

# 特朗普行政令出台，「大驅逐」是否勢在必行？

這次特朗普的團隊準備得更好，一次性推出許多政策，但最後遇到的最大瓶頸可能還是來自於政策執行的現實。



2025 1 25

Washington Alves/Reuters/

特朗普回任總統後的行事作風將與第一任期非常不同，這點從移民政策便能充分顯現出來。

8年前，特朗普政府上任初期專注在「穆斯林國家入境禁令」這一項標誌性的政策，成為媒體上激烈論戰的重大主軸，最後又在法院敗下陣來，而許多其他爭議行政命令也因為起草技術不佳，而在法院被打回了票。但今次，特朗普政府甫上任就推出各式各樣的移民政策，各種行政命令都第一天就已準備妥當，從各項技術性的細節著手，有許多都能立即產生效果，創造出新的「既成事實」。

人們可能會反對特朗普的政策，也可能會質疑這些政策是否真的能達到支持者所宣稱的效果，但不論這些政策造成的影響是好是壞，至少立竿見影，足證特朗普團隊這次準備得比上個任期完整、充足。



這當中有些政策是專門針對所謂的「非法移民」。其中最重要的是，移民及海關執法局（Immigration and Customs Enforcement，經常簡稱ICE）即日起可以進入學校、醫療院所和宗教場所拘捕無證移民。過去，這些場所排除在ICE的執法範圍外，讓家長能比較放心送孩子去上學，病人遇到緊急傷病、特別是傳染病時也敢去看醫生。同時，有更多政策的重點也放在縮減移民合法入境的管道，除了庇護申請被全面無限期「暫停」之外，不少既存的合法管道也被實質限縮，將會有更多人不再有可用的合法管道。

這些技術性的政策改變，顯眼的程度自然並不如廢止「公民出生地原則」（birthright citizenship）或宣布邊境遭受入侵（invasion）因而增派兵力南下，但對於移民和庇護申請者生活的影響卻更為直接、立即而且具體。這不只是一要壓制非法入境的移民，更是要收緊合法的管道——畢竟合法與非法的界線，其實一直在變動。

## 避免孩子不敢上學vs「不讓罪犯逃到學校躲避逮捕」

執法的成本權衡一向是執法機構必須面對的問題，而在ICE執法的守則中，聯邦政府自2011年起的規定是學校、醫院、教堂等地方受到保護，ICE要「在最大可能程度上」（to the fullest extent possible）避免在這些地方執法，以免衝擊學童受到的教育、病人受到的照顧，也保護宗教場所的運作儘量不受ICE的搜查、緝捕所影響。如果認為必須在這些地點執法，執法人員也必須獲得上級核可。

而特朗普在第一任期也並未改動此一規則，但今次一上任之後，新政府則是主張為了防制犯罪、取締罪犯，ICE的執法不應受到這些顧慮所限制。在國土安全部的公開聲明中，他們提供的解釋正是主張這道新規定讓ICE「勇敢的男男女女有能力執行移民法規，抓捕包含謀殺犯和強暴犯在內、違法入境我們國家的罪犯。罪犯不再能夠逃到美國的學校和教堂內躲避逮捕」。

這樣的說法符合特朗普陣營在選舉期間一向的論述策略，將非法移民和各項暴力犯罪連結。近年來所有總統都強調必須遣返犯下罪行的無證移民，而在執法量能嚴重不足之下，從奧巴馬到拜登也都以此為優先執法重點。特朗普和他們差異在於將整個無證移民議題和犯罪掛勾，而不像奧巴馬和拜登一樣優先針對其中的罪犯，將犯罪者分開處理。目前，美國約有1,100萬名無證移民，其中已獲得有罪判決的約有42.5萬人、另有22.5萬人的案件正在審理當中，這包含了交通案件或其他輕罪。在拘捕和遣送資源有限之下，不同政府間的差異在於是否要優先處理這42.5萬或是65萬名犯罪者。具體而言，特朗普於2017年甫上任時也執行大規模遣返計畫，雖然原先宣稱要遣返上百萬人，但最終遣返則是675人，而根據後續資料顯示，其中有犯罪紀錄的約佔一半，另一半並無犯法紀錄，或者最嚴重的犯法紀錄是因為交通案件受罰，可見這樣的計畫並非優先針對罪犯。





也值得注意的是，在同一份聲明和相關政策文件中，新政府雖然宣稱目標是「罪犯不再能夠逃到美國的學校和教堂內躲避逮捕」，但並未額外提及任何公立學校、教堂窩藏暴力罪犯的案例。「罪犯逃到學校內躲避查緝」此一現象是否存在，特朗普政府並未特別說明。

那麼，在過去十年，政府原先為什麼會訂定這樣的規定，要特別保護學校、醫院等場所？這遠遠不只是一要保護非法入境的學童和病患本人不被遣返而已，問題更在於「查緝行動」本身可能會怎樣影響學校、醫院的日常運作。

而這裡最大的關鍵詞是「恐懼」。當然，孩子本人如果是無證移民，家長自然會害怕ICE執法人員到學校內搜捕，直接把孩子帶走，而相同的道理也適用於病患。但是，即使學童、病患本人已經取得合法身分，孩童的家長、病患的照顧者也可能是無證移民，他們可能會擔心哪一天送孩子上學、送病患就醫，卻在家人面前被等在門口的ICE人員直接拘捕，從此被遣返，再也無法跟他們相見。

何況，即使是合法入境的移民，也未必真的「沒什麼好怕」。盤查的過程中，他們也可能擔心被刁難，比如證件的正確性被質疑，因而被拘捕，或者波及身邊其他人；而特別是庇護管道緊縮的情況下，許多移民相關的信息都高度不確定，比如合法入境的庇護申請者原先預約的面談可能已經被無限期延遲，他們也可能害怕ICE不知會如何對待他們。在這樣的恐懼下，家長可能不敢讓孩子上學，人們也可能怕看病會連累到家人，就可能因此導致孩童失學，或導致病患無法得到救治導致病況惡化，同時衍生公共衛生問題。

這些恐懼還經常會疊加在同一個家庭上。事實上，美國的現況中有許多移民家庭屬於「混合狀態」（mixed-status），意味著很多「合法」移民也有「非法」的家人。許多移民家庭並非所有成員都有一樣的移民法地位，可能母親已經領有工作簽證，但父親是無證移民，兩個孩子都就學中，但其中一名是在三歲時跟隨父母非法入境，另一名則是美國本土出生的公民。

對此，南佛羅里達大學團隊的研究就顯示，2023年起，該州州政府要求醫療院所詢問、紀錄病患的移民身份。而在該團隊調查到的近五百位移民中，就算是當中已經成功取得公民身分的那些人，都仍有4分之1表示新法讓他們更不敢於尋求醫療協助，原因很可能就是因為有家人的法律身分尚不安全。至於在尚未取得公民身分的人來說，表示會從此更不敢就醫的比率更高達3分之2——即使非公民受訪者中只有3分之1是真正的無證移民，其他多數人都領有簽證甚至居留證，又或者是正在等候審批程序。

而佛羅里達該道法令甚至還不涉及直接拘捕，「只是」通過記錄病患移民身分就能帶來這樣的恐懼。特朗普政府新命令是直接允許ICE進入醫院、學校展勘緝捕，影響範圍很可能將更為廣泛。





## 各地政府應對策略不同，機構間的公開衝突恐難以避免

除了影響學校、醫院、教會運作以外，這樣的新命令下，也可以預期ICE執法人員將和許多老師、教會、警察、公務人員等發生公開衝突。

這是因為，在美國的分權體制之下，移民執法是聯邦的權責，但警察單位分屬各州、各地區，公立學校則是由各校區的民選校監管理。各州、各地區、各校區對於「和ICE合作」的規則各有不同，各宗教團體也有不同的取態。值得注意的是，專就學校而言，校方有責任確保移民子女的受教權：美國聯邦最高法院在1982年的Plyler v. Doe判決中確立非法入境的孩童接受基礎教育的權利，因此判決德州當時授權各校區拒絕註冊無證孩童的法律違反憲法，所以各校區自始也不能因為學童無證的身分而剝奪他們的就學權利。當然，現時問題不在於學童是否有就讀的權利，而是在於學校是否要配合甚至協助ICE的查緝行動，又要如何同時確保所有學童——包含有證和無證移民子女——的合法受教權。

這些地方政府和學校未必都願意配合ICE的執法行動。舉例而言，依據加州州法，所有隸屬州政府的執法單位都禁止協助ICE的調查、偵訊、拘禁、逮捕行動，其轄下洛杉磯校區的委員也另外通過決議，禁止校方將學童移民身分相關資料提供給ICE。不過，當然也有州政府響應特朗普政府的政策。比如愛荷華州的共和黨籍州長則是立刻重申隸屬州政府的執法單位「必須」協助ICE執法，也要求學校必須配合ICE移送被拘捕者，各地狀況都有所不同。而在佛羅里達州，野心勃勃、有意爭取總統大位的州長Ron DeSantis更是以配合特朗普政府新政策為由，大動作要求州議會召開臨時會通過他的新法律草案，包含要求州政府全體公務員「最大程度參與」ICE的執法計畫，並威脅所有不配合的公務員都會被停職處分。一度在初選中挑戰特朗普的DeSantis此一舉動讓他贏得特朗普盛讚，要求其他州長以他為榜樣。不過，佛州的州議會雖然也由共和黨控制，但州議員、特別是州參眾兩院的議長早已對DeSantis多次強壓議會感到十分不滿，兩院議長雙雙表示看不出召開臨時會的急迫性，DeSantis則公開威脅州議員們倘若不配合將對他們「在政治上很危險」，該法是否會立即通過尚未可知。



目前，許多單位還來不及對特朗普政府的新指引有所表示，但從已有表態的一些機構看來，某些衝突恐怕在所難免。舉例而言，在禁令出台之後，芝加哥校區便寄出給在地家長的公開信，重申校區委員早已決議禁止學校與ICE合作，也只有在ICE執法人員能出示搜查手令時才會允許他們進入校門。這意味著，校方不會將學童和家長的資料分享給ICE，ICE無法從學校那裏要到「誰是無證移民



或其子女」的資訊。但是，如果ICE是直接接獲線報，而且要求進入學校的時候，個別學校的校方會怎麼回應？又會承受怎樣的壓力？目前也都尚未可知。甚至，芝加哥的教師工會還指責校區並未提供教師們足夠的訓練，現在是由工會自己負起責任，為「ICE人員未獲手令但仍堅持進入學校」的可能情況預作準備。

在這樣的局勢下，比如近來因為移民議題頗受關注的科羅拉多州丹佛市，CNN就已取得市政府發送給公務人員的新指引，指引中指出，如果公務員面對的ICE執法人員已經採取「敵對」（hostile）態度，或是威脅要逮捕公務員本人，公務員應該記下對方的編號，立刻電話告知市政府的檢察官（city attorney，同時是市政府的法務代表、辯護律師），詢問是否可以離去，千萬不要強行阻擋ICE執法者的拘捕行為。換言之，像是丹佛市這樣的地方，政府已經開始沙盤推演，思考公務員若與ICE發生衝突時該怎麼辦。

讓這一切更為複雜的，是特朗普新任政府的法務部已經下達指令，要求聯邦檢察官偵查不配合ICE執法的州政府和地方政府公務人員，而這可能也將包含負責教育、醫療等的基層人員。依照該道新指令，所有「抵抗、阻礙或以任何方式不遵從」聯邦執法的公務員都可能面臨偵訊、起訴，並在法務部內成立專門的工作小組，要特別調查不配合ICE執法的州政府與市政府。

這可能將陷入複雜的法律戰：目前並沒有法律明文規定州政府和地方政府需要配合ICE執法。而其實，在2018年、特朗普的第一任期，聯邦政府就曾控告加州政府拒絕配合執法，卻吃下了敗仗，法院判決州政府確實有權自行決定要如何調配執法資源，不需要聽從聯邦政府、ICE的指示。但是，倘若ICE真的對第一線的公務員、警察、教師發號施令，但州法又規定他們不應與ICE配合，這些基層人員可能會相當為難，即使相信自己在法律上站得住腳，也可能擔心隨之而來的追訴。



2025 1 5

Brandon Bell/Getty Images

## 合法管道陸續緊縮，許多群體不再有合法入境選項

而在邊境的另一邊，「合法」的入境管道也正面臨緊縮。

對於當前的走線客和其他申請者而言，最重大的政策改變自然是全面暫停所有庇護許可。在一則行政命令裡，特朗普政府凍結了所有申請，要求國土安全部和國務院每90天提出報告，直到確認重啟庇護「有助於美國國家利益」後才會重啟。這意味著，所有等候合法入境的申請者都將陷入無止境的等待，期限最少3個月，但很可能更長。此外，在特朗普的指示下，政府也正在準備一張清單，要列出「難以審核申請者」且「可能有害國安」的國家，要對這些國家的國民全面禁發簽證，目前這個清單的涵蓋範圍仍未可知，但其結果將如同當年的穆斯林國家入境禁令，全面停止特定國家的國民合法赴美的管道。

但除此之外，還有許多細小、技術性的變化，也將直接衝擊人們的計劃以及生活。特朗普政府才剛上任，拜登政府2023年起提供給入境申請者預約面談的app「CBP One」已經被關閉，形同直接取消這些預約。而此一app原先存在的目的就在於阻遏違法入境，讓人們可以排進「合法」等待的隊伍；自2023年1月上路起，自2024年12月為止，已有超過90萬人通過此一app填報資料合法申請入境。拜登政府向來主張，這意味著這些人不再有誘因在人蛇集團的安排下違法跨越邊境，而知道自己可以好好「排隊」。此刻app已經失去作用，即使幾個月後特朗普政府真的決定重啟庇護程序，那些已經等候數個月的申請者，也極度可能必須全部重新來過。現在，他們有些人陷入遙遙無期的等待，這些人究竟會選擇耐心等待，還是會鋌而走險，改採非法的管道，是接下來可能的觀察重點。

同理，國務院2023年起在哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多爾和危地馬拉設立的「安全移動辦事處」（Safe Mobility Offices），在特朗普上任後也立即被關閉。來到這些辦事處的申請者，可以釐清他們是否有機會透過合法途徑入境美國，判斷是否符合工作簽證、家庭簽證、庇護申請等不同計畫，並進一步提出申請。除了美國之外，辦事處也可能把申請者轉介到加拿大和西班牙這兩個與美國合作的國家，希臘和義大利一度也傳出有意參與。現在，這些辦事處也連夜被關閉。

拜登政府設立這些辦事處的目的也是阻遏非法入境：有了合法管道，就能降低人們非法入境的誘因。相對地，反移民的論者一向大力抨擊此一政策，比如老字號的反移民智庫、曾參與撰寫選前右翼政綱《Project 2025》的Center for Immigration Studies，主張這樣的辦事處這只是讓移民可以「變成」庇護申請者，只是「所謂的合法」，換湯不換藥。但其實，雙方的說法都是針對同樣的現實問題：美國政府是否應該讓這群人有合法的入境申請管道？不論如何評價，現實上，關閉辦事處的目標顯然不是打擊「非法跨境」問題本身，而是要收緊「合法」的定義，不讓這些人可以通過合法入境的管道入境。



2025 1 21 CBP One Victor Medina/Reuters/

另外，在拜登政府原先的規劃下，由於古巴、海地、尼加拉瓜和委內瑞拉四國的人權問題嚴重，來自這四國的移民本來享有「假釋」（parole）的計畫。現在，這項計畫也被特朗普政府徹底取消。

依照這項原有的計劃，拜登政府允許他們在有美國保證人下合法申請入境，在背景審查獲准之後可以自行購票搭乘航班入境，入境後兩年內可以不被遣返，並獲得工作許可，一邊工作一邊申請合法居留，這也就是所謂的CHNV Parole。實行以來，四個國家總計有超過50萬人通過事前審核、合法入境美國。拜登政府同樣主張這可以有效打擊非法跨境問題，而在該計畫實施後，來自這四個國家的非法跨境者也確實大幅下滑，只剩原先的9%——來自這四個國家的移民發現可以合法申請，自然就沒有必要非法跨境。



然而，此一計畫在選前就已經遭受來自共和黨的攻擊。眾議院司法委員會上的共和黨人發布報告，指控這個政策是協助「除此之外沒有其他可入境原因」的移民「規避」邊境，只是「為非法移民打造他們（按：拜登政府）口中所謂的『合法』途徑」。合法和非法的界線本來就取決於當下的法令，顯然，這同樣不是關於非法跨境問題本身該如何解決，而是質疑這些人是否有資格取得這樣的合法途徑。

在外界的質疑下，2024年7月拜登政府一度決定暫停處理申請，主因是發現有數千位美國保證人共計提出十萬筆申請，因而懷疑有詐欺問題，比如可能有美國公民在向潛在申請者兜售自己的保證人資格。8月，政府宣布詐欺問題並不嚴重，在政府可以處理、剔除的範圍，因而重啟該項計畫。換言之，詐欺問題主要是關於美國公民是否違法牟利，而非四國的潛在移民是否帶來危害。不過，眾議院國土安全委員會主席Mark Greene仍說詐欺案「證實」了他的批評，「你為了避免自家政府丟臉，避免邊境過載觀感不佳，所以創造了非法的大規模假釋政策，結果當然就是這樣」。而在政治壓力下，拜登政府於選前一個月也宣布不再展延假釋資格，但特朗普上任後依然決定要徹底取消該項計畫。

然而，CHNV Parole退場的後續效應仍不明朗，而這也是很多其他移民政策的共通現象：特朗普宣布取消CHNV Parole，加上縮緊其他申請途徑、尤其徹底凍結他們原有機會通過的庇護申請，意味著這些人兩年後將不再有合法居留和工作的身分，理論上應予遣返。然而，姑且不論將這些人遣返回委內瑞拉等國是否會危及他們人身安全、進而違反「不遣返原則」（Principle of Non-refoulement），更直接的行政問題是，除了海地較可能接受美國政府的遣返班機以外，古巴、尼加拉瓜和委內瑞拉政府通常都拒絕美國的遣返班機。這也意味著，很多人雖然是合法入境，但到最後可能會既不能留在美國、卻也不能遣返回母國，成為兩國之間的人球，哪裡也去不了。



2025 1 3  
Getty Images

Christian Torres/Anadolu via

事實上，CHNV Parole取消後的潛在困境只是一個案例。很多時候，特朗普移民政策最終的成效未必取決於法律或是政治，而是取決於這一類的實際運作問題。比如，即使把來自各國的非法移民都送到墨西哥，也要求庇護申請者必須在墨西哥等待，但墨西哥政府並沒有義務配合美國，沒有義務協助阻擋這些移民自行重返美國，遑論參與管理營區，這也都有賴特朗普政府自行與墨西哥協調。又比如，在特朗普今次上任後的第一波抓捕計畫中，逮捕的非法移民人數僅538人，甚至低於他2017年首次上任時的675人。特朗普政府今次動用軍機，用C-17運輸機將80名非法入境的危地馬拉人遣返回國；但其實，在他上任前地2024年度，ICE就已共有508次航班飛往危地馬拉，每一次的平均遣返人數甚至是更高的125人。這顯示每次執法的可用資源其實有一定的上限，很難輕易提高。

拘留也面對類似的問題：特朗普宣示抓到無證移民後不該釋放，應該拘留到確定能遣送出境為止，但現況是ICE目前的預算只夠一次拘留41,000人；而假使要一次增加11萬個床位、也就是現有无證移民人數的1%，依照政府的估計，就需要投入269億美金，相較之下，整個國土安全部的年度預算也僅有約310億美金。在眾多財務壓力之下，特朗普政府是否真的願意且能夠投入這麼多資金，其實也仍在未定之天。

特朗普再度入主白宮，這回，他的團隊準備得更好，一次性推出許多政策，在各方面加強查緝無證移民，並且大幅收緊合法入境的管道，而緝捕不論實際成效如何，都可能大幅增加移民社群內部的恐懼，衝擊孩童就學、病患就醫。然而，倘若要評估對非法移民人數實際的影響，除了州政府、地方政府是否配合之外，特朗普最後遇到的最大瓶頸可能還是來自於政策執行的現實：有些人就是難以遣返回母國，而現行資源配置下，ICE能抓的、能關的人數也就只有這麼多，不論行政命令設計得再怎麼好，這些問題都將持續存在。