维护《塑料公约》谈判的完整性
联合国环境大会及由国家主导保护政府间谈判委员会的必要性

背景

随着第七届联合国环境大会的临近，会议可能会通过专门决议或相关决议（例如关于化学品、循环经济等）讨论《塑料公约》。 IPEN 担心联合国环境大会可能会采取行动破坏《塑料公约》的完整性，并警告说不得重新开启《塑料公约》的原始授权。

在第五届联合国环境大会上，各国同意并通过了第 5/14 号决议，该决议成立了政府间谈判委员会（INC），旨在制定关于塑料污染（包括海洋环境塑料污染）的具有法律约束力的文书。由于谈判尚未完成授权，一些成员国和观察员指出联合国环境大会可能有权修订、暂停或撤销政府间谈判委员会的授权。

此类主张**在法律上毫无根据**，且可能破坏一个由各国创建并得到前所未有的全球参与支持的进程。

法律审查摘要：政府间谈判委员会和联合国环境大会

- 从法律上讲，政府间谈判委员会是其成员国主导的独立法律机构。
- 政府间谈判委员会不是联合国环境大会下的附属机构。
- 政府间谈判委员会接受政府间谈判委员会机构的成员国的指导，因此，联合国环境规划署主办的第七届联合国环境大会不能破坏政府间谈判委员会的程序。

《塑料公约》政府间谈判委员会是由成员国主导的独立谈判进程，根据联合国环境大会 5/14 召集。它不是联合国环境大会的附属机构，因此联合国环境大会或联合国环境规划署不得更改、暂停或解散该委员会。由于政府间谈判委员会第 5 次会议未闭幕，而是在釜山（INC-5）和日内瓦（INC-5.2）两次休会，谈判小组进程仍然活跃，并将重新召开 INC-5.3，以保持其在联合国程序法下的法律连续性。

法律依据

- **联合国环境规划署**并非国际法主体，因其作为联合国大会附属机构，其地位不能凌驾于国家机构之上。
- 根据联合国大会 1972 年制定的授权，联合国环境规划署（UNEP）的主要职责是推动环境领域的国际合作，并为此提出相关政策建议。[1]
- **联合国环境大会的权力**（其议事规则第 63 条）仅适用于联合国环境大会创建和监督的附属机构。以塑料为例：当联合国环境大会创建海洋垃圾和微塑料问题不限成员名额特设专家组时（联合国环境大会 3/7,4/6），他们使用了“决定召集”或“决定成立”这样的措辞，以表明该小组将是一个直接隶属于联合国环境大会权力的附属机构。
- **联合国环境大会第 5/14 号决议**使用了不同的措辞，因为它“要求执行主任召集一个政府间谈判委员会”[2]，并“决定政府间谈判委员会应制定一项关于塑料污染（包括海洋环境）的国际法律文书”。
- 决议指示**联合国环境署执行主任**在谈判结束后召集**外交会议**通过该条约，但并未授予联合国环境大会任何权力（第 12 段）。

对第七届联合国环境大会的影响

由于无法做出决策，只能依靠共识作为唯一的决策方式，《塑料公约》政府间谈判委员会一直受到阻碍。《塑料公约》政府间谈判委员会成员国和观察员表示，协议的主要障碍在于难以解决的共识依赖问题，导致进展非常缓慢。《塑料公约》必须提升决策规范，并在必要时使用投票来实现联合国环境大会 5/14 授权。由于各国未能履

[1] 参见联合国大会第 2997 (XXVII) 号决议，《国际环境合作的体制和财务安排》，联合国文件 A/RES/2997（1972 年 12 月 15 日），其中列出了联合国环境署的全部职责。

[2] 该措辞与联合国环境规划署理事会 1997 年第 19/13 C 号决定第 8 段的表述一致，该决定授权《斯德哥尔摩公约》执行委员会“**要求**执行主任筹备并召集[...]一个政府间谈判委员会”（《斯德哥尔摩公约》授权条款）；同时呼应了联合国环境规划署理事会 2009 年第 25/5 号决定第 26 段的表述，该决定授权《水俣公约》执行委员会“要求执行主任召集一个政府间谈判委员会，其授权是制定一项具有全球法律约束力的汞问题文书”。

行第 5/14 号决议的授权，第七届联合国环境大会可能是重振《塑料公约》谈判政治势头的关键时刻。

IPEN 敦促第七届联合国环境大会成员国：

- **尊重现有授权。**联合国环境大会对第 5/14 号决议只能重申，不能重新诠释。任何试图重新开放或重新定义政府间谈判委员会条款的尝试都将超出联合国环境大会的授权范围，并与既定做法相偏离。
- **支持完成谈判。**成员国应着重制定一项有意义的条约文本，以涵盖塑料的整个生命周期，并明确规定义务、资金和透明机制。
- **保护多边谈判的完整性。**将这一进程政治化或重新授权，将为所有未来的多边环境谈判树立危险的先例。
- **重申**政府间谈判委员会由联合国环境大会 5/14 授权的**独立性和连续性**，并重申履行授权。
- 在外交会议之前，**拒绝任何**试图修改、暂停、破坏或终止政府间谈判委员会授权的**决议。**
- **承诺提供政治和财政支持**，以最终敲定一项强有力的、具有法律约束力的条约，以消除塑料污染，保护人类健康和环境。
- **在闭会期间开展工作**，以确保谈判取得成功，包括任命新主席并改进无效的流程。
- **在重新召开的政府间谈判委员会会议上**，各方重聚并决心澄清程序规则问题，同时允许委员会在无法达成共识时进行投票表决。
- **提高透明度和参与度**，旨在建立信任，并确保观察员和所有成员国的公开、包容和公平参与。政府间谈判委员会进程长期存在参与问题，已有多份文件提交给政府间谈判委员会秘书处和主席，对其做出的阻碍透明度和参与的决策提出关切。

如需更详细的法律分析，请参阅附件一“法律简报：联合国环境大会第 5/14 号决议和对政府间谈判委员会的管辖权”。

附件一

法律简报：
联合国环境大会第 5/14 号决议和对政府间谈判委员会的管辖权

摘要

本简报阐明了联合国环境大会（UNEA）与政府间谈判委员会（INC）在塑料污染上的法律关系，该关系由联合国环境大会第 5/14 号决议（2022 年）建立。它基于法律文件、先例和联合国程序法，纠正了关于联合国环境大会可以修改或撤销政府间谈判委员会授权的误解，证明此类解释是错误的。

联合国环境大会是联合国大会第 67/251（2012）号决议设立的，作为联合国环境规划署（UNEP）的普遍理事机构，接替了原来的联合国环境规划署理事会。

根据其程序规则的第 63 条， 联合国环境大会可以设立附属机构，但只有那些明确指定的附属机构才受联合国环境大会的持续控制。

第 5/14 号决议并未设立附属机构。相反，它“决定召集一个政府间谈判委员会 .....”。这一表述与联合国环境规划署以往的先例一致（例如《斯德哥尔摩公约》和《水俣公约》的政府间谈判委员会）。这些外交进程有时间限制、由国家主导，联合国环境规划署为其提供服务，但其不隶属于联合国环境大会。

与斯德哥尔摩授权不同，第 5/14 号决议明确规定，“执行主任应在谈判完成后召集全权代表的外交会议。”这一条款明确界定了一个超出联合国环境大会权限的程序终点。

此外，政府间谈判委员会仍保持运作，因为第五次会议（INC-5.2，日内瓦，2025 年）被延期而非闭幕，从而保留了其授权。根据联合国程序惯例，延期仅暂时中止会

议，而闭幕则终止会议。因此，《塑料公约》政府间谈判委员会将继续合法召开，直至缔约国自行闭幕或条约通过为止。

《塑料公约》政府间谈判委员会是一个独立的、由国家主导的谈判进程，根据联合国环境大会第 5/14 号决议召集。其授权不得被联合国环境大会更改或撤销。该进程仅在外交会议通过条约、各国闭幕或由新的政府间决议替代时才会结束。

1. 介绍

本简报探讨了联合国环境大会（UNEA）是否有法律权限更改或撤销塑料污染政府间谈判委员会（INC）的授权，该委员会是根据第 5/14 号决议设立的。由于谈判进展甚微，且各国尚未完成这一雄心勃勃的任务，一些利益相关方建议联合国环境大会可以修订、暂停或撤销政府间谈判委员会的授权。本简报得出结论认为，《塑料公约》政府间谈判委员会并非联合国环境大会的附属机构，而是一个由成员国领导并得到联合国环境规划署支持的谈判进程。因此，联合国环境大会无权单方面修改或终止其授权。

2. 如何创建授权

联合国环境大会第 5/14 号决议规定： 联合国环境大会“决定召集一个政府间谈判委员会，以制定一项关于塑料污染（包括海洋环境塑料污染）的具有法律约束力的国际文书。”

该决议还向联合国环境规划署执行主任提出若干请求，以推动该进程，包括：

- 召集一个政府间谈判委员会，于 2022 年下半年开始工作，目标是在 2024 年底前完成工作；

- 召开一个不限成员名额的开放式工作组，于 2022 年上半年举行一次会议，旨在为政府间谈判委员会的工作做准备，尤其要讨论该委员会的工作时间表和组织安排，同时考虑到本决议第 3 段和第 4 段所载的规定和要素。
- 在政府间谈判委员会完成谈判后，召开全权代表外交会议，以通过该文书并开放供签署；
- 确保联合国环境规划署秘书处为不限成员名额开放式工作组和政府间谈判委员会提供必要支持；
- 向环境大会第六届会议报告政府间谈判委员会的工作进展。

这一方案遵循了联合国环境规划署（UNEP）在持久性有机污染物（POPs）和汞问题上的最新先例[3]——在这些领域，联合国环境规划署对政府间谈判是服务而不是控制。在《水俣公约》谈判期间，理事会第 26/03 号决议重申了初始授权，提供了后勤和资金支持，并欢迎日本提出主办外交会议的提议。不过，理事会 26/03 并未重新开放、缩小或重新解释政府间谈判委员会的授权，只是确认并推动了谈判进程。此后谈判持续独立推进，直至 2013 年在外交会议上通过《水俣公约》。

正如在《水俣公约》谈判中发生的情况一样，对于《塑料公约》，联合国环境大会可以重申第 5/14 号决议的任务，并鼓励政府间谈判委员会完成其工作，但这产生的是政治影响而非法律影响。联合国环境规划署执行主任的作用是召集和促进，而不是指令。

[3] 然而，联合国环境规划署理事会关于水俣授权文件明确指出，该政府间谈判委员会的职权范围可由理事会后续决议予以补充。

3. 联合国环境大会无法修改或终止政府间谈判委员会授权的原因

联合国环境规划署缺乏独立法人资格：联合国环境规划署由联合国大会第 2997（XXVII）号决议（1972 年）设立，作为大会[4]的附属机构。联合国环境大会（UNEA）是联合国环境规划署的主要管理机构，根据联合国大会第 67/251 号决议（2012 年）[5]成立，联合国环境大会的主要职责是政策和项目导向，而非缔约。联合国环境大会可以制定决议，根据其议事规则第 63 条设立附属机构，并要求联合国环境规划署执行主任开展活动或召开会议。

由于联合国环境规划署不是一个基于条约的组织，因此不受国际法管辖，它不能对各国作出具有约束力的决定，也不能凌驾于条约机构之上。这意味着联合国环境规划署的理事机构联合国环境大会不能对独立的国家主导的谈判行使等级权威。

政府间谈判委员会不是联合国环境大会的附属机构：根据联合国环境大会议事规则第 63 条，联合国环境大会可以设立附属机构和专家组，“以有效履行其职能所必需”。此外，“附属机构的议事规则应酌情参照联合国环境大会的议事规则，但须根据相关附属机构的建议，由联合国环境大会决定作出相应修改”。最后，第 63 条规定，“每个附属机构在考虑联合国环境大会常会日期并铭记联合国环境大会提交给它的项目的情况下，可在联合国环境大会制定的工作方案框架内确定自己的优先事项”。

这清楚地表明，政府间谈判委员会的工作与联合国环境大会的工作计划毫无关联，相反，政府间谈判委员会有自己的议事规则，并且完全独立于联合国环境大会的工作开展其活动。与政府间谈判委员会不同， 联合国环境大会 第 3/7 号决议创建的一个专家机构是海洋垃圾和微塑料问题不限成员名额的开放式专家组[6]，该专家组后来由联合国环境大会 4/6 号决议扩大。自成立以来，该专家组显然根据第 63 条规则是一个闭会期间机构，联合国环境大会可以控制其工作时长、工作计划并延长其授权。

---

[4] 联合国大会，1972 年 12 月 15 日第 2997（XXVII）号决议，《国际环境合作的体制和财务安排》，联合国文件 A/RES/2997（XXVII）。

联合国环境大会在政府间谈判委员会过程中的角色非常不同，显然政府间谈判委员会并非附属机构：因此联合国环境大会不能独立修改或解散《塑料公约》政府间谈判委员会。联合国环境规划署只能履行其作为秘书处的职能。联合国环境大会不能对其他国际机构作出具有法律约束力的决定，因为它缺乏作为国际法主体的地位。[7]

因此，总结如下：

- **联合国环境规划署**并非国际法主体，因其作为联合国大会附属机构，其地位不能凌驾于国家机构之上。
- 根据联合国大会 1972 年制定的授权，联合国环境规划署的主要职责是推动环境领域的国际合作，并为此提出相关政策建议。[8]
- **联合国环境大会**的权力（其议事规则第 63 条）仅适用于联合国环境大会创建和监督的附属机构。以塑料为例，当联合国环境大会创建海洋垃圾和微塑料问题不限成员名额开放式专家组时（联合国环境大会 3/7,4/6），他们使用了“决定召集”或“决定成立”等措辞，以表明该小组将作为联合国环境大会直接管辖下的附属机构。
- **联合国环境大会第 5/14 号决议**使用了不同的措辞，因为它“请求执行主任召集一个政府间谈判委员会”[9]，并“决定政府间谈判委员会将制定一项关于塑料污染（包括海洋环境）的国际法律文书”。

---

[5] 联合国大会第 67/251 号决议将原联合国环境规划署理事会升级为向所有联合国会员国开放的普遍性组织。这一改革使联合国 193 个成员国均能平等参与全球环境决策。联合国大会 2013 年 3 月 13 日第 67/251 号决议《联合国环境规划署理事会名称变更》，联合国文件 A/RES/67/251。

[6] 联合国环境大会，2017 年 12 月 6 日第 3/7 号决议，环境与健康，联合国文件 UNEP/EA.3/Res.7。https://www.unep.org/environmentassembly/expert-group-on-marine-litter

[7] Elvira Pushkareva，《联合国环境规划署》，《马克斯·普朗克国际公法百科全书》，牛津大学出版社，2021 年更新，可于： https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law：epil/9780199231690/law-9780199231690-e554？prd=EPIL 查阅（2025 年 10 月 14 日）

[8] 参见 G. A. Res. 2997（XXVII），《国际环境合作的机构和财务安排》，联合国文件 A/RES/2997（1972 年 12 月 15 日），其中提供了联合国环境署职责的完整清单。

[9] 该措辞与联合国环境规划署理事会 1997 年第 19/13 C 号决定第 8 段的措辞一致，该决定授权《斯德哥尔摩公约》政府间谈判委员会“要求执行主任筹备并召集[...]一个政府间谈判委员会”；同时与联合国环境规划署理事会 2009 年第 25/5 号决议第 26 段的措辞一致，该决定授权《水俣公约》政府间谈判委员会“要求执行主任召集一个政府间谈判委员会，授权其制定一项具有全球法律约束力的汞问题文书”。

- 决议指示**联合国环境规划署执行主任**在没有获得联合国环境大会授权的情况下，于谈判结束后召集**外交会议**，通过该条约（第 12 段）。

4. 政府间谈判委员会的工作如何正式结束

INC-5.2（日内瓦，2025 年）并未完成 2024 年在釜山开始的 INC-5 的工作。主席只是宣布休会，会议将继续开放直至重新召开。在联合国实践中，休会是暂时暂停，而闭会则表示会议结束。由于 INC-5.2 被宣布休会而非闭会，政府间谈判委员会的授权仍然有效。事实上，INC-5.3 已经在规划中。因此，联合国环境大会没有法律依据宣布流程终止。《塑料公约》政府间谈判委员会在完成工作或自行闭会前仍处于会期内并具有法律效力。联合国环境大会不能终止或撤销授权，因为会议尚未闭会，仍由参与国管理。

政府间谈判委员会通过联合国实践中的几种正式机制完成其工作。其关闭取决于参与国的决定，而非联合国环境规划署或联合国环境大会。政府间谈判委员会工作的结束机制包括：

- **通过谈判文书和外交会议**：第 5/14 号决议在第 12 段中明确预见了这一终点："要求执行主任在政府间谈判委员会完成谈判后，召集全权代表的外交会议，以通过文书并开放签署。"该条款清晰地定义了《塑料公约》政府间谈判委员会的工作将如何正式结束：在谈判完成后，由联合国环境规划署执行主任而非联合国环境大会召集外交会议。
- **政府间谈判委员会自主终止或闭会决议**：政府间谈判委员会可通过全体会议决议正式结束会议，从而终止其法律存续，即使未通过条约。当成员国认为谈判陷入永久僵局或决定继续谈判无必要时，即可采取此方式。

5. 结论

《塑料公约》政府间谈判委员会是由国家主导、独立进行的谈判过程，根据联合国环境大会第 5/14 号决议召集。联合国环境大会根据规则第 63 条的权力仅适用于附属机构，不适用于独立的政府间谈判委员会。第 5/14 号决议中明确的外交会议条款，

加上 INC-5.2 的持续暂停，确保了这一过程的连续性，并将联合国环境大会的角色限制在政治促进上。联合国环境大会可以通过部长宣言或决议引导政治方向，旨在鼓励政府间谈判委员会采取特定路线，但此类决议不会对政府间谈判委员会工作的独立性产生任何法律后果，也不会修改、暂停或撤销政府间谈判委员会的授权。

附件二

情景分析：若塑料政府间谈判委员会未能缔结条约的潜在路径

如果不再进行新的谈判，或者成员国同意停止谈判，将会发生什么？

最连贯的路径是成员国继续在当前授权下通过重新召开的政府间谈判委员会会议进行谈判。然而，各国应准备好解决决策程序中剩余的僵局，重申如果无法达成共识（显然如此），政府间谈判委员会有权对实质性事项进行投票，以确保委员会能够朝着实质性条款的协议迈进。这样的澄清将维护进程的合法性，保持所有地区的参与，并尊重联合国环境大会第 5/14 号决议赋予的授权，该决议设想了一个单一的、具有法律约束力的工具来应对塑料的整个生命周期。

若无法达成协议，其他途径亦可采用，包括：

1. **增量协议或分阶段协议**

各国可选择分阶段实施的方法，亦称增量式或逐步强化式方法，该方法允许随着时间推移采取进一步的全球行动。例如，对于产品和化学品而言，初始文本仅提及问题塑料附件的参考，随后将在适当附属机构（如审查委员会）的支持下进一步完善，并通过审查流程进行完善。

2. **多边“自愿联盟”（渥太华进程模式）**

若全球谈判持续陷入僵局，一群高雄心国家或许能在政府间谈判委员会框架之外建立多边塑料协议，向其他国家开放后续加入。这将效仿 1997 年《渥太华进程》——当年在裁军谈判会议陷入僵局后，正是该进程促成了《禁止地雷条约》的诞生。一个“自愿缔约方联盟”可迅速通过强有力的全生命周期管控条款、透明度要求以及激励机制来推动各国加入。要实现这一目标，需要具备坚定的政治意愿和宏伟的条约目标，而当前这些要素似乎都尚未到位。

3. 现有多边环境协定（MEAs）框架下的整合

各国还可通过现有的 BRS 公约加强与塑料相关的监管，尽管这些文书无法全面解决塑料的生命周期问题。针对性措施可包括：

- 《巴塞尔公约》：拟订一项关于塑料的新议定书或技术附件，以填补监管空白，并尽可能纳入政府间谈判委员会谈判达成的措施，例如产品设计、产品中的化学品、透明度措施以及加强塑料废物跨境转移的措施。
- 《鹿特丹公约》：根据事先知情同意程序列出符合风险标准的塑料添加剂和聚合物，确保在贸易前获得事先知情同意。
- 《斯德哥尔摩公约》：将持久性有机污染物（POPs）类塑料化学品列入公约附件，以实现全球逐步淘汰。

这些步骤虽然有助于改善化学品和废物管理，但无法控制上游生产、设计或消费，因此无法实现第 5/14 号决议的全生命周期愿景。

4. 政府间谈判委员会的延期或暂停

作为程序性替代方案，各国可选择无限期休会而非闭会。根据联合国议事规则，休会可暂时中止会议进程，同时确保机构的法律连续性。此举将维持授权的有效性，以便后续恢复谈判。

摘要

场景	决策者	法律地位	福利	局限性/风险
恢复中断的政府间谈判委员会并解决程序规则	政府间谈判委员会全体会议（国家）	现有授权内	维护合法性；可能使多数人接受	需要有接受投票机制的政治意愿
增量/分阶段方法	政府间谈判委员会全体会议 → 未来议定书	现有授权内	现实的、循序渐进的进展	延迟全生命周期覆盖
多边（“渥太华模式”）	志同道合的国家	政府间谈判委员会以外	鼓励早期行动者树立雄心	分裂，成员有限
整合《多边环境协定》（BRS）	巴塞尔、鹿特丹、斯德哥尔摩的缔约国会议	现有框架	加强化学品/废物控制；在法律上可行	对生产、设计、产品的禁令权限有限
休庭/暂停	政府间谈判委员会全体会议	现有授权内	保持流程开放以备将来使用	动力丧失，不确定性

结论

首选且政治上平衡的方案仍然是成员国根据当前联合国环境大会 5/14 的授权重新召开 INC-5.3 会议，以澄清决策过程，并重申就实质性问题进行投票的可能性，及推进《塑料公约》文本的最终确定。如果这种方法被证明不可行，其他选项——如增量谈判、多边协议或加强现有《多边环境协定》——则能带来部分但显著的进展。每种情况都表明，授权在于谈判国而非联合国环境大会，任何关于是否继续或终止该进程的未来决定都必须在政府间框架内集体作出。

参考文献

UNGA Resolution 2997 (XXVII) (1972). **https://docs.un.org/en/a/res/2997(XXVII)**

UNGA Resolution 67/251 (2013) https://docs.un.org/en/a/res/67/251

UNEA Rules of Procedure, Rule 63. https://docs.un.org/en/UNEP/EA.3/3 (pg. 15)

UNEP Governing Council Decision (1997), *Persistent Organic Pollutants (POPs).* http://chm.pops.int/portals/0/docs/from_old_website/documents/background/gcdecision/19_13c/gcpops_e.html

UNEP Governing Council Decision 25/5 (2009), *Development of a legally binding instrument on mercury.* https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/10623

UNEA Resolution 5/14 (2022), *End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument.* https://digitallibrary.un.org/record/3999257?ln=en

UNGA Resolution 3067 (XXVIII) (1973), *Law of the Sea.* https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_28_3067-E.pdf

UNGA Resolution 50/46 (1995), *Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court.* https://docs.un.org/en/A/RES/50/46

Stockholm Convention INC Decision 5/7 (2000), *Adoption of the Final Act of the Conference of Plenipotentiaries.* http://chm.pops.int/portals/0/docs/from_old_website/documents/meetings/inc5/En/finalreport/en/inc5efinrep.PDF

Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement to Article 22 of the UN Charter (1956, subsidiary organs). https://legal.un.org/repertory/art22/english/rep_supp1_vol1_art22.pdf

Perrez, F. The Role of the United Nations Environment Assembly in Emerging Issues of International Environmental Law. (MDPI Sustainability, 2020). MDPI

Bodansky, Daniel. "The Most Important Negotiation You've Probably Never Heard Of." EJIL:Talk!, 8 October 2025. EJIL: Talk!

Pushkareva, Elvira. "United Nations Environment Programme (UNEP)." *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, updated 2021. Available at: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e554

Multilateral Environmental Agreements Negotiator's Handbook: Third Edition (2024). https://www.unep.org/resources/toolkits-manuals-and-guides/multilateral-environmental-agreements-negotiators-handbook