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）

ꕥ 事實背景 ꕥ

代表團團長非正式實體會議

在新任「政府間談判委員會」（INC）新任主席 Julio Cordano 大使的規劃下，為 INC 第五次會議第四回合會議（INC-5.4）準備之代表團團長非正式會議（Informal meeting of Heads of Delegation to the INC on Plastic Pollution）的首次實體會議在 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。本次會議之目的在於讓各代表團團長交流意見，而非作出任何決策或是預設任何談判代表團之立場。為此，會議產出了一份作為談判輔助（Aid to Negotiations）的非正式文件[43]，以供下一次代表團團長非正式會議參考之用。

依據主席所製作之「主席總結」（Chair's Summary），本次實體會議將制約談判議題分為四個議題群（clusters），並由不同的共同協調人（Co-facilitators）協助引導討論。以下就各議題群，搭配談判輔助非正式文件之文字，摘述主席總結[44]之內容：

（一）關於「國家計畫」的制訂、報告與評估[45]

在此議題群下，各代表團就「國家計畫」（National Plans）的制訂、國家提交之報告與後續的評估進行討論。「國家計畫」作為條約履行的驅動機制，預計呈現各締約方基於自身國情、需求與能力，

[43] UNEP, "Aid to Negotiations," 8 August 2026, https://wedocs.unep.org/items/f0be5887-39f9-4b14-8dbc-10709e8247d0 (accessed 12 August 2026).
[44] UNEP, "Chair's summary of the informal in-person meeting of Heads of Delegation to the INC on Plastic Pollution held from 30 June to 3 July 2026," 6 August 2026, https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/49804 (accessed 11 August 2026).
[45] UNEP, *supra note* 44, pp. 2-3.

如何就履行塑膠條約[46]條文所作之措施。然，對於國家計畫的爭點係在於具體內容，這攸關於塑膠條約能否被有效履行。

在「報告」（Reporting）的義務方面，各代表團認知到，「國家報告」（National Reports）之訂定與提出，係屬條約的履行機制而非懲罰機制。但對於報告內容的具體範圍，各代表團有著不同意見，大致可分為：主張僅限國家計畫之執行，主張涵蓋塑膠條約所有義務，以及主張交由締約方大會制訂架構與格式。

關於「有效性評估」（Effectiveness Evaluation）部分，締約方大會將負責定期評估塑膠條約的有效性。各代表團強調評估係為評估集體進展，而不針對締約方之間進行比較。至於評估的標的，各代表團討論是否僅限國家計畫的內容，亦或是更為廣泛的科學數據及原住民族傳統知識在內的相關知識。

「資訊交換」（Information Exchange）同樣也被視為是協助國家履行條約的手段之一，締約方被鼓勵提交相關資訊以支持文書之目標。相關討論包括國家聯絡點（focal point）及資訊交換機制（Clearing-House Mechanism）之設置，以及資訊交換的內容。有代表團提議，將最佳可得實踐與技術、科學資訊、綜合報告與指引、國家計畫與報告、（塑膠）生命週期評估、能力建構機會、可得資金，以及經事先知情同意（prior informed consent）之原住民族與地方知識體系全都納入資訊交換的範圍。有代表團則支持在保障商業資訊、智慧財產權與國家敏感資訊之前提下，主張數據應公開。

簡言之，國家計畫的制訂與國家報告的義務涉及未來塑膠條約的有效履行。

（二）塑膠產品之管理[47]

關於是否管制塑膠產品（Plastic Product），以及管制的範圍一直為塑膠條約制約談判的最主要爭點。

如果將討論的立場依據管制的「強度」區分，大致可分為：附

[46] 儘管談判輔助非正式文件中的條文文字係採用「公約」（Convention）一詞，但由於這份文件並非各國所同意的文字，且新一輪談判尚未啟動，尚無法確認可以將此部文書稱之為塑膠公約。故，本文用塑膠「條約」或「文書」此一概括性詞彙來指涉此部國際文書。

[47] UNEP, *supra note* 44, pp. 3-5.

有階段性淘汰塑膠製品使用清單之全球標準、可隨時修訂的清單、指示性清單（indicative lists）、僅訂定引導國家層級措施的標準或不在文書內設置條款。有代表團提及了「問題塑膠產品」（problematic plastic products）之辨識標準。有代表團則提到了這些所謂問題塑膠產品的特徵，包括：含有害化學物質、蓄意添加塑膠微粒（微塑膠）、易洩漏至環境、對人類健康或環境構成風險、難以回收再利用、可能破壞循環經濟途徑等。有代表團則建議設置科學與技術機構，為締約方大會制訂「問題塑膠產品」標準提供建議。

關於「塑膠產品設計」（Plastic Product Design）部分，有代表團支持設立專門條款，從產品設計端建立一套全球共同標準，包括：耐久、可重複使用、可再填充、可修復及可回收。代表團的相關立場包括：塑膠條約在於提供國家改善產品的指引，另有認為條約應保持彈性，以因應各國不同國情與優先事項。在會議上，各代表團也辨識出諸多相關仍待討論的議題，包括「塑膠產品設計」的標準係採取強制或自願制、設計標準如何被執行、以及設計標準應多大程度上關切化學物質、塑膠微粒與產品安全的問題。

關於「釋放與洩漏」（Releases and Leakages）部分，該條文在於締約方應採取措施來評估、預防、減少或消除塑膠釋放與洩漏至環境之情況。有代表團反對納入相關條款，有代表團認為可以納入塑膠廢棄物管理、塑膠產品設計的條文中處理。另有代表團提到，廢棄、遺失或以其他方式丟棄之漁具應納入塑膠條約之中。

在「現有塑膠污染與污染遺留」（Existing and Legacy Plastic Pollution）議題上，代表團討論到有關修復（remediation）義務係屬自願或強制、既存塑膠污染的責任歸屬，以及國家管轄外塑膠汙染的修復。接續討論的議題包括辨識、評估與監測污染熱點之措施，有代表團提議設置專門工作方案（programme of work）來提供技術支援或指引，有代表團提議可以在既有區域海公約中設置工作方案，另有國家集團則提議設置專門修復基金。

在「塑膠廢棄物管理」（Plastic Waste Management）部分。有代表團主張該條文應設立塑膠廢棄物

之收集、分類、回收、再生與妥善處理之目標，但對於將目標設於全球或國家層級、屬於自願或強制，則有意見歧義。關於延伸生產者責任（extended producer responsibility, EPR），各代表團亦是議論紛紛。

簡言之，塑膠產品之管理可謂是條約中最具爭議的部分，此一議題亦攸關整部塑膠條約制約的成敗。

（三）能力建構、技術移轉與國際合作[48]

關於能力建構（Capacity Building），有代表團建議，設置專門附屬機構或執行機制負責相關任務，並可借鑑其他多邊環境協定的經驗。

在技術移轉（Technology Transfer）部分，有代表團認為，技術移轉為自願性質且應尊重智慧財產權。另有一方不接受技術轉讓被侷限於自願安排。

（四）文書的序言、目標、原則與其他議題[49]

代表團們討論了塑膠條約的序言、目標、原則之內容與呈現模式。有代表團主張聯合國環境大會第 5/14 號決議（UNEP/EA.5/Res.14）之概念應反映在整部塑膠協定。另有代表團反應序言與原則中應考量到小島開發中國家與最低度開發國家的特殊情境。此外，代表團討論了「健康」（health）、「公正轉型」（just transition）是否及如何放入條約的議題。

最後，代表團們討論了有關公眾意識、教育與研究等有助於塑膠條約履行之議題。

然，這份談判輔助的非正式文件在釋出之後，便遭受環境團體的大力批評，認為這份文件中的文字並未使條約更向解決塑膠汙染前進。國際環境法中心環境健康計畫主任 David Azoulay 就批評，此次代表團團長非正式實體會議排除了觀察員的參與，目前的文字版本僅是「最小公分母」（lowest common denominator），僅是為了不讓最大塑膠汙染國反對[50]。英國普利茅斯大學海洋生物學家

[48] UNEP, *supra note* 44, pp. 6-7.
[49] UNEP, *supra note* 44, pp. 8-9.
[50] Center for International Environmental Law, “Chair’s Latest Global Plastics Treaty Draft is a Lowest-Common Denominator Text, Not a Path Forward,” 10 August 2026, https://www.ciel.org/news/plastics-treaty-chairs-draft-text-weakens-ambition-ahead-of-bangkok-talks/ (accessed 12 August 2026).

Richard Thompson 教授向法新社表示，這份非正式文件的文字與先前未通過的草案版本極為接近，甚至更弱（weaker）[51]。

儘管如此，這份談判輔助文件已是自 INC-5.2 談判失敗後再有產出的文字版本。下一次代表團團長非正式實體會議訂於 2026 年 9 月 27 日至 30 日於泰國曼谷召開，該會議亦將產出一份談判輔助文件。而可能的第三次代表團團長非正式實體會議則預計在 2027 年 1 月召開。在此之間，主席將持續與各代表團互動，評估在 INC-5.4 召開前縮小意見分歧的機會。INC-5.4 則預計在 2027 年 3 月召開[52]。

[51] AFP, "New plastic treaty document criticised for weaker ambition," *France 24*, 11 August 2026, https://www.france24.com/en/live-news/20260811-new-plastic-treaty-document-criticised-for-weaker-ambition (accessed 12 August 2026).
[52] UNEP, *supra note* 44, p. 11.