

美国政治与社会

## 特朗普的移民改革走向与时代困局

王聪悦\*

**【内容提要】** 纵使 2016 岁末，政治素人特朗普凭借颇具“限制主义”色彩的移民政策立场，在同希拉里的对决中站稳脚跟甚至脱颖而出看似匪夷所思，但本文认为，若欲全面把握其移民改革走向，则应拨开看似新奇多变的政治卖点和噱头，坚持客观评估政策从形式、内容到实践的成败得失，同时站在历史和全球的高度审视其时代必然性。故而本文力求在全面解读当前移民政策改革步骤基础上，做出如下三则判断：第一，新总统任内移民政策在争议中趋于收紧，但是否达成既定目标前景不明；第二，美国内外面临的实质危机及意识形态冲击导致反移民“并发症”周期性复发，特朗普利用之力促改革；第三，限制主义的移民政策对内无助于化解美国国内难题，对外无益于发挥移民的“桥梁”优势、营造和谐的外交环境，实则给美国内外政策顺利实施设置了新困局。

**【关键词】** 特朗普 移民限令 内外政策

---

\* 王聪悦，中国社会科学院美国研究所助理研究员。

鉴于美国兼具“移民国家”（a nation of immigrants）与“严守边界国家”（a gatekeeping nation）的双重身份，有关秉承何种心态看待移民以及如何架构起合“情”合“理”的移民政策体系始终是历任总统不可规避的难题。<sup>①</sup>自竞选之日便开始大打“移民牌”的政坛新人特朗普也不例外。虽然他大肆宣扬反移民立场却最终入主白宫令人大跌眼镜，<sup>②</sup>但若欲全面把握此次移民改革走向，则应拨开看似新奇多变的政治卖点和噱头，坚持客观评估政策从形式、内容到实践的成败得失，同时站在历史和全球的高度审视其时代必然性。由是，本文欲系统解读特朗普上任以来的移民改革动向，探究其变化趋势及同国内外情势之间的相关性，并说明本土主义强势复归反过来或将对其内政、外交进程产生哪些消极影响。

## 一、移民改革举措：从“真墙”到“心墙”

尽管特朗普任职尚短且屡屡不按常理出牌，我们无法准确预测其庞大的“移民改革”构想背后究竟涵盖哪些具体步骤，流于书面或口头的“豪言壮语”会在多大程度上付诸实践，但因循当下风格，大体能够把握两点：首先，“美国第一”是其调整移民政策的根本信条，这种“美国主义”而非全球主义的指导方针致力于使美国工人和美国家庭受益。其次，他试图用种族主义、民族主义的立场击败共和党建制派，用反经济全球化的逻辑压制民主党建制派，最终凭借“文明冲突论”的范式为其极具“本土主义”色彩的移民管控方案作出注脚。<sup>③</sup>着眼现实，特朗普颁布的移民行政令数量之多、密度之大十分引人注目，如表1所示，而这些不过是其雄心勃勃的移民改革计划的冰山一角。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Hidetaka Hirota, “The moment of transition: state officials, the federal government, and the formation of American immigration policy,” *The Journal of American History*, Vol.99, No.4, 2013, p.1108.

<sup>②</sup> Peter Spiro, “Citizenship after Trumps,” *Center for Migration studies*, Apr.5, 2017, <http://cmsny.org/publications/spiro-citizenship-after-trump/>.

<sup>③</sup> Todd Scribner, “You are Not Welcome Here Anymore: Restoring Support for Refugee Resettlement in the Age of Trump,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.5, 2017, p.263.

<sup>④</sup> Remarks by President Trump, Senator Tom Cotton, and Senator David Perdue on the RAISE Act and Green Card Reform, The White House, Aug.2, 2017.

表 1 特朗普上台以来的移民限令

文件	签署时间	标 题	主 要 内 容
行政令 13767	2017 年 1 月 25 日	改善边境安全及移民 执行 <sup>①</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 西南边境建隔离墙，责成墨西哥付费。</li> <li>● 雇用 5 千名边境巡逻队员。</li> <li>● 终止“捉了就放”<sup>②</sup> (catch-and-release)，快速递解非法移民。</li> <li>● 重启“安全社区和 287(g)”计划，临时授予警察执行移民官的部分权力，参与遣返。</li> </ul>
行政令 13768	2017 年 1 月 25 日	加强境内公共安全 <sup>③</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 7 类非法移民优先遣返。</li> <li>● 尽速增聘 1 万名移民执法人员。</li> <li>● 停止给“庇护城市”(Sanctuary Cities) 经费。</li> <li>● 授权州政府官员行使联邦移民官权力，包括调查、逮捕或拘留非法移民。</li> </ul>
入境 限令 1.0	行政令 13759 2017 年 1 月 27 日	阻止外国恐怖分子入 境 <sup>④</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对新申请入境者实施极端审查<sup>⑤</sup>。</li> <li>● 未来 90 天内，禁止伊朗、伊拉克、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚、也门 7 国公民入境。</li> <li>● 暂停接收难民 120 天。</li> <li>● 无限期禁止叙利亚难民。</li> <li>● 2017 财年接纳难民数 5 万封顶。</li> </ul>

① Executive order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements, Jan.25, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>.

② “捉了就放”政策是美国移民执法机构约定俗成的行事原则，意味着被逮捕的非法移民在等候遣返听证裁决期间会被释放，暂缓递解，导致许多人重新入境。小布什、奥巴马任内均曾援引此原则。参见“‘The Catch and Release’ Immigration Enforcement Policy,” National Center for Policy Analysis, July 14, 2015, [http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article\\_ID=1966](http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article_ID=1966).

③ Executive order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, Jan.25, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>.

④ Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States, Jan.27, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>.

⑤ 有关旅客入境时，或被强制要求提供手机通讯录名单、社交媒体密码和金融资料等。

续表

	文件	签署时间	标题	主要内容
入境 限令 2.0	行政令 13780	2017年3月6日	阻止外国恐怖分子入境(修订版) <sup>①</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不再无限期禁止叙利亚难民入境。</li> <li>未来90天内,禁止苏丹、叙利亚、也门、伊朗、索马里和利比亚6国公民入境。</li> </ul>
	行政令 13788	2017年4月18日	买美国货 雇美国人 <sup>②</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>紧缩H1B工作签证,严打滥用或钻漏洞行为,确保仅发放给外国高级专业人才。</li> </ul>
入境 限令 3.0	总统 公告	2017年9月24日	加强和完善对试图进入美国的恐怖分子或其他威胁公共安全势力的审查能力和程序 <sup>③</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>禁止乍得、伊朗、利比亚、朝鲜、叙利亚、也门、索马里和部分委内瑞拉的官员入境美国。</li> </ul>

资料来源:笔者自行整理,参见白宫网站 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders>。

归纳起来,特朗普处理移民事务的特点有三:其一,改革推进方式以行政令为主,简单粗暴。特朗普的治国理政延续了家族企业领导人风格,决策过程以自我意志为中心,选择性忽视可能构成施政阻力的机构、框架或规则。早在竞选时便被列为“靶向”整改目标的移民议题更不例外。特朗普不顾国内有关融入主义/多元主义的激烈争论以及对移民普遍怀有的爱恨交织情愫(love-hate relationship),<sup>④</sup>为了绕过国会复杂耗时的审查程序,避免其拖延甚至阻碍政令付诸实施,他主要通过颁布行政令启动改革。当然此举并非空穴来风,而是有明确的法律依据可循。《美国移民和国籍法》规定:“总统假使发现任何外国个

① Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States, Mar.6, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>.

② “Buy American, Hire American,” Apr.18, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>.

③ Donald J. Trump, “Presidential Proclamation: Vetting Capabilities and Processed for Detecting Attempt Entry into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats,” Sep.24, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/>.

④ Angelica Quintero, “America’s love-hate relationship with immigrants,” *Los Angeles Times*, Aug.2, 2017, <http://www.latimes.com/projects/la-na-immigration-trends>.

人或团体的进入有害于美国利益，有权在任何的时间拒绝任何的外国个人或集团，无论所持的是移民签证或非移民签证。或者认为是理由适当，即有权颁布拒绝外国人入境命令。”<sup>①</sup> 更重要的是，法条、判例均未对“危害美国利益”作出清晰界分：（1）判断外来人口是否危及美国利益时需考虑哪些因素；（2）暂停或禁止入境的公告应在何时以何种方式发布；（3）哪些因素是裁夺某类限制是否妥当时的必要考量；（4）限令有效期多长为宜。据此可做出一项基本推断，即被评价为“搅动美国社会和政治，昭示着更严重分裂”的第 13759、13780 行政令基本具备“形式正义”。特朗普无疑在甄别入境人员时拥有自由裁量权，加之相关法律仍有盲点，他自主把握发布行政令的频度、力度和主旨大体无可厚非。对此，芝加哥大学法学院教授波斯纳（Eric Posner）表示，“行政权力天生暗含强力分配资源之意，可以诟病当局的移民行政令欠缺明智，但称其违宪不甚妥当”<sup>②</sup>。无独有偶，美国司法部移民局前专员丁景安（Jan C.Ting）附议称，“任何种类的入境禁令都不违宪，政府可凭任意理由禁止外国人入境”<sup>③</sup>。所以，单看政策发布方式，我们有理由认为其简单粗暴，失之仓促，却并未超出国会授权与宪法规约之外。

其二，改革基本内容，“堵”过于“疏”，趋于严厉。本轮“反移民”新政的坐标大体落在侧重管控、减轻安置负担的“强力”区间，并从四个方面得以贯彻：（1）细化跨国流动人口入境标准。从针对穆斯林到暂停接收难民，再到圈出八个所谓“在身份管理、信息共享方面存在缺陷”的国家，一步步设置筛查入境人口的“壁垒”。<sup>④</sup>（2）边境安全治理与境内执法。一则修建“边境墙”，

<sup>①</sup> Kate M. Manuel, “Executive Authority to Exclude Aliens: In Brief,” *Congressional Research Service Report*, No.R44743, Jan.23, 2017, p.1.

<sup>②</sup> Eric Posner, “The Constitutional Authority for Executive Orders on Immigration Is Clear,” *New York Times*, Dec. 16, 2014, <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2014/11/18/constitutional-limits-of-presidential-action-on-immigration-12/the-constitutional-authority-for-executive-orders-on-immigration-is-clear>.

<sup>③</sup> F. Peter Brown, “2 Big Time Law Professors Make Announcement about Trump’s Muslim Plan That’ll Drop Jaws,” *Western Journalism*, <http://www.westernjournalism.com/2-big-time-law-professors-make-announcement-about-trumps-muslim-plan-thatll-drop-jaws/>.

<sup>④</sup> Donald Kerwin, “Moving Beyond Comprehensive Immigration Reform and Trump: Principles, Interests, and Policies to Guide Long-Term Reform of the U.S. Immigration System,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.5, No.3, 2017, p.553.

物理隔离企图入境的墨西哥非法移民。二则部署“执法链”。众议院日前通过了《凯特法》(Kate's Law)提案,“提升对再次非法入境者处罚强度与非移民罪行制裁力度”<sup>①</sup>。另外,特朗普呼吁废除“美国公民父母暂缓遣返”(DAPA)、“童年入境暂缓遣返”(DACA)等奥巴马大赦无证移民的行政令;增加移民执法和相关授权,责成地方配合联邦政府开展行动。同时力促《禁止庇护罪犯法》(No Sanctuary for Criminals Act)进入立法程序,对“庇护城市”停止资助、合法问责。<sup>②</sup>(3) 削减移民可享受的社会福利。就合法移民而言,特朗普力争使“新移民五年内不享受任何福利”载入法律,凭绿卡领救济的经历或将一去不复返。(4) 压缩移民用工,腾挪就业岗位。例如“买美国货、雇美国人”行政令和《改革美国移民与提振就业法案》(Reforming American Immigration for Strong Employment Act, RAISE),分别提及了调整H1B签证和绿卡发放总量及方式、设立向高素质(merit-based)人才倾斜的积分制度以取代现行的永久居留权申请程序之于遏制本国就业流失的必要性。<sup>③</sup>由此不难推断,特朗普政府必将时时回应竞选之初所倡导的三原则——“保边境,重法治,谋民生”<sup>④</sup>。加之其移民改革计划重堵截、轻疏导,彰显“强力严苛”底色已成定局。

其三,改革推行屡遭质疑、生机尚存。特朗普的大多数移民改革方针一经公布往往“一石激起千层浪”,不过涉及边境管控、境内执法、职业移民的部分纵然因政党、公众价值判断或利益诉求不同而引发争议,却仍处缓慢推进中。而涉嫌宗教偏见、难掩歧视的旅行禁令则因“实质正义”偏差陷入绵延的诉讼漩涡。对其指摘包括:(1) 以全面禁绝穆斯林入境的理由阻断以国家为单位的入境有违宪法第一修正案中“公平与宗教自由”原则;(2) 与第十四修正案中“平等保护条款”冲突;(3) 辱没了1965年联邦移民法所标榜的“纠正移民事

<sup>①</sup> “H. R. 3004-Kate's Law,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3004> (accessed on 2017-8-10).

<sup>②</sup> “H. R. 3003-115th Congress: No Sanctuary for Criminals Act,” Aug. 11, 2017, <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr3003>.

<sup>③</sup> Emma Talkoff, “Here's How the White House Would Cut Legal Immigration in Half,” *TIME*, Aug. 3, 2017.

<sup>④</sup> Donald Trump, “Immigration Reform that Will Make America Great Again,” Donald J. Trump Presidential Positions, 2016.

务中种族偏见”之功能；(4)若不加以制衡，一味遵照谢弗林原则<sup>①</sup>任由行政分支膨胀，则特朗普未来很可能不止针对穆斯林，包括墨西哥裔、华裔等其他群体恐难幸免。截至目前，鉴于与美国的民权、法治走向系统化、定性化之趋势背道而驰，在实践层面难以剔除诸多伦理和政策性障碍，且社会上对此番改革“可能损害国会的权威，破坏美国宪政三权分立的体制，造成更严重的宪法危机”的忧虑与日俱增，此次移民改革步履维艰。

论及改革未来可能的结果，从美国社会“撕裂”的整体国内局势、恐怖主义升温的国际形势以及特朗普政治基本盘的支持程度来看，集物理屏障、数据共享、人肉情报网和其他边境管控措施于一体的改革方案<sup>②</sup>仍具备超越争议、获取公众信任的可能性及加紧实施的助推力。<sup>③</sup>不过众所周知，移民立法权限属于国会，迄今为止特朗普提出的美墨边境修建围墙和加强美国国内移民执法的预算都还未曾通过；加之以加州等为代表的一批州政府和地方政府在移民政策方面拒绝与特朗普政府合作，美国多家联邦地方法院数度否决或冻结了“禁穆令”等总统行政令，<sup>④</sup>即便2017年12月6日，最高法院为第三版移民限令“放行”之后亦然如此。另外，2018年中期选举的不确定性又给移民改革何去何从增添“悬念”，以上多重因素决定了特朗普寻求改革的种种方案“噱头”功能大于实际作用，但已然对涉及美国传统价值观的移民问题产生了较大影响。于“理”而言，其形式差强人意，但内容部分僭越社会常理、国际伦理，有些表述甚至没能充分回应美国既有的宪法和法律。于“情”而言，筑造边境高墙之举颇具象征意义，表面看来直指墨西哥非法移民，实则将深植于美国社会的种族主义、本土主义一并触发，在此基础上加强边境管控和境内执法恰如竖起一面无形“心墙”，一方面给上述不利于美国繁荣的理念提供了传播渠道，固化了社会上

<sup>①</sup> 1984年，美国联邦最高法院通过判例确立了谢弗林原则（Chevron Doctrine），规定当法律自身存在模糊不清、模棱两可之状时，只要行政机关给予合理解释，则应获得必要的司法尊重。参见 Curtis A. Bradley, “Chevron deference and foreign affairs,” *Virginia Law Review*, Vol.86, No.4, 2000, p.668.

<sup>②</sup> Kori Schake, “Republican Foreign Policy after Trump,” *Survival*, Vol.58, No.5, 2016, p.33.

<sup>③</sup> 《综述：移民改革草案在美国社会引发争议》，新华社，2017年8月4日。

<sup>④</sup> 特朗普上台签署的“禁穆令”因一些地方联邦法官的判决而被取消，直到2017年12月，最高法院才出台判决支持特朗普政府旅行禁令可以实施。

部分人的偏狭立场，另一方面也动摇美国社会赖以立国和主导世界的移民文化与多元主义传统。

## 二、促使政策收紧的国内气候与国际环境

特朗普的治国之道与个人性格特点、身世背景、世界观和行事风格密切相关不假，不过在美国倡导民主、强调权力制衡的格局下，即便是“克里斯马式”的领袖，所做决策也须同他深处的国内政治气候、国际环境及民众期待寻求调和或呼应。<sup>①</sup>故而归根结底，特朗普的移民改革乃为当下国内、国际情势的集中反应，更准确地说是美国资本主义经济、政治、社会运行规律所致。

### （一）国内因素

只肖短暂回顾美国历史便可理解如今移民政策收紧的两个前提：其一，美国精英层与公民社会有关移民和公民身份的激烈论争由来已久；其二，特朗普时代趋于严苛的移民改革在美国历史上并非毫无先例。通过与20世纪20年代前后的国内反移民浪潮相对比，能够在诸多惊人相似性中把握一个周期性规律，即当美国陷入经济疲软甚至严重萧条、移民数量阶段性激增、治安情况趋于动荡时，移民政策就会出现排外、紧缩、严厉的特点。<sup>②</sup>

首先，移民数量经历了爆炸性增长，“多数的恐惧”心理与民族认同危机有所升级。<sup>③</sup>南北战争结束到19世纪末被称为美国的“镀金时代”（gilded age），工业化、城市化大发展的社会转型期在无数移民看来蕴藏着大把机遇和财富，从而引发了美国历史上最大的一次移民潮。截至1924年《约翰逊-里德法案》出台，赴美移民人口总数达到2000多万，他们的母国集中于东、南欧地区且分别信奉天主教、东正教和犹太教，逐步挑战了美国新教徒“一统天下”的绝对优

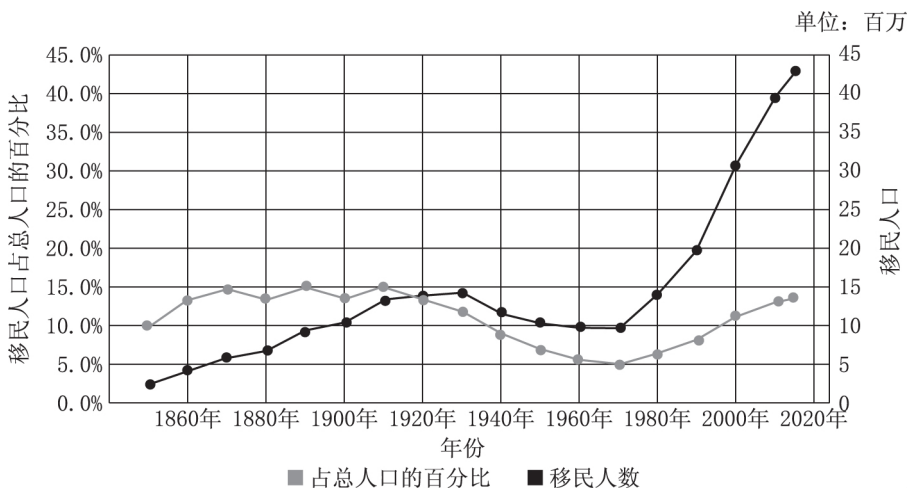
<sup>①</sup> James David Barber, *The Presidential Character*, New Jersey: Prentice-hall, 1972, p.281.

<sup>②</sup> Jeffrey M. Timberlake, et al., “Who ‘They’ Are Matters: Immigrant Stereotypes and Assessments of the Impact of Immigration,” *The Sociological Quarterly*, Vol.56, Iss.2, 2015, p.267.

<sup>③</sup> David Martin and Peter Schuck, *Immigration Law Stories*, St. Paul, Minnesota: West Academic, 2005, p.95.



势地位，土生白人和新教徒的矛盾心理由此而生：一面骄傲于美国为世人向往之的避难所，一面疑惧大量涌入的外来移民，要求在接纳过程中加以选择、限制。回看今朝，据统计到 2015 年，外来移民已占全美人口总数的 13.5%，虽与 1920 年前后的 14.7% 仍有差距，但已再创 1965 年移民法颁布后的新高，如图 1 所示。<sup>①</sup>照此趋势预计到 2044 年外来少数族裔将晋升美国人口构成中的多数。<sup>②</sup>于是乎，美国社会再度落入极端强调“民族认同”和格外恐惧“外来他者”的死循环。两个时段为数不多的差异仅在于集中排挤的移民群体之母国从南欧、东欧、亚洲（特别是中国、日本）以及墨西哥替换为拉美、中东、非洲；且出现了因循本土主义立场制定移民政策，从而同时煽动美国社会民族主义与民粹主义的总统。<sup>③</sup>



资料来源：Migration Policy Institute (MPI) Data Hub, <http://migrationpolicy.org/programs/data-hub>.

图 1 移民人口与占美国人口总数的百分比 (1850—2015 年)

<sup>①</sup> Jie Zong and Jeanne Batalova, “Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States,” MPI’s Migration Data Hub, Mar.8, 2017.

<sup>②</sup> Sandra L. Colby and Jennifer M. Ortman, “Projections of the Size and Composition of the U.S. Population: 2014—2060,” U.S. Census Bureau, Mar.2015, p.9.

<sup>③</sup> Julia G. Young, “Making America 1920 Again—Nativism and U.S. Immigration, Past and Present,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.5, No.1, 2017, p.228.

其次，经济危机周期性爆发，对移民挤占国家资源的负面影响的批驳占据主导。“咆哮的二十年代”（Roaring Twenties）正是镀金时代和大萧条之间的“过渡期”，虽然从柯立芝到胡佛任内表面看来经济空前繁荣，却忽视了过剩产能与购买力不足之间的矛盾。加上信贷结构不合理以及过分依赖建筑业、汽车业而难以在 20 世纪 20 年代末基础产业走向下滑时迅速找到替代品等弊病，此间“虚假”繁荣背后潜伏着巨大的不确定性和危机前兆。<sup>①</sup>人们对市场的信心渐遭侵蚀时，不满和怨气在被视为“鸠占鹊巢”的移民群体上得到了释放。相较而言，肇始于 2008 年的国际金融海啸是大萧条以来最为严重的经济危机，同样存在着经济比例失衡、贫富分化、房市泡沫膨胀、政府采取扩张性经济政策等深层隐患。理论上，斯卡克（Kori Schake）<sup>②</sup>、伊巴拉（Vickie D. Ybarra）<sup>③</sup>、廷伯莱克（Jeffrey M. Timberlake）<sup>④</sup>等多位学者论证了不景气与移民政策收紧之间的相关性。现实中，政治现象从来都是经济指标的滞后反应，于是乎当美国经济略见起色的今天，精英层和民众因危机而生的心态失衡则进一步在特朗普的移民新政中折射出来。逾百年后，美国社会指责非法移民的论调甚至都与历史上如出一辙，称他们抢占本土人口的就业机会、拉低地区平均工资水平、偷税漏税且不合理地占用政府资源。

再次，安全隐患丛生，族群距离致使特定地区或国家的移民被怀疑为不安全来源。步入 20 世纪后，美国的犯罪率高得惊人。仅以芝加哥为例，1916 年该城市人口刚过 200 万而登记在册的谋杀案数量却高达 198 起，相比人口达到其 3 倍的伦敦，谋杀案数量却是其 4 倍有余。<sup>⑤</sup>随着同期数百万移民登陆美国，信奉保守主义的美国人开始不由自主地将外来“他者”等同于“城市事端的祸根”，

<sup>①</sup> William Manchester, *The Glory and the Dream: A Narrative History of America, 1932—1972*, New York: RosettaBooks, 2013, p.68.

<sup>②</sup> Kori Schake, “Republican Foreign Policy After Trump,” p.51.

<sup>③</sup> Vickie D. Ybarra, “Anti-immigrant Anxieties in State Policy: The Great Recession and Punitive Immigration Policy in the American States, 2005—2012,” *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 16, No.3, p.338.

<sup>④</sup> Jeffrey M. Timberlake, et al., “Who ‘They’ Are Matters: Immigrant Stereotypes and Assessments of the Impact of Immigration,” p.267.

<sup>⑤</sup> Raymond Blaine, Fosdick, *American Police Systems*, New York: Century Company, 1920, p.312.

相信他们是贫困、犯罪和政治腐化等问题的根源，威胁了社会制度的存在与发展。<sup>①</sup>将视线拉回 21 世纪，“9·11”事件及随后十余年间爆发于本土或海外的形形色色恐怖袭击令美国人患上了“伊斯兰恐惧症”。<sup>②</sup>再加上 2015—2016 年美国的犯罪率一路飙升，特朗普由是断言“美国的犯罪现象已经失控”，<sup>③</sup>2017 年虽略有减少，但枪支暴力的恐惧持续蔓延，超过 6.1 万起枪击案，造成 1.5 万余人死亡，3.1 万人受伤。<sup>④</sup>尽管调查显示，拥有更多移民人口的庇护城市犯罪率低于全美平均值的 15%，<sup>⑤</sup>但人们不出意外地再次把视线锁定于那些与美国文化、宗教传统、语言或多或少存在出入的移民身上。特朗普宣布成立“移民暴力活动受害者办公室”，协助因非法移民犯罪而受害的人们进行维权，且公开表示准备建立“在美穆斯林数据库”，严加防范该群体可能带来的安全威胁。以上做法等于变向支持了本土主义者有关“非法移民涉嫌犯罪、穆斯林给国内主体人群带来内部威胁”的判断，有关如何看待和处理移民问题的争论伴随着极端民族主义的叫嚣由此迅速升温。<sup>⑥</sup>

## (二) 国际因素

当然，因循时间脉络借助历史理解当下移民改革动向的同时，不能否认美国在广泛参与国际关系互动过程中，一些非主观因素对确立移民改革方针所发挥的催化作用：其一，美国的国际地位相对下降致使其有选择性地回避国际义务与责任。随着经济全球化深入发展，跨国人员流动日趋频繁，移民既是国内

---

① 梁茂信：《1860~1920 年来移民对美国城市化的影响》，载《东北师大学报（哲学社会科学版）》1997 年第 5 期，第 32 页。

② Peter Gottschalk and Gabriel Greenberg, *Islamophobia: Making Muslims the Enemy*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2008, p.48.

③ Haeyoun Park and Josh Katz, “Murder rates rose in a quarter of the Nation’s 100 largest cities,” *The New York Times*, Sep.8, 2016.

④ “Gun Violence Archive 2018,” <http://www.gunviolencearchive.org/>.

⑤ Christopher Ingraham, “Trump Says Sanctuary Cities Are Hotbeds of Crime. Data Say the Opposite,” *The Washington Post*, Jan.27, 2017.

⑥ Tal Kopan, “What is VOICE? Trump Highlights Crimes by Undocumented Immigrants,” CNN, Mar.1, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/donald-trump-voice-victim-reporting/index.html>.

公共事务的构成要件，更成为全球治理的重要议题，然而一来面对纷繁的国际事务难题，力争主导世界的美国迟迟拿不出有效解决方案；二来深陷伊拉克、阿富汗战争泥潭“透支”了美国的政治威望；三来同盟体系整体支持力逐步减弱；四来国内政治、经济困境掣肘其国际行为能力。<sup>①</sup>又因为新兴经济体国家总体实力上升速度快、幅度大，即便美国的世界第一把交椅目前尚未遭到实质性撼动，却无疑步入相对衰落的“快车道”。源于历史记忆与宗教情怀的“山巅之城”心态同美国在国际舞台上的地位相对下降构成鲜明反差，特朗普弥合张力之心加上重视成本收益核算的交易思维使其视移民为福利国家制度的沉重负担，扬言“自今日起，美国边境由自己做主”<sup>②</sup>。

其二，随着主要西方国家普遍面临中产阶级萎缩、贫富差距拉大、社会流动性缓慢等问题，带有民粹色彩的民族主义应运而生，大有异化为种族主义、排外主义的倾向，总体反感移民且有针对性的抵制特定移民群体恰是题中应有之意。为了控制移民和人口自由流动，2015年修建边境墙跃升至全球热点议题，奥地利、保加利亚、爱沙尼亚、匈牙利、肯尼亚、沙特阿拉伯、突尼斯等多国宣布或开始着手动工。2016年“建墙运动”方兴未艾，英国向法国加来边境墙提供资金，挪威—俄罗斯、巴基斯坦—阿富汗仍有墙体在建，保、匈、奥等中东欧国家选择扩建现有边境安全基础设施。<sup>③</sup>很难说他国频频呈现出的加强边境管控行为对特朗普全无影响，至少某种程度上坚定了其于美国西南边境筑起1300英里实体屏障的决心。该计划2018年开始动工，全部完成大约耗时15年，纵使耗时耗力、“劳民伤财”，美国仍在所不惜，高墙阻隔之下不断发酵的排外主义和种族主义情绪可见一斑。

其三，反全球化浪潮席卷全球的当口，特朗普把自己打造成践行该意识形态及世界运动的“急先锋”，意味着其任内移民政策总体收紧的可能性很大。原

<sup>①</sup> 刘建飞：《四处插手反而留下烂摊子：目标与现实之间存在差距》，载《人民日报》2016年10月16日，第05版。

<sup>②</sup> Michael A. Memoli, "Trump Says the U.S. 'Gets Back Control of Its Borders'," *Los Angeles Times*, Jan. 25, 2017, <http://www.latimes.com/politics/washington/la-na-trailguide-updates-with-orders-trump-says-u-s-gets-back-1485376020-htlstory.html>.

<sup>③</sup> Reece Jones, *Borders and Walls: Do Barriers Deter Unauthorized Migration?* Oct. 5, 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/borders-and-walls-do-barriers-deter-unauthorized-migration>.

因有三：一则理论上“全球化”意味着自由贸易、资本流动和人口迁徙，三者相辅相成、不可分割。萨森就此断言，“对任何主权国家而言，自由贸易政策和限制性移民政策不可能同时实现，必须有意识的调和开放的经济政策与抵制移民的边境管控政策，使二者随时保持一致”<sup>①</sup>。言下之意即特朗普旗帜鲜明的喊出“反全球化”口号，甚至通过对外退出《跨太平洋伙伴关系协定》、重谈《北美自由贸易协定》，对内呼吁“买美国货、雇美国人”等举措积极限制自由贸易时，控制劳动力自由流动、收紧移民政策只是时间和程度问题。二来“反全球化”思潮本身也是“全球化”的产物。当全球化和后工业化诱发的变迁不同程度地削弱了国家凝聚力、刺激各国执念于政治认同和公民身份时，质疑和抗拒情愫在世界范围内迅速蔓延，各国开始对全球化的“副作用”，如经济—社会发展步调失衡、环境恶化、本国传统和文化流失，特别是业已沦为“众矢之的”的跨国移民数量激增忧心忡忡，改革显得迫在眉睫。三来在特朗普、勒庞、佩特里、法拉奇、格里罗、欧尔班等一批借“反全球化”主张施展个人抱负的政客话语中，移民不仅“有百害而无一利”，更同选举政治运作和国家未来政策走向密切挂钩。回看特朗普，他在畅想“让美国再次伟大”时最受选民和媒体关注的内容无外乎收紧移民政策和同中国打贸易战，<sup>②</sup>上台后出于维护政府公信力考虑，尽力落实胜选筹码是其必要姿态。然而打“中国牌”难度大、胜算低，商人出身的特朗普宁愿渔利其中而非断然出击，因此拿移民作“替罪羊”为短期内无法有效缓解国内经济、社会矛盾开脱罪责，堵住悠悠之口成为其稳定人心的上上之选。<sup>③</sup>桑切斯对此曾给出了精准判断，称“那些机会主义的政治精英从长存于美国社会的‘移民、外来者恐惧症’中捞足了好处、赚够了选票”<sup>④</sup>。

① Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*, New York: Columbia University Press, 1996, p.87.

② 范勇鹏：《特朗普胜选：阶级政治的回归与没落》，观察者网站，2017年1月13日。参见 [http://www.guancha.cn/FanYongPeng/2017\\_01\\_13\\_389183\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/FanYongPeng/2017_01_13_389183_s.shtml)。

③ Vickie D. Ybarra, “Anti-immigrant Anxieties in State Policy: The Great Recession and Punitive Immigration Policy in the American States, 2005—2012,” *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 16, Iss.3, 2016, p.318.

④ George J. Sanchez, “Face the Nation: Race, Immigration, and the Rise of Nativism in the Late Twentieth Century,” *International Migration Review*, Vol.31, No.4, 1997, p.1013.

总结起来，特朗普关于移民看似不着边际的疯狂言论和举动背后存在深层的国内、国际诱因。移民增生、经济萧条、安全形势不稳等消极因素的积累效应促使美国社会陷入“周期性紧张”，这种趋势恰恰同基层民众的“激进”“求变”心理形成呼应，并在移民问题上获得了政策空间。从国际大环境来看，目前美国综合国力的绝对优势和“霸主”心态尚存，却因相对优势今非昔比而迫切希望抛开外界“包袱”，于移民新政中恪守“美国优先”原则。加上世界范围内极端民族主义沉渣泛起、反全球化呼声潜滋暗长均为特朗普的移民新政提供了必备土壤。

### 三、“移民新政”的多米诺效应：内政与外交投射

通常而言，出于安全、经济等因素考虑突然收紧移民政策将使相关国家患上严重的“不适应症”<sup>①</sup>。此番移民改革计划触及大规模遣返、调整签证发放和收容难民标准及尺度等一系列大动作，一方面同国内秩序与公民情感直接关联，另一方面事关对外关系与外交决策，稍有不慎便会引发“多米诺骨牌”效应。轻则给移民家庭、经济和社会结构蒙上阴影，重则致使当前美国的多项重大国家利益，如涉及接纳移民和与移民母国关系的战略、安全利益，国家经济利益，意识形态优势（如人权立国）等受到损害。<sup>②</sup>考察“移民新政”投射至美国内政、外交的负面效应可分别从国内、国际两个维度入手。

#### （一）国内维度

短期内强力收紧移民政策的主要负面影响在于加剧美国社会的分裂。一则行政、立法、司法分支之争愈演愈烈。按照常理，总统负责设定有关移民政策的议程和发布行政令，但在此过程中若无国会配合，他将寸步难行。此外，特

<sup>①</sup> Sara McElmurry and Juliana Kerr, “Balancing Priorities: Immigration, National Security, and Public Safety,” *The Chicago Council on Global Affairs*, <https://bipartisanpolicy.org/library/balancing-priorities-immigration-national-security-public-safety/>.

<sup>②</sup> Michael S. Teitelbaum, “Immigration, Refugees, and Foreign Policy,” *International Organization*, Vol.38, No.3, 1984, p.443.

特朗普的旅行禁令先后两次被地方法院抵制并遭最高法院冻结，司法分支明确反对特朗普针对性排斥特定国家公民和断绝庇护城市经费的意图。即便当前高院宣布部分解冻，但未来的边境管控与移民执法实践中，如修建边境墙等，都需要通过国会拨款。而在预算吃紧和冲突尚存的情况下，立法分支依然可以站在特朗普的对立面，制衡行政权力、阻断其贸然之举。

二则联邦、州和地方政府对特朗普的改革动议看法不一。出于追求社会正义或认为毫无理由的驱逐移民是违法之举等各种原因，美国目前有4个州、364个县、39个城市以本地意愿为重，延续“庇护”职能，拒绝参与移民及海关执法局(Immigration and Customs Enforcement)的审查、抓捕、遣返移民行动。地方政府的拒绝配合与特朗普要求地方加大打击非法移民力度、停止联邦对庇护城市的拨款之间摩擦不断。与此同时，加强地方执法并非一纸空谈，需要大量的财力、人力支持，如何实现资金、人员的再分配对中央和地方而言都是难题。

三则政策与公众舆论之间的裂痕持续加深。先前弗里曼、麦克拉伦等多位学者论证了美国移民议题中“政见—政策”鸿沟(Opinion-Policy Gap)的存在，<sup>①</sup> 尽管特朗普落实移民改革部分动机在于回馈白人蓝领中下层利益，使后者在经济等层面的意愿得到满足，从而减少暴力冲突，<sup>②</sup> 但皮尤研究中心民调结果表明公众对移民的看法总体积极，如图2所示。当然，公众舆论从来都不是铁板一块。大多数人对新移民和潜在移民表示反感，但对既有移民态度宽容，希望政策能保护他们的存在。<sup>③</sup>另外，对具有不同历史、文化、族群特性的多个移民群体，公众的接纳程度不甚相同，换言之“他者是谁”十分关键。<sup>④</sup>鉴于目前来自墨西哥的西班牙裔仍为境内第一大外来移民群体，中东北非地区的伊斯兰

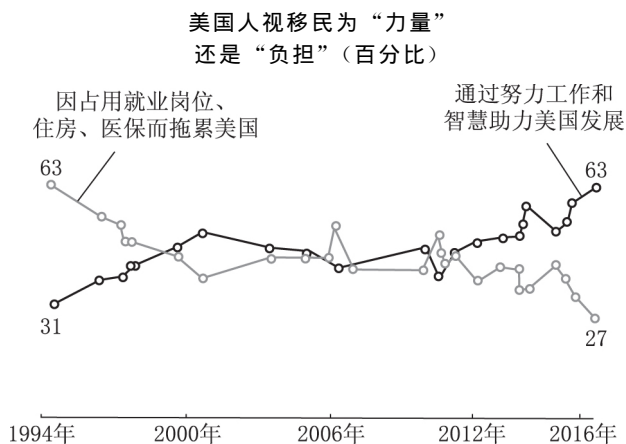
① Laura Morales, et al., "The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.41, No.9, 2015, p.1495.

② 《集会变冲突：美国族裔问题“旧伤”的必然复发》，新华网，2017年8月15日。参见 [http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/15/c\\_129681249.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/15/c_129681249.htm)。

③ Christopher P. Muste, "The Polls—Trends the Dynamics of Immigration Opinion in the United States, 1992—2012," *Public Opinion Quarterly*, Vol.77, No.1, 2013, p.413.

④ Jeffrey M. Timberlake, et al., "Who 'They' Are Matters: Immigrant Stereotypes and Assessments of the Impact of Immigration," p.291.

国家仍是美国人惯常认知中的恐怖主义来源，故而公众对这两个群体好感度相对偏低。特朗普的移民政策仅直观反映了公众对移民来源的偏好，却在如何对待现有移民的问题上同民众意愿背道而驰。



注：答案为“不知道”者不计入统计；调查时间：2016年11月30日—12月5日。

资料来源：Gustavo Lopez and Kristen Bialik, “Key Findings about U.S. Immigrants,” Pew Research Center, May 3, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/03/key-findings-about-u-s-immigrants/>.

图2 美国民众对移民的看法

四则“极化”对美国社会的撕裂作用不降反增。一方面，民主、共和两党就移民政策“谈不拢”由来已久。非常讽刺的现象是往往共和党总统上台后，民主党便会对其滥用行政自由裁量权扼腕叹息；反过来，民主党总统执政后，共和党亦因相同原因而怨声载道。<sup>①</sup>恰恰由于两党很难在移民立法方面达成共识，所以总统的相关改革动议只能通过行政令的方式实现。有鉴于此，特朗普的几条行政令一经公布就引得民主党立法者一片哗然。加州民主党资深国会参议员黛安娜·范斯坦（Dianne Feinstein）批评道：“行政令毫无意义，来自7个伊斯兰国家和其他150个国家的人们早已经过全面筛查了。”<sup>②</sup>参议院民主党领袖舒默

<sup>①</sup> Robert H. Wood, “The Crushing of a Dream: DACA, DAPA and the Politics of Immigration Law under President Obama,” *Barry Law Review*, Vol.22, Iss.1, 2017, p.27.

<sup>②</sup> “Should Congress Support the Executive Order on Immigration?” *Congressional Digest*, Mar. 2017, p.13.



(Charles Schumer) 则表示：“特朗普似乎希望人们相信所有移民都是恐怖分子或罪犯，事实上接触这些移民才知道，哪里是什么恐怖分子，他们看起来跟我们自己的家人没什么区别。”<sup>①</sup> 另一方面，特朗普的反移民倾向加剧极化也反映在美国的社会生活中，原本令美国人引以为傲的共有身份认同、人与人之间长久的相互信任以及丰富的社区文化遭到侵蚀，“公民身份”的工具化特征明显，人们申请或保留美国公民身份并非源于归属感，而是看中了它所能带来的诸如福利等实际好处，特朗普的移民改革恰恰助长了这一趋势。<sup>②</sup>

五则极端民族主义和反移民倾向可以说是根植于美国社会当中的族群矛盾“外部化”的结果。特朗普力挺前者等于变向助长了底层白人的被剥夺感，给白人至上主义和种族偏见从阴暗处走向前台提供了可乘之机。爆发于弗吉尼亚州夏洛茨维尔市的暴力冲突恰恰折射出美国族裔问题“旧伤复发”且来势汹汹。

## (二) 国际维度

除社会分裂程度可能因不恰当的移民改革方案而持续提升外，“快刀斩乱麻”式的移民改革策略还会使美国陷入风险丛生的境地。一则给税收和劳动力市场带来风险。作为典型的移民国家，美国在“消化”移民带来的风险和负担时，也更多的得益于他们为美国制造业、创新产业保持高竞争力作出的巨大贡献。如果特朗普确如所言驱逐 200—300 万非法移民，不难做出如下估算，当驱逐在美外籍劳工的比例为 10% 时，那么仅 2017 年一年就将损失约 160 亿美元的税收收入，若比例上升至 30%，税收相应减少 480 亿美元。与此同时，大规模限制移民还将导致诸多行业面临“用工荒”，国民经济遭遇通货膨胀的风险。<sup>③</sup> 二则不仅未能如期“防范恐怖主义”，反倒大大增加了美国沦为恐袭“风暴中心”的可能性。事实上新总统混淆了恐怖主义受害国及输出国的概念。他在旅

<sup>①</sup> “Should Congress Support the Executive Order on Immigration?” *Congressional Digest*, Mar. 2017, p.19.

<sup>②</sup> Peter Spiro, “Citizenship after Trumps,” *Center for Migration studies*, Apr.5, 2017, <http://cmsny.org/publications/spiro-citizenship-after-trump/> (accessed on 2017-8-10).

<sup>③</sup> 《特朗普“移民新政”再掀波澜拟签署一系列行政令》，新华网，2017年1月26日，参见 [http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/26/c\\_129461350.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/26/c_129461350.htm)。

行禁令中圈出的国家的确都或多或少为恐怖势力所扰，但从“9·11”事件算起，美国遭受的恐怖主义威胁多来自本土，没有任何一个在美国境内死于恐怖袭击的人是被来自七国的移民所杀，恰恰相反这些逃离恐怖主义魔爪的人比谁都更了解其可怖和危害。<sup>①</sup>可是特朗普的禁令既不包括作为基地组织和诸多恐怖主义组织老巢的沙特、埃及；也将有对美输出恐怖分子“黑历史”的巴基斯坦、阿富汗排除在外；还不涉及与美国保持密切经济往来的伊斯兰国家。鉴于无法论证被限制对象“危害美国”，该行政令的合法性大打折扣。另外，该做法可以说向本土和世界各地的穆斯林传达了一则讯息，即“美国不欢迎你们！”众所周知，恐怖组织大肆宣扬美国即将向伊斯兰世界宣战，反美是他们壮大势力、凝聚人心的利器，奥巴马任内通过一系列努力表明美国的打击目标只在于少数恐怖分子，且有意愿和能力同广大伊斯兰国家建立互信、共享繁荣。特朗普的移民改革计划不仅令其前功尽弃，更让恐怖分子宣扬的“两大文明必有一战”言之凿凿。虽然“伊斯兰国”尚未表态，不过特朗普的言行举措无疑给恐怖组织招募人员留下口实，帮助他们吸引更多处在“灰色地带”的人们（温和派穆斯林），且把蔓延于中东社会中的仇美心态成倍放大，为在必要时刻于美国本土“大开杀戒”做足准备。<sup>②</sup>

当然，当前世界各国的相互依赖前所未有的，虽然推进过程并非一帆风顺，甚至偶有倒退迹象，但从长远来看，经济全球化深入发展的大趋势不会动摇。有鉴于此，学者们越来越意识到人为改变国内人口构成将作用于美国的世界观与外交图景，国内移民政策对外交事务的影响力不可小觑。<sup>③</sup>特朗普缺乏充足理由、断然阻止特定国家移民前往或留在美国，强力遣返大量移民的做法或将对美国的外交局面产生如下负面效应。

<sup>①</sup> Scott Shane, “Immigration Ban is unlikely to reduce terrorist threat, experts say,” *The New York Times*, Jan. 28, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/28/us/politics/a-sweeping-order-unlikely-to-reduce-terrorist-threat.html> &ncubz=0.

<sup>②</sup> Daniel L. Byman, “Why Trump’s Policies Will Increase Terrorism—and Why Trump Might Benefit As a Result,” *Brookings*, Jan. 30, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/01/30/why-trumps-policies-will-increase-terrorism-and-why-trump-might-benefit-as-a-result/>.

<sup>③</sup> Amit Gupta, “Demographic Changes and US Foreign Policy,” *Orbis*, Vol. 60, No. 3, 2016, p. 353.

第一，在美国与移民来源国关系中制造裂痕。美墨关系在特朗普抛出部分移民改革计划后首当其冲。墨西哥外长路易斯·比德加赖（Luis Videgaray）对向墨西哥大规模递解无证移民的计划极为愤慨，称“不会接受，因为没有这个必要。墨西哥政府和人民严正拒绝他国政府单边强加的任何举措。要通过联合国等渠道替强遭遣返的移民们讨回公道”。与此同时，近些年美国在墨西哥民众心目中的形象从“楷模”（Paragon）到“恶魔”（Pariah）可谓一落千丈，特朗普上台后双边关系骤降至数十年来最低点，除了向美国移民者显著减少之外，旅游、教育等行业相应受损。民调显示对美国持负面看法的墨西哥人数量翻了三番，仇美之余对俄罗斯、委内瑞拉的好感度显著上升。<sup>①</sup>美国外交关系协会高级拉丁美洲研究的高级研究员尼尔（Shannon O’Neil）认为美墨之间来之不易的互信遭到破坏，不易修复；墨西哥国内政治生态亦随之显著改变，2018年恰逢墨西哥大选，这股民族主义热潮不仅左右着总统人选和政策走向，也使与美国寻求和解难上加难。<sup>②</sup>另外，旅行禁令也让正同美军在打击“伊斯兰国”第一线并肩作战的伊拉克大为光火，甚至威胁对入境美国人采取同样的管制措施。以上两例均揭示了特朗普未能恰到好处地利用移民作为来源国和目标国之间“纽带”和“友好使者”的积极作用，反而造成相关国家间的紧张和冲突。

第二，推卸国际责任，导致盟友失和。特朗普的移民改革方案一方面严重违反国际准则、推卸大国应尽责任，致使美国的领导力和所谓“移民国家”或“自由国度”的国际形象受损。另一方面恰逢欧盟主要国家协力应对难民危机的多事之秋，让本就为“是否接纳”“配额分摊”等事宜焦头烂额的欧洲盟友倍感困扰，甚至有评论认为“此类行政令是对欧洲国家利益和价值观的侵犯”<sup>③</sup>。荷兰外交部与德国外交部发布联合声明，反对美国总统公布的移民（难民）政策。德国总理默克尔相信反恐决心十分必要但不意味着武断怀疑来自某些国家或持

<sup>①</sup> Shannon K. O’Neil, “The Mexican Standoff: Trump and the Art of the Workaround,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.5, Sep. \ Oct.2017.

<sup>②</sup> Julian Borger and David Agren, “Mexico Will Not Accept Trump’s Immigration Plans, Says Foreign Minister,” *The Guardian*, Feb.23, 2017.

<sup>③</sup> “How the EU should respond to Trump’s immigration order,” European Council on Foreign Relations, Feb.3, 2017, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_how\\_the\\_eu\\_should\\_respond\\_to\\_trumps\\_immigration\\_order](http://www.ecfr.eu/article/commentary_how_the_eu_should_respond_to_trumps_immigration_order).

不同信仰的人群。荷兰首相吕特也发声道：“依据公约，难民不问出处、不论信仰均有权获得庇护，反恐势在必行但特朗普的禁令着实不可取。”连“铁瓷盟友”英国都表示“不同意”“不效仿”这类政策。可以想见，两厢龃龉，轻则导致德法等接纳难民的国家对美国陡增嫌隙，持既斗争又合作的态度；重则对美国移民采取类似的报复性抵制，无论如何特朗普前期的移民政策改革计划绝对不是跨大西洋伙伴关系的“粘合剂”或加分项。

第三，本土主义的移民政策不仅与全球性极右翼思潮相互裹挟，彼此助推，且通过反全球化的经济政策和保守主义主导的霸权主义重塑美国的外交政策，若不加合理疏导和有效抑制，或可能冲击国际体系的和平稳定与可持续发展。佩蒂格鲁将随着移民改革计划逐一出台而迅速唤起世界各地极右翼势力共鸣的“特朗普现象”抽象为五种社会心理特点：（1）威权主义（Authoritarianism）；（2）高水平社会支配倾向（Social Dominance Orientation）；（3）偏见（Prejudice）；（4）群体间缺乏交流（Intergroup Contact）；（5）相对剥夺感（Relative Deprivation）。<sup>①</sup>这些社会心理一方面表现为反对群体平等、宣扬优势群体的支配性和劣势群体的较低地位、赞同维持等级差异，另一方面则是各国推进平权的缓慢过程中，优势群体相信实则等量的“自我”丧失超过“他者”获得。<sup>②</sup>不论产生偏见还是强调丧失，显然都将同步阻碍国内—国际社会平等的进程，不利于“平等互信、包容互鉴、合作共赢”精神在国际关系中进一步实现。

## 四、结 论

本文剖析了特朗普“移民新政”到目前为止的方针和措施，并将此次移民改革的缺陷归纳为“3个C”。即（1）破坏政策连贯性（Consistency）。近则与奥巴马任内相对宽容的政策基调划清界限，远则偏离了美国一以贯之的多元、包容移民文化轨迹。（2）决策层缺乏一致性（Coherence）。无论立法、司法分支之间，两党之间还是共和党内部不同派系之间就此改革方案均莫衷一是，怨声载道，这

<sup>①</sup> Thomas F. Pettigrew, "Social Psychological Perspectives on Trump Supporters," *Journal of Social and Political Psychology*, Vol.5, No.1, 2017, p.107.

<sup>②</sup> 李琼、郭永玉：《社会支配倾向研究评述》，载《心理科学进展》2008年第4期，第645页。

样的改革缺乏内生性活力，难以达到政策预期，甚至会产生反作用力。(3) 政策从制定到执行所涉及的机构、官员之间难言协调性 (Coordination)。地方立法机关从中掣肘，庇护城市拒绝配合、严正抗议等情势不断与特朗普饱满的改革热忱相向而行，两厢拉锯不仅凸显了政策不得人心，更透支了新政府的公信力。

更重要的是，透过那些颇具争议的改革文件，可以看到整体改革方案难掩三重“困局”：第一，特朗普及其团队均为“移民限制主义”的信徒，对美国的移民现状存在天然误解或偏见，进而陷入“认知困境”。从来源看，美国现有的非法移民内占最大比重的其实是“合法入境延期滞留”的情况，违反者中加拿大人居多。<sup>①</sup>从人口素质看，过去五年内进入美国的移民中，超过41%的人拥有本科学历，其中来自中、南美洲的移民受教育水平相对偏低，然而2003—2013年间已然大幅度减少。<sup>②</sup>另外，研究表明“以挽救制造业和底层工人”为由控制移民的论断并不成立，大量劳工涌入短期内是会扰动劳动力市场，但若将观察周期拉长到十年则对本土工人薪资水平的影响微乎其微，恰恰相反还有助于激发生产力及经济增长。<sup>③</sup>加之当前美国为了阻断潜在威胁入境已经制定了十分严格、充分的筛查程序，可见特朗普及其团队的改革方针并未建立在客观全面的了解美国移民和边境管控现状基础之上，相较于移民禁令，合法入境渠道畅通和有效执法或许是抑制潜在危机更为可靠的办法。

第二，特朗普的移民改革源自时代“困局”。此次改革“极端”至此与美国当前所处的“新镀金时代” (New Gilded Age) 及“全球化新时代”不无关联：“新镀金时代”是“政治腐败、贫富差距拉大、社会流动性减弱、权贵精英对社会整体控制力扩张”的代名词。<sup>④</sup>在经济疲软、社会治安不良、移民带来的未知和不安全感增生等氛围中，限制主义、本土主义的移民政策并不稀奇。与此同

① Kori Schake, “Republican Foreign Policy after Trump,” *Survival*, Vol.58, No.5, 2016, p.33.

② Richard Fry, “Today’s newly arrived immigrants are the best-educated ever,” Oct. 5, 2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/10/05/todays-newly-arrived-immigrants-are-the-best-educated-ever/>.

③ “Trump Embraces a Senseless Immigration proposal,” *The New York Times*, Aug. 7, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/07/opinion/trump-legal-immigration-senseless.html?ncubz=0>.

④ 保罗·克鲁格曼著：《美国进入“新镀金时代”》，赵纪萍译，载《社会科学报》第1411期，第7版。

时，“全球化新时代”预示着向全球化约等于“美国化”的时期挥手作别，西方大国集体面临“失去的时代”，国内心理失衡助长了“极端民族主义”“民粹主义”“反全球化”等思潮，把处在国内—国际事务交叉区域的移民政策推向了更为保守的边缘。

第三，当前改革计划给美国自身发展和引领全球设下了新的“困局”。特朗普未来将继续挪动“移民”棋子，尝试走活“危机复苏期”这盘大棋局，而短期内快速收紧移民政策看似干脆利落，实则等于破坏了国内—国际社会自我维持的稳态，不仅可能促使国内外趋于极端的意识形态思潮变本加厉，进而对美国引以为傲的软实力产生反噬，更令立足于“安全”的改革措施成为美国本土和海外安全利益陷入高危的重要动因。

总而言之，上述改革措施预示着美国的移民政策步入一个从“欢迎世界各国人民加入”到“本土人口害怕移民，而移民生活在恐惧中”的特殊阶段。或许美国国父华盛顿的话在特朗普时代读起来分外讽刺：“美利坚的博大胸怀在于不仅接纳诸多值得尊敬的外来人，更乐于拥抱来自各国、信仰不同宗教的遭受压迫或迫害的人们，对他们，美国将赋予他们作为美国公民的全部权利和特权。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Philip Martin and Elizabeth Midgley, “Immigration: Shaping and Reshaping America,” *Population Bulletin*, Vol.58, No.2, 2003, p.5.

Localism Populism

### **Donald Trump's Immigration Reform and Contemporary Predicament**

..... *Wang Congyue*

[Abstract] Although at the end of 2016, Donald Trump, as a political novice defeated Hilary Clinton with his propaganda of immigration reform characterized by ultra-nationalism as well as restrictionism is seemed to be bizarre, this paper believe that the only way to understand his reform is to unveil those political stunts while evaluate those executive orders and files from content to influence subjectively, besides, take a historical and global perspective to explain his reform is obvious necessary. Under this circumstance, this paper try to demonstrate the main features of his reform and make three judgments furtherly: firstly, the immigration policy under the Trump administration will turn out to be more rigorous than before with an uncertain outlook. Secondly, the domestic and international crisis along with the clash of ideologies results in the complication of anti-immigration periodically, which is utilized by Trump to push forward the immigration reform. Thirdly, restrictionist immigration policy cannot help to ease the division and polarization domestically meanwhile create a sustainable diplomatic environment, which ultimately trapped American in a new dilemma.

[Key Words] Donald Trump Immigration reform Domestic and foreign policies

### **U.S. Demographic Trend & Social Inequality**

..... *Wei Nanzhi Chang Yi*

[Abstract] The U.S. demographic trends are as following: fertility rates are continue to fall, the aging population is continue to grow, the increasing minority population and decreasing majority population is making the U. S. population more diverse, and the two-parent household is in decline. Moreover,