

建立中国—东盟自由贸易区出入境检验检疫合作机制的基本策略

王荣生¹, 孔璿红², 苏悦娟³

(1. 广西出入境检验检疫局, 广西 南宁 530028; 2. 广西大学商学院, 广西 南宁 530004;
3. 广西广播电视大学, 广西 南宁 530022)

[摘要] 中国—东盟自由贸易区的建立与发展, 在促进经济繁荣的同时, 其物流、客流的快速流动也加大了人类传染病、动物疫病、植物有害生物跨境传入传出的风险, 并产生了贸易摩擦的隐患。必须建立中国—东盟自由贸易区出入境检验检疫合作的战略性机制, 并有序推进合作, 以保证自由贸易区人民生命健康、动植物安全、贸易公平公正以及通关便利化, 维护自由贸易区的健康发展。

[关键词] 出入境检验检疫; 国际合作; 推进策略

[中图分类号] F061.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-736X(2008)10-0075-03

The Essential Strategies for the Establishment of the Cooperation Mechanism for Entry-Exit Inspection and Quarantine in China-ASEAN Free Trade Area

Wang Rongsheng¹, Kong Yinghong², Su Yuejuan³

(1. Guangxi Entry Exit Inspection and Quarantine Bureau, Nanning, Guangxi 530028; 2. Business School of Guangxi University, Nanning, Guangxi 530004; 3. Guangxi Radio & TV University, Nanning, Guangxi 530022)

Abstract: In the course of the establishment and development of the China-ASEAN Free Trade Area, the rapid growth in the flow of personnel and goods would likely be accompanied by more risks of the introduction of human contagious diseases, animal diseases and harmful organism in plants, and might lead to more hidden frictions in trade. Thus, it is essential to build the cooperation mechanism for entry-exit inspection and quarantine in China-ASEAN Free Trade Area in order to assure people's life and health, to protect animals and plants, as well as to promote trade facilitation and maintain a healthy development of the FTA.

Key words: entry-exit inspection and quarantine; international cooperation; promoting strategies

2002年11月, 中国和东盟10国共同签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》, 正式启动了在未来10年内建成一个拥有18亿消费者、超过2万亿美元国内生产总值、1.2万亿美元贸易总量的自由贸易区。随着中国—东盟自由贸易区建设的推进, 中国与东盟之间贸易快速发展, 双向投资不断扩大, 区域合作日趋紧密, 人员往来日益频繁。贸易自由化、通关便利化在促进自由贸易

区实现规模经济效益的同时, 也加大了人类传染病、动植物疫病及有害生物跨境传入传出、公共卫生突发事件潜在的风险, 以及产品质量不一致而导致的贸易摩擦, 因而也对自由贸易区各国的出入境检验检疫把关与服务水平、合作领域与深度, 提出了新的更高的要求。制定并完善适应自由贸易区经济一体化发展的出入境检验检疫措施, 提高出入境检验检疫的能力和工作质量, 全面深化

合作, 增强中国与东盟各国出入境检验检疫工作对促进区域经济发展的有效性, 是自由贸易区各国关注和亟待解决的重要问题。

一、建立中国—东盟出入境检验检疫合作机制的必要性

(一) 加强中国—东盟出入境检验检疫合作符合各成员国的根本利益

[基金项目] 国家质检总局软科学研究项目《适应“10+1”我国出入境检验检疫对策研究》(编号: 2005IK124)的阶段成果。

[作者简介] 王荣生(1956—), 男, 广西防城港人, 广西出入境检验检疫局政策研究室主任, 主任记者, 研究方向: 出入境检验检疫管理; 孔璿红(1975—), 女, 广西贺州人, 广西大学商学院硕士研究生, 经济师, 研究方向: 酒店管理、工商管理; 苏悦娟(1973—), 女, 广西平南人, 广西广播电视大学硕士研究生, 工程师, 研究方向: 电子商务、政府营销、区域经济。

从1991年建立对话关系至今,中国与东盟与邻为善、以邻为伴,双边领导人共举行了10次会晤,共同签署了旨在建立自由贸易区的《中国与东盟全面经济合作框架协议》,成功举办了4届中国—东盟博览会,在相关合作领域还建立了9个部长会议机制,在政治互信、经贸繁荣和一体化建设等方面的合作取得了巨大成效,中国与东盟的关系进入了历史最好时期。2007年,双方贸易额达到了2025亿美元。经贸往来的深化,也使双方越来越感到加强出入境检验检疫合作的重要性和迫切性。温家宝总理在2007年初出席中国与东盟领导人第10次会晤发表讲话时指出:“发展中国与东盟的友好合作关系,有利于双方的根本利益,有利于地区的和平、稳定与繁荣”。并建议“加强双方检验检疫部门的合作,今年举办首次中国—东盟部长级质检磋商”,得到了东盟国家的积极响应。中国与东盟出入境检验检疫合作已成为我国政治、经济和外交大局的重要组成部分。

(二)加强中国—东盟出入境检验检疫合作是保障自由贸易区人民生命健康与经济安全的客观要求

中国—东盟自由贸易区是继欧洲经济共同体和北美自由贸易区之后,拥有18亿消费者的又一个大的自由贸易区。作为自由贸易区核心内容之一的货物贸易协定,在取消商品贸易关税障碍的同时,仍然保留有对涉及国家安全、人类、动物或植物的生命和健康等WTO允许例外的产品的进出口限制措施。东盟一些国家近年来频发某些动植物疫病疫情,直接影响自由贸易区人民生命健康和经济发展安全。因此,加强出入境检验检疫合作,防止疫病疫情传入传出,有助于保护各成员国的利益要求和促进自由贸易区的健康发展。

(三)加强中国—东盟出入境检验检疫合作有利于各成员国之间贸易健康的快速发展

根据《中国与东盟全面经济合作框架协议》规定,中国与东盟老成员(文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国)在2010年以前,与东盟新成员(柬埔寨、老挝、缅甸和越南)在2015年以前,双边贸易的绝大多数商品关税将降至零。非关税壁垒的技术性贸易措施

(TBT)和卫生与动植物卫生措施(SPS),以及各国出入境检验检疫法规、口岸通关管理、产品合格评定制度的差异,将不同程度地影响成员国之间的贸易往来。加强出入境检验检疫合作,有利于统一出入境检验检疫监管模式、产品质量标准,以及推行相互认证认可计划,提高贸易通关便利化程度,促进贸易公平公正,最大限度地减少贸易摩擦和降低贸易成本,改善和优化贸易和投资环境,促进区域经济一体化的快速发展。

二、建立中国—东盟出入境检验检疫合作机制的基础条件和基本构想

中国—东盟自由贸易区的发展方向是区域经济一体化,而作为国际经贸不可或缺的组成部分的出入境检验检疫,也必然向一体化发展。因此,国家相关主管部门应根据中国—东盟自由贸易区建立和发展进程,及时制定出我国与东盟出入境检验检疫方面的合作发展战略规划,积极、有序、有效地推进中国—东盟出入境检验检疫合作,以促进中国—东盟自由贸易区的健康和快速发展。

(一)建立中国—东盟出入境检验检疫合作机制的基础和条件

《中国与东盟全面经济合作框架协议》要求各成员国加强合作,包括加强标准及一致化评定、技术性贸易壁垒等领域的合作,奠定了开展中国—东盟出入境检验检疫合作的法律基础。双方由此持续开展了相关合作。2003年至今,我国质检部门已为东盟国家的出入境检验检疫官员举办了植物检疫风险分析、TBT和SPS等4个培训班,成功举办了“中国—东盟非典型肺炎出入境检验检疫管理会议”和“中国—东盟标准化合作研讨会”,以及各种出入境检验检疫交流活动。截至2007年底,中国与东盟8国出入境检验检疫主管部门共签署了涉及TBT、SPS、认证认可等方面的合作协议43项,尤其是2006年“首届中国—东盟出入境检验检疫合作论坛”达成的《南宁共识》,以及2007年第一届“中国—东盟质检部长会议”发表的《南宁联合声明》表明,中国—东盟出入境检验检疫具备了较好的多边和全面合作条件。

(二)中国—东盟出入境检验检疫合作机制的主要范畴

根据中国—东盟出入境检验检疫一体化的客观要求,以及中国与东盟国家亟待解决的出入境检验检疫问题,中国—东盟出入境检验检疫合作范畴主要包括以下几个方面:一是针对现有中国与东盟国家出入境检验检疫管理与运作难以适应自由贸易区一体化发展要求的状况,必须建立和完善国家决策层面的中国—东盟出入境检验检疫交流与合作机制;二是根据中国—东盟自由贸易区大多是经济不发达国家,存在环境污染、生产和管理缺陷造成食品农药和兽药残留及微生物、化学污染等隐患的现状,必须建立中国与东盟进出口食品安全监控体系;三是针对东盟国家是人类传染病多发地区,为有效防止疫病疫情传入传出,必须建立中国与东盟国家口岸传染病防控体系;四是根据中国与东盟国家动植物及其产品贸易量大,动植物疫病传入传出隐患严重的实际,必须建立中国与东盟国家口岸动植物传染病防控体系;五是针对中国与东盟国家经济发展水平、产品和服务的合格评定不一致,法规和技术标准存在差异,存在贸易摩擦隐患,必须建立中国—东盟认证认可合作机制;六是根据中国与东盟国家法规、疫情、标准、管理等方面信息沟通不畅的现状,必须建立中国与东盟出入境检验检疫信息交流合作机制;七是根据中国与东盟国家出入境检验检疫管理和口岸通关模式存在差异,不利于贸易自由化和通关便利化的实况,必须建立调整和完善中国与东盟国家出入境检验检疫通关模式机制。八是针对中国与东盟国家出入境检验检疫技术水平不平衡,必须建立中国与东盟出入境检验检疫技术交流、技术援助合作机制。

(三)中国—东盟出入境检验检疫合作的宗旨和主要目标

从《中国与东盟全面经济合作框架协议》及其之下的《货物贸易协议》、《争端解决机制协议》和《服务贸易协议》等一系列多边协议,以及中国与东盟领导人多次会晤形成的共识来看,出入境检验检疫合作涉及经贸、非传统安全领域和共同体建设等多项议题。中国—东盟出入境检验检疫合作应本着互

利共赢的宗旨,积极向以下目标迈进:2005—2009年,中国—东盟检验检疫就合作达成共识,合作基础初步建立;2010年,检验检疫实现全面合作,包括建立相应合作机制,实现通关便利化,共同建立疫病疫情跨境传播防控体系,确保自由贸易区的顺利建成;2020年,中国—东盟检验检疫合作进一步完善,并转化成行动一致的一体化机制。

三、中国—东盟出入境检验检疫合作机制的推进原则和推进方式

(一) 推进原则

推动中国—东盟自由贸易区的建立,是中国国家发展战略和国际战略的重要组成部分。充分发挥出入境检验检疫对国家政治、经济、外交的有效性,是中国出入境检验检疫部门义不容辞的责任。在中国—东盟出入境检验检疫合作中,谁将是主导者?毫无疑问,会有多个答案。但是就中国在国际上的影响力、综合实力、市场规模,以及从中国—东盟自由贸易区建立的推动过程来看,在中国—东盟出入境检验检疫合作已有实践基础上,中国出入境检验检疫应该而且必须积极、主动地发挥主导作用。

在推动中国—东盟出入境检验检疫合作方式上,应实行“突出重点,区别对待,先易后难,先近后远,先急后缓”的原则。(1)突出重点。就是中国—东盟出入境检验检疫合作,在总体上要突出人类、动植物疫病疫情防控、食品安全保障和实现公平贸易、便利贸易为重点;在阶段目标上,要根据各时期的综合评估与分析,突出阶段的重点,兼顾一般,避免胡子眉毛一把抓。(2)区别对待。就是与中国—东盟自由贸易区内成员国的出入境检验检疫合作,应根据其发展水平区别对待。与经济发展水平好、市场规则完备、出入境检验检疫基础相对健全的“老东盟”国家,以技术协作、技术完善、推动制度性建设与国际接轨、探索开创自由贸易区出入境检验检疫一体化新局面为主;与经济发展水平滞后、市场规则不完备、出入境检验检疫基础差的“新东盟”国家,以技术援助、人才培训和协助建立健全出入境检验检疫基础为主。

(3)先易后难。就是在合作之初,先从易于沟通合作的方面着手,积累经验,巩固互信,再逐步向较为复杂和难度大的合作推进。(4)先近后远。优先开展与中国接壤的东盟国家和经贸关系密切的东盟国家的出入境检验检疫合作,再逐步拓展与其他东盟国家的出入境检验检疫合作领域。(5)先急后缓。对在自由贸易区运行中,迫切要求出入境检验检疫合作解决的问题,要优先协商、优先合作安排。根据出入境检验检疫合作领域的各个方面,按照轻重缓急,列出项目和安排时间表,逐项推进。

(二) 推进方式

中国—东盟出入境检验检疫合作的推进方式,根据国际性机制建立的规律,可分为以下五个层次。(1)一般业务合作会晤。中国与东盟接壤国家边境口岸的出入境检验检疫部门,就一般业务合作进行定期或不定期会晤,互相通报出入境检验检疫情况,磋商业务合作的开展,协调解决遇到的问题等。(2)双边或多边专题论坛、会议。中国与东盟国家出入境检验检疫部门在双边达成合作的总体框架下,为了加快推进合作步伐,举行国家间双边或多边论坛、会议。这一机制具有以下几个方面的作用:一是就政府间确定的出入境检验检疫合作在执行中遇到的一个或多个专题进行交流和研讨;二是“一般业务合作会晤”层面难以解决的或需加以引导的问题,在上级授权下,通过这一层面的双边或多边会议解决;三是就共同关注的出入境检验检疫合作问题开展研讨,形成统一意见,向高一层面论坛或政府部门提出意见或建议,推动合作向纵深发展。这一层面机制,可以一年举办一次或多次。(3)中国—东盟出入境检验检疫论坛。双方就共同关心的以及要研讨解决的重大问题,通过高层论坛形式各抒己见,消除分歧,达成共识,为相关合作项目的确立和顺利开展扫清障碍。(4)中国—东盟质检部长会议。各成员国的检验检疫部门部长级代表,就已达成共识的问题形成文件,或合作实践中要达成的规则、协议等,通过代表成员国政府承担义务的部长会议确定。(5)中国与东盟国家首脑会晤或会议。各成员国为实现中国—东盟

出入境检验检疫合作战略目标,通过国家首脑会晤或会议,建立并逐步完善全面合作的制度性机制,包括各个出入境检验检疫相关领域的合作方式、合作规则、运行体制、运行管理与协调等。这是出入境检验检疫合作带有推动全局意义的实质性层次。

在制度性机制建立与实施的过程中,由于东盟是一个非“主权让渡”的区域性国际组织,长期以来,东盟形成了一套具有东南亚特色的决策方式,即“东盟所有成员国,不论大小和国力强弱,在东盟事务的决策过程中绝对平等,使东盟成为一个以相互平等协商为基础的共同利益集团。”这就决定了东盟在成立之初就没有像其他区域性组织一样,建立起强制性的组织机制,而只是建立一个松散灵活的决策机构,在决策过程中,实行全体一致的决策原则和不干涉内政的组织原则,而不是少数服从多数的原则。东盟秘书处作为东盟的行政机构,主要负责东盟首脑、部长会议授权职责的执行,以及东盟区域合作的协调与沟通。因而,区域合作制度和机制的建立,必须在东盟10国达成共识并共同授权的基础上才能实现。没有强制性机制,降低了东盟协调一致的能力。同时,由于各国社会制度不同、意识形态差异、经济发展悬殊,以及历史、文化等因素复杂,中国—东盟出入境检验检疫合作机制的建立与履行,必然会涉及成员国相关法规、政策、出入境检验检疫模式、工作方式的调整,涉及出入境检验检疫设施、资金、人才的投入。因此,既要看到乐观的发展前景,又要充分认识到其复杂性与艰巨性。

【参考文献】

[1]李荣林,宫占奎,孟夏.中国与东盟自由贸易区研究[M].天津:天津大学出版社,2007.

[2]刘嗣明,李月华.区域经济战略[M].北京:经济管理出版社,2007.

[3]聂德宁等.全球化下中国与东南亚经贸关系的历史、现状及其趋势[M].厦门:厦门大学出版社,2006.

【责任编辑:李国燕】