

第一章

国家经济安全的国家经济利益本质

第一节 国家经济安全问题的由来

一、国家经济安全的基本内涵

2000 年前后至今，国际上先后爆发了两次大的金融危机。第一次是 1997—1998 年的东南亚金融危机，不仅使亚洲国家的经济遭受巨大损失，还波及世界上不少其他国家。第二次是 2008 年始于“次贷危机”的美国金融危机，沉重打击了包括早期发达国家在内的全球经济。以金融危机为典型代表的重大经济事件告诫世界各国都要关注国家经济安全问题。

国家经济安全问题早已成为各国和国际社会必须面对的问题。例如，在 1998 年亚洲金融危机期间的中、韩、日等国政府首脑会谈中，一些国际政要明确指出，不能将金融危机看成“孤立的金融危机”，而必须按照“国家经济安全的大思路”去看待这一事件。在遭受严重金融危机打击之后的 2009 年，美国《国家安全年度威胁评估报告》将经济危机列为国家安全威胁之首。

要理解国家经济安全问题，恰当界定国家经济安全的基本内涵是十分必要的。在国内，对国家经济安全的内涵至少有三种界定。第一种，状态论。其认为国家经济安全是指在经济全球化条件下，一国经济发展和经济利益不受外来势力根本威胁的状态。其具体体现在国家经济主权独立，经济发展所依赖的资源得到有效供给，经济发展进程能经受国际市场动荡的冲击等。第二种，状态与能力并重论。其认为经济安全是指在开放的经济条件下，一国经济免受国内外各种不利因素的干扰、威胁、侵袭、破坏而不断提高自身国际竞争力，从而实现可持续发展的状态和能力。第三种，风险防范论。其认为国家经济安全更多的是指一国如何防范短期冲击引发经济大幅度波动、国民财富突然大量流失的问题。

在国外，对国家经济安全的内涵至少有两种界定。第一种，状态论。例如，俄罗斯自然科学院院士维·康·先恰科夫认为，经济安全指一国在全球经济一体化条件下保持国家

经济发展的独立性，所有经济部门稳定运行，公民具有体面的生活水平，社会经济稳定，国家完整，各民族文化具有自己的独特性。第二种，状态与能力并重论。例如，美国著名国际关系学者罗伯特·吉尔平认为，国家经济安全指一国的经济竞争力及其带来的相应的国际地位和能力。

从总体来看，国内外学者对于国家经济安全概念内涵的表述有三个共识：一是强调经济全球化的背景，二是强调国家的经济利益处于不受侵害的状态和能力，三是强调在国际上具有一定的经济竞争力。相应地，我们认为，国家经济安全是指在经济全球化背景下，一国最为根本和重要的经济利益处于不受伤害的状态和能力，特别是在国际上具有理想的国际竞争力。这一定义被称为“状态论+能力论+对外竞争力”的国家经济安全定义。

二、国家经济安全问题的主要特征

第一，国家性。国家经济安全强调的是一国经济整体上的安全，而不是某一部分或某些领域的安全。国家经济安全至少可分为资源能源安全、重要产业安全、财政金融安全等。一国经济可能在某些方面是安全的，却不一定是全局上的经济安全，这就要求国家必须将整体安全置于局部安全之上。在法理上，代表国家经济利益的中央政府是维护国家经济安全的主体。而地方利益、部门利益与国家利益是有区别的，这就导致中央政府维护国家经济利益时，往往不得不在国家利益、地方利益及部门利益之间寻求平衡。

第二，基础性。在总体国家安全中，经济安全是政治安全、国防安全、文化安全等的基础。在经济危机此起彼伏的国家，政府很难有效履行自己的职能，其相关活动也很难处于法制化、有序的状态，甚至很难代表国家参与国际事务。经济安全也是国防安全的基础。在经济极端糟糕的国家，很难设想政府会有足够的资源投入建设强大的国防。苏联解体之初，新成立的俄罗斯等国在当时即是这种情况。另外，经济安全还是文化安全的基础。在经济极端糟糕的国家，人民生活艰难，一些人的道德、理念、意识、行为就可能背弃这个国家传统的规范和尺度，此时这个国家的文化安全即可能遭到破坏。

第三，战略性。经济安全强调一国经济在较长时期内可持续发展，这本身是一种战略理念。同时，任何国家讲到经济安全时都带有主观上的某种战略追求，不少国家将维护国家经济安全作为国家整体战略的一部分。典型的是，美国每年发布的国家安全战略即将国家经济安全作为重要的组成部分。一些国家甚至强调为了维护本国长久的经济安全，必要时可以牺牲短期的经济利益来维护未来经济发展的稳定和可持续。由此可见，国家经济安全既是一种战略理念，也是一种战略诉求，这就使得经济安全一词具有强烈的战略属性。

第四，复杂性。国家经济安全是个巨型、复杂、系统的问题。总体上看，国家经济安全涉及较多领域，这些领域之间存在复杂的相互依存关系。同时，每个经济领域安全与否皆是由众多因素决定的。以粮食安全为例，一国的粮食供给是否安全既受制于经济系统内部的因素，又受制于经济系统外部的因素。其中，经济系统内部的因素有国内因素，诸如生产、需求、储备；也有国际因素，诸如国际经济关系、粮食进出口。经济系统外部的因素有国内因素，诸如国内气候、灌溉、政策等；也有国际因素，诸如来自国外的政治性禁

运或支持。可见,影响一国粮食安全的因素是极为复杂的。其他安全领域也是如此。进而,一国要维护经济安全,需要综合运用经济的、政治的甚至军事的手段,需要政府及民众的共同努力。

三、各国对国家经济安全的关注由来已久

“国家经济安全”一词并不是 1998 年亚洲金融危机时才被提出来的,国际上对“国家经济安全”的研究已有几十年的历史。早在 20 世纪 60 年代后期,美国学者即开始关注“国家经济安全问题”。到了 70 年代,日本即有学者强烈关注“日本的生存空间和经济安全问题”。到了 80 年代,美、日学者及政府关注国家经济安全的兴趣不减,出版了不少专著和研究报告。

到了 20 世纪 90 年代,国家经济安全更是引起了越来越多的政界要人、战略专家的关注且国家经济安全的概念逐渐被融入政府政策。例如,1993 年美国即提出“把经济安全作为对外政策的主要目标”,1996 年俄罗斯明确提出了“国家经济安全战略”和“国家安全基本构想”,印度、日本等也提出了本国的国家经济安全战略。

20 世纪 90 年代中期至今,国家经济安全研究在世界范围内普遍展开。美国、法国、英国、俄罗斯、印度、日本等国都有专门机构在政府高层的领导或指导下进行国家经济安全问题的研究。国际货币基金组织、世界银行、联合国非洲经济委员会、经济合作与发展组织、美国斯坦福国际研究院、兰德公司、加拿大社会发展研究院、德国柏林 Thunen 研究所、俄罗斯科学院经济研究所、韩国产业研究院、欧洲政治预测实验室及印度有关机构都聚焦研究国家经济安全问题。特别是我国香港学者刘遵义、美国麻省理工学院格鲁德曼等教授甚至预测到“东南亚将发生金融危机”。欧洲政治预测实验室曾在美国“次贷危机”引发全球金融危机之前发出预警并预测到了 2009 年之后多个国家的主权债务危机。一些国际金融机构和一些国家的银行业对金融安全问题的研究尤为深入、具体且提出了相应的反危机对策。

诸多国家和机构关注国家经济安全问题主要是基于以下几点。

第一,现实中国家经济不安全甚或面临危机的事例屡见不鲜。20 世纪 60 年代初,我国出现过因“三年自然灾害”导致的“粮食危机”。伴随 1973 年的“阿以战争”和 1979 年的“伊朗革命”,出现过两次全球性石油危机,工业化国家不得不面对“依赖石油的产业结构难题”,日本甚至被迫关心自己的“生存空间和经济安全”。在拉丁美洲,先是 1982 年开始的“债务危机”,其后是长期而痛苦的经济衰退。1995 年,伴随金融危机的发生,墨西哥进入了极为痛苦的一年,GDP 同此下降 7%,工业生产下降 15%。“墨西哥金融危机”余波未平,1997—1998 年亚洲又发生了金融危机。而到了 1998 年后,俄罗斯又遇到了麻烦,俄杜马甚至认为“俄罗斯经济到了崩溃边缘”。21 世纪初,阿根廷陷入严重的债务危机,危机爆发后半个月,先后有四位总统登台亮相,而民众对政府的敌视则直接导致了流血事件。所有这些皆使人们认识到必须关心本国的经济安全问题。

第二,应对国际环境和竞争方式的深刻变化。20 世纪 90 年代“冷战”结束以来,大国

之间的经济竞争日益激烈，甚至以往依靠枪炮和核威胁都不能达到的经济、政治、军事目的，现在采取某些经济手段即可能达到。以打开国外市场为例，以跨国公司直接投资为手段，发达国家企业即使东道国“以身相许”，以“资源或（和）市场换取技术或（和）资金”。由于经济手段相对于军事手段更具诱惑力，发达国家在国际竞争中就有了更多“合乎道德和法律”的办法，以达到它们的目的，但这往往使发展中国家有些被动。

第三，一国内部某些因素对于经济安全的危害也不可轻视。导致一国经济非安全的因素主要来自于四个方面：一是来自本国经济制度和资源条件的“基础性缺陷”；二是来自一国产业结构、市场秩序等方面的“结构性缺陷”；三是在既定的“基础条件”和“结构条件”下，来自国内方方面面的“非正常干扰”；四是以往不少国家轻视来自内部的“结构性缺陷”和“非正常干扰”对本国经济安全的负面影响。以东南亚和南美诸国的金融危机为例，其主要原因不仅在于这些国家迷信西方的金融自由化观念，而且源于这些国家长期以来产业竞争力的下降。换言之，这些国家发生金融危机是内部因素和外部因素同时作用的后果。

总体上，正是由于一些国家曾经遭遇过经济不安全甚至是危机的威胁，再加上国际环境和竞争方式的变化产生了新的竞争压力，相关国家才不得不制定国家经济安全战略、策略来保障本国的经济安全。

第二节 国家经济安全的本质是国家经济利益问题

国家经济安全是指一国在经济领域最为根本和重要的利益不受伤害，这就使得谈到国家经济安全时，必须首先搞清国家经济安全所关注的国家经济利益。我们正面对着百年未有之大变局。新一轮产业革命开展得如火如荼，美、德、日、英等国将在 2030—2035 年完成这次产业革命；科技革命迅猛推进，科学革命引领技术革命，科学、技术日益走向一体化，全球多个科技中心正在形成；基于科学的产业正在形成，科学家成为推动新兴产业形成与发展的重要力量。同时，世界格局正发生剧烈变化，发达国家和新兴国家皆在进军常规市场与网络市场，国家间市场主导权竞争、科学发展主导权竞争，创新链竞争、产业链竞争、供应链竞争、产业集聚竞争等成为新的竞争形式；发达国家出现“群体性焦虑”，如美国焦虑（全民性修昔底德焦虑）、欧盟焦虑（担心我国竞争力过快提升）且这是二战后没有过的。所有这些，对我国既是机遇，也是挑战。我们只有清晰地理解我国的国家经济利益，才能更为有效地维护国家经济安全。

一、搞清国家经济利益是制定国家经济安全政策的基础

20 世纪 90 年代以来，国内关于国家经济安全的研究日益兴盛。先是 1995 年前后围绕我国 21 世纪粮食供给安全的“布朗预言”的争论，其后是围绕我国 21 世纪石油供给安全的日本有关团体对我国的“质疑”，再就是 1998 年前后围绕“以市场换技术”政策的利弊

得失的“争论”，以及1998年亚洲金融危机和2008年美国金融危机等对我国的影响，等等。这些皆使我国前所未有地关注国家经济安全问题。

但值得关注的是，在讨论国家经济安全的某个具体问题时，人们对同一问题难以形成共识，问题很快即被引导到“这属于国家经济安全研究关注的国家经济利益问题吗”。围绕国家经济安全的这些争论，本质上是关于“国家经济利益究竟是什么”的争论，故搞清国家经济利益既成为研究国家经济安全问题的逻辑起点，也成为政府制定国家经济安全政策的基础。

客观上，任何国家都很难制定一项法律或政策将维护国家经济安全的思路囊括其中，而只能将维护国家经济安全的系统安排分散融入诸多法律和政策。例如，我国关于产业安全的政策安排即分布在产业投资政策、产业贸易政策以及产业技术政策中。相应地，要使这三方面的政策安排能有效维护我国的产业安全，即需要从理论上搞清产业领域的国家经济利益究竟有哪些。相似的是，要制定与维护国家经济安全相关的财税政策、金融政策、科技政策、环境政策等，也需要从理论上搞清相应领域的国家经济利益究竟有哪些。

二、搞清并理解国家经济利益必须关注四个原则性问题

（一）社会主义市场经济制度是我国一切经济活动的制度基础和保障

社会主义政治制度决定了我国必须坚持公有制为主体的基本经济制度，社会主义市场经济制度是我国一切经济活动有序运行的制度基础和保障。特别是随着第四次产业革命中更多新业态、新产业、新经济形态的出现，必然对企业市场关系和政府规制提出新的要求，我们既应更好地发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，同时也需要与时俱进地调整和完善社会主义市场经济制度本身且这将是一个较为长期的任务。

（二）确保国家经济主权不被侵害是法赋权利和自主决策及发展的基础

经济主权至少包括国土资源开发权、经济发展及运行调控决策权、国际投资与贸易权、对侵害我国国家经济运行与发展利益的行为做出合法反应的权利等内容。不受外部力量干扰的经济运行及发展的决策权及实施权是国际法赋予主权国家的权利。确保这些权利的独立、完整、不被侵害是我们推动国家发展、维护人民利益的基础。在确保国家经济主权不被侵害的前提下，我们要积极发展国际投资、贸易和合作且要在这些活动中谋求与相关国家共赢。

（三）国家经济利益是分层级的

美国学界将其国家经济利益分为四个层级，奥巴马政府将国家经济利益分为三个层级；俄罗斯将国家经济利益从“语义”上分为五个层级；日本将国家经济利益分为三个层级；印度将国家经济利益分为四个层级，这些都值得我们借鉴。诸如在《美国国家利益报告》中，美国的国家经济利益被分为：根本的经济利益——防止贸易、金融、能源和环境等全球体系出现灾难性解体；极端重要的经济利益——鼓励有关国家接受国际法制和机制，推

动各种争端的和平解决；重要的经济利益——以较低代价防止和结束在具有战略意义的边缘地区发生的经济冲突；一般性经济利益——平衡双边贸易赤字。

（四）总体发展战略目标和宏观经济四大运行目标的实现体现全民共同利益

国家总体经济发展战略目标反映政府对于全民共同利益的长期考虑和承诺，宏观经济四大运行目标是以国家为单位的年度经济运行目标，反映全体人民的近期利益，二者的实现都体现了“全民共同利益”，故其无疑应被视作国家经济利益而加以维护。特别是经济稳健增长，只有有效规避和防范经济运行大起大落，才有助于宏观经济其他三大目标（物价、就业、国际收支）的实现，故经济稳健增长也是国家经济利益的必要内容。确保就业率达到适当水平是人民生活的基本保障。物价稳定是相对的，但若无这个相对稳定，必会引发民心躁动而影响社会稳定，甚至会引发产业间投入产出关系的紊乱。国际收支平衡特别是保有适量的外汇储备，是保障正常投资与贸易、应对他国金融危机冲击的必要条件。基于此，充分就业、物价稳定、国际收支平衡并保有适量的外汇储备等，也是国家经济利益的必要内容。

第三节 新时期我国的国家经济利益

新时期我国的国家经济利益应是指在经济全球化的国际背景下，在社会主义初级阶段的时代背景下，对内维护公有制为主体、多种经济成分共同发展，按劳分配为主、其他分配形式为重要补充的基本经济制度不被破坏，对外确保国家的经济主权和发展利益不被损害；确保经济发展的物质基础稳固，国内外环境和谐；确保经济发展必须实施的战略、规划、途径、手段得以实施；确保总体经济发展战略目标和宏观经济四大运行目标得以实现。

一、我国国家经济利益的具体化

（一）对内维护公有制为主体的基本经济制度不被破坏

这是指坚持社会主义基本经济制度的规定性，在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济、股份经济等多种经济成分共同发展；在分配制度上，以按劳分配为主体，以其他分配方式为补充，效率优先，兼顾公平；在宏观管理上，把当前利益与长远利益、局部利益与整体利益恰当结合，充分发挥政府规划计划引导与市场机制在资源配置中的基础性作用；在基本经济制度维护上，使国家相关法律和政策有效实施。

（二）对外确保国家的经济主权和发展利益不被损害

这是指在坚持和平发展道路的同时，在国际交往中绝不能放弃我国在经济领域的正当

权益，绝不牺牲国家核心经济利益；不拿我国任何核心经济利益与任何国家做交易；确保我国在陆域、海域、空域、网域、太空的经济活动与发展权益；确保境外资产安全。

（三）确保经济运行与发展的基础稳固和国内外环境和谐

这是指确保经济运行和发展所需的国土开发及各种资源（矿产资源能源、金属产品、科技资源、人力资源等）的有效及可靠供给；确保技术及产业体系相对完善；确保资源能源、技术供给和产品价值实现的国内外市场稳定，国际通道不被阻塞并得到必要拓展；同时，确保与相关国家在国际规则下友好相处、共赢发展。

（四）确保经济运行和发展必须实施的战略、规划、途径、手段得以实施

战略及规划是国家实施经济发展战略布局、政府宏观引导的重要手段，相关途径、手段（往往体现为国家法律、政府政策、领域计划）是国家相关战略及规划得到有效实施的具体保障措施。为确保相关战略达到既定目标，既要依据相关程序制定必要的法律、法规或政策，又要培育相应的实施机制，还要排除各种干扰。

（五）确保总体经济发展战略目标和宏观经济四大运行目标的实现

国家总体经济发展战略目标反映政府对于人民共同利益的长期考虑和承诺，在目前的视野里，基本体现为党的“十九大报告”规定的从2020年到本世纪中叶分两个阶段来安排我国经济发展，2035年基本实现社会主义现代化，2050年建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。为确保国家总体经济发展战略目标的实现，基础是步步为营、年年努力，确保年度宏观经济四大运行目标（即经济增长、充分就业、物价稳定、国际收支平衡）的实现。

二、新时期国家经济利益的分级

国家经济利益是由重要程度分级的，新时期我国的国家经济利益可以分为三个层级。

（一）核心利益：制度主权与经济主权

社会主义基本经济制度是我国一切经济活动的制度保障，也是社会主义政治制度的基础。央企资产是真正的全民资产，是维护基本经济制度和政治制度最为核心的资产保障，故必须确保央企资产的保值增长，保证央企资产不流失且不被任何人或组织所侵占。经济主权既是我国一切经济活动的基础，也是我国作为独立主权国家与其他国家及国际组织平等交往的基础，更是维护总体国家利益的经济权利基础，故“制度主权”与“经济主权”是我国最核心的经济利益。

（二）重大利益：基础稳固与持续发展

我国是新兴发展中大国，诸多问题的缓解以至解决、民族复兴目标的实现都有赖于经

济的可持续发展,故凡涉及经济运行及发展基础和发展战略的,都是我国的重大经济利益。例如,资源能源可靠并有效供给、技术及产业体系完整,重要产业健康发展、科技及教育体系持续提升、财政金融稳定及外汇储备达到合理规模,抑制外资在华恶意并购,重要产业布局不被干扰。特别是国家外汇储备,它既是国际支付的货币保障,又是应对国际金融危机的保障,还是在国际上实施相关布局的资金保障,故必须确保国家外汇储备达到必要的合理规模。这些都是经济运行及发展所必须的基础。

（三）重要利益：稳定运行与环境和谐

生态环境既是人居生存环境,又是经济可持续发展的自然保障,故必须按照国际社会取得共识的原则、规范和我国经济发展的阶段性特点(处于工业化中期),确保生态环境安全。信息安全是经济发展决策和运行管理的基础,故必须保障信息安全。经济发展及相关战略实施是以经济良性运行为基础的,故必须确保经济运行稳健,确保年度宏观经济四大运行目标的实现。特别是,我国是人口大国,就业是居民生存与发展的基本保障,民生是国家稳定之本,故必须努力实现居民充分就业。国际经济关系影响经济的长、中、短期发展,故必须确保国际经济关系友善且不被恶化,同时确保国际地位逐步提升。我国经济已深层融入全球经济,国际市场需求稍有萎缩即可能对国内经济的稳健增长产生负面影响;他国经济中的不利因素也可能跨国传导并影响我国经济,故必须努力实现国际贸易及投资的稳定增长及国际收支平衡。

三、各层级经济利益间的关系：系统性与共生性

（一）系统性

各个层级的国家经济利益相互关联,是一个有机整体且是一个复杂的巨型系统。其中,层级越高的经济利益,对国家整体经济利益实现的影响越大。层级越高的经济利益,越疏忽不得,稍有闪失即可能形成颠覆性损失。层级低的国家经济利益对层级高的国家经济利益的实现起着基础和支撑的作用。相应地,维护国家经济利益的基本构想和措施设计必须坚持有机联系的系统思维。

（二）共生性

国家经济利益的系统性决定了各层级利益的共生性,这表现在两个方面:一是国家经济利益中三个层级的利益是共生的,任何层级的利益如不能实现,即可能影响其他层级利益的实现;二是国家间客观上是共生关系,竞争、博弈、合作都是为了国家经济利益,一国如果损害他国的经济利益,其本国的经济利益也不一定能得到保障。相应地,维护国家经济利益的构想和措施设计必须兼顾利益层级间的共生关系,兼顾与相关国家利益的共生、协调和共赢。