



经济及社会理事会

Distr.: General
14 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题

世界首脑会议的筹备委员会

组织会议

临时议程^{*} 项目 3

2001 年 4 月 30 日至 5 月 2 日

地方、国家、分区域和国际各级以及

各主要群组为可持续发展问题世界

首脑会议进行的筹备活动进展情况

可持续人类住区发展和固体废物的无害环境管理^{**}

秘书长的报告

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	2
二. 促进可持续人类住区发展	4-18	2
A. 改善城市管理	8-11	2
B. 改善基础设施和服务	12-14	3
C. 人人有住房	15-18	3
三. 实行固体废物的无害环境管理，促进可持续人类住区发展	19-29	4
A. 尽量减少废物	19-22	4
B. 提倡无害环境的废物弃置、处理和回收方法	23-26	4
C. 扩大废物处理服务范围	27-29	5
四. 供进一步讨论的问题	30-36	5

^{*} E/CN.17/2001/PC/1。

^{**} 本报告是联合国人类住区中心作为《21 世纪议程》第 7 章和第 21 章的任务主管机构编写的，联合国其他机构和国际组织提供了意见。报告简述实际情况，旨在向委员会说明专题领域的关键事态发展。

一. 导言

1. 将提交联合国人类住区会议（人居二）五年期审查会议上的第三次关于人类住区的全球性报告目前正在最后定稿，其中所载全世界人类住区现状令人忧心忡忡。尽管各国政府及其伙伴不断努力，但在大多数国家，城市普遍贫困的现象依然存在，生活环境没有重大改观。《21 世纪议程》第 7 章呼吁并经《生境议程》再次确认的可持续人类住区发展对所有国家包括妇女在内的所有利益攸关者来说都依然是一项挑战。应对这项挑战需要制定以伙伴关系、参与和非中央化原则为基础的对策。另外，不言而喻的是，总的可持续发展问题中人类住区这个侧面应将农村和城市地区都包括在内。

2. 不论是发达国家还是发展中国家的固体废物产生率都日益增长，成为妨碍改善人类住区的环境和卫生条件的严重制约因素。固体废物的无害环境管理问题需要在地方一级和全国一级的促进可持续人类住区发展战略中处理。

3. 本报告审查了在这两个领域内取得的成就和存在的制约因素。报告尽可能将可持续人类住区发展与固体废物的无害环境管理联系起来。

二. 促进可持续人类住区发展

4. 在将伙伴关系、参与和非中央化原则纳入主流和查明综合实施上述原则的有效做法方面，国际、区域、国家及地方各级均取得了一些成就。就公民团体、基层组织和民间领袖日益获得合法地位而言，已取得了长足的进展，特别是在地方一级。私营部门、政府、地方当局与民间社会的其他行动者之间建立起了国际、国家和地方各级的伙伴关系。自联合国环境与发展会议（环发会议）以来，非中央化方面取得了重大进展。第四次妇女问题世界会议之后，人们日益认识到性别敏感问题是与参与、城市治理和决策以及平等地获得土地、财产和继承权利密切相关的一个问题。

5. 诸如生境的“21 世纪议程当地化”和联合国人类住区中心（人居中心）/环境规划署联合主办的可持续城市方案之类的一系列国际城市环境方案促进并支持大城市示范项目、机构间合作和国家复制方案中的这类环境-发展原则、广泛的参与性和全系统范围跨部门进程。国际地方环境倡议理事会（环境倡议理事会）的“地方 21 世纪议程方案”是专门致力于提高地方当局对可持续人类住区发展和全球环境管理的认识、承诺和贡献的又一个例子。与环境倡议理事会合作，有助于防止工作重复、实现规模经济效益、相互借鉴并向尽可能广泛的对象传播所学到的经验，例如，通过环境倡议理事会参与环境基金来传播。

6. 在促进可持续人类住区发展方面遇到种种障碍，其中包括：未能充分发挥伙伴关系的作用；未能充分建立一个大家处于同一水平的运动场，以使那些政治上较弱的社会成员的利益和愿望能够真正对决策进程和立法改革产生影响；移交责任与权限、资源及创收机制权力下放之间存在差距。

7. 可持续人类住区发展的关键依然是充分调动人力和财力资源，加强各种能力，改善条件，以促进有效做法的转让、支助中央-地方政府在决策方面的伙伴关系、将行之有效的政策落实为有效的、可持续的地方行动，提高穷人、被排斥在外者和处于边缘者的机会，使他们能够充分参与《21 世纪议程》和《生境议程》的实施并从中获益。

A. 改善城市管理

8. 若干国家和城市在创建各种机制以实施城市善政方面取得了重大进展。进展可大致分为三大类，即，促进权力下放，加强地方政府；鼓励参与和公民参与；确保以透明、负责和有效的方式治理城市。

9. 宪法改革规定定期选举、议会独立及将权力和责任下放给地方政府，促进了非中央化，加强了地方当局。建立了各种法律制度和预算编制程序，以支助地

方当局承担起新的责任。这类制度还促进了扩大地方当局征税基础。已经发起了几项出色的能力建设方案，帮助地方政府变得更为有效，更关心公民疾苦，并更好地履行向公民说明履责情况的义务。

10. 各级政府采取了各种干预行动，以促进有效的利益攸关者协商进程，加强地方一级的政治、行政和财政干预措施。通过向城市政府施加压力，获得重大发展的公民组织要求进一步参与施政，而且这种发展突出了更公平地确定投资优先次序的必要性。

11. 公共和私人机构的各级合作，包括公共-私营部门伙伴关系、订约程序和共同筹资机制，都涉及了善政问题。在这方面，已经实施了具体措施，以提高地方当局的透明度和问责制，包括具有透明度的招标程序；独立的审计报告；减少腐败行为的措施；规定政府官员和民选代表定期公布资产；建立公众反馈机制，例如业绩鉴定单、公布有关大小项目的整个规划和参与过程的文件，在媒体就城市善政问题进行公开而自由的辩论。联合国机构对改进城市施政给予积极支持，例如联合国开发计划署（开发计划署）通过其发展政策局，人居中心通过其全球促进城市善政宣传活动给予支持。

B. 改进基础设施和服务

12. 尽管在扩大基础设施和服务范围方面作出了令人赞许的努力，但是得不到基本服务的总人数仍然在日益增加。许多发展援助机构和私人部门已经开始直接与社区及小规模独立服务的提供者合作。他们的努力通过那些致力于在地方当局和服务提供者及社区之间建立伙伴关系的方案得到补充。《地方 21 世纪议程》、《可持续城市示范》或类似的安排对创造必要的框架条件，以建立这类伙伴关系起到了促进作用，这类条件包括：调动资源、责任分配、参与其事的利益攸关者的问责制以及建立风险同当和惠益共享机制。

13. 许多国家的基础设施部门都进行了部门改革，以吸引急需资本。除了通常来自多边及双边机构的资金

以外，具有创意的融资机制将私人部门的投资直接投向商业化的水电和服务提供者。在这种情况下，私人部门与社区之间形成了已证明富有成效的新伙伴关系。

14. 自然养护和需求管理战略是地方当局改善基础设施及服务管理的一种重要工具。首先，服务提供者拟定在自然养护的框架内评估并管理服务需求的长期战略，并拟定解决消费者需求的行动计划。这些战略和计划可使地方当局更有效、更公平地提供服务，并调动资源。例如，在供水部门，建立了集水管理机构，该机构有权协调全国、各省及地方一级对城市水资源产生影响的所有行动者。

C. 人人有住房

15. 贫困、无家可归和贫民窟问题的集中日益与世界城市人口的增长挂钩。城市的这种发展大多是非正式、无计划的发展，其结果往往是人们只好在那些没人愿意去的危险地点安家落户。在过去十年中，全世界穷人的条件不断恶化，这是再清楚不过的。

16. 造成非正式居民点存在并扩大的原因是：不能提供足够的土地；投机性投资格局；存在管制过严的倾向；由各种标准、规定和行政程序构成的管制框架对城市穷人的需要充其量是漠不关心，甚至往往充满敌意。

17. 不论是在农村还是城市，土地使用权保障问题都是一个关键的问题。可持续农村发展的一个关键问题就是通过法律为农村穷人和无地者提供获得资产的机会。在不断加快的城市化进程中，土地使用权没有保障可能导致的一个后果是，农村穷人又变成了城市穷人，在城市同样普遍存在土地使用权没有保障的问题。对任何不仅旨在改善城市穷人获得住房及其他基本服务的机会而且也改善就业机会和直接政治代表机会的综合方法来说，提供房地产使用权保障都是一个关键组成要素。

18. 由人居中心带头发起的全球保障住房权运动通过促进“人人有住房”的目标来创造各种条件以改善全世界穷人，特别是发展中国家和经济转型期国家的穷人获得住房的机会。对宣传活动来说，至关重要的是建立一个政策框架，承认吸引世界上的穷人作为积极发展伙伴参与的重要性。全球保障土地使用权宣传活动与旨在改进地方施政体制的全球促进城市善政宣传活动是相互关联的。

三. 实行固体废物的无害环境管理，促进可持续人类住区发展

A. 尽量减少废物

19. 不论是在发达国家还是在发展中国家，制造废物的速度都是前所未有的。处理废物，对市政当局来说曾经是轻而易举的任务，现在已经变成了一个重大的环境问题。一个城市的废物量与城市的相对富裕程度直接相关。出自富裕社会的低密度废物含大量的包装材料、塑料和纸张。湿度大的高密度废物出自不太富裕的社会。不同类型的废物需选择不同的处理/弃置方式。

20. 家庭/小工业/医务所产生的废物中有害废物的比例增加。几乎没有什么管制措施，一些特定废物被人们随便弃置，任其影响环境。大多数地方当局/私人承包商的结构安排都没有考虑到处理这类产生各种形式的废物的问题。

21. 市政当局通常将预算的 20%至 30%用于清洁和废物处理上。这项开支的绝大部分，大约 70%，是运输费用。由于废物车路线和规划不合理，保养欠佳，造成收废物效率低，使运输成本进一步增加。

22. 由于地皮越来越贵，城市中心或附近可用的地皮有限，使废物处理更加困难，费用也更高。挑选合适的地点作为经济上划算的废物处置站已经变得越来越难。

B. 提倡无害环境的废物弃置、处理和回收方法

23. 许多国家在废物处理方面仍有大量尚待改进之处。对弃置废物毫无管制，有害废物与非有害废物堆放在同一个倾置场点。这不仅对废物管理工人造成严重危害，而且对住在废物站附近的居民或靠捡废物挣钱的那些人也造成严重危害。在固体废物造成的环境与健康损失方面，许多城市目前已经接近危机状况。事实上，有些城市已经由于发生流行病导致游客和可能的出口减少而蒙受重大经济损失。就直接居住环境而言，城市穷人受害最重。在发展中国家，城市穷人中的很大一部分人都靠捡废物和废物回收利用来挣钱，捡废物使这些人的健康，特别是儿童的健康受到严重损害。病媒传染的疾病（诸如登革热之类的疾病）的比例也相当大，追究起来，这些疾病流行是由于固体废物弃置方式不当。

24. 住宅废物储藏设施往往不够，集装箱的设计未能在热带气候有效装载易腐烂废物，热带地区的废物收集效率很低，在许多城市内，收集效率可能低于已产生废物的 30%。填埋地气体，例如因废物腐烂而产生的沼气和二氧化碳大大助长温室气体的排放。焚化废物必须在受管制的情况下进行，才能不危害及环境。许多焚化场没有以最适当的温度运作以确保危险废物的分解无害。

25. 城市废物有一大部分是有机废物，发展中区域高达 70%，这是应回收的资源，不但如此，使用宝贵而稀有的垃圾填埋地也是不可持久的做法。除此之外，将有机废物放到垃圾填埋地会使温室气体排放大增。在有机废物有可能再使用于农业的城市内，制成堆肥和再使用是明智的选择。

26. 发达世界的回收利用技术日益进步，还原材料越来越多，例如回收纸张的质量不断改善。不过，人们往往偏爱以原料制造的货物而较不喜欢以回收利用材料制造的货物，特别是在最后产品很重要的情况下。

C. 扩大废物处理服务范围

27. 与许多其他服务和商品的情况不同，废物生产难以衡量，因此，与收集数量有关的费用和处理费用也难以计算。地方当局特别需要掌握更可靠的生产数据才能够向用户征收按它们的生产数量计算的费用和真正的处理费用。一些有害废物必须经特别工序处理，费用高昂。可靠生产数据也使得能够精简废物管理服务。

28. 服务转向私有化的趋势越来越明显，提高效率的动力也越来越大，对立法框架的需求日增，设立这种框架就能够令人满意地管理固体废物收集和处理。小规模私营废物管理部门往往被遗忘，但它们却能在整个城市废物管理战略中发挥关键作用。私有化合同和立法应灵活机动，足以允许小规模服务提供者参与其事，特别是在各城市的低收入区。

29. 尽管世界各地有许多妥善做法，但不适当的技术，特别是固体废物收集技术，仍然比比皆是。收集车辆往往不适合极端的气候或路面情况。这经常导致地方当局的车辆有很大比例无法使用。如有如能，地方技术应是将经过改良或输入的技术，重新设计使具有适当的规格。此外固体废物处理设备也严重缺乏操作和保养。在许多地方当局，保养工作是为了应付日常的危机而不是为了防患于未然。

四. 供进一步讨论的问题

30. 城市内赤贫极为集中的现象引起了一些政策难题，必须采用以权利为本的方针解决这些问题，要特别关心两性公平的问题。这一方针将人权融入整个发展框架，并特别关心必须消除在社会和法律上歧视妇女的问题，例如在继承权方面歧视妇女的问题。这关系到必须改善提供城市土地的情况，所提供的土地必须地点好而且负担得起，这样才能促进自助发展。

31. 鉴于人们日益认识到城乡之间的协同作用，必须拟制对策以应付对均衡城市网络的需求，并认识到大城市、中小乡镇及其腹地之间的联系。健全的人类住区制度是销售农业产品和利用初级投入创造增值的重要因素，归根结蒂，这类制度对于促进经济增长、创造就业，以及根除城乡贫穷而言都是非常重要的。

32. 基本设施部门迅速增长情况下的一个挑战是，各国必须建立有效施政制度和行政机制，确保以有效而公平的方式提供服务。一些国际机构在这方面通过能力建设方案来协助政府。

33. 亟需加强认识有效固体废物管理的必须性及其对可持续人类住区的贡献。必须特别注重尽量减少废物的问题，有效固体废物管理服务应包括公共、私人 and 社区各级行动者根据城市需求进行适当的结合。城市一级的能力应侧重于发展简单的管理信息系统，使废物管理部门能最佳利用服务提供者。

34. 在发展中国家，必须进一步推广非正式部门废物回收利用。不规模废物回收利用倡议为城市贫民提供迫切需要的收入。世界上许多城市各有各的妥善做法，但这些做法就是没有获得确认和仿效。

35. 应促进交流无害环境固体废物管理方面的资料和数据。在监测、评价和散发这类资料和数据方面，编制和使用可持续指标是很重要的。

36. 更严格控制不适当的地面处理方法必须显示出在征收填埋税和其他这类经济手段方面采取妥善做法，这有助于地方当局不断严格管制环境标准。固体废物管理设备制度者和供应者需要有一个适当的论坛以确保所生产的设备适合全世界各城市和地方当局的各种不同需求。许多国家内非正式废物部门提供的妥善做法资料应作为因素融入一些个别城市的通盘固体废物管理战略。

