



上海合作组织环境保护研究丛书

上海合作组织 区域和国别环境保护 研究(2015)

STUDY ON REGIONAL
AND COUNTRY
ENVIRONMENTAL
PROTECTION OF
SCO (2015)

中国-上海合作组织环境保护合作中心 编著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



上海合作组织环境保护研究丛书

上海合作组织 区域和国别环境保护 研究(2015)

常州大学图书馆
藏书章

STUDY ON REGIONAL
AND COUNTRY
ENVIRONMENTAL
PROTECTION OF
SCO (2015)

中国-上海合作组织环境保护合作中心 编著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

上海合作组织区域和国别环境保护研究：2015 / 中国 - 上海合作组织环境保护合作中心编著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.6

(上海合作组织环境保护研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8746 - 5

I. ①上… II. ①中… III. ①上海合作组织 - 环境保护 - 国际合作 - 研究 IV. ①X

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 025794 号

上海合作组织环境保护研究丛书

上海合作组织区域和国别环境保护研究 (2015)

编 著 / 中国 - 上海合作组织环境保护合作中心

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 王楠楠

责任编辑 / 王楠楠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：23.5 字 数：406 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8746 - 5

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

上海合作组织（简称上合组织）作为凝聚中国与周边国家“丝绸之路精神”的纽带，自诞生之日起就是成员国、观察员国、对话伙伴国之间经验互鉴、互利共赢的命运共同体。2015年7月10日，上海合作组织成员国元首理事会第十五次会议批准了《上海合作组织至2025年发展战略》，启动了接收印度和巴基斯坦加入上海合作组织的程序等，为上合组织的未来发展指明了方向，将对提升该组织的国际地位和影响力产生深远影响。

截至目前，上海合作组织成员国包括哈萨克斯坦、中国、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦，印度和巴基斯坦正在启动加入程序，观察员国有阿富汗、白俄罗斯、伊朗、蒙古，对话伙伴国有阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔、土耳其、斯里兰卡。

本书是“上海合作组织环境保护研究丛书”的第二本。第一本为《上海合作组织成员国环境保护研究》，介绍了上海合作组织概况及其5个成员国（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦）的国家概况、环境状况、环境管理和环保国际合作。本书分为上下两篇，上篇重点选取上合组织区域重点环保国际合作机制，分别从组织机构、合作领域、在环保合作领域的进展及已签署的合作协议等方面进行整体梳理。下篇是对上合组织两个启动加入成员国程序的国家（印度和巴基斯坦）、三个观察员国（阿富汗、白俄罗斯、伊朗）和两个对话伙伴国（土耳其、斯里兰卡）环境概况及环保国际合作等的阐述，并分别从国家概况、国家环境状况、环境管理及环保国际合作四个方面进行了详细介绍。

本书由中国—上海合作组织环境保护合作中心、中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所和中国国际问题研究院等单位相关人员共同编著完成。中国—上海合作组织环境保护合作中心郭敬、周国梅做总体设计，并给予全面指导和帮助。各章节完成人：第一章，张宁、谢静、王聃同；第二章，国冬梅、张宁、王聃同；第三章，王玉娟、张宁、侯立鹏；第四章，国冬梅、张宁、侯立鹏；第五章，李菲、张宁、谢静；第六章，侯立鹏、张宁、

王聘同；第七章，涂莹燕、张宁、王玉娟；第八章，王玉娟、李自国；第九章，李菲、李自国；第十章，谢静、赵臻；第十一章，魏亮、李自国；第十二章，张扬、赵臻；第十三章，王聘同、李自国、赵臻。全书由国冬梅、王玉娟统稿，王聘同、侯立鹏、李菲和谢静等参与了书稿中文字、图表等内容的修订编辑工作，中国－上海合作组织环境保护合作中心刘婷、尚会君、刘妍妮、张玉麟、周子立等为本书稿的完成提供了支持和保障。

本研究由环境保护部提供资金支持，由环境保护部国际合作司提供指导，并得到了中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所、中国国际问题研究院等单位的大力支持，在此深表感谢。

上合组织环保合作还在不断深入，殷切希望本书的出版能够引起相关人士对该研究领域的更大关注和支持，本书若能起到抛砖引玉的作用，作者深感欣慰。鉴于上合组织环保合作领域的不断拓宽和深入，许多工作仍有待深化和扩展，加之作者的知识和能力有限，书中难免有不妥之处，敬请不吝赐教。

作者
2015 年 12 月于北京

上篇 上海合作组织主要区域环保国际合作机制研究

第一章 独联体 (CIS) 框架内的环保合作	3
第一节 合作机制概况	4
第二节 环保合作	7
第二章 欧亚经济联盟 (EEU) 框架内的环保合作	12
第一节 合作机制概况	13
第二节 环保合作	17
第三章 亚洲开发银行“中亚区域经济合作机制”(CAREC) 框架内的 环保合作	21
第一节 合作机制概况	22
第二节 环保合作	28
第四章 联合国“中亚经济专门计划”(SPECA) 框架内的 环保合作	37
第一节 合作机制概况	37
第二节 环保合作	40
第五章 南亚区域合作联盟 (SAARC) 框架内的环保合作	55
第一节 合作机制概况	55

第二节 环保合作	61
第六章 南亚合作环境规划署（SACEP）的环保合作	72
第一节 机构简介	72
第二节 环保合作	77

下篇 上海合作组织国别环境保护状况

第七章 印度环境概况	95
第一节 国家概况	95
第二节 国家环境状况	101
第三节 环境管理	112
第四节 环保国际合作	118
第八章 巴基斯坦环境概况	129
第一节 国家概况	129
第二节 国家环境状况	135
第三节 环境管理	149
第四节 环保国际合作	153
第九章 阿富汗环境概况	160
第一节 国家概况	160
第二节 国家环境状况	184
第三节 环境管理	198
第四节 环保国际合作	202
第十章 白俄罗斯环境概况	209
第一节 国家概况	209
第二节 国家环境状况	213
第三节 环境管理	224
第四节 环保国际合作	230

第十一章	伊朗环境概况	238
第一节	国家概况	238
第二节	国家环境状况	258
第三节	环境管理	282
第四节	环保国际合作	289
第十二章	土耳其环境概况	300
第一节	国家概况	300
第二节	国家环状况	316
第三节	环境管理	333
第四节	环保国际合作	336
第十三章	斯里兰卡环境概况	343
第一节	国家概况	343
第二节	国家环境状况	348
第三节	环境管理	359
第四节	环保国际合作	362

| 上 篇 |

上海合作组织主要区域环保国际合作机制研究

第一章

独联体（CIS）框架内的环保合作

独联体是“独立国家联合体”（Commonwealth of Independent States）的简称。1991年12月8日，苏联的三个加盟共和国——白俄罗斯、俄罗斯、乌克兰的领导人在白俄罗斯别洛韦日签署关于成立独立国家联合体的协定。21日，除波罗的海三国和格鲁吉亚外，其余11个苏联加盟共和国的领导人在阿拉木图会晤，通过《阿拉木图宣言》和《关于武装力量的议定书》等文件，宣告苏联已不复存在，并成立独立国家联合体。25日，戈尔巴乔夫宣布辞去苏联总统职务，苏联正式解体。

在决定成立独联体时，为防止苏联复辟，成员国将它设计成一个单纯为发展成员合作提供服务的机构，以主权平等为基础，为各成员国进一步发展和加强友好、睦邻、和谐、信任、谅解和互利合作关系服务，而不是凌驾于国家之上的实体，它没有中央领导机构，不具有国家的性质，也没有给自己设下终极发展目标。但是，苏联解体造成原有的政治、经济、社会、人文、安全等各方面有机联系中断或削弱，并不符合各新独立国家利益，于是这些新独立国家（独联体成员国）又希望独联体能有效地发挥中轴作用。由此形成尴尬的局面：一方面成员不想让渡主权，防止独联体成为超国家机构，另一方面又想让独联体有效协调成员合作；一方面成员都想与俄罗斯加强合作，希望俄罗斯能发挥主导作用，另一方面又利用独联体机制遏制俄罗斯一家独大，加强自身独立与主权，避免成为俄罗斯的附庸。

换句话说，独联体的功能定位和制度设计同成员对它的期待之间存在巨大落差，一旦不能满足成员的需要和期望，便被贴上“缺乏效率”等标签，成员便对它逐渐灰心，越发不重视，这也是近年来人们关注独联体能否继续维系的原因所在。2009年10月9日，中亚地区的哈、土、塔、乌四国总统缺席在摩尔多瓦首都基希讷乌召开的独联体国家首脑峰会，被称为“独联体的葬礼”。独联体内部也不断发出改革呼声，但多年来一直没有大

的实质进展。

第一节 合作机制概况

独联体秘书处设在白俄罗斯首都明斯克，工作语言为俄语，创立初期有 12 个成员国，分别是俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦。自 1995 年 12 月土库曼斯坦被联合国承认为永久中立国后，“为保持中立国立场”，土库曼斯坦与独联体其他成员主要发展双边关系，基本不参加多边组织活动。2005 年 8 月 26 日，土库曼斯坦派副总理阿克耶夫出席在俄罗斯喀山举行的独联体元首峰会，并申请由独联体正式成员国变为非正式成员国。2009 年 8 月 18 日，格鲁吉亚宣布正式退出独联体，理由是 2008 年 8 月的格俄冲突：“独联体的一个成员国对另一个合法成员国发动了战争，侵略其领土并承认其被占领土独立”。

一 组织机构

独联体主要有国家元首理事会、政府首脑理事会、外交部长理事会、国防部长理事会、联合武装力量总司令部、边防军司令理事会、集体安全委员会、经济法院、秘书处、协调委员会等常设机构。此外，还有跨国议会大会、人权委员会、跨国经济委员会和跨国货币委员会以及多部门合作机构等专门机构。其中，国家元首理事会是最高机构，通常每年召开两次会议。政府首脑理事会每年召开四次会议。会议轮流在各成员国举行。

国家元首理事会（Council of Heads of State）是独联体最高决策机构，由成员国国家元首组成。

政府首脑理事会（Council of Heads of Government）由成员国政府总理组成，负责落实元首理事会的决议。

外交部长理事会（Council of Foreign Ministers）由成员国外交部部长组成，负责对外关系领域合作。

经济委员会（Economic Committee）由成员国商务或经济部部长组成，负责协调独联体各国经济机构间的合作工作，促进企业跨国多边合作，推动建立商品、劳务、资本和劳动力自由流通的统一大市场。

独联体经济法院（Economic Court of CIS）由成员国各派 2 名法官组成，负责审理成员间的经济纠纷。

独联体议会联盟（Inter-parliamentary Assembly）由成员国议会代表组成，负责立法机构合作。

执行委员会（Executive Committee）即秘书处，负责组织日常事务，协调各具体领域合作。

部门领导人委员会由成员国各部门负责人组成，负责各具体领域合作。截至 2015 年 1 月，独联体框架内共建立 69 个部门间协调机构（政府间委员会、协调委员会、咨询委员会等）。这些机构均由成员国部长级领导组成，负责具体实务领域合作，如国防部长委员会、交通部长委员会、能源委员会、和平利用原子能委员会、生态环保委员会等。

上述机构间关系见图 1-1。

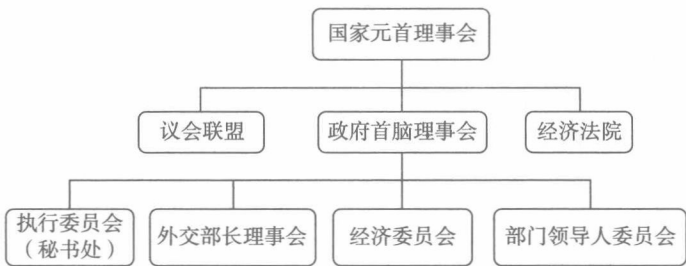


图 1-1 独联体组织机构

二 合作领域

独联体的主要功能是独立国家维持苏联加盟共和国时期的各种联系。因此，独联体的合作领域涉及方方面面，尤其是经济、财政金融、人文、社会、科技、安全、司法、边境、议会等。

《独联体 2020 年前战略》确定该组织的主要合作方向有 7 个：一是经济；二是财政金融；三是政治；四是人文社会；五是安全，包括国防、边境、反恐、打击有组织犯罪、反毒、应对新挑战等；六是成员间的区域和边境合作；七是司法。

2005 年 8 月 26 日，喀山峰会决定独联体今后将集中精力发展经济、安全和人文三个领域的合作。为集中精力搞合作，独联体开展主题年活动：2010 年为科技与创新年；2011 年是历史文化遗产年、提高粮食安全年；2012 年是体育与健康生活方式年、通信与信息年；2013 年是生态文化与环境保护年；2014 年是旅游年；2015 年是卫国战争老战士年；2016 年是教育年。



成立至今,独联体在经济和人文领域的成绩主要表现在以下几个方面。

①独联体已经基本实现自由贸易。成员国于1993年9月24日签署《建立经济联盟协议》,1994年4月15日签署《独联体自由贸易区协议》(土库曼斯坦和摩尔多瓦未签署),10月21日签署《建立独联体跨国经济委员会和支付联盟协议》(土库曼斯坦、阿塞拜疆未签署)。因各种原因,上述协议未获执行,但不同发展速度和发展水平的成员国通过相互签署双边自由贸易区协定的形式(最近一个双边自贸区协定由吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦于2000年签订),事实上间接地在独联体内建立了自由贸易区。2011年10月8日,独联体成员国政府首脑理事会圣彼得堡会议上,俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚、摩尔多瓦、乌克兰8个成员国签署了《独联体自由贸易区协议》,阿塞拜疆、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦3国未签署。该协议于2012年9月20日生效。当前,成员国间的相互贸易种类约1.2万种,只对27种商品征收关税,对200多种商品实行非关税限制。这意味着,成员国享受着关税优惠,另外还从俄罗斯获得价格优惠(如能源等原材料、国防装备、运输等)。如果脱离独联体,成员国间的贸易壁垒和贸易成本势必增加。②教育、医疗卫生、劳动保护、体育、青年、文艺、出版、传媒等各领域交流频繁,保护了民众间的传统联系,比如开通卫星电视频道,宣传成员国国情和文化;建立出版合作机制,每年都举行图书展;推动相互承认学历和文凭等。

当前,独联体的困难在于,由于成员国已经渡过独立初期难关,从克服危机转为稳定发展,各国的发展程度和利益需求差距比独立初期时加大,因此在独联体范围内,出现了不同层次的次区域经济合作机制,包括俄罗斯和白俄罗斯的俄白联盟;俄、白、哈三国关税联盟;俄、白、哈、吉、塔五国欧亚经济共同体;古阿姆集团等。可以说,独联体成员间的协调难度越来越大。应对上述问题的办法,主要是继续加强成员国双边、行业部门间、地方行政区间、边境地区合作,比如加强能源、交通和通信基础设施,国防装备现代化,信贷支付体系,建立统一劳动力和农产品市场等方面的合作。

在安全方面,独联体的成绩主要表现在以下方面。①成员国强力部门间已经建立了良好的合作关系,如国防部长委员会、边防部队领导人委员会、安全和情报部门负责人委员会、内务部长委员会、检察长委员会、海关委员会、比什凯克反恐中心、杜尚别打击有组织犯罪协调委员会等。②成员国间形成了统一防空体系。③确保成员国边境安全保障体系由独立初期的

统一体系平稳转换为成员国自主管理体系。在成员国独立初期，独联体的统一边防体系让大部分成员国省去很多经费和后顾之忧，可以集中精力解决国内发展中最紧要问题。^④在打击和防范非传统安全威胁方面效果显著，如紧急救灾、反毒、打击恐怖主义、打击非法移民和贩卖人口、打击洗钱等。1999年10月在独联体“打击有组织和其他犯罪行为协调局”下设立“反恐中心”，以协调各成员国的反恐行动，共同打击三股势力。

第二节 环保合作

独联体框架内环保事务由独联体跨国生态委员会负责。该委员会于1992年2月8日成立，向成员国政府首脑理事会汇报工作。主要职能是协调成员国环保领域合作、协调环保法律规范和环保标准、制定区域环保合作规划、应对环境灾害、开展科研和培训、交流信息、环保评估评价等。委员会下设“跨国生态基金”，为项目开展提供支持，但因经费缺乏，实际上鲜有活动。委员会还下设秘书处“常设协调小组”，负责维持日常联系。

独联体成员国跨国生态委员会成立之初共有成员11名（由独联体各成员国环保部部长组成），但到了2015年上半年只剩下4名成员：白俄罗斯环保部部长（委员会主席）、俄罗斯自然资源与生态部部长、亚美尼亚环保部部长、哈萨克斯坦能源部副部长。其他国家的环保部部长已很少出席生态委员会活动。独联体跨国生态委员会第10次会议于2014年10月6日在白俄罗斯明斯克举行，第11次会议于2015年在哈萨克斯坦举行。从这一现象也可以看出独联体框架内环保合作的艰难。

一 环保合作重点领域

独联体环保合作领域广泛，涉及土壤、矿产、森林、水、大气、臭氧层、气候、动植物、废弃物、紧急救灾、环保评价、环保法律法规、环保技术标准等。随着各国发展差距加大，近年环保合作关注的重点领域为以下几个。

第一，跨境污染治理，如跨界河流、大气污染、动植物疫病、土壤沙化等。因领土接壤，上游污染危及下游生态安全的情况时常发生。成员国希望独联体能够制定统一的处置方案和标准，既有利于合作，也便于处理纠纷。

第二，协调成员国环保法律和标准。此项合作也部分涉及独联体议会

联盟框架内的合作，旨在使成员国法律与被普遍接受的环保国际公约相协调，逐渐与国际接轨。

第三，建立环保数据库。在苏联已有资料的基础上，将成员国的有关环保数据资料收集入库，便于成员国之间的合作。

二 已签署的环保合作协议

截至2015年初，独联体框架内已签署的合作协议主要有以下几个。

(1)《独联体成员国环保合作协议》(以下简称《协议》)。该协议于2013年5月31日在白俄罗斯首都明斯克签署，这是环保协议的第二版。第一版早在1992年1月8日于莫斯科签署，当时的签约国有俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、亚美尼亚、摩尔多瓦、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等。《协议》规定了成员国土地、矿产、森林、水、动植物和其他自然资源的开发利用规则。经过近20年的发展，形势已发生较大变化，尤其是依据2007年10月5日《独联体深入发展构想》和2008年11月14日《独联体2020年前经济发展战略》的基本要求，原有协议中的若干内容需要更新。《协议》认为，环境具有不可分割性和完整性，是统一的国家利益的组成部分。《协议》约定成员国将在制定和通过相关法律、环保标准和检验指标体系，拟定自然资源清单，实施环保监督检查，完善环保国家管理，保护生物多样性，评估经济社会活动对环境的影响，发展自然保护区，环保评估，环保教育科研，创新等领域加强合作。《协议》拟通过制定协调统一的环保标准、监督检查指标、环评方法和程序、发展规划和战略，以及建立信息资料数据库、制定教学大纲等方式方法，协调成员国环保行动，并规定，成员国环保合作项目经费主要来自项目约定或各成员国认捐。《协议》属无限期合作，希望退出的成员只需提前6个月通知便可。《协议》不影响成员国履行已签署的其他国际合作协议所规定的义务。

(2)《保护濒危野生动植物红色清单》。该清单于1995年6月23日签署并生效，旨在保护独联体地区内的濒危野生动植物资源，维护生态多样性。主要措施是颁布“红色清单”，各国将需要保护的品种列入其中，并由所有成员国通力协助保护。

(3)《在合理利用和保护跨界水体领域相互协作的基本原则》。该协议于1998年9月11日在莫斯科签署。其依据为1966年8月20日赫尔辛基《国际河流利用规则》和1992年3月17日赫尔辛基《保护和利用跨界河流和国际湖泊构想》，旨在保护和利用成员国跨界河流、跨界地下水、国际湖

泊等所有地上地下的跨界水体,如维护水利设施、治理水污染、防止水资源减少和盐碱化、消除灾害后果、治理水灾水患等。该协议约定加强水体信息交流和通报、水质监控、水质和水量测量等方面的合作,制定水量分配基本原则,协调和统一技术标准,不实施可能损害水体的行为等。

(4)《在生态和自然环境保护领域的信息合作协议》。该协议于1998年9月11日在莫斯科签署,旨在建立环境资源数据库、危险物品资料库、环保科技和教育资源库等信息数据库,通报和交流环保信息,开展环保科研和教育培训工作,分析测评环境质量,制定防灾预案,发布环境报告等。

(5)《生态监管领域合作协议》。该协议于1999年1月13日签署,2005年修改补充。该协议旨在规范成员国环保监测、分析和预测环境状态,评估人类活动造成的环境影响,以便采取适当措施保护环境,更好地利用自然资源,实现可持续发展。该协议要求成员国共同建设跨国观测监控体系;在成员国内部建立国家和地方监控体系;协调成员国间的法律规范和技术标准以及行政规划;开展相关科研和培训;建立信息收集、整理和传送数据库;模拟极端环境并探明危害根源;了解污染与人畜健康之间的关系;查明灾害和事故原因,并建立预防机制;预报台风、龙卷风,预防其危害,为有关部门决策提供依据;拟定濒危动植物保护红色清单;提高检测设备、仪器、标准等水平;在俄罗斯气象水文中央研究所基础上建立“跨国环境监测中心”,以集中利用成员国环境监测领域的科研和培训等资源;发展与其他国际环保机制的合作。

(6)《生态安全构想》(以下简称《构想》)。《构想》由独联体成员国议会联盟于2008年通过,旨在通过成员国共同努力,建设“集体生态安全”。《构想》强调成员国需确定可能危害环境的生产或其他活动清单;制定具有跨境影响的危险因素清单;制定共同的跨界水资源利用规则;开展自然保护区危险预防活动;组织调查跨境生物迁徙活动;调查研究可能破坏环境的技术工程活动;开展生态安全模拟试验;寻找、鉴别和登记不知名的极少被关注的有毒生物品种等。《构想》鼓励社会参与,欢迎志愿者广泛宣传生态安全,建立数据库,出版发行环保手册。《构想》重视环保知识产权保护,同时遵守保密义务,维护成员国的环保信息安全。《构想》设立集体生态安全小组,由各成员国各派3名代表组成,负责落实构想。另外,成员国需定期召开环保会议,讨论环保安全,制定合作规划。

独联体环保领域的主要合作文件见表1-1。