

蘇聯猶太人的移民問題

朱開芳

一 前言

蘇聯猶太人移民以色列起源於何時，在可見的資料中沒有詳細的記載，一九六一年是最早的記錄。蘇聯爲什麼會在一九六一年開始准許公民向資本主義國家移民？相信這和黑魯曉夫的「和平共存」策略有關。六十年代正是蘇聯實行「和平共存」的時期，東西雙方自彼時起，才開始在文化交流的各項協定下，開始了民間的接觸。准許猶太人移民以色列正是蘇聯向西方表示友好的一種姿態。一九六一——七〇年的十年間，移民以色列的蘇聯猶太人有一萬零三百三十人①，一九七一年有一萬三千五百人②，一九七二年有三萬一千五百人，一九七三年有三萬四千七百五十人③。這些逐漸上升的數字不但說明了猶太人心向祖國，也證明了蘇共專政下的人民是如何嚮往自由。一九七三年一月八日的英國「衛報」文章指出：「今日的蘇聯是向以色列移民的最大來源。」④

二 蘇聯政府對移民的態度

以往蘇聯公民移民以色列需繳納九百盧布（一千美金），其中四百盧布是爲了獲得以私人資格訪問資本主義國家的權利，五百盧布是放棄蘇聯公民權的手續費。一九七一年七月，蘇聯政府鑒於移民數字的逐漸上升，想藉著增收教育稅來降低移民上升的速度。這項計劃終於在一九七二年成爲事實。一九七二年八月二日蘇聯部長會議通過了指令第五七二號⑤，要求受過高等教育的蘇聯公民，在申請移民時，必須償付蘇聯政府用在他們身上的教育費。這項教育稅的收費標準是按照申請人所受教育程度的高低而訂，從約合五千到兩萬五千美金不等的盧布⑥，其中還不包括其它事項的開支。這一指令並未在蘇聯公開發佈，所有有關消息乃是由猶太活動份子，經由美國駐莫斯科新聞社傳到西方的。

蘇聯部長會議通過該指令的消息傳到西方後，立刻遭到自由世界輿論的

蘇聯猶太人的移民問題

攻擊，認爲蘇聯用重稅來限制移民，尤其是知識份子的舉動，違背了「世界人權宣言」賦予人民的權利。「國際民權與政治權盟約」爲實施「世界人權宣言」的兩種國際條約之一，它的第十二款條文規定：「人人可以自由離返任何國家，包括其本國在內。」⑦

其實「世界人權宣言」並不是一種國際條約，它不具有法律上的約束力⑧。實施「世界人權宣言」的兩種國際條約，一爲「國際民權與政治權盟約」，一爲「國際經濟權社會權與文化權盟約」，才是法律上具有約束力的實質條款。這兩項盟約已由聯合國大會於一九六六年通過，要待三十五國予以批准與加入的三個月後生效。蘇聯爲了表示它的民主與尊重人權，在去年九月底批准了該兩項盟約，而蘇聯批准盟約的真正理由乃是因爲盟約有漏洞，例如承認有些對移民的限制「是法律規定，且爲維護國家安全、公共秩序、公共衛生、道德或他人的自由與權利所必須的」⑨。

教育稅的徵收是蘇聯公開限制移民的手段，對於申請移民者，蘇聯還有許多其它的方法：拖延、敵視、開革等。「國家安全」是最常被引用來拒絕申請者的理由。許多科學家、工程師便在這個理由下遭到拒絕，即使他們僅僅知道某一個工廠的地點或熟悉某項工業進行的過程。莫斯科大學的列維奇教授（Benjamin Levich）說：「真正知道機密的人根本不去申請，那是一種瘋狂的想法。」

三 美國對蘇聯的經濟制裁

在世界各國中，美國是支持蘇聯猶太人移民以色列最力的國家。它曾在一九七二年七月十四日生效的一項對外關係授權法案中，規定向以色列提供八千五百萬美元，做爲安置蘇聯猶太移民的費用。參議員傑克森（Henry M. Jackson）更積極的提出了一項美蘇貿易案的修正案，拒絕將商業上的「最惠國」待遇及信用貸款，給予對移民設限的國家，除非它們取銷那些限制。「傑克森修正案」主要是針對蘇聯而提出的，它想以經濟上的利益迫使

蘇聯在移民問題上讓步。

爲了緩和「傑克森修正案」所給予的壓力，蘇聯在一九七二年與美國簽訂貿易協定後的五天之間，准許一七五個猶太人離開蘇聯而無需繳納教育稅^⑩。去年三月美國財政部長舒茲(George P. Shultz)前往蘇聯，爲移民問題而展開美蘇貿易談判後，又有五名猶太人免稅離去。美國猶太人領袖們也在去年俄共總書記布里茲涅夫訪美前，開出七百三十八名蘇聯猶太人的名單，要求布里茲涅夫准許他們移居以色列，並得到布里茲涅夫的保證。

蘇聯所做的這些讓步，顯示出它對美國憲法賦予國會處理對外經濟與對外貿易的權力非常了解。雖然尼克森總統在一九七二年訪蘇的時候，曾向蘇聯保證，將給它信用貸款及商業「最惠國」待遇，但是一項貿易法案的生效，除總統同意外，還需取得國會的通過。

去年年底，賦予美國總統較大權力的「貿易法案」(Trade Reform Bill)已在眾議院通過。眾議院同時也通過了此項「貿易法案」的修正案。修正案是由眾議員范尼克(Charles A. Vanik)提出，內容與「傑克森修正案」相似。修正後的「貿易法案」目前已送至參議院，現在正在舉行聽證會。它在參議院中的通過與否，是否能夠決定蘇聯猶太人的命運呢？

四 蘇聯猶太移民的命運

蘇聯固然可以從美國的「最惠國」待遇和長期低息的信用貸款中獲得利益，但貿易上的利益絕不是片面的，美國也可以把貨品傾銷到蘇聯的市場上，從而獲利。蘇聯官方的塔斯社最近就警告美國，拒絕蘇聯「最惠國」將使美國失去蘇聯的市場，而將之轉讓給西歐和日本。蘇聯外貿部長帕諾里雪夫(Nikolai S. Polichev)也在最近的一次記者會中表示，假如美國不給蘇聯信用貸款，那麼蘇聯將被迫轉往西歐尋求資金和技術。事實上，日蘇在開發南亞庫克焦煤的問題上，已達成臨時協議。日本將提供蘇聯五億八千五百萬美元的貸款^⑪。美日蘇三國共同開發西伯利亞的計劃，也沒有因爲美國國會的阻撓而擱淺，因爲美國民間的艾帕索瓦斯公司(Ei Paso Natural Gas Co.)及海灣石油公司(Gulf Oil Co.)將可能代替美國政府的地位，出資開發西伯利亞^⑫。「傑克森修正案」想以經濟制裁蘇聯的機會越來越小。美國部分人士的反對「傑克森修正案」也不利於蘇聯的猶太移民。美國

國務卿季辛吉就是反對者之一。他認爲美國如果不能給予蘇聯有利的貿易地位，將影響中東情勢與美俄和解。他警告說：「如果國會將對蘇聯不利的限制列入貿易法案中，我將慎重考慮建議總統予以否決。」美蘇第二階段「限制戰略武器談判」擱淺後，季辛吉不能在訪蘇的三天中達成重開談判的協議，美蘇貿易法案的懸而未決就是原因之一。因此，即使參議院通過了修正後的「貿易法案」，尼克森總統也必在蘇聯重開談判的壓力下，予以否決。

蘇聯本身的讓步，也反映了它對移民問題的態度。蘇聯雖然准許了某些猶太人免稅離開蘇聯，但這並不意味著蘇聯已經取銷了這種稅，那只是給予某些人的「例外」。荷蘭駐莫斯科大使館說：「沒有任何官方的聲明證實移民法的暫時停止^⑬。」據美國猶太人的組織說，布里茲涅夫保證下的七百三十八名猶太人，僅有五六位獲得允許離開了蘇聯。而蘇聯對他們的下落曾做這樣的說明：兩百六十八人已獲允許，三十人已經離去，一百七十七人已經不想離開，八十人目前正在辦理中，一百四十九人因安全的理由不准離境^⑭。至於另外三十四人却隻字未提。

五 結語

「傑克森修正案」想迫使蘇聯實行開放移民政策的目的，在美國極力尋求與蘇聯和解的今天，顯然難以達成。但從遠程的目標來看，「和解」正在進行著開放全蘇聯的計劃，只要能打開蘇聯的鐵幕，只要蘇聯的百姓有機會接觸西方的事物，共產主義終有被棄的一天。這使我們有理由在移民問題受挫時，仍能保持樂觀與信心。

註① 匪人民日報 63、2、2。

註② 紐約時報 62、7、21。

註③ 國際先鋒論壇報 63、1、3。

註④ 匪人民日報 62、1、15。

註⑤ 日本時報 61、9、5。

註⑥ 國際先鋒論壇報 61、8、21。

註⑦ 國際先鋒論壇報 62、10、4。

註⑧ 問題與研究第七卷五九八頁。

註⑨ 同⑦。

註⑩ 國際先鋒論壇報 61、10、24。

註⑪ 國際先鋒論壇報 63、3、21。

註⑫ 同⑪。

註⑬ The Daily Star 22、4、6。註⑭ 同⑫。