

DOI:10.16474/j.cnki.1673-8489.2025.04.006

从特朗普 1.0 到 2.0： 美国移民政策演变与影响

◎李颖婷

摘要：2024 年 11 月，唐纳德·特朗普在美国总统选举中获胜，正式回归政坛。在本轮竞选期间，特朗普曾提出大规模驱逐非法移民、取消公民出生权等争议性移民政策，并在就职后率先针对移民政策推出行政令。本文分析了 2017 年以来美国移民特征和政策演变，并分析特朗普新任期内移民政策内容及潜在影响。预计特朗普第二任期移民政策可能导致美国劳动力市场结构变化，加大通胀风险，并促进产业回流。对此，我国应提前布局，积极应对可能的溢风险。应密切关注美国劳动力市场表现与美联储货币政策调整，稳定人民币汇率；加强本土人才培养，吸引留学生和科技人才回流；多措并举降低美国产业回流政策对我国造成的不利影响。

关键词：特朗普；移民政策；美国劳动力市场

中图分类号：F831 **文献标识码：**A

一、近年来美国移民现状及特征

移民是人口跨国流动的重要形式。合法移民主要指通过结婚、工作、投资等渠道获得一国永居身

份的情形。非法移民则主要通过偷渡等方式非法滞留在一国的情形。美国是全球拥有移民数量最多的国家。21 世纪以来，美国移民数量和结构出现明显调整。1970—2023 年，美国移民人数由 961.9 万人增至 4783.1 万人，占总人口比重由 4.7% 上升至 14.3%。随着时间演进，美国移民的国籍结构持续调整。20 世纪美国移民主要来自加拿大、英国、德国、意大利等西方国家。21 世纪以来墨西哥成为美国重要移民输入国，2023 年墨西哥移民占美国总移民人数的 22.8%；与此同时，来自中国、韩国、印度、菲律宾和越南等亚洲国家的移民份额呈不断上升态势（见图 1）。

移民是美国经济增长重要驱动力。一是移民及其子女是美国重要劳动力来源。1990—2022 年，移民在美国劳动力中占比由 9.2% 增至 17.3%。美国移民以青壮年为主，超 60% 的移民年龄处于 20 岁至 54 岁之间。移民子女是未来美国劳动力重要储备。在美国 18 岁以下人口中，来自移民家庭的人口比重由 1990 年的 13.4% 升至 2023 年的 26.0%。二是大量移民从事高科技行业，是推动美国科技创新的

作者简介：李颖婷，中国银行研究院研究员。

图1 美国移民占比及来源地结构

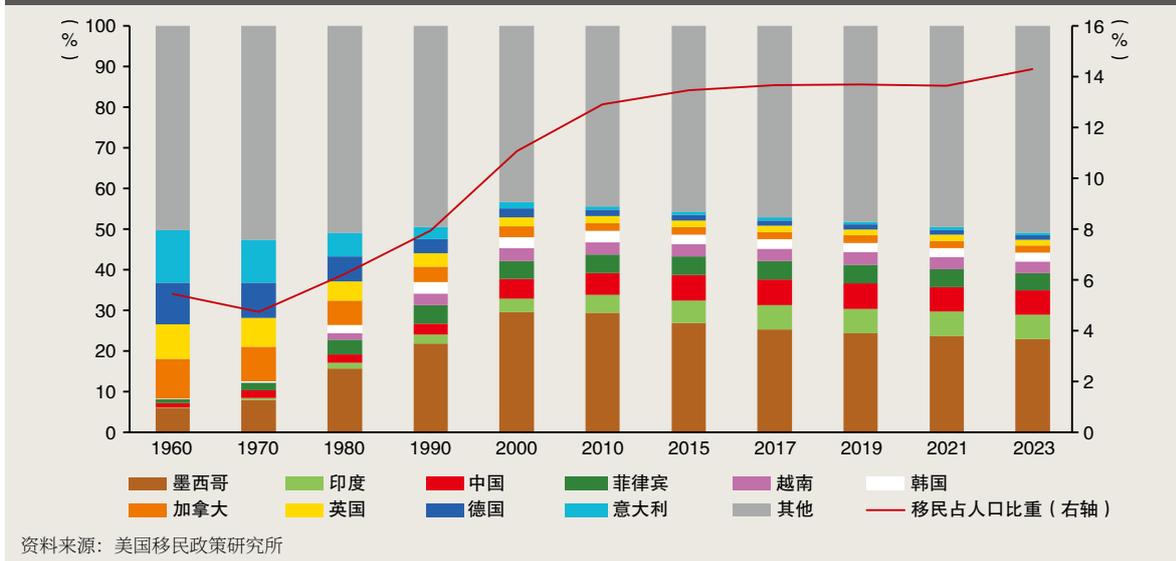


表 1 2024 财年工作签证申请者行业分布

	H-1B	H-2B	H-2A	总数
农林牧渔	418	10905	360722	372045
制造业	44060	6273	1569	51902
信息技术	36552	20	—	36572
金融保险	32251	12	—	32263
科学研究与技术服务	190642	332	59	191033
行政支持	4611	29176	198	33985
其他	90869	37097	18977	146943
总额	399403	83815	381525	864743

资料来源：美国公民及移民服务局
注：数据为合格的新增和续签工作签证申请人数。

重要力量。在美国，以 H 类工作签证^①为跳板获得绿卡（即永居身份）是合法移民形成的重要途径。美国创新科技行业雇用了大量高技能外籍员工，形成庞大的移民群体。2024 财年，美国 H-1B 工作签证申请者中，科学研究与技术服务、制造业和信息技术领域的申请人数占比分别为 47.7%、11.0% 和 9.2%，谷歌、微软、Meta、甲骨文等大型高科技公司的申请人数都在 2000 人以上，是外来高技能劳动力的主力军。而农林牧渔、行政支持等行业岗位主要采用 H-2B 和 H-2A 临时工作签证，申请者后

续转为移民的难度较大（见表 1）。

美国两党针对移民问题的立场泾渭分明，是政治博弈的核心议题之一。长期以来，移民聚集州和传统白人州分别是民主党和共和党重要票仓。随着移民人数增加，该群体成为影响美国大选结果的重要力量。2022 年，美国移民中的 53% 拥有投票权，约占美国选民总数的 10%。加利福尼亚和纽约州吸引了大量高技能移民，第一代移民占该州人口比重分别达 26.7% 和 22.7%。由于民主党强调自由、民主、人权等价值观，移民政策较为宽松，上述两州

^① 美国的签证共有 18 类，其中 H 类主要针对特别技能人员，也是通过工作签证转为移民的主要签证类型。具体看，H-1B 签证适用于有专业技能的外籍员工，持有该签证者可在美国工作 3 年并延长 3 年。如果 6 年期满后签证持有者未能转换为永居身份，则需离开美国。移民局在每个财年会开放 8.5 万个 H-1B 签证名额，其中 6.5 万个发放给本科学历申请人，2 万个发放给硕士及更高学历申请人。H-2 工作签证是临时工作签证，其中 H-2A 签证针对农业工人，H-2B 签证针对非农业季节性工人。

表 2 特朗普第一任期百天内移民政策梳理

领域	形式	内容
旅游禁令与难民	行政令 13759 和 13780	出于国家安全和防止外国恐怖分子入境考虑。具体包括禁止部分伊斯兰国家入境、加强签证审查、降低难民接收上限
	总统备忘录	加强签证审查
边境安全	行政令 13767	加强边境安全。具体包括修墙、增加美墨边境拘留所、增加边境巡逻等
	总统备忘录	实施边境安全政策。具体包括给偷渡儿童的父母定罪、将遣返范围扩大至 2 年前入境者
	总统备忘录	根据行政令 13767 完善非法移民刑法
移民相关法律修订	行政令 13768	具体包括赋予地方警局移民执法权、增加移民及海关执法人员
	总统备忘录	基于国家利益强化移民法
工作移民	行政令	买美国货、雇美国人

资料来源：美国移民政策研究所

成为民主党重要票仓。共和党坚持传统价值观，认为大量移民尤其是非法移民将威胁社会公正和经济发展，移民政策更加保守。得克萨斯州、路易斯安那州毗邻墨西哥、古巴，以农业和采矿业为主，拥有大量低技能临时工人及非法移民，两州成为共和党重要票仓。近年来，美国民粹主义抬头，选民对非法移民不满情绪蔓延，改变了部分州的大选支持率格局。例如，亚利桑那州南部毗邻墨西哥，拉美裔人口占比高达 32.5%，2016 年和 2020 年大选中民主党支持率均超过 60%，然而在 2024 年大选中该州以 52.2% 的支持率倒向共和党。

二、2017 年以来美国移民政策演变

2017 年以来，美国共和、民主两党交替执政，移民政策立场也可分为两个重要阶段。

（一）第一阶段：特朗普第一任期移民政策

在首个任期，特朗普针对低收入、低技能移民推行限制政策，多数政策在其执政百日内推出（见表 2）。

1. 增加接收低收入合法移民和难民的限制

特朗普政府多次调整“公共负担”条款中“公共福利”的定义，将“公共福利”的范围扩大至社

会安全金、贫困家庭临时援助以及医疗救助等领域。“公共负担”条款规定，经常申请公共福利的非美国公民将无法申请绿卡或延长签证，从而达到限制低收入群体合法移民的政策效果。特朗普政府的难民政策更加严苛，将美国每年接收难民数量上限由奥巴马时期的 11 万人压缩至 1.5 万人，创历史最低纪录。

2. 加大部分群体入境美国难度

特朗普推动修建美墨边境墙。截至 2021 年 1 月，新建与翻修边境墙长度约为 452 英里（约 730 千米）。与此同时，特朗普加大对偷渡行为的执法力度，美国海关和边境保护局（CBP）数据显示，在美国与墨西哥接壤的西南部边境，因偷渡被抓的墨西哥籍非法入境者人数由 2016 财年的 17.5 万人增加至 2020 财年^① 22.9 万人。同时，特朗普政府针对 6 个伊斯兰国家和两个非伊斯兰国家实施旅游禁令^②，并以国家安全为由签署总统行政令限制部分中国理工科学生及学者获得美国签证。

3. 尝试遣返在美长期生活的非法移民

特朗普希望取消对非法移民的保护政策。2017 年，特朗普政府宣布废除“童年抵美者暂缓遣返（DACA）”计划^③，试图驱逐约 70 万在儿童时期非法进入美国的年轻人。由于多个州提起诉讼，美国最高法院于 2020 年否决了特朗普政府废除 DACA

① 财年为上年 10 月至当年 9 月。例如，2020 财年为 2019 年 10 月至 2020 年 9 月。

② 特朗普政府的旅游禁令于 2017 年生效，禁止或限制来自伊朗、利比亚、叙利亚、也门、索马里、乍得、朝鲜的公民以及来自委内瑞拉的部分政府官员入境。

③ 童年抵美者暂缓遣返（DACA）计划于 2012 年由前总统奥巴马签署，为 2007 年前入境美国但没有合法身份的儿童（16 岁以下）提供为期两年且期满后可持续的签证，旨在保护该人群免受驱逐出境的威胁。

计划的决定。2018年，特朗普政府实施“零容忍”和“家庭分离”政策，对非法越境的成年人进行刑事诉讼，其子女则被执法机构带走另行安置。该政策导致数千名儿童与父母分离，引发国内外强烈谴责。迫于舆论和国内政治压力，该政策实施一个月后被叫停。

（二）第二阶段：拜登任期移民政策

拜登政府积极增加合法移民渠道，移民政策更加人性化，但部分政策并未取得理想效果。

1. 快速停止或废除特朗普政府移民限制政策

在就任首日，拜登针对多项特朗普代表性移民政策签署行政令，包括解除大部分伊斯兰国家的旅游禁令、重启 DACA 计划、停止美墨边境墙项目、在 100 天内暂停驱逐部分移民等。拜登政府放宽入境和遣返限制规则，将美国每年接收难民数量上限大幅提高至 12.5 万人，成为 1993 财年以来的最高值；调整“公共负担”规则，将特朗普政府新增的医疗救助等非现金福利从“公共福利”定义中剔除。

2. 加大非法移民权益保护力度

拜登政府为现有移民提供更多法律保护，包括放宽移民限制措施，将酒驾、寻衅滋事、洗钱等犯罪行为从移民遣返理由中剔除；推动 DACA 计划和临时保护身份（TPS）^①，约 230 万非法移民获得临时合法身份。拜登政府增加了移民进入美国的合法庇护途径，放宽来美国寻求庇护和接收难民人数限制，终止第 42 条公共卫生驱逐令^②。拜登政府的宽松政策吸引了大量移民。2020—2024 财年，美国非法入境人数由 64.7 万人大幅升至 290.1 万人，其中通过边境偷渡入境人数达 157.7 万人。为此，拜登

发布行政令，试图通过取消“未经合法途径”入境者的难民和庇护^③申请资格，削减约 88% 的申请人数，但该行政令被法院驳回。

3. 放宽各类签证发放标准，吸引高技能移民

拜登政府致力于将劳动力留在美国，在任期内尝试放宽针对美国公民非法移民配偶、留学生等人群的就业签证和绿卡申请政策。例如，拜登在离任之际推出 H-1B 工作签证新规（该规定于 2025 年 1 月 17 日生效），主要内容包括简化审批流程、放宽签证发放名额限制、延长国际学生在工作签证申请期间签证时间等。

（三）特朗普第二任期移民政策展望

特朗普第二任期预计将大幅收紧移民政策。由于拜登执政期间大量非法移民涌入，美国民众对移民态度明显转变。民调机构盖洛普（Gallup）针对美国移民问题的调查显示，2024 年认为美国移民数量应该减少和增加的比重分别为 55% 和 16%，而 2020 年该比重分别为 28% 和 34%。特朗普第二任期预计将继续打击非法移民，多数移民政策仍将以行政令形式颁布。美国最高法院的 9 名大法官中，特朗普在第一任期任命 3 位，并有望在第二任期再任命 2 位，这将形成共和党任命法官占绝对多数的最高法院，为特朗普政府推出相关政策提供有利条件。

1. 继续打击非法移民，但实施大规模驱逐计划面临诸多现实约束

截至 2025 年 1 月 21 日，特朗普已签署多项行政令，宣布美国南部边境紧急状态、继续修建边境墙等，后续预计将重启“留在墨西哥”政策^④，对非法移民的打击力度将持续加大。但特朗普大规模

^① TPS 计划于 1990 年由时任总统乔治·赫伯特·沃克·布什签署并生效，旨在为来自遭受战争、自然灾害或其他危机国家的移民提供临时保护，允许他们留在美国并申请工作许可，但不提供获得永久居留权或公民身份的途径。自 2021 年上任以来，拜登政府大幅增加了有资格获得 TPS 的移民人数，并延长对来自委内瑞拉、萨尔瓦多、乌克兰和苏丹等国移民的 TPS。

^② 该禁令由美国疾病控制和预防中心于 2020 年 3 月新冠疫情暴发后发布，指出为保护公众健康，将在不审查庇护资格的情况下自动驱逐未经授权的越境者。

^③ 根据美国难民和庇护法，难民是因受战争、人权侵犯等原因被迫离开原居住国的人，需获得联合国难民署的身份认定；寻求庇护者是指个人因受到迫害被迫逃离原居住国，主要分为政治庇护和人道庇护。

^④ “留在墨西哥”政策的正式名称为《移民保护协议》（MPP），要求从美墨边境进入美国寻求庇护的外国人留在墨西哥，等待美国对其身份的核查和美国移民法庭的听证会。

表 3 美国非法移民就业与劳动力市场情况

	州的数量 ¹ (个)		2024 年 12 月就业人数变化				2024 年 11 月职位空缺率 ² (%)
	非法移民占比最高	非法移民数量最多	环比		同比		
			百分比	万人	百分比	万人	
建筑业	22	19	0.10	0.8	2.41	19.6	3.2
制造业	5	15	-0.10	-1.3	-0.67	-8.7	3.1
其他服务业	2	1	0.13	0.8	1.21	7.1	4.7
交通和公用事业	2	0	0.13	0.9	1.65	11.7	3.8
采矿业	1	0	-0.47	-0.3	-1.40	-0.9	3.8
信息业	1	0	0.33	1	-0.27	-0.8	3.9
专业和商业服务	0	7	0.12	2.8	0.42	9.6	7.6
教育和医疗健康	0	3	0.30	8	3.76	97.1	5.4
休闲和酒店	0	2	0.25	4.3	1.69	28.5	5.0
金融业	0	0	0.14	1.3	0.57	5.3	5.7
农业	14	0	—	—	—	—	—
非农领域合计	33	47	0.16	25.6	1.42	223.2	4.8

资料来源：美国劳工统计局，皮尤研究中心

注：①在皮尤研究中心的调查数据中，有 4 个州非法移民人数占劳动人数比重低于 1%，进而未公布具体行业数据。因此，此处数据共包括 47 个州/特区。

②截至 2025 年 1 月 15 日，美国职位空缺率数据更新至 2024 年 11 月，并且教育和医疗健康、休闲和酒店并未合并统计，制造业分为耐用和非耐用。具体地，2024 年 11 月美国教育、健康与社会援助、娱乐休闲、酒店与餐饮，以及制造业耐用和非耐用产品的职位空缺率分别为 4.5%、6.2%、4.3%、5.6%、3.1% 和 3.1%。为统一口径，这里取合并项的均值。

驱逐非法移民仍有较高难度。2022 年年末，美国约有 1100 万非法移民，其中有犯罪前科的人数高达 119 万。由于非法移民的筛查、遣返需要大量投入，美国历年实际驱逐人数较少，人数最多的 2013 财年也仅驱逐 43 万人。美国移民委员会（AIC）报告测算，特朗普政府若驱逐全部在美非法移民需一次性投入约 3150 亿美元，并且随后每年将耗费约 880 亿美元用于建设非法移民拘留中心。在财政赤字高企和相关机构人力紧张条件下，特朗普大规模驱逐非法移民的难度较高。

2. 反对出生公民权，大概率提高非美籍公民子女获得美国身份的难度

出生公民权是吸引非法移民偷渡美国的重要政策安排，很多非法移民通过在美生育使子女获得美国国籍，为自己争取合法身份。特朗普认为，出生公民权被非法移民滥用，废除该权利有助于阻止非法移民通过生育获得美国国籍。2025 年 1 月 20 日，特朗普签署行政令，称未来将废除非法移民或合法临时居留者在美国出生子女的“出生公民权”。特朗普政府计划收紧出生公民权中“自动入籍”的定义，提出父母双方至少有一名为美国公民或持有美国绿卡，其子女才可自动成为美国公民。取消出生公民权涉及美国宪法第 14 修正案核心条款，通过总统行政令方式实现上述目标难度较大。特朗普政府还

计划打击“生育旅游”，预计将限制怀孕女性获得美国旅游签证的资格。

3. 高技能移民政策有待观察

一方面特朗普针对工作签证的态度较第一任期有所变化。2020 年特朗普政府曾暂停 H-1B 等工作签证发放，而 2024 年 12 月末特朗普接受《纽约时报》采访时表示将支持 H-1B 签证项目，这意味着拜登政府的 H-1B 工作签证新规有望得到延续。特朗普政府还可能再次尝试修改 H-1B 签证发放规则，将随机抽签改为薪资优先，使高技能人才能够优先获得签证配额。另一方面，移民和签证政策仍将是特朗普政府与中国以及部分伊斯兰国家博弈的重要政治手段，科学、技术、工程、数学（STEM）等专业的中国留学生签证可能将进一步收紧。

三、特朗普移民政策影响及应对

（一）特朗普第二任期移民政策的影响

如果特朗普的移民政策在其第二任期能够顺利实施，美国大概率会呈现非法移民人数减少、合法移民中低技能劳动力流失、高科技人才流入的特征，这将加剧美国相关行业的分化态势，并对其他国家产生外溢效应。

表 4 美国有移民背景企业家所创立的世界 500 强企业

	移民背景的世界 500 强企业	世界 500 强企业	占比 (%)
制造业	43	64	67.2
专业和其他服务业	7	11	63.6
信息技术	22	39	56.4
零售	20	37	54.1
休闲和酒店	9	18	50.0
批发	11	23	47.8
运输	20	45	44.4
食品饮料	12	28	42.9
电子	11	26	42.3
建筑和房地产	7	17	41.2
资源和能源	23	59	39.0
金融	20	53	37.7
健康	13	38	34.2
保险	11	42	26.2
总数	229	500	45.8

资料来源：美国移民委员会

1. 特朗普大力驱逐非法移民将加大美国农业、采矿业、建筑业、制造业等生产性行业招工难度，使劳动力市场出现结构性短缺

在美国劳动力市场中，非法移民主要从事工作环境差、危险性高、本地人接受度低的底层工作。皮尤研究中心 2024 年调查显示，美国非法移民主要为屋顶维修工、油漆工、农业工人、建筑工人等，约占上述岗位工人总数的三分之一。75% 的被调查者认为非法移民填补了本地人不愿从事的岗位空缺。非法移民在一定程度上为美国劳动力供给提供缓冲，使部分行业的劳动力市场保持平稳。美国非农就业数据显示，采矿业、制造业等非法移民聚集行业的官方统计就业人数呈下降趋势，2024 年 12 月环比分别减少 0.3 万和 1.3 万人，同比分别减少 0.9 万和 8.7 万人（见表 3）。特朗普政府将非法移民作为经济疲软、社会矛盾频发等内部问题的“替罪羊”，大规模驱逐在美非法移民，将形成劳动力缺口，影响关键民生与保障性行业的正常运行。

2. 劳动力结构性调整将增加通胀反复风险

一方面，非法移民减少将增加农业、建筑业等领域劳动力成本，推动商品价格上涨。由于非法移民不受劳动法保护，非法移民较其他工人的工作时长更久、工资更低^①，为美国提供了廉价劳动

力。以农业为例，尽管美国农业机械化程度较高，但仍存在较高劳动力需求。美国农业部数据显示，美国雇佣 10 名以上工人的农场比例约为 65%，劳动力成本约占美国农场总生产成本的 10%。非法移民在美国农业工人中占比在 25% 以上，并且是加利福尼亚、佛罗里达等 14 个州农业劳动力的重要来源。特朗普政府驱逐大量在美非法移民将导致美国农业劳动力短缺，迫使农场主以更高的成本雇佣当地劳动力，并将成本转嫁给消费者，推高通胀。另一方面，高技能人才集中于服务业，将加大服务业通胀顽固性。如果特朗普政府再度推动 H-1B 工作签证按薪资高低发放，美国引进的高技能人才将集中于金融、科技等高薪行业，这将带动相关行业发展与薪资上涨，增加工资推动型通胀风险。在此背景下，美联储降息步伐可能放缓。CME “美联储观察”数据显示，截至 2025 年 1 月 14 日，市场预计 2025 年美联储降息 25 个基点的概率较大，为 39.5%，维持利率不变的概率也高达 27.2%。

3. 移民政策将成为特朗普政府推动产业回流的重要手段

基础制造业方面，在男性中，移民和本土居民从事工业生产的比重相似，分别占两类群体就业总

^① 由于美国针对非法移民权利保护的数据较少，Bernhardt et al. (2009) 的调查报告为学术界提供了重要的论证。调查显示，约 37.1% 的受访非法移民的工资待遇低于最低工资标准，约 84.9% 的受访非法移民难以获得加班费。

人数的 6.9% 和 6.7%，存在竞争关系。特朗普政府预计将继续推行“买美国货、雇美国人”策略，通过增发临时工作签证填补短期工人缺口，降低基础制造业企业员工 H-1B 工作签证中签率，避免新移民作为普通工人进入基础制造业领域。专业技术方面，移民在基础科学领域具有较强优势。在移民群体中，从事计算机和数学相关岗位人数比重为 5.8%，高于本土居民（3.6%）。特朗普政府可能会为大型科技企业聘用国际人才提供便利，支持前沿科技发展。不过，受中美科技竞争影响，特朗普可能继续收紧中国科技领域学生、学者签证，限制中国科技领域人才赴美学习交流。创新发展方面，移民是美国创新动力的重要来源，美国约五分之一的企业家拥有移民背景。美国移民委员会数据显示，2024 年在世界 500 强企业中，共 229 家企业由美国有移民背景的企业家创立，占 500 强企业的 45.8%，并且集中在制造业和信息技术行业（见表 4）。由于特朗普曾于 2024 年 6 月在播客节目中提出，美国顶尖大学的留学生应在毕业后自动获得绿卡，不排除特朗普政府推出相关政策的可能。同时，特朗普政府可能配合投资审查、关税、产业补贴等政策，推出更加宽松的投资移民政策，助力产业回流。

（二）我国应对措施建议

虽然特朗普的移民政策主要影响美国国内经济，但美国劳动力市场失衡会导致通胀走高，使美联储降息步伐放缓，从而对全球产生外溢影响。移民政策将深刻影响美国产业回流政策效果，改变中美两国的人才和资本流动格局。我国应提前布局，积极应对可能的外溢风险。

第一，密切关注美国劳动力市场表现，动态分析特朗普移民政策对美国就业和经济增长的影响，加强对美国通胀走势研判，就美联储货币政策调整做好应对准备。稳定人民币汇率预期，动态调整逆周期因子、外汇存款准备金率、预期管理等政策工具。

第二，加强本土人才培养，吸引留学生、科技人才回国。加大优惠政策力度，吸引在美的华裔人才归国，为海外人才提供充足的科研经费、先进的

科研设备以及良好的团队支持，加强住房补贴、子女入学便利等生活保障。确保科技人才留在国内，切实保障科技领域资金投入，加强创新创业交流平台建设，形成高校、初创企业、风险投资机构紧密合作的集群，为科技人才成长与创新成果转化提供必要支持。

第三，防范美国产业回流对我国的影响。警惕由于企业家投资移民造成的制造业、创新科技等领域产业外迁与资本大量外流，加强对我国企业、个人资金流向监管，不断完善外汇金额转移限制、缴税规则。提升我国市场吸引力，完善交通、能源、通信等配套基础设施，加强对企业的服务和支持，优化营商环境，强化产权保护，正确引导社会舆论与企业理性决策。

参考文献：

- [1] American Immigration Council. Mass Deportation: Devastating Costs to America, Its Budget and Economy[R], 2024
- [2] Bernhardt A, Milkman R, and Theodore N. Broken Laws, Unprotected Workers: Violations of Employment and Labor Laws in America's Cities[R]. Center for Urban Economic Development, National Employment Law Project, and UCLA Institute for Research on Labor and Employment, 2009
- [3] Mukherjee S, Krogstad J M. Most U.S. Voters Say Immigrants – no Matter Their Legal Status – Mostly Take Jobs Citizens Don't Want[N]. Pew Research Center, 2024-10-21
- [4] Passel J S, Cohn D. Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable after the Great Recession[N], Pew Research Center, 2016-11-3

（责任编辑：冯天真）