

日本经济安全保障战略及其对中国的启示

谢宗伯, 苏楠

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要:近年来,经济政策的内涵与外延不断泛化,逐渐成为影响国家科技发展与安全的政策工具。2022年5月,日本国会审议并通过了《经济安全保障推进法案》,将从法律和组织机构变革等方面加快完善经济安全保障战略。聚焦自日本安倍政府以来,与经济安全保障战略相关的政策,以日本经济安全保障战略的核心法律文件——《经济安全保障推进法案》作为重点分析对象。研究发现,日本岸田内阁在统筹科技发展与安全的基础上,强化了内阁对国家经济安全事务的统一领导,推动日本经济安全保障战略向法治化、体系化转变,并在完善前沿技术政策体系和防范化解重点领域安全风险等方面采取了一系列政策实践。

关键词: 科技创新; 经济安全; 重点举措; 经验启示

中图分类号: G323 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2024.05.003

在全球科技竞争日益激烈的背景下,以统筹科技发展与安全为核心的科技政策逐渐成为国家战略竞争的重要工具。近年来,进一步巩固全球科技强国地位是日本政府落实施政举措的重要着力点。这也驱使日本维护经济安全的施政举措从保障关键物资稳定供应向防止关键核心技术泄露延展,完善经济安全保障战略从政府引导向法治化转变^[1],突出表现为日本的经济安全保障战略是以《经济安全保障推进法案》(以下简称《法案》)为中心的一系列政策举措^[2]。《法案》指出,日本政府要从设置前沿技术研发支援机制、确保重点基础设施及设备安全、禁止公开敏感专利和强化关键物资供应链韧性4个方面完善经济安全保障战略。围绕加快前沿技术攻关和保障科技安全,日本在科技管理组织改革、优化创新资源布局和增强对重点领域的安全保障等方面采取一系列举措。本文将重点梳理《法案》的主要内容,并分析日本政府落实《法案》的重点举措,为中国在新时期统筹科技发展与安全,完善科技政策体系提供经验与启示。

1 研究背景

近年来,日本国内经济面临结构调整和劳动力短缺等挑战,岸田内阁为提振经济推出“新资本主义”理念,完善经济安全保障战略是实现这一理念的重要政策工具之一^[3]。于国外环境而言,日本为保障自身在全球关键产业供应链的既得利益,强化在以美国为首的西方国家产业联盟中的话语权,完善经济安全保障战略是回应美国拉拢盟友共建遏华方针的具体表现^[4]。

日本完善经济安全保障战略的施政举措可追溯至安倍政府。2013年,日本安倍政府成立国家安全保障会议,负责统筹国家经济、国防等发展规划,并出台了《国家安全保障战略》,指引政府跨部门整合信息和资源,加强对经济安全保障战略的体系化建设^[5]。2019年,安倍政府聚焦经济领域发展规划和技术领域政策法规,重新修订《外汇及外国贸易法》,设置经济安全保障室、技术调查室和制度审查室等专项机构,以投资管制形式扩大对

第一作者简介:谢宗伯(1993—),男,硕士,研究实习员,主要研究方向为科技创新、科技安全。

通信作者简介:苏楠(1979—),女,博士,研究员,主要研究方向为科技安全、科技创新政策。电子邮箱:sun@casted.org.cn

收稿日期:2024-02-20

外资监管范围，新增通信、电力及网络安全等重点领域，要求外资认购超过 10% 公司股权即需要向日本政府提前申报^[6]。2020 年 4 月，安倍政府在国家安全保障局内设立“经济组”，以首相为主导，经济产业省、总务省等主要国务大臣共同组成，强化日本政府对经济安全部门的统筹管理。2021 年 10 月，新任日本首相岸田文雄加快经济安全保障战略法治化建设，首次于内阁设置“经济安全保障担当大臣”一职，主管制定《法案》并审批与国家经济安全相关的重大项目与技术等，其管理权限覆盖各类型中央省厅，旨在强化供应链韧性及防止关键技术外流^[7]。2021 年 11 月，岸田内阁决定成立经济安全保障推进会议，该部门负责对可能危害国家经济安全的外国产品或不符合国家安全标准的项目主体进行“纠正劝告”，还参与确定量子技术、6G 等前沿技术的重点研发计划，并保障半导体、芯片等零部件稳定供应。2022 年 5 月，《法案》通过国会审议。2023 年 10 月，日本经济产业省颁布《加强与经济安全相关的产业和技术基础行动计划》，在经济安全保障战略框架下提出产业支援政策、产业防卫政策和国际事务架构，旨在确保日本的产业政策、对外事务政策等与经济安全保障战略目标保持一致^[8]。

2 《法案》的主要内容

《法案》作为日本经济安全保障战略的核心法律文件，明确指出要增强内阁对经济与科技领域的统一领导，深化官民合作以及强化对关键核心技术的保护等，主要内容包括以下 4 个方面。

一是设置前沿技术研发支援机制。以岸田内阁为主导，对前沿技术研发提供信息支援及资金补贴，日本首相将直接参与并决定与前沿技术研发相关的事项。深化官民合作，包括组建由科研院所、政府和企业等组成的官民协议会，以及委托专业机构对前沿技术调查研究，为研发半导体、人工智能和量子计算等前沿技术提供议事协调和研究咨询服务。

二是确保重点基础设施及设备安全。以事前审查制度为依托，降低重点基础设施及设备对特定国家的依赖，涉及电力、电信和金融等 14 个领域。事前审查的形式包括：事前通知、劝告及责令整改，日本企业在引入外国基础设施或外包业务时，必须

向政府提交设备、零部件、供应商及外包商详细信息。对处于审查领域的重点基础设施及设备，政府还会进行抽检，对不符合要求的经营者劝告整改。

三是禁止公开敏感专利。对可能用于军事及核能等威胁国家及人民安全的敏感技术，日本政府将通过两次专利审查以确定能否公开。其具体表现形式为：先由专利厅依据《法案》开展第一次审查，并将符合标准的结果递交至内阁进行第二次审查，对专利审查被判定为非公开的项目将予以 1 年期“保护指定”，期间专利禁止公开，到期后须经过政府再次审查以判定是否需要延长专利保护期。

四是强化关键物资供应链韧性。《法案》规定半导体、蓄电池和天然气等 11 项为“特定重要物资”，政府将以资金补贴和低息贷款等形式引导企业提升国内生产能力。此外，日本为降低对特定国家供应链的依赖，携手“民主同盟国”和东南亚国家共建供应链互补机制，确保关键物资稳定供应。

3 日本落实经济安全保障战略的重点举措

自《法案》颁布以来，日本岸田内阁聚焦完善尖端技术“整合推进体制”、全方位统筹协调国家安全事务等重点工作的，加快落实《法案》提出的“四大支柱”内容，其施策的重点举措体现在以下 4 个方面。

3.1 加强统一领导，深化官民合作

一是改革领导机制。岸田政府成立后，内阁首次设立“经济安保相”（经济安全保障担当大臣）职位，主管制定《法案》，且后续完善《法案》的相关任务均由岸田内阁统一领导。此外，内阁首相必须主导制定前沿技术研究开发基本方针，并广泛征求各类型专业人员的意见，再以官民协议会的形式畅通“自下而上”的沟通渠道，使得来自产业界、学术界和社会团体等领域的专家在制度顶层设计中发挥更大的作用，涵盖完善经济安全保障战略、跟踪国内外经济及技术动态和其他与前沿技术研发相关的事项。

二是完善科研攻关组织模式。《法案》提出政府要聚焦能够对国民生活及国家经济产生重大影响的关键核心技术深化官民合作，以巩固日本在国际前沿技术领域“战略不可或缺”的地位。为此，岸田政府加强对半导体、数字技术等前沿技术领域的资金支持，并联合产业界、学术界以及社会团体设立官民协议会。政府通过建立与创新主体之间的

常态化战略对话机制,围绕国家重大战略需求,引导科技领军企业、科研院所等建立联合实验室,在统筹前沿技术攻关所需要创新资源的同时,强调政府与企业之间的信息流通与反馈,便于政府在项目遴选、资金支持和监督考核等环节对企业等市场主体科研攻关任务的全链条管理,旨在加快推动前沿技术攻关和强化产业界的风险应急管理能力。《法案》拟订还须得到日本“经济三团体”(商工会议所、经济同友会、经济团体联合会)的深度参与和支持,兼顾《法案》在更大范围内满足日本各界的利益诉求。

三是强化决策支撑。日本计划成立专门服务于完善经济安全保障战略的智库,要求重点企业设置专门负责科技安全的职位,并定期出席智库研讨会,会议成员还包括来自科研院所、中小企业等专业人才,调查研究人工智能、半导体和6G等前沿技术动态,围绕重点领域科技发展与安全建言献策,为完善经济安全保障战略提供政策咨询。

3.2 保障重点领域安全,提升风险预期管理能力

一是通过事前审查增强对国内基础设施及设备的安全保障。《法案》突出能源、金融和通信等14个领域设施及设备的安全性,要求企业定期公开运维供应商的相关信息,明确设施及设备采购来源,引导企业降低对特定国家的依赖。此外,企业在引进重要设备之前,须将厂商信息、管理系统及设备详细信息提交政府审查,若审查不通过,政府可以命令企业停用、变更相关设备,尤其是中国智能芯片、远程监控器 and 应用程序等。岸田政府计划将其列入“事前审查名单”,防止日本与设施及设备供应国关系恶化对国内造成损失^[9]。

二是围绕重点领域提升应对安全风险的风险预期管理能力。在风险识别方面,日本通过引导企业自查以及政府强制检查相结合的方式,判别重点领域产业链的自主可控性,日本政府将通过资金补贴、人才引育等方式加快补足重点领域产业链的短板^[10]。在风险预警方面,日本首相将主导关于重点领域的调查研究,及时把握国际前沿技术发展动态,并强化与国内外调研机构、研发机构等的信息沟通,旨在拓宽获取风险预警信息的渠道,推动化解重点领域的安全风险。在应急管理方面,日本经济安全保障推进会议负责统筹协调各府省工作,以

便在突发状况下,增强政府对重点领域的风险应急管理能力。通过设置官民协议会,建立官民常态化战略对话机制,政府便于掌握重点领域的前沿动态,提升应对重点领域安全风险时效性。

3.3 加强技术管制力度,防止敏感技术泄露

一是以“视同出口”形式增强管制政策效力。2023年1月,日本经济产业省安全保障管理课修改“视同出口”规则,将有义务服从外国政府或外国法人命令的人员、基于经济利益受外国政府实际控制的人员、在日本受外国政府指令的人员,以及开展以提供信息和技术为目标交易事项等作为“视同出口”管理对象。在半导体制造设备、机器人等敏感技术领域,要求依托新修订的《外汇与外国贸易法》,以“许可制”的形式对在日学习敏感技术的中国留学生进行限制。此外,即使是加入日本国籍的中国人,也不能加入与前沿技术相关的研发工作。

二是禁止公开可能造成敏感技术外泄的专利。对涉及核能与军事等敏感技术的领域,日本以专利申请保密制度为依托,对其进行两次审查。规定由专利厅开展第一次专利筛选审查,把符合标准的资料递交至内阁府进行第二次专利保全审查,若日本内阁府认定为“保全对象”,则该项专利将会被强制禁止公开且禁止境外申请,即使超过专利保护期也不能自主公开其具体内容,还需政府再次判定其是否需要延长专利“保护指定”期限,由此给专利所有人造成的不利影响,岸田政府将通过资金补贴的形式弥补其经济损失。

三是以经济产业省作为技术管制的主导部门,加强对半导体先进制程设备出口管制。2023年2月,日本与美国、荷兰达成协议,共同限制向特定国家出口先进半导体制造设备。2023年7月,日本修改的《外汇与外国贸易法》生效,由日本经济产业省作为技术管制的主导部门,对六大类23种尖端芯片制造设备出口管制,涉及半导体热处理成膜设备、显像设备以及清洗工序使用的尖端设备等,用于运算的逻辑半导体管制标准为10~14nm以下技术^[11]。

3.4 强化关键物资生产能力,构建多元供应链体系

一是确保国内关键物资稳定供应。日本聚焦蓄电池、天然气和半导体等11项关键物资,日本财务省颁布了《关于促进供应安全等工作的基本方

针》，旨在增强关键物资的国内生产能力。对被认定为确保关键物资稳定供应的企业，日本国民金融公库将联合民间金融机构共同为其提供长期资金支持，以补贴形式引导日资企业和“民主同盟国”企业扩大在日本的投资生产规模，资金支持规模将不低于 50 亿日元，贷款期限在 5 年及以上^[12]。

二是加快构建多元化供应链体系。2022 年日本经济环境《世界经济潮流》白皮书显示，日本大约有 23% 进口品类对华依赖超过 50%，如果进口来源地进一步聚集在特定国家，面对该国反制措施将加重保障日本供应链安全负担，亟须政府分散风险以应对本国供应链脆弱性弊端。特别是在“日美同盟”框架下，美国调整供应链安全战略为日本供应链体系埋下隐患。日本认为中美竞争态势已经影响自身经济安全，亟须做足“对华脱钩”准备，加快落实日美同盟的“追随措施”，避免地缘政治动荡对本国造成冲击。一方面，日本加快印太地区供应链体系多边合作。日本在 2020 年就发布了“海外供应链多元化支援”政策，先后出台“东盟－日本经济复苏行动计划”和“印太地区供应链韧性计划”等文件，另外，岸田内阁计划进一步加强与东盟国家强化经济安全保障方面的合作，创建类似“日美经济政策磋商委员会”的磋商机制，并于 2023 年召开日本－东盟合作 50 周年特别首脑会议，重点强化供应链协作，加快降低对华供应链的依赖，引导日资企业重点布局越南、印度尼西亚等东南亚国家。另一方面，日本为最大程度降低“对华脱钩”对自身供应链影响，正加快融入西方主导的供应链体系。例如，日本先后加入美国主导的“矿物安全伙伴关系”“可持续关键矿物联盟”“芯片四方联盟”，先后发表《关于全球供应链合作的联合声明》《日澳安全保障联合宣言》等，积极融入西方国家主导的供应链体系，并围绕蓄电池、天然气和半导体等关键物资，携手“民主同盟国”共建供应链互补机制。

4 启示

面对日益复杂的国际环境，日本把统筹科技发展与安全作为经济安全保障战略的施策着力点，这是日本对科研攻关“整合推进体制”的进一步探索实践，也是增强对重点领域安全保障的法律依据。建议中国借鉴日本的施策经验，从改革科技领导体

制机制和增强对重点领域的安全保障等方面完善制度顶层设计。

4.1 加强党的统一领导，完善科技管理体制机制

一是完善科技管理机制。一方面，建议发挥科技主管部门对全国科技创新活动的统筹协调作用，对科技安全体系和能力现代化中相关法律、制度、政策和组织等方面的重大问题进行决策和部署，构建科技安全制度和机制体系。另一方面，支持企业等创新主体在科技政策制定环节更好地发挥辅助作用，聚焦重点领域的龙头企业，建立政府与企业之间的常态化沟通机制，并围绕完善科技发展与安全政策、国内外技术动态以及与前沿技术研发相关的事项，通过建立类似日本“官民协议会”的组织模式，及时收集来自市场主体的政策建议与信息反馈，使得政府在实现优化创新资源布局的同时，能够利用企业等市场主体在顶层设计中建言献策的辅助功能。

二是建立科研攻关组织管理机制。围绕人工智能、量子信息和集成电路等重点领域，建立以政府为主导，科技领军企业、国家重点实验室等战略科技力量为研发主体的科研攻关组织模式。在政府职能部门之间，需要厘清各政府部门在决策、规划、执行等环节的职责分工，协调好政府部门之间的权责关系。在政府与市场主体之间，政府需要在广泛征求企业、科研院所等市场主体建议的同时，统筹编制关键核心技术清单，明确攻关的重点技术，推动实现政府在重点科研任务遴选、创新要素整合、技术转移和成果转化等环节对企业等市场主体全链条管理，落实好政府对市场主体科研攻关的引领支撑作用。在市场主体之间，市场主体应鼓励研发主体通过建立创新联合体、联合实验室等形式开展集中科研攻关，并事前在防止研发成果泄露、保护企业核心技术机密、完善成果收益分配机制等方面达成一致，协调好企业之间的利益关系，推动政府科技管理工作在更大范围内实现协调联动，在集中优势科技力量和创新资源聚焦战略必争领域的同时，形成工作合力。

三是完善科技决策支撑机制。组建一批科技安全智库，引导科技领军企业、高水平研究型高校等在组织管理层设置科技安全专项职位，并作为科技安全智库的重要组成成员。其旨在聚焦国内外前沿技术动态，开展调查研究，围绕科技创新、关键核心技术攻关和科技安全等建言献策，强化对科技创

新及安全理论、战略和政策等方面的研究, 为政府决策咨询提供科学支撑。

4.2 保障重点领域安全, 提升风险预期管理能力

一是增强保障重点领域安全的科技支撑力。在新一代信息技术、粮食安全和能源安全等重点领域, 推动创新资源向重点领域加速聚集, 并有效调动国家重点实验室、科技领军企业等优势科技力量, 为加快突破关键核心技术强化支撑。健全应急科研攻关机制, 围绕网络安全、生物安全和公共安全等危机事件多发领域, 制定应急科研攻关资源动员和调配预案, 形成应急科研立项、组织管理和成果应用等机制, 有效调动和集成各方面优势科技力量, 实现在应急条件下的科研攻关。

二是健全科技安全风险监测评估预警体系。围绕集成电路、能源安全和粮食安全等重点领域, 制定应对科技安全风险的重点环节项目清单, 以政府作为主导, 广泛征求重点领域龙头企业、专精特新中小企业等市场主体的建议, 并组织召开专项论证会, 经过来自领军企业、科研院所等专业人才的调研与论证, 制定市场主体应对科技安全风险的重点环节清单, 提升企业等市场主体风险预期管理的能力同时, 增强政府事前风险评估预警的能力。

4.3 强化知识产权保护, 防止关键技术泄露

一是拓展知识产权转让安全审查的主体范围。对于以知识产权转让为目的商业行为、科研交流等, 聚焦与关键核心技术关系密切的企业、研究人员和留学生等主体, 探索建立知识产权转让许可管理制度, 强化对知识产权持有者的法律约束, 防止涉及国家重大利益和安全的关键知识产权泄露。

二是建立关键核心技术知识产权数据库, 统筹影响产业链、创新链安全的重点领域, 制定关键核心技术清单目录, 构建以清单为基础的知识产权转让安全审查基础数据库, 推动提升政府对知识产权转让安全审查的精准性与科学性。

4.4 强化供应链韧性, 加快对外开放合作

一是确保关键物资供应稳定, 加快核心技术战略自主。在能源资源等基础领域确保战略自主可控, 强化对粮食等大宗农产品在生产、储备、流通和调配等环节的预警与管控, 确保粮食供给和质量安全; 对煤炭、石油等战略资源重点降低供应集中风险, 加快国内能源结构多元化、低碳化转型。在前

沿技术领域扭转关键技术受制于人的局面, 重点发挥国家战略科技力量对核心技术的牵引效应, 以资金补贴、政策倾斜等形式为创新载体提供风险补偿, 降低对基础研究、原始创新“投资大、周期长、风险高”的顾虑, 激发创新主体内生驱动力以加快补足基础研究及原始创新能力短板。

二是推进高水平对外开放, 打造国际科技合作新格局。以“大规模走出去”为指引积极参与国际贸易合作, 巩固中国世界贸易大国地位的同时, 加快优化营商环境, 并依托国内大市场吸引全球创新资源要素, 实现更加主动的对外开放。以领军企业及产业链“链长”为原创技术策源地, 加快中国国际专业化分工向价值链高端跃升, 实现更高质量的对外开放。以“一带一路”建设为重点开辟合作伙伴国, 加快打通向西开放的陆海通道口岸, 辐射新亚欧大陆桥, 畅通连接中欧“经济走廊”, 实现更大范围的对外开放。以互利共赢作为对外合作理念, 加快清除“外资准入负面清单”之外的各项限制。例如, 放宽外资股比限制、发布可自由跨境流动的一般数据清单和提升外资企业数量在国内各层级商会的比重等, 推动外资企业在华平等适用各项政策, 实现更加包容的对外开放。■

参考文献:

- [1] 朱海燕. 日本经济安全保障战略及其对中国的影响 [J]. 国际问题研究, 2022(3): 47-63.
- [2] 内阁府. 経済安全保障推進法 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/index.html.
- [3] 刘湘丽. 增强供应链韧性: 日本政策的出台与走向 [J]. 现代日本经济, 2021(6): 1-14.
- [4] 田伊霖, 程慧. 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 [J]. 对外经贸实务, 2022(9): 4-9.
- [5] 内阁府. 国家安全保障战略 [EB/OL]. [2024-02-01]. <https://www8.cao.go.jp/space/committee/dai28/sankou4.pdf>.
- [6] 内阁府. 外国為替及び外国貿易法 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/oto/otodb/japanese/houseido/hou/lh_08010.html.
- [7] 内阁府. 経済安全保障推進法の概要 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/gaiyo.pdf.

- [8] 経済産業省 . 経済安全保障に関する産業・技術基盤強化アクションプラン改訂版 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/index.html.
- [9] 内閣府 . 経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/kihonhoushin.pdf.
- [10] 経済産業省 . 日・ASEAN 経済産業協力拠出金 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2023/pr/ip/keikyo_06.pdf.
- [11] 経済産業省 . 第 8 回半導体・デジタル産業戦略検討会議 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/joho/conference/semicon_digital/0008/0007.html.
- [12] 財務省 . 供給確保促進円滑化業務等実施基本指針 [EB/OL]. [2024-02-01]. https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/1_kakuho_shishin.pdf.

Japan's Economic Security Strategy and Its Implications for China

XIE Zongbo, SU Nan

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: In recent years, the connotation and extension of economic policy have been generalized, and it has gradually become a policy tool that affects the development and security of national science and technology. In May 2022, the Diet of Japan deliberated and passed the Economic Security and Safety Promotion Act, which will accelerate the improvement of economic security and safety strategy in terms of legal and organizational changes. This paper focuses on the policies related to economic security and safety strategy since the Abe administration in Japan, and takes the Economic Security and Safety Promotion Act, the core legal document of Japan's economic security and safety strategy, as the key object of analysis. The paper finds that the Kishida Cabinet of Japan, on the basis of integrating scientific and technological development and security, has strengthened the unified leadership of the Cabinet on national economic security affairs, promoted the transformation of Japan's economic security strategy into a rule of law and systematization, and adopted a series of policy practices in improving the policy system of cutting-edge technology and in preventing and resolving the security risks in key areas.

Keywords: technology and innovation; economic security; key measures; experience enlightenment