

特朗普政府一元主义移民政策 改革及其影响

唐慧云

摘要:特朗普执政后,重视运用行政权的方式,实施国家主权至上、市场和人权退后的一元主义移民政策改革,这在美国国内政治、国际关系层面均产生了冲击波。就美国国内政治而言,对其族群关系、经济发展、政治生态均产生了消极影响,但却有利于巩固特朗普的选民基础;在国际关系层面,一元主义移民政策损害了美国与其移民来源国的双边关系,全球移民治理危机也因美国削减接纳难民数量和减少对国际移民组织的拨款而进一步加剧。特朗普的移民政策改革对中美双边关系也产生了复杂影响。

关键词:一元主义;移民政策;极化政治

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2019.03.014

美国建国以来的历次移民政策改革主要是在一元主义和多元主义之间徘徊。所谓“一元主义”,是指移民政策的首要目标是捍卫国家安全,其他的与经济、社会、政治目的相关的市场和人权均处于次要地位。^①所谓“多元主义”是指移民政策的首要目标虽然是维护国家安全,但同时兼顾其他与经济、社会目标相关的市场、人权等。特朗普执政后实施的一元主义的移民政策改革,对美国国内及世界政治产生了多重影响,而且这种影响还在蔓延和发酵之中。

一 一元主义的移民政策改革

2016年美国总统大选,特朗普依靠反移民的选举战略赢得胜利。其执政后,在“美国优先”的理念下,奉行国家主权至上的原则进行移民政策改革。在移民政策改革中,特朗普注重维护国家主权的不同维度——边境主权、国家安全、经济主权,忽视市场对劳动力的自由调节,人权退后,体现出浓厚的一元主义特点。

首先,实施强有力的边境控制,维护有形的边境主权。在2016年大选期间,作为候选人的特朗普多次指责糟糕的边境现状,并提出在美国和墨西哥的西南边境修建隔离墙,甚至在第二次和第三次的总统辩论中,许诺当选后的首要政策就是强化边境安全。^②特朗普执政后,加强边境控制被纳入国内政治的重要议程。移民改革联盟(Federation of American Immigration Reform)是影响特朗普政府移民政策改革的主要智库,该组织的移民政策改革观念极为保守,已经被美国人权组织——南方贫穷法律中心定为右翼仇恨组织。在该组织的推动下,特朗普在执政第一个月就高效率地出台了关于强化边境安全的行政命令——《边境安全和加强移民执法》。此行政命令呼吁在美国西南边境建立隔离墙,建立更多的拘留中心,增加更多的边境巡逻机构和撤销对移民庇护城市的联邦拨款。虽然通过增加人力、财力、物力的方

【作者简介】唐慧云,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员,博士(上海,200235)。

^① Kevin R. Johnson and Bernard Trujillo, *Immigration Reform, National Security After September 11, and the Future of North American Integration*, Oakland: University of California Davis Legal Studies Research Paper Series No.101, February, 2007.

^② Janell Ross, "From Mexican Rapists to Bad hombres, the Trump Campaign in Two Moments," *The Washington Post*, October 20, 2016. https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/10/20/from-mexican-rapists-to-bad-hombres-the-trump-campaign-in-two-moments/?noredirect=on&utm_term=.ddbcd5b60966.

式,提高边境安全是美国历届政府的惯用手段,这也曾被奥巴马政府多次使用,但相比前任总统,特朗普在捍卫边境安全方面显示出更大的决心和意志,并特别重视提高移民执法的效率。一方面,特朗普执著修建隔离墙,要求国会拨款 250 亿美元,但国会只同意拨款 16 亿美元用于边境安全,其中只有 3 800 万美元可用于修建边境篱笆。^①虽然特朗普未获得国会的全额拨款,但自 2018 年 9 月起,隔离墙已在美国得克萨斯州的埃尔帕索开始修建。另一方面,为提高边境执法的力度和有效性,特朗普重视加强地方政府在配合联邦政府执法方面的合作力度。2017 年 1—8 月,白宫和地方政府签署了 29 项类似的合作协议,至此,类似的合作项目增加到 60 个,其中 23 个在 2018 年开始实施。^②

其次,移民问题高度安全化,以“国家安全”的名义区别对待穆斯林移民。特朗普政府前期,移民问题有明显的高度安全化倾向。移民问题安全化是指在国家安全范畴下处理移民问题,“9.11”恐怖主义袭击事件标志着美国移民问题安全化。“9.11”之前,公众对移民的观点主要基于社会层面考虑,其恐惧心理主要来源于移民带来的社会问题以及种族的多样性。^③“9.11”后,美国政治精英和公众认为移民不仅仅是社会问题,而是和国家安全、生命安全紧密结合。^④后“9.11”时代,民主党和共和党内温和派支持全面移民政策改革,实质是淡化移民问题安全化,但是特朗普执政后则再次强化移民问题安全化。在维护“国家安全”名义下,穆斯林移民首当其冲成为受害者。在移民入境政策上,来自中东的穆斯林移民被区别对待,其入境受到严格限制。虽然“9.11”后,中东穆斯林移民一直是美国社会的敏感话题,美国政府将其纳入安全范畴并高度重视的现象一直存在,但是美国政府尚未明目张胆地实施排斥穆斯林政策。在移民问题高度安全化政策的影响下,来自伊拉克、叙利亚的难民亦受到严格审查。2017 年 10 月 24 日,特朗普颁布关于加强难民入境审查的行政命令,规定对主要来自中东、中南美洲的难民实施比一般签证更为严格的审查、提高难民信息的收集能力、国土安全部和国务院要充分分享信息等。^⑤

第三,维护经济主权,反对市场对劳动力的自由调节。国际移民的产生本质上是由市场推动的,对移民接受国而言,国际移民是利大于弊还是弊大于利,取决于国际移民为移民接受国提供互补性的劳动力还是造成本国劳动力的就业竞争。特朗普认为当前移民影响美国的经济主权,为此提出了“雇佣美国人、购买美国货”的治国理念。在此理念的指导下,他坚持移民越少越好的原则,无论是针对高技术移民还是低技术移民,均采取了种种限制性措施。在高技术移民方面,特朗普在其入境申请、配偶就业、绿卡申请方面均实行比奥巴马政府时期更为严格的规定。如:废除美国驻外领馆签证申请受理时间的规定^⑥,特朗普强调各领馆必须认真审查和维护国家安全,外国人入境美国还需要提交额外的社交账号和过去 5 年的社交媒体记录等^⑦;在低技术移民方面,由于大量低技术移民中非法移民占有较大比重,特朗普为此实施了大规模的驱逐政策。虽然与奥巴马相比,特朗普执政前两年驱逐的非法移民数量少于前者^⑧,但

① Nash Jenkins, “President Trump Wanted \$25 Billion for a Border Wall Congress Gave Him a Fence Instead”, *Time*, March 22, 2018, <http://time.com/5210780/congress-omnibus-border-security-wall-donald-trump/>.

② Sarah Pierce and Andrew Selee, “Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year Since the Election”, *Migration Policy Institution*, December 2017, <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-under-trump-review-policy-shifts>.

③ Ole Waever, “Security, Insecurity and Asecurity in the West-European Non-War Community,” in Emmanuel Adler and Michael Barnett eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.69-118.

④ Anthony M. Messina and Gallya Lahav, “The Limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.43, No.4, 2005, pp.851-875.

⑤ *Presidential Executive Order on Resuming the United States Refugee Admissions Program with Enhanced Vetting Capabilities*, October 24, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-resuming-united-states-refugee-admissions-program-enhanced-vetting-capabilities/>.

⑥ 奥巴马规定国务院必须确保 80% 的签证申请者在三周内接受面试。

⑦ Sarah Pierce and Andrew Selee, “Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year Since the Election”, *Migration Policy Institution*, December 2017, <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-under-trump-review-policy-shifts>.

⑧ Santa Ana, “Donald Trump is Deporting Fewer People than Barack Obama Did,” *Economist*, December 14, 2017, <https://www.economist.com/united-states/2017/12/14/donald-trump-is-deporting-fewer-people-than-barack-obama-did>.

是特朗普政府重视驱逐效率、缩短非法移民滞留美国的时间。一方面,特朗普在司法机关实施“无黑色法庭”政策,通过雇佣退休移民法官,举行视频听证会,解决滞留的 650 000 起移民案件,提高移民诉讼效率^①;这一政策也减少了非法移民之前寻求难民途径实现身份合法化的机会。另一方面,对于特殊的非法移民——年轻非法移民的身份合法化问题暂缓解决。奥巴马政府时期实施停止驱逐年轻非法移民的 DACA 政策,满足这一政策的年轻非法移民大约有 80 万,其中 55% 是成年劳动力。^②特朗普上台伊始就否决了 DACA,后因民主党的反对,采取了搁置政策。特朗普搁置 DACA 的目的无非是推迟年轻非法移民合法就业的时间,以避免未来可能对美国公民造成就业压力。

第四,削减难民数量,人权退后,减轻全球移民治理的责任。第二次世界大战结束后,为彰显美式民主、自由的优越性,美国在朝鲜战争、越南战争、古巴革命后接受了大量难民,成为全球难民治理中的领导者。1980 年,美国出台《难民法》,据此建立完备的难民制度。在这一制度下,难民资格的申请和入境比一般移民享受更为优惠的待遇和条件,如难民制度独立于移民法,接纳难民的数量不受移民配额的限制。“9.11”后,总统小布什暂停难民政策几个月,但之后又重启,2001—2015 年美国接受的难民数额为 7 万到 8 万。特朗普执政后,不断削减难民数量,美国接受的难民数额达到 1980 年以来的最低点。2015 年欧洲难民危机后,当时的奥巴马政府在 2016 年接受了 85 000 名难民,2017 年提高到 110 000 名^③,但是特朗普上台后把 2017 年接受的难民数量减少到 60 000 名,最终 2017 年美国仅仅接受了 53 716 名难民。^④2018 年,美国接受的难民数量进一步减少到 45 000 名。^⑤另外,主要针对中南美洲难民的临时保护政策也被特朗普废除。特朗普 2017 年暂时终止主要包括海地、苏丹、尼加拉瓜等 10 个国家大约 40 万难民的临时保护政策。^⑥与此同时,特朗普也开始减轻全球移民治理的责任和义务,并于 2017 年 12 月宣布退出《全球移民公约》——该公约要求成员国在全球移民治理中承担更多责任和义务:推动难民的人权保护、确保难民儿童在短时间内接受教育、停止驱逐难民儿童成员、为难民输出国提供财政援助等。^⑦但是特朗普以该公约威胁美国国家主权为由,宣布退出。

二 特朗普政府移民政策改革的国内影响

一元主义移民政策改革在美国国内招致多元主义社会政治力量的反对,并在美国国内社会、经济、政治层面产生了复杂影响。

首先,在社会层面,一元主义移民政策强化“本土”与“外国人”的文化差异,制造社会恐慌气氛,加剧族群紧张关系,助长社会极端势力的发展。

一方面,限制移民的政策不仅导致恐慌气氛在少数族裔之间普遍蔓延和扩散,而且造成少数族裔之间因移民配额产生竞争和分裂。作为美国最大少数族裔的拉美裔,无论合法移民还是非法移民数量均占首位,故对特朗普移民政策反应最为恐慌。根据皮尤研究中心调查显示,50% 拉美裔认为特朗普执政

^① Sarah Pierce and Andrew Selee, “Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year Since the Election”, *Migration Policy Institution*, December 2017, <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-under-trump-review-policy-shifts>.

^② Sam Petulla, “What We Know about Who is Enrolled in DACA”, *CNN*, January 25, 2018, <https://www.cnn.com/2018/01/25/politics/daca-dreamers-by-the-numbers-trump-sessions-funding/index.html>.

^③ Juliet Eilperin, “White House Raises Refugee Target to 110,000”, *The Washington Post*, September 14, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/09/14/white-house-plans-to-accept-at-least-110000-refugees-in-2017/?noredirect=on&utm_term=.c75962828116.

^④ <http://ireports.wrapsnet.org>.

^⑤ “Presidential Documents”, *Federal Register*, Vol. 82, No. 203, October 23, 2017, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-10-23/pdf/2017-23140.pdf>.

^⑥ Kathryn Johnson, “Protected Status for Hundreds of Thousands of Immigrants. Here’s What You Need to Know”, *American Friends Service Committee*, May 4, 2018, <https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/trump-has-ended-temporary-protected-status-hundreds-thousands-immigrants>.

^⑦ Alexander Betts and Lena Kainz, “The History of Global Migration Governance,” *Working Paper Series NO.122*, July 2017.

后生活处境困难,55%担忧自己的家人或者亲密的朋友因为特朗普移民政策改革遭遇驱逐;49%拉美裔担心自己在美国的生活处境,这一数字比奥巴马政府时期的41%提高了8%。^①相比之下,亚裔移民对特朗普政府限制合法移民、减少H-1B签证的政策最为担忧,目前亚裔非法移民有150万,另有170万非法移民在等待合法化的候选名单上,故对特朗普政府大规模驱逐非法移民的政策也较为恐慌。^②作为美国社会比较敏感的族群——穆斯林移民对特朗普的“禁穆令”极为担忧,在2018年6月最高法院支持禁穆令后,穆斯林群体认为自己是“二等公民”。^③特朗普移民政策改革坚持“优中选优”的原则,移民限额的削减亦在少数族裔内部造成竞争和分裂。

另一方面,左翼和右翼社会极端力量因受移民政策改革的影响而取得进一步的发展。作为极端右翼的白人至上运动、反移民团体、社会仇恨组织等在一元主义移民政策改革的鼓舞下,其组织规模、活动范围进一步扩大。美国民权组织——南方法律贫困中心的研究显示,2017年美国国内的社会仇恨组织数量从2016年的917个增加到954个,其中白人至上运动的新纳粹运动发展最为迅速,从99个增加到121个,增长幅度达到22%。^④一般而言,极端右翼活动范围主要集中在社会基层,但2017年后,一些社会仇恨组织不断向高校渗透,并招募大学生作为其成员。2017年,有300多起极端右翼的种族主义传单在全美200多个大学校园散发。

与此同时,极端左翼因为特朗普政府的移民政策改革释放出强大的反弹力量。2017年以来,标榜反法西斯和白人至上运动的社会左翼运动得到发展。其中,标榜反纳粹、反种族主义、反白人至上的反法西斯组织“Antifa”(英文简称)发展迅速,该组织是左翼运动中倾向暴力的一支,曾经在占领华尔街运动中出现过,之后成为反特朗普运动中的组成部分。针对特朗普的移民政策改革,Antifa和另一个左翼组织“爱国者祈祷组织”联合,举行了700多次反特朗普的抗议游行活动,游行的范围从移民政策自由的纽约、洛杉矶到移民政策保守的阿拉巴马州和怀俄明州。^⑤

其次,在经济层面,限制移民的政策直接导致美国国内严重依赖移民的产业受重创,而且劳动力数量的减少将会拉低美国未来国民生产总值的增长速度。

在特朗普移民政策改革中,限制和打击低技术移民是重要内容之一,但是农业、渔业、建筑业、服务业、商业、制造业等劳动密集型产业对低技术移民依赖程度大,在某些地区低技术移民构成当地产业的支柱性的劳动力,如果完全驱逐低技术劳动力,将对当地整个行业造成毁灭性打击。

在低技术产业领域,1200万左右的非法移民占较大比重,如果完全驱逐,美国经济将面临双重损失。一方面,驱逐非法移民将花费联邦政府4000亿—6000亿美元的财政支出,美国国内劳动力将减少6.4%,这相当于减少1100万名工人,将使农业、建筑业、零售业、酒店业受到特别严重的影响。^⑥另一方面,美国国家经济研究局的研究显示,非法移民可在未来10年内为美国经济增加约5万亿美元的收

① 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, http://www.pewhispanic.org/2018/10/25/more-latinos-have-serious-concerns-about-their-place-in-america-under-trump/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=df4a9fa866-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_25_07_29&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-df4a9fa866-399751081.

② Eric Fish, “Asian American Immigration in the Age of Trump”, *Asia Society*, February, 2017, <https://asiasociety.org/blog/asia/asian-american-immigration-age-trump>.

③ Oliver Laughland, “Muslim Americans on Trump’s Travel ban: ‘We Live as Second-Class Citizens’”, *The Guardian*, Jun 27 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jun/26/muslim-americans-trump-travel-ban>.

④ <https://www.splcenter.org/fighting-hate/intelligence-report/2018/2017-year-hate-and-extremism>, Southern Poverty Law Center The Year in Hate: Trump buoyed white supremacists in 2017, sparking backlash among black nationalist groups he Yea February 21, 2018.

⑤ Ellen Knick Meyer, “Protesters Flood U.S. Cities to Fight Trump Immigration Policy”, *The Denver Post*, July 1, 2018, <https://www.denverpost.com/2018/07/01/trump-immigration-separation-protest/>.

⑥ Ben Gitis and Laura Collins, “The Budgetary and Economic Costs of Addressing Unauthorized Immigration: Alternative Strategies”, *American Action Forum*, March 6, 2015, <https://www.americanactionforum.org/research/the-budgetary-and-economic-costs-of-addressing-unauthorized-immigration-alt/>.

人,这约占美国国内生产总值的3%。^①

在高技术领域,由于H-1B签证难度的提高,这对主要依靠外国劳动力的工程、技术、数据分析领域的科技公司造成严重的劳动力不足和人才的流失。根据卡托研究中心的报告,根据现行政策,人口普查预计将增加到4.09亿人,但在特朗普计划下只有3.83亿劳动力。^②另据美国政策全国基金会(National Foundation for American Policy)的研究,2018年,H-1B签证的否决率在第四季度提高了41%。^③这导致某些高素质的劳动力不得不开美国去其他国家另觅工作机会。

美国经济增长模式主要依赖于消费,消费占国民生产总值的70%,更多的人口意味着更多的消费,但是美国本土人口的增长每年少于1%,如果实施限制移民的政策,则导致更少的消费。^④这最终将影响美国的经济增长。美国全国科学院(The National Academies of Sciences)的研究报告显示,特朗普“购买美国货、雇佣美国人”的移民政策如果实施,将导致美国国内生产总值下降15%左右。在原来移民政策的延续下,2060年美国国内生产总值会从19万亿美元增长到58万亿美元;但是根据特朗普的移民政策,美国国内生产总值在2060年只能达到49万亿美元。^⑤特朗普移民政策改革的目的是为美国本土创造更多的就业机会,但是目前尚无证据表明,相比2015、2016年,特朗普限制移民的政策给国内创造了更多的就业岗位。^⑥相反根据美国北卡罗林那大学的经济学家玛德琳·扎沃迪(Madeline Zavodny)的研究,移民降低了失业率,提高了同性别和同等教育水平的美国本土公民的劳动参与率。^⑦

第三,在政治层面,特朗普通过兑现竞选诺言的方式赢得基本盘的支持,但是招致多元主义政治力量的反对,美国政治机构因为移民政策改革的不同意见陷入诸多混乱,极化政治生态进一步恶化。

反移民是特朗普赢得2016年总统大选的主要选举战略之一,其执政后迅速兑现诺言的执政风格自然赢得当初选民好感,有利于巩固基本地盘。美国移民机构—Axios-Survey Monkey Poll的调查显示,58%的乡村白人、50%的郊区白人、59%的没有大学学历的白人、31%的千禧一代支持特朗普的移民政策改革。^⑧不仅如此,共和党在移民政策上被特朗普化的倾向日益明显,越来越多的共和党表示支持其移民政策改革。2016年之前,88%的共和党以及共和党依赖的独立派支持特朗普的移民政策改革,63%强烈支持;到2018年,92%的共和党支持,67%强烈支持。^⑨

相比之下,特朗普移民政策改革却遭到以民主党为首的多元主义政治力量的极力反对,美国国内政治陷入混乱。一方面,在联邦政府层面,政党关系紧张度上升,“府会矛盾”加剧。随着特朗普在某些政策上的执着和过激行为,导致特朗普所代表的一元主义的移民政策改革力量引发民主党的强烈反对。2018年1月,因为特朗普对修建边境隔离墙的执着态度,其与民主党议员在移民政策改革问题上没有达成共识,直接导致美国历史上首次因为移民问题迫使政府关门。移民问题成为特朗普政府时期府会

^① Ryan Edwards and Francesc Ortega, “The Economic Contribution of Unauthorized Workers: An Industry Analysis” *The National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No.22834 Issued in November 2016, <https://www.nber.org/papers/w22834>.

^② Alex Nowrasteh, “Economic Growth Under the Trump Immigration Plan”, *Cato Institution*, February 2, 2018, <https://www.cato.org/blog/economic-growth-under-trump-immigration-plan>.

^③ Steve Lohr, “Top C.E.O.s Denounce Trump Immigration Policy as Threat to U.S. Economy,” *The New York Times*, August 23, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/23/business/trump-immigration-business-leaders-economy.html>.

^④ Bill Saporito, “Trump’s ‘Zero Tolerance’ Immigration Practice, Tax Cuts Are Destroying the U.S. Economy”, *News Week*, 6/20/18, <https://www.newsweek.com/2018/06/29/trump-immigration-border-zero-tolerance-trade-tax-cuts-economy-985041.html>.

^⑤ *The Raise ACT: Effect on Economic Growth and Jobs*, August 10, 2017, <http://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2017/8/8/the-raise-act-effect-on-economic-growth-and-jobs>.

^⑥ Harry J.Holzer, “One year in: Had Trump been Good for US Workers?”, *Brookings*, January 17, <https://www.brookings.edu/opinions/one-year-in-has-trump-been-good-for-us-workers/>.

^⑦ Stuart Anderson, “Evidence That New Tariffs, Not Immigrants, Are Costing Jobs”, *Forbes*, Jun 11, 2018, <https://www.forbes.com/sites/stuartanderson/2018/06/11/evidence-that-new-tariffs-not-immigrants-costing-jobs/#11596e66313>.

^{⑧⑨} Ed Kilgore, “Poll: Support for Trump and His Immigration Policy Are Exactly Identical” August 7, *Intelligencer*, 2018, <http://nymag.com/intelligencer/2018/08/support-for-trump-and-his-immigration-policies-near-identical.html?gtm=top>m=top>.

关系与政党斗争的焦点问题。

另一方面,在地方政府层面,联邦政府和地方政府的矛盾因为移民问题而凸显。特朗普政府激进的移民政策遭遇自由的地方政府的强烈反对和抵制。2018年4—7月,特朗普实施的边境“零容忍”政策,造成家庭分离而备受州政府的谴责,联邦政府和州政府的关系因为边境执法问题再次陷入混乱。加州、科罗拉多州、康涅狄格州、马里兰州、新泽西、北卡、宾夕法尼亚州,甚至共和党控制的马萨诸塞州拒绝配合联邦政府的“零容忍”政策,他们拒绝派遣或者召回在美国边境执法的州内国民警卫军以及属于州内的其他资源。加州政府就为此宣布召回之前派往边境执法的400名州内执法人员。^①

另外,特朗普对移民问题的高度重视和高密度的实用移民行政命令,不仅加强一元主义的移民政策改革理念,而且进一步塑造和强化其支持者的白人文化认同。2018年中期选举中,特朗普化的共和党候选人重视反移民的选举战略和特朗普为配合选举在移民问题上采取的边境“零容忍”政策相呼应,从政治理念和政策层面,进一步强化了支持者的白人文化认同。其结果是美国右翼政治的倾向进一步加剧,左翼和右翼寻求共识的机会进一步减少,美国当前的极化政治生态进一步恶化。据皮尤研究中心的调查,特朗普执政第一年美国两党的极化程度进一步恶化,其中两党在移民问题上极化程度达到1994年以来的最高点,84%的民主党人认为移民通过努力工作有利于美国,但只有42%的共和党人支持,二者的极化程度达到2:1。^②

三 特朗普政府移民政策改革的国际影响

移民问题无疑不仅仅是国内政策,而是和国际关系密切相关。特朗普政府的一元主义移民政策改革对美国 and 移民来源国的双边关系、全球移民治理产生了复杂影响。

首先,美国和穆斯林移民来源国、传统移民来源国、技术移民来源国的双边关系均遭受不同程度的损伤。中东穆斯林来源国虽然对“禁穆令”表示愤怒,但因慑于美国的实力,未普遍做出强烈的抗议。尽管如此,“禁穆令”却破坏和影响美国与中东各国的关系。它破坏了美国和伊拉克政府联盟对抗伊朗的合作,伊拉克国会要求政府对美国采取同样的报复行动,对在伊拉克境内5000多名对抗ISIS的美国军事人员实施“禁美令”;“禁穆令”也恶化了美国和伊朗的谈判关系,它强化了伊朗政府内主张妥协和协商派别的强硬路线。^③另外,“禁穆令”在一定程度上,也会刺激穆斯林世界的宗教极端主义的发展,这将不利于美国在中东的反恐,伊朗外交部长穆罕默德·贾瓦德认为禁穆令是给宗教极端主义的一份礼物,它会成为极端组织扩大宣传规模的工具。^④

对传统移民国而言,从特朗普竞选总统到执政以来,美墨关系因为移民问题龃龉不断。先是特朗普竞选期间辱骂墨西哥移民和执政后实施边境“零容忍”政策招致墨西哥政府的强烈批评和谴责。2018年4月,面对日益严峻的中南美洲难民危机,特朗普指责墨西哥政府没有采取更多行动阻止“难民大篷车”前往美国。对此,墨西哥政府也不甘示弱,总统恩里克·佩尼亚·涅托发布了一项不同寻常的命令,以审查与美国的所有双边关系,墨西哥参议院通过了一项非约束性决议,敦促政府终止与美国的合作,这为当时正在进行的贸易谈判增添了不确定因素。^⑤与此同时,墨西哥民众对美国的好感度骤然下

① William Cummings, “States Rise Up in Resistance to Trump Immigration Policy of Separating Families” *USA TODAY*, June 19, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/onpolitics/2018/06/19/states-react-zero-tolerance-immigration-policy/715625002/>.

② “The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider”, *Pew Research Center*, October 5, 2017, <http://www.people-press.org/2017/10/05/the-partisan-divide-on-political-values-grows-even-wider/>.

③ Jared Malsin and Cairo, “How Trump’s Presidency Could Become a Dividing Line in the Middle East”, *Time*, February 4, 2017, <http://time.com/4658762/donald-trump-middle-east-saudi-arabia-egypt/>.

④ Charlie Brinkhurst-Cuff, Martin Chulov and Saeed Kamali Dehghan, “Muslim-majority Countries Show Anger at Trump Travel Ban”, *The Guardian*, January 29, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/29/muslim-majority-countries-anger-at-trump-travel-ban>.

⑤ Joshua Partlow, “In Mexico, Frustration with Trump Grows as Relations Reach a ‘Defining Moment’”, *The Washington Post*, May 10, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-mexico-frustration-with-trump-grows-as-relations-reach-a-defining-moment/2018/05/09/57450340-41db-11e8-b2dc-b0a403e4720a_story.html?utm_term=.91ae9d14b3ec.

降,皮尤研究中心调查显示,墨西哥民众对美国的好感降到2002年以来的最低点,从2002年的64%下降到2017年的30%,95%的墨西哥民众反对修建边境隔离墙。^①2018年7月墨西哥新当选的国家领导人洛佩斯虽然表示在移民问题上加强与美国合作,但是鉴于特朗普实施国家主权至上,不顾人权和人道主义救援的移民政策,这注定未来两国在移民问题上的合作不会一帆风顺。

对技术移民来源国而言,印度虽然是H-1B签证数量的最大持有国,每年颁发的85 000份H-1B签证中有70%被印度人获得,但是印度政府仍然对特朗普收紧H-1B签证制度表示忧虑。技术移民是两国技术合作的重要载体,是双边经贸关系的重要组成部分。特朗普减少H-1B签证数量和提高绿卡申请的难度影响了印裔技术人员。2017年初,特朗普提议不延长那些等待永久居留权或绿卡人的H-1B签证,这一政策如果实施,可能会影响5万多名印度人。对此,印度政府极为关注,印度总理莫迪在特朗普的一次电话会议上提出了H-1B签证问题,之后又与访问印度的美国国会代表团讨论了这一问题;印度外交大臣苏巴拉曼雅姆(Subrahmanyam)则在3月访问华盛顿时,将移民问题列入重要的会议议程。^②

其次,在全球移民治理层面,特朗普政府削减国内难民财政预算和减少国际移民组织的资金支持,进一步加剧了全球移民治理危机。

2015年欧洲难民危机中,欧洲各国难以有效应对,国际移民组织在协调各国行动方面难以发挥作用,美国在此次危机中不愿意承担更多的责任和义务,拒绝发挥领头作用,全球移民治理陷入困境。为应对此次危机和提高全球移民治理的有效性,2016年9月19日,193个联合国会员国在纽约共商全球移民和难民问题,并发表了《纽约宣言》,该宣言强调制定全球契约,促进全球移民安全、有序流动;在人道主义和发展援助框架和规划中整合移民;各国提高难民接受的需求和能力等。当时的奥巴马政府对宣言做出了积极回应,提出增加人道主义资金,从2015年的100亿美元提高到2016年的130亿美元;增加难民安置数量,为难民安置提供人道主义援助;促进难民入境、推动难民自力更生。^③但是,特朗普上台之后,不仅宣布退出该宣言,而且大幅度压缩移民和相关人道主义财政预算,进一步撇清全球移民治理中的责任和义务。美国国务院的人口、难民、移民部门的财政预算从2017年的310亿减少到2018年的270亿美元;紧急难民和移民援助也减少到5 000万美元,负责难民服务工作和移民儿童工作的健康和人权服务部门的财政预算也从2017年的21亿美元削减到2018年的15亿美元。^④美国的以上举动无疑进一步加深了全球移民治理的困境。

在全球难民治理中,联合国的人权和难民委员会(UNHCR)、国际移民组织(IOM)是负责难民治理的主要国际机构,美国则是以上国际组织最主要的资金来源国。2016年,美国分别向联合国人权和难民委员会、国际移民组织提供了大约15亿美金和10.3亿美元的捐款。^⑤但自2017年起,特朗普政府不断停止或者减少向联合国的捐款,全球难民治理面临资金不足的压力。2017年特朗普政府停止向联合国人口活动基金提供资金(该基金旨在为逃离政治冲突国家的女性难民提供健康服务以及免受其他暴力袭击);2018年8月,特朗普宣布停止向联合国负责巴勒斯坦难民救助的救济和工程处(UN Relief and Works Agency)提供资金支持,特朗普此举动导致该机构失去30%的财政预算。随着特朗普宣布未来可能考虑进一步减少向联合国的资金支持,联合国其他从事难民治理、消除贫困和推动人权发展的有关部门未来也将面临资金不足的风险。历史上,美国向联合国提供的资金支持占联合国预算的20%左右,但

^① Margaret Vice and Hanyu Chwe, "Mexican Views of the U.S. Turn Sharply Negative", *Pew Research Center*, September 14, 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/09/14/mexican-views-of-the-u-s-turn-sharply-negative/>.

^② Michael Kugelman, "Trump Is Scaring Indians", *Foreign Policy*, March 21, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/03/21/trump-is-scaring-indians-modi-visa-travel-ban-immigration/>.

^③ U.S. State Department, "Strengthening the International Response to the Global Refugee Crisis: Fact Sheet of the Office of the Spokesperson", Washington, DC, January 22, 2016, <http://reliefweb.int/report/world/strengtheninginternational-response-global-refugee-crisis>.

^④ Lazaro Zamora, "Immigration in Trump's FY2018 Budget", *Bipartisan Policy*, May 25, 2017, <https://bipartisanpolicy.org/blog/immigration-in-trumps-fy2018-budget/>.

^⑤ Martin, Susan F., and Elizabeth Ferris. "U.S. leadership and the international refugee regime." *Refugee*, Spring 2017, Vol. 33, No.1, 2017.

在涉及移民、人权、经济发展方面的部门中,美国的捐款占更大比例。2014—2016年,联合国世界粮食项目41%的财政预算、难民高级委员会46%的财政预算、国际移民组织35%的财政预算均来自美国的捐款。^①以上组织的活动有助于消除全球经济贫困、促进全球经济发展,从源头上解决难民问题。如果失去美国的支持,以上组织的正常运转将难以维系,这无疑将使全球难民治理更加举步维艰。

四 余 论

就中美双边关系角度来看,特朗普的移民政策改革之消极影响不容忽视,但客观上为中国吸应海外人才提供了机会。一方面,它对中美两国的人才合作以及学术、文化交流等方面产生了明显的消极影响,为中美人文交流蒙上了阴影。特朗普把中国国力上升的焦虑转嫁到中国留学生和华裔移民中,不仅爆出“中国留学生都是间谍”等荒谬言论,而且准备修改针对中国留学生的政策。2018年5月,美国国务院对外宣布将于2018年6月11日限制中国公民在美国签证的有效期,中国留学生F1的五年签面临时间被缩短的危险。虽然截止到2018年11月,F1的签证时间没有变化,但是不排除未来特朗普以所谓“中国留学生窃取美国机密”为由,在F1留学签证问题上进一步压缩数量的可能。与此同时,特朗普以“中国学者窃取美国技术机密”为由,严格排查入选中国“千人计划”的华人学者。美国国会为此积极配合,特意举行听证会,并准备立法制裁某些技术领域的华人学者。在当前美国国内对华疑虑上升和对中国技术发展和综合国力提高的焦虑背景下,特朗普将属于社会生活领域内的中国留学生、华人学者问题拔高到政治乃至国家安全的层次,并对技术领域的华人学者进行所谓“严格审查”,这为中美两国正常的学术和技术交流制造了阻碍,对两国的人文交流产生了极其不利的影响。

另一方面,特朗普政府推行限制移民的政策,客观上却为中国吸引更多的海外人才提供了机会,也为全球人才流向中国提供了机遇。当前,中国是美国国际留学生的最大来源国,2016—2017年,中国留学生占美国国际生的33%,其次是印度(17%)。^②但是中国留学生获得的H-1B工作签证的数量却远远小于印度留学生。2016年美国82%的H-1B签证数量被中印两国留学生获得,但印度有126 692名,中国仅有21 657名。^③而H-1B工作签证数量的减少会进一步压缩中国留学生的就业空间。2017年以来,H-1B签证的数量不断下降,2017年有236 000名,2018年下降到199 000名,2019年有190 098个名额。^④以上原因导致近几年以来的中国海归潮在特朗普执政后进一步加速。相关数据显示,2017年我国留学回国人员达到48.09万,与上一年相比,增长幅度为11.19%。^⑤特朗普移民政策改革虽然未改变全球顶尖人才流向美国的主流态势,但是全球中高端人才的流向趋势出现新特点。与美国限制国际留学生就业政策相比,加拿大采取了开放的政策,结果导致不少国际留学生前往加拿大寻找就业机会。2017年,加拿大接受了86 022名从美国流出的外国技术人员,其中印度人占42%,中国人占9%,尼日利亚人占6%,巴基斯坦人占4%。^⑥在此背景下,中国也应根据国家发展需要,从美国不同国籍的国际留学生入手,根据其专业等情况,建立起追踪海外人才的数据库,针对性地推出吸引海外人才的相关政策,稳步推进人才强国战略目标的实现。

(责任编辑 刘晓虹)

^① Amanda Shendruk, "Many UN Agencies are in a Precarious Position if the U.S. Decides to Cut Foreign Aid", September 29, 2018, <https://qz.com/1405965/many-un-agencies-are-in-a-precarious-position-if-the-us-decides-to-cut-foreign-aid/>.

^② Jie Zong and Jeanne Batalova, "International Students in the United States", *Migration Policy Institution*, May 9, 2018, <https://www.migrationpolicy.org/article/international-students-united-states>.

^③ Rani Molla, "Workers from India and China Received 82 Percent of U.S. H-1B Visas Last Year", *Recode*, April 13, 2017, <https://www.recode.net/2017/4/13/15281170/china-india-tech-h1b-visas>.

^④ "USCIS Receives 199,000 FY 2018 H-1B Cap Cases, Runs Selection Lotteries", *Fragomen*, April, 17, 2017, <https://www.fragomen.com/insights/alerts/uscis-receives-199000-fy-2018-h-1b-cap-cases-runs-selection-lotteries>.

^⑤ "海归潮来临,中国海归人才还有吸引力吗?" 搜狐网,2018年11月1日, http://www.sohu.com/a/272628243_428966.

^⑥ Deborah DSouza, "The Impact of Trump's H-1B Visa Crackdown in 5 Charts", *Investopedia*, August 1, 2018. https://www.investopedia.com/news/impact-trumps-h1b-visa-crackdown-5-charts/#ixzz5_X7s8dCIU.