

战后移民组织对美国、 加拿大外交政策的影响

续建宜

【内容摘要】移民适应移居国的社会政治生活环境和对外政策,是移民归化的一个重要内容。二战以后,美国、加拿大经济发展时期,也正是移民活动的蓬勃发展时期,各种移民组织应运而生,对两国的外交政策起到一定的影响,成为两国政治活动中可利用的力量。

【关键词】美国 加拿大 移民 政治活动 外交政策

【中图法分类号】K705

【文献标识码】A

【文章编号】1001-9162(1999)05-0062-05

移民适应移居国的社会政治生活环境和对外政策,乃是移民归化的一个重要内容。战后,美国、加拿大经济发展时期,也正是移民活动的蓬勃发展时期,他们的活动往往与对外政策密切相关,这充分表明移民对其生存前提的严重关切。

从最一般的意义上说,美、加两国在制定国际活动方针时,必然会发生与国内某些移民集团的立场相冲突的情况,这些移民集团将自己的利益、要求、立场通过相应的组织以及开展各种活动传达到政府那里,以求得到解决和反映。在大多数情况下,移民组织都会积极活动试图影响或压迫政府,使政府采取他们所希望的方针。

这样,组织化的移民团体便应运而生,当然,移民团体的能量和活动效果要看其组织程度、团结程度以及他们通过各种活动和措施求得社会的认可、支持的程度,同时也与他们对外交政策这一复杂领域的基本知识、决策程序的了解与掌握的程度有关。在美、加两国的历史上,任何一个种族或民族组织还从未演化成为一种政党,在他们的活动中,缺乏坚定的政治目的和方向,活动的基本载体

是由社团组织如各种各样的委员会、协会、联合会等来承担的。移民组织由于是建立在种族、民族的基础之上的,他们大多都经历过尖锐的、甚至是截然相反的政治思想方面的分化过程。虽然也有些组织声称他们代表整个种族或民族的联合,但在实际上,在美国和加拿大还从来没有也不可能存在所谓统一的民族意义上的政治组织,民族组织完全不同于阶级的政党组织。但是从历史上看,美、加两国都是由移民组成的国家,这就使得移民生活具有组织化的特征并形成积极参与对外政策活动的历史传统,同时也由于移民团体不是阶级的政治组织,使得各团体之间的活动在许多方面具有竞争性,其活动性质有时完全相反,从而产生出不同的效果。

北美国家移民组织对国家外交政策的影响具有针对性较强的特点,这些组织就其活动的类型和目的来看,能够称得上政治性组织的并不多,只是一小部分,其中最具有代表性和有影响的则数犹太人、阿拉伯人、希腊人以及东欧的移民组织。西欧移民、亚裔移民几乎还没有称得上政治性的民族组织。在美、加两国的移民组织中,如德、意、荷和

收稿日期:1999-08-08

斯堪的纳维亚半岛的移民，他们的活动也几乎不涉及及政治，仅仅限于给新来移民各种帮助，或者采取措施维系种族文化，即文化教育和慈善、福利性质。

如上所述，最具政治化、对外交政策最感兴趣的当属犹太人组织，无论美国还是加拿大的犹太人移民组织都具有这样的特点，二者的主要差别在于美国的犹太人组织具有更大的能量，更积极地参与对外政策的辩论，这是加拿大犹太人移民团体所不能比的。加拿大的犹太人组织活动的积极性往往只限于对外政策中的有关问题，即有选择性地对某一具体事件作出反应。

犹太人组织在美国政治生活中（包括对外交政策施加影响）具有一种特殊的地位，其最显著的特点之一是他们“对涉及他们母国的外交政策问题较之国内问题来表现出空前的团结一致”。事实确实是这样，在犹太人组织内部，对美国国内政治问题存在着一定的分歧，这主要是社会—阶级分歧所引起的，但他们在华盛顿的对外政策特别是对中东政策上，总是结成统一的联盟，以期取得重要成果。以全美国犹太人名义活动的亲以色列院外活动是一股针对性强的有组织的力量，其组织模式则是一个复杂的“邦联式”的组织，他们的院外活动，主要集中在华盛顿的各官方机关。这一“邦联”由大约 30 个组织组成，其中最重要的是“美以社会关系委员会”、“以色列人组织主席会议”等，他们站在犹太复国主义的立场上，由以色列驻美大使馆指导其活动，他们联系紧密、协同行动。

需要指出，组成亲以院外活动联盟的各个组织的活动范围有明确的划分，美以社会关系委员会直接接受来自特拉维夫和以色列大使馆的指示，以色列人组织主席会议则专门对白宫施加压力，除了同总统会见外，还定期找机会同国务院和国防部会谈。犹太人的其他组织如美国犹太人委员会、美国犹太人大会、“世界之子社”、美国犹太工人委员会等，也各自以自己的活动在某种程度上触及到美国外交政策问题。

战后，美国犹太人组织对外交政策的干预活动达到了空前的高涨，这种情况的出现是与以色列国的建立以及巴勒斯坦问题尖锐化的背景分不开的，半个世纪以来，美国犹太人对中东问题及华盛顿对这一地区的政策十分关注，尽管其活动有涨有落，但始终是影响美国中东政策的一种力量。

里根政府上台执政，可以说在颇大程度上得益于犹太人资产阶级的支持，由于他们放弃卡特转而支持里根，使得亲以的犹太人组织更加活跃，为了协调他们之间的行动，在各大城市还建立了专门的分支机构，适时组织群众集会和示威游行，同时也

竭尽全力破坏美国同阿拉伯国家的关系。正是由于美国犹太人势力的活跃，法国《费加罗报》在 1998 年 5 月 11 日的一篇文章中说，以色列总理之所以敢拒绝美国提出的从 13% 的约旦河西岸领土上撤军的建议，就是因为“信仰犹太教的 600 万美国人不会原谅他（即克林顿—作者注）反对以色列的”。这话有一定的道理。1983 年初，美国对约旦的军事援助成了亲以院外活动的各组织集中攻击的目标。犹太人组织在美国国会中开展致里根总统信的签名征集运动，这封信中表述了他们对美国给侯赛因国王军事援助的抗议，经过几个月的努力，总共有 235 名众议员和 59 名参议员签了名。这样，使得白宫在这一问题上的立场复杂化了。当时美国政府迁就了侯赛因国王，没有公开披露这一军援事实，只是由国防部拨了一笔秘密基金款项，而不是像通常那样划归到对外国的军事援助计划中去。这一情况被犹太移民组织所探知，他们要求政府公开对此做出解释，同时通过社会舆论向国会施加压力，由于这些组织坚持不懈的努力，国会拨款委员会终于取消了五角大楼对约旦提供军援的款项。而且由于他们的压力，美国国会在 1984 财政年度停止了原先允诺给叙利亚的二亿美元的经济援助。

在加拿大，犹太移民的院外外交活动也相当活跃，但其效果和能量却较美国有所逊色，这种现象不仅是加拿大犹太人自身组织情况的反映，同时也是政府对外政策特点的反映。加拿大的犹太人具有鲜明的亲以倾向，极其关注加拿大对中东的政策，他们的院外活动是影响加拿大中东政策的一个重要、长期的因素，这一点已为许多研究者和观察家所承认。

加拿大犹太移民活动的特点是：有组织的院外活动；雄厚的财经基础；重点在大城市犹太人集中居住的选区开展活动。亲以的加拿大犹太移民组成三个大的联合组织：犹太人大会，这是一个协调组织，起协调散居各地小组织的活动的功能；犹太复国主义联盟，其主要作用是筹划经费，协调同以色列的双边关系及合作事宜；“世界之子社”，准确地说，这是国际组织的一个分支机构。1967 年，这三大联合组织共同努力，在阿以六天战争（即第三次中东战争）中，共同成立了一个专搞对外政策的组织——加拿大—以色列委员会，作为犹太移民在涉及到政府有关以色列政策时的唯一正式的代表。该组织享有很大权威，它可以充分代表其下属各个组织，“总之，这一出色的加拿大犹太人社团组织实际上为每一个有政治活动能力的犹太人打开了道路”。它能征集到必需的经费，保证其活动的组织性和有效性。

仅在第三次中东战争爆发后的三个星期内，加

拿大的犹太移民组织就征集到援助以色列的资金达2000万美元，人均达75美元，在加拿大的历史上还未曾有过如此短的时间里征集到如此巨大援助金额的情况。

加拿大—以色列委员在实际活动中有一套独特的战略，他们能取得那些在对外政策上有作用、有影响的人物的信任，并且同外交部门的官员以及渥太华的选民代表保持经常性的接触。尤其值得注意的是，该组织能同加拿大政界的上层人士保持广泛的接触，而不问其政党属性。一位加拿大政界人士曾经说过，加拿大—以色列委员会是对加拿大对外政策最具影响的院外活动集团，而且具有很高的“专业素质和能力”。

1974年，联合国大会通过一项著名决议，承认巴解组织为巴勒斯坦人民唯一合法代表，巴解组织可以向联合国派遣常驻观察员，并决定1975年在加拿大多伦多召开会议，讨论防止犯罪和国际恐怖主义问题，此事引起加拿大犹太移民极大反响，亲以组织大肆活动，四处游说，把巴解组织描绘成恐怖主义的组织，并展开强大运动反对巴解组织代表出席这次会议，几大犹太移民组织在很短时间里就建立起一个加拿大人反对巴解恐怖主义分子的联合机构，他们在半年的时间里，有组织地由“耽心受怕的公民”向外交部和总理办公室投寄表示愤怒的信件，提出他们的要求。根据有关报刊统计，在这些信件中，每15封中有14封要求不让巴解组织代表出席会议。亲以力量还通过积极分子和有影响的人物说服渥太华的政府成员，同时通过传播媒介大加宣传，迫使政府寻求妥协办法。终于，加政府在1975年7月通过决议，要求联合国延期举行这次会议。

当然，要评价北美洲犹太移民对政府对外政策的影响、效果还要考虑到历史传统、国际环境等诸多背景。阿拉伯人则由于人所共知的原因，常常同美、加政府的亲以方针相对立，从1973年开始，当时的阿以10月战争极大地促进了北美阿拉伯人的政治积极性，激励了他们的民族意识，但以此认为亲阿的院外活动已经成功地抑制住了亲以院外活动，那就不准确了，实际的情况是：“阿拉伯人对美国政策的影响上还远不是亲以院外活动的对手”^⑩。美、加有关专家一致认为，同以色列人社团组织相比较，阿拉伯人的社团“数量少，分散，缺少应有的团结，组织水平更低，财政基础相当脆弱”^⑪。一位加拿大学者在深入探究这一情况之后，得出的结论认为，同犹太人的院外活动相比，阿拉伯人还处在业余活动阶段^⑫。这种低估阿拉伯移民政治作用的说法当然未必正确，但至少说明阿拉伯移民的活动还是有相当的局限性的。

近十多年来，旅美阿拉伯人的活动有所加强，这种情况的出现，一方面是由于他们组织能力和水平的提高，他们之中最有觉悟的部分，约有3万人，联合成二个大的组织：美籍阿拉伯裔民族协会（成立于1972年）和美阿反歧视委员会（成立于1980年），他们具有早先阿拉伯人组织所没有的特点：组织性和明确性。另一方面是由于从70年代中期起，美国实业界加强了同许多阿拉伯产油国的合作关系，这样，美国的资产阶级代表就同阿拉伯人的社团组织有了共识，例如1976—1977年，在美国国会就阿拉伯国家要求美国公司停止发展同以色列的商业—经济联系的问题进行辩论时，美籍阿拉伯裔民族协会在一些大垄断财团代表的支持下，使通过的法案在措词上有相当大的和缓^⑬。

此后，阿拉伯移民组织大力发展同中东国家有经济利益的大工业公司、商业公司及银行的合作关系，这成了他们影响美国政界就有关外交政策辩论的较为有效的途径。美籍阿拉伯裔民族协会同梅帕克公司的研究部建立了联系，该研究部的一项主要任务是收集涉及中东地区的各种经济情报，并发表于其机关刊物《中东商业服务》上，阿裔民族协会则参与其广告活动，获得补充资金，该刊物的长年订户和广告客户中有许多大的康采恩，如波音公司、洛克希德公司、贝赫杰尔公司、西方石油公司、威斯汀豪公司等等。他们合作的一个最富有成效的例子是冲破了亲以院外活动的种种阻挠，促成了美国1981年批准向沙特阿拉伯出售早期预警飞机的合同^⑭。

相比之下，加拿大的阿裔移民院外活动要较美国的逊色，尽管在70年代，阿拉伯移民的组织水平有所提高，活动积极性有所增加，但在政治上却未能取得认同和获得大的成就。一些比较大的移民组织，如加拿大阿拉伯人联合会、加拿大阿拉伯协会同盟都取得一些进展，由于他们的努力，使加拿大外交机构将中东问题列入1970—1972年外交方针重新审议的计划之中，他们还得到魁北克党的领导人及省总理勒维克的“同情支持”，勒维克曾在70年代末巡访中东，会见过巴勒斯坦抵抗运动的领导人^⑮。但总的来说，阿裔移民未能在加拿大政治领域发挥出更大的作用。

东欧移民组织在外交活动方面又独树一帜。他们的政治倾向乃是以最直接的形式表现出来的，对母国的政治和意识形态的分歧也鲜明地反映在移民之中，出现了两种相对立的立场或营垒，唯一的相同之处是他们的活动都集中在有关母国的问题上。值得注意的是，美国和加拿大的东欧移民组织中有一些对社会主义事业持同情、支持的态度，如美国乌克兰人联盟、美国波兰人民理事会、加拿大乌克

兰人联合同志会、加拿大波兰民主协会等，他们的活动是在极其复杂的条件下进行的。一般而言，对母国的政治和意识形态持不同见解的移民团体往往得到当局一定的政治同情，他们易于得到美、加官方的认可和支持，从而把自己打扮成全体移民的唯一代表。而当局对进步移民组织则往往持公开对立的态度，最好的态度也不过是不客气地不加以理睬，最坏的时候则列入黑名单。例如在70年代，加拿大乌克兰人联合同志会被列为“在共产党控制之下”的组织。而其他许多形形色色的组织如自由波兰社、加拿大乌克兰人委员会、美国乌克兰大会委员会、加拿大波兰大会等等，都是对自己母国的意识形态持敌视态度，这些组织都极力争取美、加政府支持其“解放事业”，极力阻挠美、加同东欧国家发展关系。

我们必须强调，从院外活动集团所起的作用来看，无论是犹太人组织还是东欧人组织，都不能过高地估计。确切地说，在政府和移民组织二者之间的利益有了一致性的时候，其活动才能发挥出比较大的作用，这时，移民组织的政治意向可以反映在官方的外交政策中，或者在一定程度上包含在实行的补充措施之中。至于说有关法案、决议的原则，毫无疑问是处在政治上层的控制之下。而且有相当一部分移民的行动表现出一种极端主义情绪，甚至好斗精神，这也是上层统治集团所不能接受的。因为他们的行为往往对国际关系带来负面影响，造成恶劣后果。如针对母国人士的访问，组织示威、抗议甚至破坏等活动，实际上这些行动难以改变一个国家的外交政策，而只是对社会舆论和民众心理产生一些影响罢了。

对美国政府外交政策表示关注的还有希腊移民和爱尔兰移民。希腊移民组织的特点是其成员都具有高度政治积极性，有可观的资金来源和物质基础。希腊移民组织的活动能力可以说仅次于犹太人，他们在组织上表现出高度的团结，在这里宗教起了重要的维系作用。一位希腊裔的美国学者明确指出：“宗教和教会，对希腊人来说实际是同一个概念，东正教实际上又是希腊民族性的同义语，希腊教会乃是维系移民中民族继承性的基本因素”^⑬。

在希腊、土耳其围绕塞浦路斯问题发生的冲突中，我们可以清楚地看到希腊东正教会在美国政治生活中的作用。由于希腊移民团体不断向美国国会施加压力，从而对美土（耳其）关系产生不利影响，在这种情况下，美国政府领导人不得不同希腊移民组织进行谈判。1974年10月，在白宫双方举行会谈，参加者中有美国总统福特、国务卿基辛格以及美洲希腊东正教大主教伊阿科沃斯，会上大主

教向美国领导人介绍了塞浦路斯外交政策情况以及美希、美土关系的发展前景。美国人力图使大主教相信，美国正在竭尽全力为公正解决塞浦路斯冲突而努力，总统还特别提到希腊裔的院外活动，他说：“大主教有能力使这种活动（即院外活动一作作者）缓和下来，向教徒群众作些解释，美国对土耳其的军事援助不会违背也不会给希腊民族利益带来任何严重的损害。”^⑭

除希腊东正教会对希腊移民有重大影响外，成立于1922年的美希进步教育协会也是一个极有影响力的组织，它拥有会员达350万人之多，其组织能力很强，能在很短时间里就某一事由动员组织起最大数量的美籍希腊移民群众，展开声势浩大的活动。早在1956年4月，该协会首先发起广泛运动，要求给予塞浦路斯以自决权，协会会员依据其领导的指示，向美国国务院各机构成员广为散发抗议英国当局在塞浦路斯实行的政策的电文。70年代中期，塞浦路斯问题又成为美国国会激烈争论的焦点问题，这与希腊移民的大力活动不无关系，当时有22000名会员参加，不断向国会施加压力，使国会的辩论一再升温。

美籍爱尔兰人的活动也给予美国外交政策以影响，这同北爱尔兰问题直接有关。爱尔兰移民组织千方百计对政府机构、国会议员施加压力，目的在于迫使美国政府重新审查对爱尔兰问题的立场，反对美国政府支持英国，尤其反对美国向北爱尔兰英国警察提供武器。1974年，爱尔兰移民中一个颇有影响的组织“爱尔兰古骑士团”发起建立“爱尔兰民族派”，正式提出把保卫爱尔兰人民的人权和自决权作为该组织的任务。该派活动的基本形式之一是向爱尔兰人较为集中的选区的议员施加压力，其首领玛克曼努斯神甫公开说：“国会议员们，如果你们不投自己的一票，那么我们就竭尽全力使你们在选举中败北。”^⑮

在爱尔兰民族派的压力下，爱尔兰裔集中的选区的国会议员都毫无例外地敦促政府重新审视美国在爱尔兰问题上的立场。这样一来又必然会导致美国同英国乃至北约盟国关系的紧张。而且有部分议员还采取了一定的行动，如在1978年国会讨论美国大公司向北爱尔兰警察提供军火法案时，他们就设法设置障碍，当时在众议院有104名议员支持他们，终于使国务院延期审议军火法案^⑯。从以上的情况看，美籍爱尔兰移民组织的活动范围是相当有限的。

80年代，里根政府对爱尔兰问题持消极态度，这反而刺激了爱尔兰移民院外活动的活跃，但也仅限于涉及爱尔兰的外交问题上，还有不少移民组织如“爱尔兰事务临时委员会”、“爱尔兰之友社”等

等均没有采取任何实际措施，置身于活动之外。

在作了上述考察之后，我们可以对美国、加拿大的移民组织对两国外交政策形成过程的影响作一结论，作为本文的结束语。

在当代，移民组织能对两国的外交政策起到一定的作用，但这种作用并不是经常性的，而是随机的、极其有限的，同时它也受到移民组织自身的许多主客观因素的制约，其活动也主要集中在涉及到他们母国的有关问题上。从总体上看，美、加两国的外交政策是不会过多考虑移民组织的心理情绪及各种具体活动和表现的。因为，维护资产阶级国家的利益，维护统治阶级的利益始终是美、加两国政府在国际舞台上活动的主导方针，其外交政策形成的实质也在于此。

而且，社会舆论也往往对移民持不公正的态度，甚至是敌视情绪^⑩。一旦发生社会政治危机，

移民首当其冲地成为替罪羊，这也大大地限制了移民组织政治作用的发挥。移民终究是要融入美、加主体文化的，这也是不可否认的事实，所以对移民组织的政治作用是不能过高估计的，但不管怎么说，移民组织始终是美国、加拿大政治上可利用的力量，在外交政策方面更是如此。

冷战结束以后，美、加已成为移民的主要流向，面对移民大潮，美、加两国的移民政策也在调整之中，1996年美国国会通过的新移民法案就是明显例子。当前，“智力移民”、“投资移民”已成为两国移民活动中的突出现象，与此同时，两国处理民族问题的导向性理论已逐渐为“多元文化”所取代。移民成分、文化层次的变化也将使移民对两国外交政策的活动产生新的影响，其趋向值得我们密切注意。

瑞科斯《美国之梦的追逐——白人的道德准则和新人民党》第389—390页，1976年布卢明顿。

《美国新闻与世界报告》，1981年9月14日，第36页。

盖耶夫斯基等《美国社会政治生活中的民族问题》第242、247页，1985年莫斯科。

^⑩ 参见《资本世界的移民——历史命运和现状》第34、44页，1990年基辅。

《近东报告》1983年第48期第211页。

莱昂《加拿大和第三世界》第240—276页，1976年多伦多。

波恩斯《加拿大和阿位伯世界》第153页，1985年。

瑞德尔—狄克松《国内的镶嵌物：加拿大的集团和对外政策》第56页，1985年多伦多。

《多伦多星报》，1975年9月6日。

《外交》，1981年夏，第59卷第5期，第979页。

作者 续建宜 上海空军政治学院 上海 200433

^⑪ 德比尔《加拿大探寻新作用：特鲁多时代的外交政策》第17页，1972年多伦多。

^⑫ 莱昂《加拿大的中东战略倾斜》第5页，1982年。

^⑬ 奥西波娃等《华盛顿的亲阿院外活动》，《美国的经济、政治、思想》1979年第1期第71页。

^⑭ 德维特《作为大国的加拿大：对外政策和国际关系研究》第386页，1983年多伦多。

^⑮ 英司柯斯《美籍希腊人的斗争与成功》第65页，1980年新泽西。

^⑯ 赛德《伦理原则和美国外交政策》第72页，1981年纽约。

^⑰ 豪·特格忒《强力的兜售贩》第72页，1981年纽约。

^⑱ 如1997年5月20日墨西哥《金融家报》载文驳斥了移民是美国经济财政负担的观点，文中指出，移民是美国健康经济的支柱，每年贡献的价值高达100亿美元。

(责任编辑 胡小鹏/校对 古跃 贺平)