

中哈霍尔果斯国际边境合作中心 定位及其前景展望

✎ 李晓敏 王林彬

摘要 中哈霍尔果斯国际边境合作中心及其配套区具有跨境经济合作和依托经济开发区发展的特色,是一种全新的经济合作形式——跨境经济合作区。分析中心据以成立的国际协定、国内文件,与自由贸易区相对比,可以彰显其在法律依据和关税政策上的特殊性。这正是中哈跨境经济合作区作为自由贸易区准备阶段不完全发展特征的体现,其发展趋势是向自由贸易区晋级,并具有相应潜力。

关键词 国际协定 跨境经济合作 自由贸易区

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是我国与周边国家建立的首个跨境经济合作区。2012年国务院《关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》将中哈霍尔果斯国际边境合作中心及配套区域划入霍尔果斯经济开发区。这说明,中心在地域

和制度上归属于国内经济开发区,但跨境合作使其不同于一般意义的经济开发区,跨境合作和依托经济开发区成为霍尔果斯边境经济合作区域的基本特征。作为国际区域经济合作的全新尝试,合作中心不同于当今世界典型的区域经济合作方式——自由贸易区,其定位和发展方向成为值得探讨的问题。

一、中哈霍尔果斯国际边境合作中心及其配套区概况

为了进一步发展中哈贸易,促进毗邻地区经济发展,顺应全球区域经济合作的趋势,中哈两国根据2004年两国签订的《关于建立中哈霍尔果斯国际边境合作中心的框架协议》(以下简称《框架协议》)和2005年签订的《关于中哈霍尔果斯国际边境合作中心活动管理的协定》(以下简称《管理协定》),共同筹建了中哈霍尔果斯国际边境合作中心。该中心是位于两国边境接壤地区的贸易、经

济和投资合作中心,其中中方区域3.43平方公里,哈方区域1.85平方公里,中方和哈方部分分别由双方授权机构依据本国现行法律实施封闭式管理,两国人员、第三国人员和无国籍人员、车辆、货物,持有效证件由各自入口进入中心后,可以实现跨境自由流动。

中心区的主要功能是贸易洽谈、商品展示和销售、仓储运输、宾馆饭店、商业服务设施、金融服务、举办各类区域性国际经贸洽谈会等。另外,作为支撑中心发展的产业基地,在距中心2公里处规划了面积为9.73平方公里的配套区,主要功能为出口加工、保税物流和仓储运输,分为轻纺工业园区、食品工业园区、建材加工区、电子产品组装加工区和保税出口加工区。

中哈两国对中心发展高度重视,中心已于2012年4月18日正式运营。目前,中方区域累计完成投资

8.8 亿元,完成了基础设施、查验设施建设,投资 233 亿元的 15 个重点项目已驻,13 个项目已经开工建设,并将中心纳入霍尔果斯经济开发区。哈方也已投入 230 亿坚戈作为合作中心基础设施建设资金,并启动建设 60 平方公里的霍尔果斯经济特区。

中心作为中哈两国加强经贸合作的暂新尝试,将为建立中哈两国自由贸易区奠定基础。同时,中心有望发展为中亚地区的经济、金融、物流中心,其经济辐射效应将极大促进我国与中亚各区域协调健康发展。

二、比较视野下中哈霍尔果斯国际边境合作中心的定位分析

中心是普通边境贸易的升级版,单纯的国内经济开发区也不具备跨境合作的功能。中心和自由贸易区都依国际协定设立,进行国家间的跨境合作,但自由贸易区国家间实施统一的规则,旨在实现贸易自由化,中心显然未发展到这一阶段。既然与以往的经济合作方式不同,中心依托国内经济开发区发展跨境经济合作就是一种全新的区域经济发展模式,那么,与典型的自由贸易区相比,这一模式的独特性何在?这些独特性对其定位和发展趋势有何影响?本文将试图解决这些问题。

(一)中心据以成立的法律依据的特殊性分析

国际协定传达了一种严肃的承诺,包含了某些默示的解释规则,能够更好地促进合作与协调,自由贸易区与跨境经济合作区都有国际协定作为法律依据。不同的是,自由贸易区协定为贸易自由化构建了完善的法律机制,而中心依据的《管理协定》性质上是一种行政性协定,在目的和内容上也与自由贸易区协定有

区别。

1、《管理协定》是无外部执行机制的传统国际协定

“凡有效之条约对其当事国有拘束力,并必须由各国善意履行”(《维也纳条约法公约》第 26 条)。传统国际协定单纯依赖善意履行,因此,违反国际协定并不会受到独立第三方的可信的制裁,也就是说传统国际协定不依赖外部执行机制。

自由贸易协定突破了传统国际协定,设有相对独立于主权国家的执行机制。如北美自由贸易区设有贸易委员会,该委员会下设的不同的特别工作委员会和工作小组,如秘书处、咨询机构、仲裁法庭等,具有相应的职能,对三国的争端冲突进行多方位和多层次的解决。

中哈两国的《框架协议》是类似意向书的国际协定,该协议全文只有九条,仅表明了中哈双方建立边境合作中心的意向。《管理协定》在《框架协议》的基础上,强调了本国法律在人员往来、货物运输、海关管理、外汇管理、边检等方面的适用,概括的指明了双方为保证合作中心运营所承担的合作义务,没有也无需设立类似贸易委员会的执行机制。

2、《管理协定》的性质是行政性协定

一般来说,国际协定的缔结需要立法机关的参与。但是,一些国际协定因为仅涉及行政性事项,可以仅依行政权力而缔结,并不需要立法机关的批准,这就是行政性协定。从形式上来说,与换文一样,行政性协定是不要式的条约,这样的条约一般签署即发生拘束力,或者经过相应的备案程序即可。

在美国,总统依其行政权限而缔结的行政性协定,根据《凯斯·扎布劳

克法案》,仅须被报告至国会并公之于众,无需立法机关批准。中哈间的《管理协定》旨在确保边境合作中心的运行,对中心的各项活动从本国行政管理学的角度进行规范,具有行政性。自由贸易协定涉及关税主权让渡,需要立法机关的参与,不是行政性协定。而《管理协定》本身没有规定贸易政策和措施,与关税主权让渡无关,无需立法机关认可,其生效所需的国内程序仅仅是备案,因此,《管理协定》的内容和形式都符合行政性协定的特征。

3、协作管理是《管理协定》的内容和目的

自由贸易区协定的两大内容是具体领域保障自由化的法律制度和争端解决机制,如前者就涉及货物贸易协议、原产地规则等。《管理协定》针对中心管理而为,不涉及具体的贸易政策,主要内容是法律地位和管理机构、中心布局划界和面积、中心的功能和管理制度、中心区域的税收和投资制度、工作制度、签证制度、人员货物和交通运输工具的出入管理办法、中心区域的安全和法律秩序保障、中心的海关管理、外汇调节和外汇监管、中心区域内的检验检疫、中心区域内的劳动活动问题。

自由贸易协定以建立自由贸易区为目的,如《美加自由贸易区协定》第一条:“两国政府签订协定的目的是由此建立一个自由贸易区”。《中国与巴基斯坦自由贸易区协定》第一条也指明建立自由贸易区。《中哈框架协议》序言所载的协定目的是:“为促进边境贸易和两国边境毗邻地区经济,以满足双方不同层次居民需求的商品充实市场。”可见,中哈两国在其管辖区内按照本国法律进行管辖,并无意于在该区域内实行统一的贸易

制度,而仅在于加强边境协作管理,以促进贸易和经济发展。

(二)中心的最大特点在于实行有限且无歧视的关税减免

就关税政策来说,自由贸易区内实质取消关税(GATT第24条第8款b)。但中哈合作中心区内存在关税限制,关税减免范围有限且无歧视,具体如下:

《国务院关于中哈霍尔果斯国际边境合作中心有关问题的批复》关于中心中方区域的优惠政策规定,对由哈方进入中心中方区域的基础设施(公共基础设施除外)建设物资和区内设施自用设备免征关税和进口环节增值税。对旅客随身携带物品从中心进入中方境内的,将每人每日一次携带物品免税额提高至8000元人民币。《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》第六条4款规定,对经济开发区内属于《产业结构调整指导目录》鼓励类、《外商投资产业指导目录》鼓励类和《中西部地区外商投资优势产业目录》的项目,进口国内不能生产的自用设备,以及按照合同随设备进口的配套件、备件,在规定范围内免征关税。

可以看出,除了旅购商品外,进入合作区域能够享受免税待遇的商品范围非常有限,首先对进口商有限制,必须是合作区域内建设项目的承建商或者区内企业,其次对进口产品的类型和用途进行限制,必须是区内项目和企业所需的建设物资或是自用设备。

另外,在关税优惠上,边境贸易和自由贸易区因其歧视性而同为GATT第24条规定的例外。边境贸易的优惠仅给予毗邻国家,而自由贸易区的歧视性是建立在复杂的原产

地规则之上的,只有原产于缔约国家的商品才能够按照关税减让表享受减免关税。中哈合作区域没有原产地规则,双方也未进行关税减让谈判,关税的减免不具有地区歧视性,对区内项目所需的某些进口商品免征进口关税,仅看是否属于免征关税的商品,而无论这些商品是否原产于双方国家。

(三)合作中心本质上是一种跨境经济合作区

与自由贸易区相比,该区域进行跨境合作的依据是行政性协定,主要目的是对区域内的活动按照本国法律进行管理,也无需设立外部执行机制。合作区域内关税减免范围非常有限,与自由贸易区建立在复杂的原产地规则之上的实质性取消关税制度有本质的区别。总之,法律依据的行政性和关税减免的有限性使该区域不同于自由贸易区,这种依托国内经济开发区发展跨境合作是对经济合作方式的全新尝试,基于此,笔者赋予其新的定位——跨境经济合作区。

尽管与自由贸易区有巨大的差距,但法律依据的行政性和关税减免的有限性恰恰表明跨境经济合作区和自由贸易区在形式上都依国际协定而成立,在实质上都涉及关税减免的内容,这种形式和实质的联系,本质上是跨境经济合作区所具有的自由贸易区的阶段性发展特征的体现,也间接表明了跨境经济合作区向自由贸易区发展的趋势。

三、中哈跨境经济合作区发展前景展望——向自由贸易区晋级

(一)中哈跨境经济合作中心是中哈自由贸易区的准备阶段

经济合作是中哈边境合作中心的核心所在,仅从区域广度上来说,

经济合作分为区域经济合作,次区域经济合作以及跨境经济合作。作为最低程度的经济合作,跨境经济合作是为次区域和区域经济合作服务的,是两者的早期形式。经济学家Richard G. Lipsey认为经济合作是一种带有明确方向的分阶段的过程,其中,特惠关税区内主权国家相互给予某种关税优惠,是自由贸易区的前期阶段。中哈跨境经济合作区分处两个国家,在关税领域,给予自哈进口的产品某种优惠,属于特惠关税区的一种。跨境经济合作区经过一定的发展,由给予特惠关税逐渐发展为取消关税,有望晋级为自由贸易区。

跨境经济合作区是发展中国家顺应区域经济一体化和国内经济一体化交叉发展的举措,兼有旨在为边境贸易提供便利的跨境合作区功能和旨在促进产业集聚的国内开发区功能,利用区位和政策的互动优势,吸引国内外加工企业集聚,发展出口加工业。另外,频繁的进出口意味着毗邻国家彼此之间的市场更加开放,不断增强的经济联系要求生产要素的自由流动,促使两个主权国家在毗邻的区域内实行同一规则,最终,自由贸易协定的缔结将成为贸易自由化的确认和保障。美墨边境合作区依托马魁拉多工业园区发展出口加工贸易,最终建立了自由贸易区,作为实例可以印证上述过程的可行性和晋级的可能性。这也意味着,同样以跨境合作和国内经济开发区相结合为特征,同样拥有发展出口加工业的契机,中哈跨境经济合作区内有望遵循同样的进阶,晋级为自由贸易区。

(二)中哈跨境经济合作中心向中哈自由贸易区过渡的前景分析

1、中哈巨大的贸易利益是推动边境合作中心深入发展的根本动因

2011年,霍尔果斯经济开发区进出口货物量达1050吨、贸易额达70亿美元,较去年分别增长242%和135%。由于地缘接近,中心近期面对的主要以哈萨克斯坦为主的中亚市场,远期这一市场还可能扩大到西亚、东欧。在中亚五国中,哈萨克斯坦经济总量最大、人均GDP水平最高,2010年中国是哈国第二大贸易伙伴(去除俄白哈关税同盟外,位居第一),双边贸易额达140.9亿美元,占哈外贸总额的15.8%。

另外,中哈间存在巨大的贸易潜力。中亚五国基本都处在工业化初期阶段,哈国以采矿业为主,制造业所占份额很小。以轻纺业为例,服装业仅能满足8%的国内市场需求,制鞋业国内市场覆盖率也仅为1%。我国是制造业大国,与哈国贸易互补性较强,中心的建立不仅可以巩固转口贸易的优势地位,同时有助于吸引承接东部制造业转移,发展出口加工业,开拓中亚乃至欧洲市场。

2、贸易便利措施的进一步深化是扩大中哈贸易利益的现实需要

便利的运输条件、简洁的通关手续、高端的商贸服务都可以称之为贸易便利化措施。经济合作与发展组织报告指出上述贸易便利措施可以带来0.04%—2.3%的GDP增长,亚洲银行报告对中亚2015年的GDP预测认为,依靠贸易便利化措施执行,GDP会增长两个百分点。联合国发展项目(UNDP)认为,如果地区合作项目运营,去除运输和贸易阻碍,会使新疆的GDP至少增长两个百分点。

经霍尔果斯的铁路、公路的发展意味着面向欧亚的过境运输能力的

提高,运输时间和成本的节省,将极大促进贸易的发展。其中,哈方兴建的由热特肯通向霍尔果斯的铁路已与中方接轨,连霍集装箱公铁联运也已成功试运行。举世瞩目的“双西”公路工程,东起连云港、西至圣彼得堡并与欧洲公路网相连,并模仿欧盟模式,建立统一的通关程序,拥有信息化、智能化的物流服务体系,目前,哈方路段已经正式动工。该走廊全线开通后,将成为中亚地区最重要的货物运输大干线。

在配套区,境外货物入区保税,可以减少因先纳税造成的资金占用和利息支出,从而加快企业资金的周转,区内与境外进出货物,只需由企业向主管海关备案。除实行出口被动配额管理的货物外,不需要提交进出口配额证明和许可证件,可以简化海关手续。另外,中心区提供金融、商务会展、贸易洽谈等高端服务,人员货物车辆可在中心区免签停留30天的政策,都为贸易的进行提供便利化的条件,为跨境经济合作区的晋级之路助力。

四、结语

以中哈霍尔果斯国际边境合作中心为核心,依托霍尔果斯经济开发区发展跨境经济合作,是一种全新的经济合作尝试——跨境经济合作区。其具有自由贸易区的某些不完全发展特征,表现在法律依据的行政性和特惠关税的有限性,是自由贸易区的准备阶段,有向自由贸易区晋级的趋势。同时,跨境经济合作区依托国内经济开发区进行跨境经济合作的模式、中哈间巨大的贸易潜力、便利的运输能力以及中心区提供的商业服务和保税政策都为中哈跨境经济合作区向自由贸易区发展创造了条件。■

参考文献:

(美)杰克·戈德史密斯,埃里克·波斯纳著,龚宇译.国际法的局限性[M].法律出版社,2010

李浩培.条约法概论[M].法律出版社,2003

杨丽艳.区域经济一体化法律制度研究——兼评中国的区域一体化法律对策[M].法律出版社,2004

李铁立.边界效应与跨边界次区域经济合作研究[M].中国金融出版社,2005

霍尔果斯经济开发区管委会.霍尔果斯经济开发区情况汇报[R].霍尔果斯经济开发区管委会文件

孙芳.构建中印自由贸易区:可行之处与可借之鉴[J].国际经济合作,2009(2)

徐驰.跨境经济合作理论与中国参与图们江跨境经济合作研究[D].外交学院,2008

张红.海关法,对外经济贸易大学出版社,2002(1)

[本文系新疆维吾尔自治区重点文科基地重大招标项目“哈萨克斯坦投资法律环境研究”(项目编号:XJEDU010912A02)和新疆大学世川良一优秀研究生科研资助项目“家庭暴力下儿童精神纯正权的法律保护——以乌鲁木齐市儿童为对象”(项目编号:XJU-SYLLF11023)阶段性成果]

(李晓敏,1987年生,新疆奇台人,新疆大学法学院2010级国际法专业硕士研究生。研究方向:国际经济法学。王林彬,1973年生,安徽滁州人,新疆大学法学院教授,法学博士。研究方向:国际经济法学)