



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
4 November 2004

CHINESE
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛
第二十三届会议

2005年2月21-25日，内罗毕
临时议程*项目4

评估、监测和早期报警：环境状况

环境状况及联合国环境规划署为应付重大环境挑战所做的贡献

执行主任的报告

增编

关于制定和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案
(蒙得维的亚方案三)的执行情况

摘要

本报告汇报关于制定和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案（蒙得维的亚方案三）的执行情况，其中包括下述三个方面：

(a) 遵照理事会第 22/17 号决定二 D 部分的要求，报告《蒙得维的亚方案三》的执行情况；

(b) 报告理事会第 22/17 号决定二 A 部分的执行情况，即重点讨论环境法领域能力建设问题的全球法官专题讨论会的后续行动；

(c) 报告理事会第 22/17 号决定二 B 部分：加强实施《关于环境与发展 的里约宣言》原则 10 的执行情况。

* UNEP/GC.23/1。

关于制定和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案 (蒙得维的亚方案三)的执行情况

执行主任的报告

执行部分提要

A. 遵照理事会第 22/17 号决定二 D 部分的要求, 汇报《蒙得维的亚方案三》的执行情况

1. 联合国环境规划署(环境署)理事会于 2001 年通过了《关于制定和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案》(蒙得维的亚方案三)作为战略指导方针,用以指导环境署所有的环境法活动。本文件按照理事会第 22/17 号决定二 D 部分的要求,构成对《蒙得维的亚方案三》的中期审查。有关此事项的一份背景文件现已作为文件 UNEP/GC.23/INF/12 印发并提交理事会。

2. 在过去五年中,环境署针对《蒙得维的亚方案三》20 个方案领域,都进行了一些重大活动。为执行该方案,环境署特别注意了两个不同的但又有密切联系的方面。第一,制定和执行国际和国家环境法某些特定主题领域的原则、规章和程序方面的实质性工作;第二,采用适当的机制来更好地实现在那些主题领域所确立的目标和讨论结果。因此,除了对制定国际环境法及其在全球、区域、分区域和国家各级的实施作出实质性贡献外,环境署还作出很大努力,实行一些补充方案和措施来鼓励尽可能多的国家和参与者执行这些法律文书。

3. 补充方案和举措包括,除其他外,国家一级环境法和环境机构方面的能力建设,其中包括:需求评估;信息传播;在各个级别上建立国家、私人运营者和其他利益相关者之间的伙伴关系;促进同相关的利益攸关者磋商并使其参与政策的制定和执行;以及继续执行和进一步改进在适当和可能情况下重点放在区域化和具体国家的安排之上。

4. 这些方案和举措考虑到执行《蒙得维的亚方案三》同一些重大国际行动之间的相互联系,重大国际行动包括例如以下所述国际商定的目标:《千年宣言》(千年发展目标);《2000 年联合国千年宣言》;《约翰内斯堡执行计划》和《2002 年关于可持续发展的约翰内斯堡宣言》;《2002 年谋求发展共识的融资》和世界贸易组织(世贸组织)框架内的贸易谈判,特别是 2001 年在卡塔尔多哈通过的第四次部长级宣言。

5. 环境署在过去五年期间执行《蒙得维的亚方案三》的许多成绩之中,以下四个方面需要特别提及:

(a) 环境署提供的法律咨询意见和其他有关的支助导致一系列全球和区域环境协定的制定和生效,例如《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(2001 年),东南亚国家联盟(东盟)《关于越境烟雾污染的协定》(2002 年),和《非洲保护自然和自然资源公约》(2003 年)。上述每一协定都表明环境署积极参与促进国际环境法的制定;

(b) 环境署推出了全球法官方案,包括 2002 年举行的全球法官专题讨论会,会议通过了《关于法治的作用与可持续发展的约翰内斯堡原则》。这标志着法官对于实施和加强环境法的中心作用首次在全球一级得到确认。关于这一会议情况的详细分析,请参阅本报告的第二章;

(c) 环境署倡议并支持制定相关准则,以促进多边环境协定的实施和遵守。这些准则构成一种重要的实际手段,回应日益增大的需求,以便确保切实实施、履行和遵守国际环境协定中所规定的义务;

(d) 环境署在互联网上推出了自己的环境法网页和环境署—联合国粮食及农业组织(粮农组织)—世界保护联盟的联合数据库 ECOLLEX,首次向广大阅读者提供范围广泛和

最新的环境法信息。此外，环境署还出版了范围广泛的一系列环境法资料和培训手册，免费分发给发展中国家和经济转型国家的读者。

6. 环境署的上述成就是通过各种各样的活动和广泛范围的合作伙伴而取得的。切实有效的能力建设和更多地依靠区域化是这些活动取得成效的关键。《蒙得维的亚方案三》的所有方案领域仍然具有重要性，仍应继续执行。然而，其中有些领域在这个十年的后半期值得特别重视，这些领域是：实施、遵守和执行；国际环境法的加强和制定；淡水资源；沿海和海洋生态系统；以及贸易与环境。

7. 环境署在这些领域的活动将继续瞄准并争取实现《千年宣言》中订立的各项国际商定目标。

B. 报告理事会第 22/17 号决定二 A 部分的执行情况，即重点讨论环境法领域能力建设问题的全球法官专题讨论会的后续行动

8. 遵照理事会第 22/17 号决定二 A 部分开展的活动，其总的结果可归纳如下：

(a) 建立了环境署同大约 100 个国家的首席法官的联盟关系，他们对环境署的全球法官方案给予了充分支持，而且宣布他们承诺在环境署及其伙伴机构的支持下，在国家一级开展环境法方面的法官能力建设活动；

(b) 主动向执行主任建议，由埃及政府出资，在开罗创建一个全球法官培训中心，使之作为执行环境署全球法官能力建设方案的高级人才中心；

(c) 在欧洲、太平洋、南部非洲、阿拉伯国家、加勒比和讲法语的非洲国家创立讨论环境法的法官论坛；

(d) 回应法官提出的要求，环境署编写出一本有关环境法的法官手册，适用于大陆法系、英美法系和阿拉伯国家；

(e) 分别在奥克兰、曼谷、布宜诺斯艾利斯、开罗、达喀尔、约翰内斯堡、金斯敦、利维夫和内罗毕举行了九次区域性主要法官需求评估和规划会议；

(f) 发动合作伙伴参与执行针对法官和其他法律界利益相关者的能力建设方案；

(g) 在一些国家开始进行国家一级的系统性和持续性能力建设活动。

9. 未来的活动将主要侧重于在环境署及其伙伴机构的支持下，通过本国的法官培训机构，强化在环境法方面系统性和持续性的国家法官培训；将环境署的《环境法法官手册》传播给全世界的法官，如有要求，将其翻译成本国语文；和通过环境署在执行环境法方面的全球主要法官联盟，进一步加强各国首席法官之间的网络联系。

C. 报告理事会第 22/17 号决定二 B 部分：关于加强实施《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的执行情况

10. 在第 22/17 号决定二 B 部分，理事会请执行主任评估关于促进在国家和区域两级执行《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的可能性，以及除其他外，探讨是否值得发起一个拟定执行原则 10 的全球准则的政府间进程。

11. 环境署就此事项同各国政府和相关的民间社会组织进行了磋商。迄今作出回应的政府和组织表示意见认为，应当采取全球准则的形式，制定出一套所谓“软性法律”的国际文书。环境署将继续同其他组织一道，努力加强原则 10 的实施。为此目的，它将编写和传播一些资料以提高对此问题的认识。

一. 遵照理事会第 22/17 号决定二 D 部分 的要求提出的关于《蒙得维的亚方案三》执行情况的报告

A. 引言

12. 理事会在其第 21/23 号决定中通过了《关于制定和定期审查环境法的二十世纪第一个十年方案》（蒙得维的亚方案三），作为环境署在本十年内开展环境法活动的大体战略。理事会要求执行主任在现有资源范围内，通过环境署的工作方案，并按照其促进角色，与各国、各项多边环境协定的缔约方大会和秘书处、其他国际组织、非国家组织和人士密切合作，执行该方案。

13. 在同一决定中，理事会决定在不晚于 2005 年的一届常会上审查《蒙得维的亚方案三》的执行进展情况。在 2003 年 2 月 7 日第 22/17 号决定的二 D 部分，它进一步要求执行主任向理事会第二十三届会议提出一份《蒙得维的亚方案三》执行情况的全面报告。本报告阐述了环境署自该方案通过后迄今为止为执行该方案而开展的活动和面对的挑战，同时重点阐述了这一时期内该方案的主要成就。它还提出了进一步执行该方案的可能重点领域。还就此事项编写了一份背景文件提交理事会（文件 UNEP/GC.23/INF/10）。

B. 根据《蒙得维的亚方案三》开展的活动

1. 方案领域

14. 《蒙得维的亚方案三》涵盖下述几个方案领域：

- (a) 环境法的有效性；
- (b) 保护和管理；和
- (c) 与其他领域的关系。

15. 方案的执行在许多方面已经取得重要进展。一系列活动已经完成；另有一些活动已经着手或预定在本十年的剩余年份中进行。《蒙得维的亚方案三》是本十年的一个战略方案，是在全球和区域投入的基础上执行的。每项活动有其对应的明显需求、资源提供量和来自国家政府的要求，都考虑到同环境署有关环境法的技术援助方案和能力建设方案及其工作方案的协调一致。

2. 伙伴关系

16. 为执行《蒙得维的亚方案三》，需要联络许许多多的法律界利益相关者并联合广泛范围的合作伙伴，它们或者直接参与或者有能力施加影响，推动环境法的制定、实施和执行。迄今为止，已在全球、区域和国家各级建立了不止 200 个伙伴关系，而几乎《蒙得维的亚方案三》的所有活动都是在这些伙伴的通力合作下进行的。这些伙伴或共同主办一些会议，或协同组织和承办一些具体活动，或对某些出版物或活动的内容作出贡献。

17. 合作伙伴方面的实例包括：

- (a) 联合国和一些专门组织，其中包括：粮农组织、联合国训练和研究所（训研所）、世界银行、国际劳工组织（劳工组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界贸易组织（世贸组织）、联合国开发计划署（开发署）、联合国各区域委员会、各项多边环境协定的秘书处；

(b) 政府间组织：欧洲联盟、英联邦秘书处、讲法语国家秘书处、非洲联盟、东南亚国家联盟、南部非洲发展共同体（南非共同体）；

(c) 非政府组织、重要的集团和基金会：阿拉伯区域环境法委员会、环境法基金会、世界保护联盟环境法学院、国际环境法中心、促进遵守和执行的国际网络、汉斯塞德尔基金会、自然资源基金会、南太平洋区域环境方案、世界资源研究所、国际议会联盟；

(d) 高等教育机构和法律系：香川大学、比勒陀利亚大学、内罗毕大学、达累斯萨拉姆大学、约恩苏大学、佩斯大学环境法研究中心、新西兰环境法中心、耶鲁环境法和环境政策中心。建立了一个各大学间的高级研究中心网络，还与全世界著名的环境法教授建立了密切合作关系；

(e) 受援国政府：根据受援国政府的要求，主要通过签订谅解备忘录，与受援国政府建立了伙伴关系。为开展工作，往往建立了本国的专门工作组；和

(f) 捐助国政府：在理事会核准的工作方案内，建立了一些双边伙伴关系，谋求执行《蒙得维的亚方案三》的特定方面。主要的捐助国包括比利时、荷兰和挪威。

C. 环境法的有效性

18. 在这一方案领域开展的活动包括：制定和通过“关于促进遵守和执行多边环境协定的准则”；根据请求，向一些国家提供技术援助和咨询服务，以便为执行环境法而加强其法律和体制框架；在国家、区域和全球各级为政府官员和其他法律界相关人员举行培训方案，以加强其在实施和执行环境法中的作用；以及通过环境署的全球法官方案加强法官在执行环境法中发挥的作用。

19. 理事会通过了经由环境署组织的一个政府间协商过程而拟定的准则。这套准则列出了有待各国采取的措施，以便加强其本国履行和执行多边环境协定的义务的努力。此外，这套准则还促进国际合作，共同制止违反此种协定的行为并提供咨询意见，以便为上述目的而研究开发相应的工具、机制和技术。

20. 作为后续行动，环境署编写了一本关于使用和进一步阐明该准则的手册，于 2003 年和 2004 年先后在五个区域讲习班上试用。目前，正与某些国家合作，在国家一级就多边环境协定的实施和执行进一步开展工作，目的在于拟定本国的执行方案，加强落实执行和遵守多边环境协定。

21. 环境署继续根据请求向一些国家提供技术上的法律援助，以便为环境管理而建立法律和体制框架，包括关于实施和执行多边环境协定的此种框架。就后者而言，在 2000-2004 年期间，向相当多的发展中国家提供了援助，其中包括安提瓜和巴布达、文莱达鲁萨兰国、中非共和国、乍得、刚果、吉布提、加蓬、加纳、格林纳达、印度尼西亚、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、利比里亚、毛里塔尼亚、墨西哥、缅甸、尼日尔、阿曼、秘鲁、卢旺达、苏里南和多哥，以及参加了“非洲发展环境法和环境机构的伙伴关系”项目的一系列国家。

1. 能力建设

22. 环境法领域的能力建设方案，在发展中国家和经济转型国家，其范围已扩大到包括各个阶层的法律相关人员，他们或参与或影响着环境法的制定、进一步加强、实施和执行，其中包括政府官员、法官、法律工作者、各大学、私营部门和民间社会从事法律工作的群体。能力建设活动不但在环境署总部进行，而且也通过其区域方案和“非洲发展环境法的伙伴关系”项目来进行，该项目现已扩大到 13 个非洲国家。此种能力建设活动包括：旨在谈判缔结国际环境协定和拟定国家环境法的技术性法律援助；在全球、区域和国家各级旨

在满足不同目标群体的特定需要的培训方案；编写和广泛分发电子文本和印刷文本的出版物和其他法律资料；以及加强大学教学中的环境法内容。

23. 过去五年中，由环境署作为其能力建设方案的一部分而主办的培训方案、专题讨论会和座谈会大幅增加，扩大了从这些方案受益的目标群体，其中有例如法官、法律工作者、私营部门、国会议员和民间社会从事法律工作的群体。这期间另一重大发展是发动了广泛范围的合作伙伴，包括联合国机构、国际金融机构、全球和区域组织，以及学术机构。

24. 在 2000 年至 2004 年期间举办的培训活动之中，在内罗毕举办了为期两期的全球性的培训方案，先后六次区域培训方案分别在在罗毕、曼谷、香川、天津和约翰内斯堡举行，此外，还分别在柬埔寨、哈萨克斯坦、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、秘鲁、南非、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和越南举办了国家培训方案。

25. 于 2002 年举行的全球法官专题讨论会凸显了法官在环境与可持续发展这一领域维护法制和管理体制的作用，以及其在制定、解释和执行环境法方面发挥的作用。在这方面，过去三年中还举行了共 11 次环境法专题的区域性法官讨论会。

26. 环境署的能力建设方案，其主要目的之一是缩小发达国家和发展中国家在环境法领域的信息差距。为此目的，环境署加强了信息传播工作，大量编印环境法出版物，广泛地免费发送给发展中国家和经济转型国家，将好几种此类出版物翻译成不同语文（例如中文、法文、高棉文、老挝文、西班牙文和越南文），以便尽可能扩大其读者的范围。此外，还编写出好几种重要出版物，广泛印发，免费提供给发展中国家的读者，在发达国家也是廉价发行。这些重要出版物之中有专供法官使用的环境法手册；环境法实用手册；三本与环境相关的判例摘要汇编；以及一系列关于草拟部门性环境法律的法律起草人手册。

27. 环境署最近加紧了其环境法的信息提供和文件编制。它于 2004 年推出了环境署的环境法网页，2003 年在互联网上发布了环境署—粮农组织—世界保护联盟联合的环境法数据库 ECOLEX，其中包括一个有关环境法判例的搜索门户。

28. 环境署为促进和加强国家环境法和国际环境法的教学，迄今进行的工作包括：提供专门知识和其他支持，以推动编写出一套标准的环境法课程；编写教材并以电子文本或印刷文本提供给高等教育机构；加强同其他组织的伙伴关系以及同各国政府和有关的国际机构的合作，促进在国家一级和区域一级推行环境法教育方案。环境署最近同大不列颠及北爱尔兰联合王国的环境法基金会共同开展一个联合方案“使人人熟知法律”，把得自欧洲各大学、法院和法律界人士的法律出版物广泛寄送给发展中国家的大学、司法机构和其他有关机构。迄今为止，弗里敦大学、达累斯萨拉姆大学和坦桑尼亚联合共和国的最高法院都由于这一方案而受益。

2. 预防和减缓环境损害

29. 环境署经常通过技术援助和培训方案，应对预防和减缓环境损害法律方面的有关问题，其中包括通过一套国际最低限度准则。目前已着手编写与赔偿责任有关的研究材料，包括关于当前赔偿责任制度的有效性的一项法律研究，它涉及在风险管理方面应用污染者付款原则和寿命周期经济。

3. 避免和解决国际环境争端

30. 环境署结合一些政府间进程，给各国政府提供指导，强调及时给予通知和分享信息作为避免争端的重要方法。它出版和广泛传播了由一组专家编写的一个研究材料，内容涉及争端的避免和在国际环境法范围内解决争端。此外，避免和解决争端的机制问题也在环境

署各项全球和区域培训方案中全面涉及，这包括在例如环境署—香川年度专题讨论会和环境署的环境法培训手册中涉及。

4. 加强和发展国际环境法

31. 在本报告所涉时期内，环境署为制定新的全球公约和区域公约作出了重大贡献。由于它提供了法律咨询和其他支助，使一些重大的全球性和区域性环境协定得以制定和生效，例如：《卡塔赫纳生物安全议定书》（2000 年通过，2003 年生效）；《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药实行事先知情同意程序的鹿特丹公约》（1998 年通过，2004 年生效）；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（2001 年通过，2004 年生效）；《经修订的关于共享水道的议定书》，由南部非洲发展共同体拟定（2000 年通过）；《合作保护和可持续开发东北太平洋海洋和沿海环境公约》（2002 年通过）；《非洲保护自然和自然资源公约》（2003 年通过）；东南亚国家联盟《关于越境烟雾污染的协定》（2002 年通过，2003 年生效）；和《保护和可持续开发喀尔巴阡山脉公约》。

32. 此外，对根据一系列全球性和区域性环境协定而举行的政府间会议，环境署也提供了法律咨询和支助。

33. 评估国际环境法中现有的和形成中的规范和原则，是环境署在这方面十分重要的工作。此种分析为进一步制定国际法律文书提供依据。例如，环境署与各公约秘书处和其他伙伴协同进行的评估工作直接导致形成一个政府间进程，终于在 2002 年通过了环境署关于执行和遵守多边环境协定的准则。

34. 考虑到现有的区域性文书，特别是在联合国欧洲经济委员会主持下制定的《关于在环境事项中获得信息、公众参与和诉诸司法的奥尔胡斯公约》，并考虑到使公众更多地参与环境事务的必要性，理事会在第 22/17 号决定中责成环境署斟酌决定是否有必要就 1992 年《里约宣言》的原则 10 起草一项国际文书。一些国家已经宣布其有兴趣制定这样一项国际法律文书。

35. 环境署已经进行一些研究，内容涉及在亚洲太平洋区域执行《里约宣言》，以及《里约宣言》原则 10 和 15（公众参与和事先防范方针）的运用和有效性问题。目前，它正在审研关于环境损害的责任和赔偿所涉的法律问题。

5. 统一和协调

36. 环境署继续根据请求向各国政府提供技术援助，帮助制定和加强本国的环境立法。为了在环境立法方面采取协调一致方法，环境署于 2004 年 6 月在“非洲发展环境法的伙伴关系”项目下，召开了一次专家会议，审研框架立法和拟定一项示范的环境框架法。

37. 此外，通过其技术援助方案，环境署特别注重使环境立法与部门性立法中的环境方面取得一致和协调。

6. 公众参与和获得信息

38. 根据理事会第 21/24 号决定，环境署进行了一项研究，研究非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比这三个区域中有关获取信息、公众参与决策和诉诸司法的国家立法、政策和准则的几个范本。

39. 一个拟由联合国发展帐户提供资金的、涉及在非洲发展国家法律数据库以方便人们获得环境法信息的项目业已得到批准，即将付诸实施。该项目的目的是帮助 20 个非洲国家开

发技能人才和国家数据库，使人们更方便地查阅环境法律，并使公众更多地了解和获得环境法信息。该项目将包括有培训方案和提供咨询服务。

40. 为了促使人们更多地参与决策，环境署一直做一些民间社会群体的工作，以期提高他们的认识，使他们认清和表现出对环境问题的关注。在国际一级，环境署联同世界资源研究所、开发计划署、世界银行、世界保护联盟、欧洲联盟、一些国家政府和民间社会团体，组成“实现原则 10 的伙伴关系”，谋求实现共同目标。此外，环境署还就民间社会更多地参与环境署工作的问题拟定了一个战略文件。根据理事会第 21/19 号决定和第 SS.VII/5 号决定拟定的该战略文件已于 2003 年提交理事会。

41. 有关获得环境法信息、公众参与决策和在环境事项中得以诉诸司法的法律和程序的培训一直是环境署环境法和环境政策全球和区域培训方案的一部分。环境署一直同奥尔胡斯公约秘书处密切合作，对此种培训方案提供投入。环境署还按照理事会第 22/17 号决定二 B 部分的要求，进行了与原则 10 相关的其他活动：这些活动放在下面第三章中详细阐述。

7. 信息技术

42. 信息技术对环境署来说是一个重要的发展领域。在过去五年中，环境署通过信息技术加强了其提供环境法信息和编写文件的工作。这一工作的一项成果是 2004 年推出了环境署的环境法网页，其中包含的信息有环境署开展的活动以及范围广泛的环境法资料，包括环境署所有环境法出版物的电子文本，以及 2003 年在互联网上推出环境署——粮农组织——世界保护联盟联合的环境法数据库 ECOLEX，其中包括一个查找环境法判例的门户，使全世界的法官和其他有关人员得以查阅到与环境有关的判例。

43. 环境署还在区域一级提出关于建立数据库的倡议。例如：拉丁美洲和加勒比区域办事处就开始了创建一个环境信息数据库的工作；欧洲区域办事处正在联同中欧和东欧区域环境中心和世界保护联盟，争取建立一个联合的环境法服务，侧重于对本区域内发展和编纂国际环境法和落实执行多边环境协定，提供咨询意见和法律专门知识。环境署继续帮助发展中国家和经济转型国家对付其在寻求获得更多新信息技术方面遇到的挑战。

8. 环境法的创新举措

44. 环境署和人权事务高级专员办事处于 2002 年着手进行一个联合行动，进一步审研人权和环境两个领域的法律制度之间的关系。在其他创新活动中，环境署也对一项专题研究作出贡献，该项研究涉及文化多样性、生物多样性和环境保护之间相互关系的法律方面；还推动在四个非洲国家实施一个项目，促进实施和执行有关气候变化、生物多样性和有关荒漠化的几个公约，同时又紧密结合这四个国家实施的减贫战略；而且继续通过其技术性法律援助和培训方案，推动运用经济手段来鼓励遵守环境管理上的要求。

45. 另一创新举措是与巴西第四区联邦区域法院建立伙伴关系的项目，根据该项目，环境署拉丁美洲和加勒比区域办事处举办了一次由拉丁美洲地方法官和法院法官参加的有关环境法主题的最佳论文比赛。这些论文将由三位环境法专家组成的委员会审阅和打分，三个专家之中包括有法官和大学教师。

D. 保护和管理

1. 淡水资源

46. 环境署在其供法律起草人使用的环境法系列出版物中出版了关于淡水资源的手册。该手册主要是为了帮助发展中国家的法律起草人对拟定保护和可持续地使用淡水资源的法规

时应予考虑到的主要方面有一个基本的认识。此外，环境署还对 2004 年建立的非洲水事问题部长理事会在拟定章程方面提供法律咨询服务；向多个国家提供法律咨询，其中包括老挝人民民主共和国，结合对其环境法的一般技术援助方案提供淡水立法的法律咨询；以及建立了一个国际法律专家名册，选录的专家均具有对特定国家淡水问题的知识，以便加强国家之间的伙伴关系。

2. 沿海和海洋生态系统

47. 在沿海和海洋生态系统方面，环境署提供了：对《合作保护和开发西非和中非区域海洋和沿海环境公约》（阿比让公约）和《保护、管理和开发东非区域海洋和沿海环境公约》（内罗毕公约）的几次缔约方会议的法律咨询服务，包括就一般法律问题和起草决定方面的咨询；对根据区域海洋方案发展和加强其体制安排的一法律援助；同《保护海洋环境免受陆地活动影响的全球行动纲领》合作，继续对几项区域海洋公约的秘书处提供支持，帮助其努力处理为保护沿海和海洋环境免受陆地来源污染方面的问题；以及对于《西北太平洋行动计划》的法律咨询。

3. 土壤

48. 为促进制定和执行旨在推动保护土壤的法律和政策，环境署已着手编写一份关于土壤保护、养护、恢复肥力和可持续管理的立法指导文件，作为一本法律起草人手册，其中分析一些与土地和土壤有关的问题以及在国际环境协定中如何处理这些问题。

4. 森林

49. 为谋求达到加强森林保护和可持续利用的目标，环境署促进各国在其本国的森林法规中将环境关注事项和保护森林的目标结合起来，作为鼓励措施，它向各国提供技术性法律援助，确保对森林的环境无害管理成为其法律规章的一部分，而且应联合国森林论坛的请求，于 2004 年为该论坛提供法律专家服务，帮助其筹备举行特设专家组会议，审议关于就森林问题拟定一个法律框架的任务授权。

5. 生物多样性

50. 在生物多样性方面，环境署主办了一系列培训方案和会议，讨论此事项的法律方面和自然资源的管理；在阿根廷森林研究和试验中心的支持下，推动建立一个固化“中美生物走廊”方案；协同世界保护联盟和非洲联盟（及其前身非洲国家组织）提供支助，审查和更新 1968 年的《非洲国家保护自然和自然资源公约》，修改后的公约于 2003 年 7 月获得通过；提出“欧洲山岳行动倡议”，旨在增强有关国家之间的合作，保护和可持续地管理喀尔巴阡山脉、高加索和中亚山脉的生态系统；以及根据《泛欧生物和景观多样性战略》和“实施国家生物多样性战略和行动计划的服务方案”，负责执行一系列行动项目。

6. 污染的预防和控制

51. 为谋求实现预防和控制污染的目标，环境署在东南亚国家联盟草拟《关于越境烟雾污染的协定》过程中提供了法律咨询，该协定于 2002 年通过，2003 年开始生效；在《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药实行事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的草拟过程中都提供了法律支持；广泛宣传《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》，并支持了这两个公约在筹备举行其第一届缔约方大会过程中为解决一系列重要的法律事项而召开的政府间谈判委员会的工作；向发展中国家和经济转型国家提供技术性法律援助，帮助制定、更新、加强或统一其现有的法规，以便履行其根

据多边环境协定特别是有关危险化学品和危险废物的公约而产生的国际义务；还通过举行讲习班和培训方案，倡议采取行动，促进执行有关危险废物的国际协定，例如于 2001 年在马来西亚为有效实施全球化学品和危险废物公约而首次举行的东盟—环境署讲习班。

7. 生产和消费模式

52. 目前，正在进行一项关于赔偿责任制度的有效性的研究，旨在促进各国和其活动有可能对环境产生影响的其他实体采取负责任的行为方式。该项研究将评估各种联系到赔偿责任制度的法律措施所起的作用，例如风险管理和污染者付款的原则。已对研究范围作出调整，使其适应《蒙得维的亚方案三》和可持续发展问题世界首脑会议所表示的关于考虑可持续的生产和消费模式所涉法律事项的需要。环境署已经与联合国其他机构和组织联手，正在就这些问题进行范围广泛的工作，特别是结合实施《约翰内斯堡世界首脑会议执行计划》中提出的 10 年期方案。

8. 环境紧急情况 and 自然灾害

53. 环境署目前正在就环境紧急情况 and 自然灾害的几个相关问题进行研究。这包括关于开展国际合作以处理环境紧急情况 and 自然灾害各个方面的一项法律研究。

54. 环境署于 2004 年在莱索托召开了一次关于处理环境灾害的国家法规和体制的讲习班，来自博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克和斯威士兰的众多专家和权威人士就预防灾害和减少风险的法律和体制事项交换了信息和交流了经验。该讲习班的另一作用是作为一个论坛，提高与会者对环境退化、灾害风险和脆弱性之间的关系的认识，而且使他们意识到在这一方面必须有相应的立法和体制框架。

E. 与其他领域的关系

1. 贸易

55. 环境署主办了几次研讨会和讲习班，旨在促进更多地认识贸易与环境的相关法律问题。它还曾经结合一次高级政府官员会议就环境法之中运用经济手段的问题，举行一次介绍会，出席的政府官员都熟悉环境法；参与过起草《蒙得维的亚方案三》。2003 年它举行过一次有众多利益相关方参加的区域论坛，促进遵守和执行多边环境协定，更广泛地运用经济手段，以及使目前提供信息的制度扩大范围，让更多的人能够获取环境信息，在环境事项中得以诉诸司法和促进公众参与决策。

56. 此外，环境署于 2001 年编写了一份专题报告，综述经济政策，包括贸易自由化，在中美国家产生的环境影响，在该区域广泛分发。2002 年，环境署拉丁美洲和加勒比办事处作为其环境法方案的一部分，在“中美生物走廊”项目下，举行了一次关于经济改革、环境和城市化问题的研讨会。

57. 如上所述，目前正在编写一本法律起草人手册，其中涉及运用经济手段来实行环境管理这一方面，目的是使读者对其他国家，包括发达国家和发展中国家，如何考虑制订政策和体制框架，如何制订法律，将经济手段运用于环境保护。为确保更有效地控制危险物料的越境转移和控制濒危物种的非法贸易，环境署协同相关的公约秘书处，就相关的多边环境协定所涉贸易问题，为海关官员提供了培训。

2. 安全与环境

58. 环境署注意到安全与环境之间的关系，特别是在进行环境评估和早期报警方面。在欧洲，环境署、开发署和欧洲安全与合作组织（欧安组织）共同制订和执行一个联合项目，在选定的若干国家提高对安全和环境的认识。此外，还就环境状况的评估问题举行专家磋商，借以查明有可能影响一些社会、国家或整个区域的可能因素。环境署还着手全面审查这一主题的现有原则、规范和规则，审查结果将于 2005 年提出。

3. 军事活动与环境

59. 为回应一些国家和国际组织的要求，环境署通过其冲突后评估科，对几个区域和国家发生冲突后的环境问题进行了评估，其中包括阿富汗、巴尔干地区、伊拉克、科索沃、科威特、利比里亚和沙特阿拉伯。此外，还准备进行一次全球性调查，调查军事部门执行环境规范的情况。

F. 未来可能的重点领域

60. 各项连续性《蒙得维的亚方案》在过去 25 年中取得了许多成绩，有些活动仍在进行中。为使此种方案继续取得成效，环境署应能在每一时期结束时确证原先所定行动目标或已完成，或正在追求实现，确认可能进入一个新阶段以及出现了相关的环境关切领域，需要在方案之内或实施方案时加以注意。

61. 《蒙得维的亚方案三》之中确定的所有领域仍然具有意义，应当根据理事会 2001 年 2 月 9 日第 21/23 号决定继续执行。然而，在今后五年中，毫无疑问的是，对某些领域中的某些方面，应当给予特别重视。

62. 在考虑这些未来重点领域时，似应注意到《千年宣言》及其各项国际商定目标中的某些要点。《千年宣言》第 5 段提出，“我们今天面对的主要挑战是如何确保全球化成为全世界各国人民的一种积极推动力。”全球化态势包含有对所有这些重点领域都共同的因素。具体而言，经济一体化现象，整个世界日益增大的相互联系，以及贫困、环境和管理体制之间的因果关系等，引发了本报告这一节所提出的种种问题。《千年宣言》所订立的各项国际商定目标中的第 7 项目标具体提出了确保环境可持续性的目标。

63. 具体说来，下面几个小节中所述的各个方面应在未来五年进一步实施《蒙得维的亚方案三》的过程中得到考虑。

1. 分主题的战略

(a) 实施、执行和遵守环境法

64. 环境署将加大工作力度，鼓励多边环境协定各缔约方建立和实行有效的机制，以便实施和遵守那些协定；促进制定和有效运用经济的、法律的和其他的激励措施，促使各缔约方更好地履行和遵守其国际义务；促进在国家一级更多地应用民事责任办法，改进环境法的实施；以及研究关于制定国际化学管理战略方针（国际化管战略）这一进程的结果对国际环境法将会产生的影响。该进程的一个重要大事是预定在 2006 年举行一次国际会议。

65. 同样地，假如各国一致同意有必要就森林保护制定一项国际文书，环境署应当遵照理事会的指导，积极参与该进程。

(b) 加强和发展国际环境法

66. 国际环境法之中可能存在的差距和薄弱环节亟须得到解决，以便采取适当措施对付现有的和正在出现的国际环境挑战，并确保国际环境法得以跟上时代，与时俱进。环境署将开展一些研究，会同有关的政府间机构，确定一套基于权利的环境规则的性质、范围和可能适用；同时，特别是在区域一级，同各国政府协商，讨论就一个重要方面制定法律文书的必要性和可行性，这个重要方面是由于排放有害物质例如氧化氮和硫，还有汞和其他重金属时，其对空气、土地和水资源所产生的越境影响。

(c) 淡水资源

67. 淡水危机现已成为全球环保界深感忧虑的一个中心问题。环境署应在《蒙得维的亚方案三》的领域 10 之内，结合当前正在实施的《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》和《千年宣言》中订立的各项国际商定目标，使法律的相关事项得以充分纳入国家、区域和全球各级现有的水事政策工作之中。在国家一级，它的活动应侧重于：第一，根据请求提供必要援助，帮助制订有关淡水资源包括地面水和地下水的养护、保护、综合管理和可持续使用问题的国家法律和政策，使更多的人获得安全饮水，提供废水处理和卫生设施；预防由于特别是农业活动对水资源造成污染；第二，根据请求提供援助，帮助制订和执行必要的国家法规，以期在使用、保护和可持续地开发国际水道方面履行有关的国际义务。

68. 在区域一级和国际一级，它的活动应侧重于：第一，审查和分析现有的规则和条例，包括有关越境水问题的协定等，以便确定是否需要有更具体的原则或标准来确保跨境水资源和相关生态系统的可持续利用和开发；第二，根据请求，帮助各国增补现有的国际规则和条例，包括各项协定，以便推进跨境水资源的可持续利用和开发；第三，鼓励有关国家开展合作，通过例如签订协议或建立联合管理机制等办法，加强共有水资源的可持续使用和开发。

(d) 沿海和海洋生态系统

69. 沿海和海洋生态系统的保护对于全球环境至为重要。理事会反复要求重新激活环境署的区域海洋方案。《约翰内斯堡执行计划》十分重视环境署在区域海洋方案和《保护海洋环境防止陆地来源的污染的全球行动计划》框架内进行的工作。海洋和沿海生态系统面临严重危险，这些危险来自各种破坏性捕鱼方式，包括对于海底山的破坏，以及来自汞和其他重金属的污染。环境署应当更加重视支持重新激活各项区域海洋公约。在这方面，它应特别注重于改进对珊瑚礁、湿地、红树繁殖带以及其他沿海和海洋生态系统的保护，尤其应通过区域海洋方案和《全球行动纲领》的实施来实现此种保护，包括建立必要机制来促进社区为基础的海洋资源管理体制；以及联同有关的国际机构，共同商讨有关长线捕鱼、兜底拖网，包括海底山，和来自汞和其他重金属的污染所涉法律问题。

(e) 贸易与环境

70. 《多哈部长级宣言》和促进发展的融资会议均确认，为求得贸易、投资、金融和环境保护之间的适当平衡，迫切需要进一步鼓励在环境保护、国际贸易、投资和金融方面采取互补性和相互支持性的措施。在这方面，建议环境署应当：第一，促进认识并加强能力来处理国际经济法，包括贸易法在内，与环境之间的相互关系，特别是在发展中国家和经济转型国家的这种关系；第二，把环境关切事项更好地纳入不断演变的国际规范和条例之中，同时确认识产权组织和世贸组织负责订立和实施各类知识产权制度；第三，帮助有关的国际组织拟定适当办法，包括订立有关解决争端的示范规则和条例，来处理外国投资者和所在国之间的关系，确保环境关切事项得到适当的考虑。

2. 改进实施效果的方法

71. 在实施《蒙得维的亚方案三》的过程中，在采取国际对策处理重大环境挑战时，努力加强伙伴关系、改进区域实施和确保各项活动的优先地位，取得相当大的成绩。为在本十年的其余年份这段时间内进一步向前推进这一进程，将把以下各项放在优先地位：继续使本方案下的活动同《千年宣言》中订立的各项国际商定目标保持一致；在全球法官方案取得的进展的基础上进一步促进法治和管理以及环境法的有效执行；提高本方案在国家、分区域和区域各级的成效，同时考虑到其各自的特点，包括语言和爱好；制订适宜的方法，调查本方案在环境保护、可持续发展和逐步发展环境法等方面为取得具体成果而发挥的作用。

3. 蒙得维的亚方案四

72. 在未来五年内，环境署除继续针对《蒙得维的亚方案三》所含各主题开展工作外，还应着手筹划《蒙得维的亚方案四》。迄今为止的三个《蒙得维的亚方案》，其实力和影响主要在于它们的连续性和累积成效。尽管历次所作审查均能在数量和质量上具体表明各项方案取得的成绩，但无论过去或将来，都会有尚待完成或尚未开始进行的方案活动。

73. 未来五年中，在环境法领域，毫无疑问地会出现环境署需要应对的新挑战和新的优先事项。其中一些事项将会是相当紧迫的、需要环境署立即作出处理，另一些事项将成为及时的候选事项，等待列入《蒙得维的亚方案四》之内。因此，在评估环境署在《蒙得维的亚方案三》之下迄今所取得的成绩，认清其在本十年的其余年头应把主要力量放在哪些方面的同时，环境署似宜及早为《蒙得维的亚方案四》的拟订作准备，以便其预定于 2011 年提交理事会通过。

二. 关于理事会第 22/17 号决定二 A 部分：重点讨论环境领域能力建设问题的全球法官专题讨论会的后续行动的执行情况报告

74. 法官由于其在维护法治和管理体制和促进实现可持续发展目标中所起的作用，因而是环境管理中的一个重要伙伴，在其所作裁决中需要平衡兼顾环境、社会和发展方面的考虑。通过其对法律的解释，法官们也在实际上努力加强法律原则和规范，是执法中的主要角色。由于认识到法官对于环境法的重要作用，环境署于 2002 年在约翰内斯堡举行了关于可持续发展和法律作用的全球法官专题讨论会。这次讨论会把 60 多个国家的 120 位首席法官和高级法官召集到一起，此外，还有来自国际法院和法庭的法官。讨论会通过了《关于法治作用与可持续发展的约翰内斯堡原则》，吁请环境署执行主任拟定一个专门的工作方案，发动全世界的法官，以及其他法律相关人员，参与制定、实施和执行环境法。

75. 根据全球法官专题讨论会与法官的要求，理事会通过了第 22/17 号决定二 A 部分，其中要求执行主任制定和执行一个在环境法方面对法官和其他法律相关人员的能力建设方案并就此事项向其第二十三届会议提出报告。环境署遵照该决定所进行的工作，其结果可归纳如下：

(a) 创立了一个包括 100 多个发达国家和发展中国家首席法官和资深法官的全球联盟，他们均表示承诺在环境法领域加强其管辖范围内的法官的能力并吁请执行主任发挥领导作用，为此目的实施一个全球方案；

(b) 在世界不同地点分别召开了九次首席法官区域性需求评估和规划会议，会上制定了国家和区域的能力建设计划，同时为在国家一级培训法官和其他法律相关人员最后确定

了机构安排。举行这些会议的地点分别是内罗毕、约翰内斯堡、布宜诺斯艾利斯、曼谷、奥克兰、金斯敦、利维夫、开罗和达喀尔；

(c) 埃及政府向执行主任表示，愿意由其本国出资，在开罗设立一个全球法官培训中心，使之作为执行环境署全球法官能力建设方案的高级研究中心；

(d) 建立了多个区域环境司法机构，致力于在环境法领域促进区域范围的司法合作。在环境署全球法官方案主持下创建的这些区域机构当中，包括有欧洲联盟、南部非洲、太平洋岛屿、讲法语国家和加勒比区域的论坛；

(e) 编印了一套法官环境法手册，可适用于大陆法系、英美法系和阿拉伯法系国家，以及用以培训法官和其他法律相关人员的实用手册。

76. 今后，环境署的全球法官方案将侧重于发展中国家和经济转型国家针对法官和其他法律相关人员的国家能力建设活动。这些活动将在环境署及其伙伴机构的支持和援助下，尽可能由本国的司法人员培训机构执行，为此目的，应尽量利用筹划中的开罗中心，尽量利用由环境署及其伙伴机构编印的大量出版物和其他法律资料。

三. 关于理事会第 22/17 号决定二 B 部分：加强实施《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的执行情况报告

77. 在其关于加强实施《里约宣言》原则 10 的第 22/17 号决定中，理事会请执行主任评估在国家和区域两级促进执行《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的可能性以及除其他外，探讨是否值得发起一个拟定执行原则 10 的全球准则的政府间进程并向理事会第二十三届会议汇报其征求意见的结果。

78. 环境署已就此事项同各国政府和相关的民间社会组织进行协商。迄今作出回应的政府和组织表示意见认为，应当采取全球准则形式，拟定一个所谓“软法律”的国际文书。环境署将继续会同其他组织一道，以更大力度推动原则 10 的执行。为此目的，它将编写和分发必要的资料，以提高对这一事项的认识。