

当前日本经济安全政策剖析

孙文竹

【内容提要】2017年以来，在中美经贸科技竞争日趋激烈的背景下，日本政府对经济安全领域的关注逐渐提升，出台了一系列政策以顺应国际秩序的调整态势，力争维持并增强日本在国际经济领域的影响力与竞争力。目前，日本经济已经深植东亚并同中国深度融合，如长期以安全逻辑扭曲经济政策，可能使日本经济复苏和区域一体化发展的不确定性增大、地区安全秩序更趋复杂。面对美国对外政策的长期保守化给全球化进程带来的压力，中日两国应以实现经济领域的共同安全为目标，共同维护地区及国际秩序平稳过渡，以多边方式推动全球治理体系变革。

【关键词】日本 经济安全 日美同盟 中日关系

【作者简介】孙文竹，中国国际问题研究院亚太所助理研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)04-0037-22

2017年以来,在中美经贸科技竞争日趋激烈的背景下,日本政府对经济安全领域的关注逐渐提升,相继出台了一系列政策,在加强对经济活动监管的同时,力争维持并增强日本在国际经济领域的影响力与未来竞争力。2020年6月,日本首相安倍晋三宣布,日本政府年内将修改2013年版《国家安全保障战略》,经济领域将成为重点调整的内容之一。^[1]作为世界第三大经济体,日本强化经济安全政策,将对中国周边的经济与安全环境产生深刻影响。

一、日本“经济安全”的内涵与变迁

日本对“经济安全”的关注,可追溯到20世纪70年代。随着两次石油危机终结了日本战后的高速经济增长,日本政府意识到,战后一直奉行的“安全上全盘依赖美国,自身专注于经济”的“吉田主义”路线,已不能满足其作为经济大国的多重安全需要与国际地位追求。由此,日本开始探讨经济与国家安全的关系。1982年,日本通产省发表首份《国家经济安全战略报告》,提出要以经济手段为中心,遏制和排除外部的经济或非经济威胁。这一时期,日本国家经济安全战略的主要任务,在于保障以石油为代表的海外战略物资的稳定供应,同时以官方发展援助(ODA)等经济手段,提升日本的国际地位与国际形象。^[2]

2013年底,第二次上台的安倍政府出台了日本战后首部《国家安全保障战略》,强化了首相官邸对国家安全战略的统一指挥,并仿照美国机构,设立由首相、外相、防相等重要部门内阁大臣组成的战略决策机构“国家安全保障会议”(NSC)及其下属事务部门“国家安全保障局”(NSS)。该战略虽将经济视为日本“综合安全保障”的重要部分之一,但总体重点在

[1]『国家安保戦略、多角的に改定 日米安保発効60年』、2020年6月23日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60650390S0A620C2PP8000/>。

[2] 崔健:《日本经济安全保障理论辨析》,载《东北亚论坛》2006年第4期,第102-106页。

于通过“积极有为”的安全政策，为日本在军事上突破“专守防卫”寻求正当性，未就“经济安全”进行专门论述。

2017年以来，伴随着国际形势的新变化，日本国内就“经济安全保障”开展了新一轮政策讨论，主要焦点在于“经济治国方略”（economic statecraft），即主权国家之间通过经济手段影响彼此国家安全局势的可能路径与方式。^[1]日本政府认为，金融危机以来，国家安全与经济运行之间的关系已变得更加密切。一方面，经济全球化进程和“第四次工业革命”推动各国产业链、供应链精细分工、深度整合，产生了信息通讯领域等关系各国经济社会生活与军事活动命脉的“神经中枢”。与此同时，经济领域的权力转移与国际格局调整，动摇了国际经贸、科技乃至政治领域的世界秩序，中美之间围绕“技术霸权”的竞争可能滑向“新冷战”，其他国家也纷纷开启“本国第一”路线，世界安全环境面临更大风险。^[2]

具体来看，近期日本对“经济安全”的关注主要涉及三个领域：

一是“安全保障贸易”。严格管理可供军事使用的“关键技术”（critical technology），如人工智能、5G/6G 通讯、量子计算、无人机、半导体等，防止潜在的“敌对国家”通过收购产品、专利或企业，从日本获取此类技术并将其用于谋求军事优势。

二是“经济运行安全”。确保经济各领域、特别是主要供应链能够正常运转，防止关键基础设施、金融支付渠道、供应链上的特定产业等日本经济“核心命脉”或经济运行的“薄弱环节”因其他国家恶意操控“锁喉”，或因自然灾害等不可抗力而遭到重大打击，引发经济混乱。

三是国际经济竞争力与安全影响力。一些日本学者提出，日本应当更加

[1]『经济安全保障とは 技術流出防止や輸出管理』、2020年6月24日、<https://www.nikkei.com/article/DGXKZO60712530T20C20A6EA2000/>。

[2] 经济产业省：『産業構造審議会 産業構造審議会通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会中間報告（概要）』、2019年10月8日、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20191008001_01.pdf。

充分地利用其经济大国地位，影响和塑造其他国家的政策与世界安全局势。^[1]一方面，日本可以把握并妥善利用其他国家经济的“薄弱环节”对其施加影响，如2019年，日本限制对韩国出口半导体材料，可以看成是对韩国支柱产业实施的“定点打击”；^[2]另一方面，日本应当积极参与国际规则制定，维护自己与盟友的既得利益与既有优势，塑造“后新冠时代”的国际秩序。^[3]

二、日本强化经济安全政策的举措

2017年以来，日本政府通过机构调整、制定相关政策法规等方式，以安全名义加强了对经济活动的监管力度，同时投入更多资源，力争提升日本在国际经济领域的影响力与未来竞争力。

（一）以机构调整强化政府对经济活动的监管统筹

日本加强经济安全政策的核心举措，在于强化首相官邸对经济安全的统筹领导。2019年10月，日本内阁会议决定于2020年4月起，在国家安全保障局新设“经济组”，由经济产业省牵头，财务省、外务省、总务省等多个部门的高级官员参与，统筹制定贸易、高新技术、基础设施等领域与经济安全相关的重大政策，并筹划草拟日本首部《国家经济安全保障战略》。当前，经济组已经成为国家安全保障局的第二大部门，2021年还将继续扩容，引入相关部门职员，将管辖范围扩大至粮食安全、海洋安全等议题。^[4]与首相官邸呼应，日本政府其他相关部门也开始设立

[1] 荒井寿光：『経済安全保障が弱すぎる日本』、2020年1月9日、<https://webbronza.asahi.com/business/articles/2020010700002.html?page=1>。

[2] 國分俊史：『安全保障経済政策の確立急務』、2019年05月13日、<https://www.fn-group.jp/933/>。

[3] 『自民・甘利氏インタビュー詳報 コロナ後の世界「あらまほしき姿」描く』、2020年6月3日、<https://www.sankei.com/politics/news/200603/plt2006030039-n2.html>。

[4] 『国家安全保障局「経済班」来年度から強化』、2020年6月1日、<https://www.news24.jp/articles/2020/06/01/04654147.html>。

维护经济安全的专门机构。2019年4月，经产省贸易管理部新设“技术调查室”，负责分析全球产业链的特征及高科技发展动向，准确把握日本在经济安全领域的脆弱节点。^[1]6月，经产省大臣官房设置“经济安全保障室”，以统筹协调各行业、产业的经济安全政策。10月，外务省综合外交政策局新设“新安全保障政策课题室”，负责经济、技术、网络等相关外交事务。^[2]

（二）限制部分领域经济活动的海外关联

1. 加强对“敏感领域”的外资投资监管。2017年以来，日本多次修订《外汇及对外贸易法》及相关政府规则，规定在武器装备、飞机、太空开发、通讯网络、能源等涉及高科技或重要基础设施的“安全保障相关行业”中，如外国资本计划收购日本上市企业1%以上的股份或非上市企业任何股份、任命董事或出售相关业务，都必须先向日本政府申报并接受审查，以防范相关领域的“先进技术”流出海外。新冠疫情影响下，“传染病相关药品的制造”及“受严格管理的医疗器械的制造”两个行业也被列入严格管制范围。日本政府还通过经济刺激计划，专门向掌握重要技术的中小企业注资，防范其因疫情影响业绩而遭到海外收购。^[3]类似“红线”也出现在海外基础设施投资领域。2017年起，日本政府允许企业参与“一带一路”具体项目，但“强烈建议”经济界避免在港口、铁路和机场等“可作军事用途”的基建项目上与中方合作。^[4]2020年7月起，日本政府还收紧了对大学下设研究机构的资金限制，要求所有领取国家研究开发补助的大学机构，向政府

[1] 保坂伸：『経済安全保障の動向と外為法の改正について』、2019年11月21日、https://www.rieti.go.jp/jp/events/19112101/pdf/p-2_hosaka_presentation_ja.pdf。

[2] 『改正科学技術・イノベーション基本法参院本会議で可決・成立』、2020年6月17日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200617/k10012473761000.html>。

[3] 太田房江：『新型コロナ時代の経済安全保障① サプライチェーンの安定確保を』、2020年5月27日、<http://agora-web.jp/archives/2046286.html>。

[4] 韓菜花、石戸光：『中国「一带一路」に対する日本政府と企業サイドの温度差』、2018年2月26日、<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1020.html>。

申报其接受外国企业与组织资助的情况，并考虑从 2022 年开始，要求这些机构申报其外籍留学生及科研人员的详细履历。^[1]

2. 降低供应链对中国的依赖。日本在中低端制造业和稀土进口方面长期高度依赖中国，政府将此视为经济安全的重要隐患。^[2] 新冠疫情暴发后，其导致的“抗风险能力问题”再次成为日本舆论的关注焦点。^[3] 日本政府在抗疫经济刺激计划中拨款 2435 亿日元，以资助日本制造商将产业链回迁本土或向东盟国家转移。截至 7 月上旬，日本经产省已确定将向 87 家企业拨付第一批 700 亿日元“搬迁补助”，主要资助对象是生产口罩、消毒液等防疫物资的中小企业。^[4] 此外，日本还计划到 2025 年将从中国进口稀土的比重从目前的 58% 降至 50% 以下，拟通过国有机构、由政府出资参股澳大利亚稀土企业在美国开设的稀土工厂。日本政府还将在 2021 年提前启动其领海附近的深海海底稀土开采试验，以期尽早形成实际产能。

3. 严格执行军事相关“关键技术”与物资的出口管制。作为《不扩散核武器条约》《瓦森纳安排》等多个防武器扩散国际机制的成员，日本根据其国际条约义务制定了安全保障贸易制度，严密监控可用于制造武器的技术和物资从日本境内直接或间接转移到境外。为从技术研发的源头弥补潜在的“安全漏洞”，经产省于 2017 年 10 月制定《安全保障贸易关联关键技术管理指南（大学·研究机构用）》，并向大学和科研机构大力宣传。此外，日本还与其他发达国家一道，力推管制措施“与时俱进”，确保覆盖前沿尖端技术：例如，2020 年初，日本、美国共同推动《瓦森纳安排》42 个成员

[1] 『先端技術の海外流出防止 政府補助、資金源の開示条件』、2020 年 6 月 24 日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60686450T20C20A6MM8000/>。

[2] 保坂伸：『経済安全保障の動向と外為法の改正について』、2019 年 11 月 21 日、https://www.rieti.go.jp/jp/events/19112101/pdf/p-2_hosaka_presentation_ja.pdf。

[3] 伊藤信悟：『「コロナ後」のグローバル・サプライチェーンと中国』、『外交』、May/June. 2020、32-37 頁。

[4] 《日本决定补贴将口罩等生产迁回本国的企业》，日经中文网，<http://cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/41340-2020-07-17-15-20-45.html>。

国一致同意，将尖端半导体基板制造技术、芯片光刻模拟软件和军事级网络软件纳入管制范围。

4. 通讯领域全面禁用中国生产的设备。2018年12月，日本政府修订信息通信设备的政府采购政策，表示为“防止机密外泄或网络攻击”，中央省厅、自卫队将不会采购“有安全风险的”通讯设备，实质上禁用了华为、中兴等中国厂商制造的产品。2020年5月，日本政府将这一禁令的范围扩展到96家涉及尖端产业机密和公民个人信息的机构，中国生产的通讯设备基本被日本的全部公共事业机构排除在外。^[1]日本政府还以非正式指令形式，呼吁电力、饮用水、金融、信息通讯、铁路等14个重点基础设施行业的民营企业不再采购中国企业生产的通讯设备。日本的主流通讯运营商最终全部决定不使用华为基站建设5G网络，并逐步替换掉现有的华为、中兴4G设备。^[2]

5. 探讨加强对外资收购日本土地的监管。根据现行的日本土地交易法，外国个人和企业购买日本土地基本不受限制。日本政府计划以“安全风险”为由，限制外国资本购置自卫队及美军基地、核电站及水源地附近的土地，于2020年中制定具体限制措施，并推动国会于2021年完成立法。

（三）加强国际合作，积极参与国际经济规则制定

在日本观察家看来，新技术革命和国际力量格局调整，必将导致未来国际秩序深刻变革，引发企业、市场、国家共同卷入“规则竞争”。日本必须确保自身在国际经济规则制定过程中的话语权，才能够争取日本企业的经济利益、维护国家经济安全。^[3]为此，日本近年来更加积极参与各经济领

[1] 『米国の「反ファーウェイ」戦線に日本も加勢』、2020年5月28日、<https://news.yahoo.co.jp/articles/518959949e0476a98341a63ae0aea341bdd1265a>。

[2] 『携帯4社、5G投資で中国製使わず 政府に同調』、2018年12月10日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO38744240Q8A211C1MM8000/?n_cid=DSREA001。

[3] 国分俊史：『経済安全保障の戦い』、日本経済新聞社、2020年4月、https://www.cmoa.jp/bib/reader/main.html?cid=1101276143_jp_0001&u0=1&u1=0&rurl=https%3A%2F%2Fwww.cmoa.jp%2Ftitle%2F1101276143%2F；羽生田慶介：『社会インフラの海外進出におけるルール形成戦略のあり方』、2017年3月1日、https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/global_energy/pdf/001_04_00.pdf。

域的国际合作,特别重视与欧洲、美国等其他“民主自由的发达国家”一道,制定符合所谓“自由与开放的价值观”的国际规则。

在贸易领域,日本积极推进建设 CPTPP、日欧 EPA 等“高水平超级自贸区”,同时以高质量贸易规则为范本,渗透 WTO 改革与 RCEP 谈判,希望充当发达经济体和新兴经济体之间的桥梁,成为“自由贸易旗手”和“全面、平衡、高水平的世界规则”的牵引者。^[1]日本就 WTO 改革多次与美欧发表三方联合声明,就信息透明度、细分发展中国家类别、强化针对非市场经济行为体的规则制定等表明一致立场,并要求 RCEP 谈判纳入国有企业、竞争政策、知识产权等章节,希望打造于己有利、更加严苛的国际贸易规则体系与亚太自由贸易体系,将中国纳入其中。^[2]

在高科技领域,日本利用 2019 年主办 G20 峰会契机,提出“基于信任的数据自由流动体系”理念,推动“对个人隐私信息和网络安全实施了充分保护”的国家和地区、企业之间建立“数据流通圈”,在阻止数据流向圈外的同时,促进圈内各方充分共享数据。^[3]日本还积极参加了 2019 年 5 月的“布拉格 5G 安全会议”和 2020 年 6 月成立的“人工智能国际合作伙伴组织”,与欧美多国共同呼吁世界各国关注通讯设备“供应商所在国的治理模式”对“国家安全”的影响,在发展人工智能时坚持“重视人权、开放与透明”。^[4]

在区域一体化领域,日本反复强调以“自由开放”“海上航行自由”等“价

[1] 卢昊:《日本“战略性贸易外交”:雄心与困惑》,载《世界知识》2019年第7期,第26-27页。

[2] 蔡亮:《亚太三元结构下日本的角色定位与对华政策》,载《日本学刊》2020年第3期,第45-74页。

[3] 冯迪凡、高雅:《安倍的全球数据治理野心:欲借 G20 峰会平台,抢占主导全球数据“朋友圈”先机》,一财网,2019年6月27日, <http://news.sina.com.cn/o/2019-06-27/doc-ihytcerk9739764.shtml>。

[4] 《布拉格 5G 安全大会“布拉格提案”》,腾讯网, <https://new.qq.com/omn/20190505/20190505A05YO8.html>;《韩美等14国创建人工智能全球合作组织》,韩联社,2020年6月15日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200615003400881>。

值观内涵”引领“印太”合作，积极与美、澳共推“蓝点网络”“经济繁荣网络”，主张为基础设施建设等区域经济开发活动打造“开放、透明、经济合理、财政可持续”的“高标准”，以少量政府资金撬动大量私营资本，将西方国家的优势最大化，以同“一带一路”抗衡，牵制中国的国际经济影响力。

（四）引领创新协作，抢占前沿科技制高点

科技水平决定着—国经济发展的潜力。日本学者认为，面对中美经济霸权竞争长期化趋势，日本要在经济安全上处于有利地位，就必须尽可能多地掌握“可成为与美国和中国谈判王牌”的核心技术，提升自身国际竞争力，加强其他国家对日本的经济依赖^[1]，成为“战略上不可或缺的国家”。^[2]

近年来，日本在科研论文发表数量、专利申请数量等方面逐渐落后于美国、中国和欧洲，在前沿科技领域缺乏代表性成果，引发较强危机感。2019年起，日本政府开始讨论制定《第六期科学技术基本计划（2021—2025）》，加强日本在前沿尖端科技领域的国际竞争力成为新的政策重点。^[3]

在建设“自主能力”和“自立大国”的方针指引下，2019年起，日本政府就生物、人工智能、量子技术、6G通信、宇宙开发、材料科学等多个前沿科技领域的未来发展制定或更新国家战略规划，设定重点发展课题，从资金、人才、政策等方面为科研机构、大学和企业提供更多支持，形成创新合力。2019年末，自民党、公明党执政联盟提出“促进创新税制”，鼓励大企业向

[1] 村山裕三：『经济安全保障の大転換期：問われる日本の技術政策』、2019年12月27日、http://www.rips.or.jp/rips_eye/2226/；荒井寿光：『米中知財戦争に日本は自主技術開発で対応すべき』、2020年4月10日、http://www.iips.org/publications/iips_quarterly_11_2.pdf。

[2] 宮本雄二、伊集院敦：『米中技術覇権競争と日本』、2020年3月24日、<https://www.jcer.or.jp/research-report/20200324-3.html>；金子将史：『「戦略的不可欠性」を確保せよ』、2020年5月14日、<https://thinktank.php.co.jp/voice/6226/>。

[3] [日]小岩井忠道：《日本开始制定第6期科学技术基本计划，专家对现状忧心重重》，客观日本网，2019年11月18日，https://www.keguanjp.com/kgjp_keji/kgjp_kj_etc/pt20191118000004.html。

初创企业投资，并对通讯企业投资 5G 设备与网络建设给予税收优惠。^[1]以疫情为契机，日本积极探索社会经济的数字化转型，提出“2025 年确立 6G 技术”的战略目标，并紧随中美数字货币化动向，启动“数字日元”研发。^[2]

为使日本重新成为高科技领域的领跑者，日本政府还推出了着眼中长期科技进步前沿的“登月型研发制度”。日本自卫队也积极参与到科技创新协作当中。2015 年起，防卫省开始资助大学、企业等科研机构，研发人工智能、无人机、卫星通讯等领域可供军用的尖端技术，^[3]还于 2019 年 11 月起建立了与日本最大经济团体“经团联”的高层沟通机制，以求充分利用最先进的科技成果，强化日本的国防产业与国防能力。^[4]

三、日本强化经济安全政策的主要动因

日本强化经济安全政策，有着国际与国内的双重考量。在中美博弈背景下，经济安全政策可助力日本巩固日美同盟，牵制中国影响力，提升经济自主性，继续谋求大国地位。在日本国内，安倍政府亦希望借此推动国内经济改革，实现政权平稳过渡。

（一）策应美国安全战略调整，巩固日美同盟

作为美国的重要盟友，日本强化经济安全政策，策应了特朗普上台后美国政府“经济问题安全化”的战略调整。2017 年 12 月，特朗普政府发布新版《国家安全战略》，声称中国正在对美发动“经济性进攻”，呼吁“志

[1] 苏海河：《日本 2020 年度税改将有大动作》，载《经济日报》2019 年 12 月 30 日，第 8 版。

[2] 占部绘美：『経済安全保障の観点からデジタル通貨検討を、中国に対抗 - 自民党議連』、2020 年 2 月 7 日、<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-02-07/Q5BGJMDWRGG301>。

[3] 《日本防卫研发费创新高，发力 AI 和无人机》，日经中文网，<https://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicsasociety/39761-2020-03-11-05-00-00.html>。

[4] 经团連：『河野防衛相との懇談会を開催』、2019 年 11 月 7 日、https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2019/1107_02.html。

同道合的盟友及合作伙伴”共同维护美国的领导地位。^[1]2018年起，美国相继通过《国防授权法》《外国投资风险审查现代化法》《出口管理改革法》及多项关联行政命令，严厉限制中美高科技领域贸易往来和中国在“关键技术”领域的对美投资，并授权美国政府推动盟友国家建立类似的外商投资安全审查机制，加强美国与盟友之间的出口管制合作。此后，美国多次向日本、德国、意大利及“五眼联盟”等盟国的政府与企业施压，游说其减少与中国的经济科技联系^[2]，禁止使用华为、中兴等电信设备和服务的承包商与美国联邦政府签订、续订或拓展合同，并建立排除中国科技产品的所谓“洁净5G网络”^[3]，甚至动员日本、澳大利亚的国有金融机构，为东南亚国家弃用中国科技产品提供资助。^[4]

日本以实际行动支持美国利用政治力量维护经济霸权，有着军事与经济的双重考量。军事上，日本有意维护美国相对于世界其他国家的科技优势，确保其有能力履行对日安全承诺，也希望加强与美国的国防技术合作，强化自身军事实力。^[5]受制于战后体制，日本的尖端军事技术多以军民两用的名义掌握在民间企业手中^[6]，加强美日国防技术合作必然需要打消美国对于

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp.2, 17-18.

[2] 『ファーウェイ製品の使用中止を -- 米政府が日本など同盟諸国に要請か』、2018年11月26日、<https://japan.cnet.com/article/35129166/>。

[3] U.S. State of Government, *Progress on the 5G Security Campaign*, July 21, 2020, <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/progress-on-the-5g-security-campaign/>.

[4] 『米高官、アジアの脱ファーウェイ「日米豪で金融支援」』、2020年7月23日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61886250T20C20A7FF8000/>。

[5] 防衛省：『防衛技術戦略』、2016年8月、<https://www.mod.go.jp/atla/soubiseisaku/plan/senryaku.pdf>。

[6] 朱启超，王姝：《军民融合的日本范式——日本军民两用技术发展策略、经验与启示》，载《日本学刊》2020年第3期，第101-126页。

日本“泄密”的顾虑。安倍政权第二次上台以来，日本与美国之间的国防科技产业合作日益深入，两国在弹道导弹拦截器、导弹防御系统软件、F-35战斗机等项目上的合作持续推进。2016年起，日本获准向美军出售军备零件。2019年4月，日美外长、防长“2+2”会议明确，两国将在太空、网络、电磁、通信等“防务新领域”强化安全合作，日本的“准天顶”卫星定位系统不仅可同美国共享监测数据，部分卫星还可搭载美国制造的太空物体传感器。^[1]

经济上，日本期待加入美国的“经济安全朋友圈”，利用美国的市场、资金、科技成果等资源，获得更多排他性利益。美国《外国投资风险审查现代化法》将澳大利亚、加拿大以及英国列入“白名单”，认定上述三国在美投资不会带来“安全风险”，宣称未来“白名单”可视情扩大，由此产生的便利与利益对日本有着很强的吸引力。^[2]2020年以来，大西洋理事会、新美国安全研究中心、卡耐基基金会等重要智库发表多份研究报告，称日美应通过设立共同基金、共享数据资源与研究成果等方式，加强科技创新领域合作，并在外资投资与出口管制政策上及时“对表”，以共同维护日美同盟的科技竞争力^[3]，这将使日本得以借美国的科技优势推动自身发展。

此外，强化经济安全政策也有利于日本巩固并管理美日同盟关系。特朗普的“美国第一”政策使美日同盟在军费分担、军备购买等多个方面承压，新冠疫情亦导致日本民众对美国的信赖程度大幅下滑，在此背景下，经济安全领域可以为日本加强对美沟通合作提供新的支点。同时，如美国民主

[1] 李梅：《日本加速筹建太空部队》，载《世界知识》2020年第5期，第26-27页。

[2] 國分俊史：『エコノミック・ステイトクラフト 経済安全保障の戦い』、日本経済新聞社、2020年4月、https://www.cmoa.jp/bib/reader/main.html?cid=1101276143_jp_0001&u0=1&u1=0&rurl=https%3A%2F%2Fwww.cmoa.jp%2Ftitle%2F1101276143%2F。

[3] Daniel Kliman et al, *Forging an Alliance Innovation Base*, March 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/forging-an-alliance-innovation-base>; James L. Schoff, *U.S. -Japan Technology Policy Coordination: Balancing Technonationalism With a Globalized World*, June 2020, https://carnegieendowment.org/files/Schoff_US-Japan.pdf。

党赢得 2020 年大选，美国可能由“美国第一”路线转向重新重视与盟友之间的经济合作，日本对此亦有一定期待，有意提前布局。^[1]

（二）牵制中美经济影响，维护经济自主

近 10 年来，中国经济总量在超越日本后继续较快增长，中日经济差距持续扩大，中国对日本的经济影响力日趋提升，日本安全靠美国，经济靠中国的二元格局逐渐形成。特朗普上台后，中美经济竞争呈现白热化，日本既希望借美国之力牵制中国的经济影响力，但也不愿被美国强制对华脱钩，为维护美国的霸权地位而牺牲自身经济利益。^[2]为此，日本需要提出自主的经济安全政策，对内强化对国内经济活动的监管程度与影响力，对外争取主动制定规则，并依靠规则来引导、约束中美经济行动，尽可能维持自身利益空间。^[3]

一方面，日本政学界强烈要求政府出台政策，以牵制中国对日本经济安全的威胁。日本对中国的担忧包括：（1）中国通过军民融合政策和 2017 年的《网络安全法》，将取自日本的先进技术与信息数据转为军用，并由此质疑中国企业生产的通讯基站、无人机、监控摄像头等设备均有安全风险^[4]；（2）中国可能利用政府对经济的较强领导能力控制日本经济薄弱环节，集中打击日本的宏观经济或特定行业、企业^[5]；（3）中国经济继续崛起，将

[1] 佐橋亮：『米中対立激化の行方を読む（下）：大統領選の結果次第で変わるシナリオ』、2020 年 6 月 23 日、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/a06902/>。

[2] Toshiya Tsugami, “The Impact of the US-China Confrontation on the World,” *AJISS-Commentary*, October 28, 2019, https://www.jiia.or.jp/en_commentary/201910/28-1.html.

[3] 國分俊史：『エコノミック・ステイトクラフト 経済安全保障の戦い』、日本経済新聞社、2020 年 4 月、https://www.cmoa.jp/bib/reader/main.html?cid=1101276143_jp_0001&u0=1&u1=0&rurl=https%3A%2F%2Fwww.cmoa.jp%2Ftitle%2F1101276143%2F。

[4] 井形彬：『「経済的国策」をめぐる激化する米中競争』、『外交』、2019 年 3 月 / 4 月、44-47 頁。

[5] 國分俊史：『安全保障経済政策の確立急務』、2019 年 05 月 13 日、<https://www.fn-group.jp/933/>。

稀释日本的国际影响力。“中国制造 2025”战略取得成功，将意味着中国在多个科技领域占领世界前沿，威胁到日本的“先进国家”地位和西方大国的技术垄断。“一带一路”倡议稳步推进，也将显著提升中国对发展中国家的经济影响力，形成人民币经济圈，挑战以美元为基础的国际经济运行模式。甚至有观点认为，中国将借助经济影响力输出自身政治模式，使世界分裂为“自由民主国家”和“威权主义国家”两大阵营，严重恶化日本所处的国际环境。^[1]

另一方面，日本亦不愿在经济政策上被动追随美国，沦为“经济新冷战”中的“马前卒”，而是希望通过自主的经济安全政策，避免失去中国这一重要市场和生产基地。^[2]即便一些积极主张加强经济安全政策的日本政客，也不忘强调在汽车等低风险领域应当更加充分地与中国合作^[3]，在半导体等高科技领域，也要求政府尽快明确与中国的合作范围，为相关日本企业提供参考。^[4]

（三）顺势参与塑造未来国际秩序，谋求“大国化”

摆脱战后历史包袱、实现日本国家“正常化”与“大国化”是安倍政权的长期政治目标。面对国际秩序变革新态势，日本强化经济安全政策，既是为了与美、法、德等西方主要大国“同步前进”，也希望以明确的政策主张，参与塑造新的国际经济秩序，提升自身在国际安全领域的影响力。

特朗普上台后，日本对美国主导的“后冷战秩序”信心逐渐动摇，^[5]

[1] 甘利明：『日本の取るべき針路』、『月刊経国連』、2020 - 01、28 - 29 頁。

[2] 中山展宏：『「経済安全保障」について』、2020 年 6 月 22 日、<https://norihiro.org/2020/06/22/>。

[3] 《日本政要甘利明：在非高科技领域与中国合作》，日经中文网，<https://cn.nikkei.com/columnviewpoint/viewpoint/37141-2019-09-04-05-00-30.html?start=1>。

[4] 中山展宏：『日米中の安全保障に資する国際サプライチェーンの進展のための方策』、2019 年 12 月 11 日、<https://norihiro.org/2019/12/11>。

[5] 『米主導のアジア秩序、終焉の足音』、2019 年 11 月 5 日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO51785540V01C19A1FF1000/>。

开始积极考虑抓住国际秩序变革机遇，扮演更具领导力的国际角色。^[1]2019年，日本新天皇即位，“令和”新时代开启，求新求变的社会思潮随之强化，并在新冠疫情造成的全球冲击下日益具有现实影响力。2020年6月，日本自民党成立“创造新国际秩序战略本部”，安倍表示，考虑到美国为应对国内问题而无暇他顾，日本有必要与其他坚持“自由、法制等普世价值观”的国家合作构建新的国际秩序。^[2]

面对变动的世界经济科技发展态势与国际格局，日本高度重视参与国际经济规则与标准制定。“跨太平洋合作伙伴协定”（TPP）在美国“退群”后依然谈判成功，向世界展示了“日本主导自由贸易的决心和促成最终结果的能力”。^[3]

经济安全领域作为经济与安全的重叠范畴，天生具有一定的“灰色地带”色彩，特别是在太空、网络、高新前沿科技等领域，“军用”与“民用”、“进攻”与“防御”之间的界限往往并不清晰。强化经济安全政策，意味着日本可以利用经济实力，以“国家安全”的名义灵活主动地对其他国家实施影响，在国际安全领域扮演更加积极的角色，进一步谋求实现“大国化”目标。

（四）推动国内经济改革，实现政权平稳过渡

日本强化经济安全政策，亦在经济和政治两方面受到国内因素推动。经济上，强化经济安全政策是日本经济数字化转型升级的客观需求。“安倍经济学”实施已7年有余，日本经济仍未真正走出“高债务、高通缩、低增长”怪圈，疫情之下更有重回萧条低迷态势。近年来，安倍政府相继提出“超智慧社会 5.0”（Society 5.0）、“数字革新”（DX）等政策路线，希望借信息

[1] PHP 総研：『新しい国際秩序と令和の日本』、2019年5月10日、<https://thinktank.php.co.jp/policy/5689/>。

[2] 『普遍的価値共有する国々と連携、新たな国際秩序構築必要=安倍首相』、2020年6月9日、<http://www.asahi.com/international/reuters/CRWKBN23G05G.html>。

[3] 卢梦匀：《日本主导的 TPP 会怎样？》，中国证券网，2016年11月16日，<http://news.cnstock.com/paper,2016-11-16,746358.htm>。

科技为日本经济赋能，真正突破“高龄少子化”等未来发展瓶颈。然而，作为日本经济支柱的传统企业往往过于推崇组织分工和管理运营的精细严谨，技术创新、经营创新的能力与动力均显不足，难以适应信息化数字化时代需要。强化经济安全政策，一方面授权日本政府在更大范围内监督企业活动，防范数字化转型可能带来的“安全短板”，另一方面可借此扶持符合经济转型需要的行业企业，为日本经济提供新的动能。

政治上，强化经济安全政策也可作为政绩之一，助力自民党政权在“后安倍时代”实现平稳过渡。按日本当前法律，国会众议院最迟将于2021年举行选举，安倍本人的首相任期最迟也将在2021年结束。疫情期间，受抗疫对策不力、经济下行、亲信丑闻等因素影响，安倍内阁支持率持续下滑。强化经济安全政策，通过较为明确的政策指向，回应了经济界对于“中美脱钩，日本何去何从”的疑虑，并在一定程度上缓解了当前日本社会对国力渐趋下滑的焦虑情绪，为自民党维持执政党地位与国会议席优势积累了政治资本。

四、日本强化经济安全政策的前景

安全领域的“零和博弈”逻辑，与日本在经济领域的“外向型”开放发展逻辑之间，有着不可调和的张力。长期来看，以“安全”名义，调用经济实力提升国际政治地位，将扭曲日本乃至亚洲地区的复苏发展进程，加剧国际规则竞争，也将使地区安全格局更趋复杂。

（一）日本经济复苏与区域一体化发展面临更强不确定性

强化经济安全政策，使日本政府得以在“安全”名义之下拓展对经济活动的管制范围，加强对企业生产经营与人员流动的审查与干预。本质上，此类政策有悖于市场经济与自由贸易原则，可能会扭曲企业经营，干扰市场运转，进而破坏地区国家之间的经济互动与政治互信，为日本经济复苏与区域经济一体化发展带来不确定性。

作为典型的外向型经济体，日本在企业供应链、商品市场、资金支持等方面都早已融入“亚洲经济圈”，“经济安全政策”在打击其他国家经济同时，也可能使日本企业面临重大经济代价。例如，2019年日本限制对韩出口半导体生产原料，“精准打击”了半导体这一韩国经济的支柱产业；但一年后，韩国通过提升本土材料生产能力，降低了对日本材料的依赖，相关日本企业市场份额大幅减小。^[1]

同中国“脱钩”，对日本经济的影响则更加严重。近年来，随着中国市场规模扩大、劳动力素质提高，中日汽车、机械等制造产业进一步深度融合，形成了全球制造业网络的“东亚核心”。疫情之后，中国的汽车、机器人、半导体设备等制造业需求强劲反弹，已被相关日本企业看作复苏的希望。^[2]中国市场也为日本的科技创新成果提供了商业化与规模化的重要机遇，“脱钩”将降低这些企业的盈利水平与投入前沿技术研发的意愿和能力，使相关科技产业陷入衰退，^[3]甚至导致日本经济整体“内向化”发展，逐渐丧失竞争力。^[4]

面对经济增长长期乏力与疫情带来的空前打击，日本当前的经济安全政策采取了一定的灵活策略，一方面通过立法与机构调整赋予政府干预经济活动的更大权限，顺应美国“经济问题安全化”的原则路线，另一方面在实际政策的制定与执行上保持克制，为日本经济腾挪出利益空间。例如，日本政府为日企调整供应链而提供的财政支持，其总金额远不足以支持现有的数万

[1]《韩国半导体材料加快摆脱日本 日企业绩蒙阴影》，日经中文网，<http://cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/40649-2020-05-25-05-00-00.html>。

[2]《日本造半导体制造设备6月销售额增3成》，日经中文网，<http://cn.nikkei.com/industry/manufacturing/41390-2020-07-22-15-51-29.html>；《日本车企以中国为起点寻求复苏》，日经中文网，<http://cn.nikkei.com/industry/icar/41391-2020-07-24-05-00-00.html>。

[3] 津上俊哉：《美国对华强硬政策问题成堆，高科技冷战只会削弱IT产业》，走进日本网，2020年4月20日，<https://www.nippon.com/cn/in-depth/d00548/>。

[4] 颜泽洋：《效仿美国？日本这一动向值得警惕》，凤凰网，2019年9月24日，http://news.ifeng.com/c/7qDJjTMABaO?_CPB_404_L5。

家在华日企大规模撤离中国^[1]，实际资助重点也放在生产医疗物资的中小企业，而非对中国经济有重大影响和设备制造业或高新产业；日本将其实施贸易管制的“关键技术及产品”严格限制在《瓦森纳安排》等多边国际条约规定范围内，未追随美国将“新兴技术”列为管制目标，亦未干预本国零件厂商向华为等中国企业正常供货；修改《外汇法》加强对“关键产业”投资监管的同时，也列出了诸多豁免条款，并简化了监管审批流程等等。

但长期来看，一旦美国对日施加更强压力、或诱以更多利益，日本政府仍有可能在经济安全政策上更加“政治化”，追随美欧消极保守动向，进一步推进“脱钩”，或以此为筹码，更加积极地争夺区域合作主导权。同时，日本的政策动向可能引发其他国家采取类似政策，强化对经济领域的审查与干预，破坏地区国家在长期经济互动中积累的相互信任，造成经济领域的“安全困境”，阻碍区域经济一体化进程。

（二）国际经济规则竞争加剧，“一带一路”推进阻力加强

日本近期强化经济安全政策，很大程度上仍然延续了安倍第二次上台以来的“地缘经济学”路线，即以政治制度和意识形态划界，拉拢“价值观同盟”排挤中国，牵制“一带一路”影响力。

2017年安倍提出中日关系“由竞争时代走向协调时代”后，日本开始正视中国经济持续发展带来的机遇，但日本战后仿照西方建立的政治体制，决定其难以在观念上真正超越与中国之间的价值观“异质性”^[2]、建立对华深层互信，而是倾向于联合美、欧制定共同规则，迫使中国接受约束，^[3]防

[1] 陈惟杉、宋杰、罗赞：《日企撤离中国是个误解》，经济网，2020年6月15日，<http://www.ceweekly.cn/2020/0615/301468.shtml>。

[2] 蔡亮：《亚太三元结构下日本的角色定位与对华政策》，载《日本学刊》2020年第3期，第45-74页。

[3] 『日本は、米中対立が長期化する中でも、ルールに基づく自由貿易体制に米中を巻き込む努力を続けることが重要』、2020年1月28日、<http://www.genron-npo.net/society/archives/7504.html>。

范中国将政府力量与产业优势相融合,在全球范围内推进“中国标准”与“中国模式”。这与中国主张的“开放式、渐进式”合作原则有着鲜明区别。

强化经济安全政策,使日本政府得以在国际规则竞争中调动更多经济资源,单独或与欧美发达国家一道,渗透、拉拢东南亚、南亚、非洲等地区国家在相关问题上“选边站队”,希望引导发展中国家在国内治理与政治模式上贴近“小政府”的西方标准。例如,在数字经济领域,日本积极支援东南亚国家的网络安全建设与数字经济转型,希望通过技术转移、人才培养等方式,从源头上游说、影响东南亚国家制定符合西方价值观的政策法规。^[1]此类动向,可能会打压“一带一路”倡议的国际形象,稀释中国企业与银行在成本、政府资源等方面积累的独特竞争优势,加强项目所在国的观望投机心态,使“一带一路”的推进更加具有挑战性。^[2]

(三) 日美同盟面临深刻调整,地区安全秩序更趋复杂

作为世界第三大经济体,强化经济安全政策将大为提升日本在安全保障方面的自主能力与影响力。在“经济安全”名义下,日本可以更加灵活地运用援助、制裁等经济手段,鼓励、拉拢甚至胁迫其他国家采取符合日本安全利益的行动,支持日本提升安全地位。这将有力助推日本近年来的“安全自主”倾向,改变日美同盟内部及亚洲地区的力量对比,使地区安全秩序更趋复杂。

2012年以来,安倍政府以“巩固日美同盟”名义,逐步将日本在日美同盟中的角色由“附庸者”置换为“重要全球伙伴”,未来还将进一步寻求同盟的“对等性”。^[3]特朗普上台后,美国在经济安全战略方面对日本的倚

[1] 川島哲:『コロナ感染下にみるASEANにおけるデジタル貿易のルールの取り組み』、2020年7月13日、<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1810.html>。

[2] 顾宾:《美国“蓝点网络”立新基建标准,挑战“一带一路”高质量发展》,澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7151388_1。

[3] 千々和泰明:『日米同盟をめぐる「対等性」と「実効性」—安保改定60年』、NIDS コメンタリー—第123号、2020年6月16日、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary123.pdf>。

重日益增强，“美提供军事资源，日提供经济资源”的“印太战略”分工或将加速成型。强化经济安全政策，也将提升日本对美“讨价还价”的能力，日本可能以配合美国相应政策为筹码，交换美国更多介入东海、南海事务，制造更多问题隐患以牵制中国崛起。

同时，日本也可通过经济杠杆，加强与印度、澳大利亚、英国、法国等有着“共同价值观”国家、以及东南亚国家之间的安全政策协调，以“维护海上通道航行自由”等名义开展“多角度、多层次”的安全合作，^[1]借机提升其在“印太”乃至全球安全事务中的存在感与影响力。安全上更加“自主有为”的日本，将进一步迈向“能战、愿战”的“正常国家”，从而动摇战后亚太地区秩序的基础，引发地区其他国家的警惕与制衡。

五、思考与建议

日本强化经济安全政策，折射出特朗普政府上台以来美国“经济问题安全化”“对华关系政治化”“制度差异地缘化”的政策导向，已通过盟友关系纽带，外溢到中国周边地区。在美国的经济民族主义逻辑影响下，冷战结束以来由自由主义主导的国际经济领域，面临着遭到现实主义权力政治裹挟、沦为大国博弈角斗场的风险。

作为安全上依附美国的同盟国家，日本经济却早已深植东亚，并与中国紧密融合。美国推动其盟友对华“脱钩”，将日本置于安全与经济的“断层线”上，日本不得不在经济上借力中国机遇、安全上依赖日美同盟、政治上维持“自由民主”先进国家身份这三重目标之间，维系日益艰难的政策平衡。

美国对外政策长期趋向“安全化”的保守态势，为全球化进程带来前所未有的压力。应对这一挑战，中国需要同其他国家一道，以实现经济领域

[1] 佐竹知彦：『「自由で開かれたインド太平洋」に向けた取り組み』、『東アジア戦略概観 2020』、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2020/j07.pdf>。

的共同安全为目标，就全球化转型升级开展“共商、共建、共治、共享”。在对日本强化经济安全政策保持一定警惕的同时，中国应以更加开放的姿态、更加积极地团结引领日本及其他有相近立场和利益的国家，共同维护地区及国际秩序平稳过渡、以多边方式推动全球治理体系逐步变革、防范“逆全球化”与经济“脱钩”。具体可从以下几个层次和领域着手。

一是强化中日战略沟通，构筑安全互信。面对“百年未有之大变局”和新冠疫情的空前冲击，中日需要对彼此的安全诉求、国家定位和战略意图形成基本互信，方能合作维护亚洲地区、乃至世界的和平稳定与发展繁荣。一段时间以来，中日高层领导人就“互为发展伙伴、互不构成威胁”和“构建中日建设性安全关系”已经达成共识，未来可进一步推动两国各相关部门的安全战略沟通，探讨管控敏感问题、缓和对峙紧张的具体路径，化解日方对我国发展战略的猜忌与误解。同时加强各层级、各领域人文交流，培育积极看待中国发展的友好舆论氛围，削弱日方为“安全”而不惜牺牲自身经济利益、对我“牵制”的焦虑感与紧迫感。

二是深化经贸往来，夯实中日共同利益基础。日本将中日关系定位为“战略互惠关系”，两国的经济利益融合是制约日本追随美国对我“脱钩”的首要因素。疫情冲击下，中国经济的韧性与创新活力在日本引起积极关注。中日应充分利用新一轮科技革命机遇，结合日企的技术优势与中国的市场优势，打造“以东亚为主要舞台的、新型的国际创新分工协作体系”。^[1]还应完善国内知识产权保护制度、个人与企业数据安全保护制度和外资投资管理制度，为日本中小科技企业进入中国市场创造有利的营商环境，加速科技生态融合，增大两国产业内部对于“脱钩”的阻力。

三是以开放的多边合作，积极参与推动国际规则与标准制定。中日之间在维护多边主义和自由贸易体制方面已有原则共识，在推进国际经贸规

[1] 丁可：《中美技术脱钩背景下的中日创新合作》，载《中国投资》2020年1月，第14-15页。

则重构升级、制定数字经济相关规则、提升基础设施投资质量等方面亦有对话空间。两国应在已有共识的领域进一步协调行动，推动“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）和中日韩自贸区早日签署落地，探讨中国加入“全面进步的跨太平洋伙伴关系”（CPTPP）的可行路径。在尚未形成共识的互联网主权、“高标准基础设施建设”等领域，中国也应积极探索同其他立场相近的发展中国家或发达国家，以多边共识形式，打造符合各方利益与实际需求的规则与标准体系，避免“单打独斗”的被动局面。

四是秉持底线思维，提升维护国家经济安全能力。首先要提升风险评估与预警能力，对于关系国家或地区经济安全的关键行业和领域、特别是对外依赖度较高的高技术领域，应进行动态监测与评估，做好相关应急预案。其次，要力求实现产业链上游自主可控。以政府协调整合企业、高校、科研院所创新资源，集中力量攻关部分“卡脖子”关键技术，提高美、日对我“脱钩”的技术代价。最后，要提升经济反制能力。充分利用世贸规则中“国家安全例外”条款的授权，完善进出口管制工作的统筹协调机制与法律基础，构建有法可依、可预测、高度透明的经济制裁制度，更好地维护我国的经济与安全利益。

【收稿日期：2020-07-20】

【修回日期：2020-07-27】

（责任编辑：张晓青）