

试析美国移民法及移民政策的实用主义

□陈俊梅 (贵州警官职业学院, 贵州 贵阳 550005)

摘要: 美国建国以来移民法及移民政策的制定以及每一次的修订, 都深受其政治、经济因素的影响, 总是以国家利益为原则, 力求最大限度符合其国家利益的需要。纵观美国各时期的移民法和移民政策都体现出较强的实用主义特征。

关键词: 美国移民法; 移民政策; 实用主义

On the Pragmatism of American Immigration Law and Immigration Policy

CHEN Jun-meí

(Guizhou Police Officer Vocational College, Guiyang 550005, Guizhou Province, China)

Abstract: Since the foundation of America, the establishment and every amendment of immigration law and immigration policy are affected deeply by political and economic factors always taking the national interests as the principle and trying to correspond to national interests. Taking a wide view in different stages, the immigration laws and immigration policies in America embodied the characteristics of pragmatism.

Key Words: American Immigration Law; immigration policy; pragmatism

[中图分类号: D523.8

文献标识码: A

文章编号: 1671-5195 (2008) 06-0115-04]

115

美国是一个典型的移民国家。白人、非洲裔美国人、亚洲裔美国人、拉丁美洲裔美国人、美国印第安人和阿拉斯加土著人、夏威夷土著人以及太平洋岛裔构成了今天美国的人口主体。据美国2000年人口普查的数据显示,在美国生活的2.81亿人口中,有3100万人是在国外出生的,占人口数量的11%,而大多数人口普查前的预测都在2800万到2900万之间。^{[1]94}到2003年底,美国共有3461万外国出生的永久移民,其中拉美裔1858万,墨西哥裔1023.7万;亚裔899万,其中华裔116.8万。2005年3月,有3520万外国人居住在美国,相当于1910年移民高峰期的2.5倍。移民的到来,为美国经济的繁荣发展提供了智力、技术及劳动力资源保证。可以说,没有移民就没有美国,更没有今天这个高度现代化的资本主义国家。

一、美国移民法凸显鲜明的实用主义特征

1776年美国建国后,有关移民的法律和规定也相继问

世,经多次修改,最终形成了目前世界上最复杂、最繁琐的移民法规。法规的每一次修订,都与美国政治、经济的发展紧密相连,力求符合其国家利益的需要。

(一) 1882年《禁止输入中国劳工法案》

独立后的美国,随着国内工业经济迅速发展,对劳动力的需求也越来越大。据1790年美国人口普查统计,当时美国的人口总数为393万,平均每平方公里仅有0.6人,远远不能满足经济发展对劳动力的需要。因此,政府便开始通过立法,吸引外来移民,以缓解劳动力的不足。如1863年,美国国会通过《鼓励外来移民法》,以积极的态度接纳外来移民;出于修建横贯东西两岸铁路的需要,美国政府于1868年与清政府签订《蒲安臣条约》,数以万计的中国人民在“两国人民可随时自由往来、游历、贸易或定居”这一“自由移民”条款的激励下,顶着美国民间排外、政府歧视的压力,纷纷前往美国谋生。这个貌似“平等”的条约,为美国在中国招募

收稿日期: 2008-08-30

作者简介: 陈俊梅 (1974-),女,贵州贵阳人,贵州警官职业学院讲师。

华工提供了“合法”依据。

随着外来移民的增多,特别是华工的大规模入境,到1875年,美国西部的华人劳工增至10.5万人,几乎占加州所有身强力壮男性劳工的四分之一。^[2]他们承担了美国社会底层最累、最苦、最脏、最危险同时也是白人工人最不愿意干的工作,开发矿山,开垦荒地,修筑铁路,为美国社会的经济发展做出了巨大的贡献。但他们的辛勤劳动与回报并不成正比。这个时期移民美国的,除了中国人外,还有欧洲移民。当欧洲移民在受到来自加州本地居民“本土主义”思想的排斥后,转而攻击和歧视华人,加上华人在当时外来移民中所占比例最大,自然成为加州一致排外的对象。同时,美国各行业中的多数雇主为了实现最大利润,更愿意雇用成本低、可以任意雇用和解雇的华工,这引发美国社会各阶层的不满,最终导致美国国会于1882年颁布《禁止输入中国劳工法案》即《排华法案》,这是第一个按国籍来排除移民的法律。该法案规定,10年内停止接纳中国劳工入境(不论是技术高超的工匠还是一般劳工),只允许外交官员、学者、学生、商人和旅行者在美短期逗留。^[347]就这样,中国劳工被排斥在美国劳动力市场之外。《排华法案》颁布后,到美国的中国人数量急剧下降,19世纪80年代移民美国的中国人比前十年少一半,20世纪30年代,中国移民人数达到最低点,只有4,928人。^[350]到1892年,美国政府不仅延长《排华法案》的有效期,规定所有中国劳工都不得入境,甚至扩大“中国劳工”的范围,在实质上进一步明确禁止中国人入境美国。中国人从“最有价值的移民”变成“最没有价值的移民”。

(二) 1943年《废除禁止输入中国劳工法案》

1943年12月,被富兰克林·罗斯福总统称为“历史性错误”的《禁止输入中国劳工法案》被美国国会撤销。至此,中国人获得了与其它民族平等的移民权,尽管每年只有少得可怜的105个移民配额。但是,我们要清醒地认识到,美国政府撤销法案的根本原因是源于其政治上的需要。第二次世界大战爆发后,中国与美国成为盟国,要拉拢并与中国保持良好的盟国关系以及重塑美国的民主形象,撤销《排华法案》成为美国对华政策的重中之重。正如撤销该法案听证会期间,明尼苏达州代表裘德所说:“目前的战争不会成为一种种族战争,除非我们想让它成为……只要我们让他们当中最强大的中国和我们保持在同一阵线上,那就绝不会存在一场白人与有色人种之间的战争。因此,在我们面前难道还有比尽一切可能让中国人与我们长期地处于同一战壕中更为重要的议题吗?”^[4]事实上,由于受移民配额的影响,排华法案废除后前往美国的中国移民并非如美国政府预想的多。

(三) 1952年、1965年、1990年的移民法

第二次世界大战结束后,世界各国为发展本国经济,提

高国家综合实力,对人才的需求空前高涨。因此,美国对劳动力的素质要求也越来越高,普通体力型劳动者已经不能满足其社会发展的需要。时任美国总统的杜鲁门向国会递交了“战后复兴21点计划”,第一次把发展科技放在战略地位来考虑。此后,美国政府先后制定了三部以吸引人才为重点的移民法,这三部移民法并称美国战后三项基石性移民法。

1. 1952年《移民与国籍法》

美国政府在1952年通过的《移民与国籍法》是其战后颁布的第一个吸引移民的法律。法案规定,全部移民限额的50%用于美国急需的、受过高等教育的、有突出才能的各类技术人员。该法案同时规定了西半球移民不受配额限制等条款,这使这部移民法仍然带有严重的种族歧视色彩。

2. 1965年《移民与国籍修订案》

20世纪60年代,美国政府迫于国内民权运动的压力以及为增强其经济和军事力量,达到与前苏联争夺世界霸权的目的,于1965年对1952年颁布的《移民与国籍法》进行修订,该修订案最大的特点就是废除了种族配额限制,实行“先来先得”政策,对有突出才能的移民以及家庭团聚类移民优先考虑。法案颁布后,来自亚洲、拉丁美洲和加勒比海国家等第三世界国家的移民占移民总人数的比例从20世纪50年代的30%增加到70年代的75%;来自欧洲、加拿大的移民从50年代的70%跌至20%。从数量上来说,上世纪50年代美国平均每年入境移民约25万,到70年代增加到40万。故有美国学者认为,1965年的移民法赶走了美国移民立法中种族主义的幽灵,重新为来自不同海岸的移民打开了大门。^[5]这个时期,美国外来移民的素质不断提高,特别是来自亚洲的移民,他们的到来,为美国的经济发展和科技进步注入了新的活力。美国兰德公司的研究报告指出:“来自亚洲的新移民是迄今为止进入我国的专业化程度最高的移民集团。”此时的美国也成了各国移民尤其是技术移民的首选。

3. 1990年《美国新移民法案》

进入20世纪90年代以后,全球经贸一体化的加强与信息技术的日新月异,使科技水平发展的高低成为制约一个国家发展的主要因素。为适应美国经济发展的需要,解决高科技人才匮乏的问题,美国国会于1990年通过《美国新移民法案》,增加合法移民配额数,增设移民类别,将技术类移民的优先权明确划分为五类,这五类基本涵盖了美国所需人才的方方面面。同时,开始实施专门吸纳国外优秀人才的H-IB签证计划,允许具有学士学位或更高学历的外国人到美国工作。来自世界各地尤其是亚洲的高科技人才因H-IB签证计划进入美国的比率迅速增长。其中,中国和印度高科技人才所占比率最为突出。据统计,自20世纪80年代末期以来,中国培养工程师摇篮的清华大学毕业的科学与工程人才80%被吸引到美国;北京大学工科毕业的76%被吸引到美国,并最后在美国工作定居;在美毕业的中国博士生85%留在了

美国。^[6]可以说,《美国新移民法案》真正地为外国优秀人才敞开了大门。

(四) 1996年、2005年移民法

1. 1996年《非法移民改革和移民责任法》

随着非法移民这一令美国社会“又爱又恨”群体的增多,由其引发的诸如就业、医疗、教育等一系列社会问题和社会矛盾日益增多,带来的影响也是深远的。据有关数据显示,1994年至1995年,纽约市各医院为非法移民医治疾病约花费5亿美元,洛杉矶公立医院每年接生的婴儿有一半是非法入境者,且这些婴儿一出生就享受美国的各种福利和救济。1993年《纽约时报》和哥伦比亚广播公司的民间测验表明,61%的美国公众希望减少移民;在1995年罗珀民间测验中,83%的人赞成削减移民数,70%的人希望每年的移民不超过30万(当时的移民指标是每年75万)。^[7]为加大惩治非法移民力度,美国国会1996年通过了《非法移民改革和移民责任法》。该法案要求加强边境控制,阻止非法移民入境;加大对非法移民的处罚;消减合法移民的社会福利等。这部法案被认为是一反历年来日益宽松的移民法而制定的具有综合性严厉条款的移民法,带有浓厚的反移民色彩。

2. 2005年《边境保护、反恐与控制非法移民法案》

美国自1986年大赦非法移民以来,经过近二十年的累积,其国内非法移民达到一定规模。尽管政府在1996年制定了严厉的《非法移民改革和移民责任法》,但美国的非法移民数量还是呈逐年上升趋势,社会矛盾有增无减。据2000年—2005年的人口普查资料显示,在得克萨斯州,成年移民就业增长3.2%,本地就业人数下降3.3%。^[8]2002年非法移民在美国联邦政府交纳了160亿美元的联邦税收,但支出达到263亿美元,赤字100多亿美元,涉及医疗、食品资助等方面。从某种意义上说,政府从移民身上得到了价值,但却因移民而增加了社会成本。因此,美国民众反移民的情绪空前高涨。据《时代》杂志的一份调查,51%的受访者认为,如果没有这些移民,美国会更好;71%的人认为应该对雇用非法移民的雇主予以惩罚,62%的人认为美国应采取包括运用军队在内的任何手段阻止非法移民从墨西哥和美国边境进入美国。^①这些数据充分说明美国民众对移民不欢迎的态度,而这种态度必然会影响到决策者关于移民的立法和政策的制定。2005年12月,美国国会众议院《2005年边境保护、反恐与控制非法移民法案》的通过,进一步将反移民的浪潮推向新高。法案主张加强边境执法;通过严惩雇用非法移民的雇主,阻止非法移民的涌入;在美国与墨西哥边境修筑隔离带,强制遣返非法移民等。

二、美国移民政策体现实用主义

主权国家任何一项政策的制定都必须服从并服务于国

家利益的需要。作为移民大国的美国来说,国家利益至上是其制定对内对外政策时一贯遵循的原则。美国政府总是根据自己国家利益的需要来制定和调整移民政策。因此,美国各时期的移民政策总能体现强烈的实用主义特征,这在非法移民的管理中尤为突出。当美国经济社会繁荣、发展需要大量廉价劳动力时,便放松移民政策,对非法移民采取睁一只眼闭一只眼的态度;当非法移民的涌入对美国国家安全、社会稳定造成隐患时,便收紧移民政策,对非法移民采取严厉打击措施。实践证明,美国的移民立法和政策在一定程度上“催生”了大量的非法移民。

(一) 大赦政策

大赦是美国移民管理的一项重要制度,其结果是使美国境内的非法移民身份合法化。一直以来,美国非法移民以墨西哥籍最为突出。1951年至1955年被驱逐的墨西哥非法移民就有380万,60年代略有好转,70年代又开始泛滥。据美国学者计算,美国80%的非法移民来自墨西哥。^[19]为解决由于非法移民引发的一系列社会问题,既满足美国各利益集团对廉价劳动力的需求,又兼顾移民对“美国公民”身份的需要,进一步加强美墨关系,美国政府试图通过特赦一定时期内入境美国的非法移民和惩罚雇主的方式达到遏制非法移民的目的,在1986年颁布了《移民改革与控制法》,它是美国历史上影响最深、最典型的大赦法案,共赦免了310万左右的非法移民。该法案规定,禁止雇用非法移民;在1981年12月31日前入境的非法移民可申请赦免;1986年5月1日前入境的非法移民,若能证明自己在美国的农场从事易腐农作物耕种与收割达90天以上的,可申请“特殊农业工人”资格等。法案在促使美国社会接受非法移民、鼓励非法移民创造更多价值的同时,也产生了新问题,那就是刺激和鼓励了大量非法移民涌入美国。因为对于移民们来说,只要在美国“黑”上几年,运气好,碰上政府“大赦”移民,他们就会从“地下”转为“地上”,取得合法居留权。同时,根据美国国籍法规定,他们的后代出生在美国,便将拥有美国国籍,成为美国公民,这种“双赢”的事情,何乐而不为?这样一来,在美国就出现了政府一方面高喊禁止、打击非法移民,另一方面又纵容和鼓励非法移民现象。因此,这种在实用主义原则指导下的大赦政策最终将导致美国社会矛盾丛生。

(二) 庇护政策

庇护权属于国家,各国均可依据本国的国内法给予外国人以政治庇护。从法律角度看美国有关政治庇护的立法规定,政治庇护仅仅是申请移民的途径之一。

以美国和中国关系为例,1989年乔治·布什总统发布了对留美学生、华人提供法律庇护的法令,“六·四”政治风波的外逃者因此受到庇护;美国政府在1996年颁布的《非

①参见<http://news.sina.com.cn/W/2006-04-13/09048685249s.html>

法移民改革和移民责任法》中将抗拒中国计划生育政策的人员归入政治庇护类,使部分在海外并且已有两个孩子的中国人,为达到合法居留美国的目的,便在律师的帮助下,编造自己在中国如何逃避政府的惩罚,不远万里来到美国的故事;也有的甚至以在中国的老家已有一个孩子,妻子在美国又有了身孕,无法回国等为由,骗取美国人的同情,从而顺利拿到美国绿卡。美国《国际日报》题为《计划生育是良策》的文章说,二战之后,20多个发达国家的出生率只有1.6左右,应该说这些国家在人口控制方面很在远见,符合保护地球资源的人口发展策略。^①可为什么这种“远见”在中国便成了某些国家攻击中国人权的借口了呢?美国《侨报》报道,1994年到1999年,在美申请政治庇护的中国人有2万人,而2000年到2005年增加到3.5万人,占各国在美申请政治庇护总量的二成二,高居世界第一。雪城大学发现,中国人政治庇护案1994年到1999年的拒绝率为73%,2000年到2005年降到53%。^②

(三) “9.11”事件后的移民政策

对任何一个主权国家来说,国家安全是国家存在的必要条件,在国家利益至上的美国,更是如此。“9.11”事件对纽约造成近1000亿美元的损失,对美国的航空、保险、旅游等行业造成严重冲击,其移民政策也因此受到强烈指责。

1. 严格签证的签发

如前所述,美国1952年、1965年和1990年移民法为其人才战略奠定了坚实的基础。事实证明,美国是人才资本流动最大的受益者。“9.11”事件后,出于国土安全需要,美国政府收紧移民政策,加大申请签证的审核力度,从严签发各类签证,极大地打击了外国高科技人才到美国发展的积极性,导致优秀的外国移民人数锐减。据美国移民局发言人史密特透露,美国在2000年度签发了19.5万份H-1B签证,而2001年截止到10月份,仅签发了13.8万份。^③2004年向美国大学和研究所申请入学的外国学生,比2003年减少32%,工程和物理学减少的情况尤其显著。几乎有八成研究所表示申请读工程的外国学生减少,有65%的研究生院表示申请读物理科的人数减少。^④这个现象引起美国教育界和学术界的担忧。

近年来,随着中国在各领域与国际社会的不断融合,中国人向海外移民的人数也在逐年增加。由于美国移民政策的调整,中国公民的移民之路不可避免地受到影响,签证的拒签率远远高过其他国家。如中国学生签证拒签率达73.4%,交换学者签证拒签率达68.9%;韩国学生签证拒签率为23.4%,交换学者签证拒签率为10.6%;印度学生签证拒签

率仅为5.3%,交换学者签证拒签率为2.7%;德国学生签证拒签率为20.9%,交换学者签证拒签率为4.1%。^⑤

对美国企业界来说,政府收紧签证政策直接危害到了美国企业界的利益。一份由美国航空业协会等八大国际企业协会委托进行的题为《签证延迟损害美国商业吗》的调查报告说,从2002年7月到2004年3月美国签证政策致使美国商界损失370亿美元(约合2500亿人民币)。在《2003年美国在中国白皮书》一书中,接受问卷调查的254家美国企业,有30%认为,美国对华签证政策对企业产生了“消极影响”,有10%认为产生了“非常消极的影响”。

2. 强化入境签证手续

美国国务院要求美国驻外使馆对一些国家的申请入境者进行直接面谈,入境时必须出示与入境美国有关的证明文件。面谈的对象主要是中东、亚洲和拉美国家的公民,但不包括加拿大和27个欧洲国家的公民。要求美国“绿卡”的持有者,入境时须提供持证人本人的相关证件。同时,在国内115个机场和14个主要海港口岸实施“美国访客和移民身份显示技术”系统,提取申请签证入境的非美国公民的指纹。按此要求,中国公民入境也将被提取指纹信息。针对美方这种做法,我外交部部长、时任中国驻美大使杨洁篪代表中国政府提出严正交涉,但在美国国家利益至上的前提下,这种抗议显然是无效的。

参考文献:

- [1]但伟.偷渡犯罪比较研究[M].北京:法律出版社,2004.
- [2]Kwong,P,杨立信.新唐人街[M].寿进文,等译.北京:世界知识出版社,2002:16.
- [3]周敏.唐人街——深具社会经济潜质的华人社区[M].北京:商务印书馆出版,1995:47-50.
- [4]刘卓,沈晓鹏.从《排华法案》看美国移民政策中的种族主义[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2004(4).
- [5]洪霞.和平之途——当代世界移民问题与种族关系[M].南京:南京出版社,2006:168.
- [6]江峡.美国吸引全球高科技人才的政策与战略[J].湖北行政学院学报,2007(2).
- [7]Kwong,P.黑着——在美国的中国非法移民[M].王冰,王贵,等译.北京:世界知识出版社,2001:6.
- [8]林达.永无出路的美国移民问题[EB/OL].南方新闻网,http://sinu.com.cn,2006-04-01.
- [9]少岩.受恐怖事件影响,美国高科技移民将面临新困难[EB/OL].http://w.qingdan news.com/content/2001-09-27/content-387729.htm.
- [10]李燕.美国入境签证政策为自己套上“紧箍咒”[N].华盛顿观察,2004-05-24.

责任编辑:王燕

①参见<http://www.jz391.com/html/200807/25/082529351.htm>

②参见http://www.singtaonet.com/america/200608/t20060810_297956.html

③<http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/2684415.html>