為就包括海洋環境中之塑膠污染制定一具法律拘束力之國際文書的政府間談判委員會

（Intergovernmental Negotiating Committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment）

事實背景

政府間談判委員會新任主席提出未來委員會工作規劃

一、新任主席的工作規劃

就包括海洋環境中之塑膠污染制定一具法律拘束力之國際文書的政府間談判委員會經第五次會議第三回合會議（INC-5.3）選出新任委員會主席後，擔任新任主席的智利籍 Julio Cordano 大使迄今已給各談判代表團發出三封信函，分別說明談判委員會未來工作的基本原則、路徑圖以及工作目標。

第一封信函為 2026 年 2 月 19 日發出，主席說明委員會未來的工作原則將包括：包容性、透明性及可預期性[39]。第二封信函則於 2026 年 3 月 16 日發出，說明新任主席未來在第五次會議第四回合會議（INC-5.4）召開前工作規劃的路徑圖[40]，除了數場次代表團團長非正式會議（Informal meetings of Heads of Delegation）將以線上方式召開外，主席預計在 2026 年 6 月 30 日至 7 月 3 日於肯亞聯合國奈洛比辦事處召開實體（in-person）會議；而 INC-5.4 預計在 2026 年年底或 2027 年年初召開。另依據 2026 年 3 月 5 日主席團會議之討論，新任主席擬在此次實體會議召開後提出一份新的文字版本，透過選項或括號內文字來呈現意見分歧之處，以作為未來談判之文字版本[41]。

[39] UNEP, “First letter from the Chair of the INC on Plastic Pollution,” 19 February 2026, https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/49268 (accessed 15 May 2026).
[40] UNEP, “Second letter from the Chair of the INC on Plastic Pollution,” 16 Mach 2026, https://wedocs.unep.org/items/4d0ea83e-abff-43f3-8aeb-d9f420719222 (accessed 15 May 2026).
[41] UNEP, “SUMMARY AND ACTION POINTS INC BUREAU MEETING 5 MARCH 2026,” 6 March 2026, Intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, Bureau meeting, https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/49268 (accessed 26 May 2026).

第三封信函為 2026 年 4 月 16 日發出[42]，主席提出四個工作目標，以協助談判工作的進行，分別為：

1. 概念性討論（Conceptual discussions）：充分討論以理解提案的優先議題及其論理基礎；
2. 文字的明確化（Clarity in the text）：將概念轉化為明確文字，以有助於談判進行；
3. 文書中各章節之連結（Connections between parts of the instrument）：探索各條文間連結，以有助於更好地理解內容，並有助於達成共識；
4. 文書之總體觀點（Comprehensive view of the instrument）：由總體觀點觀察本法律文書與其他法律建制之間的關係，並同時考量到各國國情。

依據英國衛報報導[43]，塑膠條約談判進程目前出現一項隱憂。向來作為 UNEP 最大捐助國的挪威，其開發合作署（Norwegian Agency for Development Cooperation, Norad）通知 UNEP 將暫緩與 UNEP 的資金協議，這也導致 Norad 有一項旨在資助開發中國家應對塑膠污染計畫的資金徵集活動被延遲。Norad 官員表示，他們正在評估相關資金協議未來的合作規模與範圍，預計在 2026 年年中完成。過去三年（2023-2025）間，挪威每年提供給 UNEP「環境基金」（Environment Fund）約 1200 萬美元，以及過去三年共提供給 UNEP「行星基金」（Planetary Funds）[44]約 1860 萬美元。挪威作為全球塑膠條約談判進程的大力支持者與「雄心壯志聯盟」（High Ambition Coalition to End Plastic Pollution）的共同主席，資金協議的暫緩將使塑膠條約談判進程產生財政壓力，特別是所謂的「包容性」受到挑戰，因為許多開發中國家可能因缺乏差旅資金的支持而不能夠參與此一制約會議。

---

[42] UNEP, "Third letter from the Chair of the INC on Plastic Pollution," 16 April 2026, https://wedocs.unep.org/items/23edccd7-cbaf-4fe8-b478-bb8d4b825188 (accessed 15 May 2026).

[43] The Guardian, "Fears for plastic treaty talks as Norway reviews UN project funding," 11 May 2026, https://www.theguardian.com/environment/2026/may/11/norway-un-environment-programme-funding-plastics-treaty-talks (accessed 15 May 2026).

[44] 所謂的「行星基金」是 UNEP 為克服地球的三大危機（氣候變化、自然與生物多樣性損失、汙染與廢棄物）所設置的三個基金，分別為 UNEP Climate Fund、UNEP Nature Fund、UNEP Pollution Fund，從 2025 年之捐獻比例關之，挪威是最主要的資金來源。

二、第二次代表團團長非正式會議

在主席的規劃下，第二次代表團團長非正式視訊會議（informal virtual meeting of Heads of Delegation to the INC）於 2026 年 4 月 30 日召開。本次會議主要討論兩項議題：（1）如何就適用範圍提供足夠的明確性，以協助國際文書的運作與實施？與（2）如何確保與既有法律建制互補並加強合作，同時避免職權重疊或衝突？

依據談判委員會主席會後所整理之主席對於會議的總結[45]，談判代表團的意見可簡述如下：

1. 如何就適用範圍提供足夠的明確性，以協助國際文書的運作與實施？[46]

就關於是否在國際文書中訂定「適用範圍」之條文，代表團的意見大致可分為：訂定獨立（stand-alone）的條文、在相關措施或履行條文中提及適用範圍，以及不訂定獨立條文此三種立場。

主張訂定獨立條文的代表團認為，這有助於為法律文書適用範圍提供確定性、連貫性與法律明確性。部分代表團則持開放立場，並認為重點在於各國能夠達成清晰且一致的共識；採此立場的代表團亦有認為可在相關措施或履行條文中提及適用範圍；有代表團則建議採用負面表列（negative list）方式，即條文明確列舉不適用的範圍，未列舉不適用範圍者則推定為條文所適用。

採取不訂定獨立條文立場的代表團則主張，2022 年 3 月 2 日通過之聯合國環境大會第 5/14 號決議（UNEP/EA.5/Res.14）[47]，已明確界定該法律文書的適用範圍為涵蓋塑膠的完整生命週期。這些代表團主張，如在法律文書中納入獨立之適用範圍條文，則將可能限制塑膠全生命週期的適用。他們也建

[45] UNEP, “Chair's summary of the second informal virtual meeting of Heads of Delegation to the INC,” 12 May 2026, https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/49517 (accessed 15 May 2026).

[46] 原文為：How to provide adequate clarity regarding scope, that can assist with the operation and implementation of the instrument?

[47] 聯合國環境大會第 5/14 號決議第三段提及：決定政府間談判委員會將制定一項關於塑膠污染（包括海洋環境中的塑膠污染）具有法律約束力的國際文書（下稱「文書」），其中可包括具有約束力的辦法和自願辦法，以針對塑膠整個生命週期的綜合辦法為基礎，同時考慮到「關於環境與發展之里約宣言」的原則以及各國的國情和能力等，並包括以下方面的規定：（以下略）。參考資料：UNEP Environmental Assembly, *5/14. End plastic pollution: towards an international legally binding instrument : resolution / adopted by the United Nations Environment Assembly*, UNEP/EA.5/Res.14, 7 March 2022, https://digitallibrary.un.org/record/3999257?v=pdf (accessed 15 May 2026).

議可採取彈性作法，例如「選擇加入/選擇退出」機制、分階段實施，或是由未來的締約方大會以科學為基礎的決議來決定後續行動。

2. 如何確保與既有法律建制互補並加強合作，同時避免職權重疊或衝突？[48]

多數代表團認為國際文書與其他多邊環境協定（Multilateral Environmental Agreements, MEAs）保持一致至關重要，並應避免與 MEAs 或其他組織出現相互矛盾或職權重疊的情形，並應注意到未來文書中的任何內容均不得影響締約方在既有國際協定下的任何權利與義務。另外，代表團們提到促進與 MEAs 合作之重要性，包括：通報系統（避免重複）、資訊交流、科學知識、技術移轉、技術援助、能力建設及制度設計。相關建議亦提及合作方式：秘書處與其他 MEAs 秘書處合作的義務、在國際文書之序言或原則中納入與 MEAs 相互協調合作的文字、或是訂定獨立條文以規範與 MEAs 合作、協調及互補性。

[48] 原文為：How can complementarity and strengthened collaboration with existing legal regimes be ensured, without duplicating or conflicting with mandates?