



联合国

Distr.
GENERAL



环境规划署理事会

UNEP/GC.22/3/Add.2
11 November 2002

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛
2003年2月3-7日，内罗毕
临时议程*项目4(c)

政策问题：联合国系统内外、
包括与各非政府组织的协调与合作

联合国环境规划署为解决各种新出现的
环境问题而采取的政策应对措施

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)执行情况报告

导言

理事会在其第二十一届会议/全球部长级环境论坛 2001 年 2 月 9 日第 21/23 号决定中，作为联合国环境规划署在二十一世纪第一个十年环境法领域内开展活动的广泛战略，一致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）。理事会请执行主任在可得资源限度内，通过环境署的工作方案、并与各国际组织、非国家作用者和个人密切合作，促进实施此项方案。本报告介绍了环境署参照可持续发展问题世界首脑会议的成果，在贯彻执行上述决定过程中开展活动的情况。

* UNEP/GC.22/1.

一. 实施约翰内斯堡原则：落实全球法官专题讨论会的成果

1. 作为一项与可持续发展问题世界首脑会议平行的活动，执行主任于 2002 年 8 月 18-20 日在约翰内斯堡召集举行了可持续发展与法治作用问题全球法官专题讨论会。共有来自代表世界所有区域的 59 个国家的 122 位资深法官、包括首席大法官出席了该次专题讨论会。

2. 该次专题讨论会审议了司法部门在可持续发展中的作用及法治方面的各项议题，并讨论了如何增强司法部门在可持续发展中促进法治的作用问题。该次专题讨论会还特别讨论了以下各项主题：

(a) 可持续发展与法治作用；

(b) 国家环境管理与法治作用；

(c) 环境司法；

(d) 人权与法治作用；

(e) 联合国及其他机构在可持续发展范畴内促进逐步制定和在国家范围内实施环境法方面的作用；

(f) 在可持续发展的范畴内增强国家司法系统，以应付二十一世纪中环境法领域内的各项挑战。

3. 该次专题讨论会在其 2002 年 8 月 20 日的闭幕会议上，通过了关于法治作用与可持续发展问题的约翰内斯堡原则；这些原则已列于文件 UNEP/GC.22/INF/24 提交理事会。

4. 在贯彻落实该次专题讨论会的成果过程中，联合国环境规划署（环境署）将优先注重各项约翰内斯堡原则的贯彻执行。同样重要的是，各国政府应考虑如何为切实实施这些原则提供资金。环境署与一个在专题讨论会期间举行会议的法官委员会进行了磋商，拟定了有关贯彻执行各项约翰内斯堡原则的工作计划，包括一项旨在增强法官在可持续发展中的作用的能力建设方案。环境署已邀请各国政府对此项工作计划提供投入；同时还寻求各方为发展中国家和经济转型国家的法官和其他执法官员的能力建设方案提供资助。

二. 增强适用《里约环境与发展宣言》中关于促进获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉诸法律程序的原则 10

5. 为了贯彻执行《里约环境与发展宣言》的原则 10，环境署作为增强国际环境管理的手段，继续努力促进获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉诸法律程序。环境署最近在这一领域内开展的工作包括贯彻执行理事会第 20/4 和第 21/24 号决定。理事会在其第 20/4 号决定中请执行主任，与各国政府及各相关国际组织协商，寻求以适宜方式促进获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉诸法律程序。该项决定还进一步请执行主任着手研究各种不同的国家立法、政策和准则的范本，并向理事会汇报该项决定的贯彻执行情况。为促进实施《里约环境与发展宣言》的原则 10，环境署一直在努力与联合国其他机构、特别是与人权事务高级专员署及联合国各区域委员会携手开展相关工作。环境署已对非洲、亚洲及太平洋和拉丁美洲及加勒比三个区域内关于获得环境

信息和资料、公众参与环境决策及在环境事项上诉诸法律程序诸方面的国家立法、政策和准则范本。环境署还与联合国开发计划署、世界银行及一些国家政府一道参加了世界资源研究所（资源所）的“原则 10 伙伴关系”举措；这一举措系可持续发展问题世界首脑会议所发起的第二类举措之一，旨在于全球范围内争取实现原则 10 所订立的各项共同目标和进程。

6. 第 20/4 号决定要求在国家一级对各项主要法律文书进行研究；而第 21/24 号决定则进一步要求对那些列有关于促进获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉诸法律程序条款的国际法律文书进行研究。理事会在该项决定中还请执行主任继续采取旨在改进公众在环境事项和法律政策文书方面获得信息和资料的现状的适当行动，并促进发展关键利益相关者及合作伙伴的相关技能和能力。理事会还请执行主任提交一项关于反映《里约环境与发展宣言》原则 10 中所列各项条款的国际法律文书的报告，包括对其实际涵盖范围与原则 10 相比较进行一项评估和评价。该项报告已于 2002 年 2 月提交在哥伦比亚的卡塔赫纳举行的理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛。

7. 第 21/24 号决定之所以十分重要，还在于它促请各国政府采取各种步骤，依照其本国相关立法或安排并铭记环境信息和资料在环保工作和可持续发展的体制建设方面所发挥的关键作用，促进公众获得由公共主管部门所掌握的环境信息和资料、并鼓励社会所有相关部门参与环境决策。该项决定还进一步促请各国政府采取各种措施，酌情在国家 and 区域两级建立司法和行政程序，用于针对影响环境的可能违法行为或侵害法定权利的行动采取法律纠正和补救措施。

8. 作为一项能力建设措施，环境署已最后完成并广泛传播了上述两项研究的结果，并开展了旨在促进《里约宣言》原则 10 的其他活动。根据环境署在此方面所取得的经验，它现在明显需要进一步努力制定增强适用原则 10 作为进一步改进和增强环境管理工作的方法。按照《蒙得维的亚方案三》的设想，似应发起一个进程，对一项关于获得环境信息和资料、公众参与环境决策进程和诉诸司法和行政程序的新的国际文书的必要性和可行性进行调查。这一进程的近期成果可为：订立一套关于获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉诸法律程序的非具约束力的全球准则，以进一步增强环境管理的体制框架。这一进程的内容似需包括在环境署的主持下进行政府间磋商。

三. 卫生和水的综合管理

9. 可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》强调，提供清洁饮水和适当的卫生条件对于保护人类健康和环境十分必要。《执行计划》所阐明的承诺是，到 2015 年时，把无法获得或负担不起安全饮水的人口及那些无法获得基本卫生条件的人口减少一半。在《执行计划》所列各项行动中，可订立一套国际公认标准和做法，以此促进在此领域内开展国际合作，以便有效地把卫生问题综合纳入水资源管理战略之中。应适当注重为此目的制定国际文书或采用现有的相关文书。按照《蒙得维的亚方案三》的要求，环境署将支持在《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》下订立各种相关文书。有关这一事项的详细资料列于文件 UNEP/GC. 22/2/Add. 2。

四. 关于分享遗传资源惠益的国际体系

10. 针对目前生物多样性丰富程度大幅度下降的情况，《执行计划》确认《生物多样性公约》是这一领域内的关键法律文书，并设想应采取相关行动，促进广泛实施和继续推动

《关于遗传资源的获取及以公平和公正方式分享因此种资源的利用而产生的惠益的波恩准则》，以将之作为一项投入，协助此项《公约》各缔约方制定和起草关于遗传资源的获得及其惠益分享、以及在共同商定的条件下获得和分享惠益的合同和其他安排的立法、行政或政策措施。在此范畴内，环境署预计将在《生物多样性公约》的框架内，并适当顾及《波恩准则》，就一项旨在促进和保障以公平和公正方式分享产生于遗传资源利用的惠益的国际制度开展谈判。按照《蒙得维的亚方案三》的要求，环境署将与生物多样性公约秘书处及其缔约方大会进行协商，以便为这一努力提供支持。关于这一事项的详尽资料，可参阅文件 UNEP/GC.22/5。

五. 可持续的生产和消费形态及对环境和社会负责任的行为所涉法律问题

11. 《马尔默部长级宣言》强调遵守环境规范、开展环境执法活动和确定赔偿责任所具有的重要性，并强调所有相关行动者均须为营造一个可持续的未来而携手做出努力。鉴于世界经济的全球化发展趋势以及随之而来的环境风险和机会，有必要建立一个相应的国际体制、制定新的处理办法、以及以各种新的方法发动参与全球化的所有主要行动者共同采取行动。必须适当注重所有相关行动者在应付二十一世纪各种环境挑战方面的作用和职责。应努力促进私营部门作出更大的承诺，以便通过适用污染者付费、环境绩效指标和汇报、以及在作出投资和技术决定时采用预先防范方针等原则，逐步建立起一种对环境负责任的新型文化。

12. 《马尔默部长级宣言》中所阐明的各种立场又在《蒙得维的亚方案三》中作了进一步的发展；其中要求环境署为促进采取可持续的生产和消费形态及对环境和社会负责任的行为方式，采取有针对性的活动。《蒙得维的亚方案三》中设想由环境署采取的行动包括：对现有民事赔偿责任制度的成效进行研究，以作为一种手段，用于防止对环境有害的活动并减轻对环境的损害，并就如何增强此种制度的成效向各国提供专家服务。要求环境署着手评估现有和新出现的各种环境挑战，以便查明国际法中存在的空白之处和薄弱环节，包括在相互关联和跨议题方面的空白和薄弱环节，以确定它在应付这些挑战中应发挥的具体作用，并促进制定和评估旨在推动对环境和社会负责任的企业和机构行为的自愿行为守则和类似活动的成效，以便对本国法律和国际协定作出补充。

13. 可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》⁴讨论了有关采用可持续的生产和消费形态及对环境和社会负责任的行为问题（第三、第五和第十章）。在这些章节中阐明的、与此项议题的法律层面相关的行动如下：

(a) 确定具体活动、工具、措施以及监测和评估机构，酌情包括从出厂到最后消费的产品分析及衡量进展的国家指标；

(b) 拟订生产和消费政策，以改进所提供的产品和服务，同时减少对环境和健康的影响，酌情利用科学办法，如产品从出厂到最后消费的分析；

(c) 酌情自愿拟定并采用有效、具有透明度、可核查、不误导和非歧视的消费者资讯工具；

(d) 在所有国家通过奖励、支助办法以及建立适当管制、财政和法律框架的政策，增加在清洁生产 and 生态效率方面的投资；

(e) 加强企业、环境和社会的责任制和问责制。这将包括各级的行动，鼓励企业通过自愿主动行动，包括环境管理制度、行为守则、核证以及关于环境和社会问题的公开汇报，提高社会和环境业绩；

(f) 根据里约各项原则，包括通过全面制定和有效实施各项政府间协定和措施、国际性举措、公立-私营部门伙伴关系和适宜的国家规章条例，在所有国家积极促进企业责任制和问责制，并逐步推动不断改进企业习惯做法；

(g) 鼓励国际社会促进企业责任制和问责制，并相互交流在努力实现可持续发展过程中的最佳做法。

14. 为了实现《蒙得维的亚方案三》及《执行计划》中所订立的各项相关目标，应在环境署的主持下发起一个协商进程，由各国政府、各相关组织及民间组织和各主要团体的代表参与，以期制定一套旨在制定和适用促进采用可持续的生产和消费形态、以及对环境和社会负责任的行为的法律手段和做法的国际行为守则。

六. 环境领域内的公约和议定书的现状

15. 本报告的这一章节系分别依照理事会 1975 年 4 月 30 日第 24 (III) 号决定和大会 1975 年 12 月 9 日第 3436 (XXX) 号决议编制；前者要求执行主任向理事会各届会议通报在环境领域内缔结的新的和现有的公约的状况；后者则要求理事会不断向大会通报在环境领域内缔结的任何新公约的情况以及各项现行公约的状况。本章内容涵盖 2001 年 1 月 1 日至 2002 年 10 月 20 日止的这一时期的情况。这些资料系根据环境署秘书处从各相关文书保存政府和组织收到的资料编制。有关这一事项的进一步资料，可参阅文件 UNEP/GC.22/INF/12。

A. 在所涉汇报时期内开始生效的公约和议定书

16. 根据秘书处所收到的相关资料，下列文书于所涉汇报时期内开始生效：

(a) 经粮农组织理事会在罗马举行的第一一七届会议上核准的《关于设立渔业区域委员会的协定》，于 2001 年 2 月 26 日开始生效；

(b) 于 1996 年 11 月 24 日在摩纳哥通过的《关于保护黑海、地中海及其大西洋毗邻海区的鲸目动物的协定》，于 2001 年 6 月 1 日开始生效；

(c) 于 1997 年 9 月 5 日在维也纳通过的《关于乏燃料及放射性废物管理安全问题联合公约》，于 2001 年 6 月 18 日开始生效；

(d) 于 2000 年 5 月 23 日在哥本哈根通过的《关于在东欧和中欧建立国际渔业开发组织的协定》，于 2001 年 10 月 12 日开始生效；

(e) 于 1998 年 6 月 25 日在丹麦的奥胡斯通过的《关于在环境事项上促进获得信息和资料、公众参与决策和伸张正义的公约》，于 2001 年 10 月 30 日开始生效；

(f) 于 1995 年 8 月 4 日在纽约通过的《关于实施 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约有关保护和管理洄游鱼类和高度迁移性鱼类的条款的协定》，于 2001 年 12 月 11 日开始生效；

(g) 经粮农组织理事会在罗马举行的一百一十九届会议(2000 年 11 月)核准的《关于设立一个西部区域沙漠蝗虫控制委员会的协定》，于 2002 年 2 月 25 日开始生效；

(h) 于 1999 年 12 月 3 日在北京通过的《对关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书的修正》，于 2002 年 2 月 25 日开始生效。

B. 在所涉汇报时期内缔结的新的公约和议定书

17. 根据秘书处所收到的相关资料，在所涉汇报时期内缔结了下列各项新文书：

(a) 于 2001 年 2 月 2 日在开普敦通过的《关于保护信天翁和海燕的协定》；

(b) 于 2001 年 2 月 27 日在索菲亚通过的《关于对越境环境影响评估公约的修正》；

(c) 于 2001 年 3 月 23 日在伦敦通过的《关于船载石油污染所造成损害的国际公约》；

(d) 于 2001 年 4 月 20 日在温得和克通过的《关于保护和管理东南大西洋渔业资源的公约》；

(e) 于 2001 年 5 月 22 日在斯德哥尔摩通过的《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》；

(f) 国际劳工组织于 2001 年 6 月 21 日在日内瓦举行的其第八十九届会议上通过的《关于农业安全与健康的公约》；

(g) 于 2001 年 10 月 5 日在伦敦通过的《船舶防污系统国际公约》；

(h) 粮农组织大会在罗马举行的第三十一届会议上核准的《关于粮食及农业植物遗传资源的国际条约》，于 2001 年 11 月 3 日开放供签署；

(i) 于 2002 年 2 月 18 日在危地马拉通过的《关于为保护和可持续开发东北太平洋海洋和沿海环境开展合作的公约》；

(j) 于 2002 年 6 月 10 日在吉隆坡通过的《东南亚联盟防止有毒烟雾越境污染协定》。

C. 尚未开始生效的公约和议定书

18. 下列现有公约和议定书(截至 2002 年 10 月 20 日止)尚未开始生效; 需要由那些有资格成为这些文书的缔约方的国家政府和组织予以批准或加入, 以便使之得以开始生效:

(a) 于 1995 年 9 月 22 日在日内瓦通过的《关于对控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约的修正》;

(b) 于 1997 年 5 月 21 日在纽约通过的《关于国际航道非航行用途所涉法律的公约》;

(c) 于 1997 年 12 月 11 日在京都通过的《联合国气候变化框架公约的京都议定书》;

(d) 于 1998 年 9 月 10 日在鹿特丹通过的《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》;

(e) 于 1999 年 6 月 17 日在伦敦通过的《关于保护和利用跨界航道和国际湖泊的 1992 年公约的水与健康议定书》;

(f) 于 1999 年 12 月 10 日在巴塞尔通过的《关于危险废物越境转移及其处置所造成的损害的责任与赔偿问题巴塞尔议定书》;

(g) 于 2000 年 1 月 29 日在蒙特利尔通过的《生物多样性公约的卡塔赫纳生物安全议定书》;

(h) 于 2001 年 5 月 22 日在斯德哥尔摩通过的《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。

七. 建议理事会采取的行动

理事会或愿通过一项措辞大致如下的决定:

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的执行情况

A. 约翰内斯堡原则的贯彻落实

理事会,

回顾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及其 2001 年 2 月 9 日第 21/23 号决定, 其中要求执行主任促进有效执行、遵守和实施环境法, 并为此目的增强包括司法部门工作人员在内的各利益相关者的能力,

回顾联合国环境规划署与非洲、南亚、东南亚、拉丁美洲和加勒比、及太平洋岛屿国家的若干伙伴机构协作, 于 1996-2001 年时期内分别举办了这六个区域的环境法问题法官

专题讨论会，从而为在这些区域开展司法部门能力建设活动奠定了坚实的基础；并要求联合国环境规划署举办一次关于法治作用与可持续发展问题全球法官专题讨论会，

赞赏地注意到于 2002 年 8 月 18-20 日在南非约翰内斯堡举行了法治作用与可持续发展问题全球法官专题讨论会；共有来自世界上 60 个国家的 122 位资深法官出席了该次专题讨论会；与会者以鼓掌方式通过了关于法治作用与可持续发展的约翰内斯堡原则，作为全球法官专题讨论会对可持续发展问题世界首脑会议的贡献；并由南非的首席大法官向联合国秘书长提交了这些约翰内斯堡原则，

1. 赞赏地注意到执行主任关于法制与可持续发展问题全球法官专题讨论会的报告及在该次专题讨论会上通过的关于法治与可持续发展的约翰内斯堡原则；
2. 衷心感谢南非政府、以及该次全球专题讨论会的主持人南非首席大法官为该次专题讨论会取得圆满成功做出了出色的安排，并衷心感谢执行主任发起了这一重要举措；
3. 要求执行主任，在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的框架内，以可得资源为限，优先注重约翰内斯堡各项原则的有效实施，以期充分发挥世界各国司法系统在执行和实施环境法方面的潜力，并促进诉诸法律手段解决环境争端、公众参与环境决策、维护和行使环境权利、以及促使公众获得相关的信息和资料；
4. 要求各发达国家政府、以及包括各国际金融机构和基金会在内的捐助方社会，为约翰内斯堡原则的实施及与之相关的工作方案提供资金；
5. 请执行主任向理事会第二十三届会议汇报在贯彻执行本决定方面所取得的进展。

B. 推动实施《里约环境与发展宣言》原则 10

理事会，

回顾《里约环境与发展宣言》原则 10、《马尔默部长级宣言》、及其 1999 年 2 月 4 日第 20/4、1999 年 2 月 5 日第 20/6 和 2001 年 2 月 9 日第 21/24 诸项决定，

回顾执行主任依照关于促进获得环境信息和资料的法律和做法、公众参与决策和在环境事项上诸司法和行政程序的第 20/4 号决定编制的报告、以及依照第 21/24 号决定编制的关于反映《里约环境与发展宣言》原则 10 的国际文书的报告；这两项报告均已提交理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛，

1. 赞赏地注意到执行主任为支持各发展中国家和经济转型国家在各个关键领域内开展体制建设提供政策和咨询服务而采取的行动；
2. 请执行主任，于接获请求时，加强其为在能力建设和体制建设所步关键领域内提供政策和咨询服务所做出的努力，包括促进公众参与地方和国家两级的方案实施工作和支持各国政府在此方面做出的相应努力；

3. 请执行主任发起一个政府间进程，拟订关于获得环境信息和资料、公众参与环境决策和在环境事项上诉讼诸法律程序的全球准则，以进一步增强实行环境管理所需要的体制框架；

4. 促请各国政府积极参与关于获得环境信息和资料、公众参与环境决策和促进在环境事项上诉讼诸法律程序的准则的拟定工作，并要求那些有此能力的国家政府为支持这一进程提供财力资源，包括支助来自发展中国家和经济转型国家的代表参与这一进程；

5. 请执行主任向理事会第二十三届会议汇报这些准则的拟订工作进展情况。

C. 可持续的生产和消费形态及对环境和社会负责任的行为所涉法律问题

理事会，

确认采用可持续的生产和消费形态以及企业环境和社会职责及责任机制所具有的重大作用，并强调采用可持续的生产和消费形态以及增强和积极促进企业环境和社会职责和责任制是保证在日益全球化的社会中的所有作用者都能积极参与和致力于实现可持续发展的必要机制，

回顾《马尔默部长级宣言》申明，遵守环境规范，开展环境执法活动和确保实行责任赔偿制度、以及由国家政府和所有相关作用者发挥作用和履行职责具有头等重要意义，同时还强调：所有相关作用者皆须为营造一个可持续的未来携手做出努力；面对世界经济全球化的发展趋势及随之而来的环境风险和机会，需要各国际机构采取新的办法并以新的方式调动参与全球化进程的各主要作用者的积极性；并应寻求由私营部门，通过适用污染者付费原则、环境绩效指标和汇报、以及在投资和技术决定中采取预先防范方针等手段，为创建一种对环境负责的新型文化作出更大的承诺，

注意到《约翰内斯堡可持续发展宣言》²，特别是其中第 29 段，强调需要私营部门企业实施企业问责制，并需力求在一个透明的和稳定的规范框架内实现这一目标，

注意到可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，³

回顾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赋予联合国环境规划署以一项特殊的任务规定，

强调联合国环境规划署可在协助各国政府制定旨在促进采用可持续的生产和消费形态及增强和积极促进企业环境和社会职责及责任制的各种法律机制方面发挥至为重要的作用，

1. 请执行主任与各国政府协商，开展各种相关活动，以订立一套旨在确立和适用促进采用可持续的生产和消费形态、以及采用对环境和社会负责任的行为方式的法律手段和做法的国际行为守则，并就此事项向理事会第二十三届会议作出汇报；

2. 决定在其第二十三届会议上审议如何进一步订立并随后着手实施此套国际行为守则，并审议如何为促进采用可持续的生产和消费形态及对环境和社会负责任的企业问责制行为采取进一步的措施。

D. 环境领域内的国际公约和议定书的现状

理事会，

审议了执行主任关于环境领域内的国际公约和议定书的现状的报告，⁴

回顾其 1975 年 4 月 30 日第 24(III)号决定及大会 1975 年 12 月 9 日第 3436(XXX)号决议，

1. 注意到执行主任的相关报告；

2. 授权执行主任，依照第 3436(XXX)号决议，以理事会的名义把此项报告、连同各代表团发表的任何相关意见和看法一并转交大会第五十八届会议；

3. 要求那些尚未签署、批准或加入环境领域内的公约和议定书的国家予以签署、批准和加入；

4. 还要求有此能力的国家和组织向联合国环境规划署秘书处提供有关环境领域内新的公约和议定书方面的信息和资料、并提供有关环境领域内各项现行公约和议定书的现状出现任何变更的信息和资料。

¹ 可持续发展问题世界首脑会议报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡(联合国出版物，出售品编号:E.03.11.A.1)，第一章，决议 2，附件。

² 同上，决议 1，附件。

³ 同上，决议 2，附件。

⁴ UNEP/GC.22/3/Add.2 和 INF/2。