



可持续发展委员会

第十九届会议

2011年5月2至13日

临时议程**项目3

2010-2011年执行周期专题组——政策会议

关于非洲固体废物管理闭会期间协商会议的报告

2010年11月25和26日，拉巴特

主席摘要

目录

	页次
一. 导言.....	2
二. 开幕式.....	3
三. 综合固体废物管理的重要性.....	3
四. 综合固体废物管理面临的障碍和推荐战略.....	4
五. 使非正规经济部门参与固体废物管理.....	7
六. 加强和建立伙伴关系.....	7
附件	
非洲可持续废物管理拉巴特宣言.....	9

* 由于技术原因于2011年1月12日重新印发。

** E/CN.17/2011/1。



一. 导言

1. 联合国秘书处经济和社会事务部(经社部)与联合国人类住区规划署(人居署)和联合国环境规划署(环境署)合作,于2010年11月25日和26日在摩洛哥拉巴特,召开了关于“非洲固体废物管理”的可持续发展委员会闭会期间协商会议。约80名与会者参加了会议,其中包括24个非洲国家、法国、葡萄牙、罗马尼亚和也门的政府代表;废物管理公用事业企业、私营部门、学术界、非政府组织的代表;国际专家;以及联合国组织和其他发展组织的代表。

2. 在处理城市废物和工业废物量迅速增加及其特征不断变化的问题方面,非洲区域正面临严重挑战。由于经济增长、人口增加以及消费和人均废物产生量不断扩大,废物总量大幅度增长。除城市固体废物外,新型废物流已成为令人关注的问题,包括电子废物(E废物)、医疗废物、塑料废物、施工与拆卸废物和家用危险废物。若不加以妥善管理,这些废物将对人体健康、生态系统和资源产生严重不利影响,威胁本区域的可持续能力。使经济增长与过度消耗资源脱钩,并在最大程度上控制废物产生和处置的替代性增长模式应成为战略选择。推广“减少、回用和再循环”(3R)原则应成为此类战略办法的关键构成部分。

3. 在整个区域,露天倾倒和露天焚烧比比皆是,露天倾倒是主要的废物处置方法。由于这一问题主要影响利用废物作为宝贵资源进行创收的潜在机会,因此需要彻底淘汰城市倾倒和无控制的处置。

4. 若干社会问题已出现,例如采用不健康废物收集与分类做法的贫困妇女和儿童的健康与工作条件,问题集中于非正规经济部门。发展适当的循环利用基础设施和市场,不仅可有效地解决问题,消灭露天倾倒,还将解决影响非正规拾荒者的至关重要因素(工作条件、健康、环境和劳动问题)。

5. 非洲国家应建立适当的政策框架与治理机制,实现预防废物产生、废物减量化,并改进废物的收集、加工、处理、处置和循环利用。非洲各国一些经验表明,若整合固体废物管理的私营、正规和非正规体系,可大幅度提高市镇提供所需服务的效率与实效,让市镇保护宝贵的资源,同时带来健康与环境益处。

6. 召开本次会议有下列目标:(a)加强非洲废物管理公用事业企业应对废物管理挑战的能力(通过分享汲取的经验教训;更好地理解体制框架和政策框架的要求;查明政策与实践的差距等办法);(b)查明建立扩大废物管理服务伙伴关系的机会;(c)发展推广最佳做法的实务社区。近年来,在可持续废物管理方面,出现了若干良好做法。需要采取行动,推广这些做法,这些行动可囊括政策改革、发展基础设施和提高公众认识;(d)在处理固体废物管理经济问题方面,向城市赋权,使它们更好地理解政策框架和经济工具。

二. 开幕式

7. 摩洛哥负责水与环境事务的大臣在开幕词中, 强调应采用综合构想处理固体废物管理问题, 以及需要使所有关键利益攸关方参与进来。他强调, 必须把固体废物视为资产, 而不是负担, 这种资产可以提供投资机会, 产生积极的社会与经济成果, 同时保护环境。他最后强调, 应通过建立支助型法律与制度框架, 使私营部门参与进来。

8. 联合国秘书处经济和社会事务部高级可持续发展干事 Kenza Kaouakib-Robinson 告诉会议, 可持续发展委员会第十九届会议将着重处理阻碍在五个专题领域落实国际商定议程的挑战和障碍, 五个专题领域包括废物管理与可持续消费和生产模式, 二者都与综合固体废物管理密切相关。她强调, 综合固体废物管理和 3R 战略呼吁用更加广泛、更加全面的观点看待废物管理问题, 这些战略具有独特性, 因为它们把废物管理与重要的可持续生产与消费模式、发展绿色经济和提高资源效率综合在一起, 若综合使用这些手段, 可极大地促进实现可持续发展。她强调, 处理小岛屿发展中国家面临的特有挑战具有重要意义, 并表示, 希望此次协商会议为持发委第十九届会议和 2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)提供现实的解决方案和有意义的投入。

9. 联合国人类住区规划署(人居署)供水卫生与基础设施科科长 Graham Alabaster 在开幕词中强调, 非洲的城市环境在不断变化, 且非洲 72%的城市人口生活在低收入地区。他强调, 在规划固体废物管理措施时, 应考虑这一弱势群体, 此外, 固体废物管理通过循环利用和回用, 提供了把提供服务与创收联系在一起的良好机会。他指出, 会议为建立区域联盟和分享专门知识与经验提供了一个好机会。

10. 环境署技术、工业和经济司副司长 Khalida Bouzar 指出, 废物管理部门正面临四重挑战: 废物流量不断增长, 复杂性不断增加; 废物给人体健康和生态系统带来的风险越来越大; 由于盛行的定价体系和营建废物管理基础设施所需的高昂费用和复杂技术要求, 进行大规模回用和循环利用在经济上没有吸引力。她还指出, 在发展废物管理体系的过程中, 应将非正规经济部门考虑在内。她还强调, 国家废物管理战略需考虑地方一级的需要和制约。

三. 综合固体废物管理的重要性

11. 使用资源导致废物不断积累, 造成资源恶化, 这是一个越来越严峻的挑战, 它使现有的资源限制雪上加霜, 对人体健康和生态系统产生了不利影响。经济增长愈强劲, 消耗的资源愈多, 产生的废物也愈多。因此需要采取战略方法, 用生命周期的视角处理资源消耗和废物产生问题, 并强调综合固体废物管理和 3R 等预防性原则。

12. 为加强关于废物量、废物构成及其与经济增长(如国内生产总值)联系的资料和知识库,各国应积极考虑对废物的产生进行清查。为此目的,谨慎的做法是,不妨建立一套达成共同理解、可测量和商定的主要业绩指标。这些主要业绩指标可协助各国政府追踪进展,特别是推动使经济增长与环境退化脱钩,以及帮助设定各国间基准。

13. 要使综合固体废物管理成为国家经济的主流,各国应营造有利环境,包括健全的政策、适当的技术和有效的体制与金融框架,着眼于推动减少废物和实行分类;提高收集和运输废物的效率;建设社区循环利用设施;确保非正规经济部门的参与;从露天倾倒转变为安全、卫生的填埋处置;用货币表示循环利用和处理废物产生的碳信用额;并鼓励对整个供应链进行生态创新。

14. 支持综合固体废物管理包括支助“减少、回用和再循环”概念。除带来经济收益(如回收材料和能源)和社会效益(如就业)外,3R概念还与各种全球问题有关联,包括气候变化和淘汰臭氧消耗物质、持久性有机污染物等有害物质。

四. 综合固体废物管理面临的障碍和推荐战略

15. 综合固体废物管理面临的障碍可从政策、机构、技术、金融和态度等层面加以说明。虽然在包括非洲在内的世界各地,已采取若干应对这些障碍的举措,但未普遍看到有伙伴关系支助的战略性系统努力。会议敦促沿着这一方向进行协调一致的努力,特别是对非洲区域。在这方面进行了各种审议与讨论,得出了下列意见和建议。

政策

16. 需要强调制订向地方当局放权和赋权的国家一级政策。这些政策应承认,制定城市特有的综合固体废物管理战略行动计划具有重要意义。制定有效的行动计划需要适当的数据、充分的机构能力和机制。

17. 在许多非洲国家,“废物”一词通常没有被明确界定。需要建立具体的废物与资源管理框架,使这一问题得到更好的确认,并给予相对优先的地位。最高一级的政策整合应提供支助,例如囊括健康相关政策。

18. 废物管理相关政策应鼓励拿出区域解决方案并利用规模经济。当前,国家一级政策与地方一级政策出现脱节,因此亟需统一各级政策。可通过次区域政策对话实现这一点。

19. 各项政策应侧重于农村地区(与非洲相关),其范围不应限于城市地区。需要改进政策和条例的落实与执行。

20. 需要制定明确的政策、框架和业务准则，进一步推动私营部门的参与。同时，需要制定赋予拾荒者和实地工作人员劳动经济价值的政策，确保他们的工作得到承认，他们的状况得到改善。

21. 各项政策应涉及引起越来越多关注的管理电子废物或 E 废物的问题。废物管理相关政策还应通过车辆报废规定与车辆进口规定，处理旧车处置问题。还需改进关于废物越境转移的政策及政策执行情况。对海关当局进行适当能力建设与培训，可极大地加强对报废电子产品和报废车辆越境转移的追踪。

22. 对于可持续固体废物管理及涉及公共健康和环境等相关可持续性问题的，缺乏有力的政治承诺和政治负责精神，这是最重要的问题之一，这一问题表现在缺乏关于废物(废物的产生、构成、收集、循环利用和处置)的准确数据和资料。在大多数情况下，数据来源于不相关联的捐助方推动的项目。

机构

23. 当前存在着大量机构，在责任和管辖权方面，它们的活动相互重叠、模糊不清。各国家和地方机构采取协调一致行动仍是一个挑战，特别是在执行多方利益攸关方推动的综合固体废物管理战略行动计划的时候。建设地方当局的能力同样至关重要，特别是在处理有害废物等废物流的时候。培训和能力建设方案应被纳入教育的主流，以在非洲培养更多的废物管理部门专业人员。培训还应侧重经营者(实地)一级。还可对各种社区组织和社区进行管理分散废物处理设施的培训。在这方面，若建立侧重于维护、运营和监管方面问题的地方培训中心，可有助于扩大有效的废物管理服务。

24. 对综合固体废物管理至关重要的机构应包括：从事提供基础设施和运营服务的机构以及监管机构和执行机构。机构安排和责任应加以明确界定。在运营方面，应推动私营部门的参与，并建立带有一定程度“控制”的公私伙伴关系。在这方面，专业组织的参与会有所帮助。此类体制化机制应得到建设和加强，相关监管责任应交予政府(以便监测私营服务提供者的业绩)。

25. 负责废物管理的通常是公共健康部门，但它们的工作人员常缺乏废物管理的培训、技能或经验。应赋予废物管理相关部门和司更高的优先权。废物管理部门还应有明确的作用和责任，有权独立处理一切与综合固体废物管理有关的职能(规划、商业和金融)。

26. 需要建立涵盖整个非洲的废物管理知识中心，以发表研究出版物、举办年度技术活动和“废物管理博览会”，旨在传播知识和推动建立区域关系网络，包括在各级和所有利益攸关方(学术界、管理人员、执行人员和实地工作者)之间传授知识。应推动并支持挂钩安排(如南南合作)，以促进相互学习、传授经验和建立联系。

技术

27. 需要制订适合当地情况的非洲特有的技术准则，可包括如下专题：环保型废物填埋准则(内容涉及选址、设计、运行和关闭)，以及用于销毁医疗废物的焚烧炉的标准与准则。准则必须涉及沥滤液处理和生物甲烷化工厂(包括气体处置)等复杂问题。

28. 大学研究人员、实地工作者和实地专业人员必须相互合作，开发适当、合算的技术、解决方案和标准。这样做可实现废物变资源技术方面的改造和创新。应调动资金，支助注重实践的伙伴关系型研究。

29. 应优先关注实现资源(材料和能源)回收的技术选择。需要推广生物甲烷化相关技术，以利用在非洲炎热气候中产生的废物富含的有机成分(约 60~70%)。废物变燃料(颗粒燃料)技术可成为实现能源安全的一项潜在选择。

30. 使用进口设备或外国设备经常面临的问题是：如何采购备件，如何解决运行和技术支助与支持的不足。对电子废物和有害废物等复杂废物流，仍需采用发达国家的相关技术，但应尽量优先使用并推广本土技术。适用技术信息常常是推荐具体技术的技术供应者和供应商“推动”的。在非洲，独立评估具有重要意义。在这方面，有更多机会利用信息技术，将为行动打下有益的基础。

31. 在非洲，适用技术的使用是“不均衡”的。需要用技术可持续性评估等综合框架(经济、环境和社会)，检查技术的适宜性需要。重要的是，技术可持续性评估应是开放供参加的，这样才能反映当地的偏好与决策。在选择技术的时候，谨慎的做法是采用整体观点(即从上游到下游的观点)。分享技术数据表有助于理解什么是最适宜的设备或技术。

32. 在起步的时候，非洲各国可以不瞄准废物管理的最高标准。建议采取分步走方法，首先处理需要高度关注的急迫问题，例如建立医疗废物的独立收集体系。在非洲，需要考虑技术过渡阶段，特别是在管理现有垃圾场方面。建议采用分阶段或分步骤的办法。

33. 要降低成本，需要优化废物管理的收集和运输组成部分(它们约占总成本的67%)。有必要特别关注解决小巷的问题。在这方面，需要设计专门的新型车辆。

34. 总结使用技术的经验同样重要。预防性维修等领域具有重要意义；需要为经营者编写运行与维护的手册和指南；还必须满足对在岗培训(用当地语言)和实用能力建设方案(例如，如何编制备件表和备件库存表等资料)的需要。建立设备维修厂是废物管理基础设施必不可少的组成部分，但在非洲整个废物管理体系中，常缺乏对这一因素的考虑。

经济和金融

35. 需要采用“谁污染谁付费”原则等经济工具，同时考虑到地方经济状况和支付意愿。尤其应试验并进一步探讨，是否可以通过对废物管理服务进行收费来筹措资金。

36. 筹资机构需更多地参与并提高认识。在为废物管理项目筹措资金方面，世界银行、非洲开发银行等多边机构的参与至关重要。各国政府还应向“经营者”提供贷款和补贴。

37. 在执行和运营废物管理项目方面，清洁发展机制可成为增加收入的良好来源。应采取协调一致的努力，加上提供实用的培训和指导手册，鼓励非洲地方当局利用这些国际金融机制。

态度

38. 废物是一种资源，可以带来增加值。一些政府、社区和企业仍没有理解这一点。此外，废物产生者通常认为，废物管理只是政府的责任。

39. 废物分类通常是在非正规经济部门进行的，没有达到预期水平。应在源头对废物进行分类。废物混杂既产生风险，也是错失的机会。在这方面，社区参与是关键。需要通过推广人员参与、支助拾荒者以及建立非正规经济部门与正规经济部门间伙伴关系等方式，加强提高认识的努力。

五. 使非正规经济部门参与固体废物管理

40. 需要承认非正规经济部门在废物管理中的作用。拾荒者没有法律地位。在这方面，应努力解决他们的工作条件、健康和劳动标准等问题。应推动地方谈判者和非政府组织参与，开展有效对话，以理解正规经济部门和非正规经济部门相互作用的复杂本质。针对非正规经济部门的具体培训方案，包括循环利用新技术的培训，可产生附加效益。

41. 应推广建立废物减量化和循环利用的专门单位或中心。建立此类中心有助于把拾荒者的活动纳入主流。

42. 有必要解决循环利用产业链中所有工作人员面临的健康风险，尤其是非法从事拾荒活动的妇女和儿童，同时继续重点关注循环利用的经济效益。

六. 加强和建立伙伴关系

43. 非洲各国存在着巨大的回收潜力，通过建立地方当局、私营部门和非正规经济部门间的有效伙伴关系，可以把废物转变为宝贵资源，即把废物变为能源，变

为经济效益和就业机会。国家、法律和政策框架应支助有利于在整个区域扩大此类伙伴关系的政策和体制措施。

44. 虽然非洲确实有丰富的经验和信息，但要指出的是，关于伙伴关系各方面问题的信息没有被共享，例如伙伴关系类型、各伙伴的条件和能力。也没有推动和指导各级伙伴关系的适用政策、法律和体制框架。虽然政治意愿和认识是扩大并维持伙伴关系的关键，但各城市通常没有缔结伙伴关系的授权，也不能单独获取国际筹资机制的支助。

45. 会议承认负责废物管理的当局能力有限，建议地方、国家、区域和国际各级的所有行为体积极参与，包括非正规经济部门。建立有效的关系网安排可成为一项重要的创新措施，以便在可能的伙伴和利益攸关方之间交流信息、最佳做法、工具和技术。

46. 会议建议进一步发展现有的废物管理伙伴关系。作为第一步，整理现有伙伴关系的资料会有所帮助。在参照国际伙伴关系模式的同时，应使现有伙伴关系和新伙伴关系符合非洲的情况，并考虑到国际、区域、国家和地方各级各类伙伴的差异和具体特性。

47. 要使伙伴关系取得实效，政治和体制框架应有利于所有关键利益攸关方和潜在的伙伴，包括市镇、国际工商界、小服务提供者(包括非正规经济部门)、国际筹资机构、地方和区域银行以及非政府组织和社区组织，以实现有效的合作性成果。

48. 鉴于上述意见和建议，与会者一致通过《非洲可持续废物管理拉巴特宣言》(见附件)。

49. 与会者感谢摩洛哥政府提供慷慨支助，承办闭会期间会议，请东道国政府向即将召开的可持续发展委员会第十九届会议，提交包括宣言在内的主席的会议摘要。

附件

非洲可持续废物管理拉巴特宣言

1. 2010年11月25日和26日，包括非洲24国在内的28个国家负责固体废物管理的代表，与联合国秘书处经济和社会事务部、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国环境规划署和联合国区域发展中心的代表以及该部门专家一道，在拉巴特就各项非洲固体废物管理优先问题及相关专题，进行了讨论。

2. 会议目标是，确定非洲大陆的特殊需要，对即将召开的可持续发展委员会第十九届会议形成一个明确立场，并建立联盟，以此分享并推广良好做法，以减轻不当废物管理对环境和健康产生的负面影响，并利用可持续固体废物管理的各种经济效益，重点关注减缓贫穷。

与会者得出如下结论：

3. 在非洲，许多国家政府和地方政府没有给予废物管理问题足够的优先关注。非洲落实可持续固体废物管理的一项主要要求是，政治决策层给予明确支助。承认良好固体废物管理做法可对可持续发展做出的贡献，加上分配充足资源，将使国家政府和地方政府在固体废物管理方面取得重大进展。

4. 亟需制订并落实与人体健康和环境保护相联系的综合全国性政策、法律和体制框架，以支持固体废物管理。向地方当局放权和赋权至关重要。

5. 获取资金和资金供应情况是建立废物管理体系和基础设施的先决条件，这一问题需要在国家和地方各级得到加强。此外，还应利用各种金融工具和机制，以确保持久性。

6. 在废物管理领域，在各级并对所有利益攸关方进行宣传、教育和能力建设，对非洲大陆至关重要。在这方面，各国政府、公共机构、非政府组织、区域组织和国际组织应加紧努力，确保有关举措得到落实。

7. 尽管在本区域内有一些专门知识，但良好做法和不良做法常常无法分享交流。需要建立区域或次区域协会或伙伴关系，可通过进一步加强现有网络，必要时建立新网络，以及与联合国系统、国际筹资机构和其他伙伴方进行合作等方式，实现这一目标。

8. 若立足于“减少、回用和再循环”(3R)原则，建立设计良好的综合固体废物管理体系可成为更有利可图的业务。事实上，非洲区域大量可循环利用的废物被运往其他洲进行后处理，这一事实说明本区域丧失了经济效益。需要更好地理解这些效益，它们是推动综合固体废物管理做法的驱动力，还需要侧重于把废物作为资源进行管理。

9. 非正规经济部门的作用被低估，因此需要得到加强。若将其正式纳入废物管理流程，所有利益攸关方都可受益。可加强非洲各国的立法环境，以营造有利条件，改善非正规经济部门的生活和工作条件。
10. 缺乏关于固体废物的充分信息。废物产生量及其构成的信息有助于做出投资和技术选择的知情决策。为确保扩大服务范围，应鼓励地方当局和其他服务提供者建立监测体系，旨在收集与引导和确保投资有关的数据和资料。
11. 废物跨界进入非洲的问题令人关注。电子废物等新废物流和新出现的废物流，不仅给人体健康和环境带来风险，还将进一步加剧废物处置的压力。需要执行各项国际公约，包括为此进行区域合作。
12. 虽然非洲正经历着极为迅速的城市化，但除针对特大城市和较小型城市中心的解决方案外，还需考虑针对农村地区的解决方案。鉴于区域内存在的多样性，采取“一刀切”的做法是不合适的。
13. 建立所有关键利益攸关方参与的伙伴关系，包括国际筹资机构、私营部门、地方银行和区域银行以及非政府组织和社区组织，将加强有效的废物管理做法。

与会者声明：

14. 固体废物管理是一项挑战，但改进固体废物管理将给非洲带来多重效益。因此，他们完全赞成把会议成果作为即将于 2011 年 5 月召开的可持续发展委员会第十九届会议的重要贡献。与会者感谢摩洛哥政府提供支助，承办本次会议。与会者请东道国向即将召开的可持续发展委员会第十九届会议提交会议成果，包括拉巴特宣言。

2010 年 11 月 26 日