

美国1986年移民法对墨西哥移民的影响

宋志菊

(山东师范大学历史文化与社会发展学院, 山东 济南 250014)

摘要: 1986年移民改革与控制法是美国第一次为解决非法移民问题,特别是墨西哥非法移民问题而进行的大规模的移民法改革。它是墨西哥非法移民泛滥的结果,是对美国各思想派别改革移民法要求的政治回答。1986年移民法使近300万非法移民获得了合法地位——其中大多数是墨西哥人,加强了墨西哥移民定居美国的趋势,增加了墨西哥移民对美国社会福利的需求。由于种种弊端,1986年移民法并没有完全实现其阻止墨西哥非法移民进入美国的主要目标。

关键词: 1986年移民法; 墨西哥移民; 墨西哥非法移民

中图分类号: D

文献标识码: A

文章编号: 1008-7540(2008)01-0133-03

1965年后,美国的非法移民(undocumented / illegal immigration),特别是墨西哥非法移民逐渐演变为炙手可热的问题。美国社会对非法移民的关注最终导致了1986年移民改革与控制法(the 1986 Immigration Reform and Control Act/IRCA)的出台。1986年移民法堪称美国移民政策史上最有魄力的改革,旨在阻止非法移民进入美国,解决美国的非法移民问题。它对墨西哥非法移民影响重大,是当今美国被视为洪水猛兽的非法移民问题形成史上的重要一环。

一、1986年移民法出台

1986年移民法是美国非法移民泛滥的结果。非法移民包括两种:偷渡者和非法滞留者。美国的大部分非法移民是相对容易地越过1200英里的美墨边境线的墨西哥人。

持续不断的非法移民,特别是墨西哥非法移民,构成了20世纪美国移民的一大特征。墨西哥非法移民的产生可追溯到20世纪初两部重要的移民法:1917年移民法和1924年移民法。这两部移民法宣布了美国限制性移民政策的开始,结束了墨西哥和欧洲向美国自由移民的时代。限制性政策的产生也是当时激烈的反移民情绪(anti-immigrant sentiment)的结果。这种反移民情绪尤其指向“不受欢迎的种族”(undesirable races)——亚洲人、拉丁美洲人、东欧和东南欧人。^{[1](P. 67)}“开放”移民(“open” immigration)政策结束的一个显著后果是墨西哥非法移民的产生。^{[1](P. 67)}

如果说1917年移民法和1924年移民法使墨西哥“非法移民”得以产生,那么其后的两项移民法则更快地促成了美国社会对墨西哥非法移民的关注。这两项立法就是季节工人项目(the Bracero Program)和1965年移民法。前

者为墨西哥临时合法移民敞开了大门,随后又关上了。而后者有史以来首次对西半球移民进行数额限制(numerical restriction)。季节工人项目的终结和1965年移民法的实施所起的根本作用是使墨西哥移民“非法化”(“illegalize”)了。因为关闭合法移民的大门,只是为非法移民提供了空间。

70年代,美国的非法移民问题已相当严重。据估计,进入美国的非法移民由1970年的23,000人增加到1980年的112,000人,其中大约55%来自墨西哥,约占整个墨西哥移民的三分之二。^{[2](P. 1)}移民规划局1976年的年度报告显示出,美国的非法移民问题越来越明确地成为了一个墨西哥人问题:从1972年到1976年,墨西哥被捕人数几乎翻了一番(从40多万人增加到近80万人)。还显示出偷越边境仍是墨西哥非法移民进入美国的主要方式。^{[1](P. 82)}这一时期以移民规划局为首的各实体还通过数字对非法移民问题进行有意烘托和肆意渲染,塑造了美国的非法移民“洪水猛兽”和“侵略”的形象,使大众对非法移民保持一种恐慌心理。

美国二战后高失业率的阴影使立法者力图制定阻止非法移民(主要是墨西哥非法移民)的法规,他们认为这是造成美国经济问题的重要原因。1986年11月6日,里根总统正式签署了以辛普森-马佐利议案(Simpson-Mazzoli Bill)为基础的1986年移民改革与控制法(即公法第99-603号)。

新移民法的首要目标是阻止非法移民进入美国,主要措施是对故意雇佣非法移民的雇主予以处罚。雇主处罚条例(the employer sanctions)规定雇主和工作申请人填写一份1-9项的表格,表格由雇主保存三年,或者在工人离

作者简介: 宋志菊(1973-),女,山东淄博人,山东师范大学历史文化与社会发展学院硕士研究生。

开后保存一年。不填写或保存表格的雇主每次处罚金100-1,000美元;故意雇佣非法移民的雇主,初犯,每雇佣一个移民罚款250-2,000美元,第二次,2,000-5,000美元,第三次3,000-10,000美元。屡犯不改者,可被监禁6个月,并处罚金每人每次3,000美元。[3](P.183)

新移民法还增加拨款,以加强边境防务。1987年新移民法为移民规划局增加拨款4亿2千2百万美元,1988年又增加拨款4亿1千9百万美元,并打算把边境巡逻队员增加50%,另外还拨出3千5百万美元作为突发事件基金,用于应付“移民紧急情况”。[3](P.183)这些措施的结果是:1987-1988年美墨边境的巡逻时间大大延长了。

除了这些阻止非法移民的措施,1986年移民法还实施了“大赦”(amnesty)政策。鉴于许多长期非法移民要求成为美国的公民,新移民法的一般大赦政策(general amnesty/LAW)规定,1982年1月1日后一直居住在美国的非法移民可获得合法权利。这些非法移民可获得“临时工证”(Temporary Worker Cards),一年后可申请永久居民资格(permanent resident status)。但是在获得合法权益后,5年内不得享用所有的国家福利项目。大约有170万人申请了一般大赦项目,其中91%是墨西哥人。[3](P.184)为了安抚美国的农场主,“大赦”政策还规定了“特殊农业工人项目”(Special Agricultural Workers Program/SAW)。特殊农业工人项目规定:1986年5月1日之前在美国境内从事容易腐烂变质的农作物耕作和采收工作达90天以上的非法移民可获得“临时居留”身份。两年后可获得永久居住权,五年后可申请加入美国国籍。虽然美国国会预计大约只有35万人申请该项目,但是实际申请者达到了大约120万,其中83%是墨西哥人。[4](P.184)

二、1986年移民法对墨西哥移民的影响

1986年移民法对墨西哥移民产生了重大影响。按照1986年移民法倡导者的设想,新移民法的长期结果是要改变墨西哥主要非法移民来源地已稳固建立的感觉、行为方式,降低墨西哥非法移民,特别是初次移民者在美国找到理想工作的期望值。

1、对墨西哥移民倾向的影响

墨西哥移民输送地的大多数居民了解这项新的美国移民法。这些长期以来保持向美国移民传统的地区对1986年移民法的有关知识有深刻地了解并不奇怪,各城镇与其在美国的姐妹社区之间的交流不断,但是这些知识对移民倾向有何影响呢?

1986年移民法的设计者们认为墨西哥人了解到在美国找工作潜在的巨大障碍将会对美国市场失去吸引力,从而有效阻止新的非法移民。然而,研究表明,用新移民法的相关知识来吓倒非法移民还远远不够。一方面,大部分人认为由于新的移民法的实施,在美国找到工作会更难;另一方面,大部分人认为非法移民仍可能在美国找到工作。这种想法在初次移民者中尤甚。许多移民认为可以利用假证件来找工作。1986年移民法实施后,假证件泛滥是这一时期的一个显著特征。这些假证件中最典型的是伪造绿卡(counterfeit green card)、永久合法移民证明(permanent legal immigrant credentials)和美国社会安全卡(US Social Security Cards)——在墨西哥的移民来源地和美墨边境城市都有出售(大部分证件是在美国

制造的)。1986年移民法实施后假证件的数量迅速上升,价格降低。非法移民通常通过其关系网花很少的钱,甚至不花一分钱就能弄到一份假证件,一般不高于50美元。[6](P.91)

至于边境防务的加强,墨西哥人并不认为是进入美国的有力威胁。与雇主处罚条例相比,墨西哥人认为边境控制的加强并不可怕,而只是他们实现目标的又一个有待克服的“讨厌鬼”而已,这个目标就是到美国去工作。对于即将移民到美国的墨西哥人来说,最重要的信心来源是已居住在美国的亲戚朋友们牢固建立起来的移民网络。新移民最有可能在亲戚朋友的居住地找到工作。不管怎样,新移民法使移民关系网更巩固了,因为它使许多网络成员获得了合法身份,使这些人更有安全感,工作更稳定了,这样他们就更愿意,更有能力帮助其亲戚朋友移民美国。

2、雇主处罚条例和大赦政策对墨西哥非法移民的影响

雇主处罚条例是1986年移民法的中心政策。由于雇主处罚条例的实施,未获得大赦的墨西哥非法移民突然发现自己在美国失去了工作,但是,雇主处罚条例并没有带来墨西哥非法移民大批回国的局面。雇主处罚条例的作用是有限的。

1986年移民法通过后,由于近300万非法移民获得了合法地位,1987年流入美国的墨西哥非法移民立刻有了明显的下降。但是随着时间的推移,非法移民又恢复到了新移民法实施前的水平。雇主处罚条例并没有达到阻止非法移民的目的,其作用有限的几点原因可归纳如下:(1)资源缺乏。使全美国的雇主接受教育并监督其雇佣活动,任务巨大,而且需要大笔的持续的资源供应,因为不仅雇主的人数达几百万,而且新的企业不断成立。国会和移民规划局都没有足够的资源来完成如此大规模的任务。(2)假证件泛滥威胁项目实施。如上所述,这一项目实施的主要难题在于,它是建立在种类繁多的,而且容易伪造的证件基础之上的。移民只要出示新移民法规定的20多种证件中的一种,甚至有时是模糊不清的证件即可。雇主没有义务鉴别证件的真伪。(3)反歧视条款(ant discrimination provision)减弱了移民规划局对雇主处罚条例实施的力度。为了维护公民的权利,国会把反歧视条款列入了新移民法。移民规划局不希望处罚条例的实施吓着雇主们,致使他们拒绝雇佣移民,这样就大大影响了雇主处罚条例的实施力度。(4)新任务分散了移民规划局实施雇主处罚条例的注意力。1986年移民法急剧扩大和转移了移民规划局的职责,它不但使移民规划局实施雇主处罚条例,同时还为其增加了加强边境巡逻和缉毒等任务,这些都把移民规划局的注意力和资源从雇主处罚条例实施的任务中分散转移了。

1986年移民法对墨西哥移民影响最大的不是雇主处罚条例,而是大赦政策。1988年进入美国的墨西哥移民比此前的任何一年都要多,这些移民包括许多初次移民者、妇女和儿童,他们中的许多人是为了利用1986年移民法中的大赦项目,特别是特殊农业工人项目,才移民美国的。特殊农业工人项目的申请期限过后,有待移民美国的墨西哥人和未获得大赦的墨西哥非法移民就盼望着新的“补充农业工人项目”(Replenishment Agricultural Workers program)的实施。1986年移民法的大赦条款吸引了相当数量的此前没有到过美国的墨西哥人汇入移民美国的大潮,

许多人可能即使没有这次获得合法签证的机会的诱惑,无论如何也会移民美国,但是,对许多墨西哥人来说,大赦条款是其移民的动因。

大赦项目还有一个长期结果,就是扩大了墨西哥移民对美国社会福利的需求。设立大赦项目的美国国会注意到了大批即将获得社会福利资格的移民将给各州增加的巨大负担,因此规定,申请到一般大赦项目的170万人在获得合法地位后五年内不得享受任何形式的社会福利项目,同时还禁止120万特殊农业工人项目的申请者享受印花食物(food stamps)和医疗津贴之外的福利项目。

虽然早期的工作使非法移民不可能享受美国的社会福利,但是随着在美国居住的时间延长,享受社会福利的可能性增加了。当移民由非法转变为合法后,这种可能性又大大提高了。合法地位是美国的墨西哥移民能否享受社会福利的决定性因素。但是,合法地位并不是纳税的决定性因素。通常墨西哥非法移民不纳税的比例是很高的,合法地位的取得不会使墨西哥移民的纳税率有大的提高。授予近300万非法移民以合法地位,必然大大加剧美国社会福利机构的负担。特殊农业工人项目的申请者一旦获得合法地位,就有资格享用印花食物,所有获得大赦的移民可以立刻送他们的孩子去公立学校。而且这些人高度集中在几个州中(加利福尼亚55%,德克萨斯18%,以利亚州和纽约7%)。[3](P.207)

1986年移民法的结果是对印花食物、公共教育、医疗的需求迅速增加,当五年的延期到期后,对失业补贴等的需求将急剧增加。

3、墨西哥移民定居美国的趋势加强

墨西哥移民在美国长期定居的趋势由于1986年移民法而得以加强。至少在60年代,以暂时移民为特点,穿梭往返于美墨之间的墨西哥移民就有了长期定居美国的趋势,而1986年移民法使这一缓慢发展的趋势陡然加强了。刚刚获得的合法身份使墨西哥人和家庭进出美国更加方便了,经济状况也更加稳定了。他们不用再付给“郊狼”(coyotes)大笔钱,也不用再冒非法越境的风险了。获得合法身份的墨西哥移民比以前任何时候在墨西哥度过的时间都少了,因为他们更容易的进入城区,找到非季节性的工作,通常,他们每年只有两三周的时间离开美国。而那些已取得合法地位的仍然从事农业劳动的墨西哥移民,在一个劳动周期结束后可以回到母国去,也可以作为合法农业工人在美国享受失业补贴。

大赦政策促进了墨西哥移民家庭的团聚。一个家庭的男主人一旦获得大赦,他就立刻着手接在国内的妻儿来美国,不管妻儿是否有资格获得合法权利,就让“郊狼”把他们偷运进来。1988年和1989年美墨边境拘留的非法妇女、儿童移民激增,Tijuana-圣地亚哥(Tijuana-San Diego)边境地区的非法移民,妇女占了15%以上,1989年第四季度到Tijuana领事馆寻求非移民签证者增加了82%——大部分人是刚刚通过1986年移民法获得大赦的墨西哥人的眷属。[3](P.237)这些墨西哥移民的妻子们一旦来到美国,即使它们的丈夫们永远不会放弃有朝一日回家乡定居的梦想,她们也宁愿永远定居美国。在美国,她们就是做家务也比在墨西哥容易,因为有许多现代化设备。

由于以上因素,长远来看,1986年移民法使合法移民更稳定在了美国一边,它迫使一些墨西哥人在定居美国或

墨西哥之间做出选择。出于经济方面的考虑,更多的墨西哥移民把移民美国看作他们生活状况的永久改变,而不再作为短期谋生的手段。墨西哥中部移民率高的社区越来越成为定居美国的墨西哥家庭休闲娱乐的场所。

1986年移民法的雇主处罚条例并没有带来大批非法移民回国的局面,原因是他们并不是在美国就找不到工作了。事实上,至少在短期内,留在美国的非法移民要比离开得多。对于那些没有获得大赦的非法移民,尤其是没有社会关系网的新来者,1986年移民法延长了他们呆在美国的平均年限。这至少在一定程度上是由于增加了找工作和办假证件的时间。虽然非法移民仍能够在美国找到工作,但是,要找到稳定的工作需要花更多的时间。许多人在找到一份稳定的工作之前要打几周甚至几个月的极没有规律的零工。非法移民要达到其经济目的的时间延长了,这样就可能使他们在美国的欠债增加,并最终阻碍他们回墨西哥去,而同他们刚刚获得合法权利的同伴们一样最终在美国定居下来。

三、摘要与结论

1986年移民法使近300万非法移民获得了合法地位,其中大多数是墨西哥人。使他们享受社会福利的可能性提高了2-30倍。新移民法还促进了非法移民永久定居美国,这与墨西哥移民每年往返于美墨之间的做法是相背的,这一点更关照了非墨西哥非法移民。另一方面,新移民法的立法者们好像希望墨西哥移民专门从事农业劳动,因为他们制定的相关要求更适合于墨西哥人,而不是其他国家的人。1986年移民法的制定是为了早日消除非法移民以防经济衰退的,它是有可能带来劳动力价值提高,便于移民组织起来的双边协定的替代品。

1986年移民法是美国第一部以解决非法移民问题为宗旨的移民法。此法实施后,持续不断流入美国的非法移民证明,该法并没有完全实现其阻止非法移民进入的首要目标。1986年移民法通过后,墨西哥移民对在美国的工作机会仍然持乐观态度:虽然工作机会不像以前那么大了,但是只要有决心,机会还是有的。对于墨西哥移民来说,一份在美国安排好的工作远比美国国会通过的任何法律重要得多。80年代最后5年美国的经济增长、工作机会的增加对移民潮的促进作用至少与墨西哥绵长的经济危机一样重要。1986年移民法使移民现象更复杂了,但是他并没有像许多人想象的那样打乱墨西哥人长期建立起来的向美国移民的节奏。

参考文献:

- [1] Jonathan Xavier Inda. : Targeting Immigrants [M], Malden, MA ;Oxford : Blackwell Pub. ,2006.
- [2] Georges Vernez , Ddvid Ronfeldt : The Current Situation in Mexican Immigration [R] ,Santa Monica : Rand ,1999.
- [3] Frank D. Bean , Barry Edmonstan , and Jeffery S .Passel: Undocumented Migration to the United States [M], Lanham ,MP: Distributed by University Press of America ,1990.
- [4] Georges Vernez: After Amnesty :The New Migratory Movement in the United States [R] ,Rand ,1991.
- [5] Georges Vernez :The United States Immigration Reform and Control Act of 1986 [R] , Rand/ RP-265.

编辑:林军