



联合国

UNEP/PP/INC.3/INF/1



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
26 October 2023  
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  
第三届会议  
2023年11月13日至19日，内罗毕

## 就关于第二届会议未及要素（如文书原则与范围）所收呈件的综合报告<sup>1</sup>

### 秘书处的说明

1. 在第二届会议上，委员会要求秘书处邀请观察员在 2023 年 8 月 15 日之前、成员国在 2023 年 9 月 15 日之前提交涉及第二届会议未及要素之材料，如文书原则与范围，并将所收呈件发布在网站上，供委员会第三届会议使用，并就这些呈件编写一份综合报告。<sup>2</sup>本资料文件由秘书处根据这一任务编写。
2. 2023 年 6 月 22 日已发布通知，向委员会联络人提供模板用作指南，方便编写呈件。该模板包括以下类别：范围、原则和其他考量（如：序言；体制安排——包括理事机构、附属机构、科学和技术合作与协调以及秘书处；包括争端解决在内的最终条款；以及如有必要的适当附件）。成员国共提交 61 份呈件，其中 4 份来自成员国小组。本文件中的综合报告整合了这些呈件。所收全部呈件发布在委员会第三届会议的网站上。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 本文件未经联合国正式编辑与翻译。

<sup>2</sup> 见 UNEP/PP/INC.2/5：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二届会议报告，第 97(c)段，查阅网址：  
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/42953/FinalINC2ReportCh.pdf>。

<sup>3</sup> 成员国和观察员的呈件，查阅网址：<https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3/submissions>。

3. 为提供文件架构，已将标题和副标题列入本综合报告，遵循 UNEP/PP/INC.3/4 号文件所载联合国环境大会（UNEA）第 5/14 号决议（预稿案文）所要求的具有法律约束力的国际文书预稿案文文本中的占位符号顺序。<sup>4</sup> 这些标题并非用于谈判。
4. 文件还包括带有方框的段落，其中包含相关文件背景信息以及委员会程序中截至目前的讨论情况。此类参考信息旨在帮助读者浏览文件，并非用于谈判。
5. 在第二届会议上，委员会决定紧接着第三届会议举行为期一天的筹备会议，讨论综合报告相关事项。本文件旨在为筹备会议期间的讨论以及第三届会议中针对此类事项的讨论提供便利。
6. 本文件及其内容旨在为委员会的审议提供便利和信息，无意预断委员会对未来文书结构或内容的决定。
7. 本文件未经正式编辑。

---

<sup>4</sup> 关于塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）的具有法律约束力的国际文书预稿案文，UNEP/PP/INC.3/4，查阅网址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43239/ZeroDraftCh.pdf>。

## 附件

## 就关于第二届会议未及要素（如文书原则与范围）所收呈件的综合报告

## 目录

A. 第一部分.....	5
1. 序言.....	5
a. 序言需考虑的拟议要素.....	5
b. 序言措辞的可能办法.....	8
2. 定义.....	8
a. 被确定为可能需要定义的术语.....	9
b. 拟议定义.....	10
c. 可能的下定义方法.....	17
3. 原则.....	17
a. 考虑纳入原则下的拟议要素.....	18
b. 原则的可能办法.....	22
4. 范围.....	22
a. 考虑纳入范围下的拟议要素.....	22
b. 对于文书范围的可能办法.....	27
B. 体制安排.....	27
1. 理事机构.....	27
a. 确定和设立理事机构.....	28
b. 理事机构的运作.....	28
c. 理事机构的职能.....	29
2. 附属机构.....	29
a. 设立附属机构.....	30
b. 附属机构的组成和运作.....	30
c. 拟议的附属机构类型.....	31
3. 秘书处.....	34
a. 设立秘书处.....	34
b. 秘书处可能的职能.....	34
C. 最后条款.....	35

a. 解决争端.....	35
b. 文书的修正.....	36
c. 附件的通过和修正.....	37
d. 生效.....	37
e. 保留.....	37
f. 退出.....	37
g. 非缔约方条款.....	37
h. 与其他相关法律文书的关系.....	38
<b>附录：关键术语表</b> .....	<b>39</b>

## A. 第一部分

### 1. 序言

#### 背景

如文件 UNEP/PP/INC.1/5（第一届会议之前编写的《要素》文件）所述，文书序言将阐述其历史和背景；提供现有相关公约、文书、机构或原则等参考信息；可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，则序言案文可为解读案文全文中的执行条款提供背景信息。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中确认了以下备选内容，作为未来文书的潜在序言措辞：

- a. 认识到经济、社会和环境之间的协同作用，以实现可持续发展；
- b. 认识到需要利用并进一步发展塑料循环经济；
- c. 认识到塑料污染是全球问题，也是跨界问题，需要集体协调应对；
- d. 认识到应终结塑料污染，包括努力到 2040 年杜绝塑料污染向环境扩散；
- e. 认识到塑料在社会中的重要作用；
- f. 重申《里约宣言》原则；
- g. 认识到应为子孙后代留下一个生机勃勃的健康地球；
- h. 认识到公正过渡的重要性；
- i. 认识到政策办法应基于人权，包括土著人民的权利；
- j. 认识到应采取预防性措施；
- k. 认识到非正规部门的重要性；
- l. 认识到需要援助的国家存在特殊情况以及各国的国情、国力；
- m. 认识到传统知识和传统知识体系、实践与创新的作用；
- n. 重申《工商业与人权指导原则》。

关于未来具有法律约束力文书可采用的序言措辞，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

#### a. 序言需考虑的拟议要素

1. 成员国呈件中提议用于序言中的要素如下文所示。
2. 关于文书序言的呈件各不相同。一些呈件提议在撰写文书序言时借鉴环境大会<sup>5</sup>第 5/14 号决议的序言。如下文所述，一些具体方面得到了阐述，包括环境大会第 5/14 号决议提及的方面。

<sup>5</sup> 见联合国环境大会 2022 年 3 月 2 日通过的环境大会第 5/14 号决议。终止塑料污染：制定一项具有法律约束力的国际文书（特别是序言和第 3 段），查阅网址：

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39760/END\\_PLASTIC\\_POLLUTION\\_-\\_TOWARDS\\_AN\\_INTERNATIONAL\\_LEGALLY\\_BINDING\\_INSTRUMENT\\_-\\_Chinese.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39760/END_PLASTIC_POLLUTION_-_TOWARDS_AN_INTERNATIONAL_LEGALLY_BINDING_INSTRUMENT_-_Chinese.pdf?sequence=1&isAllowed=y)。

3. 为便于阅读，以下呈见综述按大的主题标题列出。标题并非出自成员国呈件，仅用于在本文件中组织呈件内容的编排，以及便于委员会审议内容。此类标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决问题的方式。每个项目仅在下面列出一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

#### 总体背景，包括现有相关决议、宣言和文书

- a. 重申《里约环境与发展宣言》的原则（《里约宣言》原则），并回顾联合国可持续发展大会对这些原则的重申；
- b. 重申通过《2030年可持续发展议程》的大会第70/1号决议；
- c. 尤其认识到可持续发展目标（SDG）3、12和14；
- d. 如A/RES/76/300号决议所述，承认享有洁净、卫生和可持续环境的权利是一项人权；
- e. 回顾《联合国土著人民权利宣言》；
- f. 回顾第三次发展筹资问题国际会议的《亚的斯亚贝巴行动议程》；
- g. 认识到气候变化、生物多样性丧失和污染这三重全球危机之间的相互联系；
- h. 认识到水生生态系统特别脆弱；

#### 塑料和塑料污染

- a. 认识到塑料在社会中发挥重要作用，包括在促进可持续发展目标及其应用方面的作用，其中包括在公共卫生、食品安全和国家安全等领域的应用；
- b. 特别注意到塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）数量巨大且迅速增加，是全球范围内的严重环境问题，对可持续发展的环境、社会和经济层面产生了负面影响，并对环境和人类健康产生不利的物理、化学和生物影响；
- c. 认识到塑料污染对人类健康、生计、粮食安全和环境（特别是海洋环境）的影响；
- d. 意识到由于接触当地塑料中的危险化学品而引起的健康问题，特别是在发展中国家；
- e. 认识到塑料污染是全球关注的问题，并认识到需要保护人类健康和环境免受其不利影响，并特别考虑到发展中国家和弱势群体的需求；
- f. 强调塑料污染源于废弃塑料制品在环境中的泄漏和积聚，因塑料废物未受到适当管理造成；
- g. 认识到塑料污染及其应对行动的经济、社会影响；

#### 合作、协调和互补

4. 为确认促成本文书的多边努力和倡议，以及在尊重各方责任的同时重申相关区域和国际公约和文书之间合作、协调和互补的重要性，参考了以下国际公约与文书：

- a. 《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》，特别是其《塑料修正案》和“塑料废物伙伴关系”；
- b. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》；
- c. 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采取事先知情同意程序的鹿特丹公约》；
- d. 《生物多样性公约》；
- e. 《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）和《巴黎协定》；

- f. 《国际防止船舶造成污染公约》（《防污公约》）和《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的伦敦公约》；
- g. 海洋垃圾问题全球伙伴关系；
- h. 《蒙特利尔议定书》和《关于消耗臭氧物质的维也纳公约》。

### 应采取的行动

- a. 号召采取行动应对塑料污染，呼吁全球共同努力逐步实现这一目标；
- b. 认识到塑料污染是具有普遍和跨界性质的共同关切，需要采取统一、紧急的全球应对措施，包括努力到 2040 年杜绝塑料污染向环境扩散；
- c. 认识到在基于现有最新科学知识以及经济和社会考虑因素（包括土著人民的知识以及传统和地方的系统知识）并根据这些领域的新发现不断重新评估时，相对所需的进一步了解和应对塑料污染的全球影响行动将会在环境、社会和经济上最为有效；
- d. 倡导废物产生最小化的循环经济，使用更利于循环的产品设计而最大限度利用资源，倡导再利用、再循环；
- e. 强调控制措施对于气候变化和生物多样性的共同惠益；
- f. 认识到为减排措施提供激励的重要性，包括生物和/或可再生原料的可持续使用；
- g. 考虑劳动力（特别是拾荒者）公正转型的必要性，以及根据国家确定的发展优先事项创造体面工作、高质量就业机会的必要性；
- h. 强调向用户、政府和公众提供危险化学品特性相关信息的重要性；
- i. 认识到在采取行动应对塑料污染时，各缔约方应尊重、促进和考虑各自在以下各方面的义务：人权、健康权、土著人民、当地社区、移民、儿童、残疾人和弱势群体权利以及发展权、性别和种族平等、妇女赋权和代际公平；
- j. 申明在文书所涉事项上，教育、培训、公众意识、公众参与、信息公开和各级合作的重要性；
- k. 重申各国应按相互约定开展合作，通过科技交流提高科学认识，通过增强各种技术（包括新的创新技术）的开发、改造、传播和转让，加强自身能力建设，以促进可持续发展。

### 相关贡献和支持

- a. 认识到国情和能力；
- b. 强调发达国家带头的可持续消费和生产模式在解决塑料污染方面发挥着重要作用；
- c. 考虑发展中缔约方的起点和处理办法的差异、经济结构和资源基础的差异、保持有力和可持续经济增长的必要性、具备的技术及其他个别情况，以及每一发达缔约方对实现该目标的全球努力做出公平和适当贡献的必要性；
- d. 考虑发展中国家为管理固体废物和其他废物以及部署循环经济办法所需的最新技术方面所面临的挑战；
- e. 认识到有必要解决缔约方各自管辖范围内弱势人口因塑料污染所面临的不平等影响问题；
- f. 强调履行义务的力度应与为支持发展中国家而提供的执行手段的水平相称，包括财政资源、能力建设和技术转让；
- g. 确认由发达缔约方向发展中缔约方提供执行手段的必要性；
- h. 认识到小岛屿发展中国家（SIDS）的特殊情况及其有效执行文书所需的支持；
- i. 考虑为发展中国家防治塑料污染调动新的、额外财政资源和技术获得渠道的必要性；
- j. 这些措施和政策应表明，在杜绝塑料污染方面，发达国家正在带头扭转长期趋势。

## b. 序言措辞的可能办法

5. 一些呈件涉及序言部分内容的性质。一些成员国建议，序言可以包含原则。还有意见认为，序言通常涉及文书的背景和原则，不应包括关于时间框架或控制措施的案文。有成员国提出，简明扼要的序言可提供执行条款的背景。

6. 也有成员国提议，可在第三届会议上开始讨论序言中应包括的要素，如需要，可设立一个非正式工作组，并在第四届会议期间继续工作，然后小组联合主席可提交一份草案，其中包括序言的拟议要素。

### 2. 定义

#### 评论意见

如文件 UNEP/PP/INC.1/5（《要素》文件）所述，一般而言，需要为对文书的执行具有**关键**作用的术语提供定义。术语可能来自其他条约或**相关**进程、科学文件或其他**相关**文件。若尚无国际公认的定义，则可为相应文书拟订新定义。定义通常置于文书开头的“定义”章节，所定义的术语在下文使用。若某些字词使用频率较低，则可在出现该字词的特定条款中为其提供定义。此外，多边环境协定往往带有“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**。

文件 UNEP/PP/INC.1/6（关键术语表）<sup>6</sup>和 UNEP/PP/INC.1/7（塑料科学）附录 1<sup>7</sup>借鉴了在国际法或政策背景下商定或认可的现有定义，提供了相关术语的定义以及相关信息。为便于参考，现将这些术语和定义转载于本文件附录 1。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中**确认**了以下术语，用于未来文书中可能使用的定义：

- a. 环境，包括海洋环境；
- b. 生物基塑料、可生物降解塑料和可堆肥塑料；
- c. 生物多样性和气候系统；
- d. 生态系统；
- e. 必要用途；
- f. 全生命周期办法；
- g. 生命周期评估；
- h. 山脉和水体；
- i. 塑料污染；
- j. 塑料替代物和塑料替代品；
- k. 塑料（包括微塑料）；
- l. 有问题和可避免的塑料制品；

<sup>6</sup> 见 UNEP/PP/INC.1/6，关键术语表，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，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，2022 年 9 月 8 日，查阅网址：

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41266/Glossary\\_Key\\_Terms\\_C.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41266/Glossary_Key_Terms_C.pdf)。

<sup>7</sup> 见 UNEP/PP/INC.1/7，塑料科学，2022 年 9 月 13 日，查阅网址：

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41181/K2221533%20-%20%20UNEP-PP-INC.1-7%20-%20ADVANCE-CH.pdf>。



- m. 短寿命塑料制品；
- n. 一次性塑料制品。

关于未来具有法律约束力文书可采用的定义，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

7. 确定的与定义有关的供审议要素如下。为便于阅读，以下呈见综述按以下主题标题列出：(a) 被确定为可能需要定义的术语；(b) 拟议定义和 (c) 可能的下定义方法。

8. 标题并非出自成员国呈件，仅用于为本文件组织呈件内容的编排，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决问题的方式。

**a. 被确定为可能需要定义的术语**

9. 以下清单按字母顺序（以本文件英文版为参照）列出了第三届会议之前成员国在呈件中列为可能需要进行定义的术语。对于在成员国呈件中提出具体定义的术语，后面加有星号（\*）。拟议定义列于下文第3节。对于在文件 UNEP/PP/INC.1/6 和/或 UNEP/PP/INC.1/7 中包含有关定义的术语，后面加有符号（°）。为便于参考，现将文件所载的定义转载于附录 1。

- 添加剂\*
- 可避免的塑料和塑料制品\*
- 生物基塑料
- 可生物降解塑料
- 生物降解\*
- 令人关切的化学品
- 可堆肥塑料
- 循环经济°和安全的循环经济
- 降解\*
- 环境影响\*°
- 过度塑料包装
- 生产者延伸责任（EPR）\*°
- 化石基塑料\*
- 遗留塑料
- （全）生命周期\*°
- （全）生命周期办法\*
- 海洋废弃物\*（或“海洋垃圾”）
- 微塑料\*°
- 单体\*
- 纳米塑料（NP）\*°
- 天然聚合物
- 塑料\*°

- 塑料替代品
- 塑料污染\*°
- 塑料制品\*
- 塑料替代物
- 污染者付费原则\*
- 污染\*
- 聚合物\*
- 令人关切的聚合物
- 原生塑料聚合物
- 塑料中使用的问题化学品和添加剂
- 有问题的塑料和塑料制品\*°
- 生产者
- 回收
- 可回收性\*
- 循环利用\*°
- 再利用
  
- 短寿命塑料制品°
- 一次性塑料制品°
- 塑料中令人关切的物质
- 不必要的塑料制品
- 废物\*°（或者“垃圾”或“废弃物”）

#### b. 拟议定义

10. 下方表 1 按字母顺序（以本文件英文版为参照）列出了成员国呈件中提出具体定义的术语以及相关拟议定义。

**表 1：拟议定义**

术语	拟议定义	引用来源
添加剂	在塑料配混（使聚合物和添加剂在熔融状态下混合或共混的过程）过程中添加的化学品配料，从而实现在生产过程或最终塑料制品中特定的所需功能性能，其中它们可以分为四种不同的类别，即功能性添加剂、着色剂、填料和增强剂。例如，增塑剂、阻燃剂、热稳定剂和紫外线（UV）光稳定剂、抗氧化剂、抗菌剂、生物灭杀剂、色素、抗静电剂和发泡剂、抗冲改性剂、润滑剂等。	拟订和修改自《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023 年）和《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021 年）。

术语	拟议定义	引用来源
可避免的塑料制品	可避免的塑料制品，包括不必要的和短寿命的产品，系指可避免使用或使用危害更小的产品替代的所有塑料材料或产品。	修改自文件 UNEP/PP/INC.1/7, 《塑料科学》（环境署，2022 年）。
生物降解	受环境的物理化学（温度、湿度、pH 值）和微生物变量（微生物的数量和性质）影响，导致形成水、二氧化碳（CO <sub>2</sub> ）和/或甲烷（CH <sub>4</sub> ）、能量和副产物（包括残留物、新的生物质）的生物过程。	拟订和修改自《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021 年）中包含的“降解”含义。
循环经济	当前的可持续经济模式之一，其中产品和材料在设计上使其能够以最高价值持续利用（包括再利用、再制造、循环利用或回收），并且没有“废物”，因为所有副产品都得到有益使用，从而在经济中尽可能长时间地保持，同时避免或最大限度地减少废物（特别是危险废物）的产生，并防止或减少温室气体排放。这种循环经济可以大大促进可持续消费和生产。	文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键术语表》）和《泰国扩大循环战略实现零塑料废物》（世界自然基金会泰国，2020 年）（查阅网址： <a href="https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/zero_plastic_waste_in_thailand_en.pdf">https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/zero_plastic_waste_in_thailand_en.pdf</a> ）。
降解	由物理、化学和生物反应引起的聚合物部分或完全分解，导致其特性改变，例如变色、表面裂纹和碎裂。	拟订和修改自《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021 年）。
环境影响	人为活动对生态系统的有害影响。	拟订和修改自关于 G20《大阪蓝色海洋愿景》（国际资源委员会，2021 年）下到 2050 年消除额外海洋塑料垃圾的政策选项的报告。
生产者延伸责任 (EPR)	一种环境政策办法，其中将生产者对产品的责任延伸到该产品生命周期的消费后阶段，用于在其产品成为废物后加以管理，包括：收集；分拣、拆解或去污染等预处理；再用（含准备工作）；回收（包括循环利用和能量回收）或最终处置。	拟订和修改自根据文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键术语表》）（环境署，2022 年）。
化石基塑料	由石油衍生的合成聚合物制成的塑料。	

术语	拟议定义	引用来源
生命周期	一个产品系统从原材料获取或从自然资源中产生到最终处置的各个连续和相互关联的阶段。	ISO:14040:2006（中文版） 环境管理-生命周期评估-原则和框架
(全) 生命周期办法	考虑与塑料生产、消费相关的所有活动及结果的所有潜在影响，包括原材料提取和加工（对于塑料：精炼、裂化、聚合）、设计和制造、包装、分配、使用和再利用、维护和使用寿命结束后的管理（包括分离、收集、分拣、回收和处置）。	文件 UNEP/PP/INC.1/7, 《塑料科学》（环境署，2022 年）。
	一种管理办法，它缓解一个产品系统自原材料获取或从自然资源中生产到最终处置和/或到原料的整个连续和相互关联的阶段中所有环境影响。	拟订和修改自文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键技术表》）（环境署，2022 年）中“生命周期”的含义。
海洋废弃物（或“海洋垃圾”）	任何被遗弃，或按照国家法律予以处置，或准备予以处置，或必须加以处置最终进入海洋环境的人为、制造或加工的固体材料（无论大小），其中包括但不限于塑料、金属、玻璃、纸张、橡胶、绳索、纺织品、木材、危险材料（如弹药、石棉和医疗废物等）以及任何其他材料。	拟订和修改自《巴塞尔公约》第 2 条第 1 款（环境署和巴塞尔公约秘书处，2019 年）、《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021 年）以及文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键技术表》）（环境署，2022 年）。
微塑料（MP）	通用术语，指直径小于 5 毫米、易于释放到环境中、在某些产品和制造过程中有意使用（即所谓的“原生 MP”）或因大尺度塑料物体或者废物或垃圾降解而非有意产生（即所谓的“次生 MP”）的细小塑料颗粒或者碎片或小块。	拟订和修改自《利用生命周期办法治理一次性塑料制品污染》（环境署，2021 年）、《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023 年）和《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021 年）。

术语	拟议定义	引用来源
单体	可以进行聚合反应的简单分子，从而为大分子的基本结构贡献组成单位。	拟订和修改自《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023年）。
纳米塑料（NP）	直径小于1微米且由微尺度塑料物体或废物或垃圾降解而非有意产生的塑料颗粒。	拟订和修改自《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023年）和《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021年）。
塑料	基于大分子化合物（聚合物）的复合材料，可能包含不同的添加剂。最广泛使用的塑料基于合成聚合物。塑料与塑性物质直接相关，这意味着此类材料能够在加热和/或加压下成型，并在冷却或固化后保持给定的形状。成型过程伴随着塑性可变形（粘性或高弹性）状态向固态（玻璃态或结晶）的过渡。	
	由一种或多种高分子量聚合物和各种添加剂（用于提供此类材料的功能性和耐用性）制成的、并且在其制造过程中通过热和/或压力成型或成形的固体材料。	拟订和修改自《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023年）；文件UNEP/PP/INC.1/6，《关键技术表》（环境署，2022年）；以及《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021年）。
	《防污公约》和《巴塞尔公约》技术准则作为起点，附加更具体的规定：应包括化石基和生物基塑料以及弹性体和纺织品，除非由非化学改性的天然聚合物制成。	《防污公约》和《<巴塞尔公约>塑料废物识别和无害环境管理技术指南》。
	塑料制品：塑料制品（主要由塑料制成的产品），以及由代码为1、2、3、4、5、6或7的塑料树脂单独或	关于聚合物的定义：欧盟委员会关于解释和执行欧盟

术语	拟议定义	引用来源
	<p>与一种或多种这些塑料或非塑料材料组合制成的材料（长链/高分子量聚合物）。这包括由任何来源材料制成的塑料制品，包括生物基塑料、生物塑料、可生物降解塑料、可降解塑料、可堆肥塑料和常规化石基塑料。</p> <p>已被证明在环境中的表现与塑料不同的未改性天然聚合物（例如棉花和纸张）将被排除在外。</p>	<p>《一次性塑料指令》2019/904（欧盟 SUP 指令）的指南，提到定义聚合物的（EC）第 1907/2006 号条例（称为 REACH 条例）。</p>
<b>塑料污染</b>	<p>从广义上讲，是塑料生产、使用、废物管理和泄漏产生的所有排放和风险，包括合法和非法活动产生的所有排放和风险。</p>	
	<p>广义定义是塑料材料和产品在其整个生命周期中的生产和消费所产生的负面影响和排放。该定义包括管理不善的塑料废物（例如，在不受控制的垃圾场露天焚烧和倾倒的塑料废物），以及可能对人类以及生活和非生活环境产生不利影响的塑料物品和颗粒的泄漏和累积。</p>	<p>文件 UNEP/PP/INC.1/7（《塑料科学》）（环境署，2022 年）附录 I 中的暂行定义。</p>
	<p>在塑料生产、使用、循环利用和处置过程中产生的塑料和化学污染物的排放和泄漏（宏观和微观），包括向所有环境区间的排放和释放。</p>	
	<p>在塑料的完整生命周期和/或所有阶段产生或者引起、释放的所有污染。</p>	<p>拟订和修改自文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键技术表》）（环境署，2022 年）中包含的“污染物”含义以及“塑料”和“生命周期办法”的拟议定义改编内容。</p>
	<p>包括塑料生产、使用、废物管理和泄漏产生的污染。</p>	
<b>塑料制品</b>	<p>含有或者部分/全部由任何形式塑料材料（聚合物）制成的所有类型的产品，例如一次性产品（如香烟过滤嘴）、包装、消费品、建筑材料、用于海工行业的材料和化学品、休闲船艇、涂料、轮胎、纺织品、渔具</p>	<p>修改自 UNEP/PP/INC.1/7，（《塑料科学》）（环境署，2022 年）。</p>

术语	拟议定义	引用来源
	<p>和用于水产养殖或农业的制品，或所含部件的基本功能通过塑料确定/实现的产品。</p> <p><del>一种由塑料制成的最终用途产品，并且其固体材料，包含一种或多种高分子量聚合物的基本成分，并在聚合物的制造过程中通过热和/或压力将这种固体材料塑料成形（成型）为最终产品。塑料具有从硬而脆到软而有弹性的各种材质特性。就本附件而言，“所有塑料制品”意味着所有包含或包括任何形式的塑料垃圾，包括合成材料绳索、合成材料渔网、塑料垃圾袋和塑料制品的焚化灰渣。（使用删除线和下划线显示拟议的修订）</del></p>	<p>基于 2011 年 7 月 15 日通过的修订版《防污公约》附件五；增加了下划线和删除线。</p>
<p><b>污染者付费原则</b></p>	<p>支持生产者和用户责任的概念，据此，引入变成垃圾的塑料制品或包装的实体负责安排这些材料的收集和废物管理以及为减少废物而产生的额外活动。</p>	<p>《泰国扩大循环战略实现零塑料废物》（世界自然基金会泰国，2020 年），（查阅网址：<a href="https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/zero_plastic_waste_in_thailand_en.pdf">https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/zero_plastic_waste_in_thailand_en.pdf</a>）。</p>
<p><b>污染</b></p>	<p>物质、化学品和污染物或一组物质、化学品和污染物由于其特性和进入环境而对生物资源和生命或人类健康或环境造成有害影响的条件或状态。</p>	<p>拟订和修改自文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键技术表》）（环境署，2022 年）中“污染物和海洋环境的污染”的含义。</p>
<p><b>聚合物</b></p>	<p>一种物质，组成其的分子特征在于一种或多种类型的单体单元序列。此类分子的分子量必须分布在一定范围内，其中分子量的差异主要归因于单体单元数的差异。聚合物包含：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 大于 50%（重量百分比）的分子中至少含有三个单体单元，这些单体单元以共价键的形式与至少一种其他单体单元或其他反应体相连；</li> <li>- 分子量相同的分子不超过所有分子的 50%（重量百分比）。</li> </ul>	<p>欧洲议会和理事会关于化学品注册、评估、授权和限制（REACH）的法规 (EC) No 1907/2006。</p>

术语	拟议定义	引用来源
	<p>天然或合成的长链高分子量分子（或所谓的大分子），由一种或多种类型单体的重复序列组成。</p> <p>“原生塑料聚合物”：源自石油或所谓化石基聚合物的合成塑料聚合物。</p> <p>“次生塑料聚合物”：由消费后塑料原料制成的聚合物。</p>	<p>拟订和修改自《塑料中的化学品：技术报告》（环境署和国际化学品三公约秘书处，2023年）和《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021年）。</p>
<b>有问题的塑料制品</b>	<p>有问题的塑料制品系指具有以下特征的塑料材料或制品：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 对人类健康或环境构成重大风险（适用预防性原则）。</li> <li>- 含有或释放聚合物、单体或添加剂，或吸附对人类健康或环境有害的物质，或损害其可回收性。</li> <li>- 最常由于其特性、管理不善、遗弃、使用不当等原因而出现在环境中。</li> <li>- 含有刻意添加的微塑料或在正常使用过程中释放大量微塑料。</li> <li>- 不可重复用于相同用途、不可维修或不可进行规模化、有实际意义的循环利用。</li> </ul>	<p>修改自 UNEP/PP/INC.1/7, (《塑料科学》) (环境署, 2022年)。</p>
<b>有问题或可避免的塑料制品</b>	<p>无必要使用并且其本身或没有无害环境管理措施时可能导致塑料污染的塑料制品。</p>	
<b>循环利用</b>	<p>将废弃材料重新加工成产品、材料或物质的任何回收操作，无论是为了原始用途还是其他用途，包括有机材料的重新加工，但不包括能量回收和重新加工为燃料或用于回填操作。</p>	<p>修改自 UNEP/PP/INC.1/7, (《塑料科学》) (环境署, 2022年)。</p>
<b>可回收性</b>	<p>当塑料制品或部件满足以下条件时，应被视为可回收：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 根据设计指南或标准，专为材料循环利用而设计</li> <li>b) 在其成为废物时，可进行规模化、有实际意义的循环利用，并且可以有效且高效地进行收集和分拣</li> </ol>	<p>修改自 UNEP/PP/INC.1/7, (《塑料科学》) (环境署, 2022年)。</p>



术语	拟议定义	引用来源
	<p>c) 可以将其分拣为限定的废物流，同时不会影响其他废物流的可回收性；以及</p> <p>d) 当其成为废物时，可以进行循环利用，使得所产生的次生原材料与原始材料相比具有足够的质量或同等质量，并且可以用作原生原材料的替代品。</p>	
<p><b>废物</b></p> <p><b>(被认为是“垃圾”和“废弃物”的同义词)</b></p>	<p>根据相关国家法律的规定按照国家法律予以处置或准备予以处置或必须加以处置的任何材料或物品。</p>	<p>拟订和修改自《巴塞尔公约》第2条第1款（环境署和巴塞尔公约秘书处，2019年）、《从污染到解决方案：海洋垃圾和塑料污染的全球评估》（环境署，2021年）以及文件 UNEP/PP/INC.1/6（《关键技术表》）（环境署，2022年）。</p>

### c. 可能的下定义方法

11. 一些呈件提到需要在文书中纳入商定的定义或术语表。有人员提出，明确商定的关键术语的定义可以为谈判以及文书的操作和执行提供明确性。一些人员建议，关键技术术语可以由科学或技术机构商定。

12. 一些成员国提出，对于文书中所用的术语，重点应放在对于理解和履行义务至关重要的术语的定义上，不必将谈判时间花在这些对谈判而言并非绝对必要的概念上。有人员还提出，是否需要特定的界定术语应由文书实质性条款的内容确定，以确保其明确性并促进执行。

13. 另有人员提出，可以尽可能依照或使用现有国际上商定的定义作为起点，包括其他多边环境协定或进程中认可的定义，或文件 UNEP/PP/INC.1/6 和 UNEP/PP/INC.1/7 所载的定义。

14. 一些人员认为特定术语的定义将取决于上下文，并且可以先讨论文书的实质性条款，然后再就潜在定义进行技术讨论以将其纳入文书案文。

15. 相关人员提醒：由于新的科学知识或其他原因，对某些术语的理解可能会随着时间的推移而发展，而文书中包含的任何商定的定义可能会限制条约的灵活性。

## 3. 原则

**背景**

如文件 UNEP/PP/INC1.5（《要素》文件）所述，除了文书的范围和具体目标之外，某些指导原则可能适用于解释或执行文书。这些可能涉及国际法原则、解释原则或与文书主题相关的其他概念，如“污染者付费”原则。文书的原则与序言段落和有关范围和目标的案文一起，可以为解释执行条款以确有效执行提供背景。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中确认了以下备选内容，作为未来文书的可采纳原则：

- a. 预防性原则；
- b. 《里约宣言》原则；
- c. 公平原则，要考虑包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家和最不发达国家的具体需要和特殊情况；
- d. 合作和推动方法；
- e. 污染者付费原则；
- f. 生产者延伸责任（EPR）；
- g. 废物分级管理；
- h. 人权，包括享有清洁、健康和可持续环境的人权；
- i. 避免对气候、生物多样性和粮食安全产生不利影响；
- j. 公开透明并信赖现有最佳科学；
- k. 社会权利，特别是非正规部门工作者的社会权利；
- l. 代际责任；
- m. 性别平等和多元化的视角，认识到边缘化和弱势社区正在遭受超过比例的塑料污染。

关于未来具有法律约束力文书可采用的原则，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

**a. 考虑纳入原则下的拟议要素**

16. 关于文书原则的呈件各不相同。为便于阅读，以下呈见综述按大的主题标题列出。

17. 标题并非出自成员国呈件，仅用于编排本文件中的信息，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决问题的方式。

18. 每个项目仅在下面列出一一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

**《里约宣言》原则和相关要素**

19. 许多成员国支持在文书中提及《里约环境与发展宣言》所载的所有原则<sup>8</sup>（《里约宣言》原则）。

<sup>8</sup> 见环境大会第 5/14 号决议第 3 段和《关于环境与发展的里约宣言》，查阅网址：<https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>。

20. 在不妨碍所有成员国接受《里约原则》的情况下，借鉴所述《里约原则》或与之相关的具体原则或办法包括：

- a. 预防性原则或办法；
- b. 污染者付费；
- c. 考虑发展中国家和最不发达国家的具体需要和特殊情况；
- d. 合作；
- e. 公平；
- f. 代际责任；
- g. 可持续发展；
- h. 预防性原则；
- i. 尊重对自身资源的主权和预防跨界损害；
- j. 共同但有区别的责任，并考虑到各自的情况和能力；
- k. 不歧视；
- l. 为应对塑料污染而采取的措施，不应成为任意或不合理歧视的手段，也不应成为变相限制国际贸易的手段；
- m. 可持续和负责任的生产和消费，参照可持续发展目标 12；
- n. 能力建设；
- o. 技术转让；
- p. 良好治理。

#### 人权和相关要素

21. 许多成员国强调了促进和保护人权的重要性，并支持采取保护人权办法。

22. 确定的具体相关原则包括：

- a. 享有清洁、健康和可持续环境的权利；
- b. 保护人体健康；
- c. 包容、社会多元化和性别平等的视角；
- d. 土著人民和第一民族人民的知识、视角和权利；
- e. 公正过渡；
- f. 信息公开透明，获得渠道畅通；
- g. 公众参与；以及
- h. 就环境问题诉诸司法。

#### 包括在为应对文书中塑料污染而采取的原则和办法方面的其他要素

23. 为便于阅读，以下要素按大的主题标题列出。标题并非出自成员国呈件，仅用于在本文件中组织成员国呈件内容的编排，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决问题的方式。每个项目仅在下面列出一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

24. 确定了一些一般性原则，其中包括：

- a. 认识到经济、社会和环境之间的协同作用，以实现可持续发展；<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 建议将其置于序言部分。

- b. 承认塑料的重要作用，并在对人类健康、环境和气候的影响方面将塑料与所有其他材料一视同仁；
  - c. 与现有的多边环境协定和区域协定相一致，并在此基础上再接再厉，以建立协同作用，避免重复；
  - d. 保护环境，包括避免产生新的环境问题，使环境保护成为发展进程的一个整体构成部分，并避免对气候、生物多样性和粮食安全产生不利影响；
  - e. 参照 UNEP@50 宣言，环境法律或现有环境保护水平不倒退；
  - f. 保护人类健康并优先考虑公共卫生和环境问题，包括参照“一体化卫生”办法；
  - g. 依靠最佳可得科学知识和科学信息；以可信的科学和研究为依据出决策；采用综合科学方法；采取基于科学的包容政策，特别是来自发展中国家的政策；
  - h. 开展科学合作、创新并促进研究；
  - i. 合理地逐步减少，并留出足够的过渡时间来实现文书的最终目标；
  - j. 规定问责制、责任和赔偿，包括需要一个强有力的财政机制处理遗留塑料、环境补救和预防任何进一步的污染；
  - k. 维护跨界环境正义，确保塑料上游、中游和下游产生的责任和影响不转移到其他国家；
  - l. 在国际合作中承认国家主权；
  - m. 在给予其他缔约方及其管辖下的实体或个人非歧视性待遇的前提下，行使对条款的执行和评估的国家管辖权；
  - n. 充分考虑到发展中国家的具体需要、国情和当地能力；
  - o. 承认小岛屿发展中国家的特殊情况，包括通过允许灵活性和优先获得必要执行手段的条款给予承认；
  - p. 认识到边缘化和弱势社区遭受了超过其比例的塑料污染；
  - q. 进行公平过渡，其中包括废物处理工人的包容性过渡；
  - r. 考虑国情和能力，包括社会经济、健康、气候和环境情况，采取自下而上的办法，并使缔约方有权选择政策组合来防治塑料污染；
  - s. 以促进性和非惩罚性的方式解决塑料污染，避免给缔约方带来不当负担；
  - t. 采取纳入国内法律秩序的原则；
  - u. 采用多部门和多利益攸关方办法；
  - v. 避免不必要的国际贸易障碍以及任意或不合理的歧视，包括可能威胁粮食安全或药品供应的技术性贸易壁垒；
  - w. 提供循环经济相关领域贸易和技术转让的自由。
25. 许多呈件进一步确定了为应对文书中塑料污染问题而采取的具体原则和办法。这包括提及以下内容：
- a. 认识到塑料在经济中的作用；
  - b. 循环经济模式和安全的循环；
  - c. 资源、材料和产品的全生命周期办法；
  - d. 对产品生命周期的共同责任；
  - e. 生态系统办法；
  - f. 基于自然的解决方案；
  - g. 邻近原则；
  - h. 渐进性；
  - i. 预防；

- j. 在源头进行改正或纠正；
  - k. 清洁生产和能源效率；
  - l. 拒绝、减少、再利用、再生、回收（“废物管理的 5R 原则”）；
  - m. 零废物；
  - n. 废物分级管理；
  - o. 可追溯性；
  - p. 生态设计；
  - q. 最大限度减少或减量，以及减少塑料的生产和使用；
  - r. 化学简化和绿色化学；
  - s. 源自污染者付费原则的生产者延伸责任（EPR），对协调 EPR 的基本概念的一致理解，并根据国情调整 EPR 计划和押金退还计划（DRS）；
  - t. 在存在更安全替代品的情况进行材料替代，避免在同一类化学品当中进行不尽如人意的替代，并对替代品的环境影响进行生命周期分析；
  - u. 关于废物，
    - i. 在源头进行分离，以进行循环利用；
    - ii. 包容性数字化；
    - iii. 认识到可重复使用和可回收的固体废物是一种具有社会价值的经济资源；
    - iv. 采取塑料应用办法，即解决塑料制品废物，同时考虑到每种产品类型的特性及其对环境和人类健康的泄漏风险程度；
    - v. 对废物进行无害生态管理，以确保对人类健康和环境的保护，免受其有害影响；
    - vi. 监测废物转移和海关管制；
    - vii. 支持非正规废物部门，特别是非正规废物处理工人，以保护不成比例地接触化学品和塑料废物者的权利；
  - v. 提高消费者的认识，强化消费者的生态责任；以及
  - w. 强调消除现有（遗留）塑料污染。
26. 一些呈件确定了在文书下的执行或执行手段方面的原则。在此背景下，确定了以下方面：
- a. 文书需要在经济和技术上可行；
  - b. 需要足够的过渡时间来实现文书的最终目标；
  - c. 逐步执行；
  - d. 以国家为主导的执行办法；
  - e. 执行手段所采取的综合全面办法；
  - f. 平等解决执行手段问题并与控制措施同步；
  - g. 报告本地和全球塑料流动分析，使用统一的参数/标准，以实现全球原生塑料生产和塑料废物的跟踪；
  - h. 解决发展中国家关于执行应对措施造成社会经济影响的顾虑，并限制对发展中国家经济和环境的损害；
  - i. 使发展中国家能够传达其需求，以有效执行未来条约；
  - j. 无法靠自身力量承担负担的发展中国家；
  - k. 调动新的、额外的、充足的和可预测的财政资源，以支持发展中国家向循环经济的过渡，包括通过专门的财政机制来支持行业转型和过渡，并支持文书的执法和问责制度；
  - l. 提供技术援助与合作，包括允许公平获得这些技术；以及

- m. 支持国家报告和执行手段，特别是关于塑料生命周期中塑料污染的基线报告。

#### b. 原则的可能办法

27. 人们就可能将原则置于文书中的问题发表了各种看法。一些成员国表示倾向于将原则纳入序言，而另一些成员国则建议，原则既可以纳入序言，也可以置于专门的条款。也有成员国建议将各项原则落实到文书的整个条款中。

28. 有人员提出，原则应为谈判提供指导。有人员还提出，鉴于第 5/14 号决议中的协定考虑了《里约宣言》原则，并且可用时间有限，委员会应侧重于制定实质性条款。

#### 4. 范围

##### 背景

如文件 UNEP/PP/INC.1/5（《要素》文件）所述，在某些情况下，可能有必要界定协定的范围或覆盖面，无论是主题事项、地理位置还是其他方面。例如，界定范围的办法可能包括：

- a. 界定文书适用（和**不适用**）的产品或物质；
- b. 界定**适用**的管辖范围；
- c. 界定文书所**适用**的资源的用途；以及
- 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。

办法最终取决于文书所要解决的问题。也可以综合使用**多种**办法，例如仅针对特定材料对活动进行管制的情况。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中**确认**了以下备选内容，作为单独或合并纳入未来文书的潜在范围相关方面：

- a. 这项具有法律约束力的文书预计将涵盖塑料的整个生命周期，从提取到生产和设计，再到使用、消费和处置，并涉及处理所有来源的塑料污染，涵盖材料、产品、化学品、添加剂和微塑料，以及认识到塑料污染对人类健康的威胁。
- b. 这项具有法律约束力的文书将涵盖塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染，其中，微塑料也被视为塑料污染，同时避免与其他多边努力相重复。
- c. 该文书具有法律约束力，可随时间而逐步发展和完善。

关于未来具有法律约束力文书的范围，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

#### a. 考虑纳入范围下的拟议要素

29. 关于范围的呈件各不相同。大多数呈件涉及未来文书的范围，并提及环境大会第 5/14 号决议所载的要素。

30. 如下文所述，一些具体方面得到了阐述，包括环境大会第 5/14 号决议提及的方面。为便于阅读，以

下呈见综述按主题标题列出。标题并非出自成员国呈件，仅用于编排本文件中的信息，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决问题的方式。每个项目仅在下面列出一一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

### 提及“杜绝塑料污染”的拟议范围

31. 许多呈件强调，文书的范围应侧重于杜绝塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染。以下具体方面得到了强调：

- a. 认识到塑料在社会中的重要作用；
- b. 塑料污染对陆地和海洋环境（包括陆地和淡水生态系统）的影响；
- c. 塑料污染对人类健康和环境的风险；
- d. 对生态系统、气候变化和生物多样性的影响；
- e. 防止塑料污染；
- f. 解决所有塑料污染和向环境泄漏的来源；
- g. 在塑料整个生命周期内的温室气体排放；
- h. 减少塑料废物向环境的释放和泄漏。

32. 一些呈件还强调了长期杜绝塑料污染的目标。有人员提出，可以考虑采取可逐渐发展、完善的渐进办法。有人员还提出，为确保文书长期适用，可不设置具有时间限制的目标（尽管核心义务可包含具有约束力的义务，并设立有时限的目标）。

### 提及“解决塑料的全生命周期的综合办法”的拟议范围

33. 许多呈件提到，文书的范围基于解决塑料的全生命周期的综合办法。<sup>10</sup>

34. 呈件对此类办法下要解决的生命周期各阶段具体要素的描述各不相同。以下列表反映了成员国呈件中确定的具体方面，但不影响所有成员国对其接受：

#### a. 关于“上游”阶段：<sup>11</sup>

- i. 提取有机或无机材料，用于生产常规基于化石燃料的塑料、替代物或替代品；
- ii. 原料采购和用于生产单体和塑料的原材料；
- iii. 聚合；
- iv. 原生塑料和产品；
- v. 在塑料生产中使用或释放的化学品，包括基于相关科学知识的令人关切的化学品；
- vi. 用于塑料生产的添加剂，包括填料；
- vii. 所有类型的塑料材料，不限于基于化石燃料的材料，如生物基塑料、可生物降解塑料和可堆肥塑料；
- viii. 微塑料；

<sup>10</sup> 见环境大会第 5/14 号决议，序言。还建议称之为塑料的“寿命”，而非“生命周期”，避免与生命周期办法和分析以及循环经济混淆。

<sup>11</sup> 本段确定了与生命周期“上游”、“中游”或“下游”阶段有关的不同项目，仅为便于参考，并且不妨碍委员会可能决定如何描述所列任何要素。

- ix. 上游活动造成的污染，包括原材料提取和聚合物生产，以及制造业废物向环境中的排放。

b. 关于“中游”阶段：

- i. 聚合物、商品和特种化学品的生产和化学处理；
- ii. 由塑料制成的材料和产品，包括部分由塑料制成的产品；
- iii. 有问题和可避免的塑料制品；
- iv. 塑料制品设计和制造；
- v. 使用、销售、消费；
- vi. 再利用、维修、翻新；
- vii. 产品包装和市场分销造成的污染；
- viii. 包括塑料制品制造和销售在内的中游活动造成的污染；

c. 关于“下游”阶段：

- i. 失去消费特性的最终用途塑料制品；
- ii. 基于循环经济原则的最终用途产品的回收和再利用；
- iii. 与医疗、健康、安全和卫生目的直接相关的材料和用品的严格回收标准；
- iv. 因以下原因产生的所有废物：包括使用由塑料或含塑料制品产生的废物，因处理处理和处置使用后塑料制品产生的废物，以及塑料废物管理；
- v. 下游阶段造成的所有污染，包括遗弃、不受控制的倾倒、燃烧和填埋、焚烧、收集、分拣、回收；
- vi. 无害环境的废物管理，包括收集、分拣和处置；
- vii. 受塑料污染的场所的恢复、修复和去污，包括清除和修复遗留废物。<sup>12</sup>

35. 有人员还提出，应考虑工人在塑料生命周期不同阶段的职业健康方面及对工人的影响。有人员进一步指出，运输和贸易发生在生命周期的各个阶段。

36. 一些呈件提出应特别关注生命周期的上游部分。另一些则认为应将重点放在解决低效废物管理的问题上，将此作为问题的根本原因，包括通过负责任的生产、消费和回收。促进可持续生产和消费（包括设计和无害环境管理，以便产品和材料可以得到再利用、再制造或循环利用）、资源效率和循环经济办法得到了强调。有人员进一步指出，应将物质、材料和产品方面的覆盖面与解决塑料污染问题相联系，并提出限制塑料聚合物的生产不应作为文书的一部分。有人员还指出，并非所有国家都存在生命周期的所有要素。

37. 有人员还提出，针对整个生命周期的解决方案应考虑将政策、监管、经济、商业、技术和行为文书及贸易政策统一结合，并应考虑到相关的社会经济影响。

### 领域覆盖面

38. 一些呈件确定了文书中应涵盖的具体领域。在这方面，有人员提出可将不同领域的塑料用途单独分类和处理。

<sup>12</sup> 另见下文第 43 段，建议排除在文书范围之外的物质和材料清单。



39. 确定的具体领域包括：

- a. 工业和相关设备；
- b. 医疗保健；
- c. 农业，包括灌溉管道和设备、地膜、塑料青贮裹包膜、温室隧道；
- d. 畜牧业，包括塑料板条地板、塑料围栏、动物喂食器和饮水器、宠物玩具；
- e. 渔业，包括渔网、鱼线、盆具和铲子、塑料网、集鱼装置（FAD）；
- f. 遗弃、丢失或以其他方式丢弃的渔具；
- g. 水产养殖；
- h. 包装；
- i. 纺织品；
- j. 交通运输；
- k. 建筑施工；
- l. 电气及电子材料和设备；
- m. 汽车零部件和配件；
- n. 能源和电力部门设备；以及
- o. 运动器材、娱乐和露营器材。

#### 将被涵盖的塑料和产品类型

40. 许多呈件提到文书中要涵盖的塑料和产品类型的范围。在这方面，许多呈件认为应涵盖塑料材料（包括 PET、PS、PBTB、PVC）和产品，以及与塑料相关的化学品和物质，包括微塑料和纳米塑料。还提到了解决导致塑料污染的活动和行为。

41. 还建议优先考虑高风险类别的塑料和塑料产品，因为它们可能造成环境污染并对人体健康构成危害。有人员进一步提出，可以分阶段采取措施，可将不同类型的措施适用于易于泄漏的塑料（如一次性塑料）以及嵌入或耐用的塑料，同时考虑到它们各自的用途、寿命和管理措施。物质、材料或产品可被替代的便捷性，以及安全、可获得、高效和经济可行的替代品的可用性也被确定为相关审议内容。

42. 确定了可以设为优先事项的特定类别的塑料和塑料制品，包括：

- a. 一次性塑料；
- b. 合成纤维/纺织品；
- c. 建筑施工中使用的塑料；
- d. 消费品，包括：
  - i. 吸收性卫生产品（AHP）；
  - ii. 儿童玩具；
  - iii. 其他消费品；
- e. 包装，包括：
  - i. 食品和饮料包装；
  - ii. 化妆品和个人护理；
  - iii. 医药；
  - iv. 其他包装；
- f. 渔具；
- g. 医疗保健中使用的塑料；

- h. 农业塑料；和
- i. 微塑料（原生和次生）。

43. 建议将一些物质、材料和商品排除在文书范围之外：

- a. 原材料，如烃类及其衍生物；
- b. 需要进一步加工以满足最终用途的中间产品，包括原生聚合物；和
- c. 双重用途商品。

#### 贸易方面的范围

44. 一些呈件还提到文书在贸易方面的范围。这包括：

- a. 整个生命周期的解决方案应考虑使用贸易政策；
- b. 贸易要求应考虑到各国不同的发展水平、能力和国内政策；
- c. 进出口要求应在不歧视的基础上适用，并避免偏袒；
- d. 应避免在进口国管辖权之外以单方面行动应对环境挑战，确保处理跨界或全球性环境问题的环境措施尽可能以国际共识为基础；
- e. 为环境保护目的制定的贸易政策措施，不应成为任意或不合理歧视的手段，也不应成为变相限制国际贸易的手段，并且应在对贸易限制最少的同时最有效地实现解决塑料污染的合法目标；以及
- f. 文书的规则不应与《马拉喀什建立世界贸易组织（WTO）协定》的条款相抵触，缔约方为其执行行为采取的任何措施应完全符合该协定。

#### 领土范围

45. 一些呈件涉及文书要涵盖的领土和管辖范围。在这方面，提出了以下建议：

- a. 文书应涵盖缔约方行使管辖或控制的区域内的所有活动，包括海船的活动、在毗连区、专属经济区和大陆架的活动；
- b. 条约应既适用于国家一级，也适用于不属于国家主权范围的空间和领土，特别针对高风险污染热点，并利用健全、安全的环境评估和技术；以及
- c. 文书中应概述扩展到国家管辖区之外的协作举措，特别是关于遗留废物的协作举措。

#### 额外要素

46. 联系文书的范围还提到了一些其他要素，其中包括：

- a. 考虑《里约宣言》原则，包括共同但有区别的责任以及国情和能力；
- b. 识别其他国际文书和机构的各自任务，避免重复，促进合作与互补，酌情以此为基础，灵活处理已证明对其他协定具有挑战性的领域；

- c. 依靠并持续纳入：现有最佳科学知识、科学和社会经济评估；以及传统知识、土著人民知识和当地知识体系；研究和开发在寻找技术和工艺解决方案方面的作用；
- d. 同时纳入有约束力的办法和自愿办法；
- e. 将国情和能力考虑在内；
- f. 反映国家驱动办法的国家行动计划，推动实现文书目标；
- g. 与经济和社会活动兼容，以保证使用者和生产者的体面生活，特别是在发展中国家；
- h. 评估和了解执行应对措施的社会经济影响；
- i. 纳入针对发展中国家的条款；
- j. 采取逐步和公正的塑料行业转型，成为更可持续和无害环境的生产和消费；
- k. 进行废物处理工人（包括拾荒者）和中小企业的公正过渡；
- l. 包括私营部门在内的利益攸关方包容性和进取性的参与，作为缔约方行动的补充；
- m. 在制定透明度和国家报告的规定时，应考虑包括与实质义务直接相关且有助于有效履行这些义务的报告规范。此外，超出必要范围的信息提交要求均应采用“尽最大努力”条款，并且应基于自愿原则。
- n. 监测和履约，包括国家进行塑料废物监测、报告和核查的指定机制，其将支持决策者衡量已执行的目标和政策的影响；
- o. 在不损害食物链以及生态系统和自然生境审美价值的情况下，在塑料的整个生命周期内考虑来源、产品规格、品牌、再利用、回收和处置过程的有效监督机制；
- p. 提高公众对于塑料对陆地、海洋和高空环境危害的认识，开展教育，交流信息，引导普通公众中的行为改变；
- q. 需要解决替代技术的可用性、可获得性、可负担性和成本问题；
- r. 需要有足够的灵活性，以适应各国的不同能力和国情，同时仍然有效地解决全球塑料污染危机，包括考虑有区别的责任和执行时间框架的条款；以及
- s. 能力建设、技术援助、技术转让和财政援助的安排。

## **b. 对于文书范围的可能办法**

47. 许多呈件表明，环境大会第 5/14 号决议为未来协定的范围提供了基础，有人员还提出文书的范围可以来自第 5/14 号决议。有人员还提出，文书的范围可以根据第 5/14 号决议为其发展提供路线图。

48. 有人员还指出，第 5/14 号决议没有规定专门的范围条款，有些人认为不需要这样的条款。有人员进一步提出，未来文书的范围可以通过对每个条款的讨论来确定，或者协定的目标和关键定义可以间接地服务于与条约范围定义相同的目的。有人员还提出，如有必要，关于控制措施的讨论可以提供进一步的细节，以便在以后澄清范围。

49. 有人员提醒：由于科学知识仍在发展，现在界定范围可能会对杜绝塑料污染的目标产生限制，可逐步完善协定。

## **B. 体制安排**

### **1. 理事机构**

**背景**

如文件 UNEP/PP/INC1.5（《要素》文件）所述，多边环境协定一般有一项或一套根据文书确立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。此类条款可载有关于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（即就实现协定一项或多项目标所需的行动做出决定）的条款。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中确认了以下备选内容，作为未来文书理事机构的潜在职能：

- a. 就召开理事机构的常会和特别会议作出决定；
- b. 审查和评价文书的执行情况；
- c. 在其认为必要时设立附属机构，以执行文书并监督其工作；
- d. 酌情与具有资格的国际组织以及政府间组织和非政府组织开展合作；
- e. 审查向其提供的信息，如通过国家报告和附属机构提供的信息；
- f. 审议一切履约相关事项。

关于未来具有法律约束力文书的理事机构，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

50. 为便于阅读，以下关于理事机构的呈见综述按以下主题标题列出：(i) 确定和设立理事机构；(ii) 理事机构的运作；(iii) 理事机构的职能。

51. 标题并非出自成员国呈件，仅用于编排本文件中的信息，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决此类问题的方式。每个项目仅在下面列出一一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

**a. 确定和设立理事机构**

52. 许多呈件提到缔约方大会是文书的主要决策机构或理事机构。

53. 有人员进一步提议，理事机构应由所有缔约方的代表组成，文书应规定由观察员出席和参加理事机构的会议。

54. 有人员还提议设立两个理事机构：一个负责监督，另一个小型专家组负责技术交流。

**b. 理事机构的运作**

55. 有人员提出，文书应规定召开理事机构的常会和特别会议。

56. 一些成员国提议，理事机构应在通过自身的议事规则时使用委员会的议事规则。有人员还提议由文书指示理事机构通过自身的议事规则。有人员还提出，重要的是要利用在决策方面获得的国际经验，包括在《鹿特丹公约》背景下获得的经验。

57. 有人员进一步提议，理事机构应优先考虑包容性、公平和承认成员国之间共同但有区别的责任。

### c. 理事机构的职能

58. 为理事机构确定了以下潜在职能：

- a. 就召开会议作出决定；
- b. 审查、评价和通过与文书执行有关的决定；
- c. 审议并采取任何必要的行动来实现文书的目标；
- d. 审议履约相关事项；
- e. 在其认为必要时设立附属机构，以执行文书；<sup>13</sup>
- f. 监督附属机构的工作；
- g. 请求和审议由文书附属机构或与文书有联系的任何独立机构进行的科学和技术评估或审评；
- h. 审查向其提供的信息，如通过国家报告和附属机构提供的信息；
- i. 在附属机构的帮助下，就执行措施的财政需求提供指导；
- j. 酌情与具有资格的国际组织以及政府间组织和非政府组织开展合作；以及
- k. 审议各缔约方提出的文书修正案。

59. 有人员还提出，理事机构的职能将取决于条款的设计。

## 2. 附属机构

### 背景

如文件 UNEP/PP/INC1/5（《要素》文件）所述，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。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其认为执行协定所需要的此类机构。

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。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中确认了以下针对根据未来文书设立附属机构的备选内容：

- (a) 理事机构的一般任务是设立附属机构，协助其处理文书的执行和管理事项；

<sup>13</sup> 关于附属机构，另见下文第 2 节。

(b) 文书规定设立一个或多个附属机构，以支持文书的执行；在这种情况下，文书中会界定其任务的大致范围，而监督其工作的权力则由理事机构掌握。

关于未来具有法律约束力文书可能的附属机构，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

60. 关于附属机构的呈件各不相同。为便于阅读，以下呈见综述按以下主题标题列出：(i) 设立附属机构；(ii) 附属机构的运作；(iii) 可能的附属机构的类型和职能。

61. 标题并非出自成员国呈件，仅用于编排本文件中的信息，以及便于委员会审议内容。标题并非用于谈判，无意以任何方式预断委员会选择在最终文件中解决此类问题的方式。

62. 每个项目仅在下面列出一一次，但有些可能属于两个或两个以上的标题。

#### a. 设立附属机构

63. 对设立附属机构提出了以下办法：

- a. 本文书内拟设立的附属机构及其为其界定的职能；
- b. 附属机构将由理事机构设立，如果文书中没有令人信服的理由设立附属机构，理事机构将确定是否需要任何附属机构、何时需要、应如何制定其职权范围、应承担哪些职责、应设多长时间；或
- c. 在文书正文内包括所有必要要素的条款中，将设立一些附属机构，条款确保它们能够开始工作和有效地开展工作，同时还规定由理事机构设立额外的附属机构。

#### b. 附属机构的组成和运作

64. 关于附属机构的组成和运作，确定了以下一般性考虑因素和潜在办法：<sup>14</sup>

- a. 附属机构根据理事机构的授权下处理特定问题并承担理事机构的最终权限，或理事机构（例如，因事项的技术性质）委派其职权处理特定问题；
- b. 附属机构可能设有国家联络人，受到秘书处支持；
- c. 组成情况将考虑地域和发展中国家代表性、性别平衡和种族平等；
- d. 需要解决利益冲突，包括塑料生命周期中资金风险方面的利益冲突；
- e. 进程向观察员开放；以及
- f. 报告在理事机构批准后公布。

<sup>14</sup> 本段落所列要素可能是在特定拟议机构的背景下提出的，可能不适用于所有类型的附属机构。此处将其分组仅是基于其与一般意义附属机构的潜在相关性，以便于参考。

### c. 拟议的附属机构类型

65. 在成员国呈件中确定了不同可能的附属机构。这方面的提议对分配给相关机构的确切任务和职能的阐述方面存在差异。

66. 为了介绍本文件中的不同提议，根据分配给附属机构的职能的性质，围绕以下大类将其分门别类：(i) 科学、技术和社会经济评估；(ii) 监测和审查有效性；(iii) 审查执行情况和履约情况。

67. 一些呈件设想，上述职能中有一个以上将属于单一附属机构的任务范围，拟议分配给特定附属机构的确切职能性质和范围因呈件而异。因此，以下广泛类别并不相互排斥，以下不同要素的展示无意以任何方式预判未来法律文书下可能设立多少附属机构或可能分配给一个或另一个此类附属机构的职能。

#### 科学、技术和社会经济评估

68. 有人员指出，文书需要参考具体的科学、技术和工艺咨询意见。许多呈件提议或愿意设立一个科学或技术机构，以解决与技术创新有关的技术和科学问题。这种机构被不同地描述为科学机构、科学/技术机构、技术审查委员会、证据和技术机构或技术审查机构。

69. 在某些情况下，还提议这是一个社会经济技术机构，其任务是评估和解决政策干预的影响，包括转向塑料替代品的环境和经济可行性，或评估理事机构所提出举措的社会和经济影响。或者，提议设立科学、技术和经济小组（STEP）。

70. 对于此类机构的宗旨和它们将被授权履行的具体职能，不同呈件中的描述各不相同。提议分配给此类机构的总体职能包括：

- a. 必要时促进履约、执行和更高的追求；
- b. 通过科技知识为理事机构提供支持，包括主动和被动地提供与政策相关的科学、技术和社会经济信息和评估，为缔约方的决定提供信息；
- c. 提供与政策相关的科学评估，制定建议，并基于科学信息就可能行动向理事机构提供指导；
- d. 根据现有最佳知识和技术指导，为更新文书的提议提供便利；
- e. 评估最新的科学和证据，并评价社会经济数据；
- f. 对文书规定的措施、行动和办法进行评估，包括评估修正、调整和拟议监管行动的潜在经济、环境和社会影响；
- g. 了解文书所处理的环境问题，评估人类活动的影响，或评价拟议措施的有效性；以及
- h. 进行塑料污染及其对人类健康和环境影响的环境监测，收集数据和研究，并编写报告，包括塑料污染影响的研究。

71. 提议由科学或技术机构执行的具体任务包括：

- a. 提供关于以下事项可能行动的科学评估和建议：
  - i. 根据将要制定的标准，查明和评价令人关切的化学品和聚合物；
  - ii. 审查和推荐令人关切的化学品和聚合物以及有问题的塑料制品，以便可能将其列入附件；
  - iii. 根据将要制定的标准，查明有问题和可避免的（包括不必要的）塑料制品；
  - iv. 制定循环设计标准；
  - v. 进行新塑料制品和现有塑料制品的风险评估；
  - vi. 确定化学品、投入和提议的替代品的成本、安全、可持续性和市场可得性，并比较塑料及其替代品的生命周期评估（LCA）；
  - vii. 确定不同环境区间中塑料和微塑料的数量、特性和影响的循证和标准化测量方法；
  - viii. 确定塑料污染的环境和人类健康影响和成本；

- ix. 确定财务机制履行义务所需的最低资金要求；
  - b. 提供有关标准、准则、程序和最佳做法的信息；
  - c. 采用基线、标准、方法和定义，并强化生命周期分析标准；
  - d. 就其他多边环境协定（如《斯德哥尔摩公约》）所涉物质（如一次性塑料、含有微塑料的产品）的使用、制造和国际贸易提出限制；
  - e. 审查和评估塑料污染的过渡成本和社会经济影响以及应对措施；
  - f. 就补救活动的风险评估和环境影响评估提出建议；
  - g. 监测、报告和核实补救活动；
  - h. 就各缔约方关切的领域采取任何额外行动。
72. 有人员还提议设立工作组，包括：
- a. 就涉及具体部门的问题提供指导；
  - b. 分享最佳做法；
  - c. 提出列入附件的候选材料；
  - d. 就设计/产品要求提出相关示例；
  - e. 提出对特定产品或聚合物的禁令；
  - f. 提出减少微塑料泄漏和排放的有效措施；
  - g. 制定关于生产者延伸责任的关键原则或最低要求的标准、指南（如果未包含在附件中）；以及
  - h. 设计和验证塑料制品和废物管理的科学和技术指南。
73. 有人员还提议设立一个信息交换机制，作为缔约方努力开展合作的知识和技术交流平台。
74. 有人员提出，科学和技术机构应在理事机构的指导下开展工作并向其负责，理事机构应有权指示其履行额外的职能，并应缔约方的要求提供额外信息。
75. 有人员进一步提议，所有缔约方应均可参加科学或技术机构，该机构由在塑料污染领域和研究方面具有资格的专家组成，并包括科学和技术专家以及社会科学家和经济学家。<sup>15</sup>
76. 有人员还指出，一些相关的关联机构已经存在，应避免重复。在这方面，有人员提出应酌情与其他全球评估小组（如环境署-国际资源委员会、生物多样性与生态系统服务政府间科学政策平台和政府间气候变化专门委员会）以及与国际化学品三公约建立明确的关系。有人员进一步提出，理事机构可以要求未来的无害化学品和废物管理以及防止污染科学与政策委员会（SPP）提供相关的科学知识并开展评估工作。然而，有人员提醒：附属机构将构成文书体制框架的一个基本方面，履行应在理事机构授权下纳入文书的关键职能，而非外包给其他公约或协定。

### 有效性监测、审查和评价

77. 一些成员国提议设立一个有效性评估委员会，或一个监测和审查委员会，以定期评估和评价在实现文书目标方面的集体进展。
78. 有人员提出，此类评估可以基于观察到的塑料在环境中的数量和影响水平和趋势，根据各种来源（包括国家、区域和其他报告）以及未来的科学与政策委员会提供的信息，处理与执行文书条款有关的工作。在此基础上，委员会可以就如何改善实现目标的进展向理事机构提出建议和指导。
79. 提出的另一种办法是，由科学和技术机构审查和评估文书的有效性、文书内的义务和控制措施，以及缔约方为减少塑料影响而采取的行动。

<sup>15</sup> 另见上文确定的关于附属机构的组成和运作的一般性考虑因素。



## 审查履约和履约情况

80. 有人员还提议设立一个履约和履约委员会，以促进文书所有义务和条款的执行并审查对它们的遵守情况。有人员还提出，科学机构可以审查文书的执行情况。在第二届会议上讨论了履约机制问题。反映成员国在这方面立场的备选方案载于文件 UNEP/PP/INC.3/4（预稿案文）第四部分。<sup>16</sup>

## 多利益攸关方参与

81.

有人员还提到利益攸关方参与的重要性，包括可能建立由整个价值链的利益攸关方参与的多利益攸关方对话，以及制定多利益攸关方行动议程。

---

<sup>16</sup> 见 UNEP/PP/INC.3/4，关于塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）的具有法律约束力的国际文书预稿案文，查阅网址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43239/ZeroDraftCh.pdf>。

### 3. 秘书处

#### 背景

环境大会第 5/14 号决议请委员会在其审议中考虑“有效的组织和精简的秘书处安排”。<sup>17</sup>

如文件 UNEP/PP/INC1/5（《要素》文件）所述，多边环境协定一般都载有一项设立秘书处的条款。此类协定一般规定，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。

根据成员国在第二届会议前的呈件，在文件 UNEP/PP/INC.2/4（《备选方案》文件）的附录 1 中确认了以下备选内容，作为在设立文书秘书处条款中纳入的潜在职能：

- a. 为理事机构、附属机构（如有）和多利益攸关方行动议程（如有）的会议作出安排，并按要求提供相关服务；
- b. 酌情与其他相关国际机构和文书的秘书处进行协调；
- c. 协助缔约方按要求交流与执行文书有关的信息；
- d. 酌情根据国家报告和其他信息来源编写并向各方提供定期报告；
- e. 在理事机构的总体指导下，订立秘书处履行其职能可能需要的行政和合同安排；
- f. 履行文书中规定的任何秘书处职能以及理事机构可能确定的任何其他职能。

关于未来具有法律约束力文书的秘书处，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

#### a. 设立秘书处

82. 有人员提议在文书中设立秘书处，以及还在文书正文中概述其职能。
83. 有人员指出，秘书处应是独立的，通常设在各条约组织的总部。
84. 除国际秘书处外，有人员还提议在环境署的主持下设立一个区域秘书处。

#### b. 秘书处可能的职能

85. 确定的秘书处可能的职能包括：
  - a. 筹备和安排理事机构和附属机构的会议以及多利益攸关方行动议程（如有），并按要求提供相关服务；
  - b. 促进和协调文书的执行；

<sup>17</sup> 见环境大会第 5/14 号决议第 4 段。在某些情况下，条约设立一个临时秘书处，在条约生效之前运作。例如，委员会或全权代表会议可以要求联合国环境规划署执行主任在理事机构第一次会议召开之前提供临时秘书处服务。《生物多样性公约》在《公约》生效与根据《公约》第 21 条设立的缔约方大会第一次会议之间有一个临时秘书处。全权代表委员会或会议也可以要求临时秘书处与其他条约机构合作（例如，《水俣公约》临时秘书处的安排。见（UNEP (DTIE)/Hg/INC.6/INF/7）。

- c. 协助缔约方按要求交流与文书执行有关的信息；
- d. 汇编和公布各缔约方提交的国家报告；
- e. 酌情根据国家报告和其他信息来源编写并向各方提供定期报告；
- f. 酌情与其他相关国际机构和文书的秘书处进行协调；
- g. 履行文书中规定的任何秘书处职能以及理事机构可能确定的任何其他职能；以及
- h. 在理事机构的总体指导下，订立秘书处履行其职能可能需要的行政和合同安排。

86. 有人员还提出，在履行承诺和评估方面，秘书处的职能应限于组织工作以及对缔约方之间互动的促进，不应指派其负责根据提交的国家报告评价缔约方的履约情况，或评估其在实现文书目标方面的进展，这些工作需要高度的科学和技术知识，并涉及文书缔约方的权利和义务。

### C. 最后条款

#### 背景

如为委员会第一届会议编写的文件UNEP/PP/INC.1/8（《关于多边环境协定中通常包括的最后条款的标准条款的说明》）所述，“最后条款”或“最终条款”是通常出现在条约末尾的条款，涉及程序事项，为条约的运作提供方便。<sup>18</sup>

该文件载有关于多边环境协定中通常包括的最后条款的标准条款的说明，以及关于一系列潜在最后条款的标准条款草案。

文件 UNEP/PP/INC.1/5 进一步确定了需要在最后条款中考虑的以下潜在要素：

- 保留；
- 解决争端；
- 文书的修正；
- 附件的通过和修正；
- 生效；以及
- 退出。

关于未来具有法律约束力文书的可采用的最终条款，第二届会议后成员国呈件中提出的要素综合如下。

87. 在以下概述中，文件 UNEP/PP/INC.1/8 中确定的问题列在前面，顺序与该文件相同，<sup>19</sup>随后是成员国呈件中确定的其他要素。这种编排顺序仅是为了方便参考，无意以任何方式预判委员会在未来文书中可能如何选择处理这些要素。

88. 有人员提到文件 UNEP/PP/INC.1/8 所载的可能的最后条款清单。<sup>20</sup>有人员提出，该文件所载的定义样例可以用作谈判的初步基础。有人员还提醒：一旦对实质性条款进行了更详细的阐述，就可能需要对任何最后条款的案文草案进行修订，因此，在现阶段就其中一些最后条款的案文进行谈判可能为时过早。

#### 解决争端

<sup>18</sup> UNEP/PP/INC.1/8，关于多边环境协定中通常包括的最后条款的标准条款的说明，附件第1段。

<sup>19</sup> 无呈件涉及文件 UNEP/PP/INC.1/8 中提到的以下方面：表决权；签署；批准、接受、核准或加入；交存；以及作准文本。

<sup>20</sup> 该清单包括解决争端、文书的修正、附件的通过和修正、表决权、签署、批准、接受、核准或加入、生效、保留、退出、交存和作准文本。

89. 关于解决争端，有人员提出应寻求谈判或其他和平手段，并提出缔约方之间的争端必须公平并且无歧视地解决。

90. 有人员还提出，关于解决争端的技术和行政准则应载于附件中。有人员还提议在文书中列入一个全面的仲裁程序，但也有人员质疑是否需要在文书中列入一个关于仲裁的附件。

91. 有人员进一步指出，国际司法系统缺乏解决环境争端（包括塑料污染）的自主机构，并指出可以设立一个国际环境问题法院。

#### **b. 文书的修正**

92. 许多呈件探讨修订文书的潜在规定，包括得以进一步制定和逐步加强条约及其综合组成部分，以及根据不断变化的科学证据进行更新。

93. 这方面的具体提议包括：

- a. 在文书中纳入明确的程序，详细说明如何提出、审查和批准修正案；
- b. 规定由授权专家委员会审查和建议修正案以及由理事机构决定拟议修正案的程序；
- c. 只有在缔约方提议并有明确无可争议的科学研究的情况下才会进行修正案的审议和通过；
- d. 文书修正案须以四分之三多数通过；
- e. 获得通过后，修正案须由超过门槛值的多数缔约方批准后方可生效；以及
- f. 理事机构通过的修正案须经缔约方赞成接受，才能对该缔约方生效。

### c. 附件的通过和修正

94. 有人员提议编写关于以下方面的附件：

- a. 文书的有效执行；
- b. 生产者延伸责任（EPR）系统的关键原则和最低要求；
- c. 应控制或限制的添加剂化学品类型清单，以及列出此类化学品的信息要求和筛选标准；以及
- d. 解决争端程序。

95. 有人员还提出，可以根据不断变化的科学证据更新某些附件。有人员提议修正案须以四分之三多数通过。

96. 有人员还提出，在考虑文书是否会有附件之前，就附件的通过和修正进行辩论或达成一致意见为时过早。

### d. 生效

97. 对于本文书的生效，确定了以下可能的要求：

- a. 在第五十份批准、接受、核准或加入文书交存之后第九十天生效（类似于《水俣公约》和《斯德哥尔摩公约》）；以及
- b. 与估计的塑料消费总量有关的补充标准（类似于《蒙特利尔议定书》）。

98. 有人员对探讨一系列潜在的备选方案也表示出兴趣，例如基于已批准文书的缔约方数量。<sup>21</sup>

### e. 保留

99. 有人员提出，文书是否应允许保留应取决于最终义务的性质，在某些情况下，这种保留可能是必要的或可取的，以促进对最后文书更广泛的普遍接受，同时不削弱其目标。

### f. 退出

100. 有人员提出，缔约方决定退出后，应允许其这样做，如果缔约方不希望受到约束，将缔约方在文书中保留三年的等待期没有任何好处。

### g. 非缔约方条款

101. 有人员提议，文书应包括“非缔约方”条款，以建立缔约方与非缔约方之间的关系，并促进批准未来的文书。举例列出了《巴塞尔公约》和《蒙特利尔议定书》中关于促进批准文书的相关条款。

102. 有人员还提出，此类条款可以包括对缔约方在其与非缔约方进行交易方面的贸易限制，除非非缔约方符合条约的要求，同时铭记此类条款不应妨碍贸易或阻止知识、资金和技术有限的缔约方出口他们无法管理的塑料废物。

<sup>21</sup> 有关潜在的备选方案，请参阅文件 UNEP/PP/INC.1/8。

**h. 与其他相关法律文书的关系**

103. 有人提及环境大会第 5/14 号决议第 3(k)段，提出为避免义务的重复，应确认现有公约的条款应优先于这些公约中规定的事项。

## 附录：关键术语表<sup>22</sup>

### 一、环境大会第 5/14 号决议使用的术语以及政府间进程通过或认可的定义

**无害环境废物管理**指采取一切可行步骤，确保危险废物或其他废物的管理方式将能保护人类健康和环境，使其免受这类废物可能产生的不利后果。<sup>23</sup>

**影响**是指拟议的活动对环境造成的任何影响，包括对人类健康和安、动植物、土壤、空气、水、气候、景观和历史遗迹或其他有形结构或这些因素之间的相互作用造成的影响。它还包括这些因素的改变对文化遗产或社会经济条件的影响。<sup>24</sup>

**微塑料**：关于其大小限制仍有争论；本文将微塑料定义为直径小于 5 毫米的颗粒。<sup>25</sup>微塑料分为原生微塑料和次生微塑料：

**原生微塑料**被制造成具有具体功能的产品<sup>26</sup>（例如化妆品、研磨清洁珠）。

**次生微塑料**是由较大物体磨损或碎裂产生的，它产生于使用过程中和流失到环境后。<sup>27</sup>

**资源效率**在一般意义上描述脱钩、<sup>28</sup>增进人类福祉和经济增长，同时减少所需资源量和使用资源的负面环境影响等总体目标。<sup>29</sup>

**可持续生产和消费**是指使用的服务和相关产品能够满足基本需求和提高生活质量，同时能够在服务或产品的整个生命周期内尽量减少使用自然资源和有毒材料，减少废物和污染物的排放，以便不危及子孙后代的需求。<sup>30</sup>**可持续生产**涉及供给方，侧重于生产工艺的经济、社会和环境的影响，**可持续消费**则是针对需求方，侧重于消费者为满足基本需求和提高生活质量而对食品、住房、服装、出行和休闲等商品和服务作出的选择。<sup>31</sup>

<sup>22</sup> 根据文件 UNEP/PP/INC.1/6，关键术语表，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，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，2022 年 9 月 8 日，查阅网址：

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41266/Glossary\\_Key\\_Terms\\_C.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41266/Glossary_Key_Terms_C.pdf)。

UNEP/PP/INC.1/7，塑料科学，2022 年 9 月 13 日，查阅网址：

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41181/K2221533%20-%20UNEP-PP-INC.1-7%20-%20ADVANCE-CH.pdf>。

<sup>23</sup> 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，第 2 条第 8 款。《巴塞尔公约》中的定义用于对危险废物或其他废物进行无害环境管理。

<sup>24</sup> 《越境环境影响评估公约》（《埃斯波公约》），第 1 条第 vii 款。

<sup>25</sup> 环境署，从污染到解决：全球海洋垃圾和塑料污染评估（内罗毕，2021 年）。

<sup>26</sup> Cole, M. *et al.*, Microplastics as contaminants in the marine environment: A review, *Marine Pollution Bulletin* 62, 12 (Dec. 2011), 2588–2597.

<sup>27</sup> 海洋环境保护的科学方面联合专家组，海洋环境中微塑料的来源、归宿和影响：全球评估（伦敦，国际海事组织，2015）。

<sup>28</sup> 资源脱钩是指将初级资源的使用率与经济活动脱钩。见国际资源委员会汇编的词汇表（2021 年），查阅网址：<https://www.resourcepanel.org/glossary>。

<sup>29</sup> 国际资源小组术语表（2021 年）。秘书处注意到，该报告进一步界定了该术语以满足特定情况下的技术性用途，列入本文件的是在同一报告中找到的较为一般性的定义。

<sup>30</sup> 这一定义是挪威环境部在 1994 年奥斯陆可持续消费专题讨论会上提出的，此后成为“可持续消费和生产”这一术语最公认的定义。见文件 UNEP/GC.26/7（2010 年），脚注 3。

<sup>31</sup> 可持续发展委员会，保护消费者：可持续消费准则，E/CN.17/1998/5，附件第 7 段。

**技术转让**是指向政府、组织或其他利益攸关方转让专门知识、设备和产品。它通常还意味着为在特定文化、社会、经济和环境背景下使用而做出调整。<sup>32</sup>

**传统知识**是土著[人民]和地方社区的知识、创新和实践，体现旨在养护和可持续利用生物多样性的传统生活方式。<sup>33</sup>

**传统知识体系**基于价值观、信仰、仪式、社区法律和规范，以及关于土地和生态系统管理的概念和方法。一些具有极高的神圣性，因此敏感且不对外公开，因此，社区成员或相关人员也无法获得。<sup>34</sup>

**废物**系指已处置、计划予以处置，或按照国家法律规定必须加以处置的物质或物品。<sup>35</sup>

**废物最小化**包括严格避免、源头减少、直接再用、再用和循环利用。<sup>36</sup>

## 二、环境大会第 5/14 号决议中使用的、定义未经政府间进程通过或核可但可能与文书制定工作相关的术语

**(全) 生命周期办法**是指考虑与塑料生产和消费相关的所有活动和结果的所有潜在影响，包括原材料开采和加工（对于塑料而言：精炼、裂解、聚合）、设计和制造、包装、分销、使用和重复使用、维护和报废管理，包括分离、收集、分拣、回收和处置（*工作定义，作为题为《塑料科学》的文件 UNEP/PP/INC.1/7 中的关键术语制定*）。<sup>37</sup>

**塑料污染**的广义定义是塑料材料和产品在其整个生命周期中的生产和消费所产生的负面影响和排放。该定义包括管理不善的塑料废物（例如，在不受控制的垃圾场露天焚烧和倾倒的塑料废物），以及可能对人类以及生活和非生活环境产生不利影响的塑料物品和颗粒的泄漏和累积。（*工作定义，作为题为《塑料科学》的文件 UNEP/PP/INC.1/7 中的关键术语制定*）。

<sup>32</sup> 联合国环境规划署，供多边环境协定谈判人员使用的术语表（内罗毕，2007年），第 91 页。

<sup>33</sup> 《生物多样性公约》第 8 条(j)款；另见缔约方大会关于第 8 条(j)款执行情况的第 III/14 号决定序言部分第九段和第 XII/12 号决定(f)段，其中缔约方大会决定在今后的决定和《公约》下的二级文件中酌情使用“土著人民和地方社区”这一术语。秘书处注意到，环境大会第 5/14 号决议中使用的术语是“传统知识、土著人民的知识和地方知识体系”。

<sup>34</sup> E/C.19/2019/5 号文件，第 2 页。秘书处注意到，第 5/14 号决议中使用的术语是“传统知识、土著人民的知识和地方知识体系”。

<sup>35</sup> 《巴塞尔公约》，第 2 条第 1 款。

<sup>36</sup> 《巴塞尔公约》缔约方大会，关于促进废物环境无害化管理的实用手册合集，文件 UNEP/CHW.13/4/Add.1/Rev.1，第 8 页。秘书处注意到，第 5/14 号决议中使用的术语是“尽量减少废物”。

<sup>37</sup> 环境署，生命周期倡议，查阅网址：<https://www.lifecycleinitiative.org/life-cycle-approach-to-plasticpollution/>



### 三、环境大会第 5/14 号决议中未使用但可能与该决议中所用术语有关、其定义已由政府间进程通过或核可的术语

**最佳环境实践**是指环境控制措施和战略的最适当组合方式的应用。<sup>38</sup>

**加强循环经济**（当前的可持续经济模式之一）旨在使产品和材料可以通过设计实现再用、再制造、再生或回收，从而与生产它们所用的各种资源一起尽可能长久地存留在经济中，避免或尽量减少废物、特别是危险废物的产生，防止或减少温室气体排放，可以大幅度促进可持续消费和生产。<sup>39</sup>

**必要（塑料制品）用途**是指被认为对健康、安全或其他重要目的而言是必要的，但尚未确定替代品的用途。<sup>40</sup>

**生产者延伸责任**是一种环境政策办法，将生产者对产品的责任延伸到该产品生命周期的报废阶段。在实践中，生产者责任延伸涉及到生产者要对报废后的产品管理负责，包括：收集；分拣、拆解或去污染等预处理；再用（含准备工作）；回收（包括循环利用和能量回收）或最终处置。根据生产者责任延伸制度，生产者可以通过为市政废物处理提供所需资金和/或接管废物处理工作履行其职责。它们承担的责任分为自愿性责任或强制性责任；生产者责任延伸制度可以单独执行，也可以联合执行。<sup>41</sup>

**生命周期**是指一个产品系统从原材料获取或从自然资源中产生到最终处置的各个连续和相互关联的阶段。<sup>42</sup>

**生命周期评估**是对一个产品系统在其生命周期内的投入、产出及潜在环境影响的汇编和评价。<sup>43</sup>

**大塑料**是任何由塑料制成的容易看到的物品，<sup>44</sup>通常认为直径在 5 毫米以上。

（废物）**管理**是指对危险废物或其他废物的收集、运输和处置，包括对处置场所的事后处理。<sup>45</sup>

**机械循环利用**是指在不显著改变材料的化学结构的情况下，将塑料废物加工成二次原料或产品。<sup>46</sup>

**纳米塑料**是微塑料的一个子集，通常定义为尺寸小于 100 纳米。<sup>47</sup>

**塑料**是指含有一种或多种高分子量聚合物作为基本成分的固体材料，在聚合物制造过程中或通过加热和/或加压加工成制成品的过程中成形（成型）。塑料的物质特性范围从硬而脆到软而有弹性。<sup>48</sup>

**塑料泄漏**是指塑料流入陆地环境和水生环境。

<sup>38</sup> 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 5 条(f)(v)款。

<sup>39</sup> 环境大会第 4/1 号决议，实现可持续消费和生产的创新途径，序言部分第 14 段。

<sup>40</sup> Garnett, K. and Van Calster, G., *The Concept of Essential Use: A Novel Approach to Regulating Chemicals in the European Union*, *Transnational Environmental Law* 10, 1 (March 2021), 159–187.

<sup>41</sup> 《巴塞尔公约》缔约方大会，环境无害化管理生产者责任延伸与资金支持制度实用手册（修订草案），文件 UNEP/CHW.14/5/Add.1，由 BC-14/3 号决定通过。

<sup>42</sup> 国际标准化组织，环境管理生命周期评价原则与框架，文件 ISO: 14040: 2006，第 3.1 节。

<sup>43</sup> 同上，第 3.2 节。

<sup>44</sup> 环境署，从污染到解决：全球海洋垃圾和塑料污染评估（内罗毕，2021 年）。

<sup>45</sup> 《巴塞尔公约》，第 2 条第 2 款。秘书处注意到，《巴塞尔公约》中的定义用于危险废物或其他废物的无害环境管理。

<sup>46</sup> 国际标准化组织，塑料词汇表，文件 ISO: 472: 2013，第 2.1697 节。

<sup>47</sup> Koelmans, A.A., Besseling, E. and Shim, J.W. (2015), *Nanoplastics in the Aquatic Environment: Critical Review*. In M. Bergmann, L. Gutow and M. Klages, eds., *Marine Anthropogenic Litter* (Springer, Cham, 2015).

<sup>48</sup> 《1973 年国际防止船舶污染公约（防污公约）1978 年议定书》附则修正，MEPC.201(62)号决议附件，“修订后的《防污公约》附则五”，第 1.13 条。

**污染物**是指由于其特性和进入环境而可能对环境或人类健康有害的一种或一组物质。<sup>49</sup>

**海洋环境的污染**是指是指人类<sup>50</sup>直接或间接把物质或能量引入海洋环境，其中包括河口湾，以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和海洋的其他正当用途在内的各种海洋活动、损害海水使用质量和减损环境优美等有害影响。<sup>51</sup>

**有问题和不必要的塑料物品**由《新塑料经济全球承诺》定义，其中提出了以下标准，用于确定有问题或不必要的塑料包装或塑料包装组成部分：<sup>52</sup>

- 不可重复使用、回收或堆肥（根据《全球承诺》的定义）。

含有或其制造需要对人类健康或环境构成重大风险的危险化学品<sup>53</sup>（适用预防原则）。

- 可以不使用（或被重复使用模式取代），同时也可以保持效用。

- 阻碍或破坏了其他物品的可回收性或可堆肥性。

- 很有可能成为垃圾或最终流入自然环境中。

**再用**是指产品以其原始形式使用一次以上。<sup>54</sup>

**循环利用**是指对废物进行加工，以供用于原用途或其他用途，但不包括能量回收。<sup>55</sup>

**短寿命塑料制品**是指包装和消费品中平均使用周期最短（半年至 3 年）的塑料。<sup>56</sup>该分类基于平均使用期，因此某些产品的使用期会更长。此类别包括一次性塑料制品。

**一次性塑料制品**被设计和生产为在丢弃或回收之前使用一次。

**可持续的循环塑料制品**被设计为可重复使用多次，在实践中，其材料在使用结束时大规模回收或堆肥，最大限度地减少其对环境的不利影响，并尊重其生命周期中所有相关人员的权利。（*工作定义*）。

**系统变革**体现了从整体（或“系统”）的角度来处理社会问题的原因而不是治标不治本的理念。一般认为，系统性变革需要调整或转变政策、做法、权力动态、社会规范或思维。它往往涉及各种不同的行为体，可以在地方、国家或全球层面进行；<sup>57</sup>系统变革需要修改许多系统结构，例如创建系统或系统的目标或规则的思维或范式。<sup>58</sup>

<sup>49</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约污染物释放和转移登记册议定书》（《基辅议定书》）第二条第 6 款。

<sup>50</sup> 在联合国文件英文版本中，已不接受使用“man”和“mankind”等阳性词汇来表示“人”或“人类”。

<sup>51</sup> 《联合国海洋法公约》第一条第 4 款。

<sup>52</sup> 基于艾伦·麦克阿瑟基金会，新塑料经济全球承诺：承诺、愿景

和定义（2020 年），查阅网址：<https://emf.thirdlight.com/link/pq2algvgnv1n-uitck8/@/preview/1?o>。

<sup>53</sup> 危险化学品是指表现出固有危险特性的化学品，如具有持久性、生物累积性和毒性；非常持久性和非常生物累积性；致癌性、致突变性和生殖毒性；

或内分泌干扰物，而不仅仅是在其他区域受到监管或限制的化学品（来源：零排放路线图，术语表）。

<sup>54</sup> 国际标准化组织，塑料词汇表，文件 ISO: 472: 2013，第 2.1708 节。

<sup>55</sup> 同上，第 2.1706 节。

<sup>56</sup> Geyer, R., Jambeck, R.J. and Law, K.L. Production, use, and fate of all plastics ever made, *Science Advances* 3, 7 (July 2017).

<sup>57</sup> Ashoka *et al.*, *New Allies. How governments can unlock the potential of social entrepreneurs for the common good* (Ashoka Deutschland GmbH and McKinsey & Company, Inc. 2021).

<sup>58</sup> Meadows, D. Leverage Points: Places to Intervene in a System; see also Anna Birney, What is systems change? An outcome and process, School of Systems Change, 2 September 2016.