

# 国家安全视域下的美国移民治理 安全化转向<sup>\*</sup>

王聪悦

**内容提要：**近年来，受政治极化和身份认同碎片化影响，特别是美墨边境危机、药物滥用危机、新冠疫情等非传统安全事件冲击，美国的移民治理在理论层面越来越围绕移民—安全联结是否真实存在及其如何作用于国家安全等根本性争论展开。因特朗普、拜登的移民改革方案在“泛安全化”与“去安全化”之间游移，美国的移民治理遭到排外立场反向倒逼，走上高速安全化之路。后“9·11”时代，国家因移民而生的安全风险日益升级且内容庞杂。以风险等级较高的美墨边境为例，尽管美国社会各界对以移民改革谋求国家安全不乏共识，但在需要维护的安全主体、区域和目标等方面存在尖锐分歧，导致其诸多移民治理措施相互制约。为达成捍卫国家安全之目标，美国政府只有力避泛安全化操作，在移民—安全联结中嵌入“发展”环节，矫正有关移民安全威胁的认知偏差，才能更好地维护边境与国家安全。

**关键词：**美国移民治理 | 美国国家安全 | 安全化 | 移民—安全联结

**作者简介：**王聪悦，中国社会科学院大学国际政治经济学院副教授、中国社会科学院美国研究所副研究员，主要研究美国移民与族裔政策、社会思潮与社会运动。

移民治理即针对不同类别移民形成的相应政策框架，行为者、机构、体制机制以及决策和管理方法。此概念有别于仅指该领域法律、法规、决定或其他政府命令的移民政策，既包括制度硬件，也涉及与移民问题决策过程和政策实施相关的软件。<sup>①</sup>随着西方社会逆全球化运动和美国国内排外主义思潮兴起，

\* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（项目号：DF2023YS49）的阶段性研究成果。

① “Migration Governance,” <https://migrationresearch.com/taxonomies/topics-migration-governance>.

如何给处于高速安全化进程中的美国移民治理按下减速键，同时契合国家安全现实需要，成为学界普遍关注的焦点。就国际移民学研究的范畴、框架和意义而言，关注美国移民治理的安全化走向具有重要指向性。

## 一、移民治理安全化的理论视域与美国化进程

在国际社会越来越倾向于将各类问题纳入国家安全考量的“泛安全化”背景下，移民逐渐因循两条路径进入安全研究场域。其一，是以现实主义为代表的传统安全研究路径。此派别从既有的传统安全关切出发，关注移民对国家产生的物理威胁，提出务必加强领土边界护持和打击非法移民。尽管合法移民、非法移民、难民和寻求庇护者看似诉求不同，但都是外来者；出于对本国安全和稳定的需要，必须恪守国家利益优先原则，加强边境管制甚至必要的军事防御。

其二，即以哥本哈根学派安全化理论为代表的批判安全研究路径。它汲取建构主义养分，关注身份认同安全，认为安全的指涉对象不拘泥于国家、政府或具象领土空间，还包括构成“我们”的集体身份；同时对安全的定位较为消极，倾向于通过建构威胁来认知安全。该学派既阐释了移民可能造成的两类“不安全”，即身份认同冲击和扰动社会稳定；<sup>①</sup>也相信有关移民不安全的预设并非明确既定，而是政治精英为了某些秘密或有争议的目标，通过言语行为和公众确认，让移民经历从非政治化、隐形政治化、政治化到超政治化的全过程，最终被建构为“存在性威胁”。<sup>②</sup>因此，把移民治理从原本的公共政策领域推向安全领域，便于采取超常规手段优先处理。<sup>③</sup>由是，移民治理长期或过度安全

① Jef Huysmans, "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier," *European Journal of International Relations*, Vol.4, No.2, 1998, p.226.

② 方芳:《安全化分析:国际安全研究新视角》,《理论探索》,2014年第6期,第72页。

③ Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia UP, 1995, pp.46-86.

化并不可取，去安全化才是妥善处理移民问题的长远目标。<sup>①</sup>

移民—安全联结将现实主义的安全客观性与建构主义的安全主体性联系起来，揭示移民附带的安全效能。该概念肇始于冷战末期的欧洲，并在美国遭遇“9·11”恐怖袭击后得到长足发展，同时回应了西方人口专家有关“国际移民人口过剩恐引发新的生存威胁或新一轮无政府状态”的判断。<sup>②</sup>围绕移民产生的安全问题大体包括对输出国、中转国、接收国的政权、文化认同、经济和社会稳定的风险或威胁。<sup>③</sup>需要指出的是，由于移民和安全都是主观性极强的概念，明确二者关系不仅难度较大，且需以特定国家的政治、经济、社会和文化要素为分析支点，移民—国家安全联结的提法应运而生。广义上讲，国家安全超越了单纯的人身保护和与违法犯罪相关的公共安全范畴，也不拘泥于国内/国土安全，涉及一国重要的经济和政治利益，且因国家安全战略仰赖公众支持，而必须反映该国基本的公共价值。<sup>④</sup>

众所周知，美国移民治理历史悠久，族裔群体多样性和特异性较强，囊括了边境管控和移民管理两重含义，因此形成了一个动态（流动、停留、常居、归化）见之于静态（融入或同化）、国内（与移民有关的政治、经济、教育、文化、医疗等配套政策）见之于国际（跨境迁移导致本国冲突外溢或一国国际移民在另一国的处境受两国关系影响）的复杂制度系统。在该系统内，美国相关移民的国家安全考量首先具有现实指向，如贩毒制毒、人口买卖、恐怖主义、走私、绑架、有组织犯罪等。近年受到极右翼思潮的影响，民众对移民可能威胁美国集体身份安全和社会安全的认知指向在同步提升。移民—国家安全联结为联邦政府权衡治理利弊提供了较为完整、全面的框架。在南部边境拘留非法移民看似因循美国移民法且符合边境州安全利益，但彻底背离了美国“移民国

① 罗天虹：《哥本哈根学派的安全理论评析》，《教学与研究》，1999年第8期，第48页。

② Philippe Bourbeau, *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order March*, Routledge, 2011, p.2.

③ Myron Weiner, *International Migration and Security*, Westview Press, 1993, p.333.

④ Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., and Michael J. Mazarr, *American National Security*, Johns Hopkins University Press, 1999, p.50.

家”的初衷和“合众为一”的价值传统。更重要的是美国盲目堵截非法移民，直接危害墨西哥北三角国家的公共安全，也对一些依赖非法移民充当季节性工人的国内产业打击较大，损害了国家长期的经济安全。这种以邻为壑的做法未能恰到好处地关照到移民—国家安全联结的全貌。

## 二、美国移民治理中的国家安全定位及沿革

移民—国家安全联结本质上折射出美国在不同移民史时期的国家安全内涵和定位变迁。其沿革进程集中回答如下问题：美国政府应该如何使用各种移民政策工具，如签证、背景调查、身份验证、边境搜查和移民法的内部执行等，达到阻止或驱逐那些可能对美国国家安全构成严重威胁者之目标。此概念一方面揭示了美国政府和社会本着谋求经济发展、保护主义、外交和国家安全等原则，不断调整有关移民安全威胁认知；另一方面，也体现出培养整体安全视野、与时俱进地规划国家安全纵深，使之与更广泛的国家利益适配的必要性。“9·11”事件发生前，美国的移民治理方略很少与国家安全挂钩，移民对劳动力市场的影响、社会福利成本、文化认同、法治目标等问题一直是移民辩论的主要内容。然而，出于对外来者的天然恐惧和不安感，美国社会从血统、价值、经济、国土、生命等多个层面把移民与国家安全建立起相关性的认知和做法确乎由来已久。

### （一）血统安全：移民配额原则

19世纪末，随着来自东南欧国家“新移民”持续涌入，美国内排外主义抬头，以监督管理执法为使命的移民管理机构应运而生。当时的工作重心相对朴素，就是确保盎格鲁—萨克逊新教白人的种族先进性和血统纯正性，故而移民治理中的国家安全定位重点落在保护血统安全之上，旨在将“白痴、疯子、罪犯和可能成为公共负担者拒之门外”。19世纪至20世纪之交，根据美国接纳移民的情况，视同安全威胁的人员名单进一步扩展至一夫多妻者、犯有道德败

坏罪者以及患有令人厌恶或危险传染病的人。<sup>①</sup>

据此，美国政府于1882年出台了《排华法案》(Chinese Exclusion Act)，明确规定10年内遏制中国移民进入美国，并取缔其入籍资格；已在美华人居民要注册并佩戴居留证，一旦离境则很难重新获批返美。<sup>②</sup>1892年该法案到期后又以《吉尔里法案》(Geary Act)接续，1902年彻底进入无限期状态。虽然当时华人只占全美人口的0.002%，但因许多美国人将工资下降、经济困境、鸦片危机甚至天花和霍乱的传染源归咎于中国劳工，国会迅速采取立法防范措施，以安抚本地工人，减轻他们对维持白人“种族纯洁”的担忧。此举不仅开启了因种族、阶层因素立法限制特定国籍移民进入美国的先河，而且迅速构筑起移民—血统安全联结，先后以“护国”为由针对中东人、印度教徒和东印度人、日本人等“不受欢迎”群体发起移民限制运动。直到1924年《移民法》最终确立了一条新规(第13节第3款)，即不够规划入籍资格的人不准许以移民身份入美。因此，当时欧洲移民均按照出生地划定限额归属，但对因“非白人”而欠缺入籍资质的亚洲移民则不然。亚洲血统(包括只有一半亚洲血统)者哪怕出生在西半球非限额国家，也不具有非限额资格；即使已与西半球居民结婚，要迁居美国也只能占用其父母原籍国家的限额。可以说，对亚洲移民的诸多额外规定完全建立在不平等基础上，打击和排斥极具针对性。<sup>③</sup>移民—血统安全联结塑造了美国移民治理的底线和忧患感，即便1965年修订了《移民和国籍法》，此后美国的移民政策仍然保留着“种族敏感和人口流动敏感”的双重特征。

## (二) 价值安全：移民外交指针

在制定移民政策时，外交政策的含义“不仅说明了一个国家对自己的看法，

① Amy Pope, *Immigration and U.S. National Security: The State of Play Since 9/11*, Migration Policy Institute, 2020, p.7.

② Adam McKeown, "Ritualization of Regulation: The Enforcement of Chinese Exclusion in the United States and China," *The American Historical Review*, Vol.108, Issue 2, 2003, p.377.

③ 高鉴国：《二十年代美国移民限额制度的形成与影响》，《美国研究》，1991年第2期，第2页。

也表明了它的世界地位以及它与其他民族国家的关系”。<sup>①</sup>因此，美国的移民治理在国际环境风云突变的两次世界大战时期与其外交政策的耦合度非常高，聚焦捍卫美国的价值安全，充当外交政策和意识形态围剿的工具。

第一次世界大战加速了俄国十月革命爆发。受此影响，1917年至1920年，美国陷入第一次“红色恐怖”，工人罢工不断增多，媒体则宣称罢工是由一心想破坏美国生活方式的移民引起的。1917年，国会出台《移民法案》(Immigration Act of 1917)，授权总统在战争或国家紧急状态下控制任何被认为危害公共安全的外国人出入境；移民归化局则被赋予拘留“敌对外国势力”的使命。战后与世界产业工人联合会相关的几次爆炸事件导致移民执法人员在33个州共逮捕4000多名移民，其中大部分为意识形态相左的俄罗斯和东欧移民。<sup>②</sup>大萧条时期，移民数量锐减，移民归化局与联邦调查局倾力合作，将工作重心放在清缴移民罪犯和外国颠覆分子之上。1940年，罗斯福将移民归化局从劳工部划归司法部，旨在对外国人实施更有效的控制，确保联邦政府能够迅速查明并清除任何影响公共利益的外国人。

第二次世界大战期间，移民归化局配合美国在欧洲主战场的作战需要，移民—价值安全联结更加明确清晰。围绕战时反法西斯和战后与社会主义阵营对峙的外交目标，移民归化局的职能进一步细化，包括组织、管理为敌国非公民设立的拘留营、拘留所；监督10万多名美国武装部队非公民成员加速入籍，其中包括13587名在海外入籍的外国士兵；启动引进农业劳工计划，雇佣外籍劳工定期帮助奔赴前线的美国农民完成家中农活等。<sup>③</sup>战后，美国外交政策重心仍留在欧洲，其国家机器和跨国资本联手介入欧洲事务，构建美欧特殊关系，同时竭力反共。美国移民治理致力于把移民制度同瓦解社会主义阵营的实际策

① Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton University Press, 2004, p.17.

② Harlan G. Cohen, "The (Un)favorable Judgment of History: Deportation Hearings, the Palmer Raids, and the Meaning of History," *New York University Law Review*, Vol.78, No.4, 2003, p.1454.

③ "Overview of INS History," U.S. Citizenship and Immigration Service, <https://www.uscis.gov/about-us/our-history/explore-agency-history/overview-of-agency-history/world-war-ii>.



略对应起来,<sup>①</sup>全方位捍卫本国价值安全。1952年,美国国会颁布了《外来移民与国籍法》,在围堵美国共产党和社会进步团体的同时,禁止共产党人入境,授权司法部长驱逐那些危害或威胁国家安全的外侨。施加“大棒”之余,考虑和平演变需要,国会颁布多个指向社会主义国家的难民政策,如为东欧政治难民制定“1953年法案”,为接纳匈牙利逃亡者制定“1957年法案”,为安置古巴革命中被推翻的亲美势力出台“1960年法案”。法案中还涉及部分吸纳人才条款,如规定凡是赴美求学或工作的学生、教授和技术人员,若担心回国后受到迫害即可留美,其配偶和子女亦可自由入境。<sup>②</sup>

两次世界大战和冷战成就了美国的世界霸主地位,移民治理方略在其中发挥了积极作用。移民治理中的国家安全定位从血统安全向价值安全的跨越,既帮助美国巩固了作为民主基石的国族认同,也催生了美国国家安全概念从白人中心主义到西方中心主义的图景演变。

### （三）经济安全：移民红利导向

20世纪五、六十年代起,美国经济空前发展,迎来了经济与技术霸权时代。至20世纪八、九十年代,在世界经济危机影响下,美国经济增长缓慢,通货膨胀严重,失业率陡升。为了维系繁荣、保住优势地位,美国的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。它本着“充分释放高科技人才红利、充分利用移民廉价劳动力资源、充分弱化移民入境公共负担”三原则展开,试图在保持经济活力、谋求经济利益最大化的同时,尽可能压缩移民带来的社会成本,同时兼顾引进高技能人员和缺乏正规教育但拥有良好工作经验的低技能劳工。<sup>③</sup>

因此,《1986年移民改革和控制法案》通过三种方式特别给予某些季节性工人合法移民地位。一是修改了当时的H-2临时工计划,使其适用于农业工

① 梁茂信:《1940—1990年美国移民政策的变化与影响》,《美国研究》,1997年第1期,第82页。

② Marion Bennett, *American Immigration Policies, A History*, Public Affairs Press, 1963, p.194.

③ Pia M. Orrenius and Madeline Zavodny, “The Economics of U.S. Immigration Policy,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.31, Issue 4, 2012, p.948.

人。二是为外国人（能够证明自己从1985年5月1日—1986年5月1日在美国农业部门工作90天）提供临时居民身份，这些“特殊农业工人”将有资格申请永居。<sup>①</sup>三是若农场人手短缺，允许更多“补充工种农业工人”在1990年至1993年期间以临时居留者身份进入美国。这些人如果连续三年在美国农场从事容易腐烂的农作物耕种或收集工作至少90天，最终可申请永久居留资格。<sup>②</sup>

《1990年移民法》强调深化技术类移民改革，接纳重点向投资移民和高科技移民倾斜，先后出台了《美国竞争和劳动力改善法》《21世纪美国竞争力法》等多部法律，逐渐形成成熟的移民—经济安全治理机制。在此基础上，通过设立职业移民类别，区分高端杰出人才、技术工人、非技术工人等，全面且定向地吸引美国急需人才。另外，考虑海外人才挤占国内劳动力市场资源的可能性，为充分确保劳动力的流动性，美国进一步改革了“发放劳工证”制度，对大部分职业签证设置劳动力市场测试；而少数职业人才稀缺的行业，可灵活豁免测试。<sup>③</sup>

总而言之，20世纪末堪称移民—经济安全联结的集中构建期，国家安全偏重经济领域不仅是当时国际环境倒逼和美国谋求发展的现实需要，也为美国在全球科技竞争时代避免人才存量下降、人才流量阻滞，不断利用海外移民提升自身竞争力而拓展了可操作空间。

#### （四）国土安全：移民反恐布局

前“9·11”时代，美国移民治理的关注要点包括对劳动力市场的影响、社会福利成本、文化认同、法治建设等，鲜与国家安全挂钩。移民执法核心目标即限制合法或非法入美人员的数量以及缉拿毒贩。美国移民制度相对宽泛，签证审查和面试规定较为宽松，移民归化局因业务局限于监督移民和处理归化

① Stephen W. Yale-Loehr, "Foreign Farm Workers in the U.S.: The Impact of the Immigration Reform and Control Act of 1986," *Cornell Law Faculty Publications*, Vol.15, No.2, p.583.

② 陈积敏：《国际非法移民治理比较研究》，中国社会科学出版社，2019年，第34页。

③ 姬虹：《美国技术移民与人才引进机制研究》，《美国研究》，2013年第3期，第89页。



申请等，很少同联邦调查局、中央情报局、国家安全局等产生信息交换和工作沟通。

“9·11”事件彻底重绘了美国的移民治理图景，把对国家安全特别是国土安全的保护视为重中之重。国会通过了《2002年国土安全法》，移民—国土安全联结迅速跃升至美国移民治理各项考量之首，保护国家安全、防范移民带来的公共安全风险成为整个移民体系的当务之急和优先事项。移民—国土安全联结将威胁的施动者从国家拓展到非国家行为者甚至是“孤狼”个体，此类风险具有分散性和非对称性特征，控制难度很大。为配合移民治理目标调整，美国经历了历史上最大规模的联邦机构重组：移民归化局解散，20多个机构并入国土安全部，并重新整合为移民和海关执法局（ICE）、海关和边境保护局（CBP）及美国公民和移民服务局（USCIS）三大机构，<sup>①</sup>将移民服务从归化和签证职能中剥离出来，将执法职能从移民服务中分离出来，从而达到管理边境、筛选和服务移民、防范恐怖主义齐步走的效果。

美国政府在操作过程中同步采取了“离岸预防与在地跟踪”并举的策略。如各地领事馆官员数量10年间翻了一番，这些官员还需要参加有关反恐措施和防范签证诈骗的培训。与此同时，美国政府加强了抵美前签证申请人的生物特征信息收集，建立国家安全出入境登记系统（NSEERS），对来自大约24个“重点国家”（大多数是穆斯林国家）的男性游客、学生、商务旅行者和移民进行特别登记审查。

时至今日，保护国土安全即便不是美国移民治理的唯一视角，也是顶层诉求之一，仍对美国的移民制度、移民生活和社会发挥着显著而持久的影响。其结果是孕育生成了一个高度安全化的移民体系——在寻求联邦、州和地方执法机构数据共享、通力合作的基础上，移民执法预算大幅增加，大规模逮捕、拘留和驱逐非公民的做法屡见不鲜。这其中有两点值得关注：一方面，移民—国土安全联结打破了移民问题的公共管理和国内政策边界，极易被宣扬本土主义

<sup>①</sup> “Historical Overview of Immigration Policy,” Center for Immigration Studies, <https://cis.org/Historical-Overview-Immigration-Policy>.

和排外主义的极端思潮利用，构筑“敌对—恐惧—威胁”场景，借助危机叙事达到笼络追随者、煽动民意、将排斥异己高度道德化等目的；另一方面，事实证明，移民执法对维持公共秩序尽管确有必要，但在防范恐怖袭击方面效果有限。原因之一即进出美国人员甚众，从中锁定嫌疑目标难度巨大，且极易以牺牲移民—价值安全联结和移民—经济安全联结为代价。原因之二即恐怖分子会迅速适应执法新规，根据美国的移民法变化定向调整入境和攻击策略，并在美国境内寻找或培植新成员。

### （五）生命安全：移民防疫管控

将传染病与外来者挂钩的传统在美洲大陆历史悠久，早在16世纪欧洲殖民者踏上美洲大陆时，天花病毒便在印第安土著人中广为传播，几乎导致后者灭绝。19世纪美国社会普遍将肺结核、麻风病归罪于中国劳工。20世纪初，坊间盛传斑疹伤寒、霍乱、肺炎源自东欧、南欧和拉美裔移民。1980年代初，艾滋病肆虐，美国疾病控制和预防中心将来自海地的新移民列为“特殊高危人群”。2014年埃博拉病毒爆发，西非移民又成为美国政客的攻击和拦截对象。历史上，美国惯于把对流行病的恐惧与种族歧视混同处理，以便寻找替罪羊。2020年新冠疫情暴发给美国通过移民治理谋取国家安全带来全新挑战，生命安全所暗含的整体性、一体化安全观成为大势所趋。

“以病毒为中心”的移民治理将生物生命（*vita biologica*）和政治之间的直接关系推向极致，产生了生命政治（*biopolitics*）和生命安全（*biosecurity*）问题。美国政府以保护总体人口生命和健康为由，启动了不同的公共政策技术和实践、法律和政治措施，对特定外来群体强加物理边界和社会距离。美国国务院于2020年3月20日暂停了所有驻外大使馆和领事馆的“常规签证服务”，取消所有“移民和非移民签证预约”。该措施适用于以就业和家庭为基础的移民签证申请人，包括美国公民和合法永久居民的亲属，以及游客、学生和技术工人的非移民签证申请人。2020年4月24日起，国务院宣布暂停某些移民入境，目的是为受疫情经济衰退冲击的美国公民保留就业机会。

同期，特朗普政府于2020年3月宣布，援引《美国法典》第42条，允许边境执法部门以公共卫生紧急状态为由驱逐非法移民，拒不处理他们的庇护申请。<sup>①</sup>该条款虽几经司法波折，但延用至2023年5月11日才正式到期。

虽然疫情期间为防范病毒传播收紧边境管控的做法无可厚非，但美国作为一个移民国家，移民—生命安全联结的建立既因循传染病学通识，同时哪些族裔群体受到额外歧视、审查、阻挠，力度为何，更大程度上是个“他死我生”的政治问题。在此基础上，美国的移民治理伴随着关于他者“不安全”的话语，包括仇外、种族主义、民族主义或新东方主义（new orientalist）等，<sup>②</sup>将全球危机管理机制与国家地方特有的群体共生、共同免疫及身体政治（body politics）模式相结合，重塑了美国社会对安全的切实理解。<sup>③</sup>

### 三、美国移民治理安全化的当代悖论：以美墨边境为例

受到不同时期历史事件、社会承载力、国家政策、国民情绪的综合作用，移民问题被附加了越来越多的国家安全意涵。本质上，这是美国精英层和社会舆论从民族本位出发，不断对移民积累负向认知的结果。移民关乎恐怖主义、犯罪、失业和宗教狂热，关乎文化同化、国家经济发展利益，同时也给美国社会发展带来新机遇、世界主义理想或对国际公民身份的全新理解。正如迪迪埃·比格尔（Didier Bigo）所言，在移民治理中叠加“安全棱镜”的做法并非是对美国社会不安全、犯罪、恐怖主义和全球化负面影响上升的客观反应，相关措施超出了政治要求，而是某些管理者为了确保自身公信力，把在与恐怖分子、罪犯、间谍和造假者斗争中获得的合法性转移到其他容易引发社会恐慌

① “The Impact of COVID-19 on Noncitizens and Across the U.S. Immigration System,” American Immigration Council, September 30, 2020, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/impact-covid-19-us-immigration-system>.

② Dušan Ristić and Dušan Marinković, “Biopolitics of Othering During the COVID-19 Pandemic,” *Humanities and Social Sciences Communications*, Vol.9, No.1, 2022, p.2.

③ Stefan Elbe, *Security and Global Health: Towards the Medicalization of Insecurity*, Polity Press, 2010, p.14.

的目标之上，营造不安与恐惧的高风险社会氛围的结果。<sup>①</sup>移民—国家安全联结的确立使美国移民治理语境下的安全概念高度泛化。

美墨边境的移民危机之所以屡屡升级且备受关注，该区域的特殊性不容小觑。鉴于边境两侧经济社会发展水平较为悬殊，基于移民“推拉理论”<sup>②</sup>，美国对墨西哥移民以及将墨西哥作为过境国的其他中美洲移民极具吸引力，使其成为世界上最繁忙的边境，每年约有3.5亿次有记录的过境行为。<sup>③</sup>美墨两国围绕移民、边境管控展开的历史交往持久且深入，且边境两侧文化边缘模糊，社群之间存在一定互渗。美墨边境被称为“西半球最具暴力性地区的政治和地理边界”。这里毒品走私猖獗、非法移民和恐怖分子涌入危害着美国国家安全，也造成了美墨关系的长期龃龉。有鉴于此，美墨边境为分析和观察美国如何从维护国家安全角度开展移民治理提供了较为典型的案例。

### （一）主体：人的安全还是国家安全

美国关于如何选取南部边境移民治理策略的论争经常被简化并框定在“人权还是国家安全”的语境之下。理论上，为保障“人作为独立个体的安全”，美国的移民政策理应遵循如下原则：保护人身自由权和免受任意拘留的自由；确保移民平等获得卫生、教育和社会资助等基本服务；消除对移民及其家人的一切形式歧视，包括种族主义、仇外心理和不容忍行为；解决移民偷运所涉犯罪问题。为保障“国家作为公民集合的安全”，美国的移民治理政策则妥善调和法权公民与生命个体的关系，将人作为“人口”来治理，不惜通过让某些人死的方式达到“使人（整体人口）活”的目标，具体措施包括修建边境墙、增加避难申请限制、加强边境执法力度、升级边境管控技术等。随着美墨边境危

① Didier Bigo, "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternatives*, Vol.27, Special Issue, 2002, p.63.

② 推拉理论1889年由美国社会学家莱文斯坦（E. Ravenstein）最早提出。该理论认为，人口流动是指有利于改善生活条件的因素成为促使人口流动的拉力，而流出地不利的生活条件相应形成推力。

③ Barry Golson and Thia Golson, *Retirement Without Borders: How to Retire Abroad-in Mexico, France, Italy, Spain, Costa Rica, Panama, and Other Sunny, Foreign Places*, Simon & Schuster, 2008, p.75.

机不断升温、2024年美国总统大选如火如荼，移民问题再度成为两党、联邦—地方、政府—非政府等各方力量对决的“竞技场”。因此，移民—国家安全联结如何构筑，能否以牺牲移民个体权利为代价，看似着眼国家全境安全的严厉移民政策是否会对本国总体安全产生慢性反噬等争论，再次揭示了美墨边境政策中保护“人的安全”与“国家安全”的潜在矛盾。

为了应对美墨边境现实需要，不同总统和政党在“人的安全”与“国家安全”之间不断摇摆。当前拜登政府上述矛盾走向白热化，原因之一在于移民法改革方向迅速扭转、缺乏连续性。拜登的移民治理方略一面高调承诺“去特朗普化”，试图通过推进移民法改革、动用“假释权”来拓展非法移民“潜入”美国的合法渠道，变相“缓解”危机，进而构建一种选民基础更为广泛的非法移民治理策略，给“被特朗普在道德和伦理上辱没”的移民治理增加些许“人道”成分；<sup>①</sup>一面在边境危机引发的社会、竞技、舆论等压力下暗中保留甚至深化特朗普的多项“安全化”举措。例如，迫于移民案件大量积压、边境州挑战、共和党作梗、选民质疑等压力，拜登政府加大对非法越境者的实际惩处力度，于2024年6月4日签署有关美墨边境移民熔断机制的行政令。该行政令规定，只要美墨边境每日非法移民入境人数超过2500人，执法官员就暂停受理庇护申请，并迅速将非法越界人员遣返墨西哥；只有当该数字重新降至1500人时，庇护申请系统才能重新启动。鉴于美墨边境非法移民入境人数仅在疫情最严重期间低于1500人，因此，拜登政府此项移民政策等同于无视大部分非法移民和寻求庇护者的生命安全，让他们或经受移民拘留中心的恶劣生存条件，或选择蛇头给出的高风险偷渡线路，或被重新遣回酷刑、性暴力、勒索、绑架和杀戮等险境。<sup>②</sup>长远评估“新政”落地，除被驱逐者人身安全受损外，还将导致美国年均总移民人数从2023年的330万骤降至180万，从而诱

① Bernd Debusmann Jr., “Where Biden and Trump Differ—and Overlap—on Immigration Policy,” BBC, February 29, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68428154>.

② “Rights Advocates Slam Biden’s ‘Draconian’ Asylum Curbs at US-Mexico Border,” June 5, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/6/6/rights-advocates-slam-bidens-draconian-asylum-curbs-at-us-mexico-border>.



发劳动市场急剧收缩、GDP 增速放缓等总体不利于保障国家经济安全的副作用，长此以往美国民众的发展权难保不受影响。<sup>①</sup>

## （二）区域：边境安全还是社区安全

边境安全与社区安全的取舍归根结底反应了美国联邦政府和地方政府对各类移民的态度差异及权力博弈。边境安全是指包括移民、犯罪、农业、金融、疾病控制和反恐在内的复合型安全状态。虽然美国宪法没有明确规定联邦政府在移民问题上的权力范畴，但法院认为这是主权国家的“全权”（plenary power）。<sup>②</sup> 据此，联邦政府通过国会立法、总统行政令、最高法院释法和判决等多种方式捍卫美国的边境安全。社区安全本质上是“人的安全”可操作化的结果，追求社区及其成员“免于恐惧”，也强调在更广泛的社会问题上采取积极行动，以确保社区及其成员“免于匮乏”。<sup>③</sup> 社区—地方政府伙伴关系的存在使得解决社区安全问题成为地方政府的职能和责任所在。

美墨边境能够体现该矛盾最典型的表现之一，即不同层级政府对移民“庇护管辖区”存续的态度。特朗普政府时期，联邦政府将庇护城市视为助长非法移民、滋生犯罪的源头，并以缓解边境压力、强化边境安全和避免公共服务资源遭到滥用为由，于 2017 年 1 月颁布了对移民“庇护城市”断供联邦经费的行政令。然而对那些倡导移民友好的庇护管辖区而言，地方政府更倾向于通过顺畅的社区警务实现社区安全，不与联邦执法人员共享非法移民信息，以避免上述人群因担心被捕而放弃举报社区内可疑现象乃至犯罪行为，放弃承担维护本社区安全的天然责任。基于地方自治精神与乡镇自由传统，地方政府把拒绝联邦移民执法部门插手辖区内边境事务作为保持公民社会独立性的主要途径之

① “Biden’s Immigration Order: The ‘Last Straw’ for the US Economy? – Business Times,” June 11, 2024, <https://www.marben.ca/orange/0a9228764aka10/>.

② “The Federal Role in United States Immigration,” *National Geographic*, <https://education.nationalgeographic.org/resource/federal-role-immigration/>.

③ Mely Caballero Anthony, “Community Security: Human Security at 21,” *Contemporary Politics*, Vol.21, No.1, 2001, p.53.



一，因而地方和公民社会都是庇护主义的前哨阵地。

与之相反，得克萨斯州、佛罗里达州等移民潮首当其冲的边境州从另一角度诠释了美国移民治理在保护边境安全与社区安全之间的两难境地。上述边境州普遍认为，拜登政府的边境安全保护力度远远不足。自拜登上台，州和地方应对非法移民的总支出超过1156亿美元，<sup>①</sup>主要花费在收容安置、医保、教育、公共安全等领域。尽管多项研究表明，移民与暴力、恐怖袭击、贩毒等恶性事件并无直接关联，但大量非法移民同期压境，无疑会分散边境州应对上述问题的警力和精力，变相导致边境乱局升级。因此，当联邦的移民和边境政策趋于宽松时，不堪重负的得克萨斯州、亚利桑那州和佛罗里达州为实现党派泄愤和地方主义诉求，不惜通过客车或飞机等交通工具向华盛顿特区、纽约市等民主党地盘倾倒式移送非法移民。此举看似从捍卫边境安全出发，却给被动接受地的社区安全带来巨大风险：一方面，转送地的收容社区缺乏接待预案和物资准备，很难在短时间内妥善安置数量巨大的非法移民，而移民必须等待180天方可合法工作等规定也无形中给该社区增加了多重安全隐患；另一方面，收容社区的经济力量、社会治安、文化距离、社区传统等差别较大，盲目投送给当地居民施加了巨大心理压力，某种程度上削弱了该地社区的安全潜能。

### （三）目标：法治安全还是执政安全

参照联合国毒品和犯罪问题办公室有关法治安全的定义，美国移民治理语境下的法治安全可理解为——移民法和相关执法系统能够保护公民基本人权，管理权明确且无滥用，防止暴力犯罪，并为解决冲突提供公平与合法途径。美墨边境的移民法治安全不仅涉及国内法治环境，也与相关国际法治环境密不可分。执政安全是指特定党派在执政过程中，通过制定或改革移民政策达到维持当前统治稳定和未来确保选民票仓的目标。

<sup>①</sup> “The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers-2023 Cost Study,” Federation for American Immigration Reform, March 8, 2023, <https://www.fairus.org/issue/publications-resources/fiscal-burden-illegal-immigration-united-states-taxpayers-2023>.

国内法治安全层面，近年来两党出于筹谋本党执政安全的迫切需要，分别在美国民众颇为关注的移民问题上大做文章，将执政安全完全凌驾于法治安全的目标之上。尽管两党均认为当前以“1965年移民法”为蓝本的移民法体系难以与当下移民问题的新特点、新变化、新趋势吻合，与现实严重脱节的移民法俨然已构成了对法治安全的侵蚀，改革势在必行。但为进一步凸显本党特色，两党不仅就改革方向难成合力，甚至在国会立法环节相互阻挠。共和党人普遍认为，若想解决愈演愈烈的美墨边境危机，务必奉行以强化主权、严加执法为特征的“霍布斯式的边境文化”——加大驱逐出境力度，扩建与墨西哥的边境墙，并对那些雇用无合法工作许可者的企业严加惩处。民主党人则反其道而行，倾向于给移民开辟合法进入美国并居留当地工作生活的快捷政策。然而出于“逢你必反”的博弈形式和竞争上位的选票需要，美国国会已20多年未能通过任何有意义的移民改革法案。关涉移民问题的大多数政策只能通过拨款法案微调，以及其他法规中的小条款和行政权力迂回实现。具体实践中，当前移民法的法律标准和判决影响不够明确，移民法同其他法律之间缺乏协调一致，导致与美墨边境移民问题相关的法治安全不断遭到有失公正的驱逐听证会、即决判决程序、对司法审查的限制以及非公职律师的破坏。

国际法治安全层面，为将美墨边境危机处理打造成任内“政绩”而非劣迹，提高执政安全系数，特朗普政府和拜登政府各自采取了一系列不利于国际法治安全可持续发展的举措。一方面，骨肉分离政策、强行限制某些寻求庇护者准入、发起“美国历史上最大规模的驱逐行动”、暂时关闭边境等构想和做法与《全球难民公约》《安全、有序和正常移民全球契约》《洛杉矶移民和保护宣言》等国际公约的人道主义与国际责任共担精神不符。另一方面，墨西哥系美国移民治理的重要第三方国家和美墨边境危机的当事国，自2007年签署《梅里达倡议》（Merida Initiative）开启与美国的正式移民管理合作以来，建立在平等互利基础上的双边移民合作协议文本经常遭到“美国优先”言行的无理践踏，双边条约在实施过程中难有保障。例如2019年，美国威胁对墨西哥商品加征关税，迫使墨西哥政府勉强接受“留在墨西哥”（Remain in Mexico）计划等

单方面决定，要求从墨西哥进入者或者寻求进入美国的寻求庇护者都送返墨西哥，并在美国境外等待移民法庭听证。<sup>①</sup>此番强行操作不仅破坏了美墨移民管理合作的协商基础，更无助于塑造凝聚法治共识、增进法治互信、深化法治合作的良好国际法治安全环境。

#### 四、美国移民治理安全化的归宿：泛安全化与去安全化的平衡

理论上，美国若要在当前移民治理高速安全化进程中达到保护国家安全的总目标，至少应兼顾两类标准。第一类是移民良治的三大自带选项。一是遵守相关国际法，保护移民权利。维护移民的生命权、健康权、发展权、尊严和福祉，同时打击仇外心理、种族主义和歧视，确保遵守平等原则，并给予移民切实保护。二是在实证考察与全政府参与基础上制定移民管理政策。收集、分析和使用人口统计、跨界流动、国内流离失所、散居、劳动力市场、季节性趋势、教育和卫生等方面的可靠数据和信息，谨慎评估人口流动对国家及特定地区利弊，同时尽可能组织所有与人口流动有关的政府部门参与政策制定，避免政出多门、相互掣肘的现象。三是统合各方力量，激活伙伴效应。美国的移民治理囊括了多元行为体，诸如邻国、次国家行为体、社区、移民及家属、侨民、雇主和工会，多个政府间及非政府组织。故而，须在美墨边境等特定移民场景下培育多行为体伙伴关系，扩大对移民群体的了解，提高政策可行性。

第二类标准则是构筑移民—国家安全联结的基本要求。一是开放（openly）。移民是美国社会繁荣发展的不竭动力，因此维护国家安全不应以封锁边境、排斥全球化进程中的人口流动、给特定族裔移民赋魅等方式实现。这既不符合美国立国初衷，也背离了国际法和国际秩序对国家责任的基本要求。二是着意（intentionally）。恰如前文所述，美国社会对外来者的警惕和防范与生俱来，但构建移民—国家安全联结不应仅凭本能，而应在全社会培养一种

<sup>①</sup> “The Migrant Protection Protocols,” American Immigration Council, February 1, 2024, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/migrant-protection-protocols>.

有意识的安全文化。在这种文化中，民众对移民可能带来的国家安全威胁来源、程度、影响具备一定共识，对维护安全的思考路径、行动方略和行为准则大体一致。三是人道（humanely）。妥善解决移民问题或国家安全问题的根本目标是谋求大多数人的福祉，同时避免将少数人的基本人权作为牺牲品。因此，在构建移民—国家安全联结过程中，安全化不是目标，让美国的移民治理去安全化，最终回归公共政策范畴；让移民逐步褪去“安全威胁”色彩，回归人口流动的常规社会经济现象定位，才是良治所在。

### （一）泛安全化风险

在国际权力转移过程加速、国家间竞争和对抗加深、全球产业链价值链重构加快、国际规则和话语权斗争烈度加剧的共同作用下，泛安全化现象在国际社会非常突出。<sup>①</sup>受上述环境因素驱使，以及近年来美国社会移民承载力逐步见顶，加之民主作为政治生活决策机制和社会生活问题解决的功能不畅，美国政府在着力构建移民—国家安全联结上用力过猛。移民问题泛安全化最直接的结果和风险即边境军事化。虽然调控人口流动最初只是国内民事议题，但由于先后被附加了血统安全、价值安全、经济安全、国土安全、生命安全等安全标签，美军在移民执法领域的直接或间接参与几率及移民执法机构对军事设施和策略的采用均大幅增加。第六联合特遣部队（JTF-6，后更名为北方联合特遣部队）驻扎在得克萨斯州埃尔帕索的布利斯堡军事基地，负责对边境线周边进行观察、侦察、情报分析和边境训练。该部队进行了4000多次秘密地面部队行动，其中80%发生在南部边境，大多数是应美国边境巡逻队的要求。<sup>②</sup>而移民问题泛安全化甚至军事化的做法给美国社会长治久安带来诸多风险。

一是无差别伤害显著增加。边境人员身份表现出一定的流动性、模糊性和难甄别等特征，因此军事化管理大大增加了非重点目标人员的受害几率。据统

<sup>①</sup> 叶海林：《泛安全化背景下的国际信任缺失与重构》，《人民论坛·学术前沿》，2024年第8期，第89页。

<sup>②</sup> “Effective Border Policy: Security, Responsibility and Human Rights at the U.S.-Mexico Border,” November 2008, <https://law.utexas.edu/humanrights/borderwall/communities/municipalities-US-Mexico-Border-Policy-Report.pdf>.

计,超过600万人居住在美国边境沿线,包括美国公民、合法居民、合法访客、非法移民等。美国人权组织“边境人权网络”2007年的一份报告显示,在得克萨斯州和新墨西哥州边境地区有记录的侵犯人权行为中,40%发生在美国公民或合法居民身上,47%的侵权行为针对非法移民,其余13%受害者身份不明。可以说,大面积军事化管理给边境人口裹上了无差别的“安全威胁”滤镜,这种威胁一攻击氛围某种程度上还给犯罪分子制造事端提供了由头和保护伞。<sup>①</sup>

二是安全失焦和连带损失。移民和边境安全管控原本应聚焦某些重点人员及情境之上,如各类犯罪分子,以及贩运、走私和其他图谋不轨之举。然而,泛安全化的副作用是模糊了安全边界,不仅破坏了执法人员与社区之间的问责制和相互信任,也可能在经济层面给跨境贸易设置障碍,造成对社会关系和经贸往来的连带损失。

三是种族定性成为常态。种族定性(racial profiling)是指执法人员仅根据对种族、族裔、宗教或国籍的刻板印象便怀疑特定人员涉嫌犯罪的歧视性做法。<sup>②</sup>移民问题泛安全化的潜台词之一即是少数族裔可能对盎格鲁—萨克逊美国人的主体性构成威胁,由此导致移民执法和边境巡逻愈加无视程序正义,对非洲裔和拉美裔等率先采取有罪推定。“边境行动网络”在对亚利桑那州边境社区的300多个家庭进行调查时发现,大多数居民(皮特维尔41%、纳科66%、诺加利斯70%、道格拉斯77%)认为,边境巡逻人员只因为棕色皮肤就拦截盘查他们是否具有合法身份、是否涉毒、是否犯罪。

## (二) 去安全化成本

虽然依据安全化理论,美国移民治理的去安全化才是终极目标,但就美国

① “Securing the Borders and America’s Points of Entry: What Remains to Be Done? Hearing Before the Subcommittee on Immigration, Refugees and Border Security of the Committee on the Judiciary United States Senate,” U.S. Government Publishing Office, May 20, 2009, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg55033/html/CHRG-111shrg55033.htm>.

② Darin D. Fredrickson and Raymond P. Siljander, *Racial Profiling: Eliminating the Confusion Between Racial and Criminal Profiling and Clarifying What Constitutes Unfair Discrimination and Persecution*, Charles C Thomas Pub Ltd, 2002, p.18.



移民—安全联结仍在持续增强的现状而言，短期内追求去安全化可行性较低。加之美国始终把泛化“国家安全”作为攫取权力与利益的工具，快速去安全化成本高昂。

一是人力物力成本。自2003年国土安全部成立以来，联邦政府为包括边境安全和内部执法在内的移民执法机构至少花费了3330亿美元。<sup>①</sup>美国的边境巡逻预算从1990年的2.6265亿美元增至2024年的49亿美元。<sup>②</sup>边境和内部执法人员的数量超过5万人，ICE和CBP总共雇佣了84000多人。从2003财年至2019财年，美国边境巡逻人员的数量几乎翻倍，供职于执法和遣返行动办公室（ERO）的ICE特工人数几乎增加了两倍。换言之，移民治理安全化发展至今已不单牵扯管理策略的选择，更大程度上被庞大的资本链条裹挟其中，把移民—安全联结作为系统顺畅运行的前提和助力。

二是社会稳定成本。当前美国移民治理高速安全化的另一重要动因是帮助政府从民众无条件质疑政府、公权力丧失公信力的“塔西佗陷阱”中挣脱出来。用强化外部威胁的方式提升政府角色和公共职能在民众心目中的重要性。而若不加缓冲地从安全化路径中抽离出来，随着社会撕裂和共识消弭，一方面反移民立场与种族和性别平等、堕胎合宪性、控枪、移民乃至毒品管控等具体议题相互嵌套，将导致新一轮“文化战争”愈演愈烈；另一方面，受到2024大选触发的“民主疲劳综合征”刺激，有关边境危机的虚假信息和阴谋论或将大肆泛滥。

### （三）平衡之道：构建“移民—发展—国家安全”联结

当前美国正处于民族主义、爱国主义和民粹主义情绪上升期，尽管移民为美国经济社会发展做出的贡献可圈可点，但在政党和媒体的负面渲染下，移

① “The Cost of Immigration Enforcement and Border Security,” January 20, 2021, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/the-cost-of-immigration-enforcement-and-border-security>.

② “Enacted Border Patrol Program Budget in the United States from 1990-2024,” Statista, <https://www.statista.com/statistics/455587/enacted-border-patrol-program-budget-in-the-us/>.



民—国家安全联结已经逐步成为“反移民”的代名词，针对移民的暴力极端主义事件更是层出不穷。美国的移民治理无论走向“全面安全化”还是退至“全无安全化”，都很难称为平衡之道。事实上，因循人口、社会和国家同步发展的逻辑弥补移民—国家安全联结展现出的偏狭和刚性，或许能为最终实现移民良治提供新思路。

首先，发展“移民敏感社会系统”。移民敏感社会系统意即接纳多移民的既成事实，同时将移民需求预先纳入制度化考量，从而将部分公民对移民的天然敌意转化为制度中立引导下的无差别操作。

其次，发展“集国家安全与权利保护于一体”的边境社区。与墨西哥接壤的美国社区所经历的现实与国内其他地区截然不同。移民收容安置压力、文化适应压力、公共资源压力、社会治安压力均被笼罩在红蓝对峙的激烈冲突之下，且边境社区对美国移民治理的看法很难及时传导至国会或其他政府部门。作为矫正，有必要积极构建集国家安全与权利保护于一体的边境社区，把地方政府、社工、社区居民代表、非政府组织等多重治理主体，以及社区安全、经济发展、尊重人权和宪法权利等多重社区诉求全面整合在有效的边境执法过程中。

最后，发展“安全化治理是安全治理特殊阶段”的准确认知。就美国的边境现实而言，安全化治理尽管弊病丛生，却是短期内遏制边境乱象和非法移民压境能够采取的为数不多的举措之一。因此，美国的移民治理不应盲目追求快速去安全化，而是要充分认识到安全化在整个安全治理制度和操作层面的特殊定位，在此基础上逐步实现对移民的“他者”驱魅。

（责任编辑：王锦）

ica's cybersecurity and, by extension, serve its national security. Meanwhile, however, the Biden administration faces difficulties in implementing its talent strategy for cybersecurity, which hinders policy effectiveness. Overall, the Biden administration's approach to advancing its talent strategy and policies for cybersecurity deserves an in-depth study. Its practices in problem diagnosis, strategic design, organizational coordination, and strategic implementation may provide a source of inspiration to other countries.

**Keywords:** Biden administration, cybersecurity talent, Sprint, cyber excepted service

#### **Construction of National Security Image: An Analytical Framework Based on National Security Posture, Philosophy, and Behavior**

*Ge Leilei, Lu Zhiyi, and Liao Tianqi*

**Abstract:** National security image is the overall impression that domestic and international public opinion has of the efficiency and effectiveness of national security bodies in preventing and defusing national security risks. The shaping of a national security image is subject to multiple factors. Combining theories for national image and national security governance, this paper attempts to construct an analytical framework based upon national security posture, philosophy, and behavior. By analyzing 100 typical national security cases in the 2012–2021 period, it summarizes the construction paths of China's national security image over the past decade from traditional and non-traditional security perspectives. The authors find that the construction of China's national security image has different priorities and characteristics in different fields, highlighting China's proactive action and firm stance in the field of traditional security and promoting its cooperative image that champions amity and friendship in the field of non-traditional security. Closely intertwined in the fields of traditional and non-traditional security, these two construction paths have mutually influenced each other, ultimately

leading to a “peacefully rising” image.

**Keywords:** national security, national security image, traditional security, non-traditional security

#### **International Migration and Security: A Preliminary Analysis**

*Chen Jimin*

**Abstract:** At present, international migration is still on the increase, and irregular migration in particular is rapidly growing. This has caused security challenges at three levels: individual security of migrants at the micro level, which mainly involves the safe movement of people and other security issues related to migrant smuggling and trafficking; national security at the meso level, which spans homeland, social, economic, and cultural security; and international security at the macro level, which primarily denotes the security challenges as a result of forced migration or the “weaponization” of migration, as well as the impact of migration on global issues such as the eco-environment and public health. With the surge of security challenges induced by international migration, relevant governance has become increasingly pressing, which requires a comprehensive, multi-pronged approach: first, developing a dialectical and scientific understanding of international migration and security; second, giving full play to the role of diverse actors to establish a governance architecture across national, regional, and international levels toward governance synergy; third, building an open, inclusive, clean, and beautiful world that enjoys lasting peace, universal security, and common prosperity to shape a better international environment for security and development.

**Keywords:** international migration, irregular migration, security governance

#### **The Securitization of Immigration Governance in the United States: From the Perspective of National Security**

*Wang Congyue*

**Abstract:** In recent years, due to the influence of political polarization and identity fragmentation, especially non-traditional security incidents such as the US-Mexico border crisis, the drug abuse crisis, and the COVID-19 pandemic, immigration governance in the United States has, at the theoretical level, increasingly centered on such fundamental debates as whether the immigration-security nexus really exists and, if yes, how it affects national security. With the immigration reform plans of Donald Trump and Joe Biden vacillating between “pan-securitization” and “de-securitization,” immigration governance in the United States has embarked on a path of rapid securitization amidst rising xenophobia. In the post-9/11 era, national security risks arising from migration flows are on the rise, involving complicated issues. Take the US-Mexico border, which is widely deemed highly risky, for example: despite the consensus among the various sectors of American society on pursuing national security through immigration reform, sharp differences persist as regards the security subjects, regions, and objectives that need to be protected. Consequently, many immigration governance measures in the United States are in fact mutually restrictive. To achieve its national security goals, the US government should avoid pan-securitization and add “development” to the immigration-security nexus, which will help correct the cognitive bias concerning so-called immigration-induced security threats and better preserve America’s border and national security.

**Keywords:** US immigration governance, US national security, securitization, immigration-security nexus

### The Securitization of Migration in Europe

*Feng Yiran and Huang Jing*

**Abstract:** Since the end of World War II, the narrative about migration in Europe has undergone multiple turns. The ongoing turn toward securitization

began around the 1980s and 1990s. The rise of the extreme right, the disintegration of the bipolar world, the acceleration of globalization, the “war on terror,” and the crisis that hit Europe have all contributed to the securitization of migration in the continent. Despite having become a worldwide trend in the current context of globalization and anti-terrorism efforts, the securitization of migration in Europe has exhibited distinctive “European characteristics”: particularly intense controversy; a more complicated and more diversified range of actors; and a close link with governance in the European Union’s peripheral regions. Admittedly, securitizing migration has helped Europe take assertive action on the issue. However, doing so cannot resolve the deep-rooted challenges that migration brings for Europe. To solve the migration issue, Europe needs to find a “middle way” between various political stances, reconstruct its internal structure, develop psychosocial mechanisms that can withstand the risk of terrorist attacks, and promote “multilateralization” of migration governance.

**Keywords:** European Union, migration, securitization, refugee crisis, global governance

### Deciphering the New UK Labour Government’s “Securenomics”

*Yang Fang, Qu Bing, Dong Yifan, and Liu Chen*

**Abstract:** “Securenomics” is a general term for the new UK Labour government’s approach, which was recently formed in July 2024, to economic management. It is the new government’s flagship policy in response to the broader political, economic, and social crisis, covering strengthening government intervention, increasing employment rights, and promoting growth and fair development. For the first time ever, the UK government is officially introducing its economic policy in the name of “security,” highlighting the trend toward policy securitization in the country. It is against complex backgrounds that “securenomics” has been formed and developed. The