

20 世纪 70 年代英国 “限制—融合”移民政策的调整

于明波

(苏州大学 社会学院, 江苏 苏州 215123)

摘要: 20 世纪 60 年代中期, 因移民问题日益严重, 英国政府开始推行“限制—融合”移民政策。这一政策由“移民限制”和“移民融合”两部分构成, 二者相辅相成。进入 20 世纪 70 年代, 英国政府又相继出台了《1971 年移民法》《1976 年种族关系法》, 分别对“移民限制”和“移民融合”两个部分进行适时修改与补充, 进而巩固了“限制—融合”移民政策, 社会效果明显。作为长期国策, 其修正与充实是在“宏观既定、微观调整”的过程中进行的, 并在这一时期形成并确定了完善方式与模式, 运作至今。

关键词: 英国 “限制—融合”移民政策 《1971 年移民法》; 《1976 年种族关系法》

中图分类号: K561.5; D756.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2023) 12-0269-06

第二次世界大战后, 英属殖民地与英联邦国家的有色人种移民不断涌入, 给英国带来了日益严重的移民问题。20 世纪 60 年代中期, 为了缓解压力与治理痼疾, 英国政府制定了“限制—融合”移民政策, 并将其作为处置移民问题的既定政策与基本模式, 取得了积极效果。进入 20 世纪 70 年代, 随着时局与舆情的变化, 英国政府对这项政策进行了相应的调整与修正, 进一步巩固与完善了移民治理的既定模式。

一、“限制—融合”移民政策的由来

英国在数个世纪中所秉持的自由移民理念是建立在向外移民的社会现实基础上的。第二次世界大战结束后, 英国的移民流向出现了逆转, 即出境移民的人数渐次减少, 而入境移民的人数则逐渐增加, 其中英属殖民地与英联邦国家的有色人种尤为引人注目。他们自诩为“帝国臣民”, 视自由移居英国为其“天然权利”。^① 1955—1960 年, 仅来自于南亚和西印度群岛等地的“帝国臣民”已逾 20 万^②, 对英国社会产生了重要影响。

移民在短时间内的大规模涌入, 引发了诸多社会问题, 如住房短缺、失业严重、医资匮乏、犯罪猖獗等, 导致种族关系紧张, 种族冲突频发。这些问题的蔓延与恶化影响到英国社会的方方面面, 成为英国政坛上的重要议题, 与第二次世界大战后的其他任何社会事件相比, “移民对英国社会的改变

基金项目: 国家社会科学基金青年项目 (19CSS016); 国家社会科学基金重大项目 (20&ZD241)。

作者简介: 于明波, 苏州大学社会学院历史系讲师, 博士, 研究方向: 英国史。

^① Robert R. Wilson and Robert E. Clute, “Commonwealth Citizenship and Common Status,” *The American Journal of International Law*, Vol. 57, No. 3, 1963, p. 566.

^② Anthony M. Messina, *Race and Party Competition in Britain*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 22.

更为剧烈”^①。

至20世纪60年代初,限制移民入境成为英国社会的共识,其具体表现是在英国移民政策发展史上具有“分水岭”意义的《1962年英联邦移民法》的出台。这是英国政府在第二次世界大战后颁布的第一部限制英联邦移民法案,结束了英联邦国家或地区的“独立英联邦国家公民”(Citizens of the Independent Commonwealth Countries)自由移居英国的情况。该法案在实施过程中,存在诸多明显的弊端与不足,遭到反对派工党以及社会各界的猛烈抨击。其中,最受诟病的莫过于其极为浓厚的种族主义色彩。虽然相关条款中没有任何带有种族主义的歧视性词汇,但它指向英联邦移民的意图是显而易见的。据英国工党议员F.布洛克威(Fenner Brockway)估计,在受其影响的移民当中,有色人种移民约占90%—95%。^②

1962年移民法的实施远未达到预期目标。1965年2月4日,时任内政大臣的F.索斯凯斯(Frank Soskice)说道“有证据表明,在当前移民控制机制下,移民逃避行为正在大规模地上演……我认为,在过去的两年时间里,其人数不低于1万。”^③概念界定不清所导致的亲属移民问题更为棘手,截至1965年7月,英国的亲属移民人数已达50万。^④凡此种种,使1962年移民法的实际作用大打折扣。与此同时,特别是在1958年种族冲突事件^⑤之后,如何使移民有效融入英国社会的问题也引起了广泛议论。长期以来,英国社会存在着“移民同化论”与“移民不可同化论”^⑥的争论,但这类争论渐渐因不切实际而失去了意义,取而代之的则是“移民融合论”^⑦逐渐得到英国社会各界的认可与支持。

1964年,上台执政的威尔逊工党政府摒弃了传统的自由移民理念与政策,认为“没有‘移民控制’的‘移民融合’是不可能的,同样,没有‘移民融合’的‘移民控制’是不可行的”^⑧。在这种“新思维”的指导下,威尔逊政府对现行的限制移民政策进行大刀阔斧的改革,将移民融合理念引入移民政策之中,推出了“限制—融合”移民政策。具体而论,一是放弃工党一直秉持的自由移民理念与政策实践,对保守党政府颁布的《1962年英联邦移民法》进行扬弃,完善现行移民政策;二是通过颁布《1965年种族关系法》,运用立法的方式来处置种族关系问题,以便促进英联邦移民融入英国社会。威尔逊政府提出了将排他性明显的“移民限制”与包容性突出的“移民融合”相结合的“双轨”策略(dual strategy),由此开启了第二次世界大战后英国移民治理的新模式。

1966—1970年威尔逊政府连任期间,“限制—融合”移民政策得到了进一步的巩固与完善。1968年初,为应对突发的肯尼亚裔移民危机^⑨,威尔逊政府迅速制定了《1968年英联邦移民法》,限制具有“英国及其殖民地公民”(Citizen of the United Kingdom and Colonies)身份的非洲裔人进入英

① 安德鲁·玛尔《现代英国史》,李岩译,北京:东方出版社,2020年,第403—404页。

② Norman Pannell and Fenner Brockway, *Immigration: What is the Answer? Two Opposing Views*, London: Routledge & Kegan Paul, 1965, p. 65.

③ *Parliamentary Debates (House of Commons)*, Hansard, February 4, 1965.

④ “Commonwealth Immigration: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department,” *The National Archives*, July 7, 1965, CAB/129/121/42, p. 2, <https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7660139> (2021-12-1).

⑤ 1958年8月底至9月初,诺丁汉和伦敦的诺丁山发生了一系列的种族冲突事件。参见Robert Miles, “The Riots of 1958: Notes on the Ideological Construction of ‘Race Relations’ as a Political Issue in Britain,” *Immigrants & Minorities*, Vol. 3, No. 3, 1984, pp. 254—255.

⑥ 于明波《从“自由移居”到“限制—融合”——试析英国威尔逊政府移民政策的形成》,《史学集刊》2021年第4期。

⑦ “移民融合论”强调的是移民与主流社会之间的互动过程,即一方面是移民通过积极的自我调整适应主流社会,另一方面是主流社会包容具有“某些独特而持续的宗教与文化”的移民。

⑧ 罗伊·哈特斯雷(Roy Hattersley)对威尔逊政府“限制—融合”移民政策的阐述,参见*Parliamentary Debates (House of Commons)*, Hansard, November 23, 1965.

⑨ 1963年12月12日,肯尼亚摆脱殖民统治宣告独立。随后,新成立的肯尼亚政府开始强推“非洲化”政策(Africanization Policy),迫使其境内拥有“英国及其殖民地公民”身份的亚裔人在短时间内大量涌入英国,导致英国于1968年初爆发了肯尼亚裔移民危机。

国。随后出台的《1968 年种族关系法》体现出“移民融合”的内容，被视为平衡 1968 年移民法的产物。^① 这两部新法案的制定既适应了因移民形势的变化而产生的社会需要，又进一步完善与充实了“限制—融合”的移民政策。

二、《1971 年移民法》

1968 年，英国保守党领袖希思认为，鲍威尔“带有种族主义调子”的反移民言论^②严重破坏了两党达成的“政治共识”，加剧了英国种族关系的紧张局势^③，因而将鲍威尔逐出了“影子内阁”。然而，在英国保守党内部，以 D. 桑迪斯 (Duncan Sandys) 和 G. 纳巴罗 (Gerald Nabarro) 为首的议员公开反对希思驱离鲍威尔的做法；英国各地成千上万的工人纷纷组织各种罢工活动和游行示威，支持鲍威尔。1968 年 4 月底，盖洛普民意调查显示，大约有 74% 的人基本赞成鲍威尔的主张。^④ 另一项全国民意测验也显示，有 82% 的人认为鲍威尔发表的演讲是正确的。^⑤

鲍威尔的演讲使趋于沉寂的移民问题再度被唤醒，英国民众要求严格限制“帝国臣民”移居英国的呼声再次高涨。以鲍威尔为首的保守党激进派趁机向英国政府施压，要求严格控制英联邦移民进入英国，限制已入境的移民及其亲属的权利，以及建议资助移民遣返等。虽然这些意见未被当时的威尔逊政府所采纳，却赢得了英国保守党内部的强有力支持。1969 年 1 月，希思公开表示“保守党如果能在明年 8 月份之前上台，则将禁止所有移民入境。至于那些业已在此的移民，应该赋予政府限制其亲属入境的权力。”^⑥ 这些主张成为 1970 年英国保守党大选宣言的一部分内容，也是其执政后在移民问题上的指导思想。^⑦

第二次世界大战后英国移民政策演变的显著特点之一就是与其外交政策紧密联系。简言之，英国移民政策受到外交理念与政策变化的影响。当时正值英国准备申请加入欧洲共同体，对移民问题的处置必须适应这一需要。“二战”后初期，英联邦是英国“三环外交”原则中最为关键的一环，英国寄希望于通过维系与英联邦国家的纽带关系，维护英国的国际地位。于是，英国继承了“帝国遗产”，继续实行自由移民政策。但自 20 世纪 60 年代以来，对于英国而言，拥有“近水楼台”优势的欧洲共同体的影响力与日俱增，而英联邦在政治、经济以及外交中的重要性则日益下降，致使英国外交重心“回归欧洲”的速度加快。

英国若要加入欧洲共同体，前提是必须遵守后者制定的相关政策与原则。1957 年《罗马条约》明确规定废止欧洲共同体成员国之间以国籍为依据的歧视，努力消除成员国之间商品、人员、劳务和资本自由流动的障碍，为非本国公民劳工提供政策上的保障，以确保他们充分享有自由流动的权利。^⑧ 也就是说，英国要加入欧洲共同体就必须接纳欧洲移民。

在这种背景下，当 1970 年 6 月再次提出申请加入欧共体时，英国政府进一步限制英联邦移民便

^① Shमित Saggiar, *Race and Politics in Britain*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1992, pp. 77–78; Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 128–129; 박은재, “The Development of the British Labour Government’s Immigration–Race Policy, 1964–70,” *The Korean Journal of British Studies*, Vol. 26, 2011, pp. 263–294.

^② 1968 年 4 月 20 日，鲍威尔在伯明翰保守党大会上发表的关于移民与种族关系问题的演讲。

^③ Zig Layton-Henry, *The Politics of Immigration: Immigration, ‘Race’ and ‘race’ Relations in Post-war Britain*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992, p. 155; Harold Wilson, *The Labour Government 1964–1970: A Personal Record*, London: Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1971, p. 524.

^④ Camilla Schofield, *Enoch Powell and the Making of Postcolonial Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 209.

^⑤ Dilip Hiro, *Black British, White British: A History of Race Relations in Britain*, London: Grafton Books, 1991, pp. 247–248.

^⑥ Dilip Hiro, *Black British, White British: A History of Race Relations in Britain*, London: Grafton Books, 1991, p. 250.

^⑦ Iain Dale ed., *Conservative Party General Election Manifestos 1900–1997*, London and New York: Routledge, 2000, p. 193.

^⑧ 傅义强《欧盟移民政策与中国大陆新移民》，广州：暨南大学出版社，2008 年，第 130 页。

是顺理成章的事情了。为此，希思政府履行其竞选宣言中“建立一个新的单一制度，用于管控所有海外移民”^①的承诺，制定出一部新的移民立法即《1971年移民法》。该法案推出后，经过两年多时间的不断完善，在英国正式加入欧洲共同体的当天，即1973年1月1日正式施行。它是一部较为系统完备的移民立法，限制移民是其主要内容，共包括11项条款，涵盖了移民入境、居住、驱逐、遣返及公民身份的获得等方面。

《1971年移民法》将血统法则与居住地原则相结合，进而提出了“居留权”概念，即将“英国及其殖民地公民”划分为“居留权者”（*patricity*）和“无居留权者”（*non-patricity*）两类。^②与《1968年英联邦移民法》相比较，《1971年移民法》在限制移民方面主要有两点变化：一是完善了“祖父条款”，认定必须要有明确血缘关系的“英国及其殖民地公民”才能移居英国；二是对于不符合“祖父条款”的“英国及其殖民地公民”，规定其在英定居的法定期限。该法案限制没有血缘关系的“英国及其殖民地公民”移民英国；在英定居未满5年的无血缘关系的“英国及其殖民地公民”将不得移民英国，因为他们均属于“无居留权者”。该法案通过引入“居留权”概念，将数百年来“帝国臣民”的身份彻底抹去，终结了英联邦国家非白人公民移居英国的权利，使其移民英国的人数大幅度下降。^③

三、《1976年种族关系法》

进入20世纪70年代，随着移民形势的变化，英国种族关系法案中的弱点与缺陷逐渐暴露，一些细微末梢也时常引起不小的风波，致使种族关系问题再次成为英国社会关注的焦点。首先，这一时期，英国种族关系法案关于“歧视”的定义主要是基于种族、肤色、民族及血统的差别待遇，而未纳入其他形式的歧视，如法律上允许用人单位禁止工作人员蓄胡须，但这实际是间接“歧视”因宗教缘故而留蓄胡须的锡克教徒。^④这在一定程度上削弱了英国种族关系立法的效力。其次，英国种族关系法的执行力度较弱。英国种族关系法在执行过程中，存在诸如申诉程序繁琐、调查权力不足及补救措施缺失等问题，导致其效力大打折扣。^⑤

自《1968年种族关系法》实施以来，虽然住房和就业等领域中有形的种族歧视现象大为减少，但源于风俗习惯、传统理念及政策制度的“无形”歧视依旧严重。1974—1976年间，英国“政治与经济计划署”通过广泛调查，证实英国社会各领域依然普遍存在着种族歧视现象。这一时期，虽然英国政府对种族关系问题的认识不断深化，但其种族关系立法不足以有效解决种族歧视问题。1975年9月12日，英国内政大臣R. 詹金斯（Roy Jenkins）说道“这些不足削弱了我们确保平等对待的能力，并降低了我们在少数族群社区中的立法信誉……除非我们能够迅速地采取措施来践行种族关系立法，否则人们将对政府的真诚失去信心。我们不能容忍这种侵蚀信心的事情发生。”^⑥

1976年8月爆发了诺丁山种族冲突事件，充分表明这一时期英国种族矛盾依然是一个严峻的社会问题，治理种族歧视问题刻不容缓。于是，英国政府加快对种族关系法草案的审议进程，并在11月底通过了《1976年种族关系法》。与此前的相关法案相比，其有两大特点：第一，立法适用范围进

① Iain Dale ed., *Conservative Party General Election Manifestos 1900-1997*, London and New York: Routledge, 2000, p. 193.

② J. M. Evans, *Immigration Law*, London: Sweet & Maxwell, 1983, p. 70.

③ Home Office, *Control of Immigration Statistics 1977*, London, 1978, p. 25.

④ Erik Bleich, *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 93.

⑤ Muhammad Anwar, ed., *From Legislation to Integration? Race Relations in Britain*, Hampshire: Macmillan Press, 2000, p. 40.

⑥ Philip N. Sooben, *The Origins of the Race Relations Act*, Coventry: Centre for Research in Ethnic Relations of Warwick University, 1990, p. 7.

一步扩大。该法案提出了“直接歧视”(direct discrimination)与“间接歧视”(indirect discrimination)两种概念。“直接歧视”是指某个人因“肤色、种族、国籍或族裔”而遭到的不公正待遇;“间接歧视”是指当某些移民的风俗习惯有悖于英国社会约定俗成的要求与规定时,而遭遇的排斥或限制。虽然这些排斥与限制并非基于种族因素,但确实是“损害”了某些移民的基本权益。第二,为了提高执法的有效性与可操作性,要求建立“种族平等委员会”。^①

《1976 年种族关系法》细化了“歧视”的定义。“间接歧视”概念的提出,不仅大大拓宽了种族关系立法的适用范围,而且使反种族歧视举措更具针对性与规范性,有利于减少种族歧视言行的出现与防范种族冲突的发生。此外,该法案第 48 条款规定,针对种族纠纷,经内政大臣的许可,“种族平等委员会”可以对与其职责相关的任何事情进行“正式调查”(formal investigation)^②。诸如此类的条款对“消除种族歧视,促进不同种族之间的机会均等,以及良好关系的形成”^③,产生了积极作用。

在《1976 年种族关系法》实施后的第一年里,英国“种族平等委员会”受理并及时处理了 862 起关于种族歧视的投诉案件,同时在处置间接歧视方面也取得了相当大的进展。到 1979 年 4 月,该委员会发起了 30 项关于反对间接歧视的正式调查。^④

综上所述,《1976 年种族关系法》是 20 世纪 70 年代英国政府制定的最为重要的社会立法。它对英国解决种族歧视问题,促进种族关系和谐及机会平等发挥了巨大作用,沿用至今。^⑤

四、20 世纪 70 年代英国移民政策变化的特征及影响

20 世纪 70 年代初,英国政府的“限制—融合”移民政策因社会变化而逐渐失衡。《1971 年移民法》和《1976 年种族关系法》是英国政府在新的“政治共识”下,对“限制—融合”移民政策进行的微观修正,从而使“移民限制”与“移民融合”在法理与践行中处于新一轮的平衡状态。

《1971 年移民法》主要是使限制移民的条款与程序更加明确化、简洁化和系统化,规范了移民入境、定居、遣返及公民身份获得等方面的程序,进一步完善了移民立法,对各类移民进行精准控制,从而更为有效地管理进入英国的移民。

英国移民的公民身份问题在“后帝国时代”引人关注。现代的公民身份(citizenship)意味着个人拥有受所在国法律保护的基本人权以及享有参与社会事务的一系列权利,被赋予了诸多法律与政治功能^⑥,是国家意志在公民身上的体现,具有唯一性^⑦。《1971 年移民法》的制定与实施有效地促进了英国移民的公民身份向这种唯一性的转换。依据《1971 年移民法》,拥有英国居留权的移民享有选举权、定居权等政治与社会权利。对此,鲍威尔高度评价道,《1971 年种族关系法》“不仅是一部限制移民的法案,在某种程度上,该法是一部定义英国公民身份的立法”^⑧。虽然这一评价有点言过其实,但在此基础上,撒切尔政府出台了《1981 年英国国籍法》,正式创建了表明英国公民身份的单一

① 关于《1976 年种族关系法》的具体条款,参见 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74/pdfs/ukpga_19760074_en.pdf。

② Martin MacEwen, *Housing, Race and Law: The British Experience*, London: Routledge, 2005, p. 92.

③ Zig Layton-Henry, *The Politics of Race in Britain*, London: George Allen & Unwin, 1984, p. 138; John Solomos, *Race and Racism in Britain*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, p. 85.

④ Dilip Hiro, *Black British, White British: A History of Race Relations in Britain*, London: Grafton Books, 1991, p. 227.

⑤ Christian Joppke, *Immigration and the Nation-state: The United States, Germany and Great Britain*, New York: Oxford University Press, 1999, p. 228.

⑥ Bridget Anderson, *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 94.

⑦ Trevor Desmoyers-Davis, *Citizenship in Modern Britain*, London: Cavendish Publishing, 2001, p. 12.

⑧ Stuart Ball and Anthony Seldon, eds., *The Heath Government 1970-1974: A Reappraisal*, London and New York: Routledge, 2013, p. 225.

公民制度。^①

《1976年种族关系法》适用范围更加广，内容更为细化，最大限度地克服了1965年和1968年种族关系立法中的不足，从制度上杜绝了操控种族歧视的行为。^②反种族歧视活动家G. 宾德曼(Geoffrey Bindman)律师称赞该法案“可能是欧洲最为全面的一部种族关系立法”。^③具体而论，该法案针对就业、住房、教育、广告以及公共设施设备使用等领域做出了详细的反种族歧视规定。这些规定不仅为白人与有色人种之间的关系互动提供了法律准绳，而且有助于消除其在执行过程中出现的不公平行为，从而维护有色人种的尊严和利益，保障他们的发展权。依据《1976年种族关系法》成立的“种族平等委员会”强调“任何文明社会都不会支持持续的、规模的种族歧视”^④，致力于消除种族歧视、建立良好的种族关系及稳定的社会秩序。

20世纪70年代，英国虽然相继推出了移民与种族关系立法，确实达到了进一步发展完善“限制—融合”移民政策的目的，确保该移民政策在实施过程中的有效性、公平性和完整性，但仍然存在诸多不足之处。首先，《1971年移民法》仍被认为带有种族主义的印记，“白人至上”色彩明显。该法案规定了以“居留权”为标准的移民限制机制，使英联邦有色人种移民因无居留权而受到限制，而英联邦白人移民则仍然享有英国的居留权，因此澳大利亚和新西兰等地的白人移民要比有色人种移民更为便捷与顺利地进入英国。^⑤其次，虽然体现“移民融合”的《1976年种族关系法》大大提高了英国政府及社会处理种族歧视问题的能力，但英国的种族偏见与歧视根深蒂固，种族主义暴力事件依然频发。据统计，英国1977年发生种族冲突事件3492起，1978年3686起，1979年3827起。^⑥

总之，第二次世界大战后，英国政府一直运用法律法规推进移民政策改革。从威尔逊政府在20世纪60年代中期提出“限制—融合”移民政策到20世纪70年代《1971年移民法》和《1976年种族关系法》出台，这是一个连贯、渐进的发展过程。20世纪70年代颁布的《1971年移民法》和《1976年种族关系法》对20世纪60年代的移民与种族关系立法进行了修正与完善，确保了“限制—融合”移民政策的动态平衡。此后，英国历届政府以“宏观既定、微观调整”为改革方针，依据现实情况的变化而不断地调整移民政策。这种完善模式不仅与英国以渐进式改革为特征的政治传统相吻合，而且使其移民政策随着社会变化与需要而不断修正与充实。

责任编辑：刘莉

^① Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain: The Institutional Origins of A Multicultural Nation*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 207.

^② 任灵兰《英国诺丁山骚乱与〈1976年种族关系法案〉》，《历史教学》2014年第24期。

^③ Harry Goulbourne, *Race Relations in Britain since 1945*, Hampshire: Macmillan Press, 1998, p. 103.

^④ Commission for Racial Equality, *Training: The Implementation of Equal Opportunities at Work*, London, 1987, p. 8.

^⑤ Bridget Anderson, *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 40.

^⑥ Zig Layton-Henry, *The Politics of Immigration: Immigration, 'Race' and 'Race' Relations in Post-war Britain*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992, p. 142.