

拜登政府多元主义移民政策改革研究^①

唐慧云

[内容摘要] 拜登执政后实施了在维护国家主权的前提下,重视市场和人权的多元主义的移民政策改革。拜登政府之所以采取多元主义的移民政策改革,最重要的动因是美国国内经济发展和政党竞争的需求;人权外交和全球人口危机则是重要的推动因素。在美国政治极化的大背景下,拜登政府多元主义的移民政策面临诸多挑战:移民问题的高度极化是拜登多元主义移民政策改革的最大立法障碍;非法移民对美国社会以及联邦政府和州政府关系的消极影响是重要的经济和社会障碍;重视人权的边境政策引发危机,是其赢得政治支持的关键政治障碍;美国社会对移民的恐惧心理是拜登赦免非法移民的主要社会心理障碍。在移民政策改革已经成为美国两党治国理念之争的背景下,拜登政府多元主义的移民政策改革难以获得成功。

[关键词] 移民政策 多元主义 政治极化 人道主义

[作者简介] 唐慧云,上海社会科学院国际问题研究所副研究员

美国作为一个移民国家,其移民政策尤为重要。从历史上看,美国的移民政策改革在多元主义和一元主义之间徘徊。多元主义和一元主义的区别在于如何处理主权、市场、人权三者之间的关系。在维护主权的同时,重视市场和人权是多元主义;主权优先,忽视市场和人权则是一元主义。^② 拜登政府的治国理念是“为美国灵魂而战”,美国的灵魂包括民主、自由、人权等。其中,市场是民主的经

^① 本文系上海市哲学社会科学规划一般课题“美国反移民观念的政治化及其我国应对策略研究”(项目编号:2019BCJ002)的阶段性成果。

^② Kevin R. Johnson and Bernard Trujillo, “Immigration Reform, National Security After September 11, and the Future of North American Integration,” *Minnesota Law Review*, Vol. 91, No. 643, 2007, pp. 428 ~ 466.

济基础,人道的移民政策则有助于体现人权。因此,为体现“为美国灵魂而战”的治国理念,拜登执政后,通过行政命令的方式采取了多元主义的移民政策改革。本文旨在阐释拜登政府多元主义移民政策改革内容基础上,分析其动因与制约因素。

一、多元主义移民政策改革

拜登执政后,“为美国的灵魂而战”成为其治国理念。美国的灵魂主要包括民主、人权、自由、平等。在此背景下,拜登在维护国家主权的前提下,通过颁布大量行政命令的方式,实施了重视市场和人权的多元主义移民政策改革。根据美国智库移民政策研究所统计,在执政 100 天内,拜登共颁布了 94 项移民行政命令,这一数值远超越了特朗普百日新政的移民行政命令,特朗普在百日新政中颁布的移民行政命令数量少于 30 项。^① 在这 94 项移民行政命令中,52 项是“破”,即推翻特朗普政府时期的移民政策,42 项则是“立”。无论是“破”还是“立”,拜登的移民政策均体现出浓厚的多元主义特点。

首先,人权优先,维护“移民国家形象”。早在 2020 年美国总统竞选期间,拜登就提出了“维护美国移民国家价值”的竞选理念。在其竞选网站上,拜登明确提出在其上任后,将实施“公平、人道的移民体系”,具体包括立即采取行动终止特朗普对美国移民体系的破坏,诸如终止“家庭分裂”政策、结束对边境儿童无限期拘留的政策、保护年轻非法移民及其家庭的利益,赦免 1100 万非法移民等。^② 拜登执政后,通过颁布多项行政命令的方式实践“维护美国移民国家价值”的政策理念。2021 年 1 月 20 日上任第一天,拜登就单独颁布了 5 项有关移民政策的行政命令,具体包括废除特朗普的“禁穆令”,废除对来自缅甸、伊朗、委内瑞拉、利比亚、朝鲜、索马里、苏丹、叙利亚、吉尔吉斯斯坦、坦桑尼亚等国公民停发签证

^① Muzaffar Chishti and Jessica Bolter, “Border Challenges Dominate, But Biden’s First 100 Days Mark Notable Under-the-Radar Immigration Accomplishments,” <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-100-days-immigration>.

^② “The Biden Plan for Securing Our Values as Nation of Immigrants,” <https://joebiden.com/immigration/>.

的政策,修改特朗普政府时期的境内移民执法政策,停止大规模地驱逐非法移民、主张给予年轻非法移民工作机会和合法身份,停止修建边境隔离墙等。^①

以上移民行政命令的主要特点是无论在境内移民执法还是边境执法方面,均体现为“欢迎移民”的政策理念。在移民执法方面,停止驱逐非法移民;在边境管理方面,则是欢迎任何国家的移民,签证政策不受国籍的限制。这种“欢迎移民”的政策理念无疑和拜登“为美国灵魂而战”的治国理念高度一致。民主、自由、平等、人权是美国灵魂的重要组成部分,而开放的移民政策则诠释了美国灵魂的诸多要素。其中,人权是拜登在移民政策改革领域中尤为重视的方面。为此,拜登实施了比特朗普更为宽松和自由的难民政策。具体表现为:一方面,为难民申请提供便利条件。拜登结束了难民申请中的“停留在墨西哥”的政策,允许中南美洲的难民进入美国而非停留在墨西哥;另一方面,延长美国境内的难民在美国停留的时间,恢复“临时保护条例”。在“临时保护条例”影响下,美国境内32.3万名委内瑞拉难民和1600名缅甸难民免于被驱逐,可以在美国停留至少18个月,并且有权在美国境内就业。

另外,在美国民权组织的积极推动下,拜登也提高了难民数额上限。2021年5月3日,拜登把每年的难民数量上限从特朗普政府时期的1.5万提高到6.25万,并表示过低的难民数量不能“反映美国的价值”。^②

其次,重视市场,从经济视角制定非法和合法移民政策。其中,非法移民问题是拜登移民政策改革的重点,也是其优先关注的领域。一方面,拜登运用总统行政权,停止大规模驱逐美国境内的非法移民。美国国土安全部自2021年1月22日开始,针对2020年11月1日之前入境美国的非法移民实施停止驱逐100天的政策,但是对美国造成恐怖主义、国家安全威胁的非法移民除外。^③在此政策推动下,美国移民及海关执法局驱逐的非法移民数量大幅度下降。2021年4月,

^① Center for Migration Studies, “President Biden’s Executive Actions on Immigration,” <https://cmsny.org/biden-immigration-executive-actions/#3>.

^② “Joe Biden Raises Trump Refugee Cap After Backlash,” <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56975402>.

^③ “Biden Administration’s January/February Executive Actions on Immigration,” <https://immigrationforum.org/article/biden-administrations-january-20-executive-actions-on-immigration/>.

移民及海关执法局仅驱逐了 2962 名非法移民,达到 2021 年最低水平,相比 3 月份下降了 20%。^①除了驱逐的非法移民数量下降外,逮捕的非法移民数量同样下降。2021 年 4 月 14 日,移民及海关执法局逮捕了 15136 名移民,2021 年 3 月 31 日则仅逮捕了 13914 名移民。^②

另一方面,拜登利用立法倡议权,呼吁国会通过《2021 年美国公民身份法案》。该法案的主要内容是:2021 年 1 月 1 日之前进入美国的非法移民可以申请临时的合法保护,5 年后这些非法移民可以获得永居身份;在疫情期间从事关键领域工作的非法移民、临时的农业工人、获得临时保护的难民均可在 5 年后申请永居身份;在国土安全部下面设立专业责任小组,用于调查移民执法中的不当行为。2021 年 4 月 28 日,拜登在国会的演讲中强调年轻非法移民、非法农业工人、疫情中在必要领域就业的非法移民对美国的贡献,呼吁国会早日通过法案。^③拜登之所以停止驱逐和赦免千万非法移民,主要是基于经济学视角看待非法移民问题,而非特朗普政府时期将非法移民问题安全化,视非法移民为美国的经济和安全威胁。

在合法移民政策领域,拜登重视提高合法移民入籍归化的效率。拜登要求国务卿、总检察长、国土安全部部长在 90 天内提交一份提高移民申请效率的计划;要求白宫国内政策委员会成立新美国人问题工作组,重点促进移民融合与包容;成立跨机构合作的工作组,以推动入籍归化工作;指示国务卿、司法部长、国土安全部长在 60 天内提交改进入籍归化程序的计划。^④另外,拜登政府压缩入籍归化的申请时间,将 5 年缩短到 3 年,公民身份申请的考试时间和难度也分别减少和降低。

第三,运用人道主义的方式维护边境主权。如何在漫长的美墨边境上维护

① Rafael Bernal, "ICE Deportations Fall to Record Low in April: Report," <https://thehill.com/latino/552013-ice-deportations-fall-to-record-low-in-april-report>.

② Ibid.

③ Austin Landis, "Biden to Call on Lawmakers to Pass Immigration Reform in Joint Address," <https://www.nyl.com/nyc/all-boroughs/news/2021/04/28/biden-to-call-on-lawmakers-to-pass-immigration-reform-in-joint-address>.

④ Center for Migration Studies, "President Biden's Executive Actions on Immigration," <https://cmsny.org/biden-immigration-executive-actions/#legal-immigration>.

国家主权,是美国政府维护边境主权的重点。相比美加边境,美墨边境一直是大量来自中南美洲的非法移民、难民的必经之地。特朗普政府时期,修建了美墨边境隔离墙。拜登上台后,立即停止修建隔离墙,主张通过人道主义方式维护边境主权。拜登废除隔离墙修建的理由是“劳民伤财”和“一无是处”,花费高达 15 亿美元,并且在治理非法移民问题上无效果,因为三分之二的非法移民是合法入境,但因签证过期而成为非法移民。另外,隔离墙还导致生态环境破坏。^①

随后,拜登政府便采取了人道主义的措施维护边境。例如,拜登政府成立专门的工作小组,结束了“骨肉分离”政策;恢复“中南美洲未成年人”项目,支持难民通过家庭团聚的方式进入美国,允许父母在美国拥有合法身份的中南美洲儿童获得难民身份进入美国。在此政策影响下,有 2700 名儿童进入美国。^② 2021 年 6 月 15 日,国务院和国土安全部将“中南美洲未成年人”项目的适用范围扩展到未成年人的合法监护人。^③ 此外,拜登在移民司法审判方面也进行了改革,提高边境案件的审判效率。2021 年 5 月 28 日,在拜登授权下,国土安全部和司法部采取措施提高跨越边境的家庭司法审判速度,在 10 个城市的移民法庭开展“专用卷宗”政策。此政策采用面对面审核、电话监控以及 GPS 追踪的方式对非法移民进行监控,以提高移民案件司法审理的效率。^④

由上可知,在边境控制问题上,拜登政府花费大量精力实施人道主义的边境政策,但在边境控制和巡逻方面却重视不足。从拜登执政第一年的边境政策来看,并无强调增加边境治理的人力和物力措施。为此,共和党批评拜登是“开放

① Center for Migration Studies, “President Biden’s Executive Actions on Immigration,” <https://cmsny.org/biden-immigration-executive-actions/#legal-immigration>.

② Muzaffar Chishti and Jessica Bolter, “Border Challenges Dominate, But Biden’s First 100 Days Mark Notable Under-the-Radar Immigration Accomplishments,” <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-100-days-immigration>.

③ The White House, “Action the Biden-Harris Administration Has Taken to Address the Border Challenge,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/action-the-biden-harris-administration-has-taken-to-address-the-border-challenge/>.

④ Claire Hansen, “Biden Administration to Speed Up Court Cases of Migrant Families Caught Crossing Border,” <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2021-05-28/biden-administration-to-speed-up-court-cases-of-migrant-families-caught-crossing-border>.

的边境政策”。^①与此同时,拜登采取的“人道主义的边境政策”激化了联邦政府和边境州的矛盾,由此成为拜登政府多元主义移民政策改革陷入困境的重要制约因素。

二、多元主义移民政策的动因分析

美国经济需求、政党竞争和利益集团政治、外交形象、全球人口危机是拜登政府实施多元主义移民政策改革的主要动因。其中,美国经济需求和政治竞争是最主要动因,美国外交形象和全球人口危机则是重要的推动因素。

首先,合法移民和非法移民对美国经济的贡献是拜登政府实施多元主义移民政策的最主要的动因。

一方面,合法移民与非法移民是美国劳动力的重要组成部分。根据美国人口统计局 2022 年 9 月的数据显示,目前美国有近 4800 万外国出生的移民,^②其中包括 3000 多万外国出生的合法移民以及 1000 多万非法移民。外国出生的人口占美国总人口的比例超过 13%。如果有机会,外国出生的人比本地出生的人更有可能成为美国劳动力的参与者。2016 年,年龄在 25 ~ 54 岁之间的成年男性中,85% 的美国本土出生的成人男性进入劳动力市场;相比之下,外国出生的同一年龄阶段的成人男性有 93% 进入劳动力市场。^③在一定程度上,移民的就业领域是美国本土出生的公民不擅长或者不愿意干的工作。比如在科学、工程、技术等领域,中国移民和印度移民是其劳动力主要的组成部分。非法移民则主要从事农业采摘、货物运输、服务餐饮等蓝领类型的工作。

另一方面,合法移民与非法移民推动了美国经济发展并增加了税收收入。

^① Alex J. Rouhandeh, “Joe Biden Doesn’t Have an ‘Open Border’ Policy, So Why Do Republicans Say Otherwise?” <https://www.newsweek.com/joe-biden-doesnt-have-open-border-policy-so-why-do-republicans-say-otherwise-1672356>.

^② Steven A. Camarota and Karen Zeigler, “Foreign-Born Population Hits Nearly 48 Million in September 2022,” <https://cis.org/Report/ForeignBorn-Population-Hits-Nearly-48-Million-September-2022>.

^③ David Edstam and Steve Carlson, “Immigrants are Essential For U. S. Economic Growth — and We Need More of Them,” <https://www.minnpost.com/community-voices/2017/04/immigrants-are-essential-us-economic-growth-and-we-need-more-them/>.

大量的外国移民进入美国的劳动力市场,带来的是美国经济的发展。根据美国全国科学工程医疗学术机构的研究显示,2016年,移民为美国的GDP增长贡献了2万亿美元;2018年,合法移民和非法移民为美国联邦政府、各州和地方政府带来了4587亿美元的税收收入,具体涵盖了70亿的消费税、36亿的财产税,以及11亿的个人所得税等。^① 以上税收成为美国政府公共财政支出的一部分,被用于修建学校、医院、高速公路以及紧急的医疗服务等。

基于移民给美国经济带来的巨大利益的考量,美国自由主义的智库积极推动拜登实施赦免非法移民的政策。美国进步中心是拜登政府移民政策改革的主要推手。该智库主张赦免千万非法移民,理由是非法移民对美国经济发展有利。不仅如此,在新冠疫情期间,大量的非法移民承担了货物运输等工作,对美国抗击疫情做出了贡献。该智库认为如果赦免千万非法移民,未来10年内,将会给美国GDP增加1.7万亿美元和约44万份新工作岗位;如果仅仅赦免在必要领域工作的非法移民,未来10年内,将会给美国GDP增加1.5万亿美元和约4万份新工作岗位;如果仅仅赦免年轻非法移民,将在未来10年内,给美国GDP增加9890亿美元和约20万份新工作岗位。^② 为此,在美国进步中心的推动下,拜登执政之初就提出了被美国媒体称之为“最大胆”的移民政策改革计划—赦免千万非法移民。

其次,政党竞争和利益集团政治是拜登多元主义移民政策改革的重要考量。在当前美国政治种族化的背景下,^③ 民主党日益成为代表少数族裔利益的政党,赦免以拉美裔为主的千万非法移民,无疑有助于民主党的选举。

一方面,拉美裔对拜登赢得2020年总统大选作出了重要贡献。拜登急于解决千万非法移民的合法身份问题,是巩固其在拉美裔选民中的支持率的重要之举。根据美国人口统计局的数据显示,2020年美国总统选举中,拉美裔选民占全

① “Immigration Facts: The Positive Economic Impact of Immigration,” <https://www.fwd.us/news/immigration-facts-the-positive-economic-impact-of-immigration/>.

② Giovanni Peri and Reem Zaiour, “Citizenship for Undocumented Immigrants Would Boost U. S. Economic Growth,” <https://www.americanprogress.org/article/citizenship-undocumented-immigrants-boost-u-s-economic-growth/>.

③ 关于美国政治的种族化,参见陈迹:《当代美国政治的“种族化”现象探析》,《美国研究》2019年第4期,第36~53页。

国选民的 10.6%，相比 2016 年增加了 1.4%；黑人选民占 12%~13%；非拉美裔的白人选民占 71%。众多的拉美裔选民对拜登入主白宫作出了重要贡献。根据美国的出口民调的数据显示，在 2020 年大选中，拜登最终赢得全国层面 2/3 的拉美裔选民的支持。摇摆州的拉美裔选民数量的增加以及对拜登的支持是拜登胜选的关键。比如在亚利桑那州，拜登以领先特朗普 10457 张选票获胜，其获胜的原因在于该州的拉美裔选民数量比 2016 年增加了 271000；在佐治亚州，拜登领先特朗普 11779 张选票获胜，也得益于拉美裔选民的增加，相比 2016 年，拉美裔选民数量增加了 17000；在内华达州，拜登以领先特朗普 33596 张选票获胜，其获胜原因不在于拉美裔选民数量增加了 43000。^①

另一方面，赦免的非法移民多属于社会中下层，其政党认同多属于民主党。拉美裔政治认同和社会阶层密切相关。一般而言，中上层的拉美裔移民，如古巴移民因为共和党的减税政策和外交政策，支持共和党；中下层的拉美裔移民，因为民主党照顾少数族裔的政策选择支持民主党。虽然新冠疫情暴发后，共和党重视经济的政策也吸引到部分中下层的拉美裔移民的支持，这使得特朗普在 2020 年大选中，在拉美裔选民中的支持率高于 2016 年；^②但总体而言，赦免千万非法移民对民主党有利，如果赦免政策成为法律，民主党无疑将扩大自己的票仓。

另外，从利益集团政治而言，人权组织对拜登的移民政策改革施加了巨大压力。人权组织尤为重视移民问题，从拜登执政之初就推动其积极实行移民政策改革，尤其是在第 42 条边境条款的存废问题上，人权组织发挥了重要影响力。拜登执政之初，在每年的难民数额问题上，其改革力度并不大，第一次难民政策改革将每年的难民数量上限从 1.5 万人增加到 6.25 万人，后在人权组织的积极推动下，拜登又把每年的难民数量上限提高到 12.5 万人。^③

① Gregory Korte, "Latino Vote Surge Helped Biden in Key States, New Data Suggest," <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-30/latino-vote-surge-helped-biden-in-key-states-new-data-suggest>.

② 根据美国出口民调的数据显示，特朗普在 2020 年大选中，获得的拉美裔移民的支持率高于 2016 年。如在佛罗里达州，和 2016 年大选相比，拉美裔选民的支持率提高了 35%。参见 "More Latinos Support Donald Trump in US Election 2020: Exit poll," <https://www.wionews.com/world/more-latinos-support-donald-trump-in-us-election-2020-exit-poll-340337>.

③ Justin Klawans, "White House Raises Refugee Cap to 125,000 People for 2022," <https://www.newsweek.com/white-house-raises-refugee-cap-125000-people-2022-1637234>.

第 42 条边境条款是特朗普政府时期出台的政策,主要内容是在新冠疫情背景下,美国可驱逐有健康风险的边境移民并禁止在美国境内申请难民身份。此政策出台后,就遭致美国市民自由联盟、人权观察、人权优先、美国移民协会等人权组织的强烈反对,这些人权组织均认为该政策导致美国非法地驱逐寻求庇护的难民。拜登执政后,人权组织就积极推动废除该政策。2021 年 8 月,178 个人权组织给拜登写信,谴责拜登继续实施第 42 条边境条款违背了难民保护条例;^① 2021 年 12 月,众多的人权组织再次写信给拜登推动其废除第 42 条边境条款,理由是该政策导致大量难民遭遇了人道主义灾难;^② 2022 年 3 月,300 多个人权组织联合给拜登写信,主张废除第 42 条边境条款,理由仍是该政策导致中南美洲难民遭遇大量的人道主义灾难。^③ 经过人权组织的多次游说和施加压力,最终拜登宣布第 42 条边境条款将在 2022 年 5 月 23 日终止。不过由于该条款的废除遭致共和党(甚至包括一些民主党人)的强烈反对,法案在 5 月 22 日后继续实施。

第三,实施人权外交,彰显美国“山巅之城”的国家形象。拜登执政后,其外交政策的一大特点就是重视人权外交,试图重塑美国灯塔国的国际形象。早在 2020 年美国总统选举过程中,拜登在竞选网站上就提出了人权问题将是美国外交政策重点关注的领域。^④ 拜登当选之后,国务卿布林肯明确提出人权问题是美国外交政策重点关注的领域。他称:“美国致力于建设一个保护和捍卫人权的人受到赞扬、侵犯人权者则受到追究的世界。促进对人权的尊重不是我们可以单独完成的,而是与我们在全球的盟友和合作伙伴共同努力才能最好地完成。拜登总统致力于一项将我们的民主价值观与我们的外交领导相结合的外交政策,

① “178 Groups Denounce Biden Administration’s Continued Violation of Refugee Protections,” <https://www.hrw.org/news/2021/08/06/178-groups-denounce-biden-administrations-continued-violation-refugee-protections>.

② “Immigrants’ Rights Organizations Urge the Biden Administration to Permanently End Remain in Mexico and Title 42 Policies,” <https://reliefweb.int/report/united-states-america/immigrants-rights-organizations-urge-biden-administration-permanently>.

③ “300 + Immigrant and Human Rights Organizations Demand Biden End Title 42,” <https://aijustice.org/2022/03/10/300-immigrant-and-human-rights-organizations-demand-biden-end-title-42/>.

④ “The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with The People of Central America,” <https://joebiden.com/centralamerica/>.

以及一项以捍卫民主和保护人权为中心的政策。”^①为此,拜登领导下的美国政府不仅重返联合国人权理事会,而且尤为重视利用人权问题彰显美国的人权外交理念。从美国外交史角度而言,移民问题尤其是难民问题,往往是彰显美国人权外交的重要一环。历史上,美国通过难民政策,接受古巴难民、委内瑞拉难民、苏东剧变后的东欧难民,开展人权外交,塑造美国“山颠之城”的国家形象。拜登执政后,通过难民政策的调整,向中东国家示好,展示美国的“人权国家”的国际形象。在难民问题上,拜登增加了来自非洲、中东的难民配额,也取消了来自索马里、叙利亚、也门的难民安置中的各种限制。2021年1月,拜登延长了6700名叙利亚难民滞留美国的时间,将其临时保护的时间延长了18个月。^②2021年8月塔利班掌管阿富汗政权之后,美国接受了7.6万名阿富汗难民;2022年4月,俄乌战争爆发后,拜登政府领导下的国务院就公开声称美国欢迎10万名乌克兰难民,并向乌克兰提供了10亿美元的援助,用于人道主义的救灾活动。^③

除难民政策外,拜登尤为重视打击移民偷渡中的人口走私行为,以彰显美国对人权问题的重视。2022年6月,在拜登政府的倡议下,美洲20个国家签署了《洛杉矶移民与保护宣言》,该宣言将加强对难民和寻求庇护者的援助,增加合法移民途径,更好地协调边境管理系统,并提高应急响应机制。不仅如此,拜登政府还增加了美墨边境的联邦巡逻人员数量,开展规模庞大的打击人口走私行为的“扩大影响行动”。如国土安全部在2022年6月初派出700名官员前往边境支持打击人口走私,并将人口走私行为作为移民执法中优先处理的事项。国土安全部对打击人口走私的执法活动次数相比往年大大增加,2022年6月国土安全部就已经开展了近3万次执法行动,与往年相比增加了600%。^④除此之外,拜

① Antony J. Blinken, “Putting Human Rights at the Center of U. S. Foreign Policy,” <https://www.state.gov/putting-human-rights-at-the-center-of-u-s-foreign-policy/>.

② “Biden Extends Syrians’ Protected Status in the United States,” <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/29/biden-extends-syrians-protected-status-in-the-united-states>.

③ Joseph Gedeon, “Biden Administration Taking Heat for New Ukrainian Settlement Program,” <https://www.politico.com/news/2022/04/21/biden-administration-taking-heat-for-new-ukrainian-settlement-program-00027041>.

④ Eric Katz, “Biden Announces ‘Unprecedented’ Federal Deployments to Crack Down on Human Smuggling,” <https://www.govexec.com/management/2022/06/biden-federal-deployments-human-smuggling-international-agreement/368105/>.

登也采取撒钱的方式向自己的邻国展示美国“人权卫士”的国家形象。拜登百日新政期间,就向中南美洲国家提供了 40 亿美元的援助,希望推动中南美洲国家的经济发展,以期减缓该地区移民流入美国的速度。^① 2022 年白宫对中南美洲援助的财政预算达到 8.61 亿美元。^②

第四,全球人口危机的推动。随着全球城市化的发展和低生育率,全球人口危机日益显现。2020 ~ 2021 年,17 个欧洲国家和亚洲、北美地区均出现了出生率持续下降的现象。2020 年 11 月,以上地区的出生率同比下降了 5.1%;2021 年 1 月,以上地区的出生率同比下降了 8.9%。^③ 在北美,作为人口大国的美国同样存在人口危机。美国人口统计局的数据显示,美国近年来人口增长缓慢。2019 年,美国人口增长仅为 0.47%,约为 150 万人口;相比 1991 ~ 2000 年,美国平均每年的人口增长率大幅度下降,这一阶段平均每年的人口增长率是 1.21%;2001 ~ 2010 年间,美国平均每年的人口增长率则是 0.91%,约为 269 万人口。^④ 2019 年以来,美国的人口增长速度大幅度下降,2020 年美国人口的增长为 110 万,2021 年人口的增长仅为 39.3 万。^⑤ 值得指出的是,近几年来,在美国主要族裔中,拉美裔、亚裔、非裔等少数族裔人口增长速度较快,其中拉美裔和亚裔人口增长速度最快,其次是非裔;白人人口增速最慢,甚至在 2022 年出现人口增长率几乎为零的现象。

面对人口危机,作为传统的移民国家,美国主要依靠调整移民政策增加人口。在一定程度上美国经济所取得的成就多是移民推动的。通过调整移民政策

① Tracy Wilkinson, “Biden to Restrict U. S. Aid to Central American Governments, Set New Conditions for Money,” <https://www.latimes.com/politics/story/2021-03-10/biden-to-restrict-u-s-aid-to-central-american-governments-set-new-conditions-for-money>.

② “The Biden Administration Has Pledged Significant Aid to Central America. But Where Should It Go and How Should It Get There?” <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/04/the-biden-administration-has-pledged-significant-aid-to-central-america-but-where-should-it-go-and-how-should-it-get-there/>.

③ David Adam, “How Far Will Global Population Rise? Researchers Can’t Agree,” *Nature*, Vol. 597, 2021, pp. 462 ~ 465.

④ Daniel Griswold, “More Immigration Needed to Offset COVID-19 and America’s Demographic Decline,” <https://www.mercatus.org/publications/trade-and-immigration/more-immigration-needed-offset-covid-19-and-america%E2%80%99s-demographic>.

⑤ Derek Thompson, “Why U. S. Population Growth Is Collapsing,” <https://www.theatlantic.com/newsletters/archive/2022/03/american-population-growth-rate-slow/629392/>.

增加人口数量的策略虽然是美国建国以来的历史经验,但是面临当今前所未有的非白人移民人口剧增的新态势,美国两党对如何解决人口危机,形成了迥然不同的观点和态度。民主党主要从市场、劳动力流动的角度,主张通过增加移民人口的方式来解决人口危机。推动拜登实施多元主义移民政策改革的智库,均强调开放的移民政策有利于增加美国人口和解决劳动力不足问题。比如美国进步中心认为开放的移民政策有助于缓解郊区人口流失的现象,并且为郊区的社区带来活力。^① 共和党则主要从文化认同的视角,认为白人人口减少导致认同危机,而非白人移民人口的增加势必进一步加剧白人的文化认同危机。为此,共和党仅支持接收满足美国经济发展最需要的高端移民人口,如高科技人才,来解决人口危机和推动经济发展;对于美国经济发展虽然需要但属于劳动力低端领域的移民,则应严格限制,如虽然拉美裔移民满足了美国农业、制造业、运输业、建筑业等领域的劳动力短缺需求,但是共和党坚决反对给予千万非法移民合法身份。由于两党在非白人移民问题上的不同视角,导致二者在移民政策改革问题上的高度极化,美国两党在移民问题上的高度极化也由此成为拜登移民政策改革的最大制约因素。

三、拜登政府移民政策改革的制约因素

美国两党在移民问题上的高度极化是拜登移民政策改革的最大立法障碍;非法移民对美国社会以及联邦政府和州政府关系的消极影响是重要的经济和社会障碍;拜登政府重视人道主义的边境政策引发边境危机是该政策赢得支持的关键政治障碍;美国社会对移民的恐惧心理是拜登赦免千万非法移民主要的社会心理障碍。

首先,两党在移民问题上的高度极化是拜登移民政策改革的最大立法障碍。移民问题已经成为当前美国政治极化程度最高的领域。美国南加利福尼亚大学

^① Silva Mathema, Nicole Prchal Svajlenka and Anneliese Hermann, "Revival and Opportunity: Immigrants in Rural America," <https://www.americanprogress.org/article/revival-and-opportunity/>.

的极化研究数据显示,移民问题的极化指数最高达到 100.3,支持移民的左派的指数是 23.9,反对移民的右派的指数是 76.4。^① 美国两党对移民问题的高度极化主要表现在移民对美国有利还是有害、难民配额是否应该增加、隔离墙是否应该修建、年轻非法移民是否应该被赦免等问题上的争论。20 世纪 90 年代中期之前,两党在移民问题上的分歧较小,即使在 2005 年,民主党和共和党在移民问题上的分歧只有 5%。但是之后两党在移民问题上的分歧形成极化。2019 年两党的分歧达到 47%。^② 尤其是特朗普执政期间,两党在移民问题上的极化更加恶化。特朗普执政后主张修建隔离墙,引发民主党国会议员的强烈反对,导致美国历史上首次因为移民问题引发政府“停摆”。特朗普修建隔离墙的政策得不到民主党的支持,同样拜登多元主义的移民政策也难以得到共和党的支持。

美国两党在移民问题上的极化导致的直接结果是凡是涉及立法层面的移民政策均难以实现。因此,无论是特朗普还是拜登,均是通过总统行政命令的方式来实施移民政策改革。这一点在赦免年轻非法移民问题上表现得尤为明显。虽然民主党的国会议员在 2006 年以来一直积极推动移民立法,但是由于共和党的反对,一直难以获得国会通过。在 2007、2010、2013 几次重要的国会表决中,均因共和党的反对,以失败告终。拜登执政后,虽然国会的政党力量格局略微有利于民主党,在众议院,民主党是多数派,但是与共和党的差距在缩小;在参议院,两党各自占据 50 个席位。但是拜登政府要想把赦免千万非法移民政策变为法律,在民主党国会议员全部支持的情况下,也还需要 10 名共和党国会议员的支持。但是要得到 10 名共和党国会议员的支持非常困难。2022 年 11 月美国中期选举后,国会分裂,共和党控制众议院,民主党控制参议院。在此背景下,拜登多元主义的移民政策改革,尤其是要想通过赦免年轻非法移民的“梦想法案”仍然不容乐观。

其次,非法移民对美国社会以及联邦政府和州政府关系的消极影响是移民

① “USC Polarization Index Reveals America’s Political Divide Remains Wide,” <https://annenberg.usc.edu/news/research-and-impact/usc-polarization-index-reveals-americas-political-divide-remains-wide>.

② “Overcoming Polarization: How to Talk with Immigration Opponents,” <https://inclusion.americanimmigrationcouncil.org/content/overcoming-polarization-how-talk-immigration-opponents>.

政策改革重要的经济和社会障碍。当前,美国移民问题主要是非法移民问题,千万非法移民的去留问题亟待解决。虽然在一定程度上,非法移民可以解决美国劳动力密集型行业(如农业、建筑业、交通运输行业等)的劳动力缺乏问题,但是千万非法移民对美国社会、州政府与联邦政府的关系带来诸多消极影响。

其一,非法移民引发的社会犯罪问题备受关注。美国智库卡托研究中心关于得克萨斯州非法移民与犯罪的研究显示,2018 年,非法移民刑事定罪率为每 10 万非法移民中有 782 人被定罪,每 10 万合法移民中有 535 人被定罪,每 10 万本土出生的美国人中有 1422 人被定罪。在所有其他特定类型的犯罪(如暴力犯罪、财产犯罪、杀人和性犯罪)中,本土出生的美国人的刑事定罪率最高,其次是非法移民,然后是合法移民。虽然非法移民的犯罪率低于本土美国人,但是一旦发生非法移民犯罪事件,美国国内媒体会大力宣传,进而让美国公众形成了移民、非法移民容易犯罪的观念。2020 年盖洛普民意调查显示,42% 的受访者认为移民会增加犯罪,7% 受访者认为移民会减少犯罪,50% 的受访者认为移民不会影响犯罪。^①

其二,非法移民治理加重州政府财政负担,成为引发联邦政府和州政府矛盾的主要问题之一。根据美国的联邦制度,州政府负责公共事务管理,联邦政府负责国家安全、外交事务。移民问题既属于国家安全问题,也涉及公共事务管理。从政府财政支出方面而言,州政府承担了多数的财政支出。当前美国存在千万非法移民,非法移民治理主要涉及紧急医疗援助、非法移民儿童的教育支出以及其他社会福利支出等。非法移民引发的人口规模效应,导致州政府,尤其是边境州不堪重负。以得克萨斯州为例,该州每年向公立医院提供给非法移民的无偿护理费用为 5.79 亿至 7.17 亿美元;每年用于收容非法犯罪的外国人的费用为 1.52 亿美元;每年用于非法移民紧急医疗补助的费用为 6200 万至 9000 万美元;每年用于非法移民家庭暴力项目的费用超过 100 万美元;每年用于无人陪伴的

^① Alex Nowrasteh, "New Research on Illegal Immigration and Crime," <https://www.cato.org/blog/new-research-illegal-immigration-crime-0>.

非法移民儿童的教育费用为 3100 万至 6300 万美元。^① 为此,当联邦政府不能向州政府提供有效的财政支持或者联邦政府层面的移民政策改革陷入僵局时,州政府往往各行其是,甚至采取与联邦政府针锋相对的移民政策,引发联邦政府与州政府移民立法权之争。^② 2010 年,亚利桑那州出台了严厉打击非法移民的移民法,阿拉巴马州等边境州随后也出台了类似的法律,虽然最高法院最终推翻了亚利桑那州严厉打击非法移民的条款,但是在治理非法移民问题上,联邦政府和州政府之间的矛盾并没有消失。

第三,拜登重视人道主义的边境政策引发危机,是该政策赢得支持的关键政治障碍。拜登政府移民政策改革的最大特点之一是重视人道主义,但是其因未能有效地处理人道主义和边境安全的关系,引发边境危机,备受各界批评。

其一,拜登政府以人道主义维护边境主权的方式引发边境危机,导致越来越多的中南美洲移民以难民方式入境,美墨边境出现失控态势,引发移民执法部门、政界、公众对拜登的强烈批评,导致其支持率下降。根据美国《华盛顿邮报》报道,在拜登当选总统后的政府过渡时期,美国海关和边境保护部门高级负责人曾经提醒拜登称如果允许无人陪伴的非法儿童入境美国,可能会导致非法儿童数量呈直线型增加。但这未引起拜登的重视,结果每天有超过 500 名非法未成年人进入美国,这一现象不仅导致等待入境的非法移民数量上升,而且已经入境的无人陪伴的儿童由于缺乏足够的措施进行安置,引发了人道主义危机。公众对此表达强烈的不满情绪。美国皮尤研究中心 2021 年 4 月的数据显示,33% 的美国公众认为拜登政府处理边境危机非常糟糕,35% 的公众认为一定程度上糟糕,只有少于 29% 的公众认为政府处理边境危机得当。另外,多数公众均认为拜登政策在应对边境的难民问题上做得非常糟糕。^③ 受边境危机影响,拜登在移民问题上的支持率也持续下滑。美联社公共事务研究中心在 2021 年 10 月的调查数

① Attorney General of Texas, “AG Paxton: Illegal Immigration Costs Texas Taxpayers Over \$850 Million Each Year,” <https://texasattorneygeneral.gov/news/releases/ag-paxton-illegal-immigration-costs-texas-taxpayers-over-850-million-each-year>.

② 唐慧云:《联邦体制视阈下美国移民立法权之争研究》,《世界民族》2017 年第 1 期,第 73 ~ 82 页。

③ “Most Americans Are Critical of Government’s Handling of Situation at U. S. -Mexico Border,” <https://www.pewresearch.org/politics/2021/05/03/most-americans-are-critical-of-governments-handling-of-situation-at-u-s-mexico-border/>.

据显示,拜登在移民问题上的支持率仅有 35%,2021 年 4 月拜登在移民问题上的支持率则达到 43%。^①

其二,拜登“人道主义的边境政策”直接引发联邦政府和州政府(尤其是边境州)的矛盾,并进一步加剧两党在移民政策改革问题上的矛盾。在拜登“人道主义边境政策”的影响下,美国边境州首当其冲承受了大量非法移民涌入导致的各种压力。其中,得克萨斯州是这些非法未成年人进入美国的主要渠道之一。为此,拜登“人道主义的边境政策”立即遭致得克萨斯州的强烈反对。得州的众议员维罗妮卡·埃斯科巴批评拜登让非法的未成年人入境美国的政策是非常恐怖的。^②不仅如此,得州为转移大量非法移民涌入该州造成的财政负担,将大量非法移民转移到其他州,其中多数为民主党控制的蓝州。2022 年春季以来至当年 11 月,得州转移了超过 1 万名非法移民,^③这些非法移民多送往首都华盛顿特区、纽约以及芝加哥。与此同时,亚利桑那州、佛罗里达州也纷纷效仿。

值得指出的是,边境州多是共和党控制的州,共和党控制的州将非法移民转移到民主党控制的州的举动不仅引发各州在治理非法移民问题上的矛盾,而且也加剧了联邦政府和州政府之间的矛盾。被迫接受非法移民的纽约、华盛顿特区公开谴责边境州把非法移民送入该州,白宫也公开声称边境州运输非法移民到其他州的举动是“羞愧和无耻的”。由此可见,因为拜登“人道主义边境政策”导致的边境危机进一步加剧美国两党在移民问题上的矛盾。具有讽刺意味的是,纽约州在 2023 年初将大量非法移民送往加拿大。由此可见,面对“烫手山芋”,无论红州还是蓝州,均想“甩锅”。管中窥豹,拜登糟糕的边境政策也难以获得民主党的支持。

其三,拜登“人道主义的边境政策”导致民主党内部的反对。美国皮尤研究

① Zoe Strozewski, “Biden Gets Lowest Approval Rating on Immigration with Just 35 Percent Support: Poll,” <https://www.newsweek.com/biden-gets-lowest-approval-rating-immigration-just-35-percent-support-poll-1634733>.

② Ashley Parker, Nick Miroff, Sean Sullivan and Tyler Pager, “‘No End in Sight’: Inside the Biden Administration’s Failure to Contain the Border Surge,” https://www.washingtonpost.com/politics/biden-border-surge/2021/03/20/21824e94-8818-11eb-8a8b-5cf82c3dffe4_story.html.

③ Shawna Chen, “Texas Has Now Sent 300 Buses of Migrants Out of State, Abbott Says,” <https://www.axios.com/2022/11/11/texas-migrants-abbott-busses>.

中心 2021 年 4 月的数据显示,86% 共和党的支持者、56% 民主党的支持者均认为拜登政府在应对边境难民问题上的表现非常糟糕。^① 美联社公共事务研究中心 2021 年的调查数据显示,自边境危机以来,拜登在民主党和中间派中的支持率开始下降。2021 年 7 月开始,拜登在民主党的支持率从 92% 下降到 85%;中间派对拜登的支持率从 62% 下降到 38%。^②

此外,拜登决定在 2022 年 5 月 23 日废除第 42 条边境条款的政策遭到一些民主党人的反对,更是加剧了民主党的离心力量。拜登废除第 42 条边境条款的政策缺乏足够的措施应对可能的大规模非法移民入境美国,对此,一些民主党人深表忧虑。随着 5 月 23 日的临近,一些民主党人诸如亚利桑那州的参议员柯尔斯滕·西内马和马克·凯利、西弗吉尼亚州的参议员乔·曼钦、佐治亚州的参议员拉斐尔·沃诺克、新罕布什尔州的参议员玛吉·哈桑已经加入共和党阵营,希望推迟废除的时间或者推翻拜登的政策。^③ 2022 年 5 月 20 日,美国路易斯安那州联邦法院裁决第 42 条边境条款继续保留。截至 2023 年 2 月 28 日,该条款继续实施。在一定程度上,民主党人的离心必然会削弱拜登的政治力量,这将对其未来的移民政策改革产生不利影响。

第四,美国社会对非白人移民的恐惧心理是制约拜登多元主义移民政策改革的主要社会心理障碍。移民主要涉及经济、安全、文化问题,从美国移民政策历史而言,移民政策基于经济利益考量,往往采取“择优录取”的实用主义的原则,但文化和安全问题是美国政界和社会最为重视的领域。“9.11”事件爆发以后,美国基于维护国家安全的考虑,出台了《爱国者法案》,在后“9.11”时代,随着非白人移民的增加,捍卫盎格鲁—撒克逊的主流文化则成为美国政界保守派和保守选民的主要考虑。

其一,美国社会对非白人移民的恐惧心理缘于种族结构的改变。自 2000 年

① “Most Americans Are Critical of Government’s Handling of Situation at U. S. -Mexico Border,” <https://www.pewresearch.org/politics/2021/05/03/most-americans-are-critical-of-governments-handling-of-situation-at-u-s-mexico-border/>.

② Ibid.

③ Nicole Narea, “The Democratic Revolt Over Biden’s Border Policy,” <https://www.vox.com/policy-and-politics/23016907/democrat-biden-border-title-42-midterms>.

以来,美国的移民来源主要是亚裔和墨西哥移民,其中亚裔是增速最快的移民群体,墨西哥移民则是数量最大的移民群体。面对日益增加的非白人移民群体,美国社会充斥着对盎格鲁—撒克逊的主流文化被不断稀释、白人文化即将消失的恐惧心理,由此导致“铁锈地带”的白人蓝领阶层在2016年总统大选中支持右翼民粹主义的特朗普。2020年美国大选结束后,美国社会对非白人移民的恐惧心理,并没有随着特朗普在2020年大选的败选消退抑或减少。拜登执政后,多数公众仍然希望保持较少的移民配额。美国卡托研究中心在2021年开展的全国调查显示,虽然多数公众对移民持正面的评价,如72%的受访者认为移民入境美国是为了寻找工作和改善生活,27%的受访者认为移民入境美国是为了享受美国政府的福利,但是超过一半的受访者认为保持较低的移民配额对美国有利,如68%的受访者认为较少的移民对美国有利,仅有23%受访者认为较多的移民有利于美国。^①由此可见,出于政治正确的考虑,公众对非白人移民虽然表现出“欢迎”的态度,但内心深处,对非白人移民仍然保持着谨慎和警惕,不希望过多的非白人移民稀释白人的主流文化。因此,拜登赦免千万非法移民(墨西哥非法移民居多)政策难以得到公众的支持。

其二,美国社会对非白人移民的恐惧心理也与当前国内复杂的社会、经济状况密切相关。2022年以来,美国进入了40年以来最为严重的高通货膨胀时期,美国民众不同程度地受到影响。从美国历史角度来看,在经济不景气的社会背景下,移民首当其冲地成为“替罪羊”,这次亦不例外。尽管美国国内也有不少声音提出通过增加移民数量来降低通货膨胀,理由是移民可满足美国劳动力需求。但根据2023年1月的民意调查结果显示,越来越多的美国公众对移民政策不满意,满意度达到2012年以来的最低水平;28%的受访者非常或者一定程度上满意移民政策;63%的受访者则不满意。相比之下,2021年和2022年,美国公众对移民政策的满意水平分别达到39%和34%。在那些不满意的人中,多数公众希望

^① Emily Ekins and David Kemp, “Poll: 72% of Americans Say Immigrants Come to the United States for Jobs and to Improve Their Lives,” <https://www.cato.org/blog/poll-72-americans-say-immigrants-come-us-jobs-improve-their-lives-53-say-ability-immigrate>.

减少移民:40%的受访者希望减少移民数量,仅有8%的受访者希望增加移民。^①与此同时,独立人士对移民的消极态度上升,如希望减少移民的独立人士的比例从2022年的32%上升到2023年1月的36%;71%的共和党人则希望减少移民数量,这一数值高于2022年的69%,并创共和党历史新高。^②在当前高通货膨胀的驱使下,很多美国公众担心失业、经济收入等问题。在此背景下,很多美国公众将移民和就业竞争联系在一起,并主张减少移民数量,以保护美国本土公民的利益。

四、结 论

美国移民政策的制定归根结底在于如何处理种族关系问题。美国种族关系的理论主要有盎格鲁一致性理论、熔炉理论、文化多元主义理论。盎格鲁一致性理论的代表人物是米尔顿·戈登,他在《美国生活中的同化》一书中提出美国少数族裔要同化为盎格鲁—撒克逊文化;^③熔炉理论则主张不同种族的文化在美国社会熔炉中锤炼,形成新的文化,但是新文化以代表白人的盎格鲁—撒克逊文化作为主导;文化多元主义则强调不同族群平等、独立地保留各自文化的特殊性,而非白人文化占据主导。从美国移民政策的历史演变的角度而言,盎格鲁一致性理论、熔炉理论主导了20世纪50~60年代民权运动之前的移民政策。从这一阶段的移民政策特点而言,南欧、东欧、亚洲的移民均遭到严重的歧视(如《排华法案》),其根源在于美国社会认为以上地区的移民难以被同化,这一时期的移民政策也多体现为一元主义的特点。

民权运动后,多元主义曾是美国移民政策改革的主流,但是20世纪90年代以来,面临政党极化、经济危机、国家安全等问题,美国移民政策不断在一元主义

^① Alison Durkee, "Poll: Americans' Satisfaction with U. S. Immigration at Lowest Point in Decade," <https://www.forbes.com/sites/alisondurkee/2023/02/13/poll-americans-satisfaction-with-us-immigration-at-lowest-point-in-decade/?sh=3881efb1e80a>.

^② Ibid.

^③ [美]米尔顿·M.戈登著,马戎译:《美国生活中的同化:种族、宗教和族源的角色》,译林出版社2015年版。

和多元主义之间徘徊。美国民权运动后,文化多元主义的思想日益成为美国社会的主流思想,在此背景下,美国的移民政策也日益体现为多元主义的特点。如1965年移民政策废除了来源国配额制,实施全球配额制;1986年移民政策改革赦免了近300万非法移民。但是1996年,在共和党控制国会的背景下,国会又出台了苛刻的移民法,如削减合法移民福利,对移民入境采取更为严格的限制。2001年“9·11”事件爆发以后,美国以反恐为名,出台了《爱国者法案》。根据此法案,美国成立国土安全部负责移民事务,在签证颁发方面采取更为严格的审查;增加财政投入,加强边境控制;成立各部门的信息共享机制,对怀疑有恐怖主义背景的移民进行严格的审查。结果,不少美国本土出生的移民经常遭遇“莫须有”的审查,伊斯兰背景的移民更是终日生活在恐惧、焦虑之中。鉴于《爱国者法案》侵犯人权的事件屡见不鲜,2005年之后,美国国内的自由派希望推动多元主义移民政策改革,但是因为政党极化,一直难以成功。2017年特朗普执政后,在本土主义思想的推动下,实施了一元主义的移民政策改革。^①

在一定程度上,非白人移民的人口规模效应引发美国本土白人的恐惧心理是当前拜登政府多元主义移民政策改革的最根本性障碍。对民主党而言,文化多元主义是其治国理念,多元主义的移民政策是集中体现;对共和党而言,维护本土白人主导的盎格鲁—撒克逊文化是其治国理念,为此支持一元主义的移民政策。两种不同路线的斗争,注定了拜登政府的多元主义移民政策改革面临诸多困境,难以实现。不仅如此,拜登政府在边境问题上的糟糕表现更是导致其多元主义移民政策改革难上加难。

^① 唐慧云:《特朗普政府一元主义移民政策改革及其影响》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期,第133~140页。