

# 第一章 安全及狭义经济安全

## 第一节 安全

### 一、关于安全的两个定义

瑞典学者认为从传统的军事—政治角度来看，安全可以理解为“生存”（Survival），即当某个实体（这个实体可以是国家、政府、民族、社会）面临现实威胁时需要考虑的问题。对于特定实体而言，安全问题比其他问题更为重要，具有绝对的优先权。由此可以看出，安全是一种主观的判断。从另一个角度来看，安全就是一个民族至关重要的基本价值在可接受的最低水平下不存在紧迫的威胁。安全受到威胁是触发非正常防卫手段（例如战争）的前提条件。国际关系中的安全具有特殊的意义。

### 二、产生安全问题的两个条件

一些学者认为，安全问题的产生有两个条件：一是现实的威胁，二是打破常规，二者缺一不可。五角大楼把黑客称为“灾难性的威胁”（a catastrophic threat）和“对国家安全的重大威胁”（a serious threat to national security），因为黑客的行为虽然可能在计算机领域造成破坏，但是对其他安全事务并不会形成太大的冲击和威胁。

人们只能在自己关注的领域里定义出“安全”，且不能简单

地按安全的实体来划分“安全”的重要性。比如认为军事安全就一定比环境安全重要，或者军事安全一定比主权及荣誉问题更具“安全性”(securitylike)等等。

在极端的情况下，战争环境中双方都不与对方协商，而是试图消灭对方。这种以自我为中心的行为就是安全活动，而认为对方不会让己方作为一个实体继续存在的担心，就是安全活动的初始动机。产生一项安全事务需要经历三个步骤：现实的威胁，紧急措施，破坏规则对双方关系的影响。

### 三、“国家安全”概念的局限性

一些美国学者对过去的军事威胁和今天的经济挑战进行了一些比较，提出了一些值得思考的看法。在他们看来，经济领域中的竞争是激烈的。从短期上看，一国公司市场份额之得即是另一国公司在同一行业内之失。在某些条件下，国家之间的经济利益是冲突的。随着军事和政治威胁的消失，人们自然会将注意力转到可能威胁经济发展的因素上来。在一些国家大选之年，候选人以国家安全的名义，提出一些激进的富有对抗性的话题，无非是为了吸引选民。

将军事安全概念推广到经济安全中去，需要特别谨慎。人们对国家安全的军事方面的理解是以战争为基础的：如果一方赢了，另一方肯定输了。军事意味着对抗。传统的国家利益通常是在面对外国的挑战的时候才会被提起。

但是，如果将经济安全视作与军事安全一样具有对抗性的话，就会忽略国际经济关系最为重要的特点。与军事活动不同，许多经济活动能使参与方都受益。很多经济活动都能给世界带来“正效应”：更多的商品、更多的服务、更多的收入。尽管经济活动并不能保证每个参与方都获益，但是，经济活动通常能产生更多的可供分配的资源。从这个意义上说，经济活动与军事活动截然不同，军事活动几乎总是在耗费资源，经济活动至少还提供了

参与者获利的机会。

国家间的贸易活动可能有利于国家利益，也可能不利于国家利益，但即使这样，也不应该有贸易活动必将损害国家利益的偏见。个别的经济事件可能损害一国国家利益，但从整体上来说，国际贸易对多数国家是有利的。只盯着潜在的经济威胁就会忘记潜在的经济收益。如果想去除所有潜在的威胁国家安全的因素，那就只有奉行经济上的闭关锁国政策。真正的国家安全和国家利益不仅意味着对经济的潜在的威胁的减少，而且还意味着一国能够寻找并捕捉潜在的经济机会。而要做到这点，就必须对其他国家采取合作而非对抗的态度。

随便将“国家安全”概念推广到经济领域还有一个危险，那就是会误导人们过多地注意外国的事。传统的国家安全观一直是针对外国的：外国人的行为（不管是否出于恶意）威胁着我们，因此必须防御之；外国利益必然阻碍我们实现自己的目标。事实上，威胁国家安全的国内因素总是存在的。然而，一般情况下，国内因素对一国国家安全的影响较小，但也是不容忽视的。

如对他们的看法略作小结，则有表 1-1：

表 1-1 军事安全和经济安全的比较

|        |        |
|--------|--------|
| 军事安全   | 经济安全   |
| 单赢     | 双赢     |
| 耗费资源   | 创造资源   |
| 主要面向国外 | 主要面向国内 |

## 第二节 狭义及广义经济安全

经济事件常常是公众舆论和公共政策的焦点。经济繁荣是基

本的国家利益之一。那么，最近时髦的“经济安全”中到底包含了哪些新的内涵？寻求经济安全和传统的经济发展有什么不同？除了通常所说的经济增长、充分就业和低通货膨胀之外，经济安全还要达到哪些新的目标？

## 一、经济安全

国外学者对经济安全概念的诠释虽然不完全相同，但有两点是共同的。

第一，经济安全关注外来挑战、对抗和不确定性。经济安全就是当国家经济利益受到某些事件威胁和影响的时候，国家保卫或加强自身经济利益的能力。这些事件可能是国内外的突发事件、原发事件（自然力作用的结果）或人为事件。经济安全的其中一个目标，就是保障一国经济发展的可持续性，保障国家未来的经济高于一个可接受的最低水平。当然，这个最低水平会随着经济的发展而提高。

第二，经济安全的内容包括一国依照自己的意愿来改造世界的的能力，以及一国战胜非经济挑战的能力。例如，国家能左右有关国际规则的制定；确保该国公民能够获得全球经济利益中的他们认为他们应得的那部分；能够影响别国的政策，包括经济政策和其他政策；拥有能够保证足够军备开支的资金。

一般说来，市场将给整个经济带来价值最大的商品和劳务。当然，也有例外的情况，所以有时需要政府插手干预经济和市场。经济安全不仅仅指生产的商品和劳务的市场价值最大化，市场并非实现经济安全的最有效的工具。除了简单的经济繁荣之外，经济安全中的其他要求都是市场本身所无法达到的。众所周知，军事和政治安全的实现就需要政府的直接干预。所以，通常情况下，实现经济安全也需要政府的介入。

美国兰德公司的研究人员认为，从涵盖的内容上看，国家经

济安全的含义可以分为两类：狭义经济安全和广义经济安全。<sup>①</sup>

## 二、狭义经济安全

狭义经济安全指的是，当一国经济利益受到某些事件的威胁和影响的时候，国家维护自身经济利益的能力。这些事件可能是国内外的突发事件、原发事件（自然力作用的结果）或人为事件。经济安全的内容包括：

第一，一国影响世界经济环境的能力。例如，在制定国际经济规则中扮演重要角色，利用经济手段影响别国的政策（经济政策或其他）等。

第二，拥有足够的能够应付非经济挑战的物质资源。

第三，有保证军备开支的资金。

当然，通常用作经济繁荣的标志如经济增长、充分就业、低通胀、高投资、高生产率等，是有利于经济安全的。需要指出的是，经济安全不仅仅是指发展当前经济，其根本目标在于保障经济持续增长。为了实现这个目标，有时甚至需要牺牲某些当前利益，以保证将来的经济的稳定性和可靠性，避免未来遭受更大的损失。

## 三、广义经济安全

真正的经济安全不仅仅指保证一国经济比其他国家的经济更大、更强、发展更快；不仅仅指确保该国公司在重大国际市场上的主导地位；也不仅仅指拥有并保持远大于潜在竞争对手的军事力量。国家除了要保障经济实力在国际上的相对优势，加强本国

<sup>①</sup> 1992年2月7~8日，美国兰德咨询公司在加利福尼亚州圣塔莫尼卡召开了一次讨论“国家安全的经济范畴”的会议。与会者分别来自学术界、联邦政府、各大公司和研究所。根据与会者的发言和讨论，吸收了大量会议中提出的观点和假设，兰德公司整理出版了一个题为《国家安全的经济范畴》的报告。

经济抗御外部风险的能力之外，还要尽量稳定国际局势，以减少各种变动对本国经济的不利影响。从某种意义上说，保障国际经济安全就是保障一国自己的国家经济安全。

因此，广义经济安全可以定义如下：对于一个国家来说，除本国经济自身的抗风险能力之外，还能够采取主动措施，影响国际政治经济局势以捍卫自身经济利益。

#### 四、冷战时期国家安全的界定

人们也许会认为，一切国家安全政策都是政府用来创造国内、国际有利政治形势的工具，其目的在于维护并扩大重大国家价值，防御现存和潜在的敌人。国家是国际政治中的基本单位，每个国家都根据维护及增加本国价值的需要确定相应的政治制度和经济制度，这一假设是实施安全政策的基础。

在不同时期、不同国家，核心价值的构成各不相同。但在任何时期，一国对政治、经济、社会或者军事价值的强调和紧迫要求都反映了该国在国际体系中的相对力量，以及该国维护和确保本国利益的需要。尽管很难定义并表述各国的不同价值，但有一点十分清楚，即无论是物质意义上的还是从生命角度讲，“生存要求”都是所有国家追求的一个共同价值。在冷战时期，作为西方世界的领导者，美国为了西方世界的安全不得不承担起沉重的军事负担。但是，在冷战时期，维护国家安全需要依靠强大的军事力量。

曾有一些美国学者认为，美国享有自然地理优势，而且又不愿维持大量常备军，这些决定了美国维护国家安全的传统方式。军事同盟将把美国拖入战争之中，因此美国应奉行孤立主义政策，避免卷入任何军事同盟。然而第二次世界大战戏剧性地改变了美国的这种立场。核武器、竞争和美国工业超级大国的巩固地位摧毁了传统意义上的大陆安全观念，美国认识到，维护国家安全需要一个新的全球观点和永久的军事战备。

战后的安全框架加给美国的经济负担并没有引起人们的关注。美国成为二战后惟一的工业超级大国。正当经济竞争对手饱受战争创伤的时候，美国却凭借完好无损而且高速发展的工业进入了一个新的时代。美国的国内生产总值几乎相当于世界总生产值的一半。美国的高技术领先地位，资金与人力资源，效率与生产率，自然资源以及参与国际贸易的能力都天下无敌。美国的工业已获得全胜，而且将确立新的国际经济体制。美国拥有巨大的经济力量，为了支持同盟国的政治及经济复苏，美国甚至可以容忍非自由贸易的存在。这一时期是美国的空前繁荣时期。

战后安全体系的一个重要组成部分就是建立开放自由的经济秩序。美国反对关税优待、互惠主义和掠夺性贸易惯例。美国的论点是，经济上的相互依赖性，会将所有工业化国家与整个经济体系联系起来，从而阻止通过武力解决问题。1944年的布雷顿森林会议确立了世界经济新体制，这一新体制建立在多边自由贸易、国际货币基金组织、国际复兴与开发银行（世界银行）以及关税及贸易总协定（GATT）的基础之上。作为世界优势经济大国，美国促进了国际金融体系的流动，并为自由化的旧秩序提供了稳定的政治环境。

1950~1973年，是世界工业经济的繁荣时期。布雷顿森林体系大大推动了国际贸易和投资的发展，滋养了自由贸易的宗旨，使世界贸易增长率高出了世界产出增长率。世界贸易的发展不仅反映出通讯和交通运输的技术革命，而且体现了资本流动性的不断增长。国际贸易的发展使国际经济体系的相互依赖性显著增加，同时也使各国国内经济对海外经济的发展更加敏感。1973年，浮动汇率制在大范围内取代了采用固定汇率制的布雷顿森林体系，美国的国内经济终于从复杂混乱的国际经济关系中分离出来了。维护美元中心地位的尝试的失败，宣告了布雷顿森林体系的瓦解。然而，自由贸易和投资的观念，至少作为官方政策，仍然是国际经济秩序的奠基石。

在此期间，德国和日本为重返主要经济强国之列所做的努力取得了惊人的成绩。到 20 世纪 70 年代，两国已经成为美国的主要商业竞争对手。冷战期间，美国的同盟国，特别是日本和欧洲共同体中的北欧各国恢复了经济的稳定，发展了高度先进的国家基础设施，对教育、研究和开发进行了大量投资，并且具备了工业生产的高竞争力。随后，各先进工业国家的人均收入和每小时人均产出逐渐赶上了美国的水平，这标志着二战结束后美国所享有的无与伦比的国际经济优势正在逐渐消失。美国的商业竞争对手日益发展成熟，太平洋沿岸重新实现工业化的国家的经济在出口驱动下蓬勃发展，而与此同时美国对国家安全至关重要的工业力量减弱了，于是，这一切引发了关于经济安全问题愈演愈烈的辩论。

二战使美国的竞争对手遭受了巨大的破坏，人为地抬高了战后美国的经济地位，这在某种程度上也是其他国家的工业只能逐渐接近美国水平的的原因。只有当这些国家重建经济并为适应经济竞争进行重组之后，人们才能得到较为真实的比较。因此，战后各国经济力量的巨大差距必然会缩小。但是许多分析家却将这种实力的接近看做美国工业丧失其竞争优势的标志。一些人认为，美国的经济繁荣已成昔日往事，美国的国际势力已经减弱，过去几年里，这方面的文章特别多。这些文章大多认为美国已经重蹈 19 世纪英国的覆辙，现在已经堕入经济发展停滞的末期。有些人将这种现象归因于防务支出的负担，还有人认为，原因在于其他国家掌握了组织经济活动的更有效的新方法。美国经济地位的动摇已为大家普遍承认，但是美国的经济领先地位并没有发生根本性变化。如果美国的经济相对于二战后人为造成的经济高峰有所下降的话，那么可以不妨将其他国家水平的上升视为美国重返与竞争对手的长期较量的标志，而不是美国经济衰退的征兆，这样理解似乎更符合逻辑。

## 五、怎样实现狭义的经济安全

在讨论经济安全的时候，国外学者们的议题通常集中在国际竞争和比较方面：哪国的经济规模最大，最有效率，最具创新能力？国家经济命脉由谁控制？哪国公司在特定市场上占据了主导地位？保持足够抵御外侮的军事实力的必要条件是什么？然后，通过这些讨论找出增进国家经济安全的政策。

经济安全通常是建立在相对国际竞争的基础上的。这种思维习惯和军事安全一脉相承。军事安全从本质上说是竞争性的，通常是更大、更快、更先进的一方获胜。经济安全则包括要比别人更强大、更富有、更聪明、更有效率以及能够更有效地控制。

### 第三节 相对规模对于经济安全的重要性

#### 一、相对规模问题的提出

美国学者罗伯特·雷兹（Robert Reich）在他的一本书中叙述了这样一件事：当他问及他的学生：“给你们两种选择：一种是每个美国居民都比现在富 25%，但每个日本人都比美国人的平均水平要富有；另一种是每个美国人只比现在富 10%，但都比日本人的平均水平要富有。你们选哪个？”他的学生大部分都选择了后者。

显然，从绝对经济标准来说，选择后者是没有道理的。凭什么仅仅为了比日本人好，美国人就得接受一个生活水平更低的美国？从某种意义上讲，诸如谁生产了更多的汽车、计算机和粮食之类的问题是无足轻重的。如果单是要繁荣经济，人们每天只需关注有多少商品和劳务可供今天的消费和明天的生产投资就足够

了，最终的目标不过是个人收入最大化，也就是个人所能得到的商品及劳务数量最大化。

罗伯特·雷兹提及的“一些美国人愿意为了保持领先于日本的地位而牺牲部分可观的经济利益”，这个事实正反映了他们的国家荣誉感和安全意识。人们总是希望自己最大或最好，即使不能从中得到任何物质上的好处；相对优势比绝对优势更有利，这是非常有道理的。本节主要探讨经济强弱标准，以及这些标准与实现国家安全的经济手段之间的关系。

罗伯特·雷兹认为，如果战后欧亚经济的复苏不那么成功的话，也就是说，维持 1950 年时的那种美国的国际经济关系不变，这才是不符合美国利益的。毫无疑问，美国还将支持东欧前社会主义国家的经济改革与发展。然而，如果美国的经济增长滞后于世界其他工业国家，无论对美国还是对全世界来说，都不是一件好事。

经济大国当然能够影响国际经济规则的制定。二战刚结束的时候，美国在世界经济中占据主导地位，因此能够在建立国际经济组织和制定规则的活动中起着举足轻重的作用，有些规则现在还被沿用。总的说来，美国成功地扮演了国际规则制定者的角色，而且除了美国之外，没有哪个国家有足够的力量来扮演这个角色。

近年来，与其他工业国家相比，美国的投资占总产出的比重相对较小。如果这种情况持续下去的话，美国的经济增长速度几乎肯定会滞后于世界上其他国家，美国经济的相对规模及其对世界经济的影响力都将缩小。为了保证美国（甚至国际范围内）的经济安全，美国政府应该采用限制消费、鼓励储蓄、刺激投资的经济政策。

## 二、相对规模决定规则制定者

罗伯特·雷兹认为，对于国家来说，力量对比的相对强弱是

很重要的，尤其在制定国际规则的时候。美国实际上享有对国际贸易规则和协定的否决权。美国是世界上最大的贸易国，任何未经美国认可的国际贸易规则是没有意义的。因此，美国在国际贸易规则制定方面享有一定的权利（至少有否决性质的权利）。近年来，美国利用这种权利为美国农场主争取利益，以拒绝在贸易协定上签字来要挟外国限制农业补贴即是一例。

欧盟作为一个贸易实体，拥有可与美国媲美的国际贸易规模和相对重要性。欧盟的单个成员国没有对世界贸易协定的否决权，但欧盟国家作为一个整体就能左右世界贸易协定的制定。在关贸总协定（GATT）的谈判中，欧盟就行使了这种权力来捍卫它的农场主的利益，导致关于农业补贴的谈判出现僵局。

这种经济大国影响国际经济规则制定的例子还有很多。近十年来，沙特阿拉伯凭借巨大的石油生产能力和雄厚的经济实力，左右世界石油生产，设定石油价格，并维持石油输出国组织（OPEC）的内部秩序。美国因为是金枪鱼的巨大消费市场，所以能要求外国的金枪鱼捕鱼队在捕捞时不得威胁海豚的生存。经济和工业的强大有时确实能使一个国家达到自己的目标。

相对规模的大小明显地给军队的活动带来了很大的空间。今天美国在军事上享有世界霸主的地位，因为没有哪个国家投入军队的资源的数量可以与美国相比。

二战后，美国有意识地通过外交和经济政策来帮助欧亚国家恢复被战火破坏的经济。欧亚国家的经济发展是符合美国利益的，虽然这种发展不可避免地会减小了美国经济的相对规模。欧洲经济复苏稳住了那里的政治和军事局势，使得美国可以腾出精力来关注其他事情。西方国家经济重建的成功，为冷战期间支持美国利益的战略联盟奠定了坚实的经济基础。尽管过去掩盖在战略联盟共同利益下的矛盾随着冷战的结束暴露了出来，但发达工业化国家还是有很多共同的利益。在很多问题的立场上，日本和欧洲还是会继续站在美国一边的。

与援助欧洲及日本的原因一样，帮助第三世界国家和前计划经济国家发展经济也符合美国的利益。有人担心由于这些国家的经济在美国的援助下获得了发展，会使美国经济在世界上的相对规模变小，这种担心是杞人忧天。维持 1950 年时的那种美国的国际经济关系是不符合美国利益的。

无论是现在还是将来，外国经济增长对美国都是有利的。但不管是从美国的角度还是从世界的角度，对于美国来说，由此导致的美国经济相对规模的缩小也有一些负面的影响。总的说来，美国过去曾经扮演了慈善家和国际经济规则的有效的制定者的角色。在美国领导下建立的许多国际经济机构和协议，如世界银行、国际货币基金组织、关贸总协定、布雷顿森林体系，都运行良好。

某些观察家认为，二战后国际经济合作出现问题和美国经济衰退不无关系。这样的例子有：关贸总协定乌拉圭回合谈判的进展缓慢，争论哪个国家的利率、预算赤字或外汇逆差是否太高或太大，有关全球环境标准的争议，对前计划经济国家经济改革的援助义务的分摊问题等等。如果美国不再制定和实施国际经济规则，谁能来代替美国？有人认为，无论是对美国还是对世界来说，与其由美国来制定规则，不如由其他国家单独或联合制定，即使美国的经济实力比今天更强大。为什么会产生这种想法呢？这就难怪一些观察家（包括某些权威观察家）对美国在世界经济中的比例减少而感到不安了<sup>①</sup>。

### 三、公私企业规模对经济安全的影响

正如一国经济的相对规模增大对该国的经济安全是有利的一样，一国也能从该国公司和企业的壮大中得到好处。那些拥有较大市场份额，或能以低成本生产，或掌握高技术的大公司，在与

<sup>①</sup> 美国兰德公司的观点。

其他公司（比如供应商、客户或竞争对手）谈判时将处于有利的地位。这种有利地位将给该国带来诸如高工资、高税收或高利润的好处。

#### 四、经济规模在保持竞争优势方面的意义

考察一国公司、经济的规模及富裕程度（或者创新能力、恢复力、弹性等）的时候，不仅要用绝对指标来衡量，还要用相对指标来衡量。例如，对于美国来说，仅为超过日本而放弃 15% 的美国国内生产总值（GDP）是否值得？也许不值。但是，如果放弃少量的消费，将省下的资源用于投资或创造一个有利于经济增长的环境，以使美国保持世界经济霸主的地位，这种做法值得吗？也许更需要讨论。

众所周知，近年来，与其他工业国相比，美国国内生产总值中用于储蓄和投资的份额减少了，用于消费的份额却增加了。例如，1990 年各主要工业国的国民储蓄率和投资率（见表 1-2）。

表 1-2 1990 年工业国的储蓄和投资（按占 GDP 的百分比列示）

| 国 家   | 国民储蓄率 | 固定资产形成率 |
|-------|-------|---------|
| 美 国   | 14.3  | 17.0    |
| 加 拿 大 | 18.0  | 21.5    |
| 日 本   | 34.4  | 32.6    |
| 德 国   | 25.0  | 21.4    |
| 法 国   | 21.1  | 22.1    |
| 意 大 利 | 19.5  | 20.7    |
| 英 国   | 15.6  | 19.2    |
| 欧 盟   | 21.2  | 21.4    |

资料来源：经济合作与发展组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF）。

从某种意义上说，这说明不了什么。国民收入在当前消费和  
未来投资上的划分，不过是个人和集体的消费偏好在当前和未来

收入上的反映。储蓄和投资的总量水平是家庭和公司的决策以及政府预算的共同结果。没有什么外部力量强迫居民消费而不储蓄；至少从大体上说，居民是在按自己的意愿来决定储蓄的金额。

但是，如果听凭消费、储蓄和投资的现状维持下去的话，美国的经济增长速度几乎肯定会慢于世界上的其他工业国，美国经济的相对规模几乎肯定会减少。如果相对规模会影响到经济安全，那么要实现经济安全，就得鼓励消费和有利于美国长期经济增长的领域内的投资。达到这种目的的办法极多：减少政府的即期消费；增加政府支出中的基建投资比例；提高税率以削减财政赤字并抑制个人消费；改变税法以鼓励个人储蓄和投资；抑制非生产性投资，比如个人住宅建设投资等；鼓励在研究与开发费用、工厂设备、教育培训上的投入；等等。人们普遍认同，付出一些即期消费的代价来增加储蓄和投资是值得的。当然，人们对到底什么以及谁的即期消费应该被削减的问题还没有达成共识。这种全民性的对储蓄和投资的重视，反映了人们对即期和远期消费的看法上的转变：人们越来越觉得，如果现在不投资，该国将来的生活状况就会无法忍受。但是，这也反映了人们越来越认识到一国经济在世界经济中的相对位置的重要性。正如雷兹（Reich）的故事所反映的，美国人已经认识到保持第一的重要性。他们似乎愿意为这个第一付出代价。

增大国家经济的相对规模，带来的潜在收益是真正意义上的公共品。大多数美国居民，无论是否为维持相对规模出过力，都是排除在相对规模带来的好处之外的，比如由于相对规模增加而增加的在国际谈判中的影响力就是如此。因此，单靠市场本身的力量来促进经济发展的举措（例如自发的储蓄和投资）是不会使经济达到最优水平的。于是，需要政府的介入，利用政府支出和税收等杠杠，来鼓励消费和投资，以弥补市场在促进经济发展上的动力不足问题。

然而，美国政府似乎不会故意打击其他友邦国家的经济，或者禁止友邦在美国开公司。因为通常情况下，这样做会损害美国自己的利益。如果对手强大的话，美国还要冒被报复的危险。更重要的是，外国经济衰退会直接降低美国的出口，美国消费者的利益也会受到进口减少或进口商品质量下降的影响。总而言之，外国的经济繁荣可以促进美国的经济繁荣。

实际上，在处理有关相对规模的问题时，政府的做法会更倾向于搞活本国经济而不是破坏别国经济。例如，当某个行业的外国产商和本国产商相比有竞争优势时，政府将考虑援助该行业内的本国产商。同样地，当一国政府认识到，由于外国投资率高于本国而可能导致未来外国经济增长快于本国的时候，该国政府将通过变更税法或政府支出的方式来鼓励储蓄和投资。一般说来，当一国发现别国的经济增长更快时，理性的做法应该是设法赶上，而不是打击别国。

## 第四节 扶持重点产业

### 一、问题的提出

除了加大普遍投资力度之外，政府还应特别关注那些具有“战略性”的“重要”产业。这类产业或者能提供高薪的就业岗位，或者能产生超额利润，或者对其他产业有促进作用。优先发展这类重点产业，不仅能够很好地保障一国的国家经济安全，而且还能有效地抵消别国政府发展这些产业的努力。

从理论上说，政府直接扶持重点产业对整个社会来说是有利的。但是，扶持重点产业必然是以牺牲其他产业的利益为代价的（比如要对重点产业实行补贴，就总得有人来出这笔钱）。这种代价是否值得尚有争议。美国兰德公司的研究人员并不认为扶持重

点产业的做法是有利的<sup>①</sup>。

毫无疑问，其他国家大力扶持某些重点产业的做法，必将损害本国公司和工人的利益。但这本身并不意味着本国政府也得依样画葫芦。有时，外国的产业政策会使美国的消费者受益。这时，就需要仔细权衡消费者得益和生产者损失（当然，这种权衡难免会有政治性）。即使外国的做法明显地侵害了美国利益，最好的对策也不一定就是帮助受直接影响的本国产业，而是应在其他领域作出相应的反击。也就是说，最好不要只是采取简单地抵消外国补贴的措施，而是应寻求一种能够化解外国补贴给本国带来的直接负面影响的办法。这就好比在军事上“以己之长攻敌之短”，总比不计后果地和对方硬碰硬要好得多。

政府应努力营造一个更有利于投资、创新、生产率和经济增长的宏观经济环境。政府的工作目标应包括削减赤字、增加国内储蓄、培养更高技术水平的劳动力、鼓励私人企业承担风险，等等。但对政府是否应对某些重点产业提供支持，以促进其发展的问题，至少在美国存在不少争议。

近年来，“产业政策”和“战略性贸易政策”（strategic trade policies）已经成为耳熟能详的词语。其中，“战略性贸易政策”是指为增强特定产业在国际和国内两个市场上的竞争力，所采取的一整套贸易政策。如欧洲空中客车集团受到的政府支持，日本对巨型计算机、半导体产业的扶持，都是政府保护国家经济利益的成功例子。但是，这种做法严重威胁了国际贸易秩序，也浪费了纳税人的血汗钱。同样，人们对美国政府扶持保护“重点”产业所谓的失败有多种不同看法：（1）政府在逃避责任；（2）政府不应插手该由私人决策者决定的事；（3）这是对美国政府到底应该干些什么的全盘误解；（4）如果外国政府的扶持成功而美国政府的扶持失败，那么结果将削弱美国公司的国际竞争力，从而减

<sup>①</sup> 见美国兰德公司的一份报告。

少了美国的经济利益，影响了美国的经济安全；（5）政府对重点产业的扶持（美国的手称之谓政府“挑选赢家和输家”）只会阻碍美国经济的生长，并引发国际上对什么是“公平”地扶持重点产业的争论，这本身就是对美国利益的威胁。

然而，无论如何，一个国家扶持重点产业或鼓励某种经济活动的政策，必然会引起其他国家纷起效仿。因此，国家经济安全政策中应该包括：何时扶持重点产业，以及何时反对别国政府采用类似的政策。

更确切地说，政府应明确四个问题：何时采取扶持重点产业的政策能最好地实现国家的经济利益？政府是否能有效地提供这种扶持，如果能，怎样扶持？什么情况下，外国扶持重点产业的行动会威胁本国利益？本国政府应该怎样做，才能减少外国扶持政策对本国的不利影响？一些美国学者对此进行了逐一的剖析。

## 二、政府出台扶持政策的时机

政府扶持重点产业的一个原因可能是规模经济的存在。一个公司或者一个产业在达到一个最低的规模之后就会产生规模经济：随着产出的增加，成本大幅降低，第一千个产品的成本低于第一百个，第一百万个产品的成本低于第一万个，等等。最易产生规模经济效应的是那些先期投入成本较高的行业，比如需要很大的支出来购买生产设备，进行研究与开发，营造销售网络等。能够用来摊销这些先期投入的产品越多，单位产品的成本就越低。尽管没有经过严格的论证，但人们普遍认为，规模经济是现代化高科技产业的共有特点。当然，传统的汽车、钢铁、造船等行业也有明显的规模经济效应。

规模经济原理告诉我们，最先占领市场的公司比后来的竞争者更易到达规模经济，从而具有成本优势。因此，一个行业中领先的公司可以通过降价倾销挤垮竞争者，从而获得更大的市场份额和成本优势。当然，这一切并不是自动发生的，最先占领市场