

国家安全·社会认同·个人自由

——“9·11”事件后美国社会政治领域中的移民问题

葛腾飞

内容提要 “9·11”事件在美国社会政治领域的影响全面而深刻,移民问题则集中反映了这种影响。恐怖主义袭击事件发生后,移民问题急剧上升到国家安全的高度,并与美国国内种族关系上的张力以及各种族裔文化特性上的歧异和冲突结合在一起,弥散于美国社会政治领域的各个方面。本文通过审视美国在国家安全、社会认同、个人自由三个层面上对移民问题的态度和行动,试图揭示“9·11”事件后美国社会政治领域的矛盾和紧张状态。而重新达致各个层面的平衡,则是美国当下在政治、社会和安全领域所面临的重大挑战和紧迫任务。

关键词 移民问题 “9·11”事件 国家安全 社会认同 个人自由

美国是一个移民国家。移民问题向来是美国社会政治领域关注的主要问题之一,并常常引起感情化的争论。^①“9·11”事件爆发后,这种争论又空前大规模地上升到国家安全的高度,并与美国国内种族关系上的张力以及各种族裔文化特性上的歧异和冲突结合在一起,弥散于美国社会政治领域的各个方面。虽然迄今在移民问题上的主导声音仍旧反映了美国白人主流社会的种族等级观念,但也不能否认非白人移民人口数量上的急剧增长所带来的社会政治效应,它对主流社会的政治地位和文化意识形态构成了相当的冲击。

• 葛腾飞,解放军国际关系学院国际关系教研室讲师。(邮编:210039)

① 移民问题的争论被认为常常是感情化的,缺少冷静的分析。见 James P. Smith and Barry Edmonston, eds., *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, D. C.: National Academy Press, 1998, p. 289.

从移民来源看,20 世纪六七十年代是美国移民的一个分野,之前主要是欧洲移民,之后则出现了非欧洲移民的大量增加,相应地非法移民也日益增多。从数量上看,美国历史上出现过两次大的移民潮,一次是 19 世纪末 20 世纪初,另一次则为新近 20 世纪 90 年代以来出现的移民潮。每一次移民潮都伴随着老移民对新移民的排斥和猜疑,因此每一次移民潮后都相应会出现移民政策的收紧。第一次移民潮后的 20 世纪 20 年代,美国开始实行配额制移民法,正式进入限制移民时代。第二次移民潮在 2000 年左右出现顶峰,之后适逢“9·11”事件爆发,本就遭遇猜疑和排斥的新移民潮正好与恐怖袭击后的国家安全问题相互交织在一起,主流社会以国家安全的名义不断渲染新移民潮中的消极因素。在这种情况下,越来越多的美国人认为,美国的法律移民体制已经跟不上国家安全的需要,不能适应美国的商业和家庭生活的要求。有关移民法改革的各种声音不断涌现。因此,在“9·11”事件的催化下,移民问题正成为 21 世纪初美国社会政治环境变化的指针。

—

“9·11”事件发生后不久,美国人即发现恐怖分子正是利用松散的移民控制和针对外国学生的自由签证条款而潜入美国,并在美国穆斯林和阿拉伯人社区中寻求掩护。在“9·11”事件的 19 名恐怖袭击分子中,有 3 名持有的签证已经过期,其他的 16 名劫机者也都能在美国国内随意走动。至少有两名劫机者之前曾被怀疑与恐怖分子有牵连而被列入美国政府的“监控名单”。一名劫机者还持有在加利福尼亚学习贝立兹语言课程的学生签证,但却从来没有去上过课。据此,许多美国人认为反恐和保卫美国本土安全的第一道防线在于严格移民签证工作,与恐怖分子的斗争不仅仅要在境外展开,还要在美国实行严格的边境政策,并对居住在美国境内的外国人进行更为严密的监控。这样,反恐战争一开始,移民控制即成为美国国家安全政策的首要对策之一。

“9·11”事件后,美国司法部长领导联邦调查局和其他联邦执法机构人员,利用一切可能的执法手段在美国国内逮捕那些参与或支持恐怖活动的人,尤其是利用联邦移民法来拘留那些被怀疑与恐怖主义可能有联系的外国人。在“9·11”袭击后的两个月内,联邦执法机构在美国全国范围内就拘留了 1200 人以上。由于在达到 1200 人后,司法部公共事务办公室即停止报告这些被拘留人员的数量,所以实际数字肯定超过 1200 人。^① 美国有学者分析指出,美国在这场反恐行动中防范

^① Office of the Inspector General, *The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks*, U. S. Department of Justice, Washington, D. C., 2003, p. 1.

性拘留的所有外国人数量可能在 5000 人以上。^① 这些人绝大多数是来自中东地区国家的阿拉伯人或穆斯林,其中来自巴基斯坦、埃及等国的最多,此外还来自土耳其、约旦、也门、印度、沙特、摩洛哥、突尼斯、叙利亚等 20 多个国家。^②

美国政府大力加强边界安全与国家安全的体制建设。2002 年 11 月 25 日,布什总统签署国土安全法案。依据法案,2003 年美国国土安全部正式成立。正如“9·11”委员会最终调查报告所指出,移民和归化局下辖的边防巡逻队伍在反对恐怖主义的斗争中有能力发挥更大的作用,^③美国对移民和归化局进行了大规模的重组。原司法部移民和归化局并入新成立的国土安全部。在新的国土安全部中,涉及移民和边界事务的重要部门有公民与移民服务局、海关与边界保护局、移民与海关执行局等机构。其中,海关与边界保护局更是将美国边界上具有法律执行责任的所有人员和职能都整合到该机构当中,保护范围涵括所有美国的边界,包括 300 多个陆、海、空入境港以及这些入境港之间的边界,其优先任务是阻止恐怖分子或恐怖主义的武器进入美国,同时为合法的贸易及旅行提供便利。

具体的边界安全措施包括两方面。一是加强入境港的安全措施。美国先后实行了国家安全出入境登记制度、学生及交流访问信息系统、访问者及移民身份指征技术系统,加强出入境安全检查。美国政府越来越强调通过技术的发展,以进入美国人员的身份指征的采集为基础和依据,建立美国出入境人员的电子追踪系统,防止非法移民进入。“9·11”委员会最终报告也曾建议,美国国土安全部应该设计一种基于共同标准的详细显像系统,用于边界以及美国国内各入境港、政府大楼等地,而且联邦标准的全国性身份文件如驾照和出生证等的鉴别系统应该与运输系统、各入境港、各检查点的显像系统联网。2005 年 5 月,美国国会在各方压力之下,最终通过《真实身份法案》,要求各州达到联邦规定的身份标准,要求联邦政府发给所有美国公民包含姓名、生日、驾照号码、数码照片、法定居住地、签名与物理特征等内容的身份证,还要求联邦政府将来不能接受未经联邦政府认可的证件作为登机或是向银行开户等行为的证明文件。此法案将于 2008 年 5 月开始生效。

二是加强入境港之间的边界安全措施与巡逻工作,特别是加强与墨西哥和加拿大接壤的边界安全。这部分边界往往是非法移民进入美国的主要地带,被认为是美国边境中最薄弱的环节。“9·11”事件后,美国政府拨巨款加强这些边境的安全措施,进一步提高边界巡逻队伍的训练和装备水平,建立综合性的侦察与传感技术,大力加强边境地区的基础设施建设。通过人员、技术和基础设施的有效结

① David Cole, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, no. 8, June 2004, p. 1753.

② Office of the Inspector General, *The September 11 Detainees*, p. 20.

③ The 9/11 Commission Report, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, official government edition, Washington, D. C., 2004, p. 80.

合,阻截非法移民的进入。从 2004 年起,美国边巡机构开始使用无人机来帮助执行边境巡逻任务。2004 年 9 月,美国国土安全部开始实施“美国之盾”计划,旨在通过使用一个由传感器、摄像机和数据库构成的系统(该系统此前称为综合监视情报系统,1997 年由原移民和归化局部署。国土安全部成立后,该系统被划归海关和边界保护局),以探测、辨别、吓阻在美国南北边界上的非法进入者。“美国之盾”计划进一步改进了综合监视情报系统能力的弱点。从 1997 到 2005 财年,美国为“美国之盾”和综合监视情报系统共拨款 4.524 亿美元。2005 年 11 月,“美国之盾”计划又被国土安全部新提出的“安全边界计划”所代替。安全边界计划包括增加人员、提高技术和基础设施建设水平、加强拘留和驱逐非法进入者的能力、提高国内执行和国外合作的水平等多方面内容,来达到对美国边界的有效控制。一方面美国政府希望通过安全边界计划的基础设施建设和网络建设,通过监测设备、传感器、摄像机及其他高技术设备,将美国边界打造成“虚拟的围墙”,另一方面也大力加强人员巡逻,目前美国在近 7000 英里的北部和南部边界上已有超过 11000 名的边界巡逻员,这比“9·11”事件爆发时增加了 15%。

在行政当局加强移民控制,加强边界安全、国家安全的过程中,作为立法机关的国会扮演了积极协助的角色。国会的努力一方面反映了美国法律移民体制的变革时机已经到来,另一方面也体现了国会内保守派政治人物希望借机将移民控制上升为法律的意愿。国会有关移民控制的议案以众议院司法委员会主席、共和党议员小詹姆斯·森森布雷那(F. James Sensenbrenner, Jr.)2005 年 12 月 6 日提出的 4437 号议案,即《保护边界、反恐以及控制非法移民》议案最为典型。该议案强调要加大对雇用非法移民的雇主的制裁,采取更严格的边境安全管理措施,加大对非法移民的惩罚和干预力度等等。在边境安全管理措施上,议案提出要花费 22 亿美元在美墨边界建立 700 英里以上的隔离墙,就美加边界建立隔离墙的可行性进行研究,与加拿大和墨西哥订立切实有效的跨境协定,在亚利桑那州建立“红色区域边防侦察飞行计划”,对所有试图非法进入美国的非公民进行强制性拘留(古巴人除外),建立空中和地面监视系统等等。在法律干预和惩罚措施上,法案提出了将非法滞留美国定为重罪,将对非法移民者提供基本服务和援助的移民定为走私罪,设立单人法官的移民法庭来快速处理那些要求重新审理出境令的请求,推翻联邦最高法院的支配地位以使无限期拘留合法化并给予国土安全部不受司法审查的权力,将移民违法者加入美国国家犯罪信息中心数据库等等苛刻严厉的措施。^①该议案 12 月 16 日在众议院通过后,一场支持和反对苛刻移民法案的拉锯战在美国升温到白热化的程度。美国各大城市的少数族裔不仅对这一议案掀起了抗议的

^① 关于该法案的内容,见美国国会图书馆网站:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR04437>。

狂潮,而且相关的辩论也已经跨越了政党和族裔的传统分界。

全国性的抗议浪潮使得参议院在 2006 年 4 月 7 日提出了折中性的 2611 号议案,即《为全面移民改革及其他目的而准备的法案》。该议案 5 月 25 日以 62 票赞成、36 票反对在参议院获得通过,拟设立四类移民合法化计划,分别是 2001 年 4 月 5 日以前进入美国的移民(应变动身份类)、2001 年 4 月 5 日至 2004 年 7 月 1 日进入美国的移民(延期强制离开类)、从事农业工作至少两年的移民(农业工作类)、孩提时代即进入美国的长期居住移民(梦想类)。^① 另外,该议案还提出临时工计划。在边界执行以及非法移民的拘留、递解出境、诉诸法院等方面,该议案的内容与众议院 4437 号议案,以及参议院 2006 年 3 月 16 日提出的 2454 号议案^②均有类似之处:均强调加大边界执法的力度以提高边界安全,阻止非法移民的进入;都强调加强国内法律措施,加大对非法移民的惩罚力度。虽然 2611 号折中法案一度得到布什总统的支持,但是众议院共和党人随后表示反对参议院的折中法案,并试图推迟移民立法行动。

很大程度上,在移民问题上的严厉措施成为“9·11”事件后美国人消解国家安全忧虑和困境的必然选择。但其实,正如不少学者所指出的,“9·11”事件本身是全球化的一个副产品,表明了全球化对国家力量和作用的削弱。移民问题正是在这一全球化过程中呈现出来的一个缩影。恐怖主义组织本来便是跨国国家性的,这些劫机者来自不同国家,在满世界串行,还建立起世界性的有效率的情报和资金运转网络,它们并不强调国家公民身份,而是通过宗教的和意识形态的信念相互联系起来。^③ 可以说,如同“9·11”事件是全球化过程的副产品一样,恐怖分子的渗透同样是移民过程中发生的一个副产品。在移民过程中,不少恐怖分子利用了美国的这种相对开放的社会政治制度和结构,潜入美国进行恐怖活动的训练并最终使其恐怖活动得逞。因此,美国这种相对开放的社会政治结构在“9·11”事件后愈来愈受到美国国内不少人的怀疑。这实际上引发了一个理论问题的思考:美国应该以一种什么样的国家制度和政治结构来应对这种全球化进程?在全球化时代如何加强对其国民和本土安全的防卫?显然,要确保美国不再遭受类似恐怖袭击这种安全威胁,就有必要对国家安全的概念以及实现国家安全的手段和方式进行重新的界定和全方位的审视。美国在移民问题上的对策体现了加强国家安全的一种选择。

① 关于该法案的内容,见美国国会图书馆网站:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.2611>。

② 该议案名称为《修订移民与国籍法以准备全面改革及其他目的的法案》,主要内容为确保美国的边界安全。2006 年 4 月 7 日在参议院表决中以 36 票赞成、62 票反对未获通过。关于其内容见美国国会图书馆网站:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02454>。

③ Robert Jervis, "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?" *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 1, Spring 2002, pp. 37—54.

二

在美国国内社会,向来存在着移民对美国的忠诚和同化问题的争论。在 20 世纪 90 年代初,当美国执行宽松的移民政策时,美国学界曾一度认可这种保留原来文化特点及其传统价值观的现象和做法。^①然而,90 中后期移民潮的到来使得美国社会日益产生对新移民的排斥心理,“9·11”事件的发生无疑更进一步激化了美国新老移民之间、移民和美国本地人之间的矛盾。移民,尤其是少数族裔的移民,越来越被认为是非美因素。移民的社会认同问题越发突出,逐渐成为美国社会层面的一场身份危机。其实,所谓移民的社会认同危机,它更严重地表现为美国本地人对新移民的一种怀疑、猜忌、担忧,甚至恐惧,体现为主流社会对非白人移民构成的非主流社会愈益严重的偏见、歧视和排斥。

2005 年美国国会通过的《真实身份法案》典型地体现了主流社会的心态。本来美国人根本没有任何统一的身份证明。除护照和出生证外,在其他证件上很难区分谁是美国公民、永久居民、临时居民或是非法移民。但《真实身份法案》要求联邦政府发给所有美国公民含有个人身份信息的统一身份证。2008 年后其他证件将不被认可。显然,美国主流社会希望以这种有形的身份来强化美国国内的社会政治认同感。更可以预见的是,待《真实身份法案》生效,大量非法移民必将因无法取得身份证而受到歧视,一道有形的樊篱在美国社会的内部建成。当这些非法移民面对美国主流社会时,可能会出现两种结果:一是比以往更深刻地意识到自己的非美身份,并在根本上放弃融入这个社会的期望,从而更深地加重美国社会的分裂;二是抛开寻求物质生活条件的动机,更多借助于宗教精神、政治自由这类意识形态工具来宣扬自身的移民动机,以便获得美国主流社会对自己的认同,而这无疑将进一步推动美国主流社会的强势发展。

移民对美国经济增长的影响一直是移民高峰时期学者讨论的主要问题之一。许多美国政界和公众人士也往往拿移民作为吸引公众关注的话题,强调移民的消极因素,认为移民“偷走”了美国本地人的就业,特别是技术要求较低的工作。但比较理性的观点认为,这一点实际上是不能成立的。因为在很大程度上,如果劳动力市场上没有移民的存在,这些被认为是“本地人”的工作很可能就不存在。反过来,经济环境对移民政策的影响也是一个重要话题。一般来说,容外和排外的变化主要在于美国经济环境的变化。20 世纪 90 年代外向型经济的发展使美国的移民政策在 90 年代前半期一度呈现宽松的态势。但是,总体上,经济环境变化对移民

^① C. R. Nagel, "Geopolitics by Another Name: Immigration and the Politics of Assimilation", *Political Geography*, vol. 21, no. 8, 2002, p. 974.

政策的影响往往显得滞后或不一致。甚至有人指出,今天这种移民人数的升降似乎不是与经济状况挂钩,而是与政治局势相联系。新近移民人数最高的几年反而出现在美国经济的衰退之时。因此,从经济角度来说,“9·11”事件后经济形势的恶化,以及美国国内民众就业压力的加大,加剧了这种排斥移民的心理。但纯粹从经济角度解释这种社会认同危机显然还不足以说明其原委。

其实,“9·11”事件后美国遭遇的社会认同危机,可以看作是 20 世纪 70 年代以来非欧洲移民日益增长的一个演变结果。本来每一次移民潮都会遭到美国本地人同样的歧视和反感,猜忌和怀疑,何况构成这次移民潮主体的是非白人移民。20 世纪七八十年代以来,美国出现了非欧洲移民的极大增长。亚洲专业技术人员及其家人也开始大举“进军”美国。由于移民大多年龄较轻,一般在 20—40 岁之间,属于在经济上非常活跃的年龄群体,他们对本土美国人产生了相当大的经济冲击力。更何况,当大多数美国人正在为自己的就业和竞争的压力而沮丧时,在新移民和少数族裔中有相当数量大学毕业的年轻人却得到了职业和地位的提升,这些人更适应新的技术和多元化的管理方法,更易于开展全球性的商业活动。这些新移民的成功,使许多美国人包括大多数的普通工人阶层和老中产阶级均产生了挫折感。在这种情况下,以罗斯·佩罗和帕特里克·布坎南为代表的右翼利用这种担忧,煽动了仇外惧外的情绪。^①之后加利福尼亚的 187 号议案即在这种背景下产生。1994 年加利福尼亚州通过公民投票的形式,以多数票通过了“187 号议案”,规定禁止非法移民享受医疗保健等社会公共服务,禁止其子女在公立学校受教育。议案还要求社会服务机构的工作人员举报有非法移民嫌疑的人。议案最终由于最高法院的裁决而未能实施。但是,它却开启了美国全国范围内一连串的移民控制法案的制订和出台。1996 年众院通过的《定英语为美国官方语言法案》明显反映了美国社会对文化多元化的担心。法案规定以后美国的选票、报税单以及其他官方文件不得再有西班牙文、中文、越南文等其他文字的文本。同年美国国会还通过了打击非法移民、限制合法移民入境的《非法移民改革和移民责任法》。伴随全球化而来的非白人移民数量的快速增加,以及新的移民文化的传入,使美国这个移民社会的整体性面临着史无前例的巨大压力。不断有美国学者试图证明,移民并不能带来这个国家的人口增长,反而压低了美国本地人口的出生率,移民的继续只会导致北欧人种的毁灭,也是对美国制度的威胁。^②

这种 20 世纪末日渐累积的反移民和排外情绪,在“9·11”事件以后堂而皇之地以国家安全的名义得到了集中的释放。在美国历史上,一旦美国与某国陷入战

① Peter Morici, “Export Our Way to Prosperity”, in Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones, eds., *The Future of American Foreign Policy*, 北京大学出版社 2003 年影印版, p. 322.

② James P. Smith and Barry Edmonston, eds., *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, p. 289.

争对抗或敌对状态,来自相关国家移民的身份和国家忠诚度总会遭到美国社会的怀疑。不过,由于白人移民在美国属于主流社会,因此除了意识形态方面的考量,欧洲移民的社会认同一般不构成问题。但亚裔、阿拉伯裔等少数族裔移民则很容易成为美国主流社会力加怀疑和排斥的对象。二战时日裔美国人的遭遇至今仍被视为美国历史上不光彩的一页。1942 年 2 月 19 日由美国总统富兰克林·罗斯福签署的第 9066 号行政令“授权陆军部长指定军事区域”,即隔离拘禁日裔的命令,很大程度上便是基于对少数族裔的种族歧视而对日裔美国人采取的一项举措。后来到了 1983 年,美国战时平民迁徙暨隔离事务委员会曾专门就此提出报告,认为 9066 号行政令并不是因为战事的需要,主要的成因是种族偏见,战争歇斯底里的发作及政治领导人的错误。当时数量众多的欧洲德裔和意大利裔美国人就并未受到伤害。虽然二战时美国日裔的遭遇最终得到了美国政府的平反,但也引起了美国人的深刻反思。然而“9·11”事件发生后,此类的悲剧却在美国的阿拉伯人和穆斯林身上重演。尽管美国政府小心翼翼,避免给美国国内外造成一种与伊斯兰世界作战的印象,但实际上在美国政府带头实施的针对阿拉伯人和穆斯林移民的歧视性做法之下,美国社会对某些少数族裔移民的怀疑程度愈发强烈。盖洛普的民意调查曾显示:53% 的人认为阿拉伯裔美国人在机场登机前应受到更严厉的特殊检查,46% 的人支持阿拉伯裔美国人应持有特殊标记的身份证。^① 面对针对阿拉伯裔美国人一度近乎普遍的疑惧和排斥,以至于美国政府官员不得不再要求美国公众避免因恐怖袭击而谴责穆斯林和阿拉伯裔美国人,并对那些计划对美国的阿拉伯人或穆斯林发动报复性攻击的人提出警告。

阿西姆·巴亚(Assem Bayaa)的遭遇是阿拉伯裔美国人所遭受的种族偏见和歧视的一个典型例子。2001 年 12 月 23 日,当阿西姆·巴亚经过几道特别严格的安检程序后登机时,却被告知不允许乘坐该航班,因为机组人员“对他在飞机上感到紧张”。自“9·11”事件之后,像这种歧视阿拉伯和穆斯林裔美国人的事件屡屡发生。仅仅在 2002 年 1 月至 3 月,美国运输部便记录了 84 起对航空公司种族歧视行为的投诉。^②

这种种族偏见和歧视的蔓延,不可避免地扩散到美国主流社会对整个非主流社会的国家忠诚和双重身份的质问和猜疑。围绕有关少数族裔移民的国家忠诚及其对主流白人社会身份的挑战问题的讨论越来越尖锐。美国通俗杂志和因特网论坛上均充斥着有关拉美人、阿拉伯人等当代移民所谓“不同化”问题的讨论。有学者认为,移民的双重公民身份将不利于美国维持和加强其种族融合,不利于形成一个位居种族、族裔和宗教利益之上的国家利益的概念。而对这种双重公民身份的

① Susan Page, “On Security, Public Draws Blurred Lines”, *USA Today*, August 3, 2005.

② Bayaa v. United Airlines, Inc., p. 3, <http://fl1.findlaw.com/news.findlaw.com/cnn/docs/aclu/bayaaual60402cmp.pdf>.

日益容忍,将会为非美活动提供便利并促进分离主义的出现。^① 这种对非主流社会的怀疑过程,同时伴随着美国主流社会对自我身份的重新确认过程。正如有美国学者所言,战争促进爱国主义情绪,爱国主义反过来又会产生一种重整旗鼓的效应。^② 亨廷顿的新书《我们是谁?——对美国民族身份的挑战》更是非常明显地以这种白人主流文化的视野来展现反恐背景下美国主流社会对非主流社会的猜疑和排斥。^③ 与此相关,道德价值观问题在美国社会的再次炽热无疑便是主流社会身份确认过程中自然出现的现象,揭示了美国主流社会的声音和观点,是美国国内主流社会和非主流社会之间的矛盾紧张关系的必然反映。

三

当国家和社会两个层面的安全问题都在“9·11”事件以后集中暴露出来并得到近乎普遍的重视和强调,一个新的问题,即安全与自由的关系问题就必然会呈现出来。因为对安全的过分强调便会造成安全措施的滥用和对自由的损害。美国的阿拉伯裔等少数族裔移民以及在美国的外国人成为主要的受害者。这对于美国这样一个素来强调自由和民权的国家来说,意味着一种新的更大矛盾的出现。

在“9·11”事件之后,美国的行政部门被赋予了一种近乎危险的权力来加强国家安全建设。行政官员和各类特殊利益集团热衷于把所有的事情都拿来以国家安全的名义重新包装,联邦执法机构不断以反恐的名义扩大权力,民权和国内自由受到漠视。在恐怖主义袭击事件发生后,美国地方、州和联邦三级执法机构未经正当的法律程序便拘捕了数千阿拉伯裔移民,而且许多人被长时间关押。很多遭受怀疑和不公正待遇的阿拉伯人和穆斯林长期在美国居住和工作,或已取得美国国籍。后来事实表明,这些人中绝大多数并未受到恐怖犯罪的指控,而且被联邦调查局确认与恐怖主义不存在任何干系,然而他们在拘留期间却不得不忍受各种不公正待遇,正如美国媒体所揭露的,在很长时间内被拘留者不被告知其对他的犯罪指控,不允许与律师、家庭成员和使馆官员联系,在监禁时还受到身体或口头上的虐待等等。^④ 美国政府还通过加强对媒体的干预,组建“恐怖主义信息和预防系统”,

① S. Renshon, *Dual Citizenship and American National Identity*, Washington, DC: Center for Immigration Studies, 2001, <http://www.cis.org/articles/2001/paper20/renshondual.pdf>.

② Christopher S. Parker, “Determining Patriotism: Social and Political Sources of National Attachment after 9/11”, paper prepared for the annual meeting of the Midwestern Political Science Association, Chicago, April 2004.

③ Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenge to American's National Identity*, New York: Simon & Schuster, Inc., 2004.

④ Office of the Inspector General, *The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks*, U. S. Department of Justice, Washington, D. C., 2003, p. 2.

以及强化对移民、外国记者、留学生和来自伊斯兰世界的游客的监控等措施,来加强美国本土安全。依据 1978 年通过的对外情报监视法案,在必要时对外部通讯和邮件进行监听和截获。^①在司法部所属的移民法庭对移民案件的处理中,法官判决的公正性也越来越引起质疑。^②随着反恐态势趋于和缓,自由和民权日益得到民众和各种民权组织的强调,但仍旧无法恢复到“9·11”事件以前的状态。

立法机构则成为这种行政权力的助长者。这部分缘于当前总统和国会多数党均为共和党所把持,部分也是由于国会历来在国家紧急状态下对总统及其行政机构的某种放权。“9·11”事件发生六周后,美国国会便通过了《爱国法案》,大大扩展了联邦执法机构在反恐方面的权限,给予联邦执法机构更大的监听和情报收集权力,扩大对于可疑对象的拘留和调查权限,并加大了惩罚的力度。在近期有关移民法律改革的热议中,从众议院森森布雷那议员的 4437 号议案,到参议院 2611 号折衷议案,国会在移民问题上都强调要给予国土安全部门更大的权力,联邦法院的权力则受到挑战,移民的个人自由和正当法律程序往往得不到有效的保障。对此稍加列举便可见一斑:加大对非法进入者的强制性拘留和行政驱逐的力度;增加可被递解出境罪名的种类;推翻最高法院的裁决使无限期拘留合法化,并给予国土安全部门不受司法审查的权力;给予国土安全部更广泛的、不受挑战的决定权就“好的道德品质”作出界定;阻止联邦法院对拒绝入籍的决定进行司法审查或设置障碍。虽然这些议案并没有成为最后的法律,但从议案内容中,足以看出移民的个人自由以及履行正当法律程序的权利遭到多大程度的忽视和践踏。因此,反对这些议案的人认为,即使是参议院提出的所谓折中方案,也只会移民社会中造成深深的分裂,使得成千上万的、无合法身份的移民仍旧生活于这个国家的阴暗处。所谓的折中妥协也只是建立在中期选举年的竞选需要以及商业利益集团的驱动之下,并不能真正代表移民社会的要求。因此,他们认为,这场所谓的合法化移民改革是不可接受的,要使所有的无合法身份的移民合法化,每位移民都可以根据正当程序条款拥有向法庭进行申诉的权利。由美国移民和难民全国网络组织发起的一项《支持所有移民的人权和民权,反对折中移民改革方案》的全国性宣言,在 2006 年 6 月 1 日前已经获得近 150 个美国国内组织的联署和 8 个国际组织的支持。

当立法机构通过立法手段来助长而不是制衡行政权力的时候,美国宪政中强调的权力制衡机制就部分失去了效用,包括非法移民在内的美国人的自由权利就

^① CRS Report for Congress, *The Foreign Intelligence Surveillance Act: An Overview of the Statutory Framework and Recent Judicial Decisions*, <http://www.fas.org/irp/crs/RL30465.pdf>.

^② 关于移民法官的糟糕表现,参见:“Third and Seventh Circuits Condemn Pattern of Error in Immigration Courts”, *Harvard Law Review*, vol. 119, no. 8, June 2006, pp. 2596—2603。司法部长冈萨雷斯针对关于移民法官的争议,要求对美国的移民法庭进行一项全面审查,见 <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/06202-aay-ag-memo-ijc.pdf>。

不得不处在行政权和立法权的双重压力之下,必然陷于极端脆弱的地位。这时,在维护个人自由权利、保障移民的正当法律程序方面起作用的是美国联邦司法机关。司法机关通过适时的司法审查来监督和限制行政权力的滥用。这也使司法权陷入了与立法权和行政权的争斗之中。从历史来看,司法机关因为拥有司法审查权,在这场争斗中必然会拥有最后的主导地位。所以国会甚至试图推翻联邦法院的司法审查权。支持立法权的观点认为,司法权应该让位于立法权。因为立法权是多数人民主和代议民主的机制,司法权则剥夺了社会公众围绕一些基本权利问题的讨论和决定,从而消极地影响了民主,所以应当限制法院的积极行动主义,或根本取消法院的司法审查权,从而将关键的决定权返还给人民。^①但是,支持司法权利的人认为,正是因为司法权这道最后闸门的存在,才使美国人享有的正当法律程序的基本权利得到切实的保障。

在这种安全和自由之间的紧张关系上,美国国内各种观点也是见仁见智。安全优先论者认为,“9·11”事件表明,对美国的安全存在着一种极大的威胁,如果不对国内的民权有所控制是不可能打击恐怖主义的。安全措施旨在保护而不是损害美国国内自由。虽然一些安全措施可能存在滥用的情形,但事实上侵害民权的案件是很少的,而且美国在关心国内自由方面远远走在其他国家的前面。比起其他国家如西班牙和英国来说,美国所采取的安全措施是属于最低限度的。与此针锋相对,自由优先论者则认为,美国政府利用了反恐时机来加强其权力。政府可能是利用恐怖袭击作为一种方便的借口来加紧法治,限制自由,以便在移民等领域采取严厉措施。当今反恐机构本身已经非常发达,完全可以不动用那些严厉的安全措施。严格的安全措施已经损害到国际人员和商贸往来的便捷性和高效率。某些严厉的安全措施效果也并不理想,而且不能说严厉的安全措施是为了保护国内民众就免于苛责。如果决策者真要保护美国人的自由和生活方式,他们在进行这场战争的时候就不能不顾及传统的有限政府的宪政框架。即使是少数安全措施属于滥用范围,也会因此造成严重的影响,以致使人认为像“无罪推定”和“人身保护权”等法律原则都可以被抛弃。况且这种权力的滥用会使某些少数族裔群体尤其容易受到伤害。更进一步说,如果美国这个向来标榜民众自由权利的国家也允许因恐怖主义而使自由受到损害,它表明恐怖主义分子成功地迫使美国改变了生活方式。这种对自由权利的侵蚀将具有长远的消极性影响,甚至是难以逆转的。

美国全国性的身份证问题是反恐斗争中安全与自由关系方面的一个焦点。长期以来,美国社会、公众以及历届政府均明确反对建立一种全国性的公民身份证,

^① Cindy Skach, “Rethinking Judicial Review: Shaping the Toleration of Difference?” in Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, eds., *Rethinking the Rule of Law after Communism: Constitutionalism, Dealing with the Past and the Rule of Law*, Budapest: Central European University Press, 2006.

显然它与美国自由移民的社会氛围、与公民的隐私权是不相符的。尽管 1936 年美国建立了社会保障卡,但该卡也仅作为一种账号用于社会保障制度方面。克林顿政府 1993 年曾主张给每位美国人发放“健康安全卡”,并“完全保护隐私和秘密”,因遭反对而作罢。1999 年时,美国国会还撤销了《1996 年非法移民改革与移民责任法案》中的一项条款,该条款授权在驾照上注明社会保障号。“9·11”事件之后,美国公民身份证问题在政府和企业的推动下提上日程,并在公众当中激起广泛的讨论,国会为此举行了多次听证会。前众议院议长纽特·金里奇在听证会作证时明确指出,身份证问题实际上涉及公民自由问题。但最终国会 2005 年通过的《真实身份法案》宣告了安全对自由某种程度上的胜利。卡托研究所信息政策研究项目主任吉姆·哈泼在其新著《身份危机:身份问题是如何被滥用和误解的》一书中指出,在身份问题上不应以安全的名义来损害公众的隐私权,强调技术的发展可以使民众自己决定多少身份信息可以透露给公司和政府,还主张多元化的、竞争性的产业渠道远比统一的政府垄断的身份系统更能保护公众的自由。^①

美国哈佛大学肯尼迪政府学院与法学院在一项长期法律战略的项目研究中,就反恐战争中的安全与自由的关系进行了全面的回顾和分析,围绕强制性审问、拘禁、军事调查团、斩首行动、通讯截听、信息收集、个人身份数据的采集、监视宗教和政治会议、基于种族族裔的区分、特别措施的监管等十大问题提出了自己的观点。正如其引言中所说,该研究成果非常具体地提出了一个较长时期内的法律战略,以期在国家安全和美国民主自由之间维持一个较长时间的平衡。关于个人身份及联邦文件的数据采集,很明显该研究成果对于建立含有个人身份信息的联邦文件系统是支持的,但也指出,在使用含有个人身份信息的文件时,应该有相应的规定来控制何时政府当局或私人机构可以适当检查由联邦政府保存的这些身份文件。^②而在基于种族族裔的区分时,该研究成果虽然反对以种族或民族血统来对美国居民进行一般区分,却对以是否具有美国国籍进行区分持认可态度。^③实际上,这种有限的种族族裔区分的观点正在被美国政府和美国主流社会所接受。^④种族偏见在相当程度上得到了公开的认可,反映了“9·11”事件以后美国政府和主流社会在国家安全的名义下对国内自由的一种公然损害。对于非法移民来说,显然将面临一个越来越苛刻的美国。

按美国人 20 世纪 60 年代民权运动以来日益成熟的“政治问题司法化”的传

① Jim Harper, *How Identification Is Overused and Misunderstood?* Cato Institute, 2006.

② Philip B. Heymann, Juliette N. Kayyem, *Long-Term Legal Strategy Project for Preserving Security and Democratic Freedoms in the War on Terrorism*, p. 7, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, 2005, http://bcsia.ksg.harvard.edu/BCSIA_content/documents/LTLS_final_5_3_05.pdf.

③ Ibid., pp. 109—118.

④ Ibid., pp. 111—113.

统,随着反恐态势趋于平稳,更多的无辜被拘留者或受不公正对待的美国移民或少数族裔将会通过诉诸法律手段来达到保护自身权利的目的。围绕安全与自由的矛盾,美国国内司法斗争和社会政治辩论将不可避免地在更大规模上展开。

结 语

“9·11”事件在美国社会政治领域造成的影响是全面而深刻的。而移民问题其实只是集中反映这一深刻社会影响的关键领域。从移民问题出发,更容易理解“9·11”事件对美国的挑战,这种挑战不仅仅限于国家安全层面,它所涉及的是一种国际、国家、社会与个人之间各种要素的统合与协调,反映了全球化环境下美国国家政策面临的诸多复杂性因素。从根本上说,美国作为全球首屈一指的强国、富国,有更大的义务来容纳更多的移民,为世界范围内的人的发展提供更多的机会。即使是那些非法移民,人的尊严和权利也同样应该得到尊重。但美国过多地把其力量消耗在单边主义和强权政治的对外政策轨道上,往往不惜以牺牲世界其他地区的和平为代价来维护其霸权,结果除了招致世界性反美主义情结更大程度的蔓延以外,连自身的国内和平也受到极大威胁,陷入了恶性循环的多重困境。这成为美国面临的诸多社会政治问题复杂化的根源。

具体来说,从移民问题上可以看出,“9·11”事件后美国的国家政策在以上几个层面存在着严重失衡。那么,重新达致各个层面的平衡,则是美国当下在政治、社会和安全领域所面临的重大挑战和紧迫任务。第一个层面是国际环境和国家安全之间的平衡。在全球化的国际安全环境中,国家安全要置于一个更大的国际安全环境当中来考虑,以国际社会的整体安全来获取国家安全,绝不是以国家安全的名义来破坏国际社会的整体利益,更要避免因单纯追求本国利益或消极对抗全球化进程而导致国家政策的偏执化和军事化。第二是社会层面的平衡。在全球化的环境下,社会越来越多元化,既要维系社会的整体认同,又要保持多元化社会的诉求。对于一个多种族族裔的移民社会来说,它面临的多元化社会权利诉求的压力也就更加明显。“9·11”事件之后美国主流社会的诉求高涨,少数族裔移民等非主流社会的权利受到空前挤压。在这种情况下,如何维系新老移民之间、主流社会和非主流社会之间的利益与权利平衡,是维系社会的多元化稳定发展的基础。第三个层面是国家安全与国内自由关系上的平衡。这种平衡是一个国家国内社会政治稳定的基本要素。只有在安全与自由的关系上建立起一种更适宜的平衡关系,才能更好地应对全球化以及包括恐怖主义在内的各种非传统安全因素的挑战。