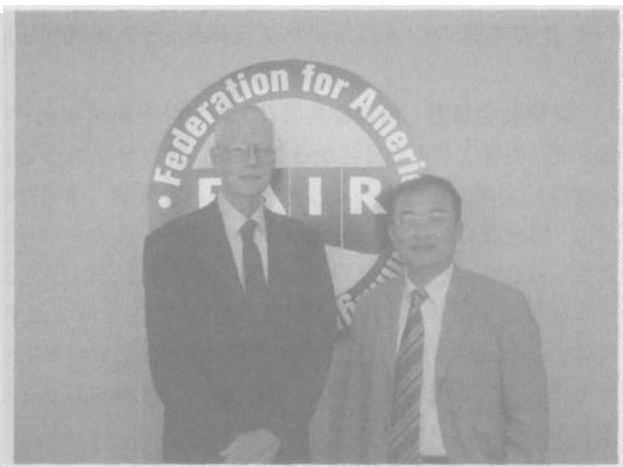


本文作者(右)与美国移民改革联合会负责人在一起



美国对外国人

文 / 王新民

管理的九大特点

2006年11月,我们外国专家管理干部培训团一行24人,以了解、考察美国对外国人的管理体制及政策措施为主题,在美国旧金山、华盛顿、纽约地区进行了为期三周的业务培训和学习。通过21天的培训学习和访问,学员们对美国对外国人管理的工作体系、有关政府部门的职能、签证种类及其申办程序、管理手段有了较为系统的了解。

特点一：依法行事

美国是一个高度法制化的国家,有关外国人及其管理的一切事务都被纳入法律的框架之下。

在立法方面,从1776年美国建国开始,国会就授权总统要求保证进入美国的外国人没有疾病且品行端正。此后200多年以来,不断有涉及外国人的法律和规定出台,又不断修改,最终形成了当今世界上条文最多,内容最为复杂的有关外国人的法规,如《外国人法案》、《外国人登记法案》、《移民与国籍法》、《移民与国籍法修订案》等。每一次修改,不是给某些外国人带来机会,就是使某些外国人失去机会。美国的移民法是美国对外国人及其管理一切事务的大法。

在司法方面,有关外国人事务的案件由专门的移民法庭受理,由专职的法官审理和裁决。美国在26个州共设有55个移民法庭。如纽约州有6个移民法庭,马里兰州有1个移民法庭。有的州没有移民法庭,这些州的外国人案件按就近原则,由相邻州的移民法庭受理。

在执法方面,联邦移民局(亦称移民与公民服务局)为外国人事务的主管部门,主要负责外国人准入、准居留即签证申请的受理和审批。海关边检局负责外国人出入境的边境检查。移民海关执法局负责对境内外国人违法检查执法和外国人遣返。国务院即外交部负责境外外国人签证申请的受理和签发。劳工部负责劳工准证的出具等。

特点二：准入准居留审批权限高度集中

美国对外国人准入准居留审批权限集中在联邦一级,由联邦移民局全权负责,所有境内外外国人的入境和境内居留申请均要送到联邦移民局下属的4个签证审理中心(亦称移民服务中心)审理审批,其它任何州、任何联邦的部门无权批准外国人以合法身份进入美国或在美国居留。

联邦移民局在9.11前隶属联邦司法部。9.11后,国土安全问题上升为美国的最主要问题,联邦移民局连同海关边检局和移民海关执法局三部门同时从联邦司法部划归联邦国土安全部。

特点三：相关管理部门分工明确,各司其职

国土安全部负责外国人的准入、准居留事务和出入境事务;根据不同个案同司法部共同负责外国人入籍、移民法执法、移民案件裁决和外国人遣返事务。

司法部负责移民法院体系和移民法解释事务;根据不同个案同国土安全部共同负责外国人入籍、移民法执法、移民案件裁决和外国人遣返事务。

劳工部负责外籍人员就业劳动市场审查和劳工保护事务。

国务院即外交部负责签发签证、难民项目、签证护照安全和国际人口政策事务。

健康与社会服务部负责公共卫生安全、难民安置和易受害群体保护事务。

特点四：工作体系健全,服务到位

联邦移民局是美国对外国人事务实施管理的主管部门,也是外国人事务的最主要的执法部门。该局在全美设有4个签证审理中心,负责境内外外国人居留和签证申请的审理审批

工作。

联邦移民局在每个州设有移民分局,在人口较多的州,同时设有几个移民分局,如在加州设有4个移民分局。各移民分局分别负责受理本地地区的移民和签证申请及面谈等工作。境外外国人的移民和签证申请由各驻外使领馆负责受理。所有移民和非移民申请及签证申请由各移民分局和使领馆寄送四大审理中心审理审批,然后,由审理中心将审理的意见通知各移民分局和使领馆,由各移民分局和使领馆同申请人进行面谈和通知审理结果。

特点五:外国人身份分类严密

美国通过给予不同的签证对外国人的身份实行严格的分类。目前给予外国人的签证有24类73种,签证的类别按照英文26个字母的排列顺序从A类一直排列到V类,不同的签证类别下面再细分为若干种签证。如N字类下面的签证就有9种之多。签证种类揽括了所有的职业,如外交官、国际组织官员、商务人员、访问学者、学生、神职人员、船员人员和普通工人等。常见的有关人才和工作方面的签证有:O-1签证:“杰出人才签证”,发放对象为拟赴美工作的外国国际知名人士,在科学、艺术、教育、商业、体育领域具有杰出才能的人士,获公认的国际奖励的人士。H-1B签证:发放对象为外国专业技术人员。L-1A签证:发放对象为跨国公司的外国高管人员。L-1B签证:发放对象为跨国公司的外国特殊技能人员。美国的签证从性质上区分,分为移民签证和非移民签证两大类,从时限上区分,又可分为永久居留签证(绿卡)和临时签证两大类。

特点六:签证配额管理

美国对签证实行配额管理,每年允许批准的永久居留签证(绿卡)有67.5万个,其中,48万个用于家庭团聚,14万个用于受聘工作,5.5万个用于其它的签证;近年来,每年允许批准的短期工作签证之一H-1B签证有8.5万个。

对O-1杰出人才签证等无配额限制。

配额数量和分配由国会确定和批准。配额实行不同的国别政策,即对来自不同国家的外国人有不同的配额,同时对外国人的素质也有不同的要求。由于申请人的人数大大多于配额数量,故绝大多数申请人需要排队等待批准。例如,中国籍的外国人若申请永久居留签证,具有硕士以上学历的,需排队等待1年多时间;具有本科学历的,需等待4年。

特点七:高级专业人才和低级劳工同时引进

美国作为世界第一强国既得益于其吸引世界各国优秀人才

的战略,也受惠于大量使用外籍劳工的政策。

一方面,美国通过其丰厚的待遇、优良的工作条件和生活环境以及宽松的移民政策吸引世界各国优秀人才到美国工作,另一方面也不得不从国外招收短缺的普通劳工从事美国境内本国人不愿干的工作。据报道,2002年到2012年,美国每年短缺的普通劳工人数的规模大约数十万。

特点八:非法移民管理严重失控

美国的非法移民现象非常严重。据统计,目前在美国的非法移民总数达1200万人之多。尽管美国已采取了加强控制外国人入境的措施,但非法移民的人数近年来仍然以每年50万人的数量增长。

非法移民问题让美国政府很头疼,一方面因为相当多的非移民签证的申请者确实有移民倾向,难以鉴别。另一方面面对1200万人如此庞大的非法移民人数,美国政府在管理方面已显得无能为力,被迫采取了消极的事后处理的办法,即非法移民在美国只要不触犯法律就可以和美国政府相安无事,而美国政府只是在非法移民犯事后才进行处理。这个问题不仅是一个执法不到位的问题,更是一个执法难以到位的问题。

特点九:边境关口检查控制日益加强

为了防止外来恐怖分子活动,同时为了对合法进入美国的外国人进行出入境跟踪管理,从2004年1月5日起,美国启动了一个全面的外国人出入境管理系统,该系统要求每一个持签证进入美国的外国人留下双手食指的指纹,并留下数码头像照片。这样,每一个合法进入美国的外国人在入境时和出境时都会留下指纹和照片。通过这个系统,可以知道哪些外国人进入了美国,他们进入美国的目的是什么,最终是否离开了美国。国会早在1996年就要求建立这个系统。直到2004年该系统才启动,经过两三年的运行,此系统已日臻完善,例如外国人在出境时在一个电子边检机上由本人操作就可完成所有出境手续而无须再面对边检人员。

2005年,美国出台新规定,即从2008年起,加拿大和墨西哥公民必须出示本人护照或其它官方证明才能进入美国,而此前加拿大和墨西哥公民则可免持护照直接进入美国;从2008年起,所有从加拿大、墨西哥和邻近加勒比国家旅行归来的美国人必须出示护照才能入境,而此前从加拿大和墨西哥等邻近国家旅游归来的美国公民只需出示驾照即可重新进入美国。

2006年,美国参议院又通过法案,美国将在美墨边境修建一条长达600多公里的隔离带,拟通过加强对边境的控制和管理,阻止非法移民大量涌入美国。