

国家经济安全的 三个重要特性及其对我国的启示

叶卫平

【内容提要】国家经济安全定义的不统一性是由它的国家性和历史性造成的。国家性从两个层次、历史性从五个层次决定了我国国家经济安全的特殊性质，国家经济安全的评价体系中应该有基本经济制度方面的指标。国家经济安全在构成要素上，战略性重于非战略性，把握这一点，才能把它与国家经济发展、国家经济稳定等概念区别开来，也可以避免把它的功能等同于产业安全和区域经济安全。一个国家在开放条件下，外源性风险要多于内源性风险，对于“入世”过渡期已经结束、进入了全面对外开放时期的中国来说更是如此。明确这一点，有利于完善我国现阶段国家经济安全的方针与对策，减缓国际金融危机对我国的影响。

【关键词】国家经济安全 基本经济制度 经济主权 外源性风险

作者叶卫平（1955-），中国人民大学经济学院教授、博士生导师（北京 100872）。

国家经济安全的概念不同于国家经济发展、国家经济稳定等，也不是各个产业安全和区域经济安全的简单累积，它指一个国家的经济主权没有受到严重损害，导致经济危机的风险处于可控的状态。通过对国家经济安全的三个重要特性，即性质决定上个性大于共性、构成要素上战略性重于非战略性、开放条件下威胁的外源性多于内源性的分析，可以较为深入地把握这一概念的内涵与外延。

一、性质决定上个性大于共性

迄今为止，各国对国家经济安全没有统一的定义。美国政府出台了许多国家安全战略报告，大多涉及了国家经济安全问题，而且内容包罗万象，但却没有提出一个完整的国家经济安全定义。克林顿政府时期，甚至用“经济繁荣”的概念取代了“经济安全”。^①这主要不是担心被某些利益集团利用来推动贸易保护主义，也不是害怕舆论批评政府过多地干预国内外经济事务，而是美国认为自己的利益就是国际利益，自己的经济繁荣就是国际经济安全，各国都必须服从美国的经济霸权。因此，对国家经济安全进行完整定义，反而不利于美国把自己的特殊利益装扮成“普世价值”而凌驾于各国的经济安全之上了。

20世纪80年代，日本政府面临着高能耗、高原材料消耗的产业结构和国内资源短缺、严重依

^① 陶坚：《美国经济安全政策的目标、原则及实施方式》，载《国际资料信息》1997年第12期。

赖国际市场的困境,因此,它认为国家经济安全就是遏制和排除外部的经济和非经济威胁^①,就是保护日本经济不受由国际事件引起的重大威胁的影响。^②

苏联解体后,俄罗斯陷入了严重的经济危机,1996年,它制订的《国家经济安全战略》和《国家安全构想》,认为国家经济安全就是尽快摆脱“经济危机状态”,实现经济发展,为社会稳定、国家主权完整和大国地位奠定基础。^③

国家经济安全定义的不统一性是由它的国家性和历史性造成的。马克思主义认为,国家具有阶级性,国家的阶级性集中表现在它的基本经济政治制度上。因此,基本经济政治制度不同的国家对经济安全的理解是不同的,甚至是对立的。基本经济政治制度相同的国家由于政体、领土、国民等要素的不同,也会产生矛盾甚至冲突,它们对国家经济安全的理解也不会是一模一样的。同时,由于各国所处的经济发展阶段不同,大体上分成了发达国家和发展中国家两大阵营。发达国家处于国际经济政治体系的主导地位,发展中国家则处于从属地位;发达国家是国际经济政治旧秩序的制定和实施者,发展中国家则是它的被实施者;发达国家是技术和品牌的控制者,发展中国家则是产品的生产者甚至只是组装者;发达国家攫取了经济全球化的主要收益,发展中国家则承担经济全球化的成本和风险。因此,在现有的国际经济政治体系中,发展中国家和发达国家对国家经济安全必然有不同的要求。

无疑,各国经济安全存在着许多共同的问题,但在不同的国家性和历史性的作用下,这些共同问题对各国利益造成的损害是不同的,各国对它们的感受、判别和应对也是不同的。因此,由不同的国家性和历史性所构成的国家经济安全的个性要大于它们的共性,是这些个性而不是共性决定了它们的不同性质。

从我国国家经济安全的国家性上说,它从两个层次决定了其性质:第一,我国是社会主义国家,实行的是以公有制为主体的基本经济制度。这既不同于资本主义发达国家,也不同于资本主义发展中国家,因此我国的国家经济安全具有这个基本经济制度赋予的特殊性质和要求。第二,我国还是个社会主义大国。美国作为世界资本主义的超级大国,是不会容忍我国保持这个基本经济制度的。例如,在近几年西方八国首脑会议上,美国都以中国是社会主义国家为由,反对吸纳中国成为这个会议的成员。学术界现在关于我国国家经济安全的评价体系中,一般没有基本经济制度方面的指标,这不能不是一个缺失。在西方经济学界,资本主义制度是安全评价的重要指标,例如,德国学者柯武刚和史漫飞定义说:“安全是长期的自由。它是一种信心,即相信自由在未来不会遭受侵害。能侵害安全的不仅是外部威胁,还有国内对自由的侵犯和不测事件”,“内部安全和和平不仅包括没有内战,而且还包括没有暴力对抗,如广泛的犯罪、暴力、罢工和骚乱”^④。

从我国国家经济安全的历史性上说,它从五个层次决定了其性质。

(1)我国是个发展中国家。在旧的国际经济政治秩序下,发展中国家与发达国家不可能平等地分享经济全球化的成本和收益,双方面临的国家经济安全挑战不仅不同,而且具有对抗性。

(2)我国还是个发展中大国,是联合国安理会常任理事国中发展中国家的代表,维护广大发展中国家的利益、建立国际经济政治新秩序是我国义不容辞的责任,我国与发达国家的斗争是不可避免的。美国作为世界头号发达大国,总是企图迫使我国在经济全球化中承受更多的风险、受到更多的削弱,我国面临的经济安全挑战与一般发展中国家是不能相提并论的。

(3)我国尚处于工业化中期水平^⑤,需要加快冶金、机械、汽车、化工等装备工业部门的发展,

① 陈凤英:《日本实施国家经济安全战略的政策措施》,载《经济研究参考》1998年第40期。

② 参见崔健:《战后日本经济安全保障理论和政策的历史考察》,载《现代日本经济》2006年第3期。

③ 周荣坤、陶坚、陈凤英:《外国国家经济安全战略研究》,载《太平洋学报》1998年第2期。

④ 柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆,2001年,第96页。

⑤ 我国2007年国内生产总值为人民币24.6万亿元,折合美元约3.5万亿,人均约2600美元,按照H.钱纳里的工业化阶段标准,大致处于工业化中期。我国2006年国内生产总值的产业结构分别为11.7、48.9、39.4,按照西蒙·库兹涅茨等人的工业化阶段标准,也处于工业化中期。

才能基本实现工业化。中国“入世”以来，西方跨国公司对我装备工业骨干企业的大举并购，不能不对我国这一时期的工业化安全构成重大威胁。虽然我国装备工业的一些部门按照西方发达国家的标准属于竞争性行业，但是按照我国工业化中期的任务，它们却属于战略性行业和准战略性行业。这种特殊性使我国对战略性行业的内涵与外延的认识不可能与西方发达国家一模一样，由此产生的经济安全威胁也与西方发达国家处于工业化中期水平时不同。

(4) 我国尚处于建设创新型国家的起步阶段。一方面我国处于工业化中期水平，另一方面国际市场以及资源、环境的严重制约又使我国必须加快实现新型工业化。新型工业化的首要标准是科技含量高、自主创新能力强，这就需要建设创新型国家。而我国2006年全社会研究开发经费支出总额3003.1亿元，虽然居世界第5位，但占国内生产总值的比重只有1.42%^①，距离国际公认的创新型国家的最低标准尚差0.58%；我国2006年科技进步贡献率约39%，而国际公认的创新型国家必须达到70%；国际公认的创新型国家的对外技术依存度一般在30%以下，而我国要到2020年才能达到这一水平。^②因此，我国工业化在相当长的一段时间里都将处于国际竞争力弱、特别容易受到外来威胁的状态之中，这是与西方发达国家在这个阶段时所不同的，由此产生的国家经济安全问题也不可能是相同的。

(5) 我国“入世”以来对国际市场形成了比较高的依存度。“入世”后，我国外贸依存度迅速提高，从2000年的40%猛升到2007年的70%左右，与世界多数国家同期外贸依存度保持相对稳定形成了强烈对比。这一特殊性使我国的对外开放风险，既高于发达国家，也高于许多发展中国家，如果对此缺乏高度警惕和忧患意识就会在国际市场的风云突变中处于被动地位。

二、构成要素上战略性重于非战略性

国内学术界关于国家经济安全的定义大致可以分为两类，一类侧重于状态，例如，认为“国家经济安全是指主权国家的经济发展和经济利益不受外部和内部的威胁而保持稳定、均衡和持续发展的一种经济状态。”^③另一类侧重于能力，例如，认为国家经济安全“是指一个国家的经济竞争能力，一个国家经济抵御国内外各种干扰、威胁、侵袭的能力，一个国家得以存在并不断发展的国内、国际环境。”^④我比较倾向于第一种定义，因为，有无国家经济安全的能力或者能力大小，要通过状态来检验，而且评价状态能够得到系列统计数据的支持，而评价能力有的只能依靠主观打分了。

但是，国家经济安全所表示的不是一般的经济状态，而是直接关系到国家战略利益的经济状态。因此，我认为国家经济安全主要指一个国家的经济主权没有受到严重损害，导致经济危机的风险处于可控的状态。这就需要把国家经济安全的概念与国家经济发展、国家经济稳定等区别开来，也不能把国家经济安全的功能等同于产业安全和区域经济安全。

(1) 国家经济安全的概念不同于国家经济发展。无疑，没有国家经济发展就没有经济安全，然而仅仅有了经济发展，并不等于就有了国家经济安全。因为国家经济安全不仅要求不发生重大经济风险，而且要求经济主权不受到严重损害。后者是国家主权在经济领域的表现，其主要内容应该有：一国能够保证本国人民自主选择经济制度而不受外国干涉；一国能够独立自主地决定本国的经济发展方针和政策而不受外国操纵；一国能够有效地掌握自己的重要资源和战略产业而不受外国控制；一国能够平等参与国际经济秩序的制定而不受外国排斥；一国能够自由地利用国际市场和通道而不受外国封锁。显然，一个国家在经济主权受到侵害甚至失去控制的情况下发展经济，是毫无安全可

① 科学技术部：《党的十六大以来中国科技发展的有关情况》，<http://www.most.gov.cn/2007年10月17日>。

② 科学技术部：《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》，<http://www.most.gov.cn/2007年10月17日>。

③ 尹正萍：《经济全球化背景下的中国经济安全问题》，载《当代财经》2002年第4期。

④ 魏拴成：《论国家经济安全问题的实质及影响因素》，载《河南社会科学》2000年第2期。

言的。

(2) 国家经济安全的概念不同于国家经济稳定。保持国家经济稳定有利于实现国家经济安全,但国家经济出现了不稳定,那就等于发生重大经济风险甚至导致危机。从两者的阈值上说,如果国家经济不稳定的阈值是“小起小落”,那么国家经济不安全则表现为“大起大落”。从两者的原因上看,导致国家经济不稳定的因素相对要多,但烈度要小;导致国家经济不安全的因素相对要少,烈度却要大许多。在两者的应对手段上,治理国家经济不稳定主要靠宏观调控中的经济措施,而治理国家经济不安全则主要靠宏观调控中的计划、行政等措施。如果国家经济不安全涉及经济主权问题,那么光靠宏观调控是远远不够的,还需要其他的应对手段。因此,在两者的职责机构上,国家经济稳定主要是宏观经济调控部门,而国家经济安全则不限于经济机构,例如美国专职负责对外资并购美国企业进行国家安全审查的外国投资委员会的成员,就包括了财政部部长(主席)、司法部部长、国土安全部部长、商务部部长、国防部部长、国务卿、能源部部长、国家情报局局长和劳工部部长等。

(3) 国家经济安全不是各个产业安全和区域经济安全的简单累积。当然,没有产业安全和区域经济安全就没有国家经济安全,但实现了产业安全和区域经济安全不等于就有了国家经济安全。因为区域经济安全一般不涉及经济主权问题,非战略产业安全较少涉及经济主权问题,战略产业安全涉及经济主权问题但不能独自维护它。例如,应对国际经济禁运和封锁就非各个具体产业力所能及,它属于国家经济安全的范畴。再如,粮食和石油在产业安全的视角下,主要是一般商品,但在国家经济安全的视角下却主要是公共品甚至是国防公共品。在一般商品安全的视角下,由于抽象掉了战争因素,只求买得起,而不愁买得到、运得来,因此它实现安全的首要手段是通过期货克服价格风险,生产能力和战略储备处于次要地位。而在国防公共品安全的视角下,原来被抽象掉了战争因素复原了,不仅要考虑买得起,更要考虑买得到和运得来,因此它把较大的生产能力和足够的战略储备放在了首位,期货手段则处于次要地位。

同样,金融安全在国家经济安全与产业安全不同视角下也有所不同。国家经济安全虽然像一般金融安全那样,也要评价由合理的逾期贷款率、呆滞贷款率和呆账贷款率等指标所构成的安全性,由合理的资本与总资产比、资本充足率等指标所构成的充足性,由合理的存贷比、备付金率和资产流动率等指标所构成的流动性,由合理的资产盈利率和应收利息率等指标所构成的收益性,但是由于有了战争这个因素,所以它把能否“拿得到”和“用得了”作为更加重要的评价指标。

这样,国家经济安全就具有一般金融安全所没有的独特视角和评价标准。例如我国用外汇储备购买美国的政府债券,从一般金融安全角度看安全性是比较好的,因为美国本土目前不可能发生内战或者遭到攻击。然而,从美国始终不肯放弃干涉我国台湾内政来说^①,我国购买美国政府债券的安全性却是最差的。当年苏德战争爆发后,苏联曾经把外汇储备转移到美国从而实现了安全性,并用购买美国政府债券的利息采购战略物资从而实现了收益性。二战结束后,苏联的外汇储备仍然用来购买美国的政府债券。然而,朝鲜战争爆发后,美国冻结了中国在美资产给苏联敲响了警钟。斯大林断然下令抽回在美国的外汇资产,从而保证了苏联支持中国人民抗美援朝新形势下的外汇储备安全。因此,国家经济安全评价指标和保障手段相对于一般金融安全而言,更有利于全面落实中央关于防范和化解金融风险的要求,使我国金融在维护国家主权和领土完整的过程中任凭风浪起、稳坐钓鱼船。

因此,国家经济安全相对于产业安全和区域经济安全,战略性要重于非战略性。我们只有站在国家经济安全的高度审视产业安全和区域经济安全问题,才能深入揭示隐藏在各种假象下的风险,预见它们的演变趋势,从而高屋建瓴地达到趋利避害、化险为夷的目的。

^① 即使在台海形势已经大为缓和的情况下,美国政府2008年10月3日仍然宣布六项对台军售案,以遏制海峡两岸的和平统一势头。

三、开放条件下安全威胁的外源性多于内源性

影响国家经济安全的风险可以分为外源性和内源性两大类，国内学术界对它们的重要性有不同看法。我认为，一个国家在未开放条件下，内源性风险多于外源性风险；在开放条件下，外源性风险则要多于内源性风险。

美国政府没有完整的国家经济安全定义，也没有关于国家经济安全的专门法律，但它却通过法律明确认定国家经济安全的威胁是外国投资。1988年，美国国会通过了修正《1950年国防生产法》第721条的《艾克森—弗罗里奥法案》，使该法成为美国通过限制外资并购来保护国家安全的基本法；美国总统还规定，1975年设立的美外国投资委员会专职监督、评估与调查外资并购美国企业影响国家安全的程度，并视情上报他就阻止外资并购做出最后决定。2001年“9·11”事件后，该委员会对外资并购影响美国国家安全的审查由国防工业，扩大到了能源、信息技术等基础产业和基础设施部门。2005年，在中国海洋石油公司竞购美国尤尼科石油公司一案中，尽管中海油出价比竞购对手雪佛龙高许多，但美国外国投资委员会竟指责这是“北京实施其能源战略的一个工具”，引起美国国会的强烈反对，从而迫使中国海洋石油公司不得不放弃收购努力。

2007年7月26日，美国又生效了《2007年外国投资与国家安全法》，不仅从法律上确认了外国投资委员会的合法性，还把它的成员扩大到能源部部长、国家情报局局长、劳工部部长等；不仅明确了该委员会审查外资并购的程序，还规定如果30天的审查不能确定交易是否危害国家安全，可以用交易受外国政府控制、交易使外资得以控制美国重要基础设施等理由再进行45天的延期调查。它还要求外国投资委员会乃至总统对通过审查的交易作出不存在国家安全问题的公开保证，规定外国投资委员会必须向国会提供包括过去12个月所审查和调查的所有交易、外国投资和关键技术的有关分析以及具体国家对美投资情况的年度报告。2008年4月28日，美国又制订了它的实施细则《关于外国法人收购、兼并和接管的条例》，改变了此前外国资本持股美国企业低于10%时无须国家安全审查的规定。正是在这一背景下，2008年1月，美国私募资本公司贝恩资本联手中国华为公司收购美国网络产品公司3COM一案遭到延期审查。尽管华为、贝恩资本多次修改并购协议，但外国投资委员会2月仍以收购威胁美国国家安全为由予以否决，华为、贝恩资本被迫撤回收购申请。

上述投资在美国能源、信息技术产业中的比重和影响都是微乎其微的，美国是从经济安全的国家性出发，认为社会主义大国企业的进入本身就是对头号资本主义国家美国的威胁；是从经济安全的战略性出发，认为社会主义大国企业不仅进入其国防工业是威胁，就是进入其基础产业和基础设施部门也会构成威胁。当然，对中国企业的投资歧视是可能遭到报复的，因为截至2007年6月，中国企业在美直接投资不到30亿美元，而美国企业对华实际投资却高达554亿美元。^①而美国政府之所以我行我素，除了它的谈判手段和公关能力外，主要是认为美国国家经济安全的威胁是由外入内，中国即使进行报复，损害的也只是美国企业在中国子公司的利益。美国政府在美中贸易领域宁肯让美国高技术企业失去许多商机，也不改变对中国的技术贸易歧视，认为美国的国家利益要高于企业利益。

俄罗斯1996年10月公布的国家经济安全指标与美国不同，内源性指标数量多于外源性。其中，GDP和人均GDP占西方七国平均值、年通货膨胀率、广义货币量M2和内债以及赤字占GDP的比重、偿还内债的经常性支出占预算收入的比重、投资额和科研费占GDP的比重、加工业和机械制造业占工业总产值的比重、机械产品占新产品的比重、最低生活费标准以下居民占总人口的比重、居民人均寿命、10%最富裕居民与10%最贫穷居民的收入差距、各联邦主体最低生活标准差距、犯罪率、失业率等为内源性指标，只有外债占GDP的比重、外债弥补预算赤字的比重、外汇量对卢布量、

^① 余东晖：《中国商务部高官：中国对美国投资是为共同发展》，<http://www.chinanews.com>2007年9月27日。

外汇现钞对卢布现钞的比例、进口和食品进口占国内消费的比重等为外源性指标。这个指标体系是俄罗斯处于苏联解体后的经济危机状态中的反映。叶利钦摧毁了苏联后，西方国家口惠而实不至，既没有给俄罗斯大量经济援助，也没有促进外资企业前来投资；既没有让它加入北约，也没有让它加入世界贸易组织，甚至企图通过北约东扩和支持车臣独立一鼓作气地搞垮俄罗斯，使俄罗斯深深陷入了外部肢解和内部经济危机的双重困境中。由于这时的外源性威胁不在经济方面而在政治和军事方面，因此它当时的国家经济安全评价体系中内源性指标数量多于外源性。这也说明，一个国家在未开放条件下，国家经济安全的内源性风险大于外源性风险。

因此，对于我国这样“入世”过渡期已经结束、进入了全面对外开放时期的社会主义大国来说，国家经济安全的威胁与俄罗斯是不同的，外源性风险显然要大于内源性风险。正因为如此，我国政府在论及国家经济安全时，一般都是针对对外开放而言的。例如，江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中强调说，在扩大对外开放中，要十分注意维护国家经济安全。胡锦涛同志在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中论及“拓展对外开放广度和深度，提高开放型经济水平”时，提出要完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，注重防范国际经济风险。而十六届中共中央政治局2007年9月28日下午进行的最后一次集体学习的题目就是“扩大对外开放和维护国家经济安全”。

明确我国现时期国家经济安全的外源性风险大于内源性风险，不仅能够加深对不同国家经济安全的特殊性的认识，能够进一步把国家经济安全概念与国家经济发展、国家经济稳定等区别开来，能够深入把握国家经济安全相对于产业安全和区域经济安全的战略性，而且有利于完善我国国家经济安全的方针与对策，从而有效地应对国际金融危机。例如，我国对外资并购境内企业的国家安全审查是由《中华人民共和国反垄断法》第三十一条加以规定的。可是，反垄断法规范的对象不仅是外资企业，也有中国企业；维护的是国内市场的竞争秩序，而国内市场竞争秩序与国家经济安全不是同等的概念。外资并购我国企业造成了对某个非战略产业的垄断，并不一定会直接危害我国的经济主权或者导致经济危机，因此我们只要采取反垄断措施即可，而不需要动用国家经济安全手段。反之，外资并购我国企业，危害了我国战略产业的安全，却不一定造成对该产业的垄断。如果没有造成垄断，就无所谓国家经济安全，那么我们在战略上就会受制于人。^①也正因为我国主要是从反垄断的角度来考虑外资并购风险，结果定量标准政出多门、比较凌乱^②，与美国《2007年外国投资与国家安全法》及其实施细则的差距很大。因此，从我国现时期国家经济安全的外源性风险大于内源性风险出发，就需要进一步制订有别于反垄断法的外国投资安全法，从而准确而有效地维护我国的国家经济安全。

（编辑：黄华德）

^① 美国反垄断法有1890年颁布的《谢尔曼法》、1914年颁布的《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》以及1976年颁布的《哈特—斯科特—罗迪诺反托拉斯改进法》等，但这些并不影响美国国会通过《艾克森-弗罗里奥法案》和《2007年外国投资与国家安全法》。

^② 我国证监会等规定外资参股证券公司比例目前不超过33%；保监会规定外商投资占国内保险公司股权比例上限为25%；银监会规定外资参股中国银行业单个金融机构投资的比例可以等于但不超过20%，多个金融机构不超过25%。