

# “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析\*

付琴雯

【内容提要】特朗普再次执政后推出“金卡”投资移民签证计划，试图通过行政主导方式改革既有投资移民制度。该计划不仅回应了“EB-5”等传统投资移民模式下监管失效、项目风险等结构性缺陷，也在一定程度上重塑了“谁应被接纳”的移民判断标准。若该改革持续推行，资本将不再单是促进社会就业的工具，而是成为衡量移民资格的核心指标。然而，特朗普政府改革存在适法性与安全性方面的双重隐忧。一方面，通过高额投资换取居留资格，在绕过传统法律框架的同时，削弱了行政与立法权之间的宪政平衡，合法性基础相对薄弱，未来或面临司法审查挑战；另一方面，其将居留权商品化的设计模式，恐将弱化传统投资移民要求创造就业岗位的“发展主义”模式，强化移民管理体系中的不平等结构，亦可能具有全球范围内“资本竞逐身份”的制度外溢效应。同时，特朗普政府将移民治理工具化、战略化的政策取向，也值得进一步关注。

【关键词】金卡计划；投资移民制度；公民身份；移民管理；安全风险

【作者简介】付琴雯，中国人民公安大学法学院博士后（北京 邮编：100038）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2025.05.007

【中图分类号】D815；D771.2 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X  
(2025) 05-0140-25

---

\* 本文系 2024—2026 年度中国侨联课题“国际移民数据政策及其对中国海外公民的权益影响与应对研究”（项目批准号：24DZQK211）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的意见和建议，文责自负。

· 140 ·

2025 年 2 月 25 日，美国特朗普政府推出“金卡”（Gold Card）投资移民签证计划，并于 6 月 11 日上线专属申请网站。<sup>①</sup> 该计划是一项面向外国富裕阶层的付费入籍制度，申请者需支付 500 万美元并接受审查，以换取美国永久居留权乃至入籍资格。“金卡”名义上旨在替代传统的 EB-5 签证，但实质上偏离既有投资移民模式，其由行政命令直接推动、绕过国会立法的路径也引发广泛争议。尽管美国官方宣称该计划有助于经济复苏，但其法律基础、制度风险及长远影响需深入评估。

在全球投资移民制度日益常态化、各国对富裕阶层开放程度持续上升的背景下，特朗普政府以此作为优先改革对象，并同步收紧国际学生签证，强化对特定国家的签证限制。这一组合式移民政策体现出美国在国家安全、地缘政治与地缘经济多重目标下的制度考量。特朗普政府改革投资移民制度，在延续资本吸纳功能的同时，也嵌入了“国家安全例外”与“公民身份商品化”的逻辑，反映出移民治理的政治工具化趋势，对全球资本流动与移民治理格局带来潜在深远影响。

当前，学界对投资移民的研究多聚焦于经济效应与政策执行，<sup>②</sup> 较少讨论其制度安全性与战略化转向。有鉴于此，本文以特朗普政府投资移民制度改革为切入点，探讨其背后的经济动因、安全逻辑与政治意图，进而在全球治理框架下审思投资移民制度的规范边界与未来走向。

## 一 国际投资移民制度演化、核心理念及其特征

与基于出生、归化或人道主义理由获取公民身份路径，或是通过家庭团聚、雇

---

① Michael Williams and Piper Hudspeth Blackburn, “Trump Says US Will Sell 5 Million ‘Gold Card’ to Wealthy Foreigners,” CNN, February 25, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/02/25/politics/us-gold-card-foreigners-trump>; Swapna Venugopal Ramaswamy, “Trump ‘Gold Card’ Website Opens. Here’s How to Join the 5 Million Waitlist,” Yahoo, June 11, 2025, <https://www.yahoo.com/news/trump-gold-card-website-opens-005648560.html>.

② 参见杨超：《论投资移民的反腐败监管机制：问题与对策》，《刑事法评论》（集刊）2024 年第 1 期；陈初昇、赵晓阳、衣长军：《我国内地高净值人群海外移民财富流失测算及经济分析》，《中国流通经济》2023 年第 2 期；沈琳、彭冬冬：《华人移民网络与中国对外直接投资——基于“一带一路”沿线国家数据的分析》，《当代经济》2021 年第 2 期；季洁：《投资移民热潮下的弃籍税制度研究》，《南方金融》2020 年第 1 期；于剑：《美国投资移民风险与趋势分析》，《福建论坛》2012 年第 3 期；廖小健：《我国对美投资移民及发展趋势研究》，《广州社会主义学院学报》2011 年第 2 期。

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

主担保等传统移民渠道不同,投资移民制度有着明确的交易属性和可量化的经济门槛,申请人需为东道国作出明确经济贡献以换取入籍或居留资格。围绕这一属性构建的制度流程,更加注重路径清晰度和程序高效性。投资移民最初是一种边缘性制度实践,自20世纪80年代开始,其逐渐转变为许多国家移民管理制度的关键组成。由此,移民群体也日益成为国家经济政策和地缘战略的重要载体。

### (一) 核心理念: 移民准入机制的经济资本导向转变

购买公民身份的做法可追溯至古罗马时代,当时的罗马公民权赋予持有者诸多权利。<sup>①</sup> 现代投资移民制度则始于20世纪80年代,一些小国为刺激经济,通过出售公民身份吸引资本,这种做法可以看作投资入籍制度的雏形。<sup>②</sup> 加勒比地区、南太平洋和南美洲的一些国家最早推行“护照销售”计划,而美国、加拿大等大国更倾向于采用“投资居留”模式,体现其在授予国籍上的审慎立场。进入21世纪,投资移民逐步制度化并向全球扩展,主要分为投资入籍(citizenship by investment, CBI)与投资居留(residency by investment, RBI)两种类型。此外,一些国家通过双边协定提供替代性投资路径,如墨西哥富人倾向于利用《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement)<sup>③</sup> 获取美国居留权,而非依赖烦琐昂贵的EB-5签证。<sup>④</sup> 如今,全球已有八十多个国家实施某种形式的投资移民政策,该制度已成为常规的国家移民工具。<sup>⑤</sup>

然而,国际社会尚未对投资移民制度形成明确且统一的定义。非政府组织投资移民理事会(Investment Migration Council)认为,投资移民制度是一种合法移民形式,主权国家通过立法,允许个人以投资换取居留权或公民身份,属于经济资本

---

① Prabhu Balakrishnan, “History of Economic Citizenship by Investment,” Citizenship by Investment News, September 10, 2018, <https://citizenshipbyinvestment.news/index.php/2018/09/10/history-of-economic-citizenship-by-investment-programs/>.

② Madeleine Sumption and Kate Hooper, “The Golden Visa: ‘Selling Citizenship’ to Investors,” Migration Policy Institute, December 18, 2013, <https://www.migrationpolicy.org/article/golden-visa-selling-citizenship-investors>.

③ 2018年12月,美国、墨西哥与加拿大三国签署《美墨加三国协议》(The United States-Mexico-Canada Agreement),以取代1992年缔结并于1994年正式生效的《北美自由贸易协定》。

④ Kristin Surak, “The Misuse of Citizenship and Residence by Investment: Going Beyond the FATF/OECD Report to Assess Key Risks,” LSE Department of Social Policy Working Paper, February 24, 2024, <https://www.lse.ac.uk/social-policy/Assets/Documents/PDF/working-paper-series/WPS-02-24-Kristin-Surak.pdf>.

⑤ “Investment Migration Countries,” Get Golden Visa, April 7, 2025, <https://getgoldenvisa.com/investment-migration-countries>.

导向型制度。<sup>①</sup> 基于上述概念，投资移民制度展现出与传统居留和入籍路径截然不同的特质。首先，投资移民制度突破了传统移民入境标准的限制。传统移民制度通常以居住时长、文化融入等社会资本作为主要标准，而投资移民制度则以经济贡献替代这些要求，允许个人通过经济资本快速获得居留权或公民身份，而无需长期居留。<sup>②</sup> 其次，投资移民制度推动了传统移民居留筛查标准的迭代。传统移民制度侧重于居住时长、社会融入及同化程度等标准，相比之下，投资移民制度以其简洁高效的流程，并往往豁免语言要求、居住时长等条件，更有效地吸引了高净值人士的关注与青睐。<sup>③</sup> 从这一角度看，投资移民制度在一定程度上更新了传统移民居留或入籍制度的程序性和实质性标准。

## （二）制度本质：国家移民战略分化与公民身份价值重塑

投资移民制度在全球范围内呈现出一定制度分化，反映了各国根据其经济实力、治理能力与地缘定位所采取的差异性调节路径。<sup>④</sup> 对于中小国家，特别是“全球南方”国家而言，投资移民制度主要作为一种经济型制度，其核心目标是将公民身份转化为可计量的商品，通过“护照经济”等来吸引外资，成为弥补国家财政赤字与增加外汇收入的重要手段。而对于北方国家，尤其是制度能力更强的大国而言，该制度则更多体现为一种筛选型制度，通常通过设定较高的投资门槛、居住年限以及监管审查等制度手段，实现对公民身份的间接赋予，从而维持其对国家移民治理体系的主权控制。尤其是，最发达的国家具备在安全与经济双重维度上设置移民壁垒的能力优势，从而能够将移民跨国流动纳入国家利益的战略性考量之中。<sup>⑤</sup>

可见，投资移民制度是不同国家能力结构与政治目标交织之下形成的分层化制

① “Understanding Citizenship and Residence by Investment,” Investment Migration Council, July 2020, [https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/Industry-Explainer-A3-3gate\\_web.pdf](https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/Industry-Explainer-A3-3gate_web.pdf).

② Khurram Akhtar, “CBI/RBI Schemes: Opportunities, Risks and the Need for AML Compliance,” *Forbes*, January 6, 2025, <https://www.forbes.com/councils/forbesbusinesscouncil/2025/01/06/cbirbi-schemes-opportunities-risks-and-the-need-for-aml-compliance/>.

③ 高净值人士（High-Net-Worth Individual, HNWI）一般是指在扣除负债后拥有至少 100 万美元流动金融资产的人。截至 2023 年，北美地区高净值人士的数量已达创纪录的 790 万人。由于各国投资移民制度对投资移民的门槛要求各不相同，不同国家、地区和金融机构对接受高净值人士的界定标准也并非是一致的。参见 Adam Hayes, “High-Net-Worth Individual (HNWI): Criteria and Example,” Investopedia, April 2, 2025, <https://www.investopedia.com/terms/h/hnwi.asp>.

④ Kristin Surak, *The Golden Passport: Global Mobility for Millionaires*, Cambridge: Harvard University Press, 2023, pp. 1-27.

⑤ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006.

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

度体系（参见图1）。这种分层不仅体现于制度设计的差异，也深刻影响了公民身份的意涵与获取方式。公民身份的商品化意味着，传统上由国家独占赋予的身份权利，正逐渐转化为一种可交易的稀缺资源。在这一过程中，国家不仅是制度的设计者，也作为利益博弈者参与市场调节，通过政策制定与调整吸引特定投资群体。然而，当国家将公民身份等主权性权利纳入市场交易体系时，国家就不仅是相关市场规则的制定者，也是该类“商品”的唯一合法供给者。由此，相关市场参与者在获取此类商品时，不仅关注制度安排的合法性，也关注国家本身的信任度。这也挑战了传统上将公民身份视为不可商品化的理论假设。<sup>①</sup>在此背景下，主权国家面临双重挑战：一方面，既要维护国家移民管理法律制度的正当性与合法性；另一方面，又须在制度开放与国家安全风险管控之间寻求平衡。

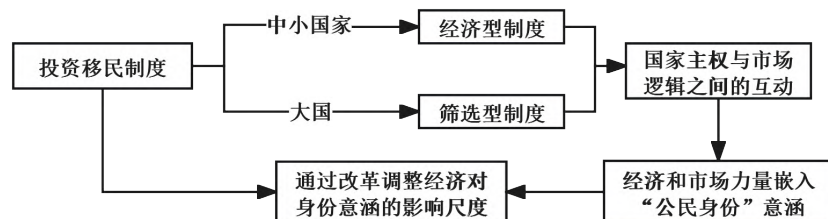


图1 现代国家投资移民制度的基本概念和制度本质

资料来源：作者自制。

在投资移民制度迅速扩展的背景下，国家对公民身份意涵的垄断受到挑战。经济资本逻辑渗入国家成员资格的制度建构，打破了身份价值的稳定性与确定性。传统上，公民身份由国家主权赋予，具有排他性与不可转让性。然而，随着越来越多中小国家将公民身份作为商品投放全球市场，成员资格正从政治归属关系转化为基于经济资本的交易性资源，进而带来双重不确定性。一方面，若公民身份授予国的权利兑现不足，该身份可能面临“贬值”风险；另一方面，国际社会排斥“黄金签证”“投资入籍”等现象增加，限制了其身份的跨国承认效力。这表明公民身份的意涵正逐步脱离单一国家授予的范式，转而受到多边政治的共同制约。国家成员资格不再是国家主权的独享权利，而是多方博弈的结果。这种以经济贡献为准入的制

<sup>①</sup> Kristin Surak, “Marketizing Sovereign Prerogatives: How to Sell Citizenship,” *European Journal of Sociology*, Vol. 62, No. 2, 2021.



度逻辑，正在重构“谁能进入国家”与“谁有资格成为国家一员”的尺度边界，映射出主权与市场逻辑交织的全球移民治理趋势。

## 二 美国投资移民制度的逻辑建构与新近改革调整

美国投资移民制度的发展并非一蹴而就，而是在特定历史语境中调整与演化的结果。该制度设计初期侧重经济功能，近年来则随着全球资本流动与国家安全议题升温，逐步嵌入地缘政治与国家治理逻辑，呈现出由单一移民机制向复合型战略工具的转变趋势。

### （一）制度建构逻辑：从引资功能到战略工具的演变

长期以来，美国投资移民项目利用率偏低。<sup>①</sup> 2008 年金融危机后，这一趋势发生逆转，投资移民制度的经济调节功能明显增强，并推动中高技术人才的引入便利化。近年来政策走向亦显示，该制度日益嵌入全球经济竞争、人才竞夺与安全博弈的框架之中。

#### 1. 经济调节功能的持续强化

美国作为全球最大的移民目的国，其投资移民制度的人口与资本吸引力均居全球首位。<sup>②</sup> 其中 EB-5 投资移民计划（EB-5 Immigrant Investor Program）最具代表性。该计划在吸纳外资和吸引人才方面效果显著。

美国投资移民制度设立的初衷，旨在通过吸引外国资本和创业人才提振国内经济、创造就业机会。其制度逻辑在经济周期性动荡与结构性调整阶段表现得尤为明显。20 世纪 70 年代至 80 年代初，美国深陷“滞胀”困境，石油危机叠加扩张性货币政策，导致高通胀与高失业并存。为遏制通胀，美联储从 1979 年起大幅加息。<sup>③</sup> 尽管通胀有所缓解，但也引发 1980 年至 1982 年间严重的经济衰退与失业高企。<sup>④</sup> 与此同时，制造业外迁和去工业化趋势导致中西部等传统工业区经济

---

① T. Alexander Aleinikoff et al, *Immigration and Citizenship: Process and Policy* (Ninth Edition), Saint Paul: West Academic Publishing, 2020, p. 181.

② Jennifer M. Roscoe, “The Changing Landscape of Immigrant Investment Programs,” CRS Report, October 25, 2019, [https://www.congress.gov/crs\\_external\\_products/IF/PDF/IF11344/IF11344.3.pdf](https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11344/IF11344.3.pdf).

③ Bill Medley, “Volcker’s Announcement of Anti-Inflation Measures,” Federal Reserve History, November 22, 2013, <https://www.federalreservehistory.org/essays/anti-inflation-measures>.

④ Kimberly Amadeo, *Beyond the Great Recession: What Happened and How to Prosper*, New York: World Money Watch, 2010, p. 10.

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

凋敝。在不扩大财政支出的前提下,美国政府开始寻求替代性经济调节工具。1990年,美国国会颁布《移民法案》(*Immigration Act of 1990*),在《移民与国籍法》(*Immigration and Nationality Act, INA*)框架下创设EB-5投资移民试点计划,要求投资方提供一定额度的资本投入,并创造不少于10个全职工作岗位,从而实现以资本撬动就业的政策目标。<sup>①</sup>从制度结构上看,EB-5的设立标志着美国移民制度从传统身份属性导向,向以资本和就业贡献为核心的经济绩效导向转型。这不仅反映出美国移民法对国内经济问题的回应能力,也为投资移民制度后续改革奠定了制度基础。

### 2. 公民身份制度的市场化与战略化

美国投资移民制度的演进与其更深层次的移民治理战略转型密切相关,这一转型强调经济适用性、全球竞争力以及对资本与人才的吸引能力。1990年《移民法案》创制了以EB-5为代表的投资移民制度,系统性重构了美国移民法体系,标志着美国移民制度向“经济理性化”与“战略筛选性”的方向转型。该法案设立了以家庭团聚、就业和多样性为三大支柱的签证结构,在维持人道主义考量的同时,强化了对经济贡献的要求。<sup>②</sup>EB-5计划作为就业类移民的一种子类别,被纳入该法律架构,进一步体现了美国将资本与就业能力作为移民筛选标准的导向转变。<sup>③</sup>通过引入最低投资额与就业岗位创造要求,美国在法律层面确立了基于市场逻辑的移民筛选机制。这不仅意味着国家对移民身份赋予方式的制度重构,也反映出美国对公民身份功能定位的深度调整。

从宏观制度逻辑来看,1990年《移民法案》拓宽了国家对经济移民贡献的认定范围,推动移民制度从以家庭关系为中心的身份分配模式,转向更具经济实用性与技能评价导向的“择优筛选”模式。<sup>④</sup>这一转变正是全球移民治理中“市场化身

---

① “EB-5 Immigrant Investor Program Modernization,” *Federal Register*, January 13, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/13/2017-00447/eb-5-immigrant-investor-program-modernization>.

② Warren R. Leiden and David L. Neal, “Highlights of the U.S. Immigration Act of 1990,” *Fordham International Law Journal*, Vol. 14, No. 1, 1990, p. 329.

③ *S.358-Immigration Act of 1990*, U.S. Congress, November 29, 1990, <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358>.

④ Muzaffar Chishti and Stephen Yale-Loehr, “The Immigration Act of 1990: Unfinished Business a Quarter-Century Later,” *Migration Policy Institute*, July 2016, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act_2016_FINAL.pdf).

份制度”兴起的重要体现，亦契合美国自身全球资本与人才枢纽的战略定位。在移民制度中将人才、就业和投资等要素整合，反映出美国在全球竞争中提升自身制度吸引力的战略意图。可以说，美国较早且系统地认识到，移民不是单纯的人口流动现象，而是全球资本与劳动力的再配置。

### 3. 高技能人才引入的制度便利化

近年来，美国战略界普遍认为，移民在国家经济安全体系中扮演着不可或缺的角色，移民政策已成为解决关键人才短缺问题的重要手段。<sup>①</sup> 与一些将居留权或公民身份直接作为可售商品的中小国家不同，美国展现出更为复杂和精细的投资移民制度构造，强调资本引入与高技能人才筛选的战略融合。

首先，美国投资移民制度体现了其深层次的地缘经济考量。通过引导资本流入，激励本土发展资本密集型与知识密集型产业，美国实现了传统低技能劳动力市场的替代效应。从全球移民治理的角度看，投资移民主要面向两类群体：高技能人才与高净值个人，这两类群体在现实中往往重叠。与 H-1B、O 类签证等传统的职业移民路径相比，投资移民通常对申请者语言能力、学历背景及居住年限要求较低，程序更简便。<sup>②</sup> 许多具备专业能力或企业背景的申请入选择以投资移民的方式获取美国身份，以寻求更完善的法律保障，从而保证资产安全与跨境流动自由。此种语境下，投资移民制度模糊了“资本型移民”与“技能型移民”的边界。一方面，虽然 EB-5 计划不以技能作为正式筛选标准，但其现实申请入构成往往高度重叠于企业家或高技术人士。这种“非明示筛选”强化了投资移民在吸引优质移民群体方面的战略价值。另一方面，投资移民确实具有一定的正向“诱导效应”，在吸引外国资本、振兴衰落地区、促进产业转型等方面发挥了重要作用。<sup>③</sup> 因此，尽管与其他移民群体相比，投资移民群体的绝对数量较小，但后者产生的经济和政策效应却不成

---

① Thibault Denamiel et al, “Immigration Policy Solutions to Shortages in Critical Sectors of the U.S. Economy,” Center for Strategic and International Studies, November 25, 2024, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-11/241125\\_Denamiel\\_Immigration\\_Policy.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-11/241125_Denamiel_Immigration_Policy.pdf).

② “Green Card for Employment-Based Immigrants,” USCIS, April 8, 2025, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-employment-based-immigrants>.

③ “Estimating the Investment and Job Creation Impact of the EB-5 Program,” U.S. Department of Commerce, January 10, 2017, [https://www.commerce.gov/sites/default/files/migrated/reports/estimating-the-investment-and-job-creation-impact-of-the-eb-5-program\\_0.pdf](https://www.commerce.gov/sites/default/files/migrated/reports/estimating-the-investment-and-job-creation-impact-of-the-eb-5-program_0.pdf).



## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

比例地更为巨大。<sup>①</sup>

其次，投资移民制度也体现了外国直接投资（FDI）与高技能人才流动之间的双向互动机制。一方面，高技能移民往往通过侨民网络、知识外溢与商业联系等外部性效应，有效降低跨国交易成本，从而间接促进跨国资本流动。<sup>②</sup> 特别是在科技、金融等领域，高技能侨民更能在原籍国与东道国之间搭建起沟通桥梁，间接提升投资项目的可信度与可持续性。<sup>③</sup> 另一方面，与之形成对比的是，低技能移民的持续性外流，则往往被视为地区经济结构失衡或社会不稳定的信号，可能削弱外资的长期信心。<sup>④</sup> 在此背景下，美国投资移民制度在设计上倾向于吸引能够同时带来“高技能”与“高资本”的复合型群体，通过优质人力资本与资本投入的协同相应，增强国家经济竞争力与全球影响力。例如，美国通过多边经济安排间接调节移民流动与资本投向。尽管原《北美自由贸易协定》并未设置直接的移民条款，但美国在协议框架下推动墨西哥发展出口导向型制造业，其一大隐性目标即在于缓解低技能劳动力外流所带来的“南北向”移民压力。<sup>⑤</sup> 这一做法体现出美国以经济政策服务移民治理的间接路径，也显示出投资移民制度的战略延伸特征。在制度操作层面，美国通过差异化行业政策拓展 EB-5 计划的适用范围。传统上，EB-5 投资集中于基础设施和房地产等资本密集型领域，近年来，该计划逐渐扩展至生物技术、

---

① Andrés Solimano, “Investment Migration, Economic Development and the UN Sustainable Development Goals,” Investment Migration Council, October 2020, p. 2, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-Report-Investment-Migration-Economic-Development-and-the-UN-Sustainable-Development-Goals-EBOOK.pdf>.

② Akinori Tomohara, “Does Immigration Crowd out Foreign Direct Investment Inflows? Tradeoff Between Contemporaneous FDI-Immigration Substitution and Ethnic Network Externalities,” *Economic Modelling*, Vol. 64, 2017.

③ Maurice Kugler, Oren Levintal and Hillel Rapoport, “Migration and Cross-Border Financial Flows,” World Bank Policy Research Working Paper, April 2017, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/586241493123886865/pdf/WPS8034.pdf>.

④ Thomas Cottier and Anirudh Shingal, “Migration, International Trade and Foreign Direct Investment in the Twenty-First Century: Towards a New Common Concern of Humankind,” IOM, 2021, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/Migration\\_International\\_Trade\\_and\\_Foreign\\_Direct\\_Investment.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/Migration_International_Trade_and_Foreign_Direct_Investment.pdf).

⑤ M. Angeles Villarreal, “U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications,” CRS Report, June 25, 2020, <https://www.congress.gov/crs-product/RL32934>.

清洁能源等知识密集型产业，<sup>①</sup> 凸显其制度工具属性的持续演化特征。截至 2023 年，超过 85% 的 EB-5 投资申请集中于“目标就业区”（targeted employment areas），<sup>②</sup> 显示出美国利用投资移民制度引导资本向经济边缘区域流动、实现地区发展再平衡的政策意图。这种制度设计不仅服务于国家内部的发展战略，也具备应对“南北向”移民压力与地缘政治不稳定风险的潜在功能。

## （二）特朗普改革动因：从经济导向到安全嵌入

在重申“美国优先”（America First）的背景下，特朗普政府对以 EB-5 计划为代表的传统投资移民制度进行了调整，推行更加强调经济导向的“金卡”计划，其目的是将国家安全议程引入投资移民政策，使金融资本竞争、国家安全导向与地缘政治博弈在投资移民方面呈现深度耦合态势。

### 1. 经济优先：经济民族主义与资本竞争驱动的制度转型

有学者指出，为了维系繁荣、保住优势地位，美国移民政策明显向技术移民倾斜，维护国家安全的主要任务被具象化为经济安全护持，移民—经济安全联结应运而生。<sup>③</sup> 特朗普政府“金卡”计划不仅是对移民制度的技术性修订，更体现了其将移民制度嵌入国家经济安全战略，借此强化对全球金融资本的主权治理能力。

一方面，该计划旨在回应国内财政赤字与国际资本竞争的双重压力。特朗普曾声称，若能售出 1 000 万张“金卡”，可带来高达 50 万亿美元的财政收益。<sup>④</sup> 虽然数据存在夸张成分，但已体现出经济民族主义的核心制度逻辑。经济民族主义强调经济政策服务于国家整体利益，因此往往伴随对战略产业保护及资本甄别机制的

---

① “Bright Green Announces Plans to Raise \$500 Million Under EB-5 Capital Program,” Greenstock News, February 1, 2023, <https://greenstocknews.com/news/nasdaq/bgxx/bright-green-announces-plans-to-raise-500-million-under-eb-5-capital-program>; “Which U.S. States Are Best for EB5 Investment Projects?” *Passage Immigration Law*, March 12, 2025, <https://www.passage.law/blog/best-us-states-for-eb5-investors/>.

② “目标就业区”是指投资时农村地区或失业率至少是全国平均失业率 150% 的地区。参见 *Immigration Act of 1990*, Department of Justice, <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2009/03/04/IMMACT1990.pdf>.

③ 王聪悦：《国家安全视域下的美国移民治理安全化转向》，《国家安全研究》2024 年第 4 期，第 94 页。

④ Aimee Picchi, “Trump Proposes Offering 5 Million ‘Gold Card’ to Wealthy Immigrants. Here’s How It Would Work,” CBS News, March 5, 2025, <https://www.cbsnews.com/news/trump-gold-card-eb5-visa-5-million-immigration-oligarch-cbs-news-explains/>.

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

强化。<sup>①</sup> 特朗普第一任期时强化了“经济安全即国家安全”的政策理念。<sup>②</sup> 维护经济安全的法律工具亦被运用到移民管控之中。例如，2019年5月30日，特朗普宣布计划动用《国际紧急经济权力法》（*The International Emergency Economic Powers Act*），对所有自墨西哥进口的商品征收并逐步提高5%的关税，直至“墨西哥采取有效措施缓解非法移民危机”。<sup>③</sup> 2025年特朗普重掌政权后，经济民族主义被进一步确立为优先原则之一。可见，对移民制度进行功能边界的重塑，成为其实现经济与安全优先战略目标的关键举措。

另一方面，对EB-5计划的深度不信任亦是促成改革的重要动因。投资移民能否真正助益本国经济，关键在于其审核与监管机制的严密程度。<sup>④</sup> 尽管EB-5计划旨在通过吸引外资促进经济增长并创造就业，但现实中却频频暴露出监管乏力、欺诈滥用及国家安全风险等问题。<sup>⑤</sup> 2017年，美国公民与移民服务局（U.S. Citizenship and Immigration Service，以下简称USCIS）在一项内部评估中指出，EB-5计划体系在安全审查和合规监管方面存在重大漏洞，部分案件涉及恐怖主义、经济间谍及敏感技术外流。<sup>⑥</sup> 例如，同年11月，一名律师通过虚构EB-5计划非法募集超过5000万美元，资金被挪用于私人购房等非合规用途。<sup>⑦</sup> 为回应外界对制度滥用的关切，USCIS于2024年7月更新其《政策手册》，为《移民与国籍法》中新引入的诚信条款提供具体操作指引。文件明确，区域中心、新商业企业（NCEs）、就业创造实体（JCEs）及EB-5投资者如违反规定，将承担相应法律责任。这些实

---

① 杨卫东、黄雪敏：《从经济自由主义到经济民族主义——基于能力与意愿视角的美国贸易政策分析》，《美国研究》2024年第4期，第48页。

② 刘飞涛：《拜登经济民族主义：形态、根源及影响》，《国际问题研究》2023年第4期，第100页。

③ Christopher A. Casey and Jennifer K. Elsea, “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” CRS Report, January 30, 2024, [https://www.congress.gov/crs\\_external\\_products/R/PDF/R45618/R45618.15.pdf](https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45618/R45618.15.pdf).

④ 杨超：《投资移民法律制度研究——以境外追逃追赃为视角》，中国政法大学出版社2021年版，第6页。

⑤ “Immigrant Investor Program: Opportunities Exist to Improve Fraud and National Security Risk Monitoring,” GAO, March 2023, <https://www.gao.gov/assets/820/818707.pdf>.

⑥ “Hearing on ‘Citizenship for Sale: Oversight of the EB-5 Investor Visa Program’ before the Senate Committee on the Judiciary on June 19, 2018,” USCIS, June 19, 2018, <https://www.uscis.gov/tools/resources-for-congress/testimonies/hearing-on-citizenship-for-sale-oversight-of-the-eb-5-investor-visa-program-before-the-senate>.

⑦ “Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes,” FATF, November 2023, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Misuse-CBI-RBI-Programmes.pdf.coredownload.pdf>.

体作为 EB-5 制度运行的关键支点，须经 USCIS 批准并履行项目监管与就业报告义务。<sup>①</sup> 相比之下，“金卡”计划则通过制度设计上的“去复杂化”，意图规避 EB-5 所暴露的结构性弊病。“金卡”计划提高最低投资门槛至 500 万美元，大幅简化程序性要求，尤其是取消就业创造的义务。“金卡”模式脱离产业引导和区域发展的传统目标，强调“资金换身份”的效率与便利，凸显了制度改革背后的风险过滤逻辑，如对高净值资本的优先吸纳，以及对制度可控性与安全边界的高度关注。

## 2. 安全护持：“资本优先”与“人才筛选”的双轨治理逻辑

特朗普政府在推出“金卡”计划的同时收紧国际学生签证政策。在移民政策上的“一放一收”，体现了“国家安全例外”导向的移民筛选机制。在这一逻辑导向下，资本被视为低风险、可控、非意识形态的优质资源，而特定国家的高技能人才则因潜在的战略敏感性，被纳入国家安全例外的治理范围。这种差异化赋予资本和人才不同的政策待遇，表明其在移民治理中更多地考虑国家主权与安全因素。

特朗普政府“金卡”计划使资本愈发成为低政治摩擦的移民路径。在国家安全治理框架下，资本因其可预测性和去政治化特性而被信任。与之形成对比的是，国际学生和科研人员，尤其是来自特定国家的科学、技术、工程和数学人才（STEM），逐渐被视为技术外流与地缘政治竞争的潜在风险来源。这一制度分化反映了美国在安全话语主导下改变移民筛选机制的趋势。近年来移民问题等非传统安全“过度安全化”和“超安全化”，并呈现出高政治属性。<sup>②</sup> 2020 年 5 月，特朗普发布第 10043 号总统令，将中国留学生和科研人员污名化为“国家安全威胁”，强化中国科研人员签证限制与联动性审查机制。<sup>③</sup> 2025 年 5 月，其更是针对中国留学生进行“无差别撤签”。<sup>④</sup> 在此背景下，“金卡”计划与留学生签证限制、打击非法移民等其他移民政策一道，构建出一种基于安全风险分层的移民治理逻辑（参见图 2）。

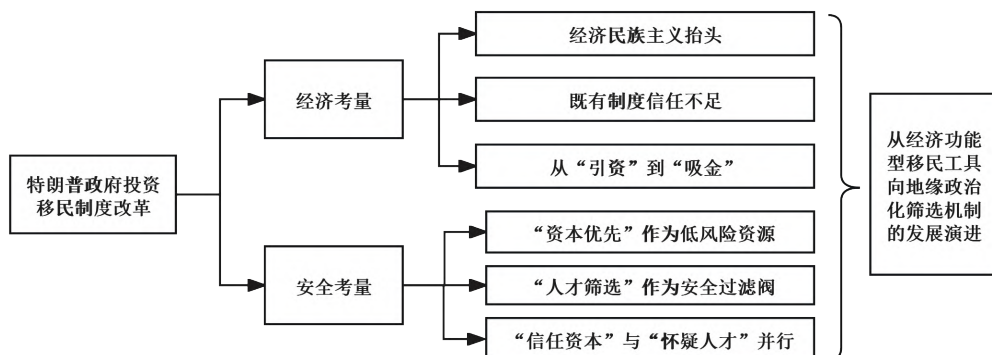
---

① Kirsten Crovello and Jennifer Hermansky, “What Investors Need to Know about Immigration Services’ Updated Policy Manual on EB-5 Entities,” Reuters, September 20, 2024, <https://www.reuters.com/legal/legalindustry/what-investors-need-know-about-immigration-services-updated-policy-manual-cb-5-2024-09-20/>.

② 李涛：《非传统安全基础理论框架多维考察》，《国际安全研究》2025 年第 4 期，第 41 页。

③ “Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People’s Republic of China,” Federal Register, May 29, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/04/2020-12217/suspension-of-entry-as-nonimmigrants-of-certain-students-and-researchers-from-the-peoples-republic>.

④ “Denying Visas to Chinese Students Could Backfire on America,” *The New York Times*, May 30, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/05/30/business/china-student-visas-trump.html>.



资料来源：作者自制。

### 三 特朗普政府“金卡”计划的适法困境与安全风险

特朗普政府“金卡”计划既受国内法律刚性约束，又潜藏多重地缘战略挑战。该制度因绕过国会立法权而陷入合法性困境，替代现行制度的可行性不足，改革空间极为有限；同时，该制度可能加剧经济风险和政策不确定性，强化战略遏制倾向并引发移民伦理争议。

#### （一）适法性审查：投资移民改革构想对美国宪政的多重挑战

“金卡”计划本质上是一场移民立法、执法和司法的权力僭越。该计划试图绕过国会立法程序，以行政命令单方面取代既有移民制度，因而缺乏合法性基础，或将面临若干法律挑战。

##### 1. 挑战国会立法权与行政限权的制度边界

美国国会拥有立法权，行政机构虽可提出政策并负责执行，但必须在国会授权范围内行使职权，受制于宪法确立的权力边界。根据《美利坚合众国宪法》第1条第8款，国会拥有制定“必要且适当”的法律，以落实联邦政府的职权。<sup>①</sup> 尽管该条款未明确提及移民，但其中关于归化、公民身份、对外事务及对外贸易的规定，已为移民立法提供了宪法基础。<sup>②</sup> 国土安全部等行政机构虽然在执行移民法时拥有

<sup>①</sup> “Section 8: Powers of Congress,” in *The United States Constitution*, National Constitution Center, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text>.

<sup>②</sup> “ArtI.S8.C18.8.1 Overview of Congress’s Immigration Powers,” [https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S8-C18-8-1/ALDE\\_00001255/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S8-C18-8-1/ALDE_00001255/).



相当的自由裁量权，但其权力根基依然来源于国会立法授权。在判例法层面，美国最高法院长期确立并强化了国会在移民事务上的“全权”（Plenary Powers）。早在 1889 年的“柴昌平诉美国案”（*Chae Chan Ping v. United States*，即“排华案”）中，法院即裁定，国会有权废除此前立法所赋予的“返美权”，并阻止已持有有效文件的华人劳工重返美国。原告主张其“返美证明”构成受宪法保障的契约，但法院认为，移民立法属于国家自我保护与外交政策的范畴，属于国会“代表国家意志”行使的主权行为，不受司法审查。<sup>①</sup> 该案确立了国会在外国人入境与驱逐问题上的高度裁量权，也反映出司法机关对歧视性移民政策的纵容与对国会立法权的极端尊重。然而，国会权力并非无限。在 2001 年“扎德维达斯诉戴维斯案”（*Zadvydas v. Davis*）中，美国最高法院强调，在没有明确遣返前景的情况下对非公民实施无限期拘留，可能违反宪法第五修正案所规定的正当程序保障。<sup>②</sup> 可见，相关正当程序或平等保护条款限制了政府部门对已经合法入境或在美国居留的个人随意采取行动。

值得注意的是，近年来美国司法机构对移民事务行政权的尊重呈增强态势，在国家安全相关事务中尤为明显。例如，在 2018 年“特朗普诉夏威夷案”（*Trump v. Hawaii*）中，最高法院认可总统有权基于国家安全理由限制特定国家公民入境。<sup>③</sup> 尽管如此，该趋势仍然是在宪法框架下的延展。美国移民制度的改革始终须在宪法设定的权力分立格局下进行。国会作为移民立法的核心机关，其权威虽在实践中受到行政权扩张的挑战，但其主导地位未被根本动摇。任何由行政机构主导的移民改革倡议，均不可逾越国会所设立的法律框架。

## 2. 作为 EB-5 计划替代路径的制度可行性不足

尽管特朗普政府企图以“金卡”计划替代现行 EB-5 投资移民制度，但从法律依据、制度设计与实践前景看，该计划的可行性有限。首先，该计划缺乏明确的法

① “*Chae Chan Ping v. United States* (1889) (Aka the Chinese Exclusion Case),” Immigration History, <https://immigrationhistory.org/item/chae-chan-ping-v-united-states-1889-aka-the-chinese-exclusion-case/>; Sam Erman, “Status Manipulation in *Chae Chan Ping v. United States*,” *Michigan Law Review*, Vol. 121, No. 6, 2023, p. 1095.

② “*Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678 (2001),” June 28, 2001, p. 680, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/678/case.pdf>; Jane C. Kim, “Nonrefoulement Under the Convention Against Torture: How U.S. Allowances for Diplomatic Assurances Contravene Treaty Obligations and Federal Law,” *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 32, No. 3, 2007.

③ “17-965 *Trump v. Hawaii* (06/26/2018),” Supreme Court of the United States, June 26, 2018, [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965\\_h315.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf).

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

律基础,无法绕过国会授权的移民立法体系。EB-5 计划于 1990 年经国会立法设立,并在 2022 年通过《EB-5 改革与诚信法案》(*EB-5 Reform and Integrity Act*)进一步延长与修订,其合法性与稳定性均根植于立法程序。此外,根据美国移民法的“祖父条款”(Grandfathering Provision),在政策调整前提交的 EB-5 申请仍享有法律保障。<sup>①</sup>“金卡”计划未经过国会立法程序,试图通过行政命令设立快速入籍机制,实质上挑战了国会对签证类别、配额及入籍规则的排他性立法权。在现行宪法架构下,行政权力无法单方面赋予外国人等同于“绿卡”或公民身份的权利。历史经验亦表明,脱离国会支持的移民政策普遍缺乏稳定性。例如,2012 年,奥巴马政府推出的“童年入境暂缓遣返计划”(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)秉持良好初衷,<sup>②</sup>却因未获国会授权而屡遭法律挑战。<sup>③</sup>又如,2017 年,特朗普政府推出的“阻止外国恐怖分子入境美国”行政命令(*Prevent Foreign Terrorists from Entering the United States*, 亦称“禁穆令”),亦经历司法反复。即便最终通过修订获得合法性,但也显示出行政措施在缺乏立法支撑时,面临实施阻力与合法性争议。<sup>④</sup>此类案例表明,依赖总统行政权力推行移民政策,极易在政权更迭或司法审查中遭遇挫败,具有制度脆弱性。

其次,从制度设计角度看,“金卡”计划不仅未在治理逻辑上优于 EB-5,反而表现出显著退化。虽然 EB-5 计划在监管和效率上并非无懈可击,但其强调“投资金额”与“创造就业”之间的紧密联动,体现出“以投资促发展”的核心逻辑。相比之下,“金卡”计划提高投资额门槛、取消创造就业的要求,使移民投资脱离经济刺激功能,演变为纯粹的身份交换机制。此外,该计划缺乏配套实施细则与监督体系,增加了滥用与欺诈风险,削弱了其政策合法性与操作透明度。更深层次地

---

① David J. Bier, “Trump’s Gold Card Plan Has Benefits but Legal and Practical Obstacles,” Cato Institute, February 26, 2025, <https://www.cato.org/blog/trumps-gold-card-plan-has-benefits-legal-practical-obstacles>.

② “Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA): An Overview,” American Immigration Council, September 30, 2021, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/fact-sheet/deferred-action-childhood-arrivals-daca-overview/>.

③ “Former Administration’s Failed Record on Crime, Immigration and Security Are What’s Cruel,” The White House, September 7, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/former-administrations-failed-record-crime-immigration-security-whats-cruel/>.

④ “Joint Hearing on ‘Oversight of the Trump Administration’s Muslim Ban’,” Congress, September 24, 2019, <https://www.congress.gov/116/meeting/house/109976/documents/HHRG-116-JU01-20190924-SD018.pdf>.

看,“金卡”计划反映出行政部门在移民治理中日益诉诸主权裁量与政策灵活性的趋势,但这一趋势若未通过法定程序转化为可执行制度,将难以提供稳定的制度预期。以临时行政命令替代基于国会立法的移民路径,不仅面临法律挑战,更可能损害整个移民体系所依赖的正当性基础。

### 3. 行政路径下“快速成法”的合法性约束

从立法路径来看,美国移民立法历来程序繁复、政治阻力巨大。立法过程涉及提案起草、委员会审议、两院表决及总统签署等多个环节,每一步均可能被否决。尤其在移民改革领域,需在就业、治安、人权、财政等多重政策目标之间协调各方利益,难以在短时间内形成共识。例如,《EB-5 改革与诚信法案》就历经艰难谈判和反复推进才获国会通过。<sup>①</sup> 因此,即便“金卡”方案通过正式立法程序推进,但在当下党争激烈的背景下,其落地可能也耗时较长。

特朗普政府若绕开立法程序,依赖行政权力推进该计划,同样面临宪政限制。<sup>②</sup> 虽然美国总统在移民领域享有一定的自由裁量权,<sup>③</sup> 但该权限受限于国会立法框架。例如,总统可通过行政命令调整执法重点或调用“假释权”(Parole),临时允许特定外国人入境。然而,根据《移民与国籍法》,该权力仅限“个案处理”,不得用于大规模、系统性移民计划。<sup>④</sup> 此外,宪法规定的总统赦免权也被明确排除

① Madeleine Clare Sumption, “An Analysis of Success and Failure in the Immigrant Investor Programmes of the United States and the United Kingdom,” Doctoral Thesis of Maastricht University, 2023, p. 144, <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/136524908/c7875.pdf>.

② Steven Brown, “Trump’s Proposed ‘Gold Card’ Visa: What It Means for the Future of EB-5 Investors,” March 18, 2025, <https://www.rnlawgroup.com/trumps-proposed-gold-card-visa-what-it-means-for-the-future-of-eb-5-investors/>.

③ “The President’s Broad Legal Authority to Act on Immigration,” National Immigration Law Center, August 20, 2014, <https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2015/11/president-legal-authority-2014-08-20.pdf>.

④ “假释权”并非法定赋予总统的直接权限,而是源自《移民与国籍法》第 212(d)(5)(A)条,授权国土安全部长在“紧急人道主义原因或重大公共利益”情况下,有裁量地临时准许非公民无签证入境。总统虽无个案批准权,但可通过行政指令影响该权力的行使,特别是在危机时期。需要指出的是,假释不构成合法入境身份,也不自动转化为永久居留。因此,即使总统对假释政策具备实际影响力,该权力的行使仍受“逐案裁量”原则的约束,难以作为大规模移民政策调整的合法工具。参见“Humanitarian or Significant Public Benefit Parole for Aliens Outside the United States,” USCIS, January 24, 2025, [https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian\\_parole](https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian_parole); Andorra Bruno, “Immigration Parole,” CRS Report, October 15, 2020, [https://www.congress.gov/crs\\_external\\_products/R/PDF/R46570/R46570.2.pdf](https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46570/R46570.2.pdf).

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

适用于民事移民事务，仅限刑事定罪个案救济。<sup>①</sup> 此外，也有学者推测，“金卡”计划或将尝试通过“预算协调程序”（Budget Reconciliation）规避参议院冗长审议流程。<sup>②</sup> 然而，该程序需满足对联邦财政有直接影响的严格条件，并受到“伯德规则”（Byrd Rule）约束。<sup>③</sup> 此前，拜登政府曾尝试将移民改革纳入2021年《重建更好未来法案》（*Build Back Better Act*），即因违反该规则而被排除。<sup>④</sup> 类似教训表明，移民政策变革通常难以借道财政程序实现快速推进。

即使行政命令得以发布，其法律基础亦极不稳固。美国总统无权单方面更改《移民与国籍法》设定的签证类别和资格标准。EB-5 作为国会法定计划，若无正式修法，“金卡”不得取而代之。如同奥巴马政府的 DACA 计划、特朗普政府的“禁穆令”，此类行政措施虽可短期执行，但往往面临司法挑战、政治逆转甚至行政瘫痪，最终以制度性失败而告终。<sup>⑤</sup> 此外，若在缺乏立法授权的情况下对外推广“金卡”，可能使申请者处于身份不确定的“法律灰区”，引发集体诉讼、行政争议甚至外交摩擦。制度的不确定性将对投资者信心构成实质性冲击，反而削弱美国投资移民制度的吸引力和可持续性。实际上，美国投资移民制度已经形成以 EB-5 为核心的制度路径依赖，其合法性与有效性在三十余年实践中依托专业监管、行政规范与司法审查体系逐步建构。以临时性行政命令重构既有制度，不仅破坏治理稳定性，

---

① Peter L. Markowitz and Lindsay Nash, “Pardoning Immigrants,” *New York University Law Review*, Vol. 93, No. 1, 2018.

② Heidi Altman and Jennifer Whitlock, “10 Ways the Budget Reconciliation Bill’s Immigration Enforcement Funds Put Us All at Risk,” National Immigration Law Center, April 2, 2025, <https://www.nilc.org/articles/10-ways-the-budget-reconciliation-bills-immigration-enforcement-funds-put-us-all-at-risk/>; Michael Harris, “The State of EB-5 and Trump’s Proposed Overhaul,” February 28, 2025, <https://greencardbyinvestment.com/article/state-of-eb5-trump-proposed-overhaul>.

③ 预算协调程序允许特定财政法案以简单多数（51 票）快速通过，跳过冗长辩论。然而，移民政策通常不适用该程序，因其属立法范畴而非财政事务。“伯德规则”作为参议院的程序性机制，防止通过预算协调程序夹带非财政性内容，形同“守门员”，剔除与联邦预算无关或仅间接相关的条款。参见 Heidi Altman and Ben D’Avanzo, “Budget Reconciliation and Immigration Policy: Potential Areas of Impact for 2025,” National Immigration Law Center, December 13, 2024, <https://www.nilc.org/articles/budget-reconciliation-and-immigration-policy-potential-areas-of-impact-for-2025/>.

④ Daniella Diaz and Priscilla Alvarez, “Senate Parliamentarian Rejects Democrats’ Third Attempt to Include Immigration in Economic Bill,” CNN, December 16, 2021, <https://www.cnn.com/2021/12/16/politics/immigration-senate-democrats-parliamentarian-build-back-better/index.html>.

⑤ Ilya Shapiro, “The Presidency Didn’t Get More Powers When Congress, to Its Discredit, Failed to Provide Relief to the Dreamers,” Cato Institute, August 27, 2019, <https://www.cato.org/blog/presidency-didnt-get-more-powers-when-congress-its-discredit-failed-provide-relief-dreamers>.

也可能背离宪政秩序所强调的可预测性与责任机制。从美国宪法结构和实践经验看，该计划更像是政治操作下的象征性工具，而非具备现实生命力的制度创新。

## （二）安全性省察：投资移民制度安全化趋势下的多维隐患

“金卡”计划表面上旨在填补国内财政赤字、促进经济增长，但其实质更可能是一种制度型工具，借助全球金融治理框架，对高净值个体实施资产虹吸与数据整合，其潜在的安全风险不容忽视。

### 1. 经济层面：投资移民在全球金融治理中“风险转移工具”属性日益凸显

首先，“金卡”制度改革可能将申请人纳入美国全球征税体系，产生持续性税收绑定效果。美国税法以“公民身份”和“税务居民”作为全球纳税义务触发条件。《国内税收法典》（*Internal Revenue Code*）明确界定了税务居民标准。<sup>①</sup>一旦“金卡”持有者在美国居住满一定天数，即需就全球收入履行申报和纳税义务。<sup>②</sup>虽然存在“海外收入豁免”（*Foreign Earned Income Exclusion*）等政策缓冲，但适用门槛高，减免空间有限。<sup>③</sup>正如有学者指出的，美国投资移民制度设计存在一大“失败”点，即未考虑取得美国永久居留权的关键隐性成本——成为美国税务居民身份造成的额外税收。<sup>④</sup>许多投资移民在未全面认知税务后果的前提下取得绿卡后，才发现其资产已被纳入美国的全球税收监管体系。

同时，美国对跨国金融信息的掌控力日益增强。2010 年出台的《海外账户税收合规法案》（*Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA*）已建立起覆盖全球的金融信息交换机制。尽管中美尚未正式签署 FATCA 项下的“第一类政府间协议”，

① “United States Individual—Taxes on Personal Income,” February 28, 2025, <https://taxsummaries.pwc.com/united-states/individual/taxes-on-personal-income>; “Frequently Asked Questions (FAQs) about International Individual Tax Matters,” IRS, November 15, 2024, <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/frequently-asked-questions-about-international-individual-tax-matters>.

② 美国全球征税制度法律基础主要包括成文法和判例法。成文法层面，《国内税收法典》提供了间接、明确的法律依据：《美国法典》第 26 编第 1 条规定联邦所得税适用于所有个人纳税人，包括已婚和未婚人士；《美国法典》第 26 编第 61 条对“总收入”进行了宽泛定义，涵盖“来自任何来源的所有收入”，并提供了非穷尽的收入类型清单；《美国法典》第 26 编第 7701 条（a）款（30）项将“美国主体”定义为包括美国公民、税务居民、国内合伙企业、国内公司以及特定信托和地产。

③ “Foreign Earned Income Exclusion,” IRS, January 10, 2025, <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/foreign-earned-income-exclusion>.

④ Ronald R. Rose, “Fixing the Wheel: A Critical Analysis of the Immigrant Investor Visa,” *San Diego Law Review*, Vol. 29, No. 4, 1992, p. 616.



## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

但中国自 2014 年起被列入“实质性一致”国家。<sup>①</sup> 换言之，中国被美国单方面纳入 FATCA 监管体系。值得注意的是，美国近年来逐步将税务数据纳入移民执法体系。2025 年 3 月，美国国税局与国土安全部签署数据共享协议，授权移民与海关执法局（ICE）使用税务信息追踪无证移民，引发广泛争议。<sup>②</sup> 这意味着“金卡”持有者的个人与财务信息或将被纳入移民风险数据库，在缺乏程序保障的情况下被用于执法乃至撤销身份的决策之中。美国政府在移民治理中日益依赖信息整合与技术手段，这带来了潜在的制度性风险。一方面，跨部门移民数据共享机制在程序合法性与隐私保护方面争议不断；<sup>③</sup> 另一方面，高净值移民申请人也可能被纳入跨部门信息追踪与数据交换体系，面临更严格的合规审查及信息泄露风险。

其次，“金卡”申请人可能面临日益政治化的资产冻结与身份制裁风险。自《全球马格尼茨基人权问责法》（*The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*）生效以来，美国已将制裁对象从传统国家行为体转向具体个人，以“人权”“腐败”为由直接冻结其在美资产或限制入境。<sup>④</sup> 相关操作程序缺乏明确标准，制度适用与人权表现之间关联性甚微，呈现任意性和工具化倾向。<sup>⑤</sup> 在俄乌冲突背景下，美国大规模冻结俄籍投资者资产，为将来复制类似操作提供了路径依赖。<sup>⑥</sup> 2025 年年初，美国国会部分议员更提出“一寸一英亩法案”，拟以国家安全为由禁止中国公民购置美国不动产，并赋予总统清退外国资产的权限。<sup>⑦</sup> 虽然该法案尚未通过，但

---

① “Development of the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in China,” PWC Tax Summaries, July 2, 2025, <https://taxsummaries.pwc.com/peoples-republic-of-china/corporate/other-issues>.

② Marshall Cohen and Rene Marsh, “IRS Reaches Data-Sharing Deal with DHS to Help Find Undocumented Immigrants for Deportation,” CNN, April 8, 2025, <https://www.cnn.com/2025/04/08/politics/irs-dhs-sign-data-deal-undocumented-immigrants/index.html>.

③ 付琴雯：《论全球移民治理进程中的个人数据保护》，《长江论坛》2024 年第 4 期，第 66 页。

④ 罗艳华、庞林立：《美国人权制裁的新动态及其影响——以〈全球马格尼茨基人权问责法〉为例》，《国际政治研究》2019 年第 3 期。

⑤ Simeon Djankov and Meng Su, “Are U.S. Sanctions Off-Target: Evidence from the Magnitsky Act,” *Economics Letters*, Vol. 242, 2024.

⑥ “Russian Oligarchs Have Few Rights When U.S. Freezes Assets,” American Bar Association, April 4, 2022, [https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2022/04/russian-oligarchs-have-few-rights-when-us-freezes-assets/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2022/04/russian-oligarchs-have-few-rights-when-us-freezes-assets/?utm_source=chatgpt.com).

⑦ “No Chinese Citizen, Company Should Own American Land,” Tom Cotton Senator for Arkansas, January 22, 2025, <https://www.cotton.senate.gov/news/press-releases/cotton-britt-cramer-no-chinese-citizen-company-should-own-american-land>; Rong Xiaoqing, “Chinese Conservatives Drift from GOP over Bill Banning Property Purchases,” Documented, March 13, 2025, <https://documentedny.com/2025/03/13/tom-cotton-chinese-conservatives-abandon-gop/>; Tom Fleischman and Cornell Chronicle, “No, China Is Not Buying up All US Farmland,” May 29, 2024, <https://news.cornell.edu/stories/2024/05/no-china-not-buying-all-us-farmland>.

其立法逻辑已清晰显示出美国对“对手国家”资本设置治理壁垒的意图，意味着“金卡”持有者在未来可能面临身份不保与资产冻结的双重不确定性。

最后，“金卡”计划在缺乏制度透明度与成效评估机制的前提下，其经济可行性亦值得质疑。早在 2013 年，美国国土安全部监察长办公室（OIG）就指出，现行 EB-5 计划制度缺乏对投资带动效果的客观评估机制。<sup>①</sup> 例如，尽管 EB-5 制度中设有“区域中心”等与就业挂钩的机制，但在现实操作中投资常常集中于都市更新项目，加剧了城市“绅士化”进程（Gentrification，即低收入群体因城市更新而被迫迁出的过程）与社会不平等。<sup>②</sup> 不少欧盟国家“黄金签证”等计划亦表明，此类政策往往未能推动结构性经济转型，而是多在房地产、金融市场领域引发局部“泡沫效应”。<sup>③</sup> 与 EB-5 相比，“金卡”投资人或面临更高的“全损风险”，对国家财政的边际贡献亦十分有限。<sup>④</sup> 从全球制度结构的角度看，“金卡”计划反映出核心国家借助身份赋权机制，对边缘国家财富与人口资源实施选择性吸附与制度性盘剥。根据伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）的理论，核心国家通过制度设计实现对边缘国家财富的再分配与吸附。<sup>⑤</sup> 进而，资本在全球体系中的流动，也受制于核心国家的相关制度结构及其调整。2024 年的数据显示，美国掌握全球 38% 的百万富翁资源。<sup>⑥</sup> 这不仅削弱了边缘国家自身资本积累基础，也加剧了全球金融治理的不平等结构。

2. 制度层面：政党分化、行政困境与安全逻辑交织凸显“金卡”不确定性  
美国投资移民制度长期处于制度性不确定之中，这并非由单一政策变量所致，

① “United States Citizenship and Immigration Services’ Employment Based Fifth Preference (EB-5) Regional Center Program,” Department of Homeland Security, December 2013, [https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/Mgmt/2014/OIG\\_14-19\\_Dec13.pdf](https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/Mgmt/2014/OIG_14-19_Dec13.pdf).

② Holly Straut-Eppsteiner, “EB-5 Immigrant Investor Program,” CRS Report, September 15, 2023, [https://www.congress.gov/crs\\_external\\_products/R/PDF/R44475/R44475.13.pdf](https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R44475/R44475.13.pdf).

③ Kristin Surak and Yusuke Tsuzuki, “Are Golden Visas a Golden Opportunity? Assessing the Economic Origins and Outcomes of Residence by Investment Programmes in the EU,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 47, No. 15, 2021.

④ David J. Bier, “Trump’s Gold Card Plan Has Benefits but Legal and Practical Obstacles,” Cato Institute, February 26, 2025, <https://www.cato.org/blog/trumps-gold-card-plan-has-benefits-legal-practical-obstacles>.

⑤ 张骥、齐长安：《沃勒斯坦世界体系论评析》，《世界经济与政治》2001 年第 11 期，第 17 页。

⑥ “Global Wealth Report 2024,” UBS, March 12, 2025, <https://www.ubs.com/us/en/wealth-management/insights/global-wealth-report.html>.

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

而是在政党更替、行政困境与国家安全逻辑交织下逐步累积形成，并在当今全球身份制度竞争加剧的背景下进一步加深。“金卡”计划正是在这一不稳定的制度环境中提出，其成效与可持续性深受多方因素制约。

首先，制度不确定性根植于政党分化带来的政策摇摆，而行政执行困境亦持续削弱制度的稳定性。尽管投资移民常被视为经济发展工具，但民主、共和两党始终未能就其目标、路径与监管强度达成稳定共识。共和党一方面强调资本自由，另一方面却又倾向通过提高资金门槛、强化审查来迂回设限。例如，2019 年特朗普政府上调 EB-5 投资门槛并收紧“目标就业区”的定义。<sup>①</sup> 民主党虽然强调开放与多元，但在国家安全、税务合规等方面持续加压，间接提高了投资者的合规成本。此前拜登政府推动扩大国税局审计权限、<sup>②</sup> 加强对外资技术审查即是鲜明例证。<sup>③</sup> 尽管两党在政策导向上存在显著差异，但在投资移民问题上“殊途同归”地形成国家安全与审慎监管并重的治理思路。然而，在制度设计与实施层面，这种“趋同”尚未转化为稳定一致的政策体系。因此，投资移民仍处于相对不确定的制度环境中。此外，两党对移民议题的高度意识形态化，已严重阻碍制度更新。过去 30 年间，美国仅通过 4 项实质性移民法案，且多为技术性修正，反映出联邦层面在移民问题上的治理失能。<sup>④</sup> 在具体制度层面，EB-5 长期存在审查滞后、标准不透明与配额限制等问题。2025 年的数据显示，中国投资者平均等待时间超过 7.5 年，且排队呈不断倒退趋势。<sup>⑤</sup> 这不仅暴露出美国移民行政体系难以有效应对申请积压的困境，

---

① 2019 年 7 月 24 日，美国国土安全部公布了一项最终条例，将 EB-5 最低投资额上调至“目标就业区域”90 万美元和“非目标就业区域”180 万美元。参见“New Rulemaking Brings Significant Changes to EB-5 Program,” USCIS, July 23, 2019, <https://www.uscis.gov/archive/new-rulemaking-brings-significant-changes-to-eb-5-program>。

② “Biden Seeks \$80 Billion to Beef Up I.R.S. Audits of High-Earners,” *The New York Times*, April 27, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/04/27/business/economy/biden-american-families-plan.html>。

③ “Protecting Americans’ Sensitive Data from Foreign Adversaries,” Executive Order 14034, June 11, 2021, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/11/2021-12506/protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries>。

④ 张朋辉：《移民问题折射美国治理体系深层裂痕》，《人民日报》2025 年 6 月 25 日，第 15 版。

⑤ Sidra Jabeen, “EB-5 Visa Processing Time by Country 2025,” Paperfree, April 11, 2025, <https://paperfree.com/en/magazine/eb-5-visa-processing-time-by-country>; “April 2025 Visa Bulletin: Major Retrogression for India and China in Unreserved EB-5, Set-aside Categories Stay Current,” EB5AN, March 12, 2025, <https://eb5visainvestments.com/2025/03/12/april-2025-visa-bulletin-major-retrogression-for-india-and-china-in-unreserved-eb-5-set-aside-categories-stay-current/>。

更反映出制度设计与现实需求错配的问题。对于“全球南方”国家的申请者而言，长期的排期延宕与严格的程序审查，还可能构成事实上的制度歧视，从而异化投资移民制度作为传统上“相对公平”准入路径的正当性基础。

其次，投资移民制度日益嵌入国家安全政策框架，呈现出“安全例外化”与“地缘政治化”的治理转向。<sup>①</sup> 无论是《外国投资风险审查现代化法案》（*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*）强化对关键技术与基础设施的外资审查，<sup>②</sup> 还是《芯片与科学法案》（*CHIPS and Science Act*）通过产业政策边界排除敏感国别资本，<sup>③</sup> 均反映出身份、资本与安全日益绑定的趋势。2025 年特朗普政府提出的“美国优先投资政策”（*America First Investment Policy*）更明确将“对手国家资本”列入安全审查重点，增加对已获身份者的溯及追责可能。<sup>④</sup> 这一制度逻辑的转向，使投资移民从原本的经济激励工具转变为安全过滤机制，其所带来的不确定性不仅体现于身份申请阶段，更可能延伸至入籍后的资产冻结、签证撤销乃至身份取消。可见，政党博弈未能提供稳定政策路径，行政冗压难以有效保障机制实施效率，而国家安全例外逻辑更是嵌入移民治理战略目标。

### 3. 战略层面：“金卡”是美国投资移民制度战略工具化趋势的最新体现

美国以投资移民制度为代表的移民治理工具“战略化”趋势愈发显见。1990 年《移民法案》在冷战结束前夕通过，常被解读为推动美国经济现代化和优化人口结构的重要制度安排。<sup>⑤</sup> 然而，从其出台时点与内容来看，美国事实上将资本与人口流动纳入地缘规划之中，逐步赋予移民制度以服务国家战略的功能。特别是在香港即将回归中国、亚洲资本高度活跃的背景下，美国的投资移民被迅速制度化，与

---

① 沈梦溪：《美国投资安全审查中的“国家偏见”：现状、历史和趋势》，《国际贸易》2018 年第 11 期，第 45 页。

② Jing Li, Daniel Shapiro and Anastasia Ufimtseva, “Regulating Inbound Foreign Direct Investment in a World of Hegemonic Rivalry: The Evolution and Diffusion of US Policy,” *Journal of International Business Policy*, Vol. 7, No. 2, 2024.

③ 赵健雅、陈美华、陈峰、杨雷：《美国〈2022 年芯片与科学法案〉对中国科技安全的影响分析》，《情报杂志》2023 年第 11 期，第 56 页。

④ “America First Investment Policy,” The White House, February 21, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

⑤ “How the United States Immigration System Works,” American Immigration Council, June 2024, [https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/how\\_the\\_u.s.\\_immigration\\_system\\_works\\_0624.pdf](https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/how_the_u.s._immigration_system_works_0624.pdf).

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

加拿大、澳大利亚等国形成政策竞合。<sup>①</sup> 这表明,美国从制度出台伊始就将投资移民通道作为参与全球资源配置、开展地缘政治博弈的间接手段。

美国投资移民自诞生起即并非纯粹出于经济发展考虑,而是承载着维系霸权优势、争夺全球流动资源的深层制度意图。进入 21 世纪,投资移民制度的“工具化”倾向日益加深,这在对华政策方面体现得更为明显。在“国家安全例外”治理逻辑主导下,EB-5 计划逐渐从资本吸纳机制转化为潜在的国家安全风险识别工具,对中国申请人的“结构性不信任”也随之制度化。美国政府问责局(Government Accountability Office, GAO)的数据显示,2016 至 2021 财年,中国申请人平均占 EB-5 签证总数的 58%,2016 年一度高达 83%。然而,至 2021 年这一比例骤降至 4%,除受 7% 国别配额上限、新冠疫情等因素影响外,中国投资者对风险意识、制度歧视与政治不确定性的敏感反应增强,也是一大原因。一方面,中国申请者面临更高的制度壁垒。例如,外国投资者通过 EB-5 计划初始申请美国绿卡的“I-526”表格平均审理时间长达 90.5 个月,高于 54.5 个月的全球平均值。<sup>②</sup> 另一方面,中国申请者被美国移民官转介至“欺诈”或“国家安全关切”类别进行审查的比率远高于他国申请人,分别达 57% 和 60%。<sup>③</sup> 部分国会议员将其视为“渗透者”或潜在威胁,<sup>④</sup> 进一步加剧了这种政治化的审查逻辑。

总体来看,美国在投资移民问题上展现出“选择性开放”与“定向性限制”并存的双重逻辑。一方面依赖来自中国的资本流动以获取经济利益,另一方面又忌惮其可能带来的外溢效应与安全风险。无论是美国公民与移民局加强对中国资金

---

① 加拿大于 1978 年设立商业移民计划,并在 1984 年《中英联合声明》签署后进行优化。1986 年,加拿大增设“投资者类别”,吸引计划在香港回归前移民的香港居民。澳大利亚则于 1981 年推出商业移民计划,20 世纪 90 年代进一步制定政策吸引包括香港人在内的投资者。数据显示,1995—1996 年,约有 1.24 万名香港居民申请移民澳大利亚,其中 5 880 人获批永久签证,较前一年增长明显,这一趋势与香港回归密切相关。参见 Aihwa Ong and Donald M. Nonini, eds., *Ungrounded Empires: The Cultural Politics of Modern Chinese Transnationalism*, New York: Routledge, 1997, p. 238; Ian Sinclair, “Chapter 6: Australian Interests—Hong Kong,” Parliament of Australia, [https://www.aph.gov.au/~media/wopapub/house/committee/jfadt/hongkong/hk\\_ch6\\_pdf.ashx](https://www.aph.gov.au/~media/wopapub/house/committee/jfadt/hongkong/hk_ch6_pdf.ashx).

② “EB-5 Program: I-526 Processing Time Update—July 2024,” Second Wind, July 5, 2024, <https://sweb5.com/articles/eb-5-program-i-526-processing-time-update-july-2024/>.

③ “Immigrant Investor Program: Opportunities Exist to Improve Fraud and National Security Risk Monitoring,” GAO, March 2023, <https://www.gao.gov/assets/gao-23-106452.pdf>.

④ Billy House, “Republicans Question Giving Chinese Investors ‘EB-5’ Green Cards,” Bloomberg, June 15, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-15/republicans-question-giving-chinese-investors-eb-5-green-cards>.



来源的安全审查，<sup>①</sup> 还是外国投资委员会（CFIUS）扩大对涉华交易的执法权限，<sup>②</sup> 都表明投资移民制度正逐步被纳入更广泛的美国对华战略竞争架构之中。

#### 4. 伦理层面：公民身份商品化趋势的加剧对移民治理的正当性带来挑战

投资移民制度确有一定政策工具属性，尤其在金融危机或财政紧缩背景下，常被视为“替代性融资机制”，<sup>③</sup> 然而，这一制度路径绕过了传统移民所要求的社会契约过程，使居留权乃至国籍成为一种可交易资产。以“资本定义资格”的做法，正在弱化传统以劳动贡献、文化归属与公共责任为基础的身份准则，进而重塑移民治理伦理基础与正当性。国际法领域对此已有早期反思。在 1955 年“诺特博姆案”（Nottebohm Case）中，国际法院提出“真正联系”（Genuine Link）原则，强调国家赋予国籍应建立在个人与国家之间的实质性社会联系之上，而非基于短期利益或形式性安排。<sup>④</sup> 当前投资移民制度普遍绕过这一原则，使国籍沦为纯粹的市场产品，侵蚀了现代国籍制度的合法性共识。<sup>⑤</sup> 与此同时，H-1B 等专业技术类签证则持续收紧，2015—2019 年，拒签率增长近四倍。<sup>⑥</sup> 这在事实上确立了“资本优先、技能受限”的治理逻辑，与美国一贯强调的机会平等原则形成反差。此外，投资移民商品化亦易引发潜在金融治理风险。国际货币基金组织（IMF）曾多次警示此类制度可能沦为逃税、洗钱与腐败的工具，加剧全球治理中的不平等与风险外溢。<sup>⑦</sup> 若特朗普政府的投资移民改革缺乏严格合规与信息披露机制，可能被用于规避监管，

① “AIIA FOIA Series: Hidden USCIS Adjudication Standards – National Security Checks,” American Immigrant Investor Alliance, June 6, 2025, <https://goaiaa.org/aiaa-foia-series-uscis-adjudication-standards-national-security-checks/>.

② Shayak Sarkar, “Capital Migration,” *UC Davis Law Review*, Vol. 57, No. 3, 2024, p. 2132.

③ Muzaffar Chishti and Stephen Yale-Loehr, “The Immigration Act of 1990: Unfinished Business a Quarter-Century Later,” Migration Policy Institute, July 2016, p. 12, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act_2016_FINAL.pdf).

④ “Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala),” International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/case/18>.

⑤ Vesna Ćorić et al, “Investment Migration from the Standpoint of International and EU Law,” *The Review of International Affairs*, Vol. 75, 2024.

⑥ Rotimi Adeoye, “Trump’s Immigration ‘Gold Card’ Would Redefine What It Means to Be American,” MSNBC, March 4, 2025, <https://www.msnbc.com/opinion/msnbc-opinion/gold-card-immigration-address-congress-trump-newsletter-rcna194521>.

⑦ Francisca Fernando, Jonathan Pampolina and Robin Sykes, “Citizenship for Sale: Programs that Offer Passports in Return for Investment Have Financial Integrity Risks that Must Be Managed,” *IMF Finance and Development Magazine*, June 2021, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Fandd/Article/2021/June/citizenship-for-sale-fernando-pampolina-sykes.ashx>.

## “金卡”计划与特朗普政府投资移民制度改革安全风险论析

进而削弱全球金融治理。

### 结 论

根据沃勒斯坦世界体系理论,核心国家在全球治理中持续通过制度创新塑造资本流动路径,投资移民制度便是其中的重要表现形式。美国的 EB-5 计划及特朗普政府的“金卡”改革计划,企图吸引全球发展中经济体中的高净值个人,将其资本引入由核心国家主导的全球市场体系,以缓解本国财政压力并推动产业转型。在这一过程中,资本不仅被纳入经济调节机制,也被嵌入市场与国家权力的制度互动之中,居留权、国籍和社会参与资格等移民权益呈现出日益明显的市场化特征。

特朗普政府以“金卡”计划为代表的投资移民制度改革,体现出美国移民治理逻辑从传统的“身份资格”向“资本导向”转型。在此逻辑下,制度筛选标准更侧重申请人所能带来的资本价值,而非其社会贡献或文化契合度。这种调整可能在实际操作中对部分低收入或非资本型申请人构成限制,影响制度的包容性与公平性。同时,随着中美关系紧张升级,中国资本及相关申请人日益被纳入风险审查范围,引发更严格的审批机制和安全合规程序,一定程度上改变了全球投资移民制度的开放性和普适性特征。“金卡”作为当前投资移民制度趋势的缩影,既服务于资本输入与国家竞争力的政策目标,也反映出制度日益安全化和市场化的特征。这一演变在提升国家移民治理能力的同时,也带来了法律程序不确定、移民权利不均衡或缺乏保障等潜在风险挑战。在多极化世界秩序的背景下,这类制度安排可能加剧公民身份体系中的结构性不平等,进而影响全球移民治理的合法性与正当性。

未来,国际社会有关投资移民的制度设计,应在资本吸纳与权利保障之间实现更合理的平衡。政策制定者应重视移民的长期贡献价值与社会融入能力,避免全球移民治理跌入“单一经济”逻辑陷阱,并向公平、合理和安全的多元治理目标迈进。

【来稿日期: 2025-04-30】

【修回日期: 2025-07-14】

【责任编辑: 李水生】

provider, becoming a core participant of global food security governance. Existing research primarily focuses on China's governance behaviors in this domain, but it has not fully explored the underlying logic behind them. Governance willingness and governance capability are two indispensable core variables that influence state actors' participation in global food security governance. The higher a state's willingness and capacity to govern, the more likely it is to participate effectively in global food security governance. Conversely, a lower governance willingness and weaker governance capability makes it more difficult for states to engage meaningfully. Based on the analytical framework of governance willingness and governance capability, China's participation in global food security governance can be broadly divided into three stages: low governance willingness and weak governance capability (from 1949 to 2000), moderate governance willingness and weak governance capability (from 2001 to 2012), and high governance willingness and moderate governance capacity (from 2013 to present). China's practice in global food security governance reveals that China's governance willingness has not been fully aligned with its governance capability, especially in the two stages since the beginning of the 21st century where its governance willingness has consistently outpaced its governance capability. Therefore, in the context of increasing governance willingness, it's necessary for China to address its shortcomings and enhance its governance capacity to engage more effectively in global food security governance.

[Keywords] global food security governance, China's food security, governance willingness, governance Capability

[Author] ZHANG Shuai, Associate Professor, School of Government, Shanghai University of Political Science and Law (Shanghai, 201701).

## 140 **The Gold Card Program and Security Risks of the Trump Administration's Investment Immigration Reform**

FU Qinwen

[Abstract] Following his re-election, President Trump introduced the Golden Visa investment immigration visa program, aiming to reform the existing investment immigration system through administrative measures. This program seeks not only to address the structural flaws of traditional investment immigration models such as the EB-5 program, including regulatory failures and project risks, but to reshape the criteria for determining "who should be admitted" as immigrants. If this reform is implemented, capital will no longer be merely regarded as a tool for promoting social employment but will become the core metric for assessing immigration eligibility. However, the Trump administration's reform raises dual concerns regarding its legality and security. On the one hand, exchanging high-value investments for residency status circumvents traditional legal frameworks and undermines the constitutional balance between executive and legislative powers, resulting in a relatively weak legal foundation that may face judicial challenges in the future. On the other hand, the commodification of residency rights risks weakening the "developmentalist" model of traditional investment immigration that requires job creation. It may also reinforce structural inequalities within the immigration management system and potentially produce institutional spillover effects around the world, encouraging a "capital-for-status" phenomenon. Additionally, the Trump administration's tendency to instrumentalize and strategize immigration governance deserves further attention.

[Keywords] Gold Card program, investment immigration, citizenship, immigration administration, security risks

[Author] FU Qinwen, Postdoctoral Fellow, School of Law, People's Public Security University of China (Beijing, 100038).

(本期英文编辑: 张国帅)