

評論 | 產業依賴、能源短缺與軍費縮減：特朗普回歸後台灣的韌性考驗

在中美戰略競爭與全球經濟分裂加劇的背景下，台灣面臨產業依賴、國防預算與能源安全的挑戰，如何在特朗普回歸後維持長期韌性，成為當前最關鍵的課題。



2023 7 26

/

本文源於作者黃思與費凱琳 (Caroline Fried) 於英國諾丁漢大學台灣研究中心 (Taiwan Research Hub, University of Nottingham) 發表的政策論文 “Anchoring Taiwan’s Future during Trump 2.0: Building Resilience from Within”，該文為諾丁漢大學台灣研究中心「2024美國大選」系列政策論文之一，由諾丁漢大學政治與國際關係學院教授暨台灣研究中心主任李駿怡主編。端傳媒獲作者授權，獨家首發中文版。

隨著特朗普（台譯：川普）開始他作為美國總統的第二次執政，其外交政策的不確定性再次將全球焦點投向台灣。台灣被視為世界上最危險的潛在衝突點之一，同時也是全球半導體製造的重鎮。華府持續以與中國的戰略競爭視角來看待亞太地區的夥伴關係，北京則繼續推進其經濟與地緣政治議程，台灣正步入一個全球分裂與地緣政治緊張局勢加劇的時期，而這種狀態將不限於特朗普接下來四年的任期。

在中美經濟、地緣政治與科技競爭的背景下，台灣正面臨高度複雜且備受爭議的經濟與社會挑戰。台灣社會因此展開討論，試圖找出如何提升國家安全、永續發展與人民生活福祉的方案，並思考如何分配公共財政來實現這些目標。台灣政府如何應對這些挑戰，將影響著台灣在未來四年內應對美國外交政策變數的能力，以及未來長遠保持堅韌的能力。



2025 2 11

Win McNamee/Getty Images

台灣面對的外部政策環境

未來四年，華府與北京如何制定對台政策仍充滿不確定性，然而，美中在戰略與地緣經濟發展上的幾個路線仍將持續。美國對台政策一向與其對華政策密切相關，而在經濟政策上則可能保持連續性。拜登總統維持了特朗普時期對中國的關稅政策，他更進一步加強對中國的出口管制，以振興美國高端製造業，這種做法仍將成為美中在新興科技領域競爭的基礎。打造全球半導體生態系統的台灣晶片製造商，則繼續在這場競爭之中左右為難。

在2024年的競選期間，特朗普曾公開表達對台灣的不滿，聲稱台灣竊取了美國的半導體產業，此言論在台灣引發憂慮，擔心台灣的晶片製造商可能被迫加快對美國的投資，從而影響台灣本身的經濟活力與在中國的商業彈性。

第二任期，特朗普預計將進一步加劇全球經濟分裂，全球貿易體系也將迎來新一輪關稅戰。他已經宣布計劃對來自加拿大、墨西哥和中國的進口產品徵收關稅，這將迫使台灣加快全球供應鏈的調整。此外，台灣央行在去年12月警告，這些即將實施的關稅可能會減緩台灣出口導向型經濟的增長。

美國在未來四年內也不太可能對其對台安全政策做出劇烈改變，仍將依據《台灣關係法》、「六項保證」及其他歷史協議來維持對台安全承諾。特朗普的一些重要內閣成員，例如國務卿魯比歐（Marco Rubio），都是台灣的堅定支持者。然而，特朗普及其部分支持者曾主張，台灣應該增加國防預算，以換取美國的軍事援助。

特朗普第一個任期內對台軍售總額達到歷史新高，約180億美元，主要以傳統武器為主，而拜登政府的軍事援助則更側重於支持台灣的「不對稱作戰能力」。至於特朗普的第二個任期將採取何種軍售與軍援策略仍有待觀察，但他曾主張台灣應將GDP的10%用於國防，此一說法恐過度簡化台灣的防衛需求，且考量到台灣的財政現實，這樣的政策並不可行。

特朗普第二個任期內，台灣面臨的最大不確定性將是華府政策的協調性與一致性。在特朗普第一個任期內，白宮的對台政策在各部門之間缺乏協調，甚至特朗普本人與其內閣成員對台政策的考量也有所不同——特朗普主要從美國自身利益角度來看待對台支持，而他的內閣成員則更積極推動美台關係的強化。

在特朗普目前的顧問圈內，無論是對華強硬派還是強調交易導向的決策者，幾乎都未將提升台灣的安全與韌性作為主要目標。特朗普提名的國防部副部長甚至曾主張，一旦中國入侵台灣，台積電的

晶圓廠必須被摧毀。此類言論進一步加深了台灣社會對於特朗普政府的不信任與焦慮，擔憂特朗普在諸多對台政策上會出爾反爾。

除了新一屆特朗普政府帶來的不確定性外，台灣仍然面臨著「中國兩難」——海峽對岸的鄰國，是台灣最重要的經濟夥伴，同時也是台灣最巨大的安全威脅。近年來，北京在軍事、外交、經濟及社會層面對台灣的施壓持續加劇，並很可能延續下去。

2024年，北京共派遣超過3000架次軍機進入台灣的防空識別區（ADIZ），創下歷史新高，相較之下，三年前的ADIZ入侵次數僅為972架次。此外，近期中國軍方進行的無人化軍事演習，模擬封鎖台灣並阻止外部勢力介入，不僅展現了其軍事能力的精進，也顯示出解放軍有能力突破第一島鏈，並整合空軍、海軍與海警力量。

除了對台軍事威脅外，北京還透過政治與法律手段對台灣的外交關係及國際參與施加壓力。此外，中國也將持續利用兩岸經濟相互依賴的關係，推動其政治議程。

自2010年以來，《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）為台灣提供了進入中國市場的重要管道。然而，在過去八年間，中國日益將ECFA作為施壓工具，以「懲罰」由民進黨執政的台灣政府，並試圖影響選民。近期，中國便以此為由，暫停對台灣石化、農產品及漁產品的關稅減免，作為政治施壓手段。

此外，北京加強了對台灣社會，特別是針對年輕族群的認知作戰，削弱民眾對民主機構的信任，並在各種政策議題上製造更大的社會分歧。台灣對中國施壓的持續性已有心理準備，但在未來四年內，北京是否會因內部經濟放緩，及來自美國的外部政策衝擊，而做出非理性的行動，仍充滿不確定性。

在這樣的背景下，越來越多台灣人對美中兩國的可靠性產生懷疑，對兩者在台灣未來發展中的角色抱持不確定態度。近期民調顯示，超過80%的台灣民眾，拒絕北京所倡導的「一國兩制」統一方案；而57%的人，對於特朗普政府是否會在中國攻擊台灣時提供援助持懷疑態度。

對台灣而言，在持續的地緣政治緊張與日益增加的不確定性下，如何強化社會的長期韌性，並在美中兩大強權之間維持微妙平衡，仍是當前最大的挑戰。



| 2024 6 7 /

影響台灣長期韌性的關鍵政策辯論

在美中兩國對台施壓的情勢下，單純維持台灣當前的經濟與安全現狀，已無法確保台灣社會能夠在特朗普任期內及其後持續發展。對於許多爭議的挑戰，包括制定前瞻性的經濟政策、擴大永續能源

供應，以及分配公共財政資源，台灣政府必須進行艱難的政策討論。然而，台灣社會在這些關鍵議題上存在嚴重分歧，而這些議題的決策不僅關乎台灣是否能夠維持繁榮，也將決定其在這裂解的世界中能否守護自身的長遠利益。

克服經濟過度集中與對單一市場的依賴

自2016年以來，台灣政府已認識到對中國的過度依賴構成經濟與安全風險，並已大幅降低對中國經濟的依賴。2024年，台灣出口至中國大陸與香港的比重降至31.7%，為二十多年來的最低點，而對美國的出口占比在過去十年間翻倍成長，於2024年達到23.4%。

此外，台灣企業對中國的投資比重也顯著下降。2023年，台灣對中國的投資僅佔總海外投資的7.5%，遠低於2010年的83.8%。相較之下，台灣對美國的投資則創下新高，2024年投資額達140億美元，佔台灣總海外投資的近30%。

儘管台灣過去十年積極推動市場多元化，並在美中貿易戰期間維持了經濟正成長，但其經濟仍未能擺脫對資訊及通訊技術（ICT）出口的高度依賴。目前，這兩大產業佔台灣總出口的65% 以上，相比十年前的約40%，依賴程度顯著提高。

如今，台灣生產全球90%以上最先進的半導體，並在COVID-19疫情期間，當全球多數經濟體萎縮時，推動台灣經濟實現空前的增長。然而，這種高度依賴也帶來經濟脆弱性，並加劇台灣的所得不均。美中兩國的政策同時對半導體產業施壓，進一步放大這一問題。

半導體產業雖然貢獻超過15%的台灣GDP，但僅僱用了2.8%的勞動力。高薪職位集中於科技製造業，而60%勞動人口所在的服務業，薪資水準則長期停滯。美國與歐盟已將半導體製造視為戰略產業，積極推動本土化，而中國則加大對本土晶片製造能力的投資，試圖提升舊製程的競爭力。

台灣在全球半導體供應鏈中扮演著獨特且關鍵的角色，既仰賴美國的先進晶片設計，也依賴中國龐大的市場。截至2024年，台灣對中國與香港的晶片出口仍佔超過半數份額。然而，隨著美國收緊對華出口管制，中國被迫依賴台灣供應商加速本土半導體產業發展，這使得台灣同時與中國與美國保持經貿往來的能力受到威脅。

這也意味著，台灣在全球半導體供應鏈中的競爭優勢，無法持續驅動經濟成長。

台灣需要開發新的經濟增長動能，卻因為被排除在主要貿易與投資夥伴關係之外，而受到限制。過去，台灣透過世界貿易組織（WTO）資訊科技協定（ITA），成功成為全球資訊及通訊技術出口的領導者。而現在，台灣政府希望強化全球貿易連結，但美中兩國都不是理想的夥伴。

除了與中國簽署的《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）之外，台灣政府也積極尋求加入區域貿易協定。然而，台灣加入《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）的前景受限於中國的會員國地位。此外，中國與台灣都已申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（CPTPP），但由於會員國對這一政治敏感議題保持謹慎，兩國的申請目前均處於擱置狀態。

儘管由於「中國因素」的影響，台灣難以進入亞太地區的貿易協定，但《美台21世紀貿易倡議》（US-Taiwan Initiative on 21st Century Trade）下的首項協議已於2024年12月生效。台灣政府雖積極推動該倡議的進一步發展，然而因為特朗普政府致力縮減美國的貿易逆差，可能使得該倡議在未來四年內進展受阻。

同時，如歐盟等主要經濟體正在轉向貿易保護主義。對於2023年出口尚占其GDP的57%，以出口為導向的台灣經濟而言，商品、投資與人才的自由流動能驅動台灣經濟的多元化與成長。

然而，隨著全球化讓道給區域化，亞太經濟體與中國市場的聯繫愈發緊密，台灣在貿易與投資方面可選擇的替代夥伴減少，短期內可能被迫繼續依賴資訊及通訊技術製造業作為主要經濟支柱，而這也將削弱台灣長期的經濟韌性。

台灣經濟與能源永續

台灣的經濟成長為資訊及通訊技術製造與出口所驅動，但這也對能源需求與供應穩定性帶來壓力，同時加劇了台灣減碳的難度。賴清德政府正加大對半導體產業的支持力度，並大度開發AI技術，然而，這些都需要大量數據中心支撐，也將進一步推高能源消耗。

然而，台灣在確保永續能源供應方面面臨嚴峻挑戰。目前，台灣97%的能源需求仰賴進口，這使台灣極易受到西太平洋地區供應鏈中斷的影響。一旦中國對台實施封鎖，台灣的關鍵能源供應可能會迅速被切斷。

台灣仍將難以達成減碳目標，截至2024年，再生能源僅佔台灣總發電量的11%。台灣社會對於是否應該使用核能來促進綠色轉型，仍存在嚴重分歧。目前，核能發電僅佔台灣4%的總發電量。

民進黨政府在蔡英文與繼任的賴清德執政下，迄今為止始終堅持實現「非核家園」的政策。然而，年輕選民日益認識到若無核能支撐，2050年達成淨零排放的目標幾乎無法實現。

2024年的民調顯示，63%受訪者支持使用核能，而30歲以下受訪者的支持率更高達70%。儘管核能議題仍然具有黨派色彩，88%的國民黨支持者贊成使用核能，但即便是一向反核的民進黨支持者內部也出現了分裂，44%支持使用核能，而45%為反對。

亞太地區正為美國退出氣候領導地位做準備，因為特朗普已再次讓美國退出《巴黎協定》。在美台關係中，氣候變遷已被擺到次要位置，因此台灣不太可能獲得美國對於綠能轉型的推動或支持。

此外，台灣經濟部長近期表示，在特朗普執政下，台灣可能會增加進口美國的液化天然氣，可能進一步拖慢台灣擴展再生能源的進程。

美國缺乏氣候承諾，使得中國實質上成為開發與實施綠能技術與系統的全球領導者。然而，對於依賴中國來獲取這些技術，台灣深感憂慮，因此將必須與其他鄰國建立夥伴關係，以確保綠能轉型能夠持續推進。

儘管美國可能在四年後重新奪回全球氣候領導地位，但台灣無法承擔此一等待時間，必須加快綠色經濟建設，同時提升能源安全。



國家預算的權衡

2024年，總統與立法委員選舉使台灣政府陷入分裂。執政的民進黨失去了立法院多數，而國民黨與民眾黨則在立法院組成反對黨聯盟，在政府監督、憲法法庭程序等關鍵議題上與民進黨主導的行政部門產生嚴重對立。

國家預算是最具爭議的議題之一。賴清德政府提出的2025年度總預算，在立法院遭遇六次阻擋，甚至無法進入委員會審查。

2024年12月，立法院通過《財政收支劃分法》修正案，將約新台幣3600億元的國家稅收重新分配給地方政府，這可能導致中央政府預算縮減28%，進一步迫使行政部門在國防、公共衛生與社會福利等重大領域之間進行更嚴苛的權衡。

根據台灣的立法程序，政府預算通常需經過立法院委員會審查與協商後才會獲得批准。然而，這一程序在2025年1月出現崩潰。

隨著特朗普在2025年1月重返白宮，台灣立法院內的國民黨－民眾黨聯盟加速通過其版本的預算，其中包含總額6.6%的臨時刪減。

這些刪減影響多個部會的支出，部分計畫遭到凍結或取消，包括1000億元的電費補貼被砍除；2000億元的國造潛艦計畫預算，其中50%為之凍結。

由於執政黨與在野黨間互不妥協，加上原本應促進政策協商的機制如今無法正常運作，隨著台灣面臨越來越嚴峻的財政取舍，這場預算僵局著實令人擔憂。

台灣政治分裂下的財政挑戰與國防爭議

2000到2008年間民進黨總統陳水扁執政時期，也曾經歷過朝小野大的政府，國會由反對黨掌控。如今，台灣再次面臨政府分裂與國會懸峙的局面，像過去那樣難以有效地制定和執行政策的情況再次發生。考量到台灣在經濟、安全、公共衛生與社會福利方面強化韌性的資金需求，這令人感到憂心。

例如，台灣民眾和政策制定者對台灣是否應增加國防開支存在分歧。特朗普多次要求台灣增加國防支出，作為美國軍援的條件。一份近來的民調結果顯示：49%的選民支持增加國防預算，然而43%的選民反對；約莫48%贊成提高稅率以增加國防支出，45%反對此舉。

賴清德總統原計劃將2025年國防預算設定為GDP的2.45%，約佔政府原始預算提案的近20%。相比之下，日本在2025財政年度的國防支出將創歷史新高，佔政府總預算的7%。

今年，台灣正式邁入超高齡社會，然而，2024年出生率創下歷史新低，粗出生率為為5.76名新生兒。與2022年相比，當時平均四名勞動人口扶養一名高齡者，但到了2070年，這一比例將驟降至1.1人。此趨勢不僅透露出台灣經濟的難題，也對全民健保體系這一台灣醫療系統的核心帶來巨大衝擊。

目前，台灣的全民健康保險覆蓋99%的居民，雖然在急性醫療方面表現卓越，但對於人口老化與預防醫療的投資需求則更加迫切。台灣醫療支出僅占GDP的6.1%，遠低於日本的11%與韓國的8%。雖然政府今年將健保預算提高5.5%，但仍未能解決隨著勞動人口減少、老年人口增加所需的結構性調整。

台灣年輕選民的訴求不僅限於國家安全，還包括發展綠能、提高薪資、健全社會福利計畫，以及確保健保財務永續經營。要滿足這些需求，政府必須在應對當前挑戰，與提升台灣長期社會韌性之間，取得戰略平衡。

沒有國家安全，台灣無法投資於永續且多元的經濟發展，而蓬勃的經濟體則仰賴其更加年輕世代的健康、創新與繁榮。在政治對立日益加劇的民主體制下，台灣在應對特朗普第二任期所可能帶來的政策衝擊時，應同步展開有意義的公共討論。

政策優先順序的確立、資源取舍、面對立場分歧時的必要妥協，都將成為避免社會對立並推動有效治理的關鍵。

在當前國際局勢動盪不安、台灣面臨多重挑戰之際，如何有效分配有限資源，以確保國家安全、經濟韌性與社會福利的平衡，將成為台灣未來政策制定的核心課題。本文旨在探討台灣在當前政治環境下，如何透過跨黨派對話與公共參與，尋求更具包容性的政策方案，以應對日益複雜的挑戰。



Ann Wang/Reuters/

在不確定中建立韌性

在特朗普第二任期，其保護主義外交路線將為國際秩序帶來新的不確定性。在中美戰略競爭加劇之際，雙方在尖端科技領域的角力更趨白熱化，台灣勢必深受影響。在這場變局中，台灣面臨的挑戰不僅限於國際地位的安全考量，社會韌性本身也正接受來自北京與華盛頓的戰略與經濟壓力考驗。

隨著兩大強權對台施壓，台灣民眾愈發不將中國或美國視為可靠的夥伴。面對美國政策的不確定性與來自海峽對岸日益加劇的挑戰，台灣必須從內部著手，解決結構性與交互影響的政策問題。

首先，其決策者應專注於長期的戰略權衡，而非僅僅對單一政策，如關稅方面，作出被動回應。在政府有限的資源下，核能、健保與國防預算等議題相互競爭，如何在短期影響與長遠後果之間取得平衡，將成為台灣永續政策規劃的關鍵。

其次，台灣的經濟韌性是支撐社會持續穩定的基礎，決策者必須研擬新的成長策略，以因應外部政策壓力，同時推動具包容性的經濟發展。除了維持在半導體與資訊及通訊製造領域的競爭優勢，台灣還需積極培養並吸引多元人才庫，推動傳統產業轉型，支持服務業發展，以及觸及更廣闊的國際市場。

第三，面對能源轉型關鍵期，台灣決策者應研議多元能源開發方案。核能政策的公共討論應朝向務實解方邁進，避免爭議空轉。在強化國際合作下加速綠能投資的同時，更需建構一套兼顧經濟發展、永續安全的整體能源戰略，以回應民眾期待。

第四，面對重大爭議議題，政府與民間必須展開務實對話，為政策制定開創共識。行政、立法部門與各政黨更應透過理性協商、相互妥協，建立制度性溝通平台。此舉不僅有助於因應即期外部挑戰，更能為台灣社會厚植長期發展動能。

台灣創新實力驅動全球科技發展，當前更需將此創新動能延伸至政策規劃、教育改革與公民參與。面對多元挑戰，決策層應以跨域思維，探索強化社會韌性的創新路徑，不僅要因應外部威脅，更要有效應對未來可能的危機。

本文作者黃思圀是亞太堅韌研究基金會（亞堅會）發展主任，亦是亞堅會創始成員之一。他推動亞堅會國際合作，並從事國際關係跨域研究，特別是有關台港地區之身分認同及美中台關係。他的研究領域包含亞太環境永續發展及國際化政策，以及台港的公共政策制定過程，他也考察其對政府與社會之關係的影響。

費凱琳是亞堅會研究主任，亦是亞堅會創始成員之一。她主導亞堅會跨國研究，包括世界經濟論壇下設 Partnership for Health System Sustainability and Resilience（PHSSR）項目。她的研究領域包含經濟與政治發展及亞太區域研究，特別是台灣與中國研究，以及高等教育國際化。

