

美国的移民政策和 国外移民对美国经济发展的作用

● 应世昌

当前,席卷全球的移民浪潮比以往任何时期都要频繁,规模也越来越大。美国是各国劳动力迁移和流动的主要地区之一,上述现象在美国尤为突出。研究美国移民政策的变化,分析探讨美国移民的规模、

结构及其对美国经济发展的影响,对我们了解国际劳动力流动这一现象并全面评价它对世界经济发展的作用不无裨益。

一、移民规模及其输出地区构成

二战以后,国际上出现了一股涌向美国的移民浪潮。70年代,经美国移民和归化局统计的合法移民人数为450万,比60年代多三分之一,占美国在70年代人口增长总数的20%。据美国国情普查局公布的统计数字,80年代总计有600万合法移民和200万非法移民进入美国,移民人数占美国这10年人口增长总数(2200万)比例的39%。80年代的这一指标除了比不上1910—1920年的40%以外,超过美国历史上的其他任何一个时期。

国外移民大规模地向美国迁移和流动,大致可分为两个时期:50—60年代,主要是加拿大和西欧各国的移民,而且以专业技术人才为主。他们在当时的移民总人数中占79%;70—80年代,蜂拥而入的基本上是来自拉美和亚洲的移民。进入90年代,来自上述两个地区的移民涌入势头有增无减,他们占移民总人数的比例已达84%。值得注意的是,在90年代初涌向美国的移民大潮中汇入了大批来自前苏联的移民,这支移民新军几乎以令人瞩目的速度“壮大”起来,在移民总人数中的比例急速上升。表一反映了50年代至今这四十余年各国流入美国的移民的比例结构。

然而,仅仅根据美国官方统计的合法移民人数尚难精确地掌握外国劳动力流入美国的规模,因为

在美国劳动力市场上还有一支庞大的未经美国政府批准而入境或滞留不走的非法移民队伍。目前在美居住着大约400万至600万的非法移民,他们中的绝大多数是从墨西哥越境进入美国的。据统计,80年代美国的非法移民人数每年平均增长保持在10万—30万的水平上。

表一 50—80年代在美国的世界各地区的移民比例

国家	%	国家	%	国家	%
亚洲	35.2	中、南美洲	47.9	欧洲、北美	12
菲律宾	6.7	墨西哥	23.7	英国	2
朝鲜	4.7	古巴	3.3	独联体	1.3
中国	4.7	多米尼加	3.2	加拿大	1.8
越南	4.7	牙买加	2.8	其他国家	3.1
印度	3.5	萨尔瓦多	2.2		
		哥伦比亚	1.6		

资料来源:美国《商业周刊》1992年7月13日,第114页。

由于国外移民的大批涌入,美国很多地区居民的民族结构发生了相当大的变化,外裔居民的比例剧增。以加利福尼亚州为例,据预测,到2000年,该地区每5个居民中将有2个是亚裔,他们主要来自中国、朝鲜、越南和菲律宾^①。

二、移民政策的变化和新移民法

几乎从美国建国的头一天开始,移民问题就成为美国政府一直予以关注的社会问题之一,每一届联邦政府都试图对国外移民的涌入进行有效的调控。1790年美国国会通过了第一批有关移民问题的联邦法案,对外国人的入籍规定了各州应予遵循的一些原则。实际上,当时因移民增长过猛而须加以遏

制的只是那些拥有大港口城市的纽约州、宾夕法尼亚州和马里兰州。19世纪80年代,美国国会通过了把移民问题直接置于联邦政府监控之下的决议,规定后者有权拒绝不受欢迎的外国人入境居住,凡是

①[美]《2000年的劳动力》,休斯敦大学(1987年),第93页。

非法来到美国或者虽通过合法途径入境,却是靠社会福利救济过日子的外国人都要在一年内被驱逐出境。此外,患有传染病的外国人也在被逐之列。1917年颁布的移民法除了保留上述那些内容以外,又增加了把所有已经入境的年满16岁不识字的外国人遣返回国的条款。

美国的移民构成无论是在质量上抑或数量上皆出现重大变化则是在1965年美国的移民法出台之后。1965年之前,某一国家被允许移居美国的人数基本上是根据1920年该国的移民人数在美国总人口中所占的比例来确定的。这个办法明显对那些较早向美国输出劳动力的欧洲国家,特别是北欧和东欧的国家有利,它们每年被美国政府接纳的移民人数远比其他国家和地区的要多。1965年美国的新移民法对这种做法进行了修改,取消了旨在保持所谓美国“民族平衡”的移民限额制度。以后,移民法又进一步被美国政府作为调控外国劳动力资源以适应国内需要的一种手段而不断得到修改。

近20年来,美国政府和国会千方百计地试图阻遏国外移民非法进入美国劳动力市场,这是因为非法移民人数的剧增不但使得美国国内劳动力资源状况失真,而且活跃了美国的地下经济并促使犯罪率上升。1988年3月,美国参议院通过了《肯尼迪——辛普森法案》,美国移民政策开始转向主要以专业技能和英语水平来考虑接纳外国移民。根据这个法案,外国的熟练工人、工程师和经营管理人员被优先批准迁居美国。1990年11月28日由布什总统签署的新的移民法把该法案中的一些主要条款全部列入,并正式付诸实施。

新移民法规定,自1991年10月1日起的三年内将向外国的入境申请者签发210万份永久居住证,每年移居美国的人数限定为70万,比1989年的54万限额增加16万;从1995年开始,将把每年接纳的外国移民人数保持在67.5万水平上。与以往几部移民法相比,这部移民法主要有以下几个特点:(1)肯定多年来一直实施着的促使家庭团圆的做法,并正式赋予法律效力,优先批准那些有近亲在美国的外国人的移居申请。(2)吸引外国熟练劳动力向美国流动,以解决由于近30年来美国人口的出生率持

续下降(这一趋势被估计会继续在90年代存在下去)而使美国在不久的将来可能会很快面临的熟练劳动力严重匮乏的问题,把每年提供给来美国寻找工作的外国专家学者和美国短缺的各类专业技术人员入境签证数增加到14万。此举无疑将有利于美国技术密集型生产部门摆脱劳动力日趋不足的困境,有利于提高美国产品在国际市场上的竞争力。(3)刺激国外移民向美国工商企业投资,为美国创造新的就业机会。美国每年留1万份入境签证专门给投资额不低于50万美元的申请移居的外国人,并给他们2年时间来考虑资金的投向和作出安排。(4)扩大对文化层次高、劳动技能强的国外移民的接纳名额,每年向他们增发4万份入境签证,到1995年以后签证数将提高5.5万。这批照顾对象基本上是来自欧洲国家的移民。

按照新移民法规定,对有可能被批准在美国永久居住的外国入境申请者将按如下顺序先后发给签证:美国公民在国外的尚未结婚的子女;已经被允许在美国永久居住的外国人的配偶和没有结婚的子女;当前美国某些领域紧缺的专业人才,以及具有特殊才能的外国人;美国公民在国外的已经结婚的子女;美国所需要的熟练工人和半熟练工人(但不包括临时和季节工)。只有在上述这些有资格享受优先照顾的对象领到签证之后,才向其他有可能获得移民身份的入境申请者分配余下的名额。美国移民和归化局在具体审批入境申请时必须与美国劳工部密切联系,按照后者的有关批注意见行事,以使外国劳动力基本上进入那些美国工人数量明显短缺的经济领域,而且不让国外移民的就业安置对美国工人的收入和工作条件产生不利影响。

根据美国专家调查分析后得出的结论,90年代上半期美国经济将急需的专业人才主要是:掌握一门或数门外语的国际会计师、软件设计专家、管理咨询专家、制订财务计划的专家、破产问题的法学家、质量管理人员、国际营销专家、照顾老年人的护理人员、高级厨师和法律顾问等。为此,美国对具有上述专业技能的外国“智力型”人才入境移居申请将大开绿灯。

三、“智力型”劳动力流入对美国经济和科技的影响

长期以来,吸引外国“智力型”劳动力的流入一直是美国移民政策的一个重要原则。除给予优先入境照顾之外,美国政府还采用诸如支付高薪、提供现代化科研设备和科研经费等手段诱使外国科技人才迁居美国。80年代移居美国的外国人中,受过高等教育的人数达150万。在美国,具有高等学历的国外移民在从业者总人数中也占据优势。美国《商业周

刊》1992年公布的一组统计数字中,1991年在受过高等教育的所有美国男性从业者中,在国外出生的占24.9%,在国内出生的占25.1%,而不久前移居美国的则占26.6%。

在1992年内,美国接纳的移民人数有104.1万。剖析这一年的移民结构,我们可以清楚地看出这个国家当前所采取的接纳移民的方针是以促进家庭

团圆和缓解国内熟练劳动力短缺为主。(见表二)。

国际劳动力的流动,尤其是其中的“智力型”劳动力的流入有利于移入国经济发展,这一点人们基本达成共识。目前有1100万迁居美国的外国人已成为这个国家劳动力的重要组成部分。据估计,他们一年至少能为他们自己挣得2400亿美元(当然他们在劳动过程中所创造的价值远不止这些)。他们每年要向美国政府缴纳900亿美元的税款,而后者花费在这些移民身上的社会福利支出仅50亿美元。

表二 1992年美国移民的结构

接 纳 原 因	人数(万)
美国公民的近亲,以及被允许在美国永久居住的外国人的配偶和子女	52
熟练劳动力及其家庭成员	14
政治难民	14.1
其中:来自前苏联的	5
非法移民	20
其他原因被接纳的移民	4
总 计	104.1

资料来源:美国《商业周刊》1992年7月13日,第116页。

据统计,入境迁居的外国科学家和工程师在美国全国专业技术人员总数中占17—18%,而且该比例呈上升趋势。他们多数在大学、大工业公司的实验室,以及非盈利研究机构中工作。美国国家科学基金会在调查了一些重要工业部门的大公司后得出如下结论:美国整个工业界已经对外来智力劳动者产生高度依赖性,因为美国有一半以上的大工业公司在大量使用华裔科技人才。在某些高科技领域,科研人员的移民比例甚至达到40%。例如80年代初,进入美国劳动力市场的电脑专家和工程师有40%是华裔,他们中的大多数是在美国获得博士学位的。总的来看,移居的外国科技人才大都被安排从事基础科学和应用科学的研究,他们在美国国家科学院和国家工程科学院的成员总数中占有相当的比例。

美国大学里聘用外来移民,特别是在美国就读学成后留下的外国留学生和研究生讲授技术课程的情况也相当普遍,这主要是为了解决80年代已日趋严重的美国大学师资的不足。当前约有四分之一的大学助教由定居美国的外国留学生担任。在美国的外国(大多数是发展中国家)学者有60%以上选择那些有助于他们在美国找到工作的学科和专业,如工程、电脑、数学、理科和商业管理。美国国家科学基金会的统计数字表明,有将近25%的外国学生在取得科学家或工程师的地位后滞留美国不返。

特别值得一提的是,移居美国的一些在国际上声誉卓著的外国科学家和学者,包括诺贝尔奖金获得者(其中20多名来自发展中国家)在内,他们对美国自然科学、医学和经济的发展,为美国今天仍然保持着经济与科技的世界领先地位所作出的贡献是难以估量的。

不可否认,外国科技人才的涌入也会对美国高科技人才市场产生负面影响,造成这类人才的供需比例失衡。在某些领域的专业技术人员已出现过剩的情况下,外国专家继续不断流入也不可避免地会导致美国本国专家的失业率上升,以及出现越来越多的安排这些外国“智力型”人才专业不对口的现象。

* * * * *

如果说资本输出是垄断组织和国家垄断组织为获得高额利润和对外扩张,而以过剩资本在国外进行投资或贷款直接和间接地争夺世界市场,那么劳动力的国际流动则是这场争夺世界市场的斗争的一个重要结果。资本输出与劳动力流动之间有着密切的联系,加强对国际劳动力流动这一尚未在国内经济理论界引起足够重视的课题的探讨,深入研究现时代国际经济格局下的资本输出新方式和特点,对我们认识生产国际化已成为当代经济不可逆转的流向来说是不可或缺的。(责任编辑:孟学聪)