

出國報告（出國類別：開會）

**第10屆歐盟戰略貿易管制研討會
(EU P2P Summer University on
Strategic Trade Controls)
出國報告**

服務機關：經濟部國際貿易署

姓名職稱：蘇大鈞 科員

派赴國家/地區：匈牙利

出國期間：113年7月8日至7月12日

報告日期：113年9月5日

摘要

本案為職奉派出席於匈牙利布達佩斯舉辦之「第 10 屆歐盟戰略貿易管制研討會」，會議期間為 113 年 7 月 8 日至同年 7 月 12 日。該研討會係歐盟每年舉辦一次之訓練活動，旨在讓與會國之簽審、海關及執法人員瞭解國際及歐盟戰略貿易管制之制度及做法，並交流各國最佳實務做法。本報告主要分為目的、過程、心得與建議三部分，盼能對業務同仁及未來參訓者有所助益。

目錄

壹、課程安排.....	1
貳、目的.....	2
參、過程.....	2
一、第一日（7月8日）	2
二、第二日（7月9日）	6
三、第三日（7月10日）	11
四、第四日（7月11日）	14
五、第五日（7月12日）	17
肆、心得與建議事項	17
伍、附錄.....	19

壹、課程安排

日期	講題
7月8日	合作降低大規模毀滅性武器擴散風險
	法規及出口管制體制建立
	經濟安全概念下之歐盟貿易管制體制
	歐盟電子簽審系統
	簽審系統運作
7月9日	歐盟軍商兩用項目清單：起源、架構及使用方法
	軍商兩用項目辨識
	出口管制執法（海關標的、風險歸納、關聯表）
	出口管制執法（調查及起訴）
	無形技術移轉
	戰略貿易管制之經濟影響
	從自由貿易至貿易管制之典範移轉
7月10日	歐盟對於設置、修訂及有效執行內部出口管控制度建議
	內部出口管控制度：業界、學界及政府做法
7月11日	工作小組—經濟安全：新的貿易管制概念？
	學習夥伴國家經驗
	歐盟 P2P 軍商兩用貨品出口管制計畫
	國際不擴散出口管制計畫（INECP）及美國出口管制暨邊境安全合作計畫（EXBS）
	戰略貿易倡議中之女性議題
7月12日	期末考、課程評量及結業典禮

貳、目的

自 2014 年起，歐盟 P2P 出口管制計畫（EU P2P Export Control Programme for Dual Use Goods）致力透過各種形式之宣導活動（研討會、能力建構工作坊、訓練活動等），協助夥伴國家對軍商兩用項目進行出口管制，盼透過專家經驗分享及交流各國最佳實務做法，能在促進貿易發展及防止軍商兩用項目遭到誤用之間取得平衡。

參、過程

一、第一日（7 月 8 日）

（一）「合作降低大規模毀滅性武器擴散風險」（Cooperation on CBRN risk mitigation）—講者：Balazs Maar

1. 說明化學、生物、放射性及核子武器（chemical, biological, radiological and nuclear weapons, CBRN）等大規模毀滅性武器之擴散風險普遍具有低度發生可能性、對人類或動物之健康或環境帶來風險、經濟成本高昂及影響範圍涵蓋全球等特徵。講者接續說明歐盟為降低大規模毀滅性武器擴散風險所採取之作為：除歐盟 P2P 出口管制計畫外，歐盟亦於 2010 年設立 CBRN Centres of Excellence（目前有 64 個夥伴國家，聚焦於降低及防止各類人為風險及自然災害）。
2. 歐盟近年亦成立 International Science and Technology Center 及 Science and Technology Center，以因應歐亞大陸地區之武擴風險。

(二)「法規及出口管制體制建立」(Setting up a law and an export control system)—講者：Ana Sanchez-Cobaleda

1. 主要說明建立出口管制法規及體制之可能理由（如貿易利益、國家或區域安全、法律義務或政治承諾、國家聲譽）、管制項目（包括貨品、軟體、技術）及活動（如出口、過境、仲介、提供技術協助）、執行出口管制之國家機關（簽審及執法機關）及相關行為者。
2. 歐盟清單管制及滴水不漏管制之做法，並讓與會國學員反思建立出口管制體制之原因。

(三)「經濟安全概念下之歐盟貿易管制體制」(The EU trade control system within the new concept of European Economic Security)—講者：Stéphane Chardon

1. 為本屆新增議題，主要講述經濟安全概念之出現背景，以及歐盟執委會 2023 年 6 月公布之「歐洲經濟安全策略」(The European Economic Security Strategy)。在歐盟此項策略發布前，類似經濟安全之概念已可見於歐盟軍商兩用貨品法規 Regulation (EU) 2021/821 中之第 9、10、15 條及「歐美貿易與科技委員會」(EU-US Trade and Technology Council) 2021 年發布之出口管制共同聲明。
2. 「歐洲經濟安全策略」之精神在於「去風險」(de-risking) 這項概念，內容涵蓋供應鏈韌性、關鍵基礎建設、科技安全及外流、經濟脅迫等 4 個範疇，以及保

護(protect)、促進(promote)、與夥伴國家合作(partner)等3項因應方針。該策略在執行方面係歐盟與各會員國間之共用權限(shared competence)，同時涉及歐盟專屬之共同商業政策及各會員國專屬之外交政策。此外，歐盟進一步於2024年1月公布5份經濟安全政策白皮書，涵蓋出口管制、外人投資審查、對外投資審查、強化支持科學研究、研究安全等議題。

(四)「歐盟電子簽審系統」(The EU e-licensing system) —
講者：Monica Di Bratto

1. 說明歐盟為使各國之簽審作業符合歐盟軍商兩用貨品法規 Regulation (EU) 2021/821，刻正向歐盟會員國及歐盟夥伴國家推行電子簽審系統(eLicensing system)。採用該系統之前3年歐盟將不會收取費用，且可依夥伴國家需求進行客製化設計。
2. 目前該系統已涵蓋歐盟軍商兩用貨品法規、兩俄及伊朗制裁法規、及各國管制清單等，未來將進一步納入歐盟一般軍用品清單(Munition list)。

(五)「簽審系統運作」(Operating a licensing system) —
講者：Lia Caponetti

1. 說明簽審制度運作之理論與實務。首先，簽審制度旨在管理貨品遭轉運之風險，並根據申請者風險高低設計不同種類之出口許可證。歐盟出口許可證分為個別

許可證（ Individual Licenses ）、全球許可證（ Global/Open Licenses ）、及通用授權（ General Authorisations ）三種，其特色及使用條件彙整如下表：

許可證種類	使用條件	對出口商信任度	審核嚴格程度
個別許可證	出口數量有限、單一目的地、單一最終使用者、許可證具固定效期	低度	高度
全球許可證	出口數量不限、單一或多個目的地、單一或多個最終使用者、許可證具一定效期、申請人通常須為 ICP 廠商	中度	中度
通用授權	僅限於出口特地低風險項目至特定低風險目的地、許可證效期不限、使用前須向簽審機關報備登記	高度	低度

2. 針對最終使用者憑證（ End-user Certificate ）要求出口人填寫之資料進行說明，這通常包括實體、出口項目

及承諾三個部分。就實體而言，須說明出口人、買主、最終使用者之名稱、地址及聯絡方式；再者出口人須說明出口項目之名稱、數量及重量、最終用途、最終用途之所在地；最後出口人須承諾貨品不會用於武擴，且不會再出口至其他地區（除獲得簽審機關事前許可）。

3. 就簽審實務而言，講者說明出口人承擔主要之盡職調查責任，於出口前須確認出口項目是否受到管制（包括清單管制及滴水不漏管制）；再者須對出口對象之可信賴度進行檢視；最後則須對目的國之風險進行評估（客觀上是否為受管制地區及主觀上是否具有武擴風險）。此外，講者建議出口人可使用以下工具對交易對象進行盡職調查：該公司網站、Google 地圖、共享資料庫及制裁清單。

二、第二日（7月9日）

（一）「歐盟軍商兩用項目清單：起源、架構及使用方法」(The EU dual-use list: Origins, structure and how to use) —講者：Filippo Sevini

1. 介紹主要國際出口管制組織之發展歷史及各自之管制清單，包括瓦聖納協議（Wassenaar Arrangement）、核子供應國集團（Nuclear Suppliers Group, NSG）、澳洲集團（Australia Group, AG）及飛彈技術管制協議（Missile Technology Control Regime, MTCR）、聯合國禁止化學武器公約（Chemical Weapons Convention,

CWC)。

2. 歐盟軍商兩用清單最初制定於 1994 年，係綜整國際主要出口管制清單制定，並說明管制號碼各碼（第 1 碼表示管制品類別、第 2 碼表示項目性質及功能、第 3 碼表示管制屬性）、清單註腳及縮寫等文字之意涵。

(二)「軍商兩用項目辨識」(Dual-Use items identification)
—講者：Filippo Sevini：透過圖片解說一些民用貨品可能被應用在軍事用途上之案例，並透過分組討論讓與會學員集思廣益各種民用貨品可能涉及武擴應用之處(如碳纖維可用於液體火箭引擎(liquid propellant engines)、震動測試儀(vibration test systems)可用於製作彈道飛彈)。

(三)「出口管制執法(海關標的、風險歸納、關聯表)」
(Enforcing export controls I (customs targeting and risk profiles, correlation tables)) —講者：Matjaz Murovec

1. 首先說明出口管制違規樣態可分為非故意、故意及涉及犯罪(criminal)等 3 種。非故意及故意違規一般得透過簽審及海關跨機關合作發覺，並能藉由宣導、稽查、相關人員之教育訓練等作為因應；涉及犯罪之違規樣態則有賴國內跨機關及與友盟國家之情資合作才得以發覺，並能藉由邊境控管、實地訪視、偵查及起訴等作為因應。
2. 建議海關可採用「風險辨識→風險分析→風險歸納

(profiling) → 風險鎖定 → 回饋」此一作業流程強化出口管制執法。在進行風險分析及風險特徵歸納時需考量之因素包括貨品是否屬管制清單貨品、相關威脅（如最終使用者是否為制裁名單實體）及貿易數據（如分析貿易量有無異常情況），俾鎖定高風險之貨櫃及出口商。

3. 海關執法主要仰賴稅則號列，而這與出口管制分類號碼（Export Control Classification Number, ECCN）係屬兩套不同管理體系，這無疑會對海關人員實務上發現管制貨品帶來挑戰。

(四) 「出口管制執法（偵查及起訴）」（Enforcing export controls II(investigation and prosecution)）—講者：Wim Boer & Jesudeva Viveganandam

1. 講者 Jesudeva Viveganandam 為新加坡前檢察官，課程講述刑事偵查至起訴之各階段，以及證據之證明能力（傳聞證據/可採納證據、相關性、及可信度）。講者強調出口管制違規案件多會涉及洗錢，因此資產凍結亦應納入執法手段。另出口管制之成效有賴跨機關合作及具創意與有力之執法。
2. 講者 Wim Boer 為荷蘭財政部財政信息及調查服務處（FIOD）官員，職司金融犯罪之偵查及起訴。課程說明刑事偵查之階段、取得證據之方式及證明違法者犯意之方法。講者最後分享該單位透過金融情報成功打擊荷商透過第三地（馬爾地夫及哈薩克）將受管制之

美國製晶片轉運至俄羅斯軍工實體之案例。

(五)「無形技術移轉」(Intangible Transfers of Technology)

—講者：Christos Charatsis

1. 說明技術為應用於某項問題之知識。一般而言，知識可分為顯性 (explicit) 及隱性 (tacit) 兩種，顯性知識指可被編碼 (codified) 之資訊，並可透過非人際互動方式 (如在科學期刊上發表) 傳遞；隱性知識則指專門技術，且僅能透過經驗或實際教授傳遞。
2. 無形技術移轉所要探討的即是顯性或隱性知識透過「無形」方式進行傳遞 (如以口頭或電子方式傳輸)。
3. 出口管制所規範之技術係「開發」、「生產」或「使用」貨品所需之特定資訊，該資訊之形式可以是技術資料 (technical data) 或技術協助 (technical assistance)。惟技術出口管制並不適用於「公共領域」(public domain) 中之資訊、基礎科學研究及專利申請之最低必要資訊 (minimum necessary information)；
4. 課堂讓與會學員討論一些無形技術移轉認定上之挑戰，如公司員工在國外逗留期間接收電子郵件、下載文件或存取儲存於筆記型電腦或任何其他資料儲存裝置之資料、研究人員出國時於行李中攜帶受管制資料、或研究人員向國外期刊遞交稿件。

(六)「戰略貿易管制之經濟影響」(Assessing the economic impact of a strategic trade control)—講者：Kamshat Saginbekova：為本屆新增議題，以經濟分析視角探討建立戰略貿易管制體系之正面及負面影響（正面影響如促進外人直接投資及技術移轉；負面影響如增加出口商法遵成本），且須平衡促進貿易利益及維護國家安全兩種考量。課程最後介紹 UN Comtrade、BACI CEPII、Strategic Trade Atlas 等常用之貿易統計資料庫。

(七)「從自由貿易至貿易管制之典範移轉」(Switching paradigm from free trade to trade control)—講者：Michel Quentin

1. 為本屆新增議題，探討國際貿易從自由貿易至貿易管制之典範移轉。有關限制武器使用及貿易之國際法源於 19 世紀末；二戰後，歐美等國為推動貿易自由化，成立「巴黎統籌委員會」(COCOM)，建立管制清單以明列受管制之軍商兩用項目。
2. 1970 年代後，為避免武器供應國間之不公平競爭，核子供應國集團、澳洲集團及飛彈技術管制協議先後設立；21 世紀初，聯合國安理會通過第 1540 號決議，旨在防止 CBRN 向非國家行為者擴散，且反恐、人權、國家安全亦逐漸成為各國採取貿易管制之原因。

三、第三日（7月10日）

（一）「歐盟對於設置、修訂及有效執行內部出口管控制度建議」（The EU recommendations for setting up, revising and implementing effective internal compliance controls）
—講者：Christos Charatsis

1. 內部出口管控制度（ICP）係指企業或研究機構組織內之一套標準作業程序，旨在確保遵守國家相關出口管制法規。建立 ICP 之動機可能為避免刑事或行政處罰、避免名譽受損、或出於企業社會責任，而其核心精神在於提高相關人員對出口管制規範之遵循意識及建立組織內遵循出口管制法規之文化。
2. 簡介歐盟近年針對業界與學界發布之兩項 ICP 指引手冊，分別為業界 ICP 指引 Commission Recommendation 2019/1318 及學界 ICP 指引 Commission Recommendation 2021/1700。這兩份指引為非拘束性之參考文件，著重於組織內部之風險評估與控管，並列舉 7 項核心要素：管理階層對於合規之承諾、組織架構、職責及資源、交易篩選流程與程序、訓練與意識提升、績效檢討、稽核、報告及糾正行動、記錄保存和文件、及實體資訊與安全。
3. 倘要有效控管違反出口管制之風險，業界與學界和主管機關間之溝通便甚為重要，如此方能將最佳實務做法或及出口管制規範之更新進行有效之雙向溝通。課程最後介紹下列能協助遵循出口管制規範之實用資源：

- (1) 歐盟制裁地圖
(<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>)
- (2) TIM 兩用網絡平台
(https://knowledge4policy.ec.europa.eu/text-mining/tim-dual-use_en)
- (3) Chaudfontaine Group 第 12 次會議：分析戰略貿易管制遵循工具 (<https://www.esu.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2023/04/Final-Twelfth-Meeting-of-the-Chaudfontaine-Group-1.pdf>)

(二)「內部出口管控制度：業界、學界及政府做法」(Internal Compliance Programme: Approaches from industry, research and government) — 講者：Olga Shchur、Branislav Aleksic、László Stefán

邀請講者從業界、學界及政府角度分享各自在 ICP 領域之實務經驗。

(1) 丹麥樂高公司

此節講者 Olga Shchur 為樂高集團負責 ICP 業務之前代表，介紹該集團針對 ICP 各環節（領導與組織對出口合規之承諾、控管流程、內部訓練與意識提升、風險評估及稽查）之做法。此外，講者說明儘管樂高產品與軍商兩用貨品關聯不大，惟推行 ICP 仍有助強化企業名聲。

(2) 德國研究機構 Fraunhofer

甲、此節講者 Branislav Aleksic 為德國最大應用研究機構 Fraunhofer 之代表。講者說明研究者處在出口管制之第一線，因其能夠控制研究專案之範圍、以及決定採用之設備或技術及移轉之對象。對學研機構來說，最重要的是防止技術移轉可能造成之武擴風險，而引進 ICP 則有助保護研究者、促進跨國研究合作、及取信於贊助者及公眾。

乙、建議學研機構應於雇用程序中納入出口管制評估且須保存文件，另考量大學與研究機構通常數量眾多且分散於各地，因此採用檢核清單是常見做法。課程最後介紹學研機構 ICP 之實用資源包括：歐盟學界 ICP 指引 Commission Recommendation 2021/1700、德國聯邦出口管制局給研究機構之指引（BAFA Manual for Research Organisations）、歐洲研究機構出口管制協會（European Export Control Association for Research Organisations, EECARO）。

(3) 匈牙利政府總理辦公室

此節講者 László Stefán 說明 ICP 之核心要素包括設置聯絡窗口、對所有交易進行風險評估、保存文件、通報違規情形。一般來說，建立 ICP 通常是出口人取得全球許可證之前提要件，惟並非所有政府皆認同 ICP 之概念（如英國）。講者並強調 ICP 並無一體適用之範本，各組織應依其規模、產品及條件建立適合自

身之 ICP 與遵循出口管制法規之文化。

四、第四日（7月11日）

（一）「工作小組—經濟安全：新的貿易管制概念？」
（Working group—Economic Security: A new trade control concept?）—講者：Michel Quentin & Christos Charatsis

1. 本節由與會學員討論貿易管制與制裁之差異，謹彙整重點如下表：

	貿易管制	制裁
目的	防止武擴	恢復和平、改變他國作為
管制範圍	較為特定 (trade, unless...)	較為廣泛 (no trade, unless...)
管制時間	通常是永久性	原則上為暫時性
違反後果	具政治約束力 (如違反國際出口管制組織規範)	具法律約束力 (如違反聯合國、歐盟制裁規範)

2. 從分組討論中可發現處於不同經濟發展階段的國家對經濟安全概念有極為不同的理解：先進國家因掌握尖端技術，因此經濟安全著重在防範技術外流；開發中國家則著重在吸引外人投資及促進科技移轉。

3. 我國出席人員則分享我國目前經濟安全包括經濟脅迫、投資審查、出口管制及供應鏈安全等 4 個範疇。講者表示此與歐盟對經濟安全之理解相去不遠，且對我國對外投資審查之做法感到興趣。此外，與會學員亦討論「去風險化」是否為全新概念，抑或是給予既有概念一個新的名稱。

(二)「學習夥伴國家經驗」(Learning from partner countries' experiences) — 講者：Sylvain Paine & Sonia Drobysz：介紹世界各國在出口管制制度上之多樣性。制度差異可能包括部門別或全面管制、審理制或登記報備制、無、一個或多個國家管制清單、一個或多個簽審機關、事前或事後管制等。

(三)「歐盟 P2P 軍商兩用貨品出口管制計畫」(The EU P2P Export Control Programme for Dual-Use Goods) — 講者：Balazs Maar

1. 說明歐盟 P2P 出口管制計畫旨在推廣符合歐盟政策及法規之出口管制措施，並透過分享歐盟之專業知識、經驗及最佳實務做法（如本次戰略貿易管制研討會）與舉辦合作活動解決夥伴國家特定問題之「國家路徑方案」(national roadmap)，藉以建立、鞏固或更新戰略貿易控制體系。
2. 歐盟 P2P 計畫始於 2004 年，目前共有 73 個夥伴國家，子計畫包括 EU P2P Project 89 (中東)、Project 90

(東南亞)、Project 103 (全球)、Project 105 (中亞)、及全球電子簽證計畫。此外，該計畫除舉辦戰略貿易管制研討會外，亦舉辦「出口管制治理對話」(自 2016 年起，每兩年舉辦一次，與 4 大國際出口管制組織交流最新議題)、Chaudfontaine Group 研討會 (自 2011 年起，每年與學研機構進行交流)。

(三)「國際不擴散出口管制計畫及美國出口管制暨邊境安全合作計畫」(International Nonproliferation Export Control Programme (INECP) and Export Control and Related Border Security Program(EXBS))—講者:Katie Uhrig & Lydia McCoy

1. 美國能源部及國務院之官員進行簡報。首先，課程介紹美國聯邦法律授權可執行出口許可證准駁之機關包括商務部產業安全局、國防部、國務院及能源部。其中由能源部主導之出口管制計畫為 INECP，該計畫目前已達成與超過 35 國進行諮商、演習及訓練合作 (包含我國)。
2. 國務院主導之計畫則為 EXBS，負責審理一般軍用品清單及國際武器貿易條例(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)之簽審作業，核心任務包括戰略貿易管理、海關執法及邊境安全行動。該計畫目前已與超過 50 國合作，並在其中 23 國派有顧問。這兩項計畫皆旨在強化全球戰略貿易管制，以達到反武擴及促進正當貿易之目標，僅著重面向或有不同。

(四)「戰略貿易倡議中之女性議題」(The Women in Strategic Trade Initiative (WiST))—講者：Katie Uhrig & Lydia McCoy：本屆新增議題，以圖表凸顯女性在戰略貿易管制領域中代表性過低之現況（約占總人數 3 成，惟僅 1 成取得管理職）。為改善此現象，美國與部分國家合作推動 WiST 計畫，透過舉辦研討會（如美國-菲律賓 WiST 峰會）、能力建構及社群參與方式，藉以賦權女性並促進性別平等。

五、第五日（7 月 12 日）：考試與課程檢討、課程評量、頒發結業證書。

肆、心得與建議事項

本次奉派出席除吸取戰略貿易管制領域之各項知識外，亦對歐盟出口管制制度及與會國家之做法及關切議題有更深的認識。筆者亦於茶敘交流期間向歐盟專家詢問歐盟 P2P 計畫之相關能力建構活動，並向與會學員探詢本年 9 月於菲律賓馬尼拉舉行之第三屆東南亞出口管制論壇（Southeast Asian Forum on Export Control, SEAFEC）相關資訊。茲就與會期間所獲心得及建議事項進行分享：

一、心得：

(一) 經濟安全議題重要性上升：本屆訓練課程對經濟安全議題有相當多的討論，儘管與會學員對此概念或有不同之理解，惟可認識到此議題之重要性將持續增加。

建議持續密切關注歐盟、美國、日本等國相關政策之發展，並與該等國家就此項議題進行更多交流。

- (二) 歐盟與美國積極推動出口管制能力建構：歐盟 P2P 計畫將持續透過辦理訓練課程、宣導會、工作坊等活動，推廣戰略貿易管制制度與做法，進而促進各國制度之調和。另，歐盟 P2P 計畫目前亦與美國相關出口管制計畫合作，致力於東南亞地區推動出口管制能力建構合作與對話，如舉辦研討會對業界進行宣導、探討洗錢防制及女性賦權等議題。

二、建議事項：

- (一) 善用網站資源：本次訓練針對各項戰略貿易管制議題提供相當多之網路工具與資料庫，有助更有效分析最終使用者及新興技術之風險，爰建議簽審人員可視業務性質與需要多加使用。
- (二) 強化能力建構合作交流：
1. 歐盟 P2P 計畫建置之人才庫目前已有超過 200 名戰略貿易管制領域之專家，提供各國諮詢服務及能力建構活動。建議可針對當前我國關切議題（如無形技術移轉）與歐盟進行交流合作。
 2. 另活動主辦方同意開放相關線上課程供我國簽審及海關單位作為內部教育訓練使用，建議將課程網址置於共用平台供同仁參用。

伍、附錄

圖表 歐盟 P2P 戰略貿易管制研討會結業式合照



資料來源：會議主辦方