

# 国际联盟对纳粹德国犹太 难民问题的应对(1933-1937年)

丁 强

(常熟理工学院 马克思主义学院,江苏 常熟 215500)

**摘要:**纳粹上台后实行渐进式的迫犹政策,大量犹太人外逃引发难民危机,国际联盟随后建立了与之没有隶属关系的专门处理德国犹太难民问题的机构。德国难民高级专员公署由于缺乏国联实质性的支持,援助难民的工作面临诸多困难,麦克唐纳辞职信首次引起对难民迁移直接原因的关注。在某种意义上,国联对德国犹太难民问题的处理可以视为另一种形式的“绥靖”。

**关键词:**国联;纳粹德国;犹太人;难民

**中图分类号:**K15

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-2794(2016)05-116-05

**DOI:**10.16101/j.cnki.cn32-1749/z.2016.05.021

纳粹领导人希特勒被任命为德国总理后,其反犹政策从言论变为实践。排犹运动在纳粹统治早期主要表现为一系列反犹法规的出台和实施,“合法化的歧视”使得德国犹太人的境遇日益堪忧。不堪忍受法西斯暴政的犹太人和其他族裔的受害者纷纷逃离德国,流落海外。这场汹涌的犹太难民潮使本已非常严峻的欧洲难民形势雪上加霜。国内学界已有研究侧重于各国尤其是美国、英国以及法国在犹太难民问题上的态度和政策,对作为两次世界大战之间主要国际组织的国际联盟与德国犹太难民问题的探讨甚少<sup>①</sup>。本文拟结合纳粹统治初期德国犹太难民问题的产生和发展,考察国际联盟对此的反应和对策,并对国联扮演的角色进行初步评价。

## 一、1933-1937年纳粹排犹政策下犹太 难民的形成

从1933年1月30日野心勃勃的希特勒登上德国总理宝座那一刻起,犹太人在德国的命运就变得岌岌可危。“将犹太人赶出德国,要不然就将他们全部灭绝”是希特勒在1933年春季制定的一个目标。约翰·斯托西格认为,“纳粹屠犹大致被分成两个主要阶段:第一个阶段始于希特勒掌权,专注于经济、社会和政治钳制。第二个阶段始于1938年,旨在彻底的肉体消灭。”<sup>[1]34</sup>可以说在第一个阶段,希特勒还没有形成一个解决犹太问题的总体规划,他只是想清除犹太人在德国的影响。在此期间,针对犹太人的野蛮行径以

**收稿日期:**2015-11-20

**基金项目:**2012年度江苏省教育厅哲学社会科学基金项目“国际联盟与纳粹德国犹太难民问题研究(1933—1939年)”(2012SJD770001)

**作者简介:**丁 强(1976—),男,江苏宜兴人,副教授,主要研究方向为世界现当代史。

①国内主要研究成果有:赵杰《论美国政府对纳粹暴政下欧洲犹太难民的政策》(南都学坛,1996年第5期),马广东《试论罗斯福总统对待欧洲犹太难民的态度》(前沿,2008年第2期),胡小芬、曾才《1933-1945年美国的欧洲犹太难民政策》(学习月刊,2008年第3期),李工真《文化的流亡——纳粹时代欧洲知识难民研究》(人民出版社2010年版),王小静《1933-1948年英国犹太难民政策》(陕西师范大学硕士学位论文2009年),王本立《英国对纳粹德国儿童难民的营救》(史学集刊,2014年第1期)等。

自发的和有组织的两种形式发生,个人的愤激之举、目无法律的狂热行径和政府法规的竞相出台此起彼伏、相互交织。

“国会纵火案”之后,纳粹政府就迫不及待地从事反犹活动。1933年3月初,纳粹冲锋队开始肆意拘捕和虐待犹太公民,犹太人在社会上受到歧视和污辱。4月1日,戈培尔根据希特勒的指示,在全国范围内实施为期一天的抵制犹太人商店的行动,这是把犹太人清除出德国经济的初步尝试。1933年4月至年末,纳粹政府出台了旨在剥夺犹太人权利和生存的一系列法律法规,如4月7日《重设公职人员法》规定非雅利安民族背景的市政人员必须“退休”,<sup>[2]297</sup>这是以法律的形式把对犹太人的歧视合法化,犹太人被完全排除在行政、医疗、法律等公共生活的各个领域之外。许多犹太人选择自杀或被迫背井离乡,到外国寻求避难。根据统计,“1933年德国境内有52.5万犹太人,当年大约有6万人逃离德国,其中85%左右是犹太人。”<sup>[3]663</sup>1934年,希特勒忙于清洗他自己的队伍,反犹出现了短暂停顿,甚至一度出现了大量犹太人返回德国的现象。即使如此,“到1935年8月,共有8万人离开了德国本土,其中犹太人占到80%左右。”<sup>[4]49</sup>难民中20%的人为律师、医生、教师、科学家、教授和学者,其余大多数人主要从事商业活动。

1935年9月,《纽伦堡法》的颁布标志着更为激进的把犹太人排除出德意志民族国家的尝试。它明确界定了何谓犹太人和非雅利安人,禁止犹太人与德国人之间的婚姻和性关系。犹太人在政治上也被剥夺了公民身份,不得行使投票权,不得担任任何公职。随之而来的是受迫害犹太人口的增加。开除犹太雇员、抵制犹太商行以及胁迫犹太业主把他们的公司雅利安化在德国蔚然成风。作为对这新一轮攻击的反应,不少犹太人开始移居国外。“将近1935年底,有八千犹太人自杀,7.5万犹太人流亡国外。无数犹太人涌向各国领事馆,申请准予他们政治避难的护照。”<sup>[5]376</sup>1936年,纳粹德国作为柏林奥运会的东道主,为了宣传的需要暂时搁置了反犹行动。到1937年底,总计15万难民离开德国。

## 二、国际联盟对德国犹太难民危机的反应

纳粹统治初期,尽管德国犹太难民外迁规模不是很大,但诸多因素的存在还是给国际联盟及其承担的

援助难民的义务带来巨大挑战。首先,大批犹太难民纷纷逃离德国发生在全球经济最严重的大萧条期间,各国经济凋敝,失业严重,许多国家因此实施了更为严格的移民限制;其次,全球反犹主义的盛行使得犹太人不受欢迎,“在20世纪30年代,美国社会上长期泛滥的排犹主义达到了历史上前所未有的程度”<sup>[6]307</sup>;更加不幸的是,犹太难民来自国际政治中地位不可小视的强国,许多政府不愿因拯救犹太难民而得罪日益强大的第三帝国。

德国难民问题最早在1933年5月和7月以少数民族请愿书的形式首次提请国际联盟行政院的注意。<sup>[7]7</sup>上西里西亚的一群德国犹太人为遭到纳粹政府解雇并被迫逃往布拉格的犹太难民弗朗茨·伯恩海姆请愿,他们声称德国违反了1922年5月15日德国和波兰在日内瓦签署的《上西里西亚专约》第三部分关于保护少数民族权利的特别条款。这些规定使国际联盟成为国家履行保护少数民族义务的保证者。在经过详细调查之后,“国联做出了支持伯恩海姆的决定,德国被迫妥协,对受到不公正迫害的伯恩海姆进行赔偿。”<sup>[8]160</sup>伯恩海姆案件表明,在非常特殊的情况下,年轻的纳粹政权如何被迫在高度受限的地区注意国际舆论。但这次成功显然有局限性,国联无法在德国其他地区处理更广泛的迫害犹太人问题。1933年夏天,国联坚定的支持者英国人罗伯特·塞西尔勋爵劝告犹太领导人不要采取更多像伯恩海姆请愿之类的行动了,“在犹太人有序移民出境以及调整德国犹太经济生活的计划中,应尽量获得德国政府的合作。”<sup>[9]</sup>

在如此紧张的氛围中,1933年6月国际劳工局会议首次讨论德国难民问题,荷兰、比利时和法国的代表表达了他们对难民大量涌入将加剧劳动力市场压力的担心,要求国际劳工组织负责制定安置这些难民的措施,并且把会议决议提交给国际联盟。<sup>[10]27</sup>

在1933年9月国联第十四次大会上,荷兰代表团提请国联注意越来越多的犹太人从德国离去的问题。荷兰外交事务部长M.德·格里夫把该问题提交会议讨论,并建议国联援助这些难民,因为其“处理它们(难民问题)的能力是公认的事实”。<sup>[4]196</sup>他进一步强调单凭邻国和私人组织不能满足难民物质援助、就业和旅行证件的需要,希望给予迄今为止接纳大多数德国难民的这些邻国以国际援助。M.德·格里夫不愿冒犯德国政府,他在大会主题演讲中强调:“我们不

希望调查这些人离开它们国家的原因,但是我们面临一个不可否认的事实,即成千上万的德国国民已越过邻国的边境并且正拒绝返回他们的家园,因为我们不被要求判断的原因。所以对我们来说,它是一个纯粹的技术问题”<sup>[4]230</sup>,强调国联大会绝不想要干涉德国的内部事务。随后,国联大会同意将这个问题提交给第二委员会(技术组织),而不是正式处理难民的机构第六委员会(政治问题)。在第二委员会的讨论中,来自捷克斯洛伐克、法国、波兰、西班牙、丹麦、葡萄牙和意大利的代表全部赞同荷兰的建议。与此同时,德国代表康斯坦丁·冯·牛赖特对国联直接行动持有异议,认为国联没有处理德国难民问题的权限。这里出现了经典的国联困境:一方面,当难民从德国流入邻国时,一些国际反应显然是必要的;另一方面,国联代表团有意不干涉成员国的内部事务或者过于严厉地批评德国的政策。

由于德国威胁使用否决权,加上大多数成员国态度冷淡,由英法主导的国联大会最终制订了设法安抚德国的折中方案。德国难民将不被安排在国际南森难民署托管下的机构,而是置于一个国联将不直接资助的单独机构的保护下。尽管国联煞费苦心,但1933年10月11日,德国代表还是在国联大会对该决议投了弃权票,并在三天后突然宣布退出国联。德国的举动给人留下这样的印象,即使如此羸弱的机构对德国来讲也是一种不能容忍的侮辱。

### 三、德国难民高级专员公署的设立及其运转

1933年10月,国际联盟设立了独立于国联组织之外的具有自治性质的难民组织——德国难民(犹太人以及其他)高级专员公署。国联行政院任命美国人詹姆斯·G·麦克唐纳为来自德国的难民事务高级专员。国联秘书长约瑟夫·爱文诺在与麦克唐纳首次会晤中强调了高级专员的单独地位,机构总部设在洛桑,而不是国联所在地日内瓦。该组织由国联创建,但不会以国联的名义做事,他们向其自身的管理机构<sup>①</sup>(一个由国联指派的15国政府代表组成的管理委员会)而非国联行政院负责。这个规定意味着高级专员公署的权力被进一步削弱。国际联盟将不直接资

助,用于解决难民问题的资金以及行政管理费用均由私人捐献者提供。伤害之余又侮辱的是,爱文诺坚称“国联给予开始运作的最初2.5万瑞士法郎只是一笔贷款,并且在一年内必须偿还。”<sup>[11]290</sup>1933年12月,管理机构在洛桑的首次会议上达成一致意见,来自德国的难民事务高级专员的功能将是“刺激慈善团体的筹资活动,并且协调许多国家组织难民安置、移民和再培训的努力,以及与各国政府就诸如护照的专门性问题和准入或吸收进行协商”<sup>[7]8</sup>。出于对德国敏感性的关注,高级专员奉命避免讨论原因或强调难民问题的政治特点。

起初,麦克唐纳接受了国联给予他的授权。从1933年底他被任命起以及整个1934年,他集中精力与各国政府就难民移民进行协商,力图扩大安置的可能性,同时协调私人组织的活动,广泛游说以赢得对该组织的财政支持,并且设法接触德国政府整顿难民的混乱状况。麦克唐纳首先把不足的资源集中于促进难民移民,为此他与所有欧洲以及北美政府就难民旅行和移民进行谈判。1934年,麦克唐纳到南美数个共和国访问,讨论犹太人在那里定居的可能性,他最终获得的答复是:犹太移民证明在热带地区不宜作为农业工人使用。在和美国的谈判中,麦克唐纳也遭到了断然拒绝。美国国务院拒绝增加给予德国难民的签证数量,美国政府未能把在财政上支持的许诺坚持到底。此外,麦克唐纳最初还希望直接与德国政府就犹太难民离开德国事宜进行磋商,但这样的会谈没有实现,尽管柏林的美国和英国大使都许诺干涉。到1934年11月,麦克唐纳认识到和德国的会谈将不会有结果,他在给管理机构成员英国罗伯特·塞西尔勋爵的一封信中写道:“就我们的工作而言,我们不能指望来自德国的任何真正有效的合作”<sup>[11]292</sup>。但麦克唐纳的确在一个关键领域发挥了作用:说服各国政府接受学者难民。德国难民高级专员公署还充当了多个援助知识分子难民组织的协调机构。尽管麦克唐纳未能改变限制性更强的移民政策的总趋势,但他的不懈努力使1933—1935年期间离开德国的将近8万难民中的三分之二的人得到安置,“其中超过2.5万人在欧洲大陆得到庇护,2.7万难民迁移到巴勒斯坦,大约9千人永久定居在美国,另外1.8万人去了波兰。”<sup>[4]200</sup>

<sup>①</sup>15国政府受邀派代表进入管理机构,12国立即接受,除英国、意大利、瑞典、美国和乌拉圭之外,包括所有与德国相邻的国家。南斯拉夫后来加入。

1935年9月,《纽伦堡法》的颁布迫使更多的犹太难民逃离,这进一步加深了麦克唐纳对现有援助犹太难民努力的挫折感。对麦克唐纳来说,这一事件表明犹太难民问题不能单独依靠救济措施得到解决,高级专员及其工作人员决定利用他们的辞职来引起国际上对纳粹政策的关注,1935年12月27日,麦克唐纳正式辞职,并且把一封3000字的辞职信递交给国联秘书长,包括一份纳粹迫害非雅利安人的书面证据。<sup>[12]</sup>在他的辞职信中,他强调了难民问题的政治根源以及国际反应的局限性:私人组织以及任何国联难民组织的努力只能减轻严重性和复杂性增强的问题。在目前世界经济形势下,欧洲各国以及那些海外国家吸收难民的能力仍然相当有限。麦克唐纳认为仅仅援助那些逃离第三帝国的犹太难民还不够,如果要避免灾难发生,问题必须从根源上得到解决。他认为要尽力面对造成难民的原因并且与难民产生国进行谈判,指出要关注德国的人权,要求在德国境内干涉造成难民的侵犯人权的行爲:“当国内政策威胁人类的道德败坏时,外交正确性的考虑必须屈服于共同人性的考虑。如果我不能唤起对于真实状况的注意,我就是懦夫,我恳求世界舆论,通过国联及其成员国和其他国家的行动,转移到防止现存的和即将发生的悲剧”<sup>[13]43-44</sup>。

世界媒体最大限度地关注了麦克唐纳辞职信,诸多报纸发表了这一惹人注目的信件。麦克唐纳的辞职使国联震惊而且影响到它的决策。国联行政院非常重视高级专员与国联的分离严重阻碍其援助难民能力的意见。1936年2月14日,国联行政院任命英国人尼尔·马尔科姆爵士为国联负责德国难民事务的高级专员。与他的前任相比,马尔科姆是国联官员,他能获得来自国联的行政支持,向国联负责并且有秘书处的支持,部分满足了麦克唐纳辞职信中提出的要求。新的高级专员的主要使命是为来自德国的难民安排法律保护体系,与各国政府就难民安置和就业进行协调,并且与处理难民事务的私人团体建立联系。

#### 四、对国联解决1933-1937年德国犹太难民危机的思考

首先,国联难民机制创立之初确立的原则影响到其后来对相关难民问题的处理。1921年,国联行政院任命南森为“国联处理欧洲俄国难民问题的高级专员”时,制订了明确或暗示的四个主要原则:国联接受

对于特定难民种类的政治和法律保护的责任;绝不建议正式鼓励把国联的保护扩展到所有种类的难民;国联的干预是权宜之计;国联的资金可被用作中央和地方办事处一些场合的行政费用;国联组织可被指望协调开展救济和安置工作,但不能为此花费国联的资金。<sup>[14]134</sup>这些原则贯穿于两次世界大战之间国联难民机制的实践中。不难看出,国联从最初就对难民问题的解决缺乏整体构思,认为难民问题会很快得到解决,并且不舍得投入资金。所以,国联在这样一个脆弱的基础之上处理德国犹太难民问题,其成效难免打了折扣。

其次,从国际联盟对德国犹太难民问题的讨论过程以及德国难民高级专员公署的运转来看,国联的参与非常勉强。难民机构最大的困难在于缺乏国联的支持,没有足够的权威与各国政府面对面。另外,国联只提供行政方面的费用,基本上不承担为难民援助提供资金的责任。难民行动的资助是个持续性的问题,资金筹集在很大程度上不得不依赖政府、自愿组织和个人。在这样一个组织框架内,没有国联足够的权威,没有稳定的资金保证,高级专员完成任务的难度可想而知。詹姆斯·G·麦克唐纳先生的个人品质,或其对工作的投入,都不能克服难民机构先天所固有的不足。难怪国联官员诺曼·本特威齐感慨道:“高级专员公署有点被当作国联的弃儿”<sup>[8]161</sup>,这一切与当时得到国联支持的国际南森难民署形成了鲜明对比。

第三,国联对德国犹太难民问题的处理没有触及问题的根本,即一些成员国对基本人权的持续侵犯。国联是追求普世性的民族国家的国际组织,故保护来自特定国家的难民必定会引起国联事实上的或未来的成员的敌视。西方各国政府不约而同都把难民问题视为德国政府的内政问题,甚至在1933年德国退出国联后,由英法主导的国联也没有试图通过与难民产生国协商从源头上根绝这个问题,不愿批评它对犹太人的迫害,而是煞费苦心地避免在难民问题上与德国政府对抗,这在某种程度上可以被视为另一种形式的“绥靖”。

综上所述,纳粹统治初期谋求创建同质性的民族国家,其渐进性的迫害政策导致许多犹太人外逃而成为难民。西方民主国家主导的国际联盟,基于在国际事务中需要与德国合作的考虑,在国联原有难民机制之外另起炉灶处理德国犹太难民问题。英、法和其他成员国在这个阶段所表现出来的绥靖德国的愿望阻

碍了国联处理德国犹太难民问题的能力。在这一背景之下,德国难民(犹太人以及其他)高级专员公署发挥作用的的空间受到极大限制。尽管如此,高级专员麦克唐纳正视挑战,积极寻求解决办法,认为应对德国犹太难民危机不能只治标不治本,要重点解决产生犹太难民的源头,可谓独具慧眼。麦克唐纳关于难民援助和难民流动根本原因之间相互关联的看法在第二次世界大战后获得了广泛认可,具有重要的历史意义。

#### 参考文献:

- [1] John George Stoessinger. *The Refugee and the World Community*[M]. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1956.
- [2] 克劳斯·费舍尔. *德国反犹史*[M]. 钱坤,译. 南京:江苏人民出版社,2007.
- [3] John Hope Simpson. *The Refugee Problem: Report of a Survey*[M]. London: Oxford University Press, 1939.
- [4] Claudena Skran. *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*[M]. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- [5] 阿巴·埃班. *犹太史*[M]. 阎瑞松,译. 北京:中国社会科学出版社,1986.
- [6] 梁茂信. *美国移民政策研究*[M]. 长春:东北师范大学出版社,1996.
- [7] Louise W Holborn. *The International Refugee Organization: Its History and Work 1946-1952*[M]. London: Oxford University Press, 1956.
- [8] Michael Marrus. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*[M]. New York: Oxford University Press, 1985.
- [9] Breugel J W. *The Bernheim Petition: A Challenge to Nazi Germany in 1933* [J]. *Patterns of Prejudice*, 1983, 12(2): 17-25.
- [10] Alessandra Roversi. *The Evolution of the Refugee Regime and Institution Response: Legacies from the Nansen Period* [J]. *Refugee Survey Quarterly*, 2003, 22(1).
- [11] Claudena Skran. *Profiles of the First Two High Commissioners*[J]. *Journal of Refugee Studies*, 1988, 1 (3/4).
- [12] Monty Noam Penkower. *Honorable Failures Against Nazi Germany: McDonald's Letter of Resignation and the Petition in its Support* [J]. *Modern Judaism*, 2010, 30(3): 274-276.
- [13] Gil Loescher. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*[M]. New York: Oxford University Press, 1993.
- [14] Peter Macalister-Smith. *Gudmundur Alfredsson. Atle. Grahl-Madsen, The land beyond: collected essays on refugee law and policy* [M]. The Hague; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

## League of Nations' Response to Jewish Refugees in Nazi Germany (1933-1937)

DING Qiang

(School of Marxism, Changshu Institute of Technology, Changshu 215500, China)

**Abstract:** After coming to power, the Nazi party practiced gradual Jew-baiting policy. The exodus of Jews initiated refugee crisis. The League of Nations reluctantly set up a Jewish refugee agency coming from Germany, but it was not attached to the League of Nations. The High Commission for Refugees coming from Germany faced many difficulties because of lack of substantial support from the League of Nations. The resignation letter of McDonald first raised concern about the immediate reason for refugee emigration, and had an important reference for other later refugee organizations. In a sense, the League of Nations dealing with German Jewish refugees may be regarded as another form of appeasement.

**Key words:** League of Nations; Nazi Germany; Jews; refugee