

东南亚难民与美国《1980 年难民法》

戴超武

70 年代中期以后, 美国移民政策面临的一个突出问题是难民问题, 特别是越南战争结束后, 大批东南亚难民的接纳和安置, 成为美国亟待解决的问题。虽然在 1965 年移民法中设有难民限额和相关条款, 但已远远不能满足形势的需要。因此美国在采取一系列应急措施之后, 国会在 1980 年通过了《难民法》(Refugee Act of 1980), 对难民的定义、接纳限额及安置等都做了明确规定, 为进一步接纳和安置难民做了法律上的保障。从美国政策的制定过程看, 虽不排除人道主义方面的考虑, 但为美国外交政策服务则是制定 1980 年难民法的出发点和基本考虑。因此, 大批难民入境后所产生的社会冲击则是美国决策者所始料不及的。东南亚难民同美国其他族裔集团在就业、教育、居住环境等方面的摩擦和冲突, 更增加了美国族裔关系的矛盾和复杂性。从这个角度看, 难民法的消极影响是比较突出的。

—

越南战争结束前, 从 1965—1975 年, 共有 20, 038 名越南人移民美国; 在这一阶段, 美国公民的越南妻子及其子女构成了越南全部移民的 75%。从居住区域上看, 越南人在 1965—1975 年主要集中在加州、纽约州、华盛顿特区、伊利诺伊和德克萨斯。1975 年以后的居住区域又扩大到东部和中西部, 这种居住分布模式在大批难民入境后依然如此。在 1975 年以前, 美国没有关于柬埔寨和老挝移民的具体记录。

越南战争的结束, 引发了第一次东南亚难民潮, 仅在 1975 年 4 月 21- 29 日, 美国就撤走了 6 万名越南人, 在 1975 年共有 13 万越南人出逃。这次难民潮中的大多数人来自城市, 主要是在西贡(今胡志明市)为美军或南越政权服务。他们文化程度很高, 在 18 岁以上的难民中, 20% 受过大学教育, 38% 受过中学教育, 18% 受过小学教育, 2/3 可以流利地使用英语。女性占了第一次难民潮的一半。越南统一后, 又有大批越南人出逃, 从而形成了第二次难民潮。这些

斯蒂芬·西恩斯特姆主编:《哈佛美国族裔集团百科全书》(Stephan Thernstrom, ed., Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups), 坎布里奇 1980 年版, 第 508- 509 页。
威廉·刘:《无路可走: 在美国的越南难民》(William Liu, Transition to Nowhere: Vietnamese Refugees in America), 田纳西州纳什维尔 1979 年版, 第 55 页。

难民基本上是乘船出逃,因而被称为是“船民”。他们先到泰国,被关入难民营长达数月乃至一年,然后才能被安置到澳大利亚、加拿大、法国和美国等国。与第一次难民潮不同的是,第二次出逃的难民许多来自农村,文化不高,不懂英语,40%的难民是华裔越南人。华人在越南统一后倍受歧视,他们虽然只占越南人口的7%,却经营全国80%的零售业。越南在恢复经济的过程中,华人成为他们剥削和歧视的对象。特别是中国对越自卫反击战之后,大批华人被越南当局驱逐,更扩大了难民的队伍。

第二次难民潮反映了东南亚政治、经济及社会形势的发展。越南战争结束后,老挝王室同越南支持的巴特寮之间展开争夺权力的斗争,导致7万名寮族人,1万名苗族人和6万名赫蒙族人出逃。柬埔寨的情况有些独特,1965年,诺罗敦·西哈努克国王同意北越部队过境,柬埔寨遂成为北越的运输通道,从而被卷入越战。1970年朗诺将军发动政变推翻西哈努克,1975年波尔布特领导的红色高棉夺取了政权。在红色高棉的统治下,柬埔寨有200万人死于饥饿、疾病和屠杀。大批柬埔寨人逃到泰国,到1979年大约有60万人被关在泰柬边境的难民营里。

面对大规模的难民潮,美国采取了有效措施,制定相应的政策接纳和安置难民。

第一,通过临时性法令并采取紧急接纳措施。1975年国会通过《印度支那移民和难民援助法》,同意接纳13万越南和柬埔寨难民入境。同时福特总统还授权司法部长使用“假释权”接纳难民入境,并成立了由12个相关机构的代表组成的“各机构工作协调小组”,负责难民的接纳工作。设在菲律宾的克拉克空军基地和关岛基地成为运送难民的中转站。由于菲律宾总统马科斯宣布不欢迎这些难民,关岛就担负着主要的中转任务。被接纳的难民从这里被送往美国的4个接纳中心:南加州的彭德尔顿营、阿肯色的查菲堡、宾夕法尼亚的加普和佛罗里达的埃格林空军基地。

第二,寻求并加强国际合作。美国由于面临巨大的接纳压力,便同联合国难民事务高级专员磋商,要求同其他国家分摊。在第一批13万难民中,只有6632名被安置到其他国家和地区,加拿大接纳了3316名,法国1877名,澳大利亚161名,台湾120名,菲律宾115名。面对第二次难民潮,由于泰国、马来西亚和菲律宾等国对难民采取了禁止入境、强行遣送回国等不恰当措施,使难民问题在国际事务中更加突出。于是,联合国1979年在日内瓦召开难民问题国际会议。会议最后决定,如果“第二避难国”(主要指澳大利亚、法国、加拿大、美国等)能接纳并安置东南亚难民,那么“第一避难国”(主要是东南亚有关国家)保证不将其遣送回国。会议还对越南政府施加压力,要求其停止对华侨的迫害。这样到1979年底,法国接纳了6万难民,澳大利亚接纳了1.8万名,加拿大接纳了1.4万,中国在1978年以后也安置了16万越南华侨,其余的大部分去了美国。联合国难民事务公署1975-1978年全部经费的50%(约3500万美元)用于

罗纳德·高木:《来自不同海岸的陌生人:亚裔美国人的历史》(Ronald Takaki, Strangers from a Different Shore: A History of Asian Americans), 纽约1990年版,第452-454页。

特里西娅·克诺尔:《成为美国人》(Tricia Knoll Becoming Americans), 俄勒冈州波特兰1982年版,第284页。

钱淑贞:《亚裔美国人历史的诠释》(Sucheng Chan, Asian Americans: An Interpretive History), 波士顿1991年版,第155-156页。

斯蒂芬·西恩斯特姆主编:《哈佛美国族裔集团百科全书》,第511页。

安置东南亚难民,而1979年一年的费用就高达2250万美元。

第三,国内有计划地安置难民。在接纳大量难民之后,美国还采取以下措施和政策妥善安置难民。其一,许多志愿组织担负起安置难民的工作,特别是负责安置随第一次难民潮入境的难民。安置工作由九个志愿组织负责,主要是宗教组织和其他慈善机构。由于第一批东南亚难民中40%为天主教徒,美国天主教联合会在安置中起了主要作用。安置难民的程序是:来自各机构的代表首先对难民的年龄、家庭、职业、教育程度、技能和宗教信仰进行登记,并对难民采取必要的安全和卫生防疫措施;难民必须找到保证人之后方可离开接纳中心,保证人必须为难民提供衣物、食品和住所,帮助他们就业及其子女入学。在第一批13万难民中,121,610人是以这种方式离开接纳中心的。美国天主教联合会安置了近5.2万人,基督教机构安置了7.9万人;其中60%的保证人是家庭,25%是教会及其他组织,其余的为个人接纳。

其二,各州积极配合安置计划。到1975年底,共有63,978名难民安置到各州,加州安置27,199人,德克萨斯9130人,宾夕法尼亚7159人,佛罗里达5322人,华盛顿州4182人,伊利诺伊3698人,纽约州3689人,路易斯安那3601人。从1978年开始,加州和德克萨斯成为安置难民最多的州。1978年加州安置了东南亚入境难民总数的24.2%,1979年上升为30.4%。德克萨斯1978年安置该年入境难民总数的9.8%,仅1979年安置7.6%。伊利诺伊、宾夕法尼亚、纽约在1979年都分别安置了4%左右的难民。

其三,政府及国会制定法令,成立专门机构负责安置难民。1979年2月28日,卡特总统任命了难民事务协调专员,直接向总统和国务卿负责。与此同时,卡特还命令与难民事务有关的各部抽调高级官员,组成各机构协调委员会,由协调专员负责,统一管理接纳和安置工作。而具体事务则由卫生、教育和福利部负责,专门成立了难民事务局。安置所需资金逐年划拨,卫生、教育和福利部也向一些公共机构提供资金帮助安置难民,仅1979年就花费了1.5亿美元用于难民事务,其中1.37亿美元给各州作为安置难民的补偿,750万美元用于难民的语言教育、就业服务以及卫生健康计划等。

美国政府在安置难民的过程中,特别注意向难民提供各种教育服务,使之能更快地适应美国社会。在1975-1976年,美国花费1243万美元为越南难民儿童提供语言教育。1976年国会通过的《印度支那难民儿童援助法》规定,从1977年1月起,每个入学的难民儿童将接受450美元的资助。1979年11月国会又通过决议拨款1200万美元,资助各州鼓励教育难民儿童的措施。1980年《成人教育法》拨款250万美元,用于东南亚难民学习英语、职业培训和就业安

迪克·克拉克:《1979年世界难民问题评估》(Dick Clark, 1979 World Refugee Assessment), 载乔治·兰克维奇:《1978-1980年的族裔美国:最新族裔年表》(George Lankevich, Ethnic America, 1978-1980, Updating the Ethnic Chronology Series), 纽约1981年版,第303页。

斯蒂芬·西恩斯特姆主编:《哈佛美国族裔集团百科全书》,第510-511页。

钱淑贞:《亚裔美国人历史的诠释》,第159页。

斯蒂芬·西恩斯特姆主编:《哈佛美国族裔集团百科全书》,第510-511页。

美国参议院司法委员会:《印度支那难民援助计划:致国会的报告》(U. S. Senate Committee, Indochinese Refugee Assistance Program: Report to the Congress), 载乔治·兰克维奇:《1978-1980年的族裔美国:最新族裔年表》,第360页。

美国参议院司法委员会:《印度支那难民援助计划:致国会的报告》,第360-363页。

置。双语教育署也在同年拨款 250 万美元,用于难民的语言教育,并开设两套电视节目为难民提供民族文化及消费方面的服务。

美国在安置过程中还通过法令调整难民的身份。1977 年 10 月 28 日的《印度支那难民法》规定,1975 年 3 月 31 日之前入境的越南人、老挝人和柬埔寨人,或在 1979 年 1 月 1 日前假释入境的东南亚难民,可获得永久居留权。在美国居住满两年的难民也可申请永久居留权。1978 年 10 月 5 日的《难民-假释者调整法》规定,1980 年 9 月 30 日前假释入境的外籍人,在美国连续居住两年后可获永久居留权。

美国虽采取了一些措施,但仍面临非常严峻的难民问题。在接纳和安置过程中,由于缺乏明确的政策,出现了办事效率不高、各机构相互推诿等问题,而 1965 年移民法中有关难民的规定又不能满足新形势的需要,这迫使美国行政及立法机构考虑制定统一的政策,使之更好地为美国的国家利益服务。首先考虑改革难民法的议案由众议院司法委员会“移民、归化和国际法特别委员会”主席乔舒亚·艾尔伯格(Joshua Eilberg)1977 年 2 月向第 95 届国会提出;他建议修改接纳程序,确定每年的接纳数量。众议院举行了听证会,并向司法委员会提交了详细报告。由于当时面临着紧迫的接纳及安置问题,修改接纳程序必然牵动全局,因此国会没有采取进一步的措施。

二

第 96 届国会继续考虑制定新的难民法。参议院司法委员会主席爱德华·肯尼迪在 1979 年 3 月提交了一份议案,建议扩大难民定义,使之包括流离失所人员,增加与避难有关的新条款,资助安置难民的特别计划,并对安置工作进行评估等。参议院举行了听证会,于 7 月 10 日一致通过,23 日该委员会将报告递交参议院。参议院在 9 月 6 日对肯尼迪议案举行辩论,经过微小的修改后获得一致通过。众议院在 1979 年 3 月 13 日由司法委员会主席彼得·罗迪诺(Peter Rodino)和“移民、难民和国际法特别委员会主席”伊丽莎白·霍尔茨曼(Elizabeth Holtzman)联合提出众议院第 2816 号议案。司法委员会在 9 月 19 日通过了议案,但两个月后才提交众议院审议,其原因在于议案中涉及到众议院外交委员会的工作序列的安排(sequential referral),引起外交委员会的不满。这一矛盾解决后,众议院便对议案进行辩论和修改。关于入境难民人数,议案建议将每年的 5 万人削减到 1982 年以后的每年 17,400 人;关于负责难民事务的机构,议案建议协调难民事务的机构不应是国务院,而应是由总统任命的行政官员负责。1979 年 12 月 20 日,众议院以 328 票对 47 票通过了第 2816 号议案。

参众两院的议案提交国会后,两院议员协商会(Conference Committee)围绕以下几个主

朱迪·巴特纳迦编:《教育移民》(Joti Bhatnagar, ed., *Educating Immigrants*), 纽约 1981 年版, 第 226-227 页。
《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》(Review of U. S. Refugee Resettlement Programs and Policies: A Report), 载《1978-1980 年的族裔美国》, 第 339 页。
《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》, 第 354 页。
《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》, 第 354-355 页。

要问题展开了辩论:首先是关于难民的定义和接纳难民的数量问题。鉴于1965年移民法没有关于难民的确切定义,两院议员协商会建议除采取联合国的定义、将这一概念包括的范围适度扩大外,还建议美国必须对世界各地发生的迫害行为做出必要的灵活反应。为此参议院建议,难民应包括“由于军事或国内局势动荡原因而造成的流离失所人员,或由于任意拘禁而背井离乡者,而‘任意拘禁’则包括了政治犯和因政治原因而被拘留者”。众议院对难民定义的解释更为宽泛,建议凡是在一个国家受到迫害的人都是难民。两院议员协商会最后采纳了众议院的难民定义。

同难民定义相关的是接纳的数量。卡特政府建议,每年最多接纳5万名,但每财政年度开始前所确定的数量,经总统和国会协商后可酌情增加。对此参议员沃尔特·赫德尔斯顿(Walter Huddleston)持反对意见。他批评接纳规模如此庞大的难民而国会却无管制权,从而为“大量增加移民限额而不考虑此举对国内产生的影响开了先例”。众议院“国际行动规划特别委员会”主席丹特·法塞尔(Dante Fascell)也认为,扩大难民定义将使许多根本不是难民的人借此入境,他建议对某些国家和地区的难民在总统同国会协商后应加以限制。两院议员协商会决定在1982年财政年度后将每年接纳的人数逐步削减到5万人,以后数量的增减由总统与国会协商后共同决定。

其次是关于协商体制的问题。行政部门同国会就接纳程序问题进行协商是难民法所规定的。按照行政部门的最初建议,只是在难民数量每年超过5万名及遇到紧急情况时才需要进行协商,而国会要求建立正规协商体制。参议院认为这应是“总统任命的代表同参议院司法委员会成员之间的个人联系”;另外,从立法角度看,对协商不应有时间限制,起码不得少于15-30天。同时赫德尔斯顿还建议,举行听证会及发表相关报告是协商过程的主要组成部分。众议院司法委员会也提出类似的修改意见,但它首先要求总统代表应同内阁官员进行协商,其时间不宜过长,协商内容应编入国会记录;同时“移民、难民和国际法特别委员会”的全体成员应参加协商事宜。更为重要的是,众议院提出在协商体制中增加立法否决权,即当每年接纳的难民总数超过5万名时,国会可以考虑行使否决权。众议员卡洛斯·穆尔黑德(Carlos Moorhead)认为参议院有关协商体制的措辞是“错误概念”,因为这一条款允许少数几个人来决定影响整个国家的政策。汉密尔顿·菲什(Hamilton Fish)也指出,在有关接纳难民超过预定数量的问题上,国会同行政机构采取联合行动是恰当的,因为宪法赋予立法机构管理移民事务的权力。霍尔茨曼对此持反对意见,她认为上述修正案将妨碍总统履行在难民问题上所承诺的国际义务,不利于美国对难民的接纳和安置。两院议员协商会的协商报告最后删除了关于立法否决权的建议,保留众议院关于协商过程的措辞。关于协商官员的归属以及职权问题,众议院认为协商官员应归属到卫生、教育和福利部,其职权是协调负责难民事务的所有联邦机构的活动。参议院则坚持应由国务院协调难民政策。协商报告则建议正式设立难民事务协调专员,授以无所

《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》,第344-345页。
《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》,第346-347页。

任大使衔, 直接对总统负责。

最后是关于难民入境身份和国内安置计划的问题。关于难民入境的身份, 国会对此意见比较一致, 两院建议给难民永久居留权, 认为这有助于解决难民的就业、教育、社会福利等一系列问题。两院议员协商会同意, 所有东南亚难民只要在美国居住满一年即可获得永久居留权。关于国内安置计划, 主要涉及负责机构的设置和权力转移这两个问题。关于前者, 两院议员协商会同意建立新机构, 在难民事务协调专员的指导下工作。关于后者, 众议院建议将安置权从国务院移交到卫生、教育和福利部。在辩论过程中, 一些主要的志愿组织反对这种安排。鉴于此, 两院议员协商会做了妥协, 同意在 1982 财政年度将安置资金拨给卫生、教育和福利部, 但国会可要求总统继续研究此问题, 决定哪个机构更胜任此项工作, 并在 1981 年 3 月 1 日向国会报告研究结果; 如果总统认为卫生、教育和福利部不是合适机构, 他可另做指定。另外关于安置期限问题, 政府建议从 1981 年 4 月 1 日难民法生效后为期两年, 两院议员协商会决定为三年。协商报告于 1980 年 2 月 26 日分别在参议院(一致通过)和众议院(207 票对 192 票)获得通过, 3 月 18 日由卡特总统签署, 成为《1980 年难民法》。

同 50 年代的难民法和 1965 年移民法中有关难民的条款相比, 1980 年难民法有以下几个突出的特点:

第一, 重新确定难民的定义, 并首次承认避难权。1980 年难民法采用联合国的难民定义, 规定一个身在外国的人, “由于种族、宗教、民族的原因, 或由于参加了特定的社会集团, 或由于政治见解的原因而受到迫害, 有确切根据担心受到迫害而不能或不愿回国者”, 均属难民。同时, 1980 年难民法首次承认避难权, 并在法律中使用了“避难者”(asylee)这个术语。避难者必须符合难民的标准, 但同难民的区别在于: 避难者申请入境时他(或她)本人已在美国, 如持有学生签证或旅游签证的合法入境者, 或是在 1980 年以前非法入境者。1980 年难民法还确定了计算难民和避难者的不同方法: 前者在统计中是根据其入境年份, 而后者是依据其申请被批准的年份, 两者都可以在其入境或申请被批准的五年之后申请加入美国国籍。

第二, 确定接纳人数和入境优先权的分配。1980 年难民法规定每年接纳的难民将从 17,400 人增加到 5 万人, 每年分配给避难者的名额为 5000 名; 同时, 1980 年难民法还建立了处理紧急情况的正规而灵活的程序, 特别是协商体制。关于难民入境优先权的分配, 1980 年难民法分为六类, 其中规定第一至第六类优先权分别给予美国公民的未婚子女(占每年入境难民总数的 20%), 获永久居留权的外籍人的妻子及其未婚子女(26%), 在科学和艺术领域有突出才能和专业特长的人(10%), 美国公民的已婚子女(10%), 21 岁以上的美国公民的兄弟姐妹(24%), 美国所需熟练和非熟练工人(10%)。另外, 1980 年难民法取消了“假释权”的使用, 规定执行难民政策的机构是国会而不是行政机构, 保证国会对难民事务的有效管理。

第三, 实行统一的安置计划, 成立相关的负责机构, 并由联邦政府提供安置资金, 从而避免

了以前的混乱现象。

从1980年难民法的立法过程看,除美国决策者标榜的所谓“人道主义”的因素外,利用难民问题为美国国家利益特别是为美国外交战略服务,是制定1980年难民法最重要的考虑。国务卿赛勒斯·万斯(Cyrus Vance)在参议院司法委员会上指出,东南亚难民问题向美国外交提出了严峻的挑战,“因为难民问题同军备竞赛、军事对抗一样,同样会破坏世界的和平和稳定”。美国难民事务协调专员维克多·帕尔米里(Victor Palmieri)也指出,接纳和安置难民有利于保持同美国友好的第一避难国的稳定,从而也有利于推进美国的外交目标。

三

1980年难民法的实施产生了一系列重要后果和影响。第一,入境难民人数大量增加。从1971-1975年,入境的欧洲难民共30,786人,占入境难民总数的21%,亚洲难民为14,749人,占10.1%,而1975年以前来自越南的难民仅有7人,尚没有来自老挝和柬埔寨的难民记录。从1976-1980年,入境的欧洲难民为41,072人,占入境难民的10.5%,亚洲难民为195,934人,占49.9%,其中越南难民150,259人,占入境难民的38.2%,老挝难民21,689人,占5.5%,柬埔寨难民7739人,占2%。1980年难民法通过后,东南亚难民人数急剧上升。从1981-1986年,欧洲难民为82,951人,占入境难民的12.6%,亚洲难民494,868人,占75.2%,其中越南难民达236,697人,占入境难民总数的36.5%,老挝难民104,199人,占15.8%,柬埔寨难民88,499人,占13.4%。在1987-1990年,来自东南亚的难民共147,413人,其中越南难民87,756人,老挝难民50,627人,柬埔寨难民9030人,另外尚有许多难民等待接纳和安置。仅在1989年,泰国就有43.7万人,马来西亚有10.4万人,菲律宾有2.7万人,香港有5.5万人等待接纳和安置。

大量难民入境导致这些族裔集团的人口增长率直线上升,远远高于同时期全美及亚裔集团的平均增长率。以越南人为例,从1980-1990年,美国人口平均增长值为0.9%,亚裔集团为6.9%,而越南人则高达9.2%。这样,越南人在亚裔集团人口中所占的比例从1980年的7.1%,上升到1990年的8.9%。

第二,相关族裔组织的成立和新的聚居区的形成。东南亚难民在其重新安置的过程中,相继成立了一些难民组织,主要有科罗拉多博尔德的“越南人联盟”、加州圣迭戈的“柬埔寨人协会”和艾奥瓦州德斯-莫恩斯的“寮族积极促进会”等。这些组织出版报纸,设立电话热线,帮助本民族的难民寻找工作和住房。同时,由于大量东南亚难民居住在西部和东北部,因而形成了

《美国重新安置难民的计划及政策之评价报告》,第355-356页。

美国参议院司法委员会:《印度支那难民援助计划》,第367,369页。

美国商业部:《美国统计摘要》(U. S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States),华盛顿特区1994年版,第12页。

赫伯特·巴林格:《美国的亚洲裔和太平洋岛屿裔》(Herbert Barringer, Asians and Pacific Islanders in the United States),纽约1993年版,第42页。

新的族裔聚居区。1980 年越南人、老挝人和柬埔寨人居住在西部的人口,占各自族裔集团在美人口总数的比例分别是 46.2%、45.7% 和 55.6%;到 1990 年,上述比例增长为 54.3%、51% 和 57.7%。1980 年 9% 的越南人、9.8% 的老挝人和 14.3% 的柬埔寨人居住在东北部,到 1990 年,上述比例分别上升为 9.8%、10.7% 和 20.5%。而 1980-1990 年居住在中西部和南部的上述族裔集团的比例平均下降了 4-10%。加州和德克萨斯成为东南亚难民居住的主要地区。1980 年 34.8% 的越南人居住在加州,1990 年则上升到 45.6%;从 1980-1990 年,平均有 11.3% 的越南人居住在德克萨斯。这种居住模式的重要结果就是产生了新的族裔聚居区和民族经济。到 80 年代末,在加州奥兰治县和洛杉矶,有许多店铺由越南人经营。一些人在越南时就经营规模很大的企业,到美国后开设超级商场和连锁店,越南华侨多开餐馆和杂货店。1988 年加州圣何塞市 10% 的居民是越南人,经营着该市 40% 的零售业。同年,加州奥兰治县威斯敏斯特市议会正式将该市一段地方命名为“小西贡”。老挝的赫蒙人、苗族人也在西部一些城市形成了相当规模的族裔聚居区。

第三,入境的大量难民面临着突出的社会及经济方面的问题,同其他亚裔集团移民背景不同的是,东南亚难民主要是由越南战争及战后各国政治、经济等原因造成的。许多难民并不打算长期居留美国。1977 年的一份调查报告表明,41% 的越南难民希望有朝一日返回自己的祖国。在越南人聚集的加州,1980 年越南人的入籍率仅为 7%,是该州亚裔集团中最低的。同时,大量难民入境是正值美国经济的衰退时期,大量难民的涌入使美国社会开始出现歧视和排斥东南亚难民的现象。甚至有人建议将东南亚难民关入保留地,在那里“教他们学会我们的法律,我们的生活方式,以及作为一个人必须具备的礼貌修养”。在这种社会环境下,东南亚难民在经济方面的处境也较为艰难,这主要体现在以下两方面:其一,东南亚难民多从事低收入的职业。1978 年对越南难民的调查研究表明,越南难民一家之主中的 30% 在越南时曾是专业技术人员,15% 属于管理人员;到美国 27 个月后其相应比例为 7% 和 2%。而从事低收入职业的比例则不断上升,手工业者的比例从 14% 上升到 30%,从事蓝领工作的则从 17% 上升到 36%。进入 80 年代以后,这种就业模式依然如此。以越南人最多的加州为例,1983 年加州越南人的职业构成如下:高级管理人员占该州越南人就业总数的 6%,专业技术人员为 8%,上述指标同其他亚裔集团相比是最低的,而修理工、手工业者(15%)和劳工(26%)占就业者的比例则是所有亚裔集团中最高的。

其二,东南亚难民就业时遭到歧视,失业率高。由于就业困难,接受政府资助的难民比例逐

赫伯特·巴林格:《美国的亚洲裔和太平洋岛屿裔》,第 110-111 页。

赫伯特·巴林格:《美国的亚洲裔和太平洋岛屿裔》,第 112 页。

威廉·刘:《无路可走》,第 170 页。

罗伯特·吉欧勃:《族裔关系与同化》(Robert Jibou, Ethnicity and Assimilation),纽约州阿尔巴尼 1988 年版,第 98-100 页。

特里西娅·克诺尔:《成为美国人》,第 192 页。

巴里·斯坦:《难民的职业适应:美国的越南人》(Barry Stein, Occupational Adjustment of Refugees, The Vietnamese in the United States),载《国际移民评论》(International Migration Review)第 13 卷第 1 期,1979 年春季号,第 28-29 页。

罗伯特·吉欧勃:《族裔关系与同化》,第 85 页。

年上升。根据1978年6月的一份调查,1975年18.8%的难民接受政府资助,1976年为38%,1977年为44%。1987年加州的苗族人和赫蒙人的失业率高达90%,3/10的赫蒙难民家庭依赖公共救济长达4-10年之久。难民还面临就业歧视的突出问题。1985年加州大学伯克利分校讲师阮涣泉在国会作证时指出:“越南人的存在被认为是一种威胁,特别是作为廉价劳力的时候。”由于思乡、失业及社会歧视,许多东南亚难民患上了“猝死症”,死者基本上是30-50岁的男性。

综上所述,1980年难民法实施后,美国虽然接纳和安置了大量东南亚难民,客观上使这些难民免于战乱的纷扰和其他迫害,在一定程度上体现了“人道主义”的考虑,但美国制定1980年难民法的出发点是为其外交政策服务的。因此在接纳和安置难民的过程中,没有通盘考虑美国不同的社会环境对东南亚难民的影响和冲击,以及这些难民在美国的文化适应问题;对东南亚难民进入美国社会所面临的一系列社会、经济问题,美国虽采取了相应的政策和措施去缓解这些矛盾,但并不能从根本上解决问题。因此,随着入境难民人数的不断增加,如何谋生和如何融入美国主流社会,以及如何正确处理同其他族裔集团的关系,仍是东南亚难民和移民所面临的突出问题。

[本文作者戴超武,南京大学历史系博士后流动站研究人员。南京210093]

(责任编辑:徐再荣)