



Study of Legal Protection of
National Economic Safety

国家经济安全 法律保障制度研究

甘培忠 主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA



图书在版编目(CIP)数据

国家经济安全法律保障制度研究 / 甘培忠主编.
—北京:法律出版社,2012.7
ISBN 978-7-5118-3520-8

I. ①国… II. ①甘… III. ①经济—国家安
全—研究 IV. ①F114.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 099529 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/10.375 字数/257 千

版本/2012 年 6 月第 1 版

印次/2012 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3520-8

定价:29.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主 编 甘培忠

撰稿人 (以拼音为序)

洪艳蓉 朴文丹

叶 珊 袁 巍

撰稿人简介

(以拼音为序)

洪艳蓉 女,1975年生。1997年、1999年、2002年先后毕业于厦门大学法学院,获法学学士、法学硕士、法学博士学位;2002~2004年在北京大学法学院从事金融法方向的博士后研究工作。现任北京大学法学院副教授、《金融法苑》执行主编。主要研究领域:金融法、国际金融法、结构性融资。出版《资产证券化法律问题研究》(北京大学出版社2003年版)、《房地产金融》(第2版)(合著,北京大学出版社2011年版)等著作,在全国性核心期刊发表《美国证券交易委员会行政执法机制研究:“独立”、“高效”与“负责”》、《公司债券的多头监管、路径依赖与未来发展框架》等多篇论文。主持国家社科基金、教育部和司法部等多项国家级、部委课题。兼任中国证券法学研究会理事。

朴文丹 女,1969年生。1991年毕业于北京大学信息管理系,获理学学士学位;2000年毕业于北京大学光华管理学院,获经济学硕士学位。现任北京大学法学院副研究员。主要研究领域:劳动法、教育管理。

叶 嫻 女,1977 年生。2000 年、2003 年先后毕业于中山大学法学院,获法学学士、法学硕士学位;2008 年毕业于中国人民大学法学院,获法学博士学位;2008~2010 年在北京大学法学院从事经济法与社会法理论方向的博士后研究工作。现任北京大学法学院副教授。主要研究领域:财税法、社会法、经济法总论。出版独著《税法之预约定价制度研究》(人民出版社 2009 年版),发表学术论文多篇,主持国家级、省部级科研项目多项。兼任中国财税法学研究会理事。

袁 巍 男,1978 年生。2001 年、2004 年先后毕业于中国政法大学,获法学学士、法学硕士学位;2009 年至今,北京大学法学院博士研究生。主要研究领域:环境法、自然资源法、能源法。发表《流域生态补偿与黄河流域保护》(《环境保护》2011 年第 18 期),《妨害原则的生态化》(译作)(《人大法律评论》2011 年卷第 2 辑)等论文。

前 言

2009年10月,北京大学决定设立一批社科重点研究项目由学校拨专款资助,法学院获得一项资助指标,院长办公会决定将这次唯一的机会交予我。虽然资助金额不多,但是,信任和责任不容我有丝毫懈怠。由于2008年的金融危机横扫全球的影响初步显现,以经济安全、社会安全、金融安全、环境能源安全为核心的国家经济安全问题备受各界关注,一时成为当时热门的理论与实践课题。基于此,我和法学院的老师洪艳蓉、朴文丹、叶姗和博士研究生袁巍共同组成课题组并经反复研讨,决定申报题为“国家经济安全法律保障制度研究”的课题。

本课题经学校批准后,课题组立即开始了科研工作。经过近两年的时间,各子课题内容均告完成,也如期向学校提交了课题结项报告。国家经济安全作为经济学、政治学、法学领域的热门研究主题,已经有大量的研究成果集中于论述国家经济安全的内涵、我国国民经济安全的实体类型及其特点,以及如何构建我国国家经济安全的保障体系等。

基于此,在现有研究成果的基础上,立足经济法与社会法理论研究的视角和方法,借鉴其他学科的学术成就,致力于研究法律保障国家经济安全的制度体系及其理论基础。从理论界普遍的认识状况来看,国民经济安全的具体表现是相对均衡且合理的产业结构、相对充分的就业和较高的就业质量水平、较为健全的社会保障制度体系、相对稳定有条不紊的金融运行秩序、基本平衡的国际收支情况以及良好的资源环境。国家经济安全,包括一国政府对内有效管理本国经济,从而使国民经济总体上能够有效防御外来资本即其他干扰情势的冲击。全球化的经济发展格局,造成国家经济安全面临新的挑战,并且我国作为新的经济大国在国际经济体系中的定位改变,势必带来新的冲突,这些冲突既是纯粹利益方面的,也有价值观方面的。依靠国家的宏观调控政策以及在国际范围内的磋商、谈判,可以解决一些国内的维护和谐、营造公平社会的问题和国际层面的利益博弈问题;但是提升维护国家经济安全的整体制度设计就绝对离不开法律架构的建设。法律不仅可以发挥最适当工具的作用,而且会引领未来社会运动的取向。法律是保障一个国家或地区经济安全运行的守护神。

为了能够对国家经济安全这个命题的核心内容进行集中的探讨,课题组有意限缩了子课题的容量:只是撷取了与主题最密切联系的宏观经济安全、金融安全、环境与能源安全和就业充分的法律保障四个方面进行论证,而放弃了其他诸如微观经济安全、卫生安全、计算机信息系统安全、市场体系安全的法律保障等方面的研究。鉴于我们自身对这一宏大命题的理解处在初步尝试的阶段以及研究水平的局限,所能达到的纵深远不尽如人意,谬误、瑕疵在所难免,诚恳地期望各界读者不吝指教。

本书撰稿的具体分工如下(以拼音为序):

洪艳蓉(北京大学法学院副教授、法学博士)撰写第二编

朴文丹(北京大学法学院副研究员、博士研究生)撰写第四编

叶姗(北京大学法学院副教授、法学博士)撰写第一编

袁巍(北京大学法学院博士研究生)撰写第三编

真诚地感谢法律出版社的陈妮编辑为此研究课题成果的出版所作的辛勤劳作。

北京大学法学院 甘培忠
2012 年 1 月 1 日

目 录

导 论.....	1
一、研究目的和意义	1
二、分析框架和思路	4
三、主要的创新之处	5

第一编 | 宏观经济安全的法律保障 |

编 前 语	11
第一章 法律保障宏观经济安全之基本原理	13
第一节 宏观经济安全的政策及法律保障	14
一、经济风险、经济安全与经济政策	14
二、宏观经济安全保障政策之法律化	17
第二节 宏观经济安全保障法及经济安全权	20

一、宏观经济安全保障法的多重属性	21
二、宏观经济安全权的提炼及权能细分	25
第二章 法律保障宏观经济安全之制度体系	29
第一节 产业安全的法律保障	30
一、农业安全的法律保障	30
二、开放经济下的产业安全	35
三、命脉行业垄断经营的风险	39
第二节 消费安全的法律保障	42
一、产品质量的法律保障	42
二、食品安全的法律保障	45
三、物价稳定的法律促进	49
第三节 外国投资者并购的安全审查	52
一、外国投资者并购境内企业	52
二、外国投资者并购的安全审查	56
第四节 对外贸易安全的法律保障	59
一、对外贸易的风险及其引导	60
二、国际收支平衡的法律促进	64
第五节 财政安全的法律保障	68
一、财政风险、财政安全与财政政策	68
二、赤字和公债规模的控制和削减	71

第二编

| 金融安全的法律保障 |

编 前 语	79
第三章 金融安全的界定与法律应对机制的必要性	81
第一节 金融安全的要素与构成	81

一、金融安全的要素与 IMF 的金融部门评估规划 (FSAP)	81
二、金融安全与金融体系的构成	87
第二节 从 2008 年全球金融危机看金融安全的重要意义	89
一、2008 年全球金融危机引发的金融安全问题	89
二、金融系统性风险威胁与金融安全的重要意义	91
第三节 金融系统性风险防治与法律制度的建设	93
一、法律制度在保障金融系统性安全上的作用	93
二、常见的金融安全法律保障制度建设	96
 第四章 我国当前的金融体系与金融监管状况	99
第一节 建立在分业经营基础上的金融体系	99
一、我国金融体系的历史沿革与特点	99
二、目前分业经营的金融体系	104
第二节 “一行三会”的金融监管体制	106
一、我国金融监管体制的沿革与特点	106
二、目前多头的分部门金融监管体制	107
第三节 金融混业经营趋势与金融市场开放格局	111
一、金融自由化背景下的我国金融混业经营趋势	111
二、入世之后我国的金融市场开放进程与格局	113
 第五章 当前主要的金融安全隐患与法律保障机制	
的不足	117
第一节 货币金融政策与外汇管理领域的金融安全隐患	117
一、保经济增长下的宽松货币金融政策与金融安全	117
二、高额外汇储备、人民币升值与金融安全	123
第二节 银行业领域的金融安全隐患	128
一、巨额房地产信贷、地方政府融资平台贷款与金融安全	128
二、银行信贷资产表外转移与金融安全	135
第三节 证券业、保险业等资本市场领域的金融安全隐患	139

一、上市公司对外投资/参与衍生品交易与金融安全	139
二、地方政府债务证券化与金融安全	142
第四节 金融创新领域的金融安全隐患	145
一、银信合作创新与金融安全	145
二、跨市场金融创新与金融安全	148
第五节 金融开放领域的金融安全隐患	150
一、外资金融机构准入与金融安全	150
二、国内金融机构海外投资与金融安全	154
 第六章 完善我国金融安全法律保障制度的建议	157
第一节 国外保障金融安全的法律机制介评	157
一、金融安全与金融安全网的设立	158
二、各国应对 2008 年金融危机的法律措施	161
三、总结与借鉴	164
第二节 保障我国金融安全的法律制度建设	166
一、树立金融安全的法制理念	166
二、强化我国金融安全的具体举措	168

第三编

| 环境安全与能源安全的法律保障 |

编 前 语	173
 第七章 经济增长方式转型的机遇与挑战	175
第一节 我国经济增长方式的转型	175
一、经济增长方式转型	175
二、契机之一:金融危机	177
三、契机之二:全球气候变化	178
四、绿色经济与可持续发展	180

第二节 经济安全、环境安全、能源安全	181
一、环境安全与能源安全的界定	181
二、经济安全、环境安全、能源安全的互动关系	186
三、法律框架下的环境安全与能源安全	187
第三节 城镇化发展与环境、能源安全	188
一、城镇化战略	188
二、城镇化给环境安全、能源安全带来的挑战	189
三、节能减排政策及其法律保障	190
 第八章 环境安全的法律保障与制度措施	194
第一节 我国环境安全面临的挑战	194
一、环境污染防治	194
二、自然生态保护	195
第二节 我国环境安全保障法制现状	197
一、环境安全保障立法	197
二、环境安全保障监管体制	202
三、环境安全保障制度实施机制	205
第三节 国外环境安全保障立法简况	207
一、德国	207
二、美国	208
三、日本	209
四、简析	210
第四节 完善我国环境安全保障立法的思考	211
 第九章 能源安全的法律保障与制度措施	214
第一节 我国能源安全面临的挑战	214
一、能源消费总量快速增长,消费结构不合理	214
二、能源效率低下	215
三、能源消耗带来生态环境压力	216

第二节 国家能源战略及其转型	217
一、国家能源战略	217
二、我国能源战略的转型	218
第三节 国外能源立法简析	219
一、德国	219
二、美国	220
三、日本	221
四、简析	222
第四节 我国能源安全的法律保障	223
一、改革开放以来的能源法制建设	223
二、能源安全保障管理体制	224
三、构建我国能源安全法律体系	227
四、能源国际互利合作	229

第四编

| 促进就业的政府责任及其法律保障 |

编 前 语	235
第十章 影响经济安全的就业问题及其产生的原因	237
第一节 促进就业对国家经济安全的重要意义	237
一、促进充分就业是实现国家宏观经济顺利运行的关键	238
二、促进充分就业是实现经济可持续发展的必然要求	239
三、促进充分就业是维护社会稳定的根本保障	239
第二节 我国现阶段可能影响经济安全的就业问题	240
一、失业总人口多,失业率高,缺乏准确的判断指标	241
二、就业市场的结构性问题突出,摩擦性失业阻碍经济 运行和发展	243
三、就业市场发育不完善,就业的社会成本高	246

四、企业劳资关系紧张,劳资纠纷案件和冲突事件 大量增加	247
第三节 我国就业问题的原因分析	249
一、劳动力供大于求,就业岗位总量不足	249
二、第三产业发展严重不足,产业结构调整带来 摩擦性失业	251
三、职业教育和培训不足,劳动力素质不能满足就业 市场需求	251
四、就业市场发育不完善	252
五、劳动关系法律、法规不完善,协调机制不健全	253
第十一章 政府对就业的责任	255
第一节 政府承担就业责任的理论依据	256
一、市场失灵理论	256
二、公共物品理论	257
三、新公共服务理论	258
第二节 政府承担就业责任的定位	260
一、政府与就业市场的关系	260
二、政府与用人单位的关系	262
三、政府与劳动者的关系	262
第三节 政府促进就业应采取的措施	264
一、通过立法明确政府的就业责任及应采取的措施	265
二、政府通过直接投资或补助企业,增加或保持就业岗位	267
三、加强职业培训的管理,提高失业人员的就业能力	267
四、加强就业服务,完善就业市场,改革失业保险制度	268
第十二章 我国促进就业法律制度的完善	270
第一节 我国现有的促进就业的法律制度	271
一、明确了政府促进就业的法律责任和工作协调机制	271

二、提供了多种促进就业的措施	273
三、提出了比较完整的促进就业的配套工作体系	276
四、确立了调整劳动关系的基本法律框架,完善了失业 保险制度	277
第二节 我国促进就业制度存在的问题	278
一、对政府促进就业法律责任的规定比较欠缺	278
二、《就业促进法》可操作性较差,促进就业措施落实效果 不理想	278
三、教育立法不完善,难以保证教育体系满足就业市场 需求	279
四、就业服务和就业管理制度需进一步完善	280
五、失业保险制度没有发挥促进就业的应有作用	280
六、《劳动法》、《劳动合同法》实施存在的问题	281
第三节 我国促进就业制度的完善	283
一、进一步明确政府促进就业的法律责任	283
二、完善中小企业促进法,促进中小企业发展	284
三、完善教育管理制度,建立市场导向的人才培养机制	284
四、完善就业服务和就业管理制度,促进就业市场发展	286
五、完善失业保险制度,充分发挥其在促进就业方面 的作用	287
六、进一步完善劳动关系法律制度,建立有效的劳资双方 沟通机制	287
结 论	290
参考文献	296

导 论

一、研究目的和意义

国家经济安全是政治学、经济学、法学领域的热门研究主题,迄今已经有大量的研究成果集中于论述国家经济安全的内涵和外延、我国经济运行的自生性和输入性风险及其各自的法律对策以及国家经济安全的法律保障等诸多问题。

本书在已有研究成果的基础上,立足于经济法学的研究立场、运用法学研究的多种方法,致力于研究法律保障国家经济安全、减少经济运行风险的基本理论及其制度体系。国家经济安全是一个重大的现实问题,然而,什么是国家经济安全,却没有统一的定义,众说纷纭、莫衷一是。一般认为,国家经济安全既要求一个国家或地区的政府能够有效地管理内部的经济,又要求其能够从容地应对外来的风险,进而使整个国民经济能够防御内部自生的和外部输入的风险。

发展是人类社会永恒的主旋律,经济与社会发展的最终目的是要实现人们生活上和精神上的富裕。富裕与否的判断标准主要取