



英国移民立法沿革 及目前政策措施研究

作者/王 贵

当前,世界各国之间的交流交往不断加深,人员和货物出入境流量急剧增加。与此同时,非法移民、贩毒、走私、贩卖人口以及国际恐怖主义等跨国犯罪活动日益活跃,非传统安全威胁已成为很多国家面临的重要挑战,而非法移民犯罪活动直接或间接助长了上述威胁,亟需各国予以遏制和打击。在英国,近百年来,随着时代的发展、国际形势的演变、外交政策的调整以及其所面临的威胁和挑战的不断变化,为打击非法移民和与之密切相关的其他非传统安全威胁,英国的移民政策曾做出过多次重要调整。

2003年11月27日,英国政府向议会提交《庇护和移民(对待申请人等)议案》,其主要内容是:从重处理非法移民偷渡犯罪集团和撕毁身份证件等不配合遣返的行为、简化“庇

护”上诉及遣返程序、取消“庇护”被拒者享有的一切社会福利、控制“庇护”申请人行踪和逐步提高移民类申请的行政收费等。该法案通过下议院二读后,被审议通过。近期,英政府又提出该法案的修正案,赋予政府要求航空公司向口岸移民部门提交乘客护照复印件的权力。

上述法案和修正案是英政府对《2002年国籍、庇护和移民法》的深化和补充,其目的是增加遣返人数,大幅度降低“庇护”申请数量,减轻非法移民问题对政府和社会造成的压力。

现任工党政府1997年上台后,于1999年和2002年两次通过立法对移民政策进行重大调整,不断推出新移民法案,凸现出非法移民问题在英国的严重性和英国政府的高度重视,表明英国现代移民政策已进入深刻变

化的阶段。

一、英国移民立法的历史变革

20世纪初,犹太人来英国避难的问题较为严重,1905年,《外国人法》应运而生。该法通过设立口岸检查机制和规定移民上诉程序等,以法律形式确立针对外国人的出入境管理模式,形成英国现代移民政策的雏形。

经历了两次世界大战之后,英国开始走向衰落,其移民政策也顺应时代的变化而发生发展。《1914年外国人限制法》和《1919、1953年外国人法》着重加强边境管制,调节外国人入境人数,保证就业市场的稳定和经济平稳发展;1948年《国籍法》赋予英联邦成员国公民自由来英和加入英籍的法律地位,政治上继续维系“帝国”的生存,经济上解决二战

后国内劳动力市场的部分缺口,以英联邦成员国为纽带的南亚次大陆和加勒比海地区等国公民纷纷来英,开创了少数族裔大规模移民定居英国的历史。1951年日内瓦《难民地位公约》的签署使英国明确承担接纳难民,特别是受理“政治庇护”申请的国际义务,确保在冷战阴影下对社会主义国家进行“和平演变”的需要,13万波兰人根据《1947年波兰人安置法》和1.4万匈牙利人相继在战后几年和“布达佩斯”事件后被英国收留。

60年代至80年代初,英国前殖民地的独立运动风起云涌,“帝国”走向瓦解,英自身实力下降明显,不得不相应减少其承担的责任,移民政策为此进行了重大调整并逐渐成型。1971年《移民法》确立了对所有入境者进行边境管制的普遍意义,制定了有关遣返和上诉的具体操作程序,以建立完整的入境管理、移民归化和难民审核制度的方式,结束了无限制的大规模移民,奠定了英国现代移民政策的基础。《1981年国籍法》重新界定英联邦成员国公民的法律地位,通过划分英国公民、属土公民和海外公民,确立以出生、血缘和归化为主要入籍标准,大大降低归化入籍人数,为其现代国籍政策奠定了基石。

80年代以来,全球化、区域和经济一体化迅猛发展,信息产业革命方兴未艾,新兴技术被广泛应用,欧美等主要西方国家保持了经济在起伏中持续发展和社会总体上相对稳定的局面。在南北贫富差距不断扩大、地区冲突及局部战乱频仍和两德统一、东欧巨变及苏联解体的大背景下,随着西方国家出现社会老龄化态势和对技术移民(包括高技术产业和低技术工种)的巨大需求,世界人口以各种方式加速向欧美流动。

移民人数的快速增长导致西方各国相继提高入境门槛。国际犯罪集团组织非法移民活动逐渐成为仅次于贩卖毒品、年利润高达上百亿美元的暴利行业。偷渡入境现象日趋严重,假借“庇护”名义的申请直线上升,社区种族冲突时有发生,非法移民引发的各种问题开始困扰西方各国。大量非法移民的涌入和滞留,冲击着西方各国劳动力市场,引发福利、住房等社会资源的紧张,造成社会排外情绪高涨,导致反对政府民意上升,直接威胁执政党的执政地位,损害国家根本利益。“9·11”以后,恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散和跨国有组织犯罪等非传统安全威胁成为西方国家面临的重要挑战,非法移民犯罪活动直接或间接助长了上述威胁,亟需各国予以遏制和打击。

随着全球非法移民活动的日益猖獗,其影响区域开始从传统非法移民目的国如美、加、澳、日等逐渐向欧洲转移。进入90年代,英国的非法移民问题日趋严重,各国非法移民来英势

头迅猛。1994年仅有3万“庇护”申请,2001年和2002年则分别接近或超过8万,连续两年高居欧盟各国受理庇护申请人数的第一位,英国为此也背上沉重的财政负担,每年需投入约18亿英镑的资金来处理相关事务。最近几年,庇护申请被拒者滞英情况日益严重。自1998年以来,英国历年遣返庇护被拒人员的比率不超过申请总数的15%,大批庇护被拒人员因国籍、身份不明而无法被递解出境,导致非法移民来英和滞留总数持续上升,成为英国政府在打击非法移民活动中面临的突出问题。

面对严峻的国际国内移民形势,英国政府被迫紧急应对,以“堵”“压”为主,“疏导”相辅,移民政策随着形势的发展而深入变化。《1987年承运人责任法》和《1988年移民法》,就试图以控制来英飞机、船舶、车辆以及调整移民体系的方式,来缓解非法移民问题带来的巨大压力。

但是,自上世纪90年代初发生的东欧和前苏联国家的“难民”潮,引发



“庇护”申请数量逐年递增,渐有失去控制之势。为此,英国移民政策调整的重点也从严格边境管制、打击偷渡犯罪活动逐步转移到处理“庇护”问题上来。同时,随着欧洲各国联合自强的脚步不断加快,欧盟内部协调处理非法移民问题的力度加强和举措增多,英国的移民政策也愈来愈受欧洲一体化进程的影响,一方面要保持自身政策的相对独立性和连续发展,另一方面则要兼顾欧盟在相关法律领域内的变化而随之作出相应调整,并在执法领域紧密配合与协调。1990年《都柏林公约》和2003年经修改后实施的《都柏林第二规定》以及1993年《庇护和移民上诉法》和1998年《人权法》,逐步以法律形式界定“难民”的具体概念,规定“难民”应享受的权利和义务,明确英国在欧盟相关法律框架内,特别是作为《欧洲人权公约》签署国和设立欧洲人权法庭倡议国应履行和承担的法律责任和道义;1996年《庇护和移民法》,1999年《移民和庇护法》和2002年《国籍、庇护和移民法》,从树立“难民安全国家”概念,制定内部统一援助程序和建立专门中心,到全面控制“庇护”申请者 and 加大被拒者的遣返力度,在处理“庇护”申请的执行手段和方式上日趋严厉。1994至2006年,其平均每年“庇护”和“特别居留”批准率为13%至28%,即不到三分之一或四分之一的申请人可合法留英,最近几年每年批准人数为2万至3万人。2003年底推出并待议会审议批准的《庇护和移民(对待申请人等)法案》及修正案则重点解决身份难以确认的庇护被拒者的遣返问题。

另一方面,1992年以来,英国经济保持了10多年的连续稳定增长,劳动就业形势改善,公共医疗、教

育、住房等社会福利保持较高水平,客观上为吸引和消化技术劳工、留学人员和非法移民提供了物质和社会基础,促使英国政府在打击非法移民活动的同时,以各种方式进一步打开在英国合法就业、学习和居

《国籍、庇护和移民法》中有所反映,比如需履行入籍效忠仪式等。

二、英国实施的移民政策

有着近百年历史的英国移民立法



留的大门。2002年1月,英国内政部出台技术移民实施细则,在高新技术、公共医疗、制造加工、餐饮零售和季节性农工等特定领域,针对IT、金融从业人员、医生、护士、中医药剂师、厨师、技术工人和农工等亟需的技术人才,不断拓宽合法工作渠道。此细则试行一年后已被正式实行。据统计,2003年英国颁发了17.5万份工作许可证,较2001年的约7万份大幅增加。2003年,英国接收外国留学生37万,较1997年的约8万增加近4倍。1999年英国内政部以“特许”方式,准予4万人永久或长期居留,2003年底再次推出“特许居留”计划,预计有近5万人受惠。随着越来越多的外国人加入英籍,在英国定居生活,种族融合问题也在2002年

促进了英国现代移民政策的发展和成熟,不同时代的移民法律深刻折射出同期移民政策及政府施政方向。从英国移民立法的历程中可以看出,英国现代移民政策演变至今,主要包括入境管制、难民庇护和入籍归化三个核心部分,以成文法和行政规定的形式予以反映和落实,并纳入欧盟相关法律框架内,成为英国内政和外交不可或缺的重要组成部分。

当前,英国国内的经济形势比较乐观,劳动力市场尚未饱和,社会对外来移民(特别是合法移民)还有一定承受力。同时,由于欧盟东扩在即,边界控制更为困难,难民申请、滞留不归情况有可能更加严重,政府面临各种压力。面对新的国际国内形势,英国将继续加紧移民立法工作和及时

采取相关行政措施,对移民政策进行深入调整,通过扩大接收“技术移民”,从严接收“政治难民”、积极消化“归化国民”和坚决遏制“经济移民”,对内对外实施不同战略目标和建立相关处理模式。

(一)建立“访问型”移民管理模式,通过增加颁发工作许可证和其他中短期签证,扩大和鼓励中短期(1至4年)合法来英人员数量,特别是工作和留学人员,在减少非法来英人数的基础上灵活调节和控制来英人员总数,在满足劳动力紧缺行业需求的同时,相应增加国民财政税收收入。据英国官方统计,2000年英国5900万人口中约有230万外籍人,在1999至2000年财政年度,外国移民对英国税



收的贡献较社会福利的消耗多出25亿英镑。2003年,英国吸收了37万外国留学生,以每人每年平均花费1万英镑计算,英国公共教育和相关服务行业每年可获得数十亿英镑的资金投入。

(二)推行难民配额制度,严格控制合法留英难民数量。根据英国官方透露的数字,英国未来10年每年可接

纳近20万新增长期或永久居留的外国人,其中难民批准数量将被严格压缩,而合法人员会大幅增加,预计两者比例将达到1:6,每年接纳的难民将控制在3万人以内。

(三)加强入籍管理方式,积极培养外来移民对英国的认同和荣誉感,使之尽快融入英国主流社会。2004年2月26日,伦敦布兰特区率先实施入籍宣誓仪式,英政府对此高度重视,查尔斯王子和内政大臣亦出席有关活动。类似仪式将于今年在英国全境推广。

(四)密切与非法移民目的国和来源国的协作,以双边关系为基础,从社会制度、意识形态和经济利益等因素出发,在打击非法偷渡犯罪集团、加大遣返力度和妥善安置难民三个方面,采取不同策略,促使有关国家予以积极配合

1、以情报共享,互派移民(或警务)联络官和协调处理的方式,深化双边、特别是与非法移民目的国和来源国在技术层面的合作。英国强调欧盟内部的协作,以《都柏林第二规定》为实施框架,明确各国接受庇护申请的责任和统一受理程序,防止多国申请和滥用申请制度。同时,加强与法国合作,进一步严格英吉利海峡的出入境管制。

2、以法律形式(通过2002年《国籍、庇护和移民法》)进一步明确“安全国家”概念,规定“无悬而不决上诉程序”并要求在即将加入欧盟的国家予以实施,即这些国家被认定为“安全国家”,来自这些国家的本国或外国公民(英国人除外)提出的庇护申请一旦被拒,申请人自动丧失在英国的上诉权利,必须返回原居地进行上诉。同时,英国还保持了针对欧盟东扩国家公民两年的入境管制和享受英

社会和医疗福利的限制。

3、逐步推广“生物标识计划”,严厉打击伪造护照、签证等证件的行为,快速确认庇护申请者的真实身份,提高入境管制水平和遣返成效。目前,英国已向15万庇护申请者颁发了含生物标识信息(主要是指纹和面部特征)的智能身份证。2003年7月,斯里兰卡公民被要求在申请赴英签证时提供生物标识信息。2004年1月,上述规定扩大至东非吉布提、厄里特利亚、埃塞俄比亚、坦桑尼亚和乌干达等5国,以及持他国难民证件人员。从2007年开始,中国公民申请赴英签证也被要求提供指纹和面部照片生物信息。

4、积极推动签署双边或多边遣返协议,将遣返问题纳入双(多)边法律框架,加速遣返进程和提高打击非法移民活动的力度。2004年1月,英国与印度签署了相关协议。目前,通过欧盟,英国已与斯里兰卡和中国香港、澳门特区达成类似协议,并正与摩洛哥、巴基斯坦、俄罗斯、乌克兰、阿尔及利亚和土耳其进行商谈。

5、稳妥实施难民专置计划和特许可居留计划,在可承受的范围内,从经济效益考虑,履行必要法律责任和国际道义。2003年至2004年财政年度,英国将与联合国难民署合作,接受来自非洲中西部约500名难民的安置任务;2004年,计划准予2000年10月2日前申请庇护的家庭在英合法居留权,预计受惠家庭1.2万户,约5万人,英国政府为此每年可节省1.8亿英镑的家庭补助开支。

作为英国内政外交的重要组成部分,英国移民政策将继续受国际国内政治和经济等因素的左右和影响,不断适应其内政外交的需要,维护其国家的根本利益。