

# 中国国家经济安全研究的现状与展望

陈 斌 程永林

**〔摘要〕** 国家经济安全是国家安全体系的重要组成部分，是国家安全的基础，是政治安全和军事安全的依托。当今世界正在经历百年未有之大变局，对中国国家经济安全带来了巨大的挑战。中国国家经济安全研究发展历程可分为热点关注阶段、渐成体系阶段、入世应对阶段、顶层设计阶段和以制度建设为中心的规范发展阶段。中国国家经济安全研究存在不足主要体现在：从研究层面来看，战略性有待强调；从研究内容来看，系统性有待完善；从研究深度来看，规范性有待加强；从研究成果来看，应用性有待提高。应把中国国家经济安全保障制度建设作为近期研究重点。

**〔关键词〕** 国家安全；国家经济安全；制度建设；保障制度

**〔作者简介〕** 陈斌：暨南大学国际关系学院博士研究生、广东省经济安全研究院特聘研究员（广东 广州 510632）；程永林：法学博士，广东外语外贸大学广东国际战略研究院教授（广东 广州 510006）

国家经济安全是国家安全的基础，是政治安全和军事安全的依托。从 20 世纪 80 年代开始，经济全球化迅速发展，随着全球经济相互依存度的不断提高，国家经济安全的战略地位变得越来越突出，不仅成为制定对外政策的重要依据，还成为制定国家战略的重要目标；不仅改变着各国的行为方式，还改变了国际对抗模式。由于国家经济安全研究有比较鲜明的国别性，我们主要对中国的国家经济安全研究进行综述和展望。通过梳理关于国家经济安全的研究文献，我们总结中国国家经济安全研究的发展历程与重点成果，找出当前研究的主要不足，展望今后的主要研究方向，并特别提出：为应对百年未有之大变局，中国国家经济安全研究工作应立足于落实好党的十九届四中全会关于制度建设的精神，把国家经济安全保障制度建设作为今后一段时期内的研究重点。

## 一、中国国家经济安全研究的背景和发展历程

随着中国经济全球化程度不断加深，中国的国家经济安全面临着越来越复杂的国际环境。中国选择的富有中国特色的经济全球化道路，具有开放性、自主性和人民性，虽然基本保障了国民经济发展处于不受国际资本和市场根本威胁的可持续发展状态，但也面临着大量的不可测、不确定、不稳定因素的冲击。

从国内情况来看，中国只用了短短几十年的时间，就基本走完西方国家花二百年才走完的工业化道路。在这一过程中，各类经济安全隐患在不断积累，随着中国经济发展进入新常态，中国改革进入深水区，原来积累的各类经济安全风险相继也进入全方位释放期。受资产价格交叉下跌、民

营企业破产、金融资产缩水、实体经济困境与结构性失业交织的影响<sup>①</sup>，自2017年以来，中国经济季度增长率持续下降，从2017年第一季度的6.9%一路下滑到2019年第三季度的6.0%<sup>②</sup>，如无特殊利好，这种稳定持续的下滑趋势在近年内可能很难扭转。

从国际上看，在国际政治领域，国际形势动荡不安，大国博弈日趋激烈，国际秩序进入深度调整期，国际规范面临前所未有的挑战；在国际经济领域，从2015年以来，在“一体化”与“碎片化”的交织共生中，“反全球化”甚嚣尘上，全球需求、大宗商品行情和原油价格持续低位运行，世界经济在逆流中艰难前行；在国际治理领域，美国、欧洲部分国家内部经济结构失衡、社会两极分化等诸多矛盾累积，加上新技术革命及气候危机等因素的影响，全球治理面临极大的不确定性。在上述背景下，各国尤其是一些发达国家，试图将风险转移给其他国家。英国脱欧，法国、意大利等国民粹主义力量上升，本质上都是试图将风险转移给其他国家的表现。尤其是特朗普上台之后的美国，奉行“美国优先”战略和贸易保护主义，动辄以维护国家经济安全为借口，频繁使用经济制裁等手段危及其他国家经济安全，加深了各国对国家经济安全的担忧。中国作为美国最主要的遏制对象，国家经济安全受到的影响尤甚。

当今世界正经历百年未有之大变局，要有效地应对大变局带来的风险挑战，必须依靠国家制度和治理体系的有力支撑和高效运行。<sup>③</sup>面对新时势复杂多变的国际环境与国内经济安全风险隐患大规模释放的挑战，近年来中国国家经济安全保障机制显得有些反应滞后、力不从心。

在世界上，关于国家经济安全研究已有超过半个世纪的历史，主流的方法是把经济安全放在国家安全的整体框架下进行研究。<sup>④</sup>早在第二次世界大战后期，美国政府就已认识到经济安全与国家安全的紧密联系。<sup>⑤</sup>冷战时期，美国对于国家安全的理解更多地停留在军事和国防安全上。<sup>⑥</sup>苏联解体后，美国重新意识到经济因素在实现美国国家安全目标方面的重要作用，2008年美国审计署（GAO）向国会提交的关于外资审查机制的报告，使用了“经济安全”的说法，并视其为国家安全的一部分。<sup>⑦</sup>总体看来，在几十年的研究历程中，国家安全的范围从传统的仅包括政治、军事安全的狭窄领域逐渐向经济、文化等多领域延伸。<sup>⑧</sup>

与国外的国家经济安全研究相比，我国的国家经济安全研究带有比较明显的“边干边研”的特色，其发展历程大致可分为热点关注阶段、渐成体系阶段、入世应对阶段、顶层设计阶段，并正在进入以制度建设为中心的规范发展阶段。

### （一）热点关注阶段

20世纪80年代中后期，“中国粮食安全”问题率先成为中国学者对国家经济安全关注的热点。<sup>⑨</sup>随着改革开放的不断深入，大量涌入的外资对中国传统民族工业产生了巨大的冲击，中国的产业安全问题随之成为国家经济安全研究的热点。总体来看，一直到90年代初期，中国对国家经

① 刘尚希、傅志华、李成威：《复杂国际形势：对经济安全的严重冲击与财政作用》，载《财政科学》，2019（4）。

② 《前三季度国民经济运行总体平稳，结构调整稳步推进》，见国家统计局网，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201910/t20191018\\_1703299.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201910/t20191018_1703299.html)。

③ 颜晓峰：《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，始终坚定制度自信》，载《人民日报》，2019-11-06。

④ 莫小东：《国家经济安全监测预警研究综述》，载《企业科技与发展》，2017（3）。

⑤ James Chace. “Bretton Woods II?” *World Policy Journal*, 1998, 15（1）: 115.

⑥ Helen E. S. Nesadurai. “Introduction: Economic Security, Globalization and Governance”. *The Pacific Review*, 2004, 17（4）: 462.

⑦ GAO. “Foreign Investment: Laws and Policies Regulating Foreign Investment in 10 Countries”. *Government Accountability Office Reports*, 2008（4）: 526-543.

⑧ A. Homolar. “The Political Economy of National Security”. *Review of International Political Economy*, 2010, 17（2）: 410-423.

⑨ 王梓薇：《国家经济安全研究回顾与展望》，载《生产力研究》，2008（23）。

济安全的研究基本上还处于热点追逐式的起步阶段，缺少对整体国家经济安全的系统性研究，主要关注点集中于粮食安全、制造业安全、石油安全等局部领域，有关中国国家经济安全的研究文章比较零散，几乎没有形成系统的专著。

### （二）渐成体系阶段

1994年，中国社会科学院学者赵英在国内最早提出“国家经济安全”概念，其专著《中国经济面临的危险——国家经济安全论》为国内第一本系统研究国家经济安全的著作。<sup>①</sup> 1997年，党的十五大报告明确提出要“维护国家经济安全”。在此政策导向之下，中国的国家经济安全研究迎来了一个新的高潮。赵玉川研究了我国经济安全监测、预警指标体系，其框架结构包括金融安全、市场安全、产业安全、社会安定、国际关联等多个部分。<sup>②</sup> 1999年，中国社会科学院和统计局的专家们完成了对中国国家经济安全进行量化监测、预警的指标体系与方法的初步研究。这一时期，国内对国家经济安全的研究开始渐成体系。

### （三）入世应对阶段

2001年11月中国加入WTO，标志着中国参与经济全球化的进程开始全面加速。如何在全面参与的过程中，应对全球化对中国国家经济安全的挑战，成为亟待解决的重大课题。2002年，党的十六大报告强调指出，要“十分注意维护国家经济安全”。2007年，党的十七大报告强调要“注重防范国际经济风险”。以党的十六大、十七大报告为指导，相关部门出台了一系列应对经济全球化挑战的政策法规，学界对国家经济安全的研究也出现了以应对全球化挑战为中心任务而百花齐放的盛况。如余根钱设计的监测指标就专门引入了进口依存度指标<sup>③</sup>，张汉林等设计了含有135个指标的我国经济安全指标体系，亦专门增加了国际测度方面的指标。<sup>④</sup>

### （四）顶层设计阶段

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面把握我国经济安全新趋势、新特点、新要求的基础上，创造性地形成了系统的经济安全观。2013年11月党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确了我国经济改革的方向和目标，为维护国家经济安全提供了指导性方针。2015年1月，中共中央政治局审议通过《国家安全战略纲要》，充分体现了“总体国家安全观”中关于国家经济安全的战略思想。2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过新的《国家安全法》，国家经济安全在国家安全中的基础地位以法律的形式得到了强化。在这一阶段，习近平经济安全观形成，标志着党和国家把对国家经济安全问题的理论认识提升到了新的高度。<sup>⑤</sup>

### （五）制度建设阶段

2019年10月31日，党的十九届四中全会通过的《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》，提出要将中国特色社会主义制度和国家治理体系建设提升到新的历史高度。加快国家经济安全的制度化建设也相应地提上了日程，国内对国家经济安全的研究有望进入以制度建设为中心任务的规范发展阶段。

## 二、国内关于中国国家经济安全研究的主要成果

国内对国家经济安全的研究一直与中国的国际化进程同步，较早的比较系统的研究成果有赵

① 赵英：《中国经济面临的危险——国家经济安全论》，昆明，云南人民出版社，1994。

② 赵玉川：《我国经济安全监测与预警指标体系》，载《北京统计》，1999（7）。

③ 余根钱：《国家经济安全指标体系研究》，载《中国统计》，2004（9）。

④ 张汉林、魏磊：《全球化背景下中国经济安全量度体系构建》，载《世界经济研究》，2011（1）。

⑤ 黄翔宇、孟宪生：《习近平经济安全观的逻辑向度论析》，载《理论导刊》，2019（9）。

英、雷家骕等人的一系列专著；稍后出现的比较系统的研究成果包括江涌、顾海兵、叶卫平等人的学术著作。清华大学国家经济安全研究中心、中国现代国际关系研究院经济安全研究中心等关于国家经济安全研究的专门机构相继建立。这些早期的研究学者和研究机构对国家经济安全的概念、领域、影响因素、保障机制、评估指标等进行了界定与构建。

关于国家经济安全的概念定义，赵英强调国家经济安全是一种状态<sup>①</sup>，和他持类似国家经济安全状态论的学者还有丁志刚<sup>②</sup>等。顾海兵等把国家经济安全定义为“通过加强自身机制建设，使一国经济具备抵御外来风险冲击的能力，以保证国家的经济在面临外在因素冲击时能继续稳定运行、健康发展”<sup>③</sup>。张幼文、王恕立、吕有志和雷家骕等认为国家经济安全的定义应该立足于对风险的应对能力<sup>④</sup>，而柳辉、曹荣湘等人主张状态与能力并重论<sup>⑤</sup>。

关于国家经济安全的主要领域，江涌认为对关键资源的支配和控制是国家经济安全最根本的内容<sup>⑥</sup>；万君康等把金融安全、经济信息安全和产业安全三方面视为国家经济安全的主要领域，并将三者的逻辑关系描述为：金融安全是核心，经济信息安全是基础，产业安全是内容<sup>⑦</sup>。

关于国家经济安全的影响因素，段进军认为：科技产业和经济竞争力，经济体制，财政金融和外贸外汇，国外市场，能源、资源和海上运输线是国家经济安全的主要影响因素。魏栓成则把影响国家经济安全的因素区分为国内因素与国际因素、经济因素与非经济因素、自然因素与社会因素、主观因素与客观因素四组类型。中国社会科学院所属的全球并购研究中心认为：冷战思维的延续、全球经济游戏规则的调整、全球并购过程中的价值“剥削”过程、全球公司对中国重要产业的压制以及中国对全球经济周期的依赖，是影响中国国家经济安全的五个主要影响因素。<sup>⑧</sup>

关于中国国家经济安全的保障机制，周肇光提出国家经济安全保障机制应该包括“三控型”民族企业保护机制、“双限”理性控制机制、外贸宏观保护机制和多层次金融监管机制等<sup>⑨</sup>；李海舰提出构建国家经济安全保障机制时要考虑对外经济开放、国民经济全局、区域经济联盟等多个不同的角度<sup>⑩</sup>。

近年来，在国家经济安全研究领域所取得的成果愈发丰富。此研究领域加入了不少新的研究力量，出现了许多令人鼓舞的新研究成果，主要体现在以下几个方面：

一是应对全球化的挑战进行针对性的研究。王淳萱、李艳燕认为：在经济全球化下，中国在频繁的跨境资本流动和汇率变动中尚处于劣势，为了应对中国经济安全面临的前所未有的挑战，要建立一个完善的经济安全运行机制。<sup>⑪</sup>林乐芬、祝楠认为：在经济全球化的时代背景下，来自外部世界的威胁与冲突也与日俱增，中国经济安全面临多方面严峻的挑战；作者还从能源安全、金融安

① 赵英：《国家经济安全浅议》，载《世界知识》，1996（20）。

② 丁志刚：《全球化背景下国家利益的认证与维护》，载《世界经济与政治》，1998（8）。

③ 顾海兵、沈继楼、周智高：《中国经济安全分析：内涵与特征》，载《中国人民大学学报》，2007（2）。

④ 张幼文：《全球化冲击下的新问题》，载《世界经济》，2000（11）；王恕立：《跨国公司对华直接投资与国内经济安全》，载《国际商务》，2001（1）；吕有志：《经济全球化对发展中国家的负面影响》，载《浙江社会科学》，2000（2）；雷家骕：《关于国家经济安全问题的思考》，载《内部文稿》，1997（17）。

⑤ 柳辉：《扩大内需：我国经济安全的战略选择》，载《华东经济管理》，2001（4）；曹荣湘：《经济安全：发展中国家的开放与风险》，北京，社会科学文献出版社，2006。

⑥ 江涌：《经济全球化背景下的国家经济安全》，载《求是》，2007（6）。

⑦ 万君康、肖文韬、冯艳飞：《国家经济安全理论述评》，载《学术研究》，2001（9）。

⑧ 陈曦：《国家经济安全研究的理论综述》，载《改革与开放》，2012（12）。

⑨ 周肇光：《谁来捍卫国家经济安全》，合肥，安徽大学出版社，2005。

⑩ 李海舰：《重构国家经济安全观》，载《求知》，2001（5）。

⑪ 王淳萱、李艳燕：《全球化背景下的中国经济安全对策探讨》，载《冶金经济与管理》，2014（12）。



全、产业安全、贸易安全四方面对国家经济安全展开了具体分析。<sup>①</sup> 孔庆江研究了国家经济安全与WTO例外规则的关系，通过分析国家经济安全的属性，他认为国家经济安全问题归根结底来自影响国家经济安全的制度因素，并得出结论：自我判断的安全例外会带来严重的风险，对所谓安全例外规则的滥用，可能会破坏整个WTO制度。<sup>②</sup>

二是对国家经济安全的领域进行与时俱进的拓展。吴哲能研究了中国国家经济安全与中国对外直接投资（OFDI）的关系，认为在我国海外资产存量激增的背景下，不能只停留在从东道国角度来分析评估中国对外直接投资对东道国国家经济安全的影响，应该确立海外资产事关母国国家经济安全的新认知。<sup>③</sup> 周逸飞研究了虚拟经济全球化与国家经济安全的关系，通过分析虚拟经济对国家经济安全的影响，认为虚拟经济全球化不仅是挑战也是机会，我国应深刻认识到全球经济发展产生的问题，并利用科学解决手段提高经济综合水平，并提出推动人民币国际化、改善贸易结构、强化风险意识等措施。<sup>④</sup> 黄新华从边疆经济治理角度研究中国国家经济安全，认为：从国家经济安全的角度来看，中国边疆经济治理在地区生产总值、产业增加值、固定资产投资、对外贸易方面取得了显著成效，而在经济发展模式、产业结构、居民消费、科技创新方面存在明显不足，维护国家经济安全，必须有针对性地采取措施提升边疆经济治理的有效性，促进边疆地区经济稳定发展。<sup>⑤</sup>

三是对经济安全观进行系统的总结。黄翔宇、孟宪生认为习近平经济安全观从理论逻辑看，以防控经济风险、确保国家经济发展不受侵害为逻辑主线，具有系统性、持续性、统筹性的完整理论体系；从实践逻辑看，明确了维护国家经济安全必须处理好发展与安全的关系、预防为主与底线思维的关系、维护国内发展与国际竞争博弈的关系；从价值逻辑看，体现了保障人民群众的生产生活安全、引领国家经济安全工作和为国际经济治理体系贡献中国智慧的价值导向。<sup>⑥</sup>

四是对国家经济安全保障机制建设进行探讨。姜茸、梁双陆和李春宏从国家经济安全、预警模型与方法、经济风险三个方面对国内外经济安全现状以分类研究的形式做出了评述、结论与展望<sup>⑦</sup>，为学术理论研究和政府决策研究提供了颇具操作性的参考意见。徐英倩从国家立法的角度对国家经济安全进行了探讨，在分析美、俄、日的经济安全立法情况后提出：在新世纪加强对中国国家经济安全的立法是全面推进依法治国的重要举措，应该把国家经济主权、维护国家利益、国家干预等作为我国经济安全统一立法的指导原则，同时可把完善部门法作为实现统一立法之前的过渡措施。<sup>⑧</sup>

### 三、当前中国国家经济安全研究的主要不足

国内学术界对于国家经济安全的研究经过几十年的探索，已经取得了较大的进展，研究框架已经确立，研究方法逐渐完善，国家经济安全评估指标体系基本成型。通过对发达国家有关经济安全理论、战略、体制的研究，取得了大量可资借鉴的研究成果。与此同时，中国学术界和有关政府部门也对涉及中国国家经济安全的重要领域如战略资源等进行了比较深入的研究；中国社会科学院和

① 林乐芬、祝楠：《中国经济安全：挑战与应对》，载《中国浦东干部学院学报》，2015（1）。

② 孔庆江：《国家经济安全与WTO例外规则的应用》，载《社会科学辑刊》，2018（5）。

③ 吴哲能：《外商投资与国家经济安全》，载《中国投资》，2018（5）。

④ 周逸飞：《浅谈虚拟经济全球化与国家经济安全研究》，载《现代经济信息》，2019（4）。

⑤ 黄新华：《我国国家经济安全视阈中的边疆经济治理研究》，载《探索》，2016（4）。

⑥ 黄翔宇、孟宪生：《习近平经济安全观的逻辑向度论析》，载《理论导刊》，2019（9）。

⑦ 姜茸、梁双陆、李春宏：《国家经济安全风险预警研究综述》，载《生态经济》，2015（5）。

⑧ 徐英倩：《论我国国家经济安全立法》，载《学习与探索》，2017（10）。

国家统计局的有关研究部门还建立了关于国家经济安全的量化评估指标体系；有学者在研究中把投入产出方法、计量经济学的方法应用于对国家经济安全的评估。总之，整体来看，国内关于国家经济安全的研究正在由浅入深、由点到面、由理论到实践层层深入，但是，仍然存在一些不足之处，主要体现在以下方面：

#### （一）从研究层面来看，战略性有待强调

关于国家经济安全的研究，不少国家很早就将之提升到了国家战略的层次，并制定了相应的国家经济安全战略。早在1994年，美国政府的《国家安全战略报告》明确把经济安全列为其三大国家安全战略目标之一。1996年，俄罗斯在国家战略层面也明确提出了“国家经济安全战略”。当前我国的国家经济安全虽然有了初步的顶层设计，但关于如何落实这些顶层设计还有大量的空白等待填补。与大量而迫切的国家经济安全的研究任务相比，我国在这一领域的研究力量显然力有不逮：一方面是研究资源较散，我国对国家经济安全的研究资源主要集中在企业、民间机构、高校、科研机构，在政府层面给予的重视程度有待提高，而且不同团队、单位、地区、学科之间缺乏合作交流，在此领域的学术交锋更是几为空白；另一方面是研究层次偏低，体现为务虚的多于务实的、低职称/低职级的多于高职称/高级别的。这两个弊病实际上都是研究层面战略性不足的产物。

#### （二）从研究内容来看，系统性有待完善

从研究内容来看，还缺乏对中国国家经济安全的整体把握，缺乏系统性、权威性的理论成果，很多文献还停留在将我国的国家经济安全分解为部门经济安全的层次，并隐约出现两种不严谨的倾向：一是“泛化”，模糊了国家经济安全研究的边界，混淆了微观经济与宏观经济、宏观经济与经济安全、经济安全与国家经济安全的区别。而从严谨的学术研究来说，国家经济安全研究应该有严格的内涵外延的界定，那些经济运行、经济发展过程中普遍存在的一般性消极问题，其实不必纳入国家经济安全的范畴。二是“热化”，即研究领域有明显的热点导向，各类研究成果的出版与显性经济问题的出现关联过于紧密，研究热情的高涨和消散与重大经济危机的起落高度同步，缺乏对中国经济安全核心要素的可持续性跟踪。对国家经济安全研究的“泛化”与“热化”有可能会诱使制定与执行政策时将局部安全问题扩大化、过度化，导致国力消耗、资源分散、能力不称，从而影响到中国国家经济安全的可持续性。

#### （三）从研究深度来看，规范性有待加强

从研究的理论基础来看，当前中国关于国家经济安全的大部分研究成果要么立足于经济理论，要么立足于政治理论，缺少将政治与经济进行结合的深度分析。从研究方法来看，当前的研究成果定性分析较多定量分析不够，有的文献虽然有定量支持但缺乏严谨的逻辑推理，有的研究在应用定量研究方法时又在不经意间走向另一个极端：为了量化而量化，得出的结论可信度不高、可操作性不强。以下几方面的原因或许可以解释当前中国国家经济安全研究深度不够的现状：一是国家经济安全所涉及的范围非常广泛，界定研究领域比较困难；二是国家经济安全具有较为明显的动态性与不确定性，对研究方法有较高的要求；三是国家经济安全研究天然跨学科的，不仅需要以经济学理论为基础，还需要综合应用政治学、国际关系学、国家战略等理论，对研究者的理论基础亦有较高的要求。

#### （四）从研究成果来看，应用性有待提高

国内理论界对于国家经济安全研究在某种程度上没有重视中国的特殊国情，使得研究结论与中国国情的拟合度较差，对维护中国国家经济安全的具体实践很难发挥应有的积极作用。以中国对外直接投资（OFDI）对国家经济安全影响的评估指标为例，中国OFDI在规模迅速增加的同时，一度对中国的国家经济安全在某种程度上产生了负面效应。尤其是在2009年到2016年间，中国OFDI在投资速度、行业、区域等方面均出现了非理性的倾向，与这些非理性投资现象相伴的是跨境资本

持续快速地流出，在一定程度上引发了市场恐慌。2017年，中央全面深化改革领导小组第36次会议明确表明，对OFDI的重视应该上升到保卫国家经济安全的高度。但从国家经济安全评估指标体系来看，即使是目前站在国家经济安全研究领域最前沿的团队提出的国家经济安全评估指标体系，也只是考虑了外国对中国直接投资的影响，未能包括OFDI对中国国家经济安全反向影响的指标，研究成果的应用性显然有待提高。

#### 四、展望：加强中国国家经济安全保障机制建设的研究

在考察了当前我国国家经济安全研究现状与不足的基础上，我们认为，我国国家经济安全的研究工作在以下五种关联性上还有较大的提高空间：国家经济安全的内涵与研究议题的关联性、国家经济安全的要素与单位层次的关联性、实证分析与规范分析的关联性、国际体系与中国经验的关联性、保障能力与保障制度的关联性，其中加强对中国经济安全保障机制的研究具有特别重要的时代意义。我国从事国家经济安全研究的工作者们，应根据党的十九届四中全会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的精神，把关于中国国家经济安全保障机制的相关研究作为今后一段时期内研究工作的重点。

##### （一）中国国家经济安全保障机制建设的现状

国家经济安全保障机制的本质是主权国家为了维护国家经济安全、提升国家经济安全能力、解决国家经济安全隐患而进行的体系化的制度、组织和技术安排。从当前整体情况来看，中国国家经济安全保障机制已经基本成型。

一方面，中国国家经济安全保障机制的顶层设计基本完成，以三个重要的里程碑为标志：一是国家安全委员会（以下简称“国安委”）的设立。国安委于2014年1月24日正式设立，建立和完善中国国家经济安全保障机制有了明确的落实主体。二是《国家安全战略纲要》的发布。2015年1月23日，特别强调经济安全基础地位的《国家安全战略纲要》正式通过，成为建立和完善中国国家经济安全保障机制的方针指南。三是新《国家安全法》的通过。2015年7月1日通过的《国家安全法》规定了经济安全在国家安全体系中的基础地位，是建立和完善中国国家经济安全保障机制的法律基础。

另一方面，中国国家经济安全保障机制的具体制度也在逐步完善。目前，中国国家经济安全的法律建设已经取得了长足进步。在立法层次上建立了宪法、法律、行政法规和部门规章等层次有序结合的保障体系。在资源安全、产业安全、金融安全 and 经济信息安全等领域也有了相应的法律保障，尤其是在资源安全法律保障方面，除了在《宪法》第9条有明文规定之外，还通过了一系列直接调整和规范相关自然资源开发利用、保护与管理活动的专门法，如《水土保持法》（1991年通过）、《煤炭法》（1996年通过）、《矿产资源法》（1996年修订）、《森林法》（1998年修订）、《草原法》（2002年修订）、《水法》（2002年修订）、《土地管理法》（2004年修订）、《渔业法》（2004年修订）等。在亚洲金融危机以来，中国的国家经济安全的保障机制建设明显加快了进度。在金融安全领域，先后成立了证监会（1992年10月）、保监会（1998年11月）、银监会（2003年4月）、国务院金融稳定发展委员会（2017年7月）、中国银行保险监督管理委员会（2018年3月）。在战略性资源领域，为了防范石油短缺，中国于2005年开始实施战略石油储备计划，新《国家安全法》第21条对战略资源的保障机制建设工作做了明确的规定。在投资领域，2019年3月15日通过的《外商投资法》成为中国第一部外商投资领域统一的基础性法律。在一些特殊领域，主要通过相关的政策法规来应对短期应急性的国家经济安全风险，例如，针对跨国公司并购中国装备制造业骨干



企业引发的产业安全问题,出台了《国务院关于加快振兴装备制造业的若干意见》等。<sup>①</sup>

## (二) 当前中国国家经济安全保障机制建设的主要不足

虽然我国的国家经济安全保障机制整体运行状况良好,但是与维护国家经济安全的紧迫任务相比,在加强保障机制的集中统一、提升决策的专业水平、建立统筹的咨询体系、健全法治基础、提高危机的管理能力等方面还有大量的任务没有完成,在以下几个方面尤其突出:

### 1. 相关立法欠缺

一方面,当前中国还没有专门关于国家经济安全的具有系统性与权威性的上位法,虽然我国在农业、能源、金融等经济领域已经有了比较详尽的法律规定,但这些法律规定不是以调整全国经济安全为整体目标,没有形成维护国家经济安全的法律服务网络,不足以从整体上保障中国国家经济安全。另一方面,对新形势下出现的可能危及国家经济安全的领域缺少相应的法律规定。以中国对外直接投资(OFDI)方面的法律为例,法律法规建设明显落后于中国 OFDI 高速增长的现实,现有法律体系中关于境外投资的条款与国际法律不协调,缺少解决由国内外相关法律不同而造成矛盾的规定。

### 2. 机构协调较弱

在防范国家经济安全风险的过程中,往往存在“合成谬误”<sup>②</sup>,而避免风险管理“合成谬误”的关键在于提升机构的协调能力。当前中国国家经济安全保障机制中的管理模式以行业管理为主。这种模式可以比较专业地处理一些行业特色鲜明的问题,但不太适应事关全局性国计民生的重大经济安全问题。尤其是随着中国经济的市场化程度的日益提高,几乎任何一个经济领域的不安全因素,都具有跨行业的联动性甚至是流动性特征,原有的各自为政、缺少协调的管理机制显然对此力不从心。以汽车行业为例,从能源安全的角度出发,需限制汽车生产尤其是产能相对落后能耗相对较大的国产汽车的发展;但从产业安全的角度来说,这种做法必然会导致作为我国支柱产业之一的汽车行业在面对进口汽车时竞争力不足。

### 3. 评估指标缺失

国家经济安全评估指标体系是分析国家经济安全的特征、评判国家经济安全的态势和制定国家经济安全政策的技术基础。通过科学选取相应的指标,构建起国家经济安全评估指标体系并动态调整,才有可能比较准确地捕捉住动态发展的国家经济安全的真实情况。当前我国国家经济安全研究成果中关于指标体系的设计虽然各擅胜场,但总体来看,可操作性仍有待提高,所以一直停留在学界研究层面,还没有上升到政策制定层面。以利比亚战争为例,2011年的利比亚战争使中国国家经济利益严重受损,不计算固定资产损失、未收回的应收账款损失、回国人员安置费用、三角债问题等,仅直接涉及工程项目合同额就高达188亿美元。<sup>③</sup>如果投资前中国国家经济安全评估指标体系是完整的话,必然会对战前利比亚的宏观环境性风险发出警示。根据战前资料,利比亚既不是1958年《纽约公约》<sup>④</sup>成员国,也不是1965年《华盛顿公约》<sup>⑤</sup>成员国,与中国之间也没有双边投资保护协定。根据这三个

① 王梓薇:《国家经济安全研究回顾与展望》,载《生产力研究》,2008(23)。

② 刘尚希、傅志华、李成威:《妥善应对复杂国际形势对经济安全的冲击》,载《经济日报》,2019-07-03。

③ 王金岩:《利比亚变局对中国海外经济利益的影响》,载《阿拉伯世界研究》,2012(02)。

④ 1958年《纽约公约》,即联合国关于国际商事仲裁的《承认及执行外国仲裁裁决公约》。在该公约下,在任何一个缔约国做出的仲裁裁决,在任何一个缔约国均应得到承认和执行。目前,包括中国在内,共有156个国家加入该公约。

⑤ 1965年《华盛顿公约》,即《关于解决国家和他国国民之间投资争端公约》,由世界银行倡议设立,旨在为参加该公约的各缔约国和其他缔约国国民之间的投资争端提供调停和仲裁便利,以排除政治干预和外交干涉,改善投资氛围。目前,包括中国在内,共有161个国家加入该公约。但需要特别注意的是,在“一带一路”沿线国家中,尚未加入该公约或加入但未生效的国家有:泰国、老挝、缅甸、不丹、印度、马尔代夫、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、伊朗、巴勒斯坦、波兰、俄罗斯,这12个国家都是中国对外投资的重点国家。



方面来看利比亚的宏观环境性风险，利比亚完全可以定性为不适合大规模投资的高危区域。

### （三）加强中国国家经济安全保障机制建设的建议

国家经济安全保障机制建设领域通常包括民主科学的决策机制、及时系统的监测机制、坚决迅速的落实机制、战略资源的储备制度、关键产业的准入制度、重大危机的管控机制等。根据当前我国国家经济安全保障机制存在的主要不足，我们认为，今后应重点加强以下三个方面的工作：

#### 1. 在政治层面，加强党对国家经济安全工作的领导

2019年10月31日十九届四中全会通过的《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》（简称《决定》）指出，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。必须坚持党政军民学、东西南北中，党是领导一切的，坚决维护党中央权威，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。根据《决定》要求，我国的国家经济安全保障机制建设也要旗帜鲜明地加强党的领导。

中央国安委是党中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构，从这个定位来说，由国安委对国家经济安全进行科学统筹无疑是做好工作的关键。建议在国安委下设关于国家经济安全事务的专门管理机构，由该机构负责统筹协调目前相对分散的关于国家经济安全的管理职能；确定国家经济安全管理的总体目标；组织各级机构设置及其职责方案；负责国家经济安全相关政策的订立与执行；评价国家经济安全的管理状况和管理能力；组织建设全国国家经济安全管理信息系统等。

#### 2. 在法律层面，完善关于中国国家经济安全的法律法规

国家经济安全保障机制建设的目的在于通过相关法律法规的建设和国际规则制定的参与，打通国内国际两个市场，综合配置国内国外两种资源，减少国家在国际经济相互依存体系中过高的脆弱性和敏感性。鉴于国家经济安全的重要性，把国家经济安全立法提上日程是全面推进依法治国的重要举措。为了保障中国经济的发展拥有良好的法律环境，应发挥好中国的制度优势，本着维护经济主权原则、适度国家干预原则和促进经济发展的原则，尽快制定一部关于国家经济安全的统一法。在短期内不能实现统一立法的情况下，应尽快补充和完善行业的法律法规。

#### 3. 在技术层面，优化中国国家经济安全评估指标体系

建立实操性较强的国家经济安全评估指标体系并尽快付诸应用，应成为下一个阶段关于中国国家经济安全机制建设的重点。以近年来中国迅速增长并一度影响到国家金融安全的中国对外直接投资（OFDI）为例，今后在设计国家经济安全评估指标体系时，应充分考虑对中国国家经济安全可能产生重大影响的相关指标，如反映OFDI规模的流量、存量指标；反映OFDI速度的流量增长率、存量增长率指标；反映OFDI效益的OFDI绩效指数和反映环境性风险的OFDI环境指数，等等。

## 五、结语

国外的国家经济安全研究主流的方法是把经济安全放在国家安全的整体框架下进行研究，呈现出三个特点：从研究领域来看，从传统安全向非传统安全过渡；从研究视角来看，从政治视角向经济视角拓展；从指导思想来看，形成了各具特色的国家经济安全观。

与国外的国家经济安全研究相比，我国的国家经济安全研究带有比较明显的“边干边研”的特色。在梳理关于国家经济安全研究主要脉络的基础上，我们将中国国家经济安全研究的发展历程分为五个阶段：热点关注阶段、渐成体系阶段、入世应对阶段、顶层设计阶段，以及正在进入的以制度建设为中心的规范发展阶段。

在考察分析当前我国国家经济安全研究现状的基础上,我们注意到当前中国国家经济安全研究存在的四个主要不足:从研究层面来看,战略性有待强调;从研究内容来看,系统性有待完善;从研究深度来看,规范性有待加强;从研究成果来看,应用性有待提高。

随着中国改革开放的深入,中国的国家经济安全问题越来越突出,这些问题来自巨量贬值的对外资产,来自升值的对外负债,来自中外贸易争端,也来自经济全球化的内在矛盾,但归根结底,还是来自影响国家经济安全的制度因素。在分析当前我国国家经济安全保障机制存在的主要不足的基础上,我们认为:今后我国的国家经济安全保障机制建设应重点加强以下三个方面的工作:(1)在政治层面,加强党对国家经济安全工作的领导;(2)在法律层面,完善国家经济安全的相关法律;(3)在技术层面,优化国家经济安全评估指标体系。

我国从事国家经济安全研究的工作者,应根据党的十九届四中全会关于制度建设的精神,把相关的制度研究作为今后一段时期内国家经济安全研究工作的重中之重,为建设中国国家经济安全保障机制提供更为坚实的理论基础和更具可操作性的政策建议。

## The Status Quo and Prospect of China's National Economic Security Research

CHEN Bin<sup>1</sup>, CHENG Yong Lin<sup>2</sup>

(1. School of International Studies, Jinan University, Guangzhou, Guangdong 510632;

2. School of International Studies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Guangdong 510006)

**Abstract:** National economic security is one of the most important parts of the national security system, the foundation of national security, and the support of political security and military security. Under the background of counter-globalization, it is particularly important to strengthen the research on China's national economic security. The development process of China's national economic security research can be divided into the hot attention period, the gradual system period, the response stage of WTO accession period, the top-level design period and the normative development period centered on institution building. There are four main deficiencies in China's national economic security research: from the research level, strategy needs to be emphasized; from the research content, systemic needs to be improved; from the depth of research, standardization needs to be strengthened; from the research results, the applicability needs to be improved. As far as the future research is concerned, the construction of China's national economic security guarantee system should be the focus.

**Key words:** National security; National economic security; Institution building; Guarantee system

(责任编辑 林 间)