

中亚区域合作——环境保护的理智选择

秦 鹏

(新疆大学法学院 乌鲁木齐 830047)

摘要: 区域合作是经济发展、社会进步的一种选择,也是保护环境和维护生态平衡的有效途径;在借鉴欧共体、北美自由贸易区做法的基础之上,从法学的视角探讨中亚地区的环境保护合作有助于本地区的和谐发展进步。

关键词: 环境保护; 区域经验; 中亚的出路

中图分类号: X3

文献标识码: A

一、二战后全球性环境立法的成果与效果

“很明显,千百年来对环境的忽略已将人类带到最后的一个十字路口。我们对大自然的肆虐行径,使我们的生活质量恶化,甚至危及我们的生存……因此,我们决意行动起来。我们呼吁一场旨在改变对环境——它正在起来反抗我们——的行为的革命……我们将重新开始。”[1] 这是 1969 年美国加利福尼亚州部分居民在遭遇到圣·巴巴拉海严重的海洋污染事件后,敏锐地意识到依靠自身救助或一个国家的行为无法改变人类行为对自然环境所带来的破坏而向全世界发出的悲壮呼吁。

“……我们认识到,在 WTO 规则下,任何国家都不能被剥夺这样一种权利,即在其认为适当的程度上,采取措施保护人、动物和植物的生命或健康以及环境;……我们欢迎 WTO 继续和联合国环境规划署和其他政府间环境组织合作……”[2] 这是在 2001 年 11 月举行的 WTO 第四届部长会议上,与会的部长们通过《多哈部长宣言》达成的共识。同时根据这个宣言的授权,启动了 WTO 历史上首次将环境问题作为多边贸易谈判内容的新的回合。

对比短短 30 余年内公布于世的这两个宣言的部分内容可以看到:深切感受到环境负面影响的人们已经将环境权利作为与所属政府进行正常交流的话语权的一部分而寄希望于公权的行使来改善环境状况;生活在地球一隅的普通公民对环境权利的期盼已经成为了政府间国际组织谈判的重要而敏感的话题;所有来源于不同层面的环境意识、建议、学说和意向、协议等正在通过日益组织化的国际社会付诸实施;虽然多哈回合已于 2006 年 7 月中止了谈判,但它毕竟将环境与贸易在政策上联结在了一起,在即将恢复的谈判中有可能产生新的规则而使主权者实际地承担起“对一切”[3]的义务和责任。

其实,从 20 世纪五十年代开始一些国家已经感受到了环境问题的压力,进行了部分保护环境的立法工作。就当时的社会背景来看,一些国家开展这项工作主要是基于两个方面的原因:一是第二次世界大战虽然已经结束,但战争引发的自然环境问题并没有随着和平的到来而消失;那些曾被侵略而饱受战火蹂躏的土地之上的人们在欢庆正义战胜邪恶之后,所面临的不仅仅是坛坛罐罐的损失,更为严峻的是生存环境被大规模、旷日持久地破坏了!中国是抗击日本侵略的主要战场之一,中国人民为世界反法西斯战争的胜利付出了巨大的代价。

由于日本在侵华战争期间对中国自然资源的疯狂掠夺和使用细菌武器、遗留剧毒弹药等，给中国带来的环境破坏和隐患迄今仍未彻底消除。日本是第二次世界大战的策源地和罪魁祸首之一，由于拒绝向世界正义与和平力量投降，是迄今为止惟一遭到核武器打击的国家，同时也是因此而长期自食环境恶果的国家。总体而言，第二次世界大战所波及的 61 个国家在战后医治战争创伤的过程中，均不同程度地涉及到环境的恢复和保护问题。二是随着世界性战争阴霾的过去、平时时期的到来，以 17、18 世纪的“商业革命”作为主要助推器而全面亮相于 18 世纪的“工业革命”[4]所产生的副产品——先是以个人主义为中心的过度自由经济的捉襟见肘，后是 20 世纪国民经济过度增长癖滋生和蔓延的消极影响日趋彰显——使得各国政府和人民不得不思考环境与经济、环境与市场、环境与贸易、环境与发展、环境与生存等既现实又迫切的问题。这期间既有公共权力意识与私人权利意识的激烈对搏，也有公法秩序基础与私法秩序基础的反思和重构的不懈努力。概言之，面对着日益严峻的环境问题和生态系统的失衡，为维护国家的整体利益和人类的共同尊严，各国必须调整自己的基本国策，以制度化的手段保护环境、恢复生态系统的平衡。所以，某些经济恢复较快的国家在当时进行环境保护的立法是有其一定的历史与社会根源的。

同样，在这两种因素延续作用之下，与 20 世纪五十年代有关国家进行的部分环境立法不同的是，从上个世纪六十年代末七十年代初，在全世界范围内“掀起了环境立法的第一次高潮，不少国家制定了综合性的环境资源保护基本法”[5]。

几乎与此同时，在国内环境立法由比较分散向相对集中、由为数不多的国家实施环境法向更多的国家加入并启动环境立法的过渡之际，基于对空气和水的污染、水土流失、废物、噪音、杀虫剂和其他物质导致的环境急剧恶化的忧虑，联合国大会于 1968 年建议召开一次联合国人类环境会议，共商全球性环境问题。1972 年 6 月，联合国人类环境会议在斯德哥尔摩举行并通过了《人类环境宣言》。斯德哥尔摩会议是人类历史上第一次世界性的环境会议，《人类环境宣言》是国际社会第一次用于确认指导有关的环境政策和环境责任原则的蓝本，是国际环境保护史上的里程碑：一方面回顾、整理和阐明了国际社会对人类生存环境的 7 项认识和理解；另一方面为环境保护的国际谈判与合作提出了 26 项指导性原则，为国际环境“立法”奠定了意识、舆论和基本准则基础，标志着国际社会开始了更为务实地关注环境政策与法制共同协调问题。作为斯德哥尔摩会议的应有成果，联合国大会于 1972 年建立了联合国环境规划署。为纪念斯德哥尔摩第一次人类环境会议召开 20 周年，1992 年 6 月，联合国在里约热内卢召开环境与发展大会（又称“地球会议”）并通过了《里约环境与发展宣言》（又称《地球宪章》）和《21 世纪议程》。这次会议的宗旨是回顾第一次人类环境大会召开后 20 年以来全球环境保护的进程，敦促各国政府和公众采取更为积极的措施，防止环境和生态进一步污染与恶化，为保护人类生存环境而共同努力。本届环境与发展大会提出了人类“可持续发展”的新战略和新观念，并为环境保护提出了 27 项指导性原则。随着“可持续发展”观念逐步深入人心，可持续发展战略已经成为众多国家为之努力的目标。据联合国统计，截止 2002 年 6 月，全世界已有 6000 多个城镇制定了“地方 21 世纪议程”，80 多个国家把《21 世纪议程》的主要内容纳入国家发展规划，如中国政府于 1994 年率先制定了世界上第一部国家级可持续发展的战略——《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》，在国际上引起了积极的反响[6]。应该说，在平衡经济、社会与环境关系方面，人类已经朝着可持续发展的方向迈出了尝试性的步伐。但是，相对于日益恶化的全球环境，这些努力又显得十分乏力。正如联合国前秘书长安南指出的：“从 1992 年以来取得的进步比预期的迟缓，更重要的是比需要的更慢。”《2002 年生命地球》报告表明，人类目前对地球的掠夺性使用已超过地球能力的 20%，支持人类生存与空间经济发展的四大支柱——森林、海洋、耕地与草场、气候继续遭到巨大破坏。如，森林以每年 1400 万公顷的速度减少，全球土地沙漠化已严重威胁到 100 多个国家。另据主管国际经济和社会事务的联合国副秘书长尼廷·德赛称：世界上大约有 11 亿人无法取得安全饮水，因污染饮水和供水不足而引

起的疾病占发展中国家所有疾病的 10%；1996 年，全世界 4630 种哺乳动物类中的 25%，9675 种鸟类中的 11%，面临着极大的灭绝危险[7]。正是在这些宣言、议程所宣示的信念、决心、要求与各国和国际社会的具体行动之间存在着诸多不协调的背景之下，为审议里约热内卢会议以来所取得的成就和存在的问题，也为国际社会进一步采取更为具体和有效的行动实施《21 世纪议程》，2002 年 8 月在约翰内斯堡召开了联合国可持续发展世界首脑会议，通过了《约翰内斯堡可持续发展宣言》（又称《政治宣言》）和包含十个部分长达 62 页的《首脑会议执行计划》（又称《执行计划》），并形成了 220 多项“伙伴倡议”。这次会议取得了举世瞩目的两大成就，其一是最终确立了可持续发展的不可分割的三大支柱，即经济增长、环境保护、社会发展，会议要求在地方、国家、区域和全球各级于这三个关键领域采取一致行动，逐步实现可持续发展。其二是在《执行计划》涉及三大支柱的有关九个部分中不但明确规定了具体的行动措施和所要达到的具体目标，而且规定了时间进程，具有较强的指导性和可操作性。至此，虽然距人类行为巨大地影响到自然环境、人类面临着前所未有的严峻的未来的警告已经比较久远，但通过国际社会的共同努力，正在有越来越多的国家达成了“地球只有一个”、保护环境和维护生态平衡只能依靠当代人的信念，并以实际行动来改善人类与自然环境的关系。

自 1864 年威斯特伐利亚和会开创以国际会议解决国际问题之先例以来，国际会议就成为国际体制中的重要手段之一。尽管在以往的历史中，国际会议包括联合国大会为和平解决国际问题做出了杰出的贡献，然而就国际体制的整体效能而论，由于其自身的先天缺陷——仅具有讨论、审议、建议的职能——国际会议并不是解决国际问题的最佳手段，尤其是涉及复杂而敏感的政治、经济和法律复合性问题时，其耗时费力、议而不决的天然性不足已经被历史而且还将被历史不断地予以证明。国际会议的这种缺憾或许正是国际体制不尽完善的一个侧影，归根结底，是由国际社会的历史和现状所决定的。在不同的领域内，面对不同的全球性问题，人们或许可以无情地抨击国际会议的柔弱，但是当它的设计者们所期望的作用无法正常发挥或者当人们尚未找到更有效的替代手段之前，它在唤起我们正视存在的问题、构筑共同信念，进而可能采取一致行动方面所显现的道义力量是不容忽视和低估的。环境意识的普遍强化、环境执法和环境诉讼的兴起、跨界合作的实施，也许就是很好的例证。然而，共同道义基础上的信念、意识、精神、境界尽管可以引导人类选择有良知的行为，但它们并不能够准确地界定和有效地惩治恶行。所以，国际社会在解决环境保护问题时，通常采用的是为历史所筛选的综合方法，既以国际会议尽可能广泛地达成政府之间、政府与民众之间的共识并宣示共同的意志和未来的行动计划——包括目标、时间和方法，再以条约和“伙伴倡议”确定具体领域的行为准则和形成社会之间的善良习俗，又通过条约建立起识别和惩治破坏环境的法律机制。国际社会致力于环境保护所签订与履行的 240 多个全球性和区域性条约以及未来环境保护的发展趋势均为此提供了极佳的佐证[8]。

人类社会面对着从时间上说离自身最近但从生存空间上说又无法预料其危害程度的环境问题，在经过最近半个世纪的不懈努力之后，已经在对环境保护的认识领域而非行动领域取得了高度的协调，在已经到来的 21 世纪里，人类应当在继续深化对生存环境共同认识和理解的同时，按照已经达成和将要达成的宣言、议程和条约所宣示的信念、所表达的意志和所规定的规则采取更为负责的一致行动，以更大的真诚逐步改善持续恶化的生存环境。

尽管人类的个体——个人，几乎均可以根据我们所熟知的现代法制社会的普通标识——国籍而划分给各个国家，但是人类赖以生存的自然环境——虽然可以为主权所分属——却又不可能由主权分隔为不同的系统，也不可能完全为主权所支配和控制。不同的环境因素构成了自然环境的系统性和整体性，它本身就是一个完整的结构，它能够“吸收、或减少、甚至排除侵入机体的污染异物”，但是它的这种能力终究是有限度的[9]。这种自然环境——生态系统自动调节能力有限论和“地球一体”论[10]构成了当代环境保护国际合作意识基

础，也是对这种合作的客观性和必要性的严肃诠释。

其实，形成这些有关环境保护方面清醒、深刻并伴随着时代的发展而不断丰富认识也是有其现实根据的。与半个世纪前相比，目前的环境危机正在凸显出如下恶果：1、一国内部或地区性问题已经演变成为全球性问题，如过量排放温室气体导致全球温度上升、陆地面积逐年缩小；由于毁灭森林和森林退化的速度高于人工植树造林的能力而作为原因之一所引发的沙尘已经可以飘扬过海。跨界污染或侵害和国际争端有增无减。2、自然界尚能容忍或消化的短期问题已经演化为它无法或难以逆转的长期性问题，如人类迄今尚未停止向海洋倾倒无法统计其数量和评价其危险性的废物、在农耕中过度使用化肥和农药等，已经形成了海洋危机和土地荒漠化，造成了不可估量的损害。虽然，依靠目前人类自身的力量或技术尚不能准确地描述其危害的严重性，同时也还不能断言自然界自我调节的末日已经到来，但这种日趋恶化的环境肯定不是人类的福祉所在。3、长期积累起来的隐蔽性问题正在发展成为剧烈的公开性问题，并进一步加剧着环境的恶化和人类自身的矛盾，如人口激增所引发的资源短缺、贫困、饮水、健康、教育等社会问题无不激化着环境危机和人类生存危机；无论是多边贸易谈判中以“环境问题”作为新议题、还是某些国家在贸易中已经实施的环境标准又无不折射出对环境危机的恐惧和防范心理。以一言蔽之，人类的环境意识、理念、学说等都是人类自身所造成的环境危机的直接结果。

在揭示自然、自然环境、生态系统自身规律基础之上，国际社会所达成和缔结的宣言、议程和条约等无不将全球性国际合作作为保护人类生存环境的重要原则；无论是从1972年《人类环境宣言》、1992年《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》、2002年《执行计划》，还是1899年《海豹公约》、1992年《联合国气候变化框架公约》、1997年《京都议定书》等在强调国际合作的同时，逐渐明确了这种合作的核心内容，即改变人类的生产方式和消费方式。通过国际合作改变或根本改变人类的生产方式和消费方式涉及很多方面，就社会科学的研究而论，可能比较关注的是主权的限制和国际环境管理机制的建设问题。这或许是一个问题的两个方面：如果主权得以正当限制，依靠国际政策但主要是依靠国际法制的国际环境管理机制就容易建立和建设；国际环境管理机制的完善性和可持续发展性归根结底取决于我们的主权意识及对主权的正当限制。所以，主权是凌驾于环境、科学、技术、制度和法律之上的现实核心。如果从1899年的《海豹公约》算起，已经过去一百多年了；如果从1972年第一次人类环境会议算起，也已经过去三十多年了。在过去的一百多年里，人类活动给自然环境造成的损害可能是有史以来最为严重的；但同时借助于后现代主义的学说和现代科学技术手段人类环境意识的苏醒或许也是最为全面和彻底的：全球性和区域性的环境保护会议和各种关于环境问题的决议数以千计、保护环境和维护生态系统的国际法律文件数以百计，这表明人类正在进步。然而，人类的进步与其所面临的不断恶化的环境和脆弱的生态系统仍然极不协调，国际社会经过一百多年的努力，仍然没有找到限制主权的正当方法和有效地建设国际环境管理机制的途径，《气候变化2007：科学基础》的《决策者摘要》公布后，美国等少数国家再次拒绝采取切实措施减排温室气体即是最好的例证。

在保护自然环境方面，国际社会于监测环境、发布报告、唤醒公众的环境意识甚至引导国家环境立法等领域已是成就斐然。但在改善现实环境、遏制环境继续恶化方面能力有限。迄今为止，国际社会无法实现正当限制主权和建立国际环境管理机制毫无疑问是这种有限能力的事实基础。限制主权从传统国际法到现代国际法均面临着一些敏感而棘手的问题，诸如什么是“正当限制”、“正当性”的客观基础是什么等等。之所以会产生这些复杂的问题，主要是因为当“主权”进入政治学和法学领域时，是作为一种国内政策和法律的抽象术语被使用的，国际法学者从来就没有创造类似词汇的机会[11]。此外，随后的统治者几乎均将主权作为意识形态和民族国家利益的附属品而沾沾自喜。所以，在一个不可能完全抛弃主权甚至对其进行正当限制都充满迷茫的国际社会中，要保护人类的跨界环境利益进行全球性

国际合作是十分困难的，所有关于这方面的机制建设也是非常艰难的。因此，有关国际宣言、议程、条约等所呼吁的自然环境保护的全球性国际合作只是人类未来进步方向的反映。

既然人类目前尚不能从自身生存环境保护的全球性合作中满足自己的正常利益需求，而环境保护的全球性合作也无力提供这种机会，那么人类是否可以并且应当将自己的注意力转向区域性国际合作呢？

二、环境保护之区域性国际合作

如同联合国宪章一样，除经修改后的欧共体条约和北美自由贸易协定之外，其他影响较大的区域性国际组织的组建约章中均未涉及环境保护问题，无论是在联合国成立之前或是在此之后，情况均是如此。在区域性国际合作中之所以会出现这种状况，笔者认为其原因主要有二：一是环境问题在当时并不是关系到某个区域内国家生死攸关或者关乎其生存与发展的重要问题。尽管环境问题始终存在，但当时对环境问题的揭示、认识、关注等因为受到科学技术发展水平的限制和环境隐患被其他社会矛盾所掩盖的制约，环境问题与维护政治独立、捍卫主权和领土完整、谋求经济自主以及解决居民的衣食住行、改善卫生状况等问题相比，很难成为一个独立的能够引起公众和政府高度注意而常常被诸如经济、社会或者卫生、能源等所包容的问题，因而也就不可能被列为某区域性组织的宗旨或者作为其重要任务而载入它们的组建约章。二是与前一点相适应，这种区域性组织原本就不是以环境保护为其主要职责而建立起来的，而在更多的情况下它们是一种一般性的区域性机构，即要对该区域内的以政治、经济、社会等为内涵的和平与安全负主要责任，而不可能是将自己的初始关注点和着力点完全或仅仅或主要放在当时并不突出的环境问题之上的机构，从它们建立的历史背景到建立后的实际经历以及它们在全球和平与安全方面所处的重要地位及其所发挥的重要作用等均能证明这一点。所以，就客观情形而论，这种组织在建立之后的一定时期内，未将环境问题列入其议事日程是符合其自身历史发展规律的，是必然的和正常的历史过程。但是，问题的另一方面我们也应当注意到，既随着全球缓和时期的到来、冷战的结束，过去深藏在冷战阴影背后的各种问题相继迸发，其中环境问题因为关乎全球整体利害和人类代际利益而具有长远和普遍的影响力故显得尤为突出。

（一）欧共体的实践

面对国际社会主要矛盾的变化和不同利益团体的分化、重组，又如同联合国在建立之后不可避免地需要关注全球环境问题一样，区域性组织在自己的发展过程中几乎无例外地、程度不同地关注起了环境问题，欧共体、非洲联盟、东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟、美洲国家间组织等都是如此。这其中当属欧共体在环境治理和保护方面取得的成就最为引人注目。作为当今世界区域性组织的典型，欧共体在建立之初也并没有将环境问题纳入其视野，尽管在 20 世纪七十年代初由它提出了“环境无国界”的经典命题，随后又陆续公布和实施了四个环境行动规划、颁布了一系列有关环境问题的指令，但从其自身的法律制度上说这些举动多少有点儿缺乏有效的法律依据。这种状况直到 1987 年 7 月 1 日《单一欧洲法令》正式生效后才得以结束，后经 1993 年《马斯特里赫特条约》修改后的欧共体条约则将推动可持续发展、保护环境列为欧共体的主要目标之一，并进一步明确了欧共体在环境保护领域的使命和权力。然而，无论是否具有充足的法律依据，欧共体的环境保护工作毕竟经历了近 50 年的历史。在这段历史时期内，欧共体在治理和保护环境方面已经取得了举世瞩目的成就与经验，这主要包括：第一、建立并共同遵守、实施了相对完善的政策依据和法律制度，如今一个在数量上从最初的为数有限的指令到包括 300 多个法规，在内容上从最初的仅涉及水质、废气和噪音等到包涵气候变化、空气污染、自然资源的消耗和生物多样性、水资源、土地利用、城市环境退化、海岸带、废物处理和工业危险，在保护环境的意识和方式上由过去被动地治理污染到主动预防污染，在追究责任方面从过去的仅由各成员国分散地使用民事

手段到共同体内部统一地综合使用包括刑事、行政和民事手段的法律制度已经比较成熟,形成了颇具特色的政策—法律链条,服务于欧共体保护人类健康、合理利用自然资源以及在国际层面上支持采取有关克服地区性和全球性的环境问题的措施的环境政策目的[12]。第二、逐步形成、调整并完善着欧共体内部多种机构“齐抓共管”环境问题的良好局面,如今不仅仅是欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院、经济与社会委员会、地区委员会、欧洲环境署等“官方”机构在各司其职、依法保护环境,而且依照欧共体条约和有关的二级法律规定,欧共体内几乎所有的机构都从不同的侧面参加了环境管理工作。此外欧盟范围内的很多民间机构乃至公众也都不同程度地参与着环境监管和保护工作,构筑起了比较科学的管理网络,形成了“官方”与民间的跨国界联盟,对环境进行着持续的监督和管理。第三、在确定与调整相关政策、制定与修改相关法律的同时,欧共体还不懈地、分门别类地颁布和推动实施了一个又一个的环境保护行动方案,如在 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首脑会议,要求欧共体委员会提出一个环境政策计划。紧接着欧共体的第一个包含其环境政策原则和优先领域的环境行动规划(1973~1977 年)付诸实施。迄今,欧共体已经颁布和实施了 6 个这种环境行动规划。又如欧盟委员会启动的旨在减少因环境污染引起疾病的 7 年行动计划(2004—2010),要求各成员国加强在环境与健康领域的研究与合作,最大限度地减少环境污染对人体的危害。欧共体目前正在执行的这项行动计划主要包括三大部分:一是加强研究环境污染对健康的具体影响;二是加强对过敏、神经发育不良、癌症及内分泌失调四大与环境有关疾病以及气候变化对人体影响的研究;三是根据上述研究结果及时修改和制定旨在减少这些疾病的相关政策。再如鉴于森林不仅具有重要的经济功能,同样也具有重要的生态功能,即它对于生物多样性保护、景观美化、水资源与土壤保护具有不可替代的作用,所以欧盟委员会于 2006 年 6 月 15 日通过了一项为期 5 年的森林行动计划(2007—2011),旨在加强森林可持续发展和经营,提高欧盟林业产业竞争力。所有这些有助于保护环境的行动方案从一个侧面进一步诠释、配合、支持着欧共体的环境政策与法律,有助于欧共体环境政策与法律深入民众之心而获得更为坚实的执行基础。这实际上也是通过各种方式动员、组织、协调社会有关方面积极行动起来,共同保护自己的家园和环境。欧共体在环境治理和保护领域的成就也许还有很多,但笔者认为这三个方面环环相扣,是一个有机的整体,值得注意和研究。

(二) 北美自由贸易区的尝试

与欧共体及其他区域性组织不同,作为南北经济合作典型代表之一的北美自由贸易区于协调贸易与环境关系方面至少在形式上是极为特殊的。其特殊性集中体现在建立该区域性组织的基本法律文件包含劳工和环境两个附属协议即《北美劳工合作协定》和《北美环境合作协定》。由于本文不涉及劳工标准与环境问题,所以以下仅讨论与环境有关的问题。事实上,在北美自由贸易协定中,已经明确载入了与环境保护有关的内容,但缔约国认为其操作性尚不够强,故有必要通过《北美环境合作协议》在美、加、墨三国之间形成一个多边环境协定,加上三国的环境法律和公众的广泛参与,即可以较好地实现贸易自由与环境保护的协调发展。此外,由此形成的比较充分的透明度,也可以使民众就任何缔约国未能有效执行环境协定或法律而提出相应的报告,进而促进贸易与环境关系的改进。在此框架之下,能够体现其特殊性的还有两点:其一是基于北美自由贸易协定的成员国已经意识到为了本区域现在和将来的利益而进行环境保护的重要性,认为实施绿色技术和市场机制来解决环境问题是十分必要的,因此在跨越国界的环境问题解决方面取得了一定的成就。其二是该区域性组织建立 12 年以来,作为其法律基础的北美自由贸易协定不仅在客观上已经成为美洲国家间签订类似协定的范本,而且也将成为建立美洲自由贸易区的蓝本,进而可以进一步增强美洲各国推进区域自由贸易和环境保护的决心。

但是,就美国而言,积极建立这个区域性组织的目的并不仅仅局限于上述形式之上,至

少还有两个深层次的战略追求，这是指：第一、20 世纪 80 年代以来，欧共体的经济实力日益壮大，日本的经济也急剧膨胀。尤其是在冷战结束之后，世界形势的发展对美国出现了一些不利态势，美国遇到了比较严重的挑战，它已经不可能再象以前那样单枪匹马地与对手进行竞争和拼搏。美国必须建立一个以其自身为核心的、能与其他经济集团尤其是与欧盟长期相抗衡的区域经济组织，以巩固美国的世界霸主地位。所以，美国对于建立北美自由贸易区具有极大热情和动力。第二、由于输出垃圾工业和肆意挑起武装冲突等而在以往的全球性环境保护中得分不高，特别是因为拒绝在《京都议定书》上签字而屡屡作为减排温室气体的坏榜样而不断遭到国际组织、外国政府和民间力量的抨击，美国亟待改善自己的国际形象，恢复世界对它的信心。所以，它借助乌拉圭回合的余音，祭起了环境与贸易、环境与劳工之幡，力图在区域性实践中为自己挽回颜面，同时清洁好自己的前庭与后院。因而，笔者认为，美国热衷于北美自由贸易区的建立和建设并不似有的研究者认为的那样是为了推动建立“南北型经济合作”，而是由美国自私利己的传统意识驱动的一场试验，其目的还是为了维护美国的长期战略利益。

尽管美国参加北美自由贸易区的意图并不完全同于其昭示的那样，但是作为一种建立和实施环境保护的区域性法律制度的《北美环境合作协定》还是具有参考和借鉴价值的，因为通过它毕竟第一次在区域实践之初始即已形成了独特的贸易——环境模式。作为第一个包括了环境保护条款的自由贸易协定，笔者认为《北美环境合作协定》在以下三点上值得我们重视与思考。1、复合型结构。这种复合型结构的新意大致表现在两个方面：一方面就条约关系而论，它将三个协定“捆绑”在一起，使贸易、劳工和环境问题有机结合，形成了一种不可分割的复合型条约义务，在区域性实践中开创了新的一揽子交易方式。另一方面就机构设置而言，它创建了一套以环境合作委员会为核心的内部机构体系，包括理事会、秘书处和联合公众咨询委员会，甚至还包括该组织框架内的某些双边机构，如北美开发银行等，形成了由比较完备的机构体系共同监管环境的格局。尽管在全球性多边关系如海洋法律关系中和区域性实践如欧共体实践中，我们可以找到关于“捆绑”式条约义务和众多机构“齐抓共管”环境问题的规定和做法，但在区域性组织的初始设计和基本方略中有此内容的还属北美自由贸易协定及其附属协定。2、争端解决机制。自 WTO 问世之后，人们比以往任何时候都更加清醒地认识到：无论是在贸易自由化的全球进程中还是在区域实践中，贸易争端的解决已经成为关系着各种贸易规则能否全面地和不折不扣地予以执行、其权威究竟如何、乃至某个组织或机构能否继续存在的生死攸关的焦点问题。因此，无论是全球性的还是区域性的各种贸易组织或机构都无例外地于自己的争端解决机制的设计和实施方面倾注了大量的智慧和热情。但迄今仍然没有找到令人满意的方案。北美自由贸易协定在吸收 WTO 争端解决机制精华的基础上，既规定了因执行协定而产生的争端应交付给独立仲裁员组成的专门小组解决，又建立了不同领域的争端解决机制，为贸易——环境模式下的争端解决进行了积极的探索。3、公众参与。公众素质无论从哪个方面说都关系着环境的安危；高素质的公众参与是治理和预防环境污染的基础。北美自由贸易协定也将国际社会广泛采用的公众参与应用于解决环境问题之中，其具体做法主要是根据环境合作委员会理事会例会发布的规范性文件所确定的目标和任务或工作重心或侧重点，再通过该委员会制定为期 3 年的贸易——环境工作计划，以这种灵活的中期计划措施，指导具体的环境保护工作以及向公众提供有关未来行动计划安排等重要信息。此外，还通过公众参与的重要机构——联合公众咨询委员会的各种工作，联系并广泛宣传该组织的环境保护政策、听取和反馈公众的意见、建议，确保该组织与公众随时沟通渠道的畅通与拓展。

北美自由贸易区是世界上第一个将贸易与环境直接链接起来的自由贸易区，其建立以来，的确推动了成员国贸易和投资的迅速增长、就业的增加与生产率的提高。但其在环境与贸易的协调发展上最终是否能够获得成功并成为这方面区域实践的典范，并不仅仅或者主要取决于其内部经济上的巨大成功，而要取决于它对世界贸易和环境的贡献度。因此，当其第

一个 15 年目标实现时，我们或许才能对其有一个初步的判断。

无论是欧共体在贸易自由化进程中引入了环境问题，还是北美自由贸易区从一开始就建立起了贸易——环境模式，它们的实践或尝试无例外地正在受到来自两个方面的验证：是否促进了经济发展和环境持续改善；是否与其他政策如工业、农林牧渔业、能源、土地、城市、人口等协调发展，进而促进了社会的全面进步。结论也许是大同小异的，也许是迥然相左的。但有一点可能是一致的，即在联合国的主导下，全球环境保护既然尚未出现“示范田”，欧共体和北美自由贸易区就不失为“示范区”。

三、中亚地区环境保护区域合作的思考

（一）存在的主要问题

与上述两个区域相比，在环境保护方面，中亚地区的差距还是明显的，总体给人的印象是：起步晚，起点低，起动慢，实绩少。存在的主要问题大致有：

1、中亚地区从过去到现在始终没有建立起象欧共体或北美自由贸易区那样的将环境问题列为其重要职责的区域性组织。2002 年 6 月从国际法意义上得以真正建立起来的上海合作组织基本上是一个集地区安全、经济与人文合作为一体的区域性组织，环境问题仅部分地体现在其经济合作之中而并非是其一个独立的合作领域。中亚地区环境保护和预防性的责任实际上是由本地区所包含的国家分散地各自承担或在发生跨界问题时通过双边协商的方式解决的。笔者认为这是所有问题的症结所在，亦即基础性问题或曰首要问题。

2、基于上列首要问题的长期存在，本地区内迄今既无有关环境保护的原则性或指导性或框架性协议，在经济和人文合作诸如能源、贸易、投资、旅游等之中也未见有具体的环境保护或预防性方案或协定；基于同样的事实，本地区自然也就没有区域性的专门监管、评估、研究环境问题的机构，我们也就无从知晓本地区对全球环境的效应是正还是负，同时这个地区似乎也从未启动或实施过涉及该地区所有国家及其国民的社会性环境保护计划或行动。所有这一切也正是环境保护弱势地区常见的连环性问题。

3、公众正确的环境意识是环境保护的社会性精神支柱，它与国家环境管理权有着极为密切的关联。因为国家环境管理权同样具有社会性，需要社会各阶层的理解与支持，需要全社会的关注与监督，所以良好的公众环境意识就构成了对国家环境管理权的支持与监督。然而，本地区内的公众环境意识普遍不够高，主要表现为环境教育跟不上时代发展的要求，国民既没有通过各种媒介获得必要的环境知识，也没有通过现实的生活体验、积累和激发出良好的环境保护热情和经验，对环境变化反映普遍不敏感，对自己的环境权利比较陌生，所进行的环境保护行动多限于清理生活或休闲环境如街区、社区、山林、湖泊表面垃圾而不能分辨不可回收垃圾的低层次上。因而，公众对各国家实施环境管理权的有益补充比较低，同时对这种权力的监督和制约也显得乏力和空洞。

尽管存在有诸多现实而紧迫的问题，却也不能得出这样的结论：即中亚地区的环境保护在全球范围内出处于末端。因为，这个地区的国家分别参加了许多重要的全球性多边国际环境公约。自愿承担的多边性国际义务使得它们需要不断地提高本国的环境政策水平和环境立法、执法能力以适应履行这些义务的基本要求，进而使自己的环境保护水准不至于过低，中国应当是这方面的典型。当然，我们也不能因为此种公约义务的存在而盲目乐观地认为这个地区的环境保护或预防性工作已经跻身于世界前列了。

（二）中亚地区环境保护的出路

中亚地区环境治理与预防的出路在于选择并加强区域合作，关于此，我们无论是从“环境无国界”的理念中，还是从本地区的地缘关系及本地区所属国家共同面临的经济、社会和

环境等问题之中均能找到十分充足的理由，故不赘述。

国际实践反复提示我们，无论是全球性合作还是区域性合作，只有当其通过条约依托于某种国际体制时，才能获得较大的确定性和稳定性，才能使这种合作深入持久地进行下去。同理，中亚地区环境保护的区域合作也只有依托于某种国际体制时，才能扎实、稳妥、持久地进行下去。那么，在建立专门的区域性环境保护组织极为不现实的条件之下，谁能够担当这一重任呢？就目前的情势而论，最能胜任本地区环境保护这一重大职责的区域性国际体制非上海合作组织莫属。尽管上海合作组织并没有在建立之时就将环境与贸易等经济问题牢固地“捆绑”在一起，在自己的发展过程中于环境保护合作方面也显得时紧时松，有较多的变数，其地理范围也未完全覆盖中亚地区。但它现在毕竟已经成为了中亚地区最具号召力和国际影响力最强大的区域性组织，它在地区事务中已经具备了不可替代的地位，发挥着无法替代的作用。因此，在本地区范围内包括环境保护在内的各种合作离开了这个组织的框架都是难以维系或有效进行的。所以，也可以说由其担当保护环境这一重任乃是历史的必然选择，也是惟一正确和务实的选择。

然而，值得注意的是，上海合作组织并不是一个现成的或成熟的环境保护组织，甚至迄今为止它还不是一个能够以行动证实其为十分关注环境问题的组织。因此，笔者认为，在借鉴各种环境保护合作经验，特别是欧共体和北美自由贸易区的某些做法的基础之上，上海合作组织应当高度重视并逐渐解决下述几个问题，方可真正肩负起历史赋予其的重大使命。

1、尽快通过该组织元首理事会、总理理事会以及部长级会议这些核心决策机构完成本区域环境保护的顶层设计，即制订本区域环境、经济、社会协调发展的共同的总体政策及中长期在环境保护方面欲实现的目标和拟采取的措施的规划，并通过缔结区域性条约的方式进一步明确成员国的义务和责任，逐步形成本区域内部共同的环境政策与其他各种共同政策相互衔接并与共同的环境立法相互支持的良性循环系统，弥补本区域共同环境政策和法律缺失之遗憾，为环境保护的区域合作提供政策指导和依据，并为这种合作的开展奠定必要的法律基础。

2、为落实上海合作组织宪章“鼓励开展…环保…及其他共同感兴趣领域的有效区域合作”之总体任务、执行2001年9月14日《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》和2003年9月23日《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》中将环境保护列为“重点合作领域”或“合作优先方向”的计划，应当于能源、交通、电信、农业、旅游、贸易、投资和自然资源利用等合作方面签订保护环境或保持生态平衡的专门协定，并通过这些协定建立较为完善的、相互配合与支持的区域性环境机构，即包括环境咨询、研究、评估、争端解决、日常监管等在内的一整套机构，同时辅之以能够使全体成员国及其国民参加的或能够给他们带来普遍而长期利益的中长期的环境保护行动计划或方案等。这样，就为那些仅仅停留在宣言、宪章、纲要、会议和讲话等文件和口头上的环境宿求提供出了有可能实现的法律、制度和社会行动的条件与保障，从而真实地启动并持续地实施本区域环境保护的合作。

3、为了提高公众正确的环境意识首先应当通过拟订共同的政策和规则，进一步改善国家的环境形象，即对国家各级政府及其工作人员纵容、包庇、参与破坏环境的，予以严肃追究，同时拟订共同条款统一对公众环境权利的确认和保护度。此外环境教育与培训、环保宣传等对公众正确的环境意识的形成都具有不可低估的影响力，也是本区域普遍缺乏而亟待加强合作的领域。

4、于顶层设计、规范性文件签署、机构建立等工作完成之后，按照共同的环境政策和法律的要求，应考虑着力解决好这样几个比较突出、紧迫的问题：

第一、中国新疆与中亚地区生态系统的最大特点是它的脆弱性，水资源匮乏和土地荒漠化所引发的各种环境问题是过去、现在乃至将来长期困扰本地区经济社会发展的现实。为了逐步而持续地改变这种不利的生存环境，就应当将本地区的地表水、地下水、森林、草场等相关环境因素作为一个整体通过签订区域保护合作协定予以系统地养护和合理利用，改变那种已被自然和实践证明往往是徒劳的仅就某一条河流或某一片山林或某一种环境因素进行保护的做法，同时也藉此改变中亚地区环境法律保护的稀少、零星的“碎片化”现状，提升系统化法治在区域环境保护中的地位和作用，确保区域代际公平理念的制度化实现。

第二、在一些传统的合作领域如交通运输和新型合作领域如油气输送管道等方面，应当尽快修订或增补有关环境安全、生态维护或降低环境危害程度或环境评估的协议或条款，通过建立区域性合作机制防范因必要的人员、货物和能源的交流而带来的不必要的环境危害，并以此为契机或突破口，通过区域合作的途径实现以预防环境污染为主的战略重心转移，确保经济、社会、环境的协调发展。

第三、虽然目前就中亚地区而言，因工业、农业和居民生活所造成的大气污染还仅限于人口相对密集的城市，但这个地区本身就是一个自然资源人均占有量相对较少的区域。随着人口的增加、城市的扩张，资源与人口之间的矛盾必然加剧，过去潜在的环境危机将逐步明朗化，受大气污染的绝对人口将逐步增加。或许在传统意义上，这是属于“内政”的话题，但 21 世纪如此严峻的环境问题可能已经为它的探讨辟出了空间：如果全球性宣言还难以落实，不妨通过区域性合作调整好本地区的人口政策和资源管理法律，并为此而进行可能的区域性技术合作，为缓解全球环境、人口、资源压力，构建和谐世界做出积极的努力和探索。

也许在画地为牢的主权空间内，我们都已经积累了各自的环境保护的宝贵的法治经验，但面对着环境的自然属性需要我们在几个主权空间之间进行合作以保护我们共同的环境时，我们可能会发觉我们在环境意识、环境为壑、环境政策、环境法律、环境合作等不同的方面都或多或少地还存在着不为自然所感知和理解的差异，这些差异既是我们合作的基础，也是我们通过合作留待自然和实践验证以决定其存废的意识和制度。其实，从上海合作组织建立以来，中亚地区也已经进入了全面合作的新时代，环境保护的法律合作自然包括其中。现在的任务应当是通过细化和深化区域合作实践，提高环境保护法治合作的质量和水平，使之更加的规范化和制度化，逐步形成本区域环境保护的特色和优势，创建另一个新的环境法律保护合作示范区。

结束语

环境保护的国际合作，无论是全球性的还是区域性的，目前仍然是一个亟待加强理解和信任的领域，国际环境法迄今仍被世人称之为“软法”，就从一个侧面形象地说明了这个领域合作的必要和艰难。也许在这个领域人类目前的确还做不到真诚相待，但为了可持续发展的目标人类已经开始行动了。

参考文献:

[1] 《圣巴巴拉环境权利宣言》，载于《大英百科全书》，第 19 卷，1976 年英文版，第 100—101 页。转引自王曦著：《美国环境法概论》，武汉大学出版社 1992 年版，第 1 页。

[2] WT/MIN (01) /DEC/, “Ministerial Declaration”, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9—14 Nov. 2001. 转引自程路连著：《WTO 与多边环境协议》，中国环境科学出版社 2005 年版，第 1 页。

- [3] 参见王曦：“‘对一切’义务与国际社会共同利益”，载《珞珈法学论坛》（第2卷）。
- [4] 参见[美]斯塔夫里阿诺斯著，董书慧、王昶、徐正源译：《全球通史》（第7版），北京大学出版社2006年1月版，第30章。
- [5] 参见吕忠梅著：《环境法新视野》，中国政法大学出版社2000年5月版，第33~36页、第86~87页。
- [6] 罗春华、李新烽：“可持续发展任重道远”，载《人民日报》2002年9月5日第三版。
- [7] 网络信息：<http://www.un.org/chinese/events/wssd/basicinfo.html>，联合国新闻部信息技术科，2002年4月18日。
- [8] 苟海波、孔祥文：《国际环境条约遵守机制介评》，2006年8月22日——中华人民共和国外交部网站信息：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/tyfls/rdwtial/t268524.htm>
- [9] [意]奥尔利欧·佩奇著，王肖萍、蔡荣生译：《世界的未来——关于未来问题一百页》，中国对外翻译出版公司1985年5月版，第6页。
- [10] 美]芭芭拉·沃德、勒内·杜博斯著：《只有一个地球》第1篇“地球只有一个”，吉林人民出版社1997年版。
- [11] 余敏友：“以新主权观迎接新世纪的国际法学”，载《法学评论》2000年第2期。
- [12] [德]马迪阿斯·赫蒂根著，张恩民译：《欧洲法》，法律出版社2003年版，337页。
- [德]马迪阿斯·赫蒂根著，张恩民译：《欧洲法》，法律出版社2003年版，337页。
- [13] 据2006年7月25日英国《金融时报》艾伦·贝蒂(Alan Beattie)、弗朗西斯·威廉姆斯(Frances Williams)日内瓦报道：一路不顺的“多哈回合(Doha round)”贸易谈判昨日陷入无限期中止状态。
- [14] 人民网信息：<http://japan.people.com.cn/GB/35467/35498/3521569.html>——中国社会科学院近代史研究所博士卞修跃在2005年7月5日接受记者采访时说：从1937年到1945年的8年间，日军在中国制造了数万起杀害中国平民的血案，其中较大规模的杀人血案不下4000起，遇难的中国同胞达数千万人；整个战争期间，中国遭受的直接财产损失高达1000亿美元，间接损失达5000亿美元；中国是世界反法西斯战争期间遭受损失最惨重的国家，世界上没有任何一个国家为了这场战争，付出过像中国这样惨重的牺牲与代价。
- [15] 迄今为止，没有人可以说明人类行为对自然环境的影响，比较多的研究人士通常在描述人类与自然的关系时所用的词汇是“人类面临着灭顶之灾”，而这个判断是谁最先提出的，也已无从考证。
- [16] 由于温室气体排放量增加而引发的全球温度上升、陆地面积正在缩小问题，参见2007年2月2日联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第一工作组在巴黎公布的第四次评估报告第一卷《气候变化2007：科学基础》的《决策者摘要》；2002年1月28日至2月2日联合国经济及社会理事会《〈21世纪议程〉的执行情况——秘书长的报告》44、45与“方框19”。
- [17] 关于全球森林状况，参见世界粮农组织《2001年森林资源评估》、2002年1月28日至2月2日联合国经济及社会理事会《〈21世纪议程〉的执行情况——秘书长的报告》36、41与118。
- [18] 关于海洋危机和土地荒漠化及其所产生的影响问题，参见2002年1月28日至2月2日联合国经济及社会理事会《〈21世纪议程〉的执行情况——秘书长的报告》42、122与113。
- [19] 由于人口增加所引起的社会问题及环境负担，参见2002年1月28日至2月2日联合国经济及社会理事会《〈21世纪议程〉的执行情况——秘书长的报告》26至30、67与69；[意]奥尔利欧·佩奇著，王肖萍、蔡荣生译：《世界的未来——关于未来问题一百页》，中国对外翻译出版公司1985年5月版，第21~

28 页。

[20] 国内部分研究者称为“生产方式和生活方式”，但《里约环境与发展宣言》原则 8 使用的是“不可持续的生产方式和消费方式”，《21 世纪议程》第一部分第四章使用的是“不适当的消费和生产模式”，《执行计划》第三部分使用的是“不可持续的消费形态和生产形态”。比较而言，消费方式虽然是生活方式的主要方面，但就环境保护来说更为明确和贴切。所以，本文中使用了国际文件的通称。

[21] 参见《〈21 世纪议程〉的执行情况——秘书长的报告》第八部分 C；《执行计划》第三部分 13 至 19。

[22] 参见经《单一欧洲法令》修改后的《欧共同体条约》第 100A 条、第 130R、130S、130T 条。

[23] 参见《欧共同体条约》第 2 条和第 130R、130S、130T 条。

[24] 见《上海合作组织宪章》第 1 条。

[25] 分别见该《备忘录》第 3 条、该《合作纲要》第 2 部分。

[26] 参见 2001 年 6 月 15 日“上海合作组织”成立以来的《成立宣言》、《宪章》、《元首宣言》、《元首公报》、《总理公报》、《合作纲要》等。

Regional Cooperation in Central Asia— A Reasonable Option for Environment Protection

Qin Peng

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

Abstract: Regional cooperation is not only an option for economic development and society improvement but also an effective approach towards environment protection and ecology balance maintenance. This paper based on the research of EU and NAFTA and discussed the issue that the cooperation on environment protection in central Asia is helpful for the regional development and improvement.

Key Words: environment protection; regional experience; the way out for central Asia

收稿日期: 2007-09-12

作者简介: 秦鹏 (1958-) 男, 汉, 教授, 新疆大学法学院院长。