



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
25 March 2022

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

第一次国家联络人全球会议

2022年6月6日至9日，内罗毕\*

临时议程\*\*项目4(a)

第五期《环境法发展和定期审查方案》的  
实施工作：实施工作、活动和供资的状况

## 实施工作、活动和供资的状况

### 秘书处的报告

### 引言

1. 联合国环境规划署联合国环境大会在2019年3月15日的第4/20号决议中通过了从2020年开始为期十年的第五期《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第6(a)段要求联合国环境规划署（环境署）在现有任务和现有资源范围内担任方案的秘书处，并履行某些体制和监测职能，包括编写进度报告。本报告是根据方案第6(a)(十)段编写的，概述了方案的实施工作、活动和供资的状况。

## 一、实施工作状况

2. 第五期蒙得维的亚方案于2020年1月1日开始，将于2029年12月31日结束。第一次国家联络人全球会议原定于2020年3月23日至25日在巴西里约热内卢举行。会议预计将确定方案实施工作的优先领域，并作出必要的体制决定，以促进实质性活动的实施。2020年2月，鉴于持续的全球冠状病毒病

\* 第一次全球会议分两个部分举行——2021年6月2日至4日举行的线上部分和2022年6月6日至9日在内罗毕举行的现场部分。线上部分的报告载于文件  
UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/6。

\*\* UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/1。

<sup>1</sup> UNEP/EA.4/19，附件。

(COVID-19)大流行带来的风险和旅行限制，秘书处将会议推迟到 2020 年 9 月。2020 年 6 月 22 日，秘书处与国家联络人协商后，再次出于同样原因将会议推迟至待定日期举行。2020 年 10 月 15 日，秘书处通知国家联络人说，它正在积极监测情况，如有必要，将探讨并建议以在线或以其他可能的形式举行会议，以确保国家联络人能够就该方案作出必要的体制和实施决定。2020 年 12 月 8 日，秘书处通知与会者，计划分两个部分安排和召开会议，首先是线上部分，然后是现场部分。2022 年 1 月 24 日，鉴于 COVID-19 大流行的演变和奥密克戎变异株令人担忧的传播，秘书处向执行指导委员会建议，续会于 2022 年 6 月 6 日至 9 日在内罗毕开四个下午的会议，无法亲临会场的人可线上参加。

3. 在第一次全球会议的线上部分，国家联络人指定了一个实施工作指导委员会<sup>2</sup>，并通过了委员会的工作方式。<sup>3</sup>此外，国家联络人商定，在续会期间进一步审议优先实施领域之前，将重点放在题为“消除空气污染危机的法律对策”的方案初步优先实施领域上。

4. 指导委员会于 2021 年 8 月 5 日举行首次会议。在这次在线会议上，委员会以鼓掌方式选举美利坚合众国的 Timothy Epp 先生和乌拉圭的 Marcelo Cousillas 先生为共同主席，不丹的 Kunzang 女士为报告员。此外，委员会还核可了秘书处关于为上文第 3 段所述初步优先领域制定一份路线图的建议。最后，委员会同意在 2022 年举行两次虚拟会议，每次两小时（2022 年 3 月 23 日和 2022 年 10 月 7 日），并在第一次全球会议的现场部分之前举行会议，会议的日期和地点稍后确定。

5. 斯洛文尼亚的 Tanja Pucelj Vidović 女士从指导委员会辞职后，Nataša Petrovič 女士于 2022 年 1 月 3 日接任。孟加拉国的 Ashfaque Islam Babool 先生从指导委员会辞职后，Mohammad Abdul Wadud Chowdhury 先生于 2022 年 3 月 13 日接任。根据委员会工作方式第 6 段，这些成员将完成他们所接任成员的剩余任期。

6. 2022 年 3 月 23 日，指导委员会举行了第二次会议。在这次在线会议上，指导委员会收到了关于续会筹备工作、落实上文第 3 段所述初步优先实施领域路线图的情况、资源调集以及环境署法律和环境援助平台（UNEP-LEAP）信息交换机制的最新信息。与会者一致认为，应优先考虑各国通过 UNEP-LEAP 信息交换机制提交的技术援助请求，同时不影响今后审议其他利益攸关方的请求。

7. 鉴于持续的冠状病毒病大流行导致第一次全球会议的举行出现重大延误，方案下直接开展的实质性活动推迟到 2021 年 6 月，国家联络人此时在第一次全球会议的线上部分商定将“消除空气污染危机的法律对策”作为方案的初步优先实施领域。然而，尽管为商定方案优先实施领域而召开的第一次全球会议推迟举行，但秘书处利用方案通过后到 2021 年 6 月的这段时间投入并开展了一系列筹备活动，以确保方案处于最佳状态，在第一次全球会议后便可开始有效实施。这些活动包括以下方面：

(a) **开发环境署法律和环境援助平台。**秘书处开发了 UNEP-LEAP，作为负责方案信息交流和活动实施的核心交付和协调机制。UNEP-LEAP 是一个在线平台，网址为 <https://leap.unep.org>。它包含三个相互关联的实质性部分：

<sup>2</sup> 见 <https://leap.unep.org/content/basic-page/steering-committee>。2022 年 3 月查阅。

<sup>3</sup> 同上。另见 UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/6，附件。

(a) 技术援助，有一个供各国申请技术援助的信息交换机制，并包括一个与方案核心目标关联的服务菜单；(b) 知识库，包含最新环境法信息，尤其注重国家一级的立法；(c) 国家概况。平台还提供关于第五期蒙得维的亚方案的辅助信息，包括活动日历、会议文件、所有国家联络人的详细联系方式、实施工作指导委员会的信息以及方案合作伙伴的详情。秘书处在国家联络人第一次全球会议的线上部分介绍并启动了 UNEP-LEAP，其后一直在积极完善该机制。截至 2022 年 3 月 20 日，秘书处已收到巴勒斯坦国和四个非政府组织通过 UNEP-LEAP 信息交换所机制提出的技术性法律援助请求。在方案启动后，环境署还收到了一些国家提出的其他支助请求，并就其采取了行动。虽然这些请求是在国家联络人确定优先实施领域前提出的，但它们与第五期蒙得维的亚方案的目标和战略活动直接相关。将把这些不是通过 UNEP-LEAP 收到的其他援助请求上传到平台，以便于跟踪。

(b) **开发宣传产品以提高对方案的认识。**秘书处开发了五个重要宣传产品，帮助国家联络人和利益攸关方提高对方案的认识。环境署网站<sup>4</sup>和 UNEP-LEAP 上目前提供了与方案有关的全部宣传产品。有关产品如下：联合国环境大会第四届会议通过的第五期蒙得维的亚方案案文的易读版本；概述第五期蒙得维的亚方案主要特点的小册子；说明第五期蒙得维的亚方案的短视频；说明 UNEP-LEAP 的短视频；国家联络人简介，用联合国所有六种正式语文（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文）提供。<sup>5</sup>

(c) **增加指定国家联络人的人数。**秘书处积极促成尚未指定国家联络人的会员国指定国家联络人，包括通过各区域办事处进行指定。截至 2022 年 3 月 20 日，秘书处收到了 141 个会员国就指定国家联络人所作的确认，此外还有巴勒斯坦国、库克群岛、纽埃和欧洲联盟的指定情况。国家联络人状况的更多信息见 UNEP/ENV.LAW/MTV5/GNFP.1/3/Rev.1 号文件，并可在 UNEP-LEAP 上查阅。秘书处还通过请求提供以下方面的信息与国家联络人进行了接触：有关空气污染立法的全球评估报告的信息，该报告于 2021 年 9 月 2 日发布，题为“监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估”；关于管理不同类 COVID-19 相关废物的国家政策和立法的调查，该调查是作为更新出版物《环境法院和法庭：决策者指南》的一部分开展的；关于上述空气污染报告的五次区域网络研讨会。

(d) **与方案的合作伙伴进行外联。**秘书处于 2019 年 11 月 26 日至 28 日在日内瓦召开了题为“共同推进环境法治”的机构间对话，以建立有效实施第五期蒙得维的亚方案的伙伴关系。出席会议的有七个多边环境协定秘书处、九个联合国实体、政府间组织、国际自然保护联盟和环境署各部门的同事。所有与会者都表示大力支持第五期蒙得维的亚方案，并表示愿意与环境署合作实施该方案。<sup>6</sup>还成立了一个名为“第五期蒙得维的亚方案法律干事网络”的小组。

<sup>4</sup> 见 [www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1/](http://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1/)。2022 年 3 月查阅。

<sup>5</sup> [www.unep.org/resources/factsheet/montevideo-environmental-law-programme-national-focal-points](http://www.unep.org/resources/factsheet/montevideo-environmental-law-programme-national-focal-points)。2022 年 3 月查阅。

<sup>6</sup> 出席会议的有以下各方的代表：《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）；《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》；《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》；《生物多样性公约》；《濒危野生动植物种国际贸易公约》；《保护野生动物迁徙物种公约》及其相关协定；《保护臭氧层维也纳公约》；《联合国气候变化框架公约》；联合国粮食及农业组织；联合国人权事务高级专员办事处；联合国人类住区规划署

秘书处还在 2020 年至 2021 年期间向各利益攸关方（包括会员国、民间社会组织、学术机构、其他联合国机构和私营部门实体）提供了关于第五期蒙得维的亚方案的双边情况介绍。

(e) **力求与环境署 2022–2023 两年期工作方案和预算以及 2022–2025 年期间的中期战略进行战略协调。** 联合国环境大会在第 4/20 号决议中申请执行主任通过环境大会核准的从 2020 年开始的十年工作方案来执行第五期蒙得维的亚方案，执行方式应加强会员国的相关能力，促进落实《2030 年可持续发展议程》的环境层面，并与环境署的相关中期战略充分保持一致。秘书处力求确保第五期蒙得维的亚方案与环境大会第五届会议通过的 2022–2023 两年期工作方案和预算以及 2022–2025 年期间的中期战略适当保持一致并纳入其中。

## 二、关于空气污染法律对策的初步优先领域的实施情况

8. 在第一次全球会议的线上部分，国家联络人确定了方案的一个初步优先领域，即消除空气污染危机的法律对策。在 2021 年 7 月 5 日举行的实施工作指导委员会第一次会议上，委员会核可了秘书处关于为这一初步优先领域制定路线图的建议。路线图的最后版本体现了实施指导委员会的意见，于 2021 年 11 月 26 日分发给国家联络人。这一文本转载于本报告附件二，但未经正式编辑。与此同时，第五期蒙得维的亚方案秘书处邀请提交技术性法律援助请求。已收到巴勒斯坦国提出的一项请求，目前正在评估。

9. 作为路线图活动的一部分，2021 年 9 月 2 日发布了《监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估》<sup>7</sup>（空气污染立法评估）报告。报告介绍了对 194 个国家和欧洲联盟的空气质量立法进行研究的结果。这项研究以世界卫生组织制定的《空气质量准则》为起点，审视了用于确定空气质量标准是否达到的法律措施，以及未达标有哪些法律标准。它强调，大力治理空气质量对于达到空气质量标准和实现公共卫生目标至关重要，提出了协助各国加强空气质量治理的建议，并为希望有效解决空气污染问题和促进实现可持续发展目标的国家提供了资源。报告发布后，开展了一些外联活动，以提高研究报告、特别是其主要结论的知名度。目前正在探讨建立一个在线数据库，以储存因这项研究在世界各地收集的空气污染立法方面的材料。

10. 作为全球评估的后续行动，环境署正在编写一份环境空气质量立法指南。该指南将协助国家立法者和决策者制定、审查和更新国家空气质量立法，以便推动建立健全的优先注重公共卫生成果的国家室外空气质量治理体系。指南将借鉴利用关于世界各国空气质量立法的调查（全球评估）、世卫组织的现行室外空气质量准则和技术专门知识（特别是在环境空气质量监测和建模方面）。指南将于 2022 年下半年面世。

11. 已经初步对开展全球应对空气污染危机相关工作的潜在合作伙伴和利益攸关方进行了摸底，初步外联活动侧重于空气污染立法评估和指南。摸底和外联活动力求促成和加强利益攸关方的相互协调，以确保互补性和避免重复工作。

（人居署）；联合国毒品和犯罪问题办公室；英联邦秘书处；国际自然保护联盟；经济合作与发展组织和世界贸易组织。

<sup>7</sup> [www.unep.org/resources/report/regulating-air-quality-first-global-assessment-air-pollution-legislation](http://www.unep.org/resources/report/regulating-air-quality-first-global-assessment-air-pollution-legislation)。

有关目标是在第一次国家联络人全球会议的现场部分之前确定可与相关伙伴和利益攸关方合作开展的活动。

### 三、 活动状况

12. 第五期蒙得维的亚方案第4段概述了方案将为实现其六个目标而重点关注的九项战略活动。值得注意的是，环境署在执行 2018–2021 年期间中期战略和 2020–2021 两年期工作方案和预算提出的环境治理次级方案过程中，继续执行一个关于环境法的实质性方案。其中许多活动与第五期蒙得维的亚方案的目标和战略活动相关。本报告附件一列出了 2020–2021 年期间开展的与第五期蒙得维的亚方案的目标和战略活动有关的活动。

### 四、 供资状况

13. 执行主任提交给环境大会第五届会议的、关于是否具备足够资金以支持根据第 4/20 号决议实施第五期蒙得维的亚方案的报告（UNEP/EA.5/15）指出，秘书处先前没有用于实施方案的专项资金。因此，环境署一直在利用分配给环境署法律司的资源来开展与方案有关的工作，而这些资源原本是用于让该司发挥作用来执行环境署 2020–2021 两年期工作方案的环境治理次级方案的。这些资源包括联合国环境规划署基金的拨款和双边捐助方用于指定用途的预算外资源。

14. 在国家联络人能在第一次全球会议上确定方案实施工作的优先领域前，将无法对第五期蒙得维的亚方案各项活动的资金需求作出知情的估算。

15. 要求秘书处争取为开展第五期蒙得维的亚方案的活动获取适当的资金，并考虑根据环境大会的相关决定，酌情设立一个信托基金来管理指定的资金，包括通过其他来源筹集资金，如政府、私营部门、基金会和其他组织的自愿捐款。<sup>8</sup> 秘书处已与潜在的捐助者进行了接触，并与挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国签订了总额约为 1 575 100 美元的捐助协议。秘书处鼓励并欢迎各国政府、私营部门、基金会和其他组织自愿追加捐款。此外，秘书处还根据环境大会的相关决定，着手开展建立信托基金的工作，以酌情管理指定的资金。

---

<sup>8</sup> UNEP/EA.4/19，附件，第 6 段。

## 附件一

# 2020 年和 2021 年开展的与方案目标相关并与方案战略领域一致的活动清单

## 一、提供实用指导、工具、创新办法和资源

1. 为支持有效和包容地制定和实施环境法，秘书处编制并发布了空气污染立法的第一次全球评估报告；通过增加一个关于水产养殖立法的独立章节，参加了不断更新和扩展“法律与气候变化工具包”的工作；与各国议会联盟合作，编写了题为“COVID-19 复苏的绿色办法：议员政策说明”的政策说明，强调了议员在冠状病毒病（COVID-19）应急和复苏进程中的独特作用，以及实现环境可持续经济复苏的实用办法，并提供了国家和区域两级的实例；与联合国粮食及农业组织合作，编写了一份题为“可持续农业和自然资源治理的立法办法”的出版物；与世界资源研究所合作编写和印制了《治理塑料污染：监管一次性塑料产品立法指南》，以帮助立法者和决策者探索减少一次性塑料产品有害影响的各种备选方案，具体做法是监管其生产和消费，推广替代品，改进一次性塑料废物的管理、回收和最后处置。根据上述政策说明，在塞舌尔和津巴布韦为这些国家的议员及其工作人员举办了关于“绿色”COVID-19 复苏的讲习班。

2. 此外，秘书处还审查了中国关于纳入氢氟碳化物的消耗臭氧层物质条例草案以及斐济和马尔代夫的气候变化法案草案。秘书处协助越南根据 2014 年《环境保护法》和其他相关立法来评估国家管理部门中环境保护责任的分配，并协助制定了改进湿货市场管理的建议。它支持了根据巴布亚新几内亚 2015 年《气候变化管理法》制定条例的工作。秘书处还协助了伊朗伊斯兰共和国，即审查其《蒙特利尔议定书条例》草案和《关于蒙特利尔议定书条例的行政指示》，并向几内亚比绍提供了咨询服务和技术援助，以修订和更新其《2011 年环境框架法》。此外，秘书处还向博茨瓦纳提供初步援助，以制定新的蒙特利尔议定书条例或对其进行修订。它还协助哥伦比亚和墨西哥制定塑料立法，并协助斯威士兰制定气候变化法案草案。秘书处还协助巴基斯坦审查了其 2021 年《蒙特利尔议定书规则》。向柬埔寨、马来西亚和菲律宾提供了关于处理海洋垃圾问题的法律和政策指导，以加强国家立法行动。

## 二、建立和促进法律利益攸关方之间的信息和数据交流

3. 秘书处开发了环境署法律和环境援助平台（UNEP-LEAP），作为方案负责信息交流和活动实施的核心交付和协调机制。UNEP-LEAP 是一个在线平台，网址为 <https://leap.unep.org>。

4. 2021 年，秘书处开发了一个法律数据库，将所有区域处理环境事项的团体和个人以及公众与公益法律诊所和其他组织联系起来，这些法律诊所和组织可以就环境和自然资源相关事项向他们提供法律支持。数据库可按组织类型、国家、区域和所提供的成套服务进行检索，网址为 <https://environmentallegalprotection.informea.org/>。

### 三、 在环境事项上促进公众参与、信息获取和诉诸司法的途径

5. 2021年6月，环境署执行主任核可了STEP-UP，这是联合国各实体负责人的一项联合承诺，旨在增进儿童、青年和后代享有健康环境的权利，促进他们有意义地参与各级涉及气候行动和气候正义的决策。秘书处作为秘书长人权行动呼吁设立的联合国机构间小组的成员，协助起草了联合承诺，并正在实施联合承诺，包括安排与儿童和青年进行协商。

6. 2021年5月，秘书处颁发了一份题为“亟待重视：海洋垃圾和塑料污染的环境正义影响”的报告，该报告根据可持续发展目标审查了塑料在其生命周期中对的环境正义的影响。报告的一个重要信息是，在处理海洋垃圾和塑料污染问题时，需要公众参与、获取信息和诉诸司法的途径。秘书处还支持汇编在刚果民主共和国、加纳、肯尼亚和南非就获取信息、公众参与和诉诸司法的途径的程序性权利专题开展的研究。研究的结果将使国家和非国家行为体得以推动就程序性获取权采用全区域办法进行讨论并提出备选方案。

7. 2021年6月，秘书处支持东盟政府间人权委员会召开一次专家工作组会议，讨论促进人权和环境的问题，特别是通过环境决策方面的获取权加以促进。为支持这次会议，编写了一份题为“亚太环境决策中的信息获取、公众参与和诉诸司法的途径”的技术简报文件。

### 四、 推动确认环境法与《联合国宪章》三大支柱之间的相辅相成关系

8. 秘书处为会员国通过人权理事会2021年10月8日第48/13号决议<sup>1</sup>提供了法律和技术支持，该项决议首次在全球层面确认享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项人权。健康环境权源于1972年《斯德哥尔摩宣言》（1972年6月5日至16日在斯德哥尔摩举行的第一次联合国人类环境会议的成果），已在国家和区域两级得到至少155个国家的承认。人权理事会的决议阐明了环境法与人权之间的关系，申明必须全面执行多边环境协定，以促进健康环境权。

9. 秘书处还牵头向人权理事会第四十六届会议提交了联合国各实体的联合声明，支持各国努力推进健康环境权。<sup>2</sup>

10. 秘书处在2020年和2021年与联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）一起编制了四份资源文件，以促进确认环境法与联合国三大支柱（即人权、和平与安全、发展）之间的相互联系。这些资源文件提供了有关COVID-19与环境、生物多样性、有害物质以及性别与环境的重要信息。

11. 2021年11月，秘书处发布了一份题为“东盟地区儿童享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利的原则和政策指导”的出版物<sup>3</sup>，就如何促进和保护这些权利为会员国提供指导。

<sup>1</sup> A/HRC/RES/48/13。

<sup>2</sup> [www.unep.org/news-and-stories/statements/joint-statement-united-nations-entities-right-healthy-environment](http://www.unep.org/news-and-stories/statements/joint-statement-united-nations-entities-right-healthy-environment)。2022年3月查阅。

<sup>3</sup> [www.unep.org/resources/publication/principles-and-policy-guidance-childrens-rights-safe-clean-healthy-and](http://www.unep.org/resources/publication/principles-and-policy-guidance-childrens-rights-safe-clean-healthy-and)。2022年3月查阅。

## 五、 在环境法领域支持协作和促进伙伴关系

12. 关于环境法领域的伙伴关系，秘书处参加了联合国实体和其他组织促进儿童享有健康环境权利的联盟，并参与了消除含铅涂料全球联盟法律的起草小组。此外，秘书处还再次支持普遍权利组织这一伙伴组织重新设计和重新启动一个联合网站（[www.environment-rights.org](http://www.environment-rights.org)）。

13. 秘书处参加了大洋洲环境法全球伙伴关系，该伙伴关系是在 2021 年 9 月 3 日至 11 日在法国马赛举行的国际自然保护联盟世界自然保护大会后启动的，出席会议的有在推进大洋洲环境法治方面有着共同目标的组织，包括自然保护联盟世界环境法委员会和全球环境司法研究所。

14. 根据环境署与人权高专办于 2019 年签署的谅解备忘录，于 2020 年成立了一个由秘书处共同领导的实践社区，以分享环境法和人权法等方面的信息。实践社区的目标是改善两个组织之间的信息和知识共享，以加强外地、国家、区域和全球各级的现有联系，落实商定的合作领域。

15. 在 2020 年 12 月收到国家人权机构全球联盟（GANHRI）的援助请求后，秘书处一直与之合作，支持各国人权机构努力将气候变化和环境事项纳入其工作。目前，环境署、国家人权机构全球联盟和其他相关伙伴正在为各国人权机构开发法律工具，以协助其报告和监测环境问题的的工作。<sup>4</sup>

## 六、 鼓励和促进环境法教育

16. 在推进环境法教育方面，秘书处支持编写培训师培训手册，支持组织中东和北非大学环境法讲师协会第三次科学会议和讲习班，并于 2021 年支持编写了一份关于埃塞俄比亚环境犯罪教育的报告（题为“埃塞俄比亚环境犯罪教育评估报告”）。2021 年，秘书处进一步支持为利比里亚和塞拉利昂的女性环保人士和法律助理编制培训师培训材料。秘书处在 2020 年 11 月向一个为全印度职业生涯早期和中期法律教育工作者开办的环境法培训师培训方案提供了支持。2021 年，秘书处与菲律宾法律教育委员会合作，启动了环境法教师在线培训课程，支持菲律宾所有法学院在法学学位中列入环境法必修课程。2021 年，秘书处为东盟环境法会议、大洋洲环境法会议和南亚环境与气候变化法研讨会提供了支持。

## 七、 支持各级提高对环境法的认识的举措

17. 关于提高对环境法的认识的举措，秘书处制作了八个介绍人权与环境各方面的视频。秘书处还与人权高专办联合推出了《环境权利简讯》季刊，通过在线平台分享联合活动的信息，推动分享人权与环境的信息并提高认识。

## 八、 研究新出现的环境问题以及环境法与其他相关法律领域之间的关系

18. 秘书处与联合国儿童基金会和联合国大学合作，共同主导方案问题高级别委员会的一个工作流程，以探讨和分析“代际公平”和“对未来的责任”概念，作为今后为联合国系统开发分析产品的第一步。

<sup>4</sup> <https://ganhri.org/ganhri-and-unep/>。



## 九、 促进对环境法领域法律专业人员和执法人员的培训

19. 在培训环境法领域的法律专业人员和执法官员方面，秘书处召开了以下会议：于 2020 年 12 月 9 日至 11 日在线举行的亚太气候变化司法会议；COVID-19 时期的裁决；于 2021 年 5 月 26 日和 27 日在中国昆明举行的世界环境司法大会；于 2021 年 6 月 17 日和 18 日在线举办的亚太环境法院和裁决最佳实践司法研讨会。秘书处还支持了以下活动：在泰国为法官开设一门环境治理与法律的入门课程；在赞比亚为法官和地方执法官举办培训讲习班；为太平洋地区的律师和法官开办环境法入门课程；为利比里亚和塞拉利昂的妇女环境保护者和法律助理编写培训材料。秘书处还向 200 多名各国的执法官员和其他相关当局提供了废物贩运方面的培训。

20. 通过开设“绿色海关课程”，肯尼亚海关和一线官员处理环境敏感商品贸易的能力得到了加强，该课程将列入肯尼亚税收管理学院的常规海关培训课程。课程包括与贸易有关的多边环境协定下的法律要求。

21. 秘书处还提供支持，为索马里执法官员开发培训模块，用于处理非法野生动植物贸易问题。

## 附件二

# 为实施第五期《环境法发展和定期审查方案》落实初始优先领域的路线图，即消除空气污染危机的法律对策\*

## 背景

1. 在 2021 年 6 月 2 日至 4 日举行的第五期《环境法发展和定期审查方案》（第五期蒙得维的亚方案或方案）第一次国家联络人全球会议的线上部分期间，国家联络人决定，方案的一个初步优先领域是“消除空气污染危机的法律对策”。预计 2022 年举行的会议的现场部分将进一步审议方案的各个优先实施领域。
2. 实施工作指导委员会在 2021 年 7 月 5 日举行的委员会第一次会议上核可了秘书处关于为这一初步优先领域制定路线图的建议。
3. 下面是路线图的最后版本，其中体现了 2021 年 9 月收到的指导委员会的意见。将为指导委员会的会议编写一份关于路线图执行情况的报告，该次会议将在第一次国家联络人全球会议现场部分召开前夕举行。
4. 支持路线图的其他背景信息见本附件的附录。<sup>1</sup>

## 目标

5. 路线图将确保在第一次国家联络人全球会议现场部分之前，有步骤地战略性落实消除空气污染危机的法律对策。路线图将指导环境署在空气污染这一初始优先实施领域采取可实现、明确界定、可衡量、可核查和注重成果的行动。路线图还将有助于环境署与各国协调干预措施的制定工作，协调并确定实施各项活动的明确时间表，为估算实施方案活动所需资源提供参考，并监测推进优先领域的进展情况。
6. 在路线图的设计流程、内容和执行方面，路线图有可能成为一个落实全球会议现场部分确定的其他优先领域的模式。
7. 在适当情况下，路线图中的重点领域和活动将以相关报告的主要结论和建议为依据，包括下列环境署报告：
  - (a) 2021 年 9 月 2 日发布的[《监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估》](#)；
  - (b) 2016 年发布的[《空气质量行动》](#)及 2021 年 9 月初发布的 2021 年更新版[《空气质量行动：减少空气污染政策和方案的全球综述》](#)；
  - (c) 环境署预计 2021 年 12 月发布的《污染总结报告》。
8. 上述报告指出可以根据路线图开展以下活动：
  - (a) 向各国提供法律技术援助，以制定法定的空气质量标准，或协助有权利用现有授权制定空气质量标准的国家；

\* 本附件及其附录未经正式编辑。

<sup>1</sup> 编辑说明：为本文件目的，路线图附件一已改标为附录一，以避免与标为附件二的路线图混淆。为帮助读者，路线图原版本中没有的其他脚注也已添加到本附件中。

(b) 向正在修订空气质量立法或准备在立法中采用/修订空气质量标准的国家提供技术和法律援助；

(c) 向各国提供技术和法律援助，以制定许可方案，将其作为在单个污染源一级控制空气污染排放的关键机制，将来源一级的排放限制与规划落实环境空气质量标准联系起来，并界定监测和报告义务，为遵守和执行提供依据；

(d) 就处理室内空气质量或露天焚烧固体废物问题的条例/良好做法制定指南；

(e) 开展能力建设和提供工具或设备，以便有效执行空气质量标准；

(f) 通过联合研究和经验交流讲习班加强处理空气污染问题的区域合作；

(g) 就环境署在空气污染这一初步优先实施领域采取的可实现、明确界定、可衡量、可核查和注重成果的行动提交报告。

9. 路线图将根据上述考虑，借鉴空气质量管理良好做法和立法规定的实例，指导向寻求改进立法、实施和遵守的国家提供的法律技术援助。

## 战略

10. 如[优先实施领域](#)文件<sup>2</sup>的附件所述，这一优先领域的战略是支持各国加强、制定和执行适当的法律文书和框架，培养相关能力，以便与相关伙伴和利益攸关方合作防止、减少和控制空气污染。

11. 成功的空气质量立法通常考虑到以下指导性因素：

(a) 空气质量管理是一个不断发展和改善的循环过程，旨在改善公共卫生和环境；

(b) 控制地方空气污染和温室气体以及短期气候污染物往往是齐头并进的；

(c) 国家和地方法规，通常辅以自愿和基于市场的方案，可以切实明显减少空气污染；

(d) 跨越内部边界开展合作对于控制影响多个国家以下一级管辖区的空气污染至关重要；

(e) 向公众提供信息能让公众在达标和改善公共卫生方面起关键作用，即透明度有助于改进公共政策。

12. 基于上述内容，下列办法将有助于实现这一路线图：

(a) 基于科学、技术创新和进步以及国际环境法领域的新发展的法律对策；

(b) 各项努力之间的协同作用和互补性以及避免重复；

(c) 各国在三角合作和南南合作框架内的参与；

<sup>2</sup> 优先实施领域（UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/4）。

- (d) 制定和执行路线图过程是包容性的，包括与指导委员会<sup>3</sup>和国家联络人协商；
- (e) 与相关伙伴和利益攸关方的协作；
- (f) 收集数据并报告环境署根据路线图采取的行动产生的可核查和可衡量的结果。

13. 除其他外，用于考虑路线图活动的标准包括：

- (a) 法律对策的影响；
- (b) 将法律对策纳入更广泛的国家对策框架；
- (c) 法律对策的可持续性；
- (d) 提出的行动是可实现、明确界定、可衡量、可核查和注重成果的。

14. 路线图将以迭代方式实施。将通过环境署的关键活动和产出来实施，而活动和产出将根据现有研究以及将在路线图框架内开展的研究的主要结论和建议来确定和决定活动的轻重缓急。将与指导委员会、国家联络人和其他主要利益攸关方和行为体开展协商进程，以此审查和更新这些关键活动和产出。具体活动将由路线图中确定的包括环境署的新老伙伴在内的行为体实施，并由会员国自愿开展。虽然并非所有活动都将由环境署牵头，但秘书处将监测根据路线图开展的活动。秘书处将鼓励并根据请求提供必要的技术支持，在地方、国家以下和国家一级建立监测和评价机制，确保有关各方有效执行和遵守实施战略。

15. 将在每次全球国家联络人会议前审查路线图，并在每次全球会议后进行修订。将定期编写路线图执行情况报告，供指导委员会和全球会议审议。

## 主要产出和活动

16. 环境署打算从 2021 年最后一个季度到 2022 年上半年开展以下活动：

- (a) 空气污染立法第一次全球评估的外联活动
  - (一) 作为 2021 年 9 月 7 日国际清洁空气蓝天日庆祝活动的一部分，2021 年 9 月 2 日启动空气污染立法评估；
  - (二) 开展外联活动，以提高空气污染立法评估、特别是其主要结论的认知度，包括参加关于环境法和环境管理的会议；
  - (三) 利用在筹备空气污染立法评估过程中收集的数据，建立一个空气污染立法在线数据库；
- (b) 对主要伙伴和利益攸关方进行摸底
  - (一) 对国际、区域和国家各级的潜在伙伴和利益攸关方进行分析；
  - (二) 开展外联活动，确立和加强利益攸关方之间的协调；
  - (三) 概述将与相关伙伴和利益攸关方合作开展的潜在进一步活动；
- (c) 查明可能就越境空气污染问题开展合作的领域。

<sup>3</sup> 优先实施领域（UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/4）第 7 段指出“将与实施工作指导委员会密切协商，讨论和最后商定每个优先领域的轻重缓急和细节。”

- (一) 参与关于跨境空气污染的现有合作努力，特别是与担任《远距离跨境空气污染公约》秘书处的欧洲经委会及其全球合作解决空气污染问题论坛合作。

## 未来的活动

17. 将在上文“主要产出和活动”一节下采取相关举措的成果和指导委员会会议进一步指导的基础上，根据第五期蒙得维的亚方案国家联络人第一次全球会议现场部分的成果，在2022年下半年至第二次国家联络人全球会议前进一步制定和开展以下活动：

- (a) 对主要实施举措进行摸底
  - (一) 为路线图制定潜在干预领域、主要里程碑和活动的清单；
  - (二) 与国家联络人和环境署区域办事处协商，以确保各项活动分别与国家和区域优先事项保持一致和相互补充；
  - (三) 就活动和里程碑与主要合作伙伴和利益相关方进行协商。
- (b) 支持各国加强用于监管空气污染的法律框架
  - (一) 就有效和可执行的国家空气质量法律框架的关键要素为各国制定指南。
- (c) 查明可能就越境空气污染问题开展合作的领域
  - (一) 收集和分发关于处理越境空气污染问题的良好立法做法。
- (d) 收集数据并报告环境署根据路线图采取的行动产生的可核查和可衡量结果
- (e) 审查地方、国家以下和国家一级为有效执行和遵守而采取的行动
- (f) 扩大支持，以加强关于空气污染的法律框架
  - (一) 为各国制定实用指南，以加强国家和国家以下各级监管空气污染法律框架的制定和实施工作，例如：
    - a. 制定有效监管空气污染的示范指标；
    - b. 汇编良好做法；
    - c. 制定关于一般空气污染管制的示范立法，或关于具体专题的示范立法，例如室内空气污染、空气质量管理 and 规划、减少地面臭氧排放、减少甲烷排放、减少微粒含量等；
    - d. 关于有效许可和执法模式、方法和技术的指南；
  - (二) 利用上述实用指南向各国提供技术法律援助，以审查和制定关于空气污染的适当和有效的国家以下或国家一级的环境立法和法律框架。
- (g) 扩大对各国监管越境空气污染的支持
  - (一) 查明已成功制定越境空气污染立法的国家，并对立法进行评估，以了解良好做法、挑战并提出建议；

- (二) 为希望改进跨境空气污染治理的国家和区域制定示范性国家立法和区域协定。
- (h) 提高利益攸关方的能力。为执法官员和公众制定和开展有针对性的关于通过法律对策解决空气污染问题的能力建设活动。

## 附录

### 背景资料

#### 问题简介

1. 本节概述空气污染的现状，环境署经济和科学司正在编写的《污染总结报告》将空气污染界定为“通过制造、运输和其他人类活动向空气中释放有害污染物。”
2. 总结报告申明，空气污染是世界上最大的危害健康的环境风险，污染影响到世界所有地方，它对空气的负面影响致使人类健康受损，给人类健康和福祉并给全球的正规经济和生计带来巨大的社会成本。总结报告提出室外空气污染物有多个来源，污染物源于发电和供暖的燃料排放、运输、农业、焚烧以及其他不受监管的废物燃烧等，其中包括塑料、金属和电池。造成室外空气污染的自然事件包括野火、火山爆发和泥炭地燃烧。在某些国家，烹饪和照明严重依赖传统技术和燃料是室内空气污染的原因。补贴和燃烧化石燃料是空气污染的一个重要驱动因素。
3. 总结报告还表明，空气污染不是孤立发生的，它会影响到气候变化、生物多样性丧失、生态系统退化、荒漠化和土地退化和/或受其影响，这些因素密切相关，相互强化。

#### 消除空气污染危机：对主要利益攸关方和干预措施的初步摸底

4. 对主要利益攸关方和干预措施进行的初步案头摸底产生了以下办法，将在启动和开展路线图活动的过程中审查和修订这一方法（见路线图中“主要产出和活动”一节）。
5. 在环境署内，空气污染方面的工作由经济司牵头，特别是污染和卫生股。该股负责编写 2016 年发布的全球 [《空气质量行动报告》](#)，并负责编写概述各国政府为改善空气质量采取行动的区域报告。2021 年 9 月发布了 2016 年报告的更新版本（“空气污染丛书”的一部分）：[《空气质量行动：减少空气污染政策和方案的全球概览》](#)。2021 年 9 月初发布的 [《监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估》](#)（空气污染立法评估）报告也属于同一丛书。全球评估介绍了对 194 个国家和欧洲联盟的空气质量立法进行研究的结果。评估报告以世界卫生组织制定的 2005 年空气质量准则为出发点，审查了用于确定空气质量是否达到标准的法律措施，以及未达标有哪些法律标准。
6. [气候和清洁空气联盟](#)的秘书处也设在环境署。该联盟是一项全球性努力，促使政府、人民和私营部门联合起来减少短期气候污染物，以此改善空气质量和保护气候。在亚太地区，该联盟支持近 20 个国家开展能力建设和制定关于短期气候污染物的国家行动计划。[全球环境监测系统/空气方案](#)（全球空气监测方案）是环境署的空气质量监测机制，它在全球利益攸关方之间建立和维持协作，以加强和报告关于世界空气质量的数据。它与多个利益攸关方合作，利用低成本传感器建立能力和提供服务，以支持制定基于证据的空气质量政策，并支持减轻空气污染的行动。

7. 环境署外的主要行为体和利益攸关方包括：世界卫生组织（牵头制定空气质量准则<sup>1</sup>）、全球空气质量和健康平台、开发署（支持不同规模的治理空气污染举措<sup>2</sup>）和世界银行。<sup>3</sup> 世卫组织、世界银行、环境署和气候与清洁空气联盟通过 [BreatheLife 网络](#) 开展合作。BreatheLife 将公共卫生和气候变化专业知识与关于落实空气污染解决办法的指导意见结合起来，以支持全球发展目标。除这些实体外，人居署还根据其[愿景和使命](#)努力在城市环境中改善空气质量。此外，[城市空气行动平台](#)旨在维持和发展世界上最重要的空气质量数据库。在由联合国协调的单一平台上分享的这些数据让政府拥有改进政策的能力，让公民可以做出更明智的健康选择并要求其政府采取行动，同时让企业能做出促进更清洁、更绿色环境的投资决策。

8. 应进一步审查的区域行为体和举措包括：

(a) 亚太区域：

- (一) 由环境署及其合作伙伴于 2015 年发起的[亚太清洁空气伙伴关系](#)。该伙伴关系是一个政策制定者和利益相关者分享知识、工具和创新解决办法以解决区域空气污染问题的平台。它把区域中重点关注清洁空气问题的国家、网络和举措汇集在一起；
- (二) [东亚酸沉降监测网](#)。这是一个 1998 年建立的基于科学的网络，旨在促进合作，治理酸沉降和相关的大气污染。其目的是向决策者提供数据和信息并促进参与国之间的合作，从而在酸沉积问题上形成共识。该网络的秘书处设在环境署；
- (三) 世卫组织西太平洋办事处为[亚太区域卫生与环境论坛](#)提供支持。论坛旨在加强相关政府部门之间的协同作用，处理环境和卫生问题。卫生部长和环境部长每三年一起开会商定论坛的总体政策方向，他们的高级官员则每 18 个月开会讨论政策、战略、预算和计划。论坛处理环境和卫生优先事项的方式增加了各国和其他区域和次区域机构的现行努力的价值。

<sup>1</sup> [《世卫组织空气质量准则的演变：过去、现在和未来》](#)（2017 年）综述了二十世纪五十年代以来世卫组织在空气质量和卫生领域的各种主要出版物，这些出版物促成了世卫组织空气质量准则系列的制定。它概述了关于空气污染对健康影响的科学证据和对证据的解释的演变，协助政策制定者和其他决策者制定全球室外和室内空气质量管理战略。它还介绍了世卫组织目前在这一领域的活动及其今后方向。

<sup>2</sup> 例如，越南有[绿色电子交通举措](#)，这是一项公私合作举措，由开发署、越南 MBI、生态公园、生态技术中心和顺化市联合规划和实施。其目标是促进绿色交通，以减少空气污染和污染产生的健康风险。波斯尼亚和黑塞哥维那有一个[走向绿色举措](#)，旨在通过植树来防治空气污染和适应气候变化。

<sup>3</sup> 除其他外，[污染管理和环境卫生方案](#)秘书处设在世界银行。污染管理和环境卫生方案是一个多捐助方信托基金，旨在促进对致命和代价高昂的空气污染采取更加系统和有效的应对措施，以便提供更多的污染管理支持，应对人类健康和经济增长面临的巨大威胁。污染管理和环境卫生方案重点关注空气质量管理、水污染和有毒场所管理，目前在中国、埃及、印度、尼日利亚、南非和越南开展业务。



## (b) 欧洲：

- (一) 联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）有 51 个成员国是《远距离越境空气污染公约》（1979 年）的缔约国，但并非所有这些成员国都是该公约八项议定书的缔约国。2021 年 9 月 2 日发布的空气污染立法全球评估报告指出，《公约》及其议定书促使欧洲联盟内部产生了许多环境空气质量立法标准（AAQS）和与越境空气污染相关的法律规定。<sup>4</sup>《公约》缔约方的经验可供希望就越境空气污染问题制定国家立法或希望制定区域性法律、政策和科学协调办法的国家和区域参考。
- (二) [欧盟行动计划：“实现空气、水和土壤零污染”](#)（2021 年）载有欧盟成员国为实现空气、水和土壤零污染而将要采取的方向。它提出了无污染世界的愿景，并将所有正在进行和计划进行的努力合并成一个综合战略，其中把防止污染放在首位。
- (三) 1991 年签订的《美国-加拿大空气质量协定》处理两国之间的跨界污染问题。它最初是为解决酸雨来源问题而制定的，2000 年扩大到涵盖地面臭氧的前体。两国还根据该协定在一些关于空气质量的科学、技术和监管问题上进行合作。

## 消除全球空气污染的法律对策路线图

9. 方案的国家联络人第一次全球会议线上部分提交的文件之一是[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）的优先实施领域](#)，该文件指出：

“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>5</sup>

10. 就空气污染而言，空气污染立法全球评估报告认为：

没有用于建立健全的空气质量治理制度的法律和体制基础，实现 2005 年世卫组织空气质量准则的数值和临时目标以及大幅减少空气污染对人类健康构成的危险的努力就不可能取得成功。<sup>6</sup>

11. 2016 年[《空气质量行动》](#)报告提出，空气质量法律法规是显著改善空气质量的关键政策行动之一。

12. 空气污染立法全球评估将立法界定为“由任何得到国家支持的正式法律程序制定的所有法律和法规，包括一级立法（由议会或立法机构颁布）和二级立法（根据立法授权制定）”。<sup>7</sup> 空气污染立法的全球评估将立法视为强有力的空气质量治理制度的基石，其原因至少有三，即：

<sup>4</sup> 《监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估》，2021 年，第 46 和 40 页。

<sup>5</sup> 优先实施领域，UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/4，第 3 段。

<sup>6</sup> 《监管空气质量：空气污染立法的第一次全球评估》，2021 年，第 11 页。

<sup>7</sup> 同上，第 17 页。

- (a) 空气污染问题是一个跨部门和不断变化的问题，立法程序很适应这一问题的性质；
  - (b) 立法的可执行性对实行空气质量标准很重要；
  - (c) 立法具有重要的象征意义，既可体现国家支持的关于空气质量问题的权威性构想，也可促进社会和经济变革。<sup>8</sup>
- 

---

<sup>8</sup> 同上，第 13 页。