

# 美国当代移民的福利财政影响研究

欧阳贞诚

(东北师范大学 美国研究所,吉林 长春 130024)

**摘要:**自20世纪60年代以来,随着外来移民掀起入境美国的新高峰,移民是否滥用美国福利救济而加剧政府财政负担的问题,引起了美国社会的广泛关注。从表面上看来,当代移民有较高的福利参与率,也耗费了较高比例的福利费用。但从一个全面而动态的视角来看,移民并非是社会福利救济的负担,他们也为美国做出了重要的财政与经济贡献。美国社会存在的对移民福利问题的片面认识,反映了深刻而复杂的历史与现实因素。

**关键词:**美国;移民;福利;财政影响

**中图分类号:**F241.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)03-0180-09

在美国历史上,有关外来移民的福利影响问题,很早就曾引发过相关辩论。然而,在20世纪之前,美国的社会福利制度很不完善,为穷人提供福利救济的责任,主要由地方政府、私人机构与慈善组织等承担,因此该问题并未引起普遍关注。此后,随着20世纪30年代社会安全保障制度及60年代联邦医疗保险的先后确立,美国的社会福利体系日趋成熟,政府向民众提供的福利救济项目空前增多,移民可资利用的福利类别也大为增加。与此同时,自1965年美国《外来移民与国籍法修正案》实施后,来自相对落后的拉美和亚洲地区的新移民,掀起了前所未有的入境高峰<sup>[1]</sup>。从70、80年代起,移民是否滥用社会福利的问题,再次成为舆论的热点,并成为当代美国移民辩论的核心问题之一。许多美国人认为,新移民耗费美国较多的福利资源,却从不或只交纳很少的税款,因而给美国带来严重的财政压力,是财政负担的制造者。对于这一问题,美国学界已展开了深入研究<sup>①</sup>,但国内学界还缺乏相对具体和深入地分析。那么,当代移民的福利参与情况究竟如何?他们真的是财政负担的制造者吗?本文将从相对宏观的视角,对这些问题及其反映的历史与现实因素,予以集中探讨。

## 一、当代移民的福利参与状况

美国自1965年颁布了新《移民法》之后,外来移民再次掀起入境高潮,并至今方兴未艾。从整

<sup>①</sup> James P. Smith and Barry Edmonston, eds., *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1997; James P. Smith and Barry Edmonston, eds., *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1998; Peter Duignan and L. H. Gann, eds., *The Debate in the United States over Immigration*, Hoover Institution Press, Stanford University, 1998; George J. Borjas, "Welfare Reform and Immigrant Participation in Welfare Programs", *International Migration Review*, Vol. 36, No. 4 (Winter, 2002); George J. Borjas, *Immigration and Welfare: 1970-1990*, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, September 1994, p. 22, [http://www.nber.org/papers/w4872\(2006/12/8\)](http://www.nber.org/papers/w4872(2006/12/8)).

收稿日期:2014-09-20

作者简介:欧阳贞诚,历史学博士,东北师范大学美国研究所,副教授。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“当代外来移民对美国劳动力市场的影响”(11YJC770042),项目负责人:欧阳贞诚。

体而言,新移民在教育与技能水平方面,较美国本土人,明显处于劣势,其经济收入也相对落后<sup>[1]112-113</sup>。许多美国人认为,他们为了维持生存,必然会较多地接受美国的社会福利。因此,移民是否耗费较多社会福利的问题,也成为当代美国移民争论的核心问题之一。

总体看来,当代移民有较高的福利参与率,也相应耗费了较多的福利费用。从20世纪70、80年代起,移民接受福利资助的现象日趋明显,到90年代后尤为突出。在90年代初期,户主为外国出生的移民家庭占美国全部家庭的8.0%,但他们却耗费了全国各种福利项目总费用的13.8%。在所有耗费的福利费用支出当中,移民耗用了未成年儿童家庭援助计划(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)的16.6%、补充保障收入计划(Supplemental Security Income, SSI)的18.4%、食品券(food stamps)的11.5%、医疗补助(Medicaid)的14.1%、学校早餐与午餐补贴(subsidized school breakfast and lunches)的19.0%<sup>[3]139</sup>。

不仅如此,当代移民的福利参与还呈现持续上升的趋势,并且同美国本土人的差距在不断扩大。以接受现金福利(cash benefit)的移民家庭与美国本土人家庭为例:在1970年,二者比例分别为5.9%和6.0%,前者的比例还稍低于后者。此后,二者间的差距开始扩大。到1980年,移民与本土人家庭接受现金福利的比例均有所增长,前者为8.7%,后者为7.9%,显然,前者的增长速度更快;随后在80年代期间,二者间的差距进一步扩大,移民家庭接受现金福利的比例依然持续增长,而本土人家庭却有所下降。到1990年,前者比例为9.1%,后者为7.4%,前者比后者高出1.7%<sup>[3]123-124</sup>。再到1998年,接受现金福利的移民家庭比例为10%,而本土人家庭为7%,二者相差3%。此外,在所有接受过某些类别资助的家庭中,本土人家庭达15.4%,而移民家庭达22.4%,二者差距更是高达7个百分点<sup>[2]106,111</sup>。

当代移民较高的福利参与率,与其个人与家庭经济状况直接相关。如前所述,新移民主要来自经济欠发达的拉美与亚洲地区,在美国社会经济生活中多处于不利地位。同时,新移民的家庭规模普遍较大<sup>[4]</sup>,依赖福利救济的未成年子女相对较多。因此,出于维持生存与发展的需要,移民家庭耗费了较多的社会福利。但是,当调整了家庭规模、户主的教育程度、年龄、性别等变量因素后,移民与本土人在福利参与方面的差距并不明显。例如,在90年代末,移民参与某类福利的比例比本土人高7%,当调整了家庭规模的差异后,二者的差距为6%;当进一步调整户主的年龄、性别与学历方面的差异后,二者的差距降至3%;当再次调整居住的地区因素后,该差距仅为2%。因此,有学者指出,“导致较高福利参与率的因素并非是移民本身,而是移民人口的社会经济特征”<sup>[2]112-113</sup>。

需要注意的是,新移民的福利参与也呈现出一种“福利同化”的态势。也就是说,移民在美国居留时间越长,其参与社会福利的程度并非逐渐减弱,相反却呈现持续上升的势头。例如,在1965—1969年间进入美国且户主年龄在18—34岁之间的移民家庭中,在1970年时接受福利救济的比例为3.2%,到1980年,该移民群体领取救济的比例为7.4%,再到1990年,其比例进一步上升至8.2%;同样,在1965—1969年间入境且户主为35—49岁之间的移民家庭中,在1970年时接受福利的比例为5.7%,1980年时为10.1%,1990年时为11.7%<sup>[3]130</sup>。可见,这两支不同的移民群体经过在美国20年的生活后,其福利参与率确有明显的增长。

当代移民之所以存在着“福利同化”的现象,原因在于以下几个方面:其一,美国移民法中有关驱逐依靠救济维生的外来人口的明文规定,对于许多移民有较强威慑力。他们因担心接受福利而被驱逐,故而在入境初期较少接受福利救济;其二,随着在美国生活时间的流逝,移民逐渐熟悉美国的政治、经济、文化与风俗习惯,也逐渐了解了福利制度方面的相关信息,从而开始采取积极主动的态度,去获取法律制度许可下的各类救济援助。正如有学者所言,“居住时间的长短是要求提高政府福利的最佳预测器,移民在美国的时间越长,要求提高福利水平的愿望越强烈”<sup>[5]65</sup>。因此,“同化不仅涉及到对劳动力市场中的机遇的认知,也包括对各种社会福利机会的了解”<sup>[2]107</sup>。此外,移民群体福利参与率的不断增长,也与移民法规定的申请归化时限有关。当经过5年或更长时间的等待后,许多移民归化成为美国公民,他们不再担心因接受福利而遭驱逐,其使用福利的情况也开始增多。

此外,不同移民群体也存在不同的“福利偏好”。也就是说,在利用福利救助方面,不同民族来源的移民有自己的侧重点。像墨西哥移民接受能源补助(energy assistance)的情况较为普遍,古巴移民却更可能接受住房津贴(housing subsidies)。当然,由于墨西哥移民多集中在加州,古巴移民多分布于佛罗里达,二者在使用福利类别上的差异,也与两州的福利体制不无关系。但是,有研究进一步指出,若两个不同群体在利用某一福利类别上存在 10% 的差异,则这两个群体中的新来者在该项福利的参与程度,也依然有近 10% 的差别<sup>[2]118-119</sup>。之所以会出现这种现象,是与移民的族裔关系网络密切相关。由于当代移民的整体分布较为集中,因而在各移民群体中间,很容易形成一种无形的族裔关系网,为新来者提供从日常生活到就业等方面的信息,同时也包括福利的相关情况。例如,在一些俄国人社区和华人社区,通常会有俄文及华文报纸,对某些福利项目的申请程序和资格要求等,进行详细报道。许多华人书店销售一种较为流行的汉语版美国生活指南,内容包括如何申请生活补助金及其他福利<sup>[6]</sup>。因此,在族裔关系网的作用下,新到移民总是循着前者的足迹,较多地利用本民族群体已熟稔的福利项目,从而导致不同民族群体存在不同的“福利偏好”。

当然,在美国 1996 年《个人责任及工作机会调整法》(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)实施后,移民获取福利的资格受到严格限制,其福利参与情况发生明显变化。在 1997—2002 年间,美国共节省了 450 亿美元的联邦财政支出,其中几乎有一半归功于移民耗用福利的削减<sup>[7]</sup>。此外,移民的福利参与率也有所下降。在 1995 年,接受过福利救助的移民家庭的比例为 23.8%,而在 1997、1998 年,该比例分别下降至 20.2% 和 20.0%。在移民最为集中的加州,其福利参与率的下降幅度尤为明显。其中,接受过福利救助的加州移民家庭的比例,由 1995 年的 31.1%,分别下降至 1997 年和 1998 年的 23.7% 和 23.2%。不过,在此期间,美国本土人的福利参与率也同样有所下降,从全国来看,其参与率由 1995 年的 15.0% 减少至 1998 年的 13.4%<sup>[8]1101-1103</sup>。显然,无论是对移民,还是美国本土人,美国福利改革均起到了一定的抑制作用,而且它对前者的影响还要甚于后者。然而即便如此,与美国本土人相比,新移民存在更明显的福利参与现象,仍是一个不争的事实。

## 二、当代移民的福利财政影响

在过去几十年中,移民较普遍地利用福利救济的问题,引起许多美国人的担忧。在 20 世纪 90 年代,加州州长皮特·威尔逊(Pete Wilson)认为移民给加州制造了巨大的财政压力,为此向联邦政府索要一笔 14.5 亿美元的拨款,以作补偿<sup>[9]71</sup>。诺贝尔奖得主、芝加哥大学经济学家加里·贝克尔(Gary S. Becker)也认为,在美国福利体制“磁石”的吸引下,来自经济落后地区的移民的到来,极大地增加政府的财政支出<sup>[10]91</sup>。莱斯大学唐纳德·赫德尔(Donald Huddle)教授认为,移民在 1992 年给美国政府造成的财政净支出超过 400 亿<sup>[2]121</sup>。总之,在他们看来,移民过多地耗费了美国的福利救济,加重了政府的财政负担。

然而,在移民消耗的所有政府财政支出中,除各类救济性福利费用之外,还包括社会安全、医疗与失业保险等方面的转移支付,以及在公共教育、交通、治安维护等方面使移民个人受益的各类政府支出的费用。事实上,移民利用比例较高的那些纯粹救助服务性质的福利,只占美国全部社会服务支出的很小部分。例如在 1989 年,政府全部支出总额为 20 310 亿美元,其中只有 1 813 亿(约 8.9%)用于支付所有“社会救助”(Means-tested Entitlement Programs)性项目,而其余的 91.1% 全部用于其他社会服务项目<sup>[2]22</sup>。另一方面,移民也通过多种途径,包括缴纳各类税收、对政府的捐赠,以及其他由个人流向政府的各种费用支出等,为政府创造了财政贡献。因此,要考察新移民对美国的财政影响,不能只看到他们耗费社会福利的一面,而忽略他们创造财政贡献的一面。相反,只有详细对比其消耗的各类财政支出与经由不同途径创造的财政收入,才能得出移民究竟带来积极或消极财政影响的合理判断。

为深入地研究这一问题,1995 年,美国国家研究委员会召集了十余名来自不同学科的资深学

者,组成一个研究组,以新泽西和加州的移民家庭为考察对象,多层次、多角度地对他们缴纳的全部税收以及消耗的各种社会服务与福利进行比较后,得出的结论认为:在不同政府层面,移民的财政影响有所不同。移民给州和地方政府带来了财政负担,但却给联邦政府创造了财政贡献。不过,移民在联邦层面创造的财政收益,不足以抵消其在州与地方造成的财政负担。另一方面,尽管移民的财政影响在短期内似乎是消极的,但由于其影响是一个长期持续发生作用的过程,它不仅限于移民的有生之年,而且也涉及移民后代,因此,从较长时间范围看,移民又给美国带来了积极的财政贡献<sup>[11]254-294,342</sup>。比较而言,该研究报告既强调了移民对不同级别政府的影响,同时也注意到移民的短期与长期影响,其结论相对客观、公允,也相应奠定了学界在移民的财政影响问题上的认识基调。

那么,为什么在联邦、州与地方政府的不同层面,移民的财政影响却有所不同?其原因在于:首先,与美国的财政税收体制密切相关。一方面,包括移民在内的纳税人缴纳的税款,绝大部分流入联邦国库,但联邦政府用于某些公共服务的财政支出,像国防投入的费用,不会因移民的到来而增加;另一方面,州和地方政府只接受了移民缴纳税收的小部分,但却承担了为移民提供多数社会服务与福利的义务。在1995年,加州家庭的平均纳税额为16227美元,这些税收虽由联邦、州、地方三级政府共享,但三者分别占73.7%、18.3%、7.9%<sup>[12]74,135</sup>。其次,也是各级政府推卸责任的“多米诺效应”的结果。也就是说,联邦政府将本应承担的、为移民提供福利与社会服务的部分职责推给州政府,而州政府又将部分责任转嫁于地方政府。由于地方政府再也无法推卸责任,只能被迫担负起这些义务<sup>[13]410</sup>。最终,移民消耗的大部分福利支出,都来自于州与地方政府,而移民所缴纳的税收,又多流向联邦政府。因此总体而言,移民对州与地方政府的财政影响是消极的,对联邦的影响却是积极的。

如上所述,移民的财政影响也呈现一个动态的变化趋势,即在短期内是消极的,而从长远来看却又是积极的。这是因为移民在入境之初,通常经济较为落后,他们一方面接受了较多的福利救济,另一方面缴纳的税收却相对有限,因此给美国制造了一定的财政负担。不过,移民带来的财政负担只是暂时的,并不能反映其长期的实际财政影响。学界有关移民给美国带来负面财政影响的观点,多是建立在静态的短期考察的基础之上,无法准确诠释处于动态变化中的移民及其家庭在较长时期内产生的实际财政影响。因为随着在美国居住时间的增加,移民逐渐积累了必要的人力资本,增强了经济创造能力,缴纳的税收越来越多,并最终超过其耗费的福利,因而给美国创造了积极的财政盈余。对此,国家研究委员会的报告指出,大约在入境20年后,移民开始由财政负担的制造者,变成财政盈余的创造者<sup>[12]297-362</sup>。不仅如此,那些出生及成长于美国的移民后代,在成年后做出的经济贡献,也是移民长期财政影响的一部分。该报告甚至认为,如果以300年的时段来计算,平均每位移民创造的财政贡献达80000美元<sup>[11]254-294,342</sup>。当然,由于未来美国的移民、金融与财政政策等存在难以估测的变数,这个建立于多重假设基础上的长时段预测,未必就是一个准确无误的结论,但它从一个侧面表明,从长远来看,移民将给美国带来积极的财政贡献。

当然,与其短期负面影响相比,移民的长期积极财政影响通常较为隐蔽。譬如,移民未成年子女的教育费用问题,就是一个明显例证。前文指出,移民家庭通常有较多的未成年子女。为这些子女提供的教育福利,在他们耗费的政府财政支出中占较高比例。1996年,在新泽西州为每个移民家庭提供的福利开支中,70.5%用于子女的基础义务教育,而加州该比例也达59.7%<sup>[11]276</sup>。移民子女耗费的的教育费用,固然在短期内增加了政府的财政支出,但它作为一种人力资本投资,必然会在未来带来相应的收益。当那些接受了良好教育的移民子女进入就业市场之后,有可能获得较高收入,从而也能够缴纳更多税收。因此,“为移民子女提供教育的财政影响在短期内可能是负面的,若从其终身方面考虑的话,则又是积极的”<sup>[14]44</sup>。不仅如此,许多移民在美国生育的子女,在幼年曾耗费的了大量的福利支出,当他们成年后并为美国做出了重要财政贡献时,其身份却不是移民,而是美国本土人。这在无形之中又强化了移民对美国财政的负面影响,弱化了他们的积极影响。

不仅如此,就移民现象本身而言,也意味着一大笔财富由原籍国向美国的无形转移。由于移民以青壮年为主,他们在原籍国的成长过程中消耗的各种抚养费用与教育费用,也随之流入美国。特

别是各类技术、专业人才的入境,则意味着为美国带来更多财富。有学者指出,在 1950—1975 年间进入美国的移民科学家和工程师,意味着每年有 86 亿美元的教育费用转移至美国,甚至超过同期美国向第三世界提供对外援助的总额<sup>[10]139</sup>。此外,移民进行的各种生产与消费活动,也为美国创造了相应的经济效益。尤其是那些高科技移民,通过创办大量的企业,在创造巨额经济财富、为美国交纳较多财政税收的同时,也为美国人提供了众多就业岗位。在 2005 年,移民创办的工程与技术公司创造了 520 亿美元的销售收入,在全国雇佣了 45 万名员工<sup>[15]</sup>。然而,许多人在指责移民给美国造成财政负担的同时,却将移民自身所携带的无形财富,以及他们给美国创造的除税收之外的各种经济收益,都有意或无意地忽略了。

需要指出的是,包括国家研究委员会的研究在内的多数成果,在涉及移民的福利财政影响问题时,通常将所有移民视作一个整体,未对不同教育、技能水平的群体加以区分。显然,不仅不同民族来源的移民的影响有所不同,即使在同一民族群体中,教育技能水平不同的移民,其影响也有所不同。接受了良好教育、拥有熟练技术的移民,对美国的财政影响无疑是积极的;相反,那些缺乏学历与技术的移民,其影响通常是消极的。美国 2005 年总统经济报告指出,高中及以上学历的移民及其后代,贡献的财政税收多于其消耗的福利,因而在整体上给美国带来了积极影响。但是,高中以下学历的移民及其后代则带来了消极财政影响,他们的平均净现值为负 13 000 美元。其中,第一代移民的净现值高达负 89 000 美元,但大部分被其后代贡献的 76 000 美元净现值所抵消<sup>[16]107</sup>。因此,尽管移民的整体及长远福利财政影响是积极的,但不同教育技能水平的移民之间,却存在着显著差别。

最后,那些强调移民给美国制造了财政负担的观点,也往往忽视了美国正面临的一个严峻历史现实,即随着人口老龄化时代的到来,在出生率不断下降、青壮年劳动力供应相对不足的情况下,将由谁来为美国提供社会保险基金,为已进入老龄的“婴儿繁荣一代”养老?在 1900 年,美国 65 岁以上者比例只有 4.1%,到 2000 年为 12.4%,到 2030 年将达到 19.4%。根据美国社会保障局的预测,老年人口的数目仍会持续上升,到 2080 年将达到 9654 万。对于这一迫在眉睫的人口变化问题,美国学者斯蒂芬·穆尔明确指出,“增加移民对于美国的国家利益,比最近历史的任何时期都重要”。因为当“婴儿繁荣一代”相继退出劳动力市场后,他们对各类福利的需求也会持续增加。在没有外来移民的情况下,为他们提供健康护理和社会保险等福利的费用支出,将导致美国人的税收总额增加 40%,这对于年轻一代的美国工人而言,无疑是一个巨大的经济包袱<sup>[10]89</sup>。正是由于有了移民,特别是大量青壮年移民的存在,对于维持美国的社会保险体系的支付能力,有着相当关键的意义。因此,从这个意义上讲,移民绝不是美国社会福利救济的负担,相反却是财政贡献的创造者。

### 三、非法移民:财政负担的制造者?

在移民的财政影响问题中,非法移民无疑是一个备受关注的焦点。在探讨这一问题之前,首先需要明确的是,对于任何国家而言,非法移民都是不受欢迎的群体,他们扰乱了入境国的正常社会、经济与生活秩序,其消极影响显而易见。因此,各国针对非法移民采取了种种限制措施,都是十分正常的现象。目前,美国也同样深受非法移民问题的困扰。然而,如果仅从福利财政的角度来看,美国的非法移民是否就是财政负担的制造者呢?

在许多美国人看来,非法移民多是技能落后的群体,他们甘冒风险前往美国的目的之一,就是为了享受美国的福利,因而是制造财政负担的罪魁祸首。美国移民改革联盟(Federation for American Immigration Reform)2010 年的一份报告指出,非法移民每年耗费 1 130 亿美元的财政费用,其中联邦支出 290 亿,州与地方支出 840 亿<sup>[17]</sup>。城市研究院的一份研究也明确宣称:“非法移民而非合法移民,才是唯一可能产生负面财政影响的群体。”<sup>[18]</sup>

应该承认,某些迹象似乎表明,非法移民是财政负担的制造者。因为非法移民的人力资本普遍较为匮乏,多从事脏、乱、差且收入微薄的职业,通常位于社会经济底层。例如,皮尤西裔中心(Pew Hispanic Center)2009 年的一份调查报告指出,在 25—64 岁的非法移民中,不足高中学历者占

47%，而此年龄段的美国本土人的比例仅为8%。在经济收入方面，非法移民的家庭中位收入在2007年为36 000美元，远低于美国出生者的家庭中位收入50 000美元。此外，1/3的非法移民的子女及1/5的成年非法移民生活于贫困之中<sup>[19]</sup>。因此，非法移民偏低的经济状况，很容易让人相信，他们在入境后会成为社会福利的依赖者。

然而，尽管认为非法移民带来了财政负担的看法较为盛行，但这种观点却是较为武断和片面的，因为它既忽视了非法移民在获取福利资格方面的先天不足，同时也只看到了非法移民利用福利的暂时性后果，却忽视其长期与实际的财政影响。

首先，由于非法移民身份特殊，他们在接受福利救济方面，难以获得与美国本土人及合法移民同等的权利，其具备申请资格的福利类别相对有限。特别是在1996年福利制度改革之后，包括合法移民在内的非美国公民，享受福利的资格均受到严格限制，当然更不用说非法移民了。联邦政府提供的多数福利，包括社会保险、食品券、医疗补助以及贫困家庭临时援助计划等，非法移民都被禁止获取。有研究者对洛杉矶县的调查发现，在2000年和2001年，在那些身为非法移民的受访者当中，有65%在此前两年没有健康保险；皮尤西裔中心的预测认为，在2004年，50%以上的非法移民儿童及几乎60%的成年非法移民没有健康保险。此外，在那些出生于美国，但父母是非法移民的儿童当中，同样有25%缺乏健康保险<sup>[20]2</sup>。当然，在非法移民可能造成的财政费用当中，同样主要是由州与地方政府承担。非法移民较少享有健康医疗保险，只能依靠地方提供的紧急医疗救助或公立医院，来诊治疾病及其他健康问题。即便如此，许多非法移民因担心暴露身份而遭到驱逐，也很少主动寻求这些福利救助。各州与地方政府为非法移民提供服务的费用支出，只占它们为辖区内定居人口提供的服务总费用的小部分，通常不到5%。即使在加州某些非法移民较多的地区，也不超过10%<sup>[20]3</sup>。总体而言，非法移民耗费的福利支出，实际较为有限。

其次，非法移民消耗最多的地方政府财政支出，也主要来自于公共教育方面。由于联邦和州法院都规定，不得因学生的个人身份而拒绝提供免费的公共教育。因此，与美国公民及合法移民一样，非法移民子女享有同等的受教育权。当非法移民的子女入学后，相应增加了地方公立学校的学生人数，进而导致地方政府教育投入费用增加。例如在2010年，为非法移民子女提供的教育费用达520亿美元，几乎都由州与地方承担，是美国纳税者额外负担的最大一笔支出<sup>[17]</sup>。在2003—2004学年，明尼苏达州和地方政府为9 400~14 000名非法移民儿童投入的教育费用，约为7 900万至1.4亿美元，另有3 900万美元用于那些出生于美国、但其父母为非法移民的儿童身上。对于那些英语不熟练的非法移民的子女，各学校通常又不得不提供双语教育，而教育这些学生需要的费用，比其他本土学生高出20~40%<sup>[20]8</sup>。尽管非法移民儿童消耗的教育费用较高，但这种教育投资却不是一笔赔本买卖，它在日后会带来明显的经济回报。此外，许多非法移民的子女是出生于美国的公民，他们幼年耗费的各样费用，无疑是被算在非法移民头上，而他们成年后做出的所有财政贡献，却又被认定为美国本土人的功劳，已与非法移民无关。因此，这又从反面强化了非法移民是财政负担制造者的形象。

再次，许多人批评非法移民，理由之一是非法移民享受福利，但却从不纳税。这种说法无疑是错误的。因为根据《美国税法典》(Internal Revenue Code)的规定，与其他合法移民和美国公民一样，非法移民也要依法纳税。然而，由于害怕暴露身份，非法移民的确存在着逃税现象，但是，仍有许多非法移民通过各种途径纳税。特别是在1996年之后，美国国税局开始发放“个人报税识别码”(Individual Tax Identification Number)，允许那些没有合法居留身份的人纳税。于是，许多非法移民据此缴纳税款，希望自己的纳税记录，对日后的身份转变有所帮助。美国2005年总统经济报告指出，“50%以上的非法移民从事有案可查的工作并交纳税款”<sup>[15]107</sup>。与此同时，非法移民不仅缺乏享受大多数福利的资格，即便对于那些向他们开放的福利项目，也不敢轻易涉及。因此，“与同等条件的合法移民及美国公民相比，非法移民支付了较高的实际税率”<sup>[21]</sup>。当然，由于受教育与技能水平的限制，非法移民的经济收入较为落后，缴纳的税收相对较少。然而，这些税收只是其中看得见

的、流向各级政府的部分费用,他们做出的大多数经济贡献,是较为隐蔽和不易发现的。例如,在2005年,非法移民用于商品与服务方面的消费,以及其相对低廉的劳动力价格给雇主们创造的价值,几近8000亿美元<sup>[22]</sup>。俄勒冈公共政策中心(Oregon Center for Public Policy)2006年的一份研究报告也认为,俄勒冈的公共讨论经常夸大该州非法移民及其家庭耗费的福利支出,却很少提及他们的贡献。在非法移民每年挣得20亿美元的收入中,除部分用来支付各类税收外,另有相当部分用于购买商品与其他服务,极大地推动了该州经济发展<sup>[23]</sup>。非法移民在美国从事繁重的工作,但所得又远低于他们创造的经济价值。在很多情况下,他们创造的经济与财政贡献,被其不法身份掩盖。自1986年以来,美国法律要求雇主登记雇佣的移民工人的社会保险号码和签证信息。为了获得工作,许多非法移民提供了伪造的社会保险号码。雇主依据这些号码,为雇员缴纳了联邦、州与地方税。但是,由于这些号码是无效的,于是拥有无效号码的社会保险费用大量增加。在1986—2000年,每年具有无效号码的社会保险费用高达70—490亿美元<sup>[24]358</sup>。由于这些保险费用无人认取,因此构成美国的一笔额外财政收入。

总之,由于身份的特殊性,非法移民很难叩开美国多数福利项目的大门,其耗费的福利费用相对有限。在这有限的福利支出中,很大一部分是用于子女的教育投资,这在日后又会带来相应的经济回报。此外,非法移民不仅直接缴纳了相当比例的税收,而且他们在美国进行的生产与消费活动,又间接地创造了大量的经济贡献,只是这些贡献难以直接感知而已。如果仅仅因为他们在短期内耗费了部分财政支出,由此而忽视他们创造的隐性财政贡献,以及在较长时期内产生的经济收益,并将其视为财政负担的制造者,无疑是站不住脚的。

#### 四、移民福利财政神话的根源

通过前文可知,无论是合法移民,还是非法移民,在短期内均耗费了部分社会福利,给美国造成了一定的财政负担,但是从长远与全面的角度看,他们却又带来了积极的财政贡献,推动和维持了美国的经济的发展。因此,那些认为移民是财政负担制造者的观点,难免偏颇。然而,在美国的现实生活中,持此观点者却大有人在,要求加强移民控制、限制乃至禁止移民接受福利的呼声,长期不绝于耳。显然,在这一主观认识与客观事实之间,之所以存在明显的沟壑,其背后无疑有着深刻而复杂的因素。

首先,从直观层面看,如前所述,外来移民给美国既带来了一定的财政负担,同时也创造了积极的财政收入,但是,移民的负面经济影响通常具有易察性,例如他们较高的福利参与率,在日常经济生活中是显而易见的;而另一方面,移民的积极经济影响却通常具有隐蔽性与滞后性,往往很难被察觉,或需要较长时间才能显现。例如,移民子女在幼年时耗费的教育福利费用,是地方政府较为重要的一项开支。这笔无形的人力资本投资,却只有等到移民子女成年后才能获得积极的回报。不仅如此,在日常生活中,移民对商品与服务的消费需求,也刺激和推动经济生产的发展,给美国带来积极的经济影响,但这些影响却又是间接和相对隐蔽的。人们总是很容易看到或记住移民带来财政负担的不利影响,却习惯于无视他们创造的积极财政贡献,因此,在无形中强化了移民是财政负担的制造者的认识。

其次,从历史传统方面看,美国根深蒂固的排外主义思想,是当前强调移民为财政负担制造者之论调盛行的根源。作为一个移民国家,“虽然镌刻于自由女神像上的高尚诗词是其民族自豪感的根源,但与移民政策相关的修辞与政治却并不高尚。在现实中,自由女神的公开欢迎很少是毫无限制的,每一波新来者总会激起普通民众的焦虑”<sup>[25]xvii</sup>。排外主义者对于移民的担忧,遍及政治、经济、文化等各个方面,但具体投射到经济生活领域,表现之一就是认为移民耗费过多的社会福利,加剧了美国人的财政负担。也正是基于这种担忧,自殖民地时代起,对于那些存在福利依赖倾向的外来贫困人口,部分地方政府就实施了某些限制。例如,马萨诸塞首任总督温斯洛普曾要求,前来者必须备足规定的能满足日常生活需要的物品,方可允许入境<sup>[26]19-20</sup>。1882年,国会开始颁布法令,

禁止“任何不能保证自己不会成为接受政府救济的人”入境。1903年，国会又宣布对那些在入境两年内成为接受政府救济者予以驱逐<sup>[8]1093-1123</sup>。此后，尽管美国的移民政策几经调整，但其大门一直未曾关闭，然而，那些可能成为公众负担的人，始终是被禁止的对象。到20世纪末，加州“187号提案”的出台，标志着美国人对移民的经济担忧再一次达到顶峰。“187提案”意在阻止非法移民使用公共的社会与医疗保健服务，并阻止其子女进入公立学校，但是，该提案“与其说是对非法移民的抗议，不如说是对加州经济与财政危机的一种反应”<sup>[27]114</sup>。总之，在排外主义思想的影响下，美国人对于移民会加剧美国经济负担的疑虑，始终贯穿于美国历史进程。

当然，美国人对移民的经济担忧，之所以在20世纪末再次迸发，也与这一时期的特殊经济环境有关。在美国历史上，尽管排外主义思想长期阴魂不散，但却并非始终赤裸裸地呈现出来。当经济健康正常运行时，美国人的忧虑便暂时隐匿甚至消失，社会中排斥移民的舆论与行为并不突出；当经济运行出现故障，尤其是恰逢大规模外来移民潮时，移民便成为引发各种社会问题的替罪羊，进而成为众人口诛笔伐的对象。学者托马斯·穆勒(Thomas Muller)指出，在美国历史上反移民情绪高涨的各个时期，其共同点表现为：(一)经济不稳定与民众缺乏就业安全感，(二)大规模且持续的移民潮，(三)新来者与本土人口存在显著的社会、族裔与文化差异<sup>[27]105</sup>。同样，战后以来，美国的经济也展现出类似的上述特征。在这一时期，美国经济在经历飞速发展的同时，也出现了一系列问题，例如，经济结构的调整与大量结构性、技术性失业的出现，经济周期性衰退及收入差距持续扩大等，无不困扰着美国普通民众。不仅如此，自20世纪60年代掀起入境高峰的新移民，在肤色、文化、族裔、宗教等各方面，均与美国本土人有着显著差异。所有这些因素，再次激发了美国人内心深处的排外情绪，对移民耗费社会福利的质疑之声，也随之兴起。

美国人对于移民耗费社会福利的片面看法，在深层次上也反映了战后美国新保守主义思潮兴起背景下，福利哲学的转向趋势。自战后六七十年代起，美国的新政自由主义日渐式微，旨在反对国家干预社会经济生活、恢复自由市场经济的新保守主义思潮迅速蔓延，并成为占据主导地位的意识形态。在这一时期，持续繁荣了二十余年的美国经济，开始进入长期的滞涨阶段，与此同时，社会福利开支不断增加，福利制度的负面效应和潜在危机日益暴露。在许多人看来，福利制度不仅导致联邦政府权力急剧膨胀，破坏了三级政府之间的权力均衡，同时也颠覆了美国传统的工作伦理与价值观，滋长了好逸恶劳、不思进取的心理<sup>[28]109-110</sup>。于是，福利制度成为美国普遍诟病的对象，要求限制政府在福利领域的干预程度，削减政府福利开支的呼声，成为当时的主流思想。此后，美国社会福利制度由扩张转向紧缩，并最终促成了1996年福利改革法的出台。因此，在日趋保守的福利哲学思潮的影响下，移民参与社会福利的问题，引起越来越多的关注，认为移民给美国带来财政负担的观点才得以盛行。

最后，美国社会中存在对移民福利问题的偏见，也是美国新闻媒体对移民予以不平衡报道的结果。纵观美国历史的多数时期，美国新闻媒体对于移民问题的报道，多存在着明显的歧视和偏见。从19世纪中后期到20世纪初期，美国报纸关于华人、爱尔兰与意大利移民的新闻报道，总是强调其语言、宗法观念、生活习性、宗教信仰以及与之相关的社会问题；到20世纪末期，新闻媒体对亚洲和拉美移民的描述，通常聚焦于他们与美国白人的种族、族裔与文化差异等。许多脱口秀与各类电视节目，在不同程度上煽动了公众对合法与非法移民的恐惧，认为他们耗费了财政资源、导致犯罪与暴力，破坏美国正常的社会生活。特别是涉及移民的经济影响问题时，新闻媒体总是过分渲染其消极影响，而忽视他们的积极贡献，“报忧不报喜”是一个常态。有学者指出，在1995—2005年间有关移民问题的出版及广播新闻报道当中，强调移民费用的报道几乎是强调移民福利的两倍。新闻记者特别关注于移民对纳税者施加的费用、非法移民获取政府福利以及维护边境安全的巨额花费<sup>[29]66-68</sup>。因此，在媒体舆论片面报道的引领之下，美国民众对新来者的财政影响问题多持负面看法，也就不足为怪了。



- [1] 欧阳贞诚. 美国学者关于当代外来移民对经济和劳动力市场影响的研究述评[J]. 世界历史, 2008(6): 126-137.
- [2] George J. Borjas, Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy[M]. Princeton University Press, 1999.
- [3] Peter Duignan and L.H.Gann, The Debate in the United States over Immigration[C]. Hoover Institution Press, 1998.
- [4] 欧阳贞诚. 1965 年以来美国外来移民的人口与家庭特征分析[J]. 求是学刊, 2013(4): 165-171.
- [5] Stephen C.Loveless, Clifford P.McCue, Raymond B.Surette, and Dorothy Norris-Tirrell, Immigration and Its Impact on American Cities[M]. Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1996.
- [6] George J. Borjas and Lynette Hilton, Immigration and the Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1996, 111(2).
- [7] Jacqueline Hagan, Nestor Rodriguez, Randy Capps, Nika Kabiri, The Effects of Recent Welfare and Immigration Reforms on Immigrants' Access to Health Care[J]. International Migration Review, 2003, 37(2).
- [8] George J. Borjas, Welfare Reform and Immigrant Participation in Welfare Programs[J]. International Migration Review, 2002, 36(4).
- [9] Nicolaus Mills, et al., Arguing Immigration: The Debate Over the Changing Face of America[M]. New York: Touchstone, 1994.
- [10] Vernon M. Briggs and Stephen Moore, Still an Open Door? U.S. Immigration Policy and the American Economy[M]. Washington, D.C.: University Press of America, 1994.
- [11] James P.Smith and Barry Edmonston, eds., The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration[C]. Washington, D.C.: National Academy Press, 1997.
- [12] James P.Smith and Barry Edmonston, eds., The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration[C]. Washington, D.C.: National Academy Press, 1998.
- [13] Eric S. Rothman, Thomas J. Espenshade, Fiscal Impacts of Immigration to the United States[J]. Population Index, 1992, 58(3).
- [14] Center for Continuing Study of the California Economy, The Impact of Immigration on the California Economy[EB/OL]. [http://www.labor.ca.gov/panel/pdf/impactimmcaecon.pdf\(2005/12/26\)](http://www.labor.ca.gov/panel/pdf/impactimmcaecon.pdf(2005/12/26)).
- [15] Vivek Wadhwa, et al., America's New Immigrant Entrepreneurs.[EB/OL]. [http://ssrn.com/abstract=990152\(2013/8/15\)](http://ssrn.com/abstract=990152(2013/8/15)).
- [16] Economic Report of the President; 2005, Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2005.
- [17] Jack Martin and Eric A. Ruark, The Fiscal Burden of Illegal Immigration on U.S. Taxpayers(2010)[EB/OL]. [http://www.fairus.org/publications/the-fiscal-burden-of-illegal-immigration-on-u-s-taxpayers,\(2014/5/4\)](http://www.fairus.org/publications/the-fiscal-burden-of-illegal-immigration-on-u-s-taxpayers,(2014/5/4)).
- [18] Michael Fix and Jeffrey S. Passel, Immigration and Immigrants; Setting the Record Straight, Washington, D.C.: The Urban Institute, 1994.
- [19] Jeffrey S.Passel and D'Vera Cohen, A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States[EB/OL]. [http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf\(2014/5/4\)](http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf(2014/5/4)).
- [20] Congressional Budget Office, The Impact of Unauthorized Immigrants on the Budgets of State and Local Governments[EB/OL]. [http://www.cbo.gov/ftpdocs/87xx/doc8711/12-6-Immigration.pdf\(2009/4/17\)](http://www.cbo.gov/ftpdocs/87xx/doc8711/12-6-Immigration.pdf(2009/4/17)).
- [21] Francine J. Lipman, The Taxation of Undocumented Immigrants: Separate, Unequal, and Without Representation[J]. Harvard Latino Law Review, 2006, 9.
- [22] Patricia O'Connell, Online Extra: A Massive Economic Development Boom[J] Business Week, 2005.
- [23] Oregon Center for Public Policy, Undocumented Workers Are Taxpayers, Too [EB/OL]. [http://www.ocpp.org/2006/issue060401%20Immigrants.pdf\(2014/5/3\)](http://www.ocpp.org/2006/issue060401%20Immigrants.pdf(2014/5/3)).
- [24] (美)C·弗雷德·伯格斯坦. 美国与世界经济: 未来十年美国的对外经济政策[M]. 朱民, 等译. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [25] Judith Gans, Elaine M. Replogle and Daniel J. Tichenor, eds., Debates on U.S. Immigration[C]. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2012.
- [26] 梁茂信. 美国移民政策研究[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 1996.
- [27] Thomas Muller, Nativism in the Mid-1990s: Why Now? [C]//in Juan F. Perea ed., Immigrants Out!: The New Nativism and the Anti-immigrant Impulse in the United States. New York: New York University Press, 1997.
- [28] 钱满素. 美国自由主义的历史变迁[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006.
- [29] Darrell M. West, Brain Gain: Rethinking U.S. Immigration Policy[M]. Brookings Institution Press, 2010.

责任编辑 张颖超