

冷战与美国人才吸引机制的形成 (1945—1960)*

梁茂信

摘要：冷战直接催生了美国人才吸引机制的形成，不仅使二战时期美国的“人才赤字”问题趋于常态化，而且在《1952年移民法》中对吸引人才的双轨制产生双重影响。在难民问题上，美国表面上打着“人道主义”旗号，但在实际操作上却优先安置各类专业技术人才。在对外文化交流方面，美国在加紧宣传其政治价值观的同时，积极吸引外国留学生和访问学者赴美深造，然后又适时创造条件，允许美国需要的人才永久定居。通过这些措施，美国确立了一整套人才吸引机制，奠定了20世纪后期人才吸引政策的基础。

关键词：冷战 美国 外来人才 难民 留学生移民

冷战史已成为一门显学，无论是资料整理、实证分析还是理论研究，成果可谓汗牛充栋。然而，对于冷战与美国人才吸引政策的关系，中国学界尚无人触及。美国学界从冷战或国家安全视角分析美国移民政策的成果并不少见，但大多没有谈到人才吸引政策。^①在略有涉猎的论著中，其视野并未超出《1952年移民法》的范畴。^②战后初期，美国人才吸引政策分散在诸多立法和行政措施之中，并被国家安全、意识形态等重大议题所掩盖，因而在相关研究中，人才吸引政策被视为边缘性话题而被一笔带过。^③在美国吸引外来人才的历史上，冷战初期形成的机制

* 本文是国家社会科学基金项目“美国人才吸引战略的历史考察研究”（项目号10BSS011）的阶段性成果。承蒙三位匿名外审专家提出宝贵修改意见，特此致谢。

① Michael C. LeMay, *Guarding the Gates: Immigration and National Security*, Westport, CT: Praeger Security International, 2006, pp. 146-148; Vernon M. Briggs, Jr., *Mass Immigration and the National Interest: Policy Directions of the New Century*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 2003, pp. 110-114; Bill Ong Hing, *Defining America Through Immigration Policy*, Philadelphia: Temple University Press, 2004, pp. 73-74.

② Paul Spickard, *Almost All Aliens: Immigration, Race, and Colonialism in American History and Identity*, New York: Taylor & Francis Group, 2007, pp. 328-331.

③ Charles P. Schwartz, Jr., “American Immigration Policy,” *Columbia Law Review*, vol. 55, no. 3 (Mar. 1955), pp. 311-341; Marion T. Bennett, “The Immigration and Nationality (McCarran-Walter) Act of 1952, as Amended to 1965,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*,

具有奠基作用。对该问题的研究有助于全面认识科技人才移民美国的现象，也可为中国制定相关政策提供参考和借鉴。

一、冷战与“人才赤字”的常态化趋势

“人才赤字”(talent deficit)是指某种非常因素导致人才供给出现亏短现象。它在本文中的含义是：(1) 二战期间，美国因将所有人力资源投入战争，导致基础科学研究和民用技术领域人才严重不足。此外，因战时美军规模空前膨胀，高校生源骤然萎缩，人才供给随之锐减。(2) 在冷战时期，美国政府因不胜心理压力，逐年追加国防预算，不仅将美国经济推上了“战争经济”的轨道，而且几乎将所有人才资源倾入国防建设中。随着美国的“科学国家安全化”格局正式形成，“从事与军事生产相关的科学家和工程师队伍空前膨胀”，^① 基础研究和民用技术领域的人才短缺就在所难免了。

二战前，美国科技人才的供给主要来自世界各地的移民和美国高校的培养。二战爆发后，美国的人才供给链被切断。一方面，在1941—1945年间，隆隆炮火使大西洋上持续百年的移民潮跌至谷底，入境移民不过17.1万人，是1820年美国统计外来移民以来的最少时期。移民规模的萎缩难免殃及技术人才的供给。另一方面，战时美军人数的暴涨消耗了高校生源。据统计，美军人数从1940年的45.8万人跃至1945年的1212.34万人，其中18—29岁大学适龄军人占75%以上。在这种背景下，美国高校的人才培养与美国人口增长呈背道而驰之势。1940—1944年，美国人口增长了4.7%，而全美高校授予学士学位的人数却减少了近33%，硕士学位人数减少近50%，博士学位人数减少30%以上。^② 美国科技研发办公室主任万尼瓦尔·布什在1945年给罗斯福总统的报告中，频频使用了“人才赤字”概念。其含义是：(1) 在战争时期，18岁以上的青年大部分被应征入伍，“很少有人接受综合性的科学教育”；(2) 在具有大学本科学历的青年中，除少数从事医学和军事学研究外，多数因战争而丧失了深造的机会。培养一名理工科专业博士至少需要6年，因此，“人才赤字”问题将会持续到1951年。为此，布什建议：(1) 成立可以发挥政府职能的“国家研究基金会”，统筹全美基础性科技研究，并在政策方面向总统提出建议；(2) 建设人才培养基地，通过提供奖学金的方式，减少社会辍学率。这既是解决人才赤字问题的最有效方式，也是振兴美国科技事业的基本前提。^③

面对严峻的“人才赤字”问题，美国政府为加快人才培养，多管齐下：(1) 以《1944年军

^① vol. 367, Sep. 1966, p. 133; Idean Salehyan and Marc R. Rosenblum, “International Relations, Domestic Politics, and Asylum Admissions in the United States,” *Political Research Quarterly*, vol. 61, no. 1 (Mar. 2008), pp. 104-121.

^② Ann Markusen, “Dismantling the Cold War Economy,” *World Policy Journal*, vol. 9, no. 3 (Summer 1992), pp. 389-390; Joel Isaac, “The Human Sciences in Cold War America,” *The Historical Journal*, vol. 50, no. 3 (Sep. 2007), p. 730.

^③ 文中百分比为笔者计算所得。U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963, pp. 262-263; U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975, pp. 8, 105, 385-386.

^④ Vannevar Bush, *Science, the Endless Frontier: A Report to the President on a Program for Post-War Scientific Research*, Washington, D.C.: National Science Foundation, 1965, pp. 7, 24-25, 31-33.

人权利法》为依据，与各地高校合作，为退伍军人提供大学教育。到50年代中期，先后有400多万退伍军人完成了本科或研究生教育。^①（2）在美国政府的支持下，高校的人才培养也进入了前所未有的新阶段，其理工科专业毕业生人数在1947—1956年达到32万人，是1932—1941年的2.6倍以上。^②（3）通过设立奖学金制度，吸引大学生学习理工科专业。1952—1965年，仅国家科学基金会就提供了4.24万人次攻读研究生学位和进修的奖学金机会。^③（4）艾森豪威尔政府在竭力完善人才培养体系的同时，推动国会颁布了《1958年国防教育法》，为全美1300多所大学提供拨款，受益学生超过10万人。^④从上述业绩看，美国的人才短缺问题应有所缓解。

然而，资料显示，人才赤字问题不仅未彻底解决，而且呈常态化趋势。从1951年起，美国国家科学基金会年复一年地指出：“多数科学专业都多多少少地存在着严峻的人力短缺”，^⑤“具有原创性和概念化能力的科学家严重不足”。^⑥1958年，它在比较了美苏英日等国的科研体制后指出，美国在科技投入和人才培养方面严重滞后。“如果我们不采取比前些年更加坚决的富有建设性的措施”，美国就会付出惨重的代价。^⑦类似的说法在当时一些美国学者的研究中得到了证实，认为美国的科技人才不仅“远远供不应求”，而且供求矛盾还会“进一步加剧”。^⑧1968年，美国司法部在移民申请的职业中，列出了急需的170多种技术人才。^⑨为何会出现如此窘境呢？有间接性论述认为，其根源在于战后美国经济结构的升级和向后工业社会的转型。这种说法固然有一定道理，但从美国科技政策与冷战的关系看，其症结在于美国政府本身：它在解决科技人才短缺问题的同时，将“技术至上”的理念融入美国的国防政策之中，结果是人们“很难在纯粹的科学国防研究之间划清界限”。^⑩

① Vannevar Bush, *Science, the Endless Frontier: A Report to the President on a Program for Post-War Scientific Research*, p. xvi.

② National Science Foundation, *Scientific Manpower-1956: Significant Developments, View, and Statistics*, NSF-57-23, Arlington, VA: National Science Foundation, 1957, p. 33. 必须指出的是，这个时期，美国每年授予的博士学位数量根本无法满足需要。（详见梁茂信：《1950—1980年外国留学生移民美国的趋势分析》，《世界历史》2011年第1期）

③ National Science Foundation, *The Fifteenth Annual Report for the Fiscal Year Ended in June 30, 1965*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966, p. 9.

④ Kelly Moore, *Disrupting Science: Social Movements, American Scientists, and the Politics of the Military, 1945-1975*, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 29-30.

⑤ National Science Foundation, *The First Annual Report of the National Science Foundation: 1950-51*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1952, p. 18.

⑥ National Science Foundation, *The Sixth Annual Report for the Fiscal Year Ended in June 30, 1956*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957, p. 66.

⑦ National Science Foundation, *The Eighth Annual Report for the Fiscal Year Ended in June 30, 1958*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1959, pp. xi, 3.

⑧ W. Lee Hansen, Claus Moser and David Brown, "The Economics of Scientific and Engineering Manpower," *The Journal of Human Resources*, vol. 2, no. 2 (Spring 1967), pp. 192, 200.

⑨ United States, Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, *Annual Report of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968, p. 47.

⑩ Gregory McLauchlan and Gregory Hooks, "Last of the Dinosaurs? Big Weapons, Big Science, and the American State from Hiroshima to the End of the Cold War," *The Sociological Quarterly*, vol. 36, no. 4 (Autumn 1995), pp. 751-752; Slava Gerovitch, "'Mathematical Machines' of the Cold War: Soviet Computing, American Cybernetics and Ideological Disputes in the Early 1950s," *Social Studies of*

首先,战后初期,美国为在与苏联的军备竞赛中立于不败之地,不惜举国之力,优先发展国防科技。它利用1947年设立国防部的机会,成立了海军部研究局、陆军部研究局和空军部研究局。接着,它又在战时科研机构的基础上,成立了全国卫生研究院、科学信息服务局和洛斯阿拉莫斯等六家国家实验室。在1949年苏联成功爆炸原子弹之后,美国于1950年成立了国家科学基金会,在科研资助与管理方面,建立了完备的现代化体系。1958年苏联卫星上天后,美国又成立了由总统直接领导的尖端项目研究署、国防分析研究院和航空航天局。^①上述机构的设立标志着美国建成了一个覆盖全国的科研实体和管理网络,其运作与发展本身就开辟了一个庞大的刺激科技人才需求的就业市场。^②

其次,从杜鲁门和艾森豪威尔政府的财政预算看,美国国防部一直是最大的受益者。虽然它获得的拨款占美国联邦预算的比例从1945年的85%降至1947—1950年的33.5%,但在1951—1960年始终平均在57%以上。^③由于国防部的圭臬是“保持科技在军事中的主导地位”,它不仅制定了各种奖励措施吸引科学家从事国防科技研发工作,而且其所占美国联邦研发基金比例之高,在战后20多年间始终保持在70%以上,而原子能委员会、国家科学基金会和农业部等联邦机构每年所占比例,各自平均不过5%。^④如此巨大的差异直接导致了美国科技人员职业流向的严重失衡。1950年,直接或间接地为国防服务的科技人员占全国总数的47%,到60年代达到50%以上。^⑤当时,一些大学屡屡抱怨国防部高薪聘请科学家的政策导致其人才流失,甚至一些中学“工资十分优厚的岗位也出现了无人应聘的困难”。^⑥当美国高校接受了巨额国防研发基金后,其教学和科研也在一定程度上被纳入冷战的轨道。有的美国学者在评价其影响时指出,它“不仅重塑了大学的结构,而且也改变了其学科的内容”。^⑦从高校研发基金的来源看,其最大的雇主是美国国防部、原子能委员会和美国航空航天局。在物理学等一些增长较快的学科,联邦研发基金比例接近了百分之百。“在每一所大学实验室,都有若干名物理学家和其他领域的科学家与工程师,在为国家的冷战军备从事应用性研发。”^⑧有鉴于此,许多政府官员、物理学界的元老及全国的主要报刊杂志,都“把国家安全与物理学家的培养等同起来”。在这种理

① *Science*, vol.31, no.2 (Apr. 2001), pp.277-278.

① Kelly Moore, *Disrupting Science: Social Movements, American Scientists, and the Politics of the Military, 1945-1975*, pp. 29-30.

② 到60年代末,美国政府雇佣的物理学科学家和工程师超过3.1万人。若将其雇佣的气象学、海洋学、航空学、化学和生物学等领域的科技人才计算在内,人数更多。(David Kaiser, "Cold War Requisitions, Scientific Manpower, and the Production of American Physicists after World War II," *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, vol. 33, no. 1, 2002, p. 151)

③ 百分比为笔者计算所得。U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*, p.1116.

④ Gregory McLauchlan and Gregory Hooks, "Last of the Dinosaurs? Big Weapons, Big Science, and the American State from Hiroshima to the End of the Cold War," pp. 751-752, 754.

⑤ National Science Foundation, *The First Annual Report of the National Science Foundation: 1950-51*, p. 18; Nancy Edelman Phillips, "Militarism and Grass-Roots Involvement in the Military-Industrial Complex," *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 17, no. 4 (Dec. 1973), p. 626.

⑥ National Science Foundation, *Scientific Manpower-1956: Significant Developments, View, and Statistics, NSF-57-23*, p.31.

⑦ Joel Isaac, "The Human Sciences in Cold War America," p. 730.

⑧ Gregory McLauchlan and Gregory Hooks, "Last of the Dinosaurs? Big Weapons, Big Science, and the American State from Hiroshima to the End of the Cold War," p.756.

念的指导下,培养物理学博士的“增长速度超过了其他所有学科”。尽管如此,就业市场上供不应求的矛盾依然十分明显。1962年,求职的博士学位候选人仅为待聘岗位的87%,到60年代末其供求矛盾才趋于平缓。^①物理学科如此,其他学科的状况可想而知。

再次,从军事物资和服务的采购看,美国国防部也是最大的买主。它通过采购合同等方式,将大批国防资金分配到美国各地,形成了众所周知的“军事工业科技复合体”。^②它作为政界、军界、科技界和企业界精英根据自身利益需要而组成的特殊实体,将美国经济推上了“畸形的冷战经济”轨道。所谓“畸形”是指美国政府向军备研发与生产投入过多,而家庭汽车、钢铁、机械、家用电器和纺织业等民生行业的投资与生产却被忽略。^③这种体制对美国在全球民品市场上竞争力的影响究竟达到何种程度,美国学界一直争论不休。^④美国政府的投入推动了科技革命的兴起,因为军事工业科技复合体作为军备生产的平台,也牵引着民品经济的发展。当一项又一项军事技术被应用于民品领域后,直接带动了美国经济结构的升级和区域经济的转换。^⑤结果是非军事技术领域的科技人才的需求更加旺盛。

最后,美国政府屡次运用立法杠杆,鼓励私有企业参与科学研究,在全国营造了崇尚科研的社会氛围。例如,《1954年国内岁入法》规定,企业用于科研的经费,可从税前收入中扣除,免于征税。《1958年小企业法》规定,所有参加政府科研活动的企业可享受免税优惠。^⑥上述立法实施后,非政府机构的研发经费投入与日俱增,从1953—1954年的24.1亿美元增至1961—1962年的51亿美元,增长了1.1倍以上。^⑦当这些资金以科研立项的方式启动后,大批技术岗位应运而生。有的美国学者感慨地说:“与其说美国变得更加科技化,毋宁说科学就是美国”。^⑧

二、冷战阴影下的双轨制人才吸引政策

战后人才短缺的问题引起了美国政府的关注。当时,杜鲁门总统就呼吁国会修订移民法,

① 百分比为笔者计算所得。参见 David Kaiser, “Cold War Requisitions, Scientific Manpower, and the Production of American Physicists after World War II,” pp. 132-133, 135-136.

② “军事工业复合体”是以前国内外学界常见的表述,但它仅仅涵盖了军事与工业之间的关系,没有体现出政府和高校的作用。于是,有的美国学者提出了“军事工业学术复合体”和“军事政府工业复合体”等概念。(Trevor J. Barnes and Matthew Farish, “Between Regions: Science, Militarism and American Geography from World War to Cold War,” *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 96, no. 4 (Dec. 2006), p. 811; Gregory McLauchlan and Gregory Hooks, “Last of the Dinosaurs? Big Weapons, Big Science, and the American State from Hiroshima to the End of the Cold War,” p. 757)

③ Ann Markusen, “Dismantling the Cold War Economy,” pp. 389-391.

④ David Hounshell, “The Cold War, RAND, and the Generation of Knowledge, 1946-1962,” *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, vol. 27, no. 2, 1997, pp. 238-239.

⑤ Barney Warf, “The Pentagon and the Service Sector,” *Economic Geography*, vol. 69, no. 2 (Apr. 1993), p. 123; James L. Clayton, “The Impact of the Cold War on the Economies of California and Utah, 1946-1965,” *Pacific Historical Review*, vol. 36, no. 4 (Nov. 1967), pp. 449-473.

⑥ Vannevar Bush, *Science, the Endless Frontier: A Report to the President on a Program for Post-War Scientific Research*, p. x.

⑦ U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States*, p. 543.

⑧ Trevor J. Barnes and Matthew Farish, “Between Regions: Science, Militarism and American Geography from World War to Cold War,” p. 810.

鼓励“拥有技术、才能、知识和经验的人士进入美国”。^①不久，美国联邦安全局和参议院司法委员会等机构也提出了类似的主张，希望引进“对美国的福利前景大有裨益的人”。^②因冷战阴霾日甚一日，特别是苏联原子弹的试爆成功、新中国的成立和朝鲜战争的爆发等一系列事件接踵而至，美国感到其外部安全受到前所未有的威胁，这也是当时美国政界、思想界和理论界围绕国家利益问题争论的核心。^③尽管移民政策不在争论之列，但是，以1924年移民法为核心的移民政策，显然已无法满足冷战时期美国国家安全和人才吸引的需要。

1947年，在杜鲁门政府的推动下，美国国会开始了长达三年之久的取证与调查。在其完成的多卷本报告中，核心思想是主张延续1924年移民法中的基本原则。不久，参议院帕特·麦卡伦和众议员弗朗西斯·沃尔特以上述报告为基础，向国会提交了《1952年外来移民与国籍法》（又称《麦卡伦—沃尔特法》）议案。由于国会的保守势力非常强大，人心向背呈现出一边倒的形势。所以，该议案在没有激烈的辩论的情况下就获得国会通过。然而，该法案遭到了杜鲁门的否决。在他看来，国会应摒弃种族歧视的思想，把亚洲和东南欧移民限额的分配建立在平等的基础之上，避免美国的盟友，如日本、韩国、意大利和希腊等国的移民，因受种族歧视而给美国在外交上造成不必要的尴尬。此外，杜鲁门并不反对法案中增加对共产党人的入境限制，但应允许声明退出共产党的人入境，这样有利于分化和瓦解社会主义阵营。然而，杜鲁门的主张无一被采纳。因此他说，国会立法中有“有如此多的缺陷”，不利于“推进我们在世界上的领导地位”。^④但是，在杜鲁门行使否决权的第三天，国会就以绝对的优势推翻了总统否决。在这场较量中，杜鲁门和国会在维护美国的社会制度和国家安全等方面并没有重大分歧，但在具体处理角度和方式方面却各持己见。杜鲁门所表达的政治哲学是其基于美国政治价值观基础之上的理想主义，其中有几分美国历史上的宗教使命感的成分，而国会却将美国的国家安全和主流社会追求的种族和文化同质性摆在了至高无上的地位。

从法案内容看，《1952年移民法》的新颖之处是它设立了吸引人才的双轨制度。一方面，在有关永久移民入境的四项优先原则中，第一项规定每年限额的50%将用于吸引外来人才，其余50%将用于其他三项原则中规定的美国公民和合法外侨与其外籍亲属的家庭团聚。凡申请第一优先原则者，必须“受过高等教育、有技术培训的经 历、专业化经验或特殊才能，其服务为美国之急需”。另一方面，国会新设了“非移民”（nonimmigrant）签证，外籍学生、教授、技术培训人员、旅游者和探亲访友者等都可以申请。在这一类别中，国会设立了一个临时劳工（H类签证）计划，其中H-1签证发放的对象是有突出才能的专业技术人士，H-2签证发放给美国短缺的熟练和非熟练劳工，H-3签证发放给到美国接受技术培训的外籍劳工。他们作为保留原国籍的外籍人，入境后从事活动的性质、类型和时限等都必须与签证规定一致，否则属违法行为。^⑤

① Peter Kwong and Dusanka Miscevic, *Chinese America: The Untold Story of America's Oldest New Community*, New York: The New Press, 2005, p. 229.

② U.S. Congress, "Immigration and Nationality Act of 1952: Legislative History," in *United States Code, Congressional and Administrative News, 82nd Congress, 2nd Session*, vol. 2, St. Paul, MINN.: West Publishing Co., 1952, p. 1691.

③ Hans Morgenthau, *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*, New York: Alfred A. Knopf, 1951; George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago: Chicago University Press, 1951.

④ U. S. Congress, House of Representatives, *Hearings Before the President's Commission on Immigration and Naturalization*, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1952, p. 2.

⑤ U.S. Congress, "Immigration and Nationality Act of 1952: Legislative History," pp. 1694, 1697-1698.

上述规定打通了国际劳动力市场与美国就业市场之间的联系，拓宽了美国科技人才的来源，标志着美国移民法中实用主义功能的增强。在管理上，国会通过永久性移民制度和临时劳工计划，确立了一种相互呼应的双轨机制。虽然两者都看重外来人才可以为美国做出贡献的潜力，但其区别是：（1）将人才吸引条款纳入移民限额制度中，标志着美国移民政策的重大转向。从此，吸引外来人才成为美国移民政策的战略目标之一。（2）与移民制度相比，以 H 签证为标志的临时科技劳工计划具有“短平快”的特点：政府可以根据经济兴衰变化增减聘用人数。这种政策表明，“国会公开承认了这样的理念：移民政策是可以用来作为一种人力资源的工具，根据劳工的受训背景和全国就业市场的需求选择需要的劳工类型”。^①

同样值得重视的是《1952年移民法》中的就业许可证制度。它规定，凡申请就业的移民和临时劳工，都须申明入境后从事的职业。若其就业会引起美国劳工的失业，或对其工资和工作条件产生消极影响，则不得入境。^② 这项制度的设立不仅可以保证人才引进有的放矢，而且它终结了美国历史上只引进劳工而忽略保护就业市场秩序和美国劳工就业权益的历史，在外来劳动力和美国就业市场之间设立了一道保护性的安全屏障。

然而，上述双轨制度在实践上受到了两方面的制约。首先，与1924年移民法相比，新法案中的种族歧视性质丝毫未变，有的美国学者称它“包含着与纳粹德国相似的种族主义哲学。”^③ 这种评价并不为过。一方面，虽然国会设立了“亚太三角区”条款，区内各国每年有100个移民限额，这是一个明显的进步。但是，限额的分配原则和整体格局没有变化，西北欧移民仍然是美国欢迎的首要对象。^④ 另一方面，国会在限额的使用上制定了双重标准。凡有1/4亚洲裔血统的人，不论其出生地如何，其占用的移民限额均计入其祖籍国限额中，而欧美裔移民，不论出生地如何，其占用的限额将被计入其出生国。例如，在中国之外出生的华人移民美国时，将占用中国限额，而出生在中国的欧洲裔移民美国时，仍要计入中国限额中。这等于对华人移民实行了双重限制。其次，由于《1952年移民法》是在冷战升级的背景下产生的，因而它也是“美苏冷战对决的杰作”。^⑤ 国会不仅禁止任何支持共产党组织的人，或亲共人士入境，而且在管理上加强了政治安全的甄别，禁止任何可能反对美国政府或威胁其国家安全的外籍人入境。在国内安全管理方面，国会加强了对美国共产党和所有进步组织人士的政治监控，任何有反对美国政府嫌疑的美国公民将予以监禁，若属于外籍人，将被驱逐出境。^⑥ 这些条款对当时歇斯底里的麦卡锡主义起了推波助澜的作用，严重地影响了美国国会正常的政治生活。据著名国会参议员威廉·富布赖特回忆，在一次又一次的国会争论中，一些议员为争权夺利，血口喷人和侮辱

① Vernon M. Briggs, Jr., *Immigration Policy and the American Labor*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984, p.59.

② U. S. Congress, “Immigration and Nationality Act of 1952: Legislative History,” pp.1697-1698, 1705.

③ Michael C. LeMay, *Guarding the Gates: Immigration and National Security*, p.148.

④ 关于“亚太三角区”的地理范围及各国年度限额，详见梁茂信：《美国移民政策研究》，长春：东北师范大学出版社，1996年，第164—165、272—278页。

⑤ Paul Spickard, *Almost All Aliens: Immigration, Race, and Colonialism in American History and Identity*, p. 328.

⑥ Gerald P. Walsh, Jr., ed., *Naturalization Laws*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1981, pp. 241-242.

谩骂等“卑鄙的行为”司空见惯，而“公共利益被抛在脑后”。^①

那么，在《1952年移民法》中，种族主义思想与反共意识形态为何能巧妙地结合在一起？其根源在于此时构成美国国会保守势力的议员身上。他们大多数来自美国西部和南部地区，是早期西北欧移民的后裔。他们不希望自己业已习惯的种族等级社会结构和白人至上的生活方式，因有色种族移民的涌入而受到破坏，而是盼望更多的西北欧移民为当地白人社会注入新的种族血液。^②他们坚持保留1924年移民法中的限额分配原则，因为它“是一个合理的、符合逻辑的限制移民人数的方法。这样能最好地保存美国社会与文化的平衡”。^③惟其如此，才能确保美国以白人为主体的民族同质性，维护为白人社会中上层社会服务的政治制度和价值观念。当这种目标受到来自社会主义国家威胁的时候，其反共思想被纳入移民法中就成为顺理成章的事情了。^④

正是由于《1952年移民法》中的种族歧视和意识形态条款的掣肘，科技人才的来源被锁定在战后因经济重建而需要大批人才的西北欧国家。随着该地区申请的减少，其限额剩余问题日益突出。与此同时，在亚洲国家，因移民限额甚少，移民申请积压严重。按照国会规定，每年剩余的限额既不能挪作下一年度使用，也不能转借给限额较少的国家，结果，大量的移民限额年复一年地被浪费了。^⑤在《1952年移民法》生效后的13年间，入境的技术人才不到1%，远远低于技术移民限额的法定标准。^⑥可见，《1952年移民法》中的人才吸引政策在实践上是失败的。

三、国家利益、“人道主义”与人才吸引政策

国家利益是指一切能满足民族国家全体人民生存、发展和追求幸福所必须的物质与非物质的东西。它既存在于一个主权国家之内，也存在于国外。外部利益包括国家生存和发展所必须的国际秩序、国家安全和经济合作等方面，国内利益包含社会、经济和文化等方面的发展需求。^⑦从美国人才吸引机制的形成过程看，国家利益是通过“人道主义”难民法和维护国家安全的政策实现的。“人道主义”作为源于文艺复兴时期的一种哲学思想和价值观，强调对人的生命、自由和平等权利的尊重。它经过西方启蒙思想家的雕琢后，成为近代资产阶级反对封建专制的思想武器。进入资本主义社会以后，“人道主义”的社会功能日益凸显，其宗旨是帮助遭受苦难的人摆脱困境，是一种以“博爱、公正性、中立性和独立性”为先决条件的利他主义行为。^⑧在美国，“人道主义”思想与移民政策的结合，始于1783年乔治·华盛顿对爱尔兰移民演

① 威廉·富布赖特：《帝国的代价》，简新芽、龚乃绪、李松林译，北京：世界知识出版社，1991年，第38、40、48页。

② Charles P. Schwartz, Jr., "American Immigration Policy," p. 320.

③ U.S. Congressional Research Service, *Congressional Research Service Report for Congress: A Brief History of U.S. Immigration Policy*, Washington, D.C.: The Library of Congress, January 25, 1991, p. 14. <http://www.ndu.edu/library/docs/91.170.doc.pdf>.

④ John Higham, "American Immigration Policy in Historical Perspective," *Law and Contemporary Problems*, vol. 21, no. 2(Spring 1956), p. 234.

⑤ Louis L. Jaffe, "The Philosophy of Our Immigration Law," *Law and Contemporary Problems*, vol. 21, no. 2(Spring 1956), p. 365.

⑥ Vernon M. Briggs, Jr., *Immigration Policy and the American Labor*, p. 59.

⑦ 张艳蓓、梁茂信：《外来移民在美国国家利益中的地位变迁》，《史学集刊》2013年第5期。

⑧ Michael Barnett, "Evolution without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt," *International Organization*, vol. 63, no. 4(Fall 2009), pp. 623-624.

讲中的“庇护所”思想。他说：“美国愿意敞开胸怀……欢迎那些来自世界各国和各种宗教的受压迫、受迫害人士”。^①此后，向世界被压迫者提供避难所就成为美国在国际舞台上高举的一面旗帜。无论是逃离爱尔兰马铃薯饥荒的经济难民，还是1848年欧洲革命失败后的政治难民，他们都能利用当时美国自由放任的移民政策顺利入境。但是，自20世纪30年代开始到冷战时期，当国际上因武装冲突或政局动荡而出现难民潮的时候，美国都会根据自己的价值观判断，打出“人道主义”旗号，然而在实践上，它却把美国的国家利益作为追求的终极目标。这种功利主义政策大大地冲淡了“人道主义”思想的公正性、中立性和独立性，并使其套上了政治化的魔咒，从此，美国的“人道主义”难民政策就成了“政治的子孙”。^②

自1933年希特勒开始对政治反对派和犹太人的疯狂迫害之后，美国因深陷经济大危机的泥潭，其国内沉寂多年的孤立主义思潮死灰复燃，各种反犹活动也甚嚣尘上。对于惨遭蹂躏的犹太难民，美国不仅作壁上观，而且还在其入境问题上，实施了苛刻的限制性政策：要求犹太难民提交资产或亲友担保证明，保证入境后不会给美国政府增添救济负担。1939年，一项提议安置犹太儿童难民的议案遭到美国国会的否决，同年，德国客轮“圣路易斯”号上的930多名犹太难民抵达纽约港后要求入境时也遭到拒绝，该船返回欧洲后，船上难民全部遇难。^③当时，美国也曾向英法等国发出拯救难民的倡议，在无人响应之后，美国开始向逃离德国的知识分子发放移民签证。在美国参战之前，入境的德国科学家、工程师和医生等知识分子之多，占入境难民总数的40%，仅仅在美国“外籍专业人士花名册”登记的人数就有3000多人。^④他们的到来标志着美国政府有组织的猎取外国人才的开始。

在美国参战后，网罗他国人才的政策一度中断。从1943年起，当美国获悉德国在加紧研制导弹、喷气式战斗机和原子弹等新式武器之后，它便开始酝酿搜寻德国科学家并将其迁移到美国的计划。美国人认为，这样做不仅有利于加快德国战败的进程，防止其向日本提供技术援助而给太平洋地区的美军造成更大的伤亡，而且也可以防止苏军从东线突入德国后抢夺其科技人才并在未来对美国构成巨大的威胁。于是，美国陆军部就向非洲派遣了一支由19人组成的先遣队，随盟军作战部队搜寻意大利和德国的科学家。尽管美军在这次行动中收获甚微，但其初衷并未改变。在1944年诺曼底登陆战后不久，美军成立了由技术专家和战斗人员组成的“特别行动队”，后来又向德国派遣了19个专业小组，涉及橡胶、化工、金属、通讯、航空和造船等领域。他们每到一处，便对所有科研人员、技术资料和设备逐一登记。^⑤

在搜寻德国科学家的过程中，美国的目标之一就是防止苏联抢夺德国人才。因此，美军行动小组多次秘密潜入苏占区，不分昼夜地将那里的德国科学家秘密转移到盟军占领区。到战争结束时，有1.5万名科学家和技术人员被纳入甄别名单，有5000余人及其家属被运往盟军在

① 梁茂信：《美国移民政策研究》，第45—46页。

② Michael Barnett, "Evolution without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt," p. 623.

③ Paul Spickard, *Almost All Aliens: Immigration, Race, and Colonialism in American History and Identity*, p. 324.

④ Richard H. Heindel, "The Alien Scientist and the War," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 223 (Sep. 1942), pp. 145-147.

⑤ Michel Bar-Zohar, *The Hunt for German Scientists*, London: Arthur Barker Limited, 1967, pp. 11, 36-37, 153.

法兰克福、凡尔赛和卢森堡等地的营地。他们经过严密的政治甄别后半数以上被运往美国。^①当然，在争夺德国科技人才的博弈中，除美苏军队外，还有英国、法国、加拿大和澳大利亚军队。它们彼此间的竞争之激烈，被一些学者戏称为“盟国间的战争”，其战利品就是德国作为战败国的“知识赔偿”。^②到1947年，虽然其他各国的行动基本结束，但美国人仍在继续。1949—1961年，4000多名德国科学家陆续迁移到美国。^③在德国争夺人才的“战争”中，美国是最大赢家，它从德国掠夺的科技人才、装备、技术资料等，对战后美国科技事业的发展产生了巨大的促进作用。

美国政府还以维护国家安全之名，采取了其他一些至今令美国人汗颜的措施。1949年，《中央情报局法》规定，凡有利于推进美国科技和情报事业、维护美国国家安全的外籍人才，不管其是否符合移民条件，都可以入境，每年入境人数不超过100人。该法案实施后，数百名纳粹罪犯被招进美国从事情报和火箭研究工作。^④几乎与此同时，随着蒋介石政权的垮台，滞留在美国的3400多名中国留学生失去了生活来源。由于当时美国对社会主义新中国充满敌意，它不愿意看到这些留学生参与中国的社会主义建设事业并在政治、经济和科学技术方面威胁到美国的国家安全，遂通过强制性移民的方式，将他们留在美国。^⑤此外，1949—1952年间，美国驻香港领事馆与美国的一些非政府组织合作，组成所谓的“人道主义”援助团，利用对中国大陆广播等形式，散布蛊惑性反华言论，煽动部分知识分子移民美国。到1952年，共有2万名华人科学家、教育家和医生等高学历人才定居美国。^⑥美国政府截流中国留学生的做法，不仅违背了其《1946年富布赖特法》中规定的外国公费留学生完成学业后必须回国服务两年的原则（详见后文），而且也背弃了它保证留学生完成学业后顺利回国的国际诺言与义务，同时，它在践踏中国留学生选择回国的自由权利的同时，还侵害了中国政府行使国家主权、保护国民自由权利不受侵犯的权责。更重要的是，美国人煽惑中国知识分子移民的行为，暴露了其内心深处“逆我者亡”的霸权本质。他们在冷战思维的支配下，将其人才吸引的目的裹挟在反共外交战略之中，在实践上既想实现其不可告人的妖魔化中国的目的，又想通过抢劫中国人才的做法，削弱新中国社会和经济建设所需要的人才资源，进而实现其瓦解新中国的战略目标。当然，上述实例还具有多重性含义：（1）它们标志着20世纪中国科技人才大规模移民美国的开始；（2）是二战时期美国在豪取他国人才时，将维护国家安全与提供“人道主义”帮助有机地结合在一起的典型例证；（3）是战后美国利用“人道主义”难民法攫取他国人才的开始。

在冷战时期，遏制并瓦解社会主义国家是美国外交战略的最高目标。美国的许多重大决策

① John Gimbel, *Science, Technology, and Reparations: Exploitation and Plunder in Postwar Germany*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1990, pp. 5, 17; “U. S. Policy and German Scientists: The Early Cold War,” *Political Science Quarterly*, vol. 101, no. 3, 1986, pp. 437-438, 443-446, 450-451.

② Clarence G. Lasby, *Project Paperclip: German Scientists and the Cold War*, New York: Atheneum, 1971, pp. 5, 12-13.

③ Michel Bar-Zohar, *The Hunt for German Scientists*, p. 204.

④ Elizabeth J. Harper and Roland F. Chase, eds., *Immigration Laws of the United States*, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1975, pp. 20-21.

⑤ Peter Kwong and Dusanka Miscovic, *Chinese America: The Untold Story of America's Oldest New Community*, pp. 228-229.

⑥ “Statement of Christopher Emmet, Executive Vice Chairman, Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc.,” in U. S. Congress, House of Representatives, *Hearing before the President's Commission on Immigration and Naturalization*, pp. 209-210.

“都是以这个毋庸置疑的首要目标为前提的”。^① 美国除了政治、军事和经济上的遏制政策外，还辅之以“人道主义”难民法。从人才吸引的层面看，它是对《1952年移民法》的有效补充。早在1948年，杜鲁门政府就以移民政策中没有难民法为由，推动国会颁布了旨在安置欧洲难民的《战争流亡人员法》。然而，在《1952年移民法》中，国会对难民问题只字未提。这种结构性缺陷为艾森豪威尔总统利用难民问题冲破《1952年移民法》的限制留下了很大空间。尤其是当社会主义国家政局动荡的时候，美国动辄用“人道主义难民法”施以援助，仅仅1953—1962年美国颁布的难民法就超过十多项，其中关于难民概念的界定和法律援助对象，都是针对逃离共产党国家和中东地区的人。^② 可是，危地马拉、厄瓜多尔和海地等右翼国家对不同政见者的迫害，美国却视而不见。从1948—1962年美国安置的难民看，享受优先入境权的是两类人：一是掌握美国急需技术的人才，或经济条件优越的资本家和商人等，二是美国公民和合法外侨的外籍双亲、配偶和未成年子女。这说明美国的难民政策并非是美国学界普遍以自身价值观判断而持有的“人道主义”援助。相反，它们更多的是承载了美国的国家利益。虽然难民法中不乏“人道主义”成分，但其归根结底是要解决美国公民和合法移民的家庭团聚问题，在广义上是要避免因成千上万的家庭分居两国而威胁到美国社会的稳定，在国际上则是要宣传美国的政治价值观。这种“一箭三雕”的利益追求与人才吸引条款一起，共同构成了战后美国难民政策的本质。

值得关注的是，在1956年以前，美国难民法实施的目标是共产党国家，而在此后，尽管这一目标没有改变，但有部分条款也被用于美国境内的外籍人身上。例如，《1957年难民逃亡法》规定：凡在1957年以前持非移民签证入境的外交官、商人、教授、访问学者和留学生，若因种族、宗教、政治观点而受到迫害，或可能受到迫害，可申请移民资格。之后，美国国会在《1961年外籍人援助法》中，废除了《1952年移民法》中的“亚太三角区”条款，允许旅美留学生和访问学者申请定居美国的移民资格。^③ 从当时的情况看，这两项难民法的实施范围超出了社会主义阵营的范围，扩大到韩国、墨西哥、阿根廷和伊朗等国家或地区。此后，这些国家和地区留学生移民美国的步伐开始加快。

正是由于各类难民法的实施，《1952年移民法》也被弄得面目全非了，不仅其年度移民人数的限制被打破，而且也因为歧视亚洲移民的“亚太三角区”条款被废除，其中关于移民来源的区域性限制也形同虚设。由于入境难民中不乏出类拔萃的人才，因而难民法的实施弥补了《1952年移民法》在人才吸引方面的先天不足。从20世纪30—60年代美国实施的政策看，其走向基本上呈现出“人道主义”——国家安全——“人道主义”的轨迹。这种以美国利益需要为基础的人才吸引政策，既有随机应变、灵活实用的特点，又有事半功倍的效果，因而它成为战后美国政府反复实践的一种政策模式。

四、文化交流与知识分子的移民

文化交流作为美国对外关系中的组成部分，在二战前已开展多年。例如，从1907年开始，美国政府用庚子赔款中的一部分，为赴美中国留学生设立奖学金，资助成立了留美预备学校——清华学堂。1930年以后，美国又与拉美国家签订了多项推进文化交流的合作协议。然而，因这

^① Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 5 (Sep.-Oct. 1997), p. 30.

^② 梁茂信：《现代欧美移民与民族多元化研究》，北京：商务印书馆，2011年，第199—214页。

^③ Elizabeth J. Harper and Roland F. Chase, eds., *Immigration Laws of the United States*, pp. 30, 35.

类活动未被纳入美国外交战略目标中，其政治性特点并不突出。在当时入境的外国留学生和访问学者中，因美国政府的严格限制，其转变为永久移民的数量寥若晨星。^①

二战期间，欧洲主要国家的教育与文化系统遭到毁灭性打击，许多精英人士纷纷流亡海外。在没有出走的知识分子中间，也存在着明显的悲观情绪。战后初期，美国人担心，在苏联和其他社会主义国家的宣传攻势下，马克思主义思想会对欧洲知识分子产生一种“不断增长的吸引力，进而对美国和西方的民主制度产生严峻挑战”。^②于是，美国在与欧洲国家建立经济和军事盟友关系的同时，也将教育与文化交流活动转化为服务于美国“外交政策和国家利益的工具”。^③它在功能上是对马歇尔计划的补充，是美国外交中与政治、经济、军事同等重要的第四根支柱，是“美国在反对共产主义世界的斗争中，履行其作为自由世界领袖职责”的一种形式。^④美国相信，只有通过向海外输出美国的价值观念和生活方式，增强美国在国际上的政治魅力，才能“在全世界促进更多的国家建立民主制度，遏制国外的法西斯主义、共产主义和其他不适合存在的意识形态”。^⑤然而，从宏观的外交战略到具体实践，离不开对外教育与文化交流这个中心环节。吸引外国留学生并允许其移民美国，也是战后美国政府苦心经营的方略之一。而留学生移民被纳入战后美国人才吸引机制之中，却经历了一个相对缓慢的过程。

从冷战时期相关立法看，最先涉及吸引人才的立法是《1946年原子能法》。当时，美国是世界上唯一拥有原子弹的国家。它希望通过提供和平利用核能的技术，拉拢更多的仆从国家。在1948—1955年间，美国利用该法案为数百名外国科学家提供了放射性同位素技术培训。在《1954年原子能法》颁布后，美国又进一步放宽了与外国合作的范围，赴美受训的外籍技术人员日益增多。到70年代，先后有80多个国家的1.3万名科技人员接受了培训。由于受训专家都是其祖国顶尖的技术人才，有丰富的工作经验，所以，美国政府在50年代末规定：（1）若有外籍技术人员申请，各地实验室可根据缺编情况确定雇佣外籍人数量；（2）在不涉及美国国家安全的科研项目中，只要经过所在实验室的安全审查，外籍人可以上岗工作。上述措施实施后，有2500多名外籍人员先后被聘用上岗。^⑥因此，《1946年原子能法》的实施标志着美国利用短期技术人员培训计划吸引外来人才的开始。

从国际留学生和访问学者这一层面看，《1946年富布赖特法》不可忽略。二战结束后，阿肯色州国会参议员威廉·富布赖特考察了欧洲的惨状之后，提议颁布一项加强跨国文化交流的立法，希望通过各国人员的交往和了解避免战争。国会采纳了他的建议并在通过该法案时规定：（1）凡二战中向美国借贷而无力偿还的国家，可免去其债务；（2）交流双方派遣学者的费用，

① U.S. Immigration and Naturalization Service, *Annual Report of the Commissioner-General of Immigration to the Secretary of Labor*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1932. p.35.

② Kathleen D. McCarthy, "From Cold War to Cultural Development: The International Cultural Activities of the Ford Foundation, 1950-1980," *Daedalus*, vol. 116, no. 1 (Winter 1987), p. 94.

③ Cora Du Bois, *Foreign Students and Higher Education in the United States*, Washington, D. C. : American Council on Education, 1962, p.12.

④ Liping Bu, "Educational Exchange and Cultural Diplomacy in the Cold War," *Journal of American Studies*, vol.33, no.3 (Dec. 1999), pp.395-397.

⑤ Jessica C. E. Gienow-Hecht, "Shame on U. S.? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War: A Critical Review," *Diplomatic History*, vol.24, no.3(Summer 2000), p.467.

⑥ United States General Accounting Office, *Difficulties in Determining If Nuclear Training of Foreigners Contributes to Weapons Proliferation*, Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office, April 23, 1979, pp.16-17, 28-29, 83.

均由美国政府承担。这样既能宣传美国政治与文化,又能使负债国家学习美国的先进技术。由于富布赖特本人坚决反对把富布赖特计划当作一种政治宣传的工具,所以其政治色彩并不浓厚。不过,该项计划中有一个著名的“两年规则”:所有享受政府资助旅美的外国学生和访问学者,必须在完成预定任务后回国工作两年,否则不得再次申请赴美工作或移民签证。^①此后,回国工作两年就成为各国访问学者和公费留学生必须遵守的一条硬性原则。

由于富布赖特计划在实践上无法满足美国对外政治宣传的需要,加之其受益者数量有限,于是,美国国会又颁布了《1948年美国信息与教育交流法》。它规定,美国国务院应通过出版物、广播、电影和其他媒介与机构,“用英语准备并传播有关美国、其人民和政府政策的信息”,目的是“促进各国人民更好地了解美国”。^②美国国会之所以颁布这项有明显政治色彩的立法,是因为它相信,美国人的理想、政治体制和价值观,“都因为其他国家的宣传而被误解和扭曲。……美国和民主国家的尊严被损害”。^③在法案生效后,美国政府在文化战线上,从两个方面开展了一场“有组织的政治战争”。^④其一,由杜鲁门总统牵头,发起了“真相攻势”(Campaign of Truth),它实际上是美国“在心理上对苏联宣传展开的反击”。^⑤从其地理范围看,它共覆盖了93个国家,美国之音设立了涵45种语言的广播节目,中央情报局在海外散发了数百万份小册子、杂志和传单。它们都是美国针对苏联设计的“隐蔽性心理战行动”的重要组成部分。^⑥其二,为了向盟友提供教育援助,美国设立了J类签证计划。凡持这一签证入境的留学生和访问学者,都必须按照签证规定履职,不得从事“有损于美国利益的活动”,否则将被驱逐出境。^⑦该法案实施后,共有23个国家或地区受益。^⑧

与富布赖特计划相比,1948年法案的服务范围更加宽泛。在富布赖特计划中,交流活动的主体是学者,而在1948年法案中,学生与学者一起构成了美国对外教育交流的主体。然而,令人困惑的是,关于两年规则,1948年法案中只字未提。它只是规定:若外籍人在签证有效期结束时未能按期离境,将被驱逐出境。于是,1948年法案生效后,出现了一个意想不到的问题:外籍学生和学者滞留不归的比例迅速提高。例如,1955年入境的外籍访问学者达1.5万人,其中在享受政府资助的学者和学生中,有5%—10%的人没有按期回国。在“民间资助的外国交换学者中,滞留比例可能更高”。面对这样的问题,美国国会颁布了《1956年交换学者与移民地位

① William W. Hoffa, *A History of U. S. Study Abroad: Beginnings to 1965*, Carlisle, PA: The Forum on Education Abroad, 2007, pp. 114-115.

② U. S. Congress, “United States Information and Educational Exchange Act of 1948,” in *United States Code, Congressional Services, 80th Congress, 2nd Session*, vol. 1, St. Paul, MINN.: West Publishing Co., 1948, pp. 4-5, 6, 8.

③ U. S. Congress, “United States Information and Educational Exchange Act of 1948: Legislative History,” in *United States Code, Congressional Services, 80th Congress, 2nd Session*, vol. 2, p. 1023.

④ Liam Kennedy and Scott Lucas, “Enduring Freedom: Public Diplomacy and U. S. Foreign Policy,” *American Quarterly*, vol. 57, no. 2 (Jun. 2005), p. 4.

⑤ Jessica C. E. Gienow-Hecht, “Shame on U. S.? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War: A Critical Review,” p. 467.

⑥ Liam Kennedy and Scott Lucas, “Enduring Freedom: Public Diplomacy and U. S. Foreign Policy,” p. 4.

⑦ U. S. Congress, “United States Information and Educational Exchange Act of 1948,” p. 5.

⑧ Charles Susskind and Lynn Schell, *Exporting Technical Education: A Survey and Case Study of Foreign Professionals with U. S. Graduate Degrees*, New York: Institute of International Education, 1968, p. 51.

法》。规定：凡享受母国政府或其与美国政府联合资助的外籍访问学者和学生，其签证期满后必须回国工作两年，否则不得申请赴美工作或移民签证。国会的意图是要表明，教育“交换计划不是一项移民计划”，^① 移民局等机构应加强执法力度，保证外籍人按期离境。然而，法案的另一项条款却为外国学者和留学生移民美国创造了条件：“根据相关政府机构的要求和国务卿的建议，若任何外籍人的入境符合美国的公共利益，司法部长可以放弃其回国两年的要求”。^② 在这句话中，有两个变化。第一，若美国政府看中的人才属自费留学者，或美国民间机构资助的学生，可直接申请移民资格；若属公费受助者，可由美国国务院或同级政府部门提议，“放弃该外籍人在海外居住两年的规则”而直接申请移民资格。这项规定打破了以前对“两年规则”的刚性要求。第二，“若司法部长认为，该人入境符合美国的公共利益，可允许其入境”。^③ 在这一句话中，国会以“符合美国的公共利益”为最终判断标准，可以不经母国同意而单方面决定外籍学者和学生的去留。美国国会之所以这样做，是因为它相信“两年规则”实施后，“剥夺了我们（美国）许多大学需要的教师”。^④ 由此不难看出，获得更多的外籍人才，是美国国会积极参与对外交流活动的主要目的之一。更重要的是，上述规定实施后，与前文述及的允许旅美学者和留学生申请庇护的条款一起，拉开了外国学者和留学生大规模移民美国的序幕。从此，留学生移民也逐渐成为战后美国外来人才中日益重要的来源之一。^⑤

结 论

正是在冷战的刺激下，美国的“人才赤字”问题持续发酵。为此，美国国会利用修订移民政策之机，在《1952年移民法》中确立了吸引人才的双轨制。随着难民法的实施、对外文化和教育交流活动的展开，美国吸引外来人才的渠道大为拓宽。这样，《1952年移民法》、难民法和对外文化与交流法中的人才吸引条款一起，殊途同归，相互补充。到60年代中期，美国迎来了其历史上的首次科技移民潮。据统计，1945—1965年，入境的技术移民达到37万人以上，占该时期入境移民的7.66%，远远高于1900—1920年1.27%的比例。^⑥

值得注意的是，在入境的科技人员中，科学家和工程师的增速快于总体增幅。例如，1956—1966年，技术移民总体增长了58%，其中，科学家、医生和工程师移民的增幅高达

① U. S. Senate, "Exchange Visitors-Immigration Status: Senate Report," in United States Congress, *United States Code, Congressional and Administrative News*, 84th Congress, 2nd Session, vol. 2, St. Paul, MINN.: West Publishing Co., 1956, pp. 2662, 2665.

② U. S. Senate, "Exchange Visitors-Immigration Status Act of 1956," in United States Congress, *United States Code, Congressional and Administrative News*, 84th Congress, 2nd Session, vol. 1, pp. 289-290.

③ U. S. Senate, "Exchange Visitors-Immigration Status: Senate Report," p. 2663.

④ U. S. Congress, Senate, *Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961; Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate on S. 1154, 87th Congress, 1st Session, Report no. 372*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1961, p. 20.

⑤ 梁茂信：《1950—1980年外国留学生移民美国的趋势分析》，《世界历史》2011年第1期，第67—78页。

⑥ 在美国政府的统计中，技术移民是指“专业技术人员、技术人员和同类劳工”。这种按照职业分类的统计中，没有包括经理和业主等受过高等教育的人。百分比为笔者计算所得。（参见 U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States; Colonial Times to 1970*, p. 110）

81%、79%和75.5%。^①从入境渠道和身份看,依据《1952年移民法》第一优先原则入境的技术移民比例并不高。据统计,依据该条款入境的科学家、工程师和医生占1962年和1963年其入境总数的13.4%和8.3%,而依据家庭团聚条款入境的技术移民分别占45.1%和41.1%,以难民和其他身份入境的比例分别为41.2%和50.6%。^②这就是说,《1952年移民法》第一优先入境原则“未能完成自己的使命”。^③从入境方式看,在美国境外申请签证的“直接移民”的比例在下降,而在美国境内通过调整身份获得永久居留资格的“曲线移民”增长较快,他们占1957—1963年入境的科学家和工程师的25.47%。^④这说明在1956年之后,美国允许国际留学生移民的政策发挥了作用。从区域来源看,他们多数来自欧洲发达国家,但从增速看,发展中国家大有后来居上之势。据统计,来自发达国家的科学家、工程师和医生的比例从1956年的67.1%下降到1966年的54%,而发展中国家的比例却从32.9%上升到46%,其中亚太地区增长最快,从0.97%跃至27.7%,而北美洲的加拿大和墨西哥从35.4%下降到26.2%。^⑤

对于战后亚洲和欧洲国家来说,持续性的人才流失意味着人力资源的巨大损失,因而在英国政府提出“人才流失”的警示后,引发了国际学术界长达数十年的讨论。^⑥对于美国而言,大批外籍科技人才的到来是一笔巨大的社会财富。他们极大地提升了美国国防科技的水平和实力,使美国在与苏联的军备竞赛中立于不败之地。更重要的是,美国人才吸引机制的形成意义重大,它为20世纪下半期美国发展并完善其人才吸引的战略与政策体系奠定了基础。

〔作者梁茂信,东北师范大学世界文明史研究中心教授。长春 130024〕

(责任编辑:周学军 责任编审:姚玉民)

① U.S. Congress, House of Representative, Committee on Government Operations, *The Brain Drain into the United States of Scientists, Engineers, and Physicians: A Staff Study for the Research and Technical Programs Subcommittee of the Committee on Government Operations*, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1967, p. 2.

② National Science Foundation, “Scientists and Engineers from Abroad, Fiscal Years 1962 and 1963,” *Reviews of Data on Science Resources*, NSF65-17, vol. 1, no. 5 (July 1965), p. 7.

③ Louis L. Jaffe, “The Philosophy of Our Immigration Law,” p. 365.

④ National Science Foundation, “Scientists and Engineers from Abroad, Fiscal Years 1962 and 1963,” p. 2.

⑤ U.S. Congress, House of Representative, Committee on Government Operations, *The Brain Drain into the United States of Scientists, Engineers, and Physicians*, pp. 4-5.

⑥ 梁茂信:《“人才循环”与“美国人才流失”说:黑白颠倒的伪命题》,《世界历史》2013年第1期。

from the established Jewish tradition, and, on the other, benefited from the ideology of the neighboring countries.

The Cold War and the Formation of the US Mechanism for Talent Attraction (1945-1960)

Liang Maoxin(128)

The Cold War became the provenance of the US mechanism for talent attraction. Not only did it normalize the “talent deficit” of the US during World War II, but also had a twofold effect on the two-track policy to attract talents in the Immigration and Nationality Act of 1952. With regard to refugees, different kinds of professionals were actually given priority by the US government in the name of humanitarianism. With regard to cultural communications with foreign countries, the US government cranked up the promotion of its political values while attracting overseas students and visiting scholars; it then created timely conditions for needed talents to stay permanently. By all these actions, the US has set up a whole talent mechanism which laid the foundation for the country’s talent policy in the late 20th century.

The 1958 Taiwan Straits Crisis and the Failure of the US Nuclear Deterrence Zhao Xuegong(143)

During the 1958 Taiwan Straits Crisis, the Eisenhower Administration used nuclear weapon as a deterrence to blackmail China. It claimed, for many times, that it would launch nuclear strikes at all costs and corresponding attack plans were made as an attempt to prevent the Chinese government from retaking the southeast coastal islands. However, not only has the US nuclear blackmail failed to have any effect on the decisions and operations of the Chinese government, it actually put the US government into a dilemma and inspired widespread opposition at home and abroad. The nuclear blackmail became abortive at last as the Chinese government adopted a flexible and active policy. The Crisis showed that the US “massive retaliation” with nuclear deterrence at the core had come to an end.

Historical Notes

A Study on the Living Space of Peasants in Huizhou in the Late Qing Dynasty from the Accounting Books of Daily Expense

Liu Yonghua(162)

“A Proclamation of Strict Neutrality from the Britain, Russian, German, Japanese and French Consulates in Hankou” Was not Really Neutral

Zhu Wenliang(172)

Abstracts of the Journal History and Theory

Translated by Yang Guangshuo (182)
