

逆全球化背景下国家经济安全的挑战与法治策略

郭 学 文

(鲁东大学 盈科法学院, 山东 烟台 264039)

摘 要:逆全球化对我国的经济安全产生了很大的影响,带来了严峻的挑战和极大的法律风险。我们应当完善维护国家经济安全的法治策略,积极推动全球治理变革,推动全球多边治理体制建设;推动“一带一路”法治合作,为“一带一路”建设提供坚实法治保障;进一步完善国内经济法律体系,推进国家治理现代化;提高、完善国家经济安全法治意识;综合施策维护国家经济安全。

关键词:逆全球化;国家经济安全;法律风险;法治策略

中图分类号:F527.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2021)06-0067-05

近年来,逆全球化给我国的经济安全带来了严峻的挑战,加之全球性新冠肺炎疫情引发了新的世界经济衰退,有些国家主张或者奉行“脱钩论”“撤资论”,加速了各国经济的“内卷化”现象。不仅如此,有的国家例如美国,竟然公然违反国际经济法的主权平等原则和公平互利原则,对中国发动贸易战,侵犯中国的经济主权和其他经济权益,给我国的经济安全带来了不容忽视的法律风险。

一、逆全球化背景下我国国家经济安全面临的法律风险

(一)违反国际经济法的主权平等原则,侵犯中国的经济主权

美国对中国提出限制国有企业的发展等蛮横的要求,明显违反国际经济法的主权平等原则,侵犯中国的经济主权。1974 年 12 月 12 日,联合国大会第 29 届会议通过的《各国经济权利和义务宪章》明确规定:“每个国家对其财富、自然资源和经济活动享有充分的永久主权包括拥有权、使用权和留置权,并得自由行使此项主权。”从长远的角度看,以贸易战为代表的逆全球化,违背联合国大会《各国经济权利和义务宪章》和 WTO 多边贸易体制规则,侵犯国家经济主权,会引发主权国家之间的贸易报复,因此逆全球化是不可能长久的。

(二)违反国际经济法的公平互利原则,危害中国的发展权

美国根据本国法对中国发动贸易战,对中国强行征收所谓的惩罚性高额关税、对中国频繁使用所谓的“长臂”法律管辖等。对中国强行征收所谓的惩罚性高额关税,违反国际经济法的公平互利原则;违背国际经济法律关系准则,包括违背 WTO 多边贸易体制规则,规避 WTO 争端解决机制。《各国经济权利和义务宪章》规定:“国际经济关系应受主权平等、公平互利、国际合作以谋发展等项原则的指导。”

美国还曾对中国频繁使用所谓的“长臂”法律管辖,违反公平互利原则,大搞双重标准,强制中国企业低价进行技术转让,强取豪夺,削弱中国的国家经济实力;诬称中国企业强制技术转让,借以制裁中国企业,损害中国的国家经济利益;对中国大搞核心技术零部件“禁售”,并煽动和纠集其他国家和地区,对中国企业进行“禁售”“禁运”,予取予夺,危害中国企业的生存和发展,危害中国的发展权。

(三)其他法律风险

包括破坏国际经济法律秩序,损害中国的长远发展利益;强制中国购买具有某些不确定性的农副产品,危害中国的粮食安全等。另外,正如全球化早已泛化,发端于经济全球化,进而影响到政治、文化、生态保护等诸多方面,逆全球化亦是如

收稿日期:2021-06-05

作者简介:郭学文(1967—),男,山东招远人,鲁东大学盈科法学院副教授。

此。逆全球化的“直接”表现,是新型贸易保护主义蔓延,贸易战、科技战此起彼伏。逆全球化的“溢出”表现,是政治上的冷战和军事上的挑衅。原因在于政治是经济的延续,政治服务于经济,而战争又是经济和政治的延续。

二、逆全球化的法律表现及成因分析

逆全球化在法律上主要表现在国际税法、对外贸易法、进出口法、移民法等方面,其法律渊源主要有国内法、双边条约和区域性多边条约。经济全球化在法律上的表现主要是“四化”:科技全球化、资本全球化、生产国际化和贸易自由化。科技方面的全球化主要表现为,在法律上允许技术的“外溢”,即先进技术、先进设施、科研人员和研发能力的跨国界联系、跨国界转移。资本方面的全球化主要表现为,在法律上允许资本的“外溢”,即世界金融市场的跨国界联系、跨时空流动、全球性逐利。生产方面的国际化主要表现为,在法律上允许生产的“外溢”,即原材料、劳动力、工程技术人员和管理人员等生产要素的跨国流动,开办生产经营主体、扩大生产和再生产等生产过程的全球化,社会生产分工日益全球化。贸易方面的自由化主要表现为,在法律上允许贸易的“外溢”,即国际货物贸易、国际服务贸易和国际技术贸易在全球范围内加速发展,国际贸易日益纳入世界多边贸易体制。

在法律上,逆全球化的主要表现也是“四化”,只不过是逆向的“四化”,或曰“内卷”化:即科技方面的逆全球化、资本方面的逆全球化、生产方面的逆国际化和贸易方面的逆自由化。其中,科技方面的逆全球化,主要表现为在法律上设置贸易壁垒,设置法律障碍维护本国高精尖技术的比较优势,打压别国技术维护本国技术的市场优势。资本方面的逆全球化,主要表现为在法律上促使资本扩张在全球范围内的收缩,资本向本国的回流和维护本国货币的霸权地位。生产方面的逆国际化,主要表现为在法律上设置障碍,阻碍甚至拒绝重要资源、能源、原材料、商品在国家间的自由流动。贸易方面的逆自由化,主要表现在法律上对外国商品单方面征收高额关税,维护贸易顺差。

经济全球化是以现代科学技术的发展为基础的,逆全球化亦然。“现实的科技全球化既有合作又有摩擦,既是机遇又是挑战,既有主流又有逆

流,既有进步又有倒退,总的趋势是进大于退,机遇大于挑战。从二战结束至今,美国等西方国家与全球化进程背道而驰的逆科技全球化、技术禁运等沉渣不时泛起,形成了对科技全球化的严重挑战。”^[1]美国对华贸易战中的科技战,只不过是维护美国的科技霸权而已,正如美国的对华贸易战,只不过是维护美国的经济霸权而已。而实际上,美国根据其国内法通过贸易战、科技战、金融战打压对它构成经济威胁的国家,是有多次前科的。而且,实际上贸易战不仅美国发动过,其他发达国家也曾发动过。

无论是分析贸易战的发动还是贸易战的应对,都能同得出一个结论,那就是贸易战既是“关税战”还是“法律战”,二者可谓如影随形。而无论是“关税战”还是“法律战”,利益驱动是一个很大的因素。虽然现代科学技术的发展日新月异,把整个世界紧密地联系在一起,把整个世界变成了一个“地球村”,因此只要现在科学技术的发展一日不停止,则经济全球化的发展趋势一日不会停止。但是随着现代科学技术的快速发展,随着生产技术的智能化,原来决定生产要素最优国际配置的因素,也已经开始部分地消解了。既然生产零部件大多数情况下完全可以由智能机器人而不是由工人来完成,那工厂又何必非得开设在人工费低廉的不发达国家,将工厂迁回人工费高昂一些的发达国家又有何妨?反正又用不了多少工人。更何况发达国家的工人,一般来说素质还可能相对高一点。一方面,国际技术贸易会为技术的出口国带来高额的利润,但是另一方面,国际技术垄断其实也会为国际技术所属公司的所属国带来长期的技术比较优势。以美国打压华为公司为例,卖高科技产品给华为公司,固然可以收到良好的经济效益,但是,打压华为公司,不卖高科技产品给华为,客观上有利于为美国的同类公司消灭竞争对手。因此,对于美国而言,单论根据本国法实施单边技术垄断的收益,至少在短期内(例如某一个总统的4年任期内)可能不亚于技术贸易的收益,更何况还有打压竞争对手的长期利益驱动因素。

三、坚持和完善真正的多边贸易体制,积极参与完善新的全球治理体系

我国应当积极参与改进、完善新的全球治理体系,维护和完善多边贸易体制。随着时间的推

移,法律总有需要完善的时候,随着国际经济贸易形势的变化,国际经济法律规则也总有需要完善的时候。但是,一方面要以多边主义制约单边霸权主义,另一方面我们所说的多边主义,应当是真正的各国之间平等互利的多边主义,而不是少数发达国家说了算的、强加于其他国家的“伪多边主义”。

在完善国际经济法律规则方面,第一,我们应当积极参与构建以联合国宪章宗旨和原则为基本遵循的新的全球国际经济法治秩序。第二,我们应当坚定地依法维护经济全球化和自由贸易体制、机制;坚持和完善真正平等互利的多边主义贸易体制。在完善国际经济法律规则的实施机制方面,我们应当健全国际经济规则的实施机制,建立健全应对逆全球化、应对对华贸易战的法律治理体制,提高法律治理能力。国际货物贸易、国际服务贸易、国际技术贸易等国际经济活动的参与人员,应当完善法治思维,合法、合规经营,善于和敢于运用法治方式,化解矛盾,维护我国国家、人民和经济主体的合法权益。

从某种意义上说,市场经济就是法治经济。维护逆全球化背景下的国家经济安全,必须重视国际法律斗争。“历史上的‘逆全球化’过程是核心经济体对外依存度下降导致的,但是核心经济体的不同做法使其最终结果有很大差异。”^[2]

逆全球化背景下,我国在经济上面临的挑战性选择,不是回归完全自给自足的国内经济循环体系,而是坚定前行,坚持对外开放,对内改革的国际国内双循环经济体系。坚定不移地坚持维护和全力推进嵌入全球价值链形式的经济全球化,坚定地与美国的逆全球化做法进行国际法律斗争,维护中国的国家权益。

全球化不论对于发达国家,还是对于发展中国家,都不一定是一个完全美好的过程。“很显然,全球化、资本主义生产与交换关系的国际扩展,是一个具有破坏性的、痛苦的过程。……墨西哥的农民作为一个阶级将最终消失,因为来自美国谷物生产者的大规模竞争,将把他们从土地上赶走。”^[3]¹³⁹经济全球化不仅使得某些国家、某些行业的中下层民众,未能从经济全球化中获益,不仅使得某些发展中国家未能从经济全球化中获益,即便在西方发达国家也出现了经济全球化“赢家”与经济全球化“输家”的结构性对立思想。虽然经济全球化促进了世界经济的发展,做大了

世界经济的“蛋糕”,但是,这块“蛋糕”怎样依照国际经济法律、法规公平分配,则是另外一个敏感的国际性问题,应当在多边体制下按照国际经济法律法规处理,而不能将一国的法律强加到他国经济主权之上。

在经济全球化和贸易自由化的大背景下,打贸易战是没有出路的。中国和美国互为对方最大的贸易伙伴,已经形成高度互补、深度融合的经济伙伴关系,美国逆经济全球化和贸易自由化而动,对中国大打贸易战,等于“杀敌一千,自损八百”。我们在战略上的乐观,是有马克思主义理论基础的。“‘逆全球化’现象并不能改变全球化的发展趋势,全球化具有马克思主义的强大理论支撑。”^[4]

四、推动“一带一路”国际法治合作,构建更加公平的经济全球化

我们应当积极推动“一带一路”周边国家之间、地区之间的自由贸易区国际法律体系建设。我们应当继续推进“一带一路”法治建设,建立健全“一带一路”纠纷处理机制,以对冲以美国对华贸易战为代表的逆全球化危害,给中国国家经济安全所带来的压力。“‘一带一路’建设就提供了非常好的目的地,我们不用挤在欧美等几个国家,还有更多的目的地可以出口。”^[2]

在国际秩序中,定分止争的纠纷解决制度具有重要的意义和作用。中国ADR制度具有一定的比较优势,但是也面临着不少的挑战和新的发展机遇。ADR是Alternative Dispute Resolution的缩写,即非诉讼纠纷解决程序。ADR包括但不限于仲裁形式。在“一带一路”建设的过程中,ADR作为纠纷解决制度,更能体现出世界各国之间、各国人民之间的平等和对尊严的尊重,更能体现出对文化多样化的尊重,因此,ADR制度的国际合作在“一带一路”建设中必将大有可为,有利于推动构建更加公平的经济全球化规则。

我们应当充分认识到,逆全球化的根本原因是根据既有法律规则生产力的发展在全球范围内所带来的利益分配失衡问题。逆全球化的主要推动力是某些主权国家试图依照本国法律控制社会分工的国际化 and 市场的国际化。逆全球化的两个重要推动力,一是跨国公司的母国和东道国权益的冲突,二是某些国家治理的失败。“逆全球化的兴起有其特定的背景,金融危机的触发作用、右

翼势力的复苏、难民危机的助推、民族主义情绪的煽动等因素都对逆全球化的兴起产生了促发作用。”^[5]因此,在经济全球化的历史进程中,长期隐含逆全球化的风险。历史上的逆全球化现象不止出现过一次,当前的逆全球化现象也不一定是最后一次。在全球供应链已经紧密联系在一起的同时,全球化仍然是不可阻挡的发展趋势。即使未来中国的经济再发展、再发达,在某些环节,甚至是关键环节,还是需要依赖其他国家特别是“一带一路”这样的周边国家的市场,以共同完成经济布局和经济目的。

五、进一步完善国家经济安全法律体系

应对逆全球化法律风险的法治策略,主要包括三个方面:进一步完善国内经济安全法律体系;积极参与改进和完善全球治理体系,维护多边贸易体制;推动“一带一路”法治合作,为“一带一路”建设提供坚实法治保障。

建议适时制定国家经济安全法,作为维护国家经济安全的基本法。第一,国家经济安全法应当明确立法依据、立法目的,以及维护国家经济安全的基本原则。第二,国家经济安全法应当明确国家经济安全的运行标准,风险控制手段。第三,国家经济安全法应当建立健全国家经济安全预警机制。第四,国家经济安全法应当重点维护我国的粮食安全、金融安全、资源安全、能源安全等。第五,国家经济安全法应当明确保护我国的各种合法合规的涉外经济贸易活动。第六,国家经济安全法应当对恶意并购、发动对华贸易战等行为,规定强有力的反制措施。第七,国家经济安全法应当鼓励技术创新,提升维护国家经济安全的能力。第八,国家经济安全法应当建立国家经济安全监管机构。第九,国家经济安全法应当规定其他维护国家经济安全的措施。在国家经济安全法这一基本法制定之前,应当充分发挥我国的多元立法体制优势,通过及时制定完善国家经济安全单行法、行政法规、地方法规、行政规章、地方规章等规范性文件,建立完善中国法的域外适用体系,构建国家经济安全法律制度体系。

进一步完善国家经济安全法律体系还包括依法维护国内大循环的畅通;全面依法治国,完善中国涉外投资、税收、国际货物贸易、国际服务贸易、国际技术贸易、国际反垄断反歧视法律机制。逆全球化背景下的国家经济安全,在法律上实际上就是

在逆全球化背景下,一个国家的经济主权依法处于不受根本威胁,经济权益等不受恶意侵害的综合性的、良好的法治状态、治理能力和治理水平。

六、提高国家经济安全法治意识

在逆全球化背景下维护国家经济安全,还需要提高和完善全民国家经济安全法治意识。我们应当通过各种媒体和手段,普及全球化和逆全球化知识,普及维护国家经济安全的法律制度,提高对依法参与国际经济竞争和国际经济斗争的重要性的认识;我们应当强化各级领导干部、管理人员维护国家经济安全的法治意识、法治能力;我们应当加快培养、储备维护国家经济安全的法治人才。

逆全球化是周期性的而不是偶发的,对此我们要有清醒的思想认识。与其放松警惕,认为逆全球化只是暂时的逆流,可以自行消失,毋宁提高警惕,认识到周期性的逆全球化其实是新的全球化的一部分,换句话说,带有周期性逆全球化的全球化,未必不会成为一种新的常态化的全球化。毕竟,“逆全球化一方面由于其具有强大的社会基础仍会继续发展,另一方面推动全球化的力量也在继续增加,当今在全世界形成一个多方面的力量博弈格局”^[6]。“一般认为,美国学者西奥多·莱维特是全球化的正式提出者。1983年,莱维特在《哈佛商业评论》上发表了《市场的全球化》一文,用‘全球化’一词来形容此前二十年间‘商品、服务、资本和技术在世界性生产、消费和投资领域中的扩散’,由此也引发了‘全球化’一词在学术界、新闻界的迅速扩散。”^[7]虽然经济全球化这个词,是1983年才正式提出来的,但是,经济全球化的产生和发展,却远远早于1983年。经济全球化并不是一个流畅的、没有中断的,一直向前的、没有逆转的线性过程。一个可以肯定的事实是,在法律上,自由资本主义时期的全球化,比起垄断资本主义时期的全球化,至少在资本、商品和人员流动等法律制度方面,更加开放得多。

“逆全球化影响深远,表现在贸易保护主义抬头、极端右翼政党崛起、民粹主义卷土重来、文明间冲突加剧和民族矛盾摩擦升级等方面。逆全球化还对国家经济安全、政治安全、社会安全、文化安全、地缘安全等方面带来挑战。”^[2]中国之所以受到逆全球化的威胁,是因为某些国家认为中国的发展是他们的威胁。“‘百年未有之大变局’,具有深刻的世界历史意义。……历史正在

改变——中国的发展举世瞩目,这种大变局的本质特征就是西方中心主义历史性的跌落。”^[8]美国发起的对华贸易战,实质就是阻止中国在全球经济体系中从中低端向高端发展。

但是,全球化是长期的,经济全球化的根本原因是生产力的发展,也就是生产力巨大进步的国界溢出效应。经济全球化的主要推动力是社会分工的国际化 and 市场的国际化。经济全球化的重要推动力是跨国公司在全球范围内的高度扩张和跨国资本在全球范围内的流动。科学技术是第一生产力,经济全球化是以现代科学技术的发展为基础的。现代科学技术的发展日新月异,把整个世界紧密地联系在一起,把整个世界变成了一个“地球村”。因此,只要现代科学技术的发展一日不停止,则经济全球化的发展趋势一日不会停止。因而,经济全球化必然是长期的,而不是暂时的。

逆全球化虽然带来了全球化和自由贸易前景的不确定性,虽然对我国的国家经济安全产生了重要的影响,但是相信只要我们采取正确的法治策略,就能顺利地转危为机,既能维护国家经济安全,又能实现更高质量的发展。

参考文献:

- [1] 冯昭奎. 科技全球化的潮流与逆流——兼论中国应对科技全球化的历程与对策[J]. 国际展望, 2019(3).
- [2] 班娟娟, 金辉. “逆全球化”是全球化周期变化的一个阶段[N]. 经济参考报, 2017-06-08.
- [3] 阿瑟·麦克艾文. 全球化与停滞[M] // 王列, 杨雪东. 全球化与世界. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [4] 王莉, 段光鹏. 破解“逆全球化”的思想武器[J]. 前线, 2018(11).
- [5] 孔雀. 逆全球化背景下总体国家安全观研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2020.
- [6] 廖晓明, 刘晓锋. 当今世界逆全球化倾向的表现及其原因分析[J]. 长白学刊, 2018(2).
- [7] 李潇潇. 探寻马克思主义哲学研究的思想灵性[DB/OL]. (2018-11-02) [2019-11-29], <http://www.hbskw.com/p/39913.html>.
- [8] 张允熠. “百年未有之大变局”的世界历史意义[DB/OL]. (2019-10-21) [2020-01-03], <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1654664427121650006&wfr=spider&for=pc>.

Challenge and Strategy of Rule of Law of National Economic Security Under the Background of Deglobalization

GUO Xuewen

(Yingke Law School, Ludong University, Yantai 264039, China)

Abstract: Deglobalization has had a great impact on China's economic security and brought about severe challenges and great legal risks. We should perfect the strategy of rule of law for safeguarding national economic security, and actively promote the global governance reform and construction of global multilateral governance system; we should promote Belt and Road cooperation of rule of law and provide the solid guarantee of rule of law for Belt and Road construction; we should further perfect domestic economic law system, and promote national governance modernization; we should improve and perfect the awareness of rule of law in national economic security, and take comprehensive measures to safeguard national economic security.

Key words: deglobalization; national economic security; legal risk; strategy of rule of law

(责任编辑 陇 右)