

难民政策与 美国外交

李晓岗 著



世界知识出版社

难民政策与美国外交

李晓岗 著

世界知识出版社

责任编辑:王 江 林 昶

封面设计:林 昶

责任出版:夏凤仙

责任校对:何 莉

图书在版编目(CIP)数据

难民政策与美国外交/李晓岗著. —北京:世界知识出版社, 2004. 3

ISBN 7-5012-2269-X

I. 难… II. 李… III. ①难民问题—政策—研究—美国
②外交政策—研究—美国 N. D771. 239. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 021108 号

难民政策与美国外交

Nanmin Zhengce yu Meiguo Waijiao

世界知识出版社出版发行

(北京市东城区干面胡同 51 号 邮政编码:100010)

网址: <http://www.wap1934.com>

北京市朝阳展望印刷厂照排印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 1/32 印张:7 3/4 字数:186 千

2004 年 3 月第一版 2004 年 3 月第一次印刷 印数:1—1000 册

ISBN 7-5012-2269-X/D · 454 定价:20.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

绪 章 难民问题的人道性与政治性·····	(1)
一、难民问题的由来 ·····	(1)
二、战后美国难民政策的演变 ·····	(9)
三、美国对难民问题的研究 ·····	(20)
第一章 难民政策与反共意识形态·····	(26)
一、反共意识形态的确立 ·····	(26)
二、反共意识形态的加强 ·····	(36)
三、意识形态因素的削弱 ·····	(73)
第二章 难民政策与对外战略·····	(93)
一、难民政策与树立威望 ·····	(93)
二、难民政策与扩大强权 ·····	(98)
三、难民政策与维持强权 ·····	(140)
四、难民政策与恢复强权 ·····	(155)
第三章 难民政策与人道主义·····	(169)

一、犹太人幸存者	(169)
二、印支难民	(172)
第四章 难民政策与国内利益	(182)
一、战争难民问题	(182)
二、匈牙利难民问题	(193)
三、越南难民问题	(196)
四、古巴马里埃尔人问题	(200)
第五章 冷战后美国的难民政策	(205)
一、冷战后难民政策的变化	(205)
二、出兵干预海地	(208)
结 语 以力假仁	(212)
附 录 1946—1994 年美国接纳难民情况	(229)
参考文献	(233)

绪 章

难民问题的人道性与政治性

一、难民问题的由来

广义上说,难民是逃离本国、失去或不愿接受本国保护的人。^①难民自古就有,但至今仍没有一个普遍接受而又能准确实施的定义。难民问题在战后长期困扰国际社会,但又一直得不到公正、合理、有效的解决,其原因就在于难民问题的人道性和政治性错综复杂地交织在一起,而人道和政治本身就是相互矛盾的。

1. “难民”的由来

人类进入文明社会后,由于战争等原因,一直存在着大批人口从一国逃往另一国的现象。在古代,由于国家观念淡漠,边界不明确,人们为生存而寻求避难之地往往是正常的,而由于当时生产力水平低下,劳动力是财富,各国对难民的到来一般都是欢迎的。因此,难民流动的现象虽然自古就有,但在古

^① Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (Oxford University Press, New York, 1993), p. 6. 参见《简明不列颠百科全书》,中文版,中国大百科全书出版社1986年版,第6卷,第195—196页。

代并没有“难民”概念,更不存在难民问题。

“难民”一词源于近代早期的法国。16世纪后期,西班牙统治者在尼德兰迫害新教徒,造成了近代早期规模最大的难民潮。从16世纪70年代到17世纪30年代,在当地80万人口中,有14%的人约11.5万人逃离。^①1573年,法国把为躲避西班牙统治者迫害而从尼德兰逃到本国的加尔文教徒称为“难民”(réfugié)。^②17世纪后半期,源自法文的英文词“refugee”(难民)开始使用。1598年,在长达30多年的“胡格诺战争”结束后,法王亨利四世颁布“南特敕令”,规定天主教为法国国教,同时承认新教徒(胡格诺教徒)有信仰自由。新教徒人数迅速增加。但1661年后,路易十四开始大规模迫害新教徒,强迫其皈依天主教。为躲避迫害,有10%的新教徒约10万人逃离法国。^③英国将逃入本国的法国新教徒称为“难民”(refugee)。此时,“难民”一词带有宗教色彩,新教徒因所持信仰为本国所不容而遭到迫害,但他们却受到将新教确定为国教的国家的欢迎。正如后来的英国资产阶级革命表面上表现为“清教徒革命”一样,在16、17世纪时,宗教与政治密切结合在一起,对外国新教徒提供庇护表面上是出于相同的宗教意识形态,实际上却是反映了难民接受国对难民产生国政治意识形态的不赞成。从这个意义看,最初带有宗教色彩的“难民”也具有政治含义。因此,可以说,近代初期的难民是由带有政治含义的迫害造成的;对难民的接受也带有政治含义,它牵扯到受宗教意识形态相同与否影响的难民产生国和接纳国之

① Annals of the American Academy of Political and Social Science, 467, May 1983, pp. 32—33.

② Robert W. Tucker, et al., eds, Immigration and U. S. Foreign Policy (Westview Press, Boulder, 1990), p. 100.

③ ANNALS, AAPSS, 467, May 1983, p. 34.

间的关系。

西欧对宗教异端的态度较为宽容后,宗教难民的逃亡基本停止,但不久后的资产阶级革命时代又引发了新的难民潮,产生了一种新的难民即纯粹现代意义上的政治难民:一个人因其政见和对革命政权的反对而逃离本国。法国大革命时法语出现了一个新词“流亡者”(émigré),指的就是这种新难民,而英语中仍沿用原来的“难民”(refugee)一词。^①北美独立战争爆发后,北美支持英国统治的人就被英国称为“美国难民”。这些人在北美独立战争中站在英国一边,拥护独立的革命派将其称为托利党,英国将其称为效忠派。如果十三州独立成功,革命派掌权,这些人有可能遭到迫害,因此他们逃离北美。英国将其中许多人遣返到现在加拿大的魁北克、安大略,并在那里授予他们大量土地。他们在那里可以保卫英帝国在北美剩余的殖民地并为以后英国与美国可能发生的冲突积聚力量。所以,“美国难民”所持的政治立场是其逃离本国的原因,也是接纳国接受他们的原因;同时,他们对接纳国还有政治用途。

法国革命爆发后,英国政府将本国的激进民主人士称为“雅各宾人”,予以严厉镇压。许多“雅各宾人”逃到美国,但执政的联邦党人亲英,憎恶法国革命。在联邦党人影响下,美国国会通过了《敌侨与颠覆法》,对“雅各宾人”等拥护民主的欧洲人士关闭了大门(1800年杰佛逊当选总统后国会废除了这一法案)。

19世纪末,“难民”作为一个特别范畴出现在美国的移民政策中。当时由于“西进运动”结束,美国不再大量需要劳动

^① Tucker, et al., eds, Immigration and U. S., Foreign Policy p. 101.

力,开始采取限制移民的政策。国会在制定一系列旨在限制移民的措施时,特别准许“难民”入美。根据规定,“难民”是指“躲避因政治或宗教原因而遭到迫害或惩罚的人”^①。这一规定的主要受益者是来自东欧的犹太人以及后来来自土耳其的亚美尼亚人。但从1893年开始,美国对虽然符合难民定义但倡导社会主义或无政府主义的外籍人士即逃避欧洲政治迫害的激进人士的入美进行严格限制。因此,美国的“难民”概念在产生后也受到了政治上意识形态因素的影响。

通过“难民”概念的演变可以看出,“难民”从其一出现,就具有浓厚的政治色彩。一方面,难民是由其产生国的政治状况所造成的;另一方面,其他国家对接纳难民与否也取决于其政治考虑即意识形态上的好恶以及与难民产生国的关系。

在近代,领土的大小和人口的多少被视为国家强弱的重要标志。各国愿意向宗教、政见与自己相似的人提供庇护,大部分难民也就能够在本国之外找到避难之地。因此,20世纪以前,世界上还没有出现大批流离失“国”的人无处安身的现象。就此而言,20世纪以前虽然有难民流动的现象,但并没有造成难民问题。

2. 难民问题的出现

难民问题是世界政治的伴生物。进入20世纪后,战争的国际化、东欧和巴尔干地区旧帝国的解体、民族国家的扩大和增加以及随之而来的对少数民族和无国家者的迫害、对原统治阶级和政治反对派的消灭,造成大规模的人口逃亡。

战争是造成20世纪初人口大规模逃亡的重要原因。以往的战争仅造成了为数不多的难民,而第一次世界大战却影响

^① E. P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981), pp. 108, 141--142.

了整个世界人口。随着科技、经济和社会变化,战争的规模和破坏性有了质的变化,大量平民为躲避战火而沦为难民。

20 世纪早期难民流动的另一个原因是民族国家的形成、巩固和扩展。一战后,原来多民族的奥匈帝国、沙皇俄国、奥斯曼帝国和德意志帝国瓦解后,在其废墟上出现了一系列新兴的民族国家。由于语言、民族、宗教信仰等原因,大批人口被新国家驱逐。奥地利、捷克斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、南斯拉夫等新建立的国家为消除旧秩序、巩固本国政权、形成文化上和政治上同源的人口,而对少数民族予以打击。大约有 200 万波兰人和 100 万德意志人分别从他们原来居住的俄国和奥匈帝国被迫移民到波兰和德国。匈牙利则接纳了数十万被罗马尼亚、捷克斯洛伐克和南斯拉夫驱逐的马扎尔人。^①土耳其早在 19 世纪末就已开始了“民族清洗”。1914 年,这种清洗进一步加强。50 万—100 万亚美尼亚人被屠杀,幸存者逃往俄国亚美尼亚、叙利亚、欧洲其他地区以及中东。^②

一战结束时,由于各国重新划分边界,强调民族认同,数百万不愿同化的人沦为无国家者,巴尔干战争和多民族的土耳其奥斯曼帝国的分裂为一系列民族国家造成了巴尔干地区大规模的难民流动。土耳其和希腊的相互敌视导致了 1922 年希土战争的爆发,100 多万安那托利亚希腊人和亚美尼亚人成为难民。

沙皇俄国的瓦解、俄国“十月革命”、内战、俄波战争以及 1921 年的苏俄饥荒进一步加剧了一战后的难民流动,约 100 万—200 万人逃离俄国。俄国难民中许多是反对革命和布尔

① Loescher, Beyond Charity, p. 35.

② Ibid.

什维克的人、参与武装干涉苏维埃政权的白俄士兵、逃离战乱和饥荒的平民、逃离新独立的波兰和波罗的海国家的俄国人以及在俄国曾受到迫害的犹太人。

世界范围内的这些政治事件造成了近代以来欧洲规模最大的流动人口,其人数之多远远超过了个别国家有限的接纳能力。大量难民无处安身,国际社会开始面临严重的难民问题。

3. 难民问题的人道性与政治性

难民问题在其出现后首先表现为一个人道主义问题。

19世纪末20世纪初,生产力的迅速发展使各国对劳动力的需求下降,难民越来越不受欢迎。与此同时,民族和国家意识的加强促使西方许多国家采取措施对外来人口进行控制。因此,一战后欧洲的难民流动受到了越来越多的限制,没有旅行证明或护照,他们就不能合法地入境、逗留或迁移。

由于苏俄政府取消了俄国难民的国籍、废止了他们的旅行证明,俄国难民尤其受到影响。由于俄国难民人数太多,会影响到移居国的民族关系及其社会稳定,所以他们没能像其他难民集团那样迅速被东道国政府归化。

各国政府为维护本国的民族纯洁和社会稳定,不顾难民的困难处境,纷纷采取措施,大力驱逐难民。这样,一战后,一方面世界上出现了庞大的难民潮,另一方面各国对难民采取了前所未有的排斥和驱逐政策。成千上万的难民陷入一种非法入境、聚族而居、被驱逐、再次非法入境的无休止的循环之中。世界之大,却无难民可安身之地,缓解难民困境成为一个人道主义问题。

在以“国际红十字会”为首的人道主义组织的呼吁下,国际联盟于1921年创立了一个处理难民问题的职位——难民

事务高级专员,第一次正式承认了国际社会对解决难民问题负有责任。^①但是,为解决难民流离失所这一人道主义问题而创立的国际难民机构处理难民问题的举措却带有政治色彩。难民事务高级专员表面上是独立的,但由于国际联盟仅为难民机构提供行政管理费用,所以高级专员处理难民问题必须依赖于成员国的捐款。因此,高级专员的能力在很大程度上取决于他募集资金和动员各国政府增加对难民的援助、放松移民限制以及对在本国境内的难民提供更合法的保护的能力。然而,在当时,对难民的援助和保护是高度政治性的。各国对难民援助计划的支持往往是出于本国的外交政策考虑而不是出于人道主义原因。

20年代的难民援助计划主要依靠英法两大国以及欧洲一些小国的财政支持。但是,一方面,关于哪些难民符合受援条件的决定是由国联理事会和大会决定的政治问题,各国政府都倾向于援助逃离自己敌国的难民,而不赞成援助逃离自己友邦的难民。例如,东欧国家政府向逃离苏联的难民提供援助,但对逃离德国的难民则不予援助。另一方面,逃离政治影响大的政权的难民对该政权是一种难堪,所以国联成员国为避免引起其他国家的敌意而对别国的人权情况不予批评。结果,逃离诸如意大利和西班牙法西斯政权的一些主要难民集团被排除出国联援助之列。

20年代国联对俄国难民的援助突出反映了难民问题的政治性。1921年创立的国联难民机构的主要使命就是处理俄国难民问题。原因之一是“十月革命”胜利后,西方国家对苏俄以及后来的苏联采取敌视和孤立政策,英、法控制的国联也积

① Journal of Refugee Studies 1(1988):277-296.

极地 在外交上和经济上孤立苏俄；援助俄国难民可以造成苏俄政府的难堪，破坏其形象。原因之二是英法曾支持白俄军队向苏俄政权发动进攻，它们对战败而逃亡的白俄士兵负有道义上的责任。1926年，国联对苏联难民的定义是“不享有或不再享有苏维埃社会主义共和国联盟政府保护并未获其他国家国籍的人”。^①针对国联对俄国难民的“情有独钟”，苏联政府表示坚决反对任何旨在援助俄国难民的国际努力，并指责国联的难民机构是西方大国反苏的政治工具。

30年代，欧洲出现了新的难民集团，这就是逃离德国、意大利、葡萄牙法西斯政权的共产党人、社会民主党人、反法西斯知识分子、和平主义者以及大批犹太人。这时，推行绥靖政策的英法以及由其控制的国联为了维持它们与这几个法西斯国家的关系，借口难民问题是其产生国的内政问题，既不向上述难民提供救济，也不对法西斯国家的迫害行为进行抨击。

这一时期，由于受国内孤立主义和种族主义影响，美国对解决难民问题态度不积极。20年代初确立的移民限额制度有利于已在美国有很多人口的集团。另外，美国排斥有可能成为公共负担的人入美的规定也对身无分文的难民不利。为了防止苏联或德意间谍以难民身份为掩护，渗入美国进行宣传、破坏和颠覆活动，美国将原隶属于劳工部的移民与归化局转归司法部，以便于对移民进行严格的安全审查。纳粹排犹及发动战争后，欧洲难民大量增加，但美国国会仍拒绝超出限额接纳难民。而实际上，整个30年代美国为西欧国家规定的移民限额大量剩余。如德国每年移美指标23370名，其入美移民每年

^① Anna C. Bramwell, ed., *Refugees in the Age of Total War* (Unwin Hyman, London, 1988), p. 7.

仅有 4000—10000 人(多为犹太人)。^①

直到二次大战爆发后,在与法西斯国家已处于公开敌对状态的情况下,同盟国家才在 1943 年召开的百慕大会议上决定“对由于欧洲所发生的事件所造成的,生命和自由因其种族、宗教或政治信仰而受到威胁,被迫离开或可能要被迫离开其居住国的人”,应提供保护。^②尽管这一声明措词含糊,但其意图是明确的,即对逃离德国、意大利和西班牙统治的难民提供保护。

一战后到二战结束前欧洲出现的难民问题表明,现代难民问题是由政治因素(国际格局或产生国政治局势)所造成的、需要国际社会参与解决的大量人口颠沛流离、无家可归的人道主义问题。而难民政策则是国际社会和各国政府从国际政治或本国外交政策出发,为解决这一人道主义问题而采取的政治性措施。简言之,在难民问题上,政治性与人道性交织在一起。

二次大战结束后,世界上产生了数以千万计的难民。大批难民从一国逃出或被逐出而又难以在其他国家找到避难和安身之地,难民问题成为战后困扰国际社会的一个严重问题。但是,由于东西方关系的紧张,难民问题又与冷战政治联系到了一起。在这方面,美国的难民政策尤其具有典型性。

二、战后美国难民政策的演变

1. 1945—50 年代初

这一时期美国对难民的接纳主要是在移民限额制度的框

① Bramwell, ed., *Refugees in the Age of Total War*, p. 7.

② Ibid.

架内通过难民立法进行的。由于国会掌握着立法权,这一时期美国的难民政策实际上是强调美国国际利益的行政当局与强调美国国内利益的国会之间妥协的结果。也正是由于这种妥协,这一时期美国的难民政策时常表现出自相矛盾。

美国早在 1924 年就建立了移民限额制度,规定了每年发放移民签证的最高限额,同时按国籍原则优先分配给西欧和北欧国家较大的移民份额。因此,战后美国要想在难民问题上采取更为灵活的立场,就必须绕过既定的移民限额制度。1945 年 12 月 22 日杜鲁门发布的总行政命令,标志着难民政策第一次突破了移民限额制度的限制。该命令授权向欧洲战争难民发放战争期间剩余下来没有使用的移民签证。根据该命令,1946—1948 年共有 40324 名难民获得移民签证,进入美国。^①

但是,与欧洲庞大的难民人数相比,美国移民法所能够提供的移民限额仅仅是杯水车薪。对于来自德国的难民和幸存犹太人来说,尽管准入标准放宽了,但国籍配额却太少。与此同时,一方面,苏联要求将在西欧的所有苏联东欧难民予以强行遣返;另一方面,苏军控制下的东欧地区人口大量向西方逃亡。为了抵制苏联的要求,鼓励东欧人逃离社会主义国家,美国朝野上下出现了要求扩大难民计划的呼声,其结果是《1948 年战争难民法》的通过。该法主要在美国移民限额制度的框架内发挥作用,规定行政当局可以通过抵押未来年度的配额的形式,超出当年配额限制接纳难民。在该法通过后的两年中,德国、奥地利移民配额的一半被用于出生在东欧国家但战后被迁到德国和奥地利的德意志人。后来,该法的有效期又延长

^① 参见附录《1946—1994 年美国接纳难民情况统计》。

到1951年12月底。根据《战争难民法》进入美国的难民总计409696人。^①

进入50年代,随着冷战的加剧,美国国内对共产主义的敌视进一步加深,麦卡锡主义盛极一时。这种反共歇斯底里不可避免地波及来自苏联东欧社会主义国家的叛逃者。为了排斥所谓的“颠覆分子”入美,国会通过了《1950年国内安全法》,禁止共产党人入美。《国内安全法》大大影响了美国对逃离社会主义政权人士的接纳,这标志着在难民政策的制定过程中,反对接纳难民的人的立场发生了重大变化。以前他们主要是基于种族歧视和经济因素,即排斥东欧、东南欧难民是为了保持美国占主导地位的西北欧移民的文化模式和民族构成,保护美国国内的就业机会。《国内安全法》的通过表明,对国内安全的担心,对共产主义“渗透”的恐惧主导了反对接纳难民的人的意识。《1952年外来移民与国籍法》的制定进一步反映了这种情况。1952年6月,美国国会推翻杜鲁门总统的否决,通过了《1952年外来移民与国籍法》。1952年法汇集、综合了美国当时的所有移民法规,保留了以民族来源原则为基础的限额制度,进一步强化了对外来移民入境和归化的管理。由于担心“共产党颠覆分子”渗入美国,该法案不仅没有任何关于接纳难民的条款,反而通过种族歧视性的限额制度、通过对移民加强政治和安全审查的条款,对逃离苏联东欧以及亚洲社会主义国家的人入美予以严格限制。

围绕着1952年法的制定和通过,要求接纳“政治难民”的行政当局及其支持者与国会中要求维护国内安全、反对接纳“政治难民”的人展开了激烈争论。前者强调难民政策应为外

^① 参见附录。

交政策服务,他们把美苏斗争视为一种意识形态冲突,要求慷慨地接纳社会主义国家的难民,以向全世界展示美国制度的优越性。^①而后者则表示要把美国的国家安全置于首要地位,提出惟有通过维护内部力量美国才能在世界上发挥积极作用。^②表面上看,围绕着《1952年移民法》的争论反映出美国行政当局和国会在难民政策的制定应以国内安全考虑为主还是应以国际强权考虑为主的问题上存在着严重分歧。但双方的出发点实际上是一致的。双方都是根据反对共产主义来考虑难民政策。主张接纳难民的人认为,只有在全世界打击共产主义才能制止苏联扩张,所以他们要求通过大力接纳社会主义国家的难民来破坏其形象、利用难民为冷战服务。^③而反对接纳难民的人则认为只有保护好美国这个反共堡垒,美国才能在国际上有力地反对共产主义。^④1952年法的通过和实施表明在难民政策上国会对国内安全的考虑占了上风。

与此同时,行政当局出于冷战考虑,为利用难民从事情报活动、秘密行动和“宣传战”而需要接纳社会主义国家难民入美。在行政当局的压力下,国会于1953年8月通过了《难民救济法》。该法是1956年年底以前美国接纳难民的法律依据。它规定,在以后的三年中接纳20.9万名因其国家配额少而无法获得签证的难民。表面上看,该法首次突破了1952年法的限额制度,而实际上,国会并未做出多大让步。一方面,法案对难民所作的宽泛定义,冲淡了行政当局想接纳社会主义国家难

① Poyntz Tyler, ed., *Immigration and the United States* (The H. W. Wilson Company, New York, 1956), p. 137.

② Robert Divine, *American Immigration Policy, 1924—1952* (Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1957), p. 191.

③ Department of State Bulletin, 27: 78—80, July 14, 1952.

④ Divine, *American Immigration Policy*, pp. 177—178.