



供图/IC photo

拜登政府出台非法移民甄别新规

文/林玲

2023年5月16日，在墨西哥蒂华纳，“第42条边境条款”到期后，通过官方指定应用程序CBP One成功提交申请的移民被允许进入美国。

2023年4月10日，美国总统拜登签署法令，规定自5月11日起，基于新冠疫情“国家紧急状态”状态的非法移民快速驱逐令“第42条”将被终止，原有的《美国联邦法典》“第8条”移民法令开始全面实施。今年2月底新规进入公众意见征求阶段以后，美国与墨西哥边境非法越境人数呈急剧上升趋势。根据美国海关与边境保护局5月的统计，3月处理的美墨边境非法移民人数为19万余名，明显超过2月的15余万人次，4月则持续上升至21万余人。在新规生效前的数天内，美墨边境甚至出现“非法移民风暴”，边境官员拘留的非法移民日均超过1万名。5月10日，美墨边境收容的非法移民达到2.8万，大大超过边境设施容纳上限。为此，美国国土安全部派遣了2万余名执法人员及1500名国民警卫队员前往边境，以应

对大量非法移民涌入可能带来的危机。同时，埃尔帕索、布朗斯维尔等得克萨斯州边境城市以及纽约、芝加哥等多个城市相继宣布进入相关紧急状态。

“第42条”终止意味着什么

拜登宣布终止的“第42条”公共卫生令由特朗普政府于2020年3月颁布，该法令规定，在新冠疫情期间，出于疫情防控的需要，美国海关和边境保护局可以不经移民法庭审理而对非法入境者一律实施驱逐，将其立即遣返至墨西哥，并不予受理其庇护请求，但并未禁止其再次入境美国。根据海关和边境保护局的数据，自“第42条”实施以来，在边境官员处理的非法移民中，约有四分之一属于反复入境者。

相比之下，根据“第8条”

移民法令，非法进入美国的移民可以向移民法庭或移民服务局官员申请庇护，但如果申请未获通过，则将被遣返至墨西哥或原属国，五年内禁止入境美国，如果违反五年禁令试图再次入境，将可能面临刑事指控。同时，新规规定，如果非法移民事先途经其他国家，且未在他国寻求庇护，或者未能事先向美国海关和边境保护局在线预约申请庇护，则属非法越境，将被立即遣返。因此，对于非法越境者而言，新规意味着更严厉的边境管控。美国国土安全部长马约卡斯5月10日在记者会上特意强调，终止“第42条”并不意味着“边界开放”，非法越境者将“面临更严重后果”。

新规颁布被视为拜登政府收紧边境管控政策，招致一些民权团体质疑，它们认为新规限制了“美国及国际法律保证的庇护权

利”。由于绝大多数美墨边境非法移民的最终目的地都是美国，他们通常不会在途经国家申请庇护，因此这些移民将面临强制遣返。分析人士指出，新规等同于“过境禁令”，实质上无异于特朗普时期饱受诟病的“留在墨西哥”政策，那项政策要求申请庇护的非法移民在美国移民法庭裁决之前必须留在墨西哥，而拜登当选后曾试图予以取消。美国政治新闻网评称，拜登如今不过是在用“特朗普式的移民政策”代替特朗普时期的政策。新规也遭到部分民主党人的批评，他们认为这代表了拜登政府移民政策的“倒退”。伊利诺伊州民主党众议员冈萨雷斯表示，新规违背了拜登竞选期间承诺的“重建公平、人道而有序的移民制度”。

拜登政府摇摆的非法移民政策

2020年大选期间，拜登曾多次抨击特朗普修建边境墙的计划，称其为“排外”和“种族主义”行为，承诺一旦当选，“不会再修一英尺的墙”。拜登上任后，一度叫停新的边境墙建设，并要求国会取消相关资助。然而，随着非法越境者人数的持续上升，以及一些边境州的强烈反对，拜登政府又不得不同意在得克萨斯、亚利桑那、加利福尼亚等州重启一些建墙项目。2022年7月，美国国土安全部曾发表声明称，重启部分美墨边境墙的建设

计划，包括填补边境墙主要缺口的决定，表明“部署现代化边境措施以改善西南边境安全，已经成为政府的优先事项”。

拜登政府起初为兑现竞选承诺，着手推翻特朗普时期的非法移民政策，包括宣布重启奥巴马时期的“童年抵美者暂缓遣返计划”（DACA）（俗称“追梦人计划”）及其项下“父母暂缓遣返计划”（DAPA），同时大幅缩减了“追梦人计划”所要求的入籍时间期限，试图推进特定非法移民群体的合法化，以更开放的移民政策获取拉美裔等少数族裔群体的政治支持。然而，非法移民合法化计划所释放的信号以及随之而来的相对宽松政策，刺激了墨西哥和其他拉美国家非法移民的急剧增长，“移民大篷车”人员更趋多元化。随着非法移民潮的不断扩大，拜登政府不得不重新加强边境管控，不断驱逐、拘捕非法移民。据美国海关和边境保护局统计，2021财年美国执法部门在美墨边境抓捕的非法越境者超过170万人次，2022财年上升到270万，而2023财年前半年，即2022年10月至2023年4月就已超过180万。

此外，在难民安置问题上，尽管拜登政府相对于特朗普时期大幅提升了难民准入数目，但其制定的准入人数与实际接收人数之间存在很大差距。拜登政府在2021财年将接收难民的上限从特朗普时期的1.5万提升到6.2万，

但实际接纳难民数只有1.1411万，最终创下美国《1980年难民法案》实施以来的历史新低。2022财年，拜登政府继续将难民准入数提升至竞选期间承诺的12.5万，然而当财年实际接收人数仅约2.6万。难民接收计划与实际执行结果之间的差异给涌入边境的难民造成巨大心理落差，难民收容与安置问题甚至不时引发人道主义危机，引发公众关切。

今年5月由路透社与益索普公司联合展开的民调显示，约60%的美国民众不赞同拜登政府的移民政策，赞同率只有26%，甚至低于拜登在经济与通胀问题上的政策支持率（分别为32%、27%），而经济与通胀问题通常被认为是拜登一段时间来最缺乏公众支持度的政策议题。

非法移民治理困境症结所在

表面上看，拜登政府在移民政策上的反复与矛盾是应对非法移民潮的直接产物，但究其根本，美国非法移民治理困境的症结在于，不断升级的党争严重阻碍了移民改革进展。自1996年美国国会通过《非法移民改革和移民责任法》之后，20多年来再无综合性、系统性的移民改革法案问世。2013年奥巴马任总统期间，国会参议院通过的《边境安全、经济机会与移民现代化法案》在众议院流产，此后无论是民主党还是共和党政府，都只

能出台一些针对具体领域的移民法案，无法对全局进行重审和调整，遑论对现行移民政策进行大幅改革。随着总统换届与两党交替执政，非法移民问题更是首当其冲成为党争前沿，不断遭遇反复，由此带来的问题循环往复，成为难解的死结。

5月11日“第42条”失效当天，共和党主导的国会众议院投票通过了《加强边境安全法案》，提出重启美墨边境墙修建、增加庇护申请限制、为边境执法人员加拨经费等措施。该法案很难在民主党控制的国会参议院通过，但仍显示出共和党人对拜登政府新规的强硬反击。值得关注的是，共和党人主导的边境州得克萨斯州的州议会也在5月出台一项名为“HB7”的州法案，规定除了从边境口岸入境者，从其他任何地方穿越得州美墨边境的

人将一律被视为州法违反者。该法案还为边境执法人员及相关设施加拨1亿美元经费。“HB7”的推出显然是对联邦政府新规的直接挑战，《得克萨斯先驱报》对此评论称，由于制定移民法在传统上属于联邦政府的权限，新通过的州法实质上是对“州政府实施移民法的权力极限的考验”。

由此，围绕移民问题的党争不仅体现于联邦层面白宫与国会间的激烈博弈，也反映在得克萨斯、佛罗里达州等共和党人主导的边境州与联邦政府矛盾的激化上。2021年8月拜登政府宣布取消特朗普时期的“留在墨西哥”政策后，立即遭到一些边境州的强烈反对，得克萨斯等边境州对联邦政府提出起诉，案件上诉至联邦最高法院后，以保守派为主的最高法院最终以6：3的投票结果裁决保留“留在墨西哥”政策，

使得该政策在拜登时期被延续。此外，面对边境非法移民潮，得州、佛州等边境州还展开“移民攻势”，直接把上万移民通过大巴、飞机陆续“投放”到华盛顿特区、纽约、费城等民主党人主政的“庇护城市”，甚至副总统哈里斯的住所外，对拜登政府公开施压，并以此作为2022年中期选举选民动员的一大利器。

在2024年大选选战即将展开之际，非法移民问题再次成为共和党总统参选人政治动员的核心议题。已宣布参选的特朗普公开承诺，如果重返白宫，他将在上任第一天就颁布行政令，取消无证移民子女的“出生公民权”。与此同时，另一名共和党参选人、佛州州长德桑蒂斯明确表示将在美墨边境继续修建“边界墙”，以此打击“芬太尼走私”和贩毒集团，这引发了人们对激进反移民言论成为政治主流的担忧。作为特朗普有力党内挑战者的德桑蒂斯甚至指责特朗普在“出生公民权”问题上“左倾”，指出特朗普在总统任期内曾多次提及该问题，但最终并未出台任何相关行政令，其遏制非法移民的决心令人怀疑。可以预见的是，在非法移民问题上竞相秀强硬，向右翼靠拢，将成为2024年大选共和党初选的重要策略，而两党围绕移民政策的选民动员与政治博弈也将更为激烈。^[7]

（作者为上海外国语大学美国研究中心主任、教授）



美国、墨西哥边境示意图。