

国

际

经

济

与

国

家

安

全

许
嘉
夏
立
平

冷战结束后,美苏两大阵营的军事对抗和意识形态对抗随即减弱。当 21 世纪即将来临之际,世界经济活动变得空前活跃。世界上几乎每一个国家,都被卷入了世界经济的大潮中。世界经济的发展为各国的发展和繁荣带来了机遇,同时也对各国提出了挑战,而其中越来越引人注目的就是国际经济对国家安全的挑战。

从 70 年代末 80 年代初开始,西方国际关系理论学者就已经开始注意到国际经济的发展对国家安全的影响。冷战结束后,他们更加关注这一问题,并在理论上展开了论战;然而,时至今日,对国际经济是否会对国家安全带来影响的答案并不统一。

美国国际关系理论中的新自由主义学派认为,当今各国经济上的相互依存已经使战争的可能性大大下降,这是因为国际经济的联系和贸易的发展使国家通过经济获利的价值已经超过了通过战争获利的价值,只要世界上有相当一部分的国家能够在经济上长久地保持相互依存的关系,世界和平的前景将无疑是乐观的。相反,新现实主义理论学派则提出,经济的发展和相互依存,只会增加战争的可能性,在一个无政府状态下的国际社会里,国家不得不时刻为自身的安全考虑,一旦一国不能够保证获得其维持经济发展所必须的原料市场和商品市场,它想发动战争的可能性就会出现,并且在某种情况下这种可能性还会变为现实。^①

新自由主义学派和新现实主义学派还从相对获益和绝对获益的角度研究国际经济与国家安全的关系。相对获益是指在国际合作中,各国最关心的是本国经济相对于其他国家的国际地位和力量对比,它们都希望自己在国际合作中能获得最大的利益。绝对获益是指在国际合作中国家关心的是通过合作,自己比过去进步了多少,而不太考虑别的国家得到的是比自己多还是少。新自由主义学派认为国家之间进行经济合作只有绝对获益,没有相对获益,国际合作带给各国的是好处而不是危险;新现实主义学派则认为,国家间贸易时各国对相对获益的敏感性将增强国际冲突,这种冲突是国际机制所不能轻易解决的。^②

在西方的这场有关国际经济对国家安全影响的争论中,不仅理论家们的观点见仁见智,而且外交决策者之间的意见也颇为分歧。美国对外政策三大目标的排序到底应当是经济、安全和民主还是安全、经济和民主,直到今日还并没有完全确定。美国总统的某些外交顾问坚持认为,今后经济战将成为世界各国之间纷争的主体。冷战之后,用经济方法取代军事方法并最终达到政治目的,已经日益构成对国家安全的主要威胁。而另一些人则持相反的观点。笔者在一次讨论会中,曾问到美国前副国务卿瑞乾·库勃,经济是否会影响到国家安全时,他毫不

犹豫地回答说“不”，并解释道：“这是一种误解。在战争中，有胜者和败者，在体育竞赛中有赢家和输家，但是，在经济较量中只有赢家而没有输家，因为，国际经济交往不会对国家的安全构成威胁，它只会有利。”

以上的争论随着经济问题在各国的对外事务中越来越重要还将继续延续下去。我们认为对国际经济与国家安全之间关系问题的研究，宜从以下两方面来展开：

首先，国际经济是否与国家安全有关？回答是肯定的。

没有人能忘记 30 年代的世界经济大危机是导致德国法西斯势力得势和意大利独裁统治者上台的主要原因。而法西斯统治在这两个国家的确立则是人类有史以来最残酷的一场世界大战——第二次世界大战爆发的主要原因。其实，人类历史的发展早已告诉我们，在世界经济由偶然商品交换发展到世界市场，乃至最终形成世界经济体系的过程中，世界经济发展的每一个阶段都影响着世界政治，不同的世界经济发展阶段总是伴随着不同的政治体制的建立，国际关系中不时发生的国家间战争的背后往往隐藏着复杂的经济原因。就单一的国家而言，一国的经济行为经常会产生相应的政治效果，反之，一国政府的政治目标和国家利益常常是建立在该国的经济实力基础之上的。所以说国际经济与国家安全原本就有着密不可分的联系，只不过在相当长的一段时间内，由于冷战的原因，人们的关注视野仅局限于军事安全和主权安全方面，而忽略了经济安全和文化安全的重要性罢了。今天，冷战结束，两极体系消失，当核武器已成为防止战争的门槛，仅凭军事手段很难再达到政治目标的时候，用经济手段去实现政治目的就变得极为重要了。由于世界的形势已从冷战中的国际经济政治化变为冷战后的国际政治经济化，今后国际格局的组成、各国在世界政治中的地位、一国政权统治的巩固和国家主权的维护都与经济有着直接的关系，如果把“战争是政治的继续”这一名言改为经济是政治的继续，在今天看来已经不会太过分了。

其次，要厘定安全概念。

(1) 所谓国家安全是指，一个国家不受到外来威胁的状态和感觉，它既包括军事性内容也包括非军事性内容。第二次世界大战后，在近半个世纪的时间里，冷战一直是国际关系当中的主题，当时，人们一直习惯性地把国家安全的概念界定为主权安全和军事安全。冷战结束后，这种思维惯性并没能随之而止，一谈到安全，人们往往依然从这两个方面去考虑问题。其实，今天的安全概念早已不只是这两方面的内容了。完整意义上的国家安全概念应当包括：主权安全、军事安全、经济安全和文化安全。主权安全的内容包括：维护国家统一，防止国家分裂，维护一国政府对内的最高决策权、管辖权和对外独立自主的权力；军事安全的内容包括：防止国家间冲突和战争，防止核武器的扩散，防止武力入侵和军事封锁以及防止国内暴乱；经济安全的内容包括：国家的金融、贸易、生产和技术专利等所有经济活动不受外来势力的侵害，国家的生活环境不遭到破坏，一国政府对本国全部财富的拥有权、使用权和处置权不受到外来势力的干扰；文化安全主要是指一国精神财富的安全，它包括一国的民族信仰、文化传统、道德精神和文化遗产等方面的内容。在这四者当中，相比较而言，捍卫主权安全和军事安全比捍卫经济安全和文化安全要容易一些。因为，第一，一般来讲，对主权安全和军事安全的威胁来得比较直接，显而易见；而对经济安全和文化安全的威胁则来得比较隐蔽，不易及时发现。第二，经济活动与政治活动的特点不同，经济活动中的不稳定因素要比政治活动中的不稳定因素更多。第三，在前两种安全问题上，双方的敌我关系泾渭分明，而在后两种安全问题上双方的关系比较复杂，很难用一刀切或某种极端的办法去解决。因此，捍卫经济安全和文化安全的困难在和

平环境下就显得特别突出。

(2) 在不同的国家,同一国家不同的历史时期,国家安全的内容不一样,四种安全概念的先后秩序的排列也不一样;而在同一时段内把握各国安全问题的相似性,准确系数应当更大一些。

(3) 国家安全的概念既可以是主动的也可以是被动的。美国学者理查德·阿尔曼在《重新定义安全》一文中提出,安全也许不应只确定为目标,而且也应确定为结果。这就是说,我们也许没能认识到安全有什么内容,如何重要,直到我们面临着失去它的危险时才知道。因此,安全在某种意义上讲,是应由它所面临的威胁而确定的。由此安全的含义来自两个方面,一是一国政府努力的目标;一是别国政府推行政策后对本国所造成的结果。对任何一个国家的决策者来说,他们总是追求前者,防止的是后者。

(4) 国家安全概念在表示被动时,其受威胁的程度应当界定。当国家安全受到威胁时,其含义包括三类:一是指国家的生死存亡受到了威胁,二是指国家的利益在某些方面某种程度上受到了危害,三是指国家利益将要受到但还没有受到危害的感觉。

当然,如果说国家安全的概念本身有主动性和被动性之分的话,那么国际经济对国家安全的影响也可以分为有利的一面和不利的一面。当一些国家把国际经济交流作为促进各国经济发展和繁荣的目标时,这样的经济交流对国家的安全不会构成威胁。阿拉伯世界的产油国为世界的经济繁荣和稳定,一直在石油价格上自行限价就是一例。与此相反,当一些国家在国际经济交流时,剥削甚至有意去损害其它国家的利益时,这种国际经济交流无疑对国家的安全利益不利。本文将主要讨论后者。

二

在什么样的情况下,国际经济有可能影响国家安全,我们认为,国际经济在三个方面会影响国家安全:

(一) 从国际经济体系中的四项基本功能来看

国际经济交往主要表现在四大领域当中,即货币、贸易、投资和援助。这四个方面的经济交往既可以为一国的经济发展带来繁荣,同时,也可以使一国的经济发展和国家安全受到威胁。一般来讲,一旦在这四个方面发生问题,发展中国家比发达国家更易受到冲击。这首先是因为他们本身的经济较弱,其次,则是由于他们的经济对其他国家依赖程度较深。例如,在货币市场上,发展中国家货币大多不是硬币。它们的货币常常与发达国家的货币挂钩,并与之保持一定的汇率,其外汇的储备和外债的付出都以此汇率为依据。但是,当发达国家经济出问题,国家货币出现严重贬值或升值时,发展中国家的货币便会随之出现问题。如果这种货币危机在短时间内就可以消除,它对一国经济的稳定还不会造成太大的影响;如果在相当一段时期内都不能克服,则将会影响到国家政权。此外,随着科学技术的发展和通讯技术的现代化,在国际金融市场上短期巨额的金融投机行为已变得更加猖獗,这种行为可以破坏一国整个的金融体系,乃至整个的国民经济。在国际贸易中,发展中国家一直在与国际垄断集团进行着艰苦的较量。从国家安全的角度上讲,发展中国家存在着严重的“市场安全”问题。由于它们本国的经济基础较弱,外国企业可以利用其强大的经济实力,通过削价竞争或名牌竞争的办法,迅

速占领弱国市场。其结果将是发展中国家本国商品滞销,民族工业很难保住。在国际投资方面,国际投资可以解决一国经济中的资金短缺问题,但是,同时也可以带来负面影响。例如,一些国家为了本国的经济利益,会把污染严重、破坏生态平衡和资源消耗量大的工业项目放到其他国家去发展。这样表面上是在帮助别国的经济发展,实质上,是在破坏其他国家的经济安全。即使受投资国的经济由于有了外国的投资,暂时获得了某些好处,但就国家安全而言,这种国际投资所带来的损害程度要比受益程度大得多。更应当注意的是,国际垄断财团在一国经济中占有过多的比重,一旦经济出现问题,它们把资金撤走造成受投资国的经济出现混乱的问题。在国际经济援助方面,经济援助可以促进一国的经济发展,但当经济援助是以附加的政治条件为条件时,这种援助就会损害受援国的国家独立和国家主权,国家安全自然也就受到了威胁。今天,发达国家利用其手中的经济实力,控制着世界主要的经济机构。它们在对其他国家进行经济援助时,往往要制定出许多符合它们自身利益的标准,强迫其他国家去执行,由此带来的结果常常是受援国的主权安全不同程度地受损。

(二) 从国际经济的短期效应和长期结果上看

在分析国际经济对国家安全的影响时,不妨把它们分为进程层次的影响和结构层次的影响两个方面。所谓进程层次的影响主要是指国际经济在短期内对一国国家安全所造成的影响。这种影响是在两国经济交往的进程中出现,并会在一段时间内消失。例如,一国对另一国实行经济制裁或贸易禁运、国际市场上暂时出现的石油危机和粮食短缺问题等。这种在进程层次上出现的国际经济对国家安全的影响,轻者有可能造成一国在短时期内经济萎缩、高失业率、通货膨胀、军事能力下降,重者则可能导致国内动乱。所谓国际经济对国家安全结构层次的影响,是指在相当长的一段时间内,在国际经济的交往中,一国的实力出现了根本性的变化,并由此使其在国际体系结构中的地位发生了变化。今天的国际经济竞争已不单单是某一经济领域或某一经济行业的竞争,而是经济中各个行业的各种要素的竞争。这种广泛的、全方位的经济竞争所造成的结果往往是一国在国际体系结构中地位的变化。这种变化是质的变化,而不仅仅是量的变化。国际经济对国家安全进程上的影响是建立在结构层次的支持上的;反之,国际经济对国家安全在结构上的影响是建立在进程层次影响的基础之上的。国际经济对国家安全在进程上的影响表现得直接,而在结构上的影响则有一个潜伏的过程,它是一个量变到质变的渐变过程。

(三) 从国际经济对国家安全影响的主动性和非主动性来看

当一国把其经济作为实现国家政治目标的手段时,这种影响是主动的并且将对其它国家的安全构成威胁。在冷战时期,尼克松政府和里根政府分别用经济中的软硬两手对前苏联施加压力,促使其内部发生变化,最终达到摧垮其政权的目的。在国际政治斗争中,用经济手段达到政治目的的事例还很多,如70年代,美国因拉美国家坚持200海里捕鱼区的立场,撤回对拉美国家的经济援助,使这些国家面临着要么要美元,要么要主权的困境。今天,美国在制定对华经济政策时,除了经济因素外,还附加了所谓促进中国的“政治民主化”等条件。有时,国际经济行为本身并没有明确的政治目的,却也会造成对国家安全的影响,这种影响就是国际经济对国家安全的非主动性影响。特别应该引起我们警觉的是这种影响的形成往往是由于受影响国本身的经济运转机制有问题。这种问题在过去也许仅仅是国内性的,但是,在今天它就有

可能成为国际经济影响国家安全的潜因,甚至可能会在国际经济行为的作用下对国家安全形成致命的威胁。例如,1997年在东南亚国家发生的金融危机,首先在泰国发生危机,接着影响到印尼、韩国、菲律宾、马来西亚、新加坡和日本等国。这些国家内的经济运转机制本身都存在着程度不同的问题,如国内银行的长期坏帐和泡沫经济问题等。这些问题在某些国际经济行为的诱发下,便对国家安全构成了严重威胁。以泰国为例,其金融危机产生的主要原因是因为国际投机商看准了东南亚货币大幅度贬值的趋势。他们进入泰国大笔放空泰铢,使泰铢受到巨大的压力,泰国政府无力控制,最后爆发了国内金融危机。泰铢的贬值又导致了东南亚国家货币的纷纷贬值,致使整个东南亚地区经济出了问题。再如,随着国际经济合作的加强,电子计算机连网和电子信箱的普及,如果一国不能在这些方面制订出相应的法律和法规并伴有科学而严密的防范措施,国家的机密就有可能在瞬间内传播到世界各地。又如,当现代的尖端武器研究因耗资巨大而不能被单一的国家经济实力所承受时,国与国之间必然走联合开发的道路,而这种国际经济联合也会带来国家安全能否得到保证的问题。

由此可见,要防止国际经济对国家安全构成不利影响,首要的是完善国内的经济运行机制,增强经济实力,这样才能在国际经济的大循环中立于不败之地。

三

国际经济全球化已经成为人类历史发展的必然趋势。在国际经济全球化的进程中,如何在不损害本国的国家利益和国家安全的基础上增进国际经济交流已成为我们当前面对的首要课题。中国目前和许多发展中国家一样,面临着两难的处境:不开放国门,不进行国际经济交流,国家将落后,将被历史进程所淘汰,国家无安全可言;开放国门,进行国际交流,国家安全将面临挑战甚至威胁。中国只有打开国门,参与国际经济大循环,才是唯一的出路。中国的经济发展是和世界经济的发展密切相连的,我们不反对国际经济交流与合作,但是这种交流与合作是建立在维护国家利益的基础之上的。世界经济的相互依存使世界各国的经济互相受益,这种依存关系可以为各国带来许多好处,但是,这种相互依存的经济关系并非永远是平等的依存关系,有时也可以带来负面的影响。有鉴于此,伴随这种开放的选择,我们应当迅速制订并启动防范机制,它们大致包括以下内容:

第一,开展国际经济与国家安全的宏观和微观研究。详细明确国际经济对我国国家安全有可能造成影响的范围并确定其程度标准。这种研究不仅需要定性研究而且也需要定量研究。

第二,研究制订出防范国际经济对国家安全影响的详细措施和补救办法。

第三,在新的形势下,提高党内外决策人士有关国家安全的理论水平和修养,培养全民新的国家安全意识,并把国际新形势下的国家安全教育注入爱国主义教育之中。

(作者单位:复旦大学国际政治系、上海国际问题研究所)

注释:

- ① Dale C. Copeland, "Economic Interdependence and War——A Theory of Trade Expectation" *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring 1996).
- ② Peter Liberman, "Trading With the Enemy-Security and Relative Economic Gains", *International Security*, Vol. 21, NO. 1 (Summer, 1996).