

美国移民改革背后的两党博弈

文/刁大明

共和党通过国会和法院系统的反制，虽然无法彻底推翻奥巴马的移民新政，但却在无形中增加了美国政治稳定运行的成本。华府政治的核心再也不是公益的最大化，而是缠斗之中的党派利益与诉求。

2014年11月20日晚间，刚刚经历中期选举重创的美国总统奥巴马发表电视讲话，宣布了1986年以来最为重大的移民改革方案。按照该计划，大概400万在美居住至少5年的非法移民将被免于遣返，并将获得临时保护身份，其中无犯罪记录者还将在美国获得合法就业机会。同时，该方案还包括了加强边境安全控制、为高技术劳工提供身份支持以及扩大儿童时期被带入美国的非法移民的援助等措施。如此一系列的移民新政，如果一一得以落实，势必将是美国对移民议题这一国家重大挑战的积极回应。

奥巴马的行政令

值得注意的是，如此大刀阔斧的移民改革竟然将以总统行政令方式加以实施，并没有得到国会的任何立法支持。身陷于府会分裂窘境之下，奥巴马政府的无奈已可见一斑。

所谓行政令，通常被认为是美国联邦宪法第二条第三款中“（总统）应监督一切法律的切实执行”一句所引伸出的行政行为。虽然表达模糊，但具有一定行政强制力。自乔治·华盛顿以来，除了上任一个月就病逝的威廉·哈里森之外，几乎每届总统都曾使用行政令，最多者当属富兰克林·罗斯福的3522次。不过，总统的行政令大都使用在影响时效相对短且范围较小的议题上，比如富兰克林·罗斯福1934年创设美国进出口银行、克林顿1999年发动科索沃战争等，像杜鲁门下令强制种族融合或者艾森豪威尔强制公立学校废除种族隔离的做法并不多见。换言之，在关乎国家重大发展方向的议题上，总统往往会更

倾向于选择行政立法分支之间、各政党之间的合作甚至妥协，而不选择单打独斗。

这就意味着，奥巴马以行政令推进足以重塑美国移民新政的做法，不但是极为大胆的，而且也明确缺乏足够的政治基础与法律保障。虽然在美国历史上总统行政令被国会废除的例子并不是很多，但行政令毕竟在实施中存在着太多的不确定性。

根据皮尤拉美裔研究中心2014年10月底的民调显示，拉美裔成年人中只有26%知道奥巴马会采取行政令解决移民问题，而这些人中只有1/4表示极为期待。

按照皮尤拉美裔研究中心的专家马克·雨果·洛佩兹的预期，很多在美非法生活多年的移民可能并不敢站出来拥抱奥巴马新政，因为他们担心这将是短期行为。2016年当选的总统如果上台后马上推翻奥巴马的行政令的话，他们可能会因暴露身份而被马上遣返回国。即便是1986年《移民改革与控制法案》允许将近300万在美非法移民获得居住权并最终取得美国国籍的情况下，也只有36%的符合条件者最终成为了美国公民。换言之，对于在美的非法移民而言，他们需要的是更为长期稳定有效的法律，奥巴马的行政令只是行进在正确的方向上，当前恐怕难见实际效果。

国会与司法的反制

虽然效果预期并不明朗，但奥巴马行政令一出旋即招致了共和党阵营的激烈反对，不论是代表温和派势力的众议院议长约翰·博纳还是代表



移民政策改革在奥巴马任期最后两年通过立法方式得以落实的可能性日益渺茫，而其成为2016年总统大选关键议题的几率正在持续上升。2014年12月17日，前总统小布什的弟弟杰布·布什扭捏地宣布将尝试参选下届总统，而其被共和党阵营普遍看好的原因，正是其在移民议题上的温和开放立场，以及拥有一位拉美裔的妻子。

茶党激进势力的得州国会参议员泰德·克鲁兹，都对奥巴马的移民新政展开口诛笔伐。客观而言，保守派阵营手中足以遏制奥巴马行政令的方式在数量和效果上都相对有限。

从立法意义上，共和党主导的新国会的确可以在理论上通过反对奥巴马移民新政的立法，但却显然难以得到奥巴马的签署生效，因而并非有效反制措施。相比之下，共和党议员们可能会转而将矛头指向奥巴马移民新政的具体实施环节。事实上，奥巴马的行政令要落地极可能抬高已有项目的支出标准，甚至直接增加支出项目。这也正是共和党主导国会凭借拨款权来拖垮奥巴马新政的天赐良机。试想，如果不批准相关项目的支出，该项目所包含的政策也就沦为“无米之炊”，从而就难以落到实处。

不过，这种逼迫总统放弃或者修正移民政策的钱袋权威胁，也可能遭遇奥巴马的顽强抵抗，最终使得联邦政府再次陷入关门危机，那显然并非两党所希望看到的结果。2014年12月11日和13日国会众议院和参议院先后通过的涉及1.1万亿美元的2015财年拨款法案中，就仅对国土安全部提供了延续到2015年2月27日的支出授权。这一安排无疑为共和党人凭借拨款权力来遏制国土安全部对奥巴马移民新政的具体实施预留下了巨大空间。届时，两党势必展开激烈的缠斗，而“9·11”事件之后以保卫美国公众安全而设置的国土安全部则会因党争而面临关门的危机。

从司法意义上，共和党阵营的空间更大，但却只能对奥巴马移民新政进行蚕食。具体做法是，共和党阵营可能将在联邦地区法院、上诉法院乃至最高法院以及各州法院提请对奥巴马移民新政行政令的违宪诉讼，从而实现在全美某些地区彻底阻止其实施的效果。事实上，12月16日即奥巴马颁布行政令不足4周，宾夕法尼亚州地

区联邦法院就做出了其违反宪法的判决，而正在进行的针对移民行政令的起诉已经遍及了全美24个州。虽然司法方式特别是在底层法院进行的诉讼，可能耗时持久且不具备实效，但却足以长期削弱奥巴马移民新政的合法性，从而打压其对非法移民的吸引力。

共和党通过国会和法院系统的反制，虽然无法彻底推翻奥巴马的移民新政，但却在无形中增加了美国政治稳定运行的成本。华府政治的核心再也不是公益的最大化，而是缠斗之中的党派利益与诉求。

族裔政治的党派裂痕

奥巴马及其民主党人极力推进移民改革显然是出于其选民基本盘的考量，这个长期代表多元化族裔的政党通过此举维系着其背后的利益。更为可观的是，在非法移民中拉美裔占据了多数，根据国土安全部统计的数字为77%以上。而在2010年的人口普查中，拉美裔已取代非洲裔成为美国第一大少数族裔，在2013年拉美裔已占据了全美人口的17.1%；而据预期，到2050年，拉美裔将达到1.32亿，占据全美人口的30.2%。按照这一发展趋势，握有拉美裔支持的民主党显然坐拥着不断扩张的选举基本盘，其推动移民改革不但可以巩固基本盘，还可以增加其支持者的合法范围。

面对拉美裔激增的事实，共和党阵营却仍旧处于矛盾之中。一方面，某些精英甚至是拉美裔共和党人深知必须拉拢拉美裔，阻止选民基本盘倒向民主党阵营的趋势，而推进移民改革则是必然之举。传统上支持共和党的大财团，也需要进行移民改革从而实现更多的劳动力与更多消费市场。另一方面，党内的保守派势力出于边境安



▲ 当地时间2014年12月4日，美国众议院长博纳出席新闻发布会。此前美国国会众议院通过一项议案，宣布奥巴马总统颁布的移民改革新政无法律效力，这是众议院首次就奥巴马宣布的移民改革采取法律行动。图/CFP

全、社会治安以及福利负担等考虑而对移民改革嗤之以鼻。从这个角度出发，奥巴马这个具有挑衅意味的行政令，事实上关闭了两党就移民议题尝试达成妥协的大门，助长了共和党保守派主导该党的移民政策。

移民政策改革在奥巴马任期最后两年通过立法方式得以落实的可能性日益渺茫，而其成为2016年总统大选关键议题的几率正在持续上升。

2014年12月17日，前总统小布什的弟弟杰布·布什扭捏地宣布将尝试参选下届总统，而其被共和党阵营普遍看好的原因正是其在移民议题上的温和开放立场，以及拥有一位拉美裔的妻子。公允地说，2008年奥巴马历史性当选总统以来，共和党人持续致力于招募少数裔面孔。当年年底，曾竞选州长的非洲裔人士迈克尔·斯蒂尔同样历史性地当选共和党全国委员会主席。如今全美本土48州州长中的两位拉美裔州长和两位亚裔州长也都是共和党人。2011年，非洲裔商人赫

曼·凯恩高调投身共和党总统初选，竟然一度作为保守派代言人和“茶党领袖”领先于经验丰富的罗姆尼。

从本质上看，少数裔与民主党的天然链接，源于民主党对社会公平价值的坚守以及由此产生的对处于弱势地位的少数族裔有利的政策项目。换言之，这种“一边倒”的政党倾向背后所揭示出的事实是，美国少数裔仍旧处于政治与经济地位上的劣势。但不同于非洲裔，美国的拉美裔在阶层分布上日益呈现出沉积岩化的趋势。随着其更为快速地融入到美国社会，其在两党政治的分野也将更为明显。所以，很难想象在纽约市区生活的波多黎各裔会与在佛罗里达扎根的古巴裔存在多少政治立场上的交集。从这个意义出发，移民改革可能不会撼动两党的基本盘，但的确会成为两党都趋于推动的政策议程，现在的问题在于由谁来主导，又将执行谁的方案。^[5]

(作者单位：中国社会科学院美国研究所)