



主要國家促進經濟安全 政策之研析

◎吳舒婷／中華經濟研究院區域發展研究中心 特約研究員

面對日益嚴重且複雜的經濟安全威脅，主要國家陸續推出國家安全政策，並將供應鏈韌性與經濟安全評估視為國家安全政策的重要部分。由各國經濟安全政策可見，確保關鍵供應鏈韌性、防止新興核心技術外流、強化關鍵基礎設施保護等方面為經濟安全關注重點，並採取出口管制、外人投資審查、對外投資審查、供應鏈審查等作法，防堵經濟安全破口。

關鍵詞：經濟安全、供應鏈韌性、關鍵技術外人投資審查

Keywords: Economic Security, Supply Chain Resilience, FDI Review on Core Technology

在充滿挑戰的地緣政治環境中，經濟安全越發受到國際社會重視，供應鏈韌性與經濟安全評估已是後疫情時代的重要趨勢，主要國家皆透過政策規劃來加強國家安全。本文章將探討歐、美、日推動經濟安全政策的重點方向與作法，並進行比較。

歐盟推動經濟安全政策

歐盟過去以建置區域經濟合作為主要目標，對外採取開放態度，但在地緣政治緊張局勢日益加劇下，歐盟意識到對特定經濟項

目或對其他國家關鍵產品的依賴，將帶來龐大的潛在風險，加上歐盟在近年陸續受到不同經濟脅迫，如 2020 年中國威脅對荷蘭實施貿易禁運並中止援助醫療物資出口、2021 年中國以進口禁令威脅歐洲國際企業切斷與立陶宛的合作關係等。

為保護歐洲關鍵領先技術，並降低對其他國家關鍵產品之依賴，歐盟執委會自 2022 年陸續推出強化供應鏈韌性與經濟安全的相關政策，包含 2022 年提出的「單一市場緊急應變工具」（Single Market Emergency



Instrument, SMEI)，要求若有短缺時，歐洲企業的戰略貨品應優先供應歐盟成員國，以建立平衡的危機管理框架。2023 年執委會公布「扭曲內部市場運作之外國補貼規章」（Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market, FSR），授權執委會可調查第三國對其企業的財務補助（financial contribution），是否導致該企業在歐盟境內從事併購、參與公共採購等有不公平優勢並在確定造成歐盟市場扭曲時，可採行因應措施；之後通過《關鍵原物料法案》以強化供應鏈韌性，確保關鍵原物料之永續供應；2023 年底實施的《反脅迫工具法》（Anti-Coercion Instrument, ACI），則賦予歐盟與成員國在受他國經濟脅迫或制裁時，可以採取貿易報復、加徵懲罰關稅、進出口管制或限制投資等措施反制。

2023 年 6 月，歐盟正式發布第一份關於經濟安全的全面戰略——「歐盟經濟安全戰略」（European Economic Security Strategy）¹，包含歐盟內外部政策的聯合行動，以及歐盟成員國的一系列連貫措施。該戰略辨別經濟安全風險來自四個領域，分別為供應鏈韌性風險、關鍵基礎設施實體／網路風險、科技洩漏風險、將經濟依賴關係武器化風險，歐盟表示將提出具體措施以應對風險。該具體措施在歐盟於 2024 年 1 月 25 日公布的「經濟安全五項計畫」（Economic Security Initiatives）² 中進一步說明，為歐盟現行最主要的經濟安全措施，要點如下：

1. 強化外人投資審查機制

歐盟成員國並未建立統一的投資審查機制，由各成員國自行確定投資審查範圍與方法，其中，保加利亞、克羅埃西亞、賽普勒斯、希臘、愛爾蘭等五國，至今尚未建立其國內投資審查法制，使得歐盟整體外人投資審查機制的完整性不足。執委會於 2019 年公布外人投資審查機制法規——《歐盟外資審查架構條例》（Regulation 2019/452）³，並於 2020 年 10 月開始實施，該法規雖賦予歐盟執委會／成員國對特定外資案提供意見之權利，但並無直接權力審查投資案，審查決定權仍在各成員國手中，而透過未設審查機制會員國進入歐盟的投資案仍可能對歐盟安全帶來風險。為此，歐盟在「經濟安全五項計畫」中提出修訂《歐盟外資審查架構條例》，主要包含擴大外人投資定義、要求所有會員國須建立投資審查機制、大幅擴大審查適用範圍，以及設立通知歐盟的義務，以強化歐盟整體外人投資審查。

2. 評估建立對外投資審查機制之需要

歐盟對企業於第三國投資活動並無監測機制，讓前瞻技術可能經由對外投資活動被第三國掌握，對歐盟安全形成潛在危機。為確保對外投資不致對歐盟安全帶來風險，歐盟公布「對外投資白皮書」（White Paper on outbound investments），擬就對外投資建立審查機制，訂定適用投資樣態、適用技術領域、監測地理範疇與時間範圍等，歐盟擬定

於 2024 年就監測對外投資活動向會員國提出建議，會員國在 12 個月內建立該機制。

3. 協調對出口管制的一致作法

近年因多邊出口管制體制遭杯葛、單邊出口管制措施增加、歐盟境內管制措施不一，以及會員國缺乏一致性立場等因素，凸顯現有軍民兩用貨品出口管制規章（EU 2021/821）的侷限性，執委會建議建立歐盟統一出口管制機制。歐盟公布「對外出口管制白皮書」（White Paper on Export Controls），提出改善現有出口管制機制之短中期目標。

4. 強化研發軍民兩用科技

歐盟認知應對下世代、前沿科技進行更多投資，目前歐盟僅通過歐盟版晶片法，對其他科技領域的推動仍不足，執委會未來擬研議更多支持關鍵技術研發的機制，包含強化現有支持計畫、開放後續前瞻技術項目用於軍事研發、針對軍民兩用科技設立專屬政策工具等方案。

5. 避免先進科研成果洩漏給戰略競爭者

科研成果方面，執委會以「盡可能開放、必要時封閉」為原則，著重防範其他國家參與歐盟的關鍵領域計畫，並協助會員國提升風險認知程度，避免與第三國共享研究成果。雖然中國大陸基本上已無法參加歐盟關鍵領域計畫，但此次方案重點在避免中國大陸透過其他方式間接參與歐盟關鍵領域的科研計

畫，包括審核就讀歐盟關鍵領域科系的中國大陸博士班學生之申請、以及透過跨國跨校研發合作成果的外流問題。

美國推動經濟安全政策

美國過去對經濟安全的重視度不高，2017 年美國總統川普以國家安全為由，否決一家中國大陸支持之投資人對萊迪思半導體公司（Lattice）的收購案，被視為美國對經濟安全進行制度改革之源頭。美中貿易戰與疫情後，美國對國家經濟安全的重視大幅提升，但與歐盟不同，美國官方並無發布經濟安全之單一政策文件，其經濟安全政策主要由各政府部門執行，包括美國商務部、外資投資委員會、財政部、貿易代表署等，由「供應鏈韌性」、「出口管制」、「外資審查」與「對外投資審查」等方面著手。

1. 供應鏈檢討

針對供應鏈安全，美國前總統歐巴馬在 2012 年 1 月公布《全球供應鏈安全的國家戰略》（National Strategy for Global Supply Chain Security），惟當時重點側重於供應鏈的效率與成本效益提升，美中貿易戰與全球疫情影響後，美國對供應鏈的關注重點轉向於風險降低。2021 年 2 月美國總統拜登簽署第 14017 號行政命令（Executive Order）⁴，宣布針對關鍵產品供應鏈進行三階段的審查，首先要求美國聯邦機關就半導體、高效能電池、關鍵礦物與材料，以及藥品與原料藥等領域



展開 100 日的供應鏈審查 (100-Day Supply Chain Review)；其次要求對國防、公共衛生、資訊與通訊技術、能源、運輸、農業及食品生產等 6 大關鍵產業進行一年期的供應鏈檢討評估；最後則建立每四年一次的供應鏈審查機制，讓美國關鍵供應鏈審查能動態持續進行，長期關注供應鏈風險變化。

2. 出口管制 (Export Administration Regulation, EAR)

為避免關鍵科技的洩漏風險，美國對關注國家（主要為中國）持續推出「出口管制」，這些措施由美國商務部產業與安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）負責管理。自華為禁令與限制 14 奈米以下製程半導體設備出口中國大陸以來，美國政府不斷升級半導體、AI 晶片等領域的出口管制，接連於 2022 年 10 月、2023 年 10 月、2024 年 4 月發布新的出口管制措施，由對特定企業管制擴大至全面覆蓋，管制範圍更延伸至人員限制，全面防堵半導體、AI 晶片等關鍵領域的技術外流，並牽制中國大陸關鍵技術的發展與應用。

3. 外人投資審查

美國「外資審查」主要由美國外資投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）來執行，在中國併購美國高科技公司可能造成的國安疑慮下，美國於 2018 年 8 月通過《外國投資風險審查現代化法案》（The Foreign Investment

Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA）⁵，強化美國外人審查機制，並擴大美國「外國投資委員會」（CFIUS）管轄的交易範圍。2022 年 9 月拜登總統發布第 14083 號行政命令⁶，強調外國投資出現新威脅和脆弱性的背景下，「外國投資委員會」具有關鍵作用，詳細說明並擴展審查國家安全風險交易時應酌情考慮的因素清單，並描述關鍵領域的潛在國家安全影響。

4. 對外投資審查

由於敏感技術領域的對外投資，將有助於加速他國的先進軍事與情報能力，故美國除透過既有的出口管制、外人投資審查等政策措施外，也開始採取海外投資審查機制，以進一步防堵技術流出，降低對美國國家安全威脅之風險。2023 年 8 月美國總統拜登發布第 14105 號行政命令「解決美國在關注國家涉及國家安全技術與產品之特定投資」⁷，授權財政部進一步制定正式法規。

後續美國財政部根據該行政命令，於 2024 年 6 月正式發布「擬議規則制定通知」（advance notice of proposed rulemaking, ANPRM），提供完整之對外投資審查法規草案。該草案初步確立，未來美國投資人如前往受關切國家 / 地區（countries of concern），進行半導體與微電子、量子科技、人工智慧（artificial intelligence, AI）三大領域之海外投資將受到限制。

5. 對抗經濟脅迫

美國於 2023 年 2 月提出《2023 年對抗經濟脅迫法》（Countering Economic Coercion Act of 2023）草案，提供美國總統和行政部門新的政策工具，以減少受中國經濟脅迫措施的影響。該法案授權總統針對反制經濟脅迫可行使若干措施，包含對受害國提供補償及對脅迫者實施制裁，如降低關稅（針對國外夥伴）、增加進口關稅（針對經濟脅迫手段使用國）等措施。目前該草案仍在審議中。

日本推動經濟安全政策

日本對經濟安全保障的關注亦越發提升，日本安倍政府 2020 年 12 月提出《關於制定日本「經濟安全戰略」建言》，定義經濟安全為「戰略自律性」與「戰略不可欠性」兩大概念，分別強調日本不過度依賴他國可確保日本生計及國民經濟的正常運轉，以及確保日本產業在全球供應鏈結構下不被取代。

首相岸田文雄於 2021 年上任後，將經濟安保政策視為經濟成長戰略的重要支柱，為確保並防止相關經濟活動危害國家安全，於 2022 年 5 月《關於整體採取經濟措施推動確保安全保障的法案》（即《經濟安全保障推進法》），將「確保特定重要物資穩定供給」、「核心基礎設施的穩定提供」、「加強對先進重要技術發展的支持」，以及「加強敏感技術專利的保護力度」等四項，列為重要工作項目，各項工作項目下的重點內容詳列如

下。

1. 確保特定重要物資的穩定供給

由於新冠疫情造成的供應鏈危機，使得日本政府意識到不能過度依靠進口，必須降低對特定國家的貿易依賴度，同時加強日本國內生產。因此在「經濟安保法」裡，日本政府將加強特定重要物資的穩定供給列為政策方針之一，著眼於減少關鍵物資採購倚賴國外的風險。

該法案為特定重要物資設定認定條件，包含：（1）人民賴以生存，或人民在生活、經濟活動上廣泛依賴的重要物資；（2）過度依賴外部來源；（3）因外部因素可能導致供應中斷；（4）本措施認定特別需要確保穩定供應之物資。後續在此認定基礎上，日本於 2022 年底將半導體及蓄電池等 11 個領域⁸物資、2023 年將「先進電子零部件」指定為「特定重要物資」，加強替代方案與擴充儲備，推動改善特定重要物資等市場環境、私部門企業補助措施等，以穩定供應。

2. 確保核心基礎設施的穩定提供

為確保國內重要基礎設施的安全，不讓具有安保威脅的外國基礎設施製品進口到日本，該法案針對 14 項基礎設施領域進行審查，包含電信、電力、煤氣、石油、自來水、廣播、郵政、金融、信用卡、鐵路、貨物汽車運輸、海運貨物、航空、機場等行業。審查規範為針對前述領域之重要設備引進及維護委託外



包的計畫書進行事前檢查，確認企業引進的管理系統是否包含在安全方面有隱憂的國家的產品。此外，亦擴大外人投資審查的「關鍵行業」（核心業種），2023年3月追加列入與半導體和蓄電池等9種物資相關的行業，要求向相關企業進行投資時要提前申報，藉此防止關鍵技術外流並確保供應鏈韌性。

3. 加強對先進重要技術發展的支持

日本的學術機構長期以來面臨資金不足等問題，造成了技術發展瓶頸與技術人才外流等後果，因此，日本將在「經濟安保法」中推動支持先進重要技術發展，而獲得支持的先進重要技術包括航空、海洋、量子、AI、生物科技等技術。日本將制定促進先進

技術的研究開發方針，並由各部門根據其管轄範圍，成立由產業界、學術界、政府三方參加的協議會，通過該協議促進並資助各重要技術的發展

4. 加強敏感技術專利的保護力度

根據先前日本專利法規定，申請專利皆在18個月後予以公佈，然而美國、中國大陸，以及歐洲大部分國家皆對涉及國家安全的重要技術不予公開的特例。因此，日本將修改國內專利法，仿效美、英等國的專利制度，對國家安全敏感度高的技術專利申請，可不公開專利申請，並不允許申請人將該技術許可給第三方，至敏感度降低後，才允許重啟通常的專利申請手續。

附表 歐、美、日經濟安全政策與目標

國別／區域	全面戰略	經濟安全相關政策	主要目標
歐盟	「經濟安全戰略」	單一市場緊急應變工具	確保關鍵供應鏈韌性
		扭曲內部市場運作之外國補貼規章	調查第三國財務補助是否導致歐盟境內不公平情形
		《關鍵原物料法案》	以強化供應鏈韌性，確保關鍵原物料之永續供應
		《反脅迫工具法》	賦予歐盟與成員國在受他國經濟脅迫或制裁時，可採取反制措施
美國		第14017號行政命令	對關鍵產品供應鏈進行三階段的審查，確保關鍵供應鏈韌性
		出口管制措施	避免關鍵領域技術外流，並牽制中國大陸關鍵技術的發展與應用
		《外國投資風險審查現代化法案》	強化美國外人審查機制，並擴大CFIUS管轄的交易範圍
		「擬議規則制定通知」	提供完整對外投資審查法規草案
		《2023年對抗經濟脅迫法》草案	授權總統針對反制經濟脅迫可行使若干措施
日本	《經濟安全保障法》	指定「特定重要物資」	授權政府可對企業的原物料供應商及庫存進行調查，以確保「特定重要物資」的穩定供應
		擴大外人投資審查的「關鍵行業」	要求外人投資「關鍵行業」需提前申報，藉此防止關鍵技術外流
		《外國交易及貿易法》修正案	將先進晶片製造所需23個品項的半導體設備列入出口管制項目；2024年新增5個半導體項目

資料來源：作者整理。

結語

由前述歐、美、日主要國家所釋出的經濟安全文件看來（見附表），各國經濟安全保障大抵包含以下幾項共同要素：確保關鍵供應鏈韌性、防止新興核心技術外流、強化關鍵基礎設施防護、因應強制技術移轉等方面，而在安全保護措施方面，各國多採取出口管制、外人投資審查、對外投資審查、供應鏈審查等作法。

為回應當前日益複雜的經濟安全威脅，各國正逐步調整國家安全政策，將供應鏈韌性與經濟安全評估視為國家安全政策的重要部分。雖關於經濟安全保障的具體內容，並無一致標準，但各國經濟安全政策包含多項相同要素，突顯在當今地緣政治時代，供應鏈韌性、關鍵技術已成為維護國家安全和促進經濟發展的重要關鍵。

附注

1. European Commission (June 20, 2023). Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European economic security strategy.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
2. European Commission (January 24, 2024). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council- Advancing European economic security. https://commission.europa.eu/document/download/8b5910fe-10ea-4645-8b14-162ff72ea049_en?filename=Communication%20on%20European%20economic%20security.pdf
3. European Commission (March 2019). Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>
4. The White House (February 24, 2021). Executive order on America’s supply chains. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>
5. U.S. Department of the Treasury (January 13, 2020). Fact sheet: Final CFIUS regulations implementing FIRRMA. <https://home.treasury.gov/system/files/206/Final-FIRRMA-Regulations-FACT-SHEET.pdf>
6. The White House (September 15, 2022). Executive order on ensuring robust consideration of evolving national security risks by the Committee on Foreign Investment in the United States. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>
7. The White House (August 9, 2023). Executive order addressing United States investments in certain national security technologies and products in countries of concern. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>
8. 列入日本《經濟安全保障推進法》「特定重要物資」的行業包含半導體、蓄電池、重要礦物、飛機零組件、工業機器人、永久磁鐵、天然氣、雲服務、船舶零組件、抗菌製劑、肥料等物資。