

拜登政府移民政策改革及其困境

林海文*

【内容提要】 拜登政府通过实施宽严相济的边境管理与非法移民治理政策，以及推进与拉美地区国家间合作等举措，对特朗普政府时期的移民政策进行了大刀阔斧的改革。然而，拜登政府的移民政策改革面临着政府公共服务负担加重、边境执法压力剧增、社会安全形势恶化，以及国内立法司法分歧加剧的困境。究其原因，与当下美国政党政治极化的背景密切相关，两党在政策一致性的认识上和意识形态的工具性差异影响了两党执政风格方面的表现，使得两党移民政策立场出现深刻分歧。特别是在选举中，两党对移民角色的看法，移民政策的实施目的与实施方式等方面的差异，反映出两党对国家移民政策改革方向的理念差异。两党围绕边境安全与管控、移民庇护政策等方面持续展开斗争，其未来走向将受到国会党争和民粹主义的共同影响。

【关键词】 政党分歧 政治极化 拜登政府 移民政策
美国移民

* 林海文，浙江警察学院国际学院（国际移民研究中心）副教授。本研究得到教育部人文社会科学青年基金项目“美国长臂管辖中网络型权力的作用机制及其应对策略研究”（项目编号：23YJCZH123）的资助。

美国移民政策呈现出开放与限制周期性摇摆的特征。^①在政党轮替期间，这种政策摇摆体现得尤为明显。特朗普政府时期，美国采取了立场强硬的移民限制措施，实施严格且相对排外的移民政策，如出台“禁穆令”、修建“美墨边境墙”等限制移民措施，大幅减少“亲属移民”，同时，采取“择优移民政策”选择高素质移民，其改革立场和举措受到保守主义的支持。拜登上台后，美国以“实现美国移民制度现代化”为目标，采取了加强对难民和寻求庇护者的保护、为合法移民群体实施“政策松绑”、实施了较为“温和”的非法移民政策等改革措施。然而，拜登政府“宽松”的移民政策导致大量非法移民涌入美国，引发美国有史以来最严重的边境危机。^②鉴于此，拜登政府一度宣布改变先前“自由、人道”的移民政策，逐步实施更为严厉的非法移民及边境管控。^③事实上，美国戏剧性的边境危机并没有从根本上改变拜登政府移民政策改革的立场。通过分析发现，这与极化的美国政党政治紧密相关。

既有研究探讨了美国移民政策改革的规律特征及其动因，并关注到美国移民政策改革及其所产生的影响。^④如史书丞在美国对墨西哥移民政策的研究中提出，美国政府在移民政策问题上的立场钟摆化、法案钟摆化和执法模式钟摆化的特征，导致了一系列墨西哥族裔在美国认同危机和两国关系的恶化^⑤；李庆四等在研究拜登政府移民中提出了美国移民政策呈现出开放的态度及宽容和“软弱”的特点，并且提出非法移民数量持续攀升导致边境压力骤增、本土安全受到威胁、未成年人无法妥善得到安置，加之两党共同施压，不断冲击着现任美

① 包刚升、周督竣：《观念、利益与政党：美国移民政策变迁背后的三重张力》，载《探索与争鸣》2023年第4期，第137页。

② Committee on Oversight and Accountability, “Biden Administration’s Policies Have Fueled Worst Border Crisis in U.S. History”, January 17, 2024, <https://oversight.house.gov/release/wrap-up-biden-administrations-policies-have-fueled-worst-border-crisis-in-u-s-history%E2%82%AC%80/>.

③ The White House, “Biden-Harris Administration Announces New Border Enforcement Actions”, January 5, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/05/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-border-enforcement-actions/>.

④ 陈肖生：《美国大选移民政策争论背后的价值难题》，载《当代美国评论》2020年3月；Sarah R. Coleman, *The Walls Within the Politics of Immigration in Modern America* (Princeton: Princeton University Press, 2021)；Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity* (New York: Oxford University Press, 2017)。

⑤ 史书丞：《试论美国对墨西哥移民政策的钟摆化》，载《世界民族》2020年第1期，第34页。

国政府等负面影响。^①此外，部分研究注意到移民政策受到美国极化政治的影响，例如唐慧云提出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。^②就目前而言，现有研究极少从政治极化的角度深入分析美国移民政策变革的动态。美国政府围绕移民治理主要分歧以及改革困境是什么？其根源又是什么？两党围绕移民治理是如何开展斗争以及未来发展走向如何？为此，本文首先聚焦美国两党移民政策现状，分析主要分歧与改革困境，其次结合政治极化理论分析拜登政府面临多重困境的根源，最后解读两党移民政策现阶段的斗争及未来改革走向。

一、拜登政府围绕移民议题的主要改革举措及其困境

在2020年竞选期间，拜登政府承诺在其上任后，将实施“公平、人道的移民体系”^③。拜登政府为了实现“建设移民制度现代化”的目标，对美国移民政策进行了大刀阔斧的改革^④，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。然而，拜登政府的移民政策面临诸多困境。

（一）拜登政府移民政策改革的主要举措

移民政策研究机构（Migration Policy Institute）的数据显示，截至2024年1月，拜登总统上任三周年内针对移民治理颁布了535项行政令，超过了特朗普总统四年任期内所采取的472项移民行政指令^⑤，这些指令一方面聚焦内部问

① 李庆四、许鸿波：《拜登政府移民政策的调整及影响》，载《美国研究》2022年第2期，第133页。

② 唐慧云：《拜登政府多元主义移民政策改革研究》，载《国际关系研究》2023年第3期，第87页。

③ Andrew R. Arthur, “Joe Biden’s Immigration Plan”, January 3, 2020, <https://cis.org/Arthur/Joe-Bidens-Immigration-Plan>.

④ 李庆四、许鸿波：《拜登政府移民政策的调整及影响》，第133页。

⑤ Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph and Colleen Putzel-Kavanaugh, “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis Narrative”, January 19, 2024, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record>.

题，完善国内非法移民治理以及注重移民庇护政策改善；另一方面聚焦对外协调，着眼长远积极推动非法移民根源治理行动。

一是聚焦内部问题，实施宽严相济的边境管理与非法移民治理改革。首先，着眼非法移民治理改革。在处理非法移民问题时，拜登政府采取了更加宽容的态度，承认非法移民对美国经济和文化的贡献。上任伊始，拜登动用总统行政权，停止大规模驱逐美国境内的非法移民。他指示美国移民和海关执法局（U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE）将执法重点转移到对国家安全、公共安全和边境安全构成威胁的个体，而非大规模逮捕和驱逐无证移民。例如，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。^①2021 年 2 月 2 日，拜登政府结束了“零容忍”政策，为未成年非法入境者提供支持。为此，拜登政府还成立了“家庭团聚特别工作组”（Task Force on the Reunification of Families），努力寻找被“骨肉分离政策”（the Family Separation policy）分离的失散儿童，促进他们与家人团聚。并且还恢复了童年抵美者暂缓遣返计划（DACA），为那些童年时期非法进入美国的移民提供保护，防止他们被遣返，并允许他们获得工作许可。拜登政府呼吁国会通过立法，为 DACA 受益人提供永久的法律地位。不仅如此，拜登政府对那些已经进入美国一定期限的非法移民提供合法入籍途径，以便获得美国公民身份。^②2021 年，拜登政府制定了《美国公民法案》，该法案是美国历史上最大的公民合法化计划，提出增加永久居留和入籍机会，改革签证制度以减少基于家庭和就业的签证积压。^③此外，拜登政府注重加强移民执法改革。在 2021 年 9 月宣布了新的《移民法执行指南》（Guidelines for the En-

① U.S. Immigration and Customs Enforcement, “Civil Immigration Enforcement and Removal Priorities”, https://www.ice.gov/doclib/news/releases/2021/021821_civil-immigration-enforcement_interim-guidance.pdf.

② Jaclyn Diaz, “Justice Department Rescinds Trump’s ‘Zero Tolerance’ Immigration Policy”, January 27, 2021, <https://www.npr.org/2021/01/27/961048895/justice-department-rescinds-trumps-zero-tolerance-immigration-policy>.

③ Donald Kerwin, Robert Warren and Charles Wheeler, “Making Citizenship an Organizing Principle of the U.S. Immigration System: An Analysis of How and Why to Broaden Access to Permanent Residence and Naturalization for New Americans”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol.9, No.4, 2021, pp.225—227.

forcement of Civil Immigration Law, 简称《指南》), 将移民执法对象的范围缩小到“在 2020 年 11 月 1 日之前不在美国的人”和“被判定为构成刑事犯罪或对国家安全、公共安全与边境安全构成严重威胁的人”。^①在新的《指南》实施后一个月, 美国移民和海关执法局逮捕人数下降了三分之二。^②其次, 重视移民庇护政策改善。拜登政府推动美国难民接纳计划 (Refugee Admissions Program, RAP), 为难民和寻求庇护者提供了重新安置的途径。数据显示, 拜登政府将 2022 年度和 2023 年度关于难民入境总人数上限由特朗普政府执政时期的 2020 年 1.5 万人提高到 12.5 万人。^③拜登政府还宣布延长临时保护身份 (Temporary Protected Status, TPS) 的期限, 为受到自然灾害、武装冲突或其他意外情况影响而无法安全返回自己国家的人提供特殊身份保护。至 2023 年 1 月, 拜登政府已经新指定或重新指定了 28 个有 TPS 国家资格中的 16 个, 将 TPS 人口从拜登执政初期的 31.9 万人增加到 60 万余人,^④对于持有 TPS 的人来说, 这将为他们提供更长期稳定的支持和保护。这一政策的调整意味着更多的移民将有资格申请绿卡, 而不需要担心他们是否会长期依赖公共福利。

二是治理外部源头, 推进与拉美地区国家等开展外部合作与协调工作。中美洲地区是美国移民的主要来源地, 为了解决非法移民的根源性问题, 拜登政府提出积极投资中美洲地区, 为中美洲国家提供更好的生活条件, 减少居民前往美国寻求庇护的驱动力, 以解决移民潮问题。^⑤2021 年, 拜登政府公布了《美国解决中美洲移民问题根源的战略》, 期望通过解决移民问题根源的五根支柱,

① U.S. Department of Homeland Security, “Secretary Mayorkas Announces New Immigration Enforcement Priorities”, September 30, 2021, <https://www.dhs.gov/news/2021/09/30/secretary-mayorkas-announces-new-immigration-enforcement-priorities>.

② Andrew Wroe, “Immigration Policy”, in Gillian Peele *et al.* eds., *Developments in American Politics* 9, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp.207—210.

③ Galvez C. Montoya, “Biden Signs Order to Ramp up Refugee Admissions and Plans to Allocate 125,000 Spots next Fiscal Year”, February 5, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/refugees-125k-allocation-biden-executive-order/#textPresident20Biden20issued20an20executive20order20on20Thursdayduring20his20first20full20fiscal20year20in20office>.

④ U.S. Citizenship and Immigration Services, “Temporary Protected Status”, <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>.

⑤ 严谨:《拜登政府拉美政策的特点及走向》,载《现代国际关系》2022年第5期,第25页。

重启美国与中美洲各国政府的移民政策合作。^①2月，拜登政府发布第14010号行政命令，宣布将建立全面的区域框架，管理整个北美和中美洲的移民，并为美国边境寻求庇护者提供安全有序的制度安排。^②2022年6月，拜登在第九届美洲国家首脑峰会上宣布“美洲经济繁荣伙伴关系计划”（the Americas Partnership for Economic Prosperity），承诺加大对美洲地区的经济投资，促进自然灾害和新冠疫情后的经济恢复。^③该伙伴关系为解决经济不平等、促进区域经济一体化提供合作框架，帮助中美洲地区根除移民潮的源头。拜登政府在中美洲国家推进的非法移民“根源治理”举措符合国际移民组织强调的国际理念。此外，拜登政府还与国际组织以及其他国家合作解决全球移民和难民问题。2021年12月，拜登政府宣布支持联合国框架下达成的《安全、有序和正常移民全球契约》（也称《全球移民契约》）。^④2022年6月10日，拜登与来自西半球各国领导人在美洲首脑会议上共同发表了《洛杉矶移民与保护宣言》，提出围绕稳定和对社区的援助、拓展法律途径、人道移民管理以及协调应急响应等四个关键支柱，展开旨在动员整个区域采取行动，以改革治理美洲移民问题的方法。^⑤

（二）拜登政府移民政策改革面临的困境

拜登政府新移民政策在加强非法移民的人道主义保护、减少驱逐的移民数量、方便外来移民获取永久居留权和公民身份、促进家庭团聚等方面取得了积极效果，然而，对内移民政策改革导致大量移民涌入，给当地的社会服务带来

① National Security Council, “U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America”, July 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf>.

② Camilo Montoya-Galvez, “Nearly 130,000 Unaccompanied Migrant Children Entered the U.S. Shelter System in 2022”, October 14, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/immigration-unaccompanied-migrant-children-record-numbers-us-shelter-system/>.

③ U.S. Department of State, “Americas Partnership for Economic Prosperity”, June 8, 2022, <https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/>.

④ “Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration (GCM)”, December 17, 2021, <https://www.state.gov/global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-gcm/>.

⑤ The White House, “The Los Angeles Declaration on Migration and Protection U.S. Government and Foreign Partner Deliverables”, June 10, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/fact-sheet-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-u-s-government-and-foreign-partner-deliverables/>.

了压力。^①为缓解困境，2023年10月，拜登政府宣布重修美墨边境墙。^②2024年1月，拜登宣布如果非法移民数量超过每天5000人，他将动用紧急授权，实施关闭边境政策。^③盖洛普2月份调查显示移民问题超过经济和通胀问题，成为拜登政府最大的政治难题和威胁。^④

首先，美国政府公共服务负担加重。拜登政府上台后非法移民数量的急剧增加，导致美国财政压力增大。此外，拜登政府取消了特朗普时期的“公共负担”规定，这项规定曾要求移民证明他们不会成为公共负担，才能获得绿卡。数据显示，2017年非法移民的净成本约为1160亿美元，而到2023年初，美国联邦、州和地方各级非法移民的净成本至少为1507亿美元^⑤，五年内增加了近350亿美元。可以预见，包括社会服务和教育支出，以及公共设施等与非法移民相关的成本，特别是在非法移民数量较多城市和地区，将影响当地社会的运转和发展，客观上易造成学校、医院和高速公路等设施超负荷。^⑥

其次，美国边境执法部门压力剧增。根据美国海关与边境保护局（U.S. Custom and Border Protection, CBP）数据，2021年和2022年的非法出入境的数量分别达到6160起和6797起，远超过2018年的1261起、2019年的2663起以及2020年的3920起。^⑦2023年12月，美墨边境非法移民数量更是超过22.5

① Lauren Irwin, “Biden Administration Confirms Record 300k Encounters at Border”, January 26, 2024, <https://thehill.com/homenews/administration/4432640-biden-administration-confirms-record-300k-encounters-at-border/>.

② Eileen Sullivan and Colbi Edmonds, “Biden, the Border, and Why a New Wall Is Going Up”, October 6, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/06/us/border-wall-biden.html>.

③ Toluse Olorunnipa and Liz Goodwin, “Biden Vows to ‘Shut Down’ an Overwhelmed Border if Senate Deal Passes”, January 26, 2024, <https://www.washingtonpost.com/politics/2024/01/26/biden-vows-shut-down-an-overwhelmed-border-if-senate-deal-passes/>.

④ Jeffrey M. Jones, “Immigration Surges to Top of Most Important Problem List”, February 27, 2024, <https://news.gallup.com/poll/611135/immigration-surges-top-important-problem-list.aspx>.

⑤ FAIR Research, “The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers”, March 8, 2023, <https://www.fairus.org/issue/publications-resources/fiscal-burden-illegal-immigration-united-states-taxpayers-2023>.

⑥ Enoch Powell, “Immigrants Put an Unnecessary Strain on Public Services”, <https://www.parlia.com/a/immigrants-put-unnecessary-strain-on-public#explore>.

⑦ U.S. Custom and Border Protection, “Criminal Noncitizen Statistics Fiscal Year 2023”, July 18, 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/criminal-noncitizen-statistics>.

万人，创下自 2000 年以来最高月度数量。^①非法移民的涌入加剧了美国边境安全困境。美国边境巡逻队负责人劳尔·奥尔蒂斯（Raul Ortiz）认为，美国政府对南部边境缺乏实际控制能力，9 个边境地区中有 5 个处于“相当紧张”和不安全的状态。^②而 CBP 的边境执法数据显示，美国边境执法行动次数逐年增加，从 2017 年的 52.69 万次增加到了 2023 年的 320.14 万次。^③

第三，美国禁毒等社会安全形势恶化。非法移民危机加剧了美国社会在毒品犯罪等方面的不安全感。美国司法部长阿什利·穆迪（Ashley Moody）表示：“墨西哥贩毒集团正在从未经审查的大规模移民中获利，为边境暴力活动提供资金，这些贩毒集团推动了西南边境犯罪活动激增。”^④根据 CBP 的数据，移民参与的毒品贩运犯罪分别达到 2021 年的 2 138 起和 2022 年的 2 239 起，同样远超过疫情前的 2018 年的 871 起、2019 年的 447 起以及 2020 年的 386 起。^⑤可以说，犯罪分子利用边境复杂的地形和执法上的监管漏洞实施犯罪，严重损害了边境安全和寻求进入美国的移民的人身安全，也威胁美国国内安全。

第四，美国国内立法司法分歧加剧。在立法方面，针对移民政策的变革法案需要得到国会的支持并且通过立法程序才能得以实现，因此，拜登政府在推动移民政策的改革时需要充分考虑国会的立场和意见，而立法机构的分歧使得移民改革立法进程缓慢。拜登政府考虑将议程项目拆分、将移民相关条款融入

① “December 2023 Set a New U.S.-Mexico Border Monthly Migration Record,” January 29, 2024, <https://adamisacson.com/december-2023-set-a-new-u-s-mexico-border-monthly-migration-record/>.

② Mario Diaz-Balart and Tom McClintock, “H. R. 2, the Secure the Border Act of 2023”, <https://www.speaker.gov/wp-content/uploads/2023/05/Secure-the-Border-Act-HR2-One-Pager.pdf>.

③ U.S. Customs and Border Protection, “CBP Enforcement Statistics”, January 17, 2024, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>.

④ Kylie Mason, “Ag Moody Releases DHS Document Showing Biden Admin Knows Drug Cartels are Controlling Illegal Migration and Profiting from Chaos at SW Border”, May 13, 2022, <https://www.myfloridalegal.com/newsrelease/ag-moody-releases-dhs-document-showing-biden-admin-knows-drug-cartels-are-controlling>.

⑤ U.S. Custom and Border Protection, “Criminal Noncitizen Statistics Fiscal Year 2023”, November 14, 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/criminal-noncitizen-statistics-fy2023>.

其他法案以寻求支持。例如，将包含了五项与移民相关规定的《重建更好未来》(Build Back Better)法案在2021年11月获得众议院投票通过，但是该法案在参议院的投票进程中仍屡次受阻。^①在司法方面，联邦最高法院对拜登移民政策行政令的“违法”判决，以及地方法院因不认同拜登政府的政策而颁布的阻却裁定导致移民政策实施受阻。在“美国诉得克萨斯州”一案中，得克萨斯州和路易斯安那州抨击美国国土安全部(U.S. Department of Homeland Security, DHS)2021年9月发布的移民执法指南，质疑联邦政府行使移民执法。得克萨斯州法院撤销实施该指导方针，上诉法院维持了这一决定，导致联邦最高法院介入得克萨斯州与联邦政府之间的政策纠纷，并否定州法院对联邦政府移民政策的审理，这加剧了联邦和州在司法层面的张力。^②

二、美国政党政治极化与两党移民政策立场分歧

近年来，美国的政党政治已经从“论争式民主”转变为“敌对式民主”，政治极化在美国政治中表现越发凸显。^③皮尤研究中心(Pew Research Center)的结果显示，两党相互敌意增加，意识形态孤岛正式兴起。^④在空前极化的政治环境下，两党放弃争取中间选民路线，特朗普任内“特朗普化”和民主党的“身份认同化”同步发展，进一步加剧了移民问题等具体议题的分歧，导致不同阵营沿着多条分界线持续相互对立。^⑤

^① Jacob Sapochnick, “Major Immigration Law Changes in House’s Build Back Better Act”, December 3, 2021, <https://www.natlawreview.com/article/major-immigration-law-changes-house-s-build-back-better-act>.

^② Emma Winger, “The Supreme Court Takes on Enforcement Priorities and Other Immigration Questions in Its 2022-2023 Term”, November 30, 2022, <https://immigrationimpact.com/2022/11/30/supreme-court-term-immigration-enforcement-priorities/>.

^③ 周淑真、穆若曦：《试论美国现实的宪政危机及困境——基于2016年以来政党政治演变的考察》，载《政治学研究》2022年第5期，第73页。

^④ Pew Research Centre, “Political Polarization in the American Public”, June 12, 2014, <https://www.pewresearch.org/politics/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.

^⑤ 穆若曦：《极端对立的政党与日趋分裂的社会——论政治极化下美国选民的政党认同》，载《当代世界与社会主义》2022年第3期，第148—149页。

（一）美国政党政治极化

政治极化强化了政党角色，推动选民趋向两个极端，使得美国的政治体系逐渐进入一个选民日益活跃的党派主义时代，特别是在总统选举和国会选举中，选民的角色日益重要。^①迈特·格罗斯曼（Matt Grossmann）和戴维·霍普金斯（David A. Hopkins）研究指出，民主党本质上是一个群体联盟，共和党是一个以意识形态聚焦的组织。^②两党长期存在非对称性，民主党的群体联盟结构鼓励该党根据众多选区的总体偏好制定政策，政策制定者强调多元化，代表不同身份群体的利益，而共和党代表了主流美国人的价值，强调一元主义，捍卫美国传统的价值和道德。^③因此，两党不仅在政策一致性认同上不同，在意识形态工具性上也有不同。

首先，政策一致性认识上的差异影响了两党代表的群体内部团结表现。尼尔森·鲍尔斯比（Nelson W. Polsby）和威廉·梅耶（William G. Mayer）研究认为，共和党成员在意识形态上步调一致，尤其是在政策议程上团结一致，相比，民主党旗帜下聚焦了政治异质性群体，其政策较为碎片化、分裂、不和谐。^④民主党是由不同利益群体组成，倾向于代表城市居民、少数族裔、年轻人、女性以及高教育水平的专业人士和工人阶级，纵横交错的利益群体为民主党执政带来政治难题。^⑤因而，民主党在制定连贯的移民政策时往往面临挑战。尽管共和党存在党内异质性和派系政治，比如建制派（中右）和民粹派（极右），但是通过强调意识形态纽带，相比民主党，共和党内部结构更加稳定一致，因而

① Larry Bartels, "Partisanship and Voting Behavior, 1952—1996", *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.1, 2000, pp.35—36.

② [美] 迈特·格罗斯曼、戴维·霍普金斯：《美国政党政治：非对称、极端化、不妥协》，苏淑民译，当代世界出版社2021年版，第3页。

③ David Nexon, "Asymmetry in the Political System: Occasional Activists in the Republican and Democratic Parties, 1956—1964", *American Political Science Review*, Vol.65, No.3, 1971, pp.716—730.

④ Nelson W. Polsby and William G. Mayer, "Ideological Cohesion in the American Two-Party System", in Nelson W. Polsby and Raymond E. Wolfinger, eds. *On Parties: Essays Honoring Austin Ranney*, Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies, 1999, pp.219—254.

⑤ Thomas Christiano, *The Rule of The Many: Fundamental Issues In Democratic Theory*, New York: Routledge 2018, pp.106—108.

更善于控制内部分歧。正如尼科尔·雷（Nicol C. Rae）在研究中指出，共和党竞选成功的奥秘就在于，它抛弃了多元化的议题路线，选择体现稳定的意识形态的议题策略。^①

其次，意识形态的工具属性影响了两党执政风格方面的表现。在当代政党制度中，民主党和共和党之间的意识形态分化愈发严重。根据美国全国选举研究中心（ANSE）的调查，20世纪80年代以来，民主党派对自由主义支持率在上升，被称为左派或左翼代表；共和党派倾向于保守主义，被称为右派或右翼代表。^②两党支持者与各自政党之间的意识形态联系存在差异。民主党倾向于将政治视为社会群体争夺政府影响力的竞争，因此专注于保护和促进多样化群体的利益。相反，共和党将政治视为左翼与右翼之间的意识形态斗争，主要动机是抽象的政治原则，重视意识形态的兼容性。因此，共和党比民主党更容易表现政治意识形态概念，更容易从意识形态的视角来看待党派政治。这也造就了民主党领袖中的机会主义者，他们善于利用各种机会或时机，但很少顾及类似共和党“坚持原则”。

再次，对待意识形态工具性的差别影响了两党就移民政策展开的互动策略。民主党选民重视群体认同或同情而非排斥，这在移民政策方面更多地体现为青睐包容性移民政策，在关注各类社会群体利益时往往采取妥协策略；共和党认为，对政党的忠诚是意识形态的产物，因此，共和党员倾向于采用高度对抗性而非寻求妥协的内部战略，最大限度地扩大党派冲突，强化意识形态分化的象征性行为，并阻挠反对派提出的倡议。^③党派分歧的持续对立破坏了彼此间的理解以及在美国政策体系中的合作，导致两党习惯性的用反对甚至贬低对手，迎合本党意识形态特征，深化这种两党的区别。在族裔政策中，民主党通常作为社会少数族裔群体实现特定利益的工具。由于常常代表少数族裔群体的利益，

^① Nicol C. Rae, *The Decline and Fall of the Liberal Republicans: From 1952 to the Present*, New York: Oxford University Press, 1989, p.201.

^② Alan I. Abramowitz and Kyle L. Saunders, "Exploring the Bases of Partisanship in the American Electorate: Social Identity vs. Ideology", *Political Research Quarterly*, 2006, Vol.59, No.2, pp.175—176.

^③ [美] 迈特·格罗斯曼、戴维·霍普金斯：《美国政党政治：非对称、极端化、不妥协》，苏淑民译，第13—14页。

当下执政的民主党被形象地称为“彩虹联盟”(Rainbow Coalition)。因此,在移民政策上,少数族裔通常一边倒的投票给民主党。^①共和党则是倾向于迎合社会上白人为主的多数派群体的支持。当前,政党所属的议员多数据此进行党派性投票,导致政治僵局的产生、制度空转的出现、国家治理效能的降低,美国公共政策缺乏延续性,从而使得政党间协商变得更加困难,难以产生对国家发展的“共识”^②。

(二) 美国两党移民政策立场分歧

皮尤研究中心在2011年的调查结果显示,共和党人和民主党人将非法移民视为“重中之重”的比例分别为58.7%和36.7%,相差22个百分点。^③美国两党对移民问题的高度极化的主要分歧可以归结为移民政策理念性差异以及移民政策应如何实施的方式差异,比如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。

首先,移民政策存在理念性差异。共和党认为移民可能对本国公民的就业和国家安全构成威胁,主张更严格的控制;民主党认为移民对经济和社会有积极贡献,支持更包容的移民政策。共和党倾向通过国家安全和经济自给自足的视角来看待移民问题,优先考虑那些能在美国经济上独立并获得成功的移民的政策。相比之下,民主党代表城市居民、少数族裔,因而更强调移民对美国社会和经济的积极贡献,支持更开放的移民政策,认为移民能够促进经济增长、丰富文化多样性,并且认为美国应该为追求更好生活的人提供机会。^④尽管代表金融资本家等财阀利益的共和党建制派强调移民对美国经济的贡献,支持加强

① Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity*, pp.247—249. Matt A. Barreto and Francisco I. Pedraza, “The Renewal and Persistence of Group Identification in American Politics”, *Electoral Studies*, Vol.28, No.4, 2009, pp.595—605.

② 周淑真、穆若曦:《试论美国现实的宪政危机及困境——基于2016年以来政党政治演变的考察》,第73页。

③ Patrick J. Egan, *Partisan Priorities: How Issue Ownership Drives and Distorts American Politics*, New York: Cambridge University Press, 2013, p.33.

④ Oliphant J. Baxter and Cerda Andy, “Republicans and Democrats Have Different Top Priorities for U.S. Immigration Policy”, September 8, 2022, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/09/08/republicans-and-democrats-have-different-top-priorities-for-u-s-immigration-policy/>.

边境安全和改革移民体系，他们在处理移民问题上可能更倾向于寻求妥协方案。但是特朗普代表的“极右派”在移民问题上通常持有更为严格或保守的立场。他们强烈反对非法移民，支持加强边境安全措施、严格执行移民法律、减少或限制合法移民的数量。特朗普政府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。^①因此，共和党的移民政策更偏向于保护国家边界安全、加强法律执行力度，减少非法移民，同时优先考虑对美国有经济贡献的移民。民主党则倾向于通过移民政策展现美国的人道主义价值观，支持为受迫害者提供庇护，为“无证件”移民提供合法化途径，强调移民的权利和福祉。^②

其次，移民政策实施方式各异。共和党在政策实施上倾向于采取更为严格的措施，如加强边境安全、限制某些国家的移民进入、加大对非法移民的打击力度。支持限制合法移民的数量，特别是低技能移民，主张以技能、教育和经济贡献为基础的移民政策。强调保护本国公民的就业机会，反对移民对低技能工作的竞争，支持通过签证改革来优先考虑高技能移民。民主党则主张采取更为宽松和包容的政策，如减少对非法移民的惩罚、增加合法移民途径、提供给“无证件”移民更多的权利和保护，如“童年抵美者暂缓遣返计划”（DACA），保护“追梦人”免于被遣返，并为他们提供合法工作机会。民主党主张增加难民配额，支持难民和庇护申请者进入美国，强调人道主义责任和国际合作。强调家庭团聚的重要性，反对破坏家庭团聚的政策，支持更快的处理和批准家庭成员的移民申请。反对修建边境墙等严格的边境管控措施，主张通过现代技术和更有效的管理手段来维护边境安全。

同样，在政治竞选与争取选民中，共和党主张将国家安全放在首位，认为移民政策应有助于防止潜在的安全威胁，包括恐怖主义和犯罪活动。强调的是通过保护边界和限制移民来维护“美国利益”，认为这样可以保护美国工人的就

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

^② Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity*, p.175.

业机会，确保国家安全。^①民主党则认为，移民对美国的经济和社会有积极贡献，包括填补劳动力市场的空缺、推动创新以及丰富文化多样性。开放的移民政策和对移民的包容政策能够恢复和重振美国经济，提升美国的国际形象和领导力，也是维护“美国利益”的一种方式。因此，共和党通过维护其传统票仓和吸引对移民政策持有保守立场的选民，强化其选举政治基础。民主党则试图通过更加包容和人道的移民政策，吸引那些看重多元化和人权的选民，特别是在少数族裔和年轻选民中建立强大的政治支持基础。由于共和党为赢得选举坚定推行反移民议程，拜登全面移民改革的努力一再遭到立法者的阻挠。^②

三、美国两党围绕移民政策的斗争及 影响改革走向的关键因素

历史上看，移民问题贯穿整个美国发展进程，美国民主党和共和党对于移民问题截然不同的态度、针锋相对的立场导致移民政治两极分化。乔治·布什和奥巴马总统均力图实现综合性移民改革，然而，面对两党的国会较量，改革遭遇失败。^③政治极化和民粹主义导致短期政治利益和选民情绪主导了政策，长期的、全面的解决方案变得更加艰难。究其原因，在政治极化愈发显著的背景下，两党都竭力将移民政策向己方基本路线和党派利益归拢，阵营化的各州成为“斗争工具”，从而塑造了“蓝色州倾向于支持移民，而红色州则倾向于反对移民”^④的斗争格局。

（一）两党围绕移民政策的斗争

拜登任期内采取与特朗普政府时期完全不同的移民政策措施，共和党多次

^① 陈肖生：《美国大选移民政策争论背后的价值难题》，第4—5页。

^② Antje Ellermann, *The Comparative Politics of Immigration: Policy Choices in Germany, Canada, Switzerland, and the United States*, New York: Cambridge University Press, 2021, pp.268—269.

^③ Antje Ellermann, *The Comparative Politics of Immigration: Policy Choices in Germany, Canada, Switzerland, and the United States*, pp.322—324.

^④ Matthew S. Levendusky and Jeremy C. Pope, “Red States vs Blue States: Going Beyond the Mean”, *Public Opinion Quarterly*, Vol.75, No.2, 2011, p.228.

抨击其移民政策，两党围绕该议题在选举中展开斗争。当前，移民政策斗争的焦点主要在边境安全管控和庇护政策的实施两个方面。

一是在边境安全管控方面。共和党掌控的州政府与拜登政府在边境安全政策上存在明显对立。拜登政府倾向于实施更为人道和包容的边境政策，强调移民的权利和保护。得克萨斯州、佛罗里达州等共和党掌控的州政府反对拜登政府的宽松的边境政策，强调加强边境安全和管控，通过增加对非法移民的刑事处罚、阻止联邦政府将移民送入其州等措施来表达对拜登政府宽松边境政策的反对。^①2024年1月17日，美国众议院以225对187的投票结果通过了一项决议，谴责拜登政府所执行的开放边境政策和西南边境所面临的公共安全危机，并敦促拜登政府结束开放性边境政策。^②而拜登政府则认为，得克萨斯州阻碍联邦执法、造成移民伤亡，因此对得克萨斯州提起诉讼。1月22日，联邦最高法院作出裁决，允许联邦执法机构边境巡逻队拆除部分铁丝网围栏。^③得克萨斯州州长阿博特在美国联邦最高法院作出裁决后，仍然调动得州国民警卫队继续加固铁丝网，显示出红色州与联邦政府在移民政策执行上的严峻斗争形势。不仅如此，共和党在其掌控的众议院启动针对现任国土安全部长马约卡斯的弹劾听证会，参议院两党代表围绕拜登政府的移民政策进行了谈判，特别是针对非法移民的“假释权”^④。

二是在庇护政策实施方面。民主党控制的城市和州则倾向于成为“庇护城市”，采取更宽松的政策来保护移民，这在某种程度上与联邦政府的方针相契合。截至2023年2月，美国共有11个州和181个县、市通过了相关决议成为

① Uriel J. Garcia, “House Unveils Bill Giving State Authority to ‘Repel’ and Return Migrants Crossing from Mexico”, March 10, 2023, <https://www.texastribune.org/2023/03/10/border-security-texas-house-bill/>.

② “H. Res. 957-118th Congress (2023—2024)”, January 17, 2024, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-resolution/957>.

③ Adam Liptak, “Supreme Court Backs Biden in Dispute With Texas Over Border Barrier”, *The New York Times*, January 22, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/01/22/us/politics/supreme-court-texas-border-barbed-wire.html>.

④ Alejandro Mayorkas, “Republican Abuse of Power: The Sham Impeachment of Secretary of Homeland Security”, United States House of Representatives Committee on Homeland Security, January 29, 2024, <https://democrats-homeland.house.gov/download/homelanddemimpeachmentreportfinal>.

“庇护城市”，这些城市在实施执法行动时不会主动逮捕或拘留非法移民，并通过制定法律、条例、政策等方式限制移民执法机构在该地区内的行动，保护辖区内非法移民免受移民及海关执法局驱逐执法活动。^①而共和党掌控的州政府与拜登政府在移民政策的实施上存在明显对立，在移民执法方面减少了与联邦政府的庇护合作，这不仅体现在政策理念上，还体现在具体执行层面。尤其是边境州作为非法移民滞留的第一站，大量非法移民滞留边境州，导致州政府不堪重负。因此，得克萨斯州等共和党掌控的政府则采取对立举措，将滞留的移民送往民主党人主政的华盛顿、纽约和芝加哥等城市以对抗和谴责拜登政府的边境改革策略。据报道，在2022年9月，得克萨斯州和亚利桑那州已经派遣了至少295辆公共汽车，运送了约13000名移民。^②在移民政策争斗焦灼之际，阿博特甚至表态得克萨斯州有“独立倾向”，加上有共和党议员鼓动“国家离婚”，使得“美国分裂甚至内战”的说法越炒越热。发生在得克萨斯州的边境危机可以说是两党对立、政治极化背景下美国结构问题难解、政治功能失调，最终以州与联邦对峙形式呈现的集中爆发。

当前，移民斗争的焦点聚焦上述两点，共和党试图通过强化边境安全和限制移民政策来吸引对移民持保守态度的选民，导致拜登政府在移民问题上的做法受到了较多的批评，这影响了其在民意中的支持率。福克斯新闻2023年的民意调查显示，约四分之三的受访者表示支持增加南部边境执法人员和移民法官的数量以便更快地处理非法移民问题，但是只有36%的受访者赞同拜登政府在移民问题上的做法，而有61%的受访者表示不支持，并且越来越多的选民选择相信共和党在移民问题上的解决方案。^③皮尤研究中心调查显示，只有23%的美国人认为拜登政府在处理边境庇护政策方面做得很好，而认为政府做得不好的

① Jessica M. Vaughan and Bryan Griffith, “Map: Sanctuary Cities, Counties, and States”, July 11, 2023, <https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>.

② Camilo Montoya-galvez, “GOP Govs. Ron DeSantis, Greg Abbott Send Migrants to Martha’s Vineyard and Vice President’s Residence”, September 16, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/ron-de-santis-flies-texas-florida-migrants-marthas-vineyard-kamala-harris-residence/>.

③ Rebecca Morin, “New Biden Administration Proposal Seeks to Limit Access for Asylum Seekers at Southern Border”, February 21, 2023, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2023/02/21/immigration-biden-asylum-access-limit/11314187002/>.

人达到 73%。^①尽管拜登政府不断承诺将调整移民政策以更好地满足民众期望，但是实际执行效果并未达到预期，越来越多的民众对拜登政府在移民问题上的处理能力提出疑问。哥伦比亚广播公司 2024 年 1 月的民调显示，对拜登政府处理边境和非法移民问题的不满意度达 70%，超过对处理经济（64%）和通胀（67%）问题的不满意度，导致拜登总统在移民问题上的总体支持率降至有史以来的最低水平，新一届美国大选拜登面临压力。^②

（二）影响移民政策改革走向的关键因素

首先，国会党争深刻塑造了美国当代移民政治。美国国会两院在移民政策制定中发挥核心作用，而党派分化对国会移民立法产生重要影响。这意味着任何重大的移民政策改革都需要在国会中获得足够的支持才能成为法律。立法者通过权衡选举问题，来调整他们在移民问题上的立场。^③詹姆斯·金普尔（James G. Gimpel）和詹姆斯·爱德华兹（James R. Edwards）对众议院从 20 世纪 60 年代末到 90 年代中期的投票进行了分析，指出 1965 年后移民总体上支持民主党，其中，移民相关立法的党派投票分化趋势始于 20 世纪 80 年代。^④2005 年第 4437 号决议是非法移民治理的分水岭，在非法移民治理相关立法的投票中，党派偏见只增不减，尤其是在涉及影响非法（无证）移民法律地位方面。国会议员对移民相关立法的投票立场已经根深蒂固，民主党议员将站在更包容的移民改革一边，反对限制性的移民政策，而共和党议员将站在更严格的移民控制和执法一边。汤姆·伍德（Tom K. Wood）对众议院 24 208 票和参议院 6 985

① Amina Dunn, "Americans Remain Critical of Government's Handling of Situation at U.S.-Mexico Border", Pew Research Center, June 21, 2023, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/06/21/americans-remain-critical-of-governments-handling-of-situation-at-us-mexico-border/>.

② Andrew R. Arthur, "70 Percent(!) Disapprove of Biden's Handling of Immigration in Latest CBS News Poll", Center for Immigration Studies, January 9, 2024, <https://cis.org/Arthur/70-Percent-Disapprove-Bidens-Handling-Immigration-Latest-CBS-News-Poll>.

③ Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity*, p.3.

④ James F. Hollifield, Valerie F. Hunt and Daniel J. Tichenor, "Immigrants, Markets, and Rights: The United States as an Emerging Migration State", *Washington University Journal of Law & Policy*, Vol.27, No.1, 2008, pp.7—44.

票的分析表明，当涉及与移民相关的限制性立法时，共和党代表投赞成票的可能性是民主党代表的 3.7 倍；当涉及与移民相关的宽松立法时，民主党议员投赞成票的可能性是共和党议员的 3.9 倍。^①通过分析限制性合法入境、边境安全、内部移民执法和移民融合政策，众议院在移民问题上的党派分歧在全面移民改革的各个组成部分也很普遍。参议院在移民问题上的党派分歧与众议院保持相对一致。当涉及参议院与移民相关的限制性立法时，共和党参议员投赞成票的可能性是民主党参议员的 1.6 倍；当涉及限制性移民融合政策时，共和党参议员投赞成票的可能性是民主党参议员的 4.3 倍。^②

其次，意识形态分歧深刻影响移民政策改革走向。在移民政策的具体实施上，政治意识形态导致的分歧也非常明显。美国的自由主义主张大政府，扩大政府的权限，经济上主张政府对经济进行干预，支持积极财政政策，社会福利上关注劳工、移民、少数族裔等弱势群体的权利。^③民主党倾向于自由主义，支持更宽松的移民政策，认为移民对美国经济和社会有积极贡献。民主党通常主张增加难民配额、保护无证移民的权益、为“追梦人”（DACA 受益者）提供合法地位，并反对修建边境墙等限制性措施。民主党上任官员通常试图通过发起大规模的立法和行政命令来解决各种各样的社会问题，以此来解决各种各样的利益分配，这一点可以解释民主党入主白宫后比共和党更加频繁地颁布政策。^④相对而言，美国保守主义坚持古典自由主义的原则，主张小政府、大社会，反对政府对市场的干预，强调减税和自由贸易，并认为过度的福利制度会助长公民依赖心理和惰性。^⑤共和党坚持保守主义，主张更加严格的移民控制，认为严格的移民政策有助于保护国家安全和本国劳动力市场。共和党通常支持减少非法移民、强化边境安全、限制合法移民数量，以及修建边境墙等措施。从推进改革的形式上看，民主党政府倾向于通过行政命令和政策指导来放宽移民限制，而共和党政府则更多地依赖立法和司法手段来强化移民管控。总体来看，自由

^{①②} Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity*, p.249.

^{③⑤} 孙存良：《选举民主与美国政治极化研究》，世界知识出版社 2020 年版，第 42 页。

^④ Robert S. Erikson, Michael B. Mackuen and James A. Stimson, *The Macro Polity*, New York: Cambridge University Press, 2002, pp.284—324.

主义和保守主义作为美国两大对立的意识形态，如钟摆般周期性地向一方倾斜，但二者的对立态势正在不断加剧。

然而民粹主义的兴起，尤其是右翼民粹主义和反移民情绪走强可能会引致限制性更强的法律和政策。尽管民主党提倡多元文化主义，强调少数族裔和社会边缘群体的独特文化传统，尤其是受压迫和歧视的历史，主张通过在社会政治生活和公共政策中对这类群体进行平等甚至特殊对待，对过去的“不正义”进行弥补。^①拜登政府执政期间，面对极右翼民粹主义势力上升，左翼和右翼政党都试图通过承诺更严格的边境控制，以及更严格的限制移民进入劳动力市场或福利条款来赢得选民。^②移民政策的未来可能会更多地受到政治计算和选民情绪的影响，进而导致政策制定过程中出现更多僵局和短期政策，而不是长期解决方案。

四、结 语

近年来，美国政治极化愈演愈烈，选民的政党认同呈现出强化与极化的趋势，选民对政党的情感态度愈发极端对立，美国两党的移民问题政治化加剧。^③美国移民问题实际上已经陷入凡是共和党反对的，民主党必然赞成，反之亦然恶性循环。^④美国两党在移民政策上的分歧映射了美国的政治极化和党派对立，两党在移民问题上的立场越来越极端化，导致在立法达成和政策实施上的艰难。

移民政策也是两党在选举中争夺选民支持的关键因素，形成政党—选民“跨阶级联盟结构”。特朗普政府在“美国优先”的口号下对许多实行了近半个

① 王浩：《从周期到认同：美国政党政治研究的范式创新与议程设置》，复旦大学出版社2024年版，第98页。

② Alonso S., and S. C. da Fonseca. "Immigration, Left and Right", *Party Politics*, Vol.18, No. 3, 2011, p.455.

③ 穆若曦：《极端对立的政党与日趋分裂的社会——论政治极化下美国选民的政党认同》，第141页。

④ Tom K. Wong, *The Politics of Immigration: Partisanship, Demographic Change, and American National Identity*, p.3.

世纪的美国移民政策进行改革，将民众对美国国内政治的不满诉诸移民群体，许多合法移民被排他性的当作“外部人”，其政策倾向于限制移民，甚至于将轻微违法移民强制驱逐。^①民主党重视市场和人权的多元主义，在移民政策改革中主张采取更宽松的政策，强调保护移民群体的利益和采用人道主义路线，倾向于为非法移民提供合法身份。民主党党内激进派更是要求停止驱逐非法移民，对“受迫害”的移民提供庇护。拜登政府推进的“美国回来了”战略^②，将移民问题与美国在全球舞台上的形象和声誉直接联系。因此，拜登政府移民战略的实施注重整合各种工具，多管齐下，并加强与国际组织、他国政府以及市民社会的合作，以推进移民政策朝着体现美国核心价值的方向改革。移民政策改革困局在很大程度上是政治极化背景下美国内部结构问题、政治功能失调和党派利益争夺的体现。

如何解决近千万的非法移民问题是下一任美国政府亟须解决的问题。一方面，严格的边境控制政策以阻止南部边境的非法移民难民大规模涌入或将是政策考虑的重点。特朗普在竞选策略中提出，如果2024年大选获胜，将采取比第一任期更为严格的移民治理对策。^③拜登执政后采取了多元主义的移民政策改革，更加重视民主、人权，大力支持非法移民，并且推动非法移民身份合法化，本质是要增加自己的选票，扩大选民基础。但是拜登政府实施的“人道主义边境政策”遭遇诸多批评和阻力^④，如果拜登领导的民主党继续执政，将会改变当前的边境管理政策，挽救拜登任期内政策不利的个人形象。拜登政府执政后期移民政策出现逆转，开始动用《移民和国籍法》第212(f)条规定对总统的赋权，限制寻求庇护者入境。另一方面，美国州政府在移民问题政治化方面或将

① 赵梅：《美国特朗普政府移民政策改革及影响》，载《当代世界》2018年第9期，第28页。

② The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

③ Charlie Savage, Maggie Haberman and Jonathan Swan, “Sweeping Raids, Giant Camps and Mass Deportations: Inside Trump’s 2025 Immigration Plans”, *The New York Times*, November 11, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/11/us/politics/trump-2025-immigration-agenda.html>.

④ Committee On Oversight and Accountability, “Biden Administration’s Policies Have Fueled Worst Border Crisis in U.S. History”.

继续保持活跃。目前，全美有 26 个州由共和党控制，主要集中于美国中西部和南部边境地区，可以预见，在南部边境州参与反对移民的政治活动将更加活跃。^①“南方战略”（Southern Strategy）曾为共和党赢得南方保守白人选民支持发挥过重要作用。^②共和党继续利用“南方战略”塑造移民议题，以赢得南方保守白人对其选举的支持。

^① Jorge Ventura, Joe Khalil and Ali Bradley, “House Speaker, Dozens of GOP Lawmakers Visit Border, New Nation”, January 4, 2024, <https://www.newsnationnow.com/us-news/immigration/house-speaker-gop-lawmakers-southern-border/>.

^② John A. Powell, “The New Southern Strategy”, <https://belonging.berkeley.edu/new-southern-strategy>.

likely disappearance of the alternating evolutionary model where key costs decline across different industries through technological and management innovations. After the entire industrial field is covered by AI-driven productivity under horizontal monopolization, the U.S. societal structure's already severe over-polarization will enter an uncontrollable process that is difficult to reverse.

However, GAI also nurtures oligopolies of “passive social enterprises” centered on public goods and services. After all, the foundation supporting GAI is social public data, taken from the public and used for the public, which aligns more closely with the market principle of equivalent exchange. At present, although there is currently only one and most arduous example in progress, OpenAI Non-profit, the “passive social enterprise” it represents has clearly chosen not to collaborate with state hegemony or technological hegemony. Instead, it continues to develop in the form of a non-profit on the path of a “supranational social enterprise,” which may alleviate and even reverse the overly polarized trend in American new media society, achieving a historically innovative practice.

[Key Words] new media society; structural polarization; social enterprises; data assets; horizontal monopolies; distributed Society

Challenges of U.S. immigration policy reforms during the Biden administration

..... *Lin Haiwen*

[Abstract] Comprehensive reforms to immigration policy under the Biden administration; A shift from the Trump era through a balanced approach to border management and illegal immigration, and enhanced cooperation with Latin American countries. However, these reforms encounter challenges such as increased public service burden, intensified border enforcement pressure, deteriorating public safety, and growing legislative and judicial divisions. These issues are deeply entwined with the current U. S. political climate of

polarization, where partisan disagreements on policy consistency and ideological utilitarianism influence governance styles, leading to profound divides in immigration policy stances among parties. Particularly in elections, differences in perceptions of immigrants' roles, objectives, and methods of policy implementation reflect deep ideological discrepancies on American values and directions for immigration policy reform. The ongoing struggle between parties over border security and asylum policies will likely be shaped by political shifts and populist ideologies.

[Key Words] Party divisions; Political polarization; Biden administration; Immigration policy reform; U.S. immigration

The Multilateralization of the U.S. Review of Foreign Investment and Its Impact

..... Wu Qisheng

[Abstract] In order to restrict Chinese companies from bypassing U.S. control in the high-tech sector through investment in third-party markets, and to prevent China from indirectly integrating into the supply chain of key U.S. industries through overseas investment, the U.S. has in recent years begun to strengthen cooperation with some third countries through various multilateral and bilateral platforms, and promote these countries to establish a foreign investment review system similar to that of the U.S.. It also called for sharing information and coordinating measures with the United States on security reviews of foreign investment. In order to promote the multilateralization of foreign investment review, the U.S. has taken several specific tactics. First, playing up the threat of China's foreign investment by manipulating public opinion. Second, applying the strategy of "carrot and stick", which exerting political pressure on allies on the one hand, setting up a "white list" and giving special treatment to some countries on the other hand. Third, adopting an agenda-linked approach to embed investment security issues in various bilateral and multilateral economic and trade cooperation frameworks led by the United