

对辜负信任的韩国敲响警钟 日韩出口管理问题，什么是使事态愈趋升级的元凶？

细川昌彦 中部大学特任教授

政治意图和媒体产生共振

围绕出口管理问题，韩日关系陷入了不必要的僵局。我们先回过头来看看其背景吧。

事情的起因是日本7月1日经济产业省的新闻发布，标题是《关于对韩国出口管理运用的修改》。说到底这是“实行严格的制度”的表现。

但在发表后不久的报道中，“禁止出口”、“启动出口限制”、“对抗措施”等刺激性的、过激的标题跃然纸上。最近总算改变了“出口管理严格化”、“排除出口优惠”的措辞，真花了多很长时间。不过，在一些媒体报道中，“出口限制”一词仍在被反复地使用。这种反差究竟是什么？

恐怕是囫圇吞枣地相信了一些政权核心人物的说明，是与经济产业省的新闻发布相距甚远的报道吧。

日本国内围绕原劳工问题，要求韩国政府采取对应措施的呼声高涨，政权内部也在暗地里摸索对策。在这种情况下，想把此次措施“当作”“事实上的对抗措施”，或者作为对抗措施“给别人看”的政治动机发挥了作用吧。而且也恰好瞄准了韩国对原劳工问题做出回答的时机。

当初，日本官房长官菅义伟在记者招待会上明确表示：“这不是对抗措施。”但安倍首相自己也提到了因为原劳工问题而导致日韩两国信赖关系受损的背景，焦点就聚集在这里。

想回应对韩强硬的国内舆论。也想给韩国传递信息。这些都是可以理的很自然的政治动机。但这和出口管理制度原本就不是一个层面的问题，所以，让出口管理制度肩负这样的责任不合理。

对此，世耕经济产业大臣也说明了原委，但应该只停留在出口管理上的“理由”。①在出口管理方面韩国没有回应交换意见；②在出口管理方面发生了不妥的事件；仅此而已。③没有必要把因原劳工问题等导致信赖关系受损的“背景”加上去。我一开始就如此指出。



细川昌彦教授

关于出口管理上的理由，韩国没有发出任何声音。但果真只拿原劳工问题说事，批评其为“为了政治目的而采取的措施。”结果给了韩方批判的借口。

本来此次出口管理措施的影响很轻微，但“想把其展示成很有影响”的政治谋略在作祟。因此，从想让韩国看到这是“事实上的对抗措施”的立场来看，如果韩国不遭受打击，就没有意义了。

媒体也是如此。有报道故意反复报道称，由于半导体材料出口管理的加强，韩国半导体产业将受到打击，担心世界零部件供应网有可能出现漏洞。

问题是缺乏对出口管理制度的理解，存在各种各样的误解。就这样，在日本国内出现了政治的意图和媒体产生共振的状况。

另一方面，韩国政府和媒体双方也在没有正确理解事实的前提下，让做出的反应越来越升级。

可以说，韩国媒体基本上都是根据日本的报道进行报道的，在日本的误解就炮制成韩国的误解。

在这种情况下，文在寅总统煽动国家存亡危机并将其放大，高呼官民一体，与在野党一道采取对策。他们认为日本的措施是“经济报复”，煽动反日情绪，提高向心力。为此，最重要的是表现出不屈服于日本的姿态。他们正在为后述那样，不惜血本打造对抗日本政策，来回应国内舆论。

由此可见，日韩两国政府和媒体的“政治意图”和“对出口管理制度的理解不足”，使得问题的本质变得难以看清。其结果也给国际社会带来了不必要的误解，国外报纸甚至将其与特朗普总统对华为的制裁一视同仁。

“亚洲出口管理倡议”之路

下面，我们抛开这些政治上的考虑，从出口管理的本质上出发深入分析此次措施的意义。为此，在历史上回顾过去日本在出口管理政策中如何定位韩国才能说明问题。

故事要追溯到上世纪 90 年代初期。

当时，世界的出口管理迎来大变革期。过去曾经为象征冷战时代的巴黎统筹委员会 (CoCom) 结束了使命，为防止武器扩散，正在探索新的出口管理的国际框架。出口管理本来就是在战略上对重要的出口进行多方协调和限制，可以说是“经济和安全保障的结合点”。但是，作为前提的安全保障随着冷战结束发生了变化，因此把目标改为防止武器扩散到伊朗、伊拉克、利比亚、北朝鲜等几个特定国家。

当时，为了使国际出口管理取得实效，除了西方发达国家，还需要能够供应管制货物的国家参与。于是东欧、南美等国家在欧美各国的支配下完善出口管理，然后参加了国际框架。一些欧美也考量到这对扩大本国经济圈很有利，因为成员国之间的出口手续可以简化。

与此相反，经济增长显著的亚洲各国，虽然有供给限制货物的能力，但是对出口管理不了解，也没有看到参与国际框架的迹象。考虑到日资企业在亚洲的活动，亚洲各国的参加对日本来说意义重大。

因此，当时担任通商产业省负责科长的我，首先作为教育流程，每年都会主办亚洲各国参加的研讨会，并接受研修生。10年后，日本主导的“亚洲出口管理倡议”将在后面叙述。在这些亚洲国家中，韩国处于领先地位。为了支援和合作，我与韩国的出口管理当局反复协商，为成为国际框架成员国而奔走。作为韩国，也和加入 OECD 一样，抱着“进入发达国家行列”的意识，对日本表示了深深的感谢。

结果，韩国在 1996 年和 2001 年参加了 4 个国际组织。

曾经的韩国去哪里了？

此外，还有与韩国出口管理当局紧密合作的事例。2003 年 4 月，经济产业省揭发了日本企业企图未经许可向北朝鲜出口可转用于核武器开发的直流稳定化电源的事件。我当时在前线指挥，在迂回出口的停靠港香港堵截，防患于未然。

在这一事件中不可或缺的是与包括韩国在内的各国出口管理当局的合作和协作。以此为契机，同年 6 月，经济产业省以构筑在亚洲的采购阻止网为目标，提出了合作的“亚洲出口管理倡议”。其核心国家之一就是韩国。

特别是国际框架的成员国当局者们每月在国际会议上见面，进行紧密的信息交流。各国的外汇负责人之间平时进行非正式接触，因此被称为“货币黑手党”。韩国也终于加入了这一行列。

2004 年日本将韩国追加到白名单国家(优惠措施的国家)。正因为有这样的关系才做出这样的判断。当然，也有使韩日经济关系更加紧密的战略意图。坦白地说，韩国的出口管理体制还在整顿中，存在一些不稳定因素。但在当时，有着真挚地想要向日本学习的态度和紧密的交流。与现政权下的出口管理当局者的关系截然不同。

7 月举行的日韩出口管理当局的“事务性说明会”气氛十分清冷，于原来的关系相比简直无法想象。另外，再看说明会结束后故意歪曲事实的韩国方面的记者，韩国作为白名单国家的必要条件，即在出口管理领域的信赖关系丝毫不存在。在韩国现政府执政下，韩方负责人简直在说“要求日本撤回优惠待遇”，不得不说十分悲哀。

不仅仅在这件事上，雷达照射问题上的防卫当局者之间的关系，也让人不得不对原本支持韩日关系的两国专家之间的沟通急剧崩溃产生危机感。这显然是现政府的问题。曾经的韩国到底去哪里了？

从“特殊关系”到“普通关系”

那么，日本与韩国之间目前在出口管理上发生了什么？

在国际协议中，安全保障上的出口管理原则上，对需要单独申请出口的“个别许可”，根据各国的裁量特别优待向白名单中的国家的出口手续可以简便化，实施“统一许可”，日本从 2004 年开始也承认了对韩国的“统一许可”。在统一许可上，出口企业也有义务进行“自主管理”。但是，在日本出口者和韩国进口者的关系中，这种自主管理非常松懈。例如，有

传闻说，向韩国出口的部分氟化氢下落不明，横流到韩国企业的中国工厂。在这种管理松懈的情况下，如果放任不管，假设从日本出口的物质流向第三国，日本就会受到国际社会的严厉谴责。这种不妥的事件在半导体材料的 3 个品种中发生。这次，将这些出口进行规范管理也是理所应当吧。因为只是将上述程序和运用回归到原则上来。

而且，最近 3 年，韩国一直没有与日本的出口管理当局者之间进行意见交换。如上所述，在将韩国追加为白名单国家时，其出口管理存在一些不稳定因素，但在只要维持紧密交换意见的情况下做出可以的判断。可是这个前提已经崩塌了。再者，在出口管理人员方面，日本是 100 人体制，而韩国在外围团体的帮助下也只有 10 人左右，非常薄弱。

考虑到这些情况，把韩国从白名单国家除外也是理所当然的。这只不过把韩国从过去的“特别关系”转变为与其他亚洲国家一样的“普通关系”而已。顺便说一下，欧盟也没有把韩国定为白名单国家。

即使有政治性的“背景”，其本来的“理由”也不受其影响。不管有没有原劳工的问题，这次的措施也必须实施。另外，即使原劳工问题得到解决，只要韩国出口管理上的问题没有解决，本措施也绝不会被撤销。两国一旦闹别扭，往往会出现“通过外交方式解决”的意见，但这个情况不可如此。

消除围绕出口管理的误解

使这个问题变得复杂的还有一个理由。那是对出口管理制度的理解不足引起的误解。

[误解 1] “个别许可”对韩国半导体产业、世界供应网造成巨大打击

有报道称，关于半导体材料的第三个品种需要申请个别许可。受此影响，韩国强烈批评此举“打击国际供应网”，试图拉拢国际舆论。

果真如此吗？

韩国的三种商品中，光刻胶、氟化聚酰亚胺约占九成、氟化氢超过四成依赖于日本。但是不能只根据这些数字来判断。

例如光刻胶，目前被量产化的半导体的制造不在限制范围之内。限制对象是在韩国试制阶段使用的，还不到光刻胶供给的 1%。关于氟化聚酰亚胺，LG 集团也表示：“现在的平面超薄电视不需要，而是用于开发中的弯曲屏幕的新型电视上，所以几乎没有影响。”

另外，关于氟化氢几乎全部是个别许可，但对同样是个别许可的台湾半导体产业没有任何影响。

似乎对个别许可制度也有误解。流传着审查时间需要 90 天的说法。这是作为行政处分标准而规定的“标准处理期间”，实际上是平均 4-5 周。8 月 8 日公布了此次措施后的第一个许可，这当然是预料之中的正常时机。

另外，也有人指出，由于审查所需的文件有誓约书等九种，因此出口者的负担很大。但在过渡时期，即使多少有些困惑，出口者也会逐渐适应。实际上，对其他亚洲国家的出口也是个别许可，不过，在对应上却没有任何问题。

如果了解出口管理制度，就会知道对韩国半导体产业和世界供应网不会产生太大的影响。

[误解 2]从白名单国家中排除的个别许可项目增加 1000 个以上

这显然是误解。确实，针对白名单国家出口的统一不再适用，但这并不意味着需要个别许可。可以利用其他的综合许可制度，其结果，对通常的交易几乎没有影响。我们的综合许可是在出口者具备出口管理的公司内部规定的前提下取得的。因为正经的企业大部分都已经取得了这个统一许可，所以不会成为个别许可。一部分管理不善的企业需要个别许可，这是理所当然的。

[误解 3]几乎所有的商品都有个别许可的可能性

关于向未被指定为“白名单国家”的国家出口的报道，看了这个消息就会不寒而栗，这样的情况这被称为“总体制制”。除了国际上达成协议的限制项目外，国家认为有可能用于武器的例外出口，也必须得到许可，这是“以防万一的制度”，包括日本在内，各国都引进了这种技术。

在该制度中，要求个别许可的仅限于存在“可能被用于武器”的个别具体信息。对于通常的交易没有被要求个别许可。即使成为这一限制规定的适用对象，也不至于一味地煽风点火。

这样消除误解的话，就会发现围绕此次措施的报道就是“大惊小怪”。

助长企业的不安是有害无益的

但是，到目前为止，仍有一些煽动企业不安的报道。例如，“被迫采取应对措施的企业方面可能会长期混乱”、“韩国企业有可能将供应方扩大到其他国家”等等。

采购的多元化，无论是否有此次的措施，作为企业都应采取措施。韩国企业也从很久以前开始就试图开拓其他国家的采购，不过，韩国企业的高层负责人也吐露心声，日本原材料产业稳定、廉价地提供高质量产品。韩国企业也不得不依赖日本企业，因此，代替的筹措并非易事。

韩国的对策是，通过零部件、原材料的国产化，以摆脱对日本的依赖。这是一直以来作为韩国的政策被推进的，尽管如此，多年来未能成功，从今天的韩国零部件产业来看，结果是很明显的。

三星电子要求日本供应商在韩国保留 90 天的库存。这是相信关于日本的报道后企业做出的判断，给日本企业带来了不必要的成本负担。今后，对于没有任何担忧的交易，如果个别许可能够顺利进行下去，就会逐渐稳定下来。针对台湾，在个别许可的管理制度下运行，保持着稳定的供给。在与韩国企业的关系上，这也将成为“新常态”。

不合情理的向 WTO 起诉，《日韩军事情报保护协定》毁约

最后，值得担心的是韩国的文政府的应对方式。

明显煽动反日，力图提高自己的向心力。据悉，作为对抗方案，韩国也将日本排除在白名单国家之外。虽然对日本的影响甚微，但这是一种过于情绪化和拙劣的应对方式。韩国还以违反 WTO 协定为由起诉日本。但在 WTO 协定中，安全保障被视为例外。在“安全保障出口管理”的国际框架下的措施属于例外的解释下，在各国实施。因此，如果日本的这一措施违反了 WTO 协定，那么包括韩国在内的各国成员国实施的出口管理，将全部违反 WTO 协定。

与此同时，韩国作为对抗措施，决定放弃(确切说是结束)包括《日韩军事情报保护协定》。虽然其背景有美日韩联合路线与南北绥靖路线的政治对立，但也有为让日本撤回该措施，动用美国这个筹码的意图。韩国反过利用日本的措施，将安全保障环境发生了变化作为借口。

但是，这是韩国最大的误解。从白名单除名是基于“出口管理的信赖度”，与“是否安全是保障友好国家”无关。例如，在白名单国家中，既不是同盟国的希腊等国家也加入进来。相反，印度虽然是非白名单国家，但却是签署《日韩军事情报保护协定》和防卫装备、技术转让协定的安全保障上的友好国家。

无论如何，对于动摇韩美日一体运营的事态，美国的愤怒相当严重。文政权的危险赌注是否会踩到老虎尾巴呢？从通报到 90 天后的执行期间，美国的举动备受关注。

如此，不认真面对本国出口管理这一本质性问题，是文政权的特色。这与雷达照射问题相同。这岂能期待改善关系呢？

韩国的经济状况正在恶化，文政权的经济政策遭受到了严厉的批评。特别是半导体产业，由于美中贸易摩擦，销售减速明显，业绩也在恶化。今后情况有可能进一步恶化，这有可能会归咎于日本，所以要注意。

虽然日本在理论上也可以取得 100% 的胜利，但是不能掉以轻心。要警惕韩国不顾一切的国际舆论工作。在各种国际会议上固执的批评日本等，不顾忌会场的不同。

日本在应对这样的国际舆论上，也需要认真的采取相应措施。

[译自《中央公论》2019 年 9 月刊，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

细川昌彦

中部大学特任教授
