

## 第一章

# 国家经济安全概述

在人类的发展史中，随着国家的出现，不同主体之间的利益纷争也最终转变成了国家之间的利益纷争。从历史的角度看，国家之间的利益纷争是不可避免的。自冷战结束以后，世界上国家之间的利益纷争不仅没有减少，反而有愈演愈烈之势。以强凌弱、以大压小、单边利己主义等利益冲突屡屡发生，加快发展的经济全球化也导致了不同国家之间产生新的利益交叉，国家之间的利益关系也因此变得更为复杂。基于这种新的国际环境，一国能否维护国家利益的最根本利益——经济利益，也就成了所谓的国家经济安全问题。

### 第一节 国家经济安全的涵义及其特征

目前，较为普遍的观点认为：所谓的国家安全，主要是指国家的根本利益不受伤害。国家经济安全是与国家安全处于同一个范畴内的概念。因此，国家经济安全即指国家的根本经济利益不受伤害。其具体内容主要包括：一国经济在整体上基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展；在国际经济生活中具有一定的自主性、自卫力和竞争力；不至于因为某些问题的演化而使整个

经济受到过大的打击和（或）损失过多的国民经济利益；能够避免或化解可能发生的局部性或全局性的经济危机。

## 一、国家经济安全的范畴

### （一）经济安全的狭义与广义之分

在狭义上，国家经济安全仅仅只是经济领域的问题，不涉及政治和军事领域，只是寻求经济的“安全性”，而且保障经济安全的手段最好只限于经济手段。

在广义的国家经济安全中，经济安全首先是作为国家安全的组成部分而存在的。它与国家安全的其他范畴共同构成国家安全的框架。因此，从这一意义上，国家经济安全还包含了用经济手段来保证国家安全的内容，国家经济安全是国家安全在经济领域的体现。

经济安全的狭义和广义之分也可能带来不同的判断结果。在当今国家间的交往中，某些领域的交往如果用狭义的经济安全来对待，则可能只是经济利益的问题；但如果放在广义的经济安全范畴之内，则完全大不相同，它可能带来完全不同于狭义经济安全的判断结果。如军民两用技术的转让等。因此，在实践中，更加能够把握经济安全真实内容的是广义的国家经济安全。

### （二）广义国家经济安全的范畴

广义的国家经济安全可从两个方面理解：一个是“安全领域内的经济范畴”，一个是“经济领域内的安全”。

范畴”。

### 1. 安全领域内的经济范畴

安全领域内的经济范畴主要内容是用经济手段取代、补充或加强军事手段的方法，即关注经济措施和经济政策对国家安全的影响，利用经济手段来达到国家安全的目的；其次，安全领域内的经济范畴还包括军事技术商业化及其潜在收益的内容。

经济手段作为安全政策的一部分，可以通过如下方法来影响别国的行为：给对方一定的经济利益，提高对方的成本，或者以此来威胁对方。可提供给对方的经济利益包括经济援助、军事援助、技术支持等。另一方面，经济手段常常能使军事手段更加有效。即：为了国家安全的目的，综合运用经济手段、军事手段和外交手段。

如美国常会使用的“经济制裁”即为美国国家经济安全政策的手段之一。这其中有“禁运”、“冻结财产”、“进出口配额”或“高关税”等，目的都在于以此来提高竞争国家的竞争成本。例如美国在中国“最惠国待遇”问题上的多年辩论即为“典型之作”。

### 2. 经济领域内的安全范畴

经济安全的另一个目标，就是保障经济发展的可持续性，保障一个国家未来的经济高于一个可接受的最低水平，保障经济领域自身的根本利益不受到外来和内在因素的威胁，这些目标属于经济安全的另一个范畴，即“经济领域内的安全范畴”。经济领域内的安全范畴强调经济发展的速度和发展的稳定性。在这一范畴内，不同国家会有不同的表现，这取决于该国的经济实力和国家的相关政策。但在根本上还是要回到保障经济发展的速

度和发展的稳定性上来。

经济领域内的安全问题还可以表现为：确认一个国家在全球经济利益中应该得到的部分，并且制定战略保障它不受威胁；制定政策保障国民经济按照自主意愿的方式发展；分析拥有大型的、竞争力强的、技术力量雄厚的公司有什么好处；辨认关键行业和关键技术，并分析其重要性；积极参与国际经济规则的制定，防止自己成为国际经济游戏中的新手；尝试建立稳定的全球经济和金融秩序。在一些具有重要国际政治意义的国家，它还表现在保证自己在军事技术上的独立性、先进性，以及武器制造相关行业的生存和竞争力上。

## 二、国家经济安全的特征

国家经济安全还具有有一些一般性特征，这些一般性特征来自于国家经济安全是国家安全的组成部分这一性质。主要包括：

### 1. 国家性

强调国家利益不受伤害，强调一国整体是国家安全的主体，代表国家利益的中央政府是维护国家安全的主体机构。地方政府和中央政府在根本利益上应该是一致的，但由于地方政府主要代表的是地方利益，而在任何国家，其国家利益和地方利益存在区别是不可避免的，故地方政府不能作为维护国家经济安全的主体。同样，企业利益和国家利益也不是同一内容，企业也不能作为维护国家经济安全的主体。

### 2. 根本性

国家经济安全强调国家的根本经济利益，即国家的经济主权利益、生存利益、发展利益、战略利益不受伤害。国家经济安全和经济的风险概念不是同一范畴。在国家经济安全范畴中，一个企业的倒闭不能称之为安全问题，即使一个行业面临严重的衰退，也必须具体情况具体分析，未必是国家经济安全问题。

### 3. 广泛性

国家经济安全和政治安全、军事安全、社会安全、科技安全、国际关系安全等领域安全问题密不可分。领域安全之间关系复杂，交集很多，在许多事务中很难划分清晰。从现实策略的角度看，由不同领域衍生出来的政策往往也是互相交织，作为一个综合体来实施的。

### 4. 强调危机管理

维护国家经济安全，其重要任务之一就是当国家遇到国家经济利益受到威胁的紧急事务时，要能够采取有效措施来控制危机的发展，把损失减少到最低程度。这种危机管理机制的重要性从 1997 年的东南亚金融危机即可见一斑。

### 5. 战略性

一国的经济安全不仅仅是指发展当前经济，经济安全的目标还在于保障经济的持续增长。因此，国家经济安全具有十分明显的战略特征。有时为了保证未来经济的稳定性和可靠性，而需要牺牲当前的某些利益来避免未来更大的经济损失。这一战略性往往体现在一国制定一个长久的产业政策之中。

### 6. 其他特征

(1) “国家经济安全”强调的不仅是一国作为整体

的经济安全，同时也是指经济整体上的安全性，而不仅仅是某一部分或某一领域的安全性。经济安全可以分为战略资源（含能源、粮食、水资源等）安全、重要产业安全（特别是本土制造业）、金融安全、财政安全等，以及影响经济安全的科技发展、信息安全、国土与环境演化、人口与就业的关系、国际经济关系等问题。一国可能在某些方面是安全的，但却不一定有全局整体上的经济安全。

(2) 国家经济安全具有国别差异及时代特点。对于不同国家来说，国家经济安全具有不同的涵义和特征。对于同一个国家，国家经济安全的意义和地位也会随时代的不同而变迁。这是因为，一国经济能否整体上基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展，能否不因为某些问题的演化而使整个经济受到过大的打击，损失过多的国民经济利益，这些问题是与该国所处的经济发展阶段、所实行的经济制度、所置身的国际环境等是紧密相关的。不同国家之间恰恰在这些方面存在着较大的差别。另外，对国家经济安全的关注如果再染上了某些政治色彩，则人们对它的理解就会产生更大的差异。

## 第二节 国家经济安全与国家综合安全

### 一、国家的综合安全观

因“国家”的抽象性，“国家安全”从本质上也就含有多种意义的抽象性，也就是包含了多种意义的抽象方面。传统的国家安全观包括军事性内容和非军事性内

容。直至冷战结束，这种思维惯性仍然继续。随着经济全球化趋势的加强，特别是国家经济安全概念的提出，普通意义上的国家利益原则也发生了较为明显的变化，进而形成了新的国家综合安全观。

第一，国家安全的科技竞争原则。在全球化的趋势下，国家利益中的科技水平涵盖了军事力量等多个方面。科技对于国家利益的支持一方面在军事力量中得到体现，同时还体现在国家的经济竞争力上。冷战结束后，在战争的直接威胁暂时消除的年代，军事力量对于国家利益的意义已被科技水平所涵括，科技成为国家利益的直接体现。

第二，国家安全中的市场竞争原则。在国际经济及政治关系中，市场竞争超越了领土扩张。信息革命的直接结果是拉近了世界的距离，为世界市场的一体化打下了一个技术性的前提。在当今世界，以领土扩张来实现“强国”的目的，在政治和道义上都越来越行不通。而占领越来越多的世界市场份额正好可以替代对其他国家领土的掠夺，一个国家能够占领的全球市场份额成为国家实力的象征。因此，国家的利益也随着市场的延伸而延伸。正是在这一背景下，各个国家纷纷扩展外向型经济，组建（或参与）区域性经济组织，加强跨区域性经济合作。发达国家更是竞相推出世界市场“扩张战略”、“新兴市场”开发计划，等等。此外，在一些发达国家看来，在全球推行市场经济体制也将有益于它实现占领国际市场的战略目标，把市场经济力量的扩散也归入本国的国家利益。

第三，国家安全的经济实力原则。经济实力成为国

家权力的最终体现。政治和经济的相互作用是国际政治变革进程的一个基本特征。一方面，力图在经济上获益的愿望是寻求变革国际体系的强大动力；另一方面，权力分配本身最终决定于经济基础。冷战后意识形态斗争的减弱，军事重心被经济重心替代，国家之间在经济上的互相依赖程度加大，更是相应弱化了国家间政治的意义，强化了经济实力在国际体系中的作用。

因此，伴随着世界经济的深化发展，权力再分配过程将依据“科技—市场—经济实力”为“轴线”来重构国际体系。发达国家之间的经济竞争将加剧，世界整体格局最终将由世界经济格局来决定。同时，不同发展中国家之间将加快两极分化的趋势，形成新的南北体系。

这些国家价值观念的变化，基本上体现了国家安全观的变化。我国的一些学者认为，理论上我国新的安全观侧重于国际安全，它的变化主要表现在国际安全面临的威胁来源、构成国际安全的基本条件、维护国际安全的基本方法等三个方面。与此相对应的是，我国和世界上许多国家一样，在国家安全战略的重心上发生了转变。这种转变不仅体现在传统的军事安全战略和政治安全战略上，更加明显的变化还在于把国家经济安全战略列入到了国家安全战略的核心内容，形成了国家安全战略的第三根支柱。

因此，在经济全球化趋势下，国家利益的变化导致了国家安全观念的更新。在新的国家安全观中，国家安全的内容有了明显的扩展和延伸，经济安全被大大加强，地位日益突出。在全球化的国际关系中，国家之间的矛盾及利益之争日益趋向于采用更加复杂的方式才能解决，

即以政治、军事和经济等多方面手段的综合运用。这种综合运用政治、军事和经济手段来维护国家利益的安全观就是新的国家安全观，也就是国家综合安全观。

## 二、国家经济安全与国家综合安全

由国家综合安全观可以把国家综合安全定义为：采用政治、军事和经济的综合手段来维护国家在各种利益领域的安全。因此，在维护国家综合安全时，不仅不能偏废某些手段，而且需要把各种利益领域综合起来考虑。这其中，国家经济安全已日益成为极为重要的内容。

在维护国家安全的手段上，政治安全战略、军事安全战略和经济安全战略构成了国家综合安全的三个政策基础。为维护国家安全，经济力量和经济手段在一定的程度上对政治和军事手段有着替代作用，他们结合在一起使用往往最为有效。这种运用和发展趋势在全球经济一体化的今天尤为明显。

### （一）全球化与国家利益

#### 1. 全球经济一体化

全球经济一体化也可称为经济全球化。经济全球化是经济国际化发展到高级阶段的产物，是指世界各国和地区经济日益融合为一个整体。

全球经济一体化主要是通过两条途径形成的：一是由于全球生产力高度发展，国际分工日益深化，尤其是跨国公司通过在世界各地投资形成跨越国界的内部化市场，使世界各国和地区经济不同程度地日益融合为一个

整体；二是在这种自然发展的基础上，世界有关国家通过签订协议，成立全球性的一体化组织，各成员国遵照协议制定的规则，消除或逐步消除对其他国家的歧视或障碍，以此实现不同内容（如贸易、投资、金融等）的经济全球化或全球经济一体化。

## 2. 全球经济一体化的表现

到目前为止，真正完全意义上的全球经济一体化还没有形成，但呈现出一种加速发展的趋势。

### (1) 世界多边贸易体制的发展与贸易自由化

世界多边贸易体制是世界若干国家通过谈判或协商达成有关国际贸易的协议，制定共同遵守的国际贸易规则，以维护世界贸易有序进行的全球性经济组织。如世界历史上第一个准世界多边贸易体系——关税及贸易总协定，以及由此进一步发展而成的国际贸易新体制，世界贸易一体化的雏形——世界贸易组织。

1995年1月1日，世界贸易组织正式生效运转，并取代了1947年的关贸总协定。这是世界贸易自由化的重要一步，是世界贸易一体化的雏形，是经济全球化加速形成的重要标志。我国已于2001年12月11日正式成为该组织的一员。

所谓贸易自由化，是指有关国家和地区通过多边贸易谈判达成协议，取消或降低关税，消除其他贸易壁垒及各种贸易歧视政策。

### (2) 金融全球化

金融全球化，即全球范围的金融自由化。所谓的金融自由化，实质上是要求各国放松金融管制，形成全球统一的金融市场和运行机制，保证金融资源在全球范围自由流

动和合理配置。其核心是取消利率限制，使利率完全自由化；取消外汇管制，使汇率浮动完全自由化；放松各类金融机构业务经营范围的限制，使金融业务经营自由化；放松对资本流动的限制，允许外国资本和金融机构更方便、更自由地进入当地市场，同时也放宽本国资本和金融机构进入外国市场的限制，实行资本流动自由化；放松和改善金融市场的管理，实现市场运作自由化。

目前，不论是从全球金融一体化覆盖的地域范围，还是从制度性一体化来看，金融全球化都落后于贸易全球化的发展。

#### (3) 投资自由化与国际投资协议

国际投资自由化是指消除对资本流出国境的限制和歧视，实现对外国投资和投资者的公平待遇和消除扭曲。国际投资自由化主要是从 20 世纪 80 年代开始的，90 年代以来呈加速发展的趋势。为适应国际投资自由化的发展，各主权国家及国家间组织纷纷制定法规和签订协议，统一投资规则，规范投资行为。

#### (4) 生产活动全球化

生产活动全球化是指世界各国和地区的生产过程日益形成环环相扣、不可分割的链条。生产活动全球化的形成主要是建立在三个基础之上：一是国际分工的深化；二是跨国公司的全球化经营成为推动生产活动全球化的主体力量；三是覆盖全球的计算机网络和现代化的运输工具为生产活动全球化提供了先进的技术手段，使得跨国公司遍布世界各地的生产经营活动能够在同一个指挥中心的控制下分散进行。

### 3. 全球经济一体化中的国家利益

强调国家安全是为了保证国家利益在根本上不受威胁，但这种国家利益又是随着时代变化而变化的。因此，一个国家总是需要不断完善自己的国家安全战略和策略，以实现自身的国家经济安全目标。在如今全球化的时代，“国家利益”的界定不可避免地受到“他国利益”的影响，一些西方国家在界定“国家利益”的涵义和制定国家安全战略时，将其“利益”延伸到了全球的“侵略”行为。无论是 100 年前还是经济日益全球化的今天，其“利益”在本质上不会有任何的变化。

因此，正如全球化的趋势在根本上首先是由发达国家倡导的一样，发展中国家在其“国家利益”界定时也难以避免被动的局面，也由此决定了世界各国“国家利益”的涵义以及由此制定的现实国家安全战略之间，充满了不可调和的矛盾。

## （二 国家综合安全和经济安全手段的运用

为了维护国家的综合安全，经济手段也不是万能的。它像军事手段一样，具有一定的局限性。因此，维护国家综合安全的明智方案应该是综合采用多种安全手段。在这里，单就综合运用经济手段和军事手段的常见领域作一说明。

第一，武器贸易和武器制造技术控制。技术先进的常规武器的泛滥是冷战结束后一个敏感而又令人头痛的问题，限制别的国家获得和生产先进武器装备，不仅可以削弱其军事实力，而且可以对别国形成一种威胁。

第二，经济制裁。经济制裁策略不仅在战争时期可以发挥远胜于军事行动的打击效果，同时在和平环境

中，也能在一定程度上形成与军事手段相类似的威胁，从而达到国家的政治、经济、军事安全目的。

第三，军用、民用技术的转换。在选择新的军事技术的时候，可以考虑该技术的商业用途和外在利益。这个过程也可以反过来，在考虑完成军事任务的时候，军事资源通用化、军事研究开发费用专业化的做法，也许比专门研究先进技术来完成专门的军事计划任务的做法更富效率。

第四，经济的快速增长对国防能力的影响。除了经济实力强大的国家能够为军事安全提供更多的资金和技术支持之外，全球经济的一体化大大加强了国家之间在经济上的依赖性。国家之间的这种经济利益关联往往可以让国家之间的军事斗争减少，进而转向经济合作，从而可以达到维护国家军事安全的目的。

为维护国家的综合安全，除了应该综合采用多种手段之外，从国家安全的利益领域出发，还需要对国家的综合安全进行细分。换言之，国家的综合安全不仅包含了国家安全在某一个领域的体现，而且应该是这些子领域安全的综合体现。

### 第三节 国家经济安全的主要领域

目前，较为普遍的观点认为，组成国家利益的比较重要的经济安全领域有：战略资源领域安全、本土制造业领域安全、金融财政领域安全，以及涉及影响经济安全的科技发展、信息安全、生态安全、人口与就业、国际经济关系等问题。

## 一、战略资源安全

所谓战略资源，是指在当前国民经济生活中具有举足轻重作用的、对未来发展目标的实现具有重要影响的资源。它具有四个特性：供给的稀缺性、开发或获得的高成本、广泛的渗透性、影响的普遍性和深远性。战略资源主要包括关键性前沿技术、高级专门人才、石油、水资源、粮食和外汇储备。所谓战略资源安全，是指对一个国家来说，该国拥有主权的、或实际占有的、或可得到的各种战略资源，其数量和质量能够保障该国经济当前的需要、参与国际竞争的需要，以及可持续发展的需要。

### （一）石油安全

所谓石油安全，主要是指一国拥有主权、或实际控制、或实际可获得的石油资源，在数量和质量上能够保障该国经济当前的需要、参与国际竞争的需要和可持续发展的需要。

依据考虑的时间长短，可将石油安全分为短期安全和长期安全。短期石油安全主要关注世界石油市场可能发生的重大事件，判断石油价格的短期趋势，考虑石油价格波动对经济的冲击和影响，并寻求减少由石油价格波动所产生的经济代价的方法。长期石油安全主要考虑如何提供多渠道的石油供给，减少石油供给的风险，保证具有持续稳定的石油供给，同时提高能源利用效率，积极开发和使用替代能源，减轻国民经济对石油的依赖性，最终解决国民经济对石油的脆弱性问题。

## （二）水资源安全

水资源安全是指对一个国家来说，该国拥有主权的、或实际占有的、或可得到的各种水资源，其在数量和质量上能够保障该国经济当前的需要、参与国际竞争的需要，以及可持续发展的需要。具体来说，就是保障水资源的供需平衡及生态环境的健康完整。

对于世界上绝大多数国家来说，水资源短缺和水生态破坏是主要的水资源安全问题。要解决这些问题，关键是要实行有效的水资源管理，包括水资源供给的保护与调配，以及水资源需求的管理与控制。可以认为，水资源安全就是有效的水资源管理。提高水资源的利用效率，是水资源管理的核心问题。

## （三）粮食安全

联合国粮农组织于 1983 年 4 月通过了“粮食安全”的最新定义：“粮食安全的最终目标是保证任何人在任何时候都能够买到并能买得起他们为了生存和健康所需要的基本食品。”这个定义包含了三项具体目标：第一，确保生产足够的粮食；第二，最大限度地稳定粮食的供给；第三，确保所有需要粮食的人都能获得粮食。这个新定义已得到全世界的认同。

粮食安全也可分为“短期安全”和“长期安全”。短期粮食安全是指保证粮食的短期供需平衡和粮食价格的稳定，这主要可以通过粮食储备和国际贸易进行调节；长期粮食安全是指农业资源的合理配置和可持续利用，保证国家有稳定的、充裕的粮食供给能力。主要表现为耕地和农业生态环境保护。

## 二、本土制造业安全

### (一) 制造业安全

所谓的制造业安全，首先是指制造业领域的利益不受侵犯，其次还指通过合理发展制造业而保证国家整体经济安全。制造业安全的首要基本特征是占领国际市场，巩固国内市场。另一个基本特征在于，不要因为制造业领域内某些重要行业的落后而导致整个制造业、以至国民经济以及国家政治受到牵制。

由于历史、技术、产业结构、综合国力的原因，不同的国家具有不同的国家目标和国家战略，其制造业安全的具体涵义也存在一定的差别，制造业安全的关键领域也会因此而不同。在确定本国制造业安全的关键领域时，要具体情况具体分析，尊重本国的国情。目前，可以把我国的制造业归类为高关联度制造业、基础制造业和关键制造业，它们都是我国制造业安全的关键性领域(见下表)。<sup>①</sup>

| 制造业分类   | 包含的行业或产品                           | 属性说明 |
|---------|------------------------------------|------|
| 高关联度制造业 | 汽车制造业等                             | 1    |
| 基础制造业   | 新材料、机床、微电子器件等制造业                   | 3    |
| 装备制造业   | 电气机械及器材制造业(如通讯设备), 石化及其他工业专用设备制造业等 | 2    |
| 支柱性制造业  | 机械、电子、石化、汽车等行业                     | 1    |

引自雷家驥主编《国家经济安全理论与方法》，经济科学出版社 2000 年版。

## （二 制造业安全问题的表现形式

在目前全球经济一体化加深发展的国际竞争中，制造业安全问题已体现为国际间利益竞争的焦点、热点和难点，并表现为以下几种主要形式：第一，技术能力的竞争；第二，组织效率的差异；第三，市场开放的争夺；第四，相互依赖度的加深；第五，关键制造业的发展。

当前，一些发达国家已从发展的角度放弃了某些初加工工业，而集中精力发展、提升一些关键制造业，以巩固本国产品的国际竞争力，从而维护本土制造业的安全。

## 三、金融与财政安全

### （一 金融与财政安全的涵义

所谓金融安全，主要是指金融领域能够通过利用各种手段抵御和消除来自内部及外部的各种威胁和侵害，确保正常的金融功能和金融秩序。由于金融系统是各个经济体相互联系的中介，是促进资金合理流动，有效配置的手段。因此，一国的金融安全对整个经济安全有着至关重要的意义。目前，金融安全已成为各国政府保障经济安全必须考虑的首要短期因素。

关注一国总的金融安全态势，应主要关心以下几个方面：第一，实质经济健康与否；第二，金融系统自身的竞争力；第三，金融系统自身的安全保障能力；第四，金融系统消除和适应侵害的能力。

所谓财政安全，即一国财政基本处于稳健增长的收