



中国“绿卡”

刘杰伟 邱小兵

当改革开放国门大开之后，“洋插队”的大军进入经济发达的西方国家不久，便有佼佼者获得所在国给予的“永久居留权”。据说，由于美国移民局发放的申请表页面是象征通行无阻的绿色，因而被称做“绿卡”。对尚在国内翘首以待的人，“绿卡”无疑是一种身份高傲的荣耀。那时，不知是否有人想过：也许在某一天，到中国申请“绿卡”的高品位、高收入外籍人士如过江之鲫，我们该是何等自豪与骄傲。其实，早在1986年，这一天就已出现。但在18年后，2004年8月举行的一次仪式却更加引起国内外的关注。尽管它不过是公布了一份对当年颁布实施法律法规细化的《办法》，然而，准确地说，它标志着人们曾预想的那天终于来到。

令人神往的土地

涉及外国人在中国的居留是地域空间上的流动，而对曾饱受屈辱的中国人，则永远忘不了上溯百年的时间印痕。随着清王朝闭关锁国的大门被洋枪洋炮轰开，外国军队都能耀武扬威地侵入和驻扎，更何况平民百姓，走进中国比到邻居家串门还要随便。当五星红旗飘扬起来的时候，人民政府不仅驱逐所有外国军队，为了维护国家的主权，对所有在中国境内居留的外国人，依据当时的法令、政令，审慎严格地给予相应待遇。当然，对一些为中国人民革命解放事业和建设事业做出无私贡献的外国人，人民政府以中国特有的热情和礼遇为他们做了妥善安排。上个世纪40年代即参加中国

的解放战争、成为我军一名普通医务工作者的日本侨民中村京子在北京定居后，她的亲属朋友知道日本东京地价的寸土寸金，看到中国政府为她提供位于市中心一所整齐幽静的院落，不禁发出感慨：你们受到的待遇太好了。这些外国友人则把自己也融入中国的普通百姓当中。

来自法国的戴尼丝深情地说：“我像热爱故乡巴黎一样热爱北京。我爱北京的人、北京的街道；在北京，我就像在自己家里一样。”日本友人横川辰子说：“中国是我的第二个祖国。”川越敏孝表示：“愿在中国首都北京为中国社会主义建设贡献我的余生。”

对这样真挚的朋友，北京市人民政府于1986年12月，向路易·艾黎、阳早、寒春等23位老专家给予永久居

留资格,同时颁发《永久居留证书》。这些老专家之所以能够获此殊荣,不仅体现在他们表达出对中国人民的友好,对中国这块热土的深情,更因他们在20世纪三四十年代,中国革命最艰难最困苦的时候,冒着生命危险,冲破国民党反动军警和特务的威胁和迫害,历尽千辛万苦来到解放区,与中国人民风雨同舟,艰苦奋斗。有的专家在建国初期,放弃原来优越的工作和生活条件,满腔热情、无私地把自己全部的智慧和精力投入中国人民的革命和建设事业。

而一旦获得在中国的永久居留资格,这些老专家激动的心情溢于言表。英籍翻译家戴乃迭称:“这是一个具有历史意义的幸福时刻,我对获得这种荣誉的确感到兴奋。”来自泰国的妮达·蓬达碧抑制住激动,以东方式的谦逊表示:“今天得到永久居留证书,感谢中国人民给予的荣誉。我为中国人民工作得还太少,今后将为中泰友谊做出更多的成绩。祝中国在四化建设中获得巨大的成就。”西方人大卫·柯鲁克由衷地赞叹道:“这对被批准在中国的外国友人也是一种激励。这是对世界和平做出的贡献。”

拿到《永久居留证书》的老专家及所有眷恋、深爱中国这块热土的外国友人,一方面感觉出这是中国政府对他们无私贡献给予的真诚回报,使

他们在庄严的仪式上,为得到十分珍贵的礼遇而感到自豪;另一方面,已把自己毕生精力献给中国的美籍专家寒春,用非常直率的一番话,代表大家讲出获得永久居留的实际好处:“这对我们将是一种很大的帮助,我将不再会担心‘非经特殊许可不得通过’。这样一来又将如何工作呢?总之,这是一种解脱的感觉。”

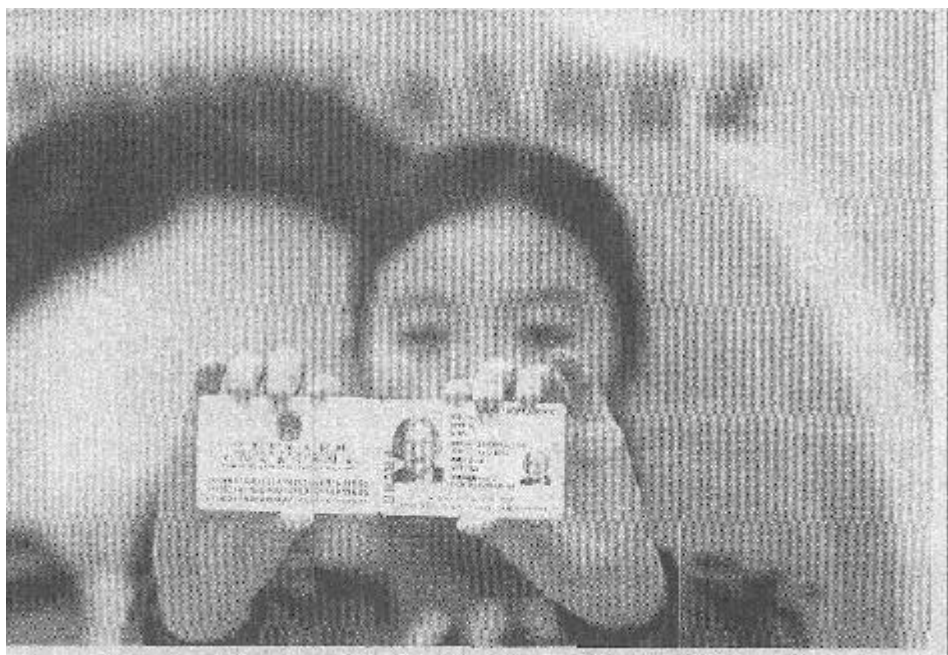
寒春所讲的这番话,自有她及其子女在中国生活几十年积累出的感受和体会。然而,现在的中国进入更加灿烂的新时代,国际地位日益提高、经济发展远远超出人们想像。除过去长年定居的老专家,一些已加入外国国籍的著名学者,如诺贝尔奖金获得者杨振宁现定居在北京的清华园,并把他居住的小院取名“归根居”,其用意已不言而喻。那么,对大批在华和将要来华的外国人,假如能够获得永久居留,除了享受到令人羡慕的荣誉,还将得到哪些实惠和便利呢?

人性化的制度

众所周知,在现代社会中,国家依据法律法规进行有效的管理;公民依据法律法规调整自己的行为,寻求对自己的保护。在1985年及1986年间,我国人大常委会颁布实施《中华人民共和国外国人入境出境管理法》后,为

能更好地实施这部法律,国家的行政机关又公布与之相配套的行政法规《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》。这些法律法规成为目前执法者及守法者的有力“武器”,并且在未修订之前,它们具有相当的稳定性。然而,仅仅十几年时间,中国的经济发展进入了令人眼花缭乱的快速阶段。尤其是中国加入“世界贸易组织”(WTO)后,原有的法律法规中的某些条文显得不够规范和具体。或者说,在新的形式下,需要一部具有行政法规性质的文件为《外国人入境出境管理法》和《实施细则》再做出更详尽的解释,于是,《外国人在中国永久居留审批管理办法》应运而生。它不仅对法律法规做出更详细的解释,而且更加利于操作。它不仅使原来授予的《外国人永久居留资格》换成更加规范的证件,而且对除老专家、老革命之外的大批来华从事各种文化、经商活动的外国人,看到了温暖的曙光。由此也就不难理解寒春老人来北京市公安局出入境管理处申请换发《永久居留证书》时,为何引起新闻媒体的关注、以及寒春老人为何如此激动等一系列事件背后所蕴涵的深刻内容。可以说,寒春在1986年所获得的永久居留资格是对一部法律的具体实施。但那时的获得者更多地将它当做一种值得珍藏的荣耀;2004年的换发证件,虽然同样也是依照一部法规而履行的相应手续,但从此翻开了历史进程中新的一页。简而述之:荣耀的基础是法律制度,法律制度的进一步完善带来文明昌盛。

当年以庄重的心情接过具有法律效力的资格证书,如今老专家只是申请换发一件《外国人永久居留证》。而对更多来华的外国人,申请到永久居留,除了感到这是中国政府给予的珍贵礼遇,并且还有中国公民难以想像的便利和快捷。曾在美国驻华使馆工作、卸任后又来到北京经商、前后经历共约十余年的美国罗克韦尔自动化公司中国区总裁白恩时,不仅盛赞中国的“绿卡”制度是吸引人才的很好方式;“是对在中国长期居住、工作的外国人传递着一个积极的信息”;并且由于它具有“人性化”,而使每个在华勤勤恳恳工作的外国人都“受到振



奋和鼓舞”。这种提法不能不引起人们的深思。

根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》外国人申请永久居留的审批条件是“对中国经济科技发展和科技进步有重要推动作用的单位任职的外国籍高层次人才；在中国有较高数额直接投资的外国籍投资个人；对我国有重大突出贡献或国家特别需要的人员；以及夫妻团聚、未成年人投靠父母、老年人投靠亲属”。对上述规定，北京市公安局出入境管理处的沈顺今警官做了进一步的解释：

“经济科技单位内的高层次人才”包括在国家重点工程担任副总以上；重点高等院校副教授以上职务的人才。并且他们任职期限满四年、四年中在北京居留累计还应不少于三年，并有良好的纳税记录。

“较高数额直接投资的个人”。由于中国地域辽阔，东中西部经济发展不平衡，投资数额各地掌握不一。如果以北京为主要投资地，个人直接投资应在200万美元以上，则符合上述要求。

“家庭人员团聚”，申请人至少在北京应有直系亲属可以投靠。还应有固定的居住场所，有一定的经济来源，身体健康，无犯罪记录，在北京连续居住五年，每年居住的时间不少于九个月。

从未走出国门的公民可能想像不出，一件与居民身份证相仿的《外国人永久居留证》，能给在中国从事投资经商、定居生活的外国人带来多么大的便利。首先，在进出境时免去签证的麻烦。众所周知：在经济全球化的今天，类似白恩时这样的“地球人”需要随时到世界上各个国家和地区进行商务活动。时间就是金钱的概念他们理解得最为深刻，也就迫切地需要快速办理进出境的手续。可是，对国家主权而言，进出国门恰恰又是一件十分严肃慎重的活动，决不能马虎和草率。倘若在二者矛盾之间找出最为妥当的方式，莫过于让外国人手持《永久居留证》了。因为在进出境时，持这种有效期长达5年至10年有效期的证件，就可免去向中国驻外使领馆申



北京市公安局出入境管理处处长杜太原发放“绿卡”

请办理入境签证的手续。即便证件到期也只是换发而已。一些从事科技文化事业的高层次人士，参加国际间的讲学交流、论坛研讨已是他们必不可少的内容。高效率的会议有时往往两三天就完结。而到主办国的驻外使领馆申请办理入境签证，则又是一个未知数。其次，减少了多次办理签证的费用。在《办法》公布之后，根据财政部和国家发改委联合制定的收费标准：申请获得《外国人永久居留证》每人需要花费人民币1800元。其中，申请费1500元，在核发“永久居留证”时，每证收取证件费300元；对曾经获得在中国“永久居留资格”或由于《外

国人永久居留证》有效期满、内容变更，申请换发补发该证的外国人，按每证300元收取证件费；对丢失补领或因损坏换领《外国人永久居留证》的外国人，每证收取证件费600元。必须指出：公安机关办证收取的费用全部上缴财政部门。而在中国居住、工作的外国人获得《外国人永久居留证》，尽管需要花费1000多元人民币，但相比之下，进出国门办理签证更需花费钱财。美国罗克韦尔自动化公司中国首席代表白恩时先生说，因工作需要，他经常出境。在入境时，办理签证一次就需交纳100美元，折合人民币也近千美元。对实力雄厚的罗克韦尔公司来说，

动辄为员工花费几千元人民币并非难事,然而对需要家庭团聚却又不属千万富翁的外国人,毕竟是一笔不小的负担。中村京子女士说:她在出境到日本探亲后,返回时办理签证的费用为100元人民币。尽管费用不算高,但进出境的手续毕竟有些麻烦。除此之外,另有一种苦恼是别人无论如何难以体会的:有的中国人在实行“出生地主义”的国家生下孩子,其父母为孩子选择该国的国籍。小小的婴儿生下来就当然具有外国的国籍,在一些人看来是件值得羡慕的事,可孩子需要到中国探望祖父母及其他亲友,尽管具有中国的血统,在边境口岸,边防官员仍以其是外国人必须查验相应的护照和签证。假如一年之内,需要多次往返,不仅费用可观,而且手续繁杂。“一家两国”引起的亲情伦常与国家主权的矛盾,在一旦申请“外国人永久居留”获得批准之后,将得到极大的缓解。因为在一个相当长的时段内,孩子进出境无需签证,并且证件到期后换发了继续使用。

至此,我们就不难理解美国人白恩时所盛赞的这项制度具有“人性化”的深刻含义。对中国政府而言,“以人为本”、“人性化的理念”并非一句空话。中国的改革开放政策也不仅仅体现在敞开国门,吸引外资,扩大交流,并且还体现在出入境管理的以人为本、团聚为本上。中国政府不仅保护中国公民的人权,同时也最大限度地保护在华居住的外国人的人权;中国的法律不仅在婚姻关系上保护外国人,使之与中国公民有结婚的自由,同时也通过规范出入境法律法规,保护由婚姻引起的夫妻、子女等家庭亲属关系。

当《办法》开始实行,当《永久居留资格证书》换发成为《永久居留证》后,当大批申请人翘首以待时,当赞誉之声不绝于耳,无论中外人士还必须冷静地理解这个“充满人性化”的法律及法规的详细内容。因为,它并不意味着中国的国门豁然大开,任何人都能随意进入。不过,一旦难于得到批准或不予批准,许多高层次的外国人表示理解,决不会由此对所盛赞

的“人性化制度”心存疑虑。

解析法的刚与柔

当《外国人在中国永久居留审批管理办法》公布后,对外国人申请办理“永久居留”的审批范围及条件究竟是宽容还是严格的问题,中国人民公安大学涉外警务系的向党教授做出科学和准确的解释:

由于中国不是一个移民输入国,更不接受体力输入。即便对智力移民的输入也采取十分慎重的方针,因为毕竟中国要维护国家的主权与安全。在这个前提下,为适应经济高速发展带来的与国际间接接轨,扩大对外交流合作,适时公布的《办法》既符合国际惯例,也符合中国的国情。“两符”体现出仍然不变的限制输入与开放并存的原则。

众所周知,美国是一个传统的移民输入国,但美国对移民给予的“永久居留权”也并非“多多亦善”。能够获得“永久居留”的是高素质的人才,是能够为美国带来丰厚利益的特殊人士。另据白恩时先生讲:与中国相比,美国对申请“永久居留权”的外国人,尽管审批的数量要大一些,但在美国居留的年限要求更长。

当外国人望眼欲穿地盼来在中国的《永久居留证》,也并非“永久”不变。《办法》规定了四种可以取消“在中国永久居留资格”或对其持有的《外国人永久居留证》“宣布作废”:

“可能对国家安全和利益造成危害的;

“被人民法院判处驱逐出境的;

“通过提供虚假材料等非法手段骗取在中国永久居留资格的;

“未经批准每年在中国累计居留不满三个月或者五年内在中国累计居留不满一年的。”

尽管国家对上述行为做了严格的规定,但随着中国法制建设的不断完善,还应看到:针对处罚性的决定,无论是近20年前实行的《外国人出入境管理法》及《实施细则》,还是新近公布的《外国人在中国永久居留审批管

理办法》都对被处罚的当事人提供了“救助”机会。如《实施细则》规定:被处罚人如果对处罚不服,可以在法定期限内,向原裁决机关或其上级机关提出申诉。此外,被处罚人还可以选择向人民法院提起诉讼。也就是说,法律法规为被处罚人提供了行政复议和行政诉讼两种获得“救助”的渠道。《外国人在中国永久居留审批管理办法》虽然没有直接提供因违反管理而做出“取消资格”或“收缴、宣布《永久居留证》作废”处罚的救助途径,但依据《中华人民共和国行政许可法》,做出“许可”的上级行政机关不仅惩治被许可人的违法行为,更多地条文规定了对做出许可机关及其工作人员的违法给予严厉制裁,同样达到被许可人受到裁决后,仍然能够获得救助的目的。

关于这一点,向党教授特别强调:过去,法律似乎就是打击、处罚;行政机关的工作就是“管理”。而今,必须认识到“法律还有保护的职能”;行政机关不仅要管理,还应为管理对象提供周到的“服务”。这不仅是人们头脑中观念产生变化,而且是时代在前进,社会在发展,国家要富强所必不可缺的。

随着历史年轮的转动,中国人和外国人共同迈进了辉煌的21世纪,同时也跨出原来各自的地域进行了更加广泛的交流。尤其是中国,不仅以巨大的消费市场将全世界的外国人吸引进来,她的强大和繁荣,也对西方世界经济、文化等各类优秀人才具有极大的诱惑力。据有关方面预测:至2020年来中国旅游的外国人将达到1.3亿人次,成为世界第一大旅游输入国。可想而知,如此巨大的流量,肯定引起更多的外国人通过观光认识中国;通过短期停留,继而要求居留;为赢得效率与便捷,最终向中国政府提出永久居留的请求。对中国的公民来说,产生了自豪与欣喜的情感;而对国家和政府来说,必将通过强化法律法规,使善良优秀人才的美好愿望得到满足,也让自己的主权和安全得到最稳固的保证。