

略论二战后至20世纪70年代澳大利亚 亚洲移民政策的重大调整

张秋生

内容提要 澳大利亚联邦自建立以来,一直对亚洲推行以种族歧视为核心的“白澳政策”。二战后,由于国内外诸多因素的影响,澳大利亚的亚洲移民政策开始了缓慢的调整。惠特拉姆执政、中澳建交之后的1973年,澳大利亚终于废止了“白澳政策”,向亚洲开启了移民之门。

关键词 澳大利亚 亚洲移民政策 “白澳政策”

澳大利亚史学家琼·比又蒙特和加利·渥大德说:“移民构成了澳洲的历史和社会,也改变了澳洲的历史和社会。”1901年澳大利亚联邦建立,移民问题正式成为具有国家意义的大事。然而,由于历史的原因,以排斥有色人种为核心的“白澳政策”却在澳大利亚推行了半个世纪之久,到60年代末才有所松动,开始允许一小部分非白种人移民澳大利亚。直至惠特拉姆政府执政、中澳建交之后的1973年,“白澳政策”才正式废止,代之以平等和非歧视性的移民原则与政策。

在任职期间将“白澳政策”最终送进坟墓的澳大利亚前总理惠特拉姆指出:澳大利亚是一个移民国家,其土著人的祖先即为4000年前的移民。然而,澳大利亚社会“最大的矛盾之处就是大量的历史移民受非欧洲人种族观念的限制和政府不愿通过制订进步的社会政策来吸引移民”。从发展经济和改善与亚洲的关系及适应战后国际反种族歧视潮流的现实需要出发,惠特拉姆对澳大利亚历史上长期存在的“白澳政策”非常不满和憎恨,一直想加以改革和废除。他说:“在60年代,我们具有的许多政治能力就是用于直接反对‘白澳政策’和政府不加干预的传统习惯。”

一、二战后艰难缓慢的变革

由于传统势力及其影响的存在,从20世纪初到二战后,澳大利亚亚洲移民政策的调整是一个十分缓慢、渐进和充满争论乃至斗争的过程,它集中反映了种族文化观对澳大利亚亚洲移民政策的深刻影响。

戈登·福斯主编:《澳大利亚社会》,南京大学出版社、迪金大学出版社联合出版,1993年,第33页。

Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, Australia Penguin Books Ltd., 1985, p. 485.

同上。

从1901年实行严格的《移民限制条例》以来,澳大利亚有色人种移民在大量减少。1901年,澳大利亚尚有亚洲人和波利尼西亚人47000人左右,占澳大利亚总人口的1.25%;到1947年,这一数字减少到22000人,而其中仅有6400人是海外出生的定居者,其余的则是在澳大利亚出生的和临时居住者,他们共占总人口的0.21%。如果仅考虑海外出生的定居者,其人数仅占澳大利亚总人口的0.07%,“白色化”政策影响极大。到1966年,澳大利亚的非欧裔人口,包括混血人口有所增加,接近56000人,约占澳大利亚总人口的0.43%。

总之,1901—1966年,从各种实际目的出发,“很少有例外,澳大利亚的移民政策就是一种排斥政策”。“白澳”对工党和自由党来说都是“神圣不可侵犯的”,“大量的工党成员沉迷在维持他们所设想的澳洲的‘种族纯洁’中”。联邦议会领导人J·C·沃森在关于《移民限制条例》的辩论中表达的“禁止有色人种移民澳大利亚,防止种族混杂、通婚”的思想,代表了早期工党对移民问题的典型态度。

迪金总理宣称:“种族的单一对澳大利亚人是绝对必要的。”1905年工党形成的基本目标是“培养澳洲人建立在维护种族纯洁基础上的情感”。二战爆发后,由于盟军中有大量有色人种士兵的存在和联合反对法西斯的需要,在1941年底,澳大利亚柯庭政府曾停止使用“白澳”一词。但就像英国丘吉尔政府对美国黑人士兵到达英国表露了不安一样,澳大利亚也有类似的担心。1942年1月9日,澳大利亚驻美大使凯西曾致电澳大利亚外务部,征求官方对2000名黑人士兵可能即将赴澳大利亚的态度,而外务部谴责了这项计划。随着西南太平洋战争形势的变化,澳大利亚外务部才被迫改变了立场。战争确实曾在一定程度上改变了澳大利亚坚持“白澳政策”的一贯态度。如在太平洋战争爆发后的1941年12月31日,澳大利亚驻新加坡官方代表V·G·鲍登“要求政府允许当地几千名华人和欧洲人在新加坡陷落后到澳洲避难”。15天后,澳大利亚政府通知鲍登说:“内阁已同意战争期间象征性地接受一些中国人、欧洲妇女、儿童和非适龄服役者,第一批安置的包括50名中国人和50名欧洲人。”如果说在二战结束前,“白澳政策”对亚洲人有所松动的话,这也许就是第一次,尽管其作用、影响有限,但却是在严格的移民限制的坚固藩篱上开了一个口子。

二战给澳大利亚留下的深刻历史教训之一就是应大量增加人口,加快移民,以重建工业,发展经济。1945年7月卡尔韦尔就任第一任移民部部长后,开始了大规模的移民,他制定了每年增加2%人口的目标,并希望非英国移民占英国移民的1/10。同时,澳大利亚还在战后欧洲难民援助计划中发挥了作用。它在战后初期接受了1万名难民,1948年又制定了3年接受17万移民的计划,1951年成为欧洲政府间移民委员会的基本成员。尽管卡尔韦尔任职期间为增加移民发挥了重大作用,但至1973年7月去世前,他仍在尽力为“白澳政策”辩护,如他曾拒绝允许在美军中服役的菲律宾人萨金特·盖姆波特和妻子在澳大利亚团聚,而盖姆波特的妻子

参见 Hudson, *Australia in World Affairs, 1971 - 1975*, Allen & Unwin, p. 98。

同上。

Hudson, *Australia in World Affairs, 1971 - 1975*, p. 99。

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, p. 487。

Greg Sheridan, *Living with Dragons, Australia Confronts its Asian Destinies*, Allen & Unwin, 1995, p. 96。

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, p. 487。

同上,第488页。

Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, p. 488。

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, p. 489。

——一位马尼拉姑娘——战时曾在布里斯班美军司令部担任秘书并随军开赴菲律宾。卡尔韦尔还驱逐了战时在澳大利亚寻求避难并希望战后留在澳大利亚的数千亚洲人。一个主张吸收移民的移民部部长的种族偏见如此之深,可见废除“白澳政策”的阻力与困难之大。尽管如此,20世纪50年代澳大利亚移民政策还是有了渐进的调整。如1956年澳大利亚政府颁布的法令规定:已居住在澳大利亚的非欧洲人,有资格成为公民;公民的直系亲属也可以得到永久居留的入境许可;“有特别资格者”亦可取得“临时入境许可”,获得无定期的居留权。1957年的法令又放宽了条件,规定凡取得“临时入境许可”、在澳居住15年以上者,可以成为澳大利亚公民。1958年正式废除听写测验,而代之以“入境许可”。

澳大利亚前驻华使馆官员施罗杰指出:澳大利亚在修改和废除限制性移民政策方面有不少因素在起作用,其中最重要的有两点:一是澳大利亚正在同亚洲国家结成紧密的联系;二是当地澳大利亚人的态度日益明显地发生了变化。而移民改革团体的出现正好反映了这种变化。在历史潮流的推动下,20世纪50年代末澳大利亚出现了要求改革移民政策的团体。1959年,墨尔本建立了“移民改革团”,后又扩大为“移民改革协会”,并在各州成立了分会。墨尔本大学讲师肯尼特·利韦特在墨尔本大学领导建立了“移民政策改革小组”,宣传以有限制、有选择地从亚非国家接受移民的政策来取代“白澳政策”,并多次进行了有关移民问题的民意测验。测验结果充分显示“白澳政策”已渐失人心,势在必改,但在种族歧视有深厚社会思想基础的澳大利亚,要彻底废除它还需要假以时日并与之斗争。调查结果可见下表:

年份	主张禁止有色人种入境 (%)	主张允许有色人种入境 (%)	无意见 (%)
1954	61	31	8
1956	51	42	7
1957	55	36	9
1958	45	44	11
1959	34	55	11

资料来源: Russel Ward, *The History of Australia (1901 - 1975)*, Heinemann Educational Books Ltd., Melbourne, 1978, p. 318.

改革团体要求废除“白澳政策”,接受非欧洲移民。它们在移民政策方案中提出:“现在该是公开和过去决裂的时候了。我们应宣布‘白澳政策’的死亡。”1962年一个移民改革组织发表了一项针对“白澳政策”的研究,题为《移民——控制还是种族隔阂?“白澳政策”的背景和革新建议》。他们认为,“支持‘白澳政策’的观点充满了偏见,我们有责任消除这种偏见”;“白澳政策”损坏了我们与亚洲的关系”;当这种“价值观融入国家政策时,就会毁损澳洲在亚洲的前途”;“亚洲对澳大利亚有着越来越重要的意义”。这篇文章的发表标志着澳大利亚公众对澳大利亚种族观念认识的一个重要转折。

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government, 1972 - 1975*, pp. 489 - 490.

参见张秋生:《澳大利亚华侨华人史》,外语教学与研究出版社,1998年,第140页。

参见澳大利亚海外新闻局:《澳中关系》,1986年,第5页。

参见张秋生:《澳大利亚华侨华人史》,第140页。

沈已尧:《海外排华百年史》,中国社会科学出版社,1980年,第90页。

参见戈登·福斯主编:《当代澳大利亚社会》,第20页。

到 20 世纪 60 年代中期,改革和废止“白澳政策”已成为澳大利亚社会各界人士普遍关注的问题,以工党为代表的各个政党相继改变了本党的种族主义政策。在工党议会成员中,惠特拉姆、邓斯坦、凯恩斯等人认为:“一个社会主义政党拥护一个种族歧视政策,这在思想上是不能容忍的,在道德上也是不可原谅的。”他们因在反对“白澳政策”的工党人士道丁事件上公开表示沉默而面临被开除出党的威胁。西澳工党成员道丁是一所长老会的教长,1960 年“移民改革协会”成立后,他作为教会代表参加了该组织,而工党负责人张伯伦则组织了一批西澳工党执行委员会成员宣布那些参加谴责“白澳政策”的组织的成员为非法。道丁加以抵制,张伯伦接着将问题提交到全国执行委员会,全国执行委员会决定,任何参加移民改革组织的工党成员将面临被开除的境遇。受宗教和道德观念影响的道丁没有屈服,结果被开除出党。然而,废除种族歧视的移民政策是大势所趋。在 1965 年工党全国会议上,通过了从其党纲中删除“白澳政策”的决议。邓斯坦提出现存的移民政策应从党纲中删除,并指出:“增加人口对澳大利亚未来发展是至关重要的,澳大利亚工党将支持和拥护一种有活力的带有同情、理解和宽容的移民扩展计划。这一计划应建立在以下基础上:(1) 澳大利亚国家与经济安全;(2) 福利与所有公民的同化;(3) 维持民主制度和国家的平衡发展;(4) 避免因不同生活水平、传统和文化的人大量涌入所带来的困难、社会与经济问题。”这一方案得到了卡尔韦尔的坚定支持,并以 36 票对 0 票获得通过。

1966 年 1 月 18 日在堪培拉召开的公民权利与义务大会的开幕式上,惠特拉姆代表工党做了重要发言,其中提出了国际社会对自相矛盾的澳大利亚移民政策的关注、多元文化的初步涵义和从亚洲吸引移民等许多为以后调整亚洲移民政策奠定基础的问题。他指出:“澳大利亚的移民政策已达到了引起国际关注的程度。因为它在同一时间既鼓励移民,又限制移民。”(指吸收欧洲移民,排斥亚洲移民等有色移民——笔者注)全世界“所有国家都必须朝着经济和社会平等的目标前进……澳大利亚必须坚信,在经济和社会方面,移民能够被融合而不是被同化。我们不想让每一个人都变成一样,但想让每个人都适应这个社会,这就是融合和同化之间的区别”。特别重要的是,惠特拉姆强调“每年澳大利亚应从亚洲国家吸收比从任何国家都更多的移民”。然而,由于历史的惯性,孟席斯政府执政时期的移民改革非常艰难和缓慢,直到 1965 年 9 月,孟席斯仍表示“绝不改变白澳政策”。在孟席斯执政的 16 年中,他除了不断出访英国外,从未越过奥得-尼斯河出访东欧和东南欧国家,更不用说亚洲国家了。惠特拉姆则完全不同,他在担任工党副党魁期间就多次出访有移民来源的国家。

在澳大利亚国内移民改革派、有识之士和世界进步潮流的推动下,澳大利亚政府逐步加快了移民政策的调整,接替孟席斯担任总理的霍尔特于 1966 年 3 月 9 日在国会宣布实行新移民政策,强调了澳大利亚与亚洲之间的密切关系;同时,澳大利亚政府移民部部长奥波曼在报告中提出了吸收亚洲等非欧洲移民的标准,其主要规定如下:(1) 非欧洲裔澳籍公民的配偶、

Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 490.

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 491。

Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 492.

同上,第 492—493 页。

同上,第 493 页。

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 494。

同上,第 496 页。

子女、父母、未婚夫(妻)均可以公民资格入澳；(2)以“临时入境许可”入澳的非欧洲人，在澳大利亚居住满5年后，有资格申请为居民或公民；(3)有特殊专长和一定资本的非欧洲人，可申请“临时入境许可”。

20世纪60年代末70年代初，执政的自由党和在野的工党都认识到吸引移民对赢得选民的重要性。1970年4月25日，新任移民部部长林奇提出了加强移民教育的计划，以对付工党的竞争。为准备大选，工党从1971年10—11月发动了攻势，抓住移民政策大做文章，在同年召开的工党年会上，以44票对1票通过了实行新移民政策的决议，保证在移民问题上不再有种族歧视现象。惠特拉姆对工党的移民纲领做了三点修改：“(1)强调国家的基本目标必须是增加人口，扩大移民计划；(2)提出改善已有移民和未来移民的工作、住房、教育和社会服务条件；(3)消除以种族、肤色和国籍为借口的种族歧视行为”，宣布工党政府将“取消影响非欧洲移民的所有种族歧视条款，并为他们移民提供方便”。

二、惠特拉姆执政与“白澳政策”的最终废除

1972年，工党在大选中获胜，澳大利亚著名政治家惠特拉姆作为该党领袖组阁，出任政府总理。随即澳大利亚与中国正式建立了外交关系，对亚洲移民政策做出了重大调整，修订了移民政策和单一社会政策，正式推行多元文化政策，取消了对白人移民的优待办法，关闭一个世纪之久的非欧裔移民的大门终于开启了。同年12月，新任移民部部长埃尔·格莱斯公开宣布接受并资助非欧裔移民入境，从而正式废除了“白澳政策”。

1973年，澳大利亚政府公开声明其移民政策“全球一致，无人种、肤色或国籍之歧视”，并颁布新移民法，“白澳政策”终于成为历史的陈物，澳、亚关系进入了一个新阶段。联邦议会通过的新移民法规定：(1)凡澳大利亚居民的直系亲属只要身体健康、品格良好，可优先入澳；(2)澳大利亚居民的旁系亲属须根据其经济能力、身体健康等情况，经过批准方可入澳；(3)澳大利亚居民可担保其远亲和友人入澳，但须符合有关条件；(4)凡澳大利亚所需人才无需他人担保即可申请入澳。

1973年，澳大利亚接收了2.5万移民，其中1/2为来自亚、非两洲的有色人种移民。

20世纪70年代以后，澳大利亚为构建一个“多元民族、多元文化”的国家，不断补充、完善其移民政策。

惠特拉姆就任总理后，他本人和其他政府要员多次出访亚洲国家，在改善外交关系的同时，也努力促进亚洲国家对澳大利亚新移民政策的了解。1973年，移民部部长格莱斯在访问菲律宾时，曾在记者招待会上解释了澳大利亚对亚洲移民的政策的变化，受到了菲律宾等亚洲国家的欢迎。当被问及有关“白澳政策”的问题时，他不加思索地回答：“白澳政策死亡了——给我一把锹，让我来埋葬它！”1974年，惠特拉姆访问了许多东南亚国家。在菲律宾，他想起了战后初期曾被拒绝在澳大利亚团聚的菲律宾人萨金奇·盖姆波特和他的妻子，于是在菲律宾

参见 Australia Bureau of Census and Statistics, *Official Yearbook*, No. 50, 1966, p. 220.

Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 498.

参见 *Yearbook Australia 1977 - 1978*, pp. 161 - 162.

参见 Russal Ward, *The History of Australia 1901 - 1975*, Heinmann Educational Book Ltd., London, 1978, p. 400.

Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, pp. 500 - 501.

大学做重要演讲时向菲律宾人介绍了澳大利亚的亚洲移民政策的变化,并对调整移民政策的原因做了分析。惠特拉姆说:“由于澳大利亚社会与经济、历史方面的深层原因,工党一直是传统的所谓‘白澳政策’的捍卫者,变革的斗争在工党内部进行了相当长的时间,但最后在党内取得了最完满的胜利。而从整体上看,澳大利亚人开始重新思考自己、政府和所有政党对移民问题的态度。我们已经取消了长期存在的被称为建立在种族基础上的种族歧视的一套立法。”

惠特拉姆执政时期颁布的新移民政策和法案,彻底埋葬了长期影响澳、亚关系的以种族歧视为核心的移民政策——“白澳政策”,从法律制度上确保澳、亚不同肤色、种族的人们之间的平等关系与移民选择。从20世纪70年代起,亚洲赴澳大利亚移民大量增加,并逐渐成为一种洲际之间的正常的人口流动,它为以后澳、亚关系的进一步改善、发展及澳大利亚本国多元文化架构的建立奠定了基础。20世纪50年代末至70年代末,亚洲赴澳大利亚移民不断增加的趋势及其和各洲赴澳大利亚移民的比较可从下表得到反映:

地 区 \ 年 份	1959 —1965 (人)	1965 —1970 (人)	1975 —1980 (人)
亚 洲	24750	55000	114200
欧 洲	635790	646850	140850
美 洲	11990	24070	24300
大洋洲	15940	27610	49120
非 洲	15820	21930	16260
总 计	715260	781010	344780

资料来源: Bureau of Immigration Research, Michael Byrnes: *Australia and the Asia Game*, Allen & Unwin, 1994, p. 262。

三、二战后澳大利亚调整亚洲移民政策的原因

为什么产生于一个多世纪前并长期影响澳、亚关系的种族歧视法律难以废除直至战后仍得以维持?著名学者袁中明先生在其所著《澳洲文化论集》中这样认为:“一个根据以往种族偏见(澳洲多数人不承认这是偏见)而造成的社会秩序,不能在修改这种偏见时轻易将这个既成社会秩序加以破坏。这个偏见(白澳)的继续保存,成为维持这个社会的必要条件。”然而,澳大利亚移民政策是否调整,进行多大程度的调整,亦要取决于政治形势和经济发展的需要。第二次世界大战及战后国际形势的巨大变化,大大改变了澳大利亚人长期带有的种族偏见的心态,不断动摇着“白澳政策”的基础,导致其在20世纪60—70年代寿终正寝。究其原因,主要有这样几个方面:

首先,亚洲国家在国际事务中的地位日益提高。二战后以来一系列亚洲国家的独立,以亚洲国家为主要成员的第三世界的崛起,彻底摧毁了西方殖民主义体系,推动了世界历史的进步,对世界政治、经济产生了重大而深远的影响。朝鲜和印度支那三国人民抗美斗争的胜利,中国在联合国合法地位的恢复,促使世界政治力量重新分化与组合,冲击了两极对峙的雅尔塔

Gough Whitlam, *The Whitlam Government 1972 - 1975*, p. 500.

袁中明:《澳洲文化论集》,第179页。转引自雷振宇:《澳洲华侨概况》,台湾正中书局,1981年,第58页。

格局;20世纪60—70年代以来,日本经济的起飞和韩国、新加坡、中国香港和台湾经济的崛起,为亚太和世界经济注入了活力,令世界刮目相看。澳大利亚看到了亚洲国家的力量和潜在市场,将自己的未来和亚洲联系起来,首先从移民问题着手,调整澳、亚关系。

其次,经过100多年的开拓、发展,澳大利亚的立国基础日趋强固。以英国移民为主体的欧洲移民已成为在澳大利亚占统治地位的新民族,脱离了殖民地时代先辈的自卑心理,不再担心“黄祸”袭来,传统的民族利益和矛盾已日益淡化。二战后,昭示种族平等的联合国《世界人权宣言》的发表,美国、加拿大等国对亚洲移民的政策的变化也对澳大利亚形成了压力。特别是在1966年3月7日,联合国大会通过了《关于消除任何形式种族歧视的公约》,澳大利亚也于同年10月13日签署,并在惠特拉姆执政期间予以批准。在澳大利亚,种族歧视已日益失去人心并为历史潮流所摒弃。

再次,一代代以华人为主体的亚洲移民,在澳大利亚遵纪守法,筚路蓝缕,胼手胝足,辛勤劳动,与当地人民和睦相处。尤其是二战后,入澳亚洲移民人数增加,素质提高,在澳大利亚人心中已非百余年前的廉价劳工形象,而且亚洲人刻苦勤劳,善于经营、管理,从事工商业致富者层出不穷,他们为澳大利亚的发展和社会经济的繁荣做出了重要贡献,逐步赢得了澳大利亚人的理解和信任。亚洲移民已成为澳大利亚建设多元文化国家的重要组成部分。

最后,以惠特拉姆为代表的有识之士顺应了历史发展的潮流,与历史上形成的根深蒂固的白人至上的种族歧视心理、思想与政策进行了长时期的斗争,推动了“白澳政策”的废除和亚洲移民政策的调整。尽管惠特拉姆的前任孟席斯政府与霍尔特政府也曾在20世纪60年代中期悄悄地改变了移民政策并接受少量亚非移民入澳,但许多意义深远的重大调整都是在惠特拉姆执政时期完成的。从1972年公开接受并资助非欧裔移民入境到1973年废止“白澳政策”,直至1975年10月通过澳大利亚历史上第一部反种族歧视法并建立相应的机构,充分显示了惠特拉姆及其政府的决心与信念。正如他在回忆录中所说:“我的政府决定澳大利亚应当成为世界上消除种族主义的主要国家。”反种族主义写进法律的主要目的是使“澳大利亚成为真正的多元文化国家”。在这个国家里,土著人和来自世界各地的移民都会发现这是“一个光荣的地方”。

Abstract Since its establishment, the Commonwealth of Australia had been practicing the “White Australia Policy” towards Asian immigrants whose kernel was racial discrimination. After the Second World War, for various reasons, the policy towards Asian immigrants by the Australian government started to be adjusted slowly. In 1973, the year when Whitlam had been in power and Australia had established diplomatic relationships with China, the “White Australia Policy” was finally abolished.

(张秋生, 教授, 江苏徐州师范大学, 徐州, 221009)

(责任编辑: 黄海慧)

参见 Gough Whitlam, *The Whitlam Government*, p. 505。
同上, 第 505—506 页。