

关于中俄经贸合作机制的探讨^{*}

田春生 张东阳

中国和俄罗斯相继实现向市场经济的转型后,不断探索两国间互利可行的经济合作方式。从中俄经济贸易合作历程可以看出,中俄“政府导向型”的贸易体制能够体现两国经济贸易合作的方式和特点。所谓政府导向,是指中俄两国政府按照双方的经济发展战略、市场需求和贸易合作方向加以政策倾斜和支持,两国政府在双方经济贸易合作中发挥着不可或缺的作用。笔者认为,中俄经济贸易合作机制是源于两国间“政府导向型”的经济合作特点。

一 中俄“政府导向型” 的经贸合作方式

现阶段,中俄经济贸易合作的“政府导向型”特点、方式和机制主要体现在:

(一) 中俄政府和高层领导是两国经济贸易合作的策动者

1. 政府推动的起因。20世纪90年代以来,中俄经济贸易关系经历了一个曲折发展的过程。过去,中俄因各自的经济社会转型,经济贸易合作进展不畅,两国经济贸易纠纷时有发生,给两国经济关系蒙上阴影。中俄两国政府为改善、加强和发展双边经济合作关系,从经济上奠定中俄战略协作伙伴关系的基础,两国高层领导人曾适时地倡议:到2000年使中俄贸易额达到200亿美元的目标。然而,这一目标并未如期实现。进入21世纪以来,中俄两国高层领导人对前期中俄贸易中出现的问题加以总结,重新审视并定位两国的经济合作关系,确立两国政府在经济贸易合作中的作用,

以加强双方的大项目合作作为主要途径,促进两国经济合作关系取得新的进展。因此,中俄经济关系的发展与中俄政府和高层领导人对两国经济贸易合作的推动是分不开的。

2. 高层领导的关注。在世界各国的国际贸易发展中,没有哪一个国家的高层领导人能够像中俄政府那样,对双方的经济贸易给予如此高的关注。中国国家主席从江泽民到胡锦涛,俄罗斯总统从叶利钦到普京,都始终强调发展中俄经济关系的重要性,而且每年双方元首都要进行互访。其中,如何改善和加强两国之间的经济合作和贸易发展,是双方领导人必定要商谈的重要内容之一。政府高层推动对两国经贸关系的发展具有重要意义。具有标志性的事件之一是,中国国务院总理温家宝就加强中俄经贸合作提出“三点建议”^①。时任俄罗斯总理卡西亚诺夫则回应说,为实现两国政府所

作者分别为中国青年政治学院教授和硕士研究生。

^{*} 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《俄罗斯经济外交与新时期的中俄合作》(项目编号:2009JJD810006)、《中俄与中澳资源合作模式比较研究》(项目编号:11JJDGW006)和国家社科基金项目《俄罗斯现代化战略及其对中俄经济合作的影响研究》(项目编号:12BCJ023)的阶段性研究成果。

^① 2003年中俄总理第八次定期会晤中,中国国务院总理温家宝提出了扩大和加强中俄经贸合作的三点建议:一是扩大双边投资合作,推动能源、机电等领域的合作;二是改善贸易结构,实现贸易合作的多样化;三是加强中方与俄远东和西伯利亚地区经贸合作,促进两国毗邻地区经济的发展和繁荣, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-09/24/content_1098004.htm

确定的双边合作目标而努力,确保中俄经济合作规模不断扩大以及俄罗斯确立在油气、电力、航天及民用航空等领域加强与中方合作的方针,使中俄关系取得突破性进展。具有标志性的事件之二是,2012年普京重新就任俄罗斯总统后,率先于2012年6月5~7日访华,并出席在北京举行的上海合作组织成员国元首理事会第12次会议。中国国家主席胡锦涛提出发展中俄合作的四点建议:一是扩大投资合作,重点推进能源及上下游合作、资源深加工及联合机电制造等重大项目合作;二是开展高技术和创新合作,建立从合作研发、创新到成果商业化、产业化的创新合作模式;三是开展战略性大项目合作,希望两国政府继续提供政策和资金支持;四是继续推进跨境基础设施建设,支持扩大地方合作。这说明,中俄两国高层十分重视中俄经贸关系的发展。

3. 两国政府的承诺。为促进中俄经贸合作的发展,双方政府努力加强政府间的大项目合作。2004年9月,中国国务院总理温家宝在访俄期间就加强两国经济贸易合作关系与俄方达成“八项共识”,这成为以后中俄政府间经济贸易合作的纲领性文件。“八项共识”的内容是:(1)双方相互承认对方为市场经济国家,中国支持俄罗斯加入世界贸易组织;(2)双方认为有必要制定促进和加强中俄全面合作的中长期规划,努力使中俄贸易额到2010年达到并超过600亿美元;(3)双方采取共同措施,扩大机电产品贸易,提高机械、设备和高附加值产品的比重,改善双边贸易结构;(4)完善敏感商品预警和磋商机制,有效预防和减少贸易争端,减少现有贸易壁垒;(5)加大中俄规范贸易秩序联合工作组的工作力度,依照两国现行法律规范贸易秩序,切实保护对方经商人员在本国的合法权益;(6)积极拓展在投资领域的合作,加快《中俄两国政府关于鼓励和保护相互投资协定》的商签工作,中方计划到2020年向俄投资120亿美元;(7)在制定各自地区发展规划方面加强协调,支持中国企业参与俄西伯利亚和远东地区的开发,鼓励俄罗斯企业参与

中国西部大开发和振兴东北老工业基地;(8)促进双方在能源领域的合作,继续推动落实中俄在油气领域的合作项目,包括中俄原油管道建设项目以及在两国境内共同开发油气田。这一纲领性文件对2004年以后的中俄经济合作起到很大的推动作用。

(二) 中俄政府间协议为两国经贸发展奠定基础

在中国与俄罗斯经济关系的发展过程中,很多双边经济合作是以政府协议及文件、领导人的会晤和讲话来推动的。中俄双方就加强两国经济贸易合作签署了一系列重要文件,这些文件为两国经济、技术和贸易的发展奠定了基础^①。自1996年至今的10余年中,在中俄两国的经济贸易和技术等的协议中,中俄政府间所签署的大宗贸易协定一直占据相当大的比重。两国已签署的国家间和政府间文件大约有几百个,两国已在经济和科技领域成立了8个政府分委会和25个常设小组,在社会和人文领域设立了5个分委会。在中俄两国高层领导人的每次会晤中,双方讨论相当多的是关于两国经济和贸易合作的问题;从中俄政府间签署的文件和协议内容看,以旨在促进两国经济、技术和贸易发展的协议性文件为多。这些文件和协议对于推动并规范中俄在各个领域的合作起了重要的作用。

近年来,中俄之间不断发展和全面深化各

① 中俄经贸合作领域生效的主要政府间协议有:《中苏政府间关于建立合营企业及其活动原则的协定》(1988年);《中苏政府间关于鼓励和相互保护投资协定》(1990年);《中苏政府贸易协定》(1990年);《中俄政府间关于经济贸易关系的协定》(1992年);《中俄政府间关于对所得避免双重征税和偷漏税协定》(1994年);《中俄政府间关于进出口商品合格评定合作协议》(1996年);《中俄政府间关于解决政府贷款债务的协定》(1998年);《中俄政府间2001~2005年贸易协定》(2000年);《中俄政府间关于中华人民共和国公民在俄罗斯联邦和俄罗斯联邦公民在中华人民共和国的短期劳务协定》(2000年);《中俄政府间关于共同开发森林资源合作的协定》(2000年)等。中国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn>

领域务实合作。在贸易额方面,两国确立在2015年前将双边贸易额提高到1 000亿美元、2020年前提高到2 000亿美元的目标,同步提升经贸合作质量,加强在投资、能源、高科技、航空航天、跨境基础设施建设等领域的合作,重点推动两国战略性大项目合作,扩大地方合作和企业交流。其中,深化金融合作的措施是两国经济关系向前迈进的重要体现。为此,中俄两国签署了包括《中国进出口银行与俄罗斯VTB融资租赁公司融资框架合作协议》及《中国出口信用保险公司与俄罗斯出口信用和保险署合作备忘录》等四项协议。

(三) 中俄地方政府是部门和地区经济合作的推动者

中俄地方政府一直努力推进边境贸易合作。早在1997年11月,中俄两国政府就签署了《中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于中华人民共和国地方政府和俄罗斯联邦主体政府之间合作原则的协定》,即省州之间的合作协定。根据该协定,中俄双方政府各自确定一些省州作为结对合作的伙伴,以发展地区性的经济贸易合作关系。1999年2月,时任中国国务院总理朱镕基在访俄时又与俄罗斯签署了6个地区间合作协议,如上海市政府与阿穆尔州政府、辽宁省政府与巴什基尔共和国政府、吉林省政府与滨海边疆区政府、内蒙古自治区政府与赤塔州政府、新疆维吾尔自治区政府与阿尔泰边疆区政府相继签署了合作协议^①。这表明,两国高层领导人对双方地区经济合作也很重视。迄今为止,中俄之间已有63个省、州和市结为友好合作伙伴。中俄各个地区间就加强地区经济合作,签署了多个各种级别和类型的地方性双边协议^②。

二 中俄“政府导向型”的经贸合作机制

在中俄两国转型时期,两国间的贸易合作需要政府的推动,两国之间的贸易争端、纠纷和矛盾需要有效的调节和解决机制。国际上,

对于各国之间经济贸易合作中出现的这样那样的问题,通行的办法是按照国际贸易惯例和制度加以仲裁并解决。但是,在中俄贸易合作过程中,经济贸易的发展缺乏必要的市场动力和推动机制,也缺乏必要的国际贸易准则和贸易制度安排。因此,在过去的年代里,推动中俄两国经济贸易发展的动力主要来自政府和政府部门。在合作机制上,中俄元首定期会晤机制是两国高层进行经济贸易沟通的重要机制,中俄政府贸易磋商机制是两国政府部门解决具体贸易问题的重要途径,这里也可以将它们看做中俄贸易的合作机制。

中俄两国的经贸合作机制主要体现在以下三个方面。

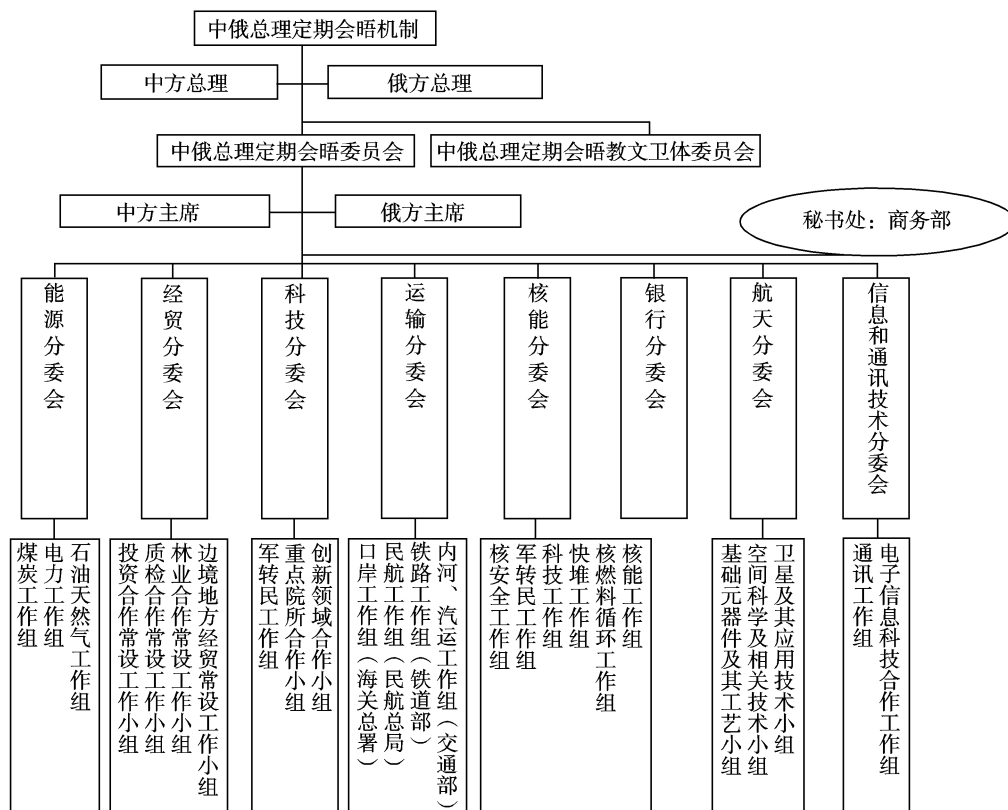
(一) 高级官员会晤机制:以合作为主旨的中俄元首定期会晤机制

中俄元首的定期会晤机制是两国经济贸易中特有的合作机制,其宗旨是就中俄经济贸易合作的项目、进展和问题交换意见,进行沟通和协商,解决双方的贸易摩擦。早在1996年,为推动和扩大中俄在各个领域的经济贸易合作,两国政府就确立了中俄总理定期会晤委员会的定期会晤机制。1997年第二次定期会晤期间,中俄双方签订了《关于建立中俄总理定期会晤机制及其组织原则的协定》,决定成立两国总理定期会晤委员会(副总理级)及其分委会和秘书处。同时,在中俄总理定期会晤委员会框架内,还相应成立了经贸合作分委会(正部级),其主要职能是协商经济贸易发展的各项政策措施。目前,该会晤委员会下设经贸、能源、运输、核能、科技、航天、银行和信息等8个分委会(其中5个为正部级、3个为副部级),各分委会下还设立10多个涉及主要合作领域的行业间分委员会以及设有相关的常设

① 潘德礼、许志新等:《俄罗斯十年:政治 经济 外交》(下卷),世界知识出版社2003年版,第855页。

② 王冰凝、李武:《中俄能源合作驶入快车道 拟合作生产天然气》, [http://www. ce. cn/cysc/ny/trq/2006 03/23/t20060323_6458557. shtml](http://www.ce.cn/cysc/ny/trq/200603/23/t20060323_6458557.shtml)

中俄总理定期会晤机制示意图



资料来源:根据 http://www.crc.mofcom.gov.cn/article/huiwujizhi/200404/23226_1.html 资料整理。

工作小组。中俄经贸分委会下设边境地方经贸、林业、质检和投资合作4个常设工作小组(均为副部级)。在这之后,又相继成立了两个新的分委会:民航与民航制造业合作分委会和环保合作分委会。

如今,中俄之间这种高层领导的定期会晤机制已经逐步机制化和制度化,为中俄经济有效合作构建了一座政府沟通的桥梁。2000年8月,中俄总理定期会晤委员会秘书处正式成立,经中国国务院批准的中俄总理定期会晤委员会秘书处设在中国对外贸易经济合作部(现为商务部)。中俄经贸合作分委会的实际职责为:(1)协调中俄两国在经济贸易领域的合作并促进其发展;(2)制定并落实两国大型合作项目和长期合作规划;(3)检查两国政府间经贸合作条约和协定的执行情况以及两国领导人在经贸合作领域达成共识的落实情况;(4)

解决双边合作中的重大问题;(5)向中俄总理定期会晤委员会汇报双边经贸工作情况。定期会晤委员会秘书处的工作职能为:及时汇总上报各分委会工作情况,对各分委会交叉和共性问题进行研究和协调并提出建议;制定会晤委员会会议谈判方案,并起草委员会中方主席的谈话提纲;与俄方秘书处保持经常性磋商,商签委员会会议纪要;督促双方委员会主席达成协议的落实(见上图)。

2008年开启的中俄副总理级能源谈判机制,是中俄总理定期会晤机制在能源领域的延伸。我们看到,中俄能源合作机制提升为副总理级谈判机制,以统筹安排和促进两国在能源领域的合作。在俄罗斯经济发展部的官员看来,中俄经贸合作的显著特点是政府间拥有许多分支机构,按照中方统计,目前两国有超过50个双边工作机构正在运作。无论是对于中

国还是对于俄罗斯,两国都未与其他国家设有如此多数量的合作机构^①。

(二) 贸易磋商机制:以政府间贸易磋商协调两国贸易发展

中俄贸易磋商机制是在两国元首定期会晤机制基础上,对于两国在经济贸易合作过程中存在的纠纷、矛盾和问题,双方政府通过制定相应的政策,以磋商的手段和方式予以调节。21世纪以来,中俄双方利用政府间磋商机制,针对中俄贸易中存在的各种问题,如在边境贸易、银行结算和出口信用保险等方面缺乏秩序,从事双边贸易的中小公司和个体经营者素质较低、个别人违法经营、拖欠债务、商品质量纠纷、履约率低等,提出规范两国贸易秩序的对策和措施,并达成若干协议。从某种意义上说,中俄之间的贸易磋商机制是两国公开、坦率解决分歧的重要机制。

最典型的案例是中俄共同协商解决俄罗斯关闭莫斯科切尔基佐夫斯基大市场事件。中俄双方政府为此进行了最高级别的商务磋商,建立了专门的磋商机制,成立了贸易秩序规范小组,解决了因俄罗斯突然关闭市场而利益受损的数万华商的问题,并决定在莫斯科建立更加规范的贸易市场。2009年6月,中俄在总理定期会晤机制下成立中俄海关合作分委会,将贸易秩序规范小组纳入其中,以从源头上解决中俄贸易中的“灰色清关”等问题。

迄今,中俄贸易磋商机制已取得显著成效,对化解两国的贸易纠纷、规范民间贸易秩序、制止贸易环境恶化、进一步推动双边贸易稳定发展都起到了积极的作用。

(三) 大项目推动机制:中俄政府间大项目合作是贸易合作方式的重点

中俄之间的大项目合作始终是两国经济贸易合作的重点领域。政府间大项目合作主要集中在能源、核能、机电、航天、航空科学、航空材料、汽车制造、核电站建设,资源开发和木材、海产品深加工合作、交通运输和基础设施建设等领域。

截至2005年年底,经中国商务部批准和备案的中国在俄投资项目累计657个,协议投资额约为9.77亿美元。在俄罗斯的中资企业平均规模为45万美元左右。俄罗斯对华实际投资额累计约为5.41亿美元,在华投资设立各类企业累计1849家,俄罗斯在华建设的最大项目是位于连云港的田湾核电站。田湾核电站是中俄两国迄今最大的经济技术合作项目,也是目前中国单机容量最大的核电站;中国在圣彼得堡建设的“波罗的海明珠”地产项目已经启动,属于投资规模较大的项目,投资总额达13亿美元^②。除此之外,两国政府目前正在推动金融、银行、科教等方面的合作。

2007年以来,中俄双方为加强东北老工业基地振兴战略与俄罗斯远东地区开发战略之间的互动对接,相继制定了加强合作的发展规划。

中俄之间经济贸易合作机制的运转表明,作为全面推动两国经贸、科技和人文合作政策的一个主渠道,高层领导定期会晤机制在促进近年来中俄经济、贸易、技术和投资等领域的合作方面发挥了一定的作用。

三 中俄经贸合作机制的前景

实践表明,中俄经贸合作机制是两国经济贸易发展的桥梁,政府在推进两国经济贸易发展方面起着切实的作用。2011年,中俄双边贸易额创历史新高,达792.5亿美元,同比增长42.7%。据俄海关统计,2011年俄罗斯货物进出口总额为6573.8亿美元。其中,出口额为3786.9亿美元,进口额为2786.9亿美元,贸易顺差为1000亿美元。目前,中国已成为俄罗斯第一大贸易伙伴、第二大出口市场和第一大进口来源地。

^① 中俄经贸合作网, <http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/crc/info/Article.jsp>

^② 《关于中俄大项目合作国际研讨会》,《西伯利亚研究》2007年第4期。

中俄经贸合作分委会下设工作小组及经贸磋商机制简表

机制名称	级别	牵头单位	是否定期
边境地方经贸合作 常设工作小组	副部级	中国商务部 俄罗斯经济发展部	定期 (每年一次)
林业合作常设工作小组	副部级	中国商务部 俄罗斯工业和能源部 俄罗斯自然资源部	定期 (每年一次)
质检合作常设工作小组	副部级	中国国家认证 认可监督管理委员会 俄罗斯国家标准委员会	定期 (每年一次)
投资合作常设小组	副部级	中国国家发展和 改革委员会、商务部 俄罗斯经济发展部	定期 (每年一次)
规范贸易秩序 联合工作小组	副部级	中国商务部 俄罗斯经济发展部	不定期
商务部与俄经济发展部 部际磋商机制	级别未定	中国商务部 俄罗斯经济发展部	不定期
双边贸易敏感商品 预警和磋商机制	司局级	中国商务部 俄罗斯经济发展部	不定期

资料来源:根据 http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/crc/upload/494abstract_table.html 资料整理。

今后,从总的发展趋势和积极的方面看,中俄两国的经济合作将会继续深入发展,这主要归因于两国政府致力于推动中俄贸易的不断深入发展。2012 年 6 月,中俄两国发布的《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于进一步深化平等信任的中俄全面战略协作伙伴关系的联合声明》提出,要同步提升经贸合作的质量,加强在投资、能源、高科技、航空航天、跨境基础设施建设等领域的合作,重点推动两国战略性大项目合作,扩大地方合作和企业交流。同时,俄罗斯是世界经济体系中的一个贸易大国,“入世”是俄向市场经济迈进的合乎逻辑的

延续,也使国际贸易规则对加入世界贸易组织后的俄罗斯产生影响,促使俄罗斯逐步按照世界贸易组织的规则从事经济贸易活动。这意味着,两国政府的经济贸易往来也须要按照贸易规则进行。

可以预见,俄罗斯加入世界贸易组织后,中俄经贸活动获得了更为透明、可以预见的政策环境,中俄经贸可望更为规范,解决两国经贸纠纷的渠道将更加通畅,两国的贸易和投资合作将更加便利,这些都为提升中俄经贸合作创造了有利的条件。

(责任编辑:李丹琳)