东北师范大学

文库

梁茂信/著

美国移民政策研究

MEIGUO YIMIN ZHENGCE YANJIU



东北师范大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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。”[①]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。[①]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 年美国政府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 年力 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

[①] 奥斯卡·汉德林（OscarHandlin）：《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。

[①] 温斯顿·范霍恩（WinstonA. 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[①]　　（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发展所必需的资本、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[①]。

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

[①] 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。

[①] 迈克尔·克劳斯（MichaelKraus）：《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。 ”[①]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 ”[②]。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

[①] 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。

[②] 斯蒂芬·安佐文（StevenAnzovin）：《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 年代未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。”[①]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。[②]

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 年美国政府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。

[①] 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。

[②] 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。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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，但要求移民摈弃自己的民族语言、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。[①]

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。

[①] 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 88—89 页。

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 年代未以来，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，但仍是凤毛鳞角，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、民族学和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，轩轾不分，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（mobiliiy）——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。[①]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”。[①]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

[①] 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。

[①] 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。首先表现干排斥亚洲移民，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 ”[①]。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。[②]

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

[①] 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。

[②] 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。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

根据出生的偶然性而加以歧视”[③]

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”[①]。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”[①]。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

[③] 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。

[①] 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。

[①] 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其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。[①]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”[②]。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，以武力征服来掠取金银财主的初衷。 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，

[①] 戴尔 R.斯坦纳（DaleRSteine）：《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。

[②] 戴尔 R.斯坦纳（DaleRSteine）：《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 ”。[①] 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，他要把宾歹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：

[①] 罗杰·丹尼尔斯（RogerDaniels）：《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。

需要全本请访问 www.ertongbook.com