

# 港口、海员与跨国人力资源流动市场研究\*

## ——以1915年美国《海员法案》为中心的考察

米惠华

**摘要:**随着美国航运业发展与中美航线的构建,劳动力需求日益迫切。中国海员成为美国两党、海员工会与航运资本的博弈焦点,排华政策也借机向航运业渗透。1915年美国《海员法案》出台,通过设置语言测试、熟练海员配额等条款限制雇佣中国海员,同时拓展港口管辖范围,要求停靠美国港口的外国船只遵循法案要求,试图以美国标准平衡国际航运业人力成本,减少就业国际竞争。《海员法案》的制定与实施,折射出美国两党、海员工会与航运资本之间的利益冲突,其本质是美国本土保护主义劳工政策与航运业国际化发展趋势的深层碰撞。

**关键词:**《排华法案》;《海员法案》;中国海员;工会;人力资本

DOI: 10. 11714/jssu. sse. 202604009

近代航运技术的进步与通信技术的革新,推动国际航运业的竞争日趋激烈。随着远洋航线的开辟与运输规模的增长,人力资源成为近代航运业扩张的重要支撑。中国海员作为早期跨国劳工,开始进入美国航运业劳动力市场,成为美国太平洋航运业发展的重要力量。在排华风潮的影响下,1915年美国《海员法案》(又称《威尔逊—拉福莱特法案》)的出台,构成这一劳动力流动进程中的制度性转折。目前学术界关于这方面的研究主要集中在以下方面:一是关于排华政策的立法过程及其对华工的伤害,以抵制美货运动为代表的中国社会的反制<sup>①</sup>;二是从种族主义的角度,探讨美国劳工政策对亚洲劳工尤其华工的限制与冲击<sup>②</sup>;三是从工会视角,考察《海员法案》立法过程及其对美国工会的影响<sup>③</sup>。从现有研究成果看,以中国海员为对象,探讨排华背景下美国航运业政策对中国海员的影响研究成果较少。本文以1915年美国的《海员法案》为切入点,以美国保护主义劳工政策与航运业国际化矛盾为主线,从中国海员跨国流动的视角,通过全球化对中国海员与美国劳动力市场影响的考察,探讨美国工会及政治力量如

\* 收稿日期:2026—02—26

作者简介:米惠华:苏州大学社会学院(苏州 215123)。

① 曹前:《晚清美国排华政策及清政府的态度》,《华侨历史》1986年第4期;李晶:《美国利益集团与排华问题:1905—1906》,《史学集刊》1993年第3期;曹雨:《美国〈1882排华法案〉的立法过程分析》,《华侨华人历史研究》2015年第2期;[美]王冠华著,刘甜甜译:《寻求正义:1905—1906年的抵制美货运动》,南京:江苏人民出版社,2019年。

② Peter Fairbrother and Victor Oyaro Gekara, “Multi-Scalar Trade Unionism: Lessons from Maritime Unions”, *Relations Industrielles*, Vol. 71, No. 4, 2016; Justin Jackson, “‘The Right Kind of Men’: Flexible Capacity, Chinese Exclusion, and the Imperial Origins of Maritime Labor Reform in the United States (1898–1905)”, *Labor: Studies in Working-Class History of the Americas*, Vol. 10, Issue 4, 2013.

③ Hyman Weintraub, *Andrew Furuseth: Emancipator of the Seamen*, Berkeley: University of California Press, 1959; Paul S. Taylor, *The Sailors’ Union of Pacific*, New York: The Renald Press Company, 1923.

何通过立法,将排华政策从宏观移民政策向航运业渗透,以及航运资本与工会、两党之间利益的矛盾与冲突,揭示美国保护主义劳工政策与航运业国际化的本质矛盾,以期为华人华侨史研究提供新的思路,进一步深化华人华侨史研究。

## 一、美国航运业发展与赴美中国海员群体

地理大发现后,世界互联互通的格局逐步形成,区域间的商品经济竞争向全球延伸,世界航运业借此实现长足发展。美国坐拥两洋地理优势,对于发展太平洋区域的贸易愈加重视。1783年,华盛顿就海洋贸易向全世界宣告,如果任何国家及地区愿意给予美国互惠运输条例,美国也将给予同等互惠待遇。从1815年到1830年,美国和英国签订了一系列的互惠协议,美国船只正式获准驶入西印度群岛及其他英国殖民地开展航运贸易,航运带动的商业利益较此前增长超50%,海运吨位近乎翻倍。1849年,英国废除了几乎所有针对美国航运的限制,美国船只在英国所有港口获得完全平等的航运权利。此外,美国还积极发展与其他国家的互惠航运,到19世纪中期,与多国陆续缔结航运互惠条约,总数达32项。这些协议的签订使美国商业航运得到快速发展。1847至1861年,美国的商业利润增长超过一倍,海运吨位增长超过150%<sup>①</sup>。

除对欧洲地区带来的航运利益予以关注外,遥远的东方也一直吸引着美国的注意。1784年,美国首艘商船到达广州,开始了美国的对华贸易。1844年,不平等的美中《望厦条约》的签订,对中国的贸易需求刺激了美国太平洋地区航运业的发展,开辟东方贸易的新航线在19世纪50年代被提上了日程。1853年,众议院海军事务委员会主席坎贝尔(E. C. Cabell)向国会提交了一份报告,要求政府批准新的补贴,开辟一条由西海岸到中国的新航线。报告指出:“全球过半的商业人口都居住在中国,需要加快美国到上海之间的航运速度……可以预见的是,因为我们节省了难以想象的航运时间,不仅美国的轮船可以利用这条航线发展运输,英国乃至其他欧洲国家也会通过这条航线往来。未来我们可以承接的邮政与运输服务将来自上海、广东、马尼拉、巴达维亚、新加坡、檳城、锡兰、马德拉斯、加尔各答和孟买等城市。”报告认为,这条新航线的建立,不仅可以促进对中国及亚洲的海洋贸易,也有助于增加美国在太平洋地区的综合实力,“通过建立这条新航线,我们国家的农业利益将会得到保证。当我们与亚洲百万民众建立起快速通道……通过改变环大陆地区的贸易方式,最终帮助我们的农民掌握亚洲贸易——这场海洋贸易也将逐渐改变和塑造该地区的政治、经济及未来的航运格局”。报告还设想,这条航线会成为美国在太平洋的海军力量支撑,会继续发展和增强美国在太平洋地区的领土和实力<sup>②</sup>。根据1901年《加州申请修改排华法案请愿书》:“自1880年以来,我们与中国的贸易增长了50%以上,美国向中国出售的货物仅次于英国。美国从中国购买的商品比任何国家都多,美国对华贸易总额与英国相等。”<sup>③</sup>

随着航运贸易的发展,太平洋成为流动的高速公路,为中国劳动力进入美国市场提供了机会。主营中美贸易的太平洋邮轮公司“不仅运送乘客,也承接邮政及货运”<sup>④</sup>。1861年至1872年间,仅从香港前

① John C. Waston & Richard Runke, “Should Our Marine Be Subsidized?”, *The Arena*, Vol. 23, No. 6, 1900, p. 606.

② R. B. F., “Art. II. Of The Establishment of a Line of Mail Steamers, From The Western Coast of the United States on the Pacific to China”, *The Merchant's Magazine and Commercial Review*, Vol. 29, 1853, pp. 549-550.

③ “For the Reenactment of the Chinese Exclusion Law: California's Memorial to the President and the Congress of the United States”, 1902, *Digital Public Library of America*, 57th Congress, pp. 7-8.

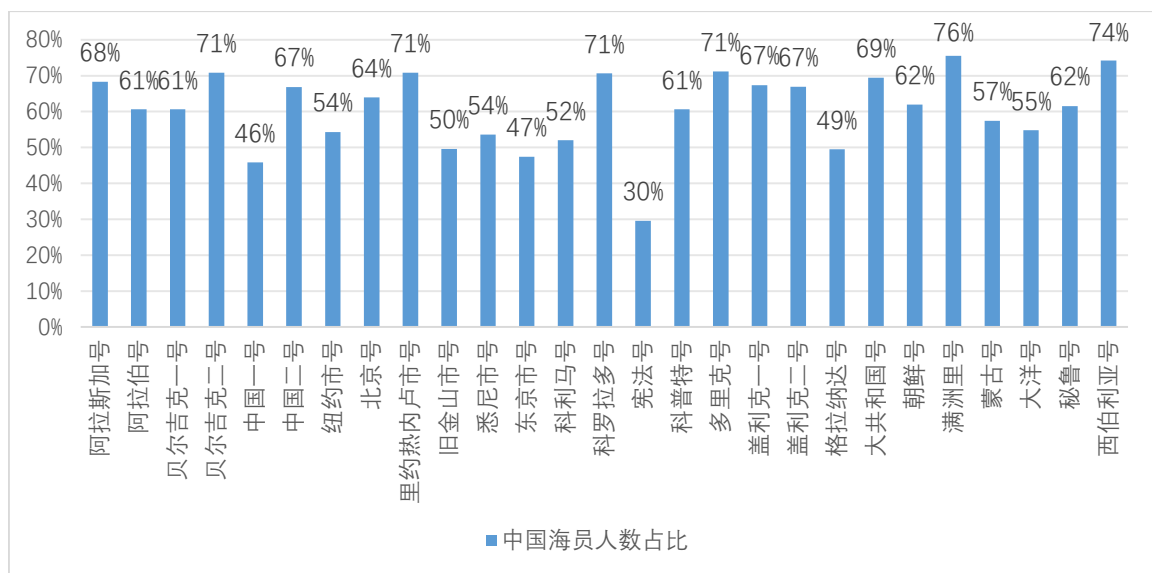
④ Robert J. Chandler and Stephen J. Potash, *Gold, Silk, Pioneers & Mail—The Story of the Pacific Mail Steamship Company*, San Francisco: Friends of the National Maritime Museum Library, 2007, p. 1.

往旧金山的华工就达8万余名,其中90%以上搭乘美国轮船赴美,“自香港至三藩城洋钱五十元”<sup>①</sup>。这一规模性流动并非偶然,而是早期全球化进程中人力资源优化配置的体现。梁启超在《新大陆游记》的《记华工禁约》中指出:“华工之往美,实由美人招之使来也。当加罇宽尼省初合并美国之时,急于拓殖,而欧洲及本国东部之移民,惮其辽远,来者不多,资本家苦之。及觅得金矿,盛开铁路,而劳佣之缺乏更甚,是以渡海而求之于中国。今者,加罇尼省之繁盛,实吾国人民血汗所造出之世界也。”<sup>②</sup>

华工通过跨国流动也实现了自身人力价值的边际提升。清代人口激增引发的人地矛盾日益尖锐:“以昔供一人之食而今供二十人焉,以昔居一人之庐舍而今居二十人焉……盖我国家……民生不见兵革,户口繁衍,是中国数千年来所未有。然生计之艰,物力之竭,日甚一日。”<sup>③</sup>华工主要来源于广东、福建,这两个地区的人地矛盾尤为突出:“闽粤两省耕地过少,生活困难”,“华工多来自四邑,即广东新会新宁(台山)、开平、恩平四地,除新会外,四邑大致荒芜多山;旱灾、水灾、盐潮,常年为患……全年收成,仅足户口四个月”<sup>④</sup>。在传统小农经济模式下,劳动力被束缚于土地之上,发展空间受限。而跨国务工的选择,为他们打破了地域的限制,提供了改善生计、实现人力价值提升的路径。1889年至1892年担任驻美公使的崔国因在日记中写道:“华人远适异国,又纳身税方能入境,而趋之若鹜者,则以其地商务之盛,用人之多,可以糊口耳。”<sup>⑤</sup>

在华工跨国流动的浪潮中,一批华工开始进入太平洋邮轮公司、大来航运公司、东西航运公司等美国大型航运企业,成为美国航运业劳动力体系的重要组成部分。

航运效率的提升压缩了航程周期,进一步推动了中国海员的雇佣规模扩张。据美国学者施韦丁格



说明:该表数据基于施韦丁格统计整理计算,以各船只船员定员范围最大值为基数,核算单船平均中国海员对单船总人数占比。共计27艘轮船,其中太平洋邮轮公司19艘、东西航运公司8艘,综合中国海员平均雇佣占比约60%。

图1 1876—1906年太平洋邮轮公司与东西航运公司中国海员占比统计

① 李圭:《东行日记》,陈翰笙主编:《华工出国史料》第4辑,北京:中华书局,1981年,第561页。

② 《梁启超:记华工禁约》,陈翰笙主编:《华工出国史料汇编》第7辑,北京:中华书局,1984年,第27页。

③ 薛福成:《出使英、法、义、比四国日记》,陈翰笙主编:《华工出国史料》第4辑,第569页。

④ 邓绶林:《南洋与中国移民》,《地学集刊》1944年第2卷第3期,第35页;陈冠中:《美国华侨血泪史》,陈翰笙主编:《华工出国史料汇编》第7辑,第15页。

⑤ 崔国因:《出使美、日、秘三国日记》,《华工出国史料》第4辑,第624页。

的研究,1875—1882年,从旧金山出发到亚洲港口的跨太平洋航行只需约15天<sup>①</sup>。加州海事协会的代表维能·布朗(Vernon Brown)在接受《纽约时报》的采访时称:“目前在美国船只上签约的海员,超过95%都是非美国人。”<sup>②</sup>如果具体到中国海员的人数,根据施韦丁格对1876—1906年间27艘美国商船的统计(见表1),在船上工作的中国海员总人数达8万余人,经笔者计算,平均每艘船雇佣中国海员的人数约占该船总人数60%,对中国海员雇佣比例整体偏高。其中,满洲里号、西伯利亚号两船中国海员占比位居前列,满洲里号占比最高,达76%。此外,多里克号、贝尔吉克二号、里约热内卢市号、科罗拉多号、大共和国号等船只占比均接近或突破70%。从所属企业雇佣中国海员人数来看,太平洋邮轮公司在30年间雇佣了47749人,东西航运公司雇佣了32774人<sup>③</sup>。

这一雇佣规模的扩张,也让中国海员的占比持续提升。根据1911年美国国会听证会记录,一名任职于太平洋邮轮公司的船长称,从旧金山港口出发的美国商船,中国雇员的比例近50%，“在旧金山出发的船只中,雇有100个中国人和164个白人”<sup>④</sup>。美国劳工联合会的说法则更为激进,称:“太平洋邮轮公司的船只上,约有75%至80%的船员都是中国人,美国人几乎被驱逐出了太平洋沿岸。”<sup>⑤</sup>

## 二、美国海员工会关于《海员法案》的设想

随着美国航运业的扩张与从业人员的增加,海事工会组织在美国东、西海岸宣布成立,“工会主义的浪潮席卷了全国”<sup>⑥</sup>。如,1883年成立的太平洋商船消防员、加油工与供水工工会,1888年成立的大西洋海岸海员工会,1901年成立的太平洋商船厨师与侍应工会等<sup>⑦</sup>。其中,影响力最大的是1885年成立并延续至今的太平洋水手工会(Sailors' Union of Pacific)。太平洋水手工会的前身海岸海员工会(Coast Seamen's Union)1885年在旧金山成立。该工会最早由一个罢工同盟逐渐发展起来,为抗议不断降低的海员工资与毫无法律保障的工作待遇,1885年,约300人在旧金山福尔瑟姆街码头展开罢工活动。其中222名罢工人员提出愿意登记成立一个新的工会组织,并当场捐款支持<sup>⑧</sup>。鉴于早期工会影响力较弱,工会很难维护成员利益,海岸海员工会决定沿着港口扩张工会规模。1885年6月2日,该工会的第一个分支工会在圣佩德罗成立。与岸上工会不同的是,“这是海员独有的特点,他们建立的分支机构不会作为独立工会运营,而是在同一规章下运作的子机构”<sup>⑨</sup>。1891年后,西雅图、波特兰、圣地亚哥、圣佩奥罗等地相继开设分支工会,自此,太平洋水手工会的总人数达到4000人,成为“当时全国最强大的工会”<sup>⑩</sup>。

面对日益激烈的国际航运就业竞争,美国海员工会试图通过工会力量保护本土海员就业市场。美国海员工会认为,由于缺乏法律依据,工会在与船主的谈判中处于弱势,而船主则可借助法律手段限制海员权利,逼迫其脱离工会。不仅如此,船主还通过舆论造势,指责工会助长暴力倾向,这直接导致工会

① Robert J. Schwendinger, “Chinese Sailors: America's Invisible Merchant Marine 1876-1905”, *California History*, Vol. 57, No. 1, 1978, p. 60.

② “Not for the Sailor's Good: Vernon C. Brown Shows the Evils of the Maguire Bills”, *New York Times*, June 10, 1894.

③ Robert J. Schwendinger, “Chinese Sailors: America's Invisible Merchant Marine 1876-1905”, *California History*, Vol. 57, No. 1, 1978, p. 5.

④ “The Ship Subsidy Bill”, *The Commoner*, March 14, 1902.

⑤ “The Ship Subsidy Bill and American Labor”, *The Goodland Republic*, March 28, 1902.

⑥⑧⑨⑩ Paul S. Taylor, *The Sailors' Union of Pacific*, New York: The Ronald Press Company, 1923, p. 46, p. 46, p. 49, pp. 57-64.

⑦ Joseph P. Goldberg, *American Seaman—A Study in Twentieth Century Collective Action*, Doctor Thesis in Philosophy, Faculty of Political Science, Columbia University, 1951, pp. 26-27.

会员人数在次年锐减至908人<sup>①</sup>。工会逐渐意识到,仅靠团结本土工会组织难以解决就业问题。恰逢1882年《排华法案》10年有效期届满,美国的排华舆论与政策调整进入关键阶段。在此背景下,挪威移民安德鲁·弗鲁塞斯(Andrew Furuseth)出任海岸海员工会负责人,他明确反对美国航运公司雇佣中国海员,并认为可借助立法手段限制就业竞争<sup>②</sup>。

安德鲁·弗鲁塞斯认为,要提高美国海员的薪资待遇、改善其工作环境,核心在于推动《海员法案》立法,进而限制美国航运公司对中国海员的雇佣。1890年,弗鲁塞斯等人赴英国格拉斯哥出席国际海员大会,这是海员工会组织首次举办的国际性会议。他们期望通过强化与国外工会的沟通协作,逐步消除跨国海员间的薪资差异,从而减少竞争压力<sup>③</sup>。尽管此次会议未能达成弗鲁塞斯的预期目标,但通过与英国海员工会的交流,他掌握了英国海员的薪资现状与工会运作模式。回国后,弗鲁塞斯转而聚焦美国国内工会,持续强化与本土其他工会组织的联络。1895年,塞缪尔·龚帕斯(Samuel Gompers)当选为美国劳工联合会主席,他与弗鲁塞斯理念相同,其掌握的美国劳联在1902年就已经有百万会员。这为弗鲁塞斯提供了机会<sup>④</sup>。弗鲁塞斯接受采访时表示:“龚帕斯的当选使现在摆在国会面前的马圭尔法案草案受到特别关注,这份草案代表了来自美国各行各业工人的关注。龚帕斯先生对美国海员的友谊为他赢得了许多海港城市的朋友。他热情倡导所有改善海员的措施,得到了来自大西洋沿岸城市、芝加哥、密尔沃基和其他港口城市代表的支持,也得到了太平洋沿岸其他港口城市代表的支持。”<sup>⑤</sup>在弗鲁塞斯的推动下,美国国内海员工会组织逐渐凝聚为不可忽视的政治力量,他宣称:“将尽一切努力,推动《海员法案》的通过。”<sup>⑥</sup>

为推动法案,弗鲁塞斯将美国海员与美国国家海洋利益、国家安全深度绑定。1894年,他在华盛顿展开立法游说,用三年时间推动国会通过了《马圭尔法案》(Maguire Act)与《怀特法案》(White Act)。游说过程中,他巧妙将美国海员工会的权益诉求与国家安全问题相结合:“目前我们商船队中,美国土生土长或拥有美国国籍的海员占比不足10%,而在1845年这一比例高达80%。我们必须要强化商船服务与国家海军的联系。商船对于海军来说,是一个天然的,或者说,也是唯一的招聘区域。和平时期,依托美国自愿入伍制度,海军人员大多直接源自商船队。一旦进入战争时期,这种输送关系的重要性将不可估量。”他进一步指出美国海员人力资源持续贬值的潜在风险,认为这将直接导致海军后备力量短缺,他说:“众所周知,确保新军舰顺利投入使用所需的兵员补充,已是引发公众高度关注的问题。各界虽提出诸多补救措施,或更确切地说是权宜之计,但几乎难有成效。问题的根源在于商船海员的贬值状态,因为商船队是海军兵员的核心供应源,任何补救方案都必须以此为首要考量。我相信,若能为美国商船上的海员提供公平合理的生活与工作条件,未来美国青年仍会像过去一样,踊跃投身航海事业,其人数足以满足国家需求。”<sup>⑦</sup>

这两部法案的出台,为美国海员的权益提供了初步的法律保障。以海员工会为代表的工会组织,其行动自此获得法律依据,但这两部法案并没有达到弗鲁塞斯设想的限制雇佣外国劳工的法律效果。据海岸海员工会的相关记录,推动海员相关法律的落地,是19世纪末20世纪初该工会最核心、最频繁的工

① Paul S. Taylor, *The Sailors' Union of the Pacific*, p. 71-73.

② Christopher M. Sterba, "Transcultural San Francisco: Andrew Furuseth, Olaf Tveitmoe, and the Forgotten Scandinavian American Experience", *Pacific Historical Review*, Vol. 85, No. 1, 2016, p. 74.

③ "The Sailor's Congress", *The Morning Call*, September 5, 1890.

④ "Appeal for Exclusion by Gompers and Budd", *The Evening Times*, February 4, 1902.

⑤ "Satisfied with Gompers", *The San Francisco Call*, December 16, 1895.

⑥ "The Seamen's Bill", December 14, 1911, *ProQuest Congressional*, House Bill 11372, p. 9.

⑦ "Merchant Marine", *The Evening Star*, January 31, 1896.

作之一<sup>①</sup>。1902年,恰逢缅因州参议员弗莱(William P. Frye)提出船舶补贴法案草案,主张通过政府补贴的方式扶持美国商业航运业发展。弗鲁塞斯迅速联合科罗拉多州参议员帕特森(Thomas M. Patterson),针对该草案提交补充修正案,要求严格禁止受政府补贴的美国船只雇佣中国海员。修正案重拾此前的核心论点,再次强调雇佣华工对美国国家海洋利益的影响:“对于美国来说,要把握发展海洋的趋势,恰恰是要把握资本与人力资源。从整体看,人力更为重要。一些欧洲国家,因为此前对人力资源的轻视,导致这些年对海洋的开发有所滞后,但他们已经开始重视这个问题。然而,美国不论是国家层面还是其他方面,都没有重视这个问题。”他认为问题的核心是薪资:“如果(船主)从美国太平洋沿岸雇佣水手,那每月至少要付给他们25到30美元的工资,这一薪资标准几乎是香港海员的4倍……这些中国海员人数很多,薪资仅为白人海员的四分之一……一些跨太平洋航线目前只愿意雇佣中国人了。”<sup>②</sup>虽然弗鲁塞斯等人极力推动,但该修正案被参议院否决。

尽管美国海员工会试图借助《排华法案》限制美国商船雇佣中国海员,但船主仍可通过海外港口招聘外籍海员规避约束,这使限制效果大打折扣<sup>③</sup>。弗鲁塞斯等人意识到,在世界航运业快速扩张的格局下,仅聚焦本国工人的需求已难以缓解就业竞争,必须将其置于国际竞争的框架中考量。为此,弗鲁塞斯等人提出了新的设想:海员薪资不应由国籍身份决定,而应锚定轮船所属的港口标准。例如,从纽约港口出发的海员平均薪资,远高于从香港港口出发的海员。因此,若能推动美国立法,要求所有停靠美国港口的外国船舶,其海员工资待遇统一参照美国标准执行,那么即便全球海员分属不同国籍的船只,跨国薪资差异也将大幅缩小,最终趋近“平等化工资”目标。这可有效降低船主对雇佣美国本土劳工的抵触情绪,从根源上缓解就业竞争压力<sup>④</sup>。为将这一设想落地,弗鲁塞斯在其推动的法案草案中,既明确了对美国海员工资待遇的保护,又试图将部分条款适用范围拓展至所有停留于美国港口的外国商船。正是基于这一核心逻辑,弗鲁塞斯于20世纪初正式提交了《海员法案》(Seamen's Act)草案。

### 三、《海员法案》关于外国海员条款的设定

1911年,宾夕法尼亚州参议员威尔逊(William B. Wilson)在众议院提交了一份名为“废除强加于美国及外国海员在美国及外国港口的自愿奴役制度,防止美国商船雇佣非熟练海员,鼓励美国商船培训海员以进一步维护海上安全,并修正海员相关法律”的法案草案。同年12月14日,众议院就该法案召开听证会,邀请美国各海员工会负责人对草案内容进行听证。弗鲁塞斯称,该法案有三大目的:“第一,改善各分支部门中海员的状况,从而进一步吸引美国男孩出海,并让已经出海的美国男子愿意留在海上……第二,提高海上生命与财产安全保障……第三,涉及美国船东所面临的一种竞争……我指的是外国船只带着亚洲船员来到美国港口……而这些船员既不懂高级船员的语言,又在外国港口以远低于美国港口薪资的水平受雇。”<sup>⑤</sup>

弗鲁塞斯等法案支持者进一步指出,此前的海洋法律已经不适用于现代的航运环境,亟待改革。《海岸海员杂志》编辑麦克阿瑟(Walter Macarthur)称:“我们已经听到了很多关于美国青年出海失败的故事……在对外贸易方面,美国商船队已经衰落到几乎消失的地步……美国商船衰落可能与法律发展的状况相关,尤其是有关海员的法律。现有法律,与我们作为海员的实际经验相比,美国的航海法,如果我可以这

① Paul S. Taylor, *The Sailors' Union of the Pacific*, p. 109.

② “Employment of Chinese on Vessels Flying the American Flag, etc.”, March 15, 1902, *ProQuest Congressional*, 4235 S. doc. 254, p. 14.

③ “A Sailors' Victory”, *The Morning Call*, July 31, 1892.

④⑤ “The Seamen's Bill”, December 14, 1911, *ProQuest Congressional*, House Bill 11372, pp. 33–34, 90–101, p. 12.

样说的话,是不合时宜的……美国海员并没有从法律中得到美国人所期望和要求的待遇。因此,我们必须使航海法现代化,使它们与现有的制度相一致,从而发展出雇主与雇员之间、人与人之间应该存在的理想关系。”麦克阿瑟提出,新的法律不仅要改善美国海员的生活条件和工资待遇,还要增加一项语言能力测试,保证海上航运安全<sup>①</sup>。

尽管布鲁塞斯等人反复强调,出台专门的海员法案对维护美国商业航运的重要作用,但中国海员在美国航运业中所处的特殊地位,使法案中涉及限制外国劳工的相关条款,遭到参加听证会的众议员的质询。众议员哈迪(George W. Hardy)提出,外国商船没有类似的航海法改革,其海员也没有被“赶出大海”。众议员汉弗莱(Andrew J. Humphrey)对美国海员的数量提出疑问。他认为,如果美国商船上美国海员的数量已经极其稀少,那更不需要特别立法保护。麦克阿瑟称,拟议法案的目的就是为了让流失的美国海员重回大海。目前,从事对外贸易的美国商船上的美国海员数量不足5%,大部分商船都是中国人在驾驶。如果没有拟议法案的保护,情况将继续恶化。此外,汉弗莱还对限制外国劳工条款提出异议,认为没有必要将法案范围扩展到管理外国商船的船员。麦克阿瑟解释说,他们提交的法案并没有直接管理外国船员的规定,只是要求船上75%以上的船员必须具备一定的语言能力,能够听懂高级船员的命令。汉弗莱对其声称的美国船主遭受不公平竞争的说法也提出质疑。他指出,如果美国商船上100名船员里有95名都是外国人,那么其实际人力成本并不比外国商船高。麦克阿瑟没有正面回答这个问题,但他仍然认为在现行航海法下,外国船主拥有一定优势。随后,汉弗莱一针见血地指出:“我是否可以这样理解,你这个法案的最终目的,是想通过提高外国海员工资……强制外籍船舶执行美国薪资标准?”麦克阿瑟对此并未直接回应,但在众议员的连续追问下,他最终不得不坦言,拟议法案的部分目的,就是为了“防止美国商船继续雇佣中国人”。他的理由是:“因为这些中国人不通英文,他们无法跟船上人员交流。”为佐证这一辩解,他进一步称,1901年发生的里约热内卢市号沉船事故,其事故原因就是中国船员听不懂高级船员的英文指令<sup>②</sup>。听证会主席指出,若严格按照《海员法案》要求,即便是外国船只雇佣的中国海员,离港时也必须符合法案规定的语言测试与熟练海员资格要求。这一规定的实际效果,“无疑是将中国人彻底排除在外”。众议员欣兹对此表示,“若我们通过此类法案,其他国家大概率会效仿,进而形成全球通行的惯例。”而这最终可能导致中国海员被完全排除出国际航运业<sup>③</sup>。

与此同时,布鲁塞斯在提交的法案草案附录中,进一步渲染语言不通带来的航海隐患,声称:“那些听不懂指令、航海能力低下的船员,往往会让本可开展救援的船只陷入瘫痪,这正是海难频发的重要原因;而那些具备理解能力、能够服从命令的合格海员,却因无法接受低薪待遇而被船主抛弃。”<sup>④</sup>

布鲁塞斯等人的上述主张与言论,遭到了美国航运公司的强烈反对。航运公司代表在另一轮听证会上对此进行反驳,指出拟议法案中的诸多条款实则早已存在,并无重新立法的必要<sup>⑤</sup>。针对布鲁塞斯宣称的非熟练海员易引发航海安全事故的观点,航运公司亦提出异议,认为在现代轮船的作业模式下,此类严苛的船员资格要求并无实际必要,普通水手仅需数月便可掌握岗位所需的全部技能。他指出,若强行推行法案中的各类限制性条款,不仅会加剧美国海员人力资源的短缺问题,更会让美国商船航运业落入少数“不负责任的罢工领导人”的掌控之中<sup>⑥</sup>。

1915年,美国政坛格局的变化为《海员法案》的通过提供了契机。这一年,民主党人伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)就任美国第28任总统,此前主持《海员法案》草案的威尔逊众议员担任劳工部长。

①②③④ “The Seamen’s Bill”, December 14, 1911, *ProQuest Congressional*, House Bill 11372, pp. 27–29, pp. 30–35, p. 100, p. 68.

⑤ “Better Protection of Lives of Passengers and Seamen”, February 17, 1910, *ProQuest Congressional*, 61 H. R. 12351, pp. 7–15.

⑥ Hyman Weintraub, *Andrew Furuseth: Emancipator of the Seamen*, Berkeley: University of California Press, 1959, p. 102.

在此背景下,共和党参议员罗伯特·拉福莱特(Robert La Follette)在参议院再次提交《海员法案》草案,法案最终在1915年3月获总统签署生效<sup>①</sup>。该法案围绕海员的工作时长、福利待遇、外籍海员雇佣以及美国港口对外国航运公司的管辖权等核心问题,作出了具体的法律界定。

从内容看,《海员法案》通过两种方式对美国海员的就业进行保护。

一是通过法律条款规定熟练海员比例和语言要求。法案规定,为保障船员海上生命财产安全,须对悬挂美国国旗船只的船员构成与船员资格认证做出新的规定。在船员构成上,法案第13条款规定,在法案通过后的第一年内,40%的船员必须是熟练海员,第二年提高到45%,第三年提高到50%,第四年提高到55%。第四年以后,65%的船员必须是熟练海员。被认证为熟练海员的船员,其还增设了船员的语言能力要求,规定:“凡总吨位超100吨、拟从美国港口启航的船舶,须保证船上不少于75%的船员能够听懂高级船员的指令。”<sup>②</sup>上述两项规定将大幅压缩美国船主雇佣外国劳工的空间,直接受益的是美国本土海员,受影响最大的是中国海员。中国海员若要受雇于美国船舶,不仅需要具备熟练海员资格,还需要提供符合要求的语言能力证明。此外,为应对港口机构与工会的检查,部分美国船主将违规罚款的风险转嫁给中国海员,要求受雇的中国海员缴纳500美元保证金,以规避后续可能产生的罚金,这无疑进一步加重了中国海员的就业负担<sup>③</sup>。

二是将薪资保障、雇佣自由等部分条款的管辖范围拓展至所有停靠美国港口的外国船只。第四条款明确规定:航行期间,海员可在各装卸货港口获得当期工资的一半,如果海员签订的合同与此款不一致,合同无效;若船长拒绝,海员可解除合同并索要当期全部工资。航次结束后结清剩余工资,即使海员签署免责声明,法院仍可依此撤销,以保障海员权益<sup>④</sup>。法案还规定:该条款适用于在美国水域航行的外国船只,外国轮船公司若违反这项条款,将与美国轮船公司一样,承担同等处罚<sup>⑤</sup>。《海员法案》第七条款规定:除渔船、捕鲸船与游艇外,海员若在港口离船,不再被逮捕或监禁,取而代之的是没收其遗留在船上的衣物、罚没工资报酬等;海员若在启航或航行中无故缺席、拒绝履行职务,最高罚没2天工资,或赔偿雇佣代工产生的费用;海员若未到港便擅自离船,最高处以1个月工资的现金处罚。法案规定,该条款适用对象不仅包括美国海员,还涵盖所有合法受雇的外国海员与学徒,且未对海员离船的港口进行国别限制。这就意味着外国海员若在美国港口逃跑,仅需承担现金处罚;而美国海员即便在外国港口逃跑,返回本国后,也不会遭受监禁或逮捕的处罚<sup>⑥</sup>。

值得注意的是,针对法案中的部分条款,如雇佣自由的新规,弗鲁塞斯在听证会上表示,中国海员未必能享有该条款的保护。他认为,中国海员受《排华法案》约束,无权上岸:“若美国船只违反现行法律搭载中国船员,只要我们推动美国国务院采取行动,便可将这些船员驱逐,因为美国船只属于美国领土。”若外国船只搭载中国海员,他称:“中国船只载着中国船员前来会被接纳……但他们因《排华法案》限制,同样不能在美国上岸。”<sup>⑦</sup>弗鲁塞斯的此番言论与法律规定明显不符。在《排华法案》背景下,华工虽被禁止赴美,但特殊情况例外:“任何船长若其船舶因遇险、恶劣天气暂时停靠美国港口,或在前往外国港口途中途经美国港口、进入美国管辖范围,船上所载中国劳工须在船舶离港时随船离开。”<sup>⑧</sup>这意味着,商船完全可以雇佣中国海员,且在特殊情况下,中国海员可以登岸,仅需在船舶离港时同时离境即可,并非完全无权上岸。

① Hyman Weintraub, *Andrew Furuseth: Emancipator of the Seamen*, Berkeley: University of California Press, 1959, pp. 78-122.

②④⑥ “Seaman’s Bill (S. 136) Comparative Print”, January 1, 1915, *ProQuest Congressional*, CMP-1914-COM-0004, pp. 15-17, pp. 5-6, pp. 9-10.

③ 中国海员工会广东省委员会编:《广东海员工人运动史》,广州:广东人民出版社,1993年,第21页。

⑤⑦ “The Seamen’s Bill”, December 14, 1911, *ProQuest Congressional*, House Bill 11372, p. 42, p. 100.

⑧ “Letter from the Secretary of the Treasury”, January 16, 1884, *ProQuest Congressional*, S. doc. 62, pp. 2-4.

## 四、《海员法案》的多维冲击

为规避《海员法案》的相关管理要求,部分美国航运公司考虑放弃美国旗帜、改换他国注册,并缩减太平洋航线业务。其中,作为中美航线的行业巨头,太平洋邮轮公司与大来航运公司,针对法案中的语言测试要求进行了强烈的反对。

成立于1903年的大来航运公司,其创始人罗伯特·大来(Robert Dollar)明确表示,若国会不修改《海员法案》中的限制性条款,他的公司将更换注册地。太平洋航线其它航运公司也表示,若要在太平洋航运市场与其他国家的航运公司展开竞争,雇佣中国海员是必然选择<sup>①</sup>。太平洋邮轮公司则更为激进,不仅宣称将退出中美航运业务,还着手准备出售名下船只<sup>②</sup>。《星报》对此发表评论:“太平洋上的美国商人长期依赖东方船员……如今,两家悬挂星条旗、经营中美贸易的航运公司——太平洋邮轮公司与大来航运公司已决定退出。《海员法案》的实施,迫使所有进入美国港口的船只遵守美国的人道主义标准与工资要求,但这两家公司所有者的爱国主义,显然与这些条款格格不入。”<sup>③</sup>《海员法案》支持者则认为,这些航运公司的表态不过是威慑手段,其目的是迫使国会修改或废除该法案。但随着两家公司实质性举措的逐步实施,局势已然改变:“无论太平洋邮轮公司此前在国会有何图谋,如今都已无关紧要了,它已决定退出航运业……然而,对弗鲁塞斯及太平洋沿岸的海员工会而言,美国远洋船舶上的就业机会也因此受到显著冲击……如今,仅有极少数美国人能在太平洋贸易领域立足。”<sup>④</sup>

航运公司的抵制与撤离,很快波及美国政坛。《海员法案》颁布次年,恰逢美国总统大选,签署该法案的民主党总统威尔逊,遭到了共和党人的猛烈抨击。共和党总统提名人亨利·埃斯塔布鲁克(Henry D. Estabrook)直接指出,《海员法案》“堪称本世纪最愚蠢的法案”,严重阻碍了美国私人航运业的发展。1916年3月,埃斯塔布鲁克在中西部会议上发表演讲,再次痛斥该法案:“曾经,美国国旗飘扬在七大洋的航道之上,彼时美国商船航线遍布全球,与英国不相上下,无需额外扶持。如今,悬挂美国国旗的商船寥寥无几,已然沦为国际社会的笑柄——再加上这部《海员法案》,用不了多久,这仅剩的几艘船也将彻底退出航运舞台。”<sup>⑤</sup>他进一步强调商船对国家的重要性:“没有任何事物能比商船更能助力国家发展,也没有任何工具能像商船那样,为国家赢得荣耀、积累财富……(《海员法案》)与其说它鼓励商船发展,倒不如说它直接废除了这一行业,并将其拱手让给日本,这就是该法案能做到的最高成就。”<sup>⑥</sup>

埃斯塔布鲁克还指出,法案对美国海员的特殊保护,只会让他们难以应对国际竞争:“人们或许曾期待,这部《海员法案》能帮助美国海员就业,让他们能享有比世界上任何其他水手都更高的薪资、更轻松的工作,以及更优越的工作环境。但事实上,要实现这一点,就必须废除美国与几乎所有国家的相关条约,重新改写全球商业规则。没有任何美国船主能够达到法案要求,承担高昂的运营成本。但这一点,对那些推行法案的乌托邦主义者而言,根本无关紧要。最终,没有任何美国船只会雇用美国水手,因此即使废止该法案,也不会伤害任何人,包括美国水手自身。”<sup>⑦</sup>

《海员法案》的支持者随即展开反击,坚称该法案真正维护了美国海员的合法权益与美国航运业的长远发展。支持民主党且为工会发声的《劳工世界》驳斥埃斯塔布鲁克的言论,斥其为“过时的老笑话”,

① “Modified Seamen’s Act is Advocated”, *The Washington Times*, July 4, 1915.

② “A Belated Prognostication”, *Arizona Republican*, September 4, 1915.

③ “Keeping U. S. Flag on Pacific Means to Fly it for Coolies”, *Star*, August 27, 1915.

④ “A Belated Prognostication”, *Arizona Republican*, September 4, 1915.

⑤ “Seamen’s Law is Denounced”, *The Owosso Times*, February 11, 1916.

⑥ “Lawyers Attacks President”, *The Ogden Standard*, October 15, 1915.

⑦ “A Reactionary Candidate”, *The Labor World*, March 11, 1916.

“像埃斯塔布鲁克这种类型的共和党人根本看不长远。在他们看来,除非天上掉馅饼,否则就毫无意义”<sup>①</sup>。《纽瓦克晚星与广告商报》还刊发了题为《哈利叔叔的谈话》的社论,以通俗口吻回应法案导致航运公司运营困难的质疑,认为相较于保障美国海洋航行安全,行业暂时的困境完全可以忍受。社论还赞扬弗鲁塞斯为推动法案付出的努力,而法案能获国会多数议员认可、威尔逊总统签署,足见其合理性。社论还指出,法案虽推高航运公司运营成本,甚至令部分公司关停,但能保障航行安全、维护海员权益。只要法案能切实挽救乘客与海员生命、保障海员工作,即便付出短期成本,也是值得的<sup>②</sup>。

部分法案支持者还抨击航运公司。邮政署长麦克尤恩(W. E. McEwen)在演讲中明确表达了对《海员法案》的支持。他指出,只有招募熟练海员,才能有效建设美国商船,《海员法案》已经找到当下航海问题的解决路径。他认为,私人航运业并未真正为美国制造业和人力市场作出实质贡献,“航运利益集团称,美国造船成本偏高、美海员工资远高于欧亚同行,较欧洲海员高20%,部分情况较亚洲海员高200%,这两大因素让国会推动《海员法案》举步维艰”。麦克尤恩认为:“尽管美国每年出口的商品价值在25亿美元到30亿美元,但在对外运输业务中,私人资本对船只建造,或增加雇佣美国水手方面几乎没有起到任何促进作用。”<sup>③</sup>

《海员法案》实施后,美国工会随即展开针对中国海员的措施。1916年10月,《海岸海员日报》编辑莎伦贝格(Paul Scharrenberg)起诉大来航运公司,指控其从上海雇佣中国海员在“麦克金尼号”参与太平洋沿岸木材贸易,索赔1万美元。但遭到第九巡回上诉法院驳回,法院的理由是:“这些海员的服务并非在美国境内履行,也不会成为美国永久居民。”<sup>④</sup>工会对此裁决不服,认为该裁决将使美国轮船公司陷入与外国轮船公司的不公平竞争,迫使更多公司效仿雇佣中国海员,遂上诉至最高法院。有美国报纸指出,该案意义重大,其核心争议点在于,美国贸易船只能否雇佣中国海员、《海员法案》相关条款是否适用于此类雇佣行为,“重要性远超近期其他联邦船员配备相关案件”<sup>⑤</sup>。1917年12月,最高法院终审判决,大来航运公司的行为没有违反美国任何劳工法律。这一结果引发工会激烈反对。加州劳工联合会认为,该裁决“意味着美国商船队的覆灭,因为航运公司会解雇白人船员,并用中国海员取而代之,导致美国劳工大规模失业”。弗鲁塞斯认为,裁决是短视行为,将成为美国航运发展的绊脚石<sup>⑥</sup>。

面对美国工会的打压,中国海员主动应对。弗鲁塞斯等曾称,中国海员能力不足,但实际上,《海员法案》施行的第二年,已有中国海员成功通过美国的熟练海员能力测试。据《火奴鲁鲁星报》报道,“波斯丸”号的25名中国甲板水手有10人通过测试,该部门中国海员的熟练比例为40%,已达到《海员法案》规定的第一年熟练海员占比要求<sup>⑦</sup>。航运公司继续雇佣中国海员,1916年11月《火奴鲁鲁星报》称,太平洋邮轮公司旗下“委内瑞拉”号仍雇佣42名亚洲海员从夏威夷前往东方,公司经理还随船赴东方考察业务<sup>⑧</sup>。《每日诺姆工业工人报》亦指出:“在太平洋上航行的美国商船……都由中国船员负责运营。”<sup>⑨</sup>可见,无论美国工会如何渲染排华氛围,航运资本出于实际需求,中国海员仍然活跃在美国航运业的舞台上。

此外,《海员法案》要求停靠美国港口的船舶遵守美方标准的条款,也对中国海员的薪资收入形成了

① “A Reactionary Candidate”, *The Labor World*, March 11, 1916.

② “Uncle Harry’s Talks”, *Newark Evening Star and Newark Advertiser*, November 15, 1915.

③ “M. E. Men’s League Favors Seamen’s Law”, *The Labor World*, December 18, 1915.

④ “Labor Fights to Stop Coolies Manning Ships”, *Evening Star*, October 4, 1916.

⑤ “Scharrenberg Fighting Hiring of Chinese Seamen on Ships in Coasting Trade”, *Honolulu Star-Bulletin*, June 30, 1916.

⑥ “Chinese Seamen not Classed as Contract Labor”, *Honolulu Star-Bulletin*, December 11, 1917.

⑦ “Chinese Seamen Pass Seamen’s Test in U. S.”, *Honolulu Star-Bulletin*, January 8, 1916.

⑧ “Chinese Seamen Manning P. M. Liner Now”, *Honolulu Star-Bulletin*, November 4, 1916.

⑨ “Needing Men”, *The Daily Nome Industrial Worker*, March 28, 1917.

一定影响。1919年美国劳工部为此开展专项调查,选取东、西部代表性港口城市纽约与旧金山作为调查对象,对1915—1918年进入这两座港口城市的英国、荷兰等国船只的海员收入情况进行调查,并与美国海员的工资进行对比<sup>①</sup>。

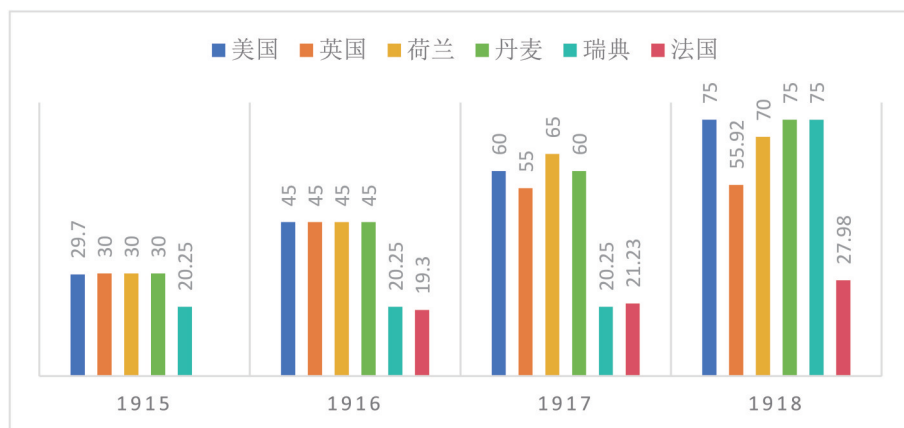


图2 1915—1918年纽约与旧金山港口的美国船只与外国船只海员月工资收入对比

表2显示,1915—1918年,美国、英国、荷兰、丹麦、瑞典、法国海员的月工资基本呈上升趋势。其中,美国、英国、荷兰、丹麦在《海员法案》颁布前,各国海员工资已经基本相同。法国海员工资虽有所上升,但与其他国家相比,差距仍较明显。此外,调查报告也统计了中国海员的月工资变动情况。报告称,由于东方海员缺少工会联系,只能通过部分航运公司进行调查,不能视为该国海员的平均工资。中国海员的月工资由太平洋邮轮公司提供,1915年为3.3美元,1919年5月,中国邮轮公司提供的中国海员工资为15.7美元,还有部分英国轮船公司提供了中国海员的月工资标准,大概为31.41美元<sup>②</sup>。从调查情况看,《海员法案》实施前后,美国与英国、丹麦等欧洲国家海员工资收入并未受到实质性影响,英国、荷兰、丹麦海员的月工资水平与美国基本持平。中国海员工资收入在《海员法案》颁布后有所提高,但工资水平根据不同国籍的轮船公司有所波动。即使中国海员工资有所增加,但与欧美轮船公司的外国海员收入相比,差距仍较明显。

## 结 语

全球化浪潮的兴起与交通技术的进步,打通了全球劳动力市场互联的通道,国际航运业的发展刺激了对人力资源的需求,为跨国劳工提供了前所未有的机遇。美国航运资本的扩张与太平洋航线的开拓,进一步扩大了本土劳动力供给的缺口,这成为中国海员进入美国航运业的重要推手。此外,技术进步带来的远洋航行便捷性,降低了中国海员跨国流动的成本与门槛,使其参与全球航运分工成为可能。1876年至1906年,仅两家美国航运公司便吸纳超8万名中国海员,这不仅是美国劳动力市场的现实需要,也是技术革新与全球化背景下,人力资源突破地域限制,实现全球优化配置的必然结果。

中国海员的跨国流动,也实现了人力资本的价值提升。龙登高指出,跨洋移民经历了从农民到工人进而到企业主的转换,带来了人力资本的边际价值提升<sup>③</sup>。中国海员通过迁移的方式,实现了从农民到

<sup>①②</sup> “Wages Paid to Seamen”, January 1, 1919, *ProQuest Congressional*, S3962, pp. 3–15, pp. 3–15.

<sup>③</sup> 龙登高、李玥晨:《人力资本跨国流动及其融资网络——基于特殊移民群体的历史考察与比较》,《金融评论》2022年第2期。

国际航运从业者的身份转变,其财富创造能力得到显著增强。据《中国海员史(古、近代部分)》研究,1907年英国轮船上雇佣的中国海员,甲板水手类,年薪折算约为276两<sup>①</sup>。据张研研究,清后期江南一个五口之家,仅靠两名劳动力耕种20亩田地,全年收获折价亦不过41.2两<sup>②</sup>。由此可见,跨国流动让中国海员的人力资本获得了较高的边际收益。与此同时,面对美国航运业的需求与竞争,中国海员主动提升自身语言等能力,逐步在美国航运市场站稳脚跟,成为近代华工群体中具有代表性的缩影。

然而,这种顺应全球化趋势的中国海员的跨国流动,却遭遇了美国本土劳动力市场保护性制度的限制。1882年《排华法案》开始从宏观层面构建中国劳工跨国流动的移民壁垒,1915年《海员法案》的出台,反映了美国排华政策从宏观移民领域向具体行业的延伸。该法案通过熟练海员配额、语言测试等具体条款,规避国际劳动力在航运业的竞争,将宏观移民限制转化为具体行业的就业准入壁垒。虽然部分中国海员满足法案要求,但仍难以摆脱《排华法案》带来的结构性歧视。

总体而言,近代中国海员的跨国流动,是全球化与技术进步打破地域壁垒的产物,也是国际航运业发展的需要。《海员法案》设置的制度障碍,反映了特定历史时期,美国为保护本土劳动力市场、平衡本土利益而对跨国人员流动的人为干预。研究近代美国保护主义劳工政策与航运业国际化的矛盾与冲突,以及跨国劳工在迁移中产生的价值提升,为解读近代华人华侨史及中美关系史提供了新的历史视角。

## Ports, Seamen, and the Transnational Labor Market: A Study Centered on the U.S. *Seamen's Act* of 1915

Mi Huihua

**Abstract:** With the development of the U.S. shipping industry and the construction of China-U.S. shipping routes, the demand for labor grew increasingly pressing. As Chinese Seamen became the focal point of the contest among the two major U.S. political parties, seamen's unions, and shipping capital, Chinese Exclusion Policy permeated into the shipping industry on this pretext. The U.S. *Seamen's Act*—also known as the *Wilson-La Follette Act*—was enacted in 1915, which restricted the employment of Chinese Seamen by introducing provisions such as language tests and quotas for able seamen. It also expanded the jurisdiction over U.S. ports, mandating that foreign vessels calling at American ports comply with the Act's stipulations. The U.S. sought to balance labor costs in the international shipping industry and ease employment competition by imposing its own standards. The formulation and implementation of the *Seamen's Act* reflect the interest conflicts between the two U.S. political parties, seamen's unions and shipping capital, capturing a profound clash between America's domestic protectionist labor policies and the international development trend of the shipping industry.

**Keywords:** *Chinese Exclusion Act*; *Seamen's Act*; Chinese seamen; trade unions; human capital

【责任编辑:赵洪艳;责任校对:赵洪艳,周吉梅】

① 交通运输部海事局编:《中国海员史(古、近代部分)》,北京:人民交通出版社,2017年,第189页。

② 张研:《18世纪前后清代农家生计收入的研究》,《古今农业》2006年第1期,第1页。