

奥巴马时期美国国会关于非法移民合法化的争论

李冰洁

(北京外国语大学英语学院,北京 100089)

摘要:美国作为移民国家,因移民问题导致的族群矛盾、政府管理和保障的压力一直是美国政治中的热点话题。非法移民合法化是解决美国非法移民问题的重要途径,但此举在美国国会引发了激烈争论。奥巴马试图改革移民体系但屡遭挫折。基本以党派为阵线,以围绕法案的辩论为争论方式,美国国会非法移民合法化的进程中起到了关键作用,党派、总统、利益集团等因素对非法移民合法化进程施加了重要影响。非法移民合法化对美国政治经济和社会发展具有深远意义。

关键词:美国国会;非法移民;合法化

中图分类号:D73/77

文献标识码:A

文章编号:1009 — 2234(2017)09 — 0071 — 05

美国这个国家的诞生、发展到繁荣都与移民息息相关。从1607年至今,来自世界一百多个国家的移民源源不断地涌入美国,给美国带来了廉价的劳动力、先进的技术、多元的种族文化。1882年排华法案的颁布标志着美国由自由移民时代进入限制移民时代,非法移民问题开始显现。此后,美国移民政策日趋成熟和规范化,但非法移民屡禁不止,成为美国社会的一大顽疾,也给美国政府带来了巨大的社会管理压力和财政负担。由移民造成的种族矛盾、主流文化与次文化的矛盾、贫富差距也成为美国社会动荡不安的根源。

一、奥巴马时期的美国非法移民状况及治理困境

非法移民合法化问题之所以成为美国政府关心的重要问题,其首要原因是庞大的非法移民群体不容忽视。自2003年起美国非法移民的数量一直保持在1000万人以上。根据皮尤西裔研究中心(Pew Hispanic Center)2014年11月18日发布的报告显示,截至2012年在美非法移民数量约为1120万,占全美人口的3.5%。从1990年到2007年,非法移民的数量由350万猛增至1220万,增长了约250%,平均每年增长超过50万人。

美国国土安全局的统计显示,2012年,约有59%的非法移民来自墨西哥,此外,非法移民的主要来源国还有萨尔瓦多(6%)、危地马拉(5%)、洪都拉斯(3%)和菲律宾(3%)。从表中的统计数据可以看出,美国的非法移民主要来源于拉丁美洲国家,地理位置和美国非常接近,尤其是与美国接壤的墨西哥。因此,边境控制(border control)一直是控制非法移民来源的重要手段。拉斯姆森公司(Rasmussen Reports)2013年10月22日发布的报告显示,只有18%的受访者认为非法移民应该立即得到赦免,而62%的人认为合法化必须在边境控制得到加强之后进行^②。随着现存的非法移民在美居住年限的不断延长,大多数的非法移民或通过工作,或通过家庭和社区已经融入了美国社会。

根据皮尤西裔研究中心2014年8月发布的报告,约有五分之三的非移民在美国已经居住超过10年,2013年成年非法移民的平均居住年限已达到12.7年。此外,近450万在美国出生的儿童父母双方至少有一个是非移民,2012年幼儿园到12年级的学生中父母双方至少有一个是非移民的占到总人数的6.9%,超过一半的非法移民拥有高中文凭,五分之二成年非法移民每周都参加宗教

① <http://www.fairus.org/facts/illegal-immigration-and-amnesty-polls>2017年2月27日查阅。

收稿日期:2017 — 09 — 10

作者简介:李冰洁(1993—),女,湖北武汉人,硕士研究生,研究方向:美国政治。

服务活动。^①

总体来看,在美非法移民的总人数在下降,但是居住年限却在延长,融入美国社会的程度也越来越深。这就给美国政府和民众出了一个难题:在加强边境控制的前提下,如何处置这样一个庞大的非法移民群体?显然,强制遣返所有非法移民是不现实的。时任美国国土安全部长切尔托夫(Michael Chertoff)说:“确定这些人的身份并将他们送回去将花费巨大的开支。”^②其次,大规模的拘捕、递解出境不仅会造成众多的移民家庭妻离子散、失去生计,而且将所有非法移民全部递解出境造成的劳动力缺口将给经济带来不可估量的损失,也不符合美国一贯的人道主义原则。

然而,非法移民合法化对美国国家主权和法治原则构成了严重挑战。边界是民族国家主权的重要象征,非法移民行为是无视国家主权的违法行为。非法移民

现象屡禁不止已经破坏了美国的法律执行能力,非法移民合法化无异于在法律上默认和宽恕了非法移民违反美国法律、无视国家主权的行为,这对美国人一向引以为豪的法治原则构成了严重挑战。

二、美国非法移民合法化问题的由来及其发展过程

在1986年移民改革与控制法颁布之前的两百年时间里,美国的非法移民合法化主要是通过判例的形式,因此通过判例获得赦免(Amnesty)的非法移民人数是很少的^③。

1986年移民改革与控制法(the Immigration Reform and Control Act)是美国历史上第一部针对非法移民的法律,在此之前美国没有大量阐述非法移民问题的法律。这是一部恩威并重的法律,既采取了严厉打击非法移民的雇主制裁政策,同时实行了大赦政策和防止歧视性条款。IRCA包含两个独立的合法化项目^④:合法化工人项目(LAW)和特殊工人项目(SAW)。约有180万人通过这个项目成为了美国的合法居民。特殊工人项目的申

请人只需达到从事农业工作的要求即可。超过270万人通过这两个项目获得了大赦,成为了合法居民,其中约有70%的人来自墨西哥。这一法律反映出了美国政府矛盾的心理,一方面享受着非法移民提供的廉价劳动力,另一方面痛恨非法移民带来的负面影响^⑤。尽管如此,1986年移民改革与控制法在非法移民合法化问题的历史进程中还是具有深远的影响,它为后来的移民立法提供了大致框架,一是实行严厉的雇主制裁制,从经济来源上打击非法移民;二是通过非法移民合法化,使部分符合条件的非法移民获得合法身份,从而为美国经济的发展提供所需的劳动力。

三、奥巴马时期两党围绕非法移民合法化的争论

基本以党派为阵线,民主党和共和党围绕法案的内容展开了激烈的争论,表1为两党在争论中的倾向于采取的措施。

四、奥巴马时期国会关于非法移民合法化问题的争论

随着综合性方案屡屡受挫,一些单方面的措施逐渐引起了人们的关注,奥巴马时期提出的梦想法案(Development, Relief, and Education for Alien Minors Act, S1291)就是其中之一。

(一)跨越十年的争议——梦想法案

梦想法案最早于2001年提出,这项法案授权司法部取消对符合以下条件的非法移民的驱逐并使他们获得永久居住权:(1)在这项法案颁布前满12岁;(2)在满21岁前递交申请表;(3)取得高中学历或同等学力;(4)在这项法律颁布之前最近在美居留时间超过五年(个别情况除外);(5)道德品质良好;(6)不在移民与国籍法(Immigration and Nationality Act of 1965)规定的由于犯罪或安全问题不得申请或可被驱逐之列。^⑥此外,该法案还禁止驱逐尚未取得高中学历或同等学力但有相当的机会达到法案中所列条件的非法移民并允许他们工作。

此后,梦想法案多次被引入参议院和众议院,

^① <http://www.fairus.org/facts/illegal-immigration-and-amnesty-polls> 2017年2月27日查阅。

^② Jessica Vaughan, "Attrition Through Enforcement: A Cost-Effective Strategy to Shrink the Illegal Population", April 2006, <http://www.cis.org/Enforcement-IllegalPopulation> 2017年4月11日查阅。

^③ <http://www.kateraynor.com/articles/usa-amnesty.html> 2015年2月1日查阅。

^④ Pia M. Orrenius and Madeline Zavodny, Do Amnesty Programs Encourage Illegal Immigration? Evidence from IRCA, Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper N.2001-19, November, 2001.

^⑤ 唐慧云,二战后美国国会非法移民立法研究(1945-2012)——基于公共政策理论视角,华东师范大学博士论文,2013年,第42页。

^⑥ <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/1291> 2017年3月30日查阅。

2001—2010 年梦想法案	
民主党:(1)在美出生的非法移民孩童是美国公民;(2)使这些年轻学生受教育、服役、纳税等都将给美国经济带来巨大的效益;(2)非法移民合法化的条件更加严格,不断缩小筛选范围;(3)把非法移民合法化的对象转移到了年轻人身上;(4)综合改革方案行不通,梦想法案是单行法案的尝试。	共和党:(1)会吸引更多的非法移民(2)部分州要面临承担非法移民学生的学费问题,这对合法居民不公平;(3)任何合法化措施都必须以加强边境保护为前提,反对单行的措施。
2013 年边境安全、经济机遇和移民现代化法案	
民主党:(1)支持“暂时注册移民”,并最终为符合条件的非法移民提供合法化途径;(2)完善移民系统;(3)移民签证改革	共和党:(1)跨党派的“八人团”赢得了不少共和党人的支持;(2)保守派拒绝将该法案引进众议院。
2014 年 11 月 20 日奥巴马行政命令	
民主党:(1)支持部分符合条件的非法移民免于被递解出境;(2)支持现有的签证体系采取行动;(2)这项行政命令是大规模大赦和大规模递解出境的折衷办法。	共和党:(1)质疑行政命令的合法性;(2)扬言要发起诉讼。

表 1

其条文也多次出现在其他与移民有关的立法中,包括 2006 年综合移民改革法和 2007 年综合移民改革法,但这些法案均未获得通过。

面对反对者的批评,法案的支持者不断做出调整,例如设置申请人年龄上限为 30 岁,删除涉及到州内学费问题的条款。在奥巴马的支持下,2010 年 12 月 8 日梦想法案在众议院通过,这是梦想法案 10 年艰难历程中的重大进展,但最终止步于参议院。

事实证明单方面的政策不能打消保守派的顾虑,共和党所传达的信息就是“保障边境安全优先”。共和党参议员格雷厄姆(Lindsey Graham)称“在保障边境安全之前,我们不会通过梦想法案和任何合法化政策。不可能采纳单方面的政策,必须是综合移民改革方案的一部分。”^①事实上,约有 50%的非法移民不是通过非法越境而是签证过期居留在美国的。虽然法案未能成功的引入参议院,该法案赢得了一些新的支持者,包括国防部长罗伯特·盖茨,五角大楼把该法案纳入了其 2011—

2012 年战略计划,以“打造并维持一支做好任务准备的全志愿军”^②。

梦想法案将移民改革的注意力转移到了年轻的非法移民学生身上,使非法移民合法化朝着更加细致、现实的方向发展,也就是说合法化对象的范围在不断缩小,限制条件更加严格,等待时间也更加漫长,而以教育水平作为筛选条件之一更符合美国的国家利益,提高了潜在的政策效益,这是这场旷日持久的争论带给非法移民合法化政策的转变。

(二)边境安全、经济机遇和移民现代化法案

边境安全、经济机遇和移民现代化法案(Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act, S744)于 2013 年 3 月 16 日引入参议院,并以 68 票赞同 32 票反对获得通过。该法案的主要内容包括:(1)加强边境保护和执法行动;(2)移民签证改革;(3)农业工人项目(Agricultural Worker Program);(4)建立一个绩效(merit-based)和按点准入(points-based)的移民系统(5)雇

① http://www.huffingtonpost.com/2010/12/18/dream-act-vote-senate_n_798631.html 2017 年 4 月 12 日查阅。

② 同上。

员审查系统(Employment Verification System);(6)设立青少年就业基金(the Youth Jobs Fund)以及一系列签证改革等^①,非法移民合法化只是其中的一小部分。该法案的提出了“暂时注册移民”(registered provisional immigrant),简称RPI,符合一定条件的非法移民可以在缴纳罚金、缴税和支付申请费用后获得这个地位,获得RPI的移民可以合法地工作、旅行,十年后部分符合条件的获得RPI的移民可通过与其他人申请绿卡相同的考绩制度(Merit System)申请永久居住权^②。

从投票结果来看,民主党在这次投票中表现得团结一致,跨党派的八人团(Group of Eight)赢得了不少参议院共和党人的支持^③,再加上民主党在参议院的多数优势,该法案最终得以通过。但是,此时国会参众两院分别由民主党和共和党占多数,众议院的共和党保守派和众议院议长伯纳(Boehner)表示他们无意违背哈斯特规定(Hastert Rule)——一个法案必须赢得多数党的多数支持才能进入投票环节^④,而这在共和党占多数的众议院几乎是不可能实现的。参众两院的僵局使这一综合移民改革方案再次搁浅。

(三)2014年11月20日奥巴马行政命令

2014年国会中期选举共和党大获全胜,移民改革的前景似乎更加迷茫之时,2014年11月20日奥巴马宣布了一项有关移民政策的行政命令,主要包括:(1)使美居留时间超过5年的美国公民或永久居民的非法移民父母免于被递解出境,一些符合条件的人可以获得工作许可;(2)扩大2012年暂缓遣返青少年(Deferred Action for Childhood Arrivals)项目,该项目允许30岁以下的年轻移民申请延期递解出境,现在30岁以上的移民也能申请;以上两种人群都需要每三年重新申请一次。此

外,该行政命令还包括一个项目,帮助在美投资或为获得科学、科技、工程学位的人获得签证,并修改联邦对移民拘留程序,加强边境安全。^⑤

从内容可以看出这项行政命令涉及非法移民合法化、签证、边境安全等多个移民改革的要点,俨然就是一个综合移民改革方案。据美国移民政策研究所(MPI)估计约有400万非法移民将直接受到这项行政命令的影响。^⑥在宣布行政命令的讲话中,奥巴马对反对者做出了回应:“我知道有些人把这项行动称为大赦,并不是。我们现有的移民体系才是真正的大赦——对支离破碎的移民体系无动于衷。大规模的大赦是不公平的,而大规模地递解出境既不现实也与我们的原则相违背。我现在提出的是可行性——一个符合常识的、折衷的办法……”^⑦

这项行政命令的合法性引发了争论。众议院议长伯纳(John Boehner)认为单方面对移民系统采取行动都是对宪法赋予美国总统权力的僭越,他正考虑就这项行政命令发起诉讼,但迟迟没有采取行动。司法专家表示除非一党能证明它受到了明确的损害否则不能起诉。奥巴马这项行政命令的合法性源于检控裁量权(prosecutorial discretion),在2012年奥巴马决定暂缓对部分年轻的非法移民的递解出境时已经使用过。历史上来看里根和老布什都曾经动用过此项权力使非法移民免于驱逐^⑧,但那时并未引起如此大的争议。这项行政命令是国会争论不休迟迟没有采取行动的直接结果。

形成长达十多年的僵局首先由于非法移民合法化问题本身矛盾的性质。非法移民合法化涉及美国国家主权、法律尊严,同时又涉及美国一贯倡导的人道主义原则,在这个问题上表现的太过仁

① <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744?q=%7B%22search%22%3A%5B%22S.744%22%5D%7D> 2017年4月7日。

② 同上。

③ <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2013/06/10/house-speaker-john-boehner-aims-to-have-immigration-reform-bill-by-summer/> 2017年4月8日。

④ <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/06/27/boehner-declares-immigration-bill-will-be-subject-to-hastert-rule/> 2017年4月8日。

⑤ <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/11/19/your-complete-guide-to-obamas-immigration-order/> 2017年4月13日。

⑥ <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/11/19/your-complete-guide-to-obamas-immigration-order/#legal> 2017年4月13日。

⑦ <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/immigration-action#> 2017年4月13日。

⑧ <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/11/14/how-conservatives-will-legally-fight-obamas-immigration-action-and-how-hell-defend-it/> 2017年4月13日。

慈或太过严厉,都会遭到另一方的激烈反对。正如奥巴马所说,目前他想找到的是一个折衷的办法,但是这个“折衷”面临着孰轻孰重、孰先孰后的艰难选择。其次,民调显示美国民众对于这一问题的态度存在两极分化,对于非法移民合法化支持者和反对者几乎各占一半,而且即使出现多于半数的情况也常因为提问方式有所改变而产生波动。最后,美国国会参众两院相互制衡,党派斗争激烈,法案想要通过难上加难。争论中的法案虽然并未通过,但引发了全国上下对这个问题的关注,在争论中越来越明确而且突出的一点就是首先要使符合条件的非法移民免于被驱逐,这是比合法化更急迫的问题。其次,单方面的非法移民合法化不可能取得成功,无论是从1986年移民改革法的失败教训来看,还是对未来可能吸引更多非法移民的后果预计来看。因此,改革签证制度、加强边境保护是非法移民合法化进程中必不可少的一步。

结论

奥巴马时期,国会关于非法移民合法化的争论基本以党派为阵线^①,以围绕法案的辩论为争论方式。多数法案在引入国会后一般有三种结果:(1)未能进入全院投票环节在下设委员会就夭折了;(2)参众两院各自提出法案但无法调和差异;(3)一些综合性移民改革法案往往在一院获得通过而止步于另一院。

尽管国会掌握着非法移民合法化的立法权,但总统也可以通过行政优势和在党内的影响力来发挥作用,主要有以下三种方式:(1)发挥党派领袖的领导作用。奥巴马上任后一直将移民改革作为重要施政议题和任期内的核心任务之一,相比于小布什时期面对综合移民改革方案民主党内部的态度不一,奥巴马任内民主党明显表现的更加团结,这一点从法案投票的结果可以看出,这与领袖的领导力是分不开的。(2)在移民改革屡受挫折的情况下,总统可以利用自身影响力支持已经失败的法案重回议事日程。(3)行政命令。奥巴马2014年11月20日发布的行政命令让许多共和党人瞠目结舌,这也反映了两党关于非法移民合法化的争论已经到了白热化阶段。

形成长达十多年的僵局是由非法移民合法化问题本身矛盾的性质决定的,“折衷”面临着孰轻孰重、孰先孰后的艰难选择。在争论中逐渐明确的一点:比合法化更急迫的问题是要使符合条件的

非法移民免于被驱逐。单方面的非法移民合法化不可能取得成功,改革签证制度、加强边境保护是非法移民合法化进程中必不可少的一步。两党意见不一、参众两院的相互制衡使得非法移民合法化变得举步维艰。这场持续了十多年的争论在2014年底达到了最激烈的程度,奥巴马的行政命令该如何收场仍未可知。唯一可以确定的是围绕非法移民合法化的争论仍将持续,而这场争论也使非法移民合法化的立法对象逐渐向更小范围的群体转移。

〔参考文献〕

- [1]姬虹.美国新移民研究(1965年至今)[M].北京:知识产权出版社,2008.
- [2]刘绪贻,杨生茂,主编.美国通史(第六卷:战后美国史1945—2000年)[M].北京:人民出版社,2008.
- [3]姬昱昕.非法移民的“美国梦”——从《梦想法案》和1986年“大赦”探究美国非法移民合法化的出路[J].中山大学学报.2014,(04).
- [4]陈积敏.美国非法移民的现状与基本特点[J].国际资料信息.2012,(02).
- [5]陈积敏.美国非法移民的治理及其困境[J].美国研究.2012,(02).
- [6]唐慧云.二战后美国国会非法移民立法研究(1945—2012)——基于公共政策理论视角[D].博士论文.华东师范大学.2013.
- [7]Jeffrey S.Passel, D'Vera Cohn, Molly Rohal, Share of Unauthorized Immigrant Workers in Production, Construction Jobs Falls Since 2007: In States, Hospitality, Manufacturing and Construction Are Top Industries[Z]. www.pewresearch.org, March 26, 2015.
- [8]Tony Payan, Erika de la Garza(Editors), Undecided Nation: Political Gridlock and Immigration Crisis[M]. Springer, 2014.
- [9]Elisha Barron, Recent Development: The Development, Relief, and Education for Alien Minors (DREAM) Act [J]. Harvard Journal on Legislation, Vol. 48, 2011.
- [10]David Bacon, How Globalization Creates Migration and Criminalizes Immigrants[M]. Boston, Beacon Press, 2008.

〔责任编辑:张 港〕

^① 有时候也不完全按照党派划线,比如2002年众议院在表决布什总统提出的《加强边境安全和入境签证改革法案》时,民主党人投的182张赞成票几乎是共和党人92张赞成票的两倍。