

国际关系

跨国主义视域下拉美移民的 区域治理与美国单边政策

郝鲁怡

内容提要：“跨国主义”理论主张，移民跨国迁徙活动反映了国家间权力的动态变迁以及与移民进程的内在关系，为国际移民问题研究提供了动态权力的分析视角。跨国主义背景下，美洲大陆“南北”与“南南”移民走廊交相呼应，构成了拉美移民跨国流动的空间叙事载体。“南北”移民走廊是美国领土的历史性扩张、资本的区域性渗透以及全球化进程共同推动的结果。美国通过军事力量和金融资本的控制将其势力范围向拉美地区延伸，在向美洲大陆进行各种资本投资、商品输出过程中，主导了拉美移民由南向北流动的“南北”移民走廊形成的历史进程。“南南”移民走廊形成的主因则是拉美国家间发展的结构性不平衡。在区域治理层面，以多边方式应对移民问题在拉美地区具有较为深厚的实践基础，拉美国家在“南北”与“南南”移民走廊上建立了若干次区域机制。但实践中，各国仅停留在各项制度的纸面承诺上，并无意落实移民规则及推动深入移民合作。尤其是，美国日益严苛的边境执法措施不断压缩拉美移民入境的正规通道，致使人口贩运、移民偷运等黑色产业与跨国有组织犯罪在移民走廊上滋生泛滥，导致本已混乱、无序的移民流动生态进一步恶化。

关键词：跨国主义 国际移民 移民走廊 边境墙 移民治理 卡特赫纳难民宣言

作者简介：郝鲁怡，法学博士，中国社会科学院国际法研究所研究员。

中图分类号：G648.9 文献标识码：A

文章编号：1002-6649(2024)03-0118-24

拉美移民的历史叙事深受伊比利亚殖民征服与跨越大洲的“洲际”移民活动的影响,该地区被认为是世界上最具种族与文化多样性的地区之一。^①近年来,拉美地区正在被跨国移民的无序流动、长距离迁徙的“移民大篷车”现象、日益严厉的美国边境管控等事件所定义。在美国,拉美移民人口的巨大存量引发其国内关于国家认同危机的长期辩论^②,西南部边境愈演愈烈的拉美移民人道危机也成为其政治版图的焦点。

以单一民族国家为中心的研究方法往往只关注移民在接收国的入境行为及其影响,难以准确剖析人口跨国流动的复杂动因。有关拉美移民的一些国外研究固守“美国中心化”范式和“移民同化论”“美国例外”“熔炉论”等观点,更多地渲染外来移民对美国国家特性、国家安全的挑战和威胁^③,并且将美国社会诸多问题归咎于外来移民和非正规移民^④,掩盖了基于地缘政治权力结构的美国单边政策对拉美移民活动的深远影响及导致其脆弱性的根本原因。

20世纪90年代,国际移民问题的研究引入“跨国主义”(transnationalism)理论,主张移民的迁徙活动是国家外部权力动态演进的组成部分,体现了国家间政治、经济和文化的跨国关联性。^⑤跨国主义理论将国际移民进程嵌入广泛的地缘政治和国家间权力结构中,从历史持续性与地缘多维性的视角考察国际移民的动因和流动形态,并剖析具有差异性的移民政策和话语内涵。当

① 自1492年发现美洲大陆至19世纪中期,大约有6000万欧洲人、1100万非洲人和500万亚洲人来到西半球。其中,近1/3的欧洲人(1850万)、约1/2的非洲人和1/6的亚洲人前往拉美地区。参见 José C. Moya, “Migration and the Historical Formation of Latin America in a Global Perspective”, in *Sociologias*, Vol. 20, No. 49, 2018, p. 26, pp. 38–39。

② 关于拉美移民与美国国家认同的研究,参见[美]塞缪尔·亨廷顿著、程克雄译:《我们是谁?——美国国家特性面临的挑战》,北京:新华出版社,2005年,第149–209页。

③ 任慈:《可用的过去:近五年来美国学界移民和族裔史研究的新趋势——兼对美国移民研究史的述评》,载《世界民族》,2020年第3期,第74–76页。

④ 在国际移民语境下,各国使用不同的术语指称没有法律文件或未经授权进入和/或居住在一国领土内的外国人(alien)或移民(migrant),例如,非法(illegal)移民、非正规(irregular)移民、未经授权(unauthorized)移民、无证(undocumented)移民等。近年来,国际社会鼓励以“无证”或“非正规”代替“非法”一词来定义处于非正常情况的移民。参见 International Organization for Migration, *International Migration Law No. 34, Glossary on Migration*, 2019, p. 102。本文对这一术语的使用未作统一,特此说明。

⑤ “跨国主义”已成为美国移民研究的重要概念之一,参见任慈:《可用的过去:近五年来美国学界移民和族裔史研究的新趋势——兼对美国移民研究史的述评》,载《世界民族》,2020年第3期,第75页。国际组织也将“跨国主义”与移民问题关联,作为研究和看待移民的方法,参见 International Organization for Migration, *Migration and Transnationalism: Opportunities and Challenges, International Dialogue on Migration*, 2010, p. 2。

前，中国学界关于拉美地区的移民问题研究方兴未艾^①，跨国主义理论为分析拉美移民的流动模态及特点提供了恰切的基点，有助于诠释与理解拉美移民的历史变迁以及面临的现实挑战。^②

本文首先解析拉美“南北”和“南南”移民走廊的跨国空间形态，并阐释地缘政治、国际结构的演变与美国单边政策对拉美移民迁徙轨迹塑成的影响以及导致拉美移民脆弱性的根源。^③其次，从跨国主义与区域一体化发展的视角，梳理拉美地区在促进移民工人流动、整合移民治理而搭建的区域多边机制及其多面性实践。最后，考察美国对外关系与政策法律中的拉美移民元素。

一 拉美移民跨国流动的空间形态

国际社会对跨国主义没有统一的定义。国际移民组织认为，跨国主义是人们跨越地缘政治边界，建立和维持社会联系的过程。^④在跨国主义背景下，拉美移民的流动模态由国家领土的历史性扩张、资本的区域性渗透以及该地区全球化进程等因素共同塑成。在美洲大陆上，“南北”移民走廊与“南南”移民走廊交相呼应，构成拉美移民流动的空间叙事载体。

（一）“南北”移民走廊

跨国主义理论认为，跨国政治、经济、文化与意识形态的联系是决定移

^① 参见梁茂信：《美国的拉美移民来源的梯度结构分析（1900—1929年）——以墨西哥移民为中心》，载《拉丁美洲研究》，2021年第6期，第2页。关于墨西哥、拉美移民的研究，参见史书丞：《试论美国对墨西哥移民政策的钟摆化》，载《世界民族》，2020年第1期；于森、张家唐：《美国当代拉美裔移民问题管窥——拉美移民潮与美利坚文明聚合力》，载《历史教学》（高校版），2008年第8期；冯峰、谌园庭：《拉美裔移民对美国大选的影响及美国移民政策的调整》，载《拉丁美洲研究》，2008年第6期，等等。

^② 移民研究关于“跨国主义”的讨论，参见L. Basch, N. Glick-Schiller and C. Szanton-Blanc, *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, Langhorne: Gordon and Breach, 1994; E. Guarnizo and M. P. Smith, “The Locations of Transnationalism”, in M. P. Smith and L. E. Guarnizo (eds.), *Transnationalism from Below*, New York: Routledge, 1998; Thomas Faist, “Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture”, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 23, 2000; Helga Leitner and Patricia Ehrkamp, “Transnationalism and Migrants’ Imaginings of Citizenship”, in *Environment and Planning A*, Vol. 38, 2006.

^③ Saskia Sassen, “U. S. Immigration Policy Toward Mexico in a Global Economy”, in *Journal of International Affairs*, Vol. 43, 1990, p. 382.

^④ International Organization for Migration, *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, 2008, p. 500.

民跨国流动形式、方向和规模的关键因素。^① 在历史上，美国与拉美各国具有共同抗击欧洲殖民者的地理同缘关系。19世纪中期，美国实施“门罗主义”战略，挣脱“欧洲体系”列强干涉，从后发国家一跃成为谋求区域霸权的强国。同一时期，尽管大多数拉美国家也从西班牙殖民统治下相继独立，但很快陷入分裂和内战之中，处于“美洲体系”的边缘，与美国之间的权力结构蜕变为不平等的“后院”关系。在美洲大陆相对封闭的地缘政治空间中，美国通过军事力量和金融资本的控制将其势力范围向拉美地区扩散，形成“轮型”结构，美国处于中心，其他国家通过文化、经济和政治等“辐条”与之相连。^②

自19世纪中后期至整个20世纪，在经济上，美国投资全面渗透到邻近的墨西哥、中美洲及加勒比地区，通过对东道国的经济剥削积累大量财富，同时破坏了这些国家的传统产业而造成严重的失业率，致使大量失业人口离开本国前往美国寻找工作或发展机会。^③ 在政治军事上，为保护本国的海外投资，美国在拉美地区扮演了政治干预的不光彩角色，扶植支持自己的军阀政府^④，严重扰乱了各国的政治稳定，导致内战和极端暴力频发、社会混乱，人为地制造了大量为摆脱困境而长期持续地流向美国的被迫移民或难民。由此得见，美国在向美洲大陆配置各种资本投资、商品输出过程中，主导了拉美移民由南向北流动的“南北”走廊形成的历史进程。萨斯凯·萨森（Saskia Sassen）将拉美移民流动的动因置于与美国的国家关系之下加以考察，指出拉美国家流向美国的移民潮与美国在这些国家设立军事基地、增加资本投入、扩大文化影响密切相关，是美国对外施加政治、经济影响的直接后果之一。^⑤

^① Alvaro Lima, “Transnationalism; A New Mode of Immigrant Integration”, The Mauricio Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy, 2010, p. 2.

^② Alan B. Simmons, “Latin American Migration to Canada; New Linkages in the Hemispheric Migration and Refugee Flow System”, in *International Journal*, Vol. 48, No. 2, 1993, p. 286.

^③ Lisa García Bedolla, “Latino Migration and U. S. Foreign Policy”, in *Berkeley Review of Latin American Studies*, Spring, 2019, p. 53.

^④ 根据美国国会的一份记录，自1798年以来，美国对墨西哥进行了14次军事干预，对古巴13次，对巴拿马11次，对尼加拉瓜10次，对多米尼加9次，对哥伦比亚7次，对洪都拉斯7次，对海地5次，对波多黎各3次，对危地马拉2次。参见 Carlos Fuentes, “A Critical Perspective on United States – Latin American Relations”, in *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 3, No. 1, 1982, p. 59.

^⑤ Saskia Sassen, “America’s Immigration ‘Problem’”, in *World Policy Journal*, Vol. 6, No. 4, 1989, p. 819.

1. 跨国经济关系与“旋转门”政策

拉美移民流入美国缘起于后者向其南方邻国的领土扩张。1848年，美墨战争结束，根据两国签署的《瓜达卢佩·伊达尔戈条约》，美国获得墨西哥近一半的土地。国家边界的重新划定加深了两国的经济与社会联系，并拉开了人员流动的序幕。^① 19世纪后期，劳动力密集型的铁路建设、采矿业和农业在美国西南部大规模发展，廉价的墨西哥移民工人填补了劳动力的缺口，为该地区经济高速增长提供了巨大动力。“双重劳动力市场理论”解释了移民倾向于向某一特定目的地国流动的原因，即发达国家因经济发展对移民劳动力的需求而产生的巨大拉力。^② 这也正是墨西哥移民北上持续输入美国的主因。

尽管在不同时期，美国对墨西哥移民入境政策的外在表现为接纳与排斥交替的“钟摆模式”^③，但是墨西哥移民向美国单向流入的轨迹和节奏在历史上没有任何的中断，“墨西哥—美国”现已成为世界最大的国家间移民走廊。^④ 其原因在于，与墨西哥的毗邻关系让美国政策制定者和雇主萌生优势，即南方邻国的劳动力既“方便可及”，又是“无用则遣”的过客，不会像来自亚洲或南欧的移民因“难以同化”而对美国社会构成根本威胁。因而，美国将墨西哥移民视为廉价、脆弱以及随时可遣的“理想”劳动力，秉持“需要但不欢迎”的态度，由国内经济发展状况决定移民政策的选择偏好。1924年，美国颁布《配额法案》（Quota Act of 1924）豁免西半球国家移民的签证配额，以确保能随时吸纳拉美移民（主要为墨西哥移民）弥补国内劳动力短缺。^⑤ 1942年，美国与墨西哥实施“布拉塞罗项目”，签署外来劳工协议，授权美国移民局通过签发“临时合同工”身份的签证招募墨西哥工人，在制度上为美国雇主使用廉价移民劳动力攫取利润提供保障。^⑥ 最终，由宽松的入境

^① Marta Tienda and Susana M. Sánchez, “Latin American Immigration to the United States”, in *The Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Vol. 142, No. 3, 2013, pp. 48–49.

^② Franklin S. Abrams, “American Immigration Policy: How Strait the Gate”, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 45, 1982, p. 108.

^③ 史书丞：《试论美国对墨西哥移民政策的钟摆化》，载《世界民族》，2020年第1期，第34页。

^④ 国际移民组织主编，全球化智库译：《世界移民报告2020年》，日内瓦：国际移民组织，2019年，第97页。

^⑤ Marta Tienda and Susana M. Sánchez, “Latin American Immigration to the United States”, in *The Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Vol. 142, No. 3, 2013, pp. 49–50.

^⑥ “The Bracero Program: When the U. S. Looked to Mexico for Labor”, May 9, 2021. <https://www.thoughtco.com/the-bracero-program-4175798>. [2024-02-05]

政策与移民劳工制度的共同加持，美国在“南北”移民走廊上打造了一扇“旋转门”：当经济高速发展或劳动力短缺时，墨西哥移民受到“客工”政策的鼓励和接纳，以季节工人或临时工人身份在两国边境两侧循环流动；当经济处于低迷时期，墨西哥移民则沦为美国边境行政执法的目标，遭到大规模的驱逐或遣返。^①

2. 跨国政治关系与“边境墙”政策

1986年，美国颁布《移民改革与控制法案》，以立法形式强化边境执法行动，并规定了对国内雇主雇佣无证移民工人的惩罚措施。其后，美国在南部边境修建“边境墙”^②，完全关闭服务于经济目标的“旋转门”，开启了管控拉美移民入境的“限制主义”时代。

美国收紧拉美移民入境政策的原因可回溯至20世纪60年代。1965年，美国对国内移民制度进行重大改革，颁布《移民与国籍法》首次针对西半球国家设置签证配额，以限制拉美移民的入境数量。^③然而，该法案几乎没有权衡“南北”移民走廊上业已形成的拉美移民流动状况及预期发展。^④实践中，美国劳动力市场对移民劳动力的需求没有丝毫改变，来自墨西哥及其他拉美国家的工人继续受雇进入美国，然而却失去合法的“临时合同工”身份，最终后果是大量的拉美移民工人被“制造”成为“无证移民”。^⑤

一国移民政策的范围、目的和影响是超越国界的，政策的成败在不同程度上取决于边境之外的现实。美国对拉美移民的限制入境政策在随后的几十年里产生了“制造更多而不是更少的移民入境”的矛盾效果，移民政策的目

^① 1924年，美国成立边境巡逻执法队，使用逮捕和驱逐等行政执法手段控制越过边境的墨西哥移民的数量。在1929—1937年美国大萧条时期，边境巡逻执法队强行驱逐了45万墨西哥移民。参见 Douglas S. Massey, et al., *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration*, New York: Russell Sage Foundation, 2002, p. 33.

^② 为加强物理屏障作为边境控制手段的有效性，1996年美国《非法移民改革和移民责任法案》以立法形式授权建造边境围栏，2006年《安全围栏法案》进一步确定在不少于700英里的西南边境沿线加固围栏。参见 Federation for American Immigration Reform, “The Current State of the Border Fence”, 2019, pp. 1–2. <https://www.fairus.org/sites/default/files/2019-05.> [2024-02-05]

^③ Gilberto Cárdenas, “United States Immigration Policy toward Mexico: An Historical Perspective”, in *Chicago Law Review*, Vol. 2, 1975, p. 79.

^④ 1978年，西半球单独签证配额被取消，改为全球290000个签证上限。参见 Gregory C. Shaffer, “An Alternative to Unilateral Immigration Controls: Toward a Coordinated U. S. – Mexico Binational Approach”, in *Stanford Law Review*, Vol. 41, No. 1, 1988, p. 194.

^⑤ Jorge Durand and Douglas S. Massey, “Debacles on the Border: Five Decades of Fact-Free Immigration Policy”, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 684, No. 1, 2019, p. 10.

标与结果之间不仅存在鸿沟，而且差距不断地扩大。^① 至 1996 年，在美国的墨西哥人大约有 715 万，其中 235 万（38%）是未经授权入境的移民。^②

在此背景下，美国于 1996 年颁布《非法移民改革和移民责任法案》，进一步收紧入境政策，并开创了将非法入境移民定为刑事犯罪加以惩罚的先例。限制与惩罚叠加的措施显著地推高了拉美移民跨境流动的成本和风险，根本性地改变了“南北”走廊移民的流动模式——将临时合同身份的移民工人转变为非正规移民，将季节性循环流动的移民转变成永久定居者。其结果是，无论移民是以合法方式还是非正规方式入境，他们都尽可能地选择永久留在美国。同时，为了获得国内民权组织、移民倡议团体和拉美裔政治团体选民支持，1996 年法案还授权将数百万墨西哥无证移民的身份合法化，这又导致原本无意移民美国的墨西哥人出于“搭便车”目的加入移民行列，借此获得居留美国的合法身份。由此，美国政策诱因加上两国地缘的相邻性，墨西哥移民长期与原籍国保持密切联系，逐渐形成了移民家庭与社会网络的“移民链”，进一步巩固了“南北”移民走廊的由南向北单向流动形态。

（二）“南南”移民走廊

除了纵贯美洲大陆的“南北”移民走廊之外，美洲南部国家之间的“南南”移民走廊也是拉美移民跨国联系的空间场景。国家间发展的结构性不平衡是“南南”走廊形成的内部动因^③，地理位置毗邻以及历史与文化相似性则是促动“南南”走廊发展的外部因素。

19 世纪初，鼓励个人跨国流动作为吸引欧洲移民、建立文明的手段被纳入许多独立后南美国家的政治议程。移民的迁徙权、平等待遇、入籍权利、海外领事保护等被载入该地区诸多国际协定和国家立法。^④ 然而，20 世纪 60 年代，由于南美各国政治不稳定和经济危机频发，跨国移民的流动方向、强

^① Douglas S. Massey and Karen A. Pren, “Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America”, in *Population and Development Review*, Vol. 38, No. 1, 2012, pp. 14-16.

^② Jorge Durand, et al., “Mexican Immigration to the United States: Continuities and Changes”, in *Latin American Research Review*, Vol. 36, No. 1, 2001, p. 108.

^③ “15 Years of the Regional Conference on Migration”, 2011, p. 47. <https://rcmvs.org/sites/default/files/publicaciones>. [2024-02-05]

^④ Diego Acosta, “Global Migration Law and Regional Free Movement: Compliance and Adjudication - The Case of South America”, in *The American Society of International Law Unbound*, Vol. 110, 2018, p. 160.

度和构成发生了变化，欧洲移民基本停止向南美地区流入，而该区域内毗邻国家间的移民流动愈加频繁，流向的多样化和规模持续增长，以至该区域几乎所有国家都参与移民流动进程，无论是作为原籍国、过境国抑或目的地国。^①

1. 寻求工作移民的流动

“南南”走廊移民流动的主要动因在于移民来源国的政治与社会动荡以及缺乏就业机会所产生的外推力。个人通常从经济欠发达国家向相对发达的国家迁徙，以谋求就业或发展机会。例如，来自中美洲地区的尼加拉瓜、巴拿马等国移民流入哥斯达黎加寻找短期或长期工作机会；来自加勒比地区的海地移民流入多米尼加等国；在南美地区，阿根廷、巴西和智利等南锥体国家是移民的主要目的地国，拥有南美洲最多的移民人口，主要吸引来自厄瓜多尔等安第斯国家的务工人员。^② 寻求工作的跨国移民有很大一部分是非法进入或留在目的地国，在劳动力市场上遭受歧视，并且因缺乏法律保护及社会保障而处于边缘地位。近年，为减少非正规移民工人流动带来的脆弱性风险，南美一些国家施行“新自由主义”移民政策，开放边境并且向移民提供社会保障等权利。^③ 例如，作为“南南”走廊最重要的移民接收国之一，阿根廷2004年颁布的新移民法是向“新自由主义”政策转变的典型范式，该法案确认个人的迁徙权利是不可剥夺的，应当以平等和普遍性原则保障此项权利，包括承认无正规身份的移民在一国境内停留的权利并采取措施使其身份合法化。^④

以调整和优化本国人口结构为目的有选择地引进技术移民，也是“南南”移民走廊上一些国家移民政策的显著特点。通过制定人口政策，有选择地引进技术性外来移民以补充经济发展对劳动力的需求，劳动力短缺问题在很大程度上利用邻国之间移民跨境便利获得人力资源而得到解决。例如，阿根廷

^① ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, *Labour Migration in Latin America and the Caribbean: Diagnosis, Strategy and ILO's Work in the Region*, 2017, p. 12.

^② 国际移民组织主编，全球化智库译：《世界移民报告2018》，日内瓦：国际移民组织，2017年，第74页。

^③ Diego Acosta Arcarazo and Luisa Feline Freier, “Turning the Immigration Policy Paradox Upside down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America”, in *International Migration Review*, Fall, 2014, p. 1.

^④ A. Margheritis, “Piecemeal Regional Integration in the Post-Neoliberal Era: Negotiating Migration Policies within Mercosur”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 3, 2012, p. 541.

将外来移民作为促进人口增长和经济发展的手段，采取以下政策：制定有利于投资移民入境的法规；根据劳动力需求、发展条件和基础设施，确定哪些地区需要接收移民；利用移民劳动力的特点创造就业机会，通过招聘方式使移民身份合法化，等等。洪都拉斯颁布《人口和移民政策法》，有针对性地选择对国家经济发展有贡献的技术性移民，根据本国经济发展和人口需要与其他国家签订移民协议，在互惠基础上配置入境移民的数量。玻利维亚和巴拉圭的移民法规定了不同的移民类型，如选择性移民或定向移民，即为促进本国经济和社会发展，按计划或有目的地引进具有技术知识和专长的外国移民。^①

2. 寻求庇护者的流动

国内武装冲突、暴力活动是造成“南南”移民走廊上流离失所者和寻求庇护者跨国流动的主因。21 世纪初期，哥伦比亚成为世界上难民危机最严重的国家之一，据统计，截至 2016 年，有超过 30 万哥伦比亚难民或以类难民身份在国外生活，国内流离失所者超过 720 万人。委内瑞拉和厄瓜多尔接收了大约 120 万哥伦比亚流离失所者。^② 自 2015 年以来，委内瑞拉因国内政治与经济动荡产生 600 多万流离失所者，其中绝大多数被邻近国家所接收。^③ 与委内瑞拉接壤或邻近国家，如巴西、哥斯达黎加、秘鲁、特立尼达和多巴哥保持了开放门户的接纳态度，提供了一系列特殊的法律安排来解决委内瑞拉移民问题，包括特殊签证、临时居留许可、就业和人道主义签证等措施。^④ 然而，由于移民接收国面临公共卫生管理危机、入境者基本权利保护以及就业需求等挑战，在该地区引发了关于委内瑞拉寻求庇护者应被视为经济移民还是难民的激烈辩论。^⑤ 事实上，各国的反应和支持只是以采取临时措施为主，

^① Susana Torrado, “International Migration Policies in Latin America”, in *International Migration Review*, Vol. 13, 1979, pp. 431 – 433.

^② Marissa Esthimer, “Protecting the Forcibly Displaced: Latin America’s Evolving Refugee and Asylum Framework”, in *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 2016. <https://www.migrationpolicy.org/article>. [2024 – 02 – 05]

^③ Andrew Selee, et al., “In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination”, in *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 2023. <https://www.migrationpolicy.org/article/latin-america-caribbean-immigration-shift>. [2024 – 02 – 05]

^④ 国际移民组织主编，全球化智库译：《世界移民报告 2022 年》，日内瓦：国际移民组织，2021 年，第 115 – 116 页。

^⑤ Diego Chaves – Gonzalez and Carlos Echeverria – Estrada, *Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America and the Caribbean: A Regional Profile*, Migration Policy Institute, International Organization of Immigration, 2020, p. 1.

随着时间的推移，一些国家收紧边境沿线管控措施，开始采取驱逐或拒绝接受委内瑞拉移民入境或居留的强硬政策。^①

此外，来自非洲和亚洲的“洲际”移民以非正规方式向南美国家流入的数量显著增加，尤以流入阿根廷、巴西、厄瓜多尔等国较为突出。造成这一现象的原因有二。其一，美国、欧盟等传统移民接收国家及地区日益收紧移民入境政策，导致寻求工作机会的移民或寻求庇护者不得已向非传统的目的地分流，南美国家的“新自由主义”宽松入境政策为移民流入提供了契机。其二，犯罪集团借道美洲大陆南部的“开放门户”向美国偷运移民或贩卖人口，形成贯穿美洲大陆的偷运移民犯罪链。由此，南美各国在边境管控和无序移民流动管理方面承受愈来愈大的压力。为了缓解管控压力、控制外来移民数量，南美国家针对来自非洲、亚洲的“南南”洲际移民逐渐呈现出与自由主义政策相反态度，另行采取管控入境的严格限制措施。例如，厄瓜多尔于2008年曾施行全球免签政策，但18个月后又对来自亚洲和非洲国家的公民入境恢复了签证要求。^②

二 拉美移民跨国流动的区域多边治理

将跨国主义理论纳入全球移民治理是当下联合国多边机制采纳的方法之一。跨国视角有助于各国在寻求个人正常有序流动、移民融合、可持续发展解决方案方面制定全球参与互动的跨国政策。实施跨国移民政策并不与国家主权相冲突，而是以国家的主权权力为主导，通过制定和执行综合办法、以合作方式更好地管理移民跨国流动。^③由于“南北”与“南南”移民走廊的主体、流动模式及动因具有复杂性与多样性，在拉美区域一级建立连贯和正式的多边移民治理机制存在巨大挑战。美洲国家组织作为西半球最大的区域性组织旨在处理成员国间的政治问题，有关人员跨国流动的区域一体化框架

^① Lizabelt Avila and Maureen Meyer, “Beyond the U. S. – Mexico Border: Migration Trends in the Americas, Explained”, 2022. <https://www.wola.org/analysis>. [2024-02-05]

^② Diego Acosta Arcarazo and Luisa Feline Freier, “Turning the Immigration Policy Paradox Upside down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America”, in *International Migration Review*, Fall, 2014, pp. 23 – 24.

^③ Alvaro Lima, *Transnationalism: A New Mode of Immigrant Integration*, The Mauticia Gaston Institute for Latino Community Development and Public Policy, 2010, p. 9.

未能依托该组织建立起来。^① 现有的次区域机制或协商进程兼具碎片化特征和“软法”性质，缺乏一致性和相互的适应性，同时对于国家层面的执行及国家间的合作缺乏约束力。^②

（一）区域自由贸易一体化与移民工人流动

1. 北美自由贸易区

在次区域范畴内，北美自由贸易区建立的初衷是为了推动区域经济逐渐走向自由化，最终达到深层次一体化。^③ 然而，美国在致力于推动商品贸易与资本市场一体化的同时却阻止劳动力市场的一体化，其原因在于，拉美移民（主要是墨西哥移民）的流动在传统上由美国不同历史时期基于经济与政治考量的单边政策所主导，而美国并无意改变这一模式。对此，有学者指出，“（在北美一体化进程中）美国对墨西哥的政策本质上是自相矛盾的，既提倡融合，又坚持分割”^④。由于美国与加拿大立场一致地寻求对移民工人流动的单方面控制，因而移民流动问题作为国家安全和边境管制范畴的单边议程未能纳入《北美自由贸易协定》，最终导致北美贸易一体化框架内始终缺乏调整国家间人员流动的统一规则。该协定对人员跨境流动的规定十分有限，仅包含商务人士临时入境的相关规则，而缺少与贸易相关的劳动力跨境自由流动的一般性条款。^⑤ 2018年谈成的《美墨加协定》延续了《北美自由贸易协定》的整体框架与结构^⑥，基本复刻了原有的商务人士流动条款。劳动力流动规则的缺失推高了移民工人的流动成本，降低了个人的收益，而跨国公司则可利用丰富的劳动力资源、宽松的监管和开放的边界，绕过劳动保护法规灵活地雇佣较低工资的工人，从劳动力成本的“逐底竞赛”中获利。在本质上，美

^① 《美洲自由贸易区协定》草案于2003年由美国与34个拉美国家拟议，因在美洲国家组织成员国之间存在巨大分歧，至今未取得任何谈判进展。“Free Trade of the Americas Draft Agreement”. http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_e.asp. [2024-02-05]

^② International Labour Organization Technical Reports, *Labour Migration in Latin America and the Caribbean: Diagnosis, Strategy and ILO's Work in the Region*, 2016, p. 77.

^③ 王学东：《从〈北美自由贸易协定〉到〈美墨加协定〉：缘起、发展、争论与替代》，载《拉丁美洲研究》，2019年第1期，第21页。

^④ Douglas S. Massey, et al., *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration*, New York: Russell Sage Foundation, 2002, p. 83.

^⑤ 《北美自由贸易协定》第16章题为“商业人士临时入境”，涉及特定商务人士的临时入境，包括商务游客、专业人士、公司内部调动人员以及交易员与投资者，并且临时入境被定义为没有永久居留意图的入境。

^⑥ 廖凡：《从〈美墨加协定〉看美式单边主义及其应对》，载《拉丁美洲研究》，2019年第1期，第45页。

墨边境两侧个人的工资差距并没有因资本与商品的自由流动而缩小，而是通过人员由低工资向高工资的跨境流动被动地拉平。^①

在国家层面，北美自由贸易一体化使墨西哥单方面放开了大多数产品的进口管制，导致本国大量传统产业受到冲击而破产、劳动力失业，同时，墨西哥出口产品的增加并没有产生预期的就业机会来容纳剩余劳动力。可以说，墨西哥在与其北部邻国的经济融合过程中一直是牺牲品，尤其是被剥夺了“劳动力主权”，即国家为本国劳动力提供有偿就业的能力，导致大量国内失业工人加速向北流出。^② 正如有学者指出，“自由贸易协定掏空了墨西哥国内经济，后者唯一有价值的投入是廉价劳动力。”^③ 而美国更倾向于以提供临时工作签证的方式接纳墨西哥移民工人，这类签证要求移民在特定时间和地点从事特定工作，且只能为单一雇主工作。这些限制性条件不仅在本质上赋予美国雇主对移民工人的垄断控制权^④，并且将移民工人排除在劳动法保护之外，导致他们获得医疗和住房的机会不足、缺少社会保障待遇，受到广泛的剥削与压榨。

2. 南美地区的共同市场

南美国家在次区域范畴内也制定了旨在促进国家间商品、服务、资本和人员自由流通的一体化机制，具有代表性的是南方共同市场（MERCOSUR）和安第斯共同体（Andean Community）。南方共同市场和安第斯共同体的一体化协议管理各自的移民劳动力市场，以促进成员国之间的人口流动。

南方共同市场成员国签署的《南方共同市场居住协议》于2009年生效，协议的主要目标是在深化区域一体化进程和实施人员自由流动政策的同时，解决区域内非正规移民的情况。该协议为成员国公民在原籍国以外的其他成员国就业与居留制定共同规则，便利移民入境和流动程序，赋予他们获得社

^① Ramón A. Gutiérrez, “Mexican Immigration to the United States”, 2019. <https://oxfordre.com/americahistory/display/10.1093/acrefore.> [2024-02-05]

^② Gerardo Otero, “Neoliberal Globalization, NAFTA, and Migration: Mexico’s Loss of Food and Labor Sovereignty”, in *Journal of Poverty*, Vol. 15, No. 4, 2011, pp. 391-392.

^③ R. Delgado-Wise and J. M. Cypher, “The Strategic Role of Mexican Labor under NAFTA: Critical Perspectives on Current Economic Integration”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 601, 2007, p. 121.

^④ 例如，美国每年为外来移民临时工作提供超过10多万个签证，其中90%签证为墨西哥移民获得。参见 Jorge Durand and Douglas S. Massey, “Debacles on the Border: Five Decades of Fact-Free Immigration Policy”, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 684, No. 1, 2019, p. 10.

会保障的权利。根据该协议，成员国公民进入另一个成员国无须签证，仅需提供成员国的公民身份证明；一成员国公民在其他成员国连续居住两年之后就具有资格申请永久居留权。2010 年，南方共同市场理事会发布“南方共同市场公民身份法令”，保障成员国公民享有一系列基本权利和福利，对促进商业活动、成员国的学生和教师免费签证以及与联系国的旅行证件协议等作出规定。^①

移民工人跨国流动问题也是安第斯共同体主要议程的一部分。2001 年安第斯共同体第 545 号决议建立了共同体就业分类系统，将移民劳动力分为个人迁徙工人、企业工人、季节移民工人和边境移民工人四类。此后，逐步统一和简化程序，消除妨碍移民工人流动的障碍以促进人员自由过境：任何成员国公民出示有效的身份证件就可以进入任何其他成员国，而无须另外申请签证；创建“安第斯护照”进一步便利成员国公民流动；为便利人员流动管理，建立记录和保存人员越境流动统计数据的系统，由所有会员国上传到一个集中的信息交换所，等等。^②

南方共同市场与安第斯共同体两个次区域贸易一体化机制为移民流动的便利化与权利保障奠定了法律基础。移民问题被列入有关社会和劳工问题的共同议程和经常性讨论框架内，为移民工人及其他类别移民流动制订自由流动和居住的标准，并且确保尊重移民的平等待遇和机会的工作权，特别是在工资、工作条件和社会保障等方面。^③然而，两项机制都缺乏保障移民议程实施的约束性制度框架。《南方共同市场居住协议》作为一项由成员国自愿执行的单独条约，并没有得到成员国一贯的实施。相类似地，尽管安第斯共同体创造了灵活的移民流动机制与多重权利，但实践中几乎没有国家有政治意愿来执行，从而导致签证便利、旅行身份以及社会保障权利等共同规则未能发挥应有的作用。总体而言，尽管人员自由流动问题被纳入两项次区域贸易一体化进程，但是大部分规则仍然停留在纸面，在实践层面的影响有限。各国

^① Diego Acosta, “Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model?”, in *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 2016. <https://www.migrationpolicy.org/article>. [2024-02-05]

^② Natalia Bernal, et al., “Intra-Regional Mobility in South America: The Andean Community and MERCOSUR”, in Marion Panizzon, et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration Law and Policy Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 510-511.

^③ ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, *Labour Migration in Latin America and the Caribbean: Diagnosis, Strategy and ILO's Work in the Region*, 2017, p. 78.

由于国家间发展利益迥异以及政治议程冲突而无意践行深入的移民合作。^①

（二）移民治理的“大走廊”区域协商进程

2016年联合国《安全、有序和正常移民全球契约》（以下简称《移民全球契约》）指出，鉴于大多数国际移民都在区域内发生，鼓励各区域协商进程提供各自的意见、经验、建议和最佳做法。^②其中，区域移民协商进程（RCP）是近年来全球范围发展起来的讨论移民治理问题的非正式政府间会议，在高度动态的移民跨国现实背景下探讨移民与国家政策、经济社会发展、气候变化和劳动力市场等其他因素之间的复杂联系，以弥补国家单方面制定移民政策的局限性。^③美洲的区域协商进程主要有区域移民会议和南美移民会议。

区域移民会议由北美与拉美地区的11个国家于1996年在墨西哥普埃布拉成立^④，汇集位于“南北”移民走廊上在文化、经济、政治等各方面存有较大差别的移民原籍国、过境国和目的地国，开展持续性、建设性的对话，以促进移民治理的区域性合作。自成立以来，区域移民会议主要围绕三项议题开展工作。（1）推动移民治理：对促进区域内外移民有序化、有尊严和安全流动等作出努力；不断增进对移民跨国流动的客观认识和理解共识；建立“早期预警”机制以保障成员国边界和国家安全；完善旨在有效减少人口贩运的法律和实践等。（2）保障移民人权：执行旨在保护移民人权的区域层面的工作，为区域成员国、国际组织和非政府组织之间的合作建立信息网络和平台；加强成员国海外领事保护，保护寻求庇护者、流离失所者等弱势群体的基本权利等。（3）强化移民与联合国可持续发展目标之间的联系，在打击贩运儿童妇女、偷运移民等有组织跨国犯罪方面开展合作，为贩运受害者和其

^① Natalia Bernal, et al., “Intra-Regional Mobility in South America: The Andean Community and MERCOSUR”, in Marion Panizzon, et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration Law and Policy Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 523-524.

^② 联合国大会：《安全、有序和正常移民全球契约》，第73/195号决议，2018年12月19日，第50段。

^③ International Organization for Migration, “World Migration Report 2003: Managing Migration”, 2015, p. 123. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2003-managing-migration>. [2024-02-05]

^④ 11个国家包括美国、加拿大、墨西哥、伯利兹、尼加拉瓜、哥斯达黎加、萨尔瓦多、多米尼加、洪都拉斯、危地马拉和巴拿马，还包括5个观察员国，分别为阿根廷、秘鲁、哥伦比亚、厄多尔和牙买加。

他脆弱群体提供援助，帮助他们重新融入社会等。^① 区域移民会议对加强成员国、国际组织和非政府组织之间的双边和多边合作做出贡献，先后有 10 个国际或区域性国际组织，如国际移民组织、联合国难民署、红十字国际委员会等作为观察员参加了这一协调进程，有助于促进区域性利益和国际利益之间的平衡，并且在国际层面逐步推进和开展打击人口贩运网络的联合行动。

南美移民会议是 12 个南美国家^②于 2000 年创建的移民协商进程，旨在为全面解决南美各国移民问题提供对话和共识空间。南美移民会议将跨国移民作为权利主体，并通过基于人权的办法促进国际移民治理，因此保障移民的人权成为南美移民会议中一项贯穿各领域的基本原则。值得一提的是，南美移民会议所倡导的以人权为基础的移民治理原则与联合国《移民全球契约》的人权原则相互契合。这两个框架均认识到移民的非正规身份是增加其脆弱性的一个显著因素，因此主张保障移民的劳动权、社会权利及其他各项基本权利，强调在国际人权标准的框架内采取行动。2021 年，南美移民会议根据《移民全球契约》的指导原则，设计了由六个网络组成的机制，包括边境管理网络，打击贩运和偷运移民网络，管理移民儿童和青少年网络，环境、气候变化、灾害和移民网络，性别和移民网络以及社会和劳动融合网络，为加强各国合作实现移民治理的区域愿景作出努力。^③

当前，两个区域协商进程将应对非法移民问题作为优先议题，并且与打击贩运移民的犯罪行为和保障移民人权相互联系，具体措施包括扩大领事保护网络，分享有关人口贩运的信息并交流最佳经验，加强非法移民遣返合作，推动打击贩运人口和促进入境管理系统智能化，同时关注移民与其他因素的关联性，如经济社会发展、气候变化等。这两项协商进程于 2021 年联合举行全体会议，旨在应对与移民治理有关的集体挑战，分享移民治理方面的最佳做法和寻求合法化的途径，并确定今后共同解决这些问题的具体步骤，成为

^① “20 Years Report of the Regional Conference on Migration”, 2016, p. 4. <https://rcmvs.org/sites/default/files/publicaciones>. [2024 - 02 - 05]

^② 12 个国家包括阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭和委内瑞拉。

^③ South American Conference on Migration (SACM), “Special Statement to the International Migration Review Forum (IMRF)”. <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs>. [2024 - 02 - 05]

标志着美洲大陆移民治理合作实现“南北”与“南南”联动的一个里程碑。^①除此之外，另一个移民治理协调成果是2022年《洛杉矶移民和保护宣言》^②，包括加拿大、美国及拉美国家在内的21个国家在该宣言中承诺制定四项工作重点：为大量流离失所者创造稳定的收容安置社区并提供援助，扩大法律途径，加强保护系统，加强移民管理和应急响应方面的协调。

区域移民会议和南美移民会议作为区域协商进程，为区域内国家间对话提供了一个开放的空间，关注区域层面移民需求的共同主题，以政治协商方式寻求“南北”与“南南”移民走廊各国之间的共识，体现了“大走廊”形态下的区域治理模式，其特点有如下两方面。一方面，在性质上，此类协商机制对成员国不具有约束性，既没有设置执行、监督和制裁的机制，也缺乏鼓励各国执行协议和优先事项的系统方法。因此，其讨论与制定的目标不能统一涵摄于国家移民立法层面，成员国依旧在国家层面以各自迥异的方式再现对移民治理的解读。^③另一方面，成员国之间经济发展、移民情况和权力结构存在显著的差距，特别是失衡的权力结构对多层次移民治理合作产生巨大阻力。区域移民会议就是一个典型例证。美国、加拿大两国与其他较小国家参与者之间的权力显著不对称，强大国家在议题设置方面占据优势，成果的达成往往是不等价交换与政治威慑而非协商对话的结果。例如在阻止与安置中美洲移民方面，美国利用削减援助、增加汇款关税或贸易税收等政策工具向墨西哥及其他移民来源国施压，强迫这些国家与之达成遣返或转移庇护协议。^④

（三）难民保护的区域“软机制”

20世纪七八十年代，中美洲国家因武装冲突造成前所未有的被迫移民浪潮。面对严重的人口流离失所和难民危机，1984年拉美国家召开讨论难民保

^① “Joint Communiqué between the Regional Conference on Migration (RCM) and the South American Conference on Migration (SACM), II Plenary Meeting ‘Seeking Joint Actions for Better Migration Governance’”, September 9 – 10, 2021. https://iomint-my.sharepoint.com/personal/rrodas_iom_int/Documents. [2024-02-05]

^② “Los Angeles Declaration on Migration and Protection”, June 10, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/>. [2024-02-05]

^③ Victoria Finn, et al., “Migration Governance in South America: Regional Approaches versus National Laws”, in Andrew Geddes, et al. (eds.), *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019, p. 100.

^④ US Congressional Research Service, “Latin America and the Caribbean: U. S. Policy Overview”, 2020, p. 2.

护的会议，以解决该地区缺乏应对难民危机的法律制度和规范问题。由于仅有少数拉美国家签署了1951年《关于难民地位的公约》（简称《难民公约》）及1967年议定书，与会各国申明应当建立支持《难民公约》及其议定书的区域性框架，从寻求庇护者与难民的入境和接收到当地的重新安置与融入社会等各个环节制定最低待遇标准。会议最终达成《卡塔赫纳难民宣言》（简称《宣言》），督促该地区各国根据《难民公约》以及《美洲人权公约》的规定，建立难民保护和基本待遇的相关制度。^①

《宣言》在团结和尊重基本人权的基础上扩大了难民定义的内涵，促进国际人权法、国际人道主义法和国际难民法在难民保护领域的相互作用。第一，《宣言》将《难民公约》关于“难民”的定义扩展至“因其生命、安全或自由受到普遍暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序威胁而逃离本国的人”，扩大受保护的主体范畴，为不符合《难民公约》中难民定义的被迫移民提供保护。第二，“不推回原则”在《宣言》中得到重申，保障个人在面临遭受迫害的危险时获得保护的权利以及不受生命、自由或人身伤害的权利。第三，强调区域合作和“团结重新安置”、分担责任原则，作为对难民提供人道主义保护的基础。值得一提的是，“团结”“分担责任”等原则后来为联合国所倡导，也成为欧盟建立区域难民保护制度的基本范式。^②

在性质上，《宣言》是不具有法律约束力的“软法”规范，其法律渊源是拉美区域的习惯国际法以及普遍认同的法学理论。^③《宣言》提供了灵活的执行方针，缔约国享有自由裁量权决定是否以及如何将其指导方针和原则纳入国内难民保护立法。对于难民的定义，《宣言》只是提出有必要考虑扩大难民的概念，各国自行决定是否接受扩大后的难民定义。这种灵活的机制有助于各缔约国达成进一步框架协议，来履行《宣言》所载的团结原则与重新安置的承诺。由此，《宣言》虽然最初打算仅仅适用于解决中美洲难民问题，但在实践中不仅得到了南美地区各国的积极响应，并且受到美洲国家组织以及美洲人权委员会的支持，其影响力最终扩展至整个美洲区域。

^① Michael Reed - Hurtado, "The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America", United Nations High Commissioner for Refugees, 2013, pp. 32 - 33.

^② "Protecting the Forcibly Displaced: Latin America's Evolving Refugee and Asylum Framework". <https://www.migrationpolicy.org/article>. [2024 - 02 - 05]

^③ Jose H. Fischel de Andrade, "Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective", in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, No. 3, 1998, pp. 401 - 402.

然而,《宣言》的不足之处也十分明显。由于缺少法律约束力,许多拉美国家虽签署了《宣言》,但在遵守和执行情况方面差别很大。区域性难民定义虽然在法律上正式存在,实践中却很少得到应用,各国通常根据本国国内法或《难民公约》的难民定义来考虑个人的难民申请。因而,《宣言》虽确立了难民保护的区域一体化制度,但其适用更多取决于国家的自由裁量权,并没有真正建立起统一的概念、标准与实践。^①在此意义上,《宣言》作为“软机制”,仅仅是拉美区域难民保护发展进程的起点。

三 美国对外关系与政策法律中的拉美移民元素

如前所述,美国是拉美移民流入的主要目的地国。至2021年,美国的拉丁裔人口大约为6265多万,占美国全国人口总量的18%^②,是美国第二大少数民族裔。^③拉美移民对美国政治、法律、社会以及外交关系等产生重大影响,而美国围绕拉美移民的政策立法及实施却是封闭、单边的国内进程。对于拉美各国而言,美国日趋强硬的单边移民政策是地区政治关系的一个痛点。^④

(一) 针对拉美移民的政策目标与结果的鸿沟加深

近年来,来自中美洲和加勒比地区的非正规移民和被迫移民流动处于高发态势并且日益复杂化。从中美洲“北三角”地区的危地马拉、洪都拉斯和萨尔瓦多等国出发的移民跋涉数千英里,穿越墨西哥抵达美国南部边境,被称为“移民大篷车”现象。中美洲移民北上的根源是美国对拉美各国实施军事干预、推行强权的地缘政治结果。由美国政府参与的中美洲国家内战造成地区政治动荡和社会脆弱性,例如贫困和不平等、缺乏就业机会、暴力和有

^① Michael Reed - Hurtado, “The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America”, United Nations High Commissioner for Refugees, 2013, p. 19.

^② 其中,有1/3为外国出生人口。根据美国人口普查局定义,在美国的外国出生人口是指出生时没有美国公民身份的人,包括归化公民、合法永久居民、难民和庇护者、合法非移民(包括持学生、工作或其他临时签证的人)和未经授权居住在该国的人。https://www.statista.com/topics/3806/hispanics-in-the-united-states.[2024-02-05]

^③ 美国《联邦种族和族裔数据分类标准》将“西班牙裔或拉丁裔”(Hispanic or Latino)界定为族裔(ethnicity)概念,是指“来源于古巴、墨西哥、波多黎各、南美洲人或中美洲的人,或其他西班牙文化或血统的人,而不论其种族为何”。参见 Office of Management and Budget, “Revisions to the Standards for the Classification of Federal Data on Race and Ethnicity”, October 30, 1997, p. 1. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11.[2024-02-05]

^④ Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America”, in *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 1, 2006, p. 49.

组织犯罪等。^① 许多拉美国家不仅落入经济增长缓慢的陷阱，而且面临成为毒品贩运、洗钱和其他犯罪活动永久中心的风险，进一步外推寻求庇护者离开原籍国向北流入美国。^②

美国“防、控、管”的单边移民管制措施与限制拉美移民目标之间的差距日渐扩大，政策目标与结果之间的鸿沟不断向民众释放“无法有效抑制拉美移民入境”的讯息，加剧了美国国内在移民问题上的社会分歧。愈演愈烈的中美洲“移民大篷车”现象在很大程度上正是由于移民对未来更严格边境控制预期的担忧，才孤注一掷、源源不断地向美国边境迁徙。在选票压力之下，美国各届政府更多诉诸象征性或作秀式的移民管制政策：政策与措施并不一定实质性地提升管控能力，而是措施本身“能见度高”，赋予政府有决心并且能够有效处理移民问题的表象。这非但未达到吓阻移民流入的效果，反而使移民放弃合法渠道而借由非法通道入境，致使移民的脆弱性加剧，进一步遭到剥削和排斥，造成更严重的种族对立等社会问题。^③ 拉美移民在美国政治语境中被塑造成两种形态：一是逃离原籍国贫困和困境的绝望之人，二是潜在的“入侵敌人”，遭到美国边境执法部门大规模的逮捕、拘留并且被迫与家人分离。美墨两国之间筑起的“边境墙”所承载的阻挡与驱逐移民的功能愈加突出，已然成为美国面向拉美地区的国家安全战略“界线”。^④

总体而言，美国与拉美国家之间的关系在移民领域呈现悖论状态。一方面，美国未能阻止本国雇主对廉价移民劳动力的需求，展现了对外来移民持续的经济拉力，以“客工”计划、劳工签证等招募手段不断鼓励来自墨西哥等国的移民劳动力入境；另一方面，拉美移民因在美国境内存量巨大而引发关于移民与国家认同、边境安全挑战等诸多层面的辩论，不仅成为反移民和种族歧视的目标，而且沦为美国国内社会矛盾的“替罪羊”。

（二）管控移民的联邦权力日益碎片化

美国自1965年颁布《移民与国籍法》后又推行了几次重大的移民法改革，均

^① Hector Gros Espiell, et al., “Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America”, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2, No. 1, 1990, p. 89.

^② Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America”, in *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 1, 2006, p. 42.

^③ 卢倩仪：《政治学与移民理论》，载《台湾政治学刊》，2006年第2期，第218页，第227页。

^④ Hugo Rangel Torrijo, “The Conservative Discourse Behind the US - Mexico Border Wall vs. Co-operation for Cross-Border Regional Development”, in *Représentations dans le monde Anglophone*, Vol. 1, 2018, p. 110.

围绕应对拉美移民问题展开，对移民入境活动、身份与权利以及待遇产生了重大影响，包括加强边境执法、惩罚雇佣非法移民的雇主、移民身份合法化以及增加新的合法移民途径，如客工计划。^① 进入 21 世纪，美国各届政府在移民议题上都尝试推行“修改破损移民体系”的全面改革，却终因党派纷争的政治阻力而宣告失败。

美国现行《移民与国籍法》第 287 条赋予各州政府行使对移民管辖的“微联邦”（microfederalism）权力，即授权州级执法机构与美国国土安全局签署“协议备忘录”，执行调查、逮捕或拘留非公民。^② 在驱逐与安置拉美移民以及移民入境待遇等方面，不同州政府根据各自政策偏好在“微联邦”权力光谱下分化为两种对立范式，即“限制主义”管辖州（简称“限制州”）与“庇护主义”管辖州（简称“庇护州”），两者的政策分歧体现在以下三个方面。（1）在协助联邦执法方面，“限制州”通过协议备忘录安排协助或参与联邦移民法的执行，提供拘留执法和执行逮捕令两种类型的协助措施。“庇护州”则尽量减少与联邦合作，例如拒绝与联邦政府签署协议备忘录和开展移民管控合作，拒绝执行国土安全局提出的对无证移民实施民事拘留请求等。^③（2）在分享移民数据方面，自 2008 年，国土安全局开始实施“安全社区”计划，对被拘留的外国人使用生物特征数据予以甄别和驱逐出境。“限制州”的执法部门在逮捕个人时通过联邦调查局向国土安全局提供个人数据以识别未经授权的移民，一旦确定为未经授权入境移民，地方当局将配合移民和海关执法局的民事拘留请求，将移民拘留直至遣返。^④ 而“庇护州”则对该计划持反对态度，拒绝向联邦机构提供有关移民个人的身份信息。（3）在移民融合政策方面，“限制州”采取独立措施以匹配联邦执法的优先事项。例如，对移民实施限制租房政策、对雇佣无证移民的雇主实施制裁以及颁布地方法律对非法移民予以刑事处罚。^⑤ “庇护州”则采取促进移民融合的各项政策，包

^① 1965—2010 年美国国会通过约 15 项限制性移民法案。参见 Douglas S. Massey and Karen A. Pren, “Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post - 1965 Surge from Latin America”, in *Population and Development Review*, Vol. 38, No. 1, 2012, p. 10.

^② Lena Graber and Noah Feldman, “Changes to the 287 (G) Program”, 2020. <https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources>. [2024 - 02 - 05]

^③ Congressional Research Service, “The 287 (G) Program: State and Local Immigration Enforcement”, 2021, p. 2. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf>. [2024 - 02 - 05]

^④ Juliet P. Stumpf, “Devolving Discretion: Lessons from the Life and Times of Secure Communities”, in *American University Law Review*, Vol. 64, 2015, pp. 1269 - 1270.

^⑤ Tuan N. Samahon, “American Immigration Microfederalism: Sanctuaries, Restrictionist Jurisdictions, and Administrative Conflict”, in *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 177 - 179.

括教育、驾照、语言培训和营业执照等地方性服务，协助移民身份合法化，尽量减少“移民刑罚化”及附带后果，鼓励并协助移民参与当地自给自足的经济计划，等等。

综上，高度地方化的“微联邦”移民管控权力呈现从“限制主义”到“庇护主义”的异质性张力，具有严格执法意识的“限制州”和对移民相对宽容的“庇护州”分别采取符合当地多数人偏好的政策，与联邦或其他州的政策并不一致。同时，各届联邦政府对待移民问题的态度也存在严重分歧：有的赞成融合或容忍庇护政策，而有的则极力推行限制主义政策。近年来，越来越多的州政府因无法与联邦执法机构之间或彼此之间协调“微联邦”移民政策而诉诸法院，由此产生一个重要的问题——“微联邦”权力冲突究竟是因补充联邦立法的空白所致，还是构成地方权力对联邦“优先权”的挑战？^① 尽管此类司法之争在移民领域频发，但这一疑问未能在司法层面取得定论。地方之间、地方与联邦之间权力的多维度冲突持续在政治层面被放大，成为加剧党派间政治极化的催化剂。与此同时，各州不统一的移民政策也产生了“挑选辖区”的负面效应，例如，采取限制主义的各州主张将入境移民转送至“庇护州”，从而加大了后者的安置成本和负担，最终导致各州以竞相推诿、逐底竞争的方式减少甚至取消保障移民权利与促进移民融合的政策。^②

（三）拉美非正规移民面临更严厉的执法与刑事定罪

对移民刑事定罪是美国长期移民政策的组成部分。1986年《移民改革与控制法案》包含一项条款，要求尽快驱逐被判犯有可驱逐罪行的非公民，1996年《反恐怖主义和有效死刑法案》和《非法移民改革和移民责任法案》扩大了可驱逐出境罪行清单，并且将重罪扩展至“被驱逐后再次无证入境”行为。这些法律有目的地重新定义了“未经授权”入境的刑事内涵，以至于“未经授权入境的移民”与罪犯被等同视之。^③

^① 美国各州保留州与联邦并行权力领域的立法权，根据美国宪法第6条，当法律发生冲突时，对于与之冲突的州法律，联邦法律享有优先权，参见 U. S. Const. art. VI, § 2。实践中，在移民管控与融合政策方面，美国联邦政府主张具有优先权，而美国西南边境一些州政府则质疑联邦政策而主张各自的管控权力。典型案例参见 *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012); *Texas v. United States*, 787 F.3d 733 (5th Cir. 2015)。

^② Tuan N. Samahon, “American Immigration Microfederalism: Sanctuaries, Restrictionist Jurisdictions, and Administrative Conflict”, in *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 172 – 173.

^③ Leisy Abrego, et al., “Making Immigrants into Criminals: Legal Processes of Criminalization in the Post – IIRIRA Era”, in *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 3, 2017, p. 697.

在实践中，拉丁裔的非美国公民（包括无证移民、临时签证持有人和合法永久居民）被驱逐出境的比重高于其他族裔的非美国公民。^① 不仅如此，驱逐出境的威胁与执法行动的影响甚至给在美国出生的拉丁裔美国公民带来极大的困扰。无论政策结果背后的确切目标为何，对拉美移民不成比例地驱逐出境的做法毫无疑问地重现了美国移民制度歧视某一特定种族群体的历史痼疾，整个拉美移民群体被归类为美国日益种族化的移民执法的目标。^②

美国对移民刑罚化并非是法律上的例外，而是系统性地针对移民的“合法暴力”，因为此类法律规则植根于法律实践并通过正式程序得到批准，不仅允许对移民实施不成比例的执法，而且还使虐待、歧视非法移民成为可能和可接受的，导致对移民的进一步污名化，给移民个人留下不可磨灭的痛苦印记。^③ 正如学者指出，移民法和刑法的融合对移民及其家庭成员产生了负面影响，破坏他们的日常生活以及融入美国社会的能力，特别是与工作单位和学校等社会机构的互动。^④

（四）国家认同与移民身份建构的张力

外来移民不仅涉及跨国家的人口空间分配，而且与获得国家政治成员资格密切相关。美国是传统的移民接收国，移民及在本土出生的移民后代衍生的多重族裔群体的身份认同对美国国家特性构成威胁，早已成为其对外关系话语的一部分。例如，亨廷顿认为，“族裔利益通常具有跨国或非国家的性质”，少数族裔可能利用美国的资源和影响力为原籍国的利益服务，并且在美国建立跨国文化社区，影响美国的对外行动和政策，从而以族裔利益取代国家利益。^⑤

事实上，有关外来移民对接收国文化语言与人口结构威胁的言辞只是掩盖美国自“排华法案”以来的种族主义移民政策的本质，拉美移民的“褐

^① T. Golash - Boza and P. Hondagneu - Sotelo, "Latino Immigrant Men and the Deportation Crisis: A Gendered Racial Removal Program", in *Latino Study*, Vol. 11, No. 3, 2013, p. 271.

^② L. Asad, "Latinos' Deportation Fears by Citizenship and Legal Status 2007 to 2018", in *The Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 117, No. 16, 2020, p. 8843.

^③ Leisy Abrego, et al., "Making Immigrants into Criminals: Legal Processes of Criminalization in the Post - IIRIRA Era", in *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 3, 2017, p. 695.

^④ Cecilia Menjivar and Leisy J. Abrego, "Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants", in *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 5, 2012, p. 1381.

^⑤ Samuel Huntington, "The Erosion of American National Interests", in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, 1997, pp. 38 - 40.

化”威胁、美国边境受到移民“入侵”等话语，充分彰显了针对拉美移民的基于肤色的种族歧视本质。接纳移民的同时将移民及其后裔融入美国社会、使之接受美国的文化和价值观是美国自建国至今始终秉承的最重要的国策。国家认同最重要的因素是成功地将来自不同国家的人融合成一个新的美国身份。然而，美国所谓“熔炉论”的同化并不是“不偏不倚地让所有不同来源移民的不同文化模式共融，而是把移民文化转变到盎格鲁—撒克逊的模子中”，接受一种“新的”美国身份。^① 同化主义理论主张，移民要在新的接收国取得社会经济方面的进步，就必须不断地吸收和采用接收国的语言、文化、价值和行为模式，而排斥原籍国的文化与传统。

在美国出生的拉丁裔移民后代与其父辈具有不同的生活经历，在身份与国家认同上产生了代际变化。在美国长期种族主义的社会分层和隔离背景下，诸多移民融合政策，如教育、语言培训、医疗保健、创业、公民身份等都是空泛和临时的，缺乏充足的资金支持。^② 第二代拉丁裔移民面临向下流动的风险，不仅获得经济发展的机会受限，受到优良教育的机会也有限，成为“衰落的第二代”。^③ 在美国国内，大多数拉丁裔美国公民不愿意采取行动来促进原籍国的利益，并且秉承与原籍国不同的政治价值，甚至反对吸纳更多移民流入美国。例如，作为美国最大的拉美裔群体，墨西哥裔美国公民很少参与政治活动，明确表达的少数诉求也只是通过投票权换取政治支持。同时，墨西哥裔美国人的收入和教育水平远低于美国公民的平均水平，其影响政策或跨国界行动的能力有限。

总体上，经济剥削、持续的社会孤立以及日益种族化的移民政策相互叠加，对拉丁裔移民群体划定了一条社会性的隐喻边界（metaphoric border），社会地位差别和权利的不平等分配限制了拉丁裔移民的发展机会，使他们作为社会和经济资源的潜力得不到开发，在社会中处于边缘化和不利的地位。^④

^① Luis R. Fraga and Gary M. Segura, “Culture Clash? Contesting Notions of American Identity and the Effects of Latin American Immigration”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 2, 2006, pp. 279–280.

^② Alvaro Lima, “Transnationalism: A New Mode of Immigrant Integration”, The Mauricio Gastón Institute, 2010, p. 8.

^③ Ellen Quirke, et al., “Transnationalism and the Second-Generation Caribbean Community in Britain”, in *Geographical Paper*, No. 187, 2009, p. 7.

^④ Luis R. Fraga and Gary M. Segura, “Culture Clash? Contesting Notions of American Identity and the Effects of Latin American Immigration”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 2, 2006, p. 286.

四 结语

跨国主义理论为国际移民问题研究提供了一个权力动态分析视角,该理论认为移民跨国迁徙活动反映了国家间权力的动态变迁,国家边界内外的权力不平衡与移民进程具有内在关系。^①在跨国主义背景下,拉美移民的跨国社会关系由美国军事、经济和文化力量及在西半球的跨国影响力所缔造。自19世纪以来,美国与拉美各国经历了重大的地缘政治和地缘战略发展。尽管一些外生因素,例如政治和社会环境、人口和自然因素以及区域多边治理机制发展等,在不同历史时期对塑造拉美移民“南北”和“南南”移民走廊跨国空间发挥着重要作用,但拉美各国与美国之间政治经济关系的依存及变化是决定拉美移民流动形态、方向与模式的主导动因。拉美移民向美国的单边流入与美国在该地区扩大政治与经济干预等行为直接相关,是美国在维系区域霸权过程中对处于弱势的拉美国家进行政治干预、经济侵蚀以及文化渗透的衍生品。^②

在区域层面,以多边方式应对移民问题在拉美地区具有较为深厚的实践基础,“南北”与“南南”移民走廊都建立了若干次区域机制。移民治理的次区域多边机制正在以不同方式和不同目标发展,包括旨在促进人员在特定次区域自由流动的协定,对外公民领事保护的协定,融入区域一体化机制的移民协定以及区域协商进程等。在性质上,次区域多边机制大多属于注重预防、分享专门知识和最佳做法的非约束性“软机制”,力图避免因国家间利益冲突与分歧造成的执行困难。此外,各项机制的发展程度以及在有效的适用和执行方面存在着巨大差异。在美国,碎片化的边境执法措施不断压缩“南北”走廊上拉美移民入境美国的正规通道,致使人口贩运、移民偷运等黑色产业在“南北”走廊滋长,导致本就混乱、无序的移民流动生态进一步恶化。^③

(责任编辑 黄念)

^① Nina Glick Schiller, “A Global Perspective on Transnational Migration: Theorising Migration without Methodological Nationalism”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 112.

^② Saskia Sassen, “America’s Immigration ‘Problem’”, in *World Policy Journal*, Vol. 6, No. 4, 1989, p. 819.

^③ Douglas S. Massey, et al., *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration*, New York: Russell Sage Foundation, 2002, p. 55.