

试析 1996 年美国移民“改革”

潘兴明

摘要 在 1996 年的美国大选中,美国政府进行了移民“改革”,其主要内容为:更严厉地防范和打击非法移民;对合法移民作出更加严格的限制;削减合法移民的社会福利。这次移民“改革”是美国国内反移民倾向的直接结果,必将对美国及国际移民运动产生深刻和长远的影响。

作者 潘兴明,1956 年生,南京大学历史系欧美研究中心副教授、南京大学国际问题研究所兼职研究员、美国哈佛大学访问学者。(南京市 210093)

在 1996 年美国总统大选中,两名候选人竞相在选民关注的移民问题上大作文章,发起了一场移民“改革”。由共和党控制的国会先后通过了《社会福利改革法案》和《非法移民及移民责任法案》,大大收紧了移民政策。克林顿总统面对共和党这一挑战,一反民主党在移民问题上较为开明的传统立场,分别于当年 8 月 22 日和 9 月 30 日签署了上述法案。顿时在美国国内外引起了强烈反响。美国作为世界上最大的移民接纳国,此举对国际移民运动的影响必将是十分深刻和久远的。

美国是一个移民国家。尽管在历史上美国的移民政策曾出现过反复,但是美国一直坚持广开门户、接纳世界各国不同族裔移民的立国传统。1990 年的新《移民法》,对各类移民的限额比例作了调整,增加了移民总额。而 1996 年移民“改革”显然对美国移民政策的走向作了重大调整,其打击、限制的对象已从非法移民扩大到了合法移民。因此,我们有必要先简要地考察一下这次移民“改革”的背景。

表 1.1 美国接纳各地区(国家)难民情况^[1]

地区	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(计划)
非洲	1994	1588	1922	3494	4424	5491	6969	5800
东亚	40112	34696	37091	38552	37476	34595	38742	38500
东欧	8606	7818	8948	6196	6855	2886	2651	6500
苏联(独联体)	3694	20421	39553	50716	38661	61298	48627	41800
拉丁美洲	315	2497	2605	2309	2237	2924	4126	5300
近东与南亚	10107	8415	6980	4991	5359	6844	7000	4300
个案申请	0	733	1550	3009	1789	882	251	0
合计	68828	76168	98649	109267	96801	114920	108366	102200

当今世界上由欠发达国家涌向发达国家的移民潮给美国造成不小的压力。这些移民包括难民及其他移民两大类。世界各地的战争和动乱造成了大批难民流离失所,国际社会为安置

难民作了不少努力。美国在 1946 年至 1989 年之间共接纳了 200 万以上的难民。进入 90 年代,世界各地难民仍不断大量涌现,许多人将美国作为首选避难定居地。在目前的情况下,美国很难象以往那样大批接纳难民。(参见表 1.1)

来自欧洲以外国家和地区族裔移民的比例不断增加,使美国政府感到不安。亲属团聚类移民一直是合法移民的主体。由于多数美国人是欧洲裔,因此欧洲移民多利用这个类别移居美国。在 1951 年至 1960 年之间,欧洲移民占移民数的 53%,美洲移民占 40%,亚洲移民仅不到 8%。^[2]此后,随着欧洲经济复兴,欧洲移民人数开始下降,到 80 年代时,欧洲移民的比例剧减至 11.2%,美洲移民为 39.5%,亚洲移民则猛增为 45.8%。1990 年新移民法增加了来自欧洲移民的比例,但并未能从根本上改变原有状况。(参见表 1.2)

表 1.2 美国接纳各地区移民比例表^[3]

地 区	1980—1989	1990—1991	1992—1993
欧 洲	11.2	16.5	17.8
亚 洲	45.8	44.8	41.7
非 洲	2.8	3.1	3.1
大洋洲	0.7	0.6	0.5
北美洲*	32.7	28.1	30.7
南美洲	6.8	6.9	6.1
合 计	100.0	100.0	100.0

* 北美洲的数据含中美洲及加勒比地区的数据

按具体国家(地区)1992—1993 财政年度的移民比例排列,位居前六位的依次是:墨西哥 11.9%,越南 8.1%,菲律宾 7.2%,中国(大陆地区)6.2%,独联体 6.0%,多米尼加 5.1%。以上国家(地区)中只有一个位于欧洲。^[4]

此外,美国社会福利制度负担过重,运转不畅,其中一些社会福利项目,如社会保险金入不敷出,不久就将告罄。政府在安置移民的就业培训、医疗、就学等方面需动用福利开支,因而在承受更重的负担的同时还受到人们的批评。同时,美国国内要求减少合法移民、打击非法移民的呼声日盛。

1990 年的新《移民法》从 92 财政年度实施后不久,美国《纽约时报》和哥伦比亚广播公司(CBS)联合举行了一次民意测验,结果有 61% 接受调查者表示赞成减少移民人数。^[5]在 1996 年总统大选中,《华盛顿邮报》就美国人最担心的问题作了全国性随机电话调查,其中 53% 的受访者担心非法移民人数会猛增,从而造成毒品泛滥、犯罪率上升,并加重福利开支负担。^[6]美国国内反移民势力也积极活动,对政府施加压力,在民众中宣传其主张。以共和党总统候选人为首,保守派政论家布坎南、著名杂志编辑彼得·布莱姆洛和德克萨斯州前联邦众议员佐丹领导的总统特派移民改革委员会,就认为自美国国会于 1965 年通过现行移民法以来,美国净增了 1600 万移民,其中有色人种占八成,尤以拉美裔和亚裔所占比例最大。预料在 50 年后,有色人种的人数将超过白种人,美国能否维持现行的英语文化制度将会很成问题。^[7]罗帕协会和美国移民改革联合会提出调查报告,根据其调查结果,提议美国应减少接纳合法移民的人数,废除那些提高移民限额的联邦法律,要求国会在制止非法移民方面发挥更积极的作用。因此,在 1996 年举行的美国总统大选中,为赢得选民的支持,两党候选人不约而同地提出收紧移民政策的主张,共和党内有的候选人甚至提议暂时中止接纳移民。由此可见,1996 年移民“改革”的出台并不是一件偶然的事,它在一定程度上反映了美国政界和民间各方面的势力对移民

问题的态度和主张。

二

根据《非法移民改革及移民责任法案》和《社会福利改革法案》，美国 1996 年移民“改革”包括以下三方面的内容：

第一、更严厉地防范和打击非法移民。其主要措施和规定有：

五年内每年增加 1000 名边境巡逻员；在偷渡频繁的美国——墨西哥边境线上建三道防护墙；增建移民局拘留所，加速遣返非法入境者；授权各州政府通过三套全国性身份查核系统，阻止非法移民申领驾驶执照；增加 300 名移民局检查员，专门负责查辑逾期居留美国的外国人；增加 150 名移民局检查员，专门负责查辑雇用非法移民的雇主，严格执行《雇主处罚法规》；加重对组织偷渡人口入美的“蛇头”及使用伪造证件者的惩罚；企图非法进入美国而遭驱逐者，五年内不准重入美国；被美国递解出境的非法移民，十年内不准重入美国；逾期居留美国 180 天以上的外国人，出境后三年内不得重入美国；逾期居留美国一年以上的外国人，出境后十年内不得重入美国。

第二，对亲属团聚类移民作出更加严格的限制。

新法案规定，所有申请亲属团聚类移民的经济担保人，收入必须超过美国贫困线的 125% 以上。具体规定为：年收入 25000 美元以上的美国公民或永久居民，才有权为其配偶和未成年子女申请该类移民；年收入 35000 美元以上者，才有资格成为其他亲属办理该类移民的经济担保人。按实情收入状况，46% 的美国公民和永久居民不具备成为该类移民经济担保人的资格。

新法案还规定，在为直系亲属申请亲属团聚类移民时，不允许除直系亲属以外的其他亲友共同担保。而且，经济担保人的担保书须作为有法律效力的契约来兑现，其有效期限直至被担保的移民亲属成为公民，或者在美国工作满十年为止。担保人在上述期限内必须保证抚养被担保者，使之不会成为美国社会的负担。

此外，被担保的移民亲属若移民他地，担保人必须在 30 天内通知移民局及州政府，否则将被罚款 250 至 2000 美元；若该亲属系社会福利领取者，对担保人的罚款额为 2000 至 5000 美元。

第三，削减合法移民的社会福利，严禁非法移民获得社会救济并不许其子女接受教育。

新法案规定在六年内削减社会福利支出项下 550 亿美元，主要是削减食品券及其他对合法移民的补助；同时禁止合法移民在进入美国后的前五年领取包括医疗补助计划在内的多种联邦补助和社会福利现金补助；而且，年满 65 岁以上的永久居民在未加入美籍前不可以领取福利补助。对于非法移民及其子女，法案更是严厉禁止他们获取各方面的社会福利。^[6]

三

上述两项新的移民“改革”法案已于 1997 年 4 月 1 日正式生效。与以往的美国移民法相比，新移民法具有这样的特点：

首先，大大加强了打击非法移民的力度，力图以强有力的法律手段尽快缓解和解决美国境内的近 500 万非法移民问题。新法案从查堵非法移民入境着手，增加这方面的人力物力，增设有关设施，以切断非法移民的源头。由于美国境内的非法移民有一半是墨西哥人，因此新法案尤其着重于美墨边界的防范手段。对于进入美国境内的非法移民，新法案则进一步切断其谋生之路，防止他们申领驾照，禁止雇主雇用他们，不许他们领取社会救济，使他们即使进得来也活不下去，而且加强查辑非法逾期居留者。对于被递解出境或自愿离境的非法移民(含逾期居

留者),美国历来并不阻止其再度以合法身份入境。但新移民法规定了相当长的禁止再度入境的期限,使他们出去了再难以进来。这些打击措施环环相扣,相当严密,具有较强的阻吓作用。

其次,从严规定合法移民的申请程序,设置种种障碍,以限制合法移民的数目。亲属团聚类移民一直占有最大比例的移民限额。以1990年美国《移民法》的规定为例,在1992至1994财政年度中,每年合法移民总配额为714000人,其中亲属团聚移民配额为520000人,所占比例达73%之多(参见表3.1),而这类移民并不能象技术移民和投资移民那样明显有利于美国的利益。^[9]因此,1996年移民“改革”便拿这类移民开刀,其具体做法从严规定申请亲属团聚移民者及经济担保人的资格和加重担保人的责任,同时削减合法移民享有的社会福利待遇。

这次移民“改革”在规定担保人资格时,不仅确定了较高的年收入标准,使大批低收入者无法提出亲属团聚移民申请,而且对美国公民和永久居民采用相同的标准,与1990年《移民法》相比更加严厉。在经济担保人责任方面,担保人只可以单独担保,负担加重,风险也随之增加。而且担保人的担保书的执行期限长达十年或直到移民亲属加入美籍为止。移民亲属迁居他地,担保人须向有关当局报告,这对没有户口制度的美国人来说是相当不习惯的。同时移民在进入美国的头五年无权申领多种补助,很有可能在生活上遇到困难,担保人按规定必须予以抚养。因此,担保人责任重大而繁琐,将令不少人望之却步,客观上减少移民人数。

表 3.1 美国按类别接纳移民情况表^[10]

类别	1987—1989 年约	1992	1993	1994 计划
亲属团聚移民	439614	502995	539209	512600
技术移民	58341	116198	147012	128750
(其中投资移民)	不详	59	583	550
多样化项目移民*	13473	36348	33480	42000
列入配额合计	511427	655541	719701	683350
不列入配额移民**	131926	155094	160313	150100
总计	643353	810635	880014	833450

* 该项目是1990年美国《移民法》为鼓励移民来源多样化而设立的,为那些在过去五年中移居美国的移民数少于五万的国家 and 地区提供专门移民配额。

** 不列入配额的移民包括难民、政治避难者、美亚混血人、注册护士及家属等等。

第三,体现了美国政府调整移民族裔来源、增加欧洲裔(血统)移民的政策取向。在亲属团聚类移民中,以亚洲和美洲最多,两者的总和超过了80%。在这两大族裔的美国公民和永久居民收入偏低者众多,因而受到1996年移民改革的影响也最为明显。以亚裔为例,其中三分之二以上者非美国土生,亲属多在祖居地,自然或迟或早地要申请亲属到美国团聚。拉美裔的平均收入更是远低于白人,失业率则高达10.3%,依其经济实力,必然有相当大比例的人失去申请亲属移民的资格。

由于这次移民“改革”影响范围很大,政策调整幅度空前,因而引起国内外强烈反响。美国一些民间组织认为,此举损害了美国法律的尊严,也侵犯了各国移民的人权,背离了美国的立国传统。而且根据美国法律,政府应当在以上两部法案正式生效前一个月,即3月1日公布法案的具体内容,但美国司法部迟至3月6日才将新法案公诸于众。因此,这些组织在3月下旬向美国首都华盛顿所在地的哥伦比亚特区法院正式提出上诉,要求推迟新法案的生效日期。3月31日晚,在新法案生效前六小时,联邦法官沙利文决定将其生效日期推迟至4月5日,所提出的理由是新法案未能按法律程序,给那些受影响的移民以充分的准备时间。虽然这项裁决

后被驳回,新法案按时于4月1日生效,但此番周折反映了美国国内在这个问题上存在不同的主张,今后在其执行过程中也会面临种种波折。

同时,新法案不仅使移民进入美国更加困难,而且也使已在美国的移民的合法权利受到损害。据估计,新法案将使大约50万合法移民丧失社会安全补助,其中有一半左右的人已经在美国居住了十年以上;使将近100万合法移民失去领取食品券的资格。此外,将有63.6万新移民失去享受医疗补助的待遇。再者,新法案虽然于1997年4月1日正式生效,但规定自1996年8月20日以后进入美国的合法永久居民亦不可在头五年内领取福利补助,使得失去福利补助的移民人数增加不少。^[11]因此,美国各地的移民纷纷举行示威游行和集会,抗议新法案的出台。同时,申请入籍者人数大增。据统计,美国的移民入籍人数在1995年是44.5万人,而在1996年竟猛增为110万多人,增幅几达三倍。

另外,新法案对合法外籍居民的定义作了改变,更加严格。许多已在美国合法工作、居住多年的外籍居民,例如申请庇护或改变身份者、或取得暂时保护身份者,都将失去合法身份,随时面临与非法居民相同的惩处。

在美国国外,对该法案反映最强烈的是墨西哥。1997年4月1日,墨西哥参议院一致通过了一项由执政的革命制度党和在野的国家行动党及民主革命党共同提出的声明,指责当天生效的美国新移民法案“增加了在美墨西哥人的人权和劳工权遭受践踏的危险,侵犯了他们的尊严,助长了种族主义”。声明要求墨政府“分析这一法律对人权可能造成的危害,以提请美洲国家组织国际人权委员会和联合国人权委员会讨论。”声明指出美国经济对劳动力的需求是导致墨西哥移民潮的原因,“因此将这些移民看作是罪犯或简单的社会负担是错误的。”^[12]

中美洲国家与墨西哥一样,担心美遣返大批非法移民将对他们的经济和就业造成巨大的压力。为此,中美洲的哥斯达黎加、危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯和巴拿马六国已达成共识,决定联合致函美国国务卿奥尔布赖特,要求美国政府不要大规模遣返无证移民。美国政府对拉美国家的要求表示关注,克林顿总统在其5月6日开始的拉美之行中,将移民问题列为与拉美国家领导人讨论的主要问题之一。

然而,在美国国内反移民的浪潮仍不断高涨之时,美国政府打击非法移民、收紧合法移民、削减因移民造成的福利开支负担的政策取向在短期内不会改变。至于这次最新移民“改革”是否能象决策者所希望的那样给美国的国家利益带来好处,在新法案实施的近期结果显现之后,人们便可初见分晓。

参考文献

- 1, 3, 4, 10 U. S. Commission on Immigration Reform, U. S. Immigration Policy: Restoring Credibility, Washington, 1994, P. 210, 216 - 7, 同(3), 191
- 2, 9 Stephen Castles and Mark J. Miller, the Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, New York, 1993, P. 82, 89
- 5 The New York Times, June 27, 1993
- 6 The Washington Post, September 15, 1996
- 7, 11 邓泰和. 美国华人移民入籍热. 华人月刊(港). 1997, 1
- 8 本节内容引自《非法移民改革及移民责任法案》和《社会福利改革法案》
- 12 埃菲社墨西哥城 1997年4月1日电