

# “全球塑料公约”的制定：困境与出路

朱禹朴

上海政法学院国际法学院，上海

收稿日期：2026年1月4日；录用日期：2026年1月27日；发布日期：2026年2月9日

## 摘要

“全球塑料公约”是国际社会应对日益严峻的塑料问题的最新进展，旨在通过一项具有法律约束力的多边环境协定打破塑料污染国际法规制碎片化的现状。然而，“公约”在政府间谈判会议中却屡陷入困境，这种困境根源于成员国利益的高度分化以及多边谈判机制的内在缺陷。要克服这些挑战，可从引入多数决机制、建立利益冲突防火墙机制、发挥科学组织的力量以及重新构建全球塑料治理的价值取向几个方面入手，为全球塑料污染治理提供更为公平与可持续的解决方案。

## 关键词

全球塑料公约，政府间谈判会议，全球塑料污染治理

# Formulating the “Global Plastics Treaty”: Stalemate and Solution

Yupu Zhu

School of International Law, Shanghai University of Politic Science and Law, Shanghai

Received: January 4, 2026; accepted: January 27, 2026; published: February 9, 2026

## Abstract

The Global Plastics Treaty represents for the latest advancement by the international community in addressing the increasingly severe plastic crisis. It aims to overcome the current fragmentation of international regulations on plastic pollution through a legally binding multilateral environmental instrument. However, the treaty has repeatedly encountered difficulties during the Intergovernmental Negotiation Committee, which stem from the highly polarized interests of member states and the inherent flaws in the multilateral negotiation mechanism. To overcome these challenges, efforts should focus on several key aspects: introducing the majority rule mechanism, establishing conflict-of-interest firewalls, leveraging the strength of scientific organizations and rebuilding the

value directions to the global governance on plastic pollution. These approaches will pave the way for fairer and more sustainable global governance on plastic pollution.

## Keywords

Global Plastics Treaty, Intergovernmental Negotiating Committee, Global Governance on Plastic Pollution

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

塑料污染问题已演化为全球性的环境危机,成为 21 世纪最严峻的全球环境挑战之一。国际社会早在上个世纪就开始环境海洋塑料污染问题,陆续在陆源污染、船源污染、化学品管制等领域加强了对塑料污染的管控。主要的国际法条约和软法性文件如 1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》及其 1996 年议定书、1973 年《国际防止船舶造成污染公约》及其 1978 年议定书、1982 年《联合国海洋法公约》、1989《控制危险废料越境转移及其处置巴塞尔公约》(以下简称《巴塞尔公约》)、2001 年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《檀香山战略——海洋垃圾预防和管理全球框架》《海洋塑料宪章》等。然而上述诸多文件在塑料污染治理过程中呈现出了显著局限性,存在治理主体不明、治理客体狭窄、治理体系碎片化、缺乏严格的实施和履约机制、非约束性的软法主导了塑料污染治理领域等诸多问题,难以真正对海洋塑料污染展开治理[1]。为解决这一问题,真正实现对海洋塑料垃圾的全球治理,联合国开启了“全球塑料公约”的谈判进程。鉴于此,本文将以“全球塑料公约”的谈判为基础,梳理“全球塑料公约”面临的关键争议,分析其原因,并给出可能解决途径。

## 2. “全球塑料公约”的谈判进程与关键争议

“全球塑料公约”被联合国环境规划署(以下简称 UNEP)执行主任英格·安德森认为是自 2015 年《巴黎协定》以来最重要的多边环境协定,其标志着全球塑料污染治理的新阶段的开始[2]。“全球塑料公约”系列谈判开始的标志性事件是第 5 届联合国环境大会于 2022 年 3 月 2 日通过的一项名为《结束塑料污染:制定具有法律约束力的国际文书》(End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument)的第 5/14 号决议,该决议指出:要设立一个政府间谈判委员会(Intergovernmental Negotiating Committee on Plastic Pollution, 以下简称 INC),争取在 2024 年底达成一项关于塑料污染具有法律约束力的国际文书(International Legally Binding Instrument, ILBI),即“全球塑料公约”(以下简称“公约”)[3]。以该决议为基础,“公约”目前已经经历了五次政府间谈判会议,但在当前陷入了僵局。

### 2.1. “全球塑料公约”的谈判进程

#### 2.1.1. 奠基阶段: INC-1 至 INC-2

INC-1 于 2022 年 12 月在乌拉圭埃斯特角城进行,谈判的主要内容包括以下几个议题:第一,“全球塑料公约”编制的一般性事项,包括“公约”的涵盖范围、原则、框架等;第二,“公约”的潜在要素,包括具有法律约束力的核心义务、控制措施和自愿措施、国家行动计划等;第三,“公约”的实施手段,包括能力建设、技术援助和资金等;第四,“公约”的监测、报告和评估;第五,“公约”的其他

方面,包括科学技术的合作与协调、利益相关方的参与和行动等[4]。INC-2 于 2023 年 5 月在法国巴黎进行,谈判主要围绕“公约”潜在要素备选方案的有关文件进行了深入讨论。这些备选方案涉及了 UNEP 第 5/14 号决议所要求的对“塑料全生命周期”(Full Lifecycle of Plastics)进行治理的综合方法,借鉴了各个国家和利益攸关方提交的材料,具体而言涉及到“公约”的目标、核心义务、控制措施和自愿措施、实施手段、实施措施和其他事项,并分成了 2 个接触组(Contact Group)进行讨论。INC-2 的最大进展莫过于在两次谈判会议表达的意見的指导下编写了一份“全球塑料公约”的“零草案”(Zero Draft)以供 INC-3 审议并指出了各种备选方案[5]。

### 2.1.2. 深化阶段: INC-3 至 INC-4

INC-3 于 2023 年 11 月在肯尼亚内罗毕召开,会议围绕“零草案”的审查与修订展开。针对“零草案”六个部分的内容,会议组成了 3 个接触组进行讨论,并由秘书处按照“零草案”案文的提纲,将讨论的成果文件汇编成为一份“零草案”修订稿(Revised Zero Draft Text),以作为 INC-4 谈判的起点和基础,但“不影响任何成员在 INC-4 谈判过程中提出增删或修改的权利”[6]。INC-4 于 2024 年 4 月在加拿大渥太华召开,会议在 INC-3 的基础上继续进行谈判,旨在精简合并“零草案”修订稿诸多条款的备选方案,以期在 2024 年底完成谈判工作。谈判内容主要涉及两部分:第一部分包括“公约”的序言、目标、定义、原则、范围、核心管控措施等,第二部分包括“公约”的资金、能力建设、技术援助和转让、国际行动计划、履约和履约等[7]。然而 INC-3 基础上形成的“零草案”修订稿长达 70 页,INC-4 需要基于“协商一致原则”逐行审查,并分别记载各国代表所有的意见和建议,未取得一致意见的条文以“括号条款”的形式标注出。巨量的问题一定程度上导致了 INC-4 会议的混乱,会议最终形成的“案文草案汇编”(Compilation of Draft Text)虽合并简化了多数备选方案,但仍然存在巨量的“括号条款”,几乎难以阅读,未能够为 INC-5.1 谈判奠定良好的基础[8]。

### 2.1.3. 陷入僵局: INC-5.1 与 INC-5.2

INC-5.1 于 2024 年 11 月至 12 月在韩国釜山举行,约有 3300 名来自政府、学术界、民间社会组织、私营部门、联合国实体及国际组织的代表参与,成为迄今为止规模最大、参与范围最广的一次 INC 谈判。会议初期,各国代表进行了多次“非正式磋商”,并最终同意以 INC 主席在议程讨论阶段提交的“非正式文件第 3 稿”(Non Paper 3)作为谈判的基础与起点。该文件结构完整,整合并精简了此前 INC 会议的各项提案以及“案文草案汇编”中的内容。尽管本次会议的目标是达成一项具有法律约束力的国际文书,但谈判未能取得预期进展。各国代表团在塑料制品管控、塑料原料生产、资金机制设立等关键议题上存在显著分歧,未能一致表决通过,会议因此宣布休会,只形成了一个具有参考性的“主席案文”(Chair's Text)提案[9]。INC-5.2 于 2025 年 8 月在瑞士日内瓦召开,旨在基于 INC-5.1 的谈判推动相关议题取得新进展,会议分别在 8 月 9 日、8 月 13 日和 8 月 15 日形成了三个版本的“修订版主席案文提案”(Chair's Revised Text Proposal)。然而在此轮谈判中,各国立场并未发生明显变化,甚至部分已在 INC-5.1 中已达成共识的议题被重新打开。由于 8 月 13 日和 8 月 15 日的草案均未被一致表决通过,会议未能形成可供提交的最终文本[10]。

## 2.2. “全球塑料公约”谈判面临的关键争议

### 2.2.1. 关于是否要限制塑料生产

UNEP 第 5/14 号决议第 2 款(b)项指出要“通过产品设计和无害环境的废物管理等,包括资源效率和循环经济办法,促进塑料的可持续生产和消费”。但代表国对该条款内涵的理解产生了分歧。在 INC-4 上,一部分国家代表团认为,5/14 号决议的授权只针对“从产品设计到无害环境的废物管理”这一部分,

而不应当涉及塑料的上游生产；而另一部分代表团则认为，根据生命周期理论，对塑料污染治理应当考虑塑料生命周期的所有阶段，包括“生产、销售、分销、消费、废物管理和处置”等多个方面，因此有必要限制塑料生产。关于是否要限制塑料生产的问题在 INC-5 中愈演愈烈，在 INC-5.1 中，巴拿马提交了一份生产限制提案，表示签署国应当明确减产目标，建立监测机制，从源头控制塑料生产，此项提案得到了 100 多个国家的支持。然而，以沙特阿拉伯为代表的产油产塑国家则明确表示了对提案的反对，直至 INC-5.2 结束，关于是否限制塑料生产的议题仍存在巨大分歧，甚至没有形成可供表决的条文草案。

### 2.2.2. 关于塑料制品的管控范围和管控措施

关于塑料制品的争议主要集中在是否应当将含有有害化学品的塑料制品纳入管控范围，以及是否采取全球统一的管控措施上。INC-5.1 版本的“主席案文”将非正式文件第 3 稿第 3 条的内容进行了大幅扩充，除了各国的自愿措施以外，增加了含有引起关切的化学品的塑料制品清单和淘汰时间表的两个附件。这两个附件明确了需要限期淘汰或者管控的塑料制品清单，主要针对环境或健康构成高风险、难以回收或含有有害化学物质的一次性或短寿命产品，使得塑料制品有了全球范围内的管控要求<sup>[11]</sup>。但 INC-5.2 于 8 月 13 日版本的“修订版主席案文提案”中却直接删除了将对健康或环境构成高风险的化学品种类进行管控的条文以及两个附件，仅保留由各国自主决定的自愿措施，这引起了部分国家的强烈反对。于是 8 月 15 日版本“修订版主席案文提案”在受控塑料制品的判定条件中又恢复了含有对健康或环境有害的化学品的表述，但不再带有明确的化学品清单和淘汰时间表，遗憾的是该寻求平衡的方案仍未得到一致表决通过<sup>[12]</sup>。

### 2.2.3. 关于“公约”的资金机制

INC-5.1 谈判的过程中，发达国家建议使用目前既有的全球环境基金(Global Environment Fund, GEF)作为“公约”资金机制的主导，同时为发展中国家提供赠款或者优惠融资，以及鼓励缔约方和私营部门的“自愿贡献”来满足履约成本。相反，发展中国家，尤其是那些面临巨大污染治理压力的国家，如加纳，则主张设立一个新的、专门的、独立的多边基金，并通过对初级塑料聚合物生产商征费等方式，确保有足够的资金支持他们的基础设施建设、废物管理和循环经济发展。这种对资金来源、分配机制的不同理解和关注，导致了各方立场的严重分歧。在 INC-5.2 的谈判中，8 月 13 日版的“修订版主席案文提案”先是删除了发达国家为发展中国家提供支持的承诺，引起了大量国家反对。于是 8 月 15 日版本的“修订版主席案文提案”在第 10 条中恢复了对发展中国家提供支持的表述，但仍存在大量的“括号条款”。在公约资金机制的主导上，8 月 15 日版本的“修订版主席案文提案”在第 10 条中设置了两种可供选择的资金机制方案，第一种是利用 GEF，第二种是依据“公约”设定一个新的、专门的多边基金并可由现有机构托管，但并未涉及生产者延伸责任制度、污染者付费原则等有关问题，只提到了其他补充性的融资渠道。

## 3. “全球塑料公约”陷入困境的原因与未来的前进方向

### 3.1. “全球塑料公约”陷入困境的主要原因

#### 3.1.1. 从源头治理塑料污染的需要与维护本国经济利益的矛盾

主要国家在公约核心义务与控制措施方面，尤其是关于是否限制塑料生产和采取措施管控特定塑料制品存在的严重分歧，来源于国家间从源头治理塑料污染的需要和维护本国经济利益的矛盾。这种矛盾甚至发展成为雄心联盟(High Ambition Coalition, HAC)国家和主要产油产塑国家集团的对立。

一方面，已有的诸多研究明确指出，塑料生产与塑料污染之间存在直接的因果关系，即使是在投入大量资源发展废物管理系统的国家，也难以完全防止塑料泄漏至环境中。此外，企业自愿承诺减少塑料



使用或通过提升回收率和使用再生材料来减少塑料废弃物的举措，普遍收效甚微[13]。“雄心联盟”国家普遍认为，回收无法解决问题，除非各国同意限制生产，否则 10 年后全球将无法应对数量庞大的塑料垃圾。

另一方面，塑料工业对主要产油产塑国家有重大的经济价值。以沙特阿拉伯为例，其是海湾阿拉伯国家合作委员会(Gulf Cooperation Council, GCC)塑料行业的最大市场，人均聚合物消费量超过 95 公斤，占据了 GCC 总市场的 61%以上，该行业的总投资额已达到 500 亿美元。主要产油产塑国家集团的理由在于，塑料产业对本国经济的发展做出了巨大贡献，只讨论其负面影响是不客观的。当前世界塑料污染的主要问题是无序的废弃物管理，应当将注意力更多地集中在塑料制品的设计以及塑料废弃物的管理上。

### 3.1.2. 发达国家与发展中国家在治理责任分配上的矛盾

塑料污染治理的资金缺口是庞大的。世界自然基金会指出，2019 年生产的塑料在其生命周期内产生的社会成本估计为 3.7 万亿美元，且如不立即采取行动，到 2040 年这一成本预计会翻倍[14]，而与之形成鲜明对比的是现在能够用于解决塑料问题的基金仍然非常有限，面临着 3500 亿至 5000 亿的资金缺口，难以支撑塑料污染治理全球性系统变革的资金需求[15]。巨大的资金缺口导致了发达国家和发展中国家的在治理责任分配上的矛盾，并体现在“公约”资金机制条款的选择上。

一方面，发达国家之所以更倾向于使用现有的 GEF 基金的框架，是因为这意味着资金运作将更多地嵌入既有的多边环境融资架构与治理程序之中。GEF 在项目审批、资源分配、绩效评估等方面已有成熟的规则与实践，发达国家对其运作机制更为熟悉，影响力也更为稳固。选择 GEF 可视为一种路径依赖，能在一定程度上降低制度新建的成本与不确定性，避免创设一个可能要求其承担强制性、可预期且规模更大的新出资义务的机制。

另一方面，发展中国家之所以主张设立专门新基金，是因为发展中国家认为，历史上的塑料生产与消费模式、以及废物的跨境转移，构成了发达国家承担更多融资责任的伦理与法律基础，而新建专门基金是落实该原则的关键载体。新的多边基金意味着建立一个与公约目标直接对接、拥有独立治理结构和资源调配规则的法律实体，并可能设立更明确的资金获取资格、优先事项和绩效衡量标准，以直接响应发展中国家能力建设、技术转让与实施公约的实际需求。

### 3.1.3. 不健全的谈判机制

为筹备“全球塑料公约”的谈判工作，联合国环境大会第五届会议于 2022 年 3 月的续会决定设立一个不限成员名额特设工作组(Open-ended Working Group, OEWG)，并在该阶段提交了《议事规则草案》供讨论。该草案成为后续政府间谈判委员会(INC)系列会议议事规则的基础。然而，直至 INC-5.2 阶段最新“主席案文”发布，《议事规则草案》仍未获正式通过。草案中的一项主要讨论点涉及第 38 条第 1 款，即“在无法达成一致时，是否可通过三分之二多数表决作出决定”。INC-2 期间曾尝试就此展开谈判，但未取得进展，后续谈判也未深入讨论该条款，实际采用的是“协商一致原则”(Consensus)作为议事规则。

INC-5 两次谈判目前的僵局表明，“协商一致原则”已经难以适应当前谈判的需要：对于限制初级塑料聚合物的生产、对含有引起关切化学品的塑料制品进行管控、建立专门的多边基金等核心议题，不同国家之间的立场分歧难以通过“协商一致原则”弥合，又无法通过第《议事规则草案》38 条第 1 款的有关内容进行表决，只能一再搁置谈判进程、设置大量的“括号条款”，最终成为“一颗挂满用来装饰多边主义方括号的圣诞树”。

此外，INC-5 系列会议中还存在着较多的非正式磋商、代表团团长会议等闭门会议。这些会议不向观察员及媒体开放，旨在促进谈判效率与共识形成。但在实际会议进程中，尤其是 INC-5.2 的后期，出现了

正式会议时间较短,讨论更多转向非公开场合,甚至出现多层次的非正式磋商的现象。这一现象引发了与会国代表关于“公约”谈判透明度与包容性的讨论,同时影响了共识的达成进度。

### 3.2. “全球塑料公约”走出困境的可能方向

在当前,“公约”的谈判已经走到了一个深刻的分岔路口。第一,不同国家利益诉求的深刻差异意味着想在短时间内靠共识完全调和所有矛盾几乎不可能。第二,在塑料污染国际法规制严重碎片化、软法化的背景下,一份具有约束力的全球公约的意义十分重大。第三,长期的僵持可能导致有关国家集团产生在联合国框架之外设立新体系的意愿,典型的例子如《禁止地雷的渥太华公约》[16],这将严重削弱联合国的权威性、影响塑料污染的多边治理。

在这样的前提下,本文认为,“公约”想要真正促进全球塑料污染治理体系变革,可以从建立透明、公开、有效的谈判机制入手,以全人类的共同关切为价值引领,在充分依托科学知识、兼顾发展权益的基础上寻找共赢方案,进而让各国的分歧予以弥合。

#### 3.2.1. 引入多数决机制

本文认为“公约”想要提升谈判机制的有效性,可以引入多数决机制,在共识无法达成时允许进行表决。虽然协商一致原则在世界主要环境协定的制定过程中仍然发挥着基础性、主导性作用,但是也不乏有引入多数决机制者,典型的例子如《巴塞尔公约议程规则》(Rules of Procedure)第38~40条[17]。根据该规则,缔约方应首先尽力就所有实质事项达成一致;若所有努力均已用尽仍无法达成一致,则作为最后手段,可经出席并参加表决的缔约方三分之二多数通过决定。2019年“《巴塞尔公约》塑料废物修正案”正是成功通过该条将部分具有争议的塑料废弃物纳入了公约的管辖范围[18]。

OEWG《议事规则草案》第38条第1款可以借鉴《巴塞尔公约》的成功经验,进行程序规则设置上的突破。具体而言,第一,“公约”的议事规则仍应以协商一致原则作为基础,议事规则应当首先明确规定缔约方应尽一切努力,就有关事项通过协商一致的方式作出决定。第二,议事规则应当明确界定“所有努力均已用尽”的实质性标准或程序性节点,例如可设定在特定议题经连续两轮正式协商且主席正式宣布陷入僵局后,任一缔约方可动议启动表决程序。第三,议事规则可以将表决机制的适用优先限定于科学或技术性附件的通过与修正、具体实施指南的采纳、以及部分非核心政治性的执行与程序事项方面,对于涉及公约核心义务(如生产限制、资金机制核心要素)的条款修订,仍应力求协商一致。

#### 3.2.2. 设置利益冲突防火墙机制

根据国际环境法中心(Center for International Environment Law, CIEL)的分析,约有220名化石燃料和化学工业的代表注册参加了INC-5.1,至少有234名化石燃料和化学工业的代表注册参会了INC-5.2,数量超过了欧盟27个成员国和欧盟代表团参会人数的总和[19]。石化工业的游说团队积极与各国代表进行接触,甚至能够参与到一些非正式磋商中,在条约谈判过程中发挥了重要作用。然而,作为重要的利益相关方,石化工业团体尤其是塑料产业链企业的核心利益与旨在彻底减少塑料污染、推动生产消费模式转型的公共政策目标之间存在着根本且不可调和的冲突,这引发了外界对于“公约”公平性和正义性的质疑。

石化工业团体的游说行为是多方利益相关团体干预政策制定行为的缩影,其可能影响“公约”基于科学研究的政策选择,同时阻碍着共识的达成进度。为解决这个问题,本文认为“公约”可以借鉴世界卫生组织《烟草控制框架公约》第5.3条的实施准则,设立利益冲突的防火墙机制。具体而言可以包括以下几个方面的内容:第一,明确利益相关方的界定标准。第二,限制交往:严格限制利益相关团体参与核心政策起草小组及非正式磋商的渠道。第三,增强透明度:要求政策起草过程中所有与利益相关方的

必要接触(如为监管目的)必须严格记录并主动公开,包括会议纪要、提交材料及通讯记录。第四,强制性信息披露:建立针对利益相关方游说活动的强制性公开登记制度,要求定期披露游说支出与接触对象。

### 3.2.3. 充分依托科学组织力量

本文认为,“公约”想要充分利用科学组织力量,发挥其对政策制定的辅助和指引作用,需要重点发挥两个组织的功能。

第一个是依据第5届联合国环境大会第5/8号决议设立的“化学品、废物和污染问题政府间科学政策委员会”(ISPCWP),该委员会作为一个独立的政府间组织,旨在加强全球科学与政策的对接,其肩负多项核心职能:开展前瞻性扫描,及时捕捉新兴环境风险;针对关键议题组织科学评估,提供基于证据的政策建议;识别科研领域的知识空白,促进科学界与决策界的有效对话;建设信息共享平台,推动数据与经验的国际流通;并通过能力建设,提升各国科学与政策衔接的水平。藉由上述职能,该小组旨在为全球决策者提供权威、及时的科学支撑,进而成为全球化学品与污染治理领域的关键科学政策接口。

另一个是,作为民间科学家组织的“有效条约科学家联盟”(Scientists' Coalition for an Effective Plastics Treaty),其成员包括超过70名来自不同国家和研究领域的塑料专家。该组织基于大量已发表的科学研究和权威报告,提出了关于塑料生产、塑料制品以及塑料制品中的有害化学品、公平透明的资金机制等关键条款的建议,希望推进全球塑料污染治理的进程。在谈判期间,这些科学家投入大量时间和专业知识,对会议文件和主席草案进行快速分析,向各国代表及时提供基于科学证据的反馈建议,为谈判决策提供了重要支持。

### 3.2.4. 以全人类共同价值重塑治理的底层逻辑

历史上,全球环境治理曾长期由部分发达国家主导,这些国家凭借其早期发展积累的技术、资金与制度优势,在国际议程设置中拥有显著影响。然而,近年来传统主导国家的角色有所调整,而一些倡导积极行动的国家集团与主要塑料生产国之间的政策矛盾日益凸显,导致协商进程陷入僵局。这本质上反映了各国在发展阶段、经济结构及国家利益方面的深刻差异,并因塑料价值链的全球分布而进一步复杂化。而全人类共同价值着眼全人类历史发展进程,旨在超越地域、民族、肤色等差别,以人类共同利益为交汇点,凝聚不同文明的价值共识,是融合消弭这种差异的可靠选择。

因此本文建议“公约”后续谈判进程应更明确地以全人类共同价值为价值指引,包括环境和生态系统的健康、人类作为整体的健康与福祉、社会的公平与正义、全球治理的有效性与合作等价值理念,这些理念应当在具体的条文设计中予以体现。具体而言,在目标与原则层面“公约”可以将实现全人类共同价值作为目标纳入其中。在核心义务设计上,要保障核心义务的设计能将共同关切转化为缔约方的具体行动要求,同时通过自愿措施等方法,为差异化的实施路径提供灵活性。在实施和支持机制上重点关注受塑料治理政策影响工人与社区;建立包括新专项基金在内的资金机制,旨在为发展中国家提供充足、可预测的资源;推动能力建设与技术转让等。

同时,作为全球塑料生产与消费的重要经济体,同时亦是最大的发展中国家,中国所处的位置具有特殊意义。一方面,塑料产业在其国民经济中占有重要地位,发展需求不容忽视;另一方面,中国在国内外政策层面积极探索塑料污染治理与循环经济转型的整合路径,体现了在环境可持续性与发展之间寻求平衡的实践。这种平衡尝试本身,可为国际社会提供一种兼顾不同发展现实的治理参考[20][21]。“公约”可以考虑通过吸纳与整合包括中国在内各成员方在塑料全生命周期管理中的可行方案与实践智慧,构建更具包容性与公平性的资源调配与合作机制,力求使所有缔约方都能有效参与全球治理,共享治理成果,从而将共同关切转化为共同行动力。此举有助于在承认差异的前提下,渐进式弥合责任认知分歧,最终导向具有普遍接受度的全球协议。

## 4. 结语

“公约”的达成并非一日之功，纵观近十年的重要多边环境协定，没有任何一个是在两三年内就能取得突破性进展的，何况是在争议巨大的塑料污染治理领域。INC-5.2 的僵局不意味着全球塑料污染治理的失败，相反正是一次重要的尝试，它让世界各国认识到了彼此存在的巨大分歧，也认识到了可能的努力方向，这对接下来的谈判过程至关重要。

## 参考文献

- [1] 张丽娜, 江婷烨. 海洋塑料污染国际法规制及中国因应——以“全球塑料公约”谈判为视角[J]. 太平洋学报, 2024, 32(9): 85-102.
- [2] 王艺轩, 李金惠. 全球塑料污染治理迈入新阶段[J]. 世界环境, 2022(2): 24-28.
- [3] UNEP (2022) Fifth Session of the United Nations Environment Assembly (UNEP/EA.5/28).  
<https://www.unep.org/environmentassembly/unea5>
- [4] IISD (2022) Summary Report, 26 November-2 December 2022.  
<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc1-summary>
- [5] IISD (2023) Summary Report, 29 May-2 June 2023.  
<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc2-summary>
- [6] IISD (2023) Summary Report, 11-19 November 2023.  
<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc3-summary>
- [7] IISD (2024) Summary Report, 23-29 April 2024.  
<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc4-summary>
- [8] 王玲. “塑料条约”第四次谈判落幕，全球塑料污染治理仍扑朔迷离[J]. 可持续发展经济导刊, 2024(5): 40-43.
- [9] IISD (2024) Summary Report, 25 November-1 December.  
<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc5-summary>
- [10] UNEP (2025) Talks on Global Plastic Pollution Treaty Adjourn without Consensus.  
<https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/media#PressRelease15Aug>
- [11] UNEP (2024) Chairs Text. <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-5/documents/in-session>
- [12] UNEP (2025) Chair's Revised Text Proposal as of 15 August 2025.  
<https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-5.2>
- [13] Baztan, J., Jorgensen, B., Carney Almroth, B., *et al.* (2024) Primary Plastic Polymers: Urgently Needed Upstream Reduction. *Cambridge Prisms: Plastics*, 2, e7.
- [14] World Wide Fund for Nature (2023) Who Pays for Plastic Pollution.  
<https://www.worldwildlife.org/publications/who-pays-for-plastic-pollution>
- [15] Minderoo Foundation (2024) The Polymer Premium: A Fee on Plastic Pollution.  
<https://cdn.minderoo.org/content/uploads/2024/04/232940/The-Polymer-Premium-a-Fee-on-Plastic-Pollution.pdf>
- [16] 朱利江. 关于地雷的国际法: 现状与问题[J]. 西安政治学院学报, 2009, 22(3): 72-77+84.
- [17] Basel Convention Rules of Procedure. <https://www.basel.int/Portals/4/basel%20convention/docs/meetings/rules-e.pdf>
- [18] 王玫黎, 陈悦. 塑料废物跨境转移的国际法律规制——以《巴塞尔公约》塑料废物修正案为视角[J]. 国际法研究, 2022(2): 98-112.
- [19] CIEL (2024) Fossil Fuel Lobbyists Flood Final Scheduled Round of Global Plastics Treaty Negotiations.  
<https://www.ciel.org/news/inc-5-lobbyist-analysis/>
- [20] 李志文, 寇勇标. 海洋塑料污染国际法规制的推进及中国参与[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2024, 42(5): 33-43.
- [21] 崔野. 全球海洋塑料垃圾治理的新近态势、现实挑战与中国应对[J]. 太平洋学报, 2023, 31(3): 81-93.