

# 国家安全问题对国际贸易政策的影响 及改革方向

林桂军 Tatiana Prazeres

**摘要：** 国家安全和国际贸易日益交织在一起，对全球多边贸易体系正在产生极大的影响。本文在回顾 WTO 有关国家安全的规则基础上，分析了国家安全对贸易政策日益重要的影响，并提出了中国解决滥用国家安全例外条款的可行路径及具体的举措。美国特朗普政府是近年来滥用国家安全例外条款的主要推手，2020 年 11 月美国大选后的政府更迭为重新讨论 WTO 国家安全例外条款提供了新的机会。本文建议中国应该主动为这一机会做好准备，设计新的策略，以尊重 WTO 成员维护国家安全和避免隐形贸易保护主义双重目标为基础，推动集体解决国家安全与贸易政策之间的冲突。

**关键词：** WTO 国家安全例外条款；贸易政策；贸易保护

[ 中图分类号 ] F740 [ 文献标识码 ] A [ 文章编号 ] 1002-4670 (2021) 01-0001-16

## 引 言

近年来，国家安全问题日益成为各国使用最为频繁的贸易和投资干预措施，这些措施所带有的歧视性、随意性和背后的保护主义动机对 WTO 多边贸易体系的信誉和稳定构成了严重的挑战。国家安全例外之所以能够成为流行的政策工具同地缘政治有着密切的关系，例如推动美国政府使用国家安全例外工具的最重要的原因就是所谓的“中国威胁论”，除此之外，不断高涨的反全球化、贸易保护主义和经济民族主义也起到了推波助澜的作用。

现代国家安全问题的起源可以追述至 20 世纪 80 年代，日本企业在美国展开的一系列收购浪潮，尤其是 1987 年富士通公司计划收购有军工背景的芯片制造企业—仙童半导体（Fairchild Semiconductor）公司，更是遭到美国军方的反对。1988 年，美国国会通过了《埃克森-弗罗里奥条款》（Exxon-Florio Provision），作为美国《综合贸易法》的一部分，授权美国总统可以采取任何适当的措施，中止或者禁止被认为对美国的国家安全构成威胁的收购和并购。为此美国还成立外国投资委员会（Committee of Foreign Investment in the United States，本文简称 CFIUS），对外资并购、收购美国企业实行国家安全审核制度。《埃克森-弗罗里奥条款》及美国

[ 收稿日期 ] 2020-12-22

[ 作者信息 ] 林桂军：对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授；Tatiana Prazeres：原 WTO 总干事高级顾问，现为对外经济贸易大学国家对外开放研究院高级访问研究员，电子信箱：tlprazeres@yahoo.com。

外国投资委员会关注的是保护与国防相关的关键技术的安全问题。

美国历史上发生的两个事件改变了美国国会对国家安全和CFIUS对外资审核的看法。一个事件是2001年9月11日恐怖分子驾机撞击了纽约世界贸易中心大厦和五角大楼。该事件使美国国会感到CFIUS审核程序只关注关键国防技术是不够的，国会的注意力开始转向涉及国家安全的关键基础设施，并委托美国国土安全部负责定义关键基础设施（critical infrastructure）的清单。另一个事件是2006年属于阿联酋政府的迪拜港口世界（Dubai Port World）试图收购英国所有的P&O港口公司，这进一步提升了对于限制外资进入的关键基础设施的关注（胡再勇，林桂军2014）<sup>[1]</sup>。2007年美国国会通过《外国投资与国家安全法案》，这一法案提高了美国国会在外资监管上的权力。到2008年3月，美国国土安全部共确定了18个关键基础设施。<sup>①</sup>

美国的行动引起了当时正致力于推动投资自由化的其他西方国家的关注。2006年6月，经济合作与发展组织（OECD）国家开始设立“投资自由、国家安全和战略性产业项目”，经过13轮的讨论，成员所达成的一个重要共识是在处理国家安全利益时，应该遵循透明和可预测、对等和问责三个基本原则。2009年中期，“投资自由、国家安全和战略性产业项目”发布了题为《建立国际投资的信任与信心》（Building Trust and Confidence in International Investment）的最终报告，报告提出了与三原则相符的投资政策的最优做法，并在2010年形成了在引进外资时如何保护国家安全的14条指导方针（Jackson, 2013）<sup>[2]</sup>。②为此，美国等一些OECD国家先后按照最终报告的要求修改了国内的法律。在外资国家安全上，出现的另一显著的趋势是各国纷纷定义自己的关键基础设施。<sup>③</sup>

总体上，到2008年全球金融危机爆发前，西方国家关于国家安全的讨论主要集中在投资上，目的是在投资自由流动和国家安全之间寻找平衡。全球金融危机之后，随着民粹主义在发达国家的兴起，特朗普将国家安全问题置于贸易和投资政策的核心地位。2018年3月特朗普政府开始借助国家安全例外对进口钢铁和铝产品分别征收25%和10%的关税，之后这一做法超出进口的范畴，快速扩展到出口和投资等领域。贸易限制措施具有极强的传染性，在特朗普政府以国家安全例外为由实施贸易限制措施后，虽然许多国家对这一做法公开表示反对，但是也刺激一些国家对贸易伙伴采用类似的措施。

滥用国家安全例外也使西方国家的投资政策发生了转变，一些国家为了阻止某

---

①这18个关键基础设施是：（1）农业和食品（2）国防工业基地（3）能源（4）公共健康和医疗（5）国家纪念碑和和图标（6）金融与银行（7）饮用水和水处理（8）化学品（9）商业设施（10）水坝（11）急救服务（12）商业核反应器、核材料和和废物（13）信息技术（14）电信（15）邮政与船运（16）运输系统（17）政府设施（18）关键制造。见 Jackson（2013）。

②这14条指导方针包括：（1）非歧视（2）透明/可预测（3）文件公式（4）事先通告（5）进行磋商（6）程序公平和可预测（7）披露投资政策行动（8）等比例原则（9）关键安全自我判定（10）措施聚焦（11）适当技能（12）对症下药（13）最后抉择（14）问责。

③所谓关键基础设施是指能够支持和确保经济、社会福利、公共安全和政府关键职能运行的设施。这一定义包括的范围较宽，不同国家对关键基础设施的定义有所差异。见 OECD（2008）<sup>[3]</sup>。

些类型的投资，纷纷收紧了外资进入的审查程序，涉及数据、关键基础设施、技术和国有企业的外资成为审查程序关注的重点。中国企业（不论是否属于关键基础设施类）成为外资审查体制特别歧视的对象。美国对投资的限制措施不仅针对外资的流入，还针对对外投资。2020年11月，美国以保护国家安全为名，禁止美国投资者持有涉嫌同中国军工企业有联系公司的股权。<sup>①</sup>

长期以来，WTO成员对于国家安全例外的潜在风险有非常深刻的了解，但是对于如何完善这一条款一直不能达成共识。国家安全可以用来隐藏一国的保护主义动机，因此，滥用国家安全例外势必增加国际贸易环境的不确定性，动摇以规则为基础的全球多边贸易体系。当一国以国家安全例外为借口对另一国实施贸易限制措施时，往往会招致对方以相同的理由进行回击，对于规模类似的贸易大国来说，竞争性的报复措施将导致两败俱伤的结果。在受害者为小国的情况下，大国以国家安全例外为由所采取的贸易限制措施将导致不对称的结果。面对全球不断上升的贸易保护主义、经济民族主义和各种歧视性贸易政策，滥用国家安全例外已经成为威胁全球多边贸易体系稳定的一个突出的问题。2020年初冠状病毒疫情的暴发也使现行全球贸易体系的脆弱暴露出来，面对疫情对全球供应链的冲击，强调全球供应链的灵活性和弹性成为当前世界的潮流，经济效率的重要地位被明显忽视。疫情暴发以后，许多国家越来越将国家安全（甚至包括健康安全）作为贸易政策合理性的基础。

WTO在GATT1994、GATS（General Agreement on Trade in Service，服务贸易总协定）和TRIPS（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，与贸易相关的知识产权协定）各协议中均包括国家安全例外的条款。从广义上讲，这类条款允许WTO成员以国家安全例外为理由，免除WTO所规定的相关义务。GATT第21条、GATS第14条（二）、GATS第16条（二）和TRIPS第73条包含几乎相同的关于国家安全例外的规定。同其他两个协议相比，GATS的设计则更具创新性，要求成员向WTO服务委员会报告在国家安全例外项下所采取的具体措施。

GATS中的国家安全例外条款从未经历过WTO专家组的裁决，因此，关于GATS条款第14条（二）和第16条（二）至今在WTO没有权威解释的经验。与此同时，投资审核程序等投资限制措施是较晚才出现的，TRIMS对此也没有规定，与其有关的是GATS中关于商业存在（模式3）的规则，即第14条（二），但是WTO尚没有关于这一条裁决的案例，未来如何裁决，我们只能拭目以待。

本文的重点是分析货物贸易的国家安全例外问题，分析国家安全例外条款在贸易政策中日益重要的作用，探索如何降低WTO成员滥用国家安全例外所产生的风险。聚焦货物贸易的一个重要原因是WTO争端解决机制在2019年曾前所未有地对有关货物贸易的国家安全纠纷做出过一次裁决，因而有先例可鉴。鉴于WTO中GATT协议与GATS协议在国家安全例外的原则是一致的，因此对于GATT第21条

<sup>①</sup>为证明其做法的合理性，特朗普在行政命令中指出，中国的军工企业集团对美国的国家安全、外交政策和经济构成前所未有的威胁。见 Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Communist Chinese Military Companies. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-securities-investments-finance-communist-chinese-military-companies/>.

的解释有助于提升对 GATS 相关条款的理解。<sup>①</sup>

本研究不仅关系到全球贸易秩序的稳定,而且还具有很强的时效性。美国政府的更迭为多边贸易体制在国家安全例外问题上进行对话提供了一个新的机遇,对话的结果难以预测,但是鉴于这一问题对全球多边贸易体系至关重要,积极推动则是合理的选择。

## 一、WTO 国家安全例外条款

WTO 关于货物贸易的国家安全例外规则包含在 GATT1994 的第 21 条中,<sup>②</sup> 该条款定义了了在什么条件下 WTO 成员可以以国家基本安全利益为理由偏离对 GATT 所承诺的义务。

第 21 条以“安全例外”为标题,首先指出 GATT1994 没有阻止成员为维护国家基本安全利益(如禁止核材料和武器交易)而采取必要措施的动机,并允许成员在战争或国际关系处于紧急的情况下,采取必要的措施保护国家的基本安全利益。也就是说,根据第 21 条,在安全例外适用的情况下,成员可以采取诸如禁止有关进口、不受关税承诺的约束,提高税率或者对不同来源的进口进行歧视等措施维护国家的安全利益。

关于国家安全,第 21 条使用的措辞是“国家基本安全利益”,至于什么是“国家基本安全利益”,一般的认知是那些涉及国家至关重要利益的问题,如战争与和平、主权等,在这一情况下,一国可拥有高于贸易规则的权力。在实践中,不同国家往往有不同的解释,但实际上在什么情况下成员可采取措施维护国家安全,第 21 条赋予成员国较大的自我裁定的空间。美国和俄罗斯一直坚持认为第 21 条应该完全由成员“自我裁定”。这一逻辑意味着当一个成员依据第 21 条判定其应该采取某些限制性措施时,WTO 争端解决机制将无权审核这一做法的合规性,也即常说的“决定即为合理”。在 GATT 和 WTO 历史上仅有一次专家组推翻这一观点的例子。2019 年 4 月,在俄罗斯以国家安全例外为由对乌克兰实行过境限制案中,WTO 专家组否定了俄罗斯主张的 WTO 无权裁定涉及国家基本安全利益的观点,但美国则对俄罗斯的主张给予支持。<sup>③</sup>最后,WTO 专家组强调第 21 条确实为成员维护国家安全利益留出了较大可以想象的空间,但是这并不意味着 WTO 争端解决机制无权审核涉及该条的纠纷。

俄罗斯-乌克兰关于产品过境的纠纷案在国家安全例外条款制定底线方面进行

---

<sup>①</sup>应该提及的是,2018 年卡塔尔就 TRIPS 协议国家安全例外起诉沙特阿拉伯一案中,专家组报告中大量采用上文所涉及的 GATT 关于国家安全例外的先例。最终沙特知识产权保护案的结论是,不能证明沙特在 TRIPS 例外条款项下所采取措施是合理的。专家组报告于 2020 年 6 月发布,沙特对裁决结果提出了上诉,但由于上诉机构已陷入瘫痪状态,目前仍是悬案。见 Saudi Arabia-Protection of IPRs, WT/DS567。

<sup>②</sup>见 Article XXI, GATT (1994)。其内容是如下:国家安全例外本协定不得解释为(1)要求任何缔约方提供其根据国家基本安全利益认为不能公布资料;或(2)阻止任何缔约方为保护国家基本安全利益对有关下列事项采取其认为必须采取的任何行动:(a) 裂变材料或提炼裂变材料的原料;(b) 武器、弹药和军火的贸易或直接和间接供军事机构用的其他物品或原料的贸易;(c) 战时或国际关系中的其他紧急情况;或(d) 阻止任何缔约方根据联合国宪章为维持国际和平和安全而采取行动。

<sup>③</sup>WT/DS512。

了有益的尝试，WTO 专家组的裁决也向成员发出一个清楚的信号，即在以规则为基础的多边贸易体系下，任何一个成员不得以国家安全为借口不受约束地推行自己的贸易政策。

专家组的最后结论是，真诚的态度是对第 21 条做出准确解释的基础，这一结论要求 WTO 成员应尽力避免将第 21 条作为规避法律责任的手段（Panel report 2019）。专家组报告还涉及到一些国家随意将国家安全例外适用于国家之间政治与经济的差异和分歧等问题，为此，WTO 专家组指出，成员之间在政治和经济之间存在的分歧并不是适用第 21 条（b）（iii）“国际关系紧急状态”的充分条件，成员在援引此条作为贸易政策依据时必须持慎重的态度。

美国对于国家安全一直有着不同于多数 WTO 成员的解释，核心是美国期望在援引国家安全例外条款时拥有最大限度的自主裁量权。2019 年 4 月 26 日，WTO 争端解决机制接受了专家组对俄罗斯过境问题的裁决，这一结果自然引起了美国极大的不满，但是裁决结果对美国等成员也是一个警示，即第 21 条并不完全由成员自我裁定，成员之间在政治和经济上的分歧也不是构成“国际关系紧急状态”的充分条件。

尽管 WTO 上诉机构由于法官缺编已陷入瘫痪状态（林桂军等，2020）<sup>[4]</sup>，但是成员近期还是将一些涉及国家安全的案子提交到 WTO 要求裁决，其中多数案子是受害成员起诉美国政府滥用国家安全例外条款对进口钢铁和铝加征关税的问题。另外一个韩国与日本之间的争端，韩国起诉日本以国家安全为由实行出口限制。<sup>①</sup> WTO 在俄罗斯过境案中对第 21 条的解释实际上意味着美国很难证明其近年来援引国家安全例外对贸易伙伴所采取的措施（如钢铁和铝案）具有合理性和合法性。但是，由于俄罗斯对于专家组的裁决没有上诉，使得 WTO 对这一案件的裁决在程序的完整上存在着缺陷。目前由于 WTO 上诉机构已经处于瘫痪状态，上面提及的后续关于国家安全问题的争端无法完成上诉程序，因此，对这些纠纷案的最终判定只能处在不确定的状态。即便如此，专家组阶段对滥用国家安全问题所做出的判断至少能对相关国家产生道德上的压力。目前悬而未决的有关滥用国家安全例外的争端，只能等待未来 WTO 上诉机构恢复运转才能做出最终的裁定。从长远看，随着国家安全例外争端的不断增加，一个最好的解决方案是 WTO 成员在争端解决体系之外集体努力解决这一问题。

## 二、国家安全在贸易政策中地位的变迁

2017 年特朗普上台后，国家安全在美国贸易政策中的重要性不断上升。特朗普不顾中美关系的恶化，在钢铁和铝制品进口、高科技出口、对外投资、人员流动、贸易实体等较广的范围实施了一系列限制性的措施，使国家安全日益同贸易、投资、高科技和人员流动等交织在一起。

2017 年之前，中美贸易对话中一般是中方在高科技贸易上处于主动地位，要求

<sup>①</sup>WT/DS590.

美方解除 1989 年以后对华所实施的高科技出口限制措施。<sup>①</sup> 到 20 世纪 90 年代中期, 美国对中国高科技产品的限制主要集中在军事相关领域的出口。1994—1995 年期间, 美国一般将中国列为低风险国家类 (第二类, 见表 2), 但是 1996 年瓦森纳条约签署之后, 中国被升入了较高风险类 (第三类), 待遇同印度、以色列和俄罗斯等国家类似。实际上, 至少在奥巴马时期, CFIUS 对外资的安全审查最关注的对象主要还不是来自中国的投资, 根据 CFIUS 官员的说法, 在外资安全审核程序中, 美国对以色列、俄罗斯和法国投资的关注程度往往超过中国投资。<sup>②</sup>

截止到 2008 年全球金融危机爆发后不久, 美国对来自中国的投资持欢迎态度, 特别是全球金融危机爆发, 西方国家企业流动性拮据, 一些西方政界和商界人士曾高调表示欢迎中国企业前来投资。但是此情形维持时间不长, 随着中国企业收购当

表 1 10 大类美国对华限制出口的高科技产品

类别	产品类别描述
类别 0	核材料装置与设备及各类产品
类别 1	材料、化学品、微生物及毒素
类别 2	材料加工
类别 3	电子设计研发与生产
类别 4	计算机
类别 5	第 I 部分-远程通信
	第 II 部分-信息安全
类别 6	传感器与激光
类别 7	航海及航空
类别 8	水下设备
类别 9	空间推进系统及相关设备

资料来源: 美国商务部网站 <http://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>

<sup>①</sup>美国对华高科技出口限制是 1990 年开始实施的, 限制对中国控制和侦察设备及武器交易 (International Traffic in Arms Regulations ITAR) 项下的国防产品和服务的出口 (见表 1)。1999 年美国国会又通过法案, 要求总统在批准导弹或空间发射技术是不是“空间发射技术”出口前向国会说明此类出口不会对美国的利益产生直接和间接的不利影响, 也不会提升中国在导弹和空间运载工具的发射水平。美国及西方国家在高科技出口限制上拥有一个庞大、较完整的体系, 随着历史的变迁, 限制的重点和目标也有所不同。1949 年西方国家成立了巴黎统筹委员会, 目的是限制对苏联等社会主义国家的高科技出口。1994 年 4 月 1 日巴黎统筹委员会宣布正式解散, 1996 年西方国家签署了瓦森纳协定, 将目标调整为防止军民两用技术落入恐怖主义和有核武器扩散危险国家的手中。瓦森纳协定将国家分成四类, 第一类是最可靠的国家, 第二类是低风险国家, 第三类是风险较高的国家, 被视为对出口国的安全构成了威胁。第四类是高风险国家 (见表 2)。1994—1995 年中国一般被列为二类国家之列 (低风险), 但是 1996 年瓦森纳协定签署之后中国升入第三类国家 (较高风险) 行列, 待遇上同印度、以色列、俄罗斯等国类似。2005 年 6 月时任美国总统小布什签署支持和资助核扩散令, 却将中国列入制裁名单之列。按照美国《出口管理规定》, 受限制的产品美国的价值含量应超过 25%, 但是对中国出口的产品则额外需要经过美国政府的批准。

在小布什和奥巴马政府期间, 双方在讨论中美贸易不平衡时, 中方经常在不同场合多次提出美国降低高科技出口限制是美国扩大对中国出口的一个有效途径, 虽然美国一些官员也公开愿意朝着这一方向努力, 但是现实的结果是美国在不断增强对中国高科技出口的限制。特朗普上台之后, 美国政府将中国定义成“威胁”, 为其滥用国家安全概念寻求合理性, 不论在广度上, 还是在深度上, 对中国所采取的限制措施已经成为中美建交四十年之最。

<sup>②</sup>2013 年 1 月作者访美时与美国外国投资委员会部分官员座谈, 信息由美方官员透露。

表2 瓦森纳出口控制安排对进口国（地区）的分类（以高性能计算机为基础）

时间	一类	二类	三类	四类
1994-1995 (巴黎统筹委员会时期)	澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、意大利、日本、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、土耳其、英国、美国	所有不包括在一类或三类的国家（地区）	阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、保加利亚、捷克、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦、越南	伊朗、伊拉克、朝鲜、叙利亚、苏丹、古巴
1996-1999 (进入瓦森纳时期)	澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、圣海、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、列支敦士登、卢森堡、墨西哥、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、圣马力诺、瑞典、瑞士、土耳其、英国	安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、孟加拉、贝利兹、贝宁、不丹、玻利维亚、博茨瓦纳、巴西、文莱、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非、乍得、智利、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、塞浦路斯、捷克、多米尼加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、圣萨尔瓦多、赤道几内亚、厄立特里亚、斐济、加蓬、冈比亚、加纳、格林纳德、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、海地、洪都拉斯、中国香港、匈牙利、印度尼西亚、牙买加、肯尼亚、基里巴斯、韩国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、马里、马耳他、马歇尔群岛、毛里求斯、密克罗尼西亚、莫桑比克、纳米比亚、纳鲁、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、巴布亚新几内亚、秘鲁、巴拉圭、菲律宾、波兰、卢旺达、基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、圣多美和普林西比、塞内加尔、萨拉利昂、塞内加尔、塞舌尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛维尼亚、所罗门群岛、索马里、南非、斯里兰卡、苏里南、斯威士兰、中国台湾、坦桑尼亚、多哥、泰国、特立尼达和多巴哥、图卢瓦图、乌干达、乌拉圭、西撒哈拉、扎伊尔、赞比亚、津巴布韦	阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、黑山、保加利亚、柬埔寨、中国、喀麦隆、克罗地亚、吉布提、埃及、爱沙尼亚、格鲁吉亚、印度、以色列、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝、拉托维亚、黎巴嫩、立陶宛、马其顿、毛里塔尼亚、摩尔多瓦、蒙古、摩洛哥、阿曼、巴基斯坦、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯、沙特、塞尔维亚及黑山、塔吉克斯坦、突尼斯、土库曼斯坦、乌克兰、阿联酋、乌兹别克斯坦、瓦鲁阿图、越南、也门	古巴、伊朗、伊拉克、利比亚、朝鲜、苏丹、叙利亚
2000年	(增加) 阿根廷、巴西、捷克、匈牙利、波兰	(减去) 阿根廷、巴西、捷克、波兰、中国澳门；(增加) 爱沙尼亚、罗马尼亚	(减去) 爱沙尼亚、罗马尼亚、(增加) 中国澳门	同上
2001	一类和二类合并(增加) 立陶宛	(减去) 阿根廷、巴西、捷克、匈牙利、波兰、中国澳门；(增加) 爱沙尼亚、罗马尼亚	(减去) 爱沙尼亚、罗马尼亚；(加上) 中国澳门	同上
2002-2004	(增加) 拉脱维亚		(减去) 拉脱维亚	同上

注：表中对国家（地区）的分类以高性能计算机出口为基础，生物、化学剂相关设备和软件在管制中并不严格按照以上分类，但是表2中对进口国（地区）的分类与其他产品的政策基本相符。

地企业的数量和规模不断扩大，西方国家的媒体和公众抵制中国投资的情绪开始逐渐抬头。特朗普实际上是继承了美国社会的这一变化趋势，并将其推到前所未有的高度。他上台以后，以中国“威胁论”为借口，采取了一系列的措施限制中国企业的贸易和投资，特别是高科技领域。

特朗普政府滥用国家安全例外可能出于多种原因，但是最关键的是国际环境变化的大背景。随着中国实力的不断增强，美国感到其地缘政治霸权受到威胁，因而将贸易政策转变成在地缘政治上遏制中国的武器。最典型的例子是华为公司和5G网络，美国坚持以国家安全为由对华为公司的经营和5G网络的使用实行各种限制措施，拒绝向华为提供零部件外包服务。更为重要的是，2018年美国国会通过了《美国出口控制改革法案》<sup>①</sup>，为以国家安全为由限制中国高科技企业奠定了法律基础。

正如上文所述，近年来许多国家都在收紧国家安全的审核程序（UNCTAD 2019）<sup>[5]</sup>，在外资流入（特别是对来自中国的投资）方面，美国是这一趋势的带头人，但这一趋势不只局限于美国，其他国家在审核外资时，也都明显提高了国家安全的地位。涉及服务业跨境投资（即商业存在）的是GATS的第14条（二），该条款等同于GATT1994的第21条，允许成员有保护国家基本安全利益的权力。近年来几乎所有西方国家在美国的带领下都提高了外资安全审查程序的严格程度（UNCTAD 2019）。2018年8月美国对原有的外资审核体制进行了修改，赋予CFIUS在审核外资进入上以更大的自主权力，并新颁布了《外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA）。欧盟也于2019年4月建立了新的外资审核体制，目的是增强欧盟成员在外资审核上的一致性，保护欧盟战略性科技产业和基础设施的安全。在外资上另一个有代表性的对中国滥用国家安全的案例是抖音在美国投资的遭遇。2020年8月，美国总统特朗普违反GATS规则，发布行政命令要求字节跳动公司在90天内撤出在抖音的投资，理由是字节跳动违反WTO规则，2017年在收购美国初创企业时对美国的国家安全有潜在的威胁。<sup>②</sup>

收紧外资安全审核程序并不都是针对中国，根据UNCTAD（2019），意大利政府通过了所谓的“黄金权力”法案，以保护国家安全为目的，阻止非欧盟企业收购意大利的高科技企业。德国和日本也对外资审核机制进行了修改。

日益增多的滥用国家安全例外案例同不断上升的贸易保护主义有着密切的关系。现实中人们看到的国家安全纠纷往往是表面现象，其背后隐藏的是保护主义利益。将政治考量应用于贸易政策是一些国家惯用的方法。例如，美国在对欧盟、日本等国汽车及零部件进口加征关税时，突出强调这一举措是为了维护美国的国家安全利益。为支持这一观点，美国商务部在一份关于美国汽车产业的调查报告中明确指出：“美国本土的汽车研发和制造对于美国的国家安全至关重要。”<sup>③</sup>另一个更离奇的例子是美国对进口钢铁和铝制品加征关税，美国最初瞄准的国家是加拿大、墨

① <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040>.

② <https://home.treasury.gov/system/files/136/EO-on-TikTok-8-14-20.pdf>.

③ [www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/)



西哥和巴西。众所周知，这些国家的钢铁和铝行业是无法强大到威胁美国国家安全的。从这个案例中可以看出一个推断，如果一国随意地将经济安全等同于国家安全，那么在国家安全威胁上将很难找到底线。

国家安全和贸易政策冲突案例的不断增多还同全球盛行的重商主义有着密切的联系。持这一观点的人认为出口换来的货币才是财富，进口获得的产品不是财富，一国的财富来自贸易顺差，通过逆差进口的机器设备及所带来的生产率的提升不是财富。特别是特朗普，他将美国的贸易逆差一直置于其贸易政策的一个核心地位，为了缩小逆差，自然倾向限制贸易伙伴的出口，而国家安全例外在法律上的模糊特征则为特朗普实施贸易保护政策提供了法律上的便利；在逆全球化时代背景下，民族主义与保护主义的相互促进为其政策的合理性则提供了政治掩护。毫无疑问，特朗普自始至终都没有表现出要遵守WTO规则和履行承诺的愿望，但是在实际中这并没有妨碍美国政府采用实用主义的态度，当看到规则符合自己的利益时，便转向主张合规。在所有WTO规则中，国家安全例外条款给予成员自主裁量的空间是最大的，而且这一条款特别适合用于对付已经被妖魔化了的“中国威胁”，“逢中必反”在美国国内政治上还可带来相对高的政治回报。这也就不奇怪为什么近年来美国政府对国家安全例外如此钟情，特别是在涉及中国的问题时，成为一张最容易打的牌，滥用者可以借维护国家安全把自己改装成爱国者，提高其行为的合理性和合法性。

目前在国际关系中地缘政治因素又重新变得日益重要，越来越多的WTO成员开始关注国家安全问题，并向不同的领域扩散，这一变化将对国际贸易政策产生深远的影响。例如，一些国家将网络安全提升到前所未有的高度，主张WTO按照国家安全标准进行治理。如果按照这一逻辑推理，粮食安全、能源安全、公共健康安全，也都可以成为WTO中的国家安全议题，未来肯定会有人将气候变化也作为国家安全的一个紧迫议题（Prazeres, 2020）<sup>[6]</sup>。如果对于国家安全的定义过于随意，过于宽泛，任何关于经济的担忧都归入国家安全的范畴，结果将使成员的国家安全考虑凌驾于贸易规则之上，贸易保护壁垒的数量将远超当前的水平，全球贸易量将大幅缩小，WTO作为以规则为基础、遏制贸易保护主义为宗旨的多边贸易组织将失去存在的价值。

与贸易保护一样，国家安全同样具有“传染性”。如果美国作为全球多边贸易体系的缔造者和规模最大的经济体滥用国家安全例外条款，毫无疑问，其他国家必效仿之，结果全球多边贸易体系不可避免地将陷入“囚徒困境”的混乱之中，各成员方的利益均会受到损害，届时国家安全可能更难以得到保障。

### 三、印度基于国家安全的保护主义措施

2020年是中国和印度关系具有挑战性的一年，6月份以来，两国士兵之间爆发的肢体冲突导致两国边境的紧张气氛升级。作为对中国抗议的一部分，印度政府效仿美国的做法，以数据流动威胁隐私和国家安全为由，禁止中国企业59个APP在印度的使用。中国政府对印度的这一做法提出了抗议，中国驻新德里大使馆在一份声明中指出：“印方的措施选择性地特定针对部分中国应用程序，歧视性地采取限制，理由模

糊牵强，程序有违公正公开，滥用国家安全例外，涉嫌违反世贸组织相关规则，与国际贸易和电子商务发展大趋势背道而驰，更无益于印度消费者利益和促进市场竞争。”<sup>①</sup>

紧接着2020年9月，印度在电子与信息技术部又阻拦了中国企业118个移动APP。给出的理由是：“从所包含的信息情况看，这些APP所从事的活动不利于印度的主权、国防、国家的安全和社会秩序。”<sup>②</sup>2020年10月中国代表在WTO会议上公开批评了美国和印度所采取的措施，指出这些措施“明显违背了WTO的基本规则，限制了跨境服务的流动，违背了多边贸易体系的基本原则和宗旨。”<sup>③</sup>

实际上就在2020年6月边境局势紧张之前，印度就以国家安全为由，主要是针对中国，采取了一些贸易和投资方面的限制性措施，2020年4月，印度政府宣布将对来自陆地邻国的外国投资实施安全审核制度。<sup>④</sup>6月宣布，来自陆地邻国的企业在参与印度政府合同招标时，首先要通过政治和安全审核。印度政府认为这些措施的目的是要加强印度的国防和国家安全。<sup>⑤</sup>

以上情况说明，国家安全正在对贸易和投资政策产生重要的影响，而高科技又成为国家安全的一个突出重要的目标。本案例还说明，国家安全地位上升的趋势不只局限于美国一家，其他国家也在效仿美国的做法，把贸易政策作为实现政治目标的工具。纵观当前世界关于国家安全问题发展的趋势，中国似乎是这一趋势所瞄准的中心。

对于印度来说，印度的国家安全是指中国和印度两个大国之间的竞争，印度错误地认为只有在竞争中获胜，印度才有国家安全；如果在竞争中印度处于落后的地位，至少按照很多人的理念，印度的国家安全将会受到威胁。除此之外，在印度所采取的措施背后还存在其他方面的动机。首先，同中国相比，印度一直反对贸易自由化，在经济上将中国视为是头号竞争者，印度政府求助于国家安全措施实际上是为了掩盖其保护主义的动机。其次，就在2020年6月双方边境局势趋于紧张之前，中国在印度公众的形象已经变得日益负面，印度官方的表态日益具有民族主义和民粹主义的色彩。

在正常情况下，中国可以将印度所实施的限制性措施提交WTO争端解决机制进行裁决，但是由于当前上诉机构处于瘫痪之中，中国只能得到专家组阶段的裁决结果，无法进入上诉程序。是否向WTO起诉印度的做法需要中国政府更仔细地权衡其利弊。如果能够赢得专家组阶段的裁决，对于中国来说至少是一个道义上的胜利，对于应对印度和美国滥用国家安全的行为也具有积极的作用。

①官方声明见 [http://in.china-embassy.org/eng/embassy\\_news/t1793445.htm](http://in.china-embassy.org/eng/embassy_news/t1793445.htm)

②按照官方声明，类似的APP可以沉降数据，并不经许可秘密将数据传送到国外，敌对势力可以对这些数据进行分类、挖掘并获利，这些行为最终将侵犯印度的主权和国防……。正式声明见 <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1650669>。

③ <https://www.reuters.com/article/us-usa-tiktok-ban-wto/china-says-u-s-tiktok-wechat-bans-break-wto-rules-idINKBN26Q260>

④ <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/voa-news-china/eye-china-india-tightens-trade-rules>

⑤ <https://www.bloomberquint.com/politics/india-builds-trade-barriers-with-china-amid-border-row>

#### 四、《中华人民共和国出口管制法》（2020）的相关解读

《出口管制法》于2020年10月17日由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第22次会议通过，于2020年12月1日起施行。该法律第一条指明“为了维护国家安全和利益，履行防扩散等国际义务，加强和规范出口管制，制定本法”，进一步加强了中国政府对相关产品（包括货物、服务和技术）实行出口限制的法律基础。<sup>①</sup>

《出口管制法》颁布以后，国际上最为关注的是新法律对稀土出口的影响。<sup>②</sup>稀土是一些高科技产品生产所必需的材料（包括手机、电池、导弹和荧光等），中国稀土产量占全球的比重超过90%。2012年，美国、欧盟和日本曾就稀土出口征税和配额等问题向WTO起诉中国，要求取消出口限制措施。最终WTO裁定中国所实行的出口税收和配额措施与WTO规则不符。但是2012年关于稀土的争端更多的是从出口竞争的角度考虑，对于国家安全关注较少。<sup>③</sup>2015年，中国政府参照WTO的裁决对有关稀土出口的规定进行了修改。稀土不仅是一些民用高科技产品生产时所需要的，在一些军事技术产品的生产中也具有重要的作用，因此，稀土的出口限制备受关注。

新出台的《出口管制法》有助于保护中国的高科技产业，以应对未来类似美国对华为、抖音和微信等所采取的措施。《出口管制法》第二条规定出口管制的货物、技术、服务等物项，包括物项相关的技术资料等数据。从抖音在美国的经历中就可以看出，如果抖音放弃在美国的经营，其资产被另外一美国公司收购，其复杂的人工智能算法将被并购的美国公司所获取。新出台的《出口管制法》将为中国政府和企业限制他国获得软件和源代码提供法律基础。

《出口管制法》第四十八条明确了当其他国家或地区滥用出口管制威胁到中国的国家安全和利益时，中国可以采取反制措施。第四十八条规定：“任何国家或者地区滥用出口管制措施危害中华人民共和国国家安全和利益的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。”这里需要注意的是“对等”一词的含义。在《中国关于WTO改革的提案》中，中国提出了对滥用国家安全受害方实行救济的建议，即“为利益受影响成员提供更多快速且有力救济权利，以保障其在世贸组织项下权利和义务的平衡”<sup>④</sup>。结合WTO在的一般做法，这里的“对

<sup>①</sup>在2020年立法之前，中国已有关于出口限制的相关法律。2020年8月，商务部和科技部共同修改了禁止和限制技术出口的目录，共对53种产品进行了增减。

<sup>②</sup>关于国际上对稀土问题的关注，见Nikkei Times，“China Passes export control law with potential for rare earths ban,” October 19, 2020, <http://asia.nikkei.politics/international-relations/US-China-tensions/China-passes-law-with-potential-for-rare-earths-ban>; Reuters，“China rare earth prices spike on magnet demand, export control fears,” November 26, 2020, <http://nationalpost.com/pmn/news-pmn/china-rare-earth-prices-spike-on-magnet-control-fears>; Global Times，“Export control law to affect rare earths, UAV,” November 30, 2020, <http://www.globaltimes.cn/content/1208529.shtml>.

<sup>③</sup>WT/DS431, WT/432, WT/433.

<sup>④</sup>WT/GC/W/773.

等”应该解释为反制措施在强度上是等比例的，不应超过保护国家安全的需要界限。

中国在国家安全领域行使贸易政策须持十分谨慎的态度，认真评估其风险和机遇。在以国家安全为由实施出口限制措施时，应该严格遵循WTO的基本原则，否则其他成员也难以响应中国关于遵守WTO规则和避免滥用国家安全例外条款的倡议。

## 五、未来改革的方向

### （一）理想状态和长期目标

在理想的情况下，WTO成员应该自觉维护以规则为基础的贸易体系，促进体系的可预测性和稳定性不断提高。成员应该避免滥用国家安全例外条款，对于出台可能给贸易体系带来风险的政策和措施持谨慎的态度。但是，当前世界的政治形势与这一理想状态相差甚远，短期内将这一理想状态作为努力的目标是不现实的。

另外一种情况是WTO成员对规则进行修改，澄清在何种条件下，一国可以借助国家安全例外采取与WTO规则不一致的限制性贸易措施。当前GATT1994第21条在这方面只是提供了方向性的指导，原来期望俄罗斯过境案的裁决可以为第21条提供具体的指导，但是由于专家组裁决后无法完成上诉程序，此时又有一些成员（特别是美国）坚决反对专家组的裁决结果，结果使专家组的裁决成为无效。所以，当前要清楚定义国家安全例外项下可实施措施的条件也是不现实的。

如果WTO成员认为第21条不能为实践提供充分的指导，另外一条路径就是展开谈判，寻找能够反映需求偏好的新条款。但是在目前形势下，WTO处于松散无力的状态，很难想象成员能够开启集体谈判，在国家安全问题上达成新的共识。因此这只能作为一个长期的目标。

### （二）务实的选择

由于在现行条件下，以上提及的通过定义采用国家安全例外条款的具体条件或者展开谈判来规范国家安全的办法均不现实，为了降低当前的风险，必须选择可行的路径。

2019年5月中国政府在向WTO提交的《中国关于WTO改革的提案》中强调，当前滥用国家安全例外的行为已经成为威胁WTO生存的一个十分关键的因素。在提案中，中国呼吁各成员在借助国家安全例外条款时，应抱着真诚和节制的态度，并建议WTO对国家安全的内涵予以澄清。鉴于短期内实现这一目标的难度和复杂性，中国提出了若干过渡性的步骤，包括提高与国家安全有关措施的通告要求和有关限制措施进行多边评估等。实际上，对比当前的状况，如果能够提高以国家安全为导向贸易措施的透明度，创造适当的机制，允许成员讨论、获取和交流相关信息，就是一个巨大的进步。虽然这些做法不能完全制止成员滥用国家安全例外的行为，但是可以提高这些成员滥用的政治成本。更为重要的是，这样做可以提升WTO成员对滥用国家安全例外所产生的负面效应的认识水平，也许还可以转化成维护WTO规则的具体行动。

在提高透明度和加强监督方面，一个行动是利用G20峰会，或者“一带一路”

论坛,有关WTO成员发表集体政治声明,宣誓对WTO规则的承诺,保证不以国家安全为借口,实施贸易保护主义政策。在这方面,G20在全球金融危机爆发时关于反对保护主义的承诺就是一个可借鉴的先例,在2008年11月举行的峰会上,G20领导人集体承诺:“我们将在投资及货物与服务贸易上,不采取新的保护措施,不实施新的出口限制,不采用与WTO规则相冲突的措施刺激本国的出口。”拜登取代特朗普成为新的一届美国总统,这预示着美国国内的政治环境在一定程度上也将发生变化,为此类没有法律约束的声明创造了一个开口。可能表达的语言需要重新修饰,但是所要传递的基本信息是承认WTO成员有权利用国家安全维护合理的利益,但是应该避免滥用国家安全例外,在国家安全例外的纪律上自觉维护WTO的权威。

在进行上述努力的同时,还应该清楚地认识到要改变美国的政策是一件十分困难的事情,即使是发表一个简单的政治声明也绝非易事。除此之外,即便WTO成员同意建立透明的机制和监督制度,也并不意味着能终止滥用国家安全例外的行为。国际贸易中滥用国家安全例外行为的根源在于不断兴起的民粹主义,目前这一趋势不仅在美国,在世界其他地区都在得到进一步增强。

中国应该同其他关心WTO命运的成员携起手来,明确有关国家安全规则的内涵,以减少当前恶化的局势对WTO公信力所构成的威胁。提升透明度和建立相应的评估机制可以帮助成员更好地了解国家安全滥用问题的实质和所导致的风险。这样的行动也许可以唤起WTO广大成员的支持,对于防止WTO形势进一步恶化起到抑制作用。发布WTO成员集体声明对于WTO继续沿着正确的轨道运行有着十分积极的作用,从更长期来看,这种形式的讨论可推动成员逐渐达成共识,为最后有关国家安全例外规则的改革奠定基础。

在《中国关于WTO改革的提案》中,中国政府还建议:“为利益受影响成员提供更多快速且有力救济权利,以保障其在世贸组织项下权利和义务的平衡。”在WTO缺少相关纪律约束下,让适当的反制措施合理化具有一定的必要性。但是也必须认识到反制措施可能导致摩擦的双方针锋相对,贸易限制措施不断升级,全球贸易被拖入“囚徒困境”式的混乱之中。基于这一考虑,应该强调所实施的反制措施应该是“等比例”的,即所实行的限制措施在强度上不超过保护国家安全的需要。由于所有成员都可能受到滥用国家安全例外的负面影响,强调“等比例”可以引导成员在进行反制时,朝着合理和“等比例”的方向进行。但是应该指出的是,同消除滥用国际安全例外相比,这仅仅是一个次优的选择。在过渡阶段具有一定的积极意义,促进成员在一些问题上达成共识,为未来WTO在更广泛的基础上讨论国家安全与贸易政策问题铺垫基础。

鉴于特朗普任期即将结束,中国应该做好就国家安全问题和其他WTO相关问题同新一届美国政府进行对话的准备,而共同利益决定了对话是一个理性的选择。除此之外,中国还应继续在WTO组织框架内的努力,同其他成员合作,提高人们对滥用国家安全例外风险的认识水平,这项工作应该深入到不同的社会阶层,包括工商界、国会议员和舆论界,特别是那些对于国家安全措施敏感或者积极支持多边贸易体系的团体。

### （三）中国在短期内采取举措应对当前的挑战

目前彻底解决滥用国家安全例外问题在政治上仍不成熟，但是对于 WTO 成员来说，对于滥用国家安全例外给多边贸易体系信誉所带来的风险必须给予高度的重视。中国作为 WTO 多边贸易体系的支持者，应该自觉遵守对 WTO 的承诺，成为遵守 WTO 规则的楷模。对于其他 WTO 成员来说，对风险的认识共识越多，对有效的多边贸易体系依赖的程度越高，就越有可能以合作的姿态解决全球多边贸易体系所面临的滥用国家安全例外的危机。

第一，在时机成熟时，主动提出就滥用国家安全例外条款和其他 WTO 问题同美国进行对话，同时积极寻找与美国企业界和其他利益群体就滥用国家安全风险进行沟通的途径和机会。虽然在主要 WTO 成员之间寻找共识是一件十分困难的事情，但是这是解决滥用国家安全例外、形成集体决定所必须走出的一步。

第二，在坚持国家安全例外条款合理性的同时，提升成员对滥用条款负面作用的认识水平。充分利用 2021 年 WTO 部长级会议的机遇，提高 WTO 成员对滥用国家安全条款风险的认识水平，为未来的改革行动争取更多的政治支持；研究如何利用“一带一路”平台提高各国对滥用国家安全例外的认识水平，争取成员对中国所提方案的政治支持，具体的内容包括发表共同政治声明，提升透明度和监督的行动计划。

第三，与 G20 成员、WTO 成员、各类 WTO 成员集团（如 WTO 友好集团、发展中国家非正式集团等）展开广泛磋商，研究发表关于 WTO 体系的重要性和滥用国家安全例外条款风险的政治声明。寻找与欧盟在国家安全问题上的共识，为可能的合作奠定基础。积极准备下一届 G20 峰会和贸易部长会议计划磋商的内容。

第四，推动与 WTO 成员的磋商，争取成员对中国政府所提交的《中国关于 WTO 改革的提案》中关于国家安全内容（透明度、多边评估、反制等）的支持，并以开放态度征求修改和补充意见。在时机成熟时，在 2019 年改革建议的基础上，提出一份完整的改革任务清单。

第五，积极塑造自身的国际形象，检查自己应如何使用与国家安全例外相关的贸易措施，确保与自己所倡导的抑制滥用的主张和自身的行动保持一致。中国作为全球货物贸易第一大国，对于广大 WTO 成员来说，每一个行动都可能会是敏感的，因此应该成为自我约束的榜样。在推动国家安全条款改革中，中国还应避免孤军奋战，或者充当领导者，而是积极联合那些有重要利益的国家，共同努力。

总之，中国的目标应该是 WTO 成员在使用国家安全例外条款时，应该恢复到 GATT 协定签署 70 多年来所表现出的节制状态。当然，今天的情况和过去相比已经大不相同，因此，中国可以在两个方面做出努力，一是改进当前的做法，对 WTO 国家安全例外纪律进行澄清，二是支持尽快恢复 WTO 争端解决机制。当前国家安全议题具有紧迫性，正像中国政府在《中国关于 WTO 改革提案》中强调，滥用国家安全例外是当前的一个十分紧迫和关键的问题，对 WTO 的生存已经构成威胁，这为中国未来的行动指出了方向，中国应在实现短期目标上取得进展。

## [参考文献]

- [1] 胡再勇, 林桂军 (2014): “国家经济安全: OECD 治理架构、政策措施和启示,” 《国际经济合作》第 12 期。
- [2] JACKSON, JAMES K. (2013) “Foreign Investment and National Security: Economic Considerations,” Congressional Research Service, www.erc.gov, RL 34561, April 4,
- [3] OECD (2008). Protection of “Critical Infrastructure” and the Roles of Investment Policies Relating to National Security, Investment Division, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, the Organization for Economic Cooperation and Development, 2 rue Andre-Pascal Paris, 75116.
- [4] 林桂军, TATIANA PRAZERES, 任靓, (2020) “美国对华遏制和贸易秩序再平衡: 对 2019 年 WTO 的回顾,” 《国际贸易问题》6, 1-18.
- [5] UNCTAD (2019). World Investment Report 2019, The United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- [6] PRAZERES T. (2020). “Trade and National Security: Rising Risks for the WTO,” World Trade Review, 19, 137 - 148. <https://doi.org/10.1017/S1474745619000417>.

(责任编辑 蒋荣兵)

## Impact of Abusive Adoption of National Security Argument on Trade Policy and Direction of its Reforms

LIN Guijun Tatiana Prazeres

**Abstract:** National security and trade have been increasingly presented as intertwined, posing a great challenge to the multilateral trading system. This paper examines the WTO disciplines pertaining to national security and then discusses the increasing importance of the national security argument in trade policy. The paper also proposes possible ways to address the risk of the abusive adoption of the national security exception with some short-term actions. Given that the Trump administration has made extensive use of the national security argument in trade policy, a change in government after the general election in November 2020 in the United States provides a new opportunity for discussions about the issue. The paper suggests that China should be fully prepared for the new opportunity, devising a new approach to how trade and security could be collectively addressed, with the double objective of preserving Members’ legitimate security concerns while avoiding hidden protectionism.

**Keywords:** WTO National Security Exception; Trade Policy; Trade Protection