

20世纪80年代以来国内的美 国移民政策史研究^{*}

韩 玲

内容提要 美国移民政策史是美国史的重要组成部分。20世纪80年代以来,国内学界对其研究由勃兴走向深化。随着学术成果的不断涌现,学者间互动亦日益频繁,讨论焦点集中在四个问题:对华移民政策、美国整体移民政策演变的动因、难民政策、非法移民政策。当然,学术研究繁荣的背后仍存在可拓展的空间。

关键词 美国移民政策史 讨论焦点 拓展空间

在全球化进程日益加速的今天,无论是发达国家还是发展中国家,人口跨国迁徙浪潮日渐高涨。尤其是伴随中国经济的迅猛崛起,以中国为核心的东亚地区“作为全球移民的目的地正在兴起”。^①因此,深入探讨传统的移民国家——美国的移民政策发展史,对中国制定外籍人入境、就业和定居的相关政策,意义尤为重大。实际上,国内学者很早就对这一问题有所涉猎,尤其是改革开放以来,相关研究从未间断,研究成果日见增多。^②本文将尝试对国内美国移民政策史的研究历程、阶段性特征、讨论焦点以及研究中存在的不足做一简要评述。由于笔者水平有限,评述中难免挂一漏万,敬请方家斧正。^③

一、研究历程与发展趋向

(一) 20世纪80年代研究的兴起

国内学者对美国移民政策的关注最早可追溯到20世纪30年代。1934年,法学家丘汉平在《东方杂志》发表《美国排华律之过去与现在》一文,首次对美国排华法案的形成过程、主要法律条文及美国移民局管辖华人入境的权力等做了简要阐述,开创了国内美国移民政策研究之先河。^④新中国成立后,留美归国学者丁则民先生发表了国内首部美国移民政策史专著——《美国排华史》,该书对美国排华法案的出台及内容做了详细的探讨。^⑤以上成果寥寥可数,然其历史地位不可

* 本文为教育部人文社会科学研究青年基金项目“当代外来移民对美国劳动力市场的影响”(项目编号:11YJC770042)之阶段性研究成果。

① Ronald Skeldon, "Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development", http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_MigrationTrends/UNNewYork-globmigpowerpoint_SH.pdf

② 目前已有学者发表关于国内美国移民史研究的综述性文章,但由于研究主题所限,对移民政策史的研究概况虽有所涉猎但并不全面。详见许国林《20余年来我国学者对美国移民史的研究》,载《郑州大学学报》(哲社版)2004年第5期;《改革开放以来国内的美 国移民史研究》,载《世界历史》2013年第3期。

③ 在美国学界,移民政策有狭义和广义两种含义,狭义的移民政策仅指“联邦政府针对将成为美国永久居民的外国人制定的入境政策”,这一概念通常仅指国会的立法行为。广义的移民政策既指外来移民入境规则,也包括对已入境移民的相关政策。在广义的移民政策下,对外来移民的同化政策、难民政策、控制和遣返非法移民法案及地方、州和联邦对外来移民生活的相关规定都被纳入移民法范畴。参见 Eytan Meyer, "Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis", *International Migration Review*, vol. 34, no. 4, 2000; Erika Lee, "Immigration and Immigration Law: A State of the Field Assessment", *Journal of American Ethnic History*, vol. 18, no. 4, 1999.

④ 丘汉平《美国排华律之过去与现在》,载《东方杂志》,第31卷12号,1934年。

⑤ 丁则民《美国排华史》,中华书局,1952年。

小麒,它们拉开了中国美国移民政策史研究的序幕。然而,由于冷战和“文革”等非学术性因素的影响,此后相关研究中断了数十年。

1978 年中共十一届三中全会召开后,党的路线、方针、政策都做出了调整。“解放思想、实事求是”的思想路线的出台为包括美国史在内的史学领域摆脱极“左”思潮和意识形态的支配、回归“学术”正常轨道营造了良好的氛围。1979 年中美两国建交结束了两国敌对状态,开启了两国交流互动的历程,也为国内美国史研究提供了诸多有利的条件。^①

伴随着中国美国史研究“迎来了自己的春天”,美国移民政策史重新进入学者的研究视野。需要指出的是,虽然这一时期学术研究的外部环境大为改观,但是,处于中美复交初始阶段的中国美国史研究,依然受到史料、经费和史学理论积淀不足等因素的掣肘,研究队伍虽然有壮大之势,但青年学者依然处在成长阶段,研究队伍青黄不接。在这种条件下,中国美国移民政策史领域最早的一批研究成果问世了。^②其中具有代表性的是丁则民先生的《百年来美国移民政策的演变》和邓蜀生先生的《美国移民政策的演变及其动因》。两篇文章均以宏阔的视野,对美国移民政策进行了纵向阐述,并对政策变化的原因提出了自己的观点。对当时学术界的年轻学子来说,两位老先生的成果是难得的教材性读物,同时也为国内美国移民政策史研究奠定了必要的学术基础。实际上,除研究成果之外,这些老一辈学者的学术精神、为学科建设做出的贡献更令人敬重。他们在人才培养方面所做出的不懈努力,成为今天国内美国史研究出现繁荣局面的关键性因素。现在活跃于各大高校科研单位的美国史研究者,包括美国移民政策史研究专家,大多离不开这一辈老学者的栽培。

(二) 20 世纪 90 年代研究的迅速发展

对中国而言,20 世纪 90 年代是一个迅速发展的时期,经济加速增长、政治更加稳定,与世界的联系日益密切。新的时代催生了国内美国史研究新生代的成长。他们追随时代的步伐,表现尤其抢眼,不仅资料多,观点新,而且积极利用不断增多的中美交流机会,直接与外国同行切磋探讨。在学术研究实践中,新一代学者表现出了一系列新的研究取向:一、强烈的现实关怀,研究对象的选取更对应中国现实需要;二、追求学术创新的能力,不再满足于传统研究方式的重复,而是将新方法、新资料不断引入研究当中;三、选题趋向小而具体,更关注研究的深度而不是广度;四、不断完善美国史领域的研究结构,除传统的政治史、外交史之外,城市史、移民史、妇女史等领域也被纳入研究视野。在此背景下,移民政策史研究顺势进入了一个迅速发展期。据不完全统计,这一时期共出版专著 3 部,^③公开发表论文 30 余篇。^④新的研究成果鲜明地体现了新时代美国移民政策史研究的新趋向。

首先,从选题规模看,宏观、中观研究依然占主体,微观研究趋向明显。梁茂信于 1996 年出版的《美国移民政策研究》可谓宏观研究的佼佼者。作为当时一名世界史研究者新秀,他表现出了与美国学者对话的强烈意愿。正如他自己所言,美国学界“微观琐细的研究居多,宏观整体的分析甚

① 李剑鸣《改革开放以来中国的美国史研究》,载《史学月刊》2009 年第 1 期。

② 丁则民《百年来美国移民政策的演变》,载《东北师大学报》(哲社版),1986 年第 3 期;邓蜀生《美国移民政策的演变及动因》,载《历史研究》,1989 年第 3 期。此外还有:王英文《十九世纪下半期美国排华运动的扩展》,载《辽宁师范大学学报》(社科版),1988 年第 6 期;郝贵远《美国排华问题初探》,载《历史档案》,1983 年第 4 期;曹前《晚清美国排华政策及清政府的态度》,载《华侨历史》,1986 年第 4 期。

③ 三部著作作为:邓蜀生《美国与移民:历史·现实·未来》,重庆出版社,1990 年;梁茂信《美国移民政策研究》,东北师范大学出版社,1996 年;戴超武《美国移民政策与亚洲移民(1849—1996)》,中国社会科学出版社,1999 年。

④ 择其要者:梁茂信《20 世纪 20 年代美国移民限额制度的促成因素》,载《河北学刊》,1996 年第 2 期;李晓岗《美国的难民政策与冷战外交》,载《美国研究》,1999 年第 1 期;梁茂信《美国的非法移民与政府政策效用分析》,载《史学集刊》,1997 年第 4 期;丁则民:《美国亚洲移民政策的演变》,载《河北师院学报》(社科版),1997 年第 2 期。

少”。^①为此,梁茂信以自己的研究对美国学界的这一缺憾做出回应。实际上,兴起于20世纪60、70年代的新社会史,在90年代的美国依然盛行,甚至走向极端,由此导致的史学研究的“碎片化”现象已经受到某种程度的诟病。同时,至20世纪90年代,美国移民政策发展已有百年历史,进行回顾总结显然是必要之事,正是在这样的背景下,梁茂信撰写了《美国移民政策研究》一书,他在着力把握“美国经济、政治发展和移民政策这两条主线”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”。^②

相对来讲,戴超武在3年后出版的《美国移民政策与亚洲移民(1849—1996)》则是一本研究宽度和长度都有所收缩的著作。该书采用所谓的“中观研究”(介于宏观与微观之间)视角,重点考察了1849—1996年之间美国对亚洲移民政策的演变,而美国移民政策只是作为其背景而存在。值得一提的是,该书已不仅仅探讨政策本身发展演变,在政策对外来移民模式及族裔群体产生的影响方面也给予了同样的重视,将移民政策、外来移民模式和移民社区三者贯通了起来。

在宏观研究和“中观研究”的基础上,考察较短时期内移民政策或单一移民法案的微观化研究开始增多,预示着国内美国移民政策史研究向纵深发展。梁茂信从19世纪末美国的时代特征、移民来源、理论基础及社会运动等方面全面细致地探讨了20世纪20年代美国移民限额制度的形成因素。^③戴超武的《东南亚难民与美国〈1980年难民法〉》则从越南战争后大量东南亚难民入境谈起,考察了《1980年难民法》的决策过程、内容及影响。^④

其次,选题视角更加多元。难民政策、非法移民政策以及移民政策的影响等内容纷纷进入研究者的视野。李晓岗的《美国的难民政策与冷战外交》探讨了冷战时期美国难民政策演变及其与冷战外交政策之间的紧密联系。梁茂信的《美国的非法移民与政府政策效用分析》在考察非法移民历史与现状的基础上,深入探讨了美国历史上第一部非法移民法案——1986年《移民改革和控制法》的出台、内容及效用。梁茂信在其另一篇文章《60年代美国移民政策改革及其影响》中,不仅探讨20世纪60年代移民政策本身,还关注了政策对美国入境移民结构的影响,拓广了移民政策研究的视野。^⑤

再次,历史研究的客观中立意识增强。比如,在对华移民政策上,研究者的视野超越了专注排华政策的窠臼,扩展到更大的时间段。出于民族感情,早期学者比较关注对中国怀有敌意的美国排华政策。实际上,从“淘金热”时期华人进入美国至今,美国对华移民政策是一个不断变化的过程,从客观的角度全面审视这一过程,才是学术研究的“正途”。庄锡昌的《美国对华人移民政策的演变》^⑥一文是对美国对华移民政策纵向发展进行全面梳理和探讨的典范。梁茂信的《19世纪后期美国的对华移民政策》则考察了19世纪后期华人先受欢迎后受排斥的经历,值得一提的是,作者立足中美两国视角,深入剖析了美国对华移民政策的转变原因及其影响,展现出了客观求实的学术态度。^⑦

不难看出,20世纪90年代国内美国移民政策史研究成果颇丰,但存在的问题亦不可忽视,尤

① 梁茂信《美国移民政策研究》,第12页。

② 梁茂信《美国移民政策研究》,《序》,第9页。

③ 详见梁茂信《20世纪20年代美国移民限额制度的促成因素》,载《河北学刊》,1996年第2期。

④ 戴超武《东南亚难民与美国〈1980年难民法〉》,载《世界历史》,1998年第4期。

⑤ 梁茂信《60年代美国移民政策改革及其影响》,载《河北师院学报》(社科版),1994年第4期。

⑥ 庄锡昌《美国对华人移民政策的演变》,载《历史教学问题》,1998年第4期。

⑦ 梁茂信《19世纪后期美国对华移民政策》,载《东北师大学报》,1998年第6期。此外参见梅伟强《美国对华人移民政策的历史演变》,载《五邑大学学报》(社科版),1993年第2期;沈已尧、吴麟《19世纪以来美国的对华移民政策》,载《民族译丛》,1993年第5期;丁则民《美国亚洲移民政策的演变》,载《河北师院学报》(社科版),1997年第2期。

其是研究队伍较为薄弱,研究阵地寥寥无几,这些现实问题严重阻碍了国内整体的美国移民政策史研究水平的提高。

(三) 新世纪以来研究的进一步深化和扩展

进入 21 世纪以来,中华民族在大国复兴的道路上阔步前进,尤其是加入世贸组织后,中国与世界的联系愈加紧密。在国家快速发展的背景下,史学界日益认识到,“大国需要研究外国历史,不了解、不研究其他国家,就会到处碰壁。”^①这一学术自觉因为下列因素而为史学研究注入了前所未有的动力:2011 年,国务院学位委员会和教育部下发通知,将世界史升级为一级学科;20 世纪 90 年代中后期至 2007 年中国高校学科建设高潮中,涌现出大批博士点,为拓宽人才培养提供了平台;互联网的普及和数据库的建设为史料的查阅提供了革命性的工具。学术环境的优化,加上前期积蓄的力量,中国的世界史和美国史研究迎来了一次飞跃性发展,各项专题研究迅速跟进。以美国移民政策史研究为例,据不完全统计,2001—2015 年出版相关学术专著 8 部,^②公开发表论文 80 余篇^③;这些成果在发扬和深化 20 世纪 90 年代研究特点的基础上,展现出了令人欣喜的研究趋向。

首先,微观的专深研究渐成主流。肖炜衢的《遏制还是纵容——美国移民制度对中国非法移民的影响》颇具代表性,它选取美国移民政策中的政治庇护制度和雇主制裁条例作为分析对象,用以揭示美国移民体制中存在的漏洞及自相矛盾之处,并就这些悖论对非法移民尤其是中国非法移民的形成与发展产生的影响进行了探讨。^④王恩铭的《优生学与美国移民政策》一文,以优生学为主线,考察优生学如何影响了 20 世纪 20 年代美国移民政策的制定过程,视角新颖而细致。东北师大徐红彦博士近期研究了美国临时技术劳工制度,同样展现了国内美国移民政策史研究的微观化取向。^⑤国内美国早期史研究专家李剑鸣教授曾指出,“一个领域要进步,就必须从一个一个具体的课题着手,进行深入而彻底的研究。”^⑥可以说,国内美国移民政策史研究正在践行着这一路径。

其次,某些学者不再满足于单纯史实的阐释,而是力图在研究中搭建一个理论架构或建立一个核心性的问题。以梁茂信的《美国人才吸引战略与政策史研究》为例,作者从移民与市场经济的角度出发,借鉴伊曼纽尔·沃勒斯坦的世界体系理论,全方位探讨了 20 世纪美国人才吸引战略的发展,并对每个时期的人才吸引政策及其与美国移民政策变化的关系进行对比分析。此外,唐慧云的《美国非法移民立法改革与利益集团因素研究》则以利益集团为观察视角,阐释了美国利益集团如何通过多种方式和路径游说国会进而影响相关立法这一重要机制。这些学术成果显著提升了国内美国移民政策史的研究水平,同时对于我们深入理解美国移民政策也大有裨益。

众所周知,原始资料的占有程度直接影响研究成果的权威性和创新性,也是衡量学术水平的重要指标之一。然而,就 20 世纪 90 年代国内美国移民政策史研究成果而言,一手资料的大量使用并

① 刘潇潇《世界史升级为一级学科开启历史学科发展新阶段》,载《中国社会科学报》2011 年 4 月 7 日。

② 专著统计只包括以移民政策为研究对象或以较大篇幅讨论移民政策的著作。八部著作:邓蜀生《时代悲欢“美国梦”——美国移民历程及种族矛盾》,中国社会科学出版社 2001 年;钱浩《美国西裔移民研究——古巴、墨西哥移民历程及双重认同》,中国社会科学出版社 2002 年;李晓岗《难民政策与美国外交》,世界知识出版社 2004 年;姬红《美国新移民研究(1965 年至今)》,知识产权出版社 2008 年;梁茂信《现代欧美移民与移民多元化研究》,商务印书馆 2011 年;闫金红《解读难民政策:意识形态视域下美国对社会主义国家的研究》,人民日报出版社 2014 年;陈积敏《非法移民与美国国家战略》,九州出版社 2013 年;中国社会科学出版社 2015 年。

③ 择其要者:肖炜衢《遏制还是纵容?——浅析美国移民制度对中国非法移民的影响》,载《华侨华人历史研究》2005 年第 4 期;徐红彦、梁茂信《美国吸引外籍技术人才的政策与实践》,载《美国研究》2015 年第 4 期;王恩铭《优生学与美国移民政策》,载《历史学问题》2015 年第 4 期;唐慧云《美国非法移民立法改革与利益集团因素研究》,载《美国研究》2014 年第 3 期。

④ 详见肖炜衢《遏制还是纵容?——浅析美国移民制度对中国非法移民的影响》,载《华侨华人历史研究》2005 年第 4 期。

⑤ 徐红彦《美国临时技术劳工计划研究》,博士学位论文,东北师范大学历史与文化学院 2015 年;徐红彦、梁茂信《1990—2000 年美国增加临时技术劳工的原因分析》,载《东北师范大学学报》(哲社版) 2015 年第 4 期。

⑥ 李剑鸣《改革开放以来的中国美国史研究》,载《史学月刊》2009 年第 1 期。

不多见。新世纪以来,伴随着世界史研究环境的不断优化,这一现象大为改观,从著作到学位论文再到期刊论文,有意识地引入一手资料作为论述的基础已经非常普遍。譬如,梁茂信的《美国人才吸引战略与政策史研究》一书参考的一手资料达113种。^①伍斌的博士学位论文《自由的考验——“百分之百美国主义”的理论与实践》也参考近百种一手资料。^②这一局面的出现固然与互联网的普及和中美交流的频繁直接相关,同时,研究者学术素养的不断提高也是关键因素。

如前所述,20世纪80、90年代国内美国移民政策史研究人员数量少且集中,新世纪以来,情况则大为改观。研究队伍不仅日益壮大,而且呈现遍地开花之势,来自华东师范大学、武汉大学、外交学院及上海外国语大学等机构的研究人员表现活跃,新作不断,极大地丰富了国内的美 国移民政策史研究。

二、讨论中的几个焦点问题

从纵向看,自20世纪80年代以来至今,国内美国移民政策史研究逐步向前推进,不仅研究成果日增,而且创新能力持续提升。从横向看,由于研究者所处时代、研究立场及所掌握的资料等方面的不同,对某些问题的认知也存在分歧。从某种程度上讲,正是学者们对下列焦点问题的持续关注,并由此产生的各种观点的激烈争锋才体现出了这一领域的学术研究价值和繁荣程度。

(一) 对华移民政策研究

华人最早进入美国始于“淘金热”时期,漂洋过海而来的大批华人为美国的矿产开发、铁路修建等做出了巨大贡献。然而,由于文化差异、工作竞争及种族歧视等因素,白人很快发起了排斥华人的运动并于19世纪80年代达到顶峰。雪上加霜的是,19世纪末正值美国工业经济从劳工密集型向技术密集型转化时期,对外来劳动力的需求大幅降低。因此,在白人劳工的压力之下,联邦政府于1882年通过了《排华法案》。此项法案是美国第一部针对某一个种族群体的排斥法令,是美国移民政策的一个重大转折点,并对华人移民产生了深远影响。虽然近年来个别美国学者倡导重视美国对华移民政策,但美国学界的研究“远没有得到与其历史地位相称的关注”。^③相对而言,国内学者的探讨则较为丰富,其中三个问题争议颇多:排华法案的动因、影响及废除。

关于排华法案的出台动因,国内学者的认知存在一个变化的过程。20世纪90年代之前的研究成果普遍带有浓厚的意识形态色彩,侧重从美国一方着手展开分析。譬如,王英文就曾认为《排华法案》是“美国资产阶级长期执行种族主义政策的结果。”^④郝贵远则提出,美国排华的真正原因在于美国国内政治斗争的需要,华人作了“美国政治斗争的牺牲品。”^⑤90年代以来,伴随着研究氛围、条件的变化及研究者本身的成长,相关认知开始出现多元化,并变得相对细致和深入。张晓涛认为,排华法是白人劳工压力、种族主义和政治需要三个因素推动的结果。^⑥李晓静提出略有不同的三点论,认为白人劳工压力、选举需要及华人不断增多共同促使美国国会加快了排华进程。^⑦虽然华人人口的增多是否起到推波助澜的作用仍存在争议,但毕竟来自华人一方的因素开始被纳入分析当中。

① 梁茂信《美国人才吸引战略与政策史研究》,第401—414页。

② 伍斌《自由的考验——“百分之百美国主义”的理论与实践》,博士学位论文,东北师范大学历史与文化学院,2014年。

③ Roger Daniels, *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*, Hill and Wang, 2004, p. 3.

④ 王英文《十九世纪下半期美国排华运动的扩展》,载《辽宁师范大学学报》(社科版),1988年第6期。

⑤ 郝贵远《美国排华问题初探》,载《历史研究》,1989年第3期。

⑥ 张晓涛《美国对华政策的演变及其影响》,载《世界民族》2007年第5期。

⑦ 李晓静《19世纪中期到20世纪初美国排华政策对华人社区的影响》,载《山东师范大学学报》(哲社版)2007年第4期。

与以上观点不同的是,梁茂信从跨国和跨文化的视角出发,提出排华法是“不平等基础上的职业竞争和中美不同社会形态下两种文化与生活方式的碰撞,也源于美国社会结构的变化和中美不平等的外交关系”。^①这一观点视野广阔,思路多维,具有更强的说服力。

排华法产生何种影响呢?大部分研究者强调其对华人移民和华裔社区的不利影响。李晓静的《19 世纪中期到 20 世纪初美国排华政策对华人社区的影响》比较有代表性,其历数了排华政策对华人社区的负面影响:剥夺了华人加入美籍的权利、华人的数目在很长一段时期内出现负增长、人口老化严重、华人无法融入美国社会、华人社区的经济结构被破坏,等等。^②这些分析固然符合历史事实,但显然不够全面。梁茂信则提出了更为全面和客观的观点,他认为,排华政策的实施不仅标志着美国限制外来移民的开始,恶化了旅美华人的生活环境,同时也对美国产生了不利的影响,比如,美国西部的开发、对华贸易及中美关系等都因此受挫。^③

美国参加二战后,为加强与中国之间的同盟关系,开始重新考虑对华移民政策。最终,时任美国总统富兰克林·罗斯福于 1943 年 12 月 17 日签署《马格纳森法案》(《废除排华法律、规定移民配额及其他事项的法案》),废除自 1882 年以来的一系列排华法律。这是美国对华移民政策的又一重大转折,其用意何在?国内对此有比较激烈的讨论。

梁茂信从实用主义立场出发,认为此举“是美国维护其自身利益的需要”,即中美结盟,联合抗日。^④郑丽以同样视角,提出除战争需要、中国人在战争中的优秀表现发挥了作用;此外,郑丽还提出另一个因素,即前瞻性考虑。所谓前瞻性考虑,是指美国在战时就意识到战争结束后美苏会有一场对抗,“只有摘掉种族歧视的帽子,才能灵活应对战后世界”。^⑤与实用主义派不同的是,戴超武则侧重考虑思想方面的因素,认为中国人的英勇抗战与华人社区的变化“导致美国社会种族思想观念产生转变”,^⑥进而推动美国废除排华法。

学界对于废除排华法案动因的讨论延伸到了对这一行为意义的探讨。一些学者持乐观态度,将美国废除排华法案视作一个对美国华侨有重大意义的事件,代表着一个新时代的开始。^⑦而另外一些学者态度则较为谨慎,认为这只是一个权宜之计,一个象征性姿态,本身没有实质性意义。^⑧就历史事实来讲,以上两种观点都略偏极端,相比之下,戴超武的评价似乎更为客观。他指出,一方面,排华法的废除对华人 and 亚洲其他族裔集团都产生了积极意义,这是主流;另一方面又存在诸多缺陷,比如限额数量极少、作为战时法律未冲击到移民政策、也未授予华人配偶及未成年子女无限额身份等。^⑨

(二) 美国总体移民政策演变的动因研究

美国移民政策史较为漫长,从 1875 年联邦政府制定第一部控制移民的法案至今,已百年有余。在此期间,美国政府不断对政策进行调整,那么,究竟何种因素在推动政策的不断演变?这是国内学者又一个探讨较多的问题。

一些学者通过分析综合的方法,总结出了一个影响美国移民政策不断变化的一以贯之的因素。

① 梁茂信《论 19 世纪后期美国对华移民政策》,载《东北师大学报》,1998 年第 6 期。

② 李晓静《19 世纪中期到 20 世纪初美国排华政策对华人社区的影响》,载《山东师范大学学报》(哲社版) 2007 年第 4 期。

③ 梁茂信《论 19 世纪后期美国对华移民政策》,载《东北师大学报》,1998 年第 6 期。

④ 梁茂信《美国移民政策研究》,第 159 页。

⑤ 郑丽《论实用主义在美国对华移民政策演变中的体现》,载《理论月刊》2006 年第 3 期。

⑥ 戴超武《美国移民政策与亚洲移民(1849—1996)》,第 101 页。

⑦ 杨国标等《美国华侨史》,广东高等教育出版社,1989 年,第 538 页。

⑧ 张庆松《美国百年排华内幕》,上海人民出版社,1998 年,第 432 页。

⑨ 戴超武《美国移民政策与亚洲移民(1849—1996)》,第 110—111 页。

譬如,丁则民先生通过对1882—1965年美国移民政策的发展背景、政策内容及政策实施情况的考察,提出美国移民政策的变化一方面取决于其社会经济的发展变化,另一方面也取决于国内国际政治斗争的需要。^①邓蜀生先生以历史学和社会学双重视角,探讨了美国建国以来至20世纪80年代将近200年的美国移民政策发展历程,认为这一政策归根结底“都是为美国自身的发展与强大、短期目标和长远利益服务的”。^②还有学者提出更为具体的因素,譬如,蓝强通过梳理美国移民政策的三个阶段(自由移民时期、排斥和限制时期、限制和选择时期)将影响美国移民政策演变因素归纳为三点:经济发展的内在要求、关于移民作用的讨论、美国社会自由主义思潮和排外主义思潮的较量和斗争。^③还有学者提出,不同时期的移民政策受到不同因素的影响。付美榕就认为,美国移民政策先后经历了自由开放、限制与选择、限制松动、全面改革及“9.11”事件之后几个时期,每个时期的动因特点分别表现为经济至上、种族主义、政治动因、政治与经济并重、国家安全因素。^④

不论是总结一个一以贯之的因素,还是对不同阶段的政策给予具体的解读,学者们都表达出了一个共同的认知:影响美国移民政策发展的因素是多元的,只是在不同的时期,某个层面的因素发挥作用的程度不同。

(三) 难民政策研究

难民是移民群体中的一个特殊类别,自北美殖民地时期至19世纪后期以前,难民同一般移民一样自由进入美国。然而,至19世纪末20世纪初,美国移民政策开始“风云大变”,最终建立了以限额制度为基础的美国移民政策框架。由于该政策并没有专门针对难民的条款,因此难民随之失去了自由进入美国的机会。1945年二战的结束及随后冷战的开启,导致大量战争难民和政治难民流离失所,以“自由世界”领导者自居的美国经过多方考量,开始就难民问题进行立法。从《1948年难民流亡法》的出台,到《1980年难民法》最终通过,美国社会就难民政策问题进行了数十年的辩论。因为关于难民政策的探讨发生于冷战时期,制定过程中又通常与美国国内和国际的意识形态之争捆绑在一起,所以导致这一政策极为复杂,学者们对其认知亦存在差异。

李晓岗认为,美国难民政策“包含着很强的意识形态因素”,与冷战外交紧密相连。同时,他也承认难民的接纳和安置在客观上产生了一定的人道主义效果。^⑤闫金红以美国对苏联、东欧、古巴、越南和中国的难民政策为考察个案,发现自二战以来至今,美国对社会主义国家的难民政策均建立在反共意识形态基础之上,与美国强权战略一致并为其服务。^⑥同时,也有研究者提出不同意见。马晓旭则强调对难民政策应具体问题具体分析。美国在接纳欧洲犹太难民和对欧洲知识难民的庇护上表现出了一定程度的人道主义色彩,但在冷战时期,因国家实力、对外政策和国际格局的影响则具有浓厚的政治性。^⑦对前者,胡小芬也给予认同,即1933—1945年罗斯福政府在拯救和安置犹太难民方面的做法是人道主义行动。^⑧

可见,政治性与人道性之间的衡量是当前难民政策研究中的核心问题。从本质来讲,二者都是从难民政策与外部世界的关系出发来分析难民政策,这也是美国学者分析其难民政策的传统视角。考虑到政策出台的冷战背景,这一视角的合理性是不言而喻的。值得注意的是,近年来,美国学界

① 丁则民《百年来美国移民政策的演变》,载《东北师大学报》(哲社版),1986年第3期。

② 邓蜀生《美国移民政策的演变及动因》,载《历史研究》,1989年第3期。

③ 蓝强《论美国移民政策的演变》,载《赣南师范学院学报》,2004年第4期。

④ 付美榕《美国移民政策动因分析》,载《哈尔滨工业大学学报》(社科版),2003年第4期。

⑤ 李晓岗《美国的难民政策与冷战外交》,第66—67页。

⑥ 参见闫金红《解读难民政策:意识形态视域下美国对社会主义国家的研究》。

⑦ 马晓旭《试论美国难民政策的政治性和人道性》,载《宜春学院学报》,2010年第3期。

⑧ 胡小芬、曾才《1933—1945美国的欧洲犹太难民政策》,载《理论月刊》,2008年第7期。

的研究出现一个新的趋向,即从美国社会内部的变化来考察冷战时期的难民政策。^①这一新的研究视角拓宽了难民政策的研究范畴,提出了不同于传统观点的解释框架。然而,国内学者到目前为止似乎还未就此展开探讨。

(四) 非法移民政策研究

自 20 世纪 70 年代开始,美国非法移民迅速增加,并逐渐演变成一个严重的社会问题。在各方压力之下,美国政府就治理非法移民问题展开探讨并于 1986 年制定了第一部专门针对非法移民的法案——《移民改革和控制法》。作为奠定美国非法移民政策法律基础的一部法案,1986 年法案主要内容包括:处罚雇佣非法移民的雇主、有条件的大赦居美的非法移民及强化移民执法。时隔十年之后,美国又出台《非法移民改革及移民责任法》,作为对先前法案的补充。然而,日益完善的政策并没有阻止美国非法移民数量的上升且有越演越烈之势,至今依然是美国社会的焦点问题和重要政治议题之一。这一现象引起了国内学者的注意,大部分学者基本认为,美国政府的非法移民政策没有产生预期的效用或者说效果差强人意。虽然也有研究者提出,短期内非法移民法案达到了控制非法移民的目的,但是,从长期看,它并没有达到目的。^②那么,造成政策失效的原因是什么?对此,中国学者们的看法多不相同。

一部分学者着重关注美国非法移民政策本身存在的问题。比如,梁茂信认为,制约 1986 年法案发挥效用的根本原因在于制定法案时的战略性失误。第一,决策者视野狭窄,没有考虑与周边国家合作,只考虑国内的非法移民。第二,决策者对持非移民签证合法入境但逾期不归者没有做相关规定,导致此类非法滞留者依然大量增加;第三,美国境内非法移民多为年轻的单身男性,其原籍国家有很多亲属希望与他们团聚,然而,非法移民获取永久居留权的等待期过于漫长,其亲属很难在短时间内合法入境,因此,一部分人会选择非法入境。^③

政策实施环节出现的问题也得到一些学者的关注。唐慧云认为,雇主制裁政策的实施“缺乏力度”,^④陈积敏也指出,“雇主处罚条款”执行困难重重,如非法移民伪造证件,联邦政府人力资源不足都降低了该法的执行效果。同时,陈积敏通过列举民意调查结果,认为社会舆论对“大赦”方案不利,因此也必然影响到“大赦”方案的实施效果。^⑤

也有一些学者试图从更深的层次挖掘美国非法移民政策治理的困境。谈昕晔从官方决策者和非官方参与者两个维度,分析“9.11”事件后美国非法移民政策失效的因素,她认为政策失败的根源是非法移民并未触及美国核心的国家利益。^⑥陈积敏也意识到,美国政治本身的特点(笔者按:不同利益集团之间的妥协性)决定了非法移民问题解决的艰难性。^⑦

不难看出,就各自选取的特定的研究对象而言,学者们的解释都具有一定的合理性,但是,如果探讨整体的美国非法移民政策的效用,则需要更全面的视角。实际上,从政策内容的设定,到实施环节中主客观因素的制约,再到该项政策在整个国家政策体系中的地位,以及主要非法移民来源国

^① 详见 Carl J. Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees During the Cold War*, Princeton University Press, 2008, pp. 4-5.

^② 详见梁茂信《美国的非法移民与政府政策效用分析》,载《史学集刊》,1997 年第 4 期;陈积敏《全球化时代美国非法移民治理研究》,博士学位论文,外交学院,2011 年,第 135 页;唐慧云《二战后美国国会非法移民立法研究(1945—2012)》,博士学位论文,华东师范大学国际关系与地区发展研究院,2013 年,第 43 页。

^③ 梁茂信《美国的非法移民与政府政策效用分析》,载《史学集刊》,1997 年第 4 期。

^④ 唐慧云《二战后美国国会非法移民立法研究(1945—2012)》,第 44 页。

^⑤ 陈积敏《全球化时代美国非法移民治理研究》,第 136—137 页。

^⑥ 谈昕晔《9.11 事件后美国非法移民政策研究》,硕士学位论文,上海外国语大学,2009 年。

^⑦ 陈积敏《全球化时代美国非法移民治理研究》,第 136—137 页。

国内的变动,上述因素都会不同程度地影响政策效果。

同时需要指出的是,除却以上几个研究中的主要问题,近些年,国内美国移民政策史研究中也出现一些相对比较新的课题,比如美国为拓展人才来源渠道而制定的临时技术劳工计划、针对已入境移民的同化政策等,虽然在这些问题上尚未形成激烈的争锋局面,但其研究潜力不可小觑。

三、研究中的不足

新世纪以来,美国学界关于美国移民政策史的研究颇为丰富,形成一大学术热点。相比之下,国内美国移民政策史研究虽然也出现相对繁荣的态势,但研究空间依然有待拓展。

(一) 19世纪之前的州级移民政策研究不足;重要转折阶段的政策研究欠缺

19世纪末美国移民政策联邦化之前,除移民归化政策外,其他移民事务均由各州负责,即使后来的美国联邦移民政策,也是在参考之前各州移民政策的基础上制定而成的。因此,研究建国后至19世纪末的州级移民政策对深入全面地理解美国移民政策实为必要。^①然而,当前国内学者对这一问题并未给予足够重视,现有研究成果中对此只有少量提及。^②可以说,这样的美国移民政策史研究是残缺不全的,也阻碍我们真正地理解美国移民政策的发展历程。

二战结束至1965年是美国移民政策史上承上启下的时期,也是美国20世纪初期形成的移民政策体系向现代移民政策体系的转折期。在此期间,民族来源限额制(national origins quota system)被全球限额制所取代,一套以家庭团聚为基础的移民优先体制建立起来。同时,这一时期也是美国社会经济及冷战复杂交错的时期,由于移民政策既影响到外交政策,也和国内社会密切相关,因此成为众多利益、观念交锋的战场。^③所以,对这一阶段移民政策改革的深入研究,是了解二战后美国社会的绝佳窗口。国内一些学者似乎也意识到了这一问题的重要性,对期间某些个别法案已有所研究,但能够展现这一时期移民政策改革内在逻辑的整体研究非常欠缺。^④

(二) 国内美国移民政策研究中的单向度倾向

国内现有研究中存在两种单向度倾向:

第一种单向度是指,强调移民政策对外来移民模式及国内族裔群体产生的影响,而对少数族裔或其他外部力量对移民政策的回应较少关注。这样的历史叙事显然是不完整、不真实的。作为受到移民政策直接影响的群体——外来移民及其相关族裔集团以何种方式对官方政策做出回应?这种回应在何种程度上影响了移民政策的制定与实施?如若不对以上问题详细澄清,我们则难以把握美国移民政策发展的真实轨迹。

第二种单向度是指,现有研究偏重于政策的制定过程及政策内容分析,而对政策实施环节关注不够。前者固然重要,它确立了政策的合法性及政策预期,然而,这些并不足以保证政策目标的实现。对一项政策来说,其实施结果与政策预期是有距离的,甚至可能是相悖的,因为执行者的个人倾向、公众舆论、行政部门的干预都有可能影响政策的实施过程及其效果。正如美国学者卡尔·J·邦坦波在研究美国冷战时期的难民政策时所感触到的,“一项政策得以形成或一项法律

^① 美国学者已有相关研究成果出现,详见 Gerald L. Neuman, “The Lost Century of American Immigration Law (1776 - 1875)”, *Columbia Law Review*, vol. 93, no. 8, 1993.

^② 详见梁茂信的《美国移民政策研究》一书第二章,作者专门讲述了建国初期至19世纪末各州鼓励移民的政策。

^③ Philip Eric Wolgin, “Beyond National Origins: The Development of Modern Immigration Policymaking”, A Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in History, University of California, Berkeley, 2011.

^④ 戴超武《美国1952年移民法对亚洲移民和亚裔集团的影响》,载《东北师范大学学报》,1997年第2期;戴超武《美国1965年移民法对亚洲移民和亚裔集团的影响》,载《美国研究》,1997年第1期。

获得通过只代表成功了一半,另一半主要发生在国务院的某个局或移民和归化部门。”^①

(三) 侧重外来移民入境政策,对已入境移民政策研究缺乏

美国移民政策是一个极为庞杂的体系,甚至被某些美国法学家视作仅次于税收法律的“最庞大、最复杂的法律体系之一”。^②的确如此,我们通常所说的美国移民政策包括两部分内容,外来移民入境政策和针对已入境移民的政策,后者又包括移民遣返政策、归化政策、移民同化政策、福利政策、移民子女教育政策等等。目前国内的研究主要涉及移民入境政策,而其他相关政策的研究成果极为有限。^③

综上所述,与美国学界的研究相比,国内的美 国移民政策史研究尚存极大的拓展空间。当然,我们有待推进的方面绝不仅限于此,比如研究的理论性、学术性有待提升,专深研究的推出以及研究中重复性现象的克服等。同时,也必须指出,从国内世界史和美国史研究的历史基础、中美文化差异及现实中存在的诸多困境来讲,我们也不能急功近利,而应循序渐进,通过继续加强国际学术交流、充分利用国内外资源,逐步解决上述问题,不断获取学术成果。

Abstract The history of American immigration policy is an important part of American history. During the last 30 years, research on immigration policy has arisen and developed in great depth. With more and more academic achievements and interaction among scholars, the focuses of arguments are on the following four issues: immigration policy for Chinese immigrants, motivation of immigration policy, refugee policy, and policy on illegal immigrants. There certainly is still expansible space amidst the prosperity of academic researches on this topic.

(韩玲,博士研究生,东北师范大学历史文化学院,长春,130022)

(责任编辑:周旭芳)

① Carl J. Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees During the Cold War*, p. 6.

② E. P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy, 1798 - 1965*, University of Pennsylvania Press, 1981, p. xiii.

③ 主要成果包括:高伟浓《越战后美国对印支难民的安置与其地区分布分析》,载《南洋问题研究》2007年第4期;伍斌《自由的考验“百分之百美国主义”的理论与实践》;王莹《20世纪初美国政府强制同化移民政策的形成与实施》,载《东北师范大学学报》(哲社版)2008年第2期。