

上海合作组织与区域环境保护合作机制的构建

秦 鹏

新疆大学法学院 乌鲁木齐 830047

摘要：通过分析上海合作组织环境保护的历史，归纳了其在环境保护合作方面所面临的问题，并在借鉴欧共体环境合作机制的基础上，提出了上海合作组织环境保护合作机制构建的基本思路。

关键词：背景；问题；经验；设想

中图分类号：X3

文献标识码：A

横跨欧亚大陆并拥有其 3/5 面积的上海合作组织虽然未能覆盖整个中亚地区，但它对中亚地区的政治、经济和社会的影响力是积极而深远的。进一步完善该组织的运作机制，巩固和扩大其合作领域与成果，对于迅速提高该组织的国际地位，并使其在中亚事务中发挥更加重要的作用，以及全面推进其自身建设和履行该组织宪章赋予它的历史使命都具有十分重要的意义。

一、上海合作组织与环境保护

与 20 世纪五十年代中后期建立起来的欧共体相比，本世纪初正式成立的上海合作组织在环境保护方面所取得的成就的确还是不够明显和比较单薄的。这主要表现在合作的意识和愿望还不够明确与强烈、合作的领域和目标空泛而不够具体、合作的制度化建设基本尚未真正启动、合作的标志性或阶段性成果尚未取得等方面。出现这种差异的原因除了这两个区域性组织的成员国的历史宿求和传统文化有别，经济发展水平差距较大以及这两个区域性组织建立的年代与存续时间不同之外，或许还涉及到这样两个方面的问题：其一是作为“上海五国事业”或“五国机制”的“继承者”的上海合作组织是在“亚洲大陆关于军事领域信任和裁减武装力量这两个开拓性协定的基础上诞生的”¹，其 5 年多的发展历史脉络是先重政治层面的合作——主要是集中在反恐领域，而后才延伸到经济、社会与文化等层面的合作。这种合作进程中轻重缓急、先后有序的安排尽管与欧共体/欧盟先从煤钢联营开始，继而建立原子能共同体和经济共同体，继而再深入到经济和社会生活的各个方面——包括环境、生态、资源保护与合理利用——的共同政策与法律，直到外交与安全、司法与内务层面的合作和发起制宪运动等较大的差异，但也有其地区性和全球性复杂的历史背景。就地区而论，在有关的独联体国家获得独立后的十年之际，基于新的利益需求和利益集团组合的驱动，苏联时期所遗留的沉重的军备问题与新的安全观念之间的矛盾更为突出，营造周边地区的军事信任和理解氛围对于这些国家来说，与其说是单纯的军事问题倒不如说是刻不容缓的重大政治问题。所以通过建立军事互信解决政治安全问题，进而为经济快速发展开辟所需要的宽松环境是当时有关国家的一种明智和务实选择。就全球来说，在上海合作组织通过宣言宣告成立不足 3 个月之时，即发生了惨绝人寰、震惊全球的 9.11 事件。一时之间，在全球和地区事务中反对恐怖主义活动又成了当务之急，联合国和各一般性区域组织相互配合，在全球范围内开始探讨建立反恐长效机制问题。有鉴于此，一贯主张并通过实际行动坚决反对一切恐怖主

义活动的中国和俄罗斯,以及那些无论是出于自愿还是迫于压力或被利益所惑并位于恐怖主义重要滋生地之一的费尔干纳谷地周边的国家也就不失时机地形成了“共识”、达成了协议,联合起来采取行动反对本地区“极端三股势力”的恐怖活动。因此,从上海合作组织建立的基础和它成立之期的国际环境可以看出,当时它所形成的是军事——政治、政治——反恐模式。试想在这种背景和模式之下,再令其花费精力和时间来关注环境问题,恐怕是极不现实的。所以,上海合作组织的上述选择与安排不失为客观之必然。 其二是在上海合作组织成员国内,除中国之外的其他国家均自获得独立之后,非常希望本国经济能够在短期内实现转轨成功并能够正常得以发展,借以稳定民心 and 巩固自己的政权。所以,它们均将经济发展问题视为头等大事,未敢懈怠。特别是近年来所有成员国 GDP 的平均增长率的一直比较稳定,而且据预测今后 5 年内还有望保持这种势头^[2]。在经济发展取得举世瞩目成就的同时,各成员国虽然都比较重视环境与生态问题,甚至在全球自然环境不断恶化的情形之下通过自身努力和与周边国家进行合作取得了一些局部性的改善环境的成果。如中国继续保持人工林面积居世界首位、并自 2003 年至今已与哈萨克斯坦举行了 4 次关于跨界河流水资源合理利用与保护的双边会议^[1]; 哈萨克斯坦除自 2001 年以来在咸海的生态环境恢复中已取得初步成效之外,还与中亚其他国家的领导人于 2006 年 11 月在阿斯塔纳签署了拯救咸海的意向声明,为进一步改善咸海流域的生态环境达成了有益的共识³。然而,由于该组织的基本模式虽然目前已经发生了与以往不同的变化,但仍然是以政治、经济、文化合作为主旨的,环境合作问题始终游离于主题之外,忽轻忽重,不得要领。形成这种局面的原因主要在于除中国和俄罗斯这两个负责任的大国之外,其他成员国均不愿缔结任何可能影响其经济发展战略或发展速度的环境保护协议。关于此,从该组织历次峰会所发表的公报及其他文件对环境问题或避而不谈,或议而不决,始终无法形成共同政策和采取共同的实际行动中就可以窥其一斑。这也是主观方面的原因。此外,该组织自建立时起既已存在的“开放性”,实质上是松散性,也使得其在环境多边合作中难以取得理想的成就。因此,从上海合作组织多数成员国的利益和价值趋向以及该组织自身机制的某些缺陷上,我们就应该清楚地看到,环境保护合作对于它来说尽管可能是很紧迫的,但又是比较艰难的。

基于上述种种原因,笔者认为,就目前而论,上海合作组织还仅仅只是一个将环境保护问题纳入其经济合作之中予以协调而未能单独给予其重要地位的区域性组织。这种安排本身就提示我们:它目前尚缺乏有效的共同规则、共同机构、共同行动等来保护它所拥有的自然环境。但是,这并不意味着它不能改变这种机制性缺陷。因为我们已经看到了 5 年以来它包括机制、模式等方面发生的一些变化。所以,我们完全有理由相信:它具有适应未来发展需要的自我调整能力。

二、上海合作组织面临的问题

就环境保护而言,上海合作组织所面临的问题可以说是源自于两个方面。

一方面,如上文所述,因为缺乏基本要素,其内部结构和运作程序中均存在着机制性缺陷,即在该组织各种文件中提及的关于保护环境与生态、合理利用自然资源的建议、方案、计划或项目等均因缺乏必要的政策、法律基础与操作程序,没有具体负责的机构,落实的方法与措施也不明确等而无法实施或执行。以一言蔽之,在该组织内部尚没有建立起环境保护的有效系统。应该说这是源于该组织自身的问题。因下文还将涉及这个问题,故不赘述。

另一方面,就上海合作组织在本地区所覆盖的广袤空间和所拥有的人口数量以及不同国家所确立的经济发展战略而论,其所面临的自然环境和差别较大的国别环境政策——归根结底还是发展战略——隐患同样令人担忧。一是历史遗留的两大相互关联的环境问题远未消弭。淡水资源短缺问题伴随着淡水自身存在和分布的复杂性以及人口的增加、开发速度的加快、生产方式的相对陈旧等迄今还没有寻觅到解决的良方,甚至象塔吉克斯坦这种在中亚地

区水资源储存量名列首位的国家，仍有 35%的居民无法获得清洁的饮用水，其他国家也可以说是淡水压力与日俱增。土地荒漠化是困扰上海合作组织绝大部分成员国的另一个传统性的环境问题，其成因可能是综合性而非非常复杂的，但淡水资源短缺和过度开发自然资源肯定是其形成与加剧的重要原因之一。有关国家尽管已经为治理荒漠化采取了一些积极的行动，但从总体效果来说，远未实现预期的目标。如中国政府自实施西部大开发战略以来虽然就致力于退耕还林、保持水土的艰巨工程，但由于历史和现实的种种原因，这项工程在全局意义上还未取得十分明显的效果。再如哈萨克斯坦近年以来由于森林火灾和过度砍伐已导致森林面积不断萎缩而不得不于 2006 年 11 月向世界银行贷款 3000 万美元以实施为期 6 年的生态恢复项目，但其效果究竟如何，目前尚无法判断。同样，吉尔吉斯斯坦、乌孜别克斯坦也程度不同地存在着类似的问题。二是根据多数发展中国家的经济发展史，选择资源型经济发展模式的国家，大都经历了“先开发，后治理”的痛苦过程，其中相当数量的国家迄今仍然被环境污染和生态持续恶化所困扰，仍然在为过度、无序地开发与利用自然资源而付出沉重的代价；实施“能源立国”的国家，如果控制失当，就可能导致超前消费后代的资源和生存机会的恶果，因为当今国家间通过贸易交换的能源几乎都是不可再生的资源或再生周期很长的资源。如果说人类面对着自然灾害尚显得比较无奈，那么对于人为原因引起的灾害应该是完全有能力加以防范和消除的。但是，面对着一个个美好的开发规划与方案、憧憬着未来的富足与炫耀，人类好像很容易忘记自己亲历的磨难。当然，资源型经济发展模式可能在今天还不至于影响到其他的国家和地区，能源立国或许是在利用自然所赐造福人类，它们并不必然地会带来某种令人不安而又难以逆转的恶果，问题的症结就在于对各种自然资源开发和使用的度。如果能够配之以良好的理念、成熟的政策和法律以及先进的技术和工具，协调好经济、社会与环境的关系，就完全有可能以较小的代价实现造福于人类的理想。如果相反，必然会重蹈加剧环境危机、破坏生态平衡的恶魔，今天的繁荣必将是明天的灾难。因此，或许目前还不能断言这些成员国正在危害人类生存的环境，但这其中所包含的重大隐患是值得警惕与思考的。三是除中国自改革开放以来已经取得了为世人所称颂的巨大成就之外，该组织的其他成员国在经过两次基本战略重大调整之后也都先后进入了自独立以来的最好发展时期。但是，随着经济的发展、城市的扩张和居民生活方式的改变，过去并不存在的环境问题接踵而来。也许这些问题目前还没有给自然环境造成令人担忧的压力。但如果不及早加以控制和预防，它们势必将会成为新的环境危机诱因。例如，这些成员国无例外地都在大兴土木，以加速度的方式进行着新型城市建设，而建材中需要量最大的是水泥和木材，一时间水泥和木材价格急剧攀升：投资生产水泥成了致富之捷径，同时也成了新的影响环境之因素；砍伐树木或进口木材有利可图，同时也成了减少世界森林面积进而影响全球生态系统的祸首。又如，生活垃圾如何处理对于部分成员国来说仍然是一个新的话题。以上三点可以说是源于其成员国的问题。

总之，上海合作组织成员国在各自的发展过程中均不同程度地面临着环境和生态问题，这些问题对于不同的成员国而言尽管存在有一定的差异，但也其共同之处，这主要是指：其一、原有的环境问题尚未解决，新的环境问题已初见端倪；其二、治理环境问题的综合能力与合作防范、控制机制有待加强；其三、能够体现可持续发展战略的环境政策的制订与法治化进程需要加快。诚然，每个国家都有权利选择自己的发展模式和生活方式，但是这种选择的权利面对着人类的共同生存环境毕竟是有限的。当人类在 21 世纪所面临的环境压力远远大于过去几千年的状态下，过分强调自己的选择权无疑是极端自私与欠缺共同责任意识的，也是有悖于人类公理和国际法律的。

三、欧共体环境保护机制

欧共体的环境保护机制是在区域共同政策逐步形成和调整的进程中建立起来，并随着区

域一体化的深度和广度的拓展而不断发展和完善的。

1972 年联合国召开第一届人类环境问题会议后，欧共体即在巴黎召开了成员国首脑参加的高峰会议，提出所谓“十三项计划”，要求欧共体委员会提出一个环境政策计划，从此大规模的环境保护运动在欧共体才正式开始。1987 年 7 月《单一欧洲法令》生效，与《罗马条约》相比，该法令除重申和强调了 1972 年巴黎首脑会议所达成的重要共识之外，还增加了一项重要内容，即“环境保护必须成为欧共体其它政策的一个组成部分。”同时，这部法令还规定了共同体环境保护的原则、目标、决策程序等内容，这不仅改变了《罗马条约》没有环境保护条款的状况，为欧共体今后的环境保护立法提供了法律依据，而且也使环境保护成为欧共体各成员国必须履行的“条约义务”。在此后 1992 年的《马斯特里赫特条约》和 1997 年的《阿姆斯特丹条约》中，欧共体的环境保护目标更为明确。例如，1992 年将“可持续发展”的概念正式写入了《马斯特里赫特条约》，1997 年又在《阿姆斯特丹条约》中将“可持续发展”定为欧共体“最重要的目标之一”，规定欧共体今后的发展必须建立在可持续发展和高水平的环境保护原则基础上，各项经济和社会政策的制订和执行也必须考虑环境因素，为欧共体环境与发展综合决策的制订和执行奠定了必需的法律基础。至此，欧共体的环境保护机制也基本确立。笔者认为，就结构和有效运作而言，这个机制至少包括了这样三部分内容。

第一部分是政策与法律。这是欧共体整个环境保护机制建立、存在、运作、调整、发展的依据和基础，也是这个机制得以发挥重要作用的基本保障。这里的“政策”主要是指欧盟理事会根据《欧共体条约》第 145 条之规定制定的共同的方针政策，它既包括直接关于环境问题的政策，也包括体现在经济、社会问题之中的环境政策。这里的“法律”主要是指欧共体的基础条约及其补充条约中的“环境条款”、欧共体与第三国或其他国际组织缔结的环境条约和其他条约中的“环境条款”、欧共体的“二级法律”、欧共体有关环境的“基本标准”、欧共体的环境行动规划或纲要、成员国的国内环境法等。这个看似庞杂的体系，实际上是内容适合于欧共体发展需要、结构相对完整、特色比较鲜明的完整的规则系统。

第二部分是机构设置。依法建立的相关机构是欧共体环境保护机制得以正常发挥作用的制度化组织保证，也是欧共体管理环境必不可少手段和工具。按照欧共体的法律规定和实践，凡是职司立法、司法和行政的机构自然就是环境立法、执法和行政监管机构，如欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院以及隶属于欧盟委员会的若干个相关的“总司”等。此外，欧共体还设置了专门的机构，负责环境事务，如欧盟委员会职司环境事务的专职委员，1981 年成立的隶属于欧盟委员会的环境、原子能核安全与灾害预防总司，根据第 1210/94 号共同体条例建立的欧洲环境保护署。各成员国原先已经建立的官方环境保护机构也一直发挥着重要的作用。除了这些官方、半官方的机构之外，欧共体范围内还有为数众多的非政府环境保护组织。上述所有机构或组织都从不同的层面上参与着欧共体环境决策、立法、日常监管、司法、监督等工作，它们相互支持与配合，构筑起了环境保护组织机构网络，共同推进着欧共体共同环境政策和法律的实施。

第三部分是监督保障体系。它是保证欧共体环境政策、法律与其他经济、社会发展政策相互协调、并行不悖，而且持续地保证其环境政策能够实现法定目的，并向着“高标准”的方向前进的安全阀。这个体系从其存在的法律依据和机构安排来说是被包含在上述两部分内容之中的，但从其行使的职权和所具有的法律地位的独立性而论，它又可以从上述两部分之中分离出来而单独存在。按照欧共体有关法律的规定，属于这个体系的机构包括欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院、欧洲审计院等。由于分工和职责有别，这个体系内所包含的机构的监督对象及被监督的行为、活动又有所不同。如欧盟委员会根据《欧共体条约》第 155 条的规定，可以对任何成员国、法人和自然人的各种违法行为施以监督并采取相应的措施；而作为代表民意的“专门监督机关”——欧洲议会根据《合并条约》第 18 条、《欧洲煤钢共同体条

约》第 17 条、《欧洲原子能共同体条约》第 125 条、《欧共体条约》第 140 条和第 156 条的规定，对欧盟委员会、欧盟理事会以及由相关法人、自然人申诉其失职的欧共体机构享有广泛的监督权，同时于履行职责必要时，它还可以通过设立临时调查委员会或任命申诉专员行使其权力；欧洲法院实质上是根据《欧共体条约》第 164 条、《欧洲煤钢共同体条约》第 31 条以及《欧洲原子能共同体条约》第 136 条的规定，通过行使审判权而保证解释和适用欧共体条约，并借以“监视”欧共体法律的被遵守情况；而欧洲审计院则是根据《欧共体条约》第 188 条的规定，通过对共同体及其所有机构的全部收入与支出的合法性与正常性的审计来履行其监督职能的。事实上，还有其他一些能够起到监督作用的社会组织和个人也在发挥着不同的作用，如民间组织和个人等。这样就在欧共体内部构成一个完整和独立的监督体系，保证着其环境政策和法律的正确实施。

一般而论，欧共体在环境保护方面所积累起来的法治化和制度化经验的确是值得我们思考和借鉴的，但同时也正如欧共体经济一体化的经验并不是都能够借鉴一样。出现这种情况的原因，最终并不在于这些经验本身的质量，而在于除欧共体之外的其他所有区域性组织并不象它一样具有超国家因素或性质。

四、构建上海合作组织环境保护合作机制的思路

根据 2005 年达沃斯世界经济论坛公布的对 133 个国家生态状况的评估结果来看，上海合作组织成员国的排序是：俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、中国、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦；排在前 10 位的国家中有 7 个位于欧洲，而且均是欧盟成员国；各国政府所采取的生态保护政策与所选择的自然资源开发方式对它们在该评估中的排名有直接的影响[3]。通过这份评估报告所披露的数据及相关的分析至少可以看出两点：一是上海合作组织成员国的生态现状具有较大的差异，这里既包含有自然原因，也包含有人为原因，就已经形成的事实和发展态势而言，对生态现状和未来的影响似乎是人为因素大于自然原因。二是该组织成员国之间未来进行环境保护合作的空间很大，因为它们所面临的问题基本是一致的，即都存在如何实行低碳经济、如何改进和增强民众的环境意识以及如何持续地提高政府治理环境能力等问题。这些问题，有的可以而且也应该通过成员国自身的努力去予以解决，如中国已经开始积极探索和初步实施低碳经济；有的则需要通过相互合作在更大范围获得有效解决，如能源技术问题。

就本地区而言，要长期、有效地解决这些问题就必须将环境治理与预防作为一个十分重要的问题而进行跨界合作，而要进行这种合作就应当建立健全相应的合作机制。但遗憾的是，尽管通过双边合作在中俄、中哈之间于环境保护领域取得了一定的成就，但在上海合作组织框架内的区域性环境保护合作机制并没有建立起来。毫无疑问，这将直接影响该组织未来在环境领域里的合作。那么，为了适应未来发展的需要，该组织在环境保护合作机制建立过程中需要着力解决的问题有哪些？笔者认为，这些问题主要包括但并不完全限于这样三个方面。

（一）合作领域

就合作领域来说，笔者认为如果目前和今后一段时间内还不可能进行全方位的环境保护合作，那么就应该优先考虑和安排在下述两个领域内展开合作，而后逐渐扩大到其他的领域。一是就可再生能源的开发与利用在该组织的框架内进行更为广泛地多边合作，即充分利用已有的自然条件和地缘关系，在吸收、消化、交流和利用人类成熟技术的基础之上，扩大可再生能源在经济发展中的耗能比重，以自然之功能还自然一个清洁。可以说，上海合作组织各成员国在这方面都具备得天独厚的自然条件，而且也在进行着各自的可再生能源的开发和利用，现在的问题是已经拥有的合作空间尚未开始被充分认识、开发和利用起来，这方面的合作还显得比较薄弱和滞后。另一个领域是随着传统能源的跨界交易和利用的不断发展，理应

在该组织框架内就传统能源的输送和运输中可能产生的环境污染及生态破坏问题进行预防性合作,包括论证可能的危机产生源和签订处置危机的协议,明确责任的划分及追究等问题。这种预防性合作对环境保护而言是十分必要的,它既能通过“防范于未然”来提高对环境的预期保护度,又能为及时合理地解决环境问题提供明确的法律依据。

笔者之所以将这两种能源列为环境保护合作领域内的突破口,主要是基于这样两点认识:一是除政治领域内的反对恐怖主义活动、维护地区安全之外,在经济领域内目前各成员国最感兴趣的莫过于能源合作了,它直接关系到各国经济发展速度和综合国力的提高等问题。因此,成员国在能源——环境合作方面达成协议的可能性应当是最大的。二是可再生能源对环境而言是安全的,对人类而言是成本较低的;传统能源对环境而言是隐患较大的,对人类而言是成本较高的。尤其是在《京都议定书》已经生效和后京都谈判启动的情形之下,上海合作组织成员国所面临的环境压力也在增加。所以,如果能在能源——环境合作方面达成协议,既能为实施低碳经济创造条件,又必将为人类的环境事业做出重要贡献,从而极大地提高该组织的国际地位和影响力。

至于水资源枯竭、土地荒漠化,以及工业、农业污染等,虽然也是影响环境的不可忽视的因素,但由于资金、技术等方面的原因,目前还难以作为合作对象而展开实质性的有效合作。

(二) 合作机构

合作机构是讨论、提出合作意向,决定、落实或执行合作协议,检查、评价或监督合作进展,并对合作结果进行分析和评估的机关,它的建立与完善对于有效地开展区域合作具有十分关键的作用。上海合作组织自建立以来由于上述种种原因迄今尚未设置此类机构,但鉴于该组织的宪章和其他有效文件中已经多次提及环境保护和全球所面临的环境压力,及早建立这种机构并积极开展合作应是明智之举。为此建议:

- 1、在上海合作组织最高决策机构即国家元首理事会以条约方式进一步确认和巩固环境保护为“重要合作领域”之地位的同时,作为第一步先将临时性的各成员国环境保护部长级会议确定为每年定期召开的“各部门领导人会议”或将其直接改造为常设性的机构,定期讨论本地区的环境、经济、社会发展问题,并向政府首脑(总理)理事会提出报告,提请其考虑签订新的环境合作协议,推动环境合作的深入发展,体现上海合作组织的基本宗旨以及其承认、尊重并逐步实现经济、社会协调发展的可持续发展战略之意向,为全球化背景下的该组织奠定既符合人类一般发展要求又体现本地区特色的基本方向,进而于政府高级层面保证该组织未来发展方向的完整性和科学性,为人类进步事业的发展做出自己的努力和贡献。

- 2、经政府首脑(总理)理事会决定,并在此等会议之下设立两个由各成员国的环境问题专家和法律问题专家组成的常设性专家工作小组或专门委员会,分别就已经存在的和可能发生的区域性环境及生态问题、各成员国内部相关政策和法律的协调及本地区相关政策和法律的合作问题向该理事会提出报告,并起草可行的环境保护协议,提出协议文本草案,协助各成员国开展环境合作谈判,构成各成员国之间环境信息收集、研究和交流的中心。建立这种机构的目的是通过制度化的基础建设实现各成员国及该组织环境管理能力的提高,确保本地区环境与生态的持续改善与稳定。

- 3、在条件成熟时,筹建该组织的“环境保护署”。届时,该机构应当直接对上海合作组织的最高决策机关即元首理事会负责,职司国际环境条约、协定及其他规范性文件与该组织相关决定、协议之间以及与各成员国内政策和法律之间的差异的研究及报告,拟订该组织共同的环境保护政策和规则,规划该组织的区域性环境保护行动并监督实施,力争实现在国际范围的一个声音。同时,在拟建的该机构内部还应设立若干个专家工作小组,负责拟订

该组织范围内同一的资源开发、投资、贸易、服务等领域的环境保护标准，确保该组织基本宗旨实现的内外一致性。

（三）合作形式与内容

就本地区环境保护合作的现状来说，双边合作无论是在开展的广度、深度和所取得的成效方面都占优势，但是从发展需求而论、从更容易形成区域共同政策、规则、行动方案、基本标准和优化区域资源，发挥区域集体力量来说，应当鼓励的是多边合作。这是今后合作的方向性问题，是需要全体成员国共同努力才能解决的问题。

就参加者的身份而论，又可分为组织框架内的官方合作与民间合作两种。前者主要负责解决成员国之间共同的环境保护政策、条约或协定义义务的履行，区域方案、规划、基本标准等的制订以及执行条件的创造和改善，包括资金、技术的获得和人员的培训等。后者主要是进行环境保护的监督、宣传、调查、评估、报告等。在这个区域内，无论是官方的还是民间的环境保护合作目前都显得十分不足，所以需要全面地、全方位地发展这方面的合作，逐步形成以政府间合作为主渠道、以民间合作为辅助，并能以政府间合作带动民间合作、以民间合作促进政府间合作的新局面。

在不断加强与完善组织内部合作的同时，还应当注意和重视与其他全球性、区域性组织和国际金融机构的更为广泛而有效合作。在这种合作中，一方面可以学习借鉴它们的成功经验，调整自己的工作思路和运行机制，另一方面也可以争取更多的项目和经费，改变自己的技术条件和装备，培养自己的专业队伍，提升自己管理环境的总体能力和水平。

上海合作组织是第一个以中国城市命名并将其常设行政机构设置于中国首都的区域性国际组织，其建立五年以来于政治合作、经济贸易和文化交流等领域所取得的成就以及其本身所具有的发展空间和活力也是有目共睹的。相信这个组织在自己所推崇和信赖的精神、宗旨和原则之下，必将能够在全球环境与生态领域的保护工作中发挥越来越重要的实质性作用。

参考文献：

[1] 转引自杨建梅译：“中哈召开会议讨论跨界河流利用问题”，载《中亚信息》2006年第11期。

[2] 参见岳萍译：“威海归来”；顾凡译：“威海南部地区渔业发展有了新希望”。均载于《中亚信息》2006年第12期。

[3] 参见聂书岭译：“俄罗斯在世界生态评估中排第32位”，载《中亚信息》2006年第2期第39页；另根据该译文介绍，除俄罗斯之外，哈萨克斯坦位居70、吉尔吉斯斯坦位居80、中国位居94、乌兹别克斯坦位居105、塔吉克斯坦位居117。

[4] 参见2002年6月7日《上海合作组织成员国元首宣言》。

[5] 根据各成员国的官方地图和所公布的人口资料统计：上海合作组织成员国总面积为3000多万平方公里，约占欧亚大陆的3/5，人口14.89亿，约占世界人口的1/4；另据各国近年来所公布的发展规划、纲要、计划、投资指南、总统令等披露，除中国之外，其他各成员国均确定的是资源经济战略，其中俄罗斯和哈萨克斯坦具有明确的“能源立国”思路。

[6] 如果说法律能够比较准确地反映社会现实需要的话，那么我认为上个世纪九十年代中期，这些成员国均对其独立之后的经济贸易立法进行了比较彻底的调整，其目的是为了优化投资与贸易环境，以吸引更多的

国际资本与技术参与国内开发；从本世纪初开始，它们又进行了第二次相关法律的调整，其目的是为了与 WTO 规则相衔接并在国际合作中使本国的利益最大化——尽管吉尔吉斯斯坦作为 WTO 的缔约方在区域合作中为此付出了一定的代价。这次调整目前已经基本结束，上海合作组织中的中亚地区成员国是为证。

[7] 参见《欧共体条约》第 172 条第 1、2 款。

[8] 参见《欧共体条约》第 138C——E 条。

[9] 在 2007 年 8 月 16 日的上海合作组织比什凯克峰会上，俄罗斯总统普京表示：能源合作富有前景。哈萨克总统纳扎尔巴耶夫表示：能源领域是本组织成员国大有希望的合作方向。两位总统均还建议成立“能源俱乐部”，并将其作为能源合作的“基本要素之一”。俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫甚至表示：这个俱乐部对本组织的观察员国也完全开放。

[10] 参见《上海合作组织宪章》第 8 条。

[11] 关于建立新机构的权限和程序问题，见《上海合作组织宪章》第 4 条第 3 项规定。

Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the building of regional environment protection cooperation mechanism

Qin Peng

(School of Law, Xinjiang University, Xjinjiang, Urumqi, 830047)

Abstract: This paper analyzed the history of environment protection of Shanghai Cooperation Organization (SCO) and concluded the problems it is facing. Based on the research of EU environment protection mechanism, this paper provided the basic thinking about the building of SCO environment protection cooperation mechanism.

Key Words: background; problem; experience; idea

收稿日期：2007-09-11

作者简介：秦鹏（1958-）男，教授，汉族，新疆大学法学院院长。

