

论中国航天产品贸易管控法律制度的完善

蔡高强, 高阳

(湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要: 中国航天事业的发展促进了航天产品贸易的规范化和自由化进程。目前,中国的航天产品贸易管控缺乏法律规制,无法适应航天产品贸易的市场化需要,也不适应世界航天产品贸易管控机制的发展。因此,中国必须加快中国航天产品国际贸易的立法进程,完善航天产品贸易的管控机制,制定科学的空间物项控制标准,积极参与多边出口管控国际机制,以构建完善的航天产品贸易管控法律制度。

关键词: 航天产品贸易; 空间贸易管控机制; 法律规制; 空间物项控制标准

中图分类号: DF991 文献标识码: B 文章编号: 1008-2204(2013)03-0030-09

On the Improvement of Legal System for Aerospace Products Trade Control in China

Cai Gaoqiang, Gao Yang

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The development of China's space industry has promoted the process of standardization and liberalization in aerospace products trade. At present, China's control of aerospace products trade lacks legal regulation, is unable to adapt to the market needs of the aerospace products trade, and does not adapt to the development of world trade in aerospace products control mechanisms. Therefore, China must speed up the legislative process about her Aerospace Products International trade, improve the management and control mechanism of aerospace products trade, develop scientific space items control standards, and participate actively in international mechanisms in the multilateral export control, so as to build a comprehensive legal system of aerospace products trade control.

Key words: aerospace products trade; control mechanism of aerospace products trade; legal regulation; space items trade control standards

一、引言

21世纪是科技高速发展的世纪。其中航天技术不仅促进和推动了整个科学技术的发展,其发展水平也一直被国际社会视为衡量一国整体科学技术和高技术产业水平的重要指标。因此,当今世界各国都纷纷将航天技术的发展纳入本国发展战略的重要组成部分,对于外层空间领域的技术转让与合作也一直是各国关注的焦点。随着空间活动商业化的不断发展与深入,与航天技术相关的产品贸易也越来越得到国际社会的广泛关注。

中国是世界瞩目的航天大国,不仅具备了返回式卫星、气象卫星、资源卫星和通信卫星等各种应用

卫星的研制和发射能力,对于载人航天技术的掌握也居于世界领先水平。2012年6月16日18时37分,神舟九号载人航天飞船在酒泉卫星发射中心发射升空,并于18日14时左右与天宫一号成功实施了自动交会对接,这不仅标志着中国已经全面掌握了空间交会对接技术,更将中国载人航天技术推向了全新的高度。随着航天技术的不断进步,国家对航天产品的各项需求也在不断增加,这为中国航天产品贸易的快速发展创造了契机。然而,航天产品不同于一般物品,往往具有军民两用性质,其进出口贸易需要在国家的严密管控下才能进行。随着中国航天产品贸易的不断发展,贸易过程当中出现的大量问题都等待着制度与法律的规范。缺乏合理有效的航天产品贸易管控法律制度将直接影响中国航

天产品贸易的顺利进行。

二、航天产品贸易概述

目前,跨国商品、服务以及技术贸易正在全球范围内迅速传播,资本流动规模和流动形式的不断增加,为国际贸易的市场化发展奠定了坚实基础。在国际贸易范围不断扩大、贸易种类不断丰富的同时,航天产品贸易也应运而生。

(一) 航天产品贸易的概念

人们最初所理解的航天,仅仅是指航天器在太阳系内的一系列活动,在太阳系外所进行的活动被称作宇航。随着人类航天事业的进一步发展,太阳系外的各项活动也被人们纳入了航天的范畴。现在所说的航天行为,不仅包括科学技术领域的探索,更包括人类的政治、经济、贸易等各方面内容。通常人们把与航天事业相关的全部贸易行为统称为航天贸易。按其贸易性质进行分类,主要包括航天产品贸易、航天技术贸易和航天服务贸易三个部分。^[1]航天产品贸易作为航天贸易的一种,在国际经济贸易领域已然占有十分重要的地位,为国际经济与世界航天事业的快速发展做出了杰出贡献。

航天产品贸易是以具体空间物项为载体的贸易行为,在航天贸易领域占有绝对的主导地位。航天产品贸易有广义和狭义之分。广义的航天产品贸易不仅包括对于完成航天项目所需的卫星、航天器、运载火箭等产品所进行的贸易,还包括利用外空环境和相关资源所创造出来的不用于航天目的的新型高科技产品;而狭义的航天产品贸易则主要指运用于航天目的的卫星、航天器、运载火箭等相关的航天产品及其材料和零部件。^[2]笔者对于航天产品的定义采取狭义说,利用外空环境和相关资源所创造出来的新型高科技产品虽然具有一定的外空属性,但并不用于航天目的,因此不属于文章所指的航天产品。

航天系统是一项非常复杂而缜密的系统工程,不仅技术难度较大、风险成本较高且涉及的规模必将非常庞大。国家要完成一项航天项目,需要数量庞大、种类繁多的航天产品及其相关零部件。然而,无论是航天技术如何发达的国家,都不可能完全掌握航天所需的全部技术和产品生产能力。不同国家的航天产品都各具特色、各有优势,相关企业完全可以从选择更加优良的航天产品,以最大限度地满足自身需要。因此,在航天事业不断发展的今天,各国对于航天产品的需求量也在成倍增长,航天产品

贸易已然成为了维系国际航天领域快速健康发展的重要内容。

(二) 航天产品贸易的主要特征

与一般的民用产品和单纯的军事产品不同,大多数航天产品都具有同时运用于军事和民事领域的重要特性,属于军民两用产品,可随时在军事运用和民事运用之间相互转化。因此,航天产品贸易具有如下主要特征:

1. 对外贸易为主

航天产业是一项规模庞大、系统复杂、技术密集、综合性强的国家大型产业,航天事业发展过程中对于航天产品、技术和服务的巨大需求不是靠一国之力就可以轻易满足的。技术密集型产品的研究开发需要耗费大量的人力和物力,任何一国都无法、也不需要在航天产品的研制与生产上追求全面,只能各取所长,以实现国际资源的优化配置,推动航天科技的迅猛发展。因此,航天产品贸易具有明显的国际性,是以对外贸易为绝对主导的贸易行为,属于国际贸易领域的一项重点产业。

2. 贸易金额巨大

航天产品往往系统复杂、技术含量颇高。因此,一项简单的航天产品,甚至相关材料和零部件价值都很惊人。在航天产品贸易领域,其贸易项下的产品价值都非常高,涉及整套卫星或航天器等项目的进出口则是动辄上十亿,甚至几百亿的贸易额。^①航天产品的巨大贸易金额反映了航天产品贸易背后巨大的经济效益,如此巨大的产品市场,必然成为各国争夺的焦点。正是出于对经济利益的执着追求,航天产品贸易才会克服困难,大步向前迈进。

3. 国家调控严密

由于航天产品具有被非法利用于军事目的的可能性,各国对其进出口贸易必然都要实施国家管控。根据各国国家性质以及相互间政治、经济利益的不同,国家对于航天产品贸易调控的严密程度也必然存在差别。一些国家在发展航天产品贸易时以国家安全为重,其实施的调控措施也必然相当严密;而在一些以追求经济利益为优先的国家,对于航天产品贸易的管控措施相对宽松一些。但从总体上讲,各国对于航天产品的进出口贸易都实行了严密的国家调控。

4. 涉及技术保护

航天领域是当今世界最具挑战性和广泛带动性的高科技领域之一,已经成为各国的战略高技术产业。但是,在进行航天产品贸易时,为防止高新科技

的流失以及敏感物项和技术落入国际不法分子之手,对航天产品贸易实施严格的技术保护就显得尤为重要。航天产品的科技价值通常都比较高,有时甚至高于其产品本身生产价值,技术秘密的泄漏将为一国航天技术的发展带来严重损失。因此,航天产品贸易基于其特殊性而必然涉及技术保护。

5. 关乎国家安全

航天产品贸易涉及一定的敏感物项和易制毒物品,一旦被非法利用将对国家安全造成重大威胁,不得不引起世界各国的广泛关注。国家安全与经济效益是航天产品贸易中始终存在的一对基本矛盾,一国在发展航天产品贸易时必然要涉及到对国家安全的考量,一味追求经济效益的发展方法在航天产品贸易领域是行不通的。因此,关乎国家安全是航天产品贸易最重要的一个特征。

(三) 航天产品贸易的类型

航天作为一个固有概念,主要是指人类对地球大气层以外的宇宙空间以及地球以外的各种天体所进行的探索、开发和利用活动。航天所涉及的活动主要包括航天技术^②、空间应用^③以及空间资源^④三大类,其每一部分的探索和研究都需要大量航天产品作为基本的硬件支持。依照完成特定航天任务的工程系统,航天产品贸易可分为以下五种类型:

1. 航天器及其相关产品贸易

航天器及其相关产品贸易,包括按照天体力学的规律在太空运行,执行探索、开发、利用太空和天体等特定任务的各类飞行器及其相关产品的进出口贸易。航天器由不同功能的若干分系统(或系统)组成,一般分为专用系统和保障系统两类。各种类型航天器的保障系统往往是相同或类似的,一般包括结构系统、热控制系统、电源系统、姿态控制系统、轨道控制系统、无线电测控系统、返回着陆系统、应急救生系统及计算机系统等。^[3]各系统内部需要的航天组件复杂多样,一次航天器发射就必将涉及大量的航天产品贸易。

2. 航天运输系统及其相关产品贸易

航天运输系统是指往返于地球表面和空间轨道之间、轨道与轨道之间,运输各种有效载荷的运输工具系统的总称。航天运输系统以科学技术为核心,集中了现代工程技术在航天领域的最新成就。航天运输系统及其相关产品属于典型的技术密集型产品,在贸易的过程中必须特别注意对于相关技术的保密管理。

3. 航天发射场地相关产品贸易

航天发射场是指用于发射装载航天器的航天运载器的特定场区,用于完成航天运载器、航天器、有效载荷和航天员系统的测试、组装和发射的全部工作,是航天活动顺利进行的重要基础。航天发射场地相关产品贸易则是指对具有装配、储存、检测航天器与航天运载器、测量飞行轨道、发送控制指令、接受和处理遥测信息的整套设施和设备及其材料和零部件进行的贸易,是航天产品贸易的重要组成部分。

4. 航天测控网络相关产品贸易

航天测控网是完成运载火箭、航天器跟踪测轨、遥测信号接收与处理、遥控信号发送任务的综合电子系统,由航天测控中心和分布在全国或全球的若干个航天测控站组成,其任务是对航天器进行跟踪测量,控制航天器的运行,并保证其功能正常。航天测控网络相关产品贸易是一项高精度、高科技的产品贸易,其产品的成熟程度直接关系到太空的正常秩序与安全运行。

5. 应用系统及相关产品贸易

人们通常所说的应用系统主要是指航天器的用户系统,这种用户系统通常是建立在地面的,如各类卫星的地面应用系统和空间探测器的地面应用系统。航天应用系统及其相关产品在航天活动中发挥着至关重要的作用,是航天产品贸易的又一重要类型。

(四) 航天产品贸易的发展

人类迈向浩瀚宇宙空间的第一步,是前苏联第一颗人造地球卫星的发射升空。自此,人类对于世界的探索正式从地球扩展到了更加广大的宇宙空间。经过半个多世纪的研究与探索,人类不仅在航天技术研究领域取得了丰硕成果,同时将这些成果运用到政治、经济、生活等社会发展的方方面面。航天活动已不再是少数几个国家进行的高端科学的研究活动,而更多地涉及了对人类生活的全面影响与改变。从航天产品贸易的发展历程来看,主要经历了四个时期。

1. 第一时期:航天产品贸易的形成

20世纪五六十年代以来,世界航天活动呈现出蓬勃发展的景象,越来越多的国家希望利用航天技术服务国民经济建设和社会发展,自给自足的航天产品供应已无法满足航天事业快速发展的需要。因此,有效利用国际市场的良好环境对国际航天产品资源实行优化配置,引进其他国家的航天产品,就成为各国保障航天事业快步发展的必然选择。航天产

品贸易也因此应运而生。

2. 第二时期:贸易数量的迅速增长

20世纪70—90年代是航天产品贸易数量迅速增长的时期。这一时期,人类在航天技术领域取得了诸多的新兴成就,航天产品贸易市场也根据航天产业的不同需求,调整着自身的贸易模式及产品内容,各国纷纷加强了对航天产品的研究与开发,其产品类型和贸易数量都得到了大大提升。

3. 第三时期:安全因素影响下的贸易萎缩

进入21世纪之后,随着恐怖主义与强权政治在世界范围内的蔓延,航天产品贸易所涉及的国家安全问题已经越来越受国际社会的广泛重视。特别是911事件以后,美国航天产品贸易市场更是由于政府的强硬管控措施而遭到了严重的打击。在安全因素的影响下,世界航天产品贸易市场开始出现了发展放缓甚至贸易萎缩的现象。

4. 第四时期:航天产品贸易的稳步发展

目前,各国相继制定法律法规对航天产品贸易实施必要的管控;国际社会也制定规则与条例,对航天产品贸易实施国际监控,以防止国家在追求经济利益的情况下做出威胁世界和平稳定的决策。现阶段的航天产品贸易已经进入了一个比较成熟的阶段,各国贸易产业均放慢速度,稳步前行。

三、中国航天产品贸易法律制度的现状

在航天产品贸易不断发展的时代背景下,各国都进一步加强了对航天产品贸易的合理调控。中国的航天技术虽居世界领先地位,但航天产品贸易却还未建立起一套有效的管控制度以保障其健康发展。现阶段的中国航天产品贸易管控不但缺乏法律规制,无法适应航天产品贸易的市场化需要,而且与世界航天产品贸易管控机制脱节,贸易审批程序过分繁杂。

(一) 缺乏法律保障

目前,中国并不存在专门针对航天产品的贸易管控制度,只是根据其产品性质将之归于“军品”、“两用物项”等范围内进行管控。航天产品不同于一般的民用产品,对航天产品的出口涉及到“军品”和“两用物项”的规范化管理,基于对国家安全等因素的考量,不得随意在国家之间进行进出口贸易。但是,航天产品的出口管控不能仅限于国家规定的“军品”和“两用物项”,就单纯的民用航天产品而

言,还是可以在法律规定的范围内进行自由贸易的。因此,一项产品或技术到底属于单纯的民用航天产品,还是属于需要进行管控的“军品”或“两用物项”,这一判定就变得至关重要,直接决定了一国对于航天产品贸易的管控程度。

在现有法律法规中,与中国航天产品贸易管控息息相关的主要包括《中华人民共和国核出口管制条例》、《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》、《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管制条例》、《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》、《中华人民共和国监控化学品管理条例》、《中华人民共和国易制毒化学品管理条例》、《中华人民共和国放射性同位素与射线装置安全和防护条例》以及国务院批准的《有关化学品及相关设备和技术出口管制办法》等相关行政法规。^⑤另外,对相关行政法规所附清单和名录以及国家依据相关法律、行政法规予以临时管制或特别管制的物项和技术也必须纳入中国对于航天产品的贸易管控范围。在上述法规的指导之下,中华人民共和国商务部会同海关总署联合发表了《两用物项和技术进出口许可证管理目录》。该目录的变动频率很高,由商务部会同海关总署根据当时的国内外情况随时进行调整,并以公告形式发布,体现了单纯政策干预的随意性。

由此看来,中国目前的航天产品贸易主要还是实行以政府政策为主导的管控模式,依据即时的政策法规进行管理,变动性较大,随意性较强,不利于国内外企业依据相关规范进行航天产品贸易活动。由于中国还未出台正式的空间法律,对于航天产品的进出口管控规范依然还停留在行政法规或地方性规章的层级之上,立法层级太低,还没有上升到真正意义上的法律层面。从横向的角度来看,中国也尚未出台任何针对航天产品的行政法规或地方性规章,对于航天产品的进出口管控制度和管控标准散见于各类相关行政法规或地方性规章当中,缺乏完善的法律保障。

(二) 无法适应航天产品贸易的市场化需要

基于航天产业结构的特殊性以及中国的基本国情,中国的航天产品贸易主要是在国家计划经济机制下运行和发展起来的。国家通过组建政企合一的航天产品研制、开发、生产和销售系统,在市场封闭的情况下,利用国家权力,一度满足了国家航天事业的发展需要。但是,在这种机制下发展起来的航天产品贸易具有很强的封闭性,航天企业的技术、资产

和人员等因素都由国家统一调配,其生产和销售主要用于满足国内航天发展需要和国家的既定目标,没有任何市场性可言。到 2010 年为止,中国的航天产业总收入刚刚突破一千亿美金,仅占世界航天产业收入比例的 3%。^⑥2006 年以来,中国航天产品贸易竞争力指数一直处在 -0.72 ~ 0.84 之间,比同期的美国、法国、德国、加拿大、日本以及巴西都低,贸易竞争力处于绝对的劣势地位。

目前,中国的市场经济发展日益受到世界瞩目,“北京共识”^⑦的概念更是对中国市场经济发展模式的肯定。然而,海内外对中国市场经济的特色和市场文化程序仍有颇多争议。除去更多的国际因素,中国长期以来形成的经济运行模式对中国市场化进程的阻碍是一个重要原因。特别是在航天产品贸易领域,企业长期依赖政府的政策和资金扶持,已经失去了市场竞争意识。当前中国的航天产品贸易仍缺乏符合航天产业特点的竞争机制和管理模式,伴随严重的计划经济色彩,资源配置以行政手段为主,企业产权不明,产品结构层次低,管理分散,总体竞争力不强,因而更加束缚了中国航天产品贸易的市场化发展进程。另外,组织管理体系的分散性、投资和融资机制的不健全以及适应市场体制的人才机制的缺乏都成为了中国航天产品贸易无法适应市场化需求的重要原因。

中国目前的航天企业都是在国家政策和资金的扶持下发展成长起来的,冗员较多、经济效益差,国家对航天产品进出口进行的多部门管理则更加造成了产品开发、生产及贸易管理的脱节。由于产品投资和融资机制的不健全,中国的航天企业还必须依赖国家财政资金的维持,融资能力较弱,市场的主体地位始终无法真正确立。不仅如此,中国的航天产业在人才培养与评估、激励人才创新以及吸引高科技人才等方面还存在着许多社会主义计划经济时期的弊端,适应市场环境的人才淘汰机制无法完全建立,成为桎梏中国航天产品贸易市场化发展的又一重要因素。

中国的航天产业是在十分困难的环境下,经过几代人的艰苦努力逐渐建立起来的。以计划经济模式为主导的纵向刚性配套、自成体系的贸易模式,体现了中国在航天产业发展初期的现实需要。但是,随着中国航天产业以及世界航天产品贸易一体化的不断发展,这种封闭的贸易模式已经无法适应航天产品贸易的市场化需要。

(三)与世界航天产品贸易管控机制的脱节

欧美等航天产品贸易大国,对于航天产品的贸易管控不仅是建立在其国内法对相关产品进出口管控的基础上,更是与国际各大敏感物项进出口管控组织也保持着紧密联系。世界现有的与航天产品相关的多边贸易管控机制主要包括:《导弹技术控制制度》、核供应国集团、澳大利亚集团及《瓦森纳协定》等,这些组织经过长期发展已经形成了强大的世界网络,在国际航天产品贸易市场上发挥着重要作用。

《导弹技术控制制度》是美国等西方七国建立的集团性出口控制制度,主要是为了防范用于运载大规模杀伤性武器等危险武器的导弹以及无人飞行器等物项及其技术的进一步扩散。成员国加入该制度之后将通过其国内立法的形式实践制度的各项贸易要求与清单控制标准。^[4]核供应国集团是一个由拥有核供应能力的国家组成的多国出口控制机制,要求进行核产品贸易的国家统一接受国际原子能机构的全面保障监督,从而防止核设施及其相关产品在《不扩散核武器条约》之外的国家进行随意利用。^[5]澳大利亚集团是国际社会在生化领域形成的一个非正式组织,参加国都是《禁止化学武器公约》以及《禁止生物武器公约》的缔约国,都强烈支持根据这些公约开展的、旨在全世界消除生化武器的各项努力。^[6]在上述三大防扩散体制下建立起来的《瓦森纳协定》,是建立在自愿基础上的集团性出口控制机制。该协定要求其成员国在敏感物项的进出口管控过程中实现情报与资源的共享,从而实现对常规武器、双用途物品及相关技术转让的监督和控制。申请加入《瓦森纳协定》的国家须为武器或工业设备的生产国或出口国,承诺遵守三大防扩散集团的不扩散政策,并实行完全有效的出口控制制度。

中国于 2004 年 5 月 27 日正式加入核供应国集团并严格按照其原则和清单实施核及核两用品方面的出口控制。但除此之外,中国不再是其他多边贸易管控机制的成员国,不受由此形成的世界敏感物项贸易管控机制的约束,在中国国内制度与法规的制定上也与此类多边管控机制存在严重脱节。然而,当前世界的主要航天大国均是上述机制的参加国,航天产品贸易领域多受到上述管控机制的影响,在法律的制定以及制度的实施方面大都以上述机制为蓝本,形成了较为完善的航天产品贸易管控制度。中国要在航天产品贸易市场上占有一席之地,就必须遵守各国以上述机制为蓝本建立的国内管控制度。

度。因此,与航天产品贸易国际管控机制的脱节,直接影响了中国参与世界航天产品贸易的竞争力,是中国构建适应市场化需要的航天产品贸易管控制度的重要制约因素。

(四) 贸易审批程序过分繁杂

由于中国现阶段大部分航天产品都属于军民两用产品,因此,对于航天产品的贸易管控也需要得到国家对于两用物项和技术的进出口许可。除两用物项以外,其他类型的航天产品要进行进出口贸易,还必须根据其产品性质得到其他贸易管控程序的审批,只有获得审批的产品才可以进一步进行进出口贸易。然而一项航天产品的出口往往涉及许多不同类型的部件或技术,需要得到最终的出口许可就必须依照程序进行大量的审批工作。即使是在一项审批工作进行的过程中,也因其必然涉及不同行政机关对于本部门职责内相关事务的考量而不得不进行协商管理,从而造成了审批工作的大量拖延。

在中国,对于特殊敏感的军民两用产品和与此相关的技术性内容,依照许可证制度进行管理。属于《两用物项和技术进出口许可证管理目录》内的相关产品都必须要在办理了两用物项和技术进出口许可证之后方可进行贸易。中国的两用物项和技术进出口许可证由国家商务部负责办理。同时,为保障许可证办理的有序进行,商务部还可制定相应的法律法规以完善和监督许可证办理工作的正常进行,同时对违反国家管控规定的相关行为进行处罚。在商务部内部,配额许可证事务局负责具体执行进出口许可证的发证工作。该局对全国的许可证发证机构进行指导和监督,确保国家两用物项及其技术进出口许可证发证工作的顺利进行。^⑧省级商务主管部门是两用物项及其技术进出口许可证的具体发证机关,其行政权力来源于配额许可证事务局以及商务部的共同委托,并受配额许可证事务局的统一管理。对两用物项及其技术进出口许可证的申请必须满足一定的条件,否则该申请将不被受理。首先,申请者必须经过正当的登记程序获得合法的进出口经营权,外商投资企业也必须出示相关的资格证书。其次,申请许可证的进出口商必须在3年内没有因为任何的非法经营行为而受过刑事或行政处罚。再次,中国对于两用物项和技术的进口和出口审批是实行分项管理的,《两用物项和技术进出口许可证管理目录》也分为《两用物项和技术进口许可证管理目录》与《两用物项和技术出口许可证管理目录》,其相关内容存在很大差异,管控方式与目的也

大不相同,审批程序与主管单位更不尽相同。中国航天产品贸易繁杂的审批程序致使相关企业的人力、物力、时间等都产生了巨大的消耗,直接影响中国航天产品的国际竞争力。

四、构建中国航天产品贸易法律制度的措施

空间贸易是空间活动商业化的核心部分,在空间活动商业化的浪潮下,加强空间贸易方面的法律研究和制度建设已然成为目前中国亟待解决的问题。根据现状,要构建中国航天产品贸易管控法律制度应从四个方面努力。

(一) 加快中国空间贸易管控制度的立法进程

中国关于空间活动的规定种类繁多,但真正意义上的空间法律却并不存在,空间立法仍处在数量少、层级低的阶段,无法满足中国蓬勃发展的航天事业与产品贸易的需要。随着中国在航天产品贸易市场上的逐渐活跃,中国所遇到的贸易问题也在不断增加。由于中国空间法律的落后,即便是简单的问题也往往要面临无法可依的尴尬局面。在社会主义法治不断发展的今天,必须加快中国空间贸易管控制度的立法进程,将有关中国空间贸易的管控制度列入法治的轨道,才能从根本上实现中国航天产品贸易的健康发展。

首先,必须推动中国空间活动法的尽早出台。中国是空间大国,涉及的空间法律问题复杂多样,各项权利义务关系都需要明确的空间法律来加以规范。但是,与美欧等国家相比,中国对于空间活动的规范还停留在以政策控制为核心的阶段,国家性质的空间活动法至今没有出台。事实上,在航天技术管理、国际商业发射服务等领域,中国已经形成了大量的空间政策和管理规范,仅原航天工业部的内部管理规章和规范性文件就超过300件。^[7]这些管理制度经过长期的规范与优化,已经越来越适应中国空间商业化发展的现实需要,为中国的空间立法奠定了重要的现实基础。推动中国空间活动法的尽早出台必须循序渐进,突出重点。(1)由于中国空间活动涉及的管理机构种类繁多,已有的规章制度也较为繁杂,先制定较为原则性的规定,再根据已有的原则性管理规范对空间活动中的具体问题进行细化,将会是比较可取的立法模式。(2)必须注意国家对于国际条约的遵守与国内法律的转化,不能制定与国际条约义务相违背的空间立法。(3)中国的

空间立法必须结合已有的空间管理模式,内生出一套适合中国国情和航天事业发展的法律规定。(4)必须考虑到空间活动快速发展的现实需要,作出一些具有前瞻性的法律规定,以适应国家航天事业的健康发展。

其次,要制定针对空间贸易管控的专门立法。中国的贸易管理制度涉及贸易领域的多个方面,但专门针对航天产品的贸易管理制度及其立法却始终没有建立起来。随着航天产品贸易的重要性在国际贸易领域中日益凸现,如何建立起针对航天产品的贸易管理制度已经成为一个亟待解决的问题。近年来,中国先后颁布实施了《两用物项和技术进出口管理办法》等法律法规,对中国敏感物项进出口管控机制的成型以及落实国家防扩散政策,履行有关国际义务,维护国家安全、社会公共利益以及对外经济贸易活动的正常开展等,都产生了十分深远的影响。经过长期的发展,中国已在积累大量立法与管理经验的同时制定了部分相关管理法规。但是,这些立法还不能适应航天产品贸易发展的现实需要。中国必须在推动空间活动立法尽早出台的前提下,制定针对空间贸易管控的专门立法,将航天产品贸易问题作为一项重要的空间贸易和空间法律问题进行规范,以促使中国的航天产品贸易朝着健康稳定的方向发展。

(二)完善中国航天产品贸易的管控机制

除推动立法进程以外,完善管控机制也是构建中国航天产品贸易管控法律制度的重要环节。完善中国航天产品贸易的管控机制应从四个方面努力。

第一,实现中国军民两用产品贸易的规范化。中国要构建起有效的航天产品贸易管控制度,推动中国航天产品贸易的健康发展,就必须要实现军民两用产品的规范化贸易,结束原有的“军民混线”的产品贸易管控模式,实行“军民双线”的出口控制模式,对“军品”和“两用物品”实行分别管理。“军民双线”的出口控制模式不仅要达到对特殊物品实行有效管控的目的,更是要在规定明确的前提下实现“两用物品”贸易的自由化。实现军民两用产品规范化贸易的关键就是要实现对于军民两用产品的规范管理,对军民两用产品的产品标准、进出口模式以及生产经营权限等都必须作出详细的规定,并严格执行。规范化管理模式下的管控标准不仅需要明确具体,还需要具有相当的灵活性,既能够将管理规范落到实处,又要能够适应国际形势的不断发生变化。必须在加快制度建设的前提下,实现中国规

范化的军民两用产品贸易环境,才能使航天产品贸易的参与主体在进行贸易行为时,有法可依,有据可循。

第二,建立健全中国航天产品贸易管理机构。中国目前并不存在对于航天产品的特殊管控机构,航天产品作为一种特殊类型的进出口产品,与一般产品一起由商务部负责对其进行进出口贸易管控。但是,由于大部分航天产品具有军民两用的特殊性质,如此管控必将在制度层面对航天产品贸易的健康发展带来阻碍。对此,国家可以在科学技术发展、生产管理以及产品质量标准等职能部门设立专门针对军民两用产品的管理机构,使其针对该类产品的 important 在法律规定的范围内,对与两用产品及其进出口贸易相关的各项事务进行单独处理。在特殊的国际环境下,国家还可以根据政治与外交的现实需要对军民两用产品设立单独的机构进行临时管辖,对国家在贸易过程中遇到的问题进行灵活处理,从而促进中国军民两用产品贸易的稳定发展。

第三,优化航天产品贸易的操作程序。在中国,航天产品的出口根据其性质和用途需要得到多个行政部门的审批才能获得出口许可证,而不同产品需要经过的审批部门和审批程序又各有不同,其过程相当繁琐。航天产品出口商要耗费巨大的时间成本才能完成一项产品的出口,严重羁绊了中国空间商用化政策和本国航天产品贸易积极发展的步伐。事实上,航天产品这样的军民两用物项,其贸易圈子往往较小,从事此类产品贸易的企业与使用此类产品的最终用户也比较固定,一部分许可申请涉及的最终用户甚至都是相关出口企业的长期固定用户,对贸易操作程序进行优化是非常可行的。^[8]中国必须在保障贸易经济利益与国家安全利益的基础上,切实优化航天产品贸易的审批程序,才能在航天产品贸易领域迅速站稳一席之地。

第四,强化航天产品贸易过程中的保密管理。实现中国军民两用产品的规范化贸易,最终是要实现航天产品贸易的自由化。但是,由于航天产品本身存在着技术保密难的特性,自由化的航天产品贸易必须在合理完善的管控制度下进行。航天产品的进出口贸易行为潜藏着技术泄密的危险,要建立合理完善的管控机制就必须强化航天产品贸易过程中的保密管理,即将航天产品及其相关技术的保密工作放到事关国家安全的重要位置,将技术秘密进行严格的等级划分,制定相关的保密规定。目前中国在航天产品的进出口贸易中已经出现了保密观念淡

化等现象,航天保密技术发生泄漏的可能性随时存在。为了追逐利益,不少企业甚至将许多重要军事技术毫无原则地利用到民事领域,从而降低了相关产品和技术的保密等级,为国际不法分子违法获取中国重要军事机密打开了缺口。强化航天产品贸易过程中的保密管理,不仅要强化中国航天企业内部的贸易保密管理、制定企业内部对于航天产品的进出口控制机制审核规范,同时也要加强政府对于企业的外部监管,特别是对取得进出口许可便利条件及特定敏感行业进出口许可资格的企业进行定期或不定期的监督检查。

(三)制定合理有效的空间物项贸易控制标准

由于中国对于航天产品的出口管控散见于各项法规之中,不同领域对于航天产品贸易的管控各有标准,控制范围参差不齐,规范化程度较低。在没有明确的出口控制标准以及贸易管控制度的情况下,要发展中国的航天产品贸易,促进中国空间商业化的健康发展就变得非常困难。制订统一的空间物项贸易控制标准,建立起一个全面可靠的,对第三国的航天产品出口控制的体制,有利于对航天产品贸易进行规范化管理。以统一的标准进行航天产品贸易,才能使得中国的航天产品与其他国家的航天产品一样公平公正地进行自由贸易,维护中国航天产业在世界航天产品贸易市场上的合法权益。

首先,要明确管控范围。空间物项涉及范围广、产品性质特殊,相关控制标准必然难以规范。航天产品投资、出口目的和对象的多重性,使制定优化贸易标准规范成为一项繁杂的工作。中国现有的《两用物项和技术进出口许可证管理目录》只是对需要管控的两用产品和技术进行了主要罗列,并未对航天产品的贸易管控范围做出明确界定。缺乏明确的控制范围,将使中国的航天产品贸易管控出现不可避免的制度漏洞,为中国的国家安全以及世界和平与稳定埋下重大隐患。因此,必须明确中国的航天产品贸易管控范围,才能使得中国在航天产品贸易管控过程中更加有的放矢。

其次,应制定航天产品贸易管控区别标准。中国对于航天产品贸易的管理与管控还停留在比较笼统的阶段,军民两用产品进出口管理标准没有随着军工企业和经济体制的转轨而相应调整和完善,只强调产品和技术的转化及开发利用,贸易管控范围内的区别标准却始终没有得以明确:(1)在向发达国家和发展中国家出口某项航天产品时,国家需要考虑的安全因素并不一样,对于从事恐怖活动的敌

对国家,航天产品贸易的管控标准也必然需要严于其他国家。(2)国有企业、民营企业以及外资企业在从事航天产品贸易时受到的政策待遇不可能完全一样,实行分别管理不但不会造成程序繁琐,反而是管控机关提高办事效率、优化管控标准的最佳途径。(3)不同技术水品的产品,其技术保密程度并不一样,对于中国航天核心技术及其产品的贸易管控标准必然要严于国家对于一般航天产品的贸易管控。(4)当一项航天产品贸易涉及的金额巨大,意味着其标的的数量或重要性也同样巨大,对涉及金额越大的航天产品贸易实行更加严格的管控,才能更加适应中国航天产品贸易的发展。

最后,形成规范化的最终用户和最终目的标准。航天产品实施管控措施的根本目的,是在兼顾贸易经济利益的情况下维护国家安全与世界和平,防止航天产品被恐怖组织或不法分子运用于军事用途。因此,中国空间物项贸易控制标准的建立与完善还必须符合国际法律的一般规定,凡是国际社会所认可和保护的基本权利与自由存在任何威胁可能的贸易行为都应当予以重点监控,纳入国家空间物项贸易控制标准的一部分。航天产品贸易中的最终用户和最终目的是影响其产品贸易合法性的一项重要指标,要制定合理有效的空间物项贸易控制标准,就必需对航天产品的最终用户标准和最终目的标准进行规范化。

(四)积极参与多边出口管控国际机制

十年前,中国与世界各大多边出口管控机制还几乎没有接触。中国对于多边出口管控机制始终保持着高度警惕,甚至质疑其存在的合法性及其活动的正当性。然而,世界主要航天大国的航天产品出口管控体制几乎都是在核供应国集团、《瓦森纳协定》等世界主要多边出口管控机制的框架下建立起来的,只有采取了与国际社会相一致的航天产品贸易管控政策,并在两用物项和技术的出口管制方面与国际通行做法完全接轨,才能真正提高中国航天产品的国际贸易竞争力。^[9]因此,中国要在国际航天产品贸易市场上占有一席之地,积极参与多边出口管控国际机制将是一项必然选择。

第一,努力实现已参加条约的国内化。中国始终在核不扩散问题上以负责任的态度积极履行国际条约义务,倡导核不扩散体系建设,并于2004年5月27日在瑞典斯哥德堡举行的核供应国集团年会上被正式批准为会员国。中国既已参加核供应国集团并成为其成员国,就必须在与此相关的领域上积极

履行国际法律义务,将核供应国集团中中国必须遵守的条约规定转化为国内法律,以达到中国国内立法与国际条约的一致。对已参加条约进行国内法律转化是中国积极参与多边出口管控国际机制的一项重要表现,能够促进中国航天产品贸易管控法律制度与世界管控机制的接轨,对中国航天产品贸易管控法律制度的构建具有重要的指导意义。

第二,积极参与立场一致的国际机制。在对航天产品贸易形成约束的几大多边出口管控国际机制中,中国已经正式参与的仅有核供应国集团一个,但《导弹技术控制制度》与澳大利亚集团在中国对于相关问题上的立场是一致的。对于这些与中国立场一致的多边出口管控国际机制,中国应当在增加了了解和互信的基础上进行积极参与,将此类国际机制当中的相关制度与法律规定纳入国家对于航天产品的贸易管控制度当中,争取早日成为此类国际出口管控制度的成员国,在对于航天产品贸易的管控问题上与国际通行做法尽量保持一致。

第三,主动协调存在分歧的国际机制。与其他多边出口管控国际机制不同,对欧美国家航天产品贸易形成重要管控约束的《瓦森纳协定》,在政策与法律立场上与中国是存在分歧的。《瓦森纳协定》虽然在原则上表示要平等互利,不针对任何国家或国际集团,也不妨碍正常民间贸易和合法获得自卫武器的权利,但该协定的现实运行状况的确具有明显的集团性发展趋势和针对发展中国家航天产品贸易进行的特点,特别是对中国相关产品贸易作出的防范性规定,不得不引起中国的高度重视。《瓦森纳协定》是欧美等航天大国在航天产品贸易领域一项最为重要的国际管控制度,其对于常规武器、双用途物品及技术转让问题作出的规范性管理规定与国社会的通行做法高度一致,对中国的航天产品贸易产生着极为重要的影响。因此,中国虽然在立场上与《瓦森纳协定》还存在一定分歧,但也应当与该协定保持密切的对话与交流,促成现有分歧的逐渐淡化与消除。

注释:

① “航天科技集团国际商业发射之回眸与展望”,详见 <http://www.spaceproducts.com.cn/n25/n146/n240/n4779/index.html>,2012 年 4 月 6 日最后访问。

- ② 航天技术是指为航天活动提供技术手段和保障条件的综合性工程技术。
- ③ 空间应用是指利用航天技术及其开发的空间资源在科学、经济、国防建设、文化教育等领域的各种应用技术的总称。
- ④ 空间资源系指地球大气层以外的可为人类开发和利用的各种环境、能源与物质资源,如空间高远位置、高真空、超低温、强辐射、微重力环境、太阳能以及地球以外天体的物质资源等。
- ⑤ 中华人民共和国商务部机电和科技产业司,“敏感物项和技术出口管制法规规章”,详见 <http://exportcontrol.mofcom.gov.cn/t/t.html>,2012 年 4 月 7 日最后访问。
- ⑥ “美国公司发布航天竞争力指数报告”,详见 <http://mil.news.sina.com.cn/2011-08-22/1409662509.html>,2012 年 4 月 25 日最后访问。
- ⑦ “北京共识”:美国《时代》周刊高级编辑、美国著名投资银行高盛公司资深顾问乔舒亚·库珀·雷默在英国伦敦外交政策中心发表了一篇调查论文,指出中国通过艰苦努力、主动创新和大胆实践,摸索出一个适合本国国情的发展模式。他把这一模式称之为“北京共识”。乔舒亚·库珀·雷默指出,“北京共识”具有艰苦努力、主动创新和大胆实验(如设立经济特区),坚决捍卫国家主权和利益(如处理台湾问题)以及循序渐进(如“摸着石头过河”)、积聚能量和具有不对称力量的工具(如积累 4 000 亿美元外汇储备)等特点。
- ⑧ 中华人民共和国商务部机电和科技产业司,“中华人民共和国出口管理规定”,详见 <http://exportcontrol.mofcom.gov.cn/u/u.html>,2012 年 4 月 19 日最后访问。

参考文献:

- [1] 薄守省,高国柱.航空航天产品、技术与服务贸易法律问题研究[M].北京:法律出版社,2010:159—160.
- [2] John M Golden. Recent development: commercialization of space commercial space launch amendment act of 2004[J]. Harvard Journal of Law & Technology,2004(spring):218—219.
- [3] 赵云.外空商业化和外空法的新发展[M].北京:知识产权出版社,2008: 75.
- [4] Antonella Bini. Export control of space items: preserving Europe's advantage [J]. Space Policy, 2007(23):89—93.
- [5] Stephan Hobe. Legal aspects of space tourism[J]. Nebraska Law Review, 2007,86: 271—273.
- [6] Sergei A. Negoda, legal russia segment of the ISS, aspects of the commercial development of the in air & space law[J]. Institute of Air and Space Law, 2003(2): 131—136.
- [7] 尹玉海.航天技术转让中的国际法律问题[J].北京航空航天大学学报:社会科学版,1997(1):68.
- [8] 蔡高强.中国发展太空旅游的对策与立法建议[J].北京航空航天大学学报:社会科学版,2008(2):89.
- [9] 蔡高强,高阳.欧盟航天产品贸易管控制度及其借鉴意义[J].北京理工大学学报:社会科学版,2012(2):68.