年开始的十年工作方案来执行《第五期蒙得维的亚方案》。环境署 2018-2021 年中期战略确定了七个重点优先领域，即：(a) 气候变化；(b) 抵御灾害和冲突的能力；(c) 健康和富有生产力的生态系统；(d) 环境治理；(e) 化学品、废物和空气质量；(f) 资源效率；(g) 环境审查。环境署 2022-2025 年中期战略将环境署的工作重点放在制定应对措施和部署解决方案上，这些措施和解决方案旨在实现三个相互关联和相辅相成的战略目标，即：(a) “气候稳定”，即实现温室气体净零排放和面对气候变化的复原力；(b) “与自然和谐相处”，即人类与自然和谐共生；(c) “迈向零污染地球”，即污染得到预防和控制，为所有人确保良好的环境质量并改善健康和福祉。这三个主要行动领域得到两个基础性次级方案（关于科学与政策的衔接和环境治理）的支持，并得到两个扶持性次级方案（关于金融和经济转型以及数字转型）的推动。

## 二、 会员国需求的评估调查

5. 2021 年 1 月，秘书处向所有国家联络人发送了一份在线调查，就实施方案的优先领域征求意见。调查要求国家联络人在方案规定的九个战略活动领域中的每个领域中确定最多三项优先活动。还要求国家联络人提出最多三个初始优先实施领域，可由第一次国家联络人全球会议的网上部分审议。收到了 41 个会员国的答复，已用于为以下提案提供参考。

## 三、 优先实施领域

6. 秘书处根据调查结果和方案的要求，指出了方案从现在到 2030 年的八个优先实施领域，这些领域都有助于发展和实施环境法治，加强各国的相关能力，对《2030 年议程》环境层面作出贡献。它们分为三个主题优先领域：气候变化、生物多样性和污染。这些主题优先领域得到五个贯穿不同领域的战略活动优先领域的补充，即：环境犯罪和赔偿责任；信息和数据交换，以及提高对环境法的认识；环境问题上的公众参与、信息获取和诉诸司法的途径；环境法与《联合国宪章》三大支柱之间的相辅相成关系；以及环境法教育和培训。

7. 将在每次国家联络人的两年一度全球会议或其他全球会议上对这些优先实施领域进行必要的审查和修正。将在实施过程中与实施工作指导委员会协商，讨论和最后确定每个优先领域的轻重缓急和细节。还需要确定优先事项，让秘

<sup>3</sup> 见 [www.un.org/sustainabledevelopment/progress-report/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/progress-report/)。

<sup>4</sup> 可查阅 [www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report](http://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report)。

书处在知情的情况下估算开展方案活动所需的资源。根据方案开展的所有活动都将取决于可用资源，并将按照方案的实施准则和其他要求来实施。

8. 优先实施领域将为《第五期蒙得维的亚方案》的核心战略重点和活动提供参考，根据方案提供的任何支持都将优先考虑与这些优先领域相符的请求。尽管如此，根据其第 5 (a)段，《第五期蒙得维的亚方案》需要对各国的需求和优先事项作出回应，因此各国可以根据方案要求为符合方案愿景和目标的环境法事项提供支持。各国可按照下文所列的支助方式和机制，在第一次全球会议在线部分结束后立即根据方案提交请求。

9. 下面列出了八个优先实施领域，并说明了每个领域的总体战略和行动要点。

## A. 优先领域 1：消除污染危机的法律对策

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，支持各国加强、制定或实施适当的法律文书和框架，培养相关的能力，以防止、减少和控制可能影响环境和人类健康的环境污染。

### 行动：

(a) 与国家联络人及其他相关伙伴和利益攸关方协作，开展或更新国家、区域和全球有关污染问题的法律框架评估，并为各国制定或加强以及实施法律框架提供相关的实际指导（例如，示范立法和示例办法、最佳做法和示范指标），重点关注五个优先领域，即空气污染、可持续消费和生产、塑料和海洋垃圾、化学品和废物，以及环境和战略影响评估；

(b) 支持各国在上述任何优先领域审查和制定适足而有效的国家以下或国家环境立法和法律框架；

(c) 支持各国在上述任何优先领域加强环境法和法律框架的有效实施；

(d) 支持加强所有利益攸关方（特别是法官、检察官和其他执法人员）的能力建设，以提高上述任何优先领域的环境立法和法律框架的效力；

(e) 在三角和南南合作框架内促使各国参与制定一个解决污染问题的实用指南。

## B. 优先领域 2：消除气候危机的法律对策

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，支持各国在国家以下或国家一级加强、制定或实施适当的法律文书和框架，培养相关能力，以缓解和适应气候变化。

### 行动：

(a) 与国家联络人及其他相关伙伴和利益攸关方协作，开展或更新国家、区域和全球法律框架评估，并为各国制定或加强以及实施与气候变化相关的法律框架提供相关的实际指导（例如，示范立法和示例办法、最佳做法和示范指标）；

(b) 支持各国在任何上述优先领域审查和制定适足而有效的、与气候变化相关的国家以下或国家环境立法和法律框架；

(c) 支持各国在国家以下或国家一级加强与气候变化相关的环境法和法律框架的有效实施；

(d) 支持加强所有利益攸关方（特别是法官、检察官和其他执法人员）的能力建设，以提高与气候变化相关的环境立法和法律框架的效力，包括与司法机构和网络建立伙伴关系，以及编制每两年出版一次的关于全球气候诉讼情况的出版物。

### C. 优先领域 3：消除生物多样性危机的法律对策

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，在落实生物多样性相关公约下的相关目标和承诺，包括将由生物多样性公约缔约方大会通过的 2020 年后全球生物多样性框架方面，支持各国加强、制定或实施适当的法律文书和框架，培养相关的能力。

#### 行动：

(a) 与国家协调中心和其他相关伙伴和利益攸关方协作，开展或更新国家、区域和全球法律框架评估，并就制定或加强国家以下或国家法律框架及其执行情况，为各国提供相关的实际指导（例如示范立法和示例办法、最佳做法和示范指标），以落实生物多样性相关公约下的相关目标和承诺，包括将由生物多样性公约缔约方大会通过的 2020 年后全球生物多样性框架；

(b) 支持各国审查和制定适足而有效的国家以下或国家环境立法和法律框架，以落实生物多样性相关公约的相关目标和承诺，包括将由生物多样性公约缔约方大会通过的 2020 年后全球生物多样性框架；

(c) 在三角和南南合作框架、包括将由生物多样性公约缔约方大会通过的 2020 年后全球生物多样性框架内，支持各国加强有效落实生物多样性相关公约的相关目标和承诺有关的环境法和法律框架；

(d) 支持加强所有利益攸关方（特别是法官、检察官和其他执法人员）的能力建设，以提高适用于开展以下工作的环境立法和法律框架的效力：落实生物多样性相关公约下的相关目标和承诺，包括将由生物多样性公约缔约方大会通过的 2020 年后全球生物多样性框架。

### D. 优先领域 4：加强有关环境犯罪和环境责任的框架的法律对策

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，在环境犯罪（包括越境环境犯罪）和环境责任方面，支持各国加强、制定或实施适当的法律文书和框架，培养相关的能力。

#### 行动：

(a) 与国家联络人和其他相关伙伴和利益攸关方协作，开展或更新国家、区域和全球法律框架评估，并就制定或加强以及实施有关环境犯罪（包括越境环境犯罪）和环境责任的法律框架，为各国提供相关的实际指导（例如，示范立法和示例办法、最佳做法和示范指标）；

(b) 支持各国审查和制定与环境犯罪（包括越境环境犯罪）和环境责任有关的适足而有效的环境立法和法律框架；

(c) 支持各国加强与环境犯罪（包括越境环境犯罪）和环境责任有关的环境法和法律框架的有效实施；

(d) 支持加强所有利益攸关方（特别是法官、检察官和其他执法人员）的能力建设，以提高与环境犯罪（包括越境环境犯罪）和环境责任有关的环境立法和法律框架的效力。

## E. 优先领域 5：加强信息和数据交流，提高对环境法的认识

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，开发创新方法，促进参加环境法的制定和实施的利益攸关方之间的信息和数据交流，提高各级对环境法的认识。

### 行动：

(a) 维持环境署法律和环境援助平台，将其作为参与制定和实施环境法的国家联络人和利益攸关方的信息和数据交流平台；

(b) 围绕信息和数据交流开展三角和南南环境法合作活动，包括支持法院、法律诊所和政府之间可能设立的辅导或结对方案；

(c) 向司法机构和网络提供支持，包括开发在线司法门户网站，在全球促进法官和其他法律利益攸关方之间的信息和数据交流；

(d) 制定和支持旨在拆除不同法律利益攸关方之间的“隔墙”的举措，包括在联合国区域委员会与其他次区域和区域组织等利益攸关方之间建立环境法伙伴关系；

(e) 支持旨在提高主要利益攸关方的认识的举措，例如与法学会和律师协会、电影和媒体、儿童和青年、妇女、环境人权维护者网络、商业和私营部门行为体以及民间社会组织建立伙伴关系和进行培训，以传播关于重大环境法问题的信息；

(f) 探讨宣传、提高认识和行为改变战略，以便更好地制订和实施环境法治举措；

(g) 支持合作伙伴采取沟通举措，有针对性地提高对环境法的认识。

## F. 优先领域 6：公众参与、信息获取和诉诸司法的途径

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，在环境问题上促进公众参与、信息获取和诉诸司法的途径。

### 行动：

(a) 应各国请求，支持其制定和执行与获取权有关的次区域或区域法律文书；

(b) 为包括土著人民、妇女、儿童、青年和环境人权维护者在内的各方编写关于获取权或程序性环境权利的提高认识材料；

(c) 支持建立或加强环境法法律诊所，将其作为促进公众在环境问题上参与和诉诸法律的机制；

(d) 支持各国为法学会和律师协会、公众、司法和行政官员、国家人权机构和法学家等制定提高认识和培养能力方案；

(e) 支持开展次区域和区域信息和经验交流，分享关于获取权的良好做法。

## G. 优先领域 7：环境法与《联合国宪章》三大支柱

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，促进确认环境法与《联合国宪章》三大支柱，即人权、和平与安全以及发展之间的相辅相成关系。

### 行动：

- (a) 与包括联合国秘书处、联合国开发计划署和联合国国家工作队在内的联合国实体联合开展活动，在发生危机的国家和冲突后国家推进环境法治；
- (b) 支持落实联合国秘书长的人权行动呼吁。
- (c) 与联合国人权事务高级专员办事处及其他相关伙伴和利益攸关方协作，制定和实施各项举措，促进和保护关于享有清洁、安全、健康和可持续环境的环境人权义务，包括编写实用指南和最佳实践模式；
- (d) 制定和落实各项举措，支持各国在冠状病毒病大流行后重建得更好。

## H. 优先领域 8：加强环境法教育和培训

**战略：**鼓励和促进环境法方面的行动，以期增强人民和社区的权能，加强各国处理环境问题的机构能力。

### 行动：

- (a) 与大学、学术机构、研究机构、法律网络、法学会和律师协会以及其他相关组织建立伙伴关系，扩大环境法教育，包括支持课程编排、培训师培训方案、结对方案、奖学金和法律诊所；
- (b) 通过环境法律教育举措，支持儿童和青少年环境法教育；
- (c) 与技术组织协作，扩大环境法教学材料数字化和传播的举措，以便惠及更多的人，特别是在全球南方；
- (d) 与司法培训机构、司法网络、法学院、法律协会和律师协会及其他组织合作，促进对法律专业人员和执法官员的培训；
- (e) 提高对土著人民和当地社区采用的其他解决争端技巧和传统解决冲突技巧的认识，从环境法教育的角度评估这些技巧；
- (f) 支持对非正规部门的工人、包括制冷技师、机械师和木匠进行环境法培训和教育的举措；
- (g) 支持在三角和南南合作框架内开发环境法在线教学工具。

## 四、 初始优先实施领域

10. 根据调查结果和现有资源，秘书处提出了一个初始优先实施领域，载于本报告的附件。在第一次国家联络人全球会议现场部分对其进行审查前，这一优先实施领域，即消除空气污染危机的法律对策，将维持不变。

## 五、 利用环境署法律和环境援助平台提供支持

11. 要向秘书处提出寻求支持的请求，可通过电子邮件发送至 [unep-montevideo@un.org](mailto:unep-montevideo@un.org)，或直接在网址为 <https://leap.unep.org> 的 UNEP-LEAP 平台上直接输入请求。UNEP-LEAP 是方案下用于交流信息和开展活动的核心交付

和协调机制。它是一个在线平台，由三个相互关联的实质性部分组成：(a) 一个向各国提供环境法技术援助的信息交换机制，包括一个与方案核心目标相关的服务菜单；(b) 一个包含最前沿环境法信息的知识库；(c) 国家概况。平台还会提供关于《第五期蒙得维的亚方案》的辅助信息，包括所有国家联络人的详细联系方式、会议文件、关于实施工作指导委员会的信息以及方案合作伙伴的详细信息。秘书处将在第一次国家联络人全球会议的在线部分期间启动 UNEP-LEAP。

12. UNEP-LEAP 平台为各国提供与方案的核心目标相符的以下服务菜单：

(a) 制定环境法：支持在各级制定适足而有效的环境立法和法律框架以应对环境问题；

(b) 实施环境法：支持在国家一级加强环境法的有效实施；

(c) 能力建设：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) 环境法治：支持制定和实施与环境署理事会关于促进环境可持续性的司法、治理和法律的 27/9 号决定相符的环境法治。

13. UNEP-LEAP 平台上有请求援助的模板，将通过国家联络人与各国分享这一模板。一旦收到请求，秘书处将比照方案的目标对其进行评估。如果请求符合方案的目标和秘书处的任何相关政策和程序，而且具备资源，则请求将进入设计阶段，然后进入实施阶段。将优先考虑那些与优先实施领域一致的请求。如果提出请求的国家同意，则会将请求分享给相关伙伴。UNEP-LEAP 的在线“活动跟踪”将提供请求的性质和进展的信息，这同样需要有关国家同意分享这些信息。UNEP-LEAP 将提供描述上述进程和所有要求的流程图。

## 附件

### 第一次国家联络人全球会议在线部分确定的初始 优先实施领域

#### 优先领域 1：消除空气污染危机的法律对策

**战略：**与相关伙伴和利益攸关方协作，支持各国加强、制定或实施适当的法律文书和框架，培养相关的能力，以防止、减少和控制空气污染。

**行动：**

(a) 根据秘书处 2020 年开展的空气污染监管情况全球评估，与国家联络人和其他相关伙伴和利益攸关方协作，为各国制定和提供关于加强制定和实施空气污染监管法律框架的实用指南（例如，示范立法和示例办法，以及最佳做法和示范指标）；

(b) 支持各国审查和制定适足而有效的、关于空气污染的国家以下或国家环境立法和法律框架；

(c) 支持各国加强有效实施环境法和空气污染法律框架；

(d) 支持加强培养所有利益攸关方（特别是法官、检察官和其他执法人员）采用法律对策应对空气污染问题的能力。

---