

# 推进东北深度参与东北亚区域合作

□ 韩蕾

## 智库头条

探索推动形成优势互补高质量发展的区域布局,逐步深化区域合作机制,加快推进东北与东北亚区域合作对于东北振兴具有重要意义。

东北地区是新中国工业的摇篮和我国重要的工业与农业基地,拥有一批关系国民经济命脉和国家安全的产业,资源、产业、科教、人才、基础设施等支撑能力较强,发展区位、空间和潜力巨大,在国家发展全局中举足轻重。

目前,东北地区要主动调整经济结构,推进产业多元化发展,加快国有企业改革,打造对外开放新前沿。加快推进东北与东北亚地区各领域深层次合作意义重大深远,是我国致力推动构建开放型经济、共建人类命运共同体的坚定行动,也是东北老工业基地振兴的重要一环。与此同时,我国构建人类命运共同体的理念为东北亚区域合作指明了方向,加快推进东北地区深度参与东北亚区域合作是全面构建人类命运共同体的地缘路径之一。

当前,我国推进亚洲合作地缘战略有南北两个方向:向南,主要是建设中国与东盟的经济贸易自由区;向北,主要是推进面向东北亚地区的经济合作。在我国新经济发展形势下,东北亚区域合作出现新的契机,建议审时度势、乘势而上,从对接合作战略、转变合作形式、规划合作路径、打造合作重点和保障合作质量五个方面着手,加快推进东北振兴与东北亚区域的战略对接。

### 对接合作战略

大力推进东北振兴,我国应积极与俄罗斯“新东方政策”、蒙古“草原之路”构想、韩国“新北方政策”和“半岛新经济构想”进行战略对接。与此同时,推进东北振兴还应将东北亚区域合作与东北振兴战略对接起来。东北亚地区是我国重要的重化工业、农业、能源基地和我国重要的生态屏障,维护国家国防安全、粮食安



全、生态安全、能源安全和产业安全的战略地位十分重要。东北亚地区地处东北亚中心位置,也是我国参与东北亚区域合作的中心枢纽。

### 转变合作形式

我国应高度重视在东北亚合作中“小多边合作、次区域合作”的重要性。制约东北亚合作进程的主要因素之一是各国间战略意图和利益不同以及战略互信关系的缺失,而次区域合作恰好能破解此困境,其仅涉及领土的一部分,具有较大的灵活性。目前,大图们江次区域合作已不能满足新时期的合作需求,因此,应该站在更高的角度,以更大的格局和视野开展次区域合作。

首先,进一步突出和强化地方政府在次区域合作中的主体地位。可以考虑将东北三省整体升级为参与东北亚合作的先导区,使辽宁、吉林和黑龙江三省享有更大的对外开放自主权与优先权。

其次,加快推进黄渤海大湾区建设。黄渤海湾区港阔水深,地理位置优越,交通体系发达,基础设施完备,毗邻辽宁、山东、天津沿海经济带和产业园区,拥有世界级的城市群,是战略性资源、战略产业和战略性通道的集聚区,面向东北亚全方位合作的门户。加快推进黄渤海湾区建设,形成区域合作的扩散效应和溢出效应,带动、引领和辐射环黄渤海经济圈,有利于最终形成东北亚全面高质量的区域合作。

### 规划合作路径

东北亚区域合作不能搞“大水漫灌”,而应讲究“先后顺序”,其原则是先易后难、层次推进。

首先,可以从各方都关注的地域性问题入手,如东北亚地区的环境治理合作、能源合作、基础设施建设和金融领域的合作等。在这些地域性问题上,很多方面都涉及东北亚各国首要关切的生存及民生问题,比如空气质量的区域防控、各国间的水陆交通建设、石油天然气的合作开发等,相对容易推进和操作。

其次,再从民心相通的地域文化推进。主要是加快推进东北亚地区的地域文化、历史文化、体育文化等合作,以东北三省和东北亚诸国相邻地区为主体,以文化、旅游、体育赛事为载体,打造东北亚文化圈。以此为抓手,促进东北亚区域合作由功能性合作向更高层次合作发展。

### 打造合作重点

新时代东北振兴是全面振兴和全方位振兴,因此应高度重视打造合作重点的重要性,与东北老工业基地新一轮全面振兴的实际需要结合起来。从扩大对外开放的角度来看,东北亚地区应更加有效地参与东北亚区域合作,从而以合作促发展、促转型、促振兴。

首先,建议进一步巩固东北地区在维护国家安全方面的战略地位。国家安全关乎国家发展大局,是国家社会经济全面进入高质量快车道的“定海神针”,应进一步加强与东北亚地区安全合作,提高和巩固东北地区在国家“五大安全”方面的作用和地位。

其次,建议通过深入合作扩大市场、倒逼改革,助推东北地区“补短板”。一是全力助推东北地区形成对外开放合作的大格局,全面提高对外开放的程度和水平,扩大海外市场;二是助推东北地区的产业升级换代,为东北振兴提供新动力,提高东北企

业的技术水平,并为供给侧结构性改革提供资金积累;三是着力解决东北地区发展不平衡问题,通过政策开放加快实施创新驱动,实现东北经济协调发展;四是助力东北地区体制机制创新,推动东北地方政府切实转变职能,进一步优化营商环境,创建适应国际合作新形势的法治政府、诚信政府和服务型政府。

### 提高合作质量

在参与东北亚区域合作中,应以发展的眼光看问题,既要提高经济效益又要兼顾社会效益,坚持目标导向而不仅仅是以短期的利润最大化作为导向。

在提高经济效益方面,应始终坚持以产业结构优化、转换经济增长动力为目标。特别是应借鉴先进经验,结合产业政策和贸易政策,构建以我为主的“双环流价值链”投资模式:一方面吸收发达国家的直接投资,承接、转化世界先进技术,逐步形成创新优势。另一方面加大与蒙古、俄罗斯远东国家和地区的产业合作力度,优化产业布局,实现共同发展。

与此同时,应注重研究东北地区深度参与东北亚区域合作的产业链整合,大力发展智能制造的高端装备制造业,加快发展生产性服务业。在兼顾社会效益方面,要始终坚持以绿色发展、可持续发展为目标。

在参与东北亚区域合作的过程中,应加快形成促进本地区绿色发展的政策导向、体制机制和法律法规,优先推进绿色金融、节能环保、清洁生产、清洁能源等方面的合作,大力提倡绿色低碳循环发展的经济体系,让绿色发展成为普遍形态,共同建设人与自然和谐发展的人类命运共同体。

(作者单位:辽宁大学经济学院)

# 加强证券领域「行刑衔接」

□ 陈志娟

当前,我国高度重视加快推动证券法、刑法修改相关工作,着力增加资本市场司法供给,推动有关方面加快修法修规进度,建立集体诉讼制度,出台相关司法解释,完善民事损害赔偿制度,显著提升违法违规成本。其中,加强证券领域行政执法与刑事司法的衔接是重要一环。

### 证券违法犯罪“行刑衔接”问题凸显

“行刑衔接”即“两法衔接”,是“行政执法和刑事司法相衔接”的简称,旨在防止以罚代刑、有罪不究、降格处理现象发生,及时将行政执法中查办的涉嫌犯罪的案件移送司法机关处理的工作机制。证券行政执法与刑事司法衔接问题存在的前提是证券犯罪作为法定犯罪兼具行政违法与刑事违法的双重违法性,这就要求证券犯罪的犯罪构成要以违反证券法对该行为的禁止性规定为前提。证券犯罪的双重违法性又决定了其责任和处罚的双重性,从而有可能产生证券行政执法与刑事司法的衔接问题。

目前,我国实践中行政执法与刑事司法不衔接的问题日益凸显,“有案不移、以罚代刑”成为证券行政执法领域最为突出的问题。比如,证监会领域存在一定的“以罚代刑”现象,2013年针对涉及内幕交易违法行为的“光大证券乌龙指事件”,证监会作出了共计5.23亿元的没收与罚款处罚,当时就有不少质疑的声音,如“如此巨额的罚款是否涉嫌犯罪,应移送司法机关追究刑事责任”等。

证券行政处罚与刑事制裁衔接问题形成的原因比较复杂。一方面,在立法层面证券法与刑法之间存在着一定的立法虚置现象:第一,违法行为与犯罪行为的不对应性,行政责任与刑事责任体系衔接的欠缺。第二,违法行为与犯罪行为认定标准的模糊性。从相关法律法规的表述来看,由于表述的不一致,也会导致在实践中难以判断某一违法行为是否涉嫌构成犯罪。第三,随着我国资本市场的快速发展,证券期货市场中不断衍生出新型违法行为,但却缺乏规制的法律依据。

另一方面,在司法层面主要因在于两者在处罚种类和标准上差异较大,证明标准差异较大,案件的移送标准不好把握等。第一,证券处罚种类迥异,行政处罚措施中主要包括了申诫罚、财产罚、资格(能力)罚,刑事处罚主要包括监禁刑和罚金。因而衔接问题主要存在于财产刑中,如行政处罚中的罚款上限为300万元,而刑事制裁中的罚金上限仅50万元,这种差异容易导致“以罚代刑”的适用问题。第二,在刑事、行政、民事三大证明标准中,刑事证明标准是最高的,须达到“排除合理怀疑”的程度,而行政证明标准要低很多,是一种高度盖然性标准,即只需达到“清楚而有说服力”的程度即可。这种证明标准的较大差异造成很多负面影响,即有些证券类违法案件符合行政证明标准,但难以达到刑事证明标准,最终只能由监管机构进行行政处罚。

### 解决“行刑衔接”问题的对策建议

加强证券领域“行刑衔接”,重点在于立法层面和司法层面。

在立法层面,在证券法修订的同时,亟须对刑法从顶层设计上进行联动修改,形成统分有序、内在紧密、重点相异的法律构架,以实现资本市场的统一有效监管。一是通过刑法修正案的方式完善证券犯罪构成,按照罪责刑相适应原则,将严重的新型证券违法行为纳入刑事犯罪。比如,证券法修订草案对资本市场的要件及上市公司的运行都作出了新的规定,刑法也应及时联动地修正以确保相关的犯罪行为得以规制。二是完善刑罚处罚体系,加大刑罚处罚力度。考虑在刑罚中完善量刑档次,增设更为严厉的资格刑,在证券法修订案处罚力度显著增强的基础上,相应地提升刑期上限和罚金数额标准,提高犯罪成本和刑罚的威慑力。三是在刑法难以及时修正的情形下,可以通过出台相关司法解释的方式予以补充。四是完善证券法的相关规范。为了更好地贯彻刑法的谦抑性和最后手段原则,对于证券领域没有直接对应的一般违法行为的情形,证券法应及时作出补充规定,个别在此次修订草案中已有所涉及。五是进一步改进优化证券法第231条“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”,探索构建“独立性的散在型立法方式”,即在行政法律中设置具有独立罪名和法定刑的刑法规范。

在司法层面,加强证券行政执法与司法机关的衔接机制。2014年10月,中共十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出要“健全行政执法和刑事司法衔接机制,完善案件移送标准和程序,建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度,坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象,实现行政处罚和刑事处罚无缝对接”。可见,行政执法与刑事司法之间的衔接在实践中存在着迫切需要解决的问题,并且已从国家战略的层面予以推进。

健全行政执法和刑事司法衔接机制的具体对策如下:一是建议证券领域有关部门借鉴2019年新颁布的《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》,探索建立健全证券领域行政执法与刑事司法衔接工作机制。二是证券行政执法机关必须加大执法力度,将涉嫌犯罪的坚决移送司法机关。同时,引入刑事司法力量参与监督执法,例如,可商请公安机关提前介入证据的专业收集和固化,这既有利于证据的专业收集和固化,也能有效解决“两法衔接”中证据方面的行刑转化问题。三是进一步完善行刑衔接信息共享平台,加强行政执法与刑事司法机关的网上衔接、信息共享、动态跟踪、联动执法,提高证券市场的监管效率。同时,加强“联席会议制度”“培训交流机制”“案件咨询制度”等具体的衔接操作制度。四是探索建立健全行政处罚、刑事制裁、民事赔偿“三位一体”的证券违法行为法律责任追究体系,切实提高资本市场违法违规成本。值得强调的是,在实际工作中,“三位一体”的主要障碍是“一事不再理”原则,但该原则只能适用在同一法律体系内,而“三位”属于性质不同的三种处罚,不存在违反“一事不再理”原则。与此同时,还可尝试建立具有中国特色证券集体诉讼制度以及对受害投资者有效的赔偿制度等;大力推进资本市场法治宣传教育,加强证券领域违法犯罪的一般预防,逐步实现法律效果和社会效果的有机统一,切实有效打击证券违法犯罪行为。

(作者单位:北京师范大学)

## 智谈

# 全面提升“一带一路”国际物流保障能力

□ 谢雨蓉 樊一江

共建“一带一路”,关键是互联互通。提高国际物流保障能力作为实现“一带一路”沿线国家互联互通的重要目的,在推进“一带一路”建设走深走实上发挥着十分重要的作用。

### 加强与沿线国家的基建合作

当前,共建“一带一路”的国际物流保障能力仍比较薄弱,不仅部分沿线国家内部存在着基础设施瓶颈,而且沿线国家间在基础设施互联互通上也存在明显短板。

首先,虽然“一带一路”沿线许多国家在资源、劳动力等方面具有比较优势,但由于这些国家基础设施较为薄弱、物流保障能力不强,使得这种优势难以得到有效发挥,以致严重制约了这些国家和地区的发展;其次,由于“一带一路”沿线大多是发展中国家,这些国家既无资金实力也无技术能力来推动国家间实现基础设施互联互通,从而造成“一带一路”建设的国际物流保障能力严重不足,一定程度上阻碍了“一带一路”沿线国家的生产要素和商品流通,降低了这些国家的发展潜力。

为提高共建“一带一路”的国际物流保障能力,我国应充分发挥自身在资金、技术和基础设施建设等方面的优势,加强同沿线国家在基础设施建设等方面的合作,依托交通基础设施互联互通,打造国际物流合作平台,通

过物流技术体系建设、物流供需精准对接和沿线物流新领域的前瞻性布局,为共建“一带一路”走深走实提供切实有效的国际物流保障,有力支持当地经济发展和我国全方位对外合作。

### 增强物流技术体系建设合作

加强我国与“一带一路”沿线国家的物流技术合作是提高共建“一带一路”国际物流保障能力的重要基础。物流技术体系涉及硬件设施、技术装备、服务模式和国际规则等,突破性的物流技术成果将牵引物流技术体系的变革甚至重构,实现物流效率的大幅提高和物流成本的显著降低,使物流保障能力上升到一个新的水平,从而支撑更大范围、更深层次的经贸流通和人文交往。

比如,美国在20世纪中叶大力推动集装箱革命,以集装箱工业技术为核心建立了一整套国际多式联运标准硬件设施、物流装备、服务体系与运输规则,引发国际港口代际更替,奠定了当前国际贸易物流体系的基本格局。我国强化“一带一路”物流保障能力也应技术为先,按照与沿线国家的产能与经贸合作要求,共建物流技术体系,包括港口、铁路、管网等设施规模与技术等级、物流装备技术性能、跨国物流运行规程、国际规则标准等,以技术支撑物流一体化运作,

提高保障能力。

### 引导我国物流服务供需双方走出去

“一带一路”沿线基础设施短缺、服务体系不健全是物流保障能力不强的重要原因之一,但由于沿线许多国家经济发展水平不高、产业基础薄弱,造成物流现实需求不足,对物流领域的投资缺乏市场支撑,而物流短板又进一步制约了当地的发展,“一带一路”物流保障能力建设陷入“先有鸡还是先有蛋”的循环。我国加入WTO之初,同样面临这一问题,国外生产、流通企业来华投资,大多与其国际物流服务供应商合力开拓国内市场,供需互为保障,共同成长,在提高国际物流保障能力方面贡献了成功经验。

我国在加强“一带一路”产能合作、推动贸易畅通的进程中,应鼓励国内物流企业成为工程、制造、商贸等企业全球物流服务供应商,以战略联盟的形式携手参与“一带一路”建设,以我国海外产能的物流需求为基础,植根当地构建物流服务体系,加强产业园区、物流园区等基础设施配套建设,打通连接国内、辐射国际的服务渠道,建立全球网络。通过供需精准对接,同步“走出去”,为提高“一带一路”物流保障能力寻找突破口、夯实基础和形成可持续发展能力。

### 强化重要贸易大通道的国际物流组织能力

在“一带一路”合作框架下,海向贸易仍为主体,港口、航线网络和远洋运输船队是国际物流组织的关键环节,特别是在船舶大型化发展趋势下,中转集散型枢纽港和围绕枢纽港开辟的航线,决定了—个地区物流资源的可获得性、物流服务的便利性和物流成本的高低。因此,应充分发挥我国远洋船队的规模优势,契合“一带一路”产能与经贸合作格局,引导国际航线网络布局,确保沿线新兴投资热点区域、经济增长区域的重要枢纽节点顺畅接入网络,培育新的国际航运中心,形成符合“一带一路”建设格局的远洋物流新布局,提高海向物流保障能力。

同时,根据“一带一路”陆向纵深广阔、内陆国家众多的特点,契合沿线国家发展要求,发掘国际贸易物流新需求,开拓新领域。以新亚欧大陆桥等经济走廊为引领,以中欧班列、陆海新通道等大道为骨架,加快陆向贸易物流保障体系建设,依托内陆枢纽扩大货源组织规模与范围,以跨国铁路联运班列为重点,携手相关国家打造陆路物流服务新品牌,与沿线国家和地区共商制定适用于陆路物流与贸易的新规则。以海陆双向双线、整体性构建“一带一路”国际物流保障体系。

(作者单位:国家发展和改革委员会宏观经济研究院)

本版编辑 李彦臻 美术编辑 高妍

电子邮箱 jrbjzk@163.com