

东北师范大学

文库

● 梁茂信/著

美国 移民政策 研究

东北师范大学出版社

MEIGUO YIMIN ZHENGCE YANJIU



绪 论

美国著名移民史学家奥斯卡·汉德林在其颇有影响的《拔根者》中开宗明义地写道：“当我想撰写一部美国外来移民史时，我才发现外来移民就是一部美国史。”的确，正是历史上那些梦寻人间“伊甸园”的各国移民在荒芜的北美大陆上塑造了美利坚合众国，创造了绚丽多彩的美利坚民族文化。无论是在创业维艰的殖民地时代还是在建国以来的美国历史上，劳动力的缺乏促使统治阶级利用各种方式鼓励和吸引外来移民，而世界各国政治经济的发展变化促使成千上万的人口迁徙美国。因此，可以说，今天的美国人不是外来移民，便是移民的后代。在美国历史上，从来没有一个民族群体是百分之百的土生土长的民族。就是常常被人们称为土著民族的印第安人也是在大约公元前 3 万年以前从亚洲大陆经过白令海峡迁徙到美洲大陆的移民。所以，严格他讲，近现代美国的崛起和美利坚文化的历史渊源均始于哥伦布发现“新”大陆之后的外来移民。

在人类近现代文明史上，经济的迅速发展刺激了人口的频繁流动，而人口的迁徙反过来又推动了各国经济的发展。姑且不论欧洲和亚洲两大区域内各国人口的迁徙规模、范围及其对经济发展的影响，就全球而言，比较典型的美国、加拿大、巴拿马、哥伦比亚、巴西、阿根廷、澳大利亚、新西兰和南非等国家基本上都是在近现代外来移民的推动下发展起来的。但是，在过去 300 余年间，没有哪一个国家像美国那样接受了文化背景十分庞杂、人数众多的外来移民。自 16 世纪起，当欧洲的航海家和探险家们把聚敛财富的航船纷纷驶向北美大陆以后，英国人、法国人、荷兰人、德国人、爱尔兰人、瑞典人、比利时人及被掳来的非自愿移民——非洲黑人也相继漂洋过海，纷至沓来。19 世纪，瑞士人、挪威人、芬兰人和为数不多的亚洲人（主要是华人）亦带着同样的梦想踏上了美国大陆。19 世纪末 20 世纪初，迁徙美国的移民中出现了日益增多的俄国人、奥地利人、匈牙利人、波兰人，捷克人和意大利人等。自 20 世纪 50 年代起，加拿大、墨西哥、加勒比海诸岛、南美洲各国和亚洲国家逐渐成了美国外来移民的主要来源。到本世纪 80 年代，美国人口中大大小小的民族群体已达 1500 多个。在不同的历史时期，如此庞杂的民族群体像无数大小不一的潺潺溪流，从世界各个角落汇往一处，形成了一股长盛不衰，波澜壮阔的移民洪流，其持续时间之长，规模之巨大，在世界近现代历史上是绝无仅有的。自 1820 年美国开始统计入境移民时起，至 1991 年，入境的外来移民达 6035.6 万。如果以每 10 年为单位，移民低潮是：1820—1830 年间为 15.2 万，1831—1840 年为 59.9 万，1931—1940 年为 52.8 万；最高潮是：1901—1910 年为 879.5 万，其次是 1981—1990 年为 733.8 万，接着是 1881—1890 年为 524.7 万，1911—1920 年为 573.6 万，1921—1930 年为 410.7 万，1971—1980 年为 449.3 万。入境移民数量最多的年份是 1990 年和 1991 年，它们分别为 153.6 万和 182.7

奥斯卡·汉德林（Oscar Handlin）：《拔根者：构成美利坚民族的巨人移民群的史话》，波士顿：大西洋月刊出版社 1973 年版，前言第 3 页。

温斯顿·范霍恩（Winston A. VanHorne）：《民族性与公共政策》，麦迪逊：威斯康星大学出版社 1982 年版，第 43 页。

万（详见下表）。如果将 1820 年以前的建国初期和殖民地时代的入境移民，及本世纪 60 年代以来入境的各种非法移民都计算在内，那么，自 17 世纪初以来入境的移民人数将超过 7000 万左右。另据美国移民局的预测，从 1991 年到 2000 年，将有 1200 万至 1300 万外来移民入境。从 1990 年和 1991 年的实际入境人数看，这种估计是比较可信的。如果美国不彻底关闭国门，外来移民的洪流还会持续下去。

1820—1991 年美国的外来移民统计 （单位：万人）

时间	人数	时间	人数
1820—1830 年	15.2	1921—1930 年	410.7
1831—1840 年	59.9	1931—1940 年	52.8
1841—1850 年	171.3	1941—1950 年	103.5
1851—1860 年	259.8	1951—1960 年	251.5
1861—1870 年	231.5	1961—1970 年	332.2
1871—1880 年	281.2	1971—1980 年	449.3
1881—1890 年	524.7	1981—1990 年	733.8
1891—1900 年	368.8	1990 年	153.6
1901—1910 年	879.5	1991 年	182.7
1911—1920 年	573.6		

移民的到来不仅带来了他们的劳动力本身，更重要的是，他们带来了人类社会所必需的资本、技术、知识和聪明才智。无论在什么时候，这都是不可多得的宝贵财富。正是这笔财富使美国在建国后 100 多年间把一个广袤荒芜的大陆发展成为在诸多方面处于世界领先地位的工业强国。历史的发展表明，如果没有外来移民，近代意义上的美国就不会存在；如果美国政府在 19 世纪中叶就彻底禁止外来移民入境，那么，现代美国的崛起恐怕要推迟数百年。1855 年，弗吉尼亚州颇有影响的官员亨利 A. 怀斯撰文指出，在美国 330 万平方英里的国土上，可开发的土地约为 21.16 亿英亩，当时已归属买主的土地只有 2.92 亿英亩，其中，已开发的只有 1.1 亿英亩，仍有近 20 亿英亩的“自由”土地在等待着买主。他认为，按照当时的生产方式和发展速度，美国要开发完其所有的土地，仍需 320 年的时间。

姑且不论外来移民给美国经济的发展注入了多少资本，单就移民的劳动力价值而言，亦十分可观。按照 19 世纪末美国钢铁大王安德鲁·卡内基的估算，一位移民劳动力的价值平均为 1500 美元，那么，在美国工业发展最关键的 1870—1930 年间，入境移民达 3000 多万，其劳动力价值至少在数百亿美元以上。如果将历史上所有外来移民的劳动力价值及他们的扶养费和教育经费加以统计，那就必须用天文数字来表述了。如此推算，移民迁徙美国不是一般意义上的人口大迁徙，而是人类财富的大转移。最重要的是，这种“财富”与一般意义上的财富有所不同。它作为一种可变“资本”，不仅可以进行扩大再生产并创造出无法估量的剩余价值，而且有助于美国人口的繁殖与

美国商业部：《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1992 年版，第 10 页。

迈克尔·克劳斯（Michael Kraus）：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1979 年版，第 155 页。

增加，从而为美国的社会发展提供丰富的劳动力资源。此外，不同民族背景的移民的汇聚与融合不仅赋予了美国的民族、文化和经济结构的多样性特征，更重要的是，它为各民族的文化和技术交流创造了良好的环境，使各民族能互相借鉴，取长补短，并在原有的技术成果上推进技术发明，从而对科学技术和生产力的高速发展起到积极的推动作用。因此，无论怎样评价外来移民的潜在价值都不过分。

信手翻开美国历史，便昭然可见，虽然外来移民都是为谋求自由和幸福而来，但在客观上却为美国做出了无法估量的贡献。如果说殖民地时代的移民是现代美国的奠基者，那么，19世纪和20世纪的外来移民则是它崛起所不可替代的推动者和建设者。19世纪末，马克思和恩格斯在评价欧洲移民对美国的历史贡献时深中肯綮地写道：“正是欧洲移民，使北美能够进行大规模的农业生产，这种农业生产的竞争震撼着欧洲大小土地所有制的根基。此外，这种移民还使美国能够以巨大的力量和规模开发其丰富的工业资源，以至于很快就会摧毁西欧特别是英国迄今为止的工业垄断地位。”无论是在19世纪还是20世纪，从弗吉尼亚到华盛顿州，从马萨诸塞到加利福尼亚，外来移民用自己的双手开拓荒野，采掘矿产，开凿运河，修筑铁路，兴办产业，构筑高楼大厦，修筑城市基础设施。可以说，每份业绩中都渗透着外来移民的血汗。独立战争、南北内战和两次世界大战的史册中都记载了外来移民的辉煌战绩。在工人运动和政治民主化的进程中到处都能听到外来移民激昂奋扬的呼声。就是在当代美国人感到尤为自豪的高科技领域，外来移民的成就同样引人注目。在30年代以来的美国诺贝尔奖获得者中间，有许多人是在外国出生的。据1984年美国参议院报告统计，“在美国仍然健在的诺贝尔奖获得者中间有30%以上是外来移民”。此外，还有成千上万的移民在各自的行业或领域也取得了惊人的成就或享有与诺贝尔奖获得者相近的声誉。人所共知的美国第一颗原子弹和氢弹，第一颗地球卫星、气象卫星、通讯卫星和举世瞩目的“阿波罗登月计划”等，每项重大科研项目都是在外来人才的主持或参与下完成的。在当今美国的学术界、政界、商界和艺术界等各个领域中的出类拔萃者中间都能看到外来移民的身影。凡是到过美国的人都能看到：“小广州”、“小东京”、“小汉城”、“小波兰”、“小墨西哥”、“小古巴”、“小菲律宾”、“小捷克”、“小意大利”、“小德国”等生机盎然的民族社区犹如一颗颗璀璨的明珠，星罗棋布，交相辉映，烘托着耀眼夺目的美利坚文明的大厦。目睹这里风格各异的民族建筑、音乐戏剧、语言文化、服式佳肴、节日庆典等，如同欣赏一幅幅五光十色、价值连城的艺术佳作，给人以周游世界，洞览天下的美感。历史如实地记载了这一切。

然而，这一切都曾经历了残酷无情的冲击。在美国历史上，除了先到北美大陆并处于统治地位的英吉利族裔外，其他所有的民族群体都经历了这样或那样的排斥和压迫，许多少数民族群体在很长的时间内已经尽到美国公民的义务，却享受不到美国宪法所赋予的公民权力。在殖民地时代，英吉利人排斥德国人、法国人和爱尔兰人的现象就十分普遍。受害最惨烈的是从非洲掳来的非自愿黑人移民。他们在白人的枪口和屠刀下，像会说话的牲口，到

马克思和恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第230页。

斯蒂芬·安佐文（Steven Anzovin）：《外来移民问题》，纽约：罗伯特E. 克里杰尔出版公司1985年版，第88—89页。

北美后不久就被套上了奴隶制的枷锁，直到 19 世纪 60 年代末才获得了象征性的自由。就是在劳动力奇缺的 19 世纪，宗教偏见、文化歧视和民族排斥等形形色色的排外主义到 19 世纪末演化为前所未有的社会大狂飙。白人压迫有色人种，新教徒歧视天主教徒，西北欧移民排斥东南欧移民，凡此种种，荒谬绝伦。对于这种肆无忌惮的排外行为，美国政府不但不着力遏止，反而听之任之，推波助澜。它接二连三地颁布法令，将华人彻底地排斥于美国大门之外。之后，它又将排斥的矛头指向被冠以“劣等种族”的其他亚洲移民和东南欧移民。在本世纪 60 年代，虽然美国国会废除了移民政策中的种族歧视等弊端，把对各国的移民政策确立在比较公平的基础之上。但是，到 80 年代，美国的排外主义依然没有绝迹。1984 年，佛罗里达的一位牧师在描述美国人排斥古巴和海地移民时说：“在佛罗里达州，美国人和基督教徒的反应是极端留难的……甚至美国的天主教徒也把难民看作……敌人。”在国会，排外主义的残渣余孽仍然在兴风作浪。怀俄明州参议员艾伦·辛普森就危言耸听地指出：

在过去几年间获得美国公民资格和在美国享有永久居留权的新的合法移民中，很大一部分来自拉丁美洲、亚洲和加勒比海地区。……如果入境移民持续居高不下，而且，这些新来者和他们的后代中有相当一大批人不能融入美国社会，他们在美国会造成他们曾想摆脱的社会、政治和经济问题。此外，如果语言和文化分裂主义（按：文化多元化）超出一定限度，这个国家的一体性和政治稳定性会随着星移斗转而遭到严重的削弱。

这种论调同历史上的排外主义毫无二致，其目的是要限制有色人种的移民，要求已入境的外来移民归同以盎格鲁·撒克逊人为主体的白人文化，削弱或瓦解业已形成的民族多元化的格局，从而实现历史上美国白人梦寐以求但始终未能成为现实的民族同质性的夙愿。

自建国以来，保持美利坚民族的同质性是历代美国白人所追求的主要目标，然而，这种虚无缥缈的理想主义却在特殊的历史环境下遭到了一次又一次的失败。尽管美国白人对少数民族实行了长期的压迫和排斥政策，民族多元化的格局依然能够存在和发展，并且展示了旺盛的生命力。尤其是使美国政府感到棘手的是，不管政府如何调整移民政策，也不管其严密程度如何，美国根本无法堵死非法移民进入美国的渠道。自 60 年代起，在合法移民逐年增加的情况下，非法移民也愈来愈多，到 80 年代，美国境内的非法移民多达数百万人。难怪一些政府官员惊呼道，“美国的国门已陷入了失控的状态”。虽然政府在 80 年代中期实施了旨在禁止非法移民的政策，但非法移民非但禁而不止，反而更加隐蔽，防不胜防。同样使美国人感到不安的是，80 年代以来，合法移民人数逐年猛增，到 1989 年以后连年超过百万大关，其中，绝大多数来自美洲和亚洲各国。尽管许多美国人呼吁政府制定出新的移民政策，限制入境移民的数量，但是，由于社会和政府各方争论不休，主张各异，因而到 1995 年美国仍未推出令各方都感到满意的政策。

实际上，美国政府在移民政策上已经陷入了积重难返，进退两难的困境。

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 89 页。

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 117 页。

在本世纪 20 年代，这种困境已初露端倪，到 80 至 90 年代变得更加突出，其特征表现为：美国的国门洞开不得，关闭不能。究其原因，主要表现在以下几个方面：

第一，现状与发展的矛盾。众所周知，在过去两百多年间，大批移民的到来加速了现代化美国的崛起。当代美国经济的运行机制和社会管理体制已日臻缜密，人口与资源的配置日趋平衡，经济的发展对外籍劳动力的需求也日渐减弱，传统上那种门户洞开，自由放任的移民政策显然已不符合美国社会发展的实际需要，美国的国土资源和经济发展的潜力也不允许政府盲目地吸收外来移民。但是，美国作为一个依靠外来移民发展起来的国家，其决策者深知外国文化和科技精英对美国社会发展的重要性。因此，无论美国社会多么发达，它仍然需要外来移民推动其社会的发展。自第二次世界大战结束以来，移民政策中招贤纳士的特点日趋突出，那些德才兼备的移民入境后的确发挥了较大的积极作用。因此，在既要维持现状又要满足发展需要的前提下，政府必须制定出既能限制不需要的移民，又能引进有用之才的移民政策。然而，在制定移民法时，除了那些“不受欢迎”的移民外，政府应该进一步限制哪些人入境，什么样的法律标准既“公正”又能达到决策者的预期效用，入境移民人数应控制在什么样的程度上才能有利于或至少不影响美国经济的发展，美国的国土和自然资源的潜力究竟有多大，入境移民和美国人口应保持在什么样的水平上才能适应而不至于超过美国的国土、经济和自然资源的承受能力，对于这些问题，美国政府始终未做过任何可行性研究或拿出令人信服的科学依据。尽管美国国会已经颁布了一系列法令，确立了比较系统的原则，但由于它未能触及上述问题，因而美国移民政策在较长的时期内形成了补偏救弊、顾此失彼的循环周期，结果是政府不仅没有走出困境，反而愈陷愈深。

第二，理想主义本身的矛盾。在殖民地时代，处于统治地位的英国族裔就处于矛盾的心理状态。一方面，殖民地人口的缺乏迫使统治集团广招欧洲移民，利用他们的劳动力开发北美的荒野；另一方面，由于英吉利人迁往北美时也带来了“旧”世界的宗教偏见和民族仇恨，因而他们对欧洲大陆的移民有一种本能的不信任心理。在这种情况下，他们制定了既鼓励又排斥的移民政策。到建国初期，美国的开国元勋们继承了这种传统。他们欢迎外来移民，但要求移民摒弃自己的民族语言、宗教信仰、生活方式及对母国的民族感情，在各个方面归同盎格鲁·撒克逊民族，从而建立一个只有一个政体、一种信仰、一种语言和一种生活方式的民族同质性社会。值得注意的是，一些开国元勋要把美国建成世界各国“被压迫者”的庇护所，这就使美利坚民族的理想主义含有相互矛盾的双重含义。当然，由于 19 世纪的外来移民和难民来自西北欧国家，而且，吸引外籍劳动力，发展美国经济也是这一时期的主要趋势，所以，理想主义在实践上的矛盾性尚不明显。20 世纪初，东南欧国家成为美国外来移民的主要来源后，盎格鲁·撒克逊人的种族排外主义行为日益加剧，促使美国政府确立了移民限额制度。自第二次世界大战结束以来，冷战的加剧促使美国政府打着为被压迫者提供庇护所的旗号，一次又一次地颁布难民法，结果使亚洲、东欧和拉丁美洲有色人种的移民迁入了美国，这就彻底打破了保持美利坚民族同质性的梦想。在 80 年代，虽然有许多白人对有色人种的涌入感到忧心忡忡，担心白人在 21 世纪成为美国的少数民族，但是，里根总统上任后不久就表示：

我们是一个由外来移民组成的国家。我们的国力源于我们自己的移民传统和我们所欢迎的异乡侨客。这一点为其他任何一个国家所不及……我们将继续奉行美国的传统，使美国成为欢迎外来民族的国土。此外，我们还将与其他国家一起共同承担责任，欢迎和安置那些逃离迫害的人们。

显然，里根的这番话构成了他在移民和难民政策上的指导思想。这种思想仍然是布什和克林顿两届政府继续奉行的原则。在这种原则下入境的移民和难民仍以有色人种居多。可以断言，只要美国的难民政策不发生实质性的变化，还会有更多的有色人种入境。因此，美国政府在保持民族同质性和为“被压迫者”提供庇护所之间，若要两全其美，十分困难；若是选择其一，亦是步履维艰。

第三，美国的限制性政策与外来移民要求入境的矛盾。由于特定的历史环境和条件使美国与世界各国的移民形成了千丝万缕的联系。所以，不管美国制定何种政策，每年总有数十万移民入境。因为，一方面，美国的发展仍然需要大批高科技人才；另一方面，自战后以来，发展中国家的经济发展与人口增长的失衡使大批移民纷纷迁徙而来。这两方面的因素使美国根本无法关闭国门。只要美国的国门留有门缝，就必然有许多移民能符合规定的入境条件。这些移民入境后，其身后必然跟随着寻求家庭团聚的亲属，结果就出现了以家族裙带关系为特征的群体移民。如果允许这些人入境，美国政府就很难把入境移民人数限制在最低规模的程度上；如果禁止其入境，寻求家庭团聚的移民必然会以种种方式非法入境。这一点已为本世纪20年代以来的移民史所证实。虽然美国政府已经认识到要解决移民非法入境的问题，必须在加强边境巡防和入境管理的同时，制定出比较合理可行的合法入境政策，但是，自70年代以来，入境的合法移民和非法移民同步增长。特别令美国人担心的是，当代第三世界国家人口过剩，经济落后，政局易变，任何突发性的消极变化都可能使成千上万的移民蜂拥而至。为了摆脱困境，这些移民在不能合法入境的情况下，会冒着生命危险非法入境。而美国境内的黑社会参与走私非法移民的活动后，政府更是鞭长莫及。在这种情况下，如何处理好合法移民与非法移民问题之间的关系，美国政府尚未找到有效的万全之策。

第四，美国社会各界与政府内部的矛盾。在不同的历史时期，美国社会各界和政府内部不同派别之间在移民政策上曾展开了反复的激烈辩论。由于20世纪初以来美国社会上不同民族群体、不同政治派别和不同利益集团之间的要求日趋多元化，那些与外来移民密切相关的企业主、民族群体、慈善机构和学校等都不主张政府制定过于严格的移民政策，而那些在经济、文化和福利方面受到外来移民冲击的利益集团却要求彻底关闭国门或限制入境移民人数。在这种情况下，政府每次制定决策时都力图在不同利益集团之间维持一种平衡关系，通过妥协的方式来满足各方的要求。然而，每项移民法实施后，并非人人感到满意。当新的形势需要政府调整移民政策时，它又通过妥协来实现一种新的平衡。这样，政府在解决旧的问题时，又面临着新的问题。如此循环往复使政府无法摆脱移民政策中业已形成的模式。然而，历史的发展却要求政府摆脱这种模式，而政府要做到这一点，亦是十分艰难之事。

从上文中可以看出，美国移民政策是一项颇有魅力的课题。它是随着北美殖民地的建立而产生的，又是在美国现代化的进程中不断演进的。研究美国移民政策不仅有助于我们追溯美国历史发展的轨迹，而且可以透过这种轨迹窥探美国对少数民族群体和外来移民的态度转化和各种社会思潮的兴衰，认识五彩缤纷的美利坚民族多元化格局的发展进程，了解美国如何在限制外来移民的同时又怎样吸引外国精英人才为美国所用。

自 70 年代末以来，我国学者对美国的移民问题，尤其是对外来移民在美国历史上的贡献和美国的排华政策等，都做了有益的探讨并取得了令人可喜的成果。但是，在美国移民政策方面的研究却显得十分薄弱。尽管有些成果面世，但仍是凤毛麟角，其中有些论文因篇幅所限，论述的深度不足，因而读来令人难以折服。在美国学术界，虽然移民政策长期为不少学者所青睐，成果可谓琳琅满目，其中，既有耐人寻味的佳作，但也不乏粗糙之作。就突出的问题而言，主要表现在以下几个方面：第一，在结构上，微观琐细的研究居多，宏观整体的分析甚少。不少学者把研究范围限制在某些历史时期的重大问题上，忽略或切断了移民政策发展的连续性。笔者在查阅资料时很少能看到一部完整而全面的研究，这委实为一大缺憾。第二，虽然有许多学者将历史学、社会学、民族学 and 经济学等方面的理论应用于移民政策史研究，但在具体分析上，多数成果显得理论不足。一些学者不是拘泥于就事论事，就是囿于史实罗列。尽管有些学者在论述中侧重于分析，但也没有摆脱唯心史观的桎梏。有的学者也试图运用唯物史观探讨问题，但笔锋未能触及美国资本主义制度的实质，因而不能由表及里，对问题的论述缺乏说服力。第三，在方法上，一些学者在分析的过程中，舍本逐末，轩轻不分，管窥蠡测，以点代面。他们为了证明自己的观点，往往抓住一点，而忽略或贬低了其他因素的作用，对移民政策发展变化的根本促成因素——政治、经济和社会结构的发展变化，则视而不见或避而不谈。这不仅使美国移民政策失去了其内在的连续性，而且使一些史实被割裂变形，使历史失去了其本来面目。移民政策的演变是美国历史上的一项重大问题。全面探讨和分析这个问题不仅是美国学术界应该解决的问题，而且是我国学者深切关注的学术问题。

有鉴于此，笔者拟对美国移民政策史进行全面的考察。在分析的过程中，着力把握美国经济、政治发展和移民政策这两条主线，阐明两者的关系，勾勒出移民政策在不同历史时期的特征和连续性，从而对美国移民政策的发展做出比较客观的评价。由于国内资料有限，加上本人的水平有限，因而书中的疏漏在所难免，不当之处，恳请方家斧正。

序

丁则民

迁徙和流动是美利坚民族的一个重要特征，美利坚合众国就是在它的人民不断迁徙和流动过程中发展起来的。用美国历史学者乔治 w. 皮尔逊的话来说，迁徙 (migration) 和流动 (mobility) ——他统称之为 m. 要素——是形成美国这个国家的几种基本力量之一，研究 m. 要素对了解美国共和国的成长和发展是非常必要的。在美国历史发展的过程中，曾不断出现了人群迁徙和流动现象：持续一个多世纪的西进运动不断把东部居民和移民推向边疆，直到太平洋沿岸；随着美国工业化和城市化的加速，大量农村人口和外来移民被吸引到迅速发展的城市里来，使城市人口逐渐超过了农村人口；近数十年来，又出现了大批城市居民陆续向郊区转移，以及众多居民从冻土带戏剧性地向阳光带流动等等。但是，在美国人口不断迁徙流动的过程中，人数众多、持续时间最长和影响美国历史最大的流动要算从四面八方涌入美国的外来移民洪流了。在过去将近四个世纪里，进入美国（包括英属北美殖民地时期）的移民总数超过 6035.6 万人，他们在美国生育繁殖后代的人数就更多了。所以人们常说，美国“是个由外来移民及其后裔组成的国家”。

自美国建国以来，美国人一般是赞成广泛吸收外来移民的。这是因为：第一，美国幅员广大，资源丰富，但缺乏劳动力和技术，因此，开拓土地、开发资源和发展经济都有赖于连续不断的大量外来移民；第二，美国人相信他们有力量同化外来移民，认为美国就是个各种不同民族和种族的“熔炉”，经过这座“熔炉”冶炼融合，“由形形色色的众多民族、种族组成的美利坚民族将日益发展壮大”。

但是，随着外来移民洪流的不断到来，土生的美国人和早来为移民也产生了不同程度的恐惧和担忧。他们害怕外来移民中具有不同宗教信仰的教徒和欧洲思想激进分子会在美国煽动和制造“骚乱”，从而破坏美国原有的“社会团结”。担忧的是大量的外来移民不仅会加剧劳动市场的竞争和降低美国人的生活水平，而且会带来贫困、疾病和犯罪等严重的社会问题，以致“结束了美国对欧洲社会弊病的免疫性”。这种恐惧和担忧情绪由于报刊连篇累牍有关移民荒诞不经的报道而更加剧。在政党政客和种族主义者煽动下，排外主义情绪日趋增长和蔓延。排外主义者及其组织的广泛活动都直接或间接影响到美国移民政策的制定。当然，联邦政府制定的移民政策主要是为适应国内社会发展的需要，并为美国国内、国际政治服务。

根据美国建国以来移民政策的演变，它接纳外来移民的历程可以划分为两个时期：（一）自由移民时期，即从建国起到 1882 年排华法的实施；（二）限制和选择移民时期，即从 1882 年排华法的实施到现在。

在自由移民时期，尽管建国初期有些开国元勋对外来移民疑虑重重，也制定过针对外来移民的严峻法律，但由于社会经济的发展迫切需要大量的劳

乔治 w. 皮尔逊：《边疆与美国制度》载《新英格兰季刊》第 15 卷，1942 年。

格伦·波特主编：《美国经济史百科全书》第 3 卷，纽约：查尔斯·斯克里布纳之子出版公司 1980 年版，第 1080 页。

动力，美国政府一直鼓励接纳外来移民，奉行来者不拒的政策。这一时期，有 1000 多万人移居美国，其中，绝大部分来自欧洲，主要是西、北欧各国；来自亚洲的移民为数很少，且多属外出打工的工人；也有来自非洲的黑人，他们多属非自愿的移民。这些外来移民对美国早期的发展起了重要作用：他们不仅增加了美国的人口，提供了庞大的劳动力，而且带来了一些美国工业化所需要的科学技术，并以各族裔群体的传统和文化融入美国文化主流，使它逐渐丰富多彩。管理外来移民的权力虽然名义上属于美国国会，但联邦政府在这一时期尚未设立专门管理移民事务的机构，而是由各州和地方根据自身的需要来处理移民事务。这个时期，外来移民主要是从纽约和旧金山等港口城市进入美国的，所以管理移民事务的繁重任务是由这些城市和它们分别隶属的纽约州和加利福尼亚等州承担的。随着外来移民的增多和美国社会对移民事务的日益关注，联邦政府开始承担管理移民的工作，宣布只有国会才有权处理移民问题。1875 年，国会对外来移民实行第一次控制，宣布禁止妓女和罪犯入境，以后又通过一个联邦管理外来移民的法案，把排斥的类别扩大到神经病患者、白痴和可能成为社会负担的人。但是，这项法律仍由各州负责执行。同时，西海岸各地的排华问题逐渐被提上了联邦政府的议事日程。在加利福尼亚州议员和排华势力的鼓动下，国会于 1882 年通过《排华法案》，规定禁止华工入境十年，并禁止华侨入籍。《排华法案》是美国第一个以种族和国籍为理由禁止移民入境的联邦法案，从而标志了自由移民时期的终结。

《排华法案》的实施也预示了美国限制和选择移民时期的开始。顾名思义，限制就意味着限制移民入境，减少入境移民的数量；选择就是挑选美国所需要的移民，拒绝它所不需要的人。在这个时期中，美国从第二次世界大战及战后国际斗争的需要出发，多少放宽了对移民的限制。因此，与战前阶段相比，战后可称为移民政策的有限松动阶段。

在战前阶段，美国政府继排华法案之后，又制定和采取了不少限制和排斥外来移民的法律和措施。概括起来，这种法律和措施大体有以下几种类型：第一，它们是针对某个特定的国家或地区的，比如：1907 年美国与日本达成“君子协定”，禁止日本劳工进入美国；1917 年国会通过对移民进行“文化测验”的法律，以限制东、南欧各国移民入境等。第二，它们是针对外国劳工的，如 1885 年国会通过的福伦法，就是禁止以合同形式输入劳工。第三，它们不断扩大禁止入境者的范围，除已禁止神经病患者、白痴和可能成为社会负担的人入境外，后把排斥的类别扩大到无政府主义者和以暴力推翻美国政府者等。

为了加强限制和选择移民的措施并把它们纳入制度化的轨道，美国国会在 20 年代先后通过三个移民法，从而确立了移民限额制度，即旨在限制移民入境的人数、选择移民的民族来源的体制。移民限额制度最突出的一个特征就是种族主义。首先表现于排斥亚洲移民，其次表现于限制东、南欧移民入境。民族来源制的实施表明只有欧洲移民能进入美国，而在欧洲各国中只有西、北欧各国移民才是美国欢迎的理想移民。因此，移民限额制的实施不仅加强了美国对移民的管理和控制，而且表明美国开始了加强限制和选择移民的阶段，也就是“限制欧洲移民，排斥亚洲移民”的阶段。以后，美国接纳外来移民的人数明显下降了。1921—1929 年期间，每年入境的欧洲移民已从 80 万人下降到 15 万人。到 30 年代，入境的欧洲移民更少了，低于限额法

所规定的入境限额。外来移民的锐减固然与限额法的实施有关，也受到了那场席卷资本主义世界的经济危机和第二次世界大战爆发的直接影响。

美国参加第二次世界大战后，逐渐开始了美国移民政策有限松动的阶段。这首先表现在 1943 年美国废除了长达半个世纪之久的排华法，允许中国人可以合法移民美国并成为美国公民。排华法的废除是美国参加第二次世界大战以及中、美两国人民共同抗击日本侵略者这一历史发展的必然结果。废除排华法也使美国政府改变了对亚洲其他国家移民的政策，最直接的结果就是废除了排斥印度和菲律宾移民的法律，分别给予这两个国家一定数量的移民限额。其次表现在战后初期美国政府陆续颁布的一系列特别法令和临时紧急措施，如 1946 年的《战争新娘法》，1948 年的《流亡人员安置法》和 1953 年的《难民救济法》。当时，美国移民政策出现有限松动的原因有两个方面：一方面是第二次世界大战后，美国公众对移民问题的态度有了变化。随着宗教派别间争论的减少和种族偏见的减弱，容忍精神有所增强。教育的普及促进了美国各民族间互相了解，因而要求放宽移民政策的呼声也日益增强。实际上，到 50 年代，美国的人口结构已趋于平稳，白人占美国总人口约 90%，其中，大多数来自西欧和北欧，美国人口中外国出生者已从 20 年代的 1/7 下降到 50 年代初期的 1/10，因而，排外主义者对移民将“破坏”美国人口和文化“同质性”的担忧已不那么强烈了。这是美国社会舆论对移民态度的变化的一个重要前提。另一方面，美国政府主要从当时国际斗争的需要出发，多少放宽了对移民的限制，采取一些措施来接纳《限额法》以外的难民入境，但是这种放宽的措施，除个别立法如《战争新娘法》等属于家庭团聚的性质外，主要都是为美国敌视社会主义国家的冷战政策服务的。就在这时美国移民政策稍有松动的形势下，国会竟不顾社会舆论的反对，依然制定了排斥外来移民的立法，那就是 1952 年的移民和归化法。该法的主要倾向是限制和阻碍外来移民入境，而且其中麦卡锡式反共调子也很突出，因为 1950 年国会制定的反共的《国内安全法》（又称《颠覆活动管制法》）被纳入该法，而《国内安全法》规定“禁止那些过去是或现在仍是共产党员或参加共产党组织的任何外籍人入境，已入境者将被立即驱逐出境”。因此，这个移民和归化法“是以国家安全为理由对所有外侨和外来移民进行空前规模的政治性甄别和惩罚”。据统计，这个移民法实施后，美国政府在 50 年代驱逐合法入境的外侨达 13 万人之多。

这个移民法不仅限制外来移民入境和驱逐外侨出境，而且对 1924 年移民限额法所依据的民族来源制，既未予以修改，也根本没有触动。这自然引起社会舆论的愤慨和指责，到 60 年代民权运动蓬勃兴起时遭到了更加猛烈的抨击。一些自由派人士认为这种民族来源制不仅歧视某些民族集团，而且违背了美国的传统和理想，特别是长期以来人们把美国看成“世界被压迫者的庇护所”的理想。就连当时美国总统肯尼迪也力促国会取消移民限额法中的民族来源制，认为“继续推行民族来源制度无论是在逻辑上还是理智上都没有根据，它既没有满足国家的需要，也没有达到国际上的目的。在一个各民族相互依存的时代，这个制度是个时代的错误，因为，它对要求进入美国的人

邓蜀生，《美国与移民：历史、现实、未来》，重庆出版社 1990 年版，第 42 页。

斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社 1980 年版，第 746 页。

根据出生的偶然性而加以歧视”

在社会舆论的迫切要求和广泛推动下，国会于1965年以压倒多数通过一个新移民法，即《移民和国籍法》。根据这个移民法，美国取消了移民限额法中的民族来源制，改为按国籍（不按民族和种族）定出份额，从1968年开始实施全球限额制度；每年限额29万人，其中，东半球17万人，西半球12万人。该法以家庭团聚作为选择移民的基础，美国公民和合法外侨在海外直系亲属获准入境者不列入限额；关于优先权的规定，除对申请家庭团聚的移民给予优先考虑外，对美国所需要的专业人员和政治“难民”也分别给予特别和优先的考虑。

1965年移民法是美国移民政策史上一个重要的转折，即以民族来源制为基础的移民限额制向以国籍为基础的全球限额制的转变。这种转变不仅打破了以民族来源为基础的移民模式，而且把西半球移民纳入全球限额制，从而结束了对西半球长期奉行的自由移民政策。美国在移民政策上的这些变革不能不说是一种进步，至少是在表面上同等对待来自各国的移民。但是，有些美国学者却对1965年移民法作出了过高的评价，认为它“赶走了美国移民立法中种族主义的幽灵”，对各国移民采取了“一视同仁”的政策，重新为来自“不同海岸的移民打开了金门”。实际上，种族主义在美国社会中是根深蒂固的，它的幽灵决不会一下子被赶走的；说美国今后对各国移民采取“一视同仁”的政策更是远离现实了。仅从这个移民法有关家庭团聚优先权的决策考虑中，便可看出美国决策人偏爱西、北欧移民和限制亚洲移民的招数了。他们透露说，西、北欧移民一直是美国移民的主体，所以，家庭团聚条款的真正受益者仍然是西、北欧移民；而自排斥亚洲移民的限额制实施以来，“亚洲人在美国很少有亲戚，所以，来自这些国家的移民不会太多”。这就表明，1965年移民法的决策人为限制亚洲移民而设计的条款真是用心良苦了。

实际上，1965年移民法仍坚持了美国移民政策的限制、选择性，只不过是美国政府在新的历史条件下，对限制、选择移民的方法方式作了一些调整和修订，使之能更有效地为美国资本主义的发展服务。约翰逊总统在签署这项法案时，便道出其真谛，他说，新移民法实施后，“那些对这个国家（指美国）——对它的发展、它的实力、它的精神——能作出最多贡献的人将首先进入这个国家”。换句话说，也就是在限制外来移民的同时，鼓励有真才实学和对美国有用的人入境。

70年代中期以后，美国移民政策面临两个突出的问题，即难民问题和非法移民问题。越南战争结束后，大批越南人逃往海外，老挝和柬埔寨也有大量居民出逃，从而形成了东南亚难民潮，其中大部分逃往美国。因此，如何接纳和安置这些难民，成为美国亟待解决的问题。1965年移民法中虽然设有难民限额和相关条款，但远远不能满足形势的需要。因此，美国政府采取一些应急措施后，国会于1980年通过了《难民法》。其中，对难民的定义、接纳限额及安置等事宜都作了明确的规定，为进一步接纳和安置难民工作提

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维斯·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第74页。

约翰·海厄姆：《把这些人送来，都市美国的外来移民》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第61页。斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社1980年版，第495页。

林登·约翰逊：《关于移民法的几点评论》，《国会季刊》，1965年10月第23期，第2063—2064页。

供了法律上的保障。尽管美国政府在制定这次难民法过程中标榜“人道主义”精神，宣扬它对流离失所的难民伸出援手，但其主要出发点仍是为美国国家利益，特别是为美国的远东外交战略服务的。

进入 80 年代以后，美国政府遇到更为棘手的问题，那就是大量非法移民的问题。这些非法移民主要来自与美国相邻的拉丁美洲国家，其中以墨西哥人为数最多，来自加勒比海地区和中、南美洲的非法移民也不在少数。同时，还有其他地区和国家的非法移民入境。大量非法移民入境，引起了许多社会问题：首先是增加了联邦政府和地方政府的开支，其次是在就业和工资方面同美国人产生了竞争，再次是这些非法移民的文化适应问题，突出表现在双语教育问题上。通过社会各界的讨论研究和不断举行听证会，国会于 1986 年通过了《移民改革和控制法》，决定采取严厉的措施制裁雇佣非法移民的雇主，同时“赦免”一批非法移民，准许他们中符合美国所要求的条件者获得临时以及永久的居留权。但是，这个移民法受到了社会各界，特别是企业界的批评，而且实施后也未收到预期的效果，非法移民仍然有增无减。

自 80 年代初以来，有两个非常突出的现象引起了美国移民政策决策者的重视：一是在全球移民总限额中欧洲移民的比例持续下降；二是有职业——即专业技术和学有专长的移民的比例也呈下降趋势。在这种情况下，1990 年国会又通过一项新的移民法，它是 1965 年移民法实施以来，美国对移民政策作出的较大的修订。其主要规定是在没有改变家庭团聚原则的前提下，尽量增加有职业移民的限额。并且增加了多样化移民的限额，其主要目的就是力求吸收对美国有用的专业技术人员和照顾移民人数少的地区，而后者说穿了就是照顾欧洲移民。

本书著者以马克思主义基本理论为指导，在广泛搜集、阅读大量中、英文有关论著和历史文献的基础上，系统考察了美国建国以来各个历史时期移民政策的发展变化，重点论述了移民限额制度的产生和变化，深入剖析了全球移民限额制的形成及其影响，从而为读者提供了一部较系统、完整的美国移民政策史的专著。

在这一课题研究中，著者除采用传统的历史学研究法外，还借鉴和采用了民族学、经济学、社会学和人口学等多学科的研究方法和研究成果，对美国移民政策演变的根由和实质都作了透彻的分析，具有较强的说服力。这对了解、掌握美国这个“由移民组成的国家”的历史和现实都具有重要意义，很值得一读。

美国移民政策研究

第一章 建国前的移民政策

1492年，哥伦布发现“新大陆”后，揭开了美洲历史的新篇章。在此后几十年间，西班牙、荷兰和法国的冒险家们相继踏上了美洲大陆并建立了各自的殖民贸易点。17世纪初，为数不多的英国人也漂洋过海，加入了征服“新世界”的行列。他们虽然姗姗来迟，但凭着英国强大的海上实力，先后打败了荷兰人、法国人和西班牙人，确立了他们在北美大陆的霸主地位。随着英属殖民地的发展壮大，它们与宗主国的矛盾亦日渐加剧，诸多的分歧和利益上的差异导致了两者之间的对抗与决裂。在随之而来的战争中，殖民地的胜利宣告了美利坚合众国的诞生。美国赢得了独立，却保留了英国人的民族观念、语言文化和生活方式。在殖民地时代，劳动力的缺乏与殖民地广阔肥沃的土地和丰富的资源形成了极大的反差。急于聚敛财富的殖民者遂以种种方式鼓励和吸引欧洲移民，而外来移民的涌入和增多又触动了英国人的民族恐外感，本能的自卫心理进而促发了行为上的排斥。这种既欢迎又排斥的双重心理贯穿于殖民地时代的始终。

一、殖民地的建立与鼓励移民的政策

1607年，英国冒险家克里斯托夫·纽波特肩负伦敦公司的使命，率领三艘帆船抵达今弗吉尼亚詹姆斯河口。上岸的120名英国人便在此安营扎寨，建立了英国在北美的第一个殖民点。在最初几年间，虽然英国移民陆续到来，但是，始料不及的天灾人祸使幼小的殖民点屡遭劫难，经常处于濒临覆亡的境地。1609年的“饥荒”之后，殖民点仅有的500人口中，只有60人侥幸生存。食品不足，房舍简陋，野生动物常来猎取食物，土著印第安人也不断侵袭，所有这些都威胁着尚未安定的人们。10年后，一次印第安人偷袭，350多名白人丧生。殖民点人口减少了三分之一。殖民点屡遭劫难，与当时的生活环境恶劣有关，但最根本的因素在于伦敦公司的决策失误。该公司目睹西班牙殖民者在中、南美洲发迹后，一心想照搬其模式，通过征服印第安人部落等手段，攫取财富，因而忽视了开拓荒野，创造自给自足的生存环境这一重要因素。譬如，公司要求殖民点的人“共同工作，先为公司，再为个人”。这就是说，公司要人们先力公司寻求财富，然后再改善个人的生活条件。殖民点按照这种指令，在立足未稳的情况下，向印第安人部落频频进攻，企图通过武力征服的手段迫使印第安人就范，从而达到一劳永逸的目的。然而，由于北美印第安人部落繁多，居住分散，流动性强，因而颇难征服。每次厮杀后，吃亏的还是人口较少的英国人。伦敦公司闻此消息后，不得不改变那种冒险投机，以武力征服来掠夺金银财主的初衷。1619年，伦敦公司决定在弗吉尼亚建立永久性殖民地，通过开发土地和资源同英国的公司进行贸易。为此，它决定授权殖民者参与殖民地管理，允许所有自由成年男子享有选举权和被选举权。同时，伦敦公司在英国大做广告，广泛宣传殖民地的“民主自由”，以求吸引更多的移民迁往弗吉尼亚。

几乎与此同时，英国的“普利茅斯公司”也改组为“新英格兰公司”（后易名为“马萨诸塞湾公司”）。该公司的入股者既是清教徒，又是殖民者。他们于1620年来到马萨诸塞湾，开始了创业的艰难历程。虽然在当年冬天有不少人被冻死或饿死，但该殖民地的创建比弗吉尼亚较为顺利。不久，在英国遭受迫害的清教徒接踵而至。以前从英国逃往荷兰的清教徒亦辗转而来。在此后几十年间，越来越多的英国贵族、商人、手工业者、牧师和农民等陆续来到北美大陆，他们在大西洋沿岸先后建立了新罕布什尔，罗得岛，宾夕法尼亚，马里兰，特拉华，南、北卡罗来纳和佐治亚等殖民地。在同一时期，还有一些芬兰人、荷兰人和瑞典人迁居今纽约州。1644年，英国打败荷兰后，该殖民地归属英国管辖。

在草创时期，各殖民地感到最棘手的是人口不足，缺乏开发土地资源的劳动力。解决这个问题的唯一方式是尽快鼓励和吸引英国和欧洲大陆的移民。因为，大批移民的到来不仅会增加殖民地人口，加快土地的开发利用，使之成为英国的原料产地和商品市场，更为重要的是，吸引移民会增强殖民地的自卫能力，有利于征服和驱赶印第安人，扩大殖民地已有的地盘，为此，

戴尔 R.斯坦纳 (Dale R. Steine)：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司 1987 年版，第 17 页。

戴尔 R.斯坦纳 (Dale R. Steine)：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司 1987 年版，第 17 页。

各殖民地纷纷推出了吸引移民的优惠政策并在欧洲大陆展开了广泛的宣传活动。走在最前面的是弗吉尼亚殖民地。1624年，它在殖民地开始实施“入头土地权”制度，规定凡移居弗吉尼亚的成年男子，每人可获55英亩的土地；举家搬迁者，以人头累计；若带仆入者，主人亦得相应的份额。接着，它又在英国大做广告或散发小册子，把弗吉尼亚吹得天花乱坠，如同世外桃源，说那里风光秀丽，气候宜人，环境优雅，到处都有发财致富的机会，人人享有自由和民主的权利。它在发行的小册子中有这样一段写道：弗吉尼亚既欢迎有教养的绅士，也欢迎“地位低于绅士的人们，即自耕农和同类的、有良好教养和勇敢精神的人们”。迁徙来的移民不仅能力自己和全家获得永久性的土地所有权，而且在将来会“成为名流显贵，并且在政府中担任要职”。如此诱人的“新世界”对欧洲和英国的平民百姓和梦想升官发财的人们的确具有较大的诱惑力，当然，那些后创建的殖民地亦不甘落后。尤其引人注目的是马里兰业主巴尔的摩勋爵，南、北卡罗来纳的业主安东尼·A·库珀家族和宾夕法尼亚业主威廉·宾。这三位经济地位和社会地位较高的王室贵族在获得创建殖民地的特许状之后，也加入了招募移民的行列。他们纷纷效仿弗吉尼亚，制定了优惠的土地政策，允许移民享有较多的自由权利，给予新教徒和异教徒同等的入境条件和自由权利。库珀不仅动员其家族在英国各地广泛宣传，而且他本人还周游西印度群岛和西欧各国，大力宣传卡罗来纳殖民地的政策。巴尔的摩家族在英国和欧洲大陆大量散发传单和小册子，突出强调马里兰允许天主教徒和其他异教徒入境的优惠政策。威廉·宾也亲自周游欧洲各国，他要把宾夕法尼亚建成教友宗和其他异教徒和睦相处的家园。他每到一处，不是发表演讲，就是散发英语、德语和荷兰语小册子，宣传宾夕法尼亚吸引移民的政策。他们三人的共同特点是着眼未来，不惜家产，将土地廉价出售或出租给移民，并为他们提供农具、食品和粮食种子。对于那些在欧洲帮助他们招募移民的代理人及那些既是移民者又是鼓动者予以重金奖赏。

佐治亚是英国在北美创建最晚的殖民地。1733年，英国国王颁发了建立佐治亚殖民地的特许状以后，英国的一些商人和贵族组成了殖民地理事会，制定了宽松诱人的土地赠予政策。它规定，凡迁往佐治亚的移民，每人可获50英亩的土地。1738年它又规定成年女性享有土地所有权，这在各殖民地中尚属先例；翌年又规定，那些无自然继承人的农民可以自立遗嘱，指定土地继承人。1741年，该殖民地进一步放宽了定居者的土地限额，每人拥有的土地面积的最高限额可由原来的500英亩增至2000英亩。凡是在赠予的土地上一直筑篱耕作的人，可再获50英亩的土地，免收地租，为了吸引移民，殖民地理事会从王室贵族中筹措了40万英镑的资金，用于资助移民迁往佐治亚的路费和购买农具等必备品的费用。因此，佐治亚成为英属北美殖民地中唯一“依靠慈善赈济的殖民地”。有一位贵族在1733—1744年间共捐助9万英镑，另一位贵族一次捐助了1.8万英镑。贵族投资慈善赈济，意在长远牟利，但赈济政策的实施却对吸引移民产生了较大的作用。佐治亚殖民地明文规定：

罗杰·丹尼尔斯（Roger Daniels）：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第33页。

将发给那些受慈善赈济来到此地的每个人1件厚上衣、1支滑膛枪和1把刺刀、1把斧子、1把锤子、1把锥子、1把木工刮刀、1口铁锅、1对锅钩、1口油炸锅，每个居住区或村庄1台公用石磨。每个干活的人要在这个殖民地维持生活，每年还可以得到下列物品（由托管当局在适当的时间分批发放）：312磅牛肉或猪肉、104磅大米、104磅玉米或豌豆、104磅面粉，每个男子干活时每天可给1品脱啤酒（不干活时不发给）、52夸脱酿啤酒用的糖蜜、16磅奶酪、12夸脱黄油，8英两香料、12磅食糖、4加仑醋、24磅食盐、12夸脱灯油、1磅棉纱、12磅肥皂。

上述人们的母亲、妻子、姐妹或孩子，即12岁以上（含12岁）的每个人每年也可以获得下列物品（发放方式上同）：260磅牛肉或猪肉，104磅大米、104磅玉米或豌豆、104磅面粉、52夸脱酿啤酒用的糖蜜、16磅奶酪、12磅黄油、8英两香料、12磅食糖、4加仑醋、24磅食盐、6夸脱灯油、半磅棉纱、12磅肥皂。

每个7岁以上、12岁以下的人，作为半口发给上述物品之半数。

每个2岁以上、7岁以下的人，作为1/3之口可发给上述物品的1/3。

托管人（按：殖民地理事会的职员）为他们支付从英国到佐治工的船费，途中他们每周有四天吃牛肉，两天吃猪肉，一天吃鱼……

如此大包大揽，而且实施长达20年之久的移民赈济政策，在北美殖民地中实属罕见。不管这种政策的效用如何，它的确反映了佐治亚殖民地渴求移民劳动力的急切心情。

反观北部的马萨诸塞殖民地，其政策显得僵硬保守。虽然它也欢迎移民，但它所要的是经济上能自给自足的清教徒。该殖民地第一任总督约翰·温斯洛普上任后，于1637年颁布了一条法令。他在为这项法令辩护时说，马萨诸塞是清教徒创建的殖民地，为什么要欢迎异教徒呢？“如果我们在经历痛苦之后发觉，并根据他本人的表述，他的意见不利于社会安定，那么我们为什么不排斥他以保持社会安定呢？宽容只会增强他的力量，并且会有助于他的那些信条的传播。”为了避免移民入境后成为殖民地的负担，温斯洛普在给新英格兰公司的信中写道：“迁徙来的人必须带足必备品，而且每次人数不宜过多。如果他愿意，可以迁居此地……来者应是些素质较高的有用之人，仆人少些为好。”后来，新英格兰公司根据温斯洛普的建议，在散发的《移民指南》中详列了每位移民必须携带的物品，其中包括：

食品：1个猪头……牛肉100磅左右，……奶酪50磅，……衣服：鞋6双、补鞋用的皮革（足够4双鞋之用即可）、衬衫6件；农具（4口之家）：斧头3把、大斧头1把，小斧头2把……锄头3把，1把9英寸宽，2把5至6英寸宽；金属器具（6口之家）：1口铁锅、1个大铜壶、炙叉若干、2个平底

丹尼尔·布尔斯廷（Daniel Boorstin）：《美国人：殖民地时代的历程》，纽约：兰德豪斯公司1958年版，第86—87页。

丹尼尔·布尔斯廷：《美国人：殖民地时代的历程》，纽约：兰德豪斯公司1958年版，第7页。

戴尔R.斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约，哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司1987年版，第24页。

煎锅、大浅盘、1把木制勺和菜碟若干。

准备如此多的物品确实令生计无着的贫困者望而却步，但对于当时在英国备受迫害的清教徒来说，马萨诸塞不亚于人间天堂，那里不仅有充裕的土地和发迹的机会，而且能享受到较多的自由权利。他们如果不逃离英国，还会受到迫害。因此，许多清教徒不借举债或倾家荡产，纷纷漂洋过海，迁往北美。自17世纪以来，英国的每位国王为了加强王权专制，强行颁布法令，规定英国国教是英王臣民的唯一宗教信仰，违者严惩不贷。然而，经济地位不断提高的清教徒不仅要坚持自己的宗教信仰，而且要参与政治，限制王权，反对专制，结果招致国王的肆意迫害。在这种情况下，大批清教徒被迫迁居海外。据有关资料统计，仅1633年前后，逃往西北欧国家的英国清教徒多达4.5万，而逃往北美殖民地的约有2万。为了防上更多的清教徒移居海外，英国枢密院于1634年实施了封锁港口，禁止离境的政策。翌年，英国国王颁布法令，禁止海员、商人和士兵以外的任何臣民离境。尽管如此，仍有不少清教徒偷偷地离开了英国。

概括说来，殖民地时代的移民政策是积极吸引移民。然而，殖民地人口的增长却十分缓慢。据美国学者的研究，1689年，殖民地人口只有20万，1721年增至50万，1742年达到100万，1776年跃至250万，1790年又上升到390万。显然，1720年以后，殖民地人口增长较快。究其原因，除了自然增长率因生活环境有所改善后而明显好转外，主要原因是入境移民逐年增多。那么，在此以前为何移民人数甚少呢？是人们不愿移民北美，还是殖民地吸引移民的政策没有发挥预期的效用？从当时英国的状况看，资本主义工商业的迅速发展已经造就了大批生计无着的过剩人口，羊“吃”人的“圈地运动”也使大批失去土地的农民纷纷流入城市去寻求就业机会。与此同时，国会和国王之间的矛盾终于在1640年引发了长达10年的内战。在战火的洗劫下，哀鸿遍野，民不聊生，无家可归，嗷嗷待哺。人们希望有一个和平安定的环境，过上和睦富裕的生活。许多人也看到了招募移民的广告，但又一贫如洗，根本无力支付跨越大西洋的旅费，在这种情况下，殖民地的大地主、商人、船运公司和投机者等为牟取暴利，遂与英国和西欧国家的代理人签订合同，招募移民，由此在18世纪初便出现了一种新型移民——契约奴。

契约奴多为无业贫民和乞丐，但也有一些是被拐骗或绑架而来的富家子女。他们自愿或被迫与船主、商人或殖民地的代理人签订契约，后者提供旅费，前者到殖民地后必须服劳役5至7年，劳役期满后可得到一笔“自由费”，其中包括一套新衣服、农具、粮种及一块土地。移民招募者以“自由费”为诱饵，吸引移民，具有双重的作用：一方面，它可以吸引大批无力支付路费的移民，使他们到殖民地后按契约服满劳役；另一方面，它可以使契约奴看到一线希望：即在获得自由后可以成为独立的自耕农，享有自由人的一切权

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第48页。

于可：《世界三大宗教及其流派》，湖南出版社1991年版，第214页。

马里恩·贝内特（Mari On Bennett）：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第3页。

利。与契约奴相似的是“赎身奴”。他们移民北美时，必须同船主或殖民地代理人达成契约，即：移民必须为其本人或全家支付一部分路费，其余由船主或殖民地代理人垫付，到达目的地后两星期之内再偿还所欠费用；若无偿还能力，由移民本人或一家之主充当契约奴，所服劳役时间必须依所欠债务的多少而定。“赎身奴”多为自愿签约的移民，因为，对举家迁徙者来说，一人充当契约奴，全家可以移民北美，在服满劳役之后，充当契约奴的人可以成为自由人，与全家过上自由的生活，这也不失为了一件比较合算之事。对于英国和西欧的贫穷者来说，这两种移民方式，无论选择哪一种，也比留在祖籍挨饥受饿或遭受迫害要好得多。因此，契约奴和赎身奴移民很快就成为许多人迁徙北美的主要身分和方式。在殖民地时代，契约奴移民和赎身奴移民人数占入境移民总数的一半以上，他们主要来自英国、法国、德国、爱尔兰、瑞典和挪威。

但是，雇佣契约奴也存在着一个问题，那就是契约奴服役时间较短，而且许多契约奴反抗性强，难以管理。一些契约奴因不堪忍受奴隶主的折磨而纷纷逃跑。虽然有的被抓回来，但逃之夭夭者也有很多。这对欲壑难填的奴隶主来说无疑是一种“损失”。上述诸多原因使许多奴隶主希望找到比白人契约奴更为理想的替代者并使其后代永远成为自己的财产。因此，白人奴隶主曾一度把目光转向印第安人，但是，在驯服印第安人的努力失败后，非洲黑人的出现，便成了奴隶主们的理想猎物。

1619年，一艘荷兰商船从非洲运来20名黑人。他们被卖给白人后，白人发现，黑人不懂英语和殖民地的法规。他们人生地不熟，各自操着本民族的语言，互相难以交流和联络，因而不敢轻易逃跑，干活时卖力听话，容易管理。于是，越来越多的奴隶主，尤其是南部殖民地拥有大土地的奴隶主，都把目光转向黑人。在非洲黑人踏上北美大陆之前，葡萄牙人从事黑奴贩运已有几十年，后来法国、西班牙、荷兰和丹麦等国也相继加入了贩运黑奴的行列。黑人作为一种理想的劳动力，也为英国人所赏识。1663年，“英国非洲冒险公司”成立并开始了向北美贩运黑奴的活动。1672年，英国“王家非洲公司”获得国王的特许状后，垄断了英国的黑奴贸易。1698年，在北美殖民地的要求下，英国国王准许所有的英国臣民从事黑奴贸易。这样，人类历史上最惨烈的黑奴贸易便迅速发展起来。成千上万的非洲黑人由此遭到了灭绝性的恶运。在白人的枪口和屠刀下，黑人身带枷锁，源源不断地被运往北美殖民地。到19世纪初，被掳往北美的黑人达1000多万，而最后活着到达目的地的只有5%左右。他们是殖民地时代最大的非自愿移民群体。今天的美国黑人基本上是这些黑人移民的后代。

在殖民地时代初期，英国政府奉行了严格限制的移民政策。1609年，英国议会颁布了《神圣检验法》，规定只有英国的基督教徒才具有英国臣民的资格，那些信奉天主教、犹太教和其他非基督教徒的外籍人不得申请英国臣民资格，不得迁入英属北美殖民地。这项政策显然是要限制基督教徒以外的异教徒移民北美，防止异教徒移民过多而使殖民地失去亲英国的新教性质。但是，由于殖民地的开发迫切需要劳动力，仅仅依靠英国移民仍不能满足殖民地需要，因此，在查理二世和詹姆斯二世在位期间，英国又放宽了限制，

允许天主教徒和犹太教徒归化为英国臣民后可以移居北美并在殖民地享有经商权。1709年，英国议会进一步放宽了限制，外籍人只要宣布效忠英国国王，承认其至高无上的王权地位并且能证明自己在3个月前就已皈依基督教，他就可以移民北美殖民地。1712年，由于英国议会内部出现矛盾，上述法案被废除。在18世纪初到70年代，英国政府仍然牢牢地控制着移民入境和归化决策权，对外来移民的种种权利也做了严格的限制。在1740年和1761年，英国议会先后两次颁布法令，允许殖民地政府和驻扎在殖民地的英军享有归化外籍人的权利。但是，它又对移民归化的标准做了严格的规定，即：任何移民申请归化时都必须呈交一份由两人联名签署的证明书，证明申请人已经皈依基督教并在殖民地住满七年以上，其间离境不超过两个月；愿意效忠英国国王，公开申明自己的宗教信仰。除天主教徒外，其他教派的移民申请归化时都可以保持自己的宗教信仰。那些在英军服役已满或即将期满两年以上的外籍人，只要愿意宣誓效忠英国国王，皈依基督教达六个月以上，就可以享受英国臣民的权利，从事贸易、购买土地、参加选举和担任公职等。

对于英国政府的移民与归化政策，殖民地政府并不满足。它们认为，英国制定的法规过于严格，限定的居住时间过长，不利于吸引更多的外来移民。因此，各殖民地政府利用自己有限的权力，制定了简便易行的入籍政策。弗吉尼亚和南、北卡罗来纳规定，外籍人只要到地方法院登记后就可以成为英国臣民。1637年马萨诸塞规定，所有的清教徒，只要能证明自己的宗教身分就可以入籍。宾夕法尼亚和纽约分别规定，凡入境达三个月以上并愿意效忠殖民地政府和英国国王的任何外籍人都可以获得英国臣民的资格。但是，随着殖民地和英国之间的各种矛盾日益尖锐化，英国议会于1770年禁止了殖民地行使归化外籍人的权力，接着在1774年又颁布法令，禁止所有外来移民迁入英属北美殖民地。

英国之所以倒行逆施，是因为它认为自1720年以来，特别是自1740年以来，其他国家的外来移民在迅速增加，这种势头必然会加强并导致殖民地的独立倾向。从表面上看，处于统治地位的英吉利人在殖民地总人口中的比重确有下降之势。因为在1720—1776年间，约有40万移民来自德国和爱尔兰，是白人移民人数中较大的两个民族群体。但是，在1776年殖民地的总人口中，英吉利裔为120万，仍然是人数最多的民族群体。虽然所有其他族裔之和接近了英国裔人数，但他们在殖民地生活中处于从属地位。少数民族人口的增多只能说明殖民地民族多样性特征较前更加突出，根本谈不上闹独立。殖民地要求独立的倾向日益明显，这是事实。但是，这种独立不是某个少数民族群体的独立，而是13个殖民地内所有民族群体组成的美利坚民族的独立。殖民地要求独立，其原因在于英国的殖民统治和压迫。仅就近期原因而言，1763年以后，英国政府实施了一系列高压政策，加剧了它与殖民地之间的矛盾，最终把殖民地推上了独立的道路。1763年，英国国王颁布法令，禁止殖民地人民向阿巴拉契亚山脉以西迁徙，那里的土地属于国王所有，任何臣民不得自行占有和开发。向西迁徙是殖民地许多人的愿望，也是他们在七年战争（1756—1763年）中全力支持英国的原因之一。然而，英王的禁令等于封死了拓殖者西进的道路，这不能不引起殖民地政府和各族人民的反

对。更使殖民地无法容忍的是，在此后 10 年间，英国议会咄咄逼人，得寸进尺，它不仅剥夺了殖民地政府的自治权，而且还巧立名目，巧取豪夺，三番五次地推行重税政策。沉重的苛捐杂税，专制性的政治压迫，军事上的威胁恫吓，凡此种种，都促使殖民地人民举起了民族独立的大旗。在影响深远的《独立宣言》中，殖民地的精英们罗列了英国国王的种种罪状，谴责他“恶贯满盈，倒行逆施，一贯地奉行着一个目标，显然是企图把人民压制在绝对专制主义的淫威之下……”“他一向拒绝批准其他的把广大地区供人民移居垦殖的法令……他一向抑制各州人口的增加；为此目的，他阻止批准外籍人归化法；他还拒绝批准其他鼓励人民移植的法令，并且进一步提高了新的‘土地分配法令’中的限制条例。”所有这些理由，加上其他怨恨，促使殖民地人民拿起武器，掀起了争取民族独立斗争的高潮。从此，美国历史揭开了新的一页。

二、限制移民的政策及排外主义的产生

美国人到底是怎样一种人呢？这是历史上一直困扰着美国人而又长期不得其解的问题。长期以来，许多学者、政客和社会活动家都在探寻着这个问题的答案，在建国初期，比较流行的看法是法国移民赫克托·圣约翰·德·克雷夫克尔在 1783 年出版的《一位美洲农夫的信札》中的解释。他写道：

这个新人，美国人，到底是怎样一种人呢？他要不是一位欧洲人，便是欧洲人的后代，因此，那种惊人的混血状况，在别的国家是见不到的。我可以给你指出这样一个家庭，祖父是英吉利人，妻子是一位荷兰人，儿子同一位法国女子结了婚并生育了四个儿子，他们的妻子来自四个不同的国家。他就是美国人，一个抛弃了一切陈旧的偏见和生活方式，从他所信奉的生活方式，他所服从的新政府和所处的社会地位中接受偏见和生活习惯的人……在这里，来自所有种族的人都被熔为一个新的人种，他们的努力，再加上后代，有朝一日会给世界带来巨大的变化。

克雷夫克尔的最大失误就在于他以文学家富有的浪漫主义的笔调，把当时各民族之间的融合描述为美妙动听的协奏曲并将其超前性地推进了几百年。他完全抹杀了当时愈来愈明显的社会逆流——排外主义。即使到现在，美利坚民族的融合进程也远未达到他所描述的那种程度。

在殖民地时代，英国人是北美最大的民族群体，他们在英国的支持下，在各殖民地确立了自己的统治地位。他们的语言、思想文化、生活方式和法律制度等都构成了后来美国社会的基础。为了加快殖民地的开发，他们不遗余力地吸引外来移民，而后者的增多又使殖民地的民族结构发生了变化、英国裔在总人口中的比重逐渐下降。17 世纪末，他们在殖民地总人口中占 90% 以上，一百年之后下降到 48%，在新泽西和宾夕法尼亚人口中只占 47% 和 35%。这种变化加剧了英国人的矛盾心理。他们需要外来移民来开发北美的荒地，但又担心外来移民的增多会威胁到自己在社会生活中的统治地位。因此在这种矛盾心理的支配下，各殖民地制定了既鼓励又限制，既欢迎又排斥的政策。这种政策构成了殖民地时代特有的模式，对后来美国移民政策产生了较大影响。

在理论上，殖民地时代的排外主义是处于统治地位的英国裔新教徒在心理上和行为上对处于从属地位的宗教团体和少数民族群体的歧视和排斥，其目的是要限制外来移民和他们的参政机会，避免他们在政治、经济、文化和生活方式等方面的威胁。尽管这种威胁并不存在，但是，由于英国裔在迁居北美时从英国带来了自己的宗教偏见和对其他民族的不信任心理，所以，当外来移民纷至沓来并在社会生活中触犯英吉利人的利益的时候，排外主义便产生了。应该明确的是，在这一时期，排外主义处于萌生和初发阶段。它在理论上尚无完整的思想体系，在实践中也远未达到 19 世纪末 20 世纪初那种

戴维·莱文和西奥多·格罗斯 (David Levin and Theodore Gros)：《文件中的美国》第 1 卷，纽约 1978 年版，第 540—541 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，第 103 页。

歇斯底里的程度，在形式上突出地表现为以民族利己主义为核心的歧视和排斥。由于吸引移民，开发土地资源是殖民地时代的主要趋势，各殖民地禁止入境的对象是天主教徒、乞丐和罪犯等“不受欢迎”的人们。对于那些已经入境的外来移民，英吉利裔要求他们认同盎格鲁·撒克逊人的语言文化、宗教信仰和社会制度，从而使殖民地成为一个以英国裔及其文化为核心的民族同质性社会。

在各殖民地中，外来移民受到排斥最惨烈的是马萨诸塞殖民地。在这里、清教徒掌握着殖民地的实权，他们要按自己的教规建立一个清教社会，不允许任何政治和宗教“异端邪说”的存在。在当时，对马萨诸塞实行专制统治提出批评的清教徒安妮·哈钦森和罗杰·威廉等人也遭到排斥和逐放。1647年，马萨诸塞殖民地决定，任何异教徒不得在该殖民地定居垦殖，已定居者必须迁出；如道驱逐后再有返回者，将被判处监禁或死刑。这项政策实施后，对异教徒的迫害达到了骇人听闻的程度，不少异教徒因拒绝离境而惨遭杀害。更残忍的是，殖民地政府对一些异教徒实行了不死不活的折磨措施。其残酷程度，从下列引文中可窥一斑。1656年英国教友会教徒克里斯托夫·霍尔德来到了马萨诸塞殖民地。1657年9月一个星期天早晨发生的事情：

当牧师们讲完道以后，霍尔德竟然也放肆他讲起话来，但还没说几句，就有一个人抓住他的头发，教徒和教堂职司人员则怒气冲冲地用一只手套和手绢使劲地塞进他的嘴里，使他无法说话。尽管他被驱逐出境不止一次，但他和他的一个同伴仍继续布道。他俩被押送到波士顿，殖民地的总督和副总督十分恼火，对他俩进行残酷的惩罚，其残暴程度超过了当时任何法律所能容忍的程度……他们俩被人用三股绳拧成的鞭备抽打30鞭……一名旁观者因触目惊心而晕倒。嗣后，他们被关在一间空荡荡的牢房里，没有卧具，不给吃也不给喝，关了三天三夜。受了这番罪之后，他们又被囚禁在新英格兰的监狱里，在冬天没有任何取暖设备之下关了整整9个星期。根据特殊的指令，他们两人每周被鞭打两次，第一次15鞭，以后每次加3鞭。霍尔德经受了这番折磨后竟奇迹般地活了下来。出狱后他乘船去了巴巴多斯……

1658年他在回到马萨诸塞的霍德哈姆后再次被捕，他又被送往波士顿，在那里，人们割掉了他一只耳朵。

虽然其他殖民地对异教徒的迫害远不如马萨诸塞那样残酷，但其共同特点是排斥天主教徒。除罗德岛外，所有的殖民地都颁布了禁止天主教徒入境和申请归化的政策。实际上，在美国独立之前，殖民地的天主教徒不过两万人左右，他们主要集中在马里兰和宾夕法尼亚，因为，这两个殖民地最初都欢迎异教徒入境。马里兰殖民地是信奉天主教的巴尔的摩家族创建的。为了保证入境的天主教徒不受迫害，巴尔的摩勋爵颁布了《容忍法》，禁止因宗教信仰歧视外来移民。但是，到1654年新教徒掌握了殖民地议会大权后，废除上述法案。1688年后，新教徒对天主教徒的迫害进一步升级，甚至巴尔的摩家族也被赶出了该殖民地。1705年马里兰议会颁布法令，禁止天主教徒

丹尼尔·布尔斯廷：《美国人：殖民地时代的历程》，纽约：兰德豪斯公司1958年版，第37—38页。

詹姆斯·奥尔森（James Olson）：《美国的天主教徒移民》，芝加哥：纳尔森·霍尔出版有限公司1987年版，第9页。

移民入境定居。该殖民地的许多天主教徒被逐往西南部边疆地带。在同一时期，纽约的新教徒也掀起了排斥天主教徒的浪潮。其起因是，当英国国王詹姆斯二世任命天主教徒托马斯·多根出任纽约总督之后，各殖民地谣传罗马天主教会将在北美建立扩张的根据地。这对处于殖民地统治地位的新教徒不亚于晴天霹雳，令人胆战心惊。为了防患于未然，纽约的新教徒以立法和暴力相结合的方式将刚刚走马上任的多根撵出该殖民地。同时，禁止天主教徒移民入境。已入境的天主教徒移民在申请归化时必须宣誓效忠英国国王和殖民地政府，反对天主教会。到 1700 年几乎所有的殖民地都颁布了类似的法律。

新教徒之所以如此仇恨天主教徒，最根本的原因是担心自己受到迫害。在 16 世纪的宗教改革之前，罗马天主教徒在欧洲处于绝对的专制统治地位，教皇把持着各国的政治和宗教大权，对异教徒的压迫也异常残酷。不堪忍受天主教专制统治的新教徒发起了宗教改革运动，天主教与新教之间的较量由此开始。在英国，都铎王朝在宗教改革的推动下，也进行了自上而下的宗教改革，宣布英国脱离与罗马教廷的关系，确立新教为英国国教。但是，不付心失败的天主教徒在 1553 年将信奉天主教的玛丽推上英国王位（1553—1558 年在位）。因她急于恢复天主教的统治地位，对新教徒进行了血腥的镇压，数百名新教徒及其领袖被处死。这种残暴的政策引起了新教徒的反对，他们在 1558 年把伊丽莎白送上王位（1558—1603 年在位）。由于天主教会否认她父母婚姻的合法性，因而伊丽莎白十分仇视天主教。执政后，她废除天主教的国教地位，处决了一大批天主教徒。从此以后，英国天主教与新教的斗争一直持续到 1688 年“光荣革命”后才结束，每次斗争的结果必然是失败者受到残酷的迫害和杀戮。在欧洲，英国与信奉天主教的西班牙和法国的关系也十分紧张。1570 年，伊丽莎白女王同西班牙国王的宗教矛盾最终导致了两国的交战。西班牙国王腓利普二世（1556—1598 年在位）也曾蠢蠢欲动，企图打垮英国海军，恢复天主教在英国的统治。在后来的 30 年战争（1618—1648 年）、威廉王战争（1689—1697 年）、女王安妮之战（1702—1713 年）、乔治王之战（1740—1748 年）和七年战争（1756—1763 年）中，英国又与信奉天主教的法国多次交战。与天主教徒的长期争斗使英国新教徒对天主教徒产生了极端的仇恨情绪。在殖民地的英国移民中有许多人就是因反对天主教而遭到迫害后被迫逃往北美大陆的。他们有着遭受迫害的经历，有的人从父辈们那里听了天主教徒迫害新教徒的丑闻恶事。因此，在殖民地的新教徒看来，罗马教皇“贪得无厌、野心勃勃、亵渎上苍、弄虚作假、藐视所有的神圣事物。”如果允许更多的天主教徒移民入境，那无异于引狼入室，后患无穷。在这种情况下，殖民地政府决定禁止天主教徒移民入境，从而在长远上保持殖民地的新教性质。

还应该指出的是，除宗教因素外，民族主义在排斥外来移民的政策中发挥了较大的作用。虽然各殖民地欢迎外来移民，但英吉利裔又担心外来移民的增多会威胁到自己的生活方式和社会地位，因而他们对移民人数较多又喜好聚居的移民群体采取了敌视和排斥的政策。在各民族群体中，最先受到排斥的是法国胡格诺派新教徒。虽然他们信奉新教，但在英吉利人心中，胡

雷 A. 比林顿 (Ray A. Billington)：《新教徒的征伐：1800—1860 年美国排外主义起源研究》，纽约：阿诺出版社 1938 年版，第 3 页。

洛诺派教徒首先是法国人，他们来自天主教徒执掌政权的国家。1689年，英法两国交战时，各殖民地对法国移民的政治忠诚产生怀疑，担心他们联合印第安人支持法国，反对亲英的各殖民地政府。为了消除这些法国移民的“威胁”，纽约将其境内的法国移民驱逐出境，宾夕法尼亚将一些法国移民关入监狱，弗吉尼亚要求英国政府采取措施，禁止法国移民入境。即使在和平时期，英吉利人的排外行为也十分明显。来自爱尔兰的苏爱人（即苏格兰长老派移居爱尔兰后与当地人所生育的后裔）和德国移民是18世纪20年代以后移民人数较多的民族群体。英吉利人认为，这些移民的到来造成了一些地方的食品短缺，物价上涨。1729年，一些英吉利人在波士顿捣毁了苏爱人的—座教堂，另一些英吉利人则涌向移民入境口岸，竭力阻挠运载苏爱人的船只靠岸。同年，宾夕法尼亚议会颁布法令，对迁入的苏爱人课收入头税和财产税。用该殖民地一位官员的话说：“如果允许苏爱人继续入境，他们就会成为殖民地的业主。”言外之意，如果不限制苏爱人的移民人数，他们就会成为宾夕法尼亚人数最多的民族，这对英吉利人的既得利益和统治地位无疑会构成威胁。正是这种恐惧感，使英吉利人对移民人数较多而且居住比较集中的德国族裔实行了驱散的政策，迫使他们迁往腹地，散居垦殖。这样，既消除了德国族裔在政治选举中的竞争，又使德国族裔在边疆地带起到防止印第安人进攻英吉利人的屏障作用。

队整体上看，英吉利人对少数民族的排斥主要表现为：限制那些人口增长较快的民族的移民，防止他们聚居后在政治和经济生活中成为英吉利人的竞争对手；在归化政策上，要求所有的人中断与母国的民族认同感和政治忠诚，在心理上和行为上效忠英国国王，服膺殖民地的社会制度。这种排斥的政策实质上是英吉利人的民族恐外感的反映。由于统治殖民地的英国远在欧洲，而天主教徒执政的法国和西班牙在北美大陆建立了殖民地，这自然使英国裔产生了一种孤立感和危机感。他们担心，如果这两个国家的移民或其他国家的移民成为英属殖民地中的主体民族，那么，英国裔不仅会失去他们的既得利益和统治地位，而且很可能使殖民地落入别国之手，到那时，英国裔很可能会受到迫害。与其坐以待毙，倒不如先下手为强，采取种种限制性措施，这样可以一劳永逸，免受其害。

由于上述种种原因，各殖民地的英国裔要求按照自己的生活方式和道德标准建立一个秩序井然的新教社会。无论是殖民地的政府官员抑或是平民百姓，都不愿意接受乞丐、无业游民、罪犯等有可能成为公众负担或在道德上和行为上可能危害公众利益的移民。因此，所有的殖民地都颁布法律，禁止有可能成为公众负担的移民入境。1700年，罗得岛殖民地要求每个船主缴纳50英镑的保证金，确保入境移民不会成为公众负担。1709年，马萨诸塞议会决定，每个船主必须向入境口岸的官员提交运载移民的名单和财产资料统计，禁止乞丐、残废人和精神病患者入境。后来在1722年、1721年和1756年，该殖民地又多次颁布法案，禁止这类移民入境。在各殖民地中，受到排斥的另一种移民是罪犯。在17—18世纪，英国为了保证自己的社会安定，将许多在押囚犯倾入殖民地。1663年，英国议会规定，社会上的乞丐、流浪汉、无业游民和在押囚犯等不安定分子必须迁居北美殖民地。1717年，

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯（Leonard Dinnerstein and David Reimers）：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司198。

它又决定将所有的重罪犯放逐到北美大陆。到美国独立前，被逐放的罪犯达 5 万人。殖民地政府担心，英国罪犯入境后会影响到社会的安定，所以，各殖民地对入境罪犯的自由、归化资格和各种权利都做了严格的规定。1650 年，弗吉尼亚和南卡罗来纳规定，罪犯不能成为英国臣民，不能享有自由人的权利。1676 年，马里兰禁止罪犯入境，违者罚以 2000 英磅的烟草，宾夕法尼亚在 1683 年、1722 年和 1730 年法案中多次禁止罪犯入境。殖民地的这些政策遭到了英国的反对，这迫使他们不得不修订有关禁止罪犯入境的法律。此后，各殖民地规定，运载罪犯的船主必须替每一个即将入境的罪犯缴纳 5 镑的税金和保证书，保证罪犯入境后不会危害社会秩序。这些政策反映了殖民地政府对入境移民的社会道德素质的要求，说明他们不愿意接受那些经济地位低、社会道德差的移民入境。

必须指出的是，在殖民地时代，种族排外主义还不甚明显，盎格鲁·撒克逊人的种族优越论还未形成，具体说来，其主要原因是，第一，在白人中间，英吉利裔的民族自豪感尚无产生和存在的历史条件，种族优越论赖以确立的物质基础和理论依据还不存在。第二，除土著印第安人和黑人外，入境移民都是来自英国和西北欧国家的白人，他们基本上都是日耳曼人的后裔，有着共同的历史渊源、相似的文化和宗教信仰。但是，不可忽视的是，在北美殖民地建立和发展过程中，英国政治风云的变化和殖民地特有的历史环境为英吉利人的种族意识的产生创造了条件，使他们渐渐地把心理上的宗教和民族偏见转化为种族优越感。追本溯源，在 17 世纪的英国政治斗争中，新教徒特别是清教徒为了反对信奉天主教的国王查理一世的专制统治，遂从历史入手，试图从中找到依据，确立主权在民和政府契约说，从而为自己的要求辩护。英国革命以后，新教徒为了维护自己的利益，首先把新教立为国教。所有这些都使新教徒相信，他们是上帝的选民，他们信奉的宗教是正教，是人类文明的代表，当英吉利人迁往北美时，他们仍以“上帝的选民”自诩，声称自己肩负着上帝的使命，要在北美大陆拓出一个新世界。这种思想在马萨诸塞的清教徒中间最为明显。该殖民地第一任总督温斯洛普在赴任途中布道时说：“我们将成为整个世界的山巅之城，全世界人民的眼睛都在注视着我们。如果我们在实现这一事业的过程中欺骗了上帝；如果上帝不再像今天这样帮助我们，那么，我们终将成为世人的笑柄。”此后不久，另一位清教徒在《新英格兰的种植园》一书中写道：“我们信奉的是真正的宗教，并接受着万能的上帝的圣谕……因此，我们从不怀疑上帝与我们同在，既然如此，谁能与我们对抗？”带着这种思想，英吉利人在印第安人中间着力布道，希望用基督教重塑印第安人的信仰和灵魂。然而，土著人不仅不接受他们的说教，而且还以武力相抗，反对英国入侵自己的领土。气急败坏之余，英国人便给印第安人冠以“野蛮”人的蔑称。在非洲黑人到达北美后，特别是在给他们套上奴隶制的枷锁之后，英国人对有色人种的偏见有增无减。随着黑奴制度的发展和对上著印第安人屠杀政策的升级，英国人的种族主义亦日益勃兴并逐渐地演化为美国社会的痼疾。然而，在移民政策上，种族排外主义真正发挥作用的是美国内战以后的事情，因为那时有色人种的移民纷纷从亚

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，第 35 页。

丹尼尔·布尔斯廷：《美国人，殖民地时代的历程》，纽约，兰德豪斯公司 1958 年版，第 35 页。

洲和东南欧洲迁入美国。也是在这一时期，美国经济的迅速发展和自然科学的进步为盎格鲁·撒克逊种族优越论的形成提供了比较完备的理论基础和物质基础。

三、开国元勋的移民观分析

1783年，英国在巴黎和约上签字，承认了美利坚合众国的独立。美国的开国元勋们要依据自己的政治观设计共和国的蓝图。在对待外来移民问题上，虽然，他们谴责了英国禁止向殖民地移民的政策，但他们自己在美国的移民政策上产生了较大的分歧。当然，在他们内心中，有一点是基本相同的，那就是要求外来移民入境后，认同美国人的语言、思想文化、生活方式和社会制度。关于这一点，约翰·杰伊在《联邦党人文集》中讲得很清楚。他指出，美利坚民族应该是“一个凝为一体的民族——一个有着共同的祖先，操着相同的语言，信奉同一种宗教，依附同一种政府原则，具有共同的生活方式和习惯的民族。”这种理想主义的观点过于天真，而且在当时也不可能成为现实，因为，自北美殖民地创立以来，民族多样性的特征不但没有消失，反而更加突出。但是，杰伊的用意却非常清楚，他所希望的是美国成为一个民族同质性社会。

开国元勋们没有忘记，在独立战争时期的亲英保守派中，除了有许多英国裔外，还有一些南部的苏爱人和德国人。他们定居在腹地边疆地带，多为土地所有者，害怕支持独立战争后会遭到英军和印第安人的联合进攻。虽然北部的苏爱人，德国人、荷兰人和瑞典人等都积极地投入了反英斗争，但开国元勋们对少数民族的戒备心理并没有消失。在狭隘的民族意识支配下，一些开国元勋要求限制外来移民。1789年法国大革命爆发后，联邦党人哈里森·奥蒂斯在国会明确指出：“我既不希望鼓励野蛮的爱尔兰人移民，也不主张世界上所有喜好骚乱、目无法纪的移民在推翻了他们自己的政府以后，带着扰乱我们安定局面的观点来到我们的国家。”他认为，如果不采取限制性的措施，美国的自由和民主就有覆灭的危险。因此，国会应该制订法令，限制外来移民，禁止他们申请美国公民资格，不允许任何外来移民担任政府公职。其他联邦党人，如康涅狄格的约翰·艾伦和南卡罗来纳的罗伯特·古德洛都在不同程度上要求限制外来移民。

约翰·亚当斯在移民问题上的言论不多，但他的思想十分保守。1825年1月22日，他在给托马斯·杰弗逊的信中这样写道：

你的大学（按：弗吉尼亚大学）是你晚年所从事的崇高事业，你为其成功所做出的努力应归于你的荣誉。但是，我不赞成你派人到欧洲去寻求导师和教授。我确实相信，美国有足够的学者充任你所需要的导师和教授职位，他们比你在欧洲所能聘请到的学者更有创造性和独立思考的能力。欧洲人都已深深地沾染了教会和世俗偏见，这些偏见是他们永远无法放弃的。

亚当斯的态度非常明确，他不欢迎欧洲移民，反对引进欧洲的精英人才。虽然他在担任总统（1797—1801年）期间没有彻底禁止外来移民（实际上，拿破仑战争爆发后欧洲移民几乎被中断），但他却签署了一系列排斥性的移

马尔德温·琼斯（MaldwynAJQnes）：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社1960年版，第39页。
戴尔R.斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约，哈科特·布雷纳·约凡诺维奇出版公司1987年版，第92页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第8—9页。

民归化法，延长了外来移民归化前的居住年限，设立了总统驱逐外侨的条款。相形之下，他的儿子、约翰·昆西·亚当斯（1825—1829年任总统）则显得稍稍开明些。他承认英国、法国、德国和意大利等国在物理、数学、艺术和文学方面领先于美国，但美国在政治科学、社会道德和社会制度方面则有较大的优势。他不敢肯定欧洲国家是否能在不使用暴力的前提下建立保证人身自由的“良好政府”，但他希望美国能吸引欧洲的有用之才入境。小亚当斯认为，美国准许外来移民入境，但移民应该成为百分之百的美国人。他说：

外来移民来到美国是为了谋求独立的生活。如果他们只求以劳动谋生，不能使自己适应美国的道德、政治和自然特性，那么供他们返回祖籍的大西洋始终是畅通的……他们必须抛弃欧洲人的面孔，永远不再恢复它。他们必须而且应该着眼于后代，不要再去回顾他们的祖先。他们应该保证，不管他们自己有何种感想，他们的子女都将依附于美国的偏见。

小亚当斯的观点中含有一种强烈的民族沙文主义情绪。实质上，他要推行的是一种使外来移民“革心洗面”的同化政策。不管外来移民是否愿意，他们都必须无条件地接受美国人的价值观念、生活方式和道德标准。可是，如何实现这种同化呢？他并没有作明确的解释。

在所有开国元勋中，唯有本杰明·富兰克林在移民问题上变化较大。在殖民地时代，他反对鼓励移民。在美国独立后，他又主张吸引欧洲移民入境。1755年他在《对人类增长的几点观察》中，对外来移民、人口的增长及两者的关系做了系统的阐释。在解释他反对鼓励外来移民的观点时，他写道：“向一个居民人口同就业机会和物质供应一样多的国家输送大批陌生人，最终会导致人口的下降。除非新来者比土生人更勤奋、更节俭，他们才会增加国家的物质财富，但是，他们会逐渐地“吃掉土生人”。引进陌生人，利用他们弥补国家人口的暂时不足，完全没有必要，因为，这种不足（如果法律有效的話）很快会由自然生长的人口来弥补……”在富兰克林看来，解决人口不足的最佳方式是鼓励土生人的自然繁殖。因为殖民地广阔富饶的土地和易于谋生的手段会诱使人们早婚多育。这种特有的客观环境已经使殖民地的生育形成了一个良性周期。他认为，结婚的人数越多，人口就越多，而人口越多，就容易创造财富，生活水平的提高反过来会刺激人们结婚生育。依据他的观察，殖民地的人口增长快于欧洲。如果欧洲每对育龄夫妇生育四个孩子，那么，北美的同龄夫妇就会生育八个孩子。由于北美殖民地的生育成活率高，人们的结婚年龄又早于欧洲，因此，每隔20年殖民地人口就会增长一倍。他乐观地写道：“估计现在在北美定居的英吉利裔已有100多万……假定每25年这100多万居民在人数上会翻一翻，那么，在下个世纪，北美的人口就会超过英国，而且绝大多数英国裔会生活在大西洋的这一边。”

米尔顿·戈登（Milton M. Gordon）：《美国生活中的同化，种族、宗教和民族来源的作用》，纽约，牛津大学出版社1964年版，第94页。

“吃掉土生人”，原文为“cattthenatJvesout”意指移民人口的无限增加会耗尽粮食和资源，从而造成贫困和饥荒，使土生人灭绝。

本杰明·富兰克林（Benjamin Franklin）：《对人类增长的几点观察》，J.R.康林和C.H.彼得森：（JRconlinandCHPettet9on），《美国的收获：美国历史文集》第1卷，圣迭戈：哈科特；布雷斯·约凡诺

在富兰克林心目中，殖民地人口的主体应该是英吉利人，他们完全可以满足殖民地的发展需要。他写道：

既然从英国迁徙来的英吉利人分支在北美很快建立了自己的家园，而且他们的增长又是如此巨大，为什么巴勒登（按：莱茵河西岸）的乡已佬应该被允许拥入我们的定居地，并居住在一起，确立他们的语言和生活方式同我们作对？为什么由英吉利人创建的宾夕法尼亚应该成为外籍人的殖民地？用不了多久，这些人数众多的人足以使我们德国化，而不是我们使之英国化了。

富兰克林如此不安，乃是因为当时宾夕法尼亚的德国裔占该殖民地人口的近三分之一。他担心这些德国移民享有选举权之后，会垄断该殖民地议会的多数席位。实际上，富兰克林不仅鄙视德国人，而且敌视其他所有的民族。他认为地球上只有英国人是白人，而非洲人是黑色的，亚洲人是黄褐色的（tawny），欧洲的西班牙人、意大利人、法国人、德国人和瑞典人等都是“黧黑肤色”（swarthy complexion）。这些外籍人，尤其是非洲黑人都应被排斥在美国之外。他们到来后会“污染”英吉利人的血统，威胁他们的生存和发展。

可是，时隔 27 年，70 多岁高龄的富兰克林彻底地改变了自己的观点。1782 年他在广泛发行的《移居美国指南》中这样写道：“我们欢迎陌生人，因为这里有足够的空间，可以容纳所有的人，所以，已有的居民不会妒忌新来的人。”由于土地价格低廉，任何一个勤劳的青年人都可以在美国发财致富，他说：

美国需要更多的各类有用的工匠，为那些土地耕作者建造房屋，提供家俱和各种器皿。这些东西不容易从欧洲运来。任何技术还过得去的手艺人，肯定都能找到工作，待遇也会很好。对于陌生人来说，在这里施展他们的手工艺不存在任何限制，也不需要获得什么批准……

他指出，任何一个人都有希望成为工匠师傅，因为，人人都有机会学习工艺，而聪明勤奋者实现这一目标的时间更短，发财更快。在欧洲，青年人没有这种机遇，也花不起钱这样做。他写道：

在美国……工匠们都愿意收徒弟，因为，在学徒期满后规定的期限内，工匠们能从学徒的劳动中得到许多好处。所以，贫困之家也都有条件送他们的孩子去当学徒。工匠们非常愿意收徒弟，他们中间有许多人甚至愿意给学徒的父母一些钱，接受 10 至 15 岁的孩子当学徒，期限规定到 21 岁。许多贫苦的家长到这个国家之后，就靠这笔钱购置土地，安家立业，以农耕为生。

美国需要外来移民，这是客观事实。但富兰克林所指的“陌生人”和“所

维奇出版公司 1988 年版，第 32—38 页，引文见第 36 页。

J.R.康林和 C.H.彼得森：《美国的收获：美国历史文集》第 1 卷，圣迭戈：哈科特·布雷瑟·约凡诺维奇出版公司 1986 年版，第 36 页。

丹尼尔·布尔斯廷，《美国人：殖民地时代的历程》，纽约：兰德豪斯公司 1958 年版，第 194 页。

有的人”是来自英国、法国，还是德国或爱尔兰？他没有详做说明。如果将他在 25 年前的移民观联系起来，这里自然指的是英国移民，因为，在前文中已有论述，他认为只有英国人才是最理想的移民。但是，既然是英国移民，他为何要用“陌生”二字呢？“所有的人”又是指哪些人？从当时的情况看，在 70 年代初英国已经颁布法令，禁止英国臣民迁居美国。这一点，富兰克林是知道的，因此，在这一时期能迁入美国的只有英国以外的移民。按照富兰克林的本意，他所期望的美利坚民族是由英国裔构成的同质性民族，这是他梦寐以求的理想。然而，由于英美之间的战争刚刚结束，而且，英国承认美国的独立是 1783 年发生的事情。这就是说，在富兰克林发行他的移民指南时，英美两国的紧张关系尚未结束。英国禁止向北美移民的禁令也没有解除，因而，英国人不大可能移民美国。在这个意义上，可以肯定他说，他所指的“陌生人”和“所有的人”也包括英国以外的其他欧洲移民。因为，富兰克林作为独立战争时期反对英国的领导人之一，他要吸收欧洲的有用之才，目的是要加快美国人口的增长和土地资源的开发，从而使美国在短期内在经济实力和人口等综合国力上与英国抗衡，这是他改变初衷的原因所在。在这里，功利主义压倒了他心目中要求建立民族同质性社会的理想主义。

在影响较大的开国元勋中，托马斯·杰弗逊的移民观更具有民族主义（或者更确切他说是爱国主义）的色彩。这位因执笔起草《独立宣言》而名闻遐尔的政治家，在开国元勋中具有最为突出的民主思想。他主张人人生来平等的原则和发展以小农经济为特色的社会观，对建国初期美国宪法和各项重大国策的确立产生了重大的影响。在移民问题上，他不反对吸引外来移民入境，也没有倡导政府制定严格的限制性措施来限制外来移民或选择其民族来源。他认为，新生的共和国需要外来移民，但美国人口的增长应该以鼓励美国人口生育为主。这既能解决美国人口的不足，又能保持美利坚民族的同质性。在杰弗逊看来，首先应该吸引的是欧洲的学者教授等文化素质较高的人才。对于欧洲“有用的工匠”，只要他们能遵纪守法，美国则表示欢迎，“欧洲古老城市中放荡不羁、缺乏道德的工匠”则应拒之门外。实际上，杰弗逊的移民观是他关于美国社会形态结构中的组成部分。他认为，土地是社会和政治体制保持稳定的基础。只有那些拥有土地的自耕农才能成为社会上具有责任感的公民。只要他们拥有一定的地产，享有一定的自由，他们就会关心政治，愿意遵纪守法并积极维护法治秩序。通过对西欧国家的观察和研究，杰弗逊发现，欧洲社会动荡不安的根源在于工业生产中不同阶级的对抗和冲突。由于制造业和商业的发展刺激了人们的功利观念。阶级压迫、财富分配不均及社会腐败等问题是不同利益集团之间对抗和冲突的直接原因。杰弗逊相信，美国有大片等待开发的土地，它可避免欧洲那种因人多地少而导致制造业产生的“悲剧”。因此，他在《弗吉尼亚记事》中写道：

在我们尚有可供耕作的土地的时候，我们永远不希望看到我们的公民在工作台上忙于操作或快速地摇动纺纱车。农民需要木匠、泥瓦工和铁匠，但是，至于制造业的整个生产工艺，让我们的作坊留在欧洲吧！……大城市中受雇的群氓，就像疮伤有害于人身一样，极大地不利于人们对纯洁政府的支持。一个民族的礼仪和精神维系着共和国的活力，这方面的退化，如同口疮有害于人

体一样，会很快侵蚀到共和国的法律和宪法。

显然，杰弗逊理想中的移民是道德良好的自耕农和手工艺人。

他们来到美国后可以成为遵纪守法、维护法制的公民。杰弗逊的最大失误就是他没有看到，英国工业革命所引起的工业化进程是当时社会发展的主要趋势，他错误地把工业生产中因管理弊端所引起的社会问题同工业本身混同起来，没有看到阶级压迫是资本主义制度固有的特性，因而，忽略了资本主义制度本身的内在弊端对社会秩序的影响。

实际上，杰弗逊最关心的是如何保护美国的法律制度。在他看来，美国的共和制度有别于欧洲的君主专制制度。两者互相对立，水火不容。他担心欧洲移民会带来君主专制的思想，并对美国的社会制度构成威胁。他说：

每一种类型的政府都有它自己的原则，也许我们的政府原则有别于其他政府。它是英国宪法中最自由的原则和从自然和理性原则中衍生出来的各项原则的混合。与这种制度水火不容的是绝对的君主专制。然而，我们指望得到数量极大的移民却来自于这种制度之下，他们会带采他们年轻时代所吸收的那些原则，如果他们能予以抛弃，取而代之的照例是从一个极端走到无法无天的另一个极端。假若他们能恰好停止在温和的自由限度上，那将是个奇迹。他们会将带来的这些原则，同他们的语言一起传给他们的后代。按照人口比例，他们将会与我们分享立法权，会将他们的精神渗入我们的立法中，歪曲或改变立法走向，使其变成杂七杂八的、支离破碎的、无所适从的一堆东西。

乔治·华盛顿是美国历史上的第一位总统。他在开国元勋中具有较高的声望，对美国建国初的各项重大决策产生了较大的影响。在移民问题上，他同杰弗逊一样，对外来移民有一种本能的不信任心理。这一点在非常时期尤为突出，但在和平时时期，他的态度显得更为稳重和开明，功利主义色彩也显得比较强烈。

在大陆会议成立之后，华盛顿受命担任大陆军司令。就任后，他就颁布命令，禁止外籍人担任军队中的中高级职务，不要他们承担哨兵警戒任务，他的侍卫必须由美国人担任。1775年7月10日，华盛顿颁布征兵命令时规定，“不得征集任何在外国出生的个人入伍，除非此人有妻室并在美国有固定的住处。”后来，他在致帕特里克·享利的信中解释说：“我要的是一种美国特色，这会使欧洲列强相信，我们是在为自己而不是为别人做事。依我看，这是在国外赢得尊重、在国内获得幸福的唯一方式。”在这里，华盛顿所指的“美国特色”无非是要组建一支由土生美国人为主体的美国军队，以此来遮掩美利坚民族所含有的“外来”性特征，从而避免欧洲国家特别是英国在反对美国独立的战争中所进行的煽惑性宣传和破坏。但是，华盛顿的这种做法在客观上等于在美国的大门上悬挂了一条横幅：“美国是美国人的美国”。在独立战争结束之后，华盛顿的移民观日趋开明，功利主义的色彩

托马斯·杰弗逊（Thomas Jefferson）：《弗吉尼亚记事》，见 J.R.康林和 C.H.彼得林：《美国的收获》第1卷，圣迭戈：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司1986年版，第76页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第8页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿，公共事务出版社1963年版，第7页。

亦非常突出。1783年他在对爱尔兰移民发表演讲时说，“美国将会敞开胸怀，不仅要欢迎那些富有而体面的异乡来客，也要欢迎那些来自世界各国和各种宗教的受压迫、受迫害人士；如果他们的行为正派得体，值得享有我们的权利与特权，我们将欢迎他们前来共享。”虽然华盛顿在此为美国树立了愿为世界上的被压迫者提供庇护所的招牌，但他内心更欢迎那些“富有而体面”的外来移民，希望利用他们的智慧、技术和资本来推动美国的发展。华盛顿本人是一位拥有许多白人契约奴和黑人奴隶的奴隶主。多年来，劳动力的不足使他认识到，外来移民，不管是来自亚洲、非洲还是欧洲，只要是属于美国需要的人，就可以入境。1784年3月24日，华盛顿在芒特弗农致函坦奇·蒂尔曼时写道：“我极需要一名技艺精湛的家庭木工和一名瓦工，请你务必为我各雇一名……如果他们技艺高超，亚洲人、非洲人、欧洲人、穆斯林、犹太人、基督教的任何教派，甚至无神论者都可以。我愿觅一中年人，而不要青年，以相貌端正。在船上表现良好的为佳，而不要不符合上述条件的。”华盛顿重视移民的才干而轻视种族来源的思想在当时所有的开国元勋中也是不多见的。这反映了他作为具有战略眼光的政治家的高尚风范。在移民政策上，他相信外来移民“居心善良，行为端正”，但他并不主张政府鼓励大规模的移民。其原因是，他认为东部州的土地已经开发多年，地价昂贵，对移民不利，而西部地区与印第安人邻近，既不安全，而且交通也不便。此外，他担心移民聚居后会保留他们的语言、习惯和生活方式，这不利于美利坚民族对外来移民的同化。1794年11月15日，华盛顿在给约翰·亚当斯的信中写道：

关于移民，我认为除有用的技术工人和一些特定的及有专长的人以外，其他无须鼓励。整批的移民（我是指整批地安置在一起），是否有利，作为一种政策是否合适，大可怀疑。因为迁移后，他们仍保留自己的语言、习惯、准则（或好或坏），但如与我们的人民杂居，他们及其后代将为我们的习惯、准则、法律所同化，简言之，很快即可成为一个民族。

基于上述思想和认识，华盛顿总统既没有彻底关闭国门，也没有颁布鼓励性的移民法。这种自由放任的做法在客观上使门户洞开，对外来移民产生了来者不拒的作用。正是这种自由放任的政策成了19世纪美国移民政策中的突出特征。

应该指出的是，在所有的开国元勋中，最有远见的是亚历山大·汉密尔顿。这位来自西印度群岛的移民（1772年迁居波士顿）在独立战争时期，因具有超群的才华和出色的表现而深受华盛顿的赏识。华盛顿就任总统后，汉密尔顿出任财政部长。多年来他在工厂学徒的经历使他相信，工业是未来经济中至关重要的支柱，而外来移民则是美国工业发展所不可缺少的劳动力资源。在这个问题上，汉密尔顿的见识远远超过了他的同代人。1791年，他以财政部长的身分向国会提交了一份具有历史意义的《制造业报告》，提出了发展美国制造业的精辟见解。关于外来移民与发展制造业的关系，他在报

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社1960年版，第79页。

乔治·华盛顿：《华盛顿选集》，商务印书馆1983年中文版，第219页。

乔治·华盛顿，《华盛顿选集》，商务印书馆1983年中文版，第297页。

告中写道：

只有受到了非常明显和直接的好处的诱惑，人们才乐意放弃原有职业去另谋生计。如果在他们受过训练的职业的基础上，出现一种更好的机会，他们会愿意从原来的国家移民到新的国家。但是，这些人往往不会放弃原有的手艺，而想在另一行业中干得更加出色。从事制造业的人们一直关注的是：在纺织品和劳动力方面，都取得更优惠的价格，获得更便宜的设备 and 原材料，免除绝大部分的赋税和负担，以及在旧世界所蒙受的的限制，在更加平等的政府治理下，取得更多的个人独立和成果，得到比仅限于宗教宽容更为宝贵的、一种完全的宗教权益等。如果一旦他们发觉到可以享受这些好处，并且为一种奖励和雇用的保证所鼓舞时，这些人可能成批从欧洲到美国来经商或谋职，但是，如果来新大陆的前途是成为土地垦殖者的话，那么要想吸引他们迁移将是困难的。

果真如此，那么，打开每一条可能的外来移民之路，是美国利益之所在，并为促进制造业提供了有力的论据。正如刚才谈到的种种原因，扩大制造业将成为鼓励外国移民的最大动力。

就此，人们可以发现，移民不仅是扩充人口的重要来源，也可为国家提供有用的和充沛的劳动力。同样，对于发展制造业来说，也避免与农业争夺劳动力，甚至他也许可以成为对农业人口外流现象的一种补偿。许多受制造业前景的诱惑而移民来美的人，经过一段时间后，因受这个国家特殊条件的引诱，转向农业生产。同时，农业从日益发展的制造业中还将得到其他方面的许多信息和特别的好处。

与其他开国元勋不同的是，汉密尔顿的移民观中没有排斥移民的成分。这可能与他的身世和经历有关。他的父亲是苏格兰移民，母亲是法国移民的后裔。他 13 岁时，父亲因经商破产而弃家出走，母亲因常年劳累而病逝。他孤身一人，先后在维尔京群岛和波士顿从师学艺，后又自学苦读，修完小学至高中的全部教材，接着又在纽约读完大学。独立战争爆发后，他积极地投入了反英斗争。这一切使他相信，唯有鼓励移民，才能较快地推动美国的繁荣和发展。可惜的是，他的建议未能得到国会和其他开国元勋的支持。但是，他并不气馁。在他的倡导下，“建立有用的制造业协会”于 1791 年在新泽西成立。他在致力于发展制造业的同时，还专门派人去欧洲吸引移民。然而，由于法国大革命之后波及欧洲的拿破仑战争爆发，招募移民的努力收效甚微。此时，国会围绕移民归化问题的争论日趋激烈，许多人对鼓励移民的主张不感兴趣。政府在移民政策上依然是疑虑重重，犹豫不决。国门依旧敞开着。

第二章 建国初期至 19 世纪末期的“自由”移民政策

美国独立后，万象一新，百业待兴。民众怀着疑虑的心理注视着新生共和国的政治走向，期望能建立一个“自由”、“民主”的社会制度。开国元勋们悄悄地筹划着建国蓝图，他们要依照自己的利益和观念，建立一个新的政府。在移民政策上、如前所述，由于开国元勋们观点不一，各持己见，因而难以形成共识，在政策上，它突出表现为疑虑重重，举棋不定，在犹豫不决中干脆采取了国门洞开，自由放任的原则。在欧洲，那些受苦受难的人们，依然像早期的移民一样，不假思索地扬起了航船，踏上了漂洋过海，探寻美国的道路。随着外来移民的增多，虽然各州政府仍然积极地吸引外来移民，但社会上的排外主义者不时地掀起阵阵波浪，要求限制外来移民并按照自己的社会观念塑造美国的民族社会。

1861 年，美国内战爆发后，联邦政府迫于劳动力不足，颁布了鼓励外来移民的法令。到 19 世纪 70—80 年代，随着美国工业化进程的加快和各种社会矛盾的空前尖锐化，排外浪潮骤然勃起，并促使政府开始实施了一系列限制性的移民政策。从此，美国门户洞开、自由放任的移民政策开始向选择和限制时期过渡。

一、联邦政府的自由放任政策

1776年《独立宣言》发表后，13个殖民地皆称为“自由独立之邦”。虽然他们批准了大陆会议颁布的《邦联条例》，同意组成美利坚合众国，但是，各州实际上仍然保留了各自的独立与主权，各自把握着美国政治、经济和外交等方面的大权。中央政府犹如群龙无首、形同虚设。在移民和归化问题上，决策权也掌握在各州政府手中，因为《邦联条例》第四条规定，各州享有制定移民和归化政策的权力。各州公民，不管是土生的还是外来的，在其他州同样有享受法律赋予公民的一切权力。然而，由于各州制定政策的标准、原则和依据各不相同，因而，各州歧视和排斥其他州公民的事件经常发生。更为重要的是，由于中央政府缺乏内政外交诸多方面的决策权，而各州中任何一州都没有能力解决美国在与欧洲国家关系上的重大问题和矛盾。此外，在美国的周边地区仍有英国、法国和西班牙的殖民地，它们都是美国向西部和南部扩张的竞争对手，甚至对美国的生存和安全也构成了威胁。由于上述种种原因，邦联政府可谓危机重重，前途凶多吉少，年轻的共和国随时都有分崩离析的可能。在这种情况下，一些有识之士四处奔走，呼吁修改《邦联条例》，改组中央政府，建立强有力的中央集权制度，确保共和国的繁荣和发展。在这方面，最典型的代表人物是汉密尔顿。他认为，“《邦联条例》授予了各州太多的权力”。“一个软弱无力、四分五裂的中央政府会给我们带来更大的危险，人民将会因此而失去他们的权利，这比任何事情都更加明显。”在汉密尔顿等人的倡议下，1787年5月，各州代表云集费城，商议修改《邦联条例》，但是，这次会议实质上成了一个制定新宪法的会议。代表们经过三个多月的秘密酝酿和辩论，最终敲定了具有深远历史意义的1787年宪法。这部宪法后来经过多次修订和补充，构成了当今美国社会的法律基础和框架。

在制宪会议期间，移民问题是各州代表争论的焦点之一。虽然，代表们一致同意由中央政府行使制定移民和归化政策的权力，但在以下两个方面却存在着较大的分歧和争论。

第一，外来移民归化为美国公民之后是否可以担任美国政府的官职。对于这个问题，那些民族主义情绪比较强烈的代表持坚决反对的态度。联邦党人奥蒂斯认为，“凡是现在不具有美国公民资格的人在将来概不得担任任何具有荣誉、信任和盈利性质的职务。”乔治·梅森也认为，政府可以实施鼓励性的移民政策，但绝不应该允许外国出生的人参与美国政府的决策。原因很简单，他反对外来移民担任政府公职后统治美国民众。相形之下，戈文纳·莫里斯的观点比较温和。他主张移民归化为美国公民若干年以后，根据其表现，可以允许出类拔萃者担任官职。汉密尔顿和詹姆斯·麦迪逊等人认为，上述各主张过于保守，因而坚决反对。在他们看来，外来移民中不乏才华卓越、出类拔萃之辈，他们应该被视为“一流的公民”，这样既能有利于美国的发展，又能吸引更多的外来人才。麦迪逊指出，自殖民地时代以来的历史发展

戴尔·R·斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特，布雷斯·约凡诺维奇出版公司1987年版，第85页。

托马斯·科恩(Thomas Curran)：《恐外感与外来移民：1820—1930年》，波士顿，特温涅出版公司1975年版，第19页。

表明，外来移民是美国繁荣和发展所不可缺少的重要财富。因为，当时“在美国那些在农业、人口和艺术上发展最快的州是吸收外来移民人数最多的州”。在争论双方达成妥协后，1787年宪法规定：（1）凡年龄未满25周岁、获合众国公民资格未满7年、在选举时又没有在被当选的州的居住者，均不得出任国会众议员；（2）凡年龄未满30岁、获合众国公民资格未满9年，选举时又未在被当选的州居住者，概不得担任参议员；（3）凡属外国出生的美国归化公民，或在宪法生效时尚无美国公民资格者，概不得当选为美国总统和副总统。在当时的历史条件下，美国的开国元勋制定出这样比较宽松的规定，还是比较开明的。它说明了这样一个事实，即开国元勋虽然对移民担任官职做了限制，但他们都认识到了外来移民对美国社会发展的重要性，允许那些有用之才参与政府决策，这一点有其历史的进步意义。

第二，制宪会议中争论比较激烈的另一个问题是如何对待黑奴贸易。由于北部自由州和南部蓄奴州在国会席位的分配上争论不休，因而，黑奴的社会身分和黑奴贸易就成为最关键的焦点。北部州的代表指出，按照南部奴隶主的逻辑，黑奴是财产，不是自由人，所以，在政府普查人口时，不能将黑人纳入人口统计中，因为，如果将黑人纳入其所在州的自由人的数量中，南部州就会在国会中获得较多的议员席位。但是，南部的蓄奴州认为，在选举时黑奴应计入各州人口中，而平时可作为财产，奴隶主可以根据自己拥有黑奴人数缴纳相应的财产税。各州代表经过妥协后，同意在统计南部州人口时，黑人奴隶人口按五分之三折算，即每五个人可算作三个人，以后各州纳税或选派议员，皆如此折算。

北部州在确定了南部黑人的社会身分后，要求彻底终止黑奴贸易。马里兰州代表路德·马丁指出，奴隶贸易“与决议（按：《独立宣言》）中的原则格格不入，有损于美国的名声”。梅森认为，输入黑奴不仅仅是输入黑人移民本身，而是关系到国家安危的大事。他指出：“在前不久的战争（按：独立战争）中，我们已经经历了奴隶制所带来的灾难。倘若我们的敌人再像英国以前那样对待黑奴（按：支持英国者可获自由），那么，黑奴就会成为英国人手中危险的工具。”虽然马里兰、宾夕法尼亚和纽约等北部州已经禁止黑奴入境，但是，如果允许佐治亚、南、北卡罗来纳等南部州继续引进黑奴，那么，其他急需劳动力的州必体会亦步亦趋，竞相引进黑奴。黑奴制的存在不利于工商业和制造业的发展，会加强种植园奴隶主的政治地位和野心。然而，蓄奴州的代表则坚决反对。它们认为，南部以烟草和棉花为主体的粗放型农业经济需要更多的黑奴移民。黑奴劳动力越多，可供交换的农业产品就越多，这不仅为北方日益发展的工商业能提供大量的原料，而且还能为国家创造更多的利润。因此他们认为：“宗教和人道主义与黑奴贸易毫不相干，只有经济利益才是决定国家之间关系的最高原则。”蓄奴州的代表威胁说，如果禁止黑奴贸易，南部至少有五个州就不会批准宪法。值得注意的是，在此关键时刻，马萨诸塞、新罕布什尔和康涅狄格州也赞成保留奴隶贸易，因

斯蒂芬·西恩斯特罗姆（Stephen Thernstrom）：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社1980年版，第488页。

马里恩 M. 米勒：《美国历史上的大辩论》第1卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第356—357页。

马里恩 M. 米勒：《美国历史上的大辩论》第1卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第358页。

为，这些州中有不少商业资本家从事与黑奴有关的商业贸易，而且获利甚丰。在上述各州的坚持下，那些反对黑奴贸易的自由州不得不再次让步，因为很明显，如果北部州一意孤行，取缔黑奴贸易，制宪事业就会半途而废，他们加强中央权力的目的就无法实现。在这种情况下，自由州和蓄奴州达成统一的认识。《宪法》第一条第九节第一款规定：“现在任何一州对于某种人的移民或入境，认为宜于准许者，在1808年以前，国会不得禁止，但对于这种人的入境，必须课以每人不超过10美元的税金。”在这里，“某种人”就是指黑奴。

从宪法的全部条款及与之相关的背景材料看，制定移民及归化政策的权力应属于联邦政府，可是宪法中的每项条款在文字上显得比较宽泛，这使得不同利益集团在宪法条款的解释上相互矛盾。譬如，宪法界定国会的权力范围时规定，国会有权“规定对外国的、各州之间的及印第安人各部落的商业贸易。”有些议员因此认为，宪法并没有把制定移民及归化政策的权力授予国会，因为，宪法中根本没有哪项条款与“外来移民”或“外籍人”有直接联系。它只是规定了归化公民在担任国会议员之前的居住年限。即使黑奴贸易属于移民或贸易范围，但绝大多数移民是从欧洲自愿迁徙来的自由白人，他们移民美国不属于“对外贸易”的范畴。主张从宽解释宪法的议员认为，不仅黑奴贸易属于对外贸易范畴，来自欧洲的移民也属对外贸易的一种形式。尽管他们是自愿性移民，但他们乘坐的船只属于从事商业贸易的航运公司，是作为一种“商品”被运载到美国的，因而，移民问题也属于商业贸易的范畴。也许分歧较大的是宪法中关于禁止黑奴贸易条款的解释。南部州的一些议员认为，国会到1808年以后才可以行使禁止黑奴贸易的权力，在此之前，国会无权制定移民政策。此外，此项条款是针对黑奴移民制定的，它不适用于白人移民，因而，吸引白人移民政策的权力仍属于各州。但是，维护国会权力的人认为，自宪法生效之日起，国会在移民问题上享有无可争议的决策权，它有权决定哪些人能够入境，哪些人不能入境。

虽然这种维护中央政府权力的观点比较贴切地反映了宪法条款的寓意和制宪代表的真实意图，但从当时的实际情况看，这种趋势并不明显，一是因为各州政府仍然我行我素，以各种方式制定着自己的移民与归化政策，二是各州在联邦权力和州政府权力的关系问题上仍有较大的争议和分歧，而联邦政府除了在移民归化问题上颁布了几项法案外，并没有推出影响重大的移民法。在1861年美国内战爆发前，涉及外来移民的法令是国会在1819年3月2日颁布的法案，它规定自1820年9月30日起，运载移民的船主必须向入境口岸的政府官员申报入境移民的名单、身分和国籍来源等。此法案生效后，美国政府才有了权威性的移民统计资料。40年之后，即在美国内战方酣的1864年，国会颁布了《合同劳工法》。根据这项法案，雇主可以同那些无力支付旅费的外籍劳工签订合同并为他们垫付迁居美国的路费。劳工入境后必须根据合同规定的时间服务，以偿还雇主垫付的路费。此外，该法令还规定，在纽约市设立“美国移民办公室”，其人员包括一名专员和三名职员。这个机构就是美国移民局的前身，属国务院管辖。按照国会的规定，该项法令到1868年终止，有效期为四年，1868年，在劳工组织的坚持下，《合同劳工法》

关于各派在宪法解释上的争论，详见马里恩 M.米勒：《美国历史上的大辩论》第1卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第30—54页。

终止生效。

客观地讲，吸引外来移民，利用其劳动力推动经济的发展，是 19 世纪美国历史发展的主要趋势。虽然，在 1860 年以前美国人口每 10 年以 30% 的速度递增，总人口已由 1790 年的 390 多万增至 1860 年的 3144 万。但是，这一时期美国的版图扩张更快，它已由建国初期大西洋沿岸的狭长地带扩至太平洋沿岸，基本上形成了今天美国大陆的版图。从当时的人口布局和区域经济看，美国的人口和工业主要集中在北部和东部，中部和西部仍有大片“无主”的土地等待开发。因此，当时美国已有的人口仍然不能满足经济发展的需要。然而，国会为何到内战结束前才颁布建国以来的第一项鼓励外来移民的法令呢？

如前所述，华盛顿作为美国的第一位总统，他只主张鼓励具有技术专长的移民，而对于其他移民，则无需鼓励。正是在这种思想的指导下，华盛顿总统始终没有颁布任何鼓励或限制性的移民政策，在他卸任后，美国的历任总统都自觉与不自觉地奉行了这种统而不治、门户洞开的原则。1861 年美国内战爆发后，交战的南、北双方都明白，这场战争决定着各自的前途和命运，因而双方不惜投入全部的人力物力，以求取胜。为了维护联邦的统一，林肯总统决心镇压南部州的叛乱。但是，在战争初期，由于蓄奴州穷兵黩武，孤注一掷，使林肯领导的联邦军队一再失利。在这种情况下，林肯总统于 1863 年颁布法令，实施义务兵役制度，结果大批青年纷纷走上前线。在长达四年的大厮杀中，联邦政府投入的总兵力达 210 万，其中，黑人为 21 万。这就是说，在当时北部的 2200 万人口中，平均每十人中就有一人参加了联邦军队，而且，这些人都是青壮年劳动力。他们参战后造成了后方劳动力的不足，这种现象在采矿、钢铁、铁路和制造业等部门更加突出。由于联邦政府为了确保战争的胜利，不断追加对军事工业的投资，这就进一步刺激了经济发展对劳动力的旺盛需求。为了不影响战时工农业生产，林肯于 1863 年起就呼吁国会颁布《合同劳工法》。它与 1862 年颁布的《解放黑奴宣言》和《宅地法》一起构成了林肯政府为铲除奴隶制度而实施的战时策略，为联邦政府赢得这场战争的胜利创造了有利条件。

当然，联邦政府在移民政策上的转变，也与林肯总统和他的国务卿威廉 H. 西华德的思想有关。他们鼓励移民的主张比当时许多国会议员和政治家要开明得多。早在就任总统之前，林肯就抨击过排斥外来移民的可耻行为。他在给老朋友约西亚·斯皮德的信中明确表示，他坚决反对任何排斥移民的主张。他说：

在我看来，我们的堕落进程是非常迅速的。作为一个国家，我们开始时就宣布“人人生来平等”。现在，我们实际上把它扭曲为“人人生来平等，黑鬼除外”。如果“无所知党”上台，它就会彼改为“人人生来平等，黑鬼、外籍人和天主教徒除外”。如果这种情况发生，我宁愿移民到某些不假装热爱自由的国家去——譬如，俄国——那里的专制制度仍保持着其纯洁度，而且没有掺杂伪善的基础。

宿景祥：《美国经济统计手册》，时事出版社 1992 年版，第 6—8 页。

斯蒂芬·敏茨（Steven Mintz）：《非洲裔美国人的声音》，纽约：布兰德温出版社 1993 年版，第 23 页。

米尔顿 M. 戈登：《美国生活中的同化：种族、宗教和民族来源的作用》，纽约：牛津大学出版社 1964

林肯总统深知外来移民对美国社会发展的重要性，看到了移民在总统选举中的作用。1864年总统大选时，林肯再次被选为共和党的总统候选人后，把鼓励外来移民纳入共和党的竞选纲领中，其中，这样写道：“应该制定一项开明而公正的政策，鼓励和促进外来移民事业。他们在过去对这个国家——世界被压迫者的避难所——做出了极大的贡献。”

西华德也积极主张鼓励外来移民。1862年他向美国驻欧洲使馆发出通告，要求他们在欧洲宣传美国吸引外来移民政策。之后，他又要求美国驻欧洲使馆协助美国各州招募移民的机构，共同吸引移民。1864年国会制定《合同劳工法》时，西华德要求国会拨款，为那些无力支付路费的移民提供必要的路费。虽然这项建议遭到国会的拒绝，但他鼓励移民的热情却丝毫未减。实际上，西华德像早年的汉密尔顿一样，是一位具有战略远见的政治家。早在1840年担任纽约州长时，他就主张兴办学校，为外籍儿童的教育创造条件。他在给州议会的建议中曾这样写道：

在我们人口众多的大城市、城镇和公共工业区附近，语言和宗教差异诱发了偏见的产生。为数众多的外籍儿童被剥夺了享受我们的公共教育制度的权利。永远不要忘记，他们接受教育的福利应同我们的子女一样受到重视。因此，我毫不犹豫地建议，建立一些学校，允许这些外籍儿童在操他们本民族语言、信奉相同宗教的老师的指导下接受教育。

在19世纪，西华德具有这种思想应该说是非常开明的。因为当时美国的英吉利裔主张外来移民认同盎格鲁·撒克逊文化并接受他们的民族语言和生活观念，几乎没有人赞同在美国的公立学校为外来移民开设本民族语言的文化课。直到20世纪70年代初美国政府才颁布了其历史上的第一部双语教育法，允许外来移民的子女在学习英语的同时学习本民族语言和文化。西华德主张实施多元文化的教育思想是他超前性的思想体系中的一个组成部分。这位雄心勃勃的国务卿曾计划把美国建成一个强大的太平洋帝国。按照西华德的构想，美国除了向海外进行领土扩张外，还应引进华人劳工开发美国西部，使其成为美国向亚太地区扩张的基地。正是在这种思想的指导下，西华德于1868年代表美国政府同中国签订了《蒲安臣条约》，其目的是除了要打开中国商品市场的大门以外，鼓励华人移民美国。然而，随着华人移民和欧洲移民的增多，美国各地的排外主义死而复生，并在70年代起形成了一股强大的社会逆流，支配了美国的移民政策。1875年，美国国会颁布了它建国以来的第一项限制性移民法，禁止妓女、乞丐和罪犯等不受欢迎的移民入境。接着，它在1882年又颁布两项法令，一项是5月6日的《排华法案》，另一项是8月3日的法案。前者限制了华人移民，后者禁止了白痴、精神病患者及

年版，第94页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第270页。

内森·格莱泽和丹尼尔·莫伊尼汉（Nathan Glazer and Daniel Moynihan）：《熔炉之外》，马萨诸塞州：麻省理工学院出版社1989年版，第235页。

《威廉·西华德的扩张思想及其太平洋帝国梦想》，《河北师范学院学报》，1990年第4期。

“有可能成为公众负担”的移民入境。上述三项法案的实施标志着美国门户洞开、自由放任的移民政策开始向选择和限制外来移民的时期过渡。到本世纪 20 年代，美国限制外来移民的政策体系已经形成，以种族歧视为突出特征的移民限额制度也得以确立和实施。

二、各州鼓励移民的政策与方式

从 1783 年英美两国签订《巴黎和约》到 1882 年《排华法案》的实施这一百年间，美国各州和地方政府纷纷颁布了鼓励外来移民的政策，在 1815 年以前，各州基本上奉行了殖民地时代的移民政策，对移民廉价出售土地，允许他们在短期内（一般为一年左右）归化为美国公民。1815 年以后，特别是 1820 年以后，东部州率先颁布法律，鼓励外来移民，对入境移民也加强了管理。在 1820 年和 1824 年，马萨诸塞和纽约州分别颁布法律，要求运载移民的船主改善船上的卫生条件，向入境口岸的政府官员报告移民的国籍来源、身分、职业、年龄和健康状况等。船主必须根据他所运载的人数缴纳相应的保证金，以用于贫困移民的救济。为了保证法律的实施，马萨诸塞成立了移民局，纽约州成立了移民办公室，专门管理移民事务。不久后，宾夕法尼亚和马里兰也成立了相似的管理机构，实施了相似的移民政策。从总体上看，东部州对外来移民不如西部州那样热情，制定的政策也不如后者那样宽松、诱人。其原因是自 17 世纪以来，东部沿海地区已经历了近两百多年的开发，其政治和经济运行机制已基本建立，人口居住的布局亦日趋合理。而且，由于移民入境后急于谋求职业，早日安定，一般不愿意去西部生活条件较差的地区去谋生。所以，东部沿海州，尤其是那些工商业比较发达的地区，则是大多数移民入境后的主要目的地。

随着西部开发的加快，美国的版图也在迅速扩大，越来越多的新州都加入了联邦大家庭。到美国内战爆发时，加入联邦的州已达 30 多个，新成立的准州也有十多个。这些新州和准州的共同特点是地广物博，人口稀少。它们为了加快自己的发展并在国会争得更多的议员席位，竞相推出了比较优惠的移民政策。1845 年密歇根成立了移民委员会后，派遣专人前往纽约和波士顿等港口城市招募移民。威斯康星亦不甘落后。它不仅在州政府和各县成立了移民委员会，而且还动员其境内的居民向政府提供他们在欧洲的亲属名单，然后由个人写信，政府拨款向欧洲发函。同时，又派遣操不同民族语言的翻译人员携带各种语言的小册子，分别在东部各港口城市设立办事处。此外，威斯康星还向欧洲派遣了大批代理人，从事宣传和招募移民的活动。明尼苏达州也紧随其后，派人在美国东部和西欧国家散发用英语、德语、法语和荷兰语写成的《移民指南》，其中，有一段这样写道，明尼苏达州气候宜人、资源丰富、生活条件优越。欧洲人应离开“旧世界的专制制度和无所收获的土地，寻求新世界的自由和独立……在新世界的土地上，用劳动的双手采掘出丰富的宝藏。”各州的竞争是如此的激烈，以致于一些州之间出现了相互贬斥的现象。譬如，堪萨斯州为了吸引更多的移民，警告外来移民不要去明尼苏达州定居，因为，那里“是一片冬季漫长、冰雪覆盖的土地。在那里，如果可怜的移民不会被饿死，也会被冻死”。

用中国的俗语“王婆卖瓜，自卖自夸”来描述各州吸引移民的政策，再恰当不过了。每个州在做广告时，都尽力宣传自己的优点，不提自己的缺点。有的州甚至夸大其词，把自己比作人间天堂，令那些初来乍到的移民心向神

斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社 1980 年版，第 489 页。

马克辛·塞勒（Maxine Seller）：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 63 页。

往。在这里，我们仅以艾奥瓦为例，从中可窥一斑。该州的广告中有一段这样写道：

艾奥瓦过去是黄褐色野蛮人（按：印第安人）的地产，现在是一个文明发达的州。这里过去野狼横行，现在谷浪滚滚；过去猫头鹰孤哀长鸣，现在人烟缭绕。沿公路蜿蜒而行，映入眼帘的是前所未有的工业、进步和繁荣景象。……但是，切勿认为艾奥瓦已是人满为患。相反，她境内宽阔的地域上，仍有数百万英亩的土地等待开发，这是一片自古以来一直无人涉足、无人触动的土地。她等待着外来移民，呼唤他，祈请他的到来……艾奥瓦的土地之肥沃无与伦比，不仅在与她同时建立的各州及联邦境内是如此，而且，在全世界也是如此。14至18英寸厚度不等的黑色沃土覆盖着大平原，如同一座农业宝库，里面的财富取之不尽，用之不竭……面对制造商，艾奥瓦呼喊着，邀请他为自己视察那无边无际的煤田，检查煤炭的质量。在广袤的土地上，他会与一位农民同步慢行，赞叹富饶的矿产，那位农民也会站在浩大的铅矿层上惊讶不已。此外，湍流的上等水力资源，丰富的建筑石料，在别处是找不到的。……对于那些遵纪守法、性情温和、锐意进取、朝气蓬勃、胸怀大志的人们，她会提供安家立业、大展宏图的场所。她已经把先来的冒险家们送上了财富的宝座，这是对勇敢无畏者的奖赏。现在，她向那些无所畏惧，精力充沛的人们指出了预备已久的、地位更高的宝座和王冠……她向全世界打开了取之不尽的金银宝库，好像在说，“看好你的奖品”。随着大批移民涌向这些有希望得到的目标，随着人们急速地奔向一处并用不知疲倦的双手劳动时，他们会发现，艾奥瓦的资源不是日益枯竭，而是随着发掘而不断增多；它不只是勉强地满足人们的需求，而是供多干求。它甚至像人的心境——智力世界——一样仍在扩展，境界愈宽，收获愈多。

美国内战结束后，工业化运动全面展开，劳动力供不应求的现象仍然十分突出，各州为了吸引移民展开了更加激烈的竞争。值得注意的是，西部州和准州为了开发其大片荒地，发展工业，以种种方式吸引移民。加利福尼亚、俄勒冈、华盛顿，科罗拉多等先后在美国东部和欧洲设立办事处，并同船运公司、铁路公司及欧洲的移民代理人签订合同，以低廉的土地价格和较高的工资招募移民。到1870年，美国已有30多个州和准州成立了移民局或移民委员会，其共同特点是通过各自的办事处向移民提供咨询，帮助移民选择旅行路线和地点，介绍各地的就业机会和工资待遇。1870年，在西部州和准州的倡议下，22个州和准州的代表在首都华盛顿召开了全国性的移民问题委员会。会后又通过决议，呼吁联邦政府成立全国性的移民机构，制定统一的鼓励性移民政策。

在19世纪80年代以前，各州政府在鼓励外来移民的思想指导下，充分运用企业、船运公司、铁路和入境移民等各方面的力量，建立了完备的招募移民网络。首先，发挥入境移民个人及其民族群体的作用，是各州普遍采取的有效手段之一，其具体方式为，鼓励入境移民给家乡写信或作为移民机构的代理人亲赴欧洲宣传，支持美国的民族群体成立移民互助会。其次是以各

种方式大力扶植工商企业和运输公司。这些工商企业和船运公司为了更快地发展自己，更多地攫取利润，互相签订合同或与欧洲的移民招募者建立联系，等移民入境后，各公司在入境口岸的办事处则负责将移民运往内地。

实际上，入境移民发往欧洲各国的信件成为最有说服力的移民广告。这些信件出自移民之手，真实地记载了他们入境后的生活经历，因而，对他们在欧洲的亲属有很强的说服力和诱惑力。1818年4月4日，新泽西的一位英国移民在给家乡的信中这样写道：

亲爱的先生：

……这里的水果十分丰盛。1配克（按：9公升）苹果只需4便士……现在，我们经常能买到牛肉、布丁、茶叶、糖酒。这对我们在英国长期挨饿的人来说好似连续不断的宴会。……获悉我在英国的邻居每周只挣6至8先令，我感到十分忧伤，因为，我们在这里每周挣30至40先令还怨声载道。……尽管我的老朋友们仍然贫困不堪，但我仍希望他们身体健康。告诉他们，我希望他们到这里来。

您忠诚的
丹尼尔·布里奇

另一位英国移民在8月13日的信中写道：

亲爱的妈妈：

现在去信告诉您，我们都很健康。我们也祝福您身体健康。告诉我的哥哥，他要是在这里，也会干得非常出色。我丈夫每次去钓鱼，不几分钟就能背回一筐来……我们的面包吃不完……现在，我们是应有尽有……告诉小亚当，要是他在这里，每天都能吃到布丁和馅饼……现在，我们的生活像印第安女王一样……

1826年5月10日威斯康星的一位德国移民在给家乡的信中写道：

我修建了一座坚固的房舍。顺着栋树、白蜡树、核桃树和擦树等自然长成的林荫小道，可以看到喷泉。白色的核桃树上那长满绿叶的树枝像垂柳一样，从绚丽的顶部垂向地面。在房前凉棚的不远处是菜园，里面长满了旺盛的蔬菜瓜果……每天太阳升起的时候，我提枪去野外狩猎一个小时，……然后回来用早餐，之后又拿起书本……像在德国那样学习科学知识。晚餐之前，我放下书本去菜园或喷泉旁散步。晚餐之后，我骑马走邻访友，或者在森林里独自漫步，或游历于高坡与河谷之间，津津有味地欣赏着大自然的美色。——

类似这种充满浪漫和诗意的信件数不胜数。据有关资料统计，在1840年，一艘来往于英美两国的船只运载的信件达1.6万封。10年后，从美国每年发往英国和爱尔兰的信件达200多万封。爱尔兰有一半以上的家庭每年都能接到一封来自美国的信件。与此并行不悖的是移民汇往家乡的汇款。在19

米切尔·克劳斯（Michael Ktaus）：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特E.克里杰尔出版公司1985年版，第121页。

世纪 20 年代，汇往爱尔兰的款额每年高达 6 万美元，1844—1900 年汇往英国和爱尔兰的款额总计在 2.6 亿美元以上。除了约三分之一的款额是美国的公司为签订合同的劳工支付的旅费外，其余是移民个人给其在欧洲亲属的汇款。可以想象，在人口过剩、生活贫困的欧洲，这些信件和汇款必然会产生极大的影响。在 19 世纪 30 年代入境的 40 多万爱尔兰移民中，有半数以上的移民是靠他们在美国的亲属的汇款迁徙到美国的。

在招募移民的过程中，各州的族裔移民互助会发挥了不可替代的作用。在 18 世纪末 19 世纪初，由于联邦政府和各州还没有建立负责移民事务的机构，一些入境的移民便自发地成立了移民互助会。他们新的环境里互相帮助，克服困难，也为新来的移民提供各种方便。在各民族的互助会中，走在最前面的是英国、德国和爱尔兰的移民。到 1850 年，法国人、西班牙人、瑞士人和犹太人等各个民族群体几乎都成立了自己的移民互助会。它们遍布全国各地，其成员中既有商人、企业主、大土地所有者，也有工人、农民、铁路公司和航运公司的代表等。有些移民协会的领导人就是州移民委员会的成员。如纽约州移民委员会的安德鲁·卡里根和弗雷德里克·卡普就分别担任爱尔兰裔移民协会和德国移民互济会的主席，他们直接参与了该州移民委员会的决策。明尼苏达州移民委员会秘书长汉斯·马特森是一位瑞典移民，多年来一直从事招募移民的工作。他后来回忆自己的职业生涯时写道：“我的主要任务是帮助移民迁往高大城市，到西北部空旷的土地上去定居。那里气候宜人，社会风气稳定，每个勤劳的人或家庭都会比在东部拥挤不堪的城市里更容易自立和致富。”1868 年他前往瑞典和挪威去宣传明尼苏达州的移民政策，并在两国招募了许多移民。

渴望迁往美国的移民们，有的持预订的船票，有的临时买票，盼望能早日到达大西洋的彼岸。在 19 世纪，运载移民的不是飞机，而是航运公司。在蒸汽机广泛应用于航海事业之前，主要的交通工具是桅杆帆船。1815 年以后，大西洋两岸的贸易迅速发展。许多船只从美国运去木材、棉花和烟草等体积较大的原材料，返回美国时运载着体积较小的工业制成品。一些船主便利用船上剩余的空间运载移民，获利甚丰。所以，运载移民很快就成为一项有利可图的事业。航运公司根据自己的商品来源和港口选择自己的去向，同时又与企业主和农场主达成协议，为其招募移民劳动力。两者合作，使航运公司能够不断扩大其贸易的地域范围。在欧洲各国的办事处也日益增多，招募移民的广告也随处可见。19 世纪 30 年代蒸汽机被广泛应用后，给航海运输事业带来了革命性的变化，不仅船的运载能力成倍增加，而且速度也有所加快，船上的生活条件也大为改观。原来乘坐的帆船，从欧洲到美国需要 3 个月，遇上大风大浪，时间更长，而且翻船的可能性也较大。航船应用蒸汽机动力之后，跨越大西洋的时间缩短为两个星期左右，到 1897 年又减至一个星期。丰厚的利润加快了航运事业的发展，也刺激了英国、德国和美国航运公司间的竞争。英国的利物浦、德国的汉堡、法国的阿勒弗尔等都成了移民离境的主要口岸。到 1882 年在大西洋上竞争的各国航运公司达 48 家，它们

米切尔·克劳斯：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特 E.克里杰尔出版公司 1985 年版，第 34—37 页。

米切尔·克劳斯：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特 E.克里杰尔出版公司 1985 年版，第 143 页。

在美国和欧洲设立的办事处多达 6500 家。各公司之间的竞争也使船票价格持续下跌。1816—1836 年间，利物浦到纽约的船票从 30 英镑降至 3 英镑，从阿勒弗尔到新奥尔良的船票由 350 法郎降至 150 法郎。船票价格的下跌和船上居住条件的改善为移民迁居美国创造了较好的条件，他们至少不会像帆船时代的移民那样遭受长达数月的海上漂流之苦。

移民入境后，有的很快找到了职业，有的失望地转向腹地各州。铁路的发展使移民能够容易地踏着先行者的足迹，涌向各地的民族社区并在那里安生。有的美国学者在评价铁路公司的作用时认为，它们“是招募移民的最重要机构”，这种观点言过其实。如果以“最”字当头，那就等于否定或贬低了其他机构的作用。虽然，铁路公司后来居上，并在 70—80 年代一度操纵了某些州的政治决策大权，但绝不能以点代面，过分夸大他们在招募移民过程中的作用。客观地讲，铁路公司起步较晚，他们参与移民的运输和招募工作始于 19 世纪 30—40 年代，比航运公司晚了几十年甚至上百年。此外，铁路公司在招募移民的过程中不得不与航运公司合作，因为，从欧洲来的移民必须经由航运公司运载。如果说航运公司在大西洋上架起了一座桥梁，那么，铁路公司只是这座桥梁一端在陆地上的延伸。当然，这绝非是要否定或贬低铁路公司的作用，相反，我们只是想将对它们的评价建立在比较客观的基础上。

从现有史料看，到 19 世纪 70—80 年代铁路公司才成为招募移民的生力军。它们为了加快铁路沿线的土地开发，不仅在欧洲各国大做广告，而且在美国的铁路沿线修建了移民接待站、学校、教堂。对移民提供优惠的票价，帮助移民建立社区。这些政策确实吸引了大批移民。1854 年，伊利诺伊铁路公司开始实施其招募移民的计划，它向德国和斯堪的那维亚国家派遣了大批代理人。他们通过参加交易会、教会礼拜和举行会议的方式大做广告。对于那些有一技之长的移民，他们不仅资助旅费，而且还免费提供其入境后的火车票。如果移民愿意购买该公司的土地，他还能享受分期付款的优惠待遇。在所有的款项付清之前，铁路公司还可以代替土地购买者缴纳赋税。美国内战结束后，其他铁路公司亦竞相效仿。有的铁路公司甚至成了其所在州移民委员会的代理人。如伯林顿公司是艾奥瓦州移民委员会的代理，北太平洋铁路公司是俄勒冈州移民委员会的代理。伯林顿公司在艾奥瓦和内布拉斯加销售了 300 多万英亩的土地，并帮助德国裔、英国裔和北欧移民建立民族社区。而北太平洋铁路公司则在明尼苏达、南、北达科他、蒙大拿和其他西部州和准州建立了规模更大的居庄区。该公司为了招募移民，不惜重金，分别在德国、瑞士和英格兰等地建立了自己的广告点。1882—1883 年间他们用英语、瑞典语、挪威语、丹麦语、荷兰语和德语在欧洲发行了吸引移民的《大西北》月刊和 63.5 万本小册子。铁路公司的宣传和努力对吸引外来移民肯定产生

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 19 页。

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 105 页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 18 页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 19 页。

了较大的影响，但其程度不足以达到“最重要”的水平上。

三、外来移民潮及其原因分析

自 1820 年起，美国开始对入境移民的数量、职业和民族来源进行统计，从此，政府便有了权威性的移民统计资料。那么，在美国独立后至 1820 年间究竟有多少移民入境，谁也说不出一个准确的数字。但是，一般的估计约为 25 万左右，平均每年不过 6000 多人，最高年份不过 3 万人。如此看来，这比美国独立前的 18 世纪中叶还要低。入境移民人数锐减的主要原因是：第一，1789 年法国爆发了大革命，接着便是波及欧洲和大西洋沿岸的拿破仑战争。长达十余年的战火使许多移民担惊受怕，望而却步，往日频频来往于大西洋两岸的商船也几乎处于停滞的状态。第二，自 17 世纪以来，欧洲各国经常交战，影响了人口的增长，特别是大批青壮年在战场上阵亡后，造成了人口结构失衡，而移民美国的人口多为青壮年，因此，英国、法国和德国等都把移民外迁看成是“财富”的外流，所以，美国独立以后，西北欧国家几乎都颁布了禁止人口外迁的法令。到 19 世纪 30 年代后，英国率先废除了这一禁令。到 19 世纪末，欧洲各国都终止了禁止人口外迁的政策。第三，1812—1814 年英美两国再次爆发了战争。虽然，这场战争的持续时间和规模远逊于 1776 年的独立战争，但它却是在沿海地区尤其是在波士顿、纽约和新奥尔良等主要港口城市附近进行的，所以，在战争时期，外来移民几乎被中断。

1815 年以后，特别是 1820 年以后，入境移民逐年增多。据美国政府统计，20 年代的入境移民为 15.9 万，30 年代为 59.9 万，40 年代为 171.3 万，70 年代为 281.2 万。1820—1880 年入境移民总计 1018.9 万人。进一步的分析表明，1880 年以前有两个移民高峰期，一个是 1845—1854 年，入境移民为 300 多万，另一个是 1865—1875 年，入境移民达 350 万，达到了美国独立以来的最高水平。从移民的来源看，也发生了较大的变化。1820 年以前，英国的移民人数高居首位，而在 1820 年以后的 60 年间，德国和爱尔兰的移民人数则跃居第一和第二位，德国移民为 305 万，爱尔兰移民为 282 万，英国移民为 92.6 万，退居第三位。此外，除了北欧国家和加拿大的移民也有大幅度增加外，还有约 23 万亚洲移民迁入美国，其中，华人 22.8 万。显然，在 1820—1880 年间，绝大多数移民来自西北欧国家。此后，移民浪潮迭起，规模更加壮观，而且，东南欧国家的移民逐渐地超过了西北欧国家的移民人数，成为美国外来移民的主要来源。1924 年美国颁布了《移民限额法》之后，移民浪潮才趋于低落。

移民迁离祖籍，蜂拥美国，其原因何在？美国经济学家哈理·杰洛姆和布林利·托马斯认为，美国的“拉”力大于欧洲国家的“推”力。美国经济的发展和起伏决定外来移民浪潮的高低。当美国经济高速发展时，入境移民就会大幅度增加，反之就会锐减，在经济危机时期，甚至会出现移民倒流回国的现象。移民史学家马尔德温·琼斯也持有这种观点。不同的是，托马斯

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 64-65 页。

宿景祥：《美国经济统计手册》，时事出版社 1992 年版，第 13 页。

伦纳德·丁内尔斯和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 14 页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社 1963 年版，第 14 页。

丁则民等：《美国内战与镀金时代》，人民出版社 1990 年版，第 155—156 页。

认为，在 1870 年美国经济腾飞之前，欧洲国家政治经济等因素的推力大于美国的拉力，在此之后则是美国的拉力大于欧洲的推力。然而琼斯则认为，自 1820 年起美国的拉力就明显大于欧洲的推力。他指出：

除了欧洲不同寻常的灾害或动乱时期外，移民洪流的周期性起伏与美国的经济状况密切相关。在美国处于经济危机时，入境移民就会减少，反之就会增加。也许这在内战前不像后来那样明显，因为，在早期吸引移民的是土地，不是就业机会。但是，在 1819 年、1837 年和 1857 年经济危机爆发后，入境移民人数急剧下降。这表明，在移民迁徙之初，“拉”力比“推”力就有更大的影响。

上述学者研究的角度和焦点各有不同，但共同的缺陷是他们拿着“美国优越论”的望远镜来观察移民迁徙问题，这就不可避免地夸大了美国社会发展对外来移民潮的影响。如果稍稍拓宽视野，人们就会发现，自资本主义制度确立以来，特别是英国工业革命以来，世界范围内的人口迁徙呈现出一种交叉式的多流向运动。除了大批移民迁入美国外，还有数百万欧洲和亚洲移民分别迁入南非、澳大利亚、新西兰、加拿大、加勒比海、巴西和阿根廷等国家和地区。就是在欧洲各国之间，人口迁徙亦十分频繁和壮观：爱尔兰人迁入英国，意大利人迁入法国，波兰人迁入德国，德国人迁入俄国等。在亚洲，华人、日本人和印度人不仅迁居东南亚、北美洲和拉丁美洲，而且还有许多迁入英、法、德等欧洲国家。无可争辩的事实说明，移民迁徙的规模和流向在很大程度上取决于世界各国和各地区政治经济的发展变化及这种变化对其他国家和地区的影响。仅就经济因素而言，由于先进的资本主义工业文明无情地冲击着各国传统的自然经济，把人口作为劳动力商品纳入了市场经济的统一体中，任何一个或几个国家的经济起伏和政策走向都会或轻或重、或快或慢地引起地区性或全球性的人口迁徙运动。作为一个移民接受国家，美国经济的兴衰起伏、美国吸引外来移民的政策及入境移民寄回母国的信件和汇款等，都对涌动的移民潮产生了较大的影响。入境移民人数的增减与移民倒流回国的现象也确实与美国经济的变化周期有一定的内在联系。但是，两者的关系变化绝对不像上述学者所说的那样完全吻合。譬如，1873—1878 年间，美国爆发了前所未有的经济危机，但在 1871—1880 年间的入境移民仍高达 280 多万，是 19 世纪自由移民时期移民人数较多的时期之一。

1390—1920 年间是美国经济高速发展的时期，也是入境移民人数最多的时期，然而，这一时期约有三分之一以上的入境移民倒流回国，其中，倒流回国的意大利移民占该国移民总数的 54% 左右。值得注意的是，恰恰是在这一时期，西北欧移民迁居美国的高峰期已经过去，而东南欧国家的移民成为美国外来移民的主要来源。我国学者丁则民等人认为，欧洲各国不同地区移民外迁的数量和时间都有较大的差异和悬殊，促成这种差异和悬殊的主要因

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 100 页。

托马斯·阿奇迪肯（Thomas Archdeacon）：《成为美国人，一部民族史》，纽约：自由出版社 1984 年版，第 115—116 页。

塞缪尔 L 贝利（Samuel L. Bailey），《布宜诺斯艾利斯和纽约市意大利移民的调整》，《美国历史评论》，1983 年第 2 期，第 319 页。

素是移民离去国政治经济的发展变化。他们得出结论说：“这种大量人口的移动不单纯是美国工业资本主义的发展决定的，而且也取决于移民离去国家社会经济状况的变化，后者比前者更能确切地说明该国移民外迁的数量和演变。”

我们绝非要贬低美国对外来移民的吸引力作用，相反，我们只是要说明，美国对外来移民的“拉”力作用是以移民离去国的政治、经济和宗教等方面的发展变化为前提的。如果移民离去国家的政治稳定，经济繁荣，人民能安居乐业，生活水平日益提高，那么，移民就不会漂洋过海，寓居他乡。只有当移民离去国家的上述各种因素发生变化后，打乱或“破坏”人们原有的生活秩序和方式，人们才会因失去了继续生活的希望和生存手段而被迫迁居他乡。在此条件下，美国的生活条件、就业机会等各种“拉”力因素才能对生计无着或谋求摆脱困境的人产生引力作用。同时，移民在迁离故乡时也会根据本民族的先行者的足迹选择自己的去向和归宿。19世纪的欧洲移民是如此，20世纪的亚洲移民也是如此。这方面的实例不胜枚举，不一而足。后面有关章节各有涉及，这里不逐赘述。这里的重点是分析1820—1880年间欧洲各民族群体迁徙美国的原因，以求窥探一斑。

研究移民迁徙的原因，不能不涉及19世纪欧洲人口增长的状况。人口本身不是移民迁徙的促成因素，但人口的增长却是移民浪潮产生的前提之一。1770年至1914年间，虽然有成千上万的欧洲人移居海外，但欧洲的人口仍由1.4亿增至4亿多，增长了近3倍。在人口迅速增加的同时，英国于18世纪中后期展开了工业革命，接着它又从英国扩展到整个欧洲和世界其他地区，极大地推动了世界资本主义的发展，打破了传统的自然经济的结构与体系。从历史发展的角度看，这无疑是人类社会发展的进步。然而，对于经历这场变化的人们来说，他们的感受却是非常痛苦的。在英国经济结构转型时期，首先受到冲击的是手工业工人和小作坊工场主。因为，推动工业革命的科技发明使那些资本实力雄厚的家庭手工业转变为大工厂，而机械化生产则冲跨了那些既无先进技术又无资本实力的小作坊。破产的工场主和失业的手工业工人为了谋生，便不得不沦为依靠工薪维持生计的工人。然而，在劳动市场上激烈竞争的不只是城市工人，还有受工业革命冲击后从农村流入城市的农民。竞争的结果必然是有许多人无法就业。在经济危机时期，社会就业更力困难，生活水平更是每况愈下。1827年经济危机爆发后，《伦敦晨报》在4月27日评价那些被迫迁居海外的英国移民时说：“如果他们不孤注一掷并果敢地逃离英国，这场持久的经济危机会使他们沦为乞丐……他们中间大多数是泥瓦工、砌砖工、铁匠和建筑工人……除了个别人在美国有亲友并能在抵达后找到职业外，其他人都是抱着侥幸心理去的。”一位英国农民在美国谈到自己迁离英国的原因时说：

- (1) 无力养活家庭较多的人口。
- (2) 逃离英国肆无忌惮的压迫、专制主义、虚伪和痛苦等诸多困境。
- (3) 建立自由与独立，享受公民和宗教自由及养尊处优的家庭生活。
- (4) 为我那些受苦受难的亲朋好友探寻一条共同的

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆S·奥扎出版公司1988年版，第59页。
米切尔·克劳斯：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特E·克里杰尔出版公司1985年版，第28页。

道路，使他们也逃离英国……（5）若不能彻底推翻现行社会制度和政府，英国就毫无改善的希望，而这种变化引起的动乱肯定会毁灭那些处境与我相似的人们并引起内战的恐怖。

这位农民的表白反映了当时英国人的心境和苦难。陷入困境的人们既憎恨工业革命引起的产业结构变化，也仇恨高官显贵的政治压迫。为了谋生，许多农民进城寻求职业，但又不忍丢弃自己的土地。在 1830 年代的威尔士，政府大力开掘矿藏，兴建铁路，吸引了许多农民前去谋职。他们一边当农民，一边当工人。1837 年经济危机爆发后，许多工程停建，失业者又转向农业，但是，在 1840 年之后，农业连年遭受干旱，严重歉收，使大批农民失去了生活来源。在苏格兰，那些资本雄厚的农场主为了牟取暴利，将大量资金用来购买农业设备。大面积的机械化生产排挤了小农场主。他们既失去了农产品市场，也因负债而失去了土地。此外，由于伦敦等大城市对肉食和羊毛的需求量迅速增长，许多农场主开始圈地养羊，结果使农场变成了牧场，而当地的佃农又不愿意接受牧场低廉的工资，所以，许多牧场主雇佣了大批爱尔兰人。这样，苏格兰的农民成了无业无地之游民。

在工业革命的冲击下，欧洲大陆国家，特别是德国和斯堪的那维亚等国家也发生了相似的变化。在英国廉价商品的冲击下，这些国家传统的手工业也土崩瓦解。这种现象在德国的西里西亚、汉诺威及北欧的瑞典和挪威比较突出。一些商人也试图效仿英国的企业，大力引进设备，举办工厂，结果一哄而上，到处都建立了毛纺织厂和制造业工厂。由于技术管理不善，产品质量低劣，销售受挫，大多数工厂还是倒闭了。同样，这些国家的农业人口也面临着较大的困难。在斯堪的那维亚，由于人口增长过快，许多家庭因子女较多，常常为土地继承权发生矛盾。然而，被代代相承的土地已经被划分到不能再划分的程度，过时的耕作方式也无法满足日益增长的人口对农产品的需求。同样，在德国，经过数代人的划分，人们继承到的土地面积已达到了难以维持正常生产的程度。在农产品市场日益扩大的刺激下，一些农民冒险举债，购置农业设备，加大对土地的投资，以求提高经济效益。但是，在 19 世纪 30—40 年代，农业连年歉收，农场主们负债累累，纷纷破产。许多小农场主和农民不得不卖掉土地，进城谋生，可是，德国的工业尚未发展到足以吸收所有剩余劳动力的程度。万般无奈之下，大批德国人不得不移民加拿大，美国和南美洲国家，在德国盛产粮食的北部地区，有些村庄和城镇甚至鼓励农民迁居海外。在 19 世纪中期，入境的德国移民占美国外来移民的一半以上。

在欧洲各国中，爱尔兰的经济最落后，人口密度最高，人民生活也最为贫困。自 17 世纪英国征服爱尔兰后，英国人就把持了爱尔兰的政治、经济和宗教大权。爱尔兰传统的经济秩序和土地制度遭到了破坏，越来越多的土地集中在英国人手中，不愿意皈依英国国教的爱尔兰人也受到了残酷的迫害。19 世纪初，绝大多数爱尔兰人已沦为雇农和佃农。不断增长的租金使许多佃农根本无力承租土地，那些有能力租地的农民不得不按租赁协议种植指定的农作物或将土地改力牧场，饲养肉食牲畜。由于人口增长较快，种植粮食作物的土地越来越少，而失去生活保障的人口则越来越多。1826 年，一位英

国议员在向英国议会报告爱尔兰的状况时指出：“由于沮赁的土地日益减少，地主将过剩的人口全部赶离土地。那些无业的贫苦百姓要不是在道路上搭起临时帐篷，就是拥向城镇……也有四个或五个家庭拥挤在一间阁楼里或茅舍里。既无衣服，也没有卧具，更缺乏食品，偶尔以打工为生。……男人找不到职业，妇女和儿童就沿街乞讨，充当乞丐……”

为了防止饥民肇事，英国政府于 1838 年颁布了贫困法案，将爱尔兰的饥民强行驱逐出境。一些地主利用这项法案大肆驱逐农民。饥饿和贫困，再加上政府的驱逐政策，将成千上万的爱尔兰人推向海外。到 1845 年，迁往英国的爱尔兰人达 72.7 万人，迁往美国的有 92.6 万人，还有许多人移居加拿大。

那些依旧眷恋家乡土地的自耕农们继续留在家乡。为了养家糊口，他们在贫瘠的土地上大量种植产量较高的马铃薯。然而，他们万万没有想到，在勉强供养他们生存的马铃薯背后却隐藏着一场大灾难。1845—1850 年间，一场马铃薯大饥荒席卷了整个爱尔兰，其间，有 100 多万人被饿死，大批难民逃往海外，仅 1850—1860 年涌入美国的爱尔兰人就达 150 万。在此后几年间，爱尔兰人口减少了三分之一，到 1914 年，爱尔兰人口也只有 1840 年的一半左右。在这次灾荒期间，一位英国牧师先后赴马龙、高尔成和韦斯波特等地区救济灾民。他在日记中曾这样写道：

我曾访问过一位可怜的妇女。她说：“我们一无所有，只有躺下等死。”我极力安慰她等待英国的救济，但是，……她的预言太准确了。所有的村民中已有 13 人饿死，幸存者像行走的骷髅——男人骨瘦如豺，饥面青灰，儿童痛苦地哭叫着。有些家庭妇女极度虚弱，难以站立。在这里我以前曾看到，几乎每个家庭都有几头牛，村里还有大批的羊群和猪。现在，所有的牛羊家禽都看不见了——只剩下一头猪——以前曾朝我狂吠的那些狗也销声匿迹了。没有马铃薯，没有燕麦。

在这种悲惨的状况下，饥民们不移居海外，就无异于等死。综观上述各国的状况，摆脱贫困和饥饿是欧洲移民外迁的主要原因。当然，在 19 世纪 80 年代以前，迫使移民外迁的不单纯是经济因素。虽然宗教迫害不像 17—18 世纪那样强烈，但德国、英国、俄国和荷兰的犹太人仍然受到了不同程度的宗教压迫和排斥，他们中间除多数人迁往美国外，还有些迁往加拿大等国家。此外，政治因素也发挥了较大的作用。众所周知，19 世纪的欧洲是世界工人运动的中心，如火如荼的工人斗争遭到了一次又一次的镇压，每次运动后总有许多人因担心受到政府迫害而被迫移居海外。1830 年革命后，德国、法国和波兰的政治难民逃往美国。1848 年欧洲革命失败后，约有 1 万名政治难民逃往美国，其中，有马克思和恩格斯的好友约瑟夫·魏德迈、阿道夫·克鲁斯、弗雷德里希·左尔格等人，他们后来成了美国工人运动和社会主义运

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 59 页。

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 101 页。

托马斯·索威尔：《美国种族简史》，南京大学出版社 1992 年译文版，第 24 页。

米切尔·克劳斯：《外来移民：美国马赛克》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 130 页。

动的先驱。鲜为人知的卡尔·舒尔茨迁居美国后，长期担任国会议员并在克利夫兰政府担任内政部部长，他是继汉密尔顿之后唯一在 19 世纪的美国政府担任高级官职的外来移民。

四、无所知党的兴衰与排外主义的发展

在 19 世纪末以前，吸引外来移民是美国移民政策的基本趋势，但是，在这种主流下始终存在着有一股排外主义的逆流。它时隐时现，时起时伏，时而像一潭臭不可闻的死水，时而掀起阵阵骇浪。

在独立战争时期，由于天主教徒掌权的法国给予了美国大力支持，美国的天主教徒也像其他民族群体一样，不遗余力地投入了反英斗争，所以，美国的新教徒对天主教徒和其他民族群体的宽容心理有所增强，社会上的排外主义日渐低落。为了保障美国公民的自由权利，鼓励外来移民，美国宪法第一条修正案曾规定国会不得确立国教或压迫人民的宗教自由。此后，在杰弗逊和麦迪逊等人的推动下，许多州都规定，所有白人民族群体一律平等，人人都有选择宗教信仰的权利。1786 年，弗蒙特州宪法中删除了对于天主教徒的限制性条款。在 1800—1830 年间，特拉华、佐治亚、康涅狄格、纽约和马萨诸塞等州相继规定，取消移民归化政策中的资格考试和对天主教徒的排斥性措施，废除殖民地时代确立的正教，白人成年男子均可担任政府官职，就职时无须宣誓反对天主教。同时，各州宪法还规定，政府官员由民众普选产生，取消以前的上级政府任命制。在选举方式上，用公民代表大会取代原来的议会秘密会议，候选人能否当选取决于所得选票的多寡，自 1826 年起，纽约市长、警察局长和法官等人选均由选举产生。

1830 年以后，入境的天主教徒移民锐增。美国的天主教信徒也由 1810 年的 7.5 万猛增至 1860 年的 300 多万，占当年美国总人口的 10% 左右。大批天主教徒移民美国，引起了一些美国人的恐慌不安。一些报刊指责天主教徒移民是欧洲专制制度的代理人，是罗马教皇企图推翻美国政府的先遣军；有些刊物危言耸听，称罗马教皇准备把他的活动中心从梵蒂冈迁往美国的辛辛那提市。

在这场日益泛滥的排外浪潮中，美国未来的电报之父塞缪尔 F.B. 莫斯起着引路领航的作用。1832 年他从欧洲归来后指出，奥地利的“利奥波德基金会”是美国天主教会经济后台，它正在大力赞助欧洲的天主教徒移民美国，支持他们在美国的一切活动。接着，莫斯在《纽约观察报》上发表系列文章，指责奥地利政府和罗马教皇狼狈为奸，密谋利用“利奥波德基金会”和欧洲“神圣同盟”来征服美国的密西西比河流域和拉丁美洲地区。同时，莫斯又同新教领袖莱曼·比切等人一起大量发行《颠覆美国自由的外国阴谋》、《外来移民对美国自由制度的必然威胁》和《来自西部的呼唤》等小册子。1834 年，莫斯发起了“纽约新教徒协会”（1841 年又易名为“美国新教徒联盟”），其宗旨是要防止“罗马教皇及其信徒颠覆美国，维护美国的民权和宗教制度”。

在莫斯等人的煽惑下，土生美国人信以为真，如临大敌。几乎所有的新教组织都将排外主义的矛头指向天主教徒，所有的报刊、杂志几乎每天都登载了有关罗马教皇企图征服美国的文章或漫画。有些刊物还胡编乱造，把天

戴尔 R. 斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司 1987 年版，第 101 页。

雷 A. 比林顿：《新教徒的征伐：1800—1860 年美国排外主义起源研究》，纽约：阿诺出版社 1938 年版，第 168 页。

主教徒描述力行为不检，荒淫无度的色狼。对此，急于辩护的天主教刊物《自由人杂志》忿忿地指出：

就这些报刊而言，它们向我们连续施加压力的事实是，在这些文章的背景材料中，与教皇相关的题目究竟占多大的比例？它们不是猛烈地攻击，无情地贬斥，恶意的报道，就是肆意胡编乱造，歪曲事实，做出苛刻的推论和解释……不管其信条和职业如何，也不管其信仰和政纲如何，所有的正教和异教教会：加尔文教和路德教，高地教会和低地教会，都联为一体，向天主教会发起了盲目的攻击。

新教徒对天主教徒的攻击很快就演化为对所有外来移民的排斥。其主要原因是除了一些天主教徒移民来自英国和德国外，更多的天主教徒来自爱尔兰。爱尔兰移民经济贫困，又喜好酗酒。他们入境后为了尽快安家立业，大部分集中在东部城市谋职。他们到来后，造成了某些地区人口拥挤，社会问题有所加剧。令土生美国人不安的是，爱尔兰移民身强力壮，愿意接受较低的工资和低劣的工作条件，因而成为雇主的理想劳动力。所以，土生美国人认为，爱尔兰移民抢去了他们的职业，降低了他们的生活水平。职业上的竞争，再加上宗教偏见，使土生美国人相信，天主教徒就是外来移民，外来移民就是天主教徒。因此外来移民，特别是爱尔兰人首先成了土生美国人排斥的对象。在 19 世纪 30—40 年代的纽约、马萨诸塞、印第安纳、宾夕法尼亚和马里兰等州经常能看到有关土生人袭击外来移民的事件报道。到 50 年代，袭击外来移民的事件逐日增多，而且规模越来越大。在纽约市的一次骚乱中，2 000 多名土生居民向爱尔兰移民发起袭击，上百人伤亡，一座天上教堂被烧毁。1855 年，“无所知党人”在路易斯维尔与德国移民发生冲突，造成 20 人死亡，数百人受伤。在此前不久，先入境的德国移民在巴尔的摩市与爱尔兰移民发生冲突，其中，有 8 人丧生，数十人受伤。

排外主义者之所以肆无忌惮地攻击新来的移民，除了他们自己发泄私愤外，更主要的是背后有众多的排外组织的支持。自 30 年代起，形形色色的排外主义组织相继成立，其中，影响最大的是“无所知觉”。1854—1856 年间，该党处于鼎盛时期，拥有会员百余万之多。它在各州的选举中，垄断了马萨诸塞、加利福尼亚、特拉华和新罕布什尔等 11 个州的议会和州长职务。1857 年该党衰落时，它在国会仍有 20 多名议员，其影响之广泛，可见一斑。

无所知觉党成立于 1835 年，起初的名称为“美国共和党”，1852 年又易名为“土生人美国党”，之后又与辉格党合并，定名为“星条旗社”（又称“76 年志士之子”）。它频频易名，旨在保密。为了确保自己的严密性和纯洁性，该党只吸收 21 岁以上的白人新教徒，禁止会员与天主教徒通婚；吸收新会员时必须由党内骨干成员介绍，经过三星期的考察后，由上级机构批准；各地机构和成员联络时使用暗号，泄密者必须开除；若遇外人询问该组织之事时，每个会员都必须回答：“我不知道，什么也不知道。”因此，该组织

雷 A.比林顿：《新教徒的征伐：1800—1860 年美国排外主义起源研究》，纽约：阿诺出版社 1938 年版，第 172 页。

迈克尔·勒梅（MichdL J LLMdy）：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 33 页。

被人们称为“无所知党”。

1852年无所知党参加总统竞选失败后，决定召开全国代表大会，并成立“北美利坚合众国全国会议”，在1854年6月14日召开的全国大会上，该党重新确定了自己的政纲。其主要内容包括。第一，保护美国公民的宗教信仰和一切自由权利。第二，抵制罗马天主教和其他外来势力对美国社会的威胁，保护美国宪法和联邦政府，各级政府的官职必须由土生美国人担任。第三，修订移民归化法，外籍人要获得美国公民资格，必须在美国住满21年以上，同时，实施一切排外性的政策，直到被废除或因最高法院宣布违宪而被终止。第四，反对富兰克林·皮尔斯任命外国出生的美国归化公民担任政府高级职务，废除1820年的密苏里妥协案。为了实现上述目标，该党在1855年广泛宣传其纲领，提出了“美国属于美国人”的口号。它在《纽约镜子杂志》上刊文指出：

美国是美国人的美国，而我们的爱尔兰、小德国、小意大利（按：均指移民社区）等够多的了。我们面前傲慢无礼的外籍人太多了。他们威胁着我们的清教礼拜，要修改我们的宪法。我们一直像一头耐心的骆驼，承受的包袱已到了能压断脊梁骨的程度。但是，扶正压邪的时候到了，亡羊补牢的时机成熟了。政治和宗教上的敌人已暴露无遗。对于他们必须针锋相对，坚决镇压。在这片自由的国土上，我们绝不允许任何政治独裁存在……我们的感觉是真诚的，我们罗列的问题是严重而个人悲愤的。我们不会保持沉默，直到我们完全实现“美国是美国人的美国”时为止。

无所知党人以为，他们的政纲必然会赢得社会上的广泛支持，他们有足够的力量与当时正处于盛势的民主党人抗衡。1856年，正当他们满怀信心地准备迎接总统大选的胜利时，却遭到了始料不及的惨败。除了在马里兰获得多数票以外，在其余各州则一败涂地，从此之后，无所知党日趋衰落，内战爆发后则彻底瓦解了。

无所知党在50年代的所有排外组织中迅速崛起并成为政治上咄咄逼人的第三政党，接着又在1856年大选失败后很快从美国的政治舞台上消失了，其原因何在？众所周知，在1830—1860年间，民主党不是把持了总统大权，就是操纵了国会。其久盛不衰的原因固然很多，但有一项根本性的原因与外来移民有关，那就是民主党人吸取了联邦党人因排斥外来移民而在1800年总统大选中惨败的教训，在每次的选举中极力拉拢移民的选票。为了赢得移民和少数民族群体的支持，民主党人不择手段，营私舞弊，常常在移民归化的手续上大做文章。此外，他们在选举中总是斥责排外主义者，许诺要继续奉行开放的移民政策。1856年，民主党的竞选纲领中仍然这样写道：“自由开放的原则……使我们的国家成为自由的国土和世界被压迫者的庇护所，这是民主党一直奉行的基本原则。在我们中间，允许外籍人成为公民和土地所有者是我们现行的优惠政策，任何要终止这种政策的企图都应予以坚决的反对。”民主党人的主张得到了外来移民的支持。1856年，民主党人詹姆

特里萨·奥尼尔（TercsaOycJll）：《外来移民：对立的观点》，圣迭戈：格林黑文出版公司1992年版，第74—76页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第13页。

斯·布坎南在大选中获胜，他是内战前担任美国总统的最后一位民主党人。

民主党人在大选中一次又一次地获胜意味着辉格党人的一次次失败。沮丧的辉格党人常常把失败的原因归咎于支持民主党的外来移民。恰恰是在这一时期，无所知党宣告成立，其中，有许多成员就是辉格党人，他们成为无所知党和辉格党趋于联合的纽带。由于这两个党都敌视外来移民，尤其是移民中的天主教徒，所以辉格党想利用无所知党排斥外来移民，而无所知党则打着排斥外来移民的旗号，想利用辉格党的力量来扩大自己的影响，从而获得更多的政治权力。两者互相利用，心照不宣，在一些具体问题上因有分歧而又互相排斥。在这种若即若离的关系下，无所知党始终以排斥外来移民为目标和手段，因而其势力日渐壮大。辉格党内部因在黑人奴隶制度问题上有一定的分歧，所以党内形成了阵线分明的南北两大派别。北部的辉格党人因反对奴隶制度和外来移民，所以都加入了无所知党，而支持奴隶制的南部辉格党人基本上转向了民主党，到 50 年代初，辉格党作为一个全国性的政党已经是名存实亡了。

40—50 年代是外来移民锐增的年代，这 20 年间的入境移民达 400 多万人。移民的增加较大地改变了东部城市外籍人与土生人口的比例。1860 年外国出生的人口占波士顿、巴尔的摩和新奥尔良市人口的三分之一，占纽约、芝加哥、辛辛那提、底特律和旧山市人口的二分之一。值得注意的是，在这股移民大潮中，绝大多数是逃离爱尔兰马铃薯饥荒的经济难民。他们一贫如洗，文化水平低，又多信天主教，他们和其他族裔的移民群体一样，入境后基本上滞留在沿海城市，既造成了城市住房紧张，也加剧了土生人的就业危机感。一些移民入境后一时难以找到职业，因而，不得不依靠社会救济度日，这在一定程度上加重了政府的负担。据计算，在 1850 年每 317 名美国人中只有一人接受政府救济，而外来移民每 32 人中就有一人接受救济。在马萨诸塞州，地方政府每年为救济支出的费用达 40 万美元，而纽约州则高达 80 万美元。虽然接受救济的移民后来找到了职业，但他们接受救济这一事实本身却成了排外主义者煽风点火的依据。

也是在这一时期，美国的工业化正在深入发展。生产机械化水平的提高意味着产品商品化程度的提高，而铁路和公路交通的发展把全国纳入了统一的商品市场之中，所以，一个地区的经济波动很可能会影响其他地区。1848 年加利福尼亚发现金矿后，流入市场的货币量到 1850 年已达 5000 万美元，而那里的淘金工人在 1851 年、1853 年和 1854 年的大罢工使全国经济严重滑坡。与此同时，严重的干旱使俄亥俄河的水位大幅度下降，结果使农业连年歉收，物价上涨，社会失业剧增，影响了这一地区的经济发展。匹兹堡、辛辛那提和路易斯维尔等市与农业相关的产业也出现下滑，而这里恰恰是无所知党最活跃的地区。此外，铁路交通的发展不仅冲击了水运公司及与之相关的产业，而且也使中西部和东部的商品竞争更加激烈。后起的中西部城市，芝加哥、匹兹堡和底特律等都利用工业革命的成果大力发展机械化生产，这不仅使东部城市中那些设备陈旧、技术落后的产业受到了极大的冲击，而且

格伦·波特 (GlennPotter)：《美国经济史百科全书》第 3 卷，纽约：查尔斯·斯克里布纳之子出版公司 1980 年版，第 1073 页。

雷·A·比林顿：《新教徒的征伐：1800—1860 年美国排外主义起源研究》，纽约：阿诺出版社 1938 年版，第 324 页。

也使东部的小业主和手工业者失去了职业。这些受到冲击的东部人也指责外来移民，认为移民修建了铁路，加剧了产业竞争，造成了他们失业。所以，他们极力排斥外来移民，而无所知党的纲领和主张迎合了他们的心理，因此，成千上万的工人加入了无所知党。

虽然自 30 年代以来美国人把天主教移民视为最大的威胁，但是，直到 50 年代美国天主教会的所做所为刺激了社会上的排外主义情绪。1853 年，罗马教皇派遣特使盖但诺·贝迪尼前往美国，调解美国天主教会内部的财产纠纷问题。美国的新闻界却乘机兴风作浪，颠倒是非，宣称贝迪尼带来了罗马教皇准备入侵美国的计划和指令。无独有偶，在 1852—1854 年间，俄亥俄、纽约、宾夕法尼亚和马里兰等州的天主教会以及代表他们利益的国会议员却不厌其烦地要求国会颁布法律，禁止在学校朗诵《圣经》，减少对公立学校的投资，增加对教会学校的拨款。这些要求和贝迪尼访美使新教徒相信，天主教会正在密谋推翻美国的社会制度。如果对此无动于衷，毁灭美国社会的不是奴隶制度，而是天主教会。

上述各方面的情况变化和社会各界的排外情绪都力无所知党的迅速崛起创造了条件。无所知党人也利用了社会上许多人的排外心理，明确宣布反对外来移民，要求政府修改法律，限制移民参与政治的权利。这些主张使无所知党在各州的选举中连连获胜。但是，在这个时候曾导致辉格党分崩离析的奴隶制度也成了无所知党土崩瓦解的根本因素。

1854 年，国会中的北部州议员和南部州议员在黑人奴隶制问题上的争论已接近白热化的程度，而此时要求加入联邦大家庭的堪萨斯和内布拉斯加则成了双方争论的焦点。南部州的议员主张这两个准州作为蓄奴州加入联邦，北部州的议员则坚决反对。由于南部州以脱离联邦相威胁，北部州的一些议员采取了妥协的态度，国会最后颁布了《堪萨斯—内布拉斯加法案》，规定这两个准州的公民举行投票表决，然后依投票数量决定它们成为自由州还是蓄奴州。此外，法案还终止了《密苏里妥协案》中禁止在北纬 36 度 30 分以北建立蓄奴州的规定。这项法案明显地偏袒了南部的奴隶主，所以，它生效后加剧了南北各州的对抗情绪。这种地域性的矛盾不可避免地延伸到无所知党内部。它作为一个全国性的组织，要参加总统大选，问鼎白宫，就必须在竞选纲领中表明自己对奴隶制的态度。

1855 年 6 月，无所知党在费城召开了全国代表大会，就竞选纲领展开了讨论，其中的焦点之一是如何对待奴隶制度向西部扩展的问题。在多数代表的坚持下，会议草拟的纲领中有这样一条规定：即“国会不应该在准州的奴隶制问题上颁布立法”。观其含义，模棱两可，似有争论和妥协的回旋余地，因而，为大多数代表所接受。但是，北部州的许多代表感到失望的是，纲领中没有条款要求国会维护 1820 年颁布的《密苏里妥协案》。此外，在这次会议上，无所知党为了争取更广泛的支持，决定吸收外来移民中的新教徒和在美国出生的天主教徒加入该组织。这意味着无所知党在原来坚决反对外来移民、反对天主教徒的立场上倒退了一大步，使那些一向主张“美国属于美国人”的排外主义者颇为不满，也使那些自称与天主教徒不共戴天的新教徒大为恼火。因此，这次会议实际上已使许多人心灰意懒，大夫所望，等于无所

米切尔·霍尔特 (MichacIHolt)：《失去耐心的政治：无所知党的起源》，《美国历史杂志》第 60 卷，第 2 期，1973 年 9 月，第 309—331 页。

知党人在自己身上挂了一颗定时炸弹。 1856年2月无所知党召开了总统候选人提名大会，它实际上成了埋葬无所知党的坟墓。在这次会议上，北方的代表在奴隶制问题上毫不让步，反对在竞选纲领中增加在北纬36度30分以北建立蓄奴州的条款。但是，南部州的代表则寸步不让。他们不仅要推出代表奴隶主利益的米拉德·莫尔莫为总统候选人，而且，提出国会无权干涉奴隶制向西部的扩展。言外之意，他们要推翻国会以前颁布的关于奴隶制的所有法案，使奴隶制可以向西部和北部扩展。这种蛮横无礼的要求使北部和西部的代表至为愤慨，所以，他们在会议结束前就纷纷拂袖而去，使无所知党人的总统提名大会最终成了南部州代表的独角戏。尽管无所知党在竞选中仍然高呼“维护联邦统一”的口号，但它已经无法回避这样一个严峻的现实，那就是北部和西部的成员退出无所知党以后，成立了一个新的政党“美国共和党”（即今共和党的前身）。该党在1856年参加了总统大选后，形成了美国历史上第一次三足鼎立的格局。虽然共和党出师不利，竞选受挫，但是，由于它明确表示反对奴隶制度，提出了自由宅地和保护关税的主张，因而吸引了大量的选票，结果使无所知党再次败在民主党的手下，造成了它彻底覆灭的惨局。此后，随着共和党的崛起和它在1860年总统大选中首次获胜，阿拉伯罕·林肯入主白宫。而无所知党和其主张、原则等都成了历史的陈迹。

第三章 移民归化与公民资格授予政策

归化为美国公民是外来移民参与美国社会生活的必备条件。政府颁布归化法，确立公民资格，目的是要规范外来移民的社会道德和行为，明确政府与公民之间的义务和权利，使外来移民最终能融入美利坚民族之中并力美国社会的发展服务。外来移民要归化为美国公民，就必须吐故纳新，革心洗面，在认同美国人的价值观念的同时，接受美国人的生活方式，忠于美国政府并服膺美国的社会制度，获得公民资格后，外来移民就可以得到美国的法律保护，享受宪法和法律赋予美国公民的一切权利和自由。然而，在建国后很长时期内，美国宪法和法律中关于公民资格的规定语焉不详，种族歧视色彩十分突出，条款上的疏漏使各级官员在解释和实践上相互矛盾，使许多移民和民族群体在很长的时期内无法享受到法律赋予美国公民的权利。这种现象到第二次世界大战后才结束。在 1952 年《外来移民与国籍法》实施后，美国的移民归化政策才建立在比较公平合理的基础之上。

一、建国初期归化法的实施与争议

美国独立后各州很快掌握了自己的主权并在州宪法中确立了移民归化的标准、原则和方式。纽约、马萨诸塞、宾夕法尼亚、北卡罗来纳等都在宪法中确立了统一的归化标准。马里兰、南卡罗来纳、弗吉尼亚和佐治亚等颁布了移民归化的条件和程序。譬如，南卡罗来纳州规定，在该州居住一年以上的“自由白人”移民，只要愿意宣誓效忠该州政府，就可以享有参加州议会和查尔斯顿市政府机构的选举；只有获得州政府颁发的公民资格证书后才有资格参加官职的竞选权。虽然各州法定的原则和归化程序各不相同，但移民归化的基本条件则是大同小异，都要求移民宣誓效忠州政府，终止对母国的政治忠诚。此外，申请者必须符合规定的居住年限，然后由本人提出申请，由证人做证，表明申请者具有优良的道德品质，符合法定的归化条件。当时，虽然《邦联条例》规定各州公民来去自由，一个州的公民在其他州也享有相应的公民权。但是，由于移民归化的决策权掌握在各州政府手中，各州的归化标准和方式又各不相同，所以，各州之间在公民资格和公民权利问题上常有争议。一些州的移民在居住州获得公民资格后迁居其他州，但他们却在新的生活环境中以“被讨厌的外国人所淹没”为由受到当地人的排斥。为了结束这种混乱的局面，1787年宪法中明文规定，制定移民归化政策权力属于国会，各州公民来去自由，一个州不得歧视另一州的公民。但是，具体制定什么样的政策，由国会适时而定。

1790年2月8日，首任总统乔治·华盛顿在致国会的年度报告中呼吁道：“种种因素表明，尽快颁布统一的归化法，确定外籍人获得公民权利的条款，已成为当务之急。”华盛顿的呼吁得到了国会的响应和支持。然而，在当年召开的国会上，当酝酿美国历史上第一项移民归化法时，各州议员看法不一。一些议员认为，在欧洲封建文化熏陶下的各国移民很难成为美国公民。马萨诸塞州议员西奥多·塞奇威克主张，国会应该规定移民在归化前有较长的居住年限。佐治亚州的詹姆斯·杰克逊不仅支持塞奇威克的观点，而且，还要求禁止“欧洲普通阶层中的游民、乞丐和其他被逐放的流浪者”。弗吉尼亚州议员约翰·佩吉等人认为，如果制定苛刻的归化政策，那么，华盛顿在几年前所说的把美国建成世界被压迫者的庇护所就会名存实亡，而刚刚就任总统的华盛顿本人和美利坚合众国的形象就会受到损害。在多数议员的坚持下，国会最终颁布了比较宽松的1790年归化法。它要求“自由白人”移民在申请归化之前必须在美国居住两年以上，归化法的实施由各州注册法院具体负责。

几乎在美国总统华盛顿就任总统的同时，法国资产阶级革命爆发，法国的封建专制也由此宣告结束。然而，在掌权的资产阶级内部，宗派林立，互相倾轧，每次斗争中都有一些受害者逃往美国。特别是在雅各宾派掌权以后，其偏激的政治经济政策加剧了法国动荡不安的局面，迫使许多持不同政见者漂洋过海，迁居美国。目睹混浊多变的法国政局，民族主义情绪非常强烈的美国人，特别是联邦党人，更是风声鹤唳，恐慌不安，他们担心思想偏激的法国移民把雅各宾派的主张带入美国，从而威胁到美国共和制度的存在和发

鲁埃拉·盖蒂斯 (Luella Gctys)：《美国公民资格法》，芝加哥大学出版社 1934 年版，第 31—32 页。
马尔登温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 82 页。

展。 1794 年，康涅狄洛州的联邦党人惊喊道：“从欧洲那个地区迁徙来的大批暴徒足以引起人们的畏惧。”次年，马里兰联邦党人威廉·默里也大呼小叫地指出，越来越多的移民“来自世界上那个混乱不堪、腐败至极的角落……这可能会污染美国纯洁而朴素的性格”。这种蛊惑性的言论不能不引起国会的重视。许多议员要求修改移民归化法，提高归化标准，防止思想激进的移民获得公民资格后破坏美国社会的安定秩序。在这种情况下，国会于 1795 年颁布了《国籍法》，把移民归化前的居住年限由 1790 年法案中的二年延长至五年。移民必须终止对母国的忠诚，宣誓效忠美国政府，拥护美国宪法。此外，申请青必须自我介绍并由证人作证，表明自己具有良好的道德品质和社会行为。

1797 年华盛顿总统卸任后，思想保守的约翰·亚当斯则粉墨登场，走上了总统宝座。同时，由于联邦党人操纵了国会，形成了他们一统天下的局面。为了加强对外来移民的管理，避免外来移民中的好事之徒寻机肇事并将美国拖入欧洲的战乱中，国会“国防委员会”主席、马萨诸塞州参议员塞缪尔·西沃尔于 1798 年 5 月向国会提交了一份报告，建议延长移民归化前在美国的居住年限；对所有外来移民按其国籍进行登记；授予总统一定的权利，驱逐那些来自敌对国家的移民。这份报告在国会引起了强烈的反应，各州议员经过两个月的辩论后，国会连续颁布了四项法案：

《国籍法》、《外侨法》、《敌对外侨法》和《煽动叛乱法》。综览这些法案的基本内容，大致可归纳为：第一，凡申请归化的移民必须在美国住满 14 年以上，申请者必须遵纪守法，具有良好的政治和道德品质与表现。所有在美国定居的外侨都必须在当地政府注册登记，那些来自与美国交战或处于敌对状态的国家的移民不得申请归化和公民资格。第二，总统可以根据需要，驱逐那些他认为威胁了美国国家利益或安全的外侨及那些涉嫌倡导或参与反对美国政府之阴谋的外侨出境。违令不遵者，监禁三年，剥夺公民资格终身；遭驱逐后若有返回者，必须将其终身监禁并服劳役。如果土生美国人中有窝藏奸细或叛乱分子者，监禁七年，罚款 1000 美元。每个船主必须如实地向入境口岸的官员报告移民的来源和身分等，违反规定者，每载一人，罚款 300 美元，总额以所载人数累计。第三，在战争时期，总统有权逮捕、监禁或驱逐来自敌对国家 14 岁以上的外侨。第四，任何人不得以任何形式发表任何煽动性作品。不得举行游行集会或反对美国政府和官员。不得从事任何秘密活动，破坏国家安全或阻挠政府官员履行公职。凡违反上述规定者必将受到惩罚，重者罚款 5000 美元和五年监禁，轻者罚款 2000 美元和二年以下的监禁。

上述四项法案急如暴风骤雨，来势凶猛，令国人大为哗然。虽然，它们的打击对象是那些思想偏激的移民和来自敌对国的移民，但在所有的外来移民中间却像一发发巨响的炮弹一样引起阵阵恐慌不安。向来倡导自由和平的美国领导人何以推出民族主义色彩如此强烈之非常举措。究其原因，主要表现在以下几个方面：

第一，美国和法国的关系日益恶化，到 1798 年两国已处于战争的边缘。虽然双方没有公开宣战，但公海上的冲突却屡屡发生。以汉密尔顿为首的联邦党人打着保卫和平的旗号，主张扩军，夺取法国在路易斯安那的殖民地，

但遭到了华盛顿和亚当斯等人的反对。在美国独立战争时期，法国曾给予了美国大力支持。然而，在法国大革命爆发之后，支持波旁王朝的欧洲各国相继出兵，干涉法国内政。他们组成了以英国为首的反法同盟，屡屡进犯，继而爆发了长达十几年的拿破仑战争。危机重重的法国要求美国给予支持，但崇尚英国的美国联邦党人不仅拒绝了法国的要求，而且同英国签订了友好条约，结果使法国和美国的关系急剧恶化。1797年，法国与美国断交，接着又扣押了300多艘美国商船。法国在向路易斯安那派遣军队的同时，还暗示在美国建立了政党和情报站。这种虚虚实实的恫吓使美国政府信以为真。亚当斯总统在下令备战的同时，决心清除国内的“不安定”分子。在他看来，法国移民，非我族类，其心必异。如果法美两国交战，就必须将其驱逐出境，否则后患无穷。

第二，爱尔兰移民的民族主义情绪十分明显，并不时地引起社会骚乱。早在1794年，宾夕法尼亚的爱尔兰移民因不满政府对威士忌酒课收重税而发动暴动，他们曾占领了匹兹堡，华盛顿总统遂调集了1万多民兵前去镇压，许多人被捕入狱。暴动失败了，但爱尔兰移民的民族主义情绪并没有消失：在1794年英美两国签订《杰伊条约》后不久，费城的爱尔兰移民在布赖尔·麦克林纳钦和詹姆斯·雷诺兹等人的率领下冲进英国驻美国大使馆，痛打英国外交官，焚烧了《杰伊条约》。爱尔兰移民对英国之所以有如此仇恨是因为他们憎恨英国在爱尔兰推行残暴的殖民统治。所以，在外交上，爱尔兰移民坚决反对英美两国和好，反对联邦党人为加强中央权力而采取的种种措施。在政治上，爱尔兰移民主张自由和平等，支持以杰弗逊为首的民主共和党人。他们在纽约、费城和波士顿等地纷纷成立了民主共和党俱乐部，谴责联邦党人是英国贵族在美国的政治工具。爱尔兰移民的所做所为激怒了联邦党人。奥蒂斯警告说：“如果不采取措施，停止盲目地授予这些爱尔兰裔和其他人以公民权利，那么，自由和财产就会很快消失。”为限制外来移民的社会活动，联邦党人决心制定出更力严格的归化政策。

第三，到1798年，以杰弗逊为首的民主共和党人已成为美国政治生活中不可忽视的政治力量。自宪法颁布以来，民主共和党人一直反对联邦党人加强中央权力和发展制造业的政治经济政策。他们主张维护个人的言论和宗教信仰自由，要求授予各州较大的政治权力，限制总统和联邦议会的权力，反对从宽解释宪法。在外交政策上，民主共和党同情法国大革命，赞赏其民主思想，主张支持法国，反对亲英政策。由于民主共和党的思想和主张代表了下层群众和小资产阶级的利益，因而赢得了社会上的广泛支持。尤其引人注目的是，来自法国、爱尔兰和北欧国家的移民及英国下层社会的移民都支持民主共和党，反对联邦党人的内政外交政策。在欧洲局势日益动荡不安的情况下，亲英国的联邦党人非常担心，随着法美两国关系的恶化，入境移民中任何过激的言论和行为都会威胁到美国社会安定的秩序或将美国拖入欧洲战争。因此，通过限制外来移民的言论自由和行为来打击民主共和党人，也是联邦党人制定上述四项法案的目的之一。

在国会辩论期间，各州议员围绕上述四项法案的争论实际上成了维护中

埃斯蒙德·莱特 (FsmcndwtigYit)：《自由的构造：1763—1800年》，纽约：希尔·王出版公司1978年版。第225页。

马尔德温·琼斯：《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社1960年版，第84页。

央权力的联邦党人和维护州权的民主共和党人的首次较量。虽然民主共和党人在国会只占少数，但他们维护州权和个人自由权利的态度却非常坚决。弗吉尼亚州议员约翰·尼克拉斯、纽约州议员爱德华·利文斯顿、宾夕法尼亚的阿尔伯特·加勒丁和北卡罗来纳的约瑟夫·麦克道威尔等人相继发言，反对通过法案，因为，其内容违反了宪法规定，宪法根本没有条款允许总统驱逐外来移民。《煽动叛乱法》也明显地违背了宪法的前十条修正案中关于保护公民言论自由的原则。此外，联邦党人所谓的外来移民对美国社会的威胁根本不存在。民主共和党人认为，联邦党人企图利用修订移民归化法来削弱宪法赋予各州的权力，从而巩固联邦党人的统治地位。北卡罗来纳议员纳撒尼尔·麦肯指出：

毫无疑问，这些议案直接违背了宪法。如果像这种剥夺言论自由的议案得以通过，国会就可能颁布法案，确立国教或禁止宗教信仰自由……如果宪法的某一方面受到侵害，其地方面必然如此。以前颁布的法案已经违背了宪法的某些精神，但在此之前还没有侵害宪法中的原则。如果这些议案得以通过，将来再反对与宪法直接相矛盾的议幸就毫无任何价值了。

面对民主共和党人的种种指责，联邦党人竭力争辩，马萨诸塞州议员奥蒂斯、康涅狄格州议员塞缪尔·达纳、南卡罗来纳州议员罗伯特·C·哈琅等纷纷发言。他们指出，宪法中明确规定，在国家面临内忧外患时，国会拥有颁布法律对外宣战，维护社会的安定和国家的主权与独立。根据这些原则，国会有权制定法律惩罚或驱逐那些对国家安全构成威胁的人。因此，总统作为国家最高行政首脑，有权根据法律驱逐外籍人。南卡罗来纳州议员约翰·达特利奇指出：“总统应该有权驱逐那些流散于各地的诡计多端的特务和间谍。如果法国处于我们这种境地会当如何？在24小时之内将这些人予以监禁或驱逐出境，是明智之举。”肯塔基的约翰·艾伦认为，在美国社会上，尤其是在外来移民中间，“旨在反对宪法，反对政府，反对美国的和平与安全的阴谋已经形成并开始全面实施，其成员来自各个阶层。”他指责利文斯顿和其他民主共和党人“已经向政府宣战”，社会上的激进分子也在利用宪法所赋予的各种自由权利公开地反对美国政府。他们要大力宣传法国雅各宾派的思想，煽惑那些“愚昧无知”的人们向政府和富有阶层发动革命。在这种严峻的时刻，如果国会无动于衷，就愧对那些安分守己、热爱和平与自由的广大民众。艾伦还指出：“我毫不怀疑，国会有权根除邪恶。如果有人认为我们不具有这种权力，民众就会将它授予国会；没有这种权力，任何政府都不可能存在。在每一种政府中，这种权力是生与俱来的，因为，它是维护政府生存的必要因素。”虽然艾伦和其他联邦党人的观点危言耸听，但由于联邦党人人多势众，不容非议，终于促使国会颁布了排斥性的移民归化法。

国会颁布了法案，但两党的争议并没有结束。1798—1799年，在杰弗逊和麦迪逊等人的推动下，弗吉尼亚和肯塔基议会分别发起了旨在废除《煽动叛乱法》的政治运动，弗吉尼亚州先后通过了六项决议，肯塔基通过了一

马里恩·M·米勒：《美国历史上的大辩论》第7卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第63页。

马里恩·M·米勒：《美国历史上的大辩论》第7卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第21页。

马里恩·M·米勒：《美国历史上的大辩论》第7卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第57—60页。

项决议，两州议会分别将其送交国会，以示抗议，要求废除上述法案，弗吉尼亚州的决议开宗明义地写道：

本州议会对最近颁布的两项法案——《外侨法》和《煽动叛乱法》——中明目张胆、令人不安的违宪行为提出特别的抗议……第一项法案行使了不属于联邦政府的权力，把立法权、司法权和行政权合为一体，破坏了自由政府的一般原则及联邦宪法中的特殊构造和建设性条款；另一项法案也以相同的方式行使了宪法中没有规定但在其中的一项修正案中特意并且确实禁止国会行使的权力，一项比其他任何权力更能引起举世惊目的权力，因为，这种权力旨在剥夺人民监督政府官员及其措施的自由权利和自由交流的权利。这种权力一直彼公正地奉为其他所有权利的唯一有效的保护者……

接着，决议以较多的篇幅阐述了联邦宪法的起源、性质、政府的职能和人民的权利。它严正地指出：“美国的任何机构都无权废除、削弱、限制或改变思想自由和出版自由。”随后，弗吉尼亚议会颁布了《告人民书》，认为联邦政府正在一步一步地蚕食宪法赋予各州政府和人民的一切自由权利，它向人民惊呼道，如果对联邦政府的违宪行为听之任之，联邦政府就会演变为一个压迫人民的独裁政府。因此，人民应该行动起来，禁止联邦政府的违宪行为。为了赢得更广泛的支持，弗吉尼亚和肯塔基州一起向各州发出了一份倡议书，呼吁他们共同捍卫联邦宪法赋予各州政府和人民的一切权利，说服他们在国会的议员废除上述两项法案。然而，各州议会都拒绝了弗吉尼亚和肯塔基州的要求，它们认为，形势的发展要求国会制定法律保护中央政府的权力，从而避免美国社会受到危害。在这种情况下，这两个州不得不放弃自己的计划和努力。

由于预想的法美战争始终没有爆发，入境的法国移民和其他国家的移民中间也没有发现间谍和任何敌对行为，所以，亚当斯政府在实施上述四项法案的过程中并没有真正行使《敌对国外侨法》中授予的驱逐外侨的权力。虽然《煽动叛乱法》是针对外侨记者和编辑而制定的，但首先受到指控的是国会议员。爱尔兰出生的弗蒙特州议员马修·莱昂（1765年入境）。他因谴责亚当斯政府的外交政策而被囚禁4个月，罚款1000美元。在被监禁的25名民主共和党人中，被判有罪者为10人，其中，包括民主共和党机关报《曙光》的编辑威廉·道恩、英国出生的宾夕法尼亚报社编辑托马斯·库珀、苏格兰出生的作家詹姆斯·卡伦德和纽约的爱尔兰裔约翰·伯克等（杰弗逊执政后，所有被捕者均被释放，罚金及其利息一同返还本人）。

从总体上看，联邦党人的政策不仅没有产生明显的积极效果，而且也使联邦党人处于被动。因为，第一，虽然《煽动叛乱法》等法案实施后政府将一些“不安定分子”逮捕入狱，但这并没有从根本上遏制社会上特别是民主共和党人对联邦党人及亚当斯政府的抨击。就是在那些被捕入狱者中间，卡伦德、道恩、库珀和伯克等人仍然不断地从狱中发出文章并在各种杂志上连载。他们以犀利的文笔把自己在狱中遭受迫害的经历予以揭露，批判了亚当斯政府的压迫政策。第二，尽管国会法案规定外来移民必须在美国连续居住

马里恩 M. 米勒：《美国历史上的大辩论》第7卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第108页。

马里恩 M. 米勒：《美国历史上的大辩论》第7卷，新泽西：米泥出版印刷公司1970年版，第112页。

14 年以上才有资格申请公民资格，但各州仍然自行其是，只要移民居住一至二年以上就授予其美国公民的资格。第三，在实施上述四项法案的过程中，联邦党人为了反击民主共和党人的指责而竭力辩护，结果使自己关于加强中央政府权力的观点暴露无遗，从而，失去了那些主张保护个人自由的下层民众的支持，再加上库珀等人发自狱中的报道与抨击，使联邦党人在 1800 年总统选举中惨遭失败。在这次选举中，美国的德国裔、法国裔和爱尔兰裔也都纷纷支持了杰弗逊领导的民主共和党。杰弗逊就任总统后，废除了 1798 年颁布的四项法案，恢复了 1795 年《归化法》，移民申请归化的最低居住年限也由 14 年减至 5 年，其他条款依 1795 年法案继续有效。杰弗逊当选总统，意味着联邦党人的失败，两党的争议也由此暂告结束。

二、纷繁杂乱的公民资格授予政策

杰弗逊就任总统后，在恢复 1795 年归化法的基础上，于 1802 年又督促国会颁布了比较宽松的移民归化法。它规定申请归化的外侨必须是自由白人；他们必须在美国住满五年，在所申请的州居住一年；申请者在附近注册的法院表明归化意向后，应在归化前至少三年的时间内提出正式申请；法院在接受申请后应对申请者进行调查，然后再安排归化听证会，对符合条件者可授予美国公民资格。移民加入美国国籍时必须依照下列誓词宣誓：

我在此庄严宣誓，愿意完全彻底地放弃和终止对任何外国的王储、君主、公国或主权国家，特别是我曾经是其臣民的（申请者出生国家名称）的忠诚，愿意支持和捍卫美国宪法和一切法律，反对所有的国内外敌人，真诚地相信并效忠美国。

1802 年法案还规定，根据男性为一家之主的习惯原则，丈夫获得美国的公民资格时，其妻子和 21 岁以下的子女同时自动获得美国公民资格。为了提高移民归化效益，国会又于 1824 年做了补充规定，把申明归化意向与最后获得公民资格的时间缩短为二年，那些在达到法定公民年龄前已在美国住满三年的外侨，可一次性地办完所有归化手续并获得公民资格。

上述内容表明，国会制定比较宽松的移民归化法，目的是要吸引外来移民，加快美国的发展。然而，在各州政府看来，联邦政府的归化政策过于严格，他们要求国会缩短移民在归化前的居住年限，简化归化手续。同时，那些与外来移民事务相关的企业主、社会团体和急于加入美国国籍的外侨都呼吁简化入籍政策手续，使外来移民能尽早地获得公民资格并参与美国的社会生活。虽然，国会没有做出相应的反应，但也没有成立一个直属于联邦政府的机构来统辖移民归化事宜。在这种情况下，各州政府，特别是中西部新成立的州和西部地区的准州，都在推出吸引移民的优惠政策的同时，纷纷制定了简便易行、标准较低的归化政策。譬如，伊利诺伊在 1818 年规定，在其地域内住满 6 个月的外侨就可以享受在该州的公民选举权。威斯康星于 1846 年规定，凡是已经表明入籍意向并住满一年以上的的外侨均可以成为本州公民。所有的州和准州都将公民资格授予了那些要求入籍并居住了一段时间的外侨，对外来移民经营商业、拥有财产或担任公职，基本上都实行了宽松或自由放任的政策。

各州的优惠政策吸引了移民，而移民的到来不仅加速了经济的发展，而且也成为政治选举中不可忽视的力量。自然地，外来移民就成为政党和谋求官职者拉拢利用的对象。在这一时期，竞争激烈的民主党和辉格党为了争权夺势，明争暗斗，不择手段，在移民归化问题上大做文章。尤为引人注目的是，每当选举来临之际，两党不惜人力财力，专门派人前往各地，代替移民缴纳归化费，填写申请书，然后集体呈交给法院，再由法院统一审批和发放归化证书。在纽约、费城、巴尔的摩和芝加哥等城市，移民集体归化的现象司空见惯。在一些地区，两党派人办完一切归化手续后将归化证书直接发给移民本人，然后授意移民到指定的地点为指定的候选人投票。到 19 世纪 50 年代，这种腐败现象已经十分严重。据美国著名史学家雷 A. 比林顿的研究，在 1850—1855 年的彼士顿，享有选举权的土生公民增加了 14.72%，而外国

出生的归化公民则上升了 194.6%。虽然归化公民在绝对人数上少于土生公民，但在选举中两党处于势均力敌的时候，归化公民的选票却具有举足轻重的作用。那些竞选获胜的官员往往对移民群体的领导人加官封职，以示酬谢。比林顿写道：

在许多社区，虽然归化公民少于土生公民，但他们在两党竞选处于势均力敌的时候起着决定性的作用。每个政党都认识到了移民投票人的重要性，并且公开极力迎奉，向处于天平上的外侨领导人以官职和其他政治糖果相许。这种例证在 1852 年的大选中很明显。当民主党人富兰克林·皮尔斯登上总统宝座后，他任命了一名天主教徒担任邮政部长，几名外国出生的民主党人也被任命担任外事官职。排外主义者和辉格党人由此相信，皮尔斯在偿还选举中的人情债，外来移民控制了美国，

虽然，排外主义者危言耸听，外来移民也没有而且不可能控制美国。然而，无所知党等排外主义组织要求加强对移民归化的管理，延长归化前的法定居住年限的呼声却不能不引起社会上的广泛关注。但是，国会和白宫为什么在 19 世纪大部分时间里并没有实施相应的措施？追本溯源，最根本的因素是在 19 世纪上半期，美国仍处于初级的发展阶段，政府机构尚不健全，有效的社会管理机制尚待建立和完善，美国公民的思想中的“大社会、小政府”的意识仍很强烈。联邦政府在各州的权威地位尚未达到足以号令全国的程度，它与各州政府在权力划分等诸多方面的争议不时地掀起阵阵风波。此外，黑人奴隶制度的存在和发展也加剧了不同利益集团和地区之间的冲突。长期把持总统和国会大权的民主党人代表了南部奴隶主集团和北部妥协派的利益，他们根本不愿意制定任何旨在剥夺州权的政策，国会在黑人奴隶制问题上一次又一次的妥协虽然避免或推迟了南北之间矛盾的激化而引起的国家的分裂，但这些都耗去了联邦政府的大部分时间和精力，同时，也制约了联邦政府在移民归化问题上的权威地位和作用。

综观 1787 年宪法和 1790 年以来的各项归化法的全部条款，虽然联邦政府确定了移民归化的总原则和程序，但是，它并没有对美国公民资格的概念及联邦公民资格和州公民资格之间的关系做出明确的权威性定论。联邦宪法和法律上的漏洞使各州政府将自己的归化标准和原则写进法律。由于联邦政府把移民归化的审批权交给了各州地方注册的法院，这为各州依据自己的标准和原则归化外来移民创造了条件。恰恰是这一点为寻求政治投机的党魁提供了营私舞弊、争权夺利的机会。在这种情况下，移民归化和政治选举中的腐败现象就不可避免地滋长起来。

按照各州宪法和移民归化法，凡是在各州出生的土生公民或已被联邦政府归化的外侨在其居住州均享有公民资格和权利；若迁居其他州，则获得该州的公民资格，丧失原居住州的公民资格。但是许多州又规定，凡是在各州居住的外侨，即使尚未被归化为美国公民，也可以在居住州获得公民资格。各州向移民授予公民资格时，移民必须首先宣誓效忠其居住州的政府，其次才是联邦政府。各州之所以强调州公民资格在先，联邦公民资格在后，乃是

雷 A.比林顿：《新教徒的征伐：1800—1860 年美国排外主义起源研究》，纽约：阿诺出版社 1938 年版，第 325—328 页。

因为他们依据“政府契约说”，认为各州政府的确立得自于人民的同意，而政府作为问报，就必须向人民授予公民资格并向其提供法律保护。所以移民归化入籍首先是加入申请者所在州的州籍，享受所在州的公民权利，因此，被归化者必须首先宣誓效忠州政府。在这个意义上，每一位公民首先是其所在州的公民，而不是联邦公民。若要获得联邦政府认可的公民资格，那就必须依据联邦政府的归化法申请入籍。按照各州的观点，由于联邦政府的建立源于各州的同意，因此，就像联邦政府的权力源于各州一样，联邦的公民资格源于各州的公民资格。如果没有州公民资格，也就不会有联邦的公民资格。有趣的是，各州对公民资格的规定和解释得到了美国最高法院的认可。1863年最高法院在韦利兹案的判决书中指出：“一个人尽管不是美国公民，但可以具有一个州的公民资格，因为，成为居住州之公民，无须遵从联邦的归化法。”类似的结论在最高法院受理的德斯伯斯案（1812年）、美国诉莱弗蒂（1813年）和美国保险公司诉坎特（1828年）等案例中也同样存在。

从当时的实际情况看，如果仅仅拥有州的公民资格而没有联邦授予的公民资格，也有较大的局限性。因为，一个人没有联邦公民资格，就无权向法院起诉、出庭作证或自我辩护。此外，若要迁居其他州，就会失去原居住州的公民资格；若要新的居庄州获得公民资格，仍需要根据该州的法律申请归化。弥补这种不足的最有效方式是申请联邦的公民资格证书。有了联邦授予的公民资格，再加上州公民资格，一个公民才能享受到联邦和州宪法赋予公民的一切权利。但是，在当时并非所有的美国公民都具有这种双重的公民资格。在西部那些尚未成立州或准州的地区，有许多人是联邦统治下的土生公民。他们由于没有州公民资格，因而享受不到公民的选举权。就是在首府华盛顿所在的哥伦比亚特区也是如此。这里是中央政府的所在地，它在行政上不属于任何一州，在地理上属于马里兰和弗吉尼亚两州。所以，一位国会议员把这一地区的公民称为“政治闯入”。“他们不是宪法中所指的某一州的公民，但他们肯定是美国公民”。“如果他们不具有某个州的公民资格，他们就无法享受到美国公民的一般权利和特权。”

在移民的归化方式上，联邦政府的政策大致表现为三种：第一，个人归化时必须根据国会颁布的法律向附近的地方法院提出申请，然后由地方法院受理审批。第二，条约归化。联邦政府通过购买或武力夺取土地后，与外国政府签订条约，将领土主权及其居民一起转入美国政府的管辖之下。1803年杰弗逊总统购得路易斯安那以后，这里的法国裔和其他欧洲移民均依条约被归化为美国公民。1848年美墨战争结束后，两国政府签订条约，将新墨西哥和加利福尼亚等地纳入了美国的版图，在这里生息繁衍的墨西哥族裔也被归化为美国公民。1867年美国从俄国购买了阿拉斯加以后，两国签订的条约中有这样一段规定：

关于转让的土地上的居民，应在三年之内尊其自便，保留其自然忠诚权并迁回俄国。但是，如果他们愿意继续居留，他们可以享受到美国公民的一切权利、特权和豁免权。他们的自由权、财产所有权和宗教信仰权等保持不变并受到法律保护。那些野蛮部落的地位将由美国根据它对国内土著部落随时颁布的

弗雷德里克·克利夫兰（FredertcACtveland）：《有别于外国的美国公民资格》，纽约：罗纳德出版公司1927年版，第25页。

法令和条例加以调整。

第三，国会颁布特别法令，对某些民族群体统一授予公民资格。在 19 世纪末 20 世纪初美国兼并了夏威夷和波多黎各以后，国会于 1900 年和 1917 年分别颁布法令，将这两个领地上的居民集体归化为美国公民。在美国大陆上，通过这种方式获得美国公民资格的主要是土著印第安人。在 19 世纪初，联邦最高法院首席法官约翰·马歇尔曾对印第安人的地位做了解释，认为印第安人部落虽然不是独立的国家，但他们享有独立的行政和立法权，与美国政府签订的条约具有国际条约的效用。在这种关系下，由于印第安人效忠的是自己的部落，而不是美国政府，所以他们不具有美国公民的资格。1848 年美国兼并新墨西哥和加利福尼亚以后，也将这里的印第安人归化为美国公民。但是，在内战后颁布的《宪法》第十三条、十四条和十五条修正案中，联邦政府仍将“不纳税的印第安人”排斥在外。后来在 1887 年，国会颁布了《道斯法案》，将那些已经脱离了印第安人部落的土著人归化为美国公民。

1924 年，国会又颁布了《印第安人公民权利法》，宣布美国境内的所有印第安人，不管其是否仍在保留地，均为美国公民。至此，印第安人结束了无美国公民资格的历史。

上述事实表明，联邦政府和各州的公民资格授予政策纷繁杂乱，方式各异，标准不一。无论哪级政府要在公民资格上做出权威性的界定，都会引起激烈的争论。任何与此相关的决策都会削弱联邦与州政府之间的稳定关系，所以，联邦政府的决策者都试图在公民资格的问题上愿意做出让步，从而避免在联邦政府内部引起分裂。然而，历史的发展却要求决策者改变这种消极的态度，终止移民归化法中关于公民资格模糊不清的政策。因为，随着西部新州的纷纷建立和黑人奴隶制度向西部的扩张，黑人的公民资格问题已成为北部自由州和南部蓄奴州之间一个愈来愈敏感的政治问题。1820 年，国会围绕密苏里是以自由州还是蓄奴州加入联邦的问题的争论就是典型的一例。

争论的起因始于密苏里宪法。它禁止自由黑人和混血人迁居该州。北部议员认为，这种规定违背了联邦宪法中各州公民自由来往、各州必须尊重来自其他州的公民权利的条款。但是，南部州议员认为，除了宪法中规定的自由白人外，其他人均非美国公民。既然黑人和混血人不是公民，他们就无权自由迁徙。在参议院，罗得岛和新罕布什尔州的詹姆斯·伯里尔和大卫 L. 莫利尔认为，在联邦宪法生效之前，北部的黑人就已经成为自由人，在各州批准联邦宪法的过程中，他们也给予了热情的支持，因而，他们早已获得了美国公民的资格。如果联邦政府允许某一个州歧视另一个州的公民，那么，连结联邦的纽带就会被撕断，联邦政府的分裂也就不可避免。南部州议员反驳说，无论就公民资格的起源抑或其有效性而言，是否授予公民资格纯属于州政府的权力，各州并没有将公民资格的授予权交给联邦政府。经过数月的激烈辩论，国会议员们最后达成了妥协，同意密苏里作为一个蓄奴州加入联邦。这就是美国历史上人所共知的《密苏里妥协案》，其中，有两个条款这样规定：第一，以北纬 36 度 30 分为界，若南部有一个新的蓄奴州加入联邦，北部也应该有一个自由州加入联邦，以此来保持南北之间的平衡。第二，密苏里州不得排斥来自其他州的公民或剥夺这些公民的自由权利。但是，这里根

本没有把黑人和混血人包括进去。由此足见南部州在维护州权上丝毫不愿让步的决心，也暴露了南部蓄奴州和北部自由州在公民资格等一系列重大问题上不可调和的矛盾。

随着西部新成立的自由州纷纷承认了自由黑人和混血黑人的公民资格后，南部州认为他们关于黑人无公民资格的主张受到了挑战。为了维护自己的利益，南部州相继在各自的宪法中设立了禁止黑人申请公民资格的条款。继弗吉尼亚、南卡罗来纳和佐治亚之后，佛罗里达也于 1845 年颁布了新宪法，禁止自由黑人迁居该州，辖区内所有黑人不得申请公民资格。这种政策的目的是要维护奴隶制度，将黑人永远置于非人的地位。尽管北部州对这种规定大有异议，国会中相关的争论亦高潮迭起，但蓄奴州剥夺黑人的公民资格的法律依然在发挥着作用。1857 年，德雷德·斯科特一案加深了自由州和蓄奴州之间的矛盾。斯科特是一位曾在自由州伊利诺伊和蓄奴州密苏里居住过的黑人奴隶。他向法院要求授予公民资格，理由是他在自由州居住这一事实已经否定了他的奴隶地位，但联邦最高法院首席法官罗杰·塔尼在宣读法院的判决时指出，斯科特不能成为自由公民，因为在联邦宪法生效时，黑人无公民资格，因而无权向法院起诉。塔尼指出：

宪法已将制定统一的归化法的权力授与了国会……唯有国会享有此项权利，这是本法庭由来已久的观点。各州均不得自行制定法令或法律向依据宪法而成立的政治社会介绍新成员，也不得因该人是其中的成员而引进这个社会。根据同样的理由，各州不得将已经被宪法排斥在……政治大家庭之外的任何个人或群体引入这个政治家庭。

塔尼的解释无非是要说明两点：一是各州无权制定移民归化法；二是在宪法颁布时，无公民资格的人永远不能成为美国公民。然而，塔尼却忽视了两个基本事实：第一，在 1787 年制完会议召开之前，北方的黑人已经就获得了美国公民资格，他们在各州批准宪法时也投了赞成票。第二，宪法生效时美国的人口只有 390 多万，到 1861 年内战爆发时已达 3000 多万，其中，有数百万人是 1787 年宪法生效后入境的欧洲移民，他们及其在美国生育的子女都已经获得了美国公民的资格。如果按照塔尼的解释，宪法生效时，无公民资格的人永远不能成为美国公民，那么，在宪法生效后入境的欧洲移民也不能获得美国公民的资格，然而，事实却并非如此。可以说，塔尼的观点反映了当时美国的种族主义者对少数民族的歧视态度。尽管塔尼的解释使美国的公民资格概念显得更加模糊，但在黑人的社会身份上的争论远未完结。1860 年总统大选时期，代表奴隶主利益的斯蒂芬·道格拉斯在同共和党候选人阿拉伯罕·林肯的辩论中指出，美国政府是白人为维护他们及其后代的利益而创建的，只有白人和他们的后代才能拥有公民资格。他说：“我赞成将公民资格授予白人，那些在欧洲出生的白人及其后裔，而不应授予黑鬼、印第安人和其他劣等种族。”代表自由州利益的林肯认为，造物主赋予了黑人以自由平等的权利，任何政府或个人都不能以肤色差异为由，剥夺这种权利。他明确地指出：“在这个世界上没有任何理由剥夺黑人享有《独立宣言》中罗列的所有的自然权利，其中包括生存权、自由权和追求幸福的权利。我认为，

黑人同样应该享有白人所享有的权利。” 林肯的主张赢得了北部自由州的支持，引起了蓄奴州的恐慌和反对。林肯入主白宫后，南部州纷纷退出了联邦，美国内战由此爆发。

长达四年之久的血腥内战打碎了丑恶的黑奴制度，为国会重新界定美国的公民资格创造了机会。 1866 年颁布的《民权法》规定，凡是在美国出生的一切人，不纳税的印第安人除外，均有合众国公民的资格。为了保证获得自由的黑人的公民资格和权利不受侵害，国会于 1868 年颁布了《宪法》第十四条修正案。它规定：

凡是在联邦出生或归化并属于联邦管辖者概为联邦公民和所在州之公民。任何一州不得制定或强制执行剥夺联邦公民特权和豁免权的任何法律。任何一州非经正当的法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产，对于在其管辖范围内的任何个人亦不得拒绝给予平等的法律保护。

第十四条修正案把公民资格的概念和范畴写入了联邦宪法，结束了美国历史上没有权威性的统一界定的混乱局面，确立了联邦公民在先，州公民资格在后的原则。在这种原则的指导下，南部各州都在重建时期修改了自己的宪法，把移民归化法确立在联邦归化法的基础之上。从此之后，联邦政府与各州之间在公民资格问题上的争论再也不复存在了。

三、19 世纪末 20 世纪初的种族歧视政策

19 世纪 80 年代以后，随着美国经济的高速发展，入境的外来移民也开始迅速增加并在 20 世纪初期达到了美国历史上的最高水平。据美国政府统计，19 世纪 80 年代的入境移民达 524.7 万，90 年代为 368 万，1901—1910 年为 879 万。入境移民人数的急剧增加要求联邦政府成立专门的机构管理全国的移民入境与归化事务。1891 年，国会通过法令，在原有的“美国移民办公室”的基础上成立了由财政部负责的移民局。该局成立后在入境口岸及美、加和美、墨边界上设立了 24 个移民检查站，职能是接管原来由各州负责执行的入境移民统计工作，对入境移民进行体检，防止“不合格”移民和非法移民入境。1903 年，美国商业与劳工部成立，移民局转归该部统辖。接着在 1906 年国会再次通过法案，成立了“美国移民与归化局”，下设移民处与归化处。1913 年，移民归化处升为归化局，归新成立的美国劳工部负责。1933 年 6 月 10 日，富兰克林·罗斯福总统发布政令，移民局与归化局合并，组成移民与归化局。

联邦政府在对移民与归化局不断调整的同时，对移民归化法亦做了修订和补充。在这一时期的各项归化法中，影响较大的是 1906 年法案。它规定：第一，全国的移民归化事务由移民与归化局统一管理，在各州法院设立移民归化处，派遣 23 名归化总监和 300 名归化审查员。在阿拉斯加、夏威夷、波多黎各和维尔京群岛分别设立归化处并由移民与归化局任命专职律师协助工作。归化局各级官员必须依照联邦的法律标准和程序受理移民的归化申请，对申请者的年龄、性别和民族来源等进行分类统计。第二，在大选前 30 天之内不得受理移民归化申请，防止政党利用移民归化营私舞弊。第三，依据 1870 年归化法，归化对象包括所有合法入境并一直在美国及其海外领地定居的欧洲白人和非洲外侨。第四，外来移民要归化为美国公民，必须经过以下三个程序：提交归化意向书（第一份文件）及入境卡和护照等材料、申请者本人填写的归化申请书（第二份文件）和移民归化局发出的归化听证会通知（第三份文件）。若申请者符合所有的法定标准和条件，移民与归化局将颁发全国统一的归化证书。移民在提交归化意向书后，必须在归化前不少于二年不超过七年的时间内提出正式申请。归化局收到申请书后，应在 90 天之内对申请者进行调查。若归化局认为申请者的实际情况与归化申请书的内容相一致并且无任何违法行为，它就可以安排听证会。在听证会上，申请者必须用英语回答法官和归化局官员提出的关于美国历史和公民学的问题，必须使法官们相信申请者有一定的英语水平，懂得美国公民必须具有的基本知识，掌握了美国公民的权利和义务。同时，听证会上必须有两名懂英语的证人出庭作证，证明申请人具有“良好的道德品质”，支持并服从美国宪法中的原则。申请者必须使美国的法官们相信，相信申请者不是一位无政府主义者、多配偶者或依靠政府救济度日的人。如果法官们认为申请者在美国已住满五年，在所申请的州已住满一年以上，并且符合归化法所有的法定条件，那么，就可以发放归化证书。申请者依照公民誓词宣誓后可获美国公民资格。1906 年归化法的实施对加强外来移民的管理，提高工作效益，防止弄虚作假等腐败现象都有积极的意义。

但是，在实施 1906 年归化法的过程中，国会还遇到了一个长期没有解决的问题，那就是如何处理外来移民与美国公民通婚后所引起的公民资格混乱

的现象。早在 1855 年，国会曾颁布法令规定，女性移民与美国男性公民已经或即将结婚，她自结婚之日起可自动获得美国公民资格。可是在 1883 年，密歇根的联邦巡回法庭在判决佩奎诺诉底特律一案时认为，一位法国女性移民与美国男性公民结婚后便自动获得了美国公民的资格。但是，她在离婚后嫁给了一位法国移民，法庭认为她由此便丧失了美国公民资格并同丈夫一起成为外侨，只有她丈夫获得美国公民资格后她才能成为美国公民。然而，几乎与此同时，路易斯安那巡回法庭在性质相同的考米茨诉帕克森一案中却做出了完全相反的判决，认为美国女性公民与一位意大利移民结婚后并没有离开美国，因而，她仍然是美国公民。在联邦政府内，一些官员在这种问题上存在着分歧。有人认为美国女性公民与移民结婚后，不管她是否随外侨丈夫迁回原籍国家，她仍然是美国公民，因为，离境并不等于脱离了国籍。但是，在 1869 年司法部长霍尔认为，若美国女性公民嫁给外侨并随其迁回原籍国家，她便自然地失去了美国公民的资格。

为了避免这种混乱现象带来更多的麻烦，美国国会于 1907 年规定，与男性移民结婚的美国女性公民自结婚之日起自动丧失其美国公民的资格。若与丈夫离婚，而且在外国居注，该女性必须在离婚的当年内到附近的美国领事馆注册登记；若在美国居住，可向当地法院登记，唯此方能保留其美国国籍。此外，女性移民与美国男性公民结婚后可自动获得美国公民资格；如果她同丈夫离婚后仍在美国居住，可继续保留美国国籍；若在国外居住，则须在离婚的当年内去附近的美国领事馆登记后可以保留其美国国籍。1919 年，允许妇女参加政治选举的《宪法》第十九条修正案颁布后，国会对于公民资格授予政策又做了补充和调整，废除了以前女性从属男性的规定，确立了女性独立申请公民资格的原则。1922 年，美国国会颁布的《凯布尔法案》规定，一位女性外侨是否具有美国公民的资格，不能依据其丈夫的身分确定，她必须按照联邦政府的归化法申请公民资格。同样，美国女性公民同男性外侨结婚后，她如果没有声明放弃自己的国籍，那么，她仍然是美国公民；如果她声明放弃自己的国籍并随其外侨丈夫在国外居住 5 年以上，她就丧失了美国的公民资格。如果美国男性公民同国会规定的“不符合公民资格”的女性移民结婚，该女性不得申请美国的公民资格；若美国女性公民与“不符合公民资格”的男性移民结婚，该男性亦不得申请公民资格。

从表面上看，凯布尔法的主要内容和目的是要提高美国女性公民的社会地位，但实际上却加大了女性移民的归化难度，歧视了美国女性公民自由选择配偶的权利。如前文所述，在《宪法》第十九条修正案颁布之前，美国女性公民没有参加政治选举的权利，外籍女性与美国公民结婚后可自动获得美国公民资格，而在女性享有了选举权之后，外籍女性却必须独立申请公民资格，这实质上是限制或推迟女性移民参加选举的时间和机会。1929 年，一位欧洲女性移民申请归化时，伊利诺伊州法院却拒绝授予其美国公民资格，理由是她在回答法官提问是否愿意携带枪支时作了否定回答。法院却将此解释为她不拥护美国宪法。案件上诉到联邦巡回法庭时，法官否决了原判，认为申请者年迈体弱，不能而且没有必要在和平时期携带枪支，此外，案件本身与这位移民是否拥护联邦没有任何关系，因为，她没有任何违犯美国法律或反对美国政府的行为。伊利诺伊州法院不服，后上诉至联邦最高法院，最高法院决定维持原判。认为这位移民：

是一位坚定的和平主义者，没有民族主义观念……这表明她也许会反对我们宪法和法律中规定的使用武力的原则。她的证词清楚地表明，她有意要去影响别人来反对这些原则……没有民族主义观念的人在感情上不会依附或服膺任何一个国家和政府。这类人不可能拥护或支持我们的宪法中要求申请归化的人必须遵从的各项原则。

如此生拉硬扯，实在过于牵强附会。如果这位年近花甲的移民说她愿意携带枪支，法院很可能将她视为无政府主义者而加以拒绝，因为，在美国的移民归化法中，没有对“拥护宪法的原则”这一概念及其表现形式和范畴做出明确而详细的规定。所谓“拥护宪法中的原则”的解释只能凭法官的主观臆断来决定。由于移民与归化局对归化法条款做了教条性的解释。所以，本世纪 20 年代和 30 年代，被法院拒绝授予公民资格人数的比率达到了美国历史上的最高水平。据美国移民与归化局的统计，在 1921—1930 年间，平均每年申请归化的移民人数为 18.84 万，而被拒绝者达 1.65 万，在获得归化证书的移民中，男性为 11.67 万，而女性则为 2.56 万（详见下表），对女性的歧视，可见一斑。

值得注意的是，国会在法案中增设了“不符合公民资格”的条款，其目的可以归纳为两个方面：第一，限制或禁止美国人与当时被冠以“不符合公民资格”的亚洲移民通婚，违者将失去美国公民资格，其配偶不得申请归化，来自境外的移民则不得入境。第二，亚洲各国的女性移民不得入境或申请公民资格。1921 年联邦最高法院在受理张婵（音译）诉内格尔一案时认为，原告张婵属于华人，而华人移民属于美国禁止入境的民族之一，所以，尽

1906—1976 年外来移民归化统计

年份	平均每年申请的人数		平均每年获得证书的人数	
	申请人数	被拒绝人数	男性	女性
1907—1910	41000	4425	—	—
1911—1920	138140	11870	—	—
1921—1930	188430	16650	116620	25520
1931—1940	163710	4580	96840	55010
1941—1950	193810	6480	94150	104550
1951—1960	123050	2760	50350	68640
1961—1970	114300	2360	51350	60680
1971—1976	140566	2466	63166	71700

管她是美国公民的妻子，但法院不仅拒绝授予她美国公民资格，而且还要将她驱逐出境。另一起案例是方馨（音译）一案。华裔方馨于 1898 年生于美国。按照《宪法》第十四条修正案和归化法的规定，她属于土生的美国公民。1920 年，她在上海与一位华人结婚，1924 年丈夫病逝后她返回美国并要求恢复她的公民资格。但是，法院认为她与华人结婚这一事实已经使她丧失了美国公民的资格，而且，由于华人被禁止入境，因而，她失去了在美国生活的机会。种种事实表明，《凯布尔法案》是排外主义者用来限制外来移

鲁埃拉·盖蒂斯：《美国公民资格法》，芝加哥大学出版社 1934 年版，第 84 页。

民的一种工具。“不符合公民资格”条款中所含有的种族歧视色彩如此明显，国会不得不于 1931 年废除了它。

“不符合公民资格”条款源于 1878 年 4 月 29 日旧金山巡回法庭受理的阿友善（音译）一案。法官在这个案件的判决书中指出，1870 年归化法规定，只有自由白人和在非洲出生的移民才能申请归化。华人既不是自由白人，也不是非洲出生的移民，因而，没有权利申请美国公民资格。这项理由，再加上其他原因，使国会于 1882 年颁布了影响恶劣的《排华法案》。后来，国会又三番五次地对《排华法案》做了补充，最终将华人移民彻底地排斥在美国大门之外。1943 年美国国会废除了《排华法案》后，华人才有了申请入境和归化的权利。

在 19 世纪末 20 世纪初，美国政府多次利用“不符合公民资格”条款，分别拒绝授予日本人、马来西亚人、印度人、泰国人、菲律宾人和韩国人的美国公民资格。那些具有四分之一以上的亚洲族裔血统的混血裔也被剥夺了申请归化的权利。尽管亚洲移民受到了种族主义者和敌视外籍劳动力的工会组织的排斥，亚洲裔仍然为争取公民资格做了不懈的努力，但是，每次都以失败告终。在 1922 年最高法院在美国诉博加特·瑟恩德一案中彻底堵死了印度移民申请归化的合法途径。法院认为，尽管瑟恩德来自印度的上层社会，印度人在文化人类学理论上也属于欧洲的白人种族，但是，他们不属于人们在习惯上判定的白种人，因而，印度移民不符合归化法中规定的申请资格。到 1924 年，几乎所有的亚洲移民都被剥夺了申请归化的权利。唯有土耳其和亚美尼亚移民可以申请归化。纵观亚洲移民被剥夺归化申请权利的整个过程，美国政府把亚洲移民列为“不符合公民资格”对象，主要是根据 1870 年归化法中规定只有白人和非洲籍外侨才有申请归化资格的条款而决定的。在 19 世纪末，外来移民的来源发生变化的情况下，美国政府不但没有修订已经过时的 1870 年归化法，反而戴上了种族歧视的变色镜来审视血统与肤色不同于欧洲移民的亚洲族裔，试图按照自己的理想主义和模式建立和保持美利坚民族的同质性，因而，把民族类别同归化标准混为一谈，确定了“不符合公民资格”的原则。在这种前提下，当时受到歧视和排斥最为激烈的亚洲移民被冠以“不符合公民资格”就不足为奇了。

自 19 世纪末起，美国进入了从农业社会向工业社会的转变时期，社会运行机制的失调和诸多矛盾的加剧刺激了排外主义的复兴。形形色色的排外主义者不遗余力，推涛作浪，使排外主义浪潮达到了美国历史上前所未有的程度。然而，在这一时期，入境的移民人数不仅增多，而且民族来源也更加庞杂，越来越多的东南欧洲的移民纷纷涌入美国。正当美国社会各界对是否应该限制外来移民展开激烈争论的时候，美国政府也愈来愈倾向于制定限制性的移民政策，要求入境的移民尽快地同化入美国社会。1911 年，美国移民委员会认为，东南欧国家的移民到美国是为了谋求更好的物质享受，他们不像早期的西北欧移民那样关心美国政治，不了解美国人的价值观念、生活方式和社会制度，无意归化为美国公民，即使有意的话，也没有准备好行使美国公民的权利。

当政府抱怨东南欧移民不愿意积极地归化为美国公民的时候，社会上一些热心的活动家发起了旨在帮助外来移民同化入美国社会的美国化运动。由于他们得到了一些慈善和教育机构的支持，这场运动很快扩展至全国各大城市。到第一次世界大战爆发前，美国各地都成立了帮助外来移民归化为美国

公民的教育组织，其中，影响较大的有“纽约市教育联盟”、“费城希伯莱裔教育协会”、“青年基督教协会”和“外来移民北美公民联盟”等。1912年，“美国青年基督教协会”成立，不久后它在全国成立了300多个分支机构，接受培训的移民达5万多人。纽约市还拟定了最全面的培训计划，从移民儿童到成年人，都参加了形式多样的培训班，开设的课程有美国历史、文学、数学、生物、英语和公民学等。为了协助各地的美国化运动，移民局在1914年相继同纽约、费城、波士顿、芝加哥、密尔沃基和圣保罗等城市的教育机构建立了业务联系，将那些已经提交了归化申请书的移民名单和住址分送各地，并印制了《公民教育大纲》和公民培训班“毕业证书”。移民结业时，毕业证书和公民资格证书一起发给合格的毕业生。为了扩大影响，促进移民归化事业，归化局协同各地的教育机构发起了“全国美国化委员会”，并拟定于1915年7月4日为“全国美国化运动日”。为了扩大声势，激起全国公民和外来移民的热情，该委员会要求各地的所有居民参加这次活动、各地的居民和社会机构都必须悬挂美国国旗。同时，该委员会又与全国62家铁路公司和数百家商贸公司建立了联系，并通过它们在全国各地张贴了5万多份海报，宣传庆典活动。1915年7月4日，规模空前的庆典在全国150多个城市展开。从纽约到芝加哥、从波士顿到旧金山、从查尔斯顿到西雅图，到处都有丰富多彩的爱国游行和移民归化的宣誓仪式。热闹非凡的“美国化日”使公民意识家喻户晓，那些获得美国公民资格的移民由此脱去了“外籍人”的外衣，成为美国公民中的一员了，那些尚未入籍的移民也在积极地参加各地的公民培训班，争取早日获得美国的公民资格。

随着第一次世界大战的升级和发展，美国各民族同情母国的民族主义情绪也更加明显。为了避免这种情绪对美国社会安定的秩序和政府政策产生不利的影响，一些政府官员和社会上的民族沙文主义者把美国化运动变成了要求外来移民实现“百分之百的美国化”运动。前任总统西奥多·罗斯福在多次公开演讲中明确指出，他坚决反对“带连词符号的美国人”。“带连词符号的美国人根本就不是美国人”。他说：“从自卫的角度讲，我们的职责是要保证我们的民族完全美国化，使这个国家的许多民族成为一个凝为一体的民族，一个在语言和感情上完全一致的民族。”为达到这种目的，联邦政府在1917年和1918年多次颁布法案，禁止敌对国的移民申请美国的公民资格，任何破坏或反对美国政府的外侨都必须驱逐出境。美国参战后，国会又规定，凡是在战争时期参加美军的外来移民，若服役达三年以上并按规定“光荣退役者”，可以不受居住五年的限制，也不需要证人，只要出示退役证，就可以一次性地办完归化手续。凡属于被开除或擅自逃离军队的移民不得申请公民资格。在第一次世界大战后，归化局和联邦最高法院拒绝把公民资格授予无政府主义者、多配偶者和涉嫌加入共产党组织的移民。任何反对美国政府

爱德华·哈特曼（Edward G. Hartman）：《外来移民的美国化运动》，纽约：A.M.S.出版社1967年版，第28—30页。

爱德华·哈特曼：《外来移民的美国化运动》，纽约：A.M.S.出版社1967年版，第118页。

罗斯福所说的“带连词符号的美国人”是指英文中“在连词符号前加上德国裔、爱尔兰裔、英国裔或法国裔”等等，以便表明归化公民的国籍来源。详见彼得·C·马兹奥（Peter C. Marzio）：《一个多民族组成的民族》，纽约：哈珀和卢出版公司1976年版，第308页。

彼得·马兹奥：《一个多民族组成的民族》，纽约：哈珀和卢出版公司1976年版，第326页。

或反对美国参加第一次世界大战的公民，不管是土生的还是归化的，都被剥夺了公民资格和权利。随着移民限额制度的确立与实施，移民归化的标准愈来愈高，那些受歧视的移民常常因归化局的刁难而不能加入美国国籍。政府的移民政策和归化政策成为盎格鲁·撒克逊人为维护自己的利益而任意行使的工具。

四、政府的改革与歧视性条款的废除

1929年，美国历史上前所未有的经济危机爆发以后，美国的经济运行机制濒临崩溃的边缘。同时，在30年代，由于欧洲和亚洲的战火不断升级，美国社会上的孤立主义情绪又重新抬头。在这种严峻的形势下，美国为了避免大批移民入境后对美国社会造成更大的经济负担和政治麻烦，采取了严格限制的移民政策，对移民与归化法中的每项条款都做了苛刻的解释，致使这一时期的入境移民人数降至52.8万，达到了1830年以来的最低水平。为了防止不符合法定条件的移民入境，加强对移民归化的管理，联邦政府加大了对移民与归化局的投入，该局的职员人数由20年代的300多人增加到1930年的450人，1940年又上升到900多人。移民与归化局在加强对入境口岸和边境管理的同时，对已经入境的“不合格”的移民一律驱逐出境。在整个30年代，除了非法移民之外，仅以“政治上不合格”或“威胁国家安全”为由而被驱逐出境的欧洲移民（其中绝大部分是逃离纳粹法西斯迫害的犹太难民）就有11.7万。尽管国会在1798年曾授权总统驱逐那些他认为可能会威胁国家安全的外侨，但真正行使驱逐权的是西奥多·罗斯福总统。1901年，威廉·麦金莱总统被无政府主义者移民利昂·左尔格斯暗杀之后，国会于1903年颁布法令，授权罗斯福总统驱逐境内的无政府主义者。第一次世界大战结束前后，美国曾以“威胁国家安全”为由，驱逐了数千名德国和俄国的移民，但受驱逐的人数远未达到30年代的水平。第二次世界大战爆发之后，受到驱逐出境或被勒令离境的移民人数又开始大幅度上升，到70年代已增至700多万人其中绝大多数是非法移民，（详见第九章）。只有冷战日益加剧的50年代，政府以“威胁国家安全”为由而驱逐的外侨人数（近13万，详见下表）才超过了30年代的水平。

1892—1982年被扣押和驱逐出境的移民人数统计

时间	被扣押者	被正式驱逐者	被勒令后自动离境者
1892—1900	—	3127	—
1901—1910	—	11558	—
1911—1920	—	27912	—
1921—1930	128484	92157	72233
1931—1940	147457	117086	93330
1941—1950	1377210	110849	1470925
1951—1960	3598949	129887	3883660
1961—1970	1608356	96374	1334528
1971—1980	8231498	231694	7246812
1981—1982	1938467	30808	1630623

第二次世界大战爆发后，由于战火不断地从欧、亚两大洲向美国的海域蔓延，美国在政治、军事、经济和外交方面加强保护自己的利益的同时，也加强了对境内移民的管理。1940年，国会首先把移民与归化局转入司法部

小弗农·布里格斯（Vernon Briggs Jr.）：《移民政策与美国劳工》、约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第47页。

的统辖之下。此后不久，国会又颁布了《外籍人登记法》，要求境内的 500 多万外侨（其中包括外籍商人、学生和探亲访友者）在附近的地方法院注册登记并按指印（1980 年被废除），外侨必须每年向政府报告搬迁后的新住址。

1941 年美国参战后，约有 100 多万外侨被列为“敌对外侨”，其中，意大利裔 60 万，德国裔 30 多万，日本裔 9 万多。为了防止这些外侨中有人破坏国家安全，联邦政府责成移民与归化局与联邦调查局一起，严密监视全国外侨的动向，对于涉嫌参与破坏国家安全或反对美国政府的外侨，重则监禁，轻则驱逐出境。1940 年国会还颁布了《国籍法》，对 1906 年以来的归化法做了调整，废除了一些过时的条款，允许阿拉斯加的土著阿留申人和爱斯基摩人集体加入美国国籍。但是，长期受到排斥的亚洲移民仍然被排斥在外。到 1943 年国会废除了《排华法案》以后才取消了对华人移民的限制。1946 年，美国政府对其战时盟国菲律宾和印度的侨民也打开了归化之门。从此，亚洲移民不能申请美国公民资格的历史正式结束。

第二次世界大战结束后，美国的国内国际环境都发生了变化。为了适应新形势的需要，美国国会经过长达四年之久的调查和辩论后，于 1952 年颁布了《外来移民与国籍法》。这是美国历史上颁布的最庞杂的移民法。（有关移民政策部分，详见第七章，）这里着重论述与移民归化政策相关的条款。这些条款基本上是在保留原有归化法的基础上，补充了新的内容，它们一起构成了当代美国移民归化政策的法律依据。综观其全部内容，补充规定主要如下：

第一，1952 年法案明确规定，所有合法入境的外来移民，不分肤色、种族、国籍、性别和婚姻状况，都有权利申请美国的公民资格，美国政府中的任何机构和个人不得以任何理由剥夺移民合法申请归化的权利。这项具有重大历史意义的条款彻底废除了历史上所有归化法中对女性移民和有色种族移民的歧视，把移民归化政策确立在比较公平的基础之上，这无疑是一种历史性的进步。

第二，明确了土生公民和归化公民的身分和界限。根据法案规定，凡是在美国大陆及其海外领地上（如夏威夷、关岛、巴拿马运河区、波多黎各、维尔京群岛、中途岛和萨摩亚群岛）出生的人，其中，包括土著印第安人、阿留申人、爱斯基摩人和其他少数民族等，都属于美国的土生公民。那些在外国出生的人，在他（她）出生时，只要父母中有一人是美国公民，而且这位公民曾在美国居住五年至十年（1986 年又改为二年至五年）并在海外服务于美国政府的驻外机构、军队或美国司法部长认可的商贸公司、学术团体或宗教派别等，那么，在海外所生之人亦属美国公民。美国土生公民以外的人都是外籍人，如果他们要定居美国并长期生活，则必须按有关法律规定办理入境和归化手续，获得政府颁发的归化证书者，则为美国的归化公民，并按宪法和法律规定，享有美国公民的权利。

第三，移民归化事宜仍由联邦地区法院及各州注册的法院协同各地的移民归化处共同受理，并负责调查申请归化者的状况，组织听证会，然后将申请书交送司法部批准。若申请者有犯罪嫌疑，则拒绝授予公民资格；情节严重者，或绳之以法或驱逐出境。申请者必须在美国居住五年以上，在所申请

斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社 1980 年版，第 745 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 57 页。

的州住满六个月以上，期间因私自离境不过一年以上，均可申请，申请归化时，移民必须注明自己的入境时间、地点和方式，呈交移民签证和其他合法入境的证件。此后，所有的申请者必须参加美国政府组织的文化考试，英语的听、说、读、写等必须达到“一般应用”的水平，回答有关美国历史、政治、公民学及政府形式和原则等问题。下列两类外籍人可以不参加考试：（1）年龄在50岁以上并在美国住满20年以上的外侨，这类人多属于1924年以前入境的亚洲移民。（2）凡属于中央情报局或司法部雇佣的、对于美国的安全、情报或尖端科学技术有突出贡献的外侨，只要他（她）在美国住满一年以上，并且愿意加入美国国籍，就可以直接申请公民资格。但是，每年归化的这类移民不得超过五人。

第四，美国公民的外侨配偶，不分性别，只要在美国注满三年以上，在所申请的州住满六个月以上，就可以申请归化。申请时，其配偶即美国公民亦必须在美国居住。若该外侨在入境后与其美国公民配偶去海外并长期服务于美国政府驻海外机构或司法部长认可的美国的营利或非营利性实体和组织，应该在服务期满后返回美国并表明归化意向，愿意在美国长期定居，那么，就可以不受居住五年的限制，直接申请美国的公民资格。如果夫妻均属外侨，并且在入境后去海外长期服务于美国的官方或非官方机构，或者属于司法部长认可的任何组织和团体，亦受上述优惠待遇。外侨在海外美军服役期间所生育的子女，则与父母同时归化为美国公民。但是，这些子女必须在父母申请归化之前迁入美国。随父母在美国居住的18岁以下的外籍子女，如果一直在美国居住，可随父母同时获得美国公民的资格。被收养的18岁以下的外籍子女，其公民资格依其收养父母的身分而定：如果其收养父母获得美国公民资格时，被收养者已达到或超过18岁，那么，被收养者必须独立申请归化。

第五，为了解决历史上遗留下来的问题，1952年法案又规定：（1）在1922年9月22日的《凯布尔法案》实施之后，所有因该法案而丧失公民资格的土生美国人，如果在1952年以前一直没有离开美国或没有加入其他国家的国籍，可以在附近的法院填写申请并恢复其美国公民资格。那些因该法案中“不符合公民资格”条款而丧失公民资格或被驱逐出境的土生美国人则可在居住地附近的美国大使馆或领事馆登记，并出示任何能够证明自己是美国公民的证件和材料，然后由美国驻外使馆安排归化和宣誓，恢复其美国公民的资格，返回美国定居时，可持美国使馆颁发的护照入境。（2）凡是在两次世界大战中参加美军并按照规定光荣退役的外侨，如果因当时的归化法的限制而未能获得美国公民资格，亦可直接申请归化。那些在1952年以前被列为“敌对国外侨”而被剥夺归化申请权的外来移民亦可申请归化。显然，这两项规定主要是针对两种类型的外侨制定的。第一类是亚洲移民，他们是1952年以前特别是1945年以前美国移民归化法所限制的主要对象。第二类是在第二次世界大战中被称为“敌对国外侨”的德国人，日本人和意大利人。他们在战时和战后初期一直没有机会申请公民资格。

最后，1952年法案规定，自新的法案生效之日起，凡是参加美军并按规定光荣退役的外侨可优先申请归化，若其本人殉职，其配偶和子女亦可享受此项优惠待遇。此外，凡是来自与美国交战或处于敌对状态的国家移民，如果没有敌视或反对美国政府的行为，没有犯罪前科或不属于被驱逐对象之列，就可以申请归化。美国政府中的任何机构和个人不得以种族、性别、国

籍和宗教为由而对其进行歧视。

上述新的条款表明，美国的移民归化政策经过一个半世纪的修订与发展，已经从历史的偏差中走上正轨，其中的条款和原则基本上建立在比较公平合理的基础之上。从此，归化政策作为美国移民政策中一个积极的组成部分，对战后美国社会的安定和经济的发展起着愈来愈重要的作用。

当然，1952年法案中的保守色彩仍然十分突出。它不仅沿用了历史上的驱逐外侨条款，而且还扩大了其应用范围，禁止信仰共产主义和其他进步思想的外侨申请归化。按照这项规定，凡是宣扬共产主义思想、煽动推翻美国政府或企图谋杀政府官员的外侨不得申请归化。如果政府发现外来移民在入境后参与、支持或领导美国共产党或外国共产党等一切企图推翻美国政府的组织，政府将剥夺其申请归化的权利；那些已经获得美国公民资格者，将被剥夺其公民资格，然后依其情节轻重，或驱逐出境或逮捕监禁。

这种规定反映了50年代美国政府对社会主义国家的偏见和敌视态度，它同移民政策中的保守条款一起，构成了美国反共战略中的组成部分。在这一时期，美国政府除了在军事和外交上打击和封锁社会主义国家之外，还频频颁布难民法，目的是要加强反共势力，以便最终瓦解社会主义制度。到80年代，随着冷战的结束，虽然美国的反共程度有所减弱，但归化政策中的反共立场丝毫没有改变，这一点在90年代仍然很明显。

必须指出的是，随着美国移民政策的发展变化，入境的移民来源和文化构成也发生了相应的变化，不仅亚洲和拉丁美洲的移民迅速增加，而且其文化水平要高于早期的移民。由于他们入境前对美国有了一定的了解，再加上他们在本国受过良好的教育，入境后面临的排外主义浪潮较前大为减弱，因而容易被同化，申请公民资格的比例比较高。到1969年，亚洲移民获公民资格的比例占亚洲移民总数的73.8%，其中，华人为77.95%、菲律宾移民为77.2%、日本移民为60.75%、韩国移民为86.11%、印度移民为67.3%、越南移民为73.1%。

历史的发展表明，外来移民从迁离本国到获得美国公民资格，经历了坎坷的历程。移民进入美国后，绝大多数人都希望在美国建立新的生活，然而，亚洲移民和东南欧移民在进入美国后却经历了长期的排斥和歧视。所有的亚洲移民到1952年以后才享受到移民归化的权利。许多东南欧移民也因长期的歧视而不能获得公民资格。这在第一次世界大战期间十分突出。据美国政府统计，到1920年，只有7%的阿尔巴尼亚移民、12%的保加利亚移民、17%的希腊移民、28%的波兰移民和29%的匈牙利移民获得了美国公民资格。这一时期是东南欧移民遭受排斥最为激烈的时期，也是他们移民人数最多的时期。相比之下，当时比较受欢迎的西北欧移民的归化率明显地高于东南欧移民。譬如，英国移民中有63%的人获得了美国公民资格，瑞士移民的归化率为69%，德国移民为72%。到40年代以后，由于排外主义的气氛有所减弱，移民归化的政策日趋公平和合理，所以不仅东南欧移民基本上都被归化为美国公民，就是自40年代以来入境的亚洲移民也在较短的时间内获得了美国公民的资格。

赫伯特·巴林杰（Herbert R. Barringer）和罗伯特·W·加德纳（Robert W. Gardner）等：《美国的亚洲裔和太平洋群岛裔》，纽约：罗素塞奇基金会1993年版，第46—47页。

斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社1980年版，第748页。

综上所述，美国公民资格授予政策经过两个世纪的发展，已经形成了一套比较完整的体系。随着形势的发展，美国政府还会对归化法做相应的调整，但是，不管其性质和形式如何，它至少不会出现历史上那样把种族、国籍和性别等作为归化外来移民的标准，或明目张胆地排斥有色种族，因为，历史的发展既不能倒退，也不是简单地重复。任何倒行逆施的政策只能产生事与愿违的效果。这已被美国历史的发展所证明。

第四章 美国对亚洲的移民政策

自从 19 世纪中期起,迁入美国的外来移民中开始出现了为数不多的亚洲移民。继华人移民之后,来自日本、印度、巴基斯坦、菲律宾和韩国的移民也纷纷踏上了跨越太平洋的航程,开始了侨居异乡、荆棘载途的艰苦生活。然而,在肤色、语言、文化和生活方式等方面与美国人相去甚远的亚洲移民却一个一个地成为美国形形色色的排外主义者肆意排斥和迫害的对象。在 1882 年颁布了《排华法案》之后,美国政府先后限制了亚洲其他国家的移民,并将他们长期排斥在美国大门之外。那些已经入境的移民既无法与他们在亚洲国家的亲属团聚,也难以摆脱美国境内各方的凌辱和迫害。直到 20 世纪 50—60 年代,吝啬的“自由女神”才不大情愿地将美国的“民主”和“平等”施予亚洲移民。从此,亚洲移民迎来了一个迟到的新时期。

一、中国移民与排华法的产生

华人迁徙美国的历史可溯至美国的建国初期。1785年，名叫阿兴、阿川和阿春的三名中国水手乘“智慧女神”号帆船抵达美国。1820年美国开始统计入境移民以后，又有数十名华人来到了美国。在1848年加利福尼亚发现金矿之前，“美国”二字在中国老百姓的心目中比较陌生。虽然，当时的清王朝已由鼎盛时期走向衰落，但相对稳定的社会秩序和繁荣的自然经济仍然使百姓能够安居乐业。尽管一些富有冒险精神的人们踏上了移居东南亚的旅程，但人们对移民美国并没有浓厚的兴趣。1848年加利福尼亚发现金矿以后，消息不胫而走，很快传至中国的福建和广东等沿海地区。1849年，从旧金山入境的华人已达791人，1850年又增至4025人，1890年，在美国侨居的华人移民已达107500人，其中，在1853—1873年间入境的华人移民达13.5万人（在80年代美国排斥华人之后有许多移民又返回中国），达到了19世纪华人移民美国的顶峰时期。

华人移民人数猛增固然与旧金山“遍地是黄金”的传言分不开，但最根本的因素还在于这一时期中国国内的社会变化。在1838—1842年英国侵略中国的鸦片战争期间，腐败无能的清朝政府不敌坚船利舰的入侵者，终于举起了白旗，并以开放口岸和支付战争赔款相许诺。不久后，西方列强依次而入，迫使清朝政府签订了一系列不平等的条约。到50年代，西方商品的涌入打乱了中国自给自足的农业经济，入不敷出的清朝政府遂以各种苛捐杂税压榨人民，生活在水深火热之中的老百姓便揭竿而起，发动了震撼中外的太平天国运动。在清朝政府的血腥镇压下，这场长达14年、席卷了大半个中国的农民运动终于失败了。人民依旧生活在国内外压迫者的屠刀之下，苦难深重的中国人不仅要遭受国内和外来的双重压迫，而且还要在种种自然灾害的蹂躏之下求得生存。1847年，华南涝害成灾后，瘟疫流行，农业歉收，人民流离失所。这种恶劣的环境使许多走投无路的中国人不得不去海外寻求出路。在这一时期，急需劳动力的美国便成了一些中国人心目中的“伊甸园”。有些美国人趁机在华南大做广告，拉拢华人移民美国。有一份广告中这样写道：“美国人非常富裕，他们需要并欢迎中国人。那里有大工资、大房屋、好食好衣……它是一个非常美丽的国家，没有满清大官，没有士卒……荣华富贵享用不尽……”

请勿疑惧，应即走向发财之路……”从美国返回华南的移民也炫耀着自己的富有，传播着“金山”的神话。

美国内战结束后，西华德国务卿为了实现他的太平洋帝国梦想，加快西部的开发，遂于1868年与中国签订了《蒲安臣条约》，其中，第五、六款含鼓励华人移民的规定。现详录如下：

陈翰生《华工出国史料汇编》第7辑，中华书局1984年版，第9页。美国学术界关于这一时期的华人移民人数统计有出入。详见陈依范：《美国华人史》，世界知识出版社1987年译文版，第62—63页。孔深吾：《美国生活中的华人》，华盛顿大学出版社1962年版，第64页。成露西（Lucie—Cheng）：《资本主义制度下的劳工：第二次世界大战前的亚洲劳工》，加州大学出版社1984年版，第216页。

陈翰生：《华工出国史料汇编》第7辑，中华书局1984年版，第15页。罗纳德·田垣（Ronald Takaki）：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司1993年版，第193页。

第五条，美利坚合众国与中国皇帝诚挚地承认：人人都有迁徙和归顺的生来不可剥夺的权利；两国公民与臣民为了好奇、经商或作为永久定居者，彼此从一国自由移民到另一国对双方都有好处。因此，缔约双方共同谴责除为这些目的而完全自愿移民以外的任何其他形式的移民。因而，他们一致同意通过法律规定：无论合众国公民或中国臣民将未经本人自愿同意的中国臣民带往合众国或任何其他外国，或者中国臣民或合众国公民把未经本人自愿同意的合众国公民带往中国或任何其他外国，均属刑事犯罪。

第六条，在中国访问或居住的合众国居民，享有最惠国公民或臣民享有的关于旅行和居住方面的特权和豁免权；作为互惠，在合众国访问或居住的中国臣民享有最惠国公民或臣民所享有的关于旅行或居住方面的特权和豁免权。但是，这丝毫不能认为在中国的合众国公民将加入中国国籍，也丝毫不能认为在合众国的中国臣民将加入合众国国籍。

如果说这项条约的签订为华人移民美国打开了绿灯，那么，老百姓目睹华南各地的招工广告后无不为了圆“金山”梦而动心。特别是在许多敢于冒险的青壮年率先登上了漂洋过海、移民美国的航程后，成千上万的华工也加入了淘金的大军行列。

19世纪50—60年代是加州淘金热的鼎盛时期，成千上万的美国人和外来移民从四面八方纷至沓来。除了来自东部的美国人以外，还有来自墨西哥、智利、秘鲁、英国、德国、爱尔兰、法国、意大利、西班牙、加拿大和澳大利亚的移民。这一时期的华工主要集中在西海岸以淘金谋生。随着金矿的枯竭，其他族裔移民相继离去，而华人仍在被遗弃的矿区寻找着黄金。据美国政府统计，截止1870年，美国共有淘金工人15.21万，其中，华人1.7万，占总数的11%。在俄勒冈，华人矿工占当地淘金工人的61.2%、占蒙大拿的21%、爱达荷矿工的58.6%、加州矿工的25%。淘金热给美国带来了巨大的财富。在1849—1870年间，西海岸的黄金产量达12亿美元，1871年华人生产的黄金高达2700万美元。华人和其他移民为美国经济特别是西部经济的发展提供了大量的资金。

随着淘金热的渐渐消失，修建横贯美国东西部的大陆铁路便成了举国关注的焦点。承担这项工程的中央太平洋铁路公司和联合太平洋铁路公司分别拟定从东西两端开始，接轨地点是犹他州的普罗蒙特里(Protontery)。谁先到达该地，谁就能获得更多的政府巨额补贴和土地，并且可能会获得该铁路的垄断权。1866年施工开始后，两家公司的竞争十分激烈。联合太平洋铁路公司在东部利用交通和地势之便利条件，起步快，铁路迅速向西部延伸。在西部的中央太平洋铁路公司，由于地形复杂，山势险峻，基础设施落后，加上受雇的爱尔兰移民工作效率低，筑路速度十分缓慢，开工两年后才铺设了50英里的铁轨。不甘落后的中央太平洋铁路公司怀着疑虑的心理开始雇佣华人。华人的智慧和勤劳精神很快赢得了该公司的信任，于是，便急切地四处招募华工。到1869年，受雇的华人达1.2万至1.4万，占该公司所有工人的90%以上，成为修筑大陆西部铁路的主力。

阎光耀和方生：《美国对华政策文件选编》，人民出版社1990年版，第195—196页。

蔡石山(Tsai, shih-sbanHenry)：《美国华人的经历》，印第安纳大学出版社1986年版，第10—11页。

罗纳德·田垣：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司1993年版，第196页。

在施工的过程中，华工运用自己的智慧和技能，勤勤恳恳，任劳任怨，全力以赴地投入了筑路工作，使西部的铁路迅速向东部延伸。华工勤劳勇敢的精神和较高的工作效益受到了雇主和所有目击者的高度评价。一位在加州唐纳山峰目睹华工修路场面的美国人事后评论说：“如果没有中国人使用炸药的知识并重视炸药的作用；如果没有中国人在令人眩目的高空贴在几乎垂直的悬崖上干活；如果没有中国人闯过了白人难以忍受的难关，中央太平洋铁路公司负责的路段决不会建成。如果能建成，时间上也要拖得很久。”华工提前完成了筑路工作，不仅为中央太平洋铁路公司争得了时间和效益，而且为美国铁路事业的发展 and 经济的腾飞赢得了时间，为美国特别是西部工业的发展做出了贡献。

在美国西部开发急需劳动力的时期，华人的到来受到了当地各界人士的欢迎。他们独特的服式、发型和礼仪都引起了许多人的好奇和赞叹。1852年，加州州长麦克·杜戈尔建议在颁布土地法时，主张鼓励更多的华人来加州定居。他说：“中国人是我们这里最受尊敬的居民。”当地的许多报刊也对中国人的勤劳、安静和整洁等特点都赞不绝口，说白人不愿意做的工作他们肯做；白人能做的他们也能学会；他们是白人无法替代的理想劳动力。在当时加州各种盛大典礼的场合，华人以贵宾身分应邀出席。在泰勒总统的葬礼上，华人被安排在最受尊敬的位置上就坐。在庆祝加州加入联邦大家庭的大会上，法官纳萨尼尔·贝尼特在致华人和其他移民的欢迎词中指出：“你们虽然出生并长于异国的土地上，说另一种方言，但今天在这里我们把你们当成亲兄弟……不论在哪方面，你们都和我们一律平等……因此咱们大家有一个共同的国家、共同的希望、共同的命运……”许多人相信，只要华人能成为美国公民并享有法律赋予的权利，他们就能为美国社会的发展做出更大的贡献。

然而，历史的发展却不像人们所期望的那样美好。华人所受到的欢迎和尊敬很快就被美国社会上的排外主义浪潮所吞没。在19世纪50年代初，由于淘金工人的增多和竞争的加剧，一些美国人便呼吁限制和排斥华人，提出了“加州属于美国人”的口号。加州政府为了保护土生白人的利益，从50年代起就逐渐地颁布了一系列《排华法案》。1850年《外籍矿工税法》规定每名华工每月缴纳20美元的税金。1852年的《保金法》要求所有的华人缴纳500美元的保证金。1854年加州法院规定，禁止华人出庭作证。1855年法案规定，凡输送华人的船主必须为运载的每名华人交50美元的人头税。1858年，加州议会又颁布了《限制华人和蒙古人种进一步移民法》，禁止华人移民进入加利福尼亚州。在这一时期，旧金山市还颁布了许多法规，禁止华人担任市政工作、购买房地产或申请营业执照等，与此同时，俄勒冈和华盛顿准州也颁布了排华法案。这些法规的实施，一是要维护白人的利益，二是要限制并禁止华人移民入境，三是对境内华人课以重税，以达到迫其离境的目的。

在1870年以前，白人袭击华人的事件常有发生。欺凌侮辱、虐待和杀害华人的事件与日俱增。1852年约有400名华人被赶离马里斯维尔，另有300多人被赶高美洲河诺恩福克。在一些地方，对华人的迫害达到了骇人听闻的

陈依范：《美国华人史》，世界知识出版社1987年译文版，第83页。

陈翰生：《华工出国史料汇编》第7辑，中华书局1984年版。第167页。

程度。一些政府官员执法犯法，肆意打击华人。一位牧师如实地记载了当时加州华人遭受迫害的事件：

中国人在加利福尼亚的可怕遭遇中，最令人痛心的特征是他们受到的痛苦，大多数是以法律的名义强加于他们的。加利福尼亚州立法规定，一切不能成为美国公民的外国采矿者每月应缴纳一笔淘金执照税。征税官吏把这项法律单独施之于中国人。许多税吏经常随身携带空白执照在淘金矿区里到处巡行。他们一遇到中国人，不管他是谁，不管他是否在淘金，一律强迫他们付税。尽管这些中国人只是些贩卖货物的小商人，做别种工作的人，或过路旅客。甚至连不能行动的中国病人和残废也不能免征。税吏常常一个月要在矿场上出现好几次。他们不等到月终就强迫已经付过税的中国人再付一次。还有些税吏据说是冒充的。他们所发的收据被另一些税吏所否认，当作是假的。如果中国人拒绝付款，税吏立刻拳打脚踢，刀棍齐下，或者拔出枪来轰击一通。矿场上常常可以看到税吏把中国人绑在树上挥鞭痛打，或者税吏骑在马上，押解一帮用绳子连在一起踉踉跄跄连跑带爬的中国人，对他们边打边骂。小镇市上的广场成为对税吏押来的中国人施行集体惩罚的场所。山里的一个征税员有一次曾经当着一群人向我兴高采烈地夸说他怎样在一个暗夜里骑在马上，驱赶一群中国人。他们在雪地失足跌倒滚作一团。他自己则高踞马鞍上着力鞭打，高声吆喝，以此为乐。在矿场里，征税员的后面，一般都紧跟着收买旧货的商人。征税员把他们所抢到或没收的中国人财物，随手以极低的价钱卖给旧货商人。如果没人肯买，心肠狠毒的征税员便把他们抄掠到手的中国人衣服被褥等等毁掉或付诸一炬。

尽管加州三番五次地排斥华人，但无法阻止华人入境。由于华人一次又一次地据法力争，削弱了排华法规的有效性。此外，联邦法院在一次次判决中，宣布加州法律违宪，理由是它违背了宪法第五条修正案中的原则，违反了1870年国会颁布的《民权法》，因为，该法案禁止各州排斥任何族裔的移民，禁止各州征收人头税。制定这种法律的权力在国会，而不在各州议会。此外，加州排斥华人有悖于中美两国在1868年签订的鼓励华人移民的《蒲安臣条约》。加州政府的官员们认识到，要彻底禁止华人入境，就必须说服国会制定排华法案。为此，1876年加州议会成立了一个调查委员会，对华人移民入境后所产生的影响进行了全面调查。是年秋天，该委员会将其调查报告送往国会两院。10月，国会亦成立了类似的委员会并赴加州进行调查。在调查结束后，该委员会向国会呈交了一份报告，认为华人抢去了白人的职业，降低了土生人的生活水平。诬蔑华人智力低下，愚昧落后，属劣等野蛮民族。说他们既不愿意认同美国人的生活方式，也不愿意与白人杂居相处，是无法同化的民族。即使他们愿意与白人混居，那么，他们与白人通婚后会污染白人血统的纯洁性，损害美利坚民族的同质性。凡此种种，都成了国会排斥华人的依据。1879年，国会通过法案，规定每位船主运载的华人不得超过15人，每超过一人，罚款100美元，监禁六个月。但是，这项法案被海斯总统否决。他认为这项法案违反了《蒲安臣条约》中移民自由迁徙的原则。清朝政府对此项法案也提出了抗议。1880年美国国会为了清除排华的障碍，遂

派遣一个代表团访问北京。经过谈判，双方达成协议，规定美国政府可以根据其利益需要暂时限制华人移民，但不是永久性的禁止华人移民入境。此外，来自中国的学生、商人和教师等非劳工移民仍可以入境，已经入境的华人移民应该受到美国的法律保护。

与此同时，入境的华人移民仍然有增无减。1880年，入境的华人为9604人，1881年约1.8万，1882年达3.95万，达到了19世纪单年份华人移民入境人数最高水平。但是，由于这时华人已成为美国人排斥的主要对象，华人就业十分困难，许多华人感到在美国的前途十分渺茫，遂返回中国，实际上在美国的华人总数仍为105 456人，占美国人口的0.2%。华人移民的增多引起了排外主义者的恐慌不安。许多国会议员要求国会通过法案，禁止华人入境。在国会，议员们对加州参议员约翰·米勒提交的议案进行了辩论。该议案禁止华人移民入境20年，已入境的华人应向政府登记并申请居住证，违反登记制度的必须驱逐出境。支持这项议案的议员主要来自南部和西部，其中，南部的议员有密西西比州的詹姆斯·乔治、佛罗里达的威尔金森·科尔和亚拉巴马的约翰·T·摩根。反对派中有马萨诸塞的乔治·霍尔、亨利·道斯、康涅狄格州的奥维尔·普拉特、约瑟夫·霍利、俄亥俄州的约翰·谢尔曼和弗蒙特州的乔治·爱德蒙兹。国会的辩论十分激烈，支持者步步紧逼，反对派毫不相让。主张限制华人的詹姆斯·H·斯莱特认为，中国移民来自异乡国土，信奉异教，忠诚于中国政府，他们难以同化，只求挣钱回国。他说：“来到这里的移民是中国最差的人们，基本上是罪犯。他们带来了自己的毒菌，可怕的难以名状的病菌和传染病。他们一般不携带妻子和家属，但他们国家的许多女性却被带到这里充当妓女，并且在华人之间当作奴隶被拍卖。我们的法律难以阻止这种事情。华人加重了我们政府支出的负担，增加了税务包袱，在纳税方面却无所作为。华工基本上是奴隶，并且在同各阶层白人的竞争中，有损于白人的道德风尚。”

反对排斥华人的议员认为，排斥华人既不符合美国“人人生来平等”的建国原则，也损害了中美两国条约中确立的原则。无论从哪个方面来说，华人和其他族裔的移民一样安分守己、兢兢业业。任何排斥华人的言论和理由都没有事实根据。一位议员指出：“如果华人是白种人……我不相信反对他们的言论和战争会达到如此严重的程度。我认为，肤色、服装、礼仪和宗教是这种敌意”产生的主要根源。参议员谢尔曼说，排斥华人“违背了我们的宪法和法律……超出了条约所赋予的权力……在商业上会使我们受到损失。”然而，在国会，由于主张排斥华人的议员占绝对多数，所以，参议院以29票对15票，众议院以167票对66票的优势通过了《排华法案》。该法案虽被阿瑟总统否决，但国会在修改了某些条款后再次以较大的优势通过了它。1882年5月6日，阿瑟总统签署了这项法案。

《排华法案》规定：法案自颁布90天后生效。在生效之日前入境的华人均可居留美国，法案有效期10年，在这期间华人移民不得入境。如果有人从中国运进一名华工，即处以监禁一年，罚款500美元，罚款总额和监禁年限

陈依范：《美国华人史》，世界知识出版社1987年译文版，第183页。

特里萨·奥尼尔：《外来移民对立的观点》，圣迭戈，格林黑文出版有限公司1992年版，第197页。

特里萨·奥尼尔：《外来移民对立的观点》，圣迭戈：格林黑文出版有限公司1992年版，第205页。

陈依范：《美国华人史》，世界知识出版社1987年译文版，第184页。

依运载的华人总数确定。任何华侨要离开美国，必须向当地政府索要证明，持此证明者可再次入境，再次入境前需接受入境口岸的官员的检查，违法者将被监禁五年和罚款 1000 美元。那些在美国居住的华人必须向政府登记，否则将被驱逐出境。这项法案禁止的对象是熟练与非熟练劳工，非劳工类移民和政府官员入境时应持中国政府颁发的护照及所有身分证明文件。

《排华法案》的实施标志着美国政府排斥华人的开始。它在法律上使美国社会上的排华现象合法化，助长了排外主义者的嚣张气焰。在这项法案实施后，美国各州驱逐、屠杀和迫害华人的现象进一步升级。1885 年 9 月，怀俄明的罗克斯·斯普林矿区发生了骇人听闻的反华残暴事件，28 名华人被杀害，11 名被活活烧死在家里，许多受伤或遭毒打而致残的华人被逐往外地，家产全部被劫。同月，西雅图市以东的华人村遭受袭击，死伤 5 人。两个月后，西雅图和塔科马两市的千余名华人被赶离住地，迁徙的途中死伤甚多。在 1886 年，共有 50 多名华人被杀，损失财产达 2.5 亿美元。排华浪潮像一场瘟疫一样，从西海岸向东部蔓延，波及的地区包括帕萨迪纳、霍斯里特、雷丁、洛杉矶、萨克拉门托、索诺马、奇科、默赛德、圣布埃纳、文图拉、瓦列霍、惠特兰、圣克鲁斯、尤巴市、特鲁基、纳帕、普拉塞韦尔、卡森、迪克森、圣何塞、佩塔鲁马、林肯、戈尔德伦、尤里卡、圣罗萨、奥本、内华达和旧金山等县和城市。这些地区的华人处于极不安全的恐怖之下，每次劫难，不是被杀害，便是被赶离家园，财产被劫。对于社会上残害华人的行为，联邦政府不仅不予干涉，反而认为华人是事端的祸根。为了有效地控制境内的华人，防止华人移民入境，联邦政府在多次限制华人职业的同时，多次通过《排华法修正案》。1884 年法案禁止任何华人从中国或其他外国移民美国。1888 年法案规定，凡是离境返回中国的华人一律不准入境。该法案实施后，大约有 2 万名华人遭到排斥，不准返回美国，他们手中持有的美国政府颁发的再次入境证明书因而失去了意义。1892 年，国会决定将《排华法案》延长 10 年。1902 年，国会又决定无限期延长《排华法案》。美国兼并夏威夷之后，国会又将所有的《排华法案》应用于夏威夷群岛。至此，美国政府对华人移民彻底关闭了大门。

二、排华政策的原因分析

《排华法案》是美国历史上第一个旨在排斥一个民族群体的法案。它的实施不仅标志着美国政府长期奉行排斥华人移民的政策开始，而且也标志着美国移民政策从自由放任、门户洞开的时期走向选择和限制的开端。然而，自 1850 年起，每年入境的各国移民达数十万，而华人移民只占其中的一小部分。在民族来源日益庞杂的外来移民中，美国政府为何要首先排斥华人？为何不早不晚、偏偏在经济高速发展需要劳动力的 70—80 年代实施排华政策？

早在华人移民入境之前，白人至上的种族主义已经深深地扎根于美国社会之中。压迫黑人的奴隶制度，驱赶和屠杀土著印第安人的政策，就是盎格鲁·撒克逊种族主义的最高表现。在建国之初，美国的开国元勋们就制定了只有“自由白人”才能成为美国公民的政策，将印第安人和黑人彻底排除在白人的生活圈子之外。这种政策的实施使美国人相信，美国是一个由白人组成的种族同质性社会。因此，随着历史的发展，保持种族同质性就成为美国社会的传统。在 19 世纪 50 年代，美国南部和北部围绕黑人奴隶制的发展问题展开了空前的争论，无法弥合的分歧终于导致了美国内战的爆发。恰恰是在这个时期，入境的华人移民不断增多。梦想入境的华人是亚洲各国移民群体中最先入境的族裔。他们的肤色、服装和生后方式既引起了美国人的好奇，但更多的是引起了种族主义者的猜疑和戒心。在 50 年代初华人移民受到欢迎的时候，种族排外主义者却蠢蠢欲动了。1849 年，加州颁布了宪法，规定只有白人才能参加选举；1854 年，加州法院判决华人无权出庭作证；1859 年又颁布法令，禁止华人、印第安人和黑人进入白人学校就读；1880 年加州又禁止华人、黑人与白人通婚。上述各种法案不仅剥夺了华人申请归化的权利，而且也使他们失去了美国法律的保护。不仅如此，加州政府还颁布了各种法令，对华人的就业和住房区域做了严格的规定，目的是要限制华人参与美国主流社会中的生活，阻止华人与白人融合，这充分说明白人对华人的歧视达到了令人发指的程度。

随着华人移民的增多，涌入加州的美国人和欧洲移民越来越多，他们加入了淘金队伍后，使黄金采矿业的竞争日趋激烈。白人矿工在撵走了墨西哥裔和智利裔采矿者之后，便将矛头指向了勤劳能干的华工。与此同时，加州的一些报刊也蓄意丑化华人的形象。有一家报纸刊登了一幅漫画，把华人描述为吸血鬼，他张大厚厚的嘴唇，两目斜视，头扎长辫，皮肤脏黑粗糙；另一家刊物捏造华工调戏白人少女。这种歪曲事实或无中生有的宣传无非是要白人相信，华人野蛮低劣，道德败坏，严重地威胁了白人的生存和繁衍。不能不承认，新闻媒介的蛊惑性宣传对煽起社会上的种族排外主义起了无法估量的作用。特别是在内战结束后，由于华人移民的增加，《纽约时报》用黑人奴隶制问题在华人身上大做文章，认为“我们在南部有 400 万堕落的黑鬼……如果出现华人移民潮——一个社会风气败坏，不懂或不理解自由制度和法治自由、灵魂尚未开化、品德野蛮的民族，我们就应该准备告别自由制度。”《旧金山年鉴》则添油加醋，认为华人和黑人一样，都是奴隶，因为，这种“苦力到来时，就被牢牢地控制在带他入境的合同主手中，就像南卡罗来纳或路易斯安那的奴隶主控制非洲裔奴隶一样。”他们把华人移民同黑奴

联系在一起，显然是要提醒人们，美国为解放黑奴而打了一场长达四年之久的内战，白人为此付出了沉重的代价。如果不禁止“华人奴隶”入境，美国白人之间可能还会爆发第二次内战。一些种族主义者危言耸听地叫嚷道：“倘若华人同我们所有的白人杂居共处，我们这个种族就会退化为最低级、最邪恶的种族，这种混居就会生成最卑鄙的杂种，一个地球上从未有过的最可恶的杂种。”这种可恶的推论和宣传使白人相信，要避免这种现象的产生，最有效的方式就是关闭国门，禁止华人入境。

的确，在白人看来，华人是苦力，是奴隶。无论是在新闻媒介还是在国会议事厅，苦力成了华人的代名词。禁止华人移民，就等于禁止苦力贸易。对华人的蔑称是对历史史实的歪曲。然而，有些学者仍然称华人移民是“契约移民”“契约劳工”，是“奴隶”或“迹似奴隶”，“隐蔽的奴隶”。华人从移民到入境，都处于华人商会或白人债主的控制之下。

不可否认，在入境的华人移民中，确有被拐骗和绑架而来的苦力，但绝大多数是自由移民。这些移民基本上是自筹资金或从亲朋好友那里预借路费而来的。据香港的一位英国官员在1853年的记载：“华人移民加利福尼亚基本上是自愿的，几乎都是自筹路费的独立移民。”另据乔治·西华德的记载，华人移民中不存在奴隶问题。西华德是林肯政府中担任国务卿的威廉·亨利·西华德的侄子。1840—1876年间，他先后在汕头、广州和上海担任领事和总领事。1876—1880年又在北京担任美国驻华公使。在任职期间，他受命对华人移民及其对美国可能产生的影响进行调查。卸任时，他将调查报告写成《美国的中国移民》并呈交国会。他在报告中这样写道：“进入美国的中国人全部是自由移民”，他们用“各式各样的办法得到他们的船票。有些人自己出钱购买，有些卖掉他们的产业作为路费。他们是自动前来的，到了此地以后可以到任何地方，从事任何职业。”美国白人错把华人视为奴隶的依据是，大多数华人入境后，身上的费用所剩无几，他们又不懂英语，又急于谋求职业，因而许多人便在入境后求助华人商会或代理人寻找职业。这在本质上与欧洲移民入境后谋求职业的方式并无两样，通过本民族先来者的帮助，可以更快地安居乐业。中央太平洋铁路公司的一位负责人在谈到他在招募华工时的情况说：“在华工之间不存在与奴隶制、农奴制或劳役偿债制相似的制度。”

虽然事实如此，但在白人特别是美国劳工看来，华人就是奴隶。他们住处污秽，饮食粗劣，道德败坏，智力低下。华人身上不仅有其他民族所具有的恶习，而且还有其他民族所没有的恶习。一位国会议员要求排斥华人移民时说，“华人在道德上是地球上最下贱的人。在其他国家几乎说不上名称的恶习，在中国则司空见惯。”在70年代，随着排华浪潮的兴起，种族主义

页。

罗纳德·田垣：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司1993年版，第205页。

王英文：《19世纪下半期美国排华运动发生发展的原因》，《辽宁师大学报》，1990年第5期，第74页。布鲁斯·格拉什尔德（Bruce A. Glasrud）和艾伦·M·史密斯（Alan M. Smith）：《尚待兑现的诺言：美国有色民族画像》，芝加哥：兰德·麦克纳利公司1972年版，第174—179页。

关于西华德的报告详见陈翰生：《华工出国史料汇编》第7辑，中华书局1984年版，第57、53页。

蔡石山：《美国华人的经历》，印第安纳大学出版社1986年版，第17页。

阎光耀和方生：《美国对华政策文件选编》，人民出版社1990年版，第279页。

愈演愈烈，并同其他排外因素一起相互作用，最终导致了《排华法案》的产生。

尽管种族排外主义在其中发挥了较大的作用，但它发挥作用的前提与经济发展密切相关。在经济高速发展的时期，华人在加州受到了种族歧视，但联邦政府仍然鼓励华人移民。1868年签订的《蒲安臣条约》不仅鼓励华人移民，而且还保证华人享受到最惠国公民的“特权和豁免权”。随着加州人口和华人移民的日益增多，劳动力市场的竞争亦日趋激烈。由于华人多为单身男性青壮年，无家庭负担，愿意接受低薪工作，加上他们勤劳肯干，容易管理，雇主乐意雇佣华工。那些在竞争中处于不利地位的土生人和欧洲移民遂将心理上的忌妒转化为行为上的排斥。他们在矿区成立排华俱乐部，集体排斥华人，或者单枪匹马，伺机报复，致使许多华工被杀害。随着华工转向农业、洗衣、烟草、制鞋和铁路等行业，排华浪潮亦日益扩展。横贯北美大陆的联合太平洋铁路通车后，东部的美国人和欧洲移民纷纷来到西部，加州人口由1860年的39.7万猛增至1870年的56万，到1880年又增至86.4万，增加了一倍多。加州人口的急剧增多加剧了劳动市场上的职业竞争，而东部源源不断的商品倾入西部市场后，极大地冲击了西部的工业和农业，随之而来的是经济衰退和失业人数的增加。1873—1878年间，美国爆发了前所未有的经济危机，大批企业纷纷倒闭，数百万人失业，民生凋敝，群情沸腾。由此引发的全国性罢工日益高涨，工人与资本家的矛盾也达到了空前激烈的程度，严重地威胁了资产阶级的统治。为了维持生产，缓和劳资矛盾，宾夕法尼亚和加利福尼亚的资本家欺骗华人，诱使他们进厂上班，从而瓦解工人的罢工斗争。与此同时，一些报刊借题发挥，大肆进行蛊惑性的宣传。在职业竞争中受到华人竞争威胁的工人也不约而同的把华人视为发泄私愤的打击对象。1877年，丹尼斯·卡尼等人在加州发起了“美国工人党”，其口号是“中国佬必须滚开”。卡尼是爱尔兰出生的移民，当过货运马车车夫和海员，1872年抵达旧金山。他在经商受挫后，把发迹的希望转向工运和仕途方面。在加州排华浪潮兴起后，他便组织了加州工人联合会，并在各种场合发表演讲，煽动排外情绪。他在呼吁国会制定《排华法案》时警告说：“如果不排斥华人，我就建议你们准备一支步枪和一百发子弹。”言外之意，如果不采取排华行动，他就要率领工人冲进国会。在工人党的煽惑下，农场工人、工厂的熟练与非熟练工人、手工业者及破产的小业主纷纷加入了工入党，使该党在1878年加州制宪会议代表的选举中获得了30%的席位，也是在这次制宪会议期间，排斥华人作为一项法则被写进了该州的宪法中。可见，在排华的浪潮中，劳工成为一支不可忽视的力量，对政府决策产生了重大的影响。

内战后美国政治的发展变化对排华浪潮由加州扩展到全国起了决定性的影响。在1870年以前加州的历次选举中，两党候选人为了赢得选票，一次又一次地把排华问题纳入党纲，明确表示支持排华。几任州长就职后，都颁布和实施了相应的《排华法案》。地方政府的排华直接助长了加州的排外主义者的嚣张气焰，致使排华浪潮在加州愈演愈烈。在60—70年代，由于约翰逊总统在重建时期采取了妥协宽恕的政策，结果使内战中元气大伤的民主党得

陈翰生：《华工出国史料汇编》第7辑，中华书局1984年版，第191页。

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特E.克里杰尔出版公司1987年版，第34—36页。

以东山再起。到 70 年代初期和中期，民主党和共和党在问鼎总统职位的选举中重新展开了激烈的争夺。两党候选人为了拉拢更多的选票，不惜用种种手段取悦选民。1876 年，当两党在总统选举中处于势均力敌的时候，这就使西部沿海州在选举中处于举足轻重的地位。为了迎合西部各州选民的排华心理，两党竞相把排斥华人写进了自己的党纲，使排华问题由一个地方性的问题变成了一个全国性的问题。民主党人谴责“苦力贸易的复活”，要求“修改与中华帝国签订的条约……制定法律进一步禁止蒙古人的进入或移民。”共和党亦不甘落后，认为“国会的紧迫任务是应该全面调查蒙古人移民和入境对国家道德利益和物质利益的影响。”当共和党总统候选人拉瑟福德 B. 海斯以大有争议的微弱优势当选后，便敦促国会两院尽快成立专门的委员会，考察华人移民的规模及其对美国社会的影响。海斯总统指出，“当前，华人入境是有害的，而且应该禁止……我愿意考虑任何旨在禁止华人入境的适当措施。”到 1878 年，排华问题已成为全国政治生活中的重要议题之一。排华政策的实施已经不可避免了。

美国排斥华人，也引起了清朝政府的注意。曾多次要求美国政府认真履行《蒲安臣条约》，保护在美华人的利益。然而，在 19 世纪后半期，满清政府日暮途穷，腐败落后，软弱无能，内外交困，自顾不暇。在西方列强步步紧逼的情况下，清朝政府苟延残喘，俯仰由人，根本没有能力保护在美国的华人。正是由于这一点，美国政府不仅对社会上的排华浪潮充耳不闻，而且，也无视条约的规定，肆无忌惮地排斥华人。尽管清朝政府对美国各地屡屡发生迫害华人的事件深表关注，要求美国政府赔偿受害华人的财产损失，保护在美华侨的权益和安全。但是，美国政府却一次次地敷衍行事，声称维护地方治安和执行法律是联邦宪法赋予各州政府的权力，联邦政府无权干涉。因为，“美利坚合众国对于个人违反它的法律的行为不负任何责任”。虽然美国有履行《蒲安臣条约》的“光荣义务”，“但是在这种义务当中，没有对损害的赔偿义务或满足因个人违反国家法律而对其他个人造成损失的赔偿义务。”美国政府对其国内的不法分子残害华人的事件视而不见，但却要求清朝政府保护在华美国人的利益和安全。1900 年，义和团运动爆发后，美国政府以清朝政府无力保护在华美国人的安全为借口，派兵参加八国联军，血腥地屠杀中国人。在华工问题上，中美两国在 1880 年对《蒲安臣条约》一事进行谈判，并签订了《安吉尔条约》。条约中明文规定美国政府只是暂时禁止华人入境，而不是永久性的彻底禁止华人入境。然而，美国政府在 1882 年的《排华法案》中禁止华人入境 10 年，之后它又不顾清朝政府的抗议，三番五次地推出修正案，彻底地将华人排斥在美国的大门之外。如果中国在当时像英国或者正在崛起的日本那样强大，美国即使不会认真地履行条约义务，至少不敢肆无忌惮，把排斥华人当作一项国策，实施了长达 60 余年之久。可以说，美国肆意排斥华人的重要原因在于清朝政府的软弱可欺。“弱国无外交”的至理名言在美国排华政策的产生和发展过程中得到了充分的验证。

丁则民等：《美国内战与镀金时代》，人民出版社 1990 年版，第 168 页。

B.J.约翰逊（B.J.Johnson）：《全国政党纲领》第 1 卷，伊利诺伊大学出版社 1978 年版，第 54、58 页。

罗纳德·田垣：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司 1993 年版，第 206 页。

阎广耀和方生：《美国对华政策文件选编》，人民出版社 1990 年版，第 226 页。

三、全面禁止亚洲移民的政策

正当美国加紧排斥华人的时候，亚洲移民中的第二个民族群体——日本移民——开始进入美国。他们不像华人那样为淘金而来，但也是怀着发财致富、改善经济状况而来到太平洋彼岸的。日本移民是在美国内战以后开始迁徙的，到 1870 年入境者不过数十人。80 年代中期后才有所增加，到 1890 年美国的日本移民约有 2000 余人。1890—1907 年间是日本移民的高峰时期，平均每年达 1 万人左右，只有 1907 年的入境人数为 3 万余人。1885—1920 年间迁入美国大陆的日本移民共有 18 万，另有 20 万人迁往夏威夷群岛，其中，有半数左右在美国居留一段时间后又返回日本。在 1920 年美国人口统计中，日本侨民共有 11.1 万（不包括夏威夷群岛），其中，有 65% 在加州定居。日本移民入境后，绝大多数从事农业，另有万余人左右在铁路行业工作，只有少数人从事食品加工。他们像华人一样，主要集中在华盛顿、俄勒冈和加利福尼亚，移往内陆者为数较少。默默无闻、勤劳肯干是亚洲移民的共同特点，日本移民也不例外。来到美国后，日本移民似乎吸取了华人的教训，没有集中到城市去谋职业，而是来到了人口相对较少的地区，尤其是劳动力比较短缺的乡村。他们与农场主签订合同，开拓荒地，耕种农田。签定合同的形式大致分为三种：第一种是充当农业工人，出卖劳动力，按照规定的条件耕种，到年终根据农作物的产量和销售收入支付工资。第二种是份额制合同，它需要签约者双方共担风险，合资购置土地和农具，然后根据投资比例和年终收入的多寡决定红利的分配。这种方式风险大，但收入可观，资本积累快。第三种是租赁制。工人从农场主手中租赁土地，依据租赁的面积和土地质量的优劣决定租金。承租人可以根据土地的位置和肥沃程度，决定对土地的投资，并选择耕种的农作物。在上述三种形式中，最先盛行的是第一种，即充当农业工人。因为，多数移民入境后随身所带的资金较少，无力合资购地或承租土地。经过数年的积累后，到 20 世纪初签订第二和第三种合同的移民有所增多。由于这一时期是美国工业化和城市群迅速发展的时期，城市人口的增加刺激了对农产品需求量的上升。所以在上述三种合同制度下，无论移民选择哪一种，都能在履行合同的前提下不断增加自己的收入，随着资本的积累，购地的人数也越来越多。1900 年，加州日本移民中共有 37 人拥有土地，总面积为 4698 英亩，到 1910 年，拥有土地的移民增至 1816 人，拥有土地 1.6 万英亩。

日本移民的增多，特别是其中购买土地人数的增多，引起了加州白人的恐慌不安。在美国白人看来，刚刚禁止了华人移民，日本移民却越来越多，“黄祸”（对亚洲移民的蔑称）仍然威胁着美国人的生活，威胁着白人血统的纯洁性。旧金山的新闻媒体在煽起社会上排日情绪方面起了先锋作用，认为日本移民侵害了加州土生劳工的利益，降低了当地工人的生活水平，加剧了种族冲突和社会动荡。旧金山建筑业行会在散发的倡议书中呼吁道：“对日本移民奉行的开放政策是有害的，危及了国家的最高利益，因此，我们恭

罗伯特·威尔逊（Robert Wilson）：《东去美国：日裔美国人历史》，纽约：威廉·莫罗有限公司 1980 年版，第 71 页。

布鲁斯·格拉什尔和艾伦·史密斯：《尚待兑现的诺言：美国有色民族画像》，芝加哥：兰德·麦克纳利公司 1972 年版，第 305 页。

敬地请求国会的参议员们尽最大的努力，颁布一项类似（《排华法案》）的法律，或者达成一项国际性的协议，确保能进一步地限制日本移民，使西海岸能彻底地解决争论激烈的蒙古人种劳工问题。”加州政府在给联邦政府的报告中更富有煽动性。报告中指出：“对白人小农场主来说，日本人没有任何价值，因为他们不会为他工作，而且，当他们在附近购置或租赁土地后，会成为他的竞争对手，他们最终会将他赶离土地去从事别的职业。在加利福尼亚，为日本人做工的白人远比为白人做工的日本人要多。”新闻界的煽动和政府官员玩弄的伎俩，刺激了当地人的排日情绪。在旧金山市民发起排日同盟的同时，不法分子袭击日本移民的事件也日益增多。

在这种情况下，加州的地方政府也开始发难。1893年，旧金山教育局首先禁止日本移民的子女进入公立学校就学。1906年10月，该市教育局勒令所有日本裔学生退出白人学校，到指定的华人学校就读。这种做法引起了日本政府的抗议。由于日本当时正在走向军国主义，它不但在甲午战争中打败了中国，而且在1904—1905年的日俄战争中打败了沙皇俄国。此外，虎视眈眈的日本帝国在太平洋上也开始与美国抗衡。面对好战的日本帝国，罗斯福总统不愿意引起两国政府的纠纷。1906年，罗斯福召集旧金山市长和加州州长赴白宫商议对策。1907年2月20日，国会通过法令，授权总统随时驱逐那些可能会影响美国工人的工资和工作条件的外侨。同年3月，罗斯福禁止日本劳工从夏威夷、加拿大和墨西哥边境进入美国。同时，他又通过信函与日本政府协商，最后达成了人所共知的“君子协议”。根据该协议，日本政府不再向意欲迁入美国的日本劳工发放护照，而美国则不颁布禁止日本移民入境的排斥性法案。此外，双方还商定，应该允许已入境的日本侨民的父母、妻子及子女迁入美国。因此，在1908—1920年间约有6.6万名日本女性以新娘的身分进入美国。她们的到来，使美国的日本侨民中间的男女比例失衡的问题有所缓解。

在罗斯福、塔夫脱和威尔逊三位总统任职期间，他们都反对加州进一步限制日本移民，担心引起日美两国关系的恶化。然而，这并未从根本上遏制加州排日的现象。1913年，加州议会颁布外籍人土地法。法案中没有出现“日本人”或“不符合公民资格”的字样，而是根据“美国与外国达成的现行条约中规定的方式和程度”，禁止外侨购买土地。在加州境内任何一个地区，外侨租赁土地的期限不得超过三年。由于“君子协议”不属于公开签订的条约，其内容到1939年才公开，因此，在禁止外籍人购买土地法生效后，人们并不了解法案中的“现行条约”指何物，更不清楚其“方式和程度”，加上法案中漏洞百出，所以，它实施后并没能终止日本移民购买土地。许多日本侨民以成立公司或其在美国生育的子女的名义继续购置土地。结果，日本移民拥有的土地面积不仅没有减少，反而有所增加。1913年至1920年，日本移民拥有的土地面积由2.6万英亩增至7.4万英亩，承租的土地由15.5万英亩上升到19.21万英亩。针对这种现象，加州议会于1920年和1923

罗伯特·威尔逊：《东去美国：日裔美国人历史》，纽约：威廉·莫罗有限公司1980年版，第102页。
亚历山大·大和（Alexandct Yamoto）等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦：圣何塞州立大学出版社1993年版，第204页。

罗伯特·威尔逊：《东去美国，日裔美国人历史》，纽约，威廉·莫罗有限公司1980年版，第126页。
罗纳德·田垣：《来自另一海岸的陌生人：美国亚洲人史》，纽约：小布朗有限公司1989年版，第188

年先后颁布了《外侨土地法》及其修正案，禁止日本移民以任何方式购买土地，同时，美日两国政府协商后，又于 1920 年限制了日本女性移民入境。

在 20 世纪初迁入美国的亚洲移民中还有数千名菲律宾人、印度人、韩国人和少量的泰国人、缅甸人和叙利亚人等，他们隶属的国家多数是西方列强的殖民地。英国在 18 世纪入侵印度后将其纳入自己的统治之下。1398 年美国占领了菲律宾。日本在甲午战争后兼并了韩国。外来侵略和国内压迫使这些国家的人们迁徙到海外，其中，有许多人迁往夏威夷和美国大陆。他们入境后使美国的亚洲移民有所增加，但美国的亚洲移民只占 1920 年美国总人口的 0.17%，加上夏威夷和阿拉斯加的亚洲裔人口，总数也不过是 1920 年美国总人口的 0.3%。问题是，亚洲移民来到美国时，美国社会上的排外主义浪潮已经日益泛滥，并形成了空前的社会狂飙。许多排外主义者和劳工组织要求国会采取行动，限制亚洲和东南欧移民。不少国会议员要求国会颁布和实施旨在选择民族来源、提高移民文化素质的《文化测验法》，国会经过激烈的辩论，于 1917 年超越了威尔逊总统的否决，颁布了该法案。这项法案主要是用来限制欧洲移民的，但同时又设立了“亚洲禁区”（包括俄国的中亚地区，阿拉伯国家、巴基斯坦、印度、东南亚、中国等）。该禁区内各国民族不得移民美国。美国政府限制亚洲移民的理由是，亚洲各民族均属劣等种族，不能同化入美国社会，加剧了美国社会的犯罪率。在民族来源十分庞杂的外来移民中，美国政府首先限制亚洲移民，主要是因为亚洲绝大多数国家属于落后的不发达国家，大多数是欧洲列强的殖民地，这里的人民饱受了外来侵略者的凌辱和压迫。然而，恰恰是因为这一点，亚洲各民族被冠以“野蛮低劣”的种族，他们不适合迁入“民主、自由和文明”的美国。在排外主义者甚嚣尘上、各种伪科学理论日益泛滥的情况下，美国政府愈来愈倾向于限制外来移民。本来国会要限制的是东南欧洲国家的移民，因为在美国的盎格鲁·撒克逊人认为东南欧移民同亚洲移民一样，是无法同化的“劣等种族”，可是他们毕竟是白人，而且人数较多，其离去国比亚洲国家强大得多，所以，亚洲移民首先成了美国排斥和限制的对象。

1860—1930 年美国亚洲裔人口统计

年代	华人	日本人	菲律宾人	印度人	韩国人	总数
1860	34933	—	—	—	—	34933
1870	63199	55	—	—	—	63254
1880	105465	148	—	—	—	105613
1890	107488	2039	—	—	—	109527
1900	89863	24326	—	—	—	114189
1910	71351	72157	160	2545	462	146675
1920	61639	111010	5603	2505	1277	182034
1930	94954	138834	45208	3130	1860	293986

关于阿拉斯加的亚洲裔人口，没有统计。夏威夷的亚洲裔人口，1920 年为 15.8 万，其中，华人 2.3 万，日本人 10.9 万，菲律宾人 2.1 万，韩国人 4533 人。

页。

成露西：《资本主义制度下的劳工：第二次世界大战前的亚洲劳工》，加州大学出版社 1984 年版，第 62、65 页。

许多美国人指责亚洲移民是美国社会犯罪率上升的根源。实际上，这是歧视亚洲移民的借口。因为，在当时的各种犯罪案例中还有更多的美国人和欧洲移民。据一些学者对 1900—1927 年加州犯罪案件的调查和研究，认为在所有的 203 万起案例中，华人只占 3.5%，日本裔只占 0.9%。在被捕的华人和日本裔中间，真正属于罪犯者很少。这些学者认为：“同整体的犯罪总数相比，亚洲裔的重罪犯率是比较低的，低于加州的整体平均水平。在全加州各个民族群体的犯罪总数中，亚洲裔重罪犯的绝对数只是其中的一小部分。”

在客观上，亚洲移民犯罪的根源在很大程度上在于美国政府本身。在职业竞争上，由于土生美国人和西北欧移民的排斥，亚洲移民被挤出了劳动市场公平竞争的圈子之外。他们为了谋生，不得不去寻求美国人不愿从事的低级职业。一些雇工和投机商则利用亚洲移民的困境和急于就业的心理，雇佣他们去从事某些被法律禁止的职业，如走私毒品、制造枪支和炸药。此外，由于亚洲移民被剥夺了申请归化的权利，他们没有美国公民资格，就无法出庭作证，无法受到美国法律的保护。他们在受到打击或迫害之后，常常使真正的罪犯不能受到法律的制裁。在亚洲移民的各民族社区，由于无法得到警察的保护，移民社区的治安只能依靠自己去维持，社区内部矛盾和争端随时都可能会引起不测事件或违法行为的发生。常常是在这种时期，亚洲移民社区便成了土生美国人和欧洲移民中不法之徒袭击和抢劫的对象。

第一次世界大战结束后，亚洲移民逐渐减少，而欧洲移民却急剧增多并接近了战前水平。美国政府认为，1917 年《文化测验法》并没有达到大幅度限制外来移民的效果。因此自 20 年代初，国会就酝酿实施移民限额制度，从根本上遏制移民大潮。1924 年，国会颁布了移民限额法，规定每年入境的各国移民人数不得超过 1890 年美国人口统计中该国侨居美国人数的 2%，每年移民总限额为 16.4 万。在地域上，该法案将世界分为三类地区：一是欧洲限额区，二是亚洲禁区，三是拉丁美洲自由移民区。为防止亚洲国家以外亚洲血统裔入境，1924 年法案规定，任何具有亚洲族裔血统的移民，不管出生地是欧洲或拉丁美洲，只要有二分之一或四分之一的亚洲族裔的血统，均不得移民美国。虽然该法案允许欧洲移民和美国公民的欧洲裔家属不受限制地入境，但美国公民的亚洲裔家属则不得入境，凡与亚洲裔通婚的美国公民将失去其美国公民资格。这些规定不仅歧视了亚洲移民，而且也侵害了宪法赋予美国公民的基本权利，暴露了美国“民主平等”的虚伪本质。

值得提及的是，在 1924 年以前，美国对亚洲移民，除了《排华法案》以外，并没有针对各国颁布明确而具体的排斥性法案。虽然，美国和日本在 1907 年达成了“君子协议”，但它不属于公开的正式条约。1917 年《文化测验法》中设立的亚洲禁区主要是指亚洲大陆和东南亚国家，没有把日本和菲律宾包括进去。1923 年，美国国务院向国会建议，根据日美两国达成的“君子协议”和 1911 年两国签订的贸易条约，适当地给予日本相应的移民限额。但是，国会认为，“君子协议”并没有彻底禁止日本移民入境，每年仍有不少日本人从日本、加拿大和墨西哥进入美国。在国会看来，“君子协议”不是国会正式颁布的法案，而是两国政府秘密达成的非正式协议，其内容尚未公开，

故无法律效力。如果给予日本一定的移民限额，其他亚洲国家就会因受歧视而坚决反对。国会认为，1924 年法案不是针对日本移民而专门制定的移民法，而是将他们纳入被限制和排斥之列。所以，在国会的坚持下，1924 年移民法电排斥了日本移民。在这个意义上，1924 年法案也被称为“非正式的排日法案”。

在亚洲移民中，菲律宾移民在美国政府决策中处于特殊的地位。1898 年菲律宾被美国占领后，就一直是美国的殖民地。第一次世界大战前，国会曾颁布法案，兼并了菲律宾群岛。此后，在严格的意义上虽然菲律宾人不是美国公民，因为，菲律宾还没有作为州正式加入联邦，同时，根据美国的《归化法》，只有白人和非洲裔才能归化为美国公民，但是，由于菲律宾属于美国的海外领地，其居民亦属美国的国民。这种地位使菲律宾人有一种“准公民”的特殊身分和权利，即可以自由迁入或迁出美国。1924 年法案实施后，亚洲移民中只有菲律宾移民没有受到限制。

在 1910 年以前，来到美国的菲律宾人基本上是学生，他们学成后大部分都返回原籍。真正的菲律宾移民始于 1910 年以后，到 1920 年，在美国定居的菲律宾人增至 5000 余人，1930 年又增至 4.5 万人。1929 年经济危机爆发后，美国对入境移民加紧了控制，以免加剧社会上的失业率。同时，社会上的排外主义者将矛头指向菲律宾移民。从西雅图到洛杉矶，新闻媒介推涛作浪，说菲律宾移民玩弄白人少女；他们是生育“机器”，一家三代生育的人口相当于美国每个家庭平均生育人口的 27 倍。“美国法律监督与实施委员会”在给国会的报告中指出：

菲律宾移民是我们的最大威胁，他们都有犯罪心理……他们在美国人口中的数目相对较少，却能造成较大的麻烦。他们桀骜不驯，善施暴力……他们潇洒的仪表对经常伴随他们旅行的各种低劣女性增加了刺激感和诱惑力。这些菲律宾人是些不受欢迎的国民，因为，他们中间没有一个不是潜在的犯罪分子。

在形形色色的排外主义者的煽惑下，被经济危机弄得疲惫不堪的美国政府以各种方式限制菲律宾移民领取救济金，原因之一就是，菲律宾移民不是美国公民。虽然，那些同情菲律宾移民的社会团体和人士一再呼吁给予菲律宾移民美国公民的资格，从而使他们能享受到美国公民的权利，然而，国会始终无动于衷。一些要求授予菲律宾移民美国公民资格的议案也在国会搁浅。在 30 年代，由于菲律宾的民族独立运动再次高涨，美国的一些进步团体和菲律宾移民都纷纷致函总统和国会，要求承认菲律宾的独立。这种正义的呼声却力排外主义者限制菲律宾移民提供了难得的机会。在经济危机不见好转的情况下，许多政府官员不再像过去那样把菲律宾看成是向亚洲扩张的战略要地，反而把它视为美国政府的包袱。此外，由于富兰克林·罗斯福总统

罗伯特·威尔逊：《东去美国：日裔美国人历史》，纽约：威廉·莫罗有限公司 1980 年版，第 135—137 页。

罗杰·丹尼尔斯（Roger Daniels）：《移民政策的变化与 1924 年以来的排外主义》，《美国犹太裔历史杂志》，1986 年第 2 期，第 162 页。

布雷特·梅伦迪（H. Brett Melendy）：《美籍东方裔》，纽约：特温涅出版公司 1972 年版，第 66 页。

出于政治和外交上的考虑，也同意给予菲律宾以自主和独立。于是，在 1935 年，国会颁布了《泰丁斯—麦克达菲法案》，允许菲律宾于 1945 年正式独立，在此之前规定为过渡时期的自治阶段，法案还规定，终止对菲律宾实施的自由移民的政策，每年给予菲律宾 50 名移民限额，从此，菲律宾成为亚洲唯一的享受移民限额的国家。

四、40—50年代的有限松动

美国学者詹姆斯·伯因斯在评价富兰克林·罗斯福总统的政治生涯时，形象地把罗斯福比作狐狸与狮子，说他有狐狸般的睿智、机敏和谨慎，也有狮子般的果断和勇敢。这些品质使罗斯福在第二次世界大战中为打败法西斯德国和日本作出了重要的贡献。然而，他在对待亚洲族裔的问题上，既有壮举，也有闪失。他在下令关押了美国大陆上的日裔美国人之后，又敦促国会废除了长达60余年的《排华法案》。

1941年12月8日，日本海军偷袭了夏威夷的珍珠港之后，美国的军方、舆论界和整个社会上谣言四起，说夏威夷的日裔美国人为日本政府充当了“第五纵队”，积极地为日本军队搜集情报，导航引路，导致了珍珠港悲剧的发生。在这种情况下，罗斯福听信了军方的报告和建议，于1942年2月19日颁布了9066号行政命令，将西海岸的日本裔迁至怀俄明、犹他、阿肯色、爱达荷和科罗拉多等州的集中营。令人费解的是，在第二次世界大战期间，罗斯福政府没有对德裔美国人和意大利裔美国人实施相似的集中营政策，其原因何在？一些美国学者认为种族主义在政府决策中发挥了决定性的作用，因为，日本裔不是白人。

但是，用这种观点却无法解释夏威夷的日裔美国人为何没有被关入集中营的问题。实际上，在颁布9066号政令前，罗斯福曾要求夏威夷（1959年成为美国一州）总督多洛斯·埃蒙斯特将夏威夷的日裔美国人关入集中营，但遭到反对，原因是夏威夷的日裔美国人有15.8万，约占该州总人口的37%。关押如此多的人口不仅要抽出大量的人力物力修建集中营，而且还需抽调一定数量的军队负责看守。更重要的是，关押日裔美国人后，夏威夷丧失了约三分之一的劳动力，这对战时经济的发展会产生消极的影响。此外，夏威夷的商界、舆论界和社会人士都公开反对美国政府关押日裔美国人。当地的日本裔青壮年也纷纷表示愿意应征入伍，保卫家乡，与日本军队作战。上述各方面的因素使罗斯福最后打消了关押夏威夷日本裔的想法。反观美国大陆，情况则大不相同。首先，在西海岸的12.5万日裔美国人有9万多居住在加州。这种相对集中的定居模式为关押政策的实施创造了条件。其次，《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《洛杉矶时报》和加州所有的刊物都不厌其烦地虚报“第五纵队”的谣言。“美国军团”和“美国革命之女”等排外组织都呼吁政府关押西海岸的日裔美国人。西部的农场主也主张对日裔美国人实施集中营政策。因为，美国政府已经与墨西哥达成了引进墨西哥合同劳工的协议。他们认为，日裔美国人能做的事情可以由土生美国人和墨西哥劳工来完成。最后，在政府决策中发挥重要作用的是陆军部尤其是西海岸防区的驻军首脑。他们认为西海岸日裔美国人的存在增加了军队防务的压力和负担，不利于西海岸的安全。在军方的多次建议下，罗斯福最终签发了9066号政令。

不能否认，种族歧视在政府决策中发挥了较大的作用，但它绝对不是主要因素。在罗斯福颁布9066号政令前，有人曾建议对德裔美国人和意大利裔美国人实行集中营政策，陆军部也曾考虑过类似的方案，但最终还是被否決了。因为，当时德裔和意大利裔美国人共有1100多万，相当于日裔美国人的

110 倍，他们主要散居在全国各地，不像日裔美国人那样集中。此外，自殖民地时代以来，特别是自 19 世纪以来，德国移民一直是美国外来移民中较大的民族群体之一，他们在文化和生活方式上与英国裔有很多相似之处，民族同化的进程和融合的程度远远高于日本移民。就是自 19 世纪末以来入境的数百万意大利移民，也因与其他民族的融合，很多人失去了原有的民族身分。因此，如果对德、意裔美国人实行集中营政策，不仅民族识别任务重、难度大，而且需要政府投入大量的人力财力将他们集中起来并加以看守。同样不可忽视的是，由于这两个民族集团的人数较多，对他们实施集中营政策必然会丧失数百万劳动力，影响战时的生产。基于上述原因，罗斯福总统否决了对德、意裔美国人实施集中营政策的建议，而是采取了严密监视和跟踪的做法，对“危险分子”予以拘留和关押。在第二次世界大战结束时，美国大陆被关押的德、意裔美国人共有 1 万多人，在夏威夷被关押的日裔美国人为 1444 人。事实表明，对美国大陆的德国裔和意大利裔及夏威夷的日裔美国人实施非集中营的政策是正确的，因为，这些民族群体在战争时期并没有给美国造成什么威胁和损害。倒是在美国大陆被关押的日裔美国人却成了罗斯福政府制造的民族大“冤案”。直到 1988 年，里根政府才决定向受害的日裔美国人及其亲属表示道歉并赔偿其财产损失。

如果说第二次世界大战给美国大陆的日裔美国人带来了恶运，那么，它却成为罗斯福总统废除《排华法案》的契机。1943 年，国会废除了长达 61 年之久的《排华法案》。废除排华法不是美国对华人的无缘恩赐，而是美国为了维护其自身利益的需要。当时，中国是亚洲战场上抗击日本法西斯的主要力量。中美结盟，联合抗击日本，这既符合美国的根本利益，也是美国在亚洲赢得战争胜利的根本保证。因此，在美国向中国提供经济和军事援助的同时，就不得不考虑在移民问题上废除排华法，以便在物质上和道义上两方面加强中美联盟，共同抗击日本侵略者。实际上，近百年来，华人在美国任劳任怨、安分守己的勤劳精神赢得了美国民众的广泛赞誉。美国参战后，华人积极地响应政府号召，满腔热情地投入了反法西斯战争。另一方面，他们也强烈地呼吁政府废除《排华法案》。1942 年，一位华裔作者在《瞭望》杂志上撰文指出，虽然美国华人不遗余力地支持美国的反法西斯战争，但他们的同胞却不能享受与欧洲移民相同的待遇。美国一直自诩为“最伟大的民主国家，而对华人却剥夺了同等的机会，这似乎成为最大的讽刺。”

华人的呼吁赢得了不少美国人的同情和支持。一些卓有见识的学者在用犀利的文笔讨伐德、意。日法西斯在欧亚两大洲推行种族屠杀政策的同时，也开始审视美国的种族歧视的问题。他们认为：“法西斯主义和纳粹主义的基础是种族优越论——这与美国的种族等级理论毫无二致——它是通过种族压迫和迫害来维持政权的。”在本质上，第二次世界大战是“纳粹主义”和“民主精神”的生死较量。要打败法西斯，美国必须先“清扫自己的屋子”，铲除政策上的种族歧视，这样才能“毫无愧色地面对法西斯”。在华人问题上，他们同许多社会活动家、企业主、宗教人士及同情华人的美国公民一起。

斯蒂芬·福克斯 (Stephen C. Fox)：《约翰·德威特将军和第二次世界大战中关押德国裔和意大利裔的建议》，《太平洋历史评论》，1988 年第 4 期，第 410 页。

罗斯·李 (Rose Lee)：《今天的美国华人：战争改变了他们的生活》，《瞭望》，1942 年 10 月号，第 419—444 页。

组织了颇有影响的“废除排华法案公民委员会”。他们一方面利用报刊和电台呼吁政府纠正历史上对华人不公正的待遇，另一方面，又奔走于社会各界和政府之间，竭力争取更广泛的支持。

与此同时，国会中有不少议员向国会提交了议案，要求废除排华法。其中，华盛顿州民主党议员沃伦 G. 马格努松的议案经过辩论后最终被国会通过。这项议案主要有三项内容。第一，废除 1882—1913 年间颁布的所有排斥和禁上华人入境的移民法。第二，每年给予中国 105 名限额。但是，这项规定中仍有种族歧视的成分。比如，在加拿大出生的华人入境时，使用的限额将计入中国限额，而在加拿大出生的白人入境时，则不受任何法律限制。第三，允许华人以同等的条件归化为美国公民。尽管这项法案含有种族歧视成分，但它的通过有其积极的意义，它不仅为华人移民入境再次打开了国门，而且也为后来其他亚洲国家的移民入境创造了条件。

正是由于马格努松议案直接冲击着国会在 20 年代确立的移民限额制度，因而，它在国会中引起了激烈的争论。从国会的整个辩论过程看，争论的焦点可以归纳为两点：第一，战时废除排华法的必要性。反对派议员认为，移民政策纯属内政，与战争毫无任何关系。在战争时期，帮助中国的最有效方式是提供大量的军事援助。如果废除排华法，就会招致大批中国难民入境，对美国劳务市场稳定的供求关系构成较大的冲击，从而加重政府负担。因此，国会完全可以把废除排华法问题放在战后解决。主张废除排华法案的议员认为，军事援助不可缺少，但更为重要的是，在战争时期废除排华法案可以削弱日本攻击美国迫害和排斥华人的宣传，加强中国人抗击日本的激情和士气，否则中国很可能会在日本软硬兼施的政策打击下弃战求和。在这方面，明尼苏达州议员沃尔特 H. 周以德的观点具有广泛的代表性。他认为，废除排华法案可以“鼓舞和激励中国人采取更积极的行动和抵抗，这绝非那些声明，如大西洋宪章，或者甚至飞机大炮所能做到的。”与其说它是一项纠正历史错误的立法，毋宁说它是美国赢得这场战争胜利所不可缺少的政治武器。

第二，排华法案是否属于种族歧视。反对派认为，排斥华人不是种族歧视，而是华人难以同化，因为，他们不能成为百分之百的美国人并融入美国社会之中。在他们看来，废除排华法案是“企图在移民防护堰（按：移民限额制度）上打开一个缺口”，以便最终彻底地“废除基本的、非常合理的、长期奉行的移民法则”。对于这种观点，支持废除排华法案的议员则认为，华人之所以不能成为美国公民并同化入白人民族之中，乃是因为国会颁布的归化法剥夺了华人申请美国公民资格的权利。此外，自 20 世纪初以来，民族多元化是美利坚民族发展的必然趋势，在欧洲移民仍然保持其民族特征的同时，没有理由要求华人放弃其民族身分和特征。同时，排斥华人和其他亚洲民族与美国的立国原则格格不入，人人生来平等的原则不是专门为白人确立的。特别是在战争时期，美国不应该对华人和白人实行双重标准的政策，否则就会给反法西斯战争产生消极的影响。

罗纳德·田垣：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司 1993 年版，第 373 页。

罗伯特·迪万（Robert Divine）：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版公司 1972 年版，第 149 页。

罗伯特·迪万（Robert Divine）：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版公司 1972 年版，第 149 页。

富有政治远见的罗斯福总统认识到，中国不仅是亚洲战场上抗击日本法西斯的主要力量，而且是维护战后亚洲乃至世界和平所不可缺少的重要伙伴。所以，他在致国会的信中阐明了废除排华法的必要性和意义：

现在提请国会审议批准一项法案，许可中国人移居我国，并允准这里的中国居民成为美国公民。我认为，这一立法对于打赢这场战争和建立巩固和平的事业是重要的。

中国是我们的盟国。多年来，她为反对侵略而孤军奋战。今天我们和她一起战斗。她在极端不利的条件下始终坚持英勇的斗争。

然而，中国的抗战并不单纯依靠飞机和大炮，以及从海上、陆地和空中发动攻击。她也同样依靠本国人民的精神以及对于盟国的信任。我们有责任加强中国人民的这种信任。在这方面的一步骤就是清除我们法典中那些不合时宜的东西，就是禁止中国人移居我国和不准华侨取得美国国籍。

国家和个人一样，也会犯错误，我们要有足够的勇气承认过去的错误，并加以改正。

通过废除排华法，我们就可以改正一项历史性错误，并消除日本人的歪曲宣传。有待国会制订的这项立法将使中国移民和其他国家移民受到同等的待遇。因此，中国的移民限额每年大约一百名左右。没有理由担心，这样数量的移民会造成失业，或加剧求职的竞争。

把公民权授予在我国相对说来为数不多的中国居民，将是又一着有意义的友好表示。这将进一步证明，我们不仅把中国当成共同作战的伙伴，还将把他们当成和平时期的伙伴。这样会使中国人比某些其他东方人占有较优惠的地位，但是，他们对荣誉和自由事业所作的伟大贡献，使他们理应得到这种优惠。

在罗斯福总统和许多国会议员的努力下，国会最后以绝对的优势废除了排华法。这在客观上为战后亚洲其他国家的移民进入美国创造了许多条件，使美国再也无法关闭对亚洲移民的大门。

第二次世界大战结束后，美国进一步放宽了对一些亚洲国家的限制。1946年，美国国会出于外交上的需要，决定分别给予其在亚洲的两个战时盟国：印度和菲律宾，每年各100名移民限额。此外，由于大战期间，有数百万美军在海外服役，其中，有许多人与驻地异性结婚并生儿育女。为避免造成这些军人与其外籍家属分居，国会于1945年和1946年先后颁布了《战时新娘法》和《美军未婚妻法》，允许17.5万美军的外籍妻子、未婚妻和美军人员与外籍女性所生育的子女入境，另有数百名美军女性的外籍丈夫也以非限额移民的身分进入美国。1947年，国会又通过这类法案的修正案，允许美军的中国籍妻子（约5000余人）和日本籍妻子（约8000余人）作为非限额移民入境。上述各法案实施后，入境的亚洲移民又有所增加。1945年至1949年，入境的各国移民共90万，其中，亚洲移民为3万人左右，占总

富兰克林·罗斯福：《罗斯福选集》，商务印书馆1988年版，第443—445页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第99页。

数的3%。同欧洲移民相比，亚洲移民人数虽然微不足道，许多亚洲国家仍被排斥在外，但就亚洲移民能够重新入境这一事实而言，它已经打破了美国移民政策中有关禁止亚洲移民入境的种种限制。在这个意义上，应该说美国对亚洲移民政策的有限松动无疑是一种进步。

40年代末，美国国内外形势的变化使移民政策的改革再次成为美国社会争论的焦点问题之一。许多政府官员都从不同的角度出发。要求修改移民限额制度。经过全面地调查和反复地辩论之后，国会于1952年颁布了《外来移民与国籍法》，它在保持移民限额制空中规定的各项原则的基础上，充实并加强了对外来移民的管理，此外，这项法案最突出的特点之一，就是设立了“亚洲——太平洋三角区”条款（以下简称“亚大三角区”），并给该区域内各国每年100名移民限额。在地域上，“亚大三角区”指东经60度以东，西经165度以西，南纬25度以北的地区，其中，包括阿富汗、巴基斯坦、东南亚各国、中国、蒙古人民共和国、日本、韩国、菲律宾及夏威夷群岛以西的太平洋岛屿。来自这一地区的亚洲移民均可在符合条件的情况下申请美国公民资格。

“亚大三角区”条款实际上是1917年《文化测验法》中设立的“亚洲禁区”条款的翻版。不同的是，1952年法案允许少量的亚洲移民入境并申请美国公民资格，而在“亚洲禁区”实施后，亚洲大陆的移民被彻底禁止。这种变化只能说明新法案中的种族歧视较前有所减弱，但它根本不足以说明像美国学者伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯所说的那样，“新的政策反映了美国社会更为自由和慷慨的精神”。事实上，1952年法案限制的主要是亚洲移民，其次是东南欧移民。法案中确立总限额的原则，标准和各国限额的分配仍然与1924年法案相同，种族歧视仍然很强烈，就法案中关于亚洲移民的条款而言，这种歧视突出地表现在以下几个方面。

首先，设立“亚大三角区”条款本身就是一种歧视，因为，欧洲移民迁入美国时所使用的限额都将计入该移民的出生国，但在欧洲出生的亚洲裔迁居美国时所使用的限额不是计入其在欧洲的出生国，而是计入其祖籍所属的亚洲国家的限额。实行这种双重标准的目的显然是要限制亚洲移民。同样，1952年移民法规定在西半球（含北美洲、中美洲和南美洲国家）实行非限额移民政策，但国会对这个地区的欧、亚族裔仍然实行了双重标准。例如，在墨西哥或加拿大出生的欧洲白人移民美国时，可以作为非限额移民不受任何法律限制地入境，但在相同国家出生的华人、日本人或日本人与德国人所生育的混血子女，都不能作为非限额移民入境，他们入境时使用的限额必须计入该移民所属的亚洲族裔的国家，即中国或日本。

其次，1952年法案还规定，在申请移民签证时，如果夫妻属于不同的国家，其中，一人已经申请到签证或有可能拿到移民签证，那么，在该人所属国限额尚未用完的情况下，其配偶也可以利用该人所属国的限额入境。在实践上，受到这项规定限制的仍然是亚洲移民。由于在1952年移民法规定的总限额（15.6万）中，欧洲国家占95%以上，其中，任何一个国家的限额都

美国商业部（U.S.Department of Commerce）：《美国历史统计资料：从殖民地时代到1970年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局1975年版，第107页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第70页。

超过了“亚太三角区”内各国限额的总和。因此，即使欧洲移民中有夫妻属于不同国家的现象，也能比较容易地进入美国。然而，在亚洲，情况则大不相同。由于亚洲裔血统的移民入境时所使用的限额都计入其民族祖籍所属的亚洲国家，因而，很容易造成夫妻分居。例如，一位日本裔女性的丈夫是巴西人，这位巴西移民可以不受限制地入境，但他的日本裔妻子申请签证时，只能使用日本的限额。由于每年给予日本的移民限额只有 100 名，这就很可能在日本当年限额用完的情况下出现日本移民申请积压的现象，那么，这位日本裔女性就必须排队等待，何时能拿到签证，只好听天由命。同样，如果移民夫妻来自不同的亚洲国家，那么，在亚洲各国移民限额较少的情况下，也很容易造成夫妻分居的悲惨局面。最后，关于未独立的殖民地，1924 年法案规定，这些地区的居民移民美国时所使用的限额应该计入其宗主国的限额，但对殖民地每年使用的限额数量，却没有明文规定。1952 年法案中保留了这项规定，但在殖民地居民的移民人数上做了限制，规定每年不得超过 100 人。受到这项规定限制的主要是英属西印度群岛、香港、法属越南和荷属印度尼西亚。从上述规定中可以看出，有色人种尤其是亚洲移民仍然是 1952 年法案限制的主要对象。

尽管如此，1952 年法案的实施标志着美国对亚洲国家的移民政策的放宽，门缝比以前开大了些。在 50 年代，亚洲各国的移民充分利用了美国所给予的限额，入境移民开始呈上升趋势。1952 年入境的亚洲移民为 9328 人，1955 年为 1.09 万人，1957 年为 2 万多人。除了限额移民以外，还有其他移民以非限额移民的身分入境。在这些移民中，大部分来自中国的台湾和香港、日本、韩国、印度和菲律宾等。1948 年，国会为了安置欧洲的战争难民，颁布了《流亡人员安置法》。该法案实施后，不仅有数千名华人从台湾以难民身分迁入美国，而且，还有以前入境的华人留学生。朝鲜战争结束后，许多韩国女性也随其美军丈夫迁入美国。在 1950—1965 年间入境的韩国籍女性共有 1.7 万人。亚洲移民的增多不仅使美国的亚洲裔人口有所增加，而且也使移民社区的男女比例也日趋平衡。据美国政府统计，1950 年美国的华人为 15 万，1960 年上升到 23.7 万，增长率为 52.8%。在同一时期印度裔美国人口增加了 46.5%，菲律宾裔增加了 43.7%，日本裔增长了 42.3%。再从男女比例看，1890 年，美国华人的男女比例为 27 比 1，1960 年为 1.3 比 1，日裔美国人的男女比例在 1900 年为 24 比 1，1960 年为 1.1 比 1。

显然，亚洲移民的增加无疑为美国的亚洲裔社区注入了新鲜的血液，而男女比例趋于平衡则标志着亚洲裔社区“男性光棍社会”的历史已经结束。到 60 年代以后，亚洲移民迎来了一个新的历史时期。

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到 1970 年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1975 年版，第 107 页。

罗纳德·田垣，《来自另一海岸的陌生人：美国亚洲人史》。纽约：小布朗有限公司 1989 年版，第 417 页。

孔深吾：《美国生活中的华人》，华盛顿大学出版社 1962 年版，第 31—33 页。

五、1965 年以来的新政策

50 年代末 60 年代初，美国经济进入了战后以来高速发展的时期。经济的繁荣和发展增强了美国人对未来的信心，白人对有色民族的宽容心理也有所增强。同时，以马丁·路德·金力代表的黑人发起了震撼美国社会的黑人民权运动，引起了全世界的关注。而在国际上以“自由、民主和平等”自居的美国就不得不颁布了《民权法》，给予黑人和其他少数民族以平等的权利。这些变化促使国会于 1965 年颁布了《外来移民与国籍法修正案》。法案废除了移民法中的种族歧视的条款，把移民限额的分配原则确立在移民的国籍基础之上。它规定，各国移民不分种族、宗教和国籍，都可以申请移民美国；除了在西半球设立总限额 12 万以外，欧洲、亚洲和非洲等地区的总限额每年为 17 万，各国每年的移民入境人数不得超过 2 万；各国移民按照先来后到的原则申请签证；美国政府中的任何机构和官员不得以种族、宗教、性别和国籍为由歧视任何符合移民条件的申请者；所有移民一律按出生国使用限额，不管该移民在来美国前是否由出生国迁往别国并加入该国国籍。比如，在英国出生的印度裔，不管他（她）是否曾迁往别的国家或加入别国国籍，他（她）移民美国时所使用的限额都将计入英国限额。这项规定从法律上就废除了 19 世纪末期以来对亚洲移民的种种歧视政策。

1965 年移民法的突出特征是重点照顾美国公民和获得永久居留权的外侨与其外籍亲属的家庭团聚，这类移民占总限额的 74%，技术类移民（包括有专业技术的工人，受过高等教育的企业管理人员、工程师、教授和科学家等）占总限额的 20%，难民类限额占 6%。根据上述规定，许多人相信，新法案实施后，亚洲移民的入境人数不会大幅度增加。因为，自本世 20 年代起，美国长期奉行禁止亚洲移民入境的政策，在此之前已经入境的亚洲移民到 60—70 年代后大部分已经去逝，而在世的人不是白发苍苍，就是老态龙钟，他们在亚洲的直系亲属也是寥寥可数，况且，他们多为年迈体衰者，不大可能移民美国。虽然自 40 年代起有数万名亚洲移民入境，但在实际入境的移民总数中始终没有超过 4%。

反观欧洲移民，自 20 年代以来，他们始终占限额移民的 90% 以上。因此，人们相信，既然美国的亚洲裔人口较少，那么，能够符合 1965 年移民法规定的亚洲移民的人数也就比较有限，真正的受益者仍然是欧洲移民，他们仍将是美国外来移民的主要来源。

但是，在 1965 年移民法实施之后，亚洲移民的入境人数猛增，并与西半球移民一起，构成了美国外来移民的主要来源。据美国政府统计，在 1931—1960 年入境的所有外来移民中，欧洲移民占 58%，西半球移民占 36%，亚洲移民占 5%，其他地区移民占 1%，但是，在 1971—1980 年的各类移民中，欧洲移民降至 19%，西半球移民占 41%，亚洲移民占 34%。在 1980—1984 年间，欧洲移民降至 12%，亚洲移民跃至 48%，西半球移民仍为 37%，其他地区移民占 3%。不难看出，在过去 50 年间，欧洲移民不断减少，到 70 年代后下降速度更快，西半球地区比较稳定，而亚洲移民迅速增加。在亚洲移民中，绝大多数来自中国、日本、菲律宾、韩国、印度、越南、巴基斯坦

罗杰·丹尼尔斯：《移民法的变化与 1924 年以来的排外主义》，《美国犹太裔历史杂志》，1986 年第 2 期，第 159—160 页。

和中东国家。

欧洲移民急剧减少，除西北欧国家移民自本世纪初以来始终呈下降趋势外，主要是在第二次世界大战后各国的经济重建到 50 年代末已经基本结束，到 60 年代进入了高速发展的时期。经济的高速发展刺激了对劳动力的需求，而欧洲各国人口的低增长又加快了社会财富的积累和人民生活水平的提高，这从根本上遏止了移民大规模外迁的势头。必须指出的是，由于人口增长缓慢，经济高速发展，社会就业相对容易，西欧各国之间的劳动力流动也比较频繁。譬如，到 80 年代中期，西欧各国的外来移民共有 1500 万，此外，还有相当于这个数量的 20%（约 300 万）的非法移民和季节工人。其中，除少数西印度群岛和亚洲国家（如中国、印度和东南亚）的移民外，大多数来自西班牙、希腊、葡萄牙、南斯拉夫、摩洛哥、阿尔及利亚和其他欧洲共同体国家。值得注意的是，就连过去移民较多的意大利、希腊、西班牙等国家也由于经济的发展，分别消化了本国的劳动力，所以，移民迁往美国的人数也逐渐减少。

相形之下，亚洲国家的情况则有所不同，促成移民外迁的各种因素仍然在发挥着作用。归纳起来，这些因素主要表现在以下三个方面：

第一，虽然亚洲移民是美国历史上最先受到排斥的对象，其受害时间最长，程度最为严重，但是，在美国的亚洲族裔并没有灭绝，各州的亚洲裔民族社区仍然在发展着。第二次世界大战结束后，美国政府逐渐地放宽了对亚洲移民的限制，给予了亚洲各国一定的移民限额，使亚洲移民能再次迁入美国。1940 年，美国的亚洲裔人口不足 50 万，到 1960 年已增至 90 多万，这些移民到 70—80 年代已归化为美国公民。所以，在以“家庭团聚”为突出特征的 1965 年移民法实施后，这些移民的亚洲籍亲属就可以利用与“家庭团聚”相关的条款迁入美国。而新来的移民一旦获得永久居留权或美国公民资格后，就为他们在亚洲的其他亲属创造了移民美国的条件。这种“滚雪球”的移民方式经过一段时间后就演化为稳定的“链条式”的移民模式。譬如，一位华人在 50 年代迁入美国后，到 60 年代已获得了永久居留权或美国公民资格，那么，他（她）就可以按照“家庭团聚”条款把自己的父母和兄弟姐妹迁入美国。如果兄弟姐妹中有人已经结婚，也可以把自己的配偶带入美国，这位配偶迁入美国并获得永久居留权或美国公民资格后，又可以将自己的兄弟或姐妹迁入美国。如此裙带链锁，环环相扣，联姻延伸，形成了无休止的移民“链条”模式。

1940—1980 年美国的亚洲裔人口统计

年份	华人	日本人	菲律宾人	韩国人	印度人	越南人	总数
1940	106334	285115	98535	—	—	—	489984
1950	150005	326379	122707	—	—	—	599091
1960	237292	464332	176310	—	—	—	877934
1970	436062	591290	343060	69150	75000	—	1514562
1980	812178	716331	781894	357393	387233	245025	3300054

注：以上统计中没有包括夏威夷的亚洲裔人口。1960 年以前的统计中没有包括越南人和印度人，韩国人数目不详。在 1980 年人口统计中，还有 4.7 万老挝人，4.5 万泰

巴巴拉 S 海斯勒 (Barbara S.Heisler) 和马丁 O.海斯勒 (Martin O.Heisler)：《跨国移民与当代民主国家》，《美国政治和社会科学院年鉴》第 485 卷，1986 年 6 月，第 12—15 页。

国人，1.6万柬埔寨人，1.5万巴基斯坦人和9618名印度尼西亚人。

第二，虽然亚洲国家在第二次世界大战后基本上都获得了独立，但是，西方列强的长期剥削和压榨政策不仅抑制了亚洲各国农业经济的发展，而且，使其工业呈现为简单的原料加工或依附于宗主国的畸形经济结构，致使大多数亚洲国家在独立后较长的时期内难以建成完整的工业化体系。在50—60年代，亚洲国家基本上处于工业化的初期阶段。尽管他们的经济发展较快，但由于人口增长更快，经济发展的速度受到了制约，人民生活水平相对较低。就是到80年代，除了日本和“四小龙”以外，大多数亚洲国家仍然属于比较贫困的发展中国家。因此，追求舒适的工作和生活条件就成为许多亚洲移民迁徙美国的主要原因之一。在1965年移民法实施后，除了许多移民按家庭团聚条款入境外，还有许多移民，尤其是那些在美国无亲属的移民，则按照1965年移民法中的技术类条款入境的。以医生职业为例，到70年代末，入境的外籍医生有7万多人，其中，主要来自印度、菲律宾和韩国。在1972年入境的印度籍医生就相当于1949年入境移民中具有医生职业的移民的总和。1979年入境的菲律宾籍医生近万余人，超过了美国黑人医生的总和。这些拥有技术专长的移民在获得永久居留权或美国公民资格后，也加入了“链条”移民模式的行列，结果也促成了亚洲国家移民人数的迅速增加。

第三，迄至80年代，亚洲是世界上地区性冲突比较频繁的主要地区之一。朝鲜战争结束后，又相继爆发了越南战争、以色列和阿拉伯国家之间的四次中东战争、印巴冲突、越南出兵柬埔寨、苏联出兵阿富汗等。每次战争的结果便会有大批难民逃离家园，流落异乡。难民的出现则成了亚洲移民迁往美国的主要特征之一。

1975年美军撤离越南后，越南，柬埔寨和老挝等国的亲美势力纷纷迁往美国。越南入侵柬埔寨以后，又有成千上万的柬埔寨难民逃往美国。在1975—1985年间，美国多次实施安置难民计划，入境的亚洲难民达75万之多（见第八章）。

美国人与亚洲各国移民(25—65岁)的文化及就业构成百分比统计

学历	美国人 口(%)	亚洲	中国	日本	韩国	菲律宾	越南	柬埔寨	老挝
高中	27	17	15	17	20	14	28	18	47
大学本科	28	42	27	48	47	48	42	47	24
研究生	16	28	36	20	24	27	14	16	7
职业									
经理	15	17	16	37	16	24	8	9	4
专业人员	13	22	28	19	21	28	13	11	4
技术工人	3	8	8	7	5	8	12	7	3
销售员	8	7	6	8	46	7	3	—	7
一般职员	7	8	5	6	4	16	6	14	9
操作员	21	12	6	4	16	13	24	30	38

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第196页。

平均收入(千)	¥20.4	18.6	18.1	26.3	20.5	17.4	14.4	12.3	12.4
---------	-------	------	------	------	------	------	------	------	------

在 80 年代，虽然迁入美国的移民人数猛增，但移民的整体技术构成较高，非熟练劳动力的比例比美国历史上任何一个时期都低。在奥地利、联邦德国和瑞典等西北欧国家的移民中，拥有技术专长的移民分别占该国移民总数的 72%、41%和 32%。在亚洲和非洲移民中，技术类移民占亚洲移民总数的 40%，占非洲移民的 49%。这说明，一方面，经济和高科技的发展对外来移民的文化和技术水平要求越来越高。美国吸引外来移民精英人才的政策确实发挥了较大的效用，它在限制移民非熟练劳动力、保护美国劳务市场的同时，又积极地吸引和利用外来人才并为美国所用。另一方面，在现代工业文明不断发展的时代，各国的教育水平都在提高，这一点在工业发达国家尤为突出。虽然亚洲国家的经济比较落后，但在申请入境的移民中，除了许多移民按照“家庭团聚”条款入境外，其他移民都是按技术类移民入境的。从整体的文化水平看，多数国家的移民都高于美国人的平均水平。在 80 年代，具有高中学历以上的美国人占其总人口的 71%，其中，本科和研究生学历以上的占 44%，而亚洲移民中具有高中以上的学历平均为 87%，其中，本科和研究生学历以上的占 70%，远远高于美国人的平均水平。在这些移民中，中国、日本、韩国和菲律宾移民的文化水平较高，而越南、柬埔寨和老挝三国移民的文化水平相对较低，但他们中间具有大学本科学历的比率比美国人中具有同等学历的比例要高（见上页表）。

同 19 世纪末 20 世纪初的亚洲移民相比，70—80 年代的亚洲移民主要来自城市，适应了工业化时期的城市生活。在迁入美国之前，绝大多数人都在不同程度上学习或接触了西方文化，或多或少地了解美国的政治体制、文化观念和生活方式。加上他们的文化素质较高，又懂英语，因而，在入境后能比较容易地融入美国的社会生活。就美国出生的亚洲裔而言，他们所接受的教育和整体的文化水平也高于美国的其他族裔。究其根源，主要是因为他们的父辈们初到美国后曾因文化水平低和美国社会上泛滥的种族歧视，因而，受到了始料不及的排斥。为了提高自己的经济和社会地位，第一代移民到美国后都努力工作，拼命攒钱，他们把自己的希望都寄托在下一代人身上，全力支持子女读书。所以，无论是初来乍到的移民，还是在美国出生的亚洲裔，较高的文化和技术素质使他们都能较快地摆脱贫困，进入中产阶级社会。从亚洲移民的职业构成和家庭收入看，只有极少数人从事非熟练或体力劳动职业，绝大多数从事具有技术专长的职业。在美国人口中，从事经理职业的人数只占其总人口的 13%，而亚洲移民中从事同类职业的人数占 22%。除柬埔寨和老挝移民外，其他亚洲移民的职业技术构成都高于美国人的平均水平。从事白领职业的亚洲移民分别占华人、日本人、韩国人和菲律宾人的 66%至 77%，而从事同类职业的美国人只占其总人口的 46%。职业的性质和技术构成决定着劳动者家庭收入的高低。在这方面，具有明显优势的亚洲移民一般都能在入境后 5—10 年内的时间里就能赶上和超过美国人的平均水平。从前文引用的资料看，在 80 年代中期，美国人的平均收入为 2 万美元，其中，日本和韩国移民的收入分别为 2.63 万和 2.05 万美元。当然，从现有的工

罗杰·丹尼尔斯《移民法变化与 1924 年以来的排外主义》，《美国犹太裔历史杂志》，1986 年第 2 期，第 171—176 页。

资水平看，亚洲移民家庭收入两极分化的现象比较严重，许多人仍然生活在贫困线以下。出现这种现象的主要原因是，许多移民入境时间不长，他们在美国社会的“经济阶梯”上也只是刚刚起步，只有经过数年的努力并适应了新的生活环境后，他们才能摆脱贫困。亚洲移民是如此，早期的欧洲移民也是如此，因为，进入美国劳动市场后，从“经济阶梯”的“底层”爬起是各国移民必须经历的过程。在 80 年代入境的各国移民中，多数亚洲移民能吃苦耐劳，踏实肯干，加上他们具有较高的文化水平，因而，他们“爬梯”的能力和速度比拉丁美洲的移民具有明显的优势。

1980 年以后，美国经济滞胀的现象更加严重，社会失业率高达 8% 以上，达到了美国历史上非经济危机时期的最高水平。但是，在 80 年代入境的亚洲移民持续大幅度增长。美国的亚洲裔人口也由 1980 年的 350 万增加到 1990 年的 730 万，比 1980 年增长了 108%，在美国人口中的比例也由 1.5% 上升到 2.9%。亚洲裔人口的大幅度增加和他们在“经济阶梯”上“爬梯”的速度之快与美国社会失业率的增加及许多美国人生活水平的下降形成了较大的反差。这种反差进而刺激了许多美国人的排斥心理和行为。最典型的就是 1992 年 4 月爆发的洛杉矶骚乱事件。起初，两位白人警察殴打了一位黑人司机，各家报刊和电视台反复报道了实况后，引起了全国的关注。当法庭宣布白人警察无罪释放后，愤愤不平的洛杉矶市黑人本应运用法律武器讨回公道，然而，他们却将自己的怨恨发泄在该市的西班牙裔和韩国裔身上。4 月 29 日，“街道上无法无天、杀气腾腾的人群混战好似贝鲁特和约旦河西岸的战斗，上千处的熊熊烈火无法扑救，天空的黑烟四处弥漫……整个洛杉矶市像一座受到狂轰滥炸的城市。”此次暴乱造成 58 人死亡，2 000 多人受伤。在被捕的 1.2 万人中，既有黑人，也有白人，造成的财产损失达 10 亿美元，其中，被烧毁的韩国裔的商店达 2000 多家，财产损失约 4 亿多美元。一位被关押的黑人暴徒在自我辩护时说：“不管怎样，我们没有烧毁我们的社区，只是烧毁了韩国裔的商店。”

洛杉矶暴乱事件至少说明了一个问题，即美国的种族歧视仍然存在，而且一旦具备了社会条件，它就会泛滥成灾，引起较大的种族冲突。虽然，当代美国的白人不再像过去那样歧视和压迫黑人，但长期遭受压迫的黑人却在排斥亚洲移民。这在一定程度上反映了亚洲族裔在美国社会生活中的地位。的确，自 60 年代以来，亚洲族裔迎来了一个新时代，但他们在进入美国社会后也面临着无法回避的挑战。这种挑战主要来自美国白人和其他民族的排斥。一些美国人认为，亚洲族裔不仅抢去了美国人的职业，而且也难于同化入美利坚民族之中。一个世纪前，美国的排外主义者就用这种观点排斥了华人和其他亚洲移民。今天，一些美国人仍然老调重弹，要求限制亚洲移民。1990 年《时代》周刊发表了题为《熔炉之外》的文章，认为到 2056 年，美国的白人就会成为少数民族，而亚洲、非洲和拉丁美洲的有色种族就会成为美国的主体民族。面对这种变化，美国政府必须限制外来移民，而美国人应该有一种危机感，因为，“美国正在变成一个以有色人种为主体的社会，其深刻的重要性在于，它对于民族精神，个人的自我意识及他们的国家意味着

王旭：《80 年代美国人口的主要流向及其影响》，《世界史研究动态》，1993 年第 4 期，第 31 页。

罗纳德·田垣：《一面不同的镜子：美国多元文化史》，波士顿：小布朗有限公司 1993 年版，第 4—5 页。

什么？作为一名美国人，他应该具有一种什么样的思想。”

大量的事实表明，亚洲移民对美国社会的发展做出了巨大的贡献。但是，仍有许多美国人对此视而不见，避而不谈。在当代美国的大学教科书中，几乎看不到有关亚洲移民的论述。在论述美国历史的发展进程时，所有的教科书都是围绕欧洲移民展开的。无论是在国会还是在美国政府，当谈及外来移民对美国西部的贡献时，很少有人提到亚洲移民，1987年，加州颇有影响的《加利福尼亚人》杂志在刊文解释加州的“先驱者”的概念时指出：“加州的先驱，我们是指1823—1869年（是年横贯大陆的铁路建成通车）间那些永久定居在加利福尼亚的美国人和欧洲人。”这种界定把这一时期入境并永久性地定居在加利福尼亚的华人移民排斥在外，抹煞了华人在西部开发过程中的历史贡献。

应当指出，在当今的美国社会，虽然许多美国人对亚洲移民的进取精神深表钦佩，对他们长期遭受排斥的历史也表示同情，而且，他们也允许一定数量的亚洲移民进入美国。但是，当亚洲移民的入境人数超出美国人假定的规模，政府的限制性政策就会产生。虽然，美国政府再也不会像历史上那样肆无忌惮地排斥亚洲移民，但可以肯定的是，当政府要限制外来移民时，亚洲移民仍然是被限制的主要对象之一，因为，美国是白人统治下的美国，而不是有色人种统治下的美国。这是美国建国以来的历史传统。

威廉 A.亨利第三 (William A. Henry)：《熔炉之外》，《时代》第 135 卷，1990 年 4 月 19 日第 15 期，第 28—31 页。

罗纳德·田垣：《来自另一海岸的陌生人：美国亚洲人史》，纽约：小布朗有限公司 1989 年版，第 6 页。

第五章 排外狂飙的兴起及其社会根源

在美国历史上，排外主义如同一条黑线贯穿于美国社会的始终。无论是在创业维艰的殖民地时代，还是在建国后经济的高速发展迫切需要劳动力的时期，革路蓝缕，兢兢业业的外来移民都经历了这样或那样的排斥。但是，在美国历史上还没有哪个历史时期的排外主义像 1880—1920 年间那样杂乱纷繁，扑朔迷离，其中的各种因素时而交替上升，时而共同发挥作用，把限制外来移民的浪潮推向了登峰造极的程度，形成了一股前所未有的排外狂飙，其持续时间之长，波及面之广，影响之深远，虽不能说是绝后的，但至少是空前的，其直接的影响是促使美国政府颁布了全面限制外来移民的政策。

一、美国社会结构的变化与排外主义经济观的剖析

在 19 世纪 60 年代，美国北部的自由州和南部的蓄奴州经过四年的生死较量后，以北部自由州的胜利告终。此后，影响深远的工业革命全面展开并迅速地向纵深发展，美国由此进入了前所未有的工业化时期。在这些大转折的年代，科学技术的广泛应用推动了经济的高速发展，进而极大地改变了美国社会的结构和面貌，使美国在短短的 30 多年的时间里由一个落后的农业国家跃升为经济实力急剧膨胀的工业强国。美国的社会制度也从“自由”资本主义时代进入了垄断资本主义的时期。然而，就在美国经济基础发生巨变、垄断资本日益成为经济和政治生活的基础的情况下，上层建筑各个领域的管理，如，市政管理、劳资关系、福利保障和公平竞争等各个方面法律机制和手段，却相对滞后。结果是，经济生活完全置于垄断资本家的控制之下，而资本家为追求高额利润盲目生产，导致了美国社会生产资料私有制和经济生产的社会化之间的矛盾空前加剧，企业兼并浪潮迭起，经济危机不断；工厂纷纷倒闭，大批工人失业；民生凋敝，民怨沸腾；工农运动此起彼伏，整个社会经常动荡不安。在社会财富分配不公，贫富差距悬殊的情况下，资本家与工人阶级的对抗性矛盾空前激化，将美国资本主义制度推向前所未有的危机之中。在劳资关系日益恶化，工人罢工斗争持续高涨时期，资本家为追求高额利润，坚持开工，继续生产；总是雇佣那些不明真相的外来移民，尤其是华人、意大利人、匈牙利人和波兰人等进厂上班，这在客观上导致了工人罢工斗争的失败。在这一时期的罢工斗争中，影响较大的是 1892 年的赫姆斯特德的工人大罢工。在工人开始罢工之后，厂方一方面拒绝了工人要求增加工资、改善工作条件的要求，另一方面，雇佣了平克顿侦探公司（1850 年由艾伦·平克顿成立）的 300 名侦缉队员和 8000 多名国民警卫队前来镇压罢工。同时，厂方在当地一次雇佣了 2000 多名移民顶缺上班，不久后又从东部的港口城市雇佣了大批移民。在罢工被镇压后，原有的 4000 多名工人中，有 3000 多人被解雇，继续留用的只有 800 多人。在那些被解雇的失业工人心目中，外来移民是罢工失败的“罪魁祸首”，外来移民抢去了他们的职业。

但是，在这一时期，一些政府官员为了缓和阶级矛盾，总是在工人罢工失败后火上浇油，蛊惑民心，扬言外来移民抢去了美国工人的饭碗，加剧了社会上的失业率，降低了美国人的生活水平。他们说，美国历史上从来没有“如此众多的牛。大批野蛮无知、卑微的……外来奴隶取代了工人的职位。”

“如果我们对美国劳工的福利、工资和生活水平有任何考虑，我们就应该立即采取行动，限制外来移民。”对于资产阶级的这种惯用手法，关注美国工人运动的恩格斯一针见血地指出，没有哪个国家的统治阶级像美国那样“更善于挑拨一个民族去反对另一个民族——挑拨犹太人、意大利人、捷克人等等去反对德国人和爱尔兰人，挑拨每个民族的人去反对所有其他民族的人。”

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1987 年版，第 63 页。

约翰·海厄姆（John Higham）：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 48 页。

亨利 C. 洛奇（Henry C. Lodge）：《限制外来移民》载莫蒂默·阿德勒（Mortimer J. Adler）：《美国年鉴》第 12 卷，芝加哥：大不列颠百科全书出版公司 1970 年版，第 91 页。

可悲的是，在资产阶级的煽惑下，工人没有认识到他们受苦受难的困境是美国的社会制度造成的，而是错误地把他们的一切苦难归咎于外来移民，他们在经济危机和罢工失败的双重打击下，遂将自己的无处发泄的满腔怒火毫无保留地发泄给外来移民。于是，他们在呼吁政府限制外来移民的同时，用尽种种手段打击外来移民。华人、日本人、犹太人、意大利人和匈牙利人等都成为土生工人和西北欧移民肆意排斥和迫害的对象。

就在美国社会动荡不安、罢工斗争持续高涨的时期，外来移民逐年增多并达到了美国历史上的最高水平。据美国政府统计，在 1820—1880 年间，入境的外来移民达 1000 多万，而在 1880—1920 年间入境的移民则高达 2350 万人，超过前 60 年间的一倍以上。此外，在 1880 年以前，入境移民主要来自英国、德国、爱尔兰和法国等西北欧国家，而在此以后，移民主要来自俄国、奥匈帝国、意大利和波兰等东南欧国家。1896 年，来自东南欧国家的移民在绝对人数上首次超过了西北欧移民，成为美国外来移民的主要来源。1902 年，东南欧移民占入境移民总数的 76%，1907 年上升到 80% 以上。东南欧移民基本上信奉天主教和东正教，文盲率较高，又不懂英语，因而到美国后大多数人都去本民族社区去谋生，有的则在就职的工厂附近建立社区。在初来乍到后，他们大多数从事非熟练职业，生活上比较贫困，基本上孤立于美国白人的生活之外。

东南欧移民的到来增加了美国的天主教徒人口。1890 年美国的天主教徒共有 800 多万，1920 年上升到 2000 多万，他们分别由全国各地的 75 个主教区管辖，为此，设立的教堂达 1 万多个。在排外主义者看来，东南欧移民的到来加速了美国天主教会和其他异教的壮大和发展，其结果必然会威胁到美国社会的新教性质。因此，由土生自人和先来的西北欧移民新教徒组成的“美国爱国者联盟”、“美国联盟”等新的排外组织纷纷应运而生。其中，发展最快、影响最大的首推 1887 年成立的“美国保护协会”，其成员和分支机构遍布全国各地。为了煽起反对天主教徒的排外情绪，“美国保护协会”在 1893 年经济危机爆发之后，杜撰了一封罗马天主教会给美国天主教会的信，然后将其广泛传播。信中宣称，1893 年经济危机为天主教徒扩大势力和地盘创造了机会和条件。“为了给每天加入我们天主教大军的数以千计的虔诚教徒寻求就业机会，我们必须控制每个需要劳工的企业……这就有必要排挤那些就业的美国异教徒。在适当的时候，天主教大军将占领这里的国土。”

在经济危机不见好转，人民生活每况愈下的情况下，这种莫须有的捏造无异于煽风点火，教揉升木，使“过去 10 年来的排外主义的发酵剂都达到了顶峰”，

恩格斯，《致海耳曼·施留特尔》，《马克思恩格斯给美国工人的信》，人民出版社 1978 年版，第 638 页。

马克辛·塞勒：《寻求美国，美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 101—102 页。

詹姆斯·奥尔森：《美国的天主教徒移民》，芝加哥：纳尔森·霍尔出版有限公司 1987 年版，第 9 页。

华盛顿·格拉登（Washington Gladen）：《反对天主教的大征伐》，《世纪杂志》，1894 年第 67 期，第 790 页。

约翰·海厄姆，《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 103 页。

必须指出，政治腐败、贫民区膨胀和城市犯罪问题加剧，都是这一时期美国社会上层建筑腐化，政府管理混乱的产物。可是，排外主义者却指责外来移民把城市变成了“政治和社会动荡不安的发源地”。美国劳工局的一些官员也认为外来移民的“犯罪率极高。此外，他们是事端的祸根，因为他们不懂英语、法律和规章。”移民为寻求职业而涌入城市，使那里原有的社会问题更加突出，但绝不能因此把移民视为城市政治和社会秩序动荡不安的根源。20世纪初美国进步主义运动的兴起和发展就是对这种指责的有力否定。这场长达10余年的社会运动的首要目的不是限制外来移民，而是要加强和利用政府职能，削除美国政治和经济生活日益严重的恶疾。众所周知，在“市政老板”充斥大城市、“无形政府”（即垄断资本家的幕后操纵）笼罩美国的“镀金时代”，工业的高速发展和资本的日益集中刺激了工业带和城市群的崛起，而杂乱无章的市政管理则加剧了城市中无政府状态的恶性发展。职业政客利用法律上的漏洞，结党营私，争权夺利，市政老板任人唯亲，赐官受贿，各种政治丑闻屡见不鲜，社会上各种赌场、色情酒吧和妓院等久盛不衰。这些都为犯罪肇事生端创造了条件。在这样的环境里，如果没有出现犯罪率上升的问题倒会让人感到奇怪。从当时的美国社会看，上述问题确实在移民社会常有发生，但是，类似的问题在土生美国人和西北欧移民社区也同样存在。应注意的是，据一些美国学者的研究，“外来移民中间的犯罪率也低于土生美国人”。在绝大多数情况下，涉及外来移民犯罪的案件，都是土生美国人和西北欧族裔利用了东南欧移民初来乍到那种胆怯忍让的心理后肆意捣乱和作恶的结果。据1910年波士顿警察局的统计，当年在该市北部地区被捕入狱的3124名罪犯中，只有450人属于该区的居民，其中，只有6名意大利裔，没有犹太裔和其他东南欧移民。这充分说明，历经海船颠簸的移民入境后，他们最关心的是早日安居乐业，而不是投讥取巧或为非作歹。真正具备犯罪条件和动机的，更多的是那些不安分守己、违法乱纪的美国人 and 早期的西北欧移民。

同样，贫民区的急剧膨胀也是在工业高速发展的同时城市服务设施不足而引起的结果。工业的发展创造了较多的就业机会，把移民吸引到城市来。他们很自然地成为企业主榨取高额利润的理想对象，而对于他们的生活则无人过问。这一时期的房地产商人则趁机牟取暴利，将破旧简陋的住房稍加改造后就租让给移民。虽然，各州曾力图改善城市住房等一系列设施，但是，市政老板和企业主常常利用种种手段达成幕后交易，两者互相利用，各得其所，前者既巩固了自己的地位和权力，也捞到了经济上的好处；而后者在投资项目上获得了特权和减税等优惠政策，所以许多项目进展缓慢，质量低劣，致使这一时期城市住房不足等问题到20世纪40年代才得到彻底解决。当然，对于这些问题，一些社会活动家和被夹在贫富两极之间的中产阶级洞若观火。他们呼吁联邦政府改革杂乱无章、腐败至极的市政管理，但是他们在备受冷落，一无所获之后，不少热衷于改革的入便将自己的热情转为排外主义。

詹姆斯·奥尔森：《美国历史中族裔的一面》第2卷，纽约：圣马丁出版社1979年版，第209页。

罗伯特·帕迈特，《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达，罗伯特E.克里杰尔出版公司1987年版，第65页。

理查得·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社1984年版，第152—153页。

马克辛·塞勒：《寻求美队：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆S.奥扎出版公司1988年版，第113页。

而另一些人，特别是像终生热衷于帮助移民改善困境的社会活动家简·亚当斯，则呼吁政府和社会关心和改善移民的居住条件。她尖锐地指出：“我们要等到这些城市居民拥挤不堪时才改善他们的住房；我们要等待他们被病魔蹂躏不堪时才成立社会团体来保护他们吗？”遗憾的是，这种正义的呼声被日益恶化的排外主义浪潮所吞没了。

迄至本世纪 20 年代，劳工组织和其他排外主义者经常以饭碗问题为由排斥外来移民，认为移民不愿参加工会组织，破坏罢工，降低了美国人的生活水平，加剧了美国的社会失业率等等。实际上，这些观点构成了美国人在不同的历史时期排斥外来移民的经济原因，尽管其形式各有不同，但其核心是相同的，即反对外来移民进入美国的劳动市场。对于这种现象，我们应该进行客观的分析。

〔外来移民与工会组织〕在 1870—1920 年间，美国的各种工会组织中，工会会员不全是土生美国人，像劳动骑士团、美国劳联、煤矿工人协会、美国服装工人联合会和国际工人协会等全国性的工会中就有不少外来移民。外来移民自己组织的工会组织也不少见。从整体上看，在土生美国工人和外来移民中间，工会会员的比例都比较低。根据美国政府统计，在 1890 年，工会会员占美国所有劳动力的 1.4%、1900 年力 2.8%、1910 年力 5.2%。1920 年为 12.1%。其中，美国劳联的会员所占的比重较大，1900—1920 年始终平均在 75% 以上。另据 1910 年美国移民委员会的调查，在赫姆斯特德被调查的 4135 人中，工会会员占 1.6%，在匹兹堡被调查的 6782 名劳工中，只有 1 人属于工会。该委员会在给国会的报告中写道：“不管是土生人还是外来移民，对工会问题实际上都没有积极的兴趣。”因为，“雇员一旦被发现有属于工会，他就会立即被解雇”。由此可以看出，工会组织发展迟缓的原因是当时美国政府在管理上奉行了自由放任政策，它既没有对垄断资本家在经济生活中的行为进行干预，也没有制定出任何法律规定最低工作时间和工资标准，保护劳工组织的各种合法权益。劳工组织的合法地位，各种权益及他们同资本家进行集体谈判的法律保障到富兰克林·罗斯福“新政”时期才得以确立。因此，这就使恣意妄为的资本家在 19 世纪末 20 世纪初能够利用国家机器一次又一次地镇压工人的罢工斗争。雇主不仅能够随心所欲地确定工资标准，选择雇佣方式和对象，而且，能够利用种种方式无所顾忌地压榨工人。每当工人罢工时，雇主总是调动政府军队和私人警察进行血腥镇压。正如一位美国学者在评价“新政”时代以前美国劳工斗争时所言：“没有哪个国家的雇主阶级这么持久，这么强有力，这么不惜代价地……反对和抵制工会目标……没有哪一个西方国家的雇主阶级在反对工会时能得到这么多权威人物、政府武装部队和法院的援助。”

资本家利用移民破坏罢工，这是事实，但在破坏罢工者中间不乏西北欧

亨利·B·伦纳德（Henry B. Leonard）：《门户开放：1896—1924 年反对限制欧洲移民的抗议》，纽约时报公司 1980 年版，第 65 页。

约翰·邓洛普和沃尔特·盖伦森（John T. Dunlop and Walt Galanson）：《20 世纪的劳工》，纽约：学术出版社 1978 年版，第 30 页。

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特 E，克里杰尔出版公司 1987 年版，第 65—66 页。

丹尼斯·吉尔伯特：《美国的阶级结构分析》，中国社会科学出版社 1992 年译文版，第 330 页。

移民和“从腹地运来的土生美国人”。就移民而言，他们绝大多数是资本家从东部港口城市招来的，或者是通过职业介绍所而雇佣的，许多人并不知道自己将要充当破坏罢工的角色。真相大白后，不少人反而参加到罢工斗争的行列。大量的事实表明，移民勤劳肯干，但绝不是任人宰割的奴隶，他们要求改善工资待遇和参加罢工的热情丝毫不亚于美国人。他们单独举行罢工或与土生工人联合发动罢工的事例不胜枚举，而恰恰是土生工人常常在罢工的关键时刻，或袖手旁观或背信弃义。美国移民史学家约翰·鲍德纳在研究了工业化时期的外来移民后认为：“常常是美国的工会忽视了外来移民，没有利用他们的热情去争取他们生活中最珍贵的东西。”在很多情况下，美国的工会组织“陷入了狭隘的工艺保护主义之中，没有热情地欢迎新来者”。在罢工斗争中，“他们没有向非熟练的陌生群众伸出合作之手”，“没有给予好战的罢工移民以足够的支持”。然而，移民积极参加罢工的热情并没有赢得美国人的好感，一些排外主义者指责参加罢工的移民是来自“外国的卑鄙小人，是臭不可闻的无神论者、亡命徒，他们一生中从未老老实实地干过一小时活。”更惨的是，一些参加罢工的移民被警察当局视为不法之徒而惨遭杀害。最典型的一次是1897年煤矿工人协会发动罢工后，约有150名波兰裔和匈牙利裔劳工到附近的村镇动员当地工人参加罢工，结果在返回的途中遭到警察伏击，当场死伤60多人。在这样的社会环境里，移民不参加罢工就被视为破坏罢工者，而移民参加罢工则被视为扰乱社会治安的不法分子。移民到底应该扮演什么样的角色呢？在这里，我们不妨再引用一位意大利移民入境后所记载的移民困境：

如果这位移民彬彬有礼，他就被斥责为虚伪或口是心非；如果直言不讳和自信，他就被称为粗野无礼或厚颜无耻；如果他很快适应美国人的生活方式并成为美国公民，他就被怀疑为心怀叵测；如果他不愿终止与本民族的感情联系，就被斥为没有良心的野兽、一个“带有连词符号的人”，对美国构成了威胁；如果他对美国的社会问题事不关心，不闻不问，就被称为不关心政治和民情；如果他畅所欲言，有人就提醒他是一个“外国人”，不应该多管闲事；若限入贫困，则是一个乞丐；若挣得财富，则受到双重的忌妒，……便招来“该死的外国人”的谴责；他若勤俭节约，就被认为降低了美国人的生活水平；他随意花钱，则被冠以“炫耀”富有；如果他与本民族人来往，就被视为“不能同化”；如果他进入美国人的社区，则被视为“不受欢迎”的人而遭到排斥和驱逐。

〔外来移民与美国的失业问题〕移民入境后，最大的心愿是早日谋到

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特E.克里杰尔出版公司1987年版，第128—129页。

约翰·鲍德纳(John Bodnar)：《移植者，美国城市移民史》，印第安纳大学出版社1987年版，第92—104页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西，杰洛姆S.奥扎出版公司1988年版，第199—200页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社1981年版，第88—92页。

职业，尽快结束漂泊不定的生活。他们进入美国的劳动市场后确实增加了劳动力供给，但是，美国社会失业问题的根源是否在于外来移民。一些美国学者认为：“外来移民潮的基本影响是加剧了美国人的失业问题”。移民“迫使我们的许多公民失去了职业，而他们却取而代之”。在当代，移民“取代土生人的职务很少是一顶一的，而是通过更巧妙的过程逐渐地产生于那些受移民影响的劳动市场，其中，包括雇主对不同族裔充当工人是否称心的偏见，各个族裔招聘网络的顶替性影响及大量廉价而灵活的劳动力对土生工人晋职和从事机械化职业的抑制性影响等以前被人们忽略的各种因素。”。这些观点过分夸大了外来移民对美国失业问题的消极影响，看不到移民对美国社会发展的贡献，低估或忽略了美国经济本身的变化对失业问题的决定性影响。

马克思在分析失业问题与资本积累的辩证关系时指出，失业是资本积累过程中不可避免的必然现象。在资本的技术构成不变的情况下，资本积累与失业率同步增长。资本积累最有力的杠杆是劳动生产率的提高，而生产率的提高又表现为资本的技术构成与有机构成的提高，其结果是引起了对劳动力需求的下降和失业的产生，而失业人口的增加又为雇主最大限度地剥削工人创造了条件，进而引起资本积累的增加。在这里，马克思通过对资本主义工业化发展的分析，找到了失业问题的根由和变化规律。这一规律既制约着工业化水平的提高和经济的发展速度，也决定着社会失业率的起伏。在此前提下，劳动力供给量和技术素质、消费市场的消长、政府决策的导向和工会组织的作用等多种因素都会对失业率的变化产生直接或间接的影响。所以，在任何情况下，在任何以市场经济为主的社会里，不管雇主招聘的标准和方式如何，也不管劳动市场的供求关系如何，劳动力作为商品流入劳动市场后，必然会出现就业与失业并存的现象。正是由于这种原因，所有的资本主义工业发达国家在过去百余年间都存在失业现象。虽然，英国、德国、法国及工业化水平稍差的俄国和意大利等国家，都在较长的时间内有数百万移民迁入美国和其他国家，但没有哪个国家因此消除了失业问题。第二次世界大战后，尽管美国每年接受了数十万移民，美国的失业率也一直是增无减，但同其他欧洲国家相比，也绝非是最糟糕的。在1984—1988年间，美国的失业率平均为6.6%，加拿大为9.6%，法国为10.4%，英国为10.5%，联邦德国为7.1%。由此可以肯定，失业率增减的根本原因不在于人口的增减，而在于经济机制本身。那种认为增加居民人数就会增加失业率，减少居民人数就会减少社会失业率的观点是荒谬的。

美国既是一个由外来移民及其后裔组成的国家，也是一个最典型的依靠经济发展自行调节劳动市场供求关系的社会。没有近代史上的外来移民，就不会有近代意义上的美国；没有现代史上的外来移民，现代化的美国的崛起至少要推迟几十年甚至上百年。

在这样一个社会里，土生人之间及土生人与外来移民之间存在着不同程

哈理·杰洛姆（Harry Jerome）：《移民与经济周期》，纽约，国家经济研究局1926年版，第209页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第216—217页。

戴维·西姆科克斯（David Simcox）：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尤出版公司1988年版，第33页。

宿景祥：《美国经济统计手册》，时事出版社1992年版，第419页。

度的竞争，这是正常现象，而且，这种现象贯穿于美国工业化历史的始终。因此，自工业化以来，美国的失业问题始终存在。在 1873 年和 1893 年的两次大危机时期，失业人数都在几百万以上。在 20 世纪，除了 30 年代的经济危机外，美国的失业率

1890 年到 1985 年美国失业率变化表

年份	失业率	年份	失业率	年份	失业率	年份	失业率
1890	4.0	1914	7.9	1938	19.0	1962	5.5
1891	5.4	1915	8.5	1939	17.2	1963	5.7
1892	3.0	1916	5.1	1940	14.6	1964	5.2
1893	11.7	1917	4.6	1941	9.9	1965	4.5
1894	18.4	1918	1.4	1942	4.7	1966	3.8
1895	13.7	1919	1.4	1943	1.9	1967	3.8
1896	14.4	1920	5.2	1944	1.2	1968	3.6
1897	14.5	1921	11.7	1945	1.9	1969	3.5
1898	12.4	1922	6.7	1946	3.9	1970	4.9
1899	6.3	1923	2.4	1947	3.9	1971	5.9
1900	5.0	1924	5.0	1948	3.8	1972	5.6
1901	4.0	1925	3.2	1949	5.9	1973	4.9
1902	3.7	1926	1.8	1950	5.3	1974	5.6
1903	6.3	1927	3.3	1951	3.3	1975	8.5
1904	5.4	1928	4.2	1952	3.0	1976	7.7
1905	4.3	1929	3.2	1953	2.9	1977	7.0
1906	1.7	1930	8.7	1954	5.5	1978	6.0
1907	2.8	1931	15.9	1955	4.4	1979	5.8
1908	8.0	1932	23.6	1956	4.1	1980	7.1
1909	5.1	1933	24.9	1957	4.3	1981	7.6
1910	5.9	1934	21.7	1958	6.8	1982	9.7
1911	6.7	1935	20.1	1959	5.5	1983	9.6
1912	4.6	1936	16.9	1960	5.5	1984	7.5
1913	4.3	1937	14.3	1961	6.7	1985	7.2

始终在 4% 以上，即使在劳动力供不应求，经济空前繁荣发展的 1917—1918 年和 1942—1945 年间，虽然，外来移民潮因战火激烈而被受阻中断，但美国的失业率仍在 3.7% 和 2.45% 左右。在 1901—1930 年外来移民较多的时期，每 10 年的平均失业率分别为 4.48%、4.97% 和 5.02%，而移民人数相对较少的 1941—1970 年间，每 10 年的平均失业率分别为 4.24%、4.53% 和 4.72%。在这两大时期内，前者入境移民为 1860 多万，而后者为 687 万，但两者的失业率变化却相差无几。再如，在 80 年代，入境移民为 733.8 万，美国的失业率高达 7.01%，但是，在 1982—1983 年间，入境移民较少（110 多万），而失业率却高（9.5%）；在 1989—1990 年间，入境移民多（262.7 万），而失业率却低（5.5%）。这些事实说明了两个问题：一是

引用的移民数字详见美国商业部：《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1992 年

1930年以前的移民大潮并没有引起美国社会失业率的明显增加。即使移民加剧了劳动市场的职业竞争，也远未达到非排斥外来移民不能充分保证土生美国人就业的程度。

二是1924年美国实施移民限额制度后，也没有消除或减少美国的失业率。相反，此后至80年代美国的失业率一直呈上升趋势。

1870—1920年间是美国经济发展较快、入境移民较多的时期，对这一时期的就业状况作进一步的分析也最能说明问题。应该明确的是，这一时期美国经济高速发展是主要趋势，工业化水平仍然处于技术密集型的初级阶段，美国的劳动力人口尚未达到其资源所允许的饱和程度，而科学技术的发展不断创造出更多的就业机会和新兴的行业，所以，美国仍有能力吸收外来移民。据统计，在1870—1930年间，美国的人口增长了两倍多，就业机会增长了三倍多，国民经济总产值增长了九倍。值得注意的是，在外来移民比较集中的“建筑、铁路、制造业和商贸等行业的就业机会快于劳动力供给的增长”。在需求大于供给的情况下，移民和美国人的就业率都比较高。在20岁至64岁的劳动力中间，前者为96.3%，后者为94.6%。在所有的人口中（包括不能就业的儿童、妇女和老年人），外来移民在1870年的就业率为46.7%，1890年为57.8%，1920年为55.6%，在相同年份中，美国人的就业率分别为29.7%、32.8%和36.9%。移民中间的就业率高於美国人主要是移民中间的青壮年居多，在1870—1920年间入境的2620万移民中，14—44岁的移民达2080万，占总数的80%左右。从就业结构上看，土生美国人并没有因为移民劳工的到来而失业，相反，“由于外来移民从事了非熟练职业，土生工人一般都升至监工、职员或技术更高的职业”。上述种种事实说明，随着美国人口的增长，尽管美国的劳动力供求关系已逐渐向平衡转变，对外籍劳动力的需求也不像19世纪那样迫切。但是，美国仍然需要移民从事那些土生劳工不能或不愿从事的低薪和脏累的职业，需要移民从整体参与并推动美国经济的发展。

〔移民与美国区域经济发展和人均收入差异的关系〕历史上，不少美国人排斥外来移民，认为外来移民降低了美国人的工资水平。移民入境后对美国到底产生了什么样的影响，是否降低了美国人的生活水平。一些学者在分析19世纪末20世纪初期外来移民的影响时认为“外来移民低廉的劳动力价格影响了移民集中的钢铁、铁路、服装等行业的工资水平，并限制了其他行业的工资水平，使土生美国人面临着或者接受相似的雇佣条件或者另

版，第10页。关于1980—1990年的失业数字，见宿景祥《美国经济统计手册》，时事出版社1992年版，第25—26页。

威廉·伯纳德（Williams Bernard）：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第69页。丹尼斯·吉尔伯特，《美国的阶级结构分析》，中国社会科学出版社1992年译文版，第72页。

塞缪尔L.贝利：《布宜诺斯艾利斯和纽约市意大利移民的调整》，《美国历史评论》，1983年第2期，第325页。

朱利安·西蒙（Julian Simon）：《关于美国外来移民的基本数据》，《美国政治和社会科学院年鉴》第487卷，1986年，第37页。

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到1970年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局1975年版，第112、119页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆S.奥扎出版公司1988年版，第200页。

谋出路的窘境……”这种观点并不符合历史的实际情况。在美国经济转型的 1870—1920 年间，外来移民非但没有抑制美国人的工资水平，反而在整体上推动了美国经济的发展和国民收入的提高。根据美国政府的统计，除政府职员和教会牧师以外，移民集中的铁路行业的工资一直高于全国平均水平，虽然，移民集中的制造业和采矿行业略低，但高于移民较少的电话、电报和公立学校教师的平均收入。从 1890 年到 1925 年，除政府职员、牧师、石油和电力行业的工资增长较慢外，其他行业的增长率与全国平均水平相差无几，只有教师的工资增长速度较快（见下页表）。

另据美国学者对 1900—1960 年美国各产业劳工年收入高低顺序的排列，1900—1925 年间的先后次序为：建筑、矿业、服务业、制造业、运输、公用通讯、商业和农业。而到 1940—1960 年间，其高低顺序为：运输业、采矿、建筑、公用通讯、制造业、商业和农业。这些资料表明，1924 年美国严格限制外来移民以后对各产业的工资差异并没有产生积极的影响。而且，在入境移民较少的 40—60 年代，建筑和采矿业的工资水平由 1925 年以前的第一、二位降至第二、三位。制造业由原来的第四位降至第五位。虽然，不能由此断言政府严格限制外来移民的政策对各产业的工资

1890—1925 年美国劳工平均年收入统计

年份	1890	1895	1900	1905	1910	1915	1920	1925
全国平均收入	486	468	490	554	630	687	1489	1434
制造业	439	416	435	494	558	568	1358	1280
铁路	560	546	548	589	677	815	1817	1597
电话	560	546	548	401	417	529	980	1161
电报	560	546	548	381	649	792	1145	1148
石油与电力	687	941	620	543	622	644	1421	1448
煤矿	406	307	438	500	558	589	1486	1141
政府职员	406	1104	1033	1072	1108	1152	1648	1776
公立学校教师	256	289	328	392	492	578	936	1263
牧师	794	787	731	759	802	984	1248	1769

水平产生了抑制性的影响，但可以肯定的是，移民对美国人的工资水平没有产生消极的影响。

如果对历史上美国各地区发展的快慢差异及其与外来移民地域流向的关系进行分析，那么，移民对经济发展的推动作用就更加清楚。众所周知，在 1940 年以前，北部地区（包括东北部、东海岸和中西部地区）一直在美国经济中起着举足轻重的作用，落后的西部和南部则被美国学术界视为依附于北部的“殖民地”。

1917 年，列宁在分析美国资本主义发展的规律时就已看到，美国工业的 5/6 和农产品生产的 3/5 集中在北部地区。与此并行不悖的是，在 1910 年

高鉴国：《二十年代美国移民限额制度的形成与影响》，《美国研究》，1991 年第 2 期，第 141 页。

梁晓滨：《美国劳动市场》，中国社会科学出版社 1992 年版，第 171—173 页。

列宁：《关于农业资本主义发展规律的新材料》，《列宁全集》第 22 卷，人民出版社 1958 年，第 9 页。

10 万人口以上的美国城市中，北部有 34 个，西部有 9 个，南部有 7 个。显然，北部的工业化和城市化水平遥遥领先，就是起步较晚的西部也大有后来居上之势。这种格局的促成因素固然很多，但其中之一就是与外来移民的地域流向密切相关。在 1920 年以前的美国历史上，由于外来移民主要来自欧洲，他们入境后主要迁入北部工业发达地区，只有少数移民迁入西部和南部。1870 年在北部定居的外来移民占入境移民总数的 89.3%，1890 年占 87.2%，1910 年占 84.75%，在相同的年份，流向南部的移民分别为 7%、5.6% 和 5.4%，流向西部的移民分别为 4.5%、7.3% 和 9.8%。由此可以看出，移民的流向和区域发展的差异基本吻合。那些接受移民最多的地区是美国工业和城市化最发达的地区，而接受移民最少的南部恰恰是美国发展最慢的地区，虽然西部起步晚，社会生活条件差，但由于入境移民多于南部，因而发展速度较快。到本世纪 60 年代，美国的区域人口和经济发生了变化，西部和南部成为发展最快的地区。在 60 年代，美国城市人口增加额的 62% 来自西部和南部，70 年代达到了 96%。就投资规模和增长速度而言，西部和南部比北部要快 2.5 倍，就业增长速度在北部为 14%，南部和西部分别为 51% 和 54.9%。我国学者王旭教授在分析这种变化时认为，纷至沓来的外来移民，尤其是亚洲移民和拉丁美洲的移民，是这种变化的主要原因之一。

当然，移民的区域流向取决于美国各地就业机会的多寡和社会生活环境的优劣，而移民的到来又推动了经济的发展和环境的改善。在这方面，美国南部从反面提供了最有力的例证。在内战前，奴隶制的存在就已经阻碍了其工业的发展，内战后，根深蒂固的种族歧视又使南部成了“劳动群众受屈辱和压迫最厉害的区域”。由于这里，“闭塞不通、粗野无知，缺乏新鲜空气，好像一座对付‘解放了的’黑人的监狱”，因此，南部不仅对外来移民失去了吸引力，而且南部的黑人也纷纷迁往北部和西部地区。

据统计，在 1870—1970 年间，迁离南部的黑人达 662.8 万，其中，1900—1960 年间迁出 517.7 万。60 年代民权运动之后，黑人外迁浪潮才逐渐减弱。

如前所述，吸引移民最多的地区是经济发展最快的地区，同样，移民比较密集的地区也是劳工工资水平和居民收入最高的地区。因为经济的发展吸引了移民，移民推动了经济的发展，而经济发展的速度和水平决定着社会财富的积累和居民收入的高低。

自 19 世纪末期以来，由于北部的工业化水平比南部要快近半个世纪，因而，北部的居民平均收入比南部要高出近一倍左右。这种现象一直持续到第二次世界大战爆发之前（见下表）。虽然自 60 年代起，美国南部也进入了高速发展的时期，居民收入亦大幅度增加，但是，由于原有的工资水平甚低，

戴维·沃德 (David Ward)：《城市与外来移民：19 世纪美国地理的变化》，纽约：牛津大学出版社 1971 年版，第 40—41 页。

戴维·沃德：《城市与外来移民：19 世纪美国地理的变化》，纽约：牛津大学出版社 1971 年版，第 60 页。

王旭：《美国西海岸大城市研究》，东北师范大学出版社 1994 年版，第 193—206 页。

列宁《关于农业资本主义发展规律的新材料》，《列宁全集》第 22 卷，人民出版社 1958 年，第 13 页。

雷蒙德·莫尔和詹姆斯·理查德森 (Raymond A. Mohland James. Richardson)：《城市化的经历：美国历史的主题》，加州：贝尔蒙特 1973 年版，第 56 页。

因而，仍需几十年的时间才能赶上北部和西部。在 1950—1980 年间，南部的工资增长率为 679.3%，北部为 518%，西部为 511%。预计到 2000 年，南部才能接近或达到全国的平均水平。大量事实表明，外来移民对美国的经济发展和国民收入水平的提高起了积极的推动作用，所谓外来移民抑制了美国人的工资水平的观点根本不符合历史事实。

1940 年美国各州人均收入与外来移民比较统计

州名	移民占人口百分比	收入	州名	移民占人口百分比	收入
纽约	21.2	863	密西西比	0.3	2.1
马萨诸塞	19.7	766	北卡罗来纳	0.3	316
罗得岛	19.3	715	南卡罗来纳	0.3	254
康涅狄洛	19.2	827	亚拉巴马	0.4	268
新泽西	16.7	803	佐治亚	0.4	315
新罕布什尔	13.9	546	田纳西	0.4	317
密歇根	13	509	阿肯色	0.5	252
加利福尼亚	12.6	805	肯塔基	0.9	308
伊利诺伊	12.3	726	俄克拉何马	0.9	358
华盛顿州	11.7	632	弗吉尼亚	0.9	450
平均	15.9	719.2	平均	0.48	303.9

当然，在 1880—1920 年间，虽然美国的失业率并不是很高，土生工人职业升迁和国民收入的提高亦是主要趋势，但是，这些积极的表现经济危机和罢工高潮来势凶猛的时期并不十分明显，反而呈现出相反的激烈态势。1893 年经济危机爆发后，社会失业率很快由 11.7% 上升到 1894 年的 18.4%，劳工的工资收入也有明显下降（分别见前引表）。在这种情况下，为了蛊惑生计无着的工人，维护自己的利益，美国劳联的喉舌《美国联邦主义者》趁机煽动排外情绪，认为要消除失业现象，“当前最紧迫的需要是立即关闭口岸，禁止任何或所有的外来移民入境”。美国劳联等工会组织之所以排斥外来移民，一个重要的原因，就是其领导人欲壑难填，见利忘义。他们为了争权夺利，结党营私，不择手段地扩大自己的工会组织，因而竞相排斥移民。通过这种手段，“工会就成了土生工人反对外来敌人的保护者，而工会领导人则获得了权力和地位”。如前文所述，由于这一时期政治上无政府状态空前加剧，社会动荡不安，民怨沸腾，任何有关外来移民与经济危机、破坏罢工和社会问题相联系的报道与宣传都会很容易地引起全社会的排外情绪。而舆论媒介特别是颇有影响的《纽约时报》、《纽约论坛》、《民族杂志》和《世纪杂志》等刊物也与排外主义桴鼓相应，助桀为虐，对煽起全民性的排

伯纳德·温斯顿等 (Bernard L. Weinston, et al)：《美国的区域兴衰》，纽约：普雷格出版公司 1985 年，第 17—18、53 页。

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1987 年版，第 147—148 页。

罗伯特·帕迈特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1987 年版，第 195 页。

外主义起了十分重要的作用。在这种情况下，流落异乡的外来移民自然就成为美国社会的众矢之的。

二、种族排外主义的伪科学理论及其影响

种族偏见和歧视是历史上美国人排斥外来移民的主要因素之一。如前所述，种族主义源于英国人的历史，萌生于殖民地时代对黑人和土著印第安人的压迫，并随着这种压迫的深化而不断升级，到 19 世纪末达到了十分激烈的程度。在国内，它突出地表现为对黑人和其他少数民族的压迫与隔离，对外又表现为对落后国家民族的侵略和对外来移民的排斥。在种族主义者看来，盎格鲁·撒克逊人是上帝的宠儿，肩负着传播“文明”的使命，而亚洲和东南欧移民在肤色、血统、宗教信仰和文化等方面都与盎格鲁·撒克逊人格格不入，他们的到来无疑会威胁到盎格鲁人血统的纯洁性及其在美国社会中的主导地位。这种思想在土生白人中间十分普遍。

19 世纪末，达尔文的物种进化论传入美国后，不少文人政客便将进化论融入了种族排外主义。达尔文认为，自然界的每个物种都是为生存而互相残杀的产物和受害者，弱肉强食，适者生存，这是制约物种生存和进化的客观规律。1859 年，达尔文的进化论问世后，首先启发了英国的社会学家和思想家赫伯特·斯宾塞。他用进化论来解释人类社会的演进，认为人类历史是不同利益集团、不同民族和国家为生存而斗争的历史。优胜劣汰，适者生存，这是制约社会发展的规律。那些智力最差，体力最弱的民族会在物竞天择的过程中灭亡，因为，“自然界的全部努力是要清除这些人或事物，为更优秀者让出空间”。从这种立场出发，斯宾塞反对任何改革方案或救济穷人，认为这会干扰自然进化，阻碍社会的发展。斯宾塞的学说迎合了西方各国在垄断资本主义形成时期那种无情竞争的社会风尚，为资产阶级压迫劳动人民提供了理论依据。

在美国，斯宾塞的学说实繁有徒。他们企图用社会达尔文主义比论诠释不同种族的繁衍与进化和整个人类文明发展的进程。在这方面，最典型的代表之一是耶鲁大学社会学教授威廉·萨姆纳。他认为，土地资源是人类生存竞争的核心，土地与人口的比例关系决定着竞争的方式和程度，其结果是适者生存和社会进步。在此基础上，美国著名的社会学家和历史学家约翰·菲斯克把阶级、民族和国家之间的压迫与被压迫关系视为物竞天择的结果和文明发展的表现。他说：“经过自然选择，美国已成为优胜国家，已表明适于生存的美国人自然合乎逻辑地应统治弱者，即不适于生存的人。”美国的社会达尔文主义者不仅突出地强调了“种族优越论”，而且带有强烈的“天命命运”的宗教色彩。在这方面，最典型的代表人物是美国福音派教会联盟总干事乔赛亚·斯特朗。1885 年，他在颇有影响的《我们的国家：它的未来与当前的危机》一书中指出，美国人是上帝的选民，肩负着向落后民族传播文明的使命，美国人必须为此做好充分的准备。他接着写道：

世界将要进入一个新的历史时期——种族间最后竞争的时期。盎格鲁·撒克逊民族正在为这场竞争进行训练。到那个时候，这个种族将具有不可比拟的能量，威严壮观的人口和无以估价的财富实力。我们应该希望，这个种族作为

理查德·霍夫斯塔德 (Richard Hofstadter)：《美国思想中的社会达尔文主义》，波士顿：比康出版社 1955 年版，第 41 页。

丁则民等：《美国内战与镀金时代》，人民出版社 1990 年版，第 356 页。

自由最伟大、基督教最纯洁、文明最发达的代表——它已经展示了自己特有的进取性，足以把它的制度传遍全人类——要把它的统治扩至全世界。如果我没有看错的话，有朝一日这个强大的种族会南下墨西哥、中美洲，兼并海上岛屿，席卷非洲和其他地方。谁能怀疑这场竞争的结果不是‘适者生存’呢？

但是，斯特朗又认识到，美利坚民族正面临着一场空前的种族危机，美国人的宗教信仰、生活方式和社会制度受到了严重的威胁和挑战。大批东南欧移民的到来加速了美国天主教会的发展和壮大，造成了社会犯罪率的急剧上升和社会道德的衰颓，助长了工人运动和无政府主义，加剧了贫富两大阶级的对抗。凡此种种，都证明外来移民是美国社会动荡不安的主要因素。所以，美国要避免这场危机，就必须限制外来移民。

斯特朗的呼吁引起了强烈的回响。约翰·伯吉斯、约翰·菲斯克、亨利·卡伯特·洛奇、塞缪尔·卢米斯和理查德·伊利等种族主义者也不遗余力地推涛作浪，要求限制外来移民。因为，他们相信，盎格鲁·撒克逊种族“提携和同化”外来民族的能力是有限的，它不可能无限制地吸收外来民族，否则，就会面临最致命的危险。在他们看来，优秀与低劣的种族杂居后，就会孕育出新的劣等种族。“低劣种族就会同化优秀种族，而不是优秀种族优化劣等种族”。如果美国继续奉行自由放任的移民政策，这不仅“意味着(盎格鲁·撒克逊)这个种族自身的灭绝，而且也意味着人类文明的消亡。”尽管这种荒谬的种族主义观对煽起种族主义排外主义情绪发挥了重要的作用，但由于他们缺乏能够证明种族生理和基因遗传的“科学证据”，因而，其影响的广泛性和深刻性都受到了制约。

20世纪初，美国社会上兴起了一股优生优育的浪潮。最活跃的发起者和推动者是一些披着科学外衣的学者。他们从经济学、社会学、生理遗传和优生学等角度，对种族的起源、血统、进化和基因差异与遗传等进行了大量的“研究”，并试图用他们的“科学发现”来阐释限制外来移民的必要性和合理性。这股浪潮的始作俑者是马省理工学院院长、经济学教授弗朗西斯 A. 沃克。他利用美国的人口统计资料对外来移民和美国人的生育率进行了比较分析。起初，他认为自 1830 年以来美国土生人口生育率下降是工业化发展的结果，但是，后来他却将这种下降的根源归咎于外来移民，认为移民的大量涌入加剧了美国劳务市场上的职业竞争。为了在竞争中立于不败之地并维持自己日益提高的生活水平，土生劳工就不得不减少生育，压缩家庭人口。土生人口的减少会使生育率较高的外来移民最终成为美国人口中的主体，并取代土生美国人在美国社会生活中的统治地位。由于入境移民是“欧洲颓废种族中的颓废者”，他们丝毫没有盎格鲁·撒克逊种族所具有的优秀品质，所以，如果不限外来移民特别是东南欧移民，盎格鲁·撒克逊种族将面临着灭绝的灾难。姑且不论他这种自相抵牾的结论的“科学性”，首先应该明确的是，外来移民生育率高是因为他们中间的青壮年人数多，其人口增长快是理所当然的。如果没有外来移民，美国人口下降的趋势就会更加明显。

在沃克的影响下，爱德华 A. 罗斯和威廉 Z. 雷普利等人从文化人类学和社会

亨利 C. 洛奇：《限制外来移民》载莫蒂默·阿德勒 (Mortimer J. Adler)：《美国年鉴》第 12 卷，芝加哥：大不列颠百科全书出版公司 1970 年版，第 91 页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 205 页。

会学方面对欧洲各种族的起源、类型和进化进行了分析，将欧洲各民族分为三大类型：一是西北欧的条顿种族；二是阿尔卑斯高山族；三是地中海族。其中，后两者“脸部畸形怪状，口形粗劣湾曲，鼻子丑陋不堪，下巴笨拙宽大，额头低凹狭窄。”犹太裔妇女“不如13岁的土生姑娘高”，意大利人道德窳劣“欺骗救济机构”，希腊人满腹诡计。见利忘义。这些极不可信的民族同美国人杂居后“生育的后代必然是低劣的”。

在同一时期，一批动物学家、生物学家和生理学家分别对野生动物进行了杂交繁殖和解剖分析，后将其理论应用于人类生理进化和基因遗传研究。他们对所得数据进行了分析，认为物种基因的优劣是人类嗣承了上帝的恩赐后在大自然中进化的结果。人和动物一样，既无法选择自己的血统，也无法通过改变环境来改变其基因生成。只有不同物种交融后，基因的构成和质量才会发生变化，但新生的基因往往是劣胜优败的产物。在民族融合上，它表现为优秀种族血统的衰竭和劣等种族的兴盛。在这方面，最有影响的人物是纽约州动物协会主席麦迪逊·格兰特。1916年，格兰特运用这种理论写成并出版了《一个伟大种族的消逝》。1921年和1923年，该书两次再版，总发行量达百万册以上。后来，格兰特在《一个大陆的征服》中对他的基因生成理论作了进一步的发挥。在《一个伟大种族的消逝》中，他以大量的篇幅论证了欧洲主要民族及其文明兴衰的历程，认为阿尔卑斯高山族世代代都是粗野无知、自私自利的农民；地中海族在文学艺术上略高一筹，但只有西北欧的条顿民族是世界上最优秀的民族，他们的历史是造就勇敢斗士和统治者的历史，“美利坚民族是这个民族发展延续的结晶，代表着人类文明发展的未来和希望”。然而，航海交通的迅速发展“很容易使地中海盆地和巴尔干国家那些最低劣的种族中大批懦弱颓废和智力低下者构成的新移民群蜂拥美国。”因此，盎格鲁·撒克逊人的血统和基因的纯洁性受到了前所未有的威胁。他们同东南欧移民交融后必然会孕育出新生的劣等种族。格兰特写道：“白人与印第安人的后代是印第安人；白人与黑鬼的后代是黑鬼；……白人与犹太人的后代是犹太人。”如此融合，必然会随着时间的延伸导致盎格鲁人血统的蜕化和衰竭，美国的民主制度也会随之寿终正寝。在述及美国的犹太移民时，格兰特添枝加叶或无中生有地写道：“在纽约市，蜂拥而至的犹太人把土生种族的居民赶到大街上，这些移民使用土生美国人的语言，穿上他的衣服，盗用他的名字，占用他的女人，但是，他们很少接受他的宗教或理解他的思想。”所以，要保护盎格鲁·撒克逊人的血统和基因的纯洁性，就必须限制或禁止外来移民。

不难想象，这种荒诞不经的“科学理论”会产生什么样的影响。尤其值得注意的是，从事这种“科学理论”的研究和宣传的人物基本上都是有名的“科学家”。在这里，我们仅列出几乎与格兰特齐名的学者，就可以窥到这

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社1981年版，第197页。

爱德华·A·罗斯（Edward A. Ross）：《新大陆上的旧世界》，纽约：世纪出版公司1914年版，第287—295页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第60—61页。

罗伯特·凯利（Robert Kerry）：《美国历史的形成》，纽约：普林斯特·霍尔公司1976年版，第702页。

股浪潮的广泛性：“美国动物繁殖协会”主席查尔斯·达文波特、“美国自然史博物馆”主席亨利·奥斯本、“美国心理学协会”主席罗伯特·耶斯克、《周末晚报》编辑和记者乔治·洛里默和肯尼恩·罗伯茨、耶鲁大学人文地理学教授埃尔斯沃斯·亨廷顿、哈佛大学优生学教授爱德华·伊斯特、从英国移民来的优生学教授威廉·麦克杜格尔。他们在各自的岗位上，以卷帙浩繁的著作和连篇累牍的文章，同声相求，呼风唤雨。仅在1910—1914年间美国各种刊物上发表的优生学文章就相当于这一时期有关美国的贫民窟、住房租赁和生活状况等方面的文章的总和。1921年，这些科学家在纽约召开了“第二届国际优生学大会”，一些外国学者和文化界的名流等共千余人参加了大会，其盛况之庞大，影响之广泛，在美国历史上是不多见的。

综观上述“科学理论”，其疏漏繁多，谬误百出。首先，人类的产生不是源于上帝，而是来自远古时代类人猿在大自然中的实践。其次，种族之间的生理差异和基因构成不是上帝恩赐的结果，它依赖于人类在繁衍进化过程中的不同历史条件和所处的自然环境的优劣差异，取决于人类在实践活动中为改造客观世界而使用的手段和进步程度。最后，种族之间生理差异和基因构成并不能说明种族间的优劣等级，而只能反映不同种族间个性与共性的关系。正是这种关系的互补性才使当今人类文明呈现出群芳争艳，五彩缤纷的多元格局。毋庸置疑，在任何一个民族的文明中，都有精华与糟粕并存的现象。如果拿别人的弱点同自己的优点进行比较，自然会得出与这些“科学家”相同的结论。

虽然，上述伪科学已为当代大多数美国学者所贬弃，但他们在分析种族排外主义的起因和作用时，有的学者却管窥蠡测，舍本逐末。虽然有的学者有穷源竟委的意图，可惜的是，不是接枝错位，就是蜻蜓点水，没有触及种族排外主义的本质、它赖以存在的社会基础和发挥作用的条件。奥斯卡·汉德林认为，内战前的奴隶制度“是人类之间固有差异的思想的沃土”，它所孕育的种族歧视在排华浪潮中生枝发芽，长出了种族排外主义的枝头。马克辛·塞勒认为，美国政府之所以排斥外来移民，乃是因为“种族主义、超爱国主义和对社会变化的恐惧的心理，使美国人将他们对生活中的一切不满归咎于外籍人。”虽然，罗杰·丹尼尔斯也承认职业竞争和宗教信仰等问题在排外浪潮中“发挥了连续性的作用”。但他又认为，最重要的是“日益增长并普遍渗透的种族主义，即不只是反对所有有色人种，而是反对假定的所有欧洲籍劣等民族的种族主义。”

这些观点的共同特点是孤立地对待排外主义问题，夸大了种族歧视的心理作用。我们认为，第一，种族主义贯穿于美国社会的始终，其源头根本不在于内战前的奴隶制度，而在于殖民地时代对黑人和印第安人的压迫的排斥。在建国初期，美国政府颁布和实施含有明显的种族歧视色彩的1787年宪法就已经说明，种族主义已经深深地扎根于美国社会之中。

第二，作为一种意识形态，种族排外主义从产生、勃兴到伪科学理论的

奥斯卡·汉德林：《拔根者：构成美利坚民族的巨大移民群的史话》，波士顿：大西洋月刊出版社1973年版，第246、257页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆S.奥扎出版公司1988年版，第213页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第275页。

产生，始终都受到了社会经济活动的制约。它滥觞于不同民族围绕土地、资源、就业竞争和政治权力等方面的竞争，并随着这种竞争的加剧而不断发展。由于盎格鲁人在殖民地时代掌握了决策大权，他们的语言、生活方式和思想观构成了后来的美国社会基础，他们所处的统治地位使他们能够按照自己的意志把其他民族群体置于社会的底层，这种差异是种族偏见演化为种族主义的前提，也是美国白人压迫黑人和印第安人的先决条件。随着美国人口的增加和版图的扩大，大批的亚洲移民和其他有色族裔也纷纷踏上了美国的国土，美国的经济活动中的竞争也日益加剧，所以，在这种竞争处于激烈的时期，处于统治地位的盎格鲁·撒克逊人为了维护自己的利益，常常在关键时刻，利用种种借口，运用手中的权力肆意打击和排斥外来移民，从而只维持一个对本民族只讲“平等”而对其他群体不讲平等的社会。在这样的社会里，处于从属地位的印第安人、华人、黑人、日本人、意大利和匈牙利移民等都成了在不平等基础上进行不平等竞争的牺牲品。这些在语言、肤色和血统上与盎格鲁人有较大差异的有色人种必然会被戴上“劣等种族”的紧箍咒。

第三，作为一种社会思潮，种族排外主义发挥作用的前提离不开美国社会、经济、政治和文化方面的变化。在内战前，种族歧视和排外现象常有发生，“无所知党”也曾一度甚嚣尘上，但由于经济的高速发展和人口的稀少，美国需要外来移民补充美国劳动力的不足，因而，排外主义的作用受到了较大的制约，政府也没有颁布种族歧视的移民法。19世纪末，随着美国人口的增多，“自由”土地不复存在，社会运行机制日趋完善，美国经济急剧膨胀，白人的种族自豪感油然而生并成为对外扩张的主观动因之一。但是，由于美国人对经济发展引起经济基础与上层建筑严重脱节这一事实缺乏清醒的认识和足够的心理准备。当美国社会的各种矛盾激烈对抗时，陷入困境而又茫然不知所措的人们便听信了统治阶级和新闻媒介的宣传，遂将自己的一切怨恨盲目地发泄给外来移民，这种盲目的发泄同原有的偏见和歧视、恐惧心理及对外来移民所取得成就的忌妒心理融为一体后，便形成一股社会排外浪潮。就在这股浪潮愈演愈烈的时候，东南欧国家成为美国外来移民的主要来源。由于西北欧移民日渐减少，而东南欧移民迅速增多，这使美国人，尤其是盎格鲁·撒克逊人，感到他们在血统和文化上面临威胁。所以，在科学技术尤其是数学、化学和生物学等领域的发展的情况下，种族主义伪科学的产生便成为可能，并在社会上为刺激排外主义的发展提供了理论上的依据。因此，无论是要考察种族排外主义抑或是种族主义伪科学都不能忽略它们发挥作用的前提——美国社会的发展变化。如果抛开这一点而单纯强调种族主义，就无法说明种族主义的演变及其作用。

当然，在排外浪潮猛烈地冲击着美国社会的情况下，这些“科学家”们并不满足于闭门造车，囿于理论上的宣传。他们在各自的崇拜者的支持下，分别提任了各种排外机构的领导人或顾问，用自己的理论来指导他们的活动。在这些组织中，比较活跃的是“外来移民限制联盟”。该组织自1894年成立之后，就一直以种族主义思想为指导，极力排斥移民。从1906年起，它在自诩为“科学家”的普雷斯考特·霍尔和罗伯特·沃德的领导下，利用伪科学理论宣传排斥移民的必要性。还有的排外组织以伪科学理论为依据，大量散发小册子和传单。有一份小册子中这样写道：“美国的白人先生们，

如果你们有一点种族自豪感的话，你们应该组织起来，保护你们的种族。”不能不承认，种族主义伪科学得到了美国社会上广泛的支持。值得注意的是，残害有色人种的三 K 党也十分猖獗。该组织在 1915 年复活后，其会员迅速增加，到 1920 年已增至 400 多万人。它反对黑人、天主教徒、犹太人和外来移民的信条成了许多美国人的奋斗目标。为了证明伪科学理论的真理，伪科学家们奔走于政府和各种社会机构之间，利用种种方式，从军队、学校、医院和监狱等机构收集了大量资料，以此来证明东南欧移民的劣等属性及他们对美国社会造成的危害的严重性。值得注意的是，在第一次世界大战爆发后，美军聘用了一些伪科学家对新征入伍的不同族裔的士兵进行了心理和智力的测验，结果与不久前教育局对各地学校中不同族裔的小学生的测试结果相同，即土生人和西北欧族裔的心理素质和智力成绩均高于其他族裔。由于美国与西北欧国家在历史和文化方面有着共同的历史渊源，而且，西北欧移民进入美国的时间相对早于东南欧移民，因而，成绩较高。其他族裔与美国人的文化差异较大，而且大多数人在美国居住的时间较短，因而，成绩稍差，这本来属于正常的现象。但在当时，这些伪科学家们则一次又一次地出席国会听证会或在社会上大肆宣传，贬斥有色人种的族裔。此外，这些“科学家”们，如达文波特和格兰特等人利用他们同众议院移民委员会主席阿尔伯特·约翰逊及其他议员的关系，分别担任了国会的专家和顾问，直接和间接地参与了政府决策。难怪美国著名史学家约翰·海厄姆感慨他说，种族排外主义理论在美国发挥了前所未有的作用，“没有哪一种排外主义理论能与之相提并论或对美国社会产生如此大的影响。”

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 186 页。

关于三 K 党成员人数，美国学术界说法不一，有人认为有 250 万，有的说是 300 万，还有说 400 万、500 万等，见马尔德温·琼斯，《美国的外来移民》，芝加哥大学出版社 1960 年版，第 275 页。马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 211 页。伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 60 页。詹姆斯·奥尔森：《美国历史中族裔的一面》第 2 卷，纽约：圣马丁出版社 1979 年，第 212 页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 271 页。

三、民族危机感与排外主义的高潮

20世纪初，以简·亚当斯、查尔斯·斯特夫和雅各布·里斯等人为代表的一些社会活动家和民间机构在纽约、芝加哥、底特律、费城和波士顿等大城市发起了旨在同化外来移民的美国化运动。在各地教会、企业界和教育机构的支持下，这场运动很快发展到全国各地。在不同的地区，虽然运动的形式和规模各有差异，但在内容上，基本上都是通过创办夜校和培训班的形式，为移民设立历史、文学、法律、数学、政治和公民学等课程，培养移民树立美国公民的意识和热爱美国的情感，从而使他们归化为美国公民后，为美国的发展做出更多的贡献。然而，在第一次世界大战爆发后，这场社会运动发生了质的变化，成为各级政府直接干预并实行强制性民族同化的政治运动。按照政府的要求，移民在政治上、文化上和民族感情上应归同于美国社会，成为百分之百的美国人。大战结束后，百分之百的美国化运动又演化为歇斯底里的“赤色恐怖”运动，从而加剧了社会上不断升温的排外主义浪潮，对美国社会上长期争论的限制移民问题的解决产生了不可替代的催化作用。

1914年第一次世界大战爆发后，美国政府表面上宣布实行中立政策，不介入欧洲的战争，但实际却在暗中向欧洲的交战双方兜售军火，聚敛战争之财。政府这种口是心非，阳奉阴违的政策在美国各民族集团之间引起了强烈的民族主义情绪。英国裔美国人对威尔逊政府向德奥同盟出售军火感到不满，强烈要求政府支持英国；而德、奥裔美国人则希望政府支持德奥同盟，打败英国和法国；爱尔兰裔也因历史上对英国的民族仇恨，公开反对美国政府的亲英政策。来自东欧和俄国的犹太移民因对俄国怀有强烈的民族敌视情绪，也要求威尔逊政府支持德奥同盟。各个民族集团的人心向背是如此明显，民族主义情绪之强烈，这在美国历史上还是首次。这在美国人看来，似有将美利坚民族及其政府推向四分五裂之势。不容忽视的是，在这时9200多万美国人口中，外国出生的移民和他们在美国生育的第一代后裔共有3200多万，占美国总人口的三分之一以上，其中德国族裔、奥地利和匈牙利族裔达1100多万，意大利裔有200多万，英国裔有300多万，爱尔兰裔有450万，俄国族裔300万。在这些民族群体中，德国族裔的人数最多，他们的民族主义情绪也最为强烈。他们不仅在美国公开推销德国政府发行的战时债券，而且还动员其他族裔为德国红十字会捐款。更使美国人无法接受的是，德国族裔还公开申明自己的亲德立场，宣扬日耳曼民族沙文主义。美国各地的德国裔组织互相联络，动员各地的德国族裔云集首都华盛顿，准备游行示威，反对威尔逊政府日益明显的亲英政策。纽约和芝加哥的德国族裔还组成了美籍德国裔志愿兵团，准备返回德国参加对英法两国的交战。面对德国人如此强烈的亲德情绪，《纽约时报》大做文章，宣称“自共和国诞生以来还没有哪个追随外国势力和政权的民族群体如此公开地申明自己反对美国的精神。”

无独有偶，在德国宣布对英国实施无限制潜艇战之后，德军加强了在大西洋上对英国商船的攻击，目的是要切断美国通往英国的物资运输线。然而，在1915年5月，一艘德国潜艇击沉了美国客轮“卢西塔尼亚”号，致使128

邓蜀生：《美国与移民：历史、现实、未来》，重庆出版社1990年版，第309页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社1981年版，第197页。

名美国人丧生。不久后，德国政府又向美国派遣了一批特务，其任务是隐蔽于美国各地，伺机破坏美国的亲英政策。同时，德国外交部长阿瑟·齐默尔曼召见并警告美国驻德大使说，德国无意与美国对抗，愿意保持两国的友好关系，但是，“如果贵国政府胆敢采取敌视德国的行动”，德国则会针锋相对，而且，德国在美国组建了一支50多万人的预备役部队，他们也会“拿起武器反对贵国政府”。德国政府这种软硬兼施，虚虚实实的恫吓政策却使美国信以为真，如临大敌，而美国各地德国族裔的所做所为也使美国政府许多官员恐慌不安。在这种情况下，为了抑制德裔美国人的民族主义情绪，防止所谓的德国在美国的预备役部队反对美国政府，威尔逊政府和各界宣传机构率先在舆论上攻击德裔美国人，并由此煽起了全社会的反德裔情绪。卸任总统老罗斯福指责德裔美国人“根本就不是美国人，而是美国的叛徒，是德国用来反对美国的工具和间谍。”在任总统威尔逊也认为德裔美国人把“变节的病毒注入了美国国民生活中的每个动脉之中。……美国从未出现过这种事情……这些充满激情、变节和无政府思想的东西必须坚决镇压。”数日后，威尔逊政府宣布对所有外来移民实行“百分之百的美国化”政策，实现“百分之百的美国化”是唯一的善行，倒行逆施者将严惩不贷。

随后，美国移民委员会、移民与归化局、联邦教育局和国家防务委员会联合发文，责成各地和城市成立“美国化运动日全国委员会”，指定1915年7月14日力全国性的美国化运动日，在这一天举行了盛大的庆典活动之后，又成立了“全国美国化委员会”。其任务是通过文化教育实现外来移民与美利坚民族的融合。按照该委员会的要求，外来移民必须彻底切断与母体民族的政治与文化联系，接受美国人的文化与价值观念，效仿美国人的生活方式，认同并服膺美国的社会制度，在政治上、文化上、心理上和民族感情上树立“美国第一”的观念，把美国的利益置于个人和民族群体利益之上，从而实现百分之百的美国化。这些要求后来都被纳入了各州的法律之中。法律规定，英语是学校 and 一切公共场所使用的唯一语言，凡属于外来移民的社会组织、文化，特别是德国族裔的文化、语言、书刊、音乐和戏剧等一律取缔和销毁。

随着美、德两国关系的日益恶化，美国社会上的反德情绪也有增无减。1917年美国对德国宣战时，成千上万的美国人手中挥舞星条旗，“打倒德国”、“消灭德国人”的口号响遍了每个城市的大街小巷。在这时美国人的心目中，德国移民不像老一辈美国人所描述的那样，是一个安分守己、勤干创业的民族。德国裔已往所具有的民族精神和特点在战争时期都被视为对美国的巨大威胁。在美国人看来，德国裔是美国人的头号敌人。无论是成年人还是三尺孩童，都以反对德国裔为己任。在全国各地普遍使用的一年级小学教材中也含有反对德国的内容，有一课的课文中这样写道：

迈林·霍尔和彼得 A.琼斯 (Melvin Holland Peter A. Jones)：《族裔芝加哥》，芝加哥，威廉 B.爱尔德曼出版公司 1984 年版，第 488 页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司 1982 年版，第 58 页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 200 页。

莫蒂默·阿德勒：《美国年鉴》第 14 卷，芝加哥：大不列颠百科全书出版公司 1970 年版，第 476 页。

父亲、母亲……我有一个父亲和一个母亲。
姐姐弟弟……我有一个姐姐和一个弟弟。
亲戚……我有一些亲戚。
婴儿……德国鬼子杀害了许多母亲和婴儿。
杀戮……德国鬼子杀戮了许多儿童。
屠杀……德国鬼子屠杀了许多老年男女。
战斗……我要同德国鬼子战斗。
保卫……我要同他们战斗，保卫我的全家。

为了保证战时美国社会各地的安定，防止德国族裔和其他少数民族进行破坏活动，国会在 1917 年、1918 年和 1920 年先后颁布了六项法案，对任何逃避服兵役、污辱国旗、煽动罢工、图谋推翻美国政府或从事任何不利于国家安全活动的土生公民和外来移民，轻者取消其公民资格或驱逐出境，重者将被处以 20 年以上的监禁。与此同时，美国司法部成立了各种“民间”组织，监视外来移民特别是德、奥裔移民的一切活动。在这些组织中，最活跃的是由 10 岁以上的少年组成的“反黄狗联盟”和成年人组成的“美国保护联盟”。这两个组织的成员和分支机构遍布全国各地。他们的任务是根据司法部和陆军部情报局的命令，对任何不愿意购买美国政府发行的战时公债券、逃避兵役和煽动肇事者进行跟踪，然后报告有关安全机构，对涉嫌者予以逮捕和拘留。从 1917 年到 1918 年 10 月，在全国被关押的德国裔等移民达 7500 余人。此外，政府还将昔日的移民入境口岸埃利丝岛改成关押即将被驱逐出境的移民的监狱。在该岛负责看守被关押者的移民局官员弗雷德里克·豪对当时美国的民族沙文主义行径做了真实的记述。他写道：

关押这些男女的证据是如此不足，如此地感情用事，如此地不合乎法律程序，以致于我在法律意识的驱使下违抗我所接到的命令。我总是与移民总署专员争吵不休。他与司法部流瀟一气。我怎么也不相信，我们是一个歇斯底里的民族，把公民自由抛在了九霄云外。但是，在这场抗争中，我孤掌难鸣。华盛顿无人支持我，新闻界也不感兴趣。1916 年至 1920 年间混浊多变的感情狂热一次又一次地席卷了美国社会。——

在这种歇斯底里的民族沙文主义浪潮日益泛滥的情况下，美国各地侵犯人权，迫害不同政见者，践踏美国宪法原则的种种事件屡屡发生：恫吓、迫害、开除职务和驱逐出境等已成为一种“社会病”。一些个人和社会组织动用私刑，致使逼供和暴力袭击移民的事件不断发生。在受害者中间既有安分守己的土生公民，也有追求自由，倡导和平的外来移民。在战争结束前，虽然，联邦政府没有发现外来移民有任何投敌叛国的行为，也没有出现移民煽动与政府对抗的事例，但美国人对移民的不信任心理依然十分强烈，战时泛滥的民族沙文主义也没有因为战争的结束而烟消云散，相反，它在战后又融入了日益增长的排外主义浪潮中。

应当指出的是，在大战初期，美国各民族群体的民族主义情绪骚动确实不利于美国社会的安定，然而，政府在这一时期的所做所为却恰好加剧了社会上的动荡，把战前盎格鲁·撒克逊人原有的种族危机感推向了歇斯底里的程度，使它由一种社会性的恐惧心理演化为泛滥于全国的政治性民族沙文主义浪潮。如前文所述，自 19 世纪末以来，排外主义浪潮已由地方扩展至全国，到第一次世界大战前夕已呈现出乌云滚滚翻腾之势。但是，入境的外来移民非但没有减少，反而逐年增加。1905 年至 1914 年间，入境移民达 1012.2 万，平均每年 101.2 万，其中，在 1905 年、1906 年、1907 年、1910 年、1913 年和 1914 年间，每年入境移民平均为 114.4 万。虽然，这一时期有许多移民入境后又倒流回国（有时高达 40% 左右），但绝大多数移民仍然在美国安家落户。1920 年在美国 10 万人口以上的城市中，外来移民占城市总人口的 60% 以上，更引人注目的是，在全国大城市中，外来移民与土生人口的比例已经明显的不利于土生美国人。在东北部各大城市中，移民与土生人口的平均比例为 1.93 比 1，大西洋沿岸中部洲的平均比例为 1.69 比 1，就是在移民人口相对较少的西海岸各城市中，这种比例也达到了 1.53 比 1。

如此众多的外来移民集中在城市，必然使土生美国人感到他们在美国经济、政治和文化等领域中的统治地位受到了威胁和挑战。虽然美国的“大熔炉”在历史上发挥了作用，使许多移民失去了原有的民族身分，而且 20 世纪初兴起的美国化运动仍在继续，但不容回避的事实是，星罗棋布的民族社区仍然存在并继续发展着，各种非盎格鲁·撒克逊民族文化仍然在放射着绚丽的光彩，散见于美国各地的各种外文报刊杂志凡千余种，可以说是各种语言应有尽有。更使土生美国人感到不安的是，在世界大战结束后，各民族群体的民族主义情绪并没有消失，“高压锅式的同化运动”也愈来愈受到了少数民族群体的反对，由于他们“无法忘记那些凌驾于美国法律之上的僭越机构对他们的凌辱，他们再也不像以前那样相信美国宪法中的保障条款能保护他们。”

在这种无法回避的现实面前，土生美国人认识到，“百分之百的美国化”运动并没有达到预期的目的，即使许多移民在法律上已归化为美国公民，但无论采取什么样的强制性的措施也无法切断外来移民与母体文化的联系。因此，土生美国人已完全丧失了同化外来移民的信心，整个白人社会几乎一致要求限制外来移民，似乎只有这样才能保证美利坚民族的政治和民族一体性。这种民族危机感在世界大战结束后又被狂热的“赤色恐怖”运动推向了登峰造极的程度。

1918 年 10 月苏俄社会主义革命胜利以后，建立了人类历史上第一个社会主义国家。在此后不久，芬兰、匈牙利和德国等相继爆发了苏维埃革命。亚洲、非洲和拉丁美洲的民族解放运动也空前高涨，不少国家的共产党组织纷纷成立，革命运动方兴未艾，蓬勃发展。1919 年美国又出现了经济衰退，

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到 1970 年年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1975 年版，第 110 页。

托马斯·阿奇迪肯：《成为美国人：一部民族史》，纽约：自由出版社 1984 年版，第 140 页。

米尔顿 M. 戈登：《美国生活中的同化：种族、宗教和民族来源的作用》，纽约：牛津大学出版社 1964 年版，第 106—107 页。

弗朗西斯·凯勒（Franciskeller）：《外来移民与未来》，纽约 1920 年版，第 58 页。

各地工人又掀起了反对资本家削减工资的罢工高潮，全国各地罢工达 3630 次，参加人数达 400 多万。在美国工人运动如火如荼，国际革命运动震荡着资产阶级统治的时候，美国共产党也宣告成立。对此，统治阶级感到恐慌不安，排外主义者更是犹如惊弓之鸟，草木皆兵。他们声嘶力竭地喊道：“革命的火焰已像草原烈火，将烧遍所有的法治制度和秩序，烧至每个美国工人的家庭，吞没每个教堂的圣坛，焚毁学校的塔钟，伸向每个家庭的神圣角落……毁灭美国社会的基础。”在这种似有“山雨欲来风满楼”的形势下，美国司法部长米歇尔·帕尔默几次下令在全国搜捕共产党人和布尔什维克的支持者，掀起了一场空前的“赤色恐怖浪潮”。从 1919 年到 1920 年，美国共有 8000 余人被捕或驱逐出境，其中，有许多人是美国的土生公民。

革命并未发生，恐怖心理和民族危机感却有增无减。舆论媒介在为政府辩护时，也大肆渲染，蓄意制造紧张气氛，把外来移民描述为危险分子。俄国人、匈牙利人和德国人等都被视为共产党人或布尔什维克主义者，他们像洪水猛兽一般应被拒之门外。因为，“他们来自动荡不安和革命活动的国土”，“他们会带来敌视与偏见，带来他们的革命精神、阶级意识和对民主制度的蔑视”。

这里还应提及的是，第一次世界大战后，美国社会上的孤立主义思潮重新抬头。国会与威尔逊政府围绕《凡尔赛和约》和美国参加国际联盟等外交问题展开了激烈的较量。一般美国人不赞成政府卷入欧洲事务中，而是要求解决好国内问题，其中也包括限制移民的问题。因此，民族危机、种族主义和经济等种种因素融为一体后，把 19 世纪末以来的排外浪潮推向了高潮，终于使美国政府在本世纪 20 年代颁布了《移民限额法》，从此美国进入了在移民的质量和数量上进行严格限制的时期。

刘绪贻等：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社 1987 年版，第 24 页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥礼出版公司 1988 年版，第 201 页。

爱德华·哈特曼：《外来移民的美国化运动》，纽约：A.M.S. 出版公司 1967 年版，第 216—217 页。

帕斯特拉·卡弗蒂和巴雷·奇思威克（Pastora S.F. Cafferty and Barry Chiswick）：《美国外来移民的困境》，新泽西：事务交易公司 1984 年版，第 49 页。

四、排外主义发展的制约因素

从 19 世纪 80 年代到本世纪 20 年代，排外主义经过了复兴、发展和达到高潮的漫长历程。虽然社会变革、职业竞争、种族歧视和民族危机感等各种因素相互交融，把排外主义浪潮推向了歇斯底里的程度，但在排外主义发展的过程中，由于各种排外主义因素受到了其对立面的各种因素的制约，因而制约与反制约因素的力量变化就决定了排外主义发展过程呈现出波浪起伏的态势。

综观这一时期排外浪潮发展的全部过程，其制约因素主要表现在以下几个方面：首先，在经济上，这一时期是美国工业化全面展开并深入发展的时期。经济高速发展是当时的主要趋势，而仅仅依靠美国已有的人口，仍然不能满足经济发展的需要。1870 年，美国人口共有 3981 万，16 岁以上的劳动力只有 1250 万，到 1920 年总人口达 1.05 亿，劳动力为 4161 万，其中，有 50% 是外来移民。换句话说，外来移民为经济的发展提供了它所需的 50% 的劳动力，这些劳动力进入就业市场后又没有引起美国劳动失业率的上升。仅此就足以说明，美国在客观上仍需要外来移民补充其劳动力不足。这种需求到第一次世界大战爆发后因全国性的排外浪潮的高涨而被遏止。在此之前，排外主义处于复兴和发展的阶段，其势力主要集中在北部和西部地区，政府限制和排斥的对象只是某些个别民族群体和一些不受欢迎的个人。1882 年国会颁布了《排华法案》，1885 年又禁止合同劳工入境。1907 年又通过“君子协议”限制了日本劳工。此外，政府又先后 9 次颁布法令，禁止精神病患者、传染病患者、弱智者、罪犯、妓女、无政府主义者、不能自食其力者及其他有害于美国社会的人入境。虽然这一时期经济危机频繁，罢工高潮迭起，社会问题严重，但经济高速发展是主流，它日新月异地改变着美国社会的面貌，因而，有许多人对同化外来移民仍然充满信心。长达 5 年之久的 1893 年经济危机结束后，美国经济又重新高速增长。1898 年美西战争结束后，美国在加勒比海和太平洋上攫得大片殖民地，从此跻身于世界强国之列。颇有影响的《瞭望》杂志在刊文分析美国的崛起原因时，认为外来移民是诸多因素中最主要的因素。该文指出，“我们对未来美国的种族充满信心，是由于本大陆上众多民族的血液和特质的融合……就像杂交有益于植物的生命力一样，这个国家众多民族的交融必然能孕育出世界上最漂亮、最聪明、最强大的种族。”“可以说，具有纯美国血统的人是那些吸收了世界上多数民族血统的人。”1908 年犹太裔作家伊斯雷尔·赞格威尔撰写的《熔炉》剧本被搬上舞台后也在美国社会上风靡一时。其实，这些都是美国社会这种乐观心理的真实写照。在 20 世纪初，美国南部诸州的工业化刚刚开始，各州为吸引移民展开了竞争。它们竞相在美国北部港口城市和欧洲国家散发了大量吸引移民的传单和小册子，或与船运公司签订合同，将移民直接运往南部港口城市。与此同时，南部的期刊杂志，如《南部投资者》和《外来移民与南部投资者》杂志，都不断登载文章和广告，介绍各州吸引移

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到 1970 年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1975 年版，第 8、112 页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 110 页。

民的优惠政策，阐明外来移民对南部州的经济发展和赶超北部工业化水平的意义。1905年南部诸州在首都华盛顿召开会议，商讨吸引移民事宜，翌年又成立了“南部工业移民协会”。虽然南部的种族歧视十分猖獗，排外主义的呼声时有迭起，但都未能改变南部吸引移民的势头。在政治上，共和党与民主党为争夺权力，竞相拉拢移民选票，对排外主义的发展具有较大的制约作用。1901年，威廉·麦金莱总统遇刺后，副总统罗斯福入主白宫。不久后，他发表演讲，要求“禁止廉价劳动力的输入，结束日益加剧的竞争给美国工业造成如此严重的困难，并在我们的城市铲除无政府主义可能滋生的社会条件及这种瘟疫的源泉。”然而，在1904年总统大选期间，老罗斯福为了拉拢移民的选票，以便赢得大选的胜利，因而对限制外来移民问题避而不谈。1906年国会中期选举在即时，有人问他对限制外来移民持何种态度时，他故伎重演他说：“任何关于移民问题的言论只会有害而无益，我的观点是，只字不提会有助于我们参加选举。”1907年，当一些国会议员建议通过旨在限制外来移民的《文化测验法》时，老罗斯福却主张国会成立一个移民委员会，对移民问题考察后再做决策。不管他这一提议的动机如何，他在总统和国会选举期间对移民问题采取回避的态度至少对排外主义的发展没有产生刺激作用，而国会在1907年成立专门委员会并着手考察移民问题又在客观上把颁布《文化测验法》推迟到1913年，这实际上对排外主义的发展起了一定的延缓作用。

当然，国会成立以参议员威廉·迪林厄姆为首的“美国移民委员会”又对后来的排外主义产生了刺激作用。1911年，该委员会完成了其考察工作后向国会提交了一份长达42卷的报告。报告中以大量的篇幅和资料，从政治、经济、历史、民族、宗教和文化等各个方面对欧洲移民进行了比较分析，认为东南欧移民与西北欧移民差别甚大，前者属劣等民族，他们的语言、宗教和文化等决定了他们不可能同化入美国社会，他们的到来引起了美国社会犯罪率的上升，加剧了社会的动荡不安，造成了非熟练劳动力的过剩，阻碍了工会组织的发展，影响了美国人的生活水平的提高。基于上述结论，报告建议限制东南欧移民。虽然，这份报告从调查到撰写的每项工作都是在排外主义者一手操纵之下完成的，其方法和程序“既不公正，也无科学性”，其中的内容和结论都带有很大的偏见和片面性，但是，正是这份报告中的数据 and 结论都成了排外主义者加以援引的金科玉律。

同老罗斯福相比，伍德罗·威尔逊则显得笨拙被动。1912年总统大选期间，他的竞争对手为了击败他，将他在1902年出版的《美国人民史》中贬低东南欧移民的观点译成各种文字并广泛散发。《纽约时报》攻击他是“一个有案可查的、提倡使用中国劳工的人。……他认为恶习深重的中国佬比南欧的白种移民——意大利人、匈牙利人和波兰人等等都更为可取。”可是，在总统选举中求胜心切的威尔逊为了争得东南欧移民的支持，他不得不改变

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第57—58页。

亨利 B. 伦纳德：《门户开放：1896—1924 年反对限制欧洲移民的抗议》，纽约时报公司 1980 年版，第 199 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 37 页。

邓蜀生：《美国与移民：历史、现实、未来》，重庆出版社 1990 年版，第 389 页。

原来的初衷，劝说移民不要相信他原来的观点。他说如果他竞选获胜，“美国将自豪地对每个热爱自由的人敞开大门并创造机会，她在民主党的领导下，不会改弦易辙。”入主白宫后，威尔逊连续两次否决了国会通过的《文化测验法》。他认为实施这项法案就等于美国宣布对世界上所有热爱自由和民主的被压迫者关闭了提供庇护所的大门，盲目地拒绝了那些对美国有用的移民入境。实际上，在国会与白宫围绕《文化测验法》展开否决与推翻否决的激烈较量中，威尔逊并不是第一位行使否决权的总统。早在1897年和1913年，格罗弗·克利夫兰和威廉·塔夫脱两位总统都分别行使了否决权。这三位总统否决《文化测验法》固然有很多原因，但其中之一就是与他们在总统竞选中拉拢利用东南欧移民和少数民族群体的选票有关，这对排外主义浪潮的发展也起了阻碍作用。1917年，威尔逊否决了《文化测验法》之后，国会在排外主义者的狂吠声中又推翻了否决并实施了这项法案。

《文化测验法》规定，移民入境时必须缴纳8美元的人头税；乞丐、妓女、传染病患者、多配偶者不得入境，属于这类“不受欢迎”的移民共计有33种；“亚洲禁区”的移民不得入境；16岁以上的移民入境时，必须能够阅读英语或自选语种中40个单词（在美国定居的外侨的直系亲属及遭受政治或宗教迫害的移民不受此项限制）。这项法案实施后，排外主义者以为它能有效地限制东南欧移民，然而，实际结果证明，《文化测验法》并没有使入境移民人数减少，也没有使移民的民族来源发生变化，因为像意大利等东南欧国家都纷纷举办了各种移民文化速成班，参加学习的人一般都能在短期内达到《文化测验法》所要求的水平。1919年到1921年，入境移民迅速增多并很快恢复到战前的水平。1919年、1920年和1921年的入境移民人数分别为14.1万、43万和80.5万。在这些移民中，东南欧移民仍居多数，由于《文化测验法》是国会用来限制东南欧移民的主要措施，所以，这项法案未能达到预期的目的后，国会便考虑制定更加严厉的限制性政策。

在1920年以前，美国的少数民族集团和一些土生美国人都坚决反对限制外来移民。在20世纪初，“美国意大利裔组织”、“美国犹太裔协会”和“美国波兰裔协会”等少数民族组织都曾竭力反对排斥外来移民，直到1924年国会颁布限额法以后，仍然能听到他们反对的声音，他们或组织游说或出席听证会，以大量的事实驳斥排外主义者对外来移民的种种指责。他们的抗争赢得了一些土生美国人的支持，特别是由一些社会活动家组成“外来移民保护联盟”和“全美自由移民联盟”后不遗余力，支持继续奉行传统的自由移民政策。1913年国会在通过《文化测验法》之前举行听证会时，“全美自由移民联盟”的代表指出，外来移民并没有抢夺美国人的职业，美国社会问题的加剧与外来移民无关，其根源在于腐败的美国政治。他们说，如果限制外来移民，“美国的工业就会因劳动力不足而受到阻碍……良田就会因劳动力不足而被荒废……显然，我们的文明发展需要外来移民补充新的劳动力”。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社1981年版，第190页。

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到1970年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局1975年版，第105页。

亨利·B·纳德：《门户开放1896—1924年反对限制欧洲移民的抗议》，纽约时报公司1980年版，第148页。

但是，随着第一次世界大战的爆发和战后排外主义的高涨，少数民族群体和反对限制移民的美国人的呐喊声被吞没了，到 20 年代后，他们微薄的力量已无力遏止政府限制外来移民的基本趋势。

最后，必须指出的是，直到本世纪 20 年代，垄断资本家才逐渐改变了其一贯坚决反对限制外来移民的立场。1915 年至 1917 年威尔逊总统与国会在《文化测验法》上展开否决与反否决的争论时，企业界的巨头们紧锣密鼓，不遗余力大造反对限制移民的舆论。他们在公开申明反对限制移民的同时，在国会议员们之间展开了积极的游说活动，认为美国经济的高速发展仍然需要外来移民提供廉价的劳动力，社会上仍有大量的无人问津的闲置职业需要外来移民来承担。在他们看来，以前颁布的各种法令已经限制了美国所不需要的移民，第一次世界大战的爆发已经使入境移民大为减少，因此，国会在这种情况下实施《文化测验法》只能有害而无益。他们说，在美国历史上，“从来还没有什么时候像现在这样颁布这种法案能给我们国家造成更大的危害”。在《文化测验法》生效后，企业主们一再要求国会废除这项法案，因为它“阻碍和抑制我们的自然发展并导致一场世界性的大灾难”。

但是，到战后的“赤色恐怖”时期，有些企业主开始改变了反对限制外来移民的态度。他们认为，布尔什维克主义已经传遍欧洲，欧洲移民带来这种思想后也可能会在美国发动一场革命。在这种形势面前，企业主们权衡利弊，最终在攫取高额利润和维护美国资本主义制度之间不得不选择了后者，主张移民政策必须服从“美国的利益和需要”。因此，他们在支持政府镇压工人运动和共产党组织的同时，也赞成适度地限制移民。1921 年，国会在制定紧急移民限额法时，许多企业主要求政府对美国经济的发展和劳动力市场的供需状况进行调查后，再根据实际需要制定切实可行的移民政策。1921 年移民法颁布后，许多资本家认为法案中的条款与他们的愿望大相径庭，因而抨击该法案是国会“所做的最恶劣的事情之一”。但是，气愤的谴责改变不了政府的政策。1924 年，当国会酝酿制定永久性的移民法时，美国 31 个制造业协会约 1000 名代表云集纽约市，召开了全国工业移民问题的会议。会议结束时，代表们通过了一项联合决议，反对政府制定更严格的限制性政策。然而，他们并没有采取任何有效的实际行动或具体的措施，阻止政府颁布新的移民法。究其原因，主要表现在以下几个方面：

第一，企业主们预言在 1922—1923 年美国经济的危机因政府限制移民后造成劳动力短缺而爆发的经济危机并没有成为现实。相反，由于第一次世界大战爆发以来入境移民的相对减少和商品市场的旺盛需求，资本家们一方面增加了对技术设备的投资，另一方面，加强了对在岗工人的培训和企业生产的管理，所以，经济依然能持续繁荣发展。1922—1923 年生产自动流水线在各个生产部门广泛使用后，资本家对工人实施了“赶快制度”，按照工人的劳

亨利·B·纳德：《门户开放 1896—1924 年反对限制欧洲移民的抗议》，纽约时报公司 1980 年版，第 148 页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1896—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 303 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年，第 83 页。

动产品数量和质量支付工资，使企业利润成倍增长。在这种情次下，企业主们不再像以前那样仅仅依靠劳动数量的简单增加来提高企业的生产利润。

第二，到 1923 年美国人口已愈 1 亿大关，劳动力市场上的供需关系日趋平衡，美国经济对外籍劳动力的需求已不再像过去那样迫切了。此外，自本世纪初以来，美国南部的黑人开始向全国工业城市迁徙，这在一定程度上缓解了某些行业劳动力短缺问题。

第三，企业主们看到，国会在讨论新的移民法时仍然像 1921 年法案那样，对西半球继续实行自由移民的政策，这就顺应了资本家既要限制移民又要保证劳动力供给的心理。正是上述因素使资本家彻底改变了原来坚决反对限制外来移民的主张。这种变化标志着制约排外主义浪潮的主要因素的消失，从而使国会把限制移民的法律提上了议事日程。一位历史学家在评论这一点时指出：“公司的退出使严厉的法律相对容易通过，因为，除了受害的移民外，再无人插手反对了。”

这里还有一个问题必须阐述，那就是 1917 年的《文化测验法》和 1921 年《移民限额法》都是在企业主的反对下通过和实施的。与此相似的还有 1986 年的《移民改革与控制法》，其中，对雇主雇佣非法移民制定了严格的规定和惩罚措施（详见第九章）。对于政府和资本家“相互对立”的现象应该如何看待，这是否能够说明美国已经失去了其资本主义的性质。

众所周知，20 世纪是美国的国家垄断资本主义形成和发展的时代。国家垄断资本主义的基本特征之一，就是资产阶级以国家银行、税收和土地为依托，成为一个经济实体。它可以利用自己所掌握的资本和本身具有的经济调节职能，或独立举办企业或与私人资本在经济生活中相结合，结果是加强了国家的资产阶级性质。关于这一点，恩格斯曾富有远见地指出：“现代国家，不管它的形式如何，本质上都是资本主义的机器……它愈是把更多的生产力据为己有，就愈是成为真正的总资本家。”作为一个“总资本家”，国家不仅保留了它在上层建筑领域里的职能，继续对经济基础发挥反作用，而且也可以作为经济基础中的一个组成部分，在社会再生产的过程中扮演“调节者”的角色。这种双重的职能和角色无疑增加了国家职能的相对独立性，使它能够在不违背资本主义制度总原则的前提下，根据国家政治、经济和文化等方面的发展变化制定政策，从而，防止任何一个社会阶层或群体为了自己的利益而危及资本主义制度本身。在移民问题上，由于外来移民入境人数的多寡直接关系到社会资本的积累与财富的分配，关系到美国中下层群众的切身利益，而移民的民族来源的变化又涉及盎格鲁·撒克逊人的社会地位及他们国家的新教性质，因此，美国政府从长远考虑，着眼于美国资本主义的长治久安和繁荣发展，稳定人口数量与自然资源配置的平衡关系及经济的长远发展，保全以盎格鲁人为主体的美利坚民族的同质性，就不得不迫使企业主们做出适当的让步，顺应社会上多数人的要求，限制外来移民。这在表面上损害了一些企业主的利益，实际上却有利于资产阶级统治的长治久安。所以，

戴维·蒙哥马利（David Montgomery）：《美国工人的管制》，纽约：剑桥大学出版社 1979 年版，第 32—44 页。

约翰·海厄姆：《国土上的陌生人：1860—1925 年美国排外主义的模式》，纽约：阿森纳姆出版社 1981 年版，第 318 页。

恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 318 页。

在较长的历史时期内，只要国家垄断资本主义存在，美国的资本主义性质就不会消亡，资产阶级国家这个“总资本家”与部分资本家“相互对立”的现象也就会继续发生。

第六章 移民限额制度的确立与实施

到 20 年代，虽然限制外来移民已是势在必行，但是，在政府内部和社会各界，不同的政治派别和各民族集团在制定移民政策的原则、标准和依据等方面仍然存在着较大的分歧和争论。经过近 10 年的反复辩论，国会分别在 1921 年、1924 年和 1929 年先后三次通过法案和决议，确立了排斥亚洲移民、限制东南欧移民、偏袒西北欧移民的移民限额制度，它的确立标志着美国移民政策的重大转折点，首次确立了限制入境移民人数和选择民族来源的原则。这些原则后来经过几次修订和补充，构成了 20 世纪美国吸收外来移民的法律依据。

一、移民限额思想的提出与制度化

移民限额思想的始作俑者是“美国移民委员会”主席威廉·迪林厄姆。1911年，他在给国会的报告中建议：“对每个种族每年入境人数的限制应以某一特定时期内该种族已入境人数的比例为基础。”但是，如何制定限额政策，他在报告中并没有做具体的说明。由于当时国会首先考虑的是制定和实施《文化测验法》，所以，对迪林厄姆的建议并没有采纳。1914年从日本传教归来的新教牧师悉尼·久利克在呼吁政府限制外来移民时，对移民限额思想做了系统的阐释。他的主要思想包括：第一，摒弃全面禁止亚洲移民入境的政策，承认欧洲和亚洲各民族的文化差异及他们在美国化进程中的快慢程度，酌情给予亚洲国家一定的移民限额。第二，以1910年美国人口统计为依据，按照各民族在美国已获公民资格的人数确定各国的移民限额，各国每年移居美国的人数不得超过该国侨居美国人数的3%至10%左右。第三，政府应该每年调查美国经济的发展和劳动力供求变化，及时调整移民限额基数。这样，政府可以在劳动力供不应求时期增加入境移民人数，也可以在社会失业率居高不下或经济危机时期减少入境移民人数或驱逐一部分移民出境。1919年，久利克发起了“移民立法建设全国委员会”以后，他一方面不断出席国会听证会或出没于国会议员之间，另一方面又组织其会员大量散发小册子或传单，广泛宣传他的移民限额思想，敦促国会尽快采取行动，制定移民限额政策。他在《我们的移民与归化法》中指出：“如果要保护劳动力标准；如果要减少失业、动乱或阶级冲突；如果要保护布尔什维克主义这种难以估量的威胁排斥在外”，国会就应该刻不容缓地实施移民限额政策。虽然许多美国人对于久利克有关摒弃禁止亚洲移民入境的政策主张持有异议，但他提出的移民限额思想和原则却赢得了美国政府和社会各界人士的广泛支持。

1920年末，众议院移民与归化委员会主席阿尔伯特·约翰逊向众议院提交了一份议案，要求彻底禁止移民入境两年，众议院对其稍作修改后就表决通过，决定暂时禁止外来移民入境一年，然后再从长计议，制定永久性的移民限制政策。不久后，参议员迪林厄姆也向参议院提交了一份议案。它规定，在任何财政年度内，各国移民限额不得超过1910年美国人口统计中该国侨居美国人数的5%，每月各国使用的限额不得超过该国当年限额的20%，根据这个议案，每年的移民总限额为35.7万，其中，西北欧国家占55%，绝对人数为19.76万，东南欧国家占44%左右，绝对人数为15.56万，其他地区共851人，占千分之二。显然，这项议案将东南欧移民比第一次世界大战前的实际入境人数减少了30%以上。迪林厄姆的议案在参议院只有一票反对的情况下就获得通过。参众两院经过协调后，决定采用参议院的议案。但是，在众议院的坚持下，议案中的移民限额基数由5%降至3%，对于议案中规定的总限额，众议院未作改动。国会通过了迪林厄姆的议案后，由于被病魔缠身的威尔逊总统的任期即将届满，故他采取了搁置否决的策略。威尔逊卸任

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第24页。

亨利·B·伦纳德，《门户开放：1896—1924年反对限制欧洲移民的抗议》，纽约时报公司1980年版，第244—247页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第25页。

后，共和党人沃伦 G. 哈定入主白宫。国会两院复会后再次通过了迪林厄姆议案。主张限制移民的哈定总统于 1921 年 5 月签署了这项法案。

值得注意的是，国会在制定这项法案的过程中没有发生激烈的辩论。究其原因，主要是因为：第一，如前章所述，《文化测验法》生效后并没有使东南欧移民的入境人数有所减少。纽约和波士顿等沿海城市的港口蜂拥着等待入境的大批移民，大西洋上运载东南欧移民的船只依然源源不断。此外，美国驻欧洲各国使馆不断发来大批欧洲移民将蜂拥而至的报告。上述情况使多数国会议员相信，只有采取立即限制措施才能遏止大批移民入境的势头。第二，美国又爆发了经济危机，社会失业率很快由当年的 5.2% 上升至 11.7%，达到了 20 世纪以来的最高水平，各地工人的罢工浪潮波及全国。面对这种动荡的局势，国会议员们主张立即采取行动，制定限制性的措施，这既可以减少美国的失业率，又能确保美国经济的繁荣和发展。第三，由于 1921 年法案的有效期只有一年，许多议员认为它只是一种应急性的权宜之计，而对于永久性的移民政策，国会仍需再议，因此，在国会表决的过程中，甚至一些反对限制移民的议员也投赞成票。他们根本没有意识到，这项法案只是国会严格限制移民的第一步。而这项法案的实施则标志着美国移民限额制度形成的开始，它为 1924 年移民法的产生奠定了基础。

1922 年，国会两院尚未颁布新的移民法，而只是通过联合决议，将 1921 年法案延至 1924 年。就在国会考虑如何制定永久性的移民政策时，舆论界和美国劳联等排外组织一致呼吁国会制定更严格的政策，国会中也有许多人对 1921 年法案感到失望，因为，在 1922—1924 年间仍有 150 万至 200 万左右的移民迁入美国，其中，绝大多数来自东南欧国家，使决策者们更为不安的是，仍有大批东南欧移民乘着船只，源源不断地进入纽约和波士顿港口。一些久等不能上岸的移民寻机在夜间偷偷上岸，使港口陷入混乱不堪的状态。急于限制移民的众议院移民与归化委员会主席阿尔伯特·约翰逊急忙向国会提交了一份议案。主张以 1890 年美国人口统计为基础，将限额比例的基数由 1921 年法案中的 3% 降至 2%，限额总人数由原来的 35.8 万降至 16 万。约翰逊在给国会的提案报告中指出，如果不采取严格的措施，“世界历史上最大的民族迁徙运动就会开始向我们的海岸涌来”。约翰逊之所以选择 1890 年人口统计作为确定各国移民限额的依据，主要是因为 1890 年以前美国的外来移民主要来自西北欧国家，他们及其后裔构成了美国人口的主体，而东南欧族裔在美国人口中的比例相对较少。按照这一年的口统计，每年分配给意大利的移民限额就会由 1921 年法案中的 4.2 万限额降至 4000 名，波兰的限额由 3.1 万降至 6000 名，希腊的限额由 3000 名降至 100 名。显然，约翰逊的议案是要限制东南欧移民。

对于约翰逊的议案，“美国意大利裔联盟”、“捷克斯洛伐克裔全国委员会”。“立陶宛裔全国联盟”等东南欧裔组织纷纷出席国会听证会，认为它歧视了东南欧移民，与美国的历史传统背道而驰，也违背了美国的立国原则和精神。在国会议员中，以阿道夫·萨巴斯为代表的少数派议员也抨击这项议案，认为它会造成美国各民族的分裂，有损于美国的“民主”制度。他们在给众议院的报告中指出，约翰逊议案中含有明显的种族歧视。“这种不

亚历山大·大和等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦：圣何塞州立大学出版社 1993 年版，第 185 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 44 页。

言而喻的种族歧视是对毫无事实根据的文化人类学理论的肯定，受益的民族是人们想象中毋庸置疑的日耳曼民族的后裔。没有任何值得借鉴的事实能证明这种伪科学观。它是彻头彻尾的杜撰，是舆论界的随意编造。”对于这种无情的攻击，排外主义者当然不会漠然视之。他们反唇相讥，指责东南欧移民“是无法同化的民族，是与我们毫无共同之处的民族，是永远不会成为真正的美国人的民族，是对文明无所作为的民族，是对我们的政府形式构成威胁的民族。”在国会听证会上，美国劳联和“美国限制联盟”等排外组织的代表也与国会中的排外主义者一起同声相求。他们主张对东南欧移民“禁止得越彻底越好”，“美国不能被他们颠覆”。值得注意的是，约翰逊的私人顾问和挚友约翰·B·特雷弗对民族来源思想作了进一步的解释和补充。他在国会听证会上为约翰逊议案辩护时指出，在1890年以前东南欧族裔只占美国人口的15%左右，可他们在1921年移民法中所占的限额高达44%左右，这不仅歧视了西北欧国家的移民，而且也歧视了土生美国人。在他看来，国会制定移民政策时应充分考虑美国人的利益，因为，他们是美国的开拓者和缔造者。因此，确定各国移民限额时，参考的依据不应该是某一年外籍侨民在美国人口中的比例，而应该是美国人口中各个民族集团的比例。由此，特雷弗提出了民族来源思想。在他的影响下，众议员约翰·雅各布要求以1920年美国人口为依据，按照各民族集团的来源及其在美国人口中的比例确定各国移民限额。他进一步指出：“我们确定入境移民人数的比例不应该是构成外籍殖民地（按：外来移民社区）的种族或民族群体的人数，而应该是经过熔炉冶炼后融入我们美利坚民族结构中的不同民族群体或种族的人数”。对于排外主义者来说，民族来源限额思想无疑是一把锐利的双刃剑。它既能掩饰明目张胆的种族歧视，使反对限制移民的群体和个人哑口无言，又能使《移民法》显得公平合理，在客观上达到限制东南欧移民的目的。因为，即使以1920年美国人口统计为依据，受限制最重的仍然是东南欧移民。尽管他们自20世纪初以来在每年入境移民中占绝对多数，但因他们入境时间较短，很多人仍然没有获得美国公民资格，所以在美国人口中所占的比例很小。正是由于这种原因，民族来源限额思想为参众两院所接受，从而构成了国会确定各国移民限额的理论依据。

相对而言，参议院中反对限制外来移民的议员较少，他们发挥的作用也极为有限。只有众人关注的参议院移民委员会主席勒巴龙·科尔特处于举足轻重的位置。他代表了东北部制造业资本家的利益，坚决反对严格地限制外来移民，但是，由于他重病在身，长期卧床不起，所以，他的职务最终由坚决主张限制移民的参议员戴维·里德所取代。里德毫无保留地吸收了种族主义伪科学理论和特雷弗等人的民族来源限额思想。他坚决要求根据美国人口统计中各个民族集团的比重来确定和分配各国的移民限额。在国会辩论中，他援引移民局一位官员的话说，制定移民政策时，“为什么不适当地考虑美

亚历山大·大和等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦：圣何塞州立大学出版社1993年版，第185页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第85页。

罗伯特·帕迈夺特：《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗泊待E.克里杰尔出版公司1987年版，第187页。

亚历山大·大和等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦：圣何塞州立大学出版社1993年版，第191页。

国人，难道土生美国人无权过问此事吗？我们在把握我们国家的前途时必须考虑这里的外侨人数吗？难道美国是一个由外籍人殖民地（按：移民社区）组成的集合体，而不是由土生美国人组成的国家吗？”在这种思想的指导下，里德也草拟了一份议案并提交给国会。里德的议案与约翰逊的议案大同小异，所以，国会两份议案合并后，定为《约翰逊—里德议案》。在随后的辩论表决中，由于反对这项议案的人数甚少，“一个种族、一个国家、一种天命”的种族沙文主义呼声淹没了国会，所以，参众两院在这种狂热的呼声中分别以 237 比 37 票和 62 比 6 票的绝对优势通过了《约翰逊—里德法案》，这项法案构成了 20 世纪移民限额制度的基本框架。

1924 年法案规定，每年的移民总限额为 16.4 万，各国每年的移民人数不得超过 1890 年美国人口统计中该国侨居美国人数的 2%，各国每月使用的移民限额不得超过该国当年限额的 10%，没有使用完的限额过期作废。在法案生效后，美国国务卿、商业部长和劳工部长应该与国会协作，成立一个专门机构，然后按照 1920 年美国人口统计中各个民族集团所占的比例确定各国移民限额，每年的总限额为 15 万左右。限额分配工作完成后，上述官员应联合向总统报告各国的移民限额，总统应根据报告将各国限额公布于世。从 1927 年 7 月 1 日起正式实行依据各国民族来源所确定的限额，同时终止 1924 年法案中根据 1890 年美国人口统计中各国侨居美国人数的比例所确定的限额。除此之外，1924 年法案中的其他条款继续生效。

1924 年法案生效后，美国国务院，劳工部和商业部根据民族来源的条款，联合成立了一个由 6 名人口专家组成的“移民限额委员会”。该委员会经过国会的认可后开始工作。它将 1920 年美国人口统计中的黑人、土著印第安人、亚洲族裔、加拿大裔、纽芬兰裔及西半球的移民及其后裔扣除之后，再按照 1790 年和 1890 年美国人口统计数字，把美国的欧洲裔划分为两大类型：一类是土生人血统（1790 年以前美国公民和欧洲移民的后裔），另一类是移民血统（1790 年以后至 1890 年以前入境的欧洲移民及其后裔）。接着，该委员会再根据 1909 年美国人口普查局编撰出版的《百年来美国人口的增长》，查出土生人和移民的姓氏，最后再按照 1920 年人口统计，识别和确定土生人血统和移民血统的人数，依此界定每个人的民族身分，确定各个民族集团在美国人口中的比例，这个比例就构成了确定各国移民限额的基数依据。

从整个统计过程看，识别每个人的民族身分，确定各民族集团在美国人口中的比例，确实是一项技术难度大，而且又十分繁杂的细致工作。在整个统计过程中，尽管使用的技术手段和方式使限额的分配达到了当时被认为是最准确的程度，但是，由于种种原因，几次统计的结果和各国所得限额前后不一，波动较大（见下表），因此，美国政府和社会各界的各个政治派别围绕民族来源条款展开了激烈的争论，由于各个民族集团在心理上都希望本民族能获得较多的移民限额，所以，在 1927 年的移民限额分配结果公布以后，政府内部和社会各界形成了阵线分明的两大营垒。在此后两年间，争论双方势均力敌，不相上下，民族来源条款几度濒于流产。为了安抚人心，平息众

亚历山大·大和等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦，圣何塞州立大学出版社 1993 年版，第 193—196 页。

罗伯特·迪万，《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版第 15 页。

怨，国会不得不在 1927 年和 1928 年两次通过联合决议，推迟民族来源条款的实施，重新统计和分配各国移民限额。

1924—1929 年欧洲主要国家移民限额分配比较

欧洲主要国家	1890 年人口 (2%)	1927 年限额委员 会报告	1928 年限额委员 会报告	1929 年限额 委员会报告
德国	51227	23428	24908	25957
英国	34007	73039	65894	65721
爱尔兰自由邦	28567	13862	17427	17853
意大利	3845	6091	5989	5802
挪威	6543	2267	2403	2377
波兰	5982	4978	6090	6524
苏联	2248	4781	3540	2784
瑞典	9561	3259	3399	3314

在反对派中，措辞异常尖刻的是德裔美国人、爱尔兰裔和其他西北欧族裔美国人。他们对自己民族所得到的移民限额与英国裔美国人所得限额差异之悬殊，至为震惊和愤慨。他们纷纷致函国会和总统，要求废除民族来源条款，他们指出，一些国会议员企图利用这项条款使美国实现盎格鲁·撒克逊化，从而制造民族分裂。他们认为，对美国的西北欧族裔来说，移民限额的分配方式和结果都是不公平的，违反了美国的建国原则和精神。从历史上看，北欧移民对威斯康星和其他中西部州的贡献是非常突出的，“减少这些族裔的限额会削弱这些贡献突出的民族的社会地位”。

在国会，民族来源条款也使原有的排外主义阵营发生了变化。曾经在 1924 年法案表决中投了赞成票的议员也对“移民限额委员会”的统计结果颇为不满，认为它偏袒了英国族裔，歧视了其他西北欧族裔。为此，他们与各少数民族群体领导人一起发起了颇有广泛影响的“反对民族来源条款联盟”，并展开了积极的宣传游说活动，要求国会废除这项条款。在这方面，最典型的代表是 1924 年法案提案人之一、众议院移民委员会主席约翰逊。他在致总统和国会的信中写道：“反对派的压力非常大，它不仅来自委员会的成员，而且也普遍来自众议院的议员。”如果要实施民族来源条款，“它就会在美国的西北欧裔之间造成不必要的分裂……这些人都一直支持限制外来移民的运动。”约翰逊本人之所以反对民族来源条款，主要是因为他担心该条款实施后，共和党会在总统和国会选举中丧失这些族裔的选票。在他的家乡华盛顿州，西北欧族裔纷纷给他写信，要求废除民族来源条款。有一封信中这样写道：“如果你使民族来源条款成为法律，斯堪的那维亚人在下一次选举中就会反对你”。西北欧族裔的反对情绪之强烈，由此可见一斑。

但是，民族来源条款的倡导者和支持者们也针锋相对，毫不退让。在美国劳联和“美国革命之子社”等排外组织的支持下，特雷弗等人联合了 50 多家排外组织，发起了“美利坚联盟”。他们在全国广泛游说的同时，在首

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 38 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 35 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约，戴尔出版社 1972 年版，第 38—39 页。

都华盛顿设立常设机构，以便于向总统和国会施加压力，要求尽快实施民族来源条款。与此同时，以麦迪逊·格兰特为代表的种族主义者则联合哈佛、那鲁和普林斯顿大学的 35 名学者，在全国各地利用新闻媒介大肆宣传盎格鲁·撒克逊种族优越论，强调实施民族来源条款对维护美利坚民族同质性的重要意义。《纽约时报》和《纽约论坛》等刊物也在为排外主义者们摇旗呐喊。在它们看来，“民族来源条款对所有的人来说都是公平合理的，它彻底地避免了种族歧视，又能保持美国现有血统的比例。”“我们坚信，没有种族的同质性，就没有文明的充分发展。”

1928 年，在两大对立派别旗鼓相当，国会争论处于胶着状态的时候，人们把目光转向了总统大选。虽然，共和党候选人赫伯特·胡佛时而声称反对民族来源条款，时而含糊其辞，模棱两可，但民主党候选人，信奉天主教的阿尔·史密斯对民族来源条款只字不提，而是直接抨击 1924 年移民法。这种做法，再加上他的宗教信仰，使人们怀疑他是否有诚意支持限制移民的政策，还有人担心他当选后会废除所有的限制性移民立法。这在客观上使胡佛赢得了大量的选票，最后登上了总统的宝座。

胡佛当选后，很多人把厚望寄托在他的身上，以为废除民族来源条款指日可待。1929 年“移民限额委员会”公布了新的统计结果之后，众议院再次以 192 比 152 票的优势通过了一项决议，决定推迟民族来源条款的实施。然而，这时的参议院已经失去了耐心，要求立即实施民族来源条款。虽然，胡佛总统下令召开国会特别会议，要求重新审议民族来源条款，但遭到了参议院的坚决反对，它最后以 43 比 37 票的微弱优势通过决议，规定自 1929 年 7 月 1 日起开始实施民族来源法条款，各国的移民限额依 1929 年公布的结果施行。无可奈何之下，众议院也只好接受了参议院的决议，同意实施民族来源条款。至此，以民族来源为特征的移民限额制度终于以法律的形式得以确立和实施。

二、限额制度的利弊透视

在移民限额制度确立过程中，无论是政府的决策者，还是社会上形形色色的排外主义者，都乐观地认为限额制度的确立与实施是美国解决外来移民问题的最佳选择。它使美国能够彻底地避免外来移民对美国社会产生的消极影响，减少或铲除社会上日益加剧的诸种问题，有助于保持美国社会的新教性质和美利坚民族的同质性，有利于美国资本主义文明的长远发展。在当代，有的美国学者也认为这项制度有许多“优点和完整性”。对于这种乐观的观点和评价，我们不想妄加否定，而是力图从历史发展的角度出发，对移民限额制度进行客观而全面的剖析。

从历史的发展进程看，美国作为一个移民接受国，从18世纪末到20世纪20年代，已经过了近一个半世纪的发展，它在北美大陆上的领土扩张已经结束，具有现代意义的版图已经形成，美国人口的规模与增长速度同当时的生产力水平已经基本适应，劳动力供给与自然资源的开发和经济发展所创造的就业机会也逐渐趋于平衡，整体的社会运行机制和管理方式也日臻缜密。从长远看，美国经济发展的速度与水平和美国的国土资源也不允许政府无限制地吸收外来移民，社会发展的客观要求需要政府或早或晚地对移民政策进行相应的调整。19世纪末以来，美国社会上各种矛盾的空前加剧刺激了排外主义的复兴和发展，而种族主义伪科学的产生和宣传又为排外主义的泛滥起了推波助澜的作用，并最终促成了移民限额制度的确立。因此，可以说，移民限额制度的确立是美国历史发展的必然产物，是美国在向国家垄断资本主义转变过程中对社会运行机制进行自我调节的结果。在这个意义上，移民限额制度的确立具有双重的积极意义。一方面，它标志着美国“自由”资本主义时期那种门户洞开，自由放任的移民政策的彻底结束，使美国能够把移民问题纳入社会运行机制的整体之中，从而有助于美国社会的长远发展；另一方面，通过移民限额制度的实施，可以加强对外来移民的管理，使移民政策更加充实、完善和实用，更好地服务于美国社会发展的需要。但是，还必须看到，由于限额制度的确立是建立在盎格鲁·撒克逊种族优越论的基础之上，它决定了各国移民限额分配的原则和标准，而这些原则和标准又与美国的“自由”“民主”和“平等”的建国原则格格不入，这充分证明了美国政府一贯主张的“民主平等”原则的虚伪性。这既为世人所鄙视，也令美利坚民族所汗颜。正是由于上述主观和客观两方面的原因，移民限额制度才有了积极和消极并存的双重成分。作为一种国策，各国移民限额分配的原则是移民的肤色、种族和宗教信仰，而不是美国社会发展的实际需要，更不是移民自身的文化和技术素质，所以，就移民限额制度本身而言，其中的消极成分要大于积极成分，也正是这一点，美国国会才不得不在50—60年代对限额制度进行调整和改革，从而，使其更加切实可行，更加公正合理。

综观移民限额法的全部条款，其积极的成分主要表现在以下几个方面：

第一，它规定了每年入境移民人数的最高标准。不管这个标准是否准确地反映了美国社会发展的实际需要，但它毕竟使美国政府把每年入境的移民人数控制在规定的范围之内。这在客观上避免了19世纪自由放任时期那种来

者不拒，任其自然的被动局面，使美国政府能够在其社会动荡不安的时期减少外来移民给美国社会造成不必要的压力，并且在保证土生人口与外来移民规模的比例相对稳定的同时，使美国不断地同化外来移民，利用他们的劳动力资源来推动美国社会的发展。

第二，它明确了美国欢迎的对象和身分。1921年移民法把外来移民分为限额移民与非限额移民。非限额移民包括：（1）外国的政府官员、旅游者、商人、美国土生公民和归化公民及合法外侨的妻子及其18岁以下的外籍子女；（2）在加拿大、古巴、纽芬兰、墨西哥及中南美洲定居一年以上的的外侨和根据有关规定从美国迁往其他国家的移民；（3）外国的艺术家、演员、宗教人士、学者、家庭佣人、专业知识人士（律师、工程师和医生等）和暂时出国访问的外侨；（4）美国公民的外籍妻子及其直系亲属；（5）第一次世界大战期间在美国驻海外部队服役并按有关规定已经退伍的外侨军人。这些人员入境时，或永久定居或游历访问，都可以不受法律的限制。凡不属于以上范围的移民均为限额移民。1924年法案在此基础上进一步缩小了非限额移民的范畴，明确了移民与非移民（如外交官，商人和旅游者）的身分。根据这一法案，非限额移民包括：（1）美国土生公民和归化公民的外籍妻子及18岁以下的子女；（2）暂时出访外国的合法移民；（3）西半球独立国家的土生居民及其妻子和18岁以下的未婚子女；（4）来美国前至少担任教会牧师职务达两年以上的移民及其妻子和18岁以下的未婚子女；（5）15岁以上来美国并在劳工部长认可的美国学校读书的学生。上述移民入境时，可以不受法律的限制。非限额移民以外的移民则属于限额移民，他们不得以任何借口或方式以非移民或非限额移民身分入境。

第三，确立了“优先限额移民”的原则。1924年移民法规定，下列类型的限额移民可以在同等条件下优先入境：（1）21岁以上的美国公民的双亲、妻子及其21岁以下的未婚子女；（2）精于农业耕作技术的移民及其妻子和16岁以下的尚未自立的子女（本项优先条款不适用于移民限额少于300名的国家），每年享有入境优先权的移民人数不能超过该国移民限额的二分之一。这项条款明确了美国所欢迎的主要对象，其目的是要解决美国公民与其外籍亲属的家庭团聚，避免家庭分居而造成的社会问题，同时，鼓励那些精于农业耕作技术并且愿意以务农为生的移民入境，从而缓解美国农业发展对劳动力需求的问题。这说明了美国政府认识到了利用移民政策为社会发展服务的重要性，愿意欢迎美国最需要的移民入境。这种实用性较强的规定不失为一种有益的尝试。但不足的是国会没有把拥有专业技术和突出才能的移民包括进去，忽视了美国的工业和科学技术发展对外来移民专业技术的需要。尽管如此，自20年代起实施限额优先原则为后来美国移民政策的修订提供了有益的借鉴和启示。正是由于这一点，优先原则构成了20世纪特别是50年代以来美国移民政策愈来愈突出的特征。

第四，在管理上，以双重检查制度取代原有的国内固定港口检查制度。过去，移民迁往美国时都必须到指定的港口检查站，排队等候移民局官员的检查，被验证“合格者”方能入境。这种方法耗费人力物力较多，而工作效率却事倍功半。不少“不合格”者被遣送回国，造成了许多麻烦和个人悲剧。1917年，国会把移民签证作为一种战时应急性措施确立下来，其目的是配合国内对外来移民的安全管理，防止危险分子和任何可能威胁美国国家安全的移民入境。1921年法案中把移民签证制度作为一项永久性的政策确立下

来。从此之后，美国驻外使馆和领事馆根据国会确定的移民限额发放移民签证，但确定移民是否符合法律规定的条件，则由国内港口检查站把关。1924年移民法规定，各国移民来美国前都必须到美国驻外大使馆和领事馆申请移民签证。各领事馆必须认真审查每个申请者，如果领事馆认为申请者符合移民法的各项规定，则可以根据该国移民限额的使用情况发放签证。移民到达美国的入境口岸后，其签证还必须经过美国移民局官员的检查，不合格者仍然不能入境。这种双重检查制度既有效地保证了入境移民的文化与道德品质，又能使入境移民的数量得到控制。这项制度经过多次的补充之后，到现在已成为每个移民必须经过的“难关”之一。

第五，限额制度肯定了国会以前颁布的各项限制性移民立法的有效性，禁止传染病患者、无业游民、乞丐、妓女、罪犯和无政府主义者等在道德上、经济上和政治上不利于社会安定的移民入境。

对外来移民来说，上述规定无疑是严酷的，但是，它有助于美国政府加强对外来移民的管理，保证入境移民的质量，有利于美国资本主义的长期发展。正是由于上述条款中含有的积极成分，并且在实践中具有明显的实用性，因而，在移民政策中基本被保留下来。

毋庸置疑，限额制度中也含中许多消极成分，其中，最突出方面包括：种族歧视突出，各国限额的统计和分配缺乏科学性，一些条款与当时实际情况相互矛盾。它们在较长的时期内构成了移民限额制度的主要实质和特征，呈现出了美国学者威廉·伯纳德所说的“反动和极端的形式”。

〔种族歧视〕种族歧视是移民限额制度中最突出的特征。限额制度确立的过程实际上是首先歧视和排斥亚洲移民，继而限制东南欧移民的过程，而民族来源条款的产生与实施说明了只有欧洲移民才能移民美国，而欧洲各国移民中只有英国移民最受欢迎。从1921年、1924年和1929年颁布的各国移民限额结果看，欧洲国家始终占总限额的98%以上，西北欧国家占总限额（1921年除外）的80/至85%以上，在欧洲国家中，唯有英国占有较大的份额（详见下表），它在1929年确定的总限额中占40%以上。

虽然，国会在三次统计中都象征性地给予亚洲、非洲和大洋洲地区少量的移民限额，但是，这些限额只能用于这三大洲的欧洲血统裔。因为，1924年国会在修订1917年《文化测验法》时再次肯定了禁止亚洲移民入境的条款。后来，“移民限额委员会”在识别民族来源时，也根据1924年法案第十一款（d）项规定，没有统计“不能获得美国公民资格的外籍人及其后裔”和“奴隶移民的后裔”。在这里，“不能获得美国公民资格的外籍人及其后裔”是指1920年以前入境的亚洲移民及其在美国生育的后裔，（这在有关亚洲移民的章节中已有论述）；而“奴隶移民的后裔”则是指美国黑人。根据1921、

1924和1929年法案确定的国家和地区限额比较

国家和地区名称	1921 法案 1910 年人口(3%)	1924 年法案 1890 年人口(2%)	1924 年法案 1920 年民族来源
总数	357803	164667	153714
亚洲	492	1424	1423

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第19页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第20页。

非洲及大洋洲	359	1821	1800
欧洲	356952	161422	150491
西部及北部欧洲			
比利时	1563	512	1304
丹麦	5169	2789	1181
法国	5729	3954	3086
德国	67607	52227	25957
英国	77343	34007	65721
爱尔兰自由邦	77343	28567	18753
荷兰	3607	1648	3153
挪威	12202	6453	2377
瑞典	20042	9561	3314
瑞士	3752	2081	1707
西北欧总数	197630	140999	127266
东部及南部欧洲			
奥地利	7342	785	1413
捷克斯洛伐克	14357	3073	2874
希腊	3063	100	307
匈牙利	5747	473	869
意大利	42057	3845	5802
波兰	30977	5982	6524
葡萄牙	2465	503	440
罗马尼亚	7419	603	295
苏联	24405	2248	2784
土耳其	2654	100	226
南斯拉夫	6426	671	845
东南欧洲总数	155585	20423	23235

注：这项限额是国会“移民限额委员会”根据1924年移民法中的民族来源条款，按照1920年美国人口统计中各个民族集团所占的比例而确定的。它于1929年7月1日起正式生效。

国会将种族歧视融入移民限额制度中不仅仅是种族主义伪科学理论的结果，更深刻的原因恐怕在于美国社会制度本身。如前所述，早在建国之初，白人压迫黑人的奴隶制度在美国宪法中获得合法的地位，种族主义由此也成为美国社会制度中的痼疾。美国政治学家路易斯·L·诺威尔斯和肯尼思·普雷威特在剖析美国的政治制度时感慨地指出，美国白人常常宣扬自己的法律制度不偏不倚，但在实际上，“法律规定的准则和为实现这些准则而设立的警察和司法机构都是那些与占多数的美国人的利益和观点相似的人们建立的。对于那些在经济地位和文化上与白人中产阶级的标准有较大差异的民族来说，这些机构就失效了……由于这种制度是白人建立的，无论谁当权，它在运行中必然会不利于有色人种。白人文化上的短视已渗入司法制度，使它天

生就不可能给予有色人种以公正的待遇。”

可以想象，处于统治地位的盎格鲁·撒克逊人为了维护自己的利益和地位，用种族主义理论划分各民族的等级，利用手中的权力控制着少数民族群体在社会、经济、政治和文化等各个方面的命运、地位和机遇。在这样的国度里，政府把种族主义转化为移民政策中对有色人种和少数民族的排斥就成为顺理成章、不足为奇之事了。

〔缺乏科学性〕决策者确定各国移民限额的准则是民族来源、各民族贡献的大小和能否被美利坚民族所同化等，但是，他们始终没有制定出可供借鉴的科学标准和尺度。1921年国会在制定限额法时，参议院通过的议案规定，每年的移民总限额为36万，限额比例的基数为5%，可是众议院将这个比例基数削减为3%后，没有相应地减少总限额的绝对数量。1924年法案中以相同的原则将限额比例基数减至2%，绝对限额数降至16.4万。将这两项法案作一比较，那就是限额比例基数减少了一个百分点，而绝对限额数量却减少了20万。这说明政府在确定各国移民限额时并没有经过系统而科学的计算，而是依靠主观臆断来确定的。即使“移民限额委员会”在1924—1929年间按照1920年美国人口统计对美国所有的欧洲裔群体的民族来源和身分做了大量的细致工作，但其中也参有个人的主观推断和偏见，从四次统计结果看，除东南欧国家的移民限额有明显减少外，西北欧国家的移民限额也减少了二分之一至三分之一，唯有英国的移民限额有大幅度的增加，由1924年的3.4万增加到1929年的6.5万，而德国、爱尔兰、瑞典和挪威等国的限额分别由5.1万、2.8万、0.64万和0.95万降至2.5万、1.7万、0.23万和0.33万（见前引表）。出现这种大起大落的现象固然与各民族集团在美国人口中所占的比例有直接的关系，但其中一个重要的原因是，长期的民族杂交使一些人丧失了原有的民族特征和身分，结果便出现了不少混血人。按照种族主义伪科学理论，混血人应该属于“劣等”民族，但该委员会却将他们计入英国裔人口中，从而，使英国能够获得更多的移民限额。1927年限额统计结果公布后，不少人提出质疑，后经“美国学者委员会”重新审查后，发现“移民限额委员会”将英国裔在美国人口中的比例由60%人为地抬高到82%，修正后，英国的移民限额一下子被减去了8000多名，难怪美国学者小弗农·布里格斯和威廉·伯纳德尖刻地指出：“关于民族来源的确切统计在早期的人口统计和殖民地时代的记录中都无从找到，因此，确定限额时使用的姓氏名单都是随意编造的，整个统计过程都严重失实。”所以，“无论是民族来源限额法抑或是在此之前的那些法案，都没有真正建立柱国籍或文化群体的基础之上。”这里还必须指出的是，国会在确定各国移民限额时，根本没有考虑到第一次世界大战后欧洲政治疆界和民族地理变化的因素。当时，欧洲只有8个国家仍然维持着战前的边界，新诞生的国家有9个。然而1920年美国人口统计中并没有单列这些新独立的国家的侨民人数，因而，最后的限额中也就没有这些国家，这就使限额制度在实施的过程中遇到了许多困难。

路易斯·L·诺威尔斯和肯尼思·普雷威特(Louis L. Knowells and Kenneth Prewitt)：《美国的种族主义制度》，新泽西：普林特斯特·霍尔公司1969年版，第58—59页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第44页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第29页。

移民对美国贡献的多寡是决策者们参考的另一个准则，但如何确定各民族贡献的大小，衡量的标准又是什么？决策者始终没有给予令人满意的答复。众所周知，美国本身就是一个由外来移民及其后裔组成的国家。在不同的历史时期，在不同的区域，来自各国的移民都为美国的发展做出了巨大的贡献。这既为世人所公认，也在美国历史篇章中昭然可见。如果说早期的英国人和西北欧移民是美国的开拓者和创建者，那么，美国内战后入境的亚洲和东南欧移民则是现代美国崛起不可替代的建设者。如果没有他们，美国仅仅依靠它在 1870 年不到 4000 万的人口根本不可能在短短的 30 年内把一个落后的农业国家建设成为一个世界头号工业强国。

同样，美国政府以亚洲和东南欧移民不能同化为由对其进行排斥和限制。翻开美国历史，任何一个尊重历史的人都会看到，在当时美国的人口中，保持原有民族特征的不仅仅是亚洲和东南欧移民。如前章所述，当时少数民族聚居区已遍布全国各地，多元化的民族格局已经形成。就是在西北欧族裔中，19 世纪末期迁入美国的移民接受同化的现象“并不十分常见”，就连英国移民要成为“真正的美国人”也需要二至三代人的时间。大量事实说明，民族同化和融合是一个多层次多方位的长期过程，它表现为原有的民族语言、宗教、生活方式及民族自我意识的丧失，并由“我”民族向“他”民族转化。各民族同化进程的快慢固然在很大程度上取决于被同化者本身，但更重要的是，它取决于主体民族对少数民族的宽容程度，取决于少数民族在所处的社会环境中所能利用的机遇和参与程度。由于亚洲移民在美国受到的排斥和歧视均较之于其他民族更早也更为严重，因此，他们同化入美利坚民族的进程也必然是缓慢的。正是由于这一点，他们与遭受排斥和歧视的东南欧移民一起被贴上了“不能同化”的标签并被排斥在美国之外。

〔矛盾性〕1924 年法案通过后，约翰逊曾伤感他说：

我们现在是一个由所有不同群体组成的国家，而不是一个结构严谨的同质性公民集合体。现在，我们的人口是杂质性的，其中，有相当一大部分人是出身于多少世纪以来对自由一无所知的种族，而不是一个在法律统治下由数代人在自由知识和自治政府原则的实践中哺育起来的民族。……难怪熔炉神话丧失了信誉……美国是我们的国家，我们要使它恢复原状。

约翰逊认识到了美利坚民族多元化格局已经形成的事实，也道出了种族排外主义的心声，可悲的是，严酷的现实与美好的理想相互脱离，使移民限额制度出现了固有的矛盾性。首先，诚如约翰逊所言，美国的大熔炉理论已经受到了广泛的抨击，就连排外主义学者亨利·费尔柴尔德在其《熔炉错误》一书中也不得不承认民族多元化已经形成的事实。在这种情况下，决策者们仍然要一意孤行，倒行逆施，恢复美利坚民族的同质性，但是，国会在限额制度中并没有彻底禁止西北欧族裔以外的其他民族的移民入境。因为美国仍

詹姆斯·奥尔森：《美国历史中族裔的一面》第 1 卷，纽约：圣马丁出版社 1979 年版，第 106—107 页。

詹姆斯·奥尔森：《美国历史中族裔的一面》第 1 卷，纽约：圣马丁出版社 1979 年版，第 120—122 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国，外来移民与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，283—284 页。

亨利·费尔柴尔德（Henry Fairchild）：《熔炉错误》，纽约：小布朗有限公司 1926 年版，第 13—21 页。

需要外来移民补充其劳动力不足，尽管这种需要远不如 19 世纪那样迫切，但这种需要确实存在。由于 20 世纪初以来，西北欧国家的移民逐渐减少，美国政府不得不给予东南欧各国一定的移民限额，同时又允许西半球国家自由移民美国。所以，在移民限额制度实施后，东南欧国家和西半球移民的到来又使排外主义者保持美利坚民族同质性的理想化为泡影，使美利坚民族多元化的格局能够继续存在和发展，并成为当今美国社会的突出特征。

其次，确定各国移民限额的原则是民族来源，但国会在分配限额的过程中却以出生国和血统为标准。欧洲有许多多民族国家，出生在德国的波兰人、捷克人和其他民族都可以利用德国的移民限额入境，而出生在俄国的德意志人、奥地利族裔入境时都必须计入俄国的限额。此外，给予亚洲的限额只能适用于在亚洲出生的欧洲血统裔，在欧洲和西半球出生的亚洲裔，不管其出生地如何，只要有二分之一或四分之一的亚洲裔血统，均按亚洲裔对待，不得移民美国。造成这种混乱现象的根源在于种族歧视，它也使限额制度在实施的过程中遇到了许多意想不到的问题和麻烦。

最后，决策者要保持美利坚民族的同质性，却又允许西半球移民自由入境。由于这里的居民多为西班牙裔与土著印第安人的混血裔，他们入境后必然使民族多元化格局更加明显。必须指出的是，一些美国学者在分析限额制度时过分地强调了种族歧视的作用，贬低或忽略了经济因素的作用。客观地讲，种族主义的作用不容低估，但它根本取代不了经济因素的作用，如前所述，尽管美国对外籍劳动力的需求已不像 19 世纪那样强烈，但这并不等于不存在，以农业劳动力为例，由于第一次世界大战期间，大批的美国农民流入城市后找到了就业机会，他们在大战结束后又滞留不归，造成农业劳动力短缺达 400 万人。由于这个原因，决策者们不得不把精于农业耕作技术的移民列入了被优先接纳对象之中，这也是美国对西半球实行自由移民政策的主要原因之一。1924 年法案通过后，一些排外主义者要求关闭“后院”大门，禁止西半球国家特别是墨西哥和中美洲的“黑鬼、印第安人和杂种移民”进入美国，因为，他们到美国与白人交融后就会生成一种“最阴险，最为普遍的白人—印第安人—黑鬼的混血种族。”这种主张遭到了全国的资本家和农场主的坚决反对。他们认为，西半球移民长期从事的都是无人问津的闲置职业。由于限额制度已经禁止了亚洲移民，限制了东南欧移民，而西北欧国家的移民正在逐渐减少，因此，限制西半球移民不仅会造成美国非熟练劳动力的短缺，也会影响到西部的农业，使美国开发西部的工程因缺乏劳动力而受阻。一些企业主说，如果限制了西半球移民：他们就雇佣波多黎各移民和菲律宾移民。在他们的反对下，国会最终放弃了限制西半球移民的主张。当然，泛美主义也在其中发挥了不可忽视的作用。美国为确保自己在西半球的霸主地位，保护美国在西半球的商品市场、资本输出和原料供应场所，就不得不维持与西半球国家的友好关系，从而在长远上有利于美国推进自己的利益。

亚历山大·大和等：《美国的亚洲裔美国人》，艾奥瓦：圣何塞州立大学出版社 1993 年版，第 184 页。

马克·赖斯勒（Mark Reisler）：《永远是劳工，不会成为公民：20 世纪 20 年代盎格鲁人对墨西哥人的感性认识》，《太平洋历史评论》，1976 年第 2 期，第 244 页。

三、限额制度的实施和影响

限额制度实施后，入境移民人数明显下降。从政府的统计资料看，1911—1920年的入境移民为573.6万，20年代为410.7万，30年代为52.8万。前两者相比，后者减少了162.9万。这说明限额制度的确发挥了作用。如果对20年代的入境人数进行分析，这种效用就更加清楚。1921—1924年的入境移民为234.4万人，平均每年58.6万人，占这10年间入境移民总数的57.2%，而1925—1930年间的移民为176.2万，平均每年29.3万，占总数的42.8%。可见，限额制度的确发挥了其限制作用。

问题是，30年代入境移民人数锐减，达到了1830年以来的最低水平，这能否说明是限额制度作用的结果。我们认为，移民问题是一种复杂的社会现象，它不仅取决于移民接受国家政治经济发展所引起的政策变化，而且，主要是取决于移民离去国社会各种因素的变化。1929年，一场前所未有的经济危机在美国爆发并很快席卷了全世界。在西方各资本主义制度濒临崩溃之际，德国和意大利的法西斯势力骤然崛起并控制了国家政权。为了维护其资本主义制度，夺取海外商品和资本输出市场，法西斯统治者开动战争机器，将所有的人力财力纳入了侵略战争的轨道。此后，欧亚两大洲战火不断升级，最终导致了第二次世界大战的全面爆发。这些因素都遏制了移民外迁的势头。此外，自19世纪末期起，德国就一直是一个移民接受国家，第一次世界大战结束后，德国政府曾多次颁布法令或与邻国签订协议，鼓励它所需要的移民，尤其是具有专业知识的移民迁入德国。在30—40年代，英国、法国、比利时及加拿大等国家竞相效仿德国，纷纷制定了各种鼓励性的移民政策，利用外籍劳动力推动其铸造业、农业、矿产业和纺织业等行业的发展。不言而喻，这都在一定程度上弱化了欧洲移民迁入美国的势头。但是，其影响究竟有多大，达到何种程度，因篇幅、资料和主题所限，我们无法给予详尽的分析。然而，恰恰是上述因素使我们对美国移民限额制度的作用难以做出准确的评价。

尽管如此，在30年代，美国严格限制外来移民却是无可争辩的事实。当时，被经济危机弄得焦头烂额的胡佛政府多次训示美国驻海外使馆和领事馆严格地限制外来移民。为了防止无业游民和无任何经济保障的移民流入美国，从而加剧美国日益恶化的社会失业率或加重政府的救济负担，胡佛总统要求美国驻欧洲各国大使馆和领事馆的官员认真执行1917年《文化测验法》中关于禁止那些不能自食其力并且“可能成为公众负担”的移民迁入美国的条款。这项条款最早应用于1882年，当时主要是用来禁止和排斥那些因生理缺陷或智弱体残而不能就业的移民入境。1917年，国会又将这一条款用来限制西半球国家的鳏寡孤独者或因生理缺陷而不能自食其力的移民。在30年代初经济危机时期，胡佛政府却将这一条款应用于所有没有就业保障的移民。尽管这种隔靴搔痒的做法根本无助于经济危机的缓解和消退，但是，富兰克林·罗斯福在1933年入主白宫后却继承了这种政策。罗斯福不是一位排外主义者，但他在30年代并没有采取任何松动性的移民政策。

30年代是纳粹德国疯狂迫害犹太人并不断扩大战火的时代。它对犹太人

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到1970年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局1975年版，第105页。

和其他民族的迫害和屠杀达到了惨绝人寰的程度，所以，大批犹太难民纷纷逃离德国。有大批难民漂洋过海，希望迁入美国。但由于美国的排外主义势力在经济危机的刺激下再度兴起，甚嚣尘上，所以，罗斯福政府对受害难民先是隔岸观火，坐视不救，继而又趁火打劫，唯利是图。（关于这个问题，本书第八章有详细论述）。这里必须指出的是，由于限额制度中没有任何关于难民问题的条款，所以，罗斯福政府仍然使用“可能成为公众负担”的条款限制移民。不同的是，罗斯福政府对这项条款做了更严格的解释，规定任何申请入境的移民，不论其民族来源如何，即使他（她）符合限额制度规定的条件，必须拥有足够的资本或持有本人在美国的亲属或社会救济机构颁发的经济担保书，保证入境后无需政府的救济也能维持正常的生活。这项规定实施后，大批难民和移民被排斥在外，其原因是许多人入境时一贫如洗，他们在美国又没有亲属，与美国的救济机构有联系者更是寥寥无几。所以在整个 30 年代，入境的移民只有 52 万人，每年平均入境的移民人数只占移民限额制度中规定的总限额（15.3 万）的 1/3。这说明各国的移民限额都没有用完。值得注意的是，在经济危机期间，因生计无着而被迫迁离美国的人数达 45 万之多，其高峰期是 1932—1935 年，迁出人数达 26.2 万，而这几年间的入境移民只有 12.3 万人，两者相比，前者比后者多 13.9 万人。在 30 年代这 10 年间，迁出美国的移民共有 45 万人，那么，将这个数字扣除后，实际入境移民只有 6 万多人。入境移民人数之少，离境移民之多，这是美国历史上绝无仅有的。

美国政府之所以严格地限制外来移民，主要原因是，在整个 30 年代，经济危机的乌云长期笼罩着美国社会，美国的社会失业率一直居高不下。从 1931 年到 1940 年，社会失业率平均高达 18.82%，其中，1932—1935 年间平均为 22.6%。在社会就业十分困难的情况下，政府的救济负担有增无减，而政府岁入却不断减少。为了缓解经济危机造成的失业压力，减轻政府救济负担，罗斯福政府不仅限制外来移民，而且漠视或纵容各地政府实施了大肆排斥墨西哥移民的政策。

穷源竟委，19 世纪中期的美墨战争结束后，美国从墨西哥攫得今加利福尼亚、新墨西哥和亚利桑那等大片领土，将原来处于共同地域上的一个民族一分为二，分属美、墨两国。但是，两国边境地区的墨西哥族裔在经济、文化和民族感情方面的联系却从未中断，墨西哥人仍然频频跨越边界，来往于两国之间。这种人口的自由流动一直持续到本世纪 20 年代。但是，严格他讲，在此以前边境开放的时期，真正来到美国并永久定居的移民并不多。大规模的移民潮产生于 1910—1929 年间。从官方的统计看，在 1900—1910 年间，美国的墨西哥移民只有 2.3 万人，而 1910—1919 年间增至 17.3 万人，1920—1929 年间，入境的墨西哥移民人数达到 48.7 万多，30 年间入境移民共有 68.5 万之多，接近了墨西哥裔美国人口的一半左右。由于自 1924 年起，

美国商业部：《美国历史统计资料：从殖民地时代到 1970 年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1975 年版，第 105 页。

美国商业部，《美国历史统计资料：从殖民地时代到 1970 年》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1975 年版，第 135 页。

利奥·格雷布勒、琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼（Leo Grebler, Joan W Moorand Ralph C. Guzman）：《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 65 页。

所有的非西北欧族裔都受到了限制，在 30 年代入境的西北欧移民也大为减少，所以，在 30 年代的所有外来移民中间，人数最多而且增长速度最快的墨西哥移民如同出头之鸟，成为排外主义者的众矢之的。

在 1929 年经济危机爆发后，随着社会失业率的急剧上升和社会救济需求的剧增，束手无策的胡佛政府无能为力，把社会救济的重担推在各州政府的肩上。由于地方政府的救济资金来源比较有限，而且还在不断减少，所以各州政府纷纷按照移民限额制度的规定：

即凡是在入境后连续 5 年内申请政府救济的移民都应以“可能成为公众负担”为由而被驱逐出境。但是，在 30 年代经济危机这个非常时期，各州政府将这项条款应用于所有不能就业的墨西哥移民，并且实施了“遣返墨西哥移民计划”。根据一些州政府官员的计算，遣返一位墨西哥移民的交通费为 14.7 美元，遣返 6024 人共需交通费约 8.8 万美元，如果同样多的移民继续留在美国，他们每个星期所需要的救济金约 40 多万美元，平均每人 66.4 美元，显然，实施遣返计划以后，可为政府节省一笔相当可观的救济金。有鉴于此，墨西哥移民相对集中的西南部各州纷纷成立了类似“遣返墨西哥移民局”的机构，甚至像芝加哥、圣保罗和底特律等一些北部大城市也成立了这样的机构。为了保证墨西哥移民离境，不少州颁布法律，禁止墨西哥移民申请就业和社会救济。一些政府官员执法犯法，滥用职权的现象司空见惯。盲目的排斥性政策使一些墨西哥裔美籍公民无辜地遭到驱逐。一位公民说：“他们把我全家赶上一辆面包车，我们乘车行驶了一天，司机不停车，不让上厕所，不让下车喝水吃饭，每个人都知道要被驱逐出境，谁也不知道为什么，但人人都感到愤恨和恼怒。”一些美国学者在评价这一时期的驱逐政策时指出，由于社会上的排外情绪十分强烈，政府官员又实施了威逼恫吓的政策，所以，“没有一家机构愿意帮助那些想居留在美国的人们，也没有听到当代盎格鲁人任何反对的呐喊声。民族社区是如此的担惊受怕，以至于没有留下任何有组织的抗议记载。”虽然罗斯福实施“新政”后，各地排斥墨西哥移民的高潮已经过去，但时断时续的排斥和驱逐政策一直持续到 1937 年。至此，被驱逐出境的墨西哥移民多达 50 万人。在美国历来上，像这样大规模地驱逐外来移民实属罕见。美国人这种同舟不能共济的自私自利行为无异于在美国历史上重重地抹下了黑色的一笔。

应该说，在 30 年代，孤立主义的泛滥对美国的移民政策产生了巨大的消极作用。在美国历史上，孤立主义的因素一直存在。第一次世界大战结束后再度抬头，到 30 年代愈演愈烈，构成了左右美国外交政策的主要因素之一。当穷凶极恶的法西斯侵略者在两大洲步步紧逼的时候，美国政府一再推行妥协退让的政策，美国的民众也不愿意政府在移民问题上卷入国际争端，而是主张政府集中力量，彻底解决好国内问题。从 1933 年到 1937 年，国会不断收到要求彻底禁止移民入境的议案。一位国会议员在国会指出：“如果我们

利奥·哥雷布勒，琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼：《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 322—324 页。

马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 242 页。

利奥·哥雷布勒，琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 525 页。

小弗农·市里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 54—56 页。

当初拒绝现在在我国定居的 1650 万外籍人入境，我们今天就不会出现失业，我们就不会为失业而感到沮丧和烦恼，”“我们必须关严、锁好并封闭我们的国门，把钥匙扔掉”。经过多次的辩论，国会虽然没有颁布法令并彻底关闭国门，但它也没有放松对外来移民的限制。随着欧亚两大洲战火四起，战争的乌云滚滚而来，移民问题退居次要位置。政府最关心的是早日恢复经济繁荣，在维护美国的国际利益的前提下，力避卷入欧洲和亚洲的战争。

作为政府的最高决策者和执行者，罗斯福在 30 年代的移民政策中发挥了重要作用。如前所述，国会在 30 年代既收到了要求禁止移民的议案，也有要求放宽移民政策的议案。由于各派主张不一，实力又不相上下，所以国会始终没有通过任何法案。在这种情况下，罗斯福处于至关重要的位置。由于恢复经济繁荣，实施“新政”，遏制法西斯势力的扩张，保护美国自身的安全和利益等问题在罗斯福心目中的重要性远远超过了移民和难民问题。因此，他将执行移民政策的权力交给了国务院，而国务院在这一时期却利用手中的权力“常常利用法律故意刁难意欲移民美国的难民和移民”。（关于罗斯福的难民政策，第八章有详细论述。）这里需要指出的是，罗斯福作为最高决策者，他虽然不主张严格地限制外来移民，但他始终没有采取任何积极的行动和措施，向死里逃生的难民伸出救援之手；没有充分利用剩余的限额允许那些寻求家庭团聚的移民入境；他不仅默许了对墨西哥移民的排斥政策，而且还继续沿用了胡佛政府严格限制的政策，甚至有过之而无不及。由于 30 年代的移民限额利用率较低，始终没有超过法律规定的三分之一左右，而限额制度规定各国每月使用的限额不得超过该国限额的 10%，这样，各国剩余的限额都白白作废，而那些在死亡线上挣扎的难民却在法西斯的屠刀下无辜丧生。因此，虽然我们不能断言罗斯福在移民和难民问题采取了充耳不闻、漠然置之的做法，但至少可以说，他始终是洞若观火，行为上谨小慎微，裹足不前。

在 20—30 年代，由于政府严格地限制外来移民，入境移民人数不仅锐减，而且民族来源和技术构成发生了相应的变化。从入境移民的民族来源看，东南欧移民受到了限制。在 1901 年—1910 年间，东南欧移民占有入境移民的 80% 以上，但在 1924—1946 年间，西北欧移民占总数的 43.1%，东南欧移民占 18.9%。但是，从保持美利坚民族同质性这个角度上说，限额制度实施后并没有达到决策者的预期目的。由于西半球各国移民仍然可以自由地移民美国，所以，来自西半球的移民很快就填补了东南欧移民受到限制后出现的空缺，成为美国外来移民的第二大来源区。在 1924—1946 年间，西半球移民占入境移民总数的 37.2%。在 70 年代以前移民美国人数最多的五个国家中，墨西哥和加拿大基本上是名列前茅。如果将西半球移民和东南欧移民加在一起，他们占入境移民总数的 56.1% 仍然超过了西北欧国家的移民人数。

从移民的技术构成看，也发生了较大的变化。在 1924 年以前，入境的外来移民主要从事非熟练职业，其主体是体力劳动者和农民。在 1908—1923

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 77 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，第 301 页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版公司 1950 年版，第 41 页。

年的入境移民中，上述两种类型的移民占 50% 以上。其中，一般体力劳动者占 26.4%，农民占 25.1%，熟练劳动力占 22%，专业技术人员占 2.6%，其他类的移民占 24%。移民限额制度实施后，外来移民的技术构成明显提高。熟练劳动力占有的比重由 20 年代的 22% 增加到 40 年代初的 30%，专业技术人员也由 2.6%，上升到 1935—1938 年的 18.5%，1940—1944 年又增加 25%，从事商业贸易的移民也由 3% 上升到 24.7%，显然，入境移民中非熟练劳动力明显减少，大多数移民属于离去国的中产阶级，基本上受过良好的教育，文化素质较高，大都从事商业、制造业和其他专业技术较强的职业。那些文化素质较差或从事非熟练职业的移民基本被排斥在外。在 1911—1920 年间的入境移民中，体力劳动者为 106.5 万人，到 1921—1930 年间降至 21.1 万人，30 年代则更少。由于东南欧移民受到限制，30 年代墨西哥移民又被驱逐，所以，美国的非熟练劳动力日益短缺，这在 30 年代的经济危机时期还不甚明显，到 40 年代以后，劳动力不足的问题十分突出。

40 年代初，特别是在美国参加第二次世界大战后，美国的经济迅速走上了战时轨道。源源不断的军事订货和政府投资使经济终于走出了 30 年代以来长期萧条不振的低谷。然而，由于大批青壮年应征入伍后奔赴了欧亚战场，美国国内劳动力供不应求，成为政府亟待解决的问题之一。

在战争初期，欧洲各国战时经济的急速发展和军队实力的急剧膨胀都制约了欧洲人移民美国的势头。大西洋上的隆隆炮声使那些有移民倾向的人望而却步，不敢冒生命危险迁徙。因此，在 40 年代初入境的欧洲移民寥寥可数，1941—1945 年间共有 9.3 万移民入境，平均每年有 1.86 万人入境。同样，这一时期的墨西哥移民也没有增加，因为，这时墨西哥国内政局比较稳定，经济 and 外贸出口增长刺激了对劳动力的需求，就业人数迅速增加。此外，许多适龄青年担心迁人美国后被应征入伍并被派往欧亚战场。最后，墨西哥对德、意、日法西斯国家宣战后，大批墨西哥青壮年或应征入伍或在国内就业，从事军工生产。

罗斯福总统因迫于劳动力不足，遂于 1942 年起，分别同墨西哥、加拿大、牙买加、纽芬兰、巴巴多斯和巴哈马群岛等国家和地区签订了引进合同工人的协议。按照协议规定，美国可以根据国内需要，在上述国家和地区招募合同工人 (bracero)；他们的往返交通费和在美国的住房由美国政府提供；合同工的每小时工资为 30 美分，服务时间不得少于合同规定期限的四分之三。这些合同工人入境后被运往美国 21 个州，从事农业、采矿和铁路运输等行业的工作。1947 年，美国又与墨西哥政府续签了合同劳工协议，该协议直到 1964 年才被终止。在各国的合同劳工中，绝大多数来自墨西哥，其人数多达 500 多万。这些合同工为战时和战后美国经济的发展提供了急需的劳动力，还有不少人后来加入了美军并开往欧亚战场，同法西斯作战。在朝鲜战争和越南战争时期，不少人为美军充当炮灰而死于战场。然而，他们的同胞在美国备受歧视和凌辱，那些为美国阵亡的墨西哥移民的遗骨也不准安放在白人公墓。但是，就美国引进合同劳工长达 22 年之久这种事实本身来说，其意义

哈里·杰洛姆：《移民与经济周期》，纽约：国家经济研究局 1926 年版，第 45—47 页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版公司 1950 年版，第 46—47 页。

利奥·哥雷布勒、琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼：《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 209—210 页。

不仅仅在于它缓解了美国的劳动力短缺,而且也在于它冲破了1885年和1917年法案中有关禁止合同劳工的条款限制,而这些条款也是移民限额制度中的必要组成部分。更为重要的是,政府引进合同劳工的合法性在1948年国会通过的《农业劳工和非法入境法》中得到了进一步的肯定。该法案一方面授权政府同墨西哥、加拿大和西印度群岛继续签订协议,即根据美国劳动市场的供求变化引进合同劳工;另一方面,也要求移民与归化局加强边境巡逻,防止非法移民入境。这说明非法移民问题已开始引起美国政府的重视。(关于非法移民问题,第九章有专门论述,在此不做赘述。)

第七章 移民限额制度的修订与发展

第二次世界大战和战后日益加剧的冷战对美国移民政策产生了较大的冲击力。以种族歧视为特征、民族来源为基础的移民限额制度已愈来愈不能满足国内国际形势发展的需要。在新的形势下，美国政府在 50 年代初对移民政策做了有限的调整和修订。尽管这次调整和修订具有较大的保守性，也没有彻底废除限额制度的种种弊端，但它毕竟标志着美国移民政策由过去僵化的严格限制进一步向松动和灵活放宽的方向转变。到 60 年代以后，美国社会政治经济的发展变化又导致了 1965 年移民法的改革。这次改革废除了民族来源条款，把移民限额制度建立在外来移民的国籍基础之上，在比较平等的基础上规定了全世界统一的移民限额标准，从而使美国移民政策进入了一个新的历史时期。

一、1952年《外来移民与国籍法》的产生

40年代末，修订以民族来源为基础的移民限额制度已经成为美国社会的重要议题之一。在这个问题上，虽然政府内部和社会上各个政治派别和民族集团众说纷云，莫衷一是，修改限额制度的目的也大相径庭，心照不宣。但是，人们都在不同的角度认为，限额制度中的一些条款已经不能满足新形势的需要，有必要对其进行修订和补充。综观各方的态度，修改移民法的必要性主要表现在以下几个方面：

第一，以哈里·杜鲁门总统为首的民主党人和社会上那些对民族来源条款持批评态度的人们主张废除该项条款和移民限额分配不合理的现象，使美国的“民主平等”的原则和精神在移民限额制度中有所体现，从而使移民政策更好地服务于美国社会的发展，他们认为，在亚洲，除中国、印度和菲律宾以外，其他国家的移民仍然被排斥在美国的大门之外。国会应给予他们与欧洲移民同等的机会和条件，允许这些国家的移民入境。这样会有助于提高美国在亚洲的地位和形象，有利于美国在亚洲推行其外交政策。他们指出，移民限额制度中所有的移民限额几乎都给了欧洲国家，而西北欧国家就占去了移民总限额的83%左右，仅英国就占去了总限额的42%。这种不平衡的限额分配影响了限额制度的作用，从移民限额的利用率来看，从1929年到1949年，欧洲国家的限额总利用率为27%，加上西半球各国的非限额移民，总利用率也不过75%。同西北欧国家相比，意大利、希腊和波兰等东南欧国家的限额不仅已经用完，而且移民申请积压的现象十分突出。西北欧国家的限额较多，而入境移民人数甚少，所以，其限额一直没有用完。根据这种情况，国会应适当地放宽对亚洲和东南欧国家的限制，以争取这些国家在国际社会上对美国的支持，从而有利于美国在全球推进其外交战略和经济利益，确立美国在全世界的领导地位。

第二，自1945年以来，一些传统的排外主义组织和个人一再呼吁限制外来移民。一些国会议员也向国会提交了议案，要求修订移民限额制度，减少或彻底禁止移民。他们指出，第二次世界大战结束后，国际上的军事订货骤然减少，美国的经济运行机制也必须由战争时期向平时时期转变，从海外归来的数百万退伍军人的就业问题需要政府妥善解决。因此，他们认为，如果政府继续奉行20年代确立的移民限额制度，很可能会引起美国社会问题的加剧和失业率的上升。一位国会议员在抨击那些主张放宽移民政策的人们时说：

当无家可归的退伍军人流落街头时，你们却要把更多的外籍人放进这个国家；当我们的经济在转轨中突然发生经济危机时，你们就会面临高于世界上任何一个国家的失业率，那么，我们对这个国家就没有尽到自己的责任。现在，我们需要的是有人站在国会，维护美国的利益。我们现在需要的是真正的、名符其实的美国主义。

小弗农·布里格斯：《大规模的外来移民与国家利益》，纽约：M.E.沙罗出版公司1992年版，第98页。
巴雷·奇思威克（Barry R. Chiswick）：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院1982年版，第20页。

第三，第二次世界大战结束后，美苏两国由战时盟友走向对抗，导致了战后冷战的产生和不断升级。社会主义制度在欧亚两大洲许多国家的建立又使美国的统治阶级感到恐慌不安。这既加剧了美国政府和社会上的恐惧心理，也为美国推行霸权政策提供了借口。同时，在移民问题上，无论是主张放宽移民政策的人还是不折不扣的排外主义者，都在不同程度上要求修订限额制度，增加必要的安全性条款，防止共产党人或任何对美国的社会制度和国家安全可能构成威胁的移民进入美国。在这方面，民主党参议员、坚定的排外主义者帕特·麦卡伦就是一位典型的代表，自 1948 年担任参议院司法委员会主席以来，麦卡伦就一直主张严格限制外来移民。第二次世界大战后他越来越认识到，移民限额制度中的安全条款已如隔年黄历，根本无法满足战后形势发展的需要，按照他的主张，在新的历史时期，“我们必须把我们的移民制度同共产党的实际策略对立起来”，“彻底防止共产党人移民美国，从而有利于美国的长治久安”。

基于上述各方面的考虑，国会在 1947 年初根据杜鲁门总统的建议，责成参议院司法委员会对美国移民政策的历史和现状进行全面的考察和评价。接着，该委员会在麦卡伦的领导下，经过 3 年时间的调查和分析，于 1950 年初向国会提交了一份长达 900 多页的报告。综观报告中的全部内容，我们可将其归纳为以下几个方面：第一，报告中以大量的篇幅对美国国情的演变，人口的增长和民族来源构成的变化进行了全面的分析，认为自 1877 年以来，由于大批亚洲和东南欧移民的到来，美国的人口增加了三倍多，民族结构更加庞杂，到 1940 年，美国的人口已经达到了其国情所允许的饱和程度。如果再增加入境移民人数，那就会有损于美国的民族利益和国家利益。第二，报告中对美国的移民政策，特别是对移民限额制度的合理性和有效性做了充分的肯定，认为它是保护美利坚文化不受侵害的最佳方式，是保护美国劳动市场的必要手段。虽然，这项制度禁止了亚洲移民，限制了东南欧移民，但 1924 年以来的入境移民统计结果表明，东南欧各国的限额利用率远远高于西北欧国家。为了继续保持对东南欧移民的限制政策，报告中不仅坚决反对利用 1924 年以来西北欧国家的剩余限额来解决东南欧国家移民申请积压的问题，而且还建议削减东南欧各国的移民限额，只有这样才能有效地维护美利坚民族的同质性。第三，报告中建议，国会应该对移民限额制度进行适当的修订，“在申请者中间确定吸收的移民对象时，应更多地强调美国的利益和需要”，修改限额优先原则，增加对外来移民的技术水平和实际才干的要求，优先吸收那些拥有美国急需的专业技术和突出才能的移民入境。第四，报告中主张在西半球地区继续奉行自由移民政策，确保美国与周边国家的友好关系；适当地给予亚洲各国一定的移民限额，进一步发展同亚洲国家的友好关系；禁止传染病患者，精神病患者、无政府主义者、共产党人或同情和支持共产党组织的移民入境。由于考察和撰写工作的全部过程都是在麦卡伦的主持下完成的，报告中充满了意识形态上的偏见和种族歧视，因而，具有很强的保守性色彩，有些地方充满了浓厚的反共调子。

不久后，麦卡伦以这份报告为依据，以 1924 年移民法为蓝本，在综合美国历史上所有法案的基础上，草拟了一份议案并提交给国会。几星期之后，民主党议员弗朗西斯·沃尔特也向国会提交了一份议案。这两项议案大同小

异，各有特色，国会将其合并后称为《麦卡伦—沃尔特议案》，它构成了 1952 年《外来移民与国籍法》的基础。它除了设立“亚大三角区”条款以外，基本上保留了 1924 年移民法中关于限额分配的民族来源原则。此外，议案中增加了对外来移民进行政治审查和管理的措施，授予司法部长较大的权力，驱逐那些被认为对美国的国家安全利益构成威胁的外籍移民。针对《麦卡伦—沃尔特议案》，参议员赫伯特·莱曼和休伯特·汉弗莱也联名向国会提交了一份议案，其内容与《麦卡伦—沃尔特议案》完全相反，它提议以 1950 年美国人口统计为依据，将每年移民限额增至 60 万；1924 年以来西北欧国家的剩余限额汇总后分配给那些急需帮助的移民和难民，其中，包括熟练工人和合法外侨的亲属；废除“亚大三角区”条款，对亚洲和欧洲国家实行一视同仁的政策。关于驱逐外来移民的条款，《莱曼—汉弗莱议案》认为，设立此项条款确有必要，它有利于维护国家的安全，但是，行使驱逐的权力不应交给司法部长一人，而是应该根据宪法的规定，由联邦法院按照法定程序进行裁决，对情节严重者应驱逐出境。在莱曼和汉弗莱看来，《麦卡伦—沃尔特议案》在本质上“与数年前纳粹德国……的种族思想不无惊人的相似之处”。“议案中的思想基础是，美国的外来移民构成的威胁一直存在，它使美国正在丧失其盎格鲁·撒克逊人的种族特征”。因此，麦卡伦议案的实质和目的是，通过限制亚洲和东南欧洲移民来确保盎格鲁·撒克逊种族血统的纯洁性及其在美国社会中既有的统治地位。

莱曼和汉弗莱的议案得到了不少议员和少数民族群体的支持。他们以各种方式致函国会，要求通过他们俩人的议案。甚至像美国劳联这样一个具有全国影响的传统的排外组织也一改原来的排外立场，反对《麦卡伦—沃尔特议案》。该组织的代表在国会听证会上指出，麦卡伦议案中含有的“种族歧视仍然是美国与亚洲国家建立友好关系的严重障碍，这可能会有利于共产党国家削弱我们在亚洲的地位。”按照美国劳联的主张，国会应该通过《莱曼—汉弗莱议案》，把移民政策建立在比较公平的基础上，并与美国外交战略一起，推进美国的利益。美国劳联在 40 年代末起摈弃了传统的排外主义主张，积极支持政府吸收外来移民，安置欧洲战争难民。这种变化的根本原因是，自 30 年代以来，罗斯福政府在实施“新政”的过程中，颁布了不少法律，承认了劳工组织的合法地位，确定了劳工的最低工资标准和最高工作时间，劳工组织同雇主进行集体谈判的权益也得到了有效的法律保护。相应地，美国劳联也成为联邦政府控制工人的主要工具。在移民政策上，它同杜鲁门政府的主张一致，即通过废除民族来源等种族歧视条款，适当地放宽对亚洲和东南欧移民的限制，为那些敌视和反对共产党政权的移民和“政治难民”提供庇护所，这不仅会有助于美国在国际上的宣传，宣扬美国的“民主平等”原则及美国资本主义制度的“优越性”，而且会提高美国的国际形象，扩大美国的影响，为美国充当“自由”世界须导者创造有利的条件，以便于美国推行其全球外交战略，瓦解社会主义制度，最终确立美国在全球的霸主地位。

但是，这种主张却遭到了以麦卡伦为首的保守派的反对。他们在国会针锋相对，反唇相讥，认为在冷战时期严格限制外来移民是美国社会的需要。

巴雷 R. 奇思威克：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院 1982 年版、第 26 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 174 页。

美国要推行其全球战略并确立它在世界上的领导地位，就必须先加强自身的安全防范措施，防止任何外来移民对美国的国家安全和制度构成威胁，因此，政府必须实施严格限制的移民政策。麦卡伦指出，按照美国人口中的各民族来源及其比重分配各国移民限额是合情合理的，毫无种族歧视可言；美国是美国人的美国，它有权利选择自己所需要的人。由于美国的外来移民源源不断，政策上的任何松动都可能使大批异族群体的移民蜂拥而至，从而危及美国人的生活方式和社会制度。在国会，歇斯底里的麦卡伦声嘶力竭地叫嚷道：

冷酷而无庸置疑的事实是，美国仍然存在着一些没有融入美国生活方式的坚硬如石、不能同化的民族，他们站在对立面，是美国生活方式的死敌。总统先生，这个国家是西方文明的希望，这也是冷酷而无庸置疑的事实。如果世界这片绿洲被践踏、蹂躏、侵害或毁灭，那么人类最后的闪烁之光将会熄灭。

在理论上，麦卡伦的这番辩解与 20 年代的排外主义毫无二致。它反映了盎格鲁·撒克逊人夜郎自大、唯我独尊的种族优越论在美国这样一个“文明”的国度里依然如死鼠臭肉，它虽然屡遭鄙弃和贬斥，但总有蝇营狗苟，驱而复还。麦卡伦无非是要说明，盎格鲁文明就是人类的文明，人类文明也只能是盎格鲁文明。为了保护这个文明不受“野蛮”民族的侵害，美国必须限制外来移民，他这种只见树木不见森林的狭隘种族观虽被美国的有识之士所贬斥，但在当时却赢得了国会和社会上形形色色的排外主义者的喝彩。“美国退伍军人协会”和“美国爱国者协会”等排外组织也在欢呼雀跃的同时，不遗余力地推波助澜，要求国会批准麦卡伦议案。在国会，排外主义势力依然十分强大。在他们的操纵下，国会两院于 1952 年 4 月和 5 月分别以 206 比 68 票和 44 比 28 票的较大优势通过了《麦卡伦—沃尔特法案》（即 1952 年《外来移民与国籍法》）。

从法案的产生过程看，尽管以麦卡伦为首的保守派和以杜鲁门为首的改革派在维护美国的社会制度和国家利益等重大利益问题上没有分歧，但在处理这些问题的角度和方式上，双方却存在着激烈的争论。前者主张把紧国门，加强国内的管理，确保境内无恙，在严格限制外来移民，保证美国的社会制度和国家安全不受外来移民群体威胁的情况下，宣传美国的“民主”思想和原则，传播美国的文明和社会制度；而后者则要求放宽移民政策，并利用它为美国的外交战略服务，宣传美国的“民主”思想，瓦解社会主义制度并使其彻底灭亡，从而保证美国社会的长治久安。不难看出，两大派别在政治上虽有同归之心，但各自身居殊途，所以，两者的争论并没有因《外来移民与国籍法》的颁布而结束。

1952 年 6 月 25 日，满腹怨言的杜鲁门总统否决了这项法案。他在否决词中指出，在冷战日益加剧的年代，美国本应表现出“自由庇护者”的高姿态，放宽移民政策，允许世界上那些敌视和反对社会主义制度的政治难民进入美国，从而“有利于加强反共势力”，扩大美国的影响。然而，《麦卡伦—沃尔特法案》中却保留了限额制度中的种族歧视条款，法案不仅歧视了亚

洲移民，而且也歧视了美国在欧洲盟国的移民。杜鲁门指出：“今天，我们和意大利、希腊及土耳其同属北大西洋公约组织成员国，共同反对人类所面临的前所未有的威胁。我们要求他们同我们一起保卫世界和平……然而，我们却通过这项法案对他们说，同英国人和爱尔兰人相比，你们不大适合来到这个国家。”但是，杜鲁门的否决词如同向大海扔了一块小石头，没有引起剧烈的反响。两天后，也就是6月26日和27日，国会两院以绝对的优势推翻了总统否决，《麦卡伦—沃尔特法案》再次获得通过，并很快生效实施。

二、《外来移民与国籍法》评价

1952年的《外来移民与国籍法》是美国历史上最长的一项移民立法，它共有300多页，407项条款。通读其全部内容，应该说它是在1924年民族来源法的基础上，对美国建国以来，特别是20世纪以来国会颁布的各种移民立法的综合和有限的修订。法案中的种族歧视和政治上的偏见十分突出，条文的字里行间充满了当时美国政府反共的调子。

在移民限额的分配原则和标准方面，1952年移民法基本上沿用了1924年移民法的条款，继续使用该法案中关于移民、非移民、限额移民和非限额移民的概念及其应用范畴，明确了司法部长和移民与归化局在管理移民事务上的职能和权力。法案除了在西半球各国继续奉行自由移民政策外，对欧洲各国的移民人数仍然以各国族裔在1920年美国人口统计中所占比例的0.166%为基数，加上“亚大三角区”内各国每年100名限额（共计2000名），每年的移民总限额为15.6万，西北欧国家仍然占总限额的83%，各国每月使用的移民限额不得超过该国当年总限额的10%。这些规定表明，以民族来源为基础的移民限额制度所排斥的对象基本未变，亚洲和东南欧国家的移民仍然是美国限制的对象。

在某种程度上，1952年移民法中含有的种族歧视丝毫不亚于1924年移民法。虽然新法案中设立了“亚太三角区”并给予亚洲各国每年各100名限额，但它仍然没有把亚洲和欧洲置于平等的基础之上。（关于对亚洲移民的歧视，第四章已有论述。）这里仅需指出的是，1952年法案中，东南欧各国移民限额与1924年法案相同，没有明显的增加。此外，关于未独立的殖民地，1924年移民法规定，殖民地土生居民迁入美国时，他们占用的移民限额应该计入其宗主国，但是，该法案中对于殖民地移民人数没有做出任何明确的规定。虽然1952年移民法保留上述规定，但在人数上做了限制，各殖民地每年移民美国的人数不得超过100人；如果移民血统中有四分之一以上属于亚洲族裔，那么，该移民迁入美国时所使用的限额必须计入其民族祖籍所在的亚洲国家。譬如，香港的华裔与英国人所生育的后代移民美国时，必须计入中国的限额。这在客观上限制了中国移民。受这项规定限制的还有英属西印度群岛、法属越南和荷属印度尼西亚等。这表明，有色人种仍然是1952年移民法排斥的对象。本世纪泛滥于美国社会的种族主义伪科学理论仍然在发挥着作用，社会上的种族歧视依然如故。1952年移民法中有一个突出的特征，那就是加强了对入境移民和已经入境的移民的安全审查和政治管理。法案中明确规定了有关申请移民签证、入境口岸检查及移民归化的条件和程序，列举了31种类型的“不受欢迎”的移民。下列移民不得入境：

1. 低能者
2. 神经错乱者
3. 曾经患有精神病者
4. 精神变态者、患有癫痫病或弱智者
5. 吸毒或酗酒者
6. 肺结核、麻疯病或其他传染病患者
7. 因体残而不能自食其力者
8. 乞丐

9. 年满 18 岁以上的罪犯或刑满被释放者
10. 犯罪达两次或被监禁满 5 年以上者
11. 多配偶者
12. 妓女或拉皮条者
13. 从事不道德性交配者
14. 企图入境的非法就业者
15. 可能成为公众负担者
16. 曾被拒绝入境或被驱逐出境者
17. 因触犯美国法律而被驱逐出境者
18. 偷乘运输工具并非法入境者
19. 从事伪造证件活动或持伪证件入境者
20. 证件不全者
21. 入境时没有移民签证、多次入境卡、无期护照、身分卡或其他必要的旅行证件者
22. 不符合限额移民或非限额移民条件者
23. 从事毒品生产、经营或走私者
24. 不符合 1952 年法案规定的条件者
25. 不能阅读或书写任何语言的文盲
26. 持非移民护照、签证有效期不足 6 个月以上者
27. 可能危害公共利益和国家安全者
28. 无政府主义者、恐怖主义者或共产党人；或参加任何旨在推翻美国政府的组织者
29. 被怀疑参与颠覆活动者
30. 与被拒绝入境或驱逐出境者同行并且因智弱或体残而不能自食其力者
31. 企图非法入境或协助他人非法入境者

禁止上述类型的个人入境，应该说是无可厚非的，因为，美国政府有权禁止任何可能危害美国社会安定的人入境，况且，上述不受欢迎的人早已被纳入了以前所有的移民法中，国会在 50 年代重申这些规定的有效性，有助于维护美国社会的安定。

问题是，1952 年移民法以相当大的篇幅规定了对外来移民进行政治甄别、管制和驱逐出境的条款，其中，兼容了 20 世纪以来的各种管制法，把 1950 年国会通过的《国内安全法》（又称《颠覆活动管制法》或《麦卡伦安全法》）纳入了 1952 年移民法。值得提及的是，在国会通过安全法之后，杜鲁门总统曾于 1950 年否决了这项法案，但国会又在 24 小时之内推翻了总统否决。杜鲁门否决这项法案，并不是因为他反对该法案含有限制和惩罚共产党组织活动的条款，而是因为法案中的某些条款过于苛刻：它不仅禁止已经声明脱离共产党组织的移民入境，而且也禁止了“许多可以入境并对美国有用的人”。这既不利于美国在国际上分化共产党国家阵营的策略，也有碍于美国吸收外国的有用之才入境。杜鲁门否决《国内安全法》的另一个原因是因为该法案将驱逐移民的权力授予了司法部长一人。法案既没有对司法部长在何种情况下如何行使驱逐权做出明确规定，也没有界定哪些活动属于危害

公众利益和国家安全的范畴。这就很可能使司法部长在执行的过程中凭个人的主观臆断滥用驱逐权力，侵害宪法赋予美国公民和外侨的基本权力。也是由于这一点，美国的工会组织、社会进步团体、部分政府官员及许多社会名流都反对这项法案。他们纷纷致函国会和总统，要求废除《国内安全法》。在他们看来，这项法案“严重地侵害了言论和信仰自由”，“严重地危及了每个人的民主权利”。受其影响的不仅仅是 1400 多万外国出生的美国公民和移民，还有成千上万的美国土生公民。

1952 年，国会不仅没有废除《国内安全法》，反而将其纳入了《外来移民与国籍法》中。它规定，“美国共产党和所有的社会进步团体的成员都必须向司法部登记；所有的共产党组织和亲共产党的组织都必须向政府公开其财务、成员名单和组织活动；”无论是外来移民，还是美国公民，若有违反上述规定者将被驱逐出境或处以监禁。此外，1952 年移民法第二四一款规定，在已经入境的移民中，若被发现属于下列任何一类的移民，或参加与此相关活动的移民都将被驱逐出境：

1. 无政府主义者或恐怖主义者
2. 倡导或领导反对美国政府及其原则的移民
3. 凡已参加美国共产党或其他政党的移民
4. 凡已加入外国共产党或相似组织的移民
5. 倡导和宣传共产主义政府原则或主张在美国建立共产党政权的移民
6. 倡导或参加撰写、出版和散发任何旨在推翻美国政府的移民
7. 密谋杀害美国政府官员的移民
8. 破坏社会公共利益或财产的移民
9. 外国间谍
10. 倡导和宣传国际共产主义原则的移民

依据法案规定，司法部长可以根据秘密报告和他个人的判断，驱逐从事上述活动或触犯美国法律的外侨以及那些在美国但无美国公民资格的外侨（如非法移民）。自从驱逐令签署之日起 6 个月内抗令不遵者，将被判 10 年以下的徒刑。凡在美国已获永久居留权的移民，若住址有所变动，必须在搬迁后 10 天之内向司法部长报告其新住址，而且，应在此后每年的一月份将所在的住址报告给司法部长。在一项移民法中设立如此多的安全防范条款，这在美国历史上还是第一次。这表明在 50 年代冷战日益加剧的时期，美国政府的恐外感十分强烈。在 1952 年移民法实施后，美国政府在 50 年代共驱逐了近 13 万合法入境的移民。

我国学者邓蜀生在评价《国内安全法》及 1952 年移民法时中肯地写道：“这是美国历史上第一次公开以立法的形式剥夺一个合法政党以及同情进步事业人士根据美国宪法享有的基本权利，也是以国家安全为理由对所有外侨和外来移民进行空前规模的政治性甄别和惩罚。”这样一个具有反动色彩的法案得以实施并被纳入了 1952 年移民法中，表明美国的统治集团力维护自身

美国劳工研究会：《美国劳工实况：1949—1950 年》，世界知识出版社 1956 年译文版，第 169—170 页。
斯蒂芬·西恩斯特罗姆：《哈佛美国族裔集团百科全书》，哈佛大学出版社 1980 年版，第 746 页。
邓蜀生：《美国与移民：历史、现实、未来》，重庆出版社 1990 年版，第 42 页。

利益而牺牲了美国公民和外侨的言论自由和民主权利。美国政府在实施上述法案的同时，又实施了旨在限制劳工组织基本权益的劳资关系法（即《塔夫脱—哈特莱法案》）和“公民宣誓”等种种措施。这些措施的实施大大加剧了美国社会上的紧张气氛，而参议员麦卡锡煽起的歇斯底里的反共浪潮和新闻媒介的宣传更是雪上加霜，掀起了全国性的“赤色恐怖”，结果弄得美国社会上人人自危，恐慌不安。诚如一位政府官员所说：“在这个国家的历史上，也许从来还没有一个时期，政府雇员的‘忠诚性’曾像现在这样受到这么多政府特务和秘密告密者那么经常的精细的检查。”在国内进行政治清洗的情况下，政府把民族恐外感和意识形态上的偏见融入移民法中，自然成为顺理成章的事情了。

1952年法案中的限额移民优先制度

优先次序	内容特征	百分比
1	拥有美国急需的专业技术和突出才能的移民及其妻子和子女	50%，加第2和第3项的剩余限额
2	21岁以上的美国公民的父母和美国公民的未婚子女	30%，加第1和第3项的剩余限额
3	已获永久居留权的外侨的妻子及其未婚子女	20%，加第1项和第2项剩余限额
4	美国公民的未婚子女、兄弟姐妹及其同行的配偶和未婚子女	前3项剩余限额中的50%。
5	无限额优先权的移民	以上各项限额剩余之和。

应该指出的是，国会在修订移民法时保留了1924年移民法中的限额移民优先原则。在1952年移民法中，移民总限额的50%将用于照顾美国公民和合法外侨与其外籍亲属的家庭团聚，其中，21岁以上的美国公民的父母和未婚子女占30%，已获永久居留权的外侨的妻子和未婚子女占20%。总限额中另外的50%将用于那些受过高等教育、拥有美国急需的专业技术和突出才能的移民。政府设立家庭团聚条款的用意不言自明，目的是要解决移民的家庭分居问题。那么，技术类移民在限额制度中占有如此大的比重，这在美国历史上还是第一次。政府如此重视外来移民的技术素质绝非一时的心血来潮所致。在美国历史上，移民美国的技术人士和科学家不计其数。他们不仅在经济上为美国节省了大笔可观的养育费和教育费用，而且提供了丰富的智慧和技术资源，为现代美国的崛起做出了无法估量的贡献。美国作为一个依靠外来移民及其后裔建立和发展起来的国家，其决策者深知吸引外国文化精英对美国社会发展的重要性。20世纪以来各国间的竞争，特别是第1952年法案中的限额移民优先制度二次世界大战期间交战各方的较量实际上是科学技术的较量。科学技术的发展水平既标志着一个国家的发达程度，也决定着其综合国力的强弱。因此，谁掌握了先进的科学技术，谁就掌握了主动权，因而在竞争中也就多了几份取胜的机会和希望。无论是在平时时期还是在战争时期，这一点都非常重要。第二次世界大战后，美国之所以能在国际上纵横捭阖，为所欲为，其根本原因就在于它掌握了许多先进技术和建立在此基础

上的强大的综合国力。在 50—60 年代，美国不仅率先成功地研制了氢弹、人造地球卫星、气象卫星和通讯卫星，而且还率先完成了“阿波罗登月计划”。在这些重大科研成果中，每一项研究的成功无不渗透着外来移民的心血和汗水。在战后冷战不断加剧的时代，美国要确立其在国际上的霸主地位，它除了依靠其已有的科技人才以外，还必须利用移民政策，更多地吸引外国的科技人才，舍此不能达到其科技强国的目的。正是在这种思想的指导下，技术类移民被纳入 1952 年移民法中并占有较大的比重。恰恰是在这一点上，以杜鲁门和麦卡伦为首的两大派别之间不存在分歧。1952 年移民法实施后，政府又制定了一系列科研资助和专项基金管理制度等配套措施，以各种优惠条件和手段吸引外来人才。在 50 年代末，美国政府又宣布，允许在美国就读的外国留学生和访问学者申请居留美国的资格。上述种种措施，使美国吸引了成千上万的外籍人才。据统计，到 70 年代，美国吸引的外籍科学家达 16 万人以上，他们对战后美国科学技术的发展无疑做出了巨大的贡献。美国在当代高科技各个领域处于世界领先地位，与外来移民所补充的新鲜血液不无密切的关系。

1952 年移民法还规定，凡不属于优先制度中规定的限额移民，不得享受优先入境权。他们入境时必须向美国司法部和劳工部申明入境后计划从事的职业。如果司法部和劳工部认为该移民从事这种职业后可能会引起美国人的失业或工资水平的下降，那么，该移民就不得入境。显然，政府实施移民就业许可制度的目的，是在吸引美国所需要的外来人才的同时，保护美国的劳动市场，防止技术素质较低的移民入境后加剧美国就业市场的竞争。在 1952—1965 年间，这项条款共使用了六次。这说明外来移民对美国劳动市场的冲击甚微，没有引起社会失业率的上升。

综上所述，1952 年移民法是战后国际国内形势发展变化的产物。法案中的条款有所变动，但 20 年代的民族来源法仍然是美国移民政策的基础。长期支配美国政府决策的各种社会思潮仍然在发挥着重要的作用。因此，以杜鲁门总统为首的改革派要消除移民政策中的种种弊端，仍然要付出艰辛的努力，移民政策的改革仍然要经过漫长的历程。

李长久：《移居美国的科学家的作用》，《人民日报》，1985 年 1 月 27 日。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 59 页。

三、白宫的呼吁与改革议案的推出

1952年移民法生效后，不甘心失败的杜鲁门总统仍然没有放弃修订移民限额制度的主张。他抨击民族来源法时说：“1924年限额法的基础是荒谬的、卑劣的，现在它（按：1952年移民法）则更糟糕。”1952年9月4日，杜鲁门下令成立了一个由7人组成的“外来移民与归化问题总统委员会”，其任务是重新评价美国移民政策。该委员会经过紧张的调查和评估后，于1953年初向总统提交了一份报告：《我们要欢迎哪些人？》，报告中尖锐地批评了1952年移民法，认为它忽视了美国社会发展和外交政策的需要。国会应该“从头到尾彻底改写”1952年移民法，废除民族来源法条款。报告接着指出，对各国移民应不分国籍、宗教、种族和血统，实行统一的移民政策。在确定移民总限额时，国会应以1950年美国总人口的0.166%为基础，将每年的总限额由1952年法案中的15.6万增至25.1万。此外，在限额优先原则中应包括难民条款，重视家庭团聚和技术类移民条款。对于来自共产党国家的难民和欧洲难民营中的战争难民，每3年规定10万限额。这些建议虽然比1952年移民法宽松，但根本无法实现，因为，1952年移民法刚刚生效，杜鲁门总统的任期也即将结束，改革移民法的希望十分渺茫，所以，无可奈何的杜鲁门怀着失望和怨恨的复杂心情离开了白宫。

1953年，共和党人德怀特·艾森豪威尔入主白宫。就职后不久，他就要求修订1952年移民法，因为，它是一部综合了许多不同的、有时互相重叠和前后矛盾的移民与国籍法。他呼吁国会根据形势的发展和美国的实际需要，重新修订移民限额制度，更多地吸收那些具有技术专长和突出才能的移民。然而，由于国会和社会上的排外主义势力仍然十分强大，国会根本不愿意在1952年移民法实施不久后就对其进行修订。计划落空后，艾森豪威尔根据外交政策上的需要，遂从难民问题入手。虽然，国会在1948年和1950年先后实施了安置欧洲难民的难民法及其修正案，但欧洲的难民问题仍然没有彻底解决。那里不仅有自战后以来一直等待安置的大批无家可归的战争难民，而且还有不少从东欧逃亡的“反共”分子。由于50年代是冷战日益加剧的年代，以“自由世界”的领导者自诩的美国为满足其外交战略上的需要，始终在难民问题上表现出人道主义的高姿态。所以，在1953—1962年间，国会通过的大大小的难民法达20余项，其中影响较大的是1953年的《难民救济法》、1957年的《难民逃亡法》和1960年的《公平难民法》。这些难民法的实施都在不同程度上削弱了1952年移民法。就入境移民人数而言，在1952—1965年间入境移民达350多万，平均每年达26.8万，超过了1952年移民法中规定的15.6万限额。引人注目的是，在这一时期的入境移民中，限额移民仅占总数的35.5%。自1953年起，每年入境的非限额移民超过了限额移民，其中，除了大批难民外，来自西半球国家的非限额移民也有明显增加。1961年，入境的非限额移民占入境移民总数的81%左右。由于西北欧国家的移

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第155—156页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社1963年版，第194—275页。

罗杰·丹尼尔斯：《移民政策变化与1924年以来的排外主义》，《美国犹太裔历史杂志》，1986年第2

民限额没有用完，而入境的非限额移民，特别是通过难民法入境的亚洲和东南欧国家的非限额移民，都超出了 1952 年移民法的限制，这在客观上打破了移民限额制度中对有色人种移民的歧视。

1957 年，艾森豪威尔再次呼吁国会修订 1952 年移民法，因为，法案中“有些条款是不公正的，有些是过时的”。然而，国会对此并没有做出积极的反应，而是颁布了 1957 年难民逃亡法。1960 年，艾森豪威尔正式向国会递交了一份修改移民政策的书面建议，要求废除《民族来源法》条款。他主张按照 1960 年美国人口统计重新分配各国移民限额，各国限额的最低起点不少于 200 名，每年的总限额应增至 30 万。此外，国会应将 1924 年以来所有的剩余限额汇总后，分配给那些移民限额较少但移民申请积压严重的国家，如意大利、希腊和土耳其。按照他的建议，在确定的移民总限额中，西北欧国家的总限额将由 12.5 万增至 20.4 万，占总限额的 68%，东南欧和亚洲国家的总限额将由原来的 3 万多增至 10 万多，占总限额的 32%，西半球国家仍然可以自由移民。鉴于 50 年代西北欧国家的限额平均利用率只有 44%，即使在将来因某种因素促成西北欧国家移民大幅度增加，限额的利用率跃至 55%，那么，西北欧国家每年仍可富余 9 万移民限额。他建议，国会可以根据各国限额使用的实际情况，把富余的限额转用于那些急需移民限额的国家。这样，尽管西北欧国家在总限额中占有较大的比重，但是，由于亚洲和东南欧国家使用了自己的限额和汇总后的限额，其实际入境人数就会比新法案规定的限额多 3 倍左右。艾森豪威尔的改革建议显得拘谨和保守，他仍然没有完全摆脱民族来源思想的影响。他主张以 1960 年美国人口统计作为分配限额的依据，但各国移民限额应该怎样确定，建议中语焉不详。尽管如此，国会仍然拒绝采纳他的建议，因为，国会认为他的建议实际上歧视了西北欧国家的移民。如果，将来西北欧国家有大批移民意欲迁入美国，那就很可能因美国移民政策的限制而不能入境。虽然艾森豪威尔有改革移民政策的决心，但由于当时的客观环境，他始终是力不从心。除了国会无动于衷外，主要的原因之一是 50 年代是多事的年代。朝鲜战争结束后，美国又开始插足越南。1959 年，古巴社会主义革命胜利后，如同在美国的“后院”扔下了一颗巨型炸弹，极大地震动了美国社会。不久后发生的“古巴导弹”危机又使古巴和苏联同美国的关系十分紧张，对峙状态日益加剧。这些突发性事件使艾森豪威尔总统自顾不暇。由于他的总统任期即将结束，国会在移民政策改革的问题上故意采用了拖延策略。结果，艾森豪威尔同杜鲁门一样，失望地走出了白宫。有趣的是，使艾森豪威尔颇伤脑筋的外交政策同样也束缚了新上任的约翰 F. 肯尼迪总统的手脚。1961 年，这位雄心勃勃、年轻气盛的天主教徒（这是美国历史上第一位信奉天主教的总统）就职后，也不得不把大量的时间和精力投入到外交政策上去。他必须认真地同苏联讨价还价，促使它从古巴撤出已经瞄准美国的导弹，然后，再对付古巴的卡斯特罗政权，从根本上消除“后院”的威胁。所有这些都使他根本无法顾及移民政策改革的问题。因此，直到 1962 年，肯尼迪才致函国会，要求改革移民限额制度。他在信中写道：“实施民族来源制度既不符合逻辑，也无合理的基础。它既不能

期，第 171—172 页。

参议院司法委员会报告：《1952—1976 年移民政策的回顾》载乔治·汉克维奇（George J. Hanckevich）：《族裔美国：1978—1980 年》，纽约：大洋出版公司 1981 年版，第 266 页。

满足美国的需要，也无法达到美国在国际上的目的。在这样一个相互依存的时代，实施这种制度是一个时代性的错误，因为，它对申请移民美国的人们实行了以血统为基础的歧视。”1963年7月27日，肯尼迪总统将草拟的书面建议提交给国会。同一天，众议院司法委员会主席伊曼纽尔·塞勒以肯尼迪的建议为基础向国会提交了一份议案。两天后，密歇根民主党参议员菲利普·哈特也向国会提交了一份相似的议案。接着，另有22名议员也分别向国会提交了自己的议案和建议，要求改革移民政策。

上述议案和建议构成了1965年移民法的基础，它们的主要内容包括：第一，停止实施民族来源法五年，按照移民的国籍重新公平地分配各国移民限额。在分配限额时，各国限额不得超过总限额的10%，同时，制定保障性措施，防止某一国移民过多而打破移民国籍结构的平衡。第二，仍然奉行1952年移民法中的限额优先原则，重点吸收那些具有技术专长和突出才能的移民，同时，照顾美国土生公民、归化公民和已获永久居留权的外侨与其外籍亲属的家庭团聚，扩大非限额移民的范围。第三，成立一个由七人组成的移民委员会，成员中应包括：国会两院议员各两名，总统任命三名，该委员会主席向总统负责。该委员会应将1924年以来的剩余限额汇总后，由总统将其中的50%用于那些移民限额少但移民申请积压过多的国家，其余则用于那些急需救济的难民。第四，1952年移民法中的“亚太三角区”应被废除，增加亚洲各国的移民限额，对世界各国实行一视同仁的政策。对于西半球各国，应继续奉行非限额移民政策。每年的移民总限额仍为15.6万。最后，那些智弱体残的移民，若无传染性疾病则可获准入境。新的移民法实施后，各国移民必须去美国驻当地的领事馆申请签证，而领事馆则可以根据各国限额的使用状况，按照先来后到的原则发放移民签证。

肯尼迪等人的建议和议案得到国会许多议员和社会上各少数民族群体的支持。以民族来源为基础的1952年移民法也愈来愈遭到了大多数土生美国人的反对，因为，自50年代以来，移民的入境人数和民族来源构成等已经打破了1952年移民法的限制。该法案中的许多条款已经不能满足60年代美国社会发展的需要。此外，新闻媒介中一些比较有影响的刊物也支持肯尼迪政府的改革，认为“现行移民法中最严重的缺陷并不在于它的限制性，而是因为其中有许多条款的基础是错误的、不公正的。”值得注意的是，自50年代以来，杜鲁门、艾森豪威尔和肯尼迪三位总统连续不断地呼吁改革移民政策，这是50年代以前不曾有过的现象。从历史上看，自19世纪70年代以来，几乎每一位总统都主张限制外来移民，而且每个总统都实施了程度不同的限制性政策。唯有威尔逊在第一次世界大战前后反对限制外来移民，但他的策略基本上是消极对待，而没有运用手中的权力积极主动地采取相应放宽的措施。富兰克林·罗斯福在30年代实施了一些限制性政策，40年代又引进墨西哥等西半球国家的合同劳工，之后又促使国会废除了《排华法案》，是一位既限制又放宽、态度变化比较明显的实用主义者。此后，从杜鲁门到肯尼迪，三位总统都积极推动移民政策的改革，他们的共同特点是都

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第74页。

参议院司法委员会报告：《1952—1976年移民政策的回顾》载乔治·汉克维奇：《族裔美国：1978—1980年》，纽约：大洋出版公司1981年版，第277页。

要求废除移民政策中的种族歧视条款，把各国移民的限额建立在比较公平合理的基础之上。这种变化的主要原因之一，是自罗斯福“新政”以来，总统的权力日渐增强，40—50年代又急剧膨胀，到70年代尼克松执政期间，出现了美国著名学者阿瑟·施莱辛格所说的“帝王般的总统”。与此并行不悖的是，自第二次世界大战结束以来，每一位总统都把移民问题纳入自己的施政纲领中，把移民政策作为服务于美国经济、政治和外交战略的主要手段之一。这种趋势自杜鲁门执政后就十分明显，到80—90年代则更加突出。

到60年代，来自白宫的呼唤对60年代移民政策的改革，赢得全社会的支持，产生了重要的作用。由于肯尼迪等人的建议和议案引起了强烈的反响，国会不得不慎重地考虑改革移民政策。遗憾的是，当国会正在安排移民政策改革的听证会时，肯尼迪总统在得克萨斯州的达拉斯市遇刺身亡，社会各界至为震惊，移民政策的改革再次受挫。在这种情况下，人们只好把希望的目光转向继任总统林登·约翰逊身上。

约翰逊继任后，继续呼吁国会改革移民政策。1984年1月，他在致国会的国情咨文中指出“我们必须通过立法，废除对意欲移民我国的人们，特别是那些拥有我们急需技术的人们和与这里的家庭寻求团聚的人们的歧视。在确立优先制度时，一个由世界各地的外来移民组成的国家可以向入境的人们问道：‘你能为这个国家做什么？’而不应该问：‘你出生于哪个国家？’”

但是，国会并没有在1964年做出任何积极的反应。其主要原因是：第一，1964年人们忙于国会和总统选举。在两党的竞选纲领中，移民政策的改革不是两党争论的焦点。虽然，民主党积极推进改革，但在约翰逊准备卖施的“伟大社会”政纲中，移民政策改革未被纳入急待解决的议题之中。约翰逊本人主张改革移民政策，但他对改革的决心和关心程度远逊于肯尼迪总统。早在50年代初担任国会议员期间，他一直反对放宽移民政策的限制。1952年国会在通过《外来移民与国籍法》和推翻杜鲁门总统否决的两次表决中，约翰逊都投了赞成票。第二，约翰逊入主白宫时，以黑人为主体的民权运动在美国已经达到了前所未有的高潮，与此相关的种族冲突已经遍及许多大中型城市。黑人反对种族歧视的态度和决心已赢得了不少白人的支持，少数民族要求自由平等的口号也已深入人心。面对这场轰轰烈烈的群众运动，肯尼迪在任时采取了一系列措施。试图削弱社会上的种族歧视，同时，肯尼迪向国会提出了通过民权法的建议。虽然，它成为肯尼迪曾努力但未能实现的目标，但客观形势的发展和氛围已经为约翰逊政府颁布这项民权法创造了条件。在黑人和其他少数民族为争取民主平等的斗争空前高涨的情况下，国会制走民权法就成为刻不容缓的当务之急。但是，国会在1964年制定民权法案时就无暇顾及移民政策的改革。第三，国会中的保守派，特别是众议院移民委员会主席迈克尔·费汉采取了“有效地拖延策略”。1963年7月他担任了“国会外来移民与国籍政策联合委员会”主席以来，他更是有恃无恐，成为移民政策改革的主要阻力、第四，迄至1964年末，以“美国爱国者协会”和“美

小阿瑟·施莱辛格（Arthur Schlesinger, Jr）：《帝王般的总统》，纽约：大西洋月刊公司1974年版。

参议院司法委员会报告：《1952—1976年移民政策的回顾》，乔治·汉克维奇：《族裔美国：1978—1980年》，纽约：大洋出版公司1981年版，第277—278页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第114页。

国革命之女”等传统的排外主义组织仍然反对摒弃《民族来源法》，认为以此为基础的移民限额制度“为保护美国免受自由移民的危害提供了务实的途径”。肯尼迪总统向国会提交的议案中根本没有“包含政府法律 414 号（按：1952 年移民法）中所具有的保护性措施，或者比以民族来源为基础的移民限额法更为合理的途径对待移民问题。”在这些组织和国会保守派的反对下，约翰逊政府不得不从国会撤回肯尼迪总统的议案。为了保证顺利完成移民政策的改革，约翰逊政府对移民改革议案做了修订，增加了一系列限制性的措施。1965 年 1 月 3 日，约翰逊总统再次致函国会，要求尽快采取行动，改革移民政策。他指出：“改革我们的移民法已经成为一种需要。迄今已有四位总统呼吁注意移民政策中的缺陷，但是，改革的行动拖延得太久了。”约翰逊的呼吁中流露出不同意和不耐烦的情绪，他对改革移民政策的决心愈来愈坚决，决心要在任期内完成肯尼迪总统未竟的遗愿。

美国国会：《移民政策引起的争议》，《国会文摘》，国会文摘出版公司 1965 年 10 月，第 151 页。

美国国会：《移民政策引起的争议》，《国会文摘》，国会文摘出版公司 1965 年 5 月，第 140 页。

四、国会各派的妥协与 1965 年移民法的产生

1965 年 1 月，约翰逊总统动员其内阁成员在国会议员之间展开了游说活动，同时，他又组织人力，与参议院移民委员会主席伊曼纽尔·塞勒和参议院司法委员会主席、肯尼迪总统的弟弟罗伯特·肯尼迪等人一起，对移民改革议案做了认真的修改，然后由塞勒提交给国会。两日后，参议员哈特同另外 33 名议员联名将同样的议案提交给国会。在约翰逊政府的推动下，国会于 2 月份举行听证会，移民政策的改革由此被提上了议事日程。在随后举行的国会辩论过程中，议员们的争论远不如 1924 年和 1952 年那样激烈和持久，但改革者们所面临的阻力依然重重，不可低估。不同的是，废除民族来源条款已势在必行，国会和社会上的多数人对改革持积极的态度，改革者们决心趁热打铁，矢志不渝。这一点从改革议案的提案人之一塞勒在国会的发言中可见一斑，他说：

我不想在这里高弹乐观主义的调子。我们在议案中提议修正的条款是有些较大的变化。它们的产生必须有相应的舆论气氛，但我们会制造有利的气氛。我在众议院已任职 42 年，我谙熟其程序，了解其环境。不可否认的是，我们建议大幅度的改革是有必要的。然而，古老的偏见——我再重复一遍，古老的偏见——是不会自行消失的。它们很难销声匿迹。传统的模式不易改变，要彻底根除它们就更加困难。我们面前的任务是艰巨的，但我们决心去完成它，就像当初我们决心去正视它那样。在这方面，我们有约翰逊总统为首的内阁的支持。我们决心不懈地努力，直到它被纳入我们的法律史册。这项移民议案与美国的许多传统和我们国家在当今世界上的义务是完全一致的。不这样做，就等于否定了《独立宣言》中那句‘人人生来平等’的名言。可是，民族来源理论却等于说：人人生来不平等，因为它偏袒了一些人，而歧视和排斥了另一些人。

在国会，并非人人都赞同改革，站在对立面的议员大有人在。反对改革的议员主要来自南部各州。南部是美国历史上种族暴虐最为猖獗、最为持久的地区。虽然，60 年代震撼全国的民权运动极大地冲击了白人在美国社会生活中的传统地位和根深蒂固的种族主义观念，但是，在南部地区，种族主义势力依然很顽固。在移民问题上，南部的议员仍然反对摒弃民族来源条款，认为它是美国选择和吸收外来移民的理想政策，确切地反映了美国社会发展的需要。在这方面，来自南卡罗来纳州的民主党议员萨姆·欧文就是一位典型的代表。他认为《民族来源法》是“控制外来移民进入美国的合理和统一的标准”。在美国历史上，西北欧族裔构成了美国人口的主体，他们对美国做出了“最大的贡献”。“如果（政府改革议案）得以实施，它就会以联邦政府独断专行……的意志来取代民族来源限额制度中既定的唯一标准和法定原则。”其结果必然是那些对美国无所作为的民族涌入美国，这在客观上对美国的西北欧族裔“构成了肆无忌惮的歧视”。欧文的观点与 20 年代的种

美国国会：《大辩论：国会应该接受政府建议，修改美国的外来移民基本法吗？》，《国会文摘》，1965 年 5 月，第 156—158 页。

美国国会：《大辩论：国会应该接受政府建议，修改美国的外来移民基本法吗？》，《国会文摘》，1965

族排外主义者的观点如出一辙。可惜的是，60年代美国的社会环境已大不相同，要求改革的呼声日益高涨。无论是在社会上还是在国会里，反对改革的势力已无法阻挡日益勃兴的改革浪潮，即使在国会身居要职的费汉等人极力反对，其影响已微乎其微。正如草拟政府议案的执笔人之一，阿巴·施瓦茨所言，“国会议员费汉再也不能阻挠对政府的议案……进行表决。1964年选举中的一边倒使民主党人构成了国会中的绝对多数……新上任的司法部长卡曾巴赫第一个向我保证，无须顾忌费汉……的破坏。”改革派无须顾忌反对派的阻力，但又不能视而不见。虽然，国会改革移民政策已是势在必行，反对派的种种阻挠也注定要失败，但费汉等人不会忘记在政府改革议案的条款上大做文章。因为，在他们身后仍有许多人反对过于宽松的改革政策。所以，费汉等人在国会辩论期间提出了一系列附加条件，其中最引人注目的是要求终止在西半球各国实行的非限额移民政策，只有这样才能对世界各国公平合理。自从移民限额制度实施以来，美国从自身的利益出发，一直允许西半球各国的土生居民自由地迁入美国。所以，来自加拿大、墨西哥、加勒比海地区和拉丁美洲地区的移民日益增多。西半球地区的移民成了美国外来移民的第二大来源。到60年代中期，美国的总人口已逾两亿大关，战后初期“婴儿繁荣”时期出生的100多万儿童此时也进入劳动力市场寻求就业机会。反对派认为，如果不限西半球移民，美国的社会失业率就会上升。在他们看来，西半球地区将是未来人口增长最快、经济发展最无活力的地区，这必然会促成这一地区的移民人数有增无减。虽然，改革派不同意限制西半球移民，但最终还是“同意把它作为废除20年代以来所实施的民族来源制度所必须付出的代价，从而保证新议案的通过。”

改革派和反对派在经过紧张激烈的辩论和妥协之后，国会两院最后分别于76比18票和320比68票的绝对优势通过了《1965年外来移民与国籍法修正案》（又称《哈特—塞勒法案》）。至此，国会从根本上废除了1924年移民法中的民族来源条款。

国会之所以能够以较大的优势通过1965年移民法，这与50—60年代美国经济、政治和文化等方面的发展变化密切相关。首先，在经济上，美国为了同苏联争夺世界霸权，在军事上与苏联展开了激烈的军备竞赛，不断加大军事工业的投资，极大地刺激了军事工业和高科技研究的发展。美国卷入越南战争后，大批的军事订货推动了制造业的发展和对劳动力的需求，科技革命浪潮的兴起和发展又不断拓出了许多新兴行业和就业机会。所以，无论就美国经济发展的速度抑或是社会劳动就业率来说，都达到了战后以来的最高水平。在这种情况下，以美国劳联为代表的劳工组织和新闻媒介都不再以失业问题排斥外来移民。最重要的是，1965年移民法的主要目的不是要增加移民入境人数，而是要废除移民限额制度中的不合理条款，把分配各国移民限额的原则建立在比较公平的基础之上。新法案中不仅保留了1952年移民法中的限制性条款，扩大了移民劳工就业许可证的应用范围，禁止非熟练和体

年5月，第145—147页。

巴雷 R.奇思威克：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院1982年版，第36页。

参议院司法委员会报告：《1952—1976年移民政策的回顾》，乔治·汉克维奇：《族裔美国：1978—1980年》，纽约：大洋出版公司1981年版，第281页。

力劳工入境等等。此外，约翰逊政府还在 1964 年终止了与墨西哥政府签订的长达 22 年之久的合同劳工协议。所有这些措施都使劳工组织和舆论界相信，1965 年移民法实施后不会加剧美国社会上的失业率或降低美国人的生活水平。在这种思想指导下，“劳工在移民政策改革的思想上是非常开明的，他们全心全意地支持改革”。

其次，这一时期是美国在全球纵横捭阖、谋求霸权的时代。为此，它在外交上竭力推行“胡萝卜加大棒”政策的同时，就不得不打上“民主平等”的旗号以惑人耳目，从而得到更多的国家的支持。这种思想在改革派中十分普遍，其中，国务卿迪安·腊斯克的观点就很有代表性。他在国会听证会上指出，移民限额制度中的种族歧视条款“使我们的敌人高兴，使我们的朋友失望”。又说，种族歧视等弊端已成为社会主义国家反对美国的事实依据，也遭到了美国在欧洲的盟国的批评，因此，美国在同西方盟国的交往中，要确立“友好关系就变得十分困难”。他说，“在争取自由的斗争中，我们作为领导者，就应该做出自由含义的表率。”在国内，由于黑人争取民主权利的斗争蓬勃发展，其他少数民族反对种族歧视的斗争也越来越受到国内外的广泛关注和支持。所以，标榜建立“伟大社会”的约翰逊政府就不得不在 1964 年颁布民权法。这项法案的实施恰好“为国会废除民族来源限额制度创造了所需要的政治气氛”。虽然社会上的种族主义观念并不会随着民权法的实施而消失，但它在政治上和法律上为废除移民政策中的种族歧视条款创造了有利的条件。

再次，在文化上，美利坚民族多元化并没有因移民限额制度的实施而被削弱或消亡。排外主义者梦想的一个种族，一种文化的格局并没有出现。相反，经过 40 余年的风风雨雨，民族多元化不断发展，已经成为土生白人无法回避或改变的事实。少数民族集团在美国历史上所表现出安分守己、同舟共济的道德和精神及他们对美国社会所做出的贡献赢得了土生白人的好感和信赖，后者也愿意给予少数民族以相对平等的机会，参与经济、政治和社会各方面的生活。在移民政策改革问题上，绝大多数美国人和他们的社会团体都持积极支持的态度。虽然“美国爱国者协会”等传统的排外主义组织都反对改革，但在参议院司法委员会主席罗伯特·肯尼迪的竭力游说之后都改变了原来的立场。罗伯特·肯尼迪后来这样写道：

在国会举行听证会期间，我个人接见了包括美国爱国者协会、美国军团、美国革命之女社及全美传教福音协会等在内的一些机构的代表……在我所会见的所有人物中，虽然有许多人对改革方式不甚清楚，由于这种原因，这些组织在听证会上的观点各不相同，但是，公平地讲，我相信他们都认识到了民族来源法在实践上的无效性。在我们会谈结束后，他们都表示愿意合作，并找到选择外来移民的新方法。在这些组织中，没有一个组织为反对废除民族来源制度而采取重大的措施。

威廉·伯纳德：《美国的移民政策》，《国际移民杂志》第 3 卷，1965 年第 4 期，第 240 页。

美国国会：《约翰逊提议改革美国移民法引起的争议》，《国会文摘》，1965 年 5 月，第 142—146 页。

小弗农·布里格斯：《大规模的外来移民与国家利益》，纽约：M.E.沙罗出版公司 1992 年版，第 104 页。

罗伯特·肯尼迪 (Robert Kennedy)：《1965 年移民法》，《美国政治和社会科学院年鉴》第 637 卷，1965

最后，我们不能不指出，众议院移民委员会主席伊曼纽尔·塞勒和参议院司法委员会主席罗伯特·肯尼迪为推动改革起了积极的作用。他们俩人不仅参与了改革议案的草拟和修订工作，而且还利用自己在国会的关键性职务，与约翰逊总统密切配合，广泛游说，为改革议案顺利通过国会起了无法替代的作用。假如这两个职务由费汉和欧文等人把持，那么，国会改革移民政策所面临的阻力就会大得多。当然，对改革派来说，一个十分有利的条件是，多数国会议员已经认识到，虽然1952年移民法仍然在发挥着它的限制作用，但它并没有产生预期的效果。1965年8月，众议院在总结辩论结果时指出：“民族来源制度并没有像当初预想和期望的那样，在美国人口中维持民族之间的平衡，因为在那些受偏袒而获限额较多的国家中，限额基本上都没有用完。移民统计资料表明，过去20年间入境的每三位移民中间，只有一人是限额移民。”但是，那些移民限额较少而移民申请积压过多的国家的移民却受到了限制。由于这一点，1952年移民法中有关技术类移民的条款没有发挥其积极的作用。就1965年移民法改革的目的而言，它只是要废除限额制度中不合理的条款，而不是增加入境移民人数或降低选择外来移民的标准。关于这一点，罗伯特·肯尼迪在给国会的报告中讲得很清楚。他说：“限额制度仍将是我国移民法的基础，它不是要增加这个国家的外来移民人数，也不会降低我们选择外来移民的任何一项高标准。它的基本变化是按照美国四位总统和国会两院的要求，废除《民族来源法》限额制度。”

由于上述各方面的原因和国会两派之间的相互妥协，1965年移民法终于顺利地通过国会。

1965年移民法规定，自1968年6月30日起实施全球统一的移民限额制度，每年的总限额为29万，其中，东半球（含欧洲、亚洲、非洲和大洋洲）各国每年17万，各国移民以国籍（即出生国）为基础申请移民签证，每个国家每年不得超过2万。西半球每年总限额为12万，移民不分国籍，按照“先来后到”的原则入境。同时，由国会成立一个15人组成的“西半球移民选择委员会”，其任务是在1968年7月1日前向国会和总统提交一份有关西半球各国限额具体实施建议的报告。然而，由于国会没有制定出西半球各国移民限额的具体分配原则，所以，该委员会未能按期提出具体的建议。因此，从1968年7月1日起，有关西半球国家的移民政策仍然按1965年移民法中规定的有关条款执行。

1965年移民法生效以后，西半球的入境移民人数急剧增加，其民族来源结构出现了失衡现象。到1975年，仅墨西哥移民就占西半球入境移民的三分之一以上，而西半球其他国家等待入境的移民却高达30多万以上。由于墨西哥人口增长快，经济发展速度缓慢，与美国接壤的边境长达2000多英里，因而其移民有着进入美国的优越地理条件。墨西哥移民无论是以合法的方式

年9月，第142页。

参议院司法委员会报告：《1952—1976年移民政策的回顾》，乔治·汉克维奇：《族裔美国：1978—1980年》，纽约，大洋出版公司1981年版，第280页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策》，《国际移民杂志》第3卷，1965年第4期，第406页。

伦纳德·丁内尔斯坦和戴维·赖默斯：《族裔美国人：外来移民与同化史》，纽约：哈珀和卢出版公司1982年版，第74页。

还是法的手段，都能先于其他西半球国家的移民入境。为了体现“机会均等”的原则，合理使用和分配西半球国家的移民限额，国会经过短暂的辩论后，于 1976 年颁布了《西半球移民法》，把 1965 年移民法中有关以国籍为基础平均分配和使用移民限额的原则应用于西半球各国，各国每年移民美国的人数最多不能超过 2 万。至此，1965 年移民政策的改革彻底完成，以国籍为基础的全球移民限额制度正式形成。

五、1965 年移民法条款分析

综观 1965 年移民法改革，可以说，在改革派和反对派中间，既没有绝对的胜利者，也没有绝对的失败者。两大派别在角逐中互相妥协，各有所得。改革派实现了废除民族来源法的夙愿，使美国人引以为自豪的“民主平等”的原则在移民政策上有所体现；反对派也在一定程度上达到了自己的目的，他们限制了西半球移民，扩大了移民劳工就业许可证的应用范围，缩小了非限额移民的应用范畴。由于他们把一系列限制性条款纳入了 1965 年移民法中，结果把约翰逊政府的改革议案弄得面目皆非，判若云泥。尽管如此，这次改革是美国移民政策史上最重要的改革之一，它在当时引起了全社会的关注。所以，1965 年移民法实施后，它自然成为美国学术界研究和探讨的热点问题。有些美国学者认为，1965 年移民法放宽了移民限制，“改变了美国移民史的全部进程”。有的学者认为它是“首先满足美国的合法外侨及其亲属的私人利益的政策”，标志着“美国移民政策史上的一个转折点”，意味着为“国家利益重新制定移民政策的机会由此丧失。在取代以种族歧视和民族歧视为基础的限额制度时，一种新的歧视——袒护亲属的裙带关系——却成为吸引外来移民的法律制度中的主导因素。”所以，“新的移民制度的突出特征是满足了一些公民的私人利益，而牺牲了国家利益。”上述两种截然不同的观点都过分地抬高或贬低了 1965 年移民法在美国历史上的地位。实际上，限制性仍是 1965 年移民法中最突出的特征。它并没有摈弃或彻底改变近百年来美国限制外来移民的基本政策，而是这种政策的发展和继续，是美国政府在新的历史条件下根据美国社会发展的需要，在不超越移民限额制度基本框架的前提下，对移民政策中的一些重大的原则做了调整和修正。虽然，它废除了种族歧视等一些不公正的原则，但这并不能改变 1965 年移民法的限制性。法案中不仅保留了原有的限制性条款，而且还增加了一些新的限制性措施。因此，只能说，1965 年移民法进一步充实了美国移民政策中的整体机制，使之更加切合实际，并适应时代发展的需要，从而更有效地服务于美国社会的发展。诚如约翰逊总统在 10 月 3 日签署这项法案时所说的那样：“我们今天签署的这项法案不是一项革命性的法案，它不会影响千百万人的生活，不会改变我们的日常生活结构……然而，它是本届国会和政府最重要的法案之一，因为，它修正了我们的法律中令人悲痛的弊端，纠正了美利坚民族行为中残酷而持久的错误。”新的法案实施以后，“那些对于这个国家——对于它的发展、它的实力和它的精神——能做出最多贡献的人们将优先进入这个国家。”不言而喻，约翰逊的这番话道出了决策者改革移民政策的目和 1965 年移民法的实质，即在严格限制外来移民的同时，鼓励和吸收有真

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西，哈珀科林斯出版公司 1991 年版，第 341 页。

伊丽莎白·哈珀 (Elizabeth Hatper)，《美国移民政策》，印第安纳：博勃斯·梅里尔出版公司 1975 年版，第 38 页。

小弗农·布里格斯：《大规模的外来移民与国家利益》，纽约：M.E.沙罗出版公司 1992 年版，第 111—115 页。

林登·约翰逊 (Lyndon Johnson)：《关于移民法的几点评论》，《国会季刊》，1965 年 10 月第 23 期，第 2063—2064 页。

才实学的移民迁居美国。同样，1965年移民法偏重吸收一些美国公民和合法外侨与其外籍亲属的“家庭团聚”条款（占总限额的74%）也不是满足一些私人利益而牺牲国家利益。恰恰相反，它是改革派和反对派从不同角度为维护国家利益而相互妥协的产物。事实上，在约翰逊政府最初提交给国会的议案中，首先强调的不是移民的家庭团聚，而是吸收具有技术专长和突出才能的移民，其比重占总限额的50%以上。改革派这样做，不是他们没有认识到在1964年以前持此类签证入境的移民只占总数的1%，而是他们认识到，阻碍移民申请技术类签证的根本因素是民族来源法条款。由于西北欧国家在民族来源法中占总限额的83%以上，而这些国家的移民总限额始终没有用完，许多移民无需申请这类签证就能入境。西北欧以外的其他国家则因限额较少，移民申请严重积压，根本无法申请到技术类签证，凡能入境者基本上都是寻求家庭团聚的移民。改革派认为，如果废除了民族来源法，把限额制度公平地确立在移民的国籍基础之上，那么，西北欧以外的移民就能在同样的条件下入境。这样，限额制度中的技术类移民条款就能充分发挥其作用。然而，这一点恰恰是反对派最为担心的，因为，这样会导致那些在种族、文化和生活方式上与西北欧移民完全不同的异族群体的移民人数大幅度增加，这在长远上不利于美国土生白人维护他们在社会生活中的统治地位和生活方式。因此，反对派坚决要求把“家庭团聚”列在限额优先原则中最重要头等位置并给予绝对多数的比重。实质上，这项条款是反对派用来限制西北欧以外其他国家的移民的双刃剑，是民族来源法条款的变种。一方面，由于反对派打着“人道主义”的旗号，目的是要解决美国公民和合法外侨与其外籍亲属的分居问题，所以，家庭团聚条款有较大的迷惑性；另一方面，即使以移民的国籍作为限额制度的基础，以家庭团聚为突出特征的1965年移民法也能起到与民族来源法相同的限制作用。因为，在民族来源法实施长达40年间，许多限制性条款已经禁止或限制了来自亚洲、非洲和东南欧洲的移民。既然这些地区的族裔在美国定居的侨民人数寥寥可数，那么，在新法案实施后能够按照“家庭团聚”条款入境的移民人数也就比较有限，所以，真正受益的仍然是西北欧国家的移民。在这个意义1965年移民法中的限额优先制度上，“家庭团聚”条款也能起到与民族来源法相同的限制性效果。正是出于这种考虑，反对派认为，突出强调美国公民和合法外侨的家庭团聚既能满足改革派废除民族来源法的要求，又能达到限制非西北欧族裔的目的。这样，移民政策改革只能起到改头换面、换汤不换药的作用。对于反对派的这种做法，改革派洞见症结。

1965年移民法中的限额优先制度

次序	条款内容与特征	百分比
1	美国公民的成年子女	20%
2	已获永久居留权的外侨的外籍配偶及其未成年子女	20%，加第1项剩余限额。
3	受过高等教育，具有突出才能的移民(入境时需持美国劳工部颁发的就业许可证)	10%

4	美国公民的已婚子女	10%，加前 3 项剩余限额
5	年满 21 岁以上的美国公民的兄弟姐妹	24%，加前 4 项剩余限额
6	美国急需的熟练与非熟练劳工(入境时需持美国劳工部颁发的就业许可证)	10%
7	来自共产党国家或共产党占领的国家或中东地区的难民	6%
8	非成先限额移民	以上剩余限额之和。

1965 年移民法案的提案人之一塞勒在国会指出，“家庭团聚”条款实施后，“不会有许多亚洲人或非洲人进入美国，因为，非洲人和亚洲人在美国的亲属寥寥无几。”但是，改革派又认识到，要废除民族来源法，就必须做出让步，否则改革事业就会半途而废。

综观 1965 年移民法的其他条款，其限制性还表现在以下几个方面：

第一，它再次肯定了 1921 年以来的签证和边防站检查制度，要求移民局加强边防巡逻，防止不符合法定条件的移民入境；禁止智弱体残者、罪犯、妓女，毒品走私者及共产党人等被认为对美国的社会制度和国家安全构成威胁的移民入境。这些都说明美国政府十分重视外来移民的社会与道德素质，欢迎那些能对美国的社会发展做出贡献的移民入境。

第二，1965 年法案缩小了非限额移民的范围。其中，最明显的是结束了对西半球国家长期奉行的非限额移民政策。此外，新法案将非限额移民分为两大类型：一是美国公民的直系亲属；二是入境前担任教会牧师职务达两年以上的外籍人及其家属。前者入境时可以不受限额数量的限制，后者入境时必须计入西半球国家的限额。这样，非限额移民人数不仅会有所下降，而且也由于西半球移民可以利用的限额有所减少，因而，这一地区的入境移民人数就会受到一定的限制。

第三，在反对派的坚持下，1965 年移民法中把技术类移民的限额由原来的 50% 削至 20%，同时，反对派还扩大了移民就业许可证制度。1952 年移民法中曾经规定，如果美国劳工部认为某些移民入境并从事某些职业后可能会引起美国社会失业率的上升或土生人生活水平的下降，那么，就拒绝该移民入境。1965 年移民法恰好相反，规定凡家庭团聚和难民类以外的所有移民在申请移民签证时都必须向美国劳工部申请入境就业许可证。法案第十款规定：

凡欲进入美国并从事熟练与非熟练职业的外籍人，除非劳工部长向国务卿和司法部长证明：（A）在申请入境签证的时期或在该外籍人准备前往从事这种熟练与非熟练职业的地方，美国缺乏具有这种能力、志愿、条件及可雇佣的劳工，而且（B）该外籍人就业后不会对美国已经就业的工人的工资及工作条件产生消极的影响，则可以入境。本项条款所排斥的外籍人适用于第一款（A）（27）（A）项中规定的特殊移民（美国公民和已获永久居留权的

外侨的父母、配偶及其子女除外），第二 三款（a）（3）和（6）项中规定的享有限额优先权的外籍人以及第二 三款（a）（8）项中规定的不能享有限额优先权的移民。

反对派认为，这项条款可以同“家庭团聚”条款一起，双管齐下，互相补充，保证入境移民的技术和文化素质，限制那些既无文化又无技术的移民入境。虽然，外来移民并没有引起美国社会失业率的上升或美国工人生活水平的下降，但在美国的决策者看来，有必要采取措施，加强对劳动市场的保护，这会有利于美国社会安定和发展。

从某种意义上说，1965 年移民法的决策者，特别是反对派的担心和顾虑不是没有道理的、因为，法案明确规定，美国政府中负责移民事务的任何机构和官员均不得以种族、宗教、性别、国籍和出生地为由排斥和歧视符合移民法条件的男女老幼。所有的移民均按出生国使用移民限额；不管入境者在移民美国前是否由出生国迁居别国或加入该国国籍。譬如、在亚洲国家出生的欧洲裔，不管其祖籍属于何地，也不管其本人是否曾迁居别国或加入该国国籍，其入境时使用的限额一律计入其在亚洲的出生国。同样，在欧洲或西半球地区出生的亚洲裔，不管其祖籍居于亚洲何国，也不管其本人是否曾迁往别国或加入该国国籍，其入境时使用的移民限额将计入其在欧洲或在西半球地区的出生国。此外，1965 年移民法还规定，未独立的殖民地居民迁往美国时一律按宗主国的限额的统计，每年的移民人数不得超过宗主国限额的 10%（约 2000 人左右）。殖民地移民入境时，美国的政府机构或个人不得以血统、肤色或宗教信仰为由对其进行歧视和排斥。就这两项规定而言，这不能不说是一大进步。它们的实施就废除了民族来源法中对亚洲和东南欧移民的歧视，这是 1965 年移民法中最重要的条款，也是改革派愿意做出让步之关键所在。改革派矢志要废除民族来源法中的种族歧视条款，把新的移民法建立在移民的国籍来源基础之上，目的是要把美国一贯倡导的“民主平等”原则在移民政策中有所体现。这既有利于美国在国际上争取更多国家的支持，以利它肆无忌惮地推行其外交政策，又能安抚国内一直要求自由与平等的少数民族群体，从而，有助于美国社会的长期安定和发展。

值得注意的是，1965 年《移民法》中首次把难民问题纳入了永久性的移民政策中，并给予了难民类以 6% 的限额。法案中不仅保留了 50 年代难民法中关于难民的定义及其应用范畴，而且还沿用了有关允许司法部长在紧急情况下，利用“假释”条款（详见第八章）接纳和安置难民。本来，难民问题既是一个历史问题，也是一个现实问题，在历史上进入美国的各种难民不计其数，可是美国直到第二次世界大战结束后才颁布了难民法。战后美国难民法的突出特点是具有强烈的反共色彩，这充分反映了美国统治集团对社会主义国家的敌视态度。在 50 年代入境的难民大都是敌视和反对社会主义国家的反动分子。因此，1965 年移民法继续沿用 50 年代的难民法不纯粹是为了“人道主义”的目的，而是为了满足美国推行其反共外交战略的需要。

综上所述，战后美国移民政策的改革经历了漫长的曲折历程，从酝酿到

引文中的“第一 一款”和“第二 三款”是 1952 年移民法中的条款。第一 一款（A）（27）（A）项中的“特殊移民”是指西半球国家的移民。第二 三款中的（a）条第（3）、（6）和（8）项是指限额优先制度中的第 3、6 和 8 项中的移民。

最后的完成经历了近 30 年。在此期间，美国政府和社会上不同政治派别进行了反复的争论和较量。不同派别的立场和观点都在一定程度上反映了美国社会的变迁和美国人对外来移民的态度的转变。经过不断的努力。美国国会终于废除了《民族来源法》，把分配移民限额的原则建立在移民的国籍基础之上，使移民政策更加贴近实际，行之有效。当然，1965 年移民法实施后，也产生了一些令决策者们意想不到的问题。比如，亚洲移民人数猛增。构成了美国外来移民的主要来源之一；各种难民大量涌入，超出了 1965 年法案中规定的难民类限额；非法移民空前增多，屡禁不止。凡此种种，到 80 年代都成为美国社会十分关注的问题。这表明，1965 年移民政策的改革并不意味着美国外来移民问题的彻底解决，客观形势的发展仍然要求美国政府根据自己社会发展的需要，不断地对移民政策进行调整，只有这样，移民政策才能成为服务于美国社会发展的有力杠杆之一。

第八章 难民法的演变与实质

为被压迫者提供庇护所是美国人引以为自豪的历史传统之一。无论是在殖民地时代，还是在建国以来的美国历史上，迁入美国的各种难民不计其数，其中，既有 17 世纪遭受迫害的英国清教徒，也有 1848 年欧洲革命失败后逃亡美国的政治难民。就是在 19 世纪末排外主义浪潮不断升级的年代，仍有数十万俄国和波兰的犹太难民逃往美国，目的是为了逃避俄国和德国的民族压迫，在美国开始新的生活。虽然，早期的难民（英国清教徒除外）进入美国后曾经受了这样或那样的排斥，但他们入境时并没有受到美国政府的限制。在 20 世纪以前，美国尚未确立完整的移民政策体系，因而也就无难民法可言，难民同其他移民一样，可以自由地入境。在本世纪初美国确立了移民限额制度以后，政府也加紧了对入境难民的控制。从第二次世界大战结束后到 80 年代，美国政府出于其内政外交的需要，先后颁布了一系列难民法，由于难民法中充满了强烈的意识形态偏见和浓厚的民族主义色彩，大批真正需要人道主义帮助的难民被拒之门外，而那些在政治、经济和文化上符合美国的利益需要的难民却被优先接纳入境。

一、20—30年代的排斥政策及原因

在本世纪初，美国社会各界围绕限制外来移民问题展开激烈争论的时候，只有极少数美国人和犹太人呼吁政府继续奉行传统的难民自由入境的政策，绝大多数美国人坚决要求限制外来移民，为被压迫者提供庇护所的传统似乎被抛在九霄云外。在30年代以前的各项移民法中，只有1917年的文化测验法中对难民问题做了简单的规定。法案中写道：“凡是寻求避难的移民必须向移民局官员或劳工部长证明……他们移民美国是为了逃避去国的宗教迫害，不管这种迫害表现为公开的行为还是政府的管制性法律，都是因为宗教信仰对外籍人或其所属的种族进行的歧视。”这项规定是在1915年威尔逊总统第一次行使否决权之后国会加上去的，因为，威尔逊否决文化测验法的原因之一，就是国会没有任何立法来保证向被压迫者提供庇护所。尽管上述规定失之简单狭窄，但它毕竟反映了美国政府对外国难民的同情和愿意提供人道主义帮助的态度。然而，到20年代国会制定移民限额制度时，既没有制定出更加详细而全面的条款，也没有在1917年法案的基础上或继承或补充修订。1921年国会制定第一项移民限额法时，有些议员曾建议设立难民法条款，为那些因政治压迫或宗教迫害而无家可归的难民迁居美国创造条件，但是，这种建议最终被国会否决了。因为，当时有许多国会议员和政府官员认为，工业化的发展推动了欧洲各国的民主化进程，政治或宗教迫害已经成为历史的陈迹，所以，美国没有必要设立难民条款。直到30年代初，持这种观点的人仍不少见。1933年，赫伯特·胡佛总统还乐观地认为：“随着外国民主政治的发展，政治迫害已基本上不存在了，美国再也没有必要提供庇护所了……”

具有讽刺意义的是，就在胡佛总统发表上述言论后不久，野心勃勃的阿道夫·希特勒走上了德国政坛。他在德国掌握生杀予夺大权之后，便肆无忌惮地建立了法西斯军国主义制度。为了巩固自己的统治地位，加速德国的法西斯化进程，希特勒首先在国内实施了“大清洗”政策。一方面，他在全国实施了驱逐和屠杀政治异己的措施，尤其是把打击的矛头对准了共产党人，彻底清除了建立法西斯统治的阻力。另一方面，希特勒疯狂地推行了种族主义政策，迫害那些不愿意与他合作的犹太人和其他非雅利安族裔，禁止他们担任政府公职，取消其德国公民资格，对其财产课以高税或充公没收，对反抗者横加杀害或驱逐出境。不堪忍受法西斯暴虐的犹太人和其他族裔的受害者纷纷逃离德国，流落海外。1938年德国吞并奥地利之后，一名逃往波兰的德国犹太人因其全家被纳粹分子杀害，遂赴巴黎，杀死了一名德国驻法国的外交官。事后不久，德国法西斯便实行了亘古未有的屠杀政策。成千上万的犹太人惨死在纳粹集中营。1939年，德国入侵波兰后，第二次世界大战全面爆发。数百万犹太人和其他族裔的难民处于法西斯铁蹄的蹂躏之下，对于犹太人的灭绝性屠杀也达到了惨绝人寰的程度。由于当时美国和苏联尚未参战，英国和法国的军队节节败退，甚至连伦敦也危在旦夕。在这种情况下，

关于《文化测验法》全文见达雷尔·史密斯和盖伊·赫林（Darrell H. Smith and Guy Herring）：《美国移民局》，约翰斯·霍普金斯大学出版社，第179—204页。

戴尔 R. 斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司1987年版，第199页。

各国都没有采取措施拯救犹太人，结果造成欧洲数百万犹太人被杀害。1943年5月12日，波兰犹太裔斯马尔·齐吉尔布姆在英国总理府大楼前自焚身亡。他是波兰全国委员合流亡伦敦的主要成员之一。在伦敦竭力争取拯救犹太人的种种努力失败之后，他对西方盟国感到彻底失望，遂决心引火自焚，以身殉国，以唤起西方和全世界的同情和支持。齐吉尔布姆之死引起了西方社会的极大震惊，但遗憾的是，所有的国家依然如故，无人伸出援救之手，受苦受难的犹太人和其他受迫害的族裔一样，仍然看不到一丝希望之光。

姑且不论英、法等国在犹太难民问题上的态度和政策，单就美国在1933—1944年间的难民政策而言，是极为保守的。就在希特勒上台一个月之后，忧心忡忡的富兰克林·罗斯福走进了白宫，他执政后不久，希特勒就开始加紧了对犹太人的迫害。然而，罗斯福仍然沿用了胡佛政府严格限制移民入境的政策。政府除了动用所有的移民法严格限制移民入境以外，还对《文化测验法》中“可能成为公众负担”的条款做了更严格的解释，要求所有申请入境的难民出示其在美国的亲属或美国的民间机构提供的经济担保书，保证入境后无需政府救济就能维持正常的生活。这项规定实施后，大批难民望而却步，因为，他们在美国根本没有亲属，与美国的慈善机构有联系者更是寥寥可数。许多难民迁往美国时几乎是一贫如洗，所以，最终能入境者为数不多。现有资料表明，在1933—1944年间迁入美国的难民共有25万人，但在1938年底以前入境的不到3万人，绝大多数是在美国参战以后入境的。

美国在30年代严格限制难民入境的原因是多方面的，其中，经济危机和孤立主义发挥了较大的作用，这已在前文中述及。这里需要指出的是。在30年代，美国社会上长期泛滥的排犹主义也达到了历史上前所未有的程度。自19世纪末，大批东南欧犹太移民迁入美国以来，美国的排犹思潮一直没有消失，第一次世界大战后，排犹主义愈演愈烈。值得注意的是，自20年代德国的法西斯纳粹党成立以后，一些德裔美国人也在美国建立相似的纳粹组织。随着30年代经济危机的爆发和希特勒在德国掌握政权，美国的纳粹势力在急剧膨胀，社会上的排犹势力也日益甚嚣尘上。在1933—1944年间，在美国最为猖狂的纳粹组织有两个：一个是“德裔美国人联盟”，另一个是“银衫党”，前者的成员主要是德国移民及其后裔。在希特勒出任德国总理后，德裔美国人也主张在美国建立法西斯统治。“银衫党”是由加利福尼亚人威廉D.佩尔在1933年创建的，其宗旨是迫害犹太人，在美国建立法西斯政权。该党在其第1号特别公报中说：“这支伟大的基督教国民军在全国都有附属机构，准备有朝一日立即成为一种活跃有力的警戒组织……自己的成员取代各种官职。”为了扩大影响，创造必要的舆论氛围，这些法西斯组织利用各种报刊杂志等媒体大肆宣传日耳曼种族优越论，公开支持德国法西斯的侵略政策。同时，一些宗教团体也乘机兴风作浪，利用“净化基督教”运动煽动排犹主义情绪。最有影响的人物之一是新教牧师查尔斯·库格林。他经常利用广播和自己主编的《社会正义》杂志宣传排犹思想，多次刊登和颂扬德国纳粹头目的反犹言论，在美国社会上产生了恶劣的影响。到30年代中期，许多美国人把犹太人看成是美国最大的威胁。在1938年的一次民意测验中，有

戴尔R.斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司1987年版，第213页。

刘绪贻和杨生茂：《富兰克林D.罗斯福时代》，人民出版社1994年版，第110—111页。

68%的美国人反对犹太难民进入美国；在 1939 年的另一次民意测验中，有 83%的美国人表示，如果被当选为国会议员，就一定要颁布禁止犹太难民入境的法案。不难看出，在多数美国人心目中，犹太人是“美国最大的威胁，从大街小巷到政府最高层，这种态度都普遍存在”。这种现象表明，在经济危机阴云不散，国外战争不断升级的时期，绝大多数美国人都主张政府首先解决国内的经济复苏问题，不希望政府制定安置犹太难民的政策，更不愿意因为拯救犹太难民而与德国发生矛盾和冲突。

社会上的排犹思潮对政府决策产生了较大的消极影响。1933 年德国开始迫害犹太人以后，面对经济危机日益恶化，一些国会议员提出议案，要求将每年的移民限额减少 90%左右，这样，既可以减少入境移民人数，避免他们入境后加剧美国的失业率，又能避免因犹太难民问题而在德国和美国之间引起不必要的麻烦。但是，由于国会中的支持者和反对者旗鼓相当，国会没有颁布这样的法案。此后不久，纽约州众议员塞缪尔·迪克斯等人向国会提交了一份截然相反的议案，要求允许犹太难民自由入境。这项议案不仅遭到了多数国会议员的反对，而且还遭到了以约翰·特雷弗为首的“美国联盟”和其他排外组织的强烈谴责。美国劳联的代表在国会指出，“现在，世界上没有一个国家不存在政治和宗教迫害”。言外之意，类似德国犹太人遭受迫害的事例在欧洲和其他亚洲国家也同样存在。如果美国允许犹太难民入境，也就应该允许其他国家的难民入境，其结果不仅会加剧美国的就业竞争，对土生美国人在客观上构成了反向歧视，而且还会给美国带来不必要的风险。这些排外组织的态度表明，在 30 年代，美国社会上的排外势力仍然十分强大，其程度丝毫不亚于第一次世界大战前后那种歇斯底里的排外浪潮。正是这一点，美国对犹太难民实行了排斥性的政策。1938 年，德国法西斯对犹太人的迫害进一步加剧后，大批犹太人流离失所，无家可归。绝望的难民在万般无奈之下，把美国视为自己悲惨命运中的“伊甸园”。1939 年，当满载犹太难民的“圣路易斯”号客轮驶入纽约港湾后，难民们激动地仰望着高举自由火炬的女神像，憧憬着未来美好的生活。他们听着海岸上悠扬的音乐，目睹熙熙攘攘的人群和川流不息的车辆，渴望尽快上岸并开始新的生活，然而，他们同入境口岸的移民局官员几经交涉后，始终未能上岸。走投无路的难民们不得不返回欧洲，结果在抵达欧洲的途中，被德国潜艇击沉，船上的难民无一生还。

难民问题是 30 年代美国政府和社会各界争论的焦点之一，其争论时间虽长，但程度不甚激烈，主要是同情犹太难民的人占绝对少数。第二次世界大战爆发后，法西斯侵略者很快把战火烧遍欧洲。被人们视为天然屏障的大西洋上也响起了隆隆炮声，此时，许多美国人仍然沉睡在和平的梦幻中，孤立主义势力仍然十分强大。那些同情犹太难民的人们仍然是心有余而力不足，无法促使政府向难民伸出人道主义之手。1939 年末，纽约州参议员罗伯特·瓦

埃德温·哈伍德（EduinHarwood）：《美国的公众舆论与美国的移民政策》，《美国政治和社会科学院年鉴》第 487 卷，1986 年 9 月，第 202 页。

理查德·布里曼和艾伦·克劳特（RichardBritmanandAllanKraut）：《美国的难民政策与欧洲犹太人》，印第安纳大学出版社 1987 年版，第 203 页。

罗伯特·帕迈特《美国工业化时期的劳工与外来移民》，佛罗里达：罗伯特 E.克里杰尔出版公司 1987 年版，第 199 页。

格纳和马萨诸塞州议员埃迪斯·罗杰斯联名向国会提交了一份议案，要求在两年内以非限额移民的方式接纳2万名14岁以下的德国犹太儿童，其安置费用由美国的民间慈善机构和美籍犹太裔组织提供。为了确保国会通过这项议案，瓦格纳和罗杰斯等人联合社会上的慈善机构和犹太裔组织展开了广泛的游说活动，动员一切同情犹太难民的个人和团体呼吁国会通过这项议案。他们反复强调：“从长期的历史传统看，美国是被压迫者的乐土”。

“对我们和全世界来说，安置一些欧洲儿童意义重大，它象征着我们的民主信念和共同信仰的力量”。这种正义的呼吁得到了不少人的支持，也招来了更多人的反对。“美国军团”、“美国革命之女”及“联合爱国者协会”等排外组织纷纷表示反对，认为“在该议案要求增加的外来移民中，绝大多数人属于犹太种族”。“在美国，等待救济的人数比当今世界上的难民要多数百万，我们应该首先考虑解决自己的问题。”他们指出，如果要保持美国社会的安定和发展，就必先禁止难民入境，防止难民入境后加重政府的经济负担。在排外组织和多数国会议员的坚持下，参议院在《瓦格纳—罗杰斯议案》中增加了许多附加条款，其中，最引人注目的是要求议案中规定的安置对象以限额移民入境。这些附加条款把瓦格纳议案弄得面目全非，以致于瓦格纳本人在表决中投了反对票。他认为，这样做至少使德国的移民限额减少了2万，这就很难使那些同样急需人道主义援助的成年难民迁入美国。国会在瓦格纳议案上的争论标志着30年代美国政府在难民问题上的争论达到了顶点。在这场争论中；不同派别所表现出的立场反映了美国社会在难民问题上的心态。它使美国在1941年以前始终没有颁布重大政策来拯救犹太难民。向来以“被压迫者”的庇护者自诩的美国政府在历史的关键时刻缄默不语，畏缩不前，这充分暴露了美国“民主”的虚伪性和脆弱性。

如果说支配美国社会的排犹主义思潮束缚了国会的手脚，那么，它同样成为罗斯福总统无法逾越的障碍。在客观上，恢复经济繁荣、确保美国在不卷入欧洲战争的前提下维护美国的利益，都是罗斯福首先考虑的重大问题。它们耗去了罗斯福大部分时间和精力，使他难以顾及难民问题。但是，在主观上，罗斯福故意采取了疏而远之的态度。翻开他在30年代的全部公文，很少能找到他有关移民和难民问题的言论。在行动上，他不愿意而且也没有做出任何努力放宽移民或难民政策。虽然，他主张利用移民限额制度解决难民问题，他也曾多次训示美国驻欧洲各国的领事官员尽可能合理地发放移民签证，但在30年代，他不仅对“可能成为公众负担”的条款做了更严格的解释，并将其应用于所有不能就业的移民和难民。在1933—1940年间德国的移民限额共有21.19万，而实际上使用的只有10万左右。占总数的47%，其他国家的限额利用率平均在30%左右。这就是说，每年至少有50%以上的总限额白白作废。如果罗斯福在难民问题上表现出他那种“狐狸”的机敏和“狮子”般的勇敢精神，或力排众议，针锋相对，利用剩余的移民限额安置难民；或者避开锋芒，暗渡陈仓，灵活地运用行政手段促使国会颁布相关的难民法，那么，美国的难民政策就会大为改观。然而，他却没有这样做。1938年德

罗伯特·迪万：《美国移民政策，1924—1952》，纽约：戴尔出版社1972年版，第100页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社1972年版，第101页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第300页。

国吞并奥地利之后，他立即召回美国驻德国大使，并向德国政府提出抗议。在数日后的新闻发布会上，当记者问他是否放宽对犹太难民的限制时，他却不假思索地回答说：“这个问题不在考虑之中，我们有限额制度。”就是在国会对瓦格纳议案进行辩论时，“美国犹太裔会议”、“希伯莱移民与保护援助会”及土生美国人组成的“全美协调委员会”等纷纷致函罗斯福总统，呼吁他敦促国会通过该项议案。然而，“罗斯福却故意漠然置之。他深深地感到与此类问题相关的政治风险，拒绝为《瓦格纳—罗杰斯议案》承担任何风险。”

当然，我们不能由此断言罗斯福是一位排犹主义者，因为，在他的政治生涯中找不到任何相关的证据。事实上，罗斯福对犹太难民的苦难十分同情。他曾呼吁美国公民支持政府，允许犹太难民入境。在一次讲演中，罗斯福直言不讳他说：“请永远牢记，我们所有的人……都是外来移民和革命者的后代。”为了拯救犹太难民，他曾责成国务院向欧洲和西半球 30 多个国家发出倡议，建议召开援助犹太难民的国际会议。1938 年当各国代表云集法国巴黎准备召开会议时，罗斯福却发表声明说，美国愿意安置一些难民，但是，“应当明确，不要期望或要求任何一个国家安置其现行法律所不允许的移民人数。”罗斯福的这项声明给各国代表泼了一盆冷水，结果，在巴黎会议上，虽然各国代表对犹太难民的苦难深表同情，但谁也不愿意保证采取实质性的行动。会议结束后，除了发表了一项谴责德国迫害犹太人的声明外，谁也没有采取具体的行动。必须指出的是，罗斯福在解决难民问题时，首先考虑的是美国的利益，而不是难民受害的性质和程度，只要不损害美国的利益或招致较大的风险，罗斯福就会毫不犹豫地做出积极的决策。1941 年法国沦陷后，罗斯福要求国务院在逃往北非和葡萄牙的难民中挑选出文化素质较高并有突出才能的科学家，给他们发放签证后帮助他们迁居美国。后来，国务院向 3286 名难民发了签证，最后入境的约有 1236 名。到第二次世界大战结束时，迁入美国的科学家共有 2000 多人。

分析 30 年代美国的难民政策，不能不提美国的国务院。它在罗斯福政府内专门负责处理这一时期的移民和难民事务。它作为执法机关，对美国的难民政策产生了重大的消极影响。因为国务院在工作上采取了口是心非，阳奉阴违的两面手法。一方面，它对罗斯福总统和那些对犹太人颇为关切的人们三番五次地表示：“国务院及其驻外领事官员一直以周全而人道的方式，尽力履行其肩负的移民事务的职责。”它会充分利用移尺政策，对受害难民合理发放入境签证，但在另一方面，却常常故意刁难申请入境的难民。尤其令人吃惊的是，每当国外发来关于犹太人受害的报告时，国务院总是束之高阁，

塞缪尔·罗斯曼 (Samuel Roseman)：《富兰克林·罗斯福文集》第 7 卷，纽约：哈珀兄弟公司 1938—1941 年版，第 603—604 页。

戴尔 R. 斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司 1987 年版，第 203 页。

塞缪尔·罗斯曼：《富兰克林·罗斯福文集》第 7 卷，纽约：哈珀兄弟公司 1938—1941 年版，第 258—260 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 95 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 108 页。

李长久：《移居美国的科学家的作用》，《人民日报》，1985 年 1 月 27 日。

置若罔闻，直到美军及盟国部队在欧洲开辟了第二战场并从前线发来大量的有关犹太难民受害的报道之后，美国社会大为哗然，人人目瞪口呆。同时，财政部在给罗斯福的报告中指出，国务院应该对美国在难民政策上的失误负有直接的责任，因为它“一直故意遮掩其搁置的错误……压制有关德国残暴的报告……未能阻止德国在欧洲占领区对犹太人实施的灭绝性政策。”国务院这样做，一方面是它慑于美国社会上排外组织的压力，担心德国间谍混入美国后从事破坏活动；另一方面，国务院有不少官员是排犹主义者，助理国务卿威伯尔·卡尔、乔治·梅瑟·史密斯及移民局总署专员丹尼尔·麦科马克等人都在不同场合散布过排斥犹太人的言论。然而，对于国务院的这种做法，罗斯福并不知晓。真相大白后，除了责怪以外，他所能做的，就是在1944年底成立“战时难民局”并实施：“紧急援助和保护计划”。可惜的是，正如美国学者帕迈特所说的那样：“这种营救行动的范围太小，而且是在很多……犹太人丧生之后才实施的。”

综观30年代至40年代初的难民政策，可以说是美国政府循规蹈矩，裹足不前，坐壁上观，视而下见。政府的每项决策都是以美国的利益为前提的。凡是它所需要的人都能入境，而对于一般的难民，则充耳不闻，视而不见。这不仅与美国为“被压迫者”提供庇护所的历史传统背道而驰，而且也揭去了美国人引以为自豪的自由女神像的面纱，使其露出了冷酷无情的真面目。

对于难民来说，美国的难民政策是不公平的。然而，他们入境后却对美国做出了巨大的贡献。据国会“社会研究特别委员会”的调查，在1941—1942年的入境难民中，共有千余人创建了约800多家企业，从事制造业的有300多家，贸易公司400多家，这些公司除雇佣了许多难民外，还为土生人创造了6000多份职业。在同一时期有关入境难民的另一份调查报告中，也对难民就业后产生的影响作了积极的评价。报告中写道：

显而易见，难民在外来移民人口中只占极小的比例，在美国总人口中的比例更是微乎其微。他们对美国人几乎没有构成任何严重的竞争，或者威胁他们的生活方式。相反，他们对这个国家产生的积极影响与他们所占的人口数量不成比例，对这个国家的经济和文化生活起了促进作用。在商业中，他们创办了新企业，刺激了现有企业的发展并拓宽了新市场。在工业中，他们引进了新工艺，生产了美国前所未闻或没有生产过的商品。此外，在这两大领域内，他们带来了资本并为美国人创造了就业机会。

毫无疑问，难民对美国的历史贡献不仅仅限于经济和文化两个方面。美国在第二次世界大战后的高科技领域一直处于领先地位，与30年代入境的难民科学家不无密切关系。关于这一点，美国移民史学家马尔德温·琼斯对30—40年代的难民问题研究后做了中肯的评价。他指出：“在入境的难民中，

戴尔 R. 斯坦纳：《我们歌颂你：外来移民与美国历史》，纽约：哈科特·布雷斯·约凡诺维奇出版公司1987年版，第213页。

索菲亚·罗宾逊（Sophia Robinson）：《难民在工作》，纽约：哥伦比亚大学出版社1942年版，第77页。

莫里斯·戴维和塞缪尔·科尼哥（Maurice R. Davie and Samuel Koenig）：《难民已成为美国人》，纽约：公共事务出版社1915年版，第30页。

在科学和学术上取得突出成就者不胜枚举。”除了像阿尔伯特·爱因斯坦、托马斯·曼和保罗·蒂利希等 12 名诺贝尔奖获得者外，还有“数百名几乎享有同等声誉的学者”。他们中间有不少人主持或参与了战后许多重大科研项目，为战后美国科技的发展做出了巨大的贡献。人所共知的第一颗原子弹、氢弹、第一颗人造卫星、通讯卫星和气象卫星等重大科技成果无不渗透着这些难民科学家的心血和汗水。70 年代享誉全球外交政坛的美国国务卿亨利·基辛格就是在 30 年代作为一名青年难民入境的。不言而喻，难民在美国历史上的贡献不可磨灭，功载千秋。

二、战争难民与国会立法的实施

第二次世界大战是人类历史上前所未有的大灾难。它不仅夺去了全世界数千万人的生命，而且还造成了数百万无家可归的难民。第二次世界大战结束时，在德国、奥地利和意大利有 800 多万战争难民。这些难民大致可以分为三类：一类是在战争时期法西斯德国和意大利为了解决劳动力不足而从欧洲各国掳来的苦力劳工，其中，大多数来自罗马尼亚，波兰和巴尔干诸国；二类是苏联全线发起反攻之后逃离波兰、匈牙利和波罗的海沿岸国家的纳粹势力、反共分子和躲避战火的平民百姓；三类是备受法西斯迫害的犹太人幸存者，这类难民主要来自德国、奥地利、波兰、罗马尼亚和捷克等国家，他们大部分是无依无靠的孤儿寡母和老弱病残。在联合国难民组织的安排下，约有 700 万人被遣回家园。但是，难民营仍有 100 万人无法安置，加上战后初期东欧和波罗的海沿岸各国加入社会主义阵营之后又有一些政治“难民”流入西方盟国在德国的管辖区，到 1948 年等待安置的各种难民仍有 160 多万。使难民问题更加复杂化的是，在第二次世界大战结束前，盟国首脑在波茨坦会议上曾决定在战后将捷克、波兰、匈牙利和罗马尼亚等国的 1200 多万德国族裔迁回德国。在战后初期，这些国家出于对德国的民族仇恨，遂将其境内的德国族裔大批地驱逐出境。到 1950 年，被逐往联邦德国的德国族裔达 800 多万。另有 150 万德国族裔来自民主德国，他们中间既有逃避审判的纳粹分子，也有寻求家庭团聚的平民百姓。然而，饱受战火浩劫的德国根本无力安置这么多的人口。如何安置战争难民和德国族裔就成为美国及其西方盟国必须正视的问题。而自诩为西方“自由”世界的领导者的美国在要求其盟国各自安置一定数量的难民和德国族裔外，它自己也必须承担相应的义务。

在当时，美国安置战争难民的法律依据是 20 年代确立的移民限额制度。可是，这项制度中没有任何关于难民问题的规定。在这种情况下，新上任的杜鲁门总统颁布了行政命令，决定利用当年剩余的移民限额安置 2.5 万名难民。孤儿和美国公民的亲属可以优先入境。此后两年间，杜鲁门又以相同的方式接纳了 4 万多难民，其中，有 3.8 万难民是以限额移民的身分入境的，另有 2000 多名难民为非限额移民。在他们中间，有 12% 的人是美国公民和已获永久居留权的外侨的亲属。由于移民限额制度中没有难民类条款，唯一可供利用的是各国当年的剩余限额，而限额制度规定每年的总限额只有 15.4 万，除了西北欧国家外，各国的移民限额所剩无几。因此，不制定难民法，就无法满足美国履行其安置难民义务的需要。于是，杜鲁门总统呼吁国会制定难民法，允许难民以非限额移民的身分入境。对于杜鲁门的呼吁，国会和社会各界反应强烈。持支持态度的人们很快组成了以前任移民局官员厄尔·哈里森为首的“流亡人员公民委员会”。该委员会筹资近百万美元后在全国各地展开了广泛的游说活动。1947 年初，杜鲁门在致国会的国情咨文中再次呼吁国会，他说：“我强烈要求国会注意这一世界性的问题，并且努力寻找途径，对这些无家可归的、受尽苦难的、信仰不同的难民尽到我们的责任。”

理查德·科尔姆 (Richard Kolm)：《文化认同感的变化：外来移民文化融合的促成因素分析》，纽约：阿诺出版社 1980 年版，第 217—218 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 111—112 页。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社 1963 年版，第 189 页。

随后，“流亡人员公民委员会”提出建议，要求在四年内安置 40 万欧洲难民。为了争取国会的批准，该组织一方面继续在全国进行宣传，一方面在国会物色合适的议员，建立与国会勾通的渠道。1947 年 7 月 1 日，伊利诺伊州众议员威廉·斯特拉顿代表“流亡人员公民委员会”向国会提交了一份议案，要求在四年内安置 40 万欧洲难民，其中，优先照顾美国公民和外侨的亲属以及在战争中被关押的战俘，允许他们以非限额移民的身分入境。

斯特拉顿议案直接冲击着移民限额制度中有关非限额移民和每年移民总限额的规定，因而它在国会引起了激烈的争论。在国会听证会上，国务院、司法部、美军代表和美籍犹太裔组织等纷纷要求国会通过此项议案。尤其引人注目的是，以前曾坚决主张限制外来移民的美国劳联和世界产联等工会组织改变了以往的排外主义立场，坚决支持政府安置欧洲难民。在国会听证会上，美国劳联的代表指出：

我们相信，鉴于当前世界上不安定的趋势，实施议案中的这些条款（按：一些议员要求增加条款，将每年的总限额减少 50%）是不明智的。我们公民中的大多数人都希望我们能为其他国家树立榜样，继续为那些因为战争而备受蹂躏、流离失所的流亡人员提供救济和庇护所。我们的国家在维护世界和平中应尽较大的责任。因此，美国劳联认为，我们应该保持目前的限额，以此向全世界表明，我们积极地参与世界事务。我们相信，其他措施尤其是那些旨在减少移民限额的条款会向人们表明，我们不愿意承担领导者的责任。作为世界强国的领导者，我们必须对世界上的流亡人员继续实施传统的人道主义政策。

美国劳联的主张与国务卿马歇尔的观点毫无二致。马歇尔在国会听证会上直接了当地指出：“难民问题是我们尚待完成的任务之一”，如果美国在这个问题上趑趄不前或袖手旁观，它就“无法确立自己的领导地位并行使这种权力”。按照这种观点，战后的国际格局已经发生了变化，新的形势要求美国担当起“自由”世界的领导角色。为“被压迫者提供庇护”是美国的历史传统，然而，长期以来它却被不少人所忽视。在战后冷战不断加剧的情况下，美国应该在难民问题上表现出人道主义的高姿态。这不仅会给难民树立良好的形象，而且还可以给美国的西方盟国树立一个榜样，从而使它们能更多地承担起安置难民的义务，在根本上有利于美国推行其外交战略，增强美国的霸主地位。但是，持反对意见的人认为，在美国经济由战时体制向和平时期转轨的过程中，美国有数百万退伍军人需要就业，如果安置大批难民，就会增加美国的失业率，并引起社会问题的加剧。同样，如果斯特拉顿议案成为法律，那就意味着“民族来源限额制度被彻底废除，对美利坚民族同质性的威胁就会有增无减”，其结果必然是导致美国为限制外来移民所做出的种种努力前功尽弃，半途而废。虽然反对派的观点过于危言耸听，但从中不难看出他们维护移民限额制度的态度和决心。

由于国会两派在斯特拉顿议案上争论不休，该议案获国会批准的难度较

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 114 页。

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社 1950 年版，第 96 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 116 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策：1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 117 页。

大，所以，国会决定向欧洲派遣一个考察团，对难民问题进行实地考察，然后再做决策。1947年末，国会考察团从欧洲归来后陈述了美国安置难民的重要性和必要性，要求国会尽快采取行动，颁布相关的难民法。不久后，缅因州众议员弗兰克·费洛斯向国会提交了一份议案。它经过国会的辩论和修正后就获得通过，这就是《1948年难民法》（又称《1948年流亡人员安置法》）。1950年，国会又对《1948年难民法》做了修订，将《1948年难民法》延至1952年。这四年间，美国共安置了40多万难民。

《1948年难民法》是美国历史上的第一项难民法，因此，它在国会经过了激烈的辩论。在表面上它是国会两院相互妥协的产物，实际上是民主党和共和党相互让步的结果。在当时，民主党在众议院占绝对多数，而共和党则控制着参议院。民主党希望制定宽松的难民法，以此来提高美国在西方盟国的地位和形象，从而有利于美国推行其外交战略。共和党虽然不反对用难民政策来为美国的外交战略服务，但它所关心的是，在确保国家安全、社会就业和社会问题不受消极影响的前提下，适当地安置一定数量的难民。此外，安置难民的数量和入境方式不应削弱移民限额制度中确立的各项原则，更不应该抛弃限额制度，允许难民不受任何限制的入境。这样，两党在费洛斯议案上的分歧和争论就突出地表现为国会两院之间在安置难民和维护限额制度上的争论。综观国会的辩论过程，其主要表现为以下几个方面：

第一，两院对费洛斯议案中提出在两年内安置20万难民的条款没有分歧，但参议院坚决反对难民以非限额移民的身分进入美国。它主张在确定难民的国籍后，可以准许其利用其所属国的移民限额入境。众议院考虑到这项规定会限制那些移民限额较少的国家的难民，所以，它要求在议案中增加专门条款，允许这些国家的难民在必要的情况下，提前挪用其所属国未来年份的限额每年挪用的限额数量不得超过下一财政年度各国限额的50%。对于这项规定，参议院虽有异议，但它又认为，按照此项条款入境的难民人数不会太多，而且众议院愿意在议案的其他条款上做出让步，因而就接受了这项条款。

第二，虽然众议院对费洛斯议案做了修订和补充，但对难民的定义和应用范畴没有做出明确规定。它只是要求安置1947年7月27日以前登记入册的难民，这就把战争结束后来自东欧国家的政治难民和从这些国家出走的犹太难民纳入了安置对象之中。对此，参议院坚决反对，它只同意接纳1945年12月22日以前注册的难民。此外，关于难民的定义和范畴，参议院规定，难民包括：

（1）纳粹法西斯及其傀儡政权的受害者；（2）西班牙共和主义者和佛朗哥政权的受害者；（3）在第二次世界大战结束前因种族、宗教、国籍或政治观点而被迫离开出生国或被驱逐出境的人。参议院做出如此严格的规定，目的是要限制德国族裔，特别是在战争结束后被逐出波兰、匈牙利和捷克等国的德国族裔，因为，其中有许多人是德国前纳粹政权的狂热支持者。参议院还担心，如果允许战后的政治难民入境，那么，东欧国家的共产党人很可能混入难民中间，并在入境后对美国的安全构成威胁。因此，参议院在选择和甄别难民身分方面制定了美国历史上“最为严格、最为僵化的安全检查制度”。参议院设立层层关卡的检查制度，众议院并不反对，但它不愿意

接受参议院规定的难民定义和注册时间，认为它明显地歧视了犹太难民。在众议院看来，犹太人是德国纳粹暴政最惨烈的受害者，除了德国和奥地利的犹太人逃离本国外，匈牙利、波兰、捷克等国的犹太人基本上滞留在本国。直到战争结束后，这些国家的犹太人及逃往这些国家的德、奥籍犹太人才进入西方盟国管辖的难民营。所以，参议院规定的难民定义和注册时间却将这些战后入册的难民排斥在外。杜鲁门总统也谴责这项规定“以无情的方式歧视了信奉犹太教的流亡者”。然而，参议院却毫不止步。一位参议员威胁说：“要么妥协接受，要么什么也得不到。”在这种情况下，众议院只好接受。

第三，费洛斯议案规定，根据难民人数及其国籍确定各国难民限额。但是，参议院在通过议案时却增加了一项条款。它规定：（1）在入境的难民中，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和已尔于诸国的难民应占 50%，在众议院的反对下，这个定额被削至 40%；（2）入境的难民中必须有 50% 的人从事农业生产，这项定额也被众议院削至 30%；（3）成立“安置流亡人员委员会”，由该委员会与美国的民间慈善机构共同帮助难民在美国寻找经济担保人，该担保人必须负责难民入境后的住房和就业，否则难民就不得入境。从当时的情况看，两院在这一条款上的争论远不如前两项那样激烈，因而，经互相让步后，国会就通过了费洛斯议案。杜鲁门对这项法案并不太满意，但在无可奈何之下，最终于 1948 年 6 月签署了这项法案。

1948 年难民法实施后不久，以杜鲁门总统为首的民主党人又展开了游说活动，要求通过难民法修正案，放宽对难民的限制。“流亡人员公民委员会”和美国的各种犹太裔组织纷纷表示支持，谴责共和党人在制定 1948 年难民法时对犹太人难民的歧视。值得注意的是，杜鲁门和其他民主党要员着重展开了说服共和党议员的工作，以便争取更广泛的支持。在争得许多共和党议员特别是参议院司法委员会主席亚历山大·威利的许诺后，民主党议员、纽约州的伊曼纽尔·塞勒在 1949 年末向国会提交了 1948 年难民法的修订议案。众议院对其稍作修改后就通过了它，但是，在参议院接替威利任司法委员会主席的帕特·麦卡伦却坚决反对。他认为在冷战不断加剧的时期，维护国家安全至关重要，所以，国会必须制定更加安全细致的措施，避免盲动给国家安全带来不必要的威胁。在他的要求下，众议院对塞勒议案进行了修改。之后，参议院再对众议院通过的文本做了修订和补充，增加了安全性条款，相应减少了议案中规定的安置难民的人数并于 1950 年通过了它。这就是 1950 年难民法修正案。

同费洛斯法案相比，塞勒法案较为宽松。它将《1948 年难民法》中规定的难民注册时间由 1945 年 12 月 22 日改为 1949 年 1 月 1 日之前。这样，在 1945 年 12 月 22 日以后进入西方盟国管辖区的难民都成了被安置的对象。此外，塞勒法案还废除了《1948 年难民法》中关于巴尔干地区诸国难民和精于农业耕作技术的难民享有优先入境权的规定，将流亡英国的波兰难民和其他

年版，第 223 页。根据参议院的规定，难民入境前都必须经过下列机构的审查：美国驻德陆军宪兵司令部、美国中央情报局、联邦调查局、美国司法部和移民局驻德难民营检查站、在德国海德堡接受面试、美国驻欧洲使馆、盟国驻德情报联络站，最后是入境口岸官员的检查。

巴雷 R. 奇思威克：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院 1982 年版，第 19 页。

罗伯特·迪万：《美国移民政策 1924—1952》，纽约：戴尔出版社 1972 年版，第 128 页。

东欧国家的难民被纳入了优先安置对象之列。这些条款不仅使东欧国家的犹太人和被这些国家逐回德国的德国族裔可以移居美国，而且也为那些从东欧国家和苏联出走的政治难民迁入美国创造了机会和条件。这样，原来为解决战争难民问题而颁布的立法中就增添了几份政治色彩。

一些美国学者在评价这两项难民法时乐观地认为，它们的实施表明美国已经“摆脱了恐外性质的移民法”。“虽然，它们没有较大地改变基本政策，但它们是国会在 20 世纪首次通过的旨在放宽限制的政策。在这一点上，它们标志着一个转折点”，或者说是一个“小心谨慎的转折点”。这些观点显然夸大了这两项难民法的历史作用。尽管在它们实施后，入境的难民人数之多为 20 世纪任何一项移民法所不及，但是，从整体上看，难民法各项条款的制定和实施都是以移民限额制度中的基本原则为前提的，丝毫没有改变或削弱限额制度中的限制条款，所有难民都是以限额移民身分入境的，就是难民法中的“挪用”原则也没有超出限额制度的基本框架。

实际上，第二次世界大战的爆发标志着美国移民政策由僵化的严格限制向灵活松动转变的开始。在战争爆发后，美国不仅从墨西哥、加拿大和加勒比海地区引进了合同劳工，而且还通过了法案，废除了《排华法案》，给予中国和印度一定数量的移民限额，允许亚洲的一些移民入境。尽管亚洲移民的入境人数较少，大多数亚洲国家的移民仍然被排斥在外，但就亚洲移民迁入美国这一事实而言，它已经打破了美国全面限制亚洲移民的禁令。上述两方面的松动意味着在美国移民限额制度中打开了一个缺口，而《1948 年难民法》及《1950 年难民法》修正案的颁布与实施只是将限额制度中的缺口稍稍地拓宽了一点。此外，这两项难民法中没有任何条款能够说明美国已经摆脱了对外来移民的恐外感，不仅种族歧视在限额制度中仍然发挥着较大的作用，而且难民法中的意识形态和恐外感及与之相关的安全检查制度亦十分突出。这些恐外性质的因素在 1952 年《外来移民与国籍法》中丝毫没有减弱，反而有所增强。在冷战不断加剧的年代，美国社会上的“赤色恐怖”仍然非常强烈，美国政府宁愿允许前德国纳粹分子入境，也不愿意放宽对亚洲移民的限制。1949 年，美国国会决定，授权中央情报局每年利用 100 名移民限额吸收那些对美国的国家安全或对推进美国情报事业至关重要的外籍人入境。根据这项规定，中央情报局将数百名纳粹分子招进美国从事情报和火箭研究工作，另有一批纳粹分子和战争罪犯在美国国防部工作。关于《1948 年难民法》实施后至 1952 年的入境难民情况，美国学者罗杰·丹尼尔斯作了客观的评价。他指出：“由于冷战趋势日益明显，在这两项法案生效后四年间的实际入境人数中，只有少数人是希特勒的受害者，而有大批人，或者说所有的入境者中间，多数人曾经是第三帝国的支持者。”

理查得·科尔姆：《文化认同感的变化：外来移民文化融合的促成因素分析》，纽约：阿诺出版社 1980 年版，第 222 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 103 页。

巴雷 R. 奇思威克：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院 1982 年版，第 22—23 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，第 331 页。

三、50年代的难民法及其影响

1952年，美国政府和社会各界经过激烈的辩论之后，颁布了长达407款的《外来移民与国籍法》。它在综合美国历史上各种移民法的基础上，保留了民族来源的原则，并加强了对外来移民的入境与归化管理。但是，令人费解的是，1952年移民法中仍然没有任何关于难民问题的条款。法律上的疏漏为1953年初入主白宫的艾森豪威尔提供了要求修改移民政策的机会和借口。遭到国会拒绝后，这位在第二次世界大战中驰骋欧洲战场的五星上将便以难民问题为突破口，绕过1952年移民法的种种限制，促使国会一次又一次地颁布了难民法，使大批难民以非限额移民的身分进入美国。在1953—1962年间美国颁布的大大小小的难民法多达20余项，其中，有四分之三左右是在艾森豪威尔执政时颁布和实施的。国会在10年之内颁布如此多的难民法，这在美国历史上是史无前例。艾森豪威尔之所以极力推动国会频频颁布难民法，乃是因为他相信，尽管美国已经安置了数十万难民，但欧洲的难民问题仍未得到彻底解决。在欧洲的难民营中，不仅有许多自战后以来无家可归的战争难民急需安置，而且还有越来越多的“反共分子”逃离东欧各国。曾在战争时期支持纳粹德国的德国族裔也纷纷被逐出东欧国家。50—60年代是冷战不断加剧的年代，美苏两国的对峙也由欧洲扩展至全球。为了遏制苏联，美国大肆扩充军备，竭力推行反共外交战略，以种种方式和手段企图瓦解社会主义国家。为此，除了军事上的遏制和经济上的封锁外，政治上的蛊惑性宣传和攻势就成为一种有力的武器。在这方面，美国政府内部没有分歧。白宫的总统和国会都认识到，“有必要加紧‘反共’宣传，积极汇聚各国的‘反共’势力，然后伺机而动。”所以，在难民问题上，美国始终打着“自由”、“民主”的旗号，以“人道主义”的高姿态，频频颁布难民法。难民法的实施进一步削弱或打破了1952年移民法中的限制条款，为60年代移民法的改革创造了有利条件。

1953年，国会在艾森豪威尔政府的推动下颁布了50年代的第一项难民法——《1953年难民救济法》。法案中规定的安置对象主要是亚洲和欧洲的政治难民以及被东欧国家驱逐的德国族裔。关于难民的概念，法案规定：“在共产党或共产党占领的国家里因遭受迫害或担心受到迫害，或因军事行动或自然灾害而被迫逃离并无法返回家园的人，那些不能安居乐业并急需援助才能保障生计和交通的人们”都属难民。被驱逐的德国族裔包括：从阿尔巴尼亚、保加利亚、捷克斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利、罗马尼亚、苏联和南斯拉夫等国家被迫迁离或逃亡的德国族裔。这两项规定的政治色彩之强烈，反共情绪之浓厚，基本上反映了50年代美国政治的走向。尽管如此，《1953年难民救济法》是50年代影响较大的难民法之一，它的实施标志着艾森豪威尔利用难民法削弱1952年外来移民与国籍法的开始。首先，1953年难民法规定所有难民均以非限额移民身分入境，而非限额移民人数的增加必然会打破《1952年移民法》中规定的每年入境移民人数的限制标准。其次，《1952年移民法》规定，禁止美国的任何团体或个人以任何方式资助外来移民入境。可是，在1953年难民法中，国会又明确规定，为了使该法案得以有效的实施，由财政部拨款500万美元专供那些负责安置难民的政府机构和社会团体使用，为入境难民提供必要的交通和安置费用。1954年8月31日，国会又通过法令，决定将1953年难民法延长至1956年12月30日，同时还规定，

那些持非移民签证（如学生、旅游及探亲访友者）而入境的外籍人，如果担心回国后因种族、宗教或不同政见等因素而可能受到迫害，则可以申请居留美国。到 1956 年底，根据 1953 年难民法入境的各国难民共计 21 万人，其中，东欧国家的政治难民和被这些国家驱逐的德国族裔达 9 万人，意大利、希腊和芬兰等西方国家的难民近 10 万，亚洲国家的难民有 7000 余人。

政府在实施难民法的过程中发现一些难民有犯罪背景和间谍嫌疑。为了防止此类人入境并加强对入境难民的政治管理，国会于 1954 年 8 月颁布了《共产党管制法》，同年 9 月又颁布了《移民犯罪法》。这两项法案规定，凡是在入境后知情并自愿加入美国共产党或类似的旨在反对美国政府的组织的难民，被政府发现后将失去申请美国公民资格的权利或者被驱逐出境。如果被发现涉嫌倡议并密谋以武力推翻美国政府，或者被指控涉嫌以武力推翻美国政府，那么，政府将剥夺其合法居留和申请归化的权利，并且被监禁一年以上，外加 1000 美元的罚金。显然，这两项法案是对 1952 年移民法的补充，目的在于打击和限制美国共产党组织的活动，确保入境难民在思想和政治上与美国政府保持一致，防止共产党人以难民身分入境并对美国的社会制度构成威胁。

1956 年 10 月，匈牙利“十月流血事件”发生后，数十万不同政见者逃往奥地利。艾森豪威尔政府迅速做出反应，利用 1953 年难民法，将 5000 余名匈牙利人迁入美国。同时，由于 1953 年难民法的有效期限即将结束，艾森豪威尔便要求国会颁布新的难民法，以安置更多的难民。1957 年 9 月 11 日国会颁布了由约翰 F. 肯尼迪等人草拟的《难民逃亡法》，1959 年国会又将这项法案延至 1961 年 6 月 30 日。这是继 1953 年难民法之后的又一项影响较大的法案，其安置对象是那些因种族、宗教或政治迫害而无法返回家园的外籍人。法案规定：第一，允许 1957 年以前入境的外国留学生、访问学者、教授和律师等具有技术专长的人永久居留美国，这类外籍人的妻子及其子女也可以作为非限额移民优先入境。此项规定生效后，入境和获永久居留权的外籍人达 3.1 万左右。第二，终止实施 1948 年难民法中规定的限额“挪用”原则，已被挪用的 32.5 万限额将被用来安置难民。自 1957 年起，每年根据这项条款入境的难民不得超过 8200 人，10 年后，其人数将逐渐减少，剩余的限额将用于其他类型的移民。第三，凡是在 1957 年以前入境的外籍技术专家及其妻子和子女，如果担心回国后可能因种族、宗教或政见而受到迫害，则可以申请永久居留美国，这项条款的有效期到 1958 年 7 月 1 日结束。第四，凡是已经进入美国的外籍人员（如外交官、商人、接受美国公司技术培训的人员），如果要在美国寻求政治避难，经查属实者则可以永久居留美国。第五，从 1956 年 12 月 31 日起终止实施 1953 年难民法，其中，剩余的限额将安置 1957 年难民逃亡法中规定的难民。

上述条款表明，难民的政治态度和技术素质是决定他们能否迁入美国的标准和依据。美国重视吸收外来人才的政策说明，在冷战日益加剧的 50 年代，科学技术愈来愈发挥着重要的作用。确保高科技特别是军事科技的领先地位在美国外交战略中处于头等的重要位置。所以，吸收外来人才成为美国难民政策的突出特征之一，这一点在 60—80 年代也十分明显。

值得注意的是，在实施 1957 年难民逃亡法的过程中，政府还改变和扩大

了 1952 年《外来移民与国籍法》中并不引人注目的“假释”条款（原文为 Parole）的内涵与应用范畴。在 1952 年移民法中，“假释”条款规定，司法部长可以在紧急情况下，允许急需帮助的外籍人（如生命垂危的重病患者）暂时入境。被假释的入境者在指定的地点接受了所需要的帮助或服务后，必须主动地按期离境，或由美国政府的有关机构遣回原地（籍）。艾森豪威尔政府将这项条款应用于难民政策后，要求每个申请入境的难民必须经过美国驻外使馆和有关安全机构的审查，“必须宣誓反对共产党，效忠美国”。难民入境两年后，必须由司法部长根据每个人的政治和社会表现，决定是否授予其在美国的居留权；若被司法部长视为不符合条件者，将被遣返原籍或驱逐出境。由于 1952 年移民法中对何谓“紧急”情况未作明确规定，关于被“假释”者身分和人数等更是只字未提，因而，艾森豪威尔总统便顺水推舟，安置了大批难民。其人数之多，身分之庞杂，都超出了 1952 年移民法的规定。据统计，1957 年的入境移民共达 32.5 万，达到了 50 年代的最高水平，其中，除 9.7 万限额移民外，其余均为非限额移民，他们中间绝大多数来自苏联和东欧国家。

1959 年古巴革命爆发后，亲美政权很快被推翻。这无异于一颗巨型炸弹落在了美国的“后院”，引起了美国朝野和社会各界的极大震动。为了扼杀古巴新生政权，美国先是施之以经济和军事封锁，继而又出兵干涉。美国的轻举妄动引起了苏联的愤愤不平，苏美两国在古巴问题上的对峙演化为举世关注的“古巴导弹危机”，战争大有一触即发之势。虽然，美国政府在军事和外交上不得不慎重行事，但在难民政策上却毫不犹豫。艾森豪威尔政府当即宣布，1959 年 7 月 1 日至 1960 年 6 月 30 日为“世界难民年”。同时，在该年度内，艾森豪威尔为了给古巴的亲美势力提供庇护所，以假释的方式安置了 6 万多名古巴难民。翌年，国会又拨款 400 多万美元，实施了庞大的“安置古巴难民计划”。到 1980 年，美国通过多次制定空运和海运计划，共安置了 80 多万古巴难民。美国政府不惜耗费大量的人力和财力，从一个国家运走如此多的难民，这在美国历史上还是头一次。在西半球，特别是在加勒比海地区，美国对一个国家实施长达 30 多年的经济封锁和外交围困并举的政策，在 20 世纪也是绝无仅有的。这些政策同难民政策一起，构成了美国瓦解和扼杀古巴社会主义制度的战略目标和主要策略。当然，美国在安置古巴难民时，并没有忘记网罗有用之才的方针。对于文化素质较高、拥有美国急需的技术和资本的难民，美国敞开大门；而对于那些文化素质较低、无突出才能和金融资本的难民，政府则以“可能成为公众负担”为由而毫不留情地拒之门外。根据美国学者小弗农·布里格斯的研究，在入境的古巴难民中，基本上都属于古巴革命前的上层社会。他们受过高等教育，通晓英语，又拥有雄厚的资本实力。所以，他们迁居美国，“构成了西半球有史以来最大的一次人才流失”。

马里恩·贝内特：《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社 1963 年版，第 202—203 页。

乔治·汉克维奇：《族裔美国：1978—1980 年》，纽约：大洋出版公司 1981 年版，第 274—275 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 109 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 196 页。

不过，上述各项难民法的实施，也带来了一个新的问题，那就是许多难民入境后，其亲属大部分仍居留原籍国家。难民无法同他们的家庭团聚在一起。这也是 1952 年《外来移民与国籍法》实施后所产生的突出问题之一。在该法案的规定下，由于亚洲和东南欧国家的移民受到了较大的限制，许多人迁入美国后在较长的时间内根本无法同家人团聚。美国政府认识到，家庭的长其分居很可能导致社会问题的加剧。因此，在艾森豪威尔总统的要求下，国会于 1959 年 9 月 22 日颁布了一项法案。虽然这项法案是针对难民问题而制定的，但对 1952 年移民法却产生了一定的影响。新法案在保留 1952 年移民法主要原则不变的前提下，对限额优先制度做了调整和补充。在 1959 年法案中，国会规定 1952 年移民法中技术类移民的技术构成及其在总限额中的比重保持不变，对限额优先原则中的第二项和第四项原则做了修正。在 1952 年移民法中，第二项优先原则规定，总限额中的 30% 将用于已获永久居留权的外侨的配偶及其子女；第四项规定，第一项至第三项优先原则中剩余限额的 25% 应用于美国公民的外籍兄弟姐妹和子女。但是，在 1959 年法案中，第二项优先原则规定，总限额的 30% 将用于美国公民的外籍双亲和该公民的外籍未成年子女；第三项优先原则规定，总限额的 20% 将用于合法移民的配偶及其外籍子女；第四项优先原则规定，第一至第三项优先原则中剩余限额的 50% 将用于美国公民的外籍兄弟姐妹、已婚子女及与其同行的配偶和子女。此外，1959 年法案还规定，在法案实施后，如果第二至第四项优先原则规定的限额已经用完，那么，凡是符合第三项规定的外籍人仍然可以申请，并以非限额移民的身分入境；凡是根据 1953 年难民救济法入境的难民，其直系亲属也可以申请非限额移民签证。从这些条款看，1959 年法案毫无疑问地拓宽了 1952 年移民法中限额优先原则的应用范畴，增加了美国归化公民和合法外侨与其外籍亲属团聚的限额比重，对受限制的亚洲和东南欧国家的移民申请积压现象起了一定的缓解作用。

1960 年艾森豪威尔卸任时，国会颁布难民法的高潮开始趋于低落，但是，他在难民问题上的政策却被其继任者约翰·F·肯尼迪总统完全继承下来。这位血气方刚的新总统对已被艾森豪威尔总统弄得面目皆非的 1952 年移民法继续发起冲击。1960 年，肯尼迪总统利用“世界难民年”，敦促国会通过了《1960 年公平难民法》（又称《世界难民年法案》），目的是要彻底解决滞留在西欧国家的东欧难民问题，同时，又为以前入境的难民授予了永久居留权。接着，在 1961 年和 1962 年，肯尼迪又说服国会颁布了《外籍人援助法》和《移民与难民援助法》。1961 年难民法废除了 1952 年移民法中设立的“亚太三角区”条款，各国移民和难民在填写移民申请时无须再注明自己的种（民）族身分，允许在美国修业的外国留学生和访问学者自愿放弃其非移民身分之后永久居留美国。1962 年难民法对司法部长驱逐外侨的权力作了限制，充实了驱逐外侨的司法审理程序，明确了赦免被驱逐者的条件。此外，该法案还授权政府拨出专款，向急需救济的境外难民和那些已经入境但生活确有困难的难民提供救济。这些条款实施后，基本上解决了难民政策中的关键性问题，尤其是消除了移民政策中种族歧视条款对解决难民问题的消极影响。在这个意义上，50 年代以来各项难民法的实施为 1965 年国会改革移民政策创造了有利的条件。所以，肯尼迪总统的下一个目标便是移民政策的全面改革。

综观 50—60 年代的美国难民法，其特征主要表现在以下几个方面：第

一，几乎在每项难民法中，至少有一项或一项以上的条款修正或补充了1952年《外来移民与国籍法》，结果是不仅每年入境的移民人数猛增，并且远远超出了该法案的规定人数，而且有许多条款打破或推翻了1952年移民法中的限制，削弱了该项移民法的限制作用。第二，政治特点突出，意识形态偏见十分强烈。在每一项难民法中，难民概念的界定和应用范畴都是针对社会主义国家制定和实施的。在入境难民中，多数人属于亲美势力或敌视社会主义制度的反动分子。当然，在这一时期，美国也实施了一些具有人道主义特色的立法。譬如，1953年7月29日，国会允许在海外服役的美军收养的500多名外籍孤儿入境；1958年9月2日法令中，国会允许那些因亚速尔火山爆发而流离失所的1500名葡萄牙裔迁入美国；1958年8月20日法令和1959年9月9日法令也分别对一些外籍孤儿定居美国做了宽松的规定。但是，在这些法案下入境的各种难民只占50年代入境难民中极小的一部分，仅仅这一点无法改变这一时期美国难民法的主要性质，它充其量也不过是美国政府在以反共为首要目的难民法的骨架上披上了一件漂亮的花衣，其实质根本没有发生变化。第三，美国政府在安置难民时，遵循了1952年移民法中确立的偏重吸收有用之才的方针。这一点在1957年《难民逃亡法》中和安置古巴难民的政策中十分明显。此外，国会在1954年7月18日和9月3日颁布的两项难民法中，还批准来自菲律宾的380名从事商贸的移民和500多名西半球的牧民入境。这两类移民入境的条件是他们定居美国后必须从事原定的职业，否则将被驱逐出境。1956年6月4日法令规定，凡在美国留学的外国留学生和访问学者必须在修业期满后返回其出生国，服务两年后方能移民美国。但是，该法令又规定，凡属于美国政府指定或亟需的专业人才，可以在司法部长批准后居留美国。在50年代末60年代初的各项难民法中，国会都制定了吸引外来高科技人才和拥有金融资本的人才的优惠政策。这种政策的实施表明，在冷战日益加剧、各国高科技迅速发展的时代，美国更加重视了移民和难民的文化素质，着力吸引外国的贤能之士入境，使其为美国经济和高科技发展服务。

四、永久性政策的确立与新时期的变化

1965年，美国国会颁布了《外来移民与国籍法修正案》。法案中除了对1952年移民法做了系统的改革以外，最突出的特征之一是在综合50年代各项难民法的基础上，把难民政策纳入了永久性的移民立法中，给予难民类每年6%（约1.74万）的限额。在新的移民法中，国会对难民的概念做了重新界定，它包括：（1）因种族、宗教或政治观点而遭受迫害或担心受到迫害而被迫逃离共产党统治或占领的国家；（2）因毁灭性自然灾害而流离失所的外籍人；（3）因上述各种原因而逃离“中东地区”的外籍人。在这里，“中东地区”指利比亚以东、土耳其以南、巴基斯坦以西和沙特阿拉伯以北（包括这四个国家）的地区。从表面上看，1965年移民法中规定的难民定义和应用范畴较之于50年代的难民法更为宽松，但其实质并没有发生本质性的变化。1965年移民法生效后，参议院在给国会的报告中写道，1965年移民法中的难民条款，“在意识形态上严格地限于逃离共产党国家的外籍人；在地理上只限于逃离中东地区的共产党国家或被共产党所操纵的国家的外籍人。”这就是说，该法案中的难民条款仍然是针对社会主义国家制定和实施的，其他非社会主义国家不存在难民问题。由此可以看出，利用难民政策为美国的政治和外交服务仍然是决策者的主要指导思想。在美国历史上，难民既是一个历史问题，也是一个现实问题，在不同历史时期迁入美国的各种难民不计其数，然而，只是到40年代末美国才开始颁布难民法。此后至60年代的各种难民法中都充满了强烈的反共色彩，反映了美国统治集团对社会主义国家的偏见和敌视态度。笔锋及此，使人不能不想到在美国独立战争时期逃往加拿大和英国的近十万名亲英保守派。他们因反对美国独立而被美国人冠以“反动派”的蔑称，在这里，我们决不是要为这些倒行逆施者歌功颂德，昭雪平反，而只是想说明，随着人类社会的进步和社会主义制度在许多国家的建立，美国仍以自己的观念和社会制度为标准，把社会主义国家定为“专制”或“独裁”政体，而将反对社会主义制度的人尊为“自由”和“民主”的斗士，并不遗余力地伸出“人道主义”之手加以援助。这种双重标准的界定无疑是对美国历史的极大讽刺，暴露了美国政府在50—60年代所颁布的难民法的实质：即它们并非像一些美国学者所标榜的那样，纯粹是为了“人道主义”的目的，恰恰相反，它们是功利主义在政府决策中的具体体现，目的是为了满足不同美国社会发展和政府在国际上推行反共外交战略的需要。这也是美国政府把难民政策纳入1965年移民法中的真正目的所在。恰恰是在这一点上，美国的决策者却屡缄其口，不肯道出。

值得注意的是，1965年移民法中还沿用了1957年《难民逃亡法》中关于授权司法部长在“紧急”情况下运用“假释”条款安置外籍难民的规定。不同的是，新法案中“有条件的入境”取代了“假释”二字。1980年国会制定难民法时，又用“假释”取代了“有条件的入境”。从政府的有关文件看，这两个概念在涵义上无实质性区别，但在具体应用上，1965年移民法中的规定更为狭窄。根据法案规定，司法部长在实施有条件入境的条款时，他不能在任何“紧急”情况下一概而论，并将该条款盲目地应用于所有难民，更不能将它视为移民政策中的补充和延伸；他必须根据具体情况，首先考虑美

国的利益需要，其次才是难民的受害性质和程度，然后再逐案审查，确定安置的对象和人数。但是，在 1965 年移民法中，何谓“紧急”情况？司法部长究竟在何种条件下才能使用“有条件的入境？”每次可以入境的人数应控制在什么样的标准上？类似这些问题，国会并没有做出具体而明确的规定。在客观上，这等于把判断是否属于“紧急”情况的权力，衡量美国利益需要的标准及难民能否入境的命运等，都交给了司法部长一人，而他在决策上的任何失误都可能产生不良的后果。正是这种法律上的漏洞使司法部长在 70—80 年代多次运用手中的权力大量地安置难民，从而使每年入境的难民迅速增加并远远超出了 1965 年移民法中关于难民类的规定。

应该看到，60—80 年代美国外来移民人数迅速增加，的确与政府的难民政策密切相关。1965 年 9 月，古巴政府宣布释放所有在押的政治犯，放宽古巴难民出境的限制。约翰逊政府出于对古巴的敌视，于 10 月 3 日再次宣布实施“古巴难民安置计划”。不久后，在瑞士政府的调节下，古巴政府同意美国提出的建议，允许美国的有关机构负责将古巴难民空运至美国。1966 年，美国又颁布了《古巴难民调整法》，允许古巴难民在入境两年后申请永久居留美国的权利。由于美国对古巴实施了宽松的难民法，在 1965—1974 年间入境的古巴移民共有 37.3 万，其中，被假释入境的难民为 30 万左右。显然，在这 10 年间入境的古巴难民已经超出了 1965 年移民法中规定的难民类限额的 1.7 倍以上。

正当涌入美国古巴难民潮趋于低落的时候，美国宣布从越南撤军。随着南、北越南的统一进程加快，社会主义制度也相应地在全国得以确立，大批亲美分子纷纷逃往美国。仅 1975 年 4 月至 12 月末，逃往美国的越南难民多达 13 万。在柬埔寨和老挝建立社会主义制度以后，这两个国家的亲美势力也相继迁入美国。针对蜂拥而至的难民，美国政府在 1975—1981 年间先后十次实施东南亚难民安置计划，安置的东南亚难民约 50 万人左右。在同一时期，除了被假释的 12 万古巴难民外，还有 7 万名苏联犹太难民，另有近 10 万名难民来自加勒比海（如海地）、中美洲和伊朗、智利等国家，他们纷纷要求进入美国，寻求政治避难。在这种情况下，美国政府进退两难。一方面，它既要摆出人道主义的高姿态，为“被压迫者”提供庇护所；另一方面，所有的难民法中只允许“逃离共产党国家的政治难民”或因毁灭性自然灾害而无家可归的难民进入美国，而对于像海地、萨尔瓦多和智利这些由右翼势力当权的国家的受害者却没有明文规定。此外，1965 年移民法中规定的难民类限额每年只有 1.74 万，而自该法案实施以来，每年实际入境的难民已经远超出了这个标准（详见下页表）。在入境难民中，绝大多数是被假释入境的，其中，有不少人自称是难民，但实际上只是谋求改善生活条件的“经济难民”。美国政府认为，如果在处理来自海地和智利的难民问题时采取严格的限制措施，就会有损于美国的国际形象；如果允许他们入境，就必须修改美国的难民法。尤其令卡特政府不安的是，在他即将卸任前，美国社会上流传着一个可怕的谣言，说古巴政府要打开监狱和精神病院大门，允许大批的

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1981 年版，第 196 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 114—115 页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社 1984 年版，第 196 页。

精神病患者、刑事犯及艾滋病患者移民美国。虽然卡特政府曾多次下令，禁止美国的古巴裔擅自利用小船将他们在古巴的亲属接入美国，但违令不尊的现象常有发生。

在这种情况下，社会上的呼声日益高涨，各界民众都要求政府改革现行难民政策，严格地限制难民入境，防止那些“不合格”难民流入美国。政府中的保守派和改革派都认为原有的难民法已经无法满足新形势的需要。在这方面，美国的难民事务负责人迪克·克拉克在国会听证会上的发言就具有广泛的代表性。他指出：

1975—1987 年入境难民统计

年份	非洲	东亚	示欧	苏联	拉丁美洲	近东和南亚	总数
1975	0	135000	1947	6211	3000	0	146158
1976	0	15000	1756	7450	3000	0	27206
1977	0	7000	1755	8191	3000	0	19946
1978	0	20574	2245	10688	3000	0	36507
1979	0	76521	3393	24449	7000	0	111363
1980	955	163799	5025	28444	6662	2231	207116
1981	2199	131139	6703	13444	2017	3829	159332
1982	3326	73522	10780	2756	602	6369	97355
1983	2648	39408	12083	1409	668	5646	61861
1984	2747	51960	10258	1409	668	5645	61861
1985	1953	49970	9350	640	138	5994	68045
1986	1315	45454	8713	787	173	5998	62440
1987	232	7383	2235	297	0	2250	12397
总数	15375	816730	76244	105481	29420	37562	1080812

注：以上统计中没有包括 1980 年的 12.5 万古巴乘船难民和 1972—1980 年间的 4 万名海地乘船难民。

直到现在，我们实施的难民计划基本上都是为了应付一些具体的危机而制定的各种不同计划的综合。现行的法律已不足以解决我们所面临的难民问题……它是在战后和冷战初期针对逃离东欧共产党国家及中东地区的受害者制定的。这项基本法仍然假定进入美国的难民主要来自上述两个地区或共产党控制的那些国家……多年来，有条件的入境，加上假释条款，已经日益成为障碍，无法满足需要。在白宫和国会，我们都逐渐地认识到，制定全面的长期政策已经成为一种需要。

有鉴于此，国会于 1978 年成立了“外来移民与难民政策特别委员会”（下文简称“特别委员会”），专门考察和研究 60 年代以来美国移民与难民政策的利弊得失，该委员会进行了两年多的考察工作后于 1981 年向国会提交了其考察报告。

然而，在 1979 年末，国会“特别委员会”刚刚开始其考察工作后，国会就着手拟定新的难民法草案。在卡特总统的要求下，参议院司法委员会主席

罗伯特·肯尼迪和众议院“移民、难民及国际法小组司法委员会”主席彼得·罗迪诺联名向国会提交了一份议案。国会经过修改和辩论后，于1980年3月17日通过了它，这就是《1980年难民法》（又称《肯尼迪—罗迪诺法案》）。这项难民法是美国历史上颁布的一项最为全面系统的难民法，它综合了第二次世界大战以来美国颁布的各种难民法条款，摈弃了过去比较狭窄的规定，充实了对难民的审查、甄别、入境和归化管理措施。

在新的难民法中，国会对难民定义做了重新界定，其依据是1968年联合国大会制定的难民定义。根据这项规定，难民应该包括：（1）因种族、宗教、国籍或不同政见而受到迫害的人；（2）因某种原因而失去国籍的人；（3）被逐出原居留国家的人；（4）因某种原因而不能或不愿返回原籍的人；（5）因某种原因而失去出生国法律保护的人。在此基础上，美国国会又增加了一条规定：即仍在原籍国家受到迫害的人。但是，这类难民必须是美国总统认可的国家或地区的受害者。按照1980年难民法规定，所有难民在入境时，必须出示充分的证据，证明自己受害的原因、性质和程度，证据不足者不得入境。若申请者在本国曾参与或蛊惑他人去迫害不同政见者或不同种族的人，被发现后将拒发签证或被驱逐出境。国会增加这些条款的目的是要控制入境难民的数量和“质量”，防止那些自称是难民但不符合法定条件的人入境，避免因入境难民入数过多而造成的失控局面。

应该指出，在1980年难民法中，无论是难民的定义还是其他条款的应用范畴，都显得比以前更加灵活、“公正”。“共产党”一类的词句从所有条款的字里行间消失了，显而易见的政治偏见似乎不复存在，狭隘的地域界定也荡然无存。然而，这种表面性的变化并不意味着实质的改变。美国学者理查德·霍夫斯戴特(Richard Hoffstetter)等人对1980年难民法的实质做了较为客观的评价。他们指出：

虽然美国的难民法愈来愈倾向于以宽泛的人道主义原则为基础，但冷战时代的遗产仍然存在，并且在政策的实施中仍然发挥着支配作用。国际社会和美国国内的法律都力图界定和保护那些遭受迫害的逃亡者，但是，对“迫害”一词都没有做出准确的权威性规定。这使美国的政府官员继续认为，那些逃离共产党国家的人才是真正的受害者，那些逃离右翼独裁政权的人则是在逃避一种可以避免的迫害，这种情形则需要申请者更多的自我辩护和实例证明。

可以肯定，1980年难民法仍在冷战的阴影之下，来自共产党国家的不同政见者仍然是该法案安置的主要对象。从1981—1990年的入境难民来源看，来自欧洲的难民共有15.6万，其中，来自苏联和其他东欧社会主义国家的难民为15万，占总数的97%，在亚洲的难民中，来自越南、老挝和柬埔寨的难民共有58.1万，占亚洲难民总数(71.2万)的81%，在西半球的12.1万难民中，古巴难民为11.3万，占总数的93%，以上三个地区的难民之和占这10年间全球难民(101.36万)的83%。

1980年难民法中的难民限额优先制度

次序	内容及特征	百分比
----	-------	-----

理查德·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社1984年版，第173页。
美国商业部，《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局1992年版，第12页。

1	美国公民的未婚子女	20%
2	已获永久居留权的外侨的配偶及其未婚子女	26%，加第 1 项剩余限额
3	在科学和艺术领域具有技术专长的人	10%
4	美国公民的已婚子女	10%，加第 1 和第 3 项剩余限额
5	年满 21 岁以上的美国公民的兄弟姐妹	24%，加第 1 和第 4 项剩余限额
6	美国急需的熟练与非熟练工人	10%
7	非优先限额难民	以上剩余限额之和

值得注意的是，1980 年难民法中增设了“避难者”条款。它规定，“避难者”属于难民的一种类型，它要求“避难者”申请永久居留美国的权利时，他（她）本人必须在美国，不管该人是以何种身分入境的，也不管该人入境的时间有多长，此人提出申请时，必须而且能够证明自己回国后必然或可能受到迫害，否则就不予批准。在这种情况下，申请者必须主动离境或由美国政府遣送回国。获得永久居留权的避难者在美国居留五年后就可以申请美国的公民资格；如果在获得公民资格前触犯美国法律或有任何危害社会的不良行为，同样会被驱逐出境。这项条款实施后，申请避难的人数不断增加，在 1980 年以前，每年申请避难的人数不过数于人，而在此之后，到 1980 年底猛增至 5 万人，1983 年又增至 17 万人。由于政府的严格把关，获准避难的人数到 1984 年开始下降，1986 年获准居留美国的避难人数为 12.6 万。这些难民主虽然 1980 年难民法是针对难民问题制定的，但它在客观上对 1965 年移民法产生了一定的影响。它规定，取消 1965 年移民法中 6% 的难民类限额，移民总限额也由每年的 29 万减至 27 万，另外单立难民限额优先制度，每年的难民总限额为 5 万。这样，每年的移民总限额由 1965 年移民法中的 29 万增至 32 万。从难民限额优先制度看，决定难民能否优先入境的根本因素不是难民的受害性质或轻重缓急程度，而是美国人的利益，是难民的文化素质和技术水平。政府首先照顾的是美国公民和合法外侨与其外籍亲属的家庭团聚，在这个意义上，难民限额优先制度是 1965 年移民法中的限额优先制度的翻版和延伸，两者在模式和实质上无任何差别。那些不符合优先制度规定的难民只能按照先来后到的原则排队申请剩余的限额。

当然，同以前的难民法相比，1980 年难民法有较大的灵活性，它使总统可以根据形势的变化随时调整入境的难民人数。法案规定，到 1982 年财政年度结束时，每年设立的 5 万难民限额将自动终止。此后，总统必须在下一财政年度开始前 12 个月内向国会呈交一份报告，通报他在下一年度内准备安置的难民的人数、来源、受害性质和安置费用的额度与来源，分析难民入境后对美国社会可能产生的影响。国会将在适当的时候安排听证会，对总统的报告进行论证，然后再由国会决定是否批准总统的报告。1980 年难民法生效后，卡特总统宣布，在 1981 年财政年度内，政府准备安置 21.7 万难民，其中，除 5 万限额难民外，其余 16.7 万为非限额难民，他们将由司法部长假

释入境。在此后各财政年度内，里根总统根据 1980 年难民法规定，预先向国会报告下一年度的难民安置计划，基本上都获得了国会的批准。1990 年国会制定新的移民法时，基本上保留了 1980 年难民法条款，它仍然是布什总统和克林顿总统安置难民的主要法律依据。据美国国务院统计，在 1992 和 1993 两个财政年度内，克林顿政府共安置了 26 万难民，他们主要来自独联体国家，前南斯拉夫、东南亚、非洲和加勒比海地区。从各种统计资料中可以看出，尽管冷战时代已经结束，但迁入美国的难民人数却没有减少。在 80 年代，难民主要来自社会主义国家。进入 90 年代以后，虽然社会主义国家的难民有所减少，但是，前南斯拉夫战火不断，索马里内战未息，海地政局不稳，造成了新的难民的出现。此外，随着前苏联的解体和东欧国家政体的变化，这些国家的经济状况不见好转，民族冲突有所加剧，这些都是新时期难民迁入美国的主要原因。综观半个世纪以来美国难民政策发展的历史进程，其特点和规律可以归纳为以下几个方面：第一，难民政策是美国移民政策的必要组成部分，其发展变化既是后者的补充，同时也会受到后者的制约。同移民政策一样，难民政策也是美国政府为其经济、政治和外交政策服务的手段之一。在这种前提下，美国政府在不同的历史时期根据其社会发展的需要和国际形势的变化对难民政策做出适当的调整和改革。每次调整和改革都在某些方面冲击或打破了移民政策中的限制，但在总的原则上，不会超出移民政策的基本框架，更没有越出美国历史的发展。在实践上，每次难民法的颁布与调整都对随后而来的移民政策的修正与改革起了一定的推动作用。第二，无论美国政府怎样调整其难民法，其基本依据和标准是美国人的价值观念和社会制度，政策实施的主要对象是社会主义国家的难民，其次才是那些因战争、自然灾害或不同政见而遭受迫害的难民。虽然，难民法中的反共色彩正在逐渐减弱或更加隐蔽，而且冷战结束后区域性的民族冲突和不同政治派别之间的争斗又成了新时期的难民问题的恨源。但是，不管美国的难民政策呈现出什么样的形式，只要社会主义制度存在，那么，难民政策中的反共本质就不会改变，利用难民政策为美国政治服务的宗旨还会长期持续下去。第三，政府每次颁布难民法时，都要打着“自由”“民主”的旗号，披上“人道主义”的外衣，但实际上决定难民能否入境的根本因素是美国的利益。如果颁布难民法会给美国招致较大的政治和外交风险，即使有数百万人在死亡线上挣扎，美国政府也会袖手旁观，视而不见，反之就会毫不犹豫地伸出“人道主义”之手，施以恩惠。这在 30—40 年代的难民政策中最为明显。在实施难民法的过程中，哪些难民能够优先入境，并不取决于难民的受害性质和程度，而是美国社会的需要和难民自身所具有的利用价值，如政治、外交、科学技术及商业资本。那些不具有这些利用价值的难民，不管其属于何种类型的难民，也不管其受害程度如何，都会受到冷落和歧视。过去是如此，将来也必亦然。

小弗农·布里格斯：《大规模的外来移民与国家利益》，纽约，M.E 沙罗出版公司 1992 年版，第 111 页。

伊格尔伯格（Eagleburger），《在参议院司法委员会移民与难民事务分委会上的发言》，《美国国务院快讯》第 3 卷，1992 年 7 月第 30 期，第 585—586 页。

第九章 禁而不止的非法移民

何谓非法移民？长期以来，美国社会各界对此称谓不一。自 50 年代起，比较流行的说法是“涅背者”、“船民”、“非法入境者”、“非法外籍人”、“无证件移民”、“非法移民”及“应该被驱逐的外籍人”等等。这些名称多数不够准确，因为，美国的非法移民不完全是从水路或陆路入境的，有许多人是从航空口岸入境的，其中，有许多持非移民签证（如学生、探亲、旅游）合法入境但逾期不归的人；有些是非法入境的，但不完全是成年劳动者，还有不少人全家迁入美国的；另外，还有一些只是长期在美国打工但无意在美国定居的季节工人。所以，严格他讲，非法移民是与合法移民相对立而言的。它应该包括那些通过一切非法手段偷越国界或持合法证件入境但逾期不归并且企图永久居留美国的所有外籍人。

“涅背者”（wetbacks）指游过美、墨边界的格兰德河的墨西哥非法移民，这类移民在 50 年代较多。“船民”（boatpeople）指乘小船从加勒比海和亚洲而来的非法移民，80 年代较多，主要来自古巴、海地和越南等国家。

一、历史与现状

移民非法入境的问题由来已久。它始于美国的限制性政策，并随着它的演进而不断发展，终于在 80 年代成为美国社会关注的突出问题之一，在 19 世纪 80 年代，随着《排华法案》的实施，政府开始推出了一系列限制性的移民政策，“非法入境”一词在政府法案中开始出现。在美国移民局成立后，政府在南北两条边境线上设立了为数不多的巡防检查站，目的是要防止西半球的华人入境。到本世纪 20 年代，虽然，政府禁止了亚洲移民和一些“不受欢迎”的个人，《文化测验法》的实施也是要限制东南欧移民，但是，国会对入境移民人数和选择的标准并没有做出严格的限制，欧洲移民都能或早或晚地合法入境，西半球国家的移民可以自由入境，所以，就整体而言，基本上存在移民非法入境的现象。在移民限额制度实施后，入境移民中开始出现了非法移民。在他们中间既有欧洲白人，也有墨西哥人。就欧洲白人而言，由于 1924 年移民法中规定，只有美国土生公民和归化公民的外籍配偶及其 18 岁以下的未婚子女可以作为非限额移民入境，而那些在 1924 年以前入境但尚未获得美国公民资格的外侨则被排斥在外。这些外侨中间单身男性较多，绝大多数来自东南欧国家，而这些国家得到的移民限额比较有限，因此，限额制度生效后，那些因法律限制而无法入境或因种种的繁杂手续久等不得签证的移民便以非法的方式从美、加或美、墨边境进入美国。由于移民局的人力财力有限，设立的边防检查站很少，根本无法堵死南北两条边境上移民非法入境的通道。尤其难以防范的是美、加边境，因为，加拿大也是一个移民接受国家，而美国对加拿大实行的是自由移民政策，所以，来自欧洲的非法移民进入加拿大后，与加拿大移民混杂在一起，难以辨认，这样，欧洲的非法移民很容易地从美、加边境进入美国。就墨西哥非法移民而言，由于历史的原因，美国和墨西哥边境两侧的墨西哥族裔长期保持着密切的经济与文化联系，他们频频跨越国界，来往于两国之间，这种人口的自由流动和生活方式一直持续到本世纪 20 年代。在美国实施移民限额制度后，特别是在 30 年代经济危机时期，美国加紧了驱逐和排斥已经入境的墨西哥移民，同时，政府也将《文化测验法》和“可能成为公众负担”条款应用于西半球各国，目的是要限制西半球各国特别是墨西哥移民入境。然而，美墨边境上的移民检查站根本没有能力阻止边界两侧的墨西哥族裔自由来往。对于想迁入美国的墨西哥移民来说，非法入境不仅能节省时间，避免许多麻烦，而且能避免因未能通过文化测验或被认为可能成为公众负担而遭驱逐的风险。因此，在 30 年代，非法入境的现象日益增多，来自墨西哥的“非法移民在这 10 年间似乎达到了相当大的规模”。

第二次世界大战爆发后，美国因迫于劳动力不足，遂与墨西哥、加拿大和西印度群岛等签订了一系列引进合同劳工的协议，其中，与墨西哥签订的协议到 1964 年终止。在 40 年代，由于墨西哥也参加了反法西斯战争，大批青壮年奔赴欧亚战场，墨西哥经济也因源源不断的军事订货而迅速发展，往日劳动力过剩的问题随之有所缓解。所以，虽然墨西哥政府同意与美国签订合同劳工协议，但在具体实施的过程中消极对待。在这种情况下，美国西南

利奥·哥雷布勒、琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼：《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 322—324 页。

部各州的农场主和腹地各州急需劳动力的大公司千方百计地拉拢墨西哥籍劳工入境工作。美国相对比较优越的生活和工作条件也对墨西哥劳工具有较大的吸引力。所以，成千上万的墨西哥籍劳工，不管是合法的还是非法的，纷纷涌入美国。战争结束后，随着美国经济向和平时期的机制转变，大批美军人员退伍还乡，冷战的乌云滚滚而来，美国也加紧了对外来移民和边界的控制。但是，由于美、墨两国签订的劳工协议仍在生效，来自墨西哥的季节工人依然如故，蜂拥而至，那些证件不全或无任何证件者被美国边防检查站扣押后，被遣送回国。既然合法入境受阻，这些劳工们便游过格兰德河，在无人地段非法入境。在 50 年代初，移民非法入境的现象已成为移民局感到头痛的问题之一。1953 年，移民局在给国会的报告中指出，防止非法移民入境已成为政府不可回避的当务之急，因为，在边防检查站被检查的每五位入境者中间，只有一人是合法的农业工人，其余四人根本没有任何证件。在 1953 年和 1954 年两个财政年度内，被移民局扣押和驱逐出境的非法移民分别为 87.5 万和 103.5 万，达到了美国历史上的最高水平。在当时，非法移民主要来自墨西哥，仅 1951—1955 年间被驱逐的墨西哥非法移民共达 380 万。为了彻底清除境内的非法移民，移民局在 1953 年和 1954 年连续两次实施了“清除涅背者行动”。政府在加利福尼亚和得克萨斯州成立了快速反应武装的同时，还在斯波坎、芝加哥、圣路易及堪萨斯等地动用了装备精良的军队，对所有的墨西哥族裔逐一审查。两次清洗后，大批墨西哥族裔被驱逐出境，其中，有不少人是合法移民或在美国出生的土生公民。对他们来说，这种遭遇无疑是一场始料不及的大恶梦。一些政府官员执法犯法，侵害了美国宪法赋予土生公民和合法外侨的基本权力。然而，美国移民局却乐观地认为：“10 余年来非法偷越墨西哥边境的现象首次得到了控制”。

政府的清洗政策确实产生了效果，非法入境的现象在 50—60 年代明显减少。但是，好景不长。在 1965 年移民法实施后，特别是在 1976 年对西半球地区实施了移民国籍限制以后，入境的非法移民迅速增多，到 80 年代中期已达到了非常令人吃惊的程度，从下表统计中可以看出，1965 年被移民局边防站扣押的非法移民有 11 万，10 年后增到 75.6 万，1986 年增至 167 万，仅 1977—1986

1965—1986 年被边防检查站扣押的非法移民统计

时间	人数	时间	人数
1965	110371	1976	866433
1966	138520	1977	1033427
1967	161608	1978	1047687
1968	212057	1979	1069400
1969	283557	1980	910361

马里恩·贝内特，《美国移民政策史》，哥伦比亚特区华盛顿：公共事务出版社 1963 年版。第 213—214 页。

利奥·哥雷布勒、琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼：《美国的墨西哥族裔：美国的第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 521 页。

利奥·哥雷布勒、琼·莫尔和拉尔夫·古兹曼：《美国的墨西哥族裔：美国第二大少数民族》，新墨西哥大学出版社 1970 年版，第 521—522 页。

1970	345353	1981	975780
1971	420126	1982	970000
1972	505949	1983	1251000
1973	655968	1984	1246000
1974	788145	1985	1348000
1975	756819	1986	1670000

年间就有 1152 万，平均每年 115.2 万。如果对非法移民的国籍来源进行分析，人们就会发现，非法移民中有 90% 来自墨西哥和其他西半球国家，其余则来自世界各国。1978 年被边防检查站扣押的 104.7 万人中，来自欧洲国家的共有 1.39 万，其中，人数较多的是希腊（3295 人）、意大利（1790 人）和英国（2826 人）；来自西半球的非法移民共有 102.3 万，主要来自墨西哥（97.6 万人）、萨尔瓦多（8968 人）、加拿大（8373 人）、危地马拉（4089 人）、哥伦比亚（3297 人），多米尼加（2792 人）和西印度群岛（2765 人）；来自亚洲的非法移民共有 1.47 万，其中，主要来自中国（含台湾、香港，共 3522 人）、菲律宾（3194 人）和其他国家（8059 人）；来自非洲的非法移民共 2910 人。在上述被扣押者中，绝大多数属无证件入境者，只有少数人持伪造证件。

边防检查站每年扣押的非法入境者人数之多，增长速度之快，已经令人难以置信，而新闻媒介的大肆渲染，无异于晴天霹雳，使美国人大为震惊。人们情不自禁地问：美国境内到底有多少非法移民？针对这个问题，社会各界沸沸扬扬，名流显贵各抒己见。学术界有不少学者进行了抽样调查，并在此基础上做了推算和分析。有人估计，在 1965 年至 1985 年间，进入美国的非法移民有 1000 万人左右，有人认为在 800 万左右，有的估计有 600 多万，还有人估计在 400 万至 1 200 万之间。总之，各种推算和猜测悬殊，不知凡几。但是，多数人的看法是，在已经入境的非法移民中间，有 80% 以上来自墨西哥，其余 20% 来自世界各国和地区。在这些非法移民中间，除了无证件者或持伪证件入境者外，还有大批持合法证件入境但逾期不归的非法移民，他们可能占有所有非法移民的 40% 左右。令人失望的是，在所有的美国政府机构中，没有人能够拿出确凿的统计数字。虽然，一些政府机构和社会团体曾不遗余力，三番五次地进行了调查，试图对境内的非法移民做出比较准确的估计，但是，由于非法移民都是在没有被发现的情况下偷偷入境的，他们入境后很快消失在本民族社区，每逢调查时，他们因担心身分暴露后被政府驱逐出境，因而总是千方百计地采取了躲避的做法，结果使各种调查结果出入较大，不尽一致。在这里，我们从众多的调查结果中筛选一份比较客观的分析，因为，它具有以下几个特点：第一，统计和推测的结果居于最高和最

理查得·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社 1984 年版，第 235 页。

关于非法移民人数的估算，参见理查得·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳，迪尤克大学出版社 1984 年版，第 3 页。巴雷 R. 奇恩威克：《国门：美国的外来移民问题与政府政策》，哥伦比亚特区华盛顿：美国企业研究院 1982 年版，第 49 页。马克辛·塞勒：《寻求美国：美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 299 页。弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹（Francis Rivera BatiZ）：《20 世纪 80 年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司 1991 年版，第 1—2 页。杰佛里·帕索尔（JefferYS, Passel）：《非法移民》，《美国政治和社会科学院年鉴》第 487 卷，1986 年，第 185—189 页。

低水平之间；第二，参与人数多，代表面广，其中，既有移民局和美国驻外领事馆的官员，也有各少数民族的领导人，从事实际调查的人又是一些严肃认真的学者；第三，地区面广，涉及全国各大城市和主要民族社区；第四，调查者利用了每年的移民统计资料、国会听证会材料及 1980 年美国人口统计等资料。统计和推测的结果详列如下：

墨西哥非法移民：约 540 万至 679 万。大多数从事半熟练与非熟练职业；60%至 70%携带家属（其中包括在美国出生的儿童）；主要分布在西部和南部：加州有 250 万至 300 万，得克萨斯州有 200 万至 250 万，伊利诺伊州有 25 万至 35 万，科罗拉多有 15 万至 20 万，亚利桑那州有 9 万至 10 万，新墨西哥州有 6 万至 9 万，其他州共有 40 万至 50 万。

加勒比海非法移民：约 40 万至 53 万。主要是熟练工人及其家属；主要分布在纽约市、迈阿密和哥伦比亚特区，其中，有 14 万至 18 万来自多米尼加，有 15 万至 20 万来自海地，有 8 万至 10 万来自牙买加，另有 3 万至 5 万来自巴巴多斯、特立尼达和多巴哥。

中美洲非法移民：约 39 万至 50 万。主要是非熟练工人和家庭仆人，有些是滞留不归的留学生，有来自萨尔瓦多和尼加拉瓜的难民。主要分布在洛杉矶、旧金山、纽约市、芝加哥、迈阿密、休斯顿及哥伦比亚特区。其中，有 20 万至 23 万来自萨尔瓦多，有 7 至 11 万来自危地马拉，有 6 至 7 万来自巴拿马，有 4 万至 5 万来自尼加拉瓜，另有 2 万至 3 万来自该地区其他国家。

南美洲非法移民：主要是逾期不归的留学生、探亲访友者、前来接受技术培训的技术人员、毒品走私者、流亡人员及体力劳动人员。主要分布在纽约市、迈阿密、旧金山、洛杉矶、休斯顿、芝加哥及哥伦比亚特区；其中，有 10 万至 12 万来自哥伦比亚，有 4 万至 6 万来自阿根廷，有 3 万至 5 万来自厄瓜多尔，有 2 万至 3 万来自秘鲁，另有 8 万至 10 万来自其他国家。

亚洲非法移民：约 44 万至 54 万。主要是逾期不归的留学生，前来接受培训的技术人员、访问学者、探亲者等；主要分布在洛杉矶、旧金山、纽约市和芝加哥等城市；其中，有 30 万至 35 万来自中国（含台湾和香港）、有 4 万至 6 万来自韩国，有 8 万至 10 万来自东南亚，另有 2 万至 3 万来自日本。

菲律宾非法移民：约 32 万至 35 万，主要是逾期不归的留学生、专业人士和难民的家属，另有少量劳工，多半从事半熟练与非熟练职业，主要分布在加利福尼亚和夏威夷等地。

中东和印度的非法移民：约有 32 万至 35 万，主要是逾期不归的留学生、专业人士和难民家属，另有一些劳工，主要来自伊朗、伊拉克、约旦、印度和巴基斯坦。

其他国家的非法移民：约有 50 万至 60 万，主要是逾期不归的留学生、专业人士、商人、旅游者和难民家属；半数以上来自加拿大，其余则来自英国、爱尔兰、希腊、意大利、西班牙、匈牙利、保加利亚和南斯拉夫等国家，还有为数不多的非洲留学生及其家属。

总计约 797 万至 999 万人。

上述的调查和推算虽然不是百分之百的准确，但从相关的政府统计资料

看，基本上是可信的。根据政府统计，1980年，持各种签证合法入境的非移民（如学生、技术人员、旅游者和探亲访友者、商人）人数为1200万，最后实际离境的只有1050万，两者相比相差150万。我们不能妄断这些人全部留在美国，但可以肯定的是，绝大多数人没有离开美国。

从总体上看，滞留在美国的非法移民大致可分为两大类型：第一种类型是用各种方式和手段，从陆路或海上，或徒步越境或乘小船，躲过边防检查站的巡防和检查，偷偷入境。在这类非法移民中，既有以个人力单位，也有以群体力单位，有许多人是在“蛇头”、“郊狼”或“走私者”的引导下，选择常人难以涉足的河流峡谷或崇山峻岭之间入境，自80年代以来，越来越多的非法移民首先申请到墨西哥或加拿大的签证，在这两个国家滞留一段时间后再伺机进入美国。此外，还有一些亚洲移民在“蛇头”的帮助下，乘船驶向美国的海域并在选择好的地点等待，天黑后再非法上岸。这些移民均属“无证件移民”或“未受检查的入境者”。

第二种类型的非法移民都持有合法证件并在航空口岸入境，进入美国后混入本民族社区，或就学或打工，逾期不归，企图在经济上自立后为长期定居美国创造条件，然后再等待机会申请永久居留权和美国公民资格。这种类型的非法移民在70年代末期迅速增加，他们来自世界各地，身分比较庞杂，有学生、旅游者、商人、来美国企业接受技术培训的技术人员、访问学者、海员及探亲者等等。他们是美国最难预防的非法移民。

二、为何屡禁不止？

1924年美国国会颁布移民限额法时明确规定，禁止美国的任何机构或个人以非法的方式和手段将那些不符合移民条件的外籍人带进美国。在后来的历次改革中，国会都保留或充实了这一条款。移民局根据这项规定加强了对边境的巡防和各入境口岸的管理，同时，移民局和司法部在国内又进行了多次清洗，对被发现的非法移民则全部驱逐出境。然而，美国的非法移民不仅没有减少，反而不断增加，而且，其构成更加庞杂。其根源何在？从客观上讲，非法移民与合法移民一样，其产生与发展同移民离去国政治经济的发展变化、人口与资源的配制、就业机会的多寡和生活水平的优劣等密切相关，同时，它也取决于美国经济发展的需要和移民政策的变化。因此，非法移民离去的“推”力和美国社会的“拉”力因素相互影响，从而使移民非法入境的现象难以根绝。

就美国的移民政策本身而言，政府在不同时期颁布的移民法中都有明显的矛盾性。这种相互抵牾的做法无疑成为非法移民进入美国的漏洞。譬如，在1952年颁布的外来移民与国籍法中，国会明确规定，禁止美国的任何团体和个人非法招募移民，违者以重罪论处。但是，该法案中同时又规定，凡是愿意为非法移民提供交通、食宿和就业机会的雇主可以不受上述规定的限制。这项相互矛盾的条款等于是说明，非法入境是违法的，而那些持有美国的雇主提供的交通、食宿和就业担保书的非法入境者却是合法的。难怪肯塔基州民主党议员罗曼诺·马佐利嘲讽他说，“国会制定这项条款就等于在美国边境上挂起了需要非法移民的牌子”。

在50年代中期，由于非法移民猛增，移民局等机构曾呼吁国会制定相关的法律，但是，由于冷战的加剧，国会只注意了难民问题，而对非法移民问题却没有给予足够的重视。此后，到60年代初期，由于移民局双管齐下，加强了对入境口岸和境内的管理，非法移民问题一度得到控制。因此，政府在1964年终止与墨西哥政府签订的合同劳工协议时，虽然有人建议制定禁止非法移民入境的政策，但国会并没有给予足够的重视，因而1965年移民法中根本没有任何相关的条款。由于1965年移民法的实施意味着西半球自由移民政策的结束，所以，羡慕美国高薪收入的拉丁美洲移民不甘心失去迁入美国的机会，竞相蜂拥而至，那些不能合法入境的移民便想方设法入境，以非法的方式进入美国，结果出现了合法移民与非法移民同步增长的态势。在70年代，大批非法移民的到来，猛力地冲击着竞争日趋激烈的美国劳务市场。许多土生美国人及其利益集团坚决要求政府颁布禁止非法移民就业的法律。在这种情况下，加利福尼亚、蒙大拿、佛罗里达、堪萨斯、新罕布什尔、马萨诸塞、内华达和缅因等十多个州相继颁布了法案，禁止雇主雇佣非法移民，违者将处以监禁和罚款。但是，各州法院却宣布这些法律违宪无效，而此时的联邦政府却没有采取任何行动。对于这种现象，一位联邦法官悲叹他说，非法移民的增多“标志着联邦政策的失败”，其原因“应归咎于我们联邦政府的软弱无能”。

戴维·西姆科克斯：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多，西维尔出版社1988年版，第5页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第157页。

应该说，在非法移民问题上，政府政策自相矛盾，软弱无力，其根本原因是美国经济中的一些行业和一些地区需要非法移民从事土生美国人和合法外侨不能或不愿意从事的脏累和危险职业。这种现象在采矿、建筑、服装和服务等行业比较普遍，在农业方面更为突出。如前所述，自本世纪 20 年代起，由于美国的农业劳动力始终不足，政府在历次法案中都对从事农业的移民给予比较优惠的政策。在 70 年代，虽然一些国会议员要求国会颁布法令，禁止雇主雇佣非法移民，但几次的努力都以失败而告终。原因之一是，参议院司法委员会主席詹姆斯 O. 伊斯特兰德坚决反对，因为，多年来他本人一直是雇佣非法移民的农场主。在国会，那些代表农场主利益的议员认为，如果禁止雇佣非法移民，美国的农业生产就会受到严重的影响，那些雇佣非法移民的企业就会因劳动力不足而破产倒闭。可以说，美国社会上的需要是非法移民禁而不止的主要原因之一。不管美国的经济和劳动力供给机制和管理方式是何等的发达健全，在不同时期不同的地区，总有一些无人问津的职业在等待着上门的申请者。在 1975—1976 年洛杉矶市经济衰退时期，移民局在圣迭戈县和奥兰治县先后两次驱逐了 2494 名就业的非法移民，然而在此后较长的时期内，这些闲置的职业一直无人申请。另据移民局在 1980 年的报告，在当年全国大清洗之后，得克萨斯州一家职业介绍所招聘的 1105 份职业中，只有 42 人前来申请，而最后就业的只有 3 人。类似的情况在加利福尼亚和其他州也不同程度的存在。

值得注意的是，自 70 年代以来，美国的许多地区出现了数目不详的地下黑工厂（有人称其为“血汗工厂”）。他们的雇主明知故犯，专门招募非法移民就业。这些雇主利用了非法移民不愿暴露自己身分，害怕被驱逐出境的心理，以较低的工资和恶劣的工作条件肆意压榨移民，以谋求更多的利润。由于被雇佣者的非法定居身分使他们根本无法得到联邦法律的保护，所以常常受着非人的折磨。然而，对于非法移民来说，尽管遭到了削弱和蹂躏，他们也是有苦难言，因为，他们认为这总比驱逐出境要好，所得薪金也比原籍国家高，加上他们一心想圆美国梦，因而也就甘心忍耐苦熬。

与地下黑工厂密切相联的是，美国各地的伪造证件活动十分猖獗，从护照、身分证、绿卡、选民登记证到汽车驾驶执照和学生图书借阅卡等各种证件应有尽有，很难辨认出真假。据美国政府统计，在全国各地从事这种活动的人有 6000 多人，他们主要集中在各大城市民族社区较多的地方。无论是在加利福尼亚还是在威斯康星，只要花 50 至 100 美元就能买到一本护照或一张绿卡，在西半球和亚洲各国，这些证件的售价更高。更为严重的是，黑工厂的雇主常常与伪造证件者和“蛇头”们串通一气，形成了一个十分隐蔽的黑社会。他们在西半球和亚洲的发展中国家建立了网络，欺骗那些想迁入美国但又不符合法定条件的移民。凡是缴纳 2 万至 3 万美元“风险费”的人，就可以在“蛇头”的引导下非法入境。到 80 年代初，用走私手段引导外籍人非法入境，已经成为美国非法移民问题的主要特征之一。在 1984 年，美国边防检查站每个星期扣押的被走私入境的非法移民超过了 1969 年全年被扣押

理查得·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社 1984 年版，第 258 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 134—135 页。

约翰·克鲁德森：《被玷污的国门》，纽约，时代书籍出版公司 1983 年版，第 40 页。

的这类非法移民的总和。

1970—1987 年移民局人员与预算统计表

年份	总人数	巡防人数	预算额 (千美元)	年份	总人数	巡防人数	预算额 (千美元)
1970	6920	1782	105798	1979	10997	2741	309285
1971	7230	1859	121940	1980	10943	2915	349031
1972	7682	2030	130944	1981	10886	2876	370078
1973	7682	2005	137184	1982	10604	2890	440557
1974	7982	2122	155186	1983	10933	3069	495694
1975	8082	2236	181320	1984	10605	2857	509355
1976	8832	2434	214609	1985	11692	3707	674539
1977	9473	2427	244615	1986	11694	3707	609303
1978	10071	2480	254490	1987	13321	3842	927600

在美国政府中，移民与归化局是负责管理外来移民事务的主要机构之一，但它“长期以来一直是被联邦政府遗弃的后娘生养的孩子”。其人力财力不足和设备陈旧等问题一直没有得到解决。据有关学者的统计和分析，在1965—1985年间，移民局的财政拨款增加了8倍，但如果扣除物价上涨指数，实际上只增加了2.5倍。可是，该局在联邦政府总预算中的比重却下降了两个百分点，远远低于联邦政府其他部门的财政拨款。虽然移民局的总人数编制增加了一倍左右，边境巡防人数编制也由1970年的1782人增加到1986年的3842人，但是，在全天候轮流值班的制度下，在美、加和美、墨边境上每8小时的巡防人数不过千人，如果扣除患病告假者和按规定休假的人员外，实际的值班人数更少。有的学者做过比较说，移民局职员人数不及纽约市警察的三分之一，而在美、墨边境上白天值班的人数不及费城市白天巡逻的警察多。在漫长的美、墨边境上，到处都是非法入境的通道。然而，在这条长达2000多英里的边境线上，除了轮流休假和后勤人员外，每8小时巡防的只有300多人。在较大的埃尔帕索巡防检查站，三班轮流值班的人员共有380人，每8小时为120多人，他们负责着8500平方英里的沙漠和山区，平均每人要负责67.5平方英里的地段。埃尔帕索和朱阿雷兹之间的10英里地段是巡防人员的重点防范区，但在这里每次值班的不过10人。他们流动巡防，常常让非法移民弄得顾此失彼，疲惫不堪。巡防人员抱怨联邦政府不重视边境巡防工作。他们认为，即使在巡防人数和经费预算上再增加两倍，谁也不能保证就能堵死非法入境的通

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第149页。

理查德·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社1984年版。第5页。

戴维·西姆科克斯：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尤出版社1988年版，第43页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司1987年版，第126页。

斯蒂芬·安佐文，《外来移民问题》，纽约：罗伯特E.克里杰尔出版公司1985年版，第42页。

道。虽然，巡防人员在地势复杂、森林茂密的地段埋设了地雷、计算机控制的电子传感器，配有汽车和直升飞机等设备，但效果仍然不佳。因为，在墨西哥的边境上，总有许多非法移民在耐心地静候观望，一有机会就悄然入境。有时候，巡防人员束手无策，无能力力，因为，险要复杂的地势使交通工具毫无用武之地，徒步又迫不上，茂密的森林又使直升飞机难以追踪，尤其是移民同时在多处地段入境的时候，无可奈何的巡防人员顾此失彼，抓住了一些偷越国境者，却望着其他非法移民从视野中消失。

显然，人力财力不足已经严重地影响了移民局的工作效益。边境巡防漏洞百出，处处有机可乘，而境内的管理也几乎处于失控的状态。80年代是如此，70年代更糟糕。从1965年到1986年，入境的合法移民由每年的30多万增至60多万，持非移民签证合法入境的各种外籍人也由每年的200多万上升到1000多万，境内申请归化的移民人数增加了3倍，边境上被扣押的非法移民人数增加了15倍，每年需要移民与归化局办理审批手续的出入境人数（含美国公民）已达到了3亿左右。要完成如此大的工作量，移民局必须在投入全部人力的情况下超负荷工作。长时间的超负荷工作不可避免地产生了工作方法上顾此失彼，作风上敷衍塞责，精神上萎靡不振，效率上事倍功半。此外，多年来，移民局内部的管理机制很不完善，管理方式和手段落后，各种规定疏漏繁多。甚至在卡特总统任期内，移民局一度出现了群龙无首的现象。移民局不仅无法跟踪移民入境后的行迹，而且没有任何办法要求或迫使持非移民签证者按期离境。1979年伊朗扣押了美国人质之后，卡特总统要求移民局列出在美国留学的伊朗学生名单并将他们驱逐出境，然而移民局竟然不知道美国有多少伊朗留学生，更不知道他们在美国的详细地址。这使卡特总统大吃一惊，十分不满。实际上，对于所有持学生、探亲和旅游等签证入境的外籍人，移民局更是一愁莫展，无计可施，因为，这些人入境后消失在各州的茫茫人海中，他们的流动性较强，又本能地躲躲闪闪，移民局根本没有跟踪他们的手段和方式，也无法掌握他们的流向。因此，这些逾期不归的外侨成了逍遥法外的非法移民。

还应该指出的是，移民局内部的腐败现象严重，各种执法犯法的现象屡见不鲜，严重地影响了工作效益。1971年，政府发现一位移民局官员通过发放签证和绿卡等方式受贿25万美元。在70年代的另一次内部大清查中，政府在移民局查出217名在任和卸任官员犯有受贿，参与毒品走私、伪造证件、劫持强奸、敲榨钱财和挪用公款等罪行。类似的腐败问题在国务院和其他政府部门也存在。美国移民史学家迈克尔·勒梅对此作了精彩的评价。

国务院下属的领事官员，甚至一些低职秘书，通过发放签证和非法倒卖护照，收受钱财。据国务院一位保安人员的估计，每年约有3万本护照发放给那些不符合条件的外侨。在黑市上，只需几百美元就能买到护照……腐败问题不仅滥筋于移民局低劣的效率，而且也源于外来移民要求入境的压力和限制合法移民两个方面。这个问题不仅仅限于移民与归化局。国务院和移民的律师对移民入境整个程序中出现的腐败问题负有极大的责任。移民急欲获得永久居留美

戴维·西姆科克斯：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尤出版社1988年版，第43页。

约翰·克鲁德森，《被玷污的国门》，纽约，时代书籍出版公司1983年版，第150-171页。

国的资格，迫不及待，百般迎奉。办理合法的手续又必须使用律师。这是近年来极易聚敛横财的合法职业。要求入境的人数居高不下，诱发了公开的欺骗和值得怀疑的合法手段，这些都使移民与归化局陷入了信誉扫地的处境。

既然美国无法铲除其境内诱惑非法移民的种种弊端，那么，它就更无能力阻止非法移民离开其出生国家。在美国的非法移民中，绝大多数来自不发达国家。在他们的心目中，美国近似于人间“伊甸园”，有过剩的就业机会和优越的生活环境。他们对美国一知半解，缺乏全面而深刻的认识。由于他们学历低，文化素质不高，无技术特长，而且不少人来自农村，他们对美国的了解不是源自道听途说，便是电视等新闻媒体。对他们影响较大的是新闻媒体，尤其是在电视所托出的画面中，人们常常只注意到了美国纵横交错的高速公路、鳞次栉比的高楼大厦、琳琅满目的商店、豪华的家庭别墅、汽车、游艇等等。这种片面而肤浅的认识刺激了他们无知的心理，进而又转化为强烈的移民意识和欲望。一旦合法迁入美国的通道不畅，他们便千方百计的寻找非法入境的方式。到了美国似乎就有了享用不尽的荣华富贵。

应该说，非法移民迁入美国的最终目的是梦想摆脱经济上的贫困，这是发展中国家移民的共同心理。自 50—60 年代以来，亚洲、非洲和拉丁美洲的许多发展中国家步履维艰地迈入了工业化时期。经济的转型既导致了技术落后的工厂的破产与倒闭，也促使了新兴企业的诞生。这种变化必然影响了劳动市场的构成和劳动力流向的变化，从而也出现了就业与失业并存的现象。但是，由于这些发展中国家的人口普遍增长较快，而相对滞后的经济总是无法缓解劳动力供大于求的矛盾，沉重的人口包袱制约了资本的积累速度和人民生活水平的提高。那些长期失业和对已有生活条件不甚满足的人们为了改善经济状况，便自然地把目光转向了接受外籍劳动力的美国。多年来，虽说美国一直在限制外来移民，但仍有大批的移民能够入境。而法律和管理上的漏洞力那些不符合移民条件的外籍人提供了非法入境的途径。

如前所述，在美国的非法移民中，绝大多数来自墨西哥。在这方面，墨西哥是发展中国家比较典型的国家，其人口外流的促成因素在发展中国家具有普遍意义的代表性。因此，我们在此不妨以点代面，以窥一斑。自 50 年代末起，墨西哥政府对其经济政策做了调整并开始向工业倾斜，而对于农业的长期发展没有给予足够的重视。在很长的时期内，政府往加大对工业的投资和补贴的同时，削减了对农产品的补贴，造成了农产品价格下降，工业产品上涨的失衡问题。政府这样做，目的是希望通过调整产品价格推动工业的发展，使其成为国民经济的火车头。这种重工轻农的政策一度推动了墨西哥经济的高速发展。在 1960—1980 年间，墨西哥经济的增长率始终保持在 6% 左右，居备发展中国家之首。但是，也是在这一时期，城乡之间的贫富差距更加悬殊和明显。农业机械化的发展使已经每况愈下的农民沦为一无所有的劳动合，大批过剩的农业人口流入城市后加剧了城市劳动市场的职业竞争。在城市，由于劳动职「且培训制度不健全，政府保护劳工利益的政策乏力，所以，工业的高速增长并没有明显提高劳工的生活水平。到 70 年代末， 45

%的墨西哥人仍生活在贫困线以下。

70年代初，墨西哥南部发现了油田和天然气。这些能源的开发不仅解决了自给，而且使墨西哥在短期内跻身于石油和天然气出口国行列，为墨西哥赚得巨额外汇。在这一时期，政府遂以石油资源为依托，大举外债，引进外资和技术，对经济的发展提供了动力。但是，1981年世界石油价格暴跌之后，墨西哥经济备受冲击，无力偿还外债。到1982年，墨西哥已成为西半球乃至所有发展中国家中最大的债务国，外债总额高达820亿美元，1983年又增至890亿美元，每年必须偿还的外债利息达12亿美元。在外债的压力下，墨西哥政府不得不下调其货币比索与美元的汇率，使之由1982年2月份的26比1上升到同年12月的150比1。比索的急剧贬值又引起了物价的上涨。从1982年到1983年，墨西哥的物价上涨了100%。这必然导致国民经济的滑坡和失业人数的大幅度增加。这些消极变化在客观上对人口外流起了较大的刺激作用。

同样突出的是，在1950—1980年间，墨西哥居民人口成倍增加，由1960年的3400多万增加到7000多万，预计到2000年将达到1.2亿。显然，人口的增长远远快于经济的增长。有人统计，如果墨西哥政府要保持其社会就业率的现状，必须在80年代每个年度内创造出85万份就业机会。由于墨西哥的失业和半失业人口占其劳动力人口的30%至40%，影响了社会的购买力，致使经济的滞胀问题日益严重，因此，要防止社会失业率进一步恶化，十分困难；要扭转困境，则是难上加难。

墨西哥移民的“推”力因素在大多数发展中国家普遍存在。虽然这种因素在各国的表现形式不同，程度也有所差异，但其实质和根源是基本相同的。比如，加勒比海地区是美国非法移民的主要来源之一。在这里，人口增长过快，居住密度高，经济发展缓慢，资源贫乏，社会失业率高，教育机制落后，人民生活水平较低，这些都是促成非法移民的“推”力因素。在70—80年代，这些问题在南美洲、亚洲和非洲的许多国家都比较普遍。因此，改善生活环境，谋求更优越的生活方式，便成了非法移民迁入美国的主要原因，而美国的国门和境内管理等诸多方面的种种漏洞又是非法移民禁而不止的关键所在。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第146页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第149页。

小弗农·布里格斯：《移民政策与美国劳工》，约翰斯·霍普金斯大学出版社1984年版，第148页。

三、非法移民对美国社会的经济影响

非法移民入境后究竟对美国社会产生了什么样的影响？这是一个十分复杂但又无法回避的问题。对此，美国社会各界众说纷云，莫衷一是。其中，争论最为激烈的焦点是：非法移民是否加剧了美国的社会失业率，是否降低了美国人的生活水平，是否加重了政府的福利负担。对于这些观点，持否定观点者有之，持肯定观点者有之。这两种对立的观点在政府官员之间、学术界和民众之间都存在。争论的双方似乎都掌握了一定的材料，但又下十分完整。由于无人能拿出任何有关非法移民人数的统计，对他们的就业人数、就业结构和流向也是一知半解，所以，人们在评价非法移民正负两方面的影响时，也只能根据形式各异、程度不同的调查和在此基础上的猜测。因此，无论是持否定观点的人还是持肯定观点的人，谁都不能完全说服对方。

1986年，美国前任劳工部长雷·马歇尔在国会听证会上明确地指出：“关于外来移民对就业的影响有些争论，但是，在我看来，几乎不容置疑的事实是外来移民降低了美国人的工资，在政府没有制定出保持经济增长的政策时期，这一点更加明显。”实际上，自80年代初以来，马歇尔就一直主张限制外来移民特别是非法移民，消除他们对美国就业市场上的消极影响。早在1980年，马歇尔就指出，非法移民的到来使政府根本无法消除社会上的失业率。如果将美国的非法移民全部驱逐出境，美国的社会失业率就会由7%降至4%以下。在美国政府内，持这种观点的人仍大有人在。在1983年，美国劳工部副部长罗伯特·西尔比在国会作证时引用了经济学家迈克尔·沃尔特的观点，认为非法移民使美国劳工的失业率上升了20%至30%，如果每年有50万非法移民入境，美国失业的人口就会增加10万，政府为此支出的救济金达7亿美元左右。

按照这种观点的逻辑，如果彻底禁止外来移民入境，美国政府就能充分保证美国人的就业，就能彻底消除美国社会上的失业率。然而，事实并非如此，如前第五章所述，自美国进入工业化社会以来，美国的失业问题始终没有消失。它在20世纪始终高达4%以上。在1901—1920年间入境移民人数达到了美国历史上的最高峰时期，这一时期美国的失业率也不过4.5%左右，在1940—1960年间入境移民处于低潮时期，美国的失业率仍在4.4%左右。就是在1942—1944年间美国劳动力不足非常突出的时期，大西洋上的炮火已经切断了欧洲移民迁徙美国的航道，太平洋上的移民潮也被终止。这几年间，欧洲和亚洲的军事订货刺激了美国经济以超常的高速发展。为了解决劳动力不足，罗斯福政府从加拿大、墨西哥和加勒比海地区引进了数百万合同劳工。可是，在这一时期，美国的失业率仍在2.6%左右，按绝对人数计算，每年的失业人数也在143万左右。1942年美国刚参战时，社会上的失业人数达285万，占美国劳动力总数的4.7%。如此看来，美国的失业率

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第390页。

戴维·西姆科克斯：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尤出版社1988年版，第33页。

关于美国失业率统计，详见本书第五章。绝对失业人数引自威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约，哈珀和布罗斯出版社1950年版，第82页。

变化及其根源不单纯是由入境移民人数的多寡所决定的。所谓外来移民抢去美国人的职业的观点在美国历史上从未得到证实。美国社会失业率的根源和失业率起伏的变化关键在于美国经济发展的本身。如果经济机制失调，而且持续时间较长，社会失业率就会居高不下，失调的程度决定着失业率起伏的幅度。此外，经济发展的周期性变化也会引起失业率的相应波动。只要市场经济的机制存在，失业问题就永远不可能消失。绝对没有一个严肃的学者会得出这样的结论：即彻底禁止外来移民就能消除美国的社会失业问题。早在40年代，一位英国经济学家就明确地指出：“凡是对失业问题稍作思考的任何一个人都会认为，那种认为只要简单地减少居民人数就能减少失业人数，增加居民人数就会增加失业率的观点是极端荒谬的。”美国两百年来的历史发展证明，这种观点是正确的。美国的就业机会、经济的发展和人民生活水平的提高并没有因为外来移民的涌入而受到消极的影响，而是在不断增多和提高。否则，人们对当代美国经济和人民生活水平远远优于19世纪这种现象就无法做出合理的解释。难道说早期的移民对美国只有贡献而没有负担，而当代的移民只有负担而没有贡献吗？大量的史实表明，在美国历史上，社会就业机会，经济的整体发展和人民生活水平的提高都与美国人口的增长呈同步发展态势，而美国人口的增长与外来移民密切相关，因此，可以肯定的是，尽管美国政府为外来移民支出了相应的福利预算，但移民对美国的历史贡献远远大于他们所享受的福利，而且，这种付出与享受是相辅相成的。在这一点上，美国土生人毫不例外。如果只看到移民享受福利而看不到他们具有的创造价值，那就会陷入因小失大的泥坑。同样，如果美国政府依据这种观点在200多年以前就彻底禁止外来移民，那么，美国的历史就必须改写。1986年里根总统在给国会的报告中对外来移民（包括非法移民）的作用做了比较公正的评价。他指出：“大量的事实表明，外来移民为别的工人增加了就业机会并提高了工资水平……外来移民来到这个国家是为了谋求较好的生活。他们的个人投资和努力地工作为他们自己和整个国家都带来了经济上的利润。”在这里，我们引用美国学术界的观点，也许更有说服力。在80年代中期，一些学者对美国经济学、历史学、文化人类学、政治学、心理学和社会学等研究领域的权威泰斗调查后发现，在经济学界，有81%的学者认为外来移民对20世纪美国经济的发展“非常有利”，19%的人认为“比较有利”，在其他专业的学者中，51%的人认为“非常有利”，31%的人认为“比较有利”。在回答政府是否应该限制外来移民时，89%的经济学家、75%的社会学家、82%的历史学家、83%的政治学家、90%的文化人类学家和58%的心理学家都主张保持现状或增加入境移民人数。在回答非法移民对美国的影响时，74%的经济学家认为有“积极影响”，11%的经济学家认为有“中性影响”，其他社会科学的学者中，有18%的人认为有“积极影响”，51%的人认为有“消极影响”。这种结果比较准确地反映了当代美国学术界对外来移民的评价，关于合法移民与非法移民对美国的影响，多数经济

威廉·伯纳德：《美国移民政策的再评价》，纽约：哈珀和布罗斯出版社1950年版，第83页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西，哈珀科林斯出版公司1990年版，第390页。

斯蒂芬·莫尔（Stephen Moore）：《社会科学家对外来移民与美国移民政策的看法》，《美国政治和社会科学院年鉴》第487卷，1986年9月，第215—216页。

学家均持肯定的观点，但是，在其他社会科学的学者中，多数人认为合法移民具有“积极影响”，非法移民具有“消极影响”。对于这种比较矛盾的观点，调查结果中并没有做出解释，我们认为，这些社会科学家所谓非法移民的“消极影响”并不是从严格的经济学角度而言的，原因是：第一，多数经济学家在这一点上持肯定的观点，他们的观点应该最有权威性。第二，无论是合法移民抑或是非法移民，他们都有相同的劳动价值，可以通过这种价值创造出更多的社会财富，对社会经济的发展具有同等的推动作用。第三，合法移民与非法移民作为劳动力，都具有创造社会财富的价值与功能，但是两者的区别在于，前者是合法入境的，后者是非法入境的。后者的非法身分在一定程度上决定了他们在谋求职业时采用了非法的方式和手段，这对合法移民和土生劳工构成了“不公平的竞争”。正是这一点，雇主才能最大限度压低工资，这对合法移民和美国土生劳工工资水平的提高是一个不利的因素。关于这一点，下文中拟作进一步的分析。

在这里首先必须阐明的是，虽然非法移民是以违法的方式入境的，但是，这种特定的身分使他们不敢藐视法律而与土生美国人和合法移民竞争高薪职业。担心暴露非法身分和被驱逐出境的心理使许多非法移民不得不去从事美国人不能或不愿从事的低薪职业。1976年，福特政府成立了“国内非法移民评议委员会”，其成员主要来自劳工部、司法部、国务院和移民局等机构。他们对非法移民的就业流向、地域分布、工资水平和就业市场的影响进行了调查，涉及的地域包括洛杉矶、旧金山、西雅图、迈阿密、芝加哥和纽约市等非法移民比较集中的19个大城市。调查结果发现，“非法移民从事了美国人不愿从事的职业”。他们的工资状况呈现出以下三个特点：（1）在地域上，中西部和西北部地区非法移民的工资较高，平均每小时为3.18美元，东北部地区最高，每小时为3.29美元，西南部地区为2至2.5美元，距美、墨边境越远，工资就越高。（2）在民族来源上，欧洲和亚洲的非法移民每小时的工资平均为4.08美元，拉丁美洲的非法移民每小时平均为3.04美元，墨西哥的非法移民为2.33美元。（3）在职业上，农业工人的工资平均为2.01美元，非农业工人为2.83美元。

根据“国内非法移民委员会”的分析，并结合美国政府和一些学者的调查，非法移民的就业流向比较复杂，整体的工资水平较低，这在重工业、轻工业、建筑和服务行业等各个领域都比较突出。这些调查发现，非法移民对美国的贡献远远大于政府福利的相应支出。但他们又指出，肯定有一小部分非法移民将相应数量的美国劳工“挤出”了就业市场。如此说来，这里有三个问题需要澄清。一是如何看待非法移民的低收入对美国经济和美国劳工的工资水平的影响。二是非法移民就业后，哪些美国人失去了职业。三是非法移民对政府福利支出的依赖究竟达到了什么样的程度。

我们认为，非法移民对美国的就业市场和工资水平的消极影响是非常有限的。因为，美国经济是以市场自行调节为主体、以劳动力密集型和技术密集型相互补充、高薪与低薪并存为特征的经济机制。在这个统一的有机体中，各个方面互为依存，共同发展。一方面，在国内经济运行的过程中，技术密集型的高薪产业的发展需要劳动力密集型的低薪产业的补充和支持，它为前者的勃兴和发展创造了有利的环境和条件。譬如，服装加工、制鞋、玩具、

酒店、餐馆、出租车、家庭服务和蔬菜水果等农产品的采收等等，它们的兴盛和发展既为技术密集型产业的发展扩宽了商品市场，也为它提供了必要的社会服务，对其长期的发展和工人工资水平的提高起了推动作用。另一方面，在国际贸易市场上，低工资意味着生产成本的减少和竞争力的加强。在资本投入总量相同的条件下，低工资可以使雇主雇佣更多的劳动力，扩大产品总量并占有相应的商品市场，使产业的利润有所增加，从而促进其向前发展。所以，在美国经济中，没有低薪产业的发展，高薪产业的发展就会受到制约。尤为重要的是，在劳动力密集型产业中，没有低工资，美国的服装、玩具和家用电器等行业就必须到海外办厂，否则就会关闭或破产。在经济正常发展时期，雇主尽量以低工资雇佣劳动力，而劳动力则在可能的情况下谋求高薪职业。但是，在美国的土生劳工中，那些文化素质低又无技术专长的劳工在无力问鼎高薪职业的情况下，就不得不转向低薪职业。然而，在劳务市场上，这些土生劳工同非法移民相比，并不具有明显的优势，因为，雇主愿意雇佣非法移民，原因之一是他们不大计较工资和工作条件，干活卖力，容易管理。所以，在这种情况下，美国工人中文化素质低又无技术专长的劳工，特别是黑人等少数民族中的非熟练劳动力，就很容易失去职业。

虽然非法移民中有些人“抢去”了土生美国人的职业，但他们在就业后也为其他美国人创造了就业机会，在客观上促进了所在地区某些行业的发展。这一点在非法移民比较集中的加利福尼亚最为明显。在 70 年代，进入加州的非法移民达 180 多万，美国其他地区的黑人也蜂拥加州。非法移民不仅没有引起加州失业率的明显上升，而且加州黑人的就业率明显上升。在就业的黑人中有 90% 的人跻身于白领阶层。在 1970—1980 年间，洛杉矶制造业的就业人数增加了 13.6%，全加州增加了 28.4%，而全国同行业只增加了 4.8%。在墨西哥非法移民比较集中的服装和家俱行业，加州增加了 47%，而全国却下降了 7.4%，再如 1982 年美国的经济衰退时期，非法移民比较集中的另一个地区——美国中南部各州的平均失业率居全国最低水平，而人们一向认为非法移民比较少的东北部和中西部地区，失业率却高居全国之首。不管人们如何解释上述现象，也不管人们怎样看待非法移民在其中的作用，但可以肯定的是，非法移民对美国经济和人民生活水平的整体影响是利大于弊，他们不是百分之百的财富，但也绝不是百分之百的包袱。

在 80 年代，有不少人不厌其烦地强调，非法移民加重了政府的福利负担。特别是自 70 年代中期起，由于携带家属的非法移民骤然增多，其中，绝大多数集中在各民族社区附近，结果造成了这些地区非法移民就医人数和他们的子女就学人数的增多，引起了当地政府在教育和医疗保健方面支出的增加。据估计，得克萨斯州每年为 6.1 万名非法移民子女支出的教育费用达 8500 万元，洛杉矶市的同类支出达 4.1 亿美元，保健费支出达 7600 万美元，纽约市支出的保健费用达 1200 万美元。

戴维·西姆科克斯：《20 世纪 80 年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尔出版社 1988 年版，第 33—34 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 133—134 页。

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 124 页。

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 43—44 页。

首先应该指出的是，教育和医疗保健是非法移民及其子女在美国所能够享受的仅有的福利待遇。自 70 年代初期起，美国国会先后颁布了一系列法令，禁止非法移民申请政府的福利项目。到 1981 年，联邦政府的绝大多数福利项目，如，未成年儿童家庭救济、食品救济、补助性收入保险、失业救济、住房补贴和学生就学贷款，都把非法移民排斥在外，只有住房补贴到 1986 年才被解禁。非法移民享受不到的社会福利，合法移民和土生美国人都能享受到。在这种不平等的法定条件下，非法移民缴纳的各种税金，如个人所得税、社会保障税、财产税和商品销售税，并不少于合法移民和土生美国人。正是由于这一点，参议院司法委员会主席爱德华·肯尼迪在给国会的报告中写道：

根据国会特别委员会和其他人关于非法移民的研究，这方面（按：对非法移民享受福利）的担心显然是被夸大了。非法移民来到这里是为了工作，而不是为了享受福利。在许多方面，他们是没有被注册的纳税者，但他们并没有享受到相关的福利。他们为自己所在的社区做出了贡献。

从现有的资料看，各州关于非法移民缴纳的税金和享受的福利的统计比较矛盾。譬如，加州的一份年度报告中指出，该州每年为每个非法移民支出的福利金额为 3254 美元，而每个非法移民平均缴纳的税金只有 1515 美元，但在得克萨斯 1982—1983 年的报告中，非法移民缴纳的税金等于该州政府为他们支出的福利的 3 倍。此外，虽然非法移民的劳动力价值和劳动工作量并不比合法移民和土生美国人少，但他们的工资收入却相对较低，因为，雇主发放工资时，已经扣除了非法移民的所得税，可是他们还必须像合法移民和土生美国人一样，缴纳各种税金。雇主扣除的非法移民的所得税究竟有多少，谁也不知道。但是，如果将非法移民缴纳的各种税金和雇主扣除的所得税加在一起，那么，就可以肯定，他们实际缴纳的税金已经超过了政府相关的福利支出。非法移民之所以不敢要求雇主支付被扣的那部分工资，主要是他们担心失去工作，或因与雇主的矛盾而被政府发现后驱逐出境。所以，他们只好忍气吞声，任人宰割。

应该看到，在经济生活中，非法移民就业后所创造的经济产值是他们对美国经济所起的推动作用的主要方面。如果考虑到这个因素，那么，谁也不能否认，非法移民的贡献远远大于他们所享受政府的福利开支。譬如，在加州的圣迭戈县，非法移民约为 2.5 万至 4.8 万，其中，就业的约有 1.3 万至 2.5 万，他们每年缴纳的各种税金约为 590 万至 880 万美元。在该县就学的非法移民子女约有 6034 人至 1.16 万人，政府为这些学生每年支出的经费在 1090 万美元至 2100 万美元，占该县当年全部教育经费的 1.9% 至 3.1%。虽然政府的教育支出额相当于非法移民缴纳的税金额的一倍，但是，在该县农业部门就业的非法移民占该县农业劳动力总数的 34% 至 50%，他们每年生产的农产品占该县农产品价值的 50% 左右。农业部门是如此，工业部门也是

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特 E. 克里杰尔出版公司 1985 年版，第 84-85 页。

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约，普雷格出版公司 1987 年版，第 134 页。

理查德·霍夫斯戴特：《美国移民政策》，北卡罗来纳：迪尤克大学出版社 1984 年版，第 258 页。

如此，加州工农业经济的繁荣发展与非法移民所起的推动作用密切相关。如果政府赦免已经入境的非法移民，授予他们合法居留美国的资格，他们就会发挥更大的作用。当然，在获得合法居留的资格后，由于非法移民身分发生了变化，他们可以享受到以前无法享受到的福利待遇，所以，政府的福利支出也可能会相应增加。但是，由于他们已经享受了教育和医疗保健方面的福利，政府又一直在实施“可能成为公众负担”的法律条款，因而获得合法居留资格的非法移民亦不敢过分地依赖政府救济度日。在这种前提下，政府的福利支出亦不会有大幅度的增加。此外，非法移民获得合法居留权之后，雇主们也不敢再像以前那样任意克扣他们的工资，工人的工作条件也会有所改善。

四、步履艰难的国会立法

社会各界在非法移民问题上的长期争论使国会两院在立法上难以达成共识。代表不同利益集团的议员们都绞尽脑汁，千方百计地要把自己的主张写进法律。各派在原则上的分歧悬苦鸿沟，谁也不想让步，结果国会在立法问题上的争论持续了十余年，相关的议案一次又一次地在国会搁浅。直到1986年，国会各派妥协后，才颁布了旨在限制非法移民的《移民改革与控制法》。

1971年，新泽西州民主党议员、众议院司法委员会主席彼得·罗迪诺向国会提交了一份议案，要求禁止雇主雇佣非法移民，违者予以制裁和罚款。后来在1972年和1975年他又连续两次向国会提交了议案，遭到了参、众两院多数议员的反对，结果以失败告终。卡特总统就职后，罗迪诺再次将议案呈交国会，但在此时，卡特总统却要求国会颁布法律，赦免境内的非法移民。对于这两种不同的建议和要求，国会内部分歧较大，因而没有颁布任何相关的立法。1978年，国会根据卡特总统的建议，成立了“外来移民与难民政策特别委员会”，其任务之一就是研究美国的移民政策，对解决非法移民问题提出合理可行的建议。该委员会由16名成员组成，其中，总统任命8名，国会两院各任命4名。经过三年多的考察和研究之后，该委员会于1981年1月向国会提交了“美国的移民政策与国家利益”的报告。报告中对合法移民和非法移民问题做了详尽的论述。在合法移民方面，它认为放宽移民政策符合国家利益，外来移民在许多方面对美国社会产生了积极的影响。因此，它建议增加移民限额，将每年的移民总限额增至35万，另设10万限额，专门用于解决1965年移民法中“家庭团聚”条款中限额不足的问题。此外，国会应单独设立限额制度，优先吸收德才兼备者和那些在美国定居人数较少的国家的移民。在非法移民问题上，国会应该赦免1981年1月1日以前入境的非法移民，允许他们永久居留美国；实施制裁雇主的条款，禁止雇佣非法移民，违者予以监禁和罚款；制定专门条款，确定H2临时劳工就业许可证制度，由劳工部根据美国就业市场的供需变化酌情发放，从而保证劳动力的供给。为了加强边境巡逻和入境口岸管理，防止新的非法移民入境，国会应该增加拨款，充实移民与归化局的人力财力，提高其工作效率。这些措施实施后既能限制非法移民入境，又能保证劳动力的供给和就业市场机制的有效运作。

1981年3月6日，刚刚入主白宫的里根总统设立了“外来移民和难民政策特别工作组”。后来，他根据该工作组和国会特别委员会的建议，向国会提交了一份关于颁布非法移民立法的报告。其内容包括：第一，赦免条款。凡是在1980年1月以前入境并一直在美国居住的非法移民可以申请赦免并合法居留美国。第二，外籍工人。每年可允许5万名墨西哥籍劳工来美国临时工作，其人数可以逐年增加，但每年最多不得超过10万人。第三，制裁雇主条款。凡明知故犯并雇佣4名以上的非法移民的雇主，每雇佣一人，罚款1000美元，总额依被雇佣人数累计。第四，加强边境巡逻，控制入境口岸。为此，国会应将移民与归化局的拨款增加50%，边境巡防和检查人员增加1500名左右，以确保国会立法的实施。第五，将每年的合法移民限额增至61万，为墨西哥和加拿大两国设立专门的限额。

针对这项建议报告，国会很快就组织听证会。此后，国会两院司法委员会移民小组委员会主席艾伦·辛普森和罗曼诺·马佐利联名向国会提交了一份议案。该议案在国会受挫后，两人对议案做了认真的修改。1983年，两

人将议案再次提交给国会，同时，他们利用一切方式展开了游说活动。但是，在国会，代表不同利益集团的议员们仍然有较大的分歧。那些代表西部农场主和大城市中雇佣非法移民的雇主利益的议员认为，禁止雇佣非法移民会影响农业劳动力的供给，与之相关的农场和企业就会亏损或倒闭。代表少数民族特别是西班牙裔（即来自西半球并操西班牙语的少数民族）的议员们则认为，议案中有关制裁雇主的条款软弱无力，缺乏保护劳工权益的相应规定。因此，如果国会通过此项议案，西班牙裔和其他少数民族群体就会受到歧视和剥削。还有些议员坚决反对实施赦免条款，而是坚决要求将非法移民驱逐出境，否则会在客观上对合法移民构成歧视。因为，非法移民比合法移民更容易入境，而非法入境是违反法律的，所以，赦免境内的非法移民不利于边境的巡防和管理，会刺激非法入境现象的加剧，这对合法入境的移民是不公平的。总之，无论是支持者还是反对者，都对《辛普森—马佐利议案》感到不满意，所以，这项议案未经国会辩论和表决，又一次搁浅了。

对于国会的消极反应，辛普森颇为不满，他在国会指出：

我们的移民法已经无法满足美国的国家利益的需要……对大多数美国人的生活失去了促进作用……美国对外来移民已完全失去了控制，失控的移民问题对美国的未来构成了最大的威胁……威胁了美国人的价值观念、传统、社会制度和生活方式。

在他看来，在美国的外来移民中，尤其是在非法移民中，西班牙裔愈来愈多，他们的社会问题繁多，又难以同化。所以，随着他们在美国人口中的增多，必然会导致美利坚民族的分裂，他问道：“到那个时候，你们这些笨蛋该怎么办？”

1984年，辛普森和马佐利又将他们修改后的议案交给国会，国会两院做了修改后就分别通过了它。可是，在两院各自通过的议案中仍有较大的分歧，它们主要表现在：第一，参议院规定，1977年以前入境的非法移民可以申请合法永久居留权，1980年1月前入境的非法移民可以申请临时合法居留权。但是，众议院却规定1981年1月前入境的非法移民均可申请永久居留权。第二，众议院规定，凡是故意雇佣非法移民的雇主应受到惩罚；属再犯者，每雇佣一名非法移民，罚款3000美元，监禁一年，罚款总额和监禁年限依雇佣非法移民人数确定。在参议院的议案中，除上述规定外，它还要求雇主在招聘劳工时检查其护照和身分证，违反规定者同样要受到惩罚。此外，国会还应责成有关机构研究一种防伪证件检查器，使用前必须得到国会的批准。第三，参议院要求将每年的合法移民总限额增至45万，难民和美国公民的直系亲属应单列限额。然而，众议院仍主张保留1965年移民法中的总限额和优先原则。从两院议案的整体内容看，最大的缺陷是都没有制定防止雇主歧视少数民族劳工的条款。

值得注意的是，在1984年，国会两院无意相互勾通并达成共识，因为，是年总统大选和国会中期选举又进入了激烈竞争的时期，无论是两党的总统候选人还是竞选议员的政客，谁也不愿意提到立法之事，谁也不愿意因立法

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特·E·克里杰尔出版公司1985年版，第76—77页。

斯蒂芬·安佐文：《外来移民问题》，纽约：罗伯特·E·克里杰尔出版公司1985年版，第91页。

之事而失去选票。所以，国会在 1984 年没有采取任何积极的行动。

1985 年，辛普森将他的议案再次做了修改，他将其交给参议院后很快就获得通过。然而，在这个时候，众议院司法委员会主席马佐利因对议案屡次受挫而大为失望，他不愿意为此类立法再做努力。不久后，罗迪诺又对 1984 年议案做了调整和修改并交给了国会。此时的众议院依然争论不休。代表西班牙裔和西南部农场主利益的议员都从不同的角度反对罗迪诺议案。他们要求在保证劳动力供给的同时，主张制定保护劳工不受歧视的条款，防止雇主侵害被雇佣者的权益。不可忽略的是，西班牙裔等少数民族一致反对国会通过《辛普森—罗迪诺议案》。美国的西班牙裔国民大会、黑人国民大会、美国民权运动自由委员会和美国农场工人联合会等组织纷纷致函国会，反对通过这项议案，西班牙裔认为，这项议案明显地歧视了西班牙裔。他们中间有许多人致函思想开明的参议院司法委员会主席爱德华·肯尼迪。肯尼迪在一星期之内就收到了 8000 多封信，打来的电话更是应接不暇。为了维护西班牙裔和其他少数民族的权利，肯尼迪连年投了反对票。早在 1983 年，他就指出，该项议案可能“成为歧视美国的西班牙裔和其他少数民族的工具。外来移民和非法移民绝不应该成为我们国家当前面临的严重危机的替罪羊。在许多地区，有些人不公平地将美国当时的高失业率归咎于外来移民和非法外籍人。”

他虽然支持国会实施制裁雇主的条款，但他认为有关的条款语焉不详，漏洞较多，根本没有任何保护非白人合法移民和美国少数民族的条款。肯尼迪指出，国会没有任何证据能说明非法移民危害了美国的利益，所以他建议国会制定相关的保护少数民族劳工的条款，防止雇主利用新法案歧视有色人种的劳工。

1986 年，参议院根据肯尼迪等人的意见对辛普森议案做了修改并通过了该项议案。参议院年复一年地批准了辛普森议案，表明了它解决非法移民问题的决心，这就使众议院不得不改变它一贯消极对待的做法，认为有必要通过协商，颁布一项尽量能使各方均感到满意的法案。所以，在 1936 年 9 月，众议院也通过了罗迪诺议案。但是，两院通过的议案中仍有分歧。为此，两院举行了特别会议，经过反复协商后达成了共识，接着两院分别于 1986 年 10 月 10 日和 17 日以 63 票对 24 票和 238 票对 173 票的绝对优势通过了《移民改革与控制法》（又称《辛普森—罗迪诺法案》）。同年 11 月 6 日里根总统正式签署了这项法案。至此，长达 10 余年的移民立法终于颁布实施。

如前文所述，美国国会和社会各界在非法移民问题上争论激烈，分歧较大，但国会为何在 1986 年能以绝对的优势通过该项法案呢？其原因主要表现在以下几个方面：

第一，自 80 年代起，特别是在 1982 年以来，移民非法入境的现象有增无减，边防检查站每年扣押的非法移民人数大幅度增加，1983 年为 120 万，1984 年为 134.8 万人，1986 年为 167 万，1987 年达 180 万，比 1982 年增加了近一倍左右。人们更为担心的是，自 1985 年末起，墨西哥经济出现衰退，比索与美元的汇率下跌较快，社会失业率急剧上升。因此，如果国会不迅速采取措施，非法入境的现象还会进一步恶化。

第二，在非法移民人数不断增加的同时，美国经济滞胀的现象也日益严重，社会失业率一直居高不下，达到 8% 左右，为战后以来的最高水平。许

多国国会议员认为，在着力发展经济的同时，应适当地解决非法移民问题，使就业市场的供应关系与经济发展有机地结合起来，从而避免不公平的竞争引起更多的人失业并给政府和社会造成更大的压力。与此同时，辛普森等议员也失去了耐心，他们扬言，如果国会依然无动于衷，他们以后不再提起立法之事。由于社会上要求禁止非法移民入境的呼声愈来愈强烈，国会不可能充耳不闻，任何拖延或回避的做法都无助于非法移民问题的解决。与其拖延搁置，毋宁早做决策，也许只有这样，才能产生比较好的效果。

第三，在上述两方面因素的影响下，国会和社会各界都愿意做出让步和妥协。人们普遍认识到，如果不做出适当的让步，很可能失去讨价还价的机会。况且，国会对辛普森议案已做了反复的修改，增加了既能照顾农场主利益，保证劳动力供给，又能保护少数民族劳工就业时不受歧视的条款。这在一定程度上满足了反对派的要求。在这种情况下，代表农场主和少数民族利益的议员们都改变了原来坚决反对的立场。在以前多次投反对票的议员中，如得克萨斯州议员、西班牙裔亨利·龚诺尔兹和吉卡·格拉扎、加州民主党议员马修·马丁内尔斯和爱德华·罗保尔、纽约州民主党议员罗伯特·加西亚等人都在最后的表决中投了赞成票。就连西班牙裔国民大会正、副主席、加州民主党议员伊斯特班·托利斯和得克萨斯民主党议员阿尔伯特·巴斯待曼在最后也投了赞成票。这些议员的态度转变，为国会最后通过辛普森议案减少了阻力。

第四，在 1986 年以前的每次提案中，都在不同程度上含有要求增加合法移民总限额的条款，它们主张分别设立家庭团聚和难民类限额，调整限额优先制度中各项规定的次序和比重，增加技术类移民限额。由于这些条款涉及合法移民政策的改革和调整，因而它成为国会争论不休、分歧较大的焦点之一，也是辛普森议案在国会一再受挫的关键之所在。对于这些条款，虽然有不少议员持积极的态度，但反对派人数不容易低估，反对派认为，如果把打击非法移民的立法同放宽合法移民的政策混为一谈，国会面临的问题不仅庞杂纷繁，而且必然会触动 1965 年移民法中确立的重大原则。由于社会上要求限制非法移民的呼声愈来愈高，而且每次的民意测验结果表明，民众要求限制合法入境的移民人数，因此，在 1986 年，国会决定首先解决非法移民问题，等待时机成熟后再议合法移民政策的改革。这种分两步走的策略暂时避开了关键环节中的焦点问题，消除了各派之间在议案上的分歧，为移民改革与控制法最后通过国会创造了有利的条件。

五、1986年《移民改革与控制法》的实施与作用

综观《移民改革与控制法》的全部条款，其主要内容可以归纳为四个方面。

第一，禁止雇主雇佣非法移民。首次触犯法律者，每雇一名非法移民，罚款1000美元；再犯者罚款10000美元和6个月的监禁，罚款总额和监禁年限依被发现的雇佣人数确定。雇主在招聘时，不应因种族、国籍、性别和宗教信仰等歧视和排斥应聘者。但是，雇主有权检查应聘者是否持有下列证件：（1）美国公民护照、身分证、外籍入的美国公民归化证、无期护照、劳工就业许可证。（2）社会保障卡、在美国的出生证、移民局颁发的I-94“同意就业表”。（3）汽车驾驶证、退伍军人证或任何带有联邦政府印章的证件。如果应聘者持有上述证件中的任何一种证件，雇主应准许其填写应聘表格，注明所持证件的类别、号码和发证单位，并同雇主一起在表格内的誓词下签名，然后再存档备案。同时，司法部成立“特别委员会办公室”，专门受理控告雇主歧视或虐待雇员的申诉。

第二，增加对司法部和移民局的拨款，扩大边境巡防人员和境内检查人员的编制，加强对非法移民的控制和管理。法案规定，到1988年底移民局的预算将增加50%，总额达9亿美元，移民局的主要职能是：（1）监督制裁雇主条款的实施；（2）赦免申请书的受理与审批业务；（3）驱逐在边境和境内被发现的非法移民；（4）检查和防止非法移民通过假冒婚姻入境，打击非法移民的走私活动。

第三，凡是能够证明自己在1981年12月31日以前入境并一直在美国居留的非法移民可以在1988年5月4日之前申请临时居留美国的资格。鉴于非法移民申请赦免时既不愿意暴露自己的身分和住址，又担心未获赦免而被驱逐出境，法案规定，可以由美国政府认可的社会团体或个人充当中间人角色，代替申请者转交和办理具体手续。凡被赦免者可以在1990年11月6日或此日之前申请永久居留美国的资格。在此期间，申请者不得离开美国，不得触犯美国的法律，他（她）须出示证据，表明自己没有患艾滋病，没有接受政府的失业救济。此外，申请者必须通过政府举行的英语和美国历史考试。如果在法定日期内没有获得永久居留美国的资格，那么，赦免失效，该人仍为非法移民。获永久居留资格者，五年后可申请移民归化，在此期间若参与犯罪、患有艾滋病、领取失业救济或曾一度离开美国，那么，该人就失去了永久居留美国和申请归化的资格，此类人将按非法移民对待并将驱逐出境。

第四，设立“特殊农业工人计划”，允许在1986年5月1日前入境的非法移民申请赦免，但此类申请者必须在入境后在美国的农场从事容易腐烂变质的农作物的耕种与采收工作达90天以上，获准赦免后，申请永久居留资格和移民归化的条件和年限与其他被赦免者相同，届时若不符合规定的条件，仍将被视为非法移民并驱逐出境。为了保证劳动力供给，设立“补充农业工人计划”。从1990年起，司法部和劳工部可以根据国内劳动力供需状况，酌量批准一定数量的外籍劳工入境工作，但每年最多不能超过25万人。根据此项规定，凡入境的劳工必须在农场从事容易腐烂的农作物的耕种与采收工作达90天以上，该年度内所剩余的其他时间里可以从事其他职业；在农场连续工作三年以上者，到期可以申请永久居留美国的资格。

第五，为了保证法案的有效实施，联邦政府将在每4年内拨款10亿美元，

用于边境巡防、赦免非法移民的审批及监督制裁雇主条款的实施等所需要的经费开支。如果到 1990 年底仍有剩余资金，可在 1991—1994 年财政年度继续使用。此后依次类推。

1986 年法案颁布后，政府和社会上的许多人都普遍认为，法案条款天衣无缝，疏而不漏，必然能从根本上解决非法移民入境的问题。由于法案条款照顾到了各利益集团的要求，因而，它在生效后得到了各方的配合和支持。在这个意义上，众议员马佐利乐观地指出：“这项法案不是一项十全十美的法案，但它是我们从未有过的最完美的法案。”相对而言，舆论界的看法比较谨慎，但乐观的心理仍溢于字里行间，在法案颁布两日之后，《纽约时报》刊文指出：“新法案不会产生奇迹，但能引起多数雇主的注意，切断磁铁（按：美国的就业机会和生活条件）的吸引力……赦免境内的非法移民会使虚伪曝光。关闭后门（按：美、墨边境），禁止熬磨人心的非法移民潮，对世界各国等待合法入境的数百万人就意味着公平合理。实现了这些目标便是 1986 年移民改革与控制法给予美国的荣誉。”从表面上看，1986 年法案实施后似乎产生了明显的效果：一些雇主受到了惩罚、符合条件的非法移民被赦免，被边防检查站扣押的非法移民人数似乎有所下降。然而，1989 年加州大学社会学教授韦恩·科尼利厄斯在美、墨两国分别考察了 1986 年法案对非法移民的影响后认为：“我们没有发现任何事实能够证明 1986 年移民法禁止了非法移民入境的现象。”从现有的政府最新资料看，这种结论是可信的。因为，自 1988 年以后，仍有大批的非法移民以各种方式入境。根据移民局的推测，1992 年进入美国的非法移民有 20 多万，1993 年预计有 30 万左右。

另据《纽约时报》在 1993 年的报道，当年被走私入境的华人非法移民约有 10 万左右。不管这些数字是否准确，但可以肯定的是，自 1986 年法案实施以来，非法移民问题并没有得到很好的解决。据美国移民局前任局长艾伦·纳尔森（1982—1989 年任职）的估计，1986 年法案实施后“十分有效，雇佣非法移民的现象也有所好转，非法入境的移民也减少了一半”。1994 年非法移民问题再次引起国会的关注，许多议员要求实施更严厉的法案，打击非法入境的现象，同时，要求政府同有关国家达成协议，通过双边合作，制止非法移民迁往美国。也许更为引人注目的是，在 1994 年中期选举中，加州以公民表决的方式，通过了“187 号提案”，目的是要禁止非法移民入境，限制境内的非法移民享受教育、住房和医疗等方面的福利。在这里，我们不妨

迈克尔·勒梅：《从门户洞开到选择限制：美国移民政策的分析》，纽约：普雷格出版公司 1987 年版，第 146 页。

马克辛·塞勒：《寻求美国，美国族裔生活史》，新泽西：杰洛姆 S. 奥扎出版公司 1988 年版，第 334—335 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国，外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司 1990 年版，第 397 页。

迈克尔·曼德尔和克雷斯特夫·法雷尔（Michael J. Mandel and Christopher Farel）《外来移民：他们在怎样复兴美国经济》，《商业周刊》，1992 年 7 月 13 日，第 114 页。

马歇尔·格林（Marshall Green）《止步，你们所有来到这里的人们：美国需要限额制度移民以阻止非法移民潮》，《外交事务杂志》，1994 年 12 月，第 49—50 页。

梁茂信、韩宇和张爱民：《东北师大美国所与美国学者电话学术会议纪要》，《美国史研究通讯》，1995 年第 2 期，第 25 页。

引用“187号提案”人之一艾伦·纳尔森的一段谈话。他说：

事实上，“187号提案”是加州人民提议的，它并没有经过立法机关。我们征得40万人的签名后，提请公民表决。1994年11月，加州进行了公民表决后，有460万人赞同，300多万人反对，提案以60%的选票获得通过。由于非法移民以违法的方式进入并定居美国，他们在美国就业并享受教育和医疗等福利待遇也是违法的。所以，“187号提案”试图加强现有的联邦法律，禁止非法移民，限制其享受教育、住房和医疗等方面的福利待遇。它对合法移民无任何消极影响，而是要坚持传统上吸收合法移民的政策……目前，法庭正围绕“187号提案”进行辩论，预计还需要数年的时间才能结束。但是，这是加州人民向加州和华盛顿的决策者们发出的信息，希望他们采取严厉的措施，解决非法移民这一严重的问题……

上述种种事实表明，1986年法案实施后并没有达到决策者们预期的效果。那么，是什么原因促成这种结果的呢？如前所述，非法移民来到美国，一方面是出生国的生活水平低下，另一方面是美国有较多的就业机会和相对优越的生活条件。所以，非法移民基本上是为了改善自己的生活条件而来的。虽然国会的立法者们都认识到了这一点，但从1986年法案的条款看，其实施对象和范畴主要是针对边境检查站和境内的非法移民制定的。法案中既没有责成白宫与墨西哥和加拿大等周边国家协商共同控制边境和离境口岸的规定，也没有制定出如何堵死美国海岸和陆地边境线上关口要道的措施。尽管移民局的边防巡逻人数增加了两千多名，但他们仍然没有办法封闭边境。据边防检查站的统计，在1983—1986年间，边防检查站每小时扣押的非法移民平均为0.354人，创历史最高纪录，每年被扣押的绝对人数在100万以上，而在1989年至1991年间，每小时被扣押的非法移民平均为0.296人，每年的绝对人数仍在百万以上。可以看出，每年被边防检查站扣押的非法移民有所减少，但这也不能绝对说明是1986年移民法实施后产生的结果。因为，如前所述，非法移民离开其出生国，在很大程度上取决于这些国家政治经济的变化。譬如，1983—1986年是墨西哥经济严重萧条的时期，这必然会导致其人口外流现象的加剧。相反，在70年代墨西哥经济发展较快的时期，美国边防检查站每小时扣押的非法移民仍然在0.248人左右。这说明1986年法案实施后对造成非法移民的“推力”因素没有产生任何影响。如果按80年代初期的方法推算，每三名非法移民中有两人被边防检查站扣押，有一人侥幸入境，那么，1986年法案实施后每年有30万非法移民入境的推算基本上是可信的。

在1986年以前的非法移民中，持学生、探亲、旅游和其他短期访问签证合法入境而逾期不归的非法移民占美国非法移民总数的1/3左右。对于这类非法移民，移民局没有办法跟踪他们的去向，也无法迫其按期离境。然而，在1986年法案中，国会也没有制定出相关的条款。自1986年迄今，每年仍

梁茂言、韩宇和张爱民：《东北师大美国所与美国学者电话学术会议纪要》，《美国史研究通讯》，1995年第2期，第25页。

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20世纪80年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司1991年版，第4页。

有数万名合法入境但逾期不归的非法移民居留在美国。值得注意的是，近年来又多了一种非法移民。1994年《外交事务杂志》刊文指出：“越来越多的非法移民以自称寻求政治避难为理由来到航空口岸，他们没有任何合法的证件。目前，这些申请难民身分的人们被允许滞留在美国，等待确定他们难民身分的裁决，但是，多数人没有在规定的法庭听证会上露面，而是消失在美国比较隐蔽的地方，”对于这些非法移民，美国政府仍然没有制定出相关的法规。

非法移民禁而不止，也与美国境内的非法移民的性别和年龄密切相关。赦免条款是1986年法案的主要内容之一。在法定的1988年5月至11月赦免申请期限内，申请人数达310万人，其中，除180万是1981年12月以前入境的非法移民外，另有130万是按照“特殊农业工人计划”的规定申请的。在被赦免者中间，男性占70%左右，其中，30岁以下的占59%，30—44岁的占31%，44岁以上的只占10%。他们多为单身，家属仍在原籍国家。

不管是已获赦免者还是等待赦免的非法移民，他们都盼望能获得永久居留美国的资格，谁也不敢轻易离开美国，而是按照1986年法案的规定耐心地等待。即使获得了永久居留权，他们面临的一个首要问题是如何实现与家人在美国团聚。因此，他们的亲属必然要移民美国。一旦合法入境的途径行不通，他们也会踏着先行者的足迹，非法入境。

尽管1986年法案实施后并没有彻底禁止非法移民，但是，在法案生效后，政府还是认真尽职的。为了保证赦免条款的有效实施，移民局在全国设立了100多个网点，增加了2200名职员，购置了1800万美元的办公用具，批准了500多家民间团体充当转交申请书的中间人。然而，从实际申请的情况看，各个地区都与人们预想的大有出入。譬如，在纽约州，人们预计申请赦免的非法移民可能有20万人，但实际申请的人数还不到一半左右。在马萨诸塞州，实际申请的人数只有人们预计的1/3左右。出现这种情况，有些官员和学者认为是当地政府宣传不够。在西半球非法移民比较集中的社区，许多人对法案条款不清楚，对政府的赦免政策存有戒心。由于法案规定，如果一个家只有一人符合赦免条件，其他人就应被驱逐出境，对此，一位来自萨尔瓦多的女性非法移民忧心忡忡，虽然，她本人符合申请赦免的法定条件，但她的5个儿子都不够资格。三思之后，她决心放弃申请机会，等待将来有机会再同她的儿子们一起申请。类似这种现象，非法移民中间并不少见。许多非法移民因担心被驱逐出境，因而纷纷逃往加拿大。

有人曾预计，在全国申请“特殊农业工人计划”的非法移民约有40万至60万，其中，加州可能有11.5万至18.8万左右。可是，实际申请的人数达130多万，仅加州就有67.8万，占总数的50%左右。许多人认为，这其

马歇尔·格林：《止步，你们所有来到这里的人们：美国需要限额制度移民以阻止非法移民潮》，《外交事务杂志》，1994年12月，第50页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版公司1990年版，第393页。

理查德·施腾格尔（Richard Stengel）：《走出阴影，新移民法可能会改变数百万人的生活方式》，《时代杂志》第129卷，1987年5月第18期，第15—16页。

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20世纪80年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司1991年版，第8页。

中肯定有舞弊行为。移民局在受理赦免申请的过程中，发现腐败现象比较严重。有人指控西南部各州的一些农场主为了获利，向非法移民出售伪造的假就业证明，每份售价在 300 至 500 美元之间。在纽瓦克，移民局还发现，一位小农场主利用欺骗的手段为 1000 名非法移民申请“特殊农业工人计划”，可是，所有的申请书中填写的农场面积经核实后只有 30 英亩。

舞弊行为的产生有许多原因，但其中有一个因素是，由于法案要求申请“特殊农业工人”资格的非法移民提供证明书，表明自己在 1985 年以后一直在农场连续工作 90 天以上，但是，有许多非法移民是随各地农作物成熟期变化而不断流动的季节劳工。他们虽然常年在农场工作，但很少有人在一个农场连续工作 90 天以上。他们符合法定的申请条件，但无人愿意为他们提供就业证明书。还有些非法移民是在 1981 年 12 月 31 日以后入境的，他们曾在农场工作过一段时间，后又流入城市就业。他们既不能申请赦免，又不能申请“特殊农业工人”资格，而且还担心被政府发现后驱逐出境。因此，上述两种特殊身分的非法移民中，有些人为了早日获得永久居留权，就不得不求助那些伪证件的兜售者。

在 1986 年法案中，制裁雇主条款是国会用来打击非法移民的主要条款之一。国会希望惩罚那些雇佣非法移民的雇主，关闭非法移民的就业市场。然而，如前所述，70 年代加州等 11 个州都曾实施过此类条款，结果都以失败告终。在 1986 年法案实施前后，各地的雇主仍在非法雇佣非法移民。在他们看来，制定这项条款并不重要，关键在于政府实施这些条款的严厉程度。如果在实践上惩罚不力或值得受罚，他们仍然会雇佣非法移民。恰如他们预料的那样，在 1986 年法案生效后，雇主仍然有空可钻。因为，移民局根本没有足够的人力监督雇主遵守这一法规，移民局在全国的调查员共有 2000 余人，他们监督的雇主有数百万，还要打击假冒证件的制造与贩卖活动。此外，政府在推行新的法规时，没有推出相应的证件防伪检查器，而只是规定了应聘者必须出示的证件名称。自 1986 年以来，尽管有些非法移民持假证件就业，但由于这些假证件的仿真性极高，雇主又缺乏必要的高技术手段。因此，在应付政府官员的检查时，雇主便以证件“难辨真假”相应。即使被指控“故意”雇佣非法移民，地方法院和移民局之间常常形成了“踢皮球”的局面，使制裁雇主的条款难以发挥其应有的效用。1994 年，移民局专员多里斯·迈斯纳不得不承认，制裁雇主条款没有达到预期的效果，因为，政府缺乏检验和识别真假证件的手段。迈斯纳说：“美国控制非法移民的能力在很大的程度上依赖于身分证这一深奥的问题。然而，有关消除非法移民，改进证件的可靠性或引用统一的证件检查器的建议被普遍认为是比疾病还糟糕的药品。”由此可见，政府仍然没有找到打击黑市证件活动的有效对策。

对于大多数雇主来说，制裁雇主条款使他们陷入了进退两难的境地。如果他们与政府积极配合，严格检验应聘者的证件，很可能会招致侵犯人权的指责；反之，则会面临罚款的风险。对雇主来说，在劳动力过剩时期，如果能以最低的工资雇佣到土生劳工或合法移民，雇主很可能认真执行 1986 年法

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20 世纪 80 年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司 1991 年版，第 8—9 页。

马歇尔·格林：《止步，你们所有来到这里的人们：美国需要限额制度移民以阻止作法移民潮》，《外交事务杂志》，1994 年 12 月，第 50 页。

案。在这种情况下，雇主在心理上和行为上会“以貌取人”，对一些少数民族和合法移民构成种族歧视。

为了避免这种现象的发生，国会在 1986 年法案中明确规定，禁止雇主以国籍、肤色、宗教和性别歧视应聘者。法案还规定，如果制裁雇主条款实施后导致就业市场歧视现象的产生或恶化，国会将在一个月之内废除该项条款。然而，直到现在，即 1995 年国会仍然在实施这项条款。根据国家统计局的调查，在全国有 46.1 万雇主（占全国总数的 10%）在招聘劳工时，歧视有色种族的劳工；另有 43 万雇主在招聘时只录用美国人。这种现象在大城市尤为突出。在洛杉矶市，具有明显歧视行为的雇主占该市雇主总数的 29%，在纽约市占 21%，芝加哥为 19%，迈阿密为 18%。尽管该局的统计报告已经交给了国会，而国会仍然没有采取相应的措施。

应当指出的是，1986 年法案实施后，由于政府加紧了对就业市场的干预，一些地区出现了劳动力短缺的问题。虽然国会为了照顾农场主的利益，设立“补充农业工人计划”，允许农场主在劳动力短缺时期招募墨西哥籍工人，但国会规定这项条款的生效时间是 1990 年以后。决策者认为，在此时间之前，境内的非法移民，加上土生劳工和合法移民，能够满足就业市场上的需要，然而，事实并非如此，1987 年，得克萨斯的一位雇主说，1986 年法案的实施使他失去了 40 多名非法移民劳工，他们从事的都是“美国人不愿问津的工作”。新墨西哥州酒店协会副主席杰克·鲁格斯直言不讳地说：“我的会员最担心的是，他们将失去大批厨师和领班等技术娴熟、训练有素的雇员。雇佣新人既要花费培训费用，又需要时间。”在农业方面，劳动力不足尤为明显。虽然加州和其他西南部州不甚明显，但在俄勒冈、华盛顿和蒙大拿等地区就比较突出。1986 年以前，这些州 50% 至 80% 的农作物，如蔬菜、鲜桃、草莓和棉花，都是依靠非法入境的季节工人采摘的。1986 年法案实施后，这里的季节工人大为减少，这迫使雇主们不得不提高工资，雇佣监狱的在押囚犯采摘这些农作物。

上述种种事实表明，美国限制非法移民的政策，同打击毒品走私和犯罪的政策一样，是治标不治本。在很大程度上，非法移民来源和人数的变化取决于非法移民离去国家经济和政治发展的状况，取决于美国境内的闲置职业的多寡和美国经济发展的本身。只要有闲置职业存在，特别是农业劳动市场的需要，美国的伪证件黑市活动就不会消失，来自境外的非法移民就不会根绝。反过来讲，政府和社会上许多人希望通过排斥非法移民和限制合法移民来为美国人辟出大量职业的想法是不现实的。长期的实践证明，外来移民是美国社会发展所必需的组成部分，而美国经济发展与人口负增长的反向态势使美国很难关闭国门，社会就业的自由流向必然会导致某些地区某些行业的劳动力短缺。因此，只要美国政府不彻底关闭国门，非法移民的问题就不会消失，境外各国政治经济的发展变化必然会促使那些为改善生活条件的移民

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20 世纪 80 年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司 1991 年版，第 6 页。

理查德·斯腾格尔：《走出阴影：新移民法可能会改变数百万人的生活方式》：《时代杂志》第 129 卷，1987 年 5 月第 18 期，第 16—17 页。

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20 世纪 80 年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司 1991 年版，第 9 页。

流入美国。如果合法入境的通道行不通，很多人就会非法入境。所以，下管美国政府实施什么样的政策，它部不可能一劳永逸，彻底根除移民非法入境的现象。

第十章 新时期的改革与未来的走向

自 80 年代以来，美国的社会失业率居高不下，经济发展依然没有走出长期滞胀的困境。虽然，排外主义死灰复燃，日惭升温，但外来移民的入境人数继续保持着迅猛增长的势头，形成了仅次于 1901—1910 年间移民浪潮的第二个高峰期。虽然，国会在 1986 年颁布了《移民改革与控制法》，但它没有触动 1965 年移民法。1990 年国会对这项实施长达 25 年的移民法进行较大的调整，把每年的移民总限额提高到 20 世纪的最高水平，这种发展趋势表明，美国政府认识到它仍需要外来移民为社会经济的发展注入新的血液和活力。但是，随着历史的发展和美国人口的增加，这种开放性的移民政策必然会建立在更严格、更务实的基础之上。同时，本章通过对美国移民政策发展变化进行透视和总结，从而对其未来的走向作以粗浅的探讨和展望。

一、1990 年移民法的产生与原因

1965 年移民法实施后，美国政府根据移民的国籍和先来后到的原则发放移民签证，各国每年的移民人数不得超过两万。这种比较公平的政策为长期受到限制的亚洲和东南欧国家的移民开大了国门。它不仅使每年的入境移民人数迅速增加，而且也使移民的民族来源发生了明显的变化，西半球和亚洲取代了欧洲，成为

1961—1991 年移民人数最多的国家统计 (单位：万)

国名	1961—1970	1971—1980	1981—1990	1991	总数
墨西哥	44.33	63.72	165.33	94.62	368
菲律宾	10.15	36.02	49.53	6.36	102.06
中国	12.23	25.00	45.18	5.67	88.08
古巴	25.68	27.68	15.92	1.03	70.31
韩国	3.58	27.20	33.88	2.65	67.31
越南	0.46	17.97	40.14	5.53	64.10
多米尼加	9.41	14.80	25.18	4.14	53.53
加拿大	28.67	11.48	11.92	1.35	53.42
印度	3.12	17.68	26.19	4.51	51.50
英国	23.05	12.35	14.21	1.39	51
德国	20	6.6	7.01	0.65	34.26
意大利	20.67	13.01	3.29	0.26	37.23

说明：

(1) 中国的统计数字中含台湾和香港的移民。

(2) 1991 年墨西哥的统计移民中含依据 1986 年法案获准水久居留美国的 90 万非法移民。这个数据引自 1994 年美国驻沈阳领事馆提供的关于 1991 年各国移民统计分析。

当代美国外来移民的主要来源。据美国政府统计，60 年代的入境移民为 332 万，70 年代的 37.2% 降至 80 年代的 9.6%，以绝对人数计算，60 年代为 123.86 万，70 年代为 80.1 万，80 年代为 70.5 万。反观亚洲移民，其比重由 60 年代的 13.7% 上升到 80 年代的 38%，绝对人数在 60 年代为 44.5 万，70 年代为 163.38 万，80 年代为 218.17 万，增加了 4 倍左右；西半球国家的移民在这一时期的比重始终保持在 48% 左右，绝对人数是：60 年代为 157.4 万，70 年代为 192.94 万，80 年代为 358.09 万。在这一时期，入境移民共有 1690.83 万，其中，墨西哥、菲律宾、中国、古巴等 12 个国家的移民共有 1040.8 万，占总数的 62% (见上表)。

值得注意的是，由于非白人移民人数的激增，美国的人口结构也发生了变化。白种人在美国人口中的比重相对下降，由 1980 年的 83.1% 降至 1990 年的 80.3%。在同一时期的有色民族群体中，黑人人口增长幅度不大，由 1980 年的 11.7% 增至 1990 年的 12.1%。最引人注目的是来自西半球的西班牙裔和亚洲各国的族裔。1980 年，西班牙裔人口为 1460 万，1990 年上升到 2235

美国商业部：《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1992 年版，第 11 页。行文中的百分比数据依该页统计表计算所得。

万，在美国人口中的比重也由 6.4% 增加到 9%，成为仅次于黑人的第二大种族群体。亚洲族裔所占的比重较小，但增长速度惊人，由 1980 年的 1.5% 增至 1990 年的 2.9%，绝对人口由 350 万增至 727.4 万。

在入境的移民人数、民族来源和美国的种族结构发生变化的同时，美国经济持续低速增长，社会失业率居高不下。最新研究表明，在 70 年代，美国经济的增长率平均为 3.06%，失业率平均为 6.43%，物价上涨指数平均为 8.11%。但在 1981—1988 年间，经济增长率平均为 2.59%，社会失业率平均为 7.63%，物价上涨指数平均为 4.52%。也许更使美国人感到不安的是，在过去 20 年间，美国在国民生产总值、人均生产率、国民收入和高科技研究等领域与日本和西欧国家的差异愈来愈小。在国际市场上，美国的商品也受到了其他工业发达国家的冲击和挑战，对外贸易逆差逐年增加，外债总额有增无减。到 1987 年，美国的外贸逆差已达 1737 亿美元，外债总额已达 4030 亿美元。至此，美国不仅成了当代世界上最大的贸易逆差国，而且也成了最大的债务国。经济的低增长直接影响了美国人的生活水平的提高。对于这种现象，虽然一些有识之士认为其根源在于美国经济本身和政府相关的政策。但是，也有许多人认为这是外来移民造成的。

在 80 年代，美国各地的排外主义死灰复燃。20 世纪初期排斥外来移民的各种观点又以相同的形式在新闻媒介重新出现。社会各界和国会大厅不时地传来排外主义者要求限制外来移民的呼声。由土生美国人组成的民族主义口体，如“美国公司”、“美国外来移民改革联盟”、“外来移民研究中心”、“加利福尼亚人口稳定协会”和“美国英语协会”等一批影响广泛、资金雄厚的排外主义组织，互相联结，遥相呼应，加紧了要求限制外来移民的宣传活动。尽管其言论中所含有的种族主义色彩不像 19 世纪末 20 世纪初那样强烈，但其目的和性质却丝毫没有改变。综观当代排外主义思潮的特征，有两个方面比较突出：一是认为外来移民加剧了美国的社会失业率，加重了政府的财政负担；二是认为外来移民中有色种族移民的增加必然会导致美国人口中民族结构的变化，处于多数地位的白种人会成为少数种族，白人的文化，生活方式和社会地位等也会被削弱。

就排外主义者的经济观而言，虽然它已为大多数有头脑的美国人所鄙弃，但仍有人将其奉为圭臬。1981 年，国会“特别委员会”主席西奥多·赫斯伯格在给国会的报告中肯定了外来移民在美国经济中的积极作用，但他私下却主张限制入境移民人数。他说：“在今后 15 年内，假定经济能持续繁荣，美国可以创造出 3000 万份职业，我们能将其中的 20% 让给外籍劳工吗？不能，这会损害我们国家那些贫困和不幸的人的利益。”类似的观点和主张在当代美国学术界也存在。1994 年，美国的《民族评论》杂志刊文指出：“外来移民对资金短缺的地方和州政府构成了极大的负担。还有一些令人担忧的事实，那就是越来越多的外来移民依赖于各种社会福利项目。目前，我们还

美国商业部：《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛顿：政府印刷局 1992 年版，第 18 页。

刘传炎等：《当代美国经济问题新论》，吉林大学出版社 1990 年版，第 252—253 页。

刘传炎等：《当代美国经济问题新论》，吉林大学出版社 1990 年版，第 299、94 页。

罗杰·丹尼尔斯：《移民政策的变化与 1924 年以来的排外主义》，《美国犹太裔历史杂志》，1986 年第 2 期，第 178 页。

不清楚这些新来者对我们的民族观念和社会制度会产生何种影响……”

关于外来移民对美国的影响，前文已有不少的论述。这里需要强调的是，在当代美国的排外主义思潮中，白人提出的“种族威胁”论具有更大的煽惑性。他们认为外来移民中有色人种的增多加快了美国有色种族人口的增长，使白人最终成为美国的少数民族，白人确立的文化、生活方式和社会制度会受到威胁。在这方面，“美国英语协会”便是一个颇有影响的代表。这个在 70 年代初期成立的民间团体的最初宗旨是要帮助外来移民学习英语，促进移民的美国化。但是，随着外来移民中欧洲移民的减少和有色种族移民的增多，及加拿大魁北克地区法国裔要求民族独立的呼声的日益高涨，“美国英语协会”也调整了自己的纲领。到 80 年代中期，该协会的领导人之一约翰·坦顿撰文指出：

在这个社会里，现在的多数民族会心平气和地将自己的政治权力交给那些唯有生育能力极强的民族群体吗？如果不控制我们边界，那些一直使用避孕措施的同质性民族（按：白人）能与那些颇有生育能力的同质性民族（按：西班牙裔）相竞争吗？也许这件事（按：加拿大魁北克省的法国裔要求民族独立）就是主要的例证。那些毫无戒备的人们将会被处于贫困中的民族所征服。当白人目睹他们的权力和统治地位受到削弱后会在晚上安心地上床就寝吗？还是要发生一场爆炸性的巨变？

坦顿的这番表白道出了“美国英语协会”的意图和目的。具体说来，这可以归纳为两个方面：第一，自 70 年代以来，有色种族的移民的大量涌入增加了少数民族人口在美国总人口中的比重。由于少数民族人口的生育率高于白人，其人口的自然增长率，再加上每年不断涌入的新来者，必然会使他们在绝对人数上最终超过白人，从而由少数民族变为多数民族。因此，为了防止这种情况的发生，美国政府必须严格地限制非白人移民。第二，随着少数民族人口的增加和他们在美国政治、经济和社会生活中的地位的提高，他们必然会利用美国的“民主”环境和法律赋予个人的自由权利，积极参与政治活动，推进其民族利益，保护自己的民族语言、价值观念和生活方式，进而要求民族独立，导致美国的分裂。这就是坦顿所说的政治权力的转移和“爆炸性的巨变”。实际上，这种观点与 19 世纪末 20 世纪初期那些种族排外主义理论毫无二致。但是，在新的历史时期，坦顿重捡历史的衣钵，其用心不言而喻。为了防止这种“爆炸性的巨变”的发生，“美国英语协会”在 80 年代发起了推广英语的运动。它要求政府取消自 70 年代初以来实施的双语教育政策。在该组织的推动下，佛罗里达、加利福尼亚、得克萨斯和印第安纳等州都相继颁布了法案，禁止在公共场合下使用少数民族的语言。内布拉斯加州还对外来移民实行了高压式的民族同化政策，要求移民成为百分之百的美国人。虽然，这种强行同化外来移民的政策广泛性和程度远逊于第一次世界大战时期的美国化运动，但其性质和目的却毫无任何差别。

社会上要求限制外来移民的呼声引起了国会的注意。国会“特别委员会”

彼得·凯利（Peter Kerry）：《谨防携带礼品的温和派》，《民族评论》，1994 年 2 月号，第 45 页。

罗杰·丹尼尔斯：《来到美国：外来移民史与美国民族生活中的民族性》，新泽西：哈珀科林斯出版社 1990 年版，第 399 页。

和参议院司法委员会都在不同程度上主张改革 1965 年移民法。1986 年以前，辛普森等人向国会提出的议案中也有相关的条款。但是，由于国会各派对改革 1965 年移民法仍有较大的分歧，而且国会当时最关心的是解决非法移民问题。所以，国会在通过 1986 年《移民改革与控制法》时，决定将改革 1965 年移民法之事暂时搁置起来。1986 年法案实施后不久，参议院司法委员会主席爱德华·肯尼迪和参议员艾伦·辛普森联名向参议院提交了一份改革议案。其主要内容包括：第一，每年的移民总限额增至 59 万。其中，技术类移民 12 万，三年后增至 15 万；第二，美国公民的外籍直系亲属继续享有较大的优先权；第三，设立独立类移民条款，即在 1965 年法案中规定的技术类移民条款的基础上，重点照顾具有突出才能和美国急需的技术类移民入境。在这一条款下，实行积分制，按照申请者的文化素质、学历、工作经验和年限、技术专长、已取得的成就、英语水平和年龄打分；第四，设立“投资移民”条款，凡是在入境后愿意并且能够投资 200 万美元、至少能雇佣 10 名美国人和合法移民的“资本移民”可以优先入境，这类限额每年为 4800 人。凡持此类签证而入境的移民可以在入境两年后申请永久居留权。如果这类移民入境后没有按照规定举办企业，该移民及其家属将被一同驱逐出境。

但是，在 1988 年初参议院通过此项议案之后，众议院并没有采取相应的行动，其中的一个原因是，它认为参议院的议案过于严格。此外，1988 年是总统大选和国会中期选举竞争比较激烈的一年，两党为了争夺总统职位和国会席位展开了激烈的角逐，无心顾及及移民政策改革之事。1989 年，参议院对《肯尼迪—辛普森议案》做了修改，否决了独立类移民条款中的积分制和英语水平考试。因为，参议院认为此项规定与 1917 年《文化测验法》中英语水平条款相似，容易引起种族歧视之嫌和少数民族群体的反对。可是，在 1989 年，众议院仍然没有采取相应的行动。由于我们的资料所限，目前，无法探明众议院迟迟不动的原因。1990 年 10 月初，众议院通过了《家庭团聚与就业机会移民法》。就其主要条款而言，与参议院议案的规定有较大的差异，这主要表现在：第一，每年的移民总限额增至 77.5 万，家庭团聚类移民仍享有较大的优先权，但所占的比重较之于参议院议案要小。第二，技术类移民限额每年 25 万，三年后增至总限额的 50%。第三，每年的投资类移民限额为 1 万，最低投资额不得少于 50 万至 100 万美元。显然，众议院的议案相对宽松，技术类移民的比重较大。对于上述差异，国会两院经过协调后，于 1990 年 10 月末通过了这项法案。

1990 年移民法规定，在 1992、1993、1994 三个财政年度内，每年的移民限额为 70 万，此后降至 67.5 万。在每个财政年度内的前三个季度中，每个季度的入境移民人数不得超过总限额的 27%。在 1994 财政年度结束之前，家庭团聚类移民限额为 46.5 万，此后各财政年度为 48 万。各国每年的入境移民人数不得超过总限额的 7%（约 5 万人）。为了保证国会在将来对移民政策及时地进行调整，1990 年法案规定，在法案开始生效后，国会应每隔三年对移民政策调整一次，从而保证移民法能满足社会不断发展的需要。

按照传统的思维方式，在 80 年代美国经济滞胀和社会上要求限制外来移民的情况下，国会应该在 1990 年移民法中减少每年的移民总限额，然而，它却一反传统的思维方式，把每年的移民限额提高到 20 世纪的最高水平。其原因何在？

我们认为，其促成因素主要表现在以下两个方面：

第一，通览美国历史上有关移民的统计资料和外来移民在美国人口中的比重，就不难看出，80年代入境的外来移民在美国人口中的比重低于1830—1930年间的任何一个时期。以10年为单位，在1841—1850年间，外来移民占美国人口的8.4%，1851—1860年间为9.3%，1881—1900年间为9.2%，1901—1910年间为10.4%。在1951—1960年间为1.5%，1971—1980年间为2.1%，1981—1990年间为3.1%。即使国会在新移民法中把移民总限额增加到70万，每年入境的移民人数也不会超过美国人口的3%左右。这样的比率仍低于1831—1840年和1921—1930年间的比重。关于少数民族人口不断增加的问题，多数国会议员认为，虽然，民族多元化的格局已经形成，但在美国历史上除土著印第安人以外，还没有出现过哪个少数民族要求民族独立的现象。历史的发展已使外来移民和美国的少数民族在政治、文化和民族感情上树立了美国人的民族意识。因此，所谓少数民族的威胁既无根据，也不存在。

第二，在历史上，国会每次制定移民法的时候，首先考虑的主要因素之一，是外来移民对美国经济特别是对美国劳工的就业产生了怎样的影响。然而，在80年代，美国社会各界对这个问题再次展开了讨论，虽然，一些政府官员仍然认为外来移民引起了美国劳工的失业和生活水平的下降，但更多的人则持相反的观点。如前文所述，国会“特别委员会”，里根总统及其经济顾问委员会和参议院司法委员会，以及后来的乔治·布什总统等都认为外来移民的到来有益于美国经济的发展。值得注意的是，在80年代，美国学术界掀起了研究外来移民问题的热潮。越来越多的经济学家、历史学家和社会学家等都认为外来移民对当代美国经济的发展具有积极的推动作用。综观他们的观点，大致可以归纳为以下几点：（1）通过创办企业，外来移民对经济具有一种“创造性”的辅助和补充作用，他们创造的就业机会多于他们所占用的职业份额。（2）移民扩大了美国的商品消费市场，刺激了扩大再生产所引起的经济发展和新兴职业的产生。（3）通过增加劳动力供给，降低了商品的劳动生产成本，从长远上有利于社会财富的积累和国民收入的提高。（4）外来移民的就业率与美国劳工的就业率相当，他们缴纳的各种税款并不比土生美国人少，但享受的福利却低于土生美国人。（5）在劳动市场上，绝大多数移民是补充而不是代替了已经就业的土生劳工，他们在提高劳动生产力的同时，并没有造成较高的社会失业率，这在根本上有利于经济的长期发展，为更多的美国人创造了就业机会。（6）即使一些移民引起了一部分美国人的失业，但充其量也不过是一个过渡性阶段，那些失业的劳工也会因为外来移民推动经济发展后就业机会的增多而最终受益。（7）许多移民从事了那些危险、肮脏的低薪职业。对于上述观点，美国学者戴维·西姆科克斯不无感慨地说：“长期以来，关于外来移民对劳动市场的影响的种种假想——自1885年限制外籍合同劳工以来各种形式的美国移民法中都能找到——从来没有像现在这样受到人们的质疑。”认识上的历史性变化为1990年移民法的产生创造了有利的条件。此外，由于1986年《移民改革与控制法》

美国商业部：《美国统计资料摘编》，哥伦比亚特区华盛：政府印刷局1992年版，第10页。

戴维·西姆科克斯：《20世纪80年代的美国外来移民：再评价与改革》，科罗拉多州博尔多：西维尔出版社1988年版，第31页。

实施后，数百万非法移民获得赦免。到 1990 年，他们按规定要申请永久居留美国的资格，这就需要国会拨出相应的移民限额，而国会在 1990 年移民法中适当地增加移民限额就满足了这方面的需要。在这个意义上， 1990 年移民法是 1986 年法案的补充和延伸。

二、1990 年移民法条款的分析

从整体上看，1990 年移民法是对 1965 年移民法的修订和补充。它在保留一些原有条款的基础上，对主要内容做了调整并增加了新的条款。概括说来，1990 年移民法的主要内容可归纳为以下几个方面：

第一，扩大了非限额移民的定义和应用范畴。在 1990 年法案中，非限额移民被称为“特殊移民”，其中包括，（1）临时出国访问的合法移民；（2）因居留海外而丧失美国公民资格的人；（3）入境前曾任教会牧师达二年以上并在入境后继续从事这种职业的移民；（4）入境前曾在美国政府驻外机构服务达 15 年以上的在职或退休人员。此类移民入境时须经美国驻外机构有关负责人推荐并报国务院批准，若国务卿认为该人入境后有利于国家利益，则准其入境；（5）巴拿马运河公司的外籍人或巴拿马运河区的政府职员（1997 年巴拿马运河归属巴拿马政府后此项条款停止生效）或在 1997 年以前曾在巴拿马运河公司或运河区政府供职达 15 年以上并按有关规定“光荣退休”的土生巴拿马人；（6）凡在 1997 年以前在上述公司或运河区政府任职达五年以上并且在运河归属巴拿马以后可能受到迫害的巴拿马人；（7）具有从事医术职业的高级学历或在 1978 年以非移民身分入境并获执照从事医疗职业的外籍人；（8）自从 1978 年起在美国学习医术并从事这种职业的外籍人；（9）美国政府在任或前任官员与外籍异性生育的未婚子女，该子女必须在美国住满三年至七年，年龄在 5 岁至 21 岁之间；（10）美国政府驻国际机构的在任或前任官员的外籍配偶；（11）合法移民在出访外国时所生育的子女；（12）在任何国际机构任职达 15 年以上并在离职后在美国住满 3 年以上的外国官员（1993 年以后停止实施）；（13）在 1978 年 10 月 15 日以后参加美军并服役达 12 年以上或因公务而离开美军的外籍人；（14）在美国触犯法律的外籍青少年，其父母在美国居住并需要照顾该青少年，或者法庭认为遣送回国后会损害该青少年的利益，即可以居留美国。上述外籍人定居美国时，可以不受法律的限制；他们的配偶和子女以探亲、旅游和学生等非移民身分入境时，也可以不受法律限制地永久居留美国。这些规定表明，1990 年移民法中关于非限额移民的规定比 1965 年移民法更为宽松，它们生效后，每年会有大批移民入境，这必然使每年的入境移民人数超过法案中规定的总限额。

第二，国会将世界划分为六大限额区：非洲、亚洲、欧洲、大洋洲、北美洲和南美洲（包括墨西哥，加勒比海、中美洲和南美洲）。在每个财政年度内，司法部长应根据世界各地区的人口增长状况和各地区入境移民人数确定“高入境区”和“低入境区”。所谓高入境区是指上述六大区域内每年各国移民平均人数超过 5 万人的地区，低于这个标准的则为低入境区。在各财政年度内，国务院必须根据各国限额的使用状况，酌情将剩余的限额转用于那些移民人数较少的国家。为了控制入境移民的民族来源，限制那些移民较多的国家的移民，国会还规定，任何一个国家每年入境的移民人数最多不得超过总限额的 7%（约 5 万人）。

从表面上看，这项条款是要保持移民的民族来源的均衡，体现美国的“民主”和“平等”的原则。实际上，这是国会在 1990 年移民法中用来限制亚洲和西半球移民的主要条款。首先，国会设立“高入境区”和“低入境区”，本无可厚非，但是，国会在 1924 年、1952 年和 1965 年移民法中为何没有如

法炮制呢？为何要等到有色群体的移民在入境移民中占有较大比重时才推出这种举措呢？国会的意图是不言自明的，它要限制亚洲和西半球的移民，吸引欧洲移民。其次，在地理学概念上，墨西哥属于北美洲。在历史上美国统计墨西哥移民时，都把墨西哥、加勒比海和中美洲均归入北美洲地区。但是，在 1990 年移民法中，国会将它们一起纳入“南美洲”地区，而“北美洲”只包括加拿大和纽芬兰。众所周知，在 70—80 年代西半球是美国外来移民的最大来源区，入境移民高达 551 万，占这一时期入境移民的 48%。统计表中没有列出纽芬兰的移民，因此，扣除加拿大的 23.4 万移民后，其余的 520 多万移民均来自 1990 年移民法中规定的“南美洲”地区。按照这个新标准，“南美洲”自然成了“高入境区”，此外，若以 1961—1991 年的移民统计为依据，“南美洲”各国移民的平均人数已经超过了“高入境区”的标准。因此，国会显然是要限制这一地区的移民人数。最后，1990 年移民法规定，欧洲各国除享有其应有的移民限额外，国会将在 1991—1994 年财政年度内每年拨出 4 万至 5 万限额，专门用于司法部长指定的移民人数较少的国家，其中，40% 将用于爱尔兰。申请者既可以是等待入境的移民及其家属，也可以是已经入境的非法移民。他们可以按照先来后到的原则申请签证。国会这样做的目的是要在吸引欧洲移民的同时，赦免已经入境的 10 万名爱尔兰非法移民。这些移民非法入境是因为他们在美国没有亲属，无法按照 1965 年移民法中的“家庭团聚”条款入境。他们基本上是为了改善经济状况而来的，所以，又不符合难民法规定的条件。虽然 1986 年法案中含有赦免条款，但这些爱尔兰非法移民基本上是在 1981 年以后入境的，不符合赦免条件。因此，上述规定实施后，为这些爱尔兰非法移民和等待入境的其他欧洲移民进入美国创造了条件。

第三，新法案对限额优先原则做了修订，把家庭团聚和技术类移民分离开来。在新法案中，家庭团聚条款规定，在 1991—1994 年度内，这类限额每年为 46.5 万，1994 年以后为 48 万。家庭团聚类移民包括：

1. 美国公民的未婚子女，或美国公民与外籍人所生育的未婚子女，每年的最低限额为 2.34 万，再加上以下各项的剩余限额。

2. 已经获得永久居留权的外侨的配偶及其未婚子女，每年最低限额为 11.42 万，加第一项剩余限额。

3. 美国公民的已婚子女。每年最低限额为 2.34 万，加上第一项和第二项的剩余限额。

4. 21 岁以上的美国公民的兄弟姐妹。每年的最低限额为 6.5 万，加上第一项至第三项的剩余限额。

以上各类移民之和不得超过总限额的 77%（绝对人数为 46.5 万）。这一条款同 1965 年移民法中的同类条款相比，无实质性变化，不同的是，由于新法案中的总限额较之于 1965 年移民增长了一倍，所以，在这一条款下入境的移民人数也会明显增多。

就技术类移民而言，法案规定，凡是在艺术、贸易、教育、体育、文学和科学技术等领域任职三年以上（企业管理和其他管理人员在入境前三年间在国际大公司或其子公司任职一年以上）并且享有国际声誉的人均属于有突出才能的移民。技术工人则指那些曾经受过职业技术培训或在本职工作具有二年工作经验、其技术确为美国急需的移民。其中，一般技术工人每年的入境人数最多不超过 1 万人。上述移民在申请签证时必须出示自己的学历证

书、获奖证明、职称证书及美国劳工部颁发的就业许可证等。这类移民的限额每年为 14 万。

这项条款也是 1965 年移民法中相关条款的继续和延伸。国会新的历史时期继续奉行这一条款并增加其份额，其原因是：一方面，美国经济和高科技的发展仍需要外来移民补充新的血液和活力；另一方面，技术类移民条款在 70—80 年代发挥了明显的吸引效用，使美国在毫无投资的情况下轻而易举地得到了大量的高技术人才。据一些美国学者的研究和统计，1987 年在美国各大学获得工科博士学位的研究生中有 55% 是外国出生的。他们中间绝大多数人留在了美国。在 80 年代，在美国各个行业就业的持有博士学位的工程师中间，每三人中有一人是外来移民。到 1991 年末，美国所有大学的工科教授中有 75% 是外来移民，在 35 岁以下的讲师中有 50% 是外来人才。另据《美国新闻与世界报道》，在 1989 年，约有 2 万名有突出才能的移民入境，他们占当年移民数学家和计算机专家的 50%，占移民工程师和教授的 1/3，仅在本国接受教育一项就为美国节省了 15 亿美元的教育费用。在 80 年代的所有外来移民中，拥有大学本科学历以上的移民占 26.6%，加上高中学历以上的移民，其比重则高达 59.7%。在各国移民中，印度移民接受教育的时间平均力 16 年，中国和菲律宾移民平均在 14 年以上，韩国移民平均在 13 年以上，高于美国人的平均水平。越南、古巴，牙买加和欧洲移民的学历平均为 12 年左右，与美国人的平均水平大致相当，只有墨西哥移民的学历较低，平均为 8 年左右。外来移民较高的文化素质为当代和今后美国的发展准备了充足的人才资源。1992 年 7 月，美国《商业周刊》乐观地评论道：“美国高科技公司的下一代科学家和工程师将会成为外来移民的天下”。“美国的高科技工业，从半导体到生物技术等，若要保持较强的竞争力，就越来越需要外来移民科学家，工程师和企业家。”由于美国市场经济的机制制约了其劳动市场的供需变化和就业流向，这必然会直接或间接地影响即将走向劳动市场的青年学生。他们也会根据自己的志向和就业市场的变化选择经济效益高而且易于谋职的专业。在此条件下，不管美国的教育体制如何健全发达，美国仍需引进它所需要的文化与技术人才。据“美国大学协会”在 80 年代的一项研究，到本世纪末 21 世纪初，美国每年仍需要增加 7.5 万名自然科学和工科专业的博士。文化人类学和社会科学各专业人才不足的问题可能会更加突出。因此，不管美国人对这个问题持何种态度，“它们都会成为 90 年代影响社会和政府在移民政策改革争论上的一个主要因素”。

尤为引人注目的是，新法案增设了“投资移民限额”，每年的限额为 1 万。这类移民入境时必须保证入境后在美国失业率较高的地区投资 100 万美元，或在农业地区投资 50 万美元以上，并且雇佣 10 名美国人或合法移民（投

阿里杨多·波特斯和鲁本·朗博特（Alejandro Portes and Ruben Rumbaut）：《外来移民组成的美国》，加州大学出版社 1990 年版，第 212 页。

莫蒂默·扎克曼（Mortimer B. Zuckman）：《把你的智慧交给我们吧》，《美国新闻与世界报道》第 109 卷，1990 年第 17 期，第 108 页。

迈克尔·曼德尔和克雷斯塔夫·法雷尔：《外来移民：他们在怎样复兴美国经济》，《商业周刊》，1992 年 7 月 13 日，第 114—117 页。

弗朗西斯·里维拉·巴蒂兹：《20 世纪 80 年代美国移民政策的改革》，纽约：普雷格出版公司 1991 年版，第 15 页。

资者本人及其家属除外)。每年政府向农业或低失业区的投资移民发放的签证数不少于 3000 份,向城市或高失业区的投资移民发放的签证不超过 5000 份。如果投资移民入境后没有按规定创办企业,那么,该人及其家属将被驱逐出境。国会设立此项条款不失为远见之举。法案生效后,如果每年有 1 万名投资移民入境并创办企业,他们可为美国金融市场注入 50 亿至 100 亿美元的资本,创造出 500 万份至 1000 万份职业。如此持续数十年,那么,对推动美国经济的发展,增加政府税收入和减少社会失业等都会起到积极的作用。

国会之所以设立“投资移民”条款,主要有两个原因:第一,自 80 年代以来,澳大利亚和加拿大等国家都实施了这样的政策,取得了令人满意的效果。仅在 1988 年,迁入加拿大的移民为该国带来了 20 亿美元的资金,创造了 1.5 万份就业机会。这在客观上为美国提供了借鉴。第二,在 80 年代迁入美国的外来移民中也不乏投资办厂的企业家。1980 年,年仅 38 岁的印度移民萨布拉莫尼恩·尚卡尔辞去了他在印度的一家计算机公司的经理职务。迁入美国后,他与人合作,在佐治亚洲的诺克斯罗斯投资了 7500 万美元,创办了“美国大潮有限公司”,雇佣美国人和合法移民 130 多人,专门从事计算机的生产。在被誉为“美国高科技领域中的一颗珍珠”的加州硅谷地区,有许多企业家是来自亚洲的移民,他们基本上是在 80 年代初入境的。其中,台湾移民温斯顿 H, 陈最引人注目。1979 年末他迁入美国后,筹资 10 万多美元,举办了“索莱特龙公司”,从事集成电路板生产,由于管理好,公司销售额每年以 50% 的速度递增,到 1992 年,年销售额已达 1.8 亿美元。为此,他在 1992 年获企业界重奖。

事实上,在 1990 年移民法生效一周之后,吸引投资移民的条款就开始产生了明显的效果。申请此类签证的移民达 100 多人,注册资金达 10 亿多美元。在这些移民中,66 岁的比利时移民皮尔·塞尔斯准备在得克萨斯的奥斯汀投资 750 万美元,生产比利时的白色啤酒。另一位是台湾留学生吴文硕(音译),他获医学博士学位后,准备在加州的丘拉维斯塔投资 110 万美元,兴建一座加油站和洗车厂。吴文硕的证明人是圣迭戈市的一位房产经纪人戴维·梁。他对移民局的官员说:“这是我经手的第一个项目,如果一切顺利,会有另外 11 名要求我提供帮助的人来美国创办企业。”虽然,我们没有看到美国政府关于最近几年的移民统计资料,但可以肯定,这类条款的实施必然为美国的金融市场引来大量的资本,对美国摆脱经济滞胀、减少社会失业人数和扩大外贸出口等都能起到积极的作用。

必须指出的是,1990 年移民法中设立了外籍人“临时保护地位”条款。它规定,“对于那些因内乱外侵或自然灾害造成社会秩序动荡的国家,或者外侨返回出生国后其生命或人身自由可能受到威胁的国家,司法部长可以根据美国的利益需要,及时发出政令”,授予他所指定的国家的外侨在美国享有“临时保护地位”的资格。授予的起讫时间和方式,由司法部长酌情而定。

莫蒂默·扎克曼:《把你的智慧交给我们吧》,《美国新闻与世界报道》第 109 卷,1990 年 10 月第 17 期,第 108 页。

罗伯特·霍夫(Robert D. Holf):《蜷缩的高科技精英们在硅谷留下足迹》,《商业周刊》,1992 年 7 月 13 日,第 120 页。

理查得·拉长纳(Richard Lacayo):《把你们的富有者、幸运者……送给我吧》,《时代》杂志第 138 卷,1991 年 10 月 14 日第 15 期,第 26—27 页。

如果在比较公平合理的情况下实施这项条款倒也不失人道主义之举。然而，就在 1991 年法案生效前，布什总统于 1990 年 4 月 11 日颁布总统令，指示国务院和司法部对 1989 年 5 月以前入境的中国人，尤其是留学生和访问学者，授予“临时保护地位”资格，有效期到 1994 年 1 月 1 日为止。布什的理由是中国政府实行了“强行堕胎”和“绝育政策，中国留学生回国后可能会因反对这种政策而遭到迫害”。众所周知，中国实行计划生育政策已非鲜为人知之事，育龄夫妇的堕胎和绝育都是以自愿为前提的，根本无强迫可言。但布什政府以此为借口，显然是别有用心。从布什的政令内容看，虽然没有任何词句与“六四”风波有关，但政令规定的保护对象却是 1989 年 5 月以前或以后入境的中国人。虽然布什颁布政令时，“六四”风波已结束快一年了，但美国政府仍然企图对中国实行各种制裁。实际上，布什政府的真正目的是要延长中国留学生在美国的居留时间，然后再寻机授予他们永久居留美国的资格。据美国的一些电台和报刊报道，在 1994—1995 年间，美国政府向大约 4 万名中国留学生授予了永久居留资格。这种事实表明：第一，在政治上，美国政府对中国的敌意仍然十分强烈，凡是有利于中国而不利美国的事情，美国都要千方百计地加以阻挠和干涉。第二，就目前的移民政策而言，吸引外来人才并为美国所用，是美国政府追求的目标之一。它绝对不会同意数万名中国留学生学成后返回中国并力中国的经济发展服务。利用种种借口，留下这笔宝贵的人才“财富”才是美国愿意提供“临时保护地位”的主要原因所在。恰恰是这一点，美国政府缄默不语，不肯道出。综上所述，1990 年移民法是 1965 年和 1986 年移民法的继续和延伸。虽然，新法案中的总限额有所增加，一些条款较前更加灵活宽泛，但它们丝毫没有改变美国移民政策的限制性。在选择和限制外来移民方面，新法案中确立的原则和标准更高、更严格。这表明在新的历史时期，美国社会的发展对外来移民提出了更高的要求，满足这种要求则是 1990 年移民法的真正实质所在。

三、新时期的种族排外主义

1990年移民法实施之后，《时代》杂志和《商业周刊》等刊物欢呼雀跃，认为新移民法顺应了时代的要求，主张把自由女神像脚下的诗文改为：“……把那些人交给我吧：那些受过教育的人、精力充沛的人、那些在科学技术上颇有造诣的人、那些拥有金融资本、渴望勤奋工作的人……”这种乐观的心理道出了那些关心美国社会繁荣发展的文人政客等有识之士的心声，同时也发出了今后美国移民政策走向的信号：即在很长的时期内，吸引德才兼备、出类拔萃的移民仍将是今后美国移民政策的主要目标和特点。但是，不容乐观的是，美国社会上的排外主义势力仍很强大，盎格鲁，撒克逊人的种族主义观念依然根深蒂固。按照盎格鲁人的逻辑，美国过去是而且将来仍然应该是以白人新教徒为主体的民族社会，他们绝对不会允许美国成为有色人种的天下。因此，在70—80年代，白人在反对政府对少数民族实行双语教育政策的同时，要求限制外来移民，时至90年代，社会各界在双语教育政策上的争论远远没有完结。在经济、政治、文化和社会生活各个方面，白人的种族歧视仍然十分强烈，迫害和排斥有色人种的事件时有发生。奋斗在各行各业的有色人种的移民都在不同程度上受到白人的排斥。一些美国学者在考察了加州第二代印度移民的同化状况时写道：

对于肤色不同、语言不同的外来移民，白人居民表现出了极端的敌视，有些人诬称印度旁遮省的青少年全身发臭……要求他们滚回印度去。那些多数民族的学生唾弃他们，在班级或学校的汽车里不愿同他们并排就坐，向他们扔食品，或者更惨的是，对这些印度裔学生进行人身虐待。

在新的历史时期，白人歧视有色种族，这并不奇怪，因为，种族主义随着美国历史的发展，已深深地扎根于美国社会的各个角落，成为一种社会痼疾。虽然美国始终以“民主”“自由”自诩，高唱“人人生来平等”的赞歌，但实际上，政治生活中的种族主义丝毫不亚于社会上的种族歧视。1991年，美国学者托马斯·B·埃索尔和马莉·埃索尔在《大西洋杂志》刊文分析了当代政治中的种族主义的表现形式与作用。

在美国政治中，种族不再是一个简单明了并在道德上清楚而明确的因素。它已深深地隐藏于政府的战略与策略、政府职能与党派竞争的概念中，以及每个投票人的政党认同的潜在意识中。它在一定程度上重塑了两党内部自由派和保守派的意识形态的表现形式，但丝毫没有改变其种族因素的内在实质。在两党选举中，种族因素支配了总统的产生和议会的选举，对审视税收和犯罪问题树立了刺目的一面，在工人和贫困者的联盟中造成了分裂。此外，……以种族为核心的语言和形象改变了1980年、1984年和1988年的总统大选的走向，决定了1990年加利福尼亚和亚拉巴马两个州的州长的选举

阿里杨多·波特茨和周民（AlejandroPortesandzhOwMin）：《外来移民应该同化吗？》，美国新闻总署《特别专辑》，1995年第129期，第17页。

托马斯·埃索尔和马莉·埃索尔（ThomasB.EdsallandMaryD.Edsall）：《当总统选举、税收、犯罪、福利、权利和价值观成为重要议题的时候，真正的问题是种族》，《大西洋杂志》第267卷，1991年5月第

显然，种族主义在当代美国政治中仍然发挥着决定性的作用，白人的价值观念仍然决定着美国政府决策的性质和方向。值得注意的是，对当代外来移民来说，他们所面临的不仅仅是白人的歧视，而且还有黑人歧视西半球和亚洲移民现象——有色人种歧视有色人种的现象。自 60 年代的民权运动以后，美国黑人的政治和社会地位有所提高，并成为美国政治生活中不可小视的重要力量。

但在 80 年代，由于里根政府实施了一系列偏袒于白人上层社会的政策，黑人在经济生活中的地位有所下降，他们在就业、教育、住房和家庭收入等方面存在着大量的难以解决的问题。尤其是那些长期不能摆脱贫困的下层黑人自觉与不自觉地将对现实的不满发泄给入境时间不长但经济状况稍好的外来移民。在 80 年代，黑人与来自西半球的西班牙裔和亚洲移民之间的冲突日渐增多。在佛罗里达州的迈阿密市，黑人发起的袭击西班牙裔的种族骚乱事件较前增长了三倍。1990 年，美国的“非洲裔国民大会”发起了长达两年的抵制西班牙裔商品的运动。尽管西班牙裔和迈阿密商界的大亨们都在寻求和解的途径和方法，但始终未能取得令人满意的效果。自 60 年代以来迈阿密市接纳了大批的西班牙裔移民，他们中间有很多人很快就进入了中产阶级的阶层。在他们的经济地位不断提高的同时，不少人成为迈阿密市的政治要员。以古巴移民为例，迈阿密市长出生于古巴，市政委员会也是古巴裔的天下，在该市选入国会的议员中，有三分之一是古巴移民。黑人由此认为，到 21 世纪，佛罗里达州会成为美国境内的“古巴国”，因此，一位黑人说：“在 21 世纪，迈阿密市要么成为一座民族团结的城市，要么成为未来善与恶大决战的战场。”日历尚未翻到 21 世纪，“大决战”的战场便在洛杉矶市出现了。1992 年 4 月末，白人、黑人和其他少数民族之间爆发了自 1965 年以来美国最严重的一次种族冲突。其起因于两名白人警察殴打了一名黑人司机，当地法庭宣判白人无罪释放。之后，黑人本应像 60 年代那样以非暴力的方式，运用法律武器同白人作斗争，从而讨回公道。然而，黑人却将暴力的矛头指向洛杉矶市的西班牙裔和亚洲裔。在长达一个星期的冲突中，数百人死伤，损失财产达 10 亿美元，受害者多为韩国裔和墨西哥裔。这场冲突表明，当代美国的种族关系更加复杂，少数民族之间的冲突远未完结，类似的现象今后还会发生。

更使美国白人担心的是，在当前的移民政策体系下，每年的入境移民人数都在百万以上。1990 年入境移民为 156 万，1991 年为 182.7 万，1992—1993 年预计在 120 万至 130 万左右。据美国移民局的估计，在 1991—2000 年间，每年的入境移民人数可能在 120—130 万之间，总数可能达到 1300 万左右。如果再加上每年非法入境的移民，实际入数还会更高。在入境的移民中，绝大多数移民来自亚洲和西半球国家。虽然，他们和美国的其他有色人种仍属少数民族，但是，由于他们的生育率较高，不少白人担心，如果政府

5 期，第 53 页。

盖尔·德乔治 (GaiDeGeorge)：《大决战的战场还是光彩夺目的城市》，《商业周刊》，1992 年 7 月 13 日，第 122 页。

彼得·赖莫劳和约瑟夫·法伦 (PetetReimelowandJosephE.Fallon)：《控制我们的人口结构》，《民族评论》杂志，1994 年 2 月号，第 42 页。

不采取严格的限制性政策，有色人种的增加就会改变美国人口的民族结构。1994年2月，《民族评论》在其系列文章中指出，在1970—1990年间，外来移民人口只占美国人口的10%，但是，移民的生育率却占美国人口增长率的30%以上。文章预计，到21世纪20年代，外来移民及其后裔的生育率将占美国人口增长率的45%，到2050年，将达到60%，到那时白人在美国人口中的比重会降到50%以下。因此，文章呼吁道：“这种人口结构的革命性变化既不正常，也可以避免。这基本上是1965年以来美国政府政策所致。它减少了欧洲移民，增加了第三世界的移民。文化多元性的可能性完全取决于这些政策，阻止或削弱它们的影响，人口结构的戏剧性变化就会受到削弱。”

类似的观点并不少见。如果美国政府依照白种人的观念制定新的移民政策，那么，保持白人的多数民族地位就不难实现。问题是，在今后较长的时期内，美国既需要外来移民的资本和技术，也需要他们从事美国人不能或不愿意从事的职业，而且，亚洲和拉丁美洲仍将是美国外来移民的主要来源。在这种比较矛盾的前提下，美国政府很难做出两全其美的决策。因此，在吸引外来人才推动美国社会发展和保持白人的多数地位这两者之间，如果偏重于前者，后者就会受到削弱；如果照顾后者，前者就要付出相应的代价。当然，随着美国人口的增长，政府不可能永远实施宽松的移民政策，限制外来移民仍是美国社会发展的主要趋势。此外，由于美国人的种族主义观念仍很强烈，有色种族的移民仍将是美国限制的主要对象。但是，美国政府还会像19世纪末至20世纪50年代那样制定出种族歧视十分突出的移民政策吗？世人拭目以待。

彼得·赖莫劳和约瑟夫·法伦（PetetReimelowandJosephE.Fallon）：《控制我们的人口结构》，《民族评论》杂志，1994年2月号，第42页。

四、美国移民政策变化的几点规律透视

概括说来，美国移民政策的发展变化是美国历史发展的产物，是美国政府在不同的历史时期根据社会发展的需要而制定的法律体系。在其发展过程中，政治、经济、文化和外交等因素的变化都在历史上产生了不同程度的影响，每种因素发挥作用的程度则取决于当时美国社会发展的特点和国际形势的变化，国内国际形势的变化都直接或间接地影响了美国人对外来移民和国内少数民族的态度变化和各種社会思潮的兴衰起伏，决定着美国移民政策的实质、特征和宽严程度。此外，每个历史时期入境移民的规模、民族来源和文化构成等方面的变化，以及外来移民入境后对美国社会各方面可能产生的正负面影响，都会为美国政府修订移民政策提供相应的口实和机会。在制定新的移民法时，美国人的价值观念、生活方式、道德标准和社会制度等都会成为决策者奉行的原则和标准。因此，每项移民法的产生都是当时美国历史和美国人社会心态的真实写照。

就移民政策的发展趋势而言，选择和限制外来移民是美国历史发展的必然趋势。在现有的移民法中，绝大多数是在 1882 年《排华法案》实施后制定的。每项法案的实施都是要限制那些被认为“不受欢迎”的移民群体和个人。因此，不管百年来移民政策发生了什么样的变化，这一点丝毫没有改变。20 世纪美国移民限额制度的产生和发展就是最有力的证明，而这项制度仍然是当前和今后美国吸引外来移民的主要法律依据。从发展的角度看，移民限额制度的产生和发展具有双重的积极意义。一方面，它标志着美国“自由”资本主义时期那种门户洞开，自由放任的移民政策的彻底结束及选择和限制外来移民的民族来源的开始，使美国能够把移民问题纳入其社会运行机制的整体之中，从而有助于美国社会的协调、稳定和发展；另一方面，政府利用这种法律制度加强了对外来移民问题的控制和管理，同时，政府根据形势的发展变化不断地对移民政策进行调整和补充，又使这项制度更加充实、合理和完善，使之更好地服务于美国社会整体的发展需要。但是，不管政府制定出什么样的政策，也不管移民限额制度如何完善和有效，它至少在以下三个方面没有达到预期的目的。

第一，虽然美国政府对移民政策进行了多次的调整和改革，新法案实施后，移民的入境人数、民族来源和技术构成等发生了相应的变化，但是、每年的实际入境人数都超过了法律规定的限额标准。这在 50 年代以来，特别是在 60 年代后，更加明显。到 80 年代末 90 年代初，每年的入境移民人数都在百万以上，达到了美国历史上单年份的最高水平。第二，保持美利坚民族的同质性是历代美国白人梦寐以求的目标，也是政府不断调整移民政策的原因之一，然而，自移民限额制度实施迄今已有 60 多年，美利坚民族多元化的格局不仅没有消失，反而更加巩固和发展。在当今美国，多姿多彩的民族文化比历史上任何一个时期更加耀眼夺目，更富有生命力。第三，无论政府怎样完善移民政策的机制，它根本无法阻止非法移民入境。虽然，国会在 1986 年颁布了《移民改革与控制法》，但自 80 年代末以来，每年仍有数十万非法移民进入美国。尤其是那些持学生、旅游和探亲等合法证件入境但逾期不归的非法移民，政府既难以防范，又无法跟踪。更不能迫其按期离境。时至今日。美国政府仍然没有找到任何行之有效的良策。可以断言，上述三方面的问题仍是美国难以摆脱的困境。

综观美国移民政策的演变进程和对今后美国社会发展走向的展望，美国移民政策始终没有而且在今后相当长的时期内不会超出下列两条主线：一是无论政府的政策多么宽松，它始终改变不了移民政策的限制性。19世纪那种门户洞开、来者不拒的“自由”移民政策再也不会出现。自建国以来，美国经过两百多年的发展，它对外籍劳动力的需求日渐减弱，要求的标准愈来愈高，已有的人口规模与国土资源的配置日渐平衡，经济运行机制和整个社会的管理体制也日臻缜密。因此，政府制定的任何政策都只能在现有体制下进行调整和补充，而限制性的总原则不会改变。二是无论政府怎样限制外来移民，它都没有而且很难彻底关闭国门。美国作为一个依靠外来移民及其后裔建设和发展起来的国家，其政府深知外来文化精英和人才对美国社会发展的重要性。尽管美国对外来移民的文化和技术素质的要求愈来愈高，政策上的标准和宽严程度也会发生变化，但有一点没有改变，而且今后也难以改变：那就是美国对于它所不需要的人会同毫不留情地拒之门外，而对于所需要的人才，尤其是那些在经济、科技、国防和文化等方面涉及国家重大利益的人才，美国则绝不会等闲视之。因此，在今后较长的时期内，美国既不会洞开国门，也不会完全关闭国门，所有的移民法都只能是在上述两条线之间波动，波动的幅度则取决于美国社会发展的需要和国际形势的变化。

如果对历史上每项移民法产生的条件和过程进行比较分析，就不难看出，美国移民政策的发展呈现出某些规律性。归纳起来，它们主要表现在以下几个方面：

第一，一般说来，当美国经济繁荣发展，政治和社会秩序稳定，劳动力供不应求，国际上又没有出现严重威胁美国的社会制度或损害美国的国家利益的时候，美国民众对外来移民和国内少数民族的宽容心理就会有所增强，移民政策就会出现某种程度的松动。反之，移民政策就会紧缩，已经入境的移民和少数民族也会受到不同程度的歧视和排斥。

第二，即使在移民政策有些松动的时期，如果入境移民人数远远超过法律规定的标准或美国经济发展所能吸收的程度，以致于美国人相信外来移民引起了社会失业率的上升，社会问题的加剧，从而威胁到了土生白人的既得利益和社会地位时，移民政策的限制性就会明显增强。

第三，在每项重大的移民立法出台之前，美国的民众特别是盎格鲁·撒克逊人的态度会发生明显的变化，新闻媒体也会从不同的角度推波助澜，两党中心有一党率先把移民政策问题纳入自己的政纲中，国会的呼声也会愈来愈高，并且成立不同形式的调查委员会，其结果必然会直接地影响到国会立法产生的快慢速度和宽严程度。

第四，由于西北欧国家的民族在血统、宗教信仰和文化背景等方面与美国白人有着共同或相似的历史渊源，因而美国人对西北欧国家的移民始终有一种偏爱的心理。又由于美国白人在美国的政治、经济和文化等各个方面处于绝对的统治地位，这必然使他们自觉与不自觉地把自己的种族偏见和政治歧视融入移民法条款中。因此，不管美国的移民政策是何等的严厉，西北欧国家的移民受到的冲击相对较小，而那些在肤色、语言、宗教信仰和文化背景等方面与美国人有较大的差异的移民，即亚洲、非洲和拉丁美洲的有色种族的移民始终是美国政府限制的主要对象。

追溯历史，展望未来，特定的历史环境和条件使美国与外来移民之间始终存在着千丝万缕的联系。移民入境后在认同美利坚民族文化、生活方式和

社会制度的同时又保留了自己特有的民族特征。他们在为美国社会发展做出贡献的同时也改善了自己的生存环境和条件。这种特有的历史和现状决定了移民问题仍将是今后美国社会的主要议题之一。当今美国社会发展的需要和它所处的国际环境使它在较长的时期内不可能而且也没有办法关闭国门。一方面，如前所述，美国作为一个依靠外来移民及其后裔建立和发展起来的国家，政府深知外来人才对美国社会发展的重要性，所以，美国仍需要外来移民为其经济和高科技的发展注入新的血液和活力。另一方面，第三世界的国家仍处于工业化初期的发展阶段，其经济发展缓慢与人口增长过快的矛盾所引起的人口外流的压力不容低估。在这些国家中，任何一个国家和地区的政治经济引起的社会动荡及各国之间、各民族之间的矛盾与冲突，都可能会引起新的移民与难民潮的产生。此外，由于新闻媒体拉近了各国间的距离，电视和报刊中托出的画面似乎使人们常常错误地把美国视为人间的“伊甸园”，所以，那些为了摆脱困境、谋求舒适的生活和工作条件的人们在对美国一知半解的情况下会千方百计寻求入境的机会。在不能合法入境的条件下，他们会以种种方式非法入境。就是每年以学生、旅游和探亲身分入境的外籍人也会成为潜在“种子移民”。他们一旦居留美国，他们的亲属也会以合法或非法的方式入境。面对成千上万的潜在移民和美国已有的种种困境，美国政府根本不可能一劳永逸地解决移民问题。

后 记

1991年考取东北师范大学的博士研究生之后，我便师从丁则民教授学习美国移民史和民族史。在恩师的指导下，经过三年的紧张学习，我终于在1994年初完成了博士论文——《美国移民限额制度的演变研究》。接着，我利用参加丁则民教授主持的国家教委“八五”社科项目“外来移民与美国少数民族研究”的机会，在博士论文的基础上，完成了《美国移民政策研究》。这部书稿是上述项目的组成部分。

在美国学习期间（1986—1988年）的亲身经历和对美国移民史的学习，我深深地感到，美国是白人的美国，任何有色人种的移民要定居美国并参与其社会生活，不可避免地要遭到这样或那样的歧视和排斥。尽管遭受歧视的方式和程度不同，但本质上是相同的。当然，作为一个青年史学工作者，应该对美国历史作出客观的评价。在研究这个题目的过程中，我也曾努力地这样去做，但还是不知不觉地掺带了几份个人情感，这大概是史学工作者的“通病”吧！我曾认真地用心去写，一心想把美国移民政策如实地展示给读者，但由于理论水平有限，资料不足，加上它涉及多学科的知识，因而每每提笔时，总是力不从心，顾此失彼。幸有恩师点拨，才算走出困境，在此深表感谢。现在，我把书稿交给读者，是优是劣，任方家评说。

虽说自己付出了艰辛的努力，但是，如果没有国内外热心学者的帮助，这部书稿就很难完成。南开大学的扬生茂先生，人民出版社的邓蜀生先生、武汉大学的李世洞先生，北京师范大学的黄安年先生，中国社会科学院的黄柯可先生等都对博士论文提出了宝贵的意见。南开大学的冯承柏先生不仅提出了自己的一些真知灼见，而且还提供了必要的资料，在此一同致谢。此外，我还要感谢来访的美国富布赖特教授 Daniel A. Amos, Terry Anderson 和 Samuel Pierson 先生。他们曾想方设法地为我复制了不少资料，提出了自己的一些见解和观点。1993年4月我赴美参加美国历史学家组织举行的年

会时，有幸遇到了 John Higham, JohnE. Bodnar, Roger Daniels 和 Leonard Dinnerstein 等一些有影响的移民史学家。同他们的交流和讨论使我受益匪浅。会议结束后，我又去西雅图，受到了东北师范大学访美富布赖特教授王旭先生的热情款待。在他的帮助下，我从华盛顿大学复制了 20 多本专著和论文集，为这部书稿的完成奠定了基础。

在书稿杀青之际，倍感欣慰。长达四年多的寒窗生活不亚于孕妇十月怀胎之苦。面对“初生的婴儿”，欣喜与内疚俱生。喜的是艰辛的劳动终于浇出了果实；内疚的是，多年来一直没有去探望远在陕西等我回家的老母。与爱妻结婚十年来长期两地分居，把扶养儿子的义务和家庭重担都推在了她的肩上。在书稿即将面世之际，谨将它献给我的老母和一心支持我“爬格”的妻子。

最后，我还要感谢中华美国学著作补贴基金会和东北师范大学出版社的同志。没有他们的支持和帮助，这部书稿恐难与读者见面。

作者

