

东非共同体的法律职能与中非法律合作

洪永红 洪流*

The Legal Function of East African Community and Sino - African Legal Cooperation

Hong Yonghong Hong Liu

摘要: 东非共同体始创于1967年,其目的在于加强成员国在经济、社会、文化、政治、科技、外交等领域的合作,协调产业发展战略,共同发展基础设施,实现成员国经济和社会的可持续发展,逐步建立关税同盟、共同市场、货币联盟,并最终实现政治联盟,建立东非国家政治联邦。目前,该共同体共有五个成员国,享有立法和司法职能,其机构包括首脑峰会、部长理事会、协调委员会、部门委员会、东非法院、东非议会、秘书处等。

关键词: 东非共同体 中非法律合作 立法职能

Abstract: The East African Community (EAC) was founded in 1967. It aims at widening and deepening economic, political, social and culture integration among the Member States for their mutual benefit. Its mission is to improve the

* 作者简介:洪永红(1962—),男,湘潭大学法学院教授、非洲法律与社会研究中心主任、博士生导师,研究方向:非洲法、国际法;洪流(1988—),女,澳门大学法学院硕士研究生,研究方向:比较法。

quality of life of the people of East Africa through strategic coordination and infrastructure development. The next phase of the integration will see the bloc enters into a Monetary Union and ultimately becomes a Political Federation of the African States. The East African Community encompasses Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania and Uganda as its Member State, which performs the legal functions and judicial functions. The organs of community include the Summit, the Council of Ministers, the Coordinating Committee, the Sectoral Committees, the East African Court of Justice, the East African Legislative Assembly, the Secretariat, etc.

Keywords: the East African Community Sino - African Legal Cooperation
Legal Function

非洲国家一般比较小,就人口而言,54个国家中有39个国家人口在1500万以下,19个在300万以下。^①因此,非洲国家间采取区域合作和一体化方式对促进内部的贸易、增长、发展、社会和政治协调有重大意义。

非洲区域合作起步早,成立的合作组织多,合作层次丰富。有些区域组织可以追溯到殖民时期,大多数是20世纪六七十年代各国独立后成立的。1963年非洲统一组织(AUO,非统)成立,带动许多以条约为基础的其他政府间组织成立,特别是次区域层次上的区域经济共同体。^②到21世纪初,非洲各种区域组织达200多个。国际协会联盟统计,2005年年末,以非洲命名的各类国际组织达425个^③,在维护非洲和平与安全、社会经济发展和卫生与环境等方面起了重要作用。^④有近百年历史的国际协会联盟则通常将国际组织区分为政府间国际组织、国际非政府组织和跨国企业。

在非洲的各种合作组织中,绝大多数是区域层面的合作组织,^⑤其中规模较大、相对活跃的主要有:东非共同体、西非国家经济共同体、南部非洲

① *Economic Commission for Africa, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA III): Towards Monetary and Financial Integration in Africa*, 2008, p. 23.

② *Trust Africa, Survey of African Regional Organizations - Civil Society Organizations, Research Institutes and Think Tanks*, May 2008.

③ *Union of International Associations, Yearbook of International Organizations 2006 - 2007*.

④ http://aros.trustafrica.org/index.php/main_page. 访问时间:2014年2月1日。

⑤ ADB(非洲开发银行): *Who is Who in African Integration Institutions*.

发展共同体、东南部非洲共同市场等，通过与非洲区域组织实行法律合作具有重要的意义。本文专门探讨与东非共同体的法律合作问题。

一、东非共同体的成立

东非共同体 (East African Community, EAC^①) 最早由肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达于 1967 年组建, 1977 年解体。1996 年三国建立东非合作体秘书处。1999 年 11 月 30 日, 坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达三国总统签署《东非共同体条约》, 决定恢复成立东非共同体。签署的协定主要有: 《接纳新成员协定》、《首脑会议规则与程序协定》、《接纳观察员协定》、《联合缉毒协定》、《标准化、质量保证、计量与检验协定》和《关税同盟议定书》等。2001 年 1 月, 东非共同体正式成立。该组织的目的在于加强成员国在经济、社会、文化、政治、科技、外交等领域的合作, 协调产业发展战略, 共同发展基础设施, 实现成员国经济和社会的可持续发展, 逐步建立关税同盟、共同市场、货币联盟, 并最终实现政治联盟, 建立东非国家政治联邦。2004 年, 三国签署条约, 成立关税同盟。2007 年 7 月 1 日, 卢旺达和布隆迪加入, 东非共同体扩大至 5 国。2008 年, 东非 5 国实行了统一关税, 并于 2010 年建立了共同市场, 实现 5 国间人员、商品、资本和服务的自由流通, 形成了一个拥有 1.2 亿人口和 600 亿美元经济总量的统一市场。

二、东非共同体的立法职能

(一) 行使立法职能的依据和程序

东非共同体机构包括由各成员国元首组成的峰会、由各成员国区域合作部长组成的部长理事会、由各成员国各部门常秘组成的协调委员会、部门委员会、东非法院、东非议会、秘书处。其中, 部长理事会是主要决策机构, 首脑峰会是最高机构, 东非议会是东非共同体的立法机构。

东非议会作为东非共同体的立法机构, 每年至少举行一次会议。议会由 45 名选举产生的议员及 5 名委任议员组成。议员由成员国议会从非议员国民中各推举 9 名, 所推举的议员不能是成员国负责地区合作的部长、秘书长和共同体的法律顾问。委任议员无投票权。议长由成员国议员轮流担任。议员任期 5 年。

^① East African Community. <http://www.eac.int/>. 访问时间: 2014 年 2 月 1 日。

具体立法程序如下：

1. 在每年年底前，东非立法大会的辩论以及东非共同体议会选举后，议会商事委员会应制定下一年度的年度立法计划；
2. 年度立法计划应当在议会进行前制定出一个概括的立法大纲；
3. 对于紧迫的和不可预见的情况，该机构可在任何时间主动提出立法措施，并添加到年度立法计划中；
4. 议会商事委员会应向成员国政府和议会提前提交其年度立法计划；
5. 年度立法计划在下半年可以加以修订。

此外，东非共同体进一步规定：每一个法案在通过前，必须经过三次审议；每一个法案应当在议会开会之前印制并在公报上刊登；书记员应当向参会成员派发出版的法案公报。另外，所制定的法律还需要各成员国签署和批准。

（二）成员国的认可及执行情况

《建立东非共同体的条约》是东非共同体立法的基础。条约第5条第2款称：“成员国约定根据本条约依次建立关税同盟、共同市场、货币联盟和最终建立政治联邦，以加强和管理成员国的产业、商业、基础设施、文化、社会、政治和其他关系，实现更快、和谐、平衡的发展和经济活动的持续扩大，平等分享由此带来的利益。”为实现上述目标，第82（1）款规定：“成员国约定根据宏观经济政策协调计划和共同体的趋同制度在货币和财政事务上进行合作，以实现共同体内的货币稳定，从而促进共同体的经济一体化和实现可持续经济发展。为此，成员国将：（1）在货币和金融事务中进行合作，保持货币可兑换，以作为建立货币同盟的基础；（2）协调宏观经济政策，特别是汇率政策、利率政策、货币和财政政策；（3）职能部门商品、服务、资本在共同体内自由流动的障碍。”第83条第2款条进一步表示：“成员国约定：（1）取消共同体内进出口的一切汇率限制；（2）保持自由市场决定的汇率，增加国际储备水平；（3）调整财政政策和国内净公共债务，以确保货币稳定和实现持续的经济增长；（4）通过放松和利率自由化以实现金融部门自由化，从而达成正的实际利率，以促进储蓄和共同体内投资，扩大金融体系内的竞争和效率；（5）协调税收政策，以消除税收扭曲，从而使共同体内资源配置更加有效率。”

三、东非共同体司法职能的行使

(一) 司法机构

东非共同体执法机构主要有首脑会议、部长委员会、协调委员会、部门委员会、东非法院和秘书处。

首脑会议由成员国国家元首或政府首脑组成，每年至少举行一次会议。应成员国要求并经成员国一致通过可举行特别会议。主席由成员国轮流担任，任期一年。

部长委员会由成员国负责地区合作或指派的其他部长组成，是共同体的政策机构。其职能是在协商一致的原则下，负责为共同体有效与协调运行及发展制定政策；向东非议会提交法案；向首脑会议提交年度报告；建立处理不同事务的部门委员会等。每年举行两次会议，应成员国或委员会主席要求可举行特别会议。部长委员会主席由成员国轮流担任，任期一年。

协调委员会由成员国负责地区合作事务或指定政府部门的常秘组成，负责向部长委员会提交工作报告和建议、执行部长委员会的决定。一般每年举行两次会议，应委员会主席要求可举行特别会议。主席由成员国轮流担任。

部门委员会是应部长委员会指示成立，负责处理部长委员会指定的事务。

东非法院系共同体司法机构。职责是确保条约得到履行，负责相关条约的解释，并向首脑会议、部长委员会、成员国和共同体秘书处等提供法律咨询。每个成员国可提名2名法官，由首脑会议批准任命。院长和副院长必须来自不同成员国，院长由成员国法官轮流担任。

秘书处是共同体常设机构，负责处理日常事务，设秘书长、副秘书长、法律顾问等。秘书长和副秘书长由首脑会议任命，由成员国轮流担任，任期5年。

法院内部又单独设置仲裁职能的情况大多出现在经济型区域组织法院中，东非共同体法院就具备这一特征。根据《东非共同体条约》第24条的规定，法官应由首脑会议任命，所任命的法官必须具备公认的品德高尚、公正、正直和独立，并且在成员国内履行高级司法职务，或者是具备众多法学家所公认的担任法官能力。东非共同体法院系共同体的司法机构，司法权主要限于有关共同市场条约的解释和应用，其他司法权限将由部长理事会商定。职责是：确保条约履行，负责相关条约解释，并向首脑会议、部长委员

会、成员国和秘书处等提供法律咨询。每个成员国可派驻2名法官，由首脑会议任命。院长和副院长必须来自不同成员国，院长由成员国法官轮流担任。

(二) 主要特点

第一，东非共同体法院的管辖权非常宽泛。在案件申请程序中，东非共同体法院在受理时不可避免地存在管辖权冲突的问题。在东非，管辖权冲突主要分为以下几种情况：一是当一个经济案件的一方当事人在一个成员国内的法院起诉，而另一方当事人在东非共同体法院起诉，此时东非共同体法院具有优先管辖权。二是当一个经济案件的一方当事人在一个成员国内的法院起诉并且已经受理，而另一方当事人在东非共同体法院起诉还未受理，此时成员国内的法院具有优先管辖权。三是当一个经济案件的一方当事人在一个成员国内的法院起诉且已经受理，而另一方当事人在东非共同体法院起诉且已经受理，此时东非共同体法院具有优先管辖权。还需要明确的是，东非共同体法院不是东非共同体五个成员国的上诉法院，即在东非共同体成员国内已经终审的同一个经济案件不可以再次提交到东非共同体法院审判。东非共同体法院无论在何时发现所受理的经济案件为东非共同体的成员国内已经终审的案件，应该立即终止案件审理，并对当事人的不诚实处以一定的罚金。

第二，在预审程序中，高度重视预审中的调解制度。东非共同体法院是一个主要审理经济案件的法院，在受理经济案件时，东非共同体法院积极采用调解原则。东非共同体法院在预审程序中会讨论此案件是否可以存在除审判外的调解、和解的可能性。除非当事人明确表示不适用调解和案件性质不适于调解外，一般情况下法庭会组织调解。法庭在调解中会本着公平、公正、平等的原则进行，所以，东非共同体法院受理的经济案件绝大部分在调解中得以解决，从而没有进入到下面的审判程序。

第三，在司法协助执行程序中，还存在一个经济制裁的问题。东非共同体的五个成员国内的法院应该按照民事程序无条件地执行东非共同体法院的判决和裁定，并且不得以任何借口拖延执行。如果东非共同体成员国内的法院不积极执行或者当事人有意阻碍法院执行，这就意味着整个成员国要因此而受到东非共同体的经济制裁，所以五个成员国出于对全局的考虑，一般都会积极地按照东非共同体法院的判决或裁定依法执行。

第四，在证据制度中，当事人要高度重视自己的举证责任。如果当事人故意伪造证据，经东非共同体法院查实后可以对当事人处以一定的罚金。另

外，东非共同体法院的咨询答复也是一种重要的证据。东非共同体法院的咨询答复虽然对案件不具有法律效力，但是当事人的证词可以作为重要的法律依据妥善保存。当在东非共同体法院的法庭上，当事人以东非共同体法院的咨询答复为法律证据时，东非共同体法院要对咨询答复的内容负法律责任。^①

四、中国与东非共同体的法律合作基本原则与途径

（一）中国与东非共同体合作的基本原则

中国与东非共同体的合作是中非合作不可分割的组成部分，应立足于世界政治经济格局的发展和国际规范重建的宏观背景，服务于中非关系健康持久发展的远大目标，致力于建设中非法律合作的总体框架，遵循如下基本原则：

1. 坚持平等、互利的原则。中非合作论坛北京峰会赋予了中非关系政治上平等互信、经济上合作共赢、文化上交流互鉴的新型战略伙伴关系的新定位。同年出台的《中国对非政策文件》明确了中国对非政策的总体原则和目标，其中平等相待、互惠互利是其核心原则。中国和非洲的政府合作在国际关系领域的新意表现在：双方合作是完全平等。坚持平等、互利原则也是中国对非政策成功的主要秘诀。以对非援助为例，中国对非援助数量上无法与西方发达国家相比，但因为中国强调平等交往，不把自己的意识形态、社会制度和发展模式强加到别人头上，中国的对非援助取得了显著的双赢效果，有力地推动了中非关系的深化与发展。

2. 坚持循序渐进，注重实效的原则。循序渐进和注重实效相结合在实践中的具体要求是选择重点行业、重点领域和重点组织。在确定泛非立法合作时，应以我方需求为主，兼顾非洲的发展需要，选择中国对非投资的重点行业，针对中资企业在非洲开展业务的主要困难和法律需求，在循序渐进的原则下，进行有效合作。

3. 区别性、针对性原则。非洲的地区一体化和法律区域化进程虽已取得一定成效，但显著表现出区域和领域不平衡的特征，因此在泛非立法合作的同时应坚持区别性和针对性原则。长期的殖民统治对非洲各国的法律造成

^① *Economic Commission for Africa, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA III): Towards Monetary and Financial Integration in Africa*, 2008, pp. 286 - 287.

深刻影响，独立后的非洲国家基本上都沿用了前殖民国家的法律制度。伊斯兰教在非洲广大地区的传播使得伊斯兰法对一些非洲国家的法律也产生了巨大的影响。此外，今天一些非洲国家的不同地区在历史上曾被不同的国家占有，造成现在一些非洲国家的不同地区实施着不同类型的法律。针对非洲国家法律多样性的特征，应在区别性和针对性原则下，探索具体的合作路径和领域。

4. 尊重非洲的自主性。立法合作具有高度的政治敏感性，因此在立法合作中应坚持非洲自主的原则。西方国家的一部分人鉴于中国在非洲的经济和外交影响力不断增强，已抛出“新殖民主义”、“中国威胁论”、“仅仅是为了开发非洲丰厚的自然资源”、“忽视人权以及环境标准”、“为了推销中国劣质廉价的产品”等各种言论肆意诬蔑和攻击中国对非政策。因此在进行立法合作时，应坚持尊重非洲的自主性的原则。

（二）中国与东非共同体法律合作的具体途径

东非共同体由于成员国家较少，协作难度小，因此在一体化的进程中发展较快，有关共同政策和法规执行情况较好。中国在该地区的投资领域广泛，经贸合作关系密切，与所有的成员国都保持了友好关系，中国与东非共同体法律合作前景广泛。

中国政府和企业应该在该地区司法一体化进程中发挥积极作用，通过人才培养和交流、资金和技术支持等手段，研究制定共同的法律合作项目。尤其应该重视共同体秘书处和共同体法院等常设机构的合作与交流。在立法方面，应及时关注该组织的立法动态，了解主要内容，防止出现危害中国投资安全的立法情况；可以通过举行学术会议方式，加强与东非共同体的立法合作。例如，在学术会议上可以向东非共同体提出立法建议书。特别是在东非议会公布立法草案时，可积极参与立法草案的讨论，为东非共同体提出更为公正合理的建议。

在司法层面上，中国人不可能担任其法官，但可以通过协调委员会实现司法合作。协调委员会由成员国负责地区合作事务或指定政府部门的常秘组成，负责向部长委员会提交工作报告和建议、执行部长委员会的决定；应以灵活、务实的方式推进双方对话的机制化。特别是遇到商事纠纷时，应尽可能地选择东非共同体法院进行诉讼，一方面可以减少东非国内法院的“保护主义”，另一方面，一旦判决就能更好地得到执行。