

当代霸权国家经济安全泛化及中国的应对^{*}

杨云霞

【内容提要】 在世界百年未有之大变局下，霸权国家经济安全泛化问题凸显，主要表现为国家经济安全的范畴、实施领域、审查范围以及“例外规则”的扩大化。经济安全泛化造成了经济安全壁垒，破坏了国际经济法格局，导致全球陷入经济安全困境。经济安全泛化的实质是霸权国家解决经济内在失衡和应对危机的一种手段，目的在于谋求金融垄断资本超额经济利益、实现其经济霸权。面对霸权国家经济安全泛化，中国应积极构建国内国际双循环的新发展格局，以法治对抗霸权国家的“非法治”，积极推动双边、多边或区域自由贸易，积极构建新型国家经济安全观。

【关键词】 国家经济安全 多边主义 新型国家经济安全观

作者简介： 杨云霞（1972-），西北工业大学马克思主义学院院长、教授、博士生导师，西北工业大学教育部高校思想政治工作创新发展中心特约研究员（陕西西安 710072）。

国家经济安全是国家安全的重要内容，是一国保持其经济存在和发展所需资源有效供给、经济体系独立稳定运行、整体经济福利不受恶意侵害和不可抗力损害的状态和能力。维护国家经济安全是一项长期的、复杂的、紧迫的、艰巨的工作，也是一个国家维护政权、主权、人民福祉等的重要基础。但近些年，霸权国家频频运用泛化的经济安全这一工具，并将其作为破坏国际贸易规则的常态理由。泛化的经济安全偏离了国家经济安全的应有内涵，并裹挟着扩大化的政治和意识形态因素，同国家政治经济活动交织在一起，对国际经济治理秩序提出了严峻的挑战，严重侵害了发展中国家的利益。“中方一贯反对美国泛化国家安全概念、滥用国家力量、无理打压别国企业的霸凌行径。”^① 在理论上有必要对国家经济安全泛化问题进行深刻反思，并探求中国的解决方案。

一、霸权国家经济安全泛化的表现

1. 国家经济安全的范畴扩大化

随着经济全球化以及越来越多的全球性灾难与危机的出现，国家间彼此依存度越来越高，国家经济安全涉及领域越来越广泛，涵盖了资源、信息、产业、金融等系统。“安全不仅是一种客观状态，还有维护这个状态的能力。”^② 美国的国家经济安全战略以加强自身经济实力、确保国家经济霸

^{*} 本文系最高人民法院2020年度司法研究重大课题“涉外知识产权纠纷中国司法管辖权问题研究”（ZGFYZDKT202011-02）的阶段性成果。

^① 《美法院叫停TIKTOK下载禁令》，《参考消息》2020年9月29日。

^② 江涌：《当前中国经济安全态势》，《政治经济学评论》2018年第4期。

权地位为内核，不断扩大国家经济安全的范围。屠新泉等探讨了美国的外资安全审查制度，发现审查范围具有扩大化趋势^①。克林顿政府将气候变化、劳工权益、疾病控制和中国加入世界贸易组织等议题均纳入国家经济安全范围；奥巴马政府将经济问题、反恐、跨国犯罪作为主要的议题；特朗普政府降低“安全化”的门槛，“任何一项经济政策，都有可能打着维护‘国家安全’的旗号进行”^②，将人权、“恶意网络入侵”、传染病等更为宽泛的安全问题纳入经济安全议题，极大地扩大了国家经济安全的外延。霸权国家经常将正常的国际经贸往来炒作为政治议题，如特朗普曾不顾已签订的《美墨加贸易协定》，提高墨西哥输美产品关税，威胁墨西哥解决非法移民危机问题。同时，美国利用长臂管辖、紧急状态、关贸壁垒等，将扩大的国家经济安全范畴付诸行动。美国明确提出“经济安全就是国家安全”^③，并为经济安全的“工具化”广开绿灯。国家经济安全的评价从第一位阶的实质评价演进到第二位阶的规制评价，混淆了评价的对象与评价本身，无限定地扩展国家经济安全的范畴。国家经济安全工具化使得国家安全本身不再是政策的评价焦点，而是作为政策工具被实施。

2. 国家经济安全的实施领域泛化

传统的贸易格局在冷战后受到多方挑战，恐怖主义与宗教极端势力、跨国经济犯罪与腐败、网络入侵与网络安全威胁、突发公共卫生事件等都冲击着固有的国家安全理念，也挑拨着复杂的国际贸易关系和经济往来的神经，而霸权国家实施的经济安全干预举措越来越广泛。一是霸权国家不仅在本国范围内动用国家经济安全泛化这一工具，而且将其制度实施范围延伸到其他国家。如福建宏芯基金在收购德国企业爱思强过程中，受到美国干扰，美国以该公司分支机构在美国而有可能威胁其国家安全为由，迫使德国政府撤回了交易许可，从而阻止了交易。再如英国颁布的《保护贸易利益法》规定：“凡是影响英国贸易利益的外国措施，或是外国法院和当局提供的文件和情报，只要认为对英国不利，就可以依本法拒绝执行或拒绝予以协助。”^④二是霸权国家利用政治、文化手段打压来自经济领域的挑战者，基于其软实力，综合动用政治军事和文化经济手段，将一些跨国公司的经济利益上升为国家利益，并对其市场竞争对手实施经济制裁。即便是会引起主权国家严重的人道主义危机，但“几乎没有机构愿意冒被这个世界上最大的经济体采取法律行动的风险”^⑤。三是霸权国家也会利用世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等对发展中国家施压以改变其国内经济政策。霸权国家牵头成立的“安全对话”，目的是通过联合战线施加更加广泛的影响力，改变传统的风险源或已经成熟的分配规则^⑥。霸权国家出于自身利益，越来越喜欢挥舞经济安全“大棒”，在数据网络、科学技术、知识产权等新型经贸领域都可以见到其身影。如在外国投资与并购领域，霸权国家广泛设立了海外投资委员会，对可能涉及国家经济安全的问题进行审查，且可以直接行使否决权。

3. 国家经济安全审查范围的扩大化

国家经济安全审查主要包括投资安全审查、进出口审查等。在开放条件下，不同经济体之间的

① 参见屠新泉、周金凯：《美国国家安全审查制度对中国国有企业在美投资的影响及对策分析》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2016年第5期。

② 罗振兴：《特朗普政府对中美经贸关系的重构——基于经济民粹主义和经济民族主义视角的考察》，《美国研究》2019年第5期。

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

④ [英] M·A·布莱思：《评英国1980年保护贸易利益法》，徐跃武译，《环球法律评论》1985年第3期。

⑤ 参见《美对伊朗银行业实施全面制裁》，《参考消息》2020年10月10日。

⑥ Piet Strydom, *Risk, Environment and Society*, Buckingham: Open University Press, 2002, p. 75.

依赖程度不断提高，既呈现出相互竞争，也呈现出相互合作的态势。美国采取了最为宽泛的“效果原则”来界定经济安全审查的范围，造成了审查目的异化。如2019年美国宣布实施早在1996年就通过的《古巴自由和民主声援法》。依据该法，在1959年1月1日以后，与古巴政府“没收”的财产存在牵连的外国企业与个人都有向“原先拥有”上述财产的美国公民支付相应赔偿和孳息的义务。该法案的实施就是典型的法律长臂管辖，是新型的法律帝国主义^①。此外，霸权国家经常利用其在军事、贸易、证券、金融、知识产权等诸多领域的垄断优势，通过本国法律长臂管辖和其在国际组织的规则制定主导权，将本国理念逐步扩张到国际条约、跨国商业经营、非政府间关系等领域。通过立法，2007年美国在《外国投资与国家安全法》中设置了宽泛的国家经济安全审查制度，在2018年的《外国投资风险审查现代化法》中，又进一步扩大了与27种行业相关的关键技术生产制造等特定类型投资的安全审查范围，规定除“非被动性投资”外，皆要受到美国外国投资委员会的对外投资审查^②。根据2013-2015年的数据，美国共进行投资审查387起，中国企业被调查74起，占比19.12%，其中美国总统以危害国家安全为由否决了4起中企发起的并购交易。再如特朗普政府动用行政权力否决了中资私募公司对半导体公司Lattice的收购^③。在中美贸易摩擦背景下，美国逾越出口审查标准，加大对中国在美投资安全审查范围，据此做出的调查具有典型的贸易保护主义和单边主义色彩。

4. 国家经济安全“例外规则”的扩大化

国家安全例外条款引起了越来越多的贸易争端。在霸权国家的主导下，《服务贸易总协定》(GATS)和《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPS)设置了国家安全例外条款。根据国际贸易组织法的相关执行精神，能够约束这一例外的力量主要依靠政治，这就为经济强权国家打开了方便之门。国际经济安全秩序取决于大多数的国家是否接受规则体系的约束，建立正常可持续发展的国家经济安全秩序，最终取决于是否建立了正式的或者非正式但受约束的国际规则，来协调和解决经济安全纠纷及合作机制。但事实上，很多经济安全治理规则不具有强制约束力，往往是非正式的约束，仅仅依靠国际舆论、国家内部监督、行业自律或者道德约束来实现，仅具有国际软法的效力。如世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》关于“补贴”有明确的界定标准，而美国商务部于2020年2月对反补贴规则进行重大修改，修改后将“汇率低估”纳入反补贴措施中的补贴行为，并在2020年7月对原产于中国的扎带发起反倾销反补贴调查中运用了该规则，完全无视国际货币基金组织对货币汇率的主导，体现出不受规则约束的单边主义立场。

二、霸权国家经济安全泛化的现实危害

国家经济安全形势越来越复杂多变，霸权国家径直采取保护主义政策加强贸易管制，以“法律幌子”输出强权政治，在世界经济竞争格局当中形成安全壁垒。

① 参见《美国再对古巴“收紧”政策，这次目标不简单》，http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/18/c_1124385821.htm。

② Office of Investment Security, Department of the Treasury, “Determination and Temporary Provisions Pertaining to a Pilot Program to Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies”, https://home.treasury.gov/system/files/206/FR-2018-22182_1786904.pdf。

③ The White house, “Order Regarding the Proposed Acquisition of Lattice Semiconductor Corporation by China Venture Capital Fund Corporation Limited”, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/order-regarding-proposed-acquisition-lattice-semiconductor-corporation-china-venture-capital-fund-corporation-limited/>。

1. 经济安全工具化造成经济安全壁垒

经济安全壁垒从经济表现上主要是摆脱多边贸易规则约束、打击新兴市场主体、排除外国竞争、强调政府对经济安全的重要作用。作为现行国际贸易与全球经济体系的主要缔造者，美国在对外安全政策中秉持“美国例外”的观念，对于经济安全规则完全是“合则用不合则弃”。随着国际政治经济格局的改变，美国有更大的动力打破原有的国家安全规则，从原来自由开放经济制度的建立者、倡导者，变成了经济安全壁垒的缔造者。尤其是特朗普政府上台之后，美国一改1934年以来推行的贸易自由化、自由主义经济秩序规则化的传统^①，取而代之的是贸易保护主义和民粹主义抬头，将美国和其他国家的关系看作零和博弈^②，为美国国家经济安全增添了强烈的经济民族主义色彩。迈克尔·马格卡米特（Michael Magcamit）在其构建的“安全化”模型中，解释了经济民族主义政策转换为经济安全策略的原因，阐释了如何将具有意识形态的民粹主义建构为国家安全问题^③。罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）将经济民族主义划分为温和型和强硬型，温和型对应的是防守式地避免本国经济受到外来干预和影响，通常由不发达国家和发展中国家执行；而一些经济霸权主义强权国家则属于强硬型，在实力扩张中总是挑起贸易战^④，强调诸如“捍卫美国主权，无须辩护”^⑤。托马斯·舍恩鲍姆（Thomas J. Schoenbaum）等指出，特朗普政府从经济民族主义政策出发，执行政策的目的是保护经济安全^⑥。经济安全被狭隘的国家利己主义所裹挟，经济民族主义把国家建设目标与经济安全结合起来，为经济安全壁垒提供理论支点。

2. 霸权性、双标化的国家安全理由破坏了国际经济法格局

法律是维护国家经济安全的主要工具，但国际法律秩序本身存在着不公平、不合理因素。传统的经济安全观关注经济稳定，国家经济交往主要建立在经典经济竞争与合作的关系之上。新型的竞争关系中通过设置具有智库性质的机构为立法决策提供国家经济安全战略支持。如美国成立了美国中国经济与安全评估委员会（U. S. -China Economic and Security Review Commission，简称USCC），作为国会设立的专门性国家经济安全智库机构，其主要职责是“监视、调查、向国会报告美中双边贸易和经济关系对美国国家安全的影响，向国会提交年度报告，并向国会提出立法和行政建议”^⑦。该智库机构直接服务于国会，其提出的思路会通过国会途径转化为具体的经济安全政策。当然，美国政府界定的国家经济安全任务是“霸权性”的。

经济安全纠纷解决中也存在着规则垄断。经济霸权国家通过本国国内法以及在国际组织规则制定中的优势，垄断世界经济规则体系。规则垄断具备了垄断资本主义的本质特征，即以强权为基础的规则扩张或制度入侵。区别于传统的双边、多边或者国际组织框架内的协商、仲裁等纠纷解决机制，霸权国家不再直接通过与纠纷国协商，亦无须接受国的“同意”，而是直接操起长臂管辖的法

① Douglas A. Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, Chicago: The University of Chicago Press, 2017, pp. 686-693.

② Martin Sandbu, “The Battles of Ideology That Will Define Our Age”, *Financial Times*, December 28, 2017, <https://www.ft.com/content/8417bd56-e658-11e7-8b99-0191e45377ec>.

③ Michael Magcamit, “Explaining the Three-way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies: President Donald Trump and the Pursuit of ‘America First’ Doctrine”, *World Affairs*, Volume 180, Issue 3, 2017.

④ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987, p. 31.

⑤ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

⑥ Thomas J. Schoenbaum and Daniel C. K. Chow, “The Perils of Economic Nationalism and a Proposed Pathway to Trade Harmony”, *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 30, 2019.

⑦ 刘彦君等：《美国对中国科技创新研判的历史变迁与未来走向——基于〈美国中国经济安全审查委员会（USCC）年报〉的分析》，《情报杂志》2020年第7期。

律武器，对世界各国经济事务行使管辖权。如根据国际规则，东道国基于国家经济安全考量对于跨国企业所提起的诉讼，依据《华盛顿公约》，对企业国际投资“行为属性”的认定采取“经营说”，核心是企业的实际经营行为，即只要企业在法律上具有法人地位，就当然属于解决投资争端国际中心所认可的“国民”，而不论法人的出资人是国家还是公民。然而，美国《外国投资安全法》对于外国企业却另有一套所谓的规则。它提出所谓“受管辖交易”（covered transaction）概念，对企业投资的“行为属性”采用“控制说”，将美国外国投资委员会审查的重点转向主权资本和国有企业。它还在“外国政府控制交易”的概念中进一步指出，政府拥有所有权或控股权就意味着政府控制了企业，进而推断出“国有企业整体或部分代表国家行为，其投资行为也必然承担国家政策使命”这一结论。据此，美国对伊朗、朝鲜等国的企业予以制裁，并宣称是基于国家安全的理由，依赖的都是其长臂管辖法律。上述霸权性、双标化的做法对于业已形成的国际法治格局构成了严重的威胁。

3. 经济安全泛化导致全球陷入经济安全困境

“在世界政治的所有困境中，安全困境是国家间关系中最重大和广泛的特征。”^① 当一国感觉到经济安全受到威胁，单方采取相应安全审查、制裁和反制，往往是理性的，但当这种行为或者措施超出了必要限度或者违反既有的规则，就会给他国造成新的威胁，导致彼此关系紧张乃至冲突发生。经济安全是国家安全的一部分，无限自利性地追求所谓的安全利益，都会导致安全困境。国际自由贸易制度是建立在各参与国共同维护这些制度利益基础上的，各国愿意自我约束。霸权国家对于本国的经济安全规则仅做出概括性、宣示性的泛化规定，这些规定会给其他国家造成一定的危害。

霸权国家维护国家经济安全和利益的追求超过了维护自由经济秩序的诉求，在世界范围内引发系列经济困境，如催生更多的单边主义经济安全政策，动辄退群、单边制裁、加征高额关税、技术封锁、科技脱钩等，导致全球货物贸易、服务贸易和知识产权贸易交易量萎缩，全球供应链受到阻碍，严重破坏了互利共赢的国际经济原则。经济安全困境还表现为对传统国际经济纠纷中协商机制的破坏，在传统的经贸协定或者多边协定中，如果任何一方对于安全例外条款存在异议，往往通过协商解决。但当前，随着经济安全的泛化，霸权国家出现了泛意识形态化的倾向，普通的监管和安全审查混合在一起，安全审查与意识形态挂钩，并升级为意识形态纷争，为霸权国家挑战现有规则更是提供了借口。

三、霸权国家经济安全泛化的实质与目的

霸权国家经济安全泛化既有经济内在失衡的原因，也有外在的危机驱动，其目的旨在寻求自身的经济绝对安全，维护其经济霸权。

1. 经济内在失衡是霸权国家推行经济安全泛化的内在原因

进入21世纪以来，欧美等少数发达国家由于自身的经济状况持续恶化，导致了国内阶层撕裂、种族对立，极端民粹主义、经济民族主义、贸易保护主义盛行。一是贸易不平衡问题加剧，美国国内经济存在诸多问题，如“国内政治僵局和社会失衡”，产业空心化，制造业等实体经济增长乏力，重振制造业难以取得成效，经济基础高度金融化，外债规模扩大，增加就业所采取的保护措施进一步窒息制造业市场发展空间，导致经济增长乏力，削弱了经济竞争力。尽管“贸易保护总是伴随着

^① Nicholas Wheeler and Ken Booth, "The Security Dilemma", in John Baylis and N. S. Rengger, *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*, Oxford (Engl): Oxford University Press, 1992, p. 29.

经济波动产生和蔓延”^①，但美国却将外因归咎为贸易逆差产生的主要原因，没有正确地对待产生贸易逆差的起主要作用的内因。美国奉行单边主义，动辄“退群”“断链”和“脱钩”，给国际合作造成极大冲击。二是高科技领域受到竞争威胁，国家贸易体制和居民消费态势本身的不平衡，依靠技术壁垒维持竞争力难以为继。美国政府对华为和中兴公司的制裁就是典型。2019年5月，特朗普签署了援引《国家紧急状态经济权力法案》的行政命令，在此紧急状态下美国的企业不得使用对国家经济安全构成风险的企业所生产的电信设备。美国连续以“信息安全”等借口禁止中兴和华为在美交易，在毫无证据的情况下，将禁令扩大到相关企业对华为、中兴的软件授权与技术出口，极力通过经济安全管制或禁止、限制交易手段，打压中国企业在美发展空间^②。截至2020年9月，美国政府已将296家从事通信、人工智能、计算等领域的中国企业列入实体清单或贸易管制黑名单，严重妨害了两国正常贸易往来。

2. 经济安全泛化的实质是推行霸权过程中应对危机的一种手段

霸权国家在经济安全领域建立霸权规则。正如《美帝国的崩溃》一书中所描述的，美国高消耗模式对外资源依存度很高，“致使平等交换不可能作为美国吸收国外资源的永续方式”，“中心-边缘”不平等交换^③又促生了美国与别国的矛盾，加剧了美帝国的重重危机。霸权国家所维持的不平等交换具有不可持续性，生产要素的全球化流动对资本的生存能力和既有规则制度提出了新的挑战，新兴经济体在深化的国际分工中获取了部分优势，处于霸权地位的资本主义国家为维护资本利益，“将以中国为代表的发展中国家牢牢锁定在全球价值链低端”^④，急于违反既有的国际经济秩序，意图建立新的霸权规则体系。

西方大国从经济全球化的倡导者转变为经济全球化的搅局者。追求经济增长与本国经济安全是这套逻辑背后的决定性因素，也是政策制定的首要目标。伴随着经济全球化进程，世界各国经济发展的不平衡以及分配的不公正在旧的国际政治经济秩序之下发展出不可调和的矛盾，构建新的政治经济秩序成为各国争夺的重心。美国采取的一系列经济政策，例如启动“301”调查、公布“实体名单”；大搞“美国优先”、设置“风险国家”、加征高额关税；扬言退出世贸组织、退出TPP协定等；强调世贸组织的裁决对美国不具有约束性，重新谈判“北美自由贸易协定”和“美韩自由贸易协定”等，本质都是为了维护其经济霸权。

3. 经济安全泛化旨在谋求金融垄断资本超额经济利益

金融是全球经济稳定的基础，当前主要的金融风险包含金融企业跨界风险，金融套利、银行理财和互联网金融的风险，面临的国际风险是主要经济体外溢效应、跨境资本流动、汇率波动等引发的金融危机。美国政治已为金融资本家所控制，他们通过金融垄断资本加强对各国经济、社会生活的干预，维持美国在全球的霸权地位。金融风险具有很强的外溢效应，金融风险扩散会危害经济安全。“资本主义内在逻辑的稳定性，决定了马克思主义对资本主义体制的多数批判时至今日仍有其道理。”^⑤马克思主义政治经济学深刻地指出，金融风险产生的根源在于资本主义商品的内在矛盾，

① 唐宜红、张鹏杨：《全球价值链嵌入对贸易保护的抑制效应：基于经济波动视角的研究》，《中国社会科学》2020年第7期。

② 2019年5月15日，美国政府发布13873号行政命令，要求确保信息通信技术与服务供应链安全，禁止交易和使用可能对美国国家安全、外交政策和经济构成特殊威胁的外国信息技术和服务。The White House, “Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain”, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-se-curing-information-communications-technology-services-supply-chain/>.

③ [挪威]约翰·加尔通：《美帝国的崩溃——过去、现在与未来》，阮岳湘、刘成译，北京：人民出版社，2013年，第12页。

④ 吴茜：《现代金融垄断资本主义的危机及其制度转型》，《马克思主义研究》2020年第6期。

⑤ [英]特里·伊格尔顿：《马克思为什么是对的》，李杨等译，北京：新星出版社，2011年，第15页。

即价值与使用价值的对立与统一。商品的内在矛盾外显化为商品和货币的外在矛盾，二者既存在依存和促进关系，也存在偏离和冲突关系。一旦发生信用偏离抑或产生结构失衡，风险就会累积，乃至发生经济安全问题。

金融垄断资本主义为霸权国家在全球产业价值链中谋取了超额经济利润，对资本主义国家而言金融体制是其核心竞争力。美国为应对新冠疫情下的国内经济危机，在金融领域采取了前所未有的无限量宽松政策，在以美元为主导的国际货币体系中，产生了严重的负面影响。新兴经济体将面临输入性通胀、美元资产缩水、汇率及资本市场震荡等多方面、多向度的压力，全球经济可能再次被推向危机边缘。20世纪70年代以来，西方国家产生了“资本证券化”，金融资本从产业资本中独立出来。实体经济高度依赖金融，金融资本却具有很强的独立性，对实体经济的依赖越来越弱。今天的金融资本不再为实体经济融资，而更多地为自身“融资”，金融机构对于工商业及实体投资失去兴趣，而热衷于炒作。在工业资本主义时期，资本还需要通过实体经济来产生增值，而在金融资本主义时期，资本自身的炒作即产生增值。马克思恩格斯在《共产党宣言》中指出：“资本主义使人和人之间除了赤裸裸的利害关系，除了冷酷无情的现金交易，就再也没有任何别的联系了。”^①虽然资本主义在外观上产生了全方位的变化，其发展的内在逻辑，也就是资本增值的逻辑没有丝毫的变化，这是与资本主义社会的本性联系在一起，而资本过剩的危机亦会转化为金融危机。霸权国家对能源安全、产业安全、贸易安全等都采取了贸易战措施，终究是为了维护垄断资本在全球经济中的霸权地位，意图将以中国为代表的新兴国家牢牢压制在全球垄断资本主义链条的中低端，稳固欧美国家主导的垄断资本主义格局。

4. 经济安全泛化旨在通过不平等国际经济关系维护其经济霸权

资本在寻求全球化过程中，促进了资本主义经济的全球化发展，霸权国家将维护资本利益的法律规则推广为全球化规则，在规则的内容中缺乏清晰透明的决策程序，在规则的制定中缺少发展中国家的参与，这就导致国际经济安全领域出现“民主赤字”。在主导产业缺乏竞争力时，霸权国家会通过法律与行政手段对竞争性进口进行限制以保护本国工业，以“法律幌子”输出强权政治。现阶段，贸易保护主义抬头，经济民族主义和单边主义主张甚嚣尘上，实质上就是国家利己主义。

“资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都变成世界性的了。”^②在国际投资领域，霸权国家往往通过保护主义维持资本扩张中的不平等竞争。国际投资与贸易法规定了国家安全的例外，旨在保护东道国的国家利益。虽然这种豁免性的规定平衡了东道国的经济安全诉求和国际投资者的利益，但是泛化国家经济安全，东道国滥用这项规定会催生保护主义。减少封闭性和排除歧视性的经济政策是经济全球化发展的潮流。但经济全球化不是以平等的方式进行的，处于经济发展领先地位的资本主义国家，往往不是根据贸易自由化、便利化的发展趋势，而是根据资本扩张的需要，通过不正当竞争，在发达资本主义国家与发展中国家形成“技术鸿沟”“产业链鸿沟”“数字鸿沟”，最终遏制发展中国家的的发展甚至生存^③，实现其经济霸权。

四、中国维护国家经济安全的对策

面对霸权国家的经济安全泛化问题，中国作为有担当的经济大国，既要全面提高对外开放水平，

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第403页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第254-255页。

③ 参见杨云霞：《资本主义知识产权垄断的新表现及其实质》，《马克思主义研究》2019年第3期。

建设更高水平开放型经济新体制，也应积极参与世界范围内的国家经济安全体系建设。

1. 积极构建国内国际双循环的新发展格局

当前，面对霸权国家单方提出的经济脱钩、科技脱钩等，面对国内外环境的深刻变化，适应我国经济发展阶段新需求，党中央提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，这是构建经济安全体系的重要战略举措。

一是在畅通国内大循环中形成与之相匹配的国家经济安全体系。一方面，构建多等级、全方位的国家经济安全监测系统，对国家经济安全制定出不同级别、不同用途的指标体系，强化对国家经济安全的监测；另一方面，从国家经济安全的视角出发，在中观和微观层面致力于完善国内经济安全体系，确立金融体系安全、国家经贸安全、科技创新和产业安全体系，依靠科技自立自强、科技创新驱动实现智能制造、数字经济、5G“新基建”等对生产方式转变的引导，实现产业结构升级，提升供给体系的创新力和关联性，解决各类“卡脖子”和瓶颈问题，畅通国民经济循环^①。

二是在打通国际循环中形成更为安全的制度型开放。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出“推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”。通过系统性改革和创新，逐步消除阻碍国际循环畅通的制度，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，加强知识产权保护，继续实施互利共赢的开放战略，着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境，牢牢守住经济安全的底线，确保国家长治久安。

2. 以维护国家经济安全的法治应对霸权国家的“非法治”

法治是国际秩序的基石。从上述经济安全泛化的表现可以看出，霸权国家以法治的名义所实施的经济制裁具有“非法治”的本质特征。中国等发展中国家除了采取传统的外交手段之外，更多需要采取法治的手段加以应对。

一是持续完善涉外和国际经济法律制度。充分利用新修订的《外商投资法》《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》等，确保外商投资企业获得更多的市场准入、更好的法律保障以及更加优化的竞争环境。进一步延伸、拓展、优化和完善稳定的外部经济安全规则，充分利用《出口管制法》等构筑经济安全屏障，建立对外贸易和海外投资保障法律制度，确立海外投资和进出口保障的效果原则、管辖、风险控制、保障措施、反制的发起与施行等内容。在国际层面，积极推进WTO以及联合国等国际组织的机制改革，在跨境电商、电子商务、共享经济、移动支付等我国有先行优势的领域主动参与全球经贸规则的制定。

二是围绕经济安全加强中国法域外适用的制度体系建构。这是一项重要的政治任务，在中央全面依法治国委员会第二次会议和党的十九届四中、五中全会上，习近平总书记多次强调“加快中国法域外适用的法律体系建设”。与此同时，针对以美国为首的霸权国家以长臂管辖等对中国轮番实施打击和制裁，习近平明确提出，要倡导共商共建共享，反对非法单边制裁和“长臂管辖”。在具体制度建构中，一方面实现从消极抵制到积极防御的理念转变，通过商务部2021年出台的《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》《不可靠实体清单规定》、中国关税反制清单、中国对美国个人与实体制裁清单等积极反制；另一方面围绕经济安全积极构建本国法域外适用的制度体系，针对国家安全法、知识产权法、反垄断法、证券法、对外投资法、金融法、互联网法、数字管理与服务法、云计算等重点领域进行立法，以法律武器实现与霸权国家的法治斗争，维护我国国家主权、安全和利益。

^① 参见刘鹤：《加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局》，《人民日报》2020年11月25日。

三是针对经济安全做好风险的制度应对。随着逆全球化趋势增强和新冠肺炎疫情影响加剧,世界经济表现出生产体系的不安全性、不稳定性和脆弱性增强,霸权国家的经济制裁和金融工具的滥用将会加剧。因此,我国要在《国家安全法》《国家安全战略纲要》等基础上,进一步建立可预警的经济安全制度保障体系,做好防范美国制裁升级的方案,针对金融制裁、金融勒索、海外资产被扣押或贬值等可能的风险做好制度应对。

四是推进贸易争端解决机制的法治化。发展中国家既要加强协商及斡旋等传统的纠纷化解机制的运用,也应加强多边贸易框架下缔约方以强制的司法裁决方式推动争端的最终解决。联合国司法机关国际法院2021年2月在一项裁决中表示,它有权就伊朗试图推翻美国在前总统特朗普执政期间恢复的制裁是否合法进行裁决^①,尽管美国在伊朗向国际法院提起这一诉讼后宣布退出该条约。这一案例显现了发展中国家运用国际司法裁决机制的可行性。今后,针对国际货币基金组织和世界银行等国际组织争端解决机制的执行力弱、发展中国家的参与度低、WTO的争端解决机制受到挑战等问题,以中国为代表的发展中国家应不断优化争端解决机制,以强有力的法律手段监督执行国际经济重大决策。

3. 积极推动双边、多边或区域自由贸易

当前,全球双边、多边或区域自由贸易正在成为经济全球化的新形式,所形成的协定正在重构国际经贸新规则。我国要积极主动参与规则和标准的制定。

一是持续巩固“一带一路”的成果。在当前世界政治经济格局下,“一带一路”为全球经济的健康发展增添了新动能,契合了参与各国谋和平与促发展的经济安全需求,以发展为导向的经济合作模式推动了国际经济安全制度向着公正、合理、高效的方向变革,应始终在合作框架内,反对霸权欺凌,坚持包容普惠,在可预见的将来,“丝路基金”、亚洲基础设施投资银行、中欧班列、丝绸之路仲裁中心等将在基础设施、金融服务、物流保障、争端解决等诸多领域,构建起安全公正的国家经济贸易安全保障体系。届时,“一带一路”将为包括发展中国家在内的参与国在国家经济安全方面提供中国方案和中国智慧。

二是强化区域经济对话机制,推进双边多边协定落地实施。一方面,积极推进《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,简称RCEP)。作为亚太地区规模最大、最重要的自由贸易协定和世界上最大自贸区,其签订彰显对自由贸易和多边体制的坚定支持以及对“开放地区主义”的倡导。今后要加快协定生效后国内相关对接准备工作,完善我国的原产地管理办法和实施指引,完善我国制造业和服务业质量标准、规则等。另一方面,积极推进《中欧投资协定》(The China-EU Comprehensive Agreement on Investment,简称CAI)。正如习近平所强调的,中欧投资协定将有力地拉动后疫情时期世界经济复苏,促进全球贸易和投资自由化便利化^②。默克尔2021年1月26日在达沃斯论坛上也表态:她支持中国领导人关于多边主义的提议,反对欧洲在中美之间选边站。因此,持续强化推进双边多边经贸合作,努力形成利益共同体、责任共同体、命运共同体^③,是抵制单边主义、贸易保护主义和逆全球化的重要策略。

4. 构建新型国家经济安全观

所谓新型国家经济安全观,是从经济战略体系稳定和长期战略的角度出发,以传统经济安全观

① 参见《国际法院称具有司法管辖权审理伊朗针对美国制裁提出的诉讼》, <https://news.un.org/zh/story/2021/02/1077282>。

② 习近平:《中欧投资协定将为构建开放型世界经济作出中欧两大市场的重要贡献》, http://www.xinhuanet.com/2020-12/30/c_1126929019.htm。

③ 李包庚:《世界普遍交往中的人类命运共同体》,《中国社会科学》2020年第4期。

为基础，以经济相互依存、政治和军事安全机制共同作为支撑形成的制度经济安全观。新型国家经济安全观着眼于破除经济安全工具化。2008年国际金融危机以后，全球经济增长速度放缓，进入调整期，越来越多的发展中国家加入推动贸易自由化与便利化进程，反对霸权主义、单边主义和贸易保护主义。中国通过统筹和把握国内国际两个大局，在国际经济安全战略层面坚持并发展多边合作，使之和国内经济发展诉求相适应，并致力于在和世界其他经济体的贸易中获得更多主动权与规则制定权。根据国际国内安全形势的变化，应当在国际上适时倡导开放条件下的新型国家经济安全观。国家经济安全“新范式”的建立无法脱离时代背景，伴随着经济的不平衡和不平等发展，国家经济安全风险与挑战加剧，从相对简单的竞争到异常复杂的对抗，从双边乃至多边协调合作的宽泛存在到竞争摩擦全面展开，突破了以往把经济实力作为国家安全关系唯一构成要素的局限性，与其他国家寻求和扩大共同利益，从经济战略力量间共识和国家经济安全制度化建构，形成基于制度制衡条件下的国家经济安全观。

构建新型国家经济安全观，需要超越经济安全工具化。一是以经济安全发展来抵制意识形态入侵和经济入侵。从40多年的改革开放中不断总结经验，深刻认识最大的经济安全是和平，最大的国家安全是发展，走和平发展、开放发展、合作发展、共同发展之路。只要我们经济建设获得保障，能够满足人民对美好生活的需求，我们的社会主义制度就能稳固发展。二是通过双边、多边贸易与区域经济合作，一起抵制贸易保护主义与投资保护主义，以此构建起平等、互利、和谐而稳定的国际贸易环境。在国际动荡时期，尤其需要坚定维护多边主义。三是改革和完善全球治理体系，使其符合变化的世界政治经济。应针对现有的出口限制、贸易保护等问题进行磋商，通过扩大经贸合作领域和建立更为广泛的经贸关系，为维护国家经济安全提供良好的外部经济环境。四是针对数字经济的快速发展，从维护数字主权的理念出发，提升在数字技术标准、数字监管、全球数字价值链等方面的能力，参与全球数字标准和规则的塑造，实现数字经济的法治化。

参考文献：

- [1] 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年。
- [2] 马克思：《资本论》第1卷，北京：人民出版社，2004年。
- [3] 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年。
- [4] 《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，北京：中央文献出版社，2018年。
- [5] 杨云霞、齐昌聪：《国家经济安全观的国际对照与借鉴》，《河南社会科学》2020年第6期。
- [6] 赵蓓文：《全球外资安全审查新趋势及其对中国的影响》，《世界经济研究》2020年第6期。
- [7] [美] 乌戈·马太·劳拉·纳德：《西方的掠夺：当法治非法时》，荀海莹译，北京：社会科学文献出版社，2012年。
- [8] [法] 弗雷德里克·皮耶鲁齐、马修·阿伦：《美国陷阱》，法意译，北京：中信出版社，2019年。

(编辑：张建刚)