



# 川普2.0與美台關係未來之挑戰

● 裘兆琳／中央研究院歐美研究所兼任研究員

2024年美國總統大選川普（Donald J. Trump）當選第四十七任美國總統。川普在競選期間表示「台灣偷走美國晶片產業」。美國商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）雖已反駁此一觀點，認為是美國企業為了尋求廉價資本以及便宜的勞力而做的決定，但是川普本人仍一再質疑台灣。未來美台關係的發展將面臨多重考驗，川普對台灣的各項質疑，我應早日回應，解其疑惑。川普最關切的經濟議題包括停止外包讓美國變成製造業大國、增加關稅、貿易逆差、匯率與高科技晶片大廠赴美投資等議題，我政府必需早日和川普重要核心幕僚以及國會建立信任關係，並研擬回應對策。例如，台灣現為美國第六大貿易逆差國，應該強化對美採購，包括天然氣、軍購以及農產品等。此外，我亦應關注川普2.0大幅刪減預算所引起的後續效應，並且構思未來美台關係發展的重心。

## 壹、川普刪減預算、裁員，將面臨國、內外磨合期

2024年10月下旬川普的好友科技大亨馬斯克（Elon Musk）在紐約表示，如果當選，為強化財政基礎，川普將大幅削減政府開支，大眾可能得面臨「短期經濟陣痛」。馬克斯將掌「政府效率部」，12月下旬表示「美國破產在即，美國之國債利息支出已占美國政府總收入4.92兆美元的23%，若不採取行動，美元恐將一文不值。」

美國政府外債不斷增加，2008年約為10兆美元，但到2024年12月中旬已超過36.17兆美金，2024年支付的利息更高達1.126兆美元。對川普而言，這是不可容忍，必需立即止血的優先項目。馬斯克表示川普計畫刪減2兆美元，約三分之一的預算，並將準備為新政府「大規模裁員」。川普2.0裁減預算將引起國內、外磨合期。美國政府官員面對不確定的預算與人事，許多過去美國單方出資的政策恐將暫時停滯不前，對外關係如此，美台關係亦然。我應嚴肅面對美政府外債赤字帶來的政策效應，全面盤點川普刪減預算對美台關係的可能影響，並準備我方必須提升預算的前景，以利美台關係能夠順利運作。

## 貳、朝野必需嚴肅面對川普要求增加我國防預算的挑戰

儘管川普任命的重要閣員皆有抗中保台的特性，但是台灣若推托增加國防預算，疏於展現自我防衛的決心，或一心只想靠美國，將可能逐步改變美國友我的觀點。

被提名為國務卿的盧比歐（Marco Rubio）參議員對北約（NATO）曾有以下的評

論：北約必須成為「真正的盟友」，扛起自身的防衛責任。「二十一世紀，歐洲必須在歐洲問題上擔任領導角色，但只要他們能依賴美國，就永遠不會承擔責任」。川普在第一任期時要求北約盟邦增加國防預算達GDP的2%，如今三十二個北約盟邦有二十三國達成此目標。但是俄烏戰爭持續不斷，川普已提出新的要求，希望北約盟邦提升國防預算到GDP5%。值得一提的是，據報導川普將勉強接受GDP3.5%，也可能計畫明確地把增加國防開支，與提供美國更優惠的貿易條件掛鉤。

川普當選人曾表示「台灣有錢要美國保護，應要交保護費」，亦曾表示台灣的國防預算應達GDP10%。我政府全年的預算只占GDP12%左右，不可能增加國防預算到GDP10%，我應即時向川普陣營解說。2024年12月22日，候任總統川普公布將由對中強硬的柯柏吉（Elbridge Colby），負責國防部國家安全和國防事務的「政策次長」。柯柏吉主張台灣應提高國防開支至GDP的5%，主張美國將烏俄戰爭投入的資源轉向台灣，他認為目前台灣的國防支出僅佔GDP的2.5%，國防支出與備戰速度極其不足，至少應達GDP的5%。柯柏吉在2024年5月投書《台北時報》（Taipei Times）指出，「事實上，如果台灣的安全與自由危在旦夕，何不花費10%？」

2024年12月20日，在立院中國國民黨團主導下，院會三讀通過《財政收支劃分法修正案》未來中央必須釋出3,753億元給地方。對此，國安會秘書長吳鈞燮表示，國防預算可能減少28%，約800億元台幣，將嚴重衝擊建軍備戰，且恐將向國際傳遞台灣不想自我防衛的錯誤訊息。國防部亦表示，若我國再刪減預算不到GDP2%，如何讓國際友邦願意在敵人侵略的關鍵時刻，願意伸出援手？

短期內我應準備提升國防預算至GDP 3%—如過去做的承諾—未來仍要依美台軍事訓練、合作及軍備購買，再逐步提升。在此同時，亦應構思如何與美國談判較為優惠的貿易條件。台灣的經濟表現雖然亮麗，但是國內仍有貧富差距加大、薪資較低、勞工「體感貧窮」等諸多問題。根據2024年國際貨幣基金（IMF）的資料，台灣的債務佔GDP比重26%，川普總統不解，以為台灣是有錢人，我應即時讓川普、美國國會、及其新的內閣團隊了解台灣面臨的內、外挑戰。

### 參、川普將如何與中談判？中共恐施壓川普在台灣議題上讓步

美國總統當選人川普在2024年12月16日舉行勝選後首場記者會，證實他邀請習近平出席就職典禮，並表示中、美可以一起解決全球問題。川普第一任國家安全顧問歐布萊恩（Robert O' Brien）表示，川普是「交易達人」，不會只從安全角度看台灣。同年12月6日川普接受NBC節目專訪主持人問到：「如果中國在您執政期間入侵台灣，您是否承諾保衛台灣？」川普回應：「我不會表態，因為我得要談判，對吧？」川普表示「我與習近平主席有非常好的關係，我們有在溝通，我更希望他們不要這麼做。」

根據美國前國安顧問歐布萊恩指出，他認為兩岸政策上川普將延續「戰略模糊」。

歐布萊恩表示川普說希望區域和平，而稱「台灣是中國的一部分」，但是未說明美國是否只是重複過去「認知」台灣是中國的一部份的立場。川普看到台灣時，看到是個有錢人，因此歐布萊恩不認為川普會願意再「承擔」（underwrite）台灣的防衛。歐布萊恩預料，未來會看到台灣大規模採購美國武器系統。

對國際重大爭議如俄烏、中東戰爭，我方樂見美中領導人能夠坐下來談，早日平息戰事。但是在台灣議題上，我必須早做準備，防範中共可能乘機要求川普做具體讓步，其中包括中共過去的種種要求：

- ◎ 「停止武裝台灣」；
- ◎ 「支持兩岸和平統一」；
- ◎ 「『反對』台獨」；
- ◎ 「『承認』台灣是中國的一部分」；
- ◎ 「停止和台灣發展任何的官方接觸」；
- ◎ 「根據UN 2758號決議案，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是代表中國唯一的合法政府」；
- ◎ 「台灣是中國內政問題，不容外力干涉」；
- ◎ 「台灣不得參加聯合國……」。
- 我方應再三提醒中共，過去美台的歷史，其中包括：
  - ◎ 1971年11月5日，美國國務院有一篇分析〈台灣的未來〉之機密文件，指出美國應該退出任何中華人民共和國要求美國直接談判台灣地位的努力；我們應該維持「台灣不是我們的不能轉送」（Taiwan is not ours to give away）。「我們也不應該施壓台灣和北京去談判它自己的地位」。
  - ◎ 2019年8月30日，川普政府公布了雷根總統在「八一七公報」發表的當天，發給了國務卿舒茲（George Shultz）以及國防部長溫伯格（Caspar Weinberger）一份備忘錄，內容包括「美國同意減少對台軍售的意願，是以中國持續以和平解決兩岸分歧的承諾為先決條件。」、「提供給台灣的武器數量和品質，應完全取決於中華人民共和國構成的威脅」。（In short, the U.S. willingness to reduce its arms sales to Taiwan is conditioned absolutely upon the continued commitment of China to the peaceful solution of the Taiwan-PRC differences. In addition, it is essential that the quantity and quality of the arms provided Taiwan be conditioned entirely on the threat posed by the PRC. Both in quantitative and qualitative terms, Taiwan's defense capability relative to that of the PRC will be maintained.）此外，

雷根政府並對台灣做出六項保證的承諾。

- ◎ 1996年台海危機是一項重要的轉捩點，中共違反承諾在台海試射飛彈，改變了其尋求和平解決台灣議題的大政方針，「八一七公報」的前提已不存在，美台必須做各項因應。
- ◎ 1996年台海飛彈危機之後，國務卿克里斯多福（Warren Christopher）於1996年5月17日發表演說，指出美國的一個中國政策取決於「中華人民共和國遵循以和平方式解決台北和北京之間的歧見」。美國將「一個中國政策」與和平處理台灣問題掛鉤。
- ◎ 此後柯林頓政府著手強化美台軍事合作，以便預防、因應可能的台海危機。每當美國宣布對台軍售時，中共總要抗議美國違反「八一七公報」的承諾，但其心知肚明，是中方自己率先違反和平解決兩岸分歧的承諾。
- ◎ 2007年6月下旬美國以「非文件」（non-paper）方式向聯合國秘書處說明其對聯大2758號決議以及台灣參與國際組織的立場如下：
  - （a）美國重申其基於美中三公報及《台灣關係法》之「一個中國」政策，即美國僅「認知」（acknowledge）中國所持台灣係中國一部分之觀點。美方對台灣地位問題不採取立場，不接受亦不拒絕有關台灣係中國一部分之主張。
  - （b）美國注意到聯合國大會於1971年10月25日通過之第2758號決議事實上並未確立台灣係中華人民共和國之一省。該決議僅承認中華人民共和國之政府為在聯合國代表中國之唯一合法政府，並驅逐蔣介石之代表在聯合國及所有相關組織占據之席次。2758號決議並未提及中國主張對台灣擁有主權。
  - （c）雖然美國並不支持台灣加入以國家資格為要件之聯合國等國際組織成為會員，惟美國仍然支持台灣之專家於合宜之情況下有意義參與此等組織。美國支持台灣於合宜之情況下加入不要求國家資格之組織。

我應即時讓中共及川普政府了解，誠如美國國務院1971年的機密文件所述，台灣不是美國的，美國無權轉送。台灣是中華民國的一部分，從來不是中華人民共和國的一部分。

#### 肆、加強與美國分享資訊

2024年12月11日，拜登總統批准了一項「新的國家安全備忘錄」，為即將上任的川普政府提供戰略政策指引方向，對抗中國、伊朗、北韓和俄羅斯等四國日益深化且危險的合作。文件包括四個廣泛的建議，其中二項「加速盟國分享有關四個對手的資訊」與

「加強準備以應對對手同時發生的危機」的訊息，未來我應提升和川普政府的合作，進一步分享相關資訊，以便預防、因應危機。

## 伍、因應中共灰色地帶挑釁，加強台美海巡合作

近年來中共以軍事、經濟、外交手段脅迫台灣，其中更包括灰色地帶戰術、散布假消息以及網路惡意攻擊等。未來在川普2.0執政期間，我應研擬進一步強化美台關係，尤其如何共同因應中共灰色地帶挑釁的議題。

2021年3月26日，台美完成簽署《設立海巡工作小組備忘錄》，此為拜登政府上任以來，台美簽署的第一項文件，將強化雙方致力保護海洋資源、打擊「非法、未報告及不受規範」（IUU）漁業活動，並就聯合海上搜救等領域合作，確保印太地區的繁榮與穩定，面對中共在台灣周邊海域不斷加大的灰色活動，美台加強海警合作可以發揮嚇阻作用。

2021年8月美台雙方透過視訊舉行了第一次海巡工作會議，討論海上執法，打擊非法、不合規範的漁業活動，以及聯合海上搜救等議題，強化區域海事挑戰的能力。2023年美國海岸防衛隊（Coast Guard）巡防艦史卓頓號（Cutter Stratton）曾行經台灣海峽，宣稱在「國際法適用的公海航行和飛越自由水域」執行巡邏任務。此外，台灣還選派三位公費生赴美就讀美國海岸防衛隊學院，畢業後將派任海巡署任職。

2024年5月美國二位學者卡瓦納（Jennifer Kavanagh）、孔適海（Isaac Kardon）在《外交事務》（Foreign Affairs）網路版上發表題為〈中國能如何壓縮而不是奪取台灣〉（How China Will Squeeze, Not Seize, Taiwan: A Slow Strangulation Could Be Just as Bad as a War）的文章，建議台灣成立一支由低成本的空中和海上無人機組成的大型機隊，以助支援台灣邊遠地區的監控行動。台灣也必須擴大海巡隊，反擊中國海上民兵的活動。

《財劃法》修改後，海巡署估計，2025年至少被刪減二十九億以上，將導致至少五艘新造艦艇無法如期交付，影響三十八艘船艦維修保養，嚴重衝擊我打擊海上犯罪、執行救難工作，以及應對中國灰色地帶挑釁。朝野必需早日處理財劃法修正案的影響。台灣必須自己扛起預算不足的重責，才能和美方進一步合作，共同研擬對策。

## 陸、川普2.0是否會繼續晶片法案，面臨不確定的未來

2022年8月，美國國會批准國會《晶片與科技法案》（CHIPS and Science Act），撥款鼓勵美國國內研究生產半導體，並且給外國赴美投資生產晶片的廠商，如台積電，相關補助及貸款。此法案在參院投票結果為64比33，在眾院則為243比187票，國會中反對的人數不少。2024年11月有共和黨紐約州眾議員威廉斯（Brandon Williams）在助選時表示，支持廢除《晶片與科技法案》，眾議院議長強生（Mike Johnson）表示「可能這麼

做，但還未制定這部分議程」，隨後強生又發表聲明，更正是希望「優化和改進」《晶片與科技法案》。

川普認為美國只要課徵高關稅，就會讓企業別無選擇自願赴美設廠。美國商務部長雷蒙多不以為然，認為打敗中國的唯一途徑，就是保持領先，《晶片與科技法案》比出口管制更重要，「在創新方面超越中國，才是獲勝之道」，美國希望2030年實現20%的晶片在美國生產，我政府與民間亦應就川普2.0的變局早日預做準備。

川普曾在競選期間質疑台灣為美國做了什麼？我們可以大聲的回應川普，1978年12月15日，卡特總統只給中華民國政府七小時前的通知，美國接受中共斷交三條件，與我斷交。在震驚之餘，台灣忍住悲痛，默默發展自由民主，成了亞洲民主的燈塔；並且篳路藍縷，逐步培養出堅持「誠信正直」（integrity）為原則的台積電（TSMC）；如今九成先進製程晶片在民主台灣製造，而非由美國敵對國家掌控，這就是台灣對美國及民主國家最大的貢獻！

## 柒、台美國防產業鏈能否進一步合作面臨挑戰

2024年5月1日美國參眾兩院國會提出跨黨派新案《台灣安全法》（Taiwan Security Act），要求美國國防部在法案生效後一百八十天內向國會提交一份關於美台簽訂軍工業合作可行性及可取性的研究報告。

2024年10月23日美國在台協會（AIT）處長谷立言（Raymond F. Greene）接受NHK訪問時明確指出，美國期盼未來將台灣納入由國際盟友組成的國防工業產業鏈。近期可見台灣越來越多民間科技應用於國防目的，包括無人機、先進晶片等，凸顯台灣已經具備強勁的先進國防工業基礎，美國也將台灣視為優先的合作夥伴。

雖然如此，川普在競選期間強調重要供應鏈項目移回美國，台美軍工產業鏈未來是能否夠進一步合作將面臨川普2.0新挑戰。

## 捌、深化美台對話管道

根據《華爾街日報》（The Wall Street Journal）2024年12月28日報導，川普在2017年首次就任總統時，美中官方有九十多個正式溝通管道，但是卸任時，這些管道已近乎零，未來川普2.0是否會繼續拜登政府任期來所建立的二十多個官方管道並不確定。川普希望不要透過正式外交管道，而是和習近平身邊的高官直接互動，但未獲正面回應。

不論美中關係如何發展，值得我方強調的是美台過去多年來建立的溝通管道與對話機制，必須維持、深化。例如美台雙邊「貿易與投資架構協定」（TIFA）會議對話、「全球合作暨訓練架構」（GCTF）、台美「經濟繁榮夥伴對話」，始於2020年至今已連續舉辦五屆「美台高層對話」、「美台教育倡議」活動、「台美科技貿易暨投資合作架

構」(TTIC)以及「台美科技合作對話會議」,可強化美台貿易、投資、教育以及科技進一步合作。此外,台美簽署《國際發展合作瞭解備忘錄》,將讓雙方與私部門可以更具創意與多元的合作,推進在第三國發展合作機會,這些讓台美關係進一步深化的合作管道,必需繼續維持,我方務必得讓川普2.0新政府了解其重要性。

《美台二十一世紀貿易協定》始於2022年並於2024年底完成第一階段協定生效。未來《美台二十一世紀貿易協定》能否完成第二階段談判,以及台美租稅協定談判能否展開,將有賴我政府與川普2.0新政府以及國會充分溝通,取得互信,達成互利共榮的前景才有可能。

### 玖、提醒世人毛澤東、鄧小平與習近平的言論

習近平主席對毛澤東多所尊崇,2024年8月,中共高調紀念鄧小平誕辰一百二十周年,眾所矚目;事實上不論是毛澤東或是鄧小平,在台灣議題都曾有表示耐心的言論。1973年11月12日毛澤東表示:「我認為我們可以將就著暫時沒有台灣,直到100年後他回歸。」(I say that we can do without Taiwan for the time being, and let it come after “100 years.”)

1974年4月10日鄧小平曾說:「如果有一天中國也改變本性成為一個超級強權,或是如果中國成為世界上的暴君,到處欺凌、侵略及剝削他人,世界人民應將其認定為社會帝國主義,應當一同揭露它、反對它,並與中國人民一起努力推翻它。」(If one day China should change her colour and turn into a superpower, if she too should play the tyrant in the world, and everywhere subject others to her bullying, aggression and exploitation, the people of the world should identify her as social-imperialism, expose it, oppose it and work together with the Chinese people to overthrow it.)此一說法當時引起眾人關注。如果鄧小平地下有知,習近平近年來在軍事、外交與經濟上「戰狼」式的諸多作為,不知將如何評論。

1984年6月22日鄧小平指出:「如果我們不能和平解決『香港和臺灣問題』,那只能使用武力解決,但這對各方都是不利的。實現國家統一是國家的願望,若一百年沒有統一,那麼一千年也會統一。在思考如何解決這個問題時,我認為只能透過『一國兩制』的途徑。」(If we cannot resolve peacefully [the Hong Kong and Taiwan questions], then can only use force to resolve, but this would be disadvantageous to all sides. Achieving national unification is the nation's wish, if not unified in 100 years, then unified in 1,000 years. In how to resolve this problem, I think it would only be through “one country, two systems.”)

1996年台海危機和平落幕後,中共在和平、穩定的大環境下,全面發展其經濟、外交與軍事力量,成為和平紅利受惠最多的國家。根據2024年6月《金融時報》(Financial Times)的報導,習近平在2023年4月見到歐盟執委會主席馮德萊恩(Ursula Gertrud von

der Leyen) 時曾表示，美國試圖慫恿他攻打台灣，但他不會上鉤，與美國發生衝突，將摧毀大陸取得的許多成就，破壞他2049達成中華民族「偉大復興」的目標。比照當今俄羅斯政府攻打烏克蘭面臨的困境，習近平的想法是正確的，只是中方是否說一套做一套，仍有待觀察。兩岸的問題只能用和平的方式處理，否則中共愈是展現「戰狼」侵略的野心，只會招致愈多的國家做軍事準備防範戰爭。

過去多年來美台關係的進展建立在自由、民主、人權的基礎上，未來在川普2.0重視降低美國外債、提升美國經濟以及反對戰爭的前提下，我方除了與美國加強普世價值之聯結外，更須提升自我防衛的能力與韌性，備戰才能防戰。在此同時，研擬各項強化美台在經貿、軍事、外交、科技的互利、互榮之道，才能和川普2.0新政府磨合出更加互信、互利的前景。◆