

評論 | 從美利堅和平走向寡頭政治：美國價值的轉變，由USAID停擺說起

美國總統特朗普（川普）自1月上任以來推行「美國優先」（America First）政策，推出多項措施來整頓官僚...



2025 2 7

Jose Luis Magana/AP/

美國總統特朗普（川普）自1月上任以來推行「美國優先」（America First）政策，推出多項措施來整頓官僚制度，務求將資源投放在處理美國境內。其中一項備受爭議的舉措是，特朗普1月20日簽署行政命令，宣佈凍結對外援助90日，「美國國際開發署」（United States Agency for International Development, 簡稱USAID）暫停運作，多個非政府監察組織因此被迫停運和削減人手。

以改革美國社會和提高政府效率為名，特朗普任命馬斯克（Elon Musk）領導政府效率部（Department of Government Efficiency，簡稱DOGE），馬斯克亦受委任處理USAID，一個半月來屢屢發布新的針對對象，人道救援組織、工會、媒體、大學機構等不一而足。至2月27日，華府稱將終止90%以上的USAID對外援助合同，總額達600億美元。

這項大刀闊斧的工作還有餘下五、六十日可以繼續進行，「削減」走向常態化，美國價值觀、國際角色、對自由國際世界秩序的影響，則是更徹底的變更。自由國際秩序雖然也已經積累了許多結構性弊病，但當它被以特朗普的方法打破時，新建立的將會是什麼？而這樣的美國是在積極創造另一套新的規則，還是在製造另一種可疑的未來？

曾確立美利堅和平（Pax Americana）

“「自由國際秩序」，可視為延續至今的、國際聯盟和多邊合作框架的起點；美國也確立在全球範圍的支配地位，維持自1945年延續至今的「美利堅和平」。

二次世界大戰之後，時任美國總統杜魯福（Harry S. Truman）推動協助歐洲重建的「馬歇爾計劃」，與盟友國建立「自由國際秩序」（liberal international order），可視為延續至今的、國際聯盟和多邊合作框架的起點。美國也通過其政治、經濟和軍事力量影響或干涉美國境外的地區，建立符合其利益的全球擴張模式，確立在全球範圍的支配地位，維持自1945年延續至今的「美利堅和平」（Pax Americana）。

對外援助計劃正是美國推動全球化過程，主導全球經濟發展和全球安全的其中一環。美國的目標是透過協助其他國家創造繁榮安全的環境，防止國際衝突，並建立夥伴關係。援助一般用作支持經濟發展、改善醫療及教育、加強民主體制，以及促進外交關係。

美國國際開發署成立於1960年代，是美國向需要進行災後重建、脫貧計劃、民主改革等國家的人道項目提供援助資金的機構。為了積極擴張美國在海外的影響力，美國國會於1961年通過《對外援助法案》（Foreign Assistance Act），向發展中國家提供援助，支持治理和經濟改革，以提升受援助國家的人民向政府問責，以及創造經濟機會的能力。時任美國總統約翰·甘迺迪（John F. Kennedy）其後正式簽署行政命令成立國際開發署。1998年通過的《外交事務改革與重組法案》（Foreign Affairs Reform and Restructuring Act）進一步確立國際開發署作為獨立行政機構的法律地位。

國際開發署的服務範圍廣泛，目前的援助用於亞洲、非洲和歐洲等地區的人道援助工作，當中包括提供糧食援助、清除地雷、疫苗接種、教育和交通建設等項目。根據美國政府的數據，2023年美國在國際援助方面的金額達到719億美元，當中約400多億美元由國際開發署管理和發放。

雖然，開發署的支出事實上不到政府總預算的百分之一，但特朗普批評海外援助資金涉及不當運用，他計劃未來將國際開發署與國務院合併，務求令援助支出符合美國價值及國家利益。

自從資金被凍結，國際開發署數千名員工被迫休假，機構運作受到影響，多項援助服務暫緩。長遠而言，美國計劃削減對外援助支出將會對全球的人道救援項目產生嚴重影響。比如身處「全球南方」（Global South）的非洲，許多非政府組織依賴相關資助，若耗盡資金，將無法維持醫療和教育等方面的服務，使數百萬受助人的生活陷入危機。



2025 2 5 J. Scott Applewhite/AP/

輸出「民主價值」的雙面性

以美國共和政體為原則的民主制度和自由資本主義模式並沒有實現原本的和平承諾。隨著全球市場的擴大，超越國家、種族和宗教的民主基礎並沒有被成功創造，甚至也衍生了嚴重的問題。

因應地緣政治的局面及發展，美國的對外援助方針亦隨之變化。

在冷戰期間，美國向越南、南韓、以色列等國家發放了大量援助。以南韓為例，援助主要用作二次世界大戰和韓戰後的重建計劃，到了1960和1970年代則以發展經濟和改善基礎建設為主。1990年代至今，隨著冷戰結束，美國的援助方針轉為支持人道救援項目為主，當中包括農村脫貧、糧食安

全、傳染病防治與大規模災難應對等領域。進入千禧年代，因應2003年伊拉克戰爭，美國大部分的對外援助都用於伊拉克和其他中東國家，如阿富汗和巴基斯坦的項目。

而近年最主要的USAID受援國家則是烏克蘭，自俄羅斯在2022年對烏克蘭發動全面入侵後，美國向烏克蘭提供的經濟援助金額達到140多億美元。

通過向世界各地的非政府組織提供財務、技術等支援，美國也試圖推動自由主義式民主制度的發展，此舉動與推動全球市場發展的措施是雙管並行的。當中的邏輯在於美國認為某種政治制度有利某種經濟模式的發展，因而發展中國家通過對其經濟和管治機構的改革，觀待能否成功轉型並加入全球市場。

對於美國而言，實行民主制度的國家其社會狀態較為穩定，較少可能藏匿恐怖主義，是較可靠的貿易夥伴。因此，美國著眼於針對法治、問責機制和政府透明度，以及人身安全、財產和投資層面的保障制度等有關治理和經濟改革。

除了美國國際開發署，創立於1983年的「國家民主基金會」（National Endowment for Democracy, 簡稱NED）也是美國的對外援助機構之一。因應當時東歐、拉丁美洲、亞太地區和非洲等地區的民主運動日益增長，時任美國總統列根（Ronald W. Reagan）推行「民主計劃」（The Democracy Program），以促進世界各地的民主發展。在此背景之下，國家民主基金會因而成立，為不同的計劃提供撥款，支持新聞媒體、工會、政黨、大學等非政府機構的運作。

非政府組織（NGO）是沒有一個嚴格定義，但又囊括各種類型組織的名稱，常可以將之理解為與不同於國家，聲稱為人民的利益而運作的組織。這些組織一般在地方、國家或跨國家層面運作。不少致力於救援工作和保護人權的全球性、區域性或地方性組織依賴美國的資源，而這些受美國國會及輿論支持的人道救援計劃也變相加強了美國在全球範圍內主導秩序的影響力。

隨著蘇聯在1990年代倒台，美式民主制度和自由國際主義成為主導世界的秩序，法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama）甚至宣稱美式民主制度是社會演變的最理想模式，是為「歷史的終結」。表面看來，美國在全球推廣的，是自由、民主、平權與非對立的價值觀，鼓勵包容文化和多元主義。

然而，以美國共和政體為原則的民主制度和自由資本主義模式並沒有實現原本的和平承諾。隨著全球市場的擴大，超越國家、種族和宗教的民主基礎並沒有被成功創造，甚至也衍生了嚴重的問題。

比如，一方面，由於非政府組織並不是由政府直接管理，所以一般被視為是基於倫理或道德的需要而行動的機構。非政府組織由於置身於國家權力之外，而且經常與國家權力相衝突，一些非政府組織甚至反對民族國家權力對人民的壓制。人權組織，醫療與飢荒救援機構（例如樂施會與無國界醫生組織）都以捍衛人類的生命為目標，保護不受酷刑、飢餓、屠殺、監禁或政治暗殺。

可是，另一方面，道德干預（moral intervention）（註1）的原則同時亦可能淪為發動戰爭的理由。美國和英國在2003年打著「正義戰爭」的名號而發動伊拉克戰爭，就是一場沒有實質證據就貿然進行的軍事介入，只是由美國單方面發號施令，並要求其盟友啟動軍事系統來鎮壓恐怖份子的殘酷戰爭。

在經濟改革與發展民主治理兩者並行的邏輯背後，美國的對外援助同時是打壓、分化和後殖民化的推手。美國以結構性的干預手段介入不同國家，從金融、經濟與軍事等不同層面，輸出美國文化與意識形態操作。藉著跨國領域的貨幣和金融機制，以及軍事部署的手段，美國帶來了戰爭、經濟困境、強制移民、環境災難和政治鎮壓等問題，而處於全球權力邊緣的「全球南方」國家沒有權力阻止不代表他們利益的進程。

從這樣的結果看來，「美利堅和平」的和平主張不過是海市蜃樓，甚至只代表了個別持份者的利益。

¹ 道德干預（moral intervention）指以道德為名義，對其他國家的內部事務進行干預。這種干預通常是由於干預者認為被干預國家的現狀違反了某種道德原則，或者干預者認為被干預國家的現狀對其自身利益構成了威脅。道德干預的干預者通常是國際組織、非政府組織或個人。道德干預的干預手段包括經濟制裁、軍事干預、外交干預等。道德干預的干預目的通常是為了改變被干預國家的現狀，使其符合干預者的道德原則或利益。道德干預的干預行為通常會引起爭議，因為它涉及到了國家主權和國際法的問題。



2021 12 17

J. Countess/Getty Images

對USAID的特朗普式批評

🗣️ 特朗普所謂的「對外援助及相關官僚系統不符合美國價值觀」，實際上是為了批評違反保守意識形態的援助。

然而，到了商人背景出身、更在意「美國優先」的特朗普手上，對USAID的評價出現了另一種「逆轉」。

根據特朗普的行政命令，他認為美國對外援助的支出是多餘的開銷，相關官僚系統與國家利益不一致，甚至與美國價值背道而馳。他指國際開發署曾經多次被捲入醜聞，涉嫌利益輸送、援助資源被侵佔並用作支持不法行為、造成受援國對援助的依賴，甚至被外國政府指控為中央情報局的幌子等。例如在1972年，國際開發署曾被指資金被挪用到中央情報局在老撾的行動。2024年有報導指國際開發署在肯亞資助的人道主義組織涉及賄賂、童工和兒童性虐待等罪行。

在白宮聲明中，個別推廣「多元、平等和包容」（diversity, equity and inclusion, 簡稱DEI）價值的援助計劃成為眾矢之的。DEI政策不斷受到特朗普政府的攻擊，被指政策背後的意識形態違反「美國價值」。馬斯克甚至指DEI政策是「種族主義」，將美國人分成「壓迫者」和「被壓迫」角色，甚至認為是早前洛杉磯大火災情未能受到控制的主因。

美國DEI政策的起源可追溯至1960年代的民權運動。1964年通過的《民權法案》（Civil Rights Act of 1964）禁止基於種族、宗教、性別、膚色和國籍的就業歧視，及禁止公共場所的種族隔離，例如公立學校和圖書館。隨著女性主義運動及其他少數群體平權運動的發展，平等和包容的概念擴大到不同群體，包括種族、宗教和LGBTQ+社群。不同機構推行相關措施，包括政府機關、大學、私人企業等，營造包容不同身份的差異及多元文化的環境。2020 年非裔美國人佛洛伊德（George Floyd）因警察不當執法而死亡的事件引發了大規模的抗爭，要求政府改革，正視社會中的系統性種族歧視。這場自1960年代民權運動以來最大的示威抗議運動被稱為「黑人的命也是命」（Black Lives Matter），令人再度關注種族歧視和社會不公等問題，進一步要求在不同的公共領域為少數群體建立包容和公平的環境，反映社會的多元性。

DEI政策旨在為少數族裔、婦女、性少數等弱勢群體提供更多就業和融入社會的機會，以克服他們在經濟和社會上的劣勢。但是，隨著新冠疫情大流行及經濟不景，多元族群的政策不但沒有真正解決到社會不公的問題，反倒令不少人，尤其是白人男性感到其優勢受剝奪。特朗普與許多右翼的保守派人士因而成功利用這種國族身份和傳統價值觀遭到侵蝕的道德恐慌，貶低民主黨與覺醒

（woke）文化相關的左翼進步運動。這種區分敵我的策略令特朗普成功贏得選民支持，擊敗民主黨總統候選人賀錦麗（Kamala Harris）。

由此可見，特朗普所謂的「對外援助及相關官僚系統不符合美國價值觀」，實際上是為了批評違反保守意識形態的援助。他看似成功以能夠終結危機的魅力領導（charismatic leadership）吸引支持者，贏得總統大選重回白宮，頒布多項行政命令，但實際上，倚仗的是有關國族、種族、性別及宗教衝突的保守意識形態。

美國對外援助從來都是與美國的國家利益和外交政策掛鉤，與推動社會正義無關。但無可否認，美國的對外援助，是不少流亡團體和人權組織的主要資金來源。根據《經濟學人》雜誌（The Economist）的報導，多年來一直在調查中國供應鏈中強制勞動問題的非政府組織中國勞工觀察（China Labor Watch），九成的資金來自美國政府的資助。美國政府凍結援助的措施將使得該組織陷入例閉危機，難以繼續監察中國大規模強制勞動，特別是針對維吾爾人與藏人的迫害。

特朗普政府凍結援助的舉動誓必令眾多非政府組織陷入營運困境，助長專制政府對異見人士的打壓，削弱國際公民社會的發展。更重要的是，凍結對外援助後，白宮未來計劃將節省的資源投放到何處？在沒有明確替代方案下，特朗普政府為了節省開支而計劃廢除援助機制的舉動，更多是一種民粹式操作，以針對他眼中的「內部敵人」，而不是出於深思熟慮的行動。



2025 3 1 SpaceX SpaceX David McNew/Getty Images

民主與專制的對立不再

“ 特朗普抱持著弱者必須臣服強者的思維，政治強人管治方式與民主理念有所矛盾，反倒與特朗普口中要對抗的中俄專制政府更為接近。

凍結對外援助反映了特朗普對於維持全球領導地位的意願降低，不再維持「民主與專制對峙」的敘事。因此，特朗普提出與俄羅斯聯手瓜分烏克蘭資源，逼使烏克蘭接納礦產交易草案條款的舉動便顯得不令人意外。隨著美國不再、亦無法主導秩序的規定來控制全球局面，全球治理和經濟結構將會大幅調整。

已經出現的擔憂是，當美國逐漸退出國際援助，俄羅斯及其代理人瓦格納集團、中國、印度、伊朗等國家，將會取代美國在位處「全球南方」的非洲和拉美地區留下的位置，進一步加強影響區內國家的政治、經濟和軍事層面。當美國無法再維持二次世界大戰後的全球秩序，專制國家借機擴張勢力，國際間的衝突必定更為頻繁，局勢將變得更加複雜混亂。

而不論是退出世界衛生組織，向加拿大和墨西哥徵收關稅、提出佔領巴勒斯坦計劃、威脅收回巴拿馬運河、削減投放予北約的經費等舉動，都反映了特朗普很大機會繼續無視國際慣例，忽略利益衝突，不在乎力量制衡，進一步削弱美國的領導地位和影響力。

表面看來，回歸白宮的特朗普帶領美國放棄維持二戰後主導世界秩序的地位是孤立主義的舉動。但實際上，他以利益至上、雷厲風行的行事方式主導政策方針，意圖改變由美國主導，容許與多方參與者合作的國際秩序。異於傳統政治精英的管治方式，特朗普不再顧及和平衡盟友和持份者的利益，而是透過一連串的操作來進行交易談判，以達到目的。

特朗普2月28日與烏克蘭總統澤連斯基（Volodymyr Zelenskyy），在白宮為了簽署開採烏克蘭稀有礦產的雙邊協議而舉行會談時爆發罵戰。他和副總統JD·萬斯（JD Vance）指責澤連斯基對美國的支持「不夠感激」，更指澤連斯基「手上沒有籌碼」。

這次事件反映了特朗普政府無視烏克蘭作為主權國家，自主掌握命運的權利。特朗普引用錯誤資訊，多次與俄羅斯的論調一致，指責澤連斯基是沒有民意授權的獨裁者，試圖逼使烏克蘭接受與美國簽訂一份沒有安全保障承諾的雙邊協議。這種將恃強凌弱的行事方式美化為、以國家利益出發的談判策略，實際上是對民主政治的威脅。特朗普抱持著弱者必須臣服強者的思維，政治強人管治方式與民主理念有所矛盾，反倒與特朗普口中要對抗的中俄專制政府更為接近。

當特朗普高呼MAGA（Make America Great Again，讓美國再次偉大），他意圖重建的「美國夢」，究竟是指「美國的生活方式」（the American way of life）所示範的政治制度、文化價值和社會規範，抑或只是迎合受眾的渴求，寄望強人姿態的領袖能夠扭轉局面，回復美國不復存在的榮光？



2025 2 26
" Chip Somodevilla/Getty Images

寡頭政治帶來的民主危機

“ 特朗普政府只是在實行由少數有財有勢者支配社會發展的美式寡頭政治。

特朗普政府的「美國優先」管治方針，無視法律規定和利益衝突，企圖大幅裁減政府人員來剔除浪費納稅人金錢的機構，實際上是假借人民之名，容許權力集中在少數富人手上的做法。他採取的方式，包括干預調查或起訴不法行為、裁決糾紛或規管經濟和資源運用的公共機構，換走公務員和專家，例如1月份至少有15名檢察長被解僱（即使當中多位是在特朗普的第一任期內被任命的）的做法，與普京、埃爾多安、奧爾班、莫迪等以民選方式上台的威權統治者的技倆如出一轍。如同佛蒙

特州參議員及前總統候選人桑德斯（Bernie Sanders）近日在公開場合所說的，特朗普政府只是在實行由少數有財有勢者支配社會發展的美式寡頭政治（American oligarchy）。

曾經，美國價值強調個人主義、平等、自治、自由和多元，代表著充分社會流動性的「美國夢」，每個人都有平等機會獲得財富和自由的願景。但特朗普以強勢的手法，運用總統權力來頒布的一連串涉及移民、環境和多元化倡議的行政命令，強化保守陣營的意識形態。不同於以往伊拉克戰爭時期，訴諸「正義」、「自由」等價值而成的例外狀態（state of exception）（註2），提倡「美國優先」的特朗普放棄全球化的目標，而是帶領美國進入強勢管治時代，令例外狀態恆常化。特朗普再次上任後，在無需國會批准的情況下簽署行政命令，宣布美國與墨西哥邊境的移民過境為國家緊急狀態，決定暫停接收並大規模遣返難民。此舉將會造成更多人道災難。而真正能夠令低下階層受惠的社會服務改革，包括醫療、住屋和教育等，則遙遙無期。

特朗普不需要修改憲法便可濫用權力的行徑，助長敵我對立、強者獨大的思維。不單是在美國，全球極右陣營都試圖借助民粹浪潮，將他們的決策推銷給選民，以求獲得權力，成為寡頭。民眾盲目服從權威，將一切議題簡化成為左膠與極右的對立，只會令當政者的權不受約束，這種形勢只會賦予專制國家和極右陣營更多力量，運用國家機器來懲罰或收編反對勢力，從而鞏固自己的權力，破壞全球民主基礎。

民主從來都不是國際關係的博弈籌碼，不是數年一度選出人民代表的儀式，更不是按照個人喜好而進行的統治方式。真正的民主是一個不斷檢視公共生活的過程。

冷戰結束後，美式民主沒有隨著全球化的經濟網絡而成為全球政制的典範，俄羅斯在蘇聯倒台後被超級富豪和政治寡頭控制，中國亦沒有隨經濟發展而進行政治改革。全球化的經濟網絡雖然是促進人口流動，以及貿易和投資的工具，但同時亦造成了社會問題，包括不停擴大的貧富懸殊，以及移民湧入的問題。另一方面，專制政權成功利用金融交易、科技合作和宣傳控制等層面的跨國網絡來削弱國際社會對它們的制裁，並進一步鞏固其專制權力，形成美國記者和歷史學家安妮·阿普爾鮑姆（Anne Applebaum）所說的「專制公司」（Autocracy, Inc.）。

特朗普與澤連斯基不歡而散的會面令美國民眾及國際社會意識到特朗普其依照個人喜好而進行的管治方式將會令極端價值在全球擴散。特朗普的舉動固然打破了二戰後的國際秩序，模糊民主陣營與專制國家的對立，但令人憂慮的是未來世界局勢的發展，擔心民主價值會消散。可是，目前的局勢並不是由特朗普一人造成的，他只是在全球化時代衝突加劇的情況下，以極端路線成功得勢的投機者。

無可否認，特朗普採取政治狗哨（political dog whistles）的策略來操縱和鼓動處於經濟弱勢、以及對傳統政黨和管治精英不滿的選民是成功的。根據民意調查，特朗普的支持度仍然有接近百分之五十，他的支持者並沒有因他近日的舉動而放棄支持。但事實上，美國社會仍然有很多民眾不認同他的政策，畢竟他在總統選舉中的得票率並沒有超過半數。

美國並非一黨獨大的專制國家，共和黨議員亦沒有佔國會議席的絕大多數，作為反對派的民主黨仍然有空間根據現有憲法來阻止總統濫用權力。例如，國會可以通過法律推翻總統的行政命令，通過立法反對總統與其他國家簽署的協定，甚至限制政府的財政預算，阻止總統的行動。為了制衡特朗普，美國社會已經有不同的組織團結起來，採取聯合行動，拒絕寡頭政治，維護個人自由和權利。如美國政府僱員聯合會（AFGE）採取法律行動，在現有的法律制度以訴訟形式下阻止特朗普政府針對工會成員和聯邦僱員的「非法解僱」。另外，美國各地亦有民眾發起反特朗普示威，表達對其施政的不滿。

特朗普為我們帶來的啟示是，寄望強人帶來政治改革實際上是專制的溫床，只會有利跨國專制聯盟的擴張。民主從來都不是國際關係的博弈籌碼，不是數年一度選出人民代表的儀式，更不是按照個人喜好而進行的統治方式。真正的民主是一個不斷檢視公共生活的過程。民主和自由不會自動隨著經濟發展或政制變更而實現，亦不會在過早讓出個人權利或盲目服從權威的情況下能夠換取得到。不論是制度上，還是個人層面上，民主實踐都必須容許不同持份者參與，設法捍衛每個人，特別是

失權的、弱勢的人，在社會生活的自由和權利，而這亦是民權運動發展的原意和動力。否則，在制度被逐漸蠶食下，民主和自由只會淪為空洞的口號。