

評論 | 追求絕對權力但又朝令夕改，特朗普真是美國凱撒嗎？

特朗普第二任期最重要的主題：要求絕對的權力，但如何使用權力卻難以預測。



2025 5 15

Alex Brandon/AP/

許多寫作者總是愛尋找各種類比，而隨著特朗普重返大位，許多評論人選中的類比對象正是凱撒大帝。一名評論人在《紐約時報》的客座評論中主張，特朗普要求不受節制的權力，恣意詮釋憲法，可以類比為凱撒顛覆羅馬共和。而早在選前，《金融時報》的美國首席評論人也運用了同樣的比喻，說特朗普一旦重返大位，會像凱撒一樣，以各種行政手段集中權力，宣稱是彰顯民意，但只是在牟取私利。

其實，對一些支持特朗普的美國右翼評論者而言，他們也會歡迎這樣的類比。一個典型的例子是 Michael Anton，他追隨特朗普許久，於今次選後被委以大任，先主導國務院的移交事宜，再被總統親自指派至國務院擔任政策規劃主任。而在四年前的一場對談中，他主張美國經濟、民主乃至文明都已經太過墮落，而一個有效的解決方案就是擁戴一名「紅色凱撒」（Red Caesar），代表右派直接奪回國家機器，強勢壓制社會上各種腐敗力量。

不過，即使特朗普在集中權力方面或可與凱撒類比，在另一個重要的面向，特朗普和凱撒則有根本的不同：凱撒以堅定甚至固執著稱，莎士比亞著名的戲劇裡為凱撒安排了一段獨白，自比為「如北極星一般恆定」。相反地，特朗普則是出了名地多變：他說高關稅是為了永久改寫貿易規則，但很快地就成為短期的談判籌碼，只是要換取小幅度的條件交換；他說聯邦醫療保險（Medicaid）絕對不能刪減，但他所支持的眾議院預算法案卻將衝擊數百萬人；他一度主張外國高階技術人才赴美的特別簽證是「很糟、很糟的政策」，後來又決定予以支持。

這不只是出於他的誇大修辭而已，更是因為以下兩大原因：第一，特朗普及其團隊成員所對外宣稱的意圖經常過於模糊或互相矛盾；第二，他的政府當下所採取的政策又經常無法切合他所說的目標，甚至前後衝突。一些評論者可能抓緊特朗普政府某些成員的某些發言，或者從孤立主義等理論名詞、從「讓美國再度偉大」等口號宣示推演出一系列特朗普政府可能採取的政策，但這些評論經常都忽略了：這些目標的宣示經常連特朗普政府「此刻」的政策決定都無法充分解釋，尤其無法解釋這百餘日來已經發生多次的政策變遷，遑論要藉以預測「未來」還可能如何變動。

這正是特朗普第二任期最重要的主題：要求絕對的權力，但如何使用權力卻難以預測。他有凱撒對權力的心態，但沒有凱撒對前方藍圖的清晰觀點。他有根深柢固的世界觀，但在面對目標和手段的

取捨與選擇，他卻並無定見——如果凱撒的恆定如同北極星，特朗普所領導的政府就是全世界都必須面對的一陣隕石雨。



2025 4 10 500 Yuki Iwamura/AP/

手段和目標的脫節

許多人都注意到特朗普的發言出了名地誇大和多變，但這只不是出於個性，也反映了他在政策上缺乏一貫的見解，完全無法由某些政策目標宣示預測其政策走向。

關於政策目標的曖昧是一大原因：對於匯率，他到底是像他的財政部長一樣，認為美國必須維持穩定匯率，確保美金作為儲備貨幣為美國帶來的好處？還是像他的首席經濟顧問一樣，認為必須要讓美元重貶，以降低貿易逆差、重振製造業？而對於中國，他想做的究竟是全面性圍堵以及嚇阻，以免美國在國安與科技的競爭中落居下風，並且遏止中國政府在台灣、在南海的擴張野心？還是，他其實更想要單獨專注於在貿易問題上取得更好、更「公平」的條件？

至於在高階技術人才移民問題上，特朗普到底是像他第一任時的看法一樣，認為是一個「非常、非常糟」的政策，應該像其他移民一樣予以限縮，以免他們「搶美國人的工作」？還是如他在第二任開端時、在矽谷富豪馬斯克等人的建言之下，改說同一種簽證「是個很棒的計劃」、自己「相信這類簽證」？而既然高階人才簽證是在馬斯克力主之下受到特朗普青睞，在馬斯克逐漸淡出華府運作之後，特朗普哪天一覺醒來，是否又有可能改弦易轍？

針對這類問題，在最近百餘日內，特朗普自己和他的團隊要角都曾做出徹底相反的宣示：從反對美國對外投注資源的副總統，到長年主張對中國強硬封堵的國務卿，再到被認為較能代表商界利益的財政部長，乃至特朗普一度最倚重的策士馬斯克，聽不同人發言就會得到不同的結論。至於有些論者憑著個別部門所產出的政策報告，宣稱這代表當前美國政府「真正在意」的問題，恐怕更是緣木求魚。



2025 5 13

Thomas Peter/Reuters/

誠然，在特朗普的世界觀裡，他很可能真的相信「過去的領導人都太軟弱，讓美國被占盡便宜，唯獨我有能力讓美國再度偉大」。但從實際政策的角度來看，這只是模糊的心態，甚至稱不上一貫的意識形態，無法讓人推導出確切的政策目標。更不用說，政策制定經常要於多個互相衝突的目標之間做出權衡，在多個互相矛盾的利益之間做出取捨，不論是任何總統提出的目標都有可能必須妥協，何況特朗普提出的目標經常更為空泛，其麾下策士的傾向亦充斥更多矛盾，實際上的政策作為當然也更難預測。換言之：**若問「特朗普想要什麼」，答案或許真的是「讓美國再度偉大」，但若問「『再度偉大』對於匯率／關稅／簽證／對中政策／科技發展／財稅等政策領域的意義是什麼」，答案恐怕是徹底的混沌以及曖昧。**

而另一大原因則是政策手段與目標的脫節。單以烏克蘭為例：許多人都認為特朗普要的是終結戰爭，尤其是要停止將時間與資源花在烏克蘭的戰線上。但倘若如此，為什麼截至特朗普和澤倫斯基在梵蒂岡會談之前，他始終並未處理「俄羅斯可能休兵短短幾個月，重振旗鼓後就立刻再度展開攻擊」的可能性，反而將重點放在對烏克蘭施壓？軍事、外交分析者普遍認為普京即使短期接受休戰，在修整之後隨時可能再起戰端，尤其考慮到普京一向明確希望烏克蘭徹底臣服，過去也曾撕毀協議，且歷史上短暫接受調停、稍事整頓後再立刻出兵的案例也屢見不鮮，甚至可能說再度侵略是最有可能發生的情況。

就此而言，特朗普的作法與所謂「停止戰端」的目標根本上有其矛盾。許多人已經從其他方面批評特朗普的種種作為，包含拒絕討論安全保障、不斷拋出停止軍援而非增加軍援、強力施壓烏克蘭等等；然而，姑且不論他的作為是否合乎國際法和公平正義，亦不討論是否會有其他負面影響（尤其是許多專家擔憂這會讓中國更敢於對台灣動武，認為美國更可能不會出手干預，也會削弱其他盟邦對美國的信任），更暫且不論烏克蘭其實並沒有特朗普所言如此弱小、「毫無半張牌」，反而能在近一年餘以來維持僵局，讓俄羅斯進展極其微小，所以不需要接受喪權辱國的條款。更根本的問題是，即使特朗普能逼迫烏克蘭接受嚴苛的條件，假如幾個月後俄羅斯立即捲土重來，這難道符合他所設定的目標嗎？分析者如果想從「希望戰事結束，減少美國負荷」此一目標推導出特朗普政府所採取的談判策略，除非認為特朗普毫不在乎一年內、甚至幾個月內戰端再起，否則也都難以產出有效的解釋，頂多只能產出事後的合理化。

之所以需要提出這些事例，重點不只在於批評特朗普政府的政策，或是預測其所將造成的負面效果，而更是因為這些事例都指向一個根本的事實——特朗普政府很可能並沒有任何清楚、一貫的政策計畫，所以徹底不可預期。



2025 4 10

Jae C. Hong/AP/

曖昧與脫節：「永久」的關稅政策只撐了一個週末

而特朗普政府的關稅戰更是恰恰充分體現了「目標曖昧」和「手段與目標脫節」這兩大特徵。

一方面，特朗普政府對高關稅政策的具體目標經常有相反的宣稱：全面提高關稅的決定，到底是要像他的財政部長和華爾街金主一樣，認為這是作為短期的談判籌碼及誘因，談好條件就能撤除？還是要像他的首席顧問一樣，認為這是長期的財政收入，以及永久重塑貿易秩序的憑藉，所以應當延續？

在就任演說中，特朗普表示高關稅政策的目標是要徹底改變貿易體系，並且成為往後美國財政重要的長期財源。倘若如此，這意味著高關稅該是永久性的措施，而不是短期性的談判籌碼而已。延續此一理路，到了4月，特朗普在白宮的玫瑰花園宣布大幅調高對各國的關稅隔日，特朗普的貿易顧問Navarro也投書《金融時報》，明確表示「這不是一場協商」（“This is not a negotiation.”），而是永久重建美國製造業的利器。此時，許多評論人也開始轉向該位顧問過去的著作，誤以為可以從他對世界貿易的看法中反推特朗普的政策方向。白宮的X/推特頁面上也轉貼了Navarro的文章，在貼文裡同樣強調「這不是一場協商」。

但這篇貼文很快被悄悄刪除，消失於白宮的推特之上。在政策公布後幾天內，白宮又立即宣布全面暫停所謂的「對等關稅」，暫停期間為90天，期間要與和各國展開談判，並改由財政部長Scott Bessent領軍。在此，關稅又變回短期談判籌碼，在談到更好的條件後就能撤除，所謂的「不是協商」、「用關稅實施進口替代，全面保護美國產業」、「可望取代所得稅，成為政府重要財源」都被拋下——雖然在宣布高關稅措施時，特朗普亦表示「許多」關稅措施將是「永久」（permanent）的，但永久的涵義似乎只等於「過一個週末」。光是「長期vs短期」的根本問題就難以確知，要說特朗普施政一定是依循某種戰略思考，甚至預測他未來會採取怎樣的具體政策，恐怕都只是盲人摸象下的產物。

另一方面，除了目標宣示互相矛盾之外，人們也很難真正以手段反推特朗普政府所追求的目標——「他們所做的」和「他們所說的」經常缺乏明確的關聯。

或許最明顯的脫節是：如果特朗普的目的在於重建美國製造業，為什麼不是特別針對關鍵競爭產業課予關稅，反倒採取全面提升關稅的政策，讓許多美國製造業仰賴的零組件、原物料也都面臨高關稅，大幅提高這些業者的成本？具體而言，那麼多製造業需要鋼材當原料，而國際鋼價維持在低檔，當其他國家的競爭廠商都可以買到便宜的鋼，特朗普政府等於在單獨提高美國製造商的原料成本，這樣的負面效果怎麼辦？於此同時，所有關稅暫停都以90天為期，甚至可能像對中國關稅一樣無預警大幅掉回原點，在這麼不穩定的政策環境中，企業對未來三年原物料與外國競爭商品都無法

預測，要怎麼敢於投資設廠，期望三年後可以投入生產？光是不穩定性本身就足以阻遏設廠、回流等中長期的投資計劃，和特朗普政府所宣稱的政策目標並不相符。所謂「重建製造業」的目標，根本不足以推導出他所採行的政策，當然更不足以用於預測他未來的策略。



2025 5 22

250

Brandon Bell/Getty Images

甚至，有些關鍵產業不但禁不起高關稅帶來的擾動，而且面對的問題不是「就業機會太少，需要回流美國」，根本就是缺工。最明顯的案例就是武器：許多評論者延續自身既有的立場，認為在地緣競爭的危險時刻，特朗普真正關注的問題是國安。但此刻，業界人士同樣擔心高關稅政策將削弱美國軍工業的生產能力，削弱美國國家安全。一方面，高成本可能會迫使武器斷鍊：美國國防部其實已經花費數十年的時間，針對各項武器建立穩定的跨國供應鏈，許多零件常是從其他盟邦輸入美國後再輸出至其他國家加工，又再度輸入美國，每次跨越邊境都得再繳一次關稅。

舉例而言，F-35戰鬥機就在美國的領導下由二十個國家合作製造，也有和英國與澳大利亞合製的核子潛艦。但另一方面，美國軍工業根本不需要在美國國內擴大產能，因為該產業近期面對的最大問題反而是缺工：美國失業率近年來到歷史低檔，許多產業其實正在和其他產業競爭勞工，而武器製造訂單不穩定，其開出的條件經常劣於其他製造業甚至服務業。換言之，現在逼迫產業「回流」，不只可能導致武器造價飆高甚或斷鍊，也可能根本沒有足夠的勞動力可以承接這些回流的產業。

更不用說，如果特朗普的目標之一真的是對抗中國，那更難解釋他為何對東南亞各國也施以如此嚴苛、甚至是最為嚴苛的關稅壁壘。隨著美中先前的貿易戰發展，加上中國國內生產成本提高，許多外國廠商、包含美國廠商遷出中國，正是選擇到越南、柬埔寨等國落腳；這當中固然有部分是俗稱的「洗產地」（在中國近乎生產完成，只是透過貼標規避關稅），但也有大量是真正因為生產成本的考量而遷廠。

換言之，美國藉著這些東南亞國家達成政策目標，迅速有效地讓部分供應鏈逐步脫離中國，而美國市場的承諾也讓這些國家知道自己不能太過向北京靠攏，以免失去美國市場的利益。殊不知，柬埔寨被以49%的關稅對付，提前單方宣布降低對美關稅的越南則是46%，都高於被施以額外報復性關稅前的中國（34%）。這反而讓北京更能找到破口，爭取這些國家向中國靠攏，至少願意接受中國的邀請展開協商。

重要的英國外交智庫Chatham House亞太組主持人所發表的評論，立刻示警「特朗普的關稅會將東南亞各國推向中國」，即使這對東南亞各國而言會相當「不舒服」。而無黨派智庫「卡內基國際和平基金會」訪問東南亞各國研究對中關係的專家，不同專家對於各國最終是否會倒向中國有不同評估，多數專家認為美國還是太過重要，而越南、菲律賓等國更是對中國有極強的戒心，應該不至

於真正徹底與中國靠攏，但經濟風險仍可能讓越南、印尼、馬來西亞更必須保留與中國在經濟甚至其他領域合作的機會。

正是在種種的「目標曖昧」和「目標與手段脫節」之下，特朗普的關稅政策才會如此徹底不可預測，而且如此多變：專業的財經媒體《富比世》並無特定的政黨立場，但他們也在自己的網頁上按照時間表列出特朗普在關稅問題上的急轉彎（在美國政治中稱為flip-flops），從4月2日到5月19日，短短48天內就已經列出了17次，包含不同產業和不同國家是否納入豁免或者協商。

這正是特朗普與凱撒相去最遠之處：特朗普絕不像凱撒「如北極星一般恆定」。因此，任何分析者如果預設特朗普有方針、有計劃，反而會被自己的預設所誤導。很多評論者誤以為自己已經掌握到他在下「很大一盤棋」，然而，這很可能只是反映評論者過度仰賴特定幾位策士、特定幾個部門在特定政策上的發言，甚或只是反映評論者的預設立場或一廂情願，並不符合事實。



2025 2 20 CPAC Nathan Howard/Reuters/

從獨立機構到哈佛大學，權力集中是唯一恆定的定律

到了最後，特朗普政府真正恆定的一件事，也正是他真正和凱撒相同的事，正是他對權力的集中，不論是在行政部門之內，抑或者是在面對司法、面對民間皆是如此。

很多人都注意到特朗普執政初期，高調的馬斯克猶如欽差大臣一般，持劍砍向各項聯邦政府的計畫，從研究人員到退役軍人都有大批因此失業。但於此同時，特朗普的核心團隊也正在默默改寫聯邦政府內的權力結構，讓白宮更能徹底控制政府機器，包含這部機器內原先依法應當更為獨立、更不受政治干預的區塊。這些區塊通常是一般人不會注意到的關鍵零件：截至五月為止，特朗普下令提前開除橫跨多個獨立機構的13名委員，其職權包含監管公務人員免職、勞工保護、消費者保護、政府倫理等政策。這些機構依法應該超越黨派運作，且法律設計上刻意讓委員們的任期交錯，甚至保障兩黨委員皆須佔半數。或許更重要的是，法律上亦未授權總統可以開除這些委員，但實務上，只要總統下令「開除」，而委員會的主席聽從命令，讓這些委員無法執行職務，就能得到開除的效果。

舉例而言，「消費產品保護委員會」（Consumer Product Safety Commission，CPSC）半世紀以來都是一個低調的組織，遠離政黨競爭，主要職務是確保電器、兒童玩具、搖籃之類的產品符合安全規定，不至於造成消費者的生命危險。儘管如此，白宮依然單方面將委員會上三位民主黨任命的委員全數開除。開除的原因是什麼？白宮尚未公開明確的理由，但一項可能的原因是特朗普已頒布命令，「通令」任何新的管制都必須經由白宮批准，但是，在發生數十起死亡爆炸案後，這個獨立機構的三位民主黨委員近日都支持加強管制電動機車內的鋰電池，可能被認為是「違背」了此一

命令。另一項可能的原因，則是他們也都反對將委員會內的安檢人員、機械安全工程師等公物人員改列為政治任命，讓白宮更容易單方面開除他們，接著安插自己屬意的人選，或者遇缺不補。

其實，特朗普政府難道真的那麼反對鋰電池管制、認為爆炸造成傷亡也沒關係嗎？或者，他們真的那麼急著想要開除專業的安檢技術人員，讓兒童玩具變得更危險嗎？即使是最厭惡特朗普的批評者恐怕都不會這麼認為。但問題不在於這些實體的政策改變，問題在於特朗普的白宮急切想要鞏固一切權力，不容許政府機器內有他們原則上無法控制的任何零件。正是在同樣的基礎上，白宮也才單方面開除了18位政府各部門的獨立監管人（Inspector General），無視國會要求必須提前30天告知的規定，也單方面停止執行多項國會已經撥款的預算款項。甚至，在颶風季節來臨前夕，就連負責救災的聯邦緊急事務管理局（Federal Emergency Management Agency，FEMA）也有16位資深文官「自願」接受資遣，新的管理階層幾乎全數來自政治部門，由國土安全部的官員接管，多數也並無救災經驗。在這個意義上，特朗普的團隊很有原則：問題不是這項政策好不好，問題是所有政策必須由白宮完全控制，所謂獨立機構、所謂依法保障都不該存在。

而這個原則也不只是來自特朗普的「大老闆」性格而已，而是依照近二三十年來新右翼早已準備好的腳本：他們認為，既然腐敗的自由派已經深入政府和社會各界，右派若要反擊，就不該像傳統保守主義者一樣追求「有限政府」，而該推舉出一位強人，徹底掌控強大的國家機器。就比如那位說美國可望出現「紅色凱撒」的國務院政策規劃主任Michael Anton。在2016年，特朗普第一次當選之前，他就已經化名撰文，比喻美國就像是911世貿恐怖攻擊時被挾持的飛機，他們需要做的就是帶領乘客奪回駕駛艙——「衝向駕駛艙，否則就是死亡」。而在2020年，他則用本名寫了一整本書，書中更是承認自己和傳統保守派的差異根本不在於政策細節，有些政策上傳統保守派其實不無道理，但真正的問題在於有沒有「戰鬥精神」，在面對「進步派統治階層」的大敵時，又是否願意「無情攻擊他們的正當性」。這也是Anton為何寄望於凱撒的原因：就如同凱撒無視元老院，強勢跨過盧比孔河、直取羅馬城，當代美國右翼要擊敗這個新的「貴族階層」，一個解決方案就是找到屬於自己的「紅色凱撒」，把權力通通搶回來。



2025 4 23

Kenny Holston/Pool/Getty Images

依照普遍的理解，尤其在列根時期，保守派「正統」的憲政思想是有限政府，認為政府權力需要受到節制。但其實，新右翼也已經有自己的法學理論。比如，當特朗普的政策在法院受阻時，他的副總統、耶魯法學院畢業生凡斯在推特上發文，明言宣稱「法官沒有資格限制行政權的正當權力」，引起各方關注。但其實，在凡斯發這篇文的前一天，他在推特上轉發的則是一篇更為學術的文章，來自哈佛大學壯年世代的法律系教授Adrian Vermeule，文章的主旨就是主張司法無權干涉行政權的內部運作。跟凡斯一樣於中年改信天主教的Vermeule在面對教友時說得更加露骨，認為「為了實現共善，強人統治是絕對正當的」，直接鼓勵教友與其追求限制行政官僚，不如用官僚體系達成他們的目標，並提出「天主教的高明之處就在於將官僚與神祕互相結合」。Vermeule認為，特朗

普願意讓官僚機器服膺於一套高於自由主義的道德命令，而這正是他想像中「神權官僚國」的雛型。其實，除了天主教廷之外，Vermeule也稱頌古羅馬，只是他甚至還不滿足於凱撒：為了「傾覆腐敗的元老階層」，總統權力「應當與奧古斯都及其繼承人所總攬的權力相匹配」。

當然，重返白宮的特朗普絕對沒有那麼經常想到凱撒或奧古斯都的豐功偉業。但在他對權力的慾望背後，他有凡斯、Anton乃至Vermeule從內部和外部提供藍圖以及支援。在特朗普麾下，同時還有Russell Vought代表白宮主管一切行政人事和預算擬定（正式職位名稱是「行政管理和預算局局長」），他也是新右翼要角、自稱是基督教民族主義者，公開宣稱要讓行政官僚們「受到創傷」，正是他主導起草行政令，由特朗普簽署頒布，授權Vought自己可以單方面改變所有獨立機構的預算，並且制定管考目標，另外也將大批技術官僚轉為行政任命。他也有新的一批律師，願意在法院為這支新的法學理論創造空間，甚至抵抗法院明確的命令。

此外，他的教育部、司法部、衛生與公共服務部、國土安全部和聯邦總務署也為這樣的攻勢服務，帳面上以巴勒斯坦議題和反猶主義，聯合向哈佛大學發出通牒，但通牒內容完全沒有提到任何具體違法行為和改善措施，也無「取締哈馬斯」的實際步驟，更並未回應哈佛大學所提出的「改善措施」是否得當，而是要求指派監察人改變哈佛的治理結構，並且對招生、招聘、課程等都有所介入。到了5月22日，國土安全部禁止哈佛招收國際學生，信件中的罪名除了滋養反猶主義之外，還加上了「與中國共產黨配合」——這從來都不是關於單一的政策歧見，這是關於權力與控制。

時間回到2021年。特朗普甫才敗選，Anton去和新右翼作家Curtis Yarvin對談。Yarvin同樣支持尋找一位「美國凱撒」，但當時還不知道自己四年後將被任命為國務院政策規劃主任的Anton悲觀表示，想要實現美國紅色凱撒的願景，恐怕難敵「美國真正的權力中樞」、比如「哈佛大學和紐約時報」的反擊。

Yarvin給了他一個建議，告訴他「紅色凱撒」依然是有可能的：「沒錯。所以，基本上，等到四月之後，你就不能再有哈佛或是紐約時報的存在。」

而哈佛大學此刻正在遭受新政府從經費到招生的全面攻擊。特朗普政府許多決策沒有明確的政策目標，其所採行的手段也經常和他宣稱的目標互相衝突，唯獨凱撒般的權力是唯一定律，是特朗普第二任政府唯一「如北極星一般恆定」的追求，是這一陣又一陣的隕石雨背後真正的萬有引力。