



联合国

UNEP/PP/INC.1/10



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
9 September 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

编制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

## 促进与相关区域和国际公约、文书和组织的合作与协调的信息概览

### 秘书处的说明

1. 根据题为“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”的联合国环境大会第 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，以筹备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的工作。不限成员名额工作组商定了秘书处将在政府间谈判委员会第一届会议上提供的一份文件清单。除其他文件外，还请秘书处提供一份概览，以促进与相关区域和国际公约、文书和组织的合作与协调，同时识别其各自任务，避免重复，并促进行动的互补性。
2. 根据这一要求，秘书处已在本说明的附件中简要介绍了第 5/14 号决议序言部分第 11 至 13 段中具体列明的相关公约、文书和组织的信息，委员会在审议如何促进与拟议的具有法律约束力的国际文书的合作、协调和互补性时，不妨考虑这些信息。还以非详尽无遗的方式确定了其秘书处与本文件所列公约、政府间组织和倡议的秘书处有直接或间接工作安排且有可能为塑料治理作出贡献的其他公约、政府间组织和倡议，并以星号标示。

\* UNEP/PP/INC.1/1.

## 附件

### 促进与相关区域和国际公约、文书和组织的合作与协调的信息概览

#### 一、 导言

1. 与最近对陆地和海洋塑料污染给予的巨大政治和科学关注相一致的是，在区域和全球层面，包括在联合国系统内，有大量行为体参与了塑料规范制定和政策制定。例如，联合国环境管理小组编写的题为《联合国海洋垃圾和微塑料相关活动和举措概览》的报告<sup>1</sup>概述了应对海洋垃圾和微塑料的行为体的多样性和多层次活动，特别是在 2015 年通过可持续发展目标之后的情况。可持续发展目标 14 的重点是保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展，并包括一个与海洋污染有关的具体目标和一个衡量塑料碎片密度的指标。<sup>2</sup>
2. 应注意的是，由于篇幅所限，以及可能会与第 1 段中提到的环境管理小组报告中已经介绍的内容重复，本概览未列入联合国系统的相关组织和专门机构。然而，鉴于塑料对经济、社会和环境的影响深远，几乎所有联合国实体都参与应对塑料问题的各个方面。例如，联合国贸易和发展会议（贸发会议）认识到通过 2021 年第十五届会议上通过的《布里奇顿协定》应对向海洋排放塑料垃圾问题的重要性。2020 年，贸发会议强调了用更天然、更环保的材料替代有问题的塑料产品的机会。另一个参与应对塑料问题的联合国实体是国际原子能机构，该机构协助成员国努力应对塑料污染问题。该机构的“核技术用于控制塑料污染”倡议使用辐射技术并对微塑料进行海洋监测。
3. 危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员还于 2021 年向大会提交了一份关于塑料循环各个阶段及其对人权影响的报告（A/76/207），他在报告中主张把基于人权的方法纳入向具有化学安全性的循环经济的过渡。
4. 非政府组织和私营部门也同样加大了在全球范围内治理塑料污染的力度。一些值得注意的倡议包括由产业界发起和资助的几项倡议：消除塑料废物联盟、净塑城市（世界自然基金会）和全球塑料行动伙伴关系（世界经济论坛）。其他任务范围更广的倡议包括国际标准化组织，这是一个独立的非政府组织，致力于通过制定可回收性、生物降解性和可重用性标准，促进循环塑料经济；以及海洋环境保护的科学方面联合专家组，该专家组就海洋环境保护的科学方面向联合国系统提供咨询意见。
5. 为了有效合并和整合这些利益攸关方产生的知识、数据和创新，由联合国环境规划署（环境署）主办并得到捐助方支持的海洋垃圾全球伙伴关系创建了一个数字平台，该平台汇集不同类型的信息，整合数据并将利益攸关方联系起来，以指导应对塑料污染和海洋垃圾的行动。可以进一步扩大该平台的规模，以支持新的协定。
6. 关于塑料污染的文书的潜在贡献之一是加强塑料治理，确保各级和各部门的可持续塑料管理。为了更有效地治理塑料，政府间谈判委员会不妨讨论该

<sup>1</sup> Developed in response to United Nations Environment Assembly resolution 4/6.

<sup>2</sup> Target 14.1: by 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution. Indicator 14.1.1: index of coastal eutrophication and floating plastic debris density.

文书如何通过激励国内立法、条例和财政措施，以及通过提高公众认识和与个人、非政府组织和私营部门密切合作，促进全社会办法。

7. 政府间谈判委员会还不妨讨论科学与政策联系平台在塑料治理中的作用，并考虑如何利用各种科学评估机构，包括前文提及的海洋环境保护的科学方面联合专家组、生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台、海洋环境状况包括社会经济方面问题全球报告和评估经常程序专家组，以及将根据联合国环境大会第 5/8 号决议设立的关于化学品、废物和污染问题的科学政策小组。政府间谈判委员会不妨考虑通过整理国际自然及自然资源保护联盟和世界银行等相关组织编写的报告中所载的最新科学成果，投资知识管理职能。联合国粮食及农业组织（粮农组织）还通过其 2021 年《农业塑料及其可持续性评估：行动呼吁》，强调了农业土壤中微塑料的含量比水生生态系统中多这一事实。该文书可用于利用科学为创新政策的制定和执行提供依据。

## 二、 相关国际和区域公约及文书<sup>3</sup>

8. 本节确定了缔约方就在塑料生命周期不同阶段处理塑料问题通过具体决定或工作方案所依据的文书。《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》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）和《保护世界文化和自然遗产公约》等全球公约的理事机构尚未通过关于塑料污染的直接任务授权。尽管如此，这些公约下的工作突出了塑料污染日益严重的影响，在关于塑料污染的文书生效并根据各多边环境协定正式开展合作时，应将这些工作考虑在内。

9. 例如，在 2019 年于新德里举行的联合国防治荒漠化公约缔约方会议第十四届会议上，印度总理强调了一次性塑料造成的土地退化问题，并宣布未来几年在该国禁止使用所有种类的一次性塑料。此外，《拉姆萨尔公约》和《世界遗产公约》这两个仅有的关注遗址保护的全球性公约的秘书处合作，对遗址进行双重指定，<sup>4</sup>并日益关注塑料污染对这些遗址的影响。<sup>5</sup>

10. 本节所述的公约和文书从以下角度对塑料问题进行了广泛的论述：(a) 化学品和废物；(b) 海洋污染；(c) 生物多样性。这些公约和文书还专注于减少和缓解塑料污染对下游的影响。关于塑料污染的文书旨在强调全生命周期办法，可作为其他公约秘书处的体制和政策支柱，以酌情加倍努力推广从设计和生产到消费、转移和处置的生命周期办法。

### A. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》

11. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》是述及危险废物和其他废物整个生命周期的最全面的全球条约。在 2019 年巴塞尔公约缔约方大会第十四次会议通过附件二、八和九的修正案后，该公约是目前唯一一项专门解决

<sup>3</sup> See the appendix to the present report for information on the dates of adoption and entry into force, secretariat and depositary for the conventions and instruments listed.

<sup>4</sup> See <https://whc.unesco.org/en/ramsar>.

<sup>5</sup> See, for example, <https://whc.unesco.org/en/news/1827>; <https://gdc.unicef.org/resource/henderson-island-18-tons-plastic-turning-world-heritage-site-highest-polluted-places>; <https://timesofindia.indiatimes.com/city/ahmedabad/800-kg-of-plastic-recovered-from-nalsarovar-the-ramsar-site/articleshow/56764369.cms>; and the Ramsar Strategic Plan 2016-2024.

塑料废物问题的具有法律约束力的全球文书。<sup>6</sup>这些修正案涉及对《公约》关于控制此类废物的越境转移及预防、尽量减少和无害环境管理的事先知情同意程序的条款所涵盖的塑料废物的范围所作的修改。

12. 在同一次会议上，还通过了其他几项旨在解决塑料废物问题的决定，<sup>7</sup>包括更新塑料废物无害环境管理技术准则和建立巴塞尔公约塑料废物伙伴关系，以调动企业界、政府、学术界和民间社会的资源、利益和专门知识，促进塑料废物的无害环境管理，并预防和尽量减少塑料废物的产生。

13. 《公约》第 11 条规定，缔约国可缔结关于危险废物或其他废物越境转移的双边、区域或多边协定或协议，已根据该条订立了多项协定和协议，包括《禁止向非洲输入有害废物并管制有害废物在非洲境内越境转移和管理的巴马科公约》。<sup>8</sup>

#### **B. 《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》**

14. 《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》促进缔约方在某些危险化学品的国际贸易中分担责任和开展合作，并促进以无害环境的方式使用这些危险化学品。在 2021 年 7 月和 2022 年 6 月举行的鹿特丹公约缔约方大会第十次会议上，十溴二苯醚和全氟辛酸、其盐类及其相关化合物被列入《公约》附件三，这需要进口缔约方的事先知情同意。在附件三迄今所列的 54 种化学品中，有 16 种化学品是塑料添加剂。

#### **C. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》**

15. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》禁止或限制生产和使用持久性有机污染物，包括塑料添加剂和副产品。在 2021 年 7 月和 2022 年 6 月举行的斯德哥尔摩公约缔约方大会第十次会议上，全氟己烷磺酸及其盐类和相关化合物被列入《公约》附件 A。迄今为止，在《公约》所列的 31 种污染物中，有 16 种是塑料添加剂或副产品，如溴化阻燃剂。

16. 含有持久性有机污染物或受其污染的废物，包括塑料废物，必须按照《斯德哥尔摩公约》第 6 条以保护人类健康和环境的方式加以管理，该条以《巴塞尔公约》技术准则为指导。各公约秘书处密切合作，确定哪些方法应构成无害环境的处置，并制定进行销毁和永久质变的必要标准，以确保此类污染物的特性不会显示出来。

#### **D. 国际化学品管理战略方针**

17. 国际化学品管理战略方针是 2006 年在阿拉伯联合酋长国迪拜举行的第一届国际化学品管理大会上通过的一项政策框架，旨在支持多利益攸关方和多部门努力提升全世界的化学品安全。该方针的具体目的是落实 2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议商定的目标，即“到 2020 年将化学品的使用和生产对人类健康和环境产生的不良影响降到最低程度”。<sup>9</sup>根据该方针，四个关键部门（玩具、建筑材料、纺织品和电子产品）的产品中存在

<sup>6</sup> Decision BC-14/12.

<sup>7</sup> Decisions BC-14/9, BC-14/10, BC-14/13, BC-14/18, BC-14/19, BC-14/21, BC-14/23.

<sup>8</sup> See [www.basel.int/tabid/8690/Default.aspx](http://www.basel.int/tabid/8690/Default.aspx).

<sup>9</sup> See A/CONF.199/20, annex, para. 23.

化学品是一个新出现的政策问题，需要采取合作行动。目前正在制定“2020年后”战略方针，包括制定《关于国际化学品管理的迪拜宣言》的后续文件。预计国际化学品管理大会将于2023年9月在德国波恩举行的第五次会议上通过这一2020年后化学品和废物健全管理战略方针。

#### E. 《联合国海洋法公约》

18. 《联合国海洋法公约》通常被视为“海洋宪法”，<sup>10</sup>规定了在海洋中开展所有活动的法律框架。<sup>11</sup>《公约》管理海洋空间和海洋资源的所有方面的利用，包括划界、海洋科学研究以及生物和非生物资源的保护和开发等事项。

《公约》第十二部分载有保护和保全海洋环境的全面框架，例如，规定各国采取一切必要措施，预防、减少和控制任何来源（包括陆地来源、船舶和倾倒）的海洋环境污染。

19. 《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》是执行《公约》的一项协定，要求缔约国尽量减少污染、废物、丢弃物和丢失或遗弃渔具所致的捕获量。鱼类种群协定审查会议通过了关于丢失和遗弃渔具问题的若干建议。

#### F. 经1978年有关议定书修订并经1997年议定书修正的1973年《国际防止船舶造成污染公约》

20. 经1978年有关议定书修订并经1997年议定书修正的1973年《国际防止船舶造成污染公约》涉及防止船舶因作业或意外原因污染海洋环境。1988年12月31日生效的《公约》附件五（防止船舶垃圾造成污染）直接涉及塑料。2011年通过的经修订的《公约》附件五规定，除附件明确允许的情况外（如食品废物和其他有机物或对海洋环境无害的货物残余），一般禁止船舶向海洋排放所有类型的垃圾。附件五中的垃圾定义包括所有塑料（即由任何形式的塑料组成或包括任何形式的塑料的所有垃圾）；因此，一般禁止包括排放塑料。尽管如此，经修订附件的措词中明确保留了禁止排放塑料的单独规定，以示强调。在这方面，船舶能否有效遵守《公约》的排放要求，在很大程度上取决于是否有足够的港口接收设施来接收船舶废物。因此，《公约》责成各国政府确保在港口和码头提供足够的设施。

21. 负责管理该《公约》的国际海事组织海上环境保护委员会于2021年通过了一项应对船舶海上塑料废物的战略，<sup>12</sup>以指导和监测2018年通过的《解决船舶海洋塑料垃圾问题的行动计划》的实施。该《行动计划》的成果之一是加强了国际合作，包括与联合国环境大会和海洋垃圾全球伙伴关系的合作。国际海事组织防止和应对污染分委会正在审议管制运输生产前塑料颗粒（“塑料颗粒”）的提案。

22. 2020年，国际海事组织和粮农组织启动了全球垃圾伙伴关系项目，旨在建立伙伴关系，协助发展中国家在渔业和航运部门应对海洋塑料垃圾工作的基础上，应对来自海洋来源的海洋垃圾问题。

<sup>10</sup> [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).

<sup>11</sup> See, for example, General Assembly resolution 76/72.

<sup>12</sup> Noted by the United Nations Environment Assembly in its resolution 4/6.

## G. 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》

23. 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》（伦敦公约）是保护海洋生物免受人类活动影响的首批国际公约之一。《公约》要求缔约方单独和集体地保护和养护海洋环境，使其不受一切污染源的影响，并禁止倾倒（其定义为“任何蓄意的海洋废物处理”<sup>13</sup>）某些危险材料。1996年，缔约方通过了《〈伦敦公约〉议定书》（称为《伦敦议定书》），以根据《公约》所制定的原则为基础并使之现代化，《伦敦议定书》旨在最终取代《公约》。该议定书自2006年3月24日起生效。这是一项全面的、独立的全球协定，旨在更严格地保护海洋环境，使其免受向海洋倾倒废物和其他物质造成的污染。根据该议定书，禁止一切倾倒，但附件1所谓的“反向清单”列出的某些类别的废物或其他物质除外。<sup>14</sup>

## H. 各项区域海洋公约和行动计划\*

24. 自1974年以来，环境署一直通过其区域海洋方案协调18项区域海洋公约<sup>15</sup>和行动计划，该方案旨在通过加强合作和开展针对具体区域的评估、知识管理和能力建设活动，加强各区域保护和养护海洋和沿海环境的能力。在2022年5月举行的该方案第22次全球会议上发布的《2022-2025年区域海洋战略方向》报告旨在通过消除塑料泄漏等措施改善海洋和沿海环境。该报告还包括一个关于减少海洋塑料污染的目标（目标1.5）。

25. 应对塑料污染问题的区域海洋公约的一个例子是《保护东北大西洋海洋环境公约》，该公约在1992年举行的防止船舶和飞机倾弃废物污染海洋奥斯陆委员会和防止陆源海洋污染巴黎委员会部长级会议上开放供签署。《公约》规定缔约方有义务“采取一切可能的步骤，防止和消除污染”，目前正在通过2021年通过的保护东北大西洋海洋环境委员会2030年战略实施《公约》，该战略包括一项关于防止海洋垃圾（包括微塑料）输入并将其数量大幅减少的战略目标。根据这一目标，缔约方制定了到2025年将海滩上最常见的一次性塑料物品和与海洋有关的塑料物品的出现率至少减少50%的目标。

## I. 《国际捕鲸管制公约》\*

26. 《国际捕鲸管制公约》的宗旨是“规定适当养护鲸类种群，从而使捕鲸业可以有序发展”。<sup>16</sup>《公约》的理事机构是国际捕鲸委员会，由88个缔约国政府各派一名委员组成。2011年，该委员会设立了全球鲸鱼缠绕应对网络，并核可了该委员会养护委员会的一项建议，即列入关于海洋废弃物的常设议程项目。国际捕鲸委员会的科学委员会还在审查就报告所称的2019冠状病毒病（COVID-19）大流行导致海洋废弃物激增开展的新工作，已公布的1,000多起鲸鱼被海洋废弃物缠绕或吞食海洋废弃物案例中记录了这一情况。<sup>17</sup>国际捕鲸委员会是海洋垃圾全球伙伴关系的一部分，并期待着更正式地参与幽灵渔具全球

<sup>13</sup> According to article III, para. 1 (a), of the Convention, “dumping” means (a) any deliberate disposal at sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea; and (b) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea.

<sup>14</sup> See [www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Convention-on-the-Prevention-of-Marine-Pollution-by-Dumping-of-Wastes-and-Other-Matter.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Convention-on-the-Prevention-of-Marine-Pollution-by-Dumping-of-Wastes-and-Other-Matter.aspx).

<sup>15</sup> UNEP provides the secretariat for seven of these conventions and action plans.

<sup>16</sup> Preamble to the Convention.

<sup>17</sup> See report of the International Whaling Commission on progress relevant to General Assembly resolution 75/239.

倡议，该倡议是渔业、私营部门、公司、非政府组织、学术界和各国政府组成的一个跨利益攸关方联盟，致力于解决世界各地丢失和遗弃渔具的问题。

## J. 《生物多样性公约》

27. 《生物多样性公约》的目标是保护生物多样性、可持续利用生物多样性的组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益。2018年，生物多样性公约缔约方大会在第14/10号决定中敦促缔约方加大努力避免、最大限度减少和缓解海洋废弃物，特别是塑料污染，对海洋和沿海生物多样性和生境的影响。这建立在2016年通过的第XIII/10号决定的基础上，其中缔约方大会呼吁各缔约方、其他国家政府和相关组织开展合作，通过执行该决定附件所载的关于防止和减轻海洋废弃物对海洋和沿海生物多样性及生境的影响的自愿实用指南等措施，防止和减轻此类影响。2020年后全球生物多样性框架将于2022年12月在缔约方大会第十五次会议上通过，作为爱知生物多样性目标的后续框架，预计该框架将包含一个关于污染（包括塑料污染）的目标和相关指标。

## K. 《保护野生动物迁徙物种公约》\*

28. 《保护野生动物迁徙物种公约》促进对迁徙动物及其生境和迁徙路线的保护和可持续利用。保护野生动物迁徙物种公约缔约方会议通过了一系列关于海洋废弃物管理的决议，包括第10.4、11.30和12.20号决议。2020年举行的缔约方大会第十三次会议通过了关于塑料污染对水生、陆生和空中物种的影响的第13.122至13.125号决定。在这些决定中，除其他外，缔约方大会鼓励包括缔约方和政府间组织在内的相关利益攸关方调动财政资源，支持在对移栖物种极为重要的地区清除累积的海洋废弃物的活动。

29. 在《保护野生动物迁徙物种公约》框架下制定的《养护非洲—欧亚迁徙水鸟协定》和《养护波罗的海、东北大西洋、爱尔兰海和北海小鲸类协定》的理事机构也分别于2018年和2020年通过了决定，<sup>18</sup>以通过禁止在协定区域使用一次性塑料等措施，应对水鸟和海洋哺乳动物吞食和缠绕塑料的风险。

## L. 《联合国气候变化框架公约》<sup>19</sup>

30. 《联合国气候变化框架公约》的目的是将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平。塑料在其整个生命周期内都会导致气候变化，包括在生产过程中，以及在暴露于太阳辐射或通过露天焚烧处置被丢弃后产生温室气体排放。在海洋中，塑料垃圾会释放出甲烷和乙烯，并分解成微塑料，这会对固存二氧化碳的海洋生物（如浮游生物）产生负面影响。根据环境署2021年题为《从污染到解决：海洋垃圾和塑料污染全球评估》的报告，据预测，到2040年，与传统的基于化石燃料的塑料相关的温室气体排放水平将增至约21亿吨二氧化碳当量，即占全球碳预算的19%（如果全球变暖

<sup>18</sup> Meeting of the Parties to the Agreement on the Conservation of African-Eurasian Waterbirds resolution 7.6, on priorities for the conservation of seabirds in the African-Eurasian Flyways; and Meeting of the Parties to the Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas resolution 9.3, on marine debris.

<sup>19</sup> While the United Nations Framework Convention on Climate Change does not have specific decisions or programmes on plastics, it is outlined here because it was explicitly mentioned in United Nations Environment Assembly resolution 5/14.

不超过 1.5 摄氏度，这是允许的总年度排放预算），而 2021 年的这一比例为 3%。

### 三、 相关倡议和组织

31. 本节概述联合国系统以外的主要政府间倡议和组织，它们已将针对塑料污染的行动列为优先事项。从广义上讲，这些倡议和组织可归类为：(a) 主要侧重于减少海洋废弃物和垃圾的政治政策论坛；(b) 侧重于循环经济和贸易的组织倡议，其中一些由自愿成员构成，这些组织和倡议在国家、区域和全球各级促进上游、中游和下游阶段的塑料无害管理。

#### A. 七国集团

32. 七国集团（G7）成立于 1973 年，是由七个主要工业国家<sup>20</sup>组成的非正式论坛，每年举行一次会议，“就全球政治问题交换意见，并就共同立场和目标达成一致”。<sup>21</sup>2015 年，在德国担任轮值主席国期间通过了《7 国集团治理海洋垃圾行动计划》，七国集团国家在该计划中承诺“改善各国的系统……以防止、减少和清除海洋垃圾”。2018 年，加拿大、法国、德国、意大利、联合王国和欧洲联盟通过了《海洋塑料宪章》，作为《打造健康海洋和有复原力的沿海社区沙勒沃伊蓝图》的附件，该蓝图在加拿大担任轮值主席国期间举行的会议上得到了七国集团领导人的核可。《宪章》<sup>22</sup>呼吁加快实施 2015 年行动计划，并为向高效利用资源的生命周期型塑料管理方法过渡奠定基础。

33. 2022 年 6 月，在德国担任轮值主席国期间于艾尔莫举行的七国集团会议上，七国集团领导人通过了一份公报，他们在其中承诺在全球范围内打击塑料污染，承诺迅速推进谈判，争取达成一项根据联合国环境大会第 5/14 号决议发起的具有法律约束力的国际文书。七国集团领导人还核可了 2022 年 5 月七国集团国家气候、能源和环境部长通过的《七国集团海洋协议》，该协议补充了《海洋塑料宪章》，并制定了“清除全球塑料污染”的具体行动。<sup>23</sup>

#### B. 二十国集团

34. 二十国集团（G20），<sup>24</sup>正式名称为金融市场和世界经济问题首脑会议，是 2019 年成立的一个政府间论坛，将世界主要发达经济体和新兴经济体联系在一起，这些经济体共占全球国内生产总值的 80% 以上。在 2019 年日本担任轮值主席国期间举行的二十国集团领导人峰会上，二十国集团领导人通过《G20 大阪首脑宣言》分享了大阪蓝海愿景，他们在该宣言中提出了一个目标，即“通过全面的生命周期办法，到 2050 年将海洋塑料垃圾造成的额外污染减少到零，包括通过改进废物管理和创新解决方案减少管理不善的塑料垃圾的排放，同时认识到塑料对于社会的重要作用”。领导人还核可了二十国集团海洋

<sup>20</sup> Canada, France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America, with the European Union participating as a “non-enumerated” member.

<sup>21</sup> See website of the Presidency of Germany of the G7 ([www.g7germany.de/g7-en/faq-g7](http://www.g7germany.de/g7-en/faq-g7)).

<sup>22</sup> See [www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/ocean-plastics-charter.html](http://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/ocean-plastics-charter.html). As at July 2022, the Charter had been endorsed by 28 Governments, in addition to various businesses and civil-society organizations.

<sup>23</sup> G7 Ocean Deal.

<sup>24</sup> Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Mexico, Republic of Korea, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa, Türkiye, United Kingdom, United States, European Union. Spain is also invited as a permanent guest.

塑料垃圾行动执行框架，鼓励二十国集团成员根据《2017年二十国集团海洋垃圾行动计划》采取行动。

### C. 东南亚国家联盟

35. 东南亚国家联盟（东盟）是 1967 年成立的一个由 10 个成员国<sup>25</sup>组成的政府间组织，旨在加速该区域的经济增长、社会进步和文化发展，同时促进区域和平与稳定。2019 年，东盟领导人通过了《关于在东盟区域打击海洋垃圾的曼谷宣言》，以加强防止和大幅减少海洋废弃物的行动。在该宣言中，他们还鼓励各成员国执行东盟海洋废弃物行动框架，该框架随后为制定《东南亚国家联盟关于东盟成员国打击海洋废弃物的区域行动计划（2021-2025 年）》提供了依据。

### D. 亚洲太平洋经济合作组织

36. 亚洲太平洋经济合作组织是 1989 年成立的一个由 21 个成员经济体<sup>26</sup>组成的政府间论坛，旨在支持亚太区域的可持续经济增长和繁荣。2019 年，各成员经济体通过了《亚洲太平洋经济合作组织海洋废弃物路线图》，以帮助指导论坛处理海洋废弃物的工作。《路线图》的产生得益于为执行 2014 年论坛海洋相关部长通过的《厦门宣言：构建亚太海洋合作新型伙伴关系》而作出的共同努力。

### E. 小岛屿国家联盟

37. 小岛屿国家联盟是一个政府间组织，自 1990 年以来，在与气候变化和可持续发展有关的多边谈判和进程中代表 39 个小岛屿和低洼沿海发展中国家<sup>27</sup>的利益。2021 年 9 月，该联盟的国家元首和政府首脑核对了《2021 年领导人宣言》，并呼吁制定具有法律约束力的全球塑料污染协定，强调小岛屿发展中国家的海洋塑料污染与不可持续和不充分的塑料垃圾管理密切相关。在《领导人宣言》之前，2021 年 6 月发布了《海洋日塑料污染宣言》。

### F. 加勒比共同体

38. 加勒比共同体（加共体）是 1973 年成立的一个政府间组织，旨在促进经济一体化，以及在外交政策、人类和社会发展以及安全问题上的合作与协调。作为“发展中世界现存最古老的一体化运动”，<sup>28</sup>加共体有 15 个成员国和 5 个准成员。<sup>29</sup>2019 年，其政府首脑通过了《圣约翰宣言》，旨在解决塑料制品的

<sup>25</sup> Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Viet Nam.

<sup>26</sup> Australia; Brunei Darussalam; Canada; Chile; China; Indonesia; Japan; Malaysia; Mexico; New Zealand; Papua New Guinea; Peru; Philippines; Republic of Korea; Russian Federation; Singapore; Thailand; United States; Viet Nam; Hong Kong, China; Taiwan Province of China.

<sup>27</sup> Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cabo Verde, Comoros, Cook Islands, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Fiji, Grenada, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Jamaica, Kiribati, Maldives, Marshall Islands, Mauritius, Micronesia (Federated States of), Nauru, Niue, Palau, Papua New Guinea, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Samoa, Sao Tome and Principe, Seychelles, Singapore, Solomon Islands, Suriname, Timor-Leste, Tonga, Trinidad and Tobago, Tuvalu, Vanuatu.

<sup>28</sup> <https://caricom.org/our-community/who-we-are>.

<sup>29</sup> Member States: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines,

不可持续使用和处置对生态系统造成的破坏，并强调需要达成一项全球协定，以防止进一步的塑料污染。

#### **G. 终结塑料污染雄心联盟\***

39. 在联合国环境大会第 5/14 号决议通过后，于 2022 年 8 月发起了“终结塑料污染雄心联盟”，该联盟由一些志同道合的国家组成，致力于基于可确保在塑料的整个生命周期内采取紧急行动和有效干预的全面和循环的办法，制定一项雄心勃勃的具有法律约束力的国际文书。共同的雄心是到 2040 年消除塑料污染。该联盟由挪威和卢旺达担任共同主席，将帮助提高认识，确定政府间谈判委员会谈判会议的优先事项，并在闭会期间就基本要素和问题开展工作，为谈判提供依据。

#### **H. 海洋垃圾全球伙伴关系**

40. 海洋垃圾全球伙伴关系是在 2012 年联合国可持续发展大会上发起的多利益攸关方伙伴关系，旨在动员世界各地所有相关利益攸关方防止海洋垃圾和塑料污染。该伙伴关系是应保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领执行情况政府间审查会议第三届会议通过的《关于推动执行保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领的马尼拉宣言》中提出的要求而设立的。《全球行动纲领》是 1995 年由 108 个国家政府和欧洲联盟委员会通过的一个旨在解决陆地污染问题的政府间机制。该伙伴关系由来自 80 多个国家的 500 多名成员组成，通过五个区域联络点开展工作，<sup>30</sup>这些联络点协调区域一级的活动，以支持该伙伴关系目标的实现。

#### **I. 海洋废弃物问题国际会议\***

41. 海洋废弃物问题国际会议是持续时间最长的一系列会议，致力于了解海洋废弃物和塑料污染问题并促进相关行动；该会议于 1984 年由美国国家海洋和大气管理局首次召开。从 2011 年开始，环境署通过海洋垃圾全球伙伴关系密切参与，开始与美国国家海洋和大气管理局共同主办该会议。在 2011 年举行的第五次海洋废弃物问题国际会议上，与会者为制定檀香山战略作出了贡献，该战略是一个预防和管理海洋废弃物的全球框架，其中规定了具体目标、相关战略和监测指标，以减少陆地和海洋来源的海洋废弃物以及海洋废弃物积累的数量和影响。2022 年 9 月，第七次海洋废弃物问题国际会议将在大韩民国釜山举行。

#### **J. 可持续消费和生产模式十年方案框架\***

42. 可持续消费和生产模式十年方案框架是 2012 年联合国可持续发展大会成果文件“我们希望的未来”<sup>31</sup>通过的一个普遍的多边合作框架。作为关于可持续消费和生产的可持续发展目标 12 的执行机制，<sup>32</sup>该框架由包括 140 多个官方国家协调中心在内的从业人员和专家“同一个地球”网络执行。联合国环境大

Suriname and Trinidad and Tobago. Associated members: Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Turks and Caicos Islands.

<sup>30</sup> Mediterranean, Northwest Pacific, Pacific, South Asia and wider Caribbean nodes.

<sup>31</sup> See General Assembly resolution 66/288, para. 226.

<sup>32</sup> Target 1 of Sustainable Development Goal 12 is to implement the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns, all countries taking action, with developed countries taking the lead, taking into account the development and capabilities of developing countries.

会第 4/6 号决议要求制定塑料使用和生产准则，以便让消费者了解标准和标签，为响应这一要求，成立了“同一个地球全网络塑料倡议”，以确定优先事项并提供解决方案，例如通过“全球旅游业减塑倡议”联合旅游部门反对塑料污染。

## K. 循环经济办法\*

43. 联合国环境大会第 5/14 号决议决定制定一项关于塑料污染的具有法律约束力的国际文书，强调了循环经济办法的作用。<sup>33</sup>这与在不同区域集团和国家的领导下全球循环经济努力和联盟的增长相一致，这些区域集团和国家认识到循环经济在应对地球危机和促进绿色复苏方面的作用。

44. 在 2021 年联合国环境大会第五届会议第一期会议第一部分间隙发起的全球循环经济和资源效率联盟<sup>34</sup>汇集各国政府及相关网络和组织，在政治层面和多边论坛上致力于倡导全球公正的循环经济转型和更可持续的自然资源管理。

45. 在区域层面，有非洲循环经济联盟，<sup>35</sup>这是 2017 年成立的一个由政府领导的非洲国家联盟，其使命是推动非洲的循环经济转型，实现经济增长、创造就业和取得积极的环境成果。该联盟支持五个行业，这些行业被认为提供了增加循环性（包括包装的循环性）的直接机会。

46. 2020 年，欧洲联盟推出了第二个《循环经济行动计划》，其中认识到，循环经济转型有助于应对 COVID-19 大流行导致的经济危机，以及气候变化和自然破坏导致的环境危机。《行动计划》提出了一个愿景，即建设清洁、有竞争力和有韧性的经济，从而使资源尽可能长时间地保留在经济中。

47. 2021 年，在第二十二届拉丁美洲和加勒比国家环境部长论坛上成立了拉丁美洲及加勒比循环经济联盟，作为加强部际、多部门和多利益攸关方合作，向循环经济转型的平台。该联盟有一个塑料问题工作组，预计该工作组将有助于实现具有法律约束力的文书的目标。

## L. 经济合作与发展组织\*

48. 经济合作与发展组织（经合组织）是一个国际组织，致力于建立有据可依的国际标准，并为一系列社会、经济和环境挑战寻找解决方案。在 2022 年 3 月举行的经合组织环境政策委员会会议上，各国环境部长通过了《人人享有具有韧性的健康环境宣言》。宣言中有一部分是关于应对塑料污染的，部长们在该部分承诺“制定全面、一致的生命周期办法来应对塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染，并酌情促进与相关国际倡议的合作”。随后，30 个国家提交了关于国内打击塑料污染的愿景、行动和计划的材料。2022 年 6 月，经合组织发布的《全球塑料展望：到 2060 年的政策情景》报告称，到 2060 年，全球产生的塑料废弃物量很有可能增加近两倍，不过该报告阐述了雄心勃勃的全球协调政策干预如何能够显著遏制或消除塑料泄漏到环境中。

<sup>33</sup>United Nations Environment Assembly resolution 5.14, paras. 3 (b) and 15.

<sup>34</sup> The members of the Alliance are Canada, Chile, Colombia, India, Japan, Kenya, Morocco, New Zealand, Nigeria, Norway, Peru, Republic of Korea, Rwanda, South Africa, Switzerland, European Union.

<sup>35</sup> Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Rwanda, South Africa, Sudan.

## M. 世界海关组织\*

49. 世界海关组织是一个独立的政府间机构，其使命是提高海关管理部门的效能和效率，重点关注贸易便利化、税收和保护社会。海关组织代表全球 184 个海关管理部门，共处理约 98% 的世界贸易。世界海关组织已经与巴塞尔公约秘书处<sup>36</sup>合作，将某些类型的塑料废物纳入其商品名称及编码协调制度中，该协调制度是一个多用途的国际产品分类目录，被用作关税的依据。2021 年，世界海关组织还联合联合国毒品和犯罪问题办公室启动了一个打击货物贸易供应链中非法运输塑料和危险废物的项目。

## N. 世界贸易组织\*

50. 世界贸易组织（世贸组织）<sup>37</sup>的首要宗旨是“开放贸易，造福所有人”。世贸组织促进贸易协定的谈判，并帮助解决其 164 个成员国之间的贸易争端。2020 年，世贸组织的七个成员<sup>38</sup>发起了一场关于塑料污染和环境可持续的塑料贸易的无限成员名额非正式对话，讨论世贸组织如何为减少塑料污染、向循环塑料贸易转型做出贡献。截至目前，已有 72 个世贸组织成员加入该对话，占全球塑料贸易的 75% 以上。2021 年，32 个成员<sup>39</sup>发表了塑料污染和环境可持续塑料贸易部长级声明，以加大努力，包括通过贸易相关能力建设和技术援助等方式。

## 四、 结论

51. 一项关于塑料污染的新文书可建立在政府间和全社会广泛努力遏制现有塑料生产、消费和非环境友好型处置的基础上。必须促进该文书秘书处与其他相关公约、文书和组织的秘书处之间的合作、协调和互补，以实现文书商定的目标，避免重复。

52. 大会在其关于根据大会第 72/277 号决议（题为“制定全球环境契约”）设立的无限成员名额特设工作组报告的后续行动的第 73/333 号决议中，请各多边环境协定的理事机构和秘书处加强合作与协作。根据第 73/333 号决议编写的一份政治宣言在联合国环境大会纪念环境署成立五十周年特别会议上通过，该宣言也呼吁加强环境署与这些协定之间的协作。政府间谈判委员会不妨审议该文书中是否可列入关于深化与处理塑料的经济和社会影响的条约机构和组织的合作与协作的条款。除多边环境协定外，在国际劳工组织主持下通过的公约提供了一个潜在的切入点，如《1990 年化学品公约》（第 170 号），其中指出，保护工人免受化学品的有害影响也强化了环境保护。

53. 根据本文件所提供的资料，政府间谈判委员会可审议下列促进各级合作与协调的备选办法不完全清单，包括：

(a) 协调塑料全生命周期的监测和报告工作，同时考虑到其他公约和现有的多利益攸关方倡议（如“新塑料经济全球承诺”）规定的与塑料有关的义

<sup>36</sup> See Conference of the Parties to the Basel Convention decision BC-14/9, on cooperation with the World Customs Organization on the Harmonized Commodity Description and Coding System.

<sup>37</sup> The WTO has 164 members, which are responsible for 98 per cent of world trade.

<sup>38</sup> Australia, Barbados, Canada, China, Fiji, Jamaica, Morocco.

<sup>39</sup> Australia; Barbados; Cabo Verde; Cambodia; Cameroon; Canada; Central African Republic; Chad; China; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Fiji; Gambia; Iceland; Jamaica; Japan; Kazakhstan; Morocco; New Zealand; Norway; Panama; Peru; Philippines; Russian Federation; Switzerland; Thailand; United Kingdom; Vanuatu; European Union; Hong Kong, China; Macao, China.

务，通过“新塑料经济全球承诺”，有 500 多个企业和政府签署方承诺采取具体行动，并提供其进展的年度报告（见 UNEP/PP/INC.1/7 8 号文件）。衡量、比较和对比 25 个国家所作努力的“塑料管理指数”，以及海洋环境保护的科学方面联合专家组的《海洋中塑料垃圾的监测和评估指南》也可为制定统一监测和报告塑料污染和管理的方法提供见解。对于基于经济的指标以及陆地与海洋塑料污染对比，可能需要采用不同的方法；

(b) 鉴于从 2022 年起，将在合作框架内通过一个专门的指标来监测执行多边环境协定的行动，因此，在联合国发展系统的背景下与驻地协调员合作，将塑料热点的确定纳入合作框架内的共同国家分析和塑料治理的主流。<sup>40</sup> 委员会不妨考虑该文书秘书处如何能够加强与其他此类协定秘书处的合作，以提供有针对性的国家支持；

(c) 与联合国各区域经济委员会、区域开发银行、区域海洋公约和区域渔业管理组织等区域治理机制合作，制定针对具体区域的塑料基线评估和相应的行动计划，包括有针对性的供资机制。可利用各区域经济委员会每年在可持续发展高级别政治论坛之前举办的可持续发展问题区域论坛，召集区域一级的合作伙伴，提高对塑料污染的认识，并将打击塑料污染的集体行动作为实现可持续发展目标的加速器；

(d) 按专题与不同的公约合作，利用全球环境基金、绿色气候基金、开发银行和私营部门来源等各种供资机制提供的资源（见 UNEP/PP/INC.1/9）。例如，鉴于贸易在调节全球塑料供需方面的潜力，委员会不妨考虑该文书是否可促进与贸发会议和世贸组织等与贸易有关的组织密切协作，为各国制定法律和政策指导以及能力建设方案，以逐步淘汰某些类型的塑料和塑料废物的贸易，例如《巴塞尔公约》中规定的类型。

54. 鉴于塑料普遍存在，并已融入全球经济和世界许多地区现代生活的结构中，而且其他多边和区域协定的秘书处已经在这一领域开展了工作，今后的挑战将是探讨新文书秘书处与现有协定秘书处之间合作的性质和范围。塑料关系到人类和动物的健康、农业、粮食安全、人权、就业和贸易等领域，因此，在多边和区域协定下，包括在执行这些协定的理事机构通过的决定方面，存在着广泛的合作可能性。在此背景下，委员会不妨考虑的体制要素之一是，通过新文书建立的协调机制是否可以让相关多边和区域协定的秘书处、联合国系统各实体以及其他国际组织和利益攸关方参与进来。这种机制可以提供一种可能性，即在国际一级集中开展与塑料有关的工作，最大限度地发挥协同作用，同时减少重复和重叠。

<sup>40</sup> Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, monitoring framework for the period 2021-2024, indicator 2.3.2: percentage of cooperation frameworks developed in the last year that contain actions to implement (a) nationally determined contributions, (b) national biodiversity strategies and action plans and (c) other multilateral environment agreement implementation plans.

## 附件的附录

## 第二节概述的公约

| 公约                                    | 通过和生效日期                    | 缔约方数量 | 秘书处                 | 保存人/机构    |
|---------------------------------------|----------------------------|-------|---------------------|-----------|
| 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》                 | 1989年3月22日<br>1992年5月5日    | 189   | 环境署                 | 联合国秘书长    |
| 《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9月10日<br>2004年2月24日   | 165   | 粮农组织和环境署            | 联合国秘书长    |
| 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》                  | 2001年5月22日<br>2004年5月17日   | 185   | 环境署                 | 联合国秘书长    |
| 《联合国海洋法公约》                            | 1982年12月10日<br>1994年11月16日 | 168   | 联合国秘书处<br>海洋事务和海洋法司 | 联合国秘书长    |
| 经 1978 年有关议定书修订的 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》 | 1973年11月2日<br>1983年10月2日   | 160   | 国际海事组织              | 国际海事组织秘书长 |
| 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》                  | 1972年12月29日<br>1975年8月30日  | 87    | 国际海事组织              | 联合王国政府    |
| 《国际捕鲸管制公约》                            | 1946年12月2日<br>1948年11月10日  | 88    | 国际捕鲸委员会             | 美国政府      |
| 《生物多样性公约》                             | 1992年6月5日<br>1993年12月29日   | 196   | 环境署                 | 联合国秘书长    |
| 《保护野生动物迁徙物种公约》                        | 1979年6月23日<br>1983年11月1日   | 133   | 环境署                 | 德国政府      |
| 《养护非洲—欧亚迁徙水鸟协定》                       | 1995年6月16日<br>1999年11月1日   | 82    | 环境署                 | 荷兰政府      |
| 《养护波罗的海、东北大西洋、爱尔兰海和北海小鲸类协定》           | 1992年3月17日<br>1994年3月29日   | 10    | 环境署                 | 联合国秘书长    |
| 《联合国气候变化框架公约》                         | 1992年5月9日<br>1994年3月21日    | 198   | 联合国气候变化框架公约秘书处      | 联合国秘书长    |

Note: Data as at 22 August 2022.

Abbreviations: FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations; IMO – International Maritime Organization; UNEP – United Nations Environment Programme.