

1940—1990年美国移民 政策的变化与影响

梁茂信*

移民政策是美国历史发展中的一个重要层面,其发展变化既展示了外来移民与美国的关系,也反映了美国历史的轨迹和社会发展的需要。它作为美国社会运行机制中的组成部分,在40年代以来发生了明显变化,对入境移民的规模、技术构成、民族来源和美国的民族构成等诸多方面产生了较大的影响。为此,本文拟对其作认真地分析。

一、从严格限制向灵活放宽的转变

19世纪末至20世纪初,美国的各个利益集团经过反复地激烈争论后,促使国会于20年代确立了旨在限制移民人数、控制民族来源的移民限额制度,彻底结束了建国以来自由放任的移民政

* 梁茂信:东北师范大学美国研究所副教授。

策。它以美国人口中各民族集团的人口数量为基础,规定每年的移民限额为 15.3 万,其中西北欧国家占 83%,东南欧国家占 15%,亚洲移民被排斥在外,对西半球(即美洲和加勒比海地区)继续奉行自由移民的政策。实质上,这项制度是美国从农业社会向工业社会、从“自由”资本主义向垄断资本主义转变的过程中,政府加强其社会调节功能的产物,目的是要缓和社会矛盾,确立经济发展与劳动力供给的平衡关系,维护以盎格鲁·撒克逊人为主体的西北欧族裔在血统、文化和生活方式等方面业已形成的民族同质性(ethnic homogeneity)。它对亚洲和东南欧移民的排斥既表明了限额制度中的种族歧视性质,也反映了社会达尔文主义对美国政府决策的影响。对西半球的自由移民政策则是美国维护其在这一地区政治和经济利益的一种表现。^[1]

移民限额制度生效后,美国爆发了前所未有的经济危机。由于社会失业率居高不下,救济需求有增无减,政府实施了严格限制的政策,使入境移民骤然锐减。1901-1930年间入境移民达 1821 万,平均每 10 年为 607 万。但是,在 1931-1940 年间入境移民只有 52 万,如果扣除经济危机期间因生计无着而被迫迁离美国的 45 万移民,那么实际入境人数只有 6.8 万,是 1820 年以来的最低时期。^[2]值得注意的是,政府为了减轻救济负担,将 50 万墨西哥移民逐回墨西哥。^[3]

第二次世界大战爆发后,特别是美国参战后,源源不断的军事订货终于使美国经济走出了长期萧条的低谷。经济繁荣刺激了对劳动力的需求。然而,数百万青壮年奔赴战场后,劳动力不足成为政府亟待解决的突出问题。为此,美国政府于 1942 年先后同墨西哥、加拿大和纽芬兰等国签订了引进合同劳工的协议。其中与墨西哥的协议到 1964 年才结束。在入境的劳工中绝大多数来自墨

西哥,其人数达 500 多万,他们在美国各地从事采矿、农业、纺织和运输等行业的工作。^[4]合同工的到来不仅缓解了美国劳动力的短缺,而且推翻了移民法中禁止引进合同劳工的规定。更重要的是,政府引进合同劳工的合法性在 1948 年《农业劳工与非法入境法》中得到了肯定。它授权总统继续引进合同劳工,要求移民局加强管理,防止非法移民入境。这表明非法移民问题开始引起了国会的注意。

如果说政府引进合同劳工标志着 20 世纪美国移民政策由严格限制向灵活放宽转变的开始,那么它废除实施长达 61 年之久的排华法则是一种转变的继续。废除排华法不是美国对华人的无缘恩赐,而是维护自身利益的需要。当时,中国是亚洲战场上抗击日寇的主要力量。中美结盟,共同抗击日本,这不仅是美国在太平洋战场上取胜的根本保证,而且对战后亚洲乃至世界和平也十分重要。^[5]因此,美国在向中国提供军援的同时,就不能不考虑废除排华法,因为这可以“激励中国人采取更积极的行动和抵抗,这绝非是那些声明,如大西洋宪章,或者甚至飞机枪炮所能做到的”。^[6]基于这种目的,美国国会于 1943 年 12 月废除了所有的排华法,每年给予中国 105 名移民限额,华人可以归化为美国公民。

尽管每年给予中国的限额较少,但它毕竟标志着华人和其他亚洲移民又能迁入美国的开始。1945 年,美国出于外交上的考虑,分别给予其战时盟国菲律宾和印度每年各 100 名移民限额。此外,许多美军在海外服役期间与驻地异性结婚或订亲。为了避免夫妻分居,国会于 1946 年和 1947 年相继颁布了《战时新娘法》和《美军未婚妻法》,允许美军的中国籍妻子(约 5000 人)和日本籍妻子(约 8000 人)入境。^[7]上述法案的实施使入境的亚洲移民开始增多。1945-1950 年间入境移民为 90 万,其中,亚洲移民 3.3

万,欧洲移民 57 万,西半球移民 28 万。^[8] 尽管亚洲移民寥寥可数,但是,他们能够移民美国这一事实本身已经推翻了移民限额制度中禁止亚洲移民入境的条款,这无疑是一种历史的进步。

二、移民限额制度的健全与缜密

第二次大战结束后,苏联的崛起和社会主义制度在东欧和中国的确立导致了以美苏为首的两大阵营的对峙和冷战时期的到来。美国在竭力推行反共战略的同时,决定把“移民制度同共产党的实际策略对立起来。”^[9] 1952 年,它在综合原有移民法的基础上,颁布了《外来移民与国籍法》,保留了移民限额制度中各国移民限额的分配原则和比重,增设了“亚太三角区”条款^[10],每年的移民总限额增至 15.6 万。

综观其全部条款,虽然国会废除了移民归化条款中的种族歧视,但是,限额制度并没有发生根本性变化,更不能证明它像一些美国学者所说的那样,“新政策反映了美国社会更为慷慨和自由的精神。”^[11] 实际上,除东南欧移民继续受到限制外,“亚太三角区”条款的种族歧视也十分明显,不仅亚洲各国的移民限额没有建立在与欧洲国家相同的基础上,而且在血统上对亚洲移民实行了双重标准。譬如,欧洲移民入境时将计入其出生限额,而在欧洲出生的印度裔或印度裔与欧洲人生育的子女入境时将计入印度的限额。同样,在西半球发生的欧洲裔可以自由入美定居,而在西半球出生的华人或日本人与巴西人的后裔入境时则要计入中国或日本的限额。这实际上使亚洲裔受到了双重限制。

关于优先入境原则,法案规定,总限额中的 50% 将优先用于那些具有技术专长和突出才能的移民,其余限额将用于美国公民

和已获永久居留权的外侨与其外籍亲属的家庭团聚。其他移民入境时须申明入境后欲从事的职业。如果政府认为该移民入境后会引起美国人的失业或工资水平的下降,则不得入境。这些规定表明,一方面,政府要保护美国的就业市场,防止移民加剧社会失业率;另一方面,它要引进更多的外来人才,充实美国的科技力量,确保其科技领先地位和在世界上的霸权地位。

最后,法案还加强了对移民的政治甄别和管理。它在打击美国共产党和社会进步团体的同时,禁止共产党人入境,授权司法部长驱逐那些危害或威胁国家安全的外侨。但是,法案却没有在相关的审查和监督方面做出明确规定,所以,法案生效后,侵犯人权的事例屡屡发生,不仅有 13 万外侨被驱逐出境,^[12]而且还有 1400 万美国归化公民和外侨及成千上万的美国土生公民也受到了不同程度的冲击。^[13]

1952 年移民法中的种种弊端构成了艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊总统要求改革移民限额制度的主要原因。50 - 60 年代美国经济的繁荣和国民生活水平的提高使劳工组织“全心全意地支持改革”。^[14]而黑人民权运动的高涨和《民权法》的颁布又为移民政策的改革创造了必要的政治条件。虽然一些排外组织最初反对改革,但经过一些改革派议员游说后,“没有一个组织为反对废除民族来源制度而采取重大的措施。”^[15]在这种条件下,美国国会于 1965 年 10 月颁布了《外来移民与国籍法修正案》,将每年的移民限额增至 29 万,其中东半球(即亚、非、欧三大洲)为 17 万,各国不得超过 2 万;西半球 12 万,移民不分国籍,按先来后到的原则入境。

法案中的最重要特色是废除了明显的种族歧视条款,禁止任何政府官员以国籍、种族和宗教为由歧视移民。这项规定把移民

法确立在比较平等的基础上,使美国的“民主”原则有所体现。这对美国推行其外交政策,安抚要求平等的少数民族,维护社会的安定,都有积极的作用。就优先入境原则而言,法案将技术类移民的比重削至20%,而将家庭团聚类移民的比重增至74%。国会如此偏重家庭团聚,目的是要限制有色种族的移民,因为在1965年以前入境的这类移民较少,因而其亲属中能按家庭团聚条款入境的人数就比较有限。正如法案提案人之一、国会议员哈特·塞勒所言:“不会有许多亚洲人或非洲人入境,因为非洲人和亚洲人在美国的亲属寥寥无几。”^[16]

虽然新法案增加了移民限额,放宽了某些方面的限制,但这并不意味着它“改变了美国移民史的全部进程”。^[17]因为法案在保留原有限制性条款的基础上,增加了新的限制。其中包括:(1)对所有不能享受优先入境权的移民实行入境就业许可证制度;(2)缩小了非限额移民范畴,只有教会牧师和美国公民的直系亲属可以自由入境;(3)结束了西半球的自由移民政策,并在此基础上于1976年颁布了《西半球移民法》,各国每年的移民不得超过2万。至此,以国籍为基础的全球移民限额制度正式形成。

1965年法案生效后,不仅入境移民猛增,而且民族来源和技术构成也发生了前所未有的变化。在60年代入境移民为330万,70年代为450万,80年代跃至733.8万,接近了本世纪初的最高水平,其中,欧洲移民的比重由37%降至9.6%,亚洲移民由13%跃至39%,西半球移民始终在48%左右,其他地区为3%。^[18]同样引人注目的是,移民的技术构成明显提高。在德国、奥地利和瑞典等国的移民中,技术类移民分别占72%、41%和32%,在亚洲和非洲移民中分别占40%和40%,高于历史上任何一个时期。^[19]这种变化表明,当代各国的文化教育水平都在提高;另一方面,移民政

策的确限制了那些技术素质低的移民。

移民人数的猛增并没有促使政府关闭国门,相反,它在1990年颁布了新的移民法,将每年的移民限额增至70万,各国每年为5万。政府之所以大幅度增加移民限额并使其达到20世纪的最高水平,主要原因是从社会各界到政府最高层,大多数人认为移民对美国经济有积极的推动作用。1986年,里根总统在致国会的报告中指出:“外来移民为其他工人增加了就业机会并提高了生活水平……为他们自己和整个国家都带来了经济上的益处。”^[20]继任的布什总统也持相似的观点。^[21]

基于这种认识,美国国会根据每年入境移民的情况和美国的需要,在原有移民法的基础上做了如下调整:

第一,扩大了非限额移民范畴,教会牧师、医生、在美国政府或社会团体驻外机构任职达5年至15年的外籍雇员等15种类型的移民及其家属,均可自由入境。这项规定较之于1965年法案更为宽松和实用,目的是要吸引更多的外来精英为美国服务。

第二,技术类和家庭团聚类移民的比重没有变化,不同的是,技术类移民的范畴有所拓宽,除了一般技术工人外,还包括在艺术、教育、贸易、体育及科技等领域成绩突出并享有国际声誉的人。此外,法案还设立了“投资移民”条款,凡能在美国农业地区投资50万美元以上,在城市投资100万美元以上的移民,均可入境,每年的限额为1万。这些规定表明:一方面,政府吸引外来人才的政策发挥了明显的作用,仅80年代入境的具有大学本科学历以上的移民有150多万,其中不乏大批的高技术人才和企业家,为美国经济和高科技发展注入了新的活力;^[22]另一方面,政府要继续吸引外籍贤才,利用他们的智慧和资本加快美国的发展。

第三,政府按照地理学概念,将全球划分为六大限额区:即亚

洲、非洲、欧洲、南美洲、北美洲和大洋洲。凡每年各国移民平均超过5万的限额区为“高入境区”，反之为“低入境区”。政府将根据各区移民人数变化，限制高入境区的移民，鼓励低入境区的移民。此外，它每年将拨出4万限额，鼓励移民甚少的欧洲国家的移民。这些规定显然是要限制自70年代以来占比重较大的有色种族的移民，阻碍美国少数民族人口的增长，确保白人种族的多数地位。

1990年移民法生效后，入境移民继续增加。1991-1992年间入境移民有280万，其中家庭团聚类60万，技术类17.5万，被赦免的非法移民128.6万，难民类26万，“其他类”48万。从地区来源看，西半球占57.5%，亚洲占28.6%，欧洲占10%，其他地区占2.7%。西半球移民较多，主要是墨西哥和加勒比海地区的非法移民被赦免后获得了合法居留权，再加上这两个地区的合法移民，共有139.7万，占总数的45%。^[23]不足的是，政府统计中没有详列各国移民的学历和职业情况。

三、难民与永久性难民政策的确立

难民是美国外来移民中的组成部分。历史上入境的欧洲难民不计其数。然而，美国国会在确立移民限额制度时并没有制定相关的条款。按照胡佛总统的解释，外国的“政治迫害已基本不存在，美国再也没有必要提供庇护所了”。^[24]不幸的是，法西斯德国的扩张和第二次世界大战的爆发使数百万人流离失所，惨遭蹂躏或杀戮。

1945年，在德国、奥地利和意大利有800多万战争难民，其中多数是战时从外国掳来的苦力和战俘。在联合国的安排下，约有700万人被遣回家园，有100多万无依无靠的老弱病残无法安置。

在东欧建立社会主义制度后,一些敌对势力也流入了这些难民营中。到1948年等待安置的难民有160万。更麻烦的是,另有1200万德国裔从波兰和捷克等东欧国家迁回德国。^[25]然而,饱受战火浩劫的德国根本无力安置这些人口。美国在要求其盟国安置难民的同时,它自己也必须承担相应的义务。

1945-1948年杜鲁门总统运用行政措施安置了4万多难民,但这根本无法完成美国安置难民的义务。为此,美国国会于1948年颁布了其历史上第一项难民法《流亡人员安置法》,规定:(1)两年内安置20万难民,难民依其所属国限额入境;(2)凡在1945年12月22日前因种族、宗教或政见而遭受迫害并无家可归的人均属难民;(3)入境难民中,巴尔干国家及波罗的海沿岸国家的难民应占40%。1950年,国会又将这项法案延至1952年,把1949年12月底以前注册的难民也纳入安置之列。这样,原来为安置战争难民的法案就有了明显的政治色彩,那些从东欧出走的反共势力也可以迁入美国。在法案生效四年间,美国共安置了41.5万难民,除了少数人是战争难民外,“多数人是曾经支持过第三帝国集团的人。”^[26]

50-60年代是冷战日益加剧的时期,美国为推行其反共外交战略,在进行经济和军事围困的同时,频频颁布难民法。它在1953-1962年间实施的难民法多达20项,其中影响较大的有1953年《难民救济法》、1957年《难民逃亡法》、1960年《公平难民法》和1962年《移民与难民法》等,^[27]其内容和特征可归纳为以下几个方面:

第一,政治特点十分突出。每项重大法案都是针对社会主义国家制定和实施的。1953年法案是为东欧的政治难民制定的,1957年法案接纳了匈牙利逃亡者,1960年法案的安置对象是古巴

革命中被推翻的亲美势力。当然,美国也实施了一些具有人道主义色彩的法案。例如,1953年7月法令允许500名外籍孤儿入境;1958年9月又安置了因亚速尔火山爆发而流离失所的1500名葡萄牙裔。^[28]

第二,招贤纳士的政策十分明显。1957年法案规定:凡是来美修业的学生、教授和技术人员,如果担心回国后受到迫害,则可居留美国,其配偶和子女亦可自由入境。1960年法案实施后,到1980年,美国共安置了80万古巴难民,^[29]他们来自上层社会,受过高等教育,经济条件优越,因而“构成了西半球有史以来最大的一次人才流失”。^[30]

第三,有些法案修正了原有的限制性条款。1953年法案允许难民以非限额移民入境,摆脱了移民限额制度对入境难民人数的限制;1957年法案改变了“假释”条款的概念与应用范畴,授权司法部长在“紧急”情况下假释难民入境。^[31]1961年和1962年法案废除了歧视亚洲移民的“亚太三角区”条款,限制了司法部长驱逐外侨的权力。

总之,上述法案的实施削弱了移民限额制度的限制性条款,为永久性难民法的确立创造了条件。1965年,国会在移民限额制度中首次设立了难民法条款,每年的限额为1.74万。同时,它授权司法部在“紧急”情况下继续假释难民入境。但是,何谓“紧急”情况?被假释的难民应限制在何种规模上?国会无明文规定。法律上的疏漏使司法部长在1965-1980年间滥用假释权,使入境难民达90万,其中除50万越南和东南亚难民外,还有30多万古巴难民和7万名苏联犹太人。与此同时,要求入境的还有约10万名智利、海地和伊朗等国的难民。此时的美国政府进退两难。一方面,它要以人道主义的高姿态,为“被压迫者”提供庇护所,另一方面,

所有的难民法都是针对社会主义国家制定的,而对于那些由右翼势力当权的国家的受害者却无明文规定,而且,自1965年以来每年入境的难民人数已远远超过了法定标准。在入境的难民中,有许多人自称是难民,实际上是谋求摆脱贫困的移民。因此,社会各界和政府官员都主张颁布新的难民法,防止“不合格”的难民入境。

1980年3月,国会颁布了新的难民法,确立了完整的难民法体系。其主要内容包括:(1)引用了1968年联合国确定的难民定义:即因种族、宗教或政见而受到迫害的人,或因自然灾害和战争而流离失所的人都是难民。从表面上看,这种界定显得比较公正,显而易见的政治偏见也消失了,实际上,其反共的本质依然如故。1981-1990年入境难民共有101.3万,其中80%来自苏联、古巴和越南等社会主义国家;^[32](2)设立了避难者条款,申请者须出示足够的证据,表明自己已经或即将受到迫害,否则不得入境。这项条款为海地、伊朗和智利等国的12万难民定居美国创造了条件;(3)设立限额难民优先入境制度,每年的限额为5万,其中,家庭团聚类占80%,技术类占20%,这种构成与1965年移民法中的优先原则相同;(4)从1983年起,总统应在每一年度开始前12个月内向国会报告他准备安置的难民人数和来源,然后由国会审议和批准。国会设立这项条款,目的是要根据形势的变化,及时调整难民政策,从而避免因反应迟缓而造成的窘境。从此之后,这项规定成为美国安置难民的主要方式。在1991-1992年间美国政府运用这项条款安置了26万难民,他们主要来自东欧、俄罗斯和东南亚地区。^[33]

纵观美国难民政策发展,即可看出,虽然美国政府颁布难民法时总要摆出人道主义的姿态,但是,难民能否入境并不取决于他们的受害性质和程度,而取决于美国利益的需要和难民本身所具有

的利用价值。难民法作为美国外交政策和移民政策的补充,对两者的发展都起了推动作用。通过安置难民,美国轻而易举地获得了大批的人才,并利用他们的智慧、技术和资本来推动美国的发展。

四、非法移民与政府的限制政策

非法移民问题源于移民限额制度的确立与实施。由于当时亚洲和东南欧移民受到排斥,加上30年代美国又切断了墨西哥移民入境的通道,所以,那些不能合法入境的移民为寻求家庭团聚或就业机会,遂从美国边境无人地段入境。到50年代,非法移民急剧增加。仅1951-1955年被驱逐的墨西哥非法移民就有380万。此后至60年代末情况略有好转,70年代后又开始泛滥。1965年,美国边境检查站扣押的非法移民有11万,1970年达34万,1977年103.3万,1983年125万,1986年至167万。^[34]边防检查站每年扣押的非法移民人数之多,增长速度之快,举国上下大为愕然。那么,境内的非法移民究竟有多少,政府没有确凿的统计,因为非法移民以种种隐蔽的方式入境后又混入了各自的民族社区,既难以识别,又无从统计。在这种情况下,一些学者便根据边防检查站每年扣押的非法移民人数统计资料,运用社会调查和分析相结合的方式估算,结果是各执一词,有说600万,有说800万,有说1000万,还有说1200万。但比较一致的看法是,非法移民中有80%来自墨西哥,20%来自世界各地,其中除大批的无证件或持伪证件者以外,还有许多持学生或探亲等签证合法入境但逾期不归的非法移民,他们占总数的30%至40%左右。^[35]

非法移民进入美国主要是为了谋求更舒适的生活条件。无论

是在发达国家抑或是发展中国家,那些长期不能就业或对已有生活条件不满的人们把美国视为“伊甸园”,一心把发迹的幻想寄托在移民美国的希望上。他们在合法入境受阻后,便以种种方式入境并非法定居美国。非法移民问题严重泛滥,最根本的原因是入境口岸疏漏繁多、境内管理措施不力。移民与归化局是联邦政府中负责移民事务的主要机构,其人力财力不足的问题始终没有得到解决。它在长达 2000 英里的美、墨边境上每 8 小时巡防的人数只有 300 人,不如巴尔的摩市白天值班的警察多。^[36]更糟糕的是,该局管理混乱,腐败现象严重。例如,在 70 年代的一次清查中,该局有 217 名官员犯有收取贿赂,倒卖移民证件和参与走私非法移民等罪行。类似的问题在国务院和司法部也不同程度地存在。^[37]虽然联邦政府禁止非法移民入境,也多次实施了驱逐出境的政策,但是,在立法上,国会是有心无力,趑趄不前,因为参议院司法委员会主席詹姆斯·伊斯特兰德本人就是雇佣非法移民的大农场主,他同国会那些代表农场主和企业主利益的议员一起构成了国会禁止非法移民的障碍,认为美国经济的发展需要非法移民从事美国人不能或不愿从事的低级职业。在他们的反对下,国会颁布立法的努力屡试屡蹶,这在客观上助长了非法移民问题的泛滥。

1986 年,国会各派经过激烈的辩论后,颁布了《移民改革与控制法》,规定:(1)禁止雇佣非法移民;初犯者,每雇一人,罚款 1000 美元,再犯者罚款 1 万美元,罚款总额依被发现的受雇人数累计。雇主招聘雇员时不得以任何理由歧视合法的应聘者。为了防止歧视行为发生,司法部成立了“特别委员会办公室”,专门受理对雇主歧视行为的申诉;(2)凡在 1981 年 12 月 31 日前入境的非法移民均可向政府申请赦免。具体手续既可由申请者本人办理,也可由政府认可的社会团体代办;(3)1986 年 5 月 1 日前入境的非法移

民,若能证明自己在美国的农场从事易腐农作物的耕种与收割达90天以上,可申请“特殊农业工人”资格。此外,在1990-1994年间,劳工部可酌情引进“补充农业工人”。他们入境后必须每年在农场从事易腐农作物的耕种与收割达90天以上,连续工作三年后可申请合法居留权。这些条款照顾了农场主的利益,目的是要保证农业劳动力的供给,以便使农业生产满足工业发展的需要;(4)到1988年,对移民与归化局的拨款将增加50%,总额达9亿美元,主要用于购买设备,扩充编制,以便于加强巡防,遏止非法移民入境的现象。

由于法案照顾了各方的利益,许多人期望它能产生较好的社会效用。然而,结果令人失望。尽管有310多万非法移民被赦免,^[38]但也产生了一些新问题。一些雇主担心受罚,以貌取人,不愿意雇佣亚洲裔和墨西哥裔美国人。具有这种歧视行为的雇主占全国总数的19%,在洛杉矶、纽约和芝加哥则达22%。^[39]另外,由于非法移民被赦免后有权享受各种社会福利,因而引起了其所在州相关支出的增加,而联邦政府又没有给予相应的补偿,结果加剧了两极政府之间的矛盾。最令人失望的是,移民非法入境定居的现象仍未彻底遏止。1989年,加州大学的一些学者在美、墨两国考察后认为:“没有任何事实能证明1986年法案禁止了非法移民入境。”^[40]这种结论是可信的,因为在1992-1993年仍有50万非法移民进入美国。^[41]

非法移民禁而不止,主要是国会没有触及下列问题:第一,它没有授权总统与墨西哥等非法移民较多的国家签订双边或多边协议,通过内外合作,以求标本兼治。第二,那些持学生和探亲等签证合法入境但逾期不归的人是非法移民中的重要组成部分,而国会却没有做出任何规定跟踪其流向并迫其按期离境。第三,解决

问题的关键之一是铲除社会上走私非法移民的黑社会组织,但国会并没有推出任何行之有效的法规,致使这些组织逍遥法外,继续从事违法活动。据估计,1994年被走私入境的华人约有10万人。^[42]不管这个数字是否准确,但可以肯定的是,如何彻底解决非法移民问题,仍然是美国政府面临的难题之一。

总括前文,美国移民政策经过半个世纪的发展,形成了比较完整的法律体系,原有的僵化而狭窄的规定被废除,新立的原则和结构日趋合理和缜密,灵活性和实用性也明显增强。虽然法定的入境条件愈来愈高,但由于移民限额的增多,入境的移民潮进入了新的高峰期,移民的技术构成也空前提高。就移民政策的限制性而言,它有两个方面没有达到预期的目的。一是不管政府采取何种措施,它都没有根除非法移民问题;二是美国政府总是千方百计地鼓励白人移民,限制有色种族的移民,以便维护美利坚民族的同质性。但是,大批有色种族的移民的到来不仅加速了美国民族多元化的发展,而且使白人在美国人口中的比重明显下降。在1941—1990年间,美国人口由1.32亿增至2.48亿,而白人的比重却由89.8%降至83%。^[43]这种变化引起了不少白人的不安。在许多地方,“排斥移民的情绪几乎达到了歇斯底里的程度。”^[44]与此同时,政府内部要求限制移民的呼声亦日渐强烈。这很可能导致政府颁布新的限制性立法,但是,不管其走向如何,政府既不会骤然关闭国门,切断外来移民与美国之间的密切联系,更不可能彻底消除外来移民对美国社会的影响。

注 释:

[1] 梁茂信:《美国移民政策研究》。长春·东北师范大学出版社,1996年版,第

239-252页。

{2} U. S. Department of Commerce, *The Statistics of the United States: From Colonial Times to 1957* (Washington D. C. : Government Printing Office, 1960), pp.63-64.

{3} Vernon Briggs, Jr., *Immigration Policy and American Labor Force* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984), p.55.

{4} Leo Grebler, et. al., *The Mexican American People: The Nation's Second Largest Minority* (New Mexico: New Mexico University Press, 1970), p.219.

{5} 富兰克林·罗斯福:《罗斯福选集》(关在汉编译)。北京·商务印书馆,1989年版,第445页。

{6} Robert Divine, *American Immigration Policy: 1924 - 1952* (New York: Dale Co. Press, 1972), p.149.

{7} Michael LeMay, *From the Open Door to the Dutch Door: An Analysis of American Immigration Policy* (New York: Praeger Publishers, 1987), p.99.

{8} U.S. Department of Commerce, *The Historical Statistics of the United States*, p.63.

{9} George Hanckvich, *Ethnic America 1978 - 1980: Updating the Ethnic Chronology* (New York: Oceana Publishers. Inc.1981), p.280.

{10} “亚太三角区”指东经60度以东,西经165度以西,南纬25度以北的地区,包括东亚、东南亚、中亚及夏威夷以西的太平洋岛屿。

{11} Leonard Dinnerstein and David Reimers, *Ethnic Americans: A History of Immigration and Assimilation* (New York: Harper & Row, Publishers, 1982), p.70.

{12} Steven Thernstrom, et. al, *The Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1981). p.746.

{13} 美国劳工研究会编:《美国劳工实况:1949-1950年》。北京·世界知识出版社,1956年版,第169-170页。

{14} Williams Bernard, “American Immigration Policy,” *International Migration*, vol.III, No.4, 1965, p.240.

{15} Robert E. Kennedy, “The Immigration Act of 1965,” *The Annals of American Academy of Politics and Social Science*, vol.637, September 1966, p.142.

{16} Vernon Briggs, Jr., *Mass Immigration and National Interest* (New York: M.E. Sharoe, Inc.1992), p.111.

{17} Roger Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life* (New Jersey: Harper Collins Publishers, Inc.1990), p.341.

{18} U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (Washington D. C. : Government Printing Office, 1992), p.12.

- [19] Thomas Archdeacon, *Becoming American: An Ethnic History* (New Jersey: The Free Press, 1984), p.212.
- [20] Daniels, *Coming to America*, p.390.
- [21] "A Cheer for the New Immigration Law," *America* vol.163, No.12, October, 1990, p.292.
- [22] Michael Mandel and Christopher Farrell, "The Immigrants: How They Are Helping to Revitalize the U.S. Economy", *Business Weekly*, July 13, 1992.
- [23] U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (Washington D. C.: Government Printing Office, 1994), pp.10-12.
- [24] Dale Steiner, *Of Thee We Sing: Immigrants and American History* (New York: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Inc. 1987), p.199.
- [25] Richard Kolm, *The Change of Identity: An Analysis of Factors Conditioning Cultural Integration of Immigration* (New York: Arno Press, 1980), pp.217-218.
- [26] Daniels, *Coming to America*, p.331.
- [27] 关于这一时期的难民法, 详见 Marion Bennett, *American Immigration Policies, A History* (Washington D. C.: Public Affairs Press, 1963), pp.194-211.
- [28] *Ibid*, pp.194, 207.
- [29] LeMay, *From the Open Door to the Dutch Door*, p.109.
- [30] Briggs, *Immigration Policy and American Labor Force*, p.196.
- [31] 在1952年移民法中,“假释”(parole)指司法部长可以在“紧急”情况下允许急需帮助的外籍人(如生命垂危的患者)临时入境。被假释者在指定地点接受所需服务后须主动离境;若要移民美国,则须办理移民手续。1957年,国会将这项规定应用于难民问题后,被假释者须宣誓效忠美国,反对共产党。入境两年后,司法部长将根据其政治和社会表现,决定是否授予其在美国永久居留的资格。
- [32] U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (1992), p.12.
- [33] U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (1994), p.10.
- [34] David Simcox, *U. S. Immigration in the 1980s: Reappraisal and Reform* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1988), p.24.
- [35] Richard Hoffstetter, *American Immigration Policy* (North Carolina: Duke University Press, 1984), p.325; Maxine Seller, *To Seek America: A History of Ethnic Life in the United States* (New Jersey: Jerome S'Ozer Publishers, Inc. 1988), p.299; David Simcox, *American Immigration in the 1980s*, pp.28-29; Jeffrey Passel, "Undocumented Immigration," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol.487, September 1986, pp.185-187.

- [36] Steven Anzovin, *The Problem of Immigration* (New York: The H. W. Wilson Company, 1985), p. 42.
- [37] LeMay, *From the Open Door to the Dutch Door*, pp. 173 - 216.
- [38] Daniels, *Coming to America*, p. 393.
- [39] Francis Rivera - Batiz, *U. S. Immigration Policy Reform in the 1980s: A Preliminary Assessments* (New York: Praeger Publishers, Inc. 1991), p. 6.
- [40] Daniels, *Coming to America*, p. 397.
- [41] Mandel and Farrell, *Immigrants*, p. 114.
- [42] Marshal Green, "Stop All Ye Who Enter Here: U. S. Needs Annual Immigration Cap To Stem Tide of Illegal Aliens", *Foreign Service Journal*, December, 1994, pp. 49 - 50.
- [43] U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (1994), p. 12.
- [44] Philip Dine, "Americans See Their Nation Changing... and Wonder: Latest Immigrants has Brought Growing Public and Political Anxiety", *St. Louis Post - Dispatch*, December, 11, 1995, p. 5B.

U. S. diplomatic practice look indeterminate and contradictory.

THE CHANGE AND INFLUENCE OF U. S. IMMIGRATION

POLICY, 1940-1990 *Liang Maoxin* (82)

The U. S. immigration policy has undergone marked change and exerted substantial influence on the size, technical composition and ethnic origins of immigration since the 1940s. It has developed into an integrated legal system, with former rigid and narrow stipulations abrogated, newly established principles and structure rationalized, and flexibility and practicality greatly enhanced. As regards restrictions sought for, it has not achieved its goals, such as stopping illegal flows. However, two points can be affirmed: First, the government can't shut the nation's door and cut the ties between immigrants and this nation; and second, it is impossible to eliminate the influence of immigrants on American society.

THE 1965 IMMIGRATION ACT'S IMPACT ON ASIAN IMMIGRANTS

AND ASIAN-AMERICAN GROUPS *Dai Chaowu* (100)

The Immigration Act of 1965 is an important legislation in the history of American immigration policy. Its implementation has made a great impact on Asian immigrants and Asian - American groups. The pouring of technical professionals from Asia into America in large numbers during this period has brought about important changes in the modes of employment, education and housing of Asian - Americans and thus enabled them to win the fame as a "model" ethnic group. And on the other hand, as a consequence of the priority given to members of separated families, Asian immigrants have become uneven in quality, resulting in difficulties in employment and housing and in conflicts with other ethnic groups. These results were never foreseen by American policy makers.