

科技政策与管理译丛

# 2000年的日本

〔日〕经济企划厅 编

下 册



# 2000 年的日本

## 下 册

( 6—10编 )

国家科委科技政策局

中国科学技术促进发展研究中心

主编

[日]经济企划厅

编

李万海 段凤岐 葛化东

吴大辉 王 哲 王 峻

于大年 刘耀武 金星培

华 民 胡培纶

译

校

科学技术文献出版社

1 9 8 7

## 2000年の日本

经济企画厅 编

大藏省印刷局 昭和57年

## 2000年の日本

(上、下册)

〔日〕 经济企画厅 编

郭 博 等译

金星培 等校

科学技术文献出版社出版

一二〇一工厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

\*

787×1092毫米 32开本 40.75印张 800千字

1987年7月北京第一版第一次印刷

印数：1—6000册

科技新书目：144—57

统一书号：17176·520 上、下册全定价：8.65元

# 第一部分 经济社会安全 的基本设想

## 第一章 经济社会安全的 背景与问题

### 第一节 起因与背景

安全保障，本是防御外来侵略、保卫国家的军事概念，但作为概念内涵更大的“经济安全保障”、“综合安全保障”而提出来讨论，则是最近几年的事。

导致日本经济安全问题的直接原因，是1973年末发生的第一次石油危机。它使人们认识到，在经济活动中作为必要前提的能源供应，有面临断绝的危险。另外，就食品而言，由于1972年全球性的大欠收和苏联的大量套购，世界粮食的供求形势发生了很大的变化。由于石油冲击，大量依赖进口的基本物资，也存在着和石油类似的危险。根据这样的国际政治形势，就把防御干扰正常经济活动的课题提到日程上来了。

为适应这种形势变化，日本政府在1976年5月制定的《七十年代前期经济计划》中，首次提出经济安全问题。该计划指出，必须关心资源、能源、粮食等经济的安全。1979年8月制定的《新经济社会七年计划》又阐述了：“执行对外政策和进行

国内经济活动中，要注意经济安全，必须确保包括加强船舶等运输能力在内的资源、能源、粮食等日本所必不可少的物资稳定供应。”

关于“综合安全保障”，因东西方缓和转向紧张，美国变更战略部署，并强烈要求日本增加军需费负担，在这样的气氛中，国家安全保障，不仅局限于军事，就是外交、经济、文化等方面也必须有综合的对应措施。

1980年7月，大平前首相的私人顾问团提出了关于保卫安全的综合报告。报告认为保障经济安全，就是在各种外来的威胁面前保卫国民生活。在这个广泛的定义下，共区分为六个具体问题，即：日美关系；加强自卫能力；对中、苏的关系；保障能源；保障粮食；大规模地震的对策等。并于1980年12月在内阁设置了保障综合安全阁僚会议。会上根据综合保障的范围，就以下有关问题进行协商：

凡起因于国际而给日本国家生存的基础造成重大影响，或令人担忧的各种各样的威胁，通过外交、国防、经济等渠道，制订措施，防患于未然，或针对已发生的情况，进行妥善处理，以维护国家的生存，防止社会陷于混乱。

日本从如此广泛的意义上重视安全保障，就考虑到这种情势，在日益加深的国际相互依存关系中，政治与经济的相互联系也得到了加强，同时，随着日本上升为经济大国，对国际政治经济的影响正在扩大。

## 第二节 主要问题

根据上述原委，可以给经济社会安全下这样的定义：“防御来自本国经济体系外部的威胁，保卫构成日本社会基础的

经济活动。”但因失业率上升、通货膨胀，以及收入差别悬殊等等，超越了单纯的经济范畴，可能导致社会不稳，国际竞争能力减退，主要物资的进口也会发生困难，因此保持良好的经济活力，是经济社会安定的重要条件。从某种意义上说，这些起因于经济内部的问题，应归其它委员会讨论，并非本委员会直接研讨的对象，作为来自经济体系外部的威胁，如政治对立、国际纠纷和战争等因素；以及大规模罢工或事故、灾害、气象变异等因素。这类情况会以某种频率发生，应付它的对策已经纳入经济社会的领域，再重新提出来意义不大。另外，从最坏处着想，如果日本遭受军事侵略或发生内部暴乱，排除这些危机的是武装部队和警察的责任，也不属于本委员会的研讨范围。根据这点，“经济社会安全”较比“综合安全保障”概念的内涵要窄一些，但却是综合安全保障的重要基础。综上所述，经济社会的安全，除了军事侵略以外，能使日本陷于混乱危险的都是哪些问题？以及如何应付它？这不属于一般经济问题，因其设想的是超越通常经济范围的非常局面。

那么，展望二十一世纪，对日本的经济社会安全来说，需要专门研讨的重要问题都是什么呢？

六十年代的国际社会，在美国主导下，经济和政治几乎是分离的。以石油为主的能源市场也是买方市场，作为小国的日本，对安全问题不必多加考虑，也能推动经济发展。但到了七十年代，日本已成为经济大国，客观上动摇了国际经济秩序，同时由于南北对立加剧，经济社会的安定便成为大的课题。八十年代、九十年代日本与国际经济社会的结合将进一步加深，其地位也更加提高。伴随国际社会的混乱，就更容易给日本带来危机，而日本对国际的影响也将增大，从

而必须寻求积极对应的步骤。因此，不仅在经济方面，包括政治、外交、文化、社会等方面均应树立相应的国际对策，以保持住日本经济社会的安全。

从七十年代就强烈地意识到资源、能源、食物的安全保障问题，即使进入八十年代、九十年代，也将是继续扩大的课题。对于资源、能源多依赖海外的日本经济结构，即使从长远看，也不会有大的变化。由现在到二十一世纪这段期间，直到能够替代石油的能源正式供应以前，是过渡时期。围绕石油供应的持续不稳，以及确保替代能源的安全供应势必更加重要。

至于尖端产业所使用的矿业资源，今后其重要性将更加突出。关于粮食，由于发展中国家长期增添人口，需求量年年增加，能否充分供应，令人担心。世界谷物生产变动激烈，农产品交易将变成卖方市场，粮食被用作政治战略物资的动向也是令人不安的。对于多数主要物资依靠进口的日本，必须研究如何确保非常时期海上运输的安全。

如上所述，今后作为日本经济社会安全的重大课题，属于国际方面的居多，作为国内问题，主要是怎样预防大规模的地震等自然灾害。估计今后数十年内，很可能发生象关东大震灾那样的地震，如果发生在人口密集地区，特别是首都，其受害情况势必全面波及经济活动和国民生活。

## 第二章 经济社会安全 的基本方向

### 第一节 多层次的安全对策

经济社会的安全对策，无论是能源问题还是食品问题，仅有一条对策而想万无一失是不可能的。因此要求制定一条在几个对应阶段上都配备有相应对策手段的多层次的安全措施。

危机对应阶段，可划分为：①危机发生的预测及防止；②克服面对危机的软弱性；③危机管理等三个阶段。

第一，关于危机的预测，诸如围绕石油对国际形势的正确分析、世界谷物收成情况的早期掌握、地震预测的发布等等。这样的预测能否充分进行，对其后的对策成败具有决定性的意义。此外，防止危机发生，在自然灾害面前是无能为力的，但对那些来自国际关系的因素，通过努力还是可以避免的。随着日本的经济大国化，这种可能性和必要性也都增大了。在国际协调下，努力稳定食品、资源、能源的世界供需形势，是防止危机的重要办法。

第二，危机发生后，应克服对危机的软弱性，如：预先加强抗御危机的能力，以便一旦发生危机，能尽量缩小对日本经济的危害；对有断绝来源危险的主要物资，尽量设法降低对它的依赖程度；通过事前储备和有效地利用本国资源，提高平时国内的自给能力；使主要物资来源多边化，以增强

谈判的实力等等。

第三，危机管理，是在危机发生时，通过采取应急措施，把受害范围控制在最小限度内，同时尽力加速恢复。其中有合理分配储备物资，加强国内供应体制；国际间的紧急通融；地震发生时的应急抢救、恢复等对策。作为处置危机的方案，应当吸取震灾和第一次石油冲击的经验教训，不仅要预见到危机的直接影响，并能充分估计接着发生的经济恐慌等二次性社会混乱的冲击波，尽早准备完善适当的情报信息管理体系是重要的。

## 第二节 国际相互依存下的安全

战后，国际经济的巨大潮流使各国之间的相互依存关系加深了。这种现象，不仅表现在西方各国，就是在南北之间、东西之间也看得很清楚。这是超越国家界限扩大经济往来的体现，这个趋势估计今后将进一步发展。

特别是日本的情况，正如前述，资源、能源、食品等主要物资多依靠海外进口，必须加强在紧急情况下能使这些主要物资在国内最低限度供应的体制，但由于物资的限制，如长期采取过高的自给体制，恐怕会明显地阻碍经济效率，况且这根本是不可能的。在这一点上，日本和美国的情况是大不相同的，美国在非常时期，仅靠国内的资源就能维持相当的经济水平，而日本则不能脱离国际社会去孤立地寻求自给自足的安全保障，必须努力保持在国际相互依存下的安全。

就食品和能源而言，决不是单纯确保向日本一国供应，重要的是要有效地运用日本的经济和技术力量，通过共同开发替代能源和援助发展中国家的农业建设，以努力改善世界

的供需情况。

再就主要物资的安全而言，问题也不仅在于国内的自给程度。即使在供给水平同样低的情况下，由于和供给国的关系不同，对日本供应的稳定程度自然也随之而异。例如与石油70%依靠中东的情况相比，对美国和加拿大的粮食依赖程度，因日本与美、加关系密切就可靠得多，这说明可靠性和国际关系是紧密相联的。因此，为克服脆弱性，必须努力寻求稳定的供方，同时与供方加强文化的相互了解，向供方提供技术和资金等，搞好供需双方的关系是很必要的。另外，要以进口纯原材料转变为进口原料及成品两种内容，以增加日本的安全系数。

关于危机发生时的应付办法，有必要商定象石油紧急时的国际通融方案那样的协调对应体制。

### 第三节 费用和效果

(探讨的必要性)

在实行经济社会安全措施时，探讨费用与效果的关系是很重要的。

其一，将安全措施纳入国家综合性的政策体系之中。所谓经济社会安全成本的研究，为了安全措施所投放的资金和人材与不投放相比较，会给经济发展以什么样的影响，要进行机会费用的效益分析。作为安全的对策，如：虽然拥有谈判实力的自主技术的开发也有助于经济发展，但为储蓄和安全而提高自给水平等对策，至少在短期内，也会给经济发展效率带来不良影响。如果只从安全观点来强调，石油的储备量当然是越多越好，然而从综合的政策来判断，必须谋求安

全与发展之间的平衡。

其二，具体地采取什么样的安全对策，在探讨综合性、有效性的基础上，费用与效益的观点是不可缺少的。即：危机发生的预测和防止；克服危机的脆弱性；危机管理等三个阶段，应该怎样估量它们的重要性，看来在各阶段的多种对策中，不管采用哪个对策，总是应该从费用与效益的观点出发进行分析。

### （恰当的费用）

安全对策的恰当费用，在理论上研究了各种对策之后，安全对策成本和所预计采取对策后的损失发生率（损失额×发生率）的损失合计最小的才是应该采取的对策。假如按30年一遇的大规模地震，预料其受灾损失达1万亿日元，为了将受灾损失控制在4,000亿日元内，也就是说每年需拿出200亿日元来，采用这个对策也还是合算的。当然，测定这样的费用与效果，实际上是存在着许多困难的。

1. 将安全对策成本作为机会费用测定时，只因在现实政策的实施上通常具有多种目的，所以应该处处考虑安全对策的成本问题。

2. 为测定因危机造成的损失额，在设定危机方案上，有必要多设置一些前提条件。

3. 危机发生的保证率，由于发生频率低，所以在见解上难求一致。虽有这么多困难，但就费用与效益的量的关系作大致的估计，是国民在安全对策上形成意见一致所不可缺少的。在这方面应进一步进行各种必要的调查研究。

### （费用分担）

安全的费用，有国家负担与民间负担两种。作为民间自发分担的例子，有企业为防备进口价格上涨和进口受限制而

应经常保持一定程度的库存原料、燃料；将原有生产设备改装成石油或煤炭均可作燃料的设备。此外，在国外也可见到为应付非常时期的需要，大小家庭均储备一定数量食物的事例。而且日本的石油储备，根据《石油储备法》的规定，责成炼油行业必须保持一定储备量，国家对购买石油给予资金通融和低利息补贴，这样也就同时增加了国家的储备。

从这些事例看，政府负担的安全费用具有多种形态，但一般所考虑的发生率和损失额，大抵不考虑由社会混乱造成的损失而只考虑以价格变动可减轻的损失，所以比从国家角度设想的规模要小。因此，考虑由危机造成的社会混乱而追加的安全费用，虽列为公费支出，但终究是要由全体国民来承担的。

#### （安全费用的增额）

从上述观点出发，费用与效果可指出下列几点：

第一，日本自从成为经济大国以来，为经济社会安全应支付的费用也相应增多。其一，作为小国时，为防止发生危机，在国际社会中所起的作用是极有限的，但作为经济大国，这种可能性和责任感就增大了。其二，因谋求日本的安全也有助于世界的安全，为达到这一效果而理应增加相应的费用。其三，不管是能源还是粮食，均应确保量的增加，因处于紧急状态时，向国际上伸手筹措必然困难，另外也会给其它国家带来不便，因此必须加强事前储备，以防不时之需。其四，随着日本社会的成熟和繁荣，如果发生危机，不损害国民现实生活的认识越来越高。

第二，增加费用负担所出现的问题，对安全措施的真正效果，是不容易看出来的。上述危机的发生频率本来是很低的，如果不曾发生危机，措施的效果就更难有现实感。因而

对于安全费用，虽认为是白拿了保险费，但却有必要毫不动摇地负担下去。有人说日本民族性格中特别缺乏安全意识，因此，提高国民的认识是很重要的，务必使国民懂得，为提高经济社会的安全，必须承担相应的费用。

## 第四节 关于主要物资的基本设想

### 1. 能 源

#### (1) 经济社会的安全问题

日本的能源，百分之九十依赖于海外。特别是占能源70%的石油，几乎全部依靠进口，而进口石油中的70%又依赖于局势不稳的中东。

这样的能源供应结构，从长远看会有怎样的变化？据预测，在一定的前提下，到公元2000年的世界能源供需情况是：如果资本主义世界实际经济增长率为3%，2000年的能源需求量将达到1980年的1.6倍。在其它能源的供应方面，合成燃料等新能源正式投入市场将在二十一世纪。原子能、煤炭、天然气等原有的替代能源，要提高其比重，还需要较长的时期。而形成一个公定石油牌价上限的竞争市场，估计将在九十年代中期。就石油来说，石油输出国组织(OPEC)正在明显地加紧抑制生产指标。由于目前世界经济处于停滞状态，形成了原油供需的暂时缓和，但八十年代依然是孕育着可能发生结构性的能源供给不足的时期。从以石油为主的能源供应结构到替代石油能源——新能源的正式登场，不妨称之为“能源的峡谷期”。

处在“能源峡谷期”，石油输出国组织仍有可能采取战略

性的石油禁运；因产油地区的局部战争而中断石油输出的危险性也继续存在。

预测2000年日本一次性能源的供应结构：原子能的比重将从1980年的5%提高到16%以上；煤炭、液化天然气等的比重也有所提高。而这些物资，日本依赖海外的程度很大，因此从长期的观点来探讨是必要的。

## (2) 对策的基本方向

### (危机预测与防止)

为了尽可能避免出现石油供应中断等事态，有必要通过各种国际合作，努力使各产油国政局稳定。尤其是日本，与中东各国之间，缺乏象欧美发达国家那样同中东有着历史、文化、地理等方面的联系和军援关系，因此通过协助产油国开发进口、修建铁路、港湾，帮助其实现工业化而进行经济、技术及文化方面的合作，努力加强联系是必要的。

### (克服对危机的脆弱性)

解决具有广泛世界意义的能源问题，需要各国通力合作。日本将通过西方首脑会谈和国际能源机构，就能源问题进行积极的协作。

日本为克服在能源方面存在的脆弱性，将采取下列主要措施：(1)能源供应多样化；(2)推进节能政策；(3)充分储备石油。

谋求能源供给多样化的具体办法：其一，努力作到石油来源及供应途径的多边化，同时必须推进石油开发。尤其期待包括东中国海在内的日本周围大陆架拥有石油储量的海域，如能就地开采，即可成为日本最稳定的供油来源，所以必须积极推动它的开发；其二，应促进替代能源的开发利用，并力求为确保煤炭、原子能、液化天然气等替代能源的供应对策，

特别要注重下列问题：如煤炭方面存在着基本建设和环境问题；核动力方面有选择厂址、确立核燃料周期、禁止核扩散及和平利用原子能等问题。

关于节能，经过两次石油危机，以现有的技术推进节能工作，大体上已进行了一轮，今后有必要另外开发有效的新技术，着眼于社会机构的综合节能（如多种工程、车间工序分段使用能源等），与延长产品使用周期的节能，并进一步发展已有的节能方式。

关于石油储备，要以民间储备和国家储备两根支柱推进储备工作，1980年末曾达到120天的储备量。假如进口石油减量供应一年，那么平均削减20%的配额，就用现有的库存足以勉强应付，但若超过这个减量供应时，就会造成国民生产总值的下降，招致失业率的增多。不过，如果供应削减30%而储备能达到150天左右，或供应削减50%，而储备达到180天以上，也同样可以适当地维持。关于储备费用与效果的关系，虽然存在不同见解，但如按美国的计算方法，象第一次石油危机那样，发生率为10年一次，在美国每储备1千升石油可产生4~12万日元左右的效果。对日本来说，虽无法作单纯的比较，但目前日本的储备费用、保养费为9,000日元/千升，初期投资为10万日元/千升，就经济社会的安全费用而言，是合算的。

（危机对策）

当1973年第一次石油危机发生时，由于没能及时确立对应危机的体制，招来了一场大混乱。日本吸取这一教训，从法律上制订了《石油适量供应法》和《国民生活安定紧急措施法》等。并且参加了国际能源组织制定的《国际紧急通融方案》。为确立今后的危机对策，要充实以下内容：①在危机发生时，

为能够保证供应起见，必须掌握能源信息的体制；②关于石油动用和石油的储备标准，紧急时的国内调节系统、分配系统。要从政策上、制度上周密地制订下来：

## 2. 非能源矿物资源

### (1) 经济社会安全上的问题

非能源矿物资源（以下简称“矿物资源”）有多种多样，产量大的有铁矿石、铁矾土、铜矿石等，这些支撑经济社会的基础资源，其重要作用自不待言。此外如镍、铬、钼等，量虽不大，但它们是骨干产业和尖端产业所必不可缺的矿物资源。其重要性近年来正在日益提高。而日本对这些矿物资源，非但地下埋藏贫乏，相反却是世界上最大的消费国，依赖进口的程度极高。矿物资源的需求量一般只要不是超越预料地激增，到2000年这段期间，资源枯竭的可能性不大，但是随着勘测开发风险的增大，引起投资不足，也有可能造成长期结构不稳的趋势。另外，供方明显集中在少数国家和地区，特别是有些矿物盛产于南非、社会主义国家和政局不稳的发展中国家。

因此，资源国的地区性战争、运输路线的局部麻烦、资源国的大规模劳资纠纷、港口罢工、矿井事故等自然灾害等局部的变动，都会使某种矿物资源的供应临时中断。尤其南非地区，在能源方面可与中东相匹敌，是个兼具重要性和不稳定性的地区。

还应考虑的是，资源国或资源国集团在政治上限制供给的可能性。

### (2) 措施的基本方向

#### （危机的预测和预防）

为制定长期供给不稳定的对策,必须大力开发海外探矿,以及与发展中国家开发资源相关联的经济协作,对极地资源、海底资源的有效利用及国内资源的全面勘测和开发。作为应付短期的突出性供给中断的应急措施,有必要协助资源国稳定政治经济,加强与资源国的相互依存和友好关系。

(克服危机发生时的脆弱性)

应付矿物资源进口中断所能给予最低限度保障的最有效的手段就是储备。从经济社会安全的观点来看,积极地推进储备是必要的。选定储备的对象,以及所有权、买进、投放、储备等规定,不论是否以公报或什么形式,予以明确是必要的。

还有,对进口渠道处于断绝时的对策,今后也要深入研究。

### 3. 食品与粮食

#### (1) 经济社会安全问题

食品和能源、矿物资源一样,日本因国内资源短缺,不得不依赖于海外。从经济社会安全的角度看,把食品作为首要问题是由于下列情况决定的。

第一,日本的食物生产不能适应饮食生活变化的需要;由于土地利用型农业衰退,谷物依靠进口粮的比重增高,1970年谷物的自给率是82%,至1980年下降为30%。

第二,世界谷物生产变动加剧,由于粮食供需地区不平衡的扩大,出现了农产品的卖方市场,粮食也曾被当作政治战略物资,竟使世界粮食供需产生不稳定的因素。展望未来,据联合国粮农组织估计,以发展中国家为中心的人口增长,粮食需求量将大幅度递增,就整个世界来说,虽然通过提高