我国国家经济安全研究面临的新课题及热点分析

刘 中 伟

(国际关系学院 研究生部, 北京 100091)

[摘要] 国家经济安全作为"非传统安全"的重要组成部分,已经成为一国国家利益实现的重要保证。在掌握国家经济安全研究的目的和基本内容基础上,了解我国国家经济安全研究面临的新课题,分析目前涉及国家经济安全的热点问题,对我国现阶段把握好改革和发展的"战略机遇期"有重大的现实意义。

[关键词] 国家经济安全; 经济全球化; 国家利益

[中图分类号] F120 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2006)增刊-0010-05

1993年美国国务卿克里斯托弗在国会作证时第一次提出国家经济安全这一名词,以往理论界在谈到涉及经济与安全的问题时只是讲两者之间的关系,而这一名词的出现说明对于这一问题的研究内涵已经发生了变化,从单纯的"关系"变为一国发展稳定中一个战略性概念,"一个终极目标",不仅仅是研究的基础,也成为研究的目的。同时事实也证明,在冷战结束后的这 15年来,国家经济安全已经越来越超过国家政治、军事安全成为国家利益实现最重要保证之一。

一、国家经济安全研究的目的和基本内容

1. 国家经济安全的含义

从广义角度来讲,凡整体国家经济及市场秩序的稳定有效运行,经济政策的制定和执行,市场行为主体决策的高效和适宜,各级各类财产的有效获取、利用和保守等都属于国家经济安全范畴,[1]因此国家经济安全也就包括宏观和微观两个方面,笔者在此只考虑其宏观层面,作为对国家经济安全概念的狭义理解。

在上述认识下,国家经济安全就是指国家整体或某一行业重大经济利益未受到威胁或损害,社会经济生活健康稳定,宏观经济运行良好的状态。

2. 国家经济安全研究的目的

正因为存在国家经济不安全因素,我们才有必要研究国家经济安全问题,所以对于研究目的可以从反面来看,主要分为:(1)由于经济增长所带来的国家经济不安全。主要包括:能源需求不足、环境污染严重、气候变暖、水和其他原来相对充裕的资源短缺等问题;

(2)由于参与经济全球化所带来的国家经济不安全。主要包括:国际短期资本流动的冲击和其他金融风险、国际贸易冲突与摩擦、跨国公司投资对国内相关产业的控制和垄断等问题;

(3)由于经济体制转型所带来的国家经济不安全。主要包括:在新旧体制交替转轨过程中带来的

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

经济结构不合理、就业与收入差距、制度和管理真空等问题。以上三类对于经济不安全因素的分析，可以说各国都在不同程度和范围内存在，但对于我国这种处于经济转型中的国家，这几方面因素对经济不安全的影响都很突出，不安全的程度要远远大于西方甚至东亚地区的许多国家。

3. 国家经济安全研究的基本内容和领域

基于以上对于国家经济安全研究目的的认识，结合我国所处的经济发展阶段和社会现状，对于国家经济安全的研究应该包括：对于国家经济安全因素环境和现实分析、对参与经济全球化带来的利益得失研究、体制真空和法律、信用、产权等制度不完善对于宏观经济安全的影响、金融安全、国际贸易与投资安全、产业安全、环境和能源安全以及突发事件对安全局势的影响。

二、我国国家经济安全研究面临的新课题

在经济全球化和我国正处于改革开放发展的战略机遇期的大背景下，国家经济安全研究也面临着许多新的课题。如何更好地提升国家经济竞争力、积极参与全球经济互动，同时以国家间经济关系促进政治关系发展都是当前理论研究的着眼点。

1. 加强国家经济安全问题分析方法研究，明确研究方向

党的十六届五中全会报告全面分析了当前我国面对的国际政治经济形势，结合国家发展战略和国家经济安全研究领域的现状来看，我们必须从全球化的大局上、从与时俱进的角度上、从综合国力和经济发展这三个方面看待国家经济安全问题，这是研究分析国家经济安全的大背景。报告特别强调发展对于我国现阶段国家经济安全的重要性，“发展是关键，弱国无安全”。而在国家经济安全的前提以及从战略角度的保障措施等问题上，也必须明确全球化和市场化是两个研究前提，对概念的内涵、研究的环境、面临的威胁、战略的保障方面的变化有清楚的认识；进一步促进改革、发展、开放三者与维护国家安全目标和方向上的统一；从关系到未来国计民生的重点突出领域研究入手，未雨绸缪制定对策和方案；从和谐社会、和谐世界和科学发展观视角，以低调、巧妙的手段利用国内外一切有利的因素来保障国家经济安全。

此外，在分析当前国家经济安全具体问题时，应对潜在威胁和经济安全各因素的结构和相互利益的进行深入地研究和比较。经济安全作为“非传统安全”领域最重要的组成部分，具有与传统安全不同的不确定性和突发性特点，因此就更难把握其危害程度和传播途径，如何加强对国家经济安全潜在威胁因素的研究就成为关键。防患于未然，将潜在威胁置于可控或可影响的条件下，才能从根本上保证经济安全状态的稳定，而我们在这方面的研究还不够。另外，国家经济安全作为一个整体目标，必然在实现和维护过程中，会出现整体与局部、局部与局部之间的利益矛盾和冲突，如何进行结构性调整，进行成本—收益分析，以确保不过分影响某一具体部门利益的整体利益最大化，也是当前研究分析的一个重要方面。

2. 加强参与经济全球化条件下国家经济安全利益得失研究

当前，经济全球化主要表现为国际贸易规模不断扩大，发展速度不断加快；国际投资特别是跨国公司投资并购在全球范围内扩展；金融全球化使国际资本流动转移更加便利，规模不断扩大；国家间经济联系日趋紧密，协调程度得到加强；“知识经济”成为全球经济发展的动力。在这种趋势为我们带来好处的同时，也蕴含着很多不安全和不稳定的因素。学界专家学者们的普遍共识就是要加强经济全球化形势下的国家经济安全研究，这可以从以下几个方面来看：

（1）经济全球化对各国都是机会，但各国受到的影响各不相同，要正确看待全球化趋势

比如，中美两国可以说都得益于全球化，对比两国可以发现，美国作为吸收外资最多的国家，极其善于保护国家的经济安全。这体现在：第一，制度法律层面上。1983年《美国国际投资政策》中设立前提，

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

外资不得损害本国的经济安全;《保护美国产品法》要求对美国境外生产的增值 50%以上产品的在境内销售要进行限制;《埃克森—佛罗里奥条款》(即 721条款)要求有关部门协助美国总统对外国投资者收购美国公司或业务进行政治审查,以确认有关交易是否"威胁或损害"美国的国家安全。[2] 第二,组织机构设置上,成立外国投资审查委员会,专门负责审查外资并购美国企业的行为,以保障国家经济安全。由此可见美国在获益同时,一方面利用法律法规等制度上的安排对贸易金融投资进行规范,另一方面通过建立有效的机构机制对于涉外经济进行管理,巧妙地保护着自身国家经济安全。而我国在这方面则相对落后,以外资并购为例,2003年 4月开始施行的《外国投资者并购境内企业暂行规定》在 19至 22条对外资并购活动的垄断问题进行了初步规范。但《规定》属于行政性法规,法律层次低且存在较多缺陷,规定也不尽详细,因此该法规实施以来,尚无针对任何案例启动过相关审查机制。总之,我国仍处于经济发展的起步阶段,在肯定我们取得成绩的同时,也应做好定位,搞清弱点,分析我们从全球化中获得的净收益构成,加快建立符合我国国情的国家经济安全审查保护机制,从而更好地保护好国家经济安全。

(2)正确看待全球化条件下外资收购和并购以及贸易顺差

当前外资收并购活动已是一种趋势,可以说具有不可逆转性,因此鉴于外国投资者(包括具有外国政府背景的投资者)对中国企业、各种资产和某些战略性产业进行并购整合产生的重大影响,在应对措施上我们可以发挥积极作用,制度层面的法律完善,行政层面的政府关注,经济层面的企业发展应当共同努力,寻求开放经济与国家经济安全间的有效平衡。同时也要加强研究,利用我国外贸顺差主要集中在几个国家的特点,既看到我们在贸易依赖上的缺陷,又要在战略上利用这种缺陷,变害为利,在国家经济安全上起到相互牵制的作用。

(3)正确看待我国积极参与国际经济组织,在体系内积极发挥应有的作用

在全球经济一体化、我国经济规模和对世界经济发展贡献不断扩大的背景下,我国要不断提高自身的国际素质,认真研究如何通过国际经济协调,促进本国利益的实现。既要从中受益,又要承担责任;既要有话语权,又要有接受度,以期更好地适应当今的国际体系和制度,向有利于本国利益的方向进行改造和完善。

3. 加强制度层面建设和预警机制建设,从战略上实现国家经济安全的目标

在西方,发达的市场经济国家往往具有维护国家经济安全的自动机制,良好的体系与制度安排正是这种自动机制的体现。当前我国要努力减少对外贸易对经济拉动的比重,以扩大内需为目标兼以适度投资为手段,逐步实现三驾马车对经济拉动的合理比例,促进国民经济的协调发展。而这就要求政府应当从战略的高度,建立健全如社会保障体系、危机管理体系、政府信息透明机制、知识产权保护体系等制度,使经济安全的风险分散到社会各方面,既降低整体经济安全威胁的不确定性和突发性,又降低社会经济运行成本,最大限度地使市场经济主体能够在竞争和追求利益最大化中实现经济的快速增长和国家经济安全的稳定。这是当前国家经济安全研究面临的一个新的具有挑战性的课题。

另外,正如在第一点中所说,要加强对国家经济安全潜在威胁的研究,同时国家安全战略也要重视预警机制建设,以便及时掌握各种信息,作为采取对策和措施的依据。如何判定一国经济运行及其发展的外部环境属于安全、不安全还是危机状态,如何评定出现某种扰动经济运行的不安全因素时一国抵御可能出现风险的能力大小,这都是国家经济安全预警机制所要反映的问题。因此对国家经济安全监测对象、监测方法以及风险抵御能力标准的研究也亟待加强。

三、对当前我国国家经济安全的热点分析

1. 经济规模与实际经济发展水平不适应问题

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2005年我国进行了建国以来第一次经济普查，此次普查得到的数据更加准确地反映了我国的经济情况。重新计算后，我国 2004年 GDP总量为 1.9万亿美元，居世界第六位，但人均 GDP仅为 1490美元，根据 IMF的排名位于第 107位，若按三年汇率计算则排名 129位。可见，我们仍然只是一个经济大国，而不是经济强国。经济的规模很大，但经济的内涵和质量还不容乐观。尤其是科研投入、公共教育投资两项经普查后比原来的数字还有所降低，普查前，科技研发投入占 GDP的 1.44%，重新核算后仅占 GDP的 1.23%，绝对量只有 300亿美元，而同期日本的研发投入占 GDP的 3.2%，达 1500亿美元。普查前，公共教育投资占 GDP的 3.28%，重新核算后只占 GDP的 2.8%，发展规划的目标则是 4%。这反映了我国整体创新能力和科学教育水平的滞后危机，与发达国家差距仍然相当大。[3]

普查还显示我国对于世界经济的贡献率只有 13%，而同期美国的贡献率则为 33.8%，[3] 中国作为世界经济“火车头”的说法是大大言过其实的，因此我们不应过分乐观和高估自己的综合实力和能力。

实际上现实中我们还面临着许多问题和困难，如金融与房地产业的风险问题、国有企业改制中经济不安全因素问题、贫富差距问题；政策导向对环境、能源安全影响问题等。总之，我国政治体制改革仍在缓慢进行中，经济体制改革还在不断完善，只是初步建立起社会主义市场经济体系。目前正是改革的攻坚阶段，也是改革的关键，这是国家经济中最大的不安全，因此我们不应因取得了一定经济成就，又有很快的发展速度，就过高地估计自己的经济总量和实力，必须坚持一切从实际出发，分析研究当前面临的国家经济安全问题，同时处理好国家经济安全与改革的关系。

2. 贸易依存度提高、外汇储备激增与人民币升值问题

当前随着我国进出口贸易规模不断扩大，贸易依存度提高，贸易顺差不断增加，2005年前者已达到 70%以上，而且几年来都以每年 10%的速度递增；同时中国在经常项目与资本项目的双顺差，与美国在财政收支和经常项目上的双逆差形成鲜明的对比。但依存度的不断提高，顺差的不断积累为国家经济安全埋下隐患。首先在我国贸易依存度中加工贸易占 47.6%，这体现了外国直接投资（FDI）对我国经济的影响，同时反映国内金融领域资金配置效率低下，国内储蓄得不到合理利用，体现了国内金融市场的扭曲。顺差的增加也加大了人民币升值的预期，对外造成短期投机资本的积聚，对内形成通胀压力，潜在的金融风险性不断加大。

1994年我国进行汇率制度改革以来，我国外汇储备规模不断扩大，对我国经济改革和发展起到了积极作用。但改革开放以来开始实施的这种以出口创汇为导向的政策，已经不合时宜，必须要摒弃重商主义的思想，从战略和政策上做出调整。截至 2006年 2月底，我国外汇储备总额已达 8537亿美元，[4] 储备资产构成缺乏多元化，投资机会成本损失巨大。2005年 7月汇率一次升值 2%，也在一定程度上造成外汇储备的缩水。因此继续维持过去的政策已经给我们带来很大风险。另外，美国、日本等国一再要求人民币升值，完全是出于其自身政治利益，正如美国经济学家诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨教授指出的那样，“就目前汇率而言，无论中国采取何种措施，都不会影响美国的储蓄与投资，更不会减少美国的贸易赤字，在人民币升值问题上更多的是政治问题”。[5] 20世纪 80年代，美国正是通过与日签订“广场协议”和在国际银行业抛出《巴塞尔协议》对于资本充足率的要求这两件武器，将日本经济送入了近十年的冰冻期。因此我们也必须时刻警惕，从我国自身的国家经济安全利益出发，正确对待收支顺差和人民币升值问题，确保国家利益的最大化。

3. 内需不足、产能过剩与过度投资问题

我国经济不但在外部均衡上仍承受着巨大压力，而且国内需求的状况也不容乐观。鼓励和推动国内消费是当前的最大问题。央行公布的“2006年第一季度城镇储户问卷调查综述”显示，居民消费意愿连续三个季度下降，截至 2月底居民人民币存款同比增长 18.3%，[6] 内需增强的迹象毫无显现。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

由此可见，建立强有力的社会保障体系是减少预防性储蓄的必要条件，是扩大消费的必由之路。

与此同时，2005年以来根据国际通行标准，我国包括水泥、钢铁等11个主要行业都存在或在未来可能存在产能过剩问题。如钢铁焦炭行业生产能力过剩1亿吨，在建和拟建项目生产能力还有6000万吨。[3]这是在国内内需不足，外贸依存度高的前提下的一个经济不安全因素。2006年初，央行公布了今年货币政策预期调控目标，即广义货币 M_2 和狭义货币 M_1 分别增长16%和14%，全部金融机构新增人民币贷款2.5万亿元，但仅仅第一季度就显示全国商业银行新增贷款1.26万亿元，[6]这一方面说商业银行盈利要求与经济货币政策相冲突，另一方面反映出投资过度和产能过剩问题仍很突出。

这一问题的产生既有经济发展扩张的作用，又有中央、地方政府官员一味追求政绩、追求经济增长率所造成的政策和决策失误的结果。但产能过剩对国家经济安全却具有广泛的消极影响。首先，产能过剩产业主要是高消耗、高污染产业，会产生很强的外部负效应，对环境的破坏极其严重；其次，由于地方政府盲目上项目，造成政府干预下的商业银行呆账坏账产生，负面影响显而易见；再次，由于盲目投资，正常的经济运行秩序被打乱，使政府整顿市场经济秩序的强力措施也往往引起经济的不稳定，带来如失业和再就业问题，造成国家经济不安全，极有可能扩大到威胁社会稳定层面上，因此如何解决好这一问题也是迫切的国家经济安全课题之一。

[参考文献]

[1] 陈卫国．国家经济安全面临的法律风险[J]．国际关系学院学报，2006(1).

[2] 温智敏．“垄断性”并购与“国家经济安全”[J]．财经，2006(7).

[3] 刘中伟．国家经济安全现状及研究新思路[J]．国际关系学院学报，2006(1).

[4] 2006年2月外汇储备公报[EB/OL]．国家外汇管理局网站 http://www.safe.gov.cn

[5] [美]约瑟夫·斯蒂格利茨．中国已经趟过河流[J]．财经，2006(6).

[6] 楼夷，曹海丽．贸易平衡难题[J]．财经，2006(6).

[7] 张士诠．国家经济安全研究内容之我见[J]．国际关系学院学报，2005(5).

[8] 张澜涛．经济全球化与国家经济安全[J]．国际关系学院学报，2000(4).

[9] Robert W. Fogel. Why China is Likely to Achieve its Growth Objectives[EB/OL]. National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w12122.

(责任编辑　齐琳)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net