

## 出國報告(類別：研討會)

### 歐盟「第4屆出口管制治理對話」

服務機關：法務部調查局柯茹瓊調查專員

經濟部國際貿易署陳時泰秘書

派赴國家：比利時布魯塞爾

會議時間：113年10月8日至9日

報告日期：114年1月3日

## 壹、摘要

本次出國經費主要由「歐盟夥伴對夥伴－軍商兩用貨品出口管制計畫」(EU P2P—Export Control Programme for dual use goods) 支應。

歐盟「出口管制治理對話」(Dialogue on Export Control Governance)係隔年舉辦、進階等級之出口管制研討會，討論出口管制組織關切之技術議題與各國最佳實務做法。本屆(第4屆)主題為滴水不漏管制，於113年10月8日至9日比利時布魯塞爾舉行。

歐盟執委會與本研討會執行單位—France Expertise 邀請來自25國負責出口管制業務官員，由歐盟執委會貿易總署官員、學者專家、美國商務部官員及顧問、出口管制四大組織(瓦聖那協議、飛彈技術管制協議、澳洲集團、核供應國集團)、世界關務組織等資深講員，介紹「滴水不漏管制」(Catch-All Controls)原則及實務做法。

顧名思義，「滴水不漏管制」係針對既定出口管制清單以外的違法出口，思考如何將規避管制，卻仍有助武器擴散之出口行為一網打盡，以達到「滴水不漏」管制目的，亦即，積極管理「未列在管制清單品項」(unlisted items)，遏阻該等品項之最終用途疑涉及武擴等相關出口行為。

## 目次

壹、摘要.....	1
貳、課程安排.....	3
參、本文(含目的、過程).....	4
一、澳洲集團.....	4
二、瓦聖納協議.....	4
三、核供應國集團.....	5
四、飛彈技術管制協議.....	5
五、歐盟滴水不漏管制框架.....	6
六、美國滴水不漏管制應用.....	8
七、澳洲執行滴水不漏管制.....	10
八、法國滴水不漏的簽審實務.....	11
九、世界關務組織—滴水不漏的執法.....	13
十、出口人或企業如何應用滴水不漏.....	13
十一、歐盟電子簽審系統.....	15
肆、心得及建議.....	15

## 貳、課程安排

113 年 10 月 8 日、9 日

日期	講題
第 1 日 10 月 8 日	1. 澳洲集團
	2. 瓦聖納協議
	3. 核供應國集團
	4. 飛彈技術管制協議
	5. 歐盟滴水不漏的管制框架
	6. 美國就滴水不漏管制的應用
	7. 澳洲如何執行滴水不漏管制
第 2 日 10 月 9 日	8. 法國滴水不漏的簽審實務
	9. 世界關務組織—滴水不漏的執法
	10. 出口人或企業如何應用滴水不漏
	11. 歐盟電子簽審系統

## 參、本文(含目的、過程)

### 目的：

新興科技發展日新月異，既有出口管制清單及管制範圍在尚未更新前，可能已無法涵括更高階之技術規格，亦無法防阻未列清單之一般性科技貨品，在出口或經轉運後，最終用途於戰場，或部分成為製造生物、化學及核子等武器擴散用途，本(第四)屆歐盟「第4屆出口管制治理對話」就現有出口管制體制之不足，針對「滴水不漏管制」(catch-all controls)深入細緻討論。

歐盟 EU P2P 計畫近年積極透過各樣形式的宣導活動，包括研討會、會議、能力建構、專業訓練等方式，協助歐盟會員國及其他國家，透過該計畫分享知識及最佳實務，期盼對軍民兩用貨品進行更全面、更有效的出口管制。

### 過程：

113 年 10 月 8 日

#### 一、澳洲集團(Australia Group, AG)：打擊生化武器擴散－ 講者：AG 主席 Sarah Roberts

除介紹 AG 背景、組織概況及參與成員並強調，R 主席從滴水不漏管制觀點，說明該集團目標在確保出口品項的最終用途不在發展生物及化學武器。

另，該集團將於 2025 年 7 月大會(plenary meeting)上慶祝 AG 成立滿 40 周年。

#### 二、瓦聖納協議(Wassenaar Arrangement, WA)：多邊出口 管制經驗－講者：WA 秘書長 György Molnár 大使

瓦聖納協議不屬於聯合國，但亦承諾維繫全球和平及

安全。該協議採 42 參與成員之共識決，僅具政治承諾性質，並無條約約束力(political commitment, not a treaty obligation)，惟該協議係高度透明化，獲致共識之管制清單將公布於網站上，供會員及非會員透過內國法採認實施。

就滴水不漏管制而言，瓦聖納協議在 2003 年已採認「未列於兩用清單品項之管制瞭解聲明」(Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items)，該聲明針對「未列管品項」轉運至下述管制標的：

1. 受聯合國安理會武器禁運規定之品項
2. 特定國家受區域武器禁運限制，以及
3. 該等品項最終用途恐用於軍事目的（註：該軍事目的之最終用途，係與 WA 會員國的軍事管制清單併同使用）。

瓦聖納協議在協助會員進行滴水不漏管制上，亦包括交換簽審否決案例，並同步採納提供予業界之專業問題清單，出版最佳實務指南，提供業界內部法遵計畫 (Internal Compliance Programs) 予以參照。

### **三、核供應國集團(Nuclear Suppliers Group, NSG)：—講者：Mirjam Kochendorfer**

NSG 與「桑格委員會」(Zangger Committee, ZAC) 均在上世紀 70 年代創設，旨在防堵核擴散、編制核能品項兩用清單。

### **四、飛彈技術管制協議(Missile Technology Control Regime, MTCR) —講者：巴西駐 MTCR 特派代表 Flavio S.**

## **Damico 大使**

MTCR 成立於 1987 年，是近期較晚設立的出口管制組織，成立初期僅涵蓋核彈，1992 年擴大至所有自動發射大型毀滅武器系統，亦包括火箭與無人飛行載具(如巡弋飛彈及無人機)。

MTCR 於 2003 年比照瓦聖納協議，採認滴水不漏管制條款，MTCR 採認該條款的另一原因，係非法大規模毀滅性武器擴散太快，多數非法使用，已成功繞過現有管制清單之管制範圍，如果以貓捉老鼠情境(cat-and-mouse situation)為例，滴水不漏管制，即在因應擴散者試圖尋求目前的出口限制而訂的額外管制，是出口管制機制的額外安全層(extra layer of security)，也是 MTCR 推動導彈不擴散目標的重要工具。

從技術面來看，滴水不漏管制足以因應「未管制的低階品項」，以及「未管制的高階技術替代品」非法出口帶來的挑戰，惟主管機關只能在有充分理由確信，出口貨品的最終用途可能有武器擴散疑慮，才能使用滴水不漏管制，因該政策工具賦予政府合法規範，以及管制所有貨品出口、過境或轉運的權力。

## **五、歐盟滴水不漏管制框架－講者：歐盟執委會貿易總署政策官 Jorge Torres**

滴水不漏管制在歐盟屬特定出口管制，依據 2021 年統計，應用該管制之簽審僅占歐盟 27 國核發出口許可總數之 2%。

歐盟針對滴水不漏管制，係規範於軍商兩用貨品規章

(EU)2021/821 第 4、5、9、10 條係，茲將講者所述，整理各管制範疇如下表<sup>1</sup>：

(EU)2021/821	最終用途類型	法律觸發情形(legal triggers)
第 4 條	與大規模毀滅性武器或運送相關，及用於禁運區之軍事用途品項、軍用品零組件	1. 主管機關通知出口人應申請出口許可 2. 出口人知悉所出口品項之使用意圖 3. 依據會員國法律規範，出口商有相關嫌疑
第 5 條	(2021 年修訂)全部或部分用於內部鎮壓或嚴重侵犯人權之網路監控(cyber-surveillance)品項	1. 主管機關通知出口人應申請出口許可 2. 出口人知悉所出口品項之使用意圖 3. 依據會員國法律規範，出口商有相關嫌疑 4. 倘所有 27 會員國均加入管制清單

<sup>1</sup> 《歐盟 2021 年第 821 號規章》(Regulation (EU) 2021/821)：

1. 第 4 條：大規模毀滅性武器/軍事。
  - (1)如購買國或最終目的地受到武器禁運的限制，則適用於軍事最終用途；「軍事最終用途」包括：
    - A.納入會員國軍事清單所列的軍事貨品。
    - B.使用生產、測試或分析設備及其零件開發、生產或維護會員國軍事清單中所列的軍事項目。
    - C.或在工廠中使用任何未完成品生產會員國軍事清單中所列的軍事貨品。
  - (2)未經許可或違反授權從會員國境內出口軍事項目清單零件。
2. 第 5 條：人員安全。
3. 第 9、10 條：公共安全原因。
4. 第 6、7、8 條：管制拓展至經紀活動等。

另，歐盟滴水不漏管制沿革不在作為核心條文之第 4 條，該條「滴水不漏」原則並未修改，惟可觀察到下列趨勢：

1. 滴水不漏的適用性 (第 5、9 和 10 條)：
  - (1)第 5 條規定會員國管制的未列入清單的網路監控貨品應通報其他會員國及歐盟執委會，如所有會員國對基本相同的交易施加相同要求，則應在歐盟官方公報發布，應至少每年審查一次。
  - (2)第 9 條及第 10 條規定「出於公共安全原因，包括防止恐怖主義行為，或出於人權考量」，在國家清單中加入非歐盟清單項目：包括透過歐盟官方公報向所有人公佈，並適用於所有其他會員國，以及應通知其出口商和海關。
2. 滴水不漏範圍的擴展 (第 5、6、7、8 及 9 條)：
  - (1)第 5 條，如可能涉及國際鎮壓，嚴重侵犯人權和違反國際人道主義法，則擴展至「清單未列出的網路監控貨品的出口」。
  - (2)第 6、7、8 條則係如購買國或目的地國受到禁運，則擴展至軍事最終用途非清單貨品的中介、過境 (包括轉運) 和技術援助。
  - (3)第 9 條拓展至以「防止恐怖主義行為」為由的貨品出口。



第 9、10 條	列於會員國管制清單內，且有害公共安全及人權之品項	主管機關通知出口商需申請許可
----------	--------------------------	----------------

歐盟目前有以下情形會構成滴水不漏管制：

1. 以最終用途區分：

- (1). 大規模殺傷性武器：大規模殺傷性武器（化學、生物或核武）及其運載系統（通常是彈道飛彈或無人機）的開發、生產、使用和儲存。
- (2). 軍事最終用途：通常是在衝突國家開發、生產和使用常規武器。
- (3). 2021 年修訂的歐盟規則，對在嚴重侵犯人權和國際人道主義法的網路監控貨品出口方面，實施滴水不漏。

2. 以最終使用人區分：

- (1). 與列入名單實體（可能為受制裁的實體）的交易。該名單為國際組織（聯合國）或各國政府（日本、英國、美國等）所制定。
- (2). 涉及最終使用人或其他具有高移轉風險方的交易。

**六、美國滴水不漏管制應用一講者：美國商務部產業與安全局(BIS)主管戰略貿易副助理部長 Julia Khersonsky**

(一) 實施背景：

美國及其盟友因應地緣政治緊張、恐怖威脅及新興技術發展速度，更需要以創意思維和彈性來實施出口管制，

以保護國家安全。

以執法角度觀察，有經驗的出口人深諳如何規避出口管制，特別繞過以清單為基礎的出口規範；若主管當局有意防阻該規避行為，採滴水不漏管制—目標式地針對「未列管」品項進行管制—是很好的做法。

實務上，滴水不漏管制並沒有明訂參考指標，因此實施該類型管制遠比「管制列管品項」來得複雜。

況且 BIS 每年收受超過四萬件出口許可證申請案件，如果增加新的管制項目，工作量將不堪負荷。又，BIS 如果加強特定項目之管制，會將增加的法遵成本轉嫁業界，在某些情況下，會使簽審變得更複雜。

## (二) 法源依據

BIS 實施滴水不漏主要依據 2018 年出口管制改革法案 (ECRA) 與出口管理條例 (EAR)，允許 BIS 在管制清單以外，在符合當前政策目標下，得更有彈性地實施出口管制措施。

## (三) 滴水不漏管制目的

以列管清單為主的出口管制制度，常因為若干「未列管」品項還存在其他技術應用能力，在未管制下，會有較大的武擴風險。

滴水不漏管制旨在著重於有疑慮的最終用途(end-use) 或最終使用人(end-user)。一旦執法人員知悉貨品的最終用途端有問題，卻仍將管制目標侷限在管制清單，可能就不太合理。

在進行滴水不漏管制時，還需要擴大焦點，不能僅僅對物品進行狹隘的技術分析，更需進一步瞭解：是誰在

使用該貨品？貨品的用途為何？

(四)美國實施滴水不漏管制的先後時序如下：

- 1991 年起，首先關注反武器擴散，例如導彈、化學和生物或核子相關最終用途。
- 1997 年創建實體名單，識別出若干參與高風險活動的企業，以便利出口審查流程，2008 年持續擴大該名單。
- 2007 年創置「中國軍事最終用途清單」
- 2021 年創設軍事情報最終用途清單
- 2022 年擴大對俄羅斯軍事最終使用人之管制。

(五)因應規避問題

美國這三四年持續擴大俄羅斯出口管制措施，並密切觀察、紀錄俄國規避及轉運趨勢：與俄國貿易從直接貿易轉向第三國的中介貿易模式，顯示出規避管制的趨勢。另，透過採取稅號(HS Codes)管制，可更精確紀錄相關貿易數據。

## 七、澳洲執行滴水不漏管制－講者：澳洲邊境防衛部反武擴局主管 Sam Bowden

澳洲「國防暨戰略性貨品清單」包括四大出口管制組織清單以及澳洲槍砲暨彈藥清單。

澳洲施行滴水不漏管制，係即便貨品未列於上述清單，只要可能有助於軍事最終用途 (Military End-Use, MEU)，從而損害澳洲國家安全、國防或國際關係，澳洲國防部得禁止該等未受管制之出口，2023 至 2024 年度已發表 16 項 MEU 禁令。

澳洲執行滴水不漏管制遇到的挑戰，包括調查貨物流

向面臨的時間壓力，也缺少精確的資訊；調查貨品流向相關執法也須獲得法制機構授權。最後，科技發展日新月異，新技術、新型態貨品之增加速度已經超過現有清單範圍。

113 年 10 月 9 日

#### 八、法國滴水不漏的簽審實務－講者：法國財經部企業總局 簽審處資深顧問 Arnaud Devienne

歐盟滴水不漏管制規定極容易了解，此規定是針對現有的管制清單之不足而設置。鑒於該清單如無法與時俱進並即時更新，容易產生管制上的漏洞，因此允許主管機關增加既有清單以外之管制工具。惟此該管制工具力道甚大，前提是主管機關必須在有一定程度疑慮(a certain level of concerns)情形下，才能使用，且簽審機關必須有節制地使用該工具。

在考量是否採取滴水不漏管制時，主管機關常見疑慮有三大預設標準(preset criteria)，包括出口品項(items)、品項的使用及使用人(use/user of item)、出口目的國(country of destination)。

因此，政府在受理高科技貨品出口簽審案件時，下列情形亦引起簽審官員疑慮：貨品遭海關攔阻、報關資料不明確，例如資料不完整，而出口商不願合作提供，或不清楚貨品用途、收貨人和最終使用人之間缺乏明確區分、可疑的供應鏈、涉及用途和出口數量間的關係。

貨品用途的敏感性也是引起政府疑慮之一，包括涉及可疑實體、涉及用途的功能水準、目的地國家、一般背

景和其他案例的參照。

滴水不漏這項管制工具並無具體清單可參照依循，簽審官會面臨的挑戰很多，畢竟滴水不漏之管制沒有百分之百的正確，經常需要些許彈性，不同案例採用不同的方式，爰在審查過程中，簽審官員需要自行考慮、思考、提出下列問題：

1. 只有單一疑慮，足以實行滴水不漏管制嗎？
2. 滴水不漏管制可否衡量？
  - 只適用目前這批出口？
  - 對於任一批出口貨物和/或實體和/或目的地國家的潛在客戶？
  - 適用/適用於所有出口商？
  - 有效期限？
3. 滴水不漏和拒發許可之間的關聯？
4. 可以向申請人傳達什麼程度的訊息以鼓勵就滴水不漏進行盡職調查？
5. 該出口可以在多大程度上為一家公司帶來危害？
6. 滴水不漏的判例法在多大程度上得以建立？
7. 對於非管制項目的貿易流動，要怎麼在不足/無效及過度管制之間取得適當的平衡？

鑑此，以法國財經部企業總局簽審處在曾受理一件缺少明確資訊的出口許可案件為例，係交由跨機關協查，並經跨機關會議後，對此申請案採滴水不漏管制，最後，同意在相關條件下，廠商可獲得出口許可，惟條件包括減少出口數量、確認最終使用人為何、出口後應持續監控追蹤、廠商有回報義務。

## 九、滴水不漏的執法－講者：世界關務組織(World Customs Organization)計畫經理 Mariya Polner

滴水不漏(或最終用途)的管制範疇可分四大類：

- 未特定列在國家管制清單，但可能用於武器擴散的貨品或技術
- 有最終用途或最終使用人相關顧慮
- 適用於所有類型的品項
- 即使該品項一般無須送簽審，但仍須另外申請許可證已核准其轉運、過境或進口(transshipment, transit or import)

各會員國海關執行滴水不漏將面臨的挑戰包括：

- 如何扣留，並進一步扣押貨品？
- 海關在查獲可疑貨品，或是獲得簽審機關通知有疑慮貨品時，相關情境例如詐欺、走私、發現報單上有問題的實體、貨物等，要如何執行海關職權？
- 又，海關在什麼程度上，可以對最終使用人和最終用途進行調查？海關可以掌握多少資訊？
- 另外，海關的義務實際是在促進貿易便捷化，要怎麼執行出口管制，才能以比較正面的方式來定義「滴水不漏」管制範圍？
- 最後，海關處理的是有形貨品，貨品以外的範疇（例如無形技術）應如何以滴水不漏的方式來管制？
- 如何實現商品以外的「滴水不漏」？

## 十、出口人或企業如何應用滴水不漏－講者：德國出口管制顧問公司 Area41 Research 負責人 Ralf WIRTZ

站在企業角度，一般希望貨暢其流，接到客戶訂單後，可以順利出口交貨，以支持企業發展與成長。一旦廠商出口高科技貨品，且該貨品很有可能用於戰場，企業在交易前，建議可用滴水不漏的檢查方法（5個W）進行盡職調查，以避免涉入地緣政治風險：

1. 這是什麼貨品？（我的貨品有無列在出口管制清單上？）
2. 它可能會在哪裡使用（什麼國家？）
3. 誰會收到這個貨品？（受限制/禁止的一方、適用的制裁等）
4. 這個貨品可以用來做什麼？（最終用途是否合理且合法？）
5. 還有其他什麼資訊是與交易相關？（紅旗警戒、轉運風險等）

承上五大問題，滴水不漏管制主要是在提升出口人的警覺意識(awareness)，即加強其積極知悉(positive knowledge)程度。一般來說，出口管制機關會將此類「積極知悉」資訊以正式公文通知出口人，應留意特定貨品出口目的地及相關必要資訊。

實務上，這類警覺意識常以較隱晦或碎片的方式，存在於密集的全球貿易網絡中，如果沒有透過一個具有集中資訊能力的中央單位，一般很難蒐集或評估該等資訊是否需要留意。因此，出口人在必要狀況下，應邀集其外國子公司或總部董事會成員參與盡職調查。

最後，鑒於進出口、供應鏈、各階段交易之時間序漫長，每一個「片段」資訊都十分重要，當所有資訊之片

段湊起來，將可以組成足夠的意義，有助出口商積極知悉後續交易風險。

#### **十一、 歐盟電子簽審系統—講者：歐盟執委會貿易總署商業分析師 Marzena Porwol-Hadam**

歐盟電子簽審系統係依據軍商兩用貨品規章(EU)2021/821 建置，以管制軍商兩用品項之出口、中介、技術援助、過境和轉運(註：該系統不介入各國簽審決策，僅相互分享相關否決案例、及各類型出口管制清單)。

自 2021 年起，該電子簽審系統參與國(依加入時序)包括拉脫維亞、羅馬尼亞、義大利、斯洛維尼亞、比利時(僅瓦隆區、布魯塞爾區)，克羅埃西亞及匈牙利規劃於 2025 年加入。

該系統由歐盟執委會關稅總署(DG TAXUD)及歐盟貿易總署(DG Trade)共同建置，刻在歐盟會員國及歐盟夥伴國家推行，為增加吸引力，該系統前 3 年不收取費用，可依據夥伴國家之法規及需求客製。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、槍枝管制規章、前驅藥物規章等資訊。

自 2022 年 7 月起，歐盟電子簽審系統向 P2P 計畫的有興趣參與的夥伴國家開放加入，目前歐盟已向塞爾維亞、波士尼亞、烏克蘭、泰國、寮國等夥伴簡報介紹該系統。

#### **肆、心得及建議**



- 一、今日高科技產業分工細微，供應鏈十分冗長，不但跨洲、跨越國境，製造過程從原料、零組件、半成品到成品亦長達數季，實務上，追蹤高科技貨品流向需跨機關行政量能，方得以長期並持續追蹤關注產品流向及最終用途。
- 二、我國滴水不漏管制適用於所有類型貨品，包括管制和未管制貨品；就未管制貨品而言，主要係針對疑似涉及武擴之最終用途或最終使用人之交易。倘主管機關接獲國內、國外情資或出口資料，貨品之出口或其最終用途可能導致武器擴散，我國將依規定啟動跨機關調查。
- 三、為防止未列管品項出口，且避免該品項之最終用途造成武擴，主管機關可採行多種作法，或通知廠商加強盡職調查，或採取禁止或給予條件式同意出口等，但無論是事前通知或事後調查，均需耗費亟大行政成本，且該管制效益仍遠低於廠商在出口前能夠自主完善盡職調查。
- 四、我主管機關未來應持續加強對廠商宣導國內外最新出口管制規範，籲其在出口前之務必進行各項風險評估及完善盡職調查，以確保我國整體貿易穩定及在全球供應鏈之可信賴程度。