


日本研究

JAPAN STUDIES

2021.1

总第176期 | 季刊
1972年创刊

- 
- 唐彦林 焦 健：拜登政府的东北亚政策与东北亚地区关系走向
 - 崔 岩 张 磊：日本新冠疫情的社会影响与政策选择
 - 王振宇：对冲与制衡：日本“印太战略”的地缘政治逻辑与制约因素
 - 刘树良：日本军事力量发展的特点与动向分析——2020年版《防卫白皮书》解读
 - 高 鹤 谷口洋志：日本电子政府发展的审视与展望

日本研究杂志社

日本研究

Japan Studies

总 176 期 2021 年第 1 期 季刊

主管单位: 辽宁大学

主办单位: 辽宁大学日本研究所

特约编委: (按姓氏笔画排序)

白智立 冯昭奎 刘立善 汤重南

杨伯江 杨栋梁 周颂伦 庞德良

赵全胜 胡令远 徐平 高洪

黄大慧 崔新京 程永明

主 编: 崔岩

编辑出版: 《日本研究》杂志社

地 址: 沈阳市沈北新区

道义南大街 58 号

邮政编码: 110136

电 话: (024) 62202254

传 真: (024) 62202253

电子信箱: japanstudies1972@126.com

网 址: <http://rbyj.cbpt.cnki.net>

印 刷: 沈阳中科印刷有限责任公司

出版时间: 3 月 20 日

发行范围: 国内外公开发行

国内发行: 辽宁省邮政局报刊发行局

邮发代号: 8-187

国外发行: 中国图书进出口总公司

国内刊号: CN21-1027/C

国际刊号: ISSN 1003-4048

定 价: 20.00 元

目 录

东北亚区域与国别研究

1 拜登政府的东北亚政策与东北亚地区关系走向

唐彦林 焦健

9 日本新冠疫情的社会影响与政策选择

崔岩 张磊

19 韩国应对新冠疫情冲击的社会经济政策及其绩效分析

张东明 杨曼婷

政治与军事研究

30 对冲与制衡: 日本“印太战略”的地缘政治逻辑与制约因素

王振宇

40 论日本拥核图谋与无核政策的历史因素

黄涛 黄千容

50 日本军事力量发展的特点与动向分析

——2020 年版《防卫白皮书》解读

刘树良

58 日本电子政务发展的审视与展望

高鹤 谷口洋志

经济与社会研究

71 中日制造业服务化测度及其对产业国际竞争力的影响

刘珊珊

81 日本遗孤回国后的社会融合过程

张龙龙

89 日本对家庭暴力受害妇女的保护措施及其启示

郑琳 刘雨珍

拜登政府的东北亚政策与 东北亚地区关系走向

唐彦林 焦 健

【内容摘要】美国总统拜登上任以来，其对外战略正逐渐成形。拜登政府表示将以同盟关系为基础重建美国的领导力，在东北亚地区继续推进印太战略的实施。美国东北亚政策的调整与变化，被普遍认为战略指向明显，拜登政府将中国视为美国最严峻的竞争对手，将继续利用台湾问题对华进行战略牵制，中美关系仍处于其东北亚政策调整的核心。拜登政府将巩固与日本的盟友关系，这一倾向也得到了菅义伟政权的积极回应。朝鲜半岛问题的走向尚未明朗，缺乏沟通和协作的氛围。受制于国内因素的影响，拜登政府对外修复盟友关系、布局战略重组并非易事。鉴于美国在东北亚的政策调整，中国必须正视可能出现的问题，这不仅直接关系到“一带一路”倡议在这一地区的推进，而且对于中国周边安全稳定也至关重要，中国要积极做好应对。

【关键词】拜登政府 东北亚政策 美国对外战略 地区关系 中美关系

【中图分类号】D83/87

【文章编号】1003-4048(2021)01-0001-08

【文献标识码】A

【DOI】10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.001

【基金项目】上海日本研究交流中心专项课题“美国对日关系重要人物与机构动态追踪研究”（SJSC202113）；The Core University Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2018-OLU-2250002)

【作者简介】唐彦林，辽宁大学朝鲜韩国研究中心研究员，国际经济政治学院教授，博士生导师（沈阳 110136）

焦 健，北京大学国际关系学院博士后，讲师（北京 100871）

2021年2月4日，拜登在其首次外交政策演讲中将中国描述为美国“最严峻的竞争对手”，同时又强调“在符合美国利益时与北京共事”。作为应对中国的手段，拜登政府已公开表示将以同盟关系为基础“重建美国的领导力”，而美日印澳“四方机制”则被拜登政府视为“印太战略的基础”。东北亚包括中国、朝鲜、韩国、日本、蒙古国和俄罗斯东北部地区。美国在这一地区的政策

调整与角色转换必然会产生外溢效应，理应引起中国的高度关注和深入研究。

一、拜登政府东北亚政策的背景

2021年1月20日，小约瑟夫·罗宾内特·拜登正式就任美国第46任总统。拜登早在1972年就当选为美国参议员，还长期任职美国参议院对外关系委员会主席，并在奥巴马执政时期任美国

副总统，由此可见，外交领域是拜登最为熟悉和擅长的领域。因此，拜登政府的外交和安全战略将如何展开已然引发广泛期待。

拜登上台以来，尚未公布其《国家安全战略报告》等正式官方战略文件，仅在当地时间3月3日发布《临时国家安全战略指南》。但正所谓“管中窥豹，可见一斑”，从拜登本人及其外交、安全团队主要成员所发表的文章、讲话中，亦可得到信息，可供对拜登政府的东北亚政策进行初探。

（一）拜登政府对外政策已初现形迹

当地时间2021年2月4日下午，拜登到访美国国务院，就任后第一次就美国的外交政策正式发表讲话。拜登表示：“美国回来了。外交重新成为我们外交政策的中心。我们将修复我们的盟友关系，再次与世界接触。……美国的联盟关系是我们最宝贵的财富，通过外交发挥领导作用意味着再次与我们的盟友和主要伙伴并肩站在一起。通过外交发挥领导作用，我们还必须意味着在符合我们利益的地方与我们的对手和竞争对手进行外交接触，并增进美国人民的安全”^[1]。

拜登刚刚就任美国总统几周，但他对待世界的方式的核心要素已经很清楚：国内重建、与盟友合作、拥抱外交、参与国际机构和倡导“民主”。所有这些都让他完全融入了他的前任唐纳德·特朗普所抛弃的、二战后基本成功的美国外交政策传统^[2]。

拜登是主流建制派，有着丰富的从政经验，性格相对温和理性，做事也不太会走极端。拜登团队的执政风格可预期性较强。与善变无常的特朗普相比，拜登本人及其团队成员较为理性^[3]。

上任一个月以来，美国总统拜登的对外战略正逐渐成形。在2021年2月20日举行的慕尼黑安全会议上，拜登首次勾勒出他对国际关系和格局的构想，他表示：“我们不能只关注使世界陷入分裂的国与国竞争，也不能只关注为解决全球威胁和挑战进行的国与国合作。合作与竞争要同时进行，……这并不意味着东西方对立，也不意味着我们希望冲突。……我们不能也绝不应该倒退回冷战时期那种本能的对抗和东西阵营的撕裂，竞争不应影响我们合作解决共同面临的问题。比如说，我们必须合作，如果我们想要在世界范围

内战胜疫情”^[4]。

从讲话中可以看出，不同于特朗普，拜登重视美国与盟友的关系，表示：“跨大西洋联盟是我们共同安全与共同繁荣的坚实基础。……欧洲和美国之间的伙伴关系是而且必须继续是我们希望在21世纪实现的一切目标的基石，就像我们在20世纪所做的那样，……我们必须与我们的盟友和伙伴步调一致”^[5]。

（二）拜登政府对外政策的特点

从拜登政府执政月余的具体政策表现来看，一方面，在伊核协议问题、修复与欧洲盟友关系以及国内抗疫等领域，拜登的政策可谓对特朗普政策的“大逆转”；而另一方面，在对华关系与其他一些领域，其表现事实上未与之前有明显不同之处，在涉台、涉港、涉疆等议题上仍大肆炒作。

拜登政府的如此表现其实并不令人意外，一方面，其本人和其团队成员都是民主党传统政治精英，重拾政权后必然在相当程度上贯彻自身的执政理念；而另一方面，虽然特朗普已离任，但“特朗普主义”没有消失，这体现在大选中7400余万张选票中，而这是美国政坛谁也无法忽视的一股力量。换句话说，在某种程度上，拜登政府的政策是对特朗普政策的一种回调。具体而言，拜登政府的对外政策暂可归纳出两大特点：

其一，重拾民主与人权的意识形态外交。不同于前任特朗普的“利益导向型”外交，拜登主张将民主价值观置于美国外交政策的核心地位。早在竞选阶段就提出，当选后将推动民主问题回归全球日程。民主党2020年8月发布的党纲中，重申民主价值观在美国对外政策中的重要作用，称要将“保护和促进美国安全、繁荣和价值观”作为外交政策的最终衡量标准和目标。拜登政府将会加强谋划和部署，统筹协调政府各部门和非政府组织，从政治、经济、军事、外交、文化等各个领域发起全方位的价值观攻势。在2021年2月4日首次外交讲话中，拜登也表示：“我们必须从植根于美国最珍视的民主价值观的外交开始：捍卫自由、争取机会、维护普世权利、尊重法治、让每个人都有尊严”^[6]。

拜登政府对卡舒吉事件的态度很好地说明了这一点。美国国家情报总监办公室2月26日发布

一份篇幅为4页的报告,公开沙特阿拉伯籍记者贾迈勒·卡舒吉遇害事件调查报告,认定沙特王储穆罕默德批准杀害卡舒吉。拜登同一天说美方将追究“侵犯人权”人员的责任,预告即将宣布涉及双边关系的“重大变化”。美国财政部同一天以关联卡舒吉遇害事件为由,制裁沙特情报总局前副局长艾哈迈德·阿西里和沙特“快速干预部队”。虽然沙特是美国遏制伊朗的重要盟友,美国国务卿安东尼·布林肯仍表示,美方做法并非让美沙关系“破裂”,而是依据国家利益和价值观“重新校准”双边关系^[7]。

其二,修复盟友关系,恢复美国领导地位。在就职演说中,拜登就表示“将修复我们的盟友关系,再次与世界接触”^[8]。拜登和国务卿布林肯最近几次讲话都谈到这一点。2021年2月4日,拜登在美国国务院的演讲中说,“我们将修复盟友关系,再次与世界接触,不是为了应对昨天的挑战,而是为了应对今天和明天的挑战。美国领导层必须应对威权主义不断推进的新时刻,包括中国同美国竞争表现出来的日益增长的野心,以及俄罗斯破坏我们民主的决心。美国的同盟关系是我们最宝贵的财富,通过外交发挥领导作用,意味着我们将再次与盟友和主要伙伴并肩站在一起。”2021年1月19日,布林肯在国会参议院听证会上表示,世界发生了变化,但美国的领导仍然重要。世界不会自我组织,如果美国不领导,要么会被其他国家以不符合美国利益和价值观的方式取而代之,要么就发生一片混乱。美国现在无力独自应对当今世界任何重大挑战,但仍有动员其他国家共迎挑战的强大能力^[9]。

拜登和布林肯的这些言论表明,拜登政府对外政策的调整,将从“美国优先”恢复为重启同盟关系,以之来应对一些最重大的挑战和危机。本质上即是整合自由世界,搞出一套新战略和新策略,以更有效地围堵和打压中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜等与其价值观不一致的国家。

其中,加强与欧洲盟友关系、恢复北约的作用无疑将占据着主要的位置。而对欧洲盟友的重视似乎使得拜登对莫斯科的敌视更加尖锐。“我以一种与我的前任截然不同的方式向普京总统明确表示,美国在俄罗斯干涉我们的选举、网络攻击、

毒害我们公民的侵略行为面前无所作为的日子已经结束。我们将毫不犹豫地加大对俄罗斯的打击,捍卫我们的重要利益和人民。当我们与其他志同道合的伙伴共同努力和协调时,我们将更有效地处理与俄罗斯的关系”^[10]。此外,拜登还直言“来自俄罗斯的威胁”,“克里姆林宫攻击我们的民主制度,将腐败武器化,试图破坏我们的治理体系。”“与俄罗斯的挑战可能不同于与中国的挑战,但它们都是真实存在的。”

二、拜登政府东北亚政策初见端倪

2021年1月12日,在特朗普政府任期的尾声,时任美国总统国家安全事务助理罗伯特·奥布莱恩公布《美国印太战略框架》的部分解密内容,该文分析了美国在印太地区的战略利益,详细介绍了美国对印太地区形势的认知设想以及美期望在印太地区达到的战略目标,最后针对盟友、南亚地区、中国、朝鲜半岛以及东南亚等5个核心方向明确了未来美将重点采取的行动。

拜登上台后并没有放弃“印太”的概念。在2021年2月8日与印度总理莫迪的通话中,两国领导人“同意继续密切合作,以促进印太地区的自由和开放,包括支持航行自由、领土完整和通过四边安全对话建立一个更强大的地区架构”^[11]。

东北亚是近年来全球经济能够一直保持稳定高速增长的地区之一,以中国、日本、韩国为代表的东北亚国家无论在经济规模上,还是工业化水平上,都在全球经济体系中处于前列位置^[12],东北亚长期以来一直是亚太/印太地区最重要的次区域。美国拜登政府的东北亚政策落实于何处,需要深入地进行分析。

(一)中美关系依然处于拜登政府东北亚政策调整的核心

美国在欧亚大陆拥有巨大战略利益。欧洲、中东与亚太地区一直是美国对外战略的三大重要板块。而在不同时期,三者之间的排序有所不同。21世纪初以来,随着亚太地区新兴经济体的飞速发展,亚太格局发生了重大变化,其中中国扮演着尤为重要的角色。深陷中东战事泥淖的美国再遭经济危机,整体实力大受影响,美国的全球及亚太战略随之作出调整。

亚太地区已成为全球最具活力的经济引擎，具有很高的增长动能和发展潜力。按名义汇率计算，2017年，中国、日本、印度分列全球第二、三、五大经济体^[13]。据欧洲著名智库经济与商业分析中心（CEBR）分析预测，2030年前后，中美印将成为世界前三大经济体^[14]。美国亚太战略的调整正是基于体系结构下的亚太格局转变，一国的国内决策层面以及领导人的特性等因素虽然也对此存在影响，但这不能改变体系结构才是影响外交决策和外交行为的主要因素这一事实。亚太地区已成为美国对外战略的重点区域，而东北亚地区可谓其中的“重中之重”。既是因为域内中、日、韩等国家日益发展，更重要的是，东北亚地区一直以来就是中、美、俄、日等大国利益交汇处，包含朝鲜半岛、东海、台海等多个冲突热点。

在2021年2月4日国务院的讲话中，拜登把中美关系定性为竞争关系，而这一竞争的结果与美国的国运息息相关。拜登在演讲中只字未提台湾，不过，美国国务院的新闻发言人2021年2月3日明确表示，美国将继续信守一个中国的原则。可以说，在对中国最重要的问题上，拜登政府正在拆除双边关系中一枚定时炸弹的引信。但让人遗憾的是，拜登尚未推出改善中美关系的政策，比如重开被关闭的领事馆，恢复文化交流，取消签证限制等等。他也没有就中美在气候和抗疫领域可能的合作提出具体建议。

2021年2月7日，拜登在哥伦比亚广播公司（CBS）当地时间7日播出的一段采访中再次描述了他对中美关系的看法^[15]。以中国为代表的新兴经济体正在世界舞台上发挥着越来越重要的作用，与此同时，美国的相对衰落则加剧了对华战略疑虑。不同于俄罗斯主要来自军事领域的威胁，中国不但在经济等领域被视为竞争者，并且从长期来看是对美国全球领导权全方位的挑战者。美国决策层和战略界对中国的负面认知持续加深，并事实上开启了对华大战略的重构。美国并不希望等到中国“过度”缩小差距的时候再应对中国崛起。于是，在贸易战尚未终止的情况下，又开始在网络安全、技术安全、知识产权、军事安全、航行自由、人员往来、国际合作等诸多方面不断设限，执意“脱钩”，对快速发展并坚持走和平发

展道路的中国充满不信任感，调整亚太战略自然成了当务之急^[16]。事实上，中美关系的恶化并非始于特朗普，在奥巴马执政中后期就已出现负面征兆。自奥巴马提出“重返亚洲”与“亚太再平衡”战略后，美国就已意图明显地转向遏制中国。特朗普上台后则彻底撕破伪装，只是由于特朗普本人的一些特质导致其政策的激进与浮动，而拜登任上所面临的形势仍然如此。

在慕尼黑安全会议中拜登又特别谈到了中国，以及他打算如何应对来自中国的挑战。“我们必须共同为与中国的长期战略竞争做准备。美国、欧洲和亚洲如何共同努力确保和平，捍卫我们共同的价值观，促进我们在整个太平洋地区的繁荣，将是我们承担的最重要的努力之一。与中国的竞争将会非常激烈……我们必须回击中国政府在经济领域的违规和胁迫行为，这些行为削弱了国际经济体系的基础。……我们必须主导规则，这些规则将管理网络空间、人工智能、生物技术领域的技术进步和行为规范，使其能够为民赋权，而不是用来压迫民众。我们必须捍卫民主价值观”^[17]。

（二）继续巩固与日本的盟友关系

上任第一周，拜登旋风般地开展了超强版的“电话外交”。拜登在和加拿大、墨西哥两个邻国领导人致电后，与英法德三国领导人及北约秘书长通电话，重申集体安全，应对共同安全关切；继而与俄罗斯总统普京通话，敲定《新削减战略武器条约》续签意向。随即转向亚太方向，2021年1月27日，拜登与日本首相菅义伟通电话，从而确保在上台一周内兼顾欧亚两个重要战略方向的关键盟友。富有外交经验的安东尼·布林肯也快速进入国务卿的角色，加速推动多方协调。就任当天，布林肯除了先与加、墨两个邻国进行联系之外，还与日本外相与韩国外长通了电话。美日同盟是美国东北亚政策调整的重要基石。新首相菅义伟也计划继续优先考虑并加强美日同盟^[18]。

2021年1月24日，日美两国防长进行了拜登新政府上台后的首次对话。美国在安保领域以对华强硬路线为首的基本姿态得以维持，令日本政府如释重负。美国国防部长奥斯汀明言，钓鱼岛及其附属岛屿是《日美安保条约》第五条的“适

用对象”，令日本防卫相岸信夫笑容满面。会谈后，奥斯汀还在推特上表示愿协助日本提出的“自由开放的印太”构想。日方感到放心的背后存在着对中国在东海及南海军事影响力日益增强的危机感^[19]。

（三）朝鲜半岛问题走向尚未明朗

在与日本首相通话整整一周后，拜登在2月3日与韩国总统文在寅通电话。与以往任何时候相比，2021年都是华盛顿和首尔重振其久经考验的务实的经济伙伴关系、共同努力应对新冠疫情大流行后世界的挑战的关键一年^[20]。特朗普时期，由于驻韩美军军费分摊问题美韩矛盾较大，对朝政策有些“虎头蛇尾”。而从拜登在竞选过程中的对朝态度、朝鲜半岛当前局势以及拜登政府眼下急需处理的内政外交事项等综合情况分析，拜登政府的对朝政策大概率会采取介于“战略忍耐”与“极限施压”之间的一种方式。

这一策略可谓是奥巴马时期对朝政策和特朗普时期对朝政策的折中，即在不放松对朝封锁和制裁的情况下，维持当前对朝“不理睬”的状态，静观其变。从朝鲜和美国70余年来“斗争—对话—再斗争—再对话”的历史发展轨迹来看，美国对朝鲜实施的或硬或软、或软硬兼施的政策始终没能让朝鲜屈服和就范，反而使朝鲜内部更加团结，维护国家主权、守护半岛和平的意志更加坚定。2021年1月，朝鲜在劳动党八大上宣示动员和集中全部资源和力量继续坚持自力更生、自给自足的发展路线，便是这一意志和决心的体现。另外，从朝鲜以往对美国采取的战略战术做法及朝鲜当前最紧迫的诉求等层面来看，如果拜登政府采取“极限施压”和“战略忍耐”并举策略，不排除朝鲜采取以发射新型洲际弹道导弹、进行潜射导弹试验甚至是核试验的方式来“倒逼”美国与其接触。朝鲜在劳动党八大上高调宣布要重点研发战略核潜艇、高超音速滑翔弹头、固体燃料洲际弹道导弹等新武器以及提升核导精确打击能力等，实际上就是在向美国传导压力，以引起美国的足够重视。如果美国不接招、不理睬朝鲜，继续保持忍耐和沉默，朝鲜就会做出进一步的行动，如此一来，三年多来相对稳定的半岛安全局势恐将面临重回对抗与对峙老路的风险。在这中

间，最为焦虑和着急的是裹挟在朝美之间的韩国。为了能够让拜登政府听取并接受韩方的建议，文在寅决定替换康京和，提名外交实践经验和人脉资源极为丰富深厚的现任青瓦台国家安保室室长郑义溶为新任外交部长官，以期推动新一轮的朝美接触与对话^[21]。

朝鲜半岛“双暂停”局面是有关国家共同营造的，它能否维持下去不仅取决于朝美互动，也与相关国家间能否进行密切务实沟通有着较大关系。在朝美双方存在信任赤字的情况下，朝鲜半岛问题相关国家间能否展开积极的协作十分重要，因为这种协作有助于朝美保持必要的克制，很大程度上利于局面的稳定。但从中美关系、朝韩关系等多个双边关系的现状来看，这种密切沟通和务实协作的氛围还远未形成，这种状态极其不利于对半岛局势的管控。如果美国不积极、务实地处理对朝关系，未来的朝美关系将进一步恶化，半岛局势会再度陷入危机频发状态，半岛无核化也将无从谈起^[22]。

三、东北亚地缘关系未来发展与中国的应对

拜登基本上会继续奉行传统的“一中”政策，不会似其前任般任性胡为。2021年2月6日，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪应约同美国国务卿布林肯通电话，重申台湾问题是中美关系最重要最敏感核心问题^[23]。早在拜登就职前，其核心幕僚、外交政策顾问艾利森就放风，拜登“明白一个中国政策，一个中国首都在北京，不会承认台湾是一个独立国家”。紧接着，美“国安会”印太事务协调员坎贝尔表示，希望海峡两岸能进行和平对话。坎贝尔在亚太事务上有很高的知名度、丰富的外交经验、娴熟的政治技巧和在国会的良好关系，所有这些都表明，他将对政府的战略产生真正的影响^[24]。

在拜登就职第三天，美国国务院正式发表声明，表示美将维持在中美三个联合公报、“与台湾关系法”和对台“六项保证”中提出的长期承诺，“继续协助台湾维持足够的防卫能力”，称美国“对台湾的承诺坚如磐石”“华盛顿继续向台北出售武器，以增加北京统一的成本”^[25]。以上讯息可以看出拜登上台后在中美关系上将基本回归民主党以前

历届总统奉行的一个中国政策，为调整中美关系预留了空间，也适当安抚了台湾蔡英文当局。

从长远看，拜登上台后对华推行强硬遏制战略立场不会改变。因为，把中国视为美国的主要竞争对手，已经是美国的“基本国策”，不仅在美国智库学者中已基本形成共识，在美国国会议员中民主、共和两党的立场也完全一致。拜登和特朗普在这次竞选过程中都竞相反华，他们在遏制打压中国这一点上并无分歧。所以期待拜登上台后全面缓解中美两国之间的矛盾冲突是不现实的，希望中美关系重新回到过去也只是幻想。未来拜登在台湾问题上，也会继续打“台湾牌”，也会利用台湾问题对华进行战略牵制，但总体而言会大体维持一个中国底线，相较于特朗普时期打台湾牌的频率会降低，可能会把重点放在协助台湾提升防卫能力、帮助台湾拓展国际空间等问题上。

2021年2月11日中国农历除夕上午，国家主席习近平同美国总统拜登通电话。两国元首就中国牛年春节相互拜年，并就双边关系和重大国际及地区问题深入交换意见。两国元首都认为，通话将向世界释放积极信号，双方同意就中美关系和共同关心的问题保持密切联系^[26]。美国总统国家安全事务助理沙利文2020年底接受《华尔街日报》专访时表示，特朗普政府将中国视为美国面对的重大挑战是正确的，美国确实需要通过强有力的方式同中国竞争^[27]。

可以看出，拜登对华政策调整的空间殊为有限，灵活性将受到很大限制。美国同中国敌对的态势仍将继续，意识形态对立可能还会上升。当然，就个人特性而言，拜登和特朗普也有很大的不同。拜登不会像特朗普那样情绪化、极端化，他上台后推行的对华政策有一定的可预见性，而且自其上台以来尚未再对中国进行新的制裁。因此，双方可能会有一段调整和修复的时期。中美关系也不是没有开展合作的可能，中美双方可以在气候变化、抗击疫情甚至经济复苏等方面开展合作。拜登已宣布美国重新加入《巴黎协定》。双方还应推进在执法、禁毒、网络安全等领域的交流合作，加强在减贫、反恐、防扩散等重大全球性挑战和地区热点问题上的沟通协调。总之，只要有合作的可能，我们都要积极争取，努力实现。

对未来中美关系，我们不宜过于乐观，但也不必过于悲观，需要冷静观察，努力争取一个好的前景，同时做好最坏的准备。期待拜登任上改变遏制中国的对华战略，停止炒作涉台、涉港、涉疆等话题是不现实的。着眼中美关系长远发展和战略全局，坚持底线思维，以斗争求合作，才能把握战略主动^[28]。要办好中国自己的事情，我们最终还是要靠自己。中国还是要坚持底线思维，做好继续承受美国巨大压力的准备，在对外工作中努力发扬进取精神^[29]。

鉴于美国在东北亚的政策调整，中国必须正视可能出现的问题并积极加以应对，坚定不移地推进人类命运共同体和“一带一路”建设，争取为世界的和平发展做出更大的贡献。中国要保持战略定力，坚定不移地推进东北亚区域合作与“一带一路”建设。以推动“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）尽快生效实施为抓手，切实推进中日韩三方互利合作。如中日要千方百计继续加强各领域合作。中日双方应在传统的贸易、投资合作外，广泛拓展合作空间，切实管控好突出敏感问题，争取化解中日之间信任赤字问题，以有效措施切实增进中日双方互信。

拜登政府受制于国内，对外修复盟友关系亦非易事。而中国要积极践行中国特色大国外交理念，均衡开展“多极外交”。深化中俄全面战略协作，加强两国各领域、各层级战略协调，为世界和平安全和全球战略稳定打造中俄支柱；增进中欧战略互信，在维护多边主义、坚持自由贸易、应对气候变化上凝聚共识，拓展数字、绿色等新兴领域的务实合作，加快落实《中欧投资协定》；着眼美国新政府上台，运筹中美“竞合”博弈，管控分歧与竞争，争取重开对话、重建互信，并就抗疫、经贸、气候变化、反恐、网络安全等努力重启合作，注重求同存异。

在2018年5月15日召开的中央外事工作委员会第一次会议上，习近平主席指出，当今世界不确定不稳定因素增多，我国发展面临的机遇和挑战并存。我们要准确把握国际形势变化的规律，既认清中国和世界发展大势，又看到前进道路上面临的风险挑战，未雨绸缪、妥善应对，切实做好工作^[30]。就中美关系而言，面对两国出现的波

折,中美双方必须共同致力于构建超越确保相互摧毁、超越冷战思维、超越零和博弈和超越社会制度差异的大国关系,并通过更加全面、紧密和平衡的确保相互依存不断夯实两国关系健康稳定向前发展的牢固基础^[31]。

中美在一些问题上有不同看法,关键是要相互尊重、平等相待,以建设性方式妥善管控和处理。中美双方应该重新建立各种对话机制,准确了解彼此政策意图,避免误解误判。当前,百年未有之大变局叠加新冠疫情大流行,时代呼唤中美携手展现大国担当,共同应对各种全球性挑战。双方应该顺应世界潮流,共同维护亚太地区和平稳定,为促进世界和平与发展作出历史性贡献。

参考文献:

- [1]Remarks by President Biden on America's Place in the World[OL].(2021-02-04)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- [2]Richard Haass: Whither US Foreign Policy? [OL].(2021-02-08)[2021-02-28].<https://www.project-syndicate.org/commentary/us-foreign-policy-under-biden-by-richard-haass-2021-02>.
- [3]袁征.拜登政府对华政策趋向研判[J].当代美国评论,2020(4):35-41.
- [4]Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference[OL].(2021-02-19)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.
- [5]Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference[OL].(2021-02-19)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.
- [6]Remarks by President Biden on America's Place in the World[OL].(2021-02-04)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- [7]卡舒吉遇害报告公开:美沙关系“再校准”[OL].(2021-02-28)[2021-02-28].http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/28/c_1211043863.htm.
- [8]Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr. [OL].(2021-01-20)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.
- [9]Full Committee Hearing Nominations [OL].(2021-01-19)[2021-02-28].<https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-011921>.
- [10]Remarks by President Biden on America's Place in the World[OL].(2021-02-04)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- [11]Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Narendra Modi of India [OL].(2021-02-08)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/08/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-narendra-modi-of-india/>.
- [12]唐彦林,陶克清.习近平外交思想指向下中日关系发展的新定位[J].日本研究,2020(1):1-8.
- [13]世界银行国民经济核算数据,以及经济合作与发展组织国民经济核算数据文件[OL]. [2021-02-28].https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2017&start=1960&view=chart&year_high_desc=false.
- [14]智库:2030年10大经济体排名大改观:中美印居前三[OL].(2015-12-27)[2021-02-28].<http://world.people.com.cn/n1/2015/1227/c1002-27981185.html>.
- [15]Biden says U.S. won't lift sanctions until Iran halts uranium enrichment [OL].(2021-02-07)[2021-02-28].<https://www.cbsnews.com/news/biden-interview-iran-sanctions-nuclear-agreement/>.
- [16]刘长敏,焦健.“印太”视域下中巴经济走廊建设:背景、内涵与影响[J].新疆社会科学,2020(1):69-78.
- [17]Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference[OL].(2021-02-19)[2021-02-28].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.
- [18]Derek Grossman: Biden Will Inherit Healthy Indo-Pacific Alliances [OL].(2020-12-28)[2021-02-28].<https://www.rand.org/blog/2021/01/biden-will-inherit-healthy->

indo-pacific-alliances.html.

[19] 美国维持对华强硬路线令日本感到放心 [OL]. (2021-01-26)[2021-02-28]. <http://www.sjisc.org.cn/2021/0126/xinwenzhongxin/9840.html>.

[20] Anthony B. Kim, Ambassador Terry Miller: South Korea's Strong Alliance With the U.S. Is Built On a Solid Economic Foundation [OL]. (2021-01-19)[2021-02-28]. <https://www.heritage.org/international-economies/commentary/south-koreas-strong-alliance-the-us-built-solid-economic>.

[21] 朴光海. 拜登政府对朝政策的三种可能 [OL]. (2021-01-27)[2021-02-28]. <https://mini.eastday.com/nsa/210127174757582446820.html?qid=02263&vqid=qid02650>.

[22] 毕颖达. 金正恩的国防战略与朝美关系的未来走向 [OL]. (2021-01-17)[2021-02-28]. http://www.china.com.cn/opinion/2021-01/17/content_77124083.shtml.

[23] 杨洁篪应约同美国国务卿布林肯通电话 [OL]. (2021-02-06)[2021-02-28]. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1851936.shtml.

[24] Biden's pick for top Asia official should reassure nervous allies [OL]. (2021-01-13)[2021-02-28]. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/13/kurt-campbell-biden-china-asia-nsc/>.

[25] John Cookson: What Has Not Changed in U.S.-

China Relations [OL]. (2021-01-07)[2021-02-28]. <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/what-has-not-changed-us-china-relations-176004>.

[26] 习近平同美国总统拜登通电话 [OL]. (2021-02-11)[2021-02-28]. <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1853679.shtml>.

[27] What's on Biden's New National Security Agenda [OL]. (2020-12-13)[2021-02-28]. <https://www.wsj.com/articles/whats-on-bidens-new-national-security-agenda-11607824427>.

[28] 王在希. 拜登上台后的中美关系与台湾问题 [OL]. (2021-02-10)[2021-02-28]. <https://www.kunlunce.com/ssjj/fl1/2021-02-10/150268.html>.

[29] 周力. 拜登政府对外政策初印象 [OL]. (2021-02-05)[2021-02-28]. http://www.china.com.cn/opinion/think/2021-02/05/content_77191762.htm.

[30] 习近平. 加强党中央对外事工作的集中统一领导 努力开创中国特色大国外交新局面 [N]. 人民日报, 2018-5-16.

[31] 张宇燕, 徐秀军. 确保相互依存与新型中美关系的构建 [J]. 国际问题研究, 2020(6):41-54.

(责任编辑 于振冲)

The Biden Administration's Policy in Northeast Asia and The Trend of the Regional Relations

Tang Yanlin Jiao Jian

Abstract: Since taking office, The Biden administration's foreign strategy is gradually taking shape. The Biden administration said it would build on the alliance to rebuild American leadership and continue to pursue the Indo-Pacific strategy in Northeast Asia. The adjustment and change of the policy of the United States in Northeast Asia is generally believed to have an obvious strategic direction. The Biden administration regards China as the most serious competitor of the United States and will continue to use the Taiwan issue to carry out strategic containment against China. Sino-US relations are still at the core of its policy adjustment in Northeast Asia. The Biden administration will cement its alliance with Japan, a trend that has also been positively responded to by the Suga regime. The direction of the Korean Peninsula issue is still unclear, and there is no atmosphere for communication and coordination. Domestic factors make it difficult for the Biden administration to repair alliances and reorganize strategies. In view of the policy adjustment of the United States in Northeast Asia, China must face up to the possible problems, which is not only directly related to the promotion of the "One Belt And One Road" initiative in this region, but also vital to the security and stability of China's periphery, China should actively deal with it.

Key Words: Biden Administration; Policy in Northeast Asia; American Foreign Strategy; Regional Relations; Sino-US Relations

日本新冠疫情的社会影响与政策选择

崔 岩 张 磊

【内容摘要】 新冠病毒疫情对日本社会各个方面都产生了严重的影响。疫情防治本身就属于社会政策范畴。总体而言，日本作为东方国家所实施的防疫政策取得较好效果，但同时也存在着一些问题。相对宽松甚至曾经数度放缓的防疫政策使日本错过了疫情治理的最佳时机，因而导致疫情的长期化。实现经济复苏是日本政府关注的重点，规模空前的经济刺激政策与以防疫为主导的社会政策之间既有结合也存在矛盾。日本政治的变化具有长期的社会基础，新冠疫情的暴发与蔓延使其凸显出来。在新的国际格局条件下，日本面临着外交战略方向的重大选择。

【关键词】 新型冠状病毒 危机管理 紧急事态宣言 中日关系

【中图分类号】 D73/77

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0009-10

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rhyj.2021.01.002

【基金项目】 外交部（外交学院）亚洲区域合作思想库网络资助课题“深化中日韩经济合作推进东北亚经济共同体建设”（YZYJ201901）；辽宁大学亚洲研究中心项目“日本金融监管及危机管理模式研究”（Y201915）；The Core University Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies（AKS-2018-OLU-2250002）

【作者简介】 崔 岩，辽宁大学日本研究所教授，朝鲜韩国研究中心研究员，博士生导师（沈阳 110136）

张 磊，辽宁大学日本研究所讲师，朝鲜韩国研究中心研究员（沈阳 110136）

2020年新冠病毒疫情在全球范围的暴发性蔓延，在很多国家造成了严重的社会危机。作为一个综合性危机，其影响涉及到社会的各个方面，包括经济、政治及社会管理等，几乎覆盖了所有的社会范畴。目前，尽管疫情在一些国家得到了有效的平抑，社会影响也有所减弱，以新型冠状病毒疫苗的成功研制和陆续大范围使用为代表的抗疫手段的增加，为全世界最终战胜新冠疫情提供了重要的保障。但是，迄今为止，在欧美等发达国家以及众多的发展中国家，疫情仍在继续发展甚至还处于非常

严重的程度。从目前的状况到或基本消除病毒感染，还需要比较长的时间。不同区域和不同类型的国家，由于社会基础条件和卫生防疫政策与体制存在着较大的差异，所以防疫的效果也完全不同。总体来讲，美国 and 欧洲的大多数国家的疫情仍很严重，亚洲国家的防疫更为有效，但是在亚洲内部也存在着差异，如中国较早时期就成功地控制了大范围的病毒感染，而日本的疫情却存在着巨大的波动。由于疫苗有充分的保障，发达国家有望比发展中国家更早地消除疫情。但是要在全球范围内实现

国际社会秩序的恢复，还需要群体免疫覆盖大部分人口，这将是一项更为艰巨的任务。

日本作为亚洲的发达国家，因具备东亚国家文化背景的同时还具有发达国家良好的社会条件，应该说其防疫成效是相对好的。尽管如此，日本的疫情防控仍然存在着很多不尽人意的地方，疫情对各个领域产生的冲击与影响也极具典型意义。因此，本文以日本为研究对象，分析其新冠疫情演变、社会影响及对策，试图加深对新冠疫情引发的社会危机有更深入的认识并深入思考人类社会的未来发展。本文主要包括三方面的内容：一是新冠病毒疫情在日本的发生、变化过程和卫生防疫对策；二是总结和分析新冠病毒冲击下的日本经济面临的困境和政府实施的经济对策；三是分析日本国内政治发生的波动以及在国际环境发生重大变化的背景下对外政策的选择。

一、日本疫情蔓延及其社会影响

在人类社会的前近代历史上，随着人口的增多和人口流动性的扩大，增加了对自然资源的利用和环境的破坏，因此会频繁暴发大型的传染病疫。正如马尔萨斯主张的那样，在生产力没有得到大幅度增长之前的历史上，人口增加与资源之间的平衡，总是通过战争、瘟疫以及自然灾害实现的。但是，人类社会进入现代工业化发展阶段以来，随着生产力的大幅度提高，社会生活条件和公共卫生条件都得到了前所未有的改善，尽管大型传染病疫情仍有发生，但是已经大大减少，除特殊情况之外，大幅度提高的社会防疫和医疗能力已经能够将传染病疫的影响限制在较小的范围内。但是在21世纪的10年代到20年代的交替期，全球范围发生的新型冠状病毒肺炎病疫，其危害之重、影响之深，是一百多年以来罕见的，人类与这次重大传染病疫情的斗争无疑将会载入人类社会发展的史册。

和世界上大多数受新冠疫情影响的国家相同，日本也经历了类似的感染变化状况（见图1）。自从2020年3月中下旬新冠病毒开始在国内加速蔓延以来，日本一共经历了三波疫情高峰，主要集中在2020年4月中旬、8月上旬和2021年1月初。在这三波疫情期间，每日新增感染者数量的波峰从最初的500人左右攀升至1500人左右，直至2021年

1月6日全日本报告当日新增感染者数量超过6000人。据日本厚生劳动省统计，日本新冠疫情第三波高峰出现在2021年1月中下旬，在当月18日日新增病例数达到了最多的7949人^[1]。

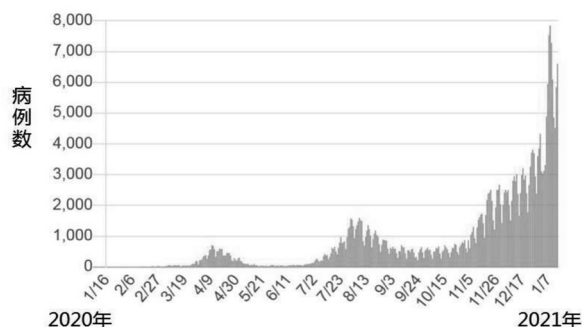


图1 日本全国每日新增新冠肺炎病例数

资料来源：日本厚生労働省新型コロナウイルス感染症について，https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html。

日本新冠病毒疫情的演变经历了三个高潮，但是将其界定为三个波段并不只是以感染人数发生的变化为依据的，在人数变化的背后还存在着病毒类型的差异、社会影响的不同和政府实施了不同的应对政策等等。

根据日本国立感染症研究所病原体染色体解析中心发布的关于新冠病毒遗传信息的研究报告，医生出身的日本参议院议员足立信也认为，在三个阶段病毒类型存在着差异，其三次变异主要为自中国传入的病毒、从欧洲传入的“欧洲型病毒”，最后演变为日本本土化的“东京型病毒”。三种类型病毒的感染特征不同，应采取不同的防疫政策，但是日本政府并没有清楚地认识到这一点，采取的对策有很多失误^[2]。日本最初从中国传入的病毒感染，在2020年3月就已经消失了，取而代之的是从欧洲传入的“欧洲型病毒”，这种病毒在日本的蔓延经过了隐性到显性的变化过程，即在6—7月经过了隐性的蔓延，后来演变为第二波疫情；在2020年9—10月“欧洲型病毒”再次发生了变异，即转化为本土化的“东京型病毒”，这一类型病毒同样经历了从隐性到显性的演变，最终酿成了第三波疫情。

关于前两波疫情期间日本政府的防疫对策，国内有较多的总结和分析。在疫情发展初期，日本政府给予了高度重视，安倍内阁于2020年3月13

日紧急通过了《新型流感对策特别措施法》修正案(简称“特措法”),将新冠肺炎列入新型流感病毒适用名单,为此后“紧急事态宣言”的发布提供了法律基础,并基于“特措法”第15条第2项之规定,在3月26日于首相官邸设置了“新型冠状病毒感染症对策本部”^[3],并在此前后成立了一系列相应的咨询机构和决策与实施机构,形成了应对重大公共卫生危机的管理体系。在大力宣传基本防疫措施的同时,基于这一时期的病毒感染主要是来自海外,所以政策的重点放在对国外传入的封堵方面,即严格检查和限制海外人员入国的所谓的“水际政策”^①。这一时期尽管日本政府依据其危机管理规则进行了组织和资源动员,但是出于其对自身危机管理和卫生医疗体系的自信,以及顾及到对东京奥运会召开的影响等,日本政府防疫措施迟缓且无力,因而受到了批评。随着国内确诊病例的持续增加,日本政府在4月7日不得不发布“紧急事态宣言”,开始实施严格的公共卫生措施(Public Health Measures)管制^②。安倍政府发布的“紧急事态宣言”涵盖范围最初只涉及包括东京在内的7个都府县,原定的实施期限截止日期为5月6日。但是随着疫情的快速蔓延,“宣言”的对象范围扩展至日本全国,期限也被迫延长至5月底。

2020年5月末日本的疫情趋于平稳,所以政府终止了紧急事态管理,社会生活也逐渐回归正常。但是好景不长,在6月下旬到7月上旬,疫情又开始反弹,发生了以8月中旬发病数为峰值的第二波。这一时期的防疫对策,主要是延续了第一波的内容,一方面是要要求国民加强基础性防疫措施;另一方面也进一步加强了对外来输入的管控,加强外国人和海外日本人入国的控制,加大核酸检查的力

度及隔离两周等措施。但是与前一时期不同的是,发病人数大幅度增加,重症率也提高了。在感染方式上出现了局部地区和特定行业的集中感染。这一时期政府的防疫对策出现了多方面的偏差,一是对病毒转型认识不够;二是没有针对诸如前述的特定地区和行业集中感染的情况采取有效的措施;三是为了促进经济复苏,没有采取宣告进入紧急事态的措施,相反却采取了鼓励人们外出旅游的政策。

从图1可以看出,与疫情第一波与第二波之间感染人数大幅度减少的情况不同,第二波到第三波之间的感染人数还保持了一个相对高的水平。有意见认为在第二波的末期病毒类型又发生了变异,即从“欧洲型病毒”变为日本本土化的“东京型病毒”,2020年夏天日本政府实施的鼓励旅游政策扩大了不同地区之间的人员流动,把“东京型病毒”带到了日本各地,后来演变为疫情的第三波^③。尽管对此存在着不同的意见,虽然不能绝对地把鼓励旅游导致的人员移动的增多作为第三波疫情的原因,但是也不能说没有影响,不论在理论上还是在实际联系方面,都存在着一定的关联度。与前两波相比,第三波疫情的主要特征表现为:首先是感染人数大幅度超过了前两波,最高日增人数达到了7949人(2021年1月18日),其次是重症患者人数和死亡人数也达到了历史最高点,第一波的重症率是28.7%,第二波为16.9%,第三波为20.7%,高于第二波,死亡率的情况和重症率也是相似的^[4]。

2020年11月后日本的新冠病毒感染者人数开始增加,防疫局势开始逐渐严峻。这一轮的疫情传染的主要特点是在餐饮店和工作单位,特别是年末年初是单位聚会的集中时间,发生集体感染的风险非常高,另一个特点是患者增多对治疗资源

① 基本的防疫对策主要是要求人们勤洗手、佩戴口罩和避免前往“三密”地方,即空气流动不好的密封空间、人员密集的地方和易于与感染者密切接触的地方。

② 适用“紧急事态宣言”的对象地区所采取措施包含如下两种:一类是非强制措施:要求避免不必要非紧急的外出;要求或指示学校、福祉设施、电影院和百货商店等停止营业;要求或指示限制或中止公共活动。二是强制措施:政府有权向特定机构买断医疗物资、食品、口罩等卫生用品;特殊情况下,政府有权对相关物资进行征收和保管命令;当医疗资源不足时,为设立临时医疗机构,政府有权无需得到业主同意,临时征地征房。

③ 足立信也在其文章中认为鼓励旅游政策是疫情第三波的元凶,参见本文参考文献[2]。对于民间存在的这种把疫情第三波的发生与政府鼓励旅游、消费的政策联系起来的观点,菅义伟首相多次做出否定,他认为感染扩大的原因与外出旅游之间不存在因果关系。

需求增加,给医疗体系带来了空前的压力,出现了“医疗崩溃”的担心。鉴于这种情况,日本政府在2020年12月28日在全国范围停滞了鼓励旅游的政策,在2021年1月宣布首都圈一都三县进入紧急状态,后扩展至大阪等十一个府县。

再次实施的紧急事态管理,并没有太多的新意,主要措施包括:一是对餐饮场所和工作单位作为重点管控的对象,如要求餐饮场所缩短营业时间等;二是对医疗机构给予支持,减轻医疗体系面临的压力和防止发生“医疗崩溃”现象;三是考虑到英国、巴西等出现的具有更强传染性的变异病毒的问题,要加强防范,以在早期加以控制。

新冠疫情对日本社会的影响是多方面的,也是非常深刻的,这里仅就新冠疫情对日本公共卫生管理及社会治理体系产生深刻的影响和挑战作以简要的分析。

重大传染病疫情的防治是重大危机事件管理的重要内容,也是社会治理体系的重要组成部分。在日本普遍使用“冠状病毒之祸”来表征新冠疫情产生的深刻的社会影响,足见其影响之深之广。日本作为发达国家有着比较高效的社会治理基础,加之它饱受地震、台风等重大自然灾害伤害,所以重大危机治理有着世界最为先进的体系。

现代的公共危机管理研究是在上世纪50年代以后以美国为中心发展起来的,最初是以国际危机作为主要研究对象,是国际关系及国际问题研究的一个主要内容。60年代以后以美国为代表的西方学者将危机问题研究纳入到多学科的综合研究范畴。20世纪90年代以后特别是进入21世纪后,国际社会矛盾出现了分散化和深刻化的特点。在这一背景下,国际学术界有关危机管理的研究进入了一个新的发展阶段,危机管理研究的内容已经高度系统化。人类社会危机现象的成因、国家风险、社会冲突与危机发生的关系,操作层面上社会危机的预警、防范的可行性,政府危机管理决策的选择与危机控制的途径和方法,后危机的管理与处置,社会危机管理体制、机制的建立等等成为危机学的主要内容^[5]。日本作为亚洲的发达国家,其危机管理研究起步早于中国,由社会经济条件决定的应对危机的社会基础和管理体制也相对发达或完备。日本的危机管理研究在20世纪50—70年代都是以应对自

然灾害为主要内容的,其后随着国际危机管理研究的发展,扩展到现代危机管理的研究范畴。

日本学界及管理部门将危机分为五大类:大规模自然灾害、重大事故、重大事件、武力攻击事态及其他危机。自然灾害包括地震灾害、风灾、水灾及火山灾害。重大事故包括航空、海上、铁道、道路、危险物、火灾及核灾害。重大事件则包括绑架、大规模杀伤性恐怖事件、重要设施恐怖事件、可疑船只,其他危机包括日本人救出及网络恐怖袭击等^[6]。危机分类中前三类占主要地位。日本在对危机概念进行界定时,并未有明确单独列出重大传染病疫情等公共卫生事件,而是将其包含在其他类之中。但实际上公共卫生事件能否作为危机看待,主要是由其发生的规模、损害、影响及传播力等因素决定的^[7]。

可见,在日本的危机管理体系中,是以自然灾害产生的危机作为重点管控对象的,重大卫生事件被称为健康管理,属于较容易控制易于管理的对象,当然这类可能危及人们生命的重大危机事件,也是被高度重视的。21世纪以来人类社会遭遇了多次重大疫情,如埃博拉病毒、SARS等,这些大型传染病疫情引发的重大公共卫生事件具有高度不确定性,非但不易于控制,反而具有更大的复杂性,这次新冠疫情最具代表性。首先对于这些新型病毒的性质、感染症状及对人体的侵害和如何医治,都对当今高度发达的科技提出了挑战;其次,这类公共卫生事件具有突发性和长期性。在发展初期人们对其认识不够,采取的措施或者不足或者过度,或者偏颇,是该类事件初期危害比较大的主要原因。新冠病毒没能像SRAS那样很快就自然消失,相反可能长期与人类共存,这也是出人意料的。

纵观日本疫情的防控,应该说是相对高效的,也取得了很好的成果。比较突出的特点表现为:一是在疫情发展初期比较迅速地从法律、组织等各方面做了防控准备并实施具体对策;二是在政策决策方面尊重科学,认真听取各方面的意见;三是注重对国民生活困难和企业经营困难给予有力支持。尽管如此,日本的这次疫情防控,也反映了该国尽管有完善的世界一流的包括公共卫生危机管理在内的危机管理体系,但是日本的强项还是在应对自然灾害方面,对具有突发性或复杂技术性的危机管控方

面,也存在着不足之处。

首先,如前所述,新冠病毒作为侵害人类的新型病毒,在短期内无法对其加以清楚认识和有效防治。总体上看日本政府出于对多方面的顾虑或者对其重视不够,应对还是比较迟缓,多次丧失了及早有效控制时机;其次,日本对于突发事件的应急管理还存在着不足,如在医疗机构和养老设施等场所都多次发生集体感染事件。这种不足不仅表现在这次疫情的应对上,在“3·11大地震”引发的复合危机中,对核电站的核设施损坏应对不当也是如此;最后,受制于包括法律和民意等制度约束,政府难以有效整合社会资源用于疫情防控,且很多措施是软性的,主要依靠国民的自觉。前一方面表现在日本医疗资源遭受的压力上面。日本是世界上医疗体系高度发达且能提供优质医疗服务的国家,但是在新冠病患快速增加时却出现病床等医疗设备短缺和医护人员不足的问题。其原因在于一方面日本小型医院占多数,这些医院难以承担新冠患者的治疗;另一方面政府无力去征用和整合民间设施。这一情况反映了完备的日常体系与危机管理体系之间存在的有效连接的问题。

危机管理及社会治理是新冠疫情产生的社会影响的最直接领域,在其他社会领域同样也存在着严重的影响,比如部分行业经济活动的停滞造成的失业,导致部分人员收入降低,出现了生活困难现象并扩大了收入差距。居家办公及短期失业,在一些人群中产生了心理问题,等等。这些影响无论在严重程度还是在地理范围上都远远超出以往由自然灾害引发的社会危机,是社会治理面临的新课题。

二、新冠冲击下的日本经济走势与政策应对

新冠疫情发生以来日本社会出现了诸如“冠状病毒之祸”“新冠冲击”等词汇,用来形容新冠疫情产生的社会影响,但不同词汇的含义和应用存在着差异,如最为常用的“冠状病毒之祸”主要是指新冠疫情对全社会带来的重大危害;而“新冠冲击”则专指新冠疫情导致的经济衰退乃至危机^①。新冠疫情的经济影响在其社会影响当中是首当其冲且非

常严重的,早在日本疫情出现深刻化的初期(2020年4月),日本首相安倍晋三就明确表示,日本经济正面临二战后最为严峻的局面。新冠疫情冲击一方面导致了经济的大幅度下滑和产业面临困境,同时其特殊性和复杂性也导致了经济对策的困难。

(一) 新冠疫情冲击下日本经济

根据日本内阁府发表的统计数字,2019年第四季度扣除物价变动的真实GDP速报值下降了1.6%,换算成年率降幅则高达6.3%。受到2019年10月的消费税增税、19号台风等负面影响,日本经济开始步入泥淖。日本政府在2020年3月26日发布的3月份月例经济报告中表示,因受到新冠疫情影响经济形势严峻。其中,“严峻”一词的表述是自2012年7月以来的首次。

国际上的通行定义是:一旦遭遇连续两个季度的负增长,那么也就意味着经济进入技术性衰退的阶段。外国游客的消失、出口贸易额下降、制造业停工停产、企业投资萎靡不振、居民消费骤减、东京奥运会被迫推迟等因素对于困境中的日本经济来说无疑是雪上加霜。

2020年2月,日本在一定范围内已经发现了新冠病毒的传播,但是由于并未发生大规模感染,因此在没有采取严格防疫措施的前提下,对经济没有产生直接的冲击。这一阶段的新冠疫情对日本经济增长的影响十分有限。根据日本内阁府在8月3日发布的2020年第一季度GDP速报(修正)显示,1—3月期的GDP实质增长率为-0.6%,换算成年增长率为-2.2%^[8]。受国内消费税增税以及国际经济与贸易环境恶化等负面因素影响,2019年下半年开始日本经济已经出现明显的下滑态势,而2020年第一季度经济的负增长更可能是前一年经济不景气状况的延续。

2020年3月疫情开始在日本本土迅速蔓延,感染人数逐渐增加,而进入4月之后日本的疫情愈发严重,在经过一系列相关政策的酝酿之后,安倍政府于2020年4月7日发布“紧急事态宣言”,范围从最初的7个都府县扩大至全国,实际上是宣布了日本全国进入紧急状态。时任首相的安倍晋三在3

^① 日本习惯于使用引发经济危机的重大代表性事件为经济危机命名,如2008年发生的国际金融危机在日本通称为“雷曼冲击”。

月7日晚的记者招待会上直言不讳地表示“日本经济正在面临战后的最大危机”^[9]。“紧急事态宣言”的发布意味着日本全国范围实质上进入某种程度的“软性封城”状态,包括学校、商店和电影院等在内的福祉设施与娱乐设施被迫停课停业,居民“非必要不外出”,受此影响社会经济活动进入停滞状态。

日本内阁府在9月8日公布了2020年第二季度GDP速报(2次速报值),日本4—6月期的实际GDP同比下降了7.9%(参照8月17日日本内阁府公布的第1次速报值下调了0.1%),如果换算成年GDP增长率的话则下降幅度高达惊人的28.1%^[10]。但是在日本政府出台的一系列经济刺激政策的作用下,加之人们对疫情的恐慌心理有所稳定,日本经济在2020年的最后一个季度出现了较大幅度的反弹。12月8日,日本内阁府公布的2020年第三季度GDP速报(2次速报值)显示,日本7—9月期的名义和真实GDP增长率均由负转正,分别为5.5%和5.3%,换算成年增长率可以达到23.9%和22.9%^[11]。

伴随着国际经济贸易发展的颓势和国内消费的疲软,2019年第四季度的日本经济已是强弩之末,日本实际GDP增长率出现了负增长,而2019财年的日本实际经济也陷入负增长状态。2020年第一季度日本经济受新冠疫情影响有限,更多的是2019年下半年经济萎缩的惯性使然。通过考察2019年第四季度到2020年第三季度日本经济的运行轨迹,就可以发现疫情对宏观经济产生冲击的特点。首先,上述4个季度的真实GDP增长率分别为-1.8%、-0.6%、-7.9%和5.3%;民间最终消费支出增长率分别为-2.8%、-0.8%、-7.9%和5.1%;企业设备投资增长率分别为-4.6%、1.7%、-4.7%和-2.4%;商品与劳务的出口增长率分别为-0.1%、-6%、-18.5%和7%;政府购买的增长率分别为0.2%、0%、-0.6%和2.8%。相较于其他因素而言,企业设备投资的降幅相对较小,经济停滞的主因来自于民间消费支出的下降和出口贸易的萎缩,这主要是基于新冠疫情引发的严格防疫措施以及全球供应链中断所导致的结果。由此可见,2020年受疫情影响的日本宏观经济的负增长主要是在内需和外需二者共同作用下产生的,国内与国外的消费不足直

接导致了推动日本经济发展的两台重要引擎熄火;其次,在经济衰退的过程中,来自于日本政府的公共需求并未起到有效的支撑作用,尤其是2020年第二季度疫情最为严重的时期,日本的政府购买也出现了0.6%的负增长;而从第三季度开始日本政府加大了公共需求的投入,在疫情有所缓和的背景下,与民间消费和出口贸易共同促进了日本经济的反弹。

宏观经济数据反映的是经济整体受到疫情影响,但是在产业乃至更微观的经济层面上受到的冲击能够更清楚地反映经济衰退的严重性和特殊性。在产业部门餐饮业和旅游行业受到的影响最为严重,这种影响不仅局限在经济领域,甚至深入到社会领域。

比如在旅游行业,截至2019年,访日外国游客数量已经连续7年突破新高,达到约3188万人次。在消费方面,2019年到访日外国游客的消费额达到惊人的4.81万亿日元,同比增加了6.5%,占同年日本GDP的0.9%。可以说,海外游客是日本旅游业的重要支柱,同时旅游经济所带动的消费也给日本带来了可观的收入。然而,2020年初暴发的全球新冠疫情持续蔓延导致第一季度的访日外国游客人数大幅下降,在购物和住宿等方面的消费金额也随之大幅减少。据日本观光厅同年4月的统计数据显示,第一季度访日外国游客的消费额预计比去年同期减少40%以上。国外游客数量骤减、日本民众纷纷减少外出令日本旅游业和服务业企业营业额骤降,因此而导致许多中小企业陷入经营危机。2019年是日本的“令和元年”,为期10天的五一“超级黄金周”曾经为日本带来了2.1万亿日元的经济收益,相当于日本全年国内生产总值的0.4%。而2020年的五一黄金周因为受到“紧急事态宣言”措施的影响,绝大多数的日本人选择居家而非外出,据日本国营铁道公司JR和日本航空业的统计,新干线、普通列车以及航班的上座率均不足一成,比去年同期减少了90%以上。在制造业高度依赖全球价值链分工体系下,外部冲击导致的供应链断裂会致使生产停滞,这是当今国际分工体系的脆弱性所在。在本次疫情发生以来,日本企业在国外特别是亚洲地区广泛的供应链分工,再次受到了严峻的考验。广泛区域的疫情蔓延导致人员来访和国际贸易

的中断,使得海外的中间品难以及时得到供应,导致最终产品生产的停顿。如在汽车产业,在疫情发生初期由于在中国的日资企业停产,导致了向日本输出的零部件停止供应,使得日本国内的整车生产受到影响。

(二) 防控疫情与振兴经济两难的经济政策选择

新冠冲击即由新冠疫情引发的经济衰退不同于经济体系内生的经济波动,前者只要使用普通的宏观及微观经济政策进行调节即可实现经济景气复苏,但是新冠冲击则存在着经济政策与以防疫对策为主的社会政策之间的两难抉择。新冠冲击下的经济衰退主要是由于在疫情蔓延的情况下,为了防疫要求人们减少包括工作和消费等外出活动,使得经济活动受到了极大的限制,正因为如此对旅游、餐饮和娱乐等服务业造成严重的冲击。一方面防疫政策要求减少人员接触和外出活动,另一方面经济政策要求增加商品和服务消费,增加生产性活动,两者之间形成了两难抉择。中国的经验是克服困难大力进行疫情防控,在取得疫情成功防控之后大力恢复生产,取得了很好的成效。但是这一方式在其他国家难以复制。日本政府坚持了防控疫情与振兴经济并举的路线,甚至在很多时间内政策的重点向恢复经济倾斜,由于对疫情发展估计不足,这种政策路线在某种程度上助长了疫情的长期化。

表 1 2020 年以来日本政府主要防疫与经济政策

日期	主要政策
2020.3.13	国会通过《新型流感对策特别措施法》修正案,将新冠肺炎列入新型流感病毒适用名单
2020.3.26	政府在首相官邸设置了“新型冠状病毒感染症对策本部”
2020.4.7	政府发布“紧急事态宣言”;内阁通过“紧急经济对策”
2020.4.27	日本银行宣布继续将短期利率维持在-0.1%的水平,取消购买国债上限,保持政策宽松力度
2020.4.30	国会批准 2020 财年第一次补充预算案(金额 25.69 万亿日元)
2020.5.25	政府宣布解除“紧急事态宣言”,逐步恢复社会经济正常运行
2020.6.12	国会批准 2020 财年第二次补充预算案(金额 31.90 万亿日元)
2020.6.16	日本银行决定加强对中小企业的资金援助,增加特别贷款计划规模至 110 万亿日元
2020.7.22	政府推出“Go To Campaign”系列旅游刺激计划
2020.10.30	外务省解除中韩等 9 个国家和地区的中止旅行警告
2020.11.30	启动中日“快捷通道”,率先受理商务人员往来短期签证
2020.12.22	政府确定 2021 财年财政预算案 总额超过 106 万亿日元
2020.12.14	政府宣布全国暂停“GO TO”系列旅游补贴项目,期限为 2020 年 12 月 28 日至 2021 年 1 月 11 日
2020.12.15	国会批准 2020 财年第三次补充预算案(金额 19.18 万亿日元)

资料来源:笔者根据日本政府机构等相关网站资料整理而成。

表 1 列出了 2020 年新冠疫情期间日本政府出台的重要防疫政策和经济政策。两者之间并不是完全分离的,在财政支出政策中既包括防疫目标也包括振兴经济的目标,当然也有大量的两类相互独立的政策。两类政策的交互出台,反映了日本政府推进防疫和经济复苏并举的方针。

1. 超强力度的财政金融政策

日本的紧急经济对策顺利实施的关键更多是依靠财政方面给予的保障。2020 年 4 月初,随着“紧急事态宣言”的发布,日本政府随即出台了总额高达 108 万亿日元的史无前例的经济刺激计划,其规模相当于日本国内生产总值的 20%,该项紧急经济政策是集多种经济政策为一体的综合性经济刺激计划。随后(4 月 20 日),日本政府又将经济刺激计划的规模扩大至 117 万亿日元。4 月 30 日,日本国会批准了第一次补充预算案,总额为 25.69 万亿日元。由于疫情对日本经济的冲击持续加剧,日本政府在 5 月 27 日又推出第二次补充预算案,进一步加大经济刺激力度,防止经济大幅下滑。第二次补充预算案规模为 31.9 万亿日元,超过了 4 月份的第一次补充预算案金额,再创日本补充预算规模的新高。这也意味着日本在 2020 财年的预算规模将由原先的 102.7 万亿日元扩大至 160 万亿日元^[12]。在过去的一年中,日本金融系统的稳定并没有像在过去的金融危机中那样经历难以承受的考验。新冠疫情对金融体系冲击的直接表现是资本市场的“雪崩”——其主要特征是股票综合指数的急剧下跌和迅速反弹,这不同于传统意义上的经济危机或金融危机所带来的影响。自从 2020 年 3 月开始,基于未来经济的不确定性以及新冠疫情在全球的肆虐,日本银行采取了一系列救助措施,试图维持金融市场的稳定。其中包含了两个关键的考量部分,首先是确保企业的融资便利——为此必须保持金融体系的稳定和宽松的货币条件,从而避免由金融侧引起实体经济进一步下行的压力;其次是企业和家庭的增长预期下降所导致的谨慎消费态度,类似于 20 世纪 90 年代金融危机后日本企业长期抱有谨慎的投资立场,意外冲击可能会给投资和消费带来某种程度的滞后效应(hysteresis effects)。实际上日本银行加大了长期坚持的量化质化宽松政策。

2. 以鼓励旅游政策为代表的提振消费政策及其凸显的“逆防疫效果”

在日本政府退出的扩大财政支出中,很多资金是用来扶持产业发展和刺激消费。鉴于旅游等服务业受到的冲击最为严重,所以2020年5月底“紧急事态宣言”解除之后,日本政府随即推出了名为“Go To Campaign”的旅游补贴计划,试图提振遭受新冠肺炎疫情重创的旅游服务业。这项计划的财政预算被纳入到日本2020年第1次财政补充预算案里,其资金规模高达1.7万亿日元。在2020年7月的一项评估中,日本财务省使用了“经济形势停止恶化”和“部分地区出现复苏迹象”的表述,而在10月份的相关报告里则给予了日本各地区经济“正在复苏”的评定。前文中的季度经济统计数据也表明日本经济的“V字复苏”始于2020年7月,这说明了日本政府推出的“Go To Campaign”计划项目为消费回暖起到关键作用。日本首相菅义伟在2020年9月上台之后几乎沿续了前首相安倍晋三的全部经济政策,其中也包括该项计划。但是,在疫情没有得到有效控制之前,不加限制的人员流动使得新冠病毒继续大范围传播,并在入冬之后愈发严重,使得新冠疫情出现了第三波。因此,菅义伟在2020年12月14日晚宣布全国将暂停上述旅游补贴项目,而日本政府也不得不对经营方进行相应补偿。尽管不能把新一波的疫情归咎为鼓励旅游、消费的政策,但是也难以推卸这一责任。把鼓励增加经济活动、有效实现经济复苏作为政策的首要目标,但是对疫情的再发重视不够,疫情的严重使得政府不得不进行政策调整,再次实施紧急事态管理,停止鼓励旅游的政策。

第三波疫情的发生及再次采取的紧急事态管理,无疑对已经开始复苏的日本经济带来又一次打击。原本预计的日本经济从2020年第三季度开始的V型反转,恐怕会发生夭折,或许出现再次衰退,导致经济复苏的长期化。

三、国内外政治变局与对外战略的再选择

新冠疫情暴发以来,日本国内外政治也发生了重要的变化。当然政治领域发生的变化与社会经济领域不同,后者的波动是新冠疫情直接影响的结果,或者说是决定因素如导致经济衰退等。政治领

域并非如此,当然新冠疫情与政治变局不是没有联系,新冠疫情的发生也在某种程度上对政治产生影响。国内外政治发生的变局,直接影响到日本对外战略的变化,这里我们最为关注的是日本对外战略定位和日本与中韩及其他东亚国家关系的未来发展。2020年日本国内政坛发生的最大变化就是首相的更替。2020年9月实现长期执政即稳定政局的安倍晋三首相突然因病辞任,长期担任安倍内阁官房长官的菅义伟出任新首相。安倍晋三的辞职使人感到非常突然,他长期患有疾病,第一次当选首相时就因为身体原因而在执政一年内辞职。但是2012年自民党在大选中获胜,安倍再次组阁并长期执政,在经济复苏和对外关系等多方面得到国民的认可,直到2020年9月辞职,安倍成为日本宪政史上执政时间最长的首相。对于安倍的辞职,不否认身体疾患的原因,但是有人认为安倍健康出现问题,和疫情期间日本社会经济面临的严峻局面不无关系。

此外在发生疫情的同时,因为私立大学、樱花会等事件受到的政治追究,也使安倍首相面临重大政治困境。安倍第二次组阁以来推行所谓的“安倍经济学”,大力振兴经济,日本经济取得了不错的业绩,但是近两年来“安倍经济学”的效果越来越弱,单靠扩张性宏观经济政策难以改变日本经济及社会存在的结构性问题。在政治方面,安倍政治存在着较强的右倾倾向和民族主义色彩,其之所以能够在当今的日本社会得到支持,与长期以来日本政治势力弱化、经济长期不振而形成的国民对传统政治的不满情绪相关。菅义伟接替安倍成为新首相,是自民党内各派政治势力合谋的结果,很多分析认为菅义伟会全盘继承安倍的各项政策,成为没有安倍的安倍政治,但是逐渐会凸显自身的政策特色^[13]。几个月以来的执政实践表明,菅义伟内阁总体上是延续了安倍内政外交的方向,但是其政治手腕和政策力度上,与安倍相比甚至是有过之而无不及。在社会经济方面兼顾防疫与经济振兴且稍偏向后者,在对外政策上更高调地强调日美安全同盟关系的重要性,声称在香港问题和东海南海问题都要对中国说出自己的主张。

2020年是美国大选年,美国政权更迭和对外政策发生的重大转变是日本面临的国际关系发生的最

重要变化。近年来,在以美国为代表的西方世界形成了强劲的逆全球化思潮,美国特朗普总统上台后将其付诸行动,在“美国优先”的口号下大力推行贸易保护主义和单边主义政策,相继退出各种国际协议和减少对国际组织的支持,对中国发起了以贸易战为核心的多种战略组合的围堵和切割。

美国作为当今世界唯一的超级大国,其采取的上述一系列行动,对当今国际关系产生了重大的影响,严重破坏了二战后形成的国际秩序。在这一局势下日本存在着两难的对外政策困境,一方面要发生与中国等发展中国家的经贸关系,特别是要维护自由贸易体制,另一方面受制于与美国同盟关系在大方向上要与美国保持一致,但是也受到美国在经贸领域的挤压。新冠疫情的全球爆发,将进一步加速逆全球化和国际秩序重构的进程,具体表现为:

第一,特朗普政府借助新冠疫情病源调查,试图污名中国进而造成不同国家集团的对立并导致国际关系的割裂;第二,特朗普政府发动对中国企业的进一步制裁措施,是继对中国发动贸易战之后割裂中美关系及国际关系措施的强化,让人们担心其进一步对中国发动的科技战、金融战等,将严重破坏作为世界第一和第二大国之间的关系,对国际关系造成严重的冲击。甚至有人认为将导致中美之间的“新冷战”;第三,新冠疫情对以全球价值链连接的世界经济产生重大冲击,导致世界经济面临大萧条的风险,将加速全球价值链分工体系的重构。美国大选民主党获胜,拜登成为美国新一届总统,上述的危机局面得以缓解,但是中美之间的竞争大格局已经无法改变,拜登政府回归国际社会、重视同盟关系寻求国际新秩序的重构,尽管短期内使得特朗普造成的国际乱局得以缓解,但是同时也意味着更为激烈的竞争局势的到来。这一国际格局的重大变化使日本的对外战略面临重新定位。

新冠疫情作为重大公共卫生危机事件在全球暴发,要求各个国家及国际社会通力合作来应对疫情的伤害,但是我们很遗憾地看到在应对新冠疫情中国际社会发生的严重分裂局面。当今世界一体化程度最高的欧盟各国在突发的重大疫情面前,不仅没有实现相互合作,反而内斗不已,英国不顾疫情冲击最终实现正式脱欧。美国特朗普政权更是不顾国内疫情的泛滥而把疫情政治化,不断指责中国。疫

情背景下上述国际局势的形成,不能不影响到日本与东亚特别是中韩等主要国家间的关系。

中日关系经过的2014年前后的重大波折,在近几年内逐渐摆脱困境进入了正常发展轨道。两国在诸如维护自由贸易体制、解决全球性问题和双边及区域合作等多方面有着很多共同点和积极的合作意愿。但是疫情冲击下日本国内政治右倾化将对中日关系产生不利影响。

前所未有的新冠疫情的大暴发,给中日社会经济带来了重大的冲击,但同时也提供了两国从民间到官方的相互支援与在公共卫生等社会领域加强合作的重要契机。在中国疫情暴发之初,日本的企业及社会组织等民间力量就对中国抗疫给予了大力的支援,其后,中国对日韩两国的防疫也给予了大量的物资支援。在至今的抗疫过程中,中国非常重视同各国和世界卫生组织等国际机构展开国际合作,最早将对病疫的研究成果和蔓延信息向世界传递,日韩两国及东亚地区是中国开展国际合作的重点对象。

一时间中国民众对这种合作大加赞赏,认为重大危机可以改善和促进国民乃至国家之间的关系,但是从结果看是否定的。关于灾害支援具有的外交功能问题,陈锦莹、贺平认为:救灾领域的功能性合作,解决不了对领土、资源等涉及国家核心利益的矛盾,也很难从结构上改变历史、宗教、意识形态等更深层次的心理问题造成的差异,整体而言,救灾外交具作用局限,也难以从根本上逆转日本对华认知^[14]。这种从外交学理论上的分析可以解释救灾外交在发展国家间关系上具有的局限性。事实的发展也正是如此。一年多来,日本政界关于对华关系发出了越来越多的不和谐声音,在南海问题、东海及钓鱼岛问题、香港问题上,右翼势力愈加对中国发难。尽管中日政府改善双边关系、加强合作的大局没有发生变化,但是我们不能忽视在疫情影响下国际局势和日本国内政治发生的变化,警惕这些变化对中日关系的侵害。

结 语

当今世界已经步入巨变的征途,谓之“百年未有之大变局”。进入21世纪以来人类社会遭遇了包括非典(SARS)、埃博拉病毒等多次大型的传染

病疫，这是近现代社会所罕见的。当今世界面临的重大考验和紧迫课题，要求各个国家一方面要实现自身的发展，同时要通力合作，如此才能摆脱国际竞争中面临的囚徒困境，实现共同进步。这次新冠病毒疫情给人类社会再次敲响了警钟，抗击疫情的任务还很艰巨，唯有摒弃意识形态的偏见，相互学习、交流合作，才能摆脱困境，回归到正常的发展轨道之中。

参考文献：

- [1] 日本厚生労働省. 国内の発生状況 [OL]. [2021-2-20]. <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html>
- [2] 足立信也. 第三波元凶はGoToだった感染研レポートで浮き彫りに、日刊ゲンダイ [OL]. [2021-2-10]. <http://www.nikkan-gendai.com/articles/view/life/2829052>.
- [3] 内閣府. 新型コロナウイルス感染症対策本部の設置について [EB]. [2021-2-10]. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryoku/konkyo.pdf.
- [4] 日本国立国際医療研究センター. 新型コロナウイルスの入院患者の特徴 [OL]. [2021-2-1]. <https://senoorguide.jp/article/13277780.html>.
- [5] 肖鹏英. 当代公共危机管理研究的现状及发展趋势 [J]. 贵州社会科学, 2006 (4): 16-18.
- [6] 内閣府. 災害対策基本法 [OL]. [2021-1-20]. <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/index.html>.
- [7] 李征. 日本突发事件危机管理探析 [J]. 日本研究, 2020(2):11-23.
- [8] 日本内閣府. 1994 年 1-3 月期～2020 年 1-3 月期 2 次 GDP 速報 (改定値) [R/OL]. https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2020/toukei_2020.html.
- [9] 日本経済新聞. 首相会見：日本経済は戦後最大の危機に直面 [OL]. <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ057775370X00C20A4000000>.
- [10] 日本内閣府. 1994 年 1-3 月期～2020 年 4-6 月期 2 次 GDP 速報値 [R/OL]. https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2020/toukei_2020.html.
- [11] 日本内閣府 1994 年 1-3 月期～2020 年 7-9 月期 2 次 GDP 速報値. [R/OL]. https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2020/toukei_2020.html.
- [12] 日本財務省. 令和 2 年度補正予算 (第 2 号) 案 [EB]. [2020-05-27]. https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/hosei0527.html.
- [13] 杨伯江等. 后安倍时代的日本 [J]. 日本学刊, 2020.5:1-30.
- [14] 陈锦莹, 贺平. 中日救灾外交中的功能性合作与情感认知 [A]. 杨伯江主编. 新冠肺炎疫情冲击下的日本与东亚 [M]. 北京: 中国社会科学出版社 2020: 150-163.

(责任编辑 梁友君)

The Social Impact and Policy Options of Japan's COVID-19 Pandemic

Cui Yan Zhang Lei

Abstract: The outbreak of COVID-19 has had an important impact on all aspects of Japanese society, and the prevention and control of the pandemic itself belongs to the field of social policy. In general, Japan, as an oriental country, has achieved relatively good results in its pandemic prevention policy, but also has some problems. The relatively loose and even once-slowing pandemic prevention policy made Japan miss the best time to deal with it, resulting in the long-term pandemic. In order to revitalize the economy, the Japanese government has implemented unprecedented economic stimulus policies, but there are both combinations and contradictions between these policies and social policies dominated by pandemic prevention. In addition, the change of Japanese politics has a long-term social foundation, and the spread of COVID-19 highlights it. Under the new international situation, Japan is faced with a major choice of external strategic direction.

Key Words: COVID-19; Crisis Management; Declaration of Emergency; Sino-Japanese Relations

韩国应对新冠疫情冲击的 社会经济政策及其绩效分析

张东明 杨曼婷

【内容摘要】 新冠病毒疫情对韩国社会经济产生了严重的影响,韩国政府采取了多方面的社会经济政策防控疫情,取得了较好的成效,也存在着教训。政府在疫情发生时快速响应,启动公共卫生防疫体系,是使疫情得到有效控制的重要因素。但是在宗教活动中多次发生集体感染,是值得总结的教训。为了应对新冠疫情对社会经济的冲击,韩国政府采取一系列措施较好地控制了疫情在全国范围内的大规模扩散和蔓延;同时,积极采取扩大财政预算、促进对外贸易、扶持受疫情严重影响的产业以及宽松的货币政策等一系列宏观经济政策以及稳定就业、发放灾害补助、支援企业发展等微观经济措施,恢复经济发展。

【关键词】 新型冠状病毒 供应链冲击 稳定就业补贴

【中图分类号】 F13/17

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0019-11

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.003

【基金项目】 国家社科基金项目“双层博弈视角下朝鲜半岛‘非常态因子’与东亚秩序演进问题研究”(16BGJ054); The Core University Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2018-OLU-2250002)

【作者简介】 张东明,辽宁大学东北亚研究院教授,朝鲜韩国研究中心主任,研究员(沈阳 110136)
杨曼婷,辽宁大学朝鲜韩国研究中心助理研究员(沈阳 110136)

新型冠状病毒疫情是人类社会进入 21 世纪以来,继 2003 年的非典型肺炎(SARS)、2012 年的中东呼吸综合征(MERS)之后遭遇的又一次大型流行性病疫。为了应对新冠疫情,韩国政府及有关主管部门迅速采取有效管控措施,以控制疫情在韩国的蔓延。到目前为止,应该说韩国政府制定实施的各项措施非常及时,基本上成功地控制住了疫情的大规模蔓延,使其处于可控状态。只是在某一时间,几个宗教团体严重违反政府规定进行团体活动,导致疫情的反弹。

鉴于此次疫情比以往所有大型流行性病毒造成的危害都更为严重,全球经济也因此而遭受重

大打击,所导致的全球经济恐慌目前还在持续,前景并不十分乐观。对韩国经济发展具有重要影响的对外贸易也因此面临巨大困难。面对严峻的疫情和经济发展形势,韩国政府积极推动一系列经济措施,以恢复经济发展并奠定后疫情时代的国家及经济地位。

一、韩国疫情基本情况与政府管控对策

(一)韩国疫情的起始与发展

2020 年 1 月中旬获悉中国武汉报告出现“不明原因”肺炎后,韩国政府及有关部门就开始关注疫情发展。韩国在 1 月 20 日确诊第一例新冠肺

炎病例当天,其疾病管理本部立即将该疾病警戒级别从“关注”(蓝色)上调至“注意”(黄色),保健福祉部和疾管本部则即刻成立了中央防疫对策本部。1月27日确诊第四个病例后则将警戒级别提升至“警惕”(橘黄色),并迅速启动新冠病毒中央事故处理本部。1月30日,韩国首次出现新型冠状病毒感染肺炎交叉感染病例。

从韩国新冠疫情发展情况来看,截止目前,可大体分为三阶段或三波疫情。

2020年1月20日出现首例确诊病例时,韩国国内民众似乎并未意识到这场灾难的严重性。此后一个多月时间主要来自全球各地的入境者为主,28人感染病毒。直至2月28日大邱新天地耶稣教圣殿教徒确诊,此前始终保持在个位数的单日新增确诊病例暴增,甚至一度飙升至909例,个别患者在等待病床的过程中不幸去世。之后一个月内大邱和庆尚北道地区累计确诊病例达8000多例。延续至3月初的第一波大流行随着对新天地教会人员的检测和流行性调查的实施完毕而暂时告一段落^[1]。

2020年5月疫情复燃。始于首尔梨泰院夜店的集体感染蔓延至补习班、餐厅等各处,疫情扩散后,政府暂停运营首都圈的大众公共设施8000多处,建议补习班、网吧、练歌房克制营业。而到6—7月,疫情有所缓解。但8月中旬的首尔光化门广场集会和“爱第一”教会的宗教活动再度成为疫情大流行的爆点,确诊病例又一次激增,感染途径不明病例占比高达20%,需要使用人工呼吸器和体外膜肺氧合机(ECMO)的重症病例超过百例,病床出现短缺。防疫部门随即上调社交距离限制措施级别,单日新增确诊病例于10月才艰难地降至百例以下。随着疫情形势渐有好转,政府10月将保持社交距离措施降至1级。

进入2020年冬季之后,旷日持久的疫情使人们逐渐放松了警惕,但病毒的传播能力却有所增强,第三波大流行从11月中旬起正式开始。虽然防疫响应等级从12月8日起上调至2.5级,但确诊病例有增无减。与前两次不同,这次流行并未局限于特定的场所和人群,而是在日常生活空间和高风险设施场所不断蔓延。12月13日新增确诊病例首次超过千人,25日升至1240例,创疫情暴

发以来的最高纪录^[2]。



图1 韩国单日新增新冠确诊病例

资料来源:韩国疾病管理厅, <http://www.kdca.go.kr>。

(二) 韩国疫情现状

目前韩国仍处于疫情的第三波大流行中。根据韩国中央防疫对策本部2021年2月27日通报,截至当天0时,韩国目前累计确诊8.9321万例。另外,累计死亡1595例,平均致死率1.79%。治愈并解除隔离的病例累计8.0333万例,正在接受隔离治疗的患者为7393例。迄今共有662.7215万人接受病毒检测,其中646.8905万人呈阴性,6.8989万人的结果待出^[3]。受检测数量减少的影响,2021年春节假期期间(2月11—14日)新增病例数始终保持在400例以下^[4]。然而大型工厂和日常生活空间的集体感染事件不断发生,春节期间人口大规模流动所产生的影响开始显现。尤其是政府日前下调防疫响应级别(首都圈2级,其他地区1.5级),放宽首都圈公众聚集设施的营业时间限制,由此引发疫情或出现第四波流行的担忧。就目前的情况来看,防疫形势仍不容乐观。

(三) 韩国政府管控疫情的制度、机构与措施

对于流行性疾病,韩国有一套比较完善的规章制度、机构和应对措施。重要的是还经历了防控2003年的非典型肺炎(SARS)、2012年的中东呼吸综合征(MERS)等大规模流行型病毒的考验。这对韩国政府此次能够有效管控新冠疫情起到了非常关键的作用。

首先,韩国传染病警报机制时根据病疫情况确定警报级别,不同警报级别都有相应的对策预案。韩国将流行性疾病的危机警报划分为四个阶段,即关注(蓝色)、注意(黄色)、警戒(橘黄

色)、严重(红色),并分别制定了相应的应急措施(参见表1)。

表1 韩国传染病危机警报标准

	1 关注(蓝色)	2 注意(黄色)	3 警戒(橘黄色)	4 严重(红色)
危机类型	<ul style="list-style-type: none"> 海外出现新型传染病及流行 国内原因不明·再次出现传染病 	<ul style="list-style-type: none"> 海外新型传染病流入国内 国内原因不明·再次出现的传染病在有限范围内传播 	<ul style="list-style-type: none"> 流入国内的海外新型传染病在有限范围内传播 国内原因不明·再次出现的传染病在地区社区传播 	<ul style="list-style-type: none"> 流入国内的海外新型传染病在地区传播或向全国扩散 国内原因不明·再次出现的传染病在全国范围内扩散
主要对策措施	<ul style="list-style-type: none"> 启动传染病对策组(疾病厅) 组建危机征兆监测及监控的应对力量 必要时采取现场防疫措施及启动防疫基础设施 	<ul style="list-style-type: none"> 组建并启动中央防疫对策本部(疾病厅) 启动有关部门的协调机制 启动现场防疫措施及防疫基础设施 强化检查及监控 	<ul style="list-style-type: none"> 中央防疫对策本部(疾病厅)继续履行职责 组建并启动中央事故善后本部(福祉部) (行政安全部)研究启动跨政府部门支援本部 必要时由总理主持召开跨政府部门会议 强化有关部门协作机制 加强防疫及监控等 	<ul style="list-style-type: none"> 跨政府部门进行全力应对 必要时启动中央灾难安全对策本部

资料来源:作者根据韩国疾病厅资料整理而成,
<http://www.kdca.go.kr>。

其次,韩国的传染病分类及管控应急机制。韩国政府根据传染病的实际情况将其进行分类管控,从法律上将传染病划分为4级86种(第一级17种,第二级20种,第三级26种,第四级23种),其中全部监控的63种,采样标本监控对象23种(参见表2)。

表2 传染病的分类与种类

类别	第1级传染病	第2级传染病	第3级传染病	第4级传染病
特性	出现生物恐怖性传染病或由于担心发生致命率高或集体感染,发生或流行即可报警,需要采取负压隔离等高水平隔离的传染病	考虑到传播可能性,发生或流行时在24小时内报警且需要隔离的传染病	有必要继续监视发生的情况下,发生或流行时24小时内必须申报的传染病	为了调查是否流行而需要进行抽样监视的传染病

资料来源:韩国疾病管理厅,<http://www.kdca.go.kr>。

再次,优化传染病管控机构。在所有韩国政府出台的疫情管控措施中,最引人关注的当属新设立的疾病管理厅及其赋予的专职功能。

2020年9月8日韩国总统文在寅主持召开国务会议审议通过了调整疾病管理本部和保健福祉部编制的《政府组织法》修正案^[5]。根据该法律修正案,疾病管理本部12日起正式升格为疾病管理厅,成为法定传染病防控主管机构。保健福祉部

新设分管医疗卫生事务的第二次官(副部长)职位。在新冠疫情爆发前,韩国的公共卫生防疫事务主要由1963年12月16日合并了几个独立的相关机构后成立的国立保健院具体负责。

文在寅总统表示,疾管厅下设地区应急中心和扩编附属机构传染病研究所将助力防疫体系的进一步强化。即便今后遇到比新冠疫情更严重的传染病,也应具备先发制人的应对能力。就保健福祉部新设第二次官,文在寅表示,在公共卫生危机成为常态的情况下,这将成为大幅提升医疗卫生力量的契机。新岗责任重大,期待能够为包括扩充公共医疗资源、缩小地区间医疗差距等事宜在内的各类问题制定合理的解决方案。

更值得一提的是,韩国总统文在寅在2020年9月11日亲自前往位于忠清北道清州市的疾病管理本部紧急状况中心,向新任疾病管理厅厅长郑银敬颁发任命书。这是本届政府成立以来文在寅首次在总统府外的地点颁发长官(部长)、次官(副部长)级别官员任命书。往届政府虽在中央政府首尔办公大楼举行过任命仪式,但总统亲自前往一线颁发任命书尚属首次。

事实证明,韩国政府这一机构的建立对控制疫情、协调管控、组织抗疫等多方面都起到了非常重要的作用。

二、宏观经济政策措施

鉴于新冠疫情对国民经济发展产生的影响日益严重,持续时间延长且具有不确定性,文在寅政府在为保障民生、抗击疫情采取一系列政策措施的同时,还实施了一系列旨在促进经济恢复、稳定宏观经济、扶持企业经营的宏观经济政策与措施。

(一) 扩大财政预算

2020年3月4日,文在寅政府召开临时国务会议,决定了规模达11.7万亿韩元的补充预算案。其中,8.5万亿韩元将用于各项抗疫项目,包括完善和升级防疫体系(2.3万亿韩元)、支援受疫情冲击的中小企业和小工商业者(2.4万亿韩元)、搞活萧条的地方经济(0.8万亿韩元)、稳定民生与就业(3万亿韩元),其余3.2万亿韩元用于填补税收缺口^[6]。

2020年4月16日韩国政府召开临时国务会议，向国会提交本年度第二份补充预算案，规模为7.6万亿韩元，将用于向收入下游70%家庭发放新冠疫情灾害补助。政府表示，加上地方政府划拨的2.1万亿韩元，本次灾害补助总额达9.7万亿韩元，争取在5月初向收入下游70%的1478万户发放。补助标准为4人户100万韩元，3人户80万韩元，2人户和1人户分别为60万和40万韩元^[7]。

2020年6月3日，韩国政府举行临时国务会议，确定了旨在早期克服经济危机、提前应对后新冠时代的第三期补充预算案。此次补充预算规模达35.3万亿韩元。此次补充预算用途主要分为两大部分，即用于扩大财政支出的23.9万亿韩元和用于填补税收缺口的11.4万亿韩元。前者具体用于帮助面临经济危机的企业、维持就业岗位、扩充就业和社会安全网、搞活地区经济、扶持韩式防疫产业和优化灾难应对系统等。另外，政府还将向为后新冠时代铺路，计划实施的韩国新政府投入5.1万亿韩元，5年内共为新政府斥资76万亿韩元^[8]。

2020年9月10日召开临时国务会议并发布包括第四期补充预算案在内的紧急民生救济综合对策，确定总规模7.8万亿韩元的第4期补充预算案。该预算将用于向小工商业者等受到疫情重创的群体发放灾害补助。文在寅表示，预算中的3.2万亿韩元将用于支援291万名小工商业者和个体户，每人最多可获领200万韩元；1.4万亿韩元用于维持119万个工作岗位。政府还将向弱势群体提供有效支援，并面向13周岁以上国民提供每人2万韩元的通信费^[9]。

值得关注的是，韩国政府对公共卫生、抗击新冠疫情、福利和增加就业等领域给予的高度重视在其2021年度预算中得到充分体现。在2020年9月1日召开的韩国政府国务会议上确定了“2021年度预算案”^[10]。2021年预算总额同比增长8.5%，为555.8万亿韩元（约合人民币3.21万亿元）。具体来看，2021年预算案重点放在推进“韩版新政”，有关预算达21.3万亿韩元。其中，用于“数字新政”“绿色新政”和“加强社会安全网”的预算分别为7.9万亿韩元、8万亿韩元和5.4万亿

韩元。政府还为卫生、福利、就业领域安排199.9万亿韩元预算。8.6万亿韩元用于维持或创造200万个工作岗位；20.7万亿韩元用于扶持青年就业、生活保障及教育福利，1.8万亿韩元用于提振消费。此外，国家均衡发展项目预算为16.6万亿韩元；用于“韩式防疫”和防灾减灾预算分别达1.8万亿韩元和2.6万亿韩元。

（二）促进对外贸易

新冠疫情的爆发导致了韩国内需大幅下降以及全球供应链受到很大冲击。在这种情况下，韩国政府在遵守相关规定的同时制定了加强国际贸易的措施。

其一，针对出口困难问题，韩国出口信贷机构韩国进出口银行（KEXIM）和韩国贸易保险公司（K-SURE）延长贷款和保险付款的期限，同时保持先前的金额不变。KEXIM将给予直接或间接受COVID-19影响的韩国公司最多长达一年的宽限期。这也适用于国内公司的海外子公司。K-SURE同意延长保险的期限，而不降低出口保险的上限，无论买方的信用等级是否下降。K-SURE还将中小企业的出口保险费降低50%。政府也正在尽早将出口债券转换为现金，以满足出口公司的紧急融资需求，并将继续向中小企业提供生产的运营资金和担保。政府推出了在线贸易和保险设施，以救助陷入财务困境的出口公司，这大大缩短了从申请到获得保险的时间。

其二，针对沟通困难问题，韩国政府的对策是通过虚拟媒体在线进行许多买家匹配过程，以支持一站式合同签署。这些过程包括咨询、合同、清关和后续程序。政府计划帮助企业进行非面对面的磋商，并与外国买家签订合同。建立相关的基础设施，以便在国内外举行视频会议咨询。政府和公共机构（例如KOTRA，韩国中小型企业和创业公司，韩国国际贸易协会和外派公司）正在运营着许多海外网络，政府主要依靠这些网络的海外办事处作为中小企业的外国办事处。

其三，针对通关、签证及物流困难问题，政府主要是设法帮助在国外设有生产工厂的公司提高效率。政府协助GSC重要管理人员通过双边

和多边通讯渠道进入国外，如果中小型企业举行国际会议，政府甚至考虑在必要时提供特殊的包机航班。只要外国工程师是在韩国运营核心生产设施的重要成员，政府设法帮助他们进入韩国。例如，政府已采取措施加快签证签发审查并延长在韩国的停留时间。韩国海关总署（KCS）自2020年2月起在全国主要海关设立了“COVID-19海关通关支持中心”，其目的就是帮助进出口公司解决原材料和辅助材料供需方面的问题。此外，韩国海关总署运行24/7海关清关系统，以为进口卫生和医疗用品以及稳定国内工厂运作所需的原材料提供快速服务。对于面临包括原材料供应和需求中断等困难的公司，韩国海关总署提供了特殊税收优惠。这些措施包括支持缓解信贷紧缩，包括将关税的期限延长至一年，允许分期付款，在申请之日加快退款以及推迟违约。这些公司可以选择暂停或推迟关税调查，从而专注于业务管理。海关总署还放宽了监管，包括从所拥有的资金中暂缓执行。同时，韩国与韩国所有的FTA合作伙伴（与56个国家/地区签订16个条约）一起，推出“针对COVID-19的原产地核查内部紧急情况指南”，这些指南将帮助进出口公司从FTA中受益。

其四，解决供应链的冲击及物流困难等难题。为了减轻公司因全球物流量减少而遭受的挫折，韩国政府设法通过增加空运和海运路线来扩大全球货运量。对于航空业，闲置的客机正在被用来增加货运路线的数量。政府还计划补贴与出口中小企业的机票加价相关的一些费用。在航运方面，韩国政府增加对在韩国、中国和日本之间海上运输的支持，同时还通过调度更多大型船只来解决航运物流中的财务问题。

（三）扶持受疫情严重影响的产业

随着COVID-19在全球范围内的蔓延和供应链的中断，国内外需求不断下降，韩国大多数产业都面临较大困难。为此，韩国政府陆续推出一系列政策，以扶持受疫情严重影响的重要产业。

其一，扶持航空业。作为受COVID-19打击最严重的行业之一，由于冠状病毒大流行导致航班和货运价格暴跌，航空业面临流动性危机。2020年2月17日，韩国政府向低成本航空

公司（LCC）注入了3000亿韩元的紧急资金，以应对流动性问题。政府对使用机场的所有费用提供了折扣的优惠措施，并推迟了未使用的空中交通权的归还期限。全方位服务运营商FSC（Full Service Carriers）决定通过战略行业稳定基金为该行业提供支持，条件是公司尽最大努力重新站起来。如果在建立该基金之前需要紧急融资，将通过韩国开发银行和韩国进出口银行提供财务支持。自2月28日以来，韩国政府已降低了使用机场商业设施的中小企业和个体户的租金。自3月18日起，政府已降低了航空公司和地面服务代理商的机场使用费，并推迟了付款。

其二，扶持汽车业。由于疫情的暴发破坏了海外经销商网络，韩国汽车行业需求迅速下降。汽车制造商也面临着生产困难。由于活动的限制和生产设施的运行受到限制，国内外的整车制造商在运营中遇到挫折。为了应对这些困难，韩国政府对三个关键汽车零部件的空运价格实施了特殊关税。政府还免除了这些汽车零件的进口报关单费用，以确保持续供应进口零件。特殊关税是指在必须更改运输方式（例如从运输到空运）时，根据相对较便宜的价格计算的关税。在4月举行的危机管理会议上，政府宣布将考虑把用于车辆的电动马达和过滤器添加到需要特殊关税的零件清单中。此外，2020年上半年进口零部件的关税和增值税的缴纳期限推迟最多12个月、以及9个月的宽限期。在此期间，公司将免征每年9.125%的平均增值税，并且不会采用强制征收的行政程序，包括没收和处置。为了确保关键零件的安全，允许在主要的保税区（仁川，金海和釜山的机场和港口）长期存放。汽车零件的最长存储期限已从2—3个月延长至一年。政府还努力通过在公共部门购买更多的汽车并加快对环保汽车的支持，来努力弥补因出口在4月至5月间急剧下降而造成的需求缺口。

其三，受国内需求和出口下降共同影响，韩国的炼油业在2020年第一季度首次出现赤字。出现赤字的主要原因包括由于COVID-19造成的库存损失以及国际油价暴跌。2月5日，韩国政府将关税的征税时间推迟了一个月（3%），将石油进口和关税的增值税征税时间推迟了两个月

(10%)，将4月至6月之间的石油进口和销售缴款推迟了90天，还将购买额外的战略石油储备。此外，政府延长了与石油有关的税收（运输，能源，环境和个人消费税）以及与原油有关的关税和增值税的最后期限。

（四）宽松货币政策

随着新冠肺炎疫情迅速蔓延，韩国股市连遭重创，多次触发熔断机制。首尔综合指数（KOSPI）在一个月之内下跌超过30%。3月19日，韩币大幅贬值，创11年来新低。同日，文在寅总统主持召开第一次紧急经济会议，宣布将推出规模达50万亿韩元（约合人民币2770亿）的金融救济措施，稳定遭受疫情冲击的民生经济^[11]。

同时，韩国银行（央行）积极采取有效措施，与主要国家央行保持合作，全力稳定金融市场。2020年3月19日，韩国银行（央行）与美国联邦储备委员会签订为期6个月的货币互换协议，规模达600亿美元^[12]。这一规模大约是2008年金融危机时的两倍。此前，韩国银行已与包括美国在内的五国签订货币互换协议，此次决定与美方签约是为进一步消除近期美元流动性短缺引发的全球金融银根急剧紧缩现象，稳定国内外汇市场。

2020年7月30日，韩国银行（央行）与美联储商定将韩美货币互换协议的到期日从原先的2020年9月30日推延6个月至2021年3月31日^[13]。2020年12月17日韩国银行（央行）与美联储商定将韩美货币互换协议的到期日从原本的2021年3月31日推延6个月至9月30日，协议内容和规模（600亿美元）维持不变^[14]。

同时，韩国银行（央行）在3月17日将目前的基准利率1.25%下调0.5个百分点至0.75%，以应对新型冠状病毒（COVID-19）疫情^[15]。这是韩国基准利率史上首次跌破1%。

值得一提的是，历史上韩国银行央行临时开会降息只有两次，分别是爆发“9·11”恐怖袭击事件的2001年9月降息50个基点和爆发全球金融危机的2008年10月降息75个基点。之后，于2020年5月28日决定将基准利率再次下调25个基点，从0.75%降至0.50%^[16]。（参考图2）此后，韩国银行冻结基准利率直至目前为止没有

变化。

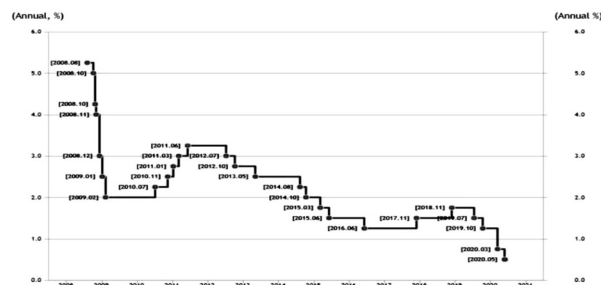


图2 韩国的基本利率

资料来源：韩国经济财政部，Safeguarding Economic Resilience

三、微观经济政策措施

（一）稳定就业

受新冠疫情的影响，2020年韩国全年就业人口同比减少了21.8万人，为2690.4万人，创下1998年以来的最大降幅，失业率为4%，创下2001年以来的最大记录^[17]。

其一，制定就业支援对策。韩国政府为了缓解COVID-19疫情给就业带来的冲击，分阶段实施150万亿韩元规模的支援对策^[18]。韩国针对就业领域采取的行动可归纳为两类：对雇主挽留雇员的支持和对因疫情而收入减少的雇员的收入支持。

为了减轻对就业的影响，韩国政府正在为留住雇员提供支助，并采取一切可能的措施解决雇主和工人面临的困难。政府还提供各种支持，以减轻中小企业的负担。这将有助于企业保持竞争力和维持技术工人留存率，以便一旦危机结束，劳动力市场能够迅速复苏。

除了已经在三月份被指定为特殊就业支持部门的业务（即旅行、旅游、住宿、游客运输和表演业）之外，其他与旅游相关的业务（例如飞机地勤服务、免税）以及旅游零售，展览和国际会议以及机场巴士行业也有资格获得政府的特殊就业支持。特殊就业支持为员工提供留任补贴，帮助雇主提供一部分雇员工资，这些雇主要求其雇员在一个月的带薪休假后休30天以上的无薪假。政府还针对可能因财务状况迅速恶化而要求雇员休无薪假的企业推出了“及时补贴计划”，该计划最多补贴90天的薪水（每月最高500,000韩元）。

政府还为那些由于没有足够的资金来支付工资而无法申请补贴的企业引入了一项保留就业的贷款计划。补助金最高为平均工资的 50%（每天最高 70,000 韩元），最长为 180 天。韩国政府向雇主提供补贴，将每周工作时间缩短至 15 至 35 小时。这项补贴包括间接劳工成本、减少的收入津贴以及最多雇用一年的替代工人的成本。

其二，政府积极采取有效措施以增加就业机会，尤其是为青年和其他弱势群体创造就业机会。继 4 月 22 日举行的第五次紧急经济委员会会议上宣布的 10 万亿韩元就业支持措施之后，韩国政府将努力在公共部门创造 156 万个就业机会。最初包含在 2020 年预算中的 945,000 个新的公共部门工作中，约有 600,000 个现在将转移到外部职位或不需要面对面接触的职位。在执行预算时将允许最大程度的灵活性，以支持快速实施就业计划。通过加强失业保险制度，政府将向自由职业者，临时工和其他属于政策重点的弱势工人提供支持。此外，将引入新的就业系统以适应新的灵活工作方式，包括远程工作。

其三，制定“紧急就业稳定补贴”措施。2020 年 4 月 22 日，政府设立了“紧急就业稳定补贴”，每月向遭受销售急剧下滑的小企业主、失业的非标准合同雇员和自由职业者（例如家庭）提供 500,000 韩元，为期三个月。除补贴外，政府还提供求职支持计划和职业培训，以确保这些工人的工作安全。这项措施使政府可以补贴以前被排除在工作保障支持措施之外的工人的收入损失。

由于疫情而关闭的日托中心、幼儿园和小学，政府暂时向需要照顾孩子的工人发放家庭护理假补贴。尽管之前有每年允许休 10 天的家庭护理假的规定，但这种强迫性的无薪休假可能给家庭造成经济困难。针对这种情况，政府制定了额外的财政支持措施，以允许劳动者工人在国家紧急情况下以较少的经济负担使用家庭护理假。对于因 COVID-19 休假的员工，每天最多可获得 50,000 韩元的补贴，为期 10 天。这意味着双收入家庭每天最多可获得 10 万韩元，在 10 天的时间内最多可获得 100 万韩元。

（二）发放灾害补助

随着全国各地经济活动的持续萎缩，企业和

个人的销售和收入都遭受了损失。在 2020 年 3 月 30 日举行的第三次紧急经济委员会会议上，政府决定采取行动，向所有家庭发放紧急救济金。政府还扩大了社会保障救济金的覆盖范围，以帮助那些受疫情影响最严重的人群。

3 月 30 日，政府决定向收入最低的 70% 阶层的家庭提供 9.1 万亿韩元的紧急救济金。收入最低的 70% 韩国家庭将获得政府最高 100 万韩元的紧急救济金。这是韩国政府成立以来第一次向七成家庭发放灾害补助。

4 月 3 日，韩国政府决定，以 3 月健康保险（医保）缴纳额为准向收入下游 70% 的家庭发放紧急灾害补助。以加入职工医保者为准，4 人户家庭的本人缴纳额为 23.7 万韩元以下时可获得补助。政府当天召开紧急灾害补助工作组会议并敲定包括上述内容的紧急灾害补助标准。政府将根据本人医保缴纳额向收入下游 70% 的家庭提供补助，4 人户以上的补助标准为 100 万韩元^[19]。4 月 16 日韩国政府向国会提交了规模为 7.6 万亿韩元的预算案，将用向收入下游 70% 家庭发放新冠疫情灾害补助。

韩国政府按计划从 5 月 10 日起接受申请，5 月 13 日起发放灾害补助，同时安排 270 万户基本生活保护对象家庭从 5 月 4 日起优先领取现金补助。具体补助标准为 4 人户 100 万韩元，3 人户 80 万韩元，2 人户 60 万韩元，1 人户 40 万韩元。据行政安全部消息，现金补助对象无需另行申领，补助金当天下午 5 时以后直接汇入其基本生活补助账户。非现金补助对象可在信用卡或借记卡、地区商品券、预付卡三种领取方式中选一。信用卡和借记卡申领 11 日起通过相关信用卡公司官网在线申请，或从 18 日起可访问与信用卡绑定的银行申请。补助金将在申请后的两天内入卡。地区商品券可从 18 日起在居民中心申请^[20]。

8 月 26 日，首尔市政府公布外籍市民灾害生活补助发放计划。根据计划，符合条件的首尔市外籍市民可从 8 月 31 日起申领灾害紧急生活费。补助金将以储值卡的形式按户发放，使用期限截至 12 月 15 日。按照政府公布的发放标准，符合条件的 1 至 2 人家庭可领取 30 万韩元，3 至 4 人家庭可领取 40 万韩元，5 人以上家庭可领取 50 万

韩元^[21]。

9月22日，韩国国会举行全体会议，表决通过第四期补充预算案，规模为7.8万亿韩元，主要用于向小工商业者等遭受疫情重创的群体发放灾害补助^[22]。

（三）支援企业发展

考虑到企业的流动性需求，韩国推出了3.5万亿韩元的补贴商业银行利率的政策以及超低利率（约1.5%）以减轻其财务负担。该利率适用于所有银行，以防止在特定窗口出现拥挤，同时为不同的信用评级提供不同的支持手段。政府、政策性银行和商业银行之间的合作提供了利用市场流动性的大规模支持，并且可以通过商业银行轻松获得贷款。

同时，补充预算中的5.5万亿韩元用于为中小企业和小企业贷款提供特别担保。特别担保是指以较低费用提供更高担保率的担保。中小企业通过韩国信用担保基金和韩国技术金融公司获得快速贷款，而小企业则通过地方信用保证基金会获得快速贷款。此外，还向年销售额低于1亿韩元的小企业提供了全面的紧急保障，这些小企业直接或间接地受到了大流行疫情的影响。通过简化的程序审查过程，保障过程变得快速而简单。

金融部门，包括银行、保险公司、国家农业合作社联合会、国家渔业合作社联合会和韩国社区信用合作社联合会，通过至少延长贷款期限六个月，并提供六个月的利息宽限期来支持小企业 and 中小企业的复苏。但是，这些措施仅适用于因疫情而遭受销售损失并在赎回本金和资本减值方面具有偿付能力的中小企业和小企业（但不包括家庭贷款，房地产，租金以及成人娱乐业务）。

为了应对个体经营者面临的挑战，按计划提供4.2万亿韩元的地方政府业务稳定基金和2.3万亿韩元的特别担保。为了鼓励人们外出就餐，由政府直接经营的自助餐厅每周至少关闭两次，而由私营企业经营的自助餐厅每周至少关闭一次。

在税收上，政府采取了一些措施来减少对客户检测冠状病毒呈阳性后必须关闭的企业的税收负担。在地方税方面，征收的通知推迟六个月，并可能再延长六个月，同时还允许分期付款。公司税和增值税等国家税的征收也会推迟九个月。

除了中央政府采取的这些措施外，地方政府还制定了单独的措施来支持其辖区内的企业。

四、2021年韩国经济政策计划及发展展望

2020年12月17日，韩国总统文在寅在国民经济咨询扩大会议上确定了政府2021年度经济政策方向，提出“快速有力复苏经济”和“向引领型经济发展转型”的构想^[23]。

表3 韩国2021经济展望

	2020	2021
GDP 增长 (%)	-1.1	3.2
就业增长 (千)	-220	150
就业率 (%，15-64 岁)	65.8	65.9
通货膨胀 (%)	0.5	1.1
经常账户 (亿美元)	68.0	63.0
出口 (%)	-6.2	8.6
进口 (%)	-7.5	9.3

资料来源：韩国经济财政部，2021 Economic Policies

2021年GDP预计年增长率为3.2%。随着全球贸易的改善和半导体需求的恢复，以及扩张性的财政政策和经济促进措施的帮助，预计内需和出口都将增长。在就业上，预计将为经济增加提供15万个工作岗位。年度消费者价格通货膨胀率预计为1.1%，高于上年的0.5%。随着进出口的增长，经常账户盈余有望达到630亿美元。在半导体和新兴产业的支持下，出口预计将增长8.6%，进口将增长9.3%。

为实施以上的目标，2021年韩国政府制订了如下的具体措施。

第一，处理疫情带来的不确定性。首先将维持扩张性财政政策。具体做法包括在上半年支出2021年预算的63%；提供价值495万亿韩元的政策融资；逐步撤销疫情的刺激；延长原计划在今年年初结束的政府购买公司债券和商业票据的期限。其次，在促进经济和预防疾病之间取得平衡：努力加大疫苗数量的供给，包括从海外购买疫苗，以及促进国内疫苗开发；提高公共COVID-19护理能力并促进私人参与重症监护；吸引外国游客，

并继续开通不限目的地的航班；制定新的预估指标以更恰当地评估风险；促进新的保险产品的开发。最后，加强风险管理：找到减少短期融资的方法，包括为长期股票投资减税；增加社会福利住房供应，制定措施促进私营部门建设租赁住房；研究可能影响主权信用评级和外汇市场的外部风险，以及与大型自由贸易协定有关的问题。

第二，力推经济好转。首先促进消费。对超过前一年的额外支出的家庭给予额外的所得税扣除；将汽车购置税削减30%，并为购买节能家电者提供20%的退税；增发当地市场礼券的发放；致力促进旅游业的发展。其次，促进投资。把100万亿韩元的投资项目扩大到110万亿韩元；到2021年允许设备投资提早贬值75%。最后，促进出口。简化检疫豁免审批程序，延长为商务移民服务提供相关支持的中心的运营时间；除了韩国进出口银行提供的出口融资外，还提供价值256万亿韩元的出口融资，并延长韩国贸易保险公司的贷款担保；在印度尼西亚和荷兰为韩国出口商开设物流中心；为自由贸易协定和其他双边经济合作提供出口支持，并制定计划，促进包括韩国进出口银行在内的金融机构的发展融资以扩大与发展中国的经济合作，并鼓励对本区域感兴趣的私人投资者。

第三，支持实体经济和地方经济。首先，确保就业保障和创造就业机会。暂时扩大2021年创造就业的税收激励；如果有必要的话，扩大对受到疫情打击的企业的支持，并计划提供额外的支持；将青年就业计划扩大到10万韩国年轻人，包括数字化工作和远程工作，重点是帮助他们获得经验和接受培训；延长年轻人的就业配额（占新雇员的3%），增加公共机构的新雇员；分配总共30.5万亿韩元用于创造就业的预算，第一季度分配5万亿韩元。其次，加强对小型企业的支援。提供超过3万亿韩元给受到疫情打击的人；为提供减租的商业地产所有者提供支持；延长小型企业的电费缴交期限至2021年3月；在财政支持计划中包括未经授权的企业，该计划旨在促进失败后的企业重审。再次，帮助因疫情而遭遇财政困难的公司。延长政府的企业债务购买计划至2021年7月；将对中小企业的财政支持增加到

302万亿韩元；提供价值200亿韩元的配套资金和价值100亿韩元的研发资金。最后，帮助发展地方经济：促进地方的新政，并以快速通道的方式努力改进法规；根据不同需求，进一步发展现有的对新型农民的扶持。

第四，推动产业创新，培育未来增长引擎。首先，致力于数字经济。2021年投资12.7万亿韩元，同时修改5G税收，促进经济发展和6G技术发展；努力迎来数字经济，建立国家数据治理系统；增加5G分期付款设施，投资税扣除2个百分点；推广针对医疗保健和老年护理的“试行”服务；筹集价值4万亿韩元的新政基金，用于基于政策的投资。其次，促进创业公司和新业务。帮助创业公司展示新技术，并通过政府采购系统为成功的技术提供机会，帮助他们进入海外市场；帮助合资企业向全球扩展，并支持韩国和海外公司建立合资企业；修订《风险投资法》；促进合资企业的研发。再次，努力成为高科技制造业的强国：召开定期的部长级会议；鼓励主要制造业采用高科技和数字解决方案，并促进其智能设施的建设；保障国内20种用于制造业的高科技产品供应。最后，发展服务业。制定《服务业发展框架法》，并在第一季度制定中长期服务业发展计划；继续发展国家的艺术和表演部门，并促进将其用于市场营销。

第五，坚持可持续发展。首先，通过绿色新政和碳中和措施，促进环境友善和低碳经济。在2021年的绿色新政中总共投资13.2万亿韩元；继续进行翻新工程；允许金融机构参与碳排放交易。其次，投资人力资源开发和改善规章制度，以提高生产力。致力于培养多达30万的人才来领导数字化和绿色新政；引入人力资源开发激励机制，为企业提供优质服务；继续完善法规以有效支持韩国新政。再次，进行财政、公共和劳工部门重组的工作。制定国家财政法规，完善有关国家采购和国家财产管理的法规；努力更好地利用国家财产，例如对老建筑进行绿色改造；提高公共机构的管理效率。最后，为低出生率和人口减少做准备：继续研究应对人口下降和人口变化的方法，为人口老龄化做准备。

第六，追求包容性、公平性。首先，加强社

会安全网,包括就业保障。2021年将总共支出5.4万亿韩元来加强就业保障和社会保险;启动全国工资支持系统,为求职者提供长达8个月的财政支持;将国家的“就业保险”扩大到工人,自营职业者和其他目前在系统之外的人;努力使平台工作者、自由职业者和其他缺乏稳定收入证明的人更容易获得贷款;在基本生活、医疗、住房和教育四个领域为低收入家庭提供更强有力的社会安全网。其次,努力缩小疫情带来的差距。允许低收入家庭以教育贷款方式支付私立学校课后班的费用;将低收入家庭贷款项目的利率从4.5%降低到2-3%;增加对残疾人、寻求再就业的母亲、农民和渔民的支助。其次,为更公平的经济而努力。执行关于公平经济的三项法律,即《商业法》、《公平贸易法》和《金融集团监管法》的修订案;保障公民安全,提高其生活质量。

结 语

客观而言,在面对突发的2019新冠疫情时,韩国政府的反应是比较及时和迅速的,为恢复经济和社会生活采取了一系列政策措施是比较有力的。2020年韩国的GDP增长率为-1.1%,在OECD国家中仍然是较高的,这表明韩国政府所采取的管控措施还是很有成效的。如果考虑到感染人数和确诊人数激增和扩散较大的几次是由于部分宗教团体严重违反政府规定组织大型集会活动、而且集会时还基本不做任何防护措施而导致的情况,那么与发达国家相比,韩国的2019新冠疫情防控效果在OECD国家中是可圈可点的,和其近邻日本相比则更为明显。当然,一开始就实行全国边境口岸全部封闭而实现至今无感染的朝鲜是个特殊例外。

尽管2020年受疫情影响韩国经济并不景气,就业市场仍然疲软,但韩国政府一系列经济措施仍带来较为积极的成效。政府寻求工业创新和包容性增长,并通过“韩国新政”等措施促进疫情后经济发展。有迹象表明韩国经济开始出现恢复的势头,加上新冠病毒疫苗已于2021年2月26日开始在全国范围内开始接种,预计随着接种率的上升,感染者人数将逐步下降,随之各种社会经济活动将逐步恢复,有助于提升韩国经济上升

趋势。

同时,由于新冠疫情带来的不确定性犹存,因此,2021年韩国经济政策的实际实施效果,还需要进一步观察。

参考文献:

- [1]2020 韩国疫情: 改变日常再现危机 [OL].(2020-12-25).
<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20201218004100881>.
- [2] 韩国爆发新冠疫情一年——抗疫仍任重道远 [OL].
(2021-01-13).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210113002100881>.
- [3] 详讯: 韩国新增415例新冠确诊病例累计89321例 [OL].(2021-02-27).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210220000300881>.
- [4] 详讯: 韩国新增561例新冠确诊病例累计86128例 [OL]. (2020-09-08) .<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210219002300881>.
- [5] 文在寅: 疾病管理厅将引领韩式防疫前进 [OL].
(2020-09-08) <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200908002300881?section=search>.
- [6] 韩国为抗疫编制680亿元补充预算案 [OL]. (2020-03-04) .<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200304000700881?section=search>.
- [7] 韩政府敲定440亿元抗疫补助补充预算案 [OL].
(2020-04-16)<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200416001400881>.
- [8] 韩政府敲定第三期补充预算案力克疫情 [OL].(2020-06-03).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200603000700881>.
- [9] 文在寅主持紧急经济会议敲定补充预算案 [OL].
(2020-09-10).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200910002900881>.
- [10] 韩国2021财年预算案敲定: 扩张力度创新高 [OL].
(2020-09-01).<https://cn.yna.co.kr/view/MYH20200901011800881?section=search>.
- [11] 详讯: 韩国将投入2700亿元稳定疫情下民生 [OL].
(2020-03-19).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200319003100881?section=search>.
- [12] 韩美商定签订600亿美元货币互换协议 [OL].(2020-03-20).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200320000100881?section=search>.
- [13] 韩美商定延长货币互换协议6个月 [OL].(2020-07-30).<https://cn.yna.co.kr/view/MYH20200730006400881?section=search>.
- [14] 韩美商定延长货币互换协议6个月至明年9月 [OL].

(2020-12-17).<https://cn.yna.co.kr/view/MYH20201217006700881?section=search>.

[15] 详讯：韩国央行将基准利率下调至 0.75%[OL].(2020-03-16).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200316006200881>

[16] 详讯：韩国央行将基准利率下调至 0.5%[OL].(2020-05-28).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200528002700881?section=search>.

[17] 详讯：韩 2020 年就业人口同比减 21.8 万人失业率 4%[OL].(2021-01-13).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210113001200881>.

[18] 韩财长：新冠疫情或致就业形势恶化 [OL].(2020-04-09).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200409001000881>.

[19] 详讯：韩政府拟以 3 月医保费为准发放灾害补

助 [OL].(2020-04-09).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200403003100881>.

[20] 韩国今起分批次发放全民灾害补助 [OL].(2020-05-04).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200504000900881>.

[21] 首尔市将向外籍市民发放灾害补助 [OL].(2020-08-26).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200826003400881>.

[22] 韩国国会审议通过第四期补充预算案 [OL].(2020-09-22).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200922005500881>.

[23] 韩政府敲定 2021 年经济政策方向 [OL].(2020-12-17).<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20201217002400881>.

(责任编辑 杜明威)

An Evaluation on Social Economic Policies and Performance of Republic Korea's against COVID-19

Zhang Dongming Yang Manting

Abstract: In response to the impact of the COVID-19 on the economy, the Korean government adopted a series of effective measures to better control the spread of the epidemic across the country. At the same time, in order to restore economic development, execute actively a series of macro-economic policies, such as expanding the fiscal budget, promoting foreign trade, supporting industries seriously affected by the epidemic, easing monetary policy, and micro-economic measures include stabilizing employment, providing disaster subsidies and supporting enterprise development. The epidemic still has a great impact on many aspects of South Korea's economy and society. This paper intends to analyze and study the series of policies adopted by the Korean government and the performance.

Key Words: COVID-19; Supply Chain Shocks; Stable Employment Subsidies

对冲与制衡：日本“印太战略” 的地缘政治逻辑与制约因素

王振宇

【内容摘要】日本“印太战略”是依据日本在当前国际格局中的地位 and 地缘政治现实制定的，目的是对冲和制衡中国在印太地区影响的扩展，以维护当前有利于日本的国际秩序，进而实现维护日本的国家利益。日本“印太战略”在政治和安全领域主要依托“四国安全对话机制”，以构建地区同盟架构的方式，逐步实现日本的地缘战略。这既是当前东亚地缘政治的现实，也是日本作为海洋型国家的战略选择。但是，由于合作国家的战略偏好和地缘利益的差异以及中国周边外交的成功实施，特别是国际格局演变的趋势，从不同的层面制约日本“印太战略”的实施。日本“印太战略”是一项综合性战略，是对中国“一带一路”倡议的针对性措施，对中国地区利益的影响较为广泛，中国应从战略上予以重视。

【关键词】日本“印太战略” 地缘政治逻辑 对冲 制衡

【中图分类号】D73/77

【文章编号】1003-4048(2021)01-0030-10

【文献标识码】A

【DOI】10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.004

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“东北亚命运共同体构建：中国的思想引领与行动”(18ZDA129)

【作者简介】王振宇，中国社会科学院研究生院亚洲太平洋研究系博士研究生（北京 100007）

一、日本“印太战略”地缘政治逻辑的目的、政策的形成与主要措施

（一）日本“印太战略”地缘政治逻辑的目的

在日本国家安全保障战略中，日本政府认为，随着国际形势的变化，日本面对的国际安全环境也发生了极大的变化，日本政府制定的“印太战略”，主要是基于战后国际体系下印太地区国际秩序面临重大变化的考量。特别是中国的迅速发展导致地区内国际力量对比格局发生了极大变化，中国的影响力在南海海域和东南亚地区持续扩展，这导致日本认为地区局势的演化有较大

的不确定性。而战后日本经济与安全的发展和保障，离不开有利于日本的国际秩序，特别是依托于日美安全同盟的战后东亚秩序。为此，“由于我国的安全保障环境愈发严峻，实施以有效的日美同盟为基础的外交和安全保障政策。为坚守国家利益，战略性推动‘自由开放的印太地区’发展”^[1]成为日本政府的战略决策，日本政府将“自由开放的印太地区”和日美同盟视为维护日本国家利益的坚实基础，也是国家安全保障战略追求的重要目标之一。

日本“印太战略”地缘政治逻辑的最终目的是在广阔的印度洋—太平洋地区确保自身的国家

利益得到维护和其地区国际战略得到成功实施。为此，根据印太地区的地缘政治状况和地区国际关系的实际，日本政府试图通过一系列的地区经济和安全合作战略来建构日本所希望的地区秩序。而日本“印太战略”的直接目的就是通过地区同盟战略来对冲和制衡中国在印太地区日益增强的影响力，避免因中国的崛起导致地区内国际秩序出现不利于日本的态势，进而维护有利于日本的当前国际秩序。因此，日本“印太战略”实际目的是指向中国，试图通过与地区相关国家在战略上的合作，牵制乃至制衡中国在地区内影响力的进一步扩大，防止因中国的原因导致地区秩序发生不利于日本的变化，特别是防止中国在地区秩序建构和地区治理中实现对地区事务的处理和地区议程设置的主导。

（二）日本“印太战略”政策的形成

日本的“印太战略”是有历史传统和战略渊源的，从日本的战略观来看，自明治维新之后，日本就将国家发展的战略放在对海外的经略上，其经略的重点地区，除去中国大陆及周边地区之外，便是东南亚地区和西太平洋地区。日本著名的思想家吉田松阴的“海外雄飞论”、右翼的“大亚细亚主义”和日本在二战时期的建基于“大东亚新秩序”的“大东亚共荣圈”构想等，从思想到战略，都是以日本国家利益为依据，积极拓展日本的海外势力范围。因为日本资源贫乏和市场狭小，为了发展资本主义，从资本的积累到市场的开拓，都需要日本“走出去”，这已经成为历届日本政府的战略共识。无论战前还是战后，日本对于“开拓万里之波涛”的战略意图并没有改变，因为这是由日本的地缘政治和经济结构决定的，只不过贯彻战略意图的手段发生了变化。战后，日本的西太平洋战略在保守本流“吉田路线”的框架内，反思了战前的教训，将日本定位为“通商型海洋国家”，通过利用美国主导的地区秩序配合美国的东亚战略，积极利用经济外交手段开拓东南亚地区，渐进拓展日本在整个印太地区的利益范围，以服务于日本战后以“国民收入倍增计划”为代表的国家经济发展战略，实现了日本战后经济的腾飞。随着国际形势的发展，特别是中国国力的迅猛提升和新时期中美关

系的变化，地区内大国竞争态势隐现，日本的亚太战略框架开始进行从结构到内容的新调整，突出战略的政治安全色彩，日本开始出现从以“环太平洋合作构想”等为代表的经济政治战略向以“印太战略”为代表的政治安全战略的转变。虽然形势上发生了变化，但是战略构想的实质没变，那就是依据日本的国家利益，稳定和拓展日本的海外的利益圈，维护有利于日本发展的国际秩序，采取积极的战略布局和调整。

日本“印太战略”的形成经历了三个主要阶段。首先，2006年，安倍晋三出任日本内阁总理大臣后，在日本国会首次演讲中，除强调日美同盟对于日本国家安全的重要性之外，首次正式提出与有着“共享价值观”的澳大利亚、印度等国进行国家间最高级别战略对话的必要性^[2]。日本以意识形态划界，认识到同澳、印等国的合作对于日本维护地区利益和国际秩序的重要性，开启了同这类国家进行战略合作的进程。2006年11月30日时任外务大臣的麻生太郎明确提出“自由与繁荣之弧”的战略构想，“提出了从东南亚到南亚、中亚、中东、东欧、波罗的海等各国，以普遍价值为基础，致力于形成富饶稳定的地区，即‘自由与繁荣之弧’的方针”。日本将“基于重视自由、民主主义、基本人权、法治、市场经济等‘普遍价值’形成的‘自由与繁荣之弧’作为新的日本外交的支柱”^[3]。这是日本政府首次提出覆盖印太地区的外交政策，日本“印太战略”的基本架构开始显现。

其次，2007年，安倍晋三在印度国会演讲中，首次提及“两洋交汇”的概念，从地缘政治的角度，强调太平洋与印度洋连接的重要性，希望通过日印联合并加强同美澳的合作，在印度洋—太平洋这一广阔的地区形成一个“扩大的亚洲”合作网络。在2012年，安倍晋三在印度报纸发表文章，提出“亚洲民主安全菱形”的战略概念，主张在广阔的印太地区范围内，由日本、美国、澳大利亚和印度通过战略合作来维护印度洋和西太平洋的公海安全和航行自由，突出“两洋交汇”的重要性，提出了日本的地区合作战略构想框架。这是对“自由与繁荣之弧”战略构想的具体化，明确了日本“印太战略”的安全合作

四大主要力量。

最后，在2013年5月，安倍晋三在美国战略与国际问题研究中心的演讲中，首次使用了“印太”这一概念^[4]。2015年，日印共同发表《日印展望2025：特殊全球战略伙伴关系》，日本加入美印为首的“马拉巴尔”海上军事演习，日本“印太战略”被赋予实质性安全内容^[5]。此后，在2016年8月第六届东京非洲发展国际会议上，首次，将日本的印太地区战略构想命名为“自由开放的印度太平洋战略”。2017年，日、美、澳、印四国在东亚合作系列领导人会议期间举行了四方工作会议，讨论了地区秩序、航行自由、海洋安全等相关议题^[6]，日本“印太战略”框架下实质性政治合作轴心形成。之后在安倍晋三第二届任期内，通过国家安全保障战略的制定，明确了日本的印太战略为“自由开放的印度太平洋战略”，并且明确了其目标与主要措施，包括“①通过普及、落实航行自由、法律支配等；②通过按照国际标准建设‘高质量基础设施’等强化连接性来追求经济繁荣；③推进包括海上法执行能力的提高支援、防灾、不扩散等和平与稳定的措施”^[7]。2018年8月，在东盟地区论坛，日本积极推动将“印度太平洋战略”写入主席声明，自此，日本“印太战略”基本成形，成为指导日本在印太地区活动的战略指南。

（三）日本“印太战略”的主要措施

日本以“自由开放的印度太平洋战略”为主要内容的印太战略突出强调了经济领域的基础设施建设与国际秩序的稳定两个主要议题。为此，日本政府推出了以基础设施建设和地区安全领域合作为主的印太战略构想，并且主要通过“日美澳印”四国机制框架内来推动实施。四国表示：“即在区域内维持和促进基于规则的秩序，并确认将继续进行紧密的调整和合作……四个国家注意到了各自的措施，以促进按照国际标准的高质量基础设施投资，并提供灵活运用民间部门潜力的手段和机会。三国着重于维持对国际法及航行自由的普遍尊重，并强调合作以满足地区安全保障要求的重要性”^[8]。

2018年11月8日，在“日美澳印”四国新加坡高级别会议上，四国再次“确认了共同的承

诺，为了实现所有国家都有主权、稳定、繁荣的印度太平洋地区，在该地区维持和强化基于规则的秩序。……强化包括地区安全保障在内的措施。国际经济发展的潜力，充分利用国际基础设施和可持续性。”并且在该次会议上，四国“表示期待定期就有关印度太平洋的干预和措施进行协商”^[9]，为四国在印太地区的持久性合作进行了政治安排——四国合作机制化。

此后，四国逐渐形成定期的相关阁僚会晤机制，通过高层对话以加强四国战略协作。2019年9月26日，第一次四国外长会议在美国纽约召开，四国外长“再次确认了共同致力于加强海洋安全保障、高质量基础设施和连接性的合作，以支持维护和促进基于地区规则的秩序”^[10]。2020年10月6日，在日本东京，日美澳印四国外长第二次会议召开，四国外长确认，“‘自由开放的印度太平洋’是面向地区和平与繁荣的理想，在未来的世界中其重要性越来越重要，为了实现这一目标，要向更多国家扩展合作”，四国一致认为，“为了具体推进‘自由开放的印度太平洋’，将在高质量的基础设施、海洋安全保障、恐怖对策、网络安全、人道支援、灾害救援、教育和人才培养等各个领域进一步进行实践性合作”^[11]，除对以往的相关政策的确认外，四国还明确表示致力于争取更多的地区国家参与“印太战略”，拓展该战略的实施范围和增强该战略的实施效果。四国达成的战略共识，坚定了日本通过构建“四国机制”，以多边合作机制的形式助力日本“印太战略”实施的战略意志。

二、形成日本“印太战略”地缘政治逻辑的驱动因素

国家的外交政策和国际战略的制定是以国家利益为依据，而国家利益的界定是受多种因素制约的，其中一个国家在国际格局中的实力地位以及这个国家的地缘政治状况是界定国家利益的重要影响因素。因此，通过对这个国家在国际格局中的实力地位和地缘政治状况的分析，可以对这个国家的外交政策和国际战略的意图有一个清醒的认知。

首先，日本是美国主导的战后国际政治格

局的受益者，在中美权力转移态势下，日本“印太战略”的战略目的是营造和维护有利于日本的国际格局与地区秩序。其次，由于中国影响力的提升，印太地区原有权力平衡状态被打破，印太地区成为新时期日本海外战略的重心，出现了日本在该地区布局国家利益的新契机。最后，“海洋国家”的地缘身份属性优势推动日本在印太地区建构同盟网络，采取同盟外交战略。

中国在地区内的强势崛起，对当前国际秩序的演化影响越来越大，维护当前国际秩序的实质就是对冲和制衡中国在地区内影响的扩大，将中国的影响力置于当前国际体系的规范之下。

（一）国际格局驱动：对美既“追随”又“协调”，努力营造有利于日本的国际格局与地区秩序

国际格局反映了国际体系的权势情况，而国际格局主要是大国间权势分布的状态，大国间权势地位的变动，直接影响到国际格局的变化，进而导致国际体系的变迁。

日本是二战战败国，战败初期的日本，从现实出发，认识到日美关系的重要性，时任首相的吉田茂就认为“日本的现状，不能只根据军事上的要求……目前充实国家的经济力量以安定民生，乃是先决条件”^[12]。而“无论从历史的渊源和经济的必然性来看，日美友好和日美合作都是我国国策上最自然、最正确的道路”^[13]。“日本外交的根本方针必须放在对美亲善这个大原则之上……是遵循明治以来日本外交的正确路线”^[14]。

自二战战败后，日本的外交政策转向以日美同盟为基轴的积极和平主义外交，选择对美为主的“追随外交”，同时积极融入战后以美国为主导建构的国际经济政治体系，将国家发展的重心放在恢复和发展本国经济上，将安全保障建基于日美同盟，形成了“轻军备，优先发展经济”的“吉田路线”，成功实现了经济大国的战略目标，进而为日本政府实现“战后政治总决算”，为日本迈向政治大国创造了坚实的条件。以美国为主导的国际体系为日本的发展创造了有利的外部环境，日本外交当然要维护这一有利于日本的国际秩序。因此，加强同

美国等西方国家的协调成为日本外交的重点。日本作为当前以美国为主导的国际体系的受益者和维护者，其“印太战略”首要目标是维护战后国际秩序并为之建立地区安全合作网络。

追随美国、维护美国主导的国际格局，并不意味着日本不想改变其国际体系中的地位。世界历史中，大国之间一旦出现权力转移的国际态势，国际关系将面临大的调整和重组。当前，中国在国际格局中地位显著提升，美国在当前国际体系中的绝对优势地位发生动摇，美国对华重新进行战略评估，将中国定位为美国的战略竞争对手，中美两国关系的变化，是当前国际体系权力转移态势的开始。日本政府的战略传统是“不加入‘弱者同盟’，只与强者为伍”和“即使结盟也要力避同敌对国家关系的恶化”^[15]。因此，日本一方面强化同美国的同盟关系，借助美国的力量加强自己的战略优势，另一方面同中国保持中日战略互惠关系，在中美之间，日本拓展了自己的战略回旋空间，既确保通过美国制衡中国，稳定当前周边和地区秩序，又通过渲染中国威胁论，推动美国主动提升日本在美国全球战略中的地位，使日本获得更多的战略主动权，改善日本在国际格局中的地位。

具体到印太地区，日本试图利用以中美关系发生重大变化为主要背景的国际局势，通过强调国际安全形势严峻和维护稳定的国际秩序，以“自由和开放的印度太平洋战略”为抓手，从国内国外两方面实现对美国的“追随”与“协调”，以营造最有利于实现日本国家利益的国际格局和地区秩序。

对内，加快对和平宪法的修改，解禁“集体自卫权”，实现“战后政治总决算”，试图以“政治大国”的身份开展积极的战略性外交，引领国际和地区合作，主动塑造地区安全合作环境和争取相关国际规则的制定权，谋求国际事务中的更大话语权。同时面对美国的相对衰弱，美国在印太地区内急需制衡中国的盟友，此时日本加强同美国的合作，势必会提升日本在美国印太战略中的地位，得到美国对日本发展其军事政治力量的进一步松绑。

对外，日本加强同具有相同“价值观”的国家在安全领域内的战略合作，“打造自由开放的印太地区，我国将在日美同盟的基础上，加强与拥有相同价值观的澳大利亚、印度、英国、法国等各国的合作。同时，还要引领《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《日欧经济伙伴关系协定》(EPA)以及与数字数据有关的大阪轨道等新时代世界规则的制定”^[16]。形成以美国为首的印太安全合作网络，同时借助美国和地区相关国家的合作，在安全和经济领域塑造有利于日本的国际和地区秩序，并积极争取在制定国际规则设置国际议程上的主导权以加强对国际秩序的影响和塑造。

(二) 战略契机驱动：印太地区内权力平衡状态的打破出现了布局国家利益的新契机

中国在本世纪初的发展已经实质性地改变了地区国际格局，中国经济在改革开放后迅猛发展，中国在世界经济格局中的地位显著提升，经济规模已经超过日本并接近美国。伴随中国经济的迅猛发展，中国的综合国力也得到显著提升，特别是中国积极参与世界经济全球化进程的同时，影响力也开始在全球扩散，在全球治理和地区问题的解决中，中国扮演的角色和作用也逐渐变化和增强。

具体到印太地区，中国同地区内的国家在经贸往来和地区事务合作等诸多领域有着广泛而深入的交流与合作，特别是中国的“一带一路”倡议受到东南亚和南亚地区相关国家的欢迎，中国在地区内的基础设施和互联互通的建设，改善了沿线相关国家的社会经济环境，密切并加深了地区相关国家同中国的联系与合作。日本认为中国的强势崛起和在印太地区影响力的提升，对当前地区国际秩序的稳定有着相当程度的冲击，日本担心中国的地区战略也会对日本的地区利益带来相应的影响。所以，从现实和战略两个层面，日本都需要通过积极的地区战略来对冲和制衡中国在地区影响力的扩大。

此外，日本强调印太地区的重要性，“基于法律的支配自由开放的海洋秩序，是国际社会稳定和繁荣的基础。特别是从亚太到印度洋，到中东、非洲的印度太平洋地区，是培养世界

人口半数以上的世界活力的核心”^[17]。印太地区是世界经济最为活跃的地区，区域内拥有丰富的资源和广阔的市场，印度洋和西太平洋又是连接世界能源产地的重要海上交通线，同时也是日本同欧美以及东南亚等重要贸易伙伴国通商的重要路径。日本是典型的“海洋型贸易国家”，国内市场的狭小和资源的贫乏导致日本更加重视海外市场和原料产地，特别是经济全球化进程的加快，日本经济已经高度融入全球产业链和价值链，除去传统的海上交通的畅通和能源保障之外，又出现了调整和维护日本经济在全球范围的产业结构和布局的战略需要。因此，无论是为了制衡中国还是维护日本的印太利益，日本都需要积极构建有利于自己的地区战略。而目前国际关系和地区局势的变化客观上为日本构建地区战略提供了有利条件。

印太地区特别是东南亚地区，是战后日本重要的海外市场和原料产地，日本在东南亚地区深耕多年，通过战后的“赔偿外交”在东南亚地区建立了紧密的经济联系，在地区保有很大的影响力，特别是南海问题的出现，为日本通过与南海问题相关国家的合作，强化日本在东南亚地区的影响提供了有利的条件。而印度作为南亚地区大国，丰富的劳动力和潜力较大的市场以及对印度洋海上通道有着较大的影响力。同时中印之间存在领土争端以及印度对中国存在战略上的戒备和猜疑，使得与印度在经济和安全领域的合作变得十分有利。而日本作为美国的同盟国，在制衡中国方面有共同利益，而又值美国在特朗普政府时期，积极推行美国的“印太战略”，意在遏制中国，为日本同美国协调两国在地区内的政策和战略提供了政治基础。澳大利亚与美国是同盟国，在价值观和安全利益方面与美国和日本有较大的一致性，澳大利亚的对华政策高度追随美国，自2017年以来，澳大利亚就执行对华不友好的政策，在贸易、投资和安全领域对华屡屡责难，并对“一带一路”倡议明确表示反对。为了追随美国制衡中国，日本与澳大利亚在战略上有高度的契合性，为日本实施其“印太”战略提供了又一重要合作伙伴。

所以，日本利用地区内局势的变化，积极同地区主要国家加强合作，通过主动参与并积极引导地区的合作，塑造一个有利于日本的印太地区国际环境。

（三）地缘优势驱动：海洋型国家的地缘政治属性导致同盟战略的采用

作为典型的海洋型国家，日本独特的地缘政治状况和经济结构决定了日本的发展与安全受其海洋权势地位的影响较大。而中国位于东亚大陆，是典型的海陆兼备的大陆型国家。历史上海洋型国家与大陆型国家间的战略博弈以英国同欧洲大陆国家的关系变迁为典型。海洋型国家重视海权，而海权的行使是依靠强大的海上优势来保障的，如果不具备绝对的海洋优势地位，海洋国家很难在同大陆国家的战略博弈过程中占得优势。

传统上，海洋型国家在处理国家周边关系和维护海洋优势地位时，着眼于与之相竞争的大陆国家间的权力对比格局的实际情况，通过制衡的手段来保持权力的平衡，也可利用其海上优势来实现对大陆型国家的战略主动权。历史上英国在处理与欧洲大陆国家间的关系时，突出强调“离岸平衡”的战略，特别是“大陆均势政策”。但是伴随着英国海上优势的失去，英国的“光荣孤立”政策便转换为同盟战略，通过同盟的力量来制衡欧洲大陆的崛起力量。与欧洲大陆不同，东亚大陆的权力中心相对统一，日本的现有战略力量的有限，使得日本无法效仿英国实施“离岸平衡政策”，即通过对有关大陆国家间关系的调整，来实现大陆国家间权力的均衡。只能通过同盟来加强自身的战略力量，利用同盟的规模力量来平衡中国力量，进而维护自己在地区的利益。

具体到当前东亚国际格局，中国作为东亚大陆的海陆兼备型国家，依托大陆的资源发展海上力量，可以充分实现对周边国家的战略投射，中国的周边邻国很难采纳和实施对中国的战略对抗政策，这就使得日本无法通过与东亚大陆边缘国家的结盟而取得东亚大陆的战略立足点，进而实现对中国的战略制衡。特别是近年来，随着中国综合国力的显著提升，中日两

国的力量对比状况发生了实质性的变化，日本很难通过自身的力量对地区资源进行战略性的调整和组合。只能借助域外大国的力量，加强自身的战略能力，同时在围绕东亚大陆的更广阔范围寻找战略合作伙伴。通过安全和经济领域的战略合作，进而发展成为地区战略同盟，从更深远的层面来对冲和制衡中国力量的崛起，以稳定当前有利于日本的国际地区秩序。

而美国作为当前国际体系的主导国家，印度、澳大利亚两国作为地区大国或西太平洋海域的战略枢纽国家，与日本这个东亚经济军事大国的结盟，可以从经济、军事和地缘战略多个角度形成对中国的优势地位。因此，日本的“印太战略”从地缘政治和国力两个角度而言必然需要同盟战略作为实施的重要平台，而“四国机制”将成为日本实现对冲和制衡中国，进而维护当前有利于日本的国际秩序的重要战略手段之一。

三、日本“印太战略”地缘政治逻辑的制约因素

对于中国在东亚乃至世界范围内影响力的扩展，日本保有极大的战略疑虑和战略戒备，因此，以拥有相同“价值观”和共同的地缘政治利益来调整与地区内相关国家的关系，通过建构连接大西洋与西太平洋的印太地区安保合作网络，对冲和制衡中国在印太地区的影响的扩展，进而维护目前有利于日本的国际秩序。虽然这一战略迎合了地区内部分国家一时的利益需要，但是从全球国际政治和经济演变的趋势和地区内相关国家的利益差异等方面看，仍然存在制约该战略地缘政治效果的因素。

（一）国际格局演变趋势是根本性的制约因素

国际体系中国家间力量对比格局的变化，特别是大国间的力量对比变化，决定了国际体系的转变和国际秩序的构建。新时期，随着中国在世界经济和国际政治格局中地位的显著提升，从绝对意义上推动了国际政治经济秩序的变迁，在东亚乃至印太地区，中国的影响力伴随着中国综合国力的增长而日益扩大，综合国力的增强为中国在地区内的发展提供了坚实的力量基础。同时期，美国在世界范围的持续扩张严重消耗和牵制

了美国有限的战略资源和战略能力，再加上美国经济增长的长时期低迷和科技创新领域垄断地位的被打破，使得美国不得不对其全球战略进行调整和收缩，尤其是特朗普政府的“美国优先”政策，持续透支美国在其同盟体系内的战略互信。日本是东亚地区的经济大国，事实上军事力量也在近些年得到长足的发展，是地区内有着一定影响力的大国，又精心构筑了以日美为基石的地区安保合作网络架构。但在当前国际体系下，中美日三国间实力对比格局发生了重大变化，美国对华的绝对优势地位动摇，日本自身综合实力的不足，无法充分实现对地区战略态势转变的干预和领导。

（二）不同地缘政治环境下的战略偏好削弱了战略的有效性

从战略角度讲日本“印太战略”的实施，主要依赖“四国机制”的运作。虽然日、美、澳、印等国家在应对中国在地区内影响力持续增大方面有着共同的利益，但是由于四国所处的地缘政治环境不同，受各国传统战略文化的影响，导致各自的战略偏好有着相当的不同。战略偏好的不同会影响到各国政府对于本国国家利益的认识和界定，进而会导致各国在中国问题上的战略协作缺乏持久性。四国中，以印度最为显著，印度凭借其在南亚地区的大国地位，积极追求对南亚和印度洋地区的主导地位，视南亚地区为其势力范围，警惕任何外部力量在南亚地区的存在，同样对以“自由与开放的印度太平洋”为战略目标的日本抱有相当的战略防范。

此外，自二战以来，印度在第三世界民族独立运动和第三世界“不结盟”运动中的特殊地位，使得印度抱有强烈的大国情结，积极追求印度在世界政治舞台中的大国地位。追求大国地位使得印度高度重视外交政策的灵活性和自主性，避免本国的外交沦为他国外交政策的附庸，这种战略文化深深影响到印度外交政策的制定。因此印度的地区战略会围绕印度的地区利益以及同中国关系的变化来决定其在“四国机制”中的角色定位。而印度与中国同为发展中国家和新兴经济体，在推动新国际政治经济秩序的构建中，拥有共同的利益，所以，中印两国之间还具有较大的

合作空间。日本意图构建一个完全的对华制衡体系在印度一环存在薄弱之处。此外，东南亚地区是连接印度洋和太平洋的重要枢纽海域，东南亚国家的配合与否，关系到日本“印太战略”能否有效实现，目前，东南亚国家同中国关系总体上保持友好，并且东盟国家并不希望成为诸大国在地区内博弈的对象，为此，东盟国家在2019年便制定了《东盟印太展望》，以阐述东盟国家的“印太构想”，文中特别强调了东盟地区的包容性、东盟在地区事务中的主导地位以及加强东盟的作用为地区机制构建的惟一性等^[18]。回顾东南亚地区一体化的历史，作为东南亚一体化成果的东盟，始终强调中立性和中心性，并且东南亚国家同中国的友好交往历史悠久，特别是2020年11月12日，第23次中国—东盟（10+1）领导人会议制定了中国—东盟长期合作规划，东盟国家赞赏中方支持东盟共同体建设和在地区合作中的中心地位，也表示“愿同中方进一步落实东盟—中国自贸协定及其议定书，加强发展战略对接”。就南海问题，东盟国家也表示“支持早日达成有效并有实质意义的‘准则’，共同维护南海和平稳定”^[19]。因此，东盟自身的战略传统和中国—东盟友好关系也是制约日本“印太战略”的重要因素。

（三）中国周边外交为周边和地区国家带来切实的利好

中国是社会主义国家，坚持走和平发展的道路，奉行独立自主的和平外交政策和防御性的国防政策，印太地区的大部分国家是中国的周边国家，同中国有着紧密的交往和经济社会联系。中国对周边国家，坚持“与邻为善，以邻为伴”的周边外交方针，突出体现“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，坚持“睦邻、安邻、富邻”^[20]，使得中国赢得了中国周边国家的理解和信任。新时期，中国通过“一带一路”倡议的实施，通过国家层面的政策沟通，加深了地区国家对中国政策的了解和认识，增强了同中国的政治互信，在沿线国家进行的基础设施建设改善了当地的生产和生活环境，为当地群众带来了切实的利好。此外，通过加强同沿线周边国家的社会文化交流，使得当地人民更加了解中国，为中国同

沿线周边国家间关系的持续发展奠定了坚实的民心基础。中国的发展给地区国家和人民带来的是和平与繁荣，中国的地区政策对印太地区和平与繁荣发挥了建设性的作用，中国用实际行动履行中国即使强大了也坚决不称霸、不搞扩张的庄严国际承诺。因此，中国周边外交的成功实施为中国同地区国家间建立了相对成熟的伙伴关系，这种伙伴关系经受得起日本“印太战略”的挑战。

四、日本“印太战略”特别是“四国机制”对中国的地缘政治意义

（一）日本的“基础设施建设”在地区内的实施对中国“一带一路”倡议的对冲效应

“对冲”是一个金融学概念，其大致的含义是指在投资的过程中，通过分散投资风险来实现自身利益的最大化。在日本最新版的国家安全保障战略中，明确规定日本的“印太战略”是“自由开放的印度太平洋战略”。而这一战略的主要内容除去安全领域的国际合作战略外，最重要的就是经济领域的“基础设施建设”，在“自由与开放的印度太平洋”追求经济的繁荣，明确提出要建设“物理式”的连接和“制度式”的连接，“物理式”的连接以港口、公路、铁路等基础设施的建设为主要内容，“制度式”的连接以贸易自由化、简化贸易通关程序和“经济伙伴关系的强化（包括 FTA/EPA 和投资协定等）以及商业环境的整備”为主要内容^[21]。其中基础设施建设对中国“一带一路”倡议的应对意味十分明显，特别是日本政府也在印太地区规划了数条经济走廊和道路联通建设，在广泛的印太地区乃至非洲的东部地区也有相应的规划。因此，日本的“自由与开放的印度太平洋战略”不再是单纯的政治战略，而是包含了经济乃至更多方面的综合战略。如果日本版本的“基础设施建设”得到顺利实施，至少在三个方面对中国“一带一路”倡议的实施有着较大影响。第一，分化沿线国家，增加中国在沿线相关国家基础设施建设的成本，在经济领域减少中国的市场份额，在政治领域扩大日本在相应国家的影响；第二，在与中国友好的沿线国家中，通过与中国的第三方市场合作，分享经济利益；第三，日本可以通过基础设施建

设和双重“连接”，深入开发印太地区相关国家的市场，促进日本国际贸易对象的多元化，进而减弱在经贸领域对中国市场的依赖。

（二）日本的“印太战略”特别是“四国机制”对中国地缘战略利益的制衡

日本“印太战略”的主要目的是维护现有的国际秩序，而中国是当前影响国际秩序演变的重要国际政治因素，所以，日本实质上就是企图将中国的发展限制在当前国际体系框架之内。由于中日力量对比关系发生了实质性的改变，日本很难依靠自身的力量来平衡中国在地区内影响力的扩展。因此日本选择了以日美同盟为基轴，加强日美在印太地区的战略协作，通过在安全 and 经济领域的机制化合作，形成稳定的对华制衡力量。同时日本通过“四国机制”在广阔的印太地区形成制衡中国的地区合作轴心，通过与相关国家签订物资交换与情报领域的条约以及以定期海上军事演习为代表的军事领域的合作，展示和强化对华战略制衡的意志。除此之外，针对地区内相关国家特别是与中国在南海有争端的国家，通过提供海上执法能力构建支援和海洋安保能力构建支援等方式，加强其海上力量借以牵制中国。

日本“印太战略”构想的实施，是想通过在印太地区构筑安保合作网络，以同盟的力量并辅以经济等综合性战略全面对冲和制衡中国。中国自身的地缘政治资本，特别是中国作为大国的地缘政治权力现实决定了中国具有应对制衡行为的战略柔韧性和反制能力。中国位于东亚大陆的东端，是一个陆海兼备的大陆型国家，中国可以依靠本国优良的资源禀赋和丰富的劳动力满足中国国家发展的基本需要，可以通过构建完整的工业体系和良好有效的组织动员机制实现国家资源的战略性调配，中国具备了相对充足的贯彻国家战略意志的战略手段，特别是随着经济的发展，中国在世界经济格局中的地位显著提升，中国已经成为东亚乃至全球的政治经济力量中心之一。单纯的制衡行为从根本上来讲对中国在地区内的利益冲击有限。但是印太地区是中国的周边地区之一，以顺时针方向为顺序，依次是东北亚、东南亚、大洋洲诸国及南亚。这些地区的相关国家，

在经济、政治和安全领域对中国而言有着独特的战略价值，是中国可持续发展和实现民族伟大复兴的重要“近周边”区域。“近周边”是指地区内地缘战略价值巨大并且与中国安全和发展关系重大的必不可少的地缘战略支点国家，通过这些国家，可以避免外部力量对中国的威胁。

日本的印太地区安保合作网络，基本上将印太地区的中国的“近周边”和“远周边”国家纳入了日本的地区战略实施对象。日本通过构建起三层合作带实现在印太地区的战略全覆盖，并且通过三层合作带的互动在中国的大周边形成深远的战略制衡：第一层，以日美密切协作为基石，通过加强日美同盟，借助美国的力量，加强日本自身的战略能力和在地区内的战略影响力；第二层，以美、日、澳、印为支点，构建连接印度洋和西太平洋的战略协作带，以同地区内大国的合作形成实质性的对华制衡体系；第三层，是对以上的补充，通过影响地区相关具有重要地缘战略价值的中小国家，特别是与中国有争端的地区中小国家，形成牵制中国的补充战略力量。

因此，中国面对日本的“印太战略”，特别是其中的“四国机制”，应当在战略上保持一定的重视，通过加强自身综合实力的建设，积极开展“以邻为伴，与邻为善”的周边外交，通过与周边国家的务实合作，构建起“周边命运共同体”，以实际行动破解以“冷战思维”和“零和博弈”为代表的传统国际关系逻辑。

参考文献：

- [1] 日本国 2020 年国家政策基本方针 [EB/OL]. (2020-09-16). https://www.kantei.go.jp/cn/99_suga/policy/2020/index.html.
- [2] 第 165 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説 [EB/OL]. (2006-09-29). <http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>.
- [3] 平成 19 年版（2007 年）外交青書 [EB/OL]. (2007-03). <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2007/html/framefiles/honbun.html>.
- [4] 安倍晋三：日本は戻ってきました [EB/OL]. (2013-02-22). https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html.

- [5] 日印ヴィジョン 2025：特別戦略的グローバル・パートナーシップ-インド太平洋地域と世界の平和と繁栄のための協働 [EB/OL]. (2015-12-12). https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/in/page3_001508.html.
- [6] 日米豪印のインド太平洋に関する協議 [EB/OL]. (2017-11-12). https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html.
- [7] 令和元年版（2019 年）外交青書 [EB/OL]. (2019-04). https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2019/html/chapter1_00_02.html#T001.
- [8] 令和元年版（2019 年）外交青書 [EB/OL]. (2019-04). https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2019/html/chapter1_00_02.html#T001.
- [9] 日米豪印協議 [EB/OL]. (2018-11-15). https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000293.html.
- [10] 日米豪印閣僚級協議 [EB/OL]. (2019-09-26). https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page6_000392.html.
- [11] 第 2 回日米豪印外相会合 [EB/OL]. (2020-10-26). https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html.
- [12] 郑毅·铁腕首相吉田茂 [M]. 北京：世界知识出版社，2001：12.
- [13] 吉田茂·十年回忆（第三卷）[M]. 北京：世界知识出版社，1963：11.
- [14] 刘江永，王新生等·战后日本政治思潮与中日关系 [M]. 北京：人民出版社，2013：86.
- [15] 刘江永主编·跨世纪的日本 [M]. 北京：时事出版社，1995：584-585.
- [16] 日本国 2019 年国家政策基本方针 [EB/OL]. (2019-09-11). https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/policy/2019/_00002.html.
- [17] 平成 30 年版外交青書（2018）[EB/OL]. (2018-05). https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter1_00_02.html#T001.
- [18] ASEAN Outlook on the Indo-Pacific [EB/OL]. (2019-07-23). https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.Pdf.
- [19] 落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）[EB/OL]. (2020-11-12). <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831899.shtml>.

[20] 黄惠康. 中国特色大国外交与国际法 [M]. 北京: 法律出版社, 2019: 80-81. 07).https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html.

[21] “自由开放的印度太平洋” [EB/OL].(2020-08-

(责任编辑 于振冲)

Hedge and Balance: the Geopolitical Logic and Restrictive Factors of Japan's "Indo-Pacific Strategy"

Wang Zhenyu

Abstract: Japan's "Indo-Pacific Strategy" is formulated based on Japan's status in the current international structure and geopolitical realities. The purpose is to hedge and balance the expansion of China's influence in the Indo-Pacific region, so as to maintain the current international order that is beneficial to Japan, and then achieve maintenance. Japan's national interests. Japan's "Indo-Pacific strategy" in the political and security fields mainly relies on the "four-nation security dialogue mechanism" to gradually realize Japan's geostrategy by building a regional alliance structure. This is not only the current geopolitical reality in East Asia, but also a strategic choice for Japan as a maritime country. However, due to the differences in strategic preferences and geographic interests of the cooperating countries and the successful implementation of China's neighboring diplomacy, especially the trend of the evolution of the international structure, the implementation of Japan's "Indo-Pacific strategy" is restricted from different levels. In addition, because Japan's "Indo-Pacific Strategy" is a comprehensive strategy, its impact on China's regional interests is more comprehensive, especially the targeted measures for China's "One Belt One Road" initiative.

Key Words: Japan's "Indo-Pacific Strategy"; Geopolitical Logic; Hedge; Check and Balance

论日本拥核图谋与无核政策的历史因素

黄 涛 黄千容

【内容摘要】 作为迄今唯一遭受核打击的二战战败国，日本处在美国核保护伞和日美安全同盟之下，虽有一直存在的拥核政治图谋和核技术研究进程，却没有核武器被制造出来的事实，处在核技术威慑的长期状态中。美国严控日本制造核武器的国际高压态势以及日本国内民众反核运动的不断发展，共同保证了日本的核技术威慑原则的长期性和安全性，也是日本和平核能利用的理性之路。日本从核技术威慑层面走向无核状态，是一段任重道远的政治进程。日本不必、不能也不会拥有核武器，对无核世界建设和人类可持续发展将会具有更加积极的政治影响。

【关键词】 日本拥核图谋 美国严控 反核运动 核技术威慑 无核世界

【中图分类号】 D815.2

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0040-10

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.005

【作者简介】 黄 涛，江西师范大学历史文化学院副教授（南昌 330072）

黄千容，北京语言大学汉语国际教育研究院研究生（北京 100083）

在现有拥核国家和一些正在逐步获取核武器的国家中，对核力量的政治态度也常会发生一些逆转，不同程度的弃核现象是国际社会中的一个进步方向。弃核有被动和主动两种主要方式，不仅涉及对研发和获取核力量的动机以及技术层面的分析，而且要涉及外部压力和内部政权存废的关系问题。美国拥有超强的核力量 and 反制他国核进程的影响力，对国际核不扩散行动也具有一定的积极的推动作用。美国的防扩散外交对于某些国家的弃核选择产生了重要影响。例如，美国向土耳其和韩国提供的安全保障是促使这些国家弃核的重要原因^[1]。很多国家在从事核武器的研发工作后放弃了核诉求。冷战结束后，南非、阿根廷、巴西、白俄罗斯、哈萨克、乌克兰也放弃了核计划^[2]。在这些弃核国家中，利比亚弃核后遭

遇政权更迭，产生了巨大的负效应。日本的无核状态是美国严控下的一个特例。虽然日本至今没有实质性的核武器体系，但它一直处在核技术威慑的阶段，一旦出现有利的局势，日本就会很快制造出核武器。从人类可持续发展的全球化原则出发，日本理应走向无核化，既是消弭其军国主义的主动弃核之举，也是当前国际核不扩散事业的一项极其重要的政治成果。

一、美国向日本提供核保护伞和日本核“技术威慑”原则

日本是世界上唯一曾遭到核武器攻击的国家，二战后美国极力把日本纳入自己主导的安全体系，既将日本作为美国在亚太地区的同盟基地，又有效控制日本的核能力，将其限制在“技

术威慑”层面。这个历史过程是非常复杂的。一方面,日本遭受核打击之后,在和平利用核能的框架下发展起世界领先的核能技术,并不断囤积武器级材料,为有朝一日发展核武器奠定坚实的基础;另一方面,美国在战后军事占领日本,对其进行民主改造,逐渐将日本纳入对苏冷战的资本主义阵营,同时通过对日本提供核保护伞化解日本所面临的安全困境,使日本保持在无现实核武器的状态。然而,在日美矛盾日趋激化的背景下,日本核武诉求的阴影也在增厚,由此引发的世界核危机和亚太局势的变化值得我们高度关注。

1945年9月2日,日本在密苏里号战船上投降。作为战败国,日本被联合国全面禁止涉足核技术的研究和开发。战后第一届首相吉田茂确定了亲美、非武装和发展经济的治国方略,认为对于战后日本而言,最佳选择是保持低姿态,日本已经一贫如洗,不能再走上军国主义的老路。

战败的日本可以仰仗美国的安全保护,将主要精力投入经济发展中,作为一个“商业国家”收取和平红利。吉田路线为战后日本的经济奇迹奠定了基础。在1952年日本的防务开支占到GDP的2.78%,由于经济的高速增长,到1967年防务开支已经降到1%,1976年三木武夫内阁指出,防务开支将低于GDP的1%^[3]。1951年,日美签署了《美日安全保障条约》,将日本置于美国的核保护伞之下。1952年和1960年的美日安保协议确保日本受到美国军事力量的保护,将日本纳入了美国的安全保护伞^[4]。1954年12月,第一枚完整的原子弹运到日本的冲绳岛,美国将装备有核武器的美国“中途岛号”航母也驶入台湾附近水域。美国政府的意图在于,一旦爆发大规模的战争,那么日本将作为美国向中国或者苏联发起核攻击的“基地”。这批核武器一直在日本保留到1965年6月^[5]。正是“受到美国安全保障的保护,日本的外交几乎等同于对外经济政策”^[6]。在战后美国核保护伞之下,日本得以全力发展经济,到20世纪70年代成为世界第二经济大国。与此同时,日本对美国的依赖逐渐加强,正如美国前驻日大使埃德温·赖肖尔所指出:日本人倾向于在“日美关系这一思维定势的框架内”思考其在世界事务中的地位^[7]。

尽管朝鲜战争爆发后日本成了美国在远东的战略基地,并获得了研制核武器的自主权,但美国控制日本的政治规划并没有改变,它继续限制日本核能开发的军事用途。1955年,日美签订了《日美关于原子能非军事利用的合作协定》,将日本的核能利用首先界定在发电商,也是对日本开发核能的一种制约^[8]。这个核协议延续到2018年。正是借用这种核协议,美国得以在日本展开核试验并研制与核有关的武器装备。美国曾经为开发核动力潜艇,动员美国西屋公司和通用公司开发核反应堆,为赚回成本,通用公司开发的沸水型核反应堆被用于商业发电,推销给日本。2011年日本福岛第一核电站发生核事故,造成了发生在苏联和印度的核事故的灾难性后果。其实福岛第一核电站的第1和2号核反应堆是美国强加给日本的。美国华盛顿号核动力航空母舰在地震和核事故发生期间正在东京湾横须贺港实施核动力维护,500多名核技术人员集中在航母上,但该航母不仅没有参加救灾,相反却率领美国第七舰队立即撤离日本并转移至菲律宾海域。该事实严重动摇了日美的相互信任与合作^[9]。

在美国的核保护伞和日美安全同盟之下,日本推行了核不扩散政策。《原子能基本法》、“无核三原则”和《核不扩散条约》是日本核不扩散政策的三大支柱。日本在1955年12月19日颁布的《原子能基本法》中,严格规定和平利用原子能,禁止制造和拥有核武器。

随着和平利用核能的进展,日本的核能开发相当迅速,到1966年进入核电应用阶段,致使国际社会担心日本会借助发展核技术的有利时机走上拥核道路。此时,日内瓦18国裁军委员会开始就签署《核不扩散条约》举行谈判。美国 and 苏联发起核不扩散条约的倡议,构建一个防扩散机制的目的在于避免核技术在全球的扩散,特别是希望通过这一条约避免二战中战败的日本和德国走上核武装的道路^[10]。1964年日本签署了《部分核禁试条约》。同年,佐藤荣作当选日本首相,他就职后将防扩散作为争取扩大日本国际影响力的重要手段,提出了“无核三原则”。正因这个“无核三原则”,佐藤荣作获得了诺贝尔和平奖。“无核三原则”的提出是越南战争和日本国内反

战的必然结果，是佐藤荣作“顺势而为”的一个“杰作”而已。1965年2月，美国全面介入越南内战，日本成为美国轰炸越南的重要战略基地，美国核潜艇频繁开进日本港口。美国轰炸越南激起了日本民众对美国政策的反对，日本朝日新闻1965年的民意调查显示，日本国内有75%的民众反对越南战争，仅有4%的民众赞成它，60%的民众担心战争升级会使日本卷入战争^[11]。在社会党和共产党等在野党的领导下，日本民众举行大规模反战集会和示威游行。

与此同时，日美在1966年关于日本是否应该拥有核武器的问题进行谈判，美方的建议是：“日本可以拥有核打击能力，但是日本无论如何都难以与美苏等国抗衡，很明显，从经济上说不划算”，“从安全防卫来说，日本与其把大量资源投入核开发，还不如把资源用于对外援助更有效果”，美国对日本拥有核武器持否定态度^[12]。

因此，1967年4月，日本政府针对出口武器问题提出了三项基本原则，即不向共产主义国家出售武器，不向联合国禁止的国家出售武器，不向发生国际争端的当事国或者可能要发生国际争端的当事国出售武器。同年12月，日本首相佐藤荣作在第57届国会上正式提出了“无核三原则”，即不制造、不拥有、不运进核武器。然而，佐藤荣作并不是无核论的真正信奉者，他在1969年会见美国驻日大使亚历克西斯·约翰逊时称自己提出的无核三原则为“无稽之谈”^[13]。

1964年中国成功试验了第一枚核武器，刺激了佐藤荣作。在年底会见时任美国驻日大使肖尔时，佐藤荣作明确表示日本可能拥有核武器已经成为一种常识。当佐藤荣作会见美国总统约翰逊并再次表达日本拥核的愿望后，美国政府为避免日本的核武野心进一步膨胀，提出向日本提供核保护伞的方案，并再次确认了对日本的安全承诺。1965年1月，日美发表了《日美联合公报》，“重申美国决心按照安保条约所规定的责任来保护日本不受任何来自外部的武力袭击”。“任何袭击”既包括常规武器袭击也包括核战争，而佐藤荣作将之解读为要求美国“运用常规和核力量来保卫日本不受核攻击”^[14]。美国提供核保护伞一度解除了日本安全问题的担忧，使其核武器计划

处于停滞状态。日本虽取得了美国核保护伞的承诺，由于处在苏联和中国的双重核威胁之下，所以仍在军事战略上制订防止核武器进攻的紧急预案。1965年2月，日本军方制订的一份秘密军事计划《三矢作战计划》被公开发表。该计划假想了亚太地区一旦出现紧急事态，日本应该采取的应对措施，即紧急状态下日本可以考虑使用战术核武器。

尽管如此，日本并不具备核武化的前途和发展核战争的潜力。1968年和1970年两份题为《有关日本核政策的基础研究》的报告，更加明确了这一点。这份秘密报告指出，日本不是不能而是不敢拥有核武器，因为拥有核武器比没有核武器危险1000倍；在研制核武器方面，日本所面临的障碍并不来自技术层面，而源于日本的地缘政治特点。

日本国土面积狭小，缺乏战略纵深。由于社会发展程度高，日本人口高度集中，1亿2千万人口中的90%都集中在各个城市，而其中约50%的人口都集中在东京、大阪等十个大中城市及周边地区（仅东京城市圈就集中了日本25%的人口），这里不仅人口高度密集，还集中了日本几乎所有重要的政府机构、大学和科研机关、大部分先进的工业生产力和经济金融机构，以及主要的外贸港口，脆弱而密集的国土布局，使日本相对大国而言，更加无法承受核武器的损害^[15]。正如参与制定这份报告的蜡山道雄的分析一样：“参加（核武器研究）的人中没有一个是积极鼓吹装备核武器的。日本由于人口过于密集，一旦被投下两三枚核弹就将面临毁灭。而且国土狭小，核试验也无法进行。况且仅仅拥有一两枚核弹毫无核威慑可言，想拥有数百枚又在体制上行不通”^[16]。

在否定了拥有核武器的可行性后，外务省的1969年秘密文件指出，日本应当将“技术威慑”作为在核问题上的基本战略，即日本在奉行不拥有核武器政策的同时，应当非常小心地“总是保持制造核武器的经济和技术潜力，而且不要制约这种力量，以不受外来干涉”^[17]。“技术威慑”成为指导日本未来核政策的基本原则。

二、美国严控日本制造核武器与日本国内反核运动

尼克松在1969年1月入主白宫后，开始奉行全球收缩战略，主张美国的盟国应该承担自身的防务责任，重视发展同日本的关系。美国在谋求中美关系正常化的过程中，对日政策有所调整。根据1969年4月东亚小组关于日本的政策报告，美方认为即使在全球战略收缩的背景下，也不应鼓励日本加强军力并参与地区防务；过分军事化的日本很可能会寻求自主拥有核武器，这不仅不符合美国利益，中国也将对此反应强烈。美国应鼓励日本在政治、经济能力所及和邻国能容忍的范围承担防务责任^[18]。美国不应放任日本走上重新武装的道路，成为美国决策层越来越明晰的对日政策。1969年11月下旬，日本首相佐藤荣作与尼克松总统签署了一份有关冲绳归还的秘密协议，后日本外务大臣爱知揆一在与美驻日大使约翰逊的会谈中表示：“原则上，在归还冲绳时按本土待遇达成一致意见。但在一段时间内，即到两国政府认为可以真正实行与本土同等待遇为止，可以贮存核武器”^[19]。1970年，日本佐藤荣作政府单方面自行延长《日美安保条约》，这是对美国核保护伞提出的“续约”要求。同年，尼克松总统提出美国承诺用核武器来报复任何对日本的攻击：“我国战略战区核武器的核能力是一种威慑力量，可以阻止苏联对北约或中国对亚洲盟国的袭击”^[20]。美国国防部长莱尔德在访问日本期间，重申了向日本提供核保护伞的承诺，美国将会使用所有级别的武器保护日本。1970年10月，日本政府发表首份《防卫白皮书》，确定日本以“自主防卫为基本方针”，在应对核武器及进攻性武器方面需要借助美国的军事力量。《白皮书》表明了日本国家安全在很大程度上依赖美国的核保护伞。1971年11月24日，日本国会通过决议将“无核三原则”规定为日本的国策。同年，日本政府签署了《核不扩散条约》，向国际社会承诺“不研发、不使用、不允许日本领土转运核武器”。

随着印度在1974年5月11日成功完成第一次地下核试验，日本政府在国内和国际政策方面均公开违反“无核三原则”。6月17日，日本首相

田中角荣公开向记者表示：“日本一定有能力拥有核武器，只是至今并未制造而已”^[21]。驻冲绳美军于是年7月在伊江岛进行投掷核炸弹模型演习，随后日本政府被迫同意美载核武军舰停泊日港口，破坏了“不运进核武器”的承诺。1975年后，美国曾在日本部署多达1200枚核武器^[22]。事实上，美国部署在日本的核武器客观上起到了保障日本安全的作用，以至1976年制定的《防卫计划大纲》体现了冷战时期日本的基本防卫政策，“针对核威胁要依靠美国的核遏制力量”^[23]。毋庸置疑，在战后二十多年美国核保护伞下的经济腾飞，刺激了日本追求政治大国的野心，走上发展核武器道路的危险性时刻存在，“日本这般实力雄厚的国家怎么可能对现实政治完全无动于衷呢？……除非地区实现了和平，一旦日本完全卷入了亚洲的竞争性权力政治，核武器以及常规武器力量的扩充是不可避免的”^[24]。卡特就任总统后，美国注重在全球范围内推进核不扩散政策，并试图约束日本的核能政策，从制度上确保日本不要走上拥核道路。为了有效地通过双边协议制约日本核能力的发展，美国决定限制日本核电站的规模和能力；努力限制日本和西欧盟国使用核武器的重要原料——铀。但到里根政府时期，美国放宽了对日本核计划的限制，为日本完善核技术奠定了基础。从1981年起，同意盟友从来自美国的核材料中提取铀。在1987年日美正式就这一问题签署协议，将日本使用铀的权力延长了30年^[25]。1988年生效的《日美原子能协定》赋予日本合法拥有提取铀和浓缩铀的权利，规定只要日本保证将核裂变材料严格用于民用，日本可以合法地从核反应堆中提取铀和浓缩铀。正是在里根政府的默许下，日本成为了世界上唯一被允许可以进行核燃料后处理的非核武器国家。日本核设施在全盛时期，规模与美国及其他盟国相当。一位直接负责日本核能项目的日本政府资深官员指出，自从30年前日本启动了铀增值反应堆和铀浓缩反应堆开始，日本拥有了在一夜之间越过核门槛的能力：“日本拥有核武器的技术能力，它从20世纪80年代开始就拥有这种能力了”，他说，自从日本拥有足以用于制造一枚核武器的5-10千克铀的时候，日本就“已经越过核门槛了”，并拥有了核威慑能

力^[26]。然而,日本这种核能力在美国高压下并没有变成现实核武器,更重要的是美苏冷战的结束和美国在海湾战争中的胜利,抵消了日本追求核大国地位的积极性。

朝鲜核危机在1994年发生,引起了日本新一轮拥核的争论。1995年,日本防卫厅主持了相关研究,秘密调查在新的战略环境下日本是否可以拥有核武器。研究表明,日本秘密拥有核武器将会削弱美日同盟关系,必须放弃越过核门槛的努力。1996年,日本成为第一个签署《全面禁止核试验条约》的无核国家。日本政府在1997年向国际原子能机构作出书面承诺,承诺遵守“无过剩钚”的原则,即回收分离出的钚都用于反应堆,保证没有过量的分离钚累积。在2006年10月9日朝鲜首次核试验后,美国与日本开展了密切的磋商,试图通过强调美国对日本的核保护伞以及美日同盟来束缚日本的核诉求。不久,日本首相安倍晋三重申日本将坚持“无核三原则”,不会考虑发展自身的核威慑能力。小布什总统表示:“美国既有能力也有意愿来向日本履行其全面的威慑和安全承诺”,美国国务卿赖斯在10月19日访问东京的时候重申了小布什总统的承诺,承诺美国将运用任何必要的手段来保卫日本^[27]。可见,日本继续奉行“技术威慑”的核政策,在很大程度上取决于日美关系未来的走向,日美同盟的强大是至关重要的。美国战略学家罗伯特·阿特指出,日美同盟和日本的非核地位紧密相关。由于现在日本仍处于美国核保护伞的保护之下,如果日本获得核武器,则意味着日本不再信任日美同盟。保持强大的日美同盟和保持日本的非核地位很重要。失去美国的日本最终会变成一个有核武器的日本^[28]。2014年3月24日,日美两国首脑在海牙核安全峰会上就日本向美国归还331公斤武器级钚达成协议。这个协议是在历时4年谈判后签订的。美国反复向日本施压,也是向日本明确发出信号,警告其不要越过核门槛。美国核保护伞是日本奉行技术威慑政策的必要前提。日本如果选择拥核,将会撼动日美同盟的基础,并使其丧失美国提供的安全保障^[29]。

日本战后以来不敢公开核武器研制计划,而停滞在“技术遏制”状态,与国内的反核运动密

不可分。美国于1954年3月1日在位于太平洋的比基尼环礁上进行氢弹核试验。在比基尼环礁附近捕鱼的日本渔船“第五福龙丸”受到了核辐射。由于收网耗时过久,船员在数小时内暴露在放射性尘埃之下。当时受到放射性污染的渔船多达数百艘。“第五福龙丸”事件导致一人死亡,引发了日本国内激烈的反核运动。由于担心反核运动转变为反美运动,美国方面紧急与日本政府进行辐射被害者的补偿交涉,提出总计200万美元的补偿金额。附带条款是“日本政府不要再追究美方责任”的担保书,以解决此事。“第五福龙丸”事件发生一个月后,日本众议院和参议院“全体一致通过了决议,呼吁禁止核武器,并在国际上控制核能”^[30]。1955年8月,在广岛召开了第一届反对核武器大会。广岛和长崎至今仍然在举行原子弹爆炸和平纪念仪式。针对日本军方和保守派集团的拥核论,曾经参与过佐藤荣作政府讨论日本研发核武器可能性的核心成员、上智大学名誉教授蜡山道雄的一番话很有反核的代表性。蜡山道雄指出,20世纪50年代日本关于拥核可能性的的大辩论全面探究了拥有核武器的技术挑战、国内基础和国际影响,此后日本国内的相关辩论从未如此全面地权衡核选择的各方面影响,但日本的核武装论是一种幼稚的民族主义。因为那些鼓吹日本核武装论的政客根本不了解核武器的相关知识,也从未在战略上全面衡量过核武器对日本安全的意义,这一论调是完全站不住脚的。在蜡山道雄看来,日本的核武装论“与其说是一种战略,不如说是出于幼稚的民族主义。我感觉归根结底在于对朝鲜民族的蔑视。还没听说有人针对中国这一更大的核力量提出过核武装论,这就是一个很好的证明。或许是认为根本无力与历史悠久、国土辽阔的中国抗衡吧。现在日本经济陷入停滞,他们就将不满发泄到本地区最弱的朝鲜身上。日本一直没有很好地担负起战争的责任。而是用情感论蒙混过关。但这在理亏、情感论、民族主义这些方面同现在的核武器论如出一辙。正因为一直逃避战争问题,日本人才在不会考虑外交、不制定能够站得住脚的强有力理论的情况下,轻率第炮制出幼稚而拙劣的核武装论”^[31]。20世纪60年代,越南战争成为国际社会的焦点,日本成为

美国的战略基地，也促使日本高层在拥核问题上蠢蠢欲动。首相佐藤荣作指示内阁调查室委托日本各领域专家对日本进行“核武装”的可行性进行评估。内阁调查室在1968年和1970年完成了两份题为《有关日本核政策的基础研究》的报告，全面审视了“日本核武化的成本和收益”。两份报告都认为：日本制造少量钚弹（原子弹）“是可能且容易实现的”^[32]。但最终结论是日本不适合发展核武器。报告认为到20世纪70年代中国将拥有洲际弹道导弹打击美国的能力，而美国对日本及韩国的拓展威慑可以阻止中国在东亚的军事干预。即使日本获得小型核武器，也极可能遭到核武器的攻击。核武化非但不能增加日本的安全，也会让美国感到警惕，导致日本的外交孤立。因此，日本作为无核国家的地位对其安全是一个积极因素，建议日本“通过多层面的方式来促进安全，包括政治和经济努力，而不要通过传统的军国主义、基于权力的方式来改善安全处境”^[33]。

进入20世纪90年代，特别是苏联解体后，东西两极对抗局面消失，世界范围内的反战运动方兴未艾，而在日本则更加蓬勃发展。日本国内的反核的呼声对政治家们的拥核野心构成了制约。在广岛、长崎核爆炸40周年之际，广岛和长崎于1985年发起了呼吁《全面禁止并销毁核武器倡议》，强调使用核武器是“非法、不道德的，并犯下了反人类罪”。1995年，广岛和长崎市市长在国际法庭上提出使用核武器是非法的，也违反了国际法。截至2000年秋，倡议已经有1亿人签名，其中6千万是日本人^[34]。统而言之，日美同盟以及日本的民意将共同制构成约日本拥核的因素，影响未来日本的无核武器政策的发展。

三、日本核技术研究进程与迄今无核武器事实

诚然，日本核武装的危险因素仍不同程度上存在着。日本是最早从事核科学研究的国家之一，而且从未明确放弃过核诉求。早在20世纪30年代日本科学家就成功完成了人工撞击原子核的实验，并曾经与纳粹德国展开核物理方面的合作。在太平洋战争爆发前，日本帝国空军参谋长安田武雄最先想到将核裂变原理运用于军事领域。1941年，日本核物理学家仁科芳雄受官方委托，

负责研究制造核武器的可能性，其主持的核物理研究项目史称“仁计划”。仁科芳雄担任理化研究所所长，领导一个由上百名技术精英组成的研究小组潜心从事核武相关的研究，研究所尝试运用铀化合物提取铀235的试验以失败告终，未能得到可用于制造核武器的高浓缩铀。1943年春，日本前首相兼陆军大臣东条英机直接向陆军航空本部发出独自秘密制造原子弹的命令^[35]。同年秋天，在认识到战争形势对日本越发不利后，日本海军开始与京都大学联合实施“F计划”，由日本核物理学家荒胜文策领导实施^[36]。1945年春，理化研究所的原子弹研究室被美国B29轰炸机的空袭所炸毁，研究设备全部被毁。当时该研究室的核研究工作刚刚起步，参加核武器开发研究的有约50名科学家，在理论上已经知道1克铀235经核裂变后可产生相当于1.8万吨TNT当量的能量。在前期实验中成功地进行了二氧化铀等的分离，但是提取高浓缩铀的实验没有取得成功^[37]。事实上，在二战期间，日本核计划难以突破技术难关，也缺乏可用于研究的原材料，因而到二战结束时都没有取得研制核武器的成功。日本投降后，第二次世界大战宣告结束，日本也被全面禁止核武器的研发计划。

随着1947年美苏冷战开始，美国在远东战略发生了转变。美国驻苏代办的战略家乔治·凯南建议美国政府放弃援助中国国民党政府，转而扶植日本作为对抗苏联，维护亚太安全的重要力量^[38]。1953年4月，随着《旧金山合约》的生效，日本在核技术研究方面的禁令被解除了。1954年3月，隶属日本改进党的中曾根康弘、斋藤宪三、川崎秀和稻叶修等国会议员，根据“铀235”这一元素名，向日本国会提交2.35亿日元的核能研究开发预算案，启动了战后的核电事业。1955年12月19日，《原子能基本法》出台，提出了“民主、自主、公开”的“原子能三原则”。日本的佐藤荣作政府自此考虑拥有核武器的必要性，即为了自卫而不排除拥有核武器。当时，内阁情报调查室、外务省以及与防卫厅关系密切的保守派集团对是否进行核武器的开发分别展开了细致的调查研究。日本军方力主拥有核武器，美国等其他国家也就日本拥有核武器的可能性展开了讨论^[39]。1957年

7月16日，日本成为第一批加入国际原子能机构的成员国，在表明认可国际核不扩散规范并做出了良好的履约举动的同时，日本并没有放弃拥核诉求。日本首相岸信明确表示，日本若要成为世界事务中有影响力的大国，就必须拥有核武器；而且日本拥有防御用的小型核武器并不违反宪法，因此努力推进先进核技术的研究，为有朝一日越过核门槛积蓄力量，应成为日本的核目标。更重要的是，日本借口需要“防御性”的核能力来保护国家不受苏联的进攻。1958年，日本政府将内部讨论拥有“防御性”核武器的可行性报告美国，指出（日本）宪法“并不禁止日本拥有任何类型的武器”^[40]。

但是，迫于民意的压力，日本未能迈出拥有核武器的实质性步伐。不过，日本政界自此开始大造国际舆论，在对外声明中不断强调日本是核武器唯一的受害国，并在防扩散问题上采取了积极立场，但日本却没有现代的防御性武器，包括核武器，这是不合情理的。1961年7月18日，日本国防会议通过“第二次防卫整备计划”，自卫队开始装备导弹，“这些导弹中有的可以安装核弹头”^[41]。这是一个相当危险的信号，为日本拥有核弹头准备了条件。事实上，自艾森豪威尔政府提出“原子能为了和平计划”的1953年以来，日本的核能研究就有了很大发展，到1966年进入核电应用阶段。1965年2月，日本军方公布了《三矢作战计划》，强调在紧急状态下日本可以考虑使用战术核武器，这明显违反了日本的和平宪法，甚至还带有军国主义的色彩，在国内引起了激烈反对。日本首相佐藤荣作则表示并不了解这一计划的制定过程：“非常遗憾，这样的计划竟然在政府一无所知的情况下展开”^[42]。然而，在《三矢作战计划》的基础上，日本军方开始考虑将核武器用于实战，并开始从事核武的研发工作，将研发重点锁定在可以装载于导弹上的小型、轻型核弹头。1967年3月，日本公布“第三次防卫力量整备计划”，包括采用核与无核两用的奈基型地对空导弹^[43]。

冷战结束后，日本国内的拥核和反核的斗争相当激烈，天平有偏离和平之嫌。随着日本的世代更迭以及政治家不断通过言论来突破核禁忌，

国内因素对日本拥核的制约在逐渐减退：“尽管在日本普遍的反核情绪长期以来被视为对日本追求核选择的重要约束，这在可预见的未来仍然是一个重要制约因素。然而近些年间，日本安全政策专家指出，这一‘核过敏’正在逐渐消退，政策制定者越来越愿意公开辩论日本作为核国家的未来。世代更迭也是导致日本长期的核禁忌削弱的重要因素，年轻一代不像老一代那样有广岛和长崎的记忆”^[44]。尽管在1996年签署《全面禁止核试验条约》，但日本政府并未兑现其不储存钚的承诺。20世纪90年代中期的数据显示日本的钚材料除维持核反应堆的正常消耗外，尚有60吨剩余^[45]。如今，日本是无核国家中唯一拥有浓缩铀和后处理钚的近乎完整的大规模核燃料生产能力和设施的国家，同时日本从未将“无核三原则”法制化，为越过核门槛预留了空间。一旦日本作出了越过核门槛的决定，决不会满足拥有一个小型核武器库，而将建立规模庞大的先进核武库^[46]。像日本这样的国家，对一枚核弹是不感兴趣的，“他们需要100或1000枚核弹”^[47]。

虽然迄今为止日本的核能力被限制在“技术威慑”层面，但日本最有可能而且能够迅速地制造出核武器。军控专家乔纳森·谢尔在2000年发布探讨《核不扩散条约》未来的文章中对核门槛国家的能力和意图做出区分，指出瑞典具备生产此类武器的能力，然而没有这么做的意图；利比亚有意图，却缺乏能力；日本是唯一既有能力也有意图，但未按照意图行事的国家。它开创了一种核威慑类型，其所依赖的不是任何明显的威胁，而是纯粹的潜在可能性^[48]。

日本经济强国的国际地位和不对称的政治大国和军事大国地位，是日本在国际舞台上影响力的严重失衡，一旦失去美日同盟的掣肘和国内对核武装的容忍，一个可怕的军国主义将会复活。这种担忧绝非空穴来风。美国现实主义理论家肯尼思·沃尔兹认为，日本将成为下一个军事上的超级大国，并将不可避免地拥有核武器和力量投射能力。由于后冷战时代国际体系带来的压力，日本最终将成为军事上的超级大国^[49]。站在世界和平与人性美的文明高度，全世界人民都热切希望这个距离核门槛最近的无核国家尽早地放弃核

武装，广岛长崎的悲剧不再重演。

2011年2月15日，日本广岛和长崎两市在联合国秘书长潘基文、全球反核和平运动人士以及众多国际知名人士的支持下，正式发起了“呼吁全面禁止核武器”的签名运动。该签名运动旨在动员国际舆论，支持谈判达成《核武器公约》，实现全面禁止核武器。日本和平人士组织了“和平行走”活动，在一个月内收集到20万个签名，包括1100多个市长和议会领导人的签名。国际和平运动要求扩大“呼吁全面禁止核武器”的签名活动，推动全球公众支持谈判，达成《核武器公约》，并力推日本成为启动《核武器公约》谈判的领导者。“市长和平会议”和日本原氢协表示，将首先选择在联合国框架内启动谈判《核武器公约》，要求日本政府向联合国大会提出开始谈判《核武器公约》的建议。

作为原子弹爆炸的唯一受害国，日本政府在2010年《不扩散核武器条约》审议会议上无所作为，没有就《核武器公约》采取任何行动。2010年联合国大会召开期间，马来西亚提出开始谈判《核武器公约》的决议，但日本政府投了弃权票。日本民主党政府颁布的新防卫白皮书称，美国向日本提供核保护伞是必不可少的，日本政府没有要求废除日美之间签订的将核武器带入日本的秘密协议。在当今世界，日本政府正在失去日本人民的信任。日本人民作为核武器的受害者，要求日本政府履行宪法承诺和联合国宪章的精神，废除美日秘密核协议，坚持“无核三原则”，拒绝接收载有核武器的舰只访问日本港口，要求外国撤出在日本的军事基地^[50]。

可见，日本在核技术威慑层面走向无核状态，也是日本和平利用核能的理性之路。虽然这是一段任重道远的政治进程，却会有助于让战争远离日本，对无核世界建设和人类可持续发展具有积极的国际政治影响。更重要的是，日本不必、不能也不会拥有核武器的无核状态，直接对亚太的地区安全和经济协作发展产生极具深远的文明共存意义。

总之，日本是迄今唯一受到核武器重创的国家，在余悸多多的日本国民反核心理的巨大推动下，日本走向完全弃核具有坚实的群众基础。而

美国是迄今唯一投掷原子弹的国家，在巨大灾难的人伦道德面前，美国最需要进行正义而善意的自我核克制，带头实践无核世界的伟大蓝图。多数国家弃核的原因各不相同，但都不外乎内外压力所致，是主动和被动的差别。日本的无核不同于其他弃核国家，它的核技术威慑具有正向的和平核能利用的国际榜样作用，也有助于国际核不扩散事业的顺利推进，有助于构建一个真实的无核世界。从迄今尚未出现类似日本核灾难的国际现实而论，日本最有资格和义务向全世界人说明核武器的一无是处，而和平的核能开发作为造福人类的正当路径，则是全人类可持续发展必要的能源之道。在后冷战时代的全球治理过程中，包括美国和日本在内的所有国家，必须要以公正和良知来理性地处理相互关系，遏制核战争，保证世界和平。

参考文献：

- [1]Robert S. Litwak.The New Calculus of Pre-emption[J]. Survival, Vol. 44, 2002(04):72.
- [2]Gawdat Bahgat.Nonproliferation Success: The Libya Model[J]. World Affairs, Vol. 168, 2005(1):3.
- [3]Koichi Hamada.The Pacifist Constitution in Post-War Japan—Economic Dividends or Political Burdens?[J]. Disarmament: A Periodic Review by the United Nations, Vol. XIX, 1996(03):54.
- [4]Dennis Lee.A Nuclear Japan: The Push for Weaponization[J]. Harvard International Review, Summer 2013:8.
- [5]王文. 冷战惊人内幕：美国海外核部署 [J]. 国际展望, 1999(22):29-30.
- [6]Young-sun Song.Prospect for U. S.—Japan Security Cooperation[J]. Asian Survey, Vol. 35, 1995(12):1087.
- [7]Edwin O. Reischauer.Japan: Past and Present[M]. New York: Knopf, 1965:256.
- [8]吴克生, 文德盛. 日本核武器政策取向 [J]. 当代世界, 2003(7):13.
- [9]文德盛. “3·11”地震后日本核困境 [J]. 当代世界, 2014(1): 65.
- [10]高望来. 核时代的战略博弈：核门槛国家与美国防扩散外交 [M]. 北京：世界知识出版社，2015:67.
- [11]Teruo Kobayashi.The Great Debate in Japan: The Fate

of the U. S.—Japan Security Treaty in 1970[J]. The Journal of Politics, Vol. 30, 1968(03):749.

[12] 外交文件显示日本已具备制造核武器能力[N]. 环球时报, 2013-11-1.

[13] 章节根. 日本核不扩散政策的悖论[J]. 国际论坛, 2005(4):76.

[14] Mike M. Mochizuki. Japan Tests the Nuclear Taboo[J]. Nonproliferation Review, Vol. 14, No. 2, July 2007:305.

[15] 刘华. 日本最新核战争潜力透视[J]. 海事大观, 2005(6): 50-52.

[16] 日本 40 年核计划内幕曝光[N]. 江南时报, 2003-11-05(14).

[17] 高望来. 核时代的战略博弈: 核门槛国家与美国防扩散外交[M]. 北京: 世界知识出版社, 2015:74.

[18] 温强. 尼克松政府对华认知与对日防务政策的确立[J]. 中山大学学报, 2013(6):105.

[19] 袁治. 佐藤内阁时期的日本核政策[D]. 长春: 东北师范大学, 2013: 11.

[20] Maria Rubblee. Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint[M]. Athens: University of Georgia Press, 2009:61.

[21] 李春铃. 国际核不扩散机制与日本“核武装”问题[J]. 世界经济与政治论坛, 2005(4):106.

[22] 吴克生, 文德盛. 日本核武器政策取向[J]. 当代世界, 2003(7):11-12.

[23] 黄大慧. 论日本的无核化政策[J]. 国际政治研究, 2006(1):161.

[24] Donald C. Hellmann. Japan and East Asia: The New International Order[M]. New York: Praeger Publisher, 1974:xi.

[25] Leonard S. Spector. New Players in the Nuclear Game[J]. Bulletin of the Atomic Scientists, 1989(01):29-30.

[26] Robert Windrem. Japan Has Nuclear "Bomb in the Basement", and China Isn't Happy[N]. NBC News, March 2014.

[27] Bruce Wallace. U.S. Is Japan's Nuclear Shield, Rice Says[N]. Los Angeles Times, 2006-10-19(A7).

[28] 朱锋, 罗伯特·罗斯主编. 中国崛起: 理论与政策的视角[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008:282-283.

[29] 高望来. 核时代的战略博弈: 核门槛国家与美国防扩散外交[M]. 北京: 世界知识出版社, 2015:89.

[30] Maria Rubblee. Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint[M]. Athens: University of Georgia

Press, 2009:56.

[31] 日本 40 年核计划内幕曝光[N]. 江南时报, 2003-11-05(14).

[32] 赵杨. 日本制造核武器, 只欠政治“东风”[N]. 南方日报, 2014-02-22(A12).

[33] Yuri Kase. The Costs and Benefits of Japan's Nuclearization: An Insight into the 1968/1970 Internal Report[J]. Nonproliferation Review 8, summer 2001:58-59.

[34] Anthony DiFilippo. Opposing Positions in Japan's Security Policy: Toward a New Security Dynamic[J]. East Asia, Vol. 20, 2002(01):120.

[35] 辛文. 日本在二战期间曾下令制造核武器[J]. 国外核新闻, 1995(8):8.

[36] 庞中鹏. 日本“核武野心”昭然若揭[J]. 学习月刊, 2014(4):36.

[37] 辛文. 日本在二战期间曾下令制造核武器[J]. 国外核新闻, 1995(8):8.

[38] George F. Kennan. Memoirs: 1925-1950[M]. Boston: Little, Brown and Co., 1967:381.

[39] 日本 40 年核计划内幕曝光[N]. 江南时报, 2003-11-05(14).

[40] Japan's Post-War Nuclear Ambitions Revealed in Newly Declassified Documents[OL]. [2013-03-18]. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/9937196/Japans-post-war-nuclear-ambitions-revealed-in-newly-declassified-documents.html>.

[41] 黄大慧. 论日本的无核化政策[J]. 国际政治研究, 2006(1):158.

[42] Teruo Kobayashi. The Great Debate in Japan: The Fate of the U. S.—Japan Security Treaty in 1970[J]. The Journal of Politics, Vol. 30, No. 3, 1968(03):753.

[43] 黄大慧. 论日本的无核化政策[J]. 国际政治研究, 2006(1):158.

[44] Brendan Taylor. Asia's Century and the Problem of Japan's Centrality[J]. International Affairs, Vol. 87, 2011(04):883-884.

[45] Motoya Kitamura. Japan's Plutonium: A Proliferation Threat?[J]. The Nonproliferation Review, Winter 1996:1.

[46] 高望来. 核时代的战略博弈: 核门槛国家与美国防扩散外交[M]. 北京: 世界知识出版社, 2015:88.

[47] 吕原. 美刊报道日本正在走制造核武器的道路[J].

国外核新闻,1992(6):13.

[48]Norihiro Kato.Ambiguities of Japan's Nuclear Policy[N].
New York Times, 2014-04-13.

[49]Kenneth Waltz.The Emerging Structure of International
Politics[J]. International Security, Vol. 18, 1993(02):64-67.

[50] 中国国际问题研究所军控研究中心编.全球核态
势评估报告(2011/2012)[M].北京:时事出版社,2012:369-
370.

(责任编辑 于振冲)

On Japan's Attempt to Possess Nuclear Weapons and the Historical Factors of its Non-nuclear Policy

Huang Tao Huang Qianrong

Abstract: As the only defeated country in World War II to suffer a nuclear attack, Japan is under the U.S. nuclear umbrella and the security alliance between Japan and the United States. Although it has been a long-standing pro-nuclear political plot and nuclear technology research process, there is no fact that nuclear weapons have been created, and it is in a long-term state of nuclear technology deterrence. The international pressure situation of strictly controlling Japan's nuclear weapons production by The United States and the continuous development of the anti-nuclear movement in Japan have been jointly guarantee the long-term nature and security of Japan's nuclear technology deterrence principle, which is also the rational way of Japan's peaceful use of nuclear energy. It is a long and arduous political process for Japan to move from nuclear technology deterrence level to non-nuclear status. Japan does not need, cannot and will not possess nuclear weapons, which will have a more positive political impact on the construction of a nuclear-free world and the sustainable development of mankind.

Key Words: Japan's Nuclear Plot; Strict Control by the United States; Antinuclear Movement; Nuclear Technology Deterrence; Nuclear-free World

日本军事力量发展的特点与动向分析

——2020年版《防卫白皮书》解读

刘树良

【内容摘要】 2020年版《防卫白皮书》总结了过去一年来日本的安全环境、防卫政策、军力建设与防务合作交流等问题。新版白皮书虽然在外表上刻意用粉色为底、附以梅花和富士山图案的封面营造出柔和印象，但在内容中一面渲染周边安全环境恶化，继续炒作“中国威胁论”，在对华认识上充斥着偏见与敌视，罔顾事实、故意给中日关系的正常发展制造矛盾，另一面突出“跨领域作战能力”的建设重点，大幅增加太空、网络、电磁波这些新领域中军事力量建设的“紧迫性”与进展情况的相关内容。从2020年版《防卫白皮书》所展现的内容来看，日本的军事力量发展早已突破了“专守防卫”限制，明显体现出进攻性特点，必将给东北亚地区的和平与稳定产生重大影响。

【关键词】 《防卫白皮书》 日本军事力量 跨领域作战能力 “中国威胁论”

【中图分类号】 E3/7

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0050-08

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.006

【基金项目】 天津社会科学院重点课题“21世纪日本国家安全战略转型研究”(17YZD-08)

【作者简介】 刘树良，天津社会科学院日本研究所副研究员（天津 300191）

众所周知，日本政府各省厅每年都会发布“白皮书”，通过公开一些业务信息来寻求国民的理解和支持。在军事防卫领域，防卫省（2006年以前为防卫厅）每年会编辑发行名为《日本的防卫》的《防卫白皮书》，介绍一年来防卫省及自卫队的活动、对国际形势的认识，以及日本防卫政策的方向。鉴于《防卫白皮书》是经过内阁会议认可的关于日本防卫政策的年度报告书，是反映日本政府有关“安全保障问题”的现状认识和政策的最贴近、最全面的基本资料，所以作为日本政府的正式见解被频繁地引用和参考，社会评价和资料价值很高。不仅如此，其社会关注度也很高。每年的《防卫白皮书》发行前后，日本主

流媒体大都会刊发社论予以点评，也会引起国外媒体的积极关注。

2020年7月14日发布的2020年版《防卫白皮书》是日本进入令和时代的第二本白皮书，又恰逢《防卫白皮书》发行五十周年。新版白皮书围绕日本的安全保障环境、日本的安全保障和防卫政策、日本的防卫三支柱、构成防卫力量的核心要素这四个部分，详细记述了一年来日本的安全保障环境、安保政策、军力建设与防务合作交流等问题，在此过程中重点突出了2018年版《防卫计划大纲》的执行情况，为更好地分析日本军事力量发展的特点及其动向，研判和明晰日本国家安全战略的持续调整与转向提供了有

力素材。

一、增添新意：形式与内容上的更新与补充

（一）形式上翻新

与以往相比，2020年版《防卫白皮书》在封面设计、正文附件、时间跨度、发布形式等方面展现了一些新意。第一，封面设计上显创意。新版白皮书最为显眼的，就是封面采用了粉色为底色，附以梅花和富士山的配图，画风柔和，颠覆了迄今为止以白色或蓝色为主色、武器装备配图的印象。对此设计，时任防卫大臣河野太郎在新版白皮书发布当天的记者会上解释说：“配合‘令和’一词，将梅花和梅花的颜色配合起来。中曾根防卫厅长官在50年前出版的第一份防卫白皮书的封面上就有富士山，所以这次也加入了富士山的图案”^[1]。第二，正文附件的制作上有新意。此前的正文附件大多都是图片，缺乏新鲜感。此次“作为新的尝试，还准备了50多部与正文相关的视频，并在正文中配置了QR码。可以使用智能手机等轻松地扫码播放这些视频，连同正文一起看”^[2]。防卫省希望通过这种方式拉近与日本国民的距离，使之加深对日本防卫的理解。第三，时间跨度有更改。“此前防卫白皮书记述的内容大致到6月前后约1年时间，此次将其变更为到3月末的1年时间，也就是以年度作为记述内容的时间跨度。因此，令和2年版《防卫白皮书》主要以令和元年的内容为中心”^[3]。第四，发布形式上有改善。防卫省依据此前对记者们所作的问卷调查结果中提及的改善要求，将白皮书内容整合到一个PDF版本中，与按各项内容作成的多个分项PDF版本一同挂在官网上，从而弥补了阅览、检索等不方便的缺陷。

（二）内容上补新

2020年版《防卫白皮书》总结了过去一年日本军事防卫领域发生的重要事情，主要在卷头特集、新冠疫情、中东派兵相关热点问题等方面补充了一些新内容。

第一，“卷头特集”是《防卫白皮书》从2017年开始增加的板块，将防卫省及自卫队一年来的业务亮点、关注热点等收录其中。2020年版的“卷头特集”收录了“防卫这一年”“防卫新领域”和

“防卫白皮书50年历程”这三部分内容。“防卫这一年”里面不仅介绍了抗击新冠疫情、灾害救援、派兵中东、参加天皇即位仪式等自卫队一年来的主要活动，而且还特别安排了朝鲜发射弹道导弹、日美同盟及防卫对话这两项内容，有意向读者强调日本面临重要的安全威胁，以及坚持和强化日美同盟对日本国家安全的重要性。“防卫活动新领域”里面强调太空、网络、电磁波这三个新领域已成为日本打造“跨领域作战能力”的重要领域，需要尽快地着力加强这些新领域的防卫力量建设。“防卫白皮书50年历程”则用图文并茂的形式简略介绍了《防卫白皮书》走过的50年历程。首版《防卫白皮书》发行于1970年，1976年以后每年发行，2003年开始在当时的防卫厅主页上公开，2011年开始电子化。首版白皮书只是卷头上登载黑白照片的94页小册子，现在已增长至600多页，并且配有很多彩图、视频及详细数据。

第二，增加了新冠疫情的相关内容，并将其视为安全保障问题。虽然2020版《防卫白皮书》主要记录2020年3月底之前的内容，但是鉴于新冠疫情的巨大影响，特意增加了新冠疫情的相关内容。在“卷头特集”之“防卫这一年”里简略提及防卫省和自卫队全力开展抗疫活动之后，先是在第I部分《围绕日本的安全保障环境》第3章第5节“关于新冠疫情的动向”中提出以下主要观点：1、新冠疫情不仅带来卫生问题，还暴露出供应链的脆弱性，以及对地区经济的深刻影响。这些问题将影响各国的社会经济，世界经济停滞恐将长期化。2、各国也在利用军队的卫生功能和运输能力等努力应对本国的感染症疫情，为防止疫情在国际上蔓延作出贡献。但与此同时，一些训练和联合演习等不得不中止或延期，影响和制约了各国的军事活动。如果疫情进一步长期化，将给各国的军事态势带来各种影响。3、中国在大规模疫情基本控制住后，积极向疫情扩大的国家派遣医疗专家组和提供医疗物资。但同时也有观点认为，中国正利用疫情扩大及对外援助之机扩大影响力，谋求增加本国的政治、经济及军事利益，甚至进行包括散布假消息等在内的各种宣传活动。4、新冠疫情的扩大会使争取创造有利于自己的国际秩序和地区秩序，国家之间的战略竞争

进一步突出,所以需要将其作为安全保障问题多加关注^[4]。然后在第Ⅲ部分《日本的防卫三支柱》第1章第4节“防卫省和自卫队应对新冠疫情扩大的措施”中,总结了防卫省和自卫队的以下做法:

1、防卫省和自卫队为了防止新冠疫情的扩大全力开展各项活动。2、派遣自卫队加强机场检疫等出入境防控工作、与防止疫情扩大的救护等救援工作。3、自卫队医院和防卫医科大学医院救治患者、进行“法匹拉韦”临床试验。4、在公布“自卫队式”防疫对策的同时,积极与各国分享防卫省和自卫队抗击疫情时获得的信息、教训和认知^[5]。简言之,白皮书中认识到“新冠病毒全球大流行,已成为包括日本在内的国际安全问题上的重大威胁”^[6],一方面宣扬防卫省和自卫队为防止感染扩大而采取的应对措施,另一方面却妄称中国借机谋求本国利益,扩大影响力,甚至污蔑中国“进行包括散布假消息等在内的各种宣传活动”,毫无事实根据地抹黑中国,蓄意制造矛盾。

第三,补充了向中东地区派遣自卫队的相关内容。2020版《防卫白皮书》在第Ⅲ部分《日本的防卫三支柱》第1章第6节“为确保中东地区日本相关船舶的安全进行情报收集”中,介绍了向中东地区派遣海上自卫队的情况:1、安倍政府声称为了确保中东地区的和平与稳定,以及日本相关船舶安全而决定独自采取举措,依据《防卫省设置法》第四条“调查与研究”的规定,派遣海上自卫队的舰艇赶赴中东地区收集情报。2、2020年1月11日,海上自卫队的两架固定翼反潜巡逻机P-3C与驱逐海盗部队轮替出国,从同月20日开始收集情报。另外,护卫舰“高波”号于同年2月2日出港,26日在现场海域开始收集情报。2020年5月10日,“雾雨”号护卫舰出航,轮换“高波”号^[7]。虽然安倍政府一再声明只是进行情报收集活动,但还是在日本国内引发了违宪等巨大争议。需要指出的是,这是日本政府第一次明确提出向海外派遣“战斗舰艇”,也是日本实施“新安保法”之后对海外派兵禁区的一次重大突破,既表明了日本向海外派兵、刷存在感的迫切心情,也暗含着安倍政府通过自卫队海外派遣造成既定事实,为修宪铺路的意图。

二、老调重弹:炒作“中国威胁论”与强调朝鲜威胁

除去上述内容上的补新,2020年版《防卫白皮书》基本沿袭了此前的套路,在“围绕日本的安全保障环境”部分依旧是“老调重弹”,宣称日本周边安全环境进一步恶化,面临的“安全威胁”不断增大。从而为其发展军力、扩充军备寻找借口。

(一)进一步炒作“中国威胁论”

进入21世纪以来,随着中国综合国力的不断提升,中国国防和军队现代化建设不断提高,维护海洋权益的决心与手段不断增强。然而,“中国强大即是威胁”的偏误认知,急于树立假想敌以便扩充军备的不良居心,促使日本更加有意识地把中国视为威胁对象与对手,不断渲染“中国威胁”。作为日本安全保障领域的重要文件,《防卫白皮书》自然成为日本政府炒作“中国威胁论”的有力载体。近几年,《防卫白皮书》越来越详细地介绍中国的军力发展与军事活动等,所用篇幅也越来越多。

仅就2020年版《防卫白皮书》而言,第I部分《围绕日本的安全保障环境》之第2章“各国防卫政策”中,用多达34页的篇幅对中国的军力建设与军事动向、军事交往等问题进行了分析,比美国、俄罗斯的内容都多。白皮书声称:1、中国在过去30多年来缺乏透明度的情形下持续高水准地增加国防费用,以提高核武器与导弹力量、海上和空中战力为中心,广泛且快速地强化了军事力量的质与量。同时,还重视加强确保信息优势的作战执行能力,加强太空、网络和电磁波领域的能力。2、中国在各个领域全面推进军民融合政策,使军方资源和民间资源双向结合,积极推进开发和获得可用于军事用途的尖端技术(如利用人工智能等),提高作战执行能力。3、中国不断加强海上和空中力量,继续实施进入太平洋和日本海等的海上和空中力量的训练活动。旨在构建跨越第一岛链,能将军力投放到第二岛链以及更远海空领域,并且执行作战的能力。4、中国在日本周边海空领域的军事活动升级。在钓鱼岛周边继续以力量为背景,执拗地进行试图单方面改变现状的活动;在南海,同样以力量为背景,推

动军事基地化，扩大在该海空领域的活动范围，使单方面改变的现状成为既成事实^[8]。从以上内容可见，新版白皮书把中国视为日本主要的“假想敌”，污蔑中国在东海、南海“执拗地试图单方面改变现状”“成为包括日本在内的地区与国际社会在安全保障问题上的强烈担忧”。这就是在有意煽动“中国威胁论”。

不仅如此，时任防卫大臣河野太郎在新版白皮书发布当天的记者会上也明确表示要切实把握中国的意图，应对“中国威胁”。河野就白皮书中提到的中国成为日本“安全保障方面的强烈关切”这一现状声称，“这30年间，中国的国防经费以相当不透明的形式持续增长，并且拥有了相应的能力。对于中国在很多地方都尝试进行单方面改变现状的行为，必须结合其能力切实把握其有何意图。”因为“如果能力与意图兼备的话，有可能会进一步发生改变”，所以对中国国防费用增长的意图“表示担忧，强烈的担忧”^[9]。对此，中国外交部发言人赵立坚在例行记者会上答记者问时指出，“日本2020版《防卫白皮书》充斥对华偏见和虚假信息，竭力煽动所谓‘中国威胁论’，名为‘白皮书’，实为‘黑材料’，暴露了日方某些势力的阴暗心理。中方已向日方提出严正交涉”^[10]。

（二）强调朝鲜的军事威胁

2020版《防卫白皮书》不仅炒作“中国威胁论”，而且明确强调来自朝鲜的军事威胁。白皮书用了20页篇幅介绍朝鲜的军力建设与军事动向，重点对朝鲜核试验、弹道导弹研发情况进行了详细解读，认为：1、迄今为止朝鲜实施了6次核试验，很可能已实现了核武器小型化和核弹头化，可将其搭载在弹道导弹上。2、2016年以来，强行发射了70多发弹道导弹等。其特征是①射程远程化；②提升饱和攻击所需的准确性，连续发射能力和运用能力；③提高突袭攻击能力；④低空变轨飞行；⑤发射形态的多样化。3、朝鲜执拗地追求攻击方式的复杂化和多样化，稳步谋求推进大规模杀伤武器和弹道导弹的开发和运用能力的提高，弹道导弹已经拥有搭载核武器攻击日本的能力。朝鲜的这些军事动向是对日本的安全构成重大且迫切的威胁，也严重损害了地区及国际社会的和平与安全^[11]。值得注意的是，这是《防卫白

皮书》首次提到朝鲜把小型核弹头搭载在弹道导弹上并攻击日本的可能性，所以认定朝鲜对日本的安全构成“重大且迫切的威胁”。

简言之，2020版《防卫白皮书》的一个重要特征，是“老调重弹”地强调中国和朝鲜的军事力量发展已成为日本的“威胁”，日本周边安全环境进一步恶化。近年来，日本政府一直将中国、朝鲜视为日本最大的威胁，并且最大限度地向日本国民灌输这种“威胁”，从而借助民意支持不断增加军费预算、扩充军备、甚至发展攻击性武器，最终谋求所谓“军事正常化”“国家正常化”。近几年的《防卫白皮书》就是落实这种思路的有力平台。

三、突出重点：落实“跨领域作战能力”的构建

2020版《防卫白皮书》的另一个重要特征，就是积极落实作为日本国家安全政策的纲领性文件的2018年版《防卫计划大纲》中提出的“跨领域作战能力”的构建情况，重点关注日本在太空、网络、电磁三大“防卫活动新领域”中的军事力量建设进度。

（一）“跨领域作战能力”目标的提出

2018年版《防卫计划大纲》提出要构筑“多次元统合防卫力量”，打造“跨领域作战能力”。根据现状与需求，防卫力量建设的优先事项是“进一步推进所有领域内陆海空自卫队的一体化，改变其垂直分割状态，实现组织和装备的最优化。特别是要提升太空、网络、电磁波等新领域的防卫能力，推进导弹防空、灾后恢复、运输、补给、警备、教育、卫生、研究等各领域的整合”。在打造“跨领域作战能力”方面，大纲中提出的优先发展事项为：1、通过优先的资源分配和日本优秀科技的使用，获得并强化在太空、网络、电磁波这些新领域的的能力。2、在跨领域作战中，与太空、网络、电磁波领域的的能力紧密结合，强化有效应对来自飞机、舰艇、导弹等攻击的传统领域的的能力。3、在平时到有事的所有阶段，强化包括后方在内的防卫力量的持续性和韧性^[12]。从以上内容看，“这意味着今后日本不仅继续提升‘陆、海、空’的联合作战能力，还将加强太空、网络和

电磁波等新领域战斗力，意在建立“六维一体”的全方位综合防卫体制，大幅度提升自卫队的整体实力”^[13]。而“跨领域作战能力”的提出与打造，特别是提升太空、网络、电磁波等新领域的防卫能力，将成为今后一段时间内日本军事力量建设中的优先选项、重点任务，成为日本国家安全战略中新的主要发展方向。

（二）“跨领域作战能力”目标的落实

上述新版《防卫计划大纲》所提出的目标，很快就反映在了防卫白皮书中。自2019年起，白皮书连续两年都增加了“年度防卫力量建设”“防卫相关费用”的章节内容，记述“跨领域作战能力”目标的落实情况。2020版《防卫白皮书》中，对“跨领域作战能力”的建设情况进行了详细描述，特别是大幅增加了日本在太空、网络、电磁波这些新领域的军事力量建设内容的比重。

第一，特意在“卷头特集”中增加了“防卫新领域”的内容，在简略介绍和强调日本在太空、网络、电磁波这三大新领域军事力量建设的必要性与紧迫性之后，用文字加图片的形式强调“跨领域作战”的重要性，认为“现代战争形态，将由陆、海、空传统领域以及太空、网络、电磁波这些新领域组合而成。在此情形下，为了有效抑制和应对威胁，在太空、网络、电磁波这些新领域中阻止和排除攻击已必不可少。通过将新领域中的能力和陆、海、空传统领域有机融合的‘跨领域作战’这一形式，发挥出跨领域战斗力变得至关重要”^[14]。

第二，在第II部分第4章第1节“令和2年度防卫力量建设”中，首先提出2020年度的防卫力量建设的目标，是基于防卫计划大纲及中期防卫力整备计划，切实地实施构筑“多次元统合防卫力量”的措施。“具体而言，为实现跨领域作战，将在太空、网络、电磁波这些新领域获得并进一步强化能力”^[15]。然后在“解说”部分中介绍了2020年度防卫力量建设中关于太空、网络、电磁波领域的能力强化的主要措施，最后用图表的形式列出了2020年度防卫力量建设的具体措施，即跨领域作战所需能力强化的优先事项。

第三，在第III部分第1章《日本自身的防卫体制》中，将“在太空、网络和电磁波领域的应对”扩充为一节，进一步详细介绍了这三个新领域中的军事力量建设情况。1、在太空领域，①计划到2022年度构建起太空状况监视（SSA）体制，确保宇宙空间的稳定利用。在正式开始运行SSA之前，于2020年5月在航空自卫队中新建“太空作战部队”；②提高利用太空区域进行的信息收集、通信、定位等各种能力；③与电磁波领域合作，包括扰乱对方指挥控制和信息通信的能力在内，强化从平时到有事的所有阶段中确保太空利用优势的能力；④在加强与宇宙航空研究开发机构（JAXA）等相关机构和美国等相关国家合作的同时，推进以太空领域为专业的部队或职业的组建等体制建设，以及相关的人才培养和知识积累。2、在网络领域，①为确保网络安全，加强信息收集、调查分析等的能力，2020年度再增加约70名网络防卫队队员，将网络防卫队扩充至290人；②与民间企业、美国及其他国家合作，掌握最新的风险、应对措施及技术动向；③通过校园培养、网络竞赛以及官民人事交流等方式培养和保证人才；④政府所有部门参与并做出贡献。3、在电磁波领域，①强化妥善管理和调整电磁波利用的功能；②加强与电磁波相关的信息收集和分析能力，构建信息共享态势，新组建陆上自卫队电子战部队；③加强让企图攻击我方的敌方雷达及通信等瘫痪的能力，推动能够干扰电波的防区外电子战飞机、对空电子战装备的研发，采购具备较强电子防护能力的F-35战斗机等^[16]。

从以上对“跨领域作战能力”的建设情况的记述来看，日本在2020年进一步加大了在太空、网络、电磁波这些新领域的军事力量的建设力度，一是加快队伍建设，在自卫队内部新组建了航空自卫队太空作战部队、陆上自卫队电子战部队，扩大了网络防卫队的规模。二是形成一定战斗力，特别是在新领域中的信息收集和分析能力不断提高。三是加强与美国的合作，借鉴或共享盟友美国在这些领域的优势技术与资源壮大自己。作为日本军事力量建设中倾力打造的“跨领域作战能力”所需强化的优

先事项，日本必将继续加大在太空、网络、电磁波这些新领域的投入，努力克服人才、技术等方面的短板，不断增强实战能力，进而在未来日本的国家安全战略中占据重要位置。

四、暗藏心机：遮掩叫停陆基“宙斯盾”系统的真实意图

（一）加入停止部署陆基“宙斯盾”系统的内容

强化日本的导弹防御能力，是2018年版《防卫计划大纲》中提出的打造“跨领域作战能力”的优先发展事项之一。新版《防卫白皮书》按照这一思路，在2020年度日本军事力量建设的具体措施中提出两项内容：①加强防区外防卫能力，采购防区外打击导弹等；②加强综合导弹防御能力，采购“标准-3 II A”导弹，改进“爱国者”导弹，调研综合导弹防御的状态等^[17]。但与此同时，新版《防卫白皮书》中临时增加了日本政府2020年6月15日决定停止部署陆基“宙斯盾”反导系统的内容。

2020年版《防卫白皮书》在第III部分第1章第2节中的“导弹攻击等的应对”里面，先是按以往思路介绍了日本为应对来自朝鲜的“重大且迫切的威胁”，于2017年12月决定部署陆基“宙斯盾”系统及其推进情况的过程。接着在“停止部署宙斯盾的过程”中，分别罗列了防卫省6月15日和时任首相安倍晋三6月18日关于此事的正式表态内容。防卫省表示，判明了为控制好SM-3的飞行路径，必须对包括硬件在内的整个系统进行大幅修改，需要相当的成本与时间。考虑到这些追加的成本与时间，决定停止部署陆基“宙斯盾”的相关程序。防卫省将向安全保障会议报告相关情况，根据其商讨结果再做打算。安倍晋三表示，决定停止部署陆基“宙斯盾”系统，但不能就此无所作为。现在朝鲜半岛的紧张度正在上升，不能给日本的防卫造成真空。今年夏天将在安全保障会议上对日本安全保障战略的现状进行彻底讨论，明确提出新的方向性，并尽快付诸实施^[18]。也就是说，白皮书中只是罗列了日本官方对于此事的表态，并未做更多解释。

（二）未交代停止部署的真实理由及其替代方案

日本政府决定停止部署已筹划三年、花费1800亿日元的陆基“宙斯盾”系统，引起了国内外的广泛关注。2020年版《防卫白皮书》虽然加入这一突发大事件，但只罗列防卫省和安倍晋三关于此事的正式表态内容的做法过于敷衍。正如《朝日新闻》社论中所言，“即使白皮书的记述内容基本上是到3月末的1年时间，对如此少见的决断所作的说明也很随意，整个过程的验证和责任所在也一直暧昧不清”^[19]。对于大家非常关心的“停止部署的理由与替代方案”这一问题，白皮书仅引用“要对整个系统进行大幅修改，需要相当的成本与时间”“尽快交由安全保障会议商讨”这一官方说辞显然并不是很有说服力。实际上，日本政府叫停陆基“宙斯盾”系统，不仅是出于技术和成本的考量，还有一个非常重要的“有效性”问题。陆基“宙斯盾”系统主要用于拦截中远程弹道导弹，但是朝鲜等“周边国家新型导弹技术的最新发展，特别是高超音速导弹及短程弹道导弹技术的日渐成熟，正在不断削弱陆基‘宙斯盾’系统的有效性”^[20]。也就是说，该系统实际上难以应对来自朝鲜等邻国的短程导弹等造成的威胁，这才是迫使日本政府忍痛叫停的关键原因。关于替代方案，白皮书完全没有交代。不过，时任防卫大臣河野太郎在2020年6月15日发布停止部署公告的临时记者会上表示，将依靠“宙斯盾”驱逐舰来维持日本的导弹防御体系。日本政府沿着这个思路，在2020年12月正式决定新增加两艘“宙斯盾”舰作为替代方案。

必须指出的是，停止部署陆基“宙斯盾”系统，是日本导弹防御政策的一次重要调整，更是拉开了日本政府对其国家安全战略展开新一轮调整的序幕。安倍政府担心因为停止部署陆基“宙斯盾”系统而造成威慑力真空，所以在2020年6月24日的安全保障会议（NSC）会议上决定于12月修改作为日本外交和安保领域基本方针的《国家安全保障战略》《防卫计划大纲》和《中期防卫力量整备计划》，并且把日本是否要拥有攻击敌方基地能力的问题纳入讨论议题^[21]。如果这些得以实现，日本的国家安全政策将要迎来重大转变^①。

作为反映日本政府正式见解的《防卫白皮书》，理应对这样一件涉及日本国家安全战略调整、必将对亚太地区的安全与稳定产生重要影响的大事件做出像样解释，详细交代日本政府停止部署的理由及其替代方案。即使这是突发事件，并且距离白皮书发布的预定时间很近，也完全可以顺延白皮书的发布时间。可见，2020年版《防卫白皮书》或许是有意遮掩了日本政府叫停陆基“宙斯盾”系统的真实意图。

总 结

通过以上分析可知，日本2020年版《防卫白皮书》在外表上刻意用粉色为底、附以梅花和富士山图案的封面营造出柔和的印象，在内容中仍然老调重弹，继续炒作“中国威胁论”，突出“跨领域作战能力”建设重点，大幅增加了太空、网络、电磁波这些新领域的内容，并且似乎在有意遮掩停止部署陆基“宙斯盾”系统的真实意图。

通读后就会发现，新版白皮书的内容中针对中国的痕迹非常明显。不仅用多达34页的篇幅对中国的军力建设与军事动向、军事交往等问题进行分析，妄称中国“执拗地”试图单方面改变现状，已成为日本“安全保障方面的强烈关切”，而且还毫无事实根据地污蔑中国利用新冠疫情之机“进行包括散布假消息等在内的各种宣传活动”，谋取利益。可以说，《防卫白皮书》在“抹黑”中国、炒作“中国威胁论”方面，越来越没有底线，就是一本充斥着对华偏见和虚假信息的“黑材料”。

炒作“中国威胁论”以及强调来自朝鲜的“重大且迫切的威胁”的目的，无非是为日本政府不断增加军费预算、扩充军备寻找借口。所以新版白皮书在内容中突出了所谓“跨领域作战能力”这一军事力量建设重点，特别是大幅增加了日本政府在太空、网络、电磁波这些新领域中军事力量建设的“紧迫性”与进展情况的相关内容。让我们认识到日本在这些新领域中正在不断加快队伍建设，不断提升战斗力。不仅如此，新版白皮书似乎还有意对日本政府忍痛叫停陆基“宙斯盾”系统，转而寻求

实际拥有“攻击敌方基地能力”的真实意图进行遮掩。这表明，日本的军事力量发展早已突破了“专守防卫”限制，明显体现出进攻性，必将给东北亚地区的和平与稳定带来更多的安全隐患，造成重大影响。

日本2020版《防卫白皮书》发布时，正值新冠肺炎病毒在全球肆虐。国际社会一直在努力抗击疫情，积极寻求加强抗疫合作。但是，白皮书中却充斥着偏见与敌视，罔顾事实、故意制造矛盾，暴露出其以邻为患的阴暗心理，对中日关系的正常发展造成负面影响。中国开展正常的国防建设无可厚非，更无需日方说三道四。希望日本政府能够尽快放下对华偏见与敌视心态，放弃恶意污蔑、制造矛盾的做法，客观看待中国国防力量的正常发展和走和平发展道路的坚定决心，拿出实际行动，切实推动中日关系的“稳定”与发展。

参考文献：

- [1] 防衛大臣記者会見 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-15]. <https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2020/0714a.html>.
- [2] 河野太郎. 令和2年版防衛白書の刊行に寄せて [OL]. (2020-07-14) [2021-01-15]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02000010.pdf>.
- [3] 河野太郎. 令和2年版防衛白書の刊行に寄せて [OL]. (2020-07-14) [2021-01-15]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02000010.pdf>.
- [4] 令和2年版防衛白書. 新型コロナウイルス感染症をめぐる動向 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-16]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02010305.pdf>.
- [5] 令和2年版防衛白書. 新型コロナウイルス感染拡大を受けた防衛省・自衛隊の取組 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-16]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02030104.pdf>.
- [6] 令和2年版防衛白書. 巻頭特集1 防衛 この1年 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-17]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02000021.pdf>.
- [7] 令和2年版防衛白書. 中東地域における日本関係船

① 尽管《国家安全保障战略》的修改计划因安倍政府下台等原因被搁置，继任的菅义伟内阁还是于2020年12月18日出台了内阁决议《关于新的导弹防御系统及远程导弹防卫能力的强化》，除了新增加2艘“宙斯盾”舰之外，还计划延长12式陆基反舰导弹的射程，作为防区外导弹用来从敌方射程圈外对敌方实施攻击。

舶の安全確保のための情報収集 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-18]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02030106.pdf>.

[8] 令和2年版防衛白書. [OL]. (2020-07-14) [2021-01-20]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02010202.pdf>.

[9] 防衛大臣記者会見. [OL]. (2020-07-14) [2021-01-15]. <https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2020/0714a.html>.

[10] 外交部回应日本2020防卫白皮书: 名为“白皮书”, 实为“黑材料” [OL]. (2020-07-14) [2021-01-20]. <https://www.chinanews.com/gn/2020/07-14/9237947.shtml>.

[11] 令和2年版防衛白書. 第I部分第2章第3節朝鮮半島 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-21]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02010203.pdf>.

[12] 平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について [OL]. (2018-12-18) [2021-01-24]. <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>.

[13] 刘树良. 日本出台新版《防卫计划大纲》背离“专守防卫”政治承诺 [N]. 中国社会科学报, 2019-01-17(3).

[14] 令和2年版防衛白書. 新たな領域 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-26]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02000022.pdf>.

wp2020/pdf/R02000022.pdf.

[15] 令和2年版防衛白書. 令和2年度の防衛力整備 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-27]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02020401.pdf>.

[16] 令和2年版防衛白書. 宇宙・サイバー・電磁波の領域での対応 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-27]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02030103.pdf>.

[17] 令和2年版防衛白書. 令和2年度の防衛力整備 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-27]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02020401.pdf>.

[18] 令和2年版防衛白書. 島嶼部を含むわが国に対する攻撃への対応 [OL]. (2020-07-14) [2021-01-29]. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02030102.pdf>.

[19] 防衛白書50年「国民の理解」こそ原点 [N]. 朝日新聞, 2020-07-15.

[20] 徐万胜, 荀子奕. 日本导弹防御政策的调整: 停止部署陆基“宙斯盾”系统 [J]. 东北亚学刊, 2021(1):98-109.

[21] 陸上イージス、撤回方針決定 NSC、年内にも代替策 [N]. 朝日新聞, 2020-06-25.

(责任编辑 李 征)

An Analysis of the Characteristics and Trends of Japan's Military Development ——Interpretation of the "Defense of Japan 2020"

Liu Shuliang

Abstract: The "Defense of Japan 2020" summarizes Japan's security environment, defense policy, military construction and defense cooperation and exchanges in the past year. Although it deliberately creates a soft impression with pink as the background and plum blossom and Mount Fuji as the cover, on the one hand, it exaggerates the deterioration of the surrounding security environment, continues to hype the "China Threat Theory", and is full of prejudice and hostility in its understanding of China. It ignores the facts and deliberately creates contradictions for the normal development of Sino Japanese relations, and on the other hand, it highlights the key points of "cross domain combat capability" construction, and greatly increase the "urgency" and progress of military force construction in new fields such as space, network and electromagnetic wave. Judging from the "Defense of Japan 2020", Japan's military development has already broken through the limitation of "exclusive defense", which clearly reflects the offensive characteristics and will have a significant impact on the peace and stability of Northeast Asia.

Key Words: "Defense of Japan"; Japanese Military Power; Cross Domain Combat Capability; "China Threat Theory"

日本电子政府的发展状况 与推进政策探析

高 鹤 谷口洋志

【内容摘要】日本电子政府服务从20世纪90年代初开始起步，通过对20多年来涉及电子政府发展的数项战略和计划进行梳理，发现日本电子政府的含义和致力解决的问题既有所变化又有一定的连续性。从日本国内社会各界和联合国调查报告对日本电子政府运行的评价分析来看，日本电子政府服务取得了进步，但同时也存在一些根深蒂固的问题。本文对日本电子政府的含义进行了再解析，并结合上述分析对以往日本政府制定的发展战略和计划的意义加以重新审视，从而提出以下政策建议：挖掘潜在的应用系统推动电子政府服务的普及，进一步落实以需求者为中心的理念，消除数字鸿沟，把更多与灾害相关的服务项目纳入电子政府服务范畴。随着数字经济时代的到来，加快推动电子政府的完善和发展势在必行，日本在推动电子政府发展中的做法和经验，可以为我国相关领域发展提供一定的借鉴和启示。

【关键词】电子政府 需求视角 杀手级应用

【中图分类号】D5/F49

【文章编号】1003-4048(2021)01-0058-13

【文献标识码】A

【DOI】10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.007

【项目基金】国家留学基金委青年骨干教师出国研修项目（留金发[2018]3103）；国家社会科学基金项目“人口负债对日本经济的影响及对中国的警示研究”（17BRK001）

【作者简介】高 鹤，长春工业大学经济管理学院副教授（长春 130012）

谷口洋志，日本中央大学经济学部教授，博士生导师

电子政府的发展始于20世纪90年代中期，当时美国主要政府机构开始以DOC、PDF、XLS等文件形式提供多种详细的统计数据。彼时，在日本，政府公开数据还没有这些形式，只是以JPEG、GIF等图像文件形式提供部分统计数据。这种情况下，数据使用者不得不将文件提前打印出来，利用电脑重新输入再进行处理分析。除此之外，当时日本政府提供的统计数据非常分散，不仅增加了使用者查找的难度，一

些重要数据仍存在无法通过查询获得，或统计时间序列较短、不具连续性等突出问题。日本政府作为数据供给者，不仅没有充分考虑到数据使用者的需求和为使用数据而需要付出时间成本等因素，还将免费开放一些过去需要付费可得的数据这种行为看做是很大的进步，这种认为“有总比没有强”的状态持续了相当长的一段时间。

到目前为止，上述状况虽然已有相当改善，

但顽疾问题依然存在,亟待解决^①。2020年以来新冠疫情在全球蔓延,如何更好地发挥电子政府的职能再次成为业界热议的话题。

现有关于日本电子政府发展的专门研究文献比较有限,最新研究更为匮乏。其中,多数学者关注日本电子政府的发展战略,但一般着重分析某个时期、某个战略,将其认为战略实施效果好的作为参考样本。但是遗憾的是,由于没有切身身体验或者缺乏深入分析,对日本电子政府发展的脉络缺乏系统地整理和归纳,因此没有发现日本电子政府发展的根本问题所在。鉴于此,笔者以不同的视角对日本电子政府的发展进行审视,提出一些切实有效的改进措施,无疑具有重要意义。本文将较为全面地系统梳理日本电子政府的发展举措,深入分析其战略实施的连续性,结合日本国内业界的相关评价和国际机构发布的统计指标进行比较,总结日本电子政府发展的可取之处以及存在的深刻问题,基于笔者对日本电子政府构建逻辑框架的认识,提出进一步推进其电子政府发展的对策建议,以上观点也可为中国电子政府的发展提供一定的借鉴和启示。

一、日本构建电子政府的主要举措

(一) 日本电子政府的内涵

关于日本电子政府的讨论可以追溯到20世纪90年代中期。1994年12月25日,日本内阁会议通过了《推进行政信息化的基本计划》,其中提出了计划目标:“行政信息化在推进事务、事业及组织改革的同时,需要注意确保安全,并从纸质信息管理转移到运用网络的电子化信息管理,以在21世纪初期实现高度信息化行政,即‘电子政府’为目标”^[1]。这是“电子政府”一词首次正式出现在日本政府文件中,日本也因此成为全世界较早地提出这一用语的国家。但众所周知的是,由于1994年还处于因特网应用的初始阶段,与目前开放共享的互联网络相比,当时还以内部网、利用专用线路和个人电脑通信的封闭式网络

为主,无论企业还是个人主要利用的是单机,使用网络的还非常少。因此,这一阶段的电子政府只是停留于“行政信息化”“运用网络的电子化信息管理”等初步理解的层面上,还没有深入探讨电子政府的概念。

20世纪90年代后期,上述状况发生了一些变化:1995年Windows95操作系统开始发售,个人电脑开始降价并逐渐普及,利用浏览器进行网络销售和检索在美国发源并不断向外扩散。在通信网络技术方面,实现了从模拟到数字的转换,通信速度逐年提高,虽然当时的综合服务数字网(ISDN)的传输速率仅有64K,但发展速度很快。当时,美国、新加坡、韩国等多国都增加了知识基础经济建设的投入,而日本国内由于因特网的应用刚刚起步不久,在基础设施、硬件等方面还都落后于这些国家。日本政府很快意识到其在数字社会中应该担负一定责任。而2000年7月21-23日召开的G8九州冲绳峰会是其改变落后局面的一次重大契机。在此次九州冲绳峰会上,“全球信息社会”是主要的议题之一,会议围绕信息技术(ICT)的数字机遇(digital opportunity)和数字鸿沟(digital divide)等问题展开了讨论。此后,日本政府于2000年11月27日发布了《IT基本战略》文件。在该文件中,明确了信息技术发展目标,提出要“建设超高速互联网和尽快实现因特网常时连接、制定电子商务规则、实现电子政府、面向新时代进行人才培养等,根据市场规律,营造出最大限度发挥民间活力的环境,使我国(日本)在5年内成为世界最先进的IT国家”^[2]。可见,超高速网络基础设施建设和竞争政策,电子商务规则和新环境的建设,电子政府的实现以及人才培养的强化这四方面是其重点政策领域。其中,对“电子政府”做了如下定义:“电子政府是在行政内部、行政和国民、企事业之间,把以文件和面对面为基础进行的业务实现在线化,通过信息网络使各省厅、国家和各地方自治体等迅速共享和利用信息,实现新的政务”^[3]。显然,

^① 和中国、美国等进行比较,日本统计数据信息提供的不便之处自然就很清楚。美、中等国的政府机构数据比较容易找到,某一时段的系统数据也比较齐全。但是,日本有数据分散或不存在的状况,而且即便是最近年份的数据统计中也可能混有两三年前的数据,典型的例子就是在某些县民经济统计中,2019年度公布的可利用的最新数据中可能包含2016年度的。

该战略把“电子政府”解释为“行政业务在线化，通过信息网络迅速共享和利用信息的行政”。

《IT 基本战略》对电子政府的定义沿用至今，但除了“电子政府”之外，在不同时期推出的发展战略或计划中，又相继出现了“电子行政”“数字政府”等多种表述（详情参见表 1）。例如，2017 年 5 月 30 日，高度信息通信网络社会推进

战略本部下属的“官民数据使用推进战略会议”发布了《数字政府推进方针》文件，其中指出：“推进电子行政的目的，是通过行政 IT 化提高国民的便利程度以及实现行政运营的效率化”，该文件中对“数字政府”的解释是：“数字政府是把有关服务、平台、管理的电子行政所有层面变革为对应的数字社会形式的状态”^[4]。

表 1 日本政府推进 ICT 战略和电子政府的主要文件

颁布时间	相应战略或计划
2001 年 1 月	IT 战略本部的“e-Japan 战略”
2002 年 6 月	e-Japan2002 重点计划
2002 年 12 月	行政手续在线化法
2003 年 7 月	IT 战略本部的“e-Japan 战略 II” 电子政府构筑计划
2004 年 12 月	u-Japan 战略
2006 年 1 月	IT 战略本部的“IT 新改革战略”
2006 年 8 月	电子政府推进计划 (2007 年和 2008 年改定同一推进计划)
2009 年 6 月	IT 战略本部的“i-Japan 战略 2015”
2010 年 5 月	新信息通信技术战略
2011 年 8 月	关于推进电子行政的基本方针
2012 年 7 月	电子政府的开放数据战略
2012 年 11 月	政府信息系统刷新的基本想法
2013 年 6 月 2016 年 5 月	内阁会议决定“世界最先进 IT 国家创造宣言” “世界最先进 IT 国家创造宣言变更”
2017 年 5 月	内阁会议决定“世界最先进 IT 国家创造宣言·官民数据使用推进基本计划” 数字政府推进方针 开放数据使用方针

资料来源：笔者根据日本首相官邸网站、总务省网站等官方网站公布的资料归纳整理作成

（二）日本构建电子政府的政策要点

通过梳理日本政府的相关文件，可以将日本构建电子政府的政策要点归纳为如下几个方面：

1. 电子政府构筑的原则和目标

2003 年 7 月 17 日，日本行政部门的首席信息官（Chief Information Officer, CIO）联络会议制定了《电子政府构筑计划》，其中列举电子政府构筑的原则共有八个方面，具体包括：（1）为国民提供易用易懂的高度行政服务；（2）确保政策的透明性，履行解释说明的责任，以及增加国民的参

与；（3）确保通用设计（也就是无论谁都可以利用的设计）；（4）始终追求业务效率；（5）利用民间的活力；（6）确保信息系统的安全性和可信赖性，保护个人信息；（7）确保与国家行政机关以外的机构进行合作以及开展国际合作；（8）考虑如何打造具有活力的社会。根据上述原则，同时制定了如下目标：（1）提供以使用者为中心的行政服务。使国民不用受到行政组织存在的限制，可以利用多种方式 365 天、24 小时不间断获得需要的信息，并在办理行政手续等方面获得

一站式的行政服务；(2) 实现预算高效简化的政府。彻底消除业务处理过程中的重复环节，各省厅部门使用相同的系统处理同一业务和关联业务，业务系统实现一元化、集中化，推进固定模式业务的外部委托等，通过优化这些业务系统提高效率成本比，高效利用人力、物力资源促进行政简化合理高效^[5]。

2. 电子政府、电子自治体的重点领域

构建以国民为主角的“数字化的稳定且充满活力的社会”，是IT战略本部2009年7月发布的文件《i-Japan 战略2015》中的主要政策目标，其中提出了电子政府、电子自治体建设的重点领域：(1) 行政窗口改革：通过电视、电脑、手机、服务窗口等自选途径均可以参加电子政府、电子自治体；在家中、便利店等场所24小时都可以获得需要的证明书等；针对不习惯使用数字技术的高龄者，在行政窗口为其提供高质量的一站式行政服务，使其办理业务没有任何负担；通过较少的次数点击（三次点击）画面操作，就能找到国家和地方政府的行政信息和服务菜单；国民、企业可以放心地获得金融、医疗、教育等各领域的服务，实现民间服务和行政服务的无缝连接；(2) 行政办公改革：通过行政机关之间办公数据的相互连接，实现行政机关间的信息无纸化交换，废除对国民来说不必要的行政手续及附加文件等；国家、地方政府从国民、企业等角度出发，重新彻底认识系统和服务等（即业务流程重组），普及和推广国民电子信箱，根据国民的使用情况，有可能削减30%以上的相关事务成本。削减的成本一部分可集中投入到行政服务的开发改善之中。(3) 行政可视化改革。国民、企业等可以自行追踪相关行政手续的处理情况，可以确认自己的信息，彻底实现可视化^[6]。

3. 基本视角和今后的工作方向

根据2011年8月3日由高度信息通信网络社会推进战略本部制定的《关于推进电子行政的基本方针》，整理出以下几个基本视角和今后的工作的方向：(1) 使用者视角；(2) 效率成本比视角；(3) 重新审视制度及业务流程；(4) 持续运用；(5) 国家和地方间的协作；(6) 和民间的联系；(7) 贯彻PDCA，即计划（Plan）、实施

（Do）、评价（Check）、改善（Action）^[7]。

4. 利用和活用IT技术的重点项目

在2016年5月20日内阁会议制定的《世界最先进IT国家创造宣言的变更》中，提出了以下三点作为IT利用和活用推进的重点项目：(1) 国家和地方的IT化和业务流程重组（Business Process Reengineering, BPR），包括进一步推进国家IT化和业务流程重组、地方公共团体的IT化和业务流程重组以及治理体制的强化。(2) 安全且放心的数据流通和使用及活用的环境建设，包括使用者意向的数据流通基础的构建、数据流通的顺畅化和促进使用活用以及为了解决问题而开放数据的“实现”。(3) 解决超少子高龄社会中的各种问题，包括利用大数据的社会保障制度改革、利用“我的号码”（MyNumber）制度等进行的育儿行政服务改革和有益于解决利用活用IT的各种问题，比如产业竞争力的强化、地方创造的实现、利用“我的号码”制度提高国民生活的便利性，实现安全、抗灾能力强的社会等^[8]。

5. 推进方针

2017年5月30日，高度信息通信网络社会推进战略本部“官民数据利用推进战略会议”通过了文件《数字政府推进方针》，明确指出了数字政府的推进方针：(1) 以完全使用数字技术的使用者为核心的行政服务改革。推进以服务设计思路为依据的业务流程重组（BPR）、重新审视对应数字技术的信息提供方式。(2) 搭建官民协作的平台。建设促进数据流通的环境、建设官民数据利用的界面（Interface）、共享平台和利用民间服务。(3) 产生价值的IT治理。建设对应服务改革的推进体制、贯彻IT管理、投资效益最大化^[9]。

综上所述，这些政府文件规定所致力解决的问题具有一定的连续性。一方面，在2003年7月《电子政府构筑计划》中制定的电子政府构筑原则，在2011年8月的《关于推进电子行政的基本方针》中作为基本点被继承下来并因为考虑到2011年3月东日本大地震的影响，追加了“持续运用”这一条；另一方面，《电子政府构筑计划》中建设电子政府的目标，在2016年5月的《世界最先进IT国家创造宣言》中的重点项

目以及2017年5月的《数字政府推进方针》的推进方针里大体上也被继承下来。此外,正如2009年7月的《i-Japan 战略2015》中所强调的那样,组织改革和行政改革都是不可缺少的。

二、关于日本电子政府运行状况的评价

(一) 日本国内的评价

1. 来自 NTT 数据经营研究所的调查

2009年3月,NTT数据经营研究所发布了《平成20年“关于IT改革实现程度的调查”报告(电子政府领域)》,其主要调查结果包括以下几点:(1)在企业方面,除国税之外其他税种的登记、社会保险领域等方面利用水平一般;(2)关于个人的国税申报,持续利用的人少,放弃利用的人多;(3)在企业方面,除国税申报的持续利用率之外,其他持续利用率较低;(4)社劳士(即社会保险劳务士,社保咨询师)与税理士(即税务代理)、司法代笔人相比,放弃利用的比率较高;(5)业务流程中不便于利用的主要原因集中反映为个人、企业方面的“电子签名”,很多专业人士(包括律师、会计师等具有专业资格的人员)还受制于系统的“可操作性”“申请时间缩短”等因素^[10]。

2. 来自日本学者的观点

2010年3月,山田肇在期刊《科学技术动向》上发表了“日本电子政府的现状和未来的方向——以电子申请为中心”一文。以电子申请为中心,论述了日本电子政府的现状,分析了电子政府尤其是向电子申请过渡的落后理由,认为主要原因是,“和依托文书的手续相比,电子申请没有吸引力”“就连申请的程序从一开始也很不好用”^[11],简言之即为“没有吸引力”和“不好用”这两点。

3. 来自《关于推进电子行政的基本方针》的评价

2011年8月3日,IT战略本部发布文件《关于推进电子行政的基本方针》,提出了以下几点电子行政存在的问题:“关于迄今为止的电子行政的相关战略等,(人们)对作为目标的电子行政的整体认知未必是清楚的;再有,以系统的事后评价为前提的、可验证的目标设定不能说做

得很好,围绕PDCA周期也不能说为切实实现战略而采取了很好的措施”^[12]。在依据战略制定的具体对策中,能够看到各府省的自主登录等情况的总结性倾向,从实现战略目标的观点来看,没有很好地针对必要的对策制定方案,对策的实现未必和战略的实现相关……。”

4. 来自《关于世界最先进IT国家宣言的变更》的评价

2016年5月20日,在内阁会议通过的文件《关于世界最先进IT国家宣言的变更》中,对日本电子政府做出以下评价:“根据联合国经济和社会事务部(United Nation Department of Economic and Social Affairs, UNDESA)以联合国193个成员国为对象的《联合国电子政府调查》报告,平成26年6月(2014年6月)发表的电子政府世界排行榜中,我国(日本)从平成24年(2012年)的第18位上升到第6位。平成27年4月(2015年4月)的世界经济论坛发表的《2015年版世界IT竞争报告》中,政府部门的IT利用度从前一年的第22位大幅度提高到第7位,表示法律建设的‘政治、管制环境’从前一年的第16位上升到第8位”^[13]。

5. 来自《数字政府推进方针》的评价

2017年5月30日,高度信息通信网络社会推进战略本部“官民数据利用推进战略会议”制定了《数字政府推进方针》,该文件指出了日本电子政府推进过程中所取得的成果和存在的问题:“迄今为止,在政府CIO的指导下,致力于解决IT治理强化、政府信息系统改革、IT投资的可视化、信息协作基础的建设等问题,取得了一定的成效。政府信息系统的数量……减少超过6成(目标是减半),而运营成本……预计会削减1000亿日元以上。

另外,建立为加速行政数据流通和利用的制度。包括导入“我的号码”制度(包括MyNumber、MyNumberCard、根据MyNumberCard公共的个人认证服务、我的门户以及法人号码)、出台‘官民数据利用基本法’等。一直以来电子行政致力于缩小IT投资额(作为计算公式的分母)。今后不但要应对急速变化的社会,还要同时进一步提高电子行政的投资效益,不能只停留于行政

内部的效率化,还有必要将焦点放在扩大为国民、企事业提供的服务价值(作为计算公式的分子)上。

此外,不仅是国家行政机关,对国民来说接触距离更近的地方公共团体也有必要推进同样的措施”^[14]。

(二) 基于联合国调查的分析评价

联合国为深入了解各成员国的电子政府环境和在线持续发展能力现状,并为政策制定者提供建议,于2001年发表了题为《电子政府基准测量:全球视角》(Benchmarking E-government: A Global Perspective)的报告,2003至2005年报告标题均有变更,从2008年开始,规律性地每两年发表一次调查报告,报告标题也固定命名为《联合国电子政府调查》(United Nations E-Government Survey)。最新版调查报告是于2020年7月发布。

目前,联合国电子政府调查报告采用3个指数表示各国的电子政府的运行现状,分别是在线服务指数(Online Service Index, OSI)、通信基础设施指数(Telecommunication Infrastructure Index, TII)、人力资本指数(Human Capital Index, HCI),并将3个指数的平均值作为综合指数,依此进行排名。该综合指数被称为电子政府发展指数(E-Government Development Index, EGDI),计算公式表示为: $EGDI = (1/3) \times (OSI + TII + HCI)$ 。

三个指数的获得方式和内容分别为:在线服务指数(OSI),根据在线服务调查问卷对网上的服务门户、参加门户、省厅的网站环境等140个问题的回答计算得出;通信基础设施指数(TII),由因特网、固定电话、移动电话、固定宽带、无线宽带这5项的加入人数制定而成,各项比重均等,均为五分之一;人力资本指数(HCI),由总入学率、就学期待年数、平均就学年数、成人识字率制定而成,其中只有成人识字率的比重是三分之一,其他比重均等,均为九分之二^①。

^① 特别说明的是,各年度调查报告中的综合指数及其各项指标的设置和内容,随着社会经济形式的变化而不断调整,具体参见各版报告。此处介绍的指标内容出自2018年调查报告,具体参见第200-205页;2020年调查报告中指标的调查对象和界定范围等内容又有变化,具体参见2020年英文版报告第231-237页。

表2 2020年5个主要国家的电子政府

发展指数情况

国家	电子政府发展指数(EGDI)	在线服务指数(OSI)	通信基础设施指数(TII)	人力资本指数(HCI)
日本	0.8989(14)	0.9059	0.9223	0.8684
韩国	0.956(2)	1.000	0.9684	0.8997
中国	0.7948(45)	0.9059	0.7388	0.7396
新加坡	0.915(11)	0.9647	0.8899	0.8904
美国	0.9297(9)	0.9471	0.9182	0.9239

注:括号内数字为当年该国的世界排名。

资料来源: The United Nations. United Nations—Government Survey 2020[R].(2020-7-12) [2020-8-20]. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>.

表2是笔者根据2020年最新的《联合国电子政府调查》整理的日本、韩国、中国、新加坡和美国5个主要国家的指数值。在193个国家的EGDI排行榜中,韩国位居第2位,比2018年公布的排名提升1位;新加坡排名第11位,下降了4位;日本排名第14位,下降了4位;美国位列第9名,上升了2位;目前中国处于第45位,比前一次提升了20位之多,也是目前为止排名最高的一次。

可以看到,在这5个国家中,韩国的3个指数都非常高,日本的TII数值超过美国,相对较高,但OSI和HCI数值相对较低,与中国的相应指数持平或略高。

图1展示了处于亚洲地区的日本、韩国和新加坡三个国家2003年以后的EGDI数值和世界排名情况。可以看到,韩国的EGDI得分很高,在世界排名中一直处于前列,2010年以来排名前三甲,2012年以来的EGDI数值均在0.9以上;新加坡的排名起伏较大,但近年来基本处于上升趋势,2016年位居第4名,后有所下滑,2020年排名第11位;2003年以来,日本排名总体趋于上升,2014年突飞猛进至第6位,之后滑到10名以外,但2020年的EGDI数值已经达到目前的最高值0.8989,日本也跻

身进入 EGDI 得分最高的 14 个国家之列。

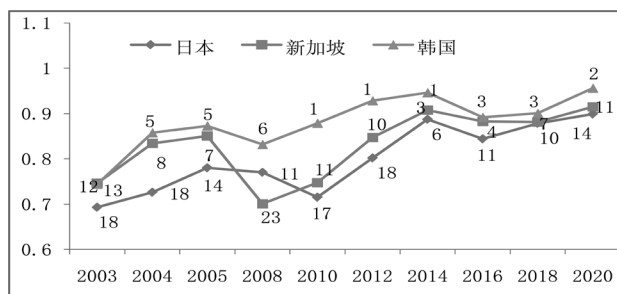


图1 2003 ~ 2020 年日本、韩国、新加坡的 EGDI 数值及世界排名

注：图中标识数字为当年该国 EGDI 的世界排名。

资料来源：The United Nations.UN E-Government Survey 2003-2020[R].[2020-8-20].<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003~2020>.

图2是构成日本EGDI的3个指数的变化走势。观察可知，OSI经过了两次快速上升：一次是从2003年的0.524迅速上升到2005年的0.815，另一次是从2012年的0.863上升到2014年的0.945，但2020年回落到0.906。TII是从2012年开始快速上升，2020年达到最高值0.922。HCI的数值最初都在0.9以上的较高水平，但从2012年开始出现下降并跌破0.9，最近略有回升。

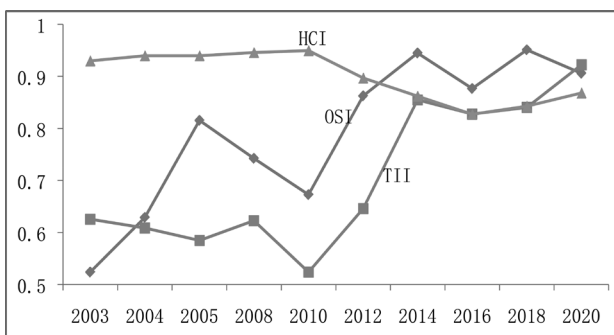


图2 2003 ~ 2020 年日本的 EGDI 构成要素的变化

资料来源：The United Nations.UN E-Government Survey 2003-2020[R].[2020-8-20].<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003~2020>.

E-Government-Survey-2003 ~ 2020.

在2018年的报告中，联合国对日本的电子政府发展状况做出了肯定的评价：“日本正在推进各种举措，比如在线办理行政手续、提供电子政府信息、优化工作和系统、改善政府电子采购和信息安全措施等。日本也制定了‘数字政府战略’和‘推进官民数据利用的基本计划’。‘数字政府战略’的三个支柱之一就是与‘可持续发展目标（SDG）’一致的官民合作平台，而‘可持续发展目标’就是实现持久、包容性和可持续经济增长，以及充分的生产性就业、人人都体面工作”^[15]。

2020年报告指出：日本“是全球电子政府发展的领导者之一”，“政府数字转型计划围绕使用新技术和开发人力资源来加强治理和改善公民的生活。日本正在通过优化信息技术投资、实施采购改革和促进国家数字政府计划在城市层面的发展等方式，塑造数字时代的新行政形象”^[16]。

三、日本电子政府的逻辑框架解析

正如联合国报告的评价和前文所述，一方面日本确实制定了很多电子政府的推进构想和战略，政策内容不断深化且电子政府建设也取得了很大的进展，在世界居于先进水平；另一方面它仍存在很多问题，实质性的发展比较慢。比如，虽然在联合国的电子政府调查中，日本的电子政府排在比较靠前的名次，但是计算指标中包含的基础设施、硬件等物质目标，以及就学年数、ICT加入人数等形式目标，并不能保证贯彻“以利用者为中心的行政服务”和“利用者视角”的原则和方针。

上述问题之所以产生并难以解决，与日本政府的政策相关。政府的战略构想和政策方案中并没有对一些重要概念作出明确定义，即使给出定义也没有兼具形式和实质的内容，因为文件中使用了很多概括性的表述，潜藏着很难被清楚理解却又是日本特有的根本问题^①。

① 例如，没有采取某些对策的意图，却说成“积极应对”；没有具体的对策和行动，却说成“竭尽全力实现”，这些陈述属于日本独特的语言文化。不仅对外国人而言，即便普通的日本人也无法理解。典型的例子是，2000年前后政府网站曾刊载有关IT革命的说明，现在已被删除了，但是以前却记载着“何为IT”“所谓IT就是信息通信技术”“何为IT革命”“IT就是革命”等比较可笑的内容。参见谷口洋志.IT革命のための社会——経済基盤整備[J]日本経済政策学会年報，2002（5）：26-35。

以下利用图3和图4,对日本电子政府,特别是它的内在结构作简单解释。

图3是日本最近加以区别的电子政府和电子自治体、政府与国民间的关系。通过此图可以理解以下几点:(1)电子政府是中央政府的活动,电子自治体是地方政府的活动。(2)广义的电子政府由3部分构成:中央政府和国民、企业的关系(狭义的电子政府);地方政府和国民、企业的关系(电子自治体);中央政府和地方政府的关系(电子政府与电子自治体间的关系)。(3)电子政府和电子自治体的服务对象—国民(广义)由两部分构成:个人(狭义的国民)和企业(法人或组织)。

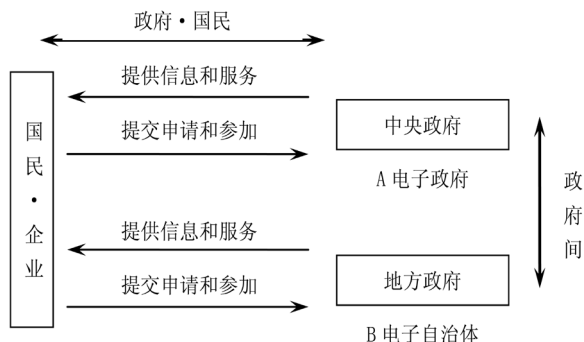


图3 电子政府的结构解析

资料来源:笔者根据相关资料作成

图4是对电子政府(广义,包含电子自治体)结构的深入分析,可以说明以下几点:(1)电子政府活动的一方面是国民、企业对电子政府开展的需求行为,也就是国民申请、提交和参加(图C部分)、企业要求政府筹措(为企业提供服务,图D部分)这类活动;(2)电子政府活动的另一方面是电子政府对国民、企业开展的供给行为。也就是政府对国民、企业提供信息和服务(图E部分)。这种情况的前提是国民和企业拥有利用信息和服务的技能和工具; (3)为了通过电子政府顺利并成功地推进国民、企业和政府间相互依存的关系,必须配备固定和无线通信网络、通信器材、硬件、软件、终端(设备)等ICT基础设施(图H部分);(4)除了ICT基础设施之外,为了合法并有效地推进国民、企业和政府间的电子政府服务,需要制定支撑ICT基础设施和ICT利用的法律、规则和制度(图G部分)。

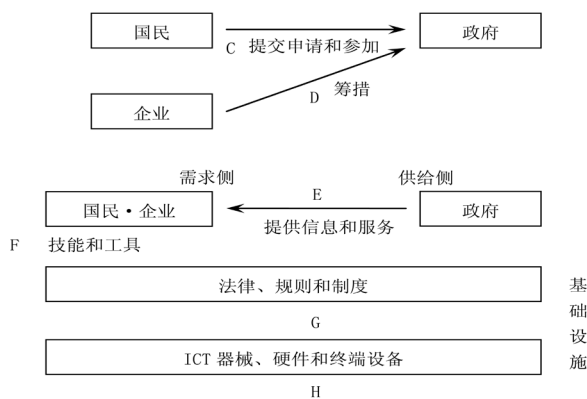


图4 电子政府结构的深化解析

资料来源:笔者根据相关资料作成

还有一点在图中没有明确地表示出来,但是在日本电子政府推进的过程中已经得到重视,那就是为了使电子政府、电子自治体既有效率又有效益,而不只是行政内部的ICT化,势必需要进行业务改革、服务改革和组织改革。其他研究学者也持有类似的观点,比如,布莱恩杰尔夫森(Brynjolfsson)和希特(Hitt)(1998)提出,为了使ICT投资更有效率、更有效益,在ICT投资的同时进行组织改革也非常必要^[17]。

如果该图与构成联合国EGDI的3个指数对应的话,其中图C、D、E部分反映的是OSI, TII可以通过图H来表示,图F表示的是HCI。可见,EGDI没有覆盖到图G的侧面。

四、日本电子政府发展存在的问题及改进对策

综上所述,从日本国内各方面和联合国调查报告的评价来看,日本电子政府的发展得到了肯定,取得了一定成果。比如,《数字政府推进方针》中肯定了日本电子政府致力于解决IT治理的强化、政府信息系统改革、IT投资的可视化、信息合作基础的建设等,实现了政府信息系统数量和运营成本的削减;再有,为提高行政数据的流通和利用速度,引入了‘我的号码’制度,制定了《推进官民数据利用的基本法》等。在联合国的评价报告中反映了日本在通信基础设施建设和在线服务等方面取得的进步。在联合国调查报告电子政府的世界排名中,日本从2001年的第27位跃升到2010年的第17位,再上升到2020年的第10位。

但是,这些评价完全客观吗?日本的电子政府是否还存在重大的不足?下文对此进行较为深入的分析并提出一些改进的建议。

(一) 对 ICT 战略变迁意义的再审视

文中表 1 说明,从 2001 年 1 月的《e-Japan 战略》到 2017 年 5 月的《世界最先进 IT 国家创造宣言——官民数据利用推进基本计划》,日本已经数次制定和推出了 ICT 战略、构想或计划,预期塑造的社会形象也沿着 2001 年的“e-Japan”、2006 年的“u-Japan”、2009 年的“i-Japan”,再到 2017 的“d-Japan”而演变的。“e-Japan”重点在于 ICT 基础设施和 ICT 利用环境的建设,接下来是以“无论何时、无论何地、无论何人”都能访问的“泛在(ubiquitous)环境”为目标的“u-Japan”构想。在这种方向性定位的基础上,构想了把社会的包容(social inclusion)和创新(innovation)与 ICT 利用联系起来的“i-Japan”,又进一步构想了意识到“‘数据’大流通时代到来”的“d-Japan”^①。

这些 ICT 战略、构想或计划中,在“目标社会”的形象设计变化的背景下,ICT 变化的速度以及对经济社会的渗透或影响比预想的要快。2017 年 5 月 30 日内阁会议制定的《世界最先进 IT 国家创造宣言——官民数据利用推进的基本计划》中指出:“从最初的‘e-Japan 战略’开始已经过去了 16 年,尽管在这段期间 IT 的技术进步会止于何处并不知晓。……IT 革命技术进步的速度却快得超出了我们的想象”“以交流的方式为引领,在工作、观光、娱乐、医疗或介护等所有方面使企业活动和国民生活发生改变,IT 技术进步带来了最初制定‘e-Japan 战略’时无法想象的冲击”^[18]。这样的事实,使得电子政府的推进面临更为棘手的问题。首先,迄今为止的电子政府的推进内容是否合适?今后需要如何修正和应对?其次,根据联合国的电子政府发展指数(EGDI)

观察各国电子政府的发展程度,尤其是当时的一系列变化是否有意义?

《世界最先进 IT 国家创造宣言——官民数据利用推进的基本计划》中指出:“无法完全预测今后的社会,不能否定将来会产生现在预想的数据利用所带来的效果(如生产效率的提高、开创技术革新等)。正如迄今为止在技术开发和服务提供方面的竞争者变迁中所看到的那样,围绕 IT 的环境也将会有超出想象的变革。”虽说如此,“社会可能发生各种各样的事情,尤其是有关 IT 的环境有可能发生想象不到的情况,经常升级,以反复型开发(Agile Software Development,也称为敏捷开发)模式灵活应对环境变化是很重要的”^[19]。在电子政府推进方面也要寻求相同的认识,也就是说在明确原则、方针的同时,定期核查评估和修改必不可少。

(二) 切实贯彻“使用者为中心”的理念

如前所述,日本电子行政服务遭遇到如此差评,即便是最基本的电子申请,和文件为依托的手续办理相比也不具有吸引力,用起来很困难。在 2009 年 7 月的《i-Japan 战略 2015》中列举的一个原因是,“虽然以前的战略位置强调数字技术的利用,但是容易形成技术优先的指向,同时也会陷入服务提供者立场的逻辑思维”^②。因为有了这样的反省,所以在 2017 年 5 月的《数字政府推进方针》中指出:“要开展应对多样化的、急速变化社会的行政服务,不是像迄今为止这样站在提供者的视角(Supply Side),而是要站在使用者(Customer)的视角设计行政服务,需要以使用者为中心提供服务”。

目前看,已从这样的观点出发进行了一些改进,比如易使用和操作性的改善;对于利用频率高的行政服务,每周 7 天 24 小时在自己家里或者便利店等场所就能获取,放宽时间和场所的制约;实现在一个场所就能利用多种服务的一

① 作为 ICT 战略目标的社会方向性的称呼,“e-Japan”“u-Japan”和“i-Japan”都被实际使用了,但是“d-Japan”这一表述还没有被真正使用。

② 在日本为对方提供非常细致周到的行为只有作为日本式的“招待”时而受到好评,但是这是提供方的“招待”,应该重视的是站在需求方角度的“招待”。在日本电子政府推进的初期阶段欠缺这样的视角,笔者谷口洋志曾对此给予强烈批评。参见谷口洋志:《电子政府の失敗は不可避免か?》[J]日本計画行政学会『計画行政』,2001(9):3-8。

站式服务。实际上,在电子政府推进的初期阶段就经常强调“使用者本位”“使用者视角”“使用者中心”这样的原则和方针,例如2003年7月发布的《电子政府构筑计划》中就强调“对国民来说易用易懂”、提出以“提供使用者本位的行政服务”为目标。同一个问题长期被提及,意味着没有正确理解“使用者本位”的意义到底是什么,迫切需要重新明确其概念^①,包括电子政府的概念。

目前还是能遗憾地看到,在各自治体的各种证明书的办理过程中,较比以前的方式没有发生明显变化,还是需要办理窗口签字和盖章。即使有证明书,如果没有带印章只有签名的话是不被认可的,还有被拒绝发放证明书的情况发生。比起当事人的现场亲笔签名,而更相信廉价图章这种落后的方式,对没有日本式印章的外国人来说就形成了差别性对待。再有,门户网站只说明办理手续的流程,而需要办理的手续和以前没有变化。即使有专门的商店能获取证明书,但也只限于一部分,使用自动机械的便利性并不高。

问题在于提供方的立场仍占上风,需求方的视角未被重视。反复策划制定名目繁多的各种战略,其内容也只是对各部门组织职责的概括,并没有明确优先的顺序,造成相互矛盾的政策并行存在,即使有基础设施和硬件等条件,也会产生不能充分利用的情况。通过这样的反思,笔者认为需要从以下这几个方面改进:重新彻底地从需求方或者使用者的角度出发进行建设和提供服务;完成明确构想战略和确立卓越领导力,建设所有人都能参与的可访问环境,保障考虑到 ICT 利用的数字鸿沟问题。

(三) 挖掘潜在的杀手级应用

即使存在“伴随 ICT 发展的不确定性”,也是基础设施技术、硬件、软件、APP 应用中的不确定性,无法改变 ICT 利用的重要性这一潮流。实际上,无论是“e-Japan”“u-Japan”“i-Japan”还

是“d-Japan”,都是与 ICT 利用直接相关的,日本一直在摸索如何在不同认识的基础上开展 ICT 的利用。

在 ICT 利用过程中,能够起到重要作用的是能够发挥起爆剂作用的杀手级应用(killer application)。日本在基础设施、硬件等物质环境的建设等方面处于优势,但不能充分地启动杀手级应用却是短板。实际上,目前日本已有的两个应用系统就可以打造成电子政府的杀手级应用。

1. 个人号码卡

日本在 20 世纪 80 年代前期计划引入“绿卡(纳税人号码卡)”,但是最终没有实行。因为如果对每个人的收入获知率不同就会产生明显的不公平性,基于这一认识,绿卡以正确获知个人收入和储蓄、实现公平租税负担为目标。但是对于一部分人来说,正确获知收入与储蓄被认为是对个人信息的威胁,最终遭到强烈抵制,以失败告终。到了 21 世纪第一个十年,引入了不以征税为目的,而是使普通个人认证更有效率、更加合理的“住基卡(居民基本底账)”。住基卡的发行始于 2003 年,伴随着“我的号码”制度的引入,终止于 2015 年。住基卡不仅应用于个人认证,还广泛用于社会保障(医疗、健康等)和公共机构(图书馆等公共设施)等领域。但由于需要获取个人隐私信息,遭到强烈批判,越来越多的自治体对住基卡的发行犹豫不决,几乎无法用于个人认证,最后仍以失败告终^②。进入 21 世纪第二个十年,在社会保障和税金的一体化改革基础上,从 2015 年 10 月引入了“我的号码”制度。“我的号码”是向在日本拥有居民登记卡的所有个人发行的 12 位号码,其使用范围包括税金、社会保障和灾害 3 个领域。从 2016 年开始发行塑料材质的“我的号码”卡(即个人号码卡),用于身份证明和电子证明书等。

“我的号码”卡已用于税金和社会保障(补助、年金和医疗等)业务领域,其便利性也得到了

^① 笔者一直关注 Amazon.com 的发展变化,认为可作为“使用者本位”具有代表性的典型实例。参见谷口洋志. 米国の電子商取引政策 [M]. 創成社, 2000.

^② 笔者谷口洋志有过这样的经历,他前往居住所在地的市政府申办住基卡,办理窗口的工作人员询问:“办卡是为了做什么事情?”、“即自己花钱也想办吗?”,这些问话明显暗示办卡没有意义。政府花费了多年时间和费用投入,最终却变成徒劳的、无意义的一大公共事业。

大力宣传,但遗憾的是,目前的普及率仍非常低,据日本总务省的相关统计,2018年全国47个都道府县的普及率平均值是11.5%,最高的地区是东京为14.9%,最低的地区是高知县仅为6.9%^①。因此,“我的号码”卡的使用前景大有潜力。

2. 电子纳税系统

另一个潜在的杀手级应用是2008年建设的电子申报和纳税系统(e-Tax)。e-Tax可用于在线办理申报和缴纳所得税、消费税、法人税、酒税和印花税等手续。

据日本国税厅的统计,2017年度e-Tax的在线利用情况如下:个人所得税申报1043万件,个人消费税申报74.5万件,法人税申报212.8万件,法人消费税申报162.5万件,酒税申报3.5万件,印花税申报8.4万件,利用率分别是54.5%、66.1%、80.0%、81.6%、81.2%、59.2%^[20]。其中,个人所得税在线申报利用率从2007年度的18.4%上升到2017年度的54.5%,个人消费税申报的利用率从19%上升到约66.1%,利用率提高比较明显。财务省发布的改善解决计划中把上述前两个税种2016年度的利用率目标定为58%,2016年度的消费税申报利用率达63.2%,已超过目标值;而个人所得税申报利用率是53.5%,距目标值还有相当差距,即使从2017年度的利用率来看,也没有达到2016年度的目标值。国税厅认为2016年度目标未完成的原因是“‘我的号码’卡和对应的读卡机(CardReader)的普及滞后”^[21]。

但原因不只是这些,从笔者谷口洋志的个人经历来说,他没有办理“我的号码”卡,也没有向税务署申请ID密码,而是选择先利用e-Tax系统填报所得税申报书,之后打印出来,本人携带去当地的税务署提交办理。把这种情况的使用件数和完全利用e-Tax的在线申报件数在整体中所占的比例定义为ICT活用率,那么2017年度的所得税申报的ICT使用率就高达80.0%,个人消费税申报率是76.2%。这说明已经存在相当数量的知道和部分使用e-Tax

系统的群体,这一群体将是未来全部实现在线利用e-Tax的潜在使用者。但是,ICT利用率和e-Tax利用率的提高,两者的相关可能性并不高。因为要想仅凭e-Tax就完成所得税申报,需要拥有能够使用e-Tax的电脑设备和通信环境,事前通过“官方的个人认证服务”获取电子证明书,还需要准备“我的号码”卡和读卡器等。而事实上,普通民众缴纳所得税的e-Tax操作每年只有一次,在2月16日-3月15日这一期间进行,却需要准备上述提到的各种软硬件条件,还要面临系统升级、设备淘汰的经济成本,不免让人感觉麻烦和不值得。因此人们对e-Tax的利用积极性就会大大折扣,结果就会继续存在数字鸿沟,进而导致e-Tax的利用率停滞不前。只有将e-Tax的操作进行最大程度简化,e-Tax作为杀手级应用的潜能才能成为在线申请普及扩大的巨大原动力。

(四) 防灾和灾害相关的电子政府服务作为必须的服务项目

众所周知,日本近些年频发大地震、台风、暴雨等自然灾害,迫切需要建设预测和预报系统、采取防灾对策势。目前的情况是,灾害信息系统已建设完成,也可以部分提供受灾、支援等方面的信息。但是,民众需要的信息不仅是安危、医疗信息和灾害、受灾信息,对于救济和支援的信息,水、通信、电、煤气等与生命息息相关的信息同样不可缺少,而这些信息的提供服务才刚刚起步,距离一站式服务还相差甚远。而且每次发生自然灾害时都会谣言四起、出现几乎没有外语信息提供等情况发生,因此目前还不能说是有效率、有效果的信息服务体系。另外,还存在申请或者享受服务的利用方法繁杂、不容易操作,使用者的技能或者知识不充分等问题;基础设施和硬件的供给还存在缺口,也还有不能熟练使用软件和APP应用的情况等。无论电子政府的现状如何,像日本这样面临自然灾害机率较大的国家,与灾害和防灾相关的电子行政服务,是从使用者视角来看最需要关注的内容之一,

① 具体参见総務省・マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について(平成30年7月1日現在), https://www.soumu.go.jp/main_content/000538604.pdf

是紧要且最重要的电子政府服务。

2020年新型冠状病毒疫情蔓延对电子政府服务的需求不断增加,日本电子政府服务在跟进的同时,也再次暴露出严重短板,比如给国民发放10万日元补助金迟迟不能到位,历时3个多月才发放完毕。在营义伟上任日本首相的10天内,已经宣布了几项主要改革措施,其中重要的一项是日本政府要成立“数字厅”。“数字厅”直属于首相管理,将原来分散在各主要部门的与IT、AI等数字产业相关的政策、预算和实体进行整合,由其统筹政策制订和行政指导等。该项举措的初衷不仅为更好地提供电子政府服务,还要促进日本智能社会的实现。但是,笔者对此也持有一定的保留态度。即便对外宣称“数字厅”是直属首相管理,也体现出“数字厅”在营义伟内阁中的特殊地位。但在日本,“厅”比“省”的级别要矮上半截,很难具有更强的执行力,并且与原来有关联的“省”之间容易产生决策上的矛盾,这一点在1971年成立环境厅的过程中就已显而易见了。“数字厅”真正运行起来需要由其他省厅相关部门划拨过来的人员或者ICT专家实际操作,这官员仍会重点考虑原来部门管辖范围的利益,从而阻碍新政策的制定和实施。目前,日本政府各省厅等部门使用的电子信息系统来自于不同企业,尚未协调一致,“数字厅”也不能在很短时间内、很容易就能解决这沉积已久的问题。因此,“数字厅”对于提升日本电子政府服务的质量和效率的效果如何,尚需时日考察和检验。

参考文献:

- [1] 日本閣議. 行政情報化推進基本計画. [OL]. [1994-12-25]<https://www.e-gov.go.jp/doc/promote/19971220doc.html>.
- [2] IT戦略本部. IT基本戦略 [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>.
- [3] IT戦略本部. IT基本戦略 [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>.
- [4] 民データ活用推進戦略会議. デジタルガバメント推進方針 [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/suisinhosin.pdf>.
- [5] 各府省情報化統括責任者 (CIO) 連絡会. 電子政府構築計画 [OL]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/kettei.html>.
- [6] IT戦略本部. i-Japan戦略2015～国民主役の「デジタル安心活力社会」の実現を目指して～ [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/090706honbun.pdf>.
- [7] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部. 電子行政推進に関する基本方針 [OL]. https://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/110803_denshi.pdf.
- [8] 閣議. 世界最先端IT国家創造宣言の変更について [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/siryou1.pdf>.
- [9] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部官民データ活用推進戦略会議「デジタルガバメント推進方」 [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/suisinhosin.pdf>.
- [10] NTTデータ経営研究所. 平成20年度『ITによる改革の達成度に関する調査』報告書 [OL]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ithyouka/itaku_houkoku/20itaku.pdf.
- [11] 山田肇. 日本における電子政府の現状と将来の方向—電子申請を中心に—科学技術動向 [J]. 2010(3):8-20.
- [12] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部. 電子行政推進に関する基本方針 [OL]. https://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/110803_denshi.pdf.
- [13] 閣議. 世界最先端IT国家創造宣言の変更について [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/siryou1.pdf>.
- [14] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部官民データ活用推進戦略会議「デジタルガバメント推進方針」 [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/suisinhosin.pdf>.
- [15] United Nations, United Nations e-Government Survey 2018, pp. 92.
- [16] United Nations, United Nations e-Government Survey 2020, pp. 49.
- [17] Brynjolfsson, E. & L. M. Hitt, "Beyond the Productivity Paradox," Communications of the ACM, Vol. 41:8, August 1998, pp. 49-55.
- [18] 閣議. 世界最先端IT国家創造宣言官民データ活用推進基本計画について [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryou1.pdf>.

[19] 閣議. 世界最先端 IT 国家創造宣言官民データ活用推進基本計画について [OL]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryou1.pdf>.

[20] 国税庁. 关于平成 29 年度 e-Tax 的利用情况等 [OL]. <https://www.e-tax.nta.go.jp>.

[21] 日本経済新聞. [OL]. [2017-8-17]. https://www.nikkei.com/article/DGXLASF517H2G_X10C17A8EE8000/.

(责任编辑 梁友君)

The Current Situation of the Development of E-government in Japan and the Analysis of Promotion Countermeasures

Gao He Taniguchi Yoji

Abstract: E-government service started from early 1990's in Japan, there exist both changes and continuity in the definitions of Japanese e-government and the problems that the Japanese government engaged to deal with. To analyze the evaluations of the e-government from domestic society in Japan and indicators of United Nations survey can find that Japanese e-government services have made much progress but still exist some deep-rooted problems which should be resolved. Based on the analysis above and authors' comprehension of the meanings of e-government in Japan, we examine the effects and significance of the strategies and plans that have been carried out, and put forward some countermeasures and suggestions as to the better development of e-government in Japan from different aspects. It is necessary to excavate the killer applications to promote the popularity of e-government services, implement the concept of "customer-centered" indeed, eliminate digital divide, capture more e-government services about natural disasters. As the digital economy era is coming, it is essential to improve and accelerate the development of e-government. And the measures taken and experiences from Japan may provide much references and lessons for China.

Key Words: E-government; Demand Side; Killer Application

中日制造业服务化测度及其对产业 国际竞争力的影响

——基于国际投入产出的分析

刘珊珊

【内容摘要】 从生产性服务投入角度,借助世界投入产出数据库(WIOD)最新公布的2000—2014年世界投入产出表,测算中日两国制造业服务化水平,对比中日两国制造业服务化发展特征,并基于增加值贸易核算中日两国以增加值显示性比较优势指数表征的制造业国际竞争力水平。结果表明:(1)中国制造业服务化水平和国际竞争力整体上落后于日本,中国低技术、中低技术密集型制造业国际竞争力比较优势明显,日本高技术、中高技术密集型制造业国际竞争力更高;(2)从细分生产性服务投入行业类型看,中日两国服务化类型结构相似,批发零售和仓储运输服务化水平相对较高,其他类型服务化水平较低;(3)制造业服务化与国际竞争力水平之间并非简单的线性关系,而是存在显著的倒U型关系。此外,信息通讯服务投入对制造业国际竞争力的促进作用存在门槛效应,且产业国际竞争力的提升更多依赖专利科技服务要素的投入。

【关键词】 全球价值链 制造业服务化 增加值贸易 国际竞争力

【中图分类号】 D5/F49

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0071-10

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.008

【基金项目】 国家社会科学基金项目“日本新一轮引资政策调整与中国对日直接投资增长研究”(17BGJ068)

【作者简介】 刘珊珊,辽宁大学日本研究所实习研究员(沈阳 110136)

随着经济全球化的深入发展,全球价值链(Global Value Chain,简称GVC)分工背景下,传统制造业企业逐步将重心由生产型制造向服务型制造转移,制造业服务化发展趋势日渐凸显,成为“中国制造2025”“德国工业4.0”的核心理念。

中国制造业自加入WTO以来,依托土地、劳动力等低成本优势迅速嵌入全球价值链,获得了长足发展,但随着要素成本的提高,中国“粗放

式”嵌入全球价值链的分工模式难以为继,面临被低端“锁定”和“固化”的困境^[1]。近年来日本制造业在世界市场的影响力有所下降,但相关研究表明其国际竞争力和GVC地位均高于中国^{[2][3]}。在制造业“微笑曲线”上,中、下游投入生产性服务,以拓展研发、设计、营销、售后等服务,推动制造业服务化,提高产品附加值进而提高制造业国际竞争力,是日本制造业战略转型最为突出的特征^[4]。因此,分析中日制造业发展态势的共性

与差异,比较中日两国制造业国际竞争力的优势与不足,有助于为我国深化制造业服务化发展战略、加速产业结构转型升级、实现价值链攀升提供理论借鉴。

制造业服务化这一概念最早由范得默维(Vandermerwe S)和拉达(Rada J)两位学者提出^[5],随后学者们围绕制造业服务化进行了大量研究。黄群慧和霍景东(2014)利用WIOD提供的投入产出数据测算了全球主要经济体的制造业服务化水平,发现创新能力、经济自由度是推动一国制造业服务化的重要因素^[6]。吕云龙和吕越(2017)从贸易增加值视角测算了中国出口产品的制造业服务化水平,并构建模型分析了制造业服务化水平对其国际竞争力的影响^[7]。彭水军等(2017)运用MRIO模型的增加值核算及分解方法研究了我国制造业转型升级的特征,发现中国国内服务增加值显著提高了制造业出口增加值,中国制造业服务化转型呈现出“以国内服务替代国外服务”的趋势^[8]。王厚双和盛新宇(2020)利用直接消耗系数比较了中日制造业整体及不同细分制造业行业服务化水平,结果发现,相比日本制造业服务化水平,中国低位徘徊且微弱下降,同时中日两国制造业对国外进口生产性服务业的依赖程度都较低^[9]。任同莲和齐俊妍(2020)通过对42个国家18个制造业行业实证检验发现,国内生产性服务投入和国外生产性服务投入均有利于制造业国际竞争力的提升,且国外生产性服务投入对制造业国际竞争力的提升作用大于国内生产性服务投入^[10]。

本文首先从生产性服务投入角度,借助世界投入产出表测算中日两国制造业服务化水平,基于生产性服务类别差异、制造业技术密集度差异等角度,比较了2008年金融危机前后两国制造业服务化发展特征;其次,基于增加值贸易核算中日两国以显示性比较优势指数表征的制造业国际竞争力水平。

本文可能的创新之处,一是鲜有文献涉及中日两国制造业服务化水平测度及比较其差异化特征,本文力求弥补现有研究的不足和未涉及之处;二是采用最新公布的WIOD数据库,从完全消耗系数视角,用制造业出口中内含的生产性服务占

比测度中日两国制造业服务化水平,用服务化程度对中日两国制造业参与全球价值链的特征进行重新审视;三是结合最新文献研究成果,基于增加值视角核算中日两国以增加值显示性比较优势指数为表征的制造业国际竞争力水平,探究中日制造业服务化水平及其对制造业产业国际竞争力的影响。

一、研究设计

(一) 制造业服务化测算

本文基于WIOD-WIOTs的完全消耗系数测算制造业服务化水平,借鉴已有研究^[11],构建一个N个国家G个部门的世界投入产出模型,对世界投入产出表分解计算,完全消耗系数矩阵可以表示为:

$$B = (I - A)^{-1} - I = \begin{bmatrix} b_{11} & b_{12} & \cdots & b_{1n} \\ b_{21} & b_{22} & \cdots & b_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ b_{n1} & b_{n2} & \cdots & b_{nn} \end{bmatrix} \quad (1)$$

其中,A为直接消耗系数矩阵,代表各国各行业间的直接消耗关系。I为GN×GN的单位矩阵,(I-A)⁻¹为里昂惕夫逆矩阵,B为完全消耗系数矩阵,其中各元素即为完全消耗系数。

目前学术界主要使用基于投入产出表测算的完全消耗系数测度制造业服务化水平^[12],直接消耗是指某部门一单位产出需要直接消耗所有部门的产品或服务的数量,直接消耗系数可以表示为:

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_j} \quad (2)$$

a_{ij} 是制造业部门j对生产性服务部门i的直接消耗系数,其中 x_{ij} 为制造业j生产过程中对生产性服务部门i的直接消耗量, x_j 为制造业的总投入。除直接消耗外,制造业部门j生产一单位产出还需对服务部门i产生间接消耗。完全消耗系数是指某一部门每生产一单位产出,需要直接和间接消耗各部门的产品或服务的数量,是直接消耗系数和间接消耗系数的总和。具体公式可以表示为:

$$b_{ij} = a_{ij} + \sum_{m=1}^n a_{im} a_{mj} + \sum_{s=1}^n \sum_{m=1}^n a_{is} a_{sm} a_{mj} + \cdots \quad (3)$$

式(3)等号右边第一项是制造业部门*j*对生产性服务部门*i*的直接消耗系数,第二项是第一轮间接消耗,第三项是第二轮间接消耗,依次类推……完全消耗系数更能全面反映制造业部门与服务业部门之间的数量关系。本文基于WIOD公布的中日投入产出表计算得出2000–2014年18个制造业部门和整体制造业对生产性服务业的完全消耗系数,由此来反映制造业对生产性服务业的依赖程度,以此衡量制造业投入服务化水平。

(二) 制造业国际竞争力测算

现有多数研究运用显示性比较优势指数(Reveals Comparative Advantage Index,简称RCA指数)衡量一国或部门的国际竞争力,随着价值链分工“碎片化”程度不断提高,国际分工主导形式由产业间分工逐渐向产业内分工转变、由产业内分工逐渐转为产品内不同工序分工,此时基于总量贸易的传统RCA指数容易造成计算结果偏差,原因在于:一是基于总量贸易的传统RCA,包含了大量重复计算部分;二是对于部分企业或部门,尤其是处于相对下游的企业或部门,总贸易额中包含了部分国外增加值;三是总贸易额中还包含了国内其他行业增加值。因此,基于总量贸易计算的传统RCA不能满足度量各国产业内各工序环节竞争性和互补性要求。

为解决这一问题,本文基于增加值贸易视角,剔除国外增加值和国内重复计算部分,重新核算得出增加值显示性比较优势指数^[13]:

$$RCAVA_{ir} = \frac{x_{-dva_{ir}}}{\sum_{i=1}^n x_{-dva_{ir}}} \bigg/ \frac{\sum_{r=1}^c x_{-dva_{ir}}}{\sum_{i=1}^n \sum_{r=1}^c x_{-dva_{ir}}} \quad (4)$$

$RCAVA_{ir}$ 表示*r*国*i*部门基于增加值贸易计算得到的显示性比较优势指数, $x_{-dva_{ir}}$ 表示*r*国*i*部门出口的国内增加值, $\sum_{i=1}^n x_{-dva_{ir}}$ 表示*r*国的总增加值出口, $\sum_{r=1}^c x_{-dva_{ir}}$ 表示全球*i*产业出口包含的国内增加值, $\sum_{i=1}^n \sum_{r=1}^c x_{-dva_{ir}}$ 表示全球所有产业出口的总增加值。当 $x_{-dva_{ir}}$ 大于1时,说明国家在该行业具有比较优势,竞争力越强,较多从事产品研发、设计等高附加值环节,反之,当 $x_{-dva_{ir}}$ 小于1时,说明国家在该行业处于相对劣势,其出口以最终产品为主,较多从事组装加工等低附加值环节。

(三) 数据说明与样本选择

本文主要数据来源于WIOD在2016年公布的世界投入产出数据(WIOTs)中的中日国家投入产出表(NIOTs)。借鉴相关文献研究,选取C5–C22共18个制造业行业^[14]。同时,将制造业按技术密集度划分为低技术密集型制造业(C5、C6、C7、C8、C9、C22)、中低技术密集型制造业(C10、C13、C14、C15、C16)、中高技术密集型制造业(C11、C12、C18、C19、C20、C21)和高技术密集型制造业(C17)^[15],以进一步研究不同行业制造业服务化水平和产业国际竞争力。

根据世界投入产出表中关于服务贸易的行业分类,剔除中国和日本未涉及的行业,选取与制造业生产密切相关的13个生产性服务业作为制造业服务化样本。本文涉及的具体行业名称和代码见表1。

表1 行业代码、名称及分类对应表

行业 序号	行业名称	行业 分类	行业 序号	行业名称	行业 分类
C5	食品制造、饮料和烟草制品业	M	C21	交通运输设备制造业	M
C6	纺织服装和皮革制造业	M	C22	家具及其他制造业	M
C7	木材、木竹藤、棕草制造业	M	C29	批发贸易(汽车和摩托车除外)	S
C8	纸和纸制品业	M	C30	零售贸易(汽车和摩托车除外)	S
C9	印刷业和记录媒介的复制业	M	C31	陆路运输与管道运输业	S
C10	石油、炼焦及核燃料加工业	M	C32	水上运输业	S
C11	化学原料及化学制品制造业	M	C33	航空运输业	S
C12	医药制造业	M	C34	运输储藏和辅助活动	S
C13	橡胶塑料制造业	M	C35	邮政和快递活动(邮政和快递业)	S
C14	非金属矿物制品业	M	C39	电信业	S
C15	基本金属制造业	M	C40	信息科技和其他信息服务业	S
C16	金属制品业	M	C41	金融服务业(保险和养老金除外)	S
C17	计算机等电子设备制造业	M	C42	保险、再保险和养老金业	S
C18	电气机械及器材制造业	M	C47	科学研究与发展	S
C19	机械设备制造业	M	C49	其他专业、科学和技术活动	S
C20	汽车、挂车和半挂车制造业	M			

资料来源:笔者根据WIOD数据库计算得到,M代表制造业,S代表服务业。

二、中日制造业服务化水平比较分析

(一) 中日制造业服务化水平整体比较

依据前文测度方法,首先从整体层面对2000–2014年中日制造业服务化水平进行测度,中日制造业服务化水平及其变动趋势见图1。

从图1看,样本期内,中国制造业服务化水平从期初的36.2%上升至期末的37.9%,而日本的制造业服务化水平从期初的32.7%下降至期末的31.9%,中日两国制造业服务化水平并未取得显

著进步。但样本期内中日两国制造业服务化变动趋势却存在显著差异。

2000–2014 年中国制造业服务化水平基本呈现先降后升的“U”型趋势,这种“U”型变化趋势大致以 2008 年金融危机爆发年份为分界点,具体而言,2000–2008 年中国制造业服务化水平呈明显下降趋势,2008 年以后呈快速上升趋势。2000–2014 年日本制造业服务化水平呈波动变化趋势,整体来说相对稳定,基本保持在 30% 以上,但 2012 年以来,日本制造业服务化水平呈微弱的下降态势。2000–2012 年日本制造业服务化水平明显高于中国,2012 年中国制造业服务化水平超过日本,此后差距逐渐拉大。

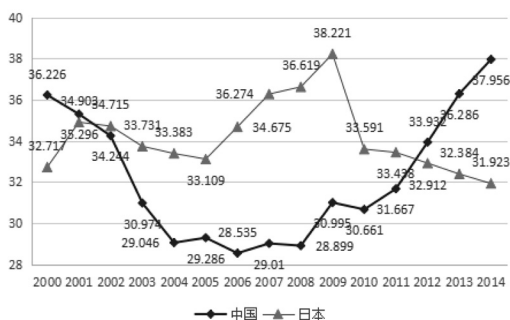


图1 中日制造业服务化水平变动趋势（单位：%）

资料来源：笔者根据 WIOD 数据库计算得到

（二）中日细分制造业行业服务化水平比较

本文进一步测算 2007 年和 2014 年中日制造业细分行业服务化水平,结果如表 2 所示。

首先,金融危机前,以 2007 年为例,中国有 8 类制造业服务化水平较高,保持在 30% 以上。家具及其他制造业服务化水平最低,仅为 19.6%。日本大部分制造业行业服务化水平均高于中国,大部分日本制造业行业服务化水平超过 30%,其中纺织服装和皮革制造业、纸和纸制品制造业、医药制造业、基本金属制造业和家具及其他制造业的服务化水平均超过 40%。金融危机后,以 2014 年为例,中国制造业服务化水平明显提高,其中化学原料及化学制品制造业、橡胶塑料制造业、计算机及其他电子设备制造业、电气机械及器材制造业及汽车、挂车和半挂车制造业服务化水平最高,均超过 40%;家具及其他制造业的服务化水平最低,仅有 27.472%。2014 年日

本制造业服务化发展趋势与中国相反,多数制造业行业服务化水平显著下降,其中纸和纸制品制造业、化学原料及化学制品制造业、基本金属制造业、电气机械及器材制造业、家具及其他制造业服务化水平最高,均超过 35%,石油加工、炼焦及核燃料加工制造业的服务化水平最低,仅有 6.667%。

其次,中国各细分行业制造业服务化水平均有不同程度的提升,其中食品制造、饮料和烟草制品业、纺织服装和皮革制造业、化学原料及化学制品制造业、橡胶塑料制造业和汽车、挂车和半挂车制造业五个制造业行业的制造业服务化水平增长最快。而日本除汽车、挂车和半挂车制造业外,其余制造业部门制造业服务化水平均呈现不同程度的下降。在细分行业内,中日制造业服务化发展具有一定相似性,相对其他行业,中日在化学原料及化学制品制造业、橡胶塑料制造业和电气机械及器材制造业领域,均处于领先水平,而木材加工及木竹藤、棕草制造业和印刷业和记录媒介制造业服务化水平较低。值得注意的是,中国的汽车制造和交通运输制造业服务化水平均高于日本。

表2 中日制造业细分行业服务化水平（单位：%）

行业		中国			日本		
		2007	2014	增量	2007	2014	增量
低技术	C5	27.236	38.167	10.931	30.242	26.620	-3.622
	C6	27.129	39.631	12.502	40.092	33.044	-7.048
	C7	25.019	30.156	5.137	38.537	25.266	-13.271
	C8	29.638	38.146	8.508	45.343	37.324	-8.019
	C9	25.733	35.228	9.495	29.384	25.228	-4.156
	C22	19.600	27.472	7.872	45.462	39.560	-5.902
中低技术	C10	29.224	35.513	6.289	16.327	6.667	-9.660
	C13	28.907	40.085	11.178	34.927	34.449	-0.478
	C14	30.486	36.470	5.984	34.280	30.933	-3.347
	C15	31.033	38.157	7.124	41.752	37.452	-4.300
	C16	29.163	39.060	9.897	34.492	33.383	-1.109
	C11	30.530	40.551	10.021	38.945	36.661	-2.284
中高技术	C12	28.708	37.675	8.967	42.050	32.946	-9.104
	C18	31.875	41.797	9.922	35.963	35.464	-0.499
	C19	30.077	39.380	9.303	31.480	27.880	-3.600
	C20	32.420	43.365	10.945	29.223	30.854	1.631
	C21	30.510	38.157	7.647	39.647	28.375	-11.272
	C17	34.653	44.063	9.410	30.652	26.694	-3.958

资料来源：笔者根据 WIOD 数据库计算得到

（三）生产性服务行业异质性视角下中日服务化水平比较

本文将生产性服务业划分为五类：批发零售服务业（C29、C30）、仓储运输服务业（C31、

C32、C33、C34、C35)、信息通讯服务业(C39、C40)、金融保险服务业(C41、C42)和专利科技服务业(C47、C49),进一步测算了不同类型生产性服务对中日制造业细分行业服务化水平的贡献程度,结果如表3所示。

中日制造业服务化水平具有一定的相似性,两国制造业生产性服务投入中,占比最高的都是批发零售服务业,其次是仓储运输服务业。批发零售服务和仓储运输服务对制造业的贡献主要集中在产品制造和销售环节;信息通讯服务、金融保险服务和专利科技服务等主要用于融资、研发、设计、技术支持等环节,对制造业服务化的贡献度相对较小。

表3 考虑服务行业异质性的日本制造业服务化水平
(单位: %)

类型	中国			日本		
	2007	2014	增量	2007	2014	增量
批发零售	9.702	15.169	5.467	12.957	10.699	-2.258
仓储运输	9.940	11.157	1.217	7.592	7.436	-0.156
信息通讯	2.466	1.241	-1.225	3.318	3.059	-0.259
金融保险	5.449	5.663	0.214	7.436	5.876	-1.559
专利科技	2.516	2.742	0.226	4.971	5.876	0.906

资料来源:笔者根据 WIOD 数据库计算得到。

2007年至2014年,中日两国生产性服务对制造业贡献度变化差异较大,其中中国除信息通讯服务业外,其他生产性服务对制造业服务化的贡献度均有不同程度的上升,而日本除专利科技服务外,其他生产性服务对制造业服务化的贡献度均有不同程度的下降。具体来看,中国批发零售服务化贡献率增长最高,其次是金融保险服务业,而金融保险和专利科技服务化水平发展较为缓慢。日本专利科技服务对制造业服务化贡献率增长最高,批发零售服务化水平的下降程度最高。

中日两国不同类型生产性服务业对制造业服务化的贡献率不同,中国的批发零售和运输仓储服务化水平均高于日本,而日本的信息通讯、金融保险和专利科技服务化水平均高于中国。这或许是由于中国主要从事价值链下游的组装加工和批发销售环节,而日本作为发达国家,其信息化建设和科学技术均处于领先水平,处于价值链研

发、设计的上游环节,因此其信息通讯和专利科技服务对制造业的贡献度更大。

同样基于生产性服务行业异质性视角对中日制造业细分行业制造业服务化水平进行测算,并对2014年的情况展开分析,结果见表4。

表4 考虑服务行业异质性的中日制造业细分行业服务化水平比较(单位: %)

行业		批发零售		仓储运输		信息通讯		金融保险		专利科技	
		中国	日本	中国	日本	中国	日本	中国	日本	中国	日本
低技术	C5	19.893	12.378	10.897	5.510	0.873	1.868	5.306	1.868	1.198	3.198
	C6	22.124	11.721	9.219	5.179	1.067	2.498	5.833	2.498	1.388	4.548
	C7	10.783	9.575	10.331	6.877	1.014	1.719	6.267	1.719	1.760	1.985
	C8	13.075	14.52	12.483	9.170	1.108	2.766	8.958	2.766	2.523	4.408
	C9	13.900	8.226	10.478	5.262	1.278	2.121	7.595	2.121	1.977	5.188
	C22	11.986	13.532	7.841	7.268	0.865	3.587	5.395	3.587	1.385	4.979
中低技术	C10	12.625	0.977	12.33	3.723	0.888	0.367	8.265	0.367	1.405	0.544
	C13	17.267	13.054	11.409	7.491	1.109	3.147	7.652	3.147	2.648	5.701
	C14	12.167	7.304	12.633	9.278	1.265	2.674	8.361	2.674	2.045	5.097
	C15	10.338	11.935	12.168	12.126	1.126	2.913	11.715	2.913	2.810	4.063
	C16	13.060	11.070	12.254	7.912	1.376	3.446	9.687	3.446	2.684	4.976
中高技术	C11	15.216	10.911	12.424	9.378	1.108	3.333	8.576	3.333	3.227	5.713
	C12	15.811	6.999	10.583	5.377	1.289	7.780	7.078	7.780	2.915	8.406
	C18	15.775	12.494	11.816	6.983	1.380	4.346	9.341	4.346	3.486	6.422
	C19	14.458	9.816	11.080	5.441	1.466	3.139	8.639	3.139	3.738	4.716
	C20	18.732	11.280	11.749	6.814	1.063	2.661	7.368	2.661	4.455	5.651
	C21	15.058	9.042	9.786	7.024	1.133	2.315	8.552	2.315	3.628	4.221
高技术	C17	18.483	8.291	9.120	4.866	2.232	3.522	9.277	3.522	4.951	5.614

资料来源:笔者根据 WIOD 数据库计算得到。

中日制造业行业不同类型生产性服务化水平上存在一定相似性。2014年,中日制造业细分行业服务化主要表现在批发零售服务业和仓储运输服务业,其中批发零售服务化水平最高。在具体细分制造业行业不同类型生产性服务化水平上,中日之间存在一定差异。

批发零售投入对象领域,中日食品制造、饮料和烟草制品业、纺织服装和皮革制造业、化学原料及化学制品制造业、橡胶塑料制造业、电气机械及器材制造业和汽车、挂车和半挂车制造业的服务化水平较高。中国的石油加工、炼焦及核燃料加工制造业和汽车、挂车和半挂车制造业服务化水平大幅领先日本。

仓储运输投入对象领域,中日纸和纸制品制造业、化学原料及化学制品制造业、非金属矿物制品业和基本金属制造业服务化水平较为领先,且中国各制造业细分行业的仓储运输服务化水平均高于日本。

信息通讯投入对象领域,中日两国信息通讯

服务化水平均较低,日本作为发达国家,各制造业行业服务化水平相对高于中国。中日两国在信息通讯服务化领域涉及的相似领先行业最多,如印刷业和记录媒介制造业、医药制造业、非金属矿物制品业、金属制品业、计算机及其他电子设备制造业、电气机械及器材制造业和机械制造业等,另外,日本医药制造业信息通讯服务化水平极为突出,高达7.78%,较同类型其他制造业已拉开明显差距。

金融保险投入对象领域,中国细分制造业行业服务化水平基本维持在7%左右,日本基本维持在3%左右,除医药制造业外,中国各制造业细分行业的金融保险服务化水平均高于日本。中日化学原料及化学制品制造业、金属制品业、计算机及其他电子设备制造业、电气机械及器材制造业和机械制造业服务化水平处于领先地位。另外,中国基本金属制造业的服务化水平高于日本。

专利科技投入对象领域,除石油加工、炼焦及核燃料加工制造业外,日本各制造业细分行业的专利科技服务化水平均高于中国。其中化学原料及化学制品制造业、计算机及其他电子设备制造业、电气机械及器材制造业、机械制造业、汽车、挂车和半挂车制造业和交通运输设备制造业在中日两国发展较快。日本医药制造业专利科技服务化水平远高于中国。

三、产业国际竞争力测度及其受到制造业服务化的影响

(一) 中日制造业国际竞争力水平整体比较

依据前文所述的测度方法,我们首先分别从整体和细分行业两个层面,对中日制造业国际竞争力指数进行测度。表5报告的数据是基于贸易增加值核算的2000–2014年中日制造业国际竞争力指数,其中包括整体层面上的国际竞争力指数和细分行业按技术要素密集度特征划分的四个组别,即低技术密集型制造业、中低技术密集型制造业、中高技术密集型制造业和高技术密集型制造业。

首先,从整体层面来看,2000–2014年,中日制造业国际竞争力水平均大于1,且2000–2012年中国制造业国际竞争力大于日本,2013

年日本制造业国际竞争力超过中国。2000–2014年日本制造业国际竞争力指数呈稳步上升趋势,而中国制造业国际竞争力则呈现先升后降的倒“U”型趋势,这种倒“U”型变化趋势大致以2008年金融危机爆发年份为分界点,具体而言,2000–2007年中国制造业国际竞争力指数呈明显上升趋势,这一变化可能与中国加入WTO有关,入世后随着国际贸易自由化和国内改革程度的加深,国内企业积极参与国际分工,低成本优势实现制造业规模的快速扩张,中国制造业国际竞争力不断提升,然而金融危机后,传统制造业低附加值弊端显现,中国制造业国际竞争力指数呈明显下降趋势,原因可能为以下两个方面:一是全球价值链分工的深度调整对中国粗放的经济发展模式造成巨大冲击;二是中国国内因素的变化,“人口红利”逐渐消失,国内生产要素成本提高,中国经济进入“新常态”。

其次,进一步比较不同技术要素密集度的中日制造业行业国际竞争力,可以发现,具有不同技术密集度特征的行业国际竞争力表现出不同变化趋势。

中国制造业国际竞争力指数总体与技术密集度水平呈负相关,突出表现为中国制造业行业的国际竞争力除高技术密集型制造业,总体上按照低技术密集型、中低技术密集型、中高技术密集型的顺序呈下降趋势。而日本制造业国际竞争力指数似乎表现为与技术密集度呈正相关。

表5 2000–2014年中日制造业国际竞争力(单位:%)

	整体		低技术		中低技术		中高技术		高技术	
	中国	日本	中国	日本	中国	日本	中国	日本	中国	日本
2000	1.261	1.150	1.767	0.620	1.328	1.406	0.732	1.247	1.060	1.838
2001	1.255	1.174	1.721	0.651	1.313	1.489	0.745	1.242	1.238	1.747
2002	1.249	1.182	1.664	0.635	1.313	1.483	0.765	1.275	1.351	1.760
2003	1.279	1.176	1.663	0.649	1.315	1.464	0.812	1.256	1.605	1.813
2004	1.287	1.185	1.616	0.665	1.355	1.449	0.818	1.275	1.785	1.830
2005	1.308	1.248	1.680	0.702	1.326	1.542	0.841	1.345	1.785	1.839
2006	1.341	1.234	1.745	0.691	1.341	1.534	0.858	1.317	1.817	1.868
2007	1.352	1.247	1.720	0.709	1.343	1.554	0.918	1.313	1.798	1.945
2008	1.371	1.276	1.673	0.769	1.383	1.627	0.988	1.303	1.789	1.860
2009	1.367	1.295	1.705	0.809	1.388	1.641	0.945	1.329	1.764	1.760
2010	1.347	1.316	1.565	0.821	1.390	1.645	1.002	1.369	1.908	1.785
2011	1.367	1.347	1.624	0.867	1.368	1.723	1.023	1.343	1.880	1.895
2012	1.386	1.337	1.719	0.850	1.366	1.703	0.985	1.340	1.902	1.928
2013	1.365	1.404	1.675	0.869	1.362	1.822	0.970	1.399	1.890	2.030
2014	1.317	1.432	1.605	0.910	1.315	1.847	0.944	1.420	1.836	2.048

资料来源:笔者根据WIOD数据库计算得到

从技术密集型特征看,低技术密集型制造业层面,中国的国际竞争力指数均大于1且多数年份大于1.5,而日本低技术密集型制造业的国际竞争力指数均小于1。另外,2009年以后,中国低技术密集型制造业国际竞争力指数呈下降态势,而日本低技术密集型制造业国际竞争力略有提升,但仍处于相对劣势。中低技术密集型制造业层面,中国国际竞争力显著小于日本,且差距不断扩大。中高技术密集型层面,除2010和2011年外,中国制造业国际竞争力指数均小于1,处于相对劣势,而日本则仍大于1,且其国际竞争力指数不断提高。而在高技术密集型制造业,中国和日本的国际竞争力指数均大于1,但日本的国际竞争力明显高于中国。

从变化趋势来看,尤其是2008年以后,中国制造业国际竞争力的提升速度在高技术密集型制造业领域表现更为明显,本文的高技术密集型制造业即计算机及其他电子设备制造业。在中低技术和中高技术密集型制造业行业,尤其是中高技术密集型制造业,中国国际竞争力较弱,说明中国技术密集型制造业主要是以进口国外中间品进行加工组装的方式融入全球价值链,而在低技术密集型和高技术密集型制造业领域,中国以中间品供应方角色融入全球价值链的趋势已较为明显。日本的制造业国际竞争力提升速度在中低技术、中高技术及高技术密集型制造业领域均表现明显,2014年日本高技术密集型制造业国际竞争力指数高达2.048,显然日本制造业更加健康稳步发展。

(二) 中日制造业细分行业国际竞争力比较

表6报告的是基于贸易增加值核算的2000—2014年中日各制造业细分行业国际竞争力指数。

从动态变化来看,比较金融危机前的2007年和金融危机后的2014年,七年间,中日两国制造业行业显示性比较优势指数变化差异明显,其中中国有超过半数制造业国际竞争力指数出现下滑,主要体现在中低技术密集型制造业和中高技术密集型制造业领域。而日本仅有两个行业的RCAVA指数下降。换言之,在中低技术和中高技术制造业领域,中国大多数行业的国际竞争力下降,这种情况可能进一步证实了在

比较优势的作用机制下,快速全面地融入全球价值链分工体系,使得更多资源向低端环节涌入和集中,中技术和中高技术制造业资源配置不足制约了价值链升级和附加值创造能力,其国际竞争力越来越弱。

表6 中日制造业细分行业国际竞争力(单位:%)

行业		中国			日本		
		2007	2014	增量	2007	2014	增量
低技术	C5	1.107	1.067	-0.040	0.360	0.393	0.033
	C6	3.302	2.760	-0.542	0.285	0.334	0.049
	C7	1.923	2.016	0.093	0.193	0.216	0.023
	C8	0.963	1.010	0.047	0.772	1.218	0.446
	C9	0.957	1.282	0.325	1.934	2.387	0.453
	C22	2.070	1.494	-0.576	0.395	0.467	0.072
中低技术	C10	1.122	0.977	-0.145	1.261	1.632	0.371
	C13	1.419	1.304	-0.115	1.900	2.045	0.145
	C14	1.493	1.872	0.379	1.431	1.578	0.147
	C15	1.758	1.512	-0.246	1.725	2.348	0.623
	C16	0.925	0.912	-0.013	1.454	1.633	0.179
	C11	1.327	1.154	-0.173	0.865	0.844	-0.021
中高技术	C12	0.335	0.320	-0.015	0.139	0.313	0.174
	C18	1.543	1.800	0.257	2.179	1.795	-0.384
	C19	1.240	1.154	-0.086	1.301	1.555	0.254
	C20	0.400	0.547	0.147	3.335	3.468	0.133
	C21	0.661	0.689	0.028	0.981	1.497	0.516
	高技术	C17	1.798	1.836	0.038	1.945	2.048

资料来源:笔者根据WIOD数据库计算得到

中日两国细分制造业行业的国际竞争力存在一定的相似性,两国在橡胶塑料制造业、非金属矿物制品业、基本金属制造业、计算机及其他电子设备制造业、电气机械及器材制造业和机械设备制造业的国际竞争力均处于相对优势,而在医药制造业领域,其国际竞争力处于劣势状态。

中国在食品制造、饮料和烟草制品业、纺织服装和皮革制造业、木材加工及木竹藤、化学原料及化学制品制造业以及家具及其他制造业上存在显著优势,这五个制造业行业中,除化学原料及化学制品制造业外,其余均为低技术密集型制造业。日本在金属制品业、机械设备制造业、汽车、挂车和半挂车制造业和交通运输设备制造业具有较强竞争力;值得注意的是,前文研究已知中国的汽车、挂车和半挂车制造业在批发零售服务化、仓储运输服务化和金融保险服务化水平均高于日本,而信息通讯服务和专利科技服务化水平低于日本,但日本的汽车、挂车和半挂车制造业的RCAVA指数高达3.5左右,远高于中国的0.5水平,由此推测,制造业服务化与国际竞争力之间不存在必然的正向相关关系。

(三) 制造业服务化对于产业国际竞争力的影响

为进一步探究中日两国制造业服务化水平与产业国际竞争力的关系,在中日两国行业层面建立如下的计量模型进行简单回归:

$$RCAVA_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln ser_{it} + \beta_2 Controls_{it} + v_i + v_t + \varepsilon_{it}$$

i 表示制造业部门, t 表示年份, v_i 和 v_t 分别表示行业和时间固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。被解释变量为基于增加值贸易核算的国际竞争力指数,核心解释变量 $\ln ser_{it}$ 为制造业服务化水平。 $Controls_{it}$ 为控制变量,包括(1)行业资本密集度($\ln kl$),用固定资本存量与行业就业人数之比表示;(2)行业劳动生产率($\ln pro$),用行业增加值除以行业就业人数表示;(3)行业工资水平($\ln wage$),用员工报酬除以员工人数表示;(4)行业出口密集度($\ln ex$),用行业出口总额与行业总产值之比表示。以上控制变量数据均来自 WIOD (2016) 公布的社会经济账户数据 (SEA),回归结果见表 7。

由表 7 可知,中国制造业服务化的估计系数显著为正,而日本制造业服务化的估计系数显著为负,借鉴已有文献研究方法^[16],进一步研究发现制造业服务化与国际竞争力水平之间并非简单的线性关系,而是存在显著的倒 U 型关系^①,表明生产性服务投入在一定程度上能提升出口产品附加值,提高制造业国际竞争力,但超越一定的阈值后,生产性服务投入不利于制造业国际竞争力水平的提升。可能的原因在于,一方面,向更高的国际竞争力攀升时,进口中间品容易受到其他国家开放度、关税等因素的控制和约束,服务业化的效应会部分消减;另一方面,日本近年来经济增长放缓,然而更高的生产性服务投入意味着更高级别的技术创新,但高新技术创新等需要较大的资本投入,且技术创新成果转化也需要时间积累,因此短时间内更高的生产性服务投入可能无法迅速提升国际竞争力,甚至有可能抑制产业国际竞争力的提高。

表 7 制造业投入服务化对产业国际竞争力影响的回归结果

变量	中国					
	(1) 整体	(2) 批发零售	(3) 仓储运输	(4) 信息通讯	(5) 金融保险	(6) 专利科技
$\ln ser$	3.2565*** (3.04)	0.3537 (0.27)	4.9800** (2.30)	14.7124*** (2.96)	3.1284 (0.87)	15.5658*** (3.35)
变量	日本					
	(1) 整体	(2) 批发零售	(3) 仓储运输	(4) 信息通讯	(5) 金融保险	(6) 专利科技
$\ln ser$	-1.8195*** (-3.76)	1.8178 (1.30)	2.4307 (1.23)	-8.3208** (-2.46)	9.7138*** (4.78)	9.8030*** (7.80)
$Controls$	是	是	是	是	是	是
行业 FE	是	是	是	是	是	是
时间 FE	是	是	是	是	是	是
N	270	270	270	270	270	270

注:***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%的统计水平上显著;括号内为 t 值。

资料来源:笔者根据 2016 年 WIOD 数据库计算得到

区分细分生产性服务类别后发现,对中国而言,仓储运输、信息通讯和专利科技服务化水平均能显著提高中国制造业国际竞争力水平,而批发零售服务化和金融保险服务化对制造业国际竞争力水平提升的促进作用不大。对日本而言,制造业国际竞争力水平的提升主要依赖于金融保险服务化和专利科技服务化,批发零售和仓储运输服务化对中日两国制造业国际竞争力提升作用有限。日本信息通讯服务化系数显著为负,进一步研究发现,信息通讯服务化与国际竞争力之间存在 U 型关系^②,表明信息通讯服务投入对制造业国际竞争力的促进作用存在门槛效应,前文研究可知日本信息通讯服务化水平明显低于中国,跨越门槛后,信息通讯服务能显著提高制造业国际竞争力。无论是中国还是日本,专利科技服务化对制造业国际竞争力的促进作用明显大于其他类型生产性服务,说明产业国际竞争力的提升更多地依赖专利科技服务要素投入。前文研究已知,2011 年以来日本虽然整体制造业服务化水平有所下降,但其专利科技服务化水平远高于中国且持续上升,这一结论在一定程度上为日本制造业国际竞争力持

① 利用常用的统计方法将制造业服务投入和制造业国际竞争力数值均先加 1,再取对数进行回归,回归系数为 -1.5490,且在 1% 的水平上高度显著。

② 利用常用的统计方法将信息通讯服务投入和制造业国际竞争力数值均先加 1,再取对数进行回归,回归系数为 3.7988,且在 1% 的水平上高度显著。

续高于中国提供了解释。

四、结论与政策建议

本文从生产性服务投入角度,借助 WIOD 最新公布的 2000–2014 年世界投入产出表,测算中日两国制造业服务化水平,比较金融危机前后中日两国制造业服务化特征,并基于增加值贸易核算中日两国以增加值显示性比较优势指数表征的制造业国际竞争力水平,得到如下研究结论。

第一,样本期内,中国制造业服务化水平整体上落后于日本,2012 年以后,中国凭借较高的批发零售和仓储运输服务化水平,整体制造业服务化水平超越日本,但国际竞争力却低于日本;第二,从细分生产性服务投入行业类型来看,无论是中国还是日本,两国批发零售服务化和仓储运输服务化水平均处于领先地位,中日两国制造业对服务的消耗更多的集中于产品运输、销售环节,而中国的信息通讯服务、金融保险服务和专利科技服务化水平显著低于日本,尤其是专利科技服务化水平;第三,样本期内,日本制造业国际竞争力指数稳步上升,而中国制造业国际竞争力则以 2008 年为分界点,呈现先升后降的倒“U”型趋势,整体上落后于日本,在中高技术密集型制造业领域,日本国际竞争力明显领先于中国;第四,制造业服务化与国际竞争力水平之间并非简单的线性关系,而是存在显著的倒 U 型关系,中国制造业投入服务化与产业国际竞争力之间存在正相关关系,而日本制造业投入服务化与产业国际竞争力之间存在负相关关系。此外,信息通讯服务投入对制造业国际竞争力的促进作用存在门槛效应,且产业国际竞争力的提升更多依赖专利科技服务要素投入。

基于中日制造业服务化和国际竞争力的比较分析,主要政策建议如下:首先,强调不同类型生产性服务投入均衡发展,尤其注重高级生产性服务如信息通讯和专利科技服务化水平的提升,加大制造业生产过程中主要用于通讯、研发、技术支持等环节的生产性服务业投入,提高制造业生产加工等各个环节的产品附加值,

从而夯实制造业攀升全球价值链的国内产业基础;其次,加快推进服务贸易自由化进程,开放本国生产性服务贸易,引进国外先进的生产性服务贸易。一方面,促进进口生产性服务替代、弥补短期国内服务对制造业生产供给的不足,另一方面,通过技术溢出渠道和产品多样化渠道,使得服务贸易成本降低,倒逼本国生产性服务业的发展升级,提高经济增长质量、促进产业结构升级;最后,坚持创新驱动发展,提升科技创新体系和科技研发实力,着力发展研发、设计、信息、咨询等新兴服务业,推动制造业智能化、服务化,实现价值链攀升、提高制造业国际竞争力。

参考文献:

- [1] 苏庆义. 中国国际分工地位的再评估——基于出口技术复杂度与国内增加值双重视角的分析[J]. 财经研究, 2016(6):40–51.
- [2] 尹伟华. 全球价值链视角下中日制造业国际竞争力的比较分析[J]. 国际经贸探索, 2016(6):58–70.
- [3] 刘磊, 关权. 中日韩制造业国际竞争力比较——基于国内技术含量的视角[J]. 现代日本经济, 2019(5):55–69.
- [4] 张玉来. 日本制造业新特征及其转型之痛[J]. 现代日本经济, 2018(4):35–47.
- [5] Vandermerwe S, Rada J. Servitization of Business: Adding Value by Adding Services[J]. European Management Journal, 1988(4):314–324.
- [6] 黄群慧, 霍景东. 全球制造业服务化水平及其影响因素——基于国际投入产出数据的实证分析[J]. 经济管理, 2014(1):1–11.
- [7] 吕云龙, 吕越. 制造业出口服务化与国际竞争力——基于增加值贸易的视角[J]. 国际贸易问题, 2017(5):25–34.
- [8] 彭水军, 袁凯华, 韦韬. 贸易增加值视角下中国制造业服务化转型的事实与解释[J]. 数量经济技术经济研究, 2017(9):3–20.
- [9] 王厚双, 盛新宇. 中日制造业服务化水平测度及其特征研究[J]. 现代日本经济, 2020(3):14–27.
- [10] 任同莲, 齐俊妍. 生产性服务投入与制造业国际竞争力——基于 WIOD 的跨国行业数据检验[J]. 现代经济探讨, 2020(5):52–61.
- [11] 王直, 魏尚进, 祝坤福. 总贸易核算法: 官方贸易

统计与全球价值链的度量[J]. 中国社会科学, 2015(9):108-127.

[12] 马盈盈, 盛斌. 制造业服务化与出口技术复杂度: 基于贸易增加值视角的研究[J]. 产业经济研究, 2018(4):1-13.

[13] 吕云龙, 吕越. 制造业出口服务化与国际竞争力——基于增加值贸易的视角[J]. 国际贸易问题, 2017(5):25-34.

[14] 许和连, 成丽红, 孙天阳. 制造业投入服务化对企业出口国内增加值的提升效应——基于中国制造业微

观企业的经验研究[J]. 中国工业经济, 2017(10):62-80.

[15] 吴永亮, 王恕立. 增加值视角下的中国制造业服务化再测算: 兼论参与 GVC 的影响[J]. 世界经济研究, 2018(11):99-115.

[16] 郑玉, 戴一鑫. 全球价值链背景下制造业投入服务化对产业国际竞争力的提升效应——基于跨国——行业面板数据的经验研究[J]. 财经论丛, 2018(10):3-10.

(责任编辑 崔 岩)

The Measurement of the Servitization of Manufacturing in China and Japan and Its Impact on the International Competitiveness ——Analysis Based on International Input and Output

Liu Shanshan

Abstract: From the perspective of productive service input, with the aid of the 2000–2014 World Input–Output Table released recently by the World Input–Output Database (WIOD), the level of servicing manufacturing in China and Japan is estimated, and the development of servicing manufacturing in China and Japan is compared. Based on the value-added trade, the international competitiveness of the manufacturing industry represented by the value-added revealed comparative advantage index between China and Japan is calculated. The results show that: (1) The service level and international competitiveness of China's manufacturing industry lag behind Japan as a whole. China's low-tech, medium- and low-technology-intensive manufacturing industries have obvious comparative advantages in international competitiveness, and Japan's high-tech, medium- and high-technology-intensive manufacturing industries have obvious advantages in international competitiveness. International competitiveness is higher. (2) From the perspective of the types of subdivided productive service input industries, the structure of servicing types in China and Japan is similar, with a relatively high level of servicing in wholesale, retail and warehousing and transportation, and a low level of servicing in other types. (3) The relationship between manufacturing servitization and international competitiveness is not a simple linear relationship, but a significant inverted U-shaped relationship. In addition, the input of information and communication services has a threshold effect on the promotion of manufacturing international competitiveness, and The improvement of the industry's international competitiveness depends more on the input of patented technology service elements.

Key Words: Global Value Chain; Servitization; Value Added Trade; International Competitiveness

日本遗孤回国后的社会融合过程

张龙龙

【内容摘要】 论文按照回国政策与实际回国进程将日本遗孤分为第一期（1985 年以前）、第二期（1986—1993 年）、第三期（1994—2000 年）、第四期（2001 年以后）4 个回国群组，并运用对 51 名遗孤的访谈数据，分别阐明了各回国群组的社会融合过程。第一期回国者在外国人接纳体制尚未建立且政府支援政策欠缺的状况下开始日本生活。他们虽然回国年龄偏低，能较好地发挥个人能动性，但是一般从事低收入劳动。第二期遗孤回国时正值日本“泡沫经济”，大量用工单位亟需劳动力，加之支援政策改善，就业并非难事。然而由于年龄限制与语言障碍，该组成员只能从事体力劳动并长期遭受歧视。第三期回国者因年龄及“平成萧条”社会环境因素不再就业，靠政府救济金维持生计并处于孤独状态。第四期遗孤回国后直接参与国家赔偿诉讼，与其他群组成员一起迎接新支援法的实施。

【关键词】 日本遗孤 回国政策 回国时期 群组 社会融合

【中图分类号】 C91

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0081-08

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rhyj.2021.01.009

【基金项目】 国家留学基金管理委员会国家建设高水平大学公派研究生项目“日本遗孤子女的社会流动与族群意识嬗变”（201608050016）

【作者简介】 张龙龙，早稻田大学文学学术院助教

自 2020 年 2 月起，新冠病毒在全球快速蔓延。世界各国纷纷采取对策并封锁国境，之前频繁的国际人口流动现象戛然而止。在此背景下，日本政府为了防控疫情，最大程度地限制非本国籍人员的出入境自由。纵观历史，日本社会长期受“单一民族神话”的影响^①，二战后长达 40 年未接受外国移民。1980 年代末，日本政府放宽对

外国移民的限制，1993 年开始实施“技能实习制度”及“外国人研修制度”^②，从此定居日本的外籍人员逐渐增多。值得一提的是，1980 年代日本需要输入外国劳动力的呼声越来越高，然而国内接纳外国劳工的体制尚未建立。恰在此时，日本政府实施日本遗孤^③回国政策。换言之，日本遗孤（以下简称“遗孤”）虽然持有日本国籍，但从语

① 技能实习制度及外国人研修制度：外国人在日本持有“技能实习”或“研修”资格，从事技能实习及研修，同时获得相应报酬的制度。

② 1945 年日本战败，混乱中约 3000 名未满 13 周岁的日本小孩被父母遗弃或送人，留在了中国。虽然中国的日侨遣返工作持续至 1950 年代中期，但是由于各种原因，这些日本小孩未能成为遣返对象。1959 年日本政府颁布《未归还者特别措置法》，实施“战时死亡宣告”制度，宣布这些孩子在战争中死亡，并抹消了他们原有的户籍。这个群体在中国生活长达数十年，被称为日本遗孤。

言、文化、生活习惯等方面看，俨然成为日本国内第一波外来移民。自1981年至2018年，2818人被日本政府认定为遗孤，其中2557人已回国定居。遗孤的回国及社会适应问题是日本战后社会史的重要组成部分，然而该部分并未引起学界的足够重视。

本文在文献回顾与访谈调查的基础上，按照回国政策与实际回国进程将遗孤分为4个回国群组，并以回国时期与社会环境的变化为焦点分别阐明各群组的社会融合过程。

一、回国政策与日本遗孤的回国之路

1972年中日实现邦交正常化，这原本为遗孤回国带来转机。然而，1981年以前日本政府视遗孤回国为个人问题，并未采取相关援助措施^[2]。1981年，日本政府迫于国内社会舆论压力终于实施遗孤回国政策。但是该政策自实施起便存在一系列问题，1980年代至1990年代被日本政府反复修改。每次修改，遗孤的回国条件随之改变。图1反映了遗孤年度回国人数的变化。

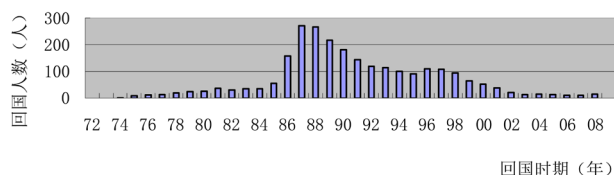


图1 日本遗孤年度回国状况

资料来源：張龍龍，*帰国援護政策と中国残留孤児の永住帰国過程：帰国動機に注目して*，早稻田大学大学院文学研究科紀要，2017(62)：67-82。

1981年日本政府开始组织遗孤“访日调查”，正式为遗孤回国提供援助。然而回国政策仅适用于身份判明（即已找到日本亲属）并且回国已征得日本亲属同意的遗孤。换言之，未找到亲属或回国定居未得到亲属同意者仍然无法回国。截至1985年仅243名遗孤回国定居。

由于政府调查进程缓慢，1985年以前大多数遗孤未找到亲属，或者回国定居未得到日本亲属的同意。他们表示，同为遗孤却因身份判明及亲属同意与否而被区分对待实属不公，向日本政府提出抗议。1985年3月日本政府实施身份保证人制度^①，随即身份未判明的遗孤可以回国定居。如图1所示，1985年以后回国人数急剧上升。1986年至1993年约1500名遗孤回国。

然而，虽已判明身份但回国未征得日本亲属同意者仍然不能满足回国条件。该现象被称为“逆转现象”，即身份判明反而不能回国而遭到日本社会的强烈批判^[3]。1989年，政府实施特别身份保证人制度^②，意在寻找身份保证人来代替亲属行使应有职责。然而几乎无人愿意充当亲属角色，该制度从一开始便存在弊端，形同虚设。1993年12月特别身份保证人制度得以改善，遭受日本亲属反对的遗孤也有资格回国定居。1994年，日本政府颁布《有关促进中国遗留邦人等顺利回国以及回国定居后的自立支援之法律》（以下简称《自立支援法》）。此后，凡是被日本政府认定为遗孤者均可回国定居。如图1所示，受《自立支援法》影响，1994年至1998年的年度回国人数呈平稳状态，在此期间503名遗孤回国。

二、文献回顾与本文目的

1990年代后半期，遗孤逐渐成为学者研究对象。该时期的研究焦点是遗孤回国后的短期适应问题。主要研究当属江畑敬介等人主编的《移住与适应》^[4]。该研究在遗孤回国时、3个月后、1年后、2年后、3年后分别实施追踪调查，用精神医学视角分析了遗孤在不同时期的物质与精神生活状态。同时就减少遗孤及其家人的适应障碍问题为政府提供了必要的策略。

2000年以后，遗孤研究数量逐渐增加。兰信三（2000）对遗孤的历史背景、回国后的生活、第二代与第三代的适应问题、遗孤与中国社会等

① 身份保证人制度：日本政府为未判明身份的遗孤寻找身份保证人，并要求遗孤在身份保证人住所附近安家定居，以便于身份保证人随时掌握遗孤家庭的生活动态。

② 特别身份保证人制度：日本政府针对身份判明但回国定居遭到亲属反对的遗孤实施的一项制度。即政府寻找身份保证人，令其充当遗孤的亲属角色。

内容作了论述。该研究“促进了遗孤社会科学研究体系的进一步形成”，并“深化了对遗孤的一般性理解”^[5]。兰信三（2009）又将遗孤及其家人的生活史分为回国前的生活、回国后的经历、第二代与第三代的教育问题三个层面，并分别对其做出论述。该研究被称为“遗华日侨的综合研究”^[6]，在遗孤研究上占有重要地位。此外，吴万虹（2004）将遗孤的生活史分为“满洲”移民、回国前的“漂流”“定着”三个时期。“定着”期又分为遗孤选择回国与留在中国两种类型^[7]。张岚（2011）通过对遗孤的实际访谈，指出回国动机是一个多元化的动态过程^[8]。这些研究虽然深化了人们对遗孤的认识，但是“均采用新闻报导式的观点，对遗孤形成的历史经过、塑造他们生活世界及特性的社会结构毫无关心”^[9]。

2010年以后，研究焦点逐渐转移到遗孤生活与中日社会变迁的相互关系上。浅野慎一与佟岩（2016）将历史变革与遗孤的生活行为相联结，从“帝国崩塌后的难民”“后殖民期的遗孤”“后现代

期的中国归国者”三方面对遗孤的生活史展开论述^[10]。南诚（2016）指出，遗孤不仅仅是历史的产物，同时也是为顺应时代潮流不断积极构建生活的主体，他们在构建生活的同时也创造了独自の境界文化。

如图1所示，2557名遗孤的回国之路并非一蹴而就而是持续了30余年，这与回国政策的频繁更改密切相关。各项制度的实施对遗孤的回国时期产生很大影响，而回国时期不同，回国后所处的社会环境与社会融合状况也不一样。目前研究倾向于将遗孤作为一个相同的群体，而忽略了回国时期。鉴于研究现状，本文按照回国政策与实际回国进程将遗孤分为4个回国时期群组，其次结合社会环境分别阐明各群组的社会融合过程。

三、群组设定与调查数据

（一）回国时期与群组设定

根据回国政策与实际回国进程，本文将遗孤分为4个群组，如表1所示：

表1 日本遗孤回国群组划分

名称	群组划分	遗孤的生活阶段		调查对象/全体遗孤（人）		
	回国时期	回国年龄	回国前后	各期	小计	合计
第一期	1985 年以前	35-40 岁	辞职→再就业	5/299	31/1780	51/2557
第二期	1986-1993 年	40-50 岁	辞职→再就业	26/1481		
第三期	1994-2000 年	50-60 岁	退休→无工作	14/621	20/777	
第四期	2001 年以后	60 岁以后	退休→无工作	6/156		

资料来源：作者根据实际访谈调查（后述）绘制

第一期回国者是指1985年身份保证人制度实施以前回国的遗孤。该组成员均身份判明，回国时未满40岁且拥有工作。他们回国后面临再就业问题。第二期回国者是指受身份保证人制度影响，于1980年代后半期至1990年代初大量回国的遗孤。他们回国时未满50岁，回国后面临再就业问题。如图1所示，1994年至2000年的年度回国人数呈现平稳状态^①，该时期回国的遗孤为第三期回

国者。他们回国时介于50岁至60岁之间且已经退休或不再从事劳动。2001年回国人数跌至50名以下，之后人数规模明显减少。本文将2001年以后回国的遗孤划为第四期回国者。他们回国时已满60岁，回国后不再就业。

（二）本文使用的调查数据：对51名遗孤的访谈

笔者向“中国归国者支援交流中心”网站上

① 1999年与2000年的人数虽然有所减少，但是与之后的人数规模相比，将这两年归为第三期比较合适。

记载的4个日本关东地方支援团体发出协助调查的请求。征得同意后,笔者于2015年4月至2017年12月对4个团体的51名遗孤(26名男性,25名女性)实施访谈调查。主要调查项目为遗孤回国前的生活状态、回国选择、回国后的生活(包括“生活经历”“归属意识”“民族文化认同”“社会关系”“偏见与歧视”等)。

51名调查对象中,1940年至1945年间出生的遗孤多达40名,出生年份的相差幅度不大。2017年12月笔者完成访谈调查时,访谈对象的平均年龄是75.1岁。27人身份判明,20人身份未判明,4人回避身份判明问题。他们回国前的职业各不相同,有农民、工厂工人、教师、医生等。调查对象的回国年份从1979年持续到2014年。回国后,大部分人无法利用回国前的职业经验,只能从事单纯体力劳动。1990年代后半期及以后回国的遗孤不再就业。

四、日本遗孤回国后的社会融合过程

(一)第一期回国者:支援体制欠缺下的贫困与社会适应摸索

1976年中国“文革”结束,1978年《中日和平友好条约》签订,1981年日本政府组织遗孤“访日调查”。短时间内发生的一系列历史事件使遗孤与日本亲属寻亲成为可能。1970年代末至1980年代前半期,中日两国经济发展水平差距悬殊。在此时代背景下,遗孤接受日本亲属邀请,怀着“回日本过好日子”的想法回国定居。以下是遗孤山田(化名)的生活经历。

1976年(35岁)山田收到长兄来信,随即判明身份。1980年(39岁)她与丈夫、3个子女(均处于学龄期)赴日定居,开始在餐馆打工。1983年(42岁)夫妻两人在中国餐馆担任厨师。1987年(46岁)开始在中华街开食材杂货店。自2002年起山田参加国家战争赔偿诉讼运动(后文详述),2006年(65岁)申请“生活

保护”^①。2008年以后领取“支援给付金”^②。

回日本后,大哥帮着安家。当时没条件学日语,就在餐馆打工。因为不会说,反正什么重活都给我干。另外工资总少算,打工的天数我也记着啊,我说不明白。跟哥哥们说吧,他们好像不站在咱们这边说话,也是挺窝火的。物质方面比在中国好,但语言不通,心理总处于一种压抑的状态。后来去中国餐馆当厨师,也卖过包子开过杂货店。(省略)65岁的时候我想实在生活不下去就回中国吧,市政府的人说好不容易来日本了就别回中国了,还是吃“生活保护”吧。吃了两年,新支援法就实施了。现在已经习惯日本了,但不能说融入。总的来说,在中国形成的观念和习惯是改不了的^③。

1980年代前半期,日本政府尚未建立外国人接纳体制^④。即使遗孤拥有日本国籍,政府也未出台相关支援法律。第一期回国者身份均已判明且大多为开拓团民子女,户籍在日本农村。按照政策,第一期回国者必须在亲属居住地(一般为户籍所在地)定居。与城市不同,农村缺乏日语教育机构,遗孤在语言完全障碍的情况下开始生活,其压抑程度可想而知。他们“回国过好日子”的梦想随之化为泡影。在农村招工单位较少,在城市排斥外国人风气盛行,第一期回国者多年来面临就业难问题。1985年政府实施身份保证人制度以前,日本亲属行使身份保证人职责,给予遗孤家庭最基本的生活照顾。亲属是接受过战前或战时教育的一代人,为了不让遗孤家庭成为日本社会的“包袱”,他们往往表现出既亲切又严厉的一面,给遗孤家庭施加压力,促其早日掌握日本人的生活习惯与思维方式。许多亲属宁可自己贴补遗孤,也不让其申请政府的“生活保护”救济。

第一期遗孤回国时子女均处于学龄期,抚养子女、维持生计成为遗孤面临的首要问题。在就

① 生活保护:日本政府对生活贫困家庭实施的一项最低生活保障制度。

② 支援给付金:日本政府对回国遗孤实施的一项生活保障制度,每月向遗孤发放生活费。该制度于2008年4月实施。

③ 资料来源:作者对调查对象的实际访谈,下同。

④ 1990年代以后,伴随日裔中南美人的移民及外国劳务的输入,日本的外国人接纳体制才逐渐建立。

业难及贫困的情况下,第一期回国者优先选择家庭整体经济利益而无力关心子女的教育^[11]。如同调查对象山田,遗孤回国时未满40岁,他们努力尝试多种工作,掌握各种生活技能,较好地发挥了个人能动性。即使如此,第一期回国者退休前一般从事“3K”(“累”“脏”“危险”的日语表述)劳动,收入低,一直处于贫困边缘。该群组成员于2000年左右退休(后文详述退休后的生活)。

(二)第二期回国者:在偏见中求生存

1985年日本政府实施身份保证人制度,未找到亲属的遗孤也可回国定居。1980年代后半期,日本出现“泡沫经济”,在遗孤及其家人看来,只要努力财富唾手可得。同时该时期大部分遗孤子女即将成年。根据回国政策,成年子女不能随遗孤赴日定居。在此情境下遗孤匆忙决定回国。调查对象田中(化名)于1978年(38岁)与兄长取得联系,随即判明身份。1987年(47岁)养母去世,1988年(48岁)她与丈夫、儿子(19岁)、女儿(16岁)赴日定居。1989年(49岁)田中经过一年的日语学习,在电线制造厂谋取一职。1990年(50岁)跳槽至汽车零部件加工厂,直至2001年(61岁)退休。

回国后第二年就去工作了,每天电线在手上转,手指都粘在了一起。后来我去‘职业安定所’找到了一家生产汽车零件的工厂,在那里干到退休。我丈夫更苦,一开始做冷冻食品,手都冻伤。后来又去焊接钢板,腰疼得站不起来。来日本前我做好了吃苦的准备,但是实际的苦比预想的要多得多,劳动强度也难以想象。首先语言障碍三年五年很难突破,在语言不过关的情况下还得工作,所以困难相当大。(省略)我完全没有融入日本社会,无论怎么努力,只要一说话人家就知道你不是本地人。说话、穿着都和人家有一种距离。

但是我不自卑,你越是软弱日本就越欺负你,所以就要强势。我们回到这里,真是不光受苦还受气。(省略)已经走到这一步了,再三番五次地回头看已经没有意义。既然回来了,就想着一定在日本生活下去,苦也能受,累也没关系。

1980年代后半期,政府的支援措施不断完善,遗孤及同伴家人赴日后在“定着促进中心”与“自立支援中心”^①接受一年免费日语教育。在此期间,遗孤家庭通常申请“生活保护”救济。当时日本社会正值“泡沫经济”期,大量用工单位亟需劳动力。加之就业政策充实,就业对第二期回国者来说并非难事。遗孤及其家人在身份保证人、自立指导员或就业指导员的^②指导下,通过各地“职业安定所”^③介绍即可就业。由于经济十分景气,遗孤子女在日语学习期结束前便参与到劳动市场。然而“生活保护”制度以家庭为单位实施,一起居住的家庭成员一旦工作,其劳动所得会充当“生活保护”费而自动减少。于是,遗孤子女选择离开父母单独居住,使其个人收入免受影响,这也是遗孤的家庭策略。即使如此,遗孤并非始终接受政府救济,“生活保护”制度不仅约束遗孤的生活自由,而且影响将来的年金数额。因此,如同调查对象田中,遗孤回国一年后便选择就业。第二期回国者虽然回国时年龄偏大,但是就业并不困难。此外大部分子女赴日后不久便经济独立,家庭负担较小。

然而由于年龄限制与语言障碍,第二期回国者在职业选择上并无话语权。他们只能从事工厂的体力劳动。如田中所述,语言不通成为遗孤最大的生活障碍。第二期回国者虽然在公共支援机构有过一年的日语学习经历,但是他们“当日所学往往翌日便忘得一干二净”^[12]。2017年笔者访谈调查结束时,大部分调查对象仍然存在日语表

① 1984年日本政府在埼玉县为回国遗孤及同伴家属开设“定着促进中心”,提供4个月的日语教育与生活指导。1987年以后,该设施相继在北海道、福岛、爱知、山形、岐阜、广岛、宫城、长野、福冈、大阪开设。1988年起,政府又在全国开设20处“自立支援中心”,遗孤在“定着促进中心”研修结束后可继续在“自立支援中心”学习8个月。

② 日本厚生省为1987年以后回国的遗孤家庭派遣一名自立指导员,协助遗孤尽快适应日本社会。1989年在“自立支援中心”配置就业指导员,指导遗孤及其家属顺利就业。

③ 职业安定所:在日本为求职者介绍工作的公共机构。

达障碍。此外,被歧视与差别对待现象在该群组成员中尤为突出。与第一期回国者相比,第二期回国者并未博得日本社会的同情。如图1所示,1986年至1993年大量遗孤及家属赴日定居,加之该时期旅日中国人迅速增加,打破了日本原有的单民族社会秩序,日本社会对遗孤的偏见逐渐加深。在工作单位,由于语言、思维方式、工作态度存在差异,遗孤往往受到同事歧视,甚至与雇用方发生纠纷,最终身份保证人或自立指导员出面调停。该现象一直持续到遗孤退休。

(三) 第三期回国者: 政府救济与生活孤独

伴随1994年《自立支援法》的实施,遗孤的回国进程进入第三阶段。第三期的遗孤回国前已经结束职业生涯,他们期待拥有稳定的老年生活而选择赴日定居^[13]。例如,1995年58岁的吉野(化名)与丈夫赴日定居,关于回国后的生活她这样描述到:

回来后每天就憋在这小屋里,语言不通没地方去啊。见了邻居无非就是点个头就算打招呼了。在中国的时候马路上不认识的人都能聊起来。要不是孩子们都在这儿,我早就回中国了。

遗孤回国时已接近60岁,受年龄与“平成萧条”社会环境的限制,他们不再就业。当然如上所述,颐养天年也是他们的主要回国目的。然而由于第三期回国者无日本工作经历,他们无法领取国民年金,只能靠申请“生活保护”度日。同时,孤独是该时期回国者所面临的最大问题。造成孤独的原因主要有四点。第一,如吉野所述,语言障碍隔断了遗孤与日本人的交往。第二,子女受“平成萧条”影响,生活无暇自顾,没有给予遗孤更多的关心^[14]。第三,遗孤回国后按照“适度集中、适度分散”方针^①定居于全国各地,相互之间交往甚少。第四,由于遗孤家庭接受“生活保护”救济,遗孤及配偶回中国省亲的自由遭到限制。第三期回国的调查对象均表

示,2002年国家战争赔偿诉讼开始以前,他们一直忍受着孤独。

(四) 第四期回国者: 与其他回国者维权并享受新政策果实

2000年以后,第一期与第二期回国者退休。由于他们无法领取全额国民年金,生活更加困难。2001年底,70%的回国遗孤被迫申请“生活保护”来维持生计^[15]。自2002年12月起2211名遗孤为了老年生活得到基本保障而状告日本政府,要求给予国家战争赔偿。该诉讼运动持续至2007年11月,全国15个地方法院受理此案^②。虽然大部分法院诉讼以失败而告终,但是政府开始关注遗孤生活并于2008年4月实施新支援法。从此,回国遗孤每月领取全额国民年金与“支援给付金”。伴随新支援法的实施,遗孤可以度过稳定的老年生活,从此他们进入新的生活阶段。

2001年至2007年回国的遗孤加入诉讼队伍,与前三期的回国者一起状告日本政府。2008年以后的回国者也能享受新支援法带来的成果。2002年,调查对象长谷川(化名)与妻子赴日定居,回国时60岁。有关长达五年的诉讼与新支援法实施后的生活,他这样描述:

回国后我就主要参加诉讼运动,每周跟着大家去街头开展签名。遗孤的个人生活经历虽然不同,但都是从苦难中出来的。所以说不管到哪儿,大家都相互理解。(省略)我们不要求高的生活水平,能够过得去就行了,实际上现在的生活也就是一般人的生活,并不是有些日本人想得那样,官司打完了吃得怎么好穿得怎么好。我们也不奢求这些,而且我们看病不花钱,所以生活上比较安心。

五、结语

遗孤回国与其他迁移(migration)研究存在

① 日本政府为了防止遗孤过度集中定居于东京、大阪等特定区域,实施“适度集中、适度分散”方针,半强制性地将在日遗孤分散于全国各地。这与身份保证人制度相吻合。

② 各地方法院及原告人数分别是东京1092人、札幌85人、仙台85人、山形34人、长野79人、名古屋210人、京都109人、大阪144人、神户64人、冈山27人、广岛61人、德岛4人、高知56人、福岡137人、鹿儿岛24人。

共性，即掌握生命事件（例如开始新生活）的时机（timing）对分析社会融合问题至关重要。而时机往往通过社会语境与个人选择等因素体现出来。第一期回国者在外国人接纳体制尚未建立且支援政策欠缺的状况下开始日本生活，他们虽然回国年龄偏低，能够较好地发挥个人能动性，但是只能从事低收入劳动。第二期遗孤回国时正值日本“泡沫经济”，大量用工单位亟需劳动力。加之遗孤支援体制改善，就业并不困难。然而由于年龄限制、语言障碍与思维方式的差异，他们不得不从事体力劳动并长期遭受歧视。第三期与第四期回国者受“平成萧条”社会环境与自身年龄因素的影响不再就业，回国后长期依靠政府救济金维持生计。

遗孤回国与一般迁移相比又拥有特性。首先宏观层次上，遗孤回国是基于日本政府的政策之上的。1980年代至1990年代回国政策连续发生变化。在突如其来的各种制度下，回国选择明显超出了遗孤的掌控范围。其次中观层次上，在家庭内部，遗孤与其他家庭成员按照政府要求同时赴日定居，不存在“先飞”与“后赴”一说。在家庭外部，遗孤回国前相互之间并无交往，回国后按照“适度集中、适度分散”的方针定居于全国各地，他们在定居地的人际关系非常薄弱。换言之，遗孤的回国与连锁式迁移（chain-migration）不同，对遗孤而言，一般迁移所具备的人际关系网功能，即“先飞”帮助“后赴”或者相同族群成员的相互协助功能不复存在。最后个人层次上，遗孤虽然拥有中国工作经验，但是回国后面临各种不同的社会制度，他们无法利用之前积累的人力资源。除此以外，遗孤无日语表达能力，同时很难掌握日本人的思维方式与生活习惯。在以上三个因素的相互作用下，遗孤无法较好地发挥个人能动性，他们的上层地位或职业开始向下层流动。一部分人甚至选择放弃就业，依靠政府救济金度日。

迁移往往不是个人决定而是家庭成员共同选择的结果，同时家庭成员迁移后的社会融合程度与迁移时机以及家庭策略密切相关。例如，第二期群组成员于1980年代后半期携青年子女

赴日，以及赴日后未能及时调整家庭策略等行为不仅对遗孤本身的社会融合持续产生负面影响，而且长期抑制了子女的向上流动^[16]。虽然家庭策略不是本文的考察重点，但是无论国际移民还是国内迁移，对家庭内在过程的考察无疑是一项重要课题。

参考文献：

- [1] 小熊英二. 単一民族神話の起源:「日本人」の自画像の系譜 [M]. 東京: 新曜社, 1995: 339-361.
- [2] 大久保真紀. 中国帰国者と国家賠償請求集団訴訟 [A]. 蘭信三. 中国残留日本人という経験:「満洲」と日本を問い続けて [M]. 東京: 勉誠出版, 2009: 285-315.
- [3] 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会. 政策形成訴訟: 中国「残留孤児」の尊厳を求めた裁判と新支援策実現の軌跡 [M]. 東京: 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会, 2009: 346.
- [4] 江畑敬介, 曾文星, 箕口雅博. 移住と適応: 中国帰国者の適応過程と援助体制に関する研究 [M]. 東京: 日本評論社, 1996.
- [5] 蘭信三. 「中国帰国者」の生活世界 [M]. 天津: 行路社, 2000: 423.
- [6] 南誠. 中国帰国者をめぐる包摂と排除の歴史社会学: 境界文化の生成とそのポリティクス [M]. 東京: 明石書店, 2016: 23.
- [7] 呉万虹. 中国残留日本人の研究: 移住・漂流・定着の国際関係論 [M]. 東京: 日本図書センター, 2004: 1-240.
- [8] 張嵐. 「中国残留孤児」の社会学: 日本と中国を生きる三世代のライフストーリー [M]. 東京: 青弓社, 2011: 145.
- [9] 南誠. 中国帰国者をめぐる包摂と排除の歴史社会学: 境界文化の生成とそのポリティクス [M]. 東京: 明石書店, 2016: 21-22.
- [10] 浅野慎一, 佟岩. 中国残留日本人孤児の研究: ポスト・コロニアルの東アジアを生きる [M]. 東京: 御茶の水書房, 2016.
- [11] 張龍龍. 1980年代半ばまでに連れられて来た中国残留孤児第二世代: 「子どもたち」の初期定着に注目して [J]. 早稲田大学大学院文学研究科紀要, 2019 (64): 99-114.

[12] 近況報告 [N]. 社団法人神奈川中国帰国者福祉援護協会会報, 1989-3-20.

[13] 張龍龍. 帰国援護政策と中国残留孤児の永住帰国過程: 帰国動機に注目して [J]. 早稲田大学大学院文学研究科紀要, 2017 (62): 67-82.

[14] 張龍龍. 中国残留孤児第二世代の移住と初期定着: 1990年代に呼び寄せられた「成人たち」の事例 [J]. ソシオロジカル・ペーパーズ, 2019 (28): 1-16.

[15] 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会.

政策形成訴訟: 中国「残留孤児」の尊厳を求めた裁判と新支援策実現の軌跡 [M]. 東京: 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会, 2009: 46.

[16] 張龍龍. 1980年代後半以降に急かされて来た残留孤児第二世代: 「青年たち」の来日と初期定着に注目して [J]. 社会学年誌, 2019 (60): 113-129.

(责任编辑 李 征)

The Social Integration Process of Japanese War Orphans

Zhang Longlong

Abstract: This article categorizes, according to the repatriation policy and period, the Japanese war orphans left behind in China into four groups—"the first period returnees (before 1985)," "the second period returnees (1986-1993)," "the third period returnees (1994-2000)," and "the fourth period returnees (after 2001)"—and examines each group's process of social integration. "The first period returnees" started a new life in Japan when the system of foreign acceptance had not been established. They returned to Japan at a relatively low age and could better develop the human agency, but they were generally engaged in low-income labor. As for "the second period returnees," there was no difficulty finding a job, because Japan was in the midst of an economic bubble in the second half of the 1980s through the early 1990s. However, due to language barriers, they could only engage in manual labor and suffer from long-term discrimination. Due to the succession of recessions in 1990s and their elder age, "the third period returnees" were no longer employed, relying on government aid and were in a lonely state. After repatriation, "the fourth period returnees" directly participated in the state compensation litigation and met the implementation of the new support law with other returnees.

Key Words: Japanese War Orphans; Repatriation Policy; Repatriation Period; Groups; Social Integration

日本对家庭暴力受害妇女的保护及启示

郑琳 刘雨珍

【内容摘要】 2001年4月,日本制定《防止来自配偶的暴力及保护被害者的法律》(简称《家暴防止法》),这是日本为解决家庭暴力问题而制定的专门法律,并于当年10月开始正式实施。为防止配偶的暴力以及保护受害者,《家暴防止法》创设保护命令制度并设置配偶暴力咨询援助中心。在这部法律的相关规定中,通过建立妇女保护设施、创办妇女咨询所和配备妇女咨询员,保护受害妇女,力争使受害妇女过上正常人的生活。日本通过立法、官方和民间机构合作形式解决家庭暴力受害妇女的做法,对我国解决家庭暴力受害妇女问题可以提供一些有益的启示。

【关键词】 《家暴防止法》受害妇女 保护命令制度 配偶暴力咨询援助中心

【中图分类号】 D93/97

【文章编号】 1003-4048(2021)01-0089-08

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2021.01.010

【基金项目】 2020年天津市哲学社会科学规划项目“日本主要政论性杂志的中国形象研究(1991-2020)”(TJWW20-001)

【作者简介】 郑琳,南开大学外国语学院日语系讲师(天津 300071)

刘雨珍,南开大学外国语学院日语系教授,博士生导师(天津 300071)

女性在社会、经济、政治等领域,与男性相比均处于不利地位,这是不容否认的历史事实。妇女的平等权利即便在制度上有保障的今天,基于社会上约定俗成的某种对“性别”的偏见,在雇佣、家庭生活等领域,与男性相比仍处于某种意义上的劣势地位。尤其是随着家庭暴力、性骚扰、强奸等社会问题的发生,虽然女权主义者们从不同视角进行了有益探讨,各国立法机构也试图通过立法解决这一问题,收效却不甚理想。

据日本共同通讯社报道,根据内阁府2021年1月12日公布的调查结果,截止2020年11月,有关家庭暴力咨询件数上升到13万2355件,创历史新高,报道分析这或许与感染新型冠状病毒

而不得不减少外出有关。这一数据比2019年度的调查数据多出了13000件,今后有可能还会增加。内阁府相关负责人分析后得出的结论是:“宅在家的时间太长导致人们变成神经质,加上对未来生活的某种不安感引发了暴力事件发生几率的增长”^[1]。根据日本内阁府公布的“有关来自配偶的暴力数据”,家庭暴力的被害可以分为以下四种情况:①针对身体的暴力(拳打脚踢、扔东西、推搡等对身体的暴力);②心理上的伤害(近乎否定人格的谩骂,监视交友关系、行踪、电话和邮件,通过冷暴力施加精神上的伤害,对自己或自己亲属施加伤害的恐吓);③经济上的制裁(不提供生活费、擅自动用存款、不允许外出工作等);④性

方面的强制（强迫发生性关系或不采取避孕措施等）^[2]。

2001年4月，日本制定《防止来自配偶的暴力及保护被害者的法律》（以下简称《家暴防止法》），这是日本为解决家庭暴力问题而制定的专门法律，并于当年10月开始正式实施。在这部法律的相关规定中，日本通过建立妇女保护设施、创办妇女咨询所和配备妇女咨询员等做法保护受害妇女，力争使这些受害妇女过上正常人的生活。国内学界对日本该领域的相关研究较少，本文就日本《家暴防止法》以及保护家庭暴力受害妇女的主要措施进行系统的梳理和分析，以期对中国防止家庭暴力提供某些有益的启示。

一、《家暴防止法》与配偶暴力咨询援助中心

过去在日本，即便来自丈夫或同居人的暴力行为符合暴行罪或伤害罪，日本警察一般以“不介入夫妻之间的吵架”或“不参与男女之间的事情”为由，对家庭暴力事件的介入持消极态度。行政机构和地方政府等同样不愿意介入家庭暴力事件。但是，1995年在北京召开的第四届世界妇女大会通过的行动纲领，将防止和根除对女性的暴力作为战略目标提上日程，呼吁各国政府在1996年底之前制定本国的行动纲领。以此为契机，日本政府决心加速出台有关根除对女性暴力的相关措施^[3]。

遭受来自配偶暴力的被害人大部分是女性，配偶对经济上难以自立的女性施加暴力的行为，不仅侵害个人尊严，同时还妨碍男女平等的实施。在这种共识下，2001年4月日本制定了《家暴防止法》，经过2004年的第一次修订、2007年的第二次修订和2013年6月的第三次修订，该法规定针对遭受来自同居人的暴力及其被害人也可适用该法律，并从2014年1月开始正式实施^[4]。2019年6月，为了强化防止虐待儿童的对策以及遭受家庭暴力的被害人保护对策，该法明确规定必须设置儿童咨询所，作为共同保护被害者的机构^[5]。

《家暴防止法》的提案者认为：为解决来自丈夫、同居人的暴力（家庭暴力），应当制定相关法律；同时为改善家庭暴力的现状，有必要健全事关配偶者暴力的咨询、保护、自立等方面的援助

体制；另外，为防止来自配偶的暴力，更好地保护被害人，应制定相关对策。主要举措有以下两点：一是创设保护命令制度（2001年10月开始实施）；二是设置配偶暴力咨询援助中心（2002年4月开始实施）。保护命令制度是根据该法而新设的举措，法院根据被害人的申请，为确保被害人的生命及安全而对加害人发出命令：①禁止接近被害人；②勒令离开居住地，对违反命令者施加刑罚的法律制度。另外，有关配偶暴力咨询支援中心的规定，是指针对家庭暴力的被害人，都道府县设置的妇女咨询所等可以进行短时间保护或咨询，相关费用由国家负担。由此可见，《家暴防止法》包含着法律性质完全不同的各项举措，因此属于复合结构^[6]。

《家暴防止法》对配偶暴力咨询援助中心和警察的定位是，将其视为发挥保护被害人的“第一线”作用的机构^[7]。因此，配偶暴力咨询援助中心在家庭暴力的被害人有问题需要咨询时，成为警察之外的另一个重要窗口。都道府县的援助中心作为都道府县对策的关键部门，除了解决疑难问题之外，要求具备专业性、能够解决各种问题的能力。与此相比，市町村的支援中心作为身边行政部门的支援窗口，根据工作性质要求发挥相应作用。另外，民间团体和支援中心基于对等关系，有必要根据具体情况灵活机动地解决问题^[8]。

支援中心的具体工作内容包括：①咨询或介绍咨询机构；②心理咨询；③确保紧急情况下的被害人和同伴者的安全以及短时间保护（就短时间保护而言，可由妇女咨询所予以保护，也可由妇女咨询所委托符合条件的相关人员予以保护）；④为了促进被害人的自主生活能力，针对促进就业、确保住处、援助等问题，联系相关能够提供信息、协助解决的机构；⑤为了充分利用保护命令制度，帮助联络能够提供相关信息、协助解决问题的机构；⑥帮助联络能够提供被害人住所或保护设施信息的机构。另外，当被害人能够自立时，配偶暴力咨询援助中心为支援自立者提供以下信息：①提供有关促进就业、职业介绍、职业训练等信息；②提供能够确保住处以及公营住宅的信息；③提供有关生活保护、资助抚养儿童费用等信息^[9]。

由此可见,《家暴防止法》的重要意义在于,不仅将家庭暴力视为侵害个人尊严和妨碍实现男女平等的违法行为,还向人们传达了为根除家庭暴力问题,国家会通过制定相关法律和具体措施予以解决这一重要信息^[10]。

二、日本妇女保护事业的实施机构

日本妇女保护事业的对象范围中,与家庭暴力有关的保护对象包括:①受到配偶暴力伤害的人(包括事实婚);②由于家庭环境遭到破坏及生活困难而无法维持正常生活,目前没有任何机构帮助解决而被认定为处于需要保护、帮助状态的人。另外,即便不符合“受恋人暴力伤害的受害妇女”——即前述①条款的人群,也可以通过适用②的规定而予以保护和帮助。除此之外,2016年,日本执政党提出的《有关完善和充实性暴力、性暴力受害者援助体系的规划》中,性暴力受害妇女也被列入妇女保护事业的保护对象范围之内^[11]。

日本厚生劳动省(相当于我国的卫生部和民政部)在1999年4月发出通知,将根据《卖春防止法》而实施的妇女保护事业的对象范围界定为包括保护来自丈夫暴力而需要保护的女性。最初基于《卖春防止法》的妇女保护事业,只是将需要保护的女性作为对象而开始的,但是,随着来自丈夫暴力而需要保护的女性不断增多,妇女咨询所设置的短时间保护所发挥了家庭被害女性所寻求的紧急避难场所的作用。该通知实际上是在追认了妇女咨询所等的保护妇女事业发挥着保护遭受来自丈夫暴力的被害者的作用^[12]。另外,《家暴防止法》对发挥支援中心作用的妇女咨询运营所需费用以及短时间保护等费用赋予了法律地位,作为国家层面首次将其放到预算措施之中,这一点同样具有重要意义^[13]。作为妇女保护事业的实施机构,根据日本《卖春防止法》的相关规定,包括妇女咨询所、妇女咨询员和妇女保护设施。

根据《卖春防止法》第34条规定,各都、道、府、县均须设立妇女咨询所,其业务内容包括:针对需要保护的妇女进行各种咨询、调查,同时根据医学、心理学和职业判断,对受害妇女进行各种帮助和保护。另外,自2002年4月起,根据《家暴防止法》的相关规定,妇女咨询所发

挥着配偶暴力咨询援助中心的作用。2015年,妇女咨询所受理的各种咨询人员(到咨询所咨询和通过电话咨询者)为13万9836人。其中,到咨询所咨询的1万3300人中,基于“丈夫等的暴力”而咨询的人数为7748人,占到咨询所咨询总人数的58.3%。另外,加上“来自父母等的暴力”537人和“来自恋人等的暴力”415人,因受暴力被害而前来咨询者达到66.7%。妇女咨询所附设受害妇女短期保护设施,针对家庭暴力受害者、跟踪纠缠行为受害者等需要紧急保护的人,如果配备在市、区等相关部门的妇女咨询员、警察、家庭暴力中心等认为有必要予以保护,可依据具体情况对受害者予以短期保护。由于事关被保护者的隐私等问题,短期保护所的地址一般对外不公开。另外,针对家庭暴力的受害者、跟踪纠缠受害者以及性暴力受害者,如果被认定为有必要予以特别保护,还可委托符合条件的民间避难所、母子生活支援设施予以短期保护。在短期保护所,除了由专业指导员予以生活上的帮助之外,配备对被害者进行心理疗法的专职从事心理疗法的工作人员,另外,对与受家庭暴力等被害的母亲一起受到短期保护的儿童配备专职人员。也就是说,尽最大可能满足受到短期保护者的各种需求。2015年需要短期保护的受害妇女为5117人,其中,基于“来自丈夫等暴力”受到短期保护的人数为3722人,占受保护整体的72.2%;加上“来自父母等暴力”406人和“来自恋人等暴力”的228人,受短期保护的总人数的85.1%为各种暴力的受害者。另外,2015年以受到跟踪纠缠被害为由受到短期保护的人数为79人。除此之外,还有4577人同伴家属(约有98%是儿童)受到短期保护。由此可见,作为受到各种暴力被害者的紧急避难的公办性质的避难所,妇女咨询所在短期保护受害妇女方面发挥了重要作用^[14]。

根据《卖春防止法》第35条规定,设置妇女咨询员,截止2016年4月1日全国共有1415人(都、道、府、县482人,市、区933人),这些专职人员分别配备到妇女咨询所或福利事务所等处。主要工作内容是发现需要保护的妇女,提供咨询以及进行相关指导。2015年妇女咨询员(配备到妇女咨询所的妇女咨询员之外)受理的咨询

人员（包括来所咨询和电话咨询）的人数为 15 万 5220 人。咨询人数逐年增加，与全面实施《家暴防止法》的 2002 年相比，目前咨询人数增加了 1.7 倍。另外，妇女咨询员除了为入所被害者生活自立提供相关信息之外，还通过网上帮助被害者寻找工作，或陪同被害者到法院办理有关保护命令等手续。针对跟踪纠缠被害者和家庭暴力受害者请求的短期保护事项，因为有可能危及被害者的人身安全，因此，咨询员往往联手警察，一同将被害者送到短期保护所（包括送到受委托的民间避难所）。由此可见，妇女咨询员不顾自己的人身安全，在不同区域的最前线为受害妇女提供各种咨询和帮助，有时与相关部门携手进行无微不至的各种帮助活动。值得一提的是，2016 年召开的第 190 次一般国会全体会议中，通过了《有关修改儿童福利法等部分法规的法律》（2016 年法律第 63 号），在这部法律中删除了《卖春防止法》第 35 条第 4 款中有关妇女咨询员的非常勤（临时雇佣）规定，从 2017 年 4 月起，根据自治体的判断，可作为专职人员予以录用。

妇女保护设施是根据《卖春防止法》第 36 条规定，由都、道、府、县设立的一种设施。截止 2016 年 4 月 1 日，共有 39 个都、道、府、县分别设立 48 处妇女保护设施，其中公设公营（相当于我国国家财政或地方财政）22 处、公设民营 8 处、民设民营 18 处。另外，其中的 28 处妇女保护设施附有短期保护所。受害妇女在妇女咨询所受到短期保护后，针对部分无法立即就能够生活自立的妇女，在妇女保护设施一边接受各种生活帮助和心理治疗，以通过较长时间恢复身心健康为目标进行各种帮助。2015 年入住妇女保护设施的受害妇女为 924 名，其中，基于“来自丈夫等的暴力”而入住的妇女为 420 名，占入住总数的 45.5%，加上源于“来自父母等的暴力”和“来自恋人等的暴力”51 名，在妇女保护设施入住者中，基于各种暴力受害入住的比例达到整体的 60.8%。另外，在妇女保护设施中，因“无家可归、无处可归”等住所问题受到保护的受害妇女约占总数的四分之一。另外，为出所后能够在社会上自立和正常生活，从入住妇女保护所起，这些妇女在专职人员的帮助下进行相关生活技能的训练，这

些受害者出所后，保护设施的工作人员也经常到居住地或工作场所了解相关情况，有时甚至帮助这些人解决具体问题，依此来保障受害者出所后的安定生活。鉴于入住妇女保护所的被害者中的一部分是家庭暴力的受害者，因此，与短期保护所一样，对外不公开保护所的地址^[15]。

如前所述，妇女咨询所、妇女咨询员和妇女保护设施是妇女保护事业实施机构以及支援被害者的主要内容，但是，上述三个机构未必能够满足和解决所有被害者的需求。受害妇女通过相关咨询或受到保护后，最终还要回到社会生活，为了帮助这些受害妇女尽快自立，就有必要与市政厅、福利事务所、法院、医院、儿童咨询所、幼儿园、学校等相关机构，以及帮助家庭暴力受害者的民间团体进行合作，因此，就有必要使相关机构的工作人员了解妇女保护事业的宗旨和工作内容，即有必要构筑与社会相关部门合作体系。尤其是对家庭暴力的受害者，妇女咨询所向相关机构开具《有关保护来自配偶家庭暴力受害者证明》，也就是说，由于家庭暴力受害者处境有其特殊性，因此有必要给予特殊的关照。厚生劳动省通过各都、道、府、县妇女保护事业主管部门向相关机构指示注意事项。从事妇女保护事业的工作人员，向受害妇女提供有关机构为她们的生活自立提供帮助的信息之外，为减轻受害妇女的精神负担，根据具体情况，有时还会陪同受害妇女到相关机构办理手续。另外，由于各机构办公窗口的工作人员未必了解跟踪纠缠、家庭暴力受害者的具体情况，为了避免来自这些工作人员对受害者的二次精神伤害，有必要妇女保护事业机构工作人员的陪同。

三、厚生劳动省对受害妇女保护事业的相关支持

如前所述，日本受害妇女保护事业的实施机构的工作内容是咨询、保护和帮助生活自立，厚生劳动省为了充实和完善受害妇女保护事业，同时开展以下几种经费上的支持工作。

第一，针对妇女咨询所的经费支持。首先，有时部分受害妇女需要转移到其他都、道、府、县的相关设施，也就是说，部分家庭暴力等的受

害妇女需要转移到其他地方，这就需要经费，厚生劳动省根据具体情况予以资金上的支持。部分外籍受害妇女在咨询、入住设施时需要翻译，而聘请翻译的经费均由厚生劳动省来负担。

第二，针对妇女咨询所短期保护及妇女保护设施中生活自立训练提供经费支持。具体包括：①妇女咨询所短期保护设施工作人员的工资、受害妇女的伙食费、服装、被褥费等生活费，设施的维护管理费；②妇女咨询所短期委托受害者所必要的经费。根据家庭暴力受害者的具体情况，妇女咨询所委托民间避难所等适合受害者短期生活的设施，以自立生活为目标进行必要的帮助；③受害妇女在妇女保护设施所需要的保护、针对未来生活自立进行帮助所必要的经费。专职人员的工资等费用，入住者伙食费、被褥、服装费，设施的维护管理费；④配备心理疗法专职人员。妇女咨询所、短期保护设施以及妇女保护设施配备心理疗法专职人员，针对家庭暴力受害者以及同伴家属进行必要的心理治疗；⑤配备抚慰同伴儿童心理的专职人员。针对妇女咨询所、短期保护设施以及妇女保护设施中受害妇女的同伴儿童，配备抚慰同伴儿童心理的专职人员，充实和强化受虐儿童的心理抚慰，争取使被保护的受害妇女在良好的环境下为未来生活自立安心生活和学习；⑥强化夜间警备体制。通过强化妇女咨询所、短期保护设施以及妇女保护设施中的夜间警备体制，确保基于家庭暴力或跟踪纠缠行为而入住的被害妇女以及职工的安全；⑦帮助入住妇女保护设施的受害妇女转移到地方生活。灵活利用租赁物品，支援被害妇女转移到地方生活时，将处理租赁物品费用划入租赁房屋的一部分费用；⑧支援入住妇女保护设施同伴儿童的相关费用。入住妇女保护设施中的受害妇女的同伴儿童需要入小学、中学、大学时，提供入学金、学费等相关费用。

第三，提高妇女咨询员的待遇。提高从事家庭暴力受害者咨询工作者的工资待遇之外，补助调查、指导用的差旅费。

第四，强化家庭暴力对策机能。①构筑保护和帮助家庭暴力受害者的网络。由于保护和支援家庭暴力受害妇女以及同伴家属，需要社会相关部门和机构的合作，因此，有必要通过召开妇女

咨询所与相关机构的定期会议、具体事例分析会议，依此来强化合作；②强化妇女咨询所等工作人员的研修制度。针对妇女咨询所工作人员以及妇女咨询员，为了使这些工作人员详细了解家庭暴力的特点而进行相关研修、教育。另外，为提高工作人员的专业知识，针对妇女咨询所的骨干工作人员的研修，由国家来统一安排和实施；③节假日以及夜间电话咨询制度、在妇女咨询所专门配备电话咨询员，强化节假日以及夜间的电话咨询制度，依此来满足和尽快解决家庭暴力受害者的需求；④培养专业翻译人才。通过培养具有家庭暴力方面专业知识的翻译人才，支援和帮助家庭暴力受害者中外国人的需求；⑤强化法律援助。在妇女咨询所，家庭暴力的受害者有时涉及到一些离婚、生活来源问题、在留资格问题，因此，需要提供信息或法律专业咨询，通过联系律师等专业人士进行相关法律援助。

第五，援助家庭暴力受害者生活自立的样板事业。支援在妇女咨询所等受到短期保护的受害者等，在地方生活自立并定居事业^[16]。

由此可见，厚生劳动省在实施妇女保护事业过程中，对家庭暴力受害者以及处于生活困难状态困难的弱势群体进行相关援助，争取使这些受害者过上正常生活。

四、对我国防止家庭暴力问题的启示

在梳理、分析日本《家暴防止法》以及为保护家庭暴力受害妇女的各种举措后，可以得出以下几点对我国防止家庭暴力问题的启示。

第一，需要进一步加强反家庭暴力的普法宣传，改变人们对家庭暴力的认识。

日本内阁府担心，新冠疫情使得人们对生活感到不安及焦虑，导致家庭暴力进一步增加和严重。为此，在已设置的与配偶暴力援助中心密切相关家庭暴力咨询机构之外，2020年4月20日起又增设了新的咨询机构“DV咨询plus”，以此来完善相关体制。除了提供24小时的电话或电子邮件等咨询外，还可在SNS上接受咨询，在实施必要援助、保护的基础上，还可提供紧急情况下的住宿。今后为方便咨询和援助家庭暴力被害者，日本政府还准备增设更多咨询渠道^[17]。

近年来,我国家庭暴力案件频发,个别案例性质极为残忍,整体数字同样触目惊心。全国妇联和相关部门已发布三期妇女社会调查,我国妇女遭受家庭暴力的总人数基本在总人口的25%左右徘徊,且每年都有近10万个家庭因家庭暴力而解体。比较我国妇女社会地位抽样调查的第三期与十年前的第二期调查就会发现,我国家庭暴力的发生率近十年增加了十六个百分点。这充分说明我国家庭暴力的发生率有较为明显的上升趋势。根据第三期的调查显示,我国大约有24.7%的家庭存在不同程度的家庭暴力^[18]。在我国的文化传统中,基于“家丑不可外扬”等传统观念,家庭内部的所有事项均被认为是个人隐私,外加女性生理上的条件以及社会地位等诸多原因,使得受家暴的当事人很难反抗也不敢求救,受害妇女更多考虑的是经济问题和家庭关系。习近平主席在《联合国大会纪念北京世界妇女大会25周年高级别会议上的讲话》中提到:“保障妇女权益必须上升为国家意志。我们要消除针对妇女的偏见、歧视、暴力,让性别平等真正成为全社会共同遵循的行为规范和价值标准”^[19]。因此,我国需要进一步加强普法宣传,有必要让人们充分意识到家庭暴力不仅仅是家庭内部问题而是违法行为,让受害者敢于求救并知道应该找哪个部门求救。

第二,需要进一步加强各部门之间的密切配合。

日本在应对和处理家庭暴力问题上,《家暴防止法》规定,警察、配偶暴力咨询援助中心、地方法院以及民间团体等各个部门必须明确分工,同时要求各部门之间的紧密联系和配合。

全国妇联开展的2009年度“家庭暴力受害妇女需求调查”结果显示,针对家庭暴力受害妇女提供救助的相关部门中,求助人数最多的机构依次为:妇联、派出所、居民委员会、村民委员会、乡镇政府、法院、心理咨询机构(热线电话)、施暴者工作单位、庇护所(妇女救助站)和法律援助中心^[20]。针对家庭暴力这一社会问题,我国的相关制度以及提供救助的措施缺乏整合性,加上时空上的滞后性和手段上的非强制性等原因,导致施救机构缺乏系统性、互动性、专业性,救助机构之间以及与家庭暴力受害妇女之间缺乏有机连结^[21]。据有关学者对“妇女热线家庭暴力个案”

研究表明,对家庭暴力受害者的救助服务大部分由单一施救部门具体负责实施,在某种程度上表现为施救服务的单一化和碎片化,进而导致施救部门之间缺乏统筹性^[22]。救助机构之间施救责任和互动机制缺乏统一性以及强制力的不足,信息不对称和相关救助机构服务的不到位,各自为政而处于一种松散结构,施救服务和信息交流不得限于某种局限性。打破救助机构的局限性,有必要加强协同救助服务内容及信息交换的途径和渠道,通过不同施救机构之间建立家庭暴力受害妇女综合信息平台,共享受害妇女的相关情况和信息。在此基础上,通过不同施救机构一同开展有关家庭暴力的宣传,通过完善相关法律、法规明确不同救助机构的权与责,通过相应转介机制来实现施救机构间的服务对接,改善受害妇女游走于求救过程中的身心疲惫现状,进而减少受害妇女有可能遭遇的再次伤害,可以说是解决家庭暴力问题的重要内容^[23]。

第三,需要进一步完善人身安全保护命令制度中存在的问题。

日本保护命令制度是指,当遭受来自配偶暴力的被害人,基于暴力身体或生命有可能遭到更严重的侵害时,法院根据被害人的申请,向加害者(包括事实婚和原来的配偶)发出的命令,具体包括“禁止靠近命令”“离开命令”和“禁止打电话等命令”。针对处于恋爱关系而生活在一起的人群来说,如果对方施加暴力或生命处于危险状态,同样可以适用这一命令。违反保护命令者将处以1年以下有期徒刑或100万日元以下罚款。另外,一旦发出保护命令,法院向管辖被害人所在地区的警察以及咨询援助机构通报相关内容^[24]。

我国2016年3月1日起施行的《中华人民共和国反家庭暴力法》第13条规定:家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属可以向加害人或者受害人所在单位、居民委员会、村民委员会、妇女联合会等单位投诉、反映或者求助。有关单位接到家庭暴力投诉、反映或者求助后,应当给予帮助、处理。家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属也可以向公安机关报案或者依法向人民法院起诉。单位、个人发现在发生的家庭暴力行为,有权及时劝阻。第23条规定:当事人因遭受家庭

暴力或者面临家庭暴力的现实危险，向人民法院申请人身安全保护令的，人民法院应当受理^[25]。但在这部法律中，有关人身安全保护令制度的规定不够具体，许多细节没有提及。这就导致人身安全保护令申请率偏低、举证难与认证难、执行难、违反保护令惩处力度弱等问题^[26]。因此有必要进一步完善和解决现有的人身安全保护令制度中存在的问题。

综上所述，解决家庭暴力受害妇女的保护问题，需要从立法、司法、社会意识、理论制度、运作机制等多个方面，共同为家庭暴力受害妇女的保护构建一个平台。只有在这一平台之上，家庭暴力受害妇女问题才能得到相对圆满的解决。在积极分析不同家庭暴力的特点以及防范模式、处置过程的基础上，进行相关分析和研究，了解家庭暴力加害者和受害者的心理特征和产生暴力的根本原因。比如，在不同家庭暴力的具体案例中，将频繁发生暴力的家庭定为重点服务目标，定期进行回访，帮助其建立和谐的家庭关系，防止直至杜绝再次发生家庭暴力的现象。与此同时，借助媒体开设电话互联网等救助平台，形成妇女受侵害问题的举报，施救信息化处理机制，配备有关家庭暴力的电话咨询、心理抚慰等一系列相关服务设施^[27]。日本通过立法、司法、官方和民间机构合作形式解决家庭暴力受害妇女的做法，对我国解决家庭暴力受害妇女问题具有一定的借鉴意义。

参考文献：

- [1] DV相談、最多の13万件超え 20年度、コロナ外出自粛で[OL]. (2021-01-12) [2021-01-12]. https://news.tv-asahi.co.jp/news_society/articles/000203869.html.
- [2] 日本内閣府男女共同参画局. 配偶者からの暴力に関するデータ [OL]. (2019-09-25) [2021-01-12]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/data/pdf/dv_data.pdf.
- [3] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 76.
- [4] 日本内閣府男女共同参画局. STOP THE 暴力 (平成 28 年度改訂版) [OL]. [2021-01-12]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/book/pdf/stoptheboryoku.pdf.
- [5] 日本内閣府男女共同参画局. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針 概要 [OL]. (2013-12-26) [2021-01-12]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/law/pdf/dv_kihon_gaiyou.pdf.
- [6] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 112-113.
- [7] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 131.
- [8] 日本内閣府男女共同参画局. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針 (概要) [OL]. (2013-12-26) [2021-01-12]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/law/pdf/dv_kihon_gaiyou.pdf.
- [9] 日本内閣府男女共同参画局. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律の概要 [OL]. (2013-12-26) [2021-01-12]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/law/pdf/140527dv_panfu.pdf.
- [10] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 114.
- [11] 柊堀正信. 婦人保護事業におけるストーカー被害者を含む支援の取組 [J]. 法律のひろば, 2017 (4): 40.
- [12] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 81.
- [13] 小島妙子, 水谷英夫. ジェンダーと法〈1〉DV・セクハラ・ストーカー [M]. 東京: 信山社, 2004: 131.
- [14] 柊堀正信. 婦人保護事業におけるストーカー被害者を含む支援の取組 [J]. 法律のひろば, 2017 (4): 41.
- [15] 柊堀正信. 婦人保護事業におけるストーカー被害者を含む支援の取組 [J]. 法律のひろば, 2017 (4): 42-43.
- [16] 柊堀正信. 婦人保護事業におけるストーカー被害者を含む支援の取組 [J]. 法律のひろば, 2017 (4): 43-45.
- [17] 日本内閣府男女共同参画局. DV相談+ (プラス) について [OL]. [2021-01-22]. https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/家庭暴力_navi/pdf/dv_soudan_plus.pdf.
- [18] 林丽拉. 反家庭暴力与妇女保护的对策 [J]. 山东社会科学, 2015 (12): 403.
- [19] 习近平. 联合国大会纪念北京世界妇女大会 25 周年高级别会议上的讲话 [OL]. (2020-10-01) [2021-01-22]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/01/content_5548949.htm.

[20] 石彤. 对受暴妇女服务的整合模式 [J]. 妇女研究论丛, 2010 (4): 68.

[21] 孙睿雯. 受暴妇女社会救助服务整合与提升——基于灵性社会工作 [J]. 社会工作, 2012 (7): 54.

[22] 孙睿雯. 受暴妇女社会救助服务整合与提升——基于灵性社会工作 [J]. 社会工作, 2012 (7): 53.

[23] 孙睿雯. 受暴妇女社会救助服务整合与提升——基于灵性社会工作 [J]. 社会工作, 2012 (7): 55.

[24] 日本内閣府男女共同参画局. STOP THE 暴力 (平成 28 年度改訂版) [OL]. [2021-01-22]. [https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/book/pdf/](https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/book/pdf/stoptheboryoku.pdf)

[stoptheboryoku.pdf](https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/book/pdf/stoptheboryoku.pdf).

[25] 中华人民共和国反家庭暴力法 (主席令第三十七号) [OL]. (2015-12-28) [2021-02-21]. http://www.gov.cn/jzhengce/2015-12/28/content_5029898.htm.

[26] 董佳琦. 论《反家庭暴力法》中的人身安全保护令制度 [D]. [硕士学位论文]. 大连海洋大学硕士学位论文, 2020: 18-22.

[27] 孙光玲. 对我国当代反家庭暴力社会救助机构之庇护所发展的建议 [J]. 艺术文化交流, 2013 (5月下): 245.

(责任编辑 李 征)

Japan's Protection of Women Victims of Spousal Violence and Its Enlightenment

Zheng Lin Liu Yuzhen

Abstract: In April 2001, Japan enacted *the Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims*. This law is a special law formulated by Japan to solve the problem of spousal violence, and was formally implemented in October of that year. In order to prevent spousal violence and protect victims, Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims has set up a protection order system and Spousal Violence Counseling and Support Centers. In the relevant provisions of this law, through the establishment of women's protection facilities, the establishment of women's consulting office and the allocation of women's counselors, the victims are protected and strive to make them live a normal life. Japan's practice of solving the problem of women victims of spousal violence through the cooperation of legislation, official and non-governmental organizations can provide some useful enlightenment for China to solve the problem of women victims of spousal violence.

Key Words: *Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims*; Women Victims; Protection Order System; Spousal Violence Counseling and Support Centers

Japan Studies

Published by Institute of Japan Studies, Liaoning University

No. 1, 2021

Add: No.58 Daoyi South Street, Shenbei New District, Shenyang, 110136 Tel: 024-62202254 E-mail:japanstudies1972@126.com

CONTENTS

- (1)The Biden Administration's Policy in Northeast Asia and The Trend of the Regional Relations
.....Tang Yanlin Jiao Jian
- (9)The Social Impact and Policy Options of Japan's COVID-19 Pandemic
.....Cui Yan Zhang Lei
- (19)An Evaluation on Social Economic Policies and Performance of Republic Korea's against COVID-19
.....Zhang Dongming Yang Manting
- (30)Hedge and Balance: the Geopolitical Logic and Restrictive Factors of Japan's "Indo-Pacific Strategy"
.....Wang Zhenyu
- (40)On Japan's Attempt to Possess Nuclear Weapons and the Historical Factors of its Non-nuclear Policy
.....Huang tao Huang Qianrong
- (50)An Analysis of the Characteristics and Trends of Japan's Military Development——Interpretation of the
"Defense of Japan 2020"
.....Liu Shuliang
- (58)The Current Situation of the Development of E-government in Japan and the Analysis of Promotion Countermeasures
.....Gao He Taniguchi Yoji
- (71)The Measurement of the Servitization of Manufacturing in China and Japan and Its Impact on the International Competitiveness
——Analysis Based on International Input and Output
.....Liu Shanshan
- (81)The Social Integration Process of Japanese War Orphans
.....Zhang Longlong
- (89)Japan's Protection of Women Victims of Spousal Violence and Its Enlightenment
.....Zheng Lin Liu Yuzhen

欢迎投稿 欢迎订阅

《日本研究》杂志由辽宁大学日本研究所主办，是一份具有广泛影响并深受读者欢迎的外国问题研究学术期刊。《日本研究》的办刊特色主要表现出五个突出：学术性、综合性、先导性、现时性、交流性。稿件的研究领域涉及日本政治、经济、历史、中日关系、社会问题，与日本相关的国际关系、区域合作等国际问题。欢迎投稿。

一、本刊栏目

开设的主要栏目有“日本经济”“日本政治”“日本历史”“日本外交”“中日关系”“区域合作”“日本文学与文化”“海外日本研究”“世界视域下的日本研究”等。

二、投稿须知

- 1.选题：欢迎具有宏观视野、前瞻性、创新性选题，中文题目不超过18个汉字。
- 2.作者简介：介绍内容包括姓名、生年、性别、籍贯、工作单位、职务、职称、研究专长、近年研究成果，作者详细的联系方式。
- 3.摘要300字左右为宜，要求客观反映文稿的主要内容；关键词4-6组。论文题目、作者姓名、摘要、关键词均需要相应的英文翻译。
- 4.来稿字数应在9000—15000字之间为宜。
- 5.属于基金项目的论文，应注明基金项目下达单位、项目名称及项目编号。
- 6.本刊实行学术不端论文检测和匿名评审，审稿周期两个月。

三、补充说明

- 1.根据著作权法及有关规定，凡投至本刊的稿件，本刊视为作者承诺专投、同意编辑部对文章进行编辑出版和发行。本刊所载文章均为作者观点，不代表编辑部的观点。
- 2.本刊文章被中国知网、万方数据库、维普数据库等国内外权威性文献索引、文摘和全文数据库收录，并在中国知网优先数字出版。

主管单位：辽宁大学
主办单位：辽宁大学日本研究所
编辑出版：《日本研究》杂志社
印刷：沈阳中科印刷有限责任公司
国外发行：中国图书进出口总公司
订购处：《日本研究》杂志社
地址：沈阳市沈北新区道义南大街58号
邮政编码：110136
电话：(024)62202254
传真：(024)62202253
电子信箱：japanstudies1972@126.com
网址：http://rbyj.cbpt.cnki.net

ISSN 1003-4048



ISSN1003-4048 CN21-1027/c

定价：20.00元