

當移民執法成美國「天下第一大部門」，特朗普政府遣返數為何不及拜登？

其中一個原因，是特朗普政府將執法的重點轉向已在美國居住多年，且無犯罪紀錄的移民身上。



2025 6 4
Images

(ICE)

Andrew Lichtenstein/Corbis via Getty

編者按：自年初上任以來，特朗普政府最顯眼，最雷厲風行的政策，就是要「驅逐非法移民」：特朗普政府讓移民局官員在各大社區內無孔不入，開始到教堂、學校、醫院等場所緝捕非法移民，並且和軍隊一同在鏡頭前展示其絕不妥協，讓移民議題持續盤據在政治新聞的頭版。但這波大驅離卻出現一個違反直覺的現象：逮捕人數大增，真正遣送出境的人數卻無法隨之提升，甚至反而銳減。這篇數據報導解釋了為何日漸膨脹的移民執法預算，卻沒有收到反移民保守派的預期效果。

我們也在美國走訪了被移民執法針對的走線客，以及被捕走線華人的家屬，報導將於下周刊出。

政策現實和政治修辭經常是徹底不同的兩回事。自十年前宣布參選總統以來，特朗普最為顯眼、也最為一貫的號召就是要驅逐非法移民；在去年選戰期間，特朗普陣營更是指控拜登執政期間縱容移民問題失控。但重返執政至今，特朗普政府在移民方面的執法成績真的比前任更好嗎？這倒不一定。

一方面，新政府「逮捕」非法移民的速度確實明顯快過拜登時期，逮捕的總量急速成長。但另一方面，關於特朗普念茲在茲的「遣返」，新政府真正遣送出境的總人數卻不增反減，雖然特朗普政府停止定期更新官方統計，但即使依照政府發言人自己宣稱的數字，比起去年同期都反而下降了將近三分之一。

逮捕人數大增，真正遣送出境的人數卻無法隨之提升，甚至反而銳減。這是因為從移民政策的角度來說，美國政府所逮捕的人數早早就已經超過系統能夠負荷的上限。常見的瓶頸包含拘留的空間不夠、處理法律程序的人力資源不足、這些非法移民能遣送到哪裡往往也不明確——美國政府常常得自己和其他國家的政府個別協商，用金錢或其他條件請求對方代替美國接收這些人。

換言之，政策上的關鍵在於這些幕後的行政安排是否足夠完備，而非在於政治人物的修辭是否足猛烈，或者執行的意志是否足夠堅強，亦非移民局執法官員在街頭是否足夠無孔不入，得以讓足夠多的移民家庭惶惶不可終日。誠然，在政治上，最吸引眼球的畫面當然是國民兵與抗議者為了移民執

法對峙的畫面，但在政策上，問題的核心其實在於幕後最為無聊的官僚業務，在於種種行政與後勤資源的配置。

而在剛通過的最新預算法案、亦即特朗普所謂「大而美法案」中，新政府確實大大提升了移民執法的總預算。但是，這些錢究竟是否都花在「刀口」上，儘可能解決這些無聊但實在的幕後問題？答案卻依然是：未必如此。



2024 12 18
Getty Images

Guillermo AriasAFP via

特朗普政府遣送出境的人數，甚至少於拜登政府

特朗普當選之後，墨西哥邊境的大城市提華納（Tijuana）從上到下都相當緊張，深怕特朗普一下子將太多無證移民遣送到邊境的另一邊。於是，墨西哥政府緊急補助該座城市，額外建立一座庇護所，提供2,600個額外床位，分佔兩層樓。

但七月初，當《華盛頓郵報》記者實際走訪該座庇護所，卻發現庇護所根本用不著兩層樓。因為每天只有不到四十人需要入住，管理單位已經封閉第二層樓，節省水電和人員的花費。

這樣的結果並不令人意外：特朗普所謂的「強力執法」指的是讓移民局官員在各大社區內無孔不入，開始到教堂、學校、醫院等場所緝捕非法移民，並且和軍隊一同在鏡頭前展示其絕不妥協，讓移民議題持續盤據在政治新聞的頭版。但實際上，特朗普上任迄今每月實際遣送出境的人數，反而遠比拜登政府還要少。

特朗普政府真正遣送出境的移民人數，比拜登政府更少

每月遣送出境的移民人數

80,000

60,000

40,000

20,000

0

2023 2024

12月

1月

2月

3月

4月

5月

6月

7月

8月

9月

10月

11月

特朗普上任後每月平均遣送出境人數

拜登政府每月遣送出境人數

資料來源：美國國土安全部；特朗普就任後數值由國土安全部發言人提供《華盛頓郵報》



端傳媒 Initium Media

特朗普政府在上任後已停止向外界公布多項每月執法數據，包含每月受遣返的人數，且並未向外界提供正式解釋。但是，根據國土安全部的發言人七月初自己向《華盛頓郵報》提出的宣稱，特朗普政府「自就任以來已遣返超過239,000人」。

問題是，即使完全相信國土安全部自己的宣稱，若同樣觀察去年同期、2024年二月至六月的數據，拜登政府主政下美國政府遣返的總人數其實超過34萬——從超過34萬來到不足24萬，特朗普上任後遣返的總人數竟然整整下降約30%，差距高達整整10萬人。

而若以每月平均觀察，五個月總共遣返239,000人，意味著每個月平均遣返人數不到5萬人。相對地，在選前最後一年的12個月當中，拜登政府只有2個月的總遣返人數不到5萬人，其他十個月都在6萬上下，甚至高達7萬。特朗普至今大張旗鼓宣傳的鐵腕執法，若以遣返人數觀察，其實際成果在拜登執政期間都只相當於「淡季」的表現。

為何如此？除了因為既有的行政問題持續累積以外，另一大原因是執法對象的選擇。拜登執政期間專注將執法的重點放在遣返「甫嘗試入境的走線客」和「暴力罪犯」之上，而這些人比較容易被遣返，沒有太多人會願意協助他們阻緩政府的遣返令，各種行政與法律流程因此可以進行得較為順暢，遣返效率自然較高。



2025 7 1

Ron DeSantis Kristi Noem
Andrew Caballero-Reynolds/AFP via Getty Images

5,000

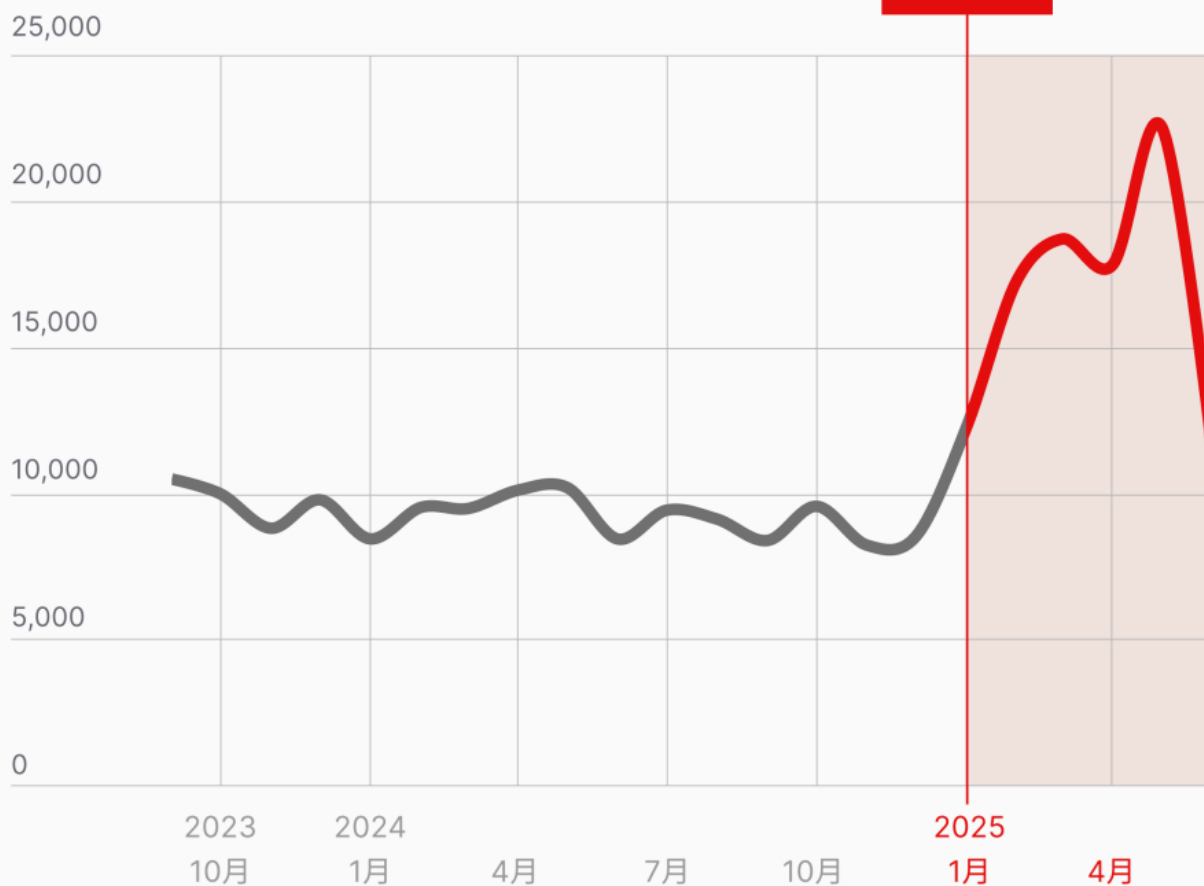
相對地，特朗普政府改將執法的重點轉向「已經在美國居住多年、且無犯罪紀錄的移民」身上——根據官方統計，移民執法單位所拘禁的每10個人當中，就有超過7個人毫無刑事犯罪紀錄，剩餘也有很大一部分並未涉入暴力犯罪。而這些長住於美國不但在法律上更有可能有尋求救濟的方式，並且也更可能已經組成家庭，子女甚至配偶也都更可能是美國公民，或者至少持有綠卡。與此同時，經常也都有不少當地雇主依賴這些人所提供的勞動力，這群人也都更為融入當地的經濟、社會、宗教網絡，使得在地社區對於遣返的反彈更大，更有可能出錢出力、嘗試協助這些移民不被遣返。這些都意味著每場遣返所需要耗費的時間和資源更多，速度因而不增反減。

雖然追不上特朗普的持續喊價，但逮捕人數的確已翻倍攀高

進一步來說，遣返速度無法提升的背後，也反映了特朗普所謂的美國「移民危機」，其起因根本不是政治人物不夠積極緝捕非法移民。不然，如果單純從逮捕人數來看，特朗普政府絕對稱得上雷厲風行，移民局逮捕人數確實翻倍攀升。

特朗普上任後， 移民局逮捕人數翻倍攀高

移民局逮捕人數



資料來源：端傳媒整理自雪城大學 Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) 取得國土安全部資料



端傳媒 Initium Media

特朗普於1月下旬就任後，移民局立刻展開幾波大規模的逮捕行動，並向軍隊、國稅局等其他機關調派人力，也不再只優先針對有暴力犯罪紀錄的無證移民，而是深入移民街坊鄰里，以及民主黨執政、過去對移民有較多保護措施的多個城市。在這樣的背景下，移民官員每月逮捕的總人數屢屢突破一萬五千人，甚至一度在五月衝出兩萬人的高峰。相較於拜登執政最後一年多以來每月逮捕人數「僅僅」偶爾突破一萬人大關，可以說是翻倍成長。

值得補充的是，即使來到每月逮捕人數突破兩萬人的歷史高標，其實都仍遠遠未能達到特朗普政府對外宣稱的政策目標：原先，這個目標是每日逮捕一千人，換算每月3萬人；但到了五月下旬，即使此一目標尚未達成，特朗普政府卻加碼宣稱之後每日將逮捕三千人，換算下每月得逮捕9萬人——但喊價從不等於達標，即使在特朗普政府的鐵腕執法下，此刻政府就連這項目標「一半的一半」都還無法達成。

何況，不論是1萬人、2萬人還是3萬人、9萬人，問題都還是一樣：實際遣送離開美國的人數依然快不起來。相關單位能夠發起大量逮捕，僅僅證明了他們手上握有龐大的執法資源，但不代表這些資源已經用在最有效率、最能達成政策目標的地方。

天下第一大部門：移民執法原有經費已經相當於7個FBI

其實，能夠逮捕這麼多人的背後原因，是因為移民早已是美國聯邦執法的最大重點，執法單位所獲得的資源早就足以讓其他執法單位稱羨不已。

之所以說「能讓其他執法單位稱羨」，這個說法絕非誇示：移民已經是美國聯邦政府最重要的執法項目，其所獲得的資源動輒是任何一個其他大型執法機構的十倍、甚至更多。

2025年度移民執法單位的預算 高達290億美元，相當於7個 FBI



資料來源：國會預算辦公室

端傳媒 Initium Media

美國的移民執法主要由兩個單位共同主責：負責邊境的海關及邊境保護局（CBP），以及較為外界所知的移民及海關局（ICE），兩者業務往來高度密切。即使在特朗普政府的大而美法案通過之前，國會在財政年度2025年提供這兩個單位的預算就合計超過290億美金。這相當於7個負責聯邦犯罪偵查的FBI、9個負責總統維安的特勤局。至於菸酒槍炮管理局，其一整年的預算總合更比不上移民執法一個月的預算。

而且，這個數據已經是低估的成果：這個數據只計入專責移民執法的CBP和ICE，但在現實上，國土安全部總部也有大量的預算被用於執行移民相關業務，海岸巡防隊亦然，歷任政府也都派遣軍隊協助移民執法、特朗普上任後更是再額外增派部隊，這些金額通通沒有算入。

換個方式來看，移民執法已經是聯邦最為重要的執法項目，遠勝過毒品、槍砲、黑幫、性剝削、逃漏稅、恐怖主義、特勤維安等等業務的總和。事實上，即使再將其他執法單位計入，早在特朗普所謂的「大而美」法案之前，其他執法單位加總起來都已無法與之相提並論。

大而美法案後，執法預算每五塊就有四塊花在移民執行上

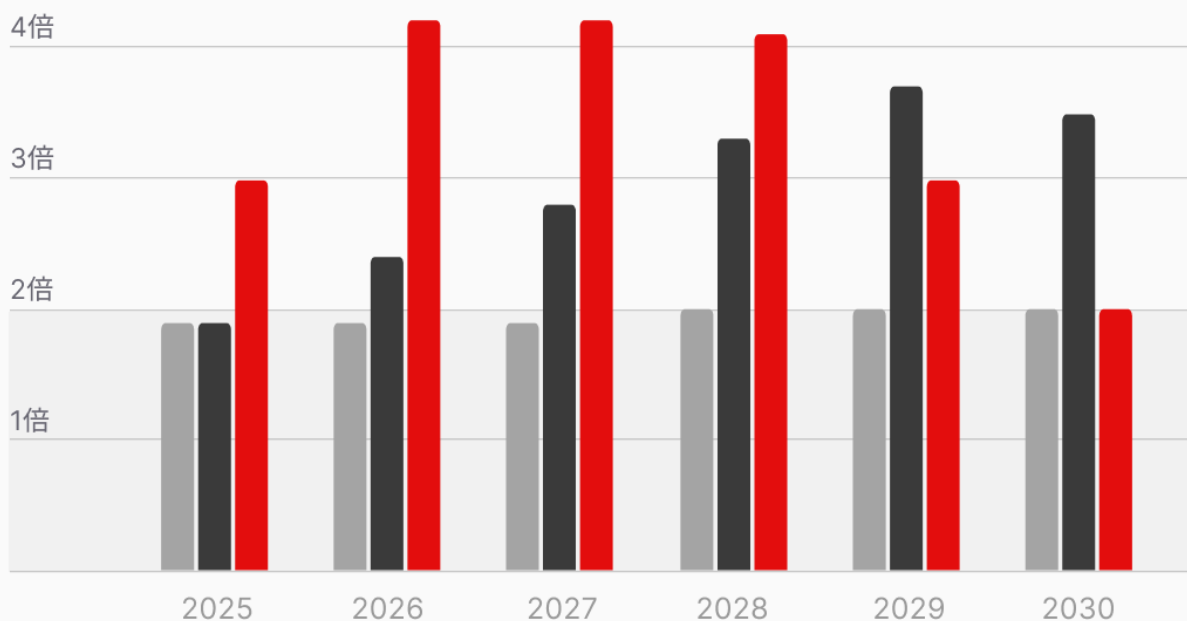
在這290億美金的基礎上，「大而美法案」還額外在未来五年為移民執法部門提供超過1,700億美金的預算。粗略計算，「大而美法案」讓移民執法部門年度可用預算驟然膨脹超過一倍——現在，移民執法部門每月的預算，將會比FBI一整年的預算還要高。這樣的成長速率在公共財政上極為罕見，更是讓原先已經相當偉大的移民執法部門更加偉大。

移民執法預算在「大而美法案」下，可能膨脹至4倍

移民執法預算原先就是「其他所有執法單位總和」的2倍，大而美法案下甚至可能膨脹到4倍

● 既有預算 ● 新預算（國會預算辦公室估計） ● 新預算（Cato Institute 估計）

移民局執法預算對上「其他所有執法單位總和」的倍數



註：圖中的國會預算辦公室屬中立無黨派，在提供給議員的報告中採取較為「穩健」的預估；鼓吹自由市場和財政摺節的 Cato Institute 則認為，更符合政治現實的推估方式是特朗普政府會立刻花掉大量的資源，以求「立竿見影」。

資料來源：國會預算辦公室、Cato Institute

端傳媒 Initium Media

即使只看原有規畫，移民執法年度預算早已是「其他所有聯邦執法單位總和」的兩倍，也就是花在執法人員上的錢，每三塊錢早已有兩塊花在移民議題上，其他諸如毒品、槍砲、黑幫、性剝削、逃漏稅、總統維安等只能分食剩下的一塊。

而在「大而美法案」額外撥款五年1,700億之下，聯邦執法預算更可能每五塊錢就有四塊花在移民議題上，其他重要的執法項目只能分食剩下的那一塊。由於國會通過的法案中只有限期五年內花完這些預算，並且區分出較大的名目（比如「邊境科技」或「拘留設施」），所以政府花錢的期程其實不受限制，既可以選擇緩步增加每年預算，也可以早早將這筆錢花完。

對此，中立無黨派的國會預算辦公室在提供給議員的報告中採取較為「穩健」的預估，假設特朗普政府將使預算緩步增加。如此一來，未來幾年移民執法年度預算將從「其他所有執法單位總和」的2倍、2.5倍成長逐步到3倍、3.5倍，已經相當驚人。

但在保守派圈內相當知名、但鼓吹自由市場和財政摺節的Cato Institute研究人員則認為特朗普政府不可能如此穩健，更符合政治現實的推估方式應是認為特朗普政府會立刻花掉大量的資源，以求「立竿見影」——反正之後的問題可以再想辦法，應該也沒有任何總統和國會敢驟然讓移民執法預算大幅回降。在這樣的預設下，他們推估特朗普政府將在2026年度就讓移民執法預算從340億翻倍成長到750億，即刻讓移民執法年度預算成為其他聯邦執法預算總和的4倍之多，也就是馬上達到「每五塊佔四塊」的歷史高檔。

誠然，民調屢屢顯示美國民眾、特別是共和黨選民相當在乎移民議題，但是，其重要性是否相當於「每五塊佔四塊」，其他從槍砲到毒品的總和則只能分食剩下的一塊錢？答案恐怕就沒有那麼肯定。



2025 2 5 47

Carlos Barria/Reuters/

逮捕人力增加一萬人，但解決行政瓶頸的法律人力只增加一百人

而且，「大而美法案」這筆鉅款，只有一部分花在解決行政瓶頸上。比如，移民局轄下的拘留所早在拜登時期就已經人滿為患，難以關進更多人，使得多數被逮捕的移民都得先被釋放。而新法案的確撥款100億美金增加拘留所的床位，其中有一大部分將用於儘快向既有的私營監獄簽約，讓更多被逮捕的無證移民可以被押進拘留所——這又能夠提升後續遣返的流程效率，其中一大主因是移民在押期間將更難和律師、親友與外界援助聯絡，因此更難為自己辯護，更可能被快速遣返。根據研究移民政策的American Immigration Council估計，大而美法案可望快速新增超過逾10萬個床位，而假使如此，移民拘留所所能容納的總人數將可能超過聯邦監獄，再度證明移民已經成為美國聯邦政府最大的執法重點。

但更多金額都只是用於其他在政治上更為顯眼的項目。舉例而言，法案提供了約300億美金讓ICE自由運用於執法人員聘僱，預計將使負責緝捕非法移民的執法人員總數從6,000人上漲到16,000人，等於成長了267%。一方面，現在的6,000名執法人員、加上從其他機構調派來的人力就能夠在各大城市不時發動突襲，並且深入各個社區，等到人數攀升至16,000人，移民執法很可能將為更加無孔不入，更常進入學校、醫院等本來鮮少執法的地區，而各種家庭破碎的場面也將更常發生，逮捕人數預計將大幅提升。

但另一方面，姑且不論移民局是否真的能夠在短時間內招募一萬名新執法人員，並且完成必需的背景檢查以及專業訓練；單從政策執行的角度來說，原先由6,000名執法人員所逮捕的非法移民都已經遣送不完，增加到16,000人恐怕也只是增加「排隊等待案件受理」的人數，讓更多家庭生活生活在「逮捕之後、結案之前」的灰色地帶之中，難以計畫自己的下一步。

而結案前的一個關鍵步驟正是讓案件經過所謂的「移民法庭」審理。而在執法人員總數將增加一萬人的同時，「大而美法案」卻只讓移民法官增加一百人。

「移民法官」這個名稱相當容易令人誤會：移民法庭的法官不是真正的法官，而是司法部的雇員，直屬於行政權，也完全沒有任期的保障，其任免完全由政府決定，實務上任何新的移民法官也都得通過「試用期」，確保政府滿意他們對移民案件的處理方式。就此而言，在現實上，移民法庭並不是司法權對行政權的監督把關，而只是行政上的法律流程，要確保遣返等決定符合規範，不是單一執法人員單方面的判斷而已。



2025 5 4

Seth Herald/Reuters/

此刻，移民法庭所累積未處理的案件已經堆積如山，累積案量已達360萬件以上，而且仍在快速成長，讓移民法官們連舊案都處理不完，根本無力應付源源不絕的新案件。在等候期間，政府無法遣返這些移民，但移民家庭也得承擔長達數年的不確定性；同時，前移民局官員也向《時代》雜誌說明，當一個案件動輒拖延三至五年，這些移民家庭也將更融入美國本土生活，讓幾年後的遣返也變得更加困難。

但特朗普政府只願意不斷增加用於查緝逮捕的能力，面對這個最無聊、甚至看起來最像是在「幫助移民」的行政環節，給予的額外資源卻相當有限，只從從700名增加到800名，這依然只會讓陳年舊案持續堆積，移民法官依然無法開始處理新的案件。

依照國會研究處（Congressional Research Service，CRS）的推估，移民法官人數若為700人，根本不可能開始解決新案件，甚至連累積尚未解決的舊案件都會快速堆積，在第二年就會增加10%、第四年更會額外累積將近20%，積案量只會越堆越高。但即使將移民法官增加到800人，舊案件還是會持續堆積，到第五年依然會成長10%，移民法庭仍會被舊案淹沒，無力開始處理新案件。

事實上，即使增聘到900人，也只能大概讓堆積的舊案數維持現狀，不要持續累加。若想要在五年內清空舊案、讓移民法官們可以專注處理新案量，國會預算辦公室推估需要將移民法官人數翻倍增加到1600人才足夠。而這個數字還是嚴重低估了眼前的挑戰：國會預算辦公室的這個分析有一項預設，是逮捕量、進案量維持穩定。假使特朗普政府持續累積雷厲風行、大量緝捕移民，系統中案量堆擠的速度只會越來越快。

大而美法案中最大的項目，依然是那道邊境牆

同理，預算中最大的一筆項目，總價近500億美金、共計佔總額三分之一，又將再度用於特朗普於第一任期念茲在茲的「邊境牆」。眾所周知，民主黨一度奚落邊境牆是個可笑又可恥的主意，拜登上任後也立即予以停建；但自從特朗普再度於移民議題方面取得上風，邊境牆又再度成為是否有心、有誠意解決移民問題的「象徵」，以至於在去年總統大選期間，民主黨候選人賀錦麗也得宣示自己將持續興建邊境牆，並將邊境牆稱為「符合常識的解方」。

然而，符合政治常識不等於符合政策現實。在政策圈的討論中，邊境牆普遍被認為是昂貴而且難以達到目標的措施：美國國會無黨派的審計部門Government Accountability Office（GAO）的報告指出興建邊境牆需要徵收大量私人土地，而政府取得土地的進度嚴重落後，在德州南部尤其如此；芝加哥大學學者投書分析，這主要是因為美國法律高度保障地主的私有財產權，即使法官最後認定

政府有權依法徵收，地主也常與政府纏訟多年，讓邊境牆這樣的大型建設不斷延宕，加上地主經常知道自已的土地不可或缺、因此常提出政府難以接受的價碼。



2025 2 5

Guillermo Arias/AFP via Getty Images

正是因此，特朗普自己在第一任期也無法成功興建邊境牆：起初，他拋出的政策目標是興建700至900英里長的邊境牆；但在現實上，特朗普政府成功在新址建立的新邊境牆至多僅有80英里。任期結束前，特朗普政府自己宣稱的數字已經完成452英里的邊境牆，但除了那80英里以外，剩下的全部都只是既有牆體的維修和維護，再度反映取得新土地有多麼困難。

更何況，這些邊境牆根本不難跨越：報導陸續指出，走線客只需要去一趟工具行、購買要價不到一百美金的鋸子就能對牆體造成足夠的破壞，讓人車可以通過；在某些區段，連鋸子都用不上，走線客只需要購買要價約5美元的梯子就有機會予以翻越。甚至，為了邊境牆修築工程而鋪設的道路，也反而幫助許多黑幫與毒販更能在邊境地區自由穿梭。

政策制定畢竟是關於選擇，而特朗普政府的選擇很清楚：比起讓移民法官人數翻倍增加、以解決堆積案件的瓶頸，特朗普政府除了選擇修築在他心中既大而美的圍牆，並且選擇投注更高昂的金額讓負責查緝的執法人員翻倍增加，藉以逮捕更多長居美國且無暴力犯罪紀錄、因此也更難遣返的移民。

相比之下，在行政上必要的種種幕後投資，則依然無法得到特朗普關愛的眼神——政治修辭與政策成果，終究不是同一件事情。在特朗普的第二任期中，更多人被捕，更多人在押，更多因為移民執法而產生的街頭衝突與政治對抗，更多移民家庭和社群將陷入嚴重的動盪與不確定性，這些都幾乎是未來數年可以確定的發展。然而，遣返的實際效率是否能夠提升，這則是完全不一樣的問題。