



论全球供应链中的国家安全泛化趋势 与中国因应

张 明^{*}

摘 要：全球供应链在全球经贸中发挥着关键作用，但却面临着国家安全泛化的现实困境。全球供应链中的国家安全泛化体现为国家安全审查的工具化和国家安全判断的价值观化。同时，公权力的强势介入也正在扭曲全球供应链的发展，从而违背贸易自由化原则。全球供应链中的国家安全泛化趋势是多重因素导致的。这既缘于地缘政治紧张局势对全球供应链造成的客观冲击，也缘于部分发达国家错误地将全球供应链视为遏制新兴国家崛起的有效工具。此外，部分发达国家秉持自我优先的竞争国家安全观也使得全球供应链中国国家安全泛化趋势加剧。在全面深化改革、推动经济高质量发展的时代背景下，中国应当积极关注全球供应链国家安全泛化趋势，在法治轨道上推动全球供应链畅通稳健运行。一是通过践行全球安全倡议为全球供应链治理提供法治指引。二是运用国际经贸规则以维护自身合法权益。三是参与全球供应链规则制定以提升全球供应链的法治保障。四是优化国内涉外立法以支撑反制措施的合法性和有效性。

关键词：全球供应链 国家安全 国家安全泛化 国家安全例外 贸易自由化

随着经济全球化的高速发展和全球分工格局的加速重构，供应链在全球经贸中发挥着关键作用。供应链韧性与安全问题被各国置于经济政策议程的重中之重。^① 党的二十届三中全会明确提出“健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度”。^② 然而，提升供应链韧性和安全的目标正面临着不确定性。越来越多的国家将国家安全视为干预全球供应链的理由，以实现自身利益诉求。以美国为代表的部分发达国家更是陷入“修昔底德陷阱”^③ 的思维惯性，为片面追求单方面安全而采取非必要措施以期实现所谓的“去风险”。2025年1月20日，美国总统特朗普重返白宫，任期首日即签署46项“总统行动”，并在《美国优先贸易政策》（America First Trade Policy）中多次强调“贸易与国家安全”。^④ 这无疑加剧了全球贸易的不确定性。对此，中国应当密切关注进而探索应对路径。

* 张明，中国计量大学法学院副教授，硕士生导师，法学博士。本文所引用网络资源的最后访问时间均为2025年3月7日。

① Richard Baldwin and Rebecca Freeman, “Risks and Global Supply Chains: What We Know and What We Need to Know”, (2022) 14 *Annual Review of Economics* 153, p. 153.

② 参见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，载《人民日报》2024年7月22日，第1版。

③ 修昔底德陷阱是由美国哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）在2012年提出的概念。这一概念源自古希腊历史学家修昔底德就伯罗奔尼撒战争得出的结论，用以表达一个新兴大国必然会挑战守成大国的地位，而守成大国也必然会采取措施进行遏制和打压，两者的冲突在所难免。See Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Houghton Mifflin Harcourt, 2017), p. 1.

④ See “America First Trade Policy”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>.

针对全球供应链国家安全泛化问题,学界已经予以了关注。既有研究从全球经贸关系的宏观视角^①和区域/国别供应链战略的微观视角^②就供应链危机的动因^③和中国对策^④等议题展开了富有洞见的讨论。然而,既有研究多从国际贸易和国际政治的角度探索中国对策,如何从法治角度回应全球供应链中的国家安全泛化现象仍有待进一步研究。相较于国际政治和国际贸易视角,运用法治思维回应中国关切的全球问题是中国逐步提升涉外事务治理能力现代化程度的重要体现,也是中国遵循法治精神的现实体现。据此,本文将秉持法治思维,尝试探寻运用国际贸易法规则、参与全球供应链规则制定和优化国内涉外立法的路径来应对全球供应链的国家安全泛化趋势。在具体论述时,本文首先梳理全球供应链国家安全泛化的表征,进而推本溯源国家安全泛化的生成原因,最终探索中国回应全球供应链国家安全泛化的法治路径。

一 全球供应链中国国家安全泛化的现实表征

供应链是以客户需求为导向,以提高质量和效率为目标,以整合资源为手段,实现产品设计、采购、生产、销售、服务等全过程高效协同的组织形态。^⑤ 置于全球视角下,由于供应链的发展走向关系到一国产业和经济发展的稳定性和安全性,主权国家就产生了主动介入全球供应链的动机,试图通过制定国际经贸政策来治理甚至干预全球供应链发展。全球供应链因而具有了地缘政治经济属性。^⑥ 本质而言,全球供应链根植于国际贸易之中。而国际贸易与国家安全的讨论则自古存在。^⑦ 尽管国家安全与国际贸易密切关联并通过国际法规则予以协调,但两者间冲突却日趋增加。^⑧ 国家安全正在成为部分国家阻碍全球贸易自由化发展的理由。国家安全“阿克琉斯

-
- ① 相关代表性文献可参见 Joseph Sarkis, “Supply Chain Sustainability: Learning from the COVID-19 Pandemic”, (2021) 41 *International Journal of Operations & Production Management* 63; Andreas Wieland, “Dancing the Supply Chain: Toward Transformative Supply Chain Management”, (2021) 57 *Journal of Supply Chain Management* 58; 黄志雄、陈徽:《供应链安全国际法保护的困境与出路——以“太阳风”事件为切入点》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期;冯耕中等:《产业链供应链安全评估与应对策略》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》2023年第6期。
- ② 相关代表性文献可参见 Iain Osgood, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for US Trade Agreements”, (2018) 72 *International Organization* 455; 李淑俊、王小明:《美国全球供应链调整的国家安全逻辑及实现路径》,载《国际安全研究》2022年第1期;蔡亮:《“泛安全化”视域下日本对华政策研究》,载《日本学刊》2022年第6期;金香丹:《拜登政府“印太供应链联盟”的战略逻辑与困境——基于供应链权力视角的分析》,载《东北亚论坛》2024年第1期。
- ③ 相关代表性文献可参见 Theresa Sobb, Benjamin Turnbull and Nour Moustafa, “Supply Chain 4.0: A Survey of Cyber Security Challenges, Solutions and Future Directions”, (2022) 9 *Electronics* 1864; Shipra Pandey et al., “Cyber Security Risks in Globalized Supply Chains: Conceptual Framework”, (2020) 13 *Journal of Global Operations and Strategic Sourcing* 103; 庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,载《中国社会科学》2021年第9期。
- ④ 相关代表性文献可参见沈伟、陈徐安黎:《WTO 规则视角下供应链安全规范检视及应对》,载《国际经济评论》2023年第6期;蔡宏波、郑涵茜、余天赐:《美国“去风险”对中国产业链供应链安全的影响及应对》,载《财经问题研究》2024年第1期。
- ⑤ 参见《国务院办公厅关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-10/13/content_5231524.htm。
- ⑥ 参见刘洪钟:《地缘政治经济视角下的全球供应链重构》,载《世界经济与政治论坛》2024年第2期,第51—53页。
- ⑦ 早在《国富论》中,英国古典经济学家亚当·斯密即强调为国家安全之必需而采取贸易限制措施的合法性与合理性。参见〔英〕亚当·斯密:《国富论》(下卷),郭大力、王亚南译,商务印书馆2014年版,第37—38页。
- ⑧ See Shin-yi Peng, “Cybersecurity Threats and the WTO National Security Exceptions”, (2015) 18 *Journal of International Economic Law* 449, p. 450.

之踵”^①的隐喻在全球供应链领域愈演愈烈。

既有研究认为，全球经贸领域的国家安全泛化现象以内涵的扩张化、^②判断的模糊化^③和规则的原则化^④为表征。但就全球供应链而言，国家安全泛化的表征并不仅限于此，还在于国家安全的武器化、政治化和工具化，并日趋带有明显的价值观色彩，使得全球供应链逐渐成为国家间竞争的场域。

（一）“国家安全”审查工具化并被用于限制正常的国际经贸活动

为了平衡贸易自由化利益和国家安全利益，属于一国主权内事项的国家安全通常被作为例外制度而予以安排。这一制度安排卓有成效地协调了世界贸易组织（WTO）法律权威与成员保留主权权利之间充满政治色彩的“话语空间”，^⑤并为国际贸易法律制度提供了“灵活性”空间。^⑥然而，随着全球经贸关系变局，国家安全被越来越多的国家视为一项政策工具，并被用来限制正常的国际经贸活动。

在贸易领域，国家安全审查正在被用作一项限制与外国开展正常贸易的工具。全球供应链呈现出高度离散的差异化分工格局，具有“牵一发而动全身”的特性。但是，美国等西方国家却将供应链与国家安全随意挂钩，视其为单向化“不安全”的政治结果，进而采取非必要的审查措施。在出口环节，美国制定《出口管制改革法》（Export Control Reform Act of 2018），以“国家安全”为名不断强化出口管制措施。《出口管制改革法》明确规定基于《出口管制条例》（Export Administration Regulations）和《出口管理法》（Export Administration Act）等法律法规而采取的出口管制措施继续有效，^⑦并赋予其永久性法律效力，呈现出管制常态化的趋势。与此同时，《出口管制改革法》还引入“对国家安全有关键影响的新兴和基础技术”（emerging and foundational technologies critical to the national security of the United States）概念，将出口管制措施与国家安全深度链接，并授权美国工业和安全局对该类技术的出口、再出口或国内转让采

① See Hannes L. Schloemann and Stefan Ohlhoff, “Constitutionalization and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence”, (1999) 93 *American Journal of International Law* 424, p. 426. 该文指出，无论就何议题制定国际法，国家安全问题都会引起某种漏洞。而所谓“阿克琉斯之踵”，原指荷马史诗中的英雄阿喀琉斯的后脚跟，因其身体唯一一处没有浸泡到冥河水的部位而成为其唯一的弱点。在后来的特洛伊战争中，阿喀琉斯被毒箭射中脚踝而丧命。后人将“阿克琉斯之踵”引申为致命的弱点或要害。

② See Benjamin Miller, “The Concept of Security: Should It be Redefined?”, (2001) 24 *Journal of Strategic Studies* 13, p. 14; 孙安艺、胡加祥：《出口管制安全化扩张与多边贸易体制规制》，载《国际法研究》2024年第3期，第64页。

③ 参见沈伟：《国际经济法的安全困境——基于博弈论的视角》，载《当代法学》2023年第1期，第30页。

④ 参见彭阳：《国际经济治理中的国家安全泛化：法理剖析与中国应对》，载《国际法研究》2022年第5期，第91页。

⑤ See Richard H. Steinberg, “Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional, and Political Constraints”, (2004) 98 *American Journal of International Law* 247, p. 257.

⑥ See Isabel Feichtner, *The Law and Politics of WTO Waivers: Stability and Flexibility in Public International Law* (Cambridge University Press, 2012), p. 10.

⑦ 根据美国《出口管制改革法》的规定，原先以《出口管制条例》和《出口管理法》为基础的出口管制措施将在新的法律下继续生效，直至在该法授权下进行特别修改（modified）、取代（superseded）、宣告无效（set aside）或撤销（revoked）。See “H. R. 5040 – Export Control Reform Act of 2018”, SEC. 116 TRANSITION PROVISIONS. 而与之不同的是，在美国出口管制的早期立法中，相关管制措施多设置有明确的终止日期。例如，尽管《出口管理法》被美国总统基于《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act）的特别授权而长期延续，但美国《出口管理法》本身则规定了该法的终止日期（Termination Date）。See “S. 737 – Export Administration Act of 1979”, SEC. 20 TERMINATION DATE.

取管制措施。^① 美国针对中国高科技企业华为公司的极限压制无疑是美国泛化国家安全而过度采取出口管制措施的实例体现。在进口环节，美国持续审视本国供应链，致力于在全球范围内搭建具有“排外”色彩的供应链体系。然而，在供应链审查过程中，美国政府却并未明确国家安全审查标准，而试图将全球供应链上的国家分为“志同道合的国家”（like-minded countries）和其他国家，^② 以此划定莫须有的国家安全风险，旨在实现自身利益进而阻止国际贸易自由化发展。

在投资领域，部分国家正在以国家安全为由阻碍本国企业在关键行业领域开展外国投资，并限制外国企业对本国关键行业领域的投资。长期以来，美国国家安全法律在防范外国威胁时，通常会根据国际和国内形势的变化而相应地调整国家安全标准。^③ 而随着国际局势的转变，美国针对海外投资的安全审查还日趋具有针对性。这种针对性体现在《外国投资风险审查现代化法》（The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018）中。从立法目的看，《外国投资风险审查现代化法》旨在革新美国外国投资委员会（CFIUS），以使其“更有效地解决国家安全问题”。^④ 为此，该法进一步扩张国家安全审查的判断因素，提出了“特别关注国家”（country of special concern）概念。^⑤ 同时，根据《外国投资风险审查现代化法》的实施细则（Final Rules），美国同时给予美国盟友或者相互间签订有投资安全协定的国家审查豁免权，以增强与伙伴及盟友之间的信息共享。^⑥ 这种宽泛、模糊且具有针对性的审查标准使得美国政府可以“在立法的掩盖下对不同国家的外资进入予以差别对待”。^⑦ 2025 年 2 月 21 日，美国总统特朗普签署《美国优先投资政策》（America First Investment Policy），明确强调“经济安全就是国家安全”，进而提出“美国将使用一切必要的法律手段，包括美国外国投资委员会，限制与中国有关联的主体投资美国技术、关键基础设施、医疗保健、农业、能源、原材料或其他战略部门”。^⑧ 由此可见，“国家安全”被逐渐异化为政治工具，并造成了排斥特定国家的不良后果。与美国相类似，近年来，欧盟以外资安全审查为主要工具，对涉及芯片、通信基础设施等行业的供应链安全问题实施更为严格的安全审查。^⑨ 例如，2022 年 11 月，德国政府以国家安全为由，否决北京赛微电子股份有限

① See “Emerging Technologies”, Bureau of Industry and Security, <https://www.bis.gov/emerging-technologies>.

② See “Economic Report of the President; Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers”, GovInfo, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2021/pdf/ERP-2021.pdf>; “National Security Strategy 2022”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

③ 参见谢宇：《美国法律如何防控外国威胁基于美国国家安全法律的考察》，载《中外法学》2023 年第 2 期，第 552 页。

④ See “The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)”, U.S. Department of the Treasury, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

⑤ See “Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018”, SEC. 201.

⑥ See “CFIUS Laws and Guidance”, U.S. Department of the Treasury, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance>. 此外，而从最终公布的名单看，被列入豁免清单的国家（澳大利亚、加拿大、新西兰和英国）也均与美国具有传统盟友关系。

⑦ 参见王保民、袁博：《美国外资安全审查的政治化趋势及我国的法律应对》，载《国际贸易》2020 年第 10 期，第 90 页。

⑧ See “America First Investment Policy”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

⑨ 参见沈伟、陈徐安黎：《欧盟供应链安全规则的合法性认定——以中国与欧盟各国双边投资协定为切入点》，载《上海财经大学学报》2024 年第 3 期，第 139 页。

公司控股的瑞典分公司赛莱克斯 (Silex) 对位于德国的多特蒙德埃尔默斯 (Elmos) 芯片工厂的并购投资。^① 类似事件在欧盟国家中并不鲜见。

基于以上考察, 国家安全逐渐成为一项开展全球投资与贸易的前置性因素。出口管制、投资审查等机制正在成为诸多国家试图重构全球供应链的政策工具。当面对来自其他国家的质疑时, 这些国家还试图在国际法层面援引安全例外条款以主张其行为的合法性。^② 然而, 安全例外条款有其适用的边界,^③ 其例外属性意味着各国只有在履行国际条约义务导致其国家安全受到损害或损害威胁的情形真正发生时, 才能临时性豁免条约义务。^④ 相关国家肆意主张安全例外的实践明显与国家安全例外的制度初衷相背离。

(二) “国家安全” 判断与价值观关联而带有明显的意识形态色彩

传统意义上, 国家安全是一个国家处于没有危险的客观状态, 但在具体判断时具有一定的主观性。从国际贸易法的变迁看, 作为与国家安全密切相关的概念, “基本安全利益” 的内涵界定在一定程度上反映出国家安全概念的实在性。国家安全自决权的制度设计则反映出国家安全判断的主观性。但是, 尽管各国享有国家安全自决权, 国家安全的范围仍未被允许肆意臆断。无论是“俄罗斯—过境运输措施案” 还是“沙特—知识产权案”, WTO 专家组均强调一个国家的基本安全利益“通常可以被认为是与国家的基本职能密切关联的利益”。^⑤ 而在 2022 年底陆续裁决的“美国—钢铁和铝产品案” 和“美国—原产地标记案” 中, 专家组也进一步否定了 WTO 成员随意主张安全例外。^⑥

面向全球供应链, 国家安全的内涵逐渐与价值观关联, 日趋具有意识形态色彩。这一转向在美国供应链战略中有着深刻体现。拜登—哈里斯政府执政后, 受新冠疫情影响, 美国供应链不稳定因素持续放大。拜登—哈里斯政府开始积极推动构建以美国价值观为核心的供应链政策, 试图将所谓的“价值观” 与“供应链安全” 深度绑定。这种主观维度下的供应链安全观也使得美国将全球供应链所自发形成的相互依赖性视为国家安全的风险来源。^⑦ 2021 年, 美国时任总统拜登发布供应链行政令, 直言不讳地表示将“与具有相同价值观的盟友和伙伴在供应链韧性方面密切合作, 促进集体经济和国家安全, 并加强应对国际灾害和紧急情况的

① See “Germany Blocks 2 Foreign Investment Deals, Taking a Firmer Line on China”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/11/09/world/europe/germany-china-investment.html>; “Elmos: Sale of the Elmos Wafer Fab to Silex Prohibited”, Elmos, https://www.elmos.com/fileadmin/elmos-website/about-us/company/00_press-releases-pdf/2022/20221109_pm_e.pdf.

② 例如, 2018 年 3 月, 美国认为进口钢铁和铝产品威胁到美国国家安全, 决定对进口钢铁和铝产品全面加征关税。美国的措施被中国诉至 WTO。在该案中, 美国即主张其所采取的措施系基于国家安全考虑。See *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544/R (9 December 2022), para. 7. 102.

③ 参见张明: 《数据本地化措施援引安全例外的解释论》, 载《北方法学》2022 年第 5 期, 第 152 页。

④ 参见刘敬东: 《“国家安全” 条款的适用边界及发展动向评析——以国际贸易投资规则为视角》, 载《法学杂志》2023 年第 2 期, 第 123 页。

⑤ See *Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (5 April 2019), para. 7. 130; *Saudi Arabia — Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, WT/DS567/R (16 June 2020), para. 7. 280.

⑥ See *United States — Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R (21 December 2022), para. 7. 354; *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544/R (9 June 2022), para. 7. 139.

⑦ 参见杨梦莎、陈雪: 《供应链安全国家经贸政策的演进趋势与构建方案》, 载《湖南社会科学》2024 年第 3 期, 第 67 页。

能力”。^① 自此，拜登—哈里斯政府提出“去风险”论调，意图对华脱钩，强化对华竞争。由此可见，美国已将供应链安全与意识形态紧密联系，试图以价值观的相符性作为判断是否可能产生国家安全风险的标准。而这种以价值观为粉饰的国家安全，也无限偏离了 WTO 成员对基本安全利益的传统理解和解释。^②

从全球范围看，价值观所内含的凝聚力正试图引导全球供应链的发展。拜登—哈里斯政府致力于通过挑起价值观的对立来突出供应链安全议题，试图构建全球供应链的“民主”叙事，进而打造具有明显针对性的供应链合作机制。当前，美国正倾力构筑的所谓“以价值观相同”为基础的全球高技术产业供应链，以及持续推进的“友邦外包”（Friend-shoring）等举措，均是以价值观引导国家安全进而控制全球供应链的现实体现。受美国影响，西方多国政府在国家安全认知上举棋不定，在全球供应链政策上摇摆不定，影响全球供应链的良性发展。例如，荷兰政府在半导体供应链问题上，一方面表示“不轻易跟随美国管制”，但却仍然选择“限制半导体技术的出口，以保护国家安全”。^③ 全球范围看，这种受价值观引导而泛化的国家安全认知将使得国际贸易的发展受到意识形态因素的影响，有悖于全球供应链基于各国比较优势而自主优化资源配置的客观属性，进而可能阻碍全球供应链的自由发展。

（三）公权力介入全球供应链而违背贸易自由化原则

全球供应链的形成和发展并非一朝一夕之功，而是基于市场规律和公司双向选择的结果。因此，经济全球化背景下，全球供应链的运行应当是自主、自由和自愿的。然而，受政治环境影响，政府公权力正在深度介入全球供应链的运转。全球供应链逐渐成为国家采取限制性贸易措施的干预性调控工具，并可能进一步转化为国家安全贸易壁垒。^④ 这恰恰也是国家安全泛化的现实体现。

诚然，作为维护国家利益的必要举措，政府公权力介入全球供应链无可厚非。在国际经济法视角下，政府公权力介入全球供应链也是各国监管自主权的体现。但是，国际经济法的发展实践表明，监管自主权有其合理边界，即不构成不必要的贸易限制。^⑤ 面向全球供应链，部分西方国家以国家安全为由深度介入全球供应链，试图强行调整跨国企业在全范围内的供应链流转。此时，从国际经济法的视角看，这些国家所采取的措施可能超出必要限度而难以符合 WTO 规则的要求。

经过实践的发展，必要性标准测试已成为 WTO 争端解决机构处理贸易争端和判断成员国内监管措施合规性的重要方法。作为 WTO 体系中的一项基本原则，必要性标准测试的核心要

① See “Executive Order on America’s Supply Chains”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

② 参见鄂晓梅：《WTO 安全例外条款解释与适用研究——以中美半导体措施案为例》，载《国际法研究》2024 年第 6 期，第 85 页。

③ 参见《商务部召开例行新闻发布会》，2023 年 3 月 16 日，商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20230316.shtml>。

④ 参见杨梦莎：《安全例外条款的功能演进与司法审查标准——以供应链安全为视角》，载《政法论坛》2023 年第 4 期，第 160 页。

⑤ 参见张明：《国际贸易法视阈下数据本地化措施的边界及其协调——以〈个人信息保护法〉为切入点》，载《南大法学》2021 年第 6 期，第 26 页。

义是“监管权和自由化的平衡”。^① 沿循 WTO 争端解决机构所确立的“要素权衡分析”路径，国内监管措施的必要性标准测试应当综合考虑成员所追求的利益或价值的重要程度、争议措施对政策目标达成的贡献程度、争议措施的贸易限制程度以及是否存在更少贸易限制的替代性措施等要素。^② 以此展开，首先，从所追求的利益或者价值看，诸多国家实施供应链国内监管措施并非“纯粹”的国家安全目标，而内嵌有经济利益目标和全球领导力目标，超出了 WTO 合法政策目标所限定的范畴。其次，从争议措施对政策目标达成的贡献程度看，供应链国内监管措施能否实现“国家安全”目标是存疑的。既有研究表明，中美实力差距的变化是全球供应链结构性调整的动力来源，美国政府无法降低供应链对华结构性依赖和减缓全球供应链权力结构的分散趋势。^③ 对于美国针对中国所采取的诸多供应链措施，倘若不能在保护国家安全和尽量减少负面商业后果之间取得平衡，美国不但无法有效应对国家安全风险，其经济也将付出高昂代价，贸易和外交关系也将面临问题。^④ 退一步讲，即便能够实现“国家安全”目标，相关措施对全球经贸自由化所造成的损害也可能远远大于政策目标收益。再次，从争议措施对贸易的限制程度看，当前全球范围内的供应链监管措施已经对全球贸易的自由化发展造成严重限制。通信产业的全球供应链是政府公权力介入全球供应链的现实体现。针对中国通信企业，美国联邦通信委员会根据《2019 年安全和可信通信网络法》（The Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019）^⑤ 的规定，发布并多次更新“对国家安全构成威胁的设备和清单”，^⑥ 将华为、中兴、大华等中国高科技企业列入其中，以阻断美国用户和企业与中国高科技企业之间的供应链流转。美国政府对高科技产品供应链所采取的极端预防性做法，未考虑企业社会层面，潜在构成公权力的滥用，将对全球供应链造成极大损害。^⑦ 最后，就更少贸易限制的替代性措施而言，在国家安全威胁虚设的情况下，采取极端化的供应链监管措施显然不是最优解。美国政府可以秉承“良好监管实践”的理念而采取供应链合规等更有针对性且相对更为柔和的监管措施。基于以上 4 个方面考量，在国际经济法视角下，部分国家或地区所采取的供应链监管措施超出了必要的限度。这对全球供应链的良性发展无疑将带来负面影响。

综上，在逆全球化风潮之下，全球供应链正面临国家安全泛化的风险。此时，需要进一步思考的是，全球供应链国家安全泛化的原因何在，而这也是回应全球供应链国家安全泛化法治路径的前提和基础。

① 石静霞：《数字经济视角下的 WTO 服务贸易国内规制新纪律》，载《东方法学》2023 年第 2 期，第 24 页。

② 这 4 项判断要素可参见上诉机构在“欧共体—石棉案”中的论理以及其所援引的“韩国—牛肉案”中的相关论理。See *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, WT/DS135/AB/R (12 March 2001), paras. 172 – 174; *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS169/AB/R (11 December 2000), paras. 152 – 164.

③ 参见金香丹：《拜登政府“印太供应链联盟”的战略逻辑与困境——基于供应链权力视角的分析》，载《东北亚论坛》2024 年第 1 期，第 88—93 页。

④ See Chad P. Bown, “Export Controls: America’s Other National Security Threat”, (2020) 30 *Duke Journal of Comparative & International Law* 283, p. 308.

⑤ See “Bill Announcement”, the White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/bill-announcement-85/>.

⑥ See “List of Equipment and Services Covered by Section 2 of the Secure Networks Act”, FCC, <https://www.fcc.gov/supplychain/coveredlist>. 从 FCC 的清单更新进展看，该清单所囊括的企业均为中国和俄罗斯高科技企业。

⑦ 参见谢迪扬：《论国家公权力对全球供应链的干预》，载《南大法学》2023 年第 4 期，第 145 页。

二 全球供应链中国国家安全泛化趋势的生成原因

当前，全球经贸普遍存在国家安全泛化的问题。这是由全球经济竞争格局的发展变化、^① 国家安全范畴的不断扩张^②等多重因素导致的。但是，全球供应链国家安全泛化的原因并非仅限于此。从国际法的角度看，国家安全虽具有法律外观，但其内核却是政治问题。^③ 因此，对全球供应链国家安全泛化的反思应当从更为深刻的国际政治经济背景来展开。

（一）地缘政治紧张局势对全球供应链造成的巨大冲击

当前，地缘政治紧张局势正威胁着全球供应链。国际经济秩序正在从冷战后蓬勃发展的新自由主义秩序向新的地缘经济秩序过渡，呈现出“经济政策安全化”和“战略政策的经济化”的新特征。^④ 在此背景下，安全问题必然会成为各国参与全球供应链的重要考虑因素之一。

一方面，传统大宗商品的全球供应链关系到各国的生存与发展，地缘政治格局的紧张局势迫使周边国家关注国家安全，保障供应链的安全与可靠。2022 年 2 月以来，乌克兰危机导致能源等大宗商品涨价，全球供应链在地缘政治经济风险加剧的背景下遭到猛烈冲击。欧盟对俄罗斯积极采取制裁措施以试图限制俄罗斯的行动。2022 年 6 月，欧盟委员会通过禁令法案，全面禁止进口所有俄罗斯海运原油和石油产品，并强调要确保俄罗斯石油“有序淘汰”（phased out in an orderly fashion）。^⑤ 可以预见，在全球局势动荡不安的当下，各国政府有足够的理由将国家安全置于更重要的位置而泛化国家安全在全球供应链中的标准。

另一方面，高新科技领域的全球供应链关系到各国的机遇与未来，迫使主要国家关注国家安全，提升供应链的安全与韧性。当前，高新技术已逐渐成为国家的核心战略资源。半导体技术的供应链争夺战正是这场战略竞争的现实体现。2024 年 5 月，欧盟《关键原材料法》（Critical Raw Materials Act）公布生效。该法的制定具有极强的地缘政治背景，即欧盟目前的关键原材料大部分采购自欧盟以外地区。^⑥ 因此，出于供应链安全的考虑，^⑦ 该法要求欧盟在 2030 年前建立“可靠的战略性原材料政策”，其中一条关键举措即 65% 以上的关键原材料供应不依赖于单一第三国。美国同样基于地缘政治考虑而以国家安全为名加大对高新科技领域供应链的保护。2023 年 12 月 21 日，美国商务部宣布对美国半导体供应链进行供应链调查，其目的同样与国家安全密切

① 参见彭阳：《国际经济治理中的国家安全泛化：法理剖析与中国应对》，载《国际法研究》2022 年第 5 期，第 94 页。

② 参见谭观福：《WTO 国家安全例外视角下的网络安全》，载《中国高校社会科学》2018 年第 2 期，第 64—68 页。

③ 参见王东光：《国家安全审查：政治法律化与法律政治化》，载《中外法学》2016 年第 5 期，第 1298 页。

④ See Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes and Victor Ferguson, “Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment”, (2019) 22 *Journal of International Economic Law* 655, p. 655.

⑤ See “Russia’s war on Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions against Russia”, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2802.

⑥ See “Infographic – An EU critical raw materials act for the future of EU supply chains”, European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/critical-raw-materials/>.

⑦ See “European Critical Raw Materials Act”, European Commission, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en.

关联，旨在“加强美国半导体供应链并保护美国国家安全”。^① 对此，美国时任商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）进一步表示，美国已经看到中国公司扩大传统芯片生产并造成美国公司更难竞争的迹象，为了消除担忧，美国商务部正在采取积极措施，通过收集美国公司有关半导体芯片采购的数据来评估美国半导体供应链。而美国对半导体等全球供应链秩序的扰乱也使得许多中国企业将面临更为严峻的挑战。^②

（二）重塑全球供应链被认为是遏制新兴国家崛起的工具

“世界百年未有之大变局，意味着世界历史出现了全局性和根本性的转变。”^③ 新兴国家的崛起恰是百年变局的重要体现之一。以美国为代表的发达国家将中国的发展视为对其全球经济主导地位和国家安全的威胁，引发了美欧等发达经济体的警惕。^④ 为此，西方国家试图将供应链工具化并转化为全球性政治议题，进而遏制新兴国家崛起。在此过程中，高举“国家安全”的旗帜无疑是最低成本的工具。

第一，西方国家试图将供应链作为遏制新兴国家发展的工具。坦率而言，全球经济与全球政治无法区隔。但是，作为经济全球化的产物，全球供应链有其固有经济逻辑，需要国际社会秉承贸易自由化理念，尊重市场规律而理性对待。然而，西方国家却热衷于将全球供应链这一经济问题上升为政治、外交乃至国家安全问题。当面临美国供应链对中国的“结构性依赖”时，美国政府试图将中国塑造成威胁美国国家安全乃至全球安全的手，其背后的政治目的昭然若揭。

第二，塑造符合自身利益的全球供应链被西方国家视为维护自身全球主导地位的工具。全球供应链是实实在在的物理存在，是编织全球经贸网络的“筋脉”。随着新兴国家全球供应链话语权的日趋增长，西方国家开始意识到全球供应链掌控权的重要性。为抑制中国在全球供应链中的关键位置，美国于 2022 年 5 月启动并积极推进“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）谈判。2023 年 5 月，在底特律举行的“印太经济框架”部长级会议上，“印太经济框架”完成了史无前例的（first-of-its-kind）第一个国际供应链协议实质性谈判。^⑤ 从目前已经公开的文本看，“印太经济框架”明显体现出对供应链问题的重视，将供应链与国家安全深度链接，并呈现出明显的排外特性。第一，区别于传统自由贸易协定（Free Trade Agreement，下称 FTA），“印太经济框架”将谈判议题转向供应链等全新的四大支柱（pillar）问题，^⑥ 意图在印太地区形成闭环性的供应链合作框架。第二，“印太经济框架”供应链协议明确将“国家安全”规定为各成员

① See “Commerce Department Announces Industrial Base Survey of American Semiconductor Supply Chain”, U. S. Department of Commerce, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/12/commerce-department-announces-industrial-base-survey-american>.

② See Rebecca Parry and Qing Bu, “The Future of China’s U. S. -Listed Firms: Legal and Political Perspectives on Possible Decoupling”, (2023) 14 *William and Mary Business Law Review* 641, p. 648.

③ 参见周丹、兰洋：《世界百年未有之大变局的理论阐释》，载《中国社会科学院大学学报》2022 年第 9 期，第 22 页。

④ 参见杨钊：《美欧经济胁迫话语重塑之路径分析与内在逻辑》，载《国际法研究》2024 年第 4 期，第 141 页。

⑤ See “Press Statement on the Substantial Conclusion of IPEF Supply Chain Agreement Negotiations”, U. S. Department of Commerce, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/press-statement-substantial-conclusion-ipef-supply-chain-agreement>.

⑥ IPEF 是美国与日本、澳大利亚等 14 个国家联合启动的经济框架，其重点关注的四大支柱议题分别为：公平与韧性贸易、供应链、清洁经济和公平经济，并分别达成了相关协议。各成员可以“菜单式”选择加入感兴趣的任一支柱。See “Indo-Pacific Economic Framework”, Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/ipef>.

确定关键行业或关键货物供应链时应当考虑的因素。^① 国家安全在国际经贸协定层面不再是传统的抗辩事由而呈现出主动化转向趋势。第三,“印太经济框架”供应链协议在促进各成员内部信息共享的同时,还设置专门条款强调对外的信息保密义务,具有明显的排外特性。^② 在中美供应链安全竞争与博弈日趋激烈的当下,“印太经济框架”供应链协议产生的效果越明显,越有助于美国实现削弱中国区域供应链优势地位的目的。^③ 由此可见,通过“印太经济框架”,美国政府正尝试摆脱新自由主义模式,领导推动全球经贸规则的重塑与制定。^④ 而这种将法律规则武器化和意识形态化的排他性自由贸易协定,凸显出美国以“市场文明”为名而推行的差异化双重标准,将对全球社会造成伤害。^⑤

第三,在塑造符合自身利益的全球供应链时,为最大限度凝聚共识,以“国家安全”为口号无疑是最低成本的工具。一方面,西方国家通过向外界渲染其所谓的“安全威胁”而试图提升其供应链战略的“合法性”。在此进程中,泛化国家安全旨在扩张“打击范围”,而制定国家安全措施则旨在丰富“打击手段”。^⑥ 另一方面,以“安全”为名寻求相同价值观国家共同限制中国等新兴国家在全球供应链中发挥作用一直是诸多西方国家的主导策略。例如,2024年6月,七国集团在意大利普利亚召开会议并发布《七国集团领导人普利亚公报》(G7 Apulia Leaders' Communiqué)。在论及中国与全球贸易时,与会西方国家认为各国“在必要和适当的情况下降低风险和实现供应链多样化,并增强对经济胁迫的复原力”,并“将与合作伙伴一起,促进多元化和有弹性的供应链”。^⑦ 尽管七国集团措词隐晦,但仍以“国家安全”为关键词来凝聚共识,从而实现重塑全球供应链的共同目标和共同利益。对此,中国政府则直言不讳地表示,七国集团是把经贸关系政治化、武器化的真正“胁迫者”,与全球化时代各国利益深度交融的大势背道而驰,最终只能搬起石头砸自己的脚。^⑧

(三) 片面追求以自我优先为核心的竞争国家安全观

作为崛起中的发展中国家和重要的全球贸易参与国,中国同样关注全球供应链安全问题。中

① See “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement relating to Supply Chain Resilience Article 10”, U.S. Department of Commerce, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2023-09/2023-09-07-IPEF-Pillar-II-Final-Text-Public-Release.pdf>.

② See “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement relating to Supply Chain Resilience Article 13”, U.S. Department of Commerce, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2023-09/2023-09-07-IPEF-Pillar-II-Final-Text-Public-Release.pdf>.

③ 参见肖军:《印太经济框架供应链协议——供应链规制的国际经贸协定新范式及其借鉴》,载《武大国际法评论》2024年第5期,第83页。

④ See Remi Bachand, “International Economic Institutions after Neoliberalism: the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity as a Blueprint?”, (2023) 11 *London Review of International Law* 405, p. 417; 常丽娟:《印太经济框架“供应链协议”的特征、趋势及中国应对》,载《上海对外经贸大学学报》2024年第3期,第5页;全毅、高军行:《IPEF对RCEP供应链合作的影响及应对策略》,载《国际贸易》2024年第8期,第27页。

⑤ 参见韩逸畴:《国际法实践中的双重标准及我国的应对》,载《当代法学》2024年第4期,第140—141页。

⑥ 参见周一帆:《国家安全例外下的美国对华科技竞争:规则表现、价值转变和实施限度》,载《世界经济与政治论坛》2024年第4期,第34页。

⑦ See “Apulia G7 Leaders' Communiqué”, G7 Italy, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Apulia-G7-Leaders-Communique.pdf>.

⑧ 参见《2024年6月17日外交部发言人林剑主持例行记者会》,外交部, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202406/t20240617_11437274.shtml.

国秉持“普遍安全观”理念，创新性提出“全球安全倡议”，为破解安全困境和推动构建人类命运共同体注入了新的行动指引。2023 年 2 月，中国政府正式发布了《全球安全倡议概念文件》，明确将“供应链产业链稳定畅通”作为重点合作方面。^① 全球安全倡议的提出赋予供应链国家全新的理论逻辑，即以合作安全来替代竞争安全，通过国家间合作来实现自身安全。毋庸置疑，全球安全倡议的先进性将为世界各国共同应对全球供应链安全挑战提供有效的方式与全新的路径。在此引导下，中国对供应链国家安全秉持更为务实的立场，体现出发展与安全并举，合作与竞争共进的思路。一方面，中国从战略的高度重视供应链的竞争力与安全性，强调供应链的自主稳定可控。为此，中国积极增强战略支柱产业的核心竞争力，提高产业链供应链稳定性和国际竞争力，努力保障关键生产环节供应链的自主可控。另一方面，中国顺应全球贸易自由化的现实潮流，重视全球供应链的发展与合作，强调全球供应链应成为国际合作的“共赢链”。2023 年 12 月，在首届中国国际供应链促进博览会上，中国提出了《全球产业链供应链互联互通北京倡议》，^② 为维护全球产业链供应链稳定畅通贡献中国智慧。这凸显出中国在全球供应链问题上，强调发展与安全并重，在保证主权安全的基础上，通过国际合作促进各国各地区共同安全的供应链安全理念。

然而，与合作安全形成鲜明对比的是，西方国家在应对全球问题时则秉持自我优先的竞争安全观。竞争安全观是“一种典型的零和安全思维，强调两国间的安全必定建立在一种此消彼长的关系中，一方安全的获得必定意味着另一方安全的流失”。^③ 在高度全球化的当下，国家之间的相互依存已经达到了前所未有的程度。然而，部分西方国家过度追求自身相对获益，并将其作为安全目标而予以强力追逐，进而采取保守主义经济战略，强调彼此竞争而非共同合作，自身韧性而非共同效率，绝对安全而非共同发展。这种片面追求自我优势的竞争安全观极易形成彼此不信任的状态。而过度的绝对安全思维辅之意识形态价值观也将人为地强化“盟友”和“对手”的身份，从而影响国家的供应链政策，导致全球供应链的安全泛化，甚至陷入“安全困境”。^④ 全球经济的“压舱石”作用也将无法得到有效发挥。

在全球供应链问题上，美国政府是秉持竞争安全观以维护自身供应链绝对安全的典型代表。美国的核心目标是通过限制和打压中国的技术发展而维持美国自身的竞争优势和技术霸权。^⑤ 在拜登—哈里斯政府的国家安全报告中，中国被界定为“唯一一个既有意图，也越来越有能力整合经济、外交、军事和技术来重塑国际秩序的竞争对手”。^⑥ 为此，美国开始“反思”自身的发展模式和战略的有效性，进而开始尝试通过竞争谋取自身安全。2023 年 4 月 27 日，美国

① 参见《全球安全倡议概念文件》，载《人民日报》2023 年 2 月 22 日，第 15 版。

② 参见《全球产业链供应链互联互通北京倡议》，中国国际贸易促进委员会，<https://www.cccpit.org/a/20231201/202312015zyg.html>。

③ 参见彭博、薛力：《全球安全倡议的文明基底、理论逻辑与实践路径》，载《国际安全研究》2023 年第 6 期，第 90 页。

④ “安全困境”概念最早由德国学者约翰·赫兹（John H. Herz）提出，是指在充满竞争的世界里，没有任何国家能够感受到绝对安全，从而相互竞争，最终导致各国陷入不断寻求安全保障的恶性循环之中。See John H. Herz, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”, (1950) 2 *World Politics* 157, pp. 157–180.

⑤ 参见余振、王净宇：《美国对华经贸的“脱钩”与“再挂钩”：思想渊源与现实逻辑》，载《国际展望》2022 年第 3 期，第 102 页。

⑥ See “National Security Strategy”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

时任国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）在布鲁金斯学会关于美国经济领导地位的讲话中所提出的“新华盛顿共识”则彻底宣誓了美国的竞争性国家安全观，提出了“现代工业战略”和科技领域“小院高墙”等竞争性政策。^①而美国所谓的“更加公平的世界秩序”实际上也是旨在打造一个减少与中国相互依存的排他性国际体系。^②

综上，全球供应链国家安全泛化的趋势是由多重因素导致的。这既缘于全球地缘政治环境的恶化，也缘于部分国家主观意识形态价值观的调整。面向全球供应链国家安全泛化的现实困境，需要进一步思考的是，作为崛起中的发展中国家，中国应当如何有效回应而避免踏入“国家安全困境”。

三 中国应对全球供应链国家安全泛化趋势的法治因应

在全面深化改革开放，实现经济高质量发展的时代背景下，探索回应全球供应链安全泛化的中国路径，推动全球供应链畅通稳健运行的现实性凸显。宏观层面，全球供应链的国家安全泛化趋势使得中国面临着日趋不确定的全球经贸环境。受此影响，中国的贸易全球化发展也将面临更为复杂和严峻的形势。微观层面，全球供应链的国家安全泛化将使得诸多中国企业面临更为严厉的制裁措施，进而在创新发展的道路上被严重掣肘。中国集成电路（芯片）企业的发展即深受全球供应链国家安全泛化的影响。随着中美科技竞争的加剧，美国政府的集成电路相关政策逐渐收紧，持续加强芯片的出口限制。这将对中国乃至全球半导体市场造成更大的压力。2022年8月9日，美国时任总统拜登签署了《2022年芯片与科学法》（Chips and Science Act of 2022）。该法规定了大量为维护自身供应链安全的产业政策，并试图通过战略叙事构建中国的“敌人意象”，是美国对华“芯片锁喉”核心战略的体现。^③由此可见，全球供应链的国家安全泛化将使得中国面临更为严峻的全球贸易环境。

法治是推进全球治理的根本方式。2023年11月，习近平总书记在中共中央政治局第十次集体学习时强调，“建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力，为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境”。^④面对全球供应链国家安全泛化对中国造成的负面影响，中国有必要探索通过法治路径予以积极回应。从涉外法治的角度看，回应全球供应链的国家安全泛化，中国应当综合运用国际法和国内法规则，辩证因循施策，有效维护自身利益，促进长远高质量发展。

① See “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution”, the White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

② 参见丁泰夫、高飞：《“相互依存武器化”背景下的泛安全化解析——以美国对华科技竞争为例》，载《国际安全研究》2024年第1期，第96页。

③ 参见高望来：《美国对华“芯片锁喉”战略叙事：“敌人意象”的传播及其困局》，载《东北亚论坛》2025年第1期，第14页。

④ 参见《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调：加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，载《人民日报》2023年11月29日，第1版。

（一）坚定践行全球安全倡议为全球供应链治理提供法治指引

全球供应链安全内嵌于全球经贸安全之中，统筹于全球安全之下。面对全球安全问题，全球安全倡议为各国提供了一个“以沟通、合作、共赢取代对抗、联合、零和”的全新安全范式。^①由此，中国应当坚持并推动全球安全倡议落实，将全球安全倡议作为实现全球供应链安全的法治指引。

从性质上看，全球安全倡议是中国面向全球提供的国际公共产品，具有非排他性和非竞争性特征。在供给国际公共产品的过程中，国际法能够便利各国互动以加强对共同目标的认识，助力克服集体行动困境和搭便车问题，进而发挥着积极作用。^②而全球安全倡议本身也蕴含着丰富的国际法理念。第一，全球安全倡议坚持尊重各国主权和以国际法为基础的国际秩序，体现了主权平等和尊重主权的国际法基本原则。基于此，全球供应链治理应当在平等、自愿的基础上，由全球各国共同参与制定全球供应链规则。同时，各国也应当坚定地维护WTO在全球贸易治理中的关键地位，从而实现全球供应链的可持续发展。第二，全球安全倡议坚持合作安全观，纠偏了西方国家的竞争安全观，体现了平等互利的国际法基本原则。目前，全球安全倡议已将供应链产业链稳定畅通列入全球安全的重点合作方向。全球安全倡议基于国家间相互依赖而倡导的合作安全逻辑，顺应了全球供应链的本质特征。这与中国所倡导的发展与安全并重，合作与竞争共进的全球供应链理念是一致的。同时，合作安全观强调全球各国合作发展促进共同安全，内嵌着多边主义立场。这种多边主义也将强化国家之间的相互依赖，为国际法治提供独特支撑，^③标志着中国对于国际法治和全球治理的发展方向。^④第三，全球安全倡议坚持以和平解决争端为方法路径，体现了和平解决国际争端的国际法基本原则。随着中国等新兴发展中国家在全球供应链中与日俱增的全球影响力，西方国家频繁使用单边制裁以试图遏制新兴发展中国家。而发达国家之间通过积极协调以开展“俱乐部式”的“复边化”制裁则更将对多边主义造成威胁和挑战。面对全球供应链分歧，全球安全倡议强调制裁不是解决争端的根本之道，强调通过对话和平解决分歧。而这也将为各国解决全球供应链分歧指明正确的方向。

在理念引导的同时，实践也表明，中国正致力于践行全球安全倡议，推动全球安全倡议落实落地。数据供应链是数字时代全球供应链的新兴组成部分。在数据供应链领域，中国提出了《全球数据安全倡议》，凝聚共识，致力于达成反映各方意愿和尊重各方利益的全球数字贸易规则，并推动将《全球数据安全倡议》中的制定供应链安全共同规划和标准等内容纳入联合国共识报告。^⑤而在关乎全球供应链核心组成部分的能源供应链领域，中国也同样积极维护全球供应链稳定。2022年，在上海合作组织撒马尔罕峰会上，与会各国共同发表了《上海合作组织成员

① See Zoya Hussain, “Explained: What Is China’s Global Security Initiative Proposed Against ‘Asian NATO’”, *India Times*, <https://www.indiatimes.com/explainers/news/explained-what-is-chinas-global-security-initiative-proposed-against-asian-nato-571928.html>.

② 参见石静霞：《“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析》，载《中国社会科学》2021年第1期，第164页。

③ 参见廖凡：《多边主义与国际法治》，载《中国社会科学》2023年第8期，第67页。

④ 参见何志鹏：《作为法治话语的多边主义》，载《国际法研究》2024年第1期，第28页。

⑤ 参见《全球安全倡议落实进展报告（2024）》，中国国际问题研究院，https://www.ciiis.org.cn/xwdt/202407/t20240718_9312.html。

国元首理事会关于维护国际能源安全的声明》，强调要“确保国际能源资源运输通道安全与稳定，畅通国际供应链”。^① 中国基于全球安全倡议而维护全球供应链安全的实践无疑将使全球安全倡议更具有时代感召力和实践价值。

（二）积极运用国际经贸规则维护合法权益

党的二十届三中全会强调，“维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，积极参与全球经济治理体系改革，提供更多全球公共产品”。尽管贸易自由化不再是当前经贸关系的主旋律，但 WTO 仍然构成国际贸易秩序的基础。^② WTO 标志着国际贸易法治最终取代了政治和外交的反复与无常，而被描述为国际贸易的“宪制时刻”。^③ 然而，由于 WTO 规则在一定程度上压缩了各成员的监管空间且只提供了有限例外，各成员可能忽视 WTO 规则以应对不断加剧的供应链风险。^④ 拜登—哈里斯政府甚至试图通过在 WTO 之外“塑造包围北京的战略环境”（shape the strategic environment around Beijing）^⑤ 来打造对美国更为有利的政治条件。由此可见，在 WTO 趋冷的当下，在地缘经济政策和贸易规则之间找到可接受的平衡点变得更加困难。^⑥ 面对全球供应链所反映出的逆全球化潮流，WTO 也积极予以关注，推动全球供应链“再全球化”。2022 年，在 WTO 主办的供应链论坛中，WTO 总干事恩戈齐·奥孔乔·伊韦阿拉（Ngozi Okonjo-Iweala）号召全球各国和企业“让供应链更好地运作以让全球贸易体系为世界各地的人们提供服务”。^⑦ 因此，中国应当积极考虑运用以 WTO 为核心的国际经贸规则来维护自身合法权益。

在 WTO 框架下，面对全球供应链国家安全泛化困境，中国可考虑就相关成员的行为向争端解决机构提起诉讼，^⑧ 通过争端解决机制促使相关成员停止实施有悖于 WTO 规则且损害中国利益的违法行为，有效阻止恶性循环，并在一定程度上延缓甚至逆转相关成员的安全泛化倾向。首先，相关成员针对全球供应链所采取的一系列措施（包括出口管制措施、限制进口源自特定国家或地区的产品）多属于 WTO 所调整的事项范围内。根据《关于争端解决规则与程序的谅解》第 1 条第 1 款，相关成员的行为具有可诉性，属于 WTO 争端解决机构的受案范围。其次，从相关成员所实施的行为看，相关行为存在违反 WTO 规则的可能性。例如，在 GATT 体系下，根据最惠国待遇原则，在有关出口的全部规章手续方面，任何缔约方给予运往任何国家的利益、优惠、特权应立即无条件的给予运往其他缔约方领土的同类产品。然而，美国政府针对中

① 参见《上海合作组织成员国元首理事会撒马尔罕宣言》，载《人民日报》2022 年 9 月 17 日，第 3 版。

② 参见韩立余：《世界贸易组织的一般国际法考察》，载《清华法学》2023 年第 6 期，第 145 页。

③ See Joost Pauwelyn, “The Transformation of World Trade”, (2005) 104 *Michigan Law Review* 1, p. 2.

④ See Timothy Meyer, “Trade Law and Supply Chain Regulation in a Post – COVID – 19 World”, (2020) 114 *American Journal of International Law* 637, p. 638.

⑤ See “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, U. S. Department of State, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

⑥ See Henrique Choer Moraes, “Decoupling by Discrimination? Strategic Competition and the Limits of Trade Law”, (2023) 51 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 671, p. 710.

⑦ See “WTO Offers Unique Forum for Dialogue on Global Supply Chain Issues—DG Okonjo-Iweala”, WTO, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/miwi_21mar22_e.htm.

⑧ 需要说明的是，尽管上诉机构因美国的刻意阻挠陷入“停摆”，但这并不会导致 WTO 争端解决机制的绝对失灵，专家组作出的裁决仍然能够在一定程度上解决争端。此外，2020 年 3 月 27 日，中国、欧盟等 16 个 WTO 成员联合发表部长声明，同意设立多方临时上诉仲裁安排（Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement）作为解决贸易争端的临时机制，以应对 WTO 争端解决机制上诉机构停摆的困局。

国半导体产业所采取的限制措施即潜在违反了 WTO 规则。根据美国商务部工业与安全局的《半导体制造物项更新规则》,^① 为了美国的国家安全, 特别是考虑到中国的军民融合战略, 对中国出口特定的先进半导体物项必须获得美国商务部工业与安全局的许可。这一规定不合理地增加了对中国出口程序的负担, 违反了 GATT 在出口规则和手续方面应给予缔约国最惠国待遇的规定。而在 GATS 体系下, 根据 GATS 关于国内监管的规定, 在已作出具体承诺的部门中, 每一成员应保证所有影响服务贸易的普遍适用措施以合理、客观和公正的方式实施, 且不致构成不必要的服务贸易壁垒。“合理、客观和公正”地实施国内监管措施本质上是非歧视原则在国内监管条款中的体现。但是, 在供应链监管措施方面, 相关措施的实施则明显带有针对性和主观色彩, 与非歧视原则背道而驰。例如, 在美国《保护美国人免受外国对手所控应用程序侵害法》(Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications) 中, 该法序言即“点名”中国企业开发的短视频应用程序 TikTok。基于以上考虑, 在相关成员泛化国家安全而针对中国采取可能违反 WTO 规则的措施的情况下, 中国应当积极通过 WTO 争端解决机制维护自身权益。

同时, 中国还应当积极关注 WTO 安全例外条款的适用实践并积极倡导基于法治原则善意解释和适用安全例外条款。不难预见, 在 WTO 争端解决过程中, 相关成员必然会援引安全例外条款以为其行为“正名”。有鉴于此, 中国应当提前做好准备。一方面, 中国应当坚定地支持 WTO 争端解决机构对基于国家安全而采取的相关措施的管辖权。近年来, WTO 争端解决机构审理了多起与安全例外条款相关的案件。特别是在“俄罗斯—过境运输措施案”中, 专家组认为争端解决机构拥有一项固有管辖权而有权决定“与解决实体争议有关”的所有事项。^② 这实质上确立了 WTO 争端解决机构的管辖权。对此, 中国应当坚定予以支持。另一方面, 中国应当积极倡导安全例外条款的善意解释和适用。善意原则已被作为一般法律原则而与国际法渊源紧密联系。^③ WTO 争端解决上诉机构也在裁决中多次强调了善意原则的重要性。^④ 中国应当以此为基础, 积极推动 WTO 争端解决机构准确解释和适用安全例外条款。

当前, 在积极运用以 WTO 为核心的国际贸易规则以维护自身合法权益时, 面临着一个现实问题——WTO 争端解决上诉机构因为成员遴选问题而事实上处于停摆。尽管 WTO 争端解决上诉机构因其停摆而导致其作用发挥受限, 但 WTO 规则仍然是全球最为通行的国际贸易规则, 并间接体现在当前全球主流的区域贸易协定之中。因此, 面对全球供应链危机, WTO 规则仍然是中国主张观点、阐明立场和批判他国不当行为的最有力武器。此外, 美国是当前全球供应链出现安全泛化转向的重要推动者。而 WTO 争端解决机制的支离破碎, 在一定程度上也是美国所导致的。^⑤ 对

① See “Export Controls on Semiconductor Manufacturing Items”, Federal Register, <https://www.federalregister.gov/documents/2023/10/25/2023-23049/export-controls-on-semiconductor-manufacturing-items>.

② See *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (5 April 2019), para. 7.53.

③ See Marion Panizzon et al., *Good Faith in the Jurisprudence of the WTO: The Protection of Legitimate Expectations, Good Faith Interpretation and Fair Dispute Settlement* (Hart Publishing, 2006), p. 17. 另参见赵建文:《条约法上的善意原则》, 载《当代法学》2013 年第 4 期, 第 122—123 页。

④ 在“美国—精梳棉纱过渡性保障措施案”中, 上诉机构在援引“美国—虾案”中的观点后指明了善意原则的核心地位, 认为善意原则是一项“构成所有条约基础的普遍原则”。See *United States – Transitional Safeguard Measure on Combed Cotton Yarn from Pakistan*, WT/DS192/AB/R (8 October 2001), para. 81.

⑤ 参见杨国华:《WTO 上诉机构危机的国际法分析》, 载《国际法研究》2024 年第 1 期, 第 9 页。

此，中国在积极维护以 WTO 规则为核心的国际贸易法规则的同时，还应当积极推动 WTO 争端解决机制的改革，推动落实 WTO 第十二届部长级会议所提出的“一个所有成员均可使用的、完整的和运转良好的争端解决机制”的目标。^①

在 WTO 规则之外，中国还应当积极关注正在发展中的 FTA 规则。这不仅因为 FTA 代表着国际贸易规则的发展趋势，还因为 FTA 中的新规则可能会对全球供应链的安全泛化带来新的影响。中国已加入《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, 下称 RCEP），并正在积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 下称 CPTPP）。总体而言，前述协定所确立的 FTA 规则总体上延续了 WTO 的基本理念和规则框架。需要重点关注的是，前述协定中的相关贸易规则是否会影响到全球供应链的国家安全泛化趋势。如若可能，则应当思考进一步对策以做好提前准备。具体而言，对于 RCEP，该协定电子商务章节中明确规定各成员不得对其他成员为保护基本安全利益所必需的措施提出异议。^② 这实质上赋予了各成员更宽泛的国家安全政策规制空间。^③ 尽管该规则仅适用于“通过电子方式跨境传输信息”。但是，在数字经济时代，数据/信息的跨境传输恰恰是全球供应链数字化发展的体现，已然成为全球供应链的核心组成。因此，该规则存在加剧全球供应链安全泛化趋势的可能性。对此，中国应考虑适用 RCEP 争端解决章节中的场所选择条款，将潜在可能产生的争议诉诸 WTO 平台解决，进而限制成员的国家安全自决权。而对于 CPTPP，该协定的安全例外条款删除了 WTO 安全例外条款中列举的例外情形，^④ 在无形之中扩大了该条款适用的范围和情形。此时，条约解释的重要性凸显。中国应考虑积极援引 WTO 的案例，持续推动基于善意原则的安全例外条款解释，进而实现国家安全自决权的限制性适用。总之，在全球地缘政治经济变局的当下，自由贸易协定的规则变化可能会在一定程度上加剧全球供应链的国家安全泛化趋势。中国应当通过准确选择争端解决平台和有效解释协定条款来维护自身权益。

（三）积极参与全球供应链规则制定以提升全球供应链的法治保障

全球供应链规则是全球经贸规则的重要组成部分，也是实现全球供应链有序流通的重要制度保障。目前，美国已率先启动全球供应链规则制定以试图掌握全球话语权。在 2022 年 7 月举办的“2022 年供应链部长级论坛”中，以美国为牵头的 18 个经济体发表《关于全球供应链合作的联合声明》，明确供应链合作四大原则，提出基于国际伙伴关系建设集体的、具有长期复原力的供应链。^⑤ 尽管联合声明并未明确制定实质性国际规则，但联合声明可能构成国际软法而作为国际贸易规则的支撑进而引导国际行为体的全球供应链实践。从参与国家的范围及其过往实践看，《关于全球供应链合作的联合声明》带有较为明显的排外色彩，而这也为中国凝心聚力参与全球

① See “MC12 Outcome Document”, WTO, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/24.pdf&Open=True>.

② See “Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement” Article 12.15.3

③ 参见张晓君、屈晓濛：《RCEP 数据跨境流动例外条款与中国因应》，载《政法论丛》2022 年第 3 期，第 112 页。

④ See CPTPP, Article 29.2.

⑤ See “Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains”, U. S. Department of State, <https://www.state.gov/supply-chain-ministerial-joint-statement/>.

供应链规则制定提供了空间。就规则构建的重点方向而言，鉴于全球可持续发展的宏观趋势以及中国在数字经济领域的比较优势，中国可考虑积极推动数字经济领域供应链规则和可持续发展供应链规则的制定。这也有别于西方国家所倡导制定的诸如人权、劳工标准等高阶梯且带有政治意蕴的供应链规则。

在数字经济领域，中国可考虑积极参与数据供应链规则的谈判。党的二十大报告指出，“发展数字贸易，加快建设贸易强国”。^① 数据是发展新质生产力的核心要素，而发展数据供应链也是实现数字经济和数字贸易发展的重要基础。得益于全球领先的互联网技术，相比于传统的货物贸易和服务贸易，中国在数字贸易方面具有先发优势。目前，全球主流的自由贸易协定均已开始积极回应数字贸易的发展，开始探索数字贸易规则的谈判。对此，中国应从更全面的视角探索构建数字贸易规则。^② 特别是对数据跨境流动规则，在统筹好发展与安全的基础上，中国可考虑更进一步放开跨境数据流动，深度参与数据供应链规则制定，促进数据要素流通。

在可持续发展领域，中国可考虑积极推动绿色低碳供应链条款的制定，并通过中国企业在全球日趋增长的影响力来影响全球供应链的发展。欧洲议会新近通过了《公司可持续性尽职调查指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive），^③ 将人权、环境等非贸易价值观嵌入到供应链管理当中，对欧盟增强全球供应链的掌控将起到积极作用。因此，在具体的参与实践中，中国可有针对性地借鉴欧盟在《公司可持续性尽职调查指令》中的经验，将环境、可持续发展等积极价值观因素嵌入到公司治理中，同步实现贸易目标和非贸易目标。这种不同于美国试图利用国内法和政府行政令对第三国实施精准打压，而将积极价值观与贸易规则相挂钩的方式，能够对全球供应链和贸易规则产生更广泛的影响。^④ 中国在电动汽车、太阳能等产业的全球领先地位也为中国的参与实践提供了可能性。这不仅是参与全球治理的现实需要，也有助于通过规则的协商制定，凝聚共识，扩大供应链“朋友圈”，进而提升中国自身供应链的韧性与安全。

（四）持续优化涉外立法以支撑反制措施的合法性和有效性

习近平总书记在中共中央政治局第十次集体学习时强调，“加强涉外法制建设，营造有利法治条件和外部环境”。^⑤ 长期以来的实践表明，中国在对外交往过程中始终有理有据、有力有节，力求和平解决国际争端，实现互利共赢。面对美国等西方国家试图以“国家安全”为

① 参见《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022 年 10 月 16 日）》，载《人民日报》2022 年 10 月 26 日，第 1 版。

② 参见谭观福：《国际经贸规则视域下中国对数字贸易的规制》，载《河北法学》2023 年第 12 期，第 152 页；张明：《软法视域下中国推进数字贸易全球治理的国际标准路径》，载《上海对外经贸大学学报》2024 年第 1 期，第 97—109 页。

③ 2024 年 4 月 24 日，欧洲议会投票通过了《企业可持续性尽职调查指令》。See European Parliament legislative resolution of 24 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937.

④ 参见叶斌、杨昆灏：《欧洲的权利经济转型——基于对欧洲公司可持续性尽责法的考察》，载《欧洲研究》2022 年第 6 期，第 101—102 页。

⑤ 参见《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调：加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，载《人民日报》2023 年 11 月 29 日，第 1 版。

幌子意图实施非必要的投资贸易监管措施和单边制裁措施的行为，单纯运用国际法规则可能无法有效实现预期效果。基于此，在持续坚持运用国际法规则维护自身权益的基础上，中国还应当考虑持续优化涉外国内法的立法工作，进而为相关反制措施的实施提供合法性和有效性支撑。

就必要性而言，在以主权国家为基本构成的国际社会，囿于国际法强制力所存在的固有缺陷，单纯通过国际法尚无法有效维护国家利益。“各国既无法制定所有必要的国际法，也无法确保业已制定的国际法全部获得充分实施。”^① 基于前文的分析，以 WTO 规则为准据，美国等西方国家针对全球供应链所采取的保护性措施面临着合法性危机。而美国针对中国特定企业、科研院所乃至个人主体所采取的特定单边制裁措施（例如各类“实体清单”）也尚难以快速通过国际法得到有效规制。在此背景下，有必要通过国内法路径来维护中国自身利益。

从优化路径看，优化国内涉外立法应当重点考虑反制措施立法的体系化发展。2025 年 3 月，《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》（下称《实施规定》）公布施行。《实施规定》明确了《反外国制裁法》的适用范围、实施机关等问题，进一步充实了中国的反制裁工具箱。在此基础上，中国应进一步考虑反制措施的合法性和有效性问题。既有研究表明，中国的反制立法和执行应当保证打击的精准性，^② 妥善解决外国主权豁免问题。^③ 在维护全球供应链安全稳定方面，中国应当重点关注两方面问题。一是应当考虑反制措施在国际法层面的合法性问题。作为“法律战”的关键环节，通过国内法制定并执行反制措施可能因为相关措施违反国际条约而受到阻碍。这在国际贸易法领域尤为重要。例如，相关反制措施可能因为违反非歧视待遇原则而面临合法性危机。此时，中国在制定和执行反制措施时应当更为审慎。同时，中国也可以考虑在国际层面发起争端解决的同时，基于国际法而采取相关反制措施，以尽可能地解决反制措施的合法性和有效性问题。二是在制定和执行反制措施时可考虑融入比例原则的理念。无论是 WTO 所确立的必要性标准测试还是新近自由贸易协定所正在探索的良好监管实践，均蕴含比例原则的理念。鉴于比例原则在国际贸易法乃至国际司法实践中的重要性，中国未来在完善反制立法和执行反制措施时均应对此予以充分考虑，以顺应国际贸易的发展趋势。

综上，在全球供应链面临安全泛化的现实困境下，实现全球供应链成为“共赢链”任重而道远。对全球供应链安全泛化的理论反思揭示出全球供应链的政治化、工具化倾向。在此背景下，中国所提出的全球安全倡议为全球供应链的发展指明了法治方向。面对全球供应链的风起云涌，中国应当积极提升涉外法治能力以维护全球供应链的稳定畅通。对此，从国际法层面，一方面应当积极有效地利用既国际贸易规则以维护自身利益，另一方面也应当积极参与全球供应链规则的谈判以实现自身利益。在国内法层面，中国应当持续优化国内涉外立法以支撑反制措施的合法性和有效性。

① 蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，载《中国社会科学》2023 年第 1 期，第 37 页。

② 参见赵骏、顾天杰：《国际法律斗争的攻防策略与法治破局：以国内法为视角》，载《太平洋学报》2022 年第 7 期，第 10 页。

③ 参见沈勋：《我国阻断和反制裁的立法完善及司法适用探究》，载《法律适用》2023 年第 8 期，第 129 页。

On the Generalization Trend of National Security in the Global Supply Chains and China's Response

Zhang Ming

Abstract: With the rapid development of economic globalization and the accelerated reconstruction of the global landscape, global supply chains are generally believed to play a critical role in global trade. Global supply chains resilience and security are placed at the key position of the economic policy agenda of state actors. However, state actors are increasingly trying to intervene in or even distort the liberalization of global supply chains on the grounds of national security. In this context, the urgency of using the rule of law thinking to respond to the dilemma of national security generalization in the global supply chains is highlighted. The generalization of national security in the global supply chains is first manifested in the instrumentalization of national security review and its use to restrict normal trade activities. At the same time, the judgment of national security is associated with values and has ideological implications. In addition, the strong intervention of state power is also distorting the development of the global supply chains, thereby violating the principle of trade liberalization. The phenomenon of national security generalization in the global supply chains is caused by multiple factors. This is due to the objective impact of geopolitical tensions on the global supply chain and the misunderstanding of some developed countries that the global supply chain is an effective tool to curb the rise of emerging countries. In addition, the competitive national security concept of self-priority that some developed countries adhere to has also led to the trend of security generalization in the global supply chains. In the context of comprehensively deepening reform and achieving high-quality economic development, China should actively pay attention to the trend of national security generalization and promote the smooth and stable operation of the global supply chains from the track of the rule of law. In response to the generalization of national security in the global supply chains, China should make comprehensive use of international law and domestic law, dialectically follow the rules, effectively safeguard its own interests, and promote long-term high-quality development. First, firmly implement the Global Security Initiative to provide legal guidance for global supply chains governance. Second, actively use international economic and trade rules to safeguard its legitimate rights and interests. Third, actively participate in the formulation of global supply chains rules to enhance the legal protection of the global supply chains. Fourth, continue to optimize domestic foreign-related legislation to support the legitimacy and effectiveness of countermeasures.

Keywords: Global Supply Chains, National Security, National Security Generalization, National Security Exceptions, Trade Liberalization

(责任编辑:谭观福)