

拜登美墨边境禁令，会否断了华人“走线”路？

遣返道路已经打开，走线客或留不下来，而拜登的新禁令则让新的走线客很难进来。



2024年5月8日，美国与墨西哥的边境，加州贾库巴温泉，华人难民在附近越过墨西哥边境。摄：Ryan Sun/AP/达志影像

6月4日，美国总统拜登发布一道关于新美墨边境的庇护禁令，以熔断机制阻止大量移民涌入。

根据行政令，在七日内，当每天平均非法入境者达2500人时，当局就会停止对移民提供庇护；直至连续三周人数低于1500人，边境才会重开。但自拜登2021年1月上任以来，美墨边境日均逮捕人数均超过门槛。根据美国边境巡逻部门4月最新数据，日均逮捕非法入境者人数高达4300人，这也是说行政令已即时生效。

去年，约200万人非法穿越美墨边境寻求庇护，美国共计收到逾92万份庇护申请——比起10年前的数字大幅激增12倍；共和党人多次批评拜登让移民“入侵”。而美联社形容，此法令是拜登上任以来，为控制边境人数采取过的“最激进的单方面行动”。

据法令，绝大部份非法入境者会在数小时至数天内，被驱逐出境或遣返回墨西哥，且面临五年内不得进入美国，甚至刑事起诉等后果。美国国土安全部同时表示，无成年人陪同的孩童、人口贩运受害者、患有严重医疗紧急情况及事前利用海关和边境保护局（CBP）程式申请庇护的人并不受此限；但南加大法律教授Jean Lantz Reisz 担忧，这类“豁免”会增加绝望的父母单独将子女送过边境的风险。2020年COVID-19相关的边境限制（被称为《第42条法案》）生效期间，就有类似的庇护申请禁制和未成年人豁免令，致使当时独自跨越美墨边境的未成年人数量激增。

在新法令运行后的第一个周五，美国边境巡逻队逮捕了3100人，比过往日均被捕人数少了20%。一名高级边境官员向路透社表示，说数字下降成为趋势言之过早，但现象表明“可能会取得一些早期成功”。

不过，禁令在实际操作上仍面对许多问题，包括墨西哥政府配合的程度，例如在新措施下墨西哥愿意接收多少来自其他南美国家的非法移民，以及美国当局如何处置来自遥远且不合作国家的移民——当中包括近年数目不断攀升的华人“走线客”。

根据美国海关和边境保护局的统计，2023年有超过37000名中国人非法穿越边境到美国，同比增长10倍。过去十年，约3分之2人在驱逐出境程序期间获得庇护，得以留在美国。纽约资深移民律师刘汝华向端传媒表示，目前法令执行时间不长，华人走线者又相对拉美裔的少，故未见法令对群体造成很大影响，但她认为禁令确实令走线者失去入境的渠道。

“不管是华人也好，还是南美洲来的也好，都是一样的。他们有迫害、有故事，但是需要机会来讲述，现在连这个机会都没有了。”



2024年1月30日，尽管采取了加强的安全措施，移民仍试图穿越墨西哥与美国的边境。摄：David Peinado/Anadolu via Getty Images

要留下来：申请庇护、偷渡或自首

目前，走线客在美国申请庇护有两种路径：一是合法过境申请庇护，二是偷渡后自首。

2023年5月11日，拜登发布“511规则”，希望减少庇护申请者偷渡。规则要求入境者使用手机注册CBP One应用程序，主动约见移民官员面谈，合法越境，进入美国申请“主动性”庇护（affirmative asylum）。

然而，CBP One 执行至今，预约其实更像抽签。据国际特赦组织研究报导，该程式只有英语、西班牙语、海地克里奥尔语（Creole）三种语言，对于其他族裔来说阅读成本巨大。此外，该程式每天有1450个名额供预约，但七成机会都是随机分配，这表示移民者们需要每天刷新预约，直到得到分配为止，而人们往往需要在墨西哥边境停留三个月以上。

据哥伦比亚新闻网取得的联邦政府内部文件显示，截至今年年初，透过CBP One的申请庇护的人数已超过6430万人，但实际获批者却不到45万人。

所以，等不到、钱不够的人就只好想尽办法先进入美国，再想办法留下来——有些人从此在美成为“黑户”，有些则守在边境路边，等待着移民官员的到来，然后自首。

非法越境的人会进入边境拘留所，或走线客们常说的“移民监狱”。走线客会在那边与移民官进行“恐惧面谈”，若展现出可信的恐惧，则能够快速进入申请庇护程序。在禁令生效前，因为拘留所位置有限，走线客们往往会在几周内就得到与移民官的面谈机会，审核是否符合庇护的条件。

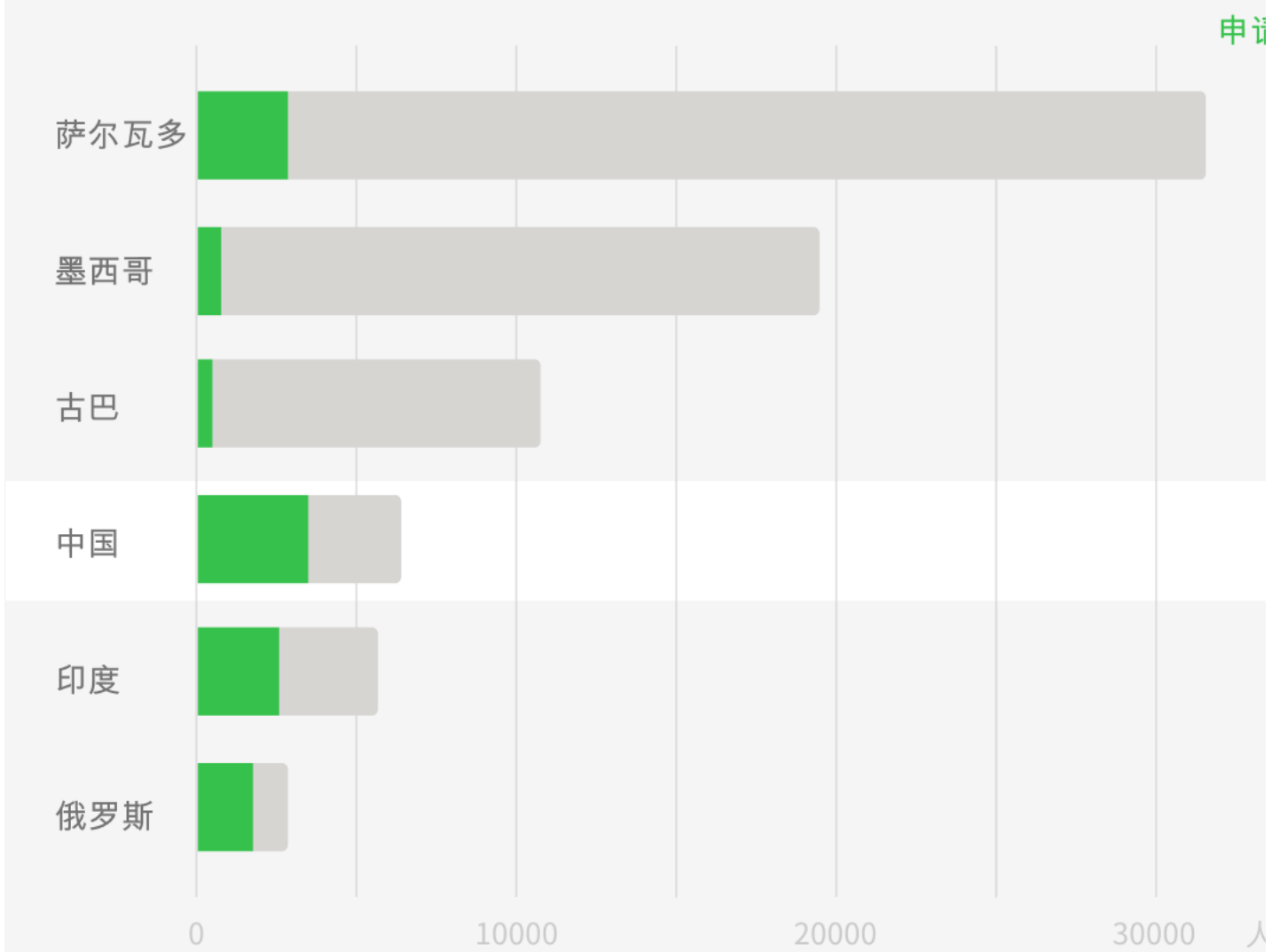
走线客要留下来越来越难

到了庭上，偷渡入境者需要提出寻求庇护的原因，出示证据。当中固然会面临法官很多质疑，包括为什么不按合法程序进入美国等。据华尔街日报报导，申请庇护的人士中，最终大约有五分之一人胜诉。据美国司法部统计，在拉丁美洲国家中，萨尔瓦多申请庇护的人数最多，危地马拉和洪都拉斯次之，人数约三万人左右，但最终这些国家的庇护成功率都只有个位数，墨西哥亦只有4%。

相反，虽然中国公民每年进入美国边境的人数比拉美国家少很多，但是通过庇护的概率其实很高——在2023年，六千余中国公民向美国政府申请了庇护，有超过半数都顺利拿到庇护资格。

中国公民申请庇护成功率过半

● 庇护申请通过 ● 庇护申请被拒或其他



注：统计范围为 2023 年度

资料来源：Executive Office for Immigration Review, U.S. Department of Justice

端傳媒 Init

这与庇护申请的核心原因有关。庇护旨在保护那些因为其政治观点、信仰或活动而在本国面临迫害的人。美国公民及移民服务局将迫害的范围包括种族（如藏族、维吾尔族）、宗教（法轮功也被计入为宗教）、国籍、如因为疾病、性取向遭受迫害等特定社会群体的成员身份，以及政治观点。

值得注意的是，在中国，计划生育政策目前已经停止，但曾经因为该政策而受到身体迫害者，仍然可以以此为根据申请庇护。

不过，近年中国人走线客大多来自中下阶层，他们未必受到政治迫害，但都对中国和自己的未来失去希望。而对于这些人来说，前人的经验让他们对赴美充满信心——只要进得了美国，就能留下来。

中华全国侨联海外法律顾问、芝加哥移民律师王志东向端传媒表示，“在过去的五年内，无论是等待开庭，还是打官司打输了的华人，真正被遣返的都很少很少。”

这牵涉到移民局大量的工作和成本问题。比如当局必须先确定当事人的居住地，安排人手时间进行突袭逮捕。而对于来自遥远国家的移民，又很常要由飞机遣返。如今非法移民数量日高，执法遣返的成本也就变得异常高昂。

但这些情况很可能随时改变。今年5月，中国驻美大使馆发声明，表示北京愿意与美方在移民执法上保持对话合作，“共同打击跨国走私活动，遣返非法移民”。美国国土安全部长马约卡斯（Alejandro Mayorkas）于同年4月，在美国众议院预算听证会上表示曾“接触”中国同行，又称已经有一架驱逐航班飞往中国，为“多年来的第一次”。



2024年1月30日，墨西哥华雷斯城，尽管采取了加强的安全措施，移民仍试图穿越墨西哥与美国的边境。摄：David Peinado/Anadolu via Getty Images

事实上，中美一直都有就遣返非法移民的问题上合作，但因2022年时任众议院议长佩洛西访台，令中美外交关系紧张，即时中断多项合作。至今年5月，中国驻美使馆发言人在回应记者提问时表示，中方对与美就非法移民遣返问题合作持开放态度。美联社形容，两国已悄然恢复遣返合作。

遣返道路已经打开，走线客或留不下来，而拜登的新禁令则让新的走线客很难进来。

禁令中，入境者必须在入境时通过美国海关及边境保卫局的初筛，过程中他们必须“主动表现出恐惧”（Manifest a Fear）——展露自己害怕被强行送回面临迫害的国家——才能留下来。而即使通过初筛，移民又需要展示“合理的可能性”（Reasonable Probability），这一要求几乎与在移民法庭上听证会所需证据标准一样。

要求受到美洲移民倡议中心（Las Americas Immigrant Advocacy Center）和难民及移民教育法律服务中心（RAICES）等移民支援团体批评。团体指出，对于移民来说，他们刚刚逃离原居国迫害、越过边境，生理上既饥饿疲惫又害怕，很难马上展现对遣返的恐惧。而当局又将移民寻求律师咨询的时间由24小时缩至4小时，紧绌的时间挤压了移民获得法律咨询的机会，更不用说请律师代理，被遣返的机率也大大提高。

“跳板”拉美走线国家开始动起来

拉美走线的沿途国家也已注意到中国走线者的足迹。在庇护禁令发布两周后，厄瓜多尔外交部宣布暂停中国旅客免签的待遇，从7月1日开始生效。

中國偷渡客「走線」常規路線



声明中，外交部表示近期超过50%的中国旅客在进入厄瓜多尔后，没有通过“正常途径”离境，也没有在获准停留的90天内离境。这些人要不以非法停留留在该国，要不通过“非正常路线前往西半球的其他目的地”。

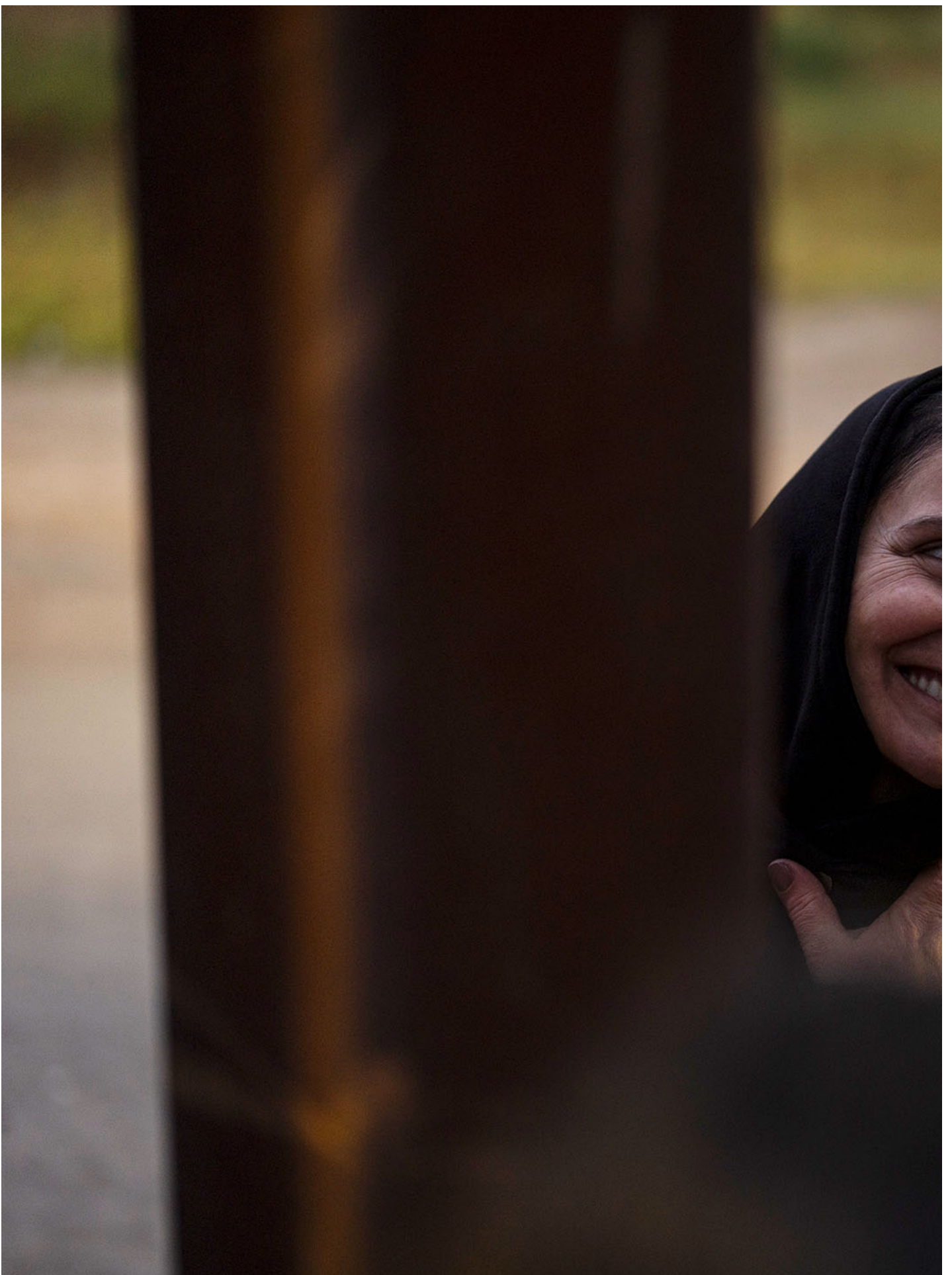
厄瓜多尔是拉丁美洲仅有的两个对中国公民免签入境的国家之一。对走线客来说，它就是进入美洲，开始走线的第一步。随著过去几年华人走线客数目骤增，厄瓜多尔已经发展出许多便利华人走线客的找换店、餐馆、蛇头中介等，是走线“产业链”的开端。

2023年，厄瓜多尔国家统计局统计显示，中国公民进入厄瓜多尔总数为48381人次，但有一半人次（24141）未以正常流程离开。根据美国海关与边境保护局统计，2023年美国与墨西哥边境沿线遇到的中国入境者为24314人。这一数字与在厄瓜多尔的非正常离境者人数几近重叠，足见这条“线”上人数之多。

华府智库尼斯卡宁中心（Niskanen Center）移民政策分析师 Gil Guerra 认为，取消免签的决定将以“无法预测的方式”，改变中国移民前往美墨边境的路线。

另一对中国免签的拉丁国家为苏利南共和国（Suriname）。但由于它距离美国更远，途中亦要穿过更多丛林沼泽，危险程度更高，路线一直未被走线客选择。非营利机构太平洋协会成员 Joe Moschella 在推特上描述道，“这条路将更长，也没有既定的支持途径”。

华人走线者的数量是否会就此锐减，尚未可知。



2024年4月12日，加州边境庇护所，一名难民在等待向美国当局申请庇护。摄：Gregory Bull/AP/达志影像

移民议题成焦点，庇护禁令是选前的“临时抱佛脚”？

“他们处于很尴尬的境地，美国又进不来，墨西哥又不能停留很久。”刘汝华律师认为，新禁令让移民处境尴尬，“如果是真的受迫害，能够提出理由，但是因为没有名额的原因，没办法讲述自己的这些情况，那确实存在一些问题。”

“白宫的拜登也是临时抱佛脚，”刘汝华律师对端传媒说。

新一届总统大选即将在11月举行，移民问题在选民关心的议题占很高位置。今年2月，《华尔街日报》曾进行全国民意调查，发现有两成选民现将移民问题列为最关切议题，取代在去年12月调查时居于首位的经济问题。另据华盛顿特区调研公司Morning Consult研究显示，66%的美国选民表示移民问题对“非常重要”，比2022年11月上升了16%。

“所以说他（拜登）不得不处理了，你不能老让特朗普把这个议题占据很大的优势。”刘汝华说。

以往，移民问题一直是前总统特朗普阵营主打的议题。特朗普在任期间一直对非法移民实施“零容忍”政策，包括曾实施多项被广泛批评为侵害人权的政策：驱逐非法越境的成年人，强制将其与子女分离，实施“穆斯林禁令”（Muslim Ban）等。另外在2020年3月疫情爆发期间，特朗普援引《第42条法案》，藉原赋予当局控制疾病蔓延的紧急权力，在边境驱逐移民；该法案实施至2021年1月，累计近40万人被驱逐或拘留。

在今年的造势大会中，特朗普誓言如若再当选总统，将在上任第一日就封锁边境，进行大规模“驱逐行动”。此外，其团队又提出严厉打击移民措施，包括建造大型移民拘留营地、关停庇护申请等。特朗普的前白宫助理、边境管控工作的总设计师 Stephen Miller 在接受纽约时报采访时表示，“特朗普将动用联邦的强大力量，实施最大规模的移民打击行动。”

尽管特朗普提出的移民政策蓝图备受批评移民倡导组织，又在2020年的大选中落败，但特朗普对于议题设定（agenda-setting）的影响力犹在，令拜登不得不回应对于移民问题有强烈意见的选民。而拜登在移民问题上“温和”的表现，也让支持者在四年间对其失去信心。

四年前，拜登上任曾承诺要采取更人道做法对待非法移民。于是在2020年民主党制定的政纲中，出现了不少增加合法移民途径、取消移民拘留制度等有利于移民的规定。但四年过去，非法跨越边境的人不减反而激增，在去年12月单月跨境人数达30万高峰，每日1万人的数字引发选民担忧。而民主党内部亦开始对拜登移民政策表示怀疑。

在这次庇护禁令出台后，不少位于南部边境州的民主党市长、州长和国会议员均表示欢迎，包括德州埃尔帕索市的市长、民主党人Oscar Leeser。他认为，这项政令能帮助去年因接收大量移民濒临崩溃的城市，并且只是缓解移民问题开始。



2024年5月9日，美国总统拜登乘坐空军一号抵达加州。摄：Alex Brandon/AP/达志影像

另外在2020年，拜登在拉丁裔选民的帮助下，以微弱优势在摇摆州内华达州获胜。因此为了积极拉拢更多拉丁裔选民，安抚自由派人士，拜登在18日宣布新政策，允许在美国居住满10年的美国公民无证配偶申请合法永居权及公民身份。白宫估计，大约50万名移民和5万名21岁以下的非公民儿童受益。

Vox分析道，这一举措既是政治上的平衡行为，也是政策的试验案例。当拜登不得不在移民问题上向中间靠拢，他试图寻找一项有限的人道主义改革方案，不仅能团结进步派和温和派的民主党人，赢得摇摆的民众支持，也为拜登提供政治掩护。

法令被叫停也是随时可能发生的事

刘汝华律师提到，当年特朗普在疫情时实施《第42条法案》，上百万没走的人都在边境扎营，所以当边境开放，人就涌进来了。他指出，“特朗普（政策）是一刀切，拜登也是，没做好这种准备就呼呼的往里走。”

目前根据多个民调，拜登在移民问题上的支持度仍落后特朗普。FOX统计显示，特朗普在移民问题上领先拜登20%，Morning Consult统计显示，特朗普领先拜登7%，PBS/马里斯特（Marist）民意调查显示特朗普领先10%。

拜登能否利用新法令扭转选情仍是未知之数，但法令已经遭到诉讼挑战。6月13日，美洲移民倡议中心（Las Americas Immigrant Advocacy Center）和难民及移民教育法律服务中心（RAICES）向哥伦比亚地方法院提诉。

代表组织的美国民权联盟（ACLU）律师 Lee Gelernt 指出，禁止移民申请庇护“完全非法”，违背国会颁布的庇护法。Lee Gelernt 又提到前总统特朗普曾颁布同一禁令，禁止来自几个以穆斯林为主国家的移民和旅客，以及禁止非法入境美国的移民获得庇护，认为在步特朗普后尘。

哥伦比亚特区美国公民自由联盟高级顾问 Arthur Spitzer 则表示，新禁令“残酷、无效且非法损害了在美国寻求庇护的基本权利”，关闭了无数逃离暴力和迫害的人的大门。美国国土安全部发言人拒绝就诉讼发表评论，但强调法令合法，称“受到挑战的行动有成效，当局会继续实施”。

[#反移民#走线#美国移民#拜登](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。