

移民问题

美国“熔炉”不熔：奥巴马政府时期拉美裔移民问题探究^{*}

张杰 袁媛 孙茹

内容提要：拉美裔移民占美国移民的大多数。当前，拉美裔移民呈现出知识水平较低、分布相对集中、更愿使用母语交流以及非法移民与合法移民相互“捆绑”等特征。拉美裔移民问题既是美国的社会问题、政治问题，也是安全问题与外交问题。拉美裔移民的高生育率，日益觉醒的政治参与意识与逐渐上升的投票率，居高不下的犯罪率以及对美拉关系的影响，使得拉美裔移民问题成为美国政治的热点话题。为了应对移民问题，奥巴马政府出台了针对合法移民和非法移民政策的综合移民改革方案，包括加强对合法移民的公民教育，实施安全社区计划，鼓励拉美裔合法移民参与联邦健保计划，进一步推行抚养未成年儿童家庭援助计划等内容；加强对非法移民的管控力度，给境内符合条件的非法移民提供身份合法化途径等方案。但是由于受到党派斗争激烈、政策设计存在缺陷等问题的困扰，上述改革方案成效不佳。

关键词：拉美裔移民 奥巴马政府 移民改革 非法移民 合法化 国家认同

作者简介：张杰，复旦大学法学博士，西安外国语大学国际关系学院副院长，副教授；袁媛，西安外国语大学国际关系学院 2013 级外交学专业本科生；孙茹，上海国际问题研究院 2015 级硕士研究生。

中图分类号：D771 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 01 - 0082 - 16

^{*} 本文是陕西省教育厅科研计划项目“冷战后拉美国家与美国在非传统安全问题领域的合作研究”（项目编号：14JK1595）资助的结项成果。

美国是世界上最大的移民接收国家。在移居美国的庞大移民群体中，拉美裔移民占移民总数的 2/3 以上；另据美国国土安全部的统计，在拉美裔移民中，近七成是非法移民。因此，美国面临的移民问题主要是指拉美裔移民，特别是拉美非法移民问题。总的来看，美国的移民政策始终在开放与限制之间徘徊。这是因为美国的移民政策既致力于给合法移民在美国的发展提供更多机会，又致力于控制非法移民的数量。^① 在针对非法移民问题上，美国的政策更是充满矛盾。一方面，非法移民给美国提供了丰富而廉价的劳动力资源，他们不仅为美国社会经济的繁荣和发展做出了贡献，而且增进了美国社会文化与族群的多样性。因此，每隔若干年美国就会对非法移民实行大赦。例如，乔治·布什总统于 1990 年 11 月签署了鼓励移民扩张的《移民法案》^②。另一方面，非法移民抢走了美国人的工作机会，消耗了公共资源，推高了犯罪率，加重了社会负担，因此，美国政府必须对非法移民进行管控，不断加大打击非法移民的力度。美国国会在 1996 年专门通过了针对非法移民的《非法移民改革和移民责任法》。^③ 这种自相矛盾的政策反映了美国一般民众、社会精英、商业团体甚至教会在移民问题上日益明显的裂痕。诚如学者伊恩·戴维斯所说，美国的移民政策带有“历史的、政治的和法律的”三重色彩。^④

针对美国的拉美裔移民问题，相关研究人员已经从不同角度进行了研究。冯峰与谌园庭梳理了美国移民政策的历次调整，并着重指出拉美裔移民在美国大选中正发挥着日益重要的作用^⑤；朱岚研究了美国非法移民的历史和现状，分析了美国处理非法移民问题的措施^⑥；戴超武分析了美国移民政策的改革和走向，从人口结构、国内舆论和经济发展趋势等角度对美国移民政策进

① Thomas J. Espenshade, Jessica L. Baraka and Gregory A. Huber, “Implications of the 1996 Welfare and Immigration Reform Acts for US Immigration”, in *Population and Development Review*, Vol. 23, No. 4, December 1997, p. 769.

② Jeffrey S. Passel and Michael Fix, “Myths About Immigrants”, in *Foreign Policy*, Vol. 95, No. 4, Summer 1994, p. 151.

③ Thomas J. Espenshade, Jessica L. Baraka and Gregory A. Huber, “Implications of the 1996 Welfare and Immigration Reform Acts for US Immigration”, in *Population and Development Review*, Vol. 23, No. 4, December 1997, p. 769.

④ Ian Davies, “Latino Immigration and Social Change in the United States: Toward an Ethical Immigration Policy”, in *Journal of Business Ethics*, Vol. 88, 2009, p. 379.

⑤ 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。

⑥ 朱岚：《美国非法移民的历史、治理及其启示》，载《理论学刊》，2013 年第 9 期。

行了解读^①；魏运娟研究了美国政党与移民政治认同之间的关系，认为移民群体是政党选举政治中不可忽视的力量。^② 尽管上述学者已对美国移民情况进行了细致深入的梳理，但他们对奥巴马政府最新移民政策的分析与动态研究相对不足。本文认为，奥巴马政府上台以来高度重视移民问题，并将拉美裔移民特别是拉美非法移民视为工作的重点，其原因在于，拉美裔移民数量增长迅速，在总统选举中发挥了越来越重要的作用。奥巴马在其任期内出台了一系列针对合法移民与非法移民的改革政策，但在具体执行过程中受党派斗争掣肘和政策设计缺陷等影响，总体效果欠佳。如不能有效解决拉美裔移民问题，美国不仅无法成为种族融合的“熔炉”，而且可能沦为“马赛克”。

一 拉美裔移民的现状与特点

20世纪七八十年代，随着进口替代战略的失效，拉美国家普遍陷入“中等收入陷阱”难以自拔，金融危机频繁发生，政治局势动荡不安，民众生活质量与美国的落差进一步加大。在此形势下，大批拉美人涌向经济发达的美国，由此出现了巨大的移民潮。美国人口普查局的数据显示，截至2010年，全美境内拉美裔移民的总数量为50477594人，占当年全美人口总量的16.3%。^③ 进入美国的拉美裔移民分为合法移民与非法移民两类。合法移民主要通过亲属移民和应聘移民等合法方式进入美国境内，非法移民则采取偷渡、延期滞留等非法手段进入美国境内。根据美国国土安全部统计，目前在美國的1160万非法移民中，近七成是来自拉美的非法移民。

拉美裔移民在美国的待遇低下。他们不仅无法做到同工同酬，而且不能享受休假、失业、医疗、养老等社会保障福利，没有结社权和集体谈判权，是在“最发达资本主义国家中以最不发达国家条件从事生产劳动的被隔离和被边缘化的群体”。^④ 其中，拉美非法移民的境遇则更为凄惨。它们以社会底

① 戴超武：《美国移民政策改革的基本走向及其潜在影响》，载《世界经济与政治》，1997年第5期。

② 魏运娟：《政党与移民的政治认同》，南京大学硕士学位论文，2011年。

③ U. S. Census Bureau, *The Hispanic Population*; 2010, May 2011, p. 3. <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>. [2015-09-12]

④ 郭力：《美国的移民权利运动》，载《国外理论动态》，2007年第5期，第26页。

层人士居多，受教育程度低，鲜有一技之长，一半的人没有获得高中文凭，英语水平较差。低文化素质决定了大多数非法移民只能从事技术含量低、工作环境差、劳动报酬低的体力劳动。^① 具体地说，在美的拉美非法移民主要从事农业、建筑业、纺织业、畜产品加工业，以及服务业中的餐饮业和家政服务业等低技能行业。^② 其中，农业类工作中的 25%、清洁类工作中的 17%、建筑类工作中的 14%，以及食品类工作中的 12%，均由非法移民担任。^③ 由于备受歧视，在美的拉美裔非法移民普遍收入较低且无法享有相应的社会福利政策^④，其贫困率几乎是非法移民贫困率的 2.5 倍。再加上美国移民政策的不稳定，致使非法移民经常处于一边提心吊胆“打黑工”，一边苦苦等待“大赦”的窘况。

当前在美的拉美裔移民呈现出如下特点。第一，拉美裔移民分布相对集中。浓厚的家庭观念使拉美裔移民喜欢聚居。美国南部边境沿线各州、大城市以及农业州是拉美裔移民较为集中的地区。与墨西哥毗邻的加利福尼亚州是美国最大的拉美裔移民聚居州，截至 2011 年，该州的拉美裔移民共有 1440 万。^⑤ 此外，德克萨斯州、佛罗里达州、纽约州等州也是拉美裔移民的传统聚居地。目前全美各州或多或少都有拉美裔移民，而且数量在不断增长，形成合法移民与非法移民相互“捆绑”的局面。一方面，非法移民在遇到“大赦”之后会变成合法移民；另一方面，拉美裔移民喜欢聚居的特性，使合法移民愿意充当非法移民的保护伞，并通过手中的选票影响政府决策，加大美国移民改革的难度，加剧美国移民政策的深层次矛盾。

第二，拉美裔移民不仅英语基础较差，而且不愿学习使用英语。大部分拉美裔移民在进入美国之后对英语较为排斥，而对标志自己身份的西班牙语则表现出高度认同。主要使用西班牙语的人群分布从以前集中在南部地区扩

① Alejandro I. Canales, “Inclusion and Segregation: The Incorporation of Latin American Immigrants into the U. S. Labor Market”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 1, January 2007, pp. 73 – 82.

② Stephanie A. Bohon, “Occupational Attainment of Latino Immigrants in the United States”, in *The Geographical Review*, Vol. 95, No. 2, April 2005, pp. 249 – 266.

③ 朱岚：《美国非法移民的历史、治理及其启示》，载《理论学刊》，2013 年第 9 期。

④ Lakeisha Porter, “Illegal Immigrants Should Not Receive Social Services”, in *International Social Science Review*, Vol. 81, No. 1/2, 2006, pp. 66 – 72.

⑤ U. S. Census Bureau, “2011 Population Estimates State Characteristics: Population by Sex, Race, and Hispanic Origin”, February 2011, p. 2. <http://www.census.gov/popest/data/state/asrh/2011/index.html>. [2015 - 06 - 04]

展到西南部、东部、五大湖地区以及主要经济城市。^① 随着拉美裔移民数量和影响力的不断增强,很多拉美裔移民更加坚持使用西班牙语。拉美裔移民对于自身文化的热爱与坚持使英语在拉美裔移民群体中普及受阻。^② 拉美裔移民的领导人也谋求将西班牙语作为美国的第二种官方语言,使美国转变成为一个双语国家。拉美裔美国人反歧视联盟主席就曾宣称,我们不需要一个只说一种语言(英语)的社会。对于英语的抗拒和排斥使拉美裔移民在身份认同上呈现出“抱团”的趋势,这一种族群体产生的力量不可小觑。^③ 塞缪尔·亨廷顿在《拉美裔移民的挑战》一文中发出警告称,拉美裔移民一直拒绝美国的主流价值观,也不愿融入美国的主流文化,反而形成了从洛杉矶延伸到迈阿密的拉美裔移民政治圈。这将威胁到美国的主流价值观,甚至导致美国的“拉美化”。^④

第三,来自墨西哥的移民占据拉美裔移民总数相当的比例。截至2010年,美国拉美裔移民总数中的63%是墨裔移民。^⑤ 许多墨西哥人甚至把移民美国视为人生目的。

首先,墨西哥是美国的南部邻国,在移民美国方面具有天然的地理优势。其次,墨西哥的人口增长很快,自1940年以来,墨西哥人口已上升超过5倍,1970—1995年间几乎翻了一番,1985—2000年又增长了1/3以上。^⑥ 2000年墨西哥人口普查为9736万,而第13次人口普查结果表明,截至2010年7月,墨西哥全国总人口已超过1.12亿,居世界第11位,且全国人口的平均年龄仅为29岁,人口结构年轻化态势明显,更富移民的积极性。^⑦ 再加上美国与墨西哥之间的收入差距在世界上任何两个相邻国家中是最大的,这进一步刺激墨西哥人想方设法移民美国。自1990年起,墨西哥移民就占到拉美

① Jin Heum Park, “The Earnings of Immigrants in the United States: The Effects of English-Speaking Ability”, in *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 58, No. 1, January 1999, pp. 43-56.

② Gabriel R. Sanchez, “The Role of Group Consciousness in Latino Public Opinion”, in *Political Research Quarterly*, Vol. 59, No. 3, September 2006, p. 436.

③ Cynthia Feliciano, “Education and Ethnic Identity Formation among Children of Latin American and Caribbean Immigrants”, in *Sociological Perspectives*, Vol. 52, No. 2, Summer 2009, pp. 135-158.

④ 辛本健:《拉美移民抢美国地盘》,载《环球时报》2004年3月5日第7版。

⑤ U. S. Census Bureau, “The Hispanic Population: 2010,” May 2011, p. 3. <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf> [2015-06-12]

⑥ [美] 罗伯特·D. 卡普兰著, 涵朴译:《即将到来的地缘战争:无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,广州:广东人民出版社,2013年,第323页。

⑦ 《墨西哥人口超过1.12亿,人口平均年龄仅为29岁》,新华网,2011年3月29日。http://news.xhuanet.com/world/2011-03/29/c_121243845.htm [2015-06-06]

裔移民总数的34%，此后更是节节攀升。^①2000年以后美国的新增移民中，有62%来自墨西哥。来自墨西哥的非法移民同样占据非法移民的多数。1980—2006年期间，墨裔非法移民大约占美国非法移民总数的55%~60%。^②此外，墨西哥还是其他国家非法移民前往美国的最大中转站。因此，从某种程度上来讲，墨西哥是美国非法移民的关键来源国。^③

二 奥巴马重视拉美裔移民的原因

由于非法移民占拉美裔移民的大多数以及拉美裔移民具有聚居程度高、生育率高、参与政治热情度高等特点，主要涉及拉美非法移民的移民问题不仅在美国总统选举中正扮演着越来越重要的角色，而且影响着美国社会的稳定与美拉关系，这是奥巴马政府高度重视拉美裔移民的重要原因。

首先，从社会层面考虑，拉美裔移民在不断大规模涌入美国的同时保持了较高的生育率，导致拉美裔移民的数量在美国人口总数中的比重不断攀升，目前已成为美国社会中不容忽视的种族群体。据《经济学人》调查，即使关闭美墨边境并遣散非法移民，美国境内仍至少有4800万拉美裔人。预计到2050年，拉美裔人口将增加到1.328亿，几乎是目前的3倍，达到人口总数的30%。^④非拉美裔白人将从2008年占美国总人口的63%下降到2050年的50%以下。^⑤届时，每3个美国人中就将有1个是拉美裔。拉美族裔力量的迅速壮大改变了美国的人口构成，也给美国社会带来了种族和文化多元性的巨大冲击。在这种社会现实中，正视拉美裔移民逐渐壮大的趋势是唯一正确的出路，忽视和逃避只能使问题越来越棘手。

其次，在政治层面上，规模不断扩大的拉美裔移民在美国大选中扮演着越来越重要的角色。近年来，拉美裔移民的政治参与度不断提高，要求获得与人口数量相匹配的政治地位的呼声日益高涨，越来越多的拉美裔移民选择

① Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States”, in *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, Vol. 44, No. 4, December 2006, p. 869.

② Jeffrey Passel, “Unauthorized Migrants in the United States: Estimates, Methods, and Characteristics”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, September 2007.

③ [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187页。

④⑤ Jeffrey Passel and D'Vera Cohn, “U. S. Population Projections: 2005 – 2050”, February 11, 2008. <http://pewhispanic.org/2008/02/11/us-population-projections-2005-2050/>. [2015-07-01]

积极行使自己的政治权利，而非像过去那样选择缄默。在总统选举中，拉美裔移民手中握有的选票越来越有分量，他们对美国大选的重要影响源自他们在一些“摇摆州”的战略作用。这也正是白宫日益重视拉美裔移民的关键所在。例如，在2012年美国大选中，民主党总统候选人奥巴马赢得了拉美裔移民选票的69%，而共和党总统候选人罗姆尼只获得了其中29%的选票。^①特别是在几个关键的摇摆州，拉美裔选民的支持是奥巴马获胜的关键。例如，在科罗拉多州，奥巴马与罗姆尼在拉美裔选民中的得票率之比为75:23；在内华达州，两人得票率之比为70:25。此外，这两个州的拉美裔选民占选民总数的比重都有所上升，科罗拉多州的拉美裔选民比重从2008年的13%上升到2012年的14%，内华达州的拉美裔选民比重从15%上升到18%。^②这从另一个侧面证明了拉美裔移民的政治参与意愿随着他们在美国人口总数中比重的上升而不断加强。在美国南部的佛罗里达州，非古巴裔拉美裔选民比重呈上升趋势，特别是在该州中部地区，来自波多黎各裔选民数量的增长导致奥巴马获得了比2008年更多的选票。根据来自佛罗里达州投票站的统计，60%的拉美裔选民支持奥巴马，支持罗姆尼的只有39%。^③正因如此，总统候选人在争取拉美裔选民的支持时不约而同地将解决移民问题作为吸引其选票的一大砝码。在即将到来的2016年总统选举中，不论是民主党总统候选人希拉里·克林顿，还是共和党总统候选人杰布·布什，都打出了“拉美牌”，以求获得拉美裔选民的支持。希拉里称，美国需要全方位治理移民体系，相关法案应为尚未拥有合法身份的人指明获得全面的、平等的公民身份的途径；而杰布·布什则表示，美国应允许非法移民在一定条件下获得留美发展的机会，移民改革不能仅仅是加强对边境的保护，更要使非法移民能够走出阴霾，并有机会获得合法身份。总而言之，拉美裔选民的投票率对于美国总统大选的结果正产生着不可忽视的作用，越来越多的美国白人也意识到了这一点。^④

① 李杰豪、陈华健：《奥巴马政府拉美政策走向分析》，载《湖南商学院学报》，2013年第5期，第83页。

② 周琪、齐皓：《奥巴马连任的原因及其第二任期面临的挑战》，载《美国研究》，2012年第4期，第10页。

③ “Pew Research Center’s Exit Poll Analysis on the 2012 Election”，November 7，2012. <http://pewresearch.org/pubs/2412/pew-research-exit-poll-analysis-2012-obama-reelection>. [2015-06-30]

④ Corrine M. McConaughy and Ismail K. White, et al., “A Latino on the Ballot: Explaining Co-ethnic Voting Among Latinos and the Response of White Americans”, in *The Journal of Politics*, Vol. 72, No. 4, September 2010, pp. 1199-1211.

最后，在安全层面上，拉美裔移民的大量涌入加剧了美国社会面临的安全问题。尽管许多拉美裔移民勤勉努力，从事着美国民众不愿从事的低端行业，在客观上起到了推动美国经济发展的作用，但仍有许多美国白人认为拉美裔移民导致了激烈的就业竞争，对拉美裔移民抱有敌视的态度；黑人则认为拉美裔移民挤压了自己的生存空间，双方之间的冲突不断。此外，由于缺乏良好教育，且长期生活在社会底层，一部分拉美裔移民走上了暴力犯罪、吸毒贩毒、人口走私等违法犯罪的道路，这显然不利于美国社会的安全稳定。上述种种现象使奥巴马政府意识到，拉美裔移民在给美国带来廉价劳动力的同时，确实也给美国社会的稳定造成了一定程度的负面影响。

值得注意的是，在奥巴马重视拉美裔移民问题的背后，同样有外交层面的考量。在美拉关系中，移民问题是一个长期以来“悬而未决”的问题。处于发展进程中的拉美国家有许多苦苦挣扎在温饱线和贫困线上的普通民众群体，面对美国发达经济所产生的强大吸引力，这些民众渴望通过移民美国改变自己的命运，摆脱贫困的桎梏。然而，庞大的拉美裔移民流不仅使美国饱受移民治理“老大难”之苦，也给拉美国家未来的发展造成了一定的阻碍。以海地和多米尼加两国为例，来自这两国的移民在涌入美国后，将在美国赚取的大量美金汇入国内，为其母国带来了“移民美元”。多米尼加人在20世纪90年代每年寄回国内的汇款有5亿美元之多。^① 短期来看，“移民美元”确实一定程度上促进了移民国家经济的发展，但从长远来看，青壮年劳动力的大量外流对拉美国家的长期发展相当不利。此外，拉美国家非常重视本国在美移民的人权和其他权利，但美国国内保守势力对移民的歧视与排斥激化了美拉之间的矛盾，进一步疏远了拉美国家与美国的关系^②，有可能导致双方形成一种在地缘上紧密相连但在情感上却“貌合神离”的局面。加之近年来，美国国内已经出现“美国是否在失去拉美”的质疑声^③，使得奥巴马政府不得不开始重新审视拉美在美国外交中的地位，提高对拉美裔移民问题的重视程度。如果美国对移民问题的处理有失妥当，显然会影响美国与拉美国家之间的关系，进一步削弱美国在拉美的影响力。

① 张凡：《略谈拉丁美洲的移民问题》，载《拉丁美洲研究》，1997年第6期，第54页。

② 白凤森：《美拉关系中的移民问题》，载《拉丁美洲研究》，1998年第3期，第55页。

③ Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?”, in *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 1, January - February, 2006, pp. 39 - 53.

三 奥巴马政府的拉美裔移民政策

综合考虑上述因素,2012年奥巴马竞选连任成功后,将移民问题作为其第二任期内的优先事项。^①从奥巴马政府出台的种种改革措施来看,关注“人权”是一项重要原则。^②2013年1月29日,奥巴马宣布启动综合移民政策改革,强调改革必须包括以下四项原则:加强边境安全,严打雇用非法移民的行为,为非法移民提供入籍途径以及提高移民体系效率。^③2013年2月12日,奥巴马发表国情咨文,敦促国会尽快通过移民改革法案。2014年11月20日,奥巴马总统在电视讲话中大力呼吁,要“修复本国目前千疮百孔、破碎不堪的移民体系”^④,印证了美国移民体系处境严峻的事实。

总的来看,奥巴马政府对移民问题的处理可分为两大方向:一是强化对非法移民的管控,二是加强对合法移民的拉拢。针对非法移民管控的举措可进一步细分为两个层面:一是加强对非法移民的管控力度,二是给境内1100余万非法移民提供身份合法化的途径。具体而言,有如下几点措施。第一,建立一个严格、高效的雇用审查机制,实行强制的、阶段性的电子信息验证,严厉打击非法移民窃取身份及身份造假等行为^⑤,以避免雇主在不知情的情况下雇用非法移民。针对农业等产业雇主,奥巴马政府则出台相应的计划,允许他们在不影响美国公民就业的前提下,可以雇用部分低技能移民。^⑥

第二,加强边境管控,促进边境地区和执法机构的合作,持续在边境地区部署更多资源以强化执法,对最近越过边界的非法移民进行驱逐。^⑦这是移

① Adalberto Aguirre, Jr., “Immigration on the Public Mind: Immigration Reform in the Obama Administration”, in *Social Justice*, Vol. 35, No. 4, p. 10.

② José D. Villalobos, “Promises and Human Rights: The Obama Administration on Immigrant Detention Policy Reform”, in *Race, Gender & Class*, Vol. 18, No. 1/2, 2011, p. 151.

③ The White House, “Taking Action on Immigration: At A Glance”. <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration>. [2015-07-07]

④ The White House, “Fixing the System: President Obama Is Taking Action on Immigration”. <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/immigration-action>. [2015-07-08]

⑤ The White House, “Taking Action on Immigration: Strengthen Enforcement”. <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/strengthening-enforcement>. [2015-07-07]

⑥ 《美推移民新政惠及1100万“黑户”》，新华网，2013年1月30日。 <http://news.xinhuanet.com/world/2013-01/30/C124296999.htm>. [2015-08-10]

⑦ The White House, “President Obama’s Taking Steps to Help Secure Our Border”. <https://www.whitehouse.gov/share/president-taking-new-steps-secure-border>. [2015-07-07]

民改革法案的重点，也颇具成效。在奥巴马政府的推动下，国土安全部建立了区域联络机构，强化了对移民官员的相关培训，向美墨边境增加了2万名边境执法人员，建设了700英里的边境隔离网，部署了无人机和电子监控设备^①，制定了更为系统的、具有操作性的法律制度，便于国土安全部对那些企图非法越境的人进行逮捕和遣返。奥巴马在2014年11月20日发表讲话时声称：“在过去的六年里，我们对非法移民的驱逐率上升了80%”^②，达到自20世纪70年代以来的最高水平。

第三，严惩、遣返和驱逐非法移民。具体包括：加重对非法移民及提供虚假移民材料、伪造移民证件行为的刑事处罚，加快对非法入境者的遣返速度，严格限制美国境内非法逾期滞留者再次入境的条件，等等。^③

虽然上述措施对抑制非法移民规模的进一步扩大起到了一定作用，但如何应对目前已生活在美国境内的1100余万非法移民仍是一个棘手的问题。奥巴马政府开出的“药方”是为这些非法移民的合法化提供“严格但公平”的途径和程序，也就是所谓的“大赦”。在2014年11月20日的电视讲话中，奥巴马宣布了其移民改革方案，非法移民若想取得美国公民资格，需在美国至少居住5年，其子女应是美国公民或合法永久居民。^④在顺利通过国家安全检查和犯罪记录调查之后，如果非法移民依法纳税、缴纳罚金并且学会英语，就可以“确信无疑地”成为合法移民。对于年轻一代非法移民，条件则更为“优惠”：美国将停止遣返儿童时期就已进入美国的、无犯罪记录的年轻非法移民，并表示如果他们继续接受更高层次的教育或是参军服役，将有机会快速获得公民资格。^⑤按照该计划，约400万非法移民将免于遭受遣返，并将获得临时身份保护，无犯罪记录者还可获得合法就业的机会。^⑥

在积极管控非法移民的同时，奥巴马政府也没有放松对合法移民的拉拢。

① 潘亚玲：《2013年美国移民法改革：复活在未来》，载《世界知识》，2014年第1期，第47页。

② The White House, “Taking Action on Immigration: Strengthen Enforcement”. <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/strengthening-enforcement>. [2015-07-07]

③ 朱岚：《美国非法移民的历史、治理及其启示》，载《理论学刊》，2013年第9期，第115页。

④ The White House, “Fact Sheet: Immigration Accountability Executive Action”, November 20, 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/fact-sheet-immigration-accountability-executive-action>. [2015-07-15]

⑤ The White House, “Taking Action on Immigration: Earn Citizenship”. <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/earned-citizenship>. [2015-07-07]

⑥ 刁大明：《美国移民改革背后的两党博弈》，载《社会观察》，2015年第1期，第47页。

为了继续获得合法移民对民主党的支持，奥巴马政府针对合法移民关心的问题提出或延续了如下措施。

第一，针对获得永久居民权的移民，通过加强公民教育，提高公民意识，简化相应手续，增进其对美国的认同，鼓励其申请成为美国公民，享有美国公民的权利，履行相关义务。^①

第二，进一步实施安全社区计划。该计划旨在通过在全美境内部署更多隶属联邦的移民执法人员来加强地方与联邦当局的合作，以达到加强驱逐非法移民力度、提高移民社区安全度的目的。该计划允许移民及海关执法当局对所有在地方或州执法当局被立案调查者进行指纹鉴定，并将鉴定结果与联邦数据库中的信息进行比对。如果两者匹配，移民及海关执法当局会要求地方警察拘押该人，并决定是否将其遣返。该计划试图通过加强对社区的安全管理，提高政府管控非法移民的能力，从而在一定程度上扭转对拉美裔移民的整体偏见，缓和不同种族之间的矛盾。

第三，鼓励参保率低的拉美合法移民参与联邦健保计划，其申请资料不会与移民执法部门共享，旨在消除拉美裔移民担心其非法移民的亲属因信息泄露而被遣返的顾虑，以此吸引更多的拉美裔移民加入联邦健保计划。对于参保率低的拉美合法移民来说，此项政策既能够使他们自身在医疗保健方面获益，也能增强他们对“美国公民”这一身份的认同感，同时在一定程度上打消其对非法移民同胞的安全顾虑，可谓一举三得。

第四，进一步推行抚养未成年儿童家庭援助计划（AFDC）。该计划旨在帮助“父母一方丧失劳动能力、死亡、长期离家出走或失业家庭”里的少年儿童。^②在具体落实过程中，由联邦健康与人文服务部与各州的人文服务局共同管理。联邦政府支付 AFDC 成本的 55%，州政府支付 40%，其余 5% 由地方政府支付。^③应该说，AFDC 计划是美国儿童福利制度中不可或缺的组成部分，是美国公共援助计划中的一项基本内容，被视为美国政府试图解决美国底层人民（尤其是移民家庭中的青少年）贫困问题的努力与尝试。

① U. S. Citizenship and Immigration Service, “Executive Actions on Immigration”. <http://www.uscis.gov/immigrationaction>. [2015-07-22]

② U. S. House of Representatives, *Ways and Means Committee, Overview of Entitlement Programs: 1994 Green Book*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1994, p. 324.

③ 姚建平、朱卫东：《美国儿童福利制度简析》，载《青少年犯罪问题》，2005年第5期，第57页。

四 奥巴马政府拉美裔移民政策面临的挑战

尽管奥巴马政府针对拉美裔移民问题做出了种种努力，但从目前的情况来看，解决拉美裔移民问题仍然面临诸多困难。

首先，符合此次赦免条件的拉美非法移民对奥巴马的移民改革心怀疑虑。根据皮尤拉美裔研究中心专家马克·雨果·洛佩茨的预期，许多在美国的非法移民可能并不敢支持奥巴马的移民新政，因为他们担心这将是本届政府的短期行为。如果2016年新当选的总统改变奥巴马的政策，他们可能会因身份暴露而遭受遣返。

其次，奥巴马移民法案遭到共和党特别是保守派的强烈反对，共和党内的保守派势力出于边境安全、社会治安以及福利负担等考虑而反对奥巴马的移民改革。不论是代表温和派势力的前众议院议长博纳还是代表激进势力茶党^①的参议员克鲁兹，都对奥巴马的移民新政予以抨击。来自亚拉巴马州的共和党参议员塞森斯称，“移民法案将不利于维护边境安全”；来自路易斯安那州的共和党参议员威特则称，移民法案实际上就是“大赦”。^② 2014年12月4日，美国时任众议院议长博纳出席新闻发布会，宣布移民改革新政缺乏法律效力。2014年12月16日，宾夕法尼亚州地区联邦法院做出了奥巴马行政令违宪的判决。^③ 此外，共和党还利用在国会的多数派优势，在联邦财政拨款问题上不断向奥巴马施压，试图抵制其移民新政。共和党通过国会和法院系统的反制，虽然无法彻底推翻奥巴马的移民新政，但显然增加了美国维持政治稳定运行的成本。此外，非法移民合法化后，地方政府的财政负担势必加重，因为地方政府必须为他们提供相关的社会保障，这对于一些陷入财政危机的地方政府而言无疑是雪上加霜。2015年5月5日，奥巴马在白宫举行了庆祝墨西哥节日“五月五日节”的酒会，表示将与任何愿意帮助推动移民改革立法进程的人士合作，希望借此给众议院的共和党人施压。

^① 茶党发端于1773年的美国东北部的波士顿，是革命的代名词。2009年4月15日是美国纳税日，新生的茶党发动了全国性的游行示威活动。茶党虽然是松散的民间团体，不过大概有三点共性：一是反对“大政府”，认为政府过多干预会造成权力过度集中；二是民粹色彩浓厚；三是20世纪90年代初美国民间政治运动思潮的延续。

^② 潘亚玲：《2013年美国移民法改革：复活在未来》，载《世界知识》，2014年第1期，第49页。

^③ 《美一联邦法官首次裁决奥巴马移民改革行政令违宪》，中国新闻网，2014年12月17日。
http://www.chinanews.com/gj/2014/12-17/6884115.shtml. [2015-08-03]

再次,一些组织和学者也对奥巴马的改革持否定态度。工会组织、失业者和技术性行业则主张制订严格的法律来对付拉美非法移民。他们认为,拉美非法移民已经远远超过美国就业市场的需求,他们夺走美国公民的就业和医疗保健机会,加快资源的消耗,拉大社会贫富差距,增加财政负担,导致犯罪活动增加和社会不稳定性加剧。美国应制订相应的政策限制移民,并根据就业市场的变化有选择地接纳移民。此外,一些学者在奥巴马政府提出移民改革之前就对拉美裔移民不断增加表示了担忧。美国历史学家大卫·肯尼迪指出,大规模的墨裔移民涌入特定的区域,他们有着单一文化、语言和宗教,美国没有经验应对西南地区正在出现的严峻形势。^①不久之后,美国西南部的墨裔美国人将会在一个确定的区域内拥有足够的凝聚力,永久地保持他们的独特文化,以致最终挑战美国现存的文化、政治、法律、商业和教育体系以彻底改变美国的语言和根本的商业制度。^②塞缪尔·亨廷顿指出,美国人在1830—1840年通过武力从墨西哥手中夺取的那些地区,现在正逐渐被墨裔移民夺回。^③在亨廷顿看来,拉美裔移民(尤其是墨裔移民)的大量涌入将造成“我们所熟悉的已存在了三个世纪的美国的终结”,美国不能眼睁睁地看着这一切发生,应当想尽办法进行阻止。^④彼得·斯凯利(Peter Skerry)认为,“从整体而言,由于50%的移民是西班牙裔或拉丁裔美国人,使得整个移民队伍的多样性比以往任何时候都少得多。这种减少的多样性又使同化的可能性更小。”^⑤除上述批评之外,还有部分学者从合法性的角度对奥巴马的“大赦”提出了质疑,他们认为,奥巴马并无如此宽泛的权力来推行移民改革。^⑥总之,针对奥巴马政府的“大赦”,一些美国人持批评观点,认为拉美裔移民有可能在根本上动摇和腐蚀美国作为一个民族的基础,影响美国文化和社会的聚合性,破坏美国原有的社会团结,甚至导致美国“巴尔干化”。

① [美] 罗伯特·D. 卡普兰著,涵朴译:《即将到来的地缘战争:无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,广州:广东人民出版社,2013年,第327页。

② 李博:《有关美墨移民的几个问题》,载《拉丁美洲研究》,2007年第1期,第59页。

③ [美] 罗伯特·D. 卡普兰著,涵朴译:《即将到来的地缘战争:无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,广州:广东人民出版社,2013年,第326页。

④ Samuel P. Huntington, “The Hispanic Challenge”, in *Foreign Policy*, March/April 2004, p. 44.

⑤ [美] 罗伯特·D. 卡普兰著,涵朴译:《即将到来的地缘战争——无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,广州:广东人民出版社,2013年,第327页。

⑥ “135 Legal Scholars: Obama’s Immigration Action Lawful”, in *Newsmax*, November 8, 2015. <http://www.newsmax.com/Newsfront/Immigration-Scholars-obama-legal/2014/11/25/id/609430/>. [2015-08-18]

最后，奥巴马政府缺乏与移民来源国有效的合作。从目前的情况来看，奥巴马政府非常重视国内移民政策的调整，对于移民问题在美拉关系中所处的地位也有着较为清晰的认识。然而令人意外的是，在奥巴马政府的移民改革方案中，并没有涉及与移民来源国合作的内容，这与奥巴马政府重视拉美国家的态度截然相反，呈现出了一种“态度上很重视、行动上不作为”的奇怪状态。此前，美国与拉美国家的“边境安全计划”、“先驱行动”计划以及“国际交叉路行动”都颇有成效^①，但从奥巴马上台至今，美国并没有与拉美国家，尤其是墨西哥、古巴、哥伦比亚等主要的移民来源国就非法移民问题签订双边或多边文件，以谋求在非法移民问题上的通力合作。墨西哥总统培尼亚曾公开声称愿意全力支持奥巴马的移民改革计划，继续与美国合作治理非法移民问题，奥巴马则表示期待与墨方在边境等问题上继续保持合作。然而在此之后，外界却一直鲜少听闻关于美国与拉美国家合作解决非法移民问题的最新消息。长此以往，美国对拉美裔移民问题的治理很有可能只是隔靴搔痒，治标不治本。

奥巴马政府出台的针对拉美合法移民的相关政策同样效果不佳。

首先，奥巴马政府时期的安全社区计划被拉美裔移民认为是一项“驱逐计划”，原因是它要求地方警察检查所有被拘留人员的移民背景，不管他们是否受到指控或认罪。例如，在德克萨斯州的特拉维斯，大部分被安全社区计划遣返的是没有任何犯罪记录的移民，还有一些人已在本地安家落户。这些移民面临着被遣返的危险，但其子女作为合法的美国公民则可以居住在美国，导致亲子分离。对于高移民率以及高生育率的拉美裔移民来说，该计划绝对是场灾难。许多拉美裔移民将奥巴马称为“驱逐总司令”。全美最大的西裔维权组织“拉美裔公民联合同盟”（LULAC）是该计划的最大反对者之一。由于该计划在实际执行过程中收效甚微，而且遭到了很多批评与误解，越来越多的地方移民机构和政府官员甚至包括市长在内，都拒绝与该项计划进行合作。美国国土安全局已于2014年11月20日签署备忘录，宣布废止该计划。^②

其次，在奥巴马政府推出的医改方案中，要求宗教附属机构（例如宗教大学）必须承保员工的避孕工具和相关手术，以保障妇女的健康和选择的权

① 文美：《美国非法移民现状及对策》，载《公安研究》，2002年第9期，第90页。

② U. S. Department of Homeland Security, “Memo: Secure Communities”, November 20, 2014, p. 1. http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_secure_communities.pdf. [2015 - 09 - 10]

利。这项规定被认为是强迫宗教附属机构执行一些违背其宗教信仰和教导的行为，侵害了这些机构自由信仰和自由言论的基本权利。特别是对信仰天主教的相对保守的拉美裔移民而言，这更是难以接受的，因此，不少宗教团体和机构对奥巴马政府提出诉讼。这清晰地体现出宗教在移民群体融入美国本土的过程中所起的特殊而重要的作用。^① 宗教认同分歧很有可能导致国家认同分歧，进一步加大拉美裔移民与“大熔炉”之间的离心力。

最后，抚养未成年儿童家庭援助计划也存在种种弊端。绝大多数申请加入该计划的美国民众是黑人和拉美裔移民。由于地方政府可以通过控制低收入家庭的收入水平来降低自身的财政负担，所以在申请者申请加入之前会先对其进行财产审查，以确定是否符合被救济的条件。但审查合格后，这些救助机构并不能提高这些家庭的生活水平，而是根据财产审查的结果将救助维持在现有水平。如果一些家庭想通过做多份工作来提高生活水平，工作人员便会根据相关规定剥夺其享受救济的权利。也就是说，该计划不仅无助于这些贫困家庭提高生活水平，反而妨碍他们通过自身努力改善生活条件。

总之，奥巴马政府在移民改革方面提出的新措施备受争议。它并没有给拉美裔移民在生活或工作上带来根本性的改善，一些措施甚至成为其发展的阻碍，导致拉美裔移民无法有效融入美国社会。民主党在 2014 年中期选举中的惨败，也与拉美裔移民组织对奥巴马政府移民改革进展缓慢持不满态度密切相关。他们认为奥巴马在处理非法移民问题上缺乏足够的诚意与努力。

五 结语

拉美非法移民占拉美裔移民的 70% 以上，而拉美裔移民占美国移民总数的 70% 左右。这意味着解决拉美裔移民问题，特别是拉美非法移民问题是奥巴马政府处理移民问题的关键。美国在移民治理上面临的“难题”，既反映了白宫与国会、国会内部、共和党与民主党以及党派内部等不同政治团体的利益斗争，也凸显出工商业团体、社会精英、一般民众以及工会、宗教团体等不同群体在价值观及利益上的巨大分歧。^②

^① Charles Hirschman, “The Role of Religion in the Origins and Adaptation of Immigrant Groups in the United States”, in *International Migration Review*, Vol. 38, No. 3, Fall 2004, pp. 1206 – 1233.

^② 朱岚：《美国非法移民的历史、治理及其启示》，载《理论学刊》，2013 年第 9 期，第 115 页。

当前拉美非法移民呈现出分布相对集中、更愿使用母语交流以及非法移民与合法移民相互“捆绑”等特征，这使得拉美裔移民问题既是美国的社会问题，也是安全问题，更是重要的政治问题与外交问题。由于拉美裔移民的高生育率以及逐渐上升的投票率，导致民主党和共和党若想赢得总统和国会选举必须重视拉美裔移民的权益，特别是在一些“摇摆州”，拉美裔移民更是能发挥举足轻重的作用。在即将举行的2016年美国总统选举中，不论是民主党总统候选人还是共和党总统候选人，都提出了关于拉美裔移民问题的解决方案，试图吸引拉美裔移民的选票。此外，改善拉美裔移民的安全状况，加快其融入美国主流文化的进程，改善其与其他族裔的关系，增进美拉之间的关系也是美国政府重视拉美裔移民的重要原因。

为了挽回2014年国会中期选举失利的影响，巩固拉美裔移民对民主党的支持，奥巴马政府出台了一系列关于移民政策的改革措施。针对非法移民，奥巴马政府一方面加强了对尚未入境的非法移民的管控力度，另一方面对目前已生活在美国境内的、符合规定的非法移民提供“大赦”的机会。针对合法移民，奥巴马政府则通过加强公民教育、实施安全社区计划、鼓励参与联邦健保计划和继续推行抚养未成年儿童家庭援助计划等措施吸引“民心”。尽管这一系列改革方案得到部分移民的欢迎，但是由于受到党派斗争的干扰以及一些学者和民众的反对，加之政策设计存在缺陷，以及缺乏与移民来源国的有效合作等，上述移民改革方案在具体实施过程中或是阻力重重，或是陷于空转，或是流于形式，或是被迫取消，整体效果欠佳。

由于即将卸任，奥巴马政府在移民问题上继续采取大规模改革措施的可能性相对较小。与之相对应的是，民主党与共和党总统候选人在即将到来的总统选举中定会就移民问题进行激烈的辩论，以求获得更高的支持率，入主白宫。

总之，移民问题牵涉到美国诸多问题，因此它将成为美国政治中长期存在的热门问题。若是美国“熔炉”不熔，不仅会直接影响美国社会的安全与稳定，甚至有沦为“马赛克”的危险。正因为如此，持续关注奥巴马政府移民政策的影响以及下一届美国政府的移民政策具有重要意义。

(责任编辑 高涵)