

总 论

国家安全视角下的金融发展与改革

国家安全是一国顺利推动现代化进程的基础保障。国家安全反映了国家的基本利益，是一个国家处于没有危险的客观状态，即国家没有外部的威胁和侵害也没有内部的混乱和疾患的客观状态（刘跃进，2004）。在当前国际力量对比深刻变化、国际体系和国际秩序深度调整的背景下，中国既面临着前所未有的发展机遇，又面临着前所未有的安全挑战。在国家利益金融化趋势愈发明显的今天，金融实力日益成为经济全球化下一国综合国力的重要表征，金融话语权日益成为主导全球政治经济秩序重建的重要力量，金融体系的强健性和容错性日益成为国家安全的重要保障。国家安全关乎中华民族的百年大计，我们必须进一步推动金融体系发展与改革，才能避免现代化进程被打断，在确保国家安全的前提下，实现中华民族伟大复兴的目标。

一、国家安全概念的演进与总体国家安全观的提出

国家安全（National Security），是一个随地域、国际形势和意识形态的变化而动态演进的国际政治学概念，其内涵总是随着新事件和新威胁的出现而不断变化。美国国土安全部（US Department of Homeland Security，2007）直接将国家安全的范畴定义为：领土、国民、制度、价值观和国家的全球利益。英国内阁办公室（UK Cabinet Office，2008）认为，传统的国家安全被界定在外交、国防和安全政策领域，而现代的国家安全理念则在传统内涵的基础上，延伸至跨国犯罪、流行疾病、自然灾害以及恐怖主义等领域。在国内学界，薛澜、彭龙和陶鹏（2015）认为，国家安全即维护国家的持续存在，既包括通过外交、国防手段维持领土完整与政治独立不受任何外来军事势力的威胁，也包括以非军事手段防范非传统安全风险，使国民免于自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件等带来的忧虑、恐惧及匮乏。国家安全既是对安全风险的

客观描述,也是个体对于安全风险的主观感知,二者相互作用构成了一个国家或地区对于国家安全概念的感知、设定、资源分配(汪毓玮,2013)。

我国的国家安全观也经历了不同阶段的演变。改革开放前,在全球“冷战”长期激化的格局下,我国形成了以“备战备荒”为核心理念的国家安全观。十一届三中全会以后,和平与发展成为时代的两大主题,我国的国家安全观也更新为要为支撑国家和平发展创造稳定的外部环境。2013年11月十八届三中全会决定设立国家安全委员会,2014年1月中共中央政治局召开会议明确国家安全委员会负责统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作,国家安全体制建设进入了新的历史阶段。2015年1月,中共中央政治局召开会议,审议通过《国家安全战略纲要》,提出坚决维护国家核心和重大利益,以人民安全为宗旨,在发展和改革开放中促安全,走中国特色国家安全道路。2015年7月,全国人大常委会表决通过新的国家安全法,习近平主席签署主席令予以公布,以法律的形式确立了总体国家安全观的指导地位以及国家安全的领导体制,并首次对“国家安全”作出界定:“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。”

“总体国家安全观”是国家安全理论上的创新。“总体国家安全观”这一概念,是习近平总书记在2014年4月15日中央国家安全委员会举行的首次会议上提出的。随后的中共中央政治局的第十四次集体学习,首次将主题锁定“切实维护国家安全和社会安定”,习近平总书记再次强调“总体国家安全观”,指出维护国家安全和社会安定,对全面深化改革、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦都十分紧要。总体国家安全观的提出,立足于当前我国面临的复杂多变的安全形势和安全需求,旨在构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。“总体国家安全观”是从国家和国际的全局高度提出的新的国家安全观,科学整合了传统国家安全观的概念,又重视非传统安全,反映了我国国家安全形势变化新特点新趋势,对于有效维护国家安全、完善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,意义重大,影响深远。

二、金融是一国发展避免进入“两个陷阱”的关键

当前我国国家安全形势保持总体稳定,但在利益日趋交织、关系日益复杂、形势急剧变化的国际国内形势下,影响我国国家安全的不确定因素在增

加,传统安全和非传统安全的威胁不减反增。总的来说,从政治外交博弈和经济社会发展两个层面,维护我国国家安全,必须避免进入“中等收入陷阱”和“修昔底德陷阱”。

(一) 我国经济社会发展要避免进入“中等收入陷阱”

“中等收入陷阱”是后发追赶国家普遍面临的发展安全问题。世界银行在2006年《东亚经济发展报告》中首次提出“中等收入陷阱”的概念,即当发展中国家人均国民收入达到3 000美元左右以后,无法顺利实现发展方式的转变,既要面临更落后国家低要素成本的竞争,又难以跃升到高收入国家创新驱动增长的阶段。对于进入“中等收入陷阱”的国家,原来成功的出口导向型经济、劳动密集型产业结构、进口替代型技术路线等发展战略,表现出不可持续的特征,经济增长陷入长期停滞的状态。

第二次世界大战结束之后,虽然有众多国家从低收入阶段进入中等收入阶段,但只有13个国家(地区)实现了由中等收入经济体向高收入经济体的跨越,大多数发展中国家则陷入了“中等收入陷阱”。亚洲开发银行研究了1950年以来新出现的52个中等收入国家,发现35个国家进入中等收入陷阱(13个为拉美国家,11个为中东北非国家,6个为撒哈拉以南非洲国家,3个为亚洲国家,2个为欧洲国家),其中30个国家落入“下中等收入陷阱”(进入下中等收入行列后超过28年未达到上中等收入标准),5个国家落入“上中等收入陷阱”(进入上中等收入行列后超过14年未进入高收入行列)。

一旦陷入“中等收入陷阱”,发展中国家前期快速增长中积累的各种矛盾集中爆发,不仅经济增长长期停滞在中等收入阶段甚至出现倒退,局部的“经济增长陷阱”还容易触发收入分配不公平、政治腐败等社会和政治领域的问题,扩散演变为以政权更迭、社会动荡等为特征的全面危机,从而中断发展中国家的现代化进程。

(二) 我国在政治外交博弈中应避免进入“修昔底德陷阱”

“修昔底德陷阱”集中反映了当前我国国家政治外交安全需要规避的风险。2014年1月22日,美国《赫芬顿邮报》子报《世界邮报》创刊号在达沃斯世界经济论坛会议期间,刊登了对中国国家主席习近平的专访。对于迅速崛起的中国必将与美国等旧霸权国家发生冲突的担忧,习近平主席表示,我们都应该努力避免陷入“修昔底德陷阱”,强国只能追求霸权的主张不适用于中国,中国没有实施这种行动的基因。在2015年9月对美国国事访问中,习近平主席再次重申,世界上本无“修昔底德陷阱”,但大国之间一再发生战略误判,就可能自己给自己造成“修昔底德陷阱”。

“修昔底德陷阱”这一概念源于古希腊著名历史学家修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》一书中关于雅典和斯巴达之战的论述。公元前5世纪，雅典实力的增长震惊了陆地霸主斯巴达，双方之间的威胁和反威胁引发了你死我活的战争，长达30年的战争造成了两败俱伤的结局。但追溯“修昔底德陷阱”这一概念的提出，却是来自于美国哈佛大学教授Graham Allison（2012）在英国《金融时报》上发表的文章“Thucydides’s trap has been sprung in the Pacific”《修昔底德陷阱已凸显于太平洋》中关于中美关系的分析，提出一个崛起中的新兴强国必然对古老的霸主发起挑战，犹如修昔底德笔下的雅典和斯巴达，从而触发世界范围的冲突。Graham Allison（2015）还在对过去500年世界历史研究的基础上发现，在16组关于挑战者与主导者之间关系的案例中，其中12例以战争收场，4例没有出现战争——即使在没有发生战争的案例中，也需要双方付出巨大而艰难的调整为代价。

中国要以总体国家安全观避开“修昔底德陷阱”。从本质来看，“修昔底德陷阱”是国际权力结构再分配的结果，是大国之间由于实力对比变化引发的不安全感而造成的冲突。从过去百年世界史来看，两次世界大战，都是后起者（德国、日本）挑战领先者（英国、美国）所引发的对立升级。作为世界上最大的两个经济体，中国和美国在关键的历史当口，有条件从总体国家安全学的角度，终结“修昔底德陷阱”这一历史规律的发生。在传统安全领域，中美两国的竞争更多地表现为对国际事务主导权和影响力上的争夺。特别是在中国与周边国家海洋领土争端中，美国出于地缘政治的考虑和全球霸权地位的维系，仍然不遗余力地维护其政治经济利益，对中国的国家安全产生不小的威胁。然而我们也要清醒地认识到，尽管两国在传统安全上多有竞争、分歧乃至冲突，但中美两国在恐怖主义、网络安全、环境安全等非传统安全上利益趋同，仍然有很大的合作共赢空间。要避开“修昔底德陷阱”，中国必须以总体国家安全学着眼于世界大势，通过构建新型大国关系走出潜在的“修昔底德陷阱”。

作为现代经济的核心，金融是避免一国发展陷入以上两个陷阱的关键所在。美国前国务卿基辛格博士曾经说，谁控制了石油，谁就控制了所有国家；谁控制了粮食，谁就控制了人类；谁掌握了货币发行权，谁就掌握了世界。这句名言背后，潜藏着国际范围内金融、经济、政治等领域之间错综复杂的关系：随着全球金融资产规模的高速增长和配置格局的调整，金融资产流动在事实上发挥着改变全球产业分工体系、市场权力结构以及政治力量对比的作用。

在国家利益金融化趋势愈发明显的今天，金融实力已成为经济全球化下一

国综合国力的重要表征，金融话语权成为主导全球政治经济秩序重建的重要力量。本书将金融发展与改革置入总体国家安全观的分析框架中来（见图1），系统地分析了金融与国家经济安全、外交安全、国防安全、反恐安全的关系，并从金融结构优化、宏观金融调控、金融监管改革、银行危机预警等方面，以及影子银行、互联网金融、海洋金融、大宗商品金融、资产证券化以及保险业等领域，全面论述了国家安全视角下的金融发展与改革。

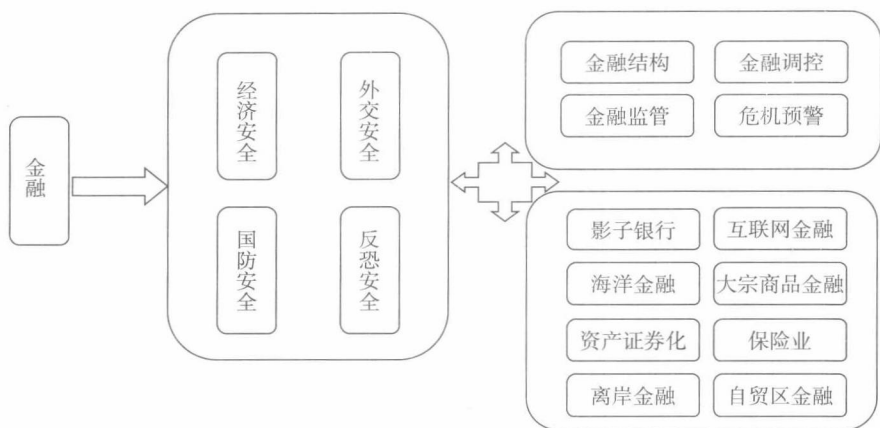


图1 国家安全视角下的金融发展与改革分析路径图

三、金融发展、经济增长与国家安全

经济安全是政治安全、社会安全的基础，经济安全意味着在保障市场经济秩序稳定的前提下，关系国民经济命脉的重要产业、行业、关键领域及其他重大经济利益的安全。在国家总体安全观框架下，维护国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序，保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业及其他重大经济利益安全已成为稳固国家安全治理的重要基础。金融是驱动经济增长的重要引擎，金融安全本身是经济安全的重要组成，而促进金融要素合理流动，优化金融资源配置，是经济体系安全运行的重要保障。

中国现有金融体系是顺应工业时代特征建立的。金融是从实体经济中分离出来专事资金融通和风险管理的部门，如果不能很好地为实体经济服务，金融发展就失去了根基和方向。全球目前的金融体系伴随工业文明而生，强调利润最大化，追求短期高额的回。这一工业时代的金融体系，以各式创新工具构建了基于物质生产未来现金流的信用和风险体系，在过去一百多年来有力地支持了实体经济的发展，极大地改变了全球经济社会发展的面貌。

当前的金融体系无法适应中国经济转型新特征。过去三十多年，从落后生产部门（农村与农业）到现代生产部门（城市与工业）的结构转化效应，是中国经济增长最主要的动力。原有金融体系的配置方向简单而明确——从农村和个人汲取储蓄资源，转而支持基础设施、基础产业和重工业的发展。在当前农业比重趋稳、经济结构转化效应放缓的背景下，必须注重通过竞争提高制造业和现代服务业内部的生产率，才能防止经济增速在结构转换期的硬着陆。在经济快速追赶期，引进、学习外国先进技术空间很大，整体而言，以政府主导配置金融资源失败的概率小，且政府承担风险可被高速增长消化。但中国经济正在进入一个复杂度更高的阶段，对金融体系提出更高的要求。一方面，市场信息分散、下移，政府的信息成本越来越高，而目前政府信用的补贴是有选择性的，这种选择性出错的概率在加大。另一方面，在风险管理上，经济社会发展的不确定增加（产业创新的不确定性；投资的不确定性），创新型风险无法分散（仍集中在政府背景的项目与企业），亟须市场化的风险分散和转移工具来应对。如果原有金融体系不改革，在政府尤其是地方政府的信用支持下，应该被淘汰的企业仍然继续低效率、高成本地存活，企业正常的优胜劣汰机制无法运转，产能过剩行业将长期并存，产业转型升级将遥遥无期。在此过程中，若仍以传统金融结构支持实体经济，则会出现两种可能：新兴产业投资狂热后的资产泡沫，或继续支持传统产业形成众多“僵尸企业”和“僵尸金融机构”。这两种情况都有可能触发经济危机，威胁国家安全。

得益于经济高速增长的红利，尽管在中国发展不同的阶段金融风险和财政风险交替出现，但财政资源和金融资源之间，总能借助政府信用实现跨部门、跨时期配置，确保中国金融总在“有惊无险”中前行。然而，根据国际经验和中国近年来的现实，中国已经结束10%以上的高速增长阶段，转入7%上下的中高速增长新常态。在原有较快的经济增速下，金融资源能在快速流转中帮助效率不高的传统企业获得较高盈利；但在我国经济增速出现趋势性下滑的背景下，企业资产利用率在下降，市场交易速度在下降，速度效益型的盈利模式或将失效。在经济金融规模数倍于以往量级但经济增速明显放缓的情况下，在土地作为纽带同时拴紧财政和金融体系但其增值收益出现拐点的背景下，在财政收入增长的幅度也应声而落的条件下，政府可用于救助金融体系潜在损失的能力在下降，金融风险和财政风险双向强化、同时爆发的可能性加大，出现财政和金融双重危机的概率在增加。

当前，必须启动新一轮金融改革，以市场信用分散过分集中的政府信用，避免政府信用在财政领域和金融领域双双透支，使中国避开经济停滞、社会动

荡、现代化进程被迫中断的深渊。建立市场主导型金融体系，在风险管理层面，能够重塑金融的风险转移、分散和承担的功能。要推动金融发展与改革，使原本集中于政府信用的风险，分散在风险偏好各不相同的市场主体上（金融机构（银行、证券、保险）、金融市场（信贷、股票、债券、衍生品）、企业（大企业、中小企业）、行业（基础产业、创新产业）、投资者、投机者）；并通过市场化的风险处置和成本承担机制，降低金融市场上因政府信用担保而产生的道德风险，实现风险在期限维度的合理配置，实现财政纪律约束和金融市场化约束的相互强化，为经济转型和持续健康发展铸就金融安全网。

四、金融、外交与国家安全

金融日渐成为国际政治经济文化交往的纽带和国家安全战略中的关键要素。第一，军事技术的变革改变了国家安全观以及外交政策工具的优先次序。在核武器的“恐怖威慑”制约下，以军事实力为基础的传统外交方式在国家安全和战略中的地位和作用相较以往已明显减弱，以生态环境、文化信息、金融贸易等为载体的非传统外交手段在国家战略中逐步上升并开始占据重要地位。第二，国际政治外交版图随着全球经济格局的变化也进入了新的阶段。中国、印度、俄罗斯、巴西、南非为代表的新兴国家在 21 世纪的群体性崛起，有力地冲击了西方发达国家占优势地位的传统经济格局。根据世界银行统计，按照调整物价差距后的购买力平价计算，2014 年金砖国家（BRICS）国内生产总值（GDP）达 33.1 万亿美元，接近于七国集团（G7）34.5 万亿美元的 GDP 规模。这在客观上要求包括中国在内的发展中国家必须参与和融入全球金融治理。第三，发展中国家区域经济贸易合作不断加强，为区域间的金融外交与合作提供了客观条件。近年来，以中国为核心的产业价值网络逐渐形成，但一些国家的交通网络、通信设施和电网等基础设施建设滞后已成为阻碍区域内国家经济发展的重要制约，而缺乏金融支持是其中的关键因素。

大国外交历来将金融作为维护国家安全的利器。第二次世界大战期间，金融外交成为美国政府支持盟国的重要外交手段，其所提供的贷款及经济援助成为盟军取胜的重要支撑。“二战”结束后，美国政府采取了一系列手段，确立了其主导世界格局的三大支柱：关贸总协定、世界银行和国际货币基金组织，建立起了以美元为中心的国际经济贸易和货币金融体系。“冷战”期间，尽管确保军事安全是美国国家安全的政策核心，经济安全在国家安全中处于从属地位，但无可争议的是经济和金融外交实际上是美国抗衡苏联、争取盟友和维护霸权体系的基本工具。仅以马歇尔计划为例，从 1948 年 4 月 3 日至 1956 年 6

月30日,美国共向西欧国家拨付援助款131.5亿美元。德国作为“二战”战败国,在战后成立了“平均负担银行”,资助在“二战”期间受到损失的难民,以修复德国遭受重创的国际形象,成为其争取重新赢得国际承认和建立良好外交关系的重要工具。与德国类似,日本政府也在战后大力推动金融外交,主导建立了亚洲开发银行,有针对性地加大了对第三世界国家的金融援助,成为多年以来亚洲金融外交的领导者。

在今后及相当长一段时期内,我国在国际金融规则的制定、影响力的发挥和利益分配等多个方面,仍面临诸多不确定的风险和挑战。一是在国际金融治理中的话语权亟待提高。尽管以中国为代表的新兴国家已为全球经济增长作出了重大贡献,但以美国为代表的西方国家仍然通过国际货币基金组织、世界银行和亚洲开发银行等操控国际金融秩序,现有国际金融治理机构并没能赋予与新兴国家贡献相当的投票权及对应的话语权。二是在已建立的区域性和国际性金融机构中,落实中国政府在其中的角色、职责和战略定位。例如,二十国集团(G20)中,中国既面临如何在二十国集团中发挥核心作用,避免“坐空椅”,同时在经费投入、机制保障上与国家经济、金融实力维护精妙的平衡问题。三是风险评估与风险控制问题。金砖国家和参与亚洲基础设施投资银行的多数国家是发展中国家。一些国家不仅与我国的经济规模、发展水平和实力相去甚远,还存在信息不透明、法治不健全和政府官员腐败等诸多问题。如何建立一套系统、科学、合理和具有极强可操作性的风险评估标准,尽可能防范合作过程中可能出现的各类风险,也是中国金融外交面临的亟待解决的现实问题。

中国应以全方位的金融外交作为维护国家安全的重要举措。第一,积极推动国际金融体系改革。本轮金融危机的爆发,充分反映了国际金融机构在金融监管、金融危机预警和防范等方面存在缺陷。中国应联合其他新兴国家共同推动国际金融体系改革,扩大发展中国家在国际金融治理体系中的利益范围。第二,有序推进人民币国际化。中国要实行渐进式的、与国内金融改革同步的资本项目开放,并在双边层次上进一步扩大双边货币互换和推进本币结算来减少对美元的依赖,增强人民币的国际使用。第三,发挥区域金融合作的规划领导作用。亚投行的设立将会催生出一个统一的区域共同金融市场。在此基础上,中国政府可考虑建立一个区域内的金融合作组织,在本地区发挥类似于国际货币基金组织的金融职能,以避免美国为首的西方经济体对本地区金融秩序的控制和干扰。

五、金融支持、不稳定性与国防安全

国防安全是实现中国梦的重要保障。和平与发展仍是当今世界的两大主题，中国也将坚持和平发展与促进民族复兴作为大国崛起的发展主线。然而，随着国际形势深刻演变，全球治理体系结构、地缘战略格局和国际经济、军事竞争格局正在发生历史性变化，世界正面临现实和潜在的局部战争威胁。进入21世纪以来，国防安全威胁形式呈现复杂多样化态势，机械化战争形态向信息化战争形态加速演变，主要国家大力发展军事高新技术，抢占太空、网络空间等国际竞争战略制高点。我国进入由大向强发展的关键阶段，国防和军队建设处在新的历史起点上，必须贯彻新形势下积极防御战略方针，加快推进国防与军队现代化建设，才能在长期内确保“正义必胜、和平必胜、人民必胜”。

农业文明时代的金融外交与国家安全。在农业文明时代，与中国不同的是，欧洲内部邦国林立，各国为争夺生存空间而竞争成为常态。一旦新的军事武器出现后，就会迅速被处于紧张竞争状态下的欧洲诸国竞相采用，并推动着欧洲诸国以一种互不相让、各显其能的方式向前发展。军事竞争刺激着军队组织、战争规模的急剧膨胀，武器不断升级换代，导致战争费用呈现出“螺旋式”上升的状态。对此，美国历史学家保罗·肯尼迪评论道，“骑士们已不可能再履行军事服务，沿海城镇也不可能提供船舶。对一个交战国家来说，拥有现金和可靠的信贷是绝对必要的。”在欧洲大陆国家的竞争过程中，谁拥有更巧妙的金融外交，或更具实力的金融资源，成为决定国家竞争胜负的关键因素。

工业文明时代的金融外交与国家安全。在工业文明时代，以蒸汽机及继之而起以电力为动力的各类生产工具和生产技术替代了农业时代的手工劳动，不仅有效提升了人类社会的生产力，改变了人类社会的生产生活方式，同时也对国家经济形态和国家安全观念产生了革命性的影响。随着科学技术这一生产力中最具革命性的要素不断被引入军事领域，国家之间的竞争日趋激烈。军事领域中，线膛技术的出现，以加特林机枪、马克沁机枪为代表的新式武器尤其是单基和双基无烟火药技术的相继问世，TNT炸药、飞机、坦克、舰艇技术的应用，既改变了军事装备和作战方式，也不断丰富了国家安全的内涵。近代国家尤其是先发型的现代西方国家，无论是完成内部统一、建立统一的国内市场，还是对外殖民、开展军事争霸，都需要巨额财力作支撑。金融和金融外交在国家安全战略中的地位和作用更加突出。

后工业文明时代的金融外交与国家安全。第二次世界大战结束后，核武器

的出现将人类置于新的境地：既以核武器确保本国生存，又受制于核武器的巨大毁灭性。继原子弹之后新出现的氢弹、中子弹，将国家安全推入国家发展既需要核武器保护但又不能使用核武器的两难困境，并对于现代军事思想、军队和国防建设、战略战术和其他武器装备的发展产生了具有划时代意义的影响。

金融的融资功能在国防安全建设中具有重要的战略地位。国防安全建设因其具有消费的非排他性和非竞争性特征，常被看作典型的纯公共产品，以往多由中央财政直接提供。根据十二届全国人大二次会议审查的预算草案，2014年我国国防费预算总额首次突破8 000亿元，约为8 082.3亿元人民币，实现了连续4年保持两位数增长（见图2）。然而与国际比较，世界主要国家军费开支一般占GDP的2%~4%，而我国只有约1.5%，远低于世界标准。在现代高技术战争条件下，一方面，战争的高消耗性使平时国防经费供给和战时经费需求之间的缺口越来越大；另一方面，战争的突发性对战争经费保障的及时性提出了更高的要求。金融体现了一个国家战时动员潜在资源的能力，对于在短时间内融资添置战争资源至关重要。

纵观世界战争史，政府通常采取以下几种融资方式支持国防安全：（1）国防应急储备基金。在和平时期为了应对将来的战争而预先设立的基金，在战争爆发时用于战争开支。如德国于1871年11月11日颁布法令设立过战争基金。（2）超发货币。这种融资方式速度较快，但可能伴随着物资紧缺和心理预期，容易爆发恶性的通货膨胀，摧毁经济运行的正常秩序。（3）债务融资。在国内外发行政府债务是战争史上使用最多的一种方法。美国内战期间开创世界战争史上利用公债为战争融资之先河，第一次世界大战时，美国公债收入占战费的68%，而法国和德国更是高达87%和89%。（4）强制储蓄。政府在战争时期强制冻结居民的储蓄存款，将这部分资金用于战争的开支，在战争结束以后对这些存款解冻，并按照特定的利息对此进行补偿。

金融的不稳定性对国防安全也造成了一定的威胁。近年来，国内军工股热潮掀起，许多民营资金都纷纷涌入，给国防建设带来了新的“动力”，军工集团“转民”和民营企业“参军”已是大势所趋。虽然金融体系能为国防建设提供资金支持，但在金融体系开放的背景下，金融内在的不稳定性也对国防安全产生了诸多不确定性。比如，金融市场的大幅震荡有可能导致军工企业的融资困难，制约国防工业的发展；外资过度进入东道国金融体系，导致金融的核心资源易手，在发生战争的极端情况下，有可能导致结算渠道受阻、融资力度不足等问题，威胁国防资金来源的稳定性。

我们必须将国防安全的金融国策上升到国家意志的高度，确保以军事战略

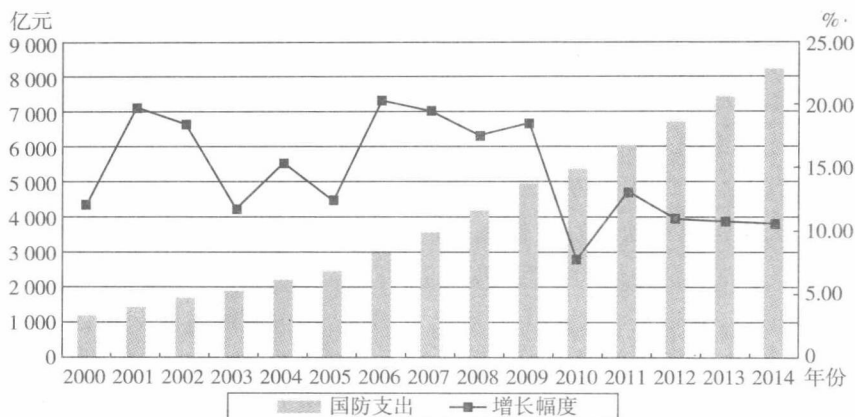


图2 2001—2014年我国国防费额度及增长情况

服务金融利益，再以金融利益反哺国防建设。国防产业的发展历来都以财政投入为主导，但单纯靠财政投入是远远不够的，金融创新可成为推动其提质发展的新引擎，为极端情况出现的风险建立预警缓冲机制。一是优化外汇储备币种结构。我国外汇储备应尽可能地通过分散币种以减少外汇风险。中国与欧盟在地缘政治上的利益冲突较少，双方关系的发展良好，从军事安全的角度看可以增持欧元资产。二是加快推进人民币国际化。人民币在特殊时期是否具有国际购买力，决定了我国在战略物资储备上是否掌握了主动权，要加快人民币从结算货币、投资货币到国际储备货币的进程。三是以金融创新撬动更多资源支持国防建设。发挥金融体系在并购重组中的作用，促进军工企业的整合重组与结构升级；将风险投资基金引入国防高新技术企业，有效拓宽国防产业在资本市场的发展前景；以政策性金融机构扶持民营企业融入军工产业链，集全民之力共促国防产业建设。

六、金融反恐与国家安全

恐怖主义是用非法武器攻击无辜民众，在民众内心产生一定的恐惧，并在恐惧产生后在政治与社会领域形成不稳定的状态（Souryal，2003）。我国于2015年12月通过的《反恐怖主义法》中，将恐怖主义定义为，“通过暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为”。恐怖主义对我国的政治、经济、社会安定造成的潜在威胁是巨大的。20世纪90年代以来，中国境内的东突恐怖势力与境外民族分裂势力、宗教激进主义势力相

互勾结,出现境外恐怖组织向我国渗透和我国恐怖组织跨国寻求支援两种趋势。有证据表明,东突组织曾得到基地组织在人员训练、活动经费、物质资源等方面的大量援助。

恐怖主义之所以能够长期存在并且有愈演愈烈之势,有一个很重要的原因就是其有充足的、源源不断的经济来源,即“恐怖融资”(Terrorist Financing)。反洗钱金融行动特别工作组(FATF)对恐怖融资类型研究较为深入,FATF在2008年的报告认为,恐怖分子融资的需求分为两个方面,一是实施特定的恐怖活动所需资金(如表1所示),二是维持组织的基本运作以及宣扬恐怖组织的意识形态所需要的费用。恐怖组织和恐怖分子筹集和转移资金的方式主要有:通过金融系统、现金运送、慈善机构或其他受控制的实体、国际贸易系统等。随着互联网技术的发展,如何努力减少恐怖分子利用互联网筹集和转移资金面临新的挑战。众所周知,ISIS组织大部分资金来源是非法石油贸易以及黄金,但根据公开披露的黑客信息来看,ISIS组织也使用加密货币作为其运营资金,控制了价值300万美元的比特币。

表1 恐怖袭击所花费的直接费用

恐怖袭击事件	日期	费用估算
伦敦交通爆炸案	2005年7月7日	8 000 英镑
马德里火车爆炸案	2004年3月11日	10 000 美元
伊斯坦布尔爆炸袭击案	2003年11月20日	40 000 美元
雅加达万豪酒店爆炸案	2003年8月5日	30 000 美元
巴厘岛爆炸案	2002年10月12日	50 000 美元
美国科尔号攻击	2000年10月12日	10 000 美元
东非大使馆爆炸案	1999年8月7日	50 000 美元

资料来源:FATF(2008)。

自“9·11”事件以来,全球从军事、情报、外交、执法和金融五条主线开展全面反恐战争,其中,金融反恐能从源头切断恐怖组织生命线——资金,成为遏制恐怖主义蔓延的有效手段。中国作为国际社会重要的一员,在打击恐怖融资的全球战争中发挥自己的作用具有重要的战略意义。2014年中国人民银行系统共向反恐怖相关部门移送涉恐线索111份,协助开展涉恐反洗钱协查258次,为有关部门切断涉恐资金通道、监控敏感群体的可疑交易及对高风险国家的跨境交易中发挥了有效作用。

面对反恐这一全球命题,积极发挥金融反恐的效用是我国维护国家安全的

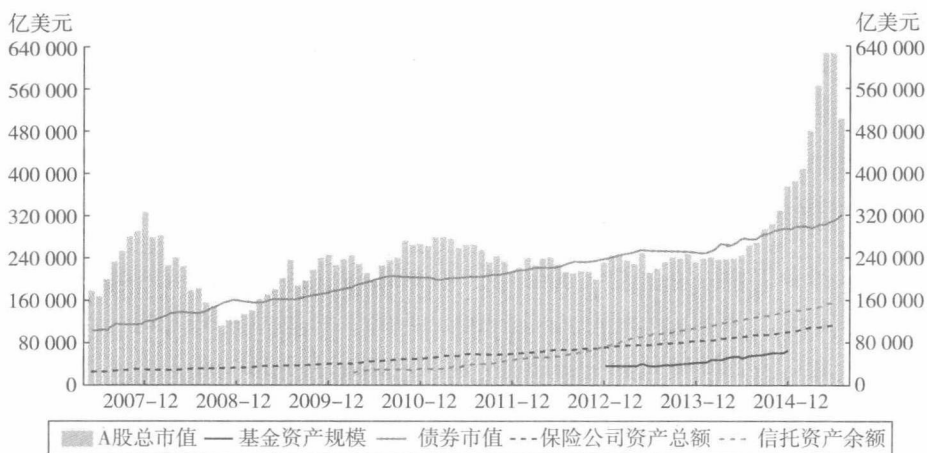
重中之重。一要依托新兴信息技术全面收集我国洗钱和恐怖融资威胁的相关信息。搜集可靠、高质量、持续性的信息是进行洗钱和恐怖融资威胁评估的基础和关键。在当今大数据与云计算时代，应建立专门的数据监测分析部门，通过金融大数据从人流、资金流、物流三方面进行全方位的数据分析与监控。二要通过立法赋予金融机构强制性的义务。金融机构在反恐怖融资中始终处于一线的位置，应让金融机构承担反恐融资的责任，制订恐怖组织及个人黑名单，建立可疑融资交易报告制度，配合冻结、扣押和没收恐怖资金。要加强国际间金融反恐合作。我国应与其他国家和地区建立反恐数据情报互通机制，共同分析甄别可疑资金，有效地构筑国际反恐的金融天网，阻断恐怖势力的国际扩散。四要通过金融扶持我国周边恐怖高危国家和地区的反恐能力，建立“反恐合作基金”等，将反恐合作长期化，提升全球的反恐战斗实力。

七、债务驱动、金融结构优化与国家安全

全球债务保持上升态势。2001年，全球债务（包括私营部门债务和公共部门债务）占世界各国国民收入的比重为160%。金融危机爆发后，尽管美国等国家金融行业的债务负担有所减轻，但发达国家公共部门债务和新兴国家私营部门债务继续快速增长，全球债务占GDP比重不降反升，2009年升至200%，2013年更高达215%。居高不下且日益增加的全球债务正与经济增长的日趋放缓纠缠在一起。金融危机之后，全球经济疲软致使各国施行了大规模的经济刺激计划，但债务规模并未削减，只是延迟了债务偿还时间或债务关系主体发生变化，而债务规模伴随低廉的资金成本不断上升。与此同时，南欧国家和新兴市场国家面临货币政策选择的“悖论”：继续延续过去过度宽松的货币政策以改善不断降低的经济增长速度，将进一步导致债务规模的上升；而减少信贷规模、提高贷款成本以抑制不断上升的债务规模、促进经济转型，又有可能导致巨额存量债务的违约。

尽管我国金融市场发展取得巨大成就，金融制度和金融结构在变迁中完善，但债务性融资为主导导致政府部门及企业部门资产负债比过高，债务偿还压力过大，进一步逆向导致金融体系脆弱性。我国债务快速累积以及不合理的金融结构所引致的潜在风险值得关注。2008年以来，中国为应对全球金融危机采取的刺激政策推动国内债务规模迅速膨胀，居民、企业和政府部门杠杆率均迅速上升。根据国际清算银行（BIS）的测算，2015年6月中国非金融部门总信贷与GDP的比率为244%，中国总体负债率在2007—2014年提高了83%。国际清算银行（2014）还指出，中国债务/GDP显著高于其长期趋势，偏离度

高达 23.6%，用于衡量债务人违约风险的偿债率（Debt service ratio）也显著高于其长期均值，偏离度为 9.4%，这两个指标在全球主要经济体中都是最高的；按照当前贷款利率，若将偿债率拉回到可持续的水平（长期均值），债务/GDP 需降低 60 个百分点。从债务结构来看，据中金公司研究发现，中央和地方政府显性债务占 GDP 的比例自 2009 年以来基本保持不变，而企业部门债务则大幅上升，给中国企业部门带来了沉重的债务负担，并对中国金融业造成了潜在的风险。



资料来源：Wind 金融数据库。

图3 我国金融结构变迁

外债规模是国家最为难以控制的债务种类，外债规模过大有可能对国家安全产生影响。自 2008 年金融危机之后，由于受到廉价国际资本与中国 4 万亿元刺激计划的影响，中国企业步入快速海外举债时期，BIS 截至 2014 年 6 月的数据显示，中国境外银行债务敞口已经高达 1.1 万亿美元，债务余额全球第七位，新兴市场第一位，年均增速全球第一。在境外融资成本持续低于境内且境内经济迅速扩张时，外债的积累其实是在借助境外廉价资金促进境内经济增长。但在美国 QE 停止和当前境内经济下行承压下，人民币汇率贬值概率较强的情况下，境内企业在过去几年快速积累起来的外债偿还压力尤为凸显。

债务总规模对经济增长的影响呈现倒“U”形关系。国际清算银行经济学家 Cecchetti 和 Kharroubi（2012）的实证分析表明，银行信贷规模对产出增长的效应呈倒 U 形，银行部门信贷占 GDP 比例超过 90% 之前金融部门扩张与实体经济增长“携手同行”；当银行信贷规模超过这一界限，金融部门进一步扩

张将拖累经济增长。在债务增长率较慢时,债务风险较小,适当增大债务增速可以引致更多资源进入投资形成资本。当债务增长速度过快,资本的边际报酬递减速度加快,引起债务风险增加,经济增长速度下降。

优化金融结构以平衡去杠杆与稳增长之间的关系,是确保我国经济安全的重要战略。相关性分析显示,股权市场的发展并不见得会降低债务规模和公共债务比重,欧美等发达国家实际案例也证明此观点。发达的股权融资市场与债务融资市场的发展往往并驾齐驱。从微观视角而言,企业存在最优资本结构的体现;从宏观而言,债务融资对于货币政策宏观调控作用的发挥至关重要。因此股权融资市场难以简单替代债务融资。但是次贷危机和欧债危机发生之后,美国和欧洲在经济复苏方面所存在的显著差异可能与两个经济体的金融结构有关,金融加速器理论表明银行贷款等间接融资方式较直接融资方式更便于危机传染,相应的经济波动更为剧烈。因此,我国应在推进股权融资市场发展的同时,通过降低政府隐性担保、硬化财政预算机制等方式控制债务增长,形成有利于国家安全的最优金融结构。

八、宏观金融调控与国家安全

通过宏观金融调控来修正金融市场失衡是实现国家安全顶层设计的重要方面。从国家安全危害因素角度看,相对于均衡的稳定状态,失衡是现代经济与金融的常态。经济失衡冲击经济增长的稳定性,金融失衡则表现为金融资产价格剧烈波动,破坏金融和实体经济稳定。因此,以健全的制度机制预防和化解经济安全风险,健全金融宏观审慎管理和金融风险防范处置机制,加强金融基础设施和基础能力建设,防范和化解系统性、区域性金融风险,防范和抵御外部金融风险的冲击,既是全面深化经济改革的要求,也是维护国家整体安全的需要。

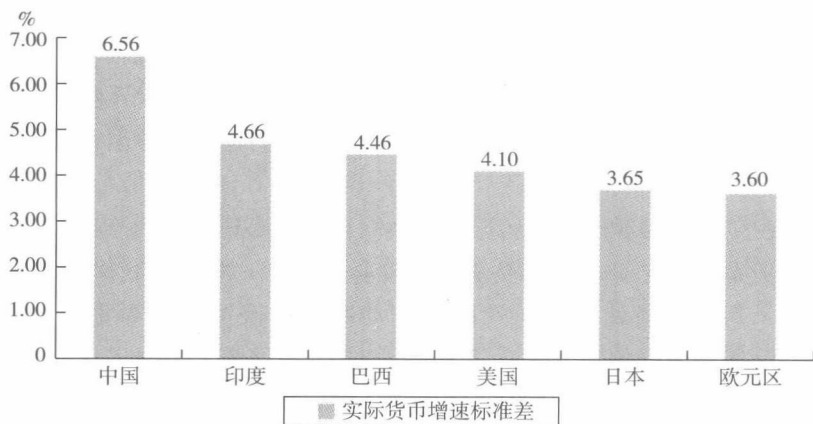
我国在转型期表现出经济运行的复杂性,容易出现宏观调控超调。转轨期间我国经济周期性波动的剧烈程度相对较高。1978—2014年我国GDP增速的标准差为3.21%,虽然在金砖四国中波动率低于俄罗斯的4.81%和巴西的3.36%,但高于印度的2.67%,并远超过同期欧元区1.89%、美国2.00%、日本2.52%的增速标准差。我国在保持经济增长、充分就业和保持价格稳定的多元政策目标协调中,为实现经济平稳和就业平稳,相应政策的短期平滑应对变得频繁,政策的波动性增大。在相机抉择货币政策机制下,以货币手段应对宏观经济周期波动成为长期以来我国货币金融调控的重要内容。从实际货币增速标准看,次贷危机以来,中国货币增速标准差达到6.56%,远超过印度

的 4.66% 及欧美主要发达国家 4% 左右的波动水平（见图 4），表现出明显的金融宏观调控超调。2008—2009 年，为对冲 2008 年第三季度开始的经济增速下滑，央行加大货币投放， M_2 增速由 2008 年 11 月的 14.8% 连续加快至 2009 年 11 月的 29.7%，2009 年全年 M_2 增速达到 27.6%，远超过当年设定的 17% 的增长目标。以宽松货币和大规模投资及产业政策应对这场外部冲击，为平滑短期经济下行压力而采取包括产业政策在内的中长期应对，其结果是短期目标的过度修复和中长期失衡的加剧。过高的货币供给波动不仅对生产部门原材料及产成品价格带来较大波动，对居民消费价格的起伏也带来较大影响，并对银行信贷行为及实体部门资产负债结构产生显著影响。

表 2 1978—2014 年主要经济体 GDP 增速比较

国家/区域	平均增速（%）	标准差（%）
中国	9.45	3.21
印度	6.74	2.67
巴西	3.18	3.36
俄罗斯	3.57	4.81
美国	2.87	2.00
日本	2.04	2.52
欧元区	1.39	1.89

资料来源：CEIC。



资料来源：CEIC。

图 4 主要经济体货币实际增速波动比较

金融创新的组织形式及金融创新产品的发展进一步加大了金融宏观调控的

难度，加剧了金融体系的失衡。金融自由化和金融市场化加速了我国金融结构的多元化和金融工具的复杂化。在金融制度创新和金融产品创新的推动下，我国资本市场取得巨大发展，境内上市公司总市值一度超过 62 万亿元人民币，信托资产规模超过 18 万亿元人民币，保险公司资产总额超过 11 万亿元人民币。与此同时，过多同质金融资产集聚产生较大的金融风险。金融体系内各部门金融风险交织，难以实现异质金融资产的风险分散，从而导致金融风险积聚。以伞形信托为例，作为结构化证券投资信托的创新品种，在实际操作中，伞形信托往往由证券公司、信托公司与银行等金融机构共同合作，为二级市场的投资者提供投融资服务。伞形信托中的优先级资金主要来源于银行，劣后级一般由实际的投资者担任，伞形信托较高的杠杆比例，在二级市场操作中助涨助跌，加剧了市场波动。

面对宏观金融调控超调以及金融创新带来的调控难题，加强宏观审慎管理成为我国金融管理制度的必然选择。次贷危机使各国政府及国际组织深刻认识到，单一的盯住通货膨胀政策目标和仅仅关注单个金融机构经营风险的微观监管难以构建起完整的经济金融运行的安全网，既有的危机防御机制在宏观调控层面上存在纰漏。降低金融体系的顺周期性和防范跨机构的系统性风险以弥补监管漏洞，维护金融稳定，进而避免实体经济遭受重大损失的宏观审慎管理成为危机后宏观金融调控的重要内容。金融宏观调控不仅要发挥货币金融体系对实体经济的支持作用，更要重视金融创新产品及金融交易通过资产负债表传导对实体经济可能带来的负向冲击，通过宏观经济先行指标的预警，提高宏观调控的预见性和前瞻性，对金融领域及宏观经济预期走势进行科学预判，并适时进行政策平滑对冲，有效防范系统性金融风险的发生，进而有效强化国家安全。

九、银行危机、预警体系与国家安全

面对非银行金融机构蓬勃发展的冲击，银行体系资产规模依然远超其他非银行金融机构资产规模总和。按照世界银行统计，2014 年，全球银行系统提供的信贷占全球 GDP 的比重超过 172%（见图 5）。金融交易网络强化了银行间资产负债表的关联，导致个体银行风险向系统性银行风险传播更迅猛。另外，在全球金融一体化的开放环境中，由于货币资本的全球配置，一国银行危机可以通过贸易金融渠道、资本交易渠道等传染机制传递为全球性金融危机。

银行危机爆发所导致的成本不仅包括银行储户损失，更重要的是其造成的宏观经济伤害和为减缓危机对宏观经济伤害所耗费的救援成本。20 世纪 80 年代以来，全世界先后有超过 120 多个国家和地区发生过不同程度的金融风险和