

# “第42条”公共卫生令存废争议凸显美国移民危机

文 / 张业亮

今年1月8日，美国总统拜登在访问墨西哥并出席北美领导人峰会途中造访了美国得克萨斯州边境城市埃尔帕索，这是拜登就任总统两年来首次造访美墨边境。自去年4月拜登政府宣布废除特朗普颁布的“第42条”公共卫生令以来，大量移民穿越边境涌入埃尔帕索，再次引发南部边境的移民危机。如何应对南部边境非法移民问题正在成为困扰拜登政府的一个难题。

## “第42条”的由来

“第42条”（Title 42）是美国疾病预防控制中心在新冠疫情大流行初期（2020年3月）颁布的一个公共卫生令，它授权美国海关和边境保护局可以不经移民法庭审理驱逐偷渡至美国的非法移民，以防止疫情在拘留场所传播。

美国南部边境非法移民问题在奥巴马执政时期开始凸显。2014年，大量来自危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯等中美洲国家的未成年人因非法越过美墨边境被关押，酿成一场移民危机。特朗普执政时期，面对美墨边境持续不断的非法移民浪潮，采取了严厉的限制措施。疫情暴发以来，特朗普政府又以防止疫情流

行为由，指示美国疾病预防控制中心颁布公共卫生令——“第42条”，作为快速驱逐南部边境非法移民的一项主要政策。尽管在2020年总统选举中，拜登为争取拉美裔选民的支持，承诺一旦当选将“建立一个更人道的移民制度”，但拜登上台一年多以来，继续以保护公共卫生安全为名实施“第42条”。直到2022年4月1日，在民主党内进步派和移民权益团体的压力下，拜登政府才颁布行政令，称将于2022年5月23日废除“第42条”。但这一计划遭到美国最高法院的紧急叫停而被迫中止。

根据美国海关和边境保护局统计，到2022年12月为止，拜登政府运用“第42条”在南部边境驱逐的非法移民人数高达240万人。这说明，尽管“第42条”只是一个公共卫生令，但它已经成为拜登政府处理南部边境持续非法移民危机的一个主要政策工具。

## “第42条”存废成为美国两党博弈的焦点

“第42条”自特朗普政府宣布后就备受争议。拜登政府宣布废除“第42条”行政令后，美国南部边境非法入境人数骤增，

每天高达7000~8000人，进一步加重了南部边境的移民危机。目前，是否废除“第42条”成为国会两党、民主党内温和派和进步派、边境州和联邦政府、主张移民权利者与反移民人士之间博弈的焦点。

一方面，拜登政府废除“第42条”的决定受到国会大多数民主党议员、特别是民主党进步派以及民权组织的欢迎。他们一直呼吁拜登政府废除该政策，指责“第42条”是“来自特朗普时期种族主义、不人道的遗物，对那些逃离本国迫害、战争、贫困、气候灾害和暴力，被迫在美国寻求避难的移民来说是毁灭性的”，是联邦政府用公共卫生条例限制移民的一个借口。他们指责非法移民没有经过审理就被驱逐或遣返违反了美国宪法规定的“适当程序”（due process）条款，拜登政府废除“第42条”是为“建立一个更人道的避难制度迈出的鼓舞人心的第一步”。

另一方面，废除“第42条”的决定遭到国会共和党人、民主党温和派和边境州的反对。国会共和党人指责废除“第42条”等于拜登政府在南部边境移民问题上“放弃职责”，将引发非法偷渡入境人员的上升，造成边境巡



2023年1月9日，来自墨西哥、委内瑞拉等中美洲国家的移民在美国驻墨西哥蒂华纳领事馆外举行抗议，要求美国当局进行移民改革，并听取他们的庇护申请。

27日颁布临时禁令，阻止拜登政府在2022年5月23日之前废除“第42条”。于是拜登政府和美国民权联盟向哥伦比亚特区巡回上诉法院提起申诉，该法院于2022年11月做出裁决，称“第42条”违反了联邦监管法，并给拜登政府五周时间，准备废除该禁令。但在“第42条”即将终止前，19个共和党主导的州向美国联邦最高法院发起紧急诉讼，要求最高法院叫停

逻辑执法资源严重不足，使正在发生的非法移民危机进一步恶化。一些民主党温和派议员和边境州的议员也公开表示反对，他们认为“‘第42条’是与疫情传播作斗争、并在南部边界控制移民流入的必要工具”，而拜登政府在毫无准备的情况下废除“第42条”，将导致移民潮和“引发边境混乱”。

日趋增加的边境非法移民使得边境州和一些城市不堪重负，招致了边境州的批评。他们指责拜登政府此举是“极其不负责任”的“荒谬的决定”，它违反了行政程序法规定的“通告和评议”程序要求，是“武断和任性的”，将对各州造成“不可弥补的伤害”，迫使各州被迫在执法、教育和健康上花更多的钱。为了表示对拜登政府的严重不

满，2022年4月以来，得克萨斯州州长格雷格·阿博特开始用巴士从边境城市向华盛顿、芝加哥和费城等民主党控制的城市运送移民。2022年圣诞夜，三辆满载移民的巴士抵达华盛顿，其中一辆停在了副总统哈里斯的官邸附近。

围绕是否废除“第42条”，以美国民权联盟（ACLU）为一方、共和党主导的州为另一方展开了一场司法大战。早在拜登政府就任之初，美国民权联盟就向联邦法院起诉，要求废除“第42条”，但该诉讼在经过数月的谈判后陷入僵局。2022年4月21日，在拜登政府宣布废除“第42条”行政令后，有20多个多数由共和党主导的州要求路易斯安那州的一个联邦法院立刻阻止拜登政府的行政令。该法院于2022年4月

执行哥伦比亚巡回上诉法院的这一裁决。美国最高法院首席法官约翰·罗伯茨颁布命令，暂时维持“第42条”不动，等待最高法院的裁决。最高法院将在今年6月前对“第42条”的存废做出裁决，在此之前，“第42条”作为美国边境的主要政策工具将继续发挥作用。

### 拜登政府采取措施应对非法移民危机

目前，如何处理美国南部边境的非法移民问题已成为拜登政府的一个难题。拜登执政以来，美国的非法移民人数由2020年的1450万人增加到2022年的1550万人，两年时间增加了100万人。非法移民在给美国带来廉价劳动力的同时，也给联邦政府带来巨大

的财政负担。2021年，美国联邦政府用于非法移民的开支为1431亿美元，比2020年增加了94亿美元。美国媒体普遍认为，废除“第42条”只能恶化美国南部边境业已严重的移民危机，加重财政负担。

为了应对移民危机，拜登政府采取了以下措施。

强调用全面的、全政府的方式应对危机。美国国土安全部长亚历杭德罗·马约卡斯称，该部已制定了一个全面的、全政府的战略来应对美墨边境非法移民人数大增带来的挑战，并据此提出了“六支柱计划”（six-pillar plan），即加强边境执法资源、提高处理效率、对非法进入美国的移民加以追究、打击蛇头、加强非盈利组织的能力和加强与国家伙伴的合作。

要求国会拨款以应对非法移民危机。在2023财年预算中要求国会拨款35亿美元，用于帮助联邦政府提高空运和陆运能力，把移民从处理中心运送到非法移民较少的地区，快速地遣送没有合法基础逗留在美国的移民，并提供资金，增加300个边界执法人员，加大对边境城市的支持。

多渠道加快边境非法移民遣送。一是在2022年10月出台一个新项目，首次把大量的委内瑞拉非法移民纳入“第42条”管辖，允许边境官员把移民驱逐到墨西哥。在此之前，由于墨西哥拒绝接受偷渡到美国的委内瑞拉非法移民，美国只能用大巴把他们从边境运送到纽约和美国其他地方，使得这些地方不堪重负。美墨经过谈判于2022年10月12日达成协定，允许美国把委内瑞

拉非法移民遣送到墨西哥。二是重启特朗普政府时期制定的“移民保护协定”（the Migrant Protection Protocols），也称“留在墨西哥”政策。该政策允许美国把移民遣送到美墨边境以等待移民听证。三是增加新的移民项目，同时对寻求避难的移民加以限制。拜登政府于今年1月5日公布了一项新政策，以“人道主义假释”的名义，将在今后两年内每月从尼加拉瓜、古巴、海地和委内瑞拉等国接收高达3万名移民，条件是来自这些国家的移民必须首先在本国申请，有美国赞助人提供经济担保，并通过审查和背景调查，且没有偷渡西南边境的企图。

呼吁全面改革美国的移民制度。拜登政府把南部边境非法移民危机的发生归咎于美国“支离破碎的移民制度”，认为要从根本上解决南部边境的非法移民问题，必须全面改革美国的移民制度，而改革移民制度只能依靠国会通过移民法的形式才能实现。

但拜登政府的上述措施必将遭到国会共和党的阻挠。边境安全是国会共和党所控制的众议院的优先议题，拜登政府应对南部边境非法移民的政策已被列入众议院的主要调查项目。无论“第42条”是否被废除，在今后较长一段时间内，美国将难以摆脱南部边境非法移民危机的困扰。<sup>[1]</sup>

（作者为清华大学中美关系研究中心高级研究员）



2023年1月10日，美国总统拜登、加拿大总理特鲁多到访墨西哥，并出席在墨西哥召开的北美领导人峰会。此次峰会重点将探讨经济、移民、气候和环境等议题。