

解析近期中國經濟安全措施

◎楊明敏／中華經濟研究院WTO及RTA中心 助研究員

本文以RAND Europe《中國經濟威嚇手冊》研究架構解析中國近期之經濟安全措施。《中國經濟威嚇手冊》指出北京以拒止、糾纏、懲罰三套手段，透過供應鏈自主、多元貿易與出口管制，將互賴轉為不對稱依賴、提升地緣經濟主動性；此外，本文以東協取代美市、南美大豆取代美國大豆，以及稀土與港務費反制等為例，評估中國對民主經濟體與臺灣經安治理與政策韌性的挑戰，並提出因應方向。

關鍵詞：經濟安全、經濟脅迫、威懾

Keywords: Economic Security, Economic Coercion, Deterrence

中國經濟威嚇手段

2025年9月，安全智庫蘭德公司（以下稱RAND Europe）三位學者Francesca Ghiretti、Nicholas Taylor與Conlan Ellis發表《中國經濟威嚇手冊》（China's Economic Deterrence Playbook）。該文探討中國如何透過制度化策略發展「經濟威嚇」能力。作者指出，中國雖未明言採取威嚇戰略，但已藉由強化供應鏈韌性、建立關鍵產業自主、深化相互依存、運用出口管制與資源政策等手段，形成可防

禦與反制外部經濟壓力的體系¹。本文採用該文敘述之中國三類經濟威懾手段，包括「拒止」威懾（deterrence by denial）、「糾纏」式威懾（deterrence by entanglement）與「懲罰」式威懾（deterrence by punishment）作為分析架構，研析近期中國的經濟安全政策。

以「拒止」為核心的威懾

「拒止」是一國際關係用語，也是一種軍事戰略，目的在於讓對手相信，其軍事企圖將無法成功，因此阻止其發動攻擊。「拒止」與「懲罰」式威懾不同，後者是透過讓

攻擊者承擔無法接受的懲罰來阻止其行為，而拒止戰略的目標是直接挫敗對手的軍事計畫。在經濟領域，「拒止」意味建立制度與措施，降低一國之脆弱程度，並強化韌性，達到防止經濟脅迫或經濟戰之作用。根據 RAND Europe 之撰文顯示，中國政府長期以來都將「經濟韌性」視為國家安全的基石。中國的經濟韌性主要包括幾個層面：

- 1. 提高產業鏈與供應鏈的自主性：**持續降低對外關鍵投入的依賴，強化關鍵產業的國產替代能力；
- 2. 將資產與生產佈局多元化：**近年開始推動「沿海—內陸」均衡發展，將部分產業轉移至內陸地區，以分散地緣與氣候風險；
- 3. 提升政策應變能力：**強調在全球不確定性下維持內需與政策空間，確保經濟能抵禦外部衝擊。

觀察中國出口貿易各國佔比，從圖 1 可見，中國在區域貿易結構上呈現明顯的重心轉移。2016 年，美國仍為中國最大貿易夥伴，

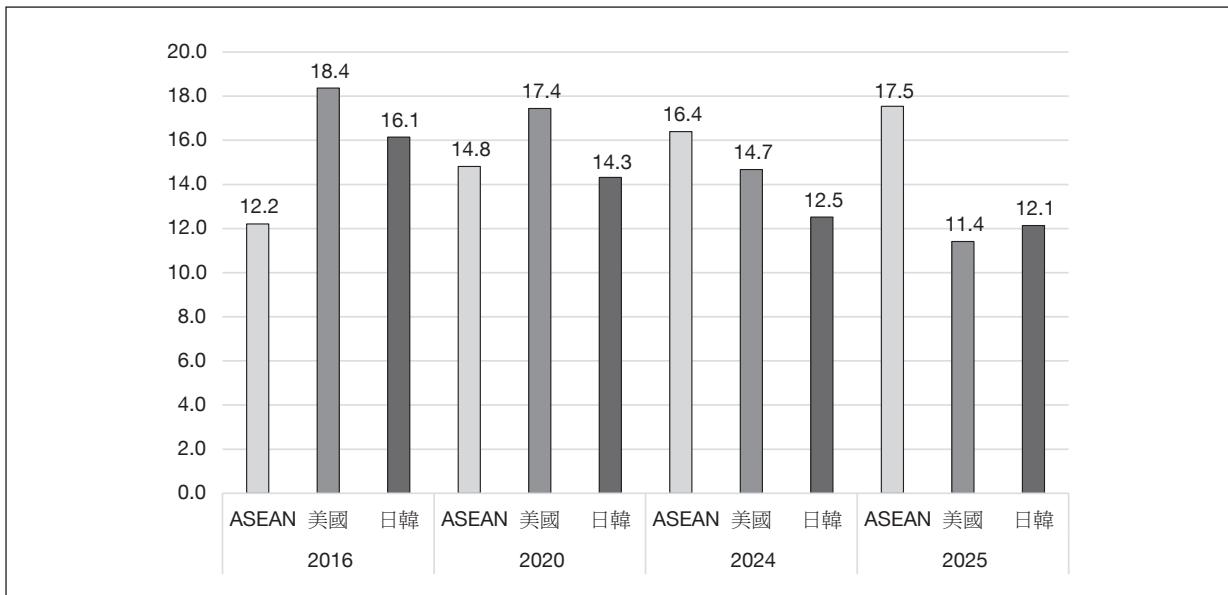
雙邊貿易佔比達 18.4%，而東協僅 12.2%。但隨著中美貿易戰爆發、供應鏈重組與《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）於 2022 年正式生效，東協在 2024 年與 2025 年分別上升至 16.4% 與 17.5%，成為中國最大貿易夥伴；同期美國和日韓佔比降至 11.4% 和 12.1%。這顯示中國正透過強化「區域內貿易圈」降低對美之出口依賴，並藉由與東協等區域夥伴深化產業鏈整合，鞏固以東亞為核心的供應體系。此一轉變反映中國正藉 RCEP 及「一帶一路」倡議推動區域經濟安全自主化，避免貿易衝突或美國經濟制裁帶來的外部風險。

自 2020 年以來，中國建立一系列涵蓋金融、技術、投資與資訊安全的法律體系，以封鎖關鍵節點與敏感領域的外部滲透。證券法與外資審查機制加強金融主權；出口與技術管制則確保戰略性技術不被外流；數據與反間諜法則鞏固資訊與科技安全。這些制度共同構築「國內防護網」，使中國能在全球競爭與科技封鎖中維持戰略自主，達成「拒止型」之目標（見表 1）。

表1 「拒止」威懾為核心之法案

法案名稱	立法時間	內容簡介
《中華人民共和國證券法》	2020年3月施行	提升資訊揭露與監管效率，防範市場操縱及外資干擾，強化金融體系韌性
《技術出口管制清單》	2020年8月、2022年12月	將敏感技術與雙用途產品納入管控範圍，以防關鍵技術外流
《中華人民共和國出口管制法》	2020年12月施行	建立統一出口管制制度，涵蓋物項、技術與服務，維護國家安全
《外商投資安全審查辦法》	2021年1月施行	要求對外資併購、基礎設施及科技投資進行安全審查
《中華人民共和國數據安全法》 《個人信息保護法》	2021年底施行	規範數據處理與跨境流通，確保資料主權與國家數據安全
《中華人民共和國反間諜法》	2023年7月施行	強化反情報制度，防止外部滲透、情報竊取與科技洩密

資料來源：作者整理與 Liu, Y. (2025)²。

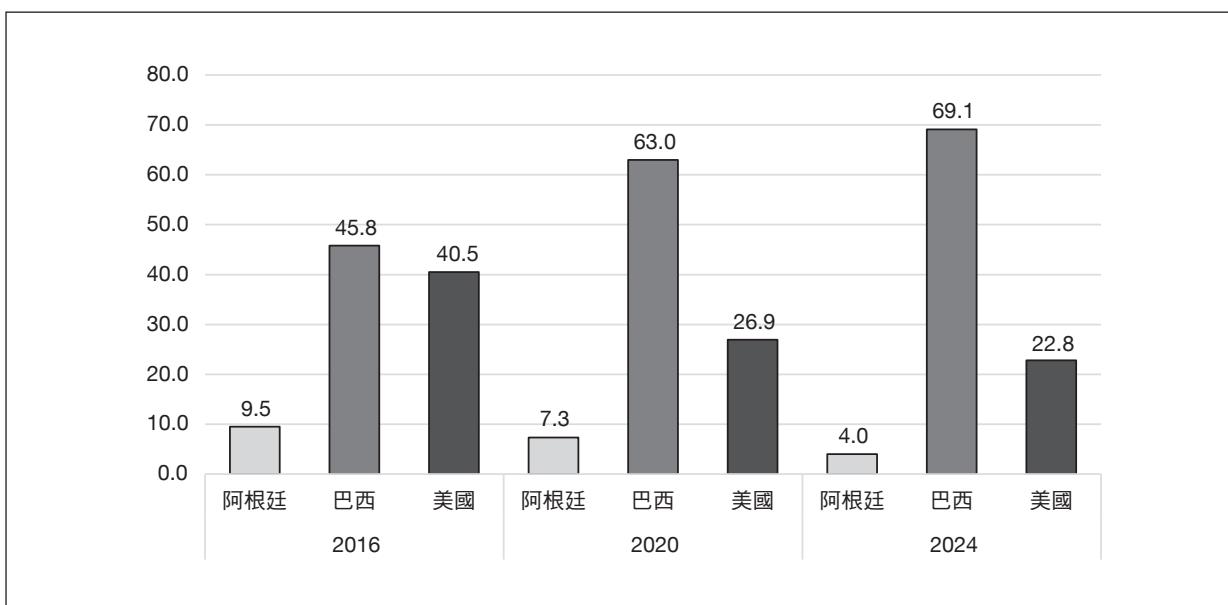


資料來源：作者整理自中國海關總署（2025）。<http://stats.customs.gov.cn/>

圖1 中國主要出口國家

圖2也顯示中國在供應鏈調整所做出之努力。中國是食品需求大國，對美國等糧食主要生產國之出口有巨大需求。然而，隨著

中美關係趨於緊張，中國也做出糧食進口來源之調整，以保障其糧食安全。



資料來源：作者整理自中國海關總署（2025）。

圖2 中國主要大豆進口來源國

黃豆是中國畜牧業與食品產業的重要原料，確保進口來源多樣化有助於降低單一市場風險。近年來，面對與美國之間日益緊張的貿易關係，中國正在重塑其黃豆採購來源，積極轉向南美國家——特別是阿根廷與烏拉圭。

以進口大豆為例，中國最大宗進口來源之三國為美國、巴西和阿根廷。2016 年中國自美國進口佔比仍達 40.5%，是主要原物料與大豆來源，但到 2020 年降至 26.9%，2024 年更下滑至 22.8%，顯示中國已大幅降低對美依賴。同期間，巴西的佔比從 45.8% 快速上升至 63.0%，2024 年更達 69.1%，已成為中國最主要的大豆供應國。阿根廷雖佔比較低，但仍維持穩定貢獻，2024 年雖降至 4.0%。今（2025）年，在中方大幅減少採購美國大豆下，9 月份中國自美國進口大豆的數量甚至歸零³。

這些數據顯示，中國正透過擴大南美貿易夥伴的比重，取代美國在糧食與資源供應上的角色，以強化經濟安全。這一轉向背後的主要原因有三。首先，是美中貿易戰的長期影響，雙方互相課徵關稅、並將農產品納入報復清單以來，大豆便成為兩國角力的重要焦點；其次，是阿根廷與烏拉圭的農業表現優異、供應潛力大幅提升；第三，是中國為強化糧食與飼料安全，持續推動供應鏈多元化。貿易佔比的此消彼長，象徵中國供應鏈的地緣分散化戰略已見成效，並使其在與美國談判時擁有更強的迴旋空間與抗壓能力。

最後，在技術上，中國也朝向「自主創新、隔離地緣政治風險」。北京採取「舉國體制」推動科研經費國內化，連結實驗室與

大學，催生「新質生產力」。根據牛津大學教授 Yeling Tan 表示，2023 年至 2025 年預算期內，中國教育及科技研發的財政投入穩步上升。理工科財政投入核准比例由 2020 年的約一半，提升至 2024 年的近四分之三，且中國工業機器人的採用率遠超全球平均，顯示各中國正朝創新帶動經濟成長的方向前進，減少對歐美的經濟依賴⁴。

透過「糾纏」達成威懾

中國是全球供應鏈的樞紐，全球價值鏈在某種程度上都依賴中國——無論是上游關鍵礦物、中游零組件，或下游最終組裝。透過吸引全球資源與生產要素，形成「經濟引力場」，讓他國對中國產生依賴，而自身依賴則逐步下降。結果是：第三國因高度依賴中國而不敢採取敵對行動，而中國的脆弱性則相對降低。

根據 RAND Europe 一文表示「糾纏」式威懾是中國第二種威懾辦法。「糾纏」式威懾的核心是透過與第三方（國家或企業）建立緊密聯繫，透過「糾纏」建立威懾，在必要時將這些關係作為威脅工具。連結越深、依賴越強，威懾效果越顯著。中國在選擇經濟脅迫對象時，常鎖定對自身損失較小的產業，並避開涉及第三國關鍵供應鏈的領域，以降低報復風險與成本。例如，今（2025）年 7 月中國商務部根據《反傾銷條例》第 38 條規定做出決定，自 7 月 5 日起，對原產於歐盟的進口相關白蘭地徵收反傾銷稅，實施期限為 5 年。除此之外，中國近期對豬肉與



乳製品進口採取調查與暫時關稅措施，即屬此類操作⁵。

此外，以 2025 年中國多次稀土出口與技術管制為例，也可觀察其「透過糾纏達成威懾」(deterrence by entanglement) 的典型運用。今年以來，中國先後於 4 月、7 月及 10 月發布多項出口許可與禁令，對鎵、鈷、石墨、稀土永磁材料及相關技術設下更嚴格的管制門檻。4 月初，商務部宣布擴大出口管制目錄，已管制包含生產高效馬達的關鍵材料「釤、釔、鈦、鑄、鎔、錳、釔、釤」等 7 類中重稀土；7 月針對高純度石墨新增出口許可程序，影響日本與韓國電動車電池供應鏈；10 月 9 日中國收緊稀土出口管制，任何境外製造產品，只要含有 0.1% 以上的中國稀土成分，或使用中國稀土加工技術，外銷時都必須獲得北京許可。形同比照美國管制半導體的做法對全球稀土供應鏈實施長臂管轄。中方此舉並非全面禁運，而是藉由行政延宕與審批不確定性，製造供應鏈焦慮，迫使歐美與亞太製造商調整採購並對本國政府施壓。隨著時間推移，中國的反制措施速度與強度不斷提升。雖然國際社會對中國報復模式的認識逐漸加深，但最新一輪稀土出口管制顯示，中國已進入更成熟且更具自信的反制階段。

透過「懲罰」達成威懾 (Deterrence by Punishment)

RAND Europe 認為中國第三種威懾辦法為「懲罰」式威懾。「懲罰」式威懾的目的，是藉由明確傳達訊息——任何攻擊都將遭到高昂代價的報復——來達成威懾。這類威懾

策略的重點在於：建立可立即啟動的制裁工具，以對攻擊者施加代價。這與「拒止」式威懾（防止代價發生）或「糾纏」式威懾（因國際網絡關聯而自發產生代價）不同，「懲罰」式威懾仰賴確信：攻擊將必然引發反擊⁶。

根據 Francesca Ghiretti 等學者表示：中國曾向各國明確表示，任何對中方施加的代價都將獲得對等回應；其次，中國要透過記錄表明其威脅具有可信度。歷來中國多次以經濟反制措施回應外國的經濟或非經濟政策。例如，近期中國對於美韓航運業的反擊，即為一個「懲罰」式威懾的案例⁷。

中國自 2020 年起透過築起「經濟反制法制網」，為其「懲罰」式威懾措施建立法源依據。不可靠實體清單針對企業層面，反制具體行為者；阻斷辦法與反制裁法則從法理與行動上反擊外國域外法規；對外關係法進一步將「對等反制」提升為國家行為原則。這些法案共同形成懲罰性威懾架構，藉明確的法律授權與政治信號，讓外國政府與企業在對中採取敵對經濟行動時必須考慮代價。其目標在於塑造「以法反制」的外部防護盾，強化中國於國際制度競爭中的主動權（見表 2）。

2025 年 10 月中美在航運及造船領域爆發新一輪制裁攻防。美國依據《301 調查》(Section 301 Investigation) 於 4 月 17 日公佈最終措施，對中國船舶徵收「港務費」，依 USTR 公告 (Notice of Action in Section 301 Investigation, 2025.4.17) 規定，自 10 月 14 日起按「每淨噸 50 美元」開徵，2028 年升至每淨噸 140 美元。中國交通運輸部網站 10 月 14

日發布《對美船舶收取船舶特別港務費實施辦法》，以報復美國同日起對中國船舶加收港口服務費。根據前述辦法，對美籍、建於美國或

懸掛美國國旗的船舶徵收「特別港務費」，起點為美淨噸 400 元人民（約折合 56 美元），逐年遞增至 1,120 元（約折合 157 美元）^{9,10}。

表2 「懲罰」威懾為核心之法案

法案名稱	立法時間	內容簡介
《不可靠實體清單規定》	2020年9月發布	對危害中國利益的外國企業或個人施以限制交易、投資等制裁措施
《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》	2021年1月施行	可發布禁止令以反制外國法域對中方企業的不當管轄
《中華人民共和國反外國制裁法》	2021年6月通過	允許中方對外國制裁行為採取報復性措施，包括凍結資產與入境限制
《中華人民共和國對外關係法》	2023年7月施行	明定中國可對損害其主權與安全的外國行為採取對等反制或懲罰性措施

資料來源：作者整理與Liu, Y (2025)⁸。

此外，中方還宣布將韓國韓華海洋株式會社（Hanwha Ocean）在美五家子公司列入反制清單，禁止中國境內組織與其交易，理由是該公司「協助並支持」美方 301 調查，損害中國主權與產業利益。韓國防衛事業廳長昔鍾健表示，此舉將影響韓美造船合作「讓美國造船業再次偉大」（MASGA）項目，費城造船廠受阻。美國務院則批評中方行動「不負責任且具有脅迫性（irresponsible and coercive）」。根據 Clarkson Research 及 CSIS 資料，2024 年中國在全球商用造船新訂單市佔約 70%、韓國 16%、日本約 6%。此番港務費與反制裁措施顯示，北京意在以法律化、對等化手段維護在全球造船供應鏈的主導地位，同時警示與美過度合作的第三國企業，成為經濟威懾體系的一環。這顯示中國的反制策略已進入更成熟、主動的階段，展現出「經濟懲罰」的制度化運用^{11,12}。

對美韓的回應只是中國經濟威懾手段最新一例。中國「以牙還牙、以眼還眼」的策

略，正在建立「懲罰」式威懾手段的可信度。過去中國多次展現出願意使用手中經濟槓桿的意願，藉此對第三方施加代價，並促使其改變行為。雖然外界常高估中國為此願意承受的損失，或誇大受制裁的衝擊，但中國的過往紀錄幾乎沒有留下疑慮：只要被認為觸及紅線或遭到經濟攻擊，中國確實會動用手段予以反制。

另一方面，一國能否承受經濟攻擊並進行反擊，不僅取決於制度設計，還取決於人民的心理韌性與民族敘事建構。中國並非民主國家，掌控其媒體宣傳，人民相較民主國家之人民也較無話語權，也較易被動員。中國媒體強調，中國不僅有能力承受經濟攻擊，更具備超越對手的實力與自信。這種宣傳有助於提升社會韌性，讓民眾對潛在代價有所準備，進而加強「拒止式威懾」的真實效果。當國內社會能承受壓力並維持穩定時，敵對方更難透過經濟攻擊達成其政治目標。

結語



中國經濟威懾體系的形成，對臺灣而言，不僅是外部風險，更是檢視自身「經濟安全治理」成熟度的試金石。正如《中國經濟威嚇手冊》對歐洲與英國的建議所揭示：面對結構性威脅，民主經濟體的回應不應止於防禦，而應強出口多元化、經濟制度和社會韌性等策略。

首先，在供應鏈分散化與市場多元化方面，臺灣應持續推進「非紅供應鏈」策略，深化與理念相同國之合作，同時運用 CPTPP 等平台，構築多邊網絡。中國近年透過提高東協與拉美貿易佔比，成功減少對美依賴，同樣的邏輯可為臺灣所用：降低對單一市場（尤其是中國）的高度依賴，才能避免在外部壓力下被迫作出戰略讓步。

其次，在制度層面的經濟安全立法與戰略協調上，臺灣需仿效歐盟「歐洲經濟安全戰略」，建立明確的國家級經濟安全防護體系，涵蓋投資審查、關鍵產業保護、出口管制與科技防護等領域。第三，在科技與產業韌性上，臺灣應延伸既有的半導體優勢，推動 AI、低軌衛星、無人機與綠能等「新戰略產業」布局，形成難以取代的技術鏈。透過與美、日、歐簽訂技術互信協定（Technology Partnership Framework），可將臺灣納入民主科技供應鏈核心，避免中國的「糾纏式威懾」（deterrence by entanglement）。

最後，社會韌性與輿論治理亦是關鍵。中國的「拒止式威懾」部分依賴民眾被動員的心理承受力，而臺灣的民主體制則須以資訊透明與政策共識鞏固社會信任。唯有結合制度防護與民意支持，臺灣才能在經濟與安全雙重挑戰中維持戰略自主。

總言之，面對中國制度化的經濟威懾，臺灣的最佳對策不是模仿其手段，而是深化「民主型經濟安全」模式——以多元依存抵禦單邊威脅，以規範治理取代脅迫，並以科技創新與區域合作強化國家韌性。如此方能在競爭與威懾並存的亞太格局中，確保臺灣經濟安全與外交自主。

附注

1. RAND Corporation. Ghiretti, Francesca; Taylor, Nicholas; Ellis, Conlan (2025). China's Economic Deterrence Playbook. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA4289-1.htmlax>
2. The Institute of Economic Affairs (2025). The Economics of China's National Security Policy. <https://iea.org.uk/the-economics-of-chinas-national-security-policy/>
3. 中央通訊社（2025年10月20日）。美中貿易戰未解 中國9月進口大豆美國清零南美暴。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202510200202.aspx>
4. Xu, Yifan (Oct. 20, 2025)。China's Economic Security Growth Model Highlighted. China Daily. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202510/20/WS68f59212a310f735438b5dc3.html>
5. 同注1。
6. 同注1。
7. 同注1。
8. 同注2。
9. 聯合新聞網（2025年10月14日）。陸今起對美船舶收取特別港務費 每噸人民幣400元逐年提高。<https://udn.com/news/story/7333/9068377>
10. 中央通訊社（2025年10月13日）。川普100%關稅報復稀土管制近半年美中波折一覽。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202510130098.aspx>
11. 法國國際廣播電台（RFI）華語組（2025年10月17日）。韓官員指船企被中方制裁會影響韓美造船合作美國務院批此舉意在脅迫韓國。<https://www.rfi.fr/tw/國際/20251017-韓官員指船企被中方制裁會影響韓美造船合作—美國務院批此舉意在脅迫韓國>
12. Hellenic Shipping News (Apr. 7, 2025). S. Korea regains top spot in global shipbuilding orders in March. <https://www.hellenicshippingnews.com/s-korea-regains-top-spot-in-global-shipbuilding-orders-in-march/>