

# 联邦制与移民：模型和趋势

彼得 J 斯皮罗

国际移民政策一般被认为是一个国家对外关系的一部分,因而需要中央政府来最终把关。即使是联邦制国家,次国家单位在这方面也权力有限。这种情况现在看来正在改变,全球化使得次国家单位能更多地参与国际移民决策。这种参与一方面能更好满足次国家单位的要求,同时最终服务于国际移民群体的利益。

本文将分析联邦制安排能为移民立法和制定政策的三个具体领域,即移民权利、移民利益和移民限制等提供哪些可能。移民权利包括民法和刑法中对外来移民法律地位的处理,以及外来移民对公共服务及其他社会福利的影响。移民利益包括移民入境和获得公民身份的许可。移民限制包括边界和入境控制以及入境法律条款的实行。

本文将结合联邦制的三种模型即中央政府垄断、合作型和地方分权的联邦制,来思考上述每个领域可能采取的方式(表1)。中央政府垄断是这样一种体系,次国家单位在国际移民决策中只扮演间接、外围的角色。在合作型联邦架构下,中央政府对国际移民决策保留首要控制和监管

权,次国家单位作为一个小伙伴具有一定维护自身特殊需求的权限。地方分权制形式则意味着中央政府将基本的控制下放给次国家单位。

看起来,似乎有一个总的趋势,次国家单位正在脱离中央政府的集权,朝着合作型联邦模型发展。问题在于,采取一个更加完全的分权的路径,对于国际移民决策来说,是否为优先选择或更加可行的路径。

## 国际移民决策的类型和最近的趋势

### 移民权利

移民权利分为两类:首先是公民权,包括被法律保护或者在某些法律产生之前即被保护的权利,换句话说,是个人人身权利。例如,在刑事诉讼中获得辩护的程序性权利,以及使用法律(例如合同以及劳工法)保护自己不受他人侵犯的权利。联邦地方当局对于这些权利大多没有自由决定权。与其说这是中央政府垄断的结果,不如说这是国际法产生的结果。公民权现在是人权,这些权利不由国家而是由国际组织在监管。

彼得 J 斯皮罗 (Peter J. Spiro) 是位于纽约海姆普斯德的霍夫斯特大学 (Hofstra University) 的法学教授。1998—1999 年他承担了开放社会研究所 (Open Society Institute) 关于美国公民权的法律研究; 1993—1994 年他作为外交关系国际事务协会的顾问, 研究国际机构中的非国家因素。他对地方政府参与国际事务的角色及作用颇有心得, 著述广泛。Email: lawpjs@hofstra.edu。

	中央政府垄断型联邦	合作型联邦	分权型联邦
移民权利	所有的权利和社会服务都在国家层次上决定,不允许次国家单位歧视外来移民	中央政府设定移民权利和利益的底线,但给予次国家单位一定权限来确定外裔的资格	次国家单位可以不受中央政府的限制(但或许受国际法的限制)
移民限制	中央政府施行所有边界控制和内部限制	中央政府责任为主,次国家单位自愿行动为辅	次国家单位行使移民控制权
移民利益	中央政府决定其水平和标准	国家水平和标准之外,可辅以次国家单位对特定移民群体的投入和控制	次国家单位决定标准和水平

表 1. 联邦制的三种模型

当然,大多数社会权利并未明确地由国际法来推行。这包括诸如医疗、助贫项目、公共教育之类的社会服务享有权。有关这些权利的决策,有的交给了中央政府,有的交给了次国家单位。现在大家已在辩论社会项目该由哪级政府管理更好,只是还没辩论到移民上来。

说到移民,这个问题就表现为:外来移民(无论合法还是非法)是否有资格享受国家出资的社会项目。在德国和加拿大,长期以来都由地方当局决定外来移民该享有多少社会福利。在美国,不久以前,这问题还是由联邦政府一手包办,也就是说,外来身份和社会福利之间的关系,由联邦政府来定。地方资助的地方福利也不例外。近年情况有所改变。作为 1996 年福利改革法案的一部分,美国的州政府首次被授权在公民身份的基础上决定享受某些重要社会福利的资格。

## 移民限制

移民限制包括边界控制和有关驱逐非法入境移民的法律条款的执行。在大多数国家,中央政府通过移民部门制定限制性条款,使移民限制工作成为别人不得插足的禁地。德国是个例外,驱逐出境的事情由州负责。在其他国家,次国家当局也未能对驱逐出境的决定施加间接影响——至少当驱逐与否要看地方刑法及其他程序的时候。州或省的法官有时可以通过法律判决而驱逐某人。负责移民限制的联邦当局也会考虑当地民心而有所变通。美国就是这样,西南部州反移民情绪有时较强,于是对移民的限制也就较严。东北部地区近年对外来移民颇友好,于是限制也就松些。

人们在反思中央政府对移民限制的垄断。作为 1996 年美国移民修正法案的组成部分,司法部被授权与州及其他地方政

府达成协议。协议规定州和地方政府可以接受委托去调查、逮捕和扣押那些非法移民。如果首席法官认为某个时期移民泛滥,州和地方即可以法律加强对移民的控制。

美国这些法律新条款还有待落实,尽管有些地方已在探讨签署委托协议的可能性。在德国,由州驱逐未获避难权的移民引起了争议。但背离中央垄断、转向合作型国际移民决策,似乎成为潮流。耶鲁法学院的彼得·H·沙克最近写了一篇重要的文章,建议州当局更多地参与移民限制(Schuck & Williams, 1999)。

另有一种次国家的参与不可划入这个新趋势。那是由中央发号施令,地方提供帮助的方式来进行移民控制。这种办法至少在1990年代中期的美国曾经出现(当时,许多地方当局立法限制与联邦移民当局合作),但旋即销声匿迹。

## 移民利益

移民利益包括与迁入及在迁入国居留等有关的各种权益,例如,是否允许入境?什么性质的入境(临时迁入还是永久迁入)?移民决策还包括使移民归化的权力以及管理。

就像移民限制一样,在20世纪,移民利益多由中央政府最终控制(在19世纪的美国却全由州政府控制,见Neuman, 1993)。中央政府决定哪类人可以迁入,条件是什么。永久居留权的资格是最重要的考虑。在美国,对移民准入事宜州当局是不过问的。哪些人可以被赋予永久居留权,通常考虑国家的总体需要和能力,很少与各州的具体情况直接挂钩。职业技能显然一向是移民准入要考虑的因素。

但是,中央垄断在这方面也在衰退。中央政府开始更多地考虑各州在移民技能方面的不同需求。在澳大利亚和加拿大

(后者至少郑重其事,一向将移民事务纳入宪法权力),按照中央和地方当局签定的正式协议,各省有权力要求额外配额的技能熟练移民。在加拿大,魁北克省对与该省有关的移民事务有相当的参与。该省现在仍然有几个独立的海外事务办公室,它们的职能就包括促进移民事务。这个省已经被允许建立自己的技术移民积分制度,同时有一个独立于国家移民当局的“投资移民”计划;实际上,该省的做法已经被看作是对国家项目的公开竞争(Tessier, 1995)。在美国,移民事务的决定还没有州的正式参与。然而最近有人提议,可以“试验”的名义,允许更多客工进入某些州。

至于移民归化,则无论政策制定还是管理,依然属于中央政府的权力范畴。然而,也不是向来如此。在美国,1906年前,州当局具有归化移民的平行责任。

## 移民联邦模式的评估

移民决策的上述三方面都反映出更多次国家参与的趋势。问题是这种趋势是否可取。

移民决策的中央垄断在民族国家你争我夺的世界里是可以理解的。移民问题简直就意味着对外政策;它涉及怎么对待别国公民的问题。这就是为什么在威斯特伐利亚体制下的国与国关系中,移民是这样一个敏感的问题。

就像外交政策的其他部分一样,将移民政策托付给统揽外交全局的中央机构,显然具有结构上的长处。而次国家单位的优先权,往往会破坏双边关系的脆弱平衡,导致灾难性后果(实际上,19世纪和20世纪初有不少次国家当局行为违反国家利益,造成严重外交争端的例子)。这是对中央垄断移民决策的最有力辩解。



住在美国的墨西哥人参加 2000 年 7 月 2 日墨西哥总统和国会的大选,投票站设在墨美边境地区。Alejandro Cossio/ AFP 供稿。

但中央垄断的另一面则是压制次国家的多样选择,限制灵活性。在美国,这明显伤害(合法、非法以及潜在)移民的利益。发展到极端,反对外来移民的情绪便呈现出地域性,而且要比平允中和的意见强烈得多。在中央垄断的情况下,地域化的反移民情绪,尽管不代表全国大多数,却可以影响中央政府(Skerry, 1995: 83—85)。

在美国,对移民的限制曾有两次爆发。一次是在 19 世纪末期(如排华法案),一次是 1990 年代中期。事实上它们都与加利福尼亚的反移民政治有关。加利福尼亚作为一个政治上强有力的州,虽然不能通过

本州的立法来反对外来移民,但它能够通过全国立法来达到反移民的目的。

从外交政策的角度看,压制次国家选择虽可悲却必要。然而,近年来平衡有所转移。首先,民族国家之间的关系(至少在民主世界)不再阴云笼罩。这样,次国家行为搅乱外交关系的风险便大大减少。第二,中央政府当局如今更能理解,如果次国家单位不逾其权限,那它便是在做自己的事。将次国家的责任归到联邦政府头上的事,已越来越不时兴了(Spiro, 1994)。

以上情况既解释又支持了次国家单位对外交政策中的移民事务的更多参与。这

可以说标志着移民问题中央垄断的结束。然而,这不等于说,制定移民政策的责任就应该或就可以转移给次国家单位。将来最为可能的模式,或者是合作制联邦,或者是地方分权型联邦。

## 移民权利

在移民权利方面,地方分权最有可能。与移民权倡导者们根深蒂固的联邦主义观念相佐,事实上社会利益的决定权转移给次国家单位后,移民过得倒好些。不妨看看美国1996年福利改革法案的经验。当时福利和老年保健条款的撤消,颇使移民权利倡导者哀乎痛哉。他们预测,将出现“大滑坡”,所有的移民都会被剥夺其利益。而事实上,差不多所有的州都慷慨地赋予移民享受社会福利的资格。地方官员也许对移民的要求更敏感(因为他们跟移民社群密切相关),在一个竞争性的全球化经济中他们也更关注本地的国际声誉(Sipro, 1997)。

移民权利全由次国家单位控制,也可能造成对移民的剥夺。然而,这种危险也会在相当程度上受制于国际人权的底线,无论国家还是次国家都不得低于那条线。通过履行国际义务,中央政府应继续限制地方当局在移民权利方面的决策权限。但说到大体已由地方政府控制的社会福利,让地方决定哪些移民享有这方面的资格也就顺理成章了。

## 移民限制和移民利益

对移民限制和移民利益的管理由于联邦范围内的“自由迁移基线”(the baseline freedom of movement)而复杂化。由于地方之间“脆弱的联系”,这种管理不能完全交给地方。也就是说,移民进入一个国家后,如果次国家单位间没有迁移限制,那么就需要实行中央的控制,如果实行不了中

央控制,就要由某个次国家单位为其他次国家单位制订进入标准。这种麻烦如今已摆在了欧盟面前。欧盟内部要实现完全的自由迁移,就需要成员国将移民决策权充分让渡给申根集团。

这样看来,分权制联邦模式不大适合移民限制和移民利益的管理。从最近的发展看,合作型联邦制也许大有作为。

联邦当局不能将移民限制(尤其是边界控制)权通通下放给地方当局,因为后者有可能玩忽职守。蒙大拿也许不在乎移民失控,把边界敞开。可这样的自由迁移对其他不需要太多移民的州就很不不利。但是,这并不排除次国家单位对联邦移民限制的补充。一个对大规模非法移民比较敏感的联邦成员,可以被授权(如在美国法律下)协助移民限制的工作。这样就顾及某个次国家单位而较少伤害其他次国家单位,并且防止反移民情绪蔓延到全国。

问题的另一面是合作型联邦制下的移民利益。一些次国家单位会背离全国平均移民数量而接收更大量的移民,就像美国和加拿大的一些农业州。这种做法由定向的移民福利所支撑,例如加拿大和澳大利亚省/州政府参与的、对专门技术人才的引进。通过将移民身份同在迁入地区的居留时间挂钩,这种合作型联邦制可以拓展自己的形式。一个为某农村项目而入境的医生,他的签证取决于他在该地区的居留时间——譬如5年。相似的机制在美国有婚姻和投资移民——那是为了防止做假。这种制度将允许每个次级单位都有移民配额,而移民资格则根据特殊需求而定。

按照这种设计,合作型联邦主义涉及移民利益的有关措施可以增加移民控制的效率。它会将移民的总水平从全国的基线向上提高。以往没从移民尝到什么甜头的单位将分得一杯羹。

最后,前述脆弱联系的麻烦使得移民归化标准不能完全下放。但合作型联邦也许有利于移民归化的管理。在德国移民归化由州负责,1906年前的美国也是如此。归化问题这些年在美国已积压很多。如果让州在其中扮演个角色,辅以联邦机构的适当监管,问题想必会有所减少。

迟缓,但也不能自外于时代变迁。这就表明了新联邦制的深度。就像在其他一些领域一样,次国家当局在移民决策方面具有更大权限,这是值得欢迎的一件事。移民问题可能还是中央政府说了算,但在保护国家利益和移民相关利益的前提下,合作型联邦模型将会越来越多地满足地方的需求和选择。

## 结束语

[蔡淑娟译]

移民政策反映分权治理的大势虽有些

---

## References (参考文献)

NEUMAN, GERALD L. 1993. "The lost century of American immigration law (1776-1875)", *Columbia Law Review* 93: 1833.

SHUCK, PETER H. & JOHN WILLIAMS 1999. "Removing criminal aliens: the pitfalls and promises of federalism", *Harvard Journal of Law & Public Policy* 22:367.

SKERRY, PETER. 1995. "Many borders to cross: is immigration the exclusive responsibility of federal government?" *Publius: The Journal of Federalism* 25: no. 3.

SPIRO, PETER J. 1994. "The states and immigration in an era of demi-sovereignties", *Virginia Journal of International Law* 35:121-78.

SPIRO, PETER J. 1997. "Learning to live with immigration federalism", *Connecticut Law Review* 29:1627-46.

TESSIER, KEVIN. 1995. "Immigration and the crisis in federalism: a comparison on the United States and Canada", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3:211-244.

民族社会的需要。

[陈 思译]

#### 语言与联邦制:多元种族的挑战

萨布拉塔·K·米特拉

种族、语言和宗教认同在最近 10 年浮出水面,现代国家制度处理多元文化的能力面临挑战。这样,多语模式作为对这一挑战的回应,在有关联邦制的实证研究中已成热门话题。这种研究与对联邦制的古典研究形成对照——古典研究主要关注如何在制度上对国家及其各组成单元之间的权力进行划分。在这里,语言扮演着双重角色:一方面是作为不同政治主体之间交往协商的宽松纽带,另一方面是作为深厚的意义体系而承载着历史、宗教、文化、礼仪和记忆的负荷。印度和瑞士相当成功地适应了多元语言状态,通过对比这两个案例,本文研究语言的上述两面性,并讨论宪政手段和政策工具让一个现代国家在面对多元种族挑战之时如何使地区的差异性和国家的统一性保持平衡。

[祝东力译]

#### 宗教多样性与联邦主义

丹尼尔·J·伊拉扎尔

联邦主义起初是个宗教概念,指教会为维护其信仰、教规等而定立的契约,后来才用于政治组织。所以说联邦主义这种现代的政治意义源自宗教。美利坚合众国的创建者们做出的关键性决定中有一部分就是为了解决宗教多样性的问题。除了通过契约进行治理这一宗教性的观念而外,还包含一个强大的因素:政教分离,从而保证没

有哪个教派拥有特殊地位。在联邦制度下,联邦主义被用来以多种方式保护宗教多样性。二战以来的这个时期有一个特点,就是联邦主义出现了新的形式,例如后现代的邦联。在许多情况下,这些属于邦联性质的组织,其成员往往各有各的宗教。这些宗教在本国处于显宗甚至国教地位,但在邦联的宗教中立的框架下共处。宗教和国家的关系继续受到再评价,于是联邦主义为宗教的多样化增添着更多的可能性。

[夙 兮译]

#### 联邦制与移民:模型和趋势

彼得·J·斯皮罗

尽管国际移民政策传统上被认为是中央政府当局排他性的一个领地,最近的趋势表明,在这一领域次国家单位正在发挥着更为显著的作用。本文简要介绍和评估了在中央政府集权、合作型、地方分权的三种联邦制基本模型下,与国际移民的权利、移民限制、移民利益等相关的发展趋势。本文认为,对于次国家单位在国际移民及移民政策方面的作用给予更多的关注,将会对移民的基本权益产生影响;完全的地方分权也许不可行,但合作型联邦制看来不失为符合实际需要的办法。

[暴淑娟译]

#### 走向规范性的联邦制理论

丹尼尔·威恩斯托克

当前的政治环境迫切需要有一种切实而规范性的框架,藉以对全世界联邦体制发展前景进行思考。本文概述了任何一种规范的联邦制理论都必须加以考虑的主要的