

国际问题研究

特朗普政府移民新政的影响与走向

姬虹

【提要】本文以穆斯林禁令为例,对特朗普执政以来的移民政策进行了分析。同时通过对移民政策影响的评估和未来政策走向的研判,认为当前移民政策助长了美国社会对穆斯林的恐惧和仇恨,引起了司法和行政部门、州和联邦政府之间的纷争,也打击了特朗普本人的权威。尽管目前移民改革还处于变化过程中,更多的政策有待出台,但政策收紧是大势所趋。

【关键词】美国 特朗普政府 移民改革

〔中图分类号〕D73 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2017)05-0122-08

特朗普为兑现竞选诺言,执政伊始,在移民问题上连发三道行政命令,即在美墨边境筑墙、停止向“庇护城市”拨款和颁布穆斯林禁令,尤其是后者,争议最大,引起了前所未有的法律诉讼,穆斯林禁令两度被冻结。2017年6月26日美国联邦最高法院裁决,部分解冻穆斯林禁令,并表示将于10月正式审理。本文拟在梳理上述移民政策的基础上,分析其变化的原因及其影响,进而预测其未来走向,同时也论及华裔在移民新政下的状况,旨在以移民问题为视角,对美国政府政策运作和社会状况有较深入的了解。

一、出台穆斯林禁令

2017年1月27日,特朗普以行政命令的方式,颁布《阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护命令》(Protecting the Nation from Foreign

Terrorist Entry into the United States),特朗普政府简称之为“旅行禁令”,因为涉及的对象国是穆斯林国家,报章一般称为“穆斯林禁令”。^①该禁令宣布在未来90天内,禁止向伊拉克、叙利亚、伊朗、苏丹、索马里、也门和利比亚7个伊斯兰国家的普通公民发放签证,以防止从“高危地区”输入恐怖主义,同时暂停原有的难民接纳项目120天,以便充分地对难民进行背景核查,并无限期停止接收来自叙利亚的难民。穆斯林禁令还要求美国国务院和国土安全部制定更加严格的难民背景情况审查机制,并将本财年美国计划接收的难民数量减至5万人,

^① “Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>, 2017年1月28日。

2016财年为11万人。穆斯林禁令公布次日即1月28日，纽约联邦法官安·唐纳利（Ann Donnelly）随即裁决，暂时停止执行该禁令。2月3日华盛顿州西雅图联邦地方法院法官詹姆斯·罗巴特（James Robart）颁布限制令，在全国范围内暂时冻结穆斯林禁令，2月10日联邦第九巡回上诉法院最终判定维持罗巴特上述判决。

在多方压力下，2017年3月6日，特朗普再次签署新行政命令，规定在3个月内禁止叙利亚等6个国家的公民进入美国，4个月内禁止所有难民进入美国，而伊拉克被移出受限名单，持有美国签证的伊拉克公民可以进入美国。同时该禁令预留了10天时间，以便航空公司、机场以及有赴美计划的外国公民提前做好准备。^①

尽管新版穆斯林禁令规避了一些法律风险，如延后生效、已持有美国绿卡和签证的被禁国公民将不受影响、没有宗教偏向（旧版强调将优先接受来自中东的基督徒难民而不是穆斯林难民）、不再无限期禁止叙利亚难民入境等，但一些地方政府和移民维权人士仍提出挑战，2017年3月15日夏威夷联邦法官德里克·沃森（Derrick Watson）做出裁决，要求在全美范围内暂停执行新版穆斯林禁令，随后马里兰州的一名联邦法官也采取了同样的行动。5月25日联邦第四巡回上诉法院裁定，维持马里兰州联邦法官的裁决，暂停执行新版穆斯林禁令，6月12日第九巡回上诉法院做出同样裁决。司法部上诉至联邦最高法院，6月26日最高法院决定在2017年10月份对案件进行审理，在此期间，穆斯林禁令部分生效，但最高法院对穆斯林禁令也做出了限制，允许上述6国与美国公民有“密切家庭关系”或与美国公司或组织有真实关系的个人进入美国。^②

从穆斯林禁令出台、被冻结到部分解冻的过程，我提出两个问题：第一，总统有无权力颁布移民禁令？第二，穆斯林禁令的法律漏洞在哪里？

从法理上讲，作为总统，特朗普有权颁布穆斯林禁令，依据是美国移民法。1952年美国颁布《外来移民与国籍法》（the Immigration and Nationality Act），当时由于受意识形态的偏见和种族歧视的影响，对入境和已经入境的移民进行安全和政治上的甄别和审查，将共产党人或同情、支持共产党的移民列入“不得入境”的类型之一，若被发现，都将面临被驱逐出境的危险，该法案授权总统有权决定暂时停止某些危害美国国家利益的外籍人士入境。^③因此，从里根以来的历任总统都利用过此条款，2011年奥巴马总统曾禁止伊拉克难民进入美国6个月，原因是此前有两名伊拉克难民涉及策划一场炸弹爆炸事件，这就是特朗普所说的效仿奥巴马之举。

但是，穆斯林禁令存在法律上的争议也是显而易见的。

（一）违反美国宪法。以往的各类移民禁令都是基于国籍或种族设立的，穆斯林禁令针对的是宗教信仰，是否违反了美国宪法第一修正案中确立的政教分离原则和第十四修正案有关平等法律保护的原则？这是引起诉讼的根源，也是联邦巡回法院维持原判的依据。

尽管特朗普声称穆斯林禁令不针对宗教，没有宗教歧视，但在第一次穆斯林禁令中提到，将优先接收来自中东的基督徒难民而不是穆斯林难民。特朗普在接受采访时表示美国对叙利亚基督徒难民有歧视现象，认为他们比穆斯林难民更难进入美国。从数据上看，2016年获准

^① “Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” March 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>, 2017年3月15日。

^② Supreme Court of the United States, Trump v. International Refugee Assistance Project, June 26, 2017, <https://www.supremecourt.gov/opinions/slipopinion/16>, 2017年6月27日。

^③ 梁茂信：《美国移民政策研究》，东北师范大学出版社1996年版，第275~276页。

进入美国的穆斯林难民是 38901 名, 基督徒难民是 37521 名, 后者主要来自刚果、叙利亚和缅甸。接收的叙利亚难民是 12587 名, 主要是穆斯林难民, 只有 64 名基督徒难民, 占 2016 财年的 0.5%,^① 基督徒人口占叙利亚人口的 5.2%。之所以会出现这种情况, 原因比较复杂, 既与难民处理程序有关, 也与叙利亚基督徒的状况有关, 许多逃难的叙利亚基督徒因为安全原因, 大多不愿进入联合国难民营而是前往教会、慈善团体或他国如黎巴嫩亲戚家中避难。不管情况如何, 对因战争而流离失所的难民进行宗教信仰区分, 都是违背人道主义原则的。

(二) 违反美国移民法。1965 年美国国会通过的移民法规定, 政府中负责移民事务的任何机构和官员均不得以种族、宗教、性别、国籍和出生地为由, 排斥和歧视符合移民法条件的人。总统有权决定对移民或难民进行甄别, 历任总统都没有将此条款扩大化, 特朗普将难民审查程序扩大到所有难民, 而且未能说明穆斯林禁令中的 6 国移民和难民入境美国, 损害了美国国家利益, 也没有足够证据表明恐怖主义国家就是穆斯林禁令所涉及的这 6 个国家。

穆斯林禁令的目标是打击恐怖主义, 但实际情况并非如此。美国卡托研究所的研究人员亚历克斯·诺拉斯特 (Alex Nowrasteh) 在《恐怖主义与移民》一文中认为, 在 1975 年至 2015 年的 41 年时间里, 美国遭到外来移民 (包括难民) 的恐怖袭击的概率非常小, 一个美国公民被一个外国出生的难民杀害的概率为 36 亿分之一, 一个美国公民被一个非法移民杀害的概率为 109 亿分之一, 一个美国公民被一个持有普通旅行签证的人杀害的概率为 390 万分之一。在 41 年的时间里共有 154 名外籍恐怖分子, 在美国本土杀害了 3024 名美国人, 其中 98.4% 的是“9·11 事件”的受害者, 他的结论是政府过分看重来自外来移民的恐怖袭击威胁。^② “新美国人基金会”的研究则认为, “9·11 事件”中的劫机犯以及在美国境内造成死亡的恐怖分

子, 没有一人是来自穆斯林禁令中的 6 个国家, 他们是美国本土出生或原籍国为巴基斯坦、俄罗斯、埃及、科威特、沙特阿拉伯和阿富汗等。

二、特朗普移民新政的影响

以穆斯林禁令为代表的特朗普移民新政, 从目前来看, 产生的消极影响短时间无法消除。

(一) 助长了美国社会对穆斯林的恐惧和仇恨 美国对穆斯林的种族歧视在“9·11 事件”后不断加强, 巴黎恐袭、加州圣贝纳迪诺枪击案等, 改变了美国对穆斯林的看法, 民众对穆斯林的恐惧和憎恶日益增加, 美国机场不止一次发生乘客拒绝和看上去像穆斯林或说阿拉伯语的人同机。根据美国穆斯林权益组织 2017 年的研究数据, 在美国境内 2016 年反穆斯林的事件较 2015 年增加了 57%, 这些事件涉及放火烧毁清真寺、当众撕下穆斯林妇女的头巾、给穆斯林组织寄恐吓信等。特朗普在大选期间, 宣称将“完全彻底禁止穆斯林”进入美国, 执政后又立即颁布穆斯林禁令, 起到了推波助澜的作用。

(二) 引起司法和行政部门之间的纠纷, 政策执行处于混乱状态

首次颁布的穆斯林禁令, 由于针对来自 7 国的所有人, 包括美国绿卡持有者和已经有了合法签证的人, 从而造成了众多持有合法签证的旅行者滞留机场, 共有 375 人在各地机场被海关和边境保护局 (U. S. Customs and Border Protection, CBP) 扣留, 部分旅客被遣返, 全国抗议游行不断, 国会议员和企业领袖纷纷发声反对。2017 年 2 月 3 日罗巴特颁布暂时冻结穆斯林禁令后, 相关 7 国持合法签证的人又可以来美国了, 但是美国国务院 1 月 27 日已经撤销了 6 万多份相关 7 国访客签证, 2 月 3 日以后

^① Robert Farley, “Fact check: Christian refugees ‘unfairly’ kept out?” *USA Today*, January 31, 2017.

^② Alex Nowrasteh, “Terrorism and Immigration: A Risk Analysis,” September 13, 2016, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/terrorism-immigration-risk-analysis>, 2017 年 2 月 20 日。

这些签证是不是又有效了？政策不断变化，执行起来非常困难，造成混乱。根据联邦最高法院的裁决，穆斯林禁令部分生效，但又面临实施范围的问题。联邦最高法院认为申请者在美国有真实亲属关系的人不受穆斯林禁令限制，这种亲属关系限于父母、孩子、配偶、成年子女、兄弟姐妹和女婿、儿媳，但祖父母、孙子女、未婚妻（夫）、侄子侄女、表兄弟等不在列。新版穆斯林禁令实施后，6月29日夏威夷州对这种“亲属关系”范围提出挑战，认为许多家庭成员在夏威夷被认为是“亲密家庭关系”，但不在政府规定的允许范围之内，要求改进“亲属关系”范围。在多地抗议的压力下，特朗普政府随即改口，未婚妻（夫）可以算作“亲密家庭关系”，允许来美国。朝令夕改，缺乏稳定性。

穆斯林禁令的命运如何？美国冗长的法律程序往往对政策执行有着严重的影响。由于特朗普提名的、具有保守主义倾向的大法官尼尔·戈萨奇（Neil Gorsuch）刚刚就任，目前最高法院大法官的构成有利于特朗普，9位法官一致同意部分解冻穆斯林禁令，甚至有3位法官认为应该完全解冻。围绕穆斯林禁令的斗争实际上也是政治斗争司法化的继续，法国思想家托克维尔曾指出：“在美国，几乎所有政治问题迟早都要变成司法问题”。^①司法难以逃脱政治属性，尤其是大法官的政治倾向决定了重大问题的走向。重大的问题，仅仅依靠9位法官、甚至是依靠其中摇摆不定的一张关键票来决定，这种情况在移民问题上也不例外。

（三）州和联邦政府之间的纷争

在移民问题上，州和联邦政府之间的纷争，其核心是联邦与州立法权力的平衡问题。除了穆斯林禁令外，特朗普下令削减庇护城市（sanctuary city）财政拨款也是一个纷争的热点。

美国目前存在300多个庇护城市，一方面，这些城市对非法移民持同情态度，拒绝协助或与联邦移民官员合作，以此保护非法移民免遭驱逐，旧金山、洛杉矶、西雅图、纽约、波士

顿、芝加哥、丹佛等都在庇护城市名单之中。大城市是非法移民的集中地，其中纽约和洛杉矶两市非法移民人数占了全国总量的20%。另一方面，庇护城市又拿着联邦的各种财政资助，居前十位的庇护城市资助金额就达22亿美元。拿钱不办事，使联邦政府十分恼火。2017年4月21日美国司法部部长杰夫·塞申斯（Jeff Sessions）致函9个司法管辖区，请求其配合联邦当局的移民政策，否则将得不到联邦拨款，这9个司法管辖区分别位于新奥尔良、费城、芝加哥、纽约市、克拉克县（内华达州）、迈阿密—戴德县（佛罗里达州）、库克县（伊利诺伊州）、密尔沃基县（威斯康星州）和加利福尼亚州等地，联邦拨款主要用于刑事司法系统改革和人员培训。

面对联邦政府的施压，这些城市表示宁愿牺牲联邦援助，也将继续为本地移民提供庇护帮助，旧金山市还带头起诉总统违宪。另外，作为有着230万移民人口的加州正在酝酿成为“庇护州”，州参议院民主党议员提出名为SB54法案，旨在为非法移民提供全州性的庇护，加州可能因此损失大笔联邦拨款，仅洛杉矶县最近一年的联邦拨款是5.8亿美元。早在奥巴马执政时期，加利福尼亚、科罗拉多、康涅狄格、佛罗里达、马萨诸塞和华盛顿等州相继通过州法，限制地方警察与移民局合作。2013年加州通过《信任法案》（Trust Act, AB4），规定除非嫌犯涉嫌重大暴力、严重犯罪或有相关前科，地方警察可以不配合移民和海关执法局（U. S. Immigration and Customs Enforcement, ICE）调查非法移民身份。

在移民问题上，联邦权力和州权的纷争始终存在，其背后有诸多原因，但不可否认的是，美国宪法的模糊性是原因之一，宪法第十条修正案规定“宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力，由各州各自保留，或由人民保

^① [法] 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董果良译，商务印书馆1989年版，第341页。

留”，这里对各州保留的权力没有明确说明，埋下了纷争的隐患。

（四）对特朗普本人权威是一种打击

移民行政令两度被冻结，面临前所未有的司法挑战。执政半年，竞选时许下的诺言如在美墨边境筑墙、把非法移民赶出美国也没有着手实施。此外，“9·11事件”劫机犯中绝大多数是来自沙特阿拉伯，土耳其是美国国务院对美国游客发出警告的“高危”国家，这两个国家都没有出现在穆斯林禁令名单上，阿联酋和埃及也没有遭禁，原因何在？《华盛顿邮报》一语道破，这些国家都与特朗普家族有生意往来。土耳其伊斯坦布尔市有特朗普冠名的双子大厦和生产特朗普品牌的家居品工厂，其家族因此获利600万美元，在阿联酋迪拜也有特朗普家族的高尔夫球场、酒店等。^① 尽管特朗普就任美国总统前，把集团的领导和管理权移交给自己的两个儿子小唐纳德和埃里克，不再参与任何公司事务，但美国社会对此举是否能消除利益冲突存有疑虑，皮尤民调发现，65%的受访者表示他们非常担心或有些担心特朗普潜在的政商利益冲突。

三、特朗普移民改革的走向： 收紧势在必行

竞选中特朗普移民改革的基调是保障国家安全和使美国人充分就业，前者已经在穆斯林禁令中有所体现，后者也将逐步体现，目前特朗普移民改革没有公布太多的细节，处于变化过程中，但以下四个方面将会涉及。

（一）工作签证 H-1B 面临收紧

1990年移民法将此类签证持有者定义为专业工作（specialty occupations）人员，允许美国公司雇佣外籍员工从事临时性的工作。H-1B签证申请人至少要拥有学士学位或者同等的职业经历，并且雇主必须付给外籍员工不低于当地普遍工资水平的薪水，签证最初期限为3年，并能延期3年。目前H-1B签证名额每年6.5万

个，在大学或非盈利性研究机构工作人员不受上述名额的限制，故实际名额远超出6.5万个。H-1B签证集中在以信息业为主的高科技行业，2014财年印度占此签证持有者总数的69.7%，中国大陆为8.4%。

对于H-1B签证的争论，一方面来自用人单位，H-1B签证的近一半持有者是来自与计算机相关的行业，这些行业是目前要求提高H-1B签证数量的主要游说集团。另一方面也存在批评之声，认为工作签证项目被滥用，导致海外廉价劳工涌入美国，抢了当地人的饭碗，是“廉价劳动力项目”。有学者认为，美国每年的信息工程等专业毕业生能够满足需求，但外来劳工占了1/3至1/2的新增岗位。所以，收紧H-1B签证是未来趋势，如何收紧，可能采取的手段是提高该签证持有者的年薪，2017年1月4日，加州共和党众议员达雷尔·伊萨（Darrell Issa）提出了《保卫及增加美国人工作法案》（Protect and Grow American Jobs Act），该法案重点就是将美国企业雇用H-1B外籍劳工的最低年薪门槛提高到10万美元。收紧H-1B签证政策，影响面会很广，国会方面将遭到民主党方面的抵制，收紧法案通过有一定难度。

（二）严打非法移民

奥巴马执政时期，对没有犯罪记录以及2014年前偷渡到美国的非法移民，采取逮捕后就立即释放的政策，重点打击有案底的非法移民。特朗普政府将结束这种“随抓随放”的做法，对非法移民进行立即拘留，不再假释，等待移民法院的审理。有学者质疑该政策花费太大，每年仅羁押费用就将达9亿美元。^② 此外，

^① Rosalind S. Helderan, “Countries Where Trump Does Business are not Hit by New Travel Restrictions,” January 28, 2017, *Washington Post*, 2017年1月29日。

^② Philip E. Wolgin and Sharita Gruberg, “Trump’s Immigration Proposals Will Cost the U. S. Billions, It’s Costly, Wasteful, and Harmful,” January 25, 2017, <https://thinkprogress.org/immigration-detention-mandatory-cost-e3a7c470c740>, 2017年6月5日。

将遣返的目标扩大到几乎所有非法移民，不再区分遣返类别或等级，同时将“快速遣返”（expedited removal）程序的适用范围扩大，凡是不能证明连续两年在美国居住的非法移民，就立即遣返，奥巴马时期快速遣返程序只用于抵达美国不到14天并在离边境不到100英里抓获的非法移民。从效果上看，由于加强边境管控，非法移民偷渡减少，以2017年3月为例，美墨边境非法移民被抓人数，较2016年同期下降了64%，是17年以来最低的月份。^① 特朗普执政头3个月，抓捕的非法移民数量较2016年同期上升38%。^②

废除奥巴马移民改革措施，是特朗普竞选的诺言。奥巴马用行政命令方式暂缓递解年轻非法移民，这部分人俗称“逐梦者”，尽管此行政令被地方法院冻结，最后陷入联邦最高法院4:4的判决僵局，但依旧有75万“逐梦者”不在法院冻结令之列，准许延期遣返并获得了暂时的工作许可。特朗普上台后并没有马上废除奥巴马行政令，在“逐梦者”问题上态度有所软化，表示希望能够找到解决的方法。之所以这样做，有经济和政治两方面的考虑，如果将“逐梦者”驱逐，未来十年的经济损失将达4000亿美元，因为他们是职场和学校的主力。从政治角度看，他们中的绝大多数是拉美裔，驱逐的结果是把拉美裔进一步推向民主党。国会共和党参议员林赛·格雷厄姆（Lindsey Graham）和民主党参议员理查德·杜宾（Richard Durbin）联名提出《桥梁法案》（Bridge Act），主要内容是首先废除奥巴马的暂缓递解令，但给予“逐梦者”3年的工作许可和暂缓遣返。这种办法既保全了特朗普的面子，废除了奥巴马暂缓递解令，又放了75万“逐梦者”一条生路，属于两全其美的做法。

（三）限制移民的福利救济

将严格把关，强制执行相关法规规定的审核程序，不接纳可能依赖政府救济的移民，同时驱赶靠政府救济维持生计的合法移民。有关

移民是否增加了美国纳税人的负担，成了依靠政府福利为生的“福利皇后”，一直存在争议。“移民研究中心”的学者认为，以移民（包括合法和非法移民）为户主的家庭在联邦层面上的福利支出（包括补充保障项目、医疗补助、食品券和儿童营养项目、住房援助项目）每位每年达6234美元，户主为本土出生的美国人每位每年只有4431美元，原因是移民家庭普遍受教育程度低，子女数量多，因此他们占用了更多的福利。^③ 相对立的观点是，很多福利项目与移民无缘，所以低收入的移民比土生公民享受福利的比例要低。

（四）推进移民积分制度，取代亲属优先制

8月2日特朗普宣布支持以技能为基础的重大移民改革提案，该提案由两位共和党参议员提出，目标是十年内减少一半合法移民数量，限制亲属移民名额，移民政策上采取积分制。积分系统将评估移民申请者的英语能力、是否具备有益于美国经济的技能、是否有高薪工作等。特朗普称此举为50年来美国移民政策的最大改革。1965年移民法确立了以家庭团聚优先的原则，每年移民名额分配是，为了家庭团聚的移民占74%、工作移民占20%、难民移民占6%。近年来美国从与其他国家争夺人才的角度出发，也曾考虑过实行积分制，但倍受争议，很难通过。特朗普突然支持积分制，更多的是造势需要，执政半年来政绩平平，废除奥巴马医改法案失利，“通俄门”事件继续发酵，穆斯林禁令一再受挫，人事纷争不断，急需有其他

^① Jenny Jarvie, "Rio Grande Valley is Unusually Quiet as Illegal Border Crossings Drop to Lowest Point in at Least 17 years," April 10, 2017, *Los Angeles Times*, 2017年4月11日。

^② Alan Gomez, "Immigration Arrests up 38% Nationwide under Trump," *USA Today*, May 17, 2017, 2017年5月18日。

^③ Jason Richwine, "The Cost of Welfare Use by Immigrant and Native Households," May 2016, <https://cis.org/Cost-Welfare-Immigrant-Native-Households>, 2017年1月5日。

问题作为突破口,或者转移一下视线,重磅移民改革刚好是这样的话题。

四、移民政策变化对华裔移民的影响

根据2010年美国人口普查的数据,当前华裔人口为334万人,如果算上混血人群的话,总数超过400万人。华裔人口中64%的人出生在美国之外的国家,出生在美国本土的华裔只有36%,而出生在美国之外的国家的华裔近40%的人出生在中国大陆。^①

近年来中国大陆移民美国人数增加比较快,2013年成为第一大移民输出国,超过了墨西哥,2015年共有74558人获得了绿卡,占当年绿卡总数的7%,^②赴美留学人数也在上升,2015~2016学年中国留学生共有32.9万人,占国际学生总数的31.5%,^③留学生是潜在的移民。特朗普移民政策走向可能对中国大陆移民产生影响,主要有以下几个方面:

第一,如果削减H1-B类工作签证的数量,对在美国的中国人会有影响,尤其是留美学生。根据2015年的数据,美国劳工部向外籍务工人员发放的劳工证,中国大陆出生的人获得了6411份,占第二位。取得劳工证的行业主要是软件开发和电子工程,这也是中国留学生扎堆的行业,2015~2016学年,中国留学生中18.6%的人所学专业是科学、技术、工程和数学。此外,特朗普推崇积分制,如果实施,对华裔将产生冲击。华裔亲属移民占了很大比例,目前等候排期的人很多,积分制更注重个人的学历、才能、语言能力等,亲属因素将不占重要位置,这些亲属移民将面临困境。

第二,收紧投资移民配额。在美国职业移民中有一类是投资型人才,被称为EB-5签证持有者,即投资移民,他们在美国失业率较高地区或欠发达地区投资至少50万美元,在经济较发达地区或者城市投资至少100万美元,并创造10个全职美国工人就业机会,因此获得绿

卡,投资移民每年名额为10000名。由于该项目手续繁琐,硬性要求高,发放EB-5签证的数量从未达到为10000的限额,近年来数量有所提高,中国投资移民数量增加尤其快,2005年16人,2007年110人,2008年360人,2009年1797人,2010年772名,2011年2408名,2012年6124人,2013年6895人,2014年9128人。有研究显示,自2012年以来,投资移民共向美国贡献了87亿美元资金,创造了35150个工作岗位。但EB-5签证也颇受争议,其一,被认为是外国富翁用钱买签证,近年来主要批评对象是中国。其二,从目前实施情况看,有悖于初衷,这些外国资金并没有对美国乡村和高失业率地区起到“扶贫”作用,也没有直接增加美国人的就业机会。如在建的纽约市哈德逊广场项目,它坐落在纽约市西部,价值200亿美元,有5000套公寓、6座摩天大楼以及相关配套设施,部分资金来自投资移民,据称有1200名中国投资移民因此拿到了绿卡。其三,监管不严,出现了欺诈行为。美籍印度裔塞思创建了“芝加哥会议中心兴建项目”,向250位外国投资者集资1.5亿美元,收取手续费1100万美元,承诺为他们办理投资移民,其中大部分为中国人,2013年美国联邦证券管理委员会宣布该项目是个骗局,塞思私吞和消费了绝大部分的手续费。

目前EB-5签证还没有进行调整,有传言将把投资资金的标准提高到100万美元以上。特朗普本人曾是EB-5签证项目受益者。他的女婿贾里德·库什纳(Jared Kushner)以“特朗普

^① U. S. Census Bureau, "The Asian Population: 2010," March 2012, <https://www.census.gov/2010census/data/>, 2013年1月5日。

^② U. S. Department of Homeland Security, "2015 Yearbook of Immigration Statistics," <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015/table3>, 2017年1月20日。

^③ Institute of International Education, "Educational Exchange Data from Open Doors 2016," <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Open-Doors/Fact-Sheets-and-Infographics/Fast-Facts>, 2017年6月20日。

大楼”命名的新泽西州泽西城公寓项目，其中5000万美元的资金来源于EB-5签证持有人，这些人大部分来自中国。

第三，对华裔非法移民的影响。有关华裔非法移民的人数，各机构给出了不同的数据，但一般认为在2012~2013年间，华裔非法移民人数在20万~30万人左右。^①华裔非法移民以福建长乐人居多，最初以“跳船”等方式偷渡来到美国，多居住在纽约，在唐人街从事蓝领工作。1986年移民法大赦了近300万非法移民，其中来自中国大陆的1.1万人改变了身份。2012年奥巴马政府对年幼来美的非法移民实施暂缓递解，当时估计约有1.5万华裔青年符合申请标准，但华裔申请率非常低，不足10%，可能是害怕暴露非法移民的家人以及有语言障碍，不敢出来申请。特朗普严打非法移民的政策，尤其是对工作场所的突击搜查，对在唐人街打工的华裔非法移民有影响。

结 语

特朗普执政伊始，首先拿移民和难民问题开刀，但开局不顺。美国是移民之国，尽管历史上有过二战期间把日本裔投入集中营、拒绝

接受德国和意大利难民的情形，但开放与接纳是主流，多元文化为多数人接受。目前反恐形势紧张，捍卫国家安全无可厚非，但借反恐之名，行歧视之实肯定会遭到众怒。特朗普为兑现“买美国货、雇美国人”的竞选诺言，颁布了相应的行政命令，要求行政部门加大打击H-1B签证欺诈行为，但如何改革工作签证，从目前看没有明确思路，而且具体实施有困难，结果难以预料。总之，在移民改革问题上，既有共和党与民主党的党派之争，也有行政机构与立法、司法部门的冲突，多方博弈，移民改革困难重重，前景堪忧。

本文作者：中国社会科学院美国研究所研究员、博士生导师
责任编辑：周勤勤

^① Marc R. Rosenblum & Ariel G. Ruiz Soto, "An Analysis of Unauthorized Immigrants in the United States by Country and Region of Birth," August 2015, <https://www.migrationpolicy.org/research/analysis-unauthorized-immigrants-united-states-country-and-region-birth>, 2015年9月1日。

The Impact and Trend of Major Immigration Actions Taken by the Trump Administration

Ji Hong

Abstract: This paper examines the major immigration actions taken by the Trump administration to date, in particular the executive orders on the original and revised Muslim-targeting travel bans. It also assesses the developments that have occurred since the signing of these executive orders, including legal challenges and related policy developments, and holds that the current immigration policy has fueled the fear and hatred of Muslims in American society, caused disputes between the judiciary and the executive branch, the state and the federal government, and undermined the authority of Trump himself. It concludes that though the current immigration reform is still in a state of change and more policies are to be introduced, policy tightening is inevitable.

Keywords: U. S. ; Trump administration; immigration reform