

美國川普政府援外政策轉向 對國際援助的影響與臺灣政策的契機

徐遵慈

臺灣東南亞國家協會研究中心主任

摘要

美國川普政府於 2025 年上任後調整對外援助政策，將美國國際開發總署（USAID）功能併入國務院，並於 7 月 1 日正式關閉 USAID；在 2026 財政年度預算中，大幅削減援外經費，改為具戰略與國家安全考量的投資計畫，自此美國援外政策轉為更具交易性，及以國安與地緣政治利益導向的政策。東南亞地區長期為美國援助計畫受援國，USAID 是印尼、菲律賓、緬甸等主要援助經費來源，其關閉將導致資金斷裂與計畫中斷，進而衝擊區域政治穩定、人權發展與地緣政治。美國援助政策轉向亦已引發其他先進國家跟進，值此關鍵時刻，我國應審慎評估其對全球及我國友邦、新南向國家的影響，並思考整合技術團、技職教育、公衛醫療、資通訊與中小企業等既有援助資源，擬定具有我國經濟發展與產業特色的援助政策與實施計畫。

關鍵詞：川普政府、國際援助、援外政策

一、前言

美國總統川普（Donald Trump）於 2025 年 1 月 20 日上任後宣布停止「美國國際開發總署」（United States Agency for International Development, USAID）大部分援助合作計畫與經費，將美國對外援助從傳統的人道與發展導向計畫轉向更符合美國國家利益與安全的模式，同時大幅減少捐贈計畫，改為貸款或融資等執行模式，不僅導致受援助國家如東南亞等援助計畫無以為繼，也引起已開發國家效尤，近一年來國際援助總費預算與實質經費大幅縮水。本文將分析川普政策之轉向，並以東南亞國家為例，說明美國過往援助計畫之內涵及中止援助之影響，最後分析「後 USAID 時期」的全球援助展望與我國援助政策的因應與契機。

二、川普政府中止 USAID 援助與 2026 年預算方案

川普於 2025 年 1 月 20 日重返執政後，在「美國優先」（America First）政策下，簽署多項行政命令，退出或終止多項協議或計畫。其中第 14169 號行政命令「重新評估與調整美國對外援助」（Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid），暫時凍結所有美國對外援助經費 90 天，以審查各項計畫是否符合美國「國家利益」。¹ USAID 收到全面停工令後，所有部門計畫無限期停擺，隨後 USAID 華府總部被新設立之美國政府效率部（Department of Government Efficiency, DOGE）稽查並接管。國務卿盧比歐（Marco Rubio）3 月 10 日宣布，經全面審查 USAID 援助計畫後，決定取消約共計約 5,200 項計畫，因其不符合「美國優先」政策，比重高達 83%，另外 17% 的計畫則移至國務院，以進行更有效管理。²

盧比歐於 4 月 22 日宣布大規模國務院重組計畫，裁撤 132 個辦公室及 700 個職位，並增設「外援與人道事務國務卿」（Secretary of Foreign Assistance and Humanitarian Affairs）一職，³ 各區域局也設立援助辦公室，顯示 USAID 功能將全面併入國務院。7 月 1 日 USAID 正式關閉。

國務院在 5 月提交 2026 財政年度預算案，大幅削減對外援助項目，包括醫療及衛生、發展援助、人道及糧食援助，以及對多邊組織的資助，如將全球衛生計畫預算從 2025 財年的 100 億美元減少至 38 億美元；取消對國際組織，如世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、GAVI 疫苗聯盟等資助，及刪除經濟支持基金和發展援助機制，改為編列「美國優先機會基金」（America First Opportunity Fund, AIOF），以投入具戰略意義的投資，強化美國安全、實力與繁榮。

¹ The White House (2025), “Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid”, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>

² The Guardian (2025), “Rubio says 83% of USAid programs terminated after six-week purge”, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/10/marco-rubio-usaid-funding>

³ 根據 7 月國務院組織架構，「外援與人道事務國務卿」再更名為「外援、人道事務與宗教自由副國務卿」（Under Secretary for Foreign Assistance, Humanitarian Affairs, and Religious Freedom），轄下單位包括「外援監督辦公室」（Office of Foreign Assistance Oversight, FAO）等 5 個單位。

簡言之，美國對外援助的重心已從傳統以來的人道援助與價值觀、軟實力輸出，轉向川普政府宣稱將更有利於美國發展的戰略投資、強化盟友，以及對抗中國的工作計畫。

三、美國調整援助政策的影響 – 以東協國家為例

USAID 為全球發展援助計畫的重要經費來源，隨著 USAID 關閉，勢必衝擊全球發展援助情勢。

在 USAID 關閉前，美國政府執行對外援助的機構甚多，除 USAID 外，尚包含國務院、國防部、農業部、衛生服務部等政府部會，以及獨立的對外援助機構「千禧挑戰公司」（Millennium Challenge Corporation, MCC）與「和平工作團」（Peace Corps）。USAID 為最大援助機構，在 2020 年至 2024 年間，執行超過一半對外援助預算。⁴

東南亞地區長期接受美國援助，USAID 為美國對多數東協國家最大援助機構，主要援助緬甸、越南、柬埔寨，其中對緬甸援助計畫佔緬甸接受的總援助經費 9 成。國務院則主要援助與美國外交及安全政策密切相關的聯盟（alliance），以菲律賓與泰國為主。另由國防部執行與菲律賓和越南軍事及安全相關計畫。

2011 至 2024 年間，USAID 對東協援助計畫之領域以衛生與人口（Health and Population）排名第一，約 25.7 億美元，占 USAID 對東協總援助比重近 3 成。其次為治理（Governance）約 16 億美元、其他（主要是環境保護）約 12 億美元、人道援助約 11 億美元、行政成本（administrative costs）⁵ 近 10 億美元，總計前 5 大援助領域之占比超過 8 成。其他領域尚包括教育、農業、經濟成長、基礎建設（含能源）等。（參表一）

⁴ 中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心，《美國中止「美國國際開發總署」（USAID）援助及對東協國家之影響》（臺北：中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心），2025 年。

⁵ 「行政成本」援助是指用於維持、管理和監督 USAID 對外援助計畫運作的費用，其並非直接投入到受援國的基礎設施等機構，而是確保這些資金能有效、透明且合法地運作所必需的間接支出。這類成本包含人事與管理費用（如 USAID 員工薪資、福利與培訓）、營運和維護辦公室或相關系統（如資訊系統、通訊設備等）之費用、監督與問責（如審計和透明度報告）、技術支援與設計。

表 1 美國各機構對東協國家援助計畫總金額（2020-2024 年）

單位：千美元

	USAID	國務院	國防部	農業部	衛生服務部	勞動部	貿易與發展局	千禧挑戰公司	和平工作團	其他	總計
菲律賓	854,699	1,130,066	65,708	783	9,834	4,520	9,776	1,145	14,554	433	2,095,029
印尼	678,690	187,333	10,695	794	7		13,543	676,317	9,191	1,661	1,587,678
越南	685,170	349,520	53,575	1,292	56,633	11,157	2,709		6,497	11,109	1,172,351
緬甸	1,029,788	60,958			17,110	3,400			3,315	1,128	1,115,005
柬埔寨	490,664	65,493	14,751	52,250	10,194	401			8,691	5,651	644,104
寮國	194,459	232,559	15,642	82,591	1,663					3,945	528,042
泰國	124,310	275,667	30,979	24,660	17,221		6,160		13,740	943	497,388
馬來西亞	12,014	39,845	29,484	197		11,716	1,638			4,652	100,544
新加坡		1,358	156							5,798	2,458
總計	4,069,793	2,342,799	220,989	162,566	112,662	31,193	33,825	677,461	55,988	35,321	7,742,597

說明：「其他」包括：能源部、司法部、空軍部、陸軍部、海軍部、內政部、財政部、交通部、聯邦貿易委員會、美國國際開發金融公司（DFC）。

資料來源：臺灣東協研究中心整理，ForeignAssistance.gov, <https://foreignassistance.gov/>

根據統計，過往 USAID 對東南亞前三大累計援助金額的國家依序為印尼、菲律賓與緬甸，而近年對緬甸、菲律賓、越南等國的援助經費成長快速。USAID 對東南亞前三大援助領域為衛生與人口、治理、環境保護，另部分東協國家在受援上有其歷史緣由，如對越南援助主要是處理越戰遺緒，對緬甸則以人道援助為主。另外，USAID 對東南亞的基礎建設援助聚焦在潔淨能源。

USAID 在東協地區最大援助領域為衛生與人口，涵蓋傳染病防治（如 HIV、結核病）、孕產婦和兒童健康、水資源衛生等。衛生與人口援助在印尼、菲律賓、柬埔寨、泰國均佔據首位，在印尼佔 5 成援助經費，在泰國佔比達 43%，在柬埔寨、菲律賓分別佔 34% 與 28%。在越南、寮國則為第二大援助領域。

USAID 在東協地區第二大援助領域為治理領域，涵蓋公民社會、反貪腐、提高政府透明度、法律和司法改革、促進民主等，也是在寮國、馬來西亞援助計畫的重點。近年在緬甸以人道援助為主，2021 年 2 月緬甸爆發軍事政變後，造成大規模人群流離失所，美國對緬甸人道援助計畫經費遂逐漸增加，以緩解人道危機。對越南援助則以環境保護、衛生與人口、治理為主，以及處理美國在越戰期間美國儲存於越南邊和空軍基地（Bien Hoa Airbase）的「橙劑」遺緒問題。⁶

⁶ 多年來因「橙劑」洩露和不當處置，成為越南境內汙染最嚴重的戴奧辛殘留地，因此環繞邊和空軍基地的環境整治計畫成為美國對越南援助重點。

美國中止 USAID 運作後，前述援助項目的財政來源與專業支持已急劇萎縮，直接衝擊東協國家基層醫療服務供給與藥品供應安全。USAID 援助中止造成資金缺口和服務中斷，影響篩檢覆蓋率和社群動員，使感染率提升風險增加。自 2025 年至今，部分 ODA 合作夥伴、國際組織及當地非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）積極調整、開拓新資金來源及合作模式，努力維持必要計畫服務，以防止公共衛生倒退，仍其成績並不理想。

在治理援助領域，民主參與及公民社會占總治理援助預算將近一半，是印尼、菲律賓、緬甸、越南、寮國的最主要援助項目，如在泰國、柬埔寨因近年跨國電信詐騙集團猖獗，執行多項打擊人口販運計畫。這些計畫被迫停止或規模縮減，將影響東協國家內部公民社會進展，對民主化進程造成負面影響。

長期而言，美國中止援助將對受援國的政治穩定、經濟發展與社會韌性造成多重衝擊，尤其在治理與人權領域影響深遠，同時也可能改變東南亞地區的地緣政治格局，削弱美國的區域影響力與軟實力外交。

整體而言，USAID 中止援助另亦造成全球援助計畫重整，各國人道安全、糧食穩定、社區韌性與基礎健康遭遇結構性危機，原送往東南亞的緊急糧食援助中斷，導致當地飢餓人口比例上升與疾病蔓延，部分地區出現新一波營養危機，成為東南亞人道情勢重要課題。

四、後 USAID 時期的全球援助展望與我國援助政策的因應與契機

美國一向排名全球最大援助國，根據經濟合作暨發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）的統計，2024 年美國對全球援贈（Grants）計畫總金額約 654.8 億美元，遙遙領先排名第二位的德國（328.4 億美元）。

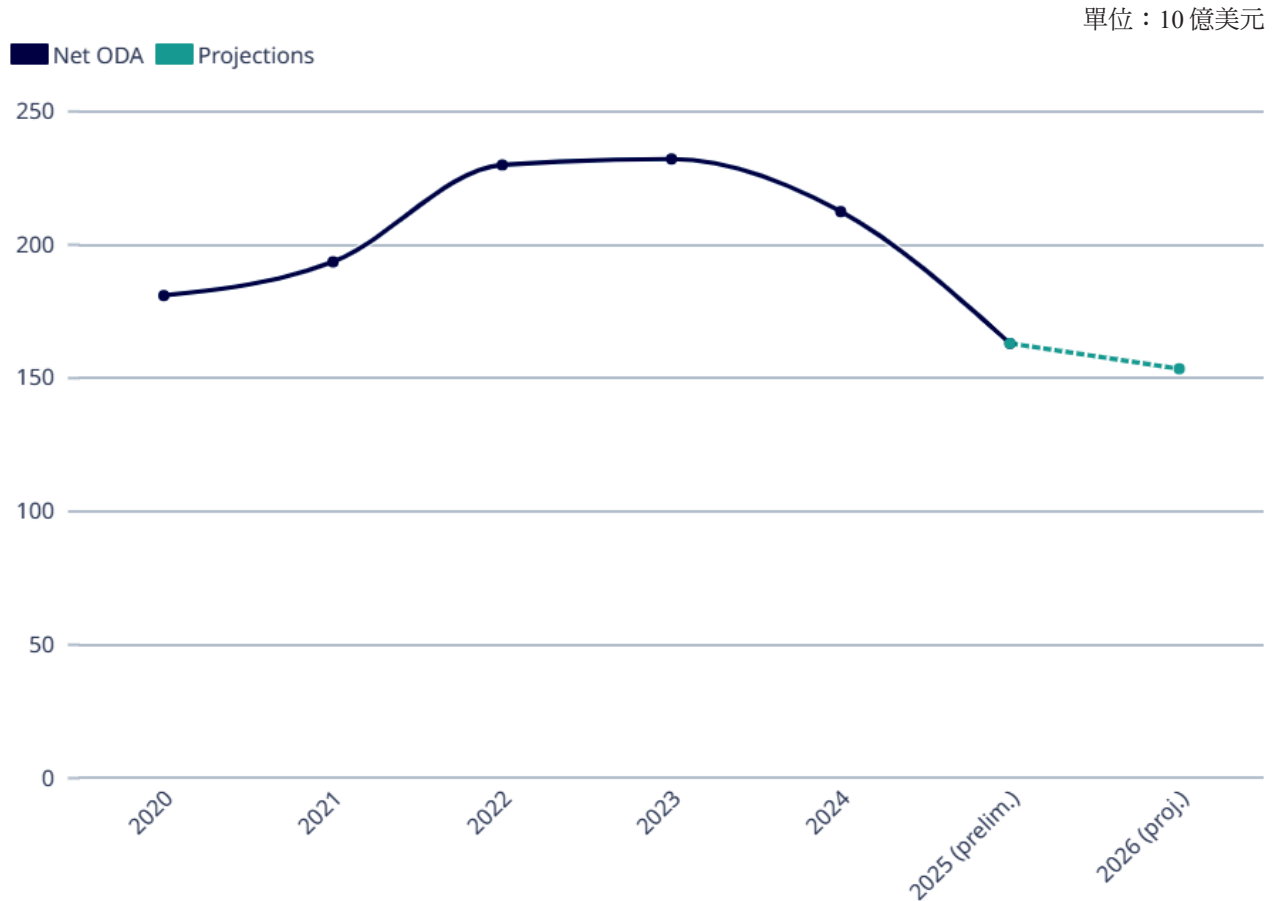
另根據澳洲智庫羅伊國際政策研究院（Lowy Institute）的統計，2015 年至 2023 年期間，中國為東南亞援助最大來源，佔東南亞受援助總額約 21%。其次是亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）、世界銀行（World Bank）和日本。然美國雖僅排名第 7，但美國援助有別於中國援助集中於基礎建設、農工業等領域，而集中於提供醫療、人道、治理援助計畫，此類援助已是一些東協國家最主要的該類援助來源，非中國援助能夠取代。

再者，依據 OECD 在 2026 年 4 月發布《全球 2025 年援助報告》揭露的援助估計總額，美國名目援助金額跌至 289.5 億美元，較 2024 年銳減 55.8%，降至第 2 位，次於德國約 290.9 億美元。2025 年 OECD 下發展委員會（Development Assistance Committee, DAC）成員國合計之名目援助總額更從 2024 年約 2,151 億美元減少為 1,743 億美元，減幅高達 19%。⁷ 美國援助政策大幅轉彎已影響眾多先進國家群起效尤，導致 2025 年全球援助總額大幅縮水，對開發中國家與其廣

⁷ OECD (2025), “Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term”, OECD Policy Briefs, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c530629-en>.

大人口恐造成不容忽視的影響。

圖1 OECD 發展援助委員會 (DAC) 國家近年淨援助金額 (2020-2025 年及 2026 年預測)⁸



Sources: OECD (2026), Flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]

Note: Amounts for 2025 are preliminary. Amounts for 2026 are OECD projections.

資料來源：OECD

值此美國與全球援助縮減之關鍵時刻，我國政府應研析其對全球及我國友邦與主要經濟夥伴國如新南向國家的影響，在外交部「總令外交」與「榮邦計畫」下，研析與盤點 USAID 退出後的援助領域與計畫，選擇符合我國外交與援助政策且我國具有優勢的合作項目，一方面我國可研議推動與友好國家建立援外協作機制，以結合雙方資源與經驗協作執行援助計畫，例如人才培訓、糧食、醫療援助等。

另一方面，我國推動榮邦計畫聚焦八大旗艦計畫，包括半導體、可信賴網路、新能源、智慧園區、智慧醫療、智慧農業、主權 AI、永續觀光，其中不僅醫療、觀光、農業為大多數開發中國家或低度開發國家的經濟命脈，可信賴網路、能源等則是近年各國邁向數位時代與綠色轉

⁸ OECD (2026), "A historic decline in foreign aid: Preliminary 2025 ODA data", <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2026/04/a-historic-decline-in-foreign-aid-preliminary-2025-oda-data.html>

型下的重要領域。我國可優化既有援助計畫，及整合技術團、技職教育、農漁技術、中小企業發展、婦女經濟賦權、民主化進程、醫療援助、與資通訊產業等，擬定具有我國經濟發展與產業特色的援助政策與實施計畫。

The Shift in the US Trump Administration's Foreign Aid Policy: Impacts on International Aid and Opportunities for Taiwan's Policy

Kristy Tsun-Tzu Hsu

Director, Taiwan ASEAN Studies Center, CIER

Abstract

Following President Trump's 2025 inauguration, the US administration restructured its foreign assistance by integrating USAID into the Department of State, leading to the agency's official closure on July 1. The Fiscal Year 2026 budget drastically slashed foreign aid, redirecting funds toward strategic and national security-oriented investments. Consequently, US aid policy has pivoted toward a transactional approach driven by geopolitical interests.

As a long-standing recipient of US programs, Southeast Asia—particularly Indonesia, the Philippines, and Myanmar—faces funding gaps and project disruptions from USAID's closure, threatening regional stability, human rights, and geopolitics. With other developed nations following suit, Taiwan must urgently assess the implications for the global community, its diplomatic allies, and New Southbound Policy target countries. Taiwan should integrate its existing aid resources—such as technical missions, vocational education, public health, ICT, and SMEs—to formulate foreign aid policies and implementation plans that leverage its unique economic and industrial strengths.

Keywords: Trump administration, international aid, foreign aid policy