

【法学研究】

国家安全视角下的战略物资储备立法完善

肖京

摘要: 国家经济安全是国家安全的重要内容, 国家战略物资储备是国家经济安全尤其是对外经济安全的重要保障。在当前全面深化改革、全面推进依法治国的背景下, 实现我国战略物资储备法治化尤为必要。国际政治格局的变化和国际竞争的加剧也要求实现国家战略物资储备法治化。我国战略物资储备立法存在制度缺失、立法层次不高、立法内容陈旧且存在冲突等问题。推进我国战略物资储备法治化, 需要制定一部具有基本法性质的国家战略物资储备法来规范战略物资储备的基本问题, 并对粮食、石油、矿产等若干重要战略物资的储备进行专门立法。

关键词: 国家安全; 国家战略物资储备; 立法完善

中图分类号: D912.2

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2016)11-0051-05

对于任何一个主权国家而言, 国家安全无疑都具有十分重要的意义。随着世界现代化进程的加速及全球经济一体化程度的增强, 国与国之间的关系越来越复杂, 相互之间的竞争也越来越激烈。面对错综复杂的国际关系, 无论是发达国家还是发展中国家, 都十分重视国家安全问题。国家经济安全是国家安全的重要内容。改革开放以来尤其是近十几年来, 国家经济安全已经成为我国应当慎重对待的重大问题, 这一问题不仅关系到广大人民群众的经济利益, 而且对维护我国主权完整与独立以及保障我国社会稳定具有十分重要的意义。国家战略物资储备作为保障我国经济安全尤其是对外经济安全的重要手段, 在新形势下面临着一系列严峻考验。为了有效应对新形势新问题, 有必要从法律制度层面构建我国战略物资储备长效机制。本文考察国家安全与国家战略物资储备的关系, 审视我国战略物资储备立法现状, 提出完善相关法律制度的建议。

一、国家安全视角下的战略物资储备

1. 国家安全的丰富内涵与多元要素

国家安全是一个内涵丰富的词语, 可以从不同

角度进行界定和解读。有学者认为国家安全体现着“一个国家有效应对内外种种损害性、破坏性因素的影响和威胁, 维护和保障国家利益的状态和能力”^①, 有学者认为“国家安全是维护主权国家存在和保障其根本利益的各种要素的总和, 它是国家生存和发展的基本前提”^②, 还有学者认为“国家安全是指一国法律确认和保护的国家权益的有机统一性、整体性免受任何势力侵害的一种状况”^③。总体而言, 不同学者基于不同学科背景、从不同角度对国家安全的认识存在一定的差异, 但一般都认同国家安全与国家主权之间有密切联系、国家安全的要素具有复合性等。这些共识是研究国家安全相关问题的重要基础和逻辑起点, 对于进一步完善国家安全体系具有十分重要的意义。^④需要注意的是, 传统国家安全体系侧重于维护军事安全, 而在现代国家安全理念中, 国家安全保障涉及政治、经济、文化、军事、科技、生态、社会等领域, 强调立体的、全方位的国家安全体系构建, 这在很大程度上体现了国家安全构成要素的多元性、复杂性。

2. 国家经济安全及其重要性

在国家安全的诸要素中, 经济安全是核心。由于

收稿日期: 2016-08-22

作者简介: 肖京, 男, 中国社会科学院法学研究所助理研究员, 法学博士(北京 100720)。

经济与政治、社会、文化等因素密切关联,使得对于“国家经济安全”的概念界定并不容易。一般而言,“国家经济安全是指一国作为一个主权独立的经济体,其最为根本的经济利益不受伤害,即一国经济在整体上主权独立、基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展”^⑤。国家经济安全在现代国家安全体系中具有十分重要的地位和作用,主要表现在:其一,经济发展是一个国家赖以存在和发展的重要物质基础,经济安全是国家安全的重要基石。在全球经济一体化的背景下,更是如此。其二,国家经济安全与国家安全的其他内容具有十分密切的联系,在很大程度上影响和制约着国家安全的其他内容,是衡量一个国家安全水平的重要指标。基于国家经济安全对国家安全系统的重要意义,世界各国普遍对加强国家经济安全问题高度重视。

3. 战略物资储备是国家安全的重要保障

战略物资储备的基本使命是维护国家安全尤其是国家经济安全,确保在特殊时期国家经济运转良好。战略物资储备对于一个国家的军事安全、经济安全和社会安全都有十分重要的意义。其一,从军事安全的角度看,国家战略物资储备是有效应对现代化军事战争的重要物质基础。现代化军事战争不仅是科技的较量,还需要雄厚的能源等战略物资。其二,从经济安全的角度看,国家战略物资储备是有效化解全球性经济波动造成的负面影响、保持国内经济平稳健康发展的重要手段。在当前世界经济一体化的背景下,一国经济很容易受到世界经济波动的影响,为了有效防范和应对经济风险,必须加强国家战略物资储备。其三,从社会安全的角度看,国家战略物资储备是预防自然灾害、维护社会稳定的重要手段。自然灾害具有突发性、不可预测性、大范围破坏性等特征,尤其是重大自然灾害对社会安全的影响巨大。一旦发生自然灾害,而相应的战略物资储备不足,就会引起严重的社会动荡。

二、我国实现战略物资储备法治化的必要性与紧迫性

综上,在整个国家安全体系尤其是经济安全体系中,国家战略物资储备处于十分重要的位置。正因为此,西方国家普遍重视通过法治手段加强战略物资储备,很多国家有较为完备的立法。如日本于 1983 年发布了《国家稀有金属储备制度总规划》,正

式实施国家战略物资储备制度;2002 年发布了《独立行政法人——石油天然气金属矿产资源机构法》,2003 年发布了《统计报告调整法》,系统规范国家战略物资储备与管理。我国也有必要实现战略物资储备法治化,尤其要进一步加强国家战略物资储备立法。

1. 国际形势变化要求国家战略物资储备法治化

当前,国际经济形势和政治格局正在发生深刻的变化和调整,国际竞争日益激烈,各种矛盾错综复杂。为了有效应对国际新形势,我国必须尽快实现战略物资储备的科学管理。为此,要在国家战略物资储备领域进行系统改革,尤其要在推进战略物资储备制度化、规范化、法治化方面有所突破。

2. 全面深化改革、全面推进依法治国要求进一步加强战略物资储备立法

我国正在推进的全面深化改革是一项系统工程,总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。建立健全战略物资储备体系是建设中国特色社会主义制度的应有内容,把国家战略物资储备纳入法治化轨道是提高国家治理能力的必然要求。在当前全面推进依法治国的背景下,战略物资储备工作也需要有法可依,因而有必要加强我国战略物资储备立法。

3. 实现国家整体战略布局要求战略物资储备法治化

在我国整体战略布局中,战略物资储备法治化始终处于相当重要的位置。党的十八大报告提出:完善国家安全战略和工作机制,确保国家安全。党的十八届四中全会指出:贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,抓紧出台反恐怖等一批急需法律,推进公共安全法治化,构建国家安全法律制度体系。为了进一步完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全,党的十八届三中全会之后,中央还决定设立国家安全委员会。党的十八届五中全会进一步提出:完善国家安全法治,建立国家安全体系。以上战略部署,为我国战略物资储备法治化提供了重要依据,也将进一步推动我国战略物资储备法治化进程。

三、我国战略物资储备立法现状

只有对当前的立法状况进行客观分析,找出问题之所在,才能探寻到完善现有立法的有效路径。

国家战略物资储备法律制度具有国际法和国内法的双重属性,但就基本属性而言,其大致可以归入国内经济法的范畴。因为国家战略物资储备法律制度虽然与国际经济贸易有密切联系,但总体上体现一个国家通过对战略物资的储备和管理来实现对国家经济的宏观调控,具有宏观调控法的基本属性。在法学基本理论上,“法律”有广义和狭义之分。广义的法律包括宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方性规章等规范性文件,狭义的法律仅指全国人大、全国人大常委会制定或修改的规范性文件(下文中的“法律”若无特别指出,即采此意)。我国没有专门的战略物资储备法,相关规定散见于一些法律、行政法规和部门规章之中,大体上可以从以下三个层面进行分析。

1. 法律层面的相关规定

目前,我国对战略物资储备作出规定的法律主要有《国防法》《国防动员法》和《农业法》,这些法律从宏观上建立了战略物资储备制度。1997年《国防法》第46条明确规定“国家建立战略物资储备制度。战略物资储备应当规模适度、储存安全、调用方便、定期更换,保障战时的需要。”2010年《国防动员法》第6章对战略物资储备的相关问题作了原则性规定,其中第33条、第34条从国防动员的角度对战略物资储备进行了规范。1993年制定、2012年修订的《农业法》从粮食储备的角度对国家粮食安全作了原则性规定。

2. 行政法规层面的相关规定

改革开放以来,国务院曾经出台一系列文件,对处理国家战略物资储备的相关问题提出了指导意见。总体来看,行政法规层面对战略物资储备的规定主要集中在粮食储备方面。国务院1990年9月颁布实施的《关于建立国家专项粮食储备制度的决定》明确提出建立国家专项储备粮制度;2003年8月颁布实施的《中央储备粮管理条例》对中央储备粮的计划、储存、动用、监督检查、法律责任等相关问题进行了具体规范,是我国粮食储备管理的重要法律依据;2004年5月颁布实施、2013年5月修正的《粮食流通管理条例》第3章对粮食储备问题作了比较具体的规定。

3. 部门规章层面的相关规定

与前两个层次的立法相比,国务院部门规章层面关于国家战略物资储备的规定较多。这主要是因

为国家战略物资储备的具体工作由财政部、公安部、商务部等国务院部委负责,这些部门在具体业务中需要大量的可操作性规范,具有较强的立法需求,出台了一系列相关文件。相关文件大多以“管理办法”命名,如《国家储备综合物资管理办法》《国家储备油料管理办法》《国家储备火炸药管理办法》《中央储备肉管理办法》等,所规定的内容主要是战略物资储备的综合或专门管理。

四、我国战略物资储备立法存在的主要问题

1. 立法缺位问题严重

由前文分析可以看出,我国法律层面上有关战略物资储备的规定大都比较笼统,缺少具体、细化的制度;行政法规层面仅对粮食等若干战略物资的储备作了较为详细的规定,而对石油、矿产等重要战略物资的储备问题并未涉及。立法缺位已经成为制约我国战略物资储备法治化的首要问题,这一问题若不及时解决,将对我国战略物资储备工作的开展产生严重的负面影响,进而危及我国经济安全。其一,立法缺位不利于我国战略物资储备工作科学化开展。战略物资储备立法缺位不仅容易引发战略物资储备工作的“随意性”,增加经济风险,还有可能导致“权力寻租”现象,引发一系列问题。为了增强国家战略物资储备工作的科学性、规范性,很有必要进行相应的立法完善。其二,立法缺位不利于我国战略物资储备工作相关部门之间的合作。国家战略物资储备工作具有全局性、宏观性和综合性,常常需要多个部门协作联动,而相关立法缺位会产生权责不明的问题,导致职能部门之间相互扯皮的现象,加大实际工作的难度。

2. 立法层次较低

目前,我国战略物资储备的相关立法以部门规章为主,这种立法层次较低的状况与战略物资储备的重要性极不相称,如果不抓紧提高立法层次,将会带来严重的后果。其一,会在客观上削弱战略物资储备工作的重要性,不利于这一工作的开展。尤其是在当前负责国家战略物资储备工作的具体部门的级别并不很高的情况下,更应该提高战略物资储备立法的层次。其二,会导致一些部门对战略物资储备立法并不重视,在实际工作中随意调整相关规定。其三,立法层次较低的规范性文件在适用方面有很大的局限性,会在一定程度上增加国家战略物资储

备管理的成本和风险。

3. 立法内容陈旧、不统一

战略物资储备涉及国民经济生活的方方面面,多部门管理造成相关立法中“多头立法”的问题比较突出,相关规定之间存在明显的冲突。此外,我国关于战略物资储备的大量部门规章是在十几年前甚至二十几年前制定的,而近些年来经济社会生活发生了明显的变化,旧的立法已经远远不能适应现实情况,新形势下出现的新问题迫切需要新的立法予以规范。

五、完善我国战略物资储备立法的建议

加强我国战略物资储备立法,推进战略物资储备法治化,可以重点从以下三个方面着手。

1. 提高战略物资储备立法的层次

提高战略物资储备立法的层次,不仅有利于保障资源安全,有利于提高国家应对资源能源领域突发事件的能力,还能够增强国家的经济调控能力,稳定民众心态,维护社会稳定。新时期,国家对战略物资储备进行了全方位的功能定位,明确提出了国家战略物资储备要服务国防建设、应对突发事件、参与宏观调控、维护国家安全的要求。这充分体现了国家对战略物资储备工作的重视,也为强化相关立法指明了方向。基于此,提高战略物资储备立法层次的具体路径可以考虑:由全国人大或者全国人大常委会以法律的形式对国家战略物资储备进行规范,必要时在《宪法》中予以适当体现。考虑到我国战略物资储备立法的现状,可以先由国务院制定国家战略物资储备条例。当然,这只是一种过渡,战略物资储备立法最终还是要提高到法律的位阶。

2. 尽快制定一部具有基本法性质的国家战略物资储备法

第一,制定基本法的必要性与可行性。国家战略物资储备基本法能够起到统领相关法律、法规和规章的作用,不仅具有宣示性意义,还具有统揽全局的功能。同时,制定国家战略物资储备基本法有理论基础,在实践上也具有较强的可操作性。一方面,国家战略物资虽然在具体形态上各有差异,但存在一定的共性,因而制定国家战略物资储备基本法在理论上是完全可行的。另一方面,我国几十年来的战略物资储备工作已经积累了相当丰富的经验,这些经验为制定一部科学的国家战略物资储备基本法

提供了实践基础。

第二,制定基本法的国际经验启示。从国际立法经验来看,美国有《战略物资储备法》和《国防生产法》,芬兰有《国家战略储备法》,瑞士有《国家经济供给联邦法》。这种从基本法层面对国家战略物资储备进行总体规范的立法经验启示我们,我国可以通过制定一部具有基本法性质的国家战略物资储备法来规范战略物资储备的基本问题并统领相关单行法。

第三,基本法的制定思路和主要内容。在国家战略物资储备基本法的制定过程中,需要重点把握以下两个方面。一是该法的定位要准确。国家战略物资储备基本法应定位为国家战略物资储备法律体系中的一般法,对国家战略物资储备的共性问题 and 一般问题进行规范,与国家战略物资储备法律体系中的特别法相衔接。二是该法的内容要具有宏观性。由于基本法的定位,该法在内容上应当具有一定的宏观性,要提纲挈领地对国家战略物资储备的共性问题 and 一般问题进行规范,主要明确国家战略物资储备基本制度、国家战略物资储备的管理主体及其职责权限、国家战略物资储备资金的来源与使用等问题。

3. 对若干重要战略物资的储备进行专门立法

对若干重要战略物资的储备进行专门立法,是一项重要的国际立法经验,在我国也具有必要性和可行性。

第一,专门立法符合国际立法惯例。在世界范围内,有多个发达国家对石油、粮食、矿产等重要战略物资的储备进行了专门立法。如在石油储备立法方面,美国有《能源政策和节约法》,法国有《石油供应安全法》,德国有《石油及石油制品储备法》,日本有《石油储备法》《石油工业法》《石油公团法》,韩国有《石油产业法》,这些法律都对石油储备的相关问题进行了专门规范。在矿产资源储备立法方面,美国通过《战略与关键矿产储存法》等法律对稀土等重要矿产资源的储备进行了专门规范,日本通过《金属矿业事业团法》和《独立行政法人——石油天然气金属矿产资源机构法》对贵重金属等矿产资源的储备进行了专门规范,英国、法国、韩国等十几个国家也建立了重要矿产品储备法律制度。在粮食储备立法方面,美国通过《仓储法》和《粮食仓储条例》对粮食仓储许可证、仓储保证金、仓储存单、仓储商

的责任以及粮食检验、称重、分级等问题进行了规范,澳大利亚通过《粮食储运经营法》《小麦市场法》《大麦市场法》对粮食生产、加工、储运、销售等方面问题进行了规范,日本通过《关于主要粮食供需平衡及价格稳定的法律》规范了粮食储备和供给方面的问题,加拿大联邦政府及各省仅针对谷物储备的法律就有几十部(其中最重要的是《加拿大谷物法》《加拿大小麦局法》)。

第二,专门立法具有必要性和较强的可操作性。专门立法之所以必要,从根本上讲是源于一些战略物资储备的特殊性。战略物资的种类繁多、特性各异、储备环节较为复杂,对于粮食、石油、矿产等若干重要战略物资的储备而言,只有进行专门立法才能加强管理。从立法模式来看,以国家战略物资储备基本法为一般法,统领石油储备法、粮食储备法等特别法,形成一个有机的国家战略物资储备立法体系,是完全必要的。我国有特殊战略物资储备的丰富经验,可以通过经验总结,把现实中具有较强可操作性的规则上升到法律层面,这是一条非常有效的立法路径。另外,特殊战略物资储备具有较强的行业特色,进行专门立法有利于对该种战略物资储备进行针对性管理,各方面阻力不大,易于实施。

注释

- ①陆忠伟主编《非传统安全论》,时事出版社,2004年,第160页。
②曹峻、杨慧、杨丽娟《全球化与中国国家安全》,社会科学文献出版社,2008年,第8页。
③吴庆荣《法律上的国家安全概念探析》,

《中国法学》2006年第4期。④这些共识对我国相关立法产生了重要影响。如2015年《国家安全法》第2条明确规定“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力。”⑤雷家骥《关于国家经济安全研究的基本问题》,《管理评论》2006年第7期。

参考文献

- [1]马怀德.在全社会夯实国家安全观[N].解放军报,2016-04-14.
[2]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[J].国际经济合作,2014(12).
[3]周楠.国家安全与经济全球化的关系[J].知识经济,2014(14).
[4]莫纪宏.新国家安全法体现“总体国家安全观”的“全民性”[N].光明日报,2016-05-06.
[5]范传贵.“经济安全”缘何被视为国家安全基础[N].法制日报,2014-04-22.
[6]顾海兵,等.国家经济安全的战略性审视[J].南京社会科学,2014(5).
[7]舒展,刘墨渊.国家经济安全与经济自主性[J].当代经济研究,2014(10).
[8]马蔚云.诠释国家经济安全新概念[N].中国社会科学报,2012-08-15.
[9]徐开金.经济安全:基于经济主权角度的研究[J].社会科学研究,2003(2).
[10]李翠霞,赵建.做国家粮食安全的“压舱石”[N].经济日报,2016-10-22.
[11]张所续.矿产资源战略储备与国家安全[J].中国矿业,2010(10).
[12]龚兴祥.加强矿产资源储备,保障国家安全和经济安全[J].中国矿业,2010(12).

责任编辑:邓林

Perfection of National Strategic Material Reserve Legislation under the Perspective of National Security

Xiao Jing

Abstract: National economic security is the important content of national security. National strategic material reserve is an important guarantee of national economic security, especially of foreign economic security. In the current background of comprehensively deepening reform and promoting the rule of law, it is necessary to realize the strategic material reserve of state to be under the rule of law. The change of international politics and the aggravation of international competition also inevitably require to realize national strategic material reserve to be under the rule of law. The main problems of strategic material reserve legislation in our country are the absence of relevant legislation, low level of legislative, obsolescence and conflict of content. In order to promote the rule of law of strategic material reserve in our country, we need to enact a national strategic material reserve act with the characteristics of basic law to regulate the basic issues of strategic material reserve and to enact special legislations for the reserves of food, oil, minerals and other important strategic materials.

Key words: national security; national strategic material reserve; perfection of legislation