



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.29
21 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
第五届会议
1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增 编

国际法律文书和机制*

(《21世纪议程》第39章)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1	3
一、选择主要目标	2	3
二、报告和分析各项成就制订促进可持续发展的国际法	3 - 6	3
三、有前景的变化和发展	7 - 15	6
四、无法实现的期望	16 - 24	10
五、趋势和新出现的优先事项	25 - 31	11

* 本报告是政策协调和可持续发展部作为《21世纪议程》第39章的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家组织、有关政府机构和一系列其他机构、个人和主要团体代表之间进行协商和信息交流的结果。

目录(续)

	<u>页次</u>
框	
1. 《拉姆萨公约》和《世界人类遗产公约》	4
2. 《核安全公约》和《北美自由贸易协定》(《北美贸协》)	5
3. 国际化学品贸易业务道德守则	6
4. 《联合国气候变化框架公约》	7
5. 共同但有区别的责任:《生物多样性公约》、《联合国气候 变化框架公约》和《鱼类协定》	8
6. 公约之间的协调	9
7. 《拉姆萨尔公约战略计划》	12

导 言

1. 本报告审查《21世纪议程》第39章(国际法律文书和机制)¹所载目标的执行进度,其中考虑到1994和1996年可持续发展委员会第二和第四届会议就此题目所作的决定。本报告集中讨论与国际法律文书和机构有关的三项主要发展,这是继1992年联合国环境与发展会议之后关于可持续发展的重要国际法领域。另有一份报告(见文件E/CN.17/1997/8)载述《关于环境与发展的里约宣言》²各项原则的应用和执行情况。

一、选择主要目标

2. 三项主要目标载述如下:第一,除其他外,通过条约制定,特别是在普遍范围内制定关于可持续发展的国际法(第39章第1(a)和(f)、2、3(b)和5段);第二,确认发展中国家的特殊情况,除其他外,通过有效参与关于国际可持续发展文书的谈判、能力建立和财政援助(第39章,第1(c)和(d),3(a)、(c)和(e)和第9段);第三,协调和合作执行可持续发展领域的国际文书包括在各缔约国会议所准许的程序范围内各有关公约秘书处之间的合作(第39章,第1(b)和3(d)、(f)和(g)段)。

二、报告和分析各项成就

制订促进可持续发展的国际法

3. 可持续发展概念曾在1987年布伦特兰委员会报告³上提出,其后在《21世纪议程》和《里约宣言》内详加阐述。此后还在国际法范围内多次设法了解其意义。人们日益认为一体化和相互联系是可持续发展的重点,是《里约宣言》和《21世纪议程》的基本主题,因此也是制订促进可持续发展的国际法的基本主题。它们一起反映出确定可持续发展的社会、经济、环境、体制和人权问题的相互依赖性质。可持续发展的国际法所含的概念可能会导致将概念的一致性引用到

比较传统和分门别类的国际法领域；同时，可持续发展的概念和要求也可能会影响和改变这些领域。可持续发展概念有可能为协调一致的国家措施和行动制订框架。促进可持续发展的国际法也可能使国际及国家法律、政策和行动更趋一致和互为补充(见框1)

框1. 《拉姆萨公约》和《世界人类遗产公约》

制定促进可持续发展的国际法的一个实例是在《关于具有国际意义的湿地特别是作为水禽栖所的湿地拉姆萨公约》的范围内取得了进展。该公约于1975年生效，本来专门以保护作为水禽栖所的湿地为重点，但随着时间的推移已扩大到确认湿地因其生物多样性以及其他生态和环境作用所具有的重要意义。目前认识到《拉姆萨公约》的圆满执行，非同时兼顾经济发展与环境保护不可，各国必须认识到湿地养护的重要性，并懂得在发展过程中使湿地免受到破坏的新方法。

《世界人类遗产公约》也说明这一点。该公约不仅指出，“文化遗产和自然遗产日益遭到破坏”，而且指出这种遗产是人类的共有遗产。世界人类遗产基金确认发展中国家的特别情况，提供一种机制保护普遍价值显著的地点。近年来，在《公约》的执行方面已显示出对土著人民和传统用地系统的重视，其中主要是将文化景观列入《世界人类遗产清单》。

4. 环发会议结束以来，可持续发展领域的一些国际协定已开始生效，在区域和全球范围内也已就新的文书展开谈判。这些文书试图将环境与发展问题一体化，而不是采取比较传统的部门处理方式。另外有些协定，虽然重点是放在贸易等其他领域，但也考虑到可持续发展这方面(见框2)。此外，许多国际法律文书由于有了新的

签署国、批准国、缔约国以及新的议定书、修正案和缔约国会议的有关决定,其现况已经改变。

框2. 《核安全公约》和《北美自由贸易协定》
(《北美贸协》)

第39章第7段主张努力完成当前在国际原子能机构的构架内持续进行的拟订一项核安全公约的谈判。《核安全公约》于1994年9月20日开放签署,并于1996年10月24日生效。这是直接注意处理全球核发电厂安全问题的第一项法律文书。除其他外,预期有关国家将提出安全报告,交给定期举行的审查会议审查。

《北美自由贸易协定》(《北美贸协》及其关于环境和劳工的两项附带协定(《北美环境合作协定》和《北美劳工合作协定》)是试图将社会和经济组成部分一体化的一项区域文书。

5. 在环发会议上开放签署的两项条约是《生物多样性公约》⁴和《联合国气候变化框架公约》⁵这两项公约很快就开始生效,并获得普遍接受。《生物多样性公约》于1992年6月5日通过,并于1993年12月29日生效,截至1996年12月中旬,《公约》缔约国共165个。《气候变化公约》于1992年5月通过,并于1994年3月21日生效。截至1996年12月中旬,《公约》缔约国共164个。两项公约都支持和详尽阐明可持续发展概念,除其他外,还将公平、人类共同关心的问题以及共同但有区别的责任等概念明确列入。公约的实质内容除其他外包含与责任分担、资金筹措、技术转让和一致战略有关的义务,其中具体适用了可持续发展概念。

6. 除了具约束力的文书或机制之外,习惯法和国际组织的行为对制定促进可

持续发展的国际法也很重要。此外还促进拟订与可持续发展有关的新盟约、国际标准、行为守则和指导方针,其中反映出环境与发展事务一体化的趋势(见框3)。国际筹资机构和工商界介入这个领域的重要性也日益受到重视。

框3. 国际化学品贸易业务道德守则

《国际化学品贸易业务道德守则: 工业及其他私营部门缔约国关于增强化学品安全的原则和指导》(内罗毕,环境规划署,1994)的制定工作由联合国环境规划署(环境规划署)带头推行,其中包括工业及其他私营部门缔约国关于增强化学品安全的原则和指导;由此可以说明私营部门已日益认识到有必要自愿遵守和促进保护环境的国际标准。

三、有前景的变化和发展

制定促进可持续发展的国际法

7. 已日益注意到根据《里约宣言》的原则确认和详尽阐明与可持续发展有关的国际法概念和原则。这样做会产生实际的后果,例如,可以促进和推动新的法律文件的制订以及现有文书的执行、解释和统一。此外《里约宣言》的原则也在国家法律中日益反映出来。

8. 在制定促进可持续发展的国际法方面,还有一个有前景的变化,就是日益认识到必须产生效果,从人们对执行、遵守、避免争端和解决争端等问题的日益关注就可以说明这一点(见框4)。《21世纪议程》第39章第10段主张进一步研究避免争端和解决争端的各种办法。这个领域的各种倡议,特别是针对避免争端的程序和机制(包括仲裁)和制定透明和非对抗性多边协商程序的倡议,已在多个国际论坛上付诸讨论。

框4. 《联合国气候变化框架公约》

最近的各项条约为缔约国提供一系列促进公约执行和争端解决的可选方案。《联合国气候变化框架公约》依靠一个附属履行机构来协助缔约国有效执行《公约》，并按照设想通过谈判或缔约国所选的任何其他和平方法解决争端，以提交国际法庭仲裁和调解。目前还考虑设立一个多边协商过程。这个过程的确切形式、内容和性质将于稍后阶段公布。

确认发展中国家的特殊情况

9. 《里约宣言》原则6规定发展中国家,尤其是最不发达国家和在环境方面最易受伤害的发展中国家的特殊情况 and 需要应受到优先考虑。这个想法也纳入了许多国际法律文书,特别是环发会议期间或会议结束后通过谈判达成的文书。这个原则反映出各国在促进可持续发展的过程中相互依存的关系。

10. 在环发会议开始进行筹备工作后,经济转型期国家这个类别就出现在国际议程上。环发会议期间,这些国家的具体环境问题和经济问题受到确认,其后,一些法律文书列入了针对经济转型期国家的具体规定。

11. 经济转型期国家正在积极参与制定和执行空气污染、水管理、工业事故、环境评价影响和公共参与领域的区域公约及有关议定书。这些文书由欧洲经济委员会(欧洲经委会)掌管,在使这些国家融入一个泛欧洲法律和经济体系方面起了重大作用。

12. 可持续发展领域的最新国际法律文书和机制考虑到发展中国家的具体情况和有区别的责任(见框5)。这些文书认为必须提供援助,例如包括为参加国际法律文书的谈判筹措经费,以及签署和批准条约后参加这些条约机构会议。这些条约往往

为技术的转让和合作、财政资源、设立或指定执行条约的财政机制作出安排。在有些情况下,发展中国家还获得财政援助参加一般由国际组织、政府和非政府组织举办的与国际法律文书和机制有关的会议和讲习班。

框5. 共同但有区别的责任:《生物多样性公约》、
《联合国气候变化框架公约》和《鱼类协定》

共同但有区别的责任这一概念包含于《生物多样性公约》中,发展中国家能否执行其义务取决于发达国家是否切实履行其承诺,提供更多新的财政资源以及按公平和最优惠条件准予获得技术和转让技术。

共同但有区别的责任的这个想法载于《联合国气候变化框架公约》第3条原则1,目的在于指导缔约国执行《气候变化框架公约》。《公约》确认发展中国家的特殊环境和需要,然后按此制订缔约国的责任和义务。

体现这些概念的另一个实例见于1995年《执行1982年12月10日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(A/50/550,附件一)。其第七部分论述发展中国家在养护和管理有关鱼类种群方面的特殊需要,并详尽阐述合作的目的和形式,例如合资安排。按照《协定》的设想,将设立特别基金协助发展中国家执行《公约》。

13. 确认发展中国家的特别情况的另一个方法是调整执行时间表。现已制订新的方式,例如向发展中国家提供“补偿”资金,使它们能够支付履行其义务所需的某些额外费用。这些方式导致在现有机构,例如全球环境融资,设立新的筹资安排。

协调和合作执行可持续发展领域的国际协定

14. 可以区分与可持续发展有关的各公约之间的两种协调方式。第一种包括管

理一级的协调;在关于无法实现的期望的一节内将讨论第一种协调。另一种是实质性问题的协调(载述于下文)。

15. 过去十年来,全球、区域和双边环境条约的数量不断激增。其他法律领域例如人权、劳工法和贸易法的国际法律文书也大大增加在可持续发展的总的范围内许多这些文书的目标是相互联系的,有时相互依存或重叠。关于执行这些文书所需要的活动的情况也是如此。在某些实质性问题,例如在化学品和生物多样性问题上渐趋协调,应可促成一种较为一致以及有效果和有效率的处理方式。各有关公约秘书处之间的合作应在各缔约国会议所允许的程序范围内进行(见框6)。

框6. 公约之间的协调

《生物多样性公约》的原有目的之一是了解过去20年来所产生的各种各样的国际生物保护公约。在公约缔约国第二届会议上,缔约国会议请公约秘书处执行秘书与其他生物多样性有关秘书处作出合作性安排,以审查其他公约如何能够帮助实现《生物多样性公约》的目标(见文件A/51/312,附件、附件二,第II/13号决定)。这种安排一旦作出就可以加强与生物多样性有关的组织之间的体制合作。

1996年,生物多样性公约执行秘书与《拉姆萨尔公约》、《养护野生动物移栖物种公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处签署了一份合作备忘录。

确认需要协调的另一个例子载于1994年6月通过的《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》。该《公约》强调必须对土地退化问题采取综合性跨部门对策。第8条提到必须与其他公约,特别是《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》协调。

四、无法实现的期望

制定促进可持续发展的国际法

16. 就新的综合性文书进行谈判,以及通过和执行其他这类文书促进了关于可持续发展的国际法的制定工作,在国家一级仍然零碎地通过国家立法执行促进可持续发展的国际法。综合和参与性战略必须进一步发展。缺乏可靠、可持续和可预计的财政资源,体制能力和人力资源不够,以及没有获得技术的充分机会,都会妨碍国际法律文书的执行和遵守。也可以看到通过新国际法律文书的速度已超越了(特别是某些发展中国家)执行这些文书的能力。

17. 关于可持续发展的国际条约尚未得到全面遵守。造成这个问题的因素包括:缺乏政治意志、缺少足够的财政手段、不完全了解文书内确切规定的义务,以及将许多谈判的日程压缩得很紧,以致留下对议定案文可作多重解释的余地,这样可能会引起纠纷。在这些方面,最好在批准条约时制订含有可计量的具体基准的国家遵守计划,其中包括需要获得的财政或技术援助。

18. 只有在一项文书完成谈判和签署后,一连串的后果,包括对财政和技术资源的需要,才有可能产生。在谈判过程开始时往往没有充分顾及遵行条约所遇到的障碍。

19. 另一个限制因素造成资金的不适当利用。这个因素可能是国家一级-包括发达国家和发展中国家-以及国家与地方一级之间和各部门之间缺乏协调引起的。权限上的冲突、责任不明确、财政承付款的来源、目标和数量含糊不清,也可能妨碍条约的执行和遵守。

确认发展中国家的特别情况

20. 财政和技术支助促进发展中国家参加国际协定的谈判和执行,但由于综合文书内容复杂,需要更多范围广泛的专门知识,因此提供的支助仍嫌不足,虽然在能

力建立方面已得到援助,但仍需获得更多支助。

21. 用作援助的资金有时不够,因此鼓励探索其他资金来源,包括调集私营部门筹措的资金。新的资金是否有着落或现有资金能否补充,都是令人深感关注。例如据亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会报道,它们各自地区内的几个国家对行政上的负担、体制和技术能力缺乏、财政资源短缺、在执行和遵守公约方面会遇到问题,都非常关注。

协调和合作执行国际协定

22. 可持续发展委员会第二届会议指出,与可持续发展有关的各公约秘书处之间必须进行协调和作出更有效率的结构安排。可持续发展委员会和第四届会议确认程序必须加强和一体化,各公约秘书处之间必须为此目的进行合作。

23. 环境规划署和欧洲经委会已成功加强了它们各自所管理的公约之间的协调。但是,总的说来,可持续发展领域的国际协定在行政协调方面尚未能够初步实现;有些公约秘书处本来设在同一间建筑物内,但因各自缔约国会议所作的政治决定,现已分散到不同的国家和大陆。除其他外,不能充分进行这种协调和合作的原因包括:各项公约都有其具体的目标;成员组成不同;个别国家的各种部门或其他机构代表都参加公约的行动;秘书处由不同机构掌管。

24. 许多国家认为,将按不同公约提出报告的规定加以统一和简化是优先事项。不同公约下各项活动的执行必须相互支持,避免活动出现不必要的重叠;另一方面各个工作方案之间的协调应可增强。在不止一项国际法律文书中,知识产权;渔业、化学品和废料贸易以及财务安排等题目都有不同的重点,这需要进一步的合作和协调。

五、趋势和新出现的优先事项

25. 人们日益确认非政府组织、其他非国家行动者和一般民众参与活动的重要

性(见框7)。他们提请国家决策人员注意引人关注的问题;动员并通知民众;并在国际日程上提出新的和富挑战性的问题。每一个国际会议在筹备阶段中必须注意处理的重要问题是:国家与非政府组织之间的关系。非政府组织和国家代表可能会晤讨论共同关心的问题及其处理方式,并就此达成基本的谅解。关于这些谅解的后续行动包括国家一级政策。大家认为,包括当地社区在内的非国家行动者,密切参与国家一级的遵守和执行工作日益重要。另一例子是,国际财务机构的参与。国际财务机构可以向遵守协定的国家提供奖励,这些机构能够以遵守协定作为提供援助的条件,并可以协助社区建立能力和参与执行各项协定。

框7. 《拉姆萨尔公约战略计划》

1996年3月《拉姆萨尔公约》缔约国会议通过1997-2002年综合战略计划,其两项目标为:鼓励执行有关条约和多年来通过的许多准则;尽量动员众多的行动者执行有关条约,从政府人员到非政府组织和地方社区。

26. 在政府间决策过程中,非国家行动者的参与日趋显著,例如,由于科学界在生态系统内部的自然联系以及环境与经济活动之间的自然联系方面作出贡献,臭氧层、气候变化和生物多样性等重大问题已被推到国际法律议程上。

27. 非国家行动者可以协助履行条约义务,但这种可能性并没有加以利用。特别包括工业界在内的非国家行动者以及非牟利组织和非政府组织在可持续发展对话中的重要性日增,它们能够将引人关注的问题提请国际和国家决策者注意,以及动员和向民众和科学界通报情况。除其他外,政府间组织和地方当局在执行国际协定方面也可起重要作用,在谈判过程中扮演更积极的角色。已委托欧洲经委会草拟一项关于获得环境资料和民众参与环境决策的公约。

28. 重点已从制定新的国际法律文书转移到有效执行和遵守现有协定方面。过去几年期间由于促进可持续发展的国际法律文书数量增多,有人担心各国执行并遵

守它们所参加的文书的能力不足以应付它们所作的承诺。可以看到有趋势着眼于无约束力的文书,例如守则和指导方针,如国际标准化组织(标准化组织)标准14 000。

29. 与此有关的是国际法律文书的角色正在不断改变。与执行国进行更密切的合作可以促进文书的执行和提高遵守文书的进度,各秘书处不妨集中力量于维持和增强对这些国家的支持。

30. 对许多方面全球相互依存关系的认识已日益加深,包括认为:国际法的方向必须重新调整,应着眼于各个部门的一体化和相互作用。举例说,国际法各个部门之间,如环境法与贸易法、贸易标准和劳工标准、以及环境法与人权之间的相互作用,可以视为一项新出现的优先事项。人们日益求助于经济文书及其他奖励办法来扩大参与和提高遵守有关法律文书的程度;不断设法统一环境和贸易制度;有区别的责任不断扩大。两代间综合产处理方式应成为国际法可持续发展战略的基本部分,以促进连贯一致和世界一体的概念,并以此针对国家利益、谈判和边界的概念。

31. 着眼于环境的国际法律文书日益依靠科学调查结果。各种国际法律文书都已设立了科学和(或)技术机构。他们所面对的难题是如何利用广大科学界包括其他政府论坛的工作,融合它们的专门知识,以指导各公约机构的政策。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 《同上》,附件一。

³ 世界环境与发展委员会,《我们的共同前途》(牛津和纽约,牛津大学出版社,1987年)。

⁴ 见联合国环境规划署《生物多样性公约》(环境法和机构方案活动中心),1992年6月。

⁵ A/AC.237/18(Part II)/Add.1和Corr.1,附件一。