

移民问题

## 墨西哥政府海外移民 政策述评<sup>\*</sup>

袁 艳

**内容提要：**墨西哥是当今世界第二大移民净流出国。其海外移民绝大多数去往美国，其中在美移民约半数系非法移民；大部分在美墨西哥移民文化水平较低，社会经济地位不高；海外移民与母国联系较为紧密，侨汇数量巨大。随着墨西哥外交政策转向，海外移民不断增多，国内政治民主化进程加快，墨西哥逐步加大对海外移民的重视程度。墨西哥政府制定了极具针对性的海外移民政策，旨在帮助海外移民提高生活水平，保持移民与墨西哥的联系，并力图借助海外移民力量促进墨西哥经济社会发展。墨西哥政府的海外移民政策要点包括：通过分布广泛的领事馆为海外移民提供教育、医疗、金融信息等各种服务，赋予海外移民双重国籍与政治权利，强化与有组织的海外移民团体的联系，设计系列引资项目，建立引智网络并开展引智活动，寻求与美国、加拿大政府在移民事务上的合作与支持，为移民出入境提供便利，举行各种文化活动，重视保护海外移民的留守及遣返子女，等等。墨西哥政府对海外移民政策较为成功，但仍存在不少有待解决的问题。

**关键词：**海外移民 非法移民 侨汇 墨美关系 移民保护

**作者简介：**袁艳，历史学博士，西南科技大学拉美研究中心讲师。

**中图分类号：**D871 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2016) 01-0098-16

---

<sup>\*</sup> 本文得到教育部区域和国别研究培育基地西南科技大学拉美和加勒比研究中心重点课题专项（项目编号：12sxl p20）的资助。感谢墨西哥国立自治大学北美研究中心莫妮卡·贝雷亚（Monica Verea）教授对本文的指导。

墨西哥是当今世界移民净流出大国之一。根据联合国对 1990—2000 年和 2000—2010 年两个 10 年间世界各国移民净流出总量的分别统计，墨西哥均为世界第二大移民净流出国。<sup>①</sup> 由于地理位置毗邻，美国成为绝大多数墨西哥海外移民的目的地。从墨西哥到美国的移民堪称当今世界规模最大的双边移民，每年约有 50 万墨西哥人移民到美国。<sup>②</sup> 2012 年，有 3370 万墨西哥（裔）移民及其后代居住在美国，包括 1140 万出生在墨西哥的移民，另有 2230 万人自我认同为墨西哥裔。<sup>③</sup>

在美墨两国，关于墨西哥海外移民及其后裔的研究可谓汗牛充栋。绝大多数研究以移民主要接收国美国为论述出发点，主要关注美国的移民政策、墨西哥移民后裔“奇卡诺”、墨西哥移民对美国的影响等。<sup>④</sup> 从移民输出国墨西哥角度的研究，主要着眼于墨西哥对海外移民政策的历史演变、墨西哥人移民的原因及其对墨西哥的影响、返墨移民等方面。<sup>⑤</sup> 对当前墨西哥政府海外移民政策的概览性研究尚不多见。本文拟在介绍墨西哥海外移民现状的基础上，结合墨西哥移民事务主管机构当前实施的各项政策，对墨西哥政府海外移民的政策特点进行总结，对其政策效果进行评述。

## 一 墨西哥海外移民现状

墨西哥海外移民数量庞大，绝大多数生活在美国，其中约半数系非法移民。2014 年，有登记的居住在海外的墨西哥人约为 1191 万。<sup>⑥</sup> 据墨西哥国家人口委

①② United Nations, “International Migration Report 2013”, December 2013, p. 13, p. 5.

③ Ana Gonzalez-Barrera and Mark Hugo Lopez, “A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States”. <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/>. [2014-06-03]

④ 相关代表性论著：Frank D. Bean, et al. (eds.), *At the Crossroads: Mexican Migration and U. S. Policy*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1996; Rodolfo F. Acuña, *Occupied America: A History of Chicano*, New York: Harper and Row, Third Edition, 1988; Manuel G. Gonzales, *Mexicanos: A History of Mexicans in the United States*, Indianapolis: Indiana University Press, 1999.

⑤ 相关代表性论著：Alexandra Délano, *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Cambridge University Press, 2011; Daniel Chiquiar and Alejandrina Salcedo, “Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows”, Wilson Center and Migration Policy Institute, July 2013; Yossi Shain, “The Mexican-American Diaspora’s Impact on Mexico”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 4, 1999-2000; Miryam Hazán, “Understanding Return Migration to Mexico: Towards a Comprehensive Policy for the Reintegration of Returning Migrants”. <https://www.smu.edu/~media/Site/Tower/Library>. [2015-11-05]

⑥ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2014”. <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>. [2015-11-05]

员会 2015 年的最新统计，墨西哥总人口约为 1.2178 亿人，因此在海外的墨西哥人约占全国人口的 10%。其中，约 1165 万居住在美国，占海外移民总数的海外墨西哥人办公室网站的数据为 98%。据美国皮尤研究中心报告，到美国的墨西哥移民于 2007 年达到顶峰，此后逐年下降。2012 年，在美国的墨西哥非法移民数量为 670 万，占全美非法移民总数的 59%。<sup>①</sup> 这一统计表明，在美墨西哥移民中，半数未取得合法入境手续的非法移民。2014 年，仅 262570 名海外墨西哥人居住在美国以外的国家。除去在美国的墨西哥人外，其他海外墨西哥人中，大约 54% 在美洲，40% 在欧洲，4% 在亚洲，2% 在大洋洲，另有少量在非洲。除美国之外，墨西哥海外移民最多的前十大国家分别为加拿大、西班牙、德国、英国、玻利维亚、阿根廷、瑞士、荷兰、哥斯达黎加、意大利。根据 2014 年海外墨西哥人办公室（Instituto de los Mexicanos en el Exterior）的统计，海外墨西哥人的平均年龄为 37 岁，男性占 52%，女性占 48%。<sup>②</sup>

表 1 2014 年墨西哥海外移民聚居的十大国家（美国除外）（单位：人）

| 国家    | 人数    |
|-------|-------|
| 加拿大   | 96055 |
| 西班牙   | 47917 |
| 德国    | 13274 |
| 英国    | 11000 |
| 玻利维亚  | 8655  |
| 阿根廷   | 7239  |
| 瑞士    | 6460  |
| 荷兰    | 5254  |
| 哥斯达黎加 | 4874  |
| 意大利   | 4357  |

资料来源：Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2014”. <http://www.ime.gob.mx/>. [2015-11-05]

相比华裔、印度裔移民而言，在美国的墨西哥海外移民年纪较轻但社会

① Bryan Baker and Nancy Rytina, “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012”, Office of Immigration Statistics, U. S. Department of Homeland Security, p. 3.

② Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2014”. <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>. [2015-11-05]

经济地位不高。根据美国皮尤研究中心数据，墨西哥移民家庭年收入中位数为 34000 美元<sup>①</sup>，远远低于印度裔家庭的 88000 美元和华裔家庭的 65050 美元。<sup>②</sup>生活在贫困线以下的墨西哥裔移民占总数的 28%，远高于印度裔移民的 16% 和华裔移民的 14%。拥有学士学位及以上的墨西哥移民仅 10%，而印度裔移民为 70%，华裔移民为 51%。从职业分布看，在美墨西哥男性移民主要从事建筑、采矿、交通、服务等职业，女性移民主要从事服务业（见表 2）。2014 年在其他国家的墨西哥海外移民的职业主要为专业人士（23%）、学生（22%）、家庭主妇（15%）等。<sup>③</sup>

表 2 在美墨西哥移民主要职业统计 (%)

| 性别   | 职业       | 比重   |
|------|----------|------|
| 男性移民 | 建筑、采矿、交通 | 38.8 |
|      | 服务业      | 22.8 |
|      | 制造、安装和修理 | 17.9 |
| 女性移民 | 服务业      | 38.6 |
|      | 制造、安装和修理 | 14.9 |
|      | 行政助理     | 12.0 |

资料来源：2008 American Community Survey. 转引自 Aaron Terrazas, “Mexican Immigrants in the United States”, February 22, 2010. <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-0>. [2015-11-05]

由于美墨地理位置毗邻，在美墨西哥移民时常往返于美墨之间，海外移民与母国的联系紧密。时逢圣诞节、新年等节日，大量在美墨西哥移民都会归返墨西哥过节。除直航班机外，在墨西哥移民聚居的洛杉矶、芝加哥等地有直达墨西哥城的长途汽车，方便移民跨国往返。除人员往来外，侨汇是连接移民与家乡的重要纽带。2005 年，有 36% 的萨卡特卡斯人、25% 的米却肯人居住在美国。<sup>④</sup> 据墨西哥银行 2007 年的统计，米却肯州的侨汇收入占当地

① Ana Gonzalez-Barrera and Mark Hugo Lopez, “A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States”. <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/>. [2014-06-03]

② Pew Research Center, “The Rise of Asian Americans”. <http://www.pewsocialtrends.org/2012/06/19/>. [2014-03-15]

③ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2014”. <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>. [2014-11-05]

④ Guillermo Yrizar Barbosa and Rafael Alarcón, “Emigration Policy and State Governments in Mexico”, in *Migraciones Internacionales*, Vol. 5, No. 4, julio-diciembre de 2010, p. 177.

GDP 总量的 13.2%，萨卡特卡斯州的侨汇收入占该州 GDP 总量的 9.5%。2006 年，墨西哥接收的海外侨汇高达 308 亿美元<sup>①</sup>，约占当年墨西哥 GDP 的 2.75%。<sup>②</sup> 尽管此后海外移民寄回墨西哥的侨汇有所下降，但数额依然巨大。据墨西哥银行统计，2010—2013 年间，在美墨西哥移民寄回国的侨汇分别为 213.03 亿美元、228.02 亿美元、224.38 亿美元、218.92 亿美元。2014 年，墨西哥接收侨汇达 236 亿美元，比上年增长 7.8%。<sup>③</sup> 据估计，约 20% 的墨西哥家庭有侨汇收入。在一些海外移民众多的偏远地区，侨汇占到当地收入的 19.5%。<sup>④</sup>

## 二 墨西哥政府海外移民政策的主要特点

墨西哥主管海外移民事务的全国性机构主要是国家移民局（Instituto Nacional de Migración）和海外墨西哥人办公室。国家移民局成立于 1993 年，是墨西哥内政部的下属机构，但该局主要管理移入墨西哥的移民事务，部分涉及墨西哥海外移民事务。作为海外移民事务的直接管理部门，海外墨西哥人办公室成立于 2003 年，隶属于墨西哥外交部。此外，同样隶属于墨西哥外交部的海外墨西哥人保护总局（Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior）和领事服务总局（Dirección General de Servicios Consulares）也涉及海外移民事务。近年来，墨西哥地方州政府也陆续成立海外移民事务管理机构。主管海外移民事务各级机构的陆续成立，标志着墨西哥政府对海外移民事务管理逐步制度化。

由于墨西哥海外移民主要集中在美国，墨西哥海外移民政策主要针对在美国的海外墨西哥人而制订。综观墨西哥主管海外移民事务机构当前实施的各项政策，体现出如下主要特点。

---

① D'Vera Cohn, Ana Gonzalez-Barrera and Danielle Cuddington, "Remittances to Latin America Recover – but Not to Mexico". <http://www.pewhispanic.org/2013/11/15/>. [2014-05-20]

② "Remittance Inflows to GDP for Mexico". <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/DDOI11MXA156NWDB>. [2015-12-19]

③ Juan José Li Ng and Alfredo Salgado Torres, "In 2014, Remittances to Mexico Reached 23.6 Billion Dollars (+7.8% y/y)". [https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2015/02/2015-02-03-FlashMigracionMexico\\_01\\_english.pdf](https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2015/02/2015-02-03-FlashMigracionMexico_01_english.pdf). [2015-11-03]

④ Steve Brito, Ana Corbacho and René Osorio, "Remittances and the Impact on Crime in Mexico", Inter-American Development Bank, May 2014, p. 2.

第一, 通过分布广泛的领事馆, 为海外墨西哥人提供教育、医疗、金融信息等各种服务, 旨在通过提高移民的生存技能以提高其在海外的生活水平。墨西哥在海外设有 73 个驻外大使馆、70 个领事馆, 其中 55 个领事馆在北美洲。<sup>①</sup> 墨西哥海外移民政策主要通过驻外使馆和领事馆实施, 尤其是领事馆在保持与海外移民关系上发挥着重要作用。墨西哥驻外领事馆的职责不仅包括保护国家利益和国民权益、颁发护照和旅行文件、为在海外的国民提供帮助等传统领事保护行为, 而且卷入到更为广泛的事务中, 如协助开展健康项目、教育项目、文化体育项目等。此外, 为保护在美国的庞大非法移民群体, 领事馆开创性地为没有取得合法入境手续的墨西哥移民提供一种被称为“领事馆登记卡”(Matrícula Consular) 的身份证明文件。该身份卡旨在证明卡片持有者为墨西哥海外公民, 被美国银行、医院等广泛接受, 使得非法移民能够办理银行业务、电话卡并顺利就医等。

鉴于相当部分在美墨西哥移民文化水平不高, 提升海外移民受教育水平被墨西哥政府视为提高其生活水平的重要手段之一。海外墨西哥人办公室通过为海外墨西哥人和墨西哥国内外教育机构搭建桥梁, 为海外移民提供从基础教育到高等教育的各种服务。目前, 海外墨西哥人办公室正在实施的教育项目包括: 社区广场项目、免费教材捐赠、远程教育、墨美两国机构提供的教育服务、高等教育、研究生教育等。海外墨西哥人办公室还设立专门奖学金给海外移民和海外墨西哥裔学生。

墨西哥移民在美国主要从事建筑、采矿等职业, 移民尤其是非法移民群体常受健康问题困扰。从 2001 年起, 墨西哥健康部、外交部等发起“跨国健康周”项目, 该项目旨在为大量未被纳入美国正规医疗保健系统的海外墨西哥人提供医疗咨询与服务。另一个医疗项目为“健康之窗”, 主要服务包括: 提供低价的、不过问移民身份状态的诊所、卫生中心、医院名单, 以帮助移民获得医疗服务; 为受到疾病困扰的拉美裔移民群体提供健康教育和保健建议; 为移民尤其是儿童和孕妇提供有关信息, 登记和更新有关公共健康项目。<sup>②</sup> 近年来, 海外墨西哥人办公室还为海外移民子女提供疫苗注射等服务。

为帮助海外移民使用正规金融服务系统寄送侨汇, 墨西哥政府于 2004 年

---

<sup>①</sup> “Mexican Immigrants in the United States”, February 22, 2010. <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-0>. [2015-11-05]

<sup>②</sup> Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Ventanilla de Salud”. <http://www.ime.gob.mx/es/nuestros-programas/salud>. [2015-11-05]



发起了“直达墨西哥”项目，该项目允许墨西哥移民直接通过美国金融机构将汇款寄到墨西哥任何一个银行账户，收取极低的手续费。海外墨西哥人办公室利用视频及其他教育手段，鼓励海外移民尤其是非法移民更多地使用正规银行系统。海外墨西哥人办公室和领事馆还与美国的银行达成协议，允许非法移民以“领事馆登记卡”为身份证明开设银行账户。为方便海外移民寄送侨汇，墨西哥还鼓励在墨西哥移民聚居区设立“金融中介”，目前在美国加州、密歇根、德克萨斯等地至少有 15 家此类“金融中介”机构。

第二，赋予海外移民双重国籍与政治权利。在过去 20 多年的政治民主化进程中，墨西哥政府通过修订宪法，颁布相关法律，使得海外移民的政治权利不断增强。1996 年，前总统塞迪略通过宪法改革，给予墨西哥海外移民双重国籍。为打消海外移民因担心加入外国籍而失去墨西哥国籍的顾虑，墨西哥政府鼓励海外移民取得居住国的国籍，并于 1996 年 12 月通过了《双重国籍法》，1998 年 3 月 20 日生效实施。该法案实施后加入外国国籍的海外墨西哥人可以自动保留墨西哥国籍，此前已归化为外国人的墨西哥人可以向当地领事馆申请恢复墨西哥国籍。

自 20 世纪 90 年代起，海外移民团体就开始呼吁墨西哥政策制订者给予海外移民选举权。2005 年墨西哥议会通过立法赋予海外移民选举总统的权利，2006 年海外移民首次正式参与选举墨西哥总统。墨西哥政府规定，所有年满 18 周岁及以上的海外墨西哥公民持有效的选举身份卡，可以直接到当地领事馆在“海外选民登记名单”上登记，也可通过网络提交登记申请。墨西哥海外移民已经参加了 2006 年和 2012 年两次总统大选。墨西哥部分州（如米却肯州）也赋予海外移民选举地方行政长官的权利。

第三，海外移民事务主管机构与海外移民团体保持着紧密联系。墨西哥政府极其重视保持与海外移民团体的关系，因此，海外移民团体领袖在相关移民政策制订方面有较大影响力。海外墨西哥人办公室主任由海外移民，通常是美国移民担任。此外，海外墨西哥人办公室咨询委员会由海外墨西哥移民团体代表和由海外移民社团选举产生的独立人士组成。咨询委员会下设 7 个分委员会，分别涉及健康、政治事务、法律事务、教育、传媒、商务、经济和边境事务。咨询委员会每两年召开一次会议，其成员任期 3 年，不能连任。各分委员会每年为墨西哥政府提供数百条建议，海外墨西哥人办公室的工作人员必须逐一答复。咨询委员会的工作非常成功，因为它架起了获取海外移民诉求的正式桥梁，使得墨西哥政府部门能够获知移民的需求。

信息研讨会是海外墨西哥人办公室与海外移民团体保持联系的另一重要方式。海外墨西哥人办公室每年举行约 10 场信息研讨会，讨论与海外移民相关的话题，诸如健康保健、教育、西班牙语媒体、金融知识扫盲、体育等。会议参加者包括海外墨西哥人办公室咨询委员会成员、海外墨西哥人办公室官员、海外移民团体领袖、移民研究专家、记者等。信息研讨会旨在让海外移民群体更好地了解墨西哥公共政策，向与会者介绍墨西哥的经济、政治、社会和文化现状，促进墨西哥海外移民群体领导力的形成，促成与移民事务相关的联邦政府、国际组织、非政府组织、学术机构、州和地方政府等机构的合作，方便不同地区的墨西哥裔领袖交换意见，公开支持那些符合墨西哥海外移民群体利益的官方工作，培训参与者以便他们服务于墨西哥海外移民，加强海外移民以及团体领袖间的友谊和交流。

第四，利用侨汇为墨西哥经济社会发展及改善移民家乡基础设施建设服务。墨西哥接收的侨汇位居拉美各国之首，为用好侨汇这笔巨大资金，墨西哥政府制订了不同项目，吸收海外移民投资以促进墨西哥经济社会发展。如“3×1”项目，“同胞，在你的土地上投资”项目，“你在墨西哥的住处”项目，“墨西哥为了移民前行”项目，“移民金融覆盖”项目等。其中，“3×1”项目最为知名，它是一个资金收集体系，由在美墨西哥移民家乡团体捐赠一定资金，并向墨西哥三级政府申请额外资金，在移民家乡资助一个发展项目。墨西哥移民团体捐赠资金占建设资金的 25%，墨西哥联邦政府、州政府和地方市政府各提供 25% 的资金。资金用于三大类项目：一是基础设施建设项目，如教堂翻新、修路、打井、建学校和供电设施；二是社会文化项目，如资助社区活动、社区中心建设和提供奖学金；三是所谓的“生产项目”，如经济发展项目，比如修建饲养牲畜的牧场设施、生产鲜花和蔬菜的温室以及灌溉设施和水果灌装设施等。

第五，吸引海外知识移民为墨西哥的发展服务。据统计，2012 年在美国的墨西哥知识移民达 100 万之多，其中，约 86 万人（84.9%）拥有大学或同等学历，约 15 万人（15.1%）拥有研究生学历。这意味着约 1/10 拥有大学学历和约 1/4 拥有研究生学历的墨西哥人居住在美国。<sup>①</sup> 为利用海外知识移民的智慧为墨西哥发展服务，海外墨西哥人办公室实施了“海外墨西哥知识移

---

<sup>①</sup> Rodolfo Tuirán and José Luis Ávila, “Migración Calificada entre México – Estados Unidos: Desafíos y Opciones de Política”, en *Migración y Desarrollo*, Vol. 11, No. 21, 2013, pp. 49 – 50.



民网络”项目，旨在将分布在全世界的海外知识精英移民联系起来，为墨西哥的发展服务。该项目于2006年开始实施，经过8年发展，已经在世界四大洲建立了26个分会，其中13个在北美洲（美国10个、加拿大3个），2个在南美洲，8个在欧洲，2个在亚洲，1个在大洋洲。为了使海外知识移民与国内的企业主建立联系，海外墨西哥人办公室于2005—2007年连续3年召开会议，为信息技术、生物技术、汽车工业等领域的企业主提供与海外移民专家合作交流的机会。该网络还帮助墨西哥公司将其产品带到世界市场。

第六，寻求美国、加拿大政府的合作与支持，以改善移民生存环境并保护移民权益。从20世纪中期“短工”（Bracero）项目开始，墨西哥政府就开始与美国政府在移民事务上开展合作。如今，移民问题更是美墨双边关系中的重要议题之一，非法移民的遣返、在美墨西哥移民的合法权益以及边境安全等问题都需要美墨双方的合作。从2003年开始，美国和墨西哥政府已经开始就非法移民遣返开展合作，由美国国土安全部、墨西哥外交部和墨西哥移民局共同负责墨西哥非法移民遣返工作。其中，人均约1060美元的遣返费用由美国承担，墨西哥政府承担移民遣返过程中的食物、人员支持等其他开销。许多墨西哥人曾在美国短期工作后又回到墨西哥，但由于美墨两国社会保障制度不同，这些跨国工作群体的退休养老问题成为墨西哥政府的沉重负担。为了保护上述人群的退休金权益，2004年6月，墨西哥政府和美国有关部门签订了《养老金累计协议》，旨在将归返墨西哥的移民在美工作期间所交养老金转移到墨西哥。但美国媒体认为该协议将补贴墨西哥政府及其社保体系，会损害美国利益，因而该协议并未生效执行。墨西哥还要求与美国实施一个双边健康项目，它由墨西哥公共健康部发起，2008年建议扩展到那些在美国的墨西哥移民。此外，墨西哥还寻求与加拿大政府在移民短期工作项目等方面开展合作。

第七，墨西哥移民局开展多个项目，为海外移民出入境提供便利。墨西哥海外移民绝大多数在美国，每逢圣诞节等假日，他们将返回在墨西哥的家乡。另外，部分在美国的墨西哥移民没有合法入境手续，他们不得不冒险穿越两国漫长的边境线，很容易遭遇伤害、疾病甚至死亡。为方便海外移民出入境，解救遇到危险的过境移民，墨西哥移民局实施了“同胞项目”、遣返项目，建立了保护移民组织，为不同的移民人群服务。“同胞项目”在每年的圣诞节开展，项目志愿者在机场、车站等地为返国的海外移民提供各种信息和服务，旨在控制和减少移民返乡过程中在边境遇到偷窃、索贿、勒索等意外

情况。“遣返项目”旨在通过三级政府、国际组织、社会团体、私人部门的合作，为那些被美国政府遣返的墨西哥移民提供更好的服务。在墨西哥北部边境城市蒂华纳、墨西卡利等地设有 9 个遣返接待点，为被遣返的墨西哥移民提供如下免费服务：各种信息和指导；水和食品等；如果被遣返移民想投诉外国移民官员的话，可与墨西哥领事馆联系；医疗和心理帮助；帮助被遣返移民联系亲友的国际和国内电话服务；将被遣返者转送到临时庇护所，满足他们的基本需求；将被遣返者送到当地政府、车站等地；为被遣返者提供收入证明等。保护移民组织旨在保护移民的人权，不仅帮助墨西哥人，也对其其他意图经墨西哥去往美国的移民提供帮助。目前墨西哥有 22 个保护移民组织，主要由三级政府人员组成，分布在如下 9 个州：北下加利福尼亚、索诺拉、奇瓦瓦、科阿韦拉、塔毛利帕斯、韦拉克鲁斯、塔巴斯科、恰帕斯和瓦哈卡。当移民迷路或是遇到危险时，保护移民组织工作人员将向他们提供医疗救助、食物、水、信息等。

第八，通过举行各种文化活动，保持与海外移民的文化联系。海外墨西哥人办公室将保持海外墨西哥人的身份意识、传统和文化看作提高海外移民生活水平的重要因素之一，并与各种公共或私人组织合作开展文化活动，致力于保持墨西哥海外移民的身份和文化认同。自 1997 年始，墨西哥外交部与公共教育部合作，为海外墨西哥儿童捐赠西班牙语书籍，旨在帮助海外儿童学习西班牙语，鼓励他们追寻自己的文化之根。通过分布在美国各地的领事馆，数万册西班牙语、历史、社会科学、文学、数学等学科书目分发到墨西哥人聚居区域的学校、社区中心、公共图书馆等地。海外墨西哥人办公室每年还组织与墨西哥历史、习俗、文化相关的各种活动，如 2012 年的主要活动是围绕纪念普埃布拉战役 150 周年而举行，在全国层面举行了青年摄影比赛、儿童绘画比赛、研讨会、展出等各种活动。从 2006 年起，该机构还与墨西哥全国人口委员会、全国文化艺术委员会合作举行关于海外移民历史的知识竞赛。

第九，重视保护海外移民在墨西哥的留守子女。2007 年，墨西哥移民局发起保护海外移民留守子女的项目，在各地成立“保护幼童办公室”，尤其关注那些没有父母陪伴的海外移民留守子女及被美国遣返的幼童和青少年。目前，“保护幼童办公室”主要职责包括如下 5 项：一是保护留守幼童身心健康；二是为那些急需帮助的留守幼童提供健康、食品、衣物、慰问等基本服务；三是提供免费电话服务，帮助留守幼童与他们的家人联系；四是依据幼

童年龄，用适当的语言告诉其移民状态；五是当那些移民幼童被遣返时，为其提供全程陪伴。

### 三 墨西哥政府重视海外移民的原因

墨西哥人移民美国始于 19 世纪中期。美墨战争后，部分墨西哥人随着国家领土割让给美国而成为美国人，墨西哥人对海外移民的看法也因此经历了从“叛徒”到“英雄”的转变历程。<sup>①</sup>很长时期内，海外移民在墨西哥被描述为“祖国的叛徒”，被认为缺乏爱国心，因为他们为邻国敌人的发展和强大而工作；返墨移民被认为是可疑的，在墨西哥被边缘化并被当作外来者对待。<sup>②</sup>直到 20 世纪 80 年代，时任总统萨利纳斯将海外移民称为“英雄”和“亲爱的同胞”，此后海外移民开始被描述为“英雄”，并被认为是促进国家发展的一份子。对墨西哥而言，移民不再是“一个问题”，而成为“一个机遇”。伴随移民形象在墨西哥的转变，墨西哥政府的海外移民政策也发生巨大改变。

根据墨西哥学者豪尔赫·杜兰德的梳理，墨西哥政府对海外移民的政策历经 5 个阶段：一是 20 世纪早期的移民政策，旨在阻止墨西哥人移民；二是二战期间及以后的谈判政策；三是 20 世纪七八十年代的自由放任政策；四是 20 世纪 90 年代的“损害控制”政策；五是当前的“分担责任”政策。在 19 世纪末 20 世纪初，墨西哥总人口约为 1360 万，为抵制美国在美墨边境招募墨西哥劳工，阻止墨西哥人移民成为墨西哥政府的移民政策出发点。从 19 世纪后期到 1940 年，墨西哥推行的政策是吸引原属墨西哥的被美国“吞并”的加利福尼亚、德克萨斯、亚利桑那、内华达和犹他州的人返回墨西哥，同时也欢迎那些在美国经济危机中遭受排斥的原墨西哥公民返国。1940 年，美墨两国经过谈判达成“短工”计划，即墨方同意从本国边远地区招募年轻男性短工到美国的农业领域劳作，以支持美国战时经济。至 1964 年美国取消“短工”计划，该项目共持续 22 年，共 500 多万墨西哥短工到美国服务。此后，

---

<sup>①</sup> Jorge Durand, “From Traitors to Heroes: 100 Years of Mexican Migration Policies”, Migration Information Source, Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/article/traitors-heroes-100-years-mexican-migration-policies>. [2014-06-03]

<sup>②</sup> Rahel Kunz, “Mobilising Diasporas: A Governmentality Analysis of the Case of Mexico”, in *Working Paper Series of Global Governance and Democracy*, No. 3, Institute of Political Science, University of Lucerne, December 2008, p. 11.

墨西哥政府对移民采取放任自流的态度和政策,在此阶段中,面对庞大的墨西哥移民,尤其是非法移民群体,美国人指责政府对边境失去控制。1986年,美国通过《移民改革与控制法案》,开始实施严厉的移民政策,对墨西哥移民影响重大。20世纪90年代,墨西哥政府的海外移民政策进入“损害控制”阶段,力图将前期政府对移民问题忽视和不作为带来的损害降到最低。墨西哥曾提出在北美自由贸易协定(NAFTA)框架内讨论移民问题,但遭到美国拒绝。墨西哥开始从内部重视移民问题,希望重新赢得移民的信任并力图将移民纳入职团主义政治体系中,陆续实施和开展系列政策和项目。进入21世纪,随着福克斯就任墨西哥总统,墨西哥政府开始将移民问题作为政府的优先事项,此即“分担责任”时期,此后几届墨西哥政府无不更加主动积极地介入到海外移民事务管理中。<sup>①</sup>

如前文所述,自20世纪90年代以来,墨西哥政府逐步加大对海外移民的重视程度,成立专门机构负责管理移民事务,实行一系列针对海外移民的政策。促使墨西哥逐步重视海外移民的因素众多,其中最为重要的因素包括如下几个方面。

首先,随着国际国内形势变化,墨西哥对美国外交政策发生巨变,由此对在美移民的立场和态度产生重要影响。1846—1848年美墨战争中因战败被美国割去一半领土的屈辱历史使墨西哥人长期以来对美国有着强烈的民族主义情绪和反美主义立场。这种情绪和立场使得墨西哥社会对在美国的墨西哥移民的看法很长时期内都较为负面。从二战结束到20世纪80年代,基于封闭的进口替代工业化经济体系和强烈民族主义色彩的政治模式,墨西哥外交关系主要是“疏离和防守的”。<sup>②</sup>随着这种经济和政治模式陷入困境,墨西哥外交政策开始改变。1982年墨西哥爆发经济危机,这成为墨西哥外交政策变化的转折点。因无力偿还到期的债务,墨西哥需要美国直接或间接的支持以防止危机进一步深化,于是墨西哥开始改变传统的远离美国的民族主义外交政策。自1982年起,墨西哥对美国外交政策发生巨大变化,被认为“跟之前100年的通行政策完全不同甚至相反”。<sup>③</sup>1988年,主要在美国接受教育的萨利纳斯当选墨西哥总统后,进一步谋求与美国经济一体化。1993年《北美自由

---

① Jorge Durand, “From Traitors to Heroes: 100 Years of Mexican Migration Policies”, Migration Information Source, Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/article/traitors-heroes-100-years-mexican-migration-policies>. [2014-06-03]

②③ Alexandra Délano, *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Cambridge University Press, 2011, p. 34, p. 35.

贸易协定》的签署实施，标志着墨西哥彻底抛弃长期以来的民族主义信条和反美主义立场。在此外交转折背景之下，从 20 世纪 80 年代末至 90 年代，墨西哥政府逐渐改变其对移民问题的不介入立场，开始与美国政府就移民问题开展对话。墨西哥政府开始实施与移民相关的项目，并成立相应的移民管理机构。进入 21 世纪后，福克斯总统进一步重视在美国的墨西哥移民群体。在他任期内，墨西哥主动施压美国政府，提出就拟定两国移民协定进行谈判。“9·11”事件的发生致使移民协定谈判终止，但随着美国将国家安全上升为国家战略之首，边境安全问题成为美墨双边关系的重要议题，毒品犯罪和移民问题成为双边议题的重中之重。此后，墨西哥政府在移民事务上一直保持积极主动的姿态，建立健全相关机构与政策，服务于海外移民群体。

其次，随着墨西哥海外移民数量不断增多和移民影响力增大，墨西哥政府逐渐认识到海外移民对墨西哥经济社会发展乃至外交具有重大价值。在经历 2007 年的移民高峰后，在美国的墨西哥移民及其后裔达 3000 多万，其中仍为墨西哥公民的近 1200 万，占到墨西哥全国人口的 10% 左右。从绝对数量和相对数量来说，这一数字都是惊人的。与此同时，这一庞大的海外移民群体对墨美两国的影响力也日渐显著。海外移民对墨西哥最直接的影响是侨汇收入，在美墨西哥移民寄回的侨汇成为墨西哥第二大收入来源，是很多墨西哥家庭的重要经济来源。随着墨西哥银行每年公布海外移民寄回的巨量侨汇数目，侨汇对于墨西哥经济社会的重要性逐渐为墨社会广泛认知。与此同时，墨西哥移民在美国的影响力也日益上升，尤其是在政治领域。在美墨西哥移民被墨西哥政府视为可借以影响美国政治中对美墨关系相关议题决策走向的一股力量。此外，随着海外移民团体增多，有组织的移民团体不断向墨西哥政府施加压力，希望政府关注在美墨西哥移民的生存状态。在美墨西哥移民的显在性及其对美墨两国经济社会的巨大影响逐渐引起两国公众注意，也使墨西哥政府意识到必须在移民事务管理上有所作为。

再次，墨西哥政治民主化进程的推进使墨西哥政党逐渐开始竞相争夺海外移民的选票和支持。1988 年墨西哥总统大选，革命制度党（PRI）候选人萨利纳斯和全国民主阵线候选人卡德纳斯第一次竞相争夺在美国的海外墨西哥移民的支持。萨利纳斯当选墨西哥总统后，其对海外移民的重视及寻求与美国经济一体化的政治意图，使得他十分重视在美国的数量庞大的墨西哥移民。萨利纳斯盛赞海外移民为“英雄”，他推动管理海外移民事务的机构和制度得以建立和不断健全，海外移民代表逐渐开始参与制订政府海外移民政策。2005 年，



最后, 尽管墨西哥海外移民主要以低层次劳工移民为主, 但近年来越来越多知识移民离开墨西哥, 墨西哥政府逐渐意识到吸引海外知识精英为墨西哥服务的重要性。据统计, 超过 20% 的受过高等教育的墨西哥人流到海外<sup>①</sup>, 这对墨西哥而言是巨大的人才流失。墨西哥现任总统培尼亚表示, 将把吸引海外知识移民为墨西哥服务列为政府的优先考虑事项。<sup>②</sup>

墨西哥海外移民政策是根据海外移民实际情况而制订的，同时受到国内政治民主化进程的影响，旨在为墨西哥的国家利益服务。总体而言，墨西哥政府面向海外移民的系列政策取得了积极的效果，但同时也存在一些矛盾和问题。

首先，墨西哥海外移民政策覆盖领域宽，惠及范围广，受益人群众多。从服务领域看，相关移民政策和项目涵盖教育、医疗、金融、体育、文化等各个领域，尤其是在教育、医疗、金融三大领域的政策切实满足了许多墨西哥移民的迫切需求。以“跨国健康周”项目为例，2001—2012年间，该项目

— 111 —



已为 200 多万墨西哥海外移民提供了医疗咨询与服务。从服务人群看,政策服务对象涵盖所有海外移民,包括在途中的潜在移民、已在海外的移民、遣返移民和海外移民子女等,尤其关注弱势的非法移民群体。保护移民组织为所有在途中的移民提供人道主义帮助。在圣诞、新年期间实施的“同胞项目”服务于所有出入境的海外移民。“领事馆登记卡”则是帮助非法移民的最有效工具之一,切实帮助非法移民解决了就医、汇款等问题。

其次,通过良好的沟通反馈制度设计,墨西哥海外移民政策在较大程度上实现了“需求”和“供给”的吻合。海外墨西哥人办公室通过设立咨询委员会成功地架起了政府获知海外移民诉求的桥梁。通过每年召开信息研讨会,移民管理机构与海外移民团体领袖、移民研究专家、记者等集合在一起,共同对健康保健、教育、西班牙语媒体、金融知识扫盲等与移民相关的话题进行研讨,在加强机构与海外移民沟通联系的同时,使政府通过“自下而上”的意见搜集过程,获取政界、学界、媒体界等多方面的意见,有利于提高政府移民政策的科学性和适用性。

再次,墨西哥政府注重利用海外移民的智力和资金来促进本国经济社会发展,已经取得一定进展和成效。从中国经验来说,改革开放以来,中国通过充分利用海外华侨华人的资金和智力,有效促进了国内社会经济发展和科学技术进步。尽管墨西哥海外移民的社会地位、经济水平、受教育程度与海外华侨华人有一定差距,但墨西哥已经开始进行系统的具有墨西哥特色的制度设计,以充分利用海外移民的智力和资金。以最为知名的“3×1”项目为例,截至 2010 年已有约 14000 个项目在墨西哥 500 余地市开始实施。2010 年,有 36 个“同胞,在你的土地上投资”项目在全国 12 个州开展,总投资额达 2.3 亿比索。<sup>①</sup>在利用海外知识精英的智力资源方面,海外墨西哥人办公室实施的“海外墨西哥知识移民网络”项目已经在世界四大洲建立了 26 个分会,并开展系列活动服务于墨西哥经济社会和科技领域。

最后,墨西哥海外移民政策已经引起其他拉美国家的效仿,从侧面反映出其政策的适用性和有效性。目前,中美洲国家正积极学习墨西哥海外移民政策的成功经验。危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、多米尼加等国派出数百名公务员到墨西哥学习其保护移民留守幼童的政策。

---

<sup>①</sup> Javier Díaz de León, “El IME y la Educación Financiera para Migrantes Mexicanos como Medio de Integración”, en *Jornada Informativa del IME: Educación Financiera*, No. 89, 10 de octubre de 2011.

## （二）存在的矛盾和问题

墨西哥海外移民政策尽管取得了上述成效，但也存在不少矛盾和有待解决的问题。

首先，如何增加国内就业机会、减少移民流出并妥善安置回流墨西哥的移民，对于墨西哥政府而言是个严峻的挑战。《北美自由贸易协定》签订初期，时任墨西哥总统萨利纳斯表示，协定签订后墨西哥将向美国、加拿大输出产品而不是移民；但自协议签订以来，墨西哥在向美国输出更多产品的同时，移民人口也大为增加，到2007年达到顶峰。数量庞大的墨西哥移民在青壮年时期离开故土去往美国，中老年后回到墨西哥，其养老问题对墨西哥而言是沉重负担。2008年金融危机后，美国经济低迷，对墨西哥移民的就业造成冲击，许多海外移民回到墨西哥，他们的安置与就业对墨西哥政府而言也是一项挑战。

其次，墨西哥海外移民政策的出发点是为墨西哥国家利益服务，然而，在美墨西哥移民的利益与墨西哥政府的利益并不完全一致；不仅如此，在美墨西哥移民分属不同阶层和群体，有着不同的利益诉求。譬如，墨西哥政府希望在美墨西哥移民团体能像犹太人那样形成利益游说集团，以使美国制订相关政策时有利于墨西哥，但在美墨西哥移民团体出于自身利益考虑并未就此达成共识。

最后，墨西哥政府的部分海外移民政策可能对墨美关系造成负面影响。正如塞缪尔·亨廷顿曾在《我们是谁：美国国家特性面临的挑战》一书中指出，拉美裔移民并未接受盎格鲁—撒克逊价值观和美国文化，没有融入美国社会并且可能造成美国社会的分裂，而墨西哥政府增强墨西哥裔移民对墨西哥的身份和文化认同的做法有强化这一分裂趋势之嫌。给海外移民双重国籍并鼓励海外移民参与墨西哥政治，被认为有可能导致移民双重效忠并由此导致美国社会产生反对墨西哥移民的排外情绪；鼓励移民保持与墨西哥文化联系的系列活动被指责为有碍墨西哥移民融入美国社会；保护移民组织被认为是鼓励非法移民冒险穿越边境；如何平衡在美国的海外移民团体利益与墨西哥整体国家利益的关系也是个问题；海外墨西哥人提出的各种诉求中有些可能有干涉美国内政之嫌，这有违墨西哥外交奉行的不干涉他国内政原则。墨西哥政府一方面不断扩大领事保护的范围，另一方面不时担心会引起美国对其干涉内政的指责。墨西哥国内人士亦担心政府在移民事务上的过度介入会引起美国的反应进而在其他双边问题上向墨西哥施压。美墨之间实力的非对称性注定了墨西哥在两国移民问题双边磋商中的弱势地位。

（责任编辑 高涵）