



上海國際問題研究院

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES



# 经济泛安全化的 全球挑战与中国因应

作者：陈友骏、薛磊、潘晓明、蒋力啸、叶玉、王玉柱、王中美



总第34期  
2024年9月





# 经济泛安全化的全球挑战 与中国因应

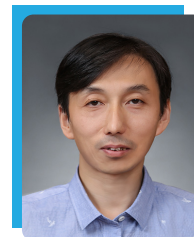
作者：陈友骏、薛磊、潘晓明、蒋力啸、叶玉、王玉柱、王中美

## 作者简介



陈友骏

上海国际问题研究院世界经济研究所区域经济室主任



薛磊

上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员



潘晓明

上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员



蒋力啸

上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员



叶玉

上海国际问题研究院世界经济研究所副所长



王玉柱

上海国际问题研究院世界经济研究所研究员



王中美

上海国际问题研究院世界经济研究所所长

# 目 录

<b>导言 经济安全与经济泛安全化</b>	01
<b>第一章 经济泛安全化的定义与表征</b>	03
一、经济泛安全化的定义	03
二、经济泛安全化的表征	08
<b>第二章 美元与金融领域的泛安全化</b>	13
一、全球金融体系中的美元地位及其影响	13
二、泛安全化趋势下美元武器化的表现、威胁及应对	15
三、应对金融领域泛安全化的思考和建议	17
<b>第三章 泛安全化与出口管制措施的滥用</b>	24
一、主要国家出口管制措施的滥用	24
二、出口管制措施滥用的主要影响与挑战	26
三、对出口管制措施滥用的治理路径探讨	29

<b>第四章 国际投资规制的泛安全化及其治理路径</b>	32
一、国际投资规制中的泛安全化风险	32
二、国际投资规制泛安全化的危害	36
三、防范国际投资规制泛安全化的机制缺失与改革路径	38
四、结语	42
<b>第五章 国际发展安全化挑战及其应对</b>	44
一、从经济全球化到安全全球化	44
二、“安全 - 发展关联”：国际发展的安全化	46
三、国际发展安全化带来的影响与挑战	49
四、应对思考	51
<b>第六章 对经济泛安全化的中国因应</b>	55
一、构建我国战略性经济安全架构	55
二、以新产能合作重构对外经济合作架构	57
三、以重大结构性改革强化经济发展内生力	58
四、以新型全球治理构筑安全空间体系	59

## 导言 经济安全与经济泛安全化

从1948年关贸总协定生效到2008年美国金融危机长达六十年，是自由化和全球化的黄金时期。在此期间，全球贸易投资壁垒不断下降，逐渐形成更具规模效应和分工效率的全球生产模式，推动世界市场的融合。但这一趋势在最近十余年发生了逆转。大国战略竞争、新冠疫情、地缘冲突等冲击叠加，使得各国对经济安全的重视达到高点，贸易保护主义和产业政策重新抬头，“阵营分化”与“安全泛化”阻碍全球市场的进一步融合和开放。当前这一阶段被认为是“逆全球化”、“慢全球化”和经济民族主义主导的时期。但是，也必须看到，贸易和投资的转移带来了扩大的版图，更多参与者的活跃使得全球治理呈现多元化，全球化的长期动力并不会被经济泛安全化的短期效果抵消。

本报告将聚焦经济安全与经济泛安全化，探讨二者的不同，分析新的历史背景和情势下的全球治理挑战，最后就中国在维护经济安全和应对经济泛安全化两方面如何平衡提出因应策略。本报告提出，经济安全是国家整体安全的重要组成部分，是其他安全的基石与保障，它是一种外抗风险、内促发展的状态或能力，是在相互依存下竞争和发展的目标；而经济泛安全化则是将经济问题与政治、军事、意识形态等捆绑的做法与趋势，它不具有经济理性，更多是对国家安全例外的滥用。本报告认为，经济泛安全化会引致市场分割、生产低效和更大范围的经济冲突，是中国应当反对和联合其他国家一起应对的共同问题。本报告希望通过对金融、贸易、投资和发展等领域分议题的具体研究和分析，在回应各国对经济安全的重视和约束经济泛安全化做法之间，寻找更确切务实的路径。

## 第一章

# 经济泛安全化的定义与表征

---

# 第一章

## 经济泛安全化的定义与表征

### 一、经济泛安全化的定义

“经济泛安全化”的概念不同于“经济安全”，二者之间尽管存在一定联系，但本质上是完全不同的两个问题。“经济泛安全化”是依托经济安全这一基本概念而建立起来的逻辑体系，旨在为了构建所谓“全面、安全且完美”的经济体系，而制定并实施一些超常规的、甚至是超出传统思维方式的政治性及安全性政策手段，以实现最终的经济安全目标，其本质明显超出了经济范畴，跨越至政治、乃至安全范畴。“经济泛安全化”意图模糊“经济安全”的有效边界，并试图将一切经济问题用政治、安全的理论框架去解读、去套用，导致经济问题出现低效化、无效化的现象，有时还会伴随性地产生零效用、甚至是负效用的影响。

经济安全问题在战后一直受到部分学者及政治家的关注，但战后的较长时间、尤其是在美苏对抗的冷战时期，军事安全才是是各国所关心的头等大事，相对而言，各国对于经济安全问题的关注与聚焦就显得相对较为薄弱，难以与军事安全问题相提并论。冷战结束之后，全球社会发展进入新的“后冷战时代”，各国针对军事安全问题的关注相对弱化，而对经济安全的关心却普遍上升，由此，经济安全问题也愈发得到更多学界及政界人士的关注。为了更好理解“经济泛安全化”的问题，有必要先从“经济安全”的理论研究入手，来系统、全面地解读经济安全问题演变为



“经济泛安全化”问题的大致过程。

追溯“经济安全”的相关理论研究，不难发现，前期研究如汗牛充栋，且切入的视角也是五花八门，全面且细致。

第一，“经济安全”的性质问题。其也是国家安全的重要组成部分之一，其与国家的军事力量、抑或是军事安全紧密关联。说到底，经济安全也是国家安全的结构性元素，其与军事安全同等重要。Kolodziej (1992) 认为经济安全与国家间军事冲突及军事力量的发展和使用问题直接相关。<sup>1</sup> 巴里布赞 (Barry Buzan, 1999) 认为，若非与军事力量、权力和社会认同之间存在明确联系，经济安全本身并无实质意义。<sup>2</sup> 陈必达、许月梅 (1996) 认为，国家经济安全主要取决于内外环境、竞争能力和政治地位三大要素，具体指一个国家的经济生存和发展所面临的国内外环境、参与国际竞争的能力、以及相应的国际政治地位和能力，由此，对国家而言，经济利益是民族生存、发展和繁荣的最根本利益。<sup>3</sup> 张幼文等 (1999) 认为国家经济安全不同于传统国际关系上的国家安全，分为狭义的和广义的两个层面，其中，狭义的国家经济安全是指一个国家如何在开放条件下防止外部冲击所造成的经济动荡和国家财富的损失，与之相对，广义的国家经济安全则是指该国对外部冲击及其导致的国民经济利益损失的防范。<sup>4</sup> 国内学者任琳、孙振民 (2021) 认为，“国家安全是国家逻辑，经济交往是市场逻辑，经济安全化则是国家逻辑压倒市场逻辑，是霸权国依托系统性网络获得的不对称相互依赖关系打击他国<sup>5</sup>”；“在国际政治经济学语境里，经济安全化是政治安全逻辑超越经济逻辑、国家逻辑超越市场逻辑的一种对外政治

1 Edward A. Kolodziej, “Renaissance in security studies? Caveat lector”, *International Studies Quarterly*, Vol. 4, 1992, pp. 421–438. 转引自高婷婷：《日本对外直接投资的国家经济安全因素研究》，吉林大学博士学位论文，2023年9月，第7页。

2 Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the 21st Century”, *International Affairs*, 1999, vol 3, p. 432. 转引自高婷婷：《日本对外直接投资的国家经济安全因素研究》，吉林大学博士学位论文，2023年9月，第7页。

3 陈必达、许月梅：《国际政治关系的经济学论纲》，《世界经济与政治》1996年第6期。

4 张幼文：《国家经济安全问题的性质与研究要点》，《世界经济研究》1999年第3期。

5 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，《世界经济与政治》2021年第6期，第86页。

经济策略。”<sup>6</sup> 综述，经济安全是国家安全的结构性组成中的重要单元，尽管在冷战前被相对性地忽视或淡化，但其存在价值与客观地位是不可动摇的，是国家总体安全的重要元素之一。

“经济安全”化的实施主体问题。总体来看，绝大多数的前期研究均认为经济安全化的实施主体为国家行为体。任琳和孙振民(2021)指出，“国家安全是国家逻辑，经济交往是市场逻辑，经济安全化则是国家逻辑压倒市场逻辑，是霸权国依托系统性网络获得的不对称相互依赖关系打击他国”。<sup>7</sup> 尽管任琳和孙振民在这里将经济安全化的实施主体限定在了“霸权国”，但不难理解，经济安全化的实施主体实则就是国家，抑或是代表国家意志的政府，而经济安全化的相关对策则是由国家意志所决定的、具体的政策落实等。另一方面，尽管多数文献均认为经济安全化的实施主体为国家，但从经济外交的视角出发，部分学者也认为“经济安全”化的实施主体也包括非国家行为体。彼得·范·伯格(Peter A. G. van Bergeijk)和塞尔温·穆恩斯(Selwyn Moons)认为增加经济安全也是经济外交的重要组成要素之一，即，使用经济资产和经济关系，以增加冲突成本，加强合作的互利性和政治稳定性，其实施主体不仅仅包括了国家行为体，还包括WTO、OECD、欧盟等跨国组织在内的非国家行为体。<sup>8</sup>

第三，“经济安全”的具体表现。国内学者杨云霞、齐昌聪(2020)指出，经济安全一方面表现为国家的经济主权和经济运行不会因外部因素而受到损害，另一方面表现为国家得以稳定且持续地参与国际经济活动，不断提升本国的综合国力。<sup>9</sup> 然而，在经济全球化背景下，各种生产要素的跨国流动使得国家内外部事务的边界愈发模糊，主权国家对本国经济事务的控制能力随之下降，经济安全形势也更为严

6 同上，第85页。

7 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，载《世界经济与政治》，2021年第6期，第86页。

8 Peter A. G. van Bergeijk & Selwyn Moons, “Economic Diplomacy and Economic Security,” 20 July 2009, p.2. (NEW FRONTIERS FOR ECONOMIC DIPLOMACY, pp. 37–54, Carla Guapo Costa, ed., Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2009. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1436584>[2019-02-02])

9 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，第56页。

峻。鉴于此，部分国家调整了对外政策中的经济与安全关系，以“经济安全受到威胁”为由，凭借政治安全思维指导或干预国家的对外经济活动，引致经济活动的“泛政治化”、“泛安全化”现象时有发生。<sup>10</sup>

第四，“经济安全”的产生动因。经济安全问题的产生，也是时代背景变化的结果，是政治议题与经济议题、安全议题高度融合之后的必然结果。坦言之，冷战结束之后，政治与经济两大议题之间出现过相对分离的历史时期，并且经济全球化在这一时期也有过一波较快速度的发展阶段，尤其是随着自由贸易理念和经济一体化发展理念在全球范围的广泛传播，更是进一步带动了经济全球化发展的广度与深度，同时也促进了经济福利在全球范围内的广泛传播。与此同时，经济全球化快速发展的时代，经济安全问题的敏感度相对较弱，各国或各地区对经济问题的关注点主要落脚在发展议题上，并没有过多地强调安全议题，更不会过度炒作安全议题来阻挠或遏制经济发展的产生与扩大。但随着政治与经济两大议题相对性的重合，更伴随着安全议题影响因子的逐步扩大，经济全球化问题便遭遇了前所未有的重大困难，经济安全问题也随之成为焦点中的焦点议题。日本学者铃木一人（2024）指出，迄今为止的政治和经济相分离的全球化持续扩大的时代已经结束，取而代之的是政治和经济相融合的地缘经济学时代的到来。<sup>11</sup>或许是铃木一人的观点还不够全面，又或许是铃木一人将政治与安全两个问题完全融合在了一起，总之，政治、经济、安全三者的完全融合与统一，引致经济安全成为一个重要且敏感的全球性新兴议题，并引致各国政界及学界的高度重视。与日本学者铃木一人基本一致、且更为具体的是，国内学者卢林（2017）从国内和国际两个层面客观且尖锐地指出了国际经济安全问题产生的主要动因源自两个方面，即，“一方面，国际经济问题的国际政治化导致了所谓经济安全的担心，即，由于国家经济状况受到外界经济状况或政策干扰的影响，而国内经济事关国家的实力和国内政治稳定和权力斗争，因此，国际经济

10 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，《世界经济与政治》2021年第6期，第85页。

11 鈴木一人「ルールに基づく国際秩序の動揺と地経学の台頭」『国際問題』、No.719、2024年6月、2頁、[https://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai\\_archive/2020/2024-06\\_001.pdf](https://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2020/2024-06_001.pdf)，2024年07月16日。

关系成为一个政治和战略安全问题；另一方面，国际经济的国内政治化导致各种利益积极参与到政策的制定和讨价还价过程中，使相关的国际安全和经济问题的解决更为复杂化。”<sup>12</sup> 简言之，国内各种利益方因担忧参与国际经济分工与合作而引发利益损失或战略风险，故逐步将经济问题政治化、安全化，并最终引致经济问题的复杂性加剧。

第四，“经济安全”的构建因素。王梓薇（2008）认为影响经济安全的因素可以归纳为六大类，即，科技政策、产业政策、贸易政策、国家竞争力、战争和生态环境。<sup>13</sup> 刘君等（2001）则从三个具体方面详细解释了国家经济安全的内涵与实质，即，①强大的经济实力是国家实力和军事实力的有效保障；②以经济和科技为基础的综合国力竞争业已上升至“国家安全”的战略高度；③国家一方面要保护、规范和控制国内市场，另一方面也要积极维护自身的全球经济利益，确保本国贸易的顺利开展和外部资源的稳定供应，以维护国内经济的持续稳定与发展，并提升国内经济实体的国际竞争力。<sup>14</sup> 综述，无论是上述的六大类也罢，还是三个方面的内涵也罢，“经济安全”的构建必定包括内部与外部因素的共同影响，且核心要义是要维护经济体自身内部的稳定与发展。

在经济安全理念与概念逐渐普及的大背景下，保护主义的拥护者开始利用、甚至是夸张性地炒作经济安全的重要性，并逐步将经济安全引向“经济泛安全化”的邪路。坦言之，“经济泛安全化”实则是经济保护主义的具体表现之一，其本质是为了实现自身经济利益及战略利益的最大化，而不惜放弃经济合作及共享所产生相对利益最大化或相对效用最大化，并使用经济保护主义的政策措施及手段，以维护或扩大自身在贸易分工及经济发展中的“绝对利益”或“绝对效用”，但后者并非能达到最大化效果。诚如张学斌（2003）所指出的，“经济保护主义的目的是使国家的经济活动为国家的整体利益服务，维护国家的经济安全。经济保护主义认为，

12 卢林著：《美国经济外交的结构和动力》，上海人民出版社，2017，第89页。

13 王梓薇：《国家经济安全研究回顾与展望》，《生产力研究》2008年第23期，第165-167页。

14 刘君、雷家骥、曹宁、戴智慧、李晓峰：《国外的国家经济安全研究》，《科研管理》2001年第1期。

在一个充满国家间竞争的世界里，相对获益比相互获益更重要，因此各个国家都在试图改变国际经济关系规则，以便获取比其他国家更多的利益。经济保护主义在历史上有不同的表现形式，如重商主义，保护幼稚工业主义以及新重商主义等，但它们都有一个显著的特点，即尽可能促进国际分工朝着有利于本国政治及经济的方向发展”<sup>15</sup>。

## 二、经济泛安全化的表征

随着中美博弈的逐步加剧，以及西方国家所渲染的“经济安全竞争”的激化，经济安全问题逐步呈现出“泛化”现象，即，经济安全的“边界”及所涉范围愈发膨胀，所涉议题愈发扩大，遂呈现出“经济泛安全化”现象。具体可以归纳为以下表征。

第一，推动关键产业地理布局的回流、近岸化发展。对于担忧经济安全的保守型国家而言，确保产业链供应链的连续性和可控性便成为其当务之急。由此，为提升各自经济的“战略自主性”，相关政府大力推动战略基础性产业的内流和近岸化发展，旨在降低其在关键产业领域的对外依赖，并提升其抗风险能力。具体而言，其中包含多个政策措施及产业政策的交集。如以巨额财政补贴及优惠税制推动关键产业供应链的国产化发展，提升经济的自给自供能力。在这一方面，美国、日本、欧洲等国家均推出了种类不同的政策组合。如日本岸田首相在 2021 年首次施政演说中就明确表明将出台推进在日本设立半导体生产基地的相关法案，并设立 5,000 亿日元规模的研发基金，用来投资人工智能（AI）、量子、生命科学、宇宙、海洋等高精尖领域的研究开发，由此在实现经济安保的同时，吸引民间投资以促进经济增长。2021 年 12 月，岸田政府更是通过推出相关法律，决定补助企业投资半导体

15 张学斌著：《经济外交》，北京：北京大学出版社，2003 年 2 月，第 187 页。

生产设备和引进提升生产率的系统。台积电在日本熊本县设厂一案中首次运用了该基金，其 8,000 亿日元投资中的半数均由日本政府补贴。

第二，以意识形态为划分，开展盟伴或所谓“志同道合”伙伴间的产业链供应链的区域及小多边合作，推动产业链供应链的内向化多元性发展。在这一方面的案例较多，其中近些年的典型案例便是美国所主导的所谓“脱钩”、“去风险化”等政策措施，其通过观察日美间产业链供应链的战略勾连可窥一斑。2021 年 4 月日美首脑会谈宣布，两国将构建“日美竞争力与韧性伙伴关系”（U.S.-Japan Competitiveness and Resilience Partnership，简称“CoRe”），在半导体等细微领域开展技术及供应链合作。此后，日美供应链合作不断发酵、深化。在 2022 年的“日美 2+2”共同声明中，两国共同表示将就采购及强化防卫领域的供应链开展合作。2023 年 5 月 27 日，美国主导的、日本参与的印太经济框架（Indo-Pacific Economic Framework，以下简称“IPEF”）就加强重要物资供应链的模块率先达成协议，成为世界上首个关于供应链的多边协定。2023 年 11 月 14 日，日美在经济版“2+2”磋商后的联合声明中表示将“构建透明、强韧且可持续的供应链”，以“对抗非市场性的政策和惯例”。具体而言，不仅将合作确保半导体、人工智能、量子信息等尖端技术合作，还将联合确保重要矿物、能源、粮食等领域的供应安全，并在网络安全和出口管理方面强化合作。日美除了积极推进双边层面的半导体产业链供应链合作之外，还积极拉拢印度、澳大利亚、韩国、部分欧洲国家、甚至是中国台湾进行小多边的战略合作，意图构建排他性的产业链供应链新网络，其中最为引人瞩目的就是 QUAD（美日印澳四方）合作机制。美国总统拜登 2021 年上台后，就一直致力于打造并推进 QUAD 机制的构建与落实，而其中的核心内容之一便是供应链产业链的合作，尤其是以高新技术为支撑的新兴产业链供应链的战略性合作。2023 年 5 月 20 日，QUAD 首脑会议后发布了关于印太清洁能源供应链的原则声明，强调提升印太清洁能源供应链多元化的合作，还要增强技术标准、政策和措施在 QUAD 国家中的互操作性等，潜台词是构建以 QUAD 为核心的亚太新

型产业链供应链体系，将部分国家排除出分工体系之外。除了 QUAD 之外，美国还积极推动美日韩等多个小多边性质的排他性产业链供应链构建。2023 年 8 月 18 日，日美韩戴维营联合声明表示，三国将针对重要矿物、蓄电池等关键物资定期交换相关信息，构建供应链“早期预警系统”（EWS）并扩大三国间的技术保护合作，以此对抗经济威胁，应对全球供应链混乱。2023 年 10 月 29 日，G7 贸易部长会议表示在重要矿产领域“对最近的出口管理措施感到担忧”，将就矿产资源、半导体和蓄电池等重要物资供应链构建开展合作。之后不久的 2023 年 11 月 17 日，岸田首相提议要构建以日韩为中心的“氢氨国际供应链”和日美韩三国合作的半导体供应链。

第三，逐步收紧涉及高新技术等在内的敏感信息的战略管控，进一步构筑技术及信息的“安全壁垒”，阻碍相关信息流向部分特定国家。其中，收紧技术管控制度，防止技术信息外流，这主要体现为人才管理、出口管理和投资管理等三个方面制度的整体性收紧。例如，人才管理制度方面，除加强对外国留学生的限制外，美、日等政府还针对中国的“千人计划”等人才引进计划，要求加强掌握其国内学者参与海外联合研究的相关信息，试图扭转人才及技术自由外流的趋势。而在出口及投资管理方面，美、日等政府也已经通过修改相关法律，扩大针对特定国家的审查范围和审查力度，并大幅强化了对关键性技术和军民两用技术出口的管控，2023 年 4 月 24 日，日本财务省将半导体及蓄电池等 9 个行业纳入对内直接投资的重点审查行业清单中。自此，《经济安全保障推进法》所指定的 11 种“特定重要物资”全部成为重点的投资审查的对象行业。同年 5 月 23 日，经产省又修改了出口管制相关省令，将包括尖端光刻机制造设备及刻蚀设备等纳入出口管制范围。2023 年 8 月 25 日，岸田政府召开了“推进研究开发和公共基础设施建设”的相关阁僚会议首次会议，将新能源、量子计算、AI 等 9 大领域纳入“重要技术课题”。

第四，征收所谓“惩罚性”的高额关税和采取其他限制性经贸措施，以减少或断绝来自外部的进口竞争，保护国内相关企业及产业的发展与延续。以美国为

例，前总统特朗普执政时期，就针对全球主要经济体的对美钢铁及铝制品出口分别征收 25% 和 10% 的关税，这明显有违 WTO 框架下的自由贸易基本原则，是典型的贸易保护主义措施。2024 年 6 月，欧盟委员会宣布将在 7 月 4 日起对自中国进口的纯电动汽车（EV）加征关税，其中比亚迪的征税率为 17.4%，吉利为 20%，而上汽集团更是高达难以想象的 38.1%。受其影响，中国电动汽车在欧盟地区的实际竞争力将随之大幅打折，未来销量也必然因受到巨大的负面影响而出现大幅下滑。除了两反一保等传统贸易工具外，在货币政策、外资审查、对外投资限制、数据流出、政府采购等方面都出现越来越新的经贸和产业工具以遏制竞争对手。

以上概述了经济泛安全化的具体四大表征，其实则对贸易自由化、经济全球化发展均构成了不小的威胁，也对特定国家未来的经济稳定与全面发展构成了巨大挑战。本报告将从金融、贸易、投资、发展等几个方面分析相关领域泛安全化趋势与治理难题，最后提出中国的因应方案。中国已经成为经济泛安全化的主要受害国之一，外贸与外资环境持续恶化，需要积极应对此全球化逆流。党的二十届三中全会提出，“开放是中国式现代化的鲜明标识。必须坚持对外开放基本国策，坚持以开放促改革，依托我国超大规模市场优势，在扩大国际合作中提升开放能力，建设更高水平开放型经济新体制”。这是中国应对“经济泛安全化”的基本态度，即以开放反对保护主义，以改革破解对中国式现代化发展道路的阻挠与遏制。



## 第二章

# 美元与金融领域的泛安全化

---

## 第二章

# 美元与金融领域的泛安全化

### 一、全球金融体系中的美元地位及其影响

#### （一）美元作为全球主要储备货币和交易媒介的地位

在布雷顿森林体系建立之前，国际货币体系经历了金本位以及金银复本位制，但是随着 1933 年“大萧条”时期到来，各国纷纷放弃了贵金属本位制。二战之后，随着布雷顿森林体系的建立，一种以美元为核心的金汇兑本位制也随之诞生，其表现就是各国货币、美元以及黄金之间的所谓“双挂钩”制度。由此也以机制化形式确立了美元在国际货币体系中的地位。尽管 1971 年尼克松总统宣布取消布雷顿森林体系的“双挂钩”机制，美元对黄金比价开始自由浮动，但这并未动摇美元的地位。目前世界贸易约 80% 以美元定价，全球外汇储备中美元所占比例接近 60%。根据基金组织的统计，2024 年第一季度，持有美元作为国际储备货币超过 6.7 万亿美元，排名第二位的欧元约为 2.2 万亿美元，而人民币作为储备货币约为 2460 亿美元。<sup>16</sup>

同时，美元的全球影响力还体现在全球美元汇兑体系（SWIFT）与美元计价的全球金融资产方面。作为在全球银行间汇兑业务中处于主导地位的组织，

<sup>16</sup> IMF, “Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves”, Latest update on June 28, 2024, <https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>, accessed on September 8, 2024.

SWIFT 近几年来充分把握金融新科技 (fintech) 的快速发展, 在其系统信息传输速度、透明度及效率方面都有大幅度改进, 它还积极介入到央行发行数字货币业务领域。2023 年 8 月, SWIFT 宣布其系统中传输的银行间信息约 89% 可以在一小时内完成, 这也说明其已经提前达到二十国集团所宣布的 2027 年 75% 的目标。<sup>17</sup> 然而, 基于美元在国际货币体系中的统治性地位, 全球银行汇兑组织 SWIFT 的运行实际上往往要依赖于美国政府的相关法规和政策。此外, 外国投资者 (包括各家中央银行) 持有近 8 万亿美元的美国政府债券。美国对世界其他国家的总体金融债务总额为 53 万亿美元。由于这些负债是以美元计价的, 美元币值的大幅下跌对美国所欠债务的金额没有影响, 但会降低这些资产以其拥有国货币计算的价值。<sup>18</sup>

## (二) 美元主导的国际货币体系的内在缺陷

2009 年由美国“次贷危机”所引发的全球金融危机充分暴露出以美元为关键货币的国际货币金融体系所存在的主要问题。

首先, 美元在国际货币体系和国际储备体系中具有特殊地位, 美元长期充当国际支付手段和主要外汇储备工具。在享有美元特权的同时, 美国在制定各项经济政策时, 却往往忽视对维持美元稳定和全球宏观经济平衡应尽的责任。由美国宏观政策周期性调整所引发的国际金融危机和经济动荡时常发生。在 2008 年全球金融危机之后, 美联储对于其政策做出重大调整, 采取“量化宽松”这一直接向资本市场注入流动性的方式, 从而极大程度提升了美联储干预资本市场的能力和效果。然而, 这一政策的直接后果是导致全球层面的美元流动性泛滥, 从而推升新兴市场国家资

---

17 Zennon Kapron, “How Swift Is Staying Dominant in Cross-Border Payments”, Forbes, Mar 7, 2024, <https://www.forbes.com/sites/zennonkapron/2024/03/07/how-swift-is-staying-dominant-in-cross-border-payments/>, accessed on September 8, 2024.

18 Eswar Prasad, “美元可能会走低, 但其将继续处于主导地位”, 国际货币基金组织, 《金融与发展》, 2022 年 6 月, <https://www.imf.org/zh/Publications/fandd/issues/2022/06/enduring-preeminence-eswar-prasad>, 2024 年 9 月 8 日访问。

产泡沫和通胀率。当美联储开始退出量化宽松政策之时，新兴市场国家资本市场就遭受到严重的资本外流冲击，并导致相关国家货币汇率大幅贬值，资本市场泡沫破灭，从而引发新兴市场国家金融危机威胁。2013年美联储退出政策所导致的全球资本市场动荡，充分表现出美国在应对自身经济繁荣和衰退时所采取政策的溢出效应。

其次，作为国际金融体系的主要多边性国际组织，国际货币基金组织（IMF）事实上也被发达国家所掌控，从而很难体现发展中国家的意愿、呼声及利益。按照国际货币基金组织协定，重大事项需要有85%以上的投票权决定；一般事项要有50%以上投票权决定。而美国的投票权超过17%，高于规定的15%否决票。这意味着美国具有事实上的一票否决权。这也导致IMF丧失有效监督和防范美国金融市场内部系统风险的能力。此外，金融危机爆发也体现出各国在金融监管方面进行国际协调合作的缺失。

## 二、泛安全化趋势下美元武器化的表现、威胁及应对

2022年俄乌冲突爆发之后，美西方国家针对俄罗斯实施了全方位的经济金融制裁措施，其中也包括将俄罗斯商业银行排除在SWIFT国际资金清算系统之外以及冻结俄罗斯海外金融资产等极端性措施。这是迄今为止泛安全化以及美元武器化趋势最为直接的表现。然而，从近些年中美双边经济体系发展来看，可以看到，美国在金融领域对华限制和制裁措施是泛安全化倾向对于全球经济最具威胁和挑战的方面。

自特朗普担任总统以来，美国对中资企业单方面经济和制裁案例日益增多，其中既有针对华为、海康威视等高科技企业的制裁措施，也包括以所谓“新疆强迫劳动”为名施加的制裁措施。这些措施对于金融领域的双边关系造成重大冲击。根据美国

第 13959 号总统行政令以及财政部颁布的有关与中国军方有关的企业的投资禁令，2021 年 1 月初纽约证券交易所决定对中国移动、中国电信以及中国联通三家中资电信企业予以摘牌退市处理。其后全球主要股票指数编制公司也相继采取行动将这三家中资企业股票从其编制的指数中移除，包括 MSCI 指数、富时罗素指数、标准普尔指数以及道琼斯指数。<sup>19</sup> 拜登政府就任后，继续贯彻和实施这一制裁措施，同时采取相应措施以澄清之前行政令的模糊之处。美国财政部于 1 月 26 日发布有关这一行政令的一般性许可 1A 文件，就美国政府针对与中国军方关联企业制裁措施做出明确解释。根据该文件规定，对于上述两个行政令所涵盖的与制裁清单列举的企业名称“非常相似但并不完全相同的企业”，相关投资禁令将延期至 5 月 27 日开始生效，在此之前这些企业的证券及相关金融衍生产品可以继续正常交易。同时，该文件明确指出，这一投资禁令豁免并不适用于制裁清单中列举企业的子公司。<sup>20</sup> 2021 年 6 月，拜登就此事项签署新的总统行政令，宣布由美国财政部取代美国国防部在确定新的与中国军方相关企业名单方面的职权，并继续要求美国投资者不得投资相关中资企业或者必须撤回之前的投资。<sup>21</sup> 此外，美国一些政客还不断施压美国养老金基金等投资基金，要求其不得对中国证券市场或者金融产品进行投资。根据 2020 年 7 月美国国会通过的所谓《香港自治法》，美国财政部可针对所谓损害香港特区自治地位的金融机构采取资产冻结与其它单方面制裁措施，该法

---

19 “Blacklisted Chinese Telecoms Carriers Cut From Stock Indexes”, Wall Street Journal, January 8, 2021, [https://www.wsj.com/articles/blacklisted-chinese-telecoms-carriers-cut-from-stock-indexes-11610083775?mod=markets\\_lead\\_pos3](https://www.wsj.com/articles/blacklisted-chinese-telecoms-carriers-cut-from-stock-indexes-11610083775?mod=markets_lead_pos3), accessed on September 8, 2024.

20 Kenneth Nunnenkamp, et al, “Update on EO 13959 Prohibiting Transactions in Securities of Chinese Military Companies”, February 1, 2021, <https://www.morganlewis.com/pubs/2021/02/update-on-eo-13959-prohibiting-transactions-in-securities-of-chinese-military-companies-first100> accessed on September 8, 2024.

21 White House, “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China”, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>, accessed on September 8, 2024.

律所涵盖的金融机构也包括香港特区以外的外资银行和金融机构。鉴于大部分主要跨国银行和国际金融机构都在香港从事金融业务，美国所实施的金融制裁措施将对这些在港金融机构业务运营造成重大阻碍。俄乌冲突之后，香港金管局也在与人民银行商讨美国针对中国可能采取的极端措施，例如将中资银行排除在 SWIFT 之外，从而切断内地和香港银行和金融机构对外资金结算和清算的渠道。同时，考虑到香港所采用的港币对美元联系汇率制，美国如果限制港币与美元兑换也将造成巨大冲击。

2020 年美国国会通过《外国公司问责法》，其中规定在美上市中资企业如不配合监管机构审计要求将被责令退市。美国纳斯达克交易所也针对所谓的“限制性市场”问题做出规则修改，主要聚焦于上市公司的审计公司是否符合美国公众公司会计监督委员会的检查要求。对于尚未接受、拒绝接受或者因某种困难无法接受该监督委员会的审计公司，纳斯达克将对其实施更加严格的条件和标准要求。在此之后，基于务实和维护全球金融稳定的考虑，中美两国政府监管机构在审计报告实地调查方面达成一定程度的妥协和共识，这有利于为中资企业赴美上市提供稳定的预期和保障。但是，也需要注意到，随着中美双边关系日益紧张，金融领域的双边合作还有可能受到重大冲击。

### 三、应对金融领域泛安全化的思考和建议

#### （一）国际货币体系多元化的前景

在 2009 年全球金融危机爆发之后，国际社会对于国际货币体系内在缺陷和风险具备了更为实际的观察。近几年以来，伴随着美国等发达国家国内经济高通胀形势，美联储在较长时期内维持高利率货币政策，这一政策引发全球范围内的“美

元荒”，美元汇率持续走强，从而进一步加剧各国面临的经济和金融问题，这也包括发展中国家债务问题由于美元债务负担加重而进一步加剧等。与此同时，美国及西方发达国家在俄乌冲突爆发之后针对俄罗斯所采取的金融制裁措施，也使得很多国家及其投资者对于美元资产的安全性产生疑虑。在经济金融制裁方面，美国政府所采取的“次级制裁”原则事实上使得以美元为中心的全球汇兑体系承受了巨大压力，其种类繁多且名目各异的制裁措施为全球汇兑体系中运营的各国商业银行带来重大潜在合规风险。从长期来看，这些举措可能进一步削弱美元的吸引力和国际地位，同时促使包括欧洲国家在内的其它经济体谋求美元体系之外的解决方案。在这一背景下，对于国际货币体系变革的讨论日益增多。总体来看，这方面讨论主要聚焦于三方面，一是超主权货币的地位和作用，特别是由基金组织发行的特别提款权（SDR）。二是作为天然货币的黄金等贵金属的作用。三是包括人民币在内的世界其它主要货币的影响。

首先，从 SDR 设计的初衷来看，其目的就在于作为美元储备货币的一种补充。有学者认为，IMF 每年应当定期向其成员国进行特别提款权分配，这有助于在全球流动性方面提供美元之外的替代性来源。<sup>22</sup> 但是以下两方面的因素限制了 SDR 进一步发挥超主权货币的作用。一方面，作为由国际组织负责管理的全球性超主权货币，它既没有黄金等贵金属作为发行支持，又不具有主权国家支持其本国货币的综合国力，因而缺乏坚实的信用基础。另一方面，SDR 的发行机制也面临合法性问题，以何种依据或标准发行 SDR 很可能激化发达国家与发展中国家之间的分歧与矛盾，因为这实质上意味着全球财富的重新分配。特别提款权发行是实施危机管理的重要工具，但其近期分配结果恰好彰显出改革的必要性。在 2021 年进行的特别提款权全球发行中，最需要金融安全防护的低收入国家获得的分配份额只有区区 2.4%，整个非洲大陆也仅为 5.2%。相比之下，不需要金融支持的发达国家却获得 64% 份额。

---

22 Barry Eichengreen, “Unlocking IMF Reform”, July 17, 2024, <https://www.project-syndicate.org/commentary/imf-reform-requires-governance-overhaul-and-focus-on-core-mandate-by-barry-eichengreen-2024-07>, accessed on September 14, 2024.

尽管发达国家承诺将价值 1000 亿美元的特别提款权份额用于支持脆弱国家，这也为 IMF 新设立的“韧性和可持续性基金”提供了启动资金，但是这些资金支持迟迟难以到位，充分显示出有安排的低效率。<sup>23</sup>

其次，在国际金融市场动荡以及地缘政治影响不断上升背景下，黄金作为储备货币的职能又得以复兴。主要新兴经济体都逐步在其储备的组合中增加黄金的份额，中国、俄罗斯、印度以及其他新兴市场国家都开始增持黄金，这对黄金需求量形成持续的推升。截至 2024 年 7 月末，人民银行黄金储备报 7280 万盎司（约 2264.33 吨）。从 2022 年 11 月以来，人民银行连续 18 个月增持黄金。2024 年 5 月，国际金价突破 2400 美元 / 盎司，人民银行暂停购入黄金。今年前 7 个月我国黄金储备只增加了 93 万盎司（29 吨），其中大部分是在一季度增持，远低于 2023 年同期的 405 万盎司（126 吨）。7 月末，我国官方储备资产为 3.5 万亿美元，黄金储备 1766.42 亿美元，占官方储备资产的比例只有 5%<sup>24</sup>。由此看来，与历史上放弃金本位的情形相同，黄金等贵金属供应量的有限性决定了其难以满足当前全球经济巨大的货币需求，因而只能作为各国央行货币储备中的补充手段。

最后，从可能作为美元替代选项的主权国家货币来看，之前被视为有希望挑战美元地位的欧元份额及影响事实上持续处于下滑趋势，与此同时，尽管与美元和欧元相比还存在巨大差距，但是人民币的份额和影响力却在在逐步提升。2023 年 11 月，人民币在两年之内首次超过日元在全球支付交易中的份额，人民币所占份额上升至 4.6%，位居美元、欧元及英镑之后的第四位。这充分显示出人民币在国际贸易结算中日益增长的作用。<sup>25</sup> 根据 SWIFT 2024 年 8 月数据统计，7 月份人民币占全球支付份额达到 4.74%，从地域分布来看，使用人民币进行支付和交易的经济体前五位

23 William Ruto, “A Consensus Is Forming for IMF Reform” Finance and Development, June 2024.

24 “央行为何连续三个月不买黄金？”，新华网，2024 年 8 月 9 日，<http://www.news.cn/fortune/20240809/70612d4563ff4201bdf09818351417d3/c.html>，2024 年 9 月 8 日访问。

25 “China’s renminbi pips Japanese yen to rank fourth in global payments”, Financial Times, December 21, 2023, <https://www.ft.com/content/de6e45d8-e39b-4af6-afd5-44e949cceb2c>, accessed on September 8, 2024.



分别是中国香港、英国、新加坡、美国及法国，其中中国香港占比达到 82.84%。<sup>26</sup> 这说明香港特区继续保持其作为最重要的人民币离岸交易结算中心地位，但也说明人民币的国际支付交易功能仍需进一步拓宽国际化使用范围。同时，人民币国际化进程还需要进一步夯实两个主要基石，一是中国金融市场的开放度和深度，二是香港和上海这两个中国主要国际金融中心的持续发展和影响力扩张。

## （二）加大中国金融市场开放步伐

首先，中国在外资金融服务企业的市场准入方面不断放宽准入行业领域、资本以及股权比例要求，目前已经出现外资全资所有人寿保险公司与证券公司，世界主要证券评级机构与信用卡发行组织也都获批进入中国大陆市场。作为全球第二大经济体，中国金融市场对外开放程度却一直都处于较低水平，但这也意味着巨大的市场潜力，不断深化的开放进程必然会吸引更多外资金金融机构到来。

其次，中国资本市场的高水平开放正在稳步推进，跨境投融资便利化程度不断提升。2024 年以来，合格境外投资者队伍持续扩容。中国证监会数据显示，前 7 个月，43 家机构获批合格境外投资者，总数量已达 841 家。与此同时，多家外资公募通过增资、发行新基金等方式，持续深耕中国市场，扩大业务布局。<sup>27</sup> 2024 年上半年，中国股票 ETF 市场交易量亚洲排名第一、全球排名第二。中国 ETF 市场投资标的已覆盖股票、债券、货币、商品、境外股票等大类资产，指数化投资作为高效便捷的投资工具，其未来增长空间值得期待。<sup>28</sup> 截止 2020 年 9 月底，中国大陆政府债券市场市值债券发行额达到 114 万亿人民币，境外投资者份额已经上升到约 9%，相

26 SWIFT, RMB Tracker: Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency, August 2024.

27 “增资本发产品忙调研外资机构加码布局中国市场”，中国产业经济信息网，2024 年 9 月 1 日，<http://www.cinic.org.cn/hy/yw/1551853.html?from=singlemessage>，2024 年 9 月 8 日访问。

28 “深交所所在沙特举办上市公司推介活动”，中证网，2024 年 8 月 19 日，[https://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202408/t20240819\\_6432496.html](https://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202408/t20240819_6432496.html)，2024 年 9 月 8 日访问。

较于亚洲其它市场约达到三分之二比例，目前境外投资的份额比例还处于较低水平。同时，中国大陆公司债市场也还处于起步阶段，随着外资债券评级机构不断进入，其债券评级也将更具有市场化特征，从而吸引更多的国际投资者。

第三，数字人民币引领央行数字货币发展潮流。由香港金融管理局、泰国中央银行、阿拉伯联合酋长国中央银行及中国人民银行数字货币研究所联合发起多边央行数字货币桥项目目前已经进入实际运作阶段。该项目旨在建立一个由各国央行与商业银行共同参与的基于分布式记账系统的多边央行数字货币平台，以确保跨境支付和清算实现实时完成。<sup>29</sup> 其与现行跨境支付体系最大的不同点在于：其基于各地支付系统的互联，大幅缩短了支付链路，商业银行可在无损合规的情况下大幅提升交易效率，有效降低跨境支付成本。根据货币桥真实交易的经验，交易成本可以降低至少 50%。<sup>30</sup> 截至 2024 年 6 月，该数字货币桥项目发展已达到最小可行性产品阶段。<sup>31</sup> 这也意味着这一数字货币平台的主要支付清算功能已基本完备，随着今后更多央行和商业银行接入平台进行交易，其规模和影响力也将日渐增长。

### （三）巩固和建设上海与粤港澳大湾区金融中心

在金融领域，根据“十四五”规划纲要，要稳妥“推进银行、证券、保险、基金、期货等金融领域开放，深化境内外资本市场互联互通，健全合格境外投资者制度。稳慎推进人民币国际化，坚持市场驱动和企业自主选择，营造以人民币自由使

29 “Project mBridge reaches minimum viable product stage and invites further international participation”, June 5, 2024, [https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mcbdc\\_bridge.htm](https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mcbdc_bridge.htm), accessed on September 14, 2024.

30 “重庆落地首笔多边央行数字货币桥跨境交易实现数字人民币跨境业务突破”，凤凰网重庆，2024年9月2日，<https://cq.ifeng.com/c/8cW0gkI3RB0>，2024年9月8日访问。

31 “Project mBridge reaches minimum viable product stage and invites further international participation”, June 5, 2024, [https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mcbdc\\_bridge.htm](https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mcbdc_bridge.htm), accessed on September 14, 2024.

用为基础的新型互利合作关系”。<sup>32]</sup>与之相应，上海的远景规划也着重强调要显著提升国际金融中心能级，构建更具国际竞争力的金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系，建设具有较强全球资源配置功能、与我国经济实力和人民币国际地位相适应的国际金融中心。按照目前形成的不同发展轨迹，上海与香港两个城市可以形成一定程度的相互分工，也即在中国推动人民币成为国际货币之后，上海成为主要以人民币为核心的金融中心；而香港则利用其长期作为人民币离岸结算中心的地位，可以尝试推动形成人民币资产的海外市场，类似于欧洲美元市场，这样通过不同的交易条件和交易环境而形成两个城市不同的发展类型。

---

32 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，2021 年 3 月 12 日。

## 第三章

# 泛安全化与出口管制措施的滥用

---

## 第三章

# 泛安全化与出口管制措施的滥用

### 一、主要国家出口管制措施的滥用

以保护国家安全为由的贸易限制措施主要反映在出口管制措施上，通过以正面清单的方式对出口产品进行具体限制。近年来发达国家加大了对出口管制措施的实施力度，尽管各经济体实施重点不尽相同，但针对性和协同性越来越强，并且在军民两用产品等范围的界定上也越来越宽泛，呈现滥用趋势。

#### （一）美国

美国的出口管制措施主要集中在对中国高科技进行打压。2018年美国国会通过《出口限制改革法案》，授权总统组织政府各部门对新兴和基础科技进行出口管制。2019年5月，美国商务部把华为公司机器68家关联企业列入出口管制“实体清单”，旨在禁止华为在未经美国政府批准之前向美国企业采购零部件和技术。2019年8月，美国政府将与华为有关的46家关联实体加入“实体清单”。而后，“临时一般许可”被延期五次，允许美国公司向华为出售一定的产品。该许可在2020年8月过期，但美国政府对网络空间研究和自愿披露等给予了有限的永久许可。

拜登政府上台后，以国家安全为由的出口管制成为其主要贸易工具。2022年

10月，拜登政府宣布对出口管制规则进行修改，专门将对出口中国的高端半导体纳入管制范围，“以限制中国获得高端芯片，开发和维护超级计算机以及生产高级芯片。”2023年10月，美国商务部在此基础上进行了修改，弥补内在漏洞。该规则已生效实施。事实上，美国将每年对相关规则进行更新，出口管制规则范围根据科技发展形势与时俱进，不断扩大。

## （二）欧盟

欧盟的出口管制措施是以产品、技术等是否为军民两用的视角来区分其国家安全属性。欧盟于2021年推出的出口管制制度，明确提出涉及到以下的军民两用产品和技术均属于出口管制范围，其中包括：核的材料、设施和设备；特殊材料及相关设备；材料处理；电子；计算机；通信及信息安全；传感器及辐射器；航海和航空电子设备；海洋技术；太空及推动系统。欧盟为保护其统一市场，对成员国授权出口管制的范围做出规定。2023年9月，迫于美国的压力，荷兰基于出口管制规定对中国禁止出售光刻机。该规定将于2024年1月生效实施。2024年9月，荷兰政府表示将扩大用于生产芯片的光刻机的出口限制范围。因此，荷兰的全球著名的光刻机生产商阿斯麦公司将出口中国的1970i和1980i光刻机、及用于光刻机生产的零部件、更新软件和相关服务需要向荷兰政府申请许可。然而，荷兰的这一举措已超越欧盟在《瓦森纳协定》中所承诺的禁止出口清单范围。荷兰仍然保留权利停止这一出口管制措施。

## （三）日本

日本通过出口管制措施对自身高科技竞争优势进行保护。日本《外汇及对外贸易法》第四十八条规定对出口管制措施进行了规定。第四十八条第一款规定，对被

认为妨害维护国际和平与安全的战略物资出口，根据相关规定需要由经济产业大臣颁发的许可证。第四十八条第二款规定，对特定区域的特定货物的出口或特定交易，应需得到相应许可。2023年5月，日本公布了《外汇及对外贸易法》修正案，将制造先进芯片所需的23个品类的半导体设备列为出口管制对象，并于2023年7月生效实施。至此，日本加入美国，禁止用于存储芯片生产的核心光刻机出口至中国。2024年7月，日本再次修改，将5项与半导体相关的货物及技术纳入出口管制对象，并将于2024年9月实施。事实上，日本紧跟美国步伐，利用出口管制措施对其半导体高科技进行保护，对包括中国在内的后发竞争者形成围堵之势并加以打压。

## 二、出口管制措施滥用的主要影响与挑战

在二战后的相当长的历史时间里，以全球贸易自由化和市场开放为特征的国际自由竞争体系推动世界经济不断向前发展。而对于以欧美为代表的发达国家，维护和发展世界自由经济体系成为这些国家主导国际经济秩序的重要抓手。然而，当今世界，保护国家安全不断被强调，以发达国家为代表的各国保护本国“国家安全”的措施不断侵蚀经济议题的边界，导致泛安全化趋势不断加强。而这不仅导致贸易保护主义的泛滥，更将冲击原有的国际自由经济体系，给世界经济带来长期深远的影响。

### （一）对世界经济的影响

经济议题的泛安全化直接推动贸易保护主义不断升级，阻碍世界经济发展，全球经济陷于低速增长。而据WTO的统计，2023年全球货物贸易同比增长则为-1.2%，严重落后于2022年的同比增长3%的水平。相对于2008年世界金融危

机以来的 2.5% 的国际贸易平均增长率相比出现大幅度波动。<sup>33</sup>与此同时，国际服务贸易 2023 年同比增长 9%，较 2022 年的同比增长 15% 虽有减速，但仍在快速增长区间。<sup>34</sup>各国的贸易保护主义已经严重影响国际贸易发展，特别是以出口限制为代表的对货物贸易规制正不断阻碍国家间商品自由流动，成为当今世界国际贸易深入发展的重要障碍。受国际贸易颓势拖累，2024 年世界银行预测世界经济 GDP 增长率为 2.6%。2020 年—2024 年将是全球经济近三十年来增长最为疲弱的五年。<sup>35</sup>

此外，以国家安全为由的贸易限制措施的不断升级将严重冲击国际市场竞争秩序。而经济议题的“泛安全化”，破坏国际市场竞争机制的可预期性，使跨国经济活动面临更多不确定性，从而给商业主体和各国经济发展带来重要负面影响。经济议题的“泛安全化”还将本应“双赢”发展的企业和国家间合作拖入“零和博弈”的泥潭。主要国家的贸易管制措施加剧国家间利益摩擦，使各种反制措施不断升级，造成经济上的外溢影响，从而为世界经济增长前景蒙上阴影。<sup>36</sup>

## （二）对多边贸易机制带来的挑战

经济议题的“泛安全化”反映主要国家对于自身高科技垄断地位渐失的深刻焦虑，但其政策不断加码，将会不断侵蚀其在国际经济体系中的信誉和影响力。而主要国家滥用国家安全概念，以出口管制为名、行高科技保护之实，不仅挑战现有的以 WTO 为代表的多边自由贸易体制，更严重破坏国际自由竞争秩序，从而对国际

33 WTO, Global Trade Outlook and Statistics, World Trade Organization, April 2024, p3, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/trade\\_outlook24\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_outlook24_e.pdf), 2024 年 7 月 10 日。

34 Ibid., p21.

35 World Bank, Global Economic Prospect, World Bank Group, January 2024, pp 4–5, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7fe97e0a-52c5-4655-9207-c176eb9fb66a/content>, 2024 年 3 月 16 日。

36 World Bank, Global Economic Prospect, World Bank Group, June 2024, pp , <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a21a380-5c54-4a8d-9c54-22180abb1adb/content>, 2024 年 1 月 10 日。



机制的稳定性造成冲击。

经济议题的“泛安全化”不断放大地缘政治风险，侵蚀国家间经济合作基础。现代国际自由竞争体系的重要特点是为推动自由贸易，各国部分让渡主权以促进世界经济合作和发展。这种主权让渡的目的在于在促进世界范围内经济发展的过程中实现自身经济更大发展。以全球价值链分工为代表的国家间分工协作正是在这种背景下得以不断演进和发展。然而当前，主要国家过于强调自身安全和国家主权，通过不断升级贸易保护主义政策来强化国家科技和产业的保护。这从根本上冲击了原有的以自由贸易和全球价值分工为基础的全球经济合作模式，打破了已经在各国之间形成的利益平衡。一国以国家安全为由的贸易保护措施不断冲撞他国发展经济的底线，不仅为双边和多边经济关系紧张埋下“导火索”，更给未来国际经济合作带来重要挑战。

### （三）对中国贸易的主要影响

以美欧为代表的发达国家以国家安全为由的贸易保护主义政策破坏了中美贸易的稳定，给中国相关产业发展短期带来了重要冲击。截止 2024 年 5 月，中国对美出口额为 2636.28 亿美元，同比下降 1.4%。<sup>37</sup> 受出口管制等贸易保护主义政策的影响，电子产品和电信下降幅度较大。这些出口管制措施禁止向中国出口用于生产半导体的关键设备和零部件，改变了原有的中国半导体企业供应链系统，从而影响中国半导体产业的整体生态系统。然而，这些外部压力同时成为重要推动力量，加速促进中国高水平科技自立自强的发展进程。中国正发挥举国体制优势，推动科技创新和产业创新深度融合，通过深化科技体制改革和加快培育科技人才，提升我国在关键科技领域的研发和创新能力，依靠自身走出具有中国特色的自主创新道路。

<sup>37</sup> 数据来源：中国海关总署。

### 三、对出口管制措施滥用的治理路径探讨

主要国家以保护国家安全为由的出口管制措施对国际自由竞争机制构成挑战。而以 WTO 为代表的多边贸易体制为各国在现有国际机制下加强协调与合作、通过国际治理机制来推动相关争议的解决提供了重要平台。GATT 第 XXI 条规定了自由贸易规则的安全适用例外，即允许当成员方认为对其核心安全利益构成违反提供披露信息，并采取其认为的必要措施以保护其核心安全利益。然而，这一适用例外也被进行了限定，即须为损害其“核心安全利益（essential security interest）”、采取的措施是“必要（necessary）”，并且不应构成隐性的贸易限制。

美欧等发达国家采取出口管制措施是否是其核心安全利益受到损害，还是其为了实现自身科技垄断霸权，所采取的出口管制措施不断扩大是否是保护其国家安全的“必要”措施，不同当事方对这些关键性问题存在重要争议。这种背景下，WTO 争端解决机制为各方表达观点和协调各方利益提供了重要机制平台。然而，争端解决机制的协调也有其明显的短板。由于美国阻挠 WTO 上诉机构成员的任命，上诉机构陷于“停摆”。争端解决的专家组裁决一旦被当事方上诉到上诉机构，争端解决可能陷于停滞。2020 年 3 月，16 个 WTO 成员国根据《关于争端解决规则与程序的谅解》的第 25 条成立了“多方临时上诉仲裁安排（MPIA）”。中国和欧盟为初始成员，后日本于 2023 年加入。这一仲裁安排为其成员国在 WTO 框架下以争端解决的方式理清国家安全边界、解决相关争议提供了重要途径。但美国不改对 WTO 争端解决的抵制立场，仍不是该安排的成员国。因此，在当前情况下，WTO 争端解决机制对于解决主要国家安全滥用的国家间利益协调仍有其局限。

但与此同时，随着“泛安全化”在主要国家政策框架中的影响日益加深，WTO 部长级会议可以为相关问题的协调和解决提供新路径。WTO 作为世界重要

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/985043022031012001>