



执行摘要

# 防止塑料污染的新全球 协议可能包含的要点



北欧部长理事会

# 防止塑料污染的新全球 协议可能包含的要点

## 目录

|                      |    |
|----------------------|----|
| 为什么要制定新的全球协议？        | 4  |
| 达成新协议的方法：整体方法还是填补空白？ | 5  |
| 设计新的全球协议             | 6  |
| 新全球协议的组成部分           | 7  |
| 新全球协议的战略目标           | 9  |
| 国际可持续性标准             | 9  |
| 其他两个核心业务实施机制         | 10 |
| 支持性措施                | 11 |
| 衡量进展的评估              | 11 |
| 制度要点                 | 12 |
| 时间表                  | 12 |
| 进入下一步                | 12 |
| 参考文献                 | 13 |



照片：RITZAU SCANPIX.DK

## 执行摘要

塑料及其化学成分已融入我们日常生活的方方面面。尽管塑料将继续带来各种社会效益，但仍需要一种全面系统的全球性方法来减轻海洋塑料污染。2017年，关于相关国际治理战略和方法的有效性评估报告提交给了联合国环境大会（UNEA）第三届会议，突出了国际塑料治理方面的主要差距。报告指出，缺乏一个负责协调现有工作的机构，在主要区域缺乏管理源自陆地的海洋塑料污染的具有法律约束力的文书，行业尽职调查有限，缺乏减轻塑料污染的全球设计标准，这些都阻碍了有效的国际塑料管理。由于这些不足之处，全球应对措施不应只限于废弃物管理，而是要考虑塑料污染的整个生命周期。无法解决当前治理差距的“一切照旧”的方法不但对生态系统及其提供的服务有害，而且对多个部门的社会福祉和经济生产率有害。本报告通过以下方式促进全球讨论：（1）界定潜在的新全球协议的潜在目标和战略目标；（2）初步概述潜在的新全球协议的结构；（3）确定并详细说明实现海洋塑料垃圾零排放全球目标的国家实施措施。

近年来，已建立了防止海洋塑料污染的全球政策环境，本报告有助于在此背景下开展相关讨论，国际社会已就某些原则、方法和决策达成了共识。自2014年以来，联合国环境大会在连续四次会议上总共通过了针对海洋塑料垃圾和微塑料问题，以及正在采取的缓解措施的五项决议，同时强调迫切需要取得更大进展。2017年，第三届联合国环境大会同意长期消除向海洋排放垃圾和微塑料的一切行为，并成立了闭会期间海洋垃圾和微塑料问题不限成员名额特设专家组，以考虑增强

全球层面的治理响应等问题。<sup>1</sup> 闭会期间会议讨论了来源、应对方案、扶持机制和长期消除面临的障碍等问题，并将为即将于2021年2月举行的第五届联合国环境大会提供意见。

2017年联合国环境大会达成的愿景是，长期消除向海洋排放的所有垃圾和微塑料，以《2030年可持续发展议程》的具体目标14.1为基础并对它进行补充，该具体目标要求到2025年，预防和大幅减少各类海洋污染，特别是陆上活动造成的污染。本报告中有关海洋塑料垃圾的拟议新协议将联合国环境大会的愿景称为“全球目标”。

为响应国际社会关于制定新的全球海洋塑料垃圾协议的众多呼吁，北欧环境与气候部长理事会于2019年通过了一项宣言，呼吁制定这样的协议。宣言要求编写一份报告，通过概述考虑塑料整个生命周期的新的全球协议可能包含的要点和方法，为决策提供信息（NCM，2019）。本报告是应此要求而出台的。

本报告旨在为联合国环境大会进程以及即将举行的其他有关管理和防止塑料污染的会议提供信息。旨在解决塑料污染问题的相关文书签订各方和各种合作伙伴关系举行的会议也可以将本报告中概述的措施视为其各自授权范围内的有用选择。

## 为什么要制定新的全球协议？

海洋、空气、土壤和淡水资源中的塑料数量之大，令人感到不安。塑料污染对全球海洋生态系统和生物多样性（UNEP，2014年）以及许多国家的海洋经济构成重大风险（McIlgorm等人，2020年）。当前的国际法律和政策框架不足以解决海洋塑料污染问题（UNEP，2017年）。废弃物管理方面的政策和市场失灵也使塑料污染问题进一步恶化。

2017年，各国政府就长期消除向海洋排放所有垃圾和微塑料这一目标达成一致。但是，海洋废弃物问题不能靠海洋本身解决。要消除向海洋的排放，亟需系统变革，从而也能够更好地管理陆地上的塑料。只有在全球治理涵盖整个塑料生命周期，解决产品设计和整个供应链的问题时，才能实现这一目标。塑料污染问题比无效和不健全的废弃物管理问题更为严重。

本报告概述了打击塑料污染的新的全球协议的要点。重要的是，这些要点旨在通过为政府提供更好的工具来规范国家市场，为行业提

---

<sup>1</sup> UNEA Res. 3/7, para 10

供全球指导以及为消费者提供激励措施，使政府、行业和消费者参与进来。在执行这些要点时，拟议协议的各方将着手实现一些可持续发展目标，特别是关于水下生命的目标14，关于可持续城市和社区的目标11和关于负责任的消费和生产的目标12。各方也将因此减少不可再生资源枯竭和粮食安全降低的全球风险，并减少土壤、水和化学品污染造成的健康风险。

## 达成新协议的方法：整体方法还是填补空白？

拟议的新全球协议将对现有的全球文书，例如《巴塞尔公约》、《斯德哥尔摩公约》、《联合国海洋法公约》、《生物多样性公约》、《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）附件五以及《伦敦公约》及其《议定书》构成补充。当前关于陆基海洋污染源的区域框架中的地理差距可以通过一项关于塑料的专门全球性协议加以解决。（UNEP, 2017）

但是，新的全球塑料协议必须不只限于消除现有全球和区域法律和政策框架中的差距。需要一项全面的长期治理战略，以将预防作为主要方法，并确保在整个价值链中对塑料进行可持续管理。<sup>2</sup> 首先，必须通过建立健全的国家财务机制来改善所有国家的下游活动，以弥补现有框架在上游和中游活动中的弱点。

全球协议能帮助各国解决上游活动中的塑料污染问题，促进各国政府制定必要的法律并采取有效措施。可以为各国提供工具，管理投放到其市场的产品，这将为行业和政府创造公平的竞争环境，避免在世界贸易组织内发生纠纷，并协助监管不断发展的在线销售平台。最重要的是，通过在设计阶段处理问题，可以解决海洋塑料污染的所有来源和路径。通过这种生命周期价值链方法，下游管理服务将得到发展，因为受到二手塑料国际贸易波动影响的风险将会减少，下游塑料废弃物管理服务的经济稳定性和投资也会增强。这反过来将使那些遭受海洋塑料垃圾越境转移影响的国家受益。

因此，不局限于缩小现有治理差距的生命周期管理方法能更有效地衡量包括微塑料在内的塑料污染的程度，并衡量全球在预防和缓解塑料污染方面取得的进展。共同商定的目标和措施可以帮助各国政府实施国家行动。

---

<sup>2</sup> 价值链是指为创造产品而进行的所有商业活动，包括从采集、生产和分销，到在生命周期结束时再次从该产品创造价值的活动。

## 设计新的全球协议

设计新的全球协议将取决于商定目标和范围。这反过来将影响协议各方必须承诺的义务的设计，以及影响各方履行这些义务的方式。全球讨论已从需要减少海洋废弃物（下游），发展到促进可持续废弃物管理以实现海洋废弃物减少（中游），再到针对海洋废弃物来源（上游活动），以支持可持续废弃物管理并由此防止海洋废弃物。表A展示了这些方法。

对表A中列出的目标和北欧环境与气候部长理事会通过的《宣言》中提出的通过全球协议考虑塑料的整个生命周期的请求一起进行了审议。这促成了一项关于协议的研究，协议的目标是在塑料的整个生命周期实现可持续的消费和生产，以便长期实现全部三个目标。因此，第三个目标为本报告概述的要点提供了指导。

通过三种方法介绍了设计新的全球塑料污染治理框架的各种方案。尽管内容可能有变化，但可以简单地描述为：

1. 高度监管（自上而下）的方法；
2. 自愿（自下而上）的机制；或
3. 结合两种方法的混合方法。

| 目标       | 设计的可能性和局限性   |
|----------|--|
| 减少海洋废弃物  | <p>以区域海洋公约和行动计划框架为基础。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 处理原材料和设计塑料产品方面的方案可能有限，包括在整个生命周期内消除残余废弃物。</li><li>• 在全球层面跟踪进度可能具有挑战性。</li></ul>   |
| 可持续废弃物管理 | <p>推广3R废弃物处理等级（减少使用、重复使用、回收利用），包括减少废弃物的产生。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 将有助于减少但不能消除海洋废弃物。</li><li>• 影响整个全球价值链产品设计的方案可能有限。</li></ul> |
| 可持续消费和生产 | <p>涉及塑料的整个生命周期。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 将促进可持续废弃物管理并减少海洋废弃物和微塑料。</li><li>• 减少价值链中的残余废弃物。</li></ul>                             |

表A：为设计新的全球协议而评估的三个目标

本报告将拟议的新全球协议作为一项框架协议提出，为今后随着时间的推移制定更详细的实施文书提供法律依据。高度监管的方法在选择国家实施措施时的灵活性有限。相比之下，自愿方法将不考虑制定各国将承诺的义务。因为这个原因，本报告赞成采用混合方法。

表B说明混合方法如何使社会行动者在塑料产品的整个生命周期参与塑料管理。混合方法能使政府、行业和消费者在塑料价值链的各个环节使用管理工具。

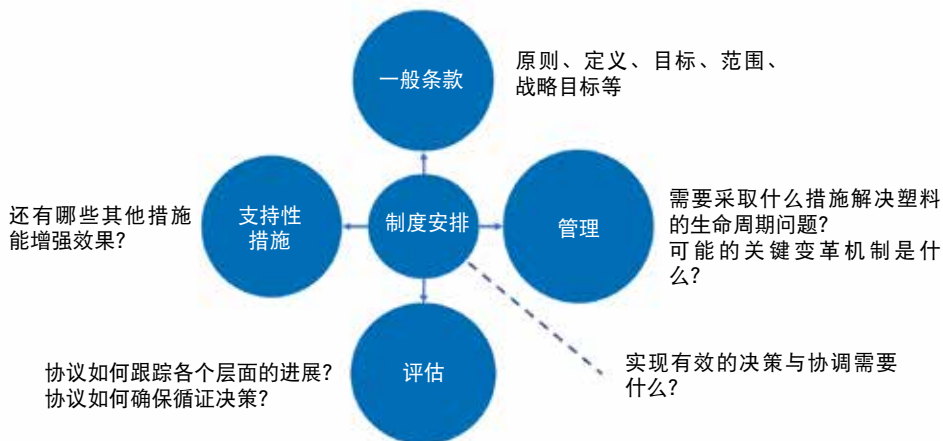
| 各国政府   | 行业   | 消费者  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 监管国内市场的工具</li> <li>• 确保产品和材料价值链透明度的工具</li> <li>• 与行业发展合作伙伴关系的工具</li> </ul> <p>发展中国家：<br/>- 协助制定国家塑料管理计划<br/>- 协助开发监管工具和基于市场条件的政策工具，以减少废弃物管理的财政负担和物质负担</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 可持续性目标和标准指导</li> <li>• 对公平透明的竞争机会的信心</li> <li>• 根据绩效结果算出的可能节约的成本</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 减少使用、重复使用、回收利用的激励措施</li> <li>• 针对废弃物和垃圾的罚款</li> <li>• 增加可持续创收的机会</li> </ul> |

**表B：政府、行业和消费者通过新的全球协议参与塑料管理的摘要**

## 新全球协议的组成部分

如图A所示，多边环境协议（MEA）通常具有共同的结构特征。它们通常是在多边环境协议的运作中发挥特定功能的条款：一般条款、管理条款、支持性条款、制度条款、评估条款和最终条款。

- **一般条款**详细说明了协议的目标、原则和战略目标、范围和术语的定义或使用。
- **管理条款**提供了协议各方和其他合作伙伴实现各自目标所需实施的关键机制和业务承诺。
- **支持性条款**使关键机制和具体承诺得以实施，例如通过咨询职能、国际联络、能力建设以及技术和财政援助以及教育和认识提高。
- **制度条款**设立了理事机构，科技机构和秘书处。
- **评估条款**通过报告（公开标准化信息）、监测、研究以及审查（第三方核查），在国际和国家层面跟踪实现协议目标的进展情况。
- **最终条款**描述了批准和加入、生效、争端解决、修改和退出协议的条件。



图A：构成本报告侧重点的国际协议的组成部分



## 新全球协议的战略目标

新协议的战略目标可以指导高水平目标，以确保把各国消除向海洋环境泄漏塑料的努力统一起来。提出以下四个战略目标：

1. 消除有问题的和可避免的塑料产品
2. 可持续管理所有产品
3. 可持续废弃物管理
4. 减少化学危害

选择这些战略目标是因为实现它们就将实现拟议协议的总体目标，即长期消除向海洋排放所有垃圾和微塑料。这些战略目标必然与塑料产品的整个生命周期息息相关。将在拟议协议的一般条款中阐明这些目标。

为了长期有效减少海洋塑料污染，新全球协议的战略目标必须旨在解决塑料的所有部门和整个价值链（上游、中游和下游）的问题。从原料采集开始，经过生命周期的所有阶段，再到设计、国际贸易、微塑料和化学添加剂，每一个环节都是为了在所有生命周期阶段尽量减少残余废弃物。

## 国际可持续性标准

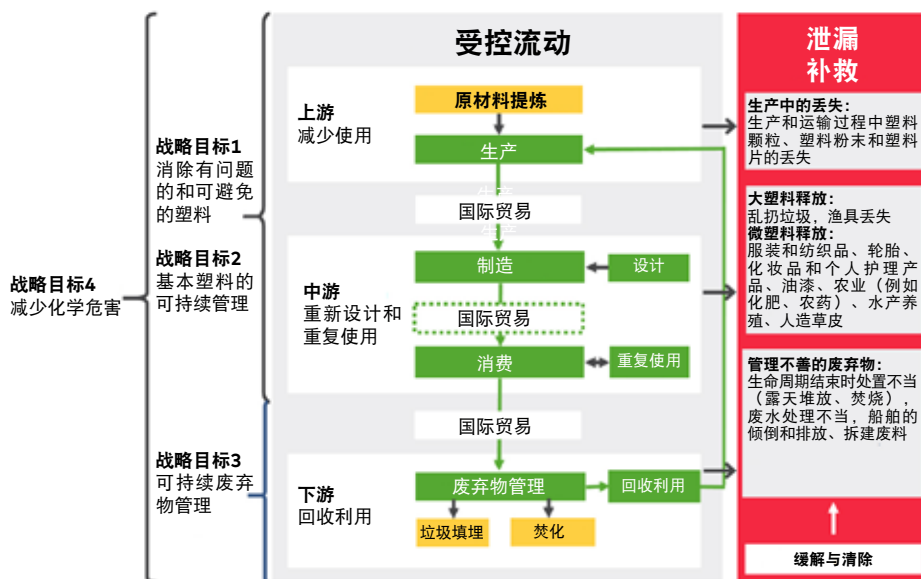
可以通过业务实施机制促进战略目标的实现。本报告提出的基本和核心业务实施机制是制定和采用国际可持续性标准，解决产品的整个生命周期问题。这些标准将适用于塑料价值链上的经济活动，以激励制造可重复使用、可修复再用和可回收利用的产品。换句话说，在塑料价值链的受控流动范围内，经济活动分为“上游”、“中游”和“下游”，如图B所示。图B确定了经济活动与拟议战略目标相关的领域，并把这些经济活动与塑料污染泄漏到环境中的风险并列展示。

### 生命周期活动通常指：

- 上游：纯净原材料的生产，材料和产品的设计、零售、消费
- 中游：废弃物管理（收集、分类、处理）
- 下游：泄漏到环境后的缓解和清除

### 本报告中提到的价值链活动：

- 上游：纯净原材料的提炼、生产
- 中游：制造和设计、消费
- 下游：废弃物管理
- 后价值链：泄露到环境后的缓解和消除



图B: 塑料价值链，绿色表明循环材料的流动

将价值链内的活动设计为防止泄漏，从而最大限度地减少缓解和清除（即补救）的需要。

拟议的新协议的国际可持续发展标准将像大脑和神经系统一样，指导如何应用其他实施措施。国际可持续性标准将由协议各方通过不限成员名额的技术工作组制定，并将得到相关技术标准、测试协议和认证计划的支持。将在拟议新协议正文的管理条款中规定制定和采用国际可持续性标准的义务。将在协议制度条款的部分规定协议各方会议和不限成员名额技术工作组的结构和程序。

### 其他两个核心业务实施机制

国家层面的实施对实现任何多边环境协议目标都至关重要。在制定和采用国际可持续性标准之后，可以通过另外两个核心业务实施机制来实现战略目标。这些机制将写入拟议新协议正文中的管理条款。

为了实施国际可持续性标准，协议各方可承诺：

- 制定国家塑料管理计划（NPMP），旨在通过帮助各国设计全面的综合战略来管理塑料整个生命周期，解决塑料污染的主要驱动因素。国家塑料管理计划提倡自下而上的方法，在国家层面提供灵活性，以设定目标，确定措施和调动资源，同时确保随时间的推移逐步取得进展。国家塑料管理计划被提交到协议并定期更新。

- 根据新协议制定并同意将通过国家塑料可持续性标准实现的国际可持续性标准。
- 制定和落实国家塑料可持续性标准，这些标准可通过根据可持续标准对国内市场进行监管和部署基于市场条件的政策工具来实施，以促进行业和消费者改变行为，并提供废弃物管理服务供资机制。可在国家塑料管理计划中详细阐述这些内容。

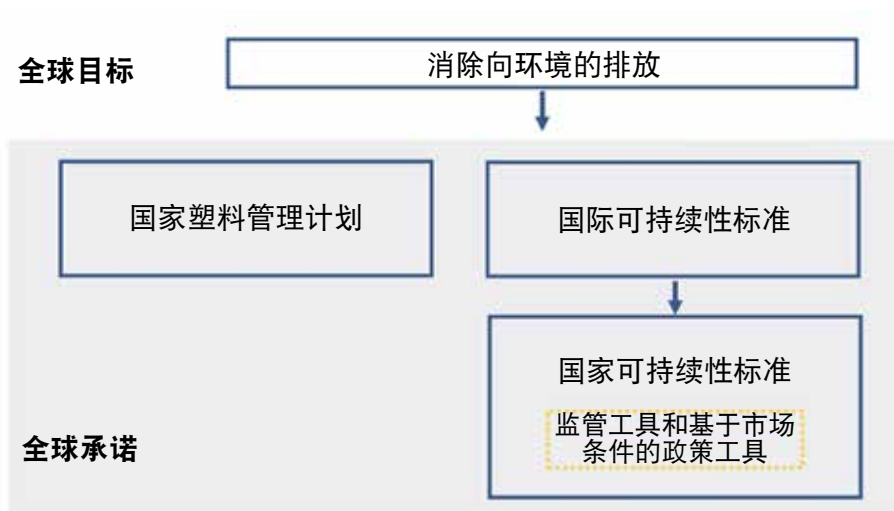
### 支持性措施

战略目标和核心业务实施机制得到了资金、可持续补救、教育和意识以及研究等措施的支持。新全球协议可为促进此类措施的全球协调提供平台。

可以通过资金和能力建设措施来支持拟议协议的实施。这些将限于技术援助，包括在制定国家塑料管理计划、国家塑料可持续性标准以及国家评估和报告方面增加的成本。

### 衡量进展的评估

拟议的国际协议将制定国家信息共享、监测和报告程序，以规定的格式整理技术信息和绩效信息，以衡量各国在可持续塑料管理方面的进展。将在协议中关于进展评估的部分中对这些内容进行规定。



图C：实施机制之间的联系，突出了全球核心承诺

建议建立衡量进展的机制，并规定有义务报告以了解执行情况，有义务监测以评估行动的生物物理和社会经济影响。定期开展的全球审查将有助于汇总国家数据，以确定全球进展，包括确定最佳做法和可能存在的实施差距，从而有助于逐步扩大行动规模。此外，国家审查可提供关于各个国家进展的反馈，从而为未来制定国家塑料管理计划提供信息。

## 制度要点

开发必要的工具和准则以及评估进展情况将需要建立理事机构，该理事机构将定期举行会议，并得到秘书处的支持。此外，附属科学机构可以帮助满足对科技专门知识以及对经济和市场知识的需求，特别是制定必要的准则/标准以促进实施以及制定衡量进展的方法。

## 时间表

设置共同的全球时间表可以促进实现目标的进展。在新协议的编制和谈判过程中，各国将致力于合作制定国际可持续性标准，将其纳入协议文本，然后由附属机构进一步发展为绩效成果、准则和解决塑料生命周期问题的最佳环境做法。

在这一规划阶段结束后，各国就有义务制定国家塑料管理计划和国家塑料可持续性标准。这些标准可以在国家监管和市场框架内实施，并在国家塑料管理计划中概括介绍。在这一阶段，可以向有需要的国家提供援助。新协议生效后，国家计划和标准将成为实施新协议的一部分。

然后，在连续的周期中使用监测和报告框架跟踪全球进展。根据商定的全球标准制作的国家报告可用于国家审查，汇总为全球审查，最终可确定最佳做法和可能存在的实施差距，以便提供引导。

## 进入下一步

本报告概述了制定全球协议的新的概念方法。此方法的基础是制定塑料和添加剂的国际可持续性标准，这些标准形成了一般条款，并在协议谈判过程中采用。技术工作组随后将逐步详细说明这些标准，并通过制定国家塑料管理计划和国家塑料可持续性标准进行实施。



**图D：新全球协议主要阶段概述**

需要对本研究中提出的概念进行进一步讨论，以便将潜在的新全球协议提高到一个新水平。许多正在解决塑料污染问题的论坛可能会在其授权范围内考虑此文介绍的概念。

## 参考文献

McIlgorm, A., Raubenheimer, K., McIlgorm, D. E.(2020).2009年APEC关于海洋废弃物对APEC经济体造成的经济成本的最新报告。可在线查阅：<https://bit.ly/31KZRaJ>

NCM (2019).2019年4月10日通过的关于呼吁制定打击海洋塑料垃圾和微塑料污染的全球协议的北欧部长宣言。可在线查阅：<https://bit.ly/2O7P3LX>

UNEP (2014).环境署2014年年鉴，新兴问题最新动态：海洋中的塑料废弃物。可在线查阅：<https://bit.ly/3iXxlbb>

UNEP (2017).打击海洋塑料垃圾和微塑料污染：对有关国际、区域和次区域治理战略和方法效力的评估。UN Doc.UNEP/AHEG/2018/1/INF/3。可在线查阅：<https://bit.ly/2rw3J0a>