

# 二战后英国移民政策的演变

耿喜波

(南京大学历史系, 江苏 南京 210093)

[摘要] 英国的移民政策在第二次世界大战之后发生了改变,由原来传统的自由移民政策改变为限制移民政策。这种改变与帝国的衰落有很大的关系。

[关键词] 移民政策 英帝国 《1948年国籍法》《1962年英联邦移民法》

[中图分类号] K561.5 [文献标识码] A [文章编号] 1004-6917(2004)05-0144-03

\*

(一)自由移民政策与《1948年国籍法》。英国直到1962年为止一直都对移民不加控制。这种政策由于《1948年国籍法》的颁布而得到了加强。第二次世界大战使英国遭受了巨大损失,而幸运的是战后初期它又基本上恢复了战前英帝国的版图。但此时英帝国已面临瓦解的危险:加拿大、澳大利亚、新西兰、南非这四个国家早已摆脱殖民地的锁链,1931年成为在内政外交上享有自治权力的自治领,同年英国又建立了英联邦,这四国成为英联邦最早的成员国;印度作为自英国失去北美殖民地之后的帝国重心在1947年8月也获得了独立,随后锡兰、缅甸独立。尽管英国面临着失去殖民地的危险,在亚洲和非洲却仍然有广大的殖民地。在过去的岁月里帝国给英国带来了无尽的财富、荣誉和力量,因此,英国不仅尽力维持帝国,并且在制度上也尽力保持帝国的统一。英国政府在帝国中不仅形成经济与防务统一的体系,而且在精神上也将帝国统一起来。二战前英国本土的居民还没有特别的公民身份,全体英帝国居民享有统一的身份:英国臣民。也就是英国本土居民和殖民地/英联邦居民具有相同的身份。他们均享有同等的权利:可以自由出入英国,有选举权,可以参加议会,可以为英国政府工作。尽管这些权利在实践中执行起来有一定的困难,但在法律上殖民地的居民与英国本土的居民却享有同等的权利。如在20世纪初甘地就曾以都是“英帝国臣民”应该享有同等权利为理由要求南非当局给予在南非工作的印度人以平等的待遇。但是随着各个殖民地的独立,各国要求有与英国、英帝国不同的身份标志。原英联邦各国相继制定了本国的国籍法。加拿大于1946年制定了国籍法,其中规定,只有是加拿大公民才是英国臣民。这样就引发一个问题,在原英联邦国家公民获得本国公民身份后是否还

要保留英国臣民身份?二者是统一的,还是冲突的?保留臣民身份就意味着将继续保留原有的权利,这就要求英国在法律上做出说明。战后初期英帝国对于英国来说十分重要,继续维持帝国居民对于英国的忠诚是十分重要的。战后初期殖民地和英联邦国家是英国最大的贸易伙伴,1950年英镑区的占英国总进口额的38%,总出口额的47.8%<sup>[1]</sup>。英镑区的金融支持也是英国经济发展的重要原因。另外,为了延缓殖民地的独立进程,制订了一部有助于加强英帝国/联邦团结的法律是十分必要的。1946年殖民部就警告其他委员会成员:“如果不把殖民地和英国用一个单一的公民身份连接起来将会加快殖民地的独立,因为不这样做将为殖民地的极端主义者提供借口。”<sup>[2]</sup>时任司法部长的哈特雷·肖克罗思解释到,法案的全部目的是要维持一个英国国籍的统一状况和英国是英联邦祖国的伟大传统<sup>[3]</sup>。这个法案是要向世界表明英国仍然是英联邦的中心,这是应对帝国瓦解而采取的一项措施。当时内政大臣詹姆斯·查特·埃德也向下议院提出议案说:“维持英联邦是我们对世界和下一代应有的责任……”<sup>[4]</sup>戴维·麦克斯威尔·法非说:“……我们必须保持对来自帝国各个角落的人的友好的伟大传统。”<sup>[5]</sup>

英国国籍法于1948年6月出台。该法规定,英帝国/英联邦境内的居民都是英国的臣民。在“英国臣民”这一总的分类下,主要有两个组成部分:“联合王国和殖民地公民”和英联邦公民。“联合王国和殖民地公民”是指居住在联合王国和尚未独立地区的居民。英联邦公民是指已经独立但仍然留在英联邦内国家的公民<sup>[6]</sup>。依惯例英国臣民应拥有相同的权利。这样由加拿大国籍法所引出的问题才得到解决。英联邦居民在获得本国的公民身份的同时也并没有失去英国臣民的身

\* [收稿日期] 2004-01-09

[作者简介] 耿喜波(1973-),女,湖南黑龙江依安人,南京大学历史系博士研究生。

份。而对于殖民地来说,其居民是英国臣民的身份得到了法律上的确认。对于英国政府来说,这是一项保持帝国/联邦忠诚感,减弱离心力的政策。该法案在议会中获得了一致通过。

然而这个法令的颁布却引发了另外一个问题:英联邦移民问题。主要是新英联邦成员国移民的涌入,即有色人种的涌入,这是英国政府所始料未及的。实际上,1948年国籍法并不是新政策,只是延续了传统而已。二战前英国并没有出现严重的移民问题,在第二次世界大战之前英国的移民方向主要是帝国移民,主要前往白人自治领:澳大利亚、新西兰、加拿大、南非。在20世纪40年代后半期,在英国的殖民地移民只有20000~30000人。没有激烈的种族冲突。但是战后随着英国经济的复苏,需要大量的劳动力,原来传统的来自爱尔兰和其他欧洲的劳动力已无法满足英国的需要,加之旅行费用的降低,原来的殖民地的劳动力也可以依据1948年的国籍法进入英国寻找工作机会。第一批进入英国的是西印度的牙买加人,1948年6月22日,492名牙买加移民来到英国。此后来到英国的有色人种越来越多。一开始以西印度人居多,到了50年代南亚次大陆的居民陆续进入英国,即印度人和巴基斯坦人。1952年美国通过麦卡伦—沃尔特移民法,限制西印度人进入美国。由此,许多西印度人转而把目光集中到英国。据统计,1956~1962年间移入英国的有色人种有372950,其中来自西印度的有235100人,来自印度的有72450人,来自巴基斯坦的有65400人<sup>[7]</sup>。大量的有色人种的涌入给战后的英国社会带来了一些问题,同时英帝国的解体与英联邦对英国作用的降低也促使英国最终放弃了自由移民政策。

(二)限制移民政策与《1962年英联邦移民法》。1948年国籍法颁布之后,新英联邦国家的人陆续来到英国,这些有色人种的涌入,给英国当局带来了一系列问题:住房紧张,教育设施跟不上,服务业无法满足需求等。有人担心有色人种的涌入会改变英国种族的构成。在有色人种聚居的城市中,白人对有色人种的敌视普遍存在,这种敌视在一些地方还引起了暴力冲突。这些问题逐渐引起了官方的注意,1954年11月5日,殖民大臣在回答下院的质询时就说,“对于这个问题重要性,它的紧迫性,以及它在全国许多地区引起的严重关注,我们是很明白的,我们决心加紧工作,以谋求制订出满意的解决办法”<sup>[8]</sup>。在丘吉尔和艾登在任期间,曾有人提出关于限制移民的议案,但均被否决。否决的主要原因是这样做将会加剧帝国的解体和减弱英联邦的凝聚力。但是1958年发生的战后最大的种族骚乱不得不引起英国当局的重视。1958年8月在密得兰的诺丁汉姆和诺丁山发生了白人殴打有色移民,袭击有色移民住宅的事件,卷入其中的有上千人,暴力事件甚至蔓延到首都。这场骚乱共有400人被捕。这不仅引起了英国伦敦当局的重视,而且也引起了其他英联邦成员国的关注。牙买加总理诺曼·曼利和其他的西印度的要员来就此事来到英国进行交涉。在这次骚乱之后两党对于对移民进行限制达

成了一致。

保守党做出决定要限制移民,除了国内的棘手的种族矛盾这个因素外,更重要的是此时战后主要的移民来源国——英帝国/英联邦的地位已经不重要了。英国此时的发展中心已不再是旧日的帝国,尽管帝国平稳地完成了向联邦的过渡。英国的中心已经开始向欧洲转移。1961年英国提出加入欧洲共同体的申请。战后尽管英国的经济发展很快,但是与主要的工业化国家相比还是落后了。英国进口工业制成品的比例提高了,西欧和美国才是英国的长期的和主要的合作伙伴。英国与西欧、美国的贸易量在逐年地上升:1948年从欧洲经济共同体的进口额是189百万英镑,1961年上升为677.1百万英镑;出口额则由1948年的182.6上升为1961年的666.1百万英镑<sup>[9]</sup>。而英联邦国家则没有多大变化,金融上也不得不求助于美元。英国的经济在战后衰落了,享有的世界出口额由1948年的29%下降到1964年的13.7%。经济上的衰落使英国不断放弃海外防务,把巴勒斯坦交给联合国处理,把对希腊的援助交给美国。这样英国不能向英联邦国家提供有力的保护,于是一些英联邦国家在保持与英国联系的同时,也开始向美国靠拢:早在1946年加拿大和美国就签订了奥格斯堡条约,建立了美国与加拿大的合作关系。1952年澳大利亚、新西兰与美国签订了《澳新美安全条约》,与美国建立了安全保障体系。苏伊士运河事件使英国认识到没有美国的支持英国将不能独立行动。英联邦国家这时也不像在第二次世界大战中所表现的那样给英国以有力的支持,而是纷纷指责英国的行为,加拿大公开批评英国的行为,印度和巴基斯坦则对埃及表示同情。而与此同时,亚洲和非洲的独立运动也已经如火如荼地开展起来,形成了不可遏止的洪流。帝国的解体已经无法避免。在英帝国面临解体,英联邦的作用日益降低的情况下,英国的相应的有关帝国/联邦的政策自然也就发生了改变。移民政策作为其中一项旨在加强内部团结和忠诚感的政策此时也受到了挑战和质疑。鉴于国内公众舆论的巨大压力和帝国的解体,英国政府不得不对移民政策进行改变了。

1962年英联邦移民法通过。该法并没有改变帝国和联邦居民的“英国臣民”身份。但是对移民进行了限制。只有“生于联合王国或持有联合王国或爱尔兰共和国护照不受该法限制”<sup>[10]</sup>。该法允许的移民主要包括以下几类:(1)在英国居住一定时间的英联邦公民的子女和配偶。(2)申请人因为获得工作要进入联合王国,并且已经持有劳动大臣或北爱尔兰劳动和国家保障部签发的证明。(3)申请人是要进入联合王国学习,如大学或其他机构,而学习课程将占用他的全部或大量的时间。(4)可以养活自己养活别人<sup>[11]</sup>。第一种情况是指已经移入英国的移民为使其家庭团聚而做的规定。第四种是指可以为英国带来资金的人。由此看来,对于大多数英联邦人来说,获得工作是进入英国的重要条件。当时对于英联邦人来说,在没有进入英国就获得工作这种可能性是很小的。这

部移民法通过要求有工作许可证的条件限制了移民的进入。这是英国历史上第一次限制英帝国/联邦人移入英国本土。这部法律引起了英联邦成员国的不满。它是对当时已经松弛了的英国和英联邦关系的一种默认,同时也进一步恶化了英国和英联邦国家之间的关系。

此后英国又颁布了几部移民法,对移民做了进一步的限制。1971年移民法规定只有在英国具有居住权的人才不受该法的限制。以下几类人具有在英国的居住权。(1)具有英国公民身份的英国人和殖民地人。(2)生于英国且父母一方是英国公民。(3)曾经在英国居住过一段时间。(4)如果是英联邦公民和殖民地公民身份,其父母必须生于英国。这样就取消了1962年英联邦移民法中所规定的出生于英国的人不受移民法限制的规定。1972年移民法再一次强调如果入境的原因是寻找工作,那么申请人就必须有工作许可,必须持有英国护照的人才能因定居关系进入英国。众所周知,英国于1961年、1967年和1971年申请加入欧洲共同体,1971年的申请得到批准。1973年1月1日英国加入欧洲共同体。根据罗马条约,欧洲共同体成员国内部劳动力可以自由流动,同时允许其家庭跟随进入。所以,在1972年移民法中出现了向欧洲移民倾斜的移民政策:欧洲共同体成员国的公民如果因为寻找工作而进入英国,可以在没有工作许可证的情况下进入英国。而这项规定可以说是英国选择欧洲,放弃帝国政策在移民政策上的一个反映。

如果说1962年移民法,1971年移民法和1972年移民法只是从移民这个角度来限制移民的话,那么1981年的国籍法则是从确认公民权的角度来彻底限制移民。这样就从根本上取消了英联邦移民的入境理由。1981年国籍法改变了1948年国籍法的划分方法:把原来1948年国籍法中的“英联邦公民”这一身份取消。仍然保留“英国臣民”身份,但这不再是指包括全部帝国的居民,其意义发生了改变。1981年国籍法对英国居民进行了划分:分为英国公民,英国属地公民,英国海外公民和英国臣民<sup>[12]</sup>。英国公民是指英国的本土公民;英国属地公民是指那些尚未独立的国家的公民;这样1948年国籍法中的“联合王国和殖民地公民”这一概念就不再存在,把英国本土公民和殖民地公民分开。英国海外公民是指既非英国本土公民又非英国属地公民的那部分人,主要是指英

联邦公民。英国臣民是指原来的一些还具有这一身份的人,这一部分人已经很少了。前三种公民身份是基于地理概念,而非帝国概念,“英国臣民”作为统一的身份已不存在,大帝国的概念也消逝了。获得英国公民的身份并不容易,只有生于英国且其父母之一是英国人才具有英国公民身份,取消了原来的只要出生地为英国本土的人即获得公民权的惯例。有色人种申请英国公民权就更为艰难了。

从1962年的英联邦移民法到1981年的国籍法,严格的限制移民的政策已经得到执行。大规模的移民浪潮已经过去了。此后英国对于种族的问题也不再是如何控制移民数,而是如何处理种族关系,消除种族歧视了。

#### [参考文献]

- [1] Alee Cairncross. *The British Economy Since 1945*, Blackwell, 1995: P. 82.
- [2] Stuart Ward edited. *British Culture and the end of Empire*, Manchester University Press, 2001: P. 183.
- [3][5] *Ibid.*, P. 183; 50.
- [4] Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain, the institutional origins of a multicultural nation*, Oxford, 2000: P. 50.
- [6] *Halshary's Statutes of England*, Vol1, p859—p892.
- [7] David Butler and Gareth Butler, *Twentieth - century British political Facts 1900 - 2000*, macmillian, 2000. p352.
- [8] 麦克米伦. 麦克米伦回忆录(第六卷) [M]. 商务印书馆.
- [9] B. R. Mitchell, *British historical statistics*. Cambridge University Press, 1988: p. 503 - 504.
- [10] *Halshary's Statutes of England*, Vol 4 p26
- [11] *Halshary's Statutes of England*, London, 1968, Vol 4 p28
- [12] *Halsbury's Laws of England*, Monthly Review, December 1981, London. p10.

[责任编辑:兰林芝]