



联合国

UNEP/PP/INC.1/5



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
14 October 2022

Chinese  
Original: English

---

旨在制定一项具有法律约束力的  
塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）  
国际文书的政府间谈判委员会  
第一届会议

2022年11月28日至12月2日，乌拉圭埃斯特角  
临时议程\*项目4

编写一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境  
中的塑料污染）国际文书

**根据联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的潜在要素，包括具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制，它们可能与推动执行和遵守未来的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书相关**

### 秘书处的说明

根据联合国环境大会题为“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”的第 5/14 号决议第 5 段，一个不限成员名额特设工作组于 2022 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在达喀尔举行会议，为负责制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会开展工作做准备。不限成员名额工作组商定了一批将由秘书处提交政府间谈判委员会第一届会议的文件。工作组除其他文件外，请秘书处提供根据环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的潜在要素，包括具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制，因为它们可能与推动执行和遵守未来的塑料污染文书相关。本说明是按此要求提交的。

---

\* UNEP/PP/INC.1/1。

## 附件

**根据联合国环境大会第 5/14 号决议第 3 和第 4 段提出的潜在要素，包括具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制，它们可能与推动执行和遵守未来的具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书相关**

### 一、 导言

1. 本附件以旨在制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会筹备工作不限成员名额特设工作组的工作为基础。工作组在会议期间请秘书处编制本文件，以协助政府间谈判委员会完成其工作。
2. 第二节列出的潜在要素取自几乎所有多边环境协定都采用的通用架构，并由第 5/14 号决议第 3 和第 4 段开列的具体要素加以补充和阐述。几乎所有多边环境协定都有下文所列的大标题，每一项文书都有序言；导言条款；核心义务，<sup>1</sup> 并视情有控制措施；<sup>2</sup> 与执行有关的条款；设立条约机构以支持执行条约的条款；以及标准的通常称为“最后条款”的行政条款。
3. 虽然这种总体架构是通用的，但一项多边环境协定的每一标题下的具体细节可能采用截然不同的形式，具体取决于导致制定该文书的有关问题的性质以及谈判机构的目标。本附件提出了与每个潜在要素有关的先决问题，以协助政府间谈判委员会开展工作。
4. 视情用相关资料来源和背景情况来补充这些先决问题，以引导政府间谈判委员会采用现有多边环境协定或其他相关文书、机构或组织中的相似方法。
5. 本附件的附录中载有实例。本文件引述一些多边环境协定来说明第 5/14 号决议第 3 和第 4 段中确定的要素。这些协定的清单载于附录。

### 二、 第 5/14 号决议第 3 和第 4 段所列要素的拟议分组和引导性问题

6. 本节将第 5/14 号决议第 3 和第 4 段中确定的要素按非规定性顺序列在各个标题之下。这些要素附有脚注，说明它们与第 5/14 号决议第 3 和第 4 段中的哪些分段和（或）为政府间谈判委员会第一届会议编写的其他哪些文件有关。八个专题领域的排列顺序并不代表这些领域在讨论中的优先次序。将邀请政府间谈判委员会根据秘书处提出的引导性问题来讨论各项要素。

---

<sup>1</sup> 核心义务涉及缔约方作出的具有法律约束力的承诺，即根据条约的目标以某种方式采取行动或不采取行动。

<sup>2</sup> 控制措施是指一项条约中专门用于防止、尽量减少或纠正促使条约通过的问题的条款。它们使核心义务产生效力。应对塑料污染的可能措施的实例见关于文书架构的大致备选方案的 UNEP/PP/INC.1/4 号文件以及关于塑料科学的 UNEP/PP/INC.1/9 号文件。

## A. 序言

7. 背景。序言阐述文书的历史和背景；提及已有的相关公约、文书、机构或原则；可以列入一些未列入执行部分案文的声明（包括目标和鸣谢）。如果结合目标、范围和原则一起阅读，则序言案文可以为在整个案文中解读执行条款提供背景。

## B. 序言要素<sup>3</sup>

### 1. 定义<sup>4</sup>

**先决问题：文书中需要界定哪些关键术语和概念？**

8. 背景。一般而言，需要界定对于文书的执行具有关键作用的术语。它们可能来自其他条约或相关进程、科学文件或其他相关文件。如果尚无国际公认的定义，则可为文书的目的拟订定义。定义通常置于文书开头的定义章节，所界定的术语在下文使用。如果某些词语或短语使用频率较低，则可以选择在出现这些词语或短语的特定条款中提供定义。此外，多边环境协定往往有“程序性定义”（例如“缔约方”和“出席并参加表决的缔约方”），<sup>5</sup>和实质性定义，后者是理解和执行文书的关键。

### 2. 目标<sup>6</sup>

**先决问题：文书将载列哪些目标？**

9. 背景。这些条款将阐明文书的广泛目标，这些目标可为其他所有条款（连同序言段落和关于范围和原则的条款）的解释和执行提供指导。在设定目标时，应当考虑文书要解决的问题或旨在实现的目标。涉及目标的条款必须清晰而简洁，因为含糊不清或不确定最终都会影响到文书其余部分的解释和执行。虽然一些多边环境协定有阐述目标的具体条款，其他一些协定则没有这样的条款，而是在序言中阐述目标。<sup>7</sup>

### 3. 范围

10. 背景。在某些情况下，可能有必要界定协定的范围或涵盖面，无论是从主题事项、地理位置还是其他方面来界定。有多种界定范围的方法，例如：(a) 界定文书适用（和不适用）的产品或物质，类似于《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》第3条；(b) 界定适用的管辖范围，类似于《生物多样性公约》第4条；(c) 界定文书所适用的资源的用途，类似于《国际水道非航行使用法公约》第1条；(d) 规定文书下的受控活动的类型或水平，特别是针对危险活动，类似于《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉议定书》第一条。采取何种方法最终取决于文书所要解决的问

<sup>3</sup> 导言要素可包括本节所列的部分或全部要素。

<sup>4</sup> 先前界定的与文书相关的关键术语见 UNEP/PP/INC.1/6 号文件，与塑料和塑料科学相关的其他关键术语见 UNEP/PP/INC.1/7 号文件附录一。

<sup>5</sup> 例如见《多边条约的最后条款手册》（联合国出版物，出售品编号：E.04.V.3），词汇表。

<sup>6</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (a) 和 (b) 段。

<sup>7</sup> 例如见《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》序言最后一段，内容如下：“决心采取严格的控制措施来保护人类健康和环境，使其免受危险废物和其他废物的产生和管理可能造成的不利影响”。

题。也可以同时使用这些方法（例如，在对活动进行管制时），但只针对特定的材料，类似于《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。<sup>8</sup>

#### **先决问题：文书将涵盖哪些类型的物质、材料、产品和行为？**

11. 背景。可（酌情）将受管制物质、材料、产品和行为列入文书正文或其任何附件或议定书。未来的文书可以选择针对与塑料相关的生产前或生产后活动、物质类别（包括微塑料和大塑料），以及与这些物质在生命周期各阶段的生产、使用、处置和回收利用相关的行为。关于架构备选方案的更多信息载于 UNEP/PP/INC.1/4 号文件，关于如何处理塑料污染源的更多信息载于 UNEP/PP/INC.1/7 号文件。

#### **4. 原则<sup>9</sup>**

##### **先决问题：哪些原则将指导文书的执行？**

12. 背景。某些指导原则超出文书的范围和具体目标，它们可能适用于对文书的解释或执行，并可能涉及国际法原则、解释原则或其他与文书主题事项有关的概念，如“谁污染谁付费”原则。<sup>10</sup> 文书的原则，连同序言段落和关于范围和目标的案文，可为解释执行条款提供背景，以确保有效执行。<sup>11</sup>

#### **C. 核心义务、控制措施和自愿办法（包括附件，如有）<sup>12, 13</sup>**

##### **先决问题 1：哪些核心义务、控制措施和自愿办法可以为应对贯穿生命周期的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）提供一个全面的方法？**

13. 背景。多边环境协定对受控物质采用生命周期方法的一个突出例子是《关于汞的水俣公约》，该公约考虑到了汞可能释放到环境的所有阶段。第 5/14 号决议规定，未来的文书应针对塑料污染生命周期所有阶段。如 UNEP/PP/INC.1/7 号文件所述，为使这一原则发挥作用，各项核心义务、控制措施和自愿办法必须考虑在生命周期的每个阶段中，所有生产和消费塑料材料、产品和服务的活动及结果所产生的影响。该文件载有关于核心义务和控制措施的进一步信息。

##### **先决问题 2：缔约方将根据文书承担哪些核心义务？**

14. 背景。核心义务是缔约方作出的具有法律约束力的承诺，即根据条约的目标以某种方式采取行动或不采取行动。核心义务可以通过确立要实现的结果来关注结果，通常放在文书的正文中。它们还可能是对行为或进程的关注，包括关注某些活动的管理方式。就塑料污染而言，核心义务可能涉及促进系统（或

<sup>8</sup> 《巴塞尔公约》适用于所列各类废物的越境转移及其处置。

<sup>9</sup> 第 5/14 号决议，第 4 (c) 段。

<sup>10</sup> 例如，见 UNEP/PP/INC.1/7 号文件中“贯穿生命周期的政策和立法工具”标题下的关于相关原则的讨论。

<sup>11</sup> 一些文书表明了具体原则如何适用于该文书。例如，见《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类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》第 6 条适用的预防性办法。

<sup>12</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (c) 和 4 (a) 段。

<sup>13</sup> 包括 UNEP/PP/INC.1/7 文件中所列的可能的解决办法和措施。

系统性) 变革的广泛目标, 在整个生命周期中采取行动, 消除塑料污染的根源, 而不是其症状。<sup>14</sup>

### **先决问题 3: 将根据文书的目标和范围采取哪些控制措施?**

15. 背景。“控制措施”是指专门用于防止、尽量减少或纠正引致条约通过的一个或多个问题的条款。它们涉及为履行或实现核心义务而采取的具体步骤或方法。详细措施可列入文书正文或其任何附件或议定书(视情况而定)。UNEP/PP/INC.1/4 文件载有对这些架构备选方案的详细阐述, UNEP/PP/INC.1/7 文件载有可能适用于文书的控制措施实例。

### **先决问题 4: 文书中将提到哪些自愿办法?**

16. 背景。条约通常有各种条款, 包括事实陈述、义务和建议。特定条款是否产生法律义务取决于该条款的措辞。自愿办法可通过使用诸如“可能”或“应该”之类的劝告性或程序性用语来表示, 而强制性措辞则一般用“应当”或“必须”之类的词语来表达, 但在很大程度上取决于具体语境。<sup>15</sup> 例如, 使用“应当”往往可被视为表达对履行一项义务的命令式要求, 但如果伴随“酌情”等条件时, 则可能带有自愿的成分, 具体取决于整个条款的背景。

### **先决问题 5: 这些自愿办法将如何与核心义务联系起来?**

17. 背景。自愿办法可用于补充核心义务和控制措施, 从而提出更高的目标, 提高文书实现目标的成效。缔约方和非缔约方利益攸关方均可采用这些方法, 以鼓励更广泛地参与实现文书的目标。

## **D. 执行措施<sup>16</sup>**

### **1. 国家行动计划<sup>17</sup>**

#### **先决问题 1: 国家行动计划如何有助于实现文书的目标?**

18. 背景。一项条约可能要求将在国家一级采取的具体或一般行动列入国家行动计划或类似文件, 以促进执行。例如, 根据《水保公约》第 7 条, 缔约方在确定其领土范围内的手工和小规模采金与加工活动已超过微不足道的水平, 并就此通知秘书处之后, 应制订并实施国家行动计划。第 7 条还提到, 缔约方可酌情开展彼此之间以及与相关政府间组织及其他实体之间的合作, 以实现该条之目标。

#### **先决问题 2: 国家行动计划如何促进预防、减少和消除塑料污染, 并支持区域和国际合作?**

19. 背景。已在国家一级制定了若干行动计划。应考虑国家行动计划可在文书中发挥何种作用, 以促进实现其目标。

<sup>14</sup> 关于可能的核心义务的更多信息, 请参见 UNEP/PP/INC.1/7 号文件。

<sup>15</sup> 例如, 见《〈1979 年远距离越境空气污染公约〉关于控制氧化氮排放量或其越境流量的议定书》的技术附件, 根据《议定书》第 10 条, 该附件具有明确的“建议”性质。另见 Daniel Bodansky, 《国际环境法的艺术和技巧》(马萨诸塞州剑桥, 哈佛大学出版社, 2010), 第 103-104 页。

<sup>16</sup> 下文所列可能采取的措施是说明性的, 并非详尽无遗。

<sup>17</sup> 第 5/14 号决议, 第 3 (d) 至 (e) 段。

## 2. 科学和技术合作与协调<sup>18</sup>

**先决问题：在文书下设想哪些形式的技术和科学合作与协调？可以考虑其他哪些形式的合作与协调？**

20. 背景。虽然并非所有多边环境协定中都有单列的章节，<sup>19</sup>但科学和技术合作与协调在此类及相关协定中经常被提到。例如，此类方法可见于信息交流条款、<sup>20</sup>关于文书之间开展合作与协调的呼吁、<sup>21</sup>作为缔约方义务的一部分，<sup>22</sup>以及作为附属机构任务规定的一部分。<sup>23</sup>此外，第 5/14 号决议第 4 段规定，政府间谈判委员会应考虑能否建立一个机制，提供与塑料污染有关并具有政策相关性的科学和社会经济信息和评估。

## 3. 成效评估和国家报告<sup>24</sup>

**先决问题：考虑到文书的目标和范围，将在文书下界定哪些与国家报告相关的要求？报告程序如何借鉴过去的经验并创新？**

**将制定哪些程序来定期评估文书在实现其目标方面的成效？**

21. 背景。多边环境协定可列入一项关于审查文书成效的条款，根据该条款，缔约方应定期审查协定在实现其目标方面的成效如何，并考虑是否需要采取进一步行动，审查时往往参照根据监测条款收集到的信息。<sup>25</sup>

## 4. 履约<sup>26</sup>

**先决问题：考虑到文书规定的目标、范围、核心义务和控制措施，处理履约问题的机制的范围是什么？**

22. 背景。关于履约的条款旨在积极主动地促进缔约方继续遵守文书，并在必要时协助它们恢复履约状态（促进性方法）。关于不遵守情事的条款旨在就某一方不履约时可能或必须发生的情况作出规定，并可能涉及惩罚性较强的方法，例如取消待遇或进行惩罚（强制执行办法）。<sup>27</sup>履约机制往往有某种形式的履约或履约委员会，而履约职能通常主要建立在缔约方提交国家信息通报和报告关键指标的义务的基础上。<sup>28</sup>多边环境协定的方法正在转向重点关注促进执行工作和防止环境损害，而不是惩罚不遵守情事。履约机制有别于关于解决争端的条款（见下文 H.2 节）。

<sup>18</sup> 同上，第 3 (k) 段。

<sup>19</sup> 《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》关于科学和技术合作的第 2 节是一个例外。

<sup>20</sup> 例如，《关于汞的水俣公约》第 17 条。

<sup>21</sup> 例如，《水俣公约》第 24 条。

<sup>22</sup> 例如，《水俣公约》第 7 (4) (c) 条；及《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 11 (2) (b) 条。

<sup>23</sup> 例如，根据《联合国气候变化框架公约》第 9 条设立的附属科学技术咨询机构。

<sup>24</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (f) 段。

<sup>25</sup> 例如，《巴黎协定》第 14 (1) 条规定，协定的理事机构“应定期总结本协定的执行情况，以评估实现本协定宗旨和长期目标的集体进展情况”。另见《水俣公约》第 22 条。

<sup>26</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (p) 段。

<sup>27</sup> 例如《联合国气候变化框架公约京都议定书》第 17 条。

<sup>28</sup> 例如，根据《水俣公约》第 21 条提交的国家报告是关于该公约的执行和遵守情况的重要信息来源。另见关于履约和履约委员会的第 15 条。

## E. 执行手段

### 1. 能力建设<sup>29</sup>

**先决问题：文书中将提到哪些能力建设机制？**

23. 背景。“能力建设”是指为了执行文书而发展和加强技术技能、机构能力和人员的进程。多边环境协定通常有缔约方向一组特定的缔约方提供能力建设援助以协助履行协定规定的义务的条款。在有些情况下，还制定了关于为能力建设方案筹资的具体条款。

### 2. 技术援助<sup>30</sup>

**先决问题：将通过文书作出哪些技术援助安排？**

24. 背景。多边环境协定往往有用于向一组特定缔约方提供技术援助的条款。

### 3. 根据相互商定的条件进行技术转让<sup>31</sup>

**先决问题：将通过文书作出哪些技术转让安排？**

25. 背景。多边环境协定可有用于鼓励缔约方之间进行技术转让的条款，以确保所有缔约方都能受益于新的或相关的技术，从而更有能力实现文书的目标。

### 4. 财务援助<sup>32</sup>

**先决问题：将通过文书作出哪些财务援助安排？<sup>33</sup>**

26. 背景。多边环境协定往往有用于向一组特定的缔约方提供财务支助以协助履行协定的条款。例如，它们可包括多边供资机制或专门用于特定用途的基金。

## F. 体制安排

### 1. 理事机构

**先决问题：将在文书下设立哪些理事机构？**

27. 背景。多边环境协定一般有一项或一套确立文书下的主要决策机构的条款。对于公约而言，该机构通常是缔约方大会，而议定书通常为缔约方会议。此类条款可有谁可出席和参加机构的届会或会议、观察员在这些届会或会议中的作用以及此类机构起草议事规则的权力的规定。通常会有一项条款阐明该机构的一般权力，以及一项关于剩余权力（即就实现协定目标所需的行动作出决定）的条款。

<sup>29</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (n) 段。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 关于财政援助和机制的进一步信息见 UNEP/PP/INC.1/9 号文件，该文件概述现有的通过国际供资安排获得的处理塑料污染问题的资金，包括其他进程、方案、多边基金、开发银行和私营部门举措提供的资金。

**先决问题：文书下的理事机构的职能是什么？**

28. 背景。除了用典型条款阐明理事机构的一般权力之外，在某些情况下，还可以把详细解释控制措施的某些细节或范式、包括在文书下制定补充标准或指导意见的权力交给理事机构。例如，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》第 11 条载有缔约方会议的职能，其中包括有权制定报告信息的准则或程序，有权决定在任何附件中增列、插入或删除物质，并决定有关控制措施。

**2. 附属机构<sup>34</sup>****先决问题：将通过文书设立哪些附属机构？**

29. 背景。一些多边环境协定设立或授权设立特定的永久性附属机构。<sup>35</sup> 一般而言，文书列出这些机构的许多基本特征，包括其宗旨和职能、组成以及决策过程。即使未设立此类机构，协定通常也会授权理事机构设立它认为执行协定所需要的此类机构。<sup>36</sup>

**先决问题：附属机构的职能是什么？**

30. 背景。在一些情况下，将决策权单独授予那些对缔约方大会或缔约方会议负责并有权就其任务规定范围内的议题向大会或会议提出建议的机构。任务规定往往涉及技术、科学或执行问题。文书可规定设立特定的附属机构，或在理事机构作出决定后再设立。文书还可列入关于附属机构必须遵循的议事规则的条款，包括理事机构的议事规则是否比照适用于任何附属机构。

**3. 秘书处<sup>37</sup>****先决问题：秘书处的职能是什么？**

31. 背景。多边环境协定一般都载有一项设立秘书处的条款。这类协定一般规定，除非协定已经这样做，否则理事机构将在其第一次会议上指定一个实体负责管理秘书处的职能。协定通常会列出秘书处的职能，一些最常见的职能是安排理事机构及其附属机构的会议和为会议提供后勤支持、收集和编制与文书的制定和执行相关的问题的背景资料，以及协助缔约方交流与执行协定有关的信息。

**4. 资金机制<sup>38</sup>****先决问题：文书是否将设立或指定一个资金机制？<sup>39</sup>**

32. 背景。有些文书（例如《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《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》）依靠现有的资金机制为执行文书提供资金。《联合国气候变化框架公约》委托一个现有的国际组织负责其资金机制的运作（第 21 条），并授权理事机构将资金机制的运作委托给现有的国际实体（第 11 条）。其他文书（例如

<sup>34</sup> 第 5/14 号决议，第 3 (i) 和 4 (f) 段。

<sup>35</sup> 例如，《联合国气候变化框架公约》第 9 条规定设立附属科学技术咨询机构，第 10 条规定设立附属履行机构，而《斯德哥尔摩公约》第 19 条规定设立持久性有机污染物审查委员会。

<sup>36</sup> 例如，《水俣公约》第 23 (5) (a) 条。

<sup>37</sup> 第 5/14 号决议，第 4 (g) 段。

<sup>38</sup> 同上，第 4 (b) 段。

<sup>39</sup> 见 UNEP/PP/INC.1/9 号文件。



《蒙特利尔议定书》) 列入了关于建立一个专门为该文书服务的独特资金机制的条款。《水俣公约》的资金机制由两个单独的资金来源组成, 并得到全球汞伙伴关系的进一步支助, 该伙伴关系发挥作用, 推动全球针对汞采取行动, 在信息、能力建设和提高认识方面提供支助。

**先决问题: 资金机制的主要特点是什么?**

33. 考虑上述问题时应参考 UNEP/PP/INC.1/9 号文件, 该文件概述目前通过国际供资安排可以获得的处理塑料污染问题的资金, 包括其他进程、方案、多边基金、开发银行和私营部门举措提供的资金。

## G. 其他<sup>40</sup>

### 1. 定期评估文书的执行进展情况

**先决问题: 将制定哪些模式来定期评估文书的执行进展情况?**

34. 背景。作为评估文书成效的初步步骤, 缔约方不妨在评估执行成效之前或在评估的基础上, 列入一项关于评估文书在何种程度上得到执行的规定。

### 2. 提高认识、教育和信息交流<sup>41</sup>

**先决问题: 文书将列入哪些提高认识、教育和信息交流机制?**

35. 背景。为促进实现文书的目标, 可列入条款, 要求缔约方提高对文书主题的认识并促进相关教育, 以确保公众持续认识和了解文书的目标。多边环境协定还可列入一项条款, 要求收集和分享关于缔约方活动或与协定相关的环境科学的信息, 例如可以采用建立一个信息交换机制的形式。

### 3. 研究<sup>42</sup>

**先决问题: 在文书下将建立哪些机制来鼓励或促进科学研究?**

36. 背景。为推动文书的执行, 可列入一项条款, 以促进研究和制定可持续、可负担、创新和具有成本效益的方法来实现文书的目标。虽然并非在所有多边环境协定中都有单列的章节,<sup>43</sup> 但此类及其他相关协定经常提到研究。<sup>44</sup>

### 4. 利益攸关方参与<sup>45</sup>

**先决问题: 文书中将列入哪些利益攸关方参与模式?**

37. 在考虑上述问题时应参考 UNEP/PP/INC.1/12 号文件, 该文件概述了其他文书的利益攸关方参与框架, 以及具有法律约束力的塑料污染 (包括海洋环境中的塑料污染) 国际文书可采用的办法。

<sup>40</sup> 第 5/14 号决议, 第 4 (h) 段。

<sup>41</sup> 同上, 第 3 (j) 和 (o) 段及第 4 (d) 和 (e) 段。

<sup>42</sup> 同上, 第 3 (o) 段。

<sup>43</sup> 《联合国气候变化框架公约》第 5 条 (研究和系统性观测) 是一个例外。

<sup>44</sup> 例如, 见《斯德哥尔摩公约》第 11 条; 《联合国海洋法公约》第八部分; 《国际防止船舶造成污染公约》第 17 (d) 条; 《水俣公约》第 19 条; 及《巴黎协定》第 7 (7) (c) 条。

<sup>45</sup> 第 5/14 号决议, 第 3 (l) 和 (m) 段。另见 UNEP/PP/INC.1/12 号文件, 文件概述了其他文书的利益攸关方参与框架, 以及本文书可能采用的办法。

## H. 最后条款，<sup>46</sup> 包括解决争端

### 1. 保留

**先决问题：文书是否允许保留？**

38. 背景。保留是一国作出的单方面声明，旨在排除或更改一项条约的某些条款对该国的法律效力。有些文书明确禁止保留，而另一些文书则允许对具体条款作出保留。为了促进执行工作的内部一致性和连贯性，大多数多边环境协定不允许保留。

### 2. 解决争端

**先决问题：文书中将提到哪些解决争端形式？**

39. 背景。一般而言，多边环境协定有关于协定的解释或适用的争端解决形式的标准条款。作为第一步，有关各方通常应根据《联合国宪章》，通过谈判或自己选用的任何其他和平手段，寻求解决争端。这些条款中规定的程序可能具有约束力，并可能规定诉诸国际法庭或其他程序。与之相反的是，有些协定列入“选择加入”条款，规定仅在一国在批准、接受或加入协定时或在其后任何时候同意争端解决机制时，争端解决机制才适用于该国。<sup>47</sup> 对于载有这样一项条款的协定而言，解决争端的程序对已声明承认这些程序具有强制性的缔约方具有约束力。

**先决问题：是在通过文书时将解决争端程序列入文书的正文（或附件），还是推迟列入某些程序？**

40. 背景。虽然许多多边环境协定在文书的正文和（或）附件中列入了解决争端程序，但有些协定规定，理事机构应在生效后的第一次届会或会议上，或尽快在切实可行时，通过解决争端的程序。例如《保护臭氧层维也纳公约》第 11 条在通过时鼓励以谈判或第三方调解的方式解决争端，同时指出缔约方大会将在第一次常会上制定和通过仲裁程序。

### 3. 文书的修正

**先决问题：将对文书及其任何附件的修正或调整的通过及生效做出哪些规定？**

41. 背景。一般而言，多边环境协定的最后条款规定，缔约方应尽一切努力以协商一致方式就文书的任何拟议修正或调整达成协议。但是，如果已为达成一致做出一切努力但仍未达成协议，则可进行表决，所需法定多数因协定而异。《水俣公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》、《巴塞尔公约》和《维也纳公约》以及《联合国气候变化框架公约》规定，修正案须以四分之三多数通过，而《生物多样性公约》和《蒙特利尔议定书》则规定以三分之二多数通过。

<sup>46</sup> 最后条款和文本实例的更详尽清单见 UNEP/PP/INC.1/8 号文件，其中介绍了多边环境协定中通常列入的关于最后条款的标准条文。应当指出的是，“最后条款”一词包括与文书的进一步编撰有关的条款。

<sup>47</sup> 例如，见《联合国气候变化框架公约》第 14 (2) 条，及 UNEP/PP/INC.1/8 号文件。

#### 4. 附件的通过和修正

**先决问题：通过对文书附件的修正或调整的表决门槛是什么？**

42. 背景。一般而言，文书条款将规定附件是否被视为协定正文的一部分，以及它们是否需要与修订正文相同的票数才能修订。不过，缔约方可选择允许修订附件所需多数票不同于（和少于）修订正文所需的票数。

**先决问题：文书生效后通过的附件的内容是否限于特定主题或有限的范围？**

43. 背景。例如，增补附件可仅限于程序、科学、技术或行政事项。<sup>48</sup>

**先决问题：提出和通过新附件的程序是什么？**

44. 背景。通常会列入一项程序，规定谁可以提出修订以及如何通过修订，包括表决规则。对一项条约的修正通常由缔约方提出，而一些多边环境协定规定，就其附件而言，附属机构有权对其提出修正建议。例如，《斯德哥尔摩公约》第8条规定，缔约方可向秘书处提交关于将一种化学品列入附件A、B和（或）C的提案，该提案可引发持久性有机污染物审查委员会的后续审查，进而致使该附属机构建议缔约方大会将该化学品列入附件A、B和（或）C。

#### 5. 生效

**先决问题：将对文书生效做出哪些规定？**

45. 背景。许多多边环境协定，包括《水俣公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》以及《联合国气候变化框架公约》规定，协定将于第五十份批准、接受、核准或加入文书交存之日后第九十天生效。其他协定，如《维也纳公约》、《巴塞尔公约》和《生物多样性公约》，将分别在第十一、第二十和第三十份文书交存之日后第九十天生效。除了规定要交存特定数目的批准、接受、核准或加入文书外，条约还可规定生效须满足的附加条件。例如，《巴黎协议》第21条第1款规定，协定应在不少于55个《联合国气候变化框架公约》缔约方（合计共占全球温室气体总排放量的至少约55%）交存其批准、接受、核准或加入文书之日后第三十天生效。同样，《蒙特利尔议定书》规定，议定书应于1989年1月1日生效，但届时必须已有至少占受控物质1986年全球估计产量三分之二的国家或区域经济一体化组织交存了至少11份批准、接受、核准或加入该议定书的文书，同时《维也纳公约》第17条第1款的各项规定也得到了履行。

#### 6. 退出

**先决问题：退出文书的条件是什么？**

46. 背景。如果文书没有禁止，则文书缔约方以后可根据不同情况决定退出。退出或退约条款一般将规定退出的条件，以及退出生效的具体时限。

<sup>48</sup> 见《水俣公约》第27(2)条。

## 附录

### 附件中引用的多边协定

《国际防止船舶造成污染公约》（1973年，经修正）

《保护臭氧层维也纳公约》（1985年）

《〈1979年远距离越境空气污染公约〉关于控制氧化氮排放量或其越境流量的议定书》（1988年）

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（1989年）

《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（1989年）

《生物多样性公约》（1992年）

《联合国气候变化框架公约》（1992年）

《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》（1994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类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》（1995年）

《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉议定书》（1996年）

《国际水道非航行使用法公约》（1997年）

《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》（1998年）

《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（2001年）

《关于汞的水俣公约》（2013年）

《巴黎协定》（2015年）