

# 中國的經濟脅迫： 必要但效果不一的工具

李俊毅

國家安全研究所

## 壹、前言

澳洲戰略政策研究所（Australian Strategic Policy Institute）的報告指出，中國近十年來對 27 個國家與歐盟發動 152 起脅迫外交，2018 年後更是快速增加。其脅迫作為包含國家發出的威脅（state-issued threats）、任意拘禁或處刑、限制官方旅遊、投資限制、貿易限制、旅遊限制、民間抵制與施壓企業等八類，其中六項涉及經濟脅迫。<sup>1</sup>這顯示中國經濟的快速與持續發展使它和許多國家產生不對稱的經貿關係，控制商品與人員的跨國流動從而成為脅迫手段。

本文沿著脅迫者是否應該發動經濟脅迫的視角，探討中國近十年來的經濟脅迫。中國的經濟脅迫不總是成功，但由於經濟脅迫有助於習近平鞏固其正當性，加上中國的戰狼外交、宣傳與軍事脅迫等成效不彰或無法適用，在將打擊面局限於對中國影響較小的產業或企業之前提下，仍將是中國對外政策的重要工具。民主國家宜做好面臨更多經濟脅迫之準備。

## 貳、經濟脅迫之意涵與研究取徑

國家透過其經濟實力實現其政治目標的方式，統稱為「經濟治術」（economic statecraft）。「經濟治術」包含正面的誘因提供如攏絡（co-optation）與合作（cooperation），以及負面的施壓如制裁（sanction）與脅迫（coercion）。<sup>2</sup>經濟脅迫大抵意指一國或多國政府威

---

<sup>1</sup> Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, “The Chinese Communist Party’s coercive diplomacy,” Australian Strategic Policy Institute, August 2020, <https://tinyurl.com/42n6vdk>。

<sup>2</sup> David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), p. 3. 近年隨著中國的經濟實力漸增，學者復關注中國的「經濟治術」與成效，而脅迫僅是其一。參見 William J.

脅或實際干擾慣常的經濟交流，迫使目標國順從某一要求。脅迫的方式包含貿易、金融、貨幣與其他手段，透過對一國政府與企業之施壓，使目標國不採取脅迫者所不欲之政策，或改變已發生的行為。<sup>3</sup>經濟脅迫和經濟制裁有別，但研究多不嚴格區分兩者。惟誘因的提供往往不被視為經濟脅迫，儘管脅迫者實際上可能採取「棒子與胡蘿蔔」之兩手策略。

經濟脅迫的本質是脅迫者利用經濟關係以實現政治目標。相關研究常聚焦於脅迫的有效性，特別是爭辯量化研究得出經濟脅迫成功率偏低的結論是否存有偏差。<sup>4</sup>然而論者指出，決策者關心的不只是經濟制裁是否有效，而是該選項相對於其他選項的成本與效益，並據此決定應否採取經濟脅迫。易言之，決策者的政策目標往往不只一個，即使其知道脅迫無法使目標國改變行為，仍會因此舉能滿足其他目標而發動脅迫；經濟脅迫的「成功」不能僅以目標國行為的改變作為唯一依據，而須衡量相較於其他選項在政治、經濟乃至人員等方面的代價；脅迫的成效亦取決於目標國的評估。<sup>5</sup>

## 參、中國經濟脅迫的特質

沿著上述觀點，本節探討中國經濟脅迫之目標、手段與對象。

### 一、經濟脅迫旨在實現積極與消極目標

中國脅迫外交的目的是捍衛其「核心利益」。2011年《中國的和平

---

Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016); Mingjiang Li (ed.), *China's Economic Statecraft: Co-optation, Cooperation and Coercion* (Singapore: World Scientific, 2017); Audrye Wong, "How Not to Win Allies and Influence Geopolitics: China's Self-Defeating Economic Statecraft," *Foreign Affairs*, May/June 2021, <https://tinyurl.com/8jk8ss8w>.

<sup>3</sup> Danial W. Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (2003), p. 643; Murray Scot Tanner, *Chinese Economic Coercion against Taiwan: A Tricky Weapon to Use* (Santa Monica, CA.: RAND, 2006), pp. 11-12.

<sup>4</sup> Cf. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Re-considered* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990, 2<sup>nd</sup> edition); Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (1997), pp. 90-136.

<sup>5</sup> David Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security*, Vol. 24, No. 3 (1999/2000), pp. 80-107; Jonathan Kirshner, "Economic Sanctions: The State of the Art," *Security Studies*, Vol. 11, No. 4 (2002), pp. 160-179.

發展》白皮書揭櫫「核心利益」的六項原則，包括國家主權、國家安全、領土完整、國家統一、中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，與經濟社會可持續發展的基本保障。<sup>6</sup>習近平主政後，「核心利益」成為中國外交政策的指導原則。其曾表示：

我們要堅持走和平發展道路，但決不能放棄我們的正當權益，決不能犧牲國家核心利益。任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益做交易，不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦果。<sup>7</sup>

其後「核心利益」指涉的對象不斷增加與具體化，迄今除台灣與西藏外，尚包含釣魚台、香港、東海、南海和網路安全等。

「核心利益」意指不容妥協的事物。當它指涉的對象越多，越反映中國對身為強權並具有捍衛這些利益的意願與能力之自我認知。習近平的對外政策乃日益專斷甚至具侵略性，其脅迫作為的頻率與態樣也隨之增加。由於中國龐大的市場與經濟實力，經濟脅迫從而成為主要的工具。

然而，捍衛「核心利益」並非經濟脅迫的唯一目標。習近平上任後持續鞏固權力與地位，導致捍衛「核心利益」成為其正當性之重要來源。設若中國在某一「核心利益」議題不採取作為或被視為軟弱，責任都將指向習近平與中國共產黨。中國經濟脅迫的目標因此至少有二：就積極面而言是捍衛「核心利益」並改變目標國的行為；消極面則是滿足中國內部的民族主義且避免中共內部以此發動鬥爭。經濟脅迫即使未能實現前項目標，亦有助於達致後項目標。

## 二、中國偏好非正式的經濟脅迫手段

---

<sup>6</sup> Jinghao Zhou, "China's Core Interests and Dilemma in Foreign Policy Practice," *Pacific Focus*, Vol. 34, No. 1 (2019), pp. 31-54.

<sup>7</sup> 〈習近平：任何外國不要指望中國拿核心利益做交易〉，《中國新聞網》，2013年1月29日，<https://tinyurl.com/4576ta32>。

中國的經濟脅迫仰賴非正式或法律以外的途徑，亦即在外交爭議和脅迫作為之間，往往缺乏直接關聯。如中國自 2020 年 5 月起對澳洲多項農畜產品與煤礦課徵高額關稅甚至禁止進口，但兩國爭端並無涉這些產業，而源於中國的 14 項「不平」(grievances)。<sup>8</sup>這有別於美歐國家的經濟制裁是公開、直接與正式的，如美國、歐盟、英國和加拿大以侵犯新疆人權為由，於 2021 年 3 月制裁特定中國官員和實體。<sup>9</sup>中國具體的脅迫手段，則體現於鼓動民間抵制、以技術性問題如關稅查驗、安全或衛生標準限制進口，以及限制旅遊等（參下表）。<sup>10</sup>

表、中國經濟脅迫的主要事例

對象	爭議事由	手段					
		民間抵制	進口限制	出口限制	施壓企業	旅遊限制	投資限制
日本	1. 2010 年 9 月，中國漁船和日本巡邏艇於釣魚台海域衝撞，日方扣留中國漁船船長 2. 2012 年 9 月，日本「國有化」釣魚台	●		●			
挪威	2010 年，中國民主人士劉曉波獲頒諾貝爾和平獎		●			●	●
菲律賓	2012 年中菲黃岩島衝突		●			●	
台灣	1. 2016 年 1 月起，中國因蔡英文勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021 年 3 月起，宣布禁止台灣鳳梨進口		●	●	●	●	
韓國	2016 年 7 月，韓國宣布部署終端高空區域防禦（薩德）系統	●	●		●	●	
蒙古	2016 年 11 月，達賴喇嘛訪問蒙古		●				●
加拿大	2018 年 12 月，加國拘留華為副董事長兼財務長孟晚舟		●			●	
澳洲	2020 年，澳洲排除華為參與該國 5G 建設，並呼籲國際展開新冠	●	●		●	●	

<sup>8</sup> Jonathan Kearsley, Eryk Bagshaw and Anthony Galloway, “If you make China the enemy, China will be the enemy’: Beijing’s fresh threat to Australia,” *The Sydney Morning Herald*, November 18, 2020, <https://tinyurl.com/ybunmvu5>.

<sup>9</sup> “US, EU, Britain, Canada Impose Sanctions on Chinese Officials Over Uyghurs,” *VOA News*, March 22, 2021, <https://tinyurl.com/4sa2twtv>.

<sup>10</sup> 中國於 2020 年 9 月發布《不可靠實體清單規定》、2021 年 1 月公布《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》、6 月 10 日通過《反外國制裁法》，反映經濟脅迫法制化的意圖。此一途徑不致取代既有之非正式與法外途徑，其使用頻率與效果則猶待觀察。

	(武漢)肺炎的起源調查						
立陶宛	2021年7月，允許台灣以「台灣代表處」為名設處		●	●			

資料來源：李俊毅整理自 Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg, and Edoardo Saravalle, “China’s Use of Coercive Economic Measures,” Center for a New American Security, June 2018, <https://tinyurl.com/76e44bcb>, p.18; Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, “The Chinese Communist Party’s coercive diplomacy,” Australian Strategic Policy Institute, August 2020, <https://tinyurl.com/42n6vdvk> ; “Beijing stops approving new permits for Lithuanian food exports to China – service,” *Baltic Times*, August 22, 2021, <https://tinyurl.com/2y78vj52>。

由上表來看，中國主要憑藉其廣大的市場、眾多人口與消費力，以進口限制與旅行限制為主要脅迫手段，民間抵制與施壓企業則次之。由於其脅迫的對象多為民主國家，而後者往往又是成熟經濟體，投資限制的適用空間較小。

非正式的途徑使中國享有以下好處。第一，中國一向認為脅迫或「長臂管轄」是美國的工具，「『脅迫外交』這頂帽子顯然美國最適合戴，而絕不是中國」。<sup>11</sup>非正式的手段使其可公開否認以經濟脅迫為治術，維繫其有別於西方、且處於道德制高點的身分建構。第二，目的與手段之間的關聯不明，使中國可轉嫁脅迫的責任，並有彈性決定升級或降低相關作為。2021年3月，服裝品牌H&M拒絕使用新疆棉而遭中國抵制。中國外交部發言人華春瑩稱這是因「中國老百姓不允許一些外國人一邊吃著中國的飯，一邊砸著中國的碗」。迄今（8月初）H&M仍遭抵制，但力道已漸減弱；中國於向外傳遞政治訊息後，亦無持續脅迫的必要。<sup>12</sup>第三，間接的手段亦可降低目標國向世界貿易組織（WTO）申訴的機率。

### 三、經過計算的打擊對象與力度

就脅迫的對象與程度來說，中國的行為反映理性計算的特質。首

<sup>11</sup> 〈2021年3月22日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2021年3月22日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1863088.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1863088.shtml)。

<sup>12</sup> 繆宗翰，〈H&M遭中國抵制 華春瑩：老百姓不允許外國人吃飯砸鍋〉，《中央社》，2021年3月26日，<https://tinyurl.com/8d3yay>；〈新疆棉事件重挫 H&M 第二季中國營收年減近3成〉，《中央社》，2021年7月4日，<https://tinyurl.com/aw64p7b2>。

先，中國避免全方位干擾或破壞兩國經貿關係。2010 年挪威將諾貝爾和平獎頒給中國異議人士劉曉波，中國以限制挪威鮭魚進口作為反制；2016 年韓國宣布部署薩德系統，中國發動民間抵制提供土地的樂天（Lotte）集團。然而中國並未將這些限制措施升級為中止雙邊經貿關係。這顯示中國擔心雙邊經貿關係的破壞將對自身不利、藉此提供目標國修復對中關係的誘因，也保留進一步脅迫的空間。

其次，中國的脅迫對象局限於對其衝擊有限之產業或企業。為降低對自身經濟的影響，中國脅迫的對象通常是可替代或非必要性的，例如挪威的鮭魚、菲律賓的香蕉、台灣的鳳梨、加拿大的油菜籽（canola）等。相對的，事關自身產業發展所需的原物料，則鮮受影響。中國未曾限制澳洲鐵礦（iron ore），即是因為其製造業仰賴鐵礦的進口，其中澳洲的產量占總進口量之 60%。同樣的，中國亦視其需要調整脅迫作為。例如其於 2019 年年底解禁加拿大豬肉的進口，即是因中國境內非洲豬瘟肆虐，導致供不應求。<sup>13</sup>

## 肆、中國經濟脅迫的成效

經濟脅迫的成效是多面向的，難以一概而論。首先，產業與企業之損失不一。有受到嚴重損失者，如韓國的旅遊業和樂天集團以及澳洲的紅酒；但也有透過替代市場而抵銷衝擊者，如澳洲的大麥、棉花與煤炭。其次，目標國的整體經貿影響亦不一。受嚴重打擊者如韓國，其因中國的限制措施而約損失近 1% 的 GDP；但也有總體影響不大者，例如挪威對中的漁業出口雖於 2011-13 年下跌 13 億美元，但這僅占該國年度總出口之 0.3%；中國限制加拿大農畜產品的進口，使後者 2019 年對中出口減少 35 億美元，但相較於加國當年度 4,470 億美元的

---

<sup>13</sup> Rachel Pupazzoni, “Record iron ore prices boost Australia’s economy, but will the China trade war end the boom?” *ABC News*, May 27, 2021, <https://tinyurl.com/826mns6v>; Luke Patey, “China Is an Economic Bully—and Weaker Than It Looks,” *Foreign Policy*, January 4, 2021, <https://tinyurl.com/ykjhnv5v>.

總出口值，其影響甚微。<sup>14</sup>

最後，經濟脅迫亦未必能改變目標國的行為。挪威、菲律賓、韓國、與蒙古都因做出某種程度的妥協，在象徵層次上滿足中國的「核心利益」，而使中國終止經濟脅迫。但日本、加拿大、澳洲、台灣與立陶宛（迄 2021 年 8 月底）則未退讓。經濟脅迫的目標國往往需權衡經濟利益與政策自主孰輕孰重，一旦其評估中國的要求為不可妥協，中國的脅迫使難有作用。

經濟脅迫並不總是成功，但這不意味中國將減少脅迫作為。對中國來說，在「主權、安全、發展利益」議題上採取作為是必須的，問題是可用的政策工具。當代國際政治不再視武力的使用或威脅使用為正當手段，大幅限縮軍事脅迫的適用範圍。中國近年來屢屢因「戰狼外交」與「大外宣」而招致民主國家反彈，常態的政策工具如外交協商、公共外交與軟實力（soft power）的作用亦有限。因此，中國雖似占據發動經濟脅迫的優勢地位，但經濟脅迫亦可說是少數可得的手段。只要習近平有政治上的需求——不論是捍衛其「核心利益」或回應內部期待與壓力，便很可能以經濟脅迫為手段；至於此舉能否有效鞏固習的正當性，乃至於經濟脅迫的成效，則屬次要考量。

## 伍、代結語：民主國家的因應之道

沿著上述討論，包含台灣在內的民主國家應做好中國持續發動經濟脅迫之準備，並從三個層面著手。由於中國的脅迫往往兼具外交、經濟與言論等多重層面，這些準備未必能嚇阻或改變中國的脅迫，但可減少其經濟脅迫的傷害。首先是培養企業的風險意識，使其有（在中國）經商風險應由企業而非國家承擔的意識。此舉可使中國在脅迫特定產業或企業時，不致在目標國內製造太大的政治壓力。其次，民

---

<sup>14</sup> Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg, and Edoardo Saravalle, “China’s Use of Coercive Economic Measures,” Center for a New American Security, June 2018, <https://tinyurl.com/b9b6s98>; Luke Patey, “China Is an Economic Bully—and Weaker Than It Looks.”

主國家應鼓勵產業與企業分散市場以降低風險。這在實務上或雖不易且難有即時成果，但此舉本身已可向中國傳達明確的政治訊號。最後則是國際合作機制的建構。該機制的要旨是成員受中國經濟脅迫時，其他成員可相互援助或採取協同反制措施。此一機制增加中國發動經濟脅迫的成本、抵銷其衝擊，並展現集體的意志，進而使經濟脅迫成為中國可用但作用有限的工具。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域：混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。



# China's Economic Coercion: A Necessary Tool with Mixed Results

*Jyun-Yi Lee*

*Associate Research Fellow*

## **Abstract**

This article discusses China's economic coercion and puts forward two arguments. First, economic coercion has become an important policy tool for China. The explicit objective of economic coercion is to change specific behavior of the target country, but implicitly economic coercion can also consolidate Xi Jinping's legitimacy. Even if the former objective can't be achieved, the latter may still be sustained. In addition, China's economic coercion tends to use informal approaches, limit the target of attack to a certain industry or enterprise(s), and avoid comprehensively disrupting bilateral relations, rendering the costs of coercion relatively low. Second, the results of China's economic coercion are mixed, both in terms of economic losses and policy change of the target country. Yet it remains one of the few tools at China's disposal, as other instruments such as wolf diplomacy, propaganda and military coercion are ineffective or inapplicable. Democratic countries therefore need to prepare for China's constant use of economic coercion, and should focus on raising the risk awareness of industry, formulating a strategy of market diversification, and enhancing international cooperation.

**Key words:** economic coercion, informal approaches, legitimacy