

特朗普政府的边境墙政策探析

沈 镇

[内容提要]美墨边境墙是当前美国社会最具争议的问题。尽管遇到民主党议员及自由派人士的强烈批评和抵制,特朗普仍然采取“加倍下注”的方式,宣布“国家紧急状态”,绕开国会以筹集建墙资金,挑战了美国的宪政体制。作为特朗普政府非法移民治理改革首要策略的边境墙建设被严重地政治化,超越了非法移民治理的范畴。两党在边境安全议题上发生严重的对立,边境墙成为象征政治的符号,使府会陷入了“否决政治”的僵局。美国的政治生态从极化走向碎片化和部落化,以边境墙建设为核心的非法移民治理依然任重而道远。特朗普的基本选民特别是南部中下层白人及“铁锈地带”蓝领工人因关切不同而对修建边境墙的支持程度有所不同。特朗普利用边境墙和非法移民议题进行选举动员的策略的效用正在不断地下降,他这样做也是对 2020 年总统大选的政治冒险。

关键词:美国社会与文化 美墨边境墙 非法移民 零容忍政策

美墨边境墙是当前美国社会最具争议的问题。特朗普自竞选总统之始,便将修建美墨边境墙作为其最响亮的政治主张之一。这是他对选民的头号承诺,也是其非法移民治理改革中的首要策略。特朗普上任后仅五天便签署行政命令,启动美墨边境墙项目。

2017 年 12 月特朗普政府发布的首份《国家安全战略报告》强调当前边境安全和移民法律的脆弱性,并指出加强边境控制和强化移民体系是美国国家安全、经济繁荣

和法治的重点。^① 报告中列出针对非法移民采取的首要措施是修建边境墙,并配合先进技术建立多层次防范体系,以加强移民审查、强化移民法律的执行等。^② 由此可见,边境安全和边境墙是被特朗普政府提升到国家安全战略层面的重要议程。

特朗普认为美国南部边境正面临非法移民入境、毒品走私和人口贩卖猖獗的危机,而修建 35 到 45 英尺(10 到 13 米)高的混凝土实体墙可以阻挡非法移民、毒品走私、人口贩卖,以及恐怖主义活动等。^③ 特朗普通过推特、集会、演讲、现场视察等各种方式,对修建边境墙进行“狂轰滥炸”式地宣传和鼓动。根据政治新闻网站的统计,仅在 2018 年一年内,特朗普就发布了 336 条关于修建边境墙的推特文字,占到他发送推特总数的 11.8%,仅次于谈论经济议题的 360 条。^④

特朗普修建美墨边境墙的方案遭到了民主党及自由派人士的激烈批评和抵制。特朗普要求在 2019 财年预算法案中包含 57 亿美元的建墙经费以建设和更换 722 英里^⑤的边境墙。民主党人控制的国会众议院否决了预算方案,特朗普对此拒不妥协,最终酿成了美国历史上最长时间的政府关门危机。为避免政府再次关门,国会于 2019 年 2 月 14 日通过 2019 财年综合拨款法案,同意拨付 13.75 亿美元用于修建隔离围栏以加强边境安全,但同时规定该资金不可用于修建混凝土边境墙。^⑥ 这一金额远远低于特朗普希望得到的 57 亿美元。2 月 15 日,特朗普签署该法案的同时签署了总统行政令,宣布进入“国家紧急状态”,从而绕开国会调集了约 81 亿美元资金进行边境墙建设。

特朗普宣布“国家紧急状态”的行动,立即遭到了 16 个州及移民和环保组织的起诉。2 月 26 日,国会众议院以 245 票赞成、182 票反对,通过了终止特朗普的国家紧急状态的决议。随后,3 月 14 日参议院以 59 票赞成、41 票反对,也通过了否决国家紧急状态的决议,这也是国会有史以来第一次推翻总统的国家紧急状态令。特朗普于次日首次动用总统否决权,对国会的否决决议进行了否决。

① White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 9.

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 10.

③ White House, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements,” January 25, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>. 1 英尺约 0.3 米,特朗普所指的混凝土边境墙高度约为 10~13 米。

④ “Trump’s Twitter Year of Outrage and Braggadocio,” *Politico*, December 31, 2018, available at: https://www.politico.com/interactives/2018/interactive_donald-trump-twitter-2018-analysis/.

⑤ 本文中关于边境长度及边境隔离物高度的表述大多引自美国方面的文献,而美国官方和民间均使用英制度量衡单位,考虑到本文所论述的内容的特殊性,我们保留了英制度量衡的表示方式,未将其逐一转换为公制度量衡。特此说明。——编者注。

⑥ 116th Congress, Joint Resolution of H. J. Res. 31, “Consolidated Appropriations Act, 2019,” February 15, 2019, available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hjres31/text>.

民主党人和共和党内的温和派^①否认南部边境存在紧急状态和安全危机,他们认为南部边境面临的安全威胁不满足总统行使行政权力的紧迫性条件,总统这样做也不符合为公众利益服务的前提。而且,为修建边境墙行使总统行政权而挪用其他资金,还会导致美国联邦资金无法及时用于处理更紧急的其他危机。反对者认为特朗普宣布国家紧急状态是对总统权力的滥用,挑战了国会的拨款权,违反了美国的宪政体制。

与此同时,共和党内维护宪法原意、反对政府权力无限扩大的保守力量虽然同意建墙,但也反对特朗普绕开国会筹集资金的行为。^② 尽管面对国会议员和民主党的抵制、法院的一系列诉讼、蓝州及环保组织等的抵抗,以及高昂的土地成本^③等现实困难,但是特朗普仍然采取“加倍下注”的方式,执意动用行政权力推动建墙的决心毫不动摇。严重对立的府会因此陷入了“否决政治”的政治僵局。

一 美墨边境墙的历史

美墨两国之间长约 1900 英里的边界线本身缺少天然屏障。历史上,两国边境一直处于开放状态,并未修建隔离物。直到 20 世纪 90 年代,为应对非法移民等社会问题,边境上的主要城市开始修建不同形式的隔离设施,包括使用越南战场上的废旧金属板来修建隔离物。^④

在克林顿政府时期,为阻止非法入境和毒品走私,美国边境巡逻局根据“威慑预防”(prevention through deterrence)战略在加州圣迭戈边境区域修建了 14 英里的单层隔离围栏。不久,国会于 1996 年通过《非法移民改革与移民责任法》(Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996),授权司法部长在 14 英里单层围栏的基础上建设第二及第三层约 14 英里的围栏,^⑤这件事后因加州海岸委员会对环

① 例如在参议院中否决特朗普国家紧急状态令的俄亥俄州参议员罗布·波特曼(Rob Portman)、缅因州参议员苏珊·柯林斯(Susan Collins)和阿拉斯加州参议员丽萨·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)等。

② 参见兰德·保罗的推特文字,available at: <https://twitter.com/randpaul/status/1106272487158022145?s=21>, 2019.3.23.

③ Richard Parker, “Why the Wall Will Never Rise,” *The Atlantic*, February 8, 2019, available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/02/trump-will-never-get-his-border-wall/582085/>.

④ Michael Dear, *Why Walls Won't Work: Repairing the US-Mexico Divide* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 14 ~ 15.

⑤ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, September 30, 1996, 104th Congress, Public Law 104-208, available at: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/ocomm/ilink/0-0-0-10948.html>.

保的考虑而被搁置。^① 2005 年国会又通过了《真实身份法》(Real ID Act of 2005), 授权国土安全部部长撤回所有干扰边境隔离设施建设的法律障碍, 以加快圣迭戈边境围栏的建设进度。^②

九一一事件后, 为应对恐怖主义和大量涌入的非法移民的威胁, 美国国会 2006 年通过了《安全围栏法》(Secure Fence Act of 2006)。该法要求在 1996 年《非法移民改革与移民责任法》的基础上建设 850 英里的双层隔离围栏, 以及更多的汽车路障、检查站、照明系统等。另外还授权国土安全部应用卫星、无人机等现代防护措施。^③ 该法案被小布什政府认为是其综合移民改革的重要步骤,^④ 也成为明确大规模建设隔离墙的法定依据。《2008 年综合拨款法》再次明确国土安全部在南部边境建设不少于 700 英里的围栏。^⑤

在上述立法的推动下, 1900 英里的美墨边境上已经存在 700 英里左右的铁栅栏、钢丝网、路障及附属的监控设施等不同形式的间断的隔离设施。自特朗普就任以来, 国土安全部完成了近 40 英里的边境墙建设。国土安全部规划 2019 财年年底完成最迫切的 120 英里边境墙建设。^⑥

二 美国国内关于美墨边境墙的争议

修建边境墙的计划并非始于特朗普, 如今它却引起了更强烈的争议。特朗普的支持者认为“无边界不成国家”“无法治不成国家”, 边境墙是美国主权和法治的象征。他们认为“开放边境”造成非法移民和毒品大量入境、边境地区犯罪活动激增等社会问题, 这是对美国法律和秩序构成的严峻挑战。特朗普强调非法移民的涌入是对美国法律和秩序的破坏, 是美国法律得不到尊重和执行的最为严重的领域。^⑦

特朗普的支持者认为, 作为边境控制措施, 边境墙可以从源头上威慑和阻止非法

① Chad C. Haddal et al., “Border Security: Barriers Along the U. S. International Border,” March 16, 2009, available at: <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33659.pdf>.

② Real ID Act of 2005, May 11, 2005, 109th Congress, Public Law 13, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ13/html/PLAW-109publ13.htm>.

③ Secure Fence Act of 2006, October 26, 2006, 109th Congress, Public Law 109-367, available at: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/6061/text>.

④ George W. Bush White House, “Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006,” October 26, 2006, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>.

⑤ Chad C. Haddal et al., “Border Security: Barriers along the U. S. International Border,” March 16, 2009, available at: <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33659.pdf>.

⑥ U. S. Department of Homeland Security, “Walls Work,” December 12, 2018, available at: <https://www.dhs.gov/news/2018/12/12/walls-work>.

⑦ 强舸:《美国政治中的非法移民议题: 基于主权视角的分析》, 载《国外理论动态》, 2018 年第 5 期, 第 115 页。

移民的流入,再辅以美国国内雇员身份电子验证(E-verify)等补充执法手段,就可以进一步提高管控非法移民的效率。他们认为这是美国综合移民政策改革的重点。当前管控移民的执法权专属于联邦,这赋予了联邦政府执行移民法律的权威和责任,但联邦执法力量薄弱,^①以至于他们无法在 300 多个庇护城市有效地实施移民管控(庇护政策限制地方执法机构配合联邦执法力量获得个人移民状态),这也成为导致非法移民在美国安家立业的重要因素之一。特朗普强调,除了修建边境墙,还应填补法律漏洞,强化边境执法巡逻,改变审判非法移民的司法程序,取消州和地方的庇护政策,等等,从而从源头上遏制非法移民入境,标本兼治地解决非法移民问题。

反对者则从两方面批评特朗普的边境墙政策。一方面,他们对边境墙对非法移民和毒品走私入境的阻滞效果,以及修建边境墙的成本等问题有疑虑;另一方面,“高大而美观”的混凝土边境墙,对于特朗普来说是主权和安全的象征,是“美国优先”理念的体现,而对于反对者而言,这堵墙则是对美国主流价值观的背叛。

边境墙的反对者和外来移民的支持者主要来自美国西海岸和新英格兰地区。由于远离南部边境,那里的民众感受不到非法移民造成的安全问题和福利问题,对外来移民普遍持同情态度。另外,他们普遍秉持自由主义理念,更注重个人权利,与追寻“美国梦”的非法移民颇有共鸣,对特朗普政府实施的“零容忍”执法行为酿成的骨肉分离极为愤慨。需要指出的是,这一群体多为精英阶层的人士,阶级上的差异使他们很少被非法移民问题困扰。在不必付出代价的情况下,这一群体往往选择更高的道德标准,而且他们有更强的责任意识。

反对者认为边境墙效用有限,成本却过高。首先,西南边境的非法入境人数在不断地下降。2017 财年美国海关暨边境保卫局(U. S. Customs and Border Protection)在西南部边境线仅拘捕了 30.3916 万名非法入境者,这是近 20 年来的最低值。^② 2018 财年这一数字略有回升,但是也仅有 39.6579 万名非法入境者。^③ 其次,边境墙无法阻止非法移民绕过它进入并滞留在美国,同时边境墙还会带来更多的人道主义危机,例如,由于非法移民绕道更危险的区域穿越边境导致死亡率飙升。再如,更加严格的边境巡逻、监管及彻底的边界封锁所造成的“海堤效应”,促使非法移民冒险携家带口定居美国,边境墙将移民挡在外面,同时也锁在了里面。另一方面,边境墙的建设

① 陈积敏:《美国非法移民的治理及其困境》,载《美国研究》,2012 年第 2 期,第 116 页。

② U. S. Customs and Border Protection, “CBP Border Security Report, Fiscal Year 2017,” December 5, 2017, available at: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/cbp-border-security-report-fy2017.pdf>.

③ U. S. Customs and Border Protection, “CBP Border Security Report, Fiscal Year 2017,” available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/fy-2018>, 2019. 3. 23.

和维护成本高昂,特朗普并未兑现其竞选期间所宣扬的由墨西哥承担建墙费用的承诺。除了上述成本,边境墙还会带来一定的环境代价。

反对修建边境墙的人还批驳特朗普的过激言论,如鼓吹墨西哥人都是“毒贩和强奸犯”、来自中美洲的“移民大篷车”中夹杂着“罪犯”等。根据美国海关暨边境保卫局的数据,2018 财年在边境查获的有犯罪记录的外国人共计 6259 人,比 2017 财年下降了 36%,比 2016 财年下降了 105%。^① 甚至在美国与加拿大的边境拘捕的外国恐怖分子数量也高于美墨边境。^②

反对者还援引美国缉毒局的数据表明大量毒品是通过边境检查站进入美国的。另外,近一半来自墨西哥的海洛因是通过圣迭戈走廊进入美国的,^③而该走廊有美国建设最早且维护最佳的边境墙。也有研究表明边境墙不仅无法阻挡毒品进入美国,相反,贩毒集团因边境墙的建设重新争夺地盘及运毒通道,反而会造成更多的冲突和更难管控的形势。^④

事实上,大量的研究表明,非法移民及毒品问题都根源于美国与墨西哥及中美洲之间巨大的经济差异性和互补性、美国执法政策的碎片化、联邦与州执法的选择性与矛盾性等因素。哈佛大学朱丽叶·凯耶姆(Juliette Kayyem)教授认为作为移民国家的美国的边境最佳状态是达到边境安全与人员、货物流动的平衡。边境上的危机可以通过民主程序,即改变政策或法律来改善。^⑤ 总之,边境墙从“堵”入手,并不能彻底解决非法移民涌入、毒品泛滥等社会问题产生的根源。

三 特朗普执意建墙到底为哪般?

特朗普入主白宫后就开启了以“零容忍”为特点的治理非法移民“新政”,修建边

① 2017 年共拘捕 8531 名有犯罪记录的外国人,2016 年共拘捕 12842 名有犯罪记录的外国人。参见“Criminal Alien Statistics Fiscal Year 2019,” available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/criminal-alien-statistics>, 2019. 3. 23。

② Office of Majority Leader Steny H. Hoyer, “President Trump: Failing the Middle Class, Making America Less Secure,” February 5, 2019, available at: <https://www.majorityleader.gov/content/president-trump-failing-middle-class-making-america-less-secure>.

③ Drug Enforcement Administration of U. S. Department of Justice, “2018 National Drug Threat Assessment,” October 2018, pp. 18 ~ 19, available at: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>.

④ Benjamin Laughlin, “Border Fences and the Mexican Drug War,” March 2019, available at: http://www.benjamin-laughlin.com/border_wall.pdf.

⑤ Christina Pazzanese, “Whither That Wall,” *The Harvard Gazette*, January 10, 2019, available at: <https://news.harvard.edu/gazette/story/2019/01/trump-may-be-able-to-build-wall-harvard-analysts-say-but-then-the-ripples-will-widen/>.

境墙只是其移民改革中的一环。除了致力于实现修建边境墙的计划,特朗普还增加了监管边境的人手和设施,废除了“童年入境者暂缓遣返行动”计划(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)。特朗普上任以来加强了非法移民的甄别与遣返力度,强化了美国国内的移民执法,减少了联邦资金对庇护城市的资助,并鼓励州及地方强化移民执法的力度。他调动军队应对来自中美洲的“移民大篷车”,并准备修建更多的非法移民拘留场所。这一系列举措意在颠覆民主党人推行的“开放边境”和“捉了就放”(catch and release)的非法移民治理策略。

非法移民问题颇具争议性且有高度的道德敏感性,它长期困扰着美国。历届美国总统均未能一劳永逸地解决非法移民问题。从竞选总统到就职以来,特朗普始终在挑战体现美国主流价值观的“政治正确”,渲染非法移民危机和非法移民带来的诸多社会问题,将边境墙和非法移民议题作为稳固其基本选民的“抓手”。根据皮尤西裔中心 2017 年年初的民调数据,美国人对修建边境墙的支持率为 35% 左右,^① 2019 年初这个支持率上升到 40%。^② 昆皮亚克大学(Quinnipiac University)公布的 2018 年中期选举后的民调结果显示,特朗普建设美墨边境墙的总体支持率达到了 43%,成为该独立机构自 2016 年就边境墙议题进行调研以来支持率最高的一次。^③ 总之,多家民调机构的民调结果都显示,美国人对修建边境墙的支持率略有上升,维持在 40% 左右;支持者的人数明显少于反对者,且与特朗普的总体支持率呈正相关关系。

边境墙的支持者呈现出明显的党际差异,在不同群体间分野巨大。高达 84% 的共和党人支持特朗普建墙,而仅有 13% 的民主党人和 39% 的独立选民支持修建边境墙。^④ 支持特朗普建墙的民众甚至发起了捐款活动,截止到 2018 年 12 月 27 日仅七天时间,便有 28 万余人捐款 1744 万美元。^⑤ 甚至有退伍老兵及警察自发组建巡逻民

① Rob Suls, “Most Americans Continue to Oppose U. S. Border Wall, Doubt Mexico Would Pay for It,” February 24, 2017, available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/24/most-americans-continue-to-oppose-u-s-border-wall-doubt-mexico-would-pay-for-it/>.

② Pew Research Center, “Most Border Wall Opponents, Supporters Say Shutdown Concessions Are Unacceptable,” January 16, 2019, available at: <http://www.people-press.org/2019/01/16/most-border-wall-opponents-supporters-say-shutdown-concessions-are-unacceptable/>.

③ Tim Malloy, “U. S. Voters Say No Wall and Don't Shut Down Government, Quinnipiac University National Poll Finds; Focus on Issues, Not Impeachment, Voters Tell Dems 7-1,” December 18, 2018, available at: https://poll.qu.edu/images/polling/us12182018_ubwn20.pdf, p. 1.

④ Statista, “Do You Favor or Oppose Building a Wall along the US-Mexico Border to Try to Stop Illegal Immigration?” available at: <https://www.statista.com/statistics/798252/support-for-southern-border-wall-in-the-us/>, 2019. 3. 23.

⑤ Gofundme, “We The People Will Build the Wall,” available at: https://www.gofundme.com/TheTrumpWall?fbclid=IwAR1RBuuK-U6aY4LmCWiydWLXbX9HArI0w_SiI0RgFffoUqdbd0hWA20t9cg#, 2019. 3. 23.

兵团守卫边境。^① 相反,亦有同情非法移民的公益组织为其提供法律服务,也有公益组织在非法移民必经的路途上为其提供饮用水等。

支持修建边境墙的美国人主要是来自非法移民集中的南部边境诸州的白人,特别是中下层白人。他们主要是由于现实利益受损而支持特朗普修建边境墙。大量非法移民举家越过边境进入美国并主要滞留在南部各州,带来了一系列的社会问题。南部诸州中下层白人因自身福利被侵占、安全利益受损害而支持特朗普修建边境墙的政策。

第一,福利被侵占的问题。中下层白人认为美国政府为非法移民提供了最低工资标准,以及救济、教育、医疗等方面的社会福利保障,他们的福利被非法移民侵占,这也是茶党运动的反移民的意识形态逻辑。美国移民研究中心的研究报告显示,51%的移民家庭可以享受到医保、食品券、学校午餐及住房补贴中的至少一项福利,与之相对比,仅有30%的白人家庭享受到了一项上述福利。抚养有儿童的移民家庭享受到上述福利的比例增加到了76%。^② 凯泽家族基金会(KFF)与美国有线电视新闻网(CNN)的联合民调结果显示,47%的中下层白人认为移民增加了国家的负担,55%的中下层白人认为政府应该遣返非法移民。^③

2010年,美国政府在移民相关问题上的花费高达3000亿美元,平均每户非法移民享受了2.4721万美元的社会福利,而这些非法移民家庭平均的纳税额却仅有1.0334万美元,由此造成的平均每户每年1.4387万美元的财政赤字是由其他美国纳税人承担的。^④ 单就针对移民儿童的教育支出方面而言,美国移民改革联合会发布的数据显示,因合法移民及非法移民儿童数量猛增,导致联邦政府多支出约598亿美元。2016年联邦政府在公立学校为母语为非英语的移民学生设立的英语学习计划,即“有限英语能力”项目(Limited English Proficiency, LEP)上花费了439亿美元,平均

① Ollie Gillman, “The Band of Brothers Who Voluntarily Patrol the US-Mexico Border: Heavily Armed Vigilantes Led by a Veteran Dubbed ‘Nailer’ Act as the Final Guard against What They Call an ‘Immigrant Invasion’,” *Daily Mail*, October, 2015, available at: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-3258980/What-guarding-border-really-looks-like-Pictures-veterans-retired-private-security-experts-patrol-Mexico-border-stopping-immigrants-smugglers-human-traffickers.html>.

② Steven A. Camarota, “Welfare Use by Immigrant and Native Households: An Analysis of Medicaid, Cash, Food, and Housing Programs,” September, 2015, available at: <https://cis.org/sites/default/files/2018-05/camarota-welfare-final.pdf>.

③ Liz Hamel et al., “Kaiser Family Foundation/CNN Working-Class Whites Poll,” September, 2016, available at: <http://files.kff.org/attachment/Report-Kaiser-Family-Foundation-CNN-Working-Class-Whites-Poll>.

④ Robert Rector and Jason Richwine, “The Fiscal Cost of Unlawful Immigrants and Amnesty to the U. S. Taxpayer,” *Special Report of The Heritage Foundation*, No. 133, May 6, 2013, p. vi.

每名非法移民学生花费了 1.2128 万美元。^①“有限英语能力”项目甚至成为了公立学校主要的支出项目,对公立教育体系造成了严重的冲击。非法移民给美国纳税人造成了巨大的财政负担,这使在意识形态上强烈反对“福利国家”和“大政府”、坚决主张财政保守主义的南部白人群体格外愤怒。

第二,非法移民中夹杂着罪犯,暴力犯罪活动威胁公共安全。尽管多数非法移民只是为了讨生活而前往美国的老实人,美国海关暨边境保卫局查获的带有犯罪记录的非法移民数量也呈逐年递减的趋势,但非法移民中确实有毒贩和恶性刑事犯。他们大多沿着非法移民的迁移路径进入美国,例如成员来自萨尔瓦多的“MS-13”这样的暴力犯罪帮派,主要从事毒品交易、谋杀、敲诈勒索等暴力犯罪活动。虽然白人被害的个案不具有统计意义,但这还是令白人感到其生命安全受到了严重威胁。此外,曾经作为主要的反对“反非法移民”的重要利益集团——南部白人农场主的态度也发生了变化,他们对于非法移民的安全关切已经超过了他们雇佣非法移民带来的经济收益。^②

第三,大量的毒品通过南部边境进入美国并在美国泛滥,不仅给美国民众的身体健康、家庭经济带来了持续的严重危害,也造成了贫富差距扩大、有组织贩毒活动猖獗、暴力犯罪上升、社会治安恶化等一系列严重社会问题的“阿片危机”。美国是世界上最大的毒品消费市场,有超过 3500 万人吸食毒品。从族群上看,超过八成的阿片类药物滥用者是非拉丁裔中下层白人。2016 年美国因滥用毒品而死亡的人数达到 6.36 万,平均每天约为 174 人,这一数字超过了交通事故的致死人数,滥用毒品成为美国人最主要的致死原因。美国禁毒署认为阿片类药物的威胁已经达到了疫病程度,并且毫无缓解的迹象,已经影响到了美国大部分地区。^③

而酿成上述危机的毒品之中约有 70% 来自墨西哥,每年墨西哥毒贩经边境地区贩卖到美国黑市的毒品价款总额就高达 2000 亿美元。^④在严重的毒品危机之下,白人纷纷支持修建美墨边境墙以加强毒品打击力度。特朗普提议修建边境墙,正是戳中了南部中下层白人的福利被侵占和安全被威胁的“痛点”。

另外,美国中下层白人当前正在经历多重危机,易将自身困境迁怒于非法移民。尽管美国经济学界的大量实证研究已经证明,非法移民由于文化素质低只能从事技

① Marc Ferris and Spencer Raley, “The Elephant in the Classroom, Mass Immigration’s Impact on Education,” *Fair Horizon Press*, September 2016, pp. 5 ~ 23, available at: <https://fairus.org/sites/default/files/2017-08/FAIR-Education-Report-2016.pdf>.

② 强舸:《美国政治中的非法移民议题:基于主权视角的分析》,载《国外理论动态》,2018 年第 5 期,第 119 页。

③ Drug Enforcement Administration of U. S. Department of Justice, “2018 National Drug Threat Assessment,” October 2018, p. v.

④ 赵梅:《美国特朗普政府移民政策改革及影响》,载《当代世界》,2018 年第 9 期,第 30 页。

术含量低、工作环境差、劳动报酬低的工作而对白人蓝领工人的工作岗位和工资水平影响很小,^①而且外来移民和自由贸易等全球化现象能提升世界各国的总体福利水平,但外来移民仍然会损害一些国家和这些国家内部部分群体的利益。^② 美国传统制造业等产业的衰落致使中下层白人蒙受了严重的经济损失,他们因失业、收入下降等形成的“受害者心理”,极易使他们迁怒于非法移民等“外来者”。^③

以拉美裔为代表的美国少数族裔人口的高速增长,导致美国的人口结构正在发生显著变化,白人的比例不断下降,少数族裔在社会各阶层,包括高校、高端行业就业的人数越来越多,盎格鲁-撒克逊白人基督教新教主流文化受到了挤压。根据皮尤的研究报告,到2020年大选时,拉美裔选民将占到美国所有选民的13%,略高于非洲裔选民,首次成为最大的少数族裔选民群体。^④ 根据美国人口普查数据进行预测,拉美裔人口将从现在的4700万增长三倍到1.33亿,他们占总人口的比例将从15%增长到30%。^⑤ 届时,拉美裔将成为绝对多数族裔,而欧洲裔白人则将成为少数族裔。^⑥ 塞缪尔·亨廷顿多年前所担忧的美国南部拉美裔化、白人出现认同危机和美国国民特性受到挑战等问题正在成为现实。^⑦

福山认为,在意识形态光谱中,身份政治成为观察大多数社会现象的棱镜。他指出,基于国家、民族、宗教、派别、种族及性别等更为狭隘的认同形式日益占据上风,因此导致了反移民的民粹主义、白人种族主义、身份自由主义等思想潮流的兴起。^⑧ 特别是奥巴马执政期间,民主党更多地从族裔身份政治和政党选举利益而非国家治理绩效出发来处理问题。为了得到移民和少数族裔等民主党基本选民的支持,民主党执政时实施了一系列有利于少数族裔和多元群体的社会政策,例如:宽松的移民改革

① George J. Borjas, "The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market," November, 2002, available at: <http://cep.lse.ac.uk/Seminarpapers/21-01-03-BoR.pdf>.

② 丹尼·罗德尼克:《全球化的悖论》(廖丽华译),北京·中国人民大学出版社,2011年版,第42~43页。

③ Astead W. Herndon, "How Trump's Brand of Grievance Politics Roiled a Pennsylvania Campaign," March 15, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/03/15/us/politics/trump-white-voters-politics.html>.

④ Anthony Cilluffo and Richard Fry, "An Early Look at the 2020 Electorate," January 30, 2019, available at: <http://www.pewsocialtrends.org/essay/an-early-look-at-the-2020-electorate/>.

⑤ Sam Roberts, "Minorities in U. S. Set to Become Majority by 2042," *The New York Times*, August 14, 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2008/08/14/world/americas/14iht-census.1.15284537.html>.

⑥ William H. Frey, "The US Will Become 'Minority White' in 2045, Census Projects," *Brookings*, March 14, 2018, available at: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/03/14/the-us-will-become-minority-white-in-2045-census-projects/>.

⑦ 塞缪尔·亨廷顿:《谁是美国人?美国国民特性面临的挑战》(程克雄译),北京·新华出版社,2010年版,第161~187页。

⑧ Francis Fukuyama, "Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy," *Foreign Affairs*, September/October, 2018, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama>.

政策、提高最低工资水平等福利政策,以及支持堕胎和同性恋婚姻合法化等。愈演愈烈的“政治正确”运动也令白人普遍感到其言论自由受到了严重的限制。

中下层白人普遍认为自己是“逆向歧视”的受害者,是“被遗忘的群体”。右翼的白人种族主义者甚至借用左翼身份政治的话语和框架来强调整个社会对白人的遭遇和苦难的忽视,他们要求打破造成上述情形的社会和政治框架,特别是要抵消媒体和政治建制派的影响。^① 中下层白人群体认为以民主党为核心的政治精英提升了少数族裔的身份认同和社会经济地位,却忽略了中下层白人的身份认同和社会经济利益。

福山强调指出,民粹色彩的民族主义产生的根源在于人们对身份认同的需求而非经济动机,因此仅仅使用经济手段无法满足人们的需求。^② 事实上,经济状况恶化、贫富差距加大、阶层固化、毒品药物滥用、家庭破碎等社会现象正无差别地出现在美国中下层白人群体中,这加剧了他们的愤怒情绪。正是由于敏锐地捕捉到中下层白人强烈的“反非法移民”诉求,特朗普才在边境墙议题上毫不妥协,一直表现出强硬姿态,并不断地“加倍下注”。

四 修建边境墙的议题的走向

边境墙和非法移民议题被严重地政治化,超越了非法移民治理的范畴。特朗普及其支持者与民主党的反对者在边境安全议题上不仅存在对立的意识形态分歧,而且边境墙甚至成为象征政治的标志。象征政治已经超越了现实政治之争而上升为荣誉和身份的理念之争。象征政治缺乏现实政治中的妥协精神,难以摆脱零和思维。^③ 双方的任何妥协,都被不同的阵营认为是对方的失败。修建边境墙的议题成为关乎特朗普政治生命,甚至是两党2020年大选结果的关键性议题,而民主党也仅能依靠彻底否决或抵制特朗普就边境墙问题做出的所有决策,来维持自己的选民基本盘。

当特朗普利用边境墙和非法移民议题讨好中下层白人铁杆选民时,民主党将选票的重点寄予了具有少数族裔、女性、年轻人三个身份标签的群体。当政党的政治动员以性别、种族、族裔、来源地等身份标签为分野时,为维持关键的支持,政党仅能推进符合该群体利益的政策议程,造成它们的集体行动困难,无法有效地整合共同利

① Francis Fukuyama, “Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy,” *Foreign Affairs*, September/October, 2018, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama>.

② Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018), pp. xiv ~ xv.

③ Jonah Goldberg, “The Border Wall Is a Symbol of Our Symbolic Politics,” *National Review*, December 28, 2018, available at: <https://www.nationalreview.com/2018/12/border-wall-immigration-debate-political-symbol/>.

益,美国的政治生态因此从极化走向碎片化和部落化,全社会的政治共识更加稀缺。

非法移民治理议题落入了选举政治的陷阱之中。特朗普通过宣布国家紧急状态绕开国会筹集资金,誓言将修建边境墙的计划坚持到底,从而巩固其铁杆选民的支持率,这既是对其2016年大选核心承诺的兑现,也是对2020年总统大选的政治动员。但由于特朗普利用边境墙和非法移民议题进行选举动员的策略的效用正在不断地下降,所以实际上他这样做也是对2020年争取总统连任的政治冒险。

一方面,边境墙和非法移民议题的动员效果在空间地域和时间上存在局限性,对部分关键选民群体缺乏强有力的动员效果。作为特朗普选民联盟的核心群体之一的“铁锈带”地区的白人蓝领的关注点是希望特朗普将工作机会带回美国。政治分析专家珍妮弗·达菲(Jennifer E. Duffy)认为非法移民议题在新英格兰等地区缺乏选举动员的效果,特朗普无法继续依靠非法移民的议题在密歇根、威斯康星、佛罗里达、宾夕法尼亚等州胜选。^①而注重经济复苏的白人蓝领群体对特朗普的支持是机会主义的,仅靠渲染非法移民侵占其利益并转移矛盾无法完全笼络住该群体。

此外,作为美国“中坚力量”的中下层白人选民群体的比例在不断萎缩,无法维持长久的多数。根据美国人口调查局的数据,2012年非拉丁裔白人选民比2008年减少了200万人。^②从长远看,白人蓝领选民人数日渐萎缩的趋势不可逆转,他们对美国政治选举的影响力也在总体上呈下降趋势。^③

另一方面,尽管少数族裔中富裕和保守的群体可能支持特朗普,但特朗普长期坚持的白人种族主义言论和零容忍的非法移民政策必然使少数族裔及移民群体更加疏远共和党。“骨肉分离”风波严重地冲击了中间选民,特别是女性和拉丁裔选民对共和党 and 特朗普的支持意愿,这也成为共和党在2018年中期选举中失去众议院多数党地位的原因之一。

从当前国会的情势来看,反对边境墙议案的议员难以形成对特朗普否决的决议进行否决的多数。特朗普认为修建边境墙以应对边境上的非法移民和“阿片危机”,保卫边境安全是其行使紧急权力的合法性来源,且由于特朗普提议的边境墙建设仅仅针对侵犯了美国法律和主权的非法入境行为,所以反对者很难通过司法诉讼阻碍

① Toluse Olorunnipa et al., “‘Finish That Wall’: Trump Seeks to Turn His Failure to Build the Wall into Campaign Rallying Cry,” *The Washington Post*, February 16, 2019, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/finish-that-wall-trump-seeks-to-turn-his-failure-to-build-the-wall-into-campaign-rallying-cry/2019/02/16/3fbaebd4-3138-11e9-ac6c-14eea99d5e24_story.html?utm_term=.1f9cc692d3de.

② Tom File, “The Diversifying Electorate: Voting Rates by Race and Hispanic Origin in 2012,” May 2013, available at: <https://www.census.gov/prod/2013pubs/p20-568.pdf>, p. 2.

③ Jennifer Agiesta, “2016: Last Call for Working Class Whites?” CNN, September 21, 2016, available at: <https://edition.cnn.com/2016/09/20/politics/2016-election-white-working-class-voters/index.html>.

它生效,只能在效用和预算方面进行抵制和限制。如果府会的争拗最终诉诸于最高法院,时下保守派法官占优势的最高法院在司法能动主义退缩的大背景下很难做出有利于非法移民的判决,美国社会中体恤弱者的道德感将再次被蒙上阴影。

事实上,就边境墙和非法移民议题本身而言,两党之间存在一定的妥协空间。例如,2013年民主党控制的参议院也曾通过两党一致支持的议案,内容包括为1100万非法移民提供合法化路径、修建和完善边境墙、改革移民工作签证制度,等等,但由于共和党控制的众议院拒绝就此议案进行投票而无果而终。由此可见,并不是所有的民主党人都一味地反对修建边境墙。同样,也有共和党温和派议员反对建墙。如若两党议员放弃一党私利,寻找妥协空间,双方是可以在有关非法移民的问题上达成部分共识的。例如,双方可以将修建边境墙与诸如归化“追梦人”、打击毒品和暴力犯罪等具有共识的议题进行挂钩,寻求利益交换从而达成妥协。^①

结 语

府会间针对边境墙的“否决政治”僵局还在持续。在美国的分权制衡体制下,在围绕宪法权力的斗争中,特朗普与民主党众议院议长南希·佩洛西谁都不会轻易让步,这归根结底是美国政治制度与生俱来的缺陷造成的。亨廷顿和福山都认为美国的权力与其说是按功能划分,不如说是按立法、行政和司法三个部门复制,这导致各分支之间周期性的权力争夺,以及哪个部门应占支配地位的冲突。好的政治体制应该减少潜在的极端化,鼓励代表多数利益的政治方案出台。但当极端化碰上麦迪逊式的制衡政治体制时,后果尤其具有毁灭性。^② 边境墙僵局是民粹主义笼罩之下美国政治衰败的突出表现,它进一步削弱了美国政治制度的公信力。

边境墙议题所导致的历史上最长的政府关门危机,以及颇具争议的“国家紧急状态”,使联邦政府所肩负的道德责任和它所承担的解决政治危机、调节社会群体利益冲突的主要宪政功能进一步减弱了。宣布国家紧急状态并非罕见,但特朗普通过国家紧急状态挑战国会业已否决的边境墙拨款方案,并对国会的否决进行再否决,不仅加剧了府会间的矛盾,持续扩大了党派之间的对立,而且也对美国宪政制衡制度构成了挑战。耶鲁大学宪法学教授布鲁斯·阿克曼(Bruce Ackerman)认为,“国家紧急状态”是对美国宪法的一种根本威胁,总统可以在片刻之间实现对现状的革命,而无

① 张文宗:《美国为何出现史上最长的政府停摆》,载《世界知识》,2019年第3期,第51页。

② 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》(毛俊杰译),桂林·广西师范大学出版社,第446~447页。

需按照分权体制的标准运作所要求的动员式审议和决策的多年过程(来行事),这种特殊的“正当性范式”从根本上粉碎了宪法的原则。^①

美国过去一直是自由主义和世界主义的承载者,无论是约翰·杜威(John Dewey)还是伦道夫·伯恩(Randolph Bourne)都鼓励美国秉持多元文化主义与世界主义。在这样的背景下,美国形成了支持移民和反种族主义运动的高潮。^②

尽管《1965 年外来移民与国籍法(修正案)》废除了带有歧视色彩的种族来源限额制度,充分地考虑了人权,以及其他国家的需要,然而这部法律实施后美国也出现了立法者未能预料的情形,即大量涌入的拉美裔移民改变了美国移民的总体数量和结构。当白人占总人口的比重出现下降的时候,人们对于原先同质化的社会变得多样化感到恐惧,逐渐开始消极地看待多元文化。大量白人之外的族裔的涌入,导致白人身份认同处于分崩离析的状态。这种状态引发的焦虑和具有反移民倾向的总统特朗普之间存在相互增强的共生关系。

非法移民和边境墙问题已经成为当前美国政治和美国社会风向的监测仪。伴随着特朗普上台,这一议题也成为开启美国社会新一轮保守主义大周期的重要标志。美国移民局网站的部门使命声明中已经删除了美国是一个“移民国家”的陈述。^③哥伦比亚大学历史系教授艾明如(Mae M. Ngai)还原美国作为移民国家的历史时,发现了美国人对边境管控问题的微妙立场:美国人整体上对移民的态度并不坚决,而是矛盾重重,他们既想牢牢把握住对边境的控制,又对大规模的移民遣返犹豫不决。美国边境开放与移民政策的历史,呈现出在严格执行法律和非法移民合法化之间来回变动的规律。要打破这种循环,应该转变思路,让移民改革建立在对人权与人类共同利益的关注上,从而制定出更周到、更富有弹性的政策,使美国的移民政策获得更持久的生命力。^④

沈镇:中国社会科学院研究生院美国研究系在读博士生

(本文责任编辑:卢宁)

① 布鲁斯·阿克曼:《美利坚共和国的衰落》(田雷译),北京·中国政法大学出版社,2016年版,第84页。

② Eric Kaufmann, “Immigration and White Identity in the West: How to Deal with Declining Majorities?” *Foreign Affairs*, September 8, 2017, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-09-08/immigration-and-white-identity-west>.

③ Richard Gonzales, “America No Longer A ‘Nation of Immigrants,’ USCIS Says,” NPR, February 22, 2018, available at: <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/02/22/588097749/america-no-longer-a-nation-of-immigrants-uscis-says>.

④ Mae M. Ngai, “The Lost Immigration Debate,” *Boston Review*, September 06, 2006, available at: <http://boston-review.net/mae-m-ngai-the-lost-immigration-debate-border-control>.