

美国非法移民立法改革与 利益集团因素研究^①

唐慧云

〔内容提要〕美国非法移民问题始于第二次世界大战后,1970 年代中后期后,它成为美国国内的热点问题。美国国会颁布了一系列治理非法移民问题的法律。利益集团通过多种方式和路径游说国会,对相关立法产生了重大影响。这种影响一方面提高了利益集团的政治参与度,为国会立法和决策提供了重要的信息源;一方面因利益集团之间的分歧而严重阻碍了立法进程,降低了国会立法的效率,削弱了国会的立法权,导致国会不能及时出台有效的法律来治理非法移民问题。

关键词:美国社会 移民 利益集团 非法移民 美国国会

非法移民是指非法入境的外国人和合法入境但是签证过期的外国人。目前,美国境内存在 1100~1200 万非法移民。大量非法移民长期滞留美国,给美国社会造成了严重影响。一方面,他们增加了地方政府的财政支出负担——尤其是公共教育和医疗方面的支出,并引发犯罪等社会问题;另一方面,他们又满足了美国经济发展的需要,向农业、建筑、服务等劳动密集型产业提供了劳动力。^② 因此,美国社会对非法

① 本文获得教育部留学基金委“国家建设高水平大学公派研究生项目”的资助,作者表示感谢。另外,本人也感谢《美国研究》匿名审稿人的修改意见,文责自负。

② 从经济学角度而言,非法移民对美国社会的影响是利大于弊还是弊大于利,美国学界一直有争论。普遍的观点是对地方政府而言,弊大于利,因为公共教育支出和医疗支出是由地方政府负责。对联邦政府而言,利大于弊,因为工商业主享受到的廉价劳动力的收益主要以税收的方式交给联邦政府。另外,非法移民在生活以及消费方面的税收也多是交纳给联邦政府。

移民的态度爱恨交织。

针对非法移民问题,美国国会相继颁布了一系列法律。在立法过程中,利益集团均积极介入,试图对有关非法移民的立法施加影响。本文试图对其介入的方式和产生的影响加以考察,其中不涉及地方政府出台的有关非法移民问题的法规。^①

一 影响美国非法移民立法的主要利益集团

利益集团根据自身的利益诉求,对美国的非法移民持不同的立场和观点,主要可分为以下几类:

首先,主张严厉打击的保守派。该派主张国会实施严格的非法移民立法,积极支持制裁雇主政策,反对赦免政策。持此观点的主要利益集团有工会、环境和人口组织、纳税者组织等。历史上,美国工会基于保护国内工人利益的考虑,担心非法移民损害工人的利益,主张严厉打击非法移民;环境、人口组织关注非法移民和合法移民所带来的人口增长及其相关问题,主张严格限制移民;^②纳税者组织则担心移民会增加国家的税收负担。

其次,温和的自由主义派。该派主张保护非法移民的个人权益,采取温和的措施打击非法移民,向非法移民提供取得合法身份的渠道。持此观点的主要利益集团有少数族裔利益集团、人权和宗教组织、农场主利益集团和工商业主利益集团等。少数族裔利益集团从保护本种族移民的利益出发,关注非法移民的生活条件和合法权益,主张给予非法移民合法身份,增加移民签证等。某些人权和宗教组织则主张对遭受剥削的非法移民实施一定的人道主义关怀。

第三,理性中立派。该派主要以移民研究机构为主,包括卡托研究所(Cato Institute)、移民研究中心(Center for Immigration Studies)、美国移民改革联盟(Federation for American Immigration Reform)、皮尤研究中心等。这些研究机构的主要任务是向社会和国会的非法移民立法提供信息和研究报告。需要指出的是,这些移民研究机构的移民主张带有一定的倾向性。例如,卡托研究所在移民问题上奉行自由主义的政策,主张对非法移民采取温和的打击措施。相比之下,移民研究中心和美

① 由于非法移民问题对地方政府的影响更大,当地方政府不满联邦政府在治理非法移民问题上的无效时,地方政府往往自寻出路,自己立法。诸如1994年的《加州187议案》(California Proposition 187)、宾夕法尼亚州哈泽莱顿市政府颁布的《2006年哈泽莱顿缓解非法移民条例》(The Hazleton Illegal Immigration Relief Act Ordinance)、亚利桑那州2010年颁布的《亚利桑那州参议院议案1070法案》(Arizona Senate Bill 1070)等,均以严厉打击非法移民著称。

② Carolyn Wong, *Lobbying for Inclusion: Rights Politics and the Making of Immigration Policy* (Palo Alto: Stanford University Press, 2006), pp. 39~40.

国移民改革联盟则认为移民对美国社会而言弊大于利,主张国会出台严厉打击非法移民和严格限制合法移民的立法。

保守派和自由派利益集团是影响国会非法移民立法的两大主要类别。其中,农场主利益集团、工商业主利益集团、少数族裔利益集团、工会是影响国会非法移民立法的主要利益集团。具体而言,农场主利益集团和工商业主利益集团拥有最雄厚的经济实力;工会因为成员众多,依靠其政治影响力向国会施加压力;随着少数族裔人口的增加,少数族裔利益集团因为掌握大量选票而成为国会非法移民立法中具有重要影响力的利益集团。

(一)农场主利益集团和工商业主利益集团

农场主利益集团和工商业主利益集团基于本行业对廉价劳动力的需求,呼吁国会满足本行业劳动力需求的前提下,打击非法移民。农场主利益集团,尤其是美国西南部的农场主利益集团认为,在农业领域就业的非法移民吃苦耐劳,比美国国内的农业工人工作更努力,更易于管理。加之农业收获有时间限制,因此,政府没有必要采取措施严厉打击非法移民。美国全国性的农场主利益集团主要有全国农场主组织(National Farmers' Organization)、美国农场局联合会(the American Farm Bureau Federation)等。此外,还有众多专门的或地区性的农场主利益集团,如加州中部的芦笋种植业协会和核桃种植协会等。1990年代,农场主利益集团推动了国会实施招募外国工人的项目。它对当时全面的移民立法改革提出的意见是,非法移民从事的是美国人不愿意干的工作,考虑到农业收获的季节性,全面的移民立法改革应考虑农业劳动力的需求,希望国会改革当前的雇佣政策,出台详细的、不存在雇佣歧视的法律。^①

工商业主利益集团,尤其是餐饮协会类的小企业主利益集团,因为享受到了非法移民带来的廉价劳动力,反对国会出台严格限制非法移民的法律。《1986年移民改革和控制法》颁布后,工商业主利益集团联合其他主张移民自由的利益集团共同抵制“制裁雇主政策”,导致这一政策形同虚设。^② 餐饮协会认为,餐饮行业未来十年内将增加15%的工作机会,届时大约有200万个工作岗位,但是美国国内仅能供应10%的劳动力,这意味着5%的工作没人干。另外,通过合法渠道招募外国劳动力的方式亦不能满足岗位的需求,因为每年获得绿卡的低技术外国工人只有5000名。因此,餐饮协会支持给予大量非法移民合法身份,希望一部分非法移民在交纳罚款并通过语言水平测试和身份核查之后,获得合法身份,并享有和美国国内工人同等的待遇和

① *Comprehensive Immigration Reform: Business Community Perspectives*, Committee on Judiciary, House, June 6, 2007, Congress-Sess: 110-1, pp. 16~18.

② Peter H. Schuck, "The Politics of Raid Legal Change: Immigration Policy in the 1980s," *Studies in American Political Development*, Vol. 6, 1992, pp. 37~92. 制裁雇主政策主要内容是对雇佣非法移民的雇主实施处罚。

保护措施;与此同时,国会应采取措施提高雇主裁决体系的精确性,并加强边境地区的安全。^①

(二) 工会利益集团

工会利益集团的主要成员是美国工人,其目标和任务是维护本国工人的利益,组织罢工等活动。美国最大的工会利益集团是美国劳联—产联(AFL-CIO),它对国会的非法移民立法具有举足轻重的影响。历史上,美国工会组织一直积极主张加强边境安全,限制移民,严厉打击非法移民,认为非法移民导致国内工人的工资下降,工作条件恶化。为此,工会组织曾积极推动国会通过了《1882年排华法案》。劳联—产联自1973年起就积极推动实施制裁雇主政策。在之后制定《1986年移民改革和责任法》和《1996年移民改革和移民责任法》的过程中,它积极主张严厉打击非法移民,反对赦免政策。但是,自1990年代以后,工会利益集团调整了以往强硬的反移民立场,在移民问题上的态度开始软化。例如,农场工人联合组织(United Farm Workers)曾反对1940~1960年代的季节工人项目(Bracer Program),认为该项目导致非法农业工人的产生,并且这些工人影响了美国国内工人的福利,破坏了1960~1970年代的罢工运动。该组织提出,应关闭美国和墨西哥之间的边境,大规模驱逐非法的墨西哥农业工人。1975年,在拉美裔利益集团的游说下,农场工人联合组织的移民主张开始转变,从反对整个移民转变为只反对非法移民。该组织曾在1980年代支持制裁雇主政策,但1990年代又转而反对这一策。此外,劳联—产联在主张打击非法移民的同时也提出,工会的宗旨不仅是维护美国国内工人的利益,而且维护移民工人和非法移民工人的利益。

以上工会利益集团对移民政策的态度转变,缘于工会内部成员结构的变化,即移民成员的增加——尤其是1970年代以后。例如,1996年,工会内部大约有三万名成员是来自亚洲的新移民。^②另外,一些专门的移民工会的建立,也推动了工会在移民政策上的自由化倾向。成立于1987年的加州移民工人协会(California Immigrant Workers Association)的初衷是协助实施赦免政策,帮助获得合法身份的非法移民加入工会。由于该组织的成员以获得赦免的非法移民为主,所以它在维护移民工人的利益方面发挥了积极作用。^③由此可见,自1990年代起,工会对移民政策的主张表

① *Comprehensive Immigration Reform: Business Community Perspectives*, Committee on Judiciary, House, June 6, 2007, Congress-Sess:110-1, pp. 20~24.

② 转引自 James G. Gimpel, James R. Edwards, *The Congressional Politics of Immigration* (Boston: Allyn and Bacon, 1999), P. 46; Finucane interview 2/24/97.

③ Robin Jacobson and Kim Geron, "Unions and the Politics of Immigration Unions and the Politics of Immigration," available at: <http://sdonline.org/48/unions-and-the-politics-of-immigration>.

现出了自由主义的特点,这与当时美国政府采取的保守主义的移民政策形成了明显的对比。劳联—产联对当前全面的移民改革立法的意见是:政府应向非法移民提供获得合法身份的途径和渠道,外国工人应享有与美国国内工人同等的权益,移民立法要和劳工立法同步进行;应制定法律保护外国工人的合法利益;季节性工人应拥有申请入籍、获得合法身份的渠道。^①

(三)少数族裔利益集团

美国的少数族裔利益集团从本种族的利益出发,积极争取本种族移民的权利。主要的少数族裔利益集团有墨西哥裔美国人合法防御和教育基金会((Mexican American Legal Defense and Educational Fund, 简称 MALDEF)、全美拉美裔委员会(The National Council of La Raza, 简称 NCLR)、拉美裔美国市民联盟组织(The League of United Latin American Citizens, 简称 LULAC)、亚太美国人倡导组织(Asian Pacific American Advocates, 简称 OCA)等。墨西哥裔美国人防御和教育基金会由福特基金会资助建立,主要致力于双语教学和双语文化,反对学校的隔离制度,关注墨西哥裔美国人的就业歧视和选举权问题。该基金会在 1982 年“普莱尔诉黛案”(Plyler v. Doe)中,发挥了积极作用。^② 全美拉美裔委员会成立于 1968 年,亦受到福特基金会的资助,致力于争取拉美裔美国人的合法权利。在 1980 年代的移民法改革中,该组织推动国会将赦免政策列入《1986 年移民改革和控制法》中。1990 年代,该组织又为非法移民学生积极争取公共教育权,强烈反对加利福尼亚州颁布的《加州 187 议案》(California Proposition 187)。针对当前全面的移民改革,该组织认为,美国境内之所以存在大量非法移民,原因在于他们缺乏来美国就业的合法渠道。这些非法移民生活在阴影之下,遭受剥削,基本的人权和工作条件难以得到保障,因此,国会有必要实施全面的移民改革。全美拉美裔委员会对全面的移民改革的意见是:应提高办理家庭移民签证的效率,反对实施临时工人项目(temporary worker program),给予非法移民工人合法身份,提高雇佣身份电子核查体系的有效性,防止种族歧视,支持《梦想法案》(即《非美籍未成年人发展、救济和教育法案》,The Devel-

① *Comprehensive Immigration Reform: Labor Movement Perspectives*, Committee on Judiciary, House May 24, 2007, Congress-Sess:110-1, pp. 10~11.

② “普莱尔诉黛案”的主要内容是,1975 年得克萨斯州政府出台法律,规定有资格接受公立学校教育的只能是美国公民和合法移民,排除非法移民。此项规定招致少数族裔的反对。最终,此项规定被美国最高法院推翻。

opment, Relief and Education for Alien Minors, 简称 Dream Act)。^① 拉美裔美国市民联盟组织成立于 1929 年 2 月,它在成立之初曾支持移民同化理论,认为英语是官方语言,反对非法移民,支持政府严格限制移民和大规模驱赶非法移民的政策。但是,1990 年代之后,该组织改变了以往的反移民立场,主张国会应提高移民限额,给予非法移民合法身份。^②

以上利益集团虽然在非法移民问题上持自由或保守的不同立场,但在经济不景气的背景下,一旦非法移民影响到本集团的利益,它们便一致主张严厉打击非法移民。1995 年,美国国会就非法移民的税收问题举行听证会,讨论 S. 269 议案。该议案的主要内容包括:加强巡逻,控制非法移民的数量;提高雇佣身份电子核查体系的准确性;增加档案造假与偷渡的罚金;削减外国人的公共福利,非法移民仅仅享受紧急医疗、教育权、学校的免费午餐等社会福利。^③ 在本次听证会上,各利益集团均主张控制非法移民的数量,但在核实移民身份的问题上存在分歧。全美拉美裔委员会认为移民对美国的发展有利,但是反对非法移民,主张实施严厉打击非法移民的措施,诸如加强边境控制,限制签证,实施严格的劳工立法和制裁雇主政策等。^④ 加利福尼亚州和亚利桑那州的农业主利益集团也表示反对非法移民,欢迎国会控制非法移民的措施,但认为国会立法要考虑国内对农业劳动力的需求。^⑤ 全国亚太裔美国人法律财团(National Asian Pacific American Legal Consortium, 简称 NAPALC)则认为限制移民的措施过于严格,因为根据 S. 269 议案,移民不得享受为有子女的家庭提供的联邦援助、医疗援助、食品券以及收入补充项目。这些严格的措施可能导致移民不能获得应得到的援助。^⑥ 这些利益集团在非法移民问题上的态度转变,主要缘于非法移民是 1990 年代美国经济衰退首当其冲的替罪羊。由此可见,各利益集团调整其对非法移民的态度的基本前提,是维护其自身利益。

① *Comprehensive Immigration Reform: Perspectives from Faith-Based and Immigrant Communities*, Committee on Judiciary House, May 22, 2007, Congress-Sess: 110-1, pp. 65~73. 雇佣身份电子核查体系是政府建立一个文件系统,雇主可通过拨打免费电话的方式判断求职者的身份是否合法。《梦想法案》的主要内容是给予年轻非法移民合法身份,文中第三部分有详细介绍。

② Joseph Fallon, "Funding Hate-Foundations and the Radical Hispanic Lobby-Part III," *The Social Contract*, Volume 11, Number 1, Fall, 2000, pp. 56~71.

③ *Proposals to Reduce Illegal Immigration and Control Costs to Taxpayers: Hearing before the Committee on the Judiciary, United States Senate*, Congress-Sess: 104-1, March 14, 1995, p. 134.

④ *Proposals to Reduce Illegal Immigration and Control Costs to Taxpayers: Hearing before the Committee on the Judiciary*, p. 179.

⑤ *Proposals to Reduce Illegal Immigration and Control Costs to Taxpayers: Hearing before the Committee on the Judiciary, United States Senate*, Congress-Sess: 104-1, March 14, 1995, p. 289.

⑥ *Proposals to Reduce Illegal Immigration and Control Costs to Taxpayers: Hearing before the Committee on the Judiciary*, p. 302.

二 利益集团影响国会非法移民立法的路径分析

利益集团是美国政治中极其活跃的因素。在非法移民立法问题上,各利益集团采用了不同的游说方式施加影响,具体包括:

(一)院内游说

参加立法听证会,实施院内游说,是利益集团最优先选择的游说方式,在利益集团中广泛流行。^①自1990年代末以来,参与移民立法游说的利益集团日益增加。

利益集团之所以偏爱参与听证会,主要原因在于它是成本最低的游说活动。^②利益集团出席听证会的目的,是让国会采取的行动朝向自己的利益方向。在针对非法移民问题立法的过程中,工会和少数族裔利益集团是积极参与立法听证会的活跃分子。前者注重对美国国内工人利益的保护,后者则关注非法移民的权益。在1980年代国会举行的有关移民改革的听证会上,劳联—产联积极支持制裁雇主政策,同时有条件地支持赦免政策。拉美裔的少数族裔利益集团则积极反对制裁雇主政策,支持赦免政策。^③1982年,墨西哥裔美国人合法防御和教育基金会洛杉矶办事处副法律顾问约翰·韦尔塔(Jonh Huerta)曾在制裁雇主政策的听证会上强烈反对该项政策,理由是該政策对经济产生不利影响。他强调,十几年来,制裁雇主政策虽屡次被引入国会,但始终未成为法律,这就说明该政策不可行。不仅如此,实施此项目的成本也较高,而且容易导致对少数族裔面孔的人的歧视。^④

随着非法移民问题在美国国内的重要性逐步提高,越来越多的少数族裔利益集团开始出席国会举行的相关立法听证会。在《1996年非法移民改革和移民责任法》的立法过程中,出席国会听证会的亚裔利益集团有所增加。这些组织包括华裔美国人组织(Organization of Chinese Americans)、日裔美国人联盟(Japanese American Citizens League)等。这些组织的代表在听证会上纷纷表示支持政府控制非法移民的政策,但是强烈反对减少移民的限额。全国亚太裔美国人法律联合会强调,家庭团聚原则在移民政策中很重要,移民缴纳税收有利于促进城市经济的发展。为此,该组

① Anthony J. Nownes and Patricia. Freeman, "Interest Group Activity in the States," *Journal of Politics*, Vol. 60, Number. 1 (Feb., 1998), pp. 86~112.

② John R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence* (Boston: Allyn and Bacon, 1996).

③ *The Knowing Employment of Illegal Immigrants: Hearing before The Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary*, United States Senate, Congress-Session: 97-1, September 30, 1981, p. 166.

④ *The Knowing Employment of Illegal Immigrants: Hearing before The Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary*, United States Senate, pp. 146~153.

织提出修改歧视少数族裔的条款,如援助有子女家庭的项目(Aid to Families with Dependent Children)和补充保障收入项目(Supplemental Security Income)等。另外,亚太美国人法律组织也关注制裁雇主政策中出现的歧视问题,主张废除雇佣身份电子核查体系。^①

非法移民的增加与美国国内劳动力不足密切相关,这是当前进行全面的移民立法改革的重要经济原因之一,也是农场主利益集团和工商业主利益集团关注的焦点,为此它们积极参加听证会,呼吁改革移民法,增加合法劳动力。例如,米克森家庭农场(Mixon Family Farms)的总代表杰里·米克森(Jerry Mixon)提出,针对农业工人的 H-2A 项目(参加此项目的农业工人的签证类型为 H-2A)的实施必须简化程序,避免官僚主义,并且参加此项目的外国工人必须和美国工人享受同等待遇。全国餐饮协会(National Restaurant Association)负责政府事务和公共政策的高级副总裁约翰·盖伊(John F. Gay)也坚持类似的主张,指出美国本土的劳动力不能满足经济发展的需要,需要国外移民补充,但目前的绿卡和工作签证限额均不能满足这种需求,所以全面的移民改革必须首先考虑这一方面。^②

(二)草根游说

草根游说是指利益集团利用主流媒体或网络资源煽动民意,借游行、示威引发社会关注,利用公共意见影响国会立法。1940 年代,为了推动美国政府实施从国外招募农业工人的项目,农场主利益集团充分利用媒体,煽动民意,引发了政府对劳动力短缺问题的关注。1942 年,农场主利益集团将劳动力短缺的问题告知媒体,随后《纽约时报》报道称,农场主如果只使用本国的劳动力,将无法完成农业的收割工作。^③在遭到政府拒绝后,农场主利益集团继续向媒体、国会和政府施加压力。1942 年 4 月,在加州的甜菜生产者向移民服务部门施加压力后,移民部门决定组织研究小组调查劳动力短缺问题。^④1990 年代,加州出台了《加州 187 议案》之后,少数族裔利益集团领导反对者在洛杉矶举行了六七万人参加的声势浩大的游行,游行的规模甚至超过了反越战大游行。这次游行引发了国会对非法移民学生享受公共教育权利问题的

① *Immigration in the National Interest Act of 1995: Hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, House of Representatives, Congress-Session: 104-1, June 29, 1995, pp. 286~294. 援助有子女家庭项目是美国联邦政府在 1935~1996 年实施的援助有子女的低收入家庭的项目,补充保障收入项目也是美国联邦政府实施的类似援助项目,它主要为低收入者提供基本的生活保障。

② *Comprehensive Immigration Reform: Business Community Perspectives*, Hearing of the Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security and International Law Subcommittee of the House Judiciary Committee, June 20, 2007.

③ *The New York Times*, February 1, 1942.

④ Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy* (Austin & London: University of Texas Press, 1971), p. 38.

关注。^①

草根游说扩大了政治参与的范围,使利益集团得以借助公共意见唤起全社会对某一问题的关注,进而推动国会的相关立法朝向有利于其利益的方向。传统的草根游说方式主要有游行、示威、发动民众给国会写信,以及利用媒体进行宣传等。随着信息技术的发展,利益集团开始愈来愈多地借助各种网络工具,如脸谱(facebook)、推特(twitter)、议员的个人网站等,号召民众就某一问题进行讨论,引导民意,向国会施加压力。受美国选举政治的影响,国会议员和总统在非法移民的问题上不得不考虑公众的意见。2005年12月,美国众议院通过了《2005年边界保护、反对恐怖主义以及非法移民控制法》(The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005)。该法律所含有的严厉打击非法移民的条款,导致了2006年春天的大规模示威游行。少数族裔利益集团积极参与了这次游行,要求国会公正地对待非法移民。迫于社会压力,参议院最终否决了这项法案,并开始考虑实施全面的移民改革。

(三)院外游说

院外游说主要包括金钱游说和个人游说。金钱游说是指利益集团花费大量金钱游说国会,以达到其目的。自2007年以来,为推动国会进行全面的移民改革,全美拉美裔委员会在游说联邦政府方面花费了270万美元。^②2012年,农场主利益集团用于游说移民改革的费用为16万美元。^③由此可见,利益集团为达目的,不惜重金。资助竞选也是利益集团进行金钱游说的重要方式,其目的是通过资助总统和国会议员候选人竞选,赢得他们的支持。在总统竞选中,由政治行动活动委员会(Political Action Committees)负责为竞选筹款。各利益集团借此机会,向总统竞选人提供竞选费用。在2003~2004年政治行动活动委员会得到的利益集团的捐款中,全国房地产组织的捐款额独占鳌头,达到378.7083万美元,其中52%的资金支持共和党候选人,47%的资金支持民主党候选人。位居第二的是美国州、县、市雇佣者联盟(American Federation of State, County and Municipal Employees),捐款数额达到288.4023万美元,其中86%的资金支持民主党候选人,14%的资金支持共和党候选人;排名第三的是劳动者工会(Laborers Union),捐款额为270.5250万美元,其中73%的

① 《加州187议案》的主要内容是禁止年轻的非法移民享受公共教育权,学校老师和负责人有义务审查每一个学生的真实身份,并有义务向有关部门汇报。

② Available at: <http://www.opensecrets.org/news/2013/02/issues-and-interest-groups-in-state-of-the-union-spotlight.html>.

③ Available at: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000046497&year=2012>.

资金支持共和党候选人,27%的资金支持民主党候选人。^①

个人游说是指利益集团通过与国会议员保持长期的私交关系,来获取利益。国会的委员会往往是利益集团游说的重点对象,^②因为相比于游说整个国会,游说委员会更为容易。由于委员会主席和委员会小组主席控制议程设置权,所以他们成为利益集团重点游说的对象。1970年代曾担任众议院司法委员会主席彼得·罗迪诺(Peter W. Rodino)就是工会的重点游说对象。他与工会保持了密切的关系,并在任期内积极推动实施制裁雇主政策,反对季节工人项目(Bracer Program),主张限制移民,尤其是来自墨西哥的移民。2000年,经过农业工人组织(United Farm Workers)的多方游说,国会参议员拉里·克雷格(Larry Craig)、参议员爱德华·肯尼迪(Edward Kennedy)和众议员克里斯·坎农(Chris Cannon)就《农业工作机会,利益和保障议案》(The Agricultural Job Opportunities, Benefits and Security Act)达成妥协。最终,该议案于2006年在参议院获得通过。^③

此外,本利益集团的代表在国会任职,也有助于实现本组织的利益。随着越来越多的少数族裔群体步入政坛,少数族裔利益集团在国会中的力量逐步得到加强。在1997年至1998年间,国会中的七名亚裔成员就曾与其他的利益集团联合起来,积极争取自己的利益。

(四)诉讼游说

当利益集团阻扰某项立法失败时,它们往往采取诉讼游说的方式,向法院提出诉讼,控告国会的立法违背美国宪法,要求法院裁决立法机构废除或修改法律。在非法移民问题上,年轻的非法移民能否享受公共教育权备受争议。1994年颁布的《加州187议案》曾在全美掀起轩然大波,遭到少数族裔利益集团和其他自由主义组织的强烈反对。少数族裔利益集团在该法案颁布的第二天就迅速做出反应,墨西哥裔美国人合法防御和教育基金联合其他利益集团向加州的法院提出诉讼,认为《加州187议案》违背宪法确立的人人平等原则和《公平教育机会法》。鉴于争论激烈,在颁布该议案的第三天,联邦法官马修·伯恩(Matthew Byrne)颁布了暂时的限制令,要求暂时不实施该法案。^④案件拖了两年,没有实质性进展。1996年,加州法院总检察长丹·朗格伦(Dan Lungren)裁定《加州187议案》与联邦法律不冲突。持反对意见的利益

① Available at: <http://www.opensecrets.org/pacs/index.php?cycle=2004&party=A>.

② Kevin M. Esterling, 2007. "Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committees," *American Political Science Review*, Vol. 101, Issue 1 (February, 2007) pp. 93~110.

③ 《农业工作机会,利益和保障议案》(The Agricultural Job Opportunities, Benefits and Security Act)的主要内容是保护农业工人的利益,给予非法农业工人暂时的合法身份,以后还考虑给予他们公民身份。

④ Available at: http://articles.latimes.com/1994-10-17/news/mn-51339_1_illegal-immigrants.

集团不认同判决结果,上诉到美国高级法院。高级法院的法官玛丽安娜·普法尔泽(Mariana Pfaelzer)在1997年重新做出裁决,裁定《187法案》不符合联邦法律,并颁布了永久的限制令。后来,继任的加州州长格·戴维斯(Gray Davis)废除了《加州187议案》。最终,在联邦法院的支持下,持反对意见的利益集团利用诉讼游说,使该议案成为一纸空文,在实践中从来没有付诸实施。

除游说之外,利益集团还采取联盟战略的方式来实现自己的利益诉求。虽然所有合法利益集团都可以影响公共政策,但现实情况是,只有那些财力雄厚,人员充足的利益集团才有可能对国会的立法施加影响,并进而掌握立法的话语权。相比之下,人权组织、环境组织等在经济、政治、规模上均不占优势的利益集团,难以与财大气粗的利益集团相抗衡,因此,它们只能搭便车或者走联盟战略。另一方面,当利益集团的力量不足以和反对者的力量相抗衡时,往往会采取联盟的方式来共同对抗反对者。1960年代,工会为了迫使国会结束季节工人项目,联合其他的利益集团在国会发起声势浩大的反对运动,以对抗农场主利益集团。工会当时的盟友有美国基督教委员会(United States Christian Commission)、新泽西移民劳工局(New Jersey Migrant Labor Bureau)、美国纺织工人联盟(The Textile Workers Union of America)、全国有色人种促进协会(National Association for the Advancement of Colored People)等。^① 相比之下,以农场主为代表的支持派势单力薄,一方面要应对来自反对派的压力,另一方面不得不对政府的行政干预。^② 1950年代,政府对季节工人项目实施了行政干预,要求农场主必须采取措施提高季节工人的生活待遇。^③ 政府的干预引起农场主的不满。一些农场还因设施不达标被政府关闭。另外,美国劳工部也采取了措施鼓励雇主多雇佣本地人,以减少对外地人的依赖。最终,农场主利益集团式微,以工会为代表的反对派在国会中占了上风,国会结束了季节工人项目。

如上所述,利益集团通过各种方式影响非法移民改革,以使非法移民政策有利于自己的利益。其中,直接游说国会利益集团最主要的游说路径。在实践中,利益集团往往选择多种方式影响国会立法,但不论它们以何种方式向国会施压,其最终目的都是为满足本组织的利益。

① Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy* (Austin & London: University of Texas Press, 1971), pp. 161~162.

② James F. Creagan, "Public Law 78: A Tangle of Domestic and International Relations," *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 7, No. 4, October, 1965. pp. 541~556.

③ Hispanic American Report 10, March 1957, p. 63.

三 利益集团对非法移民立法的作用

利益集团通过不同路径影响非法移民立法,对立法产生了双重影响,积极作用和消极作用并存,其中消极作用更大。

(一) 积极作用

首先,利益集团提供的信息和资料,有利于国会在立法和决策时集思广益。利益集团出席听证会有信息交换的作用。^①为了更好地实现和发挥本组织在政策制定中的作用,利益集团往往千方百计地搜集各种信息,包括专业性很强的信息,从而为政府决策提供了重要依据。“当国会面临选区分歧时,国会议员会听从利益集团的意见,因为这些团体可以提供他们不熟悉的某些领域的相关信息。在多数情况下,利益集团比立法委员会中的任何工作人员知道的信息都多。”^②例如,专门的移民研究机构提供的各种数据,往往是国会非法移民立法的重要依据。利益集团向政策制定者提供各种信息,有助于决策者集思广益,减少政策的不确定。^③另外,对国会议员而言,他们的主要目标是获得连任,在委员会内部发挥影响力,以及制定良好的公共政策。因此,利益集团提供的信息成为他们储备知识的主要来源。同时,他们也可以借此了解各利益集团的观点,为下一次竞选做准备。

其次,利益集团介入国会的非法移民立法过程,有利于不同利益的表达,使最终的立法得以体现社会各方面的利益。随着利益集团参与立法过程的积极性、热情和影响力不断提高,国会立法日益体现出多元化的社会需求。1980年代,加利福尼亚州、得克萨斯州和佛罗里达州的农场主利益集团曾积极推动国会通过了给予非法农业工人合法身份的法律。后来,它们又积极支持小布什总统提出的特赦项目和客籍工人项目。^④1980年代末期,拉美裔利益集团、亚太裔利益集团比较活跃,积极组织有关非法移民政策的游说活动。到1990年代,商业利益集团、少数族裔利益集团联合起来,积极组织游说,向政府施加压力,建议引进更多的合法移民。这些积极的参与和发声有利于提高利益集团的政治参与度,体现了美国民主政治的特点,因此是值

① Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel, “Organization of Informative Committees by a Rational Legislature,” *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 May, 1990, pp. 531~564.

② John R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence* (Boston: Allyn and Bacon, 1996), p. 88.

③ Christopher M. Reenock and Brian J. Gerber, “Political Insulation, Information Exchange, and Interest Group Access to the Bureaucracy,” *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, Vol. 18, Issue 3 (2008) pp. 415~440.

④ Carol M. Swain ed., *Debating Immigration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 22.

得肯定的。

(二)消极作用

利益集团对国会的非法移民立法产生的消极作用尤为突出。

首先,国会由于被优势利益集团绑架而左右摇摆。在非法移民问题产生伊始,国会的相关立法曾暧昧不明,不重视非法移民问题。国会对季节工人项目的支持,就是一个例证。

在季节工人项目实施的初始阶段,国会基于战争的需要和迫于农场主利益集团的压力,支持季节工人项目。但是,工会强烈反对该项目,担心季节工人和国内的劳动力竞争,第一次世界大战时的情景重演——当时很多季节工人在项目结束后滞留美国,去大城市工作,对美国工人的就业造成了一定的影响。虽然农场主利益集团略占优势,但工会的力量也不容忽视。受两大利益集团的影响,国会只好一方面支持季节工人项目,另一方面满足工会对保护国内工人就业的要求,于1951年颁布了《季节工人条例》和《第78号公共法》,限制季节工人就业的领域。

在季节工人项目实施的第二个阶段,农场主利益集团占据优势,促使国会不断延长季节工人项目,并出台了《第78号公共法》。该法引起农场主利益集团和工会的激烈争论。根据该法,劳工部有权招募在美国居住满五年的非法移民或签证过期的合法移民。另外,劳工部负责季节工人的运输和医疗费用,保障季节工人和雇主的合约。《第78号公共法》为农场主招募工人提供了法律保证,保护了农场主利益集团的利益,因而得到他们的积极支持。但是工会提出反对意见,认为该法没有保护国内劳动力的利益,也没有对雇佣“湿背客”的雇主进行处罚。^①然而,由于工会在国会的力量薄弱,《第78号公共法》最终获得通过。该法案被通过的另一个原因是时值朝鲜战争爆发,美国国内的劳动力匮乏,需要继续实施季节工人项目,以保障战争的胜利。

1960年代以后,工会联合其他反对派在国会发起猛烈攻势。面对反对派利益集团强大的声势,国会日益意识到结束季节工人项目的必要性。^②支持派和反对派的斗争主要集中爆发在1961年和1963年。两派斗争的焦点是结束还是延长《第78号公共法》的实施,而延长又分两种情况,即不修改延长和修改延长。1961年6月,参议院举行听证会,参议院的农业委员会提出修改《第78号公共法》。经过激烈的辩论,参议院最终同意延长季节工人项目至1963年12月31日。1963年,支持和反对

① “湿背客”(wetback)是贬义词,专指非法入境美国的墨西哥人。由于多数来自墨西哥的非法移民是在夜晚通过美墨边境的河流偷渡美国,因而得名“湿背客”。

② Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy* (London: University of Texas Press, 1971), p. 196.

季节工人项目的双方又一次进行了博弈。最终,该项目延长至1964年12月31日,此后不再延长。^①

季节工人项目对非法移民的影响在于,它直接导致了第二次世界大战后非法移民在美国的涌现。由于项目实施期间,农场主利益集团的力量占据优势,所以国会的天平一直倾向于季节工人项目,忽视对非法移民问题的治理。这个时期出现的非法移民,为之后的非法移民建立了强有力的社会纽带。正是由于受到利益集团的影响,导致国会没有在非法移民产生之初采取有效的治理措施。

其次,由于利益集团分歧大,国会难有作为。《1986年移民改革和控制法》的立法过程充分说明了这一点。

1970年代,随着非法移民成为美国社会的热点问题,国会也开始关注这一问题。从1970年开始,有关非法移民问题的议案大量增加。1971~1972年间,针对非法入境外国人的问题,国会共举行了五次听证会。^②虽然国会对非法移民问题态度积极,并出台了相关的措施和法律,但在16年的时间内,国会忙于召开有关非法移民问题的各种会议,并没有出台实质性的法律。其中最主要的原因是,相关利益集团对制裁雇主政策和赦免政策存在巨大分歧。这导致国会的相关立法难产甚至陷入瘫痪,严重影响了立法的效率。

在制裁雇主政策上,持反对意见的农场主利益集团、少数族裔利益集团和人权组织积极游说国会,导致该政策迟迟难以成为法律。直到1982年辛普森—马佐里议案(Simpson-Mazzoli Bill)提出后,制裁雇主政策才最终于1985年获得通过。

在赦免政策上,利益集团因意见不同而分为保守派和自由派。前者强烈反对赦免,后者则主张大规模赦免。^③还有一些利益集团既反对制裁雇主政策,也反对赦免政策,认为这些政策均不能解决非法移民问题。由于各派在赦免政策上有巨大分歧,且都联合自己的盟友向对方施加压力,导致国会在1977年到1982年的五年中难以达成一致意见,直到1982年辛普森—马佐里议案出台,国会才就赦免政策达成妥协。^④

① Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, p. 51.

② 五次听证会的数量是作者根据国会听证会的数据库统计而成,它们分别是: *Illegal Aliens, Part 1*: Subcommittee No. 1, Committee on Judiciary, House, Congress-Session: 92-1, May 5, 1971; *Illegal Aliens, Part 2*, Congress-Session: 92-1, June 24, 25, July 9, 10, 1971; *Illegal Aliens, Part 3* Congress-Session: 92-1, Oct. 22, 23, 1971, Jan. 21, 1972; *Illegal Aliens, Part 4*, Congress-Session: 92-1, March 10, 11, 1972; *Illegal Aliens, Part 5*, Congress-Session: 92-1, March 22~24, 1972.

③ Juan P. Osuna, "Amnesty in the Immigration Reform and Control Act of 1986: Policy Rationale and Lessons from Canada," available at: <http://www.auilr.org/pdf/3/3-1-4.pdf>.

④ 辛普森—马佐里议案在赦免政策方面也体现了平衡战略,它在赦免一批非法移民的同时,又限制获得合法身份的非法移民享受公共福利。

由于利益集团在制裁雇主和赦免政策上存在巨大分歧,国会难有作为,立法进程异常缓慢。两项政策的支持派与反对派之间的斗争,导致国会不断寻求平衡,力图使立法结果体现两派的意愿。《1986年移民改革和控制法》的立法过程和结果说明,国会的非法移民改革被利益集团所绑架,并受到了后者的控制。

相比之下,当利益集团对非法移民立法分歧较小时,国会的立法权得到了充分的体现,立法效率也相应提高。1990年代,国会非法移民立法的效率大幅提高,在短短的十年时间内,相继出台了针对技术移民和非法移民的法律。针对非法移民问题,国会出台了《1996年非法移民改革和移民责任法》《1996年个人责任和工作机会协调法案》等多部法律。前者对非法移民采取了更加严厉的打击措施,后者则在就业方面对非法移民进行了限制。

国会非法移民立法效率得以提高的另一原因,是利益集团对国会提出的整治非法移民的措施基本上意见一致,分歧较少。^① 具有重要影响力的工会、少数族裔团体、农场业主利益集团都主张国会应采取强有力的措施减少非法移民,甚至包括实施强有力的制裁雇主政策。因此,《1996年非法移民改革和移民责任法》虽然以严厉著称,但立法过程中受到的阻力不大。另外,由于当时共和党控制国会,工会、少数族裔团体、农场主利益集团等有影响力的利益集团难以拥有有效的游说渠道,因为它们大多支持民主党。

四 当前的移民立法改革

九一一事件后,美国政府采取了严格控制移民和严厉打击非法移民的政策,但并未减少非法移民的数量。当前全面的移民改革是在美国移民法体系破碎的背景下产生的,并受到相关利益集团的积极推动。劳联—产联领导人呼吁国会给予非法移民合法身份。亚裔美国人正义中心(Asian American Justice Center)认为,全面的移民立法改革应该提高家庭团聚的移民限额,让工作努力、缴纳税收的非法移民获得公民身份。^② 企业主认为,当前的合法移民限额不能满足经济发展的需要,呼吁政府实施开放的限额制度。例如,谷歌人力管理的副总裁拉斯·洛博克(Laszlo Bock)就曾

① 1990年代非法移民对美国社会造成极大的影响,尤其是加利福尼亚州、佛罗里达州、亚利桑那州、新泽西州、伊利诺伊州饱受非法移民之害,州政府财政不堪重负。

② *Comprehensive Immigration Reform: Perspectives from Faith-Based and Immigrant Communities*, Committee on Judiciary House, May 22, 2007, Congress-Session: 110-1, p. 89.

在全面的移民立法改革听证会上呼吁国会每年增加 6.5 万个 H1B 签证。^① 在以上利益集团的推动下,全面的移民立法改革于 2006 年在国会正式启动。

全面的移民立法改革主要包括合法移民政策改革、执法改革和非法移民政策改革。其中,非法移民政策改革是本次改革的重头戏。合法移民法改革主要是增加移民签证数量,满足美国经济发展的需要。全面的移民立法改革有两种方式:一揽子式的改革和单项改革。迄今为止,这两种方式的改革均在现实中遭遇挫折。在非法移民改革中,《梦想法案》最受关注。《梦想法案》最早是由共和党人奥林·哈奇(Orrin Hatch)和民主党人迪克·德宾(Richard Durbin)在 2001 年 8 月 1 日联合提出的。它最初的内容是:在法案颁布时,年龄在 35 岁以下,入境美国时年龄在 16 岁以下,拥有高中学历或者大学学历,没有犯罪记录,拥有良好的道德品质的非法移民,可以通过在美国大学学习和在军队服务两年的方式获得合法身份。该议案提出后,《梦想法案》在 2003 年和 2005 年多次被国会讨论,但一直处于被搁置的状态。直到 2007 年,《梦想法案》才最终进入立法程序。2010 年,众议院通过《梦想法案》,但由于共和党议员的反对,议案在参议院遭到否决。

2010 年全面的移民立法改革的失败并没有打击致力于移民改革的利益集团的信心和动力。尤其是 2012 年,利益集团利用总统大选的机会向国会继续施加压力,在移民改革问题上的政治参与积极性进一步提高。这一年,共有 358 个利益集团就移民改革问题进行游说,其中微软公司和英特尔公司表现异常积极,就增加移民签证问题分别游说 33 次和 16 次。^② 2013 年,就移民改革问题进行游说的利益集团达到 640 个,微软和英特尔的游说次数仍然名列前茅。^③ 最终,2013 年 6 月,参议院通过了《梦想法案》,但是截至 2014 年 3 月,众议院还未就此表决。为推动共和党控制的众议院通过全面的移民改革,2013 年 11 月,劳联—产联在反对《梦想法案》的共和党众议员的选区发起声势浩大的宣传和游行活动,向这些议员施加压力,以促其尽早通过议案。^④

综上所述,在《1986 年移民改革和控制法》的立法过程中,利益集团发挥了主要作用,因而该立法为利益集团主导型立法。相比之下,《1996 年非法移民改革和移民

① *Comprehensive Immigration Reform: Business Community Perspectives*, CIS-NO: 2007-H521-51, Committee on Judiciary, House, DOC-TYPE: Hearing Retrieve the full text of testimony, Congress-Session: 110-1, June 6, 2007, p. 13.

② Available at: <http://www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=IMM&year=2012>.

③ Available at: <http://www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=IMM&year=2013>.

④ Esther Yu-His Lee, *Major Labor Union Launches Two-Week Ad Campaign In Key House Republican Districts* (November 6, 2013), available at: <http://thinkprogress.org/immigration/2013/11/06/2902931/afl-cio-campaign-house-gop>.

责任法》为国会主导型立法。当前全面的移民政策改革的相关立法属混合型立法。在利益集团主导的立法中,利益集团对国会的立法进程产生了消极影响,国会在利益集团之间摇摆,失去了立法自主权。在国会主导和混合型立法中,立法的结果则主要取决于国会内部和利益集团之间的博弈。

唐慧云:上海社会科学院国际关系研究所助理研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

imbalance of the power between left- and right-wing social movements since the 1970s. Such power imbalance may be difficult to reverse in the foreseeable future.

American Undocumented Immigration Legislative Reform
and the Role of Interest Groups *Tang Huiyun* (80)

Illegal immigration began in the United States after World War II and has remained a hot issue since the late 1970s. Congress has enacted a series of laws on controlling illegal immigration. Interest groups lobby Congress through a variety of ways and paths and have made a significant impact on relevant legislation. The involvement of interest groups has increased their political participation and has provided important information for Congressional decision-making. At the same time, however, the disparities among interest groups have seriously impeded Congressional legislative process, reduced the efficiency of legislation and weakened Congressional legislative power. As a result, it makes Congress less likely to enact effective laws on governing illegal immigration in time.

FOCAL TOPIC:

**The Obama Administration and the Asia-Pacific
Rebalancing Strategy**

Challenges to American Asia-Pacific Rebalancing
Strategy *Liu Guozhu* (97)

American Asia-Pacific Rebalancing Strategy and
Its Impact on Regional Relations: A View
from ASEAN [*Malaysia*] *Ruhanas Harun* (103)

Does American Asia-Pacific Rebalancing Strategy
Lose Momentum? *Zhao Minghao* (109)