政治科學論叢／第 91 期／民國 111 年 3 月／頁 1-48

美國針對性制裁中國大陸廠商的聽眾成本：訊號理論的剖析*

蘇翊豪**

摘　要

針對性制裁的對象是企業及個人等非國家行爲者，由於經濟成本與人道傷害較少，逐漸取代全面性制裁成爲脅迫外交的利器。儘管國際政治經濟學界已指出針對性制裁成效差強人意，但未能說明爲何美國仍持續制裁中國大陸企業，也無法解釋一度放行中興通訊等選擇性執法現象。爲回答這些問題，本文根據聽眾成本理論，概念化制裁爲溝通訊號，建構一個「2×3」矩陣，區分廉價、中等、昂貴訊號的層級，以及主政者傾向執法或政治化制裁的偏好差異。筆者接著採取厚資料的蒐集與詮釋途徑，檢閱美國政府各部門制裁中國大陸公司的公開聲明和執政者的回憶錄，發現美國領導人普遍具有透過制裁，產生聽眾成本以傳達守護國際秩序決心的動機。然而，川普亦有將制裁視爲籌碼以換取經貿利益的政治化取向，因此削弱聽眾成本的拘束力，

* DOI:10.6166/TJPS.202203_(91).0001
本文初步構想發表於 2019 年中國政治學會年會、東吳大學政治學系專題演講。作者感謝吳親恩、黃韋豪博士在本文寫作初期的建議、兩位匿名審查人的修改建議，以及宋繼旻、曾玫方、劉忠諺等助理先後蒐集與核對部分數據，惟一切文責由作者自負。本文爲國立臺灣大學新進教師創始計畫（110L7308）與科技部專題計畫（110-2410-H-002-007-MY2）的研究成果。

** 國立臺灣大學政治學系助理教授，E-mail: yihaosu@ntu.edu.tw。

收稿日期：110 年 9 月 27 日；通過日期：111 年 3 月 29 日

臺灣人文及社會科學期刊資料庫

使得遭制裁企業獲得轉圜餘地。本研究成果補充針對性制裁在大國競爭文獻的缺口，改善聽眾成本理論分辨傳訊內容的不足，並彰顯厚資料運用於分析實施經濟國策動機的優點。

關鍵詞：中美關係、經濟制裁、昂貴訊號、政企關係、厚資料

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

在國際體系中，「經濟制裁」（economic sanctions，以下簡稱制裁）是大國競爭過程中經常發生的現象（Drezner, 2021）。大國競爭肇因於權力轉移，意指崛起中的國家挑戰居於領導地位的守成國，使得既有國際體系的權力分布發生改變（Organski, 1968: 339-344）；制裁作爲限制經濟自由活動以達成政治目標的工具，既是守成國與崛起國削弱彼此實力的武器，也是雙方向盟友傳遞「決心」（resolve）的「訊號」（signals）。歷史上的經典案例是「伯羅奔尼撒戰爭」（Peloponnesian War）前夕，雅典執政官「伯里克里斯」（Pericles）對斯巴達盟邦「墨伽拉」（Megara）的貿易制裁。「修昔底德」（Thucydides）認爲，伯里克里斯藉由制裁，懲罰墨伽拉對雅典友邦發起的攻擊，並表達雅典對盟友的支持，而斯巴達對此也無法坐視不管，在雅典拒絕撤回制裁後宣戰（Baldwin, 1985: 150-154）。修昔底德的分析表明，發生在權力轉移期間的制裁可以向外界透露決心，而此訊號在各自陣營發酵後，極可能會升高敵意螺旋而釀成不同集團之間的戰爭。

不過，相較於上述「全面性制裁」（comprehensive sanctions）的悲觀後果，21 世紀初期出現了「針對性制裁」（targeted sanctions）的新選項。針對性制裁係限制部門、企業、個人進行貿易及使用金融體系的措施（Biersteker, 2015: 165；Drezner, 2011: 100），起源於學界與實務界在 1990 年代檢討全面性制裁的失敗。這些報告歸結兩項主因，其一是遭遇全面性制裁的領導人，可以藉故激起全國同仇敵愾的氣氛，製造「聚旗效果」（rally-round-the-flag effect）以鞏固政權（Allen, 2005: 124；Galtung, 1967: 391；Pape, 1997: 93），其二是領導人能夠轉嫁經濟傷害予政敵和百姓，而主要執政集團的利益仍然毫髮未傷（Lektzian & Souva, 2007: 849）。是故，爲了挽救制裁的效力，專家學者提出針對性制裁的選項，除了企圖直接打擊目標國家的「遴選集團」（selectorate），也期望避免將傷害擴及平民（Drezner, 2011: 98-100；Tostensen & Bull, 2002: 373-374）；因此，針對性制裁也泛稱「聰明制裁」（smart sanctions）。針對性制裁的概念問世後，至今累積有大量案例，聯合國於南斯拉夫內戰（1991～1999）時逐漸轉用針對性制裁（Andreas, 2005: 337），

臺灣大學圖書館

美國小布希（George W. Bush）政府在反恐戰爭時期大肆施展針對性制裁，企圖斷絕恐怖組織金源與大規模毀滅性武器的傳輸管道（Zarate, 2013: 42），歐盟尤其在 2014 年克里米亞危機後，定調針對性制裁爲對付俄國的主要措施（Ahn & Ludema, 2016: 8）。

國際政治經濟學界已探討這些針對性制裁案例的訊號、成效、後果，但卻鮮有著作剖析針對性制裁在中美競爭過程的傳訊作用。中國崛起後逐漸與美國在貿易、科技、通訊、網路等領域互別苗頭，於發展模式、國際規格、多邊體制等過去美國主導的場域激烈交鋒，使得中美兩國陷入長期冷戰的風險居高不下（朱雲漢，2020：145-152）。美國「川普」（Donald Trump）政府不再遮掩中美處於戰略競爭關係後，對中國大陸企業發動多起制裁；對此，先行文獻大多認爲美國制裁動機是透過削弱中國重點企業，打擊中國政府與企業共謀的不公平貿易體制，或者企圖隔絕中國產業，避免美國先進科技外流與確保美國競爭力。然而，效果導向的文獻無法解釋：爲何在針對性制裁成效不彰時，美國仍然對中國大陸企業訴諸制裁？圍堵導向的研究亦無法說明：爲何美國致力圍剿中興通訊等高科技公司時，卻一度考慮縱放這些企業呢？

爲充分回答上列問題，本研究將制裁「概念化」（conceptualize）爲一種國際溝通的訊號，向發起國以外的政府與企業傳達要求。「聽眾成本理論」（audience cost theory）認爲國家藉由強制手段對外發出「昂貴訊號」（costly signals），目標是爲了改變其他行爲者的判斷與作爲，使其遵照發訊者的安排或避免傷害發訊者的利益（Schelling, 2008: 2-4）；成本越高的訊號，展露的決心與可信度也越高（Fearon, 1994a: 579）。本文奠基於聽眾成本理論，進一步建構一個「2×3」矩陣，縱軸區別廉價、中等、昂貴訊號的層級，橫軸表示主政者傾向以「執法」（law enforcement）或者「政治化」（politicization）角度出發，實施制裁的偏好及脈絡差異。在縱軸，筆者整合訊號成本與傳訊內容，指出昂貴訊號將責任延伸至企業母國政府，增強公眾注目與爭議程度，其次的中等訊號則注重企業本身違法行爲，而缺乏聲明或者採用制式公告的制裁爲廉價訊號。在橫軸，筆者認爲主政者的偏好也會衝擊聽眾成本與拘束力的高低，倘若領導人與官員重視執法以穩固自由主義國際秩序規範，將可強化制裁的聽眾成本，確保制裁過程不受對手國的策略干擾。

臺灣大學學術期刊資料庫

但是，如果主政者偏愛將制裁當作換取經貿易利益的政治化作風，將有損制裁聲明的拘束力，因而出現選擇性制裁或放行的現象。

筆者藉由「厚資料」（thick data）的數據生成與詮釋途徑，降低只關注政治化作風的案例選擇偏差，凸顯數據之間隱含的因果路徑，檢驗美國針對性制裁中國大陸公司的發訊動機。筆者先蒐集美國國務院、國防部、商務部、財政部在 2001 年至 2021 年川普卸任爲止的所有制裁清單，清理出 682 筆中國大陸遭到制裁的案例。筆者接著比對總統行政命令、「美國總統計畫」（American Presidency Project）收錄之總統公開談話、各部門的制裁聲明，得出 216 筆夾帶指摘中國政府的昂貴訊號，234 筆資料爲聚焦在企業問題的中等訊號，另外有 232 筆是缺乏聲明或套用制式公告的廉價訊號。筆者深入檢閱這些聲明的文本，並參考美國總統「歐巴馬」（Barack Obama）與國家安全顧問「波頓」（John Bolton）的回憶錄、川普競選總統前的著述、以及《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）等報章雜誌的探訪。研究發現至少在本文的分析年間，小布希、歐巴馬、川普三位總統或多或少皆有透過制裁中國大陸企業，製造聽眾成本以傳達維繫國際規範與動機，而且越高昂的訊號，對自己與後任執政者遵循制度的拘束力越強。但是川普卻對中興通訊、華爲兩起關鍵案例，以政治化角度盤算取消制裁可獲取的利益，降低美國維持制裁的可信度，導致選擇性執法或者反覆撤銷與實施的狀況。儘管如此，川普卸任前仍然無法解除對華爲的制裁，顯示聽眾成本的束縛力。

本文的貢獻體現在三個層面，首先是在國際政治經濟學領域，填補針對性制裁運用在大國競爭的文獻缺口，並指出將制裁視爲訊號，更能理解爲何美國不顧制裁成效，依然對中國大陸企業祭出制裁，也能說明即便美國有意抑制中國大陸企業取得先進科技，仍然發生選擇性制裁的狀況。第二項學理貢獻是強化聽眾成本理論的成本衡量方式，依照責任集中在企業還是政府肩上的聲明內容，區辨出昂貴與中等訊號的針對性制裁傳訊模式。最後，儘管自中美貿易戰以來，不乏有媒體與智庫整理記錄不同波段的制裁案例，但是本文以企業爲分析單位，透過厚資料的詮釋方法，彰顯美國執政者祭出制裁時的傳訊用意。本文下節介紹美國實施制裁的部門與清單，第三節討論針對性制裁的文獻貢獻與侷限，第四節闡述聽眾成本理論如何運用在美國對中國大陸企業的制裁，第五節勾勒研究設計跟呈現整

臺灣人文與社會科學資料庫

體制裁趨勢，第六及第七節分別爲小布希與歐巴馬、川普執政時期的案例分析，並在第八節總結本文的發現與預示未來研究方向。

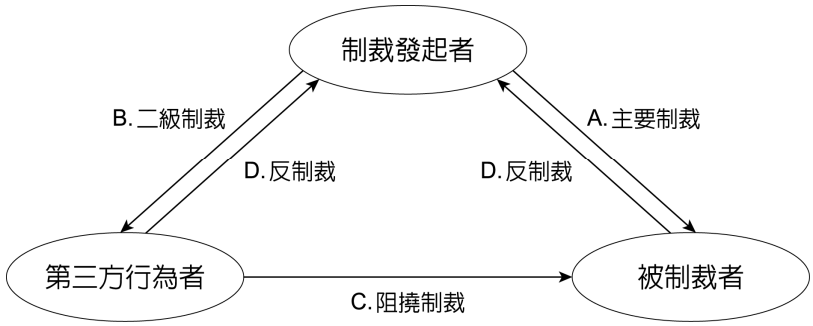
貳、制裁定義與美國實施制裁的政府部門介紹

「經濟國策」（economic statecraft）泛指各種藉由影響對方以實現戰略與價值目標的經濟手段（Baldwin, 1985: 13-14）。以對象承受的經濟後果爲光譜，經濟國策可細分爲援助跟制裁，其中制裁乃造成對方經濟痛苦的國策（劉致賢，2018：34；Baldwin, 1985: 41）。制裁以涵蓋範圍爲標準可區分爲廣義與狹義用法，廣義的制裁涵蓋「出口管制」（export control），因爲實施出口管制之目的不見得爲處罰當事人，例如以防疫期間的口罩管制爲例，係政府爲了避免市場價格波動、確保供給穩定而限制重要物資出口。狹義的制裁不含出口管制，僅限於帶有處罰意味的限制手段，在法律上特指政府爲了履行行政目的，使用罰鍰、沒入、褫奪資格、限縮權利、傷害名譽等裁罰性不利處分（詹鎮榮，2009：322）。若以發起根據爲準繩，制裁可分爲「主要制裁」（primary sanctions）與「二級制裁」（secondary sanctions）（圖 1）。主要制裁涉及發起者與被針對者的雙邊、直接關係，像是美國制裁參與建設南海人工島嶼的中國企業。二級制裁的框架屬於多邊、間接關係，意即發起國將非目標國的企業當作第三方，以其違反對伊朗、北韓、或恐怖組織等貿易、金融、武器禁運爲由採取制裁。換句話說，二級制裁處罰違反主要制裁的「阻撓制裁者」（sanctions-busters）（Early, 2015: 30-38；Fabre, 2016: 259-262；Shambaugh, 1999: 4-6）。

美國有相當多機構可以參與針對性制裁的制定流程，不過擁有獨立制裁清單者計有「國務院國際安全與防擴散局」（Bureau of International Security & Nonproliferation, ISN）、「國防部、商務部產業暨安全局」（Bureau of Industry & Security, BIS）、以及「財政部海外資產控制室」（Office of Foreign Asset Control, OFAC）、司法部等部門（表 1）。以下依照軍用、「軍民兩用」（dual-use）、民用品的差異，分別闡述這些部門執行針對性制裁的背景，並且側重討論國防部與財政部 OFAC 專門針對中國大陸企業的清單設計。

臺灣大學國際事務學院

圖 1　美國制裁中國廠商模式示意圖



說明：線條 A 代表美國對中國廠商實施主要制裁，或美國對任意國家的制裁；線條 B 代表美國以中國廠商違反主要制裁的事由實施二級制裁；線條 C 代表中國政府或廠商藉由援助、貿易、投資被制裁者以阻撓美國的制裁；線條 D 代表中國政府對美國的「反制裁」（counter sanctions），無論基於反對主要或二級制裁，只有政府有能力發起反制裁。

資料來源：作者參考 Early（2009: 52）修改繪製而成

表 1　美國政府主要部門對中國大陸企業的針對性制裁

部　　門	主 要 法 源	清　　單（例舉）	重 要 案 例
國務院國際安全與防擴散局	《防止核武擴散法》 《飛彈制裁法》	防止擴散制裁清單 武器出口管制法清單	北方工業集團 大連盛輝公司
國防部	《1999 年國防授權法》	解放軍控制名單	華為 中興通訊
商務部產業暨安全局	《出口管理條例》	實體清單 未經驗證清單	華為 大華科技
財政部海外資產控制室	《美國敵對國家制裁法》	特別指定國民名單 中國軍工複合體名單	崑崙銀行 珠海振戎
司法部	《海外反貪污行為法》	無專門清單，但定期公布執法案例	無

資料來源：作者參考 George E. Shambaugh (1999：46)、李沛達（2009：50）增加清單與案例而成

國務院負責管理彈藥、武器、核能等裝備與技術，以出口許可證的方式管制軍用物資出口，將違反防範擴散建制的實體放入「防止擴散制裁清單」（Nonproliferation Sanctions）或「武器出口禁止清單」（Arms Export Control Act Debarred List），並對違反者施加行政裁罰（Shambaugh, 1999: 44）。小

臺灣人文學藝術期刊資料庫

布希總統和時任軍控與國際安全事務次卿的波頓在 2003 年提出《防止擴散安全提議》（*Proliferation Security Initiative*），賦予國務院擴大針對性制裁力道跟範圍之權限，並在 2005 年成立國際安全與防擴散局，積極推廣「阻進攔截」（interdiction）原則，例如無視《公海公約》（*Convention on the High Seas*）賦予的「無害通過權」，在公海搜索疑似裝載大規模毀滅武器的各國船隻（莫大華，2004：29）。國務院的特點是每兩年須審核該項制裁，如果判定對象仍有違反武器擴散等情事，將繼續宣告制裁，如否即不再執行，等於變相撤銷制裁；這跟財政部等單位除非決議撤銷制裁，否則將持續執行的效力截然不同。

國防部具有決議出口產品是否含有軍事終端用途、監管外國採購美國軍事產品，以及建立如何分配軍事裝備給不同國家順位等權限（Chapman, 2015: 98-99）。有鑑於中國軍事威脅與日俱增，《1999 年國防授權法》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999*）規定，國防部需要定期提供由中國人民解放軍所屬與控制企業的名單；美國眾議員「考克斯」（Christopher Cox）等人亦在 1999 年提出報告，指出中國部署大量間諜竊取先進技術，要求國防部成立更多專屬單位處理審核對中國的出口管制（Chapman, 2015: 123-124）。然而，國防部遲至 2020 年 6 月才在參眾議員的壓力下，釋出第一批解放軍關聯清單，雖然聲明並未披露這些企業與解放軍的具體關聯，但政府仍禁止任何實體投資或與其展開交易，用意在向外界突顯中國軍民融合發展戰略的危害，以及確保美國軍事技術優勢（Cotton & Gallagher, 2020）。

商務部負責訂定與裁決商品及技術的出口申請案件，除了管制涉及國家安全的品項，亦根據美國國內稀有資源或糧食的供給程度，調配出口額度（魏艾，1988：56）。小布希總統在 2002 年 4 月將「出口管制局」（Bureau of Export Administration）改名爲產業暨安全局，以反映日益重要的國土安全、經濟安全、網路安全等新興議題（Chapman, 2015: 85）。而自川普總統上任以來，BIS 有擴大軍民兩用貨品與技術範圍的傾向，除了傳統武器、航太通訊、電子半導體產業，亦逐漸納入人工智慧、量子科技、生物識別等新興領域的管制（顏慧欣，2019）。影響所及，出現在「實體清單」（Entity List）與未經驗證清單（Unverified List）的中國廠商有大幅增加的趨勢。列入拒絕人員清單的個人，係因爲涉及違反《出口管理條例》（*Export Administration*

臺灣大學學術期刊資料庫

Regulations）等規定而受罰，導致 BIS 取消其出口權益。BIS 對列於實體清單的外國企業、機構團體、政府組織，採取「推定禁止」（presumption of denial）原則。除非申請者證明與其的交易行爲不會危害美國國家安全，否則無法取得許可證，甚至若無視 BIS 的事前審查規定而執意交易者，將會受到沒入貨物、行政罰鍰、罰金與監禁之刑事處罰（顏慧欣，2019）。若 BIS 難以從過去交易歷史，追查最終使用用途與查核該外國實體是否違反《出口管理條例》，而且該實體與其所屬國政府未回覆 BIS 之調查，則考量與其自由交易有危害國家安全之虞，BIS 會先將其置入未經驗證清單，待日後確認其「良善意圖」（bona fide）才會解禁（Wysong & Ferrer, 2014）。

財政部 OFAC 監管對伊朗、北韓、古巴、俄羅斯等國的制裁，同時也執行對違反這些國家禁令的次國家實體之制裁。OFAC 控管相當多的制裁清單，其中被放入「特別指定國民名單」（Specially Designated Nationals & Blocked Persons List, SDN）的後果遠比 BIS 的實體清單嚴重，因爲就概念上而言，BIS 仍允許用戶申請與名列實體清單者交易，但 OFAC 直接隔絕 SDN 中的實體，不僅沒收已用於違法交易的資金，更停止其美元支付功能，斷絕其與外界的交易管道（Chapman, 2015: 237）。OFAC 在 2020 年 11 月成立中國軍工企業的新清單，將二級制裁範圍擴及至投資或參與這些企業衍生性金融商品的人士，要求投資者提高警覺避免無意間資助中國軍工企業（Ramachandran & Heck, 2021）。

司法部主要協助各個政府部門蒐集廠商違法證據，進行起訴準備與法庭辯論，司法部本身亦根據 1977 年制定的《海外反貪污行爲法》（*Foreign Corrupt Practices Act*, *FCPA*），公告賄賂海外國家官員以換取不當商業利益與投資優勢的各國公司（Tomashevskiy, 2021: 389）。該法原先僅限於制裁本國人，但在 1988 年後修訂後涵蓋非美國籍的行爲人，並提升公司最低罰款額度至 200 萬美元、個人罰款金額上限爲 10 萬美金（吳盈德，2014：4-11）。FCPA 歷年檔案裡，只有跨國公司在中國賄賂官員而遭制裁的記錄，尚未有針對中國跨國公司的制裁案例，目前也僅於 2020 年初傳出調查中興通訊海外行賄的消息（Viswanatha & Ramey, 2020）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、針對性制裁的文獻檢閱

國際政治經濟學界有三種概念化制裁的方式：脅迫目標對象的外交工具、限制目標對象的保護政策、向目標對象傳達意義的訊號（Giumelli, 2011: 3；Poh, 2020: 28-33）。就第一類而言，制裁是用於實現人權保障、民主轉型、抑或是嚇阻侵略的工具，由於成本相對戰爭低廉，因此一般認爲制裁乃戰爭的替代選項，而且在威脅階段通常比實施階段有效。制裁實施後，亦爲保護本國產業、降低外國企業競爭力的政策，同時也能藉由隔絕對方以避免關鍵技術外流。最後，制裁具有傳達訊號與價值的象徵意義，不僅可以滿足國內支持者的期待，亦能透露發起國的戰略偏好跟方針，促使其他國家在讀取訊號後改變態度與決策（Giumelli, 2011: 147；Poh, 2020: 28-33）。本文採取訊號的概念化方式，在改善訊號理論之前，探討既有文獻將制裁理解爲外交工具與保護政策的貢獻與侷限。

一、制裁作為外交工具

依照時序差異，作爲外交工具的制裁可以區分爲威脅與實施階段。先行研究顯示，成功的制裁通常出現在威脅階段，因爲 (1) 威脅階段的磋商空間較具彈性，可以避免彼此因爲公眾關注，而陷入難以妥協退讓的協商僵局（Drezner, 2003: 645-647）；(2) 發起國實施制裁後，目標國評估讓步將使得未來更沒有對抗的條件，所以越不願意屈服（薛健吾，2021：59）。即使制裁在實施階段的成功機率較低，倘若能順利重創目標國的遴選集團，分裂與削弱領導人的最小「獲勝聯盟」（winning coalition），導致領導人的政治基礎下降而挑戰者的實力上升，進而增加領導人跟制裁發起者妥協的機率，照理依然有機會成功達成外交目標（Bueno de Mesquita et al., 2003: 23-24）。Lektzian 與 Souva (2007: 849) 的研究表明，對非民主國家的全面性制裁效果不彰，主因乃非民主政體的最小獲勝聯盟較小，使制裁對目標國大眾的傷害無法轉化成足夠政治壓力。換言之，針對性制裁如果能打擊最小獲勝聯盟，將使得制裁成效大幅增加。另外，針對性制裁的「汙名化作用」（stigmatization）也能使得銀行在避免增加聲譽成本的考量下，不得不切斷

臺灣大學國際事務碩博士學位學程

威權統治客戶的洗錢管道（Biersteker, 2015: 176）。

然而，許多實證結果顯示遴選集團理論的預測背道而馳，關鍵是針對性制裁一旦實施後，仍然無法有效解決監督與執法難題、「集體行動困境」（collective action dilemma），以及「始料不及的後果」（unintended consequences）。Biersteker 研究發現在 169 個聯合國的針對性制裁案例中，用於脅迫他國政府改變政策的效果最差，僅能取得 10%左右的成功率（2015：173）。Gordon 認爲在武器禁運層面，聯合國雖然較能控管大規模武器的貿易商，但對於輕型武器的地下交易市場仍然一籌莫展（2011：322）。他也表示貿易制裁碰到類似難題，因爲被制裁的廠商可以改頭換面，而稽查速度卻跟不上這些廠商躲避制裁的技巧。儘管金融制裁能有效收斂大企業、銀行、具海外資產統治者之行爲，可是掌握這些資金流向的難度依然很高，而且獨裁者如果喪失了海外逃亡或者資金管道，反而變本加厲（2011：328）。Portela 指出歐盟對緬甸與北韓的針對性制裁差強人意，需要中國願意配合阻斷這些國家所屬廠商從事邊境貿易，但中國卻因爲從這些被孤立國家獲取巨額利潤而興趣缺缺（2014：34）。歐美對於俄國的針對性制裁產生許多意外後果，重挫俄國原本比較支持自由貿易、開放競爭的出口導向部門，使得他們在國內已日益緊縮的活動空間更加舉步維艱，國家整體經濟政策也越來越朝向保護主義（Pond, 2017: 1075）。此外，針對性制裁也會產生意想不到的「道德風險」（moral hazard），有些發起者鑒於實施成本較低、也較有資訊評估掌握對自身的經濟損害，因此恣意動用針對性制裁，反而破壞早前希望降低對被制裁國家衝擊的美意（Early & Schulzke, 2019: 58）。

最後，針對性制裁一樣會對發起國構成嚴峻的經濟成本，故發起國政府必須權衡甚至適時鬆綁以降低對國內企業的衝擊。這個論點的文獻主要採取美國上市公司股市價值之變化以衡量制裁的後果，例如 Webb 比較 1989 年老布希政府的天安門制裁，以及 2011 年歐巴馬政府威脅制裁中國操縱匯率，實證結果顯示兩起事件均造成與中國有較高貿易額度的美國公司，受到的經濟傷害遠高於其他企業（2020：760-763）。此外，Allen 使用「事件研究法」（event study），分析 BIS 針對性制裁華爲、中興通訊、海康等科技公司，也得出類似的結論。該實證結果發現，每當這些公司被放入實體清單，美國供應商與進口商的市值便會劇烈震盪，造成市場不確定

臺灣大學圖書館期刊資料庫

性驟升（2021：331-332）。

綜上所述，以上文獻揭櫫針對性制裁的啓用動機跟學理依據，但也彰顯針對性制裁的成效不如預期。倘若針對性制裁無法協助完成外交目標，何以從小布希至川普甚至「拜登」（Joseph Biden），美國政府仍頻頻對中國大陸企業實施同樣的制裁模式呢？

二、制裁作為保護政策

對於上述文獻的盲點，這類研究的答案是制裁主要目的不在於迫使對方屈服，而是反映國內利益團體「遊說」（lobbying）或者國家「安全化」（securitize）外在威脅的動力。首先，由於制裁限制外國廠商的競爭空間與優勢，故本國廠商具有誘因遊說政府採行對內管制與對外制裁。有些學者借用「長臂管轄」（long-arm jurisdiction）的概念，形容美國將法律武器化與管轄權過度擴張的現象，長臂管轄權源自美國的訴訟判例，如原告主張權利與該州具有最低聯繫（minimum contacts），即使被告居所並不在該法院所在州，該法院對被告依然具備管轄權（戚凱，2021：61-63）。在國內市場，法國國際關係與戰略研究員「阿里・拉伊迪」（Ali Laidi）認爲美國政府針對性制裁西門子、荷蘭銀行、法國興業銀行等數家歐洲企業，正式理由是這些企業違反《海外反貪污行爲法》等規範，背後動機乃企圖削弱非美國跨國公司的實力以利美國企業併購，將其逐出美國本土市場（Laidi, A.著，法意譯，2019：28-35）。在對外投資，國際政治經濟學者指陳美國管轄權的擴張，已逐漸成爲施展經濟國策的利器，成功降低美國跨國企業在他國適應當地規則的交易成本，連帶打擊當地國家的競爭者（Kalyanpur & Newman, 2019: 2）。除了《海外反貪污行爲法》，《聯邦經濟間諜法》（*Economic Espionage Act*）也規定，只要組織行爲人依美國法律成立或侵害營業秘密行爲在美國領域內發生等最低聯繫，美國均具有刑事管轄權（劉怡君、林志潔，2020：52）。

其次，制裁可以產生「脫鉤」（decoupling）與降低經濟互賴的效果，避免他國經由貿易投資與人員交流取得先進技術及滲透機會，以鞏固本國的科技發展跟「供應鏈安全」（supply-chain security）。這類論點反擊越需要與被制裁者保持經貿關係，越缺乏意願執行制裁的互賴理論主張（Bapat

臺灣大學圖書館期刊資料庫

& Kwon, 2015: 132；Drezner, 2000: 74；Shambaugh, 1999: 16），強調爲了增進國家安全，政府更有動機斬斷與潛在敵國的經貿聯繫。因此，美國管制品項依照對象的特性而有所差異，比方說針對區域局勢較爲緊張的國家，美國管制主要標的是軍事運輸工具與技術（魏艾，1988：56）。對於半導體等高科技產品原料跟技術，美國過往對中國保持高度的警戒心，但由於保護政策係以美國國內出口商與跨國公司的利益爲代價，長期以來導致美國公司不敵在華的他國企業。在這些美國公司的遊說下，BIS 於 2007 年修改對中國出口管制的規定，讓中芯國際等企業擁有申請成爲合格終端用戶的資格，以免除美國公司出口的審批程序（李沛達，2009：139-150）。此外，Meijer 執行將近 200 篇訪談，發現美國國內有三個群體相互爭奪對中管制的話語權，分別是主張快速吸納人才投入研發與對外銷售科技成果的「競速聯盟」（run faster）、要求強化出口管制以鞏固技術優勢的「控制鷹派」（control hawks）、強調審時度勢與改革清單和個案審查的「法制派」（China rule）（2016: 146）。Meijer 主張與中國經貿關係密切的競速聯盟，在「柯林頓」（William Clinton）執政時期成功崛起，脫鉤經濟與安全議題；相對地，控制鷹派在小布希執政時，致力阻擋任何放寬對中國出口管制的法案，而歐巴馬政府則試圖調和這兩股力量，反映在管制清單與流程的改革（2016：323-330）。Meijer 對美國國內聯盟勢力變化的觀察有獨到之處，但忽略了不同政府之間也有政策的延續性，究竟是什麼因素拘束主政者，是本研究分析的重點。

相對於遊說機制，安全化理論將分析視角定位在主政的政治菁英，以及其如何操縱政治話術。安全化意指主政者將議題塑造成實在的威脅，意圖使用超乎常規政策形成過程的模式，以緊急應對的態度來降低威脅（Buzan et al., 1998: 22-23）。Campion 分析中國海洋石油在 2005 年企圖收購「優尼科公司」（Unocal Corporation），以及華爲 2013～2018 年在美國市占率的攀升，整理出美國政治人物面對中國崛起以來，所採取的安全化中國廠商威脅之共通論述模式。其一聲明中國廠商由政府控制、代表中國特色，其次強調中國廠商受到政府大量補助，最後聯繫到不公平的競爭模式與對美國關鍵基礎設施安全的危害，以此喚起美國大眾的憂慮與共鳴（2020：59-61）。當安全化的論述在社會上發酵後，針對性制裁這些企業便是順理成章的保護政策。

這些文獻從美國國內因素出發，充分解釋國內政治如何影響對中國的

臺灣大學國際關係研究所

制裁與管制，但卻無法說明爲何美國選擇性制裁或放行的現象，亦即對待具有相似威脅的中國大陸企業，採取不一樣的制裁態度。尤其在川普執政時期，儘管官方揭櫫華爲與中興的危害，可是川普卻有意提供這兩間公司和解的機會。是故，美國是否履行針對性制裁，並非只基於保護國家安全的考量。

肆、美國制裁中國大陸廠商的發訊成本與意義

制裁帶有傳遞訊息的功能，發訊者藉由制裁的聲明與行動，讓目標對象與其他觀察者察覺其決心，以誘導其配合發訊者的行動或者朝向發訊者期待的政策走向（Biersteker, 2015: 166-167；Martin, 1993: 414）。[1] 分析訊號如何運作的重點有三項，分別是目標對象爲何、強度或可信度有多高、以及欲傳達的要旨是什麼。

首先，本文指出美國政府針對性制裁的發訊對象，包含目標國與第三國政府及企業，期望後者們配合美國的主張。[2] 新興實證文獻證實這個發訊對象的說服力，例如 OFAC 將任一國廠商放入 SDN 當中，第三國廠商察覺美國政府執法決心後，基於風險考量會顯著減少與該國的軍民兩用商品貿易額度（Peterson, 2021: 1826）。而且當 OFAC 針對性制裁的頻率與罰金上升後，被制裁企業所屬母國跟美國的貿易亦隨之劇烈下降（Early & Peterson, 2021: 6）。根據類似發訊邏輯，對美國 FCPA 執法行爲的研究顯示，制裁賄賂當地官員的跨國公司可示警其他企業，在當地國投資可能具有高度政治風險，因此能遏阻外資對該國的直接投資（Graham & Stroup, 2016: 64；Tomashevskiy, 2021: 388）。

---

1 例如聯合國安理會層級基於集體安全準則所授權的制裁行動，宣示整個國際社群對於普世價值與規範的擁護，具有下列傳訊功能，包括 (1) 指名羞辱被制裁者以迫使其改變作爲、(2) 正當化第三方行爲者孤立被制裁者的行動、(3) 提醒成員國避免破壞集體決議而逕行動武（Biersteker, 2015: 166-167）。

2 如果發訊的目標對象是國內觀眾，對外全面性制裁可以顯示執政者捍衛價值與規範的決心，獲得支持者認同。學者分析 1948～1999 年美國總統各月份支持度與制裁的關聯，發現每起全面性制裁行動可以提升總統 1.2% 的支持度（Whang, 2011: 796）。

臺灣大學期刊資料庫

然而，爲何制裁訊號的傳訊效果有別？筆者認爲傳訊強度與要旨、再加上個別政治人物的偏好取向可以整合成一個「2×3」矩陣（表 2），縱軸表示聽眾成本的相對高低，分辨標準是本研究原創的聲明批評對象差異，橫軸是主政者不同偏好導致的執法與政治化脈絡差異。縱軸承襲聽眾成本理論的訊號操作化定義：訊號強度隨發訊者的姿態上升而更爲清晰，也越能讓收訊者與觀測者瞭解其決心（Venteicher, 2009: 25）。Fearon 等學者認爲發起制裁的官方聲明、公開演說、宣示場合可產生拘束力高的昂貴訊號，顯示其「言出必行」（commitment）而非「虛張聲勢」（bluffing）（Fearon, 1994b: 239；Kydd, 2000: 326-327）。發訊者在公開場合高調威脅或宣布對外動用制裁，將產生具有束縛效果的聽眾成本，意即當執政者退縮而不再實施制裁的話，會導致國內大眾與菁英的懲罰，或者是國際觀眾對其的貶抑，因此凸顯執政者對制裁議題的重視（Fearon, 1997: 70；Kertzer et al., 2021: 313；Quek, 2021: 537-538）。[3] 不過，這項操作化定義有個分析盲點，蓋因絕大部分外界可觀察到的聲明屬於公開文件，私下協商或威脅的文本取得難度較高，倘若僅依照聽眾成本理論原先的判準，將無法從可觀測文件中分辨昂貴訊號。Morgan 等人也注意到這個問題，轉而細分主政者公開威脅制裁的聲明內文，以「考慮研究各種政經手段」、「考慮增加關稅」、「必定增加

表 2　美國針對性制裁的預期聽眾成本差異

主政者的偏好 / 聲明的層級	執法脈絡 偏好維護自由主義國際秩序	政治化脈絡 偏好增加美國經貿收益
批評中國政府的昂貴訊號	對美國政府拘束力高	對美國政府拘束力中
批評中國企業的中等訊號	對美國政府拘束力中	對美國政府拘束力弱
採取制式公告的廉價訊號	對美國政府拘束力弱	對美國政府拘束力弱

說明：拘束力即「束縛程度」（hand-tying），程度高低屬於相對概念，當拘束力越強，背棄承諾的成本越高，理論上的傳訊效果也越好。

資料來源：作者自製

[3] 反之，私下要脅制裁，因爲缺乏國內與國際觀眾的關注而無法製造聽眾成本，反倒透露發起國不願升高衝突的猶豫與軟弱（Walentek et al., 2021: 425-426；Whang et al., 2013: 68）。

臺灣大學學術期刊資料庫

關稅」等三種不同陳述劃分出微弱、中等、強勢層級的威脅訊號（Morgan et al., 2013: 6）。[4]

同理，在實施制裁的階段，筆者亦主張這些文件的論述內容或策略，可彰顯發起制裁者的決心高低。首先，發起者如果較不重視特定事件，或者有意預留往後轉圜空間，擔心反悔而遭到政治課責，在實施制裁的同時會選擇釋放廉價訊號（McManus, 2017: 5；Snyder & Borghard, 2011: 439）。本文認爲典型的廉價訊號爲缺乏公開聲明或者使用制式公告的制裁，較不易引起公眾關注，故傳訊強度較爲微弱。倘若發起者關心某些案例，可是不願升高緊張，會使用聚焦在中國大陸企業本身行爲的中等訊號。主因乃針對性制裁本質是透過懲處企業等非國家行爲者，修復遭其違法行爲削弱的國際規範與安全，驅使其積極配合對其他國家與實體的制裁，以傳達維護自由主義國際秩序各種規範的決心，是故制裁的合理聲明理應集中在公司本身。此外，政府未必有能力與職責全盤管制企業的貿易投資，因此企業違法行爲原則上不由母國政府概括承受。[5] 最後，假使發起者認定中國政府需要連帶承擔監管與督導責任，[6] 並且決定承受衝突升高的後果以昭信守，便會採取批評中國政府的昂貴訊號。這類昂貴訊號除了討論企業的涉案情事，同時凸顯其母國政府責任，帶有「議題連結」（issue linkage）的傳訊效果（Lacy & Niou, 2004: 26）。是故，此舉引起爭議與公眾關注程度，比起單純探討中國大陸企業的聲明來得高，形成騎虎難下的聽眾成本效果。

不過，聽眾成本理論並未審視發訊者偏好，對訊號拘束力可能產生正負兩面的脈絡影響。脈絡是外於理論的背景因素，雖然不會直接導致結果，但會影響因果機制的運作程度與方式，使得同一種機制處在不同脈絡下，出現相異的發展（Falleti & Lynch, 2009: 1151）。筆者提出執法與政治化兩

---

4 Morgan 等人的微弱、中等、強勢訊號的編碼範例原文分別是 will consider study various political and economic courses of actions、will consider increasing tariffs、will increase tariffs。

5 例如臺灣企業曾因違反對北韓制裁而遭到美國二級制裁，但美國政府聲明內容主要批評這些公司漠視國際規範，並非攻訐臺灣政府（U. S. Department of the Treasury, 2019）。同理，爲了避免引起誤會，美國政府偶爾也會強調該項制裁僅及於某中國大陸企業，無涉中國政府（U. S. Department of State, 2002b）。

6 比方說在南海建造人工島嶼、協助開發監控公民工具，很難由企業單方面主動開啓任務。

臺灣人文及社會科學引用資料庫

種脈絡，指出在主政者偏向維繫國際秩序與依法行事的執法脈絡下，制裁訊號對美國政府的相對拘束力由高至低，恰如昂貴、中等、廉價訊號的層級。相對地，政治化本意是將議題變成具有政治性質，例如原本屬於技術官僚的議題擴展成大眾政治的範疇，或者將低階政治事件催化成具有高階政治性質，以增加發起者的籌碼（賴昀辰，2019：44-46）。[7] 據此，在政治化的脈絡下，發起者重視經貿收益多過於鞏固自由主義國際秩序，將執法案例轉化爲談判籌碼，而姿態拉得越高，也越有籌碼的交換價值。但是，如果主政者研判放棄制裁可以後續取得更好的報酬，也會不惜漠視或犧牲既有規範，從而減損聲明的拘束程度。

以美國總統爲例，執法與政治化脈絡差異充分顯示在歐巴馬和川普的分歧。根據《華盛頓郵報》（*Washington Post*）副總編輯 Bob Woodward 的探訪，川普的法律顧問 John Dowd 私下詢問川普，對歐巴馬在 2016 年底，制裁參與及實施網路攻擊的 35 名俄羅斯外交官、9 間實體有何看法。[8] 川普直截了當地說：「這給了『我籌碼』（leverage）」（Woodward, 2019: 330），而非表明支持捍衛國際秩序與安全的決心。同樣地，《華盛頓郵報》記者 Josh Rogin 訪談川普任內的國務院官員得知，每當川普不滿意中國在貿易談判過程的條件時，會刻意提高談判的天花板以激怒中國，然而快達成協議時便會輕輕放下當初設定的籌碼（2021：107-108）。由此可見，川普唯經濟利益是圖的作風跟歐巴馬相比，較難抵擋中國政府利誘美國不實施或者解除制裁。

伍、研究設計與制裁趨勢

一、厚資料研究設計

本研究採取混合研究法中的厚資料途徑，混合研究法宗旨在於彌補量化與質化的缺憾。量化研究法的長處是能清楚界定概念之間的數值關聯，以

---

7 除了經貿領域，美國情報界指出在川普任內，亦出現情報機關內外部人員因爲爲了個人地位優勢、意識形態、部門利益，嚴重「扭曲情報」（cook the books）並影響公眾輿論的政治化風氣（Gentry, 2020: 639）。

8 依照 Bob Woodward 的記錄，John Dowd 指明該事件發生在 2017 年 1 月，實際上歐巴馬是在 2016 年 12 月 29 日制裁這些俄國官員與實體。

臺灣人文社會期刊資料庫

檢驗研究假設成立與否，但是假設並非無端生成，有賴於觀察、經驗、文獻分析等非量化方法（Gerring, 2012: 383）；相對地，質化研究法有助於開展具有新穎或深邃理論意涵的研究假設，不過在案例選擇與概念衡量等方面，難免受限於選擇偏差與「過多變項、過少案例」等問題（周嘉辰，2015：63；劉正山，2019：i-ii）。厚資料途徑企圖結合兩者優點，在蒐集數據階段仍承襲量化研究步驟，盡可能增加「觀測值數量」（data-set observations），但是在數據清理與分析階段，納入「厚描傳統」（thick description）與論述分析技巧，將情境與脈絡的時序變化賦予至資料結構（Bornakke & Due, 2018: 2-5）。換言之，厚資料蒐集方法可避免「僅依應變項挑選案例分析」（selecting on the dependent variable），而詮釋方法有益於彰顯數據隱含的「因果路徑」（causal-process observations）。舉例而論，有些時事評論不經意渲染美國制裁的政治盤算，肇因於目光過度集中在制裁引起的政治風波而忽略執法案件。另外，在詮釋資料時，如果僅著重被制裁數據的單一面向，難免遺漏本應發生卻未出現的事件轉折點。比方說中興通訊被制裁的時間點是 2016 年 3 月，但在 2018 年 4 月本來將再遭到商務部制裁，卻受川普干預而換得和解機會；同理，川普一度想在 2019 年 6 月放行華爲，可是被波頓等人成功阻止。如果單看美國政府的表面記錄，無法捕捉這些峰迴路轉的制裁案例。

因此，本研究的數據生成過程分成兩個步驟，首先是蒐集美國政府制裁清單中的中國大陸企業（詳見附錄），期間從 2001 年 1 月 20 日小布希擔任總統起，至 2021 年川普卸任日爲止。一方面，美國增加對中國運用二級制裁次數的濫觴爲 2001 年中國加入世界貿易組織（戚凱，2021：118）；另方面，美國政府部門的新聞稿等文件大多僅可回溯至 2001 年。筆者逐一清理上述期間內的國務院 ISN、國防部、財政部 OFAC 的歷史文件，由於商務部 BIS 並未逐年提供被制裁者的名錄，筆者先取得當下被放入實體清單的所有中國大陸廠商，再從《聯邦公報》（*Federal Register*）搜尋中興通訊等曾被制裁但後續獲得解除的企業。依照上述流程，筆者彙整出 682 筆遭美國政府制裁、設籍在中國大陸的公司；[9] 這數據是總次數而非公司總數，

[9] 美國政府確認延邊銀星網路科技有限公司與眾祥石化有限公司，分別是朝鮮與伊朗在華開設的公司，因此不納入分析。此外，商務部在 2020 年 12 月 23 日公布，正式移除

臺灣大學期刊資料庫

乃因有些公司名列不同清單，或接連被同單位宣告制裁。

接著，筆者在總統行政命令，「美國總統計畫」的演說記錄，各政府主管機關的新聞稿、官員講話、記者會說明中，尋找比對每間被制裁企業的聲明。這些內容乃新聞報導與社群媒體對外擴散資訊的源頭，所以部門領導人甚至總統經常對此字斟句酌，具有厚描分析的價值，可供挖掘不同文件中語言運用的共同規律、或者相似文件裡的不同詞語表述，以利瞭解美國針對性制裁中國大陸公司的取捨。其中，加州大學聖塔芭芭拉分校設立與管理「美國總統計畫」資料庫，收錄 1929 年以來美國總統在各種公開場合的談話。即使在各政府部門層級，川普亦曾跟商務部官員們討論，將華為放入實體清單的新聞稿應如何措辭時，強調需要把「總統的批准」加進制裁華為的陳述當中（Bolton, 2020: 308）。[10] 從反面思考，倘若這些官方陳述沒有對外傳訊的意義與效果，川普等人即無大做文章的必要。

根據前一節的訊號理論，本研究將這些企業遭制裁的聲明層級分成三級（表 3），第一類是明言中國政府具有責任，或者該企業協助中國政府對美國造成威脅者。第二類著重在企業本身的問題，並無指涉中國政府參與、縱容企業違反國際準則。最後是制裁決議沒有附帶任何文件說明，或者這些文件純為記錄添加制裁的制式公告，缺乏闡述違法與威脅原因者。表 3 揭示這三級的判準，並列舉不同類別下的語句用法。第一、第三級較容易判定，惟第二級的聲明有些詞句雖然談到中國，但本意指這些公司位於中國境內，或者運送未經許可的貨品經由中國，並非控訴中國政府須負起連帶責任，因此文義需要依照上下文脈絡而定。由於制裁聲明來源不同，各部門制式公告可能會與演說講話的記錄重疊，對於此種衝突狀況的判定原則以昂貴、中等訊號為優先順序。相較於聲明的聽眾成本層級，主政者的偏好隨個人認知與外在情境改變而變動，需要透過論述分析了解其心目中的優先排序

香港特別行政區單獨表列的地位（U. S. Department of Commerce, 2020d）；在此之前中國大陸與香港被制裁的企業都是分開標記，兩者的傳訊指涉對象不同，故本研究未納入香港企業。

10 川普以一貫的浮誇詞彙讚賞商務部長羅斯（Wilbur Ross）的原稿，原文為 “It’s beautiful. Add “with the approval of the President” next to one of the references to Commerce adding Huawei to the entity list.”

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3 美國政府針對性制裁中國大陸企業的聲明分類

聲明層級	例句結構
昂貴訊號 中國政府具有責任或關聯	（商務部） (The BIS) added to the Entity List N Chinese companies implicated in human rights violations and abuses in the implementation of the People's Republic of China's campaign of repression.
	（財政部） UNSCR 2270 prohibits North Korea's exports of vanadium ore, and requires member states like China to prohibit the procurement of vanadium ore from North Korea.
	（國防部） The (Defense) Department is determined to highlight and counter the People's Republic of China's Military-Civil Fusion development strategy, which supports the modernization goals of the People's Liberation Army.
	（總統行政命令） The PRC increases the size of the country's military-industrial complex by compelling civilian Chinese companies to support its military and intelligence activities.
中等訊號 中國大陸企業自身的問題	（商務部） Specifically, these entities have been attempting to procure U.S.-origin commodities that would ultimately provide material support to Iran's weapons of mass destruction and military programs.
	（財政部） The U.S. government is targeting illicit actors in China, Russia, and elsewhere who are working on behalf of North Korean financial networks.
	（國務院） The sanctions were imposed on specific named persons and entities, and do not extend or apply to the Chinese or Indian Governments.
廉價訊號 無聲明或者使用制式公告	（商務部） Specifically, this rule adds the following N persons under N entries to the Entity List:
	（財政部） The following entities have been added to OFAC's SDN list:
	（國務院） A determination has been made that a number of foreign entities have engaged in activities that warrant the imposition of measures.

說明：受限於篇幅，本表未摘錄美國認為這些企業的涉案情事；N 代表任意數目。
資料來源：作者查閱上述美國政府網站資料，整理分類而成，網站資訊詳見附錄

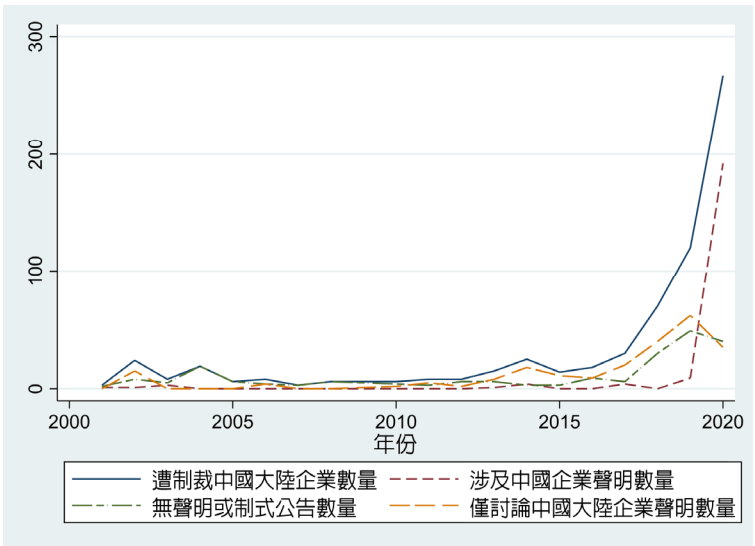
臺灣人文及社會期刊資料庫

及影響，因此在下一小節分析制裁整體趨勢後，依照小布希、歐巴馬、川普等總統執政順序，探討美國制裁中國大陸主要企業的拘束力變化。

二、美國制裁中國大陸廠商的歷年趨勢

圖 2 與表 4 呈現美國針對性制裁中國大陸廠商數量的歷年變化，圖 2 的橫軸爲年份，縱軸爲歷年次數。三類聲明的總數差距不大，但是歷年發展卻略有差異。圖 2 實線代表被制裁企業的次數，顯示在 2016 年以前遭到制裁的中國大陸企業數量波動不大，在小布希第一任期與歐巴馬第二任期略高，但總數無法與川普執政期間相比，川普甚至在 2020 年一口氣制裁了 267 次中國大陸廠商。圖 1 長折線是針對性制裁僅著重在廠商的聲明，短折線爲涉及中國政府的聲明數量。前者從 2009 年起每年均有類似聲明；後者在 2019 年以前趨勢相對平緩，甚至在 2004 年至 2012 年長期掛零，遲至 2020 年方有爆炸性的增長。

圖 2　美國制裁中國大陸公司的趨勢與聲明變化



說明：本圖未計入川普在 2021 年 1 月制裁的 18 間中國大陸企業，避免讓讀者誤會制裁趨勢在 2021 年開始向下。

資料來源：作者查閱上述美國政府網站資料，整理後以 Stata 統計軟體繪製而成。網站資訊詳見附錄

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4 美國制裁中國大陸公司的歷年次數與聲明類型

年 份	被制裁中國大陸企業數量	昂貴訊號 中國政府具有責任或關聯	中等訊號 中國大陸企業自身的問題	廉價訊號 無聲明或使用制式公告
2001	3	1	0	2
2002	24	1	15	8
2003	8	3	0	5
2004	19	0	0	19
2005	6	0	0	6
2006	8	0	4	4
2007	3	0	0	3
2008	6	0	0	6
2009	6	0	1	5
2010	6	0	2	4
2011	8	0	5	3
2012	8	0	2	6
2013	15	1	8	6
2014	25	4	18	3
2015	14	0	11	3
2016	18	0	9	9
2017	30	4	20	6
2018	70	0	40	30
2019	120	9	62	49
2020	267	192	35	40
2021	18	1	2	15
總 數	682	216	234	232

說明：小布希與歐巴馬皆未在卸任當月制裁任何中國大陸企業，因此 2009 年與 2017 年的數量均為繼任者所制裁，而川普即使即將卸任，也在 2021 年 1 月制裁 18 間中國大陸廠商。

資料來源：作者查閱上述美國政府網站資料，整理後以 Stata 統計軟體計算而成。網站資訊詳見附錄

這些數據具有兩種意涵，第一是每年都有制裁案例且整體趨勢向上，符合美國逐漸訴諸針對性制裁的態勢，並反映美國法律管轄權擴張的事實（Kalyanpur & Newman, 2019: 1-4），同樣也適用在中國大陸企業。第二，若不計單純使用制式公告或未附帶聲明的制裁，圖表顯示含有較高聽眾成

臺灣人文與藝術期刊資料庫

本的聲明在各總統任期內起伏，在小布希第一任期偶爾有批判中國政府的聲明，但第二任期有壓低聲明所含聽眾成本的跡象；反之，歐巴馬在第一任期持續有制裁中國大陸廠商記錄，不過數量第二任時明顯升高，也出現有指摘中國政府的聲明。此外，川普並非就任不久旋即拉高指責中國政府的聲明層級，因爲在 2017 年至 2019 年之間，該類聲明僅有 13 個，但到了 2020 年一舉攀升至 192 個。這些數據的變化模式透露，美國執政者雖然企圖藉由制裁傳達捍衛規範的決心，但跟中國競爭態勢逐漸白熱化時，也有意控制執法行動構成的聽眾成本，下一節透過厚資料的詮釋途徑，以更爲精確地掌握美國欲傳達的訊號。

陸、小布希與歐巴馬政府制裁中國大陸廠商的訊號

在 2001 年九一一事件發生後，小布希以反擊恐怖主義爲外交政策主軸，並且在 2002 年 1 月的國情咨文中宣告伊朗、伊拉克、北韓爲邪惡軸心，加強管制避免武器擴散至這些「流氓國家」（Homolar, 2011: 705-706）。在 2001 至 2005 年擔任軍控與國際安全事務次卿的波頓，篤信制裁的效果與傳訊作用，尤其自豪跟柯林頓時代相比，小布希政府平均每年實施制裁的次數成長 400%，顯見美國不再猶豫動用制裁處罰涉嫌違反防擴散規範的公司（U. S. Department of State, 2004a）。而且，美國擔心中國輸出武器及技術將危及中東的區域穩定，故使用比管制西歐及日本等盟國的更高標準來要求中國（袁易，2004：170），致力於使用二級制裁防堵他們通過隱蔽管道，取得維持政權所需的財源與武器。

大連盛輝公司及其「幌子公司」（front companies）是美國二級制裁執法清單中的常客，從小布希時代延續至川普任期，從未出現任何試圖政治化制裁的行動，最能平穩傳達美國重視守護國際規範的決心。美國國務院與財政部多年來，對大連盛輝等公司不假顏色地接連發動制裁，直言這些公司販售戰略物資協助伊朗發展導彈與核武多年，負責人李方偉更誤導客戶以爲這些幌子公司與先前被制裁公司沒有關聯（U. S. Department of State, 2004b ; U. S. Department of the Treasury, 2009）。即使李方偉的公司在 2006、

臺灣人學學術期刊資料庫

2009 年多次進入制裁名單，依然繼續藉由與伊朗貿易牟利，總計又完成 165 筆交易與取得 800 多萬美金的銷貨收入（海濤，2014）。[11] 另外，有些公司業務雖然涵蓋軍民兩用產品的生產及銷售，未必可以控管最終用途，仍舊遭到美國的制裁。遼陽碳素等 8 間公司，因爲供貨給李方偉的企業而被美國認定資助伊朗發展彈道飛彈。儘管這些廠商間接或者無意間違反了美國對伊朗的制裁，商務部副部長 Eric Hirschhorn 依然表明此舉用意是，「向世界傳送美國不會寬恕任何武器擴散行爲，而且美國會用盡一切方法來斷絕非法軍售網絡等訊息」（U. S. Department of Commerce, 2014a）。言下之意，美國透過制裁犯行輕微的企業，彰顯對付武器擴散的零容忍態度，要求此類生產軍民兩用產品的中國大陸民營企業加深警戒心。

然而，小布希政府對於同樣違反防擴散規範的中國大陸國有軍工企業，前後任期的態度不一，在第一任期時的姿態頗爲強硬，屢屢攻訐中國政府。誠然，有些論據指出這些企業的領導階層具有可觀的非正式權力，足以漠視甚至推翻中央政府的監管（Frieman, 2004: 140）。然而另一些學者無法苟同，認爲不同於私營企業，國有軍工企業的身分很難撇清中國政府的責任。理由之一是中國裁軍談判代表團亦有成員來自解放軍與軍工部門，難以卸責推託這些軍工企業不清楚防擴散建制的價值觀（游智偉，2011：51-54）。其二是中國領導階層即使知曉這些企業的行徑，也會因爲國有企業肩負更重要的國家任務，而睜一隻眼閉一隻眼（Frieman, 2004: 152, 181）。

從這期間制裁聲明研判，美國政府內部的共識是認爲中國政府並未善盡責任。波頓不否認中國政府嘗試跟美國合作防制武器擴散，但是程度與頻率都不符合美國的期待，而且他挑明如果美國任憑中國隨心所欲，無異於變相鼓勵其他國家競相效尤（U. S. Department of State, 2004a）。國務院發言人 Richard Boucher 向媒體匯報將制裁違反中國、亞美尼亞、摩爾多瓦等國企業時，記者問說中國政府是否曾協助美國調查這些案件。有趣的是，Boucher 回答他們很感激亞美尼亞、摩爾多瓦政府的幫忙，卻刻意略過中國政府，引起記者們再三追問（U. S. Department of State, 2002a）。其中，

[11] 李方偉的幌子公司直到 2017 與 2019 年都有遭制裁記錄，可見美國政府握有這些企業持續違反防擴散準則的證據。

臺灣大學學術期刊資料庫

最令美國不滿的是中國兵器工業集團（北方工業），光在 2003 年上半年就遭到國務院制裁 2 次。有鑑於累次制裁毫無配合的跡象，助理國務卿 Paula DeSutter 不諱言有些企業不見得遵從中央政府的規範，但考量這些公司跟中國政府的密切關聯，很難說中國政府盡了全力阻止北方工業等企業；更有甚者，他覺得中國政府一再宣稱美國的制裁沒有道理，不過是粉飾自己在桑戈委員會（Zangger Committee）等防擴散組織中的承諾（U. S. Department of State, 2003）。Paula DeSutter 最後點出北方工業佔了中美 2002 年貿易量不少比例，中國政府與這類企業應仔細評估，是否值得爲了擴散武器而放棄美國市場（U. S. Department of State, 2003）。

小布希總統第二任期時，美國雖然仍維持制裁以警惕破壞防擴散的中國大陸民營企業，但減少制裁總次數，而且這些聲明不再指責中國政府，有時甚至套用各部會的聲明模板，進而在 2006 年、2008 年起分別結束北方工業及長城工業集團的制裁。這個劇烈改變起因於波頓在 2005 年出任常駐聯合國代表，而他在國務院的後繼者如 Robert Joseph 等官員與幕僚，主張其他戰略目標遠高於制裁本身的意義，認爲需要中國在北韓核武問題中扮演積極的角色，不宜對中國大陸公司施展過度的制裁（Boese, 2008）。可以想見，這些官員或者小布希總統的用意在於降低前幾次制裁的拘束力，但此舉並非沒有反作用力，因爲仍舊招致美國政府其他官員非議，甚至遭外流內部意見分歧的消息。後者們認爲國務院罔顧北方工業、長城工業集團仍涉嫌提供生產大規模毀滅武器物件之事實，託辭這些企業遵守防擴散的努力有目共睹，不過是爲了掩蓋主政者與中國交好的企圖（Boese, 2008）。

另方面，美國於聯合國在 2006 年宣告對伊朗實施制裁後，加緊監管各國與伊朗的經貿合作。不過小布希政府的制裁訊號亦顯得審愼，格外重視這些公司是否有明確的違反國際事由，並非出於戰略或經貿利益考量而動用二級制裁。當時美國輿論開始警覺中石油、中石化、中海油等三家企業逐漸在中東取得合約優勢（Leverett & Bader, 2005: 187），其中中國石油天然氣集團在 2006 年與伊朗簽訂一紙 160 億美元的液化天然氣採購合約，國務次卿 Nicholas Burns 面對記者質疑中國剛在聯合國投票支持制裁伊朗卻又出爾反爾時，解釋聯合國安理會 2006 年出爐的制裁項目並未包含石油與天然氣，因此不會制裁這些企業，僅會敦促他們避免在伊朗開採新油田

臺灣大學圖書館博碩士論文

與簽訂新約（U. S. Department of State, 2006）。

相較於小布希第二任期克制制裁中國大陸國營企業，歐巴馬兩任任期的制裁聲明，始終堅持鞏固國際規範與國家安全的重要性，不應受到中國政府立場或策略而左右。歐巴馬回憶錄記載 2009 年訪問中國與總理溫家寶協商的過程，可看出他對執法行動的堅持，不輕易妥協。溫家寶首先提到中國仍然是開發中國家，不能全盤適用美國的經濟體制與外貿政策；歐巴馬回應指出中國對美國的貿易順差額度驚人，倘若中國不改變操縱匯率的行徑，美國將會採取報復手段（Obama, 2020: 481-482）。溫家寶聽到以後話鋒一轉，建議歐巴馬給他一份希望中國購買的產品清單，尤其是美國禁止輸往中國的軍用與高科技品項；歐巴馬斷然拒絕，回覆中美兩國需要結構性調整方案、而非彼此零星的讓步。歐巴馬的回應顯示，他不認爲解禁武器出口管制與減少貿易逆差是可以相提並論的事情，因此並不埋單中國的議題連結談判策略。歐巴馬甚至覺得雙方你來我往的喊價，感覺自己像在跟市場攤販秤斤論兩，而且也讓他回想起曾被幕僚提醒，中國領導人眼中的外交政策是可交易的，鮮少爲了履行國際法的抽象原則（Obama, 2020: 481-482）。

同理，歐巴馬對其他類型的中國大陸企業，也是抱持同樣就事論事的執法態度。例如對事毒品生產、轉運、販賣的中國大陸民營企業之制裁，OFAC 有時敘述中國政府也致力圍剿毒品犯罪行爲，以製作合成毒品爲由制裁上海燦禾醫藥公司時，解釋中國執法單位已於 2013 年逮捕該公司的負責人，而美國追加制裁，向各界透露該公司的危害（U. S. Department of the Treasury, 2014）。OFAC 於 2015 年制裁南京開凱公司時，說明該公司自 2011 年起運送超過 2,000 公斤的合成大麻素，代理局長 John Smith 痛斥這家公司爲毒品產業的一環，對美國人民構成極大的威脅（U. S. Department of the Treasury, 2015）。此外，儘管歐巴馬有意透過多方會談解決伊朗核危機，但是在《伊朗核問題全面協定》（*Joint Comprehensive Plan of Action*）達成協議前，一樣遵照聯合國決議與美國政府規定執法。崑崙銀行即因多次協助伊朗銀行完成交易而在 2012 年 7 月遭到首次制裁，歐巴馬與國家安全副顧問 Benjamin Rhodes 均認爲，此舉可以向世界各國銀行表明，無論哪個國家的銀行提供伊朗金融服務，都將領教美國制裁的後果（Obama, 2012；Rhodes,

臺灣人口與醫療助時資料庫

2012）。珠海振戎更多次進入這些清單，國務卿希拉蕊在 2012 年 1 月依照安理會 1929 號決議案，強調珠海振戎在 2010 年 7 月至 2011 年 1 月間，從伊朗取得近 1 億美金的石油，遠遠超過 500 萬美金的制裁門檻（U. S. Department of State, 2012a）。對於珠海振戎的案件，助理國務卿 Jose Fernandez 認爲：「弔詭的是，我們的制裁法律反而在實施前，更能有效勸告外國企業斷絕與伊朗往來；不過一旦必須付諸執行時，制裁能夠展現我們的決心，以及向國際釋出清楚的訊號，任何協助伊朗能源部門的行爲終將面臨嚴峻後果」（U. S. Department of State, 2012b）。Jose Fernandez 的意思是，如果美國政府要滿足戰略目標，威脅制裁的確比較有效，但是執行制裁可以產生高額的聽眾成本，精準傳達擁護國際規範的可信度。

然而，對於協助中國軍事能力增長的企業，歐巴馬連任後出現拉高分貝、大動作警示中國軍事實力增長威脅的意味。歐巴馬公開指控中國政府資助對美國網路攻擊，將竊取的商業機密用於嘉惠企業研發與解放軍武器升級（林正義，2020：5）。影響所及，商務部在 2013 年制裁嘉盛科技，闡明該公司販賣源自美國的雷射系統給中國運載火箭技術研究院（U. S. Department of Commerce, 2013），隔年制裁中國新時代科技、保利科技、北京華力創通科技、熊貓國際信息技術等 4 間公司時，強調這些公司爲解放軍的供應商（U. S. Department of Commerce, 2014b）。保利科技與中國新時代科技均爲中國中央軍委批准成立的國有企業，兩者都從事國防科技與軍事裝備的進出口；前者自 1984 年成立以來，與中共高層家族的關係密切，甚至連中國外交部也難以約束保利的武器出口（袁易，2004：217-218），後者則在 2010 年併入前者集團。北京華力創通致力於發展衛星應用與無人系統，熊貓國際信息技術則專注在軍事通訊的系統開發與承包工程。這些制裁的聲明與舉動顯示美國對中國軍民融合戰略的警覺，不再認爲只是個別企業的問題。

柒、川普政府制裁中國大陸廠商的訊號

川普對中國開啓新一波制裁的高峰，不過迥異於小布希、歐巴馬是在對中國大陸企業執法脈絡中，控制或堅持訊號層級與自縛效果的變化，以表達支持國際秩序及國家安全的決心，川普念茲在茲的是如何改變美國對

臺灣大學學術期刊資料庫

中國的大量貿易逆差。早在 2016 年總統大選當選之前，川普就認爲美國已經輸了跟中國的經濟競爭多時，中國不僅掌握 1.5 兆美元的美債，又持續貶值人民幣。因此川普主張應該要對中國採取更多強硬措施，而且強調他有跟中國企業談判的豐富經驗，知道他們如何打交道與做生意（Trump, 2015: 42-44）。有趣的是，川普在多數案例跟副總統「彭斯」（Michael Pence）、國務卿「蓬佩奧」（Michael Pompeo）、波頓、羅斯等人同調，藉由制裁聲明高調彰顯中國軍事擴張等問題，也因此受制於聽眾成本的拘束。然而，川普政府裡也有財政部長「梅努欽」（Steven Mnuchin）爲首的經濟合作派，多次反對制裁中國實體，或者要求召開會議以拖延制裁流程（Rogin, 2021: 169）。兩派競爭不休，也使得川普在中興通訊、華爲兩大案例，態度前後丕變。

川普接續歐巴馬第二任期的政策，對大部分協助中國軍力與情報能力擴張的公司，施予制裁並釋放強烈訊號，要求各國政府及企業評估，是否需要冒著承擔美國二級制裁的風險，持續跟這些企業保持合作關係。商務部在 2020 年 6 月宣告中國交通建設公司等二十多間企業，從 2013 年起即參與建造南海的人工島嶼，危害區域安全及美國安全，因而被放入實體清單（U. S. Department of Commerce, 2020b）。儘管中國早已在南海大規模建設人工島嶼，但直到川普執政時期，美國方以針對性制裁的形式回應與釋出訊號。不到半年，川普又趕在 2020 年 12 月制裁廣州海事等多家船舶工業公司，以警示中國在南海不合法的武備計畫（U. S. Department of Commerce, 2020c）。此外，人權問題是發動全面性制裁的常見原因，而川普大量運用制裁協助監控與壓迫新疆維吾爾人的公司，包括大華科技、曠視科技、商湯科技、海康威視等人工智慧科技公司在 2020 年 10 月進入商務部實體清單。前三間公司提供公安單位辨識維吾爾人臉部特徵的技術，而且規劃在美國等地公開募股上市與融資（許寧，2020）。

對於伊朗核問題，川普始終認爲歐巴馬相當軟弱，即使以兩倍甚至三倍的力道制裁伊朗也不爲過（Trump, 2015: 39-40），因此一反歐巴馬的多邊協商方針。川普在 2018 年 5 月單方面退出《伊朗核問題全面協定》，升高對伊朗的制裁，並且認定珠海振戎在「石油制裁豁免」（significant reduction exceptions）期限結束後持續跟伊朗貿易。蓬佩奧書面聲明指出：「我們早已闡明寬限過後將會實施制裁，我們以制裁（珠海振戎）的行動表明美國說

臺灣大學國家發展研究所

到做到（U. S. Department of State, 2019）。」蓬佩奧對《華爾街日報》表示，對珠海振戎的制裁還可以向傳達全世界一個關鍵的訊息，意即「對於任何原油運輸活動，我們看得一清二楚；」同時，蓬佩奧還指出，中國大部分大型企業已經配合美國的執法要求，而珠海振戎卻明知故犯（McBride & Talley, 2019）。

川普任內對於上述制裁並未有緩解的跡象，但是面對同樣涉及違反伊朗制裁的中興通訊與華為，川普卻高高舉起，有意放行這兩間企業及其集團。在貿易戰爆發之前，歐巴馬政府在 2012 年已公開報告指稱，這兩間公司涉嫌販賣管制物品予伊朗，同時也涉及網路間諜犯罪（Wolf, 2012），待證據蒐集妥當後於 2016 年制裁中興，聲明內容集中討論中興從 2011 年以來具體違法過程，並避免觸及中國政府（U. S. Department of Commerce, 2016）。然而在川普時代，中興與華為卻先後演變成為政治議題，波頓的回憶錄使用 11 頁篇幅，記錄美國政府內部應否制裁中興與華為的辯論。首先，波頓認為中興再次違反伊朗與北韓制裁的罪證確鑿，是個單純的執法案件，無須牽連與中國政府的貿易談判；倘若中興是美國公司，根本毫無取得寬限的餘地（Bolton, 2020: 291）。可是，當羅斯於 2018 年 4 月中，找波頓商討如何草擬制裁的公告時，兩人都意識到川普與國務院極為擔憂制裁中興的政治後果。不過更令波頓震驚的是，川普後來居然打電話通知中國國家主席習近平，自己已責令給予中興和解機會，而習近平回覆此事若成，他將欠川普一個大人情（Bolton, 2020: 291）。聽聞此事後，波頓及白宮貿易與製造業政策辦公室主任「納瓦羅」（Peter Navarro）都嘗試勸說川普挽回決定，但是川普心意已決，波頓感嘆除非有超人的能耐，否則此事應成定局（Bolton, 2020: 291）。

在公開記者會上，川普不諱言是他跟習近平達成個人協議，因為美國不少公司仍需要與中興合作，而且他自詡比起小布希跟歐巴馬，已賞給中興更嚴厲的罰款處分（Trump, 2018）。不過外界對川普的決議有如霧裡看花，記者們在其他記者會上也一直追問，為什麼情報部門一再揭露中興的間諜行為後，川普突然又在週末發推特表示要拯救中興？又有記者質疑難道商務部在中興制裁案件中，從頭到尾都沒有獨立判斷能力嗎？而白宮新聞發言人們僅表示，這個案件很複雜，牽涉到中美的經濟與安全議題云云（Brady,

臺灣大學 圖書館期刊資料庫

2018a; 2018b）。儘管公眾質疑聲不斷，梅努欽之後在其他公開場合仍然表態捍衛川普的決定，而且中國的確依約，降低總價約 10 億美元的美國農產品關稅。對此，一位熟稔兩國協商過程且不願具名的人士表示，白宮刻意對外粉飾中興事件爲執法議題，而非談判籌碼（Wei & Davis, 2018）。自 2010～2017 年 1 月擔任商務部助理部長的 Kevin Wolf 受訪時表示，川普與習近平的談話「令我無言以對，從未看過美國總統介入執法案件這麼深；『川普』的作法完全逾越規定」（Sanchez, 2018）。在 2012 年至 2014 年擔任國務院副助理部長的 Peter Harrell，撰文翔實分析川普的制裁思維。他比較歐巴馬與川普的制裁作風，發現川普經常混淆主要制裁與二級制裁的界線，罔顧不同性質的制裁具有相異的法理依據與實施流程，逕自依照個人判斷與喜好影響制裁的實施與解除（2019）。更重要的是，川普非常喜歡藉由制裁發送政治訊號及提出額外的要求，在一些案例中能夠讓他取得滿意的成果，便無視法律規範收回制裁，換言之，無利可圖時便會繼續維持制裁作爲施壓籌碼。Harrell 認爲這作法跟歐巴馬有天壤之別，因爲歐巴馬及相關官員在制裁俄羅斯實體時，還不忘跟對方說明享有什麼法律保障權益，以及在什麼條件下可以獲得解除（2019）。

同樣反覆的戲碼也發生在華爲，不過波頓等人最終成功制止川普開永久綠燈給華爲。加拿大警方在 2018 年 12 月逮捕華爲財務長孟晚舟時引起軒然大波，而美國於 2019 年制裁華爲及其關聯企業時的聲明闡述其具體詐欺、違反伊朗制裁事由，但在 2020 年後續制裁其餘子公司時，卻開始提高聲明層級，指稱華爲協助中國共產黨達成侵犯美國安全的政策目標，增加制裁華爲的可信度與拘束力（U. S. Department of Commerce, 2019; 2020a）。最早在波頓等人眼裡，華爲仍舊是個違反伊朗制裁與涉嫌金融詐欺的執法案件，而羅斯也同意應將華爲放入實體清單，甚至在川普於 2019 年 5 月簽署限制美國企業供貨給華爲的行政命令時，羅斯一度背書宣稱川普再次保障了美國國家安全，以及美國人民的資料安全（O'Keeffe et al., 2019）。彭斯與波頓、羅斯立場一致，戮力要求盟國注意華爲的安全威脅，彭斯在 2019 年 2 月參加慕尼黑安全會議（Munich Security Conference）時，公開闡述中國法律要求公司須配合上繳資料，因此美國誠摯希望各國警覺華爲等通訊設備廠商的資安危害（Pence, 2019a）。接著，他在同年 5 月造訪加拿大時，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

再次重申加拿大如果不禁止華為參與 5G 基礎建設，國家情報資料就會淪落到中國手中（Pence, 2019b）。

但實際上川普不如外界以為地鎮靜果決，從拘捕孟晚舟以來即猶豫不決、反覆抱怨：「逮捕孟晚舟就像抓了中國版的『伊凡卡』（Ivanka Trump）」（Bolton, 2020: 305；Rogin, 2021: 160-162）。儘管波頓立刻提醒川普華為利用網路與通訊設備蒐集情報，對美國構成嚴重國安威脅，但他判斷川普與一些掌管經濟政策官員的態度雷同，骨子裡認為華為只是個商業競爭者，跟中國取得滿意的貿易談判成果，以利於競選連任遠比執法制裁重要（Bolton, 2020: 305）。縱使梅努欽多次對外宣稱華為議題與中美貿易談判無關，但川普剛開始擺明將華為與貿易談判放在一起布局（Davis et al., 2019），因此在 2019 年 6 月 18 日的川習通話中，習近平施壓美國放棄華為制裁時，川普一拍即合以換得更好貿易籌碼，而波頓等人慶幸此次及時阻止川普（Bolton, 2020: 309）。雖然如此，在接下來幾場記者會中，持續有人詢問川普是否仍考慮將華為移出實體清單，可見美國政府的制裁訊號一旦搖擺不定，將難以取信於大眾。

因此，波頓評估川普這種甘願為了利益而犧牲執法正當性的作法，不僅讓中國看扁美國維護秩序的決心，也使得美國後續跟英國等盟國勸說封鎖華為時，被懷疑前後不一（Bolton, 2020: 307）。波頓認為在重重阻礙之下，儘管「強生」（Boris Johnson）當上首相後開始善意回應美國的要求，也因為英國已經高度依賴華為而進度緩慢（Bolton, 2020: 307）。雖然波頓對川普的行徑感到憂慮與悲觀，但川普於 2020 年一系列的禁令裡，轉而贊同華為設備確實構成後門威脅，直言華為可以竊聽到他們所有對話，知道所有決策內容與行動（Strumpf & Ferek, 2020）。這些後續發展顯示除了波頓等人的堅持，川普製造的訊號具有自我束縛的拘束力，即使有意，也無法再次輕易提供華為機會。

捌、結論

本文將美國制裁理解為國際溝通的訊號，透過針對性制裁應瞄準非國家行為者的特性，修補訊號理論解釋傳訊內容的不足，區分制裁聲明為廉

臺灣大學圖書館期刊資料庫

價、中等、昂貴訊號，以及分辨執政者的執法與政治化偏好。本研究延伸聽眾成本的邏輯，主張制裁帶有的昂貴傳訊效果，向外界昭示守護自由主義國際秩序的決心，可回答爲何無論工具效果如何，美國在小布希以後的歷任執政者，持續使用針對性制裁的謎題。其中，本文認爲歸責對象從中國大陸企業延伸至中國政府的昂貴訊號，藉由凸顯或者明示中國政府在這些案件的關聯，能產生高昂的聽眾成本，尤其在歐巴馬執政時期，美國不願順從中國放棄執法制裁的要求，可謂訊號理論的最佳驗證。即使在川普的極端案例裡，他爲了追求更實惠的經貿利益，採行政治化模式將中興通訊與華爲的制裁視爲籌碼，一度放緩對他們的制裁，可是最終僅順利允許中興通訊和解，而對華爲與旗下各個子公司的制裁仍然高懸在實體清單中。據此總結，縱使個別政治人物的偏好有別，聽眾成本依然會對他們產生程度不一的拘束力。

如前言所述，本文的具體貢獻呈現在三個部分：(1) 填補針對性制裁於大國競爭文獻裡的缺口；(2) 提出聽眾成本理論運用在針對性制裁研究時，應當如何分辨傳訊層級與內容的判準；(3) 整理遭制裁的中國大陸企業名錄，並凸顯美國制裁聲明附帶的意義。對廣義的學術社群而言，本文成果亦可提供貿易或危機談判研究者，理解脅迫外交的傳訊意義。各國在承平時期擁有暢通的溝通管道，但是在國際衝突與貿易談判等劍拔弩張時刻，既有管道能否避免消息誤傳與反對團體介入，存在變數（高佩珊，2012：155）。此時訊號可輔助雙方決策者判斷對方之意圖，降低不信任所產生的衝突升高風險。而在方法論層面，本研究採取的厚資料途徑可擴展分析美國外交政策的框架，提供後續研究審視美國對外援助等其他經濟國策的傳訊意義。

此外，本研究分析對象爲美國單方面的針對性制裁與聲明，並未深究中國政府如何回應等反制裁研究的領域。俄國反擊歐美在克里米亞事件後的制裁，重燃學界對反制裁的研究興趣，以廠商爲單位的實證結果顯示，西方國家也因俄國的反制裁而承受約 530 億美金的經濟損失（Crozet & Hinz, 2020: 97-100）。面臨美國主要與二級制裁雙管齊下時，中國一方面在聯合國等多邊場域消極應對與拖緩決議，另方面維持反對美國單邊制裁的一貫立場（陳鴻鈞，2020：145-146）。中國政府始終認爲美國刻意政治化所有制

臺灣大學國發所博士論文

裁案例，其不平之鳴來自美國的長臂管轄慣例，官方發言人每逢美國制裁時，大多援引這個概念來抨擊美國延伸國內法至國際場域的作法（Frieman, 2004: 81）。而中國以往的反制裁論述主軸爲反對美國單邊制裁與重新定義國際規範，盡可能避免自己主動使用單邊制裁，製造無謂的國際聽眾成本，以確保運用外交手段的彈性（Poh, 2020: 78）。

但弔詭的是，近期發展乃中國也開始如法炮製美國的針對性制裁制度，通過《反外國制裁法》與設立不可靠實體清單等管轄權擴張措施。中美兩國儼然浮現管轄權較勁的態勢，堪稱法律版本的修昔底德陷阱（郭銘傑，2020）。這股相抗衡的浪潮延續至拜登上任以後，凸顯中美競爭的國際結構不因美國執政黨輪替而改變。然而，中國反制裁所釋出的訊號，本質上跟美國制裁訊號有何差異？兩國向各自盟友發放的制裁訊號，是否會如同斯巴達與雅典一樣激化對抗？本文受限於研究目的與篇幅，並未討論反制裁的影響，這些議題值得未來探究。

參考書目

一、中文部分

Laidi, A. 著，法意譯，2019，《隱秘戰爭：美國長臂管轄如何成爲經濟戰的新武器》，北京：中信出版集團。譯自 *Le Droit, nouvelle arme de guerre économique*. Arles: Actes Sud. 2019. Laidi, Ali. Fa, Yi. trans. 2019. *Yinbi zhanzheng: U. S. changbi guanxia ruhe chengwei jinjizhan de xin wuqi* [*The Invisible War: How the US Long-arm Jurisdiction Becomes the New Weapon of Economic Warfare*]. Beijing: CITIC Press Corporation. Translated from *Le Droit, nouvelle arme de guerre économique*. Arles: Actes Sud. 2019.

朱雲漢，2020，《全球化的裂解與再融合：中國模式與西方模式誰將勝出？》，臺北：天下文化。Chu, Yun-han. 2020. *Quanqiuhua de liejie yu zai ronghe: China moshi yu xifang moshi shei jiang shengchu?* [*The Future of Globalization: Fission vs. Fusion*]. Taipei: Commonwealth Publishing.

吳盈德，2014，〈美國聯邦「海外反貪污行爲法」對我國企業法規遵循之啓示〉，《中正財經法學》，9: 2-41。Wu, Yen-te. 2014. “ US lianbang haiwai fan tan xingwei fa dui woguo qiye fagui zunxun zhi qishi” [Legal Compliance and Corporate Strategies in Dealing with Foreign Corrupt Practices Act of the

臺灣大學圖書館期刊資料庫

United States]. *Chung Cheng Financial and Economic Law Review* 9: 2-41.

李沛達，2009，《後冷戰時期美國對中國大陸軍民兩用出口管制政策變遷中跨國公司之影響》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。Lee, Pei-ta. 2009. *Hou lengzhan shiqi* US *dui China jun min liangyong chukou guanzhi zhengce bianqian zhong kuaguo gongsi zhi yingxiang* [*The Influence of U.S.-Based Transnational Corporations on the Policy Change of U.S. Control over Dual-use Exports to China in the Post-Cold War Era*]. Master Thesis, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipai, Taiwan.

周嘉辰，2015，〈混合研究法與中國研究：結合多類案例與量化內容分析〉，《中國大陸研究》，58(2): 61-90。Chou, Chia-chen. 2015. “Hunhe yanjiu fa yu China yanjiu: jiehe duolei anli yu lian hua neirong fenxi” [Mixed Methods and China Studies: The Use of Diverse Case Study and Quantitative Content Analysis in the Same Project]. *Mainland China Studies* 58(2): 61-90.

林正義，2020，〈美中關係的網路安全問題〉，《遠景基金會季刊》，21(4): 1-57。Lin, Cheng-yi. 2020. “US-China guanxi de wanglu anquan wenti” [The Cybersecurity Problem in U.S.-China Relations]. *Prospect Journal* 21(4): 1-57.

海　濤，2014，〈美懸賞五百萬通緝的中國商人李方偉其人其公司〉，《美國之音》網頁，https://www.voachinese.com/a/media-watch-lifangwei-20140430/1904488.html，2021/7/1。Hai, Tao. 2014. “US xuanshang wubaiwan tongqi de China shangren Li Fang Wei qiren qigongsi” [Li Fangwei: The Person and His Companies Wanted with Five Million Dollars by the US]. in https://www.voachinese.com/a/media-watch-lifangwei-20140430/1904488.html. Latest update 1 July 2021.

袁　易，2004，《中國遵循國際導彈建制的解析：一個社會建構論的觀點》，臺北：五南圖書出版公司。Yuan I. 2004. *China zunxun guoji daodan jianzhi de jiexi: yi ge shehui jiangoulun de guandian* [*Analyzing China's Compliance of the Missile Technology Control Regime: A Perspective of Social Constructivism*]. Taipei: Wunan books.

高佩珊，2012，《美中強權博弈：互賴理論之分析》，新竹：國立交通大學出版社。Kao, Pei-shan. 2012. *Mei zhong qiangquan boyi: hulaili lunzhi fe xi* [*Great Power's Crisis Bargaining*]. Hsinchu: National Chiao Tung University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

戚　凱，2021，《霸權羈縛：美國在國際經濟領域的長臂管轄》，北京：中國社會科學出版社，Qi, Kai. 2021. *Baquan jifu:* US *zai guoji jingji lingyu de changbi guanxia* [*Fetters by the Hegemon: American Long-arm Jurisdiction over International Economy*]. Beijing: China Social Sciences Press.

莫大華，2004，〈論析美國「防止擴散安全提議」的發展與展望〉，《遠景基金會季刊》，5(3): 27-98。Mo, Ta-hua. 2004. “Lunxi US ‘fangzhi kuosan anquan tiyi’ de fazhan yu zhanwang” [The Development and Prospects of the U. S. Proliferation Security Initiative]. *Prospect Journal* 5(3): 27-98.

許　寧，2020，〈美國制裁下中國人工智能強國路還能走得通？〉，《美國之音》網頁，https://www.voacantonese.com/a/impact-of-us-sanctions-on-chinese-ai-companies-20200828/5562912.html，2021/7/1。Xu, Ning. 2020. “US zhicai xia China rengong zhineng qiangguolu haineng zou de tong” [How Can China’s AI Develop under the US Sanctions?]. in https://www.voacantonese.com/a/impact-of-us-sanctions-on-chinese-ai-companies-20200828/5562912.html. Latest update 1 July 2021.

郭銘傑，2020，〈中美關係中的「長臂管轄」衝突〉，《蘋果日報》，https://tw.appledaily.com/forum/20200621/YVTAOSMDKBJFX3E2RE63DNHFPQ/，2021/6/15。Kuo, Ming-jie. 2020. “China-US guanxi zhong de changbi guanxia chongtu” [The Conflict of Long-arm Jurisdiction in China-US Relations]. in https://tw.appledaily.com/forum/20200621/YVTAOSMDKBJFX3E2RE63DNHFPQ/. Latest update 15 June 2021.

陳鴻鈞，2020，〈川普政府對北韓經濟制裁的政策：中國的角色與回應〉，《東吳政治學報》，38(2): 117-179。Chen, Hung-chun. 2020. “Trump zhengfu dui North Korea jingji zhicai de zhengce: China de juese yu huiying” [The Economic Sanction Policy of the Donald Trump Administration on North Korea-China’s Role and Response]. *Soochow Journal of Political Science* 38(2): 117-179.

游智偉，2011，〈中國大陸參與國際核裁軍建制態度的變化：國際社會化或調適學習？〉，《政治學報》，52: 29-64。Yu, Chih-wei. 2011. “China canyu guoji hecaijun jianzhi taidu de bianhua: guoji shehuihua huo tiaoshi xuexi?” [The Change of China’s Policy towards International Nuclear Disarmament Regime: International Socialization or Adaptation Learning]. *Chinese Political Science Review* 52: 29-64.

詹鎮榮，2009，〈裁罰性與非裁罰性不利處分之區分必要與標準〉，司法院行

臺灣人文與學術期刊資料庫

政訴訟及懲戒廳（編），《行政訴訟制度相關論文彙編第 6 輯》，臺北：司法院：319-344。Chan, Chen-jung. 2009. “Caifaxing yu fei caifaxing buli chufen zhi qufen biyao yu biaozhun” [The Necessity and Standard of Differentiating Adverse Actions of Punitive Nature from Non-punitive Nature]. In *Xingzheng susong zhidu xiangguan lunwen huibian di 6 ji* [*Collections of Papers on Administrative Litigation Systems No. 6*], ed. Department of Administrative Litigation and Discipline, Judicial Yuan. Taipei: Judicial Yuan, 319-344.

劉正山，2019，〈厚資料與意義探勘專刊導論〉，《問題與研究》，58(2): i-vi。Liu, Cheng-shan. 2019. “Hou ziliao yu yiyi tankan zhuankan daolun” [Introduction of Special Issue on Thick Data and the Meaning Mining Approach]. *Wenti Yu Yanjiu* 58(2): i-vi.

劉怡君、林志潔，2020，〈從美國起訴聯電案比較經濟間諜行爲之防制：域外管轄到組織體責任〉，《月旦法學雜誌》，297: 49-69。Liu, Yi-chun & Chi-chieh Lin. 2020. “Cong US qisu UMC an bijiao jingji jiandie xingwei zhi fangzhi: yuwai guanxia dao zuzhiti zeren” [Economic Espionage Act and the Indictment of UMC: Perspectives of Long-arm Jurisdiction and Corporate Criminal Liability]. *The Taiwan Law Review* 297: 49-69.

劉致賢，2018，〈經濟國策與企業行爲：「一帶一路」倡議與中國大陸石油與鐵路產業的發展〉，《中國大陸研究》，61(4): 31-55。Liou, Chih-shian. 2018. “Jingji guoce yu qiye xingwei: ‘yi dai yi lu’ changyi yu China shiyou yu tielu chanye de fazhan” [Economic Statecraft and the Behavior of Firms: ‘One Belt One Road’ Initiatives and the Development of China’s Petroleum and Railway Industries]. *Mainland China Studies* 61(4): 31-55.

賴昀辰，2019，〈歐洲議題政治化現象之分析〉，《臺灣民主季刊》，16(4): 39-92。Lai, Yun-chen. 2019. “EU yiti zhengzhihua xianxiang zhi fenxi” [Analysis of Politicization of EU Issues]. *Taiwan Democracy Quarterly* 16(4): 39-92.

薛健吾，2021，〈目標國的全球化程度對經濟制裁結果的影響，1992-2005〉，《台灣政治學刊》，25(1): 51-95。Hsueh, Chien-wu. 2021. “Mubiaoguo de quanqiuhua chengdu dui jingji zhicai jieguo de yingxiang” [The Influence of Target States’ Degree of Globalization on the Outcome of Economic Sanctions, 1992-2005]. *Taiwanese Political Science Review* 25(1): 51-95.

顏慧欣，2019，〈全球情勢分析：美國 BIS 將 5 家與超級電腦相關之中國大陸企業與機構列入實體清單〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心網頁，

臺灣人文與社會期刊資料庫

https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=326785，2021/6/1。Yen, Huai-shing. 2019. “Quan qiu qing shi fen xi: US BIS jiang 5 jia yu chaoji diannao xiangguan zhi China qiye yu jigou lieru shiti qingdan” [Global Situation Analysis: The BIS Added 5 Chinese Firms and Organizations to the Entity List]. in https:// web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=326785. Latest update 1 June 2021.

魏　艾，1988，〈美國的出口管制政策與對中共的技術轉移〉，《東亞季刊》，19(3): 54-92。Wei, Ai. 1988. “U. S. de chukou guanzhi zhengce yu dui China de jishu zhuanyi” [The U. S. Export Control on China]. *East Asia Studies* 19(3): 54-92.

二、西文部分

Ahn, D. P. & R. Ludema. 2016. “Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions.” in https://preview.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Measuring-Smartness-Understanding-the-Economic-Impact-of-Targeted-Sanctions-1.pdf. Latest update 10 August 2021.

Allen, J. S. 2021. “Do Targeted Trade Sanctions Against Chinese Technology Companies Affect US Firms? Evidence from an Event Study.” *Business and Politics* 23(3): 330-343.

Allen, S. H. 2005. “The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure.” *International Interactions* 31(2): 117-138.

Andreas, P. 2005. “Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy.” *International Studies Quarterly* 49(2): 335-360.

Baldwin, D. A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Bapat, N. A. & B. R. Kwon. 2015. “When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework.” *International Organization* 69(1): 131-162.

Biersteker, T. J. 2015. “UN Targeted Sanctions as Signals: Naming and Shaming or Naming and Stigmatizing?” In *The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, and Sanction*, ed. Richard Friman. New York: Palgrave Macmillan, 165-184.

Boese, W. 2008. “Type, Targets of Sanctions Shift in Bush Administration.” in https://www.armscontrol.org/act/2008-10/iran-nuclear-briefs/type-targets-sanctions-shift-bush-administration. Latest update 1 August 2021.

Bolton, J. 2020. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, Inc.

Bornakke, T. & B. L. Due. 2018. “Big-Thick Blending: A Method for Mixing

臺灣大學學術期刊資料庫

Analytical Insights from Big and Thick Data Sources." *Big Data & Society* 5(1): 1-16.

Brady, J. S. 2018a. "Press Briefing by Principal Deputy Press Secretary Raj Shah." in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/press-briefing-principal-deputy-press-secretary-raj-shah-1. Latest update 10 August 2021.

Brady, J. S. 2018b. "Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders and Acting Secretary of Veterans Affairs Robert Wilkie." in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-and-acting-secretary-veterans-affairs-robert. Latest update 10 August 2021.

Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. M. Siverson, & J. D. Morrow, eds. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Buzan, B., O. Wæver, & J. de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Campion, A. S. 2020. "From CNOOC to Huawei: Securitization, the China Threat, and Critical Infrastructure." *Asian Journal of Political Science* 28(1): 47-66.

Chapman, B. 2015. *Export Controls: A Contemporary History*. New York: University Press of America.

Cotton, T. & M. Gallagher. 2020. "Cotton, Gallagher React to DoD List of Chinese Military Companies." in https://www.cotton.senate.gov/news/press-releases/cotton-gallagher-react-to-dod-list-of-chinese-military-companies. Latest update 10 August 2021.

Crozet, M. & J. Hinz. 2020. "Friendly Fire: The Trade Impact of the Russia Sanctions and Counter-Sanctions." *Economic Policy* 35(101): 97-146.

Davis, B., W. Mauldin, & L. Wei. 2019. "Trump Allows U. S. Sales to Huawei as Trade Talks Resume." in https://www.wsj.com/articles/trump-says-he-is-set-to-discuss-huawei-with-xi-11561769726. Latest update 10 December 2021.

Drezner, D. W. 2000. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization* 54(1): 73-102.

Drezner, D. W. 2003. "The Hidden Hand of Economic Coercion." *International Organization* 57(3): 643-659.

Drezner, D. W. 2011. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review* 13(1): 96-108.

Drezner, D. W. 2021. "The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion." in https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions. Latest update 30 December 2021

臺灣大學學術期刊資料庫

Early, B. R, & M. Schulzke. 2019. “Still Unjust, Just in Different Ways: How Targeted Sanctions Fall Short of Just War Theory’s Principles.” *International Studies Review* 21(1): 57-80.

Early, B. R. & T. M. Peterson. 2021. “Does Punishing Sanctions Busters Work? Sanctions Enforcement and U. S. Trade with Sanctioned States.” *Political Research Quarterly* Online First: 1-15.

Early, B. R. 2009. “Sleeping with Your Friends’ Enemies: An Explanation of Sanctions-Busting Trade.” *International Studies Quarterly* 53(1): 49-71.

Early, B. R. 2015. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford: Stanford University Press.

Fabre, C. 2016. “Secondary Economic Sanctions.” *Current Legal Problems* 69(1): 259-288.

Falleti, T. G. & J. F. Lynch. 2009. “Context and Causal Mechanisms in Political Analysis.” *Comparative Political Studies* 42(9): 1143-1166.

Fearon, J. D. 1994a. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review* 88(3): 577-592.

Fearon, J. D. 1994b. “Signaling Versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model.” *Journal of Conflict Resolution* 38(2): 236-269.

Fearon, J. D. 1997. “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs.” *The Journal of Conflict Resolution* 41(1): 68-90.

Frieman, W. 2004. *China, Arms Control, and Nonproliferation*. New York: Routledge.

Galtung, J. 1967. “On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia.” *World Politics* 19(3): 378-416.

Gentry, J. A. 2020. “The New Politicization of the U. S. Intelligence Community.” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33(4): 639-665.

Gerring, J. 2012. *Social Science Methodology: A Unified Framework* (*Strategies for Social Inquiry*). 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Giumelli, F. 2011. *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*. Colchester: ECPR Press.

Gordon, C. J. 2011. “Smart Sanctions Revisited.” *Ethics and International Affairs* 25(3): 315-335.

Graham, B. & C. Stroup. 2016. “Does Anti-Bribery Enforcement Deter Foreign Investment?” *Applied Economics Letters* 23(1): 63-67.

臺灣大學學術期刊資料庫

Harrell, P. E. 2019. “Trump’s Use of Sanctions Is Nothing Like Obama’s.” in https://foreignpolicy.com/2019/10/05/trump-sanctions-iran-venezuela-russia-north-korea-different-obamas/. Latest update 1 October 2021.

Homolar, A. 2011. “Rebels without A Conscience: The Evolution of the Rogue States Narrative in US Security Policy.” *European Journal of International Relations* 17(4): 705-727.

Kalyanpur, N. & A. L. Newman. 2019. “Mobilizing Market Power: Jurisdictional Expansion as Economic Statecraft.” *International Organization* 73(1): 1-34.

Kertzer, J. D., Jonathan Renshon, & Keren Yarhi-Milo. 2021. “How Do Observers Assess Resolve?” *British Journal of Political Science* 51(1): 308-330.

Kydd, A. 2000. “Trust, Reassurance, and Cooperation.” *International Organization* 54(2): 325-357.

Lacy, D. & E. M. S. Niou. 2004. “A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats.” *The Journal of Politics* 66(1): 25-42.

Lektzian, D. & M. Souva. 2007. “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success.” *Journal of Conflict Resolution* 51(6): 848-871.

Leverett, F. & J. Bader. 2005. “Managing China - U. S. Energy Competition in the Middle East.” *The Washington Quarterly* 29(1): 187-201.

Martin, L. L. 1993. “Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions.” *World Politics* 45(3): 406-432.

McBride, C. & I. Talley. 2019. “U. S. Imposes New Sanctions on Chinese Company for Transporting Iranian Oil.” in https://www.wsj.com/articles/u-s-imposes-new-sanctions-on-chinese-company-for-transporting-iranian-crude-oil-11563808844. Latest update 10 December 2021.

McManus, R. W. 2017. *Statements of Resolve: Achieving Coercive Credibility in International Conflict.* Cambridge: Cambridge University Press.

Meijer, H. 2016. *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy toward the People’s Republic of China*. Oxford: Oxford University Press.

Morgan, T. C., N. A. Bapat, & Y. Kobayashi. 2013. “Threat and Imposition of Sanctions (TIES) Data 4.0 Users’ Manual Case Level Data.” in https://sanctions.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/18834/2021/04/tiesusersmanualv4.pdf. Latest update 9 September 2021.

O’Keeffe, K., J. D. McKinnon, & D. Strumpf. 2019. “Trump Steps Up Assault on China’s Huawei.” *in* https://www.wsj.com/articles/trump-telecom-ban-takes-aim-at-china-huawei-11557953363. Latest update 30 August 2021.

臺灣大學圖書館期刊資料庫

Obama, B. 2012. “Statement on Sanctions against Iran.” in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-sanctions-against-iran. Latest update 30 August 2021.

Obama, B. 2020. *A Promised Land*. 1st ed. New York: Crown.

Organski, A. F. K. 1968. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.

Pape, R. A. 1997. “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security* 22(2): 90-136.

Pence, M. 2019a. “Remarks by the Vice President at the 2019 Munich Security Conference in Munich, Germany.” in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-vice-president-the-2019-munich-security-conference-munich-germany. Latest update 10 August 2021.

Pence, M. 2019b. “Remarks by the Vice President and Prime Minister Trudeau of Canada in Joint Press Statements in Ottawa, Canada.”in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-vice-president-and-prime-minister-trudeau-canada-joint-press-statements-ottawa. Latest update 10 August 2021.

Peterson, T. M. 2021. “Sanctions and Third-Party Compliance with US Foreign Policy Preferences: An Analysis of Dual-Use Trade.” *Journal of Conflict Resolution* 65(10):1820-1846.

Poh, A. 2020. *Sanctions with Chinese Characteristics: Rhetoric and Restraint in China's Diplomacy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pond, A. 2017. “Economic Sanctions and Demand for Protection.” *Journal of Conflict Resolution* 61(5): 1073-1094.

Portela, C. 2014. “The EU’s Use of Targeted Sanctions: Evaluating Effectiveness.” *Research Collection School of Social Sciences* 1672(391): 1-44.

Quek, K. 2021. “Four Costly Signaling Mechanisms.” *American Political Science Review* 115(2): 537-549.

Ramachandran, S. & D. Heck. 2021. “Chinese Military Companies Trading Ban: Overview of OFAC’s Ongoing Guidance.” in https://www.natlawreview.com/article/chinese-military-companies-trading-ban-overview-ofac-s-ongoing-guidance. Latest update 30 August 2021.

Rhodes, B. 2012. “On-the-Record Conference Call on Iran Sanctions.” in https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/07/31/record-conference-call-iran-sanctions. Latest update August 30 2021.

Rogin, J. 2021. *Chaos under Heaven: Trump, Xi, and the Battle for the Twenty-First Century*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Sanchez, L. 2018. “Former Obama Aide ‘Speechless’ at Trump Reversal on

臺灣大學學術期刊資料庫

ZTE." in https://thehill.com/homenews/administration/387506-former-obama-aide-speechless-at-trump-reversal-on-zte. Latest update 30 August 2021.

Schelling, T. C. 2008. *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*. New Haven: Yale University Press.

Shambaugh, G. E. 1999. *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*. Albany: State University of New York Press.

Snyder, J. & E. D. Borghard. 2011. "The Cost of Empty Threats: A Penny, Not a Pound." *American Political Science Review* 105(3): 437-456.

Strumpf, D. & K. S. Ferek. 2020. "U. S. Tightens Restrictions on Huawei's Access to Chips." in https://www.wsj.com/articles/commerce-department-tightens-restrictions-on-huaweis-access-to-chips-11597671747. Latest update 30 August 2021.

Tomashevskiy, A. 2021. "Economic Statecraft by Other Means: The Use and Abuse of Anti-Bribery Prosecution." *International Studies Quarterly* 65(2): 387-400.

Tostensen, A. & B. Bull. 2002. "Are Smart Sanctions Feasible?" *World Politics* 54(3): 373-403.

Trump, D. 2015. *Crippled America: How to Make America Great Again*. New York: Simon & Schuster Audio.

Trump, D. 2018. "Remarks Prior to a Meeting With Secretary General Jens Stoltenberg of the North Atlantic Treaty Organization and an Exchange With. in https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prior-meeting-with-secretary-general-jens-stoltenberg-the-north-atlantic-treaty. Latest update 30 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2014a. "U. S. Commerce Department Adds Nine Persons Associated with Missile Proliferator to Entity List." in https://www.bis.doc.gov/index.php/all-articles/107-about-bis/newsroom/press-releases/press-release-2014/667-u-s-commerce-department-adds-nine-persons-associated-with-missile-proliferator-to-entity-list. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2014b. "Addition of Certain Persons to the Entity List." in https://www.federalregister.gov/documents/2014/06/26/2014-14935/addition-of-certain-persons-to-the-entity-list-and-removal-of-person-from-the-entity-list-based-on. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2016. "Additions to the Entity List." in https://www.federalregister.gov/documents/2016/03/08/2016-05104/additions-to-the-entity-list. Latest update 19 August 2021.

臺灣大學政治學系

U. S. Department of Commerce. 2019. “Addition of Entities to the Entity List.” in https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2020a. “Commerce Department Further Restricts Huawei Access to U. S. Technology and Adds Another 38 Affiliates to the Entity List.” in https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-further-restricts-huawei-access-us-technology-and.html. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2020b. “Commerce Department Adds 24 Chinese Companies to the Entity List for Helping Build Military Islands in the South China Sea.” in https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-adds-24-chinese-companies-entity-list-helping-build.html. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2020c. “Statement from Secretary Ross on The Department’s 77 Additions to the Entity List for Human Rights Abuses, Militarization of the South China Sea and U. S. Trade Secret Theft.” in https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/12/statement-secretary-ross-departments-77-additions-entity-list-human.html. Latest update 19 August 2021.

U. S. Department of Commerce. 2020d. “Removal of Hong Kong as a Separate Destination Under the Export Administration Regulations.” in https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/23/2020-28101/removal-of-hong-kong-as-a-separate-destination-under-the-export-administration-regulations. Latest update 9 September 2021.

U. S. Department of State. 2002a. “Daily Press Briefing.” in https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/10042.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2002b. “U. S. Imposes Iran-Iraq Act and Chemical Biological Weapons (CBW) Sanctions Against Chinese and Indian Entities.” in https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/12139.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2003. “China’s Record of Proliferation Activities.” in https://2001-2009.state.gov/t/vci/rls/rm/24518.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2004a. “The Bush Administration and Nonproliferation: A New Strategy Emerges.” in https://2001-2009.state.gov/t/us/rm/31010.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2004b. “Imposition of Nonproliferation Measures

臺灣大學學術期刊資料庫

Against Fourteen Foreign Entities, Including Ban on U.S. Government Procurement." in https://www.federalregister.gov/documents/2004/09/29/04-21790/imposition-of-nonproliferation-measures-against-fourteen-foreign-entities-including-ban-on-us. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2006. "Conference Call on UN Sanctions Resolution 1737." in https://2001-2009.state.gov/p/us/rm/2006/78246.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2012a. "Three Companies Sanctioned Under the Amended Iran Sanctions Act." in https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/01/180552.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2012b. "Remarks to the ACIEP Sanctions Subcommittee." in https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/188022.htm. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of State. 2019. "The United States To Impose Sanctions on Chinese Firm Zhuhai Zhenrong Company Limited for Purchasing Oil From Iran." in https://2017-2021.state.gov/the-united-states-to-impose-sanctions-on-chinese-firm-zhuhai-zhenrong-company-limited-for-purchasing-oil-from-iran/index.html. Latest update 22 August 2021.

U. S. Department of the Treasury. 2009. "Treasury Designates Iranian Proliferation Network and Identifies New Aliases." in https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg84. Latest update 20 August 2021.

U. S. Department of the Treasury. 2014. "Treasury Sanctions Members of a Chinese Synthetic Drug Trafficking Organization." in https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2593. Latest update 20 August 2021.

U. S. Department of the Treasury. 2015. "Treasury Sanctions Prolific Chinese Synthetic Drug Traffickers." in https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0214. Latest update 20 August 2021.

U. S. Department of the Treasury. 2019. "Treasury Designates Shipping Network Engaged in Ship-to-Ship Transfers with North Korean Vessels." in https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm762. Latest update 20 August 2021.

U. S. U. S. Department of Commerce 2013. "Addition of Certain Persons to the Entity List." in https://www.federalregister.gov/documents/2013/03/28/2013-07135/addition-of-certain-persons-to-the-entity-list-removal-of-person-from-the-entity-list-based-on. Latest update 19 August 2021.

Venteicher, J. F. 2009. *What Economic Sanctions Signal: Cheap Talk, or Putting Your Money Where Your Mouth Is?* Doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Missouri, Columbia, MO.

臺灣大學圖書館期刊資料庫

Viswanatha, A. & C. Ramey. 2020. “U. S. Probes Chinese Telecom Giant ZTE for Possible Bribery.” in https://www.wsj.com/articles/u-s-probes-chinese-telecom-giant-zte-for-possible-bribery-11584130936. Latest update 19 August 2021.

Walentek, D., J. Broere, M. Cinelli, M.M. Dekker, & J. M. B. Haslbeck. 2021. “Success of Economic Sanctions Threats: Coercion, Information and Commitment.” *International Interactions* 47(3): 417-448.

Webb, C. 2020. “Re-Examining the Costs of Sanctions and Sanctions Threats Using Stock Market Data.” *International Interactions* 46(5): 749-777.

Wei, L, & B. Davis. 2018. “U. S., China Agree on Outline to Settle ZTE Controversy.” in https://www.wsj.com/articles/u-s-china-agree-on-broad-outline-to-settle-zte-controversy-1526959695. Latest update 9 December 2021.

Whang, T. 2011. “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States: Playing to the Home Crowd?” *International Studies Quarterly* 55(3): 787-801.

Whang, T., E. V. McLean, & D. W. Kuberski. 2013. “Coercion, Information, and the Success of Sanction Threats.” *American Journal of Political Science* 57(1): 65-81.

Wolf, J. 2012. “U. S. Lawmakers Seek to Block China Huawei, ZTE U. S. Inroads.” in https://www.reuters.com/article/us-usa-china-huawei-zte-idUSBRE8960NH20121008. Latest update 18 August 2021.

Woodward, B. 2019. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Wysong, W. & M. Ferrer. 2014. “US Export Controls Update: Why Hong Kong Dominates the New Unverified List.” in https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2014/08/us-export-controls-update-why-hong-kong-dominates-the-new-unverified-list.pdf. Latest update 16 August 2021.

Zarate, J. C. 2013. *Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

本文使用的美國政府與數據庫網站如下：

American Presidency Project, https://www.presidency.ucsb.edu/.

Communist Chinese Military Companies, U. S. Defense Department, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2472464/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/.

Entity List, Unverified List, Military End Users, *Code of Federal Regulations*, https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744.

Federal Register, https://www.federalregister.gov/.

Foreign Corrupt Practices Act Enforcement Actions, U. S. Justice Department, https://www.justice.gov/criminal-fraud/chronological-list.

Lists of Parties of Concern, Bureau of Industry & Security, U. S. Commerce Department, https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern.

Nonproliferation Sanctions, Bureau of International Security & Nonproliferation, U. S. State of Department, https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-international-security-and-nonproliferation/nonproliferation-sanctions/.

OFAC Sanctions Lists, Office of Foreign Assets Control, U. S. Department of the Treasury, https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information.

臺灣大學學術期刊資料庫

Audience Costs, Signaling Theory, and the US Targeted Sanctions against Chinese Companies*

*Yi-hao Su***

Abstract

Targeted sanctions against non-state actors have become a popular coercive tool due to their lower economic costs and humanitarian consequences compared to comprehensive sanctions. Although the international political economy literature has warned of the ineffectiveness of targeted sanctions, the scholarship has yet to examine why the US continues to wield sanctions against Chinese companies. Moreover, the existing arguments fail to explain US decisions to lift bans on firms like ZTE. To solve these puzzles, I conceptualize sanctions as signals and employ the thick data approach to scrutinize policymakers' memoirs and official statements. Specifically, this research constructs a "two-by-three" typology in which the vertical axis represents the level of audience cost and the horizontal axis denotes policymakers' law enforcement and politicization preferences. Whereas statements made at the higher levels generate stronger hand-tying effects, policymakers' politicization preferences undermine the credibility of targeted sanctions. Hence, American policymakers impose targeted sanctions on Chinese companies to signal commitments to international norms. Conversely, those who tend to politicize sanctions are more likely to give the green light to Chinese firms when they are able to get greater economic gains from interstate negotiations. The findings fill the gap in the literature on targeted sanctions during great power competitions, improve the explanatory power of audience cost theory, and demonstrate the analytical advantages of thick data to reveal the motivations of economic statecraft.

Keywords: The China-U.S. Relations, Economic Sanctions, Costly Signals, The Government-enterprise Relationship, Thick Data

---

* DOI:10.6166/TJPS.202203_(91).0001

** Assistant Professor, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: yihaosu@ntu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

48 美國針對性制裁中國大陸廠商的聽眾成本：訊號理論的剖析 蘇翊豪

臺灣大學學術期刊資料庫