

美国特朗普政府移民政策改革及影响

赵梅

【内容提要】 特朗普政府在“美国优先”的口号下对实行了近半个世纪的美国移民政策进行改革，其核心理念是，优先选择能够在美国获得成功并经济自立的移民，确保移民认同美国价值。对于恐怖主义势力猖獗、难以进行背景调查的地区，暂停移民。特朗普政府推行的移民政策改革有着深刻的政治经济和文化背景，它造成美国社会分裂，也伤及美国企业和技术创新。尽管一再受挫，但加大执法力度，打击非法移民，收紧移民政策，仍将是特朗普政府移民政策的重点。

【关键词】 美国社会；移民政策改革；特朗普政府；禁穆令；零容忍

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.09.006

美国总统特朗普上台后，兑现竞选承诺，采取一系列强硬的移民政策，加大执法力度，打击非法移民；收紧工作签证，限制移民享受美国政府的社会福利，在美国社会引发巨大争议。

特朗普政府的移民政策改革

特朗普对移民一直持强硬态度。早在竞选期间，特朗普便誓言“禁止所有穆斯林进入美国”，把穿越边境的墨西哥人称为“强奸犯”，主张在美墨边境修建“隔离墙”。特朗普执政后，签署多项总统行政命令，推动移民政策改革，具体措施如下。

一、终止“梦想者”计划

2017年9月5日，特朗普宣布废除奥巴马时期设立的移民特别保护项目——“童年入境者暂缓遣返行动”计划(DACA, Deferred Action for Childhood Arrivals)，要求国会在半年内拟定出相应的替代法案。

“童年入境者暂缓遣返行动”计划是2012年由时任总统奥巴马签署行

政命令启动的移民保护政策，允许部分入境美国时尚未满16岁的非法移民，申请两年期的暂缓遣返并开放工作申请许可，两年期限到期后可申请再延。自“童年入境者暂缓遣返行动”计划实施以来，近80万非法移民受惠，这些受计划保护的人被称为“梦想者”(Dreamer)。“梦想者”计划申请者大多来自墨西哥、萨尔瓦多等中美洲国家。据统计，截至2016年，约84万申请者中约有74万获得批准，其中超过半数的申请者居住在加利福尼亚州和德克萨斯州。根据美国国家广播公司(NBC)报道，目前每周大约还有8000人“梦想者”计划申请，照此申请数量来看，保护人数将可能在不久的将来突破130万人。特朗普政府宣布终止“梦想者”计划引发美国民众抗议。据估计，“梦想者”计划被取消后，将有80万人面临被驱逐出美国国境。

二、以“零容忍”政策严厉打击非法移民

2018年4月6日，美国司法部长塞申斯宣布实行“零容忍”移民政

策，所有“非法”入境的成年人，都要先接受司法审判。特朗普政府的“零容忍”政策，改变以往先走移民法庭的程序，把“司法程序”置于“移民程序”前，在父母接受司法审判的过程中，随行偷渡的未成年子女则按美国对“无人陪伴的未成年人”联邦法，送到专门机构保护看管。根据《卫报》报道，仅在2018年4月19日至5月31日，已有多达1995名儿童及1940位父母被强制分开。

特朗普政府的“零容忍”移民政策引发美国社会各界批评。有民调显示，约三分之二的美国人反对特朗普政府的“零容忍”政策，因为它造成骨肉分离。2018年7月2日《时代》杂志的封面将特朗普政府“零容忍”移民政策的批评声浪推向高潮。

三、“禁穆令”

2017年1月27日，美国总统特朗普签署第13769号总统行政命令，要求在120天内暂停所有难民入境，在90天内暂停向伊朗、伊拉克、叙利亚、利比亚、苏丹、索马里、也门

七个穆斯林国家公民核发签证入境美国。因为所涉的七个国家均为穆斯林占多数的国家，因此这份行政命令也被媒体和社会各界称为“禁穆令”（Muslim Ban），但特朗普执政团队坚称其为“旅行禁令”（Travel Ban）。

“禁穆令”一出，在美国及国际社会引起轩然大波，也遭遇到前所未有的司法挑战。当地时间2017年2月3日，美国西区联邦法官罗巴特（James Louis Robart）不认同特朗普政府指七国公民对美国有威胁的理据，裁决暂缓实施移民禁令。美国司法部提出上诉，希望冻结罗巴特的裁决。美国第九巡回上诉法院于2017年2月5日清晨做出裁决，驳回司法部提出的上诉，拒绝恢复特朗普“禁止穆斯林入境”的行政命令。

迫于国内外压力，2017年3月6日，特朗普签署第13780号总统行政命令。特朗普签署的新版移民禁令仍有六个穆斯林人口较多的国家遭限制，包含叙利亚、伊朗、索马里、也门、利比亚以及苏丹。虽然新版禁令内容有所放宽，但反对者仍批评此举是“换汤不换药”。

2017年9月24日，特朗普发表第9645号总统文告，对旅行禁令进行再次修正，并向最高法院发出申请，考虑全面恢复生效。这项禁令包括伊朗、利比亚、索马里、叙利亚和也门五个穆斯林为主的国家，以及朝鲜和委内瑞拉。2017年12月4日，美国联邦最高法院裁定，特朗普政府针对朝鲜和委内瑞拉的旅行禁令以及对六个穆斯林国家的旅行禁令全面生效，标志着美国司法体系首次允许特朗普“禁穆令”生效。这无疑是特朗普政府移民政策改革的一次胜利。

四、以择优政策取代亲属链式移民

特朗普政府考虑采取以有利于教育和就业潜力的积分（择优）政策而取代以家庭为基础的亲属链式移民。美国国土安全部门数据显示，2005年至2016年，美国吸纳的1300万移民中，将近930万移民是通过“亲属移民”来到美国。在过去的十年中，只有十五分之一的移民是因为拥有良好技能，获得绿卡入境美国。

2017年10月和12月在美国发生的两起恐怖袭击事件，涉案嫌犯分别通过“亲属移民”和美国国务院的绿卡抽签移民计划进入美国。美国司法部长塞申斯在一份声明中说：“在不到两个月的时间里，在纽约市发生了两起恐怖袭击事件，这些恐怖袭击事件是由我们失败的移民政策（绿卡抽签移民计划和链式移民）所致，而这些移民政策并不符合国家利益。”

2017年8月2日，特朗普和共和党参议员普度及科顿共同宣布未来移民改革方向，采取“择优”（merit-based system）制，大幅减少“亲属移民”数量，停止发放绿卡给美国居民配偶及未成年子女以外的亲属；未来十年大幅减少绿卡发放的数量，由每年的100万个削减到50万个；取消绿卡抽签；难民申请绿卡的年度配额削减为5万等。

绿卡抽签是美国的一项移民签证制度，即一个发放美国绿卡的筛选过程。该制度始于1995年，每年有上百万人申请美国绿卡抽签，但只有10万的申请者能进入美国绿卡的筛选过程，最后只有5万人顺利获得绿卡。特朗普发推文说，将中止抽签，美国现行制度让低技术移民也能进入美国，造成美国劳工的低薪就业。改革后的移民制度将有利于能说英语且有财务能力的人，这类高技术移民对美国经济有利。

特朗普政府移民政策改革的背景

冰冻三尺，非一日之寒。特朗普政府推行的移民政策改革其主要原因来源于美国人口结构的巨大变化。自1790年以来，美国每十年进行一次人口普查。2010年人口普查数据显示，美国总人口是3.08亿，少数族裔人口为1.11亿，占美国总人口的36.3%。在2000年至2010年的十年间，美国白人人口从1.946亿增加到1.968亿，增长率仅为1%，白人人口在美国人口总数中所占比例从69%下降为64%；拉美裔人口从2000年的3530万增加到2010年的5050万，增长率达43%，占美国总人口的16.3%；美国黑人人口总数为3890万，仅占美国人口总数的13%，已经不再是美国第二大族群；亚裔人口为1470万，虽然占美国人口总数仅为4.8%，但人口增长率超过拉美裔，为各族裔中人口增长速度最快的。

2010年的人口普查数据还显示，美国人口增长主要来自少数族裔，拉美裔人口增长在很多州超出预期。2000年至2010年间，白人儿童减少10%，降至3970万，少数族裔除黑人和印第安人外，增加了22%，达到3450万人。在18岁以下的美国人中，每6名就有1名拉美裔；每4名美国儿童中就有1名拉美裔儿童。^[1]

根据美国人口普查数据预测，到21世纪中叶，美国人口将超过4.3亿。届时人口的种族构成将进一步多元，白人将失去占人口大多数的族群地位。拉美裔、非洲裔和亚裔等少数民族的人口总数预计将从2042年开始超过白人，到2050年，他们的人数将占美国人口的54%。拉美裔是推动美国少数族裔人口增长的主力军。

皮尤的研究数据显示,从移民的来源国看,拉丁美洲国家,特别是墨西哥,是最主要的移民来源国。

目前在美国境内还有数以千计的非法移民。非法移民无证且居无定所,因而确切数字难以统计。皮尤拉美裔研究中心的研究显示,截至2013年,美国境内非法移民人数约为1110万人。^[2]

美国人口结构的巨大变化和大量非法移民的涌入,对美国政治、经济和社会文化产生重大影响,也引发美国社会各界的担忧。

首先,对美国主流文化的担忧。尽管美国是个移民国家,移民来自世界各地,但盎格鲁-撒克逊白人基督教新教(瓦斯普,WASP)是美国的主流文化。然而,随着人口结构的改变,“瓦斯普”主流文化面临严峻的挑战,引发美国精英的普遍担忧。如美国历史学家小施莱辛格在《美国的分裂》一书中所言,美国是个熔炉,美国人坚信他们有力量同化来自世界各地的移民,然而,这个熔炉“不可避免地带有以英裔为中心的味道。无论如何,盎格鲁-撒克逊白人新教传统好歹已经存在了两个世纪,并且在主要方面至今仍然是美国文化与社会的主导力量。这一传统为来自其他国家的移民提供了求得一致的标准和同化的基质”。^[3]美国哈佛大学政治学教授亨廷顿在《我们是谁:美国国家特性面临挑战》一书中,论述了21世纪美国国家特性所面临的挑战。他写到,“盎格鲁-新教文化对美国人的身份特性来说,三个世纪以来一直居于中心地位。正是它使美国人有了共同之处。但在20世纪后期,这一文化的重要地位和实质内容受到以下方面的挑战:来自拉丁美洲和亚洲的移民新浪潮;学术界和政界流行的多

元文化主义和多样性理论;西班牙语有形成美国第二语言之势,美国社会中出现了拉美裔化的倾向”。^[4]

其次,大量非法移民滞留美国境内带来的一系列社会问题。一是安置和管理非法移民成本巨大。2016年9月,美国移民研究联合会的研究报告《教室中的大象:大量移民对公立教育的影响》显示,美国政府每年在移民相关问题上的花费高达3000亿美元,美国政府用于非法移民管理费用巨大。以加州为例,虽然面临260亿美元赤字,但加州政府每年斥资215亿美元补助非法移民。该报告着重探讨了非法移民对美国公立教育的冲击。根据总统特别行政命令,美国联邦政府在公立学校为母语为非英语的移民学生设立英语学习项目——“有限英语能力”项目(Limited English Proficiency, LEP)^[5]。2016年,美国公立学校非法移民学生总数约为361.8万人,“有限英语能力”项目平均用在每位非法移民学生上的花费为1.2128万美元,该项目用于非法移民学生的费用总额为430.9亿美元。^[6]二是抢走就业机会。非法移民从事一些难以吸引美国出生工人的工作,且工资低廉,因而受到雇主的欢迎。不少美国人担心移民(合法和非法)抢走了美国人的工作。2014年,美国移民研究中心的研究报告显示,美国新增的工作机会全部由移民获得。在2000—2014年,在16至65岁的适龄工作人群中,移民(和非法移民)就业人数增加了570万,本土美国人就业人数下降了12.7万。^[7]三是贩毒、暴力犯罪、边境安全和恐怖主义袭击。美国是世界上最大的毒品消费国家,吸毒者超过3500万。研究显示,约70%的毒品来自墨西哥,每年从

墨西哥贩卖到美国的毒品黑市总价达2000亿美元。美墨边境毒品走私现象屡禁不绝,暴力犯罪频发。美国移民与海关执法局的数据显示,2015年,有1.9723万名非法移民被宣判有罪。2016财政年度,24.0255万名非法移民被递解出境,其中13.8669万人被判有罪,占递解总人数的58%。^[8]

在奥巴马政府时期,美国曾经历过一次严重的美墨边境非法移民危机。2014年,来自萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜等国家的非法移民,跨越墨西哥逃到美国边境寻求庇护的人数达到17万人,是2013年6万人的近三倍。2012年以前,这个数字每年不到3万。面对大规模的非法移民危机,奥巴马政府研拟多个应对方案,其中之一是加大刑事起诉力度,改变非法移民先上“移民法庭”的程序,而是先上“刑事法庭”,以达到吓阻非法移民涌入的目的。这可以说是特朗普政府“零容忍”政策的前身。不过,考虑到可能造成家庭分离,奥巴马政府的做法是将这些非法移民家庭登记在案后,将其释放,要求几个月后出庭。但是,被释放的非法移民大多从此消失,并未如期出庭,而是以非法身份滞留美国,因而许多美国人质疑美国的移民政策遭到滥用。

总之,非法移民问题已经成为当今美国社会的一大难题。这也就是为什么特朗普政府推行强硬移民政策改革的主要原因。

特朗普政府移民政策改革的影响和前景

特朗普政府推行的以终止“梦想者”计划、“禁穆令”和“零容忍”政策为代表的强硬的移民政策,对美国政治、经济和社会产生深远影响。

(责任编辑:徐海娜)

第一,加剧美国社会的分裂。特朗普政府的打击非法移民的“零容忍”政策和针对穆斯林的旅行禁令,引发社会纷争,无疑对美国社会业已存在的反穆斯林、反移民情绪起了推波助澜的作用。

“零容忍”政策使众多非法移民家庭的未成年子女和其父母被强行分开安置,“骨肉分离”的惨状引发美国社会乃至世界各地批评。“零容忍”政策未能震慑非法移民,非法越境案件反而直线增加。

尽管批评声不断,但也有不少美国人赞成特朗普政府在移民问题上的强硬做法。《国家评论》杂志连续发表多篇文章,抨击民主党在移民问题上无所作为,肯定特朗普在打击非法移民问题上的做法。评论认为,美国媒体没有把移民僵局的真相告诉美国民众。^[9] 2018年4月,加州伯克利分校所做的研究发现,约半数以上的加州人支持特朗普政府将非法移民递解出境、“禁穆令”和在美墨边境建墙的提议。这一调查结果出乎研究者的预料,他们本来是想印证加州居民对特朗普政府移民政策改革的反感程度,但却得出了相反的结果。

第二,国际人才难留美国。特朗普执政以来,移民局要求补交材料的情况越来越普遍,2017年第四季度约有68.9%的申请者因“专业与工作不相符”而被要求补材料,各类工作签证的拒签率都呈上升趋势。这在很大程度上影响了国际人才留美的意愿,国际学生申请人数大幅下降。据统计,2017年美国高校国际学生人数为8.0864万人,比2016年的8.416万人减少了3.152万人。^[10]

美国政策国家基金会的负责人斯图尔特·安德森表示:“在资本超过

10亿美元的87家美国公司里,约一半以上都是移民创建的。”^[11] 美国政策国家基金会对1901年至2017年获诺贝尔奖的美籍科学家的出生地、来源国进行统计。自2000年以来,美国共有85位科学家获得诺贝尔化学、医学和物理学奖,其中39%为外来移民。^[12] 有学者认为,反对移民将使美国丢失人才。

第三,伤及美国企业乃至科技创新。H-1B工作签证是一种非移民签证,它允许美国雇主临时聘用从事“专业职位”的外籍专业技术人员。H-1B签证为专业职业的外籍专业技术人员提供了在美国合法居住和工作的机会。根据1990年美国《移民法》的规定,美国政府每年签发8.5万份H-1B签证,其中6.5万份签发给私人部门的高级技术人员,2万份签发给在美国大学取得科学、技术、工程或数学高等学位的外国毕业生。近年来,H-1B签证严重供不应求,特朗普政府收紧工作签证,无疑将使这一严重短缺的局面持续下去,从而对美国企业及科技创新产生不利影响。

移民问题在美国是一个非常敏感的话题。近年来,美国民主、共和两党都力图推动移民政策改革,但成效有限。特朗普政府的移民新政策力图改变实行了近半个世纪的美国移民政策,在“美国优先”的口号下,优先考虑美国人的就业、收入和安全,优先雇用美国人。然而,特朗普政府的移民政策改革困难重重,特朗普支持的议案一再遭到美国参众两院否决。尽管一再受挫,但加大执法力度,打击非法移民,收紧移民政策,仍将是特朗普政府移民政策的重点。■

(作者系中国社会科学院美国研究所研究员,《美国研究》执行主编)

[1] 2000、2010年美国人口普查数据参见美国人口普查局官方网站 United States Census Bureau, https://factfinder.census.gov/rest/dnldController/deliver?_ts=551528312223。

[2] Mark Hugo, "If They Could, How Many Unauthorized Immigrants Would Become U.S. Citizen?" June 27, 2013, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/06/27/if-they-co...many-unauthorized-immigrants-would-become-u-s-citizens/>。

[3] Arthur M. Schlesinger Jr., *The Disuniting of America: Reflecting of America*, New York: W.W. Norton & Company, 1992, p.28.

[4] Samuel P. Huntington, *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2004, Forward, p. xvi.

[5] The President Executive Order 13166: Improving Access to Services for Persons With Limited English Proficiency, Department of Justice, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2000-08-16/pdf/00-20938.pdf>, 2018-8-22.

[6] Marc Ferris and Spencer Raley, "The Elephant in the Classroom Mass Immigration's Impact on Education," September 2016, <https://www.fairus.org/sites/default/files/2017-08/FAIR-Education-Report-2016.pdf>.

[7] Steven A. Camarota and Karen Zeigle, "All Employment Growth Since 2000 Went to Immigrants Number of U.S.-born not Working Grew by 17 Million," June 27, 2014, <https://cis.org/All-Employment-Growth-2000-Went-Immigrants>.

[8] U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Fiscal Year 2016 ICE Enforcement and Removal Operations Report," <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2016/removal-stats-2016.pdf>.

[9] Ben Shapiro, "Media Dishonesty on Immigration Contributes to Gridlock," *National Review*, June 19, 2018, <https://www.nationalreview.com/2018/06/immigration-debate-family-separation-media-coverage-misleading/>.

[10] National Foundation for American Policy, "Declining International Student Enrollment at U.S. University and Its Potential Impact," Feb.2018, <https://nfap.com/wp-content/uploads/2018/02/Decline-in-International-Student-Enrollment.NFAP-Policy-Brief.February-2018-2.pdf>.

[11] National Foundation for American Policy, "H-1B Denials and Requests for Evidence Increase under the Trump Administration," July 2018, [at:https://nfap.com/wp-content/uploads/2018/07/H-1B-Denial-and-RFE-Increase.NFAP-Policy-Brief.July-2018.pdf](https://nfap.com/wp-content/uploads/2018/07/H-1B-Denial-and-RFE-Increase.NFAP-Policy-Brief.July-2018.pdf).

[12] National Foundation for American Policy, "Immigration and Nobel Prizes:1901-2017," October 2017, <https://nfap.com/wp-content/uploads/2017/10/Immigrants-and-Nobel-Prizes-1901-to-2017.NFAP-Policy-Brief.October-20171.pdf>.