

日本《经济安全保障推进法案》 对中国的影响及应对

——基于出口管制视角的分析

■ 田伊霖 程 慧 商务部国际贸易经济合作研究院贸易与投资安全研究所

摘要:在当前中美各领域竞争日益激烈的背景下,日本对于经济安全的重视也逐步提高。2021年,岸田文雄刚刚就任日本第101任首相就着手推进《经济安全保障推进法案》。该“法案”旨在提升日本供应链韧性、维护和保障经济安全。作为维护经济安全的重要工具,该“法案”的出台可能促使日本对我产品施行更为严格的出口管制措施,阻碍我重要物项、技术获取,打击我龙头企业发展,影响中日经贸关系健康发展。同时,作为美国的坚定盟友,日本也可能以此为契机,在出口管制领域与美国对我产品和技术形成合围。对此,我相关部门应理性分析、沉着应对、摸清家底,同时积极借鉴其他国家的应对经验,扩大宣传,坚持高水平对外开放。

关键词:出口管制;经济安全;中日关系;区域经济;供应链

在日本,“经济安全”概念的提出可追溯至上世纪70年代。日本战后著名政治家大平正芳将“经济安全保障”的概念纳入其“综合安全保障”构想。近年来,在中美各领域竞争加剧的背景下,日本政府对于经济安全领域的重视程度不断攀升。

现任日本首相岸田文雄的施政方向延续了对于“经济安全”的重视。参选阶段,岸田文雄就将“经济安全保障”作为其“国民幸福成长战略”的四个支柱之一,提出要推行《经济安全保障推进法案》(以下简称“法案”),同时设立专任大臣。在岸田政府的持续推进下,日本参议院全体会议于2022年5月11日表决通过了“法案”,使之即日生效,并于2023年开始阶段性实施。

作为维护经济安全的重要工具,出口管制手段极有可能被用来帮助该法案立法目标的实现。因此,本文试图探讨在“法案”出台后,日本出口管制政策可能发生的变化以及对我国安全发展可能产生的影响。

一、“法案”出台背景

近年来,伴随着国际政经局势复杂化以及日本经济社会结构不断变化发展,经济活动的安全性问题日益凸显。在此背景下,早在2020年4月,日本政府就在国家安全局内成立了经济小组,就日本经济领域国家安全问题开展全面性、战略性的规划制定和工作推进,直至岸田文雄参选时提出《经济安全保障推进法案》。总体来看,“法案”的出台离不开以下四方面原因:

(一)疫情背景下供应链脆弱性凸显

新冠疫情下日本供应链脆弱性的凸显是促使“法案”出台的直接原因之一。当前,日本供应链具有高度集中特性。空间集聚曾有效提高了日本企业生产效率,但疫情导致的流动管制冲击了供应链稳定性。供应链中断和需求减少制约了日本制造业发展。2020年5月和8月,日本制造业工业生产指数均出现较大跌幅。同时,和其他国家一样,日本也注意到在疫情催化下,重要物资获取对他国的过度依赖使得本国供应链风险剧增。

(二)中美竞争背景下日美合作需求

在当前中美竞争的背景下,日本已成为美国的

[作者简介]田伊霖(1986—),女,商务部国际贸易经济合作研究院贸易与投资安全研究所助理研究员。程慧(1982—),女,商务部国际贸易经济合作研究院贸易与投资安全研究所研究员;研究方向:战略贸易管制。

重点“拉拢”对象，因日本是其“供应链联盟”中的重要角色，是美国在高技术领域遏制中国的有力伙伴。此外，美国期待日本利用其在海外供应链布局，重塑东亚地区新型供应链结构。另外，美国的“关键矿产资源联盟”也需要日本支持。同时，日本从未放弃在多边领域谋求自由主义国际秩序重塑的主导权。中美竞争使得国际制度的主导权对日本成为“国际社会的主要玩家”具有日益凸显的杠杆作用。

（三）俄乌冲突加剧经济安全危机感

尽管“法案”推出发生在冲突之前，但当前俄乌冲突无疑加剧了日本对于经济安全保障的危机感。此前，学界向日本政府提交的关于“法案”的建议中就指出：“近年来地缘政治紧张以及针对电力、网络等关键基础设施的攻击事件频发，严重危害了经济安全。”俄乌冲突无疑为此论断提供了有力证明。在3月17日日本众议院核审“法案”的全体会议上，岸田文雄也以俄乌冲突为例强调了“维护经济安全对守护国民幸福的紧迫性”。

（四）尖端技术发展领域被赶超担忧

同其他国家一样，日本也认为尖端技术发展是确保经济安全的重要一环。当前，日本各界纷纷表达了对尖端技术研发领域被其他国家赶超的深刻担忧。如在半导体领域，日本竞争力明显下降。在2022年国际固态电路会议（ISSCC）上，日本被采纳论文占比仅为3.5%，较2021年下降2.7%，采纳数量落后于韩国、中国大陆及港澳台等国家和地区。在日本十分关注的脱碳领域，其论文发表的数量和质量也落后于中美两国，呈现明显衰退。产业界担忧尖端技术领域研究的落后可能对产业竞争力造成影响。

二、“法案”主要内容及施政重点

（一）主要内容

“法案”的主要内容重点包含供应链强化提升、核心基础设施维护、官民协作确保技术优势以及限制敏感专利的公开等四方面。

“法案”具体措施包括为以补贴机制为手段支持关键产品国内生产、建立针对重点领域基础设施设备引进的“事前审查制度”、构建人工智能、量子计

算等前沿技术研发相关的官民技术情报共享及资金支持机制以及对可能转用于军事用途的技术信息实施专利“非公开化”。同时，“法案”在每个核心内容下都列出了具体罚则，如若企业经营者对“引进计划书”未做申报或虚假申报，将被处以“2年以下有期徒刑”或“100万日元以下罚款”。

（二）施政重点

从目前岸田政府释放出的信息来看，其经济安全保障政策的主要目标有三个，即：日本的“战略自主性”、“战略不可或缺性”以及“维护和加强基于基本价值观和规则的国际秩序”。根据上述目标，“法案”的施政重点或为以下四个领域：

1. 关键物项国内生产强化。2021年12月20日，日本国会通过“2021年度补充预算案”。其中，“经济安全保障”一项预算为9016.3亿日元，而该笔预算中的6170亿日元将被用于支持“高端半导体的国内生产”，占比高达68.4%。这笔6170亿日元的预算款项将被用于在日本新能源与产业技术综合开发机构（NEDO）内设立基金，为半导体企业在本国国内建厂提供最高50%的补贴。但提供补贴的前提是首先要满足日本国内的半导体需求。

2. 重要技术研究开发强化。在重要技术研究开发领域，日本政府提出了“Post-5G信息通信系统基础强化研究开发计划”并配以1100亿日元的专项预算，同样以设立基金的形式为企业（产）、研究机构（研）和大学（学）提供最高50%的研发补贴。同时，日本政府2021年6月发布的“综合创新战略2021”提出，“为确保和加强经济安全，政府将推动宇宙、量子、人工智能、超级计算机/半导体、核电、先进材料、生物、海洋等重要领域尖端技术的研发和应用”，在2021年补充预算案中为此划拨了1250亿日元。

3. 多维度供应链韧性强化。同时，“法案”设立的最主要意图之一是帮助日本强化供应链韧性。围绕该目标，岸田政府也正在着手从多维度施策。例如，针对供应链中不可或缺的半导体生产设备，日本政府将为涉及企业更换或扩建生产设备以及推动设备的脱碳化提供补贴。此外，日本政府还将通过支持数字技术实现供应链可视化、召开数字技术加强和升级供应链主体研讨会等方式推动印太地区的供应链强韧计划。同时日本政府还积极促成企业间以及公共和私营部门间的合作以强化供

应链。

4. 经济安保日美合作强化。基于日美安保同盟等一系列复杂的政治、经济、历史因素,经济安保领域日美合作的深化无可避免。当前,日本在经济安保施策导向上已显现出明显的强化与美合作倾向。例如,日本经济产业大臣萩生田光一在2021年1月提出的“亚洲未来投资倡议”中指出,“印太地区”中心的东盟将成为日本供应链转移重点目的地,而未来日美将在东盟地区开展重点协同行动。

三、“法案”影响下日本出口管制在经济安保中的作用发挥

在维护供应链安全及保护本国重点技术、物项不外泄等涉及经济安全保障的主要方面,出口管制手段具有重要作用。基于前述背景和施政重点,出口管制极有可能成为“法案”发挥作用的手段之一。长期以来,日本政府对我国实施了严格的出口管制政策,最大程度避免重要技术和物项向中国转移。可以预见,随着中国科技和军事力量的发展,日本对华出口管制政策将继续保持严格标准,甚至有可能扩大对华出口管制、特别是技术管制的物项及特定范围。同时,紧随美国步伐,日本的出口管制也呈现出明显的泛政治化的特点。

(一)日本出口管制基本制度及特征

日本出口管制制度以《外汇与外贸法》(Foreign Exchange and Foreign Trade Act, FEFTA)为法律依据,以基于该法案条款的次级立法——《出口贸易管理令》(Export Trade Control Order)和《外汇令》(Foreign Exchange Order)作为日本出口管制的具体管理办法。管理制度涵盖清单管制、全面管制(Catch-all)、许可证管制、国别管制及最终用户管制。

经过30余年的改革与发展,日本出口管制制度凸显了以下特征:以产业政策和防止先进技术外泄为目标;以违规事件为管制政策收紧主要推力;以已加入的多边及国际出口管制体制制度为建设重要参考,同时制度设计被美国因素强烈浸染。

(二)出口管制在经济安保中的作用

根据当前情势分析,配合“法案”实施,日本政府可能在以下几方面通过出口管制手段对我产品

或技术开展精准打击:

1. 紧盯供应链产业链布局打击。首先,在“法案”的影响下,日本可能会紧盯供应链、产业链布局实施精准打击,依靠出口管制手段对重点技术、物项出口进行限制。这一趋势或将主要体现在“美日供应链联盟的联动性举措”方面。由于美日等国在供应链重构问题上存在一致的“去中国化”目标,其联动性举措不断增加,主要表现在关键技术领域(如5G、半导体等)与战略资源领域(如稀土等)。在关键技术领域,拜登政府上台后积极拉拢日本等国家在5G、半导体等领域加速对华围堵。在关键战略资源领域,由于美国视对华稀土高度依赖为重要短板,因此着力推进日美印澳四边机制联手构建稀土供应链以应对中国。

2. 紧盯高新技术发展领域设阻。长久以来,中日贸易具有高度集中于电气设备及其零部件、精密仪器等高新技术产品的特点。根据日本贸易振兴机构数据显示,2020年电气设备及其零部件(集成电路、半导体器件、光电半导体器件等),核反应堆、锅炉及机械(半导体及集成电路等制造机器、机械类等),车辆,光学仪器、测量仪器、检测仪器等技术精密的机器及其零部件和技术的出口金额占据了日本对华出口的半数以上。因此,在此类物项及技术出口方面设置管制障碍,未来极易对我形成“卡脖子”困难问题。

此外,“法案”在高新技术优势确保和关键技术安全保障方面的目标,也极易促使日本政府在上述领域实施管制手段。例如,2021年,日本内阁官房长官加藤胜信明确表示,考虑到近年来敏感技术泄露风险日益增强,日本高校及科研机构在引进外国留学生及科研人员时应加强内部管理,政府相关部门也将进一步严格审查,必要时将要求相关人员追加提供过往的履职及求学经历。

3. 紧盯我国龙头企业精准打压。此外,我龙头企业也可能成为日本重点打击的目标。我国不仅不在日本出口管制“白名单”之上,我科技龙头企业还是日本高度关注、重点盯防的目标之一。早在2002年日本首次对外发布实施全面管制的“外国用户名单”时即列明了中国大陆地区的7家实体,而最新数据显示,相关实体数量已攀升至86个,仅次于伊朗和朝鲜。日本的“外国用户名单”也体现出了

向美靠拢的趋势,目前约有1/7的实体名称也同样出现在美国的实体清单上。

表1 2002、2009、2022年日本全面管制(catch-all)出口管制名单部分国家(地区)实体数量对照表

单位:个

2002		2009		2022	
中国大陆	7	中国大陆	17	中国大陆	86
伊朗	17	伊朗	80	伊朗	222
印度	30	印度	26	印度	3
朝鲜	3	朝鲜	82	朝鲜	144
巴基斯坦	15	巴基斯坦	27	巴基斯坦	79
叙利亚	1	叙利亚	10	叙利亚	19
以色列	3	以色列	2	以色列	1

数据来源:日本经济产业省

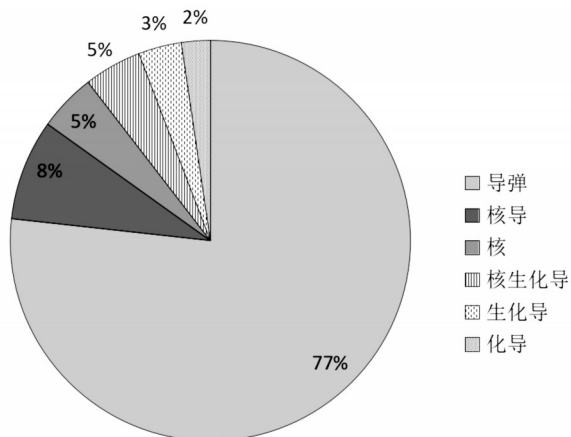


图1 2022年被日本实施全面管制(catch-all)中国实体理由分布图
单位:百分比

数据来源:日本经济产业省

4. 策应美国意识形态为由施压。在人权等意识形态领域,日本也显现出策应美国、借意识形态问题对中国实施打压的意图。岸田文雄自上台以来,就将所谓“人权”问题列为外交政策的重要组成部分,并新设“首相辅佐官”(国际人权问题担当大臣)一职。此外,2022年日本外务省也将设立一个新的职位,以监控所谓侵犯人权的行。当前,日本政府内部还正在研究在出口管制条例中设置防止侵犯人权的条款。

此外,尽管日本政府目前并未参与美国与澳大利亚、丹麦和挪威联合创建的“出口管制和人权倡议”框架,但已基本决定对利用人工智能(AI)的摄像头和人脸识别设备等尖端技术实施新的出口管制。而且,日本政府还表示将继续同美国等有意愿的国家(地区)开展合作。

5. 配合美西实施多边联手合围。当前,美西方利用多边出口管制机制在涉及军事或军民两用物项、技术领域对我相应企业实施联手合围的态势益发明。作为多个多边出口管制机制的成员,日本根据这些机制的国际条约义务逐步调整其出口管制政策,严密监控重点技术和物项自日本的直接或间接转移。例如,2020年初,日美共同推动《瓦森纳安排》42个成员国形成一致意见,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。

四、“法案”影响下日本强化出口管制的影响

尽管日本一直以来都对对中国采取了较为严格的出口管制措施,但在“法案”影响下,一旦日本加大管制力度、升级管控措施,对我产品、技术及相关产业安全与发展将造成一定影响。

(一)中日经贸关系发展受阻

经贸关系是中日关系健康平稳发展的“压舱石”。中日贸易具有体量大、结合度高、产品集中度高的特点。据中国海关统计,2021年中日双边货物贸易总额达3710亿美元,同比增长17.1%,进口和出口总额分别增长17.7%和16.3%。从贸易结合度方面看,从2010年起,中日双方对对方的贸易结合度指数均高于1,贸易结合度紧密。从贸易结构看,中日双边贸易高度集中于机电产品,进出口占比均超过40%。其中,精密零部件和关键工业原料是我国自日本重点进口产品。如果日本将这些产品列入管制清单,将直接拉低中日贸易总额,影响中日经贸关系健康发展。

(二)关键物项、技术获取受阻

关键物项、技术可能成为日本收紧对华出口管制的领域。目前,日本在半导体、碳纤维、新能源电池等关乎未来世界科技话语权的许多重点领域拥有雄厚实力,这些关键技术、物项的领先优势也为日本的出口管制实施提供了底气。例如,当前日本占有光刻胶市场的绝对份额,全球排名前五的光刻胶生产企业日本独占4席。2019年,日本就曾对韩国实施了包括光刻胶在内的三项半导体生产关键材料的出口管制,引发了韩国半导体产业震

荡。

我国一航空器自主研发企业在机翼最后成形阶段必须使用日本进口覆膜。覆膜工序是机翼制造的最后道工序，失败即意味着整块机翼报废。而该覆膜材料目前也被日本企业垄断，没有替代产品匹配。未来，日本极有可能根据“法案”，以维护自身经济安全为由，对类似关键技术、物项实施出口管制，导致我企业获取技术和物项受阻，进而对我产业发展产生不利影响。

（三）龙头企业健康发展受阻

未来，如果日本在关键技术、物项出口方面设置严格限制，极可能导致我龙头产业面临断供、停产风险，阻碍我企业健康发展。例如，适用于高端手机屏幕的京东方第六代柔性 OLED 面板，其生产必须使用真空蒸镀机。目前该设备高端市场被日本 Canon Tokki 公司独占。韩国三星集团之所以能垄断中小尺寸 OLED 的生产和供货，也是因为得到了 Canon Tokki 公司支持。而仅针对第六代柔性 OLED 面板，京东方就拟投资 456 亿元人民币建设生产线。如此巨额投入，一旦遭遇“卡脖子”物项或技术的突然管制，对企业健康发展的危害无疑是巨大的。

（四）关键领域技术攀升受阻

科技交流是技术发展的重要途径。然而目前日本对于科技领域的交流限制也愈发苛刻。特别是人工智能、量子技术、材料技术等关键领域技术未来可能成为出口管制重点之一。为此，日本已经针对大学与科研院所等科研重地，要求其增强自我监管意识。日本文部科学省 2011 年出台了《研究人员安全贸易管理指南》，针对涉及技术和研究活动的风险规避和管控要求列明了详细规定。

此外，我国 86 个在日本“外国用户名单”上的实体中，有 22 个为大学和科研院所，占比高达 25.6%。日本对该名单上的实体均实行全面管制（catch-all），即最为严格的出口管制审查。日本利用出口管制手段一方面严密监管本国科研机构，另一方面高度限制我国科研机构，对我国未来关键领域技术攀登也将产生较大阻碍。

（五）多边合围导致阻力加剧

在中美摩擦升级背景下，日本是美国重返亚太、联合制华的重要“盟友”。可以预见，上述几方面阻

力都将在日美及其同盟的合围下加剧。例如，据日媒 2020 年 9 月底报道，日本政府着手与美国、德国、英国和荷兰等国共同推行新的出口管制规定。该规定将会对包括人工智能、量子信息、生物科技和超音速领域在内的先进技术的出口进行严加管制。2020 年 12 月，前美国防部负责印太安全事务的助理部长薛瑞福在出席“2020 台美日三边印太安全对话”国际研讨会时鼓吹，美台日三方应强化多边出口管制对抗的军民融合发展战略。同时，日本亦不会放弃配合美国，利用国际多边出口管制机制来尽可能扩大对华出口管制限制的技术、物项范围和管控区域。

五、应对建议

面临当前纷繁复杂的国际局势，应理性分析、审慎应对，对内尽快摸排梳理关键技术、物项、产业情况，逐步实现技术自主；对外做好宣传，深化对外开放，同时汲取其他国家应对经验。

（一）摸清家底

面对未来可能出现的来自日本方面的出口管制措施，一方面应从预防角度着手，开展中日产业链、供应链中的“卡脖子”关键物项、技术排查梳理，围绕关键物项、技术战略储备开展统计的同时拓展供应渠道、开展替代搜寻匹配。在摸排清楚关键物项、技术后，建立管制风险信息预警系统，开展动态跟踪的同时及时进行风险预警。另一方面，应彻底对我国供应链、产业链开展摸排，弄清重点产业发展情况。同时还应系统排查制约产业和科技发展的桎梏所在并进行疏通，逐步塑造我产业比较优势。

（二）借鉴经验

应主动从别国应对经验中汲取经验。例如，面对突发的贸易管制，韩国将应对分为“应急准备”和“措施应对”两个阶段，并分别施策。在“应急准备”阶段，主要做好应急调研、维护稳定及形成措施等工作；在“措施应对”阶段则开展长短期应对策略拟定、构建跨部门危机应对机构并着手构建“政府+企业+高校”促发展体系，逐步化解危机，尽最大可能保障本国利益和安全。

（三）技术自主

“法案”将预防敏感技术泄露作为重点任务，这

可能引发未来日本对于核心敏感技术出口管制政策收紧,且管控重点领域较大可能集中于人工智能、芯片技术、生物技术、新材料技术等。越来越多的事实证明,未来通过购买方式获取技术将愈发困难。长期来看,强化关键核心技术自主研发势在必行。应逐步建立健全关键领域核心技术研发体系,优化产学研合作,高效利用国内外资源,实现关键技术突围,通过提升自身硬实力维护产业安全、国家安全。

(四) 扩大宣传

面对如今美西方愈演愈烈的合围进攻,还应主动扩大宣传,构建中国话语体系。以联合国大会“在国际安全领域促进和平利用国际合作”决议为抓手,利用好《中国出口管制白皮书》等宣传材料,推动相关多边出口管制国际合作,通过对话协商凝聚共识。同时利用世界贸易组织、金砖国家峰会等多边机制,打好“舆论战”。此外,在疫情防控常态化背景下,采取多种方式,恢复民间二轨交流,通过更多渠道向世界传递中国声音。

(五) 坚持开放

应始终坚持高水平对外开放。经济全球化是社会生产力发展的客观要求,是科技进步的必然结果,是满足人类美好生活需要的必由之路,其发展趋势不可逆转。坚持高水平对外开放,有助于我国发挥大市场优势,吸引全球优质要素资源,推动我国产业、企业更深刻融入全球产业链、价值链、供应链等与产业发展息息相关的综合网络。提升我国在国际生产网络中的嵌入程度,增强对外部管制手段的抵御能力。▲

注释:

- ①[日]遠藤乾:「安全保障論の転回」、遠藤誠治、遠藤乾:『安全保障とは何か』、東京:岩波書店、2014年、第34-35頁。
- ②日本经济新闻《日本国会通过经济安全保障推进法案》2022年5月11日。
- ③2022年2月1日 经济安全保障法制に関する有識者会議《经济安全保障法制に関する提言》。
- ④经济安保法案、審議入り不透明な運用、首相は「過度の制約ない」朝日新聞 2022年03月18日 <https://www.asahi.com/articles/DA3S15236910.html>。
- ⑤日经中文网《日本半导体论文竞争力落后于中美》2022

年3月5日。

- ⑥日经中文网《中国脱碳论文数占全球1/4,美国质量最高》2022年2月14日。
- ⑦《日本<经济安全保障推进法>基本内容尤其是罚则曝光》网易新闻 <https://www.163.com/dy/article/GVH8BCAR0534V2AI.html> 2022年2月6日。
- ⑧同前一条。
- ⑨陈友骏,赵磊,王星澳:《日本出口管制政策及其对华影响》,《现代国际关系》,2021年第6期。
- ⑩日本貿易振興機構、「2020年の日中貿易、日本の貿易に占める対中比率は過去最高に」、<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/114272012ce2ba22.html>。
- ⑪同会社第一輸出管理事務所「外国ユーザーリスト年代記(15年4月15日版)」, <http://1st-xcont.com/Chronicle150415.pdf> (2021.8.7)。
- ⑫孙文竹:《当前日本经济安全政策剖析》,《和平与发展》,2020年第4期。
- ⑬数据来源:中国海关统计。
- ⑭柔性电子创新中心:《中国拥有全球第二个柔性屏工厂,但卡脖子的技术却在日本》2020年7月24日 https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1647920774&ver=3691&signature=gPqsZjQ3pIX2*zxfwu7qmYkhhf5atrG8pJLmeWFU*NYE78osyRu-uoq*1cYDdqELIzrgHWUE0FVEubkyYG8*7TCPSazFWG7-qNbhSNqZ63KhZsCHTegmiNJ7uQE-EG2a&new=1。
- ⑮文部科学省「研究者のための安全保障貿易管理ガイドライン」2011年3月。
- ⑯夏梁,叶学平,史欣怡:《国家安全视角下西方对华技术出口管制政策的历史变迁》,《当代经济》2022年第1期。
- ⑰罗梓超,李荣,刘如,董晓晴:《韩国应对日本出口管制的实证分析及对我国的启示——基于博弈论的视角》,《情报杂志》,2020年第4期。

参考文献:

- [1]陈友骏 赵磊 王星澳.日本出口管制政策及其对华影响[J].现代国际关系,2021(6).
- [2]孙文竹.当前日本经济安全政策剖析[J].和平与发展,2020(4).
- [3]罗梓超,李荣,刘如,等.韩国应对日本出口管制的实证分析及对我国的启示——基于博弈论的视角[J].情报杂志,2020(4).
- [4]石其宝.日本政府对华出口管制政策评析[J].东北亚论坛,2010(19).