

美国的难民政策与冷战外交

李晓岗

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第二次世界大战结束以来,世界上出现了数以千万计的难民。接纳和安置这些流离失所的人本质上是一个人道主义问题,但在冷战时期,它又具有特殊的政治含义。

美国是战后世界上接纳难民最多的国家,但其难民政策并不是对所有难民一视同仁,而是包含着强烈的选择因素。冷战时期,美国对难民的选择是与其冷战外交密切联系在一起的。

一、难民政策与意识形态

对美国来说,难民政策的核心问题是选择问题,即接纳什么样的人入美的问题。一般而言,难民的流动标志着人心向背。而社

^① Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 6.

会主义国家的人逃亡,起到了毁损社会主义国家的形象、削弱其凝聚力的作用。接纳难民入美,则可以提高资本主义制度的吸引力,加强美国国内的凝聚力,树立美国是“人心所向”的自由国家的形象。因此,利用难民的象征作用、宣传价值,打击共产主义成为美国制订难民政策的指导思想,反共意识形态主导了冷战时期美国对难民的选择。

反共意识形态对难民政策的主导作用是通过《1948年战争难民法》和《1950年战争难民法修正案》确立的。

第二次世界大战结束后,西欧滞留着近200万战争难民,其中大多数是拒绝遣返的苏联、东欧难民,这些人是战争期间被德国掳掠到西欧的劳工、苏军战俘以及战后东欧新政权建立后逃到西欧的人士。由于此时欧洲已初步划分为两大阵营,拒绝返回苏联东欧的战争难民的强硬反共态度受到美国的“同情”和“赞赏”。针对苏联坚持的对所有难民予以全部、无条件遣返的立场,美国提出了自愿遣返原则。^①行政当局和国会的一些议员认为,美国对国际上的意识形态斗争负有责任。接纳战争难民入美是“一种对被我们政府参与的《雅尔塔协定》、《波茨坦公告》剥夺了其土地的人民的道义责任”。对他们予以重新安置,“帮助那些为东欧的最终解放作出贡献的人”。美国“通过(接纳难民)向全世界表明我们是自由卫士,我们将援助所有团结在我们旗帜之下的人;这将对我们自身和我们的民主制度有极大的好处。”^②制订立法,为拒绝返回苏联、东欧社会主义国家的人提供避难之处,有助于推进美国外交政策

① Arnold Toynbee and Veronica M. Toynbee ed., *The Realignment of Europe* (London: Oxford University Press, 1955), p. 114.

② Robert A. Divine, *American Immigration Policy, 1924 - 1952* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1957), p. 117.

中的反共目标。

受这种反共意识影响,在行政当局推动下,美国国会于1948年6月通过了《战争难民法》,规定在两年时间内接纳20万战争难民入美。《战争难民法》的通过,标志着难民问题开始成为两大阵营“争夺人心”斗争的一部分。

《1948年战争难民法》虽然确认了美国应接纳难民入境的总原则,但受国会中要求维护国内利益、反对接纳难民入美的一部分议员的影响,该法又对难民入境规定了严格的限制条款。其中最主要的是日期限制,规定只接纳1945年12月22日^①之前逃入西欧的战争难民,将在此日期之后逃到西欧的苏联、东欧难民排除在外。另一个主要限制条款是“限额抵押”原则,即接纳难民入境必须受到移民限额制度制约,被接纳的难民将占用该难民来源国未来年份的移美指标。这些限制条款使行政当局无法大量接纳难民入美。

随着冷战的加剧,美国对共产主义的敌意加深,难民问题的意识形态色彩更加浓厚。针对东欧反共人士和对当时政权不满的人大批向西欧逃亡的现象,美国朝野上下要求修改1948年法、接纳更多的东欧难民入美的呼声越来越高。哥伦比亚广播公司在其广播宣传中说:“很清楚,(根据1948年法)我们无可奈何,无法帮助东欧人民从无可名状的悲惨与恐怖中解脱出来……我们现在应设法救助那些有勇气和运气的人,使他们逃出铁幕,奔向光明”。^②1949年,杜鲁门要求国会拨出1.5万个移民指标用于接纳难民。

① 1945年12月22日,杜鲁门发布行政命令,将分配给欧洲国家每年向美国移民限额的一半用于接纳战争难民。

② Gil Loescher and John Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to Present* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 23.

他称难民中很多人是“正在‘铁幕’后冒着生命危险的杰出反共领袖”，接纳这些人入美将“反映我们外交政策中的一个重要内容”。^①对制订难民政策有重要影响的参议院司法委员会前主席亚历山大·威利则在1949年春公开表示：“如果我们迅速而公正地修改这项法案，这将对所有自由人民的真正鼓舞。它将成为我们与黑暗势力即共产党专制势力进行的意识形态战争中的一个有力武器”。^②共同的反共目标，促使国会放弃限制立场，顺应行政当局的要求，通过了《1950年战争难民法修正案》。修正案扩大了战争难民的范围，将难民进入德国、奥地利西方三国占领区的截止日期推迟到1949年1月1日，这样做的目的是接纳在1948年法规定的1945年12月22日之后逃入西占区的东欧国家反共难民。法案将美国正常接纳的战争难民人数从20万人增加到30万人。修正案还在正常的30万人的指标之外为“情况特殊的”反共难民拨出了额外指标，规定为维护“国家安全”，“推进国家情报工作的完成”，向“将会有力推动反对共产主义事业的人”发放一定数量的签证。

《1950年战争难民法修正案》是为反共目的而制订的，它的通过，标志着反共意识形态开始对美国的难民政策发挥主导作用。

从二战结束到50年代初，反共意识形态虽然实际主导了美国对难民的接纳，但在法律上并没有明确的规定。例如，战争难民法及其修正案虽然是在反共意识指导下为接纳苏联东欧、难民而制订的，但该法只是谨慎地将难民定义为“因战争或迫害而逃离原居住地的人”，用表面上的笼统语言掩盖了实际上所针对的“逃避苏

① Gil Loescher and John Scanlan, p. 24.

② Divine, *American Immigration Policy*, p. 33.

联、东欧国家共产党政权迫害的人”。^①

《1953年难民救济法》第一次正式明确提出了带有反共色彩的难民定义。根据该法,难民是“因遭受迫害或担心遭受迫害而离开共产党国家以及共产党控制下的国家和地区的人,因自然灾害或军事行动而流离失所的人。”^②逃离社会主义国家的人在各类难民中被列在首位。1965年以前,美国主要是通过临时性的立法或利用移民法中授予司法部长的“便宜行事权”^③规定接纳社会主义国家的外流人口。例如,1956年“匈牙利事件”后,艾森豪威尔政府“临时允准”3万多匈牙利人入美。肯尼迪时期又将10多万没有签证或签证到期仍滞留美国的古巴人“临时允准”入境。为使反共难民政策制度化,在行政当局推动下,国会1965年10月通过的《1965年移民与国籍法修正案》对难民问题作了专门规定。

根据该法案,难民是一个当接受审查时正在非共产党国家的人:(1)由于种族、宗教或政见而遭受迫害或担心受到迫害而逃离共产党国家或地区和中东地区的人;(2)由于巨大的自然灾难(经总统认定的灾难)而流离失所无法返回其过去的居住地的人。^④“难民”正式成为美国移民法中的一个法定范畴。法案还为逃离“共产党国家或共产党控制地区”的难民规定了每年入美的具体指标。根据该法“第七条优先条款”,新法案所规定的移民签证的6%为东半球的难民保留。另外,法案虽然规定限制“便宜行事权”

① E. P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy, 1798 - 1965* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981), p. 74.

② Robert Tucker et al. ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy* (Boulder, Westview Press, 1990), p. 75.

③ 原文为“parole”,根据1952年移民法,司法部长出于医疗救护等紧急情况或出于美国公众利益考虑,可临时允准外籍人入美。

④ *International Migration Review* 2 (Summer 1968):64.

条款的使用,但并没有正式禁止行政当局利用该条款接纳难民入美。因此,《1965年移民与国籍法修正案》正式在法律上确立了以意识形态为基础的难民定义,认可了战后美国一直通行的将难民等同为“逃离共产主义的人”的做法,使以意识形态为基础的难民政策法律化、制度化。

然而,从70年代中期开始,一些社会主义国家尤其是印度支那三国出现的巨大难民潮使经济正处于衰退状态的美国疲于应付。印支难民每年入美人数从1977年的7000人增加到1978年的20574人,再增加到1979年的76521人,1980年达到163797人。^①以反共意识形态为基础的难民接纳政策面临着巨大压力,美国无力继续接纳大量的“逃离共产主义的人”。《1980年难民法》就是在一些社会主义国家出现严重的难民潮的压力下制订的。

《1980年难民法》放弃了原来根据意识形态标准制订的难民定义,采纳了联合国《1967年关于难民地位的议定书》所规定的难民定义,即难民是曾因种族、宗教、国籍或政见而遭受迫害或有充分理由担心将会遭到迫害而留在其本国之外,不受或不愿受本国保护,并且不曾在其他地区固定地重新安置的人。^②但是,在该法案通过时,世界上尚有1000-1300万符合这一定义的难民,美国显然还要确定优先选择哪些难民。1980年难民法规定的接纳标准是:这些难民是否是“美国对其有特别的人道主义关心的人”。当时的美国难民事务协调员解释了美国的这一标准,这就是,难民是否是与美国人有文化、历史或家庭关系的人;是否是生命处于危

① Reed Ueda, *Postwar Immigrant America: A Social History* (Boston: Bedford Books of St. Martin's Press, 1994), p. 74.

② 参见约翰·汉弗莱:《国际人权法》(庞森等译),北京·世界知识出版社1992年版,第207页。

险之中而又走投无路的人；是否是美国由于以前的卷入（例如在印度支那的卷入）而对其负有“特殊责任”的人。^①新的接纳标准显然是要说明美国将根据难民自身的处境而不是根据其国籍或政治因素决定是否予以接纳。

《1980年难民法》的通过，该法对难民定义的修改，说明美国试图放弃过去对“逃离共产主义的人”，不加选择地予以接纳的做法，代之以“美国对其有特别的人道主义关心的人”，并以此作为美国选择难民的标准，使美国可以灵活地根据自己的需要决定哪些人是自己“特别关心的”，可以允准其入美。这样一来，即使是“逃避共产党政权迫害的人”，如果不是美国所需要的，也可以据此标准拒绝其入境。因此，《1980年难民法》的通过，反映了美国在接纳难民力不从心的情况下，难民政策中的反共色彩开始减弱。

但是，美国接纳“逃离共产主义的人”的做法已“习惯成自然”。在实际执行过程中，行政当局仍然认为共产主义政权的受害者理所当然地值得同情和给予重新安置。所以，美国继续优先接纳来自社会主义国家的“难民”。1981—1984年，美国接纳了374495名难民，其中90%以上的人来自东亚、苏联和东欧等社会主义国家。^②

战后美国所允入的难民的成分有力地说明了意识形态因素对美国难民政策的主导作用。1946—1986年，美国共接纳了260万难民，其中有的是持有移民签证的难民，有的是被“临时允准”入境的难民，有的是以“入境者”(entrant)身份入美的难民。在这些难

① Tucker, et al., ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy*, p. 113.

② Tucker et al., ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy*, p. 114.

民中,社会主义国家的人占95%以上。^①

战后美国难民政策的演变、对难民的定义、实际接纳的难民的成分表明,反共意识形态主导着冷战时期美国的难民政策。

二、难民政策与对外战略

冷战中美国的反对共产主义和对外推行强权战略是结合在一起的,由反共意识形态主导的难民政策也是和对外战略一致的。难民政策随对外战略的调整而变化,在冷战的不同阶段有不同的对外战略,相应地也就有不同的难民政策。

第二次世界大战结束后,美国的国力空前强大,为确立其前所未有的国际地位,美国需要显示强权,树立威望。适应这一对外战略的需要,美国通过制订战争难民立法带头参与解决欧洲战争难民问题。

冷战初期,西欧是美国的战略重点。加强对西欧的领导,维持西欧的稳定是美国威望政策的重要内容。第二次世界大战结束后,战争难民问题困扰着西欧,威胁着西欧尤其是美英法控制的德国西占区的稳定,自认为肩负着“领导世界责任”把西欧视为其战略重点的美国自然不能袖手旁观。美国的“领导责任”要求它带头安置一部分战争难民,促进这一问题的解决,而问题的解决又可以进一步提高美国的地位。因此,战争难民问题成为美国推行其外交政策,显示美国国威的目标。

杜鲁门先是呼吁美国承担起“领导世界的责任”。他说,“胜利已使美国人民有经常而迫切的必要来领导世界了”,“美国今天是

^① Tucker et al. ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy*, p.73.

个强大的国家,没有任何一个国家比它更强大……这意味着,我们拥有这样的力量,就得挑起领导世界的担子并承担责任”。^①杜鲁门要求国会制订立法,接纳欧洲战争难民入美。他表示,“我呼吁国会将注意力转移到这个世界性问题上,努力寻找我们能对成千上万持各种信仰、无家可归、忍受苦难的战争难民承担责任的办法”。^②1948年1月7日,杜鲁门再次促请国会制订难民计划,指出“接纳这些人(战争难民)入美将会增强我国的力量”。^③马歇尔国务卿则更尖锐地指出:“通过宣战而被赋予的任务并未随着炮火的平息而完成。这(战争难民问题)就是我们尚未完成的任务之一。”他还指出:“你们不能只是声称自己处于领导地位而不行使这一权力。”^④马歇尔总结说,“无限期地保留难民营是不可能的,也不是长久之计,而只会给对世界和平具有极其重要意义的欧洲重建造成灾难性影响,而且代价也将是极其昂贵的。”^⑤为配合行政当局的对外政策,美国国会先后通过了《1948年战争难民法》和《1950年战争难民法修正案》,接纳战争难民入美。

50年代中期以后,随着自己在西方阵营中领导地位的牢固确立、国力的进一步增强,美国开始奉行扩大强权政策,力图削弱苏联的实力和影响,加强自己在冷战中的优势地位。与此相适应,利用难民的战略价值打击共产主义、推行强权政策成为难民政策的重要内容。对匈牙利和古巴的难民政策就是其突出反映。

艾森豪威尔政府对东欧国家推行的“解放政策”是其扩大强权

① 《战后世界历史长编》,上海人民出版社,1976年版,第一编,第三分册,第7页。

② Divine, *American Immigration Policy*, p.114.

③ *New York Times* January 8, 1948, p.4.

④ Divine, *American Immigration Policy*, p.117.

⑤ Loescher and Scanlan, *Calculated Kindness*, p.17.

政策的具体表现。美国企图通过对东欧国家进行敌对宣传,支持颠覆活动,煽动群众造反,从内部搞垮东欧社会主义国家,削弱苏联的势力。匈牙利是美国实施“解放政策”的重点地区。美国通过广播宣传等手段极力煽动匈牙利人的不满情绪,促发了“匈牙利事件”,“事件”最后由于苏联的出兵而被平息。“匈牙利事件”所造成的大量人员伤亡、引发的难民问题使长期推行“解放政策”的艾森豪威尔政府处于一种进退两难的境地。一方面,为维护自己在冷战中作为“自由世界”领袖的国际形象,美国需要对其支持东欧反对派的允诺、对自己为煽动匈牙利群众造反而进行的不负责任的宣传所造成的后果负责;另一方面,美国又不愿也不敢冒着与苏联发生直接冲突的风险对匈牙利进行军事干预。接收、安置匈牙利难民风险较小而又能使美国较体面地承担因煽动群众造反而造成重大伤亡的“道义责任”,弥补自己因解放政策失败而受到损害的形象,重新唤起人们对西方“自由社会”的向往;而且还能在毁损匈牙利社会主义制度的同时,增加美国制度的吸引力。因此,接收、安置匈牙利难民成为艾森豪威尔政府对因推行“解放政策”而促发的“匈牙利事件”进行“善后处理”的措施。艾森豪威尔通过使用《难民救济法》剩余指标和“便宜行事权”条款先后接纳3万多名匈牙利难民入美。^①

策划“猪湾行动”,颠覆古巴卡斯特罗政权是美国利用难民政策为扩大强权服务的又一表现。古巴革命胜利后,美国认为,“随着卡斯特的到来,共产主义已进入这个半球”。^② 为维护自己在

① Tucker ed., *Immigration and U. S. Foreign Policy*, p. 81.

② 德怀特·艾森豪威尔:《缔造和平》,北京·三联书店,1977年版,第二卷,第590-591页。

西半球的一统天下,美国决心推翻卡斯特罗政权。

逃到美国的古巴流亡者成为美国颠覆古巴政权的战略工具。美国认为,这些流亡者经过武装和训练能够推翻卡斯特罗。在这种思想指导下,美国违反其移民法的规定,不加限制地接纳古巴流亡者。这些流亡者经过美国的武装和训练,根据美国的计划,于1961年4月发起入侵古巴的“猪湾行动”。由于古巴政府早有警惕,流亡者部队被全歼。美国利用古巴难民颠覆古巴政权的计划失败。^①

为了配合打击敌国、维护友邦的对外政策,这一时期美国的难民政策还出现了明显的双重标准。对古巴难民和海地难民的区别对待,就是这种双重标准的反映。

“猪湾行动”失败后,为孤立和削弱古巴政权,美国行政当局把古巴人外流视为向全世界表明“古巴共产党政权的政治压迫、经济衰退,证明该政权离心离德”。^②1965年9月,美国总统约翰逊声称“一个国家的许多公民自愿选择离开生养自己的祖国而前往美国追求更有希望的生活的行为,充分证明了该国政权的失败。在人民对现状不抱任何希望的国家,其政府的前途也是没有希望的”。^③美国因此对古巴难民不加选择地予以接纳。1965—1973年,美国共将25万多古巴人“临时允准”进入美国。

然而,美国在慷慨接纳古巴难民的同时,却对逃离亲美反共的杜瓦利埃独裁政权的海地难民表现出冷漠和吝啬。古巴革命胜利

① 参见小阿瑟·施莱辛格:《一千天》(仲宜译),北京·三联书店,1981年版。马克斯维尔·泰勒:《剑与犁——泰勒回忆录》(伍文雄译),北京·商务印书馆,1981年版。

② Loescher and Scanlan, *Calculated Kindness*, p. 75.

③ Lydon B. Johnson, *Public Papers of the Presidents*, Vol. II (GDP, Washington, D. C., 1966), p. 1039.

后,一方面,美国担心海地成为第二个古巴从而引起社会主义影响在拉美的扩大;另一方面,美国在拉美的战略也需要海地的支持。例如,海地在“美洲国家组织”中投票赞成将古巴开除出该组织,在“古巴导弹危机”中提供港口和机场供美军使用。考虑到海地在美国对外战略中的作用以及双方的友好关系,美国没有抨击杜瓦利埃的残暴统治。所以,在所有前往美国古巴人都被美国视为“逃避共产主义迫害”的难民的同时,逃离海地前往美国的人则从未被认为是通过“用脚表态”反对本国独裁政权的人。^①因此,美国的难民政策不仅在于把“迫害”与共产主义等同起来,认为所有来自社会主义国家的移居者都是难民;而且还在于要证明,与自己关系友好并且在战略上对自己有用的反共独裁国家不存在迫害。这样就可以在打击社会主义国家的同时,维护自己友邦政权的形象。难民政策中的这种双重标准充分证明反共和对外战略需要是其实质。

越战结束后,美国由于国力衰弱,被迫实行战略收缩,转而推行维持强权政策。与此相一致,随着美国对难民接纳能力、承受能力的下降,美国的难民政策也发生了变化。在接纳社会主义国家难民的问题上,由积极、主动、慷慨转变为消极、被动和不情愿。撤离南越难民行动就是为配合维持强权战略而进行的。

1975年初,南越政权面临崩溃境地。而“如果西贡政府垮台,全世界将会对美国是否是一个可靠的盟国产生怀疑。美国在印度支那负有义务,要是把这个义务完全撇在一边,必将产生严重后果

① *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 26, No. 3 (August 1984), pp. 313 - 356.

果”。^① 西贡政权的存亡关系到美国在世界上的威信,影响到美国与盟国的关系,美国要想挽救南越政权,只有再次出兵;但是美国在越战中的失败,国内的反战运动,使福特不想也不敢再打一场越战。因此,救助以前的盟友,把他们撤出南越,通过履行道义责任来代替履行军事义务,掩饰自己对盟国的失败坐视不救的行为,成为福特政府的选择。

但是,南越政权的急剧崩溃使美国来不及考虑撤离多少越南人、根据什么原则进行挑选、被撤出的越南人是否全部准许其进入美国等问题,撤离行动混乱而狼狈。结果,美国接纳了许多自己本来并不想接纳的越南人,而同时又遗弃了许多自己曾信誓旦旦要将其撤出的越南人。到1975年5月中旬,共有约13万越南人抵达美国。^②

卡特上台后,开始推行人权外交。他试图利用美国国内和国际社会普遍关心的人权问题来争取国内外舆论的支持;在与苏联争夺世界霸权的斗争中,用道义力量弥补军事力量的不足。在对外政策中增添道义内容,有助于树立一种美国为在越战后重建霸权所迫切需要的仁慈、正直和正义的形象,从而使美国可以再次合法地卷入世界各地的政治斗争。^③

人权外交提出后不久,便面临着印度支那难民问题的严峻考验。70年代后期,由于印度支那三国政府在国内采取的激进政策以及越南入侵柬埔寨,这一地区出现了大量的人口外流。印度支

① 《参考消息》1975年4月14日。

② Bill Ong Hing, *Making and Remaking Asian American Through Immigration Policy, 1850 - 1990* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993), p. 126.

③ 劳伦斯·肖普:《卡特总统与美国政坛内幕——八十年代的权力和政治》(冬梅译),北京·时事出版社,1980年版,第154-155页。

那人口外流的现实原因是三国政府的激进政策,但其历史原因却在于美国在这一地区的干涉以及干涉失败。因此,接纳印支难民入美也成为正推行人权外交的美国对自己曾支持、后又将其抛弃的民族“承担责任的行为”。美国被迫一再通过“便宜行事权”条款接纳大批印支难民入美。仅1978-1980年,就有约27万印支难民入美。^①

1980年的古巴马里埃尔难民的涌入使美国国内对为维持强权政策服务的难民政策的承受能力达到了极限。针对美国利用鼓动古巴人逃亡羞辱古巴政权的做法,卡斯特罗针锋相对地于1980年4月19日宣布开放马里埃尔港,允许所有希望离开古巴的人通过此港出境。此后,美国的古巴侨民和古裔美国人纷纷租船或驾船前往该港迎接亲友,这就是轰动一时的“马里埃尔船渡事件”。在五个多月的时间里共有12.5万古巴人(其中有些人是精神病患者和罪犯)进入美国。在美国经济衰退之际,人数众多、成分复杂的古巴人的入境给美国社会造成了巨大压力,引起朝野上下对难民政策的抨击。“马里埃尔船渡事件”促使美国调整难民政策。

里根上台后,调整外交政策,奉行恢复强权战略。主张重振国威,扭转美国霸权衰落的局面,恢复美国在世界上的领导地位。为此,美国确立了以反击苏联扩张和反对革命为中心的对外政策。在这种政策主导下,美国的难民政策也发生了变化。排斥萨尔瓦多、危地马拉和海地难民以维持亲美独裁政权的稳定,阻止革命运动的发生;接纳尼加拉瓜难民以打击左翼政权、允入印支难民以促进东南亚国家的稳定和加强钳制越南的力量,就是这种变化的反

① David W. Haines, ed., *Refugees in the United States* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1985), p. 202.

映。

1981年,5510名非法入美的萨尔瓦多人申请政治庇护,仅有2人被批准;同时美国移民局以每月300-500人的规模将萨尔瓦多人驱逐回国。^①而与此同时,美国行政当局批准在美国的大批尼加拉瓜人“延期自愿离境”(extended voluntary departure)。对此,美国移民局官员解释说:“因为尼加拉瓜政府是中美洲唯一真正掌权的共产党政权”,“当我们正极力与该政府斗争时,把人们送回尼加拉瓜,这在道德上和伦理上都是错误的”。^②

为了制止海地人非法入美,美国海岸警卫队在海上拦阻被怀疑运载海地人前往美国的船只,一经查实,小船及乘客即被强行送回海地。1981年10月-1989年底,海岸警卫队共将2.9万海地难民送回海地。^③

美国对海地难民的“拦阻”、对萨尔瓦多难民的排斥,与对尼加拉瓜难民的接纳是一致的,那就是维护友邦政权的形象、打击左翼革命政权,阻止共产主义在这一地区的“扩张”。

三、难民政策与人道主义

固然美国的难民政策包含着很强的意识形态因素,但难民流离失所、无家可归,无论他们离开本国的原因是什么,为其提供一个安身之地,使其维持生存却是一种人道主义行为。因此,美国出于冷战外交考虑而对难民的接纳和重新安置也就具有一定的人道

① *University of Miami Law Review*, Vol.36 (September 1982), p.873.

② *New York Times*, April 17, 1986, p.A28.

③ Mitchell ed., *Western Hemisphere Immigration and U. S. Foreign Policy*, pp.141-155.

主义色彩。

美国首先在战争难民问题上表现出人道主义态度。战后初期,德奥经济陷于崩溃状态,其自身人口处于饥饿之中。涌入西方三国占领区的战争难民由于增加了当地的经济负担而遭到憎恨,无家可归的难民则由于处于对其怀有敌意的德国人中而感到担惊受怕。对此,马歇尔指出,“战争结束后逃到德国或转入德国的数百万德意志人已使德国人满为患,德国经济已无力再承受这些战争难民的负担。为了使他们免于饿死,我们不得不出力以使其维持生存。”^①

战争难民中幸存犹太人的处境尤其引起世界舆论的关注。战争结束后,历经磨难而幸存下来的犹太人无处可去,只得暂时栖身于生存条件恶劣的德国难民营中。让幸存犹太人继续在曾经残忍地迫害过他们的德国生活下去,是犹太人在感情上绝对接受不了的,但犹太人又无自己的祖国可回归。幸存犹太人问题成为国际社会关注的焦点。对此,杜鲁门政府公开表示,幸存犹太人不仅是战争难民,而且还是种族灭绝运动的受害者;要求这些幸存者无限期地生活在应对该灭绝运动负有责任的民族中无论在道德上还是实际上都是不可能的。杜鲁门政府表示同情犹太人的遭遇并愿意接纳犹太人入美。因此,为解决战争难民问题而制订的战争难民法既反映出意识形态因素开始主导美国的难民政策;但在客观上,也标志着美国开始为解决世界难民问题而承担一定的人道主义义务。

美国难民政策中的人道主义色彩还表现在对印度支那难民的接纳。

^① Loescher and Scanlan, *Calculated Kindness*, p.17.

70年代后期,印支人口大规模外流,其中越南人最多。一部分越南人经陆路穿过柬埔寨到达泰国,大多数人则乘船经海路外流,这就是越南“船民”。船民乘坐极不安全的小船在海上漂流,他们往往要经历恶劣的风浪、机器故障、缺食少水、疾病和海盗劫杀。据估计,约有一半船民在海上淹死或被杀死。^①

历尽千辛万苦到达东南亚邻国的船民遭到这些国家的敌视和排斥。泰国强行将难民船逐回海上。马来西亚称难民是“废物和渣滓”,并出动海岸巡逻队和军用直升机阻止难民船靠岸,或将其强行拖回海上让其继续漂流。由于无处靠岸,大量船民死于饥渴和曝晒,或因船翻而身亡。西方媒体将此称为“亚洲大屠杀”。^②

越南船民到处遭到排斥和驱逐,无处栖身,这勾起了人们对纳粹时期犹太人悲惨经历的回忆,美国朝野上下不断发出“不要忘记‘大屠杀’”的呼吁。1979年6月底,卡特政府宣布美国将每月接纳的印支难民人数翻一番,为1.4万人。

此外,战后美国确实也出于人道主义原因接纳了一部分难民。例如,1958年9月2日,国会通过了《亚速尔群岛和荷兰难民法》,授权超出移民限额向因1957年和1958年亚速尔群岛地震和火山喷发而造成的葡萄牙和荷兰难民提供入境签证。后来该法修改为适用于在1949年1月1日前被从印尼驱逐的荷兰人(该法共提供了22213份签证)。

但是,总的来说,美国并未始终一致地在难民问题上表现出人道主义精神。正如美国研究难民问题的专家吉尔·洛希尔所指出的:“尽管人道主义是影响政府难民政策的一个因素,但它一般总

① Haines ed., *Refugees in the United States*, pp.200 - 201.

② *Contemporary Southeast Asia*, Vol.1 (May 1979), pp. 72 - 74.

被政治和战略考虑所压倒”。^①当陷于困境的难民来自社会主义国家时,允准其入美符合冷战需要,美国的难民政策体现出慷慨和仁慈;而当需要援助的难民来自亲美政权或来自战略意义不大的非洲地区时,美国的难民政策便表现出冷漠和吝啬。冷战时期美国的难民政策实际上是一种外交政策。这种外交政策具有两重性:为反共意识形态和对外战略服务的强权性与援救无“国”可归者的人道性。但是,强权性主导着人道性。因此,说冷战时期美国推行难民政策是“以力假仁”似乎也不为过。

李晓岗:中国社会科学院美国研究所助理研究员

① Loescher, *Beyond Charity*, p. 30.

reason why few great works of world-wide significance on American history have ever been published in the 20th century.

“NEW COLD WAR HISTORY” AND THE TREND

OF THOUGHT AMONG AMERICAN DIPLOMATIC

HISTORIANS *Dai Chaowu* (38)

With the post-Cold War declassification of government files, American diplomatic historians began the studies of “new Cold War history”. They stress “the diversification of forces” and the research on multinational files, investigate U. S. and Soviet ways of building their respective “empires,” bring to light Soviet responsibility for the Cold War, demonstrate U. S. success in pursuing *Realpolitik*, and criticize some basic conclusions of the old Cold War history. It is significant, the author holds, to emphasize the influence of the second and third worlds and the research on multinational files, but the post-Cold War historians’ view of the origins of the Cold War, which highly praises the United States is a retrogression to the “orthodox” Cold War history.

U. S. REFUGEE POLICY AND COLD WAR

DIPLOMACY *Li Xiaogang* (52)

This article delves into the relations between U. S. refugee policy and its Cold War diplomacy. Firstly, dominated by the anti-communist ideology, U. S. refugee policy had the guiding principle of using the symbolic effect and propaganda value of refugees for fighting communism. Secondly, the policy conformed with the U. S. international strategy and changed with the latter’s readjustment. And finally, postwar U. S. admission and rehabilitation of refugees was to a certain degree humanitarian. The author holds that the policy was part of U. S. Cold War diplomacy, being both power-driven and humanitarian. While humanitarianism was in the service of power, the pursuit of power played a dominating role in the formulation of policy.