

從走線客到DACA，特朗普的移民法將趕走誰？

特朗普將從細節中侵蝕無證移民的公民身份；首當其衝的將是大陸移民。



2024 6 24

Adrees Latif/Reuters/

關於移民政策，人們普遍關注特朗普新政府是否會推出重大政策改變。然而，新政府上台也將帶來新的氛圍、新的指示、新的業績壓力，行政上一個又一個的細節都可能因而默默發生變動，這些細節同樣值得關注。而對很多人來說，不論是已經在美國取得身分的合法移民，或是其他依然「非法」的無證移民，乃至仍在等待程序進行的申請者，這些一個個微小的細節都足以為他們的生活帶來天翻地覆的改變。

在大選剛過的11月中，端傳媒採訪了亞利桑那大學邊境研究所社會學家Eileen Diaz McConnell教授。她指出，很多新聞關注修法和總統行政命令，但總統另一個很大的權限是命令修改各種細節的程序規，些規則的影響也將非常劇烈。「按照移民政策研究院（Migration Policy Institute）網頁的統計，特朗普第一任期對移民行政程序的修改高達五百餘起。」而一個移民究竟能否取得合法身分，還是會被駁回、被遣返、連已經取得的合法地位都被撤銷，經常就是取決於這些細節的變動。



2019 3 15

Ernst/Reuters/

Jonathan

McConnell同時指出，在很多的審查當中，官僚體系其實有很大的裁量權限，而上頭的決策和命令也就會直接影響這些裁量如何進行。而像是這樣的程序微調，根本不需要經過國會，而由於移民法規屬於聯邦權限，各州政府也幾乎無從置喙。只要特朗普總統吩咐下去，他所任命的官員就會開始執行。

面對各種各樣的細節收緊、加嚴，對許多個案而言，他們最好的希望是移民法院作出對他們有利的裁決，但在接受端傳媒記者採訪時，移民法律師、亞利桑那大學法律系兼任講師Juan Rocha也指出，移民法院的法官其實不是憲法意義上具有身分保障的獨立法官，亦即不屬於一般所謂的「第三條法官」（Article III judges），而是直接由法務部檢察總長任命，本身並不具備獨立性。再搭配上Project 2025的政策綱領中，共和黨右翼已經提出要大規模開除原本無黨派的公務人員，由特朗普的支持者取代，「這些人將不具備自主性，也很可能會面對績效壓力，必須達成一定的遣返業績」。

業績壓力也將左右官員們怎麼行使他們的裁量權。在新政府上台之後，這些移民面對的問題將並不是來自什麼指標性的政策改變，而是在既有規則下被刁難、被退件，原先以為合法的也能一夕之間淪為非法。

行政流程細節足以定生死

McConnell甚至懷疑，一些傳聞中的重大政策變更很可能只是障眼法，是要護送其他更為不顯眼的變化。

舉例而言，特朗普團隊當前最顯眼的政策提案是廢止「公民出生地原則」（birthright citizenship），要讓無證移民的子女即使在美國本土出生也無法取得公民身分。但是，即使共和黨提名的法官目前在最高法院有6-3的優勢，要為特朗普這樣的政策背書，恐怕也並非太容易的事。

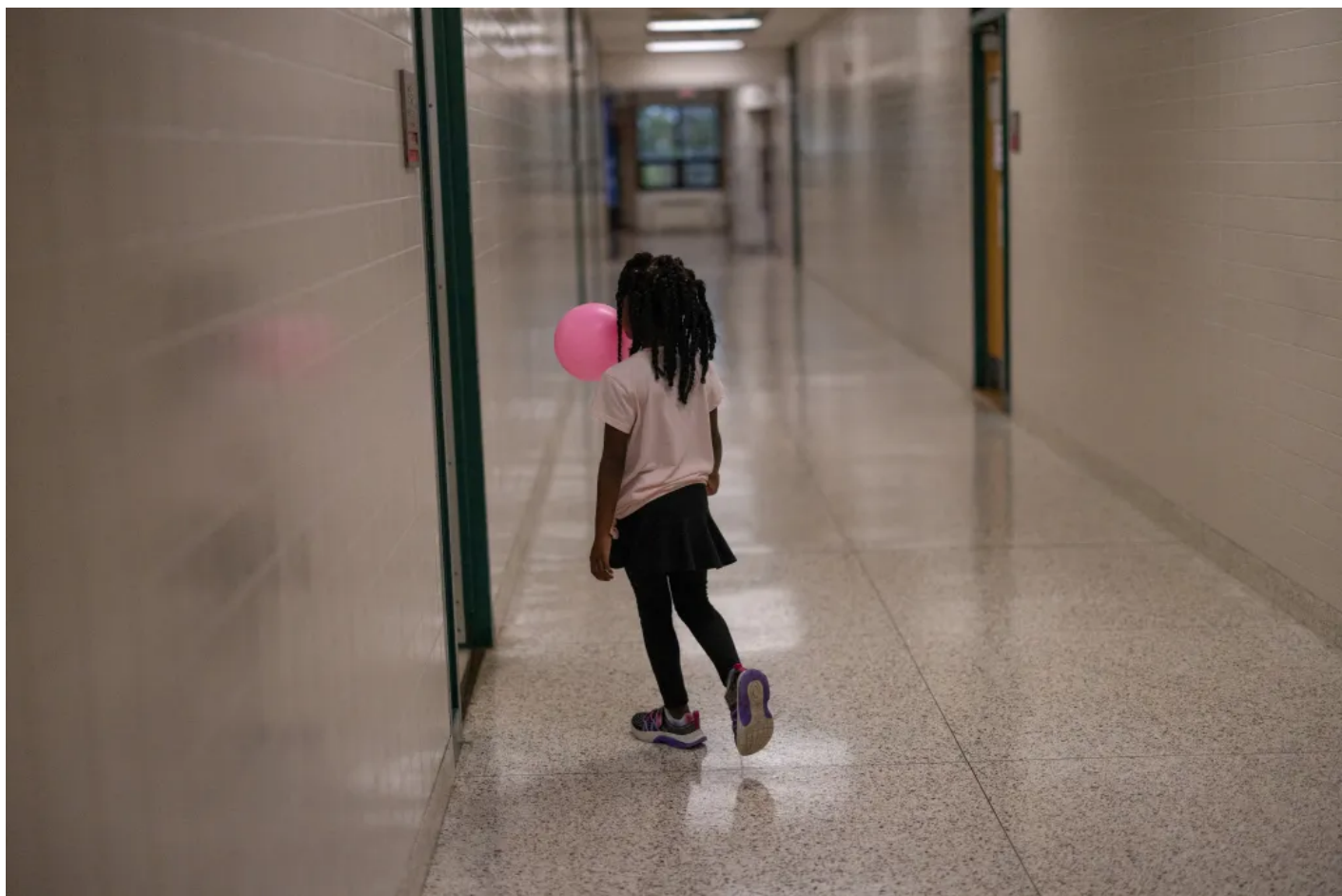
畢竟，「公民出生地原則」是憲法層次的規定，最高法院早在一個世紀以前已經確認，美國憲法第14修正案中「凡在合眾國出生或歸化合眾國並受其管轄者，均為合眾國及所居住之州的公民」的文字，就是應照字面解釋，意味著在美國本土出生的人就是公民，不論父母是否為合法移民。除非出生於敵軍占領地區，或者是外交官的子女（因而嚴格說來並不受合眾國管轄），否則當然自動擁有公民權，完全毋庸置疑。

這也就是著名的United States v. Wong Kim Ark判決。在這個19世紀末期的判決中，法院因此認定該案的當事人、出生於三藩市的華工之子黃金德自出生便具有美國公民權，即使當時美國已經實施著名的《排華法案》也不得予以剝奪，政府當然也不能阻止黃金德入境。在這樣的前例之下，最高法院最後如果真的要為這項政策背書，等於必須逆轉這項百年來的判決先例，並以徹底不同的方式詮釋第14修正案明確的字面規定，並不是一件容易的事。

McConnell因此懷疑：「這種危險的政策，當然應該在其真正萌芽前就將其消滅。但是這時候拋出這麼出格的政策，會不會是吸引大家的注意，讓其他的變動顯得不那麼極端？會不會是漫天喊價，讓其他變動顯得像是合理的折衷方案？」

不過，按照目前的報導判斷，特朗普政府計畫中的一部分也是利用各種行政上的流程，以達成實質廢止公民出生地原則的效果。在此，重點也未必是明面上的大政策，而是檯面下的小細節。

按照專業政治媒體《Politico》的報導，**特朗普團隊一方面確實正在準備行政命令，要宣布直接廢止公民出生地原則**，並且迎接必然到來的法院戰鬥，希望最高法院的右翼法官們認可他的決定。但另一方面，計畫也包含利用各種內部行政流程的細節來實質侵蝕無證移民子女的公民身分。具體而言，特朗普可以指揮國務院暫緩為無證移民子女發放護照、指揮社會福利體系的部門不讓他們取得任何公民有權獲得的社會福利，甚至直接指揮社會安全體系的主管機關不給予他們社會安全號碼，讓他們什麼事都不能辦。透過在這些程序上的細節做文章，拖緩各種行政進度，這些人雖然法律上仍具有公民權，實際上卻將等同於幽靈人口。



2024 9 25

Carlos Barria/Reuters/

而既然連憲法明文保障的出生地公民權都可能成為開刀對象，此刻「合法」的其他移民也沒有理由以為自己必然可以倖免。畢竟，特朗普上台之後，實在有太多的行政工具可以運用。有任何移民可以說是安全的嗎？面對端傳媒記者的提問，移民法律師Rocha便說，要講沒有移民絕對安全，「這不會是一個誇大的說法（hyperbole）」。

他舉了一個他曾協助的案例。一位已經取得美國公民身分的阿富汗移民，一出生就過繼給自己的阿姨，所以在申請表單上填寫親屬時將這位阿姨填作母親。結果事後被移民局盯上，透過刑事體系起訴他登載不實。而由於他出身的阿富汗鄉村並沒有嚴謹的戶政體系，他無法提出官方文件證明自己從小被過繼，加上「他請到的律師不是很好」，直接建議他認罪換取減刑，結果反倒等於讓他承認自己申請文件造假，面臨被取消公民身分、遣返回阿富汗的命運。

又比如，他手上一位來自波斯尼亞的個案，同樣已經取得合法身分，但他在申請表單上勾選自己未曾參與軍事團體，移民局事後稽查發現他在波斯尼亞有被徵兵的紀錄，同樣訴請撤銷他的公民身分。「為了這個個案，我還要請法院傳喚亞利桑那大學研究波斯尼亞的教授作證，證明戰亂時期徵兵非常混亂，很多人不但沒有服過一天兵役，甚至連自己被徵兵都不知道」。是在學者的背書之下，案主才得以保有公民身分，留在美國。

但萬一他沒有那麼幸運，沒有找到好律師、進而找到這位願意作證的學者呢？法律是一回事，但是否有由上而下的命令，要嚴格清查某些來源的移民，重新檢視申請文書中的各種細節，就又是另一回事。尤其，許多個案以為自己拿到「行政結案」（administrative closure）就沒事了，不需擔心遣返，卻忽略「這只是法務部給的救濟，法務部隨時可以拿走」，只有移民法院真正結案才能避免聯邦政府隨時重啟遣返程序。「選後隔天馬上就有個案衝來我辦公室，說要趕快來辦結案，我就問他『嗯，是昨天發生了什麼事嗎？』」，Rocha苦笑著說。

何況，萬一某個類別的移民又特別被特朗普政府盯上，這種透過修改程序、「合法變成非法」的風險就又格外巨大。律師Rocha手上還有一些案例屬於著名的DACA，亦即「童年入境者暫緩遣返手續」，就是政治風險特別大的移民類別。

DACA是奧巴馬時期推出的政策，對於兒童時期就被違法帶到美國境內、在美國長大的年輕人，他們從小到大的家都在美國，也在美國受教育。奧巴馬政府多次籲請國會修法保護他們，卻都無法成功，最後遂制定行政命令，保護他們暫時不受遣返，並且保障他們的工作權。在DACA的計畫下，這些人只要好好就學、工作，日後就能有申請合法身分的管道。

由於這些年輕人從小就在美國長大，加上當年被父母或其他長輩帶進美國境內，所以美國公眾普遍對他們更為同情。皮尤（Pew）研究中心的民調顯示，全美國支持讓這些人有機會取得公民身分

的比率高達4分之3，不僅民主黨支持者中有9成認為應該這麼做，就連共和黨支持者中都有54%認為這是正確的方向，支持率超過半數。在移民問題歧見劇烈的美國，這是一個相當難得的共識，人們普遍認為這些人沒有犯錯、又從小在美國長大，只要安分守己，不妨讓他們留下來。



2019 6 6 Irma Rivera Jesus Suany Suany
Loren Elliott/Reuters/

但這仍不足以讓他們倖免於難。特朗普政府在第一任期就已經開始著手讓DACA變得更不穩定，在第二任期恐怕將更為嚴重。Rocha指，他的一位當事人已經三十幾歲，就是在奧巴馬時期申請，進而取得綠卡，最終還取得公民身分。當年，她得到去國外念書的機會，奧巴馬時期的「預先假釋」（advance parole）政策也准許她出境。而由於她回國時是以合法方式入境，在美國移民法規上等同於已經接受「合法檢查」，更加快了她申請的流程。但前一次特朗普上任後卻修改程序，主張這樣的作法是「鑽法律漏洞」，所以要回頭追查，威脅要讓她取得的綠卡甚至公民身分都通通失效。

「這根本沒有所謂的鑽漏洞，他們就是上面說了什麼，他們就照著做而已」，Rocha語帶不平。但現在，這樣的個案被「抓到」之後就要重新被捲入相關程序。Rocha預測，「政府可能會談和解，比如承諾讓她保有綠卡，只要拿走公民身分，但公民身分被拿走後，她就沒有保障了。」即使她能保有綠卡，理論上還可以回頭用婚姻等方式申請公民身分，但「她的申請就會永遠被卡住，因為官方紀錄上她缺乏良好操行（good moral conduct）」。在更極端的狀況下，這樣的人甚至可能很快面臨遣返的命運。

而第二任期，這樣的案例恐怕將越來越多。「這等於是想要讓時間倒轉，讓人們『變成』非法無證移民，」Rocha分析，「這些變化都是微小細節，要應對接下來幾年的變化，我們要打的等於是壕溝戰（按：fight in the trenches，指的是最為複雜、活動最為頻密的工作）。」

中國庇護申請者恐首當其衝

事實上，很多移民案件本來就都是敗在一些看似無關緊要的細節，政府事後操作，讓合法變成非法的空間非常之大。只要移民官員有業績壓力、有任何來自「上面」的要求，所有的裁量空間都可能被嚴重收緊，所有的個案都可能同樣面臨「時間倒轉」的命運。

而到時，被衝擊的移民將不只是一般理解中的拉丁裔、尤其是墨西哥裔移民而已。既然連已經「合法」的移民都無法倖免，學者McConnell和律師Rocha都認為，來自中國等其他國家的移民和庇護申請者，受到的影響甚至可能更為巨大。

移民學者McConnell指出，「雖然在一般認知中，非法移民的形象非常受到種族的影響，標籤通常都貼在拉丁裔身上」，但其實，包含中國、印度、歐洲、非洲各地都有許多移民，即使是合法入

境，但是從事的活動不符合簽證核發條件，或者在簽證到期前並未離境。面對這群人，官僚體系會如何詮釋、執行相關的規則，多嚴格、多勤勞，一切都相當難說。



2019 7 26

Loren Elliott/Reuters/

律師Rocha也分析，針對庇護申請者來說，單單是因為移民程序收緊，就足以特別衝擊來自有意申請的中國人和古巴人。背後原因也很單純：現在，來自其他國家的移民要能申請庇護本來就非常困難，唯獨中國、古巴等有共產黨統治背景的國家才最有機會，所以一旦全面收緊，主要的開刀對象也勢必來自這些國家。

畢竟，來自墨西哥、尼加拉瓜等國的移民要躲避的經常是幫派暴力，是毒梟佔地為王帶來的威脅，但這不是出於種族、宗教、國籍、社會群體、政治立場這五大法定庇護範疇。「我都跟我的個案說，雖然下面兩個詞在西班牙文聽起來很像，但你們需要auxilio（援救），美國法律上卻沒辦法用這個申請asilo（庇護）。」

既然制度本來最大的受惠者就是中國和古巴的申請者，一旦上面的氛圍是要收緊相關管道，衝擊最大的當然也會是他們。目前，中國的庇護申請核准率高，而在奧巴馬時期之前，古巴移民更是面對所謂「乾腳」（dry feet）的「優惠」政策，不同於其他中美洲移民，只要想辦法成功踏上美國土地就有申請公民身分的明確管道。而現在，面對上級的壓力和整體的氛圍，這些情況也通通可能改變。這也再度顯示，**合法移民和非法移民的線是模糊的，也是政府隨時可能更動的**。同樣是走線者、同樣躲避生命危險，卻可能面對完全不一樣的結果。

而新的特朗普任期，在新的氛圍之下，中國和古巴的庇護申請者面對的結果反倒很可能跟其他國家的人越來越接近。Rocha甚至預測，由於古巴裔在美國政壇的力量已經形成，「已經形成足夠強大的遊說力量」，可能更有能力保護自己的同鄉。「但中國移民的政治力量沒有這麼強大」，因此，在下一波收緊當中，中下層官員面對程序微調、配額限制和「業績壓力」，中國移民受到的衝擊可能還會比古巴移民更劇烈。

而這也意味著，不論是古巴人還是中國人，又或者是來自其他更多國家的人，會有更多庇護申請者必須留在墨西哥邊境等候審查。

「而這大幅增加了他們人身安全上的危險」，McConnell表示。這也是拜特朗普的政策所賜，在他的第一任期，他的國土安全部就執行了著名的「留在墨西哥」（Remain in Mexico）計畫，官方名稱是「移民保護規程」（Migrant Protection Protocols），要求所有庇護申請者在庭期開始之前不得入境美國，必須在墨西哥邊境的營區等候。當時，特朗普政府藉此將超過7萬名申請者「運回」墨西哥，拜登政府曾試圖終止該計畫，最後改為實施折衷版本，特朗普政府上任後料將重新實施「完整版」。

但是，墨西哥邊境城市又是嚴重犯罪頻傳的地方。舉例而言，許多等候者被送到墨西哥的 Tamaulipas 州，而該州因為綁架、謀殺等幫派犯罪頻傳，是美國國務院建議國人不應前往的地區，警示級別與敘利亞相同。老牌人權團體人權觀察（Human Rights Watch）的報告指出，孤身被送到墨西哥邊境的庇護申請者受害案件頻傳，遭逢性侵、擄人勒贖、搶劫等的件數至少上千起，其中有許多受害者是兒童。且當地警方貪污嚴重，人生地不熟的受害者根本求助無門，在一些案件中，施暴者甚至就是警方或者移民官員。此外，在墨西哥邊境也很難取得法律資源，實際上獲得律師代理的庇護申請者更是不到1成。



2019 7 21 Patricia Acosta Adalberto Acosta Carlos
Jasso/Reuters/

而在執行這個大計劃的過程中，移民官僚對於上述的各項細節同樣有很大的裁量權限，包含遣送到多遠以外的地方、是否有機會與律師溝通、能和律師交談多久。舉例而言，申請者並非總是被就近遣送，而可能被公車「丟包」到距離數百公里遠的地方，雖然帳面上有機會到移民法庭接受審查，但實際上卻沒有任何方式可以回到法庭。據美國移民律師協會所成立的倡議組織「美國移民委員會」（American Immigration Council）統計，有超過4成的申請者最終無法回到移民法庭接受審理，當中一些人是成為犯罪受害者，或者在人生地不熟的地方貧病交迫，但有一些人根本沒有辦法回到移民法庭所在地。

該委員會的報告還特別強調另一個細節：如果申請者表達前往墨西哥可能會遇到生命威脅時，是否要執行進一步查核？依法，如果遣送將為被遣送者帶來人身安全的重大危險，遣送就不能執行，這也是國際法上行之有年的「不遣返原則」（Principle of Non-refoulement），然而，報告指出，實際上獲得進一步訪談審核機會的申請者也僅僅只佔全體4成，而是否執行也完全是由移民官自行決定。

在特朗普的新一任期，這些攸關性命的一個個細節是否會逐漸收緊？在新政府的指令、壓力和氛圍下，這是否會對庇護申請者更加不利，讓更多人在邊境的另一側面臨人身安全的威脅？對他們而言，這將會比許多眾所矚目的大政策宣示還要更為重要。

遣返陰影下的移民互助網絡

對已經在美國境內、此刻面對遣返威脅的人們來說，決定他們命運的也經常是官員的一念之間，是氛圍和業績壓力，反倒未必是重大政策本身。

其實，端傳媒採訪的三移民專家——Rocha、McConnell以及研究移民社群抗爭的亞利桑那大學教授Rafael Martinez——都指出，美國政府實際執行遣返的能力依然相當有限，特朗普很多顯眼的

政策宣示和聳動的政治修辭未必能全面實現。

舉例而言，Rocha指出，即使美國政府將人送到墨西哥，但墨西哥政府並沒有義務配合遣返、沒有義務阻擋被遣返者再度跨境。何況，許多跨境的移民也根本不是墨西哥人，這都增加執法的難度；正如Rocha所言：「沒有火車能把人載去西非」。他和McConnell都表示，邊境的執法能量也相當緊繃，除非特朗普政府大舉投注資源，否則很多政策宣示都會遇到後勤上的實際瓶頸。尤其當移民已經離開邊境城鎮，警方其實也很難有能力找出違法越境的移民。

除此之外，Martinez在受訪時也舉出50年代大規模遣返計畫Operation Wetback的失敗案例為例，說明要執行大規模的遣返計畫並不容易；當時Operation Wetback之所以失敗，正是因為許多雇主的營利模式完全仰賴低薪的非法移民，大幅度的遣返措施也會引發反彈和其他規避措施。

然而，「遣返的威脅要對一個人有影響，不必真的落實在他的身上」，移民研究學者McConnell指出。她舉例，在過去許多案例中，只要一個地區的一間工廠被查緝，整個地區的無證移民家長就會不敢送小孩上學。

一項獲得媒體報導的案例發生在2019年8月。那是新學年開始之初，當時，密西西比州的工廠被查緝，700名疑似無證移民被捕，隔日該學區就有154名學童缺席。遣返不必真的發生，家長被遣返的恐懼就足以影響孩童的教育，而這同樣不需要重大的法規政策變動，只要上頭一聲令下，官僚們增加查緝的密度和強度就能奏效。

由於各地、各個社群在日常生活中面對的衝擊非常不同，相較於全國性的政策倡議和訴訟，在地移民社群互助的網絡顯得格外重要。在受訪時，研究移民社群抗爭的Martinez也特別強調這點，指出在數十年的抗爭和周旋下，面對各式各樣多如牛毛的細節，尤其是拉丁裔社群內部，彼此互助網絡已經相當成形。



2015 3 19

Patrick T. Fallon/Bloomberg via Getty Images

Martinez形容，在多年的經驗下，這樣的網絡已經「鞏固下來」（solidified）。「不同地區、不同社群之間一直有很多對話」，不只建立了與各地移民律師之間的聯繫網絡，另外更有各種「在地照護的網絡」，協助各種安置、轉介社工等等需求，並且負責教育和傳遞資訊，尤其經常舉辦各種「了解你的權利」（know your rights）的教學，教導人們該如何面對警察。

「這是一個相當去中心化的運動，不需要一個統一的大台（collective front）」，Martinez分析，面對不同社區、不同移民身分群體在不同層面上的需求，移民社群內並不是由單一的組織負責協調，而是由各個在地的小組織互通有無、互相幫助。「比起過去的民權運動或工會運動，這個模式更像是同志運動」，在軍隊、教會、家庭等不同戰線上各自努力。他也進一步舉例，像是United

We Dream這樣的全國性組織也同樣存在，但存在的目的則是擔綱橋樑的角色，聯繫不同社群的青年移民，特別包含無證且無法取得DACA身分的移民。

而McConnell也說，「我不會低估這些無證移民生存的能力」。她舉例，因為許多拉丁裔社群已經累積了多年經驗，所以許多家庭也都已經學會一些避險的技巧，例如父母絕對不能搭同一台車，以免兩人同時被緝捕遣返，留下孩子無人照顧。又比如，如果家裡面有一個孩子是在美國本土出生、自動擁有公民權，因為這個孩子不會面對遣返的威脅，就會需要額外擔負一些任務。

不過，這樣的知識傳播有多廣呢？在美國社會，想到「非法移民」時，許多人立刻聯想到的就是拉丁裔，歷來執法也最常拿拉丁裔開刀，而在這個背景下，拉丁裔的無證移民也可能對遣返有更深刻的認知和恐懼。McConnell分享：「其他人可能很難想像，但當一些美國人看的是福斯新聞的時候，這些無證移民聽的是西班牙語的廣播電台，電台會找移民法律師當來賓，一個小時的節目都在回答聽眾的法律問題。」

但在拉丁裔之外，其他群體開始戒備了嗎？

「這方面的資料還很少，選後我馬上就連絡了皮尤研究中心，建議他們要蒐集相關資料。其實就連在拉丁裔內部都一定有很大的異質性，已經長期居住的墨西哥裔和晚近到來的委內瑞拉裔狀況都很可能不同。在拉丁裔移民以外，我們知道成長最快的移民群體其實是來自中國和印度，他們經常是合法入境，但在簽證到期後仍停留在美國，也有歐洲移民是這樣——我們並不知道此刻這些其他群體有多擔心被遣返。」

但是，McConnell認為在特朗普的新一任期，亞裔群體恐怕也必須有所準備。「尤其，特朗普團隊當中的那一群反移民極右派很多受到『大取代理論』（Great Replacement Theory）的影響，既然重點是白人的地位，矛頭就不一定只是對準拉丁裔而已。」McConnell所說的大取代理論是一支在極右翼、特別是白人民族主義者之間愈趨流行的理論，認為白人失去多數地位是因為自由派菁英刻意引進其他族裔的移民。在他們眼中，這一切是出自「全球主義者」（Globalists）的陰謀，是國際菁英要毀壞美國，衝淡美國的白人性格，破壞基督教（特別是新教）的文化傳承。

這套理論在極右翼圈內流傳已久。早在90年代，於共和黨總統初選中取得基督教民族主義者支持，進而挑戰老布殊的布坎南（Pat Buchanan）在著作《西方之死》中，就將非白人移民「重新征服」白人所在的土地視為美國面臨的最大威脅，和白人女性不願生小孩並列為美國乃至西方衰退的原因。而近期，比如特朗普的頭號支持者馬斯克（Elon Musk）也公開擁抱此一理論，在社群網站上陸續宣稱民主黨、猶太人、非政府組織乃至航空公司都「隱瞞公眾」、「積極引進非法移民」，讓「一支支非法移民游牧隊（hordes）如洪水般湧入美國」。對於這群人而言，只要不是白人，所有移民通通都是潛在威脅者，邏輯上並不限於拉丁裔。



「現在想到非法移民，大家普遍聯想到的還是拉丁裔，但誰曉得呢？尤其隨著對亞裔的歧視愈趨明顯，騷擾越來越多，說不定以後亞裔也會越來越常被懷疑是無證移民。」

而在這方面，衝擊也未必將來自顯眼的法案或政策變化。要能夠讓更多亞裔移民失去合法地位，或者在簽證、居留權等方面被嚴格查緝，進而衝擊移民家庭在教育等各方面的生活安排，這些通通都不需要任何特別排斥亞裔的法律或行政命令。相反地，這些改變將來自特朗普政府上任之後新的氛圍，或是一些來自上級的指示和業績壓力，透過行政流程上許許多多的微小細節發揮作用。