

美墨边境非法移民问题历史溯源

杜娟

(中国社会科学院 世界历史研究所, 北京 100006)

摘要: 独立后美墨间的领土边界纠纷是非法移民问题产生的历史根源。1924年,美国国会通过了《民族来源限额法》,确立了以移民国籍为基础的限额制度,边界开放的自由移民时代成为历史。此后,美国经历了四波墨西哥非法移民潮。为了治理非法移民问题,美国政府政策频出,虽然形式多样,但无外乎都是隔离和驱逐这两种思路。事实证明,种种方法最终都收效甚微,原因在于美墨之间巨大的经济鸿沟和互补性强的经济结构、美国移民政策摇摆不定、移民法律和制度不完善和雇主的现实需要等。因此,解决非法移民问题不应只从“堵”和“赶”着手,要从源头上抑制非法移民产生的动力。

关键词: 美国; 墨西哥; 非法移民; 边界纠纷; 政府治理

中图分类号: D83/87 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-723X(2018)03-0040-05

非法移民问题不仅是美国政治的重要议题,也是美墨关系最敏感的问题之一。根据美国移民研究中心(Center for Immigration Studies)的调查,截至2015年12月,约有6100万移民和他们的未成年子女居住在美国,其中的四分之一约1570万人为非法移民及其子女,超过一半的非法移民来自墨西哥。针对一波波的墨西哥非法移民潮,美国历届政府频频出招,但问题并未得以解决。墨西哥非法移民为何屡禁不止?我们或许可以通过追溯非法移民的历史,做出一二解答。

一、美墨边界纠纷与自由移民

19世纪的美墨领土边界纠纷是影响两国关系的重大问题,也是非法移民问题产生的历史根源。独立后,受“天定命运”论的感召和经济利益的驱动,美国很快走上了对外扩张的道路,通过购买和战争的方式获取了大片领土。1803年,美国以1500万法郎的低价购买了相当于四倍法国版图的路易斯安那。1819年,又迫使西班牙放弃对佛罗里达的所有权。佛罗里达的转让清晰地划定了美国和新西班牙(总督区)的边界。1836年,原属墨西哥科阿韦拉-特哈斯州的得克萨斯宣布独立。1845年,美国宣布得克萨斯并入其版图,并宣称格兰德河为美墨界河。但是,墨西哥坚称其国土范围

一直延伸至纽埃西斯河,这与美国划定的两国国界相差数千平方英里。同年11月,波尔克总统以墨西哥应归还美国300万美元债务为要挟,妄图取得新墨西哥和加利福尼亚地区。墨西哥政府对此断然拒绝。此后,两国的领土冲突不断升级。1846年5月13日,美国向墨西哥宣战,美墨战争爆发。

1848年2月,美墨双方签订了《瓜达卢佩-伊达尔哥条约》,宣布停战。根据条约,墨西哥割让本国一半以上的领土给美国,包括今天的加利福尼亚州、犹他州、内华达州、大部分新墨西哥州和亚利桑那州,以及部分科罗拉多州和怀俄明州大片土地,共约230万平方公里。作为补偿,美国付给墨西哥1500万美元,并免除墨西哥所欠的325万美元的债务。条约还规定,对于在归化美国的原墨西哥领土上生活的墨西哥人,可以自由选择继续留在现居地或随时迁入墨西哥共和国,并保持他们在上述领土上的财产。1853年,美国又通过《加兹登条约》获得了亚利桑那和新墨西哥的其余部分,墨西哥也承认了美国对得克萨斯的吞并。随后,两国确定国界线东自格兰德河口,西经新墨西哥、亚利桑那州南部沙漠地区达太平洋沿岸的圣迭戈,全长约2000英里。

美墨战争后,美墨边界一直呈开放状态,开启了两国自由移民的时代。不过,直到20世纪

基金项目: 中国社会科学院创新工程项目“巴西的日本移民和中国移民比较研究”

作者简介: 杜娟(1984—),女,河南许昌人,中国社会科学院世界历史研究所副研究员,主要从事美拉关系史研究。

初,移民美国的墨西哥人数量并不多。根据美国移民局的资料,1900年以前,进入美国的墨西哥移民每年从未超过500人。^{[1](P17)}需要指出的是,这一时期北上美国的墨西哥移民并不能算作严格意义上的“移民”,与其说“他们跨过了边界,不如说边界线越过了他们”。对此,有美国学者谈到,美墨边境并非一直作为实践中的现实而存在的,进入20世纪,其才作为社会、经济和政治意义的分界线,此后的美墨两国移民才可以被称为真正的“国际移民”。^{[2](P25-26)}

20世纪初,美国初步实现了工业化,与之相伴的是农业、矿业和牧业的迅速发展。大规模铁路网络的修建将西南部的农业与矿业联动起来,西南部经济急需大量的廉价劳动力。而美国在1882年颁布了《排华法案》,1907年与日本签订了《君子协定》,阻碍了亚洲移民的路径,一战的爆发又延缓了欧洲移民的步伐,致使劳动力短缺现象加剧。在这种情况下,墨西哥移民开始进入美国雇主的视线。1910~1917年墨西哥革命期间,大量难民涌入美国。1900~1910年,美国的墨西哥移民只有2.3万人,1910~1919年激增至17.3万人。^{[3](P105)}

二、四次墨西哥非法移民潮

20世纪20年代,美国本土主义盛行。1924年,美国国会通过了《民族来源限额法》,将外来移民分为非限额移民和限额移民。前者只要符合移民法其他规定(主要指“签证制度”和“双重检验制度”)即可入境,没有数量限制;后者则有数量限额,规定每年移民总名额为16.4万,各国每年的移民人数不能超过1890年美国人口统计中该国侨居美国人数的2%,各国每月使用的移民限额不能超过年度总限额的10%,未使用完的限额过期作废。该法案的意义在于确立了以移民国籍为基础的限额制度,结束了美墨两国间的自由移民时代,非法移民问题随即登上了历史舞台。此后,美国经历了四波墨西哥非法移民潮。

第一波为20世纪20至40年代。尽管《民族来源限额法》出台的主要目的是限制东南欧移民,将墨西哥、加拿大、纽芬兰、古巴的居民划分为非限额移民,但即便如此,墨西哥人要想入境美国,仍需通过“双重检验制度”。此外,美国在加拿大和墨西哥都新设立了边境巡逻处。这些都在一定程度上限制了墨西哥的合法移民。许多墨西哥人担心自己拿不到美国签证或在口岸被移民局官员拒绝,而选择偷渡入境。墨西哥人因此成为美国西南部

最稳定的移民劳工来源。到20年代末,美国的墨西哥合法移民近46万人,占其全部合法移民的11.2%。^[4]加上非法移民群体,约有100万墨西哥人居住在美国。^{[1](P16)}他们主要分布在得克萨斯州、加利福尼亚州和亚利桑那州,也有部分生活在新墨西哥州、科罗拉多州和堪萨斯州,充斥在这些地区的建筑业、矿业和农业部门。

第二波为1942~1964年间。二战期间,美国大批青壮年劳力奔赴海外战场。为了补充国内严重短缺的农业劳动力,1942年,美国与墨西哥签订了《墨西哥农业劳工供应计划》(又称《布拉塞洛计划》),允许墨西哥农业工人进入美国从事农业领域的季节性工作,该计划于1964年底结束。与此同时,墨西哥政府实施进口替代工业化发展战略,“重工轻农”的战略布局、农业机械化和土地的高度集中催生了大批失业的农业工人,城市又无法为他们提供足够的就业机会。此外,墨西哥在1940年后的三十年间,人口增长了157%,^{[5](P49)}大量适龄劳动人口的闲置亟须就业安置。在推拉作用下,这22年间共有约480万墨西哥合同短工进入美国,分布在美国21个州。^{[1](P32)}在合法移民进入美国的同时,大量非法移民也一同潜入。许多雇主绕开《布拉塞洛计划》的高昂费用和烦琐的官僚程序,直接雇用非法移民,甚至帮助他们躲避边境巡逻处和移民局的搜捕。据统计,1942~1952年间,被美国边防检查站扣押的非法移民高达200万之多,其中的95%约190万为墨西哥人,达到了历史上的最高水平。^{[6](P60)}

第三波为1965~1985年间。1965年,美国国会通过了《哈特-塞勒法案》,取消了“民族来源”配额制度,规定从1968年6月30日起实行全球统一的移民限额制度,每年的移民总限额是29万人,其中东半球国家总限额是17万人,西半球国家总限额是12万人,每个国家的最高额度为2万人,移民不分国籍,按先后顺序入境;如果以美国公民配偶、未婚子女和父母身份进入美国,可以不受移民配额的限制。这次移民法修正第一次对墨西哥等西半球国家的移民实行限额制。这一时期,墨西哥的进口替代工业化发展模式弊端日益突显:牺牲传统出口经济部门致使政府外汇短缺,只能依靠举借外债发展工业,而受政府高保护的工业制成品缺乏国际竞争力,导致贸易逆差现象加剧,经济发展陷入一种恶性循环。1982年,墨西哥政府宣布无力偿还到期外债,引发了一系列社会危机,墨西哥进入“失去的十年”。在此情况下,许多墨西哥人纷纷北上。然

而,2万个移民配额对于大批失业劳工而言远不够用,非法移民现象步入高潮。据美国统计局数据,墨西哥非法移民人数从1981年的149万跃升至1986年的382万,5年内翻了一番多。^[4]

第四波为1986年至今。1986年,美国国会通过了《移民改革与控制法》,包括四项核心内容:合法授权工人计划、制裁雇用非法移民的雇主、特殊农业工人计划和加强边境管制。此外,该法还对非法移民实行“赦免”政策,给予1972年1月1日前进入美国并一直生活在美国境内的合法或非法入境者永久居留权;给予1982年1月1日前入境美国并一直居住的非法移民临时居住证,18个月后,如果移民者能够证明其拥有基本的英语能力,并对美国的历史和政府有一定的了解,即可申请永久居留权;给予1982年1月1日前入境美国并一直居住在美国的墨西哥和古巴难民永久居留权。此后,约有230万墨西哥人移民获得了合法身份。^{[2](P90)}墨西哥在这一时期推行新自由主义经济改革,但以国际短期投机资金弥补财政赤字和外贸逆差的做法,加深了墨西哥经济的依附性和脆弱性,继而诱发了1994年的金融危机。由于加入了北美自由贸易区,竞争力差的墨西哥中小企业纷纷倒闭,造成了一大批失业人口。在墨西哥3800万经济活动劳动人口中,有1/3的人没有固定职业,非法入境美国的现象再度泛滥。据统计,当前生活在美国的墨西哥人几乎有3/4是在最近二三十年来到美国的。

三、美国政府对非法移民问题的治理

为了解决非法移民问题,美国历届政府也是频频出招。1929年,在经济大危机背景下,为了应对失业和经济低迷,胡佛政府实施了墨西哥裔人口遣返计划。1933年富兰克林·罗斯福总统上台后,继续提高移民准入门槛。规定任何申请入境的移民,不论其民族来源如何,既符合限额制度的条件,也必须拥有足够的资本或持有本人在美国亲属或社会救济机构颁发的经济担保书,保证政府无须对其实行救济的情况下也能正常生活,以禁止可能成为公众负担的移民进入美国。据此,美国地方政府则把所有未能就业的墨西哥移民列为“可能成为公众负担”的人,并以此为由将其驱逐出境。据美国官方统计数据,整个30年代,入境移民只有50万人。^{[3](P105)}1929~1937年间,共有约45.8万墨西哥人离开美国,或被强行遣返,或者自行离开。^{[2](P34)}第二次世界大战后,美墨间的“季节劳工

计划”导致许多合同短工超期滞留和无证件移民的大量涌入。1954年,艾森豪威尔政府发起了“湿背行动”,再次对非法移民实施遣返。这次的驱逐规模远大于30年代大萧条时期,被驱逐出境者高达380万,其中约110万人是来自墨西哥的非法移民。^[7]1986年,里根政府通过加强边境执法、制裁故意雇用非法移民雇主等方式试图切断非法移民涌入美国的途径。1996年,克林顿政府颁布了《非法移民改革及移民责任法》,提高边境执法力度,要求1997至2001财政年度边境巡逻人数每年增加1000人,增加对偷渡入境人员的刑事处罚,允许对伪造证件的非法移民进行电话窃听,只有能够证明身份的公民才能得到社会保险、享受社会福利和免费基础教育。“9·11”事件后,非法移民问题与反恐问题交织在一起,小布什政府将其从经济和文化层面提升至国家安全层面。2002年5月14日,布什总统签署了《加强边境安全和签证改革法案》,再次增加2002至2006财政年度的边境巡查员名额,额外拨款1.5亿美元给移民局用于改善边境安全的技术设施,要求颁发具有生物特征、可机读、有防伪功能的签证和护照,禁止被列入恐怖主义国家名单的人员获得签证,除非国务卿和司法部长认定此人对美国安全不构成威胁等。

2017年1月25日,出任美国总统仅5天的特朗普签署行政命令,启动在美国和墨西哥边境修建隔离墙的项目,以限制非法移民入境美国。这在美国国内外引发了巨大的争议。他还任命在移民问题上以强硬著称的亚拉巴马州参议员塞申斯为司法部长。这些举动都说明,特朗普在非法移民问题上的言论并非只是为了博得选票和眼球的狂妄之词,而是真要把竞选纲领中倡导的移民政策付诸实施。

不可否认,特朗普对非法移民持有严重的偏见。他认为,非法移民是美国当今面临的最严重的问题之一,会毁了这个国家。他将大多数非法移民视为毒贩、强奸犯和杀人犯,指责墨西哥等外国政府没有管束这些“不良分子”,而是抛给了美国。商人出身的特朗普还对美国为非法移民付出的成本耿耿于怀。他援引美国政府责任办公室2011年的报告称,“有300万人被监禁的外来人口,包括数万名暴力罪犯。在我们的监狱里有35.1万非法外来人口——这个数字还不包括非法入境罪。我们每年耗资超过10亿美元以维持监狱的这笔开销”。此外,在特朗普看来,“向非法移民提供医疗保健每年耗费110亿美元,如果限制肆无忌惮地发放美

国签证,将可缓解国家和地方政府的医疗成本压力”。他声称,美国境内非法移民将不会获得合法公民身份,将严格执行美国现有的移民法律,所有试图非法潜入美国境内的人都将关押直至遣返,甚至扬言要组建一支“驱逐特遣队”将美国境内约1100万非法移民全部赶出美国,并多次表达对非法移民犯罪的“零容忍”态度,将遣返所有有犯罪记录的非法移民。他还将以色列西部地区修筑隔离墙阻止恐怖分子入境看作成功的典范,以向国民展示修筑“隔离墙”的可行性。

事实上,在美墨边境修筑“隔离墙”并非特朗普的首创。2006年,美国国会通过了国土安全法,宣布拨款24亿美元,在美墨边境修建670英里长的隔离墙。自2009年1月开始,美国国土安全部已经修建了580英里的隔离墙。除了这种有形的隔离墙,美国政府还利用先进技术铺设出一条虚拟隔离带——边境安全项目。即在边境地区建立1800座高80米的高科技监测塔,安装使用最先进的探测器、传感器、摄像机、雷达、无人侦察机、监控系统和通信设备,使边防部门能够快速侦测、辨认和判断非法越境者的体貌特征、人数、位置和行进路线等,然后在第一时间通知附近的边境巡逻队进行堵截和追捕。诚然,隔离墙的修筑在抑制非法移民方面发挥了一定的作用。美国边境巡逻队拘捕的非法移民的数量呈递减趋势,2005年拘捕的非法移民约为118.9万人,2008年减为72.3万人,2010年降至46.3万人。亚利桑那州的尤马县120英里长的隔离墙使非法入境率减少了72%。

但是,扩建隔离墙本身还存在许多不确定性。

一是隔离墙的长度。特朗普前后态度不一,他时而宣称隔离墙要覆盖长达1954英里的全部美墨边境,时而又说只在重点地区修建。

二是修筑隔离墙的费用。据估计,如果要覆盖美墨边境的全部地区,还要修筑约1300英里的隔离墙,每英里的花费约为1600万美元,美国财政需要支出200多亿美元,再加上征用私人土地和维护费用,前期投入还要更大。这些隔离墙一旦筑起,还要大力增加边境巡逻队,维持这支庞大队伍正常运转的费用也绝非小数。尽管房地产商出身的特朗普自信地称“没有人修墙比我更有经验,我会建好它们,而且少花钱。并用这种或那种方式,让墨西哥为这堵墙买单。”在签署修建隔离墙行政命令的当天,特朗普在接受美国广播公司的采访中表达了相同的立场,声称虽然会动用美国联邦

政府的资金筑墙,但建造费用在未来会让墨西哥“以某种方式全部承担”。对此,墨西哥并不买账。2006年美国国土安全法公布后,墨西哥政府就表示强烈抗议,时任总统福克斯公开批评此举“是一个以‘民主’自居的国家的耻辱,更何况是由众多移民共同建设起来的国家”。2012年,墨西哥总统培尼亚·涅托将隔离墙比作柏林墙,声称隔离墙在客观上封锁了两国的边境,是一堵“血泪墙”。在特朗普签署“筑墙政令”后,原定于2017年1月31日访美的涅托总统取消了行程,以表达不满,并表示墨西哥绝不会为修建隔离墙掏一分钱,也绝不接受有辱国家尊严和墨西哥人民尊严的事情。

三是关于隔离墙的有效性。为了讽刺修筑隔离墙政策的无效性,墨西哥一名国会议员甚至专门爬上了现有的隔离墙。有评论家指出,隔离墙和巡逻队并不能完全阻止非法移民越境,因为他们还可以翻越隔离墙或是挖掘地道潜入美国,况且约半数的非法移民并不是通过偷渡入境的,而是通过合法身份来美国后想方设法伪造身份逾期滞留在美国的。

细数美国历届政府治理非法移民的政策,虽然形式多样,但无外乎都是隔离和驱逐这两种思路,而这两种方法都是治标不治本的“老药”。在这种背景下,特朗普针对非法移民的大胆言行只不过是老生常谈,无非是在美国经济复苏乏力、民粹主义情绪高涨之时移民政策再次收紧的“常规化”表态。事实证明,种种方法最终都收效甚微,来自墨西哥的非法移民仍然屡禁不止。

四、非法移民屡禁不止的原因

美墨边境非法移民问题为何屡禁不止,原因大致有如下几个方面。

首先,美墨两国巨大的经济鸿沟和互补性强的经济结构是根本原因。美国是当今世界最发达的国家,拥有充裕的资本和高精尖技术,但劳动力成本昂贵。墨西哥是发展中国家,缺乏资本和高科技,但人口增长快,劳动力充足且成本低廉。贫困或失业的墨西哥人不惜铤而走险,“北上”寻找生机。

其次,美国移民政策摇摆不定。当美国经济繁荣、劳动力匮乏时,政府就对墨西哥移民热情相迎,同时对大量非法移民采取视而不见的态度;当美国经济疲软、失业率增加时,政府又把“脏水”泼到非法移民身上,横眉冷对,加大打击力度。美国政府奉行的实用主义的利己原则,导致其缺乏长期稳定的非法移民管制政策,使正常

的人口流动呈现出无序的状态,从而引发了一波波的非法移民潮,决定美国移民政策摇摆方向的是美国的经济形势和民众情绪。

再次,美国移民法律和制度不够完善、执法部门力度不够。1965年《哈特-塞勒法案》规定墨西哥每年的移民限额为2万人,这显然无法满足美国西南部农业劳工的需求,从而催生了大批非法移民。1986年《移民改革与控制法》出台了“赦免”制度,使非法移民心存侥幸,在客观上成为墨西哥人偷渡美国的诱因。该法案中关于惩罚雇用非法移民雇主的条例也并未得到很好的执行,美国政府为了获得商界、拉美裔的支持,常常默认墨西哥非法移民的存在,很少对雇用非法移民的公司进行有力度的处罚,根本起不到警示作用。此外,边防的人力财力投入有限为非法移民提供了可乘之机。1970年美国边境巡防人数编制仅1782人,1984年仍不到2000人,1986年增至3842人。在美墨长达3000多公里的边境线上,每8小时巡防的只有300人。^[8]^(P376)有些执法人员甚至为了私利,与偷渡集团联手放行越境的非法移民。

最后,美国雇主的需求催生了非法移民。对于雇用非法移民的公司和农场主而言,廉价劳动力和恶劣的工作条件就等同于巨大的利润。在美国加州,墨西哥移民愿意从事许多低端服务业,如家庭服务、建筑、看门、草坪工、家禽养殖等,而这些职业都是美国本土人不愿从事的。美国《时代周刊》曾刊文称,美国朝野上下都应该对非法移民问题负责,政府政策不得力,大公司为了降低成本雇用廉价劳力,老百姓贪图便宜雇用非法移民做家政等。^[9]从中,我们可窥探出墨西哥非法移民问题并非单一因素造成的,而是多种因素相互作用长期积淀的结果。

要想根治非法移民问题,不能只从“堵”和“赶”着手,要从源头上抑制非法移民的动力。任何外在的政策和措施在遭遇经济推拉这个变量时,实际成效都不显著。只有当经济推拉减弱时,非法移民问题才能被彻底解决。因此,美国要切实加强与墨西哥的经济发展合作,充分运用墨西哥的资源禀赋,改善墨西哥的经济环境,加大投资,促进当地就业,从墨西哥内部制约劳动力外流。同时,美国政府还要完善移民法律和制度,加强边防管控、拓宽合法移民的渠道以满足美国的劳工需求。“内外结合、标本兼治、多管齐下、立足双赢”才是解决非法移民问题的“良方”。

[参考文献]

- [1] Alam M. Garcia. The Mexican Americans [M]. Westport: Greenwood Press, 2002.
- [2] Douglas Massey, Jorge Durand and Nolan J. Malone. Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration [M]. New York: Russell Sage Foundation, 2002.
- [3] USB of Census. Historical statistics of the United States, Colonial Times to 1970 [M]. Washington, DC. : Government Printing Office, 1975.
- [4] 宋鸥. 墨西哥人移民美国的历程 [J]. 安徽史学, 2008, (6).
- [5] Francisco Alba and Joseph E. Potter. Population and Development in Mexico since 1940: An Interpretation [J]. Population and Development Review. 1986(1).
- [6] Wayne Cornelius, Philip Martin and James Hollifield. Controlling Immigration: A Global Perspective [M]. Stanford University Press, 1994.
- [7] 梁茂信. 美国的非法移民与政府政策效用分析 [J]. 史学集刊, 1994, (4).
- [8] 邓蜀生. 世代悲欢“美国梦”——美国的移民历程及种族矛盾 (1607—2000) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [9] Donald L. Barlett, James B. Steele, Laura Karmatz and J. Levinstein. Who Left the Door Open [J]. Time. 2004, (12).

The Historical Trace of Illegal Immigration across U. S – Mexico Borders

DU Juan

(Institute of World History Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China)

Abstract: The border disputes between U. S. and Mexico is the historical origin of illegal immigrants issues during the post-independence era. The Immigration Act of 1924 established the quota system based on immigrants nationality. This Act put an end to a period where the United States essentially had open borders. After that, four waves of Mexican illegal immigrants flooded across the borders. In order to solve this problem, U. S. governments took so many measures with two basic approaches – segregation and deportation. However, these measures didn't work effectively, mainly because of the huge economic gap and strong complementarities between the two countries, uncertainty of US immigration policies, deficiencies of US immigration laws and systems and employers' practical needs. Therefore, preventing driving forces of illegal immigration at source is more important than segregation and deportation.

Key words: the United States; Mexico; illegal immigrants; border disputes; governance

(责任编辑: 阮凤平)