

中朝合作开发罗先经济贸易区的对策研究

孙晓霞 于 潇

一 中朝合作开发研究的回顾

中朝两国是传统友好国家,中国一贯坚持维护朝鲜半岛的和平与稳定。随着东北亚地区国际环境的变化,中朝加强经济合作符合双方的利益。2010年,中朝两国政府达成共识,共同开发和管理罗(津)先(锋)经济贸易区和黄金坪、威化岛经济区(简称“一区两岛”)。

中朝合作开发“一区两岛”的实质是,朝鲜希望借助中国的实力建立本国的经济试验区,同时学习中国改革开放的经验;中国则希望利用朝鲜的地理优势和丰富的资源发展地区经济并探索新的国际合作模式。“一区两岛”的合作开发涉及两国政治、经济、法律和外交等诸多问题,如何进行合作开发,是中国在对外经济合作中迫切需要研究的重要课题。

目前,中朝经济合作明显落后于美日、日韩经济合作。中朝合作开发“一区两岛”,有利于贯彻中国“助朝稳朝”的对朝工作方针,有助于缓和半岛紧张局势以及稳定边境地区安全。

中朝经济合作问题受到国际社会的普遍关注,特别是韩国对此十分敏感。韩国学术界对中朝经济合作进行了大量的调查研究。此外,美国、韩国和日本等国专家学者还发表了大量有关朝鲜半岛安全、朝鲜核问题及朝鲜国内政治动向等的论文和报道。

中国学术界一直关注朝鲜半岛问题,对朝鲜进行了长期深入的研究,积累了一些成果。例如,杨学忠、任明撰写的《朝鲜民主主义人民共和国经济》(1994年)、林今淑主编的《朝鲜

经济》(2000年)和《中朝经贸合作》(2006年)、王胜今编著的《现代朝鲜经济》(2001年)等论著。另外,为了推进东北亚地区经济合作和大图们江地区开发,中国有关学者对中朝经济合作问题进行了深入研究,主要包括中朝珲春—罗先跨境经济合作、珲春罗先路—港—区一体化、中朝交通运输通道及跨境旅游等问题,很多研究报告被政府有关部门采纳。

二 中朝合作开发罗先经济贸易区的必要性

罗先市也称罗津先锋市,位于朝鲜东北部,临近朝鲜与中国和俄罗斯两国交界处。自20世纪90年代联合国开发计划署提出图们江地区开发计划以来,经过多年开发建设,这一地区已具备了一定的开展对外经济合作的法律政策和基础设施条件。中朝“一区两岛”合作开发将首先从罗先经济贸易区开始。

实施罗先经济贸易区的合作开发有利于推动图们江地区国际开发合作实现由单边自主行动为主的开发形式向双边或多边协调行动并重的开发形式转变。由于中朝两国国情相差悬殊、政治经济制度存在着根本差别、法律政策体系也具有明显的不同之处,所以,开发合作方式的改变可以加深双边实质性经济合作,并将其向第三国逐步扩展,最终通过签

作者单位分别为吉林财经大学和吉林大学东北亚研究院。

署内容具体、富有约束力的多边协议以及建立自由贸易区等次区域性经济合作组织,实现图们江地区国际合作开发,带动和辐射相关地区的经济发展,推进中国与东北亚有关国家的经贸联系。同时,也能加强中、俄、朝三国在图们江地区开发方面的协调机制,找到与俄、朝两国协调行动、增进共同利益的方案,突破制约图们江地区国际合作开发的瓶颈,为图们江地区的开发营造良好的国际环境。

罗先经济贸易区的合作开发有利于增进中朝两国的传统友谊,促进两国经贸关系的顺利发展。朝鲜经济困难、生产能力相对低下、贸易环境不理想、基础设施建设相对落后,特别是最近一段时期,国内经济和对外政策的改变,使朝鲜面临前所未有的困境。此时辟建中朝经济合作区,不仅可以发挥中朝两国进行政策沟通与协调的纽带和试验场的作用,还将在基础设施建设、政策法规协调以及其他经贸软环境的完善等方面,为中朝经贸关系健康发展创造更有利的条件。

建立罗先经济贸易区有利于推动中国与东北亚地区有关国家的经贸联系,实现中国在东北亚地区的地缘政治战略,维护中国在该地区的地缘政治利益和国家安全以及东北亚地区的国际政治经济格局及其走向。罗先经济贸易区的合作开发开辟了图们江下游地区水上通道,可为中国东北地区的经济发展注入活力,增强其吸引力,推进中国与东北亚地区相关国家经贸的进一步发展,实现中国经济实力的合理对外扩张,发挥中国在东北亚地区区域合作中的龙头作用,并以此维护地区的和平与稳定,确保周边环境有利于中国的社会稳定和经济发展。

三 中朝合作开发罗先 经济贸易区的对策研究

(一) 建立中朝合作开发罗先经济贸易区的新模式

中朝共同开发和管理罗先经济贸易区,应

利用朝鲜罗先自由贸易区的政策优势和港口优势,坚持以发展为主题,以科技为先导,以协同发展动力,把中国珲春与朝鲜罗先地区紧密联系起来,把这一地区建设成以现代化港口为龙头,以多功能口岸为枢纽,以通畅便捷的水陆交通网络为纽带,以广阔腹地和中心城镇为依托,集出口加工、现代物流、国际贸易和跨国旅游为一体的现代跨国边境经济合作区,实现沿边对外开发的新模式。

合作开发罗先经济贸易区需要双方地方政府组成合作开发管理委员会,建立双边协调管理机制,共同管理和组织罗先经济贸易区的开发事宜。在共同开发管理的总体框架内,以中国圈河和朝鲜元汀里口岸为中心,在珲春敬信地区和相邻的朝鲜元汀里口岸临江地区各划出一定区域作为起步区,以跨境桥相连,封闭运作,形成境内关外的跨境合作区。同时,在罗津港另行辟建临港物流园区,形成中朝珲春—罗先跨境经济合作走廊。合作区实行自由贸易政策,建立“一关两检”的联合工作机制。合作开发管理委员会由中方担任主要管理职务。朝方可以土地、相关设施使用权以及现金投入等方式入股参与管理。

(二) 落实中朝合作开发罗先经济贸易区的配套政策

为了合作开发罗先经济贸易区,需要中朝双方政府制定相关配套支持政策。从中国来看,国家要根据合作开发的需要,把吉林珲春地区作为参与合作开发的基地,从产业、金融、关税、基础设施建设等方面给予支持,在跨境经济合作区域实施边境自由贸易和投资便利化等相关政策。从朝鲜来看,虽然没有实行市场经济体制,但也应当制定和实施一些优惠政策措施,推动罗先经济贸易区的合作开发。

对于企业投资而言,可以利用朝鲜丰富的资源,发挥中国技术优势,在朝鲜境内兴办合资合作企业,以投资带动贸易,拓宽市场。对于工业发展而言,中国应鼓励优势工业加强对朝合作,采取“走出去”战略,支持有实力的企业在朝鲜设立境外生产基地,加快建设边境经

济合作区、互市贸易区、出口加工区和跨境工业区,推动与朝鲜在能源、原材料和矿产资源等领域的开发合作,继续推进大图们江区域合作开发。对于边境贸易而言,促进了边境地区外向型经济的发展。通过边境贸易,扩大出口,拉动市场需求、搞活经济,缓和了朝鲜粮食危机和能源及原材料紧张,稳定了边境安全。

(三) 实现边境地区产业互动,推动中朝经贸合作向高层发展

根据罗先地区的资源特征和产业发展特点,研究罗先经济贸易区产业发展的重点和产业布局,实现产业互动与集群式发展。同时,充分发挥中国珲春对朝合作的桥头堡作用,形成以珲春为节点和枢纽的国际陆海联运大通道,有效实现两地的产业衔接和互动。深入研究双方在能源、钢铁和现代农业等产业合作项目中的问题,通过产业发展提升经济实力和产业竞争力,推动罗先经济贸易区的发展。

为此,中国延边等地把对朝边贸作为振兴当地经济的重要支柱产业,从政府到企业,协力为振兴边境贸易积极努力。同时,朝方也希望通过中朝边贸获取外汇,进口其发展经济需要的大量生产资料和生活资料。中朝边境贸易可促进两国全方位的经济技术合作,帮助朝鲜居民逐渐建立商品经济意识,把双边贸易提升到一个新的水平,更好地配置双方的各种资源和生产要素。

目前,中方已经在珲春、图们建立了互市贸易区,并将在朝鲜咸镜北道稳城郡南阳工人区建设新的互市贸易区。由于朝鲜实行计划经济体制,对外贸采取高度集权管理,对外公布的经贸信息有限,同时,朝鲜政府对境内中方人员的商务活动实行严格的限制和控制,致使中方企业对朝鲜的贸易需求状况、公司资信状况等基本信息获取困难。因此,中朝两国有必要强化政府间合作,就加快互市贸易发展问题进行进一步的沟通和交流,改善目前中朝贸易的不平衡状况,推动中朝经贸合作向高层次发展。

(四) 加强珲春—罗先地区基础设施建设

朝鲜的铁路、公路和港口等基础设施相对落后,交通运输工具比较缺乏,成为中朝经贸合作的主要障碍,也成为双边合作的重点项目。道路通畅是物流、人流通达的保证,也是连接腹地—合作区—产业区—港口的纽带。提高公路等级标准、完善铁路路轨宽度的衔接、扩大港口吞吐量及必要的通讯网络设施建设是保证中朝合作稳定、健康发展的先导工程。中国应积极推动中朝基础设施建设,建立国际合作通道,实现互联互通。

在中朝合作开发罗先经济贸易区的基础设施建设问题上,应加快建设中朝珲春—罗先国际合作通道,修建新鸭绿江大桥、珲春市至罗先市的公路和罗津港码头,推进路港桥交通基础设施的建设(“路”是指加快建设珲春—圈河口岸高速公路,并修建三合(会宁)口岸至清津高速公路,同时新建连接珲春甩弯子至朝鲜训戎里6公里铁路线以及维修改造图们—南阳—罗津铁路;“港”指扩建罗津、先锋、雄尚等港口,率先扩建罗津港;“桥”指新建或扩建圈河口岸桥),为朝鲜产品快速运到中国创造有利条件。同时,研究保税物流园区、产业园区建设以及水、电、通讯等相关配套设施建设问题。

主要参考书目:

1. 刘中树、王胜今主编:《东北亚地区和平与发展研究——21世纪区域经济合作模式探讨》,吉林大学出版社2001年版。
2. 王胜今、于潇:《图们江地区跨国经济合作研究》,吉林人民出版社2010年版。
3. 林今淑:《中朝经贸合作》,延边大学出版社2006年版。
4. 衣保中等:《中国东北区域经济》,吉林大学出版社2000年版。
5. [韩]《东北亚国际经济论坛——东北亚跨国地方政府间经济合作增进方案》,东北亚地区地方政府联合会2007年。

(责任编辑:农雪梅)

论中国与中亚经贸合作中的法治机制构建*

顾华详

中亚是中国特别是中国西部地区实施对外开放的主要市场和“走出去”战略的主要合作对象。近年来,中国与中亚国家之间经贸合作不断增多、合作领域不断扩大、合作程度不断深入,逐渐形成了多层次、多形式、多成分、多渠道的全方位合作格局,并呈现良好的持续发展态势。双边贸易额迅速增加、互动性不断增强、出口商品结构大为改善。对外经贸合作实现了中亚国家由封闭半封闭向全方位开放的历史性转变,对外合作机制基本确立,相关法律制度基本建立,为对外合作持续深入发展奠定了初步的法律和制度基础。但基于中亚各国经济结构、开放程度、经贸法制建设和法治水平等方面存在的问题,双方在经贸合作进程中仍然面临着诸多的挑战。国际经贸合作的实践证明:提高法治水平是推进国际经贸合作的重要因素。因此,区域经贸合作的制度化和法治化是当前和今后都必须关注和研究的重要问题。

一 法律规范与调控始终居于国际经贸合作的基础地位

法治文明是政治文明的晴雨表,它凝结着人类的集体智慧,不但为各国人民所向往和追求,而且也是国际经贸合作的基本保障。国际合作的经验提醒人们,人类在政治、经济、文化和社会等方面日益广泛的沟通和交流离不开法制的协调与保障。解决涉及国际政治、经济、军事、领土和安全等诸多领域的复杂问题,

都离不开合作。合作是解决国际间问题的积极而有效的措施。有合作就有法律规范与调控,就离不开法治这个基础。事实证明,法治是解决上述复杂问题的有效途径。积极促进合作各方国家法律之间的协调,减少不同层次、不同国家法律之间的冲突给国际经贸合作造成的阻滞,则迫切需要法治建设来担负此重任^①。因此,不断拓展国际经贸合作研究的视域和领域,不断探索解决争端的新思路和新措施,不断健全解决争端的新机制和新体制,是推进国际经贸合作、维护区域稳定和繁荣最现实的选择。

积极开展国际经贸合作方的法治研究工作,充分了解合作方国家的相关法律,可以及时明确各合作方之间的权利和义务、规避合作风险、理顺合作程序、顺利缔结合作关系,为顺利推进国际经贸合作及其争端解决机制的健康运行提供法律服务。中亚五国对外经贸合作领域的立法,经历了一个从起步到调整再到修改直至逐步完善的发展过程。该过程不仅体现其政府优化本国投资环境、规范投资活动和对待外来投资不断变化的态度,同时反映

作者系中共新疆维吾尔自治区委员会政策研究室调研员、副处长、新疆师范大学客座教授、硕士生导师。

* 本文为国家社会科学基金重点资助项目《中央实施援疆工作的历史考察和经验总结》(项目编号:11ADJ001)的阶段性研究成果。

① 顾华详:《中国—东盟自贸区建设若干法律问题研究》,《中国社会科学院研究生院学报》2010年第5期。

了中亚五国对外开放的心路历程。

从总体上看,中亚各国独立后,由于国际国内政治斗争形势比较复杂,各国发展速度有快有慢,立法方面的步子有大有小,但加快发展经济的迫切愿望、推动国际经贸合作的目的和任务都是明确的。坚持对外开放、积极吸引外资、引进外国先进技术和管理经验、推进本国经济快速发展已经成为中亚各国的基本国策。中亚各国政府高度重视对外经贸合作领域的法制建设,重视为积极发展外向型经济和经贸合作创造良好的法治环境^①。为了促进对外经贸合作的快速发展,中亚各国制定了一系列重要法律,其目的和任务就是吸引外资,促进国家经济发展并融入世界经济体系,提升本国经济实现快速发展的能力。

2001年6月成立的上海合作组织,作为欧亚大陆最主要的地区性国际组织,始终坚持经济合作与安全合作相辅相成、经济合作为重中之重的基本原则。在上海合作组织各成员国的积极推动下,《上海合作组织宪章》、《上海合作组织成员国政府间关于开展多边经济合作的基本目标和方向及贸易投资便利化进程的备忘录》、《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》、《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要实施措施计划》、《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》、《中哈21世纪合作战略》、《加强中国新疆和塔吉克斯坦合作的协议》及《上海合作组织成员国政府首脑(总理)关于世界和上海合作组织地区经济形势的联合声明》等百余份重要合作文件相继签署,初步构成了国际经贸合作的框架性制度,奠定了合作的坚实法律基础,为上海合作组织的发展和成员国在组织框架内的合作打下牢固法律基础^②。

上海合作组织成立以来,不但逐步形成了打击“三股势力”的强大合力,积极维护了地区安全,而且培育和强化了世代友好的信念,优化了成员国之间团结和睦的政治环境,有力地促进了该地区的共同发展,进一步深化和密切了成员国之间的经贸合作关系。上海合作组

织所取得的实实在在的合作成果,为各成员国携手应对国际金融危机等各种严峻挑战、共同维护该地区的利益奠定了坚实基础。

上海合作组织拥有金融、科技、军工和人口方面的巨大潜力,成员国总人口超过15亿,面积占欧亚大陆的60%,石油储量超过了全球的25%,天然气储量占30%,已探明的铀储量占50%,并且拥有真正意义上的巨大金融资源和潜力。截至2010年年底,各成员国的黄金外汇储备超过3.6万亿美元。上海合作组织已是有威望的国际组织,并正在利用多边相互协作的成熟机制,积极促进地区和全球安全的巩固,以有效应对当今时代的挑战与威胁^③。当今世界,新兴经济体正成为全球增长的重要力量,中国的和平发展有力促进了该区域的合作。亚洲各国间的广泛交流与合作,事实上正在构建着新机制的基础。亚洲安全格局的建立只能依靠该地区各方力量的共同协商与合作,需要各方以建设性的姿态、包容性的胸怀和超越传统的创新精神,进一步巩固各国间沟通与协调的法治机制。

在这种大的发展形势下,中国与中亚国家在联合国、上海合作组织、“亚洲相互协作与信任措施会议”等多边框架内保持着密切的相互协调与配合,不断完善国际经贸合作机制,双边或多边务实经贸合作取得显著成果,包括金融、能源、交通、科技和人文等与经贸密切相关领域的合作也得到不断深化。中国与哈萨克斯坦的石油、天然气管道等项目已经陆续建成并正式投入运营,一大批非资源领域的合作项目也得到顺利实施。在中国,特别是中央新疆工作会议之后,中央要求新疆加大实施沿边开

① 顾华详:《论国际合作发展视野下的中亚五国经贸法律制度》,《乌鲁木齐职业大学学报(人文社会科学版)》2008年第3期。

② 胡锦涛:《和平发展,世代友好——在上海合作组织成员国元首理事会第十一次会议上的讲话》,《人民日报》2011年6月16日。

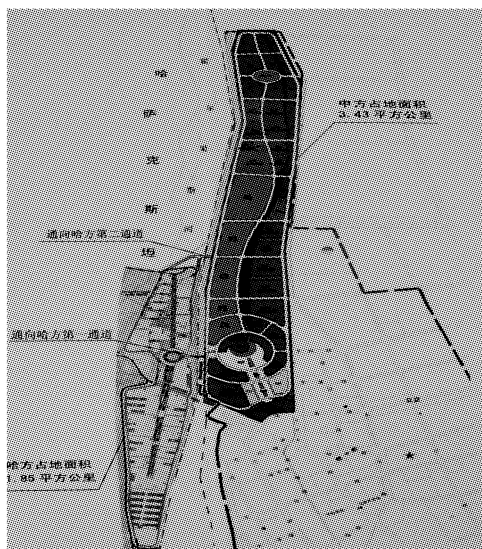
③ 努·纳扎尔巴耶夫:《上合组织:过去与未来》,《人民日报》2011年6月13日。

放力度,加强与中亚、南亚、西亚和东欧各国的合作,实现优势互补、互利互惠、共同发展,努力打造“外引内联、东联西出、西来东去”的开放合作平台,加快新疆与其他省区及周边国家物流大通道建设,努力把新疆打造成中国对外开放的重要门户和基地,推动形成中国“陆上开放”与“海上开放”并重的对外开放新格局。为此,中央根据中亚、西亚、南亚以及东欧市场需求,在喀什市和霍尔果斯设立特殊经济开发区,实行特殊经济政策^①。《国务院关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》要求充分发挥喀什地区和伊犁州对外开放的区位优势,拓展对外联络通道,发挥口岸和交通枢纽的作用,把喀什、霍尔果斯特殊经济开发区建设成为中国向西开放的重要窗口。此外,国务院还要求商务部负责中国—哈萨克斯坦霍尔果斯国际边境合作中心建设(见下图)的指导协调工作;要求国务院各有关部门抓紧研究出台各项政策措施的具体实施细则,并切实加强指导和服务。上述一系列重大决策充分表明,中国进一步加快了与中亚、西亚、南亚和东欧等周边国家开展经贸合作的步伐。中哈两国继新亚欧大陆桥中哈阿拉山口铁路线之后的第二条向西开放的国际铁路,已于2011年12月2日在霍尔果斯(中方)—阿腾科里(哈方)成功接通。这是中哈两国在多领域和大项目合作上取得的又一重要成果,必将把中哈全面战略伙伴关系提高到一个新的水平,切实推动中国与中亚、西亚、欧洲等国的经贸合作,有利于促进新疆经济更好更快发展。

随着中国与中亚国家高层交往日益密切,政治互信不断加深,人文交流亮点纷呈,务实合作快速发展,大项目合作顺利推进,特别是在联合国、上海合作组织等多边框架内密切协作并携手共同应对区域性和全球性的挑战,使中国与中亚国家的关系进入了历史最好时期。中国与中亚国家全面推进战略伙伴关系的法律基础正在日臻完善,推进中国与中亚国家开展国际经贸合作的法治框架逐步健全。这些有利因素必将进一步有效推动中国与中亚国

家乃至上海合作组织成员国之间在政治安全和国际经贸等广泛领域的合作不断深入发展。

中国—哈萨克斯坦霍尔果斯
国际边境合作中心示意图



资料来源:霍尔果斯管委会宣传资料图片。

二 法制建设和法治状况始终是 决定国际经贸合作的关键性因素

向西开放是中国全方位对外开放的重大举措之一。中国与中亚各国地处同一大陆,山水相连,民族跨境,语言互通,历来是东西方之间的陆上通道,也曾是世界经济版图中最活跃、最发达的地区之一,孕育了多元灿烂的文明,在人类文明进步中共同发挥了重要作用。亚洲大陆腹地古老的丝绸之路,幅员辽阔,具有承东启西的区位优势、丰富多样的资源优势、十分广阔的市场空间,发展潜力巨大。在新形势下,亚洲大陆国家迎来了开放发展的新机遇。随着经济全球化的不断深入,区域经济一体化进程也明显加快。2010年,中亚和南亚国家经济平均增长率分别达到6.6%和7.9%;

^① 中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会:《新疆工作文献选编(1949~2010年)》,中央文献出版社2010年版。

中国与中亚、南亚和西亚国家贸易总额达到2 700亿美元^①。

中国与中亚国家经贸合作有着良好的基础。从总体上看,上海合作组织2001年9月初步确定的基本思路(近期、中期、远期目标)是:先为适应国际经贸合作便利化建设扫清合作发展障碍,再深化国际经贸合作发展,最后实现货物、投资、环保、服务、劳动力和技术等要素的自由流动,至2020年建立自由贸易区。目前,中国与中亚国家已经具备了坚实的合作基础,相互合作正处于向更高层次推进的关键性历史节点上。在此背景下,中亚五国的经贸法制建设和法治水平还亟待快速提高。

由于历史原因,中亚各国经济基础不同,各国市场经济发展不平衡,法制建设水平总体上比较落后。突出的问题是立法滞后,法制不健全、不完善,立法过于仿效西方的法制模式,致使法律脱离本国实际,难以有效执行。而且,中亚五国经贸法律中仍然存在着不少不适应甚至是制约国际经贸合作的内容。受苏联后期推行全盘西化政策的影响,中亚国家也表现出亲欧近美的政治、经济和法制倾向。再加上急于推进改革和求富心切的心理作用,中亚国家更加积极仿效欧美国家的政治经济运行模式,并以加入欧共体(欧盟的前身)为自己的政治经济建设奋斗目标,这在立法上无形中拉大了与中国法律的差距,给双方国际经贸合作的持续发展带来了一定的难度。

中亚国家在法治方面的具体问题主要是,由于法制建设滞后,法律不统一,互相抵触;法制不稳定、缺乏连贯性问题比较突出,直接导致全社会法治意识低、法制不健全、市场规范性差。虽然法律的宗旨是鼓励和吸引外国投资,但却出现许多人为的壁垒,且法治往往受到政府干预,缺乏权威性。一些中亚国家的政策缺乏连续性和稳定性,加之政府官僚作风和腐败等因素,与之进行经贸合作存在着较大的经济和人身安全风险^②。

当然,与中亚国家相比,中国相关领域的法治也存在着许多不可忽视的问题,主要是国

家还没有建立起一套有关海外投资的贷款、担保和保险等方面的法律保障体系,对外投资审批手续烦琐、外汇管理过严等;法治的统筹与协调能力还比较低,在合作领域还缺乏系统的法律和政策引导,更缺乏体制保证、机制推动、政策鼓励和法律保障。总之,在与中亚国家开展经贸合作方面,中国政府还应不断提高法治水平。

从各方面综合情况来看,制约中国与中亚国家经贸关系快速发展的核心因素是:中国与中亚国家尚处于国际经贸合作规则的学习和适应过程中,对于区域经济一体化、自由贸易区和国际经贸合作等组织或实体机构的建设,特别是对相关制度与机制建设等具体事务,还缺乏实践经验及相关理论指导。即使是有中亚国家参与的欧亚经济共同体等国际区域经济组织,也是起点较低、范围较窄、实施速度较慢;考虑到成员国经济发展水平参差不齐,中国与中亚国家参与的国际区域经济合作组织所签署的相关协定,都存在着许多妥协性条款^③,使制度的“刚”性受到质疑。特别是由于中国与中亚国家参与的区域经济合作组织的形式大多数比较松散,制度建设的国际化层次还较低;中国与中亚国家目前尚未制定立足于长远发展的区域经济合作发展战略,相关制度建设的推进还比较缓慢;中国与中亚国家在欧亚地区历来就存在的多边博弈性,增加了自由贸易协定谈判的难度。因此,加快中亚国家国际经贸合作领域的法制建设,不断提高经贸合作的法治水平,已经是一个不容忽视和至关重要的问题。

① 李克强:《深化内陆开放开发,促进亚欧合作发展——在首届中国—亚欧经济发展合作论坛上的致辞》,《人民日报》2011年9月3日

② 顾华详:《制约我国民族地区与周边国家开展区域经济合作的主要因素及对策》,《贵州民族研究》2007年第2期。

③ 王海燕:《中国与中亚国家参与周边区域经济合作机制比较研究》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。

三 法治化始终是国际经贸合作健康顺利推进的根本保证

国际经贸合作的法制建设与法治化进程在较大程度上推动着世界经济格局的转变。特别是在经济全球化迅猛发展的新形势下,区域国际经贸合作已经成为经济全球化的一个突出特征,成为当代国际经贸合作的一项主要内容和一股强劲动力,在当今世界贸易自由化浪潮中扮演着重要角色。在此背景下,国际经贸合作的法治化已经成为各方的共识和共同行为准则。

据联合国贸发组织发布的《2011年全球投资趋势监测报告》,国际经贸合作已成为促进投资国和东道国经济共同发展的双赢载体,有利于巩固世界经济复苏的格局并且推进全球区域经贸合作进入新的发展阶段。据世界贸易组织统计,截至2011年5月15日,在已向该机构通报的489个区域贸易协定中,297个正在有效实施,其中自贸协定和局部协议占90%,关税同盟占10%。美国正在实施的区域贸易协定达17个,已经签署尚待国会批准的有3个。欧盟作为整体参与正在实施的区域贸易协定有30个,已经通报世界贸易组织但尚未实施的有4个^①。欧盟和北美区域经济一体化水平远远高于亚洲,区域内国家间所涵盖的贸易量大致占全球的90%。从国际法的层面来分析,作为多边贸易体制重要组成部分的区域贸易协定,在多边贸易体制自由化发展缓慢的背景下,其签署的成功率相对较高,而且能解决多边贸易体制尚未解决的诸如投资、竞争、环境和劳动力标准等贸易自由化问题。这就为加快区域经贸合作提供了重要的外在动力。

对于一些经济体而言,区域贸易协定也是其推行贸易政策的重要工具。实力雄厚的经济体可利用既有优势实现政治或经济利益的最大化,即使是实力较弱的经济体,也可以将区域贸易协定作为自我保护的一种手段。而运转良好的区域贸易协定,不仅能提升区域经

济安全水平和贸易伙伴在多边议题领域的谈判实力,而且也能使某些经济体避免出现政治和经济改革所引起的倒退。但鉴于当今世界主要经济体更多的是根据政治和安全标准选择区域贸易协定伙伴,这也给全球贸易平衡发展埋下了潜在威胁。因此,中国应在全球范围内积极倡导互利共赢的经贸合作理念,既要利用区域贸易协定获得规模经济、竞争效应和外国直接投资,也应重视同时推进双边、多边与区域贸易的谈判,重视积极强化多边贸易体制的积极作用。中国与中亚五国间的经贸合作乃至上海合作组织各成员国间的经贸合作,既有助于推动亚欧地区的经贸合作发展,也有助于恢复区域贸易协定的经济功能,有助于恢复国际贸易的本来面目,特别是有助于那些缺乏地缘政治优势的弱小国家摆脱被边缘化的危机,在一定程度上有助于纠正对区域外其他贸易成员的歧视,有助于还原国际贸易透明度的规则,使区域贸易协定重新回归到国际法的规则运行体系中。

中国实施企业“走出去”战略10余年来,对外投资覆盖率不断扩大。截至2010年年底,中国对外直接投资占全球当年流量的5.2%,居全球第5位。中国对外直接投资累计净额(存量)为3172.1亿美元,居全球第17位。亚洲、拉丁美洲是中国对外直接投资流量最为集中的地区,分别为2281.4亿美元和438.8亿美元。此外,大洋洲和欧盟是中国对外直接投资流量增幅最大的地区。其中,在大洋洲的直接投资流量为86.1亿美元,是2005年年底的13.2倍;对发达国家的直接投资存量占中国对外直接投资存量总额的9.4%,较2009年增加两个百分点^②。从对外直接投资覆盖的情况来看,中国对包括中亚、西亚和南亚地区在内的

^① 张汉林、魏磊:《区贸协定热潮背后的博弈与考量》,《人民日报》2011年5月26日。

^② 许岩、朱中伟:《去年中国对外直接投资净额688.1亿美元,增逾两成》,《证券时报》2011年9月7日。

亚洲直接投资是最多的(见下表)。而上海合作组织其他成员国则是中国海外投资最重要、最优先的方向之一,积极推动上海合作组织框架内的政治、安全、经贸和人文合作一直是中国政府坚定不移的优先政策目标。上海合作组织成立10年来,中国同上海合作组织其他成员国之间的贸易额从121亿美元增加到约900亿美元,涨幅明显高于同期与世界其他地区的贸易额^①。但从发展前景来看,中国与中亚的投资与合作潜力仍然相当大。为此,近年来,中国进一步加大了对拥有地缘和人缘之便的亚洲地区的直接投资。2008年年底,中国在亚洲的对外直接投资存量为1313.2亿美元,占对外直接投资总存量的71.4%。2009年年底,中国在亚洲的对外直接投资存量达到1855.4亿美元,占对外直接投资总存量的75.5%。亚洲已经成为吸收中资境外企业数量最多、中国对外直接投资存量最高的地区^②。

中国在亚洲特别是中亚这一重要战略区域拥有重要的国家利益,而维持这一地区的和平与进步、稳定与发展、和谐与繁荣,自然就成为中国核心任务之一。为此,亚洲特别是中亚地区的法制建设状况必然是中国格外关注的重点之一。而与此同时,这一区域也迫切希望中国能够有效把握层出不穷的全球公共产品的新需求与新形势,不断提供更多、更有效的区域性国际公共产品,特别是国际法律制度 and 措施。为此,中国应针对经济全球化、区域一体化和国际经贸合作深入发展带来的诸多国际治理新难题,提供更加高效便捷的国际公共产品,特别是新的发展模式及争端解决机制,以便有效解决国际合作特别是经贸合作中面临的普遍问题,消除各种制约因素。

当今世界,国际形势正经历着复杂而深刻的变化。上海合作组织成员国也更加清醒地认识到,只有毫不动摇地秉持“上海精神”,坚定不移地推动上海合作组织发展,更加注重参与上海合作组织内部的经济合作,积极构建区域“经济圈”,完善相关的法律制度,更好地合理利用区域经贸合作的平台配置各国资源,降

低发展成本,共同促进区域内各国经济的发展,才能有效应对不断出现的威胁和挑战,把握时代赋予的发展机遇,摆脱在世界经济竞争中的不利地位。

当然,国际经贸合作的作用是否能够有效发挥,还取决于国际经贸合作组织具体合作模式的选择和相关法律制度的建设。国际经贸合作的实践表明,调整和规范国际经贸合作的法制建设和法治化是一个系统工程,具有很强的专业性、协同性和科学性,尤其需要对合作国家及涉及的区域经济一体化组织的法律制度和法治状况进行比较研究。因此,如何根据区域内成员国的历史文化特点、人文背景和经济发展水平来构建合理的合作机制和法律制度,是一个必须考虑的问题。考察目前世界上有代表性的几种经贸合作模式和法律制度,笔者认为,坚持以上海合作组织为平台,研究并建立适合中国与中亚国家经贸合作发展的法律制度和法治机制,既是一项具有战略意义的工作,也是推进上海合作组织健康发展的强劲动力。

在进一步推进中国与中亚国家之间的经贸合作,开拓国外市场的过程中,法治可以明确合作国之间的权利义务关系,能够保证各方的经贸合作有序和顺利开展。因此,世界各国政府和国际经贸合作组织都非常注重相关法律制度的完善,以此积极改善和推进国际经贸合作。从中亚国家的角度来看,对外开放、吸引外资、采纳外国先进的技术和管理经验、推进本国经济快速发展是中亚各国的基本国策。总体上,中亚各国政府对此都十分重视,都制定了相应的法律和优惠政策,为发展国际经贸合作创造了一定的法治环境。但对于其他国家和计划在中亚国家发展的企业来说,一个重要的问题是,需要继续深入了解中亚国家对外

^① 谭武军:《上合组织确定新十年务实合作基调》,《人民日报》2011年11月5日。

^② 梅新育:《中国对外直接投资为何集中在亚洲》,《中国经济周刊》2011年第21期。

2010年中国对外直接投资流量、增速状况及主要投资对象

中国对外直接投资额	对外直接投资的地区/国家	直接投资净额(流量)(亿美元)	存量比/增长(%)
截至2010年年底对外直接投资累计净额(存量)3 172.1亿美元	亚洲	2 281.40	71.9(占存量之比)
	拉丁美洲	438.80	13.8(占存量之比)
	大洋洲	86.10	2.71(占存量之比)
2010年对外直接投资净额(流量)688.1亿美元,同比增长21.7%	欧盟	59.63	101(同比增长)
	美国	13.08	44(同比增长)
	俄罗斯	5.68	63(同比增长)
	日本	3.38	302(同比增长)
	东盟	44.05	63.2(同比增长)

资料来源:根据中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局联合发布的《2010年度中国对外直接投资统计公报》的数据计算。

经济贸易方面的法律,特别是政府有关宏观调控、市场开发、公司(企业)注册、消费者权益保护、产品质量、金融、税收、外汇、保险和劳动制度等方面的具体法律规定。如何主动遵守合作方国家的法律,有效利用其现行法律来解决争端,保护中国企业和员工在中亚国家的合法权益,是今后不断创新争端解决机制、不断完善合作发展保障机制的过程中所要重点解决的问题。

四 法治保障能力的提升始终是深化国际经贸合作的工作重点

独立以来,中亚国家一直在努力完善法制、优化法治、改善发展环境。但在一些国家,中国企业的经营活动仍然屡遭歧视性法律和政策的制约。某些国家的立法与执法中仍然存在“壁垒”。制约中国与中亚国家开展经贸合作的法治“壁垒”主要是,法制不健全、执法不规范,贸易和投资壁垒重重。这些问题导致企业发展环境较差、税负较重、外国劳动力准入受限制、企业和员工面临人身和财产安全风险等。上述问题的存在与这些国家法制不健全、法治水平不高有着直接的关系,不仅限制了中国企业在中亚国家的正常经营活动,也限制了双边经贸合作的发展。世界各国的法制

建设和法治水平的提升都受制于经济发展的基础。因此,中亚国家的法治水平在短期内得到较大提升的可能性不大,现实的选择只能是中方企业在经贸合作的实践中谨慎操作、规避风险。

中国与中亚国家在政治、经济和人文等领域合作已经达到前所未有的高度,尤其是上海合作组织成员国之间有着广泛的共同利益并且面临着共同的挑战。因此,进一步深化全面战略协作关系,无论是从双边还是全球角度来衡量,都具有重要的战略意义。

中国与中亚各国贸易往来越来越频繁,国际贸易、服务和投资项目会不断增加,与之相伴的国际争端也会不断增加。而法治机制和法律制度建设是国际经贸合作顺利开展的基础。因此,中国加强与中亚国家经贸合作,正确处理国际经贸关系,在坚持依法处置的基础上构建争端解决机制,则要求以新的视角来研究国际贸易基础理论,推动合作各方进一步认识国际贸易的规律与规则,重建国际贸易评价体系;在国家战略的高度上来认识国际经贸合作和维护与发展国家权益的重要性、紧迫性及战略意义,抓紧研究制定推进国际经贸合作的新战略、新机制和新法律,争取在重大战略机遇期内充分利用国际经贸合作的比较优势。

争取国际经贸合作中的国家权益,构建争

端解决机制,推进中国与中亚五国的经贸合作,也急需各国进一步深化法治机制改革,加快经济领域的法治进程,加快涉及民生的法制建设,以利于进一步完善各国经贸合作法律制度,推进中国与中亚国家之间经贸合作的健康发展。

随着全球经济发展的互补性、关联度和依附度的不断增强,区域内国际经贸合作已经成为各国加快经济社会发展的强劲动力,对各国综合国力的提高也具有十分重要的战略意义。国际经贸合作是推进中国与中亚地区经济社会发展的重要动力,而其中的法制建设已是中国与中亚国家都亟待解决的现实问题。特别是在未来10年内,上海合作组织将进一步推动成员国之间的务实合作,同时密切与观察员国和对话伙伴国的联系,还将与本地区的区域性组织加强协作和沟通,共同推动自由贸易区的建立^①。因此,中国和中亚国家应合力推进国际经贸合作的法制建设,努力使之向进一步深化各领域合作的方向拓展,不断提升保障合作顺利进行的法治水平。

在对外合作中,应积极开展中国与中亚国家经贸法律制度的比较研究,加强各国立法机关之间的沟通,不断创新和完善相关法律制度,完善解决争端的协调与规范机制,推进相关法制建设;重视对国际经贸合作相关法律协调机制的效果分析,坚持从实际出发,选择科学的方式和方法,依法规范经营活动,积极推进境外中国企业和员工人身和财产安全保护走上法治化轨道,促进国际经贸合作科学发展;完善相关法律措施,积极促进货物、资本、技术和服务在成员国之间自由流动,进一步深化上海合作组织框架内的经贸合作机制;依法建立和健全多层次、多渠道的融资合作体系,强化区域经贸合作项目的金融支持力度,特别是依法规范和扩大本币互换与结算合作,进一步协调成员国之间的宏观经济和金融政策;进一步健全涉及能源和基础设施等领域的政策和法律,积极优化区域经贸合作基础;依法促进清洁能源的应用和普及,为成员国加快经济

发展提供多元化的节能减排方案;依法健全区域粮食安全合作机制,通过立法设立上海合作组织“种子库”,积极推广优良品种和先进技术,开展对专业人员的培训,实施动植物疫病防控;完善共建跨境经济合作区、高新科技开发区的法治机制,进一步深化科技合作,推进区域的可持续发展;依法健全疫情通报和联防联控机制,提高区域有效预警和应急处置大规模公共卫生突发事件的能力;积极完善相关制度和机制,进一步深化与观察员国之间的互利合作关系,推进该区域及其周边地区的经济转型与合作。

应进一步发挥上海合作组织的平台作用,不断扩大经贸合作、服务贸易和相互投资领域,推进基础设施的互联互通,开展重大民生项目合作建设,促进双方企业交流与合作,推动行业对接,打造新的产业链;立足长远,加快发展新兴战略产业;实施技术支持,不断提升区域核心竞争力;积极转变合作思路,重视体制机制创新;不断提高国际经贸合作的法治水平,大力完善经贸合作的法治机制;努力深化中国—哈萨克斯坦霍尔果斯国际边境合作中心和喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区的建设,深化各国之间的经贸合作,推动中国与中亚国家之间的双赢合作进一步深化,并且坚持法制建设先行,依法规范合作行为,确保各项工作顺利推进。

(责任编辑:徐向梅)



^① 谭武军:《上合组织确定新十年务实合作基调》,《人民日报》2011年11月5日。