



美國對外援助政策之利益衡量與轉變 ——2022～2025援助烏克蘭為例

作者簡介



黃耀家中校，陸官93年班，國防大學陸軍指參學院107年班；現任國防大學陸軍學院軍事理論組教官。



謝志淵上校，陸官84年班、政戰學院政研所89年班、法國情報高級班2005年、美國軍官班2006年、英國研究所2013年；曾任排、連、營、科長、教參官、情參官，現任國防大學教官。

提要

- 一、從美國對外援助的歷史，最早可追溯至第一次世界大戰對協約國之軍事與經濟援助，然制度化援助方式，源於第二次世界大戰期間。1941年美國國會通過《租借法案》，1950年代美國對外援助政策開始出現轉變，從受援國家選擇、援助方式到援助數量，都是基於美國全球戰略與國家利益考量，亦成為美國外交政策中的有效工具。
- 二、2022～2025年俄烏戰爭遲遲未能結束，與美國前後任總統的外交政策及援助烏克蘭方式之轉變息息相關，包括對欲藉俄烏戰爭達成之戰略目標、對烏克蘭態度、對俄羅斯態度、對友盟國家態度以及對於如何結束戰爭之立場。
- 三、美國援助烏克蘭之重大爭議，始於2025年新任美國總統川普視俄烏戰爭為非必要介入之立場外，同時認為對北約集團安全責任分擔之不公平，以及欲集中全力應對中共挑戰，故急需快速結束俄烏戰爭。然而美國卻以中斷

對烏克蘭援助方式施壓烏克蘭接受和平談判，同時要求烏克蘭必須以礦產資源償還或回報美國對其之付出。

四、美國援助烏克蘭政策之重大轉變，除給予我國於大陸及兩岸分治時期似曾相識之歷史感外，更有若干之啟示與省思：(一)美國對外援助之目的，都基於謀求特定的戰略利益；(二)冷戰時期大國競爭之「代理人戰爭」型式仍延續至今；(三)川普利用對烏克蘭優勢的影響力，雖希望能快速結束戰爭，卻係透過美俄直接談判決定，烏克蘭刻意被忽視；(四)美國對烏克蘭的援助並非無條件的捐輸，更嚴格限制烏克蘭從政治決策到軍事戰略的自主性；(五)美國對烏克蘭軍事援助之良窳，幾乎決定烏軍於戰場之攻守；(六)美國藉俄烏戰爭扶植國內特定產業等事實。

關鍵詞：租借法案、共同防禦條約、援助政策、代理人戰爭

前言

美國對外援助歷史由來已久，從第一次世界大戰、第二次世界大戰、冷戰、後冷戰等時期，延續至今。然而，美國自第二次世界大戰開始制度化對外援助之理由，更從支援民主國家經濟發展、圍堵前蘇聯共產勢力向外擴張，逐漸轉向聚焦於應對美中不斷擴大之競爭關係。同時，源自美蘇冷戰期間的「代理人戰爭」(Proxy War)特徵，並未因1991年蘇聯解體結束，反而因「北約」軍事同盟持續向外擴張，以及美中全球地緣戰略競爭關係惡化，延續進入後冷戰時期。因此，2022年2月爆發至2025年仍未結束的俄烏戰爭，除反映冷戰時期「代理人戰爭」之遺緒外，更在於美國拜登總統與川普總統之對外援助政

策立場之極大轉變。因此，本研究擬從回顧美國對外援助之歷史，除理解美國於不同時期之援助政策外，更要瞭解美國對外援助之方式，並據以探討美國近兩任總統對俄烏戰爭之立場，以及對我國產生之啟示與省思。

美國對外援助政策源起及回顧

美國對外援助政策，最早可追溯至第一次世界大戰對協約國之軍事與經濟援助，然而制度化援助方式，源於第二次世界大戰期間，藉訂定各種形式援助法案，協助歐洲與亞洲戰場上同盟國家對抗軸心國的侵略。然而，第二次世界大戰結束後，蘇聯亦借援助社會主義國家擴張共產主義勢力，美國為遏制共產主義



的威脅，持續向受威脅民主國家提供必要援助，「代理人戰爭」一詞，漸成為美蘇於冷戰時期，甚至1991年蘇聯解體，後冷戰時期仍持續進行廣泛戰略競爭與對抗之表徵。

一、1940~1960年代制度化援助背景概述

1941年3月第二次世界大戰期間，美國國會通過《租借法案》(Lend-Lease Act)，授權總統得以轉移武器或軍事物資予「總統認為其國防對美國國防至關重要之國家」(to the government of any country whose defense the President deems vital to the defense of the United States)，開始制度化援助的歷史。戰後，1948年美國為在歐洲實施《馬歇爾計畫》(The Marshall Plan)；官方稱為《歐洲復興計畫》(European Recovery Program)，以通過《經濟合作法案》(The Economic Cooperation Act)救濟歐洲經濟破產，防止共產主義蔓延。

1950年6月25日，朝鮮戰爭爆發，美國調整了對外援助的方式，由經濟援助轉以軍事援助為主。同年10月31日，國會通過《共同安全法》(Mutual Security Act)，將軍事專案、經濟專案與技術援助統一起來，建立共同安全署(Mutual Security Agency)管理援助事務。制度化的管理方

式，亦逐漸擴大援助非共產國家改善經濟環境，增強防禦實力，受惠國家達63國，包括接受軍援、經援兩項者計30國；只有軍援者計11國；只有經援者計22國。¹並為建立集體安全制度，與多數國家簽訂多邊或單邊條約，如《里約條約》(Rio Treaty; Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, 1947)、《北大西洋條約》(North Atlantic Treaty, 1949)、《美菲共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, 1951)、《澳新美安全條約》(Australia, New Zealand, United States Security Treaty; ANZUS Treaty, 1951)、《美韓共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea, 1953)、《中美共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China, 1954)、《美國與東南亞集體防禦條約》(South-East Asia Collective Defence Treaty, 1954)、《美日合作與安全條約》(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan, 1960)等。²相對於接受蘇援國家者計12國；歐洲有南斯拉夫，在中東與北非有埃及、

1 周琇，《臺灣光復後美援史料—第三冊技術協助計畫》(臺北縣：國史館，1998年)，頁241。

2 同註1，頁242。

敘利亞、土耳其、葉門，亞洲有印度、阿富汗、尼泊爾、錫蘭、緬甸、金邊、印尼。³時至今日，美國仍持續透過各種援助方式，除軍援與經援，還有如技術援助與人道救援等方式影響全世界。

二、對外援助政策發展與轉變

美國對外援助政策，基於國家利益之所在，並隨國際形勢發展，始終保持援助方式的彈性與主導性。換言之，美國對外援助政策擬定，與其意識型態、地緣政治、全球戰略、軍事、經濟以及外交多種利益與考量相互結合。1941年從美國成立《租借法案》本質，除須有助於美國國家安全，亦在避免捲入戰爭考量；此一大原則，一直到日本偷襲美國珍珠港後，美國開始有所改變。第二次世界大戰結束後，美國援外雖以阻止共產勢力擴張為目的，然而，援助方式，亦漸從協助友盟經濟，轉到發展集體安全之必要。尤其，2001年的「911」恐怖攻擊事件及美中俄競爭加劇，更對美國近20年之對外援助政策產生重大影響，分述如下：⁴

(一)善後救濟時期(1941~1948)

自1941年3月，美國成立《租借法案》起，至1948年共產黨發生叛亂止，在此時期內，美國對外援助方式，以租借物資給盟國為主，目的在藉相互之合作，爭取大戰之勝利，通過相關法案包括：1.1941《租借法案》；2.1943《聯合國善後救濟總署協定》(Agreement of United Nations Relief and Rehabilitation Agency)。

(二)經濟復興建設時期(1948~1949)

第二次世界大戰結束後，美國之對外援助政策，以復興戰後經濟為主，藉經濟之繁榮，產生遏阻共產擴張之力量。《馬歇爾計畫》援歐之成功，即為此一時期，並通過相關法案包括：1.1947《援助希臘—土耳其法案》(Greek-Turkish Aid Act)，協助收平兩國內部共黨叛亂；2.1948「經濟合作法案」，協助西歐16個國家經濟復興；3.1948《援外法案》(The Foreign Assistance Act)，經濟援助希臘、土耳其及中華民國；⁵ 4.1949杜魯門(Harry S. Truman, 1884~1972)《第四點計畫》(Point Four Program)⁶，以科學知識及技術援助落後國家。⁷

3 同註1，頁237。

4 同註1，頁101、102、106。

5 美國《援外法案》(The Foreign Assistance Act)，主要是第一章協助西歐國家復興經濟的《經濟合作法案》(The Economic Cooperation Act)，即馬歇爾計畫；第三章是為援助希臘與土耳其；第四章為《援華法案》(The China Aid Act)。

6、7 於下頁。



(三)共同安全時期(1949~1961)

1949年共產黨先後在中國大陸及希臘、土耳其等地引起叛亂，並在法國、義大利製造社會不安。美國對蘇俄企圖擴大共黨主義勢力，開始建立區域性安全組織。4月，美、加、英、法等12個國家，於美國華盛頓共同簽訂《北大西洋條約》(North Atlantic Treaty, NAT)起，至1961年1月甘迺迪(John F. Kennedy, 1917~1963)就任之聯防組織，貫徹圍堵政策，通過相關法案包括：1.1949《共同防衛法案》(Mutual Defense Assistance Act)，為第一個以抵抗共產主義武力侵略之軍援法案，範圍擴及全球；2.1950《共同安全法案》(Mutual Security Act)，將經濟援助、技術援助及軍事援助併為一體，用以增強自由世界之集體安全，阻遏共產勢力之擴張。

(四)援助轉型時期(1961~2000)

自1961年9月，美國國會授權美

國總統，得依下列基本原則給予友好國家軍事援助：⁸

- 1.受援國應不違背聯合國憲章之宗旨與原則。
- 2.援助物資限用於確保自由世界之防衛力量。
- 3.受援國防衛力量之增強，須有助於自由世界之共同安全。
- 4.受援國應就其自身政治、經濟情況，主動採取一切合理之必要措施，以發展其本身之防衛力量。

但仍修正通過甘迺迪總統先前所提之援外法案，包括《國際開發法》(Act for International Development)⁹及《和平安全法》(Peace Corps Act)，¹⁰前者為經援，以長期貸款為主，後者為軍援，改以其他方式協助受援國獲得其所需物資為主要著眼，僅對必要者，始免費贈予。

(五)援助目標擴大時期(2001至今)

- 6 FRUS, "The Genesis of the Point Four Program," FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1949, NATIONAL SECURITY AFFAIRS, FOREIGN ECONOMIC POLICY, VOLUME I. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/pg_757, 檢索日期：2025年3月16日。
- 7 《第四點計畫》(Point Four Program)－目標是將美國的援助範圍擴充到發展中國家，實質是加強對外經濟擴張，遏制共產主義，控制不發達國家的受援國，同時為美國贏得對中東地區的石油控制權，獲得巨大的經濟利益。
- 8 國防部，《美軍在華工作紀實－顧問團之部》(臺北：國防部史政編譯局，1981年10月)，頁100。
- 9 "THE ACT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT" June 7, 1961. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAX630.pdf, 檢索日期：2025年3月16日。
- 10 "The Peace Corps Act" September 22, 1961. <http://files.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/ms101.pdf>, 檢索日期：2025年3月16日。

20世紀美國基於冷戰圍堵共產主義擴張之援助政策轉變，並非源於1991年蘇聯的解體，而係始於2001年的「911」恐怖攻擊事件及美中俄的戰略競爭。因此，2001年之後，美國除延續原對外援助之目標，如促進經濟成長、減少貧困、改善治理、醫療保健和教育機會、促進衝突地區穩定、加強友盟國家關係以及遏制非法毒品生產和販運等，更逐漸擴大向反恐怖主義與軍事介入如伊拉克及阿富汗，以及全球性疫情處理如愛滋病毒／愛滋病(HIV/AIDS)等目標。近年，美國的對外援助政策目標，更與如何應對中共及俄羅斯的戰略競爭，以及如何應對全球人道主義危機等目標產生關聯。同時，美國的對外援助型式更已發展至包括多邊發展援助(Multilateral Development Assistance)、戰略經濟援助(Strategic Economic Assistance)、安全援助(Security Assistance)、非軍事安全援助(Nonmilitary Security Assistance)與軍事援助(Military Assistance)等五種；各種型式之援助分別由不同之政府部門負責，如國際開發署(U.S. Agency for International Development, USAID)業管非軍事援助，預算占比最高，次高為國防

部(Department of Defense, DOD)業管之軍事援助，再次之為國務院(Department of State)負責管理與共同管理各種援助計畫，以及為國防部執行的專案提供資金：外國軍事融資(Foreign Military Financing, FMF)、國際軍事教育與訓練(International Military Education and Training, IMET)以及維和作戰(Peacekeeping Operations, PKO)。¹¹

三、對外軍事援助方式

美國實施軍事援助方式，悉依美國援外政策之變遷而有所不同，初以特別或個案援助方式，1949年以後，訂定《共同防禦援助法案》(Mutual Defense Assistance Program, MDAP)，¹²規模漸行擴大，方式亦相對多元，包括依據不同條件所採取方式，包括贈與、出售、信用貸款、易貨與價格分擔等方式，提供受援助國必要之軍備，分述如下：¹³

1. 贈與方式

(1) 受援國家本身雖無資源，但具有使用及維護能力者。

(2) 援助範圍悉依美國自身之安全目標及受援國家擔任之任務而定。

(3) 受援國亦應貢獻其資源於防衛用

11 Emily M. Morgenstern, Nick M. Brown, Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy(Washington DC: Congressional Research Service, January 10, 2022), pp. 1-13.

12 共同防禦援助法案是美國所成立的一種戰略法案，目的是於冷戰時期，共同防禦可能被蘇聯或其盟國侵略的國家，切斷一切對蘇聯及其盟國的武力與經濟援助。

13 同註1，頁102～104。



途。

(4)受援國須能提供配合運用軍援所需之人力、技術及經費。

凡能符合美國軍事援助的基本原則，而本身又無力購買或生產所需之裝備勞務的價款時，美國即在軍援項下免費贈與，但實施此項贈與時，尚須考慮下列因素：

(1)受援國為建立有效武力，其需求已超出其本身之資源能力。

(2)受援國須保證有效運用所接收之物資。

(3)受援國須依自身能力，對防衛力量提供貢獻。

(4)受援國請求調整投資或維持費用時，應不超出援款限額。

(5)參照以往對接受物資是否運用適切。

2.出售方式

受援國自身有財力採購或僱用勞務時，經美方同意，請有關機關提供技術知識與協助採購。

3.信用付款方式

當受援國無力一次付款時，可經由美方同意，由美政府先行墊付，然後由受援國分期償還本息。

4.易貨方式

美國以武器裝備，交換美國國防所需之當地物資或勞務，供美國自用或用以援助其他國家。

5.外匯援助方式

凡採購美國物資或勞務，受援國無法以美元付款時，經美方同意，逕以當地貨幣付款。

6.價格分擔方式

在受援國本身須負擔部分費用之原則下，經由雙方協議，其他部分可由美國之軍援款支付。經由此一方式受援國通常可獲致技術協助或裝備等之大部分費用。另依據2022年美國國會研究(Congressional Research Service, CRS)發布之《外國援助：美國計畫與政策介紹》(Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy)報告則指出，美國的軍事援助除了維持向友盟及夥伴國家提供國防物品及裝備外，實還包括提供軍事訓練和其他國防相關服務。

2022~2025年美國外交政策與援助烏克蘭之轉變

2022年2月22日俄羅斯無預警先以「維和部隊」名義派兵進入烏克蘭烏東地區之盧甘斯克及頓涅次克後，續24日宣布「特別軍事行動」(Special Military Operation)由邊境採北、東、南3方向4條作戰軸線，同時向基輔(Kyiv)、哈爾科夫(Kharkiv)、頓涅次克(Donets)及奧德薩(Odesa)等地發動攻勢。美方官員原判斷俄烏戰爭可於96小時結

束，¹⁴ 然而，有關俄軍何以作戰進展不如預期，軍事上討論包括俄軍三面攻勢是否適當、俄軍後勤補給問題、誤判烏克蘭人民不會如此頑強抵抗、誤判北約不會強力介入，以及沒有預期北約與歐盟持續向烏國提供各種防衛性武器與資源等。¹⁵ 換言之，俄烏戰爭何以持續超過3年之久，除有俄烏雙方各自內部因素外，外部因素實還包括友盟國家是否持續軍事、經濟援助及外交支持烏克蘭等因素有關，包括北約(North Atlantic Treaty Organization, NATO)、歐盟(European Union, EU)等數十個國家；美國除了是援助金額最高國家外，龐大的軍事援助更是烏軍得以持續作戰之關鍵因素(如表1)。

然而，基於2024年美國總統拜登(Joe Biden)與川普(Donald Trump)於競選期間對美國未來外交政策擘畫之差異(如表2)，尤於2025年川普勝選重新執政後，此種

源自於對地緣政治乃至地緣戰略迥然不同的認知與價值判斷，反映在包括對俄烏戰爭之戰略目標、對烏克蘭、對俄羅斯、對友盟國家以及對如何結束俄烏戰爭之立場及態度上的差異。

因此，2024年美國新任總統川普於競選期間，即不斷釋出若當選將於24小時結束延續3年之俄烏戰爭之立場。2025年1月17日川普就任至今，儘管已於2月單方面的與普丁(Vladimir Putin)進行對話及談判如何結束戰爭外，仍無法有效約束俄烏雙方持續的交戰，自然也就無法結束戰爭。3月初川普甚至與澤倫斯基於白宮爭論後，藉由暫時中斷對烏克蘭的軍事援助，包括作戰物資到軍事情報分享，實質性的影響烏軍於戰場上的勝敗，施壓接受美國所欲達成的停戰談判。¹⁶

拜登政府雖欲藉俄烏戰爭削弱俄羅斯之戰略目標，¹⁷ 但中共仍為美國主要競爭對手。相對的，川普則欲藉快速結束俄

14 李忠謙，〈「基輔將在96小時內淪陷！」美國官員評估戰爭走向：烏克蘭恐怕撐不了幾天〉《風傳媒》，2022年2月25日，<https://www.storm.mg/article/4211659?page=1>，檢索日期：2025年3月20日。

15 Tyler Rogoway, "Russia Has Already Lost," The Drive, March 23, 2022. <https://www.thedrive.com/the-war-zone/44592/russia-has-already-lost>. Chris Jewers, "Vladimir Putin on the run?," Daily Mail, March 26, 2022. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-10653105/Putin-run-Russia-scale-invasion-just-liberating-eastern-Donbas.html>，檢索日期：2025年3月20日。

16 Kevin Liptak, Samantha Waldenberg and Oren Liebermann, "Trump pauses military aid to Ukraine after Oval Office argument with Zelensky, White House official says," CNN, March 3, 2025. <https://edition.cnn.com/2025/03/03/politics/trump-administration-ukraine-aid/index.html>，檢索日期：2025年4月1日。

17 2022年美國國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)公開宣示要利用俄烏戰爭削弱俄羅斯之意圖。David E. Sanger, 〈美國防部長呼籲「削弱」俄羅斯，暗示轉向更直接對抗〉《紐約時報中文網》，2022年4月26日，<https://cn.nytimes.com/usa/20220426/ukraine-russia-us-dynamic/zh-hant/>，檢索日期：2025年4月1日。



表1 美國2022~2025年1月軍事援助烏克蘭品項統計表

防空	火力
1.3套愛國者防空飛彈營套件及彈藥。 2.12套先進地對空飛彈系統(NASAMS)及彈藥。 3.鷹式防空飛彈。 4.用於防空AIM-7、RIM-7和AIM-9M飛彈。 5.超過3,000枚刺針防空飛彈。 6.復仇者防空系統。 7.吸血鬼反無人機系統(counter-Unmanned Aerial Systems, c-UAS)和彈藥。 8.反無人機槍砲車輛與彈藥。 9.機動式反無人機雷射導引火箭系統。 10.其他反無人機設備。 11.反空中載具槍砲及彈藥。 12.防空系統組件。 13.將西方的發射器、飛彈和雷達與烏克蘭的系統整合設備。 14.支持和維持烏克蘭現有防空能力設備。 15.21部空中監視雷達。	1.40餘套海馬斯火箭系統(High Mobility Artillery Rocket Systems, HIMARS)及彈藥。 2.地面發射小口徑彈藥發射器和導引火箭。 3.200餘門155公厘榴砲及300多萬發砲彈。 4.超過7,000發155公厘精確導引砲彈。 5.超過10萬發155公厘遠端反裝甲地雷(Remote Anti-Armor Mine, RAAM)砲彈。 6.72門105公厘榴砲和1百萬發砲彈。 7.1萬發203公厘砲彈。 8.超過40萬發152公厘砲彈。 9.約4萬發130公厘砲彈。 10.4萬發122公厘砲彈。 11.6萬發122公厘GRAD火箭。 12.超過300門迫砲系統。 13.超過70萬發迫砲彈。 14.100餘座反砲兵及反迫砲雷達。 15.超過50座多任務雷達。
地面機動載具	飛機和無人機系統
1.31輛艾布蘭戰車。 2.45輛T-72B戰車。 3.300餘輛布萊德雷步兵戰車。 4.4輛布萊德雷火力支援隊車。 5.400餘輛史崔克裝甲運兵車。 6.900餘輛M113裝甲運兵車。 7.400餘輛M117裝甲防護車。 8.1,000餘輛防地雷反伏擊車(Mine Resistant Ambush Protected, MRAP)。 9.5,000餘輛高機動性多用途輪式車(High Mobility Multipurpose Wheeled Vehicles, HMMWV)。 10.200餘輛輕型戰術車。 11.300輛裝甲醫療救護車。 12.80輛卡車和200餘輛拖車用於運輸重型設備。 13.1,000餘輛戰術車輛用於拖運設備。 14.153輛戰術車輛用於回收裝備。 15.10輛指揮所車輛。 16.30輛彈藥支援車。 17.29套裝甲架橋系統。 18.20輛後勤支援車及設備。 19.239輛油罐車及105輛拖車。 20.58輛水車。 21.6輛裝甲多用途卡車。 22.125公厘、120公厘和105公厘戰車彈藥。 23.超過180萬發25公厘彈藥。 24.掃雷設備。	1.20架 Mi-17 直升機。 2.彈簧刀(Switchblade)無人機系統(Unmanned Aerial Systems, UAS)。 3.鳳凰幽靈(Phoenix Ghost)UAS。 4.CyberLux K8 UAS。 5.Higher-600 UAS。 6.Jump-20 UAS。 7.大黃蜂UAS。 8.美洲豹UAS。 9.掃描鷹UAS。 10.企鵝UAS。 11.渡鴉UAS。 12.其他UAS。 13.2台用於無人機系統雷達。 14.高速反輻射飛彈(High-speed Anti-radiation missiles, HARM)。 15.空對地彈藥。 16.F-16支援設備。 17.6,000餘枚祖尼飛機火箭。 18.超過2萬枚Hydra-70航空火箭。 19.無人機彈藥。

反裝甲和小型武器	海事裝備
1.1萬餘枚標槍(Javelin)反裝甲系統。 2.12萬餘件其他反裝甲系統和彈藥。 3.1萬餘枚各式拖式(TOW)飛彈。 4.5萬餘件榴彈發射器和小型武器。 5.5億發小型武器彈藥和手榴彈。 6.雷射導引火箭系統和彈藥。 7.火箭發射器和彈藥。 8.反裝甲地雷。	1.2套岸置「魚叉」(Harpoon)反艦飛彈。 2.100餘艘海岸和河川巡邏艇。 3.無人海岸防禦船。 4.港口和海港安全設備。
其他	
1.M18A1反人員彈藥；C-4炸藥、爆破彈藥和用於清除障礙物的爆破設備。 2.障礙物設置設備；反防空能力；防彈衣、頭盔10萬餘套。 3.戰術安全通訊系統和支援設備。 4.4個衛星通訊(satellite communications, SATCOM)天線。 5.衛星通訊終端和服務；電子戰(EW)和反電子戰設備。 6.商業衛星影像服務；夜視設備、監視和熱成像系統、光學元件和測距儀。 7.保護關鍵國家基礎設施的設備；爆炸物處理設備及防護裝備。 8.化學、生物、放射、核防護設備；醫療用品，包括急救箱、繃帶、監視器和其他設備；野外設備、防寒裝備、發電機和備件；支援訓練、維護和維持活動。	

資料來源：U.S. Department of State, "U.S. Security Cooperation with Ukraine," U.S. Department of State, March 12, 2025. <https://www.state.gov/bureau-of-political-military-affairs/releases/2025/01/u-s-security-cooperation-with-ukraine>，檢索日期：2025年3月25日。

表2 2024年美國總統拜登與川普外交政策比較表

拜登	川普
●相信美國的領導對全球穩定至關重要。 ●傾向於採用多邊方式解決氣候、人權和勞動法等優先事項。 ●專注於與中共的戰略競爭，並有意繼續保持穩定的對話。 ●團隊成員將來自外交政策機構。	●認為美國在全球擴張過度，卻收效甚微。 ●傾向於透過雙邊協議解決主要經濟問題，並避開大多數多邊論壇。 ●專注於與中共的戰略競爭，圍繞潛在突破性舉措的「尾部風險」(tail risk)更大。 ●團隊成員主要從外部機構招募。

資料說明：「尾部風險」(tail risk)一詞指的是機率分布的極端區域，代表發生機率低但可能對投資回報產生重大影響的結果。

烏戰爭，離間中俄關係，¹⁸以利集中全力應對中共之戰略目標。基此，包括對烏克蘭態度，拜登支持力度明顯大於川普；對俄羅斯態度，拜登負面批評及制裁力度明

顯大於川普；對友盟國家態度，拜登重視與友盟國家間的合作，川普除單邊主義傾向外，更多次批評友盟國家占便宜；對於如何結束戰爭之立場，拜登傾向尊重烏克蘭

18 早自川普總統當選之前即宣示，當選後將於24小時結束俄烏戰爭，然而自2025年1月就任後3個月，仍無法促成俄烏雙方達成停戰協議。調停時序參閱CNN, "Timeline of how Trump's pledge to end the war in Ukraine hit reality," CNN, March 31, 2025. <https://edition.cnn.com/2025/03/26/europe/timeline-trumps-pledge-to-end-ukraine-war/index.html>，檢索日期：2025年4月1日。



蘭之主權，川普為快速結束戰爭明顯施壓烏克蘭接受不利條件(如表3)。據上，美國對烏克蘭援助政策的不連續與不一致性，雖凸顯拜登及川普政府各自對於包括意識型態、地緣政治、軍事、經濟與安全等重大利益的價值判斷與手段差異，惟並不代表兩者對確保美國國家利益之核心有所矛盾。

美國援助烏克蘭之爭議與事實

2025年3月川普總統於國會聯席會議之演說，耗時將近100分鐘，除一舉超越2000年時任美國總統柯林頓(Bill Clinton)發表一個半小時國情咨文的紀錄，¹⁹另就演說內容，除宣傳「美國優先」的未來施

表3 美國總統拜登與川普對俄烏戰爭之主要態度／立場比較表

項目	拜登	川普
美國之戰略目標	欲藉俄烏戰爭削弱俄羅斯之戰略目標，但中共仍為美國主要競爭對手。	欲藉快速結束俄烏戰爭，離間中俄關係，以利集中全力應對中共之戰略目標。
對烏克蘭態度	1.強力支持烏克蘭，持續提供武器、彈藥、防空系統等軍事援助。 2.認為支持烏克蘭是對抗俄羅斯擴張、維護全球秩序的關鍵。	1.批評對烏克蘭援助過多，除認為美國不該無止境地提供資源，並要求償還或回報；後續改以有償「軍售」(Foreign Military Sales, FMS)及「商售」(Direct Commercial Sales, DCS)方式替代。 2.主張歐洲國家應該承擔更多責任。
對俄羅斯態度	1.對俄羅斯態度強硬，指責普丁是戰爭罪犯。 2.積極推動對俄經濟制裁，包括能源、金融等領域。 3.聯合盟友孤立俄羅斯，並削弱其戰爭能力。	1.對普丁態度較曖昧，曾公開讚賞普丁的「領導能力」。 2.在第一任內與普丁關係密切。 3.對制裁俄羅斯興趣有限，傾向外交解決與避免升級衝突。
多國或多邊合作態度	1.重視北約(NATO)及跨大西洋聯盟的合作。 2.積極協調G7、歐盟等對俄制裁與對烏援助政策。 3.強調民主國家團結對抗威權主義。	1.對北約批評激烈，認為成員國「占美國便宜」，應付更多軍費。 2.傾向單邊主義，「美國優先」政策下應減少國際承擔。 3.表示如果他當總統，可以「在一天內」結束戰爭，暗示可能透過談判或施壓。
結束戰爭與和平方案立場	1.支持烏克蘭自決權，強調由烏克蘭決定何時與如何談判。 2.不排除戰後的和平談判，但須以尊重烏克蘭主權為前提。	1.主張快速結束戰爭，並要求烏克蘭放棄部分領土。 2.以暫時中斷軍事援助，施壓烏克蘭接受停火談判與礦產協議。

資料來源：本研究整理。

19 Ben Johansen, "Trump just gave the longest annual presidential address to Congress ever," Politico, March 4, 2025. <https://www.politico.com/live-updates/2025/03/04/trump-joint-address-to-congress/longest-speech-sotu-trump-clinton-biden-00212910>, 檢索日期：2025年4月16日。

政主軸，更表達對俄烏戰爭之立場，引來爭議之言論「我們可能給出去了3,500億美元……而他們(歐洲人)只拿出來1,000億美元。……而且我們和烏克蘭中間還隔著大西洋，他們離烏克蘭那麼近。……拜登批准了比歐洲更多的錢給烏克蘭。」²⁰如此陳述，除明顯與2月烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)所言差距甚大：

「美國花費3,500億美元於烏克蘭是虛假的聲明，只有直接收到約750億美元，甚至有1,000億美元從未收到」。²¹另歐洲友盟國家對川普此番評述亦表示不認同之立場。

然而，依據外交關係協會(Council of Foreign Relations)對美國從2022年2月至2025年1月援助烏克蘭之資料顯示，美國國會通過五項援助烏克蘭的主要法案，總支出達1,950億美元；2022年3月的法案援助136億美元，2022年5月的法案援助409億美元，2022年9月的法案援助123億美元，2022年12月的法案援助474億美元，2024年4月的法案援助608億美元。然而，

烏克蘭實際接受援助之金額為1,280億美元，包括人道援助37億美元，烏國預算援助538億美元以及軍事援助706億美元(如圖1)。²²就數字而言，雖大部分援助的確給了烏克蘭政府，但就實際金援的流向，卻有很大一部分用於資助與戰爭相關的其他美國政府活動，包括用於美國國內、國際等，以及與其他相關項目的費用(如表4)。

另外，對於歐洲國家是否真的僅援助不到美國1/3之金額？就單一援助國而言，美國1,280億美元援助的確是最大援助國家，但是，若就歐洲國家實際援助總合而言，實高達2,660億元(如圖2)；歐洲國家依援助金額多寡排序包括歐盟、英國、德國、挪威、荷蘭、瑞典、丹麥、法國、波蘭、芬蘭、瑞士、西班牙、義大利、比利時、捷克、愛沙尼亞、羅馬尼亞。顯然川普所言，除不完全正確外，更有故意誇大之嫌。

對我國之啟示與省思

- 20 The White House, "Remarks by President Trump in Joint Address to Congress," The White House, March 4, 2025. <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/03/remarks-by-president-trump-in-joint-address-to-congress/>，檢索日期：2025年4月16日。
- 21 Sammy Westfall, "How to untangle Trump and Zelensky's claims about U.S. aid to Ukraine," The Washington Post, February 20, 2025. <https://www.washingtonpost.com/world/2025/02/20/us-aid-ukraine-trump-zelensky/>，檢索日期：2025年4月16日。
- 22 Jonathan Masters and Will Merrow, "Here's How Much Aid the United States Has Sent Ukraine," Council of Foreign Relations, March 11, 2025. <https://www.cfr.org/article/how-much-us-aid-going-ukraine>，檢索日期：2025年4月20日。

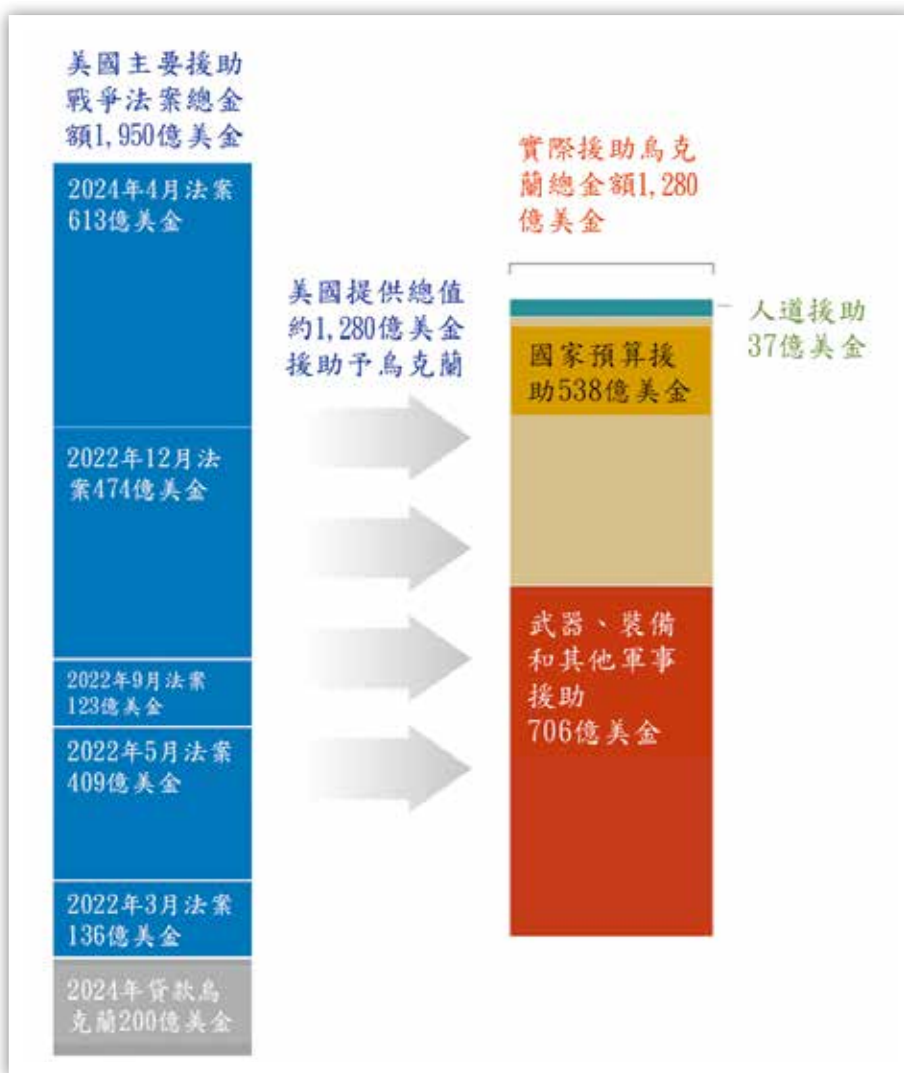


圖1 美國2022~2024年援助烏克蘭總金額、實際金額及組成圖

資料來源：同註22。

前揭文，儘管美國的對外援助政策，係基於美國全球戰略與國家利益所考量，但仍對受援助國從政治、軍事、經濟、社會到文化產生全面性影響，加以美國幾乎掌握對受援國資源分配的絕對權力，附帶條件亦多，亦同時產生若干正面的

價值與負面的影響。因此，美國依據1979年《臺灣關係法》(Taiwan Relations Act, TRA)雖有「提供防禦性武器給臺灣人民」之必要，²³但俄烏戰爭本身不但顯示了烏克蘭對美國援助的高度依賴，更顯示美國如何透過援助影響烏克蘭之內政、經濟及外交，甚至其軍事援助是如何影響烏軍於戰場之勝敗。烏克蘭如此似曾相識的經歷與經驗，實值得我國引以為鑑與省思。

首先，美國對外援助之目的，都係基於謀求特定的戰略利益，不僅政治立場鮮明，更與

其全球戰略、國防、經濟以及外交政策高度結合。因此，在受援國的選擇上，更考慮是否具戰略價值，包括意識形態是否相近，以及在國際事務中是否願意配合美國。尤其，美國新任總統川普斷然改變援助烏克蘭之政策與立場，殊值警惕。然

23 美國在臺協會，〈臺灣關係法〉(美國在臺協會)，1979年1月1日，<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>，檢索日期：2025年4月20日。

表4 美國2022~2024年援助烏克蘭金額及要點表

時間	金額	援助要點
2022年3月	136億美元	大約一半用於人道主義和經濟援助，另一半用於對烏克蘭和美國的東歐盟友及夥伴的軍事援助。
2022年5月	409億美元	援助計畫包括向烏克蘭提供190億美元緊急軍事支持；160億美元的經濟支持、全球人道主義救援和各種國際項目；39億美元用於維持部署在歐洲的美國軍隊；20億美元用於北約盟國及國防部現代化項目的長期支持。
2022年9月	123億美元	撥款中，15億美元用於補充之前運往烏克蘭的武器和裝備，同時允許拜登授權轉讓價值高達37億美元的美國裝備和武器，45億美元供給烏克蘭政府在戰爭期間繼續運作等。
2022年12月	474億美元	烏克蘭可獲得的金額約226.7億美元。93億美元用於烏克蘭安全援助計畫，為烏克蘭軍隊提供培訓、設備、武器、後勤支持、補給和服務、工資和津貼、維持和情報支持；133.7億美元提供給烏克蘭政府，用於重要的經濟和預算支持，包括支持烏克蘭的能源安全、其他關鍵基礎設施需求，以及向受烏克蘭局勢影響的其他國家提供援助。
2024年4月	608億美元	僅有約257億美元直接為烏克蘭提供軍事裝備、70多億美元幫助烏克蘭政府維持基本政府服務等外，也包括人道主義援助，加強美國國防工業基礎，提高生產能力、開發先進武器、彈藥，以及相關研究等其他援助。

資料來源：本研究參考連書華，〈美援烏資金世界第一 烏實收與美法案有差異〉《大紀元》，2025年2月20日，
<https://www.epochtimes.com/b5/25/2/19/n14441038.htm>調製，檢索日期：2025年4月20日。



圖2 2022年2月~2024年12月美國及歐洲國家對烏克蘭援助金額對照圖

資料來源：同註22。

慶幸的，歐洲地區多數國家仍願意繼續提供援助，²⁴ 避免烏軍於烏東戰場上陷於不利，甚至速敗。但是，我國若遇類似情況，如中共武力犯臺時，是否能獲得其他友盟國家類似的支援，實為一大未

知數。

其次，冷戰時期大國競爭之「代理人戰爭」型式仍延續至今，然正因烏克蘭對美國各方面的高度依賴，反而於美國外交政策轉變之際，除已成為近代另

24 美國總統川普先於3月暫停對烏克蘭援助，4月更傳出將終止消息。歐洲國家基此一情勢，先於比利時布魯塞爾北約總部開會，決定再增加210億歐元軍援烏克蘭。北約(NATO)秘書長呂特(Mark Rutte)更表示，2025年前3個月，已提供約210億美元援助。歐盟外交和安全政策高級代表卡拉斯(Kaja Kallas)亦表示，目前已承諾的金額超過260億美元。



一經典案例外，更可能成為美、中、俄大國競爭下的犧牲品。據此，史丹佛大學胡佛研究所研究員弗格森(Niall Ferguson)回顧冷戰歷史，認為川普政府外交政策轉變可能有3個戰略目標：1.逼迫歐洲重新武裝並處理自己的問題；2.結束無人能完全獲勝的俄烏戰爭；3.要做好準備應對中共隨時可能因臺灣問題而發起的挑戰。基此，我國有必要極力避免成為美中爭議之焦點，更要避免予中共武力犯臺之藉口。

其三，川普利用對烏克蘭優勢的影響力，雖希望能快速結束戰爭，卻係透過美俄直接談判決定，烏克蘭刻意被忽視，除對烏克蘭國家利益與人民情感造成傷害，亦對友盟關係破壞造成深遠的影響。因此，發人省思與警惕的則是川普逕自與俄

羅斯總統普丁的停火談判，排除烏克蘭與歐洲友盟國家的做法，除興起是否「雅爾達密約2.0」(Yalta 2.0)的疑慮外，²⁵更有美國是否為離間中俄關係採取「反向尼克森」(Reverse Nixon)或「反向季辛吉」(Reverse Kissinger)戰略之爭論。²⁶雖不能否定美國援助對烏克蘭得以堅持至今之重要性，但烏克蘭除始終無法得到加入「北約」的願望，甚至連所欲獲得的「安全保障」美國至今仍不願承諾，反而轉而要求烏克蘭必須放棄收回所有被俄羅斯占領的4個州近20%的國土；領土上讓步「不是法律意義上的永久，而是事實上的永久」。基此，美國是否仍會於美中關係惡化之際，堅持「一個中國政策」(One-China Policy)²⁷以及不介入兩岸談判之立場，深感不安。²⁸

25 1945年2月時任美國總統小羅斯福、蘇聯總書記史達林、英國首相邱吉爾在克里米亞半島雅爾達(Yalta)進行會談，並簽署《雅爾達協定》(Yalta Accordance另稱《雅爾達密約》)，確立了二戰後國際秩序雛形，內容包含將德國劃為美、英、法、蘇聯控制的四區，並建立聯合國。

26 「尼克森主義」(Nixon Doctrine)源自冷戰時期，1969年時任美國總統尼克森採「聯中制蘇」戰略，透過與中共建立關係，使蘇聯陷入孤立。2025年美國新任總統川普，一反前總統拜登支持烏克蘭立場，試圖以壓制烏克蘭來停止俄烏戰爭之做法，與俄羅斯建立更緊密的關係，從而孤立中共，除產生「聯俄制中」之解讀，更興起是否為「反向尼克森」或「反向季辛吉」戰略之爭論。參閱傑里米·豪厄爾(Jeremy Howell)、安庫爾·沙阿(Ankur Shah)、劉睿正(Jack Lau)，〈特朗普靠攏普京——這是為了離間俄羅斯與中國嗎？〉《BBC中文網》，2025年3月10日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c8x4rpnrdlo/trad>，檢索日期：2025年4月20日。

27 「一個中國政策」(簡稱一中政策)，為美國政府對一個中國的理解實施的外交政策，尤其美國在臺灣主權議題上不持特定立場，以戰略模糊政策保持臺灣海峽和平穩定。參閱美國在臺協會，〈文獻篇：美國與臺灣的安全〉(美國在臺協會)，<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/officialtext-bg9603.html>，檢索日期：2025年4月20日。

28 於下頁。

其四，美國對烏克蘭的援助並非無條件的捐輸，從相關法律及條約的簽訂，除明定雙方的權利與義務關係外，更嚴格限制烏克蘭從政治決策到軍事戰略的自主性。換言之，受援助國越依賴美國之援助，將越容易受到美國對該國政策之影響。基此，回顧我國1945～1949年於大陸戡亂時期，美國就多曾次藉暫停美援方式迫使國軍多次中止對共產黨之清剿，除影響國軍對東北的接收工作，更造成

國共戰略態勢不利之翻轉。甚至1949年國民政府從大陸撤退來臺後，相繼經歷1955年第一次臺海危機，以及1958年第二次臺海危機，國民政府雖受惠美國的軍事援助(如圖3)，始得以轉危為安，但美國除再次利用軍事援助強迫我國方棄「反攻大陸」之規劃，造成兩岸分治分離之事實外，兩岸關係更持續歷經轉折與迭盪至今。

其五，美國對烏克蘭軍事援助之良



圖3 美國1950～2020年代援助臺灣統計圖

資料來源：Jonathan Masters and Will Merrow, "U.S. Military Support for Taiwan in Five Charts," Council of Foreign Relations, September 25, 2024. <https://www.cfr.org/article/us-military-support-taiwan-five-charts>，檢索日期：2025年4月20日。

資料說明：援助金額價值判斷必須考量1950年代與2020年代之通貨膨脹差異。

- 28 Niall Ferguson, "Conflict: Niall Ferguson on Ukraine, Taiwan, and His War of Words with V. P. Vance," Hoover Institution, March 18, 2025. <https://www.hoover.org/research/conflict-niall-ferguson-ukraine-taiwan-and-his-war-words-v-p-vance>，檢索日期：2025年4月20日。



窳，幾乎決定烏軍於戰場之攻守。美國對烏克蘭的軍事援助並不限於各項必須軍備與彈藥的提供，實還包括友盟國家的協調與合作、提供軍事訓練與戰場情報分享等，凡此均是烏軍得以持續以劣勢條件，與俄軍持續於烏東戰場拉鋸之實力基礎。相較於我國是否受美國對外援助政策改變之影響，依據當前兩岸軍力嚴重失衡狀態，²⁹ 加以國軍對美製陸、海、空軍主戰裝備之高度依賴程度，答案顯然是肯定的。

其六，美國藉俄烏戰爭扶植國內特定產業之事實。儘管烏克蘭實際獲得來自美國援助的金額是少於川普所言之數據，³⁰ 但是對於要求回報或償還之立場則是堅定的。³¹ 凡此，除再次證實了「天下沒有白吃的午餐」外，更坐實了「砲聲一響，黃金萬兩」美國欲藉戰爭扶植國內產業之意圖。根據美國企業研究所(American Enterprise Institute, AEI)的一項分析發現，美國對烏克蘭的援助有70%資金是用於支持美軍與國防製造業。³² 因此，我國必須務實的認清，對於美國國防部政策次長柯伯吉(Elbridge Colby)要求提高國防預算之壓力；從目

前GDP2.45%提高至10%。³³ 除有用以展示我國增強自身防衛能力之決心外，然若從美國同意軍售之品項及數量觀察，實有提供不完全符合我國實際需求或要求之裝備，包括多餘或過剩軍品的消耗，甚至即將過期軍品推陳等情事之發生，更像是為了促進美國國防工業甚至特定產業的生產與轉型，如此反而影響了我國欲提高國防自主之程度。

結語

回顧美國對外援助的歷史，實都是基於美國之全球戰略與國家利益考量，亦成為美國外交政策中的有效工具或手段。據此，更可客觀理解美國對援助烏克蘭政策之轉變，除有源自美國國家領導人更迭因素外，拜登與川普對俄烏戰爭截然不同之立場，還有其團隊對國內情勢與國際形勢的綜合判斷使然，惟兩人均係以確保美國之國家利益出發。

然而，美國之國家利益卻繫以犧牲烏克蘭，烏克蘭亦因俄烏戰爭付出極大之代價，除予我國若干啟示與反思外，

29 Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024(Washington DC: Department of Defense, 2024), pp.164、165.

30 戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的分析，甚至發現1,280 億美元承諾的援助大部分實尚未交付。

31~33 於下頁。

更與我國家之歷史與經驗有似曾相識之感，並再次佐證美國前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)名言：「成為美國的

敵人可能很危險，但成為美國的朋友卻是致命的。」(It may be dangerous to be America's enemy, but to be America's friend

31 2025年最新草案將讓美國對烏克蘭礦藏享有特權，規範基輔將公、私部門開發自然資源的所有收入放進美烏兩國的聯合投資基金之中，然初步達成礦產協議要點如下：

- 1.為實現烏克蘭的持久和平，烏克蘭政府和美利堅合眾國政府，計畫建立一個重建投資基金，雙方通過共同持有的方式在基金中展開合作，具體條款將在《基金協議》中進一步明確。
- 2.本基金將接收貢獻給本基金的收入，並進行再投資，扣除基金產生的開支，並從未來所有相關的烏克蘭政府擁有的自然資源資產(無論烏克蘭政府是直接還是間接擁有)貨幣化中獲取收益。
- 3.烏克蘭政府將把所有未來相關自然資源資產(無論烏克蘭政府是直接還是間接擁有)貨幣化所得收入的50%投入基金，這些資產包括礦產、碳氫化合物、石油、天然氣及其他可提取材料的礦床，以及與自然資源資產相關的其他基礎設施(如液化天然氣終端和港口基礎設施)，具體內容由雙方商定，詳見《基金協議》。
- 4.在適用法律允許範圍內，美國政府將對烏克蘭的穩定和經濟繁榮發展作出長期財政承諾。
- 5.基金的投資流程將旨在投資烏克蘭的項目並吸引投資，以促進烏克蘭所有公共和私人資產的開發、加工和貨幣化，包括但不限於礦產、碳氫化合物、石油、天然氣及其他可提取材料的礦床、基礎設施、港口和國有企業，具體可能在《基金協議》中進一步說明。雙方保留採取必要行動的權利，以保護並最大化其在基金中的經濟利益。
- 6.《基金協議》將包含適當的聲明和保證，包括確保烏克蘭政府對第三方可能承擔的任何義務，或其未來可能承擔的此類義務，不會導致出售、轉讓、質押或以其他方式抵押烏克蘭政府對基金的出資，或產生此類出資的資產，或基金對資金的處置。
- 7.除其他內容外，《基金協議》將特別規定，本《基金協議》及其規定的活動具有商業性質。《基金協議》應根據烏克蘭《國際條約法》由烏克蘭議會批准。
- 8.《基金協議》將特別關注控制機制，以確保無法削弱、違反或規避制裁及其他限制性措施。
- 9.《基金協議》的文本將由烏克蘭政府和美國政府授權代表主持的工作組儘快制定。
- 10.本雙邊協議和《基金協議》將構成雙邊和多邊協議架構的組成部分，也是建立持久和平、加強經濟安全韌性，並實現本雙邊協議序言中所述目標的具體步驟。
美利堅合眾國政府支持烏克蘭為獲得建立持久和平所需的安全保障所作的努力。雙方將尋求確定保護共同投資的任何必要步驟，具體內容如《基金協議》所述。
- 11.本雙邊協議具有約束力，雙方將根據其國內程序予以執行。

參閱The Kyiv Independent, "Exclusive: The full text of the US-Ukraine mineral deal," The Kyiv Independent, February 26, 2025.<https://kyivindependent.com/exclusive-the-full-text-of-the-final-us-ukraine-mineral-agreement/>，檢索日期：2025年3月16日。

32 AEI, "Ukraine Assistance at a Glance," American Enterprise Institute, April 24, 2024.<https://www.aei.org/ukraine-assistance-at-a-glance/>，檢索日期：2025年4月20日。

33 Reuters, "Taiwan needs to hike defense spending to 10% of GDP-Pentagon nominee," Reuters, March 5, 2025.<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-needs-hike-defense-spending-10-gdp-pentagon-nominee-2025-03-04/>，檢索日期：2025年4月20日。



is fatal.)。尤其，針對當前美中科技戰、經濟戰、貿易戰與關稅戰，如果中共都可以藉精準制裁如稀土管制措施，有效反制美國，並迫使美國政策做出調整甚至改變的話，未來是否也可能以此操作方式，迫使美國在美中談判過程放棄或妥協原先協防臺灣之立場。³⁴據此，我國雖不必然或試圖與美中任何一方劃清界線，亦或一廂情願認為美國於中共「武統」之時一定會出兵協防臺灣，³⁵反而忽略了仍需與中共保持良好交流互動之必要性。³⁶因此，對於未來，我國除須持續關注

美中關係之發展動態外，更應客觀理解當前美中關係的惡化，臺灣並不一定能從中獲益，反而可能受害，尤其對足以造成兩岸關係「維持現狀」改變之重大事件，³⁷保持高度警覺，並妥採適切應處之道。

(114年4月24日收件，114年7月2日接受)

- 34 天下雜誌，〈經濟學人：三大新因素，美國威懾失靈，習近平犯臺野心更大膽〉《天下雜誌》，2025年5月2日，<https://www.cw.com.tw/article/5135160>，檢索日期：2025年5月5日。
- 35 2025年4月美國智庫布魯金斯研究所(Brookings Institute)針對川普總統如何影響臺灣進行問卷調查，結果顯示美國漸成為「不可靠」的安全夥伴，對發生軍事衝突時美軍馳援的信心亦降低。15.9%受訪者認為美國「非常不值得信任」，22%認為「不值得信任」，合計37.9%遠超過「非常值得信任」、「值得信任」的23.1%。另外，46.7%臺灣受訪者認為，美國「不太可能」或「非常不可能」在兩岸開戰時協助臺灣，僅37.5%認為「有可能」或「非常可能」；高達65.1%不同意川普會使臺灣更安全。Lev Nachman, Hannah June Kim, and Wei-Ting Yen, "The Trump effect on public attitudes toward America in Taiwan and South Korea," Brookings, April 25, 2025. <https://www.brookings.edu/articles/the-trump-effect-on-public-attitudes-toward-america-in-taiwan-and-south-korea/>，檢索日期：2025年4月25日。
- 36 2025年3月遠見雜誌發布「臺灣民心動向調查報告」指出，國人除有高達64.3%認為川普新政下的臺美關係「威脅大於機會」，亦有高達64.3%認為中共對我統戰與滲透「嚴重」，同時，亦有56.3%認為政府維持兩岸關係，就可以不必花費過多國防預算。參閱遠見雜誌，〈2025臺灣民心動向調查報告〉《遠見雜誌》，2025年3月24日，<https://gvsr.cwgv.com.tw/articles/index/14918>，檢索日期：2025年4月25日。
- 37 「維持現狀」被認為是緩和地緣政治衝突的有效方法之一，惟國人對現狀的認知卻因統獨立場差異而截然不同。然而2024年12月國立政治大學針對國人統獨立場分析發現希望「維持現狀再決定」為26.4%，期盼「永遠維持現狀」為34.1%，「儘快獨立」僅4%，「偏向獨立」為22.5%，「儘快統一」僅1.1%，「偏向統一」亦僅5.8%。參閱國立政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾統獨立場趨勢分布(1994年12月~2024年12月)〉《國立政治大學》，2025年1月13日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>，檢索日期：2025年6月26日。