

議題研析

一、題目：歐盟與美國反經濟脅迫法案之簡析

二、議題所涉法規

無

三、背景說明

據報載，近來因國際政經情勢多變，經濟脅迫措施大增，引發對立。例如中國大陸不滿澳洲呼籲對肺炎疫情來源調查，前曾展開對澳洲一系列經貿措施等¹。在 2023 年 10 月日本舉行之七大工業國（G7）貿易部長會中亦提及經濟脅迫²。而歐盟及美國已陸續推動立法，擬針對經濟脅迫行為，展開經貿反制措施，以茲因應。

經濟脅迫(economic coercion)與經濟制裁(economic sanction)都是利用非軍事之經濟手段對目標國家實施壓力，進而達成戰略政治目的，差別在於經濟脅迫通常是以較為隱蔽及難以追蹤之行為，而經濟制裁行為則通常是公開的且擁有明確目標³。

四、探討研析

（一）歐盟反經濟脅迫規則之立法概述

歐盟議會已於 2023 年 11 月通過「保護歐盟及其成員國免受第三

¹ 劉大年，因應經濟脅迫的國際風潮，聯合報，2023 年 7 月 16 日，網址：<https://udn.com/news/story/123296/7301782>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 5 日。

² 高詣軒，G7 貿易部長 暗批陸經濟脅迫，聯合報，2023 年 10 月 30 日，網址：<https://udn.com/news/story/6811/7538087>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 5 日。

³ 江文基，美國立法反制中國的經濟脅迫行為之觀察，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2023 年 3 月 9 日，網址：<https://web.wtcenter.org.tw/Page/253/382397>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 5 日。

國經濟脅迫規則」(〈REGULATION (EU) 2023/2675〉, Regulation on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries⁴, 下稱反經濟脅迫規則), 並於 2023 年 12 月 27 日正式施行生效⁵。程序上區分下列步驟：

1. 調查是否構成經濟脅迫行為及決定處置措施 (Implementing act, 執行法案)：依本規則第 2 條第 1 項規定，當第三國「採取」或「威脅採取」影響貿易或投資之措施，意圖阻止或促使歐盟或成員國停止、修正或採取特定行為，干涉歐盟或成員國之合法主權時，即存在經濟脅迫。其意涵包括：(1) 第三國試圖 (威脅) 採取措施以迫使 (pressure) 歐盟或成員國做出特定選擇，及 (2) 不適當地干擾歐盟及其成員國之合法主權選擇。經濟脅迫可能影響任何政策領域，也可能採取立法或其他正式或非正式之行為或不行為形式，例如對來自歐盟或其會員國之商品施加歧視性的邊境或安全檢查或由國家支持抵制 (state-sponsored boycotts) 來自歐盟或其會員國之商品或投資等⁶。歐盟執委會 (European Commission) 得依職權或依請求調查是否構成上述之經濟脅迫行為，並應於 4 個月內完成調查 (第 4 條第 2 項規定參照)。若調查結果認定有經濟脅迫，應向歐盟理事會 (The Council of the European Union) 提出處置該第三國之措施 (Implementing act, 執行法案)，理

⁴ 全文請參照網址：<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 1 日。

⁵ 吳彬詣，歐盟通過反脅迫規則，將針對他國的經濟脅迫手段採取反制措施，財團法人資訊工業策進會科技法律研究所，2024 年 1 月，網址：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=9104>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 1 日。

⁶ 其規定為：「For the purposes of this Regulation, economic coercion exists where a third country applies or threatens to apply a third-country measure affecting trade or investment in order to prevent or obtain the cessation, modification or adoption of a particular act by the Union or a Member State, thereby interfering in the legitimate sovereign choices of the Union or a Member State.」；European Commission, Protecting against coercion, 網址：https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en，最後瀏覽日：2024 年 3 月 7 日；European Commission, Questions & Answers regarding the Anti-Coercion Instrument, 網址：https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en，最後瀏覽日：2024 年 3 月 7 日。

事會應於 8 週內做出決議。經理事會決議通過之執行法案應通知歐洲議會及該實施經濟脅迫之第三國，執委會應要求該第三國停止經濟脅迫並在合理期間內修復對歐盟造成之損害（第 5 條）。

2. 提出處置措施後之協商機制：依第 5 條通過執行法案後，執委會應提供充分機會與該第三國協商，協商方式包括直接談判、提交國際裁決、調解、調停與斡旋，或在相關國際論壇上提出該問題，以尋求停止經濟脅迫等（第 6 條）。
3. 上述步驟仍無效果後之歐盟因應措施（Union response measures）：採取第 5 條、第 6 條之行動後仍未果，且有採取歐盟因應措施以保護歐盟成員國或歐盟之權利或利益之必要，而採取歐盟因應措施亦符合第 9 條所列之歐盟利益者，執委會可從附件 1（Annex I）中選擇適當的歐盟因應措施（第 8 條第 1 項、第 2 項）。附件 1 之歐盟因應措施包括新設或提高關稅、增加貨物進出口限制，例如配額、許可證等限制、禁止第三國的商品、服務或其供應商參與公共採購或針對其投標評分進行調整、採行影響外國直接投資進入歐盟之措施、對屬於有關第三國國民之智慧財產權保護或其商業利用施加限制、對銀行、保險、進入歐盟資本市場和其他金融服務活動施加限制等。

執委會即使已經決定採取上述措施，並通知該實施經濟脅迫之第三國，呼籲立即停止經濟脅迫行為，仍必須提供談判協商解決方案，一旦第三國停止經濟脅迫行為，執委會應廢除該執行法案（第 8 條第 7 項、第 9 項）。

（二）美國法草案與歐盟反經濟脅迫規則之異同

美國參議院於 2023 年 2 月提出 2023 年反經濟脅迫法案（Countering Economic Coercion Act of 2023），最新進度為 2023

年 12 月 13 日於外交事務委員會審查⁷，目前尚未完成立法，故本文僅以此草案內容與已經立法通過之歐盟反經濟脅迫規則相對照，簡述兩者之差異所在，以供參考。

1. 經濟脅迫之定義與受害對象

美國草案之定義指外國對手為實現戰略政治目標或影響主權政治行動而不合理限制、阻礙或操縱貿易、外援、投資或商業，意圖造成經濟損害之行動、做法或威脅。定義概要與歐盟規則差異不大，惟美國草案有包含「沒有明確政府行動參與之『非正式』行為」，例如 2016 年中國人自發抵制韓國產品，雖非中國政府官方行為，但仍可能符合美國草案上經濟脅迫之定義⁸。此外，歐盟關注之受害對象為歐盟會員國，不及於歐盟以外之國家，美國則是對受害的外國貿易夥伴（盟友）提出援助。

2. 經濟脅迫之確（判）定程序及反經濟脅迫措施之內容

在確認是否構成經濟脅迫程序中，美國草案明定資訊獲取（國務卿、商務部長、財政部長、美國貿易代表以及其他適當聯邦機構之書面意見和分析）及聽證會機制，另需諮詢國會意見；且設有加速判定程序（EXPEDITED DETERMINATION）。

若認定符合經濟脅迫，則授權總統對實施經濟脅迫之國家施以懲罰，包括提高關稅或修正關稅配額（方式不如歐盟規則多元）；另對受害盟友則提供降低或免除關稅、修改關稅配額、加快出口許可決定程序、融資或撥款等援助，並協調其他盟友一起擴大對受害盟國之經濟支持。

歐盟規則是由執委會調查並提出處置措施（可請該受調查之第三國表示意見），由理事會決議，決議通過之處置措施通知歐洲議會。

⁷ 參考網址：<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1135/all-actions>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 1 日。

⁸ 楊明敏，美國《2023 年反制經濟脅迫法案》與歐盟反經濟脅迫工具之異同，當代法律，第 21 期，2023 年 9 月，頁 164。

處理過程中，不斷尋求與施行經濟脅迫之第三國談判、協商、調解、斡旋或其他外交途徑解決。論者指出，此點或許與想像中的威脅國家差異有關，歐盟將盟國如美國亦列為可能之威脅國家，故將談判列入反經濟脅迫之機制，而美方並無之。另與美國不同，歐盟對受害會員國沒有提供相關協助措施；但歐盟規則有列出判斷經濟脅迫之考量因素，包括強度、嚴重性、頻率、持續時間、廣度、侵害歐盟或成員國之主權程度、該第三國是否真誠嘗試透過國際協調或裁決以解決問題等⁹（第 2 條第 2 項）。

（三）立法效益分析

據文獻分析，上述歐盟、美國等法制基本上仍僅是防範性、遏阻性質。若美國草案通過，受到經濟脅迫之美國盟友雖可獲得美方經濟援助，然而，各國經濟情勢不同，美國之盟友若為小國，面對經濟脅迫，或許會傾向緩解衝突，以避免衝突升級成為犧牲品；歐盟以往並無專門處理經濟脅迫之機制，僅得採取常規外交手段或訴諸 WTO 爭端解決機制¹⁰，故立法除了威懾效果，也讓歐盟多了不同政策工具以因應情勢，惟歐盟各會員國對中國經濟之依賴程度不一，其他會員國是否因其中一個會員國受到中國經濟脅迫，願意與歐盟所有會員國一致對外採取反制經濟脅迫措施，仍待後續觀察¹¹。

我國面對國際上之經濟脅迫行為，目前似無系統性策略可資因應¹²。雖有透過 WTO 爭端解決機制以處理相關紛爭之呼籲¹³，但相關經濟脅迫行為或貿易反制措施是否構成違反 WTO 相關規定、能否透過爭端解決機制處理仍有待認定，且爭端解決機制曠日廢時¹⁴。國際上之立

⁹ 楊明敏，同前註，頁 165-166。

¹⁰ 鄭昫欣，試析歐盟反脅迫工具立法草案，經濟前瞻，201 期，2022 年 5 月，頁 101。

¹¹ 楊明敏，同註 8，頁 163、167；社論，G7 反制中國經濟脅迫 難度高，經濟日報 A2 版，2023 年 4 月 15 日。

¹² 劉大年，同註 1。

¹³ 經濟部，對岸經濟脅迫案例又增一例 政府協助產業調節影響，2023 年 12 月 21 日，網址：https://www.gov.tw/News_Content_11_718287.html，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 1 日。

¹⁴ 楊明敏，同註 8，頁 166；社論，同註 11；廖詩評，中美貿易摩擦背景下中國貿易反制措施的國際法依據，經貿法律評論，第 1 期，（中國大陸）對外經濟貿易大學法學院編輯，2019 年，頁

法效益如何，雖尚待觀察，但若能明定相關處理機制或因應策略，至少有利於人民與政府之互動與共識，於人民或企業、產業遭受經濟脅迫時，能有所遵循。

撰稿人：方華香