

数字货币会影响国家安全吗

□ 陈建奇

核心阅读

近年来基于区块链技术的数字货币迅速发展，构成了当代技术进步催生的金融创新新趋势。如何厘清数字货币对国家安全的影响机制，已经成为防范重大风险不可忽视的重要内容。

当今世界，货币金融体系变革正在对国家安全产生越来越大的影响。美国前国务卿基辛格说，如果你控制了货币，你就控制了世界。英国经济学家凯恩斯也提出，要颠覆现存社会的基础，再没有比搞坏这个社会的货币更微妙且更保险的方式了。这些都凸显货币金融的重要性，它不仅关系一国经济发展，而且影响社会的稳定乃至国家的存亡。近年来基于区块链技术的数字货币迅速发展，构成了当代技术进步催生的金融创新新趋势。然而，利用数字货币洗钱、买卖毒品及枪支弹药等行为令人担忧，这些已经逐步构成对国家安全的新挑战。如何厘清数字货币对国家安全的影响机制，已经成为防范重大风险不可忽视的重要内容。

数字货币具有替代传统货币的可能性

比特币等数字货币尚处于起步阶段，未来也面临着不确定性，但数字货币具有纸币所没有的优势，决定了数字货币未来拥有一定的发展机会。从交易及管理成本看，数字货币的优势明显。为满足全球经贸合作深化的需要，货币资本跨境大规模流动将成

为常态。但纸币跨境流动会面临清算、运输等问题，数字货币可以较好解决相关问题。数字货币可以游离于传统的银行体系之外，甚至不需要中介机构，基于数字货币的交易成本将显著下降。数字货币内带记账功能，可以存储交易的记录，迅速实现货币所有权的转化，避免繁杂的清算等过程，而且数字货币拥有可追溯的功能，可有效防止第三方恶意大规模转账或者虚假交易等问题。

从防伪角度看，虽然现在包括数字货币在内的货币都没有完全杜绝伪造的问题，但数字货币基于加密等区块链技术，高强度的加密技术客观上增大了伪造的成本，理论上讲如果采取科学的加密手段，现有运算能力是难以伪造数字货币的。然而，相比之下，纸币的伪造并不少见。一方面，社会各界必须采取专业检测设备以检查货币的真伪，普通大众未能处处使用专用设备进行检测，为纸币造假创造了重要的机会；另一方面，伪造纸币的技术手段也在不断升级，水印等仿真技术层出不穷，为纸币造假创造重要的条件，尤其是纸币发行具有连续性，先前防伪能力较低的纸币与当代防伪能力较强的纸币往往同步使用，促使破解先前防伪技术低的纸币并大量发行的可能性较大。因而，数字货币由于具有内在的加密等技术，在防伪方面具有较大的优势。

综合来看，数字货币在发行成本等方面具有一定的优势，为数字货币取代传统纸币创造了重要的空间。当然，数字货币有官方与非官方之分，目前较多的非官方数字货币不断出现，造成无序竞争的局面，未来竞争可能会进一步白热化。在此情况下，如果世界主要国家推出了法定的数字货币，那么这种数字货币由于有政府的背书，因而具有政府的信用支撑，非官方数字货币与官方数字货币也将面临激烈的竞争。虽然现在说哪种货币更具吸引力还为时尚早，但短期来看，由于非官方数字货币缺乏信用支持，客观上与官方数字货币形成互补关系，但未来伴随着全球经贸合作的深化，数字货币的边界将逐步模糊，数字货币背后的信用关系将逐步增

强。从这个角度看，官方及非官方数字货币将形成相互促进的特点，而不是简单的你死我活的零和博弈。

数字货币影响国家安全的机制

金融监管是保障经济金融安全的重要手段，游离于监管体系之外的行为可能构成对安全体系的冲击。数字货币具有游离于金融监管体系之外的特质。数字货币基于点对点的去中心化的模式，无需借助金融中介机构，通过缩短金融链条而节约成本，但也带来了监管的真空。没有中介机构的依托，监管部门的对象就难以聚焦，微观主体的交易行为也就较难体现在监管部门的监督之下。因为数字货币直接在双方进行交易的同时进行所有权的转换，这种方式避开了第三方对信息的采集，监管部门就缺乏对微观主体行为信息的把握。

数字货币分布式的记账模式客观上形成了交易等信息处理的分散性，加大了监管的难度和复杂性，数字货币在金融体系中期望扮演着货币的职能，数字货币的产生可能同步创造新的金融形态。未来数字货币相关的业务可能涉及网络支付、资产托管、金融交易、数字钱包、供应链金融、保险等广泛领域，这些有些是基于数字货币的全新的金融形态，有些是传统的金融形态之中引入了数字货币。这些都可能对现有金融监管体系构成挑战，因为现有金融监管并未涵盖数字货币的范畴，金融活动借道数字货币找到了新的投机或者套利的出口，客观上对金融安全构成挑战。数字货币可能为逃避当代金融监管创造了真空地带，未来如果没有在技术上实现监管的突破，那么游离于监管体系之外的数字货币对金融安全等影响可能持续增大。

监管的滞后引发对国家安全的影响问题，理论上世界各国因为数字货币的出现而增大了跨境资本流动新空间，可能促使资本跨境无序流动问题的激化，经济金融安全问题可能受到挑战。没有数字货币之前，大规模的

现金进海关较为困难，各国跨境资本流动必须借助金融机构等中介进行，非常规的资本跨境流动可能受到监控并且阻止，跨境资本大规模流动问题可以通过资本管制等渠道得到缓解。然而，数字货币出现之后，跨境资本流动有了新的通道，一国货币可以通过购买数字货币而后转入其他国家，数字货币类似普通的商品，数字货币游离于监管之外，民众容易通过买卖数字货币等方式来实现资本的跨境转移，非理性的大规模借助数字货币进行资本转移，就可能引发金融安全问题。

数字货币也是一种资产，现在有些民众通过购买数字货币作为实现资本保值增值的方式，比较流行的是当前出现了虚拟货币首次公开发行(ICO, Initial Coin Offerings)，即区块链技术公司的众筹集资，参与ICO的投资者购买基于区块链技术发行的虚拟货币，以期未来这些数字货币升值。ICO投资者获得的数字货币代表着对该区块链公司未来的服务和产品的使用权，但对这个公司没有所有权，没有投票权表决权，不是该公司的股东。他们投资是基于对该公司的一种期许和信念，希望该公司的产品能够落地，数字货币能够获得丰富回报，但如果公司产品没有按照预期开发出来，那么相关投资就可能出现亏损乃至完全损失的情况。当前监管部门还很难对ICO进行全面监管，如果社会大规模资本转入投资ICO，不仅可能引发资本大规模流入ICO的问题，也可能由此引发自身投资风险或者大规模资本流出国外的情形，最终可能引发国家安全问题。

数字货币影响国家安全的潜在表现

数字货币属于货币范畴，对国家安全的直接影响主要在金融层面，但数字货币可以用于支付投资，特别是可以购买各种各样的商品，为各种重要的活动提供货币支付，拓展了其对国家的影响范畴。理论上说，各种能够影响国家安全的可用货币进行



交易的活动，都可能成为数字货币影响国家安全的间接渠道。从这个角度说，数字货币由于其特殊的货币职能，对国家安全的影响具有重要的溢出影响。数字货币目前已经有组织用于支付毒品、购买枪支弹药等活动，表明数字货币对国家安全的影响已经拓展到非法交易等范畴。

首先，数字货币可能为构建毒品等非法交易的闭环创造重要的条件。毒品等非法交易的核心环节就是货币支付，这些通常通过现金交易以躲避监管，但大规模现金增大携带及交易成本。数字货币的出现，解决了非法交易的资金问题，去中心化的数字货币具有点对点的优势，不需通过金融中介进行清算等中心环节，毒品等线下交易与线上支付可以同步进行，形成了非法交易的闭环。目前，通过数字货币进行洗钱已经成为可能，借助数字货币进行非法交易的现象也不少见。当前数字货币才刚刚起步，未来如果逐步发展并演变为民众普遍认可的货币，那么数字货币用于非法交易的问题可能升级甚至激化；如果非法交易出现了大规模上升的现象，那么国家安全乃至全球安全形势就不容乐观。

其次，恐怖组织等机构创建数字货币非主权金融体系，为恐怖组织等影响国家安全的活动提供金融支持。恐怖组织等机构开展危及国家安全的各种活动，需要仰仗金融的保障和支持，通过构建数字货币非主权金融体系，可以实现三种目标。一是创建恐怖组织内部的虚拟金融社区，避免外部社会通过金融交易等活动掌握其动

向，可以增加恐怖组织等机构的隐蔽性。二是创建游离于全球金融监管体系之外的金融体系，开展跨境非法行为提供金融便利。三是构建内部的金融运行体系，然后扰乱某个国家的金融体系，由此实现既影响他国经济金融运行，也实现保障自身运转的目标。在上述三方面的综合作用下，恐怖组织等影响国家安全的行为将更难把握，客观上构成国家安全的较大不确定性。

再次，基于非官方数字货币的商业体系的打造，影响国家货币主权等经济金融安全。当非官方数字货币具有储备职能与支付职能之后，由于数字货币的结算或者清算不需要中介机构的协助，因而非官方数字货币就逐步成为标准的货币。在此背景下，非官方数字货币在商品买卖、跨境经贸合作及金融借贷等行为中就可以独立运行，社会就可能形成基于非官方数字货币的商业体系。如果非数字货币的运用规模及范围不断拓展，那么主权信用货币体系的运行空间将受到挤压。在极端情形下，伴随着非官方数字货币的不断发展，国际货币体系可能面临着较大挑战，主权信用货币体系可能出现重大调整，各国的货币主权可能遭受巨大冲击，金融安全乃至经济安全的问题就显得尤其突出。



推动『一带一路』沿线国家综合防灾减灾平台建设

□ 游志斌 张文杰

推动“一带一路”沿线国家综合防灾减灾平台建设，既有利于加强沿线国家防灾减灾领域的沟通、协调与协作，共同防范和减少自然灾害造成的影响冲击，维护沿线国家与地区的安全与稳定，而且也有利于扎实促进沿线国家的民心相通，促进人类命运共同

“一带一路”沿线国家和地区普遍面临应对灾害风险的挑战，亟待建立高效的综合防灾协作机制，也即“综合防灾减灾平台”。联合国减灾署应对减轻灾害风险的“国家平台”界定为，“对减轻灾害风险进行协调和提供政策指导的国家机制，其实质是多部门和跨学科的，有公共、个人和社会各界参加，吸收该国所有相关的团体参与”；并强调，“减灾平台是代表落实国际减灾战略的机制”。推动“一带一路”沿线国家综合防灾减灾平台建设，既有利于加强沿线国家防灾减灾领域的沟通、协调与协作，共同防范和减少自然灾害造成的影响冲击，维护沿线国家与地区的安全与稳定，而且也有利于扎实促进沿线国家的民心相通，促进命运共同体建设的落地生根。

沿线国家普遍面临灾害风险的挑战

“一带一路”沿线国家灾害多发频发易发，依据著名的比利时鲁汶大学灾害数据库统计，“一带一路”沿线65个国家在1980—2017年间共发生灾害近5000次。2015年联合国第69届

大会决议通过了《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》（简称《仙台框架》），提出了未来15年全球的减灾目标和各国的优先行动领域，并且强调国际合作对于各国共同减灾的重要性。当前，“一带一路”沿线国家仍缺乏有力的综合防灾减灾平台，区域内承担灾害合作机构的机构自身力量十分有限。比如，总部坐落在泰国曼谷的亚洲备灾中心是亚洲民间的综合防灾机构，长期依靠美国国际开发署援外办公室(USAID)等机构财政支持。同时，“一带一路”沿线国家灾害合作还主要是采取研讨会、人员培训、社区减灾等形式，缺乏区域国际合作机制的顶层设计，缺乏有效的预测预警、信息共享、风险分析、救援协调、应急联合处置等工作机制，与欧洲地区相比还有很大差距。早在2003年，欧盟就建立了共同的应急沟通和信息系统(CECIS)，该机制可以有效动员和协调欧盟成员国及邻国的应急支持和救援工作，而监测和信息中心(MIC)机制则能够保证不间断的信息交换、共享和研判，能够迅速为专家、应急救援组织等提供支持和服务，还能够保证每天24小时连续响应。

长期以来，中国政府在加强自身

灾害管理的同时，大力开展国际灾害合作与对外援助工作，事实上已逐步成为国际防灾减灾领域的“重要平台”，为受灾国家和地区提供大量紧急人道主义物资援助，彰显了大国责任和担当，也在构建综合防灾减灾平台建设上作出了有益探索。

中国作为综合防灾减灾平台的功能日臻完善

加强了综合防灾减灾的组织基础。中国是灾害多发频发的国家，为防范化解重特大安全风险，健全公共安全体系，整合优化应急力量和资源，组建了应急管理部，并以公安消防部队、武警森林部队为基础，建立了国家综合性消防救援队伍，以提高防灾减灾救灾能力。另外，为充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用，加强对外援助的战略谋划和统筹协调，推动援外工作统一管理，改革优化援外方式，更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”，组建了国家国际发展合作署，这有利于拟订对外灾害援助战略方针、规划、政策，统筹协调援外重大问题，编制对外灾害援助方案和计划，实施对外援助项目并监督评估实施情况，从而奠定了重要的组织基础。

具备较好的综合防灾技术支撑能力。近年来，中国防灾减灾科技支撑能力显著增强。中国积极推进“互联网+”、大数据、物联网、云计算、地理信息、移动通信等新理念新技术新方法的应用，提高灾害模拟仿真、分析预测、信息获取、应急通信与保障能力。在灾害监测预警领域，灾害监测预警站网建设得到加强，高分卫星、北斗导航和无人机等高新技术装

备广泛应用，正加强自然灾害早期预警、风险评估信息共享与发布能力建设，不断提升灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。

灾害管理国际交流机制持续得到加强。中国与联合国、区域组织等机构建立了良好的国际灾害合作关系，并一直向有关国家提供力所能及的紧急人道主义援助，实施了防灾监测、灾后重建、防灾减灾能力建设等援助项目，积极参与国际减灾框架谈判、联合国大会和联合国经济及社会理事会人道主义决议磋商等。2018年5月12日，汶川地震10周年国际研讨会暨第四届大陆地震国际研讨会在四川省成都市召开，国家主席习近平向会议致信中指出，人类对自然规律的认知没有止境，防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题；科学认识致灾规律，有效减轻灾害风险，实现人与自然和谐共处，需要国际社会共同努力。2018年7月9日，第二届东盟地区论坛城市应急救援研讨班在广西南宁开幕。由中国和马来西亚共同主办，来自东盟地区论坛的12个成员国和4个国际组织代表参加，举行了学术研讨、技术交流、大型石油化工火灾救援演练、消防运动会比武竞赛等活动。马来西亚国家灾害管理局副局长扎因对此强调，中国救援队伍的能力和技術都特别出众，我们要加强合作，学习中方技能和培训体系。

推动沿线国家综合防灾减灾平台建设

推动沿线国家综合防灾减灾平台建设，是构建新型国际关系、构建人类命运共同体、坚持正确义利观的最生动体现，有利于沿线国家和地区更好团结协作，增进共同安全与繁荣。

研究搭建沿线国家综合防灾减灾

平台。一是以中国国家级减灾中心等机构为基础，建立沿线国家综合防灾减灾合作机制，促进区域内各国减灾平台间的有效交流与合作，促进在国际减灾领域中密切配合、加强协作。二是研究搭建沿线国家联合应对灾害的预警监测、应急响应、信息共享、海外派遣、现场协调等工作机制。三是积极协调沿线国家和地区，积极开展联合国框架下的巨灾应对工作，建立应对灾害区域或多边合作的更有效渠道和机制。

建立中国支撑该平台运转的国家工作机制。一是建议中国国家级减灾中心与对外援助负责机构可以牵头开展“一带一路”沿线国家防灾减灾的规划设计、统筹协调、信息共享与研判、应急救援队伍接受和派遣等工作。二是结合中国国家应急体系的建设，逐步建立政府、专家、民间机构、志愿者等多层面、多类型的国际灾害合作交流机制，促进海外灾害救援力量的法制化、规范化建设。三是促进中国防灾减灾领域内的企业“走出去”，为沿线国家的综合防灾减灾提供技术支撑。四是研究在中国驻外机构中建立“公民保护与灾害管理合作联络员”制度，加强海外公民保护，促进国际减灾领域合作与交流。

推动沿线区域国家加强巨灾应急准备工作。一方面，除了现有灾害领域的国际会议、培训等合作形式，建议研究和确定在紧急情况下进行“一带一路”沿线国家灾害合作的原则、方式和程序，以及相互援助和紧急救援的途径、保障手段、权利、义务、信息沟通等工作机制。另一方面，开展区域内联合应对巨灾应急演练等工作，增强相互间支持支援能力，促进各国灾害管理部门和救援队伍真正熟悉和掌握海外救援的相关准则、知识和实战技能，加强沿线国家灾害管理领域内的全方位合作。

