



边界移民危机：美国两党博弈的新焦点

张业亮

2014年以来,大量来自危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯等中美洲国家的未成年人因非法越过美墨边界被关押,到7月初人数高达5.7万人,另有3.9万带孩子的成年人,酿成一场移民危机。实际上,早在两年前,这一危机就开始显现。当时美国边防当局发现,尽管偷越美国边境的人数在下降,但来自上述三国的非法移民数量却在迅速上升。2012年4月,得克萨斯州州长里克·佩里给奥巴马写了一封措辞激烈的信件,要求奥巴马政府立刻采取行动。但奥巴马出于竞选连任以及寄希望于国会通过全面的移民法改革的考虑,未予以重视,致使从中美洲非法进入美国的未成年人人数逐年上升:2011年仅为3933名,到2013年猛升为20805人,2014年5~6月更是猛增到每月1万多人,从而酿成这场被奥巴马称之为“紧急的人道危机”。在美国2014年中期选举日益临近的时刻,这场边界危机引发了美民众的广泛关注,并迅速成为民主、共和两党博弈的一个新焦点。

围绕危机的两党博弈

对造成这场边界危机的原因,两党相互指责。共和党认为,奥巴马政府对非法移民的政策及处理不力是造成这场危机的主要原因。

美国是非法移民主要目标国,大量非法移民的涌入,在弥补用工短缺和承担繁重工种从而为美国经济发展做出贡献的同时也带来严重的社会问题,成为困扰美国移民政策制定的一大难题。尽管联邦政府在打击非法移民上制定了许多严厉的法律,但这些法律在历届政府都没有得到很好的实施。非法移民仍源源不断地涌向美国。2007年,在美国的非法移民人数为1220万。2008年经济危机期间,由于非法移民纷纷离开美国,人数有所下降,2009年后又止跌回

升。据皮尤2013年10月报告,2009~2012年非法移民人数略有反弹,在1130万~1170万之间。

战后美国对非法移民的政策主要是加强边界安全和非法移民执法。小布什政府期间实施“边界安全倡议”政策,沿美墨2000英里边界树立隔离墙。2005年到2008年,国会为实施该计划已经拨款4亿美元。

奥巴马执政后,认为只有全面的移民法改革才能解决非法移民问题,于2010年首次就全面改革移民法提出倡议。由于受到共和党把持的众议院的阻挠,移民法改革步履艰难,在这样的情况下,2012年6月,奥巴马签署行政命令,允许约170万年轻的非法移民公开申请临时工作和居住权,凡在16岁以前来美,在美连续居住5年以上,现年在15~31岁之间的都符合条件。行政命令还规定,可合法居留的非法移民必须没有受到刑事处罚、正在读高中或高中毕业或在美国军队服役,符合条件者必须每两年申请一次。奥巴马这一移民新政对美国移民政策做了数十年来最大的调整,为他赢得了主要是拉美裔的少数族裔的支持,在2012年总统选举中,66%的拉美裔投奥巴马的票,使其得以成功连任。共和党据此认为,非法移民之所以大量涌入是受到美国将大赦移民的谣言所蛊惑,奥巴马的这一行政命令是导致这次危机产生的主要原因。

奥巴马政府和民主党则认为,小布什政府于2008年通过的《反偷渡法》(the William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008)才是导致来自中美洲国家的未成年人大量涌入美国的主要原因。该法规定,来自与美国不接壤国家的未成年人非法入境者,在扣押后72小时内必须移送联邦卫生与福利部(HHS),然后由

该部转交给其在美国的亲戚照管,等待移民法庭是否准许其移民美国做出裁决。但这一过程通常长达一年半之久,等到对其传唤时往往已消失得无影无踪。而来自墨西哥和加拿大的非法移民则直接由国土安全部遣送回国。因此,民主党认为,许多“蛇头”正是钻了该法律的空子,才偷渡大量的未成年人到美国,这一法律是“危机的根源”。

如何解决这场移民危机也在奥巴马政府与共和党控制的众议院以及国会两党之间产生巨大的分歧。奥巴马要求国会拨付 37 亿美元紧急资金,来处理这场人道危机,其中约一半用来为移民提供食宿,遭到国会共和党人以及一些边界州民主党议员的反对。他们称,只有先对 2008 年法律进行修改,删除上述条款以加速遣返进程,否则他们不会批准这笔拨款。国会共和党的这一主张遭到民主党和移民团体的强烈反对。他们认为,造成美墨边界移民危机的主要原因是这些中美洲国家的黑帮暴力的升级和贫困的加深,遣返这些儿童是使他们重新回到悲惨的境地,因此解决该问题的关键就是“把解决造成危机的根源作为第一步”,特别是贫困、安全和缺少法治。因此反对对该法做任何修改。7 月中旬,由美国民权联盟领导的 225 个组织上书奥巴马,认为取消这些保护措施将危及这些儿童的生命。奥巴马一开始也主张对该法进行修改,以赢得国会通过 37 亿美元的紧急拨款,加速遣返进程,但在面临国会民主党人和移民全体的强烈反对后,没有将立法建议的细节包括在紧急拨款要求中。

此外,在遣返未成年人回国的紧急资金上,奥巴马政府与国会两党也难以达成一致。参议院民主党只同意拨付 27 亿美元;众议院共和党人除了把修改 2008 年法律作为前提外,在法案中只同意拨款 6.59 亿美元,比奥巴马要求的 37 亿美元的紧急资金少得多。上述分歧导致国会两党直到 8 月底夏季假期休会前仍没有达成妥协。

博弈背后的驱动力

这场美墨边界移民危机之所以难以迅速解决,其深层原因在于近十多年来,非法移民问题与美国的政党和选举政治紧密交织。特别是自奥巴马执政以来,移民法改革和非法移民执法问题已经成为两党博弈的一个新焦点。

十多年来,美国人口变化的一个显著趋势是,白

人数量减少,少数族裔占美国人口总数的比重不断增加,并且在未来的 50 年内呈加速趋势。根据美国人口普查局的资料,美国白人占人口的比重,1960 年为 85%,1990 年下降到 80.3%,2000 年再下降到 75.1%,2010 年进一步下降到 63%,预计到 2060 年白人占美国人口总数的比重仅为 43%。在美国 100 个最大城市中,白人占多数的 1990 年为 70 个,到 2000 年大幅下降为 52 个,非拉美裔白人已成为加利福尼亚、新墨西哥、夏威夷等州以及休斯敦、波士顿、纽约和华盛顿特区等城市人口的少数。

移民人口猛增是美国人口变化的主要原因,其中拉美裔是过去 20 年美国人口增长最快的少数族裔。1960 年,拉美裔占美国人口总数仅 4%,在 1990 ~ 2000 年这 10 年中,拉美裔人口增加了 58%,达 3530 万人,历史上第一次与黑人一样多。到 2010 年,增长到 5050 万,增加了 43%,占美国人口总数的 17%,成为美国最大的少数族裔;与之相比,在过去的 10 年里,白人人口增长仅 1%,黑人的增长为 11%。到 2050 年,拉美裔将上升到美国人口总数的 29%。

移民的大量增加在改变美国社会结构、促进种族和文化多元化的同时,也对美国政党和选举政治带来重大影响。首先,少数族裔人口的快速增长及其在美国人口中的比重上升,提升了少数族裔在美国选举政治中的重要性。根据 2010 年人口普查数据,拥有投票权的白人选民占选民总数的 66%,拥有投票权的拉美裔占选民总数的 15%,比他们所占人口总数少 2 个百分点,但非白人中拥有投票权的人将逐年增加。奥巴马在 2008 年和 2012 年总统选举中获胜,在很大程度上是获得了少数族裔选票的支持;相较之下,在 2012 年大选中,共和党总统候选人罗姆尼比奥巴马多赢得白人选票 20 个百分点,是自 1984 年里根以来比分最大的,却仍输掉了选举。其次,拉美裔人口的迅速增加以及白人选票占选民总数比重的持续下降,加上十多年来拉美裔在选举中日益转向支持民主党的投票趋向,使共和党面临严峻的拉美裔选票问题。在 2012 年总统选举中,共和党总统候选人罗姆尼仅赢得 27% 的拉美裔选票和 6% 的黑人选票,低于 2008 年总统选举麦凯恩的 31% 的拉美裔选票和小布什总统在 2004 年大选中的 40% 的拉美裔选票。对于欲在 2014 年中期选举获胜,并在 2016 年及以后赢得总统选

举胜利的共和党来说,如何对待移民法改革和非法移民执法已成为一个严峻的政治挑战。

危机的影响

美墨边界移民危机的爆发对美政局产生了以下影响:

首先,危机加剧了国会两党以及奥巴马政府与国会共和党人在移民执法和移民法改革问题上的分歧。奥巴马连任后,把移民法改革作为他第二任期最优先的国内政策议程。奥巴马提出的全面移民法改革议程包括强化边界安全,惩罚雇佣非法移民的雇主,为已经在美国的数百万非法移民提供获得公民的途径。2013年6月,参议院通过全面的移民法改革法案,提出了目前美1100万到1200万非法移民合法化的具体路径,但议案在共和党控制的国会没有丝毫进展。共和党内部在非法移民问题上严重分裂,许多保守派和茶党人士反对移民法改革,但其他人则认为共和党应借此接近正日益转向民主党的拉美裔,主张把边界安全放在第一位,对违反移民法者实行零容忍政策,逐步改革移民法,而不是像参议院法案那样一步到位。两党在移民法改革和非法移民执法问题上的分歧焦点是:移民法改革的重点是非法移民合法化还是边界安全。民主党主张非法移民合法化以赢得拉美裔等少数族裔的选举支持,而共和党主张把边界安全放在首位,茶党和保守派反对非法移民合法化。美墨边境移民危机突出解决非法移民问题迫切性的同时,必然加剧两党在移民法改革上的这一分歧,将成为两党在移民法改革和非法移民执法问题博弈的新的导火索。

其次,危机加深了美民众对奥巴马执政能力的不满。奥巴马连任以来,虽然美国经济形势逐渐好转,失业率下降,但长期困扰美国经济和社会的一系列问题仍没有得到解决,同时在叙利亚内战、乌克兰危机、巴以冲突、利比亚危机等问题上,奥巴马政府都表现出行动缓慢和低效,引起民众的不满,民众支持率一直在40%左右的低位波动。盖洛普2014年8月下旬民调显示,51%的民众不满奥巴马的工作表现,赞成的只有42%。奥巴马政府对美墨边境移民危机的处置和应对加深了民众对奥巴马执政能力的不满。危机爆发时,奥巴马正在得克萨斯州为民主党中期选举募捐,拒绝实地考察242英里外的事发地,遭到民众和舆论的批评,认为奥巴马政府对此没有足够的重

视,反应迟缓,甚至称其处理这场危机的表现与小布什总统在2005年8月美国遭遇有史以来最具破坏力的风暴——“卡特里娜”(Hurricane Katrina)飓风袭击时的表现好不了哪里。奥巴马政府在危机刚爆发时,加速遣返这些未成年移民等处理方式遭到民主党和移民权利团体的批评。《华盛顿邮报》和美国广播公司新闻频道于2014年7月举行的一次民调显示,大部分民众不赞成奥巴马和国会共和党人处理移民危机的方法。

最后,危机对美国2014年中期选举也产生了一定的影响。边界移民危机,引发美国民众的广泛关注并迅速上升为2014年中期选举的一个重要议题。7月进行的盖洛普民调显示,美国民众认为移民问题是目前美国面临的“最重要的问题”,特别对亚利桑那、加利福尼亚、新墨西哥和得克萨斯等边界州来说更是如此。拉美裔是民主党核心选民的主要组成部分。一直到边界移民危机发生之前,移民问题是奥巴马和民主党只赢不输的砝码:如果全面的移民改革法得以通过,奥巴马和国会民主党人就会赢得少数族裔选民的支持;如果国会共和党人对该法加以阻挠,共和党就会进一步失去政治上日趋重要的拉美裔和中间选民的选票。奥巴马政府推动移民法改革的目的是锁住少数族裔、特别是拉美裔选民团体对民主党的支持,以在2014年中期选举中保持对参议院的控制权和取得2016年总统选举的胜利,对美墨边界移民危机的处理不当则可能削弱民主党的这一优势。

在危机发生之初,奥巴马政府曾表示将对2008年法律相关条款进行修改,以便赢得国会同意37亿美元的紧急拨款,从而加速遣返这些未成年移民。由于害怕影响民主党的选情,奥巴马政府放弃了修改2008年法律的做法,转而考虑用颁布行政命令的方式,绕过国会,放宽对非法移民中技术工人和在美国有亲属的人合法逗留美国的条件,但此举遭到竞选激烈的州寻求连任的民主党参议员的普遍反对,他们担心奥巴马政府此举将促使这些州保守的选民和老年选民参加投票,从而危及他们的连任。在这样的情况下,奥巴马政府拟把颁布行政命令的时间推迟到中期选举后。^[4]

(作者为清华大学中美关系研究中心高级研究员)

责任编辑:黄杰