

拜登政府移民政策的调整及影响^①

李庆四 许鸿波

(内容提要) 2021年拜登政府上台以来,在移民政策上呈现出开放的态度及宽容和“软弱”的特点,使得边境问题持续升温。非法移民数量持续攀升导致边境压力骤增、本土安全受到威胁、未成年人无法妥善得到安置,加之两党共同施压,不断冲击着现任美国政府。拜登政府移民政策的调整与其利用非法移民问题服务于党派斗争特别是选举利益等诉求密不可分。这必将给美国内政外交及相关国家乃至国际社会带来重要影响。作为移民国家,美国未来的经济发展仍需移民补充劳动力及各种急缺人才,这将为非法移民问题的再现留下缺口。只有与邻为善,命运与共,负责任地对待墨西哥等拉美“后院”国家,助其人民实现生存、发展和繁荣的愿景,美国才能从根本上解决非法移民问题。

关键词: 美国社会 移民 非法移民 拜登政府 民主党移民政策 共和党移民政策

移民问题一直是历届美国政府必须面对的重要问题,也是两党长期以来容易产生分歧的问题之一。2013年,美国参议院通过的《边境安全、经济机会和移民现代化法》(Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act of 2013)在众议院夭折。2016年,奥巴马绕过国会颁布的移民改革行政令又宣告失败。此后,美国政府一直未通过一个完整的移民政策改革法案。皮尤研究中心(Pew Re-

^① 本文得到中国人民大学科研基金“学习贯彻习近平总书记重要讲话精神专项课题”(项目编号:21XNQZ34)的支持。感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改意见,文中疏漏由笔者负责。

search Center) 2017 年的调查显示,在受访者中,约 84% 的民主党人和 42% 的共和党人认同移民的辛勤劳作和工作能力与美国的强大密不可分。虽然共和党中年轻人的认同比例相较其他年龄段不断上升,但与民主党相比仍然存在差距。^① 自 2017 年起,受国内经济不景气、社会动荡及自然灾害所迫,超过 100 万中美洲地区的移民开始大规模向美国西南边境靠拢,以期在美国开始新的生活。非法移民持续增加给边境带来了更大的压力,导致移民问题成为 2016 年美国大选的主题之一。特朗普在竞选期间把美国危机归咎于以墨西哥移民为首的非法移民,对其予以大肆攻击,称其为毒品贩卖者、罪犯和强奸犯,并散布虚假信息抹黑墨西哥移民,鼓吹移民无用论。特朗普政府当政后,在移民政策上一反民主党的平和宽容态度,采取了饱受诟病的各种极端措施限制非法移民入境,包括减少移民申请数量,推行“禁穆令”“零容忍”“骨肉分离”“留在墨西哥”等政策。^② 特别是特朗普政府颁布的《第三国家安全条约》(Safe Third Country Agreement),迫使危地马拉、萨尔瓦多等国的移民和难民在向美国申请入境前就近安置,直接影响了美国与拉丁美洲国家的关系。^③ 特朗普政府的一系列“非人道”政策让美国的国际形象大打折扣,遭到强烈抗议。在此背景下上任的拜登政府,期望通过与前任大相径庭的政策来解决移民问题。然而事与愿违,官方报告和新闻报道已证明,边境问题正随着拜登政府移民政策的一步步放宽而逐渐升级。

本文主要依据拜登政府出台的相关移民政策、2021 年美国颁布的《美国公民法案》(US Citizenship Act of 2021,以下简称 2021 年《法案》)以及《美国联邦法典》(Code of Laws of the United States of America)等美国官方文件及中英文学术期刊、移民问题专著和智库报告等资料,对美国长期存在的非法移民问题及拜登政府的移民政策进行分析。通过梳理美国移民问题的历史背景并对拜登政府移民政策引发的问题进行分析可以发现,非法移民问题不仅是美国两党斗争的工具和表现,而且影响到美国的经济、边境安全,以及美国与南部邻国的关系。民主党和共和党奉行的内外政策,决定了美国很难从根本上解决非法移民问题。

① “Race, Immigration and Discrimination,” Pew Research Center, October 5, 2017, available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2017/10/05/4-race-immigration-and-discrimination/>.

② “留在墨西哥”政策是特朗普政府于 2019 年出台的移民政策,要求墨西哥庇护者在美国移民法庭判决前必须待在墨西哥。参考网页: https://justiceformigrants.org/wp-content/uploads/2019/02/Remain-in-Mexico_en.pdf.

③ Claire Felner and Amelia Cheatham, “Can ‘Safe Third Country’ Agreements Resolve the Asylum Crisis,” The Council on Foreign Relations, August 29, 2019, available at: <https://www.cfr.org/in-brief/can-safe-third-country-agreements-resolve-asylum-crisis>.

一 拜登政府调整移民政策的动因

几乎每个国家和地区都存在移民问题,但都不像美国的移民问题那样持久且目前看来仍在日益加重。作为一个极大地削减了土著印第安人口从而得以形成以欧洲移民为主体的国家,美国长期存在移民问题是难以避免的,其中主要是非法移民问题及其带来的一系列挑战。这些问题在美国经济衰退、两党斗争激烈时期表现得尤为突出,自特朗普政府执政以来更是如此。

美国的移民问题最早可以追溯到1882年的《排华法案》(Chinese Exclusion Act),这是首次对外国人入境施加限制。此后,美国在1942~1964年推出“布拉塞洛计划”(Bracero Program),允许来自墨西哥的工人赴美成为季节性农场临时工。这在提升美国农业产值的同时,也造成了非法移民的大量涌入及长期滞留。美国政府1965年颁布的《移民与国籍法修正案》(Immigration and Nationality Act of 1965),正式取消了以民族来源为基础的限额制度,确立了以家庭团聚为核心的移民优先化体系。里根总统于1986年通过的《移民改革与控制法案》(Immigration Reform and Control Act of 1986)成为移民改革的一个转折点。该法案在合法化非法移民及临时工的同时,严惩雇用非法移民的雇主。此后,历届政府都因国会尤其是保守派一直对移民改革草案不满而一筹莫展,包括《边境安全、经济机会和移民现代化法》在内的多数移民改革政策及措施因党派纷争而被搁置。拜登总统上任后期望大刀阔斧地改革移民政策,其中既有务实主义的考量,也有党派纷争及前任极端移民政策的背景。

(一) 拜登政府的移民政策符合自身及党派利益诉求

拜登政府制定比较务实且符合党派利益的移民政策,主要有以下几个方面的考量。

1. 争取以拉美裔或西班牙裔为首的少数族裔的支持

拜登政府首当其冲要做的,是稳固以拉美裔为首的少数族裔的支持(在美国普遍将拉美裔和西班牙裔相互转换)。2020年大选中,拉美裔选民首次成为除白人外最大的选民群体。他们将约59%的选民投票给拜登,而对特朗普的支持率仅为38%——相比于2018年中期选举的25%有所增长。^①美国每年都有约80万的新晋拉美裔选民,他们多数投票时更看重党派政策主张,所谓拉美裔是民主党“永久票仓”的说法过于乐观甚至已经过时。冷战后的大选也表明,共和党候选人在拉美裔

^① Ruth Igielnik, Scott Keeter, and Hannah Hartig, “Behind Biden’s 2020 Victory,” Pew Research Center, June 30, 2021, available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2021/06/30/behind-bidens-2020-victory/>.

中的得票率在 20%~40% 之间徘徊,具备拉美裔选民支持的基础。^① 民主党内拉美裔选民希望政府对移民持更开放的态度,将“追梦人”(Dreamer,未成年时进入美国的非法移民)和候补合法移民合法化。^② 拜登政府的移民政策投其所好。其迎合拉美裔选民的做法取得了一定成效,部分政策获得了 75% 以上的拉美裔选民的支持。^③ 对拜登政府而言,若不推动移民改革法案,一旦令拉美裔选民失望,中期选举将丢失大量选票;如果推动改革法案但失败了,可以把责任转嫁给共和党,指责其拒绝合作,使民主党的移民改革与共和党的蓄意阻挠形成对比,以巩固拉美裔对民主党的支持。^④

2. 重视移民“红利”及其对经济发展的作用

2018 年,美国本国生育率为 5.7%,移民生育率为 7.5%。据此推测,2065 年美国总人口中将有 88% 来自移民及其后代。^⑤ 将大批非法移民及“追梦人”群体合法化,不仅将有机会享受少数族裔取代白人成为美国主要人口所带来的选票和支持,进而对共和党形成持久的压制,而且移民包括非法移民将对美国经济的发展起到促进作用。尽管是发达国家,美国同样拥有农业、制造业这些本国人不愿从事^⑥的低端产业,所以企业家长期钻政策漏洞,以低薪雇用非法移民来填补空缺。^⑦ 考虑到服务行业如餐饮、商场、旅游等需要再复工,外加拜登政府近期不断推动基建计划,于 2021

① Kristen Groot, “Latino Voters and Lessons from the 2020 Election,” December 3, 2020, available at: <https://penntoday.upenn.edu/news/latino-voters-and-lessons-2020-election>; 何晓跃《“西裔特朗普选民”与美国 2020 年大选》,载《国际展望》2019 年第 6 期,第 132~134 页。

② Gabriel Sanchez, “Immigration and the Latino Vote: A Golden Opportunity for Democrats in 2020,” The Brookings Institution, June 17, 2021, available at: <https://www.brookings.edu/blog/how-we-rise/2021/06/17/immigration-and-the-latino-vote-a-golden-opportunity-for-democrats-in-2022/>; Jens Krogstad and Mark Lopez, “Most Latinos Say U.S. Immigration System Needs Big Changes,” Pew Research Center, April 20, 2021, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/20/most-latinos-say-u-s-immigration-system-needs-big-changes/>.

③ “New Poll: Latino Voters Support Biden’s Immigration Policies; Will Reward Progress or Punish Inaction on the Issue,” May 11, 2021, available at: <https://theimmigrationhub.org/equishsp-poll-latinos-support-reform-and-reward-action>.

④ “Experts Discuss New Latino Voter Poll Results on Immigration and How Democrats Can Seize the Opportunity to Swing Battleground Voters,” May 14, 2021, available at: <https://theimmigrationhub.org/experts-discuss-new-latino-voter-poll>.

⑤ Abby Budiman, “Key Findings about U.S. Immigrants,” Pew Research Center, August 20, 2020, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>.

⑥ 对一些美国人而言,由于美国公民可以享有一定的社会福利政策和失业救济金,因此一些美国人宁愿领救济金也不愿意从事低端产业的工作,参见: Franklin Abrams, “American Immigration Policy: How Strait the Gate?” *Law and Contemporary Problems*, Vol.45, No.2 (1982), pp.119~121.

⑦ Mary Water, Reed Ueda, and Helen Marrow, *The New Americans: A Guide to Immigration Since 1965* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), pp.70~73.

年 11 月签署 1 万亿美元基建法案(Bipartisan Infrastructure Framework) ,仅靠本国劳动力能否满足需求令人存疑。目前 ,美国市场已空出 900 万个职位 ,相比本国员工 ,非法移民更乐意接受这些工作。大规模遣返非法移民将导致劳动力短缺 ,使美国的国内生产总值(GDP) 最终下降约 2.6% ,10 年累积损失或达 4 万亿美元。^① 而在边境逮捕并驱赶一名非法移民 ,付出的人均成本高达 1.25 万美元。^② 以上数据表明 ,从实用主义的角度来看 ,雇用非法移民有助于把本国人才从低端产业解放出来 ,去从事高利润、高端的技术工作; 而遣返大量非法移民对美国经济长期发展的促进作用不升反降。

拜登政府的 2021 年《法案》使候补移民合法化 ,同时将刺激美国经济的发展: 未来 10 年 ,如果将已经在美长期居住的无身份移民合法化 ,将使美国国内生产总值增长 1.7 万亿美元 ,并提供 43.88 万个就业机会。以纽约州为例 ,移民合法化不但将使家庭平均收入增加约 6500 美元 ,而且将大幅增加州和地区的税收收入。^③ 皮尤研究中心的统计显示 ,在 2017 年 ,候补移民中约 66% 已在美国待了超过 10 年 ,将这些移民身份合法化虽在短期内可能遭受批评 ,但一旦被美国社会文化同化 ,将减少社会混乱并增强政府对移民的控制 ,对国家的长远发展也有益。^④

3. 着眼于解决边境的现实问题

美国民众一直希望解决非法移民问题 ,从而把边境控制在自己手里。拜登政府的移民政策出台时机恰到好处 ,如能达到预期目的 ,势必将赢得民众的支持。而且 ,虽然两党对立 ,但拜登政府仍不放弃两党的团结 ,在一些政策上采取了妥协态度 ,如关于美国移民和海关执法局(U.S. Immigration and Customs Enforcement ,ICE) 的存废问题。美国移民和海关执法局在特朗普时期因忽视对拘留人群的保护 ,造成 7 名儿

① Jeffrey Bartash, "U.S. Job Openings Hit Record 9.3 Million – But More People Are Quitting Than Ever ,," June 8 , 2021 , available at: <https://www.marketwatch.com/story/u-s-job-opening-leap-to-record-9-3-million-but-hiring-lags-well-behind-11623161366>.

② John J. Hudak , Elaine C. Kamarck , and Christine Stenglein, "Hitting the Wall: On Immigration , Campaign Promises Clash with Policy Realities ,," The Brookings Institution , June 2017 , p.9. <https://www.brookings.edu/research/hitting-the-wall-on-immigration-campaign-promises-clash-with-policy-realities/>.

③ Giovanni Peri and Reem Zaiour, "Citizenship for Undocumented Immigrants Would Boost U.S. Economic Growth ,," Center for American Progress , June 14 , 2021 , pp.2~3; David Kallick, "A Pathway to Citizenship: Doing Well by Doing Good ,," available at: <https://fiscalpolicy.org/wp-content/uploads/2021/02/Pathway-to-Citizenship-pdf.pdf>. 美国进步中心(Center for American Progress) 是一个研究和教育机构 ,为美国政府提供重要的政策建议 ,致力于打造一个真正民有、民治、民享的政府。

④ Mark Lopez , Jeffrey Passel , and D. Cohn, "Key Facts about the Changing U.S. Unauthorized Immigrant Population ,," Pew Research Center , April 13 , 2021 , available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/13/key-facts-about-the-changing-u-s-unauthorized-immigrant-population/>; Alex Nowrasteh, "The Good and Bad of Biden's Plan to Legalize Illegal Immigrants ,," Cato Institute , January 17 , 2021 , available at: <https://www.cato.org/blog/good-bad-bidens-plan-legalize-illegal-immigrants>.

童死亡,为此饱受指责。而且,其大约一半以上的下属机构已经私有化,更看重利益而忽视对拘留环境的改善。这也间接导致人权问题恶化,招致两党不满并要求废除美国移民和海关执法局。^①不过,直接废除美国移民和海关执法局不切实际,所以削弱其权力成为拜登的政策选择。

(二) 民主党和共和党在移民政策上的分歧

在对待非法移民的问题上,拜登政府制定移民政策时需要考虑两党分歧这一客观情况。回顾两党发展史可见,每当两党在重要问题上存在分歧甚至对立时,双方的理念差异会拉大,从而加剧政党斗争及政治极化。比如,民主党提倡、共和党反对的多元文化主义,^②使二者文化价值观的分歧越来越尖锐。为更好地了解拜登政府制定移民政策的动因,需要先了解其前任及共和党的移民政策。

首先,以保守主义著称的共和党主张以犹太教和基督教为核心、以欧洲白人文明(盎格鲁-撒克逊)为主体的文化价值体系,担心外来移民侵蚀并取代现有文明,对美国主流文化发展造成冲击,并进而取代本国人的主导地位。^③共和党的顾虑并非杞人忧天。白人人口正在逐年减少。2019年,白人的中位数年龄为43.7岁,拉美裔或西班牙裔的中位数年龄则为29.8岁,严重的老龄化问题加快了白人数量下降的速度。相比之下,移民所占比重逐年上升。美国人口在2010~2019年增长了1900万,其中仅拉美裔占约1000万。2027~2038年,移民将成为美国人口增长的重要组成部分。到2069年,预计美国每年将有约160万新移民,远超国内自然出生的人口数量。^④移民对美国人口的更新换代极为重要,但也加剧了本土主义者的危机感。2020年,共和党选民群体主要由白人、民族主义者、传统基督教徒以及来自远郊、小镇和农村社区的民众组成,而民主党则依靠其他选民的支持。^⑤共和党在政策上反

① Sushma Raman, "On Immigration, 'Building Back Better' Isn't Enough," *Foreign Policy*, April 8, 2021, available at: <https://foreignpolicy.com/2021/04/08/immigration-biden-trump-comprehensive-reform/>; Jasmine Aguilera, "Biden Has Promised to Undo Trump's Immigration Policies. How Much Is He Really Likely to Reform?" November 20, 2020, available at: <https://time.com/5909571/joe-biden-immigration-policy/>.

② 牛霞飞《多元文化主义与美国政治极化》载《世界经济与政治论坛》2021年第4期,第43~45页。

③ Christopher Parker, "The (Real) Reason Why the House Won't Pass Comprehensive Immigration Reform," The Brookings Institution, August 4, 2014, available at: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2014/08/04/the-real-reason-why-the-house-wont-pass-comprehensive-immigration-reform/>.

④ William Frey, "What the 2020 Census Will Reveal about America: Stagnating Growth, an Aging Population, and Youthful Diversity," The Brookings Institution, January 11, 2021, available at: <https://www.brookings.edu/research/what-the-2020-census-will-reveal-about-america-stagnating-growth-an-aging-population-and-youthful-diversity/>.

⑤ Emily Ekins, "The Five Types of Trump Voters: Who They Are and What They Believe," June 2017, available at: <https://www.voterstudygroup.org/publication/the-five-types-trump-voters>; Ronald Brownstein, "Why the 2020s Could Be as Dangerous as the 1850s," *The Atlantic*, October 30, 2020, available at: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/10/biden-2020-trump-election/616912/>.

对多元文化主义带来了语言和精神上的分裂以及对传统文化的冲击,打压开放的移民政策就是传统主张的重要体现之一。保守主义认为,民主党对移民的态度极为宽容,尤其不重视对移民进行同化,严重损害了共和党的核心价值观和利益,因此产生了一种“被围困者”的心态。^①

其次,民主党自由派主张建立一个多元、开放、包容的新价值体系,给予非法移民公民权,这与共和党的观念产生了巨大分歧。“与少数族裔和弱势群体结盟,可扩充选民基础,稳固票仓。将多元文化主义作为党的核心理念,则可加固结盟关系,在选举中获得更有利地位。”^②民主党拥抱这种文化价值观念,客观上出于对选举政治的无奈。共和党长期坚守并不断强化白人至上主义的做法巩固了以白人为主的票仓,使特朗普在2020年大选中能与民主党分庭抗礼。民主党无法与共和党竞争传统的主体选民,所以,把眼光投向非传统选民特别是新移民成为其理性选择。为此,民主党一方面出于人道主义关怀,视移民为弱势群体;另一方面看重移民合法化后拥有的投票权,对移民持包容乃至欢迎的态度。人数优势意味着选票优势,这对以大众民主和选举政治为特色的美国政治极具诱惑。

最后,两党在移民政策上的分歧迫使拜登政府进行大刀阔斧的改革。2020年,仅有32%的特朗普支持者认为移民将对社会发展有利,而84%的拜登支持者持此观点。两党关于移民遣返问题的立场差别更大:10位共和党人中,8人认为加大遣返非法移民的力度是必要的;相比之下民主党只有3人。^③两党对移民问题的讨论经常出现各说各话的情形。对待非法移民问题,美国政府通常采取刚性政策或柔性政策:刚性政策主张封堵和驱逐非法移民;柔性政策则采取境内非法移民合法化、劝说其自

① 刘瑜《后现代化与乡愁:特朗普现象背后的美国政治文化冲突》,载《美国研究》2018年第6期,第83~108页。

② 牛霞飞《多元文化主义与美国政治极化》,第40页。

③ “Voters’ Attitudes about Race and Gender Are Even More Divided Than in 2016,” Pew Research Center, September 10, 2020, available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2020/09/10/voters-attitudes-about-race-and-gender-are-even-more-divided-than-in-2016/>; Andrew Daniller, “Americans’ Immigration Policy Priorities: Divisions between — and within — the Two Parties,” Pew Research Center, November 12, 2019, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and-within-the-two-parties/>.

愿离境及大赦等手段。^① 特朗普政府的高压政策效果不佳。^② 有关数据也证实 纵使现在禁止移民赴美 未来的趋势仍是非白人人口比例持续上升。^③ 高压政策不仅无助于解决非法移民问题 且共和党担忧的非白人种族比例上升的现象 并不会因为非法移民的减少而改变。在高压政策无法解决问题的情况下 拜登倾向于柔性政策不失为值得尝试的选择 也有助于赢得进步主义者和其他民主党人的支持。^④ 由于政党更迭往往导致政策变化 党派分歧促使移民政策改革的可能性大增。长期以来的选举政治也让多数民众的政党归属感更加凸显。民主党成为自由主义的联盟 而共和党则是保守主义的大本营 根据选民的党派归属 可以预测其在种族和移民问题上的倾向。显著的差异性导致两党达成共识的可能性降低 发生冲突的概率急剧升高。^⑤ 此外 领导人的决策方式也会对政策制定产生影响。拜登的决策具有短期导向性和低主导性的特点 在政策制定时更多地考虑当下的形势和国家亟须解决的问题 容易自相矛盾 也易受利益集团的影响。^⑥

(三) 特朗普政府极端移民政策造成的伤害

特朗普政府时期一系列极端移民政策的施行 是促使拜登政府进行移民政策改革的重要推手之一。特朗普虽然在 2020 年败选 但仍获得 7000 多万张选票。对拜登政府而言 确保特朗普不会在 2024 年卷土重来是个现实问题。特朗普的移民政策对两党及美国社会造成的撕裂 正好可以作为打击共和党的有力工具。特朗普除了对移民、难民及拉美国家民众进行语言攻击外 还加强了对非法移民的惩罚力度 采取了多项措施。其一 颁布“禁穆令”限制难民人数。除一度将美国计划接收的难民

① Committee on Homeland Security, “House Hearing: Examig 287(G): The Role of State and Local Law Enforcement in Immigration Law,” March 4, 2009, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111hhrg49374/html/CHRG-111hhrg49374.htm>.

② 从 2018 年到 2019 年 移民局在美墨边境逮捕了 7 万多无人陪伴的未成年人。这一数字比 2018 年增加了 52%。2019 年 在美墨边境被逮捕的非法移民总数达到 85 万 比 2018 年增加了 115%。2020 年 由于受到新冠肺炎疫情的影响 美墨边境被逮捕人数在上半年有所减少 但 2020 年 9 月 这一数字又达到过去 13 个月以来的新高。参见网页: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions-fy2019>; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/01/whats-happening-at-the-u-s-mexico-border-in-5-charts/>.

③ William H. Frey, “Reducing Immigration Will Not Stop America’s Rising Diversity, Census Projections Show,” The Brookings Institution, February 19, 2020, available at: <https://www.brookings.edu/research/reducing-immigration-will-not-stop-americas-rising-diversity-census-projections-show/>.

④ Nick Niedzwiedek, “Biden Terminating Border Wall Construction Contracts,” Politico, April 30, 2021, available at: <https://www.politico.com/news/2021/04/30/biden-terminates-border-wall-construction-485123>.

⑤ 陈迹《当代美国政治的“种族化”现象探析》,载《美国研究》2019 年第 4 期,第 37~42 页。

⑥ 李宏洲、尹继武《拜登的人格特质及决策特点》,载《现代国际关系》2021 年第 2 期,第 16~17 页; Anne Griebie and Aubrey Immelman, “The Political Personality of 2020 Democratic Presidential Nominee Joe Biden,” College of Saint Benedict and Saint John’s University, No.1.0, August 2020, pp.16~19.

人数从 8.5 万人降至 1.5 万人外,特朗普还相继签署了旨在限制穆斯林人口较多国家的移民赴美的第 13769 号、13780 号总统行政令。2017 年 12 月,经美国最高法院裁决后生效,“禁穆令”进入实施阶段。其二,推出打击非法移民家庭和未成年儿童的“零容忍”政策。特朗普上任之初便废除了“童年入境者暂缓遣返行动计划”(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA),^①试图大幅驱赶该计划下的在美“追梦者”在美墨边境大量拦截非法移民家庭。父母在接受司法审查前被关押在临时拘留中心,子女则被送往专门的看护机构,导致多达几千个家庭的父母与子女被强制分离。其三,大幅提高移民门槛,以提升移民申请审查的难度。特朗普政府宣布以移民积分制度取代亲属优先制,限制 H1B 等工作签证的申请,严格控制绿卡的发放率,使美国公民不能为亲属申请绿卡,对绿卡发放施行更严格的管控,做到优中选优。2020 年 6 月,特朗普签署了停止新工作签证发放的行政命令,使多达 20 万外国员工及其亲属无法入境,造成约 1000 亿美元的经济损失。^②其四,在国内外加强“美国优先”理念的实践。为阻止非法移民,特朗普决定在美墨边境修建隔离墙,并以中止《北美自由协定》(North America Free Trade Agreement)相威胁,强制墨西哥限制非法移民和毒品流动。特朗普政府还以国家安全受到威胁为由,在 2017 年退出《全球移民契约》(Global Compact for Migration)。2018 年,美国作为拒绝签署《全球难民契约》(Global Compact on Refugees)的两个国家之一,遭到了国际社会的口诛笔伐。^③

特朗普政府的极端移民政策进一步激化了两党在移民问题上的分歧:对共和党而言,以修筑边境墙为主的强硬手段阻止非法移民入境,是达成移民草案共识的前提;民主党则视候补合法移民合法化为必须。^④特朗普政府的移民政策一方面加剧了美国社会特别是两党的分裂,并使原本就存在的反穆斯林、反移民情绪迅速激化,与种族相关的犯罪案件不断加剧;另一方面,损害了美国的国际形象并带来负面影响。“美国优先”理念促使特朗普政府推行更自我、更具民粹主义色彩的外交政策。特朗普政府的移民政策将移民问题如弹簧般全力压紧,拜登政府迫切希望调整和改

① “童年入境者暂缓遣返行动计划”是奥巴马政府于 2012 年启动的项目,旨在为那些童年时期(2007 年以前进入美国的 16 岁以下非法移民)来到美国且没有犯罪记录的无身份移民提供延期两年驱逐出境、可续签的工作许可。

② Dany Bahar, Prithwiraj Choudhury, and Britta Glennon, “An Executive Order Worth \$ 100 Billion,” *The Brookings Institutions*, October 19, 2020, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/10/Executive-order-worth-100-billion.pdf>.

③ “Trump Administration Ends Participation in Global Compact on Migration, Citing Concerns Regarding U.S. Sovereignty,” *American Journal of International Law*, Vol.112, No. 2 (2018), pp.311~313.

④ Hugh Hewitt, “Immigration Reform Will Put Biden’s Compromise Chops to the Test,” *The Washington Post*, January 21, 2021, available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/21/immigration-reform-will-put-bidens-compromise-chops-test/>.

革前任的极端移民政策,恰似瞬间释放了弹簧上的压力。压得越紧,反弹越强烈。出现移民潮等问题是连锁反应,自然引起人们对移民特别是非法移民问题的关注。

二 拜登政府移民政策改革的主要内容

移民问题是美国社会的焦点问题之一,不仅由来已久,而且积重难返。拜登上台伊始便签署诸多移民法令,足以说明移民问题的严重性和紧迫性。

(一) 美国对移民概念的界定

拜登就任后,其移民政策并不像之前人们猜测的那样仅废除前任的政策并重回奥巴马时代,而是在务实的基础上重组美国移民体系并服务于其自身的利益。^①在梳理拜登政府移民政策调整的主要内容之前,需要先对几个概念进行界定。

关于美国对“非法移民”概念的划分,不同时代的定义有所变化。《美国联邦法典》把“外国人”(alien)定义为非美国公民(noncitizen)或非美国国民(non-national)的任何人。^②在此基础上,衍生出了无资格进入美国的外国人(alien who are inadmissible),即“没有资格获得签证也无资格被允许入境的外国人”,并对外国人的类型做了细分。^③其中无证件外国人(undocumented)是非法移民(illegal)的一种,判断依据为抵达美国时是否具有合法的身份和证明。^④另一概念是“非法外国人”(Illegal Aliens),包括任何非法留在美国且有犯罪行为的外国人,这些人最近进入美国时未经过审查或者在美的非移民合法身份已过期。^⑤1952年颁布的《移民与国籍法》

① Muzaffar Chishty and Sarah Pierce, “Biden Sets the Stage for a Remarkably Active First 100 Days on Immigration,” Migration Policy Institute, January 27, 2021, available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-immigration-reform-agenda>. 美国移民政策研究所(Migration Policy Institute)成立于2001年,是美国移民与人才研究领域最领先的智库之一,对美国政策制定有着重要的影响。在政策制定方面,该智库更倾向于自由主义。

② 8 U.S.C. § 1101 (a) (3), available at: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?hl=false&edition=prelim&req=granuleid%3AUSC-prelim-title8-chapter12-subchapter1&num=0&saved=%7CZ3JhbnVsZWlkOlVTQy1wcmVsaW0tdGl0bGU4LXNlY3Rpb24xMTgy%7C%7C%7C0%7Cfalse%7Cprelim>, 2021.11.20.

③ 外国人包括:外国居民(resident)及非居民(nonresident);移民(immigrant)和非移民(nonimmigrant);有证明文件的外国人(documented)以及无证件的外国人(undocumented),参见网页:<https://www.law.cornell.edu/wex/immigration>, 2021.11.19.

④ “Immigration,” Legal Information Institute, available at: <https://www.law.cornell.edu/wex/immigration>.

⑤ 8 U.S.C. § 1365, Legal Information Institute, available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1365>.

(Immigration and Nationality Act) 则强调,若一外国人符合 10 种理由^①之一,就会被认定为非法移民。

“非法移民”的概念在拜登执政后有所改变。拜登政府推出的 2021 年《法案》,除了将法典中对外国人的称呼从“外国人”变成“非本国公民”外,还重新使用了奥巴马政府提出的“候补合法移民”(Lawful Prospective Immigrant)的概念:在给予约 1100 万候补合法移民(2021 年 1 月 1 日前到达美国)临时合法身份并授权其工作、参军和旅游的同时,还允许其在达到基本要求(通过背景审查且按时纳税)满 5 年的基础上申请公民身份。^②鉴于“非法移民”一词的用法在美国国内外仍较复杂,^③本文借鉴并使用《美国联邦法典》和 2021 年《法案》的界定,把已在美国的无身份移民统称为候补合法移民,将违反美国移民政策和法律、未经政府审查就私自赴美的任何外国人称为非法移民。另据《1980 年难民法案》(Refugee Act of 1980),美国对难民的解释为“经美国政府认定有遭到迫害之虞的外国人”,^④从这一概念可以看出,难民在经过美国政府认定前都是移民身份,是移民群体中的一个特殊部分。

(二) 拜登政府移民政策调整的主要内容

利用移民问题反击共和党的拜登政府,上任伊始便将矛头直指特朗普的移民政策,批判其有违人道主义且非理性,并连续发出至少 8 条行政命令。^⑤

拜登政府的移民政策总体上由短期和长期两部分组成。短期政策的特点是宽容

① 根据《美国联邦法典》第 8 编第 1182 条 a 款(8 U. S. C. § 1182 (a))的规定,十种理由包括:1.与健康相关的理由;2.与犯罪相关的理由;3.与安全相关的理由;4.在申请签证过程中需要靠政府救济的外国人;5.特定移民无法满足就业需求;6.非法入境者及违法者;7.提交的申请文件无法证明申请人身份;8.永久不具备申请公民资格的移民;9.之前被驱逐出境且未满足 5 年的申请人;10.其他受法定原因限制的申请人。参见网页:<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title8-section1182&num=0&edition=prelim>。

② Robert Warren, “In 2019, the US Undocumented Population Continued a Decade-Long Decline and the Foreign-Born Population Nearing Zero Growth,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.9, No.1 (2021), pp.31~43; Congress.Gov, “Text - H.R.1177 - 117th Congress (2021-2022): U.S. Citizenship Act,” February 18, 2021, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1177/text>。

③ 关于“非法移民”定义的争论和不同的英文名称,参见:陈积敏《非法移民与美国国家战略》,北京·九州出版社,2013 年版,第 23~25 页;Jonathan Kwan, “Words Matter: Illegal Immigrant, Undocumented Immigrant, or Unauthorized Immigrant?” February 11, 2021, available at: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/immigration-ethics/immigration-ethics-resources/immigration-ethics-blog/words-matter-illegal-immigrant-undocumented-immigrant-or-unauthorized-immigrant/>。美国国土安全部将“非法移民”称为“未经授权的移民”(Unauthorized Resident) 参见网页:https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2010.pdf。联合国移民署将“非法移民”翻译成“非正规移民”,参见网页:https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr-2020-ch_1.pdf。

④ 陈积敏《非法移民与美国国家战略》,第 27 页。

⑤ John Hudak and Christine Stenglein, “Biden’s Immigration Reset,” *The Brookings Institution*, February 19, 2021, available at: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/02/19/bidens-immigration-reset/>。

和“特赦”,主要是调整和取缔前任的政策,多采取总统行政令、公告或备忘录的形式,旨在立即施行。首先,拜登政府下令停止边境墙的修建并取消“禁穆令”。2021年1月20日,拜登发布总统公告,提出终止国家紧急状态,停止美墨边境墙的修建,收回建墙资金并予以重新分配,同时宣布对“禁穆令”重新审查并予以取消。^①虽然拜登政府不断抨击“禁穆令”及其背后的总统职权滥用现象,但仍以国家安全和抗击疫情为由,通过总统公告对欧洲多国以及南非部分国家施行阶段性的旅行限制。^②其次,拜登政府恢复“童年入境者暂缓遣返行动计划”并结束“骨肉分离”政策。就任当天,拜登就恢复了该项计划。2021年2月2日,拜登发布行政令,设立家庭团聚特别工作组,要求工作组帮助儿童寻找家庭,同时停止了“骨肉分离”政策。再次,拜登政府统筹解决移民问题并保证庇护者的安全。拜登的行政令要求建立一个全面的区域性框架,从根源上解决移民问题并统筹管理北美和中美洲的移民事务,同时为庇护者提供安全高效的申请流程。^③为从根本上解决中美洲的移民问题,拜登政府2021年7月发布了《美国根本解决中美洲移民问题战略》(U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America,以下简称《战略》),以中美洲经济安全、腐败、人权、暴力犯罪、性别暴力五大问题为主要内容,阐释其相关政策。最后,拜登政府对难民政策进行了不断的修改。拜登于2021年2月4日发布行政令,重新确立了美国在难民安置方面的领导作用,撤销了部分与难民相关的行政令,要求加强难民安置项目的管理工作,确保申请者得到公正对待。^④

① The White House, “Proclamation on the Termination of Emergency with Respect to the Southern Border of the United States and Redirection of Funds Diverted to Border Wall Construction,” January 20, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-termination-of-emergency-with-respect-to-southern-border-of-united-states-and-redirection-of-funds-diverted-to-border-wall-construction/>; The White House, “Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to the United States,” January 20, 2021, available at: [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/?ct=t\(AgencyUpdate_012120\)](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/?ct=t(AgencyUpdate_012120)).

② Christopher Richardson, “Biden Sets the Stage for the Next Muslim Ban,” January 7, 2022, available at: <https://thehill.com/opinion/immigration/588729-biden-sets-the-stage-for-the-next-muslim-ban?rl=1>.

③ The White House, “Executive Order on Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border,” February 2, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration-throughout-north-and-central-america-and-to-provide-safe-and-orderly-processing/>.

④ The White House, “Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration,” February 4, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/>.

长期的移民改革则以 2021 年《法案》为核心,^①其特点是执行周期长且覆盖面广。该法案还囊括了拜登总统行政令中的一些内容。拜登在就任当天正式向国会提交该《法案》,其主要内容涵盖几个方面。其一,改变对外来移民的称呼,缩短永久居留申请期。《法案》将外国人改称为“非本国公民”,同时允许所有在 2021 年 1 月 1 日前抵达美国的无身份移民申请成为候补合法移民,并授权其在 5 年后申请永久居留权;将所有合法永久居民入籍所需居住时间从 5 年减少到 3 年;让包括“童年入境者暂缓遣返行动计划”受益人在内的所有儿童时期进入美国的非本国公民享有获得合法永久居留权的资格。其二,帮助所有在 2017~2021 年间被“骨肉分离”政策隔离的儿童与家人团聚;提高各国签证上限,拥抱多元化,将多元化移民签证(Diversity Immigrant Visa, DIV)的数量从 5.5 万张提升至 8 万张。^②其三,更新移民系统,减少职业移民申请挤压的问题,允许留学生有移民意图,增加不同种类型签证的数量,尤其是放宽对国际高等人才的签证数量。其四,加强边境安全,提升对边境移民和被拘留移民的人道主义待遇。取消提交庇护申请的 1 年期限,并提供资金以减少积压案件,从而保护庇护者与其他弱势群体的申请权。其五,向中美洲提供更多的资金援助,赋予某些父母在美国合法居住的中美洲儿童特殊移民身份,并委派副总统卡玛拉·哈里斯(Kamala Harris)从源头处理中美洲移民事务。拜登政府在 2021 年《法案》的基础上出台《战略》,致力于整合资源,利用不同群体的专业知识帮助中美洲地区重拾信心,联合州和联邦政府以及国会各部门,一起对移民问题提出有针对性的解决方案。^③

2021 年 11 月,美国国防部宣称,超过 46 万合法移民申请者未与相关官员会晤,新申请材料不计其数。^④由于面临的非法移民问题不断加重,拜登执政以来不断对其移民政策进行调整。特朗普政府时期引用《美国联邦法典》第 42 编第 265 条规定

① “Text - H.R.1177 - 117th Congress (2021-2022) : U.S. Citizenship Act,” February 18, 2021, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1177/text>.

② “U.S. Citizenship Act of 2021,” February 23, 2021, available at: <https://www.nafsa.org/regulatory-information/us-citizenship-act-2021>.

③ Erol Yayboke and Catherine Nzuki, “The Biden-Harris Strategy on the Root Causes of Migration (and Fragility) in Central America,” Center for Strategic and International Studies, August 12, 2021, available at: <https://www.csis.org/analysis/biden-harris-strategy-root-causes-migration-and-fragility-central-america>.

④ “Biden Has Made Limited Changes to Immigration Policy,” VOA, December 30, 2021, available at: <https://learningenglish.voanews.com/a/biden-has-made-limited-changes-to-immigration-policy-/6373075.html>.

(以下简称《第 42 号公共卫生案》)^①遣返了大量非法移民。拜登政府虽然批判了该法案的不合理性,但并未完全改进或废除该法案,反而以此为由遣返非法移民。虽然拜登政府将移民家庭暂时排除出《第 42 号公共卫生案》的适用范围,^②但由于移民家庭持续增加,国土安全部在 2021 年 7 月 26 日做出规定:若这些家庭无法让海关和边境保护局的官员有理由相信它们害怕回到自己的国家,那么它们将被列入立即遣返名单;反之,则可留下申请政治庇护。^③

(三) 拜登政府移民政策的实施

急于在移民问题上展现与前任有所不同的拜登政府,尽管在言语上大肆抨击前任的政策,但在实践上仍延续了前任的多项政策,其表里不一的做法遭到两党的批评。受边境狂潮、人权问题、两党斗争的影响,拜登的移民政策实践在以下方面显得自相矛盾。

1. 边境管理

拜登政府上任后率先解除国家紧急状态,取消了边境墙的修建工作并收回剩余资金,此举引发得克萨斯州等边境州的不满。在两党及民众强烈反对的情况下,拜登政府完善了主墙与其余部分的联结工作,以确保墙体的完整性。为履行竞选时保护边境同时对非法移民施行人道主义措施的承诺,拜登政府起初对多数非法移民尤其是未成年人和家庭赴美持宽容态度,但当移民潮出现之后,也开始在边境不断逮捕和驱赶非法移民。2021 年 3 月,美国海关和边境保护局在西南边境逮捕了 17.2 万人,

① 《42 号公共卫生案》指的是 1944 年经国会通过的《公共卫生服务法》(Public Health Service Act)后被正式纳入《美国联邦法典》。其中第 42 编第 265 条(42 U.S.C. 265)“为防止传染病扩散,暂停某些指定地点的人员和物资进入美国”规定“当美国卫生局长确定外国存在的传染病有传入美国的巨大风险且该风险会随着外国人员或货物流入美国而增加时,禁止外国人员和货物进入美国符合美国的公共卫生要求;卫生局长按照总统批准的规定可以对外国人员和货物施行不同程度、不同范围的禁令,禁令时长将由卫生局局长视情况而定。”该法案在过去被用的次数较为有限。2020 年 3 月 21 日,时任总统特朗普以疫情危害美国民众为由,依据《42 号公共卫生案》中止了部分来自加拿大和墨西哥的人员和物资赴美,并在此后以此为依据强制驱逐入境非法移民,包括未成年非法移民。拜登政府虽然在上任后便传出终止移民驱逐令的计划,但并未最终施行,被驱逐的人数仍在不断增加。参见网页: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics> 《公共卫生服务法》参见网页: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter6A/subchapter2&edition=prelim>。

② Michelle Hackman and Tarini Parti, “Biden Plans Border Overhaul, Starting with Lifting Covid-19 Order,” *The Wall Street Journal*, July 2, 2021, available at: <https://www.wsj.com/articles/biden-plans-border-overhaul-starting-with-lifting-covid-19-order-11625227200>。

③ Aaron Melnick, “Biden Administration Announces Plans to Ramp up Deportations of Families Arriving at the Border,” July 28, 2021, available at: <https://immigrationimpact.com/2021/07/28/expedited-removal-families-under-biden/#.YQJxs-gzaUk>。

比 2021 年 2 月上升了近 70%;^①2021 年 7 月,阻止了超过 21 万名非法移民穿越边境,创下过去 21 年来的新高。^②为了更好地管理边境,拜登政府对饱受诟病的美国移民和海关执法局进行了整改。2021 年 7 月,拜登政府提名埃德·冈萨雷斯(ED Gonzalez)为美国移民和海关执法局局长,结束了该机构群龙无首的状况。冈萨雷斯在管理非法移民的同时,也充当了两党矛盾的缓冲器。^③拜登政府对美国移民和海关执法局的职权重新进行了划分,^④要求其在逮捕非法移民时将重点放在对国家或公共安全构成威胁的非法移民身上,并禁止其逮捕通过非法途径进入美国的孕妇、护理人员以及前一年生育的母亲。^⑤

2. 针对非法移民采取的措施

除了取消特朗普政府的“禁穆令”“骨肉分离”等移民政策并向国会提交 2021 《法案》,让候补合法移民身份合法化且要求政府和国会等部门从根本上解决移民问题外,拜登政府还对非法移民施行了两项管理措施。首先,针对多数成年非法移民及难民,继续根据《第 42 号公共卫生案》及“留在墨西哥”政策对其进行遣返。2021 年 3~9 月,拜登政府根据《第 42 号公共卫生案》遣返了 70 多万非法移民。这些非法移民多数从未见过移民法官或庇护官员就被强制遣返。^⑥2021 年 9 月的“海地事件”是拜登政府移民政策实施的代表性案例。由于各种原因,^⑦不堪重负的海地民众徒步

-
- ① Robert Law, “President Biden’s First 100 Days: Swift Action to Change Immigration Policy,” Center for Immigration Studies, April 27, 2021, available at: <https://cis.org/Report/President-Bidens-First-100-Days-Swift-Action-Change-Immigration-Policy>. 移民研究中心(Center for Immigration Studies)成立于 1985 年,是一个独立、无党派、非营利性质的研究智库,政策引导方面偏向于保守主义。
- ② 相比于 2021 年 7 月,2020 年 7 月阻止的越境者人数为 4 万人,2019 年 7 月为 8.1 万人,参见网页:<https://thehill.com/opinion/immigration/567704-the-media-finally-comes-for-team-bidens-incoherent-border-plan>.
- ③ Priscilla Alvarez, “After Trump-era Turmoil, ICE May Finally Get a Permanent Leader,” July 15, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/07/15/politics/ice-director-nominee-hearing/index.html>.
- ④ U.S. Department of Homeland Security, “Guidelines for the Enforcement of Civil Immigration Law,” September 30, 2021, available at: <https://www.ice.gov/doclib/news/guidelines-civilimmigrationlaw.pdf>.
- ⑤ Aaron Melnick, “Biden Administration Announces Plans to Ramp up Deportations of Families Arriving at the Border,” July 28, 2021, available at: <https://immigrationimpact.com/2021/07/28/expedited-removal-families-under-biden/#.YQJxs-gzaUk>; Eileen Sullivan, “ICE Won’t Detain Pregnant or Postpartum Undocumented Immigrants,” *The New York Times*, July 17, 2021, p.12.
- ⑥ “Southwest Land Border Encounters,” January 24, 2022, available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>.
- ⑦ 自 2011 年起,海地的政治经济安全开始恶化,前总统米歇尔·马尔泰利(Michael Martelly)开始逐渐分解国内民主制度。此后的 10 余年间,奥巴马对海地领导人的行为不管不顾,特朗普更是鼓励马尔泰利选择接班人若弗内尔·莫伊兹(Jovenel Moise)继续“破坏”海地原有的政治制度,只要莫伊兹能够继续讨好特朗普;而新上任的拜登政府更是放任莫伊兹,允许其在执政到期后再执政一年,直到其于 2021 年 7 月份被刺杀。自然灾害、总统被刺杀等问题导致海地社会黑暗腐朽不堪,民不聊生。参考网页:<https://www.wlrn.org/commentary/2021-09-23/biden-democrats-created-haitian-crisis-in-del-rio-along-with-republicans>.

5000 英里向美墨边境靠近,大部分人在得克萨斯州德里奥市(Del Rio)外扎营,以期在拜登政府上任后进入美国。但事与愿违,拜登政府仅接受了其中一部分人,并允许 2021 年 7 月 29 日前到达美国的海地移民申请临时保护身份,然后依据《第 42 号公共卫生案》将多达 1.5 万名海地移民予以遣返。^①在征得墨西哥政府同意后,拜登政府根据同样饱受诟病的“留在墨西哥”政策,^②将几千名海地移民遣返至墨西哥。在对待难民的问题上,虽然拜登政府经过屡次修改^③后终于承诺 2021 年将接收难民的人数提高到 6.25 万人,但当年实际仅接收 1.1411 万人,创下《1980 年难民法案》实施以来的新低。^④

其次,对未成年人和家庭采取相应措施。拜登政府对待未成年人的政策以宽容和特赦为主,除了通过总统行政令要求政府帮助家庭团聚外,还接纳了多数未成年人,尤其是无人陪伴的未成年人。2021 年 7 月,独自跨越边境的未成年人达到 1.9 万人,刷新了 3 月创下的最高纪录。^⑤伴随着未成年人的大量涌入,^⑥长期的传统移民安置点已空位不足,拜登政府不得不重新开放一些临时设施,包括佛罗里达州的一个被报道曾经存在性虐待和管理疏忽的安置点。由于人数众多,原本容纳 250 人的该安置点最多时同时接收 4000 人。^⑦

综上,拜登政府的移民改革政策有些已付诸实施,有些还处在商议和改进阶段,还有些处于循环往复和自相矛盾的状态,短期内恐怕无法产生立竿见影的效果。如

① “A Guide to Title 42 Expulsions at the Border,” American Immigration Council, available at: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/title_42_expulsions_at_the_border.pdf-2022.1.21.

② “留在墨西哥”政策要求墨西哥庇护者在美国移民法庭判决前必须待在墨西哥。拜登政府于 2021 年初就职时批判其不人道,并撤销了该政策。此后,得克萨斯州联邦法官要求恢复该法案,拜登提出的上诉被保守派占多数的最高法院所驳回,使得该政策继续生效。

③ 拜登承诺当选后将接纳人数提高到 12.5 万人,上任后因移民潮及共和党的反对等原因一直在接收人数上徘徊,立场前后不一。在受到民主党的批判及移民利益集团施压后,他终于在 5 月同意将移民及难民接受数量提升到 6.5 万人,部分实现了之前的承诺。参见网页: https://www.washingtonpost.com/politics/biden-refugee/2021/05/03/1b833126-ac4d-11eb-ab4c-986555a1c511_story.html。

④ Jens Krogstad and Ana Barrera, “Key Facts about U.S. Immigration Policies and Biden’s Proposed Changes,” Pew Research Center, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/01/11/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-bidens-proposed-changes/>。

⑤ Elliot Spagat, “Children Stopped at Border Likely Hit Record-High in July,” August 3, 2021, available at: <https://apnews.com/article/health-immigration-coronavirus-pandemic-a361bb903e71011432012d11ac33f9fc>。

⑥ 截至 2021 年 5 月 3 日,难民安置办公室已收纳了 2.2195 万名儿童,其中约 1.9 万名独自进入美国边境,参见网页: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56405009>; <https://www.hhs.gov/sites/default/files/uac-program-fact-sheet.pdf>。

⑦ Nicole Narea, “Biden’s Controversial Decision to Reopen Temporary Shelters for Migrant Children, Explained,” March 1, 2021, available at: <https://www.vox.com/policy-and-politics/22299135/biden-kids-cages-migrant-children-carrizo-homestead> “Child Migrants: Massive Drop in Children Held by Border Officials,” May 5, 2021, available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56405009>。

果用“激进”和“果断”来形容特朗普政府的移民政策,那么拜登政府的移民政策则可以用“宽容”和“特赦”来阐释。无论是2021《法案》,还是允许“追梦人”以合法身份留在美国,抑或是强调废除“骨肉分离”政策,都体现出一种宽容和同情。这种做法让移民看到了希望,符合民主党人长久以来以人道主义著称且对移民和难民群体抱有同情心的形象,但同时也造成其他诸多影响。

三 拜登政府移民政策调整的效果评估

自拜登政府就任以来,两党在移民政策调整问题上的分歧很大,褒贬不一。总体而言,同特朗普政府的移民政策相比,拜登政府的移民政策相对宽容,对改善非法移民处境起了一定的积极作用,但同时对美国内政、外交尤其是移民来源国带来了不同程度的影响。

(一) 拜登政府移民政策调整对美国内政的影响

拜登政府宽容的移民政策调整对改善非法移民的处境起到了一定的积极作用,比如在非法移民家庭的安置和家庭团聚问题上取得了一些进展。据报道,2021年,在卫生与公众服务部(Department of Health and Human Service)安置的约10.7万名移民儿童已与监护人团聚。^①另外,拜登政府停止修建移民墙、限制移民局等部门的权力、对边境未成年儿童施行人道主义救助等做法,减少了非法移民被驱逐的压力,产生了一定的积极影响,得到了民主党和部分人权人士及美国盟友的认同。但是,以人道主义为指导的移民政策不惜以牺牲边境为代价,在执政初期为非法移民入境“大开绿灯”,这种不计后果的政策在满足部分非法移民的利益的同时,也给美国内政带来诸多不利影响。

1. 对美墨边境的不利影响

拜登政府相对宽容的移民政策导致边境非法移民成倍上涨,边境问题恶性循环。跨越边境的行为除自发性的以外,还存在刻意设计的圈套,^②这无疑给边境执法带来更多压力和挑战。如下表所示,2021年美国边境巡逻队阻止非法移民的次数是2017年、2018年、2020年这3年中任何一年行动次数的4倍多,而2021年美墨边境的重

① Camilo Galvez, “U.S. Shelters Received a Record 122000 Unaccompanied Migrant Children in 2021,” December 23, 2021, available at: <https://www.cbsnews.com/news/immigration-122000-unaccompanied-migrant-children-us-shelters-2021/>.

② 走私者把非法移民分组,一组主动跨越边境,吸引巡逻队注意力;另一组将移民连同毒品一起送入境内,声东击西,化整为零,最终达到偷渡及走私双重获利的目的。参考网页:https://www.washingtonpost.com/national/migrant-families-border/2021/03/28/355c59a2-8d70-11eb-aff6-4f720ca2d479_story.html。

复被捕率也创下近年来的新高。^①

表 美国海关和边境保护执法行动次数及美墨边境重复被捕率(2017~2022)

(单位:万人)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
美国边境巡逻队阻止非法移民行动总次数	31	40.4	85.9	40.5	166.2	32.5
美国海关和边境保护局边境总执法行动次数	52.6	68.3	114.8	64.6	195.6	38.4
美墨边境移民重复被捕率	10%	11%	7%	26%	27%	27%

资料来源:根据美国海关和边境保护局的数据整理。参见美国海关和边境保护局官网,网址:https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics# 2021.12.4。

美国国土安全部2019年发布的报告指出,多达40%的执法力量被调派去解决美墨边境的非法移民(家庭和未成年人)问题,致使其没有足够精力去应对其他挑战。据悉,美国的非法毒品缉获量已上升了约50%,更不必说那些已流入境内的毒品。^②再者,对非法移民的宽容容易引起申请者的不满。移民局疲于应对非法移民势必将减缓处理合法移民申请的效率,令更多移民放弃合法途径,采用非法方式以期更快地进入美国。各种问题的加剧将在边境形成两个恶性循环的圈子,即未成年人父母与毒品走私者构成的交易圈,以及合法申请者选择非法入境的身份转换圈。它们既持续削弱移民部门的威望,又给边境带来更多挑战。

美墨边境上最突出的挑战是对未成年人的安置。未成年人通常由走私犯运往边境,并在移民局的帮助下与已偷渡进入美国的父母团聚。在美墨边境,走私网络已发展成为一个受部分国际犯罪集团控制的可盈利产业,^③相对宽松的移民政策使其更加猖獗。毕竟缴纳几千美元的运输费就能让孩子逃离战乱、赴美拥有稳定生活的前景,令许多家长趋之若鹜,如法炮制。另有一些非法移民父母期望通过“定锚婴儿”^④的方法留在美国。无论哪种方式,皆导致边境未成年人的数量逐步递增。未成年人

① U.S. Customs and Border Protection, “CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2022,” available at: https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics#--2021.12.4.

② U.S. Department of Homeland Security, “Final Emergency Interim Report CBP Families and Children Care Panel,” April 16, 2019, p.2.; Jessica Vaughan, “Open Border Aids COVID Fraud Crime Surge,” Center for Immigration Studies, available at: https://cis.org/Oped/Open-Border-Aids-COVID-Fraud-Crime-Surge.

③ Kevin Sieff, “The Child Migrant Smugglers of Northern Mexico,” *The Washington Post*, October 2, 2021, available at: https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2021/mexico-child-migrant-smuggler-border/; Gabriella Sanchez, “Critical Perspectives on Clandestine Migration Facilitation: An Overview of Migrant Smuggling Research,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.5, No.1 (2017), pp.9~27.

④ 美国宪法第14条修正案规定:在美国出生的个体拥有美国国籍,这些孩子可以在21岁后再为父母申请永久居留权,以这种方式留在美国的孩子被称为“定锚婴儿”(anchor babies)。参见网页:https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/16/anchor-babies-the-ludicrous-immigration-myth-that-treats-people-as-pawns。

更需要照顾,这对于本就焦头烂额的边境执法机构无异于雪上加霜。

2. 对美国社会的影响

拜登政府移民政策的初衷是希望解决非法移民问题,让美国更加安全和稳定。但是,随着时间的推移,美国社会和民众恐将成为这一移民政策的受害者。

首先,拜登的移民政策对美国的政治制度产生了影响。在2020年的大选中,拜登仅以微弱的普选票优势战胜特朗普。特别是新冠肺炎疫情反弹加剧、近期的高通胀威胁等问题,使部分选民转而信任共和党,导致拜登的支持率跌破纪录,令民主党在2022年国会中期选举中面临的挑战十分严峻。^① 民主党政府把期望寄托在移民身上。拜登政府一方面让候补合法移民的身份合法化;^② 另一方面,对新移民采取更宽容的政策,以便从移民中争取最多的选票,为赢得中期选举和获得长远的政治支持奠定基础。然而,一旦非法移民合法化,其地位和诉求就有可能悄然改变——即使不马上改变,也无法保证其不会转向共和党,成为反对新移民的力量。^③ 其结果是,拜登的移民政策对美国的两党政治博弈而言犹如饮鸩止渴,即便解决了眼前问题,也为制造更多新的非法移民问题埋下了隐患。^④ 从长远看,移民的大规模到来,将使美国人口的构成更加复杂化,种族矛盾更加激化,特朗普式的民粹主义更加泛滥。所以,拜登政府看似宽容和友好的移民政策,实则是美国两党竞争和政治极化背景下追逐眼前利益的产物,是美国民主制度“劣币逐良币”的结果。

其次,拜登的移民政策对美国社会治安产生了一些不利的影 响。关于非法移民和恐怖分子是否存在某种联系,是一个经久不息的争议话题。特朗普曾多次宣称非法移民中混有恐怖分子或有犯罪背景的人,从而加强了对非法移民的限制。^⑤ 来自卡托智库(CATO)的数据则表明,1975~2017年的42年中,进入美国的非法移民中

① Ryan Pougiales and Lanae Erickson, “Democrats Face an Economic Trust Gap in 2022,” July 1, 2021, available at: <http://thirdway.imgix.net/pdfs/democrats-face-an-economic-trust-gap-in-2022.pdf>.

② “Democrats Must Deliver on Citizenship to Win in 2022,” July 28, 2021, available at: <https://www.politico.com/f/?id=0000017a-f27c-d57a-ffa-f37cf1460000>.

③ Christian Paz, “What Liberals Don’t Understand about Pro-Trump Latinos,” *The Atlantic*, November 3, 2020.

④ 强舸《美国政治中的非法移民议题:基于主权视角的分析》,载《国外理论动态》,2018年第5期,第114~126页。

⑤ The White House, “Remarks by President Trump after Meeting with Congressional Leadership on Border Security,” January 4, 2019, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-congressional-leadership-border-security/>.

仅有9名恐怖分子,且他们在美国本土的恐怖袭击中并未造成人员伤亡。^①非法移民给美国安全造成多大的影响有待评估,^②但拜登政府准许更多未经资格审查的移民进入美国,而这些人来源和动机是未知的,客观上势必带来安全隐患。国家边境巡逻委员会(National Border Patrol Council)副主席阿特·奎托(Art Cueto)也强调,2021年成功躲避逮捕和拘押并且进入美国的非法移民达15万人,他们多数未经资格审查,动机不明,这给美国社会增加了不安定因素——尤其是当一些移民有犯罪记录时。^③

3. 给美国教育体系带来的压力

拜登政府接收的未成年人因英文水平普遍较低,需要接受预科教育。这不但使人均教育经费增加,而且对这些儿童的特别照顾也招致普通学生和家长的的不满,使前者的受关注度下降。^④美国教育因经费紧张已不断出现问题,随着未成年人的大量涌入,教育经费势必进一步吃紧。非法移民与当地居民竞争教育资源还将引发各种社会问题。移民政策导致的税收增加,也易激起民众的不满。特朗普政府的移民政策促使以移民研究中心(Center for Immigration Studies)为代表的极端组织迅速扩张,反对移民的呼声高潮迭起。拜登政府宽松的移民政策将会引起极端组织的反对,游行示威等活动在加剧社会撕裂的同时还将造成持续的动荡。^⑤

(二) 拜登政府移民政策的国际影响

拜登政府的移民政策除了对美国内政产生多重影响外,同样对移民来源国及其他国家造成一定影响乃至伤害。

① Alex Nowrasteh, "Terrorists by Immigration Status and Nationality: A Risk Analysis, 1975~2017," CATO Institute, May 7, 2019, available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/terrorists-immigration-status-nationality-risk-analysis-1975-2017>. 卡托研究所(CATO Institute)成立于1977年,以18世纪英国一系列提倡脱离专制政府权力的自由社会的论文集《卡托的信函》(Cato's Letters)为名,致力于倡导个人自由、自由市场,宣传和平、限制政府等。

② 通过不同种类的研究,包括对本土监狱的实地考察以及对相关数据的统计分析,可以看出非法移民与犯罪率之间并无必然联系,参见:陈积敏《非法移民与美国国家战略》,第114~115页。

③ Katie Pavlich, "Pavlich: The Border Crisis Biden Said We Could Afford," May 12, 2021, available at: <https://thehill.com/opinion/immigration/553002-pavlich-the-border-crisis-biden-said-we-could-afford>; Charles Creitz, "Sara Carter 'Big Concern' with Intel Officials Is Some Border 'Got-aways' Are Terrorists," April 6, 2021, available at: <https://www.foxnews.com/politics/sara-carter-big-concern-with-intel-officials-is-some-border-got-aways-are-terrorists>.

④ Christopher J. Daly, "The Impact of Immigrant Children on America's Public Schools," Negative Population Growth, February 2018, pp.3~6.

⑤ Jenny Rowland-Shea and Sahir Doshi, "The Extremist Campaign to Blame Immigrants for U.S. Environmental Problems," Center for American Progress, April 7, 2021, pp.1~3; "US Warns of More Domestic Extremist Violence in Months Ahead," January 27, 2021, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/27/us-warns-of-more-domestic-extremist-violence-in-months-ahead>.

1. 对移民来源国的影响

拜登政府对移民政策的调整给移民来源国造成持续的伤害。这种伤害体现在两个方面:一是对来源国国民众尤其未成年人的心理的伤害;二是对来源国发展的伤害。

首先,拜登政府由于低估了未成年人的数量并高估了边境部门的应对能力,导致大多数未成年人被安置在恶劣的环境中,身心俱受伤害。^① 比如,在某个安置点,狭小的空间迫使未成年人聚集在一起,无法保证新冠肺炎疫情期间的安全距离。资源的匮乏使得儿童们以金属挡板为床,甚至住在金属制成的笼子里。^② 物质匮乏迫使儿童们被安置在不健康、不安全的环境,这对未成年人的身心皆是折磨。

与物质缺失相比,未成年人受到的精神伤害更严重。来到美墨边境沿途所见以及在国内的遭遇,给他们造成巨大的心理创伤。为此,边境安置点需配置专业人士而非传统的执法人员来照料未成年人,但现实是缺乏专业人员。^③ 其他部门如美国农业部派到边境的志愿者,都未受过严格训练,能否照顾未成年人尚未可知。^④ 美国海关和边境保护局不但缺乏照料儿童的经验,而且缺乏基础设施。美国联邦法律规定美国海关和边境保护局应在72小时内将未成年人送到专门负责儿童安置的难民安置办公室(Office of Refugee Resettlement, ORR),但由于该机构已无法提供足够的床位,部分儿童被迫继续待在美国海关和边境保护局。^⑤ 无法得到妥善安置并生活在简陋环境中,对未成年人造成的伤害难以估量。

另外,对非法移民的追踪引发了心理和生理上的双重伤害。佩戴电子脚踝监视器从而最大限度地给予非法移民“自由”的做法造成了诸多问题:12%的佩戴者有自杀念头,88%的佩戴者出现了睡眠、心理健康、工作方面的问题;约90%的佩戴者感到不适甚至受到电击;设备频繁发生故障也给佩戴者留下后遗症并造成伤害。^⑥ 而寻

① Hajar Habbach, Kathryn Hampton, and Tanit Mishori, “You Will Never See Your Child Again,” *Physicians for Human Rights*, February 2020, pp.19~21.

② “Child Migrants: Massive Drop in Children Held by Border Officials,” May 5, 2021, available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56405009>.

③ Nick Miroff and Maria Sacchetti, “Migrant Teens and Children Have Challenged Three Administrations, But Biden Faces Rush with No Precedent,” *The Washington Post*, March 22, 2021, available at: <https://www.washingtonpost.com/nation/2021/03/22/unaccompanied-minors-immigration-obama-trump-biden/>.

④ Audrey Conklin, “USDA Sending 500 Volunteers to Mexico Border, Expected to Work 12-hour Shifts Without Training: Report,” April 29, 2021, available at: <https://www.foxnews.com/politics/usda-volunteers-mexico-border-migrant-children>.

⑤ Jonathan Blitzer, “Biden Has Few Good Options for the Unaccompanied Children at the Border,” *The New Yorker*, March 9, 2021, available at: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/why-biden-has-few-good-options-at-the-border>.

⑥ Sarah Betancourt, “‘Traumatizing and Abusive’: Immigrants Reveal Personal Toll of Ankle Monitors,” July 12, 2021, available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jul/12/immigrants-report-physical-emotional-harms-electronic-ankle-monitors>.

求庇护者在边境的日子也不乐观。截至 2021 年 6 月 ,美墨边境已发生了 3250 起针对庇护者的绑架、强奸、人口走私及暴力案件。^①

其次 ,拜登的 2021 年《法案》计划向中美洲 3 国提供 4 年共计 40 亿美元的经费 ,以帮助其解决国内问题 ,减弱当地人移民美国的动机。^②但这些经费杯水车薪 ,治标不治本。过去 10 年中 ,美国提供的经济援助仅有不到 5% 被用于当地政府和民生发展 ,其余资金都被私吞 ;大部分资助也并未以打击腐败为核心目标 ,或者有罪不罚大行其道 ,而这恰恰是北三角国家急需解决的问题。^③以基础设施建设为例 ,美国帮助这些国家建立基础设施 ,但有了这些援助 ,政府本应划拨建立基础设施和改善民生的经费会被侵吞而非造福于百姓。若美国的经济援助无法持续 ,当地经济显然不能维持基建的维修和护理 ,久而久之 ,基建的政治意味将远大于实际效用。^④期望通过对未成年移民的接纳来展现人道主义的拜登政府 ,过高地估计了美国安置未成年人的能力 ,结果不仅未能达成目标 ,反而引发了各种新问题 ,可谓得不偿失。中美洲国家的腐败长期存在 ,拜登政府期望通过经济援助的方式解决问题 ,却没有追根溯源 ,何谈有效地解决问题呢?

2. 对其他国家的影响

拜登政府希望通过改革移民政策来改善美国的国际形象 ,消除前任美国政府给国际社会留下的不良影响。特朗普政府的“美国优先”外交政策奉行利己主义至上的原则 ,使美国在西方盟友中的好感度普遍降低 20% 以上 ,在亚洲盟友中的好感度也呈下降趋势。^⑤拜登政府上台后 ,包括盟友在内的许多国家对拜登政府接纳更多移民和难民的行为表示认可。^⑥然而 ,尽管对未成年人的特赦得到了国际社会的支持 ,但美墨边境上虐待未成年人事件的频繁发生遭到了激烈批评。在海地遣返事件

① “Grave Dangers Continue for Asylum Seekers Blocked in , Expelled to Mexico by Biden Administration ,” Human Rights First , June 2021 , p. 1 , available at: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/FailuretoProtectUpdate.06.21.pdf>.

② Jasmine Aguilera , “Joe Biden’s Immigration Bill Aims to Address the Root Causes of Migration. Will It Work?” *Time* , February 18 , 2021 , available at: <https://time.com/5931575/biden-immigration-bill-migration-root-causes/>.

③ Rafael Bernal and Rebecca Beitsch , “Biden Budget Ends Funding for Border Wall ,” April 9 , 2021 , available at: <https://thehill.com/latino/547356-biden-budget-ends-funding-for-border-wall?rl=1>.

④ Ronald Mortensen , “Biden’s ‘Root Causes’ Approach Likely to Reward Corruption and Encourage More Illegal Immigration ,” Center for Immigration Studies , April 9 , 2021 , available at: <https://cis.org/Mortensen/Bidens-Root-Causes-Approach-Likely-Reward-Corruption-and-Encourage-More-Illegal>.

⑤ 张文宗《美国特朗普政府的移民政策及其影响》,载《当代世界》2019 年第 11 期,第 67 页。

⑥ Richard Wike , et.al. , “America’s Image Abroad Rebounds with Transition from Trump to Biden ,” Pew Research Center , June 10 , 2021 , available at: <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>.

中,边境人员骑在马上挥鞭驱赶难民的照片尤其受到多方指责。^① 美国海地问题特使丹尼尔·福特(Daniel Foote)在致美国国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)的辞职信中强调,自己难以忍受美国政府非人道的做法。^② 这将拜登政府再次推上风口浪尖。

拜登政府的移民政策调整,对美洲地区各国的经济发展造成了负面影响。以墨西哥为例,其官员表示单靠加大边境地区的执法力度和限制非法移民入境无法解决问题。^③ 据统计,当墨西哥民众的工资水平相对于美国降低10%时,非法入境者的数量就会增加6%。^④ 若继续执行驱逐计划,将进一步增加墨西哥的就业压力,加剧社会与安全问题,恶化人口贩卖、毒品走私等现象,迫使更多民众涌向边境。^⑤ 美墨经济发展的不平衡和滞留在墨西哥南部的移民,已造成社会治安恶化。这势必激化美墨边境的治理问题,持续影响两国的关系,间接地影响中美洲国家移民的动向。

移民和难民问题暴露了美国外交的利己主义和不负责任。过去40多年来,美国接收的难民从1980年的20万降至2019年的5万。无论是科索沃难民、叙利亚难民,还是阿富汗难民,其出现都与美国直接或间接发动的战争有关。^⑥ 以叙利亚为例,内战及美国空袭造成400万难民流离失所,本应担责的奥巴马政府仅接受了1434名难民,相比欧洲少之又少。美国以国家安全为由阻止叙利亚难民入境,从而

① Charles Oberg, et.al., "Treatment of Migrant Children on the US Southern Border Is Consistent with Torture," *Pediatrics*, Vol.147, No.1 (2021), pp.1~3; Jihan Abdalla, "Biden Faces Harsh Criticism for Expelling Haitian Asylum Seekers," September 23, 2021, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/23/biden-faces-harsh-criticism-for-expelling-haitian-asylum-seekers>.

② L. Ritchie and Michele Kelemen, "U.S. Special Envoy to Haiti Quits over Deportations of Haitian Migrants," September 23, 2021, available at: <https://www.npr.org/2021/09/23/1040055089/us-special-envoy-haiti-quits-deportations-refugees>.

③ Gustavo Mohar, "Mexico-United States Migration: A Long Way to Go," Migration Policy Institute, March 1, 2004, available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/mexico-united-states-migration-long-way-go>.

④ Gordon H. Hanson and Antonio Spilimbergo, "Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border," *American Economic Review*, Vol. 89, No. 5 (1999), pp. 1337~1357.

⑤ 杨靖旻、宋名琪《美国移民现状与特朗普移民政策2018》载《中国国际移民报告》2018年第6期,第178~180页; Jorge Castaneda, "Mexico's Lopez Obrador Is Pulling an Erdogan on Biden," *Foreign Policy*, July 9, 2021, available at: <https://foreignpolicy.com/2021/07/09/mexico-lopez-obrador-biden-immigration-migration-border-central-america-northern-triangle-economy/>.

⑥ Azreana Sajjad, "Where Do Afghanistan's Refugees Go?" August 23, 2021, available at: <https://www.american.edu/sis/news/20210823-where-do-afghanistans-refugees-go.cfm>; 宋全成《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》载《德国研究》2015年第3期,第44~45页; Steven Feldstein, "How U.S. Policies Are Worsening the Global Refugee Crisis," October 16, 2017, available at: <https://carnegieendowment.org/2017/10/16/how-u.s.-policies-are-worsening-global-refugee-crisis-pub-73480>.

恶化了美国与中东国家及欧洲盟友的关系。^① 欧美干涉他国内政,加重了难民危机,而作为领头羊的美国却以现实主义^②的立场“合理”地置身事外。这尤其体现在阿富汗问题上。美军撤出阿富汗导致与塔利班持政见不同者大规模流亡,造成新一轮难民狂潮。美国不顾盟友劝阻撤离阿富汗,除了给阿富汗的未来增添未知因素外,还打击了盟友的信心,对欧洲安全造成威胁。^③ 德国马歇尔基金会(German Marshall Fund of the United States)的高级研究员兼主任乔纳森·卡茨(Jonathan Katz)将美国的撤离行为解读为在向欧洲盟友传递信号:未来欧洲需增强自身的防御能力,而非依赖美国。^④ 这与拜登政府之前承诺帮助协防欧洲盟友的立场相矛盾,无疑将加深盟友的猜疑。

在移民和难民问题上,美国的表现极为自私和不负责任。近年来,国际难民问题成为美国施压竞争对手的新工具。早在吴登盛执政期间,以美国和日本为首的西方国家曾试图利用缅甸构筑所谓反华包围圈。^⑤ 昂山素季当政后转向中国,令美国大失所望。美国多次谴责缅甸政府迫害罗兴亚人的行为已达到“种族清洗”的程度,^⑥ 施压中国对罗兴亚难民敞开国门。中国政府多次挫败了美国强制对华输出国际难民的阴谋。

四 拜登政府移民政策调整的前景

长期以来,美国在移民问题上以现实主义考量为主,政策灵活务实。当移民对美国发展有益时,移民政策相对宽松,如建国之初与清政府签订《蒲安臣条约》,鼓励中国人去美国淘金;鼓励墨西哥及其他拉美地区的移民赴美国南方从事农业、畜牧业

① Edward Luce, “Barack Obama’s Debt to Syria’s Huddled Masses,” *The Financial Times*, September 7, 2015, available at: <https://www.ft.com/content/b5ddb492-52fa-11e5-8642-453585f2cfd>; 刘海霞《从叙利亚难民危机看西方民主输出的“罪与罚”》,载《人民论坛》2015年第36期,第238~240页;金玲《阿富汗危机与欧美关系的疏离态势》,载《当代世界》2021年第11期,第40~41页。

② 美国现实主义流派认为,欧洲安全问题应该留给欧洲自己解决,不会威胁到美国的关键利益,因此,美国没有理由去为欧洲的安全买单。参见:金玲《阿富汗危机与欧美关系的疏离态势》,第40页。

③ Charles Davis, “Despite Taliban Threat, the US Has Accepted Fewer Than 500 Afghan Refugees This Year,” August 17, 2021, available at: <https://www.businessinsider.com/us-accepted-fewer-than-500-afghan-refugees-2021-8>; Helen Warrell, Guy Chazan, and Richard Milne, “NATO Allies Urge Rethink on Alliance After Biden’s ‘Unilateral’ Afghanistan Exit,” *The Financial Times*, August 17, 2021, available at: <https://www.ft.com/content/3ea7e87e-ab3a-4e14-8396-8061420942b0>.

④ Jonathan D. Katz and Ozgur Unluhisarcikli, “Implications of the Withdrawal from Afghanistan – Views from Washington, DC and Ankara,” September 7, 2021, available at: <https://www.gmfus.org/news/implications-withdrawal-afghanistan-views-washington-dc-and-ankara>.

⑤ 周邦民《缅甸内斗让中国左右为难》,载《人才资源开发》2013年第3期,第94~95页。

⑥ Human Right Council, “Report of the Independent International Fact-Finding Mission.”

等;当美国发展受阻时,则收紧移民政策,如出台《排华法案》、采取极端政策遏制墨西哥非法移民。^①

拜登政府相对宽松移民政策并未达到预期目的。拜登政府移民政策的首要考量是,通过迎合选民的要求赢得其对2022年中期选举的支持。为此,其移民政策不惜以牺牲美墨边境民众尤其是纳税人的利益为赌注,而这种豪赌一方面加剧了两党对立,另一方面加剧了美国社会的撕裂。无论是边境非法移民潮的持续出现、未成年人安置的困难、移民来源国的腐败,还是美国民众和社会遭受的压力和挑战,都证明了拜登政府的移民政策效果并不理想^②——尽管需要更长的时间来验证。如果想在移民政策上有所建树,就必须把边境真正掌控在政府手里,同时建立一种持久、可信度高的移民政策,施行以人道主义和公平为基础的非非法移民综合治理措施。但从目前来看,拜登政府的移民政策已受到两党和民众的质疑,催生了更多的焦虑情绪。据媒体报道,拜登政府的支持率呈持续下降趋势。^③

(一) 拜登政府移民政策调整面临的挑战

长远来看,拜登政府希望调整的移民政策道阻且长。首先,拜登政府提出的2021年《法案》和《美国梦与承诺法案》(American Dream and Promise Act)在一个分裂的国会是很难通过的。2021年《法案》被提交参议院后进展缓慢。以该法案涉及内容之广泛、设想及行为之大胆及涉及利益方之复杂,它很有可能被共和党否决。^④致力于团结两党的拜登政府想抓住一切机会与共和党对话,为此可能将法案内容拆分成若干小草案提交国会通过,^⑤比如分开讨论持续增加合法移民人数、技术人才招聘等问题。但是,美国参议院在2021年12月再次拒绝关于移民问题的和解法案。此为两党在移民问题上达成共识蒙上了阴影。

① 唐慧云《浅析美国政治文化对美国移民政策的影响》载《中外企业家》2015年第13期,第247~249页。

② 拜登政府的移民政策并未得到多数美国民众的支持。昆尼皮亚克大学(Quinnipiac University)公布的民调结果显示,三分之一的美国人对拜登执政表示满意,而在移民问题上的支持率仅有25%。来自美国全国广播公司(National Broadcasting Company, NBC)的民调则表明,69%的民众不满意拜登的移民政策。参见网页:https://poll.qu.edu/images/polling/us/us10062021_usbw78.pdf; <https://changeresearch.com/wp-content/uploads/2022/01/CNBC-Change-Research-December-2021-Poll-Toplines.pdf>。

③ Amy Mitchell and Mark Jurkowitz, "Immigration Was a Top Focus of Early Biden Coverage, Especially among Outlets with Right-leaning Audiences," Pew Research Center, May 12, 2021, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/05/12/immigration-was-a-top-focus-of-early-biden-coverage-especially-among-outlets-with-right-leaning-audiences/>。

④ Vivek Wadhwa and Alex Salkever, "Let's Not Blow This Chance to Fix Immigration," *Foreign Policy*, January 29, 2021.

⑤ Laura Barron-Lopez, Anita Kumar, and Sabrina Rodriguez, "Biden Opens to Breaking His Immigration Bill into Pieces," *Politico*, January 26, 2021, available at: <https://www.politico.com/amp/news/2021/01/26/biden-immigration-bill-462479>。

其次,在边境墙修建问题上,边境州与联邦政府存在着很难协调的矛盾。鉴于非法移民问题给得克萨斯州造成压力,该州州长格雷格·艾伯特(Greg Abbott)考虑在边境自主修墙;在边境频繁逮捕和拘留非法移民,并发布了行政命令以限制非法移民入境。^①2021年9月,得克萨斯州政府动用所有公共安全部的汽车组成一道围墙,以打消来自海地等拉美国家的非法移民跨过美墨边境的动机。^②得克萨斯州的限制与拜登取消边境墙的宽容形成鲜明对比,且已违反联邦法律。^③联邦政府如何应对这一状况,与艾伯特协商解决边境压力及非法移民等问题,是拜登政府需要克服的挑战。这背后体现的是长期以来州与联邦之间如何平衡立法权的问题,而非法移民的增多让这一问题更加凸显。

再次,未成年非法移民给美国教育体系带来很大压力。从整体教育情况看,据估计,2014~2024年,美国公立学校入学率将上升6.3%,入学人数将达到5300万;2009~2022年,教育花费应增加约27%。然而,现实是2008~2013年,美国学校所需经费下降了37%,并且2008~2015年,与教育有关的工作消失了约29万份。^④此外,截至2021年4月,约有1.6万名儿童需要得到安置,安置费每周约为600万美元,每年30亿美元。^⑤美国经济情况近年来虽有所好转,但总体发展仍然缓慢,特别是新冠肺炎疫情挥之不去,通货膨胀严重,导致经费短缺和教师工作岗位流失。这将对未来的美国教育构成严峻挑战。未成年非法移民的安置成本给美国经济带来了更大的压力。

最后,保留还是废除《第42号公共卫生案》以及如何调整非法移民的遣返力度,都将给拜登政府的移民政策改革带来更多挑战。截至2021年6月11日,美国移民

-
- ① Harmeet Kaur, "Why Texas Keeps Trying to Block Biden on Immigration," July 14, 2021, available at: <https://edition.cnn.com/2021/07/14/politics/texas-blocking-biden-immigration-trnd/index.html>; Jolie McCullough, "Converted Texas Prison Gets First Immigrant Detainees as Gov. Greg Abbott's Border Security Effort Ramps up," July 21, 2021, available at: <https://www.texastribune.org/2021/07/21/texas-prison-immigrant-jail-briscoe/>.
- ② Urie Garcia and Holie McCullough, "Texas Troopers Create 'Steel Wall' of Patrol Vehicles in Del Rio as Feds Continue to Repatriate Haitians," September 22, 2021, available at: <https://www.texastribune.org/2021/09/22/texas-border-haitian-migrants-del-rio/>.
- ③ Maeve Sheehy, "Garland Urges Abbott to Undo Executive Order Aimed at Curbing Migration," Politico, July 29, 2021, available at: <https://www.politico.com/news/2021/07/29/garland-abbott-migration-501667>.
- ④ "The Elephant in the Classroom: Mass Immigration's Impact on Public Education," Federation for American Immigration Reform, September 2016, pp.6~8.美国移民改革联盟(Federation for American Immigration Reform)是美国一个非营利性且反对移民的组织,成立于1979年。该组织通过发表不同立场的文件、进行调查、组织各种公共活动和竞选活动,试图改变美国的移民政策。
- ⑤ Morgan Phillips, "Federal Government Spending \$ 60 Million per Week to Care for Unaccompanied Minors," April 8, 2021, available at: <https://www.foxnews.com/politics/federal-government-spending-60-million-week-care-unaccompanied-minors>.

和海关执法局拘留的非法移民人数比 2021 年 2 月上升了 82%。^① 这与拜登政府减少拘留人数的政策目标相悖,但也从侧面反映出拜登政府不惜采用自己诟病的政策解决边境问题的务实态度。受移民狂潮及新冠肺炎疫情肆虐的影响,拜登政府是否会采取强硬的手段管理边境?其态度的转变将引发怎样的争论?饱受争议的《第 42 号公共卫生案》还能持续多久?这些问题都有待进一步追踪和观察。^②

(二) 对美国移民政策的再思考

移民对未来美国的发展至关重要。美国之所以成为西方主要发达国家中唯一人口增长的国家,得益于常年有大规模移民涌入。若无法维持工作人口与老年人口的比例,美国经济将在 2030 年被中国超越,到 2050 年国内生产总值仅占中国的 1/3。如果建立一个人道且有序的移民体系,并保持每年移民人数超过 200 万,美国的国内生产总值将在 2050 年翻倍,达到约 47 万亿美元,从而保住其领先地位。^③ 通过增加移民来缓解老龄化,保证充足的劳动力,将是两党合作应对外部竞争的方向之一。

结 语

综上,拜登政府的移民政策调整体现了拜登和民主党的务实主义和自由主义思维。对待非法移民,拜登以柔性政策为主,刚性政策为辅,既彰显了与前任的极端移民政策的反差,又期望以移民政策赢得选民的支持。拜登如果想在移民问题上有所建树,需要解决的问题仍多如牛毛,而分裂的国会的钳制也将使其移民政策举步维艰。但在技术人才移民问题上的共识,可能将成为打破两党僵局的突破口。^④

李庆四:中国人民大学国发院研究员、国际关系学院教授

许鸿波:中国人民大学国际关系学院博士研究生

(本文责任编辑:罗伟清)

① “New Report Finds Biden’s Immigration Approach Falls Short of Promise,” June 17, 2021, available at: <https://www.amnestyusa.org/reports/new-report-finds-bidens-immigration-approach-falls-short-of-promises/>.

② Sarah Betancourt, “‘Traumatizing and Abusive’: Immigrants Reveal Personal Toll of Ankle Monitors,” July 12, 2021, available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jul/12/immigrants-report-physical-emotional-harms-electronic-ankle-monitors>.

③ Justin Gest, et al., “Projections Show Increasing Future Immigration Grows the U.S. Competitive Advantage,” The Immigration Learning Center, April 2021, pp.2~4, available at: https://www.immigrationresearch.org/system/files/GMU_V7.pdf.

④ Genevieve Douglas and Jordan Fabian, “Biden Eyes More Foreign Workers While Skirting H-1B Visa Row (2),” February 11, 2021, available at: <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/biden-seeks-more-foreign-workers-while-skirting-h-1b-visa-uproar>.

sia, and its designated goal is to deter China and Russia from pursuing a fait accompli strategy, while adhering to deterrence by punishment for North Korea and Iran. The change from deterrence by punishment to deterrence by denial will have significant impacts on the U. S military's force structure, global force posture and operational concepts. However, there are theoretical and practical predicaments for the U. S. military to implement deterrence by denial strategy. The transformation of U. S. deterrence strategy from deterrence by punishment to deterrence by denial does not mean that it will give up deterrence by punishment.

The Biden Administration's Immigration Policy Adjustment and Its Impacts

Li Qingsi and Xu Hongbo (133)

Ever since Joe Biden's inauguration as President of the United States in 2021, the Biden administration has maintained an openness, tolerance and softness regarding its immigration policy which continues to heat up the border. All factors, including the large number of illegal immigrants rushing to the United States has brought chaos to the border, threats to U. S. homeland security, inability to properly accommodate minors, combined with bipartisan pressure, are constantly impacting the current administration. The Biden administration's adjustment of immigration policy is inseparable from its appeal to manipulate immigration issues to serve partisan struggles and in particular electoral interests. These modifications will affect the domestic and foreign policies of relevant nations and even the international community. As a country known for its vast land with low population density, the U. S. is in dire need of new labor and people with various talents for the foreseeable future, which will leave a gap and spur the recurrence of illegal immigration problems. The U. S. will cope with the root cause of illegal immigration but only to construct friendship and share a common destiny with Mexico and other Latin American "backyard" countries responsibly, to assist them in accomplishing their visions of survival, development, and prosperity. However, this is not the choice of the U. S. government; therefore, the illegal immigration issues are impossible to resolve.

Submission Guidelines (160)