

拜登政府非法移民政策改革及前景

欧歌 李永辉

内容提要：拜登政府致力于非法移民政策改革。拜登上任后采取放松非法移民执法、恢复完善庇护制度、实施移民区域管理战略、推动移民改革立法等措施，全方位推行非法移民“新政”。改革取得了一定成效，但相对宽松的政策造成边境非法移民激增，并引发人道主义危机。同时，改革面临共和党的猛烈抨击与边境州的坚决抵制。而拜登政府在相关政策上的遇挫“回摆”又招致移民派的不满。在社会矛盾叠加、两党恶斗不断、“文化战争”勃兴的背景下，拜登政府的非法移民政策改革或将引发更大争议，陷入长期震荡，非法移民问题也会持续困扰并进一步撕裂美国。

关键词：拜登政府；非法移民；边境危机；2022 中期选举

作者简介：欧歌，北京外国语大学国际关系学院 2022 级博士研究生，研究方向为美国政治与外交；李永辉，北京外国语大学国际关系学院教授，研究方向为美国政治与外交。（北京，100089）

中图分类号：D83/87 **文献标识码：**A **文章编号：**2097-2733(2023)06-0096-17

作为一个由移民建立并因移民而兴的国家，移民问题却成为当下美国社会的一大争议问题，而非法移民（illegal immigration）又是其中最核心、最棘手的问题。“非法移民”也被称为“无证移民”（undocumented immigrants），主要指没有经过边境移民执法人员检查非法进入美国，或者是在临时签证逾期的情况下继续在美国国境内逗留的非美国公民。^①

围绕应该如何对待这些非法移民，美国社会大体分成了两大对立的阵营。以

^① 关于“非法移民”的称呼在美国存在争议。移民权利倡导团体不愿意使用“非法移民”一词，认为该词存在贬义，他们倾向于使用“无证移民”或者“未经授权的移民”；坚持使用“非法移民”的一派则认为，该词清晰、简短、准确且描述性强，“无证移民”掩盖了法律事实，因为很多“非法移民”并不是“无证”，他们有出生证明、护照、美国驾照、社会保障卡或学生证，但他们缺乏进入美国的合法程序和途径。本文使用“非法移民”一词不带有任何感情色彩，仅仅是为了指代的完整和表述的准确性。

前总统特朗普为代表的保守派，主张坚决抵制非法移民。特朗普认为，非法移民是对美国的“入侵”，其任内对非法移民采取了“零容忍”的态度，如：修建阻挡非法移民的隔离高墙，指示执法部门大量逮捕并驱逐非法移民，推行导致非法移民子女与其父母强制分离的边境执法政策等。而以拜登为代表的自由派则主张宽容对待非法移民，给予他们融入美国的机会。拜登在2020年总统大选期间，批评特朗普政府的移民政策“很不美国”，承诺当选后会努力建立“公平、人道和有序的移民制度”。本文旨在梳理拜登政府执政后非法移民政策改革的具体举措，并对其改革效果进行初步评估，同时展望拜登政府改革及美国非法移民问题解决的前景。

一、改革的基本内容

拜登正式入主白宫后，致力于在非法移民政策上实现“去特朗普化”。为此，拜登政府采取行政快速主导、立法配合推进、内外同步并重的方式，全方位推行非法移民“新政”。

（一）放松非法移民执法

针对非法移民的执法在美国一直备受争议。过于严格的执法容易招致移民派^①对“过度执法”的诟病，过于宽松的执法则又会给非法移民传递“有机可乘”的信号。如何平衡非法移民执法的松紧成为“老大难”问题。拜登政府摒弃了特朗普时期的“铁腕执法”政策，推行相对宽松的执法尺度。

拜登政府终止了特朗普时期实行的多项具有争议性的执法政策。特朗普为阻止非法移民入境美国，下令在美墨边境修建隔离墙，以封堵非法移民进入美国的通道。由于民主党占优的国会拒绝为此拨款，特朗普更是为此不惜宣布国家紧急状态令，调用防务资金用于隔离墙修建，并扬言“纵使关闭政府，也要建造高墙”。截至特朗普离任时，美墨边界已经修建了约725公里的隔离墙，其中约450公里是特朗普任期内新建或改造的。隔离高墙阻挡了非法移民从美墨边境进入美国的传统路线，不少“追梦人”只好选择冒险翻越高墙，或者另辟险径，甚至为

^①“移民派”泛指在美国主张接纳移民（包括合法移民和非法移民，至少对非法移民持同情态度）的群体。

此付出了生命的代价。拜登政府认为隔离墙“不是一个严肃的政策解决方案”，因而其就职首日即签署行政令，暂停美墨边境墙修建，并撤销了特朗普政府为此宣布的国家紧急状态令。特朗普政府时期还曾在边境执法中推行将非法移民子女与父母强制分离的“骨肉分离”政策。虽然在法院裁决和舆论压力之下，特朗普随后叫停了这一政策，但始终未就如何让被拆散家庭团聚采取具体措施。拜登执政后，立即宣布设立家庭团聚特别工作组（Family Reunification Task Force, FRTF），要求美国政府各部门密切合作，帮助在边境失散的非法移民家庭重新团聚，并宣称工作组的目的是“重建美国为有需要的人提供避风港的声誉”。

同时，拜登政府调整了针对非法移民的大规模“工作场所执法”（Worksite Enforcement）行动。非法移民来到美国后，其目的主要在于能够获得更高的收入，美国的经济结构与部门利益又为非法移民的存在提供了可能。^①大多数进入美国的非法移民会寻找可以为其提供工作机会的工厂、农场、餐厅等作为落脚点。因此，针对接受非法移民工作场所的执法行动，往往可以起到釜底抽薪的作用。但国土安全部长亚历杭德罗·马约卡斯（Alejandro Mayorkas）批评“工作场所执法”仅仅指向非法移民工人，忽视了对“剥削性雇主”的约束，而这些雇主正是利用雇员的非法移民身份和害怕被执法驱逐的心理，侵犯其基本劳动权利，如压低工资、设置极端工作环境、取消工作福利等。马约卡斯在一份备忘录中表示：“这些高调的行动错误地分配了执法资源，成为雇主恐吓甚至报复配合执法行动员工的工具。”^②马约卡斯指示执法部门将“工作场所执法”的重点转向剥削非法移民的“无良雇主”，并保护非法移民工人在检举工作场所违反劳工标准后免受任何报复或执法。

此外，拜登政府增加了针对非法移民的执法范围限制。特朗普政府时期对非法移民采取“零容忍”态度，执法部门针对美国境内的非法移民实施无差别执法，导致大量非法移民权益受到侵犯。2021年2月18日，美国移民和海关执法局（ICE）根据拜登总统提出的“公平有效的移民执法”原则，发布了新的临时移民执法指南，将执法范围限定在构成国家安全风险、被判犯有严重罪行的人，同

① 陈积敏：《美国非法移民的治理及其困境》，载《美国研究》，2012年第2期，第122页。

② U.S. Department of Homeland Security, “Worksite Enforcement: The Strategy to Protect the American Labor Market, the Conditions of the American Worksite, and the Dignity of the Individual,” December 10, 2021, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/memo_from_secretary_mayorkas_on_worksite_enforcement.pdf, 访问日期：2022年11月17日。

时限制针对特定人群、特定地点和特定情况的移民执法。如 ICE 官员被指示不要在法院或其附近进行执法，不能对怀孕、产后或哺乳期的妇女以及以犯罪受害者身份申请庇护的非美国公民采取执法行动。^①同时，该局扩大了被称为“敏感地点政策”^②的范围，禁止在所有医疗或精神保健设施、儿童聚集场所（如游乐场、校车等）、社会服务机构以及救灾和应急响应场所或其附近实施执法行动。

（二）恢复完善庇护制度

抵达美国边境的非法移民文化素质普遍不高，经济条件有限，很难通过一般的移民申请获得合法身份。为了摆脱“非法”身份，很多非法移民寄希望于通过申请庇护获得一定期限内留在美国工作和生活的权利。但特朗普政府认为，美国的庇护制度是在变相鼓励非法移民，并发布了“庇护禁令”^③，全面收紧非法入境美国的移民庇护申请，导致大量抵达美国边境的非法移民被遣返。

拜登政府解除了特朗普执政时期的“庇护禁令”，并清除了庇护审批的一些法律程序障碍。2021年3月22日，美国国土安全部发布了一项临时规则，将部分非公民的庇护申请审批权下放给美国公民及移民服务局（USCIS），而不再需要移民法院审理。^④拜登政府表示，此举可将庇护申请的平均处理时间从此前的五年多缩短到几个月，以加速解决庇护申请积压问题，提高庇护制度的效率和公平性。另外，司法部长梅里克·加兰（Merrick Garland）推翻了特朗普政府时期“不能以担心家庭暴力或帮派暴力为由寻求庇护”的法律意见。这一改变的效果相当

^① U.S. Department of Homeland Security, “Interim Guidance: Civil Immigration Enforcement and Removal Priorities,” February 18, 2021, https://www.ice.gov/doclib/news/releases/2021/021821_civil-immigration-enforcement_interim-guidance.pdf, 访问日期：2022年11月15日。

^② “敏感地点政策”原则上禁止执法部门在学校、医院、宗教机构等公共场所和葬礼或婚礼等公共仪式上执法。

^③ “禁令”指示移民法官和庇护官员拒绝向以下人员提供庇护：在到达美国之前途经两个国家以上，或者在到达美国之前已在另一个国家中停留了14天以上；曾经没有缴纳税款，迟缴税款或没有向国税局报告任何收入；在申请庇护之前在美国非法停留一年以上。“禁令”同时列出了其他几项庇护标准：指示移民法官在决定是否准予庇护时，将申请人非法入境美国的行为作为“重大不利因素”；如果庇护申请的申请表被发现为“恶意造假”，该申请人将永远不会在美国获得任何其他移民福利。参见：U.S. Department of Homeland Security, “Procedures for Asylum and Withholding of Removal; Credible Fear and Reasonable Fear Review,” June 15, 2020, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-06-15/pdf/2020-12575.pdf>, 访问日期：2022年11月17日。

^④ U.S. Department of Homeland Security, “Asylum Interview Interpreter Requirement Modification Due to COVID-19,” March 22, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-03-22/pdf/2021-05872.pdf>, 访问日期：2022年11月18日。

显著,在该项法律意见撤销之前的五个月(2020年12月至2021年5月),移民法庭的平均每月庇护批准率为30%,但在之后的五个月(2021年7月至2021年12月),这一比率攀升至49%。^①

拜登总统还授权恢复并扩大了“临时保护身份”(TPS)^②的适用国家。国土安全部将在特朗普政府时期被取消TPS的海地、索马里、叙利亚和也门重新赋予了其权利,同时新增缅甸和委内瑞拉。根据拜登和民主党人提出的全面移民法案,符合一定条件的TPS接受者还可以申请绿卡,成为合法永久居民。此外,拜登政府重启了在特朗普政府时期被暂停的“童年入境暂缓遣返”(DACA)政策。^③拜登在备忘录中指示,国土安全部要与司法部积极协商,根据法律采取一切适当行动保护和加强DACA政策。尽管此举遭遇联邦地方法院的司法挑战,拜登总统仍决心运用行政权力继续执行DACA政策,同时呼吁国会通过为DACA政策提供永久保护的立法。

(三) 实施移民区域管理战略

抵达美国边境的非法移民主要来自中美洲国家,为了缓解日益紧张的边境移民危机,拜登总统委派副总统卡玛拉·哈里斯(Kamala Harris)全权负责处理中美洲移民事务,以建立持续有效的移民区域管理合作。

美国境内的大规模非法移民是历史造成的,主因是美国和拉丁美洲的移民输出国经济和社会发展水平差距太大。^④拜登政府意识到,如果不解决中美洲地区就业机会缺乏、社会治理薄弱、政治经济腐败等根源性问题,就无法解决边境非法移民带来的根本挑战。2021年7月29日,拜登政府发布《美国解决中美洲移民问题根源的战略》(*U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*),列出“改善经济不平等、治理腐败、尊重人权、打击犯罪、

① 相关数据参见:“Immigration Courts Asylum Decisions,” Transactional Records Access Clearing House, <https://trac.syr.edu/phtools/immigration/asylum/>, 访问日期:2022年11月18日。

② TPS由国土安全部指定,标准为认为该国存在暂时阻止该国公民安全返回的条件:持续的武装冲突;环境灾难或流行病;其他特殊和临时情况。一旦获得TPS,个人也不能因其在美国的移民身份而被国土安全部拘留。有关TPS具体介绍可参见美国公民及移民服务局网站:<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>, 访问日期:2022年11月18日。

③ DACA是一项由奥巴马政府在2012年通过行政命令创建的一项移民政策,旨在为某些未成年非法移民(又被称为“梦想家”)提供暂缓遣返和工作授权的临时救济。与联邦立法不同,DACA不为接收者提供永久的法律身份地位,需要每两年更新确认一次。

④ 张文宗:《美国特朗普政府的移民政策及其影响》,载《当代世界》,2019年第11期,第63页。

反对性别暴力”五大支柱内容。^①《协作迁移管理战略》(Collaborative Migration Management Strategy)进一步指出：“美国在促进安全、有序和人道的移民方面有着强大的国家安全、经济和人道主义利益。通过加强人道主义支持、地区保护和投资移民管理，美国将帮助建立一个更稳定的地区，增加移民合法途径，减少非法移民。”^②拜登政府致力于从以下三个方面实现上述目标。

第一，加大对中美洲地区的官方发展援助(ODA)。2021年11月4日，美国国际开发署(USAID)宣布了一项为期五年、耗资300亿美元的“中美洲地方倡议”(Centroamérica Local Initiative)，旨在增强萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的当地组织实施推动促进可持续和公平经济增长、打击腐败、保护人权、改善安全治理等计划的能力，以解决非法移民前往美国的驱动因素。拜登总统还要求国会在四年内拨款40亿美元，用于向上述三个国家进一步提供发展援助。

第二，争取私营部门的投资。作为对政府官方援助的有益补充，拜登政府呼吁私营部门利用独特的资源和专业知识，通过加入“中美洲伙伴关系”(The Partnership for Central America)倡议为中美洲地区的包容性经济增长作出贡献。该倡议重点聚焦该地区改革议程、数字和普惠金融、粮食安全和气候智能型农业、气候适应和清洁能源、教育与劳动力发展以及公共卫生等领域的长期发展。拜登政府同时呼吁世界各地的私营部门，共同加入这一倡议当中。

第三，注重与有关国家的外交协调。2022年4月19日至20日，美洲移民问题部长级会议在巴拿马举行，包括美国在内的共计20国代表参会。拜登政府派出国务卿安东尼·布林肯和国土安全部长马约卡斯高调赴会。布林肯在会议上强调“没有一个国家能够独自解决非法移民这样复杂的挑战”，呼吁加强区域合作。同年6月，美洲峰会通过了旨在合作解决美洲移民问题的《洛杉矶移民与保护宣言》(Los Angeles Declaration on Migration and Protection)，提出合作应对移民的四大支柱：一是促进移民目的地、始发地、过境地和回返地接待社区的稳定与援助；二是增加合法移民的途径，并保护难民；三是实施更加人性化、协调的

^① The White House, “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>, 访问日期：2022年11月20日。

^② The White House, “Collaborative Migration Management Strategy,” July, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Collaborative-Migration-Management-Strategy.pdf>, 访问日期：2022年11月25日。

边境管理制度；四是确保共同努力应对紧急情况。^①同时，拜登政府还召集日本、韩国、以色列、加拿大和欧盟等盟友向中美洲地区国家提供援助，以建立支持中美洲地区发展的全球伙伴网络。

（四）推动非法移民改革立法

拜登政府的非法移民政策改革主要以行政命令的方式推动，旨在回应边境面临的紧迫性危机，但始终没有放弃通过国会立法巩固改革成果，解决美国面临的长周期非法移民问题。

2021 年 2 月 18 日，美国参众两院正式推出拜登综合移民改革提案《2021 年美国公民法》（*U.S. Citizenship Act of 2021*）。该法案的核心是为数百万在美国生活、工作的非法移民创造获得美国公民身份的新途径。法案支持美国政府立即向 TPS 和 DACA 获得者发放绿卡。但共和党人始终坚持认为，涉及移民改革的法案不可以“简单多数通过”（Simple Majority），而必须得到 60% 的支持率，为法案的通过设置了一道难以逾越的“门槛”。拜登政府于是把移民改革立法寄托在《重建更好未来法案》（*Build Back Better Act*）上。法案的初始版本中纳入了移民改革条款，计划为大约 700 万非法移民提供资格申请驱逐出境保护、工作许可证和驾驶执照，一定程度上实现移民身份的合法化。但在两党妥协之下，这项雄心勃勃的庞大支出法案最终以严重缩水的版本通过，且未能加入移民条款。

另外，涉及移民改革的《梦想与承诺法案》（*The Dream and Promise Act*）和《农场劳动力现代化法案》（*Farm Workforce Modernization Act*）于 2021 年 3 月 18 日在众议院（第 117 届国会）表决通过。其中《梦想与承诺法案》为大约 400 万获得 DACA 的“梦想家”提供了永久居留美国的圆梦路径：DACA 获得者可在先后完成至少两年大学学习、两年部队服役和三年工作后申请绿卡。法案同时还为总计超过 40 万 TPS 持有者和具有“延迟强制离境”（DED）^② 资格的个人无条件提供永久合法居留权。《农场劳动力现代化法案》则计划为超过 150 万“黑户”农场工人创造获得公民身份的途径。这些工人主要是来自墨西哥的非法移民，由于

^① The White House, “Los Angeles Declaration on Migration and Protection,” June 10, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/>, 访问日期：2022 年 11 月 25 日。

^② DED 由美国总统酌情授权指定，作为宪法赋予其外交权力的一部分，DED 虽然不是一种特定的移民身份，但 DED 所涵盖的个人在指定的时间段内可免于被驱逐出境。

缺少进入美国的合法程序，只能选择在条件极其恶劣的农场劳作，不仅没有劳动保护，还时刻面临被驱逐出境的风险。根据《农场劳动力现代化法案》，这些“黑户”农场工人只需在过去两年中从事农业工作的天数达到 180 天，就有资格获得“认证农业工人身份”(CAWS)，可免于被驱逐出境。获得 CAWS 的农场工人在满足一定条件的情况下还可以申请绿卡。^①但上述两项法案随后都在参议院受阻，持反对意见的共和党议员认为，法案一旦生效，会刺激、鼓励更多拉美裔非法移民铤而走险，加剧美国边境的紧张局势。第 118 届国会任期开始后，民主党人尝试再次将上述两项法案提交国会审议，考虑到共和党已在众议院占优，法案的命运难言乐观。

二、改革面临的困境

拜登政府的非法移民政策改革取得了一定的成效，如减少了被逮捕、拘留和驱逐的非法移民的数量，清除了一些寻求庇护申请的法律程序障碍，扩大了人道主义保护范围。然而，改革也产生了一系列负面效应，面临多重困境。

（一）造成非法移民激增并引发人道主义灾难

拜登政府持有更温和的移民政策，吸引了大量的非法移民试图涌入美国，形成了“非法移民潮”。一些中美洲民众将拜登政府的改革视作“有利于越境入美的新希望”，纷纷长途跋涉北上“碰碰运气”。由于拜登政府实行了较为宽松的移民执法和庇护程序，甚至出现了非法移民在美国边境口岸排长队向执法人员“自首”的现象。美国海关和边境保护局(CBP)的数据显示，2022 财年，执法人员在边境拦截了近 240 万人次非法移民，这是有史以来的最高数字，比 2021 财年高出 37%，是 2019 财年记录数量的两倍多。具体来看，2020 年 10 月至 2021 年 1 月，边境执法人员每月在美墨边境拦截的非法移民数量在 8 万人次之间。拜登正式就任总统后的次月拦截人数开始骤增：2 月份超过 10 万人次，3 月和 4 月分别

^① 需要满足的条件是：外国工人须成功保持 CAWS 八年以上（或保持 CAWS 四年以上且拥有十年以上的农业工作经验）；保持 CAWS 期间每年至少进行 100 天的农业工作；缴纳 1000 美元罚款并支付申请费用；缴纳相应的联邦税以及满足其他特定要求。法案具体内容可参见美国国会网站：<https://www.congress.gov/117/bills/hr1603/BILLS-117hr1603rfs.pdf>，访问日期：2022 年 11 月 25 日。

超过 17 万人次，7 月份则超过 21 万人次。^① 尽管这些数字可能会被夸大（因为一些在边境被拒绝入境的移民会试图再次越境，因此，同一个人会因多次越境尝试而被重复计算），但仍反映了边境非法移民激增的严峻事实。据统计，2021 年 1 月，美国非法移民人口为 1022 万，比 2019 年同期减少了近 126 万。然而，到 2022 年 1 月，美国非法移民人口急剧反弹至 1135 万。^② 这意味着拜登总统就职以来的一年中，非法移民人口增加了 100 多万。

激增的非法移民超出了边境地区的收容能力，导致大量的非法移民得不到妥当安置，引发人道主义危机。满怀希望的非法移民们在抵达边境后，不仅要面对极端的天气状况、拥挤肮脏的环境、食物和饮用水短缺、卫生基础设施薄弱等困难，甚至还要面临被美国边境执法人员暴力执法的风险。2021 年 9 月，美国边境执法人员骑马鞭笞驱离海地非法移民的画面被传出，引发美国国内和国际社会的强烈批评，人权组织批评拜登政府在边境造成了“事实上的现代奴隶”。美国海地问题特使丹尼尔·富特（Daniel Foute）向国务卿布林肯递交辞呈表达不满。拜登政府还被曝，在美墨边境拘留所超期关押大量无人陪伴的未成年非法移民。由于创纪录的非法移民人数超过了边境部门的收押能力，许多未成年移民被关押在狭小拥挤的空间内达到 120 小时以上，远超 72 小时的法定限制。边境非法移民的爆炸式增长，加上美国执法部门的应对不力，曾经的“逐梦之旅”很可能变成“亡命之途”。据哥伦比亚广播公司新闻（CBS News）报道，2022 财年（2021 年 10 月 1 日至 2022 年 9 月 30 日），至少有 853 名非法移民在试图越过美墨边境时死亡，超过 2021 财年 546 名的记录，再创历史新高。^③ 美国海关和边境保护局局长克里斯托弗·马格努斯（Christopher Magnus）在重压之下于 2022 年 11 月向拜登总统提交辞呈。

（二）遭致共和党的猛烈抨击与边境州的坚决抵制

共和党人猛烈抨击拜登政府的移民政策，控告联邦政府过度干涉边境部门执

① 相关数据参见美国海关和边境保护局网站：<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>，访问日期：2022 年 11 月 26 日。

② “US Undocumented Immigrant Population Estimates,” ProCon.org, June 22, 2022, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/nonimmigrant>，访问日期：2022 年 11 月 26 日。

③ “At Least 853 Migrants Died Crossing the U.S.-Mexico Border in Past 12 Months — a Record High,” CBS, October 28, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/migrant-deaths-crossing-us-mexico-border-2022-record-high/>，访问日期：2022 年 11 月 26 日。

法，漠视社区安全问题。时任众议院共和党领袖凯文·麦卡锡（Kevin McCarthy）将边境非法移民危机完全归咎于拜登政府，并称之为“拜登边境危机”。得克萨斯州州长格雷格·阿博特（Greg Abbott）批评“拜登邀请非法移民，并在得克萨斯州制造人道主义危机”，认为正是拜登政府有关移民问题的新举措让更多拉丁美洲人冒险越境，并引发了诸如毒品走私、人口贩运等犯罪问题。一些共和党议员将拜登政府的移民政策与美国国内的芬太尼泛滥相勾连，指责拜登政府“开放边境”导致大量芬太尼走私美国，助长了国内的芬太尼危机。

除了舆论攻势，共和党主政的边境州还通过实际行动对拜登政府的改革予以抵制。一些受陆路非法移民冲击的边境州采取“公共汽车战略”，即向包括华盛顿特区在内的“庇护城市”（Sanctuary Cities）^①发送满载非法移民的包车来缓解本州非法移民安置压力，同时借此表达对拜登政府的不满。2022年9月14日，得克萨斯州州长阿博特派两辆载满移民的大巴车抵达华盛顿特区“海军天文台”（副总统官邸所在地）。阿博特在一份声明中写道：“大巴会把非法移民们载往民主党人所吹嘘的可以获得丰富城市服务及住房的地方，我希望他们兑现承诺，张开双臂欢迎所有非法移民，以便让不堪重负的边境城镇能够得到救济。”^②亚利桑那州也于2022年5月开始将非法移民通过包车送往华盛顿特区。华盛顿特区被迫于2022年9月宣布进入公共紧急状态，甚至要求国民警卫队“帮助城市管理移民潮”，但遭军方拒绝。根据移民政策研究所（Migration Policy Institute）统计，短短数月中，得克萨斯州和亚利桑那州通过300多辆公共汽车将大约13000名非法移民运送到了民主党主政的城市。^③

佛罗里达州则承受着来自海路非法移民的巨大压力。2022年9月14日，佛罗里达州州长罗恩·德桑蒂斯（Ron DeSantis）采用“包机服务”，把大约50名非法移民空运到了马萨诸塞州海岸附近的玛莎葡萄园岛。该岛常住人口大约有

① “庇护城市”作为美国移民政策术语，一般指遵循某些庇护非法移民警察程序的市政管辖区。这些地区不允许将市政资金或资源用于促进联邦移民法执行，且通常不允许警察或市政雇员询问一个人的移民身份。“庇护城市”主要集中于东西海岸及部分中西部农业州，如加利福尼亚州、科罗拉多州、伊利诺伊州、马萨诸塞州、新墨西哥州、俄勒冈州、华盛顿州和华盛顿特区等地。

② “GOP Governors Sent Buses of Migrants to D.C. and NYC — With No Plan for What’s Next,” *NPR*, August 6, 2022, <https://www.npr.org/2022/08/05/1115479280/migration-border-greg-abbott-texas-bus-dc-nyc-mayors>, 访问日期：2022年11月27日。

③ “Busing and Flights of Migrants by GOP Governors Mark a New Twist in State Intervention on Immigration,” *Migration Policy Institute*, September 28, 2022, <https://www.migrationpolicy.org/article/migrant-asylum-seeker-busing>, 访问日期：2022年11月27日。

2 万, 风景秀丽, 条件优越, 是富人们的度假胜地。值得注意的是, 作为“放宽边境”支持者的前总统奥巴马被曝于 2019 年花费近千万美元在此购入一座海滨别墅。小岛毕竟资源有限, 非法移民的涌入带来了前所未有的挑战, 很快被迫宣布进入紧急状态。但由于这些非法移民大部分来自委内瑞拉, 且多是反对派领导人胡安·瓜伊多 (Juan Guaido) 的支持者, 属于“政治难民”, 因而不能随意遣返。德桑蒂斯颇为得意地表示“这仅仅是一个开始”, 今后还会用飞机把更多的非法移民运送到民主党主政的州和城市, 以便“分摊”照看非法移民的负担。共和党人对此拍手称快, 民主党人则斥之为“卑劣的政治阴谋”。

(三) 移民派指责拜登政府的改革不够彻底

与共和党抨击拜登政府非法移民政策改革过激相反, 移民派却认为拜登政府相关改革拖泥带水, 不够彻底, 抱怨拜登政府为美国的移民制度“除了增加了一点儿人性, 几乎没有其他东西”。

一是质疑拜登政府废止“移民保护协议”(Migration Protection Protocols, MPP) 的决心不够大。MPP 是 2019 年 1 月特朗普政府根据移民和国籍法 (INA) 第 235(b)(2)(C) 条启动制定的一项政策。根据该政策, 从墨西哥进入或寻求进入美国的外国个人, 因非法或缺少有效文件在美国面临移民诉讼时, 会在诉讼审理期间被遣送回墨西哥等待, 墨西哥政府将在逗留期间为他们提供适当的人道主义保护。但移民派认为, MPP 是美国政府用来阻挡移民进入美国的“工具”, 也是引发大规模人道主义危机的罪魁祸首。拜登上任伊始曾明确表示反对 MPP, 国土安全部按照总统指示于 2021 年 6 月 1 日发布了一份备忘录, 宣布终止 MPP。但同年 8 月 13 日, 得克萨斯州北区地方法院在“得克萨斯州诉拜登案”(Texas v. Biden) 中裁定, 国土安全部发布的“终止 MPP 备忘录”不符合法律程序, 要求国土安全部“真诚地实施 MPP”。拜登政府对这一判决提起上诉, 最终经过多轮司法“攻防”, 联邦最高法院于 2022 年 6 月在“拜登诉得克萨斯州案”(Biden v. Texas) 中最终裁定联邦政府拥有终止 MPP 的法定权力。然而, 拜登政府在获得最高法院许可后, 却始终没有给出终止 MPP 的时间表和具体细节, 引起移民派不满, 他们指责拜登政府在 MPP 的废止上“没有表现出该有的决心, 让不少移民失去了希望”。截至 2023 年 9 月底, 拜登政府仍未正式终止 MPP。

二是指责拜登政府变相维持“第 42 条边境条款”(以下简称“第 42 条”)。“第 42 条”是特朗普政府在新冠肺炎大流行期间颁布的一项公共卫生令。该条款

基于维护公共卫生安全的目的，赋予美国移民执法部门可不经任何司法程序在边境立即驱逐寻求庇护者的权力。但移民派认为，该条款“遏制新冠是假，阻止移民是真”。拜登政府于2022年4月宣布，将在同年5月终止“第42条”，共和党领导的多州随即提出法律挑战，“官司”又一路打到联邦最高法院，最终首席大法官约翰·罗伯茨（John Roberts）于2022年12月27日作出暂时保留“第42条”的决定。白宫表示遵守最高法院的命令，但强调“第42条”是一项公共卫生措施，而不是移民执法措施，不应无限期延长。2023年5月11日，拜登政府正式终止了“第42条”，不再授权边境执法部门以遏制新冠肺炎大流行为由对越境移民进行驱逐。但在“第42条”终止的同时，另一项新规正式生效，这条早在2023年2月23日就由国土安全部和司法部共同拟定的新规规定：禁止途经其他国家但未在途经国家申请庇护的非法移民进入美国后申请庇护。执法人员可通过“加速驱逐”程序遣返这些非法越境移民，并在5年内禁止他们进入美国，反复非法越境者还可能面临重罪指控。^①拜登政府称新规旨在“鼓励移民利用合法、安全和有序的途径进入美国”。但实际上，新规在某种程度上比“第42条”更为严苛，因为大多数非法移民的最终目的地都是美国，根本不会考虑在途经国寻求庇护，而新规因此完全剥夺了他们寻求庇护的资格。移民派将新规视为特朗普时期“庇护禁令”的翻版，认为拜登政府的移民政策正在“开倒车”。

三是批评拜登政府重启美墨边境墙修建违背竞选承诺。拜登政府非法移民政策改革的标志性内容之一即是暂停特朗普政府启动的美墨边境墙建设。但随着非法移民的持续涌入，拜登政府在是否有必要修建边境墙这一问题的立场上似乎开始松动。自2021年4月以来，国土安全部以建设防洪堤坝、生态修复等为由先后多次重启部分边境墙修建工作，不过始终强调相关举措并非重启美墨边境墙建设，而是出于国家安全和移民生命安全考虑进行的修复清理工作。2022年7月28日，美国国土安全部授权美国海关和边境保护局完成特朗普政府启动的位于亚利桑那州尤马莫雷洛斯水坝（Morelos Dam）附近的一段美墨边界墙工程的缺口填补工作。此段是途经墨西哥的非法移民越境进入美国的重要通道，也是特朗普政府大力推进的边境墙建设重点工程之一。拜登政府叫停边境墙的建设后，一些未完工墙体之间留下的缺口成为非法移民入境美国的“方便之门”。国土安全部在

^① Department of Homeland Security, Department of Justice, “Notice of Proposed Rulemaking,” February 23, 2023, <http://public-inspection.federalregister.gov/2023-03718.pdf>, 访问日期：2023年5月25日。

一份声明中表示,这一工程反映了行政当局“优先考虑部署现代、有效的边境措施并改善西南边界一代的安全”。^①但移民派批评拜登总统已经背弃了“执政期间不会再新建一英尺墙”的竞选承诺,一些环保组织也致函国会,要求调查国土安全全部恢复边境墙建设的决定。

三、改革的前景展望

拜登政府的改革遭遇困境绝非偶然。为了应对非法移民问题,数十年来美国国会相继提出了多项相关的移民政策法案,但真正落地的寥寥无几,历届政府的改革也都无法摆脱“人走政息”的困境,拜登政府恐难以例外。究其原因,美国非法移民问题暗含经济社会发展、两党政治斗争、文化身份认同三重逻辑,而当下无论从哪个逻辑来看,美国社会都难以达成共识。

(一) 非法移民对美国经济社会发展的利弊争论不休

非法移民对美国经济社会发展的利弊始终处于争论之中。移民派认为,非法移民通过增加税收、扩大低成本劳动力资源、增加流通资金等,使美国经济受益。来到美国的非法移民主要以青壮年为主,处于劳动力年龄的黄金时期。他们并没有抢夺美国工人的“饭碗”,因为他们到达美国后主要从事农场劳作、家政服务、餐饮和宾馆服务等多数当地美国人不愿意干的工作,反而有效弥补了这些行业面临的劳动力短缺问题,促进了经济的发展,是在为“美国梦”作贡献。例如,非法移民占美国所有农场雇佣工人的比例将近 50%,他们不仅吃苦耐劳,而且成本低廉,是美国农场经济成功繁荣的关键。相关研究表明,非法移民是美国经济的重要经济贡献者。他们一般没有资格获得大多数联邦福利,却一直是税收、医疗保险和社会保障计划的净贡献者。以墨西哥籍非法移民为例,仅 2019 年,墨西哥籍非法移民的家庭收入接近 920 亿美元,缴纳了 98 亿美元的联邦和

^① Department of Homeland Security,“DHS to Address Life, Safety, and Operational Requirements in the U.S. Border Patrol’s Yuma Sector,” July 28, 2022, <https://www.dhs.gov/news/2022/07/28/dhs-address-life-safety-and-operational-requirements-us-border-patrols-yuma-sector>, 访问日期: 2022 年 11 月 27 日。

州税，他们还拥有超过 822 亿美元的消费能力。^①

非法移民的反对派则认为，非法移民给美国带来了沉重的经济社会负担。首先，大量的非法移民涌入美国后，美国工人必须与“无欲无求”的非法移民竞争工作岗位，整体上拉低了特定行业的工资水平和工作条件。其次，大多数非法移民并不会对税收作出实质贡献。美国移民改革联合会（FAIR）的一项研究显示，联邦、州和地方纳税人每年为非法移民需要支出的净成本高达 1160 亿美元，远远超过了非法移民支付给联邦和州政府的税收，成本与税收比约为 7 : 1。^②再次，非法移民对住房、教育、医疗保健和其他服务的现实需求将挤占有限的资源，影响美国人获取相关服务的质量。例如，得克萨斯州、新墨西哥州、亚利桑那州和加利福尼亚州的数十家医院就因为联邦政府规定的计划要求向非法移民提供免费急诊室服务而被迫关闭或面临破产。最后，非法移民还会产生严重的社会治安问题，使得社区安全环境进一步恶化，让执法部门不堪重负，一些恐怖分子还可能藏匿在非法移民当中，威胁国家安全。

非法移民对美国经济社会发展利弊争论的背后实际上是以非法移民为中心的经济利益分配冲突。以劳动密集型产业和少数族裔权益组织为代表的支持、同情非法移民为一派，以广大蓝领工人及其工会组织为代表的反对、抵制非法移民为一派，形成了对立的两大利益集团。可以预期，未来只要双方之间的利益冲突继续，围绕非法移民的利弊争论就不会停歇。

（二）非法移民已经并将继续沦为两党政治博弈的工具

长期以来，非法移民问题因其巨大争议性成为两党政治博弈的焦点，历届政府的非法移民政策都具有鲜明的党派色彩。一般来说，共和党普遍不欢迎非法移民，主张通过“软硬兼施”限制非法移民入境。^③民主党则主张更多地接纳非法移民，实施更为人道主义的边境政策。两党在非法移民问题上尖锐对立，相互否决。两党截然不同的态度源于各自不同的选民基础。民主党的选民基本盘主要有

^① “Examining the Economic Contributions of Undocumented Immigrants by Country of Origin,” *New American Economy*, March 8, 2021, <https://research.newamericaneconomy.org/report/contributions-of-undocumented-immigrants-by-country/>, 访问日期：2022 年 12 月 4 日。

^② “New Fair Study: Illegal Immigration Costs \$116 Billion Annually,” Federation for American Immigration Reform, September 27, 2017, <https://www.fairus.org/press-releases/new-fair-study-illegal-immigration-costs-116-billion-annually>, 访问日期：2022 年 12 月 4 日。

^③ “软”指针对非法移民的限制性立法，“硬”指针对非法移民的强力执法行动。

女性、少数族群、高级知识分子等。长期以来，这些选民群体，尤其是拉美裔选民希望美国政府在移民问题上更加宽容，对背井离乡追寻“美国梦”的非法移民有更多同情。^①大量美国白人蓝领工人因在全球化进程中利益受损而转向共和党，他们自觉受非法移民冲击更大，反对非法移民的情绪也最强烈，有力推动了共和党在非法移民问题上的强硬趋向。

选举政治的考量和政党政治的裹挟，使美国非法移民问题变得更加复杂难解。近年来，两党为了巩固各自的选民基础，激发选民投票热情，越来越依靠非法移民议题动员选民。2016 年总统大选期间，特朗普大肆炒作边境危机，宣称非法移民是对美国繁荣与稳定的巨大威胁，并承诺当选后要在美墨边境修建隔离墙，以此收割了大量的“本土主义”选民选票。但特朗普执政后过于极端的移民政策遭到国内外的广泛批评，产生了反噬效应。2020 年总统大选期间，拜登更加人道的边境移民政策承诺获得了多数自由派和广大中间派选民的支持，帮助其成功入主白宫。但拜登执政后的相关改革效果不佳。2022 年中期选举期间，共和党充分利用非法移民问题为选情加分，如佛罗里达州州长德桑蒂斯通过包机遣送非法移民展现强硬立场，赢得了佛罗里达州广大保守派选民的支持，最终以大幅优势赢得了州长连任。

围绕非法移民问题的两党博弈并没有随着中期选举的尘埃落定而偃旗息鼓。在共和党确定拿下众议院后不久，众议院司法委员会的共和党成员就立即着手就美国边境问题对国土安全部部长马约卡斯开启调查。众议院议长麦卡锡公开呼吁马约卡斯辞职，要对其启动弹劾程序。2023 年 4 月 26 日，美国众议院移民诚信、安全和执法小组委员会的共和党成员以“拜登的边境危机”为主题举行听证会，要求拜登政府为边境危机负责，并继续炒作非法移民“入侵”与芬太尼之间的联系，民主党人则指责共和党散布恐惧和传播错误信息。5 月 11 日，拜登政府正式终止“第 42 条”当天，国会共和党人推动《2023 年保护边境法案》(*Secure the Border Act of 2023*) 在其控制的众议院获表决通过，法案内容包括要求恢复特朗普时期的多项标志性强硬移民政策，如修建边境墙、收紧移民庇护审批等。虽然法案在民主党控制的参议院获得通过的机会非常渺茫，但可能会成为两党围绕新一轮移民政策改革的“谈判起点”。随着 2024 大选的不断临近，两党围绕非法移民问题的缠斗恐将继续升级。

① 张文宗：《美国为何出现史上最长的政府停摆？》，载《世界知识》，2019 年第 3 期，第 51 页。

（三）非法移民引发的身份认同危机和文化价值冲突还会加剧

作为一个典型的移民国家，美国人口结构随着移民的进入不断发生变化。2020年，美国人口普查局（U.S. Census Bureau）的统计数据显示，非西班牙裔白人（以下简称“白人”）占全美人口的57.8%，西班牙裔和拉丁裔美国人是最大的少数族裔，占全美人口的18.7%，非裔美国人占全美人口的12.1%。^①过去十年间，美国经历了前所未有的多种族人口增长。截至2020年，白人仍然是美国的多数种族，但相比2010年减少了8.6%。预计到2045年，白人人口将降至50%以下，2060年则会进一步下降到44.3%，不再占据多数。^②

美国人口结构的多元化趋势引发了部分白人的身份焦虑，并在一定程度上引发了身份认同危机。塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）在《我们是谁？美国国家特性面临的挑战》一书中指出，移民带来的种族多元化冲击了美国的国家特性和身份认同，并警告美国正面临民族属性走向终结、人种淡化模糊、语言两权化的危险。^③谁是美国人？何为美国？美国又是谁的美国？对于这一连串问题的不同认知在美国社会形成了对国家认同迥乎不同的两派：自由派坚持种族多样性和文化多元主义，而保守派则坚持美国须由盎格鲁撒克逊裔白人新教（White Anglo-Saxon Protestant, WASP）的主流价值及文化主导。

这种理念认知上的差异也导致美国社会种族矛盾不断激化，身份政治悄然兴起，并投射到对移民的态度上来。自由派认为，对移民的接纳构成美国价值文化的基础，移民带来了思想观念、文化习俗和生活方式的多样性，在多元文化的学习和碰撞中有益于增强社会的活力与创造性。保守派则将移民视作对传统主流共识的威胁，是对美国国家认同的解构，普遍释放一种“国将不国”的担忧和恐惧。^④这种分歧在非法移民问题上体现得更为具体和明显：前者对处于为弱势地位的非法移民持同情态度，鼓励给予他们更多、更宽松获取公民身份的途径；后者强烈抵制非法移民，认为他们是“沉重的负担”和“国家的危险因子”；前者

① 统计数据参见美国人口普查局网站：<https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/population-changes-nations-diversity.html>，访问日期：2022年12月8日。

② “3 Ways That the U.S. Population Will Change over the Next Decade,” *PBS*, January 2, 2020, <https://www.pbs.org/newshour/nation/3-ways-that-the-u-s-population-will-change-over-the-next-decade>, 访问日期：2022年12月8日。

③ 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，新华出版社，2005年版，第234—236页。

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年第3期，第44页。

批评后者是赤裸裸的种族主义者，后者则抨击前者背叛传统主流文化。两派在价值理念上的尖锐对立，激烈冲突，且越来越朝着“文化战争”的方向演进。

四、结语

从下令停建美墨边境墙到尝试废除 MPP，再到宣布结束“第 42 条”，拜登政府非法移民政策改革的决心很大。但由于对现实估计不足，改革屡屡碰壁，相关政策难以贯彻到底，甚至出现反复。改革似乎陷入了一个无解的困局：完全推翻特朗普政府时期的政策，但随之而来的边境“非法移民潮”代价难以承受，同时面临共和党的猛烈抨击和边境州的坚决抵制，改革寸步难行；相反，有所保留又会招致移民派的不满，被斥改革不力，违背竞选承诺，可谓“两边不讨好”。

2022 年中期选举后，民主党失去了众议院的控制权，又为拜登政府的改革增添了阻力。第一，拜登政府提出的移民改革立法会持续受共和党制约。第二，共和党占优的众议院可利用在拨款问题上的主动权，限制拜登政府推进相关政策议程的能力。第三，共和党议员可就非法移民问题发起一系列调查追责，对拜登政府造成司法和舆论上的压力。边境现实困境和政治周期变化促使拜登政府在相关政策上有所“回摆”，从上任伊始的“放开手脚”逐步过渡到如今的“稳扎稳打”。未来在 2024 大选临近的背景下，拜登政府的非法移民政策或将继续趋向保守化。当然，这并不意味着相关政策会回归特朗普时代，而是拜登政府出于选举的考量，会采取更加全面、谨慎稳妥的态度对待非法移民问题。但拜登政府也面临如何在态度截然相反的移民保守派和进步派之间做好政策平衡甚至取舍的挑战。从更长远的角度来看，非法移民因其经济上利弊争论不休、政治上两党极化加剧、文化上价值理念冲突不断，还将长期困扰并进一步撕裂美国。

（责任编辑：史泽华）

Assessing the Biden Administration's Efforts to Reform US Illegal Immigration Policy (96)

Ou Ge Li Yonghui

【 Abstract 】 The Biden administration is committed to reforming illegal immigration policy. Upon taking office, it implemented a comprehensive new approach by relaxing law enforcement targeting undocumented immigrants, restoring and improving the asylum system, pursuing regional management strategies, and promoting legislative reform. Some results were achieved, but relatively permissive initial policies contributed to a surge in illegal border crossings and humanitarian crisis, sparking fierce Republican criticism and resistance from border states. The administration also drew disappointment from immigration supporters when it retreated on certain policies in response to setbacks. Against the backdrop of intensifying social divisions, partisan gridlock, and cultural clashes, Biden's reform efforts may invite more controversy and long-term challenges. The complex issue of illegal immigration looks set to continue plaguing and polarizing America for the foreseeable future.

【 Key Words 】 Biden administration, illegal immigration, border crisis, 2022 midterm elections

【 Authors 】 Ou Ge, PhD candidate at the School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University, whose research focuses on American politics and diplomacy; Li Yonghui, Professor of the School of International Relations and Diplomacy,

Beijing Foreign Studies University, whose research focuses on American politics and diplomacy.

Examining the Impact of International Organizations from an Area and Country Studies Perspective (113)

Liu Tiewa

【 Abstract 】 Paying attention to how international organizations and mechanisms influence transnational issues provides valuable reference and guidance for China's deepening participation in global governance during this period of unprecedented change. Therefore, it is necessary to assess the impact of international organizations using scientifically-developed indicator systems that measure performance across functional areas and actual effectiveness, in addition to traditional national governance research. This allows for better understanding of organizational structures and processes in global governance, and helps China more effectively contribute on the international stage. This study employs the methodology of an index developed by Beijing Foreign Studies University to measure the global influence of international organizations. Drawing on a database of organizations constructed since 2021, the paper introduces the research approach, which examines objects, methods, and content. It then outlines rankings of intergovernmental bodies across the domains of politics, education, culture, and science/technology completed to date. The aim is to identify general patterns in