

# 評論 | 生存危機，合法性辯護和信任的缺失： 「中國援助取代USAID」的敘事能否成立？

「中國趁虛而入」更多是美國援助遭遇生存危機之時，為了辯護自身合法性而採取自衛敘事。



2023 7 26  
Images

USAID

The Washington Post via Getty

【編者按】2025年1月，特朗普再度就任美國總統，並在短短數月內迅速推動一系列顛覆內政、外交及全球秩序的政策。從大規模削減美國國際開發署（USAID）預算，導致全球多地人道危機加劇；到引用1798年《外國敵人法》，無視聯邦法院的禁令，強行遣返數百名委內瑞拉移民；再到對包括加拿大、墨西哥及中國等全球各國加徵「對等關稅」，引發新的貿易戰；以及簽署行政命令，試圖限制出生公民權，並推動重塑美國歷史敘事的政策。美國總統上任首百日一般被視為被視為施政黃金期，端傳媒的「特朗普百日」專題，嘗試解讀特朗普發出的政治信號：他的目標到底是甚麼？他眼中的這個新的美國，到底會長甚麼樣子，而且誰會為此付上代價？

這篇文章關乎USAID被關閉後，在全球人道主義救援領域留下的真空。很多人認定中國將填補這個真空，並通過擴大援助加深自己在全球的影響力。但本文作者認為，這種敘事是一種「臆想的競爭」，雖然在有關地緣政治的討論中有吸引力，但將其放置在危機發生的具體場景時，則會暴露「荒謬」之處——中美的援助無法相互替代，當霸權的提供者也是秩序的提供者驟然退場後，全球發展界將面臨混沌的常態。

2025年3月28日，美國國務院發表題為《關於實施美國優先的對外援助計劃》的國務卿聲明。聲明表示：「今天，美國國務院和美國國際開發署已通知國會他們計劃進行重組，將於2025年7月1日前將USAID的某些職能重新調整到國務院，其餘職能與政府優先事項不一致，將被終止（discontinue the remaining USAID functions that do not align with Administration priorities）。」

自2025年初特朗普總統宣布就職起，由於認為USAID「很久以前就偏離了其最初的使命（促進美國國家利益、保護美國邊境、加強與主要盟友的夥伴關係）」，國務卿魯比奧和政府效率部負責人馬斯克牽頭削減USAID人員和預算，改組美國對外援助。

由政府效率部人員組成的小組使用了頗為戲劇性、甚至可能是有意為之的侮辱性的方式，凍結了全部美國對外援助項目，遣散了一萬餘名在華盛頓以及在海外的USAID僱員，關閉了USAID的網站和

社交媒體賬戶，剝掉了羅納德·里根大廈外牆上機構的標誌，拆除了大廈走廊裏美國對外援助的照片。

此後的兩個月中，對凍結USAID的抗議、爭論和訴訟層出不窮，但這些並未阻攔國務院和DOGE對USAID大刀闊斧的重組。3月26日，一份長達281頁、據稱是提交至美國國會的文件顯示，特朗普政府即將終止USAID超過5300個援助項目，涉及資金270億美元；僅保留898個項目，總價值約83億美元；3月28日，國務卿上述聲明的發布，給了這場令援助界度日如年的「公開處刑」一個階段性總結。



2025 4 1 VCG via Getty Images

## 一、援助的急剎車

🗣️ **USAID的「死亡」並不意味着痛苦的終結。5000餘個項目的驟然停止將在全世界範圍帶來連鎖反應。**

2017年，剛當選USAID署長的Mark Green在其就職演說中倡導，「USAID的目標是自我的終結。」顯然，他的意思是當全球的飢餓和貧困消失，援助機構也就壽終正寢。然而僅僅八年後，全世界對「發展」和「終結貧困」的認識差異變得好像難以彌合，聯合國2030年可持續發展目標似乎註定失敗，而這個全球最大的雙邊對外援助機構中道崩卒。

然而，USAID的「死亡」並不意味着痛苦的終結。5000餘個項目的驟然停止將在全世界範圍帶來連鎖反應。

受到最直接衝擊的是緊急人道援助、難民援助和醫療衛生項目，這些項目依靠援助資金採購基礎物資、僱傭一線願意深入社區的本地員工，為最貧困人群提供基本的清潔用水、食品、營養補劑、安全庇護。這些項目的物資採購和人員工資常常是按周，甚至按天撥付，源頭資金的驟然凍結無疑給項目踩了急剎車。例如，蘇丹內戰後，草根社區的「緊急情況響應屋（ERR）」成為為周邊人群提供食品和庇護的重要機制。ERR一度運營了1400個社區廚房，美國凍結援助後有900個已經停止工作；一個社區廚房一度每天可以為3000多個周邊居民提供食品，但2025年2月起每天只能為40人提供食品。

另一個更具衝擊性的例子是3月28日緬甸發生的超強地震。2023年土耳其地震時，美國派出了200人救援團隊。然而在本次地震發生之時，USAID人道主義援助局原先的500個員工都已被要求「行政休假」，而負責將美國搜救隊、救援犬和救援設施從美國運往一線的物流運輸公司合同也已經被政府效率部終止。其結果是，美國派出了3人工作組評估需求。雖然美國同時承諾提供200萬美元援助，但這無法彌補災害發生後72小時黃金救援窗口的人力不足。



## 二、臆想的競爭

美國和中國提供的援助有很大差異，這是由雙方國內政治決策、發展經驗和資金管理制度決定的，具有很強的穩定性。

與此同時，中國救援隊的82名隊員於29日即到達緬甸。中國雲南救援醫療隊37人、中國藍天救援雲南隊16人、深圳公益救援隊23人、香港救援隊51人等等中方救援力量在第一時間到達災區，後續中國政府又向緬甸提供6批緊急人道援助（截至4月14日數據）。

中國的快速響應與美國形成了鮮明對比。這似乎印證了一個今年2月以來被反覆提及的猜測——USAID的倒台會留下一個真空，而中國（有時俄國、印度也會在此被相提並論）會急切地填補真空，通過擴大援助來擴大勢力，謀求在發展中國家的利益，乃至「對全球民主和自由造成重大破壞」。過去兩個月，這個猜測過於流行，以至於彷彿已經形成社會建構的現實。

在有關地緣政治、「大國博弈」的抽象討論中，這種敘事無疑是簡潔的、有吸引力的。然而將其放置在危機發生的具體場景中，就會暴露其荒謬之處。

這種敘事似乎認為，緬甸地震只有數量很少的受災者，他們如果不是被美國救援，就是被中國救援；不是對美國感恩戴德，就是對中國感恩戴德，而中美之間需要競爭這份「稀缺資源」。不幸的是，強烈地震已造成3000餘人死亡、幾百人失蹤（截至4月4日數據），緬甸政府、緬甸社區、來自17個國家的2000餘名國際救援人員的不懈努力加總，也無法完全滿足對救援和震後復甦的需求。

這個敘事也全然忽略了發展中國家自身的主體性，認為受援方只能等待援助方之間決出勝負而後提供恩惠。事實上，災後社區自救比國際援助發揮了更及時、更有效、也更長期的作用。一個國家完全有能力、至少是有權利決定如何使用國際援助方提供的資源。

這一敘事的另一隱藏前提是，中國援助和美國援助是同質的，因此能夠相互替代。事實上，美國和中國提供的援助有很大差異，這是由雙方國內政治決策、發展經驗和資金管理制度決定的，具有很強的穩定性。美國對外援助43%用於雙邊政治和經濟發展項目，35%投入軍事援助與非軍事安全援助，16%用於人道主義活動，6%支持多邊機構運作；並且這些對外援助幾乎全部採用無償援助形式，這也意味着單個項目規模有限，基本不援助基礎設施。而中國的對外援助中有47.3%是無償援助，其他52%左右是無息或者低息貸款，主要用於支持大中型基礎設施項目和生產類項目。由於援助方能夠提供的資金類型和項目類型不同，當一個援助方驟然撤離，受援方很難將援助需求直接轉發給另一方。

此外，中國援助項目需要由受援方政府提出、雙方簽訂政府間協議，而美國對外援助多提供給在當地工作的國際組織或者社會組織，甚至常常繞過當地政府。中國的援助項目主要由中國企業或國家認可的社會組織執行，美國則多委託企業、專業國際發展機構、非政府組織、媒體執行項目。這些承包商更適應美國的援助規則和理念，能夠迅速在當地社區建立分布式的援助網絡。而中國援助則多以基礎設施或者示範基地為中心，具有更為明確的邊界。美國援助着重培養社會組織，儘管這些組織目標可能與當地政府不同甚至相悖；中國援助建立在政府已經具備合法性的基礎上，關注政府提供公共服務能力。這顯然與兩國國內政治形態與發展模式直接關聯。可以說，中國援助和美國援助並不在同一個「賽道」。

另一方面，中國似乎也並無意圍繞援助與美國競爭。中國的自我認知是「全球南方的當然成員」，這也決定了在中國眼中，中國對外援助與美國對外援助有本質區別。在諸多探討提升南南合作和三方合作（即發展中國家受援國、發展中國家援助國和發達國家的合作）的場合，中方也始終堅持「發達國家援助是全球援助主渠道，發展中國家出資只是對這一主渠道的有益補充。」再者，無論是中國國內輿論對中國對外援助的爭議，還是中央政府對「政府過緊日子、騰出更多資金用於民生所盼」的要求，都讓中國對外援助的承諾和管理趨於保守和風險厭惡。相比「趁虛而入、填補真空」，持久、穩定地「做好自己的事」似乎更符合USAID倒台的轟然噪音中中國對外援助的自我定位。



2025 2 26

Somodevilla/Getty Images

USAID

Chip

### 三、生存危機和合法性辯護

資源的稀缺性使援助機構必須持續描繪出一個足夠邪惡的對手，以便證明自身存在的必要性。

因此，「中國趁虛而入」更多是美國援助遭遇生存危機之時，為了辯護自身合法性而採取自衛敘事。

合法性是組織生存和獲得資源的基礎。USAID的合法性並非頭一次直面質疑和挑戰。幾乎在每一個總統任期中，USAID都受到削減人員和預算、權力收歸國務院的種種「威脅」。USAID應對的方法是進行漸進式的改革，從效率和合規的角度自我辯護。幾乎沒有其他聯邦機構比USAID更疲於應付審計和披露績效，也幾乎沒有其他聯邦機構的合規表現比USAID更優異。

美國獨立非盈利機構Results for America每年根據一系列指標為聯邦政府機構開支合規性和效率打分，USAID在這一評估中常年獲得「黃金認證」，並憑藉「機構預算的至少1%用於項目評估」、「公平透明的採購系統」等優良做法多次被評為問責典範。

不難想象，這種高標準的自律自查很大程度上來源於外界和監管部門給予的壓力——2024年，USAID接受了美國總檢察長64次財務審計，審計涉及總額為573億美元，甚至超過了其年度預算。美國國防部的年度預算是8498億美元，而其通過審計的次數是0。

然而，當這次特朗普、魯比奧和馬斯克高舉電鋸和板斧衝進羅納德·里根大廈、並未經國會程序直接凍結了全部援助時，USAID面對的生存危機是前所未有的。USAID的高層領導人、基層公務員、駐紮海外的社區官員在根本性的生存危機面前慌亂地尋找自衛武器，負隅頑抗，試圖起死回生。

僅僅展示績效、合規和服從已經不夠了，必須為自身賦予與大總統一致的根本價值和意義，這個意義便是「對抗美國的敵人，防止中國『趁虛而入』」。

全世界範圍的官方援助機構都能在USAID的危機中看到自己的影子，這引發了對抗敘事更廣泛的傳播。當人們看到USAID可以被輕易拔起時，他們會質疑，「我們有必要對外提供那麼多援助嗎」，雖然大多數國家的援助預算佔其本國國民總收入（GNI）的不到0.4%。面對這種對合法性的質疑，為了維護自身生存，援助機構便越來越多使用「安全」和「對抗」爭取政府首腦和國內選民的支持。日本是另一個典型例子——日本在二十年間兩次修訂其《發展合作大綱》，對外部威脅（尤其是中國威脅）的渲染越來越濃重。日本政客構建了一種「日本處於絕對不安全狀態，必須積極主動塑造安全環境」的觀點，為其爭取預算、在官方發展援助之外建立官方安全援助尋求合法性。



對於援助項目來說，這種敘事的傳播會帶來兩個顯而易見的結果。一是關注受援方發展的援助減少，而關注意識形態、政治傾向、安全防衛的援助增加；二是僅存的發展援助要開始不斷以大國對抗敘事包裝自己，即便它是為了給喀麥隆農村社區提供抗瘧蚊帳和藥品，或者為印尼的偏遠小島嶼安裝社區微型電網。

資源的稀缺性使援助機構必須持續描繪出一個足夠邪惡的對手，以便證明自身存在的必要性。這些敘事會形成自我強化的向下螺旋，以至於終有一天我們迎來一個真正可怖的局面，即人類連對最基本的尊嚴、福祉都失去了共識，相互幫助成為相互利用的代名詞。



2025 3 20

Eduardo Munoz Alvarez/VIEWpress via Getty Images

#### 四、龐大的援助複合體：為高效而生、因低效而亡

“ 根據USAID 2023財年的本地化報告，援助資金中直接流向發展中國家當地合作方的資金僅有9.6%。

對抗的敘事將援助抽象成政治的存在，但USAID的準確定義是「執行美國對外援助的行政機構（executive branch）」。政治關乎國家意志的表達和政策的制定，行政則關乎政治決策的執行。

為了外交政策具像化到一個診所、一針疫苗、一個志願者，援助機構建立了層層疊疊的行政系統，其主要特徵是數以萬計的職員、厚厚的行政流程手冊和不停地外包。這構成了美國廣受詬病的「援助工業複合體（Aid industrial complex）」。

馬斯克小隊對USAID效率的嘲諷並非毫無道理。根據USAID 2023財年的本地化（localization）報告，援助資金中直接流向發展中國家當地合作方的資金僅有9.6%，其餘的90.4%被政府、承包商、中介機構、國際組織等用於滿足工資、管理、諮詢、物流、研討會、差旅需求。大量資金留在了「複合體」內部。諷刺的是，這種低效的反面倒是特朗普希望看到的增加美國國內就業、擴大美國產品出口。

這個冗雜低效的援助工業複合體的起源其實恰恰是對效率的追求。20世紀90年代起，美國希望擴大對外援助，同時又希望保持政府僱員和預算表的精簡。解決方案是預算的「外部化」，即將援助項目大量外包給私人企業和國際組織，政府只負責上游管理。這種做法滋生了大量分包行為；為了防範貪污與欺詐，政府又不得不設定複雜的合規和審批流程，這又帶來了審計和評估機構和分包行為的滋生。簡而言之，項目管理機構越來越多，能分給終端受援者的資金越來越少，大量援助資源被用於「確保流程合規」，援助的初衷被官僚程序異化，以至於形成了有目共睹的合法的浪費。有USAID官員認為，「我們如此癡迷於問責，以至於它實際上使機構癱瘓了。」



回望90年代這場效率大改革的初衷，我們可以總結，「追求效率」和「不信任」本身就是矛盾的。你不能期待一個人跑得快，又要求他隨時彙報位置。

弗朗西斯·福山在今年2月一篇抨擊特朗普行政改革的文章中寫道，「官僚機構功能失調的主要原因是過度監管，這使得官僚花大量時間遵守規則，而不是尋求現實世界的結果……解決官僚低效的關鍵在於賦予一線公務員更多自主權」。特朗普和馬斯克雖然否決了USAID，但使用的武器依然是「追求效率」和「不信任」，這只是沿着錯誤的方向越走越深。

因此，也不必對改組後魯比奧領導下的美國對外援助抱有任何幻想，或者認為這場效率風暴會提振全球援助的績效。這場改組的內核是馴服而非增效。改組前的USAID雖然效率低下，但它至少容納了諸多具備專業知識和循證素養的技術官僚，他們縫補着國家政治和受援方需求之間的巨大空隙，把專業技能帶入外交政策決策。改組後，援助不再由「知道如何做」的人主導，而是由「知道該說什麼」的人決定。無論特朗普和他們的擁躉們如何包裝2025年以後的美國對外援助，它的內核始終是猜疑、單邊主義和強人政治。



2025 3 10                      USAID                      Ezra Acayan/Getty Images

## 五、「後USAID」時期的全球發展援助

### 🗣 現在的問題是：誰能、如何填補這30%的空白？

根據OECD最近發布的統計數據，2024年發達國家對外援助的總額為2121億美元。美國援助佔總額的30%，規模為633億美元。位列第二的是德國，規模為美國的一半，約324億美元；而後是英國（180億美元）、日本（168億美元）、法國（154億美元）。美國對外援助在全球援助界的分量不言而喻，因此無論是USAID的盟友，還是USAID的「對手」，無論是否認同USAID的援助理念，USAID的倒下都讓各援助方感到錯愕。

現在的問題是：誰能、如何填補這30%的空白？幾十年來，援助界習慣了抨擊美國對外援助，指責其造成受援國的依附性、以霸權塑造全球多邊和雙邊發展合作規則、無視《巴黎協定》規定的氣候援助要求……然而當USAID驟然離場，各國對誰來接棒世界第一援助提供方的角色諱莫如深。這暴露了一個尷尬的現實：霸權的提供者也是秩序的提供者。這種混沌，將是「後USAID時代」全球發展界面臨的常態。

一個讓各方在沒有霸權的場域中依然能夠穩定提供公共產品的方案是，建立共同的目標和信念。過去二十年間，無論是千年發展目標（MDGs）還是2030可持續發展議程（SDGs），都在各國之間維繫了一種含混而脆弱的「共識地帶」（common ground）。從這個意義上說，即便當前2030年目標已註定難以全面達成，我們也不必因其失敗而全盤否定。因為一個合理、被廣泛接受的基準本身

就是一種方向標，它標記了我們在艱難行進中所達成的有限共識，也提醒我們在退回各自軌道時偏離的幅度。3月底的聯合國大會上，美國正式否決並公開譴責了2030年可持續發展目標。但沒關係，共同發展目標是一個重要的座標系。必須存在這樣一個座標系。

「舊的正在消亡，新的尚未誕生。在這一過渡時期，各種病態的症狀紛紛湧現。」葛蘭西的名言格外適合描述當前大國國內政治和國際政治震盪中，全世界公共資源和秩序出現的真空。這是一個壞消息和假消息過多，讓人容易因為信息過載而失去信念的時代，而當人失去信心，就會成為那些簡單、敵我分明的敘事和方案的獵物；而這些「簡單方案」針對的卻是極其複雜的系統性問題。

沒有人喜歡「極其複雜的系統性問題」，因為我們沒有有效解決問題的信心；沒有人喜歡直視龐雜而無聊的行政系統，因為格子間裏不會出現令人興奮的怪物和英雄。但至少，我們可以警惕成為簡化敘事的附庸，不必參與螺旋的加速下墜。這種努力或許微弱，卻比任何敵意更值得堅持。