

國防安全週報

第 27 期

- | | | |
|-----------------------------|-----|----|
| 2018 年中國「人類命運共同體」
之虛實與評析 | 龔祥生 | 1 |
| 中國近期發展航空母艦的宣傳策略
與戰略意涵 | 陳亮智 | 4 |
| 從近期政治局會議預判中國經濟
政策走向 | 林盟凱 | 8 |
| 中國對美加強駭客行動之觀察 | 劉姝廷 | 11 |
| 美中博弈下川普政府之新非洲戰略 | 鍾志東 | 15 |
| 日本增購 105 架 F-35 的戰略意涵 | 林柏州 | 21 |
| 英國造艦策略：以 31e 型巡防艦建造
為例 | 劉世昌 | 25 |
| 日本修正《出入國管理法》納管藍領
外勞之觀察 | 王尊彥 | 28 |

臺北市博愛路 172 號
電話(02)2331-2360
傳真(02)2331-2361

2018 年 12 月 21 日發行



財團法人國防安全研究院
Institute for National Defense and Security Research

(本頁空白)

2018 年中國「人類命運共同體」之虛實與評析

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

2018 年 3 月中國第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過的憲法修正案中，將「推動構建人類命運共同體」納入憲法序言；6 月中央外事工作會議時確立以「習近平外交思想」作為外事指導方針，其精髓被總結成的「十個堅持」，當中亦包含「人類命運共同體」之概念。此外在 2018 年內，此概念也被相繼寫入中非合作論壇北京峰會、上合組織青島峰會、中阿合作論壇部長級會議等多邊會議的成果文件當中，並衍生出「中非命運共同體」等應用。而近期於 2018 年 12 月 10 日《世界人權宣言》發表 70 周年座談會祝賀信、12 月 12 日習近平會晤《2018 從都國際論壇》來訪外賓致辭中，也再三強調此概念，¹顯見其重要性。而在實踐層面，被涵蓋在此概念下的案例包羅萬象，除了人道援助之外，連國際合作反腐也被中國官媒歸類在其中，²足見其廣泛性。歸納 2018 年至今其論述概念與實踐操作之安全意涵及問題，綜合分析如下。

貳、安全意涵

一、藉「人類命運共同體」概念披上道德外衣

「人類命運共同體」之主要論述根本建立於「人類生活在同一地球村裡」，藉此鋪陳中國屬於國際社會一份子，國家間彼此之間應同舟共濟和保持和平發展的精神。從 2018 年度被寫入各官方文件的概

¹ 〈習近平會見出席 2018 從都國際論壇外方嘉賓〉，《新華網》，2018 年 12 月 12 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/12/c_1123844157.htm。

² 〈為構建人類命運共同體貢獻力量——寫在第十五個國際反腐敗日〉，《求是網》，2018 年 12 月 9 日，http://www.qstheory.cn/llwx/2018-12/09/c_1123826918.htm。

念論述來看，習的論述與其前任領導人胡錦濤時代所提出的「和諧世界」相比，在道德訴求以及適用範圍兩方面的差異不大，都試圖為中國外交理念披上一層高道德標準的外衣。藉此在國際社會上提出一個難以批判的高遠目標，搶佔道德制高點，這也是中國慣用的國家形象宣傳方式，希望能消弭自 1990 年代以來的「中國威脅論」，但在國際間往往對其言行是否一致加以質疑。

二、以共同經濟利益為誘因

在精神面的道德論述外，還必須要有與國際社會相結合的實質利益以充實「人類命運共同體」的內容，與「共同開發，共同繁榮」等類似字詞相連作為經濟誘因。中國將共同邁向經濟成長作為吸引國際響應的口號，並配合中國自改革開放以來的快速增長，推銷其「中國模式」，歡迎有心取經的發展中國家與中國合作，並配合「一帶一路」的合作項目，成為此論述之經濟實踐。但實際上，許多開發中國家未蒙其利先受其害，在共同發展合作下，反而陷入了中國借款的「債務陷阱」，或如《喀麥隆論壇報》報導，中國在非洲投資工程項目危害當地環境，且中資公司在非洲只聘用中國人，不願聘請當地勞工。³種種實踐過程中的弊病，使得其美好願景淪為口號，並引起國際疑慮。

三、與美競爭全球治理話語權

除了前述人道救援、跨國反腐之外，其他如聯合國維和行動、反恐任務等皆被中國歸類在「人類命運共同體」的實踐範圍當中。在川普限縮美國所提供國際公共財的同時，中國把握機會填補此真空，企圖在全球治理當中取代美國的優勢地位。顯著案例為參與聯合國維和行動比重增加，截至 2018 年 5 月，中國累計向蘇丹、黎巴嫩、柬埔寨、賴比瑞亞等國家和地區派出維和軍事人員 3.7 萬餘人次，共約 30

³ 〈中非合作論壇：中國向非洲國家送大禮的「債務陷阱」？〉，《BBC 中文網》，2018 年 9 月 3 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45387336>。

項行動，是安理會常任理事國中派出維和人員最多的國家，也是僅次於美國的第二大出資國。⁴故在全球治理的面向上，當中國增加類似國際公共活動的實踐參與後，證明其「人類命運共同體」不只是宣傳口號，且確實在特定地區能威脅到美國主導地位及話語權。

參、趨勢研判

一、持續擴張論述與實踐範疇

可預期中國對於國際社會主導地位持續展現企圖心的趨勢助推下，「人類命運共同體」的論述和實踐範疇仍會持續擴增。但與之相應的國際責任以及公共財之提供，都將會隨之增加。中國為把握美自我設限之時機，即便在自身經濟放緩及債務增加的情況下，應仍然十分願意承擔，作為扭轉其國際形象的「宣傳費」。

二、持續彈性應用於中美貿易戰

「人類命運共同體」概念未來可能彈性應用在中美貿易戰當中，一方面可藉由宣揚多邊合作的共同體建構，反擊美國欲強逼中國讓步的單邊主義；另一方面，目前中國在美國給予的 90 天期限內處於下風，一旦決定正式讓步妥協，也可用此概念作為藉口，宣揚中國為了共同合作繁榮而與美國達成共識。故此概念若應用得宜，將使中國在輿論營造上，進可攻退可守。

⁴ 〈人道援助 300 餘次 構建命運共同體〉，《大公網》，2018 年 12 月 13 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2018/1213/219468.html>。

中國近期發展航空母艦的宣傳策略 與戰略意涵

國防策略所

陳亮智

壹、新聞重點

2018年12月5日，《環球時報》(Global Times)引述中國軍事專家的預測指出，中國人民解放軍海軍將在近期的未來發展至少五艘航空母艦，並且計劃在2025年左右擁有兩艘核子動力航艦。報導同時認為，解放軍海軍將逐漸從其原先的戰略焦點——「近海防禦」(offshore waters defense)，轉移到「近海防禦」與「遠海護衛」並行(offshore waters defense with open seas protection)，也將強化它在戰略嚇阻與反擊、海事調動、海上聯合執勤、以及綜合防衛與支援等方面的能力。¹在相關航艦建造問題上，中國國防部新聞發言人任國強11月底表示，中國第二艘航艦(其國產第一艘航艦)正按照計畫穩健推進中，目前海上試驗安全且順利，²而第三艘航艦(其國產第二艘航艦)則是必須「通盤考慮航艦建設發展的問題」。³

貳、安全意涵

一、北京透過官方媒體的報導釋放航艦發展風向球

相較於中國國防部有關航艦建造發展的保守回答，《環球時報》的報導則顯得積極主動。然而其積極討論卻又非呈現於社論當中，而是藉由香港《鳳凰衛視》的軍事評論人宋忠平與解放軍海軍退役軍官王雲飛的訪問與評述，帶出有關中國航艦未來發展的願景，包括其數

¹ “PLA Navy to have at least 5 carriers: experts,” *Global Times*, December 5, 2018, <http://www.globaltimes.cn/content/1130535.shtml>

² 〈2018年11月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2018年11月29日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2018-11/29/content_4830752_5.htm。

³ 〈2018年11月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2018年11月29日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2018-11/29/content_4830752_4.htm。

量、動力模式與總體軍事戰略等。對北京來說，之所以採取此一作法，是為了避開國際社會對其發展航艦企圖的批評，而這些批判的聲音可能來自於美國、印度與日本。這樣的操作方式與過去中國推動「和平崛起」、「和平發展」的國際論述與宣傳極為相似，皆是希望將外部對「中國崛起」、「中國威脅」的擔憂與反彈降至最低，如此以遂行北京全力發展其航艦的計畫。此外，藉由國家媒體（state media）的報導與評析，北京一方面可以對內向中國民眾宣傳其「富國強兵」的努力，二方面則可以對外形塑解放軍之「長程投射」的能力與準備。

二、航艦發展顯現北京經略遠洋的企圖

中國發展航艦的一個重要動力是來自於它日益擴大的海事利益（maritime interests）。隨著經濟與貿易的成長，中國已將其經濟與政治影響力投射到世界各地，包括上海合作組織國家、東南亞、南亞、非洲、拉丁美洲、加勒比海與南太平洋等區域。尤其是在「一帶一路」總體戰略提出之後，有關海上絲綢之路沿線的基礎設施建造、中國商船的航行安全、以及中國在海外的軍事基地等，解放軍海軍肩負著更為吃重的角色。因此，發展航艦可支持此一角色扮演。此外，另一個需要發展航艦的原因是來自於和美國、日本與印度的地緣戰略競爭。中國目前與美國在南海充滿了軍事上的較量；與日本則是在東海的釣魚台列嶼上時有爭論、衝突；對印度在印度洋上的海軍實力發展則是保持高度的關注。⁴而在針對台灣方面，若是中國能將航艦成功部署於台灣東部水域，則其更可增加對台施壓與攻擊的優勢。因此，發展航艦有助於中國將其武力投射到這些區域，讓北京與上述這些國家的戰略競爭更具優勢。

⁴ Andrew Scobell, Michael McMahon, and Cortez A. Cooper III, "China's Aircraft Carrier Program: Drivers, Developments, Implications," *Naval War College Review*, Vol. 68, No. 4 (Autumn 2015), p. 8.

參、趨勢研判

一、中國將持續低調進行航艦建造

繼中國第二艘航艦於去年（2017年）下水後，外界便把焦點放在北京是否會建造第三艘航艦。2018年11月26日，北京透露中國第三艘新型航艦已在建造台上有序地建造當中。由於航艦的建造乃為解放軍海軍重要之機敏計畫，加以其航艦發展非但為美國與印太區域國家所關切，同時也引來主要擁有航艦國家的質疑與批評。根據前述中國有關航艦發展的宣傳策略，預判北京不會透過官方的大張旗鼓以宣傳其造艦計畫，而是採取低調的方式進行，並適時利用新聞媒體（以媒體評論人及解放軍退役軍官為主）對外釋放有關中國航艦發展的消息與討論。另外，對於中國在未來應該具備多少航艦的問題，或說五艘，或說六艘，目前並無定論。有關是否發展核子動力航艦的問題，中國官方目前亦無具體的藍圖。這顯見北京對發展更多航艦的計畫是抱持「且戰且走」的態度。由於航艦的發展涉及許多變數，包括：三大艦隊應該配置多少航艦，相關的研發技術能否突破，國家總體財政與軍事預算是否能支應，以及國際政經局勢的變化等等，因此中國航艦發展的前景仍充滿許多的挑戰，此當是中國國防部表示航艦建設必須是通盤考量的原因。

二、中國航艦發展將加速印太地區的軍備競賽

由於航艦的發展能將一國的海軍力量做出長程的投射，其對既有的海軍大國與周邊國家將構成嚴重的挑戰或威脅。有鑑於中國持續加強其航艦的建造與發展，而其本身又與美國及印太周邊國家，尤其是日本與印度兩個已有航艦技術基礎的國家，具有高度地緣戰略競爭的關係，因此中國的航艦發展將加速這些國家未來與中國進行航艦方面的軍備競賽。首先，為了因應解放軍海軍對東海、台海與南海的威脅，美國可能部署 2-3 個（或更多個）航艦戰鬥群在印太地區以為因應；

其次，日本的因應作為可能是讓直昇機護衛艦朝向「航艦化」的方向調整，並部署能短場垂直起降的 F-35B 戰機以為反制；再則，印度海軍則可能會注意中國的航艦是否會跨越到印度洋，並以其現有的航艦戰鬥力對解放軍海軍在印度洋的活動做出反制。因此，如同印太各國發展潛艦的態勢一樣，印太區域的航艦發展亦值得關注。

從近期政治局會議預判中國經濟政策走向

決策推演中心

林盟凱

壹、新聞重點

2018年12月18日是中國改革開放「十一屆三中全會」40週年紀念大會，會後中共中央經濟工作會議除判斷經濟形勢外，預計推出新的改革措施。¹然而，2018年12月13日，中共中央政治局會議（簡稱政治局會議）已先提及「分析研究2019年經濟工作」，率先說明要「做好明年經濟工作」、「繼續打好三大攻堅戰」，以及「進一步穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」等各項工作。²

貳、安全意涵

一、房地產市場二次未被提起

相較於2018年7月31日的政治局會議要求「下決心解決好房地產市場問題」及「整治市場秩序，堅決遏制房價上漲」，2018年10月31日和12月13日，政治局會議上已連續2次未提起房地產市場問題，顯示中國政府已對房地產調控出現寬鬆信號。此外，12月12日中國國家發展和改革委員會發布《關於支持優質企業直接融資進一步增強企業債券服務實體經濟能力的通知》（簡稱《通知》）。依據《通知》之附件「優質企業經營財務指標參考標準」，支持建築業、房地產業滿足資產總額大於1500億元人民幣，營業收入大於300億元人民幣，亦被解讀為對建築和房地產企業融資管道的鬆綁。³面對內憂（經

¹ 〈中央經濟工作會議19日召開 改革開放紀念大會後 料推新政〉，《明報新聞網》，2018年12月14日，<https://news.mingpao.com/pns/中國/article/20181214/s00013/1544725543929/j5/中央經濟工作會議19日召開-改革開放紀念大會後-料推新政>。

² 〈中共中央政治局召開會議習近平主持〉，《新華網》，2018年12月13日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/13/c_1210015116.htm。

³ 〈政治局會議兩次不提房地產 樓市鬆綁信號？〉，《香港經濟日報》，2018年12月14日，<http://china.hket.com/article/2230627/政治局會議兩次不提房地產%20樓市鬆綁信號？>。

濟下行壓力加大)外患(美中貿易戰)下,中國冀望對房地產市場適度鬆綁以刺激經濟成長。

二、提醒增強對國際環境和國內條件的憂患意識

2018 年整年國際情勢對中國是相對嚴峻的,國際環境發生明顯變化,自美墨加協定反中條款及歐日與美國發表共同聲明後,更是呼應中共中央總書記習近平一直強調的「自力更生的道路」;國內條件方面,中國財政部與中國人民銀行是中國政府決定經濟政策的左右手,2018 年 7 月還發生兩大部門論戰相互批評。⁴因此,在中共中央經濟工作會議前的政治局會議先行提醒,強調「要辯證看待國際環境和國內條件的變化,增強憂患意識…加強協調配合,聚焦主要矛盾,把握好節奏和力度,努力實現最優政策組合和最大整體效果」。其用意在避免財政政策和貨幣政策不協調,影響政策組合的有效性。

參、趨勢研判

一、中國或推擴大開放與刺激經濟措施

中國當前經濟基本面正步入景氣蕭條情況,中國國家統計局公布 11 月份各項經濟數據,多數顯示增速下滑,再加上美中貿易戰影響之下,2019 年中國恐將因此造成出口成長減半。⁵中國也開始一連串進行調整,中國進口商開始再次購買美國大豆,中國政府也擬將進口美國汽車的關稅從 40%下降至 15%;刺激經濟方面,過去中國在貨幣政策上是相對於財政政策寬鬆且有效性已降低,以 2018 年中國人民銀行四次調降存款準備金率為例,釋出 2 兆人民幣資金在到市場,雖欲解決民營企業融資問題,但恐有不少資金流向房地產市場。故在 2018 年中共中央經濟工作會議中,貨幣政策的使用將有所侷限,應會偏向

⁴〈關注大陸「央媽、財爸」論戰的政策變革〉,《工商時報》,2018 年 7 月 24 日, <https://www.chinatimes.com/newspapers/20180724000212-260202>。

⁵〈貿戰重創陸 明年出口成長恐腰斬〉,《中時電子報》,2018 年 12 月 14 日, <https://tw.news.yahoo.com/貿戰重創陸-明年出口成長恐腰斬-215011488--finance.html>。

於財政政策的使用，如地方政府債發行和減稅等相關做法，特別是減稅將可能是財政政策的主軸。

二、美中貿易戰談判效果恐將有限

2018年12月18日，習近平在「改革開放40週年大會」提及「該改的、能改的我們堅決改，不該改的、不能改的堅決不改」，意味中國重申自主改革開放的原則，拒絕美國干預其改革的要求，使貿易戰談判期間亦增添不少變數。美中兩國在智慧財產權方面或可能達成某程度共識，⁶但中國在核心利益上是絕不可能退讓，雖然已無再提「中國製造2025」，但改成「推動製造業高質量發展，推進先進製造業與現代服務業深度融合，促進形成強大國內市場」仍無本質上差異，若無法滿足美國對其結構改革要求，美中貿易戰談判效果恐將有限。

三、2019年經濟運行以「穩」為優先

2018年下半年以來，經濟成長壓力未緩減，特別是近期更多經濟數據顯示成長壓力，為了穩定成長，有效的財政和貨幣政策之加碼將是關鍵。然而2019年是中共建政70週年，由2018年12月13日政治局會議觀察，仍將繼續防範化解重大風險、精準脫貧，以及污染防治之「三大攻堅戰」，並延續「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」之「六穩」精神。在本次政治局會議後登場的中共中央經濟工作會議，將更加詳細地部署2019年之經濟工作重點。

⁶ 中國國務院總理李克強指出，「要深化科技體制改革，更大力度保護知識產權，營造良好創新生態。」〈李克強主持召開國家科技領導小組第一次會議〉，《新華網》，2018年12月6日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2018-12/06/c_1123818330.htm。

中國對美加強駭客行動之觀察

網戰資安所

劉姝廷

壹、新聞重點

2018年12月11日，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）證實，中國政府涉入萬豪（Marriott）酒店集團的駭客攻擊，由於萬豪酒店是美國政府官員、軍方投宿的首選，促使美國政府意識到反制之急迫性。¹12月12日，美國國安官員接連提出警告，中國對美網路間諜活動大幅增加，已構成美國國家與經濟重大安全威脅。²

川普政府針對中國駭客攻擊，採取一系列經濟政策與司法行動。包括公開中國多年來竊密行為；頒布行政命令，防範中國企業取得關鍵電信設備；針對駭客攻擊提出刑事指控，進行制裁與懲罰措施。³

貳、安全意涵

一、中國駭客對美網攻驟增且手法升級

鑒於駭客行動造成國家安全的威脅，2015年9月，美國歐巴馬政府與中國達成遏制網路盜竊活動的協議，暫緩了兩國之間的駭客行為。2017年1月，美國川普政府上任，伴隨美中貿易矛盾的加劇，促使中國對美的駭客行動重燃升溫，打破此前兩國對於網路安全的共識。此一顯著改變，首先體現於中國駭客活動的激增與組織的活躍。例如2018年10月，美國國土安全部針對中國駭客組織「雲端跳躍」（cloud hopper）發出警訊，指出過去一年半以來，該組織對美攻擊行動次數

¹ “Marriott Data Breach Is Traced to Chinese Hackers as U.S. Readies Crackdown on Beijing,” *The New York Times*, December 11, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/11/us/politics/trump-china-trade.html>

² “FBI Says Chinese Espionage Poses ‘Most Severe’ Threat to American Security,” *The Wall Street Journal*, December 12, 2018, <https://www.wsj.com/articles/senate-sifts-evidence-of-chinese-cyberespionage-11544635251>

³ “U.S. to reveal charges against Chinese hackers,” *Reuters*, December 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-cyber-china/u-s-to-reveal-charges-against-chinese-hackers-sources-idUSKBN1O62D8>

的飆升，造成美國嚴重的網路安全威脅。

其次是中國駭客的手段愈臻細膩與複雜。在「雲端跳躍」駭客組織的攻擊案例中，中國駭客透過進階持續性滲透攻擊技術（APT），具有成功入侵後，便難以偵測與辨識之特性，藉此提高隱藏能力。另一方面，中國駭客目前典型作案手法為「跳躍」戰術，其資料竊取方式是先駭入客戶公司，以便鎖定服務供應商的網路系統，再從該系統跳至其他客戶網路，保障攻擊行動的安全性，使得網路攻擊效果更具破壞力。⁴

二、中國駭客對美網攻具特定任務

基於中國駭客對美攻擊頻率的增加與技術的升級，其攻擊行動更具針對性。其一為智慧財產權的盜竊。綜觀中國對美的駭客行動（參見附表），以竊取商業機密與關鍵技術為主，特別集中於「中國製造2025」中至關重要的國防、能源、航空、資通訊等關鍵技術產業。例如2018年6月，中國駭客被指侵入美國海軍承包商的網路系統，竊取超音速反艦飛彈技術。中國盜取美國公私部門關鍵技術，透過掠奪、複製及取代等途徑，加速發展中國自身之高科技產業。

其二是情報資訊的蒐集。近期中國駭客攻擊目標，逐漸從科技產業，轉向存放大量美國公民個資的機構。例如2018年12月，中國駭客遭美方認定，盜竊萬豪酒店5億筆客戶個資。中國以此建立情報數據庫，從事間諜活動。其三為關鍵基礎設施的破壞。12月11日，美國國家安全局（NSA）官員喬伊斯（Rob Joyce）指出，中國駭客目標開始瞄準美國關鍵基礎設施，包括針對能源、金融、運輸、醫療等重要基礎建設進行攻擊。值得注意的是，美國迄今對於中國駭客的指控，集中於智慧財產權盜竊與間諜活動，此一現象值得密切關注。⁵

⁴ “New data shows China has ‘taken the gloves off’ in hacking attacks on US,” *Carbon Black*, November 5, 2018, <https://www.carbonblack.com/company/news/article/new-data-shows-china-has-taken-the-gloves-off-in-hacking-attacks-on-us/>

⁵ “China's hacking against U.S. on the rise,” *Reuters*, December 12, 2018, <https://www.reuters.com/>

參、趨勢研判

一、美國將以司法手段加強打擊中國駭客行動

如何有效因應中國駭客攻擊，成為川普政府制衡中國的重點。2018年9月20日，川普政府發布《國家網路戰略》(national cyber strategy)，有別於歐巴馬政府的保守立場，強調面對駭客攻擊，實施前進防禦 (defense forward)，推動網路戰略轉守為攻。因此，川普政府因應中國駭客行為，將祭出更為積極、強硬的執法手段。2018年12月20日，美國司法部正式起訴兩名中國駭客，指控其受到中國政府指使，進行全球性經濟與軍事機密的掠奪。根據起訴書內容，兩位中國駭客與中國國家安全部門合作，竊取美國超過45家公司的商業機密，並侵入美國海軍的網路系統，取得超過10萬名海軍人員的個資。美國副檢察長羅森斯坦 (Rod Rosenstein) 表示，中國藉由欺騙與盜竊手段，獲得不公平的經濟優勢。美國下一步將與盟友，共同反制中國的「經濟侵略」。⁶

二、中國駭客積極為下一波網路作戰預做準備

在川普對中強硬的政治立場下，中國對美加強駭客行動，可能為下一波網路作戰預做準備。中國可能將複製2016年俄羅斯對美國總統大選的網路攻擊模式，透過駭客攻擊獲取機敏資料，散布不實訊息；也可能結合2018年7月干預柬埔寨大選的手法，駭入政府機關單位電腦系統，竊取相關機密，並取得有利中國政府的資訊，進一步干預他國內政。最重要的是，經由中國駭客頻繁的攻擊活動，以此精進中國駭客技術，累積網路作戰能力。值得關注的是，中國駭客近期將目標轉向國家關鍵基礎設施，恐將是為下一波網路作戰的破壞性攻擊預做準備。

article/us-usa-cyber-china/chinas-hacking-against-u-s-on-the-rise-u-s-intelligence-official-idUSKBN10A1TB

⁶ “US charges Chinese hackers in global scheme targeting business and military,” *CNN*, December 20, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/12/20/tech/chinese-hacker-charges/index.html>

附表、中國對美重大駭客行動

時間	事件	備註
2014年5月19日	美國起訴5名中國人民解放軍人員，指控其竊取商業機密。	美國首度對「國家行為者」駭客，提起類似的刑事訴訟。
2015年6月5日	美國聯邦人事管理局超過400萬筆的前、現任聯邦雇員個資外洩。被指為中國駭客所為。	
2017年11月27日	美國起訴三名中國駭客，涉嫌入侵穆迪在內多家美國與國際企業，竊取商業機密。	
2018年6月6日	中國駭客入侵美國海軍承包商網路系統，竊取超音速反艦飛彈資料。	
2018年10月30日	美國起訴中國間諜與駭客集團，指其竊取渦輪扇引擎相關技術。	
2018年12月11日	美國政府證實萬豪國際集團遭到中國駭客攻擊，5億筆客戶個資外洩。	
2018年12月20日	美國起訴兩名中國駭客，指其竊取商業機密與海軍人員機敏個資。	

資料來源：作者整理自新聞報導。

美中博弈下川普政府之新非洲戰略

國家安全所

鍾志東

壹、新聞重點

川普政府 2018 年 12 月 13 日公佈美國新的非洲戰略，強調將與自力更生（self-reliance）的國家建立經濟夥伴關係，為非洲與美國共同創造就業機會，以促進非洲的「繁榮、安全、穩定」。白宮國家安全顧問波頓（John R. Bolton）表示，《新非洲戰略》將重點關注三項攸關美國利益領域，其優先順序如下：第一、加強與非洲國家經貿合作，以因應中國與俄羅斯在該區域日益增強的影響力；第二、打擊極端伊斯蘭教恐怖組織與中止境內其他之武力衝突；第三、確保有效運用美國援非資金，以促進區域之和平、穩定、獨立、與繁榮。¹對此，中國外交部表示：「看看美方有關人士談非洲時的表態，除了談論美國自身的利益和需要之外，美方想的不是非洲，而是中國和俄羅斯。這就很有意思了。到底誰在為非洲謀福祉，誰在非洲另有所圖，公道自在人心」。中國《環球時報》則以社評〈美國新非洲戰略不該有這麼多攻擊性〉，強烈回應川普之非洲新戰略。²

貳、安全意涵

一、勾勒以經濟優先的美國《新非洲戰略》

此次川普政府《新非洲戰略》的特色在於，凸顯經濟為核心的戰

¹ “President Donald J. Trump’s Africa Strategy Advances Prosperity, Security, and Stability,” The White House, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-africa-strategy-advances-prosperity-security-stability/>; “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on The Trump Administration’s New Africa Strategy,” The White House, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>

² 〈2018 年 12 月 14 日外交部發言人陸慷主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2018 年 12 月 14 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1622032.shtml；〈美國新非洲戰略不該有這麼多攻擊性〉，《環球時報》，2018 年 12 月 14 日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-12/13805763.html>。

略手段。新戰略在標舉「繁榮非洲」(Prosper Africa)願景下，透過雙邊經貿協議合作為手段，支持美國企業對非洲投資，一方面幫助非洲國家實現可持續的經濟發展，另一方面有助於提升美國的就業與出口市場。美國國務院非洲事務助卿納吉(Tibor Nagy)表示，美國過去歷屆政府的非洲戰略，著重於軍事與政治面：結束戰爭、停止人道災難、與穩定非洲局勢，其後才是試圖推動其經濟發展。但川普政府之非洲戰略，則以經濟為優先，著重在非洲創造一個良好的投資環境與就業機會。³國家安全顧問波頓表示，《新非洲戰略》下之「經濟倡議」(economic initiatives)，美國將「有選擇性」地與有意願合作國家，建立雙邊之戰略夥伴機制，透過美國金援與外資引進，配合其國內善治(good governance)與企業透明化經營之推動，全力協助相關國家致力於獨立與持續的經濟發展。波頓聲言，在經濟改革上如能獲得成功發展，區域內國家也才能自我有所準備，進而因應恐怖主義與軍事衝突等所產生的國家安全威脅。此種經濟先行，安全隨後的戰略思維，是川普政府《新非洲戰略》最主要的特徵。

二、視中國與俄羅斯為美國在非洲之主要競爭對手

《新非洲戰略》與過去美國非洲戰略另一個最大不同之處，在於競爭對手的認定。新戰略將中國與俄羅斯列為美國在非洲最主要的競爭對手，也是最應優先處理的挑戰。其中，它又特別點名中國的「一帶一路」倡議，對區域國家與美國的威脅，因為「透過國家計劃與提供的巨額財務支援，中國利用賄賂、不透明協議、和債務戰略，來挾持非洲國家，使其受制於北京的意願以及要求」。對此，《新非洲戰略》稱之為「中國的掠奪行為」(Chinese predatory action)。以融資為例，中國目前已是非洲最大的債權國，由2000年至2017年，中國對非洲

³ “Plugged in With Greta Van Susteren: Tibor Nagy,” *Voice of America*, October 23, 2018, <https://www.voanews.com/a/plugged-in-with-greta-van-susteren-tibor-nagy/4626321.html>

融資約 1430 億美金（如圖 1），在 2015 與 2018 年兩次的中非合作論壇上，中國總共向非洲做出的承諾融資與援助達 1200 億美金，這些都還不包括私營企業的參與。中國尚未大舉錢進非洲前，在 1995 至 2006 年間，美國是金援非洲最大的國家，其援助金額約是世界其他所有國家援非金額的總和，在 2016 與 2017 年美國援非的金額則分別是 83 與 87 億美元（主要用於發展、安全、與食物上）。《新非洲戰略》指控中國，透過經貿手段在非洲進行深謀遠慮而非常全面的佈局，其最終目的在於「促成中國稱霸全球」。國務院非洲事務助理國務卿納吉表示，「反制中國的話語方式，是國務院在非洲事務上的重點領域之一」。眾議院外交事務委員會主席羅伊斯（Edward Royce）表示，美國須全面參與非洲事務，這也是國會兩黨間的長期共識，因為美國再不積極參與的話，中國與俄羅斯將填補此區域之權力空缺。⁴

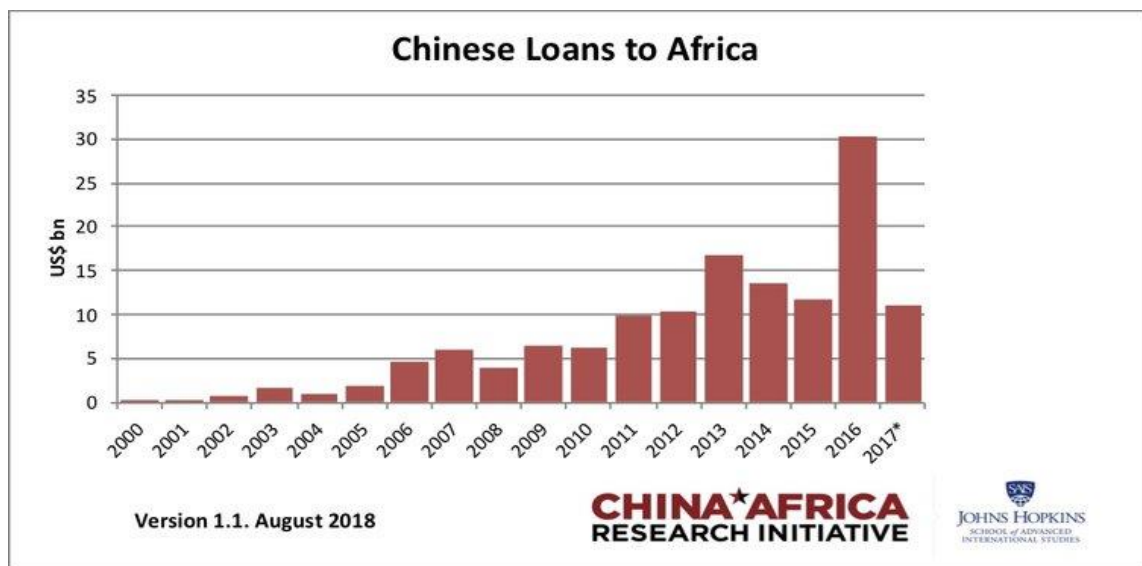


圖 1、中國每年對非洲各國的貸款額（2000 至 2017 年）

資料來源：約翰霍普金斯大學高等國際研究學院，<http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-and-aid-to-africa>。

⁴ 〈美國國務院：美國為非洲提供可持續發展方案〉，《美國之音中文網》，2018 年 12 月 13 日，<https://www.voachinese.com/a/us-africa-20181212/4698142.html>。

參、趨勢研判

一、美國將致力制衡逐漸由中國所主導的非洲區域秩序

《非洲新戰略》是川普政府繼其印太戰略後，為因應中國崛起威脅，在美中全球博弈下所提的第二個區域地緣戰略。美國在非洲新的戰略目標，也將由過去的打擊恐怖主義與維和中止軍事衝突，轉移至優先制衡中國與俄羅斯於區域內的影響力。美國智庫傳統基金會非洲問題高級政策分析師麥瑟維（Joshua Meservey）表示：「恐怖份子不構成對美國生存的威脅，但像是中國，有朝一日可能會對美國的生存構成威脅」。⁵值得注意的是，在地緣戰略重要性上，相較於亞太、歐洲、中南美洲、與中東地區，非洲在美國地緣戰略優先順序上，其實是不具優先性的。此次川普政府繼印太後，特別提出新的非洲戰略，主要是因為中國已逐漸在非洲建立起以中國為主導的區域秩序，此對美國在該區域的利益與影響力，已構成立即而明顯的威脅，所以美國有需要因應的迫切性。實際上在過去十多年來，中非經貿合作有著驚人進展，1999年至2009年，中非貿易年平均成長率高達28%，中國更在2009年超越美國，成為非洲最大貿易夥伴，美國已落後中國多時。對美國而言，中國在非洲正透過經貿控制，以遂行其全球霸權的佈局。

《新非洲戰略》指控中國在2017年在吉布地（Djibouti）建立軍事基地，將讓中國在「非洲之角」這介於歐洲、中東、南亞的地緣戰略要地（如圖2），傾向中國，此也將對美國國家安全利益產生顯著威脅。在美中戰略全球博弈下，有鑒於中國為「修正主義強權」與「戰略競爭者」，川普政府《新非洲戰略》的提出，將在制衡中國於區域及全球的影響力中，扮演的重要角色。

⁵ 〈美媒：川普政府新非洲戰略將強調制衡中俄影響〉，《美國之音中文網》，2018年12月11日，<https://www.voachinese.com/a/us-africa-strategy-20181210/4694890.html>。



圖 2、吉布地之地理位置圖

資料來源：作者自行製圖。

二、「繁榮非洲」倡議攸關《新非洲戰略》之成敗

以經濟為優先的美國《新非洲戰略》，將掀起一場無煙硝不流血另類的美中經貿戰，只是這次的戰場將在非洲。《新非洲戰略》所提「繁榮非洲」倡議，與中國之「一帶一路」倡議，其實都是以經貿為手段，遂行其預設之國家戰略目標。對川普政府而言，《新非洲戰略》所追求的战略目標為：(一) 制衡中國在區域與全球的影響力；(二) 利用非洲豐富的天然資源與商機促進美國經濟繁榮。因此，中國在非洲刻意而具侵略性的經濟手段，戕害非洲國家財經的獨立性，不僅阻礙了美國投資的機會，也削弱美國在區域內影響力，甚至干預美國的軍事行動。對美國而言，這些都是需要被糾正的。為挑戰中國在非洲擁有龐大影響力的既存事實，美國《新非洲戰略》鎖定中國「一帶一路」倡議，提出「繁榮非洲」倡議做為非洲國家的另類選擇，希望透過雙邊經貿戰略夥伴機制的建構，在《2018 善用投資促進發展法》(Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD Act 2018) 下引進美援與外資，以提供非洲國家與中國不同的發展途徑。不過值得特別注意的是，美國《新非洲戰略》強調將「有

選擇性」地提供金援，以確保其金援的效率性與符合美國利益兩項前提。美中競逐下非洲國家與印太國家類似，將面臨選邊站的抉擇。但相較於中國不預設政治條件的經濟援助，川普政府「繁榮非洲」倡議的選擇性與金援前提，在貪腐賄賂文化根深蒂固的非洲，能否取代中國「一帶一路」倡議，將仍須進一步的觀察。

日本增購 105 架 F-35 的戰略意涵

先進科技所

林柏州

壹、新聞重點

日本內閣會議 2018 年 12 月 18 日正式通過新版《防衛計畫大綱》及《中期防衛力整備計畫》，其中將對美國增購 F-35A 型 63 架、F-35B 型 42 架，合計 105 架，總經費達 1 兆日圓（約 88 億美元）。¹F-35 戰機為聯合打擊戰鬥機（Joint Strike Fighter），有傳統起降型（conventional take-off and landing, CTOL）的 F-35A、短場起降型（short take-off and landing, STOL）的 F-35B、艦載型（carrier variant, CV）的 F-35C 等 3 型，具有超音速、匿蹤性能及掛載各式飛彈，被視為扭轉戰局的革命性戰機。²本次採購被認為具有回應美國總統川普（Donald Trump）要求平衡美日貿易大幅逆差，³同時維持既有空優能力的意義，也是 F-35 最大一筆外銷訂單。

貳、安全意涵

一、此次增購將提升日本航空自衛隊機隊整體戰力

日本在 2011 年已決定採購 42 架 F-35A 戰機，以取代 F-4 戰機，其中 4 架由美商洛克希德馬丁（Lockheed Martin）公司於美國製造，其餘 38 架由三菱重工愛知縣小牧南工廠組裝，預定在 2024 年全數接裝。而本次採購 105 架 F-35A 及 F-35B 戰機，全數於美國國內生產，將用於更新航空自衛隊 F-4EJ 及部分 F-15 機隊，後續也可能擴增機

¹ “With massive F-35 increase, Japan is now biggest international buyer,” *Defense News*, December 18, 2018, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/12/18/with-massive-f-35-increase-japan-is-now-biggest-international-buyer/>; 〈日本將把出雲號航母化 專守防衛政策或變質〉，《日經中文網》，2018 年 12 月 18 日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2018/12/019e23ff53b7--.html>。

² Jamie Hunter, *F-35 Lightning II: The Fighter Evolution* (Lincolnshire: Key Publishing, 2018), p.4.

³ “Gov’t on verge of veering off self-defense policy; huge outlays seen as ‘Trump countermeasure’,” *The Mainichi*, December 19, 2018, <https://mainichi.jp/english/articles/20181219/p2a/00m/0na/021000c>

隊，進一步增強整體空中戰力。

二、F-35B 可做為出雲級「多用途護衛艦」艦載機

目前出雲級「直升機護衛艦」主要執行反潛任務，可搭載偵察、運輸或反潛直升機 9 架。⁴由於舊型甲板可提供 SH-60K 反潛直升機 7 架、MCH-101 運輸直升機 2 架起降；若要提供 F-35B 垂直起降，除甲板抗熱及硬度不足需修改，42 架 F-35B 戰機機隊之組成將受外界注目。不過由於單機掛彈量、架數均無法與美軍航艦戰力相比，因此出雲級難稱為攻擊型航艦。另外，自民黨內部曾提出「多用途防衛型空母」、「多用途運用母艦」等定位，最後確認為「多用途護衛艦」，以避免外界質疑。未來將提供救災物資運輸，做為太平洋防空及緊急事態的海上航空基地，「有事（緊急事態）才會起降 F-35B」或提供美軍起降，惟不致改變既有「專守防衛」原則。

表 1、海上自衛隊出雲級直升機護衛艦性能諸元

性能諸元	說明
排水量	19,950 噸
長寬高	長 248 公尺、寬 38 公尺、高 23.5 公尺、吃水 7.1 公尺
速度	30 節
動力	柴油燃氣渦輪 4 具鍋爐
主要裝備	聲納 1 套、對空搜索雷達 1 套、對海搜索雷達 1 套、導航雷達 1 套 海公羊防空系統 2 座、20mm 方陣快砲 2 門
乘員	470 員
艦載機	SH-60K 預警機 7 架、MCH-101 直升機 2 架

資料來源：〈護衛艦「いずも」型 DDH “IZUMO” Class〉，日本自衛省，
<http://www.mod.go.jp/msdf/equipment/ships/ddh/izumo/>

⁴ 〈護衛艦「いずも」型 DDH “IZUMO” Class〉，日本海上自衛隊，<http://www.mod.go.jp/msdf/equipment/ships/ddh/izumo/>

參、趨勢研判

一、日本未來應可因應周邊國家 4.5 或 5 代戰機及海上威脅

日本周邊主要國家如俄羅斯雖無大量採購 Su-57 計畫，但現役第 4 代 Su-35 戰機為俄軍方持續倚賴的戰機；韓國已向美國訂購 60 架 F-35 戰機；中國殲-20 開始生產、服役，其海空軍力亦頻繁穿越第一島鏈，威脅十分巨大。為維持空防能力，日本須開始規劃下一代戰機採購，以有效填補 10-20 年間將陸續除役的戰力。本次採購的 105 架，應會全數由航空自衛隊操作及維修。另外，新通過的《中期防衛力整備計畫》也將採購 9 架 E-2D 早期預警機及 4 架 KC-46A 空中加油機，加上 147 架 F-35 戰機及兩艘出雲級「多用途護衛艦」，未來在維持第一島鏈的海空戰力將更具優勢。

表 2、日本航空自衛隊現役戰機

型號	架數	性能	特色
F-2A/B	92	2 倍音速、空對空、空對艦飛彈	以 F-16 為基礎研製
F-4EJ	52	2.2 倍音速	
F-15J/DJ	201	2.5 倍音速、空對空飛彈	緊急升空攔截主力戰機

資料來源：防衛省，《平成 30 年版防衛白書》（東京：防衛省，2018 年），頁 460。

二、F-35 列入日本戰鬥序列仍需至少十年

有關 F-35 戰機採購，美國採購 2400 多架，出口方面依負擔研發經費區分有第 1 級英國（138 架）、第 2 級義大利（90 架）及荷蘭（85 架）、第 3 級有澳洲（100 架）、加拿大（65 架）、丹麥（27 架）、挪威（52 架）、土耳其（100 架，但因採購 S-400 防空系統，美國禁止出口）等 3 級夥伴國；以色列（75 架）及新加坡（12 架）兩個「安全合作參與國」，另有比利時（34 架）、日本、南韓（60 架）。若訂單全

數由美國本土生產，從訂單排隊、生產、交機、完訓到形成戰力，恐將超過 10 年。最後，本次採購引發日本國內研發及產業界的憂慮，特別是研發預算恐面臨縮減，是否削弱日本國防工業研發能力，宜持續關注。

英國造艦策略：以 31e 型巡防艦建造為例

國防產業所

駐點學官 劉世昌

壹、新聞重點

英國國防副大臣安德魯（Stuart Andrew）於 2018 年 12 月 10 日宣布 3 造艦小組已獲得高達 5 百萬英鎊合約，以推動為英國皇家海軍在英國建造 5 艘 31e 型新式巡防艦的計畫。安德魯揭露此 3 小組由貝宜系統（BAE Systems）、巴伯卡克（Babcock）以及英國阿特拉斯電子（Atlas Elektronik UK）等 3 廠家候選競爭建造總值 12 億 5 千萬英鎊之上述 5 艘巡防艦。英國防部預計在 2019 年年底前宣布獲選設計與建造之廠家，冀望第 1 艘艦於 2023 年交艦。¹

貳、安全意涵

一、31e 型巡防艦組成英國聯戰兵力一環

依據英國 2015 年 11 月公布之《國家安全戰略暨國防戰略與安全檢討 2015》（National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, NSS & SDSR 2015），如同我國的《四年期國防總檢討》，英國國防願景為擁有投射全球軍力和發揮影響力，以促使國家安全和繁榮。² 為達成此願景，強化英軍戰力為一關鍵手段，因此報告裡設定了英軍整建目標，即強調聯戰能力的聯戰兵力 2025（Joint Force 2025）。聯戰兵力 2025 下的海軍組成為 4 艘無畏級（Dreadnought Class）核導彈潛艦、2 艘伊莉莎白女王級（Queen Elizabeth Class）航空母艦、7 艘機敏級（Astute Class）核潛艦、6 艘 45 型（Type 45）驅逐艦、8 艘為

¹ “Three shipbuilding teams shortlisted to build new warships in UK,” Ministry of Defence, UK, December 10, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/three-shipbuilding-teams-shortlisted-to-build-new-warships-in-uk>

² “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015,” The Controller of Her Majesty’s Stationery Office, UK, November, 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

26 型 (Type 26) 巡防艦、6 艘河級 (River Class) 近岸巡邏艦、3 艘後勤支援艦等，另外將研發建造一款排水量較小、具備多種任務彈性之通用巡防艦，在 2030 年前再增加驅逐艦與巡防艦規模 (2025 年前目標總數為 19 艘)。而上述預研發之巡防艦即為 31e 型 (Type 31e) 巡防艦，主要補充 23 型 (Type 23) 巡防艦除役後的艦隊數量，形成英國聯戰兵力 2025 海軍艦隊的一環。

二、此授與合約象徵英國國家造艦策略之關鍵里程碑

英國國防部於 2017 年 9 月發表《國家造艦策略》(National Shipbuilding Strategy)，在政府國防工業策略指導下，此造艦策略勾勒了軍艦採購程序轉型雄心，要使英國海事工業更具競爭性，促進創新、技術、工作以及生產力，並規劃於 2030 年前擴大英國皇家海軍艦隊規模，以及推動英國艦船出口海外。³依據此策略，以出口為導向的 31e (e for export 代表出口) 型巡防艦首次採用競爭性設計程序 (Competitive Design Phase, CDP)，最後英國國防部將根據廠家提交的方案中選擇一家獲勝者，簽署設計與建造 (Design and Build, D&B) 合約，此作法將增加此巡防艦未來出口海外之競爭性。此外，雖然 2018 年 7 月 20 日英國國防部突然宣布暫停此建案，而今英國國防部仍依策略指導程序，授與 3 造艦小組設計合約，象徵英國國家造艦策略進入關鍵里程碑。

參、趨勢研判

一、英國軍艦將持續國內設計並擴大出口機會

依據英國國家造艦策略，英國國防部正在發展 30 年皇家海軍造艦主計畫 (a 30-year Royal Navy Shipbuilding Master Plan)，載明未來 30 年將要投資的艦船數量、種類、交艦期程和艦船能力，以支撐未來海

³ “National Shipbuilding Strategy,” Ministry of Defence, UK, September 6, 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643873/NationalShipbuildingStrategy_lowres.pdf

軍造艦決定和形成監督這些艦船交艦時程及花費之機制，並提供造船產業界和勞工一個清晰的未來遠景及依靠。⁴而且，不論皇家海軍建造何種艦船，依照工業政策，所有的艦船都需由英國廠家設計，且在英國國內建造及整合；至於艦船的建造，英國船廠可和國際廠家合作競標，以產製最佳商業產品。此外，英國政府將與英國國防工業界合作，將海軍艦船、系統及裝備擴大出口，故艦船設計建造時，即要求以出口為導向，為此，英國防部積極支持國際貿易部（the Department for International Trade）推動出口 26 型巡防艦以及上述之 31e 型巡防艦，即為最顯注一個例證。

二、造艦計畫將擴大工作機會及經濟發展

依據英國《國家造艦策略》，現今從事英國海事暨海洋產業相關廠家共有 6,800 間，雇用勞工 11 萬 1,000 人，貢獻經濟 130 億英鎊；而從事艦船修造廠家部分，則獨自貢獻經濟約 20 億英鎊；英國已是世界海事裝備及系統最大出口國之一。⁵依據英國國防部公布的《國家安全戰力檢討 2018》（National Capability Review 2018），英國防部為達成 SDSR 2015 中聯合戰力目標，將投資 1,780 億英鎊，目前已投資 146 億英鎊；除未來 5 年採購關鍵項目：26 型、31e 型巡防艦以及艦隊後勤支援艦外，另外，將結合皇家海軍造艦主計畫，確保皇家海軍艦隊規模持續成長直至 2030 年。⁶因此，31e 型巡防艦的設計合約授與，見證英國推動造艦計畫的決心。同時，隨著建艦計畫逐年的付諸實現，在可見的未來，將可擴大英國海事及海洋產業工作機會，對英國經濟的貢獻也將持續擴大。

⁴ Ibid., p.21

⁵ Ibid., p.10

⁶ “National Security Capability Review,” UK Cabinet Office, March, 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf

日本修正《出入國管理法》納管藍領外勞之觀察

非傳統安全所

王尊彥

壹、新聞重點

2018年12月8日，日本參議院通過《出入國管理法》修正案。¹該修正案增設兩種外國人居留日本之資格，稱為「特定技能1號」和「特定技能2號」。

「特定技能1號」資格係指14種行業，包含看護、大樓清掃、農業、漁業、飲食製造業、餐飲業、金屬材料加工、機械製造、電子電機設備、建設營造、造船海運業、汽車維修業、航空（機場地勤、飛機維修、運輸）、以及旅館業，外勞欲取得該種資格，須具備業務所需日語能力並通過該行業領域的考試，取得「特定技能1號」資格者，最多可居留日本5年，惟不可攜帶家眷。若能通過更高等級的考試，則給予「特定技能2號」居留資格，允許家人同行，且不限簽證次數。若取得「特定技能2號」資格後並持續獲准延長簽證，實際上便能永久居留日本。

該法預定2019年4月起實施。此為日本首次立法接受外籍藍領勞工，目的在緩解日本勞動力短缺的困境，預定未來5年之內，將接受最多約34萬5150名「特定技能1號」勞工，「特定技能2號」勞工之接受數量則視前者人數而定。

貳、安全意涵

一、該法突顯日本少子化問題但改善經濟安全卻有限

由於日本政府自行試算以上14種行業，5年後將共短缺145萬

¹ 《出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案》，日本法務省，2018年12月8日日本國會參議院通過，12月14日公布，2019年4月1日實施，http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00017.html

5000 人，故前述 34 萬餘人之預估接納外勞員額，實際上遠不足企業所需，因此勞動力缺口勢必仍將持續存在。據估計，日本勞動人口到 2030 年共將短缺 644 萬人，倘若未來其他行業亦要求日本政府允許雇用外勞，則前述外勞接納員額，恐僅是杯水車薪。

此外，最終必須返國的「特定技能 1 號」勞工，滯日期間恐會傾向將所得匯回母國，而不願意在日本積極消費或投資；企業則會失去好不容易學會語言和技能之勞工，重新招聘新人又需從零開始，故資方亦蒙損失。

二、社會仍難接受之情況下引進外勞恐衝擊社會穩定

雖然日本經濟團結聯合會（經團聯）等大型企業團體之代表對該法之修正表示歡迎，但日本主要媒體之民調結果卻顯示，有為數不少的日本民眾係持反對立場。《日本經濟新聞》民調發現，47% 日本民眾反對接納外勞，多於贊成的 41%。《共同社》民調顯示，65.8% 受訪者反對本會期通過該法，遠高於贊成之 24.8%。《產經新聞》民調顯示，贊成與反對接受外籍勞工者各佔 44.8% 和 43.8%。《朝日新聞》之民調，45% 贊成接受外勞，僅稍多於反對的 43%，更有 64% 反對本會期通過此案。²

值得注意的是，前述《產經新聞》民調發現，高達 7 成受訪者反對該法的原因是憂慮治安惡化。換言之，外勞尚未引進，但日本民眾即已擔憂外勞在日本犯罪，而未考慮外勞在日本所得同被課稅，其所得稅率達 20%，對日本經濟亦有貢獻。顯然日本社會尚未作好接納外

² 〈僅 4 成日本人贊成接納 34 萬外國勞動者〉，《日經中文網》，2018 年 11 月 26 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/33227-2018-11-26-15-11-18.html>；〈改正入管法「今国会にこだわるべきでなかった」が 7 割〉，《產經新聞》，2018 年 12 月 10 日，<https://www.sankei.com/politics/news/181210/pl1812100004-n1.html>；〈入管法成立評価せず 65%〉，《共同社》，2018 年 12 月 16 日，<https://this.kiji.is/446933592107549793?c=65699763097731077>；〈入管法の改正「今国会、必要ない」64% 朝日世論調査〉，《朝日新聞》，2018 年 11 月 20 日，<https://www.asahi.com/articles/ASLCM4HPQLCMUZPS001.html>

勞的心理準備，在此情況下貿然引進以數十萬計之外籍藍領勞工，恐為日本社會與外勞之間帶來摩擦，影響社會穩定。

參、趨勢研析

一、日本對外來勞力之依賴將持續升高

安倍政府執政迄今，振興經濟一向是其最重要政策，其中解決勞動人力不足，更為重要施政目標之一。然而，日本的高齡少子化迄今未見好轉，影響勞動力之補充。

日本生育率為 1.44，全球排名第 209 位，人口迄今已連續 7 年負成長；65 歲以上的高齡人口達 3515.2 萬，佔總人口 27.7%，其中 75 歲以上有 1748.2 萬人，幾佔高齡人口一半。因此，即使高齡少子化等現象能獲改善，對補充勞動力實緩不濟急。此外，美中貿易戰促使在中國之日企，把生產轉移至其他國家，日本開放藍領外勞後，返國或亦成為選項。此等趨勢均將使日本更依賴外來人力，預判引進外勞之政策，安倍政府今後將持續實施，甚至進一步擴大。

二、日本政府應會加強監督企業之外勞管理以確保政策穩定實施

戰後日本積極參與國際事務，日本已屬國際化程度較高之亞洲國家。然而，除民調反映日本民眾對接納外勞抱持不安之外，根據聯合國人權理事會的報告指出，日本社會對包含外籍勞工在內的外國人士存在歧視，而日本政府對於赴日學習技術的「技能實習生」之管理缺乏監督。

事實上，外界憂慮引進外勞，是否重蹈「技能實習生」制度之覆轍。日本 1993 年設立該制度，原意在培養發展中國家人才，其後卻逐漸遭企業利用為獲得廉價勞力的手段。根據日本政府厚生勞動省調查，有高達 7 成雇用技能實習生之企業，發生工作環境惡劣、勞動時間過長、拖欠加班費等違法情事。日媒甚至披露，越南籍技能實習生在不知情的情況下，被迫從事福島核電廠之核污染清除作業。據統計，

過去 8 年已有 174 名實習生因故死亡，其中 98 人為中國籍、越南籍 46 人、印尼 12 人、菲律賓 6 人、泰國 4 人、緬甸 3 人、寮國 2 人。

日本政府今後若欲持續或擴大引進外勞，勢須嚴格監督企業之外勞管理，並加強對社會說明，以減少國民對相關政策的疑慮並確保其支持。此外，聯合國大會 12 月 19 日已表決通過《全球移民契約》（Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration），鼓勵合法移民，日本投下贊成票。由於前述日本「特定技能 2 號」資格實質上已形同移民，安倍政府的外勞政策，或可視為日本在此國際潮流之下，實質上支持開放移民之作為。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

副總編輯/李瓊莉 主任編輯/李哲全

執行主編/陳鴻鈞、陳蒿堯、鍾志東 助理編輯/陳彥廷