
大变局下日本产业政策的新动向^{*}

田 正 杨功金

内容提要：在国际政治经济形势日趋复杂的背景下，日本出现了再次重视产业政策的新动向。梳理战后以来日本产业政策支持理论发现，“企业家型政府理论”成为支撑日本产业政策的主要理论，注重经济安全是日本产业政策逻辑转变的重要外部因素，日本的产业政策概念发生了从狭义向广义的转变。当前，日本政府推动产业政策与环境、经济安全、分配等问题相协调，表现出以解决社会经济发展问题为目标、注重促进制造业发展与提升产业链供应链安全、构建供给与需求并重的政策框架等新特征。新形势下日本产业政策动向对中国而言，既是挑战也是机遇。

关键词：产业政策 绿色经济 经济安全 人力资本投资 产业链供应链

作者简介：田正，中国社会科学院日本研究所副研究员；杨功金，湖南有色黄沙坪矿业有限公司高级会计师。

中图分类号：D931.3；F131.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874（2022）06-0082-22

基金项目：国家社会科学基金一般项目“战后日本经济内外循环关系的历史、理论与政策研究”（编号：21BGJ057）；中国社会科学院青年启动项目“日本产业再生政策研究”（编号：2021YQNQD0067）。

当前，日本经济发展面临新形势。新一轮科技和产业革命迅速推进，大国间的科技竞争日趋激烈；世界范围内环境问题日益突出，经济绿色转型成为重要课题；日本参与基于新自由主义的全球化，导致国内的贫富差距问题日益凸显；新冠肺炎疫情的冲击，使日本经济发展面临的不确定、不稳定因素日益增加。在此新形势下，世界各国对于产业政策的关注程度持续上升，日本也不例外。事实上，二战后日本经济实现快速崛起，在很大程度上就是依赖于长期实施产业政策。

* 感谢《日本学刊》编辑部和匿名审读专家提出的意见和建议，文中若有疏漏和不足概由笔者负责。

目前国内外对于日本产业政策的研究主要集中于以下几个方面。一是分析产业政策对经济发展的作用。如小宫隆太郎等认为产业政策的实施虽然对日本经济发展发挥过推动作用,但也产生了一定的负面影响,战后日本的经济的发展主要基于市场经济制度的确立以及企业家的努力。^①二是分析产业政策的手段与方式。陈建安分析了战后日本在不同经济发展阶段所推行产业政策的重点目标与实施手段。^②三是探讨产业政策的演变与转型。冈崎哲二分析了20世纪80年代至21世纪初期的日本产业政策,认为:20世纪80年代以前的日本产业政策,仍属于传统产业政策范畴;80年代中期,日本产业政策开始转型,不再对特定产业发展给予支持;90年代后,经济制度改革成为日本产业政策的主要课题。^③可见,围绕日本产业政策的研究已经有了较为深厚、完整的积累,但针对新冠肺炎疫情与中美战略博弈双重冲击下日本政府所推行产业政策的研究并不多见。

改革开放以来,产业政策也成为中国推动经济转型发展的重要经济管理方式。尤其是进入新发展阶段,中国面临新一轮科技革命和全球产业竞争加剧所带来的严峻挑战,产业政策的实施显得愈发重要。《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》指出,要强化国家战略科技力量,提升企业技术创新能力,实施制造强国战略,发展壮大战略性新兴产业。^④为达成以上发展目标,实施有效产业政策不可或缺。为此,本文拟采用定性与定量相结合的分析方法,在详细分析日本经济产业省、内阁府等公布的与产业政策密切相关的文献资料的同时,运用资源配置倾斜度模型测度日本的产业政策,以验证日本产业政策的变化特点。首先,梳理新形势下日本产业政策调整的理论基础,并重新界定日本“产业政策”概念;其次,探究日本新产业政策的主要思路及内容构成、分析其特征与趋势,并展开关于如此调整对中国经济发展影响的讨论。

① 小宫隆太郎·奥野正寛·铃村興太郎『日本の産業政策』、東京大学出版会、1984年。

② 陈建安:《产业政策的有效性:来自日本的实证》,《现代日本经济》2019年第1期,第1—8页。

③ 冈崎哲二「20世紀末日本における産業政策のレジーム変化」、『RIETI highlight』2012年第41号、32—35頁。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网,2021年3月, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm [2022-03-20]。

一、日本产业政策的逻辑转变

在战后日本经济发展的不同阶段，支撑产业政策的理论依据不断调整变化。新形势下日本愈发注重经济安全，主导产业政策的理论再次改变，日本“产业政策”的概念也随之从狭义转向广义。

（一）日本产业政策的指导理论发生变化

20 世纪 50 年代至 70 年代初期，为快速实现工业化、促进重点产业发展，日本政府主要依据“幼稚产业保护理论”，指导产业政策的实施。“幼稚产业保护理论”认为，一国需要依据其要素禀赋动态变化与国民经济发展方向选择应予以保护的产业，采用关税保护等措施促进幼稚产业发展，从而推动国民经济结构调整、确立动态比较优势。^①日本政府据此提出了“所得弹性标准”与“生产率提升标准”，将合成纤维、石油化工、汽车、电子机械、航空工业等认定为重点发展产业。日本政府对重点产业的发展实施了制定合理化计划、推出租税特别措施、建立外汇配额与外资引进制度等举措，同时限制外国产品竞争、加强企业间协调，从而推动重点产业快速发展，以实现产业结构升级的目标。

20 世纪 70 年代初期以后，日本经济面临的内外形势发生显著变化。一方面，日本经济面临的主要问题不再是供给不足，而转变为需求不足；另一方面，日本产业的快速发展导致日本对美国出口激增，在电视机、汽车、半导体等领域引发严重的日美贸易摩擦问题。美国政府认为，日本政府通过贸易保护措施限制外国产品进口以促进特定产业发展的产业政策违反了自由贸易的基本原则，损害了美国厂商利益。^②受此影响，“市场失败理论”对于日本产业政策的影响日趋显著。鹤田俊正指出，为克服日本面临的国内外经济形势变化，应充分发挥市场在资源配置中的主导作用，调整重点产业发展政策，将产业政策的重点放在“市场失败”领域。^③“市场失败理论”认为，现实经济活动中存在信息不对称、不完全竞争、经济外部性等问题，导致市场资源分配效率低，进而产生“市场失灵”问题，为此需要政府实施干预，纠正垄

① 両角良彦『産業政策の理論』、日本経済新聞社、1966 年、28—33 頁。

② 古森義久「ワシントン発産業政策批判の裏舞台」、『Voice』1983 年 8 月号、92—101 頁。

③ 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』、日本経済新聞社、1982 年、257 頁。

断、公共产品供给不足等问题。^① 这一时期的日本产业政策以产业调整政策为主，推动结构性萧条产业处置过剩设备，并促进要素资源向新兴产业流动。1986年日本政府发布“前川报告”，指出日本应扩大内需，实施金融自由化改革，并进一步扩大对外开放。1990年签署的“日美结构性障碍协议”，要求日本做出扩大公共投资、修改《关于调整大型零售商店零售业务活动的法律》（简称“大店法”）、强化反垄断法应用等承诺。这标志着日本针对特定产业发展实施产业政策的结束。

进入20世纪90年代，支撑日本产业政策的理论再次发生转变，“政府失败理论”成为指导日本产业政策的主要力量。1994年，“结构改革”首次被纳入产业政策的重点课题，其目的在于防止“政府失败”，借助革新既有的社会经济制度，以完善市场机制、促进经济发展。^② “政府失败理论”认为，因存在公共政策失误、行政效率低下、寻租活动等问题，政府的行为并不总是有效的，政府并不总能正确选择需要发展的产业，而政策失败会产生巨大的社会经济成本。^③ 据此，日本政府持续实施经济制度改革，减少政府对市场的直接干预，产业政策被弱化；同时采用产业再生政策，推动企业经营业务调整，以消除债务过剩、设备过剩、人员过剩等问题的不良影响。^④ 进入21世纪后，日本积极参与经济全球化的同时进一步推行结构改革，以消除企业参与全球化经营活动的障碍，释放供给潜能，促进经济增长。“安倍经济学”中同样包含结构改革内容，如促进企业投资、完善市场环境、改善就业制度、促进科技创新、推动新兴产业发展等。

面对新形势的挑战，日本政府认为，如果仅仅依靠市场机制自行调节，无法有效推动经济结构快速转型，难以应对纷繁复杂的国际形势。支持日本产业政策的理论再次发生变化，“企业家型政府理论”成为当前日本产业政策的主要支持理论。该理论认为，政府的作用不仅仅是调节市场，还要积极地创造市场；如果仅靠市场的力量，市场会忽视社会贫富差距和气候变化等问题，而且市场通常也存在路径依赖，无法有效应对国际形势变化；政府需要

① Pierre-andre Buiguesse and Khalid Sekkat, *Industrial Policy in Europe, Japan and the USA*, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 3 - 18.

② 尾高煌之助『通商産業政策史 第1巻』、経済産業調査会、2013年、69—70頁。

③ 兰迪·西蒙斯：《政府为什么会失败》，张媛译，北京：新华出版社，2017年，第43—53页。

④ 田正、江飞涛：《日本产业活性化政策分析——日本结构性改革政策的变化及其对中国的启示》，《经济社会体制比较》2021年第3期，第170—179页。

大力推动技术革命，资助企业的创新研发。^① 此外，政府应以社会经济发展所面临“课题”作为产业政策的目标，并以此制定产业政策的实施方向以及重点发展的产业与技术。^② 日本政府的产业政策逻辑发生转变，开始调整对于产业政策的消极态度，试图通过加强产业政策来实现科技发展、绿色转型、经济社会平稳发展等战略目标。概言之，在新形势下，日本政府对于产业政策的再度发生转变，重新调整新自由主义的“结构改革”，转为实施具有加大国家投入特征的产业政策。

（二）日本更加注重经济安全

随着中美战略博弈日趋激烈，经济安全问题受到日本产官学各界人士的重视，强化产业竞争力、加强国际经济体系建设等措施也被纳入了经济安全的范围之内。当前日本的经济安全涵盖：（1）进出口补助金、对外投资限制、贸易禁运、提高关税、进出口管制、冻结资产等经济措施；（2）强化产业竞争力，防范关键技术外流，加强产业链供应链韧性；（3）强化国际经济体系，加强国际合作，建立危机管控体制等。^③ 基于上述考量，日本近年来持续实施了一系列经济安全措施。

一方面，日本持续加强经济制裁、国际经济合作，以维护日本的国家地缘政治经济利益。首先，设立专门机构加强政府对经济安全的管理，完善对日直接投资审查、出口管制等既有经济安全保障措施。例如，内阁府的“经济安全保障担当室”、国家安全保障局的“经济班”、经济产业省的“经济安全保障室”、外务省的“新安全保障课题政策室”等。2021 年，岸田文雄上台后新设立“经济安全保障担当大臣”，设置“经济安全保障推进会议”，制定经济安全政策。其次，开展国际经济合作，强化对国际经贸规则的塑造。日本积极参与国际经贸规则秩序构建，陆续签署了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、日欧《经济伙伴关系协定》（EPA）、《日美贸易协定》、《日美数字贸易协定》、日英 EPA 以及《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），对外经贸战略布局不断完善。再次，加强与同盟国家合作，推动经

^① Mariana M. , *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York : Public Affairs, 2015, pp. 21 - 32.

^② Mazzucato M. , *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Business, 2021, pp. 1 - 26.

^③ 中村直貴「経済安全保障—概念の再定義と一貫した政策体系の構築に向けて—」、『立法と調査』2020 年第 10 号、118—131 頁。

济安全政策的制定与实施。2022年,日本表示将与美国合作设立经济版“2+2”会谈机制,加强与美国在半导体、先进技术研发、防范技术外流、基础设施建设、低碳技术等领域的合作。^①

另一方面,日本需要加强产业政策,以实现经济安全目标。日本政府认为,确立经济安全的两个重要标准为“战略不可或缺性”和“战略自主性”,其中“战略不可或缺性”指日本需要在国际产业分工中处于不可或缺的地位,“战略自主性”则指强化国民经济生活基础,降低对他国的经济依赖。^②加强产业政策的实施力度,有助于提升日本的“战略不可或缺性”和“战略自主性”,使日本在国际竞争中处于更有利地位,并兼顾经济安全。

(三) 日本重新界定“产业政策”概念

在新形势下,日本经济发展不仅面临推动科技创新、经济绿色转型、缩小社会贫富差距等内部问题,也面临提升“战略不可或缺性”与“战略自主性”等强化经济安全的外部压力。为此,日本产业政策的概念范围有所扩大,需重新界定。

第一,从狭义角度看,日本的产业政策是一种选择性产业政策,即针对特定产业或企业给予扶植或保护,同时配合财政金融等政策资源支持,以达到缩短产业结构演变进程、加快企业经营业务重组的目的,推动经济有序平稳发展。20世纪50—80年代中期,日本实施的产业合理化政策与产业结构政策等均着眼于特定产业发展,属于狭义的产业政策。80年代中期以后,日本的产业政策不再针对特定产业,而是转向针对特定企业落实产业政策,对符合政府认定条件的特定企业实施财政金融支持措施,因而也属于狭义的产业政策。

第二,从广义角度看,日本的产业政策可以理解为,为解决经济发展中面临的各种经济社会课题,日本政府所实施的一切关于产业的政策之总和。所谓的社会经济课题包括但不限于新兴产业发展、改善资源要素配置、提升科学技术水平、应对气候变化、保障经济安全、防范社会贫富差距扩大等。日本政府在其公布的《经济产业政策新重点》中指出,当前日本产业政策需要确立日本政府的“任务”导向,将解决中长期日本经济社会课题作为

^① 「日米、経済安保でも連携 輸出管理など思惑ズレも」、『日本経済新聞』2022年1月23日。

^② 自民党「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」、2020年12月、<https://www.jim.in.jp/news/policy/201021.html> [2022-02-02]。

主要方向。^①

20 世纪 90 年代至 21 世纪初期,日本政府曾一度弱化产业政策转而实施“结构改革”,但是在新形势下,产业政策再次受到了日本政府的关注。当前日本的产业政策已经不同于以往,其范围与内涵有所扩大,属于广义的产业政策的范畴。从广义角度看,日本政府所实施的促进绿色产业发展、强化科技创新能力、维护产业链供应链安全、缩小社会贫富差距等措施,以及配合实施的研发补贴、财政金融政策支持、规制改革等政策措施,均应被视作新形势下日本“产业政策”概念所涵盖的范围。例如产业链调整政策,虽然不属于狭义的政策,但是从其要解决的问题即提升经济安全水平的角度看,该政策无疑属于广义的政策;从具体的政策措施来看,包括推动企业制订业务调整计划、提供补助金等日本产业政策常用措施,同样也可以说属于产业政策范畴。同理,环境、分配等课题虽然不属于狭义的日本产业政策所覆盖范畴,但是从其目的来看,对于实现日本中长期社会经济发展目标而言具有重要意义,因此需纳入广义的日本产业政策。

二、新形势下日本产业政策的主要内容

在新形势下,日本试图重新构建产业政策框架,沿着“经济与环境”“经济与安全”“经济与分配”的思路推进调整产业政策,分别实施了绿色增长战略、维护产业链安全、半导体和数字产业战略、加强关键技术研发与维护、强化人力资本投资等政策。

(一) 日本产业政策新框架的主要思路

2021 年 6 月,日本经济产业省发布的《后疫情时代的经济产业政策》指出,在新的国际政治经济形势下,需要重新审视战后以来日本经济发展过程中实施产业政策的经验和教训,构建既不同于由政府主导的传统产业政策、也不同于新自由主义“结构改革”的新产业政策框架;明确经济社会发展目标,制定大规模财政支出计划,构建与宏观经济政策相协调的、官民一体的产业政策新框架。^② 梳理各年度《经济产业政策重点》的主要项目,可以一

^① 经济产业省「经济产业政策的新机轴」、2021 年 6 月、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sokai/pdf/028_02_00.pdf[2022-03-20]。

^② 经济产业省「ウィズコロナ以降の今後の経済产业政策の在り方について」、2021 年 6 月、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sokai/pdf/028_01_00.pdf[2021-08-30]。

探新形势下日本政府实施产业政策的主要思路。具体而言，日本“经济产业政策重点”发生的变化如表1所示。

第一，经济与环境相协调。传统观念往往认为，注重环境保护、促进经济绿色转型发展会降低经济增长速度，但在新形势下，需要将促进经济绿色转型视为经济进一步增长的机遇而非阻碍。正是基于此背景，近年来日本政府对于环境保护、经济绿色转型的重视程度与日俱增。如表1所示，在近五年《经济产业政策重点》中，环境相关项目的排名从2018年度的第五位升至2022年度的第二位。受此影响，2020年日本政府公布的《2050年碳中和绿色增长战略》，将“增长战略”与“实现脱碳社会”相结合，形成了独具特色的“绿色增长战略”，致力于应对2050年实现“碳中和”的挑战，成为近期日本产业政策的一个重要组成部分。^①

表1 日本产业政策中重点项目的变化

年度	排序					
	1	2	3	4	5	6
2018	推动实现“社会5.0”	对外经济政策的展开	产业安全保障的强化	中小企业带动地方经济发展	克服环境与能源制约	
2019	推动实现“社会5.0”	构建基于规则的贸易战略	促进中小企业与地方经济发展	推动形成环境与经济增长的良性循环	构建分配与增长并重的新社会体系	
2020	推动福岛核污水处理	应对数字经济与中美战略博弈形势变化	构建开放型创新经济	强化经济安全保障	加强人力资源投资、推动社会变革	人口减少背景下中小企业政策
2021	推动经济社会数字化转型	加快构建低碳社会	强化产业链供应链韧性，加强经济安全保障	促进中小企业与地方经济发展	加强人力资源投资、推动社会变革	构建与国内政策协调的对外经济政策
2022	新冠肺炎疫情背景下的中小企业对策	构建经济与环境、安全、分配的良性循环	实现数字化社会经济运营	构建与国内政策协调的对外经济政策	推动福岛核污水处理	

资料来源：经济产业省「经济产业政策的重点」、2018—2022年版、https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2018/pdf/01_2.pdf、https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2019/pdf/01_2.pdf、<https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2020/pdf/02.pdf>、<https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2021/pdf/02.pdf>、<https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2022/index.html>[2022-03-22]。

^① 经济产业省「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略を策定しました」、2020年12月、<https://www.meti.go.jp/press/2020/12/20201225012/20201225012.html>[2021-09-05]。

第二，经济与安全相协调。在国际政治经济形势复杂变化的背景下，国家间的技术竞争日趋激烈，产业链供应链稳定受到影响，日本也日渐认为经济与安全问题不可分割，需要强化经济安全。如表 1 所示，日本在 2018 年就提出了要强化产业安全保障，2021 年第一次将“强化产业链供应链韧性”纳入产业政策重点项目，2022 年更进一步提升了经济安全在产业政策中的重要性。

第三，经济与分配相协调。受疫情冲击，日本社会贫富差距问题日趋凸显，拥有更多股票、房地产的富裕阶层的收入得到了更快的恢复，而持有资产较少的贫困阶层的收入恢复速度较慢，呈现出“K 字形”经济复苏态势，社会的贫富差距进一步扩大。^① 以往的日本产业政策更注重推动企业利用其收益强化设备投资，并认为如果企业将收入分配给劳动者的话，将不利于企业设备投资的增加，从而不利于经济增长。但是这种鼓励资本投资的政策措施会进一步扩大社会的贫富差距，不利于实现“包容性增长”。为此，日本政府开始在产业政策领域强调增加人力资本投资，以改善劳动力质量，提高劳动者收入在收入分配中的占比，从而实现更加平等的收入分配、扩大劳动者消费能力，进而实现分配与经济增长的良性循环。如表 1 所示，日本在 2020 年和 2021 年出台的产业政策中持续强调加强人力资本投资的重要性，到 2022 年加强人力资本投资的相关政策进一步得到重视，与环境、经济安全一起并列第二位。

（二）环境领域的主要产业政策

2020 年，日本政府推出《2050 年碳中和绿色增长战略》，提出了近期日本政府支持经济绿色转型发展的方针政策。

首先，推出财政金融、规制改革等横向支持政策。一是设立总额达 2 万亿日元的“绿色创新基金”。日本政府计划在国立研究法人“新能源产业技术综合机构”（NEDO）下设立总额达 2 万亿日元的“绿色创新基金”，用于支援企业开展绿色技术领域的创新和应用。主要支持的技术领域包括：电力绿色化和电气化、二氧化碳（CO₂）固定和再利用、氢能源利用和供给等。针对接受支持的企业，将要求其制订以十年为周期的长期事业战略展望，明确企业的技术研究和设备投资计划。二是构建“碳中和”税制。建立“碳中和投资促进税制”，鼓励企业开展脱碳设备投资；促进企业经营业务重组，对于开

^① 「危機後回復に『K 字』格差の絞った支援カギに」、『日本経済新聞』2021 年 8 月 18 日。

展减少二氧化碳排放设备投资的企业，将企业亏损扣除的上限从 50% 提高至 100%；完善研究开发税制，将研究开发抵扣额从 25% 提高至 30%，以提升企业研发意愿。三是提供融资支持。完善绿色过渡金融体系构建，促进高排放企业制订长期脱碳路线图，政府提供脱碳化转型融资支持，设立长期资金融资制度以及成果联动型利息补贴制“绿色投资促进基金”，鼓励企业开展海上风电、新一代蓄电池等技术研发；完善企业与气候相关的财务信息披露制度，灵活运用公司债券市场，推动企业开展环境、社会和公司治理（ESG）相关投资。四是推动规制改革与标准化。消除阻碍氢能、海上发电、蓄电池技术研发的相关规则限制；推动输氢设备、浮动风机、蓄电池寿命等国际标准制定；灵活运用碳配额交易、碳税等市场调节手段，降低碳排放；开展与美国、欧洲以及国际能源机构（IEA）、东亚东盟经济研究中心（ERIA）等国际组织的合作，共同推进重点项目研究合作以及技术标准制定。

其次，设定重点发展绿色产业领域，支持重点绿色产业发展。日本政府将海上风电、氢能源、热能、核电、蓄电池、半导体、船舶、物流、食品、航空、碳回收、住宅、资源循环等认定为重点发展产业，为每个产业都制定了具体的“绿色实施计划”，明确每个产业的发展目标，分析各产业的业务发展空间，并提出具体的促进产业发展方案，从而明确了这些新兴绿色产业发展的前景，进而激励日本企业针对上述领域开展设备与研发投资，以实现加快重点绿色产业发展的目的。^①

（三）经济安全领域的主要产业政策

为提升日本的经济安全，日本从提升“战略自主性”和“战略不可或缺性”入手，实施了如下产业政策。

1. 提升“战略自主性”的产业政策

一方面，加强产业链供应链安全维护。近年来，日本持续推出产业链供应链调整政策，以提升其产业链供应链安全。一是促进战略性物资生产企业回归日本本土。自 2020 年至 2022 年 3 月，日本政府共实施了第三批促进产业链搬迁回日本本土的相关措施，预算金额分别为 2200 亿日元、2108 亿日元、600 亿日元，通过给予日本企业设备投资补贴的方式，推动医疗器械、汽车零

^① 経済産業省『2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略』、2020年12月、<https://www.meti.go.jp/press/2020/12/20201225012/20201225012.html> [2021-09-20]。

部件、半导体、化工原材料等制造业企业回归日本本土。2020 年和 2021 年分别有 146 家和 155 家日本企业利用这一政策实现了回归日本本土设厂生产。^① 二是推动日本企业在东南亚地区实现生产多元化。同期，日本政府共五次发布支持日本企业在东南亚地区实现供应链多元化的相关措施，先后支持了 30 家、21 家、30 家、11 家、11 家企业在东南亚地区实现供应链多元化布局。通过这一措施，有助于推动日本企业在东南亚地区进一步实现供应链的多元化布局，从而强化日本关键零部件与医疗器械供应稳定。^② 三是加强国际合作。日本持续推动与美国加强通信技术、半导体、数字经济等领域的供应链合作。^③ 另外，日本还与印度、澳大利亚等国就强化供应链展开合作，加强各国间在汽车、医疗等领域的合作，谋求构建富有韧性的供应链。^④

另一方面，推动实施半导体和数字产业战略，强化日本国内半导体产业发展基础。2021 年 6 月，日本经济产业省发布《半导体和数字产业战略》，试图强化日本的半导体产业生产基础，并维持日本在半导体领域的技术优势。一是强化半导体供给能力。加强与海外半导体代工厂商合作，建设日本国内的高端半导体生产基地，并推动构建日本生产新一代半导体产品的能力。与此同时，加强和完善日本国内微型芯片、存储器、功率半导体、传感器、模拟器等半导体产品的生产和布局，推动产品更新换代。二是加强半导体技术研发。通过产学研合作进一步提升日本半导体制造设备和半导体原材料产业的技术优势地位；强化与美国、欧洲国家以及中国台湾等国家和地区的技术合作；设立“后 5G 研究开发基金”，推动高端半导体技术研究开发。三是推动数据中心建设。在日本国内设立数据中心，并推动日本成为亚洲地区的数字中心；培育日本的云技术服务商，建立可信任的、安全的“云端系统”，供日本的政府、产业部门使用。^⑤

① 経済産業省「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金」、2022 年 4 月、<https://www.meti.go.jp/covid-19/supplychain/index.html> [2022-06-05]。

② 日本貿易振興機構「海外サプライチェーン多元化支援事業」、2022 年 6 月、<https://www.jetro.go.jp/services/supplychain> [2022-06-25]。

③ 「日米首脳共同声明の全文」、『日本経済新聞』2021 年 4 月 17 日。

④ 「日豪印で供給網強化へ、多様化やデジタル管理で協力」、『日本経済新聞』2021 年 4 月 27 日。

⑤ 経済産業省『半導体・デジタル産業戦略』、2021 年 6 月、<https://www.meti.go.jp/press/2021/06/20210604008/20210603008-1.pdf> [2021-09-30]。

2. 提高“战略不可或缺性”的产业政策

一方面，加强关键技术的研究开发，以保持技术领域优势地位、应对国际新形势。2021年3月日本政府公布了《第六期科学技术创新基本计划》，重点在于推动关键技术研发。一是促进尖端技术研发。通过设置国家级科研项目的方式，积极推动5G、后5G、人工智能、超级计算机、空间系统、量子技术、半导体等新一代科学技术发展。二是推动创新生态系统形成。完善日本“中小企业创新研究制度”（SBIR），鼓励研究型中小企业发展，加强创新创业教育，构建产学研创新合作体系，创建智慧城市，形成创业基地城市。三是加强科研人才培养。拨款10万亿日元用于加强青年研究人员培养，促进日本构建世界一流研究型大学，建立可持续激发学习意愿的教育体系。^①

另一方面，加强既有先进技术的安全维护，防止技术外流。一是准确把握日本国内先进技术发展情况，强化中小企业、大学及研究机构的技术管理。2021年，日本推出了总额达18.2亿日元的“重要技术管理体制强化事业”项目，开展针对日本国内先进技术研究开发动向的调查，梳理日本国内所拥有先进技术的情况，以准确把握需要实施管制的技术领域；同时，加强对留学生和访问学者的审查力度，以防止技术流向国外。^②二是强化外国对日投资管理措施。2019年，日本修改《外汇法》，加强围绕对日直接投资的事前审查和事后监督力度，尤其强化了对集成电路、半导体制造、通信设备、软件开发、互联网服务等重点行业的对日直接投资审查。三是加强对华出口管制。日本基于《外汇法》，持续加强对华出口管制措施。2021年日本再次修订出口管制法规，将金属制造设备、数控机床、无线通信设备、涡轮发动机、火箭发动机等产品纳入了对华出口管制范围。^③此外，日本在2022年出台了《经济安全保障推进法》，包含提升供应链稳定性、加强基础设施设备事前检查、强化尖端技术开发、建立专利申请非公开制度等主要内容，意在对标欧美国家建立完善的经济安保制度体系，降低对海外产品依赖，全面提升产业国际竞争力。^④

① 内閣府『科学技術・イノベーション基本計画』、2021年3月、<https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/index6.html> [2021-10-25]。

② 経済産業省「令和3年度重要技術管理体制強化事業」、2021年5月、<https://www.meti.go.jp/information/publicoffer/kobo/2021/k210519002.html> [2021-10-15]。

③ 経済産業省「安全保障貿易管理」、2021年10月、<https://www.meti.go.jp/policy/ampo/> [2021-10-20]。

④ 参議院『総合的経済安全保障施策推進法案』、2022年3月、<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/208/meisai/m208100208005.htm> [2022-03-25]。

(四) 人力资本投资领域的主要产业政策

在分配领域中，与产业政策最为密切的是加强人力资本投资的相关政策，主要包括以下内容。

其一，完善教育制度，加强具备新一代信息技术知识的人才培养。一方面，在中学教育中，引入教育技术（EdTech）制度^①，加强信息技术普及力度。另一方面，在高等教育中，推进融合科学、技术、工程、艺术、数学等跨学科知识的问题解决型教育课程，即“科学、技术、工程、艺术、数学综合教育”（STEAM），培养兼具工程与艺术知识的创造性人才，提升劳动力质量。^②为此，经济产业省在 2021 年推出了“EdTech 导入补助金”政策，促进学校完善学习管理与辅助系统、教职员管理系统、教师培训系统等软件体系构建，提升日本教育机构的信息技术管理水平。该政策的实施对象为学校与负责导入信息技术服务系统的信息服务提供商，两者需要向日本政府提交“信息技术设备采购计划”，经政府审批后，可获得相当于信息技术采购总金额 1/3 至 2/3 的政府补助金。^③

其二，扩大已就业员工的再教育。推动企业与大学合作，向已经有一定工作经验的员工推出“任务导向型课程”，学习信息技术、人工智能相关技术知识，提高员工在制造生产中运用信息技术以及将客户需求转化为实际产品的能力、提高企业的劳动生产率，进而提高日本企业的附加值创造能力。2021 年经济产业省又设立了“高等学校共同讲座创设支援事业补助金”制度，鼓励企业与大学等高等教育机构展开合作，设立与人才培养相关的教育课程，从而培育符合产业界实际需要的人才，日本政府则会对与高校开展课程合作的企业给予资金补助。^④

三、新形势下日本产业政策的特征与趋势

与以往相比，当前日本的产业政策表现出一系列新特点，诸如以解决经

① 即指将教育（education）与技术（technology）相融合的教育体系。

② 文部科学省「STEAM 教育等の教科等横断的な学習の推進について」、2021 年 6 月、https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/mext_01592.html [2022-03-30]。

③ 経済産業省「EdTech 導入補助金 2021」、2021 年 10 月、<https://www.edt-hojo.jp> [2022-03-30]。

④ 経済産業省「高等教育機関における共同講座創造支援事業費補助金に係る補助事業者の公募について」、2022 年 1 月、<https://www.meti.go.jp/information/publicoffer/kobo/2022/k220104001.html> [2022-04-05]。

济社会发展问题为主要目标、注重促进制造业发展与维护产业链供应链安全稳定、供给政策与需求政策并举的产业政策实施新框架等。通过资源配置倾斜度模型测算的方式，可以验证日本产业政策的新特征。

（一）以解决经济社会发展问题为主要目标

狭义上的日本产业政策专注于促进特定产业或企业的发展，经历了产业合理化政策、产业结构政策、产业调整政策、产业再生政策等不同的发展阶段。受疫情冲击、国际政治经济形势复杂变化、第四次产业革命兴起的影响，日本经济发展所面临的问题持续增加，既有的产业政策不能够满足当前日本经济发展的需要。为此，日本对产业政策进行重新界定，所涉及范围不再局限于产业发展，而是将绿色经济、经济安全、缩小社会贫富差距等问题均纳入了政策实施目标的范围，以解决日本当前所面临的经济社会“课题”，而非单纯地促进特定产业发展或完善市场环境。由此，日本产业政策从狭义的产业政策转变为广义的产业政策，其政策目标不再仅仅是特定的产业或企业的发展与调整，而是解决日本经济社会发展中所面临的“课题”，实现真正的价值创造。

在新形势下，日本产业政策所需要解决的“课题”主要包括以下几点。第一，在环境领域，日本需要解决汽车与钢铁产业减排、实现以可再生能源为主的能源结构转换等问题，并将2050年实现“碳中和”作为促进经济增长的重要契机，通过促进氢能、碳回收碳利用（CCUS）等低碳技术发展，在国内外创造新的经济增长点。第二，在经济安全领域，日本需要强化国内重要物资供应，加强对于关键技术的保护与投资，提升产业链供应链韧性，推动政府与企业数字化转型进程，以增强日本的“战略自主性”和“战略不可或缺性”。第三，在分配领域，需要通过加强人力资本投资，提升劳动者生产效率，进而实现更加公平的分配。岸田文雄首相上台后，提出“没有分配，就没有增长”口号，试图构建“新资本主义”，将缩小社会贫富差距问题视为重要议题，认为这将有助于提振居民的消费信心。

由此可见，未来日本在实施产业政策的过程中，将不仅仅以促进重点产业发展或完善市场竞争环境作为主要政策目的，而是把解决社会经济发展中面临的各种课题放在突出位置，包括但不局限于环境、经济安全、分配等问题。随着国际政治经济形势的发展变化，日本将根据社会经济发展需要，不断调整和完善产业政策目标，设置更多社会经济发展所要解决的课题，同时加强政府对经济发展的推动作用；区别于新自由主义的“政府

失败理论”，政府将更多参与促进企业技术创新与防范技术流出的制度设计。

（二）将促进制造业发展与提升产业链供应链安全放在显著位置

20 世纪 50—80 年代，日本产业政策重视对制造业的振兴与保护。90 年代后，日本在推行“结构性改革”的过程中，降低了对特定制造业发展的扶植力度，转而注重针对特定企业促进其经营业务调整与转换，以提高产业新陈代谢能力、激发企业创新活力。

但是，随着日本政府对于经济安全的重视程度持续提升，日本面临加强“战略自主性”和“战略不可或缺性”的挑战，为此其产业政策再次将促进制造业发展放到了重要的位置，并拟对制造业发展投入长期且持续的财政资金。一方面，推动国内制造业发展。在新形势下，日本需要激励制造业企业投资，促进制造业企业实施生产方式变革，推动数字化手段在设计与制造过程中的应用。另一方面，基于经济安全保障因素，当前日本制造业布局产业链供应链更加注重安全问题，突出强调供应链多元化，以应对摩擦和冲突可能带来的供应链断裂风险。

在扶植国内制造业发展方面，日本政府将半导体产业列为重点发展产业。日本政府对半导体产业实施重点财政资金投入，灵活运用《产业竞争力强化法》，实施规制改革，完善半导体产业发展基础设施建设。^① 2021 年，索尼公司与台积电公司合作在日本熊本县增设半导体工厂，日本政府为此提供了 4000 亿日元的资金支持。此外，日本政府还出资 2000 亿日元，用于支援半导体存储器巨头美国美光科技和日本铠侠控股增设新工厂。^②

在提升产业链供应链安全方面，日本持续强化在东南亚地区的布局，加强与东南亚国家合作，确保产业链供应链稳定。近年来，日本不断加大对东南亚国家的政府开发援助（ODA）力度，并加强对东南亚国家的投资。日本政府对东南亚国家提供的 ODA 从 2015 年的 32.5 亿美元增加至 2019 年的 36.2 亿美元^③，直接投资金额也从 2015 年的 119.6 亿美元增加到 2020 年的 149.4

① 経済産業省「半導体戦略の進捗と今後」、2021 年 11 月、https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/joho/conference/semicon_digital/0004/03.pdf [2022-02-05]。

② 《日本将编列 6 千亿补充预算 部分补贴美光科技》，日经中文网，2021 年 11 月 24 日，<https://cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/46782-2021-11-24-09-01-21.html> [2022-02-05]。

③ 外務省「国別開発協力実績」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html> [2021-11-03]。

亿美元^①。这反映出日本利用东南亚国家的资源和劳动力优势维持日本制造业供应链稳定的战略需求。此外，日本政府还采取财政税收优惠措施，促进日本企业在东南亚地区布局产业链供应链，实现生产基地的分散化。不仅为日本企业提供建设经费、设备投资等领域的补贴，日本政府还为日本企业开展防范产业链供应链断裂相关技术研发活动提供资金支持。^②

未来，日本的产业政策将更加注重促进国内制造业发展，以提升日本制造业的国际竞争力、维护自身在全球产业链中的关键地位；同时，将在全球范围内调整完善产业链供应链布局，以提升产业链供应链安全。就政策手段而言，日本将通过制定计划、提供财政资金补贴、规制改革等方式直接支持重点产业发展，促进企业在全范围内的产业链供应链布局调整，推动企业制订“业务可持续计划”，以提高企业的产业链供应链管理水平。

（三）供给与需求政策并举的产业政策实施新框架

20世纪50—80年代，日本实施了具有供给侧政策特征的产业政策，通过制定计划、提供税收优惠与融资支持、实施共同行动等方式培育重点产业，并配合实施积极的财政政策，在供给和需求两个层面促进日本经济发展。到90年代中期实施“结构改革”时，日本在供给层面实施规制改革，完善金融市场制度，促进生产资源的合理配置，降低企业交易成本，但在需求层面未以积极的宏观经济政策进行配合，而是实施了紧缩的货币和财政政策，导致日本经济发展受到严重的短期冲击，再次陷入衰退，“结构改革”的实施也受到阻碍。^③汲取此前教训，2012年安倍晋三第二次上台后所提出的“安倍经济学”，既包括促进民间投资、改善劳动力市场结构等“结构改革”措施，也包括量化宽松的货币政策和积极的财政政策，“结构改革”与积极的宏观经济政策相配合，以促进日本经济进入良性增长循环。

新形势下的日本产业政策吸收了此前传统产业政策、“结构改革”的经验做法，以及供给侧结构性改革需要与宏观经济政策协调实施的经验教训，试

^① 日本貿易振興機構「日本の直接投資」、<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html> [2021-11-03]。

^② 日本貿易振興機構「海外サプライチェーン多元化等支援事業」、<https://www.jetro.go.jp/services/supplychain.html> [2021-11-03]。

^③ 田正、武鹏：《供给侧结构性改革的路径：日本的经验与启示》，《日本学刊》2019年第3期，第111—135页。

图构建新型产业政策框架。在吸收传统产业政策促进特定产业发展的经验做法的基础上,积极推进规制改革、参与国际规则构建,为市场主体提供良好的竞争与创新环境;从供给和需求两个层面入手,在实施产业政策这一供给政策的同时,也要实施大规模、长期性、有计划性的财政资金投入,配合积极的需求政策,以实现既定的经济社会政策目标。由于政府需要对特定产业实施大规模的财政资金投入,对于政府负债率居高不下的日本而言更需要实现“明智的财政支出”(wise spending)。为此,在产业政策的评价手段上,将引入“基于循证决策”(evidence-based policy making, EBPM)的政策评价方法,即采用结构性模拟手段分析产业政策与消费者剩余等社会福利之间存在的因果关系,给出政策实施的准确定量结果,提升政策实施的精准度,以获得来自国民的广泛支持。^①

未来,日本的产业政策实施框架会进一步得到完善。在政策实施框架上,坚持供给与需求并重,在加强重点产业发展的同时,实施规制改革,完善市场竞争环境,促进创新,并且采取积极的财政政策,配合产业政策的实施。在政策评价手法上,将采取更为准确的评价措施,给予政策实施更为坚实的实证基础。

(四) 日本政府对各制造业支持力度的测算

为验证新形势下日本产业政策的主要特点,本文采用李昌宇提出的资源配置倾斜度模型,以日本政府对某行业的政策偏度来代表日本产业政策。^② 产业政策的计算公式如下:

$$S'_g = \frac{k'_g}{\bar{K}'} - 1 \quad (g = 1, 2, \dots, n) \quad k'_g > 0 \quad \bar{K}' > 0 \quad (1)$$

其中, S'_g 为 g 产业的政策偏度, k'_g 表示政府对 g 产业政策投入的增速, \bar{K}' 为政府对各产业政策投入的平均增速。由此,当 $S'_g = 0$ 时,表示政府对 g 产业的政策投入的实际增加速度等于平均速度,因而不存在对 g 产业的政策倾斜。当 $S'_g > 0$ 时,表示政府对 g 产业的政策投入增加速度大于平均速度,则意味着对 g 产业实施了重点的产业政策支持。当 $S'_g < 0$ 时,表示 g 产业所受到的政府投入增速小于平均速度,意为政府对该产业的支持力度较小。

① 经济产业省「经济产业政策の新機軸 新たな産業政策への挑戦」、2021年6月、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sokai/pdf/028_02_00.pdf [2022-02-05]。

② 李昌宇:《资源倾斜配置研究》,西安:陕西人民出版社,1994年,第58—65页。

本文将日本政府对各产业的特别折旧、研发补贴等作为描述日本产业政策的代理变量。特别折旧措施通过增加税收扣除额以及缩短折旧期限等手段，加快设备投资折旧速度，从而鼓励企业投资，推动产业发展。^① 给予研发补贴则将增强企业开展研究开发投资的意愿，从而推动产业技术创新、促进产业升级发展。两者均为日本产业政策提供财政金融支持措施的重要手段。^② 至于数据来源，各行业的总产出数据来自日本内阁府的“国民经济统计”^③，日本政府对各产业的特别折旧数据来自财务省“法人企业统计调查”^④，研发补贴数据来自总务省统计局“科学技术研究调查”^⑤。依据研究数据的可获得性，本文选取的研究时间段为国际金融危机发生后的2009年至2020年，以体现新形势的变化。根据上述分析以及公式（1），使用日本政府发布的实际数据，得出的测算结果如表2所示。

表2 新形势下日本产业政策的支持力度

行业编号	行业名称	总产出平均增速 (%)	特别折旧支持力度	研发支持力度
1	一般机械	2.25	-0.67 (10)	-0.57 (7)
2	运输机械	2.14	-0.71 (11)	2.26 (2)
3	电子机械	2.04	-0.39 (9)	-0.55 (6)
4	化学工业	0.77	-0.30 (7)	-0.78 (8)
5	食品	0.68	-0.37 (8)	-0.82 (9)
6	金属	0.66	-0.75 (12)	-1.28 (7)
7	陶瓷	0.22	-0.28 (6)	-1.70 (12)
8	纸制品	0.19	0.04 (4)	-0.85 (10)
9	其他制造业	0.08	0.04 (5)	1.87 (3)
10	纺织品	-1.25	0.35 (3)	-0.23 (5)
11	石油工业	-1.65	2.05 (1)	2.81 (1)
12	信息通信机械	-4.51	0.99 (2)	-0.17 (4)

注：括号内的数字表示日本政府产业政策的支持力度排序，序号越小表示政府支持力度越大

① 経済産業省編『特別償却対象特定設備等便覧』、通商産業調査会、2018年。

② 田正：《日本中小企业创新支持体系研究——以“机振法”产业政策体系为例》，《现代日本经济》2021年第5期，第54—67页。

③ 内閣府「2020年度国民経済計算」、2021年4月、https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/2020/2020_kaku_top.html [2022-03-30]。

④ 財務省「法人企業統計調査」、2021年9月、<https://www.mof.go.jp/pri/reference/ssc/results/index.htm> [2022-03-30]。

⑤ 総務省統計局「科学技術研究調査」、2021年4月、<https://www.stat.go.jp/data/kagaku/index.html> [2022-03-30]。

由表 2 的测算结果可知,日本注重发展制造业产业。汽车产业的产出增速排名第二,日本政府对汽车产业的研发支持力度也居第二位。另外,从表 2 还可以看到,行业产出增速越低,日本政府的产业政策支持力度越大,其中石油工业和信息通信机械产业是最具代表性的。两个产业均为总产出增长落后的产业,但是在特别折旧支持力度和研发支持力度等方面却处于前列,皆为日本政府重点支持的产业。加强对石油工业的支持力度是因为近年来日本政府侧重于推动经济绿色转型、促进绿色经济增长,强化信息通信机械产业发展则是因为其与提升日本的关键技术水平及提高“战略自主性”密切相关,有助于提升日本的经济安全水平。此外,就财政资金投入力度而言,日本经济产业省的预算额在新形势下也出现了快速增加趋势。2018 年度经济产业省的预算额为 1.54 万亿日元,在新冠肺炎疫情的冲击下,2020 年度骤增至 24.6 万亿日元,2022 年度虽降至 6.78 万亿日元,但仍是疫情发生前的 4.4 倍。^①可见,新形势下日本重视通过财政金融手段加大对产业政策的投入,以构筑供给与需求并重的产业政策新框架。综上可知,新形势下的日本产业政策不仅侧重于支持重点制造业发展,同时兼顾环境、经济安全等社会经济发展课题。

四、日本产业政策新动向对中国的影响

日本产业政策表现出新动向,将对处于经济发展转型升级的中国产生影响,主要体现在机遇与挑战两方面。

就挑战而言,其一,中日两国在绿色产业发展领域的竞争将增强。为了在 2050 年实现“碳中和”的目标,日本不仅为重点发展的绿色产业制定了详细的发展目标和路线图,而且采取财政税收等支持措施,促进企业开展绿色领域设备投资与技术研发,激发企业的绿色发展意愿。中国也提出了二氧化碳排放在 2030 年前达到峰值、2060 年前实现“碳中和”的目标。中日两国在绿色产业发展领域的竞争将更加激烈。一方面,在绿色产业技术研发领域,日本近年来推出了一系列旨在增强日本绿色产业技术的政策措施与科研计划,有助于提升日本的绿色产业的技术水平。例如,日本加强氢能制造、氢气运输、氢能基础设施等领域技术研发,旨在构建完整的氢能国际产业链,从而

^① 経済産業省「予算・税制・財投」、<https://www.meti.go.jp/main/31.html>[2022-04-05]。

推动其经济结构绿色转型。另一方面，日本持续增强在东南亚地区的绿色产业合作，中日两国在绿色经济领域的第三方市场合作中竞争也会增强。例如，2022年1月，日本与印度尼西亚签署了火力发电脱碳领域的合作协议，两国将开展煤炭与燃料氨混烧的技术合作，从而减少火力发电过程中排放的温室气体。为此，中国需要推动经济社会发展的全面绿色转型，明确经济社会绿色转型的时间表和路线图，为新能源、半导体、汽车等重点绿色发展产业制定详细的发展计划，同时有效引导钢铁、化工、纺织等传统产业实现低碳化转型发展。

其二，在科技创新领域，来自日本的竞争将更加激烈。提升科技创新能力始终是日本产业政策的重点，新形势下日本进一步强化了科技创新领域的产业政策，不仅推出《第六期科学技术基本计划》，强化国家对科技创新的引领作用，还将促进尖端科技研发作为《经济安全保障推进法》的重要组成部分，试图通过增强关键技术研发提升日本的经济安全保障水平。而中国始终坚持创新驱动发展理念，将科技创新放在国家现代化建设全局的核心地位，持续强化科学技术研发，促进应用科学技术推动产业转型发展。日本强化科技创新领域产业政策，会对中国产生诸多影响。一方面，不利于中日科技合作的开展。近年来，日本持续加强防止关键技术流失的相关措施。2021年日本公布《敏感技术安全保障贸易指南》，以强化对大学、研究机构和中小企业的技术管理，不利于中日间的科技交流。另一方面，日本所重视的科技创新主要集中在新一代信息技术、量子科技、生物技术、半导体、先进材料等领域，与中国重点发展的科技领域相重叠，使得中国面临的国际科技竞争更为激烈。为此，中国需要加强国家对科技创新的引领，梳理所需提升的关键技术，做出系统规划，推动政府、企业与科研机构间的有效合作，提升关键技术水平。

其三，日本产业链布局调整将对中国产业发展形成影响。在新形势下，日本加速重构产业链供应链，推动日本企业在东南亚地区实现分散化生产，加深与东南亚国家的经贸合作关系，同时采取产业政策方式对日本企业在东南亚地区的设备投资和科技开发给予补助，以降低日本产业链供应链中断风险，这会对中国制造业的转型升级形成挑战。一方面，在低端制造业领域，日本着力在东南亚地区实现产业链供应链重构，推动之前部署在中国国内的部分生产环节向具备资源禀赋和人口红利的东南亚国家转移。由于对外直接投资的发展具有技术扩散效应，日本企业对于东南亚地区投资的增加，将提

升东南亚国家的中低端制造业技术水平，从而提升东南亚国家在服装、玩具、皮革等中低端制造业领域的竞争优势，形成对中国相关行业的国际竞争。另外，在中高端制造业领域，日本也持续重构产业链供应链，在促进关键零部件生产向本土转移的同时，强化在东南亚地区的关键零部件生产。这些措施会形成“示范效应”，可能阻碍日本高科技企业来华直接投资，弱化其技术扩散效应，不利于中国制造业高质量发展以及产业链供应链稳定。为此，中国需进一步加强对外开放，推进高水平、全方位的对外开放，构建完善、公平的市场竞争环境，以超大规模市场优势为吸引点，积极引进国际企业和研发机构在中国设立生产基地和研发中心，并拓展与东南亚国家的交流合作空间，推动中国和东南亚国家产业链供应链深度融合。

与此同时，新形势下日本产业政策的调整对中国而言也是机遇。一是中国可以进一步学习和借鉴日本产业政策的经验与做法。日本具有长时期实施产业政策的历史，积累了丰富的经验，可供处于经济发展转型升级阶段的中国参考。一方面，推动特定产业或企业制订计划，并为符合条件的产业或企业提供融资支持是日本产业政策的常用方法。通过推动计划的制订，可以促进政府对产业发展的引导作用，在明确产业发展前景的同时，明晰未来产业发展的具体路径；对于符合条件的产业或企业给予融资支持，则会降低产业发展中面临的融资限制，从而鼓励企业开展研发创新与设备投资，推动产业发展。例如，希望获得“绿色创新基金”支持的日本企业，需要按照日本政府公布的“基本方针”制订相应计划，希望调整产业链的日本企业也需要向日本政府提交“业务调整计划”，只有经过政府审批的、符合政策支持条件的企业才能获得财政金融等政策支持。此外，日本产业政策的目标随时代变化而不断调整，显示出足够的灵活性，以适应国内外形势的发展与变化。战后以来，日本的产业政策目标发生了从实现重工业化、提升资源使用效率、降低企业经营业务转换成本，到现阶段注重解决环境、经济安全、分配等中长期社会经济发展课题的变化，但其最终目标始终没有发生变化，即通过促进产业发展提升国家竞争能力。中国可以吸取日本的经验做法，进一步完善产业政策的实施手段，同时及时依据国内外形势变化调整产业政策目标。

二是有助于扩大中日两国在分配领域的产业政策的协调与对话。新形势下日本产业政策所覆盖的范围愈加广泛，成为广义上的产业政策，分配问题也成为其需要解决的课题。在这一问题上，日本主要通过加强人力资本投资，

在教育体系中强化信息技术知识培养，并强化已就业人员的再教育，以提升劳动力质量、提高劳动生产率，进而促进企业将更多收益分配给劳动者。岸田文雄上台后提出要缩小日本社会的贫富差距、扩大中等收入群体，从而形成“增长与分配”的良性循环。近年来，中国也逐渐将实现共同富裕摆在更为重要的位置，培养高素质劳动者，提升城乡居民收入，促进全要素生产率提升。可见，在分配领域相关问题上，中日两国存在理念上的相同之处，两国均认识到提升人力资本素质、增加劳动者收入、提振劳动者消费意愿的重要意义，从而为中日在这一领域开展交流与对话创造了广阔空间。

三是存在有利于扩大中日经贸合作的积极因素。新形势下日本产业政策强调发展制造业，加强了对石油工业、信息通信、运输机械等产业的投资力度，不断提高产业政策相关财政预算，以构建供给政策与需求政策并重的产业政策新框架。未来日本还会进一步加大对制造业的投资，以提振日本国内需求和中日间经贸关系，可为中日经贸进一步深入发展提供良好合作空间。特别是2022年RCEP的正式生效，将有效降低中日两国企业的交易成本，助推中日经贸关系进一步深化发展。在货物贸易方面，中日两国可以按照自身的比较优势，进一步推动机械零部件、农产品、纺织品、金属制品等领域的贸易规模，改善两国人民的福利。在服务贸易方面，中国可以进一步提升金融、环境、健康、养老等领域的对日开放水平，并积极加大文化、娱乐、旅游等领域的交流与合作，提振中日两国在现代服务业领域的合作水平。在投资领域，中国可以进一步提升制造业、现代服务业领域的开放水平，提升市场准入的透明度与确定性，积极吸引日本企业来华直接投资，从而推动中日产业链的深度融合。

（责任编辑：叶琳）

to strengthen, and the U. S. forces stationed in Japan rely more and more on Japan financially. The alliance is turning into a mechanism to guarantee the U. S. to free ride on Japan.

A Study on International Legal Issues of Fukushima Nuclear – Contaminated Water Discharge Plan: From the Perspective of Radioactive Waste Disposal

Zhang Shiao

On July 22nd, 2022, the Nuclear Regulation Authority, the regulatory body on nuclear safety in Japan, accomplishing the review and approval process within Japan's domestic legal regime, officially approved the application submitted by Tokyo Electric Power Company (TEPCO) for the plan on discharging Fukushima nuclear – contaminated water. As a discharging plan for the high – concentration radioactive waste caused by the Fukushima nuclear accident in 2011, the Fukushima nuclear – contaminated water discharge plan poses a challenge to the regulation of Global Governance of Nuclear Safety from the perspective of International Nuclear Law. Recently, the relevant treaties and technical documents of the International Nuclear Law have limitations on the application and effectiveness of the relevant disposal mechanisms for “abnormal waste” caused by accidents. In this context, the Japanese government, by evading the gaps in its domestic legal regime, approved the TEPCO's discharging plan for Fukushima nuclear – contaminated water through ad hoc regulation, which may cause intergenerational risks to the global marine environment, and is suspected of violating the “Principle of Justification” and “Principle of Radioactive Environmental Impact Assessment” in International Nuclear Law. Concerning of study on the limitations and effectiveness of the International Nuclear Law, the Fukushima Contaminated Water issue could be regarded as a typical example.

The New Trends of Japanese Industrial Policy under the Great Changes

Tian Zheng and Yang Gongjin

In the context of the increasingly complex international political and economic situation, Japan has shown a new trend of re – emphasizing industrial policy. Based on sorting out the supporting theories of Japan's industrial policy since the post – war period, we found out that the theory of “entrepreneurial government” is the main theory supporting Japan's industrial policy under the new situation, and believes that Japan's emphasis on economic security is an important external factor in the transformation of its industrial policy logic. The concept of industrial policy in Japan has changed from a narrow to a broad range. Recently, the Japanese government has promoted the coordination of industrial policies with the issues of environmental, economic security, distribution, showing that it has the characteristics of aiming to solve social and economic development problems, paying attention to promoting the development of the manufacturing industry and improving the security of the industrial chain, and building a policy framework that pays equal attention to supply and demand. The trend of Japan's industrial policy under the new situation is both an opportunity and a challenge for China.