

# 发达国家外国人管理体制管窥

借鉴发达国家外国人管理体制的经验,建立和完善我国外国人管理体制,抓住利用外国人才助力我国经济社会发展的机会,使中国在全球化的大潮中立足于优势地位,是摆在我们面前的重要课题。

文 苗月霞 冯凌

外国人管理体制是一个国家外国人管理机构的设置、职权分工、内部结构等制度的总和,由于各国的国情不同,发达国家外国人管理体制也各有特色。

## 美国移民局: 高效的外国人管理机构

美国是一个传统的移民国家,其外国人管理体制比较完善和高效,美国移民部门机构设置合理,体制健全,工作效率很高。美国移民局隶属于司法部门,局长由总统任命。因此,移民局不仅具有较高的级别,而且还具有建议立法的先天优势。此外,美国移民部门机构设置合理,业务分工明确,交叉重叠较少,确保了其工作效率。

美国联邦移民局是美国对外国人事务实施管理的主管部门,是负责外国人事务的最主要的执法部门。美国移民局属联邦执法部门,中央垂直领导,与地方政府没有隶属关系,依法独立行使职权,地方无权干预移民事务。

移民局设有中央办公室,只负责行政事务,主要是制定政策和财政预算,一般不参与日常事务的处理。中央办公室下设4个地区办公室,属于移民局的中层机构,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地方移民分局,移民分局由局长领导,负责处理移民事务。移民分局下设审核服务部、拘留与遣返部、听证计划署、检察部门、调查部门、管理部门、行政区律师办公室。另外还有社会关系处、公共信息处。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4个地区办公室审批,然后,由地区办公室将审理



2007年12月外交部国际司和国际移民组织东亚地区代表处签署《中国移民管理能力建设项目》合作谅解备忘录

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。

美国移民局的职能具有双重性:一方面是执法职能,即掌握全国边界状况;检查口岸出入境人员;发现及处置非法入境人员;对有资格的非法入境人员给予政治庇护;确认、处置及掌握外国入境人员走私贩毒案件,如口岸检查、边境巡逻、拘留审查及遣返部门。一方面是服务职能,即维护与管理合法入境人员的资料;肯定移民权力与在美福利,如申请站、政治庇护所、移民资料中心、案件处理中心、绿卡制作中心。

2003年3月1日,美国移民局并入美国国土安全部属下的两个机构,公民及移民服务局和边界及交通安全局。国土安全部宣布,公民及移民服务局主管下列事务:处理合法申请美国永久居留权和暂时居留权及批准合格外籍人士的美国工作许可,以及合乎美国入籍法律取得美国的国籍。这些业务包括入籍规划、永久居留绿卡申请、短期签证包括商务考察、旅游观光、学生游学,以及其他的以往移民局主管的



法国总统萨科齐上任后在政府机构中设立了一个主管移民事务的全职部

项目。边界及交通安全局的主管事项则为部分外籍人士居美的特别登记、边境检查及边界保安、入境及出境审查等，对任何可疑的美国人入境签证都有撤销权。

除了移民局之外，美国还有一些相关的政府部门具有外国人管理职能。例如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；劳动部负责外籍人员就业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难民安置等事务。

### 英国内政部：积极引进世界各地人才

英国内政部是负责管理英国移民事务的主要政府部门，其职能包括护照管理、治安和反恐。隶属内政部的英国边境及移民署是外国人管理体制的源头机构，负责在保证边境安全的前提下，实施移民和海关法律法规，接受移民或避难申请，引进世界各地的人才服务于英国的经济发展，保证外国人合法来访英国的便捷性。

移民咨询委员会是由边境及移民署资助成立的独立机构。它与英国就业与技能委员会密切合作，在广泛调研、充分咨询相关利益方的基础上，为英国政府提供移民方面的政策建议。

英国外交与联邦事务部下属的英国贸易与投资总署间接参与贸易与投资领域的外国人管理工作。贸易与投资总署旨在帮助英国企业开拓海外市场，同时支持顶尖海外公司在英国开展合作。它为海外企业提供关于在英国经商的信息和建议，包括税收、人力资源、签证、企业选址和研发情况；并且提供实际服务，包括申请资助、安置服务、将企业

与相关专业咨询组织和潜在合作方牵线搭桥、协助企业拓展海内外市场。

### 德国外国人管理：政府机构与社会组织并用

由于德国政府长期不认为自己是移民国家，因此历史上没有像美国移民局那样的专门管理外国人事务的政府部门，在不同的时期，不同的外国人事务由政府委托不同的部门负责。外国人管理的相关法律法规由内政部制定，例如1990年7月，德国内政部发布了《重新调整外国人权利法》，1991年起正式实行。

除了相关政府部门负责外国人管理事务之外，德国的外国人管理还注重发挥社会组织的决策参考和合作作用。例如，德国政府规定，有关劳工移民政策由联邦政府劳动机构和雇主联合会共同制定通过。1975年，政府建立了移民政策指导委员会，该委员会号召给予移民社会、经济方面的权利，并加强移民的遣返，该委员会积极着手研究移民少数民族的问题。1979年，德国教育和研究部主要通过和基金会合作，向外国杰出科学家提供高额研究资助，吸引他们赴德从事科研活动。

在德国移民法起草制定的过程中，德国在机构建设方面还设立了专门的移民委员会。2000年，德国内政部长Otto Schily召集的，由前联邦议会议长Rita Suessmuth博士担任主席，前联邦司法部长兼前社会民主党主席Hans-Jochen Vogel博士任副主席的跨党派的德国移民委员会正式成立。这个移民委员会由拥有丰富的专业知识和社会经验的21名来自政界、科学界、经济界和社会团体的知名人士组成。专门的移民机构的设立，为健康的移民政策的研究和制定，打下了坚实的物质基础。

德国《移民法》规定，2004年9月1日，联邦确认“外国难民事务局”更名为“联邦移民与难民事务局”，法律为德国移民、警务、司法等政府相关部门进行外国人事务管理提供了法理上的依据。

此外，有些外国人事务管理工作分散在其他政府部门，例如，德国劳工与社会事务部设有劳动市场政策、失业保险及外国人就业政策局，该局的工作重点是劳动市场政策及其相关问题，同时该局还负责外国人在德国的就业及与之相关的政策制定工作。

### 法国：“移民、融入、国民身份与共同发展部”

二战结束后的1946年，法国成立了国家移民局，专门组织招聘发展工业所需的外国劳工，而移民管理的其他

事务则由社会组织承担。直到20世纪70年代初,法国处理移民事务的机构仍然是地方性、自愿性的非正式组织。上世纪70年代中期,随着劳工移民浪潮的减退,政府开始关注一系列移民问题,如就业、民族相互关系等,并成立了处理移民劳工问题的国家官方部门移民劳工部,负责移民事务,主要是移民的福利、住房、就业、教育、培训、文化等方面,该部门直接在政府领导下,而不再依靠非正式组织来保证移民的平等权利。

20世纪90年代,法国政府将移民融合作为政府直接负责的重要事务,并设立了由各委员会共同组成的移民融合委员会,恢复了移民人口国家委员会。法国移民融合委员会的主要职能是制定法国的移民融合政策,该委员会在1992年度报告中强调把移民个人作为政策目标,坚持移民平等、保障个人权利,以及非种族歧视的传统原则,强调移民个人的融合,要比对移民少数民族群体的认同,更能保证移民个人的自由和发展机会。

2007年5月,法国新任总统萨科齐上任后,成立了一个“移民、融入、国民身份与共同发展部”。这是法国历史上第一次在政府机构中设立一个主管移民事务的全职部。从名称上分析,其有意对移民的选择接纳、入境、社会融入、加入国籍,乃至打击非法移民、促进与移民输出国的“共同发展”等所有与移民问题相关的政策事务和

行政机关进行统一管理,而且将来还极可能把所有与移民手续相关的签证、居留证签发直至非法移民驱逐出境的机关都集中在一起。而目前,负责这些事务的机关分散在前述4个不同的政府部门,分别受4个不同部长的管辖,例如:签证与难民审批属于外交部权限;居留证签发属内政部公共自由与法律事务司的权限范围;普通入籍申请由社会事务与就业部下属的人口与移民司负责,通过婚姻取得国籍属于司法部管辖;而外国人驱逐出境的任务则由内政部边境警察局承担。

法国内政部内的国家警察总局负责指导和协调全法国国家警察机构的工作,其旗下的边防警察中央局又是警察系统内的外国人主管部门。法国警察系统内的外国人管理机构除了其内政部的“民警”系统外,另外一个就是隶属其国防部的“军警”系统,即法国国家宪兵。由于法国宪兵负责乡村和人口在1万以下的市镇的警务,因而这些地方的外国人管理工作也由国家宪兵负责。

法国的外国人管理体系涉及到政府不同的部门,这些部门各自在不同领域执行国家相关政策(就业、社会保障、教育、城市、交通、住房)。这些机构和部门主要有:内政部、社会事务与就业部、司法部和外交部等。另外,一些咨询机构、民间团体、协会以及社会公共利益服务机构也承担了一些辅助性的工作。■

## 资讯

# 第一期欧盟-中国科技人才培养项目总结会在京举行

2011年3月17日,第一期欧盟-中国科技人才培养项目总结会在北京举行,来自欧盟驻华使团、欧盟-中国科技人才培养项目办公室的有关负责人,教育部、国家外国专家局的有关负责同志以及参与该计划的欧盟在华学者60多人参加了会议。

此次会议旨在总结欧盟-中国科技人才培养项目成员在中国接收单位实习研究中取得的成绩,并分享在中国进行工作经验和挑战等问题。中科院院士、清华大学化学系主任张希教授,复旦大学欧洲问题研究中心荣誉主任戴炳然教授,英国皇家学会院士、皇家工程院院士、剑桥大学副校长Lynn GLADDEN教授,丹麦奥胡斯大学Ole FEJERSKOV教授作了大会主题报告。所有第一、二期欧盟-中国科技人才培养项目参与人分基础科学、生命科学、工程科学和社会科学4个领域进行了分论坛研讨。

欧盟-中国科技人才培养项目(STF China)是根据

2007第十次中欧峰会双方达成的共识,于2008年8月通过欧盟委员会立项的。项目致力于使欧盟成为“在中国快速增长的研究环境中一位越来越可靠的伙伴”。项目的整体目标是推动欧洲研究人员向中国研究发展领域流动,并在欧洲和中国之间搭建起一座便于研究人员双向流动的桥梁。其主要内容是由欧盟出资,派遣欧盟成员国优秀青年科研人才来中国相关科研院所、大学等开展为期18个月的实习研究工作。目前,第二期项目培训已于2010年6月1日启动,29名分别来自欧盟9个成员国的优秀青年科研人才正在清华大学、中国科学院、北京大学、上海交通大学等中国多家顶尖学术科研机构进行实习研究。

北京化工大学英国专家、英国皇家化学会会士戴伟博士说:“根据该项目,欧盟每年资助约30位欧盟研究人员来中国进行研究。始于2008年的第一期培训已经结束,而且这些人做完研究后有的就选择留在中国工作。”(张晓供稿)