

## 供联合国环境大会第五届会议审议的、关于海洋垃圾和微塑料不限成员名额特设专家组工作的主席摘要<sup>1</sup>

### 导言

1. 不限成员名额特设专家组（特设专家组）系按照联合国环境大会（环境大会）第 3/7 号决议第 10 段设立。环境大会第 4/6 号决议第 7 段规定延长了其任务期限，请专家组开展以下等工作：审查现状<sup>2</sup>，分析与海洋塑料垃圾和微塑料有关的现有和潜在应对方案（下称“应对方案”）的成效。

2. 特设专家组举行了四次会议（三次面对面会议和一次在线会议），以履行其任务。本摘要介绍了特设专家组如何履行其任务，并为环境大会第五届会议提供了一系列关于应对方案的意见，以便其审议针对海洋塑料垃圾和微塑料的下一步行动。本摘要将附在特设专家组第四次会议报告之后，以及执行主任向环境大会第五届会议提交的报告<sup>3</sup>之后。

## 一、审查现状

### A. 环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(一)段的任务规定

3. 特设专家组探索了治理海洋塑料垃圾和微塑料的障碍，包括发展中国家资源方面的挑战<sup>4</sup>；调查总结了各行为体减少海洋塑料垃圾和微塑料以长远杜绝向海洋排放废物的现有活动和行动；确定了技术和资金资源或机制，以支持各国应对海洋塑料垃圾和微塑料问题。

4. 召集特设专家组的缘由，是环境大会第三届会议审议了 2017 年题为“治理海洋塑料垃圾和微塑料：相关国际、区域和次区域治理战略和方针的成效评估”的报告<sup>5</sup>，该报告指出了应对海洋塑料垃圾和微塑料问题的当前框架和备选方案中的差距，并概述了三个备选方案：维持现状（特设专家组第一次会议一致认为这不可取）；加强现有机制，并通过一项关于海洋塑料的自愿性全球协定；建立一个新的全球架构，采用多层次治理办法，包括有可能在现有框架中添加一项具有法律约束力的新文书（备选方案 2 和 3 并非相互排斥，而是可以与方案 3 并行，不应视为互不相容）。评估发现，没有任何国际法律文书以海洋塑料垃圾为主要目标，而且目前的治理战略和方针支离破碎，未能充分应对海洋塑料垃圾和微塑料这一全球问题。因此，评估报告确定应开展以下工作：

---

\* 本附件未经正式编辑。

<sup>1</sup> 本摘要由专家组主席在主席团的协助下编写。其详细说明了专家组根据联合国环境大会第4/6号和第3/7号决议所载任务所做的工作。摘要是在专家组第四次会议（2020年11月9日至13日）上与会员国协商后定稿的，但有一项谅解，即这种协商不应视为正式谈判。

<sup>2</sup> UNEP/EA.3/Res.7，第 10(d)(一)段。

<sup>3</sup> 执行主任提供的最新情况，介绍根据环境大会关于海洋塑料垃圾和微塑料的决议（UNEP/EA.4/Res.6，联合国环境大会第四届会议于 2019 年 3 月 15 日通过）取得的进展。

<sup>4</sup> UNEP/EA.3/Res.7，第10(d)(一)段。

<sup>5</sup> UNEP/AHEG/2018/1/INF/3。

协调多项协定下的活动；监测专与塑料问题有关的进展情况；统一目标和报告程序。

5. 特设专家组审议了治理海洋塑料垃圾和微塑料的各种障碍，包括发展中国家资源、能力发展和技术转让方面的挑战<sup>6</sup>，涉及四个主要领域：

(a) **法律障碍**是指法律设置、引起或导致的障碍，或法律缺位，或没有实施与强制执行，即：立法中缺乏定义或存在空白；立法中对目标的定义不明确；条例中对硬性限额的界定；法律实施或强制执行的滞后或不到位；国家对国际立法的实施不一致；可能相互冲突的国家立法。

(b) **资金障碍**的特征是费用高昂，导致难以负担或实施某项活动。某些资金障碍还构成了经济障碍。其中包括成本没有内化、补贴产生有害影响、缺少谁污染谁付费原则、全球供资计划不当、缺乏资金、没有落实市场手段和税收激励措施、缺少市场。

(c) **技术障碍**是指涉及以下方面的障碍：产品的生产、制造和设计；消费制度；废物收集、管理和回收的所有方面。其中包括塑料价值链以及塑料的环境控制措施和质量规格缺乏标准和协调，以及回收、分拣和再加工技术和系统的方法不同。

(d) **信息障碍**涉及数据获取、研究、透明度以及教育和提高认识。信息障碍也与包容性和环境正义高度相关。

6. 通过汇总清单（资金和技术）、调查总结以及通过专家提交的材料而开展的工作表明，迄今为止，障碍问题仍然极具现实意义，而且这些障碍尚未得到充分应对。特设专家组的专家确认，亟需优先寻找通过短期、中期和长期行动克服这些障碍的方法，为此要查明差距并确定获取成功的关键因素。

## B. 环境大会第 4/6 号决议第 7(a)和 7(b)段的任务规定

7. 调查总结工作通过在线调查和叙述性材料提交系统来收集信息。通过在线调查共提交了 220 项行动，分为四大类：(a) 立法、标准和规则；(b) 提高人的认识和能力；(c) 技术和工艺；(d) 跨地域重点或层面、环境区和生命周期阶段的监测和分析。

8. 调查总结提交材料的内容包括：针对微塑料问题的行动重点；监测工作缺乏协调，在所报告的 37 项监测行动中提到 25 种不同的规程。调查总结工作中介绍的行动侧重于沿海地区或城市环境，并侧重于使用/消费、消费后（分拣和管理收集到的塑料）或设计、生产、制造和原材料阶段。行动的资金来源包括公共财政、私营部门融资和自愿捐款。

9. 在 53 份叙述性材料<sup>7</sup>（使用 G20 报告格式）中，26 份来自联合国会员国，24 份来自主要团体和利益攸关方，两份来自政府间组织，11 份来自联合国实体，其中指出，会员国更多地在国家框架下继续更新和发展其关于海洋塑料垃圾的立法、政策、标准、规则和战略。其内容还包括以下方面的行动：针对一次性塑料的禁令、废物管理、生产者延伸责任、循环经济办法、激励措施/劝阻措施、能力建设、清理、监测行动、使用生物降解塑料，以及知识获取。

<sup>6</sup> UNEP/AHEG/2018/1/2、UNEP/AHEG/2018/1/6、UNEP/AHEG/2018/2/2。

<sup>7</sup> UNEP/AHEG/4/INF/6：旨在长远杜绝向海洋排放废物以减少海洋塑料垃圾和微塑料的现有活动和行动的调查总结报告。

10. 专家们对调查总结工作表示认可，也确认了系统性跟踪各项工作的重要性。专家们进一步指出，有必要在整个生命周期采取进一步行动，以便在应对海洋垃圾和微塑料问题方面继续推进，包括采取循环经济办法。

11. 技术资源或机制的汇总清单确定了 132 种资源。最为普遍的是包含政策建议、应用案例和最佳做法的知识状况报告。生命周期阶段包括废物管理（收集/分拣/循环利用/最终处置）、海洋塑料垃圾（监测/捕获）、防止产生垃圾和减少废物、设计和生产以及使用和消费。

12. 特设专家组指出，要应对海洋塑料垃圾和微塑料，就需要实施和应用一系列政策、活动和技术，其中许多涉及较高的资金成本。因此，会员国和各组织在落实必要措施时可能会面临严重的资金障碍。

13. 资金资源或机制的汇总清单研究了 75 项资金来源，其中 75% 将废物管理列为重点领域。其他资源和机制包括为技术和工艺提供资金（包括研发、新产品设计、新材料和新工艺，以及改变做法、运营、环境管理和规划）。还有支持公共和私人行为体联合实施行动的资源 and 机制。

14. 总体而言，单纯由私人基金、投资者和组织提供的资金在供资中所占的比例仍低于公共资金。各国在利用多边基金方面面临挑战，国家预算和计划与各种国际基金和倡议之间难以协调，捐助方对一些塑料足迹严重的部门不够关注，没有明确注重性别问题，可用于社区举措以及土著人民和社区举措的资金有限。在此基础上列出了创新筹资的新机遇，如公私联合举措、混合融资、蓝色债券、塑料抵消方案、特定的塑料税费、预付处置费、生产者延伸责任、创新的保险工具和注重环保的采购方案。

## 二、 国家、区域和国际潜在应对方案

### A. 环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(二)、(三)、(四) 段

15. 特设专家组确定了一系列国家、区域和国际应对方案，包括行动和创新办法，以及自愿和具有法律约束力的治理战略和办法<sup>8</sup>。还确定了不同应对方案的环境、社会和经济成本和收益<sup>9</sup>，并研究了这些应对方案的可行性和成效<sup>10</sup>。

16. 这一系列国家、区域和国际应对方案（环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(二) 段）又进一步分为四个子类别：法律和政策对策、技术对策、经济对策以及教育及信息对策。

---

<sup>8</sup> 根据环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(二) 段。

<sup>9</sup> 根据环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(三) 段。

<sup>10</sup> 根据环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(四) 段。

类别	国家层面	区域层面	国际层面
法律和政策对策	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法措施（废物管理、框架、针对具体生产与使用的立法措施）</li> <li>国家行动计划</li> <li>补充立法措施的非约束性和自愿措施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域海洋方案</li> <li>区域渔业机构的工作和《负责任渔业行为守则》</li> <li>欧盟与东盟的政策协调</li> <li>七国集团、二十国集团、亚太经合组织制定的行动计划</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>加强现有机制</li> <li>设立具有法律约束力的新全球机制</li> <li>三大支柱办法：废物管理、回收利用和创新</li> <li>也可将自愿性措施（海洋废弃物全球伙伴关系、保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领）纳入以上所有方案。</li> </ul>
技术对策	<ul style="list-style-type: none"> <li>重新设计塑料物品和包装</li> <li>废物管理的技术改进</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>欧盟研究和创新计划（地平线 2020）对海洋垃圾工作提供资助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>加强国际协调、合作进行研究与开发以更好地了解海洋垃圾的路径、影响和潜在解决办法，以及进行技术创新</li> </ul>
经济对策	<ul style="list-style-type: none"> <li>设立激励措施、税收、收费和罚款</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>在世界银行设立多捐助方信托基金</li> <li>全球供资机制</li> </ul>
教育和信息对策	<ul style="list-style-type: none"> <li>在广大社会 and 具体行业内采取教育和提高认识举措</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>海洋废弃物全球伙伴关系区域节点，旨在加强区域间合作和区域合作以及提高认识工作</li> <li>教科文组织政府间海洋学委员会等区域机构下的研究和能力发展举措</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全球清洁海洋项目等活动、海洋废弃物全球伙伴关系等平台</li> <li>会议和活动</li> <li>民间社会举措，如全球品牌审计和全球提高认识运动。</li> </ul>

17. UNEP/AHEG/2018/2/2 号文件分析和讨论了三种国际法律和政策应对方案的成本。在讨论中强调必须优先考虑预防，并表示希望更加深入地研究与海洋塑料垃圾和微塑料有关的成本和收益的定量与定性因素，尽管将所有成本和收益纳入考虑范围会带来相当大的挑战。显然，无所作为的代价超过了采取行动保护环境和人类健康的成本，有必要对这些代价和成本进行量化。此外还有一个要点，就是必须与所有利益攸关方互动和协作，以便利用各种技能和传统知识，统一现有方法，以便促进数据生成和得出可比较的数据。

18. 提出了以下加强协调和治理的方案，但并不相互排斥，可以同时探讨：

- (a) 继续加强全球一级的现有机制和协调；
- (b) 改善区域一级的协调和国家行动计划的制定；
- (c) 鼓励采用新形式和加强现有形式来为发展中国家和小岛屿发展中国家提供资金和技术支助；
- (d) 考虑可能制订一项关于海洋垃圾和微塑料的具有法律约束力的国际协定；
- (e) 考虑设立一个论坛，让各国政府、行业、学术界、民间社会和其他利益攸关方定期或临时交流经验和协调行动。
- (f) 推进和加强现有举措，包括自愿举措。

## B. UNEA 第 4/6 号决议第 7(d)段

19. 根据按环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(二)至(四)段所规定任务取得的成果，依照环境大会第 4/6 号决议第 7(d)段，从成熟度、可行性、时间范围和影响方面分析了现有和潜在的应对方案和活动（如下所列）的成效。原型包括：

- (a) 强化现行国际框架；
- (b) 制定全球设计标准；
- (c) 新的国际框架；
- (d) 加强区域框架；
- (e) 制定和实施区域海洋垃圾行动计划；
- (f) 国家海洋垃圾行动计划；
- (g) 利用监管手段和市场手段加强固体废物管理服务；
- (h) 防止产生微塑料的国家战略。

20. 结果表明，所分析的方案各有特色，可以根据不同的情况而发挥不同作用，而且需要根据不同的国情灵活行事。某些应对方案原型应视为其他原型的一部分，因为不同的应对方案并非相互排斥；需要理解的是，报告采取这样的结构，是为了呼应环境大会第 4/6 号决议第 7(d)段。总体而言，不能将任何政策措施评为绝对和普遍地有效或无效；某个原型的成功与应用它的特定条件有关，如背景、情况、区域和时机与阶段，而且没有足够的数据和信息来评估不同的应对方案将在多大程度上发挥作用。了解更多情况以及国家、区域和国际指标，将有助于中立地分析和监测不同应对方案的成效，并制定明确、可行而有针对性的指标，并将其应用于国际、区域和国家的所有方面。

## 三、供环境大会第五届会议审议的下一步工作潜在备选方案

21. 维持现状是不可取的，这是在特设专家组第一次会议上达成的共识。特设专家组根据环境大会第 3/7 号决议第 10 段，探讨了已确定的国家、区域和国际应对方案及其环境、社会和经济成本和收益，并探讨了对这些应对方案进行的可行性审查以及成效分析；在此之后，特设专家组确定了供环境大会审议的下一步工作的潜在备选方案（环境大会第 3/7 号决议第 10(d)(五)段），这些备选方案摘自会员国、区域组和专门机构的 14 份提交材料以及主要群体和利益攸关方的 6 份提交材料<sup>11</sup>。

22. 已确定的潜在备选方案如下。

请注意：

- 本摘要中确定的备选方案是指许多与会者在提交的材料与发言中提到和详细阐述的备选方案。

---

<sup>11</sup> 提交材料汇编在 UNEP/AHEG/4/INF/10 号文件中，题为“关于供联合国环境大会审议的下一步工作潜在备选方案的提交材料”。已提交材料的会员国、区域组和其他会员国组是：非洲国家组、欧洲联盟及其成员国、北欧理事会、伊朗、日本、马来西亚、缅甸、挪威、菲律宾、新加坡、瑞士、东帝汶、美国和越南。提交了材料的主要团体和利益攸关方是：Association Welfare；国际环境法中心、环境调查署和焚烧炉替代办法全球联盟；印度水基金会；化学协会国际理事会；索马里青年发展基金会；世界自然基金会。

- 这些备选方案并非详尽无遗；还有些潜在备选方案经过了某些与会者的讨论，但由于不可能在摘要中列出所有备选方案，因此没有在本摘要中列为已确定的备选方案。与会者提交的所有详细材料都汇编在 UNEP/AHEG/4/INF/10 号文件中，特设专家组第四次会议期间的所有与会者发言都记录在其会议报告中。还应指出，并非所有已确定的应对方案都是相互排斥的。

(a) 全球共同愿景

制定新的与分享现有的杜绝一切向海洋排放塑料行为的长期愿景和目标。表明共同愿景的一些例子包括：可持续发展目标 14.1、二十国集团《大阪蓝色海洋愿景》、《海洋塑料宪章》和环境大会关于长远杜绝向海洋排放垃圾和微塑料并使海洋生态系统免受损害的第 3/7 号决议。

(b) 国家行动计划及其实施

制定国家行动计划，尽可能涵盖塑料从上游（包括可持续生产和消费）到下游（包括无害环境废物管理）的所有生命周期阶段，作为对海洋塑料垃圾采取对策的基本框架。有必要考虑到每个国家不同的社会、经济和环境情况，特别是技术和资金资源和能力有限的脆弱国家。国家行动计划可以包括：基本政策框架；审查进展情况、促进透明度和报告的相关指标；各种实质性对策，如创新解决方案和提高认识活动，目的是减少可避免的塑料使用，并对其他塑料用途采用循环经济办法。

(c) 促进国家行动的区域和国际合作

加强区域和国际合作，以支持有效的国家对策，特别是针对资源和能力有限、难以制定和实施此类计划的国家。

(一) 提供财政和技术援助、能力建设和技术转让，以支持各国实施对策与国家行动计划。

(二) 分享同行学习和衡量全球一级进展的最佳做法。

(d) 科学基础

进一步扩大、积累和分享关于海洋垃圾的科学知识，特别是监测和来源清单以及影响评估方面的知识，以促进采用必要的循证和以科学为基础的政策办法，衡量在实现共同愿景和目标方面取得的成功：

(一) 开发监测技术和系统，以确定塑料的来源和流量。

(二) 对关于应对措施效果的监测和数据报告进行标准化或协调。

(三) 成立国际科学咨询小组。

(e) 多利益攸关方的参与

促进多利益攸关方参与支持决策进程和支持实施应对海洋垃圾的行动。多利益攸关方和多部门框架和平台的模式与可能的合作伙伴的例子包括：

(一) 由环境署运行的多利益攸关方平台。

- (二) 国际化学品管理战略方针（化管方针），可以支持化学品和材料管理方面的努力。
- (三) 《巴塞尔公约》下的伙伴关系。
- (四) 通过调查总结工作而建立的在线平台。

(f) 加强现有机制

加强现有机制、框架、伙伴关系和行动，如海洋垃圾全球伙伴关系、《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》下正在进行的工作、二十国集团执行框架和《海洋塑料宪章》。有些加强工作可以合作开展：

- (一) 扩大参与实体范围，包括广泛的公共和私营部门。
- (二) 更有效的审查制度，例如中期量化指标和定期审查。
- (三) 应对实地挑战的联合试点项目。
- (四) 发展和提高各国的能力，包括进行无害环境废物管理。

(g) 新的全球机制

制定新的全球协定、框架或其他形式的机制，以提供全球对策的法律框架，并促进各国采取应对措施，特别是那些资源和能力有限的国家；这种机制可以有具有法律约束力的内容，也可以有非约束性的内容，例如：

- (一) 全球和国家减排目标。
- (二) 设计标准。
- (三) 逐步淘汰可避免的塑料制品。
- (四) 促进国家和区域行动计划。
- (五) 通过科学小组分享科学知识，并利用全球统一的监测方法。
- (六) 资金和技术资源的国际协调

这一备选办法可能需要政府间磋商进程，例如成立一个政府间磋商委员会，旨在制定和协调新的全球机制。

(h) 加强各机制之间的协调

加强现有机制之间以及现有和未来机制之间的协调框架，以求加强协作，避免重复劳动，从而实现共同愿景。

23. 特设专家组已在第四次会议上完成了任务，现已确定下一步工作备选方案，供环境大会第五届会议审议。许多与会者表示，特设专家组应建议就一项全球协定（无论具有法律约束力还是自愿性）开始进行磋商。其他与会者表示倾向于其他应对方案，或指出特设专家组的任务是就一系列潜在应对方案向环境大会提供技术信息，而不是建议环境大会应采取哪些具体政策或开展哪些具体政策制定进程。特设专家组的所有专家都希望呼吁会员国和利益攸关方认识到这一问题的严重性和紧迫性，认真考虑这些确定的备选方案，并为了环境大会第五届会议而共同努力。

24. 鉴于各方广泛商定环境大会第五届会议采取分两步召开的办法，特设专家组欣见环境署执行主任表明意愿，将确保迄今开展的工作为环境大会第五届会议续会之目的而保持与时俱进，并将应要求组织非正式筹备协商，以支持续会的筹备工作。

25. 加入特设专家组的专家们继续尽职尽责，致力于为保护人类健康和环境免受海洋塑料垃圾和微塑料影响的努力做出贡献。

---