

阻力重重的体系重塑—— 特朗普政府的移民政策调整

赵建伟

内容提要：在美国政治极化与身份政治兴起的背景下，特朗普政府借助时代趋势，宣传“急中下层白人之所急”的思维，以维护国家安全、保障美国公民福利、优化美国人口结构、提升美国全球竞争力为由，采取激进手段，对美国的移民政策进行全方位且饱受争议的调整。他从非法移民、合法移民、难民、寻求庇护者等多方面入手，试图重塑美国自20世纪90年代初以来一直没有通过全面改革立法的移民政策体系。特朗普政府的调整措施多以行政命令、备忘录等形式发布并实施。支持者对其措施大加赞赏，但来自联邦与地方机关，非政府机构及普通民众的阻挠、反对与抨击对其措施产生了直接和间接影响。特朗普政府的思路 and 手段既有对往届政府的延续又有创新，更值得重视的是特朗普本人个性与时代背景结合后出台的激进措施，及其体现出的美国政治极化与社会分化同时加剧，种族主义回潮明显的趋势。

关键词：特朗普政府 移民政策 身份政治 美国政治

美国是一个移民之邦。著名移民史学家奥斯卡·汉德林（Oscar Handlin）称“外来移民就是一部美国史”（the immigrants were American history）。¹ 无可否认，迄今为止的各个历史阶段，外来移民为美国的发展和进步提供了源源不断的人力

赵建伟 北京大学国际战略研究院助理研究员。

¹ Oscar Handlin, *The Uprooted: The Epic Story of the Great Migrations That Made the American People*, New York: Grosset & Dunlap, 1951.

和智力资源。自1970年起,美国一直是国际移民的主要目的国。1965年《移民和国籍法》生效以来,居住在美国的外国出生人口的数量从1970年的960万增长至2017年的4440万,翻了四倍多。¹随着移民的持续涌入,特别是20世纪80年代以来非法移民²的大幅增加,以及不同族裔之间出生率的差异,美国的人口结构正在发生变化,种族多样性迅速增加,美国国内政治精英、学者及普通民众等对移民及其影响的担忧此起彼伏。³这些担忧包括移民抢走本土美国人饭碗、威胁美国主流文化、不再把“美国化”视为当然,甚至少数族裔将主导美国政治的走向,等等。⁴当然,持相反观点的也大有人在。

1990年《移民法》通过后,在对待移民的态度上,美国分别经历了相对宽松的克林顿政府时期,相对严格的小布什政府时期及相对宽松的奥巴马政府时期。在全球及美国国内民粹主义、身份政治兴起的背景下,特朗普及其团队利用移民议题激发白人(特别是标榜为“被遗忘的人”的中下层白人)的身份认同,时刻提醒他们:全球化、跨国移民浪潮及民主党人的政策导致其经济处境恶化及身份地位被忽视。同样,在这些白人看来,他们曾经定义了国家身份认同,而现在情况不再是如此,现在国家身份认同不仅遭到移民的破坏,而且受到支持移民和希望移民进入的精英的破坏。弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)认为:“对移民正在夺走我们的国家身份认同这一点的担忧,是真正将所有新民粹主义运动统一起来的核心问题……是我们未来要面对的严峻政治考验。”⁵

作为美国政治极化的缩影,特朗普政府的移民政策调整是一项由白宫主导设

1 Jynnah Radford and Luis Noe-Bustamante, "Facts on U.S. Immigrants, 2017," Pew Research Center, June 3, 2019, <https://www.pewresearch.org/hispanic/2019/06/03/facts-on-u-s-immigrants/>, 2019-08-20.

2 非法移民是与合法移民相对而言的,包括那些通过一切非法手段偷越国界或持合法证件入境但逾期不归并且企图永久居留美国的所有外籍人。有时也被称为“无证移民”“应该被驱逐的外籍人”“非法外籍人”等。参见梁茂信:《美国移民政策研究》,长春:东北师范大学出版社,1996年版,第347页。

3 就美国人口结构变化而言,自2000年以来,受拉丁裔妇女生育率下降及墨西哥移民美国的人数减少等因素影响,美国拉丁裔人口的增速有所放缓,但其持续增长的趋势并未发生变化。自2008年至2018年,美国拉丁裔人口从4780万人增加到5990万人,拉丁裔占美国总人口的比例从16%增加到18%。十年间,拉丁裔增长人数约占美国总人口增长的52%,是仅次于亚裔的美国第二大增长最快的群体,拉丁裔也是仅次于传统白人的第二大族裔。参见 Antonio Flores, Mark Hugo Lopez and Jens Manuel Krogstad, "U.S. Hispanic Population Reached New High in 2018, But Growth Has Slowed," Pew Research Center, July 8, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/07/08/u-s-hispanic-population-reached-new-high-in-2018-but-growth-has-slowed/>, 2019年9月8日登录。

4 关于前述观点,参见 Peter Brimelow, *Alien Nation: Common Sense About America's Immigration Disaster*, New York: Random House, 1995; Arthur Meier Schlesinger, *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*, New York: W. W. Norton & Company, 1998; Mark Steyn, *America Alone: The End of the World As We Know It*, Washington, D.C.: Regnery Publishing, 2008; [美]塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,程克雄译,北京:新华出版社,2005年版。

5 Francis Fukuyama, "The New Identity Politics: Rightwing Populism and the Demand for Dignity," *EUROZINE*, April 18, 2019, <https://www.eurozine.com/new-identity-politics/>, 2019-10-15.

计,国土安全部、司法部、国务院、劳工部、商务部等多部门联合推进的政策议程。概括起来,特朗普移民政策调整围绕三个核心原则展开:美国必须在南部边境修建一堵墙;必须全面严格地执行移民法;必须把美国公民的利益放在首位。

一、特朗普政府移民政策调整的主要内容与进展

美国移民政策体系管理的对象涉及两大群体:一是已经到达美国国内的移民,主要包括以合法形式长居或暂居美国、以非法形式入境及逾期居留者等;二是尚未入境美国,但希望以合法或非法形式移居美国的外国公民。特朗普政府的移民政策改革既有广受关注的大动作,也包含鲜为人所注意的小细节。受篇幅所限,本文主要对产生较大影响的政策举措进行分析。

(一)以国家安全为由,针对特定国家发布“旅行禁令”

为兑现选举承诺,特朗普刚一上台就以维护国家安全、防止恐怖主义袭击为由,签发被社会各界称为“旅行禁令”或“禁穆令”的《保护国家防止外国恐怖分子进入美国的行政命令》(Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States),禁止此后90天内向伊朗、伊拉克、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚和也门七个伊斯兰国家的普通公民发放签证。¹在招致铺天盖地的反对及经过2017年3月的第二版修订后,特朗普政府于2017年9月24日发布了内容更为广泛的第三版“旅行禁令”。²新禁令禁止向八个国家的公民发放签证,除了前两个版本中包含的叙利亚、伊朗、索马里、也门和利比亚五个穆斯林占多数的国家外(第三版将苏丹剔除至名单外),新增朝鲜、乍得和委内瑞拉。³命令还要求对伊拉克游客进行“额外审查”,但不会像对待前述八个国家那样对其禁止所有类别的签证。

1 The White House, “Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states/>, 2019-09-20.

2 The White House, “Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats,” September 24, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/>, 2019-08-12.

3 2018年4月10日,美国政府解除了针对乍得的禁令,称乍得充分改进了其身份管理和信息共享的做法,满足美国的基本安全标准。参见 The White House, “Statement by the Press Secretary Regarding the Presidential Proclamation to Lift Entry Restrictions for Nationals of the Republic of Chad,” April 10, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidential-proclamation-lift-entry-restrictions-nationals-republic-chad/>, 2019年8月12日登录。对委内瑞拉实施的限制只适用于一些政府官员及其家人。

（二）加强国内和边境执法、建设美墨边境墙，打击非法移民，将庇护申请者“拒之门外”

特朗普对加强移民执法的承诺从竞选开始贯穿至今。通过加强国内和边境执法，打击和驱逐非法移民，保护其宣称的美国公民的合法权益是特朗普移民政策的核心目标之一。其中，国内执法主要由移民与海关执法局负责执行，一般包括调查、逮捕、拘留和驱逐那些未获得在美合法居留权的移民。

1. 扩大驱逐范围，执行快速遣返，设立办事机构。

特朗普对前任政府的优先驱逐范围和标准十分不满，在2017年1月25日发布的《加强美国国内公共安全行政命令》中宣布，对美国国内的移民执法工作进行改革，其中包括大幅扩大优先驱逐非法移民的范围，指示相关机构采取一切合法手段，确保对“所有可驱逐出境的外国人”执行美国移民法。¹ 该命令实质上废除了移民与海关执法局在奥巴马政府时期执行的优先考虑驱逐有犯罪前科、近期非法越境或近期被命令遣返的非法移民的政策。² 与扩大遣返范围密切相关的是加快遣返速度。2019年7月23日，国土安全部宣布对任何被怀疑在美国非法居留不足两年的移民执行“快速遣返”（expedited removal）。³ 此前，这项政策主要针对那些进入美国两周以内及在边境100英里以内被抓的无证移民。这项新规意味着美国的无证移民如果不能证明自己已在美国连续居住至少两年，政府执法部门有权在无证移民见到移民法官或找到法律代表之前将其拘留和驱逐出境。

根据《加强美国国内公共安全行政命令》的要求，2017年4月26日国土安全部宣布成立“移民犯罪受害者办公室”（Victims of Immigration Crime Engagement Office, VOICE），帮助受非法移民犯罪所伤害的家庭，为受害者发声（VOICE，

1 The White House, “Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States,” January 25, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>, 2019-08-12.

2 Sarah Pierce, “Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration,” Migration Policy Institute, May 2019, <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-policy-changes-two-years-trump-administration>, 2019-08-12.

3 U.S. Office of the Federal Register, “Designating Aliens for Expedited Removal,” July 23, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/23/2019-15710/designating-aliens-for-expedited-removal>, 2019-08-12.

一语双关)。¹ 批评人士指出，特朗普政府针对的是比美国公民犯罪率更低的人群，反而有可能激化种族仇恨类型的犯罪。² 在备受争议的“家庭分离”做法结束一周后，特朗普邀请非法移民犯罪受害人的家庭成员前往白宫参加集体活动，一名被非法移民所害的孩子的母亲在活动中说：“我们没有足够幸运地被分开5天或10天，我们被永远地分开了。”这一发言被广泛视为特朗普对设立办事机构及其边境政策的有力辩解。³

2. 试图在全国范围内强制推行雇员身份电子验证（E-verify）系统，加强工作场所执法力度。

特朗普政府在2019财年政府预算中指出，计划投资2300万美元，在全国范围内强制使用雇员身份电子验证系统，确保企业只雇佣那些被授权在美国工作的人，以减少非法就业。⁴ 2019年5月白宫明确表示，考虑在其改革合法移民体系的提议中加入强制性的全国电子核查，以消除有些地方不使用这个目前仍为自愿

1 该办公室设在负责驱逐出境业务的移民与海关执法局内，目的是作为移民暨海关执法局与受害者及其家属之间的联络者，以确保向受害者家属提供有关罪犯的信息，包括罪犯的入境和羁押情况，以便回应他们对移民执法工作的疑问和关切。具体而言，该办公室为受害者提供热线电话，并配备了24位社区关系官员，2018财年年度预算为100万美元。有观点认为，新办公室看起来与多个州的“受害者信息与每日通报”（Victim Information and Notification Everyday）计划类似，该计划已经在为犯罪受害者（包括移民犯罪受害者）提供信息。但是，特朗普政府的官员们解释称，新办公室是通过移民系统向受害者提供有关犯罪嫌疑人进展情况的信息，而各州无法获得这些信息，因此有所不同。参见“Memorandum from John F. Kelly, Secretary of Homeland Security, to Kevin K. McAleenan, Acting Commissioner of CBP, et al., Enforcement of the Immigration Laws to Serve the National Interest,” February 20, 2017, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/17_0220_S1_Enforcement-of-the-Immigration-Laws-to-Serve-the-National-Interest.pdf, 2019年8月20日登录；Ron Nixon and Liz Robbins, “Office to Aid Crime Victims Is Latest Step in Crackdown on Immigrants,” *The New York Times*, April 26, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/26/us/politics/trump-voice-immigrants-crime.html>, 2019年9月16日登录；U.S. Department of Homeland Security, “U.S. Immigration and Customs Enforcement Budget Overview of Fiscal Year 2018,” Congressional Justification, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ICE%20FY18%20Budget.pdf>, 2019年9月6日登录。

2 实际上，长期以来不同机构和个人关于美国非法移民犯罪率与美国公民犯罪率孰高孰低的争论（包括学术观点和民调）一直存在。关于“非法移民不会增加暴力犯罪”的研究成果，参见 Michael T. Light, Ty Miller, “Does Undocumented Immigration Increase Violent Crime?” *Criminology*, Vol. 56, No. 2, May 2018, p.370; Alex Nowrasteh, “Criminal Immigrants in Texas: Illegal Immigrant Conviction and Arrest Rates for Homicide, Sexual Assault, Larceny, and Other Crimes,” *Immigration Research and Policy Brief*, February 26, 2018, <https://www.documentcloud.org/documents/4450775-CATO-Illegal-Immigration-and-Crime-in-Texas.html>, 2019年9月4日登录。关于“绝大多数情况下，移民提高犯罪率”的民调，参见 <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 2019年9月4日登录。

3 The White House, “Remarks by President Trump and Members of the Angel Families on Immigration,” June 22, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-members-angel-families-immigration/>, 2019-09-05.

4 U.S. Office of Management and Budget, “Efficient, Effective, Accountable: An American Budget, Fiscal Year 2019,” February 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>, 2019-09-05.

使用的系统,而导致许多雇主雇佣非法移民的现象。¹按照政府的逻辑,在美国就业是非法移民进入或滞留美国的重要驱动力,如果强制使用电子验证系统迫使非法移民无法在美国获得工作,那么吸引外国人非法入境或逾期滞留的工作机会就会消失。雇主通过电子验证系统查询到伪造或被盗的社会安全号码本身就会对以经济为目的的非法移民起到强大威慑作用。对于支持加强执法打击非法移民的人来说,这堵阻挡非法移民在美获得工作的“隐形墙”比边境“实体墙”更为重要。

强化工作场所执法力度,目的是识别未获工作授权的工人及在知情情况下雇佣上述工人的雇主。特朗普政府强化工作场所执法力度的措施包括:突击搜查工作场所,逮捕非法移民,起诉“明知故犯”的雇主并处以罚款。2018财年国土安全调查局(Homeland Security Investigations)执行的犯罪调查、商业审计和逮捕人数同比大幅上升。例如,2018财年国土安全调查局开展了6848项工作现场调查,相对于2017财年的1691项,同比增长四倍。²2019年8月,移民官员对密西西比州七家鸡肉加工厂进行的突击搜查行动共逮捕680名工人(多为拉丁裔),被认为“美国历史上对单个州进行的最大规模移民执法行动”。³距上一次大规模行动,即2008年小布什政府在爱荷华州波斯特维尔(Postville)一家肉类加工厂突击逮捕400名工人,已十年有余。⁴移民和海关执法局还承诺,“其工作场所执法的策略侧重于对故意雇佣非法工人的雇主进行刑事起诉”。⁵

3. 威胁扣留“庇护城市”(sanctuary city)的联邦财政拨款。⁶

特朗普在2016年大选期间就已谴责“庇护城市”的顽固及其对联邦执法和美国人民生命安全的消极影响,宣称拒绝与联邦政府合作的“庇护城市”不能

1 Ted Hesson and Anita Kumar, “White House May Include Mandatory E-Verify in Immigration Proposal,” *POLITICO*, May 9, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/05/09/white-house-mandatory-e-verify-employees-immigration-1421542>, 2019-09-05.

2 U.S. Immigration and Customs Enforcement, “ICE Worksite Enforcement Investigations in FY18 Surge,” December 11, 2018, www.ice.gov/news/releases/ice-worksite-enforcement-investigations-fy18-surge, 2019-09-05.

3 Maegan Vazquez, “Trump Defends ICE Raid Strategy,” *CNN*, August 9, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/08/09/politics/trump-defends-ice-raid-strategy/index.html>, 2019-09-06.

4 在小布什总统任内,大规模的移民突击搜查较为常见。参见 Rogelio V. Solis and Jeff Amy, “Largest US immigration raids in a decade net 680 arrests,” *AP News*, August 8, 2019, <https://www.apnews.com/bbcef8dda4e4e4303983c91880559cf23>, 2019年9月6日登录。

5 U.S. Immigration and Customs Enforcement, “Worksite Enforcement,” August 6, 2019, <https://www.ice.gov/worksite>, 2019-09-06.

6 对“庇护城市”更为全面的称呼是庇护管辖区(Sanctuary Jurisdictions),主要包括在移民政策上不与联邦政府合作的城市、县和州。

获得纳税人的钱，¹并在行政命令中正式确认“故意拒绝遵守美国法典第8章第1373条的庇护城市没有资格获得联邦拨款”。²除了多次威胁扣发庇护城市的拨款外，2019年4月特朗普还声称在认真考虑将被拘留的非法移民只安置到底护城市。³

4. 共享非法移民信息及审查法律培训项目。

特朗普签署的《加强美国内部公共安全行政命令》要求，政府机构不得将《隐私法》（Privacy Act）的保护范围扩大到美国公民和合法永久居民（即绿卡持有者）以外的个人，改变了2007年美国国土安全部宣布根据《隐私法》对所有人的个人信息（无论其公民身份如何）一视同仁，并相应扩大其保护范围的政策。为便于执法，2017年4月27日国土安全部发布了一项关于收集、使用和传播个人信息的新政策，赋予国土安全部更多的自由裁量权来分享非移民（持有临时签证）和非法移民的信息，用于行政、执法和情报之目的。⁴

2018年4月10日，司法部宣布从4月30日起暂停为被拘留的非美国公民提供法律咨询及推荐免费或低成本的法律顾问的法律咨询项目（Legal Orientation Program, LOP）。⁵在遭到多方强烈反对，面临巨大压力的情况下，特朗普政府

1 “Transcript: Donald Trump’s Full Immigration Speech, Annotated,” *Los Angeles Times*, August 31, 2016, <https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-donald-trump-immigration-speech-transcript-20160831-snap-htmstory.html>, 2019-09-06.

2 The White House, “Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States.”

3 Donald Trump, Twitter Post, April 12, 2019, 12:38 a.m., https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1116742280919044096?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1116742280919044096&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.nytimes.com%2F2019%2F04%2F12%2Fus%2Fpolitics%2Ftrump-sanctuary-cities.html, 2019-09-06.

4 “Memorandum from Jonathan R. Cantor, Acting Chief Privacy Officer, DHS Privacy Policy Regarding Collection, Use, Retention, and Dissemination of Personally Identifiable Information,” April 27, 2017, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Privacy%20Policy%20Guidance%20Memo%202017-01%20-%20FINAL.pdf>, 2019-09-06.

5 Maria Sacchetti, “Justice Dept. to Halt Legal-Advice Program for Immigrants in Detention,” *The Washington Post*, April 11, 2018, https://www.washingtonpost.com/local/immigration/justice-dept-to-halt-legal-advice-program-for-immigrants-in-detention/2018/04/10/40b668aa-3cfc-11e8-974f-aacd97698cef_story.html, 2019-10-15. 法律咨询项目为被拘留者提供有关驱逐程序和被拘留者权利的重要信息，有助于被拘留者认识到他们可能有资格获得各种形式的移民救济。该项目由隶属于司法部的移民审查执行办公室通过与维拉司法研究所的合作来管理。维拉司法研究所通过再转包给其他非盈利组织为被拘留者提供服务。参见美国司法部官网介绍：<https://www.justice.gov/eoir/legal-orientation-program>，2019年10月15日登录；以及美国移民事务理事会官网介绍：<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/legal-orientation-program-overview>，2019年10月15日登录。

改变了立场。¹ 时任司法部长杰夫·塞申斯(Jeff Sessions)在参议院商业、司法、科学和相关机构拨款小组委员会上表示,在移民审查执行办公室对该计划进行审查期间不得暂停该项目。² 移民审查执行办公室分别于2018年9月和2019年3月对该项目进行两个阶段的审查,之后办公室主任詹姆斯·麦克亨利(James McHenry)在众议院作证时指出,该项目没有产生成本效益(cost effective),但拒绝透露政府是否会再次停止该项目。³

在边境执法方面,特朗普政府主要采取了以下措施:

(1) 扩充边境执法和威慑力量,主要包括增加边境巡逻队员,在边境部署现役军人和国民警卫队。在2017年1月《加强边境安全与移民执法行政命令》中,特朗普指示国土安全部增聘5000名边境巡逻人员,并采取一切适当行动,确保这些人员尽快被派往工作地点。⁴ 然而,政府希望扩充边境巡逻队员的初衷与实际招募情况并不合拍。2018年,边境巡逻队总共增加了120名工作人员,虽实现了近五年来的首次净增长,但远未达到该机构希望每年增加2700名工作人员的目标。

自2018年4月至今,特朗普政府多次批准向边境部署非现役性质的国民警卫队和现役部队。由于和平时期州长才是各州国民警卫队的总司令,联邦政府的部署因遭到加州和新墨西哥州等州长的反对而被撤回,而每批次现役部队的部署时间不一,基本上是轮换补充。例如,2018年4月4日,特朗普命令国防部向美

1 21名参议员联名,以及参众两院司法委员会的所有民主党成员也罕见地联名,致信司法部长塞申斯,反对终止该计划。参见“Menendez Urges DOJ to Restart Legal Orientation Program,” April 18, 2018, <https://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-urges-doj-to-restart-legal-orientation-program>, 2019年9月22日 登录;“A Bicameral Judiciary letter to Attorney General Sessions,” April 17, 2018, <https://www.leahy.senate.gov/imo/media/doc/4.17.18%20Bicameral%20Judiciary%20Letter%20to%20DOJ.pdf>, 2019年9月22日 登录。美国移民律师协会(American Immigration Lawyers Association)和美国移民委员会(American Immigration Council)公布了博思艾伦咨询公司(Booz Allen Hamilton)受司法部移民审查执行办公室(Executive Office for Immigration Review, EOIR)委托的独立评估报告,报告实际上建议扩大而不是停止法律咨询项目。参见Emily Creighton, “Department of Justice Ignores Its Own Evaluators’ Recommendations on Immigration Courts,” April 23, 2018, <http://immigrationimpact.com/2018/04/23/departement-justice-recommendations-immigration-courts/#.XZSBEigzaUk>, 2019年9月22日 登录。

2 Jeff Sessions, “Opening Statement of Attorney General Jeff Sessions Before the Senate Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, Science, and Related Agencies,” April 25, 2018, <https://www.justice.gov/opa/speech/opening-statement-attorney-general-jeff-sessions-senate-appropriations-subcommittee>, 2019-09-20.

3 “Statement of James McHenry, Director of EOIR, Department of Justice, Before the House Committee on Appropriations, Subcommittee on Commerce, Justice, Science, and Related Agencies, For a Hearing Entitled ‘Executive Office for Immigration Review’,” 116th Cong., 1st sess., March 7, 2019, <https://docs.house.gov/meetings/AP/AP19/20190307/109009/HHRG-116-AP19-Wstate-McHenryJ-20190307.pdf>, 2019-09-20.

4 The White House, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements,” January 25, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>, 2019-10-12.

国西南边境部署国民警卫队。¹ 2018年10月20日，国防部宣布向美墨边境部署5200名现役军事人员。² 2019年7月17日，五角大楼宣布向美墨边境增派1000名得克萨斯州国民警卫队（Texas National Guard）和1100名现役军人。³ 需要强调的是，美国法律要求政府在边境部署的部队不能直接参与执法，只能为边境执法机构提供支持和协助。军事部署的协助作用固然存在，不过特朗普显然也希望军事部署对跨越边境的非法移民和贩毒集团起到威慑作用。

除上述重大措施外，面对南部边境以家庭为单位移民的人数大幅增加的现象，移民和海关执法局宣布把资源重新分配到美墨边境，调查偷渡活动及利用虚假文件伪造家庭身份的行为，这些调查包括利用DNA测试识别冒充伪造家庭的个人。⁴

（2）在美墨边境实施“零容忍”政策，限制赴美申请庇护的人数。面对南部边境非法越境人数的激增，2018年4月6日，时任司法部长塞申斯以管控西南边境危机为由，宣布实施一项对所有非法越境进入美国的人进行起诉的“零容忍”政策。⁵ 然而，1997年克林顿政府时期达成的“弗洛雷斯协议”（Flores

1 The White House, “Presidential Memorandum for the Secretary of Defense, the Attorney General, and the Secretary of Homeland Security, Securing the Southern Border of the United States,” April 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-defense-attorney-general-secretary-homeland-security/>, 2019-10-12.

2 U.S. Department of Defense, “More Troops Deploy to Support DHS/CBP Southwest Border Mission,” October 29, 2018, <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1675862/more-troops-deploy-to-support-dhscbp-southwest-bordermission>, 2019-09-05. 2019年2月3日，国防部宣布将再部署3750名士兵（部署时间90天），使得边境的现役士兵总数达到约4350人。参见 Daniella Silva, “Pentagon to Deploy Additional 3,750 U.S. Forces to U.S.-Mexico Border,” *NBC News*, February 4, 2019, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/pentagon-deploy-additional-3-750-u-s-forces-u-s-n966396>, 2019年9月5日登录。2019年4月29日，国防部宣布了一项向边境增派320名士兵的计划，使得现役军事人员总数达到3200人。参见 “Pentagon Sending More Troops to the Southwest Border,” *AP News*, April 30, 2019, <https://apnews.com/27e34a4200a844f7b282ee7e9b7f97c6>, 2019年9月5日登录。

3 Zach Montague, “Pentagon to Send 2,100 More Troops to the Southwestern Border,” *The New York Times*, July 17, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/17/us/politics/troops-border-immigration.html>, 2019-09-22.

4 U.S. Immigration and Customs Enforcement, “ICE Shifts Resources to Address Crisis at Southwest Border,” April 29, 2019, <https://www.ice.gov/news/releases/ice-shifts-resources-address-crisis-southwest-border>, 2019-09-22; Priscilla Alvarez and Geneva Sands, “Exclusive: DHS to Start DNA Testing to Establish Family Relationships on the Border,” *CNN*, May 1, 2019, <https://www.cnn.com/2019/04/30/politics/homeland-security-dna-testing-immigration/index.html>, 2019-09-22.

5 塞申斯同时表示实施“零容忍”政策是对非法越境激增的回应。美国国土安全部的一份报告显示，从2017年3月至2018年3月非法越境人数增加了203%，2018年2月到2018年3月增加了37%，这是自2011年以来的最大月度增幅。参见 U.S. Department of Justice Office of Public Affairs, “Attorney General Announces Zero-Tolerance Policy for Criminal Illegal Entry,” April 6, 2018, <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-announces-zero-tolerance-policy-criminal-illegal-entry>, 2019年10月21日登录。

Settlement Agreement)¹ 规定,对非法入境的未成年人(18岁以下)最长拘押期不得超过20天。为绕开这一协议,特朗普政府对携未成年人入境的非法移民实施“家庭分离”的做法,将儿童与其非法进入美国的父母或监护人分开。成年非法移民被送至移民关押中心,等待接受判决,而未成年移民儿童则被带至卫生与公共服务部监护。据统计,“家庭分离”做法在实施期间共造成约2700名儿童与其非法越境的父母分离。在遭到多方批评与反对后,特朗普签署行政命令结束了“家庭分离”,但并未停止无限期拘留非法入境家庭的努力。² 特朗普在行政命令中指示塞申斯向美国加州地方法院提交申请,修改“弗洛雷斯协议”,为无限期拘留非法入境家庭寻求突破。此后一年多以来,白宫一直向有关部门施压,设法废除该协议。

特朗普政府限制赴美寻求庇护人数的另两项重大举措是,其一,在申请者等待案件裁决期间,将他们留在墨西哥。³ 超过100万件的案件积压导致申请者等待审理和裁决的过程变得十分漫长。其二,通过与中美洲国家签署“安全第三国”(Safe Third Country)协议,要求移民在他们途经的国家寻求庇护,尽可能地使申请者留在美墨边境以南。⁴ 这种做法意味着切断中美洲移民在抵达美国南部边境之前进入美国庇护体系的通道。截至2019年11月,美国已与危地马拉、萨尔瓦多和洪都拉斯达成此类协议。⁵ 墨西哥则以“美墨两国在2019年6月份签署的协议已经导致美墨边境移民减少”为由,拒绝与美国签署该协议。

(3) 建设美墨边境墙,加强边境安全。通过建设边境墙以加强边境安全是特

1 Veronica Stracqualursi, Geneva Sands, Elizabeth Elkin and Veronica Rocha, “What is the Flores Settlement that the Trump Administration Has Moved to End?” *CNN*, August 23, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/08/21/politics/what-is-flores-settlement/index.html>, 2019-10-25.

2 The White House, “Affording Congress an Opportunity to Address Family Separation,” June 20, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/affording-congress-opportunity-address-family-separation/>, 2019-10-25.

3 U.S. Department of Homeland Security, “Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration,” December 20, 2018, <https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration>, 2019-10-26.

4 U.S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador,” November 7, 2019, <https://www.dhs.gov/publication/fact-sheet-dhs-agreements-guatemala-honduras-and-el-salvador>, 2019-11-18.

5 由于危地马拉地处连接中美洲和墨西哥的枢纽,大多数来自萨尔瓦多和洪都拉斯的寻求庇护者都要经过危地马拉才能到达墨西哥和美国,因此美国最早与危地马拉签署了“安全第三国”协议。关于美国与危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯签署的“庇护合作协定”(又称“安全第三国”协议),参见 U.S. Citizenship and Immigration Services and the Executive Office for Immigration Review, “Implementing Bilateral and Multilateral Asylum Cooperative Agreements Under the Immigration and Nationality Act,” *Federal Register*, November 19, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/11/19/2019-25137/implementing-bilateral-and-multilateral-asylum-cooperative-agreements-under-the-immigration-and>, 2019年11月20日登录。

朗普移民政策调整的重要举措,被提升至国家安全战略的高度。¹ 特朗普在大选中提出的“由墨西哥为边境墙支付费用”的煽动性承诺,遭到了墨西哥的拒绝,美国国会也拒绝为该项目提供巨额资金支持。² 白宫和国会在拨款问题上的拉锯战一直持续至今,双方的斗争甚至造成联邦政府历史上最长时间的关门(长达34天22小时)。国会最后同意政府花费近14亿美元修建隔离墙,但数额远远低于特朗普的要求。面对拨款僵局,2019年2月特朗普宣布国家进入紧急状态,绕过国会,以便筹集81亿美元资金修建隔离墙。其中,36亿美元来自军事建设基金,25亿美元来自国防部反毒行动,6亿美元来自财政部的资产没收基金。全国上下强烈批评特朗普的“虚假紧急状态”,认为特朗普宣布国家紧急状态是对总统权力的滥用,挑战了国会的拨款权,违反了美国的宪政体制。³ 特朗普的支持者则赞赏“总统努力履行对美国人民的承诺及为国家安全而奋斗”的举动。⁴ 2019年7月26日,最高法院撤销了一项由下级法院支持的裁决(冻结国防部建设边境墙的25亿美元资金),为特朗普用此资金建设边境墙扫清了道路。⁵ 在得到新任国防部长马克·埃斯珀(Mark Esper)授权后,2019年9月3日国防部宣布动用原本用于127个军事建设项目的36亿美元资金,修建美墨边境墙。

(三) 削减难民接收限额和人道主义项目

与奥巴马政府多次提高美国难民接收限额相反,特朗普上台后连续削减难民接收限额,并裁减实际安置人数(参见图1)。2017财年至2020财年,特朗普总统将2017财年奥巴马政府设定的11万难民接收上限逐步调整至2018财年的4.5万人、2019财年的3万人,以及2020财年的1.8万人,创1980年美国难民接收

1 The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 10, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2019-08-20.

2 “我要建一堵长城,相信我,没有人能比我建得更好,我要用很便宜的钱来建,我要在我们的南部边界上建一座非常非常高的长城。我会让墨西哥为那堵墙买单。”参见“Donald Trump’s Presidential Announcement Speech,” *Time*, June 16, 2015, <https://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>, 2019年8月10日登录。特朗普也为放弃由墨西哥出资建墙进行了辩护,其主要看法是,如果美国对从墨西哥进口商品加征5%的关税,完全足以支付隔离墙的费用,但是经过两国之间的协商,墨西哥付出很多,成为协助美国进行边境非法移民问题治理的重要伙伴。特朗普对墨西哥的做法表示满意。参见 The White House, “Remarks by President Trump During Visit to the Border Wall,” September 19, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-visit-border-wall-san-diego-ca/>, 2019年9月22日登录。

3 沈镇:《特朗普政府的边境墙政策探析》,《美国研究》,2019年第2期,第76页。

4 Jonathan Allen and Dartunorro Clark, “Trump Announces National Emergency to Obtain Billions for Border Wall,” *NBC News*, February 15, 2019, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/trump-declare-national-emergency-obtain-billions-border-wall-n972021>, 2019-09-05.

5 Alex Pappas, “Supreme Court Paves Way for Trump Administration to Use Military Funds for Border Wall,” *Fox News*, July 26, 2019, <https://www.foxnews.com/politics/supreme-court-paves-way-for-trump-administration-to-use-military-funds-for-border-wall>, 2019-09-05.

计划实施以来的新低。相应地，特朗普政府实际接收难民的人数从2016财年的84994人下降至2017财年的53716人，2018财年的22491人。虽然2019财年的实际接收人数与该年度限额持平，但随着2020财年限额的削减，实际接收人数必定减少，特朗普政府收紧难民接收人数的趋势十分明显。¹

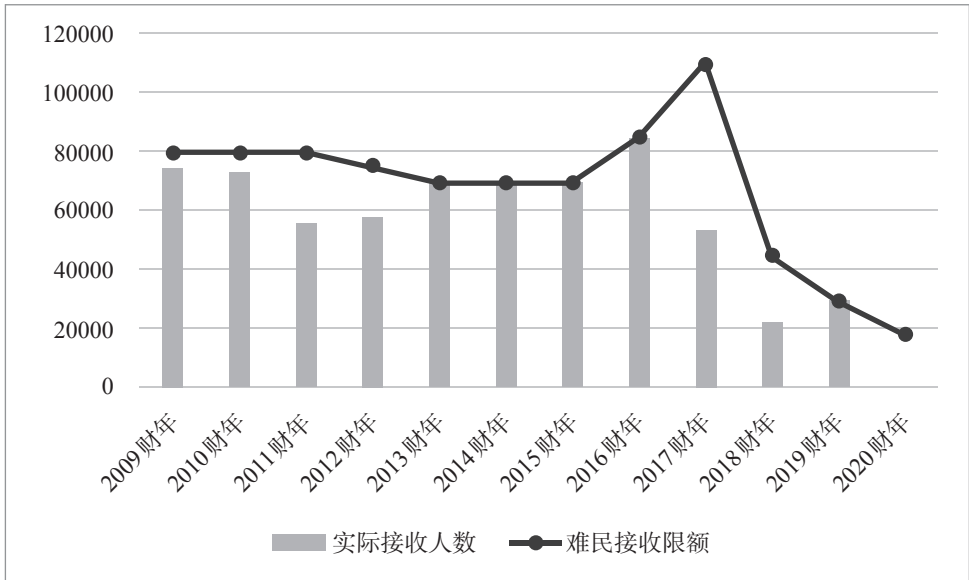


图1 特朗普领导下的美国，难民接收限额和实际接收人数大幅减少

图表由笔者自制。²

特朗普试图终止的人道主义项目主要包括两类，一类针对已经在美国的外国人，以《童年抵美者暂缓遣返》（Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA，又称“梦想者”计划）和临时保护身份（Temporary Protected Status, TPS）为代表；另一类针对申请进入美国的外国人，以中美洲未成年人项目（Central American

¹ 据报道，在2019年9月特朗普政府宣布2020财年难民接收限额之前，与保守派白宫移民政策顾问斯蒂芬·米勒（Stephen Miller）关系密切的美国公民与移民局代表在一场难民接纳会议上甚至提议，将2020财年的移民接收人数上限设为零。参见 Ted Hesson, “Trump Officials Pressing to Slash Refugee Admissions to Zero Next Year,” *POLITICO*, July 18, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/07/18/trump-officials-refugee-zero-1603503>, 2019年9月5日登录。

² 数据来源：美国国务院人口、难民与移民事务局难民处理中心（U.S. Department of State, Bureau of Population, Refugees and Migration, Office of Admissions, Refugee Processing Center），参见该中心官网：<https://www.wrapsnet.org/admissions-and-arrivals/>，2019年8月20日登录；以及白宫，参见 The White House, “President Donald J. Trump’s Humanitarian and Responsible Approach On Refugees Protects the Welfare of American Citizens,” September 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-humanitarian-responsible-approach-refugees-protects-welfare-american-citizens/>，2019年10月5日登录。

Minors）为代表。

2017年9月5日，特朗普政府宣布逐步淘汰奥巴马政府于2012年6月推出的“梦想者”计划。¹ 特朗普将这一计划称为奥巴马的“非法行动”。“梦想者”计划虽不提供获得合法永久居留的途径，但为那些在16岁前抵达美国且无犯罪记录的无证移民提供两年期的暂缓遣返、工作许可，两年到期后可申请再延。截至2018年11月，已有90多万人受益于该计划。²

美国国会在1990年通过的《移民法》中授予那些原籍国遭受自然灾害、暴力冲突及其他特殊临时情况，生活条件极其困难但没有资格成为难民的外国人“临时保护身份”。³ 2017年9月，特朗普政府以“临时保护计划不应成为长期在美居住的手段”为由宣布终止萨尔瓦多、海地、洪都拉斯、尼泊尔、尼加拉瓜和苏丹等六个国家公民的临时保护身份，并于2018年3月宣布将叙利亚、也门、索马里及南苏丹公民的临时保护身份延长至2019年9月至2020年11月不等。⁴ 2018年3月27日，特朗普政府宣布将在2019年3月终止对几千名利比里亚人的类似保护，但于次日改变决定，并将期限延至2020年3月，其理由是“考虑到西非地区总体局势仍然令人担忧”。⁵ 截至2019年10月，特朗普政府延长了萨尔瓦多人的临时保护身份，使得萨尔瓦多成为唯一获得延期的国家。⁶

2017年8月16日，国土安全部代理部长伊莱恩·杜克（Elaine Duke）终止了奥巴马政府为应对大批无人陪伴的中美洲未成年人涌入边境，而设立的中美洲未成年人假释项目，导致超过2700名来自萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯三国等

1 “Memorandum on Rescission of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA),” September 5, 2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/09/05/memorandum-rescission-daca>, 2019-10-26.

2 U.S. Citizenship and Immigration Services, “Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals, Fiscal Year 2012-2019,” November 30, 2018, https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/DACA_FY19_Q1_Data.pdf, 2019-10-26.

3 该项目由国土安全部部长管理，但需与总统密切协商。“临时保护身份”为外国公民提供了两个利好：暂时免受驱逐出境（即使非法抵达美国）与合法进入劳动力市场。国土安全部长可授予“临时保护身份”国家的时长为6至18个月，且如果一国仍满足条件，可将期限延长。

4 目前十个获得“临时保护身份”的国家中，有大约417000人生活在美国，参见Jill H. Wilson, “Temporary Protected Status: Overview and Current Issues,” Congressional Research Service, March 29, 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20844>, 2019年10月25日登录。

5 The White House, “Memorandum on Extension of Deferred Enforced Departure for Liberians,” March 28, 2019, www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-extension-deferred-enforced-departure-liberians, 2019-10-23.

6 Molly O’Toole and Tracy Wilkinson, “Trump Administration Extends Protections for Salvadorans, Allowing Thousands to Stay in U.S.,” *Los Angeles Times*, October 28, 2019, <https://www.latimes.com/politics/story/2019-10-28/trump-administration-extends-tps-for-salvadorans-allowing-thousands-to-stay-in-u-s>, 2019-11-20.

待批准的儿童希望破灭。¹ 由于这些未成年申请人的父母中有许多人以临时保护身份生活在美国,所以该计划与临时保护身份计划部分交织在一起,特朗普相继宣布终止这两个计划的决定,影响面较大。

(四) 增加对合法移民的审查,改变合法移民规则

特朗普及其竞选团队在2016年竞选期间就已定下“不应该把移民视为一件好事,而是对美国安全和就业的威胁”的基调。基于这样一种思路,本届政府通过一系列行政手段,扩大移民申请的审查范围,放缓审查速度;增加申请人面谈的比例;要求签证申请人提供包括社交媒体账号在内的多项信息;等等。² 比上述策略更受关注的是特朗普于2019年5月16日公布的,由其女婿贾瑞德·库什纳(Jared Kushner)和移民限制主义者米勒等人操刀的“基于才能且重视安全”(merit-based, high-security)的移民改革方案。³ 该方案主张实行类似加拿大和澳大利亚的积分制,减少约占全部移民比例三分之二的“家庭团聚”式移民(见图2),同时将高技术和英语熟练的移民比例从12%提高到57%;计划建立边境安全基金,确保执法人员永远不必等待国会为他们提供工作所需的资源;加强对入境口岸人员和货物的审查;弥补美国庇护体系的漏洞,等等。

从方案中可看出,实际上特朗普的想法发生了部分转变,不再一味地反对所有移民,而是提出“支持美国”和“支持移民”是同义词。他真正希望做的是保持当前每年接纳约100万合法移民水平的同时,改变移民流入的结构。

1 中美洲未成年人项目允许来自中美洲的未成年人作为难民申请在美国的永久居留权,前提是他们的父母已经合法生活在美国。实际上,许多父母以临时保护身份生活在美国。可以说,这个项目与临时保护身份交织在一起。关于特朗普政府终止中美洲未成年人项目的声明,参见 U.S. Department of Homeland Security, “Termination of the Central American Minors Parole Program,” *Federal Register*, August 16, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/16/2017-16828/termination-of-the-central-american-minors-parole-program>, 2019年10月26日登录。

2 鉴于近些年来恐怖分子利用社交媒体散布恐怖情绪及进行恐怖主义联络活动,2019年5月31日美国国务院更新移民和非移民签证申请表,要求来自世界各地的大多数美国签证申请人(包括旅行者和移民)提供包括社交媒体账号在内的多项信息,对希望进入美国的外国人进行广泛的安全审查,防止恐怖分子或对公共安全产生威胁的个人和组织移民到美国或踏上美国领土。参见 U.S. Department of State, “Collection of Social Media Identifiers from U.S. Visa Applicants,” June 4, 2019, https://travel.state.gov/content/travel/en/News/visas-news/20190604_collection-of-social-media-identifiers-from-U.-S.-visa-applicants.html, 2019年10月25日登录。

3 The White House, “Remarks by President Trump on Modernizing Our Immigration System for a Stronger America,” May 16, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-modernizing-immigration-system-stronger-america/>, 2019-10-27; The White House, “President Trump’s Bold Immigration Plan for the 21st Century,” May 21, 2019, <https://www.whitehouse.gov/articles/president-trumps-bold-immigration-plan-21st-century/>, 2019-10-27.

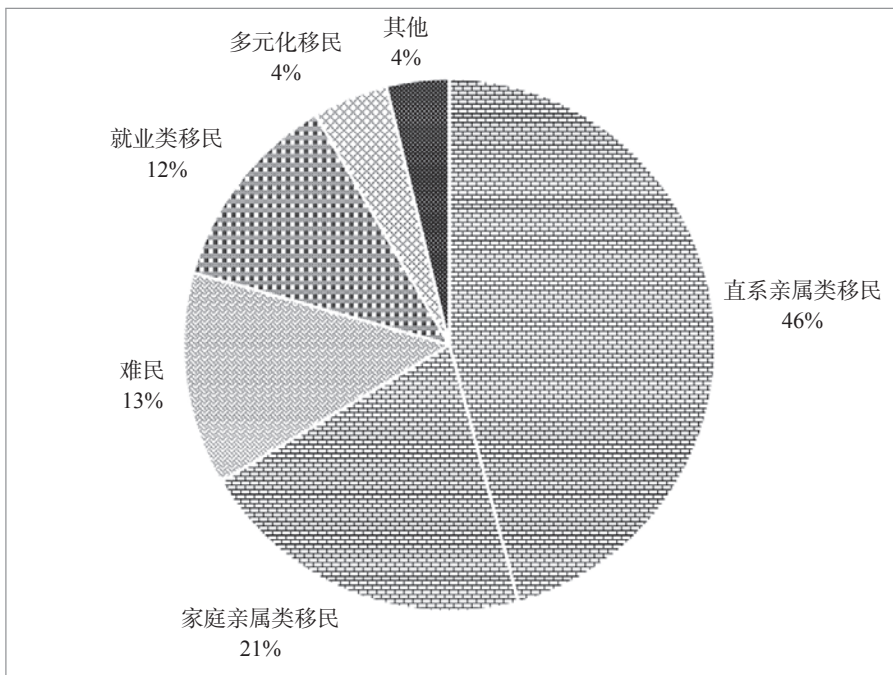


图2 2017财年美国接收合法永久居民的比例（共计：1127167人）

图表由笔者自制。¹

与上述方案的思路一脉相承的行动是，特朗普政府对移民申请人提出经济要求。美国国土安全部于2019年8月12日公布了“公共负担不予受理最终条例”（Final Rule on Inadmissibility on Public Charge Grounds），该条例针对试图移民美国及已在美国生活、试图获得绿卡的人，目的是综合考虑申请者的经济实力，阻止贫困者移民美国，“优化”美国移民结构。² 此规定扩大了美国移民管理机构

1 数据来源：U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, “2017 Yearbook of Immigration Statistics,” July 2019, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/yearbook_immigration_statistics_2017_0.pdf, 2019年10月20日登录。

2 U.S. Department of Homeland Security, “Inadmissibility on Public Charge Grounds,” *Federal Register*, August 14, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/14/2019-17142/inadmissibility-on-public-charge-grounds>, 2019-08-20。对此，特朗普和美国公民及移民服务局代理局长肯·库奇内利（Ken Cuccinelli）分别表示，“为保护美国公民的利益，移民必须在经济上自给自足”，“《公共负担不予受理》的规定将鼓励那些寻求来美国或留在美国的人自力更生、自给自足”。参见 The White House, “President Donald J. Trump is Ensuring Non-Citizens Do Not Abuse Our Nation’s Public Benefit,” August 12, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ensuring-non-citizens-not-abuse-nations-public-benefit/>, 2019年10月25日登录；The White House, “Press Briefing by USCIS Acting Director Ken Cuccinelli,” August 12, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-uscis-acting-director-ken-cuccinelli-081219/>, 2019年10月25日登录。

对“公共负担”(public charge)的定义范围,将食品券、医疗和住房补助等公共福利纳入其中,其结果是缩小了有能力的申请者的范围。而领取或接受上述福利的移民,将被认为有可能在未来成为“公共负担”,从而在申请绿卡或入籍时遭到拒绝。根据规定,在任何36个月内累计领取一项或多项指定公共福利超过12个月的个人将被视为“公共负担”,而在一个月内领取两种不同的福利算作两个月。此项规定的核心思路是以未来的眼光审视申请人,获得较大自由裁量权的移民官员更倾向于选择受过高等教育、收入高且年龄偏小的申请者。

除了上述标志性行动外,2019年3月26日,特朗普政府试图在2020年人口普查中增加公民身份问题。

二、特朗普移民政策调整的阶段性评估

细数特朗普政府推行的重大移民政策调整,许多政策一经推出就引发广泛争论。支持者对特朗普政府的移民措施大加赞赏,认为特朗普真正代表了他们的利益,为美国中下层白人的实际生活和工作考虑。反移民的激进主义者批评特朗普在2019年初发表的关于欢迎移民合法进入美国的言论,将其视为总统屈从于企业、共和党建制派等对廉价外国劳动力的需求,背叛自己在竞选时做出的保护工人阶级免受全球主义影响的承诺。以欢迎移民的态度对特朗普进行严厉抨击和谴责的声音也不绝于耳。对特朗普移民政策调整进行阶段性评估的结果显示:有的措施因遭强烈反对而被迫废止;有的措施处于司法审判阶段尚待裁决;有的则在褒贬不一的争议声中继续施行;有的则处于构想阶段,尚未施行。

因遭强烈反对而被迫废止的措施主要包括:第一,遭到多方批评与反对后,特朗普政府结束了“家庭分离”政策。迄今为止,“家庭分离”的做法被视为特朗普政府最不受欢迎的行动之一。第二,法院的挑战最终促成2019年4月12日特朗普政府与受影响的家庭之间达成和解协议,允许约2700名生活在中美洲的儿童与他们在美国的父母团聚。¹ 特朗普政府终止中美洲未成年人假释项目的行动以失败告终。² 第三,特朗普政府试图在2020年人口普查中增加公民身份问题,遭到最高法院裁决的阻止,批评者指责特朗普政府试图把人口普查变成影响

1 Eric Beech and David Alexander, "Court settlement paves way to reunite Central American children with parents in U.S.," *Reuters*, April 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-children/court-settlement-paves-way-to-reunite-central-american-children-with-parents-in-u-s-idUSKCN1RP021>, 2019-10-20.

2 法院的挑战最终导致2019年4月12日特朗普政府与受影响的家庭之间达成和解协议,允许约2700名生活在中美洲的儿童与他们在美国的父母团聚。参见 Eric Beech and David Alexander, "Court settlement paves way to reunite Central American children with parents in U.S."。

共和党政治命运的工具。¹ 第四, 特朗普政府暂停法律咨询项目的做法因遭强烈反对而被迫停止, 允许该项目继续实施, 但不排除将来美国司法部再次尝试终结法律咨询项目的可能性。

处于司法审判阶段尚待裁决、受法院禁令影响而无法或暂停实施的措施主要包括: 第一, 扩大“加速遣返”范围的措施被哥伦比亚特区地方法院裁定禁止实施。² 第二, 原定于2019年10月15日生效的“公共负担不予受理”的最终条例在2019年10月11日因受纽约州、加利福尼亚州和华盛顿州联邦法院临时禁令的影响, 难以实施。³ 第三, 2018年初加州北区法院和纽约东区法院相继发布的初步禁令使特朗普政府无法终止“梦想者”计划, 特朗普政府已经向最高法院提起上诉, 最高法院已在2019年11月听取口头辩论。⁴ 裁决结果尚未公布, 在此期间, 美国公民与移民服务局仍需继续执行延迟遣返; 第四, 多起法庭诉讼案挑战特朗普政府终结“临时保护身份”的决定, 政府做出了调整。⁵ 民主党控制的众议院在2019年6月初通过一项试图给予美国两大移民群体(“梦想者”和“临时保护身份”)公民身份的“梦想与承诺法案”(Dream and Promise Act), 回应了特朗普政府的行为。⁶ 目前, 特朗普政府决定延长萨尔瓦多公民的临时保护身份,

1 U.S. Department of Commerce, “Memorandum from Wilbur Ross, Secretary of Commerce, to Karen Dunn Kelley, Undersecretary for Economic Affairs, Reinstatement of a Citizenship Question on the 2020 Decennial Census Questionnaire,” March 26, 2018, https://web.archive.org/web/20180328002956/https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/2018-03-26_2.pdf, 2019-10-25.

2 2019年9月27日, 美国哥伦比亚特区地方法院法官杰克逊(Ketanji Jackson)发布禁令, 禁止国土安全部扩大实行快速遣返措施。参见 United States District Court for The District of Columbia, MAKE THE ROAD NEW YORK, et al., v. KEVIN McALEENAN (Acting Secretary of the Department of Homeland Security), et al., “Memorandum Opinion,” Case No. 19-cv-2369 (KBJ), https://ecf.dcd.uscourts.gov/cgi-bin/show_public_doc?2019cv2369-40, 2019年11月10日登录。

3 Laurel Wamsley, Pam Fessler and Richard Gonzales, “Federal Judges In 3 States Block Trump’s ‘Public Charge’ Rule For Green Cards,” *NPR*, October 11, 2019, <https://www.npr.org/2019/10/11/769376154/n-y-judge-blocks-trump-administrations-public-charge-rule>, 2019-10-20.

4 U.S. District Court for the Northern District of California, Regents of the University of California v. U.S. Department of Homeland Security, “Order Denying FRCP12(b)(1) Dismissal and Granting Provisional Relief,” Case 3:17-cv-05211-WHA, January 9, 2018, <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/IM-CA-0095-0005.pdf>, 2019-10-19; U.S. District Court for the Eastern District of New York, Batalla Vidal v. Nielsen, “Amended Memorandum & Order & Preliminary Injunction,” Case No. 1:16-cv-04756-NGG-JO, February 13, 2018, <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/IM-NY-0051-0029.pdf>, 2019-10-19.

5 例如, 加州北部地区法院在2018年10月发布的初步禁令暂时保住了对苏丹、尼加拉瓜、海地和萨尔瓦多人的临时保护。参见 United States District Court, Northern District of California, CRISTA RAMOS, et al., v. KIRSTJEN NIELSEN, et al., “Order Granting Plaintiffs’ Motion for Preliminary Injunction,” Case No. 18-cv-01554-EMC, Docket No. 120, October 3, 2018, <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/ramos-v-nielsen-order-granting-preliminary-injunction-case-18-cv-01554-emc.pdf>, 2019年10月16日登录。

6 Ella Nilsen, “House Democrats Just Passed a Bill to Give DREAMers a Pathway to Citizenship,” *Vox*, June 4, 2019, <https://www.vox.com/2019/6/4/18650672/house-democrats-dream-and-promise-act>, 2019-10-16.

但是针对其他国家公民的举动仍待观察。第五，特朗普试图无限期拘留非法越境移民家庭受到法院的挑战。2019年9月27日，加州中央区联邦地方法院法官朱美瑜（Dolly Gee）裁定，特朗普政府于前一个月公布的允许无限期拘留非法越境移民家庭的规定违反“弗洛雷斯协议”。¹

在褒贬不一的争议声中继续施行的措施如下：

第一，针对特定国家的“旅行禁令”在2018年6月26日获得美国最高法院的支持。首席大法官约翰·罗伯茨（John Roberts）代表多数法官执笔的意见称，有“令人信服的证据表明，暂停入境出于正当的国家安全担忧”，而实施禁令的行政令“没有提到宗教（指伊斯兰教）”。²

第二，虽然受到美国国内和国际人道主义者的强烈批评，特朗普政府连续削减难民接收限额和难民实际安置人数的行动取得“顺利”进展。

第三，为解决非法移民问题而采取的共享非法移民信息及设立“移民犯罪受害者办公室”的行动取得进展。

第四，扩大移民申请的审查范围，放缓审查速度；增加申请人面谈的比例；要求签证申请人提供包括社交媒体账号在内的多项信息等似乎成为特朗普政府“严控移民”的“新常态”。

第五，政府试图阻止联邦资金流向庇护管辖区的举措及后续努力并不顺利。2017和2018年联邦法院和第九巡回上诉法院分别做出的“总统无权为联邦支出附加新的条件”及“扣发拨款的行为违反美国宪法”裁决，直接影响该政策的实施。³ 因此，尽管特朗普多次威胁扣发庇护城市的拨款，截至2019年3月在全美29个申请执行补助的地方，只有俄勒冈州仍未获准获得2017年的补助。⁴ 威胁扣

1 关于特朗普政府公布的允许无限期拘留非法越境移民家庭的规定，参见 Michael D. Shear and Zolan Kanno-Youngs, “Migrant Families Would Face Indefinite Detention Under New Trump Rule,” *The New York Times*, August 21, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/21/us/politics/flores-migrant-family-detention.html>, 2019年10月5日登录；关于加州中央区联邦地方法院法官朱美瑜的裁定，参见 Ted Hesson, “Federal Judge Won’t Allow Trump to Expand Family Detention,” *POLITICO*, September 27, 2019, <https://www.politico.com/news/2019/09/27/judge-blocks-expanded-family-detentions-006575>, 2019年10月5日登录；Miriam Jordan, “Judge Blocks Trump Administration Plan to Detain Migrant Children,” *The New York Times*, September 27, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/27/us/migrant-children-flores-court.html>, 2019年10月5日登录。

2 Supreme Court of the United States, Trump, President of The United States, et al. v. Hawaii et al., “Certiorari to The United States Court of Appeals for The Ninth Circuit,” No. 17–965, June 26, 2018, https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf, 2019-10-15.

3 Sudhin Thanawala, “Judge Blocks Trump Threat to Withhold ‘Sanctuary City’ Funds,” *AP News*, April 26, 2017, <https://www.apnews.com/a0e35587fca42f6bb767a3829325273>; Associated Press, “Court Rules Trump Move to Cut ‘Sanctuary City’ Funds is Unconstitutional,” *NBC News*, August 2, 2018, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/court-rules-trump-move-cut-sanctuary-city-funds-unconstitutional-n896816>, 2019-10-05.

4 Wilson Ring, “‘Sanctuary’ Cities Are Getting Their Grants Despite Threats,” *AP News*, March 3, 2019, <https://www.apnews.com/cbb6091bebd94f56889ceef6c3899460>, 2019-09-19.

留“庇护城市”联邦财政拨款的主要表现是“雷声大，雨点小”。

第六，加强工作场所执法力度确实在突袭逮捕非法劳工数量等方面得以体现，但是对雇主实施的为数不多的起诉和处罚则显示出特朗普政府强化工作场所执法力度的片面性。根据美国雪城大学事务记录访问信息中心（Transactional Records Access Clearinghouse）的统计数据，2018年4月至2019年3月，美国国内超过11万人因非法入境或再次入境而被起诉，但只有11名雇主在7起案件中因雇佣非法劳工面临刑事指控。¹

第七，将庇护申请者留在墨西哥等待的措施得以实行，但治理对象同为庇护申请者的“安全第三国”协议的实施前景暂不明朗。2019年9月11日，美国最高法院允许特朗普政府在全国范围内执行“安全第三国”规定，但所谓“安全第三国”执行此类协议的前景存疑。²例如，美国与危地马拉政府签署的“安全第三国”协议，遭到危地马拉宪法法院的质疑。³即将于2020年1月上任的危地马拉当选总统亚历杭德罗·贾马太（Alejandro Giammattei）明确表示，“安全第三国”概念必须得到同意该协议的两国国会的批准。

第八，试图增加边境巡逻队员但难以达到预期人数；国防部在边境部署现役军人的进展顺利；联邦政府主张部署国民警卫队的行动在得到加利福尼亚州和新墨西哥州支持一段时间后，转而被否定，不过这一行动得到共和党人任州长的得克萨斯州的支持。

第九，特朗普推动建设边境墙的计划遭到民主党议员和边境地区土地所有者等方面的阻力，但仍通过其他方式获得建设资金，最终由美国纳税人掏腰包，而非特朗普最早宣称的由墨西哥政府出资。⁴边境墙的建设进度完全不如特朗普在竞选期间承诺的那般理想，即建设“2000英里的混凝土结构边境墙”。他后来改口称“在优先位置建设钢结构围栏”。截至2019年8月，特朗普政府只是用新的

1 事实上，自从1986年国会通过《移民改革与控制法》以来，很少有雇主被起诉。除了2005年小布什总统和2008年奥巴马总统执政时期，每年被起诉的人数很少超过15人，而且从未超过20人。参见 TRAC at Syracuse University, “Few Prosecuted for Illegal Employment of Immigrants,” May 30, 2019, <https://trac.syr.edu/immigration/reports/559/#f1>, 2019年9月19日登录；Miriam Jordan, “Trump’s Crackdown on Illegal Immigration: 11 Employers Prosecuted in the Past Year,” *The New York Times*, May 31, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/31/us/illegal-immigration-employers-prosecutions.html>, 2019年9月19日登录。

2 Mark Sherman, “Supreme Court Allows Broad Enforcement of Trump Asylum Rule,” *AP News*, September 12, 2019, <https://apnews.com/a817cf3affb04f3d8ad3c4940366a5fe>, 2019-10-21.

3 The White House, “Remarks by President Trump at Signing of Safe Third Country Agreement with Guatemala,” July 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-safe-third-country-agreement-guatemala/>, 2019-08-10.

4 C. Todd Lopez, “DOD to Divert \$3.6 Billion to Fund 11 Barrier Projects at Southern Border,” September 4, 2019, <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1952013/dod-to-divert-36-billion-to-fund-11-barrier-projects-at-southern-border/>, 2019-10-25.

围栏替换了60英里破旧不堪的栅栏。¹

处于构想阶段,尚待施行的措施主要包括:第一,在全国范围内强制推行雇员身份电子验证系统。然而,由于该系统存在只核查身份文件而非工人本人的根本缺陷,一些自愿使用电子验证系统多年的企业照样被查出大量雇用非法移民的情况,更不必说不使用该系统的工作场所。实际上,在全国范围内推行该政策仍难以确保所有企业都不雇用非法移民。第二,特朗普政府提出了“基于才能且重视安全”(merit-based, high-security)的移民改革方案。然而,目前来看该方案获得国会批准的可能性渺茫,更可能成为特朗普为迎接2020年大选团结共和党人的框架协议。

特朗普固然享有总统特有的行政权,但美国三权分立体系中的立法机构、司法机构,以及地方政府对总统行政权的限制,政府宏大的目标与紧张的资源之间的矛盾,利益集团的压力等在特朗普移民政策调整中体现得淋漓尽致。更值得注意的是,特朗普的共和党同僚有时也成为壮大反对者力量的成员。在政治高度极化与社会严重分化的美国,移民问题俨然成为党派斗争的工具。下文将从美国国内政治过程的角度进行分析。

在政治高度极化与社会严重分化的美国,移民问题俨然成为党派斗争的工具。

(一) 国会的制约

国会出台移民法律需要经过漫长且艰苦的利益博弈。虽然美国政界、学术界、美国民众对限制非法移民形成了一些共识,但是想要在国会通过一项法律十分困难。国会在诸如否决特朗普“边境墙建设”拨款等动议的例子十分常见。从竞选之初,特朗普就提出了一系列需要通过立法才能实现的移民政策目标,但其提议除遭到参众两院民主党议员的反对外,共和党内部对特朗普的移民政策也存在异议。共和党内的温和派虽然也主张采取有力措施限制非法移民,但对特朗普的具体政策颇具微词,甚至在关键的投票环节倒戈,站到民主党一侧。2019年2月26日民主党控制的众议院以245票赞成、182票反对,通过了一项推翻特朗普宣布的国家紧急状态的决议。共和党控制的参议院竟然在3月14日以59票赞成、41票反对,通过了众议院的决议,而在这59张赞成票中有12名共和党参议员的

1 Miriam Valverde, "Donald Trump's Border Wall: How Much Has Been Built?" *PolitiFact*, August 30, 2019, <https://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2019/aug/30/donald-trumps-border-wall-how-much-has-really-been/>, 2019-10-10; Chantal Da Silva, "Donald Trump's Border Wall: How Much of the Barrier Has Actually Been Built—And Will It Ever be Complete?" *Newsweek*, July, 2, 2019, <https://www.newsweek.com/trump-border-wall-built-progress-how-much-1446311>, 2019-10-10.

贡献。¹ 美国著名移民政策专家劳伦斯·福克斯（Lawrence Fuchs）于20世纪90年代做出的关于美国非法移民治理的“最主要的问题实质上是在政治方面，而非技术层面”的判断，在一定程度上仍适用于当前美国非法移民治理的现状。²

（二）地方和州层面的抵制

联邦政府的执法行动依赖于州和地方司法管辖区的合作，而地方官员与联邦当局合作的程度，以及各州对待非法移民的方式差别较大。地方政府的抵制对特朗普移民措施在特定的执行层面产生了较大的影响。其中，对非法移民持同情态度的“庇护城市”明确表示拒绝协助或拒绝与联邦移民官员合作。根据移民法律资源中心（Immigrant Legal Resource Center）的统计数据，目前超过600个州和地方司法管辖区限制与联邦政府的合作。³ 2019年9月5日，美国移民与海关执法局工作人员在田纳西州纳什维尔市开枪抓捕一名墨西哥籍非法入境者，这一举动遭到了不与联邦政府合作的纳什维尔市长的猛烈抨击。⁴

特朗普政府要求州政府向边境派遣国民警卫队的命令在经过一段时间的运作后，同样遭到回击。2019年2月5日，美国历史上第一位被选为州长的拉丁裔民主党人、新墨西哥州州长米歇尔·格里沙姆（Michelle Grisham）下令撤回部署在该州南部边境的大部分国民警卫队员，并表示“不同意联邦政府关于南部边境存在严重的国家安全危机的说法，新墨西哥州不会参与总统错误地使用国民警卫

1 这12名共和党参议员分别是：拉马尔·亚历山大（田纳西州）、罗伊·布伦特（密苏里州）、苏珊·柯林斯（缅因州）、迈克·李（犹他州）、杰瑞·莫兰（堪萨斯）、莉莎·穆尔科斯基（阿拉斯加州）、兰德·保罗（肯塔基州）、罗布·波特曼（俄亥俄州）、米特·罗姆尼（犹他州）、马可·卢比奥（佛罗里达州）、帕特·图米（宾夕法尼亚州）、罗杰·威克（密西西比州）。参见 Dan Cadman, “The 12 GOP Senators Who Voted Against Trump’s National Emergency Declaration,” Center for Immigration Studies, March 20, 2019, <https://cis.org/Cadman/12-GOP-Senators-Who-Voted-Against-Trumps-National-Emergency-Declaration>, 2019年8月20日登录；Erica Werner, Seung Min Kim and John Wagner, “Senate Votes to Reject Trump’s Emergency Declaration, Setting Up President’s First Veto,” *The Washington Post*, March 15, 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-renews-veto-threat-as-senate-prepares-to-rebuke-him-on-national-emergency/2019/03/14/2efbea36-4647-11e9-aaf8-4512a6fe3439_story.html, 2019年8月20日登录。

2 Lawrence H. Fuchs, “An Agenda for Tomorrow: Immigration Policy and Ethnic Policies,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 530, No. 1, November 1993, p. 171.

3 Jasmine C. LEE, Rudy Omri and Julia Preston, “What Are Sanctuary Cities?” *The New York Times*, February 6, 2017, https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html?_r=1, 2019-08-20.

4 纳什维尔市长戴维·布里利（David Briley）猛烈抨击了枪击事件：“这正是我们不希望在我们的城市发生的事情。”详见 Catherine E. Shoichet, Geneva Sands and Maria Cartaya, “An ICE Officer Tried to Stop a Vehicle Outside a Tennessee Grocery Store. Then He Opened Fire,” *CNN*, September 8, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/09/05/us/ice-tennessee-shots-fired/index.html>, 2019年9月20日登录。

队来制造边境恐慌的把戏”。¹紧接着，2019年2月11日，刚刚上任一个月的民主党籍加利福尼亚州州长加文·纽瑟姆（Gavin Newsom）宣布撤走部署在加州与墨西哥边境沿线的近400名国民警卫队士兵。不过，特朗普向边境派遣国民警卫队的政策得到了共和党人任州长的得克萨斯州的支持。2019年7月17日，五角大楼宣布向美墨边境增派1000名得克萨斯州国民警卫队。

（三）法院的挑战

从连续发布三个版本的旅行禁令到终止中美洲未成年人项目、临时保护身份、童年抵美者暂缓遣返，再到实施“零容忍”、扣留“庇护城市”的拨款、发布“公共负担不予受理”的规定、试图在2020年人口普查中增加公民身份问题及扩大“加速遣返”适用范围，等等，特朗普的上述措施无一不受到来自法院系统的挑战。自上任以来，特朗普一直强烈反对法院的“不利”判决，但似乎也对保守派占多数的最高法院的最终裁决流露出赞赏。最高法院在2018年6月26日终结了政府与法院系统就旅行禁令长达一年半的纠缠，在2019年7月26日以5比4的裁决允许特朗普政府开始使用国防部提供的25亿美元建设资金修建隔离墙，以及在2019年9月11日宣布允许特朗普政府禁止大多数中美洲移民在美国寻求庇护，都令特朗普大呼这是其政策改革和美国人民的胜利。²

（四）联邦政府部门利益相左及资源短缺带来的限制

在联邦政府内部，特朗普的移民政策改革牵扯到国土安全部、司法部、国务院、国防部等多部门，既涉及权力重组的机构改革、财力划分的权宜之计，也关系到一些部门的未来发展。在难民安置人数上，美国公民与移民服务局及国务院中的保守派官员³以国家安全为由，希望大幅削减难民安置人数甚至提议终止难民安置，但国防部官员不希望看到停止接收那些冒着生命危险帮助驻伊美军的伊

1 Office of the Governor of the State of New Mexico, “Governor Lujan Grisham withdraws New Mexico National Guard from border deployment; orders assistance to Hidalgo county,” February 5, 2019, <https://www.governor.state.nm.us/2019/02/05/governor-lujan-grisham-withdraws-new-mexico-national-guard-from-border-deployment-orders-assistance-to-hidalgo-county/>, 2019-09-20.

2 关于最高法院裁决允许特朗普政府开始使用国防部提供的25亿美元建设资金修建隔离墙，参见Adam Liptak, “Supreme Court Lets Trump Proceed on Border Wall,” *The New York Times*, July 26, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/26/us/politics/supreme-court-border-wall-trump.html?searchResultPosition=9&module=inline>, 2019年10月18日登录。关于最高法院宣布允许特朗普政府禁止大多数中美洲移民在美国寻求庇护，参见Adam Liptak, “Supreme Court Says Trump Can Bar Asylum Seekers While Legal Fight Continues,” *The New York Times*, September 11, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/11/us/politics/supreme-court-trump-asylum.html>, 2019年10月18日登录。

3 例如被认为是移民政策强硬路线支持者、白宫移民顾问斯蒂芬·米勒盟友的美国公民与移民服务局官员约翰·扎德罗兹尼（John Zadrozny）和国务院官员安德鲁·维普雷科（Andrew Veprek）。

拉克人。¹

在边境，容纳移民和处理移民事务的基础设施不堪重负已成两党共识。2019年7月，美国国土安全部代理监察长詹妮弗·科斯特洛（Jennifer L. Costello）签署的备忘录称，海关与边境保护局的设施人满为患，拘留时间延长，包括儿童在内的被拘留者时常在被关押的数周期间，无法使用床铺、淋浴及获得干净衣服。²此外，中美洲移民的激增导致美国的移民系统不堪重负。截至2019年8月，移民法庭积压案件超过100万，比特朗普2017年1月上台时的52万件大约翻了一番。法院系统人手严重不足及积压案件的增多导致非法移民和入境者等待审理和裁决的时间随之增加，现在完成每个案件平均需要696天。³与边境墙相比，等待案件得到审理似乎成为许多移民在美国定居面临的最大障碍。

（五）利益集团的压力

支持和反对移民的团体、商会、企业等组织通过游说、宣传、集会游行和司法途径提出诉求，以保障自身利益。从2017年以来，就移民议题展开游说活动的公司、组织（包括商业组织和其他类别的组织）的数量显著增加（参见图3）。仅2019年第一季度就有428家组织进行了与移民相关的游说活动，意味着2019年可能会创下新高。这些公司和组织的诉求广泛，涵盖H2-B签证、旅行禁令、“梦想者计划”、边境安全、移民改革方向、电子身份验证系统等几乎所有特朗普移民政策调整中涉及的议题。

例如，2017年美国120多家公司、穆斯林倡导者（Muslim Advocates）组织、美国教育委员会等分别提交“法庭之友意见书”（Amicus Curiae Brief），反对特朗普总统的旅行禁令；⁴美国商界重要游说团体美国商会（Chamber of Commerce）

1 Ted Hesson, “Trump Officials Pressing to Slash Refugee Admissions to Zero Next Year.”

2 Department of Homeland Security, Office of Inspector General, “Memorandum From Jennifer L. Costello, Acting Inspector General to Kevin K. McAleenan, Acting Secretary Department of Homeland Security, Management Alert – DHS Needs to Address Dangerous Overcrowding and Prolonged Detention of Children and Adults in the Rio Grande Valley,” July 2, 2019, https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2019-07/OIG-19-51-Jul19_.pdf, 2019-10-20.

3 TRAC at Syracuse University, “Immigration Court Backlog Tool: Pending Cases and Length of Wait by Nationality, State, Court, and Hearing Location,” August 2019, https://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/, 2019-10-20; TRAC at Syracuse University, “Immigration Court’s Active Backlog Surpasses One Million,” September 18, 2019, <https://trac.syr.edu/immigration/reports/574/>, 2019-10-20.

4 Matt Drange, “Nearly 100 Tech Companies Join Forces In Court To Oppose Donald Trump’s Immigration Ban,” *Forbes*, February 6, 2017, <https://www.forbes.com/sites/mattdrange/2017/02/06/nearly-100-tech-companies-join-forces-to-oppose-donald-trumps-immigration-ban/#f487d34374a2>, 2019-10-25; Supreme Court of the United States, “Brief of Amicus Curiae American Council on Education and 32 Other Higher Education Associations in Support of Respondents,” No. 17-965, March 29, 2018, <https://www.acenet.edu/Documents/Amicus-Brief-Trump-v-Hawaii-as-filed-3-29-18.pdf>, 2019-10-25.

和由美国主要公司首席执行官组成的商业圆桌会议（Business Roundtable）公开宣称反对特朗普在边境实施的“家庭分离”做法。包括谷歌、亚马逊及美国商会、全国制造商协会（National Association of Manufacturers）和全国零售基金会（National Retail Foundation）在内的143家企业与行业协会在提交给最高法院的意见书中提出，若允许特朗普终止“梦想者计划”将损害美国经济，抑制就业增长。¹ 附属反移民组织美国移民改革联盟（Federation for American Immigration Reform）的非营利性团体佛罗里达移民执法（Floridians for Immigration Enforcement）游说立法者引入立法，强制实行电子身份验证和禁止庇护政策。² 利益集团诉求各异，但一致的目标客观上促使其走到一起形成一股强大的力量，或塑造社会舆论，或影响司法裁决。

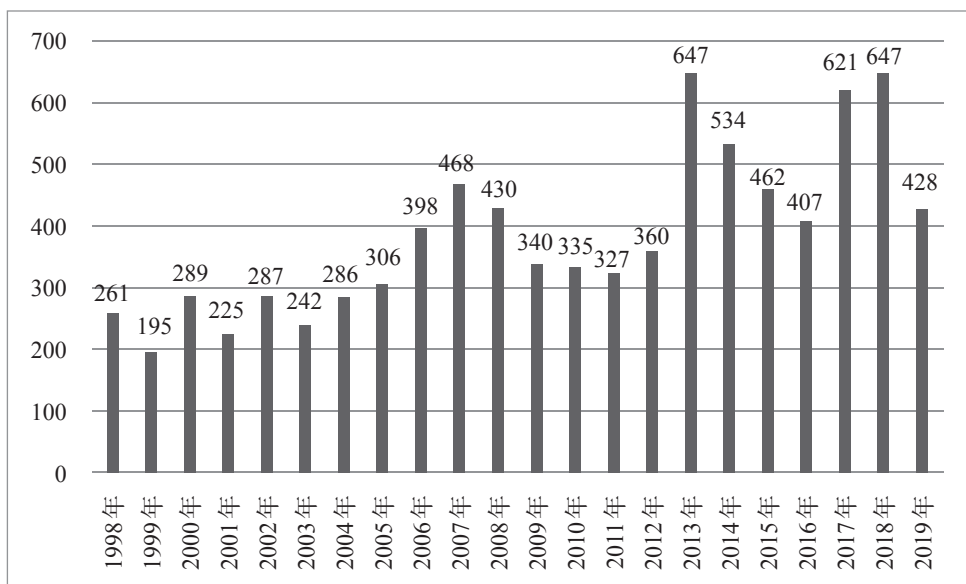


图3 每年就移民议题进行游说的美国公司和组织的数量³

1 Supreme Court of the United States, “Brief of 143 U.S. Business Associations And Companies As Amici Curiae In Support Of Respondents,” Nos. 18-587, 18-588, and 18-589, October 2019, https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/18/18-587/118043/20191003195845599_DACA%20Amicus%20Sup%20Ct%20Oct%202019.pdf, 2019-11-10.

2 Swathi Shanmugasundaram, “Florida Anti-Immigrant Group Lobbies to Introduce Legislation Attacking Immigrants,” Southern Poverty Law Center, February 8, 2019, <https://www.splcenter.org/hatewatch/2019/02/07/florida-anti-immigrant-group-lobbies-introduce-legislation-attacking-immigrants>, 2019-10-21.

3 数据来源：美国回应政治中心（Center for Responsive Politics）网站：<https://www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=IMM&year=2019>，2019年11月10日登录。

三、特朗普政府移民政策调整中的变与不变

特朗普政府调整移民政策的一些内在想法或外在表现并不新鲜，或是对前任政府的延续，或是美国政府在移民问题上持自由与保守立场之间轮替的产物。

第一，限制移民并非特朗普政府的创举，1882年排华法案的实施标志着美国自由移民时期的结束，之后到现在美国一直处于限制和选择移民时期，特朗普的所谓“严格限制”措施只是在这一大背景下进行的。

第二，加大执法力度的许多措施及增加遣返人数等做法是不同政府治理非法移民问题的共同手段。小布什政府曾在南部边境部署国民警卫队；在突击搜查工作场所中逮捕的非法劳工数在当时属历史之最；克林顿政府要求增加边境巡防队员，实施了严格边境审查的“阻截行动”（Operation Blockade）、扩大巡防范围和“门卫行动”（Operation Gatekeeper）。与上述措施类似的一些行动在特朗普政府时期的表现是“药量加大”“换汤不换药”，甚至“汤药都不换”。特朗普政府突袭搜查工作现场的力度确实强于奥巴马政府，次数也明显多于奥巴马政府。然而有时特朗普政府的“严格”程度不符合宣传承诺，也不及前任政府。例如，特朗普曾明确表示“对所有可驱逐出境的外国人执行移民法”，要求扩大遣返范围，执行快速遣返。然而，在遣返人数方面，被拉丁裔称为“递解总司令”（Deporter-in-Chief）的奥巴马在执政八年间共遣返了约300万非法移民，平均每年约38万，成为美国政府自1892年有遣返记录以来的历史之最，而截至2018年底特朗普政府遣返的总人数约为55万，年均遣返约27万。¹ 特朗普政府似乎难以赶上奥巴马政府的遣返数量。

第三，针对特定国家、地区和人群的行动犹如历史重现。在1882年通过的禁止华工入境十年和华侨入籍的《排华法案》是美国历史上第一个以种族和国籍为理由禁止移民入境的联邦法案；1907年美国与日本达成“君子协定”，禁止日本劳工进入美国。²

第四，重视外来移民的技能和财产也属老生常谈。20世纪90年代初就有文章把自由女神像底座的诗句“把那些疲惫的人……无家可归、颠沛流离的人交给我吧”改成“把那些富有的、幸运的人们交给我吧”，以讽刺老布什政府的政策。³

当然，特朗普的个性与时代背景的结合也导致其移民政策呈现一些新特点。

1 Alex Nowrasteh, “Deportation Rates in Historical Perspective,” CATO Institute, September 16, 2019, <https://www.cato.org/blog/deportation-rates-historical-perspective>, 2019-10-10.

2 梁茂信：《美国移民政策研究》，序言，第3—4页。

3 Richard Lacayo, “Immigration Give Me Your Rich, Your Lucky,” *Time*, October 14, 1991, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,974034,00.html>, 2019-11-06.

(一) 似乎“一切皆可交易”

特朗普的“交易思维”无处不在,不只经常性地体现在伊朗核问题、朝核问题、中美经贸摩擦等地缘战略、经济领域。自称“关税人”(Tariff Man)的特朗普还以关税作为政策工具或者胁迫性工具向墨西哥政府施压,迫使墨西哥采取有力行动遏止涌向美国的移民潮;¹ 特朗普威胁切断对危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多等中美洲国家的援助迫使这些国家在控制本国国民外流方面予以配合。² 具体来讲,以前者为例,2019年5月底特朗普宣布,如果墨西哥不阻止非法移民跨越美墨边境进入美国,美国从6月10日开始对墨西哥商品加征5%关税,并逐步调高至25%。美墨“关税与移民交易”以一份要求墨西哥加强执法力度及遏制非法移民的联合声明暂告一段落,但双方约定,如果墨西哥采取的措施没有取得预期效果,美国将采取进一步行动。³ 实际上,美国政府以移民问题为由向别国加征关税实为少见。诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)对此发表评论:“根据美国贸易法,总统有权出于多种原因征收关税,但限制移民不是其中之一。”⁴

(二) 逆“政治正确”而行,种族主义倾向明显

很难说特朗普真的痛恨移民,也很难说他在内心深处就是一个种族主义者,但确实从他嘴里说出了针对移民的种族偏见、歧视和排外言论。2018年1月11日特朗普在与多名国会议员讨论“童年抵美者暂缓遣返”计划时声称,“我们为什么要让那些来自‘粪坑’(shithole)国家的人进入美国?为什么要接收那么多海地人?把他们赶出去……美国应更多接收挪威这样国家的移民。”⁵ 2019年7月14日,也就是政府宣布突袭抓捕非法移民的当天,特朗普对众议院四名女议员

1 吉迪恩·拉赫曼:《特朗普“让美国再次可怕”》,FT中文网,2019年6月12日,<http://www.ftchinese.com/story/001083150?archive>,2019年9月6日登录。

2 Katie Rogers, Zolan Kanno-Youngs and Michael D. Shear, “Trump Directs State Dept. to End Aid to 3 Central American Countries,” *The New York Times*, March 29, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/29/us/politics/trump-mexico-illegal-immigration.html>, 2019-10-11.

3 声明要求,墨西哥采取前所未有的措施来加强执法力度,以遏止非法移民,包括在整个墨西哥部署国民警卫队,同时优先考虑在南部边界(即墨西哥和危地马拉边界)部署。双方同意从墨西哥跨境进入美国寻求庇护的个人将被“迅速遣返”至墨西哥,在那里等待庇护申请的裁决。墨西哥授权所有这些进入,并为这些人提供工作、保健和教育。作为回报,美国必须加快庇护申请的裁决。宣言还强调美国对中美洲和墨西哥南部经济发展、良政善治和安全保障的支持。参见 U.S. Department of State, “U.S.-Mexico Joint Declaration,” June 7, 2019, <https://www.state.gov/u-s-mexico-joint-declaration/>, 2019年9月19日登录。

4 Paul Krugman, “Trump Makes America Irresponsible Again: Why ‘tariff’ isn’t a ‘beautiful word,’” *The New York Times*, June 3, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/03/opinion/trump-tariffs.html>, 2019-09-19.

5 赖筱青:《特朗普:我们要世界各地的移民来美国》,联合早报网,2018年1月17日,<http://www.zaobao.com/realtime/world/story20180117-827693>, 2019年10月12日登录。

进行了包含地域、种族歧视的言语攻击，公开声称“她们应该回到她们最初来自的那个最糟糕、最腐败、最无能的国家”，事实上四位国会女议员中有三位出生在美国，剩下一位在孩童时期即来到美国。¹众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）的回应称，“特朗普的竞选口号‘让美国再次伟大’（Make America Great Again）一直是为了‘让美国再次白起来’（Make America White Again）”。²

著名美国研究学者资中筠认为：“特朗普是不掩饰其种族歧视倾向的人物。特朗普作为总统候选人在竞选中就敢公开发表各种种族歧视的言论，而且最终还能当选，说明这不仅代表其个人观点，还代表实际上一直存在的一种倾向。”³例如，虽然造成至少20人死亡和26人受伤的埃尔帕索枪击案被定性为国内恐怖主义事件，但该案嫌疑人帕特里克·克鲁修斯（Patrick Crusius）在一份据称由其所写的2300字宣言中表示自己“只是在保卫国家免受入侵带来的文化和种族更替”。⁴特朗普的排外主义和种族主义显然难以和1880—1920年间美国那种空前的排外浪潮相比，但在20世纪60年代“政治正确”成为风气以来，很少有美国总统公开表达排外和种族歧视的想法。一定程度上，特朗普的言论加速了美国种族矛盾的回潮。

（三）以反对前任政府的政策为突破口，具有身份政治的属性

特朗普将黑人总统奥巴马的政策视为对少数族裔的偏向，而他想要做的是吸引具有强烈白人认同感的群体。特朗普希望通过批评前任的政策，激化民众对一些政策的愤怒情绪，建立“身份认同者”同盟，给国会、反对党及媒体施加压力，力图促成其政策的实施。在许多移民、难民和少数族裔看来，特朗普主义的本质是一种怀旧的政治，即怀念白人拥有无可置疑的优越感和权力的时代。2016年8月特朗普在亚利桑那州的竞选演讲中强调：“我们将终止奥巴马政府致命的不

1 这四名议员分别是纽约州的亚历山德里娅·奥卡西奥-科尔特兹（Alexandria Ocasio-Cortez）、明尼苏达州的伊尔汗·奥马尔（Ilhan Omar）、密歇根州的拉什达·塔利布（Rashida Tlaib）及马萨诸塞州的阿亚娜·普莱斯利（Ayanna S. Pressley）。关于特朗普对四名议员的攻击性言论，详见其推特：Donald Trump, Twitter Post, July 14, 2019, 5:27 a.m., <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1150381395078000643>, 2019年8月20日登录；查尔斯·布劳（Charles M. Blow）：《特朗普正把赤裸裸的种族主义带回白宫》，纽约时报中文网，2019年7月16日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20190716/trump-twitter-racism/>，2019年10月12日登录。

2 Nancy Pelosi, Twitter Post, July 14, 2019, 7:16 a.m., https://twitter.com/SpeakerPelosi/status/1150408691713265665?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1150408691713265665&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.nytimes.com%2F2019%2F07%2F14%2Fus%2Fpolitics%2Ftrump-twitter-squad-congress.html, 2019-10-15.

3 资中筠：《20世纪的美国》（修订版），北京：商务印书馆，2018年版，第378页。

4 据美国人口普查局（US Census Bureau）统计，截至2018年7月，埃尔帕索县（El Paso County）约有84万人口，约83%是拉丁裔。参见 <https://www.census.gov/quickfacts/elpasocountytexas>，2019年10月15日登录。

执行政策,该政策允许成千上万的外国罪犯自由地在我们的大街上游荡。”¹实际上,遭到特朗普政府反对的前任政府不只限于奥巴马政府,还有小布什政府等。这些行动主要包括:2017年6月15日终止《针对美国公民和合法永久居民的父母的延期行动》(Deferred Action for Parents of Americans),2017年9月5日终止《童年抵美者暂缓遣返》,2018年4月宣布暂停小布什政府在2003年设立的法律咨询项目。特朗普政府官员的表态集中体现了特朗普“反前任策略”想要给公众传达的信息:本届政府是在严格解读法律,执行法律,而前任政府却没有做到。²

四、结语

特朗普执政三年来,执行移民政策的官员面临很大的压力。国土安全部长的位子已经四次易主,成为部长级以上官员中仅次于国家安全顾问的高危职务。纵观特朗普政府的移民政策,可以看出其将主要精力用于打击非法移民和庇护申请者,一部分精力用于针对特定国家(如“旅行禁令”所指的国家),并对人道主义项目开刀。相对于前述对象,合法移民受影响的程度相对较小。特朗普政府在调整移民政策的过程中得到相当数量少数派(substantial minority)的支持,取得一些“成就”,但也遭遇多方阻力,其重塑体系的决心受到现实的打击。需要指出,特朗普政府在移民政策调整上所取得的“成就”,并未取得广泛的社会共识。目前来看,其政策产生了一些负面效应。

第一,受到严厉打击的非法移民的忧虑感大幅增加。以拉丁裔为代表的美国少数族裔对他们的地位感到担忧,担心自己或他们认识的人被驱逐出境。³第二,严格和延期的签证审查导致留学美国的国际学生签证受到影响。第三,特朗普为解决“边境危机”的行动本身酿成人道主义危机,其边境政策导致移民死亡的现象已有发生。家庭分离政策可能对那些被迫与父母分开的儿童造成急性或持久的

1 “Donald Trump Immigration Speech in Arizona,” *POLITICO*, August 31, 2016, <https://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-immigration-address-transcript-227614>, 2019-10-15.

2 《美将宣布遣返中美洲及海地移民》,联合早报网,2017年11月5日, <http://www.zaobao.com/news/world/story20171105-808481>, 2019年10月15日登录。

3 皮尤研究中心的数据显示,67%的人认为特朗普政府的政策对拉丁裔造成了伤害,这一比例远远高于奥巴马(2010年为15%)和小布什(2007年为41%)执政期间的比例。参见 Mark Hugo Lopez, Ana Gonzalez-Barrera and Jens Manuel Krogstad, “More Latinos Have Serious Concerns About Their Place in America Under Trump,” Pew Research Center, October 25, 2018, <https://www.pewresearch.org/hispanic/2018/10/25/more-latinos-have-serious-concerns-about-their-place-in-america-under-trump/>, 2019年10月26日登录。在美国大约1900万拉丁裔移民中,约有800万是非法移民,参见 Jeffrey S. Passel and D’Vera Cohn, “Overall Number of U.S. Unauthorized Immigrants Holds Steady Since 2009,” Pew Research Center, September 20, 2016, <https://www.pewresearch.org/hispanic/2016/09/20/1-birth-regions-and-nations/>, 2019年10月26日登录。关于特朗普时代,美国国内拉丁裔移民的一些代表性观点,参见 Jorge Ramos, *Stranger: The Challenge of a Latino Immigrant in the Trump Era*, New York: Vintage Books, 2018.

心理创伤。第四，特朗普对墨西哥施加的“交易型”压力对美墨关系产生负面影响。第五，大幅削减难民接收人数及试图停止人道主义项目的做法严重损害美国在全世界移民或难民心中塑造的自由与正义的“灯塔”形象，包括国际信誉在内的美国软实力受损。

长期来看，特朗普的措施和方案难以逆转美国人口结构中拉丁裔等少数族裔持续增加的趋势，许多美国白人对失去“主人翁”地位的担忧和疑虑仍将持续存在甚至加重。移民议题仍是美国2020年大选中两党争辩的核心议题，两党在移民问题上的分歧十分严重。主张多元化与开放包容的民主党候选人倾向于欢迎移民。特朗普似乎认准了其特定选民的关键支持，追求基本盘的稳定，誓将“移民变革”进行到底。支持或反对移民的团体、利益集团在政府内外的游说与博弈可能会激化。

由于特朗普政府的多数改革措施以行政手段发布实行，而非通过能够保证政策连续性的国会立法，特朗普政府的移民政策充满重大不确定性。

展望未来，由于特朗普政府的多数改革措施以行政手段发布实行，而非通过能够保证政策连续性的国会立法，特朗普政府的移民政策充满重大不确定性。如果民主党再次执政，特朗普的移民政策被部分乃至全部推倒重来也许是眨眼之间的事。即使墨西哥和中美洲北三角地区国家（萨尔多瓦、洪都拉斯、危地马拉）同意或被迫同意加强与美国在移民问题上进行合作，如果北三角地区的黑帮猖獗、暴力泛滥及经济混乱不能得到持续且有效地改善，那么聚集在美国南部边境的中美洲难民和寻求庇护者就不可能完全消失。同

时，暂且不论大规模驱逐美国国内1000多万非法移民对美国许多家庭、行业和社会带来的广泛影响，“非法居留在美国的外国人有没有正当权利”这个巨大争议问题的存在，本身就对美国行政当局执法提出了法律上的考验。

也许特朗普只是美国政治中的匆匆过客，但他代表的政治思潮并不会随着政府换届而即刻烟消云散。移民政策是美国政治中的焦点问题，是美国种族问题的试金石，关系到美国经济的发展乃至国力的兴衰。在美国政治极化、社会分裂、种族矛盾回潮、身份政治兴起以及经济增长前景存疑的背景下，作为世界上最典型的移民国家，可以预见，美国社会对移民的态度，以及美国的移民政策还将继续变化和调整。