

2013年9月22日，加州洛杉矶市民众呼吁国会尽快通过停滞不前的移民法案。



图片来源：CNPhoto

2013年美国移民法改革：复活在未来

文 / 潘亚玲

2013年众议院立法日程即将结束之际，奥巴马于11月25日来到位于旧金山中国城的邓月薇华人康乐中心就移民政策改革发表演说。他指出，“现在是修改移民政策的时候了，移民改革将增强美国经济，减少赤字，家庭团聚让生产效率更高。我们共同承担的责任就是，让这个国家比我们创建时更充满希望”。尽管奥巴马总统及民主党人不遗余力地推动此项改革，但眼下2013年美国移民法改革却踟蹰不前，陷入困顿。

与日俱增的改革压力

美国是一个移民社会，这既是其自豪之处，也是其自卑之处：自豪在

于多数移民都实现了“美国梦”，自卑之处在于老移民始终担心新移民的冲击。由此产生了美国移民政策的深层次自相矛盾：一方面美国的确需要更多的新移民、特别是高技术移民，另一方面美国又必须为了老移民而限制新移民。这样，美国移民政策始终在开放与限制之间徘徊，并人为制造了诸多的非法移民。最为明显的例子是1986年颁布实施的移民改革法，在大赦了约300万非法移民的同时，又直接导致了迄今20余年的非法移民数量猛增和移民法改革陷入困境，也使改革美国移民政策的呼声日益上涨。

首先，次贷危机和全球金融危机爆发后，美国经济受到重创，引入更多海外移民、特别是高技术移民为美国经

济注入活力便愈发重要。美国目前面临高技术人才的严重短缺。根据一项研究，到2018年，即使所有当年毕业的理工科学生均能找到工作，相关行业仍然面临着23万的人才缺口。高科技移民对美国经济发展的推动作用巨大，1995年至2005年，硅谷52%的创业公司是由移民创办的，谷歌、雅虎、eBay这些有影响的企业的创始人中都有移民的身影。

其次，不管美国是否会真正衰落，现实都要求美国更多地接触世界，而移民资源恰好是美国采取多边主义的全球性接触政策所必须的。移民对美国和其祖国的双重关注，使其成为联系美国与世界的极好渠道，奥巴马总统任命华裔美国人骆加辉为驻华大使便是例证。奥巴马总统的第一位国务院政策规划司司长玛丽·斯劳特就认为，美国对待移民应采取双向思维，不只是一要移民爱美国，更要鼓励移民促进美国与其祖国的关系。

再次，大量移民进入正快速改变美国的社会、经济结构，并产生了重大的政治影响。根据最新的十年一次的全美人口统计（2010年），过去十年间美国人口结构发生了重大变化，拉美裔和亚裔人口快速增长，美国白人的数量优势正在下降，预计到2042年美国白人将成为“少数民族”。外来移民快速增长的政治后果在2012年大选中得到了明显体现。尽管少数族裔选民只占投票人总数的26%，但其对奥巴马的压倒性支持（黑人93%，亚裔73%，拉丁裔71%）却足以帮助奥巴马锁定胜局。这不仅进一步强化了民主党对改革移民法的支持，同时也迫使共和党在该议题上采取更为积极的态度。

捆绑销售的改革方案

自1986年移民法改革以来，对于

移民法改革的多次尝试都因巨大阻力而失败。小布什政府在2004年大选启动之初便提出移民改革倡议,美国国会两院先后通过《2005年边境保护、反恐与非法移民控制法》(参议院)和《2006年全面移民改革法》(众议院),但由于两院联席会议难以达成共识,最终全部失败。2012年总统大选后,美国各政治派别就移民制度改革问题取得了诸多共识,并使全面移民法改革有可能自1986年改革后再度实现。

很大程度上,奥巴马继承了小布什政府的移民改革议程。奥巴马在2009年便提出移民改革计划,但由于共和党的严重对立态度和医疗改革法案的政策优先度更高,因此在奥巴马政府第一任期内并没有取得进展。因此,移民法改革成为了奥巴马总统第二任期的重要政策抓手。

2013年2月12日,奥巴马总统发表国情咨文,敦促国会通过全面移民改革法案。次日上午,负责移民事务的国会参议院司法委员会立即举行了首场移民法案听证会。4月,参议院由四名民主党参议员和四名共和党参议员组成的“八人帮”达成重要共识,并在经过一系列密室交易和协商后取得了不同党派、族裔、职业人士的支持。这样,美国国会参议院于6月27日以68-32票通过2013年全面移民法改革法案。

总体上,这份改革法案是一个“捆绑式销售”的计划,尽管有大量增加高技术移民、新创业移民、客工和农业移民的计划,但其争议却在于如何平衡边境安全与解决非法移民的问题。由于1986年移民法改革并未有效设置堵住非法移民的机制,导致了到目前为止高达1170万的非法移民。民主党人几乎一致同意为非法移民提供身份合法化路径,而不少共和党人对此持严重保留甚至反对态度。此次

移民改革法案的核心便是以加强边境管理换取非法移民身份合法化,为边境安全投入巨额资金,包括新增2万名边境巡逻执法人员,完成700英里的边境隔离网以及无人机和电子监控设备的使用,并要求在以上任务完成之后,才能开启非法移民成为美国永久居民的程序。

尽管有此重大交换,但这一捆绑式销售计划并不为共和党人所接受。来自阿拉巴马州的共和党参议员塞森斯称,“这个法案将不会保护我们的边境安全”。来自路易斯安那州的共和党参议员威特说,这个法案实际上就是“大赦”。在参议院通过该方案当天,众议院共和党领导人便发誓将否决这项由参议院通过的法案,并提出自己版本的移民改革法案。随着国会休会,移民政策的改革至少要等到2014年才有可能复活。

政治极化下的复活希望

可以认为,2014年内通过奥巴马移民改革方案的可能性仍是高度成疑的,其关键原因在于美国国内政治的极化。换句话说,美国移民法改革事实上是被政治意识形态斗争绑架了。

首先,尽管存在共识,但公众对改革移民法仍存在诸多争议。自2012年底至2013年11月期间的多次民意调查结果显示,同样的人群面对同样的问题,如果提问方式不同,答案也会不同。例如,针对“你是否同意非法移民成为合法公民”的问题,支持者均超过50%;与此相关的两个问题,例如“13年过渡期是否过长”以及“4000美元手续费是否过高”问题,认为时间过长和费用过高的比例都相当高,分别超过60%和40%。但当被问及“是否支持强化边境安全措施”时,支持者的比例也超过了40%。当

然,在不同的政党内部对于移民法改革的支持度也存在重大差异,高达90%的民主党人认为应给予非法移民合法身份,但只有59%的共和党人对此持支持态度。

其次,与前述相关但更深层次的原因在于美国政治的高度极化。共和党人和民主党人在一系列重大问题上存在根本性分歧,包括在移民法改革问题上。尽管尚未出现与奥巴马对着干的现象,但分裂政府普遍面临“跛鸭总统”仍是明显的。此外,奥巴马在2008年大选的获胜往往被认为是新保守主义的终结,但事实远非如此,新保守主义的力量仍然相当强大,这从奥巴马总统迄今的内政斗争中可非常明显地看出。

第三,与前两点相关的是,美国社会中将移民问题安全化的做法仍相当严重。如前所述,美国人既欢迎移民,又害怕移民。一方面是美国的纯洁性可能因更多移民而受损,即塞缪尔·亨廷顿所说的“我们是谁”;另一方面则是美国国家利益被外国所挟持,因为移民在与其祖国相关的事务上有兴趣、有知识、有能力,其他普通公众显然无法与其抗衡。因此,尽管有近50%的美国人认为移民体系存在“重大问题”,但一旦移民法改革进入议事日程,反移民情绪会在短时间内陡然上升9.9%。

当然,面临美国经济衰落的严峻现实和改革移民法的迫切呼吁,以及此前20余年来的多次努力所培育的共识,奥巴马总统在其第二任期内通过移民法改革的可能性仍是存在的。如果民主党人和共和党人能在2014年中期选举和2016年大选的压力下,对奥巴马总统捆绑式销售方式做某种改变,那么这种可能性将会明显增加。

(作者为复旦大学美国研究中心讲师,博士)