

国家经济安全：学理基础与路径选择^{*}

罗仪馥

【内容提要】 国家经济安全可被界定为国家经济不受外部侵犯的持续稳定发展状态及能力，而维护国家经济安全则指抵御外部对本国经济的威胁或侵犯，以及提升国家相关能力的行动与过程。在国际政治经济学（IPE）的研究视角下，一国政府维护国家经济安全的实践可以分为全球经济治理、国际经济外交和国内经济治理三重路径。在理论谱系上，以“放任自由和经济合作”思维为主导的经济自由主义与突出“政府干预和经济冲突”逻辑的经济民族主义分处两端。维护国家经济安全的全球经济治理路径践行的是经济自由主义的理念，国内经济治理路径对应的是经济民族主义的逻辑，国际经济外交路径则介于两者之间。虽然三者建立在不同乃至对立的思想与理论基础之上，实施成本和适用条件各有所异，具体政策工具也各有特色，但都是系统维护国家经济安全的可选路径，在效果上互为补充。选择何种路径主要受到所面临的经济安全问题是否具有普遍性、国际政治经济环境是否良好、国家参与国际事务是否具有能动性等因素或情境的影响。中国维护国家经济安全以统筹发展和安全为基本原则，致力于在追求发展中巩固安全，在维护安全中促进发展。与美国和西方国家高度强调自利性和对抗性的实践相比，中国的实践更加突出合作性和自主性，未来需要更注重因时因地对维护国家经济安全的三重路径进行灵活选择和组合运用。

【关键词】 国家经济安全 国际政治经济学 全球经济治理 国际经济外交 国内经济治理

【作者简介】 罗仪馥，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室、国际发展与全球治理研究中心助理研究员。

^{*} 本文受中国社会科学院“青启计划”（2024QQJH166）资助。

发展和安全是维护国家经济安全的两个关键落脚点。中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议将“坚持统筹发展和安全”列为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一，强调要“在发展中固安全，在安全中谋发展，以新安全格局保障新发展格局”^①。这不仅彰显了国家经济安全在当今时代的重大战略意义，也向国内外展现了中国维护国家经济安全的坚定决心和实践逻辑。在经济安全成为世界各国普遍关注的背景下，中国维护国家经济安全的经验与其他国家的经验交相映衬，为相关议题研究提供了丰富多元的现实素材，也对系统梳理和挖掘各国实践的基本内容及其智识基础提出了更高的要求。

一 既有研究的特点及不足

世界各国基于自身的经济发展水平、社会文化背景、政治法律环境等固有条件来维护国家经济安全（national economic security）的经验可能各有不同，但相关经验背后的学理逻辑应该是共通的。维护国家经济安全在各国的实践中通常以“经济安全战略”或“经济安全政策”的形态表现出来。近年来，世界主要国家或地区先后制定了各自的“经济安全议程/战略/政策”。2017 年特朗普政府在国家安全战略中提出“经济安全就是国家安全”^②，拜登政府在此基础上出台并实施了一套以“振兴和确保关键技术和矿产供应链安全”为重点的经济安全政策^③。2023 年 6 月，欧盟发布《欧洲经济安全战略》，呼吁重新评估经济安全并“去风险”，提出“保护”“促进”“合作”三大维护经济安全的战略方法^④。2022 年 5 月，日本通过《经济安全保护法》，旨在通过建立本土供应链或转向不

① 《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社 2025 年版，第 23 页。

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 17.

③ 孙天昊 《拜登政府对华经济安全战略论析》，载《当代美国评论》2017 年第 3 期。

④ 曹佳鲁、房乐宪 《技术主权与地缘政治：解码〈欧洲经济安全战略〉的核心与影响》，载《和平与发展》2024 年第 3 期。

构成国家安全风险的合作伙伴来减少日本对不友好国家的依赖^①。2023年韩国政府发布《国家安全战略》，将建立一个应对全球经济安全的体系作为国家安全战略的六项任务之一，具体包括积极推进经济安全外交、确保应对关键供应链危机的能力、加强关键与新兴技术的保护与合作、加快气候行动与低碳经济转型四项内容^②。中国也围绕经济安全议程提出了一系列行动方案^③。这些国家或地区的实践为总结维护国家经济安全的路径及其规律提供了重要现实支撑。国内外关于维护国家经济安全的研究大致可以分为三类。

第一，维护国家经济安全的国别实践经验。这些文献倾向于以特定的国家或国家群体为关注对象，从其维护国家经济安全的综合性实践（而非具体维度的经济安全问题）展开讨论，广泛涉及制度建设、对外合作等做法^④。在此类文献中，以美国为代表的西方国家的路径与中国实践存在较为明显的区别。在美国实践及相关学者的总结分析中，维护经济安全不仅体现在防御上，还需要有能力使

① B. Emily and M. Catharine, "How do the United States and Its Partners Approach Economic Security?", Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/how-do-united-states-and-its-partners-approach-economic-security>, 访问时间: 2025年5月13日。

② Office of the President Republic of Korea, The Yoon Suk Yeol Administration's National Security Strategy: Global Pivotal State for Freedom, Peace, and Prosperity, pp. 114-131.

③ 关于中国维护国家经济安全的具体行动总结，参见董志强《强化国家经济安全保障》，载《经济日报》2023年11月13日；张德勇《维护经济安全保障高质量发展》，https://theory.gmw.cn/2023-01/11/content_36293255.htm，访问时间: 2025年5月13日。

④ 参见 M. D. Christopher, "Singapore's Foreign Economic Policy: The Pursuit of Economic Security", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 1, 2001, pp. 1-23; R. A. Turvey, "Economic Diplomacy and Security: Linkages, Trends and Changes", *International Journal of Diplomacy and Economy*, Vol. 2, No. 1-2, 2014, pp. 4-22; 曹鉴燎《制度冲突与国家经济安全》，经济科学出版社2002年版；舒展、刘墨渊《国家经济安全与经济自主性》，载《当代经济研究》2014年第10期；胡再勇、林桂军《国家经济安全：OECD的治理架构、政策措施及启示》，载《国际经济合作》2014年第12期；黎昭权《美国国家经济安全审查制度的争议与对策》，载《人民论坛·学术前沿》2019年第19期；关照宇、黄大慧《日本国家经济安全战略体系的构建与实施》，载《和平与发展》2024年第2期；王生、李游《韩国尹锡悦政府经济安全战略评析》，载《现代国际关系》2024年第6期。

用贸易禁运、对外援助等经济手段来影响他国行为，鲍德温用“经济权术”（Economic Statecraft）来概括这些政策行动的本质^①。部分学者则将相关政策比喻为“经济武器”，认为维护国家经济安全应该将经济政策与地缘战略目标紧密结合起来^②。中国路径具有鲜明的辩证特征，通常强调发展是安全的基础、安全是发展的保障。如林毅夫主张通过“双循环”战略，以国内大市场的规模效应来抵御外部封锁，通过技术产业的不断升级（发展）来解决“卡脖子”问题^③。张宇燕认为，国家经济安全不仅仅是防御性的，也可以通过参与国际规则制定（制度供给）来获得^④。总体来看，美国维护国家经济安全的路径更强调对抗性和自利性，中国路径更凸显合作性和自主性。

第二，维护国家经济安全在具体领域中的实践逻辑。部分文献重点关注国家经济的特定维度，如产业、技术、资源、基础设施等，其所总结的实践路径也更加具体且有针对性。例如，在李斯特“幼稚产业保护论”基本理念的指引下^⑤，相关学者强调国家必须干预市场或实施投资战略以培育关键产业，同时掌握核心资产和核心技术并对外资进入敏感领域设置“防火墙”，从而避免形成对他国的依附，防范外部冲击^⑥。此外，维护经济安全还需要“企业家型政府”在基础研发上的高风险投入，以掌握核心技术主导权^⑦。相关研究多涉及产业链供应链韧

① David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 2020, pp. 28–50.

② Robert D. Blackwill & Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, pp. 49–92; Edward N. Luttwak, “From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, No. 20, 1990, pp. 17–23.

③ 林毅夫 《论中国经济：挑战、底气与后劲》，中信出版集团 2021 年版，第 243~269 页。

④ 张宇燕 《全球治理的中国视角》，载《世界经济与政治》2016 年第 9 期。

⑤ 〔德〕弗里德里希·李斯特 《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆 1961 年版，第 260~265 页。

⑥ 〔美〕丹尼·罗德里克 《新全球经济与发展中国家》，王勇译，世界知识出版社 2004 年版，第 33~52 页；周肇光 《谁来捍卫国家经济安全——开放型国家经济安全新论》，安徽大学出版社 2005 年版，第 229~321 页；江涌 《安全也是硬道理：国家经济安全透视》，人民出版社 2015 年版，第 158~198 页。

⑦ Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York: Anthem Press, 2013, pp. 63–92.

性、技术自主等关键概念^①。还有学者强调，稀土等关键矿产是高科技产业的“命门”，谁控制了这些资源的供应链，谁就掌握了未来的经济安全^②。

第三，维护国家经济安全在特定语境下的实践逻辑。这里的“特定语境”包括经济制裁、不对称相互依赖、经济全球化等。在经济制裁与反制裁议题上，德雷兹纳探讨了如何利用美元霸权进行精准制裁，认为对于防御者而言，维护安全的路径在于金融基础设施的多元化^③。卢凌宇和邓芟科研究发现，在面对经济制裁时，一国最主要决策力量所具备的“可以作出让本国长期存续和发展而不被内外力量打断的英明决策”的能力，亦即国家自主性，它是维护国家经济安全的根基^④。关于不对称关系的研究较早可以追溯至地缘经济学的相关文献。赫希曼认为，国家可以通过不对称的贸易关系获得政治权力以迫使他在安全或政治上让步^⑤。这意味着维护国家经济安全需要避免成为贸易关系中“依赖性更强”的一方，同时要推动贸易伙伴的多样化。新自由制度主义学者也承认经济相互依赖的敏感性和脆弱性及其对国家经济的潜在风险，国家应该通过降低对外依赖的敏感性和脆弱性（如建立战略石油储备）来维护经济安全^⑥。法雷尔和纽曼认为

① Gary Gereffi, “What does the COVID-19 Pandemic Teach us about Global Value Chains? The Case of Medical Supplies”, *Journal of International Business Policy*, Vol. 3, No. 3, 2020, pp. 287-301; Willy C. Shih, “Global Supply Chains in a Post-pandemic World”, *Harvard Business Review*, Vol. 98, No. 5, 2020, pp. 82-89; 徐奇渊、东艳等 《全球产业链重塑——中国的选择》，中国人民大学出版社 2022 年版，第 314~317 页；崔晓敏等 《全球供应链脆弱性测度——基于贸易网络方法的分析》，载《统计研究》2022 年第 8 期；林梦 《实施供应链安全国家战略：发达经济体样本解析》，载《国际经济合作》2020 年第 4 期；郑休休、刘青、赵忠秀 《对华技术性贸易壁垒与国家经济安全》，载《国际经济评论》2023 年第 1 期。

② Sophia Kalantzakos, *China and the Geopolitics of Rare Earths*, New York: Oxford University Press, 2017, pp. 10-47.

③ Daniel W. Drezner, “Targeted Sanctions in a World of Global Finance”, *International Interactions*, Vol. 41, No. 4, 2015, pp. 755-764.

④ 卢凌宇、邓芟科 《国家安全理论与实践中的国家自主性——基于美国经济制裁案例的研究》，载《世界经济与政治》2024 年第 1 期。

⑤ Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1980, pp. 13-52.

⑥〔美〕罗伯特·基欧汉、〔美〕小约瑟夫·奈 《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社 2012 年版，第 215~236 页。

全球经济网络（包括 SWIFT、互联网基础设施、美元体系等）并非去中心化，而是呈现“中心—边缘”结构，在此背景下，维护安全的策略包括切断对手进入本国控制的关键节点如 SWIFT、芯片技术等，以及通过“脱钩”或建立替代网络来逃避对手的控制^①。关于在经济全球化下如何维护国家经济安全的问题，卡勒认为，在全球化背景下国家机构仍是保障经济安全的核心，区域和全球机构在缓解新的经济不安全方面可以与国家机构相互补充^②。罗德里克则提出“全球化三难困境”的概念，即超级全球化、国家主权和民主政治三者无法同时实现，如果要维护国家经济安全（主权），就必须对全球化进行一定程度的限制，具体包括实施资本管制和适度的产业保护政策^③。

既有关于维护国家经济安全的研究成果丰硕，但主要存在以下不足。一方面，既有研究尚未提出一个关于维护国家经济安全实践的综合性、系统性的分析框架。其中，第一类关于国别实践经验的分析重点关注世界主要大国，难以兼顾中小国家能力及实践的限度。第二类关于产业、技术和资源等具体领域下维护国家经济安全的实践逻辑分析，则具有较强的片面性，且不同领域之间的实践逻辑可能存在一定张力，如对资源稀缺型国家而言，维护资源安全的有效策略在于扩大开放，但其若想同时保障产业安全与技术自主，则需要遵循提升自主性和独立性的原则。第三类关于特定语境下维护国家经济安全实践逻辑的分析，带有明显的“就事论事”性质，难以较为全面地覆盖现实中可能出现的国家经济安全问题。另一方面，绝大多数文献对维护经济安全实践的讨论都绕不开对内或对外政策中的某一个方向，而且都凸显了维护国家经济安全实际上是一个以经济利益或者说经济发展为目标的政治过程。这与国际政治经济学“研究国际与国内层面政治和经济相互作用的一般形式和普遍规律”的学科定位和研究范式高度契合^④。

① Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42-79.

② Miles Kahler, “Economic Security in an Era of Globalization: Definition and Provision”, *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 4, 2004, pp. 485-502.

③ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton and Company, 2011, pp. 184-232.

④ 宋新宁、田野 《国际政治经济学概论》，中国人民大学出版社 2014 年版，第 7 页。

基于此，本文以世界主要国家的实践经验为基础，尝试从国际政治经济学的视角出发提炼一个关于维护国家经济安全实践的综合性框架，对维护国家经济安全的学理基础和实践逻辑进行系统性的讨论与总结^①。

二 维护国家经济安全实践的学理基础

维护国家经济安全的理论与实践纷繁复杂，不同学科探索的侧重点也有所不同。经济学对国家经济安全的研究更多聚焦如何应对市场失灵问题^②，国际政治经济学则主要集中在探究国家经济安全中的国际政治因素以及部分与之密切联动的国内政治因素。国际政治经济学的这种思维方式有助于清晰框定国家经济安全的内涵边界，并在此基础上确定维护国家经济安全实践的理论依据。

（一）国家经济安全的概念与内涵

经济安全的概念指涉广泛，大致包含“经济与安全”和“经济的安全”两种解读方式。一方面，它可以被理解为经济发展对传统意义上的国家安全的重大意义，具体表现为地缘经济学的相关观点，即强调“经济表现不佳会影响军事能力/国家权力/威望”^③。另一方面，它可以指国家经济本身的安全与稳定发展，

① 需要特别指出的是，维护国家经济安全的实践在现实中是高度复杂化、系统化的，再加上不同国家所面临的问题存在差异，甚至同一国家在不同历史阶段所面临的问题也有差别，所以难以简单抽象出维护国家经济安全的单一路径，也很难一概而论地对比突出哪一个路径比其他路径更加正确或有效。因此，本文更倾向于提供一个维护国家经济安全的“工具箱”，尽可能全面地将相关国家维护国家经济安全的做法进行适当的提炼，便于各国在遇到具体的经济安全问题时从中找到合适的“工具”。这也是本文的现实价值所在。

② 既有关于“国家经济安全”的教材主要由经济学者编撰，这些教材大多数都将一国经济运行过程中出现的经济风险、经济危机等“市场失灵”现象纳入国家经济安全的研究范畴，并将其作为维护国家经济安全实践的主要落脚点。参见李孟刚主编《国家经济安全概论》，高等教育出版社2023年版；雷家骥主编《国家经济安全：理论与分析方法》，清华大学出版社2011年版；魏浩《国家经济安全学》，北京大学出版社2023年版等。

③ Charles Kindleberger, *Power and Money*, London: Macmillan, 1970; Dick K. Nanto, *Economics and National Security: Issues and Implications for US Policy*, CRS Report for Congress, 2011; Theodore Moran, “An Economics Agenda for Neo-realists”, *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, pp. 211–215.

与之密切相关或意义相近的概念包括国家经济生存力^①、经济韧性^②、经济竞争力^③等。第二种理解方式运用较为广泛，但学者们基于这种方式对国家经济安全所包含内容的解读也各有不同。例如，雷家驊认为国家经济安全是指“一国最为根本的经济利益不受伤害”，这里的经济利益包括“经济主权独立、基础稳固、稳健增长、充分就业、科技进步、持续发展”^④。李孟刚则强调国家经济安全应包括“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非不可抗力损害”三方面内容^⑤。无论具体包含哪些内容，相关界定大都强调经济安全既是国家的一种“状态”，又是国家的一种“能力”，而且与政治安全、文化安全等并列成为国家安全的重要组成部分。这就意味着国家经济安全是一个宏观而非微观层次的议题，而且必须被置于更广泛的国家安全范畴下探讨。

借鉴张宇燕与冯维江关于国家安全的总体定义，安全本身可以划分为非人为的“无意安全”（safety）和人为的“有意安全”（security）两大类型，前者通常是事故性且难以完全避免的，后者则是博弈性的^⑥。国际政治经济学的思维方式可以将“无意安全”视为市场自我运行过程中出现的问题，将“有意安全”视为国家间消极互动过程中产生的危险。本文暂不将“无意安全”纳入讨论范围，而聚焦在“有意安全”或者“国家行为体出于战略目的对他国经济体系的有意干预”问题上。

基于此，本文将国家经济安全界定为国家经济不受外部侵犯的持续稳定发展的状态及能力，而维护国家经济安全则指抵御外部对本国经济威胁或侵犯，以及提升国家相关能力的行动与过程。这一定义涵盖了涉外和对内两个层面的含义，二者相辅相成、紧密联动。

其一，在涉外层面，国家经济安全意味着国家经济不受外部侵犯。完全的封

① Sheila R. R. ed., *Economic Security Neglected Dimension of National Security?* Washington, D. C.: National Defense University Press, 2011, p. VIII.

② 隋建利、吕文强《从“脆弱性”到“韧性”：中国经济在险增长的脆弱性溯源与韧性解构》，载《中国工业经济》2024 年第 4 期。

③ 赵英《中国经济面临的危险——国家经济安全论》，云南人民出版社 1994 年版，第 3 页。

④ 雷家驊主编《国家经济安全：理论与分析方法》，第 4 页。

⑤ 李孟刚主编《国家经济安全概论》，第 15 页。

⑥ 张宇燕、冯维江《新时代国家安全论纲》，载《中国社会科学》2021 年第 7 期。

闭并不能确保国家绝对的经济安全，因此妥善处理对外经济联系尤其是确保本国经济不受外部侵犯，就成为维护国家经济安全的必要思路之一^①。从积极方面看，确保国家经济不受外部侵犯表现为创造良好的外部环境；从消极方面看，确保国家经济不受外部侵犯则体现在隔绝恶劣的外部影响。在“有意安全”的语境下，前者具体指培育“健康与稳定的经济合作伙伴”，旨在寻求经济伙伴本身的健康发展并确保其不成为本国经济风险的源头，同时使之与本国保持良好互动；后者则指制衡“破坏本国经济安全的对手”，降低乃至消除其对本国经济的威胁。

在国际政治经济学视角下，全球经济治理和国际经济外交是国家妥善处理对外经济联系的主要渠道。所谓全球治理，是指通过具有约束力的国际机制解决全球性问题，维持正常的国际政治经济秩序^②。作为全球治理最为重要的子领域之一，全球经济治理关注的是全球性的经济问题，主要依托全球性的国际经济制度。全球经济治理是一种积极的国家间互动方式，强调国家之间围绕共同问题进行政策协调与互助合作，最终致力于创造更加良好的外部环境。这与国家经济安全概念内涵中的积极方面是相互契合的。经济外交是指处理经济政策问题的外交和使用经济资源进行的外交^③，具体包括对外援助、经济合作等积极的国家间互动方式，也包含经济制裁等消极的互动内容^④。这与国家经济安全概念在涉外层面的积极和消极内涵是高度共通的。

其二，在对内层面，国家经济安全意味着国家经济持续稳定发展。这里的“发展”并非简单经济学意义上的发展，而是以国家经济不受外部侵犯为前提的发展。这就强调国家经济的独立性与自主性，突出国家自身的条件与能力，具体表现为经济资源的自给自足、经济活动的自主可控、经济制度的稳定有效等。这些目标有赖于国家在相关领域的自我改善与提升，而不是通过处理与他国的关系来实现。统筹发展和安全包含促进“安全的发展”和“发展的安全”两部分，前者是指有相对安全保障的发展，后者则指以发展为支撑的安全^⑤。维护国家经

① 贾庆国 《对国家安全特点与治理原则的思考》，载《国际安全研究》2022年第1期。

② 俞可平 《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》2002年第1期。

③ (美)杰夫·贝里奇 《外交理论与实践》，庞中英译，北京大学出版社2005年版，第97页。

④ 赵可金 《经济外交的兴起：内涵、机制与趋势》，载《教学与研究》2011年第1期。

⑤ 徐秀军、罗仪馥 《中国式现代化的开放政治经济学逻辑》，载《世界经济与政治》2024年第10期。

济安全其实就是促进“安全的发展”，关键落脚点在于发展。简言之，国家经济安全概念中涉外维度和对内维度的内涵是紧密相连的，国家经济不受外部侵犯是持续稳定发展的基本前提，而持续稳定发展是国家经济不受外部侵犯的最终目标。

国际政治经济学虽然不关注纯粹的国内经济问题，但对在国际因素影响下的国内经济问题也有所涉及，以经济独立自主为目标的国内经济治理就是其中一项重要内容。其主要通过改善国内条件来增强本国的经济实力和应对外部经济威胁的底气，最终实现经济的持续稳定发展。国内经济治理因应国家经济安全概念在对内维度的内涵，是促进国家经济持续稳定发展不可或缺的渠道（见图 1）。

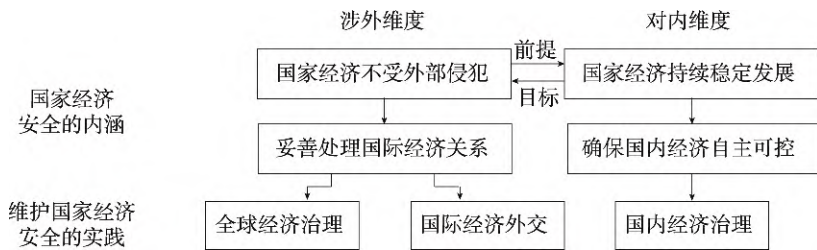


图 1 国家经济安全的概念内涵与实践

资料来源：作者自制。

总之，国际政治经济学的思维方法在理解国家经济安全相关议题上具有天然优势。国家经济安全的内涵决定了维护国家经济安全的实践应该同时具有内政与外交双重属性，只有一国政府（尤其是中央政府）主观上有意愿且客观上有能力承担起维护国家经济安全的重任。政府维护国家经济安全的实践可以划分为全球经济治理、国际经济外交和国内经济治理三大路径。三者虽然建立在不同乃至对立的思想与理论基础，但都是系统维护国家经济安全的可选路径，分别适用于不同的情境，彼此之间互为补充。

（二）维护国家经济安全的理论依据

在国际政治经济学理论谱系上，经济自由主义与经济民族主义分处两端，成为维护国家经济安全实践三大路径的学理基础。全球经济治理路径以经济自由主义为依据，国内经济治理路径主要践行经济民族主义的理念，而兼顾合作和冲突两方面内容的国际经济外交路径则同时体现两种理论的逻辑。理解经济自由主义和经济民族主义的理论渊源及其现实语境，是探究维护国家经济安全的实践应该如何如何在三大路径中作出适当选择并采取具体策略的必要前提。

经济自由主义与经济民族主义分别衍生自经济思想史中的自由主义和重商主义思潮。无论从国家实践还是学理研究看，重商主义的出现都早于自由主义。重商主义萌芽于14世纪^①，盛行于15~18世纪的欧洲，最具代表性的实践是英国颁布与落实《航海条例》，即把经济实力同军事、政治霸权挂钩，强调国家垄断与贸易保护等政策取向^②。重商主义的盛行是彼时欧洲民族国家崛起、商业资本与王权融合、商品经济扩张与全球殖民竞争加剧多重因素共同作用的结果。伴随着第一次工业革命的兴起和全球市场扩张，英国经济学家斯密在18世纪中后期提出“看不见的手”学说，主张通过市场竞争实现资源最优配置，批判重商主义的国家干预逻辑^③。该学说被视为经济自由主义理论的早期形态，构筑起经济自由主义坚硬的理论内核。19世纪上半叶，李斯特以德国和美国通过高关税抵制英国工业品并推动本土制造业崛起为现实依据，提出“幼稚产业保护论”并对斯密的自由贸易主张发起批判^④。李斯特的学说既是对过去数百年欧洲重商主义传统的一次思想集成，又成为经济民族主义可以溯及的最早理论雏形。

在上述思想流派的大辩论之后，国际社会开始明确出现经济自由主义和经济民族主义的思潮分化和周期性波动。20世纪30年代的大萧条催生了凯恩斯主义，该理论主张政府对市场的积极干预，是对重商主义的重大继承与发展，也一度被大萧条后陷入困境的西方国家奉为圭臬。1944年哈耶克出版《通往奴役之路》一书，扛起经济自由主义的大旗，对凯恩斯主义发起激烈反驳。20世纪80~90年代以来，以撒切尔主义和华盛顿共识的提出和广泛推行为标志，经济自由主义成为全球范围内的主流思潮。经济自由主义的盛行期也是全球化迅速发展和美国霸权稳步上行的时期，但进入21世纪第二个十年，伴随着美国霸权的相对衰落和全球化逆流的暗流涌动，经济民族主义的影响力再度上升^⑤。

① [法] 费尔南·布罗代尔 《15至18世纪的物质文明、经济和资本主义》，顾良译，生活·读书·新知三联书店1993年版，第599页。

② 伍山林 《如何认识经济思想的“谱系”——以英国重商主义为例》，载《经济思想史学刊》2021年第3期。

③ [英] 亚当·斯密 《国富论》，郭大力、王亚南译，商务印书馆2015年版。

④ [德] 弗里德里希·李斯特 《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆1997年版。

⑤ 相关讨论请参见李巍 《“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型》，载《国际问题研究》2023年第5期；杨卫东、黄雪敏 《从经济自由主义到经济民族主义——基于能力与意愿视角的美国贸易政策分析》，载《美国研究》2024年第4期。

从上述理论分野与演进来看，经济自由主义和经济民族主义理论此消彼长，分别因应不同特征下的国际政治经济环境。在全球经济上行和地缘政治竞争相对缓和的总体环境下，经济自由主义较为盛行。而在全球经济下行或地缘政治竞争相对激烈的总体条件下，经济民族主义更受欢迎。经济自由主义和经济民族主义的分化在国内层面表现为“放任自由”与“政府干预”的政策对立，在国际层面则表现为“经济合作”与“经济冲突”的思维差异（见表 1）。由于国内层面“放任自由”是纯粹的经济话题，因此本文主要探索国内层面的“政府干预”和国际层面的“经济合作”“经济冲突”理念对维护国家经济安全实践的指引作用。

表 1 经济自由主义和经济民族主义的现实语境及理论内涵

理论思潮	经济自由主义		经济民族主义
现实适用条件	全球经济上行 地缘政治竞争相对缓和 国家参与国际事务具有能动性		全球经济下行 地缘政治竞争相对剧烈 国家参与国际事务能动性受限
国内层面的内涵	放任自由		政府干预
国际层面的内涵	经济合作		经济冲突
维护国家经济安全的实践路径	全球经济治理	国际经济外交	国内经济治理

资料来源：作者自制。

作为国际体系理论的一个重要分支，经济自由主义集“经济合作”理念之大成，被进一步细化为两个重要的学说或理论观点：一是国家间的相互依赖，二是国际制度在国际政治经济关系中的重要意义^①。一方面，经济自由主义理论彰显了全球经济治理路径及合作型经济外交路径对于维护国家经济安全的必要性。相互依赖其实是全球化在微观层面的具体表现，经济全球化意味着世界各国经济活动相互协作甚至高度融合。在此情况下，一国通常难以回避他国经济活动的负面外溢效应，也很难通过单独的行动来应对这些效应或风险。最典型的例子是跨境（或海外）基础设施建设，其安全的维护绝非依靠本国政府就能完成^②，而需

① [美] 罗伯特·基欧汉、[美] 约瑟夫·奈 《权力与相互依赖》（第四版），第 3~21 页。

② 刘冲、刘梦婷 《当前全球关键基础设施安全面临的突出风险及其治理》，载《国家安全研究》2023 年第 2 期。

要与其他国家的行为体进行交涉或协调。另一方面，经济自由主义还为全球经济治理和合作型国际经济外交路径指明了具体的实施方案，即通过参与各种国际制度建设（全球层面和区域层面）来应对本国所面临的经济安全风险。虽然国际社会为无政府状态，但国际制度具有强制性、监督职能和资源共享平台功能，可以减轻甚至消除国家之间互动的不确定性和“以邻为壑”的困境，进而成为国家间合作的渠道^①。这也是全球经济治理和合作型经济外交实践的内在逻辑。

经济民族主义中的“经济冲突”和“政府干预”思维和理念为维护国家经济安全实践中的抗衡型经济外交和国内经济治理路径提供了坚实的智识基础。赫莱纳将经济民族主义的目标定位为“本国的繁荣、文明与权力”^②，区别于经济自由主义所追求的“共同繁荣”。经济民族主义思想根植于“零和博弈”思维，主张通过对抗性的涉外措施阻止他国获取利益，同时通过封闭的或内向的举措保护本国利益不受侵害^③。经济民族主义还强调，“内部优先”是各国的实际规则^④，国家通过重塑内部体制来确保其在丛林世界中不被侵蚀或吞噬。此外，经济民族主义以提升民族国家自身的生产力为核心目标^⑤，同时也是强化国家自主性所能诉诸的有效渠道^⑥。国际经济外交路径中的对抗性措施以及国内经济治理路径^⑦正

① 王正毅 《全球治理的政治逻辑及其挑战》，载《探索与争鸣》2020年第3期。

② Eric Helleiner, “Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19th Century”, *International Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 3, 2002, pp. 307-329.

③ (美) 罗伯特·吉尔平 《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，杨宇光、杨炯译，上海人民出版社2006年版，第11~17页；G. M. Grossman and J. D. Richardson, *Strategic Trade Policy: A Survey of Issues and Early Analysis*, Princeton: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1985.

④ 郑永年 《经济民族主义之下的国家竞争》，载《特区经济》2019年第11期。

⑤ 贾根良、陈国涛 《经济民族主义与马克思主义：比较与启示》，载《马克思主义研究》2013年第9期。

⑥ 陈崇仁 《全球化转型背景下的经济民族主义与利益边疆——生成逻辑、现实路径及影响》，载《经济问题探索》2020年第12期。

⑦ 需要强调的是，广义上的“治理”可能包含除政府外的其他各类行为体的相关整治、调理行为，尤其当经济自由主义指向国内层面时，所谓“治理”可能更强调政府放松管制。但在国际政治经济学领域，“治理”更多强调的是“国家实施的治理”，再加上前文已论述的“一国政府通常是维护国家经济安全的施动者”这一前提，本文所涉及的“国内经济治理”，特指“国家在国内层面的经济治理”，以区别于“国家在全球/国际层面的经济治理”两种维护国家经济安全的路径。

是以经济民族主义的上述思想理念为依据和指引。一方面，由于国际社会的无政府状态，各国只能通过自助方式来保障本国经济安全。另一方面，保障本国经济安全需要一个对外和对内都很强大的国家（政府）为支撑，因此，对竞争对手或敌人展开抗衡型外交，并在国内全面加强制度建设和经济韧性就成为维护国家经济安全的主要任务之一。

基于经济自由主义和经济民族主义的现实背景或适用条件，一国在维护国家经济安全的路径选择上，需要因地制宜。当一国面临的经济安全问题是世界多数国家普遍面临的问题时，全球经济治理路径可以成为首要选择，但前提是国际政治经济环境总体良好或国家参与国际事务具有能动性。如果无法满足上述前提，国家可以转向国际经济外交路径，并根据安全问题所牵涉对象的属性来选用区域经济外交和双边经济外交等具体的策略。当一国面临的经济安全问题具有国别特殊性，则可以优先考虑国内经济治理路径（见图 2）。

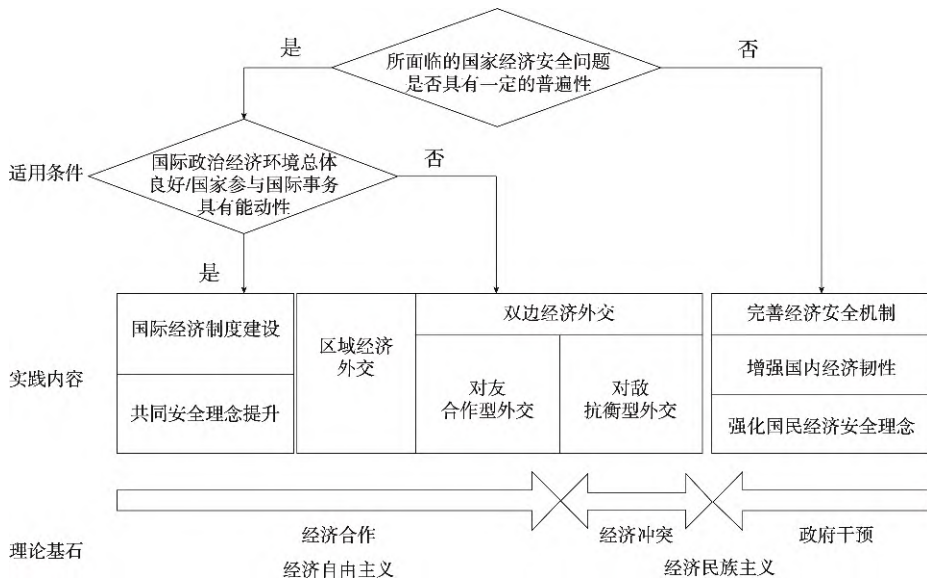


图 2 维护国家经济安全的实践路径及其理论依据

资料来源：作者自制。

三 维护国家经济安全的全球经济治理路径

全球经济治理的内核在于多国共同管理全球经济事务，解决共同关心或面临的经济问题^①。作为与经济自由主义思想最契合的实践方式，全球经济治理是一国维护自身经济安全中成本或代价较低的路径，但也是适用条件最复杂或对国际政治经济环境要求最高的路径。一方面，全球经济治理路径适用于应对世界多数国家共同面临的经济安全问题。另一方面，该路径的有效落实需以国际政治经济环境总体良好为前提，或要求本国参与国际事务具有足够能动性。总体来看，其实践主要包含安全制度建设与安全理念提升。

（一）全球经济治理体系中的安全制度建设

从维护国家经济安全的角度推进国际经济制度建设，其实就是通过联合相关国家建立某些国际规则来管控国家间的经济联系，使其更有利于或至少无害于本国经济发展。纵观二战结束以来全球层面诸多国际经济制度的建设过程，大多数制度的诞生与发展都同特定的跨国经济安全威胁紧密相关。世界银行、国际货币基金组织（IMF）、世界贸易组织（WTO）和二十国集团（G20）等国际机制的建设均不同程度地体现了这一点。综合来看，全球经济治理体系中安全制度建设的实践策略及其具体效果大致可以分为三种情形。

第一，提高并充分发挥国际制度的监督和约束功能，强化国家间相互监督并约束其他国家的“以邻为壑”行为。国际制度具有公共物品的属性，可以确立行为规则，通过特定的监督和惩罚机制约束成员国的行动^②。WTO 争端解决机制就是各国在贸易领域维护本国经济安全的重要国际制度工具。该机制中的上诉、补偿和交叉报复等程序或规则使成员国不敢肆意对其他国家进行贸易侵害。2012 年中国在 WTO 起诉美国对华油井管等产品实施反补贴措施，最终于 2022 年胜诉。这是中国通过 WTO 维护本国企业合法贸易利益的典型案例，也表明 WTO 可

^① （美）詹姆斯·罗西瑙 《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社 2001 年版，第 4~5 页。

^② 李巍 《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 59~61 页。

可以成为一国捍卫产业安全的重要工具^①。WTO 对中小国家的意义尤为突出，它可以通过特定的制裁机制“对由于经济规模差异所造成的国家间实力不均的状况进行平衡”^②。在 20 世纪 90 年代的“香蕉贸易战”中，以厄瓜多尔为代表的拉美小国正是借助 WTO 争端解决机制的力量，迫使欧盟逐步降低并取消了对拉美香蕉的歧视性关税，保障了厄瓜多尔农业支柱产业的市场准入权。值得一提的是，自 2019 年 12 月起，WTO 争端解决机制由于美国持续阻挠上诉机构大法官遴选而停摆。这也印证了前文提及的采取全球经济治理路径的场景与条件问题——当国际政治经济环境恶化时，全球经济治理可能成为无效路径。

第二，将国际制度作为协调本国与外国经济政策的重要平台，避免国家间的“逐底竞争”（race to the bottom）。“逐底竞争”主要指各国竞相降低标准或要求以吸引相关经济资源流向本国，其最终结果是所有国家的绝对收益都受到侵蚀。对此，各国可以通过多边平台协调经济政策予以有效应对，历史上也出现过不少成功案例。1944 年布雷顿森林会议提出创建 IMF 构想的初衷就是“建立一个国际经济合作框架，避免再次出现导致 20 世纪 30 年代大萧条的竞争性货币贬值”^③。G20 机制的创建也是防止亚洲金融危机和 2008 年金融危机的重演，让世界主要国家可以围绕国际经济、货币政策举行非正式对话并进行必要的协调^④。在应对全球税收竞争所导致的“税基侵蚀和利润转移”等问题上，G20 也发挥了重要作用。其授权经济合作与发展组织（OECD）设计的“双支柱方案”得到全球 136 个国家和地区的认可，在一定程度上缓解了各国在税收“逐底竞争”中所面临的压力和经济安全威胁^⑤。

第三，以国际制度为纽带稳固本国与伙伴国的关系，筑牢本国与利益攸关方的合作根基。在学理上，一国对其他国家的“外交拉拢”实际上就是通过制度

① 张月姣 《中国在 WTO 诉美国反补贴措施案中胜诉的意义及启示》，载《国际法研究》2022 年第 3 期。

② 〔美〕约翰·H. 巴顿等 《贸易体制的演进：GATT 与 WTO 体制中的政治学、法学和经济学》，廖诗平译，北京大学出版社 2013 年版，第 34 页。

③ “The IMF in History”. <https://www.imf.org/en/About/Timeline>，访问时间：2025 年 6 月 6 日。

④ 〔加〕约翰·J. 柯顿 《二十国集团与全球治理》，郭树勇、徐谔律等译，上海人民出版社 2015 年，第 20~22 页。

⑤ 邓志超、连平、周宇 《国际税收制度改革新进程及其影响》，载《国际展望》2022 年第 1 期。

性权力换取伙伴国家更为坚定的支持^①。如美国为加强关键矿产供应链安全和半导体产业链安全，联合加拿大、澳大利亚、法国、德国、日本、欧盟等伙伴建立“矿产安全伙伴关系”（MSP）。这些机制都是美国加强其与特定伙伴的关系并获取后者支持的例子。但美国构建这些机制的背后还包含着另一个战略目的，即在全球范围内筑起“小院高墙”或排他性的“小圈子”，并试图以此阻遏中国相关产业的发展。与之形成鲜明对比的是，中国倡导“真正的多边主义”，深化拓展平等、开放、合作的全球伙伴关系，致力于扩大同各国利益的汇合点^②，这才是通过国际制度维护伙伴关系的正确逻辑与做法。

总体来看，上述三种情形的共同逻辑是国家通过运用、参与甚至新建全球经济治理体系中的国际制度来维护本国的经济安全。这三种做法分别适用于不同的安全情境，依次为遭遇他国侵害、恶性经济竞争、伙伴网络松散。这三种情境对本国经济安全威胁的紧迫程度由高到低递减，但都是现实世界中一国可能面临的外部经济安全问题，并可以通过全球经济治理中的国际制度建设予以应对。

（二）全球经济治理体系中的安全理念提升

所谓安全理念的提升，就是推动相关国家在国际经济事务上的基本理念由“独享安全”转化为“共同安全”。独享安全是指将本国经济安全建立在危害他国经济安全的基础之上，可以用“以邻为壑”加以形容；共同安全则指本国经济安全与他国经济安全同向联动，可以用“唇亡齿寒”进行概括。

在全球地缘政治与经济风险不断攀升的背景下，中国提出全球发展倡议和全球安全倡议是为提升全球安全理念所作出的努力。这两大倡议尚未形成具体的国际机制或国际规则，而旨在对特定的全球性问题作出回应与表态。全球发展倡议回答的是如何实现全球共同发展的问题，其“发展优先”的核心要义、“普惠包容”的价值取向与“和谐共生”的内在要求等深刻内涵与共同安全理念是共通的^③。全球安全倡议则直接回答“世界需要什么样的安全理念、各国怎样实现共

^① Gadi Heimann *et al.*, “Co-optation in Great Power Rivalries: A Conceptual Framework”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 46, No. 1, 2024, pp. 8–36.

^② 《习近平著作选读》（第一卷），人民出版社2023年版，第50页。

^③ 侯冠华 《习近平全球发展倡议的多维论析》，载《理论探索》2023年第2期。

同安全”的问题，其所展现的“共同、综合、合作、可持续安全观”正是对共同安全理念的更全面、更深入的诠释^①。通过推广这两大倡议，中国努力深化世界各国对共同安全的理解和认可，以此对冲和抗衡当前以美国为代表的发达国家单边主义、保护主义、小多边主义等行径背后的独享安全理念^②。以中国提出两大倡议的经验为参考，一国推动他国形成共同安全理念的实践及其效果主要包含两方面。

一方面，以相关的国际制度为平台传播“共同安全”理念，强化其他国家对于“共同安全”的认知与认可。全球发展倡议是 2021 年 9 月习近平主席在出席第七十六届联合国大会时正式提出的，全球安全倡议的首次正式出现则在博鳌亚洲论坛 2022 年年会上。这两大平台受众广泛，可以确保两大倡议背后的共同安全理念被尽可能多的国家所了解。除此之外，中国各涉外部门和官员多次在 G20 和金砖合作机制等更多全球性平台上宣传这两大倡议，并吸引越来越多的关注。

另一方面，以倡导解决共同的经济难题为共赢合作基础，凸显“独享安全”的危害并弱化相关国家对该理念的推崇。两大倡议能够将一些国家动员起来，其主要原因在于两大倡议关注的是相关国家共同面临的经济难题并旨在为解决这些难题提供更有效的思路。在提出全球安全倡议时，习近平主席强调“复苏不均衡加剧全球不平等，南北鸿沟持续扩大”等现实挑战，同时点明了近年来部分发达国家单边主义、极端利己主义行为对发展中国家利益的侵害或经济安全的威胁^③，有针对性地回应了相关国家的关切，更易于引起这些国家的共鸣，也更有助于该倡议及其背后的共同安全理念的推广。

虽然提升安全理念是世界大多数国家的共同需求，中国参与国际事务也具有足够的能动性，但在现阶段全球经济下行以及深陷地缘政治陷阱的美国等国家恶意干扰的情况下，中国推广“共同安全”理念的难度大幅度上升。

^① 邱慧心 《全球安全倡议中“普遍安全观”的历史建构与国际比较》，载《国际观察》2023 年第 3 期。

^② 《习近平在博鳌亚洲论坛 2022 年年会开幕式上发表主旨演讲》，载《人民日报》2022 年 4 月 22 日。

^③ 同上。

四 维护国家经济安全的国际经济外交路径

一国在实施全球经济治理路径受阻时，可以转向国际经济外交路径。与全球经济治理相比，国际经济外交需要开展互动的国家范围较小，一国可以优先选择与少数国家或者特定国家打交道，因此对国际政治经济条件以及国家参与国际事务能动性要求也相对较低。在国际经济外交路径之下，区域经济外交与双边层面的对“友”合作型外交主要在经济自由主义思想的指引下展开，而双边层面的对“敌”抗衡型外交则是以经济民族主义中的“经济冲突”逻辑为主导。

（一）地缘安全逻辑下的区域经济合作

以维护国家经济安全为目的的区域经济外交，主要面向对本国具有安全价值的区域。一是地理距离相近。通常而言，周边地区经济活动的负面外溢效应对本国的冲击更大，因此也是首先需要考虑的区域。美国将拉丁美洲作为战略后院，俄罗斯高度重视其在欧亚地区的势力范围等，主要都是出于地理距离相近的考量。二是扼守交通要道。例如马六甲海峡扼守太平洋与印度洋之间的主要航道，在很大程度上增强了该区域在相关国家维护经济安全实践中的重要性。三是资源禀赋丰富。例如中东与欧亚是世界上能源储量最丰富的地区，南美洲是各类矿产富集区等，也成为对相关资源存在巨大需求的国家在维护经济安全的过程中需要高度重视的区域。

无论身处区域内还是区域外，一国基于特定的地缘安全价值对相关区域开展经济外交的具体目标可以分为两方面。其一，将相关区域建设成本国经济安全的护栏，弱化全球形势对本国经济的冲击。其二，确保区域形势的总体稳定，避免其内部混乱传导并干扰本国的经济形势。与全球经济治理相似，区域经济外交实质上也是以经济自由主义思想为指引的维护国家经济安全的实践路径，因此高度强调区域性国际制度建设问题。基于世界主要国家的相关实践经验，地缘安全逻辑下的区域经济外交大致包含两种政策思路。

第一，主动与该区域维系良好外交关系以防范区域内国家与本国相背离。二战后，日本通过增加对东南亚国家的经济援助，改善了相关国家对日本的认知，

增进了彼此之间积极的外交联系^①。正是以此为基础，日本才能成功将东南亚打造成“海外日本”最主要、最牢靠的根据地之一。现阶段，日本进一步将其对东南亚的经济外交置于经济安全战略的大框架下，利用东南亚实现日本的经济安全目标，即在中美经济博弈中提升日本战略自主性^②。2021~2024 年，美国拜登政府大力推进“印太”战略以及更有针对性的“印太经济框架”（IPEF），旨在修复此前在特朗普执政下受到破坏的美国在亚太地区的影响力，将其打造成支撑美国经济平稳发展的关键外部力量。

对中国而言，东南亚、中亚和非洲等是现阶段开展经济外交的重点区域。东南亚与中亚地区同时包含地理位置接近、扼守交通要道和资源禀赋丰富三重安全价值，非洲则在资源禀赋方面占据重要地位。在中国的外交政策和对外关系布局中，周边始终是优先方向，而东盟又是周边外交优先方向。近年来，中国周边外交取得的诸多重要成果主要是面向东南亚和中亚的，包括达成《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），与东南亚各国建立了“形式多样、内涵丰富的伙伴关系、合作关系或战略互惠关系”，同中亚五国打造中国—中亚命运共同体，并辅之以中国—中亚机制等区域合作安排等^③。中国对非洲的外交定位是“天然合作伙伴，彼此优势互补，展现出不可限量的合作空间和潜力”^④，在此基础上，中国推动建立了中非合作论坛，加强中国与非洲“在新形势下的友好合作，共同应对经济全球化挑战，谋求共同发展”^⑤。中国增进与这些地区外交关系的总体工作思路是尊重区域特性（例如东南亚地区的“东盟中心地位”），加大发展援助力度，扩大基础设施互联互通，加强面向当地企业和民众的公共外交等，以更长远的眼光培育中国与这些地区的外交关系。在近年来美国破坏全球经济秩序并对中国进行战略打压的复杂背景下，强化对这些地区的经济外交有助于缓解中国所

① 韩爱勇、熊昊 《政府援助与政治收益——以日本对东南亚国家的援助为例》，载《国际关系学院学报》2009 年第 1 期。

② 周生升 《经济安全与日本对东南亚经济外交的战略和策略》，载《东南亚研究》2024 年第 3 期。

③ 《新时代中国的周边外交政策展望》，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202310/t20231024_11167069.shtml，访问时间：2025 年 6 月 8 日。

④ 《王毅谈 30 年持之以恒首访非洲的三点原因》，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_677824/xgxw_677830/202001/t20200113_8023604.shtml，访问时间：2025 年 6 月 8 日。

⑤ <http://www.focac.org/chn/ltjj/ltjz/>

面对的外部经济冲击^①。

第二，通过积极参与区域经济治理，防控与化解区域性经济危机。历史上各国参与甚至主导区域经济治理以维护本国经济安全的经验极其丰富。例如，中国与日本、韩国、东盟共同推动建立《清迈倡议》（CMI）、《清迈倡议》多边化（CMIM）以及东盟与中日韩宏观经济研究办公室（AMRO）等机制，旨在强化本区域防范风险和应对挑战的能力，解决区域内国际收支和短期流动性困难，维持区域金融秩序稳定^②。在国际自由贸易秩序遭受巨大破坏的背景下，中国与亚太各方共同加快推动 RCEP 等区域性自贸安排落地，有效保护地区内部的自由贸易秩序不受冲击。为防止 2010 年欧债危机持续蔓延并扰乱德国经济金融秩序，德国政府推动欧盟成员共同落实紧缩财政等政策，强化欧元区财政联盟，并促成欧洲稳定机制这一永久性区域金融制度的建立^③。

（二）敌友分化逻辑下的双边经济外交

出于维护国家经济安全的目的，一国开展双边经济外交需要分辨“友”与“敌”。在外交理论与实践，国家间关系不可避免地存在亲疏远近的区别。中国面对不同国家的经济外交就充分体现了“差序格局”的规律和智慧，用“好兄弟”“好亲戚”“好邻居”和“好同志”等体现不同友好度和亲密度的词汇来描述中国与具体国家之间的关系^④。还有学者从贸易关系的角度定义“朋友”与“敌人”，强调若一国生产率增长能提高其贸易伙伴的实际收入，则该国是其贸易伙伴的“经济朋友”，反之则是“敌人”^⑤。结合中国外交实践中的“差序格局”理念，这一定义可以折射出经济外交中“朋友”和“敌人”的广义区别：“友”泛指对本国友好且在本国的经济发展中发挥积极作用的国家，而“敌”泛指敌视本国且在本国经济发展中发挥消极作用的国家。这意味着成为“朋友”

① 赵晨光 《中非合作论坛峰会的机制化：趋向、基础与发展建议》，载《西亚非洲》2021 年第 5 期；周方银 《中国周边安全环境新变化与周边外交策略选择》，载《当代世界》2025 年第 2 期。

② 李巍 《制衡美元：政治领导与货币崛起》，上海人民出版社 2015 年版，第 181~237 页。

③ 同上，第 128~180 页。

④ 詹德斌 《试析中国对外关系的差序格局——基于中国“好关系”外交话语的分析》，载《外交评论》2017 年第 2 期。

⑤ Benny Kleinman *et al.*, “International Friends and Enemies”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 16, No. 4, 2024, pp. 350-385.

和“敌人”必须分别满足两个条件，一是对本国表现出友好/敌对的外交立场，二是在本国经济发展中发挥积极/消极作用。对这两类国家的外交思路有所不同，前者以经济自由主义思想下的合作思维为主导，后者则需要参考经济民族主义思想下的冲突逻辑。

一方面，对“朋友”的经济外交以持续深化合作为导向。具体措施主要包括经济援助、经济拉拢和友岸外包等。经济援助优先或重点面向经济发展水平相对落后但与本国存在密切经济联系或外交关系的国家。经济拉拢通常表现为在双边经济合作中适当让渡部分利益以换取对方在外交上更加坚定地支持本国。例如，美国政府在 2022 年出台的《芯片和科学法案》针对性地为韩国等盟友的半导体企业提供赴美投资补贴。《通胀削减法案》原本规定只有在北美最终组装的车才能获得补助，但为了安抚日本等盟友，美国专门与日本就关键矿产达成贸易协议，从而允许使用在日本采购或加工的关键矿产的电动汽车享受《通胀削减法案》的税收抵免政策。友岸外包也是美国维护产业安全的重要措施，指将产业链供应链相关业务转移到友好的伙伴国家，深化与这些伙伴的产业与经济联系^①。这一措施已被美国政府运用于半导体、关键矿产等战略性产业部门，旨在增强美国与相关盟友的产业纽带。

另一方面，对“敌人”开展必要的抗衡型经济外交。抗衡型经济外交可以产生威慑、惩罚和打压等多种效果，具体措施包括经济打压、经济制裁与经济反制。此外还有一种特殊形式，即对威胁本国经济安全的外部因素进行直接军事打击，17~19 世纪英国海军为本国商船护航就是最典型的例子，但这种形式在二战结束后已不具有国际合法性。在抗衡型外交的三种措施中，经济打压和经济制裁的实施主体是以美国为代表的霸权国家。经济打压和经济制裁两类措施本身可能违反国际法，缺乏国际道义的支持，而应该受到批判和制止。作为抗衡型外交的第三种措施，经济反制是具有正义性、合法性的维护国家经济安全的举措。美国为了实现霸权护持，对历史上的苏联、当今的俄罗斯、日本、中国等诸多国家施加过经济制裁，后者也分别对美国展开过不同形式的反制。例如，面对美国的航空运输制裁，俄罗斯“宣布对包括美国在内的总计 36 个国家的航空公司运营的

^① 李巍 《友岸外包：拜登政府产业外交新思想》，载《文化纵横》2022 年第 5 期。

航班实施限制”^①。2024年，针对此前加拿大跟随美国对中国电动汽车、钢铁和铝产品加征关税的歧视性措施，中国启动反歧视调查并在历时半年后完成全球首例反歧视裁定，凸显中国维护产业与经济安全的决心。当然，实施反制行动并不意味着完全不留余地。实际上，中国反制目的不在于增加关税收入，而意在促使对手国家撤销对中国不友好的经济压迫行动，而这是真正意义上以维护国家经济安全为目的的抗衡型外交。

五 维护国家经济安全的国内经济治理路径

当一国面临的经济安全问题不是世界多数国家普遍面临的问题，或者应对这些问题难以通过与相关国家的互动实现时，国内经济治理就成为维护国家经济安全的必选项。以安全为导向的国内经济治理大致可分为完善经济安全机制、增强国内经济韧性和强化国民经济安全理念三方面。

（一）完善经济安全机制

国内经济安全制度如同一道横亘在国际经济与国内经济之间的滤网，旨在将本国涉外经济活动与经济要素中的安全隐患过滤并隔绝开来。从这个角度看，国内经济安全制度实际上也是对经济开放的一种“建设性回调”，在某种意义上表现为缩小一国经济开放的广度。广义上的国内经济安全制度既包括行政机构，又包含一系列政策法规。在这方面，美国、日本、韩国等国的经验较为丰富和全面。

在行政机构设计方面，表现为建立统筹国家安全经济事务的机制，并围绕特定领域的安全事务设立专业且专门的机构。美国已基本建成一套较为完善的行政机构体系。设于白宫内部的美国国家经济委员会（National Economic Council）、总统经济顾问委员会（Council of Economic Advisers）、国家安全委员会（National Security Council）是就美国和全球经济与安全政策向总统提供政策建议的机构，直接由总统领导与主持^②，在某种意义上承担着统筹国家经济安全事务的职责。美国政府各相关部门也专门设立了旨在维护具体领域经济安全的机构。例如，财

^① 廖诗评、李芷馨《应对美国对华经济制裁的体系化路径初探》，载《国际经济评论》2024年第5期。

^② “Executive Office of the President”. <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/>，访问时间：2025年6月18日。

政部牵头联合多个部门成立的美国外国投资委员会（CFIUS）主要负责对外国投资展开审查；商务部工业与安全管理局（BIS）是美国出口管制的实施主体；财政部下设的外国资产管理办公室（OFAC）是美国实施经济金融制裁的主要机构。日本、韩国等国家也日益重视加强国内经济安全制度建设。自 2020 年以来，日本持续改革和完善经济安保体制机制，包括在国家安全保障局下增设“经济组”作为统筹经济安全事务的机构，同时分别在外务省、防卫省、经济产业省等部门下改革或新设专门负责相关领域经济安全事务的机构^①。韩国的情况与此相似，2022 年 5 月，韩国外交部专门成立经济安全外交中心，旨在应对经济安全问题，时刻监控供应链等动向，为相关领域的政策制定和企业活动提供帮助^②。中国也一直致力于加强经济安全事务统筹性机构的建设，例如在商务部下设产业安全与进出口管制局，明确外交部、商务部、发展改革委、司法部等部门为反外国制裁工作协调机制的责任主体等，进一步规范进出口管制、投资审查、反制裁等涉及经济安全事务的流程并提高效率。

在政策法规设计方面，围绕具体的经济安全事务出台清晰的规则程序，将其与机构设计更紧密地结合起来，以便将相关政策法规落到实处。同样以美国为例。CFIUS 主导的外资审查制度首先明确规定了审查外国投资的流程，并以一系列法案和行政条例来灵活调整对“任何将导致外国人控制美国州际商业的兼并、收购或接管行为”的管控^③。BIS 主导的出口管理制度主要以《出口管制条例》等法律文件为指导，通过建立“实体清单”（Entity List）严格管控美国涉及敏感技术的产品对特定国家的输出。除上述常规的政策法规外，美国政府还会采用一些临时性或阶段性的政策法规来维护国家经济安全，例如在 2022 年先后出台的《芯片和科学法案》和《通胀削减法案》就旨在通过产业补贴、进出口限制等规则条款支持美国国内半导体和新能源汽车产业的发展。近年来，中国也致力于探索建立和完善相关领域的政策法规。2020 年国家发展改革委、商务部发布《外商投资安全审查办法》，作为对外资进行合理有效监管的法律依据，防范外资对

① 朱海燕 《日本经济安全保障战略及其对中国的影响》，载《国际问题研究》2022 年第 3 期。

② 《韩外交部经济安全外交中心揭牌成立》，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220530005700881>，访问时间：2025 年 6 月 18 日。

③ 李巍、赵莉 《美国外资审查制度的变迁及其对中国的影响》，载《国际展望》2019 年第 1 期。

国家经济安全可能构成的威胁^①。2021年《中华人民共和国反外国制裁法》公布施行，未来还可能围绕投资审查、出口管制等问题出台更多明确的政策法规。

（二）增强国内经济韧性

国内经济韧性主要包含经济实力或竞争力以及政府对经济活动的管控能力，相关国家的实践经验及其效果大致包含以下三方面。

第一，完善能源、矿产资源和粮食等关键经济要素的储备管理。这是增强本国抵御国际大宗商品市场波动的有效渠道。不少国家都建立了能源粮食储备体系，部分国家还将某些关键矿物纳入储备体系。在此基础上，进一步完善国家储备体系的思路包括：持续增加稀缺性或不可再生能源、资源的储备，根据国内产业结构或消费特征优化能源、资源和粮食各类物资储备的品类结构，提高对大宗商品国际市场变化的预警能力并及时调整储备规模，加强对所储备物资的妥善保管或维护等。

第二，提高重要经济活动的自主性和全面性。世界主要国家具体采取但不限于以下政策措施：持续提高技术自主研发能力，从根源上降低本国遭受技术“卡脖子”的可能性；全面消除国内技术或产品流通的障碍，建立真正统一的国内大市场；培育具有国际竞争力的民族企业，提升企业在跨国产业链供应链中的地位；加强全产业链建设，在面临产业链供应链断裂等危机时，确保相关环节可以及时在国内找到替补；扶持重要产业发展，既包括半导体等战略性新兴产业部门，又包含粮食产业等基础性产业部门；进一步优化国内融资环境，增强金融结构的稳定性及其与实体经济结构的匹配度等。

第三，增进政府与社会经济行为体（尤其是企业）的联系与协作。企业既是政府的主要保护对象之一，又是护卫国家经济安全的重要辅助力量。增强政府对企业的合理有效管控，也是提升国内安全治理能力的渠道。近年来，由于技术与产业竞争逐渐成为国际战略竞争的主要内容，作为技术与产业载体的企业也日益受到国家重视。从世界主要国家的具体实践看，增进政府与企业的联系与协作主要包括三方面措施：首先，政府站在国家利益的高度识别和筛选关系国家经济安全的一批重点企业；其次，政府深入了解其在特定国际政治经济环境中遭遇的困难，并在国内予以必要的政策便利或物质支持，以维持这

^① 潘圆圆 《〈外商投资安全审查办法〉的经济学逻辑》，载《经济导刊》2021年第7期。

些企业的生存与发展；最后，政府适度加强对相关企业的安全教育与监控，防范后者成为关乎国家安全的关键技术流失的通道。

（三）强化国民经济安全理念

国内经济治理归根结底是“做好自己”和“自力更生”^①，需要一国具备自我改进的内在动力。这种动力通常来源于该国从国家到社会层面的忧患意识，亦即经济安全理念，它包括两方面内涵：一是国家经济正在或潜在面临着安全威胁；二是增加应对安全威胁的资源与能力储备是国家的长期使命。

世界主要国家的实践经验表明，与国家经济安全制度建设和国内经济安全能力提升这两种相对具体且针对性强的政策思路不同，强化国家经济安全理念主要从战略规划、政策宣传、舆论引导乃至国民教育等更宽泛的维度入手。在战略规划方面，将维护经济安全提升到国家战略层面。如美国、欧盟、日本、韩国等典型国家或地区近年来都先后出台《国家经济安全战略》或类似的纲领性文件，通过政治层面的引领强化各层级政策研究者、制定者和实施者对国家经济安全的认知与重视。在政策宣传方面，这些国家或地区的领导人及其政府官员都充分利用国内公开场合宣扬其经济安全战略及思想内涵。例如，拜登政府的国安顾问沙利文通过其在布鲁金斯学会的演讲正式推出“新华盛顿共识”，该理念被视为美国实施一系列维护国家经济安全举措的思想基础，这是很典型且有效的政策宣传方式之一。舆论引导、国民教育的性质与政策宣传较为相近，都是通过解读国家安全战略让社会各界更深入地理解和接受国家经济安全理念，只是舆论引导可能面向更广泛的社会大众且形式更加灵活，国民教育面向学生且主要通过教材编改中增加关于国家经济安全的内容等方式。在上述策略的综合作用下，国家经济

^① “做好自己”和“自力更生”的提法参考习近平在多个公开场合强调的理念，如2017年在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话中指出，“我们要把自己的事情做好，这本身就是对构建人类命运共同体的贡献”；2024年在会见美国总统国家安全事务助理沙利文时强调“我们聚焦做好自己的事情”；2024年在中共中央召开的党外人士座谈会上提出，“我们要保持战略定力，主动塑造于我有利的外部环境，坚定不移办好自己的事”；2022年在辽宁考察时指出，“要坚持自力更生，把国家和民族发展放在自己力量的基点上，牢牢掌握发展主动权”等。详见《习近平出席中国共产党与世界政党高层对话会开幕式并发表主旨讲话》，载《人民日报》2017年12月2日；《习近平会见美国总统国家安全事务助理沙利文》，载《人民日报》2024年8月30日；《习近平在辽宁考察时强调 在新时代东北振兴上展现更大担当和作为 奋力开创辽宁振兴发展新局面》，载《人民日报》2022年8月19日。

安全理念可以逐渐在国家与社会不同层面上得到塑造与强化，进而更有利于提高国内民众参与维护国家经济安全的积极性和主动性，并在具体与微观的经济活动中捍卫国家安全，如对国家关键技术及产品的对外扩散更加警惕，在国家对外出口受阻时更加主动地“使用国货”等。

结 语

维护国家经济安全是一项极其复杂的系统性工程，是针对一国内政外交能力的一场全面又严格的考验。一国维护国家经济安全的成败或效果受诸多因素的影响：在国内包括是否具有健全多元且有韧性的产业生态、是否拥有强大而包容的社会保障体系、能否建立一个强大而有效的治理体系；对外包括能否推行平衡且可持续的贸易政策、能否维持健全稳定的财政与货币政策、能否在与其他国家的外交关系中占据优势等等。一国在维护国家经济安全的实践中，并非只有自强、自助与对抗的政策思路，对外经济合作也可以成为维护国家经济安全的有效对策，国家可以根据所面临的经济安全情境灵活选择不同的路径。以经济自由主义思想为指导的全球经济治理、区域经济外交和双边层面的合作型经济外交，以及以经济民族主义思想为指导的双边抗衡型经济外交与国内经济治理都是在特定情境下维护国家经济安全的重要路径。

虽然维护国家经济安全的内在逻辑与总体思路相似，但对同一时期的不同国家而言，或者在一个国家所处的不同历史时段，政府维护国家经济安全的重点任务可能有所不同。现阶段，中国维护国家经济安全的重心是在美国的全面遏制下确保经济稳定发展，而对于其他一些中小国家而言，可能表现为在美国对华战略竞争中保障本国经济利益不受损。因此，各国在维护国家经济安全的具体行动中，还是需要以既有实践规律为基础因时因地进行调适。对中国而言，当前维护国家经济安全更需要同时关注全球经济治理、国际经济外交和国内经济治理三重路径的适用情境，并根据具体的问题来选择具体的政策组合。以当前中国所面临的产业链安全问题为例，该问题涉及关键技术突破、战略性资源持有等内部条件，以及国际贸易、跨国投资等涉外活动。应对这一安全问题，中国需先解构问题本身的不同环节及其根源，并据此选择合适的路径：针对产业链向上突破的困境，其根源在于未掌握关键技术等，可能需要更多地依靠国内经济治理路径；而针对产业链向下延伸的难题，其症结在于外部市场不畅通，则可以重点选择全球经济治理和区域经济外交等以合作为主导的路径。

（责任编辑 聂侯诚）

SUMMARIES

National Economic Security: Theoretical Foundations and Path Choices

Luo Yifu

National economic security can be defined as the state and capability of a nation's economy to maintain stable development without external aggression. Maintaining national economic security refers to the actions and processes of resisting external threats or aggression against the national economy and enhancing related national capabilities. From the perspective of International Political Economy (IPE), a government's practice of maintaining national economic security can be divided into three paths: global economic governance, international economic diplomacy, and domestic economic governance. Theoretically, economic liberalism, dominated by the concept of "laissez-faire and economic cooperation", and economic nationalism, emphasizing the logic of "government intervention and economic conflict", occupy opposite ends of the spectrum. The path of global economic governance in safeguarding national economic security embodies the ideals of economic liberalism; the path of domestic economic governance corresponds to the logic of economic nationalism; and the path of international economic diplomacy lies between the two. Although the three paths are based on different and even opposing ideas and theories, differ in implementation costs and applicable conditions, and feature distinct policy tools, they all represent optional approaches in the systematic practice of safeguarding national economic security and complement each other in effect. The appropriate path for a country in maintaining its economic security is primarily influenced by factors or circumstances such as the universality of its economic security problems, the favorable international political and economic environment, and the country's agency in international affairs. China's efforts to safeguard national economic security take integrated development and security as the fundamental principle, committing to consolidating security through development and promoting development through security. Compared to the practices of the United States and Western countries, which highly emphasize self-interest and confrontation, China's practice highlights cooperation and autonomy. In the future, it will be necessary to pay more attention to the flexible selection and combination of the three paths for maintaining national economic security, adapting to different times and circumstances.

Key Words: National Economic Security, International Political Economy, Global Economic Governance, International Economic Diplomacy, Domestic Economic Governance