

布希總統臨時客工計畫提案面臨的難題

／李亞倫

布希總統於2006年1月31日發表國情咨文，提到有關移民問題：

「我們聽過有人聲稱移民不利經濟，即使是經濟少了移民便無法運作。」

「要使美國保持競爭力，得靠支持我們的法律，反映我們價值觀，保有我們經濟利益的移民系統。我們的國家需要有秩序及安全的邊界。要達到這個目標，我們必須有強大的移民執行力量及邊界保護措施。我們必須有合理且人道的臨時客工計畫，拒絕大赦，准許合法取得臨時工作，同時減少邊界偷渡和犯罪。」

根據前述布希國情咨文，不禁讓人有幾點疑問：

一、布希總統真心想要臨時客工計畫嗎？如果是，他有意願或以政治力量來推動它嗎？

許多評論家指出，布希總統的言辭和行動有所落差。例如，他過去說要支持兩個政黨，但又極力爭取爭議性的立法來分裂兩黨。此外，為富人

減稅；任命(在國會休會期間)新手為美國移民及海關執法局(U.S.I.C.E.)主管；任命有爭議的約翰·波頓(John Bolton，被指輕藐員工)為駐聯合國大使；在民主黨反對下，提名不符資格的邁爾斯(Harriet Myers)，之後再提名極端保守的艾里托(Samuel Alito)為最高法院大法官。

至於布希總統，任職五年至今尚未通過一個移民案，對於墨西哥總統維森特佛斯(Vicente Fox)多年來的大量政治投資努力，未見回應。此外，他是否有能力帶領共和黨通過這個提案，仍是個大問題。目前布希因為伊拉克問題、卡翠納颶風反應差、國內私下監聽的爭論(他沒有透過外國情報監聽法庭同意－法院在政府監聽前或72小時內授予權利，導致羅伯森(James Robertson)法官辭職，就邏輯言，若總統不需他的贊同，則代表沒有這個職務的必要)；再加上震驚華盛頓的共和黨國會議員操守醜聞，而聲望下滑。

因此，除了強制執行條款外的移民改革措施，能否在他任期內通過，我們感到懷疑。

二、若臨時客工計畫知道誰在美國，是否可

解決國家的安全問題？

不幸地，答案是「不能」。全美大約900萬到1400萬人沒有身分。臨時客工計畫並無大赦希望，將難以吸引許多非法居民註冊登記。布希總統斷然拒絕馬侃／甘迺迪McCain／Kennedy(S.1033), Hagel(S.1916年、1917年、1918年和1919年)和Specter(草案)的改革提案，明顯採用Cornyn／Kyl提案(S.1438)拒絕給予永久居留途徑，並要求若干年後，須離境及獎勵提早離境的提案。

大多數非法居民已在美定居，也不想離開。為了要達到提高美國安全的目標，提案必須能吸引大多數非法居民。否則他們將繼續躲在茫茫人海中，無法掌握。想要知道誰在美國的目標，將變得沒有意義。提案缺乏獎賞，那麼為什麼非法居民——特別是墨西哥人，要支持臨時客工計畫？尤其是1950年代類似這樣的計畫都失敗了。依合法進入美國短期工作的墨西哥勞工(bracero)計畫，臨時客工權利不但被剝削，他們回國後，也未得到當初保證的福利。這些過去失敗的做法，深深留在墨西哥人心裡，幾乎可說明，他們對此

客工計畫不會熱烈反應。

三、如果沒有誘惑，可以用打壓方式讓他們就範嗎？

邊界保護、反恐怖份子和最近在2005年12月16日衆院通過的2005年非法移民控制法案(H.R.4437)，是苛刻嚴厲的執行條文，使非法入境變成刑事重罪。政府當局是否希望用重罪威脅，來讓大多數沒有身分的人，以臨時客工計畫登記？希望不是如此，這只是空洞的威脅。拘留和遞解成千上萬無身分者，所費不貲。支持S1438提案的德州參議員約翰·考尼(John Cornyn)闡明，「即使我們要把一千萬非法移民遞解出境，也辦不到。」

最近美國進展中心所做調查，估計驅逐出境的費用，五年至少要花2060億元，最高可達2300億元。調查報告說，這個數字大得驚人，無法讓一般為柴米油鹽煩惱的民衆，領會政府的龐大開銷。為此將2060億美元的五年總額，折為410億的年度費用加以比較：它比阿富汗每年的軍事費用多兩倍；是伊拉克戰爭每年費用的一半；和國安局2006會計年度三個聯邦機構所需總額很接近。甚至在2005年12月13日的國會預算報告也估計，實施H.R.4437計畫要花19億美元及五年時間，但這只是假設在2006-2010年期間，監獄人口只增加七千人，還包括職業資格確認系統、對美國南部邊界國家的付款、額外增添的入境港口審查員和偵探狗等；很顯明地，它對遞解沒有身

分者的費用避而不談。

另外，政府當局或許希望起訴和判決那些惹人注目的重罪，也許有些不願支持此提案的人，因害怕而加入潛逃之列。這會產生不良作用，造成永久性的次等人，因為害怕如果報告他人罪行或虐待，自己反而會被抓；害怕和政府當局溝通，而趨向犯罪和剝削勞工。另外，因排斥將非法移民和其子女當做重犯的法律，會造成國家分裂。

有沒有可能，那些沒有身分者在毫無選擇的情形下而註冊登記，希望到了必須離開美國的時候，移民政策會改變？但以目前堅決反對大赦的趨勢，日後改變的機會渺茫。登記註冊客工計畫後，政府很容易找到那些該走而沒走的人，遞解他們的可能，則是人盡皆知。

四、如果臨時客工計畫目的只是為了幫助美國經濟，而不考慮安全問題，那麼在不須登記的情況下，能有一個有效的客工計畫嗎？

不論是長期或短期計畫都「不可能」。不管最後通過什麼計畫，參與的雇主和僱員都要付出昂貴代價。大多數美國雇主都想多了解所招聘的員工，而許多小公司的雇主，可能不願聘用不知底細的臨時客工，長期而言，將對美國經濟不利。

嬰兒潮已達退休年齡，美國勞工短缺三千多萬名，就算國內有大量非法勞工及高於歐洲國家的出生率，仍將面臨勞工不足的定時炸彈。美國沒有大量勞工，將無法避免聘用外勞。

五、移民問題要如何解決？

我認為關鍵在於受益人的感受。如果我們的目標是要同情沒有身分的人，他們應有朝向移民合法化的途徑。如果要對抗恐怖份子，確保國家安全，不顧開銷和同情，那麼就該全力執行拘留和遞解，或給予一部分人合法身分。

若要保持美國的國際領導地位，看來我們的選擇是：a.)回到以往對非法移民的寬容政策、多孔邊界，讓非法者有能力獲得身分來工作，而旅遊時不用擔心地方當局，將會強制執行移民法律；或b.)身分合法化，而不是試圖趕走他們。

第一個選擇實際上會對經濟有利，因為沒有身分的薪資較美國工人少，壓低了平均薪資，自動遏止通貨膨脹；另外他們繳的稅也比拿的福利多。不論那種選擇，政府應該允許大量勞工以職業簽證方式入境美國。目前每年僅有14萬個永久居民的職業簽證，實在是太少了。

(作者為執業律師)◆