

美国技术移民政策综述

罗 杨

(中国华侨华人历史研究所, 北京 100007)

[关键词] 美国; 移民研究; 移民政策; 人才政策; 技术移民

[摘 要] 论文从美国移民政策的历史沿革、机构设置、特点, 尤其是以技术移民政策方面美国吸引外国人才的制度优势为着眼点, 综合梳理了美国技术移民政策的相关研究成果, 包括最新的调查报告及统计数据等。认为美国的移民政策始终基于国家利益和经济发展的需要, 经历了自由开放、限制移民和高度选择三个阶段。美国虽然是世界上最大的移民接受国和技术人才引进国, 但它的移民构成特点仍以家庭关系移民为主。它通过永久居留类职业签证、临时居留类职业签证、临时居留类的留学生和学者签证等三种签证类型吸引人才, 并且建立了劳工证制度、配额制、担保制、优越的科研条件等多制度配合的吸纳人才体系。

[中图分类号] D634.371.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2014)03-0034-08

US Immigration Policy Regarding Professional and Skilled Migrants

LUO Yang

(Chinese Institute for Overseas Chinese History Studies, Beijing 100007, China)

Key words: US immigration policy; skilled migrants; US Citizenship and Immigration Services (USCIS); US Office of Immigration Statistics; immigrant visa for skilled workers and professionals

Abstract: The author of this article summarizes the evolution of the US immigration policies from the Immigration and Nationality Act of 1952 up to the present when President Obama promised the reform of the US skilled immigration system to facilitate recruitment of foreign talents into the fields of science, technology, engineering, and math (STEM). The author also enumerates five categories of immigration visas that the US uses to attract skilled workers, professionals, and investors as an example of how the US government emphasizes the importance of foreign talents to the US economy.

美国是典型的移民国家, 也一直是世界上最大的移民接受国。据联合国经济社会事务部公布的最新数据, 2013 年, 有 4600 万移民居住在美国。美国之所以成为对国际移民最具吸引力的国家, 原因是多方面的, 其中, 不断调整移民政策以最大限度地吸引各方人才是重要原因之一。通过技术移民政策来吸引优秀人才, 是美国等主要移民输入国国际移民政策的重要组成部分。美国是最早实施吸引人才政策的国家, 也是首先为留学生创造永久移民条件的国家,^[1] 在技术移民方

[收稿日期] 2014-05-10; [修回日期] 2014-08-06

[作者简介] 罗杨, 女, 博士, 毕业于北京大学社会学系人类学专业, 中国华侨华人历史研究所助理研究员, 研究方向为社会人类学理论与方法、东南亚宗教与文化、华侨华人社会等。

面已积累了丰富的政策经验。

技术移民是指没有亲属关系而完全依靠个人的专业技能成功移民他国的人。技术移民是一把“双刃剑”：一方面，他们为输入国社会、经济和科技等领域的发展做出了不可替代的贡献；另一方面，对输出国而言，则是其社会、政府、家庭等多方面人力资本投入的流失，也就是通常所说的“人才流失”。随着经济全球化程度不断加深，跨国人口流动日益活跃，世界各国特别是发达国家掀起了一场没有硝烟的人才争夺战。技术移民就是各方争夺的对象之一。

关于美国的技术移民政策及其相关问题，国内有很多学者进行过专门研究并积累了丰富的研究成果。例如，王辉耀先生主编的《中国国际移民报告》（2014）、刘国福先生所著的《技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视》、李明欢教授所著的《国际移民政策研究》、邓蜀生先生所著的《世代悲欢“美国梦”——美国的移民历程及种族矛盾（1607—2000）》等专著；梁茂信《战后美国的外来人才与移民：概念、类型与趋势》、《美国吸引外来人才政策的演变与效用》，张家栋《美国移民状况与移民政策的发展趋势》，李其荣《发达国家技术移民政策及其影响——以美国和加拿大为例》，刘红梅《美国人才开发战略及其启示》，张艳蓓、梁茂信《外来移民在美国国家利益中的地位变迁》、《家庭团聚是移民法体系的核心：美国、加拿大家庭团聚移民政策分析》，刘剑雄、朱雄兵《技术移民的国际经验与中国改革趋势》等论文；美国国土安全部移民统计办公室发布的《移民统计年鉴》则提供了美国各项移民指标的最新统计数据。

本文基于学者们的研究成果并着重收集最新的相关数据，从美国移民政策的历史沿革、机构设置、特点，尤其是以技术移民政策方面美国吸引外国人才的制度优势为着眼点，对美国的技术移民政策作一综合梳理和归纳。

一、美国移民政策的演变

虽然美国的移民法律法规十分复杂，内容不断调整，但始终秉持促进经济发展、考虑美国政府需要、维护美国公民利益三项基本原则。^[2]无论是鼓励移民、限制移民还是选择移民，美国移民政策的宗旨是吸引和借助外部人才促进美国的发展，它拒绝和排斥的始终是其不需要或不迫切需要的人，而对它真正需要的人，包括高技术人才和拥有专业技术的劳工，则决不会拒之门外，而是积极鼓励和吸引他们。

美国移民政策的演变大致可分为三个阶段。^①一是1882年以前的早期阶段，这一阶段美国移民政策的主要特点是鼓励外来移民。1862年《宅地法》和1864年《鼓励外来移民法》，确立了美国鼓励外国劳动力（既包括技术型也包括劳力型）入境的移民政策，这反映了美国在建国之初需要大量移民开发和建设的实际需要，那时它对移民几乎未加挑选。

1882—1952年是美国移民政策的中期阶段，这一阶段美国移民政策的主要特点是开始对移民进行限制，其中最具有代表性的是1882年通过的“排华法”。1882年，美国颁布《禁止输入中国劳工法》，也就是通称的“排华法”，明确规定禁止华工入境。这是美国历史上第一个全国性的排斥外国移民的种族主义法案，并由此形成长达61年的排华时期。二战期间，中国成为美国的盟国，罗斯福总统于1943年决定废除排华法案。1882年排华法规定的排斥华工期限是10年，1892年期满后延长10年，到1904年则做出了无限期中止华工进入美国的规定。虽然排华法在条文上规定禁止中国劳工入境，但由于种族歧视，对法律规定可以入境的华人学者、留学生、商人等也实际加以限制。排华法实施期间，美国华人人数锐减。

1952年至今是美国移民政策的当代阶段，这一时期美国移民政策的主要特点是，虽然依然

^① 这三个阶段的划分参考了刘国福的《技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视》、邓蜀生的《世代悲欢“美国梦”——美国的移民历程及种族矛盾（1607—2000）》著作中的相关论述。

重视家庭团聚和人道主义移民，但日益倾向于筛选经济类移民，尤其是技术类移民。美国并没有专门的技术移民法律，主要是通过各种职业签证吸引外国专业人才，这就是通常所说的技术移民。这一阶段美国吸引技术移民的政策，以三部重要的移民法为标志。一是1952年《移民与国籍法》，该法案规定将全部移民限额的50%用于美国急需的、有突出才能的各类外国专业人才，这是美国战后第一部强调职业移民的法律。其次是《1965年移民和国籍法修正案》，这是美国移民史上最重要的法案之一，有三方面重大改革：一是废除种族配额限制，以国籍为分配原则，按东半球和西半球而不是民族和种族确定移民份额。它取消了对亚洲和南欧的差别限制，使欧洲以外的地区尤其是亚洲成为美国的主要移民地区，他们约占到美国移民总人数的三分之二。二是该法确立了在申请移民签证时的五个优先权，对美国所需要的专业人员给予优先考虑，在移民总限额中有五分之一留给专业技术人员和短缺工种的劳工。三是该法确立了对技术与非技术人员入境实施工作许可即劳工证制度。这三项改革对后来的技术移民特别是来自亚洲的技术移民的入境产生了重要影响。第三是1990年《移民改革法案》，该法案被学者们认为是历年来改变最大、设立类别最多、最为宽松的移民法。该法案对技术移民的改革尤为突出：一是将技术类移民从其他类移民中独立出来，设立五种永久居留的技术移民优先类别（即后文提到的EB-1—5职业签证）；二是开始实施专门引进外国专业人才的H-1B签证计划，涵盖了美国所需人才的各个方面；三是将技术类移民的限额从原先的12万人提高到14万人。

2013年初，美国总统奥巴马在一个月连续三次强调继续推进移民改革，大力吸收国际高级人才，特别明确了未来的移民政策将继续向科学、技术、工程等领域人才和在美投资创业者倾斜。美国参议院已公布移民改革法案，新设立了计分制“绿卡”，其分数根据学历、就业经验、居美时间、有无亲人在美国、英语流利程度等条件计算，这类移民签证的配额设在12万至25万人之间，并且每年会依照就业市场需求进行调整。该法案专门为从事农业工作的外国劳工设立了“蓝卡”，以此解决美国低技术劳工短缺问题。

二、9·11事件后移民机构的重组

2001年发生的9·11恐怖袭击事件对美国的移民管理产生了直接影响。9·11事件后，美国政府在合并20多个联邦政府机构的基础上设立了一个新的联邦行政部门——国土安全部，负责国内安全及防止恐怖活动。成立国土安全部是美国自1947年成立国防部以来最大规模的一次政府机构调整。根据刘国福先生的研究，美国联邦政府管理移民事务的部门主要有国土安全部、劳工部、国务院、卫生和社会服务部及司法部。

国土安全部的主要职能部门有公民和移民服务局、海关和边境保护局、移民和海关执法局、联邦紧急事务管理署、运输安全管理局和海岸警卫队，其中，前三者的前身是美国移民归化局，于2003年拆分为这三个机构。美国移民归化局成立于1933年6月10日，是美国昔日掌管移民与归化事务的政府部门，曾先后隶属于财政部、劳工部和司法部。9·11事件后，移民事务纳入国家安全事务范畴，反映了美国政府对移民的管理更趋严格。根据国土安全部的内部分工，公民和移民服务局负责核发雇佣许可、劳工证、入籍归化、永久居留申请、短期签证申请及其他以往移民归化局主管的业务。公民和移民服务局在美国东部、西部、南部、北部设立了4个地区服务中心，与外国人打交道最多的便是这4个直接受理移民和非移民申请的地区服务中心。海关和边境保护局负责检查所有外国人的入境，防止恐怖分子和恐怖武器进入美国，有权拘留、逮捕企图非法进入美国的个人。移民和海关执法局负责美国口岸和边境线管理，调查移民方面的刑事犯罪。

劳工部负责审批外国人劳工证，外国人申请多数美国职业类签证前，必须先取得劳工证。国务院负责在境外签发签证、难民身份批准、签证护照的安全等。卫生和社会服务部负责提供某些

入境外国人的社会安全档案记录信息、报告某些学校是否有资格接受外国留学生、审核外国医科毕业生入境前的医学知识评估以及难民安置等。司法部负责移民法院体系和移民法解释，管理移民法庭、移民上诉委员会。^[3]

三、美国移民的构成特点

作为最大的移民接受国和技术人才引进国，美国的移民构成有以下特点。

移民在总人口中的比例低于加拿大等移民国家。虽然美国在总体上是接纳外国人、开放移民的国家，但考虑到外来移民可能给本国公民在就业等方面带来的冲击，美国审慎地控制外国人永久居留的数量，移民在总人口中的比例实则低于加拿大等国家。例如，2005—2010年，美国年均净移民数为每一千人中约有3个移民，低于加拿大每千人中约有6个移民以及澳大利亚每千人中约有5个移民的平均数。

家庭关系移民占65%以上，技术移民只占15%左右。从美国移民的构成来看，家庭关系移民一直占大多数。据美国国土安全部发布的《2012年移民统计年鉴》，2003—2012年10年间，美国公民的直系亲属移民始终是取得美国合法永久居留身份移民的主流，平均约占移民总人数的45%；其次是其他家庭关系的移民，平均约占移民总人数的20%；职业移民的数量则一直维持在移民总人数的15%左右，不及加拿大、澳大利亚等国的比例。再以2010年财政年度为例，取得美国合法永久居留身份的移民总数为1 031 631人，其中占据前三位的依次是：美国公民的直系亲属移民（配偶、子女、父母）478 780人，约占总数的46%；其他家庭关系移民202 019人，约占总数的20%；职业移民143 998人，约占总数的14%。也就是说，家庭关系移民占66%，只有14%是美国经济发展急需的职业移民。可见，虽然美国的移民政策日益重视技术移民，但亲属类移民仍是美国移民的主体。^[4]

中国技术移民的比例高于技术移民平均比例。中国有向美国移民的记录最早是19世纪20年代，在迄今为止的近200年中，虽然有60多年的排华法限制期，但中国向美移民从未中断。据美国移民和公民服务局统计，中国已成为仅次于墨西哥的第二大移民来源国。由于历史原因，自20世纪50年代后，美国对中国大陆、香港和台湾分别有单独的移民配额。20世纪50—70年代，中国移民主要来自香港和台湾地区。20世纪80年代，由于中国的改革开放，来自大陆的移民数量激增。20世纪90年代，来自大陆的移民人数首次超过来自香港和台湾的移民人数总和。21世纪以来，与港台地区的移民趋势相反，中国大陆移民呈逐年上升的趋势。根据王辉耀先生主编的《中国国际移民报告》（2014）中的数据，2003年，获得美国永久居留权的大陆移民为40 568人，香港移民3574人，台湾移民6917人；2012年，获得美国永久居留权的大陆移民则达81 784人，而香港移民为2104人，台湾移民5331人。^[5]

中国人获得美国永久居留权主要有三条途径：一是通过技术移民；二是通过家庭关系移民；三是通过难民或庇护移民。以2012年为例。当年取得美国永久居留权的81 784名大陆移民中，人数最多的类别是直系亲属移民，有25 714人，约占总数的31%；其次是职业移民，有19 930人，约占总数的24%；排在第三位的是难民和庇护移民，有18 167人，约占总数的22%。^[6]可以看出，中国职业移民，也就是技术移民的比例要高于美国技术移民平均水准10个百分点。

美国每年接收家庭移民的人数远高于职业移民类别，主要原因是职业移民类别的配额有严格限制，但家庭移民中美国公民的父母及21岁以下子女没有配额限额，而移民在美国获得公民身份后，可以为父母及兄弟姐妹等其他亲属申请美国永久居留权，导致人数成倍增长。所以美国移民法也在酝酿改革，使之能够更有效避免移民类型不完全符合其需要的弊端，从而使移民政策更好地服务于美国的国家利益。

四、吸引人才的三种签证类型

美国移民法通过设立职业移民类别吸纳国外人才。美国现行的针对外国人才的签证主要有三类：一是永久居留类职业签证；二是临时居留类职业签证；三是临时居留类的留学生、学者签证。

（一）永久居留类职业签证

它一共分为五个优先等级。美国移民法依照技能高低把职业移民分为五等优先，并从第一优先开始，顺次给予不同的优先程度和相应优惠政策。第一优先吸纳的对象是具有特优、特殊或特意技能的人，杰出教授或研究人员，跨国企业经营管理人才；第二优先吸纳的对象是具有高学位（硕士以上）或特殊能力的专业人士；第三优先吸纳的对象是具有专业技术及非技术性劳工，它尤其向美国雇主急需的人员倾斜。^[7]

在移民中划分优先程度与美国移民的限额制度有关。美国每年批准的职业移民上限为 14 万人，在这个总限额下，每一类优先又各有自己的限额。例如，第一、第二和第三优先的限额都是每年 40 040 人，第四和第五优先的限额是每年 9940 人。除了总限额和每一等优先的限额外，每个移民来源国还各有其限额。例如，每年来自中国大陆的职业移民限额为 8800 人，出生在香港、澳门和台湾的申请人则不受中国大陆的额度限制。^[8]

1. 第一优先

美国移民法中职业移民第一优先的原则有利于在世界范围内网罗最顶级的人才，它的签证类型主要有三类：第一类为 EB-1A，主要面向在科学、文艺、教育、商务、体育等方面具有非凡才能，在国内国际赢得持久声誉，并通过各种文件证明其取得的成就得到业内公认的外国人。它的特点是名额相对充足，不需要预先在美国找到雇主，也不需要向美国劳工部申请劳工证。第二类为 EB-1B，杰出教授和研究人员。它的特点是需要提前在美国找到工作，并需要申请劳工证。这是中国大陆的科研人员移民美国的通常途径。第三类为 EB-1C，跨国公司的外籍执行官或经理。它的特点是需要提前在美国找到雇主，也需要申请劳工证。这是中国商人移民美国的主要途径。据王辉耀先生主编的《中国国际移民报告》（2014）统计，1901 年至今，每 4 个获得诺贝尔奖的美国科学家中有一个就是外国移民，例如华裔科学家李政道、杨振宁、李远哲、高琨等。又据《2012 年移民统计年鉴》统计，2003—2012 年，共有近 36 万外国人通过第一优先的途径移民美国，平均每年 3.6 万人，几乎囊括了世界各国的精英。2012 财政年度，世界范围内共有 39 316 名尖端人才（其中包括 23 030 名配偶和子女）通过第一优先类别获得美国永久居留权。^[9]

2. 第二优先

与第一优先相比，第二优先的申请人需要申请劳工证，并由美国的雇主提出申请。2012 财政年度，世界范围内共有 50 959 名职业移民（其中包括 26 240 名配偶和子女）通过第二优先类别获得美国永久居留权。^[10] 中国人通过第二优先原则获得美国永久居留权除了通常的在美国找到固定工作外，还有一种“国家利益豁免”条款可使其直接申请移民。^[11] “国家利益豁免”是指因申请人所做出的贡献符合美国国家利益，故该申请人得到无需申请劳工证的豁免，而可以用自己的名义直接申请职业移民，所以它不需要先在美国找到雇主，也不需要申请劳工证，虽然与第一优先中吸引全球顶尖人才的原则类似，但将范围扩大到广大普通的技术、科研人员。

3. 第三优先：专业人才

第三优先主要包括专业人员、技术工人和其他工人。专业人员是指具备移民资格条件、具有学士学位的外国专业人员。技术工人和其他工人是指符合移民条件，在申请时可从事非临时性、非季节性的技术性工作（需要至少两年的培训和经验）的外国人，并且美国雇主不能在境内得

到从事此类工作的技术工人。这类移民多是具有专业知识技能、被广泛或急切需要的人才，其出现体现了世界技术移民层次的多元化，也说明技术移民不等同于“高技术”移民。第三优先类别申请者需要申请劳工证。2012 财政年度，世界范围内共有 39 221 名（其中包括 21 532 名配偶和子女）专业人才，通过第三优先类别获得美国永久居留权。^[12]

4. 第四优先：特殊移民

第四优先是指特殊移民，包括宗教人员、美国政府的特殊海外工作人员、国际组织的退休工作人员、国际组织工作人员的家属和美国军队成员等等。2012 财政年度，美国接受此类优先人才 7856 人（其中包括 2988 名配偶和子女）。^[13]

5. 第五优先：投资移民

投资移民始于 1999 年，每年有 9940 个限额。最初美国对投资移民的审查十分严格，但随着美国经济不景气以及中国等国的经济崛起，美国逐步放松了审查标准，吸引各国投资移民。据美国投资协会数据，2008 年，通过投资移民渠道获得美国永久居留权的移民总数为 1443 人，其中中国大陆 360 人，占 25%；2009 年，投资移民总数为 4218 人、中国大陆 1979 人，占 47%；2010 年，投资移民总数为 1885 人、中国大陆 772 人，占 41%；2011 年，投资移民总数为 3463 人、中国大陆 2408 人，占 70%；2012 年，投资移民总数为 7641 人、中国大陆 6124 人，占 80%。可见，中国大陆投资移民所占比例越来越大，成为美国投资移民的主力军。^[14]

（二）临时居留类职业签证

美国发放 H、L、O、P 四种临时居留职业签证吸引人才。H 类中，H-1B 适用于外国专业人员，允许美国雇主雇佣短缺的外国人才，大多数有效期为三个月，初次最长有效期三年，可以延期三年。H-1B 签证每年普通配额 6.5 万个，但美国大学、研究所和政府机构雇佣外国员工不受配额限制，另外还有 2 万个 H-1B 特别配额给拥有美国硕士以上学位的外国学生。H-1B 签证主要签发给来自亚洲的外国人才。2012 年，获得 H-1B 临时工作签证的中国人达 23 787 人，比 2011 年增加 3937 人，增长了近 20%。L 类签证签发给外国公司调派到美国分公司或合资公司工作的人员，大多数有效期为一年或两年内可多次入境。O 类签证适用于在科学、艺术、教育、商业等方面有杰出才能的外国人，不需要有特定学位，O 类签证有效期最长三年，可以延期。P 类签证适用于运动员、演艺人员等，有效期一至五年不等。

据美国国土安全部移民统计办公室数据，截至 2012 年 1 月，美国持临时居留类职业签证者共有 84 万人，其中，人数最多的国家是印度，达 32 万人；第二是加拿大，有 8 万人；第三是墨西哥，有 7 万人；第四是日本，有 5 万人；中国、韩国、英国并列第五，分别有 3 万人。^[15]

（三）留学生签证

美国的留学生签证是将各国留学生作为其技术移民的储备力量，也是美国引进和留住外国专业人才的重要手段。美国的学生签证包括 F、M、J 三类。F 签证发放给赴美进行学术学习的留学生，M 签证发放给进行非学术或职业学习的留学生，J 签证发放给赴美交流访问、在职培训、专业培训和从事研究工作的外国专家学者。这三类签证又细分为六种类型。美国将留学生的学习和工作结合，创造留学生留下的环境，储备需要引进的人才。持 F-1 签证者有校内工作、有限的校外工作、与主修科目有关的实习工作三种工作机会。但留学生在学期间每周工作不得超过 20 小时，只有假期才能进行全职工作。校外工作的工资不能低于该职位在当地的实际工资水平。留学生完成学业或毕业获得学位后，可通过外国留学生顾问或推荐后向移民部门申请一年期工作许可，用于毕业后的工作实习。选择实习工作者必须有指导教师或系主任出具推荐函，攻读英语语言课程的学生不可以申请实习工作。^[16]

2011 年以来，中国已经成为美国国际留学生第一大来源国。据美国国土安全部移民统计办公室数据，截至 2012 年 1 月，美国境内共有 72 万留学生，其中，留学生来源最多的国家是中

国,达 15 万人,占留学生总数的 21%;其次是印度和韩国,分别有 10 万人,占总数的 14%;第三是沙特阿拉伯,有 4 万人。同期,美国的访问学者人数有 23 万人,其中,中国人数最多,有 3 万人,占总数的 13%;韩国、德国同列第二,分别有 2 万人。^[17]

五、美国吸纳人才制度的特点

美国除了通过设立各种精细的签证类型来吸引人才外,还与劳工证制度、配额制、担保制和优越的科研条件等制度相结合,确保美国的国家利益与国民利益实现最大程度的协调和双赢,力争使外国移民不给美国造成负担。

劳工证制度确保外来移民不抢本国人的“饭碗”。除了永久居留类职业签证第一优先等少数类别外,永久居留职业签证和临时居留类职业签证都需要办理劳工证,而劳动力市场测试是办理劳工证的关键。劳动力市场测试是指美国雇主确定在劳动力市场上没有合格的美国公民或永久居民可以录用,并且此职位不会影响美国人相类似职位的薪资和工作环境,才可以为外国人提供一份以永久居留或临时居留的身份来美的特定工作的测试。美国雇主提供的工作必须经过劳动力市场测试,并为外国人申请到劳工证,公民和移民服务局才会为外国人签发职业类签证。此外,为了提高美国引进外国人才的工作效率,美国劳工部推出了劳动力市场信息引领纲要,列出了美国劳动力市场最短缺的 10 类职业。如果外国人是从事这 10 类职业,就视其已经持有了劳工证,不需要再申请。^[18]可以说,劳工证制度在很大程度上避免了引进的移民对本国劳工市场的冲击,保证移民不抢本国人的“饭碗”。

配额制是移民的“调节阀”。美国虽然在形式上打开大门允许外国人入境,但实际上却通过配额制来限制外国人入境,某些类别的签证配额成为外国人进入美国的无形壁垒。美国通过这一手段控制申请签证的外国人结构类别,在控制移民总数的基础上,保证对美国有用的人优先入境。所以,配额制发挥着移民调节阀的作用。美国移民法对家庭移民、职业移民等移民类别的配额及其分配比例和优先顺序都有具体规定。例如,职业类永久居留移民全球移民配额为 14 万人,其中,第一、第二、第三优先类别比例均为 28.6%,第四、第五优先比例均为 7.1%。如果第四、第五优先配额未用完,可用于第一优先;如果第一优先配额未用完,可用于第二优先;如果第一、第二优先配额未用完,可用于第三优先。^[19]美国还在职业类移民配额中实施移民配额国籍封顶政策,在任何一个财政年度颁发给任何一个国家公民的职业移民签证数量,不得超过该财政年度内可以颁发的此类签证总数的 7%。

20 世纪 90 年代以后,临时居留职业类签证的配额在美国接收外来移民总量中有明显增加。20 世纪 90 年代,美国信息技术劳工供不应求,H1-B 类劳工即具有特殊才能的科技人才连年出现名额透支。1998 年,美国国会颁布《美国竞争力和劳工改善法》,规定将 H1-B 计划限额增加近一倍,其中绝大多数配额都是分配给计算机及工程职业类。2000 年,美国国会又颁布了《21 世纪美国竞争力法》,决定将此类签证的年度限额再增加一半。H1-B 类签证限额从上世纪 80 年代不足 5 万名,到 21 世纪初通过此类签证入境人数已超过百万。L-1 类签证限额从上世纪 80 年代的 6.53 万人增至 90 年代的 11.21 万人,进一步扩大到本世纪初的 29.46 万人,二十年间增长了近五倍。^[20]

美国政府采取“挖东墙补西墙”的方式来平衡被“优秀移民”签证多占掉的移民份额,取消现行抽签移民(每年 5 万人配额)以及亲属移民第三优先(公民的已婚子女,每年配额 2.34 万名)和第四优先(成年公民的兄弟姐妹,每年配额 6.5 万名)类别。^[21]此外,每年入境的职业类移民由于配额有限,所以有近半数的技术移民通过家庭团聚途径入境。

担保制保证外国人不会给美国社会带来负担。美国推行担保制,即由美国公民、永久居民或机构作为担保人,承担在经济上支持签证申请受益人的法律责任,保证外国人入境后遵守签证条

件，不会成为美国的负担。^[22]美国根据“国籍+永久居留身份+永久居留事实”确定担保人资格和权利范围，区别对待美国公民和合法永久居民的担保权，限定在美国有实际居住事实的公民和永久居民才有担保资格。对于临时居留类职业签证，则要求准备雇佣外国人的美国公司或其他机构为其提供担保，确认已经同意按照美国法律的规定雇佣该外国人。责任严格的担保制，保证了外国人入境后不会给美国社会带来负担。

美国还用优越的科研条件留住人才。高工资和优厚的物质生活条件是各国技术精英选择移居美国的重要理由之一，也是美国吸引人才的基本条件。美国为技术人才提供了优越的科研条件。奥巴马政府上台后，宣布将美国GDP的3%投入研究和创新领域，成倍增加美国国家科学基金会、能源部科学办公室、美国国家卫生研究所三家国家级科研机构的经费。美国的研究开发工作分别有联邦政府实验室、私人工业公司、高等院校和非赢利机构这四类研究机构独立运行。联邦政府有17个部门与科学技术关系密切，每年的研发经费超过千亿美元，不同规模的私人实验室超过2万个，高等院校超过3500所。^[23]为了鼓励中青年科研人员的创造发明，美国科学基金会设立了各类奖励，但规定只有持美国绿卡或护照者才有资格获得。如果获奖者是外国人，美国政府会劝说获奖者留美效力，积极为其办理绿卡或入籍手续。优越的工作和生活条件吸引着世界各国的技术人才，是美国科技领先世界的不可替代的人力资源。

[注释]

- [1] [20] 梁茂信 《二战后专业技术人才跨国迁移的趋势分析》，《史学月刊》2011年第12期，第86、93、87页。
- [2] [3] [16] [18] [21] [22] 刘国福 《技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视》，中国经济出版社，2011年，第148、128~131、147、141~142、144、145~146页。
- [4] Office of Immigration Statistics, “2012 Yearbook of Immigration Statistics, Table 6”, http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2012.pdf.
- [5] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] 王辉耀主编、刘国福副主编 《中国国际移民报告》(2014)，社会科学文献出版社，2014年，第128、129、131~132、133、133、137、133、133、138页。
- [6] Office of Immigration Statistics, “2012 Yearbook of Immigration Statistics, Table 10”, http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2012.pdf.
- [7] 李明欢 《国际移民政策研究》，厦门大学出版社，2011年，第390页。
- [15] [17] Bryan Baker, “Estimates of the Size and Characteristics of the Resident Nonimmigrant Population in the United States”, Office of Immigration Statistics, Table 1, January 2012, http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ni_pe_2012.pdf.
- [19] 周佳 《美国出台高科技人才移民优惠政策》，《人民日报》(海外版) 2013年5月1日。
- [23] 刘红梅 《美国人才开发战略及其启示》，《发展研究》2011年第4期。