

国家经济安全问题的性质与特点

张幼文

国家经济安全是近年来为国际社会关注的一个新问题。在中国,这一问题被放到国策的重要地位,是在改革开放 20 年,经历了多个发展阶段,既取得丰富经验又面对诸多挑战之际。使这一问题一下子变得无比尖锐,引起举国上下普遍关注的直接原因,是在金融全球化条件下亚洲金融危机为昔日增长明星带来的巨大灾难。在全国人民高度警惕,万众一心,以严防死守的勇气和决心迎战亚洲金融危机之际,研究国家经济安全问题的性质与特点,借鉴遭受危机重创国家的惨痛教训,探索维护国家经济安全的战略,防范相似的灾难在中国重演,无疑是摆在我们面前的一项重大而艰巨的任务。

一、国家经济安全问题的含义

国家安全本来是一个关于对国家价值维护的概念,是从军事、经济、社会等具体概念到国家精神和国家意志等抽象概念的整体。“冷战”时代使这一概念更多地集中于军事与政治,并把军事和政治作为维护国家价值的根本手段。冷战的结束使国家价值体系发生变化,经济竞争和通过经济竞争实现对国家价值体系的维护成为安全问题的核心。国家价值体系中对经济利益的维护,成为安全问题的核心。

尽管国家经济安全并不是近年来提出的一个新概念,但是,在金融全球化,尤其是在 90 年代国际金融危机的背景下,它已成为人们倍加关注的一个新问题。它既不同于传统国际关系上的国家安全,也不同于一般的国家经济稳定。从最狭义上说,国家经济安全是指在开放条件下一国如何防止金融乃至整个经济受到来自于外部的冲击引发剧烈动荡并导致国民财富的大量流失。从较广义上说,是国家对来自外部的冲击和由此带来的国民经济重大利益损失的防范,是一国维护本国经济免受各种非军事政治因素严重损害的战略部署。因此,国家经济安全是一个宏观的经济问题。

对于一个从封闭走向开放的发展中国家来说,国家经济安全在本质上是一个关于对外开放效益的问题,但是它与一般意义上的对外开放效益有着重大的区别。在微观意义上,开放效益是关于对外贸易的增值问题,吸收外资的经济技术效益问题;在宏观意义上,它是关于国民经济资金短缺的弥补、产业结构的进步和出口水平的提高等等。然而,国家经济安全是关于在开放条件下一个国家的政府能否继续有效实现对本国经济的管理,国家的经济命脉是否被外国资本所控制,国民经济的持续增长和发展是否会中断,国民经济作为整体能否有效抵御来自外部冲击的问题,尤其是怎样防范长期积累的国民财富在顷刻之间流失的问题。

国家经济安全并不仅限于金融问题,但金融却无疑是影响国家经济安全的最重要渠道。

这一方面是由于金融在现代市场经济中的命脉地位,使由金融系统产生的问题可能迅速成为整体经济的问题,同时也由于金融全球化的发展使世界局部金融问题迅速转化为全球性金融问题,从而金融安全成为经济安全的核心,金融危机成为全球性危机。金融全球化条件下的金融危机具有与历史上的金融危机不同的特点,金融危机的最初形式来自于货币信用危机。当商品经济的发展导致买卖过程分离以后,就埋下了货币信用危机的种子。这种货币危机的主要原因在于买卖在时间上的脱节。这种金融危机可以称为“时间脱节性金融危机”。随着金融业自身的高度发展,金融业在规模上扩大,使功能已经与实物经济交换过程对媒介的需要相脱节,也与投资对资本资源配置的需要相脱节。高度膨胀的金融业包含着巨大的泡沫成份,以至于任何一点的破裂都可能导致整个金融体系的崩溃;金融业的运行可以与实物经济无关,但是其崩溃可能反过来殃及实物经济。这种金融危机可以称为“功能脱节性的危机”。30年代的大危机是由金融危机开始的,这种危机的性质就是功能脱节性的。

国际性金融深化后的金融危机与此不同,它可以被称为“空间脱节性金融危机”。危机爆发的直接形式是国际资金的大规模流动。引起这种大规模流动的原因可能是国内经济政策失当,汇率制度选择的失误,资本市场的畸型发展等等,但这些因素最终转变为金融危机的总是大规模的跨国资金流动。对一国经济来说,货币流通量总是应当与实际经济活动和生产规模相适应,否则就必然导致通货膨胀或失业。当资金大规模流出入时,这种实物经济对货币流通量的关系被突然打破,从而导致危机。由超速发展的各类金融市场的功能脱节又大大增加了资金流出入的规模,强化了空间脱节。无论从墨西哥金融危机看,还是从东南亚金融危机看,都具有这种性质。当经济全球化显著推进到金融全球化的时候,人们看到的不只是金融全球化对经济资源国际配置的积极意义,而且看到它比其他意义上的经济全球化带来的更多风险。全球化被称为一把“双刃剑”,这对金融来说也许更为确切。

在金融全球化条件下,国家经济安全问题具有高度的综合性、显著的突发性和强烈的紧迫性。高度的综合性在于,由金融问题所引发的经济冲击,远远不只限于金融问题本身,而是广泛地波及国民经济各个部门和各个领域,包括贸易、生产、投资和消费等方面。其范围远不象其他贸易投资那样一般只影响到某一特定部门。显著的突发性的形成在于各类经济问题往往首先在金融领域中积累,到金融体系无法容纳这些问题时,它们便以爆炸式的剧烈形式释放出来。经济开放由于增加了形成泡沫的可能和金融管理上的复杂性,使问题积累更深而爆发更烈。各国金融危机频繁爆发,不断传递,而国际社会至今未形成可靠的危机防范机制,这一局面构成了对一个国家来说的强烈的紧迫性。面对高度无序的国际金融秩序和超级巨大的国际金融流量,各国现只能首先立足于依靠自己的力量和谨慎来捍卫国家经济安全,无疑处于一种十分紧迫而严峻的地位。

二、国家经济安全问题的研究要点

今天我们面对的是一系列严峻而亟待回答的问题。

在国际货币体系方面我们需要研究:(1)当代国际货币体系与国际金融体系的内在缺陷是什么;(2)这些缺陷怎样成为一个发展中国家的金融风险的根本;(3)国际货币基金组织在预防和缓解发展中国家金融危机中起何种作用;(4)国际货币体系与金融体系应当怎样改革来防范金融危机;(5)世界经济一体化的发展对金融危机的传递产生了怎样的影响。其中尤

其需要研究的是:在国际货币金融体系存在缺陷的情况下发展中国家怎样选择一个有利于防范金融危机的货币制度;应当致力于建立怎样一种国际货币金融体系。

在新兴市场泡沫经济与金融风险形成原因方面我们需要分析:(1)泡沫经济形成的原因是什么,它与国家经济安全有着怎样的深刻联系;(2)如何有效地防止高速增长时来自外部资金的冲击;(3)新兴资本市场的主要缺陷是什么;(4)怎样加速培育本国的资本市场;(5)如何有效防止高速增长中金融市场的泡沫;(6)如何利用预警信号防范金融风波的发生;(7)如何通过金融市场的规范、监管和管理来化解风险,消除隐患。其中尤其需要分析的是:如何在实现高增长的同时防止泡沫经济的形成;如何防止局部的金融风险转变为全局性的金融危机。

在金融开放条件下宏观调控方面我们需要探索:(1)金融开放条件下宏观调控的特点是什么;(2)保持本国国内金融稳定前提下实行金融开放的必要条件是什么;(3)与发达国家相比新兴市场金融业开放的主要困难是什么;(4)怎样的金融开放战略是审慎的而又适应国际趋势的战略;(5)新兴市场如何有效运用宏观调控手段控制国际资本流动;(6)不同汇率制度选择的条件和依据是什么;(7)如何正确处理国际金融中心建设与国家金融安全间的关系。其中尤其需要探索的是:吸取亚洲金融危机的教训使我们在金融开放战略问题上得出了什么启发;怎样从宏观上防范金融风险的形成。

在外资的利用与经济结构的优化方面我们需要把握:(1)利用外资与国际收支间存在着怎样的相互关系;(2)怎样利用外资实现经济与出口结构的进步;(3)如何有效利用间接投资;(4)如何防止外资大规模流入对国民经济的冲击;(5)如何从时代特点出发理解和发展民族工业。其中尤其需要回答的是:如何控制各种不同利用外资方式的比例和外资的流向结构;如何在积极利用外国直接投资中实现产业发展与结构进步。

关于发展中国家金融开放战略方面需要研究的是:(1)发展中国家的金融国际化与金融全球化的关系是什么;(2)金融国际化对发展中国家金融深化有什么作用;(3)发展中国家金融国际化的主要内容是什么;(4)金融国际化对发展中国家具有何种意义;(5)发展中国家是否存在着产生金融风险的机制;(6)应当选择何种金融国际化的战略。其中尤其需要回答的是:在金融国际化中存在着怎样的金融体系的风险;吸取各国的经验,中国应当走怎样的金融国际化道路。

三、新兴市场的金融安全问题的特点

毫无疑问,金融危机发生的国内原因是首要的,只有通过对危机发生的国内因素的分析,我们才能提出防范金融危机的国内条件,并且探索发展战略与国家经济安全之间的关系。

当代国家经济安全问题的产生在很大程度上与一国本身的经济发展战略有关。在一个失衡的发展战略下和在一个失度的政策调控下,新兴市场很容易形成经济泡沫。在泡沫经济下大量外资流入并流向房地产、证券市场、外汇市场等,就必然积累大量抽走时剧烈震荡的隐患。当一国经济高速增长时,往往会出现过度投资现象,外资大量流入导致证券及房地产市场过热,而在赢利后一下子大量抽走时,不但会导致市场的急剧下滑,而且会带来对本国外汇的巨大压力。泡沫经济还形成银行坏帐的累积与证券市场价位高企的风险累积,而

在外来因素冲击下爆发。高速发展中的经济极大地依赖于外来资本的推动,而且现代金融业已与实际经济贸易活动远远脱离,这些都加大了金融动荡的可能性。

经济的高速增长是新兴市场的基本特征,它同时也构成了金融风险的基础。高速增长使资本大量流入,既提供了增长所需的资金,也导致了房地产市场与证券市场的泡沫。当外资以直接投资的方式进入新兴市场时,它所带来的是实物资本的增长、生产能力的提高和基础设施的改善。但当外资以间接投资的方式进入时,它除了融资功能以外还有产生金融泡沫的效果。

经济中泡沫形成的主要原因,在新兴市场条件下得到了加强。当增长超高速时,市场的资产价格会超过其基础价值或理性预期值,产生形成泡沫的基本趋势。高速增长使实物资产价格上升的结果会在金融资产价格上得到放大,使经济泡沫集中表现为金融形式。在新兴的金融市场中,比经济增长更高速的资金集聚把金融资产价格推到一个更高的水平。在新兴市场开放使大量外来资金进入资产市场时,这一趋势就得到了加强,使泡沫得到广泛积累而构成经济的整体状态即泡沫经济。

与一般市场经济相比,新兴市场的泡沫经济既更易形成,也更易于突然破灭。持续的高速增长使资金更大规模地集中,但现实经济中的资本收益率相对降低,资金更多地流向金融与房地产部门而形成泡沫。泡沫的脆弱性与经济增长的脆弱性是联系在一起的。由于生产增长、出口增长缺乏劳动生产率和科技水平提高的支持,而高速增长的基础是粗放型的要素投入。经济增长的脆弱性一旦有所显露,泡沫就可能整体破灭。泡沫破灭过程的突发性与其形成过程的迅速性相联。由外资在证券市场上吹大的而不是由本国储蓄支撑实物生产的泡沫,自然会在外资迅速撤离中破灭。低水平的金融调控机制和有限的市场干预能力,使政府在泡沫破灭过程中束手无策。相对稳定的汇率水平和汇率制度是稳定的对外贸易投资关系的基础,同时也是各类问题集中积累的焦点,在泡沫破灭过程中一触即溃。

在经济开放的条件下,泡沫经济的破灭对国家利益的损害要比封闭经济严重得多。泡沫的破灭不只是虚拟资产的缩水,甚至也不只是实际生产的下降。泡沫破灭的过程是本国长期积累的外汇资产的流失,是实物资产的被外资廉价收购,是增长过程的中断,使经济结构迅速失去平衡。在封闭经济中的国内财富转移变成了国民财富的向外流失。在封闭经济中纯粹的金融资产价格变动有时可能对实际生产毫无影响,而在开放经济中的泡沫破灭却会以生产与消费的实质性倒退为结果。

新兴市场的一个共同发展道路是从劳动密集型产业起步的外向型发展战略。这一战略历史成效是不容置疑的。在这种战略下,发达国家的劳动密集型产业和成熟的传统制造业向新兴市场转移,廉价劳动力决定了发展初期的比较优势。但是,这一发展战略也具有其动态性缺陷。第一,当更多的后进国家开始发展以后,劳动密集型产业开始面对激烈的国际竞争,新兴市场的劳动力成本开始相对变得高了。第二,由于产业的发展来自于先进国家的转移,因而在国民经济的产业结构上总是落后于先进国家一个台阶,在国际分工中处于不利地位。第三,如果不能找到劳动密集型产业向外转移的机会,那么经济结构就难以获得进步。第四,以劳动密集型产品为主的出口结构严重依赖于价格竞争优势,但是这种优势却难以长期维持,因为随着经济发展,劳动力价格必然上升,而汇率贬值的结果则会直接导致价格优势的丧失,给出口带来困难。第五,劳动密集型的出口结构必然带来长期汇率下降趋势,因为全要素劳动生产率提高相对较慢。

新兴市场的高速增长在很大程度上依存于出口的增长,开放型新兴市场的出口依存度一般都很高。这一特征的结果是,出口增长速度的下降对整个经济增长的影响很大。

新兴市场中的资本市场发展滞后于经济的高速增长,由于高速增长大量靠外来资本推动,外资的稳定流入对增长速度的维持至关重要。一旦外资出现不稳定,增长速度就难以维持。一个稳定的增长速度需要靠与之相适应的国内资本市场来支撑,否则难以承受外部资本流动所产生的震荡。因此,怎样加快培育一个与高速增长相适应的国内资本市场,成为新兴市场金融危机防范的关键问题之一。

金融市场的不成熟是金融不发达的主要表现。国内机构投资者不成熟,市场规范不完善,金融工具缺乏,金融主管当局对市场的调控能力不足,金融市场规模较小而进入了巨大的外资金融机构等都反映了这一点。不发达的国内金融系统决定了较低的国内储蓄率,使建设资金主要依赖外资,国内政局又对外资的流入具有决定性的影响。市场的不成熟既表现在市场行为主体和交易品种上,也表现在市场机制建设上。较少的本国机构投资者既增大了个体投资者短期行为对市场的冲击,也增大了外国投资机构对市场的控制。市场规则不健全,而政府乃至腐败的官员过度地介入市场大大增加了市场风险。股市远超出债市的发展增大了市场的投机性而减少了投资性。过快的市场开放使尚未发育的弱小市场不能适应外来机构投资者的巨大资金流量,使市场为外资所左右。资本市场的有效运行机制来自于会计准则、信息披露和透明度等公开、公正、公平的制度框架,这一制度框架的不成熟必然增加市场运行的无序性和风险性。

资本市场的剧烈波动是国民财富流失的首要渠道。在开放型的资本市场中,金融资产价格的变动不再只是本国居民金融资产的缩水或升水,而只能是国民财富以外汇形式的流出。企业资产价值的下降也会被以并购的形式为外国投资者所廉价获取。股市期市震荡、汇率贬值趋势、利率被迫调整等,最终都会变成通过资本市场的财富流失。

新兴市场的风险集中在金融领域中体现出来并不是偶然的。这是因为,第一,新兴市场的增长极大地依赖于资本的推动,资本在引导国际资源配置向新兴市场倾斜中起了关键的作用。第二,全球经济与金融的高度一体化使经济波动的传递机制加强,发达的市场经济和金融体系不仅能够吸纳波动的冲击,而且能够把冲击向外推移,但新兴市场则没有这种功能,从而使风险不断沉淀,更加集中,更加剧烈。第三,现代金融产业高度膨胀,与实际贸易与投资活动远远脱离。在发达市场中金融业能够自行平衡,而在新兴市场中却只能将不平衡的能量向实际经济转移。

金融业的不发达是后进市场经济的普遍特征。对于新兴市场来说,虽然工业发展迅速,经济成长成就突出,但就整个经济结构而言,金融业仍然是最为薄弱的环节。这一特点也决定了经济危机可能首先从金融开始。

在很大程度上,宏观金融问题的形成具有制度性的原因。制度性低效和银行业经营的非市场化,可能导致坏帐的积累。宏观政策的失误形成泡沫经济也会导致银行坏帐的增加。银企关系作为金融对产业的支持关系,既可以通过资金供应的保证帮助企业的竞争与发展,也可能因为对企业的过分保护而制约银行的经营。由制度性原因导致的金融问题可能是长期性的,其中包括是否形成了一个有效的中央银行主导的金融体系,金融系统是否形成了竞争,监管制度是否有效,调控政策是否健全,等等。即使生产竞争的市场是发达的,金融系统的落后仍然可能形成长期性的金融问题。日本和亚洲其他国家的事实表明,金融系统不论

是发展的滞后,还是发展的超前——在未发展以前过快引入现代衍生产品市场——都可能成为金融危机的基础。

新兴市场中金融制度的不健全和监管不力,是金融风险的又一个重要来源。尽管金融监管问题对所有国家都重要,但发展中国家由于金融市场规模狭小,本国金融机构力量薄弱,难以应付来自发达国家的庞大投机资金的大规模炒作。

在新兴市场的发展中,必须有效实行对整个金融系统的监管。在泰国的金融自由化过程中,财务证券公司等非银行金融机构发展迅速,并且大量向高风险部门投资,而其资金来源则主要是国外金融机构和国内商业银行的贷款。债务币种的汇率风险、期限结构的流动性风险以及泡沫经济下的市场风险都集中在财务证券公司这些非银行金融机构上,并且在风险爆发时迅速传递到整个金融系统。

研究表明,当代世界的金融危机有一个重要的特点,那就是“中间突破型”。新兴市场是世界经济三个不同发展水平的国家组中的中间环节。事实表明,国际金融中的重大风险更多地会从这个中间环节突破、引发危机并向外蔓延。发达市场经济由于有较成熟的金融体系,因而对金融冲击有较强的吸纳能力;不发达市场经济由于金融尚不发达,资金流量较小,还未形成金融动荡的流量基础。与此不同的是,新兴市场由于金融市场规模急剧扩大而运行机制却不很成熟,开放后形成了巨大的内外金融流量而宏观调控能力不足,成为金融风险最易发生的地区。这是当代国际金融风波“从中间环节突破”的重要特点。

四、经济安全观与中国开放理论的发展

在对外开放的问题上,中国经历了多个发展阶段,从国家经济安全高度提出的关于对外开放的“安全论”是对外开放理论发展的一个新的阶段。

中国的开放经济理论是在开放的实践中发展的,对外开放的阶段性推进中也包含着开放经济理论的推进。在进行特区试验的时候,开放经济理论表现为“窗口论”,即中国向世界学习、观察世界的窗口。由于历史的原因,当时的开放经济理论还必须回答“特区是社会主义还是资本主义”这样一个现在来看似乎不成问题的问题。当整个沿海地区对外开放的时候,开放经济理论表现为“条件论”,即沿海地区的地理条件和经济发展与世界相对较小差距是可以开放的条件。对于更落后的内地来说,连本地市场都没有建立,更不可能面对外部市场。沿海地区发展“外向型经济”的主张是这一阶段的理论表现。沿海地区的劳动力素质和经济技术水平可以实行“两头在外”的发展战略。与外向型经济理论基本同时发展的是“国际大循环论”。这一理论从整个国家相对落后,沿海内地经济二元性的现实出发,提出利用外部条件实现沿海地区利用外部市场和资源的发展战略。当进入整个国家全面对外开放的时候,中国的开放经济理论是“机遇论”,即和平与发展的国际环境是中国可能以开放的形式来加速现代化进程的外部条件,是一个难得的机遇。开放经济理论是对外部条件利用的理论。对于一个尚不具有全球经济观念而又有实现现代化的紧迫感的民族来说,机遇论既是唤起民众的动员令,也是基于时代和国情的正确判断。上述这些理论都在于强调开放的必要性。当中国具备了创造全面开放条件的时候,开放经济理论表现为“接轨论”,即认为全面的对外开放必须基于国内经济体制与运行机制与国际的兼容性。接轨的过程是一个全面建设开放型经济的过程。正是从这个时候起,“开放政策”发展为“开放型经济”。开放政策使

一个封闭经济或基本封闭的经济走向开放的道路,开放政策的持久广泛采用使一个封闭经济逐渐发生转型,最终变成为一个开放型经济。因此,接轨理论本质上是一种全面建立开放型经济的理论。在这一阶段,人民币逐步走向可兑换的研究不但具有强烈的政策意义,而且为一个外汇管制国家的货币制度改革道路提供了理论思维。这一阶段的特点是研究怎么样更好地开放。从1997年以来的发展看,中国的开放经济理论走向了一个更加成熟的阶段即“安全论”阶段。这是由亚洲金融危机发生后所带来的开放经济理论更成熟思考的成果。中国成功地避免了亚洲金融危机的蔓延,维持了国家经济与金融的稳定。同时中国积极地从亚洲的动荡中吸取了教训。这一教训就是,对于一个市场机制不发达,国内金融市场和金融体系不成熟的国家来说,开放可能带来的外部冲击是严峻的。关于如何防范亚洲金融危机在中国蔓延的各种政策与战略,构成了中国开放经济理论的新内容,这一理论是与后进的开放经济相适应的。其内容至少涉及,要以国内经济结构的进步支持出口结构的进步,来保证国际收支的平衡;不能长期依靠外资的流入来弥补外贸的逆差;外资要利用,但结构要合理;国内金融体系的成熟是金融对外开放的前提条件;在调整增长中要防止经济泡沫;汇率制度的选择与改革必须高度谨慎,汇率政策要稳定;货币走向完全可兑换的过程必须阶段性地推进,等等。在很大程度上可以说,国家经济安全理论是中国开放理论的新发展,也是中国对适合于后进国家的开放经济理论的新贡献。

这一点既表明中国对外开放政策更加成熟,也表明中国准备着更大的开放。这是因为,中国对外开放从探索试验和局部考虑,发展到在总结经验教训基础上的全盘战略。注重国家经济安全不是开放的收缩,而是开放的扩大。这是因为,经济安全问题本身是在高度开放的条件下来提出的,是一个在较高开放水平上的开放战略问题。国家的整体经济获得了安全,也就意味着一个更稳定和良好的开放环境。20年来,中国经济走过的是一条从封闭到开放的道路。这条路的第一步,只能是回答“要不要开放”这样的问题,分析开放的利益,揭示开放更有利于发展的规律,强调开放是整个国家长期发展战略的必要组成部分的观念,是开放道路的必经阶段。随着开放的发展和深入,简单意义上的开放必然走向更加成熟的开放,开放的根本目的即利益与效益问题成为形成全面开放格局以后的中心问题。要更高的开放效益不但不否定开放的基本方向,而且是更成熟的开放的表现,是开放本来目的的强化。在一定意义上,这一阶段的开放效益的核心是微观层面上的,是回答“怎么样开放”的问题。从宏观层面上强调开放效益是关于提高开放效益的更高阶段,国家经济安全不只是对突发事件的防范,而且是从宏观战略上实现开放效益的问题。“怎么样更好更稳妥地开放”是开放中注重国家经济安全的实质。就维护国家经济安全这一角度而言的提高对外开放水平,既是指开放程度的提高,也是指开放宏观管理水平的提高。

从金融角度研究国家经济安全具有重大的意义。邓小平同志早就指出,“金融很重要,是现代经济的核心。金融搞好了,一着棋活,全局皆活。”因此,研究现代金融问题尤其是开放条件下的金融问题是研究邓小平理论的一个重要组成部分。

国家经济安全问题是当代各国共同关心的一个重大问题,是国际问题研究中的一个重要的新领域。这是经济全球化、一体化,尤其是金融全球化下的一个新问题。党的十五大报告指出,“面对经济、科技全球化趋势,我们要以更加积极的姿态走向世界,完善全方位、多层次、宽领域的对外开放格局,发展开放型经济,增强国际竞争力,促进经济结构优化和国民经济素质提高。”报告还指出,要“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系,维护国家经