

國立政治大學外交學系

碩士論文

美國對於中美洲移民政策與作為之研究

An Analysis of the United States of America's Immigration
Policy Behavior towards Central America



指導教授：鄧中堅博士

研究生：洪大鈞 撰

中華民國一一〇年六月

謝辭

在政大外交系的六年，期間經歷大學部與碩士班的洗禮，一路上要感謝的人很多。首先，我想感謝我的父母親從小對我的照顧與栽培。沒有他們，我無法接受良好的教育，更無從學習生活中大大小小的智慧，爸爸媽媽謝謝你們。

學術上，從大一到碩二教過我的系上老師每一位都是我學習過程中的榜樣，使我對世界的認知更加全面。我想要特別感謝我的指導教授鄧中堅老師對我論文的指導與提點。鄧老師不僅教導我國際關係與區域研究的知識，做人做事的道理與工作學習的態度也是我從老師那邊得到的寶貴經驗。

再來我想謝謝我的女友陳圓融小姐，在撰寫過程中謝謝她的砥礪與刺激。圓融是激勵我寫作的動力。另外，我想感謝系上的同學們。從他們身上我經歷並且留下了許多特別的冒險與回憶。大學部的徐祥誠同學、陳明德同學以及賴垣均同學，謝謝你們。碩士班的陳材瀚同學與陳威溢同學，謝謝你們在碩士期間陪我打球、與我討論各式各樣的議題以及從旁鼓勵我上課以及寫作。林書民，我的好室友。謝謝你一起環島、探索美食以及討論天馬行空議題的回憶。因為你，我的碩士生活變得如此亮麗。最後我想謝謝外交學系的學長姐以及外交系辦公室大學部的陳怡萱助教與碩士班的鄭湘縈助教，謝謝妳們這幾年來的協助。

中文摘要

本文將分析美國對於中美洲國家的移民政策與其作為。藉此，學生欲檢視並分析比爾·柯林頓 (Bill Clinton) 總統截至唐納·川普 (Donald Trump) 總統時期，美國政府制定移民政策的重要因素以及未來美國與中美洲在雙邊關係以及移民面向上的發展。其中，本文會以中美洲國家薩爾瓦多為例，透過三個層次的分析：個人、國家以及國際，探討背後的歷史脈絡與決策考量。

在個人分析上，本文著重於決策者（美國總統）的成長背景與個人理念如何去影響移民政策的制定。國家分析則聚焦在美國政府內部對於移民政策影響深厚的決策機構，舉例而言，美國國會、美國國土安全局以及美國司法部如何限制決策者以及移民。最後的國際層次會重視國際組織、國際環境以及薩國內部如何應對美國的中美洲移民政策。

學生將透過反思美國移民政策在過去人道援助、國土安全乃至現今經濟社會因素的思辨下，未來薩爾瓦多移民該何去何從，以後美國政府又該注意什麼。

關鍵字：美國、中美洲、移民政策、薩爾瓦多

英文摘要

This thesis wishes to analyze the United States' immigration policy behavior towards Central American countries. As a result, the most important factors that influence past presidents' (from president Bill Clinton to president Donald Trump) immigration policies and their respective impacts on the bilateral relations and immigration with Central American countries will be examined. Among cases, I have chosen El Salvador as a case study and will use a three-image analysis (individualistic, domestic, and international) analytical framework to better understand the historical context and the concerns of decision makers.

In regards to the individualistic analysis, this thesis will focus on the background and personal belief of each decision maker (the U.S presidents) and how those elements affect the policy making of the immigration policy. On the domestic level, I will emphasize on the crucial institutions that shape these policies. For example, the Congress, the Department of Homeland Security, and the Department of Justice, and how they each put a constraint on policy makers and immigrants alike. Lastly, on the international level, I will discuss the international organizations, the globe, and how El Salvador react to the US' immigration policy towards Central America.

This thesis wishes to reflect upon what the forthcoming concerns for the U.S government are and the future of the immigrants from El Salvador under the past concerns of humanitarian aid, homeland security, and the current social-economic factors, which have shaped the U.S' immigration policy throughout the years.

Keywords: The United States, Central American countries, El Salvador, immigration policy

目 次

中文摘要.....	ii
英文摘要.....	iii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻檢閱.....	3
壹、有關於移民政策的研究.....	4
貳、有關於移民種類之研究.....	5
參、有關於歷任美國總統之研究.....	6
肆、有關於川普移民政策之研究.....	7
伍、有關於薩爾瓦多移民與美國關聯性之研究.....	11
第三節 研究途徑與方法.....	12
第四節 研究範圍與限制.....	13
壹、研究範圍.....	13
貳、研究限制.....	13
第五節 論文架構與章節安排.....	14
第二章 美國歷任總統對於中美洲移民政策的演進.....	16
第一節 比爾·柯林頓 (Bill Clinton).....	17
第二節 喬治·沃克·布希 (George W. Bush).....	20

第三節	巴拉克·歐巴馬 (Barack Obama).....	23
第四節	唐納·川普 (Donald Trump)	27
第五節	小結	30
第三章	美國政府對於移民政策的決策分析	31
第一節	美國對於中美洲與薩國移民政策的歷史演進.....	32
壹、	薩爾瓦多移民與美國命運的鑲嵌	34
貳、	美國冷戰思維的實踐	35
參、	冷戰思維激起的移民政策改革	37
肆、	經濟務實主義與後續移民政策之訴求	40
伍、	21 世紀的挑戰與現實	42
第二節	重大轉變：恐怖主義與美國國土安全部的角色.....	46
第三節	美國國會與政黨的影響力	48
第四節	美國民眾的意見	54
第五節	美國司法部的角色	58
第六節	小結	63
第四章	國際環境對於美國中美洲移民政策的影響	65
第一節	國際組織與薩國組織的影響力	66
壹、	國際組織的影響	67
貳、	非政府組織與薩國組織的影響	72
第二節	國際輿論對於美國移民政策未來的挑戰.....	76

第三節 小結.....	80
第五章 移民政策對於中美洲以及薩爾瓦多之影響.....	82
第一節 移民政策對於中美洲區域的潛在性影響.....	82
第二節 移民政策對於薩爾瓦多的影響.....	85
壹、對於試圖移民至美國的薩爾瓦多人之影響.....	86
貳、對於被遣返回薩爾瓦多的移民之影響.....	88
參、薩國政府之作為.....	92
肆、結語.....	97
第三節 小結.....	98
第六章 結論.....	99
第一節 研究假設的檢驗.....	99
第二節 美國移民政策的未來展望與挑戰.....	100
參考資料.....	103

表次

表 3-1 於美國境內合法取得永久居留之中美洲國家移民數量 (2017-2019).....	33
表 3-2 薩爾瓦多海外人口國家以及數量分布	34
表 3-3 薩爾瓦多總統及其背景 (內戰前)	36
表 5-1 16 歲以上投入美國勞動市場的薩國移民，以就業領域及性別 做區分.....	91
表 5-2 中美洲國家移民僑匯金額 (以 100 萬美元為單位)	93



圖次

圖 1-1 薩爾瓦多國旗	1
圖 3-1 中美洲暨加勒比海地圖	32
圖 3-2 一黨控制美國國會及總統，較先前不常見	49
圖 3-3 2019 年兩黨對於美國重大議題的分歧	51
圖 3-4 2019 年美國兩黨於加強邊境安全重要性的分歧	54
圖 3-5 大多數人民對於美國加強邊境安全與非法移民邁向合法化途 徑作為重要移民政策目標的看法	55
圖 3-6 美國民眾對於移民數量應該維持現今標準，又或者是應該上 升或下降?	56
圖 3-7 川普與希拉蕊選民的人口結構統計資料差距甚大	58
圖 4-1 世界各地對於美國的好感度相較於對於川普的信任來得多	78

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

過去學生由於父親工作之緣故居於薩爾瓦多長達兩年時間 (2002 年至 2004 年)。於當地就學期間，我曾聽說過師長與同窗提及薩爾瓦多內戰時，全家移民至美國邁阿密避難之故事。此外，2001 年薩爾瓦多大地震時，也耳聞同學提及其他同儕因飽受天災之苦而移民至美國之案例。當時的我並不是很了解移民之概念，只曉得薩爾瓦多與美國似乎有著曖昧不明的關係，甚至在當地都以美元作為法定貨幣。



圖 1-1 薩爾瓦多國旗

資料來源：“Bandera de El Salvador”, *Gold Service*, <[https://goldservice.com.sv/cdinf-bandera-sp-
php/](https://goldservice.com.sv/cdinf-bandera-sp.php/)> (2021)。

現今在國際新聞版面時常可以看到宏都拉斯、瓜地馬拉、薩爾瓦多等中美洲國家之國民試圖移民美國，欲以移民之姿實現其美國夢。其實，這背後所反映的是中美洲國家之毒品、人口販賣以及幫派械鬥等社會問題。在街頭暴力、政府官員貪污與生活品質低落等多重因素下，國民寧可選擇冒險赴美。

另一方面，在全球化時代之下，人民身處於牽一髮動全身的國際秩序中。中美洲的社會動盪往往波及美國治安，又其移民已造成美國失業率和內部種族歧視情緒之提升。為此，美國時常以不人道方式回應，透過拘留管理被逮捕之非法移民。

綿延 1,933 英里的美國與墨西哥的邊境，大約有 700 英里蓋有圍牆¹，再加上美國海關及邊境保衛局 (U.S Customs and Border Protection) 的高科技監控技術及層層關卡設計，移民們難以突破藩籬。於是，驚心動魄的故事層出不窮：有的被送進拘留所，有的被遣返回母國，有的被以鼻胃管餵食，有的與數十人共享一個小房間，有的在受不了此般生活後自主返回中美洲母國。自 2016 年川普上任以來，其任內第一份於 2017 年 12 月發表的美國國家安全戰略 (National Security Strategy of the United States) 中，將移民政策定義為國家安全的重要環節之一，充分展現出美國行政單位仍然十分重視邊境管制與移民問題。

經過國際關係課程之相關專業訓練，學生逐漸掌握到國與國間交往之考量為何。搭配過去成長經歷及國際新聞之驅使，希望能利用所學分析過去所聽聞之移民故事。學生之問題主要為以下五點：一，薩爾瓦多人為何移民美國；二，美國接納移民之條件為何；三，美國是否在國土安全、人道援助以及經濟社會等思辨下制定政策；四，過去至今美國政府之政策決策邏輯是否具備一貫性；五，國際間又有何看法與反應。

本文欲透過兩項研究假設來回應以上問題。首先，思考美國政府對於中美洲國家移民政策之時，本文將假設美國以國家利益為制定移民政策之依歸。換言之，美國與中美洲的雙邊關係與移民政策端看美國於某時期自身利益的界定。

以中美洲國家薩爾瓦多為例，美國於冷戰時期因應反左派政府之戰略思維，

¹ Kyle Almond, "This Is What the US-Mexico Border Looks Like", *CNN*, <<https://www.cnn.com/interactive/2018/12/politics/border-wall-cnnphotos/>>.

美國須討好中美洲國家之右派政府，此時期薩國與美國的關係應為良好。因此，理論上，此時期之移民政策應較為寬鬆。反觀今時奉行保護主義與美國優先主義之美國，則應因為社會治安、失業率、種族歧視等問題，在移民政策上趨於限縮。另一方面，在歷任總統的領導下，美國的移民政策應當一脈相承。其中，不管是過去的柯林頓政府、小布希政府、歐巴馬政府乃至剛卸任的川普總統時期，都具有各自的手段來實踐美國利益。即便被大家認為主張較為極端的川普總統，表面上看似推翻以往典型自由民主思維與人道主義觀點之原則，採取以美國優先為經、經濟社會因素為緯之政策設計，將移民政策帶向更為保守的作風；實際上前幾任的美國總統也應做出了符合美國利益的移民政策設計與主張。

本文的第二項假設，認為中美洲方面，以薩爾瓦多為例，因為權力結構的問題，只能某種程度上順從美國移民政策的制定，並無法主宰雙邊人流、物流以及金流走向的美國移民政策。

最後，學生希望透過文獻分析反思移民政策背後之美國及中美洲之內政問題、人道議題、經濟社會考量以及未來展望，乃美國對於中美洲國家的移民政策未來可能面臨到的改變與挑戰。以上為學生之研究目的。

第二節 文獻檢閱

過去有關於美國移民政策和拉丁美洲移民政策文獻之焦點著重於歷史脈絡分析及美國和拉丁美洲國家雙邊關係研究。除此之外，其他學者研究移民分類、歷任總統的移民政策以及薩國移民，並探討不同移民政策所產生之社會經濟影響。若以近幾年的文獻為例，其分析重點為川普總統移民政策所產生之效果及其受到的國內外挑戰。最後，也有學者專門研究薩爾瓦多移民與美國法律之間的互動。

壹、有關於移民政策的研究

有關於歷史脈絡的分析，美國的移民政策可分為三個時期，分別為 1875 年至 1921 年、1921 年至 1964 年以及 1964 年之後。根據帕斯特 (Pastor) 教授於拉丁美洲研究評論期刊 (*Latin American Research Review*) 所發表之〈美國移民政策與拉丁美洲：特殊關係的尋覓〉(U. S. Immigration Policy and Latin America: In Search of the 'Special Relationship') 研究，美國移民政策反映了該國對於拉丁美洲國家之態度²。第一個時期稱為 1875 年與 1882 年的「劃定界線時期」(Defining Limits)，其特徵乃美國奉行門羅主義與泛美主義的精神，並認定拉丁美洲為美洲大陸之重要夥伴，並儘量遏止歐洲對於該區域之介入。換言之，美國並沒有清楚界定移民配額數量。因此，這時期美國在移民法中規定，除了妓女、瘋子 (lunatic)、傻子 (idiots)、犯罪份子 (criminals)、一夫多妻者 (polygamists) 和無政府主義者 (anarchists) 之外，基本上拉丁美洲和加勒比海國家的移民是沒有數量限制的³。甚至，拉丁美洲國家移民連文盲測驗 (literacy test) 或者人頭稅 (head tax) 都可以免除。

然而，在經濟大蕭條 (The Great Depression) 與墨西哥移民大量湧入的情況下，美國進入到「古典特殊關係」(Classical Special Relations) 的階段。美國國內開始討論拉丁美洲移民對於內政的影響。其次，國會也反思與拉丁美洲國家之雙邊關係與美國國內失業率間如何達成平衡的問題。爾後在第二次世界大戰期間，美國仍然於 1942 年與墨西哥、英屬宏都拉斯、牙買加等三國簽署雙邊條約以保障美國勞動供給的不足。

於冷戰時期，美國開始防範極端主義及共產主義者移民。為此，在移民政策的制訂上，改為每一個殖民地提供 100 位移民之配額限制。雖然有參議員認為此

² Robert A. Pastor, "U. S. Immigration Policy and Latin America: In Search of the 'Special Relationship'", *Latin American Research Review*, Vol. 19, No. 3 (1984): 37.

³ Ibid.

舉將削弱美國與拉丁美洲國家之間的關係，但是麥克卡蘭·華特移民法 (The McCarren-Walter Bill) 仍被批准且由總統頒布⁴。然而，於 1965 年的修法之中，國會免除了以國籍為單位的歧視性配額制度，並建立了 20,000 名移民的規定 (此規定與歐洲國家的配額制度相似)。因此，此法案的修訂讓當時的加勒比海移民潮達到高峰。即便往後美國實施以取得在地工作證 (labor certification) 為移民前提之政策，拉丁美洲國家的國民還是可以利用親屬身分或者非法的方式進入美國領土。

最後，作者透過此研究證實美國對於拉丁美洲國家交往上的特殊關係性。而此種特殊關係也可以反映在 1979 年美國給予拉丁美洲國家的貿易優惠與金援上。包括外援金額在內，美國投資跨美洲發展銀行 (Inter-American Development Bank) 的資助相較於其他區域來得高⁵，這正好印證了移民政策作為美國整體政策參考的指標性地位。

以歷史脈絡分析美國移民政策後得出之結論乃美國對於拉丁美洲移民政策以由特殊關係轉向全球一致標準再轉介於兩者之間。因此，過去文獻較少探討的領域為美國國內戰略思維以及國際體系如何影響美國的移民政策。反觀之，拉丁美洲國家的文獻也較少探討這些國家的內政問題如何導致人口外流。這兩方面將會是本文分析與探討的重點。

貳、有關於移民種類的研究

著眼於移民種類，根據蘇珊·唐納多 (Susan Torrado) 教授於國際移民評論期刊 (International Migration Review) 所發表之〈於拉丁美洲的國際移民政策〉 (International Migration Policies in Latin America) 文章，移民可以分為技術性與非技術性勞工 (skilled and unskilled workers)⁶。此種分析方式有別於前者，乃透過技

⁴ Ibid., p. 42.

⁵ Ibid., p. 53.

⁶ Susana Torrado, "International Migration Policies in Latin America." *The International Migration*

術層面來探討移民政策之界定。技術性勞工通常為醫生、律師、技師 (technician)、工程師等需要經由長期教育或訓練而成的專業人士。以拉丁美洲國家為例，對於技術人才眾多的國家來說（墨西哥、阿根廷、哥倫比亞）技術勞工的外移影響並不大，但是對於人口較少、技術人口缺乏的國家而言（哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯），將造成人才外流 (brain drain) 之現象⁷。與非技術勞工的誘因相同，許多技術勞工乃因為美國或者其他已開發國家的市場以及未來發展而移民。對於這些技術勞工之應變措施，拉丁美洲國家建立了拉丁美洲技術回流計畫 (Latin America Return Talents Programme) 並透過免稅、交通補貼和金融政策試圖挽回，不過成效不彰⁸。反觀非技術性勞工之移民現象，以哥倫比亞為例，此國具有邊境勞工移民辦公室 (Labor Migration Frontier Offices) 並履行安地斯協定 (Andean Pact) 中之共識來確保勞工文件、出入境紀錄與一切相關資訊能夠獲得保障⁹。雖然有這樣的設計，但每年非法移入美國的移民還是非常多。甚至，根據墨西哥官方說法，非技術勞工的移出將一定程度改善國內失業問題。

綜觀拉丁美洲國家之技術與非技術移民現象，其對於母國或者接收國的人口結構、性別比（移民通常為男性）甚至未來的生育率都將帶來影響。

參、有關於歷任美國總統之研究

首先在約瑟夫·奈伊 (Joseph Nye) 教授的《強權者的道德》(Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump) 一書中，奈伊教授透過道德標準來衡量美國總統外交決策之好壞，柯林頓、小布希、歐巴馬以及川普總統即包含在內。

奈伊教授的研究途徑乃將外交決策之質量經三項指標——意向 (intentions)、

Review, Vol. 13, No. 3 (1979): 428.

⁷ *Ibid.*, p. 429.

⁸ Hugo Hernández, Lelio Mármora, Esther Gómez, and Susy D. Bermúdez, “Política de Migraciones Laborales en Colombia”, *Senalde* (1976), pp. 38.

⁹ Susana Torrado, “International Migration Policies in Latin America.” *The International Migration Review*, Vol. 13, No. 3 (1979): 430.

手段 (means) 以及結果 (consequences) —— 檢驗以評斷其價值並且對每一項標準進行評分¹⁰。作者將此一評分表適用於小羅斯福乃至川普，一共 14 位美國總統的表現上（有關於柯林頓、小布希以及歐巴馬總統會在下一章提及）。

當奈伊教授利用此三項指標評斷川普總統時，作者認為川普之意向乃狹隘的美國利己主義與霍布斯式之現實主義決策模式。川普拋棄以往具普世價值之自由主義思維與國際秩序，以商業思維將國際關係看作是場零和遊戲。從川普外交決策的手段觀之，他退出《巴黎氣候協定》、《跨太平洋夥伴合作協定》以及《伊朗協定》¹¹的動作皆呼應其意向。著眼於川普之外交決策，他大量使用社群媒體推特 (Twitter) 發表個人意見、開除幕僚，也退出現有國際建制，好讓美國暫居利方，兩者皆顯示出川普之不可預測性和不可信賴性。較為嚴重的面向在於，過去美國於二戰後所建立之國際秩序，更因為川普不按牌裡出牌而導致美國政府在軟實力方面之國際影響力下滑。而奈伊教授也指出，川普總統的情境智商（對於國際事務以及政府部門運作的邏輯），以及情緒智商（管控情緒的能力）都相當低落。在移民政策方面，奈伊教授則著墨較少。此著作中，作者主要顯現出歷任美國總統個人層面的決策理念和成長背景，其有助於本文將論述之個人層次分析以及突顯個人與移民決策的因果關係。

肆、有關於川普移民政策的研究

在川普總統與移民政策的關係上，根據移民研究機構 (Center for Migration Studies) 唐納·凱爾文 (Donald Kerwin) 教授於《移民與人類安全期刊》(Journal on Migration and Human Security) 的研究，1996 年之非法移民改革和移民責任法案 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA) 提供了現今川普政府有利遣返非法移民之法律架構，且違背了法治原則¹²。此法

¹⁰ Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020 年），頁 13。

¹¹ 同上註，頁 298。

¹² Donald Kerwin, "From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 6, No. 3 (2018): 193.

案透過連結犯罪與移民之因果關係以放寬遣返回國之標準。與此同時，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 規範了移民與家人團聚之所得標準並提高了移民執法機關的預算。根據凱爾文 (Kerwin) 教授的數據顯示，自 1997 年至 2018 年，移民執法機關的預算從原本的 19 億美元提升至 210 億美元。而被遣返的人數也自 1997 年之 114,000 人提升至 2017 年之 226,119 人¹³。川普執政團隊便在此基調上做出提升執法預算及執法人員數量之政策主張。譬如川普一上任即要求建造價值 250 億美元、長 2,000 英里之美墨圍牆。其中，為防止非法移民、運送毒品和恐怖攻擊，此圍牆將具備監視設備也將駐有執法人員。不過凱爾文 (Kerwin) 教授也指出，不論是圍牆或是防止非法移民的口號，可行性皆低落不堪，又添加非必要之移民關卡將導致整體行政效率低落，因此政治象徵大於實質意義與效果。舉例來說，邊境執法單位最後有淪為監禁非法移民的場所之可能，對於邊境之人員流動難以發揮作用。另外，圍牆的建立無法防止透過合法途徑進入美國境內，卻經由暫時性簽證 (temporary visa) 非法居留超過法定時間之移民以及透過海或空進入到美國境內的跨境犯人與毒販。

最後，川普總統先前攻擊歐巴馬總統之童年入境者暫緩遣返手續政策 (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA) (容許 16 歲以下的非法移民申請暫緩遣返手續兩年，期滿後重新申請工作簽證的作為)，無意外地，在川普總統上任後，其終止了童年入境者暫緩遣返手續 (DACA) 計劃、難民安置 (refugee resettlement) 以及暫時被保護地位 (Temporary Protected Status, TPS) 欲遣返更多非法移民。作為文章的結尾，凱爾文 (Kerwin) 教授也點出一些政策上的建議，其主軸環繞於增強法律體制之裁量權以及縮減行政單位之執法權，建議其對於低收入戶、孩童和家長之間的規定可以較為寬鬆。譬如而言，作者建議政府在文字上廢除國會對於移民及海關執法局 (Bureau of Immigration and Customs Enforcement, BICE) 拘留床位之最低人數限制，以避免執法單位為湊數而無故拘

¹³ Ibid.

留移民。作者也建議法院每六個月舉辦聽證會以審視拘留案件藉此保障移民權利、廢除定罪 (criminalization) 移民之拘留法案以及對逃離政治迫害之中美洲兒童與其家長能夠不受拘留期限等。作者認為，美國是個強調法治的國家，然而現在的法律架構無法給予移民在基本人權方面之保障與尊重。另一方面，美國很大一部分的成功必須歸功於這些移民或者是他們的後代，如果在政策上不做修改，不論是經濟、社會價值或是國際形象上都將有莫大的損失。

從本文可以看出凱爾文 (Kerwin) 教授將非法移民改革和移民責任法案 (HIRIRA) 與川普總統的移民政策與連結在一起，主張其因果關係。不過作者對於川普為何為之，又或者是個人、國家以及國際層次的分析較為缺乏，這些是本文可以加強的部分。

最後，根據移民政策機構 (Migration Policy Institute) 的報告，莎拉·皮爾斯 (Sarah Pierce)、潔西卡·波特 (Jessica Bolter) 以及安德魯·瑟琳 (Andrew Selee) 教授們對於川普總統執政前兩年之移民政策做了分析與評估。他們認為，川普總統的政策與作為在短期內不會衝擊到法律層面之修訂，然而在執法力道的加強以及行政命令的實施下，移民政策正面臨巨大轉變¹⁴。

著眼於政策轉變，川普總統政策核心圍繞於減少合法或非法移民之移入。因此，在政策設計上，其增強移民單位的執法能力，目的在於遣返境內或者是邊境的移民、取消臨時保護身分 (TPS)、減少藉由 1980 年難民安置計畫 (resettlement program) 的難民接受數量以及政治庇護者的數量¹⁵。

而在此政策設計的架構下將提高美國簽證的申請門檻與難度，其中包括透過增加行政程序所需時間；增加面試的申請環節；增加申請手續中所需之資料以及減少能夠招攬國外高技能職員 (high-skill workers) 暫時性 H-1B 簽證的數量。另

¹⁴ Sarah Pierce, Jessica Bolter, and Andrew Selee, "U.S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts", *Migration Policy Institute* (2017), p. 1.

¹⁵ Ibid.

外，川普政府也推翻了過去歐巴馬政府有關於人道主義的政策。舉例而言，川普政府終止了接收來自中美洲國家青年難民的計畫 (Central American Minors, CAM)。此計畫原先提供合法居住於美國之家長透過難民安置訪問之方式接納來自薩爾瓦多、瓜地馬拉和宏都拉斯的青年。最後，川普政府之司法部門以及國土安全部門 (Justice Department and the Department of Homeland Security, DHS) 於 2018 年推出零容忍政策 (zero-tolerance policy)，欲罪化一切未經許可穿越或再穿越美墨邊境的移民。其中，此政策最具爭議性質的點在於移民家長與孩童之分離，美國警方將拘留家長以便進行後續刑事程序，而小孩則會被安置於避難所。最後，作者們同樣提及川普總統希望撤銷歐巴馬時期之童年入境者暫緩遣返手續 (DACA) 政策。

作者們也提出川普總統接下來將面臨到之困難與挑戰，主要問題為州政府、國會以及司法部門之杯葛。首先，川普政府之政策皆需要移民及海關執法局 (ICE) 與州政府執法機關之配合。例如，移民及海關執法局 (ICE) 偶爾會對移民祭出拘留要求 (detainer)，乃延長被拘留者之拘留時間 48 小時，理當有些州會配合，其他則選擇避難所政策 (sanctuary) 提供移民避難場所。國會方面，即便川普自上任以來至 2018 年，相繼頒布有關於移民的行政命令高達九次，不僅是民主黨議員，連共和黨議員都不全然支持川普總統蓋圍牆等限制移民之法案。舉例而言，在川普宣布童年入境者暫緩遣返手續 (DACA) 的終止後，國會參眾兩院都無法在法案修正上取得共識。所以作者研判美國的移民法規架構將在短期內維持現狀。著眼於司法部門，其阻礙川普欲透過行政程序改變移民政策方針之作為，其中包括川普總統於任期最初曾試著因為安全需求而禁止諸多國家國民進入美國境內。然而，當川普總統希望實行其政策時，司法部門乃至美國最高法院皆三次回絕。其中，川普在就職典禮前即承諾禁止穆斯林人士進入美國，並於 2017 年頒布 1376 號行政命令，禁止來自伊朗、伊拉克、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞以及葉門幾乎所有的國民移入。然而，司法部門多次回絕及行政部門之修改，最高法院

最終宣告行政令命的第三次修正案（禁止北韓與委內瑞拉國民入境）合憲。

根據作者的評估，川普總統在遇到三方阻撓以及國內民眾對於移民意見分歧之情況下，短時間難以對移民之法治層面造成影響。但是長期看來，移民數量仍然會大量減少。從川普上任前後的數據可以明顯看出，2017 年的會計年度相比於 2016 年會計年度境內遣返數量論之即增加了 37%（61,000 個移民）。而邊境遣返的數量雖然減少，但是這與移民人口數減少之因素有關。

此文點出了川普政府前兩年的移民政策與作為，但仍然缺乏三個層次的分析或者政策背後的結構性因素，在本文中會將之補足。

伍、有關於薩爾瓦多移民與美國關聯性之研究

蘇珊·拜伯勒 (Susan Bibler Coutin) 教授於其著作《移民的國度：國籍界線於薩爾瓦多與美國之間的改變》(Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States)，詳細交代了美國移民法規的演進與其對於薩爾瓦多移民所造成之影響。

作者強調，國族邊境概念是透過人流、物流與金流的交換所建立。當薩爾瓦多人民被迫移民至美國時，其薩國文化會與美國文化相互融合形成新的國族認同。反觀，從美國被遣返回來的薩國移民也會將美國文化帶入母國，進而形成國土邊界因為此等交換模糊化的性質¹⁶。另一方面，作者也以人道關懷的視角主張修補法律上薩國移民不存在於美國；實際上卻在美國境內生活，這兩者之間的裂痕¹⁷。最後，蘇珊·拜伯勒 (Susan Bibler Coutin) 教授呼籲美國政府應正視美國身為移民大國以及薩國移民存在的事實，並認為薩國移民與美國干預薩國內戰有著關聯性。若不以為更為人性的角度處理之，只會加劇薩國內部暴力和動亂與美國境內更

¹⁶ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), pp. 203-204.

¹⁷ Ibid., pp. 204-205.

不安定之困境¹⁸。

身為社會學家，作者透過長期參與薩爾瓦多社會運動、與當地 NGO 合作以及受訪薩國移民等方式取得一手資料。這些資料為證實本文理論提供了重要的資料與數據。不過此文本展現的是結果層面之敘述，乃移民政策及其對於移民影響之呈現。本文會利用蘇珊·拜伯勒 (Susan Bibler Coutin) 教授在法律改革、移民遭遇以及司法判例的基礎上，經由三個層次的分析，探討制定移民政策的原因以及其多層次的衝擊。

第三節 研究途徑與方法

本文為文獻分析法，乃透過分析學者所匯集之文件與資料，進行文本的歸納與整理。此種研究途徑將幫助學生釐清個案與整體脈絡的互動關係，藉此回答研究假設。學生將參考美國移民政策研究的相關資料與多方文獻，文本主要來自國外出版的期刊、書籍、政府文件，搭配國內專書專章以及其他文獻，深究美國對於中美洲國家的移民政策與作為。

另外，學生參考了華茲 (Kenneth Waltz) 教授在其探討戰爭為何發生的專書《人、國家與戰爭：一種理論分析》(Man, the State, and War: A Theoretical Analysis) 的三個層次分析 (three-image analysis) 作為本文研究架構之安排，以達系統性解釋研究客體之目的。因此在分析層次方面，本文會分為個人層次 (歷任具代表性的美國總統)、國家層次 (美國決策機構) 以及國際層次 (國際組織與薩爾瓦多) 來探討研究問題，找出美國制定中美洲移民政策背後之邏輯與考量因素、國際組織如何約束此決策以及中美洲國家如何反應等議題。

¹⁸ Ibid., p. 207, pp. 210-211.

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

學生在時間上的研究範圍涵蓋 1992 年至 2020 年之四位美國總統：柯林頓總統、小布希總統、歐巴馬總統以及川普總統。最後，本文將討論未來移民政策之可行性、將面臨之挑戰和發展趨勢。另一方面，空間上的研究限制將使本文聚焦於中美洲國家與美國間的移民政策與作為，並且挑選薩爾瓦多作為中美洲國家的論述核心。

本文選擇薩爾瓦多作為代表以分析美國與中美洲在移民政策上的互動之理由有四。第一，此討論符合學生親身經歷與成長背景。第二，薩爾瓦多為典型親美案例，歷史上與美國有著緊密的關聯。薩爾瓦多於 2001 年後實施通用美元的金融政策 (1989 年至 2001 年使用 Colón)¹⁹ 又於 80 年代有美國政府的干預。第三，墨西哥、海地與義大利雖然都曾開設相關機構服務海外的美國移民，菲律賓移民也會定期僑匯給母國的家人，然而不論是內戰移民數量還是海外移民金額回流，薩國都最具規模。最後，薩國內戰與日後爭取暫時或永久居留的運動都跟美國當時的冷戰思維有著密切的關聯²⁰。

貳、研究限制

在個人層次的部分，本文限制在於無法提及從古至今所有美國總統對於移民政策之論述與作為。因此在分析上，將重點提出幾位代表性人物。最後，由於撰寫期間川普總統之任期持續推進，且同一時間川普總統作為美國共和黨總統候選人正與民主黨總統候選人拜登 (Joe Biden) 競選下任總統。因此本文將以 2020 年

¹⁹ Sharon Omondi, "What Is the Currency of El Salvador?", *World Atlas*, <<https://www.worldatlas.com/articles/what-is-the-currency-of-el-salvador.html>> (November 22, 2018).

²⁰ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 11.

的 10 月作為時間軸之切割點，此後之發展不在本文討論範圍內。同樣地，當進入到國家層次與國際層次的分析時，有關於媒體、輿論、國會資料以及財政支出與民調圖表的運用上也將遵循此時間軸。以上為時間、空間與人物採樣的研究範圍與限制。

第五節 論文架構與章節安排

本文在架構上將結合歷史脈絡之分析、時事的整理以及三個層次的分析架構。因此在章節安排上，第一章囊括研究動機與目的、文獻檢閱、研究限制、論文架構與章節安排等內容。往後依序所呈現的為第二章、第三章、第四章以及第五章。在內容上，這四章所梳理的便是美國歷任總統的個人層次分析、美國決策機構對於移民政策之影響的國家層次分析、國際環境對於中美洲移民政策之影響的國際層次分析以及美國移民政策對於中美洲以及薩爾瓦多的影響。著眼於個人層次，本文將分析之美國總統有四，包括柯林頓、小布希、歐巴馬以及川普總統，每一位都有其代表性。柯林頓總統象徵美國進入後冷戰時期單極體系欲發展普世自由、民主與人權主義以及美國例外論在後冷戰時期與新自由制度主義驅使下的新篇章。小布希總統代表美國政府在 911 事件之後外交政策與移民政策上的轉捩點，轉為對抗伊斯蘭邪惡軸心國與恐怖主義的時期。歐巴馬總統則象徵美國多元民族（包括移民）實現美國夢的最佳案例之一。川普將代表保護主義與近期美國政府之政策與作為以及未來美國政府之發展方向。至於國家層次則包括了美國政府在制定移民政策時能發揮重要影響力的關鍵決策機構。這些機構分別為美國國會、美國國土安全部以及美國司法部。第四章所要探討的是國際組織（中美洲區域組織以及薩國之非政府組織）以及國際輿論等因素如何形塑美國對於中美洲移民政策的論述與方向。第五章將聚焦於美國移民政策對於中美洲區域與薩爾瓦多

的衝擊。第六章則為結論。學生希望對於研究假設進行檢視並且遠瞻未來，為美國於中美洲的移民政策做機會與挑戰的評估。



第二章 美國歷任總統對於中美洲移民政策的演進

華茲 (Kenneth Waltz) 教授於《人、國家與戰爭：一種理論分析》(Man, the State, and War: A Theoretical Analysis) 中歸納了過去學者對於戰爭的成因與看法。其中，有些學者認為人性為戰爭的主因，有些則主張國家層次的重要性，華茲則強調國際層次，乃國際無政府狀態 (anarchy) 與權力平衡 (balance of power) 如何相互影響著個人與國家的決策¹。

學生欲運用此分析架構來研究美國對於中美洲的移民政策與作為，其重點將擺在個人、國家與國際層次如何影響美國移民政策的制定。因此任何層次間與戰爭的應用，在本文中則會轉變為層次間與移民政策關係的說明。

根據華茲教授統整出來的思想，學者們認為人性的先天性缺陷 (defects) 造成了戰爭的發生²。由於人生而需要生存 (self-preservation)，因此為了避免自身遭受飢寒交迫的困境、為了減少勞動與增加休閒時光，人類成為了具有有限生命卻擁有無限慾望之存在³。人的理性 (reason) 也被上開邏輯所產生的熱情 (passion) 所限制，因而不完美⁴。

正因為人類有著理性上的缺陷，戰爭才會發生。好比正因為決策者理性上的缺陷，政治菁英無法制定一套完美的移民政策並以世界主義與人道主義之姿擁抱來自世界各地的移民。個人層次的分析便是在這樣的脈絡下展開，透過了解美國最高決策者（美國總統）的背景與決策邏輯，歸納出移民政策背後之多重考量以及限制中美洲乃至各國移民的原因為何。更重要的是，學生希望透過歷任美國總

¹ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2018), p.218.

² Ibid., p.19.

³ Ibid., p.20.

⁴ Ibid., p.24.

統的研究，找出政策是否具有連貫性，藉此呼應研究假設。

然而，個人層次的分析實然不足解釋，因此第三章與第四章則將著重於其他影響因素，乃國家與國際於移民政策中扮演的角色。

第一節 比爾·柯林頓 (Bill Clinton)

心理學時常是國際關係學者用以分析個人決策時的依據，因此，分析歷任美國總統的移民政策與作為，須始於了解個人。透過個人層次的分析，我們將能掌握美國總統決策背後的想法、邏輯以及目的。換言之，經由探索其成長背景與經歷，我們便可以透視他的政治理念。

比爾·柯林頓乃美國進入後冷戰單極體後的第一位總統。由於美國在當時蘇聯崩解後躍為世界超級大國，理當為所欲為、將其理想擴及世界。因此，世界期盼美國於外交決策上遵循自由民主價值。然而在探討美國移民政策方針的制定前，須由柯林頓總統之背景開始說起。

比爾·柯林頓於 1946 年出生於阿肯色州的希望鎮。母親為一名護士，而繼父擁有酗酒習慣。根據柯林頓的說法，受生長背景的影響，他較常人更具同理心且更渴望以一切代價換取和平。這奠定了日後柯林頓欲成為人道主義關懷者，也希望美國政府之形象為此之基礎。柯林頓畢業於喬治城大學，爾後領取獎學金於牛津大學進修，最後自耶魯法學院畢業。因此，他是典型的白人菁英階級，對於做事的態度十分審慎並且具有人道主義色彩。從當時參與反越戰的嬉皮運動 (Hippies) 中便能看出。在 1992 年當選為總統之前，柯林頓的政治歷練僅限於阿肯色州的州長⁵，算是相當青澀。即便成為美國總統，當時的柯林頓也才 46 歲，

⁵ Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020 年），頁 241。

跟前一任的老布希相比 (68 歲) , 顯得年輕有活力。

上任後的柯林頓, 基於自由民主以及人道關懷的路線, 在政策設計上希望成為「積極進取的多邊主義者」⁶, 欲透過政治與經濟的網絡參與聯合國事務以及各經貿組織。

就政治方面, 柯林頓上任前幾年便面臨到索馬利亞軍閥的挑戰。由於十八名美軍被殺害, 柯林頓在民眾的輿論壓力下使其撤軍, 這影響到日後處理盧安達、海地與波士尼亞的態度。在盧安達屠殺的案例中, 因為有了索馬利亞維和行動失敗的經驗, 柯林頓遲遲不敢干預盧安達, 維和部隊也在初期數量不多的情況下逐步撤離, 造成盧安達 80 萬人死亡的悲劇, 可謂柯林頓執政時期的一大敗筆。爾後的波士尼亞事件與海地事件雖然沒有陷入過度小心的泥淖, 但是柯林頓政府仍對於武力干涉的力道有所拿捏, 以貫徹比例原則在維持和平、創造和平以及人道干預上的理念。

柯林頓執政團隊的人道主義可以展現在兩件事情上。首先是反映在古巴六歲孩童埃連·岡薩雷斯 (Elián González) 的搜救任務上, 第二則是表現在 1998 年米契颶風延長臨時保護身分 (TPS) 之事件。

1999 年感恩節, 埃連·岡薩雷斯 (Elián González) 與其家人被發現在大西洋上。當時六歲的埃連 (Elián) 原本乘坐快艇與母親、繼父以及其他 10 位古巴難民欲從古巴逃離至美國的佛羅里達州。不幸快艇翻船, 埃連 (Elián) 的歸屬便於當時牽動了美國與古巴的緊張關係。根據美國移民法規, 由於埃連 (Elián) 等人沒有抵達美國岸邊, 照理應該遣返回古巴境內, 然而美國移民及歸化執法機關給了這位孩童與邁阿密 (Miami) 親人居住並且取得永久居留的機會。另一方面, 此孩童遠在古巴的父親岡薩雷斯 (Juan Miguel González) 先生聲稱埃連 (Elián) 的母親透過非法途徑將孩童帶出古巴, 邁阿密的親人則聲稱其父親遭受古巴政府

⁶ 同上註, 頁 242。

洗腦。在與小男童父親以及其邁阿密親人幾番交涉過後，美國政府確定將小男童送回古巴，希望埃連 (Elián) 能與父親團圓。於是美國出動特種部隊將小男童從邁阿密送往華盛頓哥倫比亞特區 (Washington D.C)，埃連 (Elián) 最終在特種部隊的保護下與父母親於安德魯空軍基地 (Andrews Air Force Base) 會合⁷。第二起事件是因為 1998 年薩爾瓦多遭受米契颶風的摧殘，柯林頓政府祭出延長臨時保護身分 (TPS) 之政策，提供這些因為天災而流離失所的薩國難民於美國工作且生活 18 個月，並得以 18 個月為單位持續更新居住資格的機會。兩件案例都展現出了柯林頓執政團隊的人道主義。

另一方面，就經濟層面而言，柯林頓十分務實，卻也導致他對於移民政策並非像政治面向如此人道的態度。在此期間，柯林頓總統主張經濟改革更實行交往與擴大政策 (engagement and enlargement)，驅使北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement) 以及世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的建立，欲透過市場經濟與民主價值的互動取代冷戰時期的軍事圍堵策略⁸。整體而言，此政策帶動了美國的經濟成長也讓中國加入了世界經貿遊戲規則的國際體制內。然而柯林頓總統執政期間，除了前兩年為民主黨掌握參眾兩院外，後面 6 年於期中選舉後，不管是掌管外交事務的參議院還是決定立法的眾議院，都被共和黨取得多數優勢。再加上柯林頓總統的經濟務實主義，移民政策還是擺回較為保守的姿態。綜觀之，柯林頓的人道關懷在國會被共和黨多數掌控的情況下以及以經濟務實角度來思考移民政策時，變得無法如此人道與友善；即便想友善，也會受到國會立法層面上的修正（詳見第三章）。

舉例而言，柯林頓於 1995 年發表的國情咨文當中 (The State of the Union Address, SOTU)，內容就曾提及非法移民對於美國國民與合法移民在工作層面

⁷ Marisa Iati, “Federal agents seized 6-year-old Elian Gonzalez at gunpoint. A custody battle raged for months.”, *Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/history/2019/11/25/federal-agents-seized-year-old-elin-gonzalez-gunpoint-custody-battle-raged-months/>> (November 26, 2021).

⁸ 同上註，頁 251。

的衝擊。例如，非法移民進用公共財的現象造成美國納稅人的整體負擔以及搶走其他人的就業機會。為此，柯林頓政府的因應之道著重在邊境執法力道上的加強且成就了遣返數目兩倍的成長以及遏止非法移民在社會福利方面的進用。當時柯林頓強調美國是移民國家的同時，也是法治的國家，美國政府必須確保美國人在國際經濟上與國內的機會。若將此理念轉換至法律層面，柯林頓政府也的確於1996年提出了非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA)，限縮了移民進入美國領土的空間⁹。

整體而言，柯林頓總統在政治層面是具有人道關懷與自由民主色彩的領導者。然而在經濟上，柯林頓所展現的是美國經濟利益為第一優先的務實派作法。倘若反映到對於移民政策的態度，其在國會多為共和黨的情況下，並無法同外交政策施展他的人道關懷。再加上經濟層面的考量，使得此時期對於移民的管制愈趨嚴格。與此同時，1996年的非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 的出現為後續決策者提供了保守的移民法框架，所以美國政府反移民的影子逐步浮現。

第二節 喬治·沃克·布希 (George W. Bush)

小布希時期，美國經歷了911事件，其對於美國外交政策與移民政策的影響扮演了轉捩點的角色。為此，分析小布希的生長背景、決策邏輯以及911之後的決策態度十分重要。然而我們一樣先從了解小布希開始。

喬治·沃克·布希出生於1946年，有別於柯林頓，他出生於富貴家庭。父親老布希曾擔任國會議員、美國駐聯合國大使、美國駐北京聯絡處主任、中央情報總監以及美國第41任總統。說小布希在政治世家下長大一點都不為過。而在如此

⁹ “1995 State of the Union Address”, *C-Span*, <<https://www.c-span.org/video/?62882-1/president-bill-clintons-1995-state-union-address>>.

優渥的環境下長大，小布希從小先後就讀安多華中學、耶魯大學，最後畢業於哈佛商學院。雖然表面上含著金湯匙且擁有高學歷，前期的小布希卻有酗酒、懶散不用功、脾氣暴躁、漫不經心、沒有耐心等不良習慣¹⁰。1978年小布希參選國會眾議院議員也沒有如期選上。直到1986年小布希信了基督教，戒酒成功後才於1994年順利當上德州州長。由於宗教緣故，小布希在個人操守與道德觀上，是一位十分自律的政治家。然而早期不耐煩以及欲擺脫父親優秀成績的陰影，也會逐漸反映在小布希決策過程中所展現的武斷（不聽旁人意見）、冒險家精神以及大刀闊斧改革的性格。若將其個人特質應用在移民政策面向，當遇到911事件，小布希的恐懼感與道德責任感對移民政策的制定會有更為直接的影響。

2000年小布希代表共和黨擊敗民主黨候選人高爾（Al Gore）。起先，小布希原本是打算遵循「悲憫的保守主義」（compassionate conservatism）的政策主張，強調反對柯林頓時期的積極擴張，展現出低調且不傲慢之基調¹¹。然而2001年9月11日的恐怖攻擊改變了小布希整體外交策略的方向。當不確定性、恐懼、羞愧與責任感壟罩在華府決策圈的同時，發動「全球對付恐怖主義的戰爭」（Global War on Terrorism）變成小布希改革後的政策主軸¹²。

若將此論述運用在移民政策，它驅使了2002年11月25日參議院所通過之國土安全法案的誕生。原因在於當時決策圈普遍認為911事件的爆發與中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）、聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）和國家安全局（National Security Agency, NSA）整合不佳有關聯。因此，華府催生了由國土安全法案為基礎的跨部門整合機構——國土安全部。爾後，政府對於移民的態度轉為更加保守甚至敵視之。不管是直接拿美墨邊境開刀造成移民及海關執法局（ICE）使用更嚴厲且不人道的執法方式對待移民¹³也好，亦或者是

¹⁰ Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020年），頁255、256。

¹¹ 同上註，頁258。

¹² 同上註，頁259。

¹³ Tony Payan, *The Three U.S.–Mexico Border Wars : Drugs, Immigration, and Homeland Security* (Westport, CT and London: Praeger Security International, 2006), p. 110.

非黑即白地仇視伊斯蘭與其他國家移民的傲慢態度也罷，對於美國的國際觀感都有負面的影響。舉例來說，委內瑞拉的查維茲總統 (Hugo Chávez) 就對此態度嗤之以鼻，也間接助長了拉丁美洲向左轉的反美傾向。

另一方面，小布希總統的執政團隊對於其日後決策偏向保守有著緊密的關聯。根據老布希的自傳顯示，小布希的副總統錢尼 (Dick Cheney) 以及國防部長唐納·倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 自 2000 年選舉起間組成了火神星 (the Vulcans) 的國家安全及外交政策顧問團隊。爾後在 911 事件前後，兩人將美國例外主義 (American Exceptionalism) 作為小布希做決策時的主軸並把先前的多邊主義拋棄¹⁴，導致決策結果導向更為排外與保守的傳統上所謂共和黨意識形態之表現。舉例而言，老布希於其自傳曾指出第二次波斯灣戰爭的慘狀與兩位決策者的關聯性相當高。不過他也認為最終下決定的小布希還是需要負起最大的責任¹⁵。

綜觀而言，911 事件是美國外交決策與移民政策的轉捩點。再加上小布希決策團隊的影響，使其將美國政府的決策方針逐步導向保守且排外的作法。又小布希的個人特質使其在恐慌、內疚、不耐煩與漫不經心下將國土安全嫁禍於移民並且祭出反移民的改革與主張。其結果反而造成了決策與國內勞動需求兩者之間的矛盾。例如，小布希總統於此一時期曾實施的暫時工人計畫 (temporary-worker program) 便顯示美國內部勞動市場的問題。此計畫原意是希望外國移民透過取得合法公民資格的方式來填補美國人不願意去從事的工作空缺。不過在美國有大量廉價勞工需求的情況下，小布希總統卻將此困境怪罪於移民。小布希認為先前移民的大量移入造成工資下降以致美國人因為工作環境與待遇不理想選擇不去填補職缺。另一方面，小布希又稱移民為認分工作的工人與非法移民，使得移民在歸化前面臨了許多刁難¹⁶。

¹⁴ “George Bush Sr book reveals a more dangerous Dick Cheney than anyone knew”, *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/us-news/2015/nov/05/george-bush-sr-book-reveals-a-more-dangerous-dick-cheney-than-anyone-knews>> .

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and*

長期來看，此論調助長了整體拉丁美洲的反美情緒。另外，小布希團隊的單邊與保守主義也影響了美國軟實力的發揮。更重要的是，從前代表外國人的移民，在美國政府的不安與恐懼下被冠上了負面的標籤。從結果來看，小布希延續並且加深了反移民的態度，在政策上展現出更為強制、不人道以及不利於移民的作風。

第三節 巴拉克·歐巴馬 (Barack Obama)

歐巴馬總統作為美國的第一位非裔美國人總統，勢必會在美國歷史留下痕跡。他代表的是少數民族的美國夢，也證明非裔美國人 (African American) 經過努力與良好的教育，一樣可以登上總統寶座。也因為歐巴馬來自少數民族，他給人的印象是尊重人權的。到底是否如此，這樣的精神能否反映至移民政策上，我們需要從了解歐巴馬開始。

歐巴馬於 1961 年出生於美國夏威夷，父親是來自肯亞的研究生。在父親回國後，歐巴馬由身為人類學家的母親撫養長大。求學過程中，歐巴馬曾就讀夏威夷私立普朗胡學校、加州西方學院、紐約哥倫比亞大學和哈佛法學院。哈佛在學期間，歐巴馬曾擔任哈佛《法律評論》的主編，是名資優生。畢業後，歐巴馬在芝加哥盛德律師事務所 (Sidley & Austin) 上班，於此同時，他在公司認識了學姊蜜雪兒 (Michelle Obama)，也就是他未來的妻子。據蜜雪兒在其自傳《成為這樣的我》(Becoming) 的描述，歐巴馬雖然看起來漫不經心且經常遲到，但是天賦異稟的他，工作能力卻很強。有時候對於公共事務的熱忱會讓他半夜睡不著覺，譬如他曾在夜裡思考貧富不均的問題¹⁷。當初在參選伊利諾州的參議員時，歐巴馬堅信非裔美國人應該行使投票的權利。他曾挨家挨戶拜託大家投票並宣導民主價

the United States (New York: Cornell University Press, 2007), p. 199.

¹⁷ Michelle Obama, *Becoming* (New York: Crown Publishing Group, 2018), p.112.

值的重要性。在蜜雪兒眼裡，歐巴馬心中總是思索抽象且複雜的議題，且在實踐上也具韌性，只因為他擁有信念。在往後的決策邏輯上，尤其在移民議題方面，便能觀察出他擁有理想主義卻往往必須向現實做妥協的現象。

自歐巴馬於 2008 年上任以到 2016 年任期結束，我們看到的是先訂定議程再領導的作風。因為擁有法律背景，在諸多議題上都尊重國際法和價值同盟的友邦且表現出審慎以及善於背後操刀的特色。不管是經濟層面的金融海嘯也好，又或者是政治層面的《伊朗核協議》、敘利亞內戰以及《巴黎氣候協定》的簽訂也罷，都能看出此特質。因此，有專家曾戲稱歐巴馬為「沒有大戲劇的歐巴馬」¹⁸。雖然有些人批評歐巴馬的過度審慎必須付出的代價過於高昂，以不過度軍事介入而導致敘利亞戰火綿延為例，不過整體而言歐巴馬總統提升了美國的軟實力，也使世界更加堅信美國作為自由民主燈塔的象徵。

回歸到外交政策層面，歐巴馬基本上也是遵循著先有理想主義的藍圖後妥協於現實的情況。著眼於理想主義的作為，歐巴馬在剛上任不滿半年內，即召開了「美洲高峰會議」(Summit of the Americas)，不僅表明美洲國家間平等的夥伴關係，也承諾會改善美國與古巴之間的緊張感¹⁹。舉例而言，歐巴馬希望透過實現拉丁美洲的自由與民主價值來限縮暴力與毒品販賣的可能性。又欲放寬對於古巴的僑匯以及探親規定來使美古關係正常化²⁰。歐巴馬試圖對中美洲釋出善意的作為也見於與古巴的棒球交流上。2016 年在比利時的布魯塞爾國際機場剛遭受恐怖空擊之際，歐巴馬總統前往古巴參加了美國職棒大聯盟 (Major Leaguer Baseball, MLB) 睽違 20 幾年與古巴的棒球友誼賽。該賽當時由坦帕灣光芒隊 (Tampa Bay Rays) 出戰古巴國家隊且歐巴馬全家與古巴總統勞爾·卡斯楚 (Raúl Castro) 都有出席。即便國內大多因為緊張的美國與古巴關係加上恐怖攻擊的效應反對歐巴馬總統出訪，不過歐巴馬總統被 ESPN 記者採訪時則強調秉持著交

¹⁸ Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020 年），頁 277-279。

¹⁹ 張光球，「歐巴馬的拉美方位」，**拉丁美洲經貿季刊**，第 4 期（2010 年），頁 17。

²⁰ 同上註。

流、互信以及愈是恐懼愈要團結的精神為美國與古巴關係進行鞏固。另外，歐巴馬也提及 2013 年波士頓馬拉松恐攻事件波士頓紅襪隊 (Boston Red Sox) 多明尼加籍大衛·歐提茲 (David Ortiz) 選手該年的看法，乃波士頓不會屈服於恐懼，主張與中美洲乃至全世界的人民站在一起²¹的理念。

另一方面，就移民政策而言，歐巴馬於 2012 年通過童年入境者暫緩遣返手續 (DACA) 法案來保障拉美 16 歲以下兒童移民至美國的機會，受惠者高達 80 萬²²。該手續讓移民得以申請兩年期的暫緩遣返並開放工作證的申請許可，其中以墨西哥和薩爾瓦多的申請人數最多²³。若以薩爾瓦多與其周邊國家為切入點，有鑑於 2013 年 10 月至 2014 年七月該區域之兒童難民潮，當時美國政府在歐巴馬總統與瓜地馬拉、薩爾瓦多以及宏都拉斯共同建立「北方三角繁榮聯盟計畫」(Northern Triangle's Alliance for Prosperity Plan) 的背景下，決定撥款 7.5 億美元之經費，欲改善三國的政治與社會制度，達成遏止非法移民的效果。然而該款項除了需滿足美國對於瓜、薩、宏等國之打擊貪腐、提升政府透明度、保障人權以及控制毒品和組織犯罪等條件外，當此計畫處在過去一系列援助都難以解決複雜移民問題之困境，被學者們認為短期內難以見效²⁴。另外，歐巴馬也曾於 2014 年指出美墨邊境的移民問題是需要美國處理的「人權狀況」(Humanitarian Situation)²⁵。不過就現實層面的挑戰，在美國相繼於 2009 年以及 2010 年無法有效處理宏都拉斯總統與阿根廷福克蘭群島議題而言，其實有跡可循。又或者從 2010 年拉美 32 國外長在墨西哥召開沒有美國的「拉美暨加勒比海團結高峰會」

²¹ Jordyn Phelps, "President Obama Explains Why He Attended MLB Exhibition Game in Cuba Despite Brussels Attacks", *abc News*, <<https://abcnews.go.com/Politics/president-obama-attend-mlb-exhibition-game-cuba/story?id=37842394>> (March 23, 2016).

²² 「美國夢碎？反移民的最後通牒 川普終止 DACA 計畫」，**轉角國際**，<https://global.udn.com/global_vision/story/8662/2686144> (2017 年 9 月 6 日)。

²³ 同上註。

²⁴ 宮國威，「美國政府提供瓜地馬拉、薩爾瓦多及宏都拉斯 7.5 億美元援助以抑制非法移民」，**淡江大學國際事務學院國際評論**，<<http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=104>> (2017 年 2 月 14 日)。

²⁵ Rebecca Torres, Amy Thompson, and Sarah Blue, "A Year After Obama Declared a 'Humanitarian Situation' at the Border, Child Migration Continues", *Research Gate*, <https://www.researchgate.net/publication/284163731_A_Year_After_Obama_Declared_a_Humanitarian_Situation_at_the_Border_Child_Migration_Continues> (August, 2015).

(the Unity of Latin America and the Caribbean) 以及必須經由「古美國家基金會」(Cuban American National Foundation, CANF) 斡旋來處理美古關係來看²⁶，歐巴馬即便釋出善意，但是根本的民族主義問題或者過去小布希或者冷戰時期所留下的反美態度，並非如此易解。

另外，雖然歐巴馬政府通過了童年入境者暫緩遣返手續 (DACA) 法案，表面上看來對於移民的態度十分友好，但是於 2014 年歐巴馬政府與墨西哥涅托總統 (Enrique Peña Nieto) 還是在美國提供百萬資金的情況下，成立南邊邊境計畫 (Plan Frontera Sur)，欲將邊境管制、拘留以及遣返移民的工作委託墨西哥政府來執行²⁷。此計畫導致數以千計來自薩爾瓦多、瓜地馬拉以及宏都拉斯的移民必須透過賄賂的方式穿越美墨邊境以逃離家鄉的犯罪與暴力，卻往往又會被遣返回母國的困境²⁸。這邊與之前柯林頓總統所遭遇到的困境類似。歐巴馬總統除了前兩年享有參眾兩院的絕對多數外，在第一任期的期中選舉被翻盤，往後六年眾議院都被共和黨享有多數。因此，在移民法規的制定相當程度上無法同個人理念趨於人道、多元與自由，而是偏向了國會的反移民與保守。

由此看出，歐巴馬在外交決策與移民政策的制訂上都還是遵循搖擺於理想主義與現實主義的態度上。表面上希望改善移民困境，實際上卻面臨到國會現實層面的挑戰與限制，無法像個人主張如此強調人道與自由主義。

²⁶ 張光球，「歐巴馬的拉美方位」，*拉丁美洲經貿季刊*，第 4 期（2010 年），頁 17。

²⁷ Rebecca Torres, Amy Thompson, and Sarah Blue, "A Year After Obama Declared a 'Humanitarian Situation' at the Border, Child Migration Continues", *Research Gate*, <https://www.researchgate.net/publication/284163731_A_Year_After_Obama_Declared_a_Humanitarian_Situation_at_the_Border_Child_Migration_Continues> (August, 2015).

²⁸ Ibid.

第四節 唐納·川普 (Donald Trump)

唐納·川普 (Donald Trump) 於 1946 年出生於美國紐約市的皇后區。其父親來自於 1885 年從德國移民至美國的移民家庭，母親則於 1918 年全家從蘇格蘭移民至美國²⁹。川普的父親是個不動產開發商，從小對於小孩的教育非常嚴厲。高中時期，川普被送往軍事學校，到了大學則是先後進入福德漢姆大學再轉至賓州大學就讀商學院。由於父親的強勢管教，我們可以推斷，川普從小便培養出好勝堅強的性格以及因為家庭背景與商學院專業訓練的緣由，發展出凡事都得錙銖必較之個人理念。他在 1971 年克紹箕裘，接管父親的事業，並將之擴展為具有高爾夫球場、賭場、摩天大樓以及旅館的跨國企業。於 2003 年至 2015 年期間，川普擔任《誰是接班人》(The Apprentice) 主持人以及製作人，透過開除參賽者的方式來決定適合經營企業的贏家³⁰。最後於 2016 年，川普代表了美國共和黨參選總統，並於大選中擊敗民主黨候選人希拉蕊 (Hillary Clinton)，順利登上美國總統寶座。

也因其精彩、具渲染力的傳奇故事以及一次又一次的成功，川普在其自傳《再次偉大：如何拯救我們殘廢的美國》(Great Again: How to Fix Our Crippled America) 之中強調自己對於想要追求的目標具有強烈的熱情且不容許任何失敗。另外，為了經營跨國企業和維持「川普」這項品牌，他對於品質的要求與兼併他人的野心眾所皆知。這些特點不免讓外界總是以信心十足、具備韌性以及注重競爭與市場機制的商人視角來看待川普。而川普也在其自傳中提及因為自身在商業界豐碩的成果，讓他看見了華府政客軟弱、無法兌現承諾的一面，更批評歐巴馬對於伊朗的核協議過於向恐怖分子妥協。不過更重要的是，他想要把對於商業的熱情轉向

²⁹ Donald Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York: Simon and Schuster, 2016), p.19.

³⁰ Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020 年），頁 294。

經營美國這個國家，欲讓美國再次偉大。其家財萬貫的經濟條件讓他在總統大選競選活動期間不需要額外的金援，並在最後贏得大選。於是川普總想要贏以及不想被人佔便宜的個性也在上任後反映於各項政策設計，其中包含移民政策。

論及川普總統對於移民的看法，在其自傳中他也表示自己其實並不討厭移民且強調其實父母親本身就來自移民家庭，也認同並且尊重移民遠赴他鄉開疆闢土的決心、意志與辛勞。然而，他反對的是非法移民越境造成安全和經濟上的衝擊以及移民母國的不作為導致罪犯流亡到美國之現象。其中，川普指出 1980 年代古巴政府所實施的馬列爾事件 (Mariel Boatlift) 便是在古巴政府的不作為以及美國卡特政府的視而不見下，使得卡斯楚得以鼓勵 12 萬 5,000 名異己人士、精神患者以及罪犯透過乘船的方式移民至美國境內。作者表示，時至今日，這些古巴人的後代仍然侵擾著美國。另一方面，墨西哥政府也經由發放小冊子的方式鼓勵其罪犯移民至美國，導致美國一年必須花費 10 億美元來監禁和管理這些罪犯³¹。

因此，川普希望在美國南邊的美墨邊境建築一道圍牆以及加強邊境執法人員的數量來遏止這樣的情形發生。川普認為先前在做生意時對於品質的要求有助於幫助美國蓋一道高品質的圍牆。經費層面，作者舉例以色列蓋圍牆的案例欲遏止恐怖份子的侵略，指出以色列每一公里約需花費 200 萬美元，而美國因為有些邊境已經具有完善的設施，所需要的圍牆大概僅有 1,000 英尺，所以經費上完全可行。技術層面，川普提及中國萬里長城的成功嚇阻，且現今的蓋牆技術遠遠超過 2,000 年前的古中國文明，因此也完全不成問題。有關於增強邊境執法力道的部分，川普認為之前的政府沒有確實執行法律的規定，對於簽證到期的非法移民總不深究，反而是那些來美國接受良好教育的碩博士生，因為守法之緣故，簽證到期後就離開美國。又這些國際人才往往在等候簽證更新的手續時，順序總是被排在後面，所以美國留不住高知識份子與好的人才，卻又讓一堆沒有能力的非法

³¹ Donald Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York: Simon and Schuster, 2016), p. 22.

移民寄生於美國境內。最後，川普極力反對透過出生制取得美國公民權的規定。川普認為現今諸多國家的公民時常實施生產觀光的計畫 (birth tourism)，非法移民會經由非法跨境來到美國境內生產的方式，在小孩取得出生地國籍時讓自己也有理由留在美國深根³²。

不過美國總統川普過度極端的作為也遭到輿論壓力與國會的制肘。舉例而言，川普於2017年9月推翻了歐巴馬政府時期的童年入境者暫緩遣返手續 (DACA)，受災人數高達數十萬。不管是民主黨參議員桑德斯 (Bernie Sanders) 批評川普，來自共和黨，父母為古巴移民的佛州參議員魯比奧 (Marco Rubio) 也試圖緩頰，希望透過立法程序來尋找替代方案³³。此外，次年5月祭出的「零容忍」 (zero-tolerance) 政策，原本計畫將非法移民的父母及其孩童拆散，尤其執法人員不會告知父母孩童的去向。不過在輿論壓力下，川普的政策在6月出現轉彎，保證不會造成骨肉分離之現象³⁴。

從上述個人層次的分析我們可以看出川普總統不想被占便宜以及好勝的心態在其移民政策上表露無遺。川普不是不要移民，而是只想要高技能或者高知識份子留在美國，不希望非法移民拖累美國整體實力。而國內長期反移民的法律框架以及政治氛圍，使得川普總統得以經由經濟社會因素來延續對於移民保守的政策設計。

³² Ibid., p. 27.

³³ 「美國夢碎？反移民的最後通牒 川普終止 DACA 計畫」，轉角國際，〈https://global.udn.com/global_vision/story/8662/2686144〉(2017年9月6日)。

³⁴ 「骨肉分離集中營：美國零容忍政策的『虐童傷痕』」，轉角國際，〈https://global.udn.com/global_vision/story/8664/3229889〉(2018年7月23日)。

第五節 小結

經由分析各美國總統之生長背景、個人特質與決策邏輯後，本章得出以下結論。首先，雖然柯林頓總統與小布希總統於政策實踐上表現出反移民作為，但是兩者之出發點不全然相同：柯林頓是基於務實的經濟性因素以及國會因素，而小布希則因為 911 事件後的國土安全議題，使其限制移民態度較前者更為嚴厲。另一方面，歐巴馬總統在外交與移民政策的理念上充滿了人道、多邊主義與理想主義的價值表現。因此，表面上移民的前景應該比前兩任總統來得樂觀。但是當理想主義遭遇現實面之衝擊時（共和黨享有國會多數），基本上仍然維持前幾任總統反移民的立法架構與政策設計。最後著眼於川普總統，驅使川普反移民的動機偏向經濟社會因素及白人至上思維，但是大體而言，其反移民之論調承襲並且延續了前幾任總統之政策結果，只是在過渡極端時會被國會及輿論予以修正。因此，即便歷任美國總統在每個時期對於國家利益的詮釋都不全然相同，不過在結構性與個人因素的作用下使得移民議題的決策邏輯與政策脈絡依循保守與反移民論調的一貫性。有關於國會的結構性因素詳見第三章。

第三章 美國政府對於移民政策的決策分析

此章將以國家層次作為分析基礎。根據華茲 (Kenneth Waltz) 教授於《人、國家與戰爭：一種理論分析》(Man, the State, and War: A Theoretical Analysis) 的研究，國家之所以導致戰爭也有部分原因乃國家內部缺陷¹。此缺陷可能源自政府類型，也可能源自於周邊地理環境或者經濟受到他國壓迫因而發動戰爭²。另一方面，國家可能透過戰爭以轉移民眾對於國內問題的不滿，藉以達到內部的和平³。如同個人，國家也須生存，戰爭便為其手段之一。由於沒有國家的體制是完美的，與他國的衝突始終無法避免。移民政策的制定同時也受到國家體制與決策機構的形塑，反過來分析國家便能理解政策在何種考量下形成。

若將此分析架構運用於美國對於中美洲之移民政策研究，我們得以檢視美國為生存及謀取最高的國家利益，何許內部機構對於移民政策的制定具決定性。最後，國內之何許內部壓力因子導致國家必須藉外部政策結果表現，舉例而言對於國土安全的看法與移民議題的內部分歧可能為其結果之一。為此，本章將首先交代美國對於薩國移民政策之歷史演進，再聚焦於美國政黨與國會、美國司法部以及美國國土安全部如何影響移民政策以及美國民眾所反映之內部壓力。

大方向而觀，美國國會、司法部門與行政部門根據國家主權原則進行決策，造成移民法案區分國民與非國民的界線十分明顯⁴。

¹ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2018), p.82.

² *Ibid.*, p.83.

³ *Ibid.*, p.81.

⁴ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 25.

第一節 美國對於中美洲與薩國移民政策的歷史演進

論及美國對於中美洲與薩爾瓦多的移民政策，就需討論前者與美國的地理位置以及後者具備哪些條件逼迫該國人民移出。因此，美國對於該區域移民政策的歷史背景為分析之重點。



圖 3-1 中美洲暨加勒比海地圖

資料來源：Justo Fernández López, “Mapa de Centroamerica”, *Hispanoteca*, <<http://hispanoteca.eu/Hispanoam%C3%A9rica/Mapa%20de%20Centroam%C3%A9rica.htm>> (2018)。

如圖 3-1 所示，中美洲位於美國下方，完全沒有海水之阻隔，為連結北美洲與南美洲的重要樞紐。以是只要中美洲國內發生動亂或者經濟不景氣的現象，美國便提供了中美洲國家人民移民至該國改善家庭生活的便利性。又美國市場龐大，長期為中美洲國家的重要貿易夥伴，甚至以毒品為例都是最大宗買家（美國對

於古柯鹼的消費佔世界的 36%)⁵，自然給中美洲國家人民實現美國夢之想像，如表 3-1 所示，中美洲國家移往美國的比例相當高。

若聚焦於薩爾瓦多，該國位於中美洲，是該區域領土面積最小且最擁擠的國家，如圖 3-1 所示。在 21,000 平方公里之國土面積上居住著 640 萬的人口⁶。因此，治安、毒品與分配正義等為薩國之主要內憂，也成為人民欲移往其他國家之原因。

根據數據顯示，薩國僅次於墨西哥，為中美洲國家於美國移民人口數量排居

表 3-1 於美國境內合法取得永久居留之中美洲國家移民數量 (2017-2019)

國家	2017	2018	2019
墨西哥	168,980	160,132	153,502
薩爾瓦多	21,920	22,884	24,326
瓜地馬拉	12,792	15,172	13,111
宏都拉斯	11,147	13,492	15,543
尼加拉瓜	3,014	2,967	3,689
哥斯大黎加	2,259	2,241	2,466
巴拿馬	1,021	994	1,135
貝里斯	754	637	817

資料來源：作者整理自“Persons Obtaining Lawful Permanent Resident Status by Region and Selected Country of Last Residence: Fiscal Years 2017 to 2019”, *U.S Department of Homeland Security*, <<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2019/table2>> (2019)。

第二的國家，如表 3-1 所示。另外，薩爾瓦多每四位國民就有一位移居海外，其中 94% 居住於美國（約 230 萬人）⁷。2020 年，因為川普總統取消薩國人民

⁵ “Drug Trafficking: Central America’s Dark Shadow”, *SICA*, <<https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=62306&idm=2>>(August 19, 2011).

⁶ “Central America: El Salvador”, *Central Intelligence Agency: The World Fact Book*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>>.

⁷ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 7.

臨時保護身分 (TPS)⁸，使得將近 20 萬名的受惠者面臨遣返回國的風險。然而，背後驅使人民離開其母國的因素，除了內政問題和歷史因素之外，還有部份冷戰以及社會運動的結構性壓力。

壹、薩爾瓦多移民與美國命運的鑲嵌

導致薩爾瓦多人移民至美國的主因為國內經濟社會結構的不平等。從該國於 1821 年獨立於西班牙以來，殖民時期所遺留下來的單一經濟命脈—咖啡—便成為經濟紅利分配不均的原因。由於薩國是咖啡出口大國，再加上 1880 年以及 1890 年代政府為了提升產量，國有化該國原住民土地，使財富分配嚴重傾向社會菁英階層。

然而，1930 年代美國經濟大蕭條 (The Great Depression)，國際咖啡價格嚴重下跌，使得農民貧困問題日趨惡化。另一方面，1931 年以軍事力量推翻前政府的馬克喜米里亞諾將軍 (General Maximiliano Hernández Martínez) 實施軍人獨裁

表 3-2 薩爾瓦多海外人口國家以及數量分布

海外人口 居住國	薩爾瓦多海外人口					
	男生	%	女生	%	總數	%
美國	1,48,383	51.16	1,416,224	48.84	2,899,607	93.52
加拿大	42,359	50.27	41,904	49.73	84,263	2.72
澳洲	9,598	47.96	10,415	52.04	20,013	0.65
西班牙	6,895	42.95	9,159	57.05	16,054	0.52
義大利	4,890	32.42	10,193	67.58	15,083	0.49
墨西哥	6,086	54.23	5,136	45.77	11,222	0.36
瓜地馬拉	3,436	35.23	6,319	64.78	9,754	0.31
哥斯大黎加	4,377	45.11	5,326	54.89	9,703	0.31
貝里斯	3,896	50.3	3,849	49.7	7,745	0.25
宏都拉斯	3,119	45	3,812	55	6,931	0.22
其他	9,629	47.83	10,501	52.17	20,130	0.65
總數	1,577,668	50.9	1,522,838	49.1	3,100,506	100

⁸ Penial Ibe and Kathryn Johnson, “Trump has ended Temporary Protected Status for hundreds of thousands of immigrants. Here's what you need to know”, *American Friends Service*, <<https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/trump-has-ended-temporary-protected-status-hundreds-thousands-immigrants>> (June 30, 2020).

資料來源: Ministerio de Relaciones Exteriores, “Número y ubicación de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior”, *Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia*, <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Politica%20Nacional%20para%20la%20Proteccion%20y%20Desarrollo%20de%20la%20Persona%20Migrante%20Salvadorena%20y%20su%20Familia.pdf>> (2016)。

制度，慫恿農民和學生發起社會運動，訴求土地與經濟改革以及民主自由。爾後的長期軍人治理又造成嚴重的人權侵犯。薩國人民即是在這般長期經濟和政治動盪的背景之下開始移民⁹。腹地廣大、富裕且地理鄰近的美國成為了薩爾瓦多人的首選。即便近期也是如此，如表 3-2。

在社會菁英與政治精英掛鉤的脈絡中，人民的工資日漸微薄、工作環境也十分惡劣。為此，薩國人民在興建巴拿馬運河以及二戰的契機下移民至美國。美國雖然從二十世紀以來逐步形塑特殊關係下的拉丁美洲移民政策，不過整體而言，相較於世界其他區域，此時期的美國對於中美洲的配額標準相當寬鬆，也不需要移民前進行文盲測試。

貳、美國冷戰思維的實踐

進入 1960 年代，美國在冷戰戰略和圍堵共產主義的思維下，不僅對薩國實施進步聯盟 (Alliance for Progress) 教育、也提供衛生和住房等面向之援助¹⁰。除此之外，美國提供了薩國軍事以及經濟上之援助。這方面在雷根總統任期內尤其明顯。在這期間，薩國移民至美國的人民相當少，美國對於該國的移民政策也沒有什麼重大的突破，以配額居多。

1932 年至 1979 年間，薩國由親美軍政府領政，如表 3-3，薩國人民的革命情緒也逐漸從 1960 年代起醞釀。然而，薩國長達 12 年內戰的導火線是源自於 1979 年修正主義派軍人掌政，使得薩國人民走向革命。這期間美國基於反左派

⁹ Cecilia Menjivar and Andrea Gómez Cervantes, “El Salvador: Civil War, Natural Disasters, and Gang Violence Drive Migration”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>> (August 27, 2018).

¹⁰ Ibid.

的冷戰思維，對薩國右派軍政府提供軍事政治援助、訓練計畫以及幕僚團隊¹¹以支援薩國政府抵禦薩國以及中美洲國家追求經濟平等的左派游擊隊。在革命期間

表 3-3 薩爾瓦多總統及其背景（內戰前）

薩爾瓦多總統	任期	背景
Maximiliano Hernández Martínez	1931-1934	軍事背景
Andrés Ignacio Menéndez	1934-1935	軍事背景
Maximiliano Hernández Martínez	1935-1944	軍事背景
Andrés Ignacio Menéndez	1944-1944	軍事背景
Osmín Aguirre y Salinas	1944-1945	軍事背景
Salvador Castaneda Castro	1945-1948	軍事背景
Óscar Osorio	1950-1956	軍事背景
José María Lemus	1956-1960	軍事背景
Julio Adalberto Rivera Carballo	1962-1967	軍事背景
Fidel Sánchez Hernández	1967-1972	軍事背景
Arturo Armando Molina	1972-1977	軍事背景
Carlos Humberto Romero	1977-1979	軍事背景

資料來源：作者整理自“El Salvador (1927-present)”, University of Central Arkansas Political Science, <<https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/western-hemisphere-region/el-salvador-1927-present/>>。

，勞工階層、農民、學生和政治團體慘遭無情殺害、壓迫與驅逐。而短暫形成的中間偏左的政治聯盟（國家反對聯盟，National Opposition Union）在贏得了 1979 年的選舉後卻又馬上被軍人推翻，並實施暴政。在此背景下，馬蒂民族解放陣線（Farabundo Martí National Liberation Front, FMLN）游擊隊因而成立¹²，欲抵抗美國背後扶植的軍事政權，也逐漸看出薩國移民有一部份是美國冷戰思維的產物。

馬蒂民族解放陣線（FMLN）游擊隊代表人民訴求財富以及政治權力的重新分配¹³。反對美國干預中美洲事務的團結運動也相繼形成，希望幫助薩國以及瓜國國民於美國取得難民地位，不應該與逃離右派政權之難民有所區別¹⁴。宗教團

¹¹ Ibid.

¹² Héctor Perla Jr, “Grassroots Mobilization against US military Intervention in El Salvador”, *Socialism and Democracy*, Vol. 22, No. 3 (2008): 145.

¹³ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 77.

¹⁴ Ibid., p. 50.

體、社運人士以及法律倡議人士都極力為薩國以及瓜地馬拉人民爭取難民地位¹⁵。

戰爭期間，約 100 萬名薩國人民流離失所，約 75,000 人喪命。根據聯合國統計，即便 1992 年簽屬了和平協議，衝突與暴亂也沒有就此平息。於是 70 至 80 年代初期薩國人民開始因為內戰所導致的政治迫害、人權侵犯以及經濟蕭條移往美國¹⁶。此時期成為了薩國人民移民至美國的高峰期（約 200 萬），美國方面也通過了一系列的移民法因應之。首先，當時美國當局將這些移民定義為經濟移民——為取得工作機會來到美國之移民——因此需要驅逐出境。不過大多數移民都是因為內戰需要受政治庇護之難民¹⁷。而欲移民至美國的人民會先被安置在周邊國家的庇護所（例如墨西哥），他們往往於庇護所遭遇不人道之待遇。且美國認為軍事干預薩國內亂已經支出龐大費用，不願意再提供更多的庇護所。若美國支持來自薩國以及瓜國的難民，其等於被迫承認先前援助之政府侵犯人權，因此當時只有大約 2% 的申請人能夠得到庇護。

參、冷戰思維激起的移民政策改革

在薩國顛沛流離人口增加之情況下，中美洲國家移民組織和宗教團體告上了美國法院，期望美國國內改善其庇護政策。為此，1985 年美國政府對於美國當地宗教團體倡議其所在地為薩國及瓜國人民之避難所的行為也提出告訴¹⁸。美國政府的行為誘發這些團體更加團結並認為美國政府在難民審查程序上標準不一致又美國違反國內法在法律之前人人平等以及國際法難民不可遣返之原則¹⁹。此事件造就了 ABC 判例 (American Baptist Churches v. Thornburgh)²⁰，並提供原告合

¹⁵ Ibid., p. 51.

¹⁶ Ibid., p. 8.

¹⁷ Ibid., p. 77.

¹⁸ Ibid., p. 53.

¹⁹ Ibid., p. 54.

²⁰ Cecilia Menjivar and Andrea Gómez Cervantes, “El Salvador: Civil War, Natural Disasters, and Gang Violence Drive Migration”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>> (August 27, 2018).

法的工作證，使 30 萬薩國以及瓜國國民得以申請政治庇護²¹。另外，美國國內社區以及宗教團體意見領袖受到薩國人民的感化，內部施壓政府使得美國國會於 1990 年通過了新移民法案。此法案通過臨時保護身分 (Temporary Protected Status, TPS)，其政策內容是提供因內亂外患流離失所之外國人於美國工作且生活 18 個月的機會，並得以 18 個月為單位持續更新。於 1992 年，約 19 萬的薩國人民申請了臨時保護身分 (TPS)，在該年臨時保護身分 (TPS) 也被延遲強制離境政策 (Deferred Enforced Departure)²² 取代，讓薩國人民可以續住至 1995 年。最後在 1997 年，因尼加拉瓜安置及中美洲救助之 203 條款 (The Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act, section 203)，於 1990 年以前進入美國的薩國人民以及 ABC 判例之人民取得申請永久居留之資格，使得約 20 萬人取得美國綠卡。雖然於臨時保護狀態 (TPS) 與 ABC 判例的搭配使薩國國民得以暫時居住在美國境內，然而庇護審查程序之延宕仍然導致永久居留難以實踐²³。

上開案例充分顯示美國在推動友薩移民政策時，並非完全因為美國冷戰時期對抗中美洲左派游擊隊，因而給予右派政府移民上的優惠。薩國難民之所以能夠移民至美國，更多是透過薩國移民在美國國內草根性 (grassroots) 的社會運動才得以推動。另外一個例子便是中美洲和平與團結運動 (Central American Peace and Solidarity Movement, CAPSM) 的產生。

在 1980 年代，雷根政權極度反共的戰略思維下，其干預薩國內政的舉措造成薩國人民的不滿。中美洲和平與團結運動 (Central American Peace and Solidarity Movement, CAPSM) 便在此背景下成立²⁴。此組織的宗旨目的為反對戰

²¹ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 55.

²² Cecilia Menjivar and Andrea Gómez Cervantes, “El Salvador: Civil War, Natural Disasters, and Gang Violence Drive Migration”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>> (August 27, 2018).

²³ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 57.

²⁴ Héctor Perla Jr, “Grassroots Mobilization against US military Intervention in El Salvador”, *Socialism and Democracy*, Vol. 22, No. 3 (2008): 143.

爭且主要目的在於扼止雷根總統持續性的提供軍事武力使得薩國內戰愈演愈烈。另外，中美洲和平與團結運動 (CAPSM) 在手段上是經由公眾外交的方式，欲透過影響美國人民對於干涉內政的看法進而施壓於美國的決策中心。美國國內方面，中美洲和平與團結運動 (CAPSM) 集結了反對勢力，試圖杯葛雷根總統的中美洲政策，並獲取美國國民對於移民以及馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 游擊隊的支持。

該社會運動經由薩國移民於美國經營的網絡以及馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 游擊隊的美國分部，成功藉人道關懷的角度說服美國國民，並且提供雷根總統中美洲政策之替代方案²⁵。首先，他們集結移民美國之難民現身說法，分享暴動與內亂的殘酷血腥故事，喚起美國人民的反戰意識。接著，他們與美國左派團體結合，並以國際特赦組織 (Amnesty International) 的制度性力量來施壓。在學術界，中美洲和平與團結運動 (CAPSM) 透過學生運動表達薩國人民的不滿，並結合宗教勢力、工會資源以及人權團體的影響力以達成政治目的。另外，中美洲和平與團結運動 (CAPSM) 也建立了薩爾瓦多人道主義援助救濟和教育基金會 (Salvadoran Humanitarian Aid Relief and Education Foundation, SHARE) 以遊說美國政府停止其政策且保護因戰亂被迫遷移的難民²⁶。

雖然對於難民們來說喚醒家人死去的悲痛十分殘忍，他們卻認為有為死者伸張正義以及表達意見的義務與職責，因此在他們的遊說下，計劃仍然獲得廣大迴響。甚至日後的數據也顯示，中美洲的動亂與戰火惡化的原因大多為國內社會經濟問題以及美國軍事的支援，並非因共產主義入侵所致。根據聯合國數據，薩國內戰高度侵犯人權，美國的移民政策也在薩國人民的努力下被迫改道。不過資料同時顯示，草根性運動成功的原因與馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 游擊隊並非以不人道手段攻擊政府所形塑的正面形象有關。另外，美國在與薩國馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 游擊隊的戰爭中視其為髒土 (dirt) 並實施抽海水計畫 (draining

²⁵ Ibid., p.147.

²⁶ Ibid., p.154.

the sea)，將叛亂者的小孩擊殺，避免日後復仇²⁷等殘酷事端。在此事公諸於世後，薩國難民獲得了美國人民的同情。

肆、經濟務實主義與後續移民政策之訴求

90年代隨著移民在美國境內時間的增加，取得政治庇護的可能性隨之降低。而當移民隨時間遷移開始主張工作權時，卻給了美國當局指責移民為當初80年代經濟移民之機會²⁸。搭配柯林頓總統於90年代因為經濟因素使行政部門瀰漫反移民氛圍²⁹，這讓移民在1996年非法移民改革和移民責任法案(IIRIRA)與反恐怖主義和有效死刑法案(Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act, AEDPA)的通過下更難取得永久居留權。為此，薩國社運人士和薩國政府極力推動規避非法移民改革和移民責任法案(IIRIRA)的運動。例如，1997年柯林頓總統訪視中美洲後，其受在當地政府及倡議者施壓，允諾開放移民。

美國政府移民當局因而著手恢復終止遣返以及尼加拉瓜人民審查計畫(Nicaraguan Review Program)。當時尼加拉瓜於1995年以前入境美國之移民都能申請暫時居留，而友薩倡議人士則認為這應同時適用於薩國人民³⁰。此舉促成了1997年的尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案(Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act, NACARA)，幫助當初ABC判例的受惠者取得永久居留³¹。值得一提的是，薩國政府在當時扮演了重要角色推動此法案的背後原因是擔心薩國移民遭遣返後可能造成的社會動盪以及金流損失³²。另一方面，此法案也擺平尼加拉瓜人是自由鬥士、薩瓜兩國人為共產人士的歧視性標準³³。爾後在1999年柯林頓總統再次訪問中美洲時，更承諾中美洲領袖將更加公平地實施尼

²⁷ Ibid., p.78.

²⁸ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 61.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., p. 65.

³¹ Ibid., p. 9.

³² Ibid., p. 86.

³³ Ibid., p. 66.

加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA)。又 1998 年的米契颶風，使得柯林頓總統不得不因為人道考量降低移民標準，允許臨時保護身分 (TPS) 的更新³⁴。

2000 年美國經濟好轉，又專家曾指出二戰後的嬰兒潮將逐漸老化，造成了社會福利負擔以及勞力短缺³⁵，拉丁美洲人與移民公平法案 (Latino and Immigrant Fairness Act, LIFA) 便在此背景下推行³⁶。2000 年的拉丁美洲人與移民公平法案 (LIFA) 期望藉由尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA) 平等適用於他國的原則來實踐社會正義。原因在於，倡議者認為中美洲移民為美國社會貢獻勞力卻未被給予相對等之權利。不過共和黨仍然希望拉攏過去冷戰思維的盟友，古巴與尼加拉瓜，試圖阻擋此案³⁷。當時法案的訴求就包括尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA) 的平等適用、恢復移民法 245 (i) 法條，乃保障對於正在申請美國家庭簽證人士之美國籍地位，以免申請期間受到重新入境刑責懲罰，以及讓 1986 年以前（先前為 1972 年以前）進入美國之移民得以申請永久居留。另外，拉丁美洲人與移民公平法案 (LIFA) 也與 H1-B 簽證法案結合，希冀提供高技術移民簽證外，將資格外溢至低技術勞工階級，否則低技術勞工無法得到簽證保障³⁸。

最終民主黨版本之拉丁美洲人與移民公平法案 (LIFA) 演變成共和黨版本之合法移民家庭公平法案 (Legal Immigration Family Equity Act, LIFE) 並於 2000 年由柯林頓總統頒佈。其主張不驅逐非法移民，而是阻礙移民拿到永久居留權。舉例而言，合法移民家庭公平法案 (LIFE) 提供正在申請居留的家人暫時性簽證，然而期效過後卻仍然失去保障³⁹。

³⁴ Ibid., p. 67.

³⁵ Ibid., p. 181.

³⁶ Ibid., p. 200.

³⁷ Ibid., p. 184.

³⁸ Ibid., p. 186.

³⁹ Ibid., p. 190.

此法案之推行過程也說明了總統如何受到國會與黨派的結構性制肘，在接下來的國會章節會進行補充。

最後，雖然薩喬政治人物陸續於 90 年代崛起，例如前加州參議員麗茲·費格羅雅 (Liz Figueroa) 與前美國運輸部副署長安娜·索羅·古特列茲 (Ana Sol Gutierrez)，突顯出薩國移民欲透過參政改變現狀之想法⁴⁰以及在美國政治影響力逐步提升之現象，不過國會議員往往受制於政黨較國籍來得多。這方面的結構性因素一樣會在國會章節進行說明。

伍、21 世紀的挑戰與現實

著眼 21 世紀，2000 至 2001 年，小布希總統原本於其上任初期肯定移民對於經濟之貢獻並計畫與墨西哥總統比森特·福克斯 (Vicente Fox) 會晤，欲討論移民合法性問題，然而，911 事件後一切都化為烏有⁴¹。911 事件導致美國將一切外來者定義為威脅。在經濟衰退、邊境加強管制與移民政策愈趨緊縮⁴²的困境下，使美國決策圈的優先事項與戰略安排有所改變更造成全國人民群起支持反移民、民族主義以及人身自由的限制⁴³。

美國政府當時要求來自 25 個國家的移民必須特別登記，並且增長拘留的時間甚至秘密進行了冗長的驅逐出境聽證會。許多犯罪於該期間改以移民法規來判⁴⁴，而非美國刑法，引發刑責加重與執法力度增強之結果。而 2000 年初期的移民歸化潮也被以恐怖主義對待，有關移民政治庇護的申請、駕照、簽證以及大學申請都變得困難⁴⁵。

移民當局在此氛圍下以對抗恐怖主義之戰 (war on terrorism) 為基調增強了

⁴⁰ Ibid., p. 183.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., p. 191.

⁴³ Ibid., p. 192.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., p. 194.

偵查與警察部屬，引起移民的權利遭受到限縮。例如在看管提升的情況下，走投無路的移民往往投靠黑市以進行勞動交易，反而促成不合法活動之增長⁴⁶。執法機關層面的移民與歸化服務處 (INS)，為求法律審判的便利性，其主管機關也從勞工部改為司法部。最後，911 事件之後上開機構轉交由國土安全部管轄⁴⁷，形成跨部門整合的安全網。

論及 911 事件後支持移民的作為，2001 年的大地震雖然讓美國再次提供薩國人民臨時保護身分 (TPS) 的服務，然而此次臨時保護身分 (TPS) 的更新與往後的政策延續，還有賴薩國團體持續的爭取。另外，美國內部也於 911 事件前後對於移民機會的壓縮出現了聲援與爭辯的作為。2000 年美國 AFL-CIO 工會 (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO) 曾主張特赦移民，給予永久居留權⁴⁸。美國律師協會也曾指出，2005 年的真實身分證法案 (Real ID act)，乃加強對於身分證之檢驗並在申請駕照前須身分查驗之作為，只會活絡黑市與鼓勵走私⁴⁹。2003 年，美國律師協會曾透過網站和販賣週邊商品以宣揚移民對職場的貢獻。同年，移民工人自由行 (Immigrant Workers Freedom Ride) 舉行，當時有成千上萬的移民與美國當地團體於美國國會前遊行⁵⁰。

即便如此，在大環境以及恐懼情緒的籠罩下，還是出現不利於移民的現象。舉例而言，美國在 911 之後曾經出現以個人名義創建的團體分鐘人 (Minutemen) 協助管制邊境之案例⁵¹。另外，美國移民改革聯邦 (Federation for American Immigration Reform, FAIR) 將非法移民視為美國國土的威脅⁵²。2004 年，安全且有秩序的簽證執法法案 (Safe, Orderly Legal Visas and Enforcement act, SAFE) 如

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p. 195.

⁴⁸ Ibid., p. 182.

⁴⁹ Ibid. pp. 195-196.

⁵⁰ Ibid., p. 197.

⁵¹ Ibid., p. 196.

⁵² Ibid., p. 196.

期推行，且在馬侃 (McCain) 等多位參議員的支持下，限制移民取得簽證的權利，展現出 911 之後對於國土安全的顧慮。2005 年，在小布希的第二任期，眾議院通過了邊境維護、反恐怖主義以及限制非法移民法案 (The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005)。在此法案的框架下，小布希總統推出了對於非法移民零容忍的有效行動 (Streamline Operation) 計畫，其目的在於懲罰無持有證件入境的移民⁵³。最後，2009 年美國農業工作法案 (AgJobs) 的推行，鼓勵無證件的農民站出來舉發自己以取得暫時居留權⁵⁴，則顯示美國內部對於移民議題的分歧。

除了在小布希時期移民難以取得公民資格外，在歐巴馬時期也面臨類似困境。2009 年歐巴馬團隊執政時期曾經試圖改革美國國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS)，希望經由該單位之整合提升移民及海關執法局 (Bureau of Immigration and Customs Enforcement, BICE) 的執法效率。在執法手段上，歐巴馬欲減少移民及海關執法局對於拘留 (detention) 非法移民的依賴⁵⁵。為此移民及海關執法局 (BICE) 也曾經依照國土安全局 (DHS) 的指示設立拘留政策與計畫辦公室 (Office of Detention Policy and Planning, ODP) ，實踐減少拘留移民的比例。然而，原本可以緩解孩童與父母分散狀況以及延長移民透過法律程序保障自身權利時間的舉措，在歐巴馬政府上台一年後卻因為必須加強執法力道來遏止非法移民的需求，逐步減少了原本保障移民的力道⁵⁶。舉例而言，2010 年的 SB1308、SB1309 與 SB1405 法案，前兩者限制了非法移民孩童取得公民的資格，

⁵³ Andrea María Escalante Díaz, Erika Maricela Flores Francia, Moisés Flores Hernández, María Fernanda Goitia Álvarez, “Impactos de las Políticas Migratorias Estadounidenses sobre las Condiciones Socioeconomicas de los Hogares en El Salvador para el periodo 2005-2017”, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/07-Impactos-de-las-pol%C3%ADticas-migratorias-estadounidenses-sobre-las-condiciones-socioecon%C3%B3micas.pdf>>.

⁵⁴ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 198.

⁵⁵ Dora Schiro, “Weeping in the Playtime of Others: The Obama Administration’s Failed Reform of ICE Family Detention Practices”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 2 (2017): 457-458.

⁵⁶ *Ibid.*

後者則限制無身分證之移民進用醫院醫療設備之權利⁵⁷。不過歐巴馬政府仍嘗試在保守國會的狀況下推動有利於移民之政策，先前提到的童年入境者暫緩遣返手續政策 (DACA) 就是很好的例證。

2019 年 11 月，川普總統落實排外、美國優先的保護主義精神，認為中美洲國家的廉價勞工剝奪了美國人民的工作權，甚至稱中美洲國家來自糞坑 (shithole)⁵⁸，宣布了停止臨時保護身分 (TPS) 之效期。另一方面，川普欲建造價值 250 億美元、長 2,000 英里之美墨圍牆、減少藉由 1980 年難民安置計畫 (resettlement program) 的難民接受數量與政治庇護以及先前提及的 2017 年 13769 號行政命令都持續形塑並且實踐反移民的態度。川普該年的舉措影響了近 20 萬薩國人民於美國國內的生存權，並使他們面臨可能被迫與小孩分離之局面。

根據 2016 年數據顯示，現今約有 138 萬薩國人民居住在美國，為所有中美洲國家之最。其中，不論性別，只要持有臨時保護身分 (TPS) 的薩國人民 8 成以上都投入勞動產業，平均每週工時超過 40 小時。男性大多從事建築、大眾運輸、清潔等；女性大多從事清潔以及育嬰等職業。臨時保護身分 (TPS) 效期⁵⁹之停止，阻斷了薩國人民在海外賺錢的機會，造成匯往薩國的金流中斷。另外，2019 年川普對於瓜地馬拉、宏都拉斯以及薩爾瓦多的總金援從 2016 年的 1 億 3,120 萬美元、9,830 萬美元和 6,790 萬美元降至該年的 6,940 萬美元、6,580 萬美元與 4,570 萬美元，大幅縮減了 40%⁶⁰。又薩爾瓦多於 2018 年與我國斷交，與中國建

⁵⁷ Andrea María Escalante Díaz, Erika Maricela Flores Francia, Moisés Flores Hernández, María Fernanda Goitia Álvarez, "Impactos de las Políticas Migratorias Estadounidenses sobre las Condiciones Socioeconómicas de los Hogares en El Salvador para el periodo 2005-2017", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/07-Impactos-de-las-pol%C3%ADticas-migratorias-estadounidenses-sobre-las-condiciones-socioecon%C3%B3micas.pdf>>.

⁵⁸ Josh Dawsey, "Trump Derides Protections for Immigrants from 'Shithole' Countries", *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html> (January 11, 2018).

⁵⁹ Penial Ibe, and Katheryn Johnson, "Trump Has Ended Temporary Protected Status for Hundreds of Thousands of Immigrants. Here's What You Need to Know", *American Friends Service Committee*, <<https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/trump-has-ended-temporary-protected-status-hundreds-thousands-immigrants>> (June 30, 2020).

⁶⁰ 楊昭彥，「川普威脅中斷援助薩宏瓜國 意義為何？」，中央廣播電台，

交，若美國政府不加強區域影響力，一方面在薩國國政不穩、毒品犯罪、幫派犯罪以及暴力橫行的社會秩序下，將薩國人民遣送回國未來會產生更多社會與人道問題；二方面中國於中美洲的布局也是必須面對的事實。

第二節 重大轉變：恐怖主義與美國國土安全部的角色

美國國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS) 成立於 2003 年 1 月 24 日，為前美國總統布希所簽屬之國土安全法下之產物。此部門運作宗旨乃建構一個負責整合與統籌各聯邦政府機構有關情資、治安、涉外事務的平台，欲加強美國邊境安全以達到內外並重，國內優先之軍事戰略目標。

著眼於國土安全部的成立背景，當時 2001 年的 911 事件震撼了華府的決策圈並認為此挫敗是美國的三大情報機構：中央情報局 (Central Intelligence Agency, CIA)、聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation, FBI) 和國家安全局 (National Security Agency, NSA) 整合不佳所致⁶¹。為此，美國參議院於 2002 年 11 月 25 日通過了國土安全法案，新的聯邦部門就此誕生。由於是掌管跨部會整合的機構，國土安全部集諸多功能於一身，負責像是移民管理、海關、邊境巡邏、拘捕非法移民、情報蒐集、調查與邊境檢查等工作。

而國土安全部對於日後美國移民政策的影響與走向，扮演了舉足輕重的角色。首先，在 911 事件之後以及國土安全部的運作下，加深了美國政府對於移民的敵性。根據派楊 (Payan) 教授於《三場美墨邊境戰爭：毒品、移民和國土安全》(The Three U.S.–Mexico Border Wars : Drugs, Immigration, and Homeland Security)

〈<https://www.rti.org.tw/news/view/id/428706>〉(2018 年 10 月 18 日)。

⁶¹ 「認識美國國土安全部成立與運作」，台灣法律網，

〈http://old.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,188,&job_id=41985&article_category_id=1200&article_id=17415〉(2003 年 6 月 3 日)。

一書的研究，華府決策圈無法在 911 事件後第一時間作出理性的決策。反之，在首次面臨恐怖主義的威脅下，美國政府決定以國土安全為由拿美墨邊境開刀。此舉不僅讓移民及海關執法局 (Bureau of Immigration and Customs Enforcement, BICE) 等執法單位敵視移民並以嚴厲且往往不符合人性的方式對待之。在美墨邊境管制期間，物流、人流與金流都相繼受到了限制以致於許多學生無法前往美國的工廠工作或是去學校上課⁶²。

另一方面，依據海克 (Hacker) 教授等人在〈移民和海關執法對移民健康的影響：埃弗里特州移民的看法〉(The Impact of Immigration and Customs Enforcement on Immigrant Health: Perceptions of Immigrants in Everett) 一文有關於移民及海關執法局和移民身心靈健康的研究，移民數量集中的地方政府警察局、學校以及醫療制度，會因為大量的移民湧入造成管理層面的困難⁶³。此現象導致地方政府因地制宜，在沒有配合聯邦法律的情況下，制定不利於移民的移民規則。在對政府不信任的情況下以及生活處於隨時可能被執法機關逮捕的恐懼中，移民進用醫療資源的比例大幅下降，甚至對於他們的精神狀況都造成直接的迫害。這不僅影響移民在地生根與融入社會的可能性，更伴隨未來移民家庭被驅逐出境所帶來的經濟危機與人道風險⁶⁴。由此可見，911 事件與國土安全部的成立反映了美國政府與社會對於境外移民以及國土邊境趨於保守的態度。而此態度又會反過來影響移民政策乃至外交政策的走向。若以國土安全部的背景觀看移民政策的實務操作，便更加能夠體會國家利益與國家安全為第一優先考量的美國如何與中美洲交往，也算是變相印證本文的假設。

⁶² Tony Payan, *The Three U.S.–Mexico Border Wars : Drugs, Immigration, and Homeland Security* (Westport, CT and London: Praeger Security International, 2006), p. 110.

⁶³ Karen Hacker, Jocelyn Chu, Carolyn Leung, Robert Marra, Alex Pirie, Mohammed Brahimi, Margaret English, Joshua Beckmann, Dolores Acevedo-Garcia, and Robert P. Marlin, “The Impact of Immigration and Customs Enforcement on Immigrant Health: Perceptions of Immigrants in Everett, Massachusetts, USA – Science Direct.”, *Social Science & Medicine*, Vol. 73, No.4 (2011): 587.

⁶⁴ Tony Payan, *The Three U.S.–Mexico Border Wars : Drugs, Immigration, and Homeland Security* (Westport, CT and London: Praeger Security International, 2006), p. 111.

第三節 美國國會與政黨的影響力

美國國內主要分為兩個政黨，分別為共和黨以及民主黨。共和黨 (The Republican Party, 又稱作 The Republicans), 在傳統上給人比較右派, 故保守的態度。反觀民主黨 (The Democratic Party, 又稱作 The Democrats), 則是表現出較為左派, 故代表較為自由與開放的思維。

而美國國會之所以重要且具有影響力是因為美國的政治體制是奉行三權分立 (行政、立法、司法) 的運作模式。因此, 國會享有制衡美國總統的行政權。舉例來說, 雖然美國總統可以任命政府官員, 然而這些官員都必須向國會負責。另外, 就與移民政策相關的外交權而言, 國會也可以經由立法來決定外交政策, 即便是臨時性的事宜也都能夠立法, 藉此權衡總統的外交權⁶⁵。

著眼於美國國會的結構, 國會體制是分為參議院與眾議院的兩院制。前者共有 100 名參議員、每個分子州有兩名, 並實行每六年選舉一次且任期交錯, 故每兩年會改選三分之一的席次⁶⁶。後者則是每兩年且於西元偶數年改選一次, 在席次上是根據每州的人口下去分配, 目前有 435 席⁶⁷。參議院方面, 其設有「美國參議院外交委員會」(United States Committee on Foreign Language)。以近期為例, 若從 2014 年美國國會選舉結果來看, 共和黨佔有多數, 故川普總統能夠透過參議院得到支持。眾議院方面, 上次期中選舉的結果則讓民主黨佔據優勢 (235 席⁶⁸)。又在制度設計上, 不像英國, 美國沒有行政立法融合的特質, 總統無法解散國會⁶⁹, 所以民主黨議員能夠杯葛川普總統的反移民法案進而形成參議院相挺、眾議院反對的僵局。

⁶⁵ 張國城, *美國的決斷* (臺北: 八旗文化出版, 2020 年), 頁 202。

⁶⁶ 同上註, 頁 204。

⁶⁷ Tim Walberg, "How Congress Works" *Congressman Tim Walberg*, <<https://walberg.house.gov/about/how-congress-works>> (March 1, 2017).

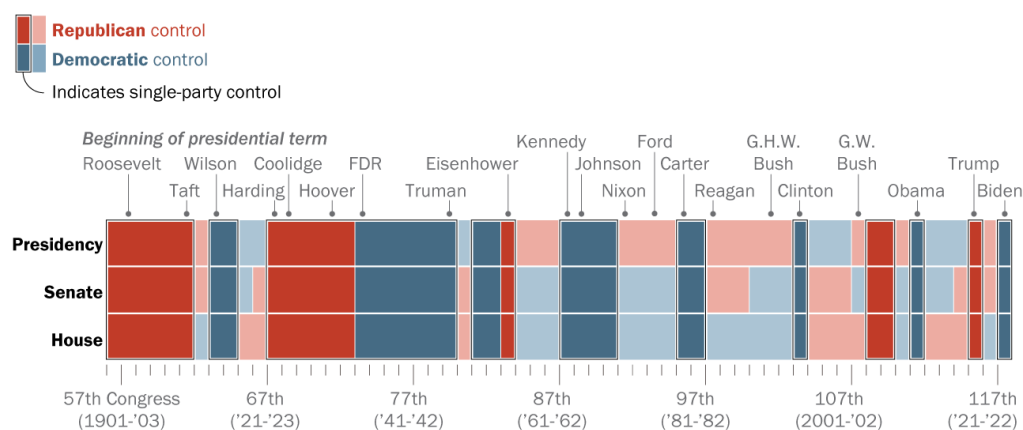
⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ 張國城, *美國的決斷* (臺北: 八旗文化出版, 2020 年), 頁 206。

以下將透過美國民調及智庫機構皮尤研究中心 (Pew Research Center) 的數據來應證美國國會與政黨的關係、美國兩大黨在議題上的分歧以及是否呼應其保守或開放的態度。接下來則會進一步分析兩黨在移民政策上的調查數據，欲了解政黨在移民政策的制定上扮演什麼角色，甚至如何影響決策者。

Single-party control of U.S. Congress, presidency less common than it used to be

Party in control of presidency or chamber of Congress



Source: U.S. House of Representatives and U.S. Senate historical records.

PEW RESEARCH CENTER

圖 3-2 一黨控制美國國會及總統，較先前不常見

資料來源：Katherine Schaeffer, “Single-party control in Washington is common at the beginning of a new presidency, but tends not to last long”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/02/03/single-party-control-in-washington-is-common-at-the-beginning-of-a-new-presidency-but-tends-not-to-last-long/>> (2021)。

如圖 3-2 所示，此圖為歷年來美國共和黨與民主黨是否控制兩院（參議院、眾議院）以及總統的分布圖，其中直行分別為總統 (presidency)、參議院 (senate) 以及眾議院 (house)，而藍色區間代表民主黨掌控上述席次的時期，紅色區間則為共和黨所主導。若以本文研究範圍之區間為例，乃柯林頓總統時期至川普總統，我們發現美國總統的立法行為會受到國會是否為同一政黨的影響。舉例而言，柯林頓總統任期間（1992 年至 2001 年），柯林頓只有在前兩年享有其所屬政黨（民主黨）於兩院的過半優勢。換言之，不管是參議院負責涉外事務的外交委員會也好，還是主導移民法規的眾議院也罷，都是由共和黨所主導。故即便柯林頓與其政黨欲展現較為開放的外交政策與移民政策，美國政府整體在外交及移民

議題上，還是會呈現共和黨的保守與反移民。較為顯著的例子便是 1996 年的非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 和 2000 年合法移民家庭公平法案 (Legal Immigration Family Equity Act, LIFE) 的通過。著眼於小布希時期（2001 年至 2009 年），雖然當時美國政府於其前兩年以及後兩年分別被民主黨佔據參議院的多數以及兩院的多數，不過在其第一任期後的期中選舉，中間四年讓小布希總統與共和黨享有完全執政的優勢（與 911 事件恐怕存在高度相關性），共和黨自然在立法上與外交決策上趨於保守。歐巴馬時期的狀況也是在第一任期的期中選舉後，讓原本民主黨持有的兩院及總統的完全執政優勢翻盤為往後六年由共和黨主導眾議院的情況。因此，當歐巴馬的人權與多元價值遇到國會審查移民法案時，就會受到共和黨保守價值的限制。最後來到川普總統的任期，川普不僅在前兩年與共和黨完全執政（主要跟全球政治風向向右傾有關，於第四章討論），即便期中選舉後眾議院改為民主黨掌握多數，往後兩年的任期在掌管外交事務的參議院方面川普還是享有多數。

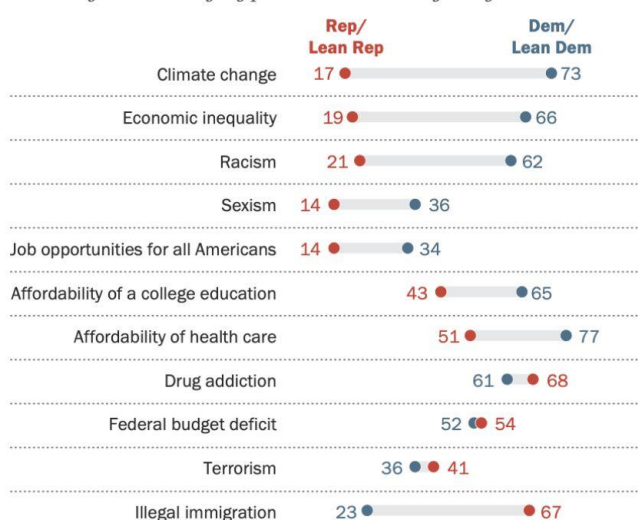
由此看來，在柯林頓總統時期至川普總統時期的 28 年，中間有 22 年都讓象徵保守與相較於民主黨較反移民的共和黨掌握參議院或眾議院的多數席次。因此，即使這 28 年間出現象徵民風較為開放的民主黨總統柯林頓與歐巴馬總統各 8 年，其移民決策與立法都相當程度上受限於國會共和黨的保守勢力。

接下來我們將聚焦於國會兩黨於各議題的歧見來證明民主黨與共和黨之間開放與保守的態度。

根據皮尤研究中心的數據顯示，2019 年美國國內最關心的十一大議題為，醫療健保費用、毒品問題、大學學費、政府預算赤字、氣候變遷、經濟不平等、種族歧視、非法移民、恐怖主義、性別平等以及工作機會。在這些領域和議題中，

Little partisan agreement on the major problems facing the U.S.

% who say each is a very big problem in the country today



Note: No answer responses not shown.
Source: Survey of U.S. adults conducted Sept. 3-15, 2019.

PEW RESEARCH CENTER

圖 3-3 2019 年兩黨對於美國重大議題的分歧

資料來源：“Little Partisan Agreement on the Pressing Problems Facing the U.S.”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/politics/2018/10/15/little-partisan-agreement-on-the-pressing-problems-facing-the-u-s/>> (2018)。

兩大黨的意見與態度有所不同，如圖 3-3 所示。其中圖 3-3 的數字顯示，認為此議題在國內具有重要性之百分比且左邊代表共和黨的數值，而右邊則為民主黨的數值。我們發現，若兩端數字愈接近，代表兩黨在此議題上具有共識。反之，若兩端數字差距愈大，則沒有共識。首先，民主黨在氣候變遷 (climate change)、經濟不平等 (economic inequality)、種族歧視 (racism) 以及醫療健保費用 (affordability of health care) 上，較為注重，百分比分別來到 73%、66%、62% 以及 77%。共和黨在這些代表社會氛圍較為開放的左派議題上，百分比則分別為 17%、19%、21% 以及 43%。共和黨不僅在上開議題認為重要的比例偏低，呈現較為保守的政黨價值；各項數值與民主黨的差距也很大，代表著高度的沒有共識。另一方面，共和黨則是在象徵保守價值的非法移民 (illegal immigration) 議題上較為重視，其百分比為 67%，民主黨的數值僅有 23%。此例再次體現民主黨較為開放的價值判斷以及與共和黨的意見分歧。

此對立也展現於這幾年在美國政治圈逐步茁壯的中美洲籍的國會議員上。以近期比較有名的共和黨德州參議員泰德·克魯茲 (Ted Cruz) 為例，雖然克魯茲來自古巴的家庭，表面上應該為象徵多元的民主黨以及移民發聲，然而身為共和黨議員的他，本身卻十分反對歐巴馬政府時期的歐巴馬健保 (Obamacare)。反觀邊境管制，此議題一直是克魯茲參議員希望加強的地方。同一時間，對於美國憲法第二條合法擁有槍枝的規定，克魯茲也表示非常同意⁷⁰，故意識形態相當保守。另一方面，代表紐澤西州的古巴籍民主黨參議員鮑勃·曼南德茲 (Bob Menendez) 透過 2013 年通過邊境安全經濟與移民法案 (Border Security Economic and Immigration Act) 來支持移民前往美國深根的主張藉此展現移民對於美國社會貢獻良多⁷¹的多元價值。紐約的波多黎各籍民主黨眾議員亞歷山德里婭·歐加修-寇蒂茲 (Alexandria Ocasio Cortez) 與移民、環境、住房、人權等較為開放的議題則站在一起⁷²，高度顯示所屬政黨對於中美洲移民與其第二代的形塑與感化以及中美洲國家移民於美國政治影響力之提升。

總而言之，若以意識形態的定義評斷美國兩大政黨的立場，美國的政治光譜分為政治與經濟層面的保守派 (右派)，主張秩序、傳統、國家發展與效率的重要性，乃國家主權和國家利益的維護，以及政治與經濟層面的自由派 (左派)，強調自由、人權、平等和正義等面向⁷³。因此，民主黨的確基於正義與平等因素支持氣候變遷、經濟不平等、種族歧視以及醫療健保費用等議題。反觀共和黨也因為維護國家利益的緣故，對於非法移民可能剝奪國家主體性而具有強烈反應。另外，在上述議題上，民主黨與共和黨確實顯示出 56% 至 41% 的劇烈差距。在了解美國主要兩黨的主張和對立關係後，對於兩黨在移民政策的態度與歷任總統以

⁷⁰ “About Senator Cruz”, *U.S Senator for Texas*, <https://www.cruz.senate.gov/?p=about_senator>.

⁷¹ “Immigration Reform”, *Bob Menendez*, <<https://www.menendez.senate.gov/priorities/immigration-reform>>.

⁷² “Biography”, *Congresswoman Alexandria Ocasio-Cortez*, <<https://ocasio-cortez.house.gov/about/biography>>..

⁷³ 「美國都是「左派」在亂？談什麼是左派、右派」，*上報*，<https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93767> (2020 年 8 月 15 日)。

及美國總統川普為何會有他的政策主張就能夠有更為深入的理解。

著眼於移民政上的態度，根據皮尤研究中心的研究顯示，共和黨或者共和黨的支持者會比民主黨以及民主黨的支持者更加看重邊境安全以及增加遣返人數的重要性，如圖 3-4 所示。舉例來說，圖 3-4 顯示出各放對於四項議題的意見。這些議題分別為加強美墨邊境安全 (increase security along U.S-Mexico border)、增加遣返非法移民的數量 (increase in deportations of immigrants here illegally)、建立非法移民可以合法留下的方式 (establish a way for immigrants here illegally to stay legally)、接受因為戰爭或暴力因素逃離的難民 (take in refugee escaping from war and violence)。另外，該圖於每項議題的直行標示了我們注重的政黨意見：共和黨/親共和黨 (Rep/Lean) 與民主黨/親民主黨 (Dem/Lean Dem)。最後，深色區塊代表的是認為此議題為美國移民政策的重要指標，淺色則是認為還好。我們可以發現，在第一項與第二項，乃美墨邊境安全措施與增加遣返非法移民數量作為的反移民議題上，共和黨與親共和黨人士認為重要的百分比都比民主黨與親民主黨的百分比來得高，以第一項的 70% (共和黨) 與 15% (民主黨) 以及第二項的 51% (共和黨) 與 10% (民主黨) 為例。反過來說，在對移民有利的第三以及第四議題上，乃建立非法移民合法留下的方式與接受因為戰爭或暴力因素逃跑的難民的政策主張，民主黨與親民主黨人士認為其重要性高的百分比都來得比共和黨與親共和黨人士高，以第三項的 46% (民主黨) 與 17% (共和黨) 以及第四項的 47% (民主黨) 與 15% (共和黨) 為例。

從這些數據我們可以看出美國共和黨與民主黨不僅因為意識形態的不同在眾多的國內議題上有著歧見，若聚焦在移民政策的態度亦是如此。而這也就合理

解釋為什麼共和黨在掌握國會多數的優勢下會於立法層面呈現反移民的基調且民主黨的決策者無可奈何的原因。不過共和黨是基於何種條件掌握多數，這美國民眾的意見分歧有關。

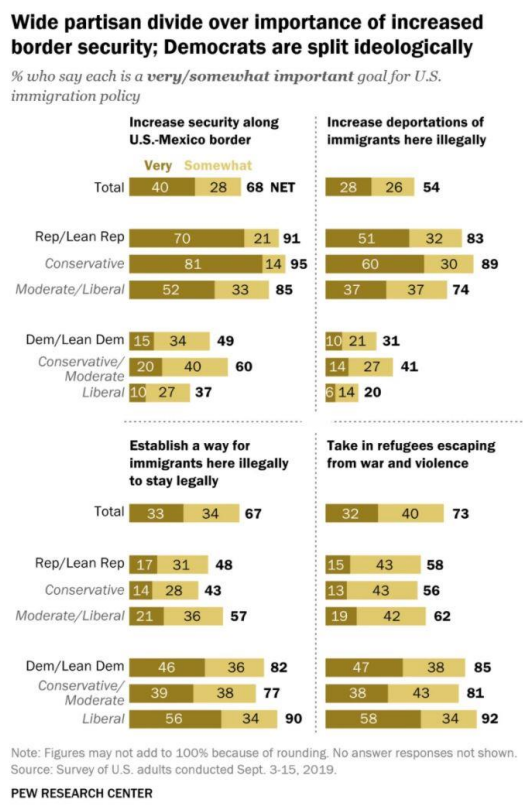


圖 3-4 2019 年美國兩黨於加強邊境安全重要性的分歧

資料來源：Andrew Daniller, “Americans’ immigration policy priorities: Divisions between – and within – the two parties”, *Pew Research Center*, < <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and-within-the-two-parties/> > (2019)。

第四節 美國民眾的意見

若聚焦於美國民眾對於移民政策的態度，根據皮尤研究中心的數據顯示，2019 年美國民眾對於圖 3-4 四項議題的看法如圖 3-5。實際上，美國民眾對於四項議題沒有特別的偏好。如果我們把時間線拉長，參考長年美國民眾對於移民的看法，以美國民調公司 Gallup 的數據為例，便可以看出從 60 年代以來，美國民眾是有愈來愈接受移民的趨勢。此結果如圖 3-6 所示。其中，淺綠色代表認為移

民數量應該維持現有數量、深綠色認為應該增加以及灰色認為應該減少。

因此，就美國民眾的角度而言，雖然整體趨勢趨於接受移民，但是希望移民

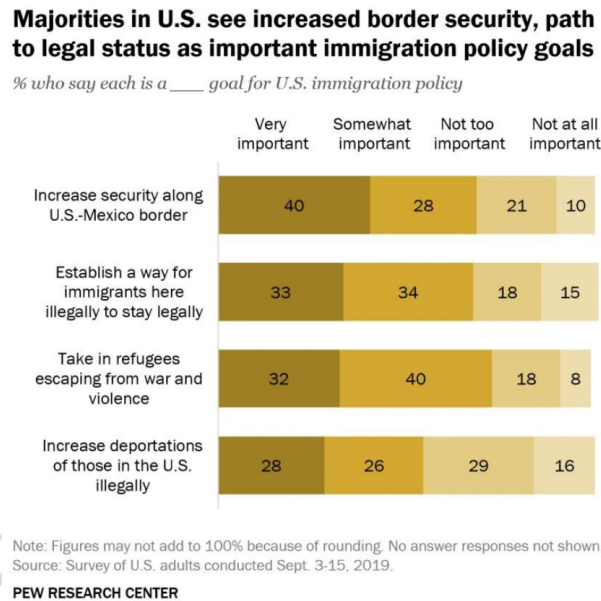


圖 3-5 大多數人民對於美國加強邊境安全與非法移民邁向合法化途徑作為重要移民政策目標的看法

資料來源：Andrew Daniller, “Americans’ immigration policy priorities: Divisions between – and within – the two parties”, *Pew Research Center*, < <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and-within-the-two-parties/> > (2019)。

人數增加與希望移民人數減少的落差不過 6%（前者 34%、後者 28%）。所以，即便較為多數的人民傾向移民政策的開放，其幅度還不足以影響政策的制定與推行。也因為支持移民與反移民的聲量差不多，主要還是端看哪一群人民支持的政黨上來執政，政府就會根據其保守或自由的態度來進行決策，而本文的研究範圍則剛好落在共和黨執政時期。

另一方面，在了解美國民眾長年意見分歧的背景後，我們也必須探討近年來深化美國民眾意見分歧的原因。此目標就與 2016 年他們為何會選擇川普總統導致反移民的政策與主張得以延續有關。

根據卡斯特教授 (Manuel Castell) 的研究顯示，川普的興起跟整個大環境的三大變動有關連。簡言之（詳見第四章），第一個變動是政府透過鞏固統治階級

的利益造成菁英與平民之間的階級隔閡。第二個變動表現在國內經濟面對到全球化的競爭與挑戰時，會邊緣化國內較沒有競爭力的產業與勞工。第三個變動則是

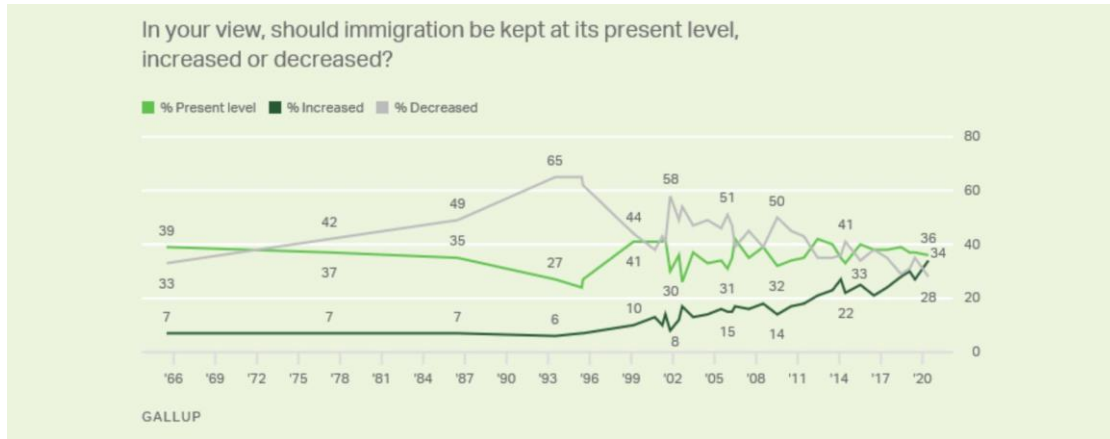


圖 3-6 美國民眾對於移民數量應該維持現今標準，又或者是應該上升或下降？

資料來源：“Immigration”, *Gallup*, <<https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>> (2020)。

因為自由民主價值的輸出，導致其他區域基於民族主義抗拒干預。而抗拒干預的結果催化了西方視角下的恐怖主義。若全球壟罩在恐怖主義的陰霾中，唯有劃分自己人與他人才能確保國族的安全，國民自然會對外國移民產生反感，故產生排外的情緒。而川普正是回應了選民的需求，集政治新秀（非傳統菁英統治階級）、種族歧視、保護主義以及父權結構下國民需要被國族保護主義思維於一身的候選人。是以 2016 年川普總能夠當選總統是因為其對手，民主黨候選人希拉蕊 (Hillary Clinton)，代表了菁英統治階級。民眾對於此階級具高度不信任感，認為菁英與社會有隔閡又只想到政黨利益，因此沒有辦法代表民眾。另外，川普的排外政策鞏固了白人勞工階層對於他的支持，一掃恐怖主義帶來的國土安全恐慌以及移民象徵工作機會減少的經濟壓力⁷⁴。

舉例來說，經濟上川普承諾實施保護主義，其欲將境外工廠移回國內以創造國內就業機會並對外實施保護關稅。因此，汽車、煤礦以及鋼鐵等傳統產業之勞工階級在面臨全球化的衝擊下，為了保障工作與遏止產業被淘汰，將選票投給了

⁷⁴ Manuel Castells, *Rupture* (Cambridge, UK: Polity Press, 2019), pp. 37-56.

川普。2016 年的美國選舉中，川普在美國中西部拿下了 40% 選舉人票⁷⁵即為最好的證明。政治上，川普主張退出《巴黎氣候協定》、要求北大西洋公約組織成員繳納更多保護費以及建築美墨邊境高牆，欲杜絕非法移民跨境。此般舉措基本上符合美國民眾尤其白人勞工階級的反全球化思維。於是，國民們感受到國家並無因全球化之激烈競爭而拋棄他們。

另一方面，英國社會學家約翰·湯姆生 (John Thompson) 的研究顯示，由於菁英階層與勞工階層具有隔閡且不信任的特質，當論及政治人物的評價時，負面的抹黑會來得比正面的讚賞更容易得到選民的注意⁷⁶，其中負面新聞的效率比正面新聞的效率高上五倍。而川普總統的行銷策略正好利用了政治人物欲追求能見度，又結合了資訊化時代下必須透過個人社群媒體與民眾溝通的需求，創造出以推特 (Twitter) 攻擊希拉蕊的個人行銷手法。另外，川普團隊也與俄國政府合作，透過駭客揭露希拉蕊刪除電子郵件之秘辛⁷⁷。這使得民眾更加不信任希拉蕊，動搖了民主黨少數民族的基本盤。網路戰還牽扯到俄國想要分裂美國的因素以及後來被揭露的醜聞，乃臉書 (Facebook) 向英國劍橋分析 (Cambridge Analytica) 公司交易個人資訊事件，可見川普團隊的用心與對於希拉蕊的影響力。最後，川普也因為美國中西部 40% 的選舉人票、共和黨 10% 的基本盤再加上剩下零星的支持，贏得了 2016 年的選舉。

為了印證卡斯特教授的觀點，我們透過圖 3-7 的資料可以看出一些端倪。圖 3-7 從左至右分別代表了社群種類、種族、教育以及種族與教育等四大項目。而每一項目左邊的長條圖代表了希拉蕊的分布狀況，右邊則是川普的。另外，第一項至第四項的統計分類由上至下分別為第一項的農村、郊區與市區、第二項的其他、拉丁裔、黑人與白人、第三項的大學畢業、念過大學與高中或以下以及第四項的非白人大學生、非白人非大學生、白人大學生與白人非大學生。我們發現，

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., pp.19-22.

⁷⁷ Ibid., pp.37-56.

普遍沒有受過高等教育且住在鄉下的白人的確投給了川普，反觀希拉蕊則是受到受過高等教育且住在市區少數民族的愛戴。因此卡斯特認為被拋棄的白人勞工階

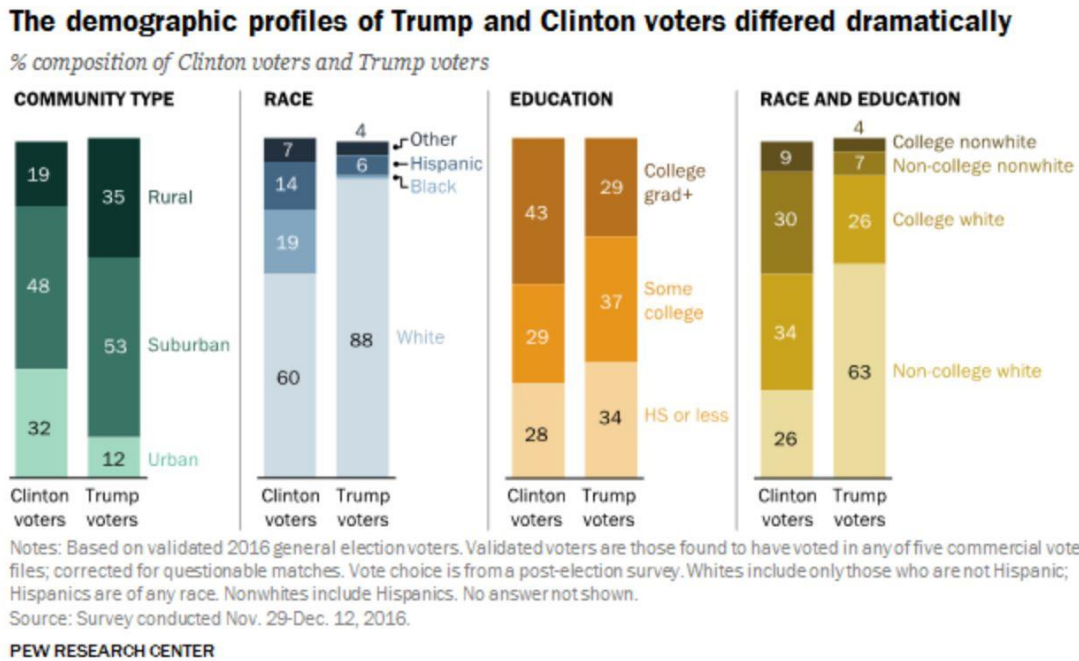


圖 3-7 川普與希拉蕊選民的人口結構統計資料差距甚大

資料來源：“An examination of the 2016 electorate, based on validated voters”, *Pew Research Center*, < <https://www.pewresearch.org/politics/2018/08/09/an-examination-of-the-2016-electorate-based-on-validated-voters/> > (2018)。

級確實在反全球化的浪潮下支持反移民的川普，而對立面則反對他，故形塑了美國國內民眾意見更加分歧的狀態且在贏得 2016 年總統選舉以及長期持有國會過半的優勢下，延續反移民與保守的民聲。

第五節 美國司法部的角色

美國司法部 (the Department of Justice, DOJ) 是根據美國憲法第 1 條、第 2 條以及第 3 條，乃立法權交給國會、行政權交總統、司法權交聯邦法院，此分權

原則而來⁷⁸。而憲法第 3 條指定：「聯邦的司法權握在聯邦最高法院之手，其他各級法院的設立，端視實際需要由國會立法設立⁷⁹。」此為美國司法體系的分級制度法源依據，也揭開了最高法院地位之重要性。

若論及美國司法部與移民政策的關係，國會透過立法創造移民法律，乃移民政策的法律基礎。司法部則是透過判例來創造先例，使以後有關於移民的作為有依循的辦法。另一方面，最高法院也可以就對於移民法是否符合憲法精神的方式來影響移民政策爾後的施行。大方向上，根據美國司法部的立場，其希望對於移民法的解釋不要造成數以千計的經濟移民移居美國國內⁸⁰。然而 90 年代美國法院的 ABC 判例也時常被人權人士借用，希望為移民伸張更多權利。接下來我們來看司法部的實際作為。

舉例來說，根據 1988 年 *Orantes-Hernandez v. Mesa* 判決，當時法院禁止美國移民當局脅迫薩國人民接受驅逐出境且必須告知其具有申請政治庇護之權利。另一方面，法院也禁止移民與歸化服務處 (Immigration and Naturalization Service, INS) 將被拘留人士送往離自身律師所在地過於遙遠之拘留所，阻隔其律師進用權⁸¹。而當法律倡議者在 90 年代欲爭取移民權利時，此判決就成為社會運動的參考依據。另外，法律倡議人士在 90 年代期間也曾希望司法部能將先前 *Moakley-DeConcini* 判例 (1987 年) 下所延伸之自主延長離境 (extended voluntary departure, EVD) 適用至薩國人民，乃行政部門因為該人國內之緊急狀況得以允許暫時居住在美國的許可。先前自主延長離境 (EVD) 曾適用在衣索比亞、烏干達、伊朗、尼加拉瓜、波瀾以及阿富汗。然而此要求因為 1986 年的移民改革與管制法案 (IRCA) 遭到駁回⁸²。

⁷⁸ 彭懷恩，*比較政府各論* (臺北：風雲論壇有限公司，2011 年)，頁 119。

⁷⁹ 同上註，頁 121。

⁸⁰ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 81.

⁸¹ *Ibid.*, p. 52.

⁸² *Ibid.*, p. 53.

而在蘇聯垮台之際，司法部也曾透過 ABC 判例解決政治庇護的問題。爾後，美國國會更以 1990 年的移民法案給予薩國人民臨時保護身分 (TPS) 的保障，乃 1991 年 9 月 19 日以前入境美國者得以 18 個月為單位申請暫時居留⁸³。當時為了解決臨時保護身分 (TPS) 延長之請求，美國司法部也曾經宣佈擁有臨時保護身分 (TPS) 狀態的人得以申請暫緩強制出境 (Deferred enforced departure, DED) 直到 1996 年的 1 月 31 日⁸⁴，可謂倡議者遊說成果之展現以及司法部於三權分立下的影響力。不過雖然臨時保護身分 (TPS) 能夠保障移民工作證，且以一年半為單位更新一次，然而行政部門在執行上能否配合又是另一個層面的問題。舉例來說，行政人員時常弄丟移民的申請資料。而正在等待更新的工作證又無法算進累積年資裡 (累積滿 10 年得申請永久居留)⁸⁵。

1996 年，美國因為經濟衰退導致反移民的情緒經由立法構成實踐上的基礎，司法部門便成了移民權利倡議者可以利用的窗口。當時非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 祭出了時間暫停原則 (stop time)，乃即便移民在美國住滿五年，只要他被法院傳令出庭欲審理其案件時，該移民在美國居住的時間就不會再繼續累計。另外，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 也頒布必須在美國居住滿 10 年才能申請永久居留、每年只能豁免 4000 件遣返案例之上限以及入境美國不滿 1 年才能申請政治庇護等規定。移民與歸化服務處 (INS) 方面也只願意跟展現出「可信之恐懼」(credible fear) 的移民進行政治庇護的面訪。最後，臨時保護身分 (TPS) 延長通知有時候根本不會送達，造成無法累計時間的困境⁸⁶。而在非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 與反恐怖主義以及有效死刑法案 (AEDPA) 放寬了驅逐移民的刑事標準並且使其具有溯及既往之效力的同時，此舉融合了刑事與司法系統等領域。另外，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 也拋棄先前移民可以透過真實連繫 (家庭、居住時間、財產、工作紀錄) 的方

⁸³ Ibid., p. 56, p. 81.

⁸⁴ Ibid., p. 59

⁸⁵ Ibid., pp. 118-119.

⁸⁶ Ibid., p. 62.

式來豁免驅逐之權利⁸⁷，乃強調法律連結性而非檢視社會歸屬感之作為。面對此一困境，倡議者向司法部提出訴訟，形成了後來的尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA)。不過司法部門對於尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA) 的反應在於下放移民當局可以審理庇護案件之合法性，卻對於倡議者欲將先前所有 ABC 判例受惠人士進行具有特赦性質的包裹審核方案否決。而 911 事件後也增加了特赦的可能性與難度⁸⁸。其折衷方案為倡議者爭取之結果，乃在司法部以逐案審理方式進行前，將個案冠上假定有困難 (presumed hardship) 之地位，使其容易受到政治庇護或給予永久居留⁸⁹。不難看出司法部涉及多項包括 ABC 判例、臨時保護身分 (TPS) 到暫緩強制出境 (DED) 的誕生與實行，也證明法律可能因為往後判例的結果在執行上有所改變。在倡議者推行的過程中，司法部雖然不是每每配合，但是每條法律的合法性當中或許都存在不合法性以及更多能夠依據現狀檢討或改變詮釋角度之空間，反之亦然。而美國又是根據先例運作的政府機構，因此透過司法部門移民在政治上與法律上都獲得了保障。爾後的法律與政策實踐也逐步從經濟移民框架轉向將移民建立成美國人可信夥伴的形象。

2003 年，進入到後 911 時期，原本因為經濟狀況好轉，看似友移民的氛圍儼然成立，卻在 911 事件後，排外聲浪興起，此傾向也展示於美國司法部門上。主要原因在於，最高法院的法官由總統任命，雖然須經過參議院同意⁹⁰，不過總統佔了極為重要的角色。當時的小布希總統欲實踐反恐行動，其嫁禍國土安全於外來移民導致反移民的情緒升溫。而小布希總統在其任內任命了 177 各級法院的法官，其中在一共只有 9 位的最高法院裡就佔有 2 位⁹¹。因此，美國總統若於參議院掌握多數的話，欲影響司法部的力量相當可觀。而在這背景下，美國司法部根

⁸⁷ Ibid., p. 21.

⁸⁸ Ibid., p. 178.

⁸⁹ Ibid., p. 69.

⁹⁰ 彭懷恩，*比較政府各論*（臺北：風雲論壇有限公司，2011 年），頁 122。

⁹¹ “Federal Judges Nominated by George W. Bush”, *Ballotpedia*, <https://ballotpedia.org/Federal_judges_nominated_by_George_W._Bush>.

據 *Demore v. Kim* 判例規範非法移民在被驅逐的過程中可以無期限的一直被拘留。此判例造成本國人與外國人的強烈差異以及對於外國人權利的剝奪⁹²。另外，2005 年的有效行動 (Streamline Operation) 計畫，也是透過與美國司法部律師團隊的合作，才能有效審查並判罪沒有持有證件之非法移民並給予 6 個月有期徒刑之刑期，如果再犯則加重為 20 年⁹³。2006 年 8 月美國最高法院的 *Fernandez-Vargas v. Gonzales* 判例，宣告費南多·岡薩雷斯 (Humberto Fernando-Gonzalez) 需被驅逐出境，為非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 可以溯及既往之表現。費南多·岡薩雷斯先生於 70 年代期間經由墨西哥移入美國，卻在被遣返多次後成功重返美國境內。該人於 1982 年最後移入美國時創立了貨車公司並與為美國公民的妻子在 2001 年結婚生子。等到其妻子希望幫丈夫申請永久居留時，費南多·岡薩雷斯先生的紀錄不幸被移民當局盯上，故被判驅逐出境⁹⁴。從判決結果便可看出，由於最高法院必須依據移民責任法案 (IIRIRA) 的溯及既往規定宣判離境，司法部門能夠提供對於移民有利判決的舉動在一定程度上受立法機關立法以及當時總統引領的政治氛圍所限制。

另一方面，美國最高法院曾經宣告薩國大使館可以於美國境內發行該國身分證，薩國大使館也於 2006 年 9 月 16 日於洛杉磯、加州、長島、維吉尼亞以及伍德布里奇正式發行證件⁹⁵。這背後反映出的是倡議者與薩國政府希望透過司法審判增加移民獲利的機會與努力。

綜觀美國司法部門與移民政策的關係，在一定程度上為倡議者伸張正義並且

⁹² Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 196.

⁹³ Andrea María Escalante Díaz, Erika Maricela Flores Francia, Moisés Flores Hernández, María Fernanda Goitia Álvarez, "Impactos de las Políticas Migratorias Estadounidenses sobre las Condiciones Socioeconomicas de los Hogares en El Salvador para el periodo 2005-2017", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/07-Impactos-de-las-pol%C3%ADticas-migratorias-estadounidenses-sobre-las-condiciones-socioecon%C3%B3micas.pdf>>.

⁹⁴ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p.202.

⁹⁵ *Ibid.*, p.203.

成為了移民辯駁法規不公以及捍衛移民人權之場域。雖然司法部門同時又會受到總統的左右與法律的限制，不過其影響力仍然不容忽視。

第六節 小結

本章探討了可能影響美國對於薩爾瓦多移民政策的國家層次因素。從美國與薩國在移民政策上的互動談起，我們發現一直以來驅使美國制定移民政策的動機主要還是保守的國家利益為導向。而薩國國民本身的草根性運動與遊說更扮演了重要的角色才得以爭取權利。

在移民政策方面，歷任美國總統至川普總統基本上還是延續了個人因素、國家層次因素以及國際層次大環境的變動。例如，近期的川普結合了個人性格與大環境的質變，透過商業利益角度來定義國家利益進而制定反移民的政策。著眼於政黨政治，我們了解到美國兩黨對於重大議題的看法，尤其是對於移民。藉此我們確立了政黨核心價值與主張如何透過選舉以及國會立法來限制行政部門的決策者。我們也看到民眾對於移民政策的分歧，造成相較多數的共和黨在長期掌握國會多數的情況下，透過支持者的選票實踐並且制定了不利於移民的法律。因此，即便有決策者（美國總統）欲跳脫此決策軌跡也受到立法層面的制約，跳脫不出此政策框架。共和黨，乃相較於民主黨較為保守且反移民的陣營，則得以長期貫徹其政治理念。最後，美國司法部雖然可以位倡議者伸張移民人權，卻也受到行政部門（總統）與立法部門所核定之法律的制約。因此，是用國家安全或者經濟因素的名義來定義國家利益也好，又或者是基於人道主義卻妥協於現實主義也罷，移民政策還是依循著保守的國家利益為主軸。此現象正好印證於柯林頓至川普的歷任美國總統。而近期反全球化的浪潮、排外且反菁英階級的態度促使川普能夠當選。這期間，川普總統運用民粹取得政權再經由經濟社會因素依循先前美國政

府在移民議題上的國家利益與國家主權基調。換言之，國際環境的質變更加鞏固了美國政府對於移民政策的保守態度。接下來我們來看國際組織與國境環境如何影響美國政府移民政策的制定。



第四章 國際環境對於美國中美洲移民政策的影響

著眼於國際層次的分析，華茲 (Kenneth Waltz) 教授於《人、國家與戰爭：一種理論分析》(Man, the State, and War: A Theoretical Analysis) 的分析主要著重在國際無政府狀態 (anarchy) 與權力平衡 (balance of power) 如何相互影響著個人與國家的決策¹。另一方面，作者也提及了世界政府 (world government) 可能可以約束國家的角色²，如同個人受到社會與政治結構以及國家的約束一般。

因此，本文將主權國家受制於世界政府之適用性擴及於國際組織或者非政府組織如何約束美國中美洲移民政策的制定以及協助中美洲區域爭取權利。本章會檢視國際組織與非政府組織如何對於由個人與國家因素所構成的美國移民政策產生限制與影響，就如同當初華茲論述世界政府可能制約國家的概念以及國際層次與個人、國家層次相互影響的架構。最後，本章則會對於美國移民政策的未來展望作出評析。

¹ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2018), p.218.

² Ibid., p. 228.

第一節 國際組織與薩國組織的影響力

國際組織日趨重要的原因在於其影響一議題的能力。它們不僅在空間與議題的尺度上達到跨越國界與跨領域的效果，在溝通效率上也因為具備正式與非正式的性質使其透過網絡 (network) 發揮議題建構的能力³。因此，我們把國際組織對於美國政府對中美洲及薩爾瓦多的影響力放到國際層次來談。

根據研究指出，過去 30 年以來國際組織的數量與其所涉及的議題廣度都有顯著性的提升。以綠色和平組織 (Greenpeace) 為例，其 1979 年的千人會員與有限的預算金額已經擴編為現今的 675 萬會員以及 1,500 萬歐元的預算⁴，可見國際組織於國際關係中地位的提升。而由於地方與區域組織的連結，這些地方機構藉由資訊的交換掌握區域組織的脈動，形塑出交易成本低且降低與其他組織競爭的網絡關係⁵。此網絡提供了關心一議題的組織能夠透過政府外的管道對於決策者施加壓力。另外，上開模式更因為科技與交通的日新月異，使其效果加倍⁶。

若欲了解國際組織影響力的理論架構，Sikkink 和 Keck 教授的迴力鏢模型 (The Boomerang Model) 可以作為了解國際與區域組織如何作用於美國移民政策的制定。根據 Sikkink 和 Keck 教授於 1998 年出版的《*Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*》，A 國的地方組織可能因為 A 國政府在某議題上的不作為試圖影響其決策模式。然而，假設 A 國政府基於某種原因阻撓了非營利組織 (NGO) 與其溝通的媒介與管道。為此，A 國 NGO 經由網絡的聯繫與 B 國 NGO 合作施壓於 B 國政府。最後，B 國政府則藉由國際間政府組織 (Intergovernmental Organization, IGO) 的平台影響原本 A 國 NGO 無法影響的

³ Margaret E. Keck, and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (New York: Cornell University Press, 1998), pp. 9.

⁴ Elizabeth Bloodgood, and Emily Clough, "NGOs in International Affairs: An Agent-Based Model of the Boomerang Effect", *Research Gate* (2002), pp. 3.

⁵ *Ibid.*, pp. 5-7.

⁶ *Ibid.*, p. 7.

A 國政府⁷。迴力鏢模型揭示了國際組織與地方組織在影響政府決策圈的重要性，接下來我們來看國際與地方組織如何扮演影響美國移民政策制定的角色。

壹、國際組織的影響

著眼於國際組織，在聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) 架構下的 NGO 移民委員會 (NGO Committee on Migration) 是由諸多關心移民議題的 NGO 組合而成的國際交流平台。其宗旨與目的是期盼移民能夠在聯合國憲章 (The United Nations Charter) 的法律架構下捍衛以及提升人權的保障。該組織會定期推出其立場書 (position paper) 表達對議題的關切與實質建議。舉例而言，該委員會就曾針對未成年移民的問題提出建言。

從國際法的角度出發，NGO 移民委員會認為根據 1951 年的《難民公約》(Refugee Convention of 1951) 以及《禁止酷刑公約》(Convention Against Torture)，難民享有免遣返 (non-refoulement) 的普世性原則⁸。然而，這樣的法規設計使得移民處於不用被遣返回母國卻又無法取得當地合法居留證件之情況。未成年移民議題便是在這樣的法律困境下展開。一方面，未成年者時常因為當地的衝突、疫情、幫派械鬥以及人口販賣等問題移往國外⁹。二來，未成年者時常在邊境遭遇拘留、被遣返或無法申請庇護等問題¹⁰。為此，該委員會認為 1951 年的《難民公約》對於難民是因為遭到迫害 (persecution) 的定義過於模糊，並沒有提出具體迫害的構成要件。因此，諸多未成年者遭遇暴力的案件都沒有被定性為迫害¹¹。另一方面，委員會也參考了《卡塔赫納宣言》(Cartagena Declaration) 對於難民較為

⁷ Margaret E. Keck, and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (New York: Cornell University Press, 1998), p. 13.

⁸ “Unaccompanied Youth at Borders”, *NGO Committee on Migration*, <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/CivilSocietyNGOCommitteeMigration.pdf>> (2015).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

廣泛的定義，乃將遭受暴力事件、內戰、重大違反人權等指標都包含在內，提出五項要求：一，改善未成年者移民資料庫與數據的品質；二，針對女性未成年賣淫者邊境執法單位應予以保護之要求；三，提升未成年者移民進用衛生、經濟、文化等基本人權之權利；四，提升國與國合作藉此根治移民問題；五，提升未成年者移民在法律程序上應有的保障等建言¹²。最後，該委員會也明確指出未成年移民問題在薩爾瓦多與宏都拉斯因為家庭暴力、社會暴力、幫派暴力以及毒品販賣等多重因素下而加劇¹³。

上開精神於區域間的運用可展現在較大範圍，乃橫跨美國、中美洲以及南美洲的美洲國家組織 (Organization of American States) 以及中美洲自身的整合系統，中美洲國家整合體系 (Sistema de la Integración Centroamericana)。

1889 年至 1890 年，美洲國家於華盛頓哥倫比亞特區召開了第一次國際性會議。該會議建立了國際美洲共和聯盟 (International American Republic Union)，不僅是世界上最古老的區域性組織，更為美國與拉丁美洲的整合運動打下良好基礎。透過在哥倫比亞首都波哥大 (Bogotá) 美洲國家組織 (Organization of American States) 憲章的簽署，美洲國家組織成立於 1948 年，並繼承了國際美洲共和聯盟的宗旨與目的。爾後經由一系列像是 1963 年的《布宜諾斯艾利斯議定書》(Protocol of Buenos Aires)、1985 年《卡塔赫納議定書》(Protocol of Cartagena de Indias)、1992 年的《華盛頓議定書》(Protocol of Washington) 以及 1993 年的《馬拿瓜議定書》(Protocol of Managua) 等制度性安排，該組織期望在 35 個會員國（包含中美洲、拉丁美洲與薩爾瓦多）與包含歐盟在內的 69 個永久觀察員的共同努力下，捍衛成員國間的和平、正義、團結、合作與主權¹⁴。

若聚焦於移民層面，美洲國家組織藉由組織架構底下的美洲國家高峰會對於

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ OAS, "Who we are", *OAS*, <http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp>(2021).

移民議題的訓令 (Summits of the Americas Mandates on Migration)、移民議題委員會 (Committee on Migration) 以及美洲國家國際移民的持續回報系統 (Continuous Reporting System on International Migration in the Americas, SICREMI) 等重要機制來達到移民權利的保障。首先就美洲國家高峰會對於移民議題的訓令而論，其屬於框架性的規範。在 41 項政策建議中，重點有四：一，促進國家與區域間移民問題的討論並建立以移民工作權為主要考量的全面性移民政策架構、二，加強防範非法移民走私，尤其孩童、婦女與青少年的刑事與法律審查計畫、三，完善公共政策的制定與設計以確保國民經濟與社會地位之鞏固與提升以及四，建立掌握移民移動向與社會融入的國家間合作機制¹⁵。移民議題委員會方面，該委員會為美洲國家組織大會第 2738 號決議文之產物，將其設為美洲一體化發展議會 (Inter-American Council for Integral Development, CIDI) 的永久委員會。移民議題委員會的功能在於提供美洲國家類似論壇的平台，方便移民技術層面與區域人權議題的交流與對話以及審查移民相關計畫實施之機會¹⁶。美洲國家國際移民的持續回報系統則負責監督與掌握國際性與區域性移民的動向。該機制也會定期與經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 出版刊物並效仿後者的移民持續回報系統 (SOPEMI)，目的在於貢獻會員國資訊交換的網絡與機制¹⁷。

最後，中美洲的政府間組織 (Intergovernmental Organization, IGO) 對於保障中美洲移民權利也有所貢獻。舉例而言，中美洲國家整合體系 (Sistema de la Integración Centroamericana) 在此議題上經由一系列會議、計畫以及條約簽屬等方式尋求現狀的改變。

中美洲國家的整合運動始於 1951 年 10 月 14 日中美洲國家組織

¹⁵ OAS, “Follow-up and Implementation: Migration Mandates”, *OAS*, <<http://www.summit-americas.org/sisca/mig.html>>.

¹⁶ OAS, “Committee on Migration Issues”, *OAS*, <http://www.oas.org/en/cidi/cidi_CAM.asp>.

¹⁷ OECD, “Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)”, *OECD*, <<https://www.oecd.org/migration/sicremi.htm>>.

(Organization of Central American States, ODECA) 的創立。由瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多、尼加拉瓜、哥斯大黎加、巴拿馬等國因為經濟、政治與社會整合的需求而生。90 年代隨著德古西加巴協議 (Tegucigalpa Protocol) 於上開組織憲章中生效，中美洲國家整合體系 (Sistema de la Integración Centroamericana) 便在此背景下誕生，其成員包括貝里斯、尼加拉瓜、瓜地馬拉、哥斯大黎加、薩爾瓦多以及多明尼加，象徵著中美洲國家政治體制整合架構的成形¹⁸。

移民議題方面，中美洲國家整合體系 (Sistema de la Integración Centroamericana) 根據中美洲國家區域報告 (Informe del Estado de la Región) 2015 年的報告，中美洲地區約有 400 萬的海外移民，佔全中美洲國家約 8% 的人口。另外，聯合國拉丁美洲暨加勒比海經濟委員會也指出移民的主因為國家結構性的貧富不均與經濟成長不足所致¹⁹。體認到此處境，截至 2019 年，中美洲國家整合體系推出了解決孩童跨境、移民衛生與健康以及促進區域移民權利等對應措施。

有關於兒童跨境，根據錫梅涅茲 (Carlos Arce Jiménez) 學者於〈移民、人權與脆弱性〉(Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad) 一文的數據，中美洲未成年且未有成年人相伴的移民人口從 2012 年的 24,403 人，持續高漲到 2014 年的 68,541 千人與 2016 年的 59,754 人²⁰。為此，中美洲國家整合體系的秘書處推出了另類計畫：孩童與青少年在中美洲非常態移民危機下的整合與再整合 (Proyecto Alternativas: Integración y reintegración de niños y jóvenes en riesgo de migración irregular en Centroamérica)。其目標鎖定薩爾瓦多、瓜地馬拉以及宏都拉斯的兒童與青少年，希望提供受害者良好品質的教育以及職業訓練，藉此從旁

¹⁸ Sistema de la Integración Centroamericana, “Integration at Glance”, *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*,

<https://www.sica.int/sica/vista_en.aspx?IdEnt=401&Idm=2&IdmStyle=2>(2013).

¹⁹ Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, “El SICA y la Migración, ¿Qué se está haciendo?”, *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, <https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo_1_119094.html>(July 21, 2019).

²⁰ Carlos Arce Jiménez, “Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 73, No. 1 (2018): 135.

協助進入就業市場²¹。

移民衛生與健康方面，中美洲國家整合體系底下的衛生部議會 (Consejo de los Ministros de Salud)，欲建立會員國與非會員國的合作計畫。此計畫為移動中的移民（正在移入美國或被遣返者）、因移民而家庭破碎者以及孩童與青年建立進用各國醫療與衛生機構的機制。透過區域、各國甚至地方的制度性安排，此計畫將定期追蹤移民現況，在必要時也會供應資金協助就醫²²。

論及條約的簽署，中美洲國家整合體系也與聯合國難民事務高級專員辦事處 (Office of the UN High Commissioner for Refugees) 以及國際移民組織 (International Organization for Migration) 進行簽署，前者於 2018 年完成，著重在遏止區域暴力、跨國境犯罪以及移民人權保障；後者於 2019 年完成，偏向區域整合與移民成因與衝擊的研究與資訊交流²³。而區域間國家也會彼此簽屬公約。比如說，2006 年尼加拉瓜、薩爾瓦多、瓜地馬拉以及宏都拉斯就達成了中美洲自由移動公約 (Convenio Centroamericano de Libre Movilidad, CA-4) 協議，公約強調四國人民只需要憑身分證就能入境上述國家，以舒緩移民與難民無家可歸的困境²⁴。

雖然中美洲國家整合體系發揮了一定的功效，然而會員國間人員的自由流動並非該組織的宗旨與目標。目前只有尼加拉瓜、宏都拉斯、瓜地馬拉與薩爾瓦多等四國支持四國以及四國以外第三方國家人民的移入。中美洲區域發展最好的哥斯大黎加反而因為不想承受過多移民移入造成之負擔，對於此議題有所保留²⁵。因此，區域間國家發展不均與意見歧見還是在一定程度上限制了該區域的整合。

²¹ Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, “El SICA y la Migración, ¿Qué se está haciendo?”, *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, <https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo_1_119094.html>(July 21, 2019).

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Carlos Arce Jiménez, “Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 73, No. 1 (2018): 128.

有時候中美洲國家必須仰賴國內與他國的協商，而各國權力比以及國家利益與勞動市場的考量也是考慮之因素。這方面薩國政府與其移民在與美國協商以及透過社會運動訴求移民權利等面項的實踐是關鍵。

貳、非政府組織與薩國組織的影響

論及國內組織的影響力，不容忽視的角色除了薩國內部的 NGO 之外，薩國政府其實在應對移民所帶來的衝擊與益處時也發揮了調和的角色。

首先，先前提到於冷戰期間，薩國的中美洲和平與團結運動 (Central American Peace and Solidarity Movement, CAPSM) 曾經透過建立國際網絡的方式遊說美國政府。由此看出在國際組織與國內組織網絡的相互作用下，移民議題也會於迴力鏢模型的互動架構中，影響到後來美國對於中美洲國家移民政策制定的方向。此影響是長期且具有國際規模的，更為日後的非政府組織與薩國組織鋪路。

著眼於薩國內部的非營利組織，像是團結的親戚 (United Homeboys) 與歡迎回家 (Bienvenidos a Casa) 都屬於 NGO 的一環。其透過改善社會觀感、提供工作機會等面向協助被遣返移民融入母國。此外，歡迎回家 (Bienvenidos a Casa) 更提供面訪來了解被遣返者需要什麼並資助車資、暫時住所、醫療援助以及就業諮商，欲將被遣返者的工作經驗、文化與語言優勢綜合考量到對於薩國的貢獻上。舉例而言，歡迎回家希望將被遣返者的語言優勢融入至當地的觀光產業，乃運用英文介紹火山、賞鳥景點、湖泊與海灘等活動。另外，該團體也認為這些具有跨國文化經驗的本國人可以成為薩國青年的榜樣，協助他們對於幫派文化之欣賞²⁶。

而歡迎回家之所以能夠成立，是薩國與區域甚至美國合作與努力的產物。1999 年，區域移民會議 (Conferencia Regional de Migración) 受到美國與薩國政府的技術性指導因而建設合作平台，其中 NGO 與天主教協會也都有協助起草時

²⁶ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 42.

的行政事務。此平台主要宗旨與目的在於協助協調北美對中美洲的移民政策，更透過像是普埃布拉的過程 (Proceso Puebla) 計畫經由在中美洲移民移往美國的路程上沿路建設安置所等方式來確保移民在被走私過程中能夠得到人權上的保障與避免走私氾濫等方式實現移民權利之進用²⁷。其他像是薩國人民洛杉磯協會 (Association of Salvadorans of Los Angeles , ASOSAL) 以及薩國人民美國國家網絡 (the Salvadoran American National Network , SANN) 也都曾倡議臨時保護身分 (TPS) 計畫之延長²⁸。也有像是名為兄弟團結 (Homies Unidos) 的 NGO，致力於防止幫派暴力且於聖薩爾瓦多以及洛杉磯都有分部²⁹。

NGO 的角色與重要性也展現在群體集資。NGO 會透過舉辦募款派對、募款晚宴、募款野餐等方式直接建設薩國地方社群並透過監督機制監控當地分部對於金錢透明度以及信用上的落實³⁰。舉例來說，薩爾瓦多直接社群援助 (Comunidades de Ayuda Directa a El Salvador) 就扮演了提供薩國當地孩童書籍、制服、重新粉刷教堂、建牆、建路燈、購買電腦、借款等服務³¹。

雖然有批評者認為不應該僅提供物質層面的援助，應著重在了解當地情況上，比如說提供職業課程輔導就業與重建學校廁所往往比單純提供學校書籍來得有效³²，不過 NGO 的利與弊以及長期效益還有待持續觀察。

薩國政府的部分，在 1996 年與 1997 年期間，薩國政府的人權代表艾薇勒斯 (Maria Victoria de Áviles) 曾透過與美國國會兩院的會面以及與洛杉磯、舊金山等地的地方組織交流，建立了關於移民以及失去祖國根基之永久委員會 (Permanent Board on Migrants and Uprooted Population)。其推動了移民週 (Immigrant Week) 更舉辦移民研討會，聚集了政府機構、NGO 以及宗教團體來

²⁷ Ibid., p. 36, p. 109.

²⁸ Ibid., p. 59.

²⁹ Ibid., p. 37.

³⁰ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 143.

³¹ Ibid., p. 144.

³² Ibid., p. 147.

捍衛移民權利。當時成立的目的是為了填補先前國際移民組織（於 1983 年成立薩國辦公室³³）以及聯合國難民事務高級專員署關掉薩國辦公室後的空缺，達成有效的制度性轉移。薩國政府也於 1996 年加入了中美洲國家的區域移民會議 (Reginal Conference on Migration)，並每年與相關事務的 NGO 交換意見。同年，在世界銀行以及中美洲發展銀行的借款下，薩國政府也展開了薩爾瓦多 2021 國家競爭力計畫 (Programa Nacional de Competitividad El Salvador 2021)，希望將旅外的薩國移民社群與母國商人做連結並建立以民族為單位之共同市場，促進相互投資與買賣³⁴。1998 年，薩國的賈德隆總統 (Armando Calderón Sol) 成立了國家發展顧問 (National Development Commission) 向學者、專家以及科學家對於特定議題請益看法並撰寫一份報告。此報告主要針對國家計畫的設計，強調旅外薩國人民等議題的重要性。薩國政府希望薩國民眾可以擺脫對於移民的刻板印象，不將其視為提款機，而是可以將他們看作分享專業知識與對社會有貢獻的個體。舉例而言，移民其實除了僑匯外，也會透過購買薩國商品、投資薩國企業以及投入觀光產業等方式幫助薩國經濟³⁵。

進入到 2000 年，薩國總統弗朗西斯科·弗洛雷斯 (Francisco Flores) 與副總統金達尼亞 (Carlos Quintanilla, 1999-2004) 仍舊將跨國移民視為施政重點。1999 年，針對旅外社群辦事處 (General Directorate of Attention to the Community Living Abroad, DGACE) 在薩國外交部的支持下成立，並透過跨部門整合提供網頁導覽與線上雜誌等平台分享資料庫、薩國組織動向、提供募款資訊並取消購買捐獻物資時的關稅、公告最新資訊以及專業交流，強調薩國人民的國際性；欲達成協助移民與建立募款機制來達成建設家園的目標。針對旅外社群辦事處 (DGAGE) 底下的社群服務辦事處 (Directorate of Service to the Community) 也提供當地機構取得官方文件的管道，像是犯罪紀錄或者出生證明等，以方便日後協助民眾辦

³³ Ibid., p. 158.

³⁴ Ibid., p. 87.

³⁵ Ibid., pp. 88-89.

理移民手續³⁶。

2001 年當地震衝擊薩國時，薩國政府曾積極幫助薩國人民透過法律諮詢、手冊、活動等方式取得臨時保護身分 (TPS)，更推動中美洲安全法案 (Central American Security Act, CASA) 欲為移民爭取權利。2002 年薩國政府施行了團結一致 (unidos por la solidaridad) 計畫，透過贊助母國中央或地方單位的招標競賽，提供發展援助計畫給移民。即便到了安東尼·薩卡 (Antonio Saca) 總統時期 (2004-2009)，其依然強調移民海外居住生活的穩定性。雖然 2004 年的薩國總統選舉，美國曾威脅如果馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 黨的候選人當選，將直接取消臨時保護身分 (TPS)，可見冷戰思維的殘續，然而在國家共和聯盟黨 (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) 黨候選人當選後，安東尼·薩卡 (Antonio Saca) 總統隨即前往美國希望延長臨時保護身分 (TPS)³⁷。

由此可見，薩國政府因為移民帶來的經濟利益，十分積極的期盼國民對於移民刻板印象的扭轉，強調薩國移民為薩國人冒險犯難精神的展現，並認知到國族認同的重要性。傳統而言，薩國人民認為旅外移民是住在薩國境內 14 省之外的第 15 省 (Departamento 15)³⁸。有些旅外移民甚至會排斥回母國，認為回去會遭到屠殺與搶劫。在美國至少有車有房，在薩國只會體驗到貧窮。因此，政府也努力幫助二三代的移民建立文化認同，經由夏令營宣導薩國歷史、走訪考古遺址、遊歷母國以及西文課程等。也有人認為移民對於母國的貢獻應該反映在母國給予更多的政治參與上，像是提供海外投票權的機會。不過這一方面看法兩極。有些移民認為不需要，有些母國人民也不認同國內事務由國外公民決定³⁹。不可否認的是，薩國移民導致了跨國界民族主義 (transnational nationalism) 的出現⁴⁰，薩國政府應持續思考如何整合旅外移民與母國國民的民族情緒，以創造最大化的國家

³⁶ Ibid., pp. 91-92.

³⁷ Ibid., pp. 93-94.

³⁸ Ibid., p. 96.

³⁹ Ibid., p. 97.

⁴⁰ Ibid., p. 98.

利益。若不想過度倚賴移民，薩國政府也應該思量如何把人民留住的政策設計。舉例而言，尼加拉瓜政府在 2008 年金融危機後借助鄉村政策提高農民收入，在減少移民出走的經濟推力與國家發展上⁴¹，都有幫助。

第二節 國際輿論對於美國移民政策未來的挑戰

著眼於國際層次的輿論與挑戰，我們首先必須認識美國總統川普是在怎樣右派興起的國際環境下當選總統才能加以判斷往後美國可能會面臨到的困境。

根據卡斯特教授的著作《斷裂：自由民主的危機》(Rupture The Crisis of Liberal Democracy)，不僅是美國民眾，全世界正面臨人民陷入對於政府與統治階層不信任以及認為其代表性不足的困境⁴²。而這個現象也影響了美國選民的決策。

首先，卡斯特教授認為不信任感與代表性不足的問題源自於政治性以及經濟性因素。著眼於政治性因素，統治階層具有少數統治多數的性質，而為了鞏固自身權力，統治階層必須透過官僚文化的制度化與菁英化（高教育水平）來提高進入政治領域的門檻。另外，政黨的成立使其必須聚焦在政黨利益上才能夠生存，鮮少代表人民利益發聲的現象成了常態。另一方面，菁英階層因為其教育的緣故，在執掌政府職位的同時會根據自由與民主的價值設立傾向政府間相互合作以求集體利益最大化的去管制化經濟制度。於是 80 年代美國雷根總統與英國柴契爾夫人便引領世界走向了全球化的時代。

當進入全球化加上資訊化的時代，各國政府與其統治階層發現非國家行為者（跨國企業）以及所延伸出來的跨國議題，像是全球暖化、恐怖主義等，跳脫

⁴¹ 張雅涵，「為什麼尼加拉瓜的窮人不偷渡去美國？」，苦勞網，〈<http://www.cooloud.org.tw/node/80559>〉(2014 年 10 月 28 日)。

⁴² Manuel Castells, *Rupture* (Cambridge, UK: Polity Press, 2019), pp. 1-6.

了政府可以管制的範圍，因此各國政府便成立了國際組織來實踐全球治理的目標。然而在建立國際政治與經濟組織的同時，各國的菁英階層與資本豐富的跨國企業形成了代表自身價值體系的國際網絡。反觀，不被政治體制或跨國企業接受，甚至被邊緣化的勞工階層也會形成一個國際網絡並且仇視上開既得利益者。上下階層的對立也因為 2008 年金融風暴使民眾看到了政府利用人民稅收紓困造成經濟不景氣的銀行家與資本家而浮上檯面⁴³。

不僅如此，卡斯特也發現冷戰時期美國與蘇聯的代理人衝突，間接助長了全球恐怖主義。與此同時，恐怖主義加上國際間菁英階層與勞工階層的對立會加深一個國族排外的情懷以及導致國民擁抱基本教義派的現象。首先，於七零年代末期，美國為了抵抗蘇聯在阿富汗的軍事行動，美國中央情報局 (Central Intelligence Agency, CIA) 結合了沙烏地阿拉伯以及巴基斯坦的情報單位以及伊斯蘭教的志願軍成立蓋達組織 (Al-Qaeda)，欲對付蘇聯⁴⁴。然而在推翻蘇聯的軍事行動後，蓋達組織的領袖賓拉登 (Osama Bin Laden) 反過來希望建立一個消除異己與全球皆奉行伊斯蘭教義的世界，其中美國就是代表非伊斯蘭教派的西方世界領袖。賓拉登的主張導致 2001 年的 911 事件的發生，而美國也以剷除恐怖主義以及摧毀大規模毀滅性武器為由反擊伊拉克的海珊政府。攻佔伊拉克的結果造成該國的權力真空，又遇到中東地區遜尼與什葉派的權力角逐以及 2011 年敘利亞的革命，形成多方勢力混雜於敘利亞內戰的局勢。最後，敘利亞內戰的爆發直接引發了 2014 年的難民潮，使得歐洲陷入難民危機。而恐怖主義的難民潮、上下階層的對立加上民眾對於政府的不信任，使得民眾轉向持有排外與排斥菁英階層的態度，自然象徵恐怖主義與剝奪工作機會的伊斯蘭以及難民會被排斥，政治素人會被接受，也就間接符合川普的所有特質。

不過根據皮尤研究中心的數據顯示，國際上普遍是反對川普的，如圖 4-1。

⁴³ Ibid., pp. 9-18.

⁴⁴ Ibid., pp.23-32.

其中圖 4-1 縱軸為滿意度百分比、橫軸為年份。水藍色的線則代表世界對於美國總統川普的信任度、淺綠色則象徵世界對於美國的好感度。我們看到世界其他國家對於川普總統的滿意度明顯低於對於美國總體的評價。以 2019 年為例，前者為 53%，後者為 31%。然而，因為整體世界向右傾的緣故，短時間之內川普總統所凝聚之白人勞工階層的反全球化與保守主義不會消弭。換言之，川普的效應究竟能持續多久是關鍵。只是川普在移民政策上的作為並非一帆風順，外部與內部的結構性因素還是會驅使他妥協或者影響部分的政策結果。首先我們看到內部因素的挑戰。

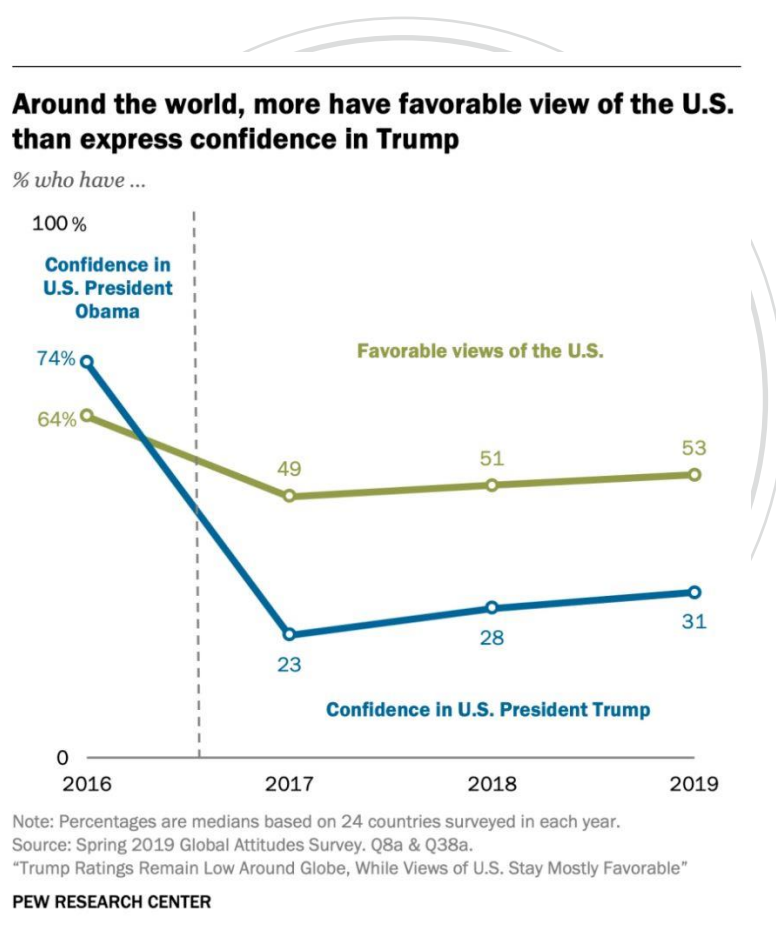


圖 4-1 世界各地對於美國的好感度相較於對於川普的信任來得多

資料來源：Jacob Poushter, “How people around the world see the U.S. and Donald Trump in 10 charts”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/08/how-people-around-the-world-see-the-u-s-and-donald-trump-in-10-charts/>> (2020)。

著眼於內部結構的壓力，以近期國際環境質變下的川普總統為例，這幾年來他面對了國內媒體對他的批評與指責。美國國內批評川普總統的媒體主要有紐約

時報 (New York Times)、NBC 新聞、ABC、CBS 以及 CNN⁴⁵。另外，像是美國主流的脫口秀主持人吉米·金摩 (Jimmy Kimmel)、吉米·法倫 (Jimmy Fallon)、詹姆斯·柯登 (James Corden) 都曾嘲諷甚至公開批評過川普的作為。川普對於前者的回應是稱他們為「假新聞」(Fake News)，對於後者甚至完全不理睬。然而，這些媒體還是會逐漸形塑出川普的負面印象，他個人政治素人的光環也可能因為媒體的渲染逐漸失去保護力。第二個需要注意的是來自國內司法部門的壓力。從前人做過的研究與卡斯特的研究顯示，美國司法部門獨立於行政部門的特性使其可以否決川普的行政命令或者不合憲的作為。另外，像是前聯邦調查局局長詹姆士·柯米 (James Comey) 欲調查川普與俄國不法勾當又或者是美國司法部長傑夫·塞申斯 (Jeff Sessions) 希望調查川普總統與俄國在選舉期間的關聯因而成立特別委員會調查此案件都可以看出司法部門的反彈⁴⁶。在國會方面，即便是與川普同為共和黨的議員都會否決其健保、移民以及築牆的主張。舉例來說，當國會因為築牆事件無法達成共識造成政府部門停擺時，時任參議院共和黨領袖米奇·麥康奈爾 (Mitch McConnell) 以及眾議院發言人保羅·萊恩 (Paul Ryan) 都有公開指責川普總統越權的舉動⁴⁷。雖然川普利用謊言甚至透過推特發文反擊這些言論，不過傷害或者整體對於川普的負面評價已經造成。最後則是基層草根性運動可能發揮的改變⁴⁸。經過川普總統四年保守主義的執政，女性、移民與其他少數民族極有可能希望捍衛自己生存上的權益或者追求更多的政治權利。我們在國家層次的分析時也看到薩國遊說團體的力量如何改變美國移民政策的制定。因此，在國際環境與政黨勢力尚未改變前，往後的美國政府仍必須注意這些內部挑戰。

有關於外部結構的影響，川普面臨到上開內部壓力的國際化。舉例來說，草根運動有可能經由美國內部發起，卻也有可能透過中美洲國家聯合向川普或未來

⁴⁵ Kalb, Marvin, "Trump's Troubling Relationship with the Press", *Brookings*, <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/21/trumps-troubling-relationship-with-the-press/>> (February 21, 2017).

⁴⁶ Manuel Castells, *Rupture* (Cambridge, UK: Polity Press, 2019), p. 53.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 54.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 57.

的決策者施壓。媒體的部分，國外媒體也的確正在形塑不利於川普總統的負面形象。這些負面評價加上川普背棄其北約價值同盟的盟友時，美國的軟實力到底還剩下多少？美國在國際組織的公信力以及影響力是否像從前一樣，還是大家已經普遍認為美國會像《巴黎氣候協定》或者跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 一樣跳票。如果川普面臨到這些外交上的挫敗，國內民眾也有可能開始懷疑他的執政能力且此疑慮也會外溢到司法以及立法部門。那麼民眾到時候是否就會希望川普或未來的決策者不要那麼排外，對周邊國家應該更好一點，藉此扭轉美國的形象。而司法部門與立法部門是否也會因為美國軟實力的下降進而轉換有關移民法律及其判例較於保守的呈現。這些都是有可能發生的情況，日後的美國政府與美國總統也必須從中學習並接受國際環境所導致的外部結構壓力與挑戰。

第三節 小結

本章探討了國際組織如何發揮其影響力左右政府決策的問題。不管是美國還是中美洲，本身都有聚焦移民議題的國際與區域組織。雖然這些組織因為內部成員的國家利益考量使得影響主權國家行為的能力受到限制，卻在移民議題上，透過國際法的制定與實際作為，讓移民問題有了制度性的安排與有組織的行動，乃試圖解決跨國界困境之表現。

另一面，國際間近期的政治氛圍也在一定程度上鞏固並且延續了繼往反移民的政策設計與思維。此情勢主張右傾的政治氛圍，導致不只是川普，世界各國都邁向政治上排外、經濟上保守的作為。因為國際政治的質變，川普得以延續甚至加劇過去反移民的主張。短時間之內國際大環境應不會有太大的變動。美國政府未來所面臨的是必須面對國內外的結構性壓力。雖然國內國會與輿論的壓力最為

直接，國際聲望的考驗較為間接，但是在內外的相互作用下，美國政府未來移民政策的走向勢必會持續接受挑戰與考驗。此爭辯也可能會是主導移民政策趨向開放或者保守的重要關鍵。接下來本文將檢視美國政府移民政策所造成的影響以及這些政策引起的國際考驗有哪些。



第五章 移民政策對於中美洲以及薩爾瓦多之影響

本章希望經由分析美國移民政策對於中美洲地區以及薩爾瓦多的影響來看移民政策在國際場域的效力。首先，本文會先討論美國移民政策對於中美洲區域的衝擊；二來，則會接續薩爾瓦多的例子，以更微觀的角度檢視美國移民政策對於薩爾瓦多國民的影響以及薩國政府因為移民議題制定了哪些措施來因應。

第一節 移民政策對於中美洲區域的潛在性影響

若試圖透過國際層次的視角分析美國的移民政策，則必須具備對於整體中美洲結構性的認知。而此結構會在移民政策的衝擊下影響結構裡的單元，乃本文的薩爾瓦多。以下以國際經濟與政治的角度討論中美洲。

針對經濟層面的認識，根據《橫議拉丁美洲》一書中的〈新自由主義與市場驅動的拉美經濟結構變遷 (1980-2010)〉，拉丁美洲國家由於過去太側重於單一經濟財貨的發展，導致此經濟結構在面對新自由主義的國際貿易邏輯下，受到結構性的限制¹。原因在於新自由主義的國際貿易秉持著比較利益的專業分工原則。當拉丁美洲國家大多發展農業與礦業的經濟作物且於該財貨具有比較利益時(以二十世紀的薩爾瓦多為例，咖啡佔其出口比例的 90%²)，拉美國家會強化並出口

¹ 黃富娟，「新自由主義與市場驅動的拉美社經結構變遷(1980-2010)」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁97。

² “El Salvador”, *Mercanta - The Coffee Hunters*, <<https://www.coffeehunter.com/coffee-country/el-salvador/#:~:text=Introduced%20in%20the%20late%201880's,of%20all%20El%20Salvador's%20exports.&text=Today%2C%20some%2095%25%20of%20the,own%20more%20than%20245%20hectares>>.

該財貨引發「挖掘主義」的經濟模式，此現象又稱「荷蘭病」³。因此，拉美國家非常容易因為出口財國際價格浮動的影響，造成所謂週期性的經濟危機，而對於拉美國家的影響主要可以分為企業與勞工層面。

著眼於企業層面，在國際資本主義的運作邏輯下，企業會為了利益極大化出現逃漏稅的現象。另一方面，由於農業以及礦業作物具有資本密集與技術密集的特性，企業家會傾向任用該領域的人才進而壓縮到勞工的就業機會與空間。又結構性因素所趨，該財貨在國際市場具有波動性，企業會彈性任用勞工，造成拉丁美洲國家勞動市場普遍為「非正式」性質⁴。勞工方面，除了上開因素導致工作機被壓縮外，又因為國家從企業收不到稅必須增加國民稅收，故勞工負擔變重與失業率上升，造成企業家與勞工貧富差距愈來愈大。最後，勞動市場的「非正式性」與「高流動性」將驅使勞工不願意經由教育充實個人於一領域的技能，企業也不願意投資心力在勞工的養成⁵，使得國家普遍出現教育水平不足與技術低落的現象。也由於上開原因，拉丁美洲的勞工陷入必須前往美國尋找工作機會，被遣返回來母國後又面臨失業危機與社會歧視的惡性循環。而此惡性循環只會在美國移民政策緊鎖的實踐下加劇。

針對移民政策對於拉丁美洲國家的國際政治影響，根據《橫議拉丁美洲》的〈中拉美三邊關係研究理論之探討〉一文，美國在拉丁美洲區域的影響力正受到中國大陸崛起因素的挑戰。首先，作者透過奧根斯基 (A.F Kenneth Organski) 於 1958 年所提及的權力轉移理論為論述核心，強調國與國之間會發生衝突的原因源自於國際體系內成員之間綜合國力的差距、成長速度的快慢以及對於現狀的滿意度⁶。換言之，若霸權與修正主義者在政治、軍事以及經濟影響力上達到均勢的

³ 黃富娟，「新自由主義與市場驅動的拉美社經結構變遷(1980-2010)」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁97。

⁴ 同上註，頁98。

⁵ 同上註，頁98。

⁶ 向駿，「中美拉三邊關係研究理論之探討」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁117。

現象，後者將會挑戰前者欲成為新規則的制定者。反之，若兩者在上開層面的差距愈大，則衝突較不可能發生。舉例而言，中國與美國之間的角色正是修正主義者與霸權的互動模式。根據美國對外關係委員會 (Council on Foreign Relations) 的主席理查·哈斯 (Richard Haas)，中國可能因為現今經濟規模是 30 年前的 30 倍進而對於美國將之定義為「負責任的利益相關者」的頭銜感到不滿，希望挑戰美國霸權的地位⁷。

而自從川普上台以來，美國秉持著重商主義 (Mercantilism) 與現實主義 (Realism) 的邏輯提出了一系列像是退出「跨太平洋經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)、重啟對「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)、提出美國與墨西哥應建築高強防止非法移民跨境等作為⁸，衝擊了美國在國際上，尤其拉美地區，身為霸權的權威與軟實力，藉此合理化中國在拉丁美洲區域挑戰美國地位的合理性與需求。

比如說，根據楊建平教授於〈21 世紀初期中國大陸與拉丁美洲關係發展〉一文中的研究指出，中國大陸前主席胡錦濤在這一時期曾出訪過拉丁美洲 5 次，現任國家主席習近平更是上任 6 年以來 (2018 年) 就訪問了拉美 4 次⁹，足以見證中國大陸在此區域的野心。另外，中國與拉丁美洲國家的「戰略夥伴關係」的數目也從上世紀的巴西一國增加到兩國，「全面戰略夥伴關係」更是從零增加到七國之多。以政治聯繫為例，中國大陸與拉丁美洲於 2014 年成立了「中拉論壇」欲提升雙方以及加勒比海地區在區域合作的密切程度。而經濟上，中國大陸又將「中拉論壇」與「一帶一路」的架構做結合，設立了像是中拉合作基金、中拉基礎設施專項貸款以及優惠貸款。2017 年，中國企業在該區域投注了 1,642 億美元

⁷ 同上註。

⁸ 鄧中堅，「從地緣政治看美國與拉丁美洲政經關係」，向駿、陳敬忠主編，*橫議拉丁美洲*（臺北：政大出版社，2020 年），頁 133。

⁹ 楊建平，「21 世紀初期中國大陸與拉丁美洲關係發展」，向駿、陳敬忠主編，*橫議拉丁美洲*（臺北：政大出版社，2020 年），頁 192。

的工程金額也賺取了 1,129 億美元的營業額¹⁰，對於拉丁美洲國家的吸引力非同小可，美國也應當擔心。

著眼於貿易，根據郭潔教授於〈變化中的拉美經濟關係：多元化及其前景〉一文的研究顯示，中國和拉丁美洲在未來定會有更多精彩的交融等著雙方親歷¹¹。自中國 2001 年加入世界貿易組織，中拉雙邊貿易額從 2000 年至 2018 年成長了 24 倍之多。又依照聯合國拉丁美洲和加勒比海經濟委員會 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2018 年 12 月報告中的數據指出，中國亦為該地區最具活力與貿易規模之夥伴，可見雙邊日趨緊密的互動與關係。其中，中國出口於該區域之產品較為多元，以資本財占大宗；拉丁美洲出口的財貨則以自然資源為主¹²。為此，作者認為長期貿易失衡的結果導致雙方正積極探索如何將貿易多元化以及中國「一帶一路」倡議如何與拉丁美洲整合進程相結合，以實現雙贏局面和經濟上的轉型與升級¹³。這方面會是將來美國與中國競逐之場域，中美洲國家乃至薩爾瓦多亦應思考為三方創造共同利益同時又能有效避險 (hedging) 的辦法。

第二節 移民政策對於薩爾瓦多的影響

若談及美國移民政策對於薩爾瓦多之影響，就不得不討論美國移民政策方向上的轉變以及政策的明確內涵，藉此分析其影響力，其中就包括政府組織形態上的轉變以及對於移民的負面作用。當時美國於 1965 年所推行的移民與移民特權

¹⁰ 同上註，頁 193。

¹¹ 郭潔，「變化中的拉美經濟關係：多元化及其前景」，李明、邱稔壤主編，**地緣政治經濟之爭奪戰中國大陸在非西方世界攻城掠地？**（臺北：五南圖書出版公司，2020 年），頁 122。

¹² 同上註，頁 97-98。

¹³ 同上註，頁 122。

法案 (Immigration and Privileges to Immigrants Legislation) 所抱持的核心理念原本是站在人權角度鼓勵移民與家人團聚。然而在政治經濟以及國土安全的考量下，移民在美國境內的待遇逐步惡化。

不管是 1986 年的移民改革與管制法案 (Immigration Reform and Control Act, IRCA)，強調對於僱用 1982 年以前移往美國境內之非法移民雇主的刑事處分以及邊境管控預算之提升、1986 年與 1988 年的反毒品濫用法 (Anti-Drug Abuse Act)，欲將可以被遣返回國的罪刑與項目¹⁴增加還是 1990 年美國國會通過的移民法案，主張更多的邊境管制預算和提高工作簽證的數量，又或者是 1996 年的非法移民改革和移民責任法案 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA)¹⁵，都可以觀察出美國政府在政策上的結構性轉變以及因為被遣返的標準放寬，導致移民生活起居變動所造成的心理與物理壓力。

壹、對於試圖移民至美國的薩爾瓦多人之影響

首先，1994 年美國祭出了守門員計畫 (Operation Gatekeeper)，不僅使邊境執法人員人數翻倍，更運用像是紅外線偵測等軍事科技以及築牆等措施來守護邊境。其中一個影響便是移民為了不被偵查，試圖穿越沙漠最後渴死或者凍死的情況發生。在奔跑穿越途中移民也可能因為躲避無火藥子彈受傷或者氣絕身亡。另外，移民人士通常透過火車穿越邊境，在臨時跳上火車的瞬間有時會遭遇腿被火車門夾斷¹⁶的風險。1996 年非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 法案實行之後，美國政府提供了 1,200 萬美元的預算來修建圍牆 (從 1995 年至 2000 年，移

¹⁴ Donald Kerwin, "From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 6, No. 3 (2018): 192.

¹⁵ Marc R. Rosenblum, and Kate Brick, "US Immigration Policy and Mexican/ Central American Migration Flows: Then and Now", *Migration Policy Institute* (2011), p. 6.

¹⁶ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), pp. 110-112.

民執法機構的預算甚至翻了三倍，來到了 25 億美元)¹⁷，使得美墨邊境以及所謂北方三角國家 (the Northern Triangle)：薩爾瓦多、瓜地馬拉與宏都拉斯的居民更加難以進入美國領土。舉例而言，美國移民執法力道的加強使得薩國移民必須透過更高額的賞金聘請走私者以及穿越更加危險且秘密的通道。而隨著驅逐與起訴移民案例的增加，創造了美國境內非法入境的下層階級。即便取得暫時居留，移民還是因為法律層面沒有保障，造成長時間與母國家人分離以及難以取得工作的困境¹⁸。邊境管制的加強也導致移民必須聘用土狼 (coyotes, 走私者)，卻時常遭受強姦、拋棄、綁架等待遇，使得家人無從得知行蹤¹⁹。移民者甚至有時會運用偽造身分並且經由賄賂鄰國移民執法人員 (瓜國、墨西哥) 得到通行許可。然而過程中也有可能遭遇被強姦與被搶奪財貨等²⁰。

即便抵達美國境內，於 1996 年通過的個人責任與工作機會調解法案 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA) 也規定了低收入戶的移民家庭無法參與政府提供的公共服務計畫，使其失去在學校、醫院和其他公立機關服務的機會²¹，造就移民難以融入美國當地社會之局面。

另一方面，移民在進入美國領土後還需要承擔被執法機關遣返的風險。在對於移民犯罪上的定義，美國政府給予了更為寬廣的解釋方便執法人員驅逐非法移民。根據非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 以及移民與歸化服務處 (Immigration and Naturalization Service, INS) 之定義，重罪系指殺人、毒品以及武器的販賣和運送且具有溯及既往之效力。另一方面，移民與歸化服務處 (INS) 也將三次酒駕定義為一重罪並且提升了該執法單位人員現場執法以及自由裁量罪刑的權力。除此之外，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 將偽造文件與沒

¹⁷ Nestor Rodríguez, and Jacqueline Maria Hagan, “Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador”, *Latino Studies* (2004), pp. 329.

¹⁸ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 10.

¹⁹ *Ibid.*, p. 104.

²⁰ *Ibid.*, p. 107.

²¹ Donald Kerwin, “From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 6, No. 3 (2018): 193.

有通過檢查歸類為可刑罰之項目，更提高了解除驅逐出境身分以及入境時所需收入之門檻²²。若移民因為不符合入境標準須被遣返，於邊境被拘留期間這些被遣返者也經常遭遇不人道之待遇。舉例而言，拘留所不僅沒有提供牙刷、刮鬍刀等民生物資，被遣返者買民生物資的權利也受到限制。此外，拘留所居住條件十分嚴峻，房間通常沒有冷氣，馬桶也因為缺水之緣故壞掉以致衛生條件惡劣²³。另一方面，被拘留者也幾乎沒有受到法律的保障，甚至不會被告知具有申請政治庇護之權利²⁴。

短期之內，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 所造成的效應為外國人因為違反移民法規、犯罪行為、不道德舉措、精神缺陷和不識字而被驅逐，不過其造成的長期影響或者當移民回國之後的經濟與社會效應，其實更加嚴重。另一方面，在非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 的收入門檻規範下，許多移民無法進入美國境內取得工作。這不僅破壞了一些家庭能夠在美國團聚的機會，同時又阻斷他們的經濟來源。

最後，為了配合移民法規，所伴隨的是美國政府機構結構性的改變。舉例來說，聯邦政府開始將拘留移民的權力下放至私人和地方政府機構，且這些機構所拘留的移民高達總人數的 60%²⁵。

貳、對於被遣返回薩爾瓦多的移民之影響

著眼於對於被遣返的薩爾瓦多移民之影響，其影響最深的往往是心理層面，也就是對於移民或者其家屬所造成的心理壓力。這些被遣返的薩爾瓦多籍移民，都是從聖薩爾瓦多國際機場此單一窗口返國。而在機場內迎接的往往只有協助就

²² Nestor Rodríguez, and Jacqueline Maria Hagan, “Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador”, *Latino Studies* (2004), p.331.

²³ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p. 29.

²⁴ *Ibid.*, p. 50.

²⁵ Nestor Rodríguez, and Jacqueline Maria Hagan, “Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador”, *Latino Studies* (2004), p.331.

職的 NGO²⁶，換言之，被遣返者回國後必須隨即面對求職和可能被家人唾棄的打擊。對於這些移民來說，洩漏任何資訊都極有可能會危害到他們在美國境內的家庭，也為此造成有苦說不出的困境。而移民被遣返回來的理由，通常都是因為違反了非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 以及個人責任與工作機會調解法案 (PRWORA) 的規範。就非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 所造成的影響，其加強邊境管制以及移民執法的強度後，自然對於想要移民至美國境內的薩爾瓦多人與其家人乃至整個薩爾瓦多社群帶來恐懼、不安與壓力。根據協助被遣返人士歸根的社群組織，被遣返人士會由於未來的不確定性以及可能對於自己在國內的家人造成麻煩與負擔備感壓力。另外，根據移民與歸化服務處 (INS) 的數據顯示，從 1996 年至 2002 年，被遣返回國的薩爾瓦多人高達 27,711 人，此數據在中美洲僅跟在墨西哥之後，排名第二²⁷。而在非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 生效以來，其對於境外犯罪人士的定義也深深影響著薩爾瓦多人對於被遣返回國之家人或同胞的既定印象。比如說，不管其有沒有真正犯罪又或者是因為其他原因被遣返回國，在薩爾瓦多人心目中，只要被遣返回國，就會被冠上莫須有的罪名。這情況也反映在薩爾瓦多境內警察以及媒體或報章雜誌的負面報導。舉例來說，薩國警察會對被遣返人士進行偵訊以及錄影²⁸。

就文化層面論之，由於英文的 criminal（罪犯）在西班牙文（薩爾瓦多的官方語言）的意思是用於最為險惡的社會危險份子，因此那些從洛杉磯或者從加州被遣返回來的人士，可能只是因為隸屬於次文化或者身上有紋身等原因被送回國內因而被薩國人民加諸極為負面的社會評價²⁹。其結果讓這些被遣返者因為社會偏見之緣故，難以在原本就經濟不景氣的薩國找到一份正職。有些幫派份子會加入像是團結的親戚 (United Homeboys) 等組織來尋求工作機會。另外，像是

²⁶ Nestor Rodríguez, and Jacqueline Maria Hagan, “Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador”, *Latino Studies* (2004), p. 335.

²⁷ *Ibid.*, p. 343.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

歡迎回家 (Bienvenidos a Casa) 等組織也會協助改變薩國社會大眾對於這些人士的既定印象並提供工作坊來培養一技之長進而幫助求職³⁰，乃振興國內經濟之表現。又該組織會提供社會大眾定期的報告來還原有些被遣返人士的罪刑在國內法其實算不上重罪，藉此改善其負面評價。

論及被遣返人士的組成與待遇，超過 9 成的平均年齡為 27 歲之男性，多為負責一個家庭家計的青壯年。這些被遣返人士多被移民與歸化服務處 (INS) 或者海關的執法人員以刑事罪或者未經許可的移入為理由拘留。而在拘留期間，被遣返人的移民多半沒有機會與律師或者家庭的成員接觸³¹。

以美國就業情況以及薩國社會狀況而言，被拘留或者被遣返的移民多隸屬於從事服務業或工業的藍領階級。一旦被拘留或遣返，美國這邊失去的是勞動力，對於美國整體經濟會造成勞動力短缺的影響。如表 5-1 所示，薩爾瓦多人於 2008 年在美國從事之行業最高比例為服務業與建築業，乃勞力密集產業。另一方面，對於美國或薩國原生家庭的經濟狀況以及家人的心靈也有著顯著的負面作用。以美國的勞動市場為例，由於 1986 年移民改革與管制法案 (IRCA) 的實施，雇主如果雇用未經許可入境之移民，將會被罰款。然而，在沒有發放足夠工作簽證的情況下，許多低工資以及低技術工作仍然有其勞動需求，所以雇主仍然會偷偷雇用上開移民，充分顯示移民法案的沒有效率、灰色地帶以及對於美國經濟的負面影響³²。論及對於家庭的衝擊，最主要的影響為經濟性的，也就是失去移民家屬從美國匯往薩國的金流。許多移民在美國取得工作機會後，會將所得匯給在家鄉的父母親和妻子，作為補貼家庭開銷的手段。其中根據數據，此金流平均為 181 美元³³。

³⁰ Ibid., p.344.

³¹ Ibid.

³² Marc R. Rosenblum, and Kate Brick, "US Immigration Policy and Mexican/ Central American Migration Flows: Then and Now", *Migration Policy Institute* (2011), p. 8.

³³ Nestor Rodríguez, and Jacqueline Maria Hagan, "Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador", *Latino Studies* (2004), p. 345.

表 5-1 16 歲以上投入美國勞動市場的薩國移民，以就業領域及性別做區分

16歲以上 投入美國勞動市場的 薩爾瓦多人	美國薩爾瓦多裔	
	男生	女生
	472428人	305352人
總數百分比	100%	100%
金融、商業、管理	5%	5.20%
科技業	0.90%	0.10%
科學與工程	0.70%	0.50%
法律與公職	0.80%	1.2
教育/娛樂/媒體	1.50%	3%
物理治療	0.10%	0.10%
護士	0.10%	0.60%
其他醫護人員	0.40%	1.50%
醫療保健	0.30%	3.70%
服務業	24.10%	45.30%
業務	5.20%	7.70%
行政人員	4.70%	12.30%
農業/漁業/林業	0.90%	0.60%
建築/礦業/交通產業	37.80%	6.70%
製造業/安裝/修理	17.70%	11.60%

資料來源：Aaron Terrazas, “Salvadoran Immigrants in the United States in 2008”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/salvadoran-immigrants-united-states-2008>>(2008)。

除了經濟性因素，薩國家人還會懼怕被遣返者在美國境內犯下的罪刑延伸至家鄉，比如說像是強姦罪與強盜罪等。另一方面，原生家庭也承受著巨大的社會壓力，認為自己的家人使整個家庭蒙羞³⁴，進而擔心外界的眼光會影響到家庭的聲譽以及威望。舉例來說，有些被遣返移民身上可能刺滿刺青又或者本身在美國是販毒者，對於家庭的意象都會造成負面的刻畫。然而多數移民仍然希望在自己的家鄉重返職場，為家庭貢獻與付出。

最後，上述對於薩國的原生家庭之危機，有時可能還涉及在美國境內新建立的家庭，對於美國與薩國的負擔都不小。

³⁴ Ibid.

參、薩國政府之作為

美國政府政策的轉變也促使了薩國政府相對應的行動與作為。在內戰結束後，國際援助開始短缺，薩國倚賴移民僑匯的程度也隨之增加。為此，薩國政府於1996年非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 可能緊縮移民的情況下，敦促移民透過 ABC 判例申請居留，甚至在 1997 年的尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA) 推行過程中極力倡議³⁵。在尼加拉瓜調整及中美洲人民救濟法案 (NACARA) 通過後，薩國駐美國辦事處設立了法律諮詢辦公室協助移民申請居留。另外，辦事處同時透過宣傳單以及網頁的方式將申請資訊以及最新計畫與捐款告知大眾³⁶，2001 年的地震更是如法炮製。最後，薩國政府也透過海外社區關注總局 (General Directorate of Attention to the Community Living Abroad) 要求政府各部會定期回報對於旅外國民的照顧³⁷。

論及移民對於母國的貢獻與重要性，薩國政黨間一直存在著共識。不管是右派的國家共和聯盟黨 (ARENA) 黨還是左派的馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 黨，都認為移民的僑匯對國內經濟有幫助且都主張接觸 (acercamiento) 政策，希望拉近與薩國移民之距離³⁸。舉例而言，每年移民匯錢給母國的金額高達 3 億 5,000 萬至 6 億之多，其金額比美國每年對於薩國的金援還多³⁹。從 1980 年代起，移民僑匯回母國的金額為 7,400 萬美元。到了 1985 年，此數目增漲為 2 億 3,200 萬美元。而 1990 年代，此金額更高達 6 億，超越了薩國出口咖啡賺取外匯的 3 倍 (1993)⁴⁰。薩國移民僑匯的高峰期為 1990-1991 (薩國銀行制度為了 ABC 判例進行改革之年，簡化了僑匯流程)、1998 年的米契颶風、2000 年的國幣美元化、2001 年的大地震以及 2004 年薩國與美國同年選舉之時。而根據 2003 年薩國央行的統

³⁵ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), pp. 74.

³⁶ *Ibid.*, p. 92.

³⁷ *Ibid.*, p. 74.

³⁸ *Ibid.*, p. 84.

³⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 124.

計，此僑匯涵蓋了 90%的貿易赤字、60%的出口以及 35%的進口⁴¹。

雖然僑匯幫助薩國在內戰後重新站起來，其背後衍伸的問題是與家人的分離、過度依賴、消費主義以及生產力下滑等後果⁴²。

一、移民僑匯的影響與政府的處理態度

根據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 的定義，僑匯 (remittance) 與金援一樣，屬於純粹利益，乃於國家的國際收支帳上不需要被平衡的項目。因此，僑匯有時候如同毒癮一般，讓薩國政府處於不作為與不刻意改善國內經濟水平的狀態，僑匯方面的運用也變得沒有效率⁴³。為了因應移民的巨額僑匯，薩國於 1990 年代實施銀行制度的改革，好讓僑匯更為容易透過銀行間進行交易⁴⁴。然而由於許多移民會透過非制度性的設計，例如，經由小信封的方式將錢送至家人手中以躲避在美國不具身分之困境，進而造成黑市交易以及僑匯金額永遠被政府低估⁴⁵的現象。

表 5-2 中美洲國家移民僑匯金額 (以 100 萬美元為單位)

移民僑匯金額	2017	2018	2019	與2020年GDP之占比
(100萬美元)				
薩爾瓦多	4,996	5,388	5,656	22.60%
瓜地馬拉	8,384	9,438	10,656	14.4%
宏都拉斯	4,323	4,777	5,401	21.50%
尼加拉瓜	1,395	1,505	1,686	13.60%
哥斯大黎加	560	534	553	0.90%

資料來源：作者整理自“*Inward Remittance Flows*”, *World Bank* (2020)。

如表 5-2 所示，薩爾瓦多僑匯占該國 GDP 相較於周邊中美洲國家來得高，來到 20%以上，屬於相當倚賴的國家，故須承受僑匯所引來之負面與正面效應。

⁴¹ Ibid., p. 127.

⁴² Ibid., p. 122.

⁴³ Ibid., p. 129.

⁴⁴ Ibid., p. 126.

⁴⁵ Ibid., p. 135.

僑匯首先造成的負面影響在於許多村落因為家中壯年需要移民至美國工作，導致家中只剩下小孩與老人。隔代教養讓缺乏家長管教的孩童容易怨恨父母且在沒有紀律與具備良好工作態度的背景下加入當地幫派、從事毒品買賣，有時還會缺乏對於本土文化的認同⁴⁶。有些家長也因為長年在美國工作，於當地建立新的家庭⁴⁷。另一方面，原本就存在的貧富不均、司法制度不周全以及幫派與警方勾結的脈絡加劇了暴力的發生。而內戰後過度強調人權的論調反而限制了政府壓制幫派與遏止犯罪的效率，造成更不安全的社會氛圍。為了有效因應幫派暴力，政府開始罪化幫派組織、增加幫派活動區域的警方與軍隊人力以及集體拘留，有些手法甚至不符合薩國憲法。有錢人家庭則會選擇安裝監視器並雇用武裝警衛，使得社會壟罩在暴力之下⁴⁸。最後，僑匯不僅間接引發社會動盪，還使得薩國國幣升值，不利於其出口。反觀僑匯的好處在於其背後反映出更多的工作機會、投資、金流以及對於當地企業的支持，形成由下而上的經濟效應⁴⁹。為此，薩國政府應更加注重僑匯的運用以及如何透過僑匯建設家園。

移民所造成的衝擊除了僑匯的正面與負面影響外，其延伸的犯罪與暴力問題也使得薩國政府的配套措施變相影響到薩國人民的生活。

二、政府作為所衍伸的暴力問題

內戰結束後，薩國人民原本期望國內暴力會逐漸平息，不過情況並非如此。首先，政府為了抑制幫派與犯罪，弗朗西斯科·弗洛雷斯 (Francisco Flores) 總統曾經推動反幫派法案 (Antigang Law)，希望建立暫時性的特殊安全單位，把身上有紋身的人視為幫派份子，甚至逮捕了諸多青少年並經由冗長的審查程序判予重罪或死刑⁵⁰。在反幫派法案的架構下，被逮捕人士中只有 5% 的人能夠開庭，許多警察也都缺乏專業審訊的能力。最終，薩國最高法院於 2004 年宣告此法案不合

⁴⁶ Ibid., p. 138, p. 164.

⁴⁷ Ibid., p. 140.

⁴⁸ Ibid., p. 168.

⁴⁹ Ibid., p. 141.

⁵⁰ Ibid., p. 169.

憲。

2001 年的 911 事件，全球吹起反恐風潮。薩國政府欲提升國家安全的決心搭配新自由主義的經濟秩序，導致貧苦人民的權益在非常時期被壓抑，有權勢之人卻能透過資源鞏固自身安全；槍枝交易也形成武器過度氾濫的結果。再加上政府安全單位編制需要時間，反而讓社會更不安全，間接影響到薩國人民移出的事實⁵¹。由於一直以來政府的人權侵害與社會暴力才是移民的主因（並非美國所言之經濟因素），內戰後移民數量是不減反增。

為此，2004 年安東尼·薩卡 (Antonio Saca) 總統透過超級重手 (Super Heavy Hand) 計畫，結合了軍警勢力消滅幫派份子⁵²。該計畫搭配了安全國家 (Secure Country) 方針，欲讓政府官員、司法部門、立法部門、人權團體以及 NGO 都能夠參與論壇討論國家安全的機會⁵³。最後，超級重手計畫具備一項配套措施，乃友善之手 (Friendly Hand) 計畫，欲找出並且根治像是貧窮、所得分配不均、對於司法部門的不信任、內戰後的陰影以及武器氾濫等產生社會暴力的原因⁵⁴。

薩國移民往往處在既對社會有貢獻又間接危害國內秩序的困境。始於內戰造成的移民潮，移民透過僑匯重新建立自己在美國與薩國的存在價值與社會地位。不過內戰的結束所形成的新自由經濟秩序、政府暴力與治安問題所導致的武器氾濫以及僑匯所侵蝕的傳統家庭結構，又迫使新的移民潮。打破此惡性循環儼然成為薩國政府的首要任務。

2006 年 10 月，薩國政府舉辦了總統與旅外移民的研討會。該會於兩天會程涵蓋了觀光、發展、退休、教育、科技、文化認同、商業與投資機會等議題⁵⁵。此舉雖然展現出薩國政府欲與移民合作的精神，卻也顯現薩國移民與政府之間的

⁵¹ Ibid., p. 152.

⁵² Ibid., p. 151, p. 168.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., p. 174.

⁵⁵ Ibid., p. 210.

窘境。薩國移民是否在文化上持續認同薩國是其中一個問題。另一方面，雖然 2000 年後雙方因為合力於美國推動法案的緣故，使得 90 年代的對立稍微得到緩解，然而社會暴力間接導致的非法移民反而在經濟上有所貢獻於薩國之矛盾還是雙方必須克服的難點。美國與薩國在歷史、家庭與市場上的連結是不容忽視的。薩國政府需要處理是移民所及之不同經濟、文化與社會空間下的各層面挑戰。這有賴於各方的協助與配合，不過更重要的或許是如何凝聚薩國人民的心。

三、左派政府的作為

2009 年至 2014 年，薩國政府改由左派馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 黨的毛里西奧·富內斯 (Mauricio Funes Cartagena) 總統所領導，象徵過去右派國家共和聯盟黨 (ARENA) 黨執政 20 年的結束。其施政重點仍然是希望透過工作機會以及生活品質的提升來根除移民外移的因子。此外，毛里西奧·富內斯 (Mauricio Funes Cartagena) 總統積極推廣海外國民投票機制並鼓勵移民投資國內，藉此幫助失散的家庭重逢和振興國內經濟⁵⁶。另一方面，該政府十分注重海外移民的生活狀況且透過外交部的僑民事務司 (Viceministro de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior) 來為海外移民爭取福利。舉例而言，該單位與美國達成合作協議，於 2010 年延長暫時被保護地位 (TPS) 之效期。另外，薩國政府也於同年與墨西哥政府合作，在移民前往美國沿路經過的墨西哥城市設立安置所。2011 年 3 月，薩國外交部與美國勞工部簽訂條約，欲保障薩國移民於美國的勞工權利與薪資條件⁵⁷。簡言之，富內斯 (Funes) 總統在其任內盡量避免薩國人民的流失，移民方面則盡可能保障他們的工作權與安全。2014 年薩爾瓦多迎來馬蒂民族解放陣線 (FMLN) 左派政黨的第二任領導，桑切斯·塞倫 (Salvador

⁵⁶ Andrea María Escalante Díaz, Erika Maricela Flores Francia, Moisés Flores Hernández, María Fernanda Goitia Álvarez, "Impactos de las Políticas Migratorias Estadounidenses sobre las Condiciones Socioeconomicas de los Hogares en El Salvador para el periodo 2005-2017", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/07-Impactos-de-las-pol%C3%ADticas-migratorias-estadounidenses-sobre-las-condiciones-socioecon%C3%B3micas.pdf>>.

⁵⁷ Ibid.

Sánchez Cerén) 總統於該年六月當選。塞倫 (Cerén) 總統基本上延續了前幾任總統的作法，認為移民是薩國經濟、文化與社會成長的一份子。其中，此政府特別從減貧與減少移民數量等面向著手。另外，在 2014 年的施政報告中，塞倫 (Cerén) 總統把延長暫時被保護地位 (TPS) 定義為政策目標之一。同年，塞倫 (Cerén) 總統與宏都拉斯、瓜地馬拉以及當時的美國副總統拜登 (Joe Biden) 於華府會晤，目的在於持續推動「北方三角繁榮聯盟計畫」(Northern Triangle's Alliance for Prosperity Plan)。最後美國也決定撥款 7 億 5000 萬美元試圖改善三國的貧窮問題以減少移民的產生。然而，在其任內移民數量不減反增，薩國移民機構 (Instituto Salvadoreño del Migrante, INSAMI) 的所長利昂內爾·弗洛雷斯 (Lyonel Flores) 也指出塞倫 (Cerén) 總統在移民面向的成效其實不高且主要原因不在於不夠努力，而是政府施政的優先考量本身不在移民議題上⁵⁸。

肆、結語

整體而言，非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 明顯違反了過去美國對於薩爾瓦多的移民政策。過去 1990 年至 1995 年美國給予薩國移民的配額是因為經濟困頓或者是內戰因素，提供了所謂臨時保護身分 (TPS)。而在一年後所實施的非法移民改革和移民責任法案 (IIRIRA) 不僅對於移民造成心理的壓力與恐慌甚至是身分認同的錯亂 (拉丁美洲裔等同於犯罪份子) 導致無法融入美國或者是移民人士的家鄉，實質的國土安全問題以及國家勞動力的補強也都沒有獲得解決乃至於影響到美國經濟發展。例如，被遣返者經常因為具有薩國身分被遣返，然而回到母國後又會被貼上從美國回來的負面標籤。另外，由於被遣返者禁止再次進入美國境內，因此他們會以美國的世界觀重塑薩國的社會文化。舉例而言，被遣返者會建立類似洛杉磯的幫派結構並用英文溝通⁵⁹。

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Susan Bibler Coutin, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007), p.19.

根據數據顯示，不管是人口走私或者是因為執法過當所造成的人員傷亡甚至死亡的案例也都因為美國勞動市場的需求以及薩國人民尋求工作機會的推力進而上升。美國勢必需要重新檢討其移民政策之設計。

薩國政府方面，雖然執政者持續推動一切與移民議題相關之計畫與作為，不過成效有限。在移民議題上，薩國政府應當將移民問題放在議程優先順位，搭配移民在國外的社會運動，才能幫助移民以及薩國爭取到更好的權利與經濟效益。

第三節 小結

本章討論了拉丁美洲內部的經濟結構因素、中國在拉丁美洲已經深根的事實以及可能造成權力轉移的挑戰。前者使我們了解到拉丁美洲受限於資本主義以及荷蘭病的框架中，移民政策的緊縮只會加劇美國與拉美緊張情勢的惡性循環。另一方面，此惡性循環又提供了中國當局挑戰軟實力下降的美國於該區域地位之機會。因此，日後美國政府在政策設計上也不容忽視國際政治經濟的因素。

另一方面，本章也討論了薩爾瓦多移民在柯林頓時期至川普時期的移民政策影響下可能會面臨到的身心靈考驗以及社會壓力。許多不人道待遇的案件以及不公平歧見的現象對於移民和被遣返人士造成了相當程度的衝擊。只是此困境卻也驅使薩國政府、倡議者與 NGO 透過內部改革與對外運動的力量試圖影響美國移民政策與移民法的制定。另外，在經濟與道德層面論之，美國的移民政策不僅使其經濟損失慘重，更是影響了美國的軟實力和國際聲望。

第六章 結論

第一節 研究假設的檢驗

在美國制定移民政策的原則上，本文的第一項假設建立在美國以國家利益為優先制定其中美洲移民政策。經過第二章美國歷任總統對於中美洲移民政策的演進以及第三章美國政府對於移民政策的決策分析後，此假設被證實。不管是過去90年代初期根據經濟務實主義所制定的移民政策還是近年來川普總統所領導的保護主義，以致移民配額緊縮、暫時被保護地位 (TPS) 被取消，背後都是國家利益驅使著政策的設計。然而，在國家利益主導下的中美洲移民政策會以什麼樣貌呈現以及領導人之間與政府決策機構如何詮釋國家利益就變成研究的重點。

在個人、國家乃至國際層次的作用下，我們發現，柯林頓總統與小布希總統，前者因為經濟因素，後者因為國安因素，兩位總統在移民政策的大方向上呈現反移民的決策結果。而歐巴馬總統表面上雖然理想，欲接納更多的移民來實踐多元民族之包容性，卻還是因為現實情況而妥協。川普則利用民眾的情緒與恐懼、前幾任總統留下來的法律架構與恐怖主義氛圍，制定了以經濟以及社會因素為主軸的移民政策。換句話說，川普的反移民政策基本上呼應前幾任總統的作風，在大方向上並沒有背離他們，這也正好呼應美國反移民決策的一貫性。歷任總統的表現在手段上或許不同，不過就結果來分析，的確依循著此政策思維。論及國家層次，美國對於移民政策有影響力的各機構也是服膺於此邏輯，以國家利益與國家主權為依歸。雖然有時候美國總統與國會的政策態度來自於民眾當下的期望，且此期望有時會決策者會偏向人道關懷，但是最終在政策的實踐與歷史的檢驗下，則會擺回保守的移民政策以及國家利益原則。國會方面的影響力尤其重要。在國

會長期被共和黨享有多數的情況下，即便歷任總統想要跳脫保守的風格，國會在立法時還是會予以修正，乃個人層次受限於國家層次之表現。同樣地，若反移民態度過度極端，輿論壓力與國會也會將其導正，例如川普的「零容忍」(zero-tolerance) 政策和終止童年入境者暫緩遣返手續 (DACA)。如同奈伊教授 (Joseph Nye) 在其《強權者的道德》所言，美國總統在決策上雖然有其道德考量，也可能在不同的議題上迂迴於現實主義、自由主義甚至世界主義，然而我們可以看到就移民政策而言，美國主要還是遵循現實主義以及國家利益，人道主義方面的討論或許足夠，但是實踐上卻不足。

另外，本文的第二個假設，乃薩國及中美洲受美國制定出來的移民政策宰制。此假設在檢視文本後於第四章之國際環境對於中美洲政策的影響被推翻。薩國內戰後之所以會出現美國更為友薩國移民之政策，主要原因正是因為薩國移民在美國內部的草根性運動以及反雷根干預主義的社會運動下，施壓而成。因此，透過歷史的分析，本文發現薩國移民的草根性運動在爭取權利時發揮極大效力。尤其當草根性運動若結合薩國政府與 NGO 的力量，其扮演了美國與薩國之間橋樑的作用。另一方面，國際組織雖然在此議題上具有議題設定的角色（主要為國際法的制定與計畫的執行與監督），不過中美洲政府間國際組織在移民議題的作為受到各國意見相左與內部各國國家利益的考量因而受限。薩國移民與美國人權鬥士乃至薩國政府的政策推動是引導美國移民政策轉彎的關鍵。

第二節 美國移民政策的未來展望與挑戰

有關於未來的展望，薩國移民在短期內應該不會得到美國政府的正面回覆，因此臨時保護身分 (TPS) 制度也無法獲得長期的保障。根據 2015 年皮尤研究中

心的數據顯示，有 51% 的美國成年人認為移民增強了美國的綜合實力，卻同時有 41% 的成年人覺得移民造成國內負擔。川普的決策與行為某種程度上一定是反映了現階段的民聲，況且非法移民搶走美國公民工作機會本來就是其選舉的口號。然而，這背後所延伸的人道以及國家利益之間的平衡有待我們省思。美國傳統來說是移民大國，更是文化大熔爐的象徵，在各領域都可以看得到移民對於美國的發展有所貢獻。以宏觀的角度思考，美國亦必須考量移民政策對於中美洲國家雙邊關係是否會有所波及以及中國於此區域的戰略安排所形成的區域競逐。

根據 2017 年的美國國家安全戰略，川普將移民政策與國土安全進行連結並強調加強邊境管制。對於移民移入標準愈趨嚴謹的行為，川普將之定義為國家安全、經濟發展和法治社會的基石。其中，川普當時承諾會對現行的移民體系進行改革、落實鞏固對美國社會有貢獻的合法移民並且阻斷一切為了家庭聯繫而跨境的非法移民之政策目標。短期之內，作者認為美國政府的移民政策會承襲此論調並偏向保守的態度。下一任美國總統拜登所反映的民主黨政見以及對於此區域的看法是未來可以研究的領域和觀察的方向。又民粹主義本身如何醞釀美國排外和孤立的態度進而影響其未來移民政策的制定以及中國因素將如何左右美國政府接下來在中美洲區域的戰略安排則是接下來必須關注的焦點。最後，新冠狀病毒 (COVID-19) 對世界造成的衝擊，使得人流受到各國的管制。等到疫情緩和，美國移民政策是否在面臨疫情的壓力與陰影下對移民進行管制還有待觀之。本文於國際層次所探討到的內外部壓力與挑戰，乃草根性運動、媒體、國會和司法部門可能的杯葛，都是接下來美國政府必須去考量以及克服的難關。

短期來看薩國移民的前景並不樂觀，且反移民基調還是延續著美國國家利益的大框架在走。況且全球向右傾的風向也沒有完全消失，川普又比前幾任總統更加分裂美國群眾的意見並運用反移民氛圍和社群媒體來煽動民眾的情緒。因此，美國內部的團結以及國家利益的重新定義會是新政府上台後應當首先處理的議題。2020 年 11 月，美國民主黨候選人拜登 (Joe Biden) 擊敗了欲追求連任的川

普總統，成為美國的下一屆總統。這代表川普的時代已經結束。究竟拜登會追求更為開放的移民政策還是遵循既往美國總統的決策模式，目前只能觀望。又川普極度反移民的精神會不會持續，現階段來說還太早。最後，未來是否會出現友中美洲或中美洲籍的美國總統透過其作為改善美國移民政策對於中美洲移民的態度，作者持悲觀態度。決策者往往受到國家機構的限制又政黨以及美國國家利益能夠允許該總統開放移民到什麼程度，經由本文的研究後顯示，幅度有限。此外，國際組織的效力與區域整合的人道主義實踐又會受到國際環境與會員國間利益考量及意見是否一致等事由所左右。故未來還需倚賴中美洲各國與美國外交關係的協商以及地方組織與移民的極力爭取。

薩爾瓦多方面，該國政府需要審慎思考如何提升國內競爭力與社會經濟現況等問題以遏止國民移往國外的經濟與社會暴力推力。若以國際層次觀之，身為區域行為者的薩爾瓦多，應當在美國與中國於中美洲地區的區域競逐間找到最適當的安排與避險策略。過度導向某一方所要承擔之風險會比在兩者間謀取最大利益之舉措來得不利。

本文希望未來美國不僅僅是對薩國在雙邊關係上有所進展，也期盼美洲大陸的區域安全、毒品問題和經濟挑戰也能愈趨穩定，更希望此文能夠啟發讀者思考移民政策、國家利益和人道主義的平衡點。

參考資料

壹、中文部分

專書

張國城，**美國的決斷**（臺北：八旗文化出版，2020年）。

彭懷恩，**比較政府各論**（臺北：風雲論壇有限公司，2011年）。

專書論文

向駿，「中美拉三邊關係研究理論之探討」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁107-132。

郭潔，「變化中的拉美經濟關係：多元化及其前景」，李明、邱稔壤主編，**地緣政治經濟之爭奪戰中國大陸在非西方世界攻城掠地？**（臺北：五南圖書出版公司，2020年），頁95-124。

黃富娟，「新自由主義與市場驅動的拉美社經結構變遷(1980-2010)」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁69-103。

楊建平，「21世紀初期中國大陸與拉丁美洲關係發展」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁192-194。

鄧中堅，「從地緣政治看美國與拉丁美洲政經關係」，向駿、陳敬忠主編，**橫議拉丁美洲**（臺北：政大出版社，2020年），頁133-170。

專書譯著

Joseph Nye 著，林添貴譯，**強權者的道德**（臺北：天下文化出版，2020年）。

Peter L. Berger and Samuel P. Huntington 著，王柏鴻譯，**杭廷頓&柏格看全球化大趨勢**（臺北市：時報文化，2002）。

Peter Stalker 著，蔡繼光譯，**國際遷徙與移民—解讀「離國出走」**（臺北：書林出版有限公司，2002）。

Samuel Huntington 著，高德源、劉純佑、石吉雄譯，**誰是美國人—族群融合的問題與國家認同的危機**（新北市：左岸文化，2008）。

期刊論文

張光球，「歐巴馬的拉美方位」，**拉丁美洲經貿季刊**，第4期（2010年），頁12-20。

網際網路

「美國都是「左派」在亂？談什麼是左派、右派」，**上報**，

〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93767〉（2020年8月15日）。

「美國夢碎？反移民的最後通牒 川普終止 DACA 計畫」，**轉角國際**，

〈https://global.udn.com/global_vision/story/8662/2686144〉（2017年9月6日）。

宮國威，「美國政府提供瓜地馬拉、薩爾瓦多及宏都拉斯 7.5 億美元援助以抑制非法移民」，**淡江大學國際事務學院國際評論**，

〈<http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=104>〉（2017年2月14日）。

「骨肉分離集中營：美國零容忍政策的『虐童傷痕』」，**轉角國際**，

〈https://global.udn.com/global_vision/story/8664/3229889〉（2018年7月23日）。

張雅涵，「為什麼尼加拉瓜的窮人不偷渡去美國？」，**苦勞網**，

〈<http://www.cooloud.org.tw/no-de/80559>〉（2014年10月28日）。

楊昭彥，「川普威脅中斷援助薩宏瓜國 意義為何？」，**中央廣播電台**，

〈<https://www.rti.org.tw/news/view/id/428706>〉（2018年10月18日）。

「認識美國國土安全部成立與運作」，**台灣法律網**，

〈http://old.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,188,&job_id=41985&article_category_id=1200&article_id=17415〉（2003年6月3日）。

貳、西文部分

專書專章

Bibler Coutin, Susan, *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States* (New York: Cornell University Press, 2007).

Castells, Manuel, *Rupture* (Cambridge, UK: Polity Press, 2019).

E. Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (New York: Cornell University Press, 1998).

Obama, Michelle, *Becoming* (New York: Crown Publishing Group, 2018).

Payan, Tony, *The Three U.S.–Mexico Border Wars : Drugs, Immigration, and Homeland Security* (Westport, CT and London: Praeger Security International, 2006).

Trump, Donald, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York: Simon and Schuster, 2016).

Waltz, Kenneth N., *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2018).

期刊論文

A. Pastor, Robert, “U. S. Immigration Policy and Latin America: In Search of the ‘Special Relationship’”, *Latin American Research Review*, Vol. 19, No. 3 (1984): 35-56.

Arce Jiménez, Carlos, “Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 73, No. 1 (2018): 115-140.

Bloodgood, Elizabeth, and Emily Clough, “NGOs in International Affairs: An Agent-Based Model of the Boomerang Effect”, *Research Gate* (2002), pp.2-25.

Hacker, Karen, Jocelyn Chu, Carolyn Leung, Robert Marra, Alex Pirie, Mohammed Brahim, Margaret English, Joshua Beckmann, Dolores Acevedo-Garcia, and Robert P. Marlin, “The Impact of Immigration and Customs Enforcement on Immigrant Health: Perceptions of Immigrants in Everett, Massachusetts, USA –

Science Direct.”, *Social Science & Medicine*, Vol. 73, No.4 (2011): 586-594.

Hernández, Hugo, Lelio Mármora, Esther Gómez, and Susy D. Bermúdez, “Política de Migraciones Laborales en Colombia”, *Senalde* (1976), pp. 1-39.

Kerwin, Donald, “From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 6, No. 3 (2018): 192-204.

“National Security Strategy of the United States”, *The White House* (2017), pp.1-68.

Perla Jr, Héctor, “Grassroots Mobilization against US military Intervention in El Salvador”, *Socialism and Democracy*, Vol. 22, No. 3 (2008): 143-159.

Pierce, Sarah, Jessica Bolter, and Andrew Selee, “U.S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts”, *Migration Policy Institute* (2017), pp. 1-29.

R. Rosenblum, Marc, and Kate Brick, “US Immigration Policy and Mexican/ Central American Migration Flows: Then and Now”, *Migration Policy Institute* (2011), pp. 1-32.

Rodríguez, Nestor, and Jacqueline Maria Hagan, “Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador”, *Latino Studies* (2004), pp. 328-351.

Schriro, Dora, “Weeping in the Playtime of Others: The Obama Administration’s Failed Reform of ICE Family Detention Practices”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 2 (2017): 452-480.

Torrado, Susana, “International Migration Policies in Latin America.” *The International Migration Review*, Vol. 13, No. 3 (1979): 428-439.

網際網路

“1. Views of the Major Problems Facing the Country”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/politics/2019/12/17/views-of-the-major-problems-facing-the-country/>> (December 17, 2019).

“About Senator Cruz”, *U.S Senator for Texas*,

<https://www.cruz.senate.gov/?p=about_senator>.

Almond, Kyle, “This Is What the US-Mexico Border Looks Like”, *CNN*,

<<https://www.cnn.com/interactive/2018/12/politics/border-wall-cnnphotos/>>.

“An examination of the 2016 electorate, based on validated voters”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/politics/2018/08/09/an-examination-of-the-2016-electorate-based-on-validated-voters/>> (August 9, 2018).

“Biography”, *Congresswoman Alexandria Ocasio-Cortez*, <<https://ocasio-cortez.house.gov/about/biography>>.

“Central America: El Salvador”, *Central Intelligence Agency: The World Fact Book*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>>.

“1995 State of the Union Address”, *C-Span*, <<https://www.c-span.org/video/?62882-1/president-bill-clintons-1995-state-union-address>>.

“El Salvador”, *Mercanta - The Coffee Hunters*, <<https://www.coffeehunter.com/coffee-country/el-salvador/#:~:text=Introduced%20in%20the%20late%201880's,of%20all%20El%20Salvador's%20exports.&text=Today%2C%20some%2095%25%20of%20the,own%20more%20than%20245%20hectares>>.

Escalante Díaz, Andrea María, Erika Maricela Flores Francia, Moisés Flores Hernández, María Fernanda Goitia Álvarez, “Impactos de las Políticas Migratorias Estadounidenses sobre las Condiciones Socioeconomicas de los Hogares en El Salvador para el periodo 2005-2017”, *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*, <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/07-Impactos-de-las-pol%C3%ADticas-migratorias-estadounidenses-sobre-las-condiciones-socioecon%C3%B3micas.pdf>>.

“Federal Judges Nominated by George W. Bush”, *Ballotpedia*, <https://ballotpedia.org/Federal_judges_nominated_by_George_W._Bush>.

Daniller, Andrew, “Americans’ immigration policy priorities: Divisions between-and within-the two parties”, *Pew Research Center*,

<<https://www.facebook.com/pewresearch>, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and->

within-the-two-parties/> (November 12, 2019).

Dawsey, Josh, “Trump Derides Protections for Immigrants from ‘Shithole’ Countries”, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html> (January 11, 2018).

“Drug Trafficking: Central America’s Dark Shadow”, *SICA*, <<https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=62306&idm=2>>(August 19, 2011).

“George Bush Sr book reveals a more dangerous Dick Cheney than anyone knew”, *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/us-news/2015/nov/05/george-bush-sr-book-reveals-a-more-dangerous-dick-cheney-than-anyone-knows>> .

Gammage, Sarah, “El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-despite-end-civil-war-emigration-continues>> (July 26, 2007).

Iati, Marisa, “Federal agents seized 6-year-old Elian Gonzalez at gunpoint. A custody battle raged for months.”, *Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/history/2019/11/25/federal-agents-seized-year-old-elin-gonzalez-gunpoint-custody-battle-raged-months/>> (November 26, 2021).

Ibe, Penial, and Kathryn Johnson, “Trump Has Ended Temporary Protected Status for Hundreds of Thousands of Immigrants. Here’s What You Need to Know”, *American Friends Service Committee*, <<https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/trump-has-ended-temporary-protected-status-hundreds-thousands-immigrants>> (June 30, 2020).

“Immigration Reform”, *Bob Menendez*, <<https://www.menendez.senate.gov/priorities/immigration-reform>>.

Kalb, Marvin, “Trump’s Troubling Relationship with the Press”, *Brookings*, <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/21/trumps-troubling-relationship-with-the-press/>> (February 21, 2017).

- Menjívar, Cecilia and Andrea Gómez Cervantes, “El Salvador: Civil War, Natural Disasters, and Gang Violence Drive Migration”, *Migration Policy Institute*, <<https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>> (August 27, 2018).
- OAS, “Who we are”, *OAS*, <http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp>(2021).
- OAS, “Follow-up and Implementation: Migration Mandates”, *OAS*, <<http://www.summit-americas.org/sisca/mig.html>>.
- OAS, “Committee on Migration Issues”, *OAS*, <http://www.oas.org/en/cidi/cidi_CAM.asp>.
- OECD, “Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)”, *OECD*, <<https://www.oecd.org/migration/sicremi.htm>>.
- Omondi, Sharon, “What Is the Currency of El Salvador?”, *World Atlas*, <<https://www.worldatlas.com/articles/what-is-the-currency-of-el-salvador.html>> (November 22, 2018).
- Phelps, Jordyn, “President Obama Explains Why He Attended MLB Exhibition Game in Cuba Despite Brussels Attacks”, *abc News*, <<https://abcnews.go.com/Politics/president-obama-attend-mlb-exhibition-game-cuba/story?id=37842394>> (March 23, 2016).
- Poushter, Jacob, “How the world sees the U.S. and Trump in 10 charts”, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/08/how-people-around-the-world-see-the-u-s-and-donald-trump-in-10-charts/>> (January 8, 2020).
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, “El SICA y la Migración, ¿Qué se está haciendo?”, *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, <https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo_1_119094.html>(July 21, 2019).
- Sistema de la Integración Centroamericana, “Integration at Glance”, *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, <https://www.sica.int/sica/vista_en.aspx?IdEnt=401&Idm=2&IdmStyle=2>(2013).

Torres, Rebecca, Amy Thompson, and Sarah Blue, “A Year After Obama Declared a ‘Humanitarian Situation’ at the Border, Child Migration Continues”, *Research Gate*,

<https://www.researchgate.net/publication/284163731_A_Year_After_Obama_Declared_a_Humanitarian_Situation_at_the_Border_Child_Migration_Continues> (August, 2015).

“Unaccompanied Youth at Borders”, *NGO Committee on Migration*,

<<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/CivilSocietyNGOCommitteeMigration.pdf>> (2015).

Walberg, Tim, “How Congress Works”, *Congressman Tim Walberg*,

<<https://walberg.house.gov/about/how-congress-works>> (March 1, 2017).

