

# 特朗普的第一個月：哪些政策是煙霧彈？哪些政策在改造聯邦政府？

特朗普大力敲鑼打鼓吸引所有人目光，他的團隊於是同步拿出扳手和螺絲起子，悄悄地從細節改變國家機器的樣貌。



2025 2 11 · Marc Fogel 14 Evan Vucci/AP/

上任一個月後，特朗普的新政策已經改變美國了嗎？

在政治上，特朗普看似引領起一波革命，無論是關於經濟與關稅，還是關於性別與種族，都要登高一呼，召喚美國大眾、至少是自家支持者贊同他的新方向。但從民調上可以看出，「認可特朗普」跟「認為特朗普做什麼都是對的」是兩件不同的事：許多認可特朗普的選民、特別是獨立選民，都至少對新政府一些重大政策有所保留。熱血沸騰的「特朗普粉」當然為數不少，但也有很多選民未必支持具體的政策，最多是出於對特朗普在「大方向」、「大原則」上的肯定。

政策上，特朗普宣稱將大幅拘捕、遣返「非法移民」，也聲言要「併吞」加沙以及加拿大。同時馬斯克帶領的「DOGE」（政府效率部；Department of Government Efficiency）也在政府內部進行大規模的「揭弊」、「反腐」、反DEI。然而，在這些顯眼政策宣示的「掩護」之下，在經濟、移民、外交等各方面的眾多細小改變，其所帶來的實質影響反而很可能將更為重大。

特朗普策士班農曾形容，特朗普的策略經常是一次性「放出一大堆垃圾」（“flood the zone with shit”），讓人們目不暇給，一時不知道該怎麼有效回應。尤其，特朗普政府上任一個月來所放出的種種宣示和訊號當中，有些非常顯眼、非常能夠引發正反各方的情緒反應；而在這些煙霧彈的掩護之下，許多至關重要的改變也就更難得到重視——這一個月來，美國確實不一樣了，但原因不是特朗普在全國多數選民的熱切擁戴下用榔頭搗毀既有的各項政策，而是因為特朗普大力敲鑼打鼓吸引所有人目光，他的團隊於是同步拿出扳手和螺絲起子，悄悄地從細節改變國家機器的樣貌。

## 遣返非法移民進度未明顯超過拜登

在美國國內，「打擊非法移民」是所有人對特朗普新政府施政最鮮明的印象；而在美國之外，比如台灣媒體報導幾名台灣人被遣返時，也都相當自然地將其描述為特朗普政府遣返政策的結果。白宮方面的說法更是不斷將自己與「無能」、「縱容」的拜登政府對比。

但上任一個月來，特朗普政府表演與實質的落差其實相當巨大。比如，特朗普在上任第一天簽署行政令，大規模宣布邊境被「入侵」，已經進入「緊急狀態」，未來可能成為他正當化各項新政策

（比如取消「出生地公民原則」）時的依據，但目前為止仍是象徵多於實質。



2025 1 20

Cheney Orr/Reuters/

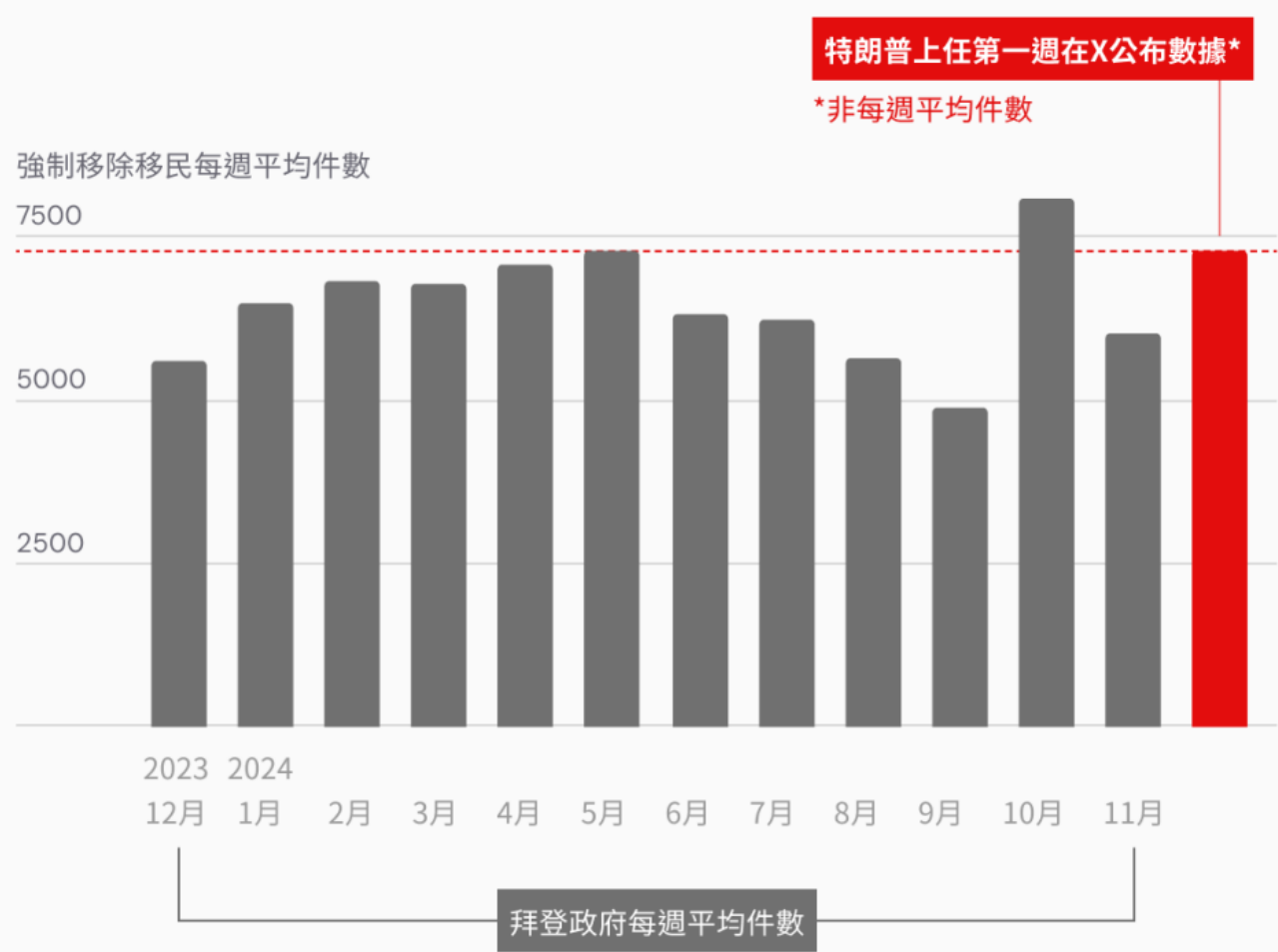
誠然，特朗普加派了1,500名軍人到南方邊境，但其實在他上任以前原先就已經有約2,500人的軍力，他只是增加數量而非根本上的政策改變。何況，在美國《治安官動員法》（Posse Comitatus Act）的規定下，軍方目前也不能實際成為執法者，只能扮演「輔助」的角色，而目前特朗普政府也尚未以任何命令改變此一現狀。其實，這也呼應了特朗普前次任期的狀況：宣稱要在2000英里的美墨邊境築牆，但實際上只建了458英里，而且其中高達9成、共406英里都是翻新而非新建，象徵意義在在大於實質。

過去一個月，特朗普政府不斷透過發言人宣布當日遣返名單中的重點人物，比如1月23日名單上的亮點就是「四名Tren de Aragua（委內瑞拉黑幫）的成員」，宣布新政府的方向已經完全不同。新政府團隊更是在社群平台推特／X上頻頻發文，分享個案查緝行動的各種畫面，以及幾位被捕個案的個人照片，甚至還動用軍機遣返，相當引人注目。

但是，這只代表特朗普政府特別宣傳這些個案而已。至於整體的情況，因為ICE的官方數據並未更新，僅在社群媒體上選擇性發布，所以難以精確分析。但就現有資料分析，特朗普政府上任一個月來明明啟動了專門的計畫，但驅逐無證移民的進度並不特別「優異」。



# 特朗普上任第一周， 強制移除移民數字未明顯高於拜登時期



資料來源：國土安全部；特朗普上任第一週數據來自國土安全部X貼文

端傳媒 Initium Media

特朗普上任一周後，新政府在X上慶祝一周內成功驅逐了7,300名非法移民。但是，在拜登政府執政的2023年12月到2024年11月期間（2024年12月尚無資料），每週依法強制移出境外的件數也接近6,500人，不時也達到7,000甚至8,000人，所以特朗普新官上任的7,300件並未在根本上超越拜登。一個指標性的具體案例是，他今次高規格動用軍方的C-17運輸機將80人遣送回危地馬拉，但拜登時期每架民航機平均載送更高的125人返回該國，而且平均每日起飛不只一架。

甚至，這很可能已經是採用很可能高估特朗普、低估拜登的比較方式——拜登的「業績」可能只被考慮了不到一半而已。這不只是因為拜登的平均數據不該跟特朗普「新官上任」的單周數據類比。更重要的是，特朗普政府尚未公佈政府官方統計，而在X的宣傳貼文上所使用的用詞是「讓7,300名非法外來者被移出、返還（removed and returned）」，在移民法上的意思並不清楚。移民法上remove和return其實有不同的意涵，前者才是一般理解的遣返（deportation），後者則包含了各種其他較為「軟性」的手段。拜登的每周6,500至8,000名是「實打實」的遣返，在移民法上是所謂的removal，計算所有對出境令（order of removal）的執行，且伴隨行政裁罰。相對地，特朗普政府所公布的單週7,300件究竟真的都是removal（因此對應拜登的每週6,500件）？還是其實包含了各種不伴隨裁罰的返還措施，因此還需對應拜登任內件數達到15年來新高的行政返還（administrative returns），每週可能多達1.5萬件？移民法專家指出，拜登時期把更多資源放在後者這類較為「軟性」、成本較低的執法策略，跟隨並超越小布殊與奧巴馬的方針，包含「鼓勵」移民自行撤回申請並離境，而非一味強制移除，這也使得拜登的「業績」更被低估。但由於特朗普政府只在社群媒體上宣傳，迄今並未提供正式數據，這點難以確認。



2025 2 5  
Barria/Reuters/

ICE

Carlos

關於執法績效，這個月來唯一確實能看到特朗普新政府帶來改變的領域是「逮捕」。觀察執法數據，特朗普新政府本月的逮捕「業績」相當高：ICE新任長官命令屬下每日拘捕數必須達到1200至1500名，未能達標的地區辦公室將會「被要求負責」。而為了擴張打擊面，特朗普政府更大動作宣布鬆綁過去的禁令，授權ICE探員可以在學校、醫院、教堂等地展開執法行動，再度主打毫不留情的形象，引起社會上的劇烈討論。目前雖然沒有任何一日達成1200名至1500名的目標，且官方數字相當不透明，但最高單日曾經到達1100名；而根據美國媒體NBC所掌握到的數字，在二月上旬，單日逮捕量有時約在800人，有時甚至只有300人。但不論如何，都比拜登任內2024年的平均311件更高。

但是，即使姑且不論特朗普2017-2020年的平均也就只有376件，在政策上更重要的問題是逮捕並不等於遣返，而資源的瓶頸依然難以突破——移民法庭目前尚待處理的案件有350萬件之多，而ICE的預算最多也只夠支持大約4萬個床位。特朗普在競選期間和在上任第一天都大肆批評拜登政府的政策是他所謂的「抓後即放」（catch and release），但在1月底、特朗普上任不到一週後，ICE還是礙於空間不足，被迫釋放超過一百人。

## 從加沙到USAID 的國際援助

在國防與外交方面，特朗普上任之後許多宣示的效果都是間接的。特朗普在1月20日就宣稱要將平民移出加沙，而一周之後，他更公然宣稱要取得加沙，在當地開發房地產，並要把要將當地的巴勒斯坦人遣送到周圍阿拉伯各國。這個說法本身幾乎不可能付諸實行，因為光是要阿拉伯國家接收被強制驅逐的巴勒斯坦人，就根本上違反各國的底線，各國將擔心這衝擊國內穩定，並且讓他們的國家成為以色列國軍與巴勒斯坦武裝組織交戰的新戰場。更不用說，佔領加沙對美國國軍將帶來極其重大的負擔——雖然他在自家社群平台上一語帶過這點，宣稱「不會需要任何美國士兵」。





2025 2 4

Hatem Khaled/Reuters/

不論如何，特朗普政府也並未公開著手準備奪取加沙，國務卿盧比奧（Marco Rubio）更立刻出面「消毒」，表示特朗普談的是重建計畫而非「永久擁有」的計畫；而特朗普的中東特使、就任前就已代表特朗普與以色列政府交涉的Steve Witkoff也向共和黨籍參議員表示總統「不想將任何美國士兵派往當地，也不想要花費任何美國的金錢」。

英國聲譽卓著的獨立外交智庫Chatham House分析，光是拋出這樣的說法，特朗普就已經對區域穩定帶來「不可修復的損害」，而這才是這些政策的實質影響。因為特朗普形同宣布加沙可以易手，不再將巴勒斯坦主權視為「紅線」，這意味著以色列總理內塔尼雅胡現在有本錢繼續和國內極右翼結盟，說自己有機會實現他們一直想要的擴張方案，不止兼併加沙，甚至連約旦河西岸都未必不可能，而且只有他能夠憑著他和特朗普的好關係予以實現——畢竟，特朗普此一發言就是在和內塔尼雅胡的聯合記者會上發布的。這也意味著，內塔尼雅胡將在政治上更有本錢在極右翼的支持下放棄停火協議，甚至可能在三月、在停火協議第一階段到期之前就重啟密集的戰火，造成下一波嚴重的人命損失，區域和平也將更為無望——表面上這是擴張領土的天方夜譚，實質上卻有「救內塔尼雅胡一把」的實質意義。

國際援助與政府浪費的問題亦是如此：在馬斯克領軍之下，特朗普新政府在2月3日凍結了USAID各種經費，白宮並洋洋灑灑列出該機構各種「覺醒議程」下的「浪費」，包含在愛爾蘭資助所謂「DEI音樂劇」花費7萬美金、在秘魯資助「跨性別漫畫」花費32,000美金。而在此之外，緬甸的軍政府統治同時也是對少數族裔的壓制乃至屠殺，但USAID資助緬甸少數族裔學生、進而協助民主運動的獎學金計畫（4,500萬美金）也被馬斯克指控是「DEI獎學金」，因此宣告取消。更能引發人們情緒和高度關注的，則是特朗普親自宣稱美國花了5,000萬美金「送保險套給哈馬斯」——事實上，USAID在2024年度總計以6,080萬美金補助性病防治與各式避孕用品，其中約89%用於非洲，且並無任何巴勒斯坦的組織名列受資助對象。

根據USAID的監察報告（目前已從官方網站上被撤除），在2021年至2023年這三年期間，USAID每年都幫助約2百萬名愛滋病患者接受抗愛滋病毒治療（antiretroviral therapy，簡稱ART，即俗稱的雞尾酒療法），又再幫助上百萬人接受預防愛滋病的PrEP治療，避孕用品的使用率也以每年增加1%的比率緩步但穩定增長。如今，由於所有款項都將被凍結至少90日，報導指出，非洲各地都有診所被迫關閉，從子宮頸癌篩檢、愛滋防治與治療到移除子宮內避孕器的手術都無法執行，許久以前已經預約的病患無法就診。專研生育健康議題的國際NGO古特馬赫研究所（Guttmacher Institute）預估，在這90日內，就將有超過1,170萬名女性（包含未成年少女）失去避孕措施保護。



2025 2 17

Hajarah Nalwadda/Getty Images

但拉遠來看，美國的國際援助從來就不只關於保險套，也不只關於音樂劇或者獎學金。USAID的年度預算總計400億美金、美國國際援助的總預算則是680億上下，這些幾萬美金的花費根本只是零頭中的零頭。相較之下，每年USAID都幫助美國企業收到許多訂單，總價值達到40億美金，用美國生產的肥料、種子、科技產品等等協助被援助國家的「經濟發展」。這些援助經常也有地緣政治上的意義：美國保守派智庫Hudson Institute之所以也出聲示警不應全面凍結USAID的經費，正是因為有許多項目是以反制中國為戰略目的，包含投入多明尼加、帛琉等國的基礎建設，提供一帶一路以外的選項，或是資助撒哈拉沙漠以南非洲各國（Sub-Saharan Africa）的媒體，對抗中國官方媒體的海外傳播，甚至也包含協助訓練台灣民防體系、包含搜救等任務，強化台灣面對中國時的韌性。

當然，比起「資助保險套」或「DEI獎學金」，這些其他項目都不那麼顯眼、不那麼能引起社會的關注。但是，當大家都在討論這些零星花費時候，USAID的所有工作卻都被迫中止，不但許多國家的援助計畫造成不可恢復的衝擊，而且也在美國國內讓又一個機構被籠罩在「荒謬」、「進步派誤國」的指控之下。

在這個顯眼的指控之下，特朗普上任一個月來，許多其他機構也陸續悄悄面臨這樣的命運：特朗普上任後第四天起，已有至少18名各政府部門內負責防弊的獨立監察人（inspector general）被接連開除，且政府都並未依法在30日前向國會報告，讓80%的聯邦公務員、5兆美金的部門款項現在並無獨立監察人可以照看。看似無關黨派政治、負責保護銀行客戶的消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau）的公務員，也先是在2月3號被通知即日起暫停一切管制和訴訟業務，而在2月9日下午直接被通知即日起不准上班，總部大樓關閉，且並未公開提供理由，連機關的社群媒體帳號都直接被馬斯克團隊刪除——這意味著，不論是學生貸款、醫療債務還是房屋貸款、信用卡貸款的權益問題，此刻都沒有能夠監管的聯邦機構，當然也沒人能監察馬斯克個人想要推動的數位支付業務。此外，如監管飛航安全、核子武器安全等的部門也都面臨大規模裁員（其中核武安全部門於2月13日共計有350名公務員被解雇，但隔天有約90%又被通知可以復職，外界有人認為這是因為馬斯克團隊根本不理解該部門的作用為何，所以才被迫收回成命），教育部則更是特朗普政府所已經明確宣示將開鋤的對象，而在2月17日，食品藥物管理局、疾病管制與預防中心、國家衛生院等醫療衛生機構更已有共計超過千名雇員收到被辭退的通知。





2025 2 18  
Vincent Alban/Reuters/

704 AFGE Local 704

EPA

更廣泛來說，特朗普政府也已經向230萬名聯邦公務員發出全體適用的離職方案，用保證8個月的薪資換取迅速辭職，白宮表示已有超過75,000人接受。而在一手胡蘿蔔之外，另一手的棍棒也同時到來：特朗普上任第一天就撤除原有的文官身分保障規定，目前實際影響範圍尚不清楚，但預估要將至少五萬、上看數十萬的中階文官改認定為政治任命，進而可以被特朗普團隊任意隨時開除，也可以自行決定要聘任誰。疫情後許多部門遠距上班的規定也被撤銷，公務員必須回到辦公室上班，加上要求各單位凍結聘任、欲缺不補，這些也都是要促進公務機關「換血」的措施。

在回顧、觀察特朗普新政府的表現時，顯然不能只關注他們的對外發言、他們所推動的主要敘事。若要理解特朗普新政府對於國內乃至國際將帶來的實際影響，注意一個一個機構面臨的實質變化其實更為重要——從移民遣返到加沙政策，從國際援助到聯邦文官任免，特朗普重新上任一個月來的種種行為都在在證明這點。

## 選民認同新政府嗎？

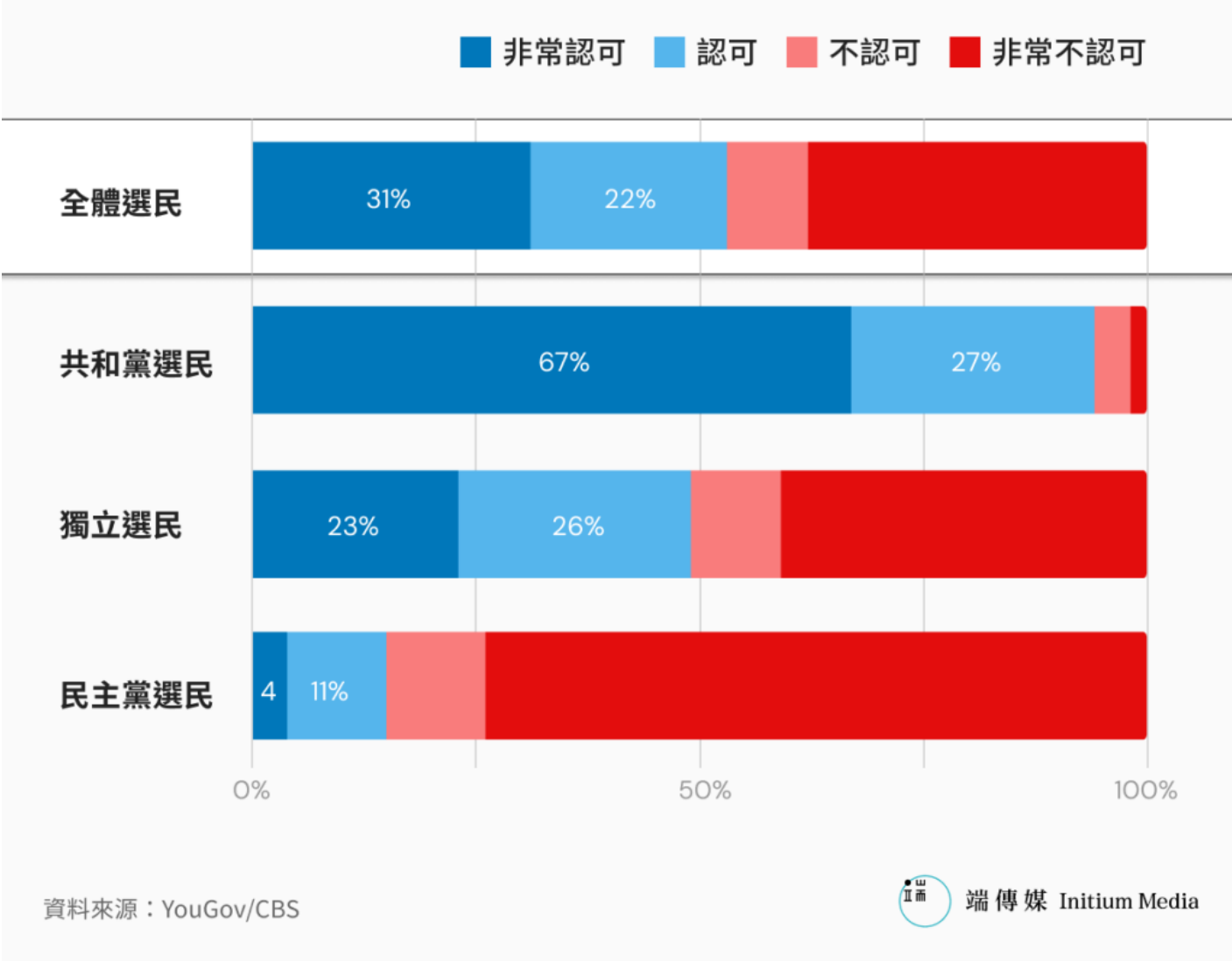
一直以來，不論是特朗普的支持者還是反對者，都容易高估特朗普對選民的號召力，腦中特朗普支持者的形象都相當鮮明，平時出門都戴著MAGA的紅色鴨舌帽，堅持擁戴特朗普，相信特朗普的各項政策宣示能讓美國再次偉大。

其實，美國確實正在面臨嚴重的極化，但極化的意思並不只是兩黨各有熱情的支持者，與敵方陣營不共戴天。極化同時也意味著雙方堅壁清野，讓很多選民被迫得選邊站，但對自己所支持的人和政策也並非毫無保留。

理解這點對於評估特朗普上任一個月來的民間支持相當關鍵。以YouGov/CBS在2月5日至7日執行的全國民調為例，特朗普的支持率高達53%，不過，這依然不意味著全國有過半的選民都已經成為MAGA的「信徒」。

# 上任一個月， 全體選民中約三成「非常認可」 特朗普

全體認可度僅過半，比拜登就任時更低。



事實上，雖然特朗普確實取得53%的過半支持，但其中必須注意其中有22%僅回答「認可」，即每5位傾向認可特朗普的選民中，屬於「非常認可」的大概會有3位。雖然特朗普能獲得半數認可，但這並不意味著有半個美國都已經完全成為MAGA的樣貌，熱切支持特朗普路線。值得補充的是，以歷史標準來說，總統就任時有半數認可度並不算高：依照另一家老牌民調機構Gallup的長期追蹤，特朗普兩度就任時都只有約半數民眾支持，相較之下，甘迺迪、艾森豪威爾（Dwight David Eisenhower）甚至奧巴馬就任時都有7成的支持率，就連拜登就任時也達到57%，相較之下，特朗普則幾乎沒有蜜月期，不支持他的選民並不願意先給特朗普一些「機會」。回到CBS/YouGov的最新民調，這也反映在幾乎沒有多少選民會說自己只是普通「不認可」特朗普，反對特朗普的選民幾乎都是「非常不認可」。

現在登記為共和黨的選民中，有高達94%傾向支持特朗普，即此刻幾乎沒有任何共和黨選民傾向反對特朗普——這些人早就離開共和黨了。而且，在這94%當中又是67%非常認可、27%認可，「非常認可」的比率又佔其中7成之多。就此而言，要說此刻共和黨的基層已經完全走上MAGA路線並非誇飾，這也說明特朗普為什麼對於共和黨政治人物有這麼大的掌控能力，畢竟對抗特朗普在此刻的共和黨內並無市場，在初選時很容易因而毫無半點勝算。

對比之下，在獨立選民當中有約一半認可特朗普上任來的表現（49%），另一半不認可，但即使在認可的那一半當中，「非常認可」又其實再只佔一半。換言之，每4位獨立選民中會有2位傾向支持特朗普，但這2位當中又只有1位是熱切支持，另1位可能更接近於「傾向支持，但並非認為特朗普怎樣都好」。

正是從這個角度出發也才能更加理解，為何特朗普第二任期許多指標性的政策其實未必都獲得強力的民間支持，在全體選民間的支持度並未過半，低於認可他本人的比率。



# 從關稅到特赦， 有過半民眾認為特朗普部分政策不是好主意

為了遣返移民而建立大型拘留中心



特赦1月6日國會案件被告



向歐洲增加關稅



向加拿大增加關稅



提高關稅會造成物價上漲



資料來源：YouGov/CBS



端傳媒 Initium Media

最為明顯的例子應當就是關稅：特朗普上任一個月以來在關稅方面動作頻頻，他在上任第二天就重申會對加拿大、墨西哥兩國加徵25%關稅，在2月1日正式發布指令，甚至與向來是貿易戰重點的中國同日發布。在2月3日，特朗普與加、墨兩國政府分頭協商後暫緩開徵，但關稅依然是特朗普的重要武器：在2月13日，他又宣布三月起要對鋼鋁進口調升關稅，比率同樣是25%，而加拿大和墨西哥兩國與巴西同列對美國輸出鋼材總量的前三名（加拿大600萬噸、巴西410萬、墨西哥320萬），又將首當其衝。特朗普也宣稱關稅「是其他國家支付」，而非由美國納稅人負擔，是讓美國繁榮的關鍵。

但即使在關稅議題上，也並不是所有選民都對新總統的說法買帳。對新政府的民調也顯示，雖然有過半的56%支持對中國加徵關稅，但支持對歐洲、加拿大加徵關稅的就大幅銳減，只剩40%左右，分別有高達60%和62%反對，更有73%、高達四分之三的選民對特朗普的說法不買帳，認為關稅會導致物價上漲。



2021 1 6

John Minchillo/AP/

特朗普在1月20日上台後，立即特赦2021年1月6日國會山莊案的所有被判刑者，但這次大特赦有6成選民反對。同時，雖然民眾普遍支持打擊「非法移民」，有高達6成支持遣返非法移民的政策方向，但當特朗普說為了不縱放非法移民，要將被逮捕的移民集中在大型拘留中心候審，支持率就跌破一半，有52%的選民反對。同樣值得注意的是，在這些題目上，如果只觀察獨立選民（即並未登記為民主黨或共和黨支持者的選民），得出的圖像也相當一致，而這一切又都指向同一個解釋：「傾向支持特朗普的施政方向」並不等於「特朗普說什麼都相信」。

老牌民調公司Ipsos在一月底的另一份民調也顯示出類似的情況：特朗普所主打的反DEI，如果表述為「終止聯邦政府雇用女性和少數族裔的作為」（ending federal efforts to hire women or racial minorities），支持率甚至低到只有37%，如果表述為「關閉DEI辦公室、開除所有聯邦DEI雇員」，支持率也僅有44%而已。此外，撤出對抗氣候變遷的《巴黎協議》支持率亦僅有39%（雖然許多選民很可能依然不知道《巴黎協議》代表什麼），延緩TikTok禁令執行則同樣是不到半數的44%。

更進一步說，特朗普的支持者當中有許多人未必投入MAGA的議程，只是認為特朗普「在大事上做對了」，是他們所傾向的選擇。這個空間即使在美國政治大幅極化的今日依然存在，甚至正是因為政治極化讓許多選民覺得自己沒有選擇，必須支持（或反對）特朗普，無法輕易脫離他們的「陣營」，但在具體政策上其實仍有保留。

這是特朗普第一任期就已出現的現象，三位政治學家分析當時民意的專書《The Bitter End》中就指出，選民雖然想要取締非法移民，但對於特朗普前次甫上任就推動「家庭分離政策」、拆散被抓捕的移民家庭，卻也讓很多特朗普的支持者於心不忍、無法贊同。此外，在財稅等其他政策領域也都有類似的現象，而在人格方面，更有許多傾向支持特朗普的人也不認為他擁有誠實、關懷等正面的人格特質。反過來，他們也指出特朗普原先宣示要幫助勞工和中產階級家庭的經濟方針，在支持者之間相當受歡迎，但特朗普第一任期並未推動相關政策，反倒優先為年收入60萬美金以上的富人減稅。即使如此，特朗普的整體支持率卻依然紋風不動。

問題不在於整體意向，而在於優先順序，是因為有夠多人認為「但至少他在移民問題（或其他我所在乎的議題）」上的大方向是對的，所以依然願意支持。這點在八年前就已如此，在八年後依然成立。