

比较法视角下中国移民法的发展完善

王麦依

中南财经政法大学 湖北 武汉 430073

摘要:近年来,随着经济的迅速发展,我国越来越受外国移民青睐。然而,目前我国的移民管理体制并不能满足我国管理外来移民的需要,出现了一些较为严重的社会问题,如广州的三非问题。众所周知,美国是一个老牌的移民国家,其移民政策也随着国际国内政治经济和文化的不断发展而修改完善。这篇文章旨在通过梳理和分析美国的移民政策,可以对中国移民法的构建和完善提供一些借鉴。

关键词:移民法;比较法;中美;完善

中图分类号:D922.14;D971.2;DD912.1

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2018)16-0064-02

作者简介:王麦依(1998-),女,湖北武汉人,中南财经政法大学。

一、美国移民法的发展历史

美国移民法大致可以分为鼓励移民阶段、限制移民阶段、选择移民阶段、安全移民阶段这四个发展阶段,每一个发展阶段的移民政策都是非常具有时代特征的。

(一) 鼓励移民阶段

鼓励移民阶段始于1776年美国独立,终于19世纪80年代。在这段时期,美国大力支持国内外移民。这一时期,美国的西进运动变得更加积极和有计划,国家需要大量的劳动力来开垦西部的土地,再加上这一时期美国也卷入了工业革命浪潮,对劳动力需求也逐渐增加。而从美国自身的人口数量来看,美国国土面积大于我国,当时的人口却只有我国人口的四分之一。据1790年美国人口普查统计,当时美国的人口总数为393万,平均每平方公里仅有0.6人。^①而1790年的我国处于乾隆帝时期,人口总数已经超过3个亿。不仅此时美国人口数量少,这阶段美国还爆发了南北战争,这场内战使本就人数稀少的美国更加稀少。

因此,这一时期美国移民政策主要是鼓励外来移民。比如1862年林肯颁布的《宅地法》,规定每个公民只要交纳10美元,就可以获得西部160亩土地,只要连续耕种5年就可以获得这块土地,这一政策是旨在无偿分配美国西部国有土地给广大移民;再比如1868年签订美国与我国签订了《蒲安臣条约》,这个条约可以说是我国现代上第一个平等条约,它允许甚至鼓励中国人到美国定居以及经商,但是这个条约的背后并不是平等外交的建立,而是源于美国这一时期缺乏大量劳动力的现实情况,它需要大量的中国人补充美国的劳动力市场。勤劳的中国人来到美国干着一个又一个艰苦的工作,他们为美国修建铁路,开采铁矿,为美国的经济做出了巨大的贡献。在这一阶段,大量的移民解决了美国劳动力紧缺的问题,对美国的经济做出了巨大的贡献。

(二) 限制移民阶段

这一阶段从19世纪80年代到20世纪中期。由于前期鼓励移民的政策吸引了大量的人口,解决了美国劳动力紧缺的问题。然而,大量的外来移民也带来了许多社会问题。由于外来劳动力相对于本国劳动力价格更低,很多工作在招人时都会选择聘用外来移民,美国人民在劳动力市场上竞争降低,这就引发了美国本土居民的普遍不满,他们认为外来移民占据了他们的社会资源,抢走了他们的工作,社会矛盾加剧。在这种情况下,美国开始干预移民的涌入,通过颁布各种法令来限制移民。在1882年,美国与中国签署的《蒲安臣条约》正式终结,在华工为美国修建了大量铁路,为美国经济发展做出重大贡献后,美国颁布《禁止输入中国劳工法》,禁止中国工人进入美国,华工在美国干着最辛苦的工作,最后却被美国拒之门外。在1891年,美国再次颁布移民法,对被允许进入美国的人通过经济阶层进行界定,规定可能成为社会负担的人不允许进入美国。在1924年颁布的美国《种族法案》就将“配额制”正式确立下来。配额制首先对年度移民总数做了具体的限制,其次对各个种族每年移民来美国的名额做出了限制。从美国的移民名额分配中,可以看出美国在选择外来移民的时候带着强烈的种族歧视的思想,对亚非拉等发展中国家的人数进行了大力的限制。但是不能否认的是,虽然带着种族歧视的色彩,这个政策在一定程度上确实达到了缓解种族矛盾,控制移民数量的效果。

值得我们注意的是,早在1895年美国就成立了自己的移民局,单独管理各项移民事务,在美国的移民管理中发挥着巨大的作用。然而,反观我国,一直到今天,我国都没有一个统一管理移民的国家机构,在外来移民不断增加的今天,我国是否也应该考虑借鉴美国经验,成立一个中国移民局呢?

(三) 选择移民阶段

这一阶段从20世纪中期至20世纪末。这一时期正是世界大战结束,各国百废待兴,因此各国对经济发

展更加重视。这一阶段各国主要是通过发展科学技术来发展经济。也就是说,谁掌握了科学技术,谁就掌握着国际话语权。因此,各国对高端人才的需求空前高涨,国家对劳动力的需求从普通的劳动型转变为高端技术型人才。在美国,这一时期的移民政策大力往技术移民倾斜,先后制定了多部法律来吸引全国各地的人才。

1. 1952年,美国颁布《移民与国籍法》,这个法案规定,将美国每年的全部移民总额的一半用于世界各地的高端技术人才,这一法令的颁布掀起了美国技术移民的浪潮,但是,该法案仍然带有种族歧视的色彩,它规定来自欧洲的移民不受限制。

2. 1965年,美国对《移民与国籍法》进行修订,这次修订去除了种族歧视的色彩,实行先到先得的政策。这个法案颁布后,来自亚非拉等第三世界国家的移民人数骤增,占到移民总数的70%,而欧洲等发达国家的移民总数骤减,跌到移民占移民总数得20%。可以说,1965年的移民法重新为来自不同国家的移民打开了大门。

3. 美国国会通过《美国新移民法案》后,大量的高科技人才被吸引到了美国,特别是中国和印度高科技人才。从数据可以看出,法令颁布后,国内顶级大学的高科技工科人才有80%被吸引到了美国,成为了美国公民,而在美国留学的85%的工科中国留学生被留在了美国。美国在这一阶段通过颁布和修订移民法吸引了大量高科技人才进入美国,这些人才为美国的经济发展做出了不可磨灭的贡献。^②

(四) 安全移民阶段

安全移民阶段是从911事件后为起点,一直至今。为了维护国家安全,严防恐怖力量,在这一时期美国大力收紧签证的签发,降低了外国移民甚至是高科技人才赴美的名额。由于美国移民政策的调整,亚非拉等第三世界国家公民签证之路受到了很大的影响。第三世界国家,特别是中国的签证拒签率远高于其他国家。根据数据显示,中国学生的签证拒签率达73.4%,接近于韩国学生拒签率的三倍,德国学生拒签率的四倍,印度学生的十四倍,而中国的学者签证拒签率达68.9%,是韩国学者的六倍,德国学者的十七倍,印度学者的二十二倍!这种不公平的待遇引起了中国人民的强烈谴责,然而在美国霸权主义之下,这种抗议显然是物理的。

二、我国构建移民法的方法

美国作为一个老牌移民国家,他的移民法律是非常先进的,也一直在随着政治经济的变化而不断发展完善,对于我国目前仍待改进的《中华人民共和国出境入境管理法》来说,仍是有许多能借鉴的地方。我认为我国移民法应从以下几个方面来完善:

(一) 充分借鉴他国经验,完善我国移民体系

从我国目前的移民法规《中华人民共和国出境入境管理法》来看,这部法规主要还是对我国之前一些移民法规的一个汇总,并没有将之前的移民法规加以创新。有些法律规定难以满足我国目前移民的需要。比如在我国关于技术移民的规定中,我国移民法规只规定了技术工作签证,而对技术移民签证要求过于严苛,对外国人想通过技术移民我国设置了职位限制,这一限制对我国人才引进造成了很多不利的影响。现今世界各国对人才的争抢越来越严重,很多国家为了最大限度的吸引人才制定了很多非常完善的人才引进政策,比如说美国,美国不仅优先考虑技术移民,还将技术移民的优先权分成了5个具体的类别,美国借这一移民政策招揽了世界上大量的高端人才。因此我国也需要重视起我国移民政策,特别是人才引进政策,我们可以充分学习美国的移民立法的先进理念和经验,取其精华,去其糟粕,结合我国的实际国情,构建中国特色的移民法律。

(二) 重视难民的管理和保护

虽然我国并没有发生严重的难民问题,但不可否认的是,难民对我国的社会各方面造成了一定的压力,更令人担忧的是潜在的难民压力。因此对于难民和非法移民,我们不能一味的用强制手段去解决,而是可以通过其他方式对难民进行有效的管理,这其中我们必须以法律的手段通过明确立法,使其既不会扰乱我国的社会秩序,也节省了我国的管理的物力、财力。其中,我们可以适当的给予难民一些人权保护,保护他们的人身尊严,例如我们可以适当赋予难民一些教育权、医疗权、居留权等基本的生存权利,使其在中国可以正常生活。这不仅有助于我国加强对移民的管控,也可以为我国树立一个良好的国际形象。

(三) 建立一个统一的中国移民管理局

我国目前移民管理工作由多部门分别负责,管理机构众多,事物分工较为分散,从长远来看,将会对移民工作造成很多不利的影响。根据中国社科院发布的《全球政治与安全》报告显示,我国已成为世界上最大的移民输出国。中国海外侨胞的数量已超过4500万,绝对数量稳居世界第一。^③然而,移民人口输入却不到移民人口输出的三分之一,导致我国移民人口赤字越来越严重。越来越多的相关学者意识到,我们应该尽快建立中国移民局,来缩小这巨大的人口赤字。

[注 释]

- ①宋亚容,崔彩贤.美国移民法演变对中国移民法构建的启示[J].山西省政法管理干部学院学报,2017,30(04):24-27.
- ②陈俊梅.试析美国移民法及移民政策的实用主义[J].贵州警官职业学院报,2008,20(06):115-118.
- ③国际形势黄皮书全球政治与安全报告(2017)[J].欧洲研究,2016,34(05):155.