

移民法的最新发展

——兼论中国出入境管理法的改造和重塑

刘国福

(汕头大学 法学院,广东 汕头 515063)

摘要:过去 20 多年,移民法取得了巨大的发展,在定位、价值取向、机构、技术、原则等基本理论方面有了新的突破。在经济移民制、技术移民制、投资移民制、亲属移民制、难民和非法移民和学生签证等移民具体制度上不断创新。在移民法技术、移民融入和国籍关联等操作和配套措施方面,日趋完善。中国有必要也很迫切地需要对其进行系统审视和认真思考,结合中国国情,创造性地实现中国出入境管理法跨越式发展,充分发挥作为移民法后发国家的优势,推动中国出入境管理法的改造和重塑。

关键词:移民法;出入境管理法;发展;改造

中图分类号:D922.14 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6951(2008)05-0046-13

在全国人大外事委员会的推动下,公安部于 2004 年 12 月份成立了“中华人民共和国出入境管理法起草工作领导小组”,开始了代拟“出入境管理法”草案的调研论证,历经十几稿,目前正在论证的是“中华人民共和国出入境管理法”送审稿。本文结合移民法国际理论与实践的最新发展和揭示的趋势,回答正在制定的“出入境管理法”遇到的问题,论述如何实现中国出入境管理法的改造和重塑,以建设和发展中国移民法。一管之见,希望对政府部门、学界澄清理论,分析实践有所裨益。

一、出入境管理法的定位:从出入境管理法到移民法

出入境管理法是规范人员跨国流动的法律,人员跨国流动问题本质上是社会一体化问题,所以需要从国家发展的未来,民族的长远利益,外来移民的根本利益,移民的全球性等多角度,对出入境管理进行系统性和整体性的思考。由于出入境管理法的局限性,规范跨国人员流动的法律必然向以移民为核

心的移民法方向发展。

(一) 出入境管理法与移民法

虽然从性质上,出入境管理法和移民法都是公法,偏重程序法。但是两者还是有着巨大的差别。

内容上,移民法比出入境管理法更全面。出入境管理法以出入境为核心,围绕人员和交通工具出入境,规范入境、出境和居留,主要解决出入境的条件、审批、检查和处罚等问题。移民法以移民为核心,将入境、出境和居留与国籍、护照、归化、融入、经济、文化等问题放在一起,通盘解决出入境的条件、审批、检查和处罚,以及移民对本国的影响、移民政策与劳工市场的关系、移民对象、吸收移民方法、新移民融入、移民权益保护、非法移民以及移民各个环节衔接等问题。

目的上,移民法旨在为了国家利益,统筹规范即将入境和已经入境的非公民。出入境管理法一方面要维护国家主权、安全和社会秩序,另一方面要

收稿日期:2008-06-03

基金项目:本文是汕头大学文科科研基金资助项目“移民法:签证法律制度研究”的研究成果之一(项目批准号:110-071041)

作者简介:刘国福(1970—),男,河南固始人,汕头大学法学院副院长、副教授,硕士生导师,悉尼科技大学哲学博士。研究方向:移民法。

例如,澳大利亚 1958 年《移民法》第 4 条规定,“The object of this Act is to regulate, in the national interests, the coming into, and presence in, Australia of non - Citizens”台湾地区 2003 年《入出国及移民法》第一条规定,“为统筹入出国管理,确保国家安全;规范移民事务,落实移民辅导,特制定本法。本法未规定者,适用其它有关法律之规定”。

移民法通过审查申请人的品行,禁止品行不符合要求的人入境,递解品行不符合要求的人出境,维护国家主权、安全和社会秩序。例如 2005 年《德国移民法》规定,凡被证实从事恐怖活动、煽动民族仇恨及参与贩运人口的外国人,将被迅速驱逐出境。许多国家都要求申请人在申请时,必须提供居住 12 个月以上国家的无犯罪纪录证明。另外,为了更好地打击恐怖分子,各国还加强了口岸管控。

便利人员和交通运输工具出境入境,促进对外交往。

制定政策时考虑的因素。政府制定出入境管理政策,主要考虑国家安全和国际交往因素。制定移民政策,还同时考虑人道主义、经济理性和人力资源因素。经济理性强调控制预算和提高效率,人力资源强调吸引自己需要的技能人才。国民必须具有较高的教育背景和专业能力,可以在后工业时代创造更高的经济价值,应对不断变化的国际经济形势。

调整手段上,出入境管理法主要通过行政手段进行直接管理。移民法除了运用行政手段外,还大量运用经济手段,例如劳动力市场测试、紧缺职业清单、保证金和安居服务,以及技术手段,例如计分考核、人才数据库、职业协会评估和入籍考试,进行间接管理。

(二)移民法与移民国家

通常认为,移民是指跨国追求更美好生活的穷人。移民国家是指外国移民通过和平或者战争的方式,驱赶或者同化了土著民族,并最终在原民族居住的土地上,建立的国家。只有移民国家才需要制定移民法。

随着国际化的深入发展,移民、移民国家和移民法的观念发生了巨大变化。20世纪80年代以后,越来越多国家接受,移民是指以地球公民身份在全世界寻找个人和事业发展机会的人们。只要国家和地区之间在发展、人口和民主方面有差距,移民就不会消除。移民国家是指欢迎和接纳外国移民的国

家,或者传统民族国家因为外国移民进入寻求生存和发展,演变成为的多民族、多种族、多文化国家。

经过半个世纪的发展,今日的欧洲大陆越来越成为非典型意义的移民大陆^[1]。移民法不仅存在于传统移民国家,如前所述,而且存在于其他国家和地区,例如德国、意大利、英国、哈萨克斯坦和我国台湾地区等。所以,奉行开放政策和希望融入国际社会的国家都是移民国家,可以预见,未来会有更多的国家制定移民法。

(三)出入境管理法向移民法的转变

规范人员跨国流动的法律和管理体制的历史发展证明,随着社会、经济和政治的发展,规范人员跨国流动的法律会实现从出入境管理法到移民法的转变。

传统移民国家早已制定了移民法。美国、加拿大、澳大利亚和新西兰等分别在1881年、1906年、1901年、1881年制定了移民法,并在2003年、1994年、1945年、1987年改组设立或者新设立了统一的移民主管机关,美国公民和移民局(U. S Citizenship and Immigration Services)、加拿大公民与移民部(Citizenship and Immigration Canada)、澳大利亚移民与公民部(Department of Immigration and Citizenship)和新西兰移民局(Immigration New Zealand)。

非传统移民发达国家纷纷制定了以移民为核心的移民法或者出入境管理法,取代了外国人法。新兴国家和地区基本建立了移民法。不发达国家正在实现从出入境管理法向移民法转变。

表 1 非传统移民发达国家移民法

制表时间:2008年5月23日

国家	移民法	移民法颁布前的移民方面主要法律
意大利	1998年颁布第一部《移民法》	1990年《外国人法》
德国	2004年颁布第一部《移民法》	1965年《外国人法》、1990年《重新调整外国人权利法》和1978年《入境和居留法》
英国	1962年首次制定《移民条例》,1971年制定《移民法》	1953年、1919年、1905年《外国人法》
西班牙	2000年《外国人在西班牙的权利和自由及其融入法》	1985《外国人在西班牙的权利和自由法》
日本	1952年《出入境管理和难民认定法》	无

例如,越南1992年《外国人在越南入境、出境、居住和旅行法》第2(1)条规定,“The Socialist Republic of Vietnam creates favourable conditions for foreigner's entry into, going out of, transit through Vietnam;”1985年《中国公民出入境管理法》第一条规定,“为保障中国公民出入中国国境的正当权利和利益,促进国际交往,特制定本法”。

经济发展与合作组织(OECD)在2003年指出,移民政策过多考虑经济理性,只选择需要的技能人才,也会出现一些问题。例如现在仅适用于某些狭窄领域的技能,随着社会发展,其价值会降低。见 OECD, 2003: 82, 引用自 Bedford, Richard: Skilled Migration in and out of New Zealand: Immigrants, Workers, Students and Emigrants, www. immi. gov. au (2008 - 03 - 27), 第245页。

新西兰移民局在2005年年报中指出,紧急的移民政策最优先考虑的是,满足竞争激烈的劳工市场对紧缺技能的需求,实现这一目的最有效的方式是定居、临居工作和学习签证混合的签证体系。在《移民趋势报告》中指出,2004 - 2005年,47%有工作接收函的主申请人的职业是长期短缺技能清单(Long Term Skill Shortage List)上的职业,14%是目前短缺技能清单(Immediate Skill Shortage List)上的职业。见 Bedford, Richard: Skilled Migration in and out of New Zealand: Immigrants, Workers, Students and Emigrants, www. immi. gov. au (2008 - 03 - 27), 第241页。

宋全成:《论德国移民的社会一体化进程》,《德国研究》2006年第2期,第21卷,总第78期,p43 - 47。

英国移民学者格兰特认为,移民是由3D因素驱动的,即 difference in development, demography and democracy。见 Grant, Stefanie: “GCM Report: Defining an ‘Ethical Compass’ for International Migration Policy”, International Migration Vol 44 (1) 2006, P15。

表 2 新兴国家和地区移民法

制表时间: 2008年 4月 22日

国家和地区	现代移民法
新加坡	1966年《移民法》
香港地区	1972年《移民法》
智利	1975年《移民法》
韩国	1999年《移民法》、1999年《移民条例》
台湾地区	1999年《入出国及移民法》。
俄罗斯	2002年《外国公民法律地位法》、1993年《难民法》

表 3 不发达国家移民法

制表时间: 2008年 4月 22日

菲律宾	1940年《移民法》、1950年《外侨登记法》
波兹瓦拉	1966年《移民法》
哈萨克斯坦	1992年《移民法》和 1997年《人口迁徙法》
印度	1993年《国籍法》(修订)
塔吉克斯坦	1994年《难民法》
越南	2000年《越南公民出入境管理法》和 2000年《外国人在越南出境、入境、居住和旅游法》
柬埔寨	1994年《移民法》

(四) 中国与出入境管理法和移民法

就中国而言,基于国际形势趋于稳定,老龄化趋势明显,与世界相融的紧迫性,为了引进国外高层次人才和资金,提高国家的活力和在世界上的竞争力,深化有关移民事务法律的可操作性和执法的统一性,用法律展现中国坚定不移奉行改革开放国策,与世界相融的姿态,有必要改造和重塑中国出入境管理法,实现从出入境管理法到移民法的转变。因为只有移民法才可以全面规范人员跨国流动,在机构和政策上对移民社会一体化问题进行结构和工具性安排。中国正在制定起草的《出境入境管理法》,是对 1986年《公民出境入境管理法》、1986年《外国人入境出境管理法》和 2004年《外国人在华永久居留管理办法》的统一,也是中国实现出入境管理法向移民法转变的关键一步。我们期待更现代的统筹兼顾国籍、护照、签证、出入境检查、外国人居留、外国人安居等移民问题的中国移民法的问世。

二、移民法的新理念

移民法定位于规范人——移民在迁徙过程中的出入境和融入行为。以此为核心,过去 30年,移民法在价值取向、机构、技术、原则等基本理论方面的理念有了新突破。

虽然移民政策开放的国家人口有不断增长的趋势,但是越来越多的国家采取务实态度,以国家利益至上为移民法的价值取向,有选择地欢迎移民。在澳洲和新西兰,移民占总人口比例达四分之一,而加

拿大亦占五分之一。非传统移民国家的移民比例也有增长,例如欧盟地区已成为全世界五分之一移民的家。各国纷纷收紧人道主义移民和家庭团聚移民政策,放松经济移民政策,选择吸纳有技能、有资金的人,以促进本国经济发展,而拒绝接纳普通劳动力。

移民法的各个环节密切联系,制定或者调整任一移民政策时,必须将其放在整个移民体系中考虑,否则将收不到预期效果或者效果有限。例如,对于留学生签证,不能只考虑教育出口和文化输出,还要考虑吸纳人才,具体来说,就要分析留学生签证与工作签证、永居签证、入籍的关系。为了加强留学生对当地社会的了解,减轻经济负担,允许留学生在留学期间有工作的权利,每周工作 15小时或者 20小时,假期可以全职工作。留学的目的是学以致用,允许留学生毕业后无条件地在一定期限内在当地找工作,无条件签发 12个月的留学生工作签证。鼓励留学生毕业后申请永久居留,不论是留学生工作签证期间找到了工作,申请技术移民或者雇主担保移民,还是没有找到合适工作而离境,以后申请独立技术移民,都可以因其获得过当地学历,而获得加分。申请入籍时,因其获得过当地学历,而免除入籍考试的要求等。以上三方面关系的有效处理,有助于教育出口、文化输出和吸纳人才双重目的的实现,放大留学生签证的价值。

随着科技进步,签证申请方式更加宽松,审理申

2003年 5月 6日,印度内阁会议决定给予居住在美国、英国、澳大利亚、加拿大、法国、爱尔兰、荷兰、意大利等八国的海外印裔双重国籍,但他们在印度不享有选举和被选举权等政治权利。

请更加有效率。美国 2008 年出台新政策,中国大陆未满 14 周岁或者已经满 80 周岁的申请人可以通过邮寄服务递交签证申请,无需亲自到使馆递交申请和面谈。澳大利亚从 2004 年 8 月开始,向移民部授权的留学中介开放电子学生签证申请。2007 年 9 月 1 日起,不论申请人是否在澳洲境内都可以在线申请技术移民签证,而以前只有部分境内签证和 495 签证才能够在线申请。2008 年,加拿大联邦移民部提出,将推行一项网上申请证件计划,初步以留学生校外打工的工作签证为试验目标,旨在简化申请程序。

世界范围内自由移民是移民发展的最终目标。虽然目前地区自由移民和国家之间免签发展迅速,但是对于中国而言,扩大免签范围,实现地区自由移民依然障碍重重。免签地区自由移民的发展与历史传统、政治制度以及经济共同性密不可分。欧共体 欧盟在地区自由移民方面走在了世界的前列,其内部移民的个人权利得到了法律保障,甚至拥有了共同的基本权^[2]。但是很难推广到其他地区,因为其他地区的国家之间在历史、政治和经济方面的共性还不能与欧盟成员国之间的共性相比。这里的经济共同性不是指国家经济总量的大体平衡,而是指人均经济成果的大体平衡。根据木桶理论,免签地区自由移民取决于国内人口中最贫穷群体的木板,而不是最富裕群体的木板。而贫富差距、经济发展不平衡是中国面临的最主要问题之一,也是短期内很难解决的问题。所以,只要中国的贫富差距不缩小,最贫困人口的生活水平不提高,中国几乎不可能扩大免签国家的范围,或者实现地区自由移民。

三、经济移民制:移民法的核心

从 20 世纪 80 年代开始,移民法的核心由亲属移民、人道主义移民转向了技术移民和投资移民,也就是经济移民。经济移民制是 20 世纪 60、70 年代发展起来的,以促进本国经济发展,吸收本国所需要的资本和技术人才为目的的一项新型移民制度。经济移民包括技术移民和投资移民。经济移民为移民接收国创造了巨大的经济效益。Gott 和 Johnston 2002 年发布的英国技术移民研究报告称,第一代技术类移民 1999—2000 年给英国政府创造了 312 亿英镑税收,消耗了 288 亿的社会福利和国家服务,英国政府因此获益 25 亿英镑^[3]。根据澳大利亚移民部《2000 至 2001 年度移民计划修改经济效果报告》,澳大利亚自 1995 年至 1996 年度实施以经济类为主的移民政策以来,到 2007 年至 2008 年度止,获益 53 亿澳元。

经济移民制是一个国家吸收国外的本国紧缺人才和投资在移民政策上的集中体现,是指移民接收国根据本国对专业技术人才和外国资本的需求,确定并适时调整外国技术性人才和投资者永久移民的条件、程序和配额,按照递交申请先后予以审批的一项移民管理制度。是当今世界永久移民体系中最重要移民类别。经济移民主要通过计分制或者缜密的标准进行审批。投资移民政策是投资政策和移民政策的结合,其目的是通过提供永居权或者护照吸引外籍富人进行实质性投资以创造就业机会、促进经济发展,以及通过强迫新到本国的移民富人在本地投资中保留当地资产,防止资本外流。

表 4 2005 年度各国移民配额分配

制表时间:2008 年 4 月 25 日

	经济移民	亲属移民	人道主义移民	移民总数
美国	140000 (30%)	226000	100000	466000
加拿大 ^[4]	148000 (60%)	56,800	33,800	245,000
澳大利亚 ^[5]	59507 (56%)	34,771	12,113	106,495
新西兰 ^[6]	30000 (60%)	15,000	5,000	50,000

澳大利亚在 20 世纪 90 年代初接受了 1988 年费茨杰拉德报告 (FitzGerald Report) 和 1989 年加农特报告 (Gamaut Report) 的建议,将移民重点从侧重人道主义和家庭因素转向了技术因素。费茨杰拉德报告向政府建议,移民选择的重点应该转向“有专业技术”的年轻移民上来,澳大利亚政府有必

要更多地关注澳大利亚所需职业的技术类移民^[7]。加农特报告认真研究了 20 世纪 80 年代以来亚洲经济的发展对澳大利亚带来的影响,认为,“对澳大利亚来说,现在从香港、台湾和韩国引进年轻的、受过良好教育的移民,是一个大好机会。澳大利亚应该充分利用这次机会”。他还认为,“移民在帮助澳大

人道主义移民又称国际援助移民、难民。

美国公民之配偶,父母及未满 21 岁的未婚子女申请近亲属移民,不受配额限制。政治庇护及难民 (Asylum) 没有名额上限,每年处理名额为 100000。

利亚从经济飞速增长的东亚地区获得最大利益的过程中,具有关键性的作用。^[81]该报告使澳大利亚政府在设计引进技术移民的标准时,更多地考虑国家需求。上述两份报告的分析,对指导我国出入境管理政策的转变也具有借鉴意义。

四、技术移民制:移民法的中中之重

技术移民制的目的就是通过移民法的手段和其他国家争夺本国发展所需的人才。设计精巧的技术移民制度,将在吸引本国所需人才方面发挥关键作用。技术移民制的灵活性,可以随时调整以更好地服务于国家利益。

技术移民制源于 20 世纪 20 年代,成型于 20 世纪六七十年代。1924 年《美国移民法》确立了外国人以技术人才身份入境的移民法律制度。1965 年《美国移民法》确立了科技专业性人才和技术劳动性人才两种技术移民类别。1978 年《新西兰移民法》确立了基于对技术人才的需求或者雇主聘用关系而审批的技术移民法律制度。1979 年《澳大利亚移民法》确立了其技术移民制。1980 年《巴西移民法》从以吸收大量农业者为主转变为以技术工人和投资者为主。

技术移民制完善于 20 世纪 90 年代。1990 年《美国移民法》取消了对技术移民的国别配额限制,这一做法随之为其他国家所效仿。1991 年,澳大利亚和新西兰借鉴加拿大计分制,结合自己国情,建立了各自的计分考核技术移民制。1999 年,新西兰开始了一场静悄悄的移民政策革命,移民计划的重点完全转向技术移民,2000 年批准技术移民 34405 人,占总批准移民数量的 60.9%,此后一直保持在 41% 以上,2007 年占 53.9%^[9]。

技术移民制推广于 21 世纪初。最近 10 多年,新加坡、英国、德国、中国、法国和香港地区纷纷推出自己的技术移民制。1996 年 6 月,新加坡政府为了配合其提高华裔人口政策及长期发展计划对各行各业专业人才的殷切需求,推出技术移民计划。英国财政部 1999 年发布以经济竞争力为主题的预算前报告,提出,英国需要吸引国外最具有技能和进取心的人士,以补充国内技能人才库。基于此,英国制定了新移民政策,方便关键领域的国外技能人士进入英国和在英国工作,例如扩大技能短缺清单,吸引外

国企业家和投资人来英国做生意等^[10]。2002 年 1 月,英国推出高技术移民计划(Highly Skilled Migrant Programme),2003 年 1 月进行了修订,经验丰富和申请前收入可观者可以获得更多的分数^[11]。

2000 年德国开始实施“绿卡计划”,对外国信息通讯业人才实行优先移民政策,以解德国信息通讯业人才紧缺的燃眉之急^[12]。2005 年《德国移民法》推出技术移民方案,结束无技术移民内容的历史,标志德国正式走向移民国家行列。2004 年中国出台了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,确立了自己的技术移民制度。2006 年 5 月法国通过“有选择移民”新法案,宣布抛弃过去不加选择接纳移民的方式,针对高学历、高技术移民发放有效期 3 年并可持续的优秀人才居留证,家庭成员也可以获得工作居留权,对其他人则增高移民门槛^[13]。2006 年 6 月,香港政府开始实施面向大陆海外专才的优秀人才入境计划。

经过 80 多年,特别是最近 20 年的发展,技术移民制已经比较成熟,并呈现出对技术移民的要求越来越高,优先考虑熟悉当地文化和拥有当地留学及工作经验者,申请人与移民国公民的亲属关系越来越不重要,工作接收函不再是必须条件等发展趋势。

申请人至少要熟悉当地官方语言,年轻,其职业技能是当地需要而且被当地职业协会认可,具有多年专业工作经验,最好是在当地获得过高中以上学历或者专业工作经验。以澳大利亚为例,1999 年 7 月、2002 年 5 月和 2007 年 7 月三次对技术移民方案进行了重大修改,通过分数线从 110 分、115 分升到了 120 分。获得当地学历获得的加分,一再升高。

技术移民强调的申请人是可以在教育、工作、技能等方面丰富本国有全球竞争力的人才,而不是其与移民国公民亲属关系的有无和远近。按照美国 1990 年《移民法》,凡是在美国有亲属关系的移民申请都能得到优先处理。近年来 2/3 的永久居民签证都颁发给了美国公民的亲属,形成连锁移民,移民者的素质不在考虑之列,这种状况目前已经得到改变。澳大利亚 2007 年开始,技术移民申请人不再可以因为澳大利亚亲属因素而获得加分。可以说,技术移民中亲属优先因素开始淡去。

20 世纪 50 年代开始,英国移民法重点关注家庭移民和少数民族的融入。80 年代后期开始,以难民问题为中心。90 年代后期开始,日

益重视经济类移民。见 Salt, John: Skilled Migration: The UK and Australia, www. immi. gov. au (2008 - 03 - 27)

无忧雅思网:《全面解读已实施一年的德移民法》,http://www. 51ielts. com (2006 年 3 月 16 日),http://www. 51ielts. com /disp. asp? num = 40830 &news_class = 0309 (2007 年 7 月 30 日)

2004 年《外国人永居办法》第六条第 1 款第 2 项规定“在中国担任副总经理、副厂长等职务以上或者具有副教授、副研究员等副高级职称以上以及享受同等待遇,已连续任职满四年、四年内在中国居留累计不少于三年且纳税记录良好的”外国人可以在中国申请永久居留。中国由此确立了自己的技术移民制度。

是否在移民国找到工作是技术移民申请者的优先条件,而不是必须条件。预先获得劳工部签发的的工作许可证明曾经是各国移民法对技术人员入境的基本要求。现在,英国、德国、新西兰等国家已不再如此要求。澳大利亚目前将需要工作接收函的技术移民申请划为雇主担保移民类,不需要的划为一般技术移民类。1982年,加拿大规定,技术移民申请人必须有一份正式的工作接收函才有资格递交申请。该要求导致技术移民占总移民的比例在此后一段时间相当低,1985年仅为30%。1986年,工作接收函要求被取消,技术移民占总移民的比例在以后的几年时间不断提高,1988年为50%。1995年以后,技术类移民所占比例均在50%以上,2001年达到62%^[14]。随着英国在2002年推出技术移民制,此前的只有先取得工作许可证才可以申请永久居留的制度成为过去。

五、投资移民制:移民政策和投资政策的完美结合

为了吸引外国投资,各国纷纷推出投资移民政策,通过赋予投资者及其家属永久居民身份,配合政府吸收需要的资本。能否在吸收外国投资中发挥积极促进作用,是衡量投资移民制成功与否的关键。先进的投资移民制是移民政策和投资政策的完美结合,由短期商务签证、临时投资移民和永久投资移民组成,通过严谨精巧的计分体系或者缜密标准进行审核。

投资移民制首先出现在1986年《美国移民法》。美国从1991年10月到1992年9月30日,计划正式接收1万名投资移民,申请人需投资100万美元的资本,成立有益于美国的新企业,并雇用至少10名美国公民^[15]。加拿大、澳大利亚、新西兰、南非、马来西亚、英国和德国等许多国家均已建立和完善了自己的投资移民政策。

投资移民可以细分为以下5类。(1)金融投资移民,申请人需要将一定数额的资金汇入移民接收国和地区,在银行定期储蓄或购买金融资产。加拿大、澳大利亚、新西兰、香港地区、马来西亚等设有此类别。(2)不动产投资移民,申请人需要在移民接收国和地区购买一定价值的不动产,该不动产不得在一定期限内转让。香港和澳门地区、新加坡等设有此类别。(3)创业者移民,申请人已经在移民接收国居住一段时间,创立或者购买了一个各项指标满足要求的生意,并直接参与了该生意的经营管理。美国、德国、澳大利亚、新西兰等设有此类别。(4)高级管理人员移民,申请人已经在一定规模的企业中担任最高级管理职位之一满一定年限,承诺在获

得永居签证后,积极地以主要股东的身份,参与一个移民接收国生意的管理。美国、澳大利亚等设有此类别。(5)企业主移民,申请人是一个成功的企业主,拥有一定净资产和一定年限的经营管理经验,承诺在获得永居签证后,将持有有一个移民接收国生意的实质性股权。加拿大、澳大利亚设有此类别。

投资移民制的历史不长,却发展迅速,并出现了一些新趋势,很值得正在积极吸收国外投资的中国密切关注。总的来说,随着各国越来越注意借助移民政策吸引投资,各国间投资移民政策竞争越来越激烈。值得说明的是,各国并没有用降低投资移民条件的方式,而是通过提高投资资金的合法性,拓宽投资方式,密切投资移民政策与长期商务签证和国籍的联系的方式增强本国政策的吸引力。并通过对投资人的要求,以吸收本国最需要的投资。

澳大利亚接受的投资方式非常广泛,包括了金融、创业、高级管理人员和企业主等4个子类别。新西兰则规定,投资100万新元2年以上者,可以免去续永久居留签证或者申请国籍所要求的2年居住期的要求。柬埔寨《移民法》规定,投资31.25万美元的外国人,可不受申请国籍必须在柬连续居住7年要求的限制。

刚开始建立投资移民制的国家,例如德国、中国,一般不要求申请人提供投资资金来源的说明。但是投资移民制已经比较完善的国家,例如加拿大、澳大利亚和新西兰,均要求申请人递交申请时,必须附上关于其财产的会计师事务所无瑕疵审计报告。澳大利亚更是规定,只有毕马威等国际五大会计师事务所、澳大利亚会计师事务所出具的审计报告才被接受。另外,申请人必须提供投资资金合法积累过程的证明文件,包括纳税记录,清楚合法地说明投资移民的投资资本来源。移民主管部门还积极履行反洗钱义务,采取预防、监控措施,建立健全申请人身份识别制度、申请人身份资料和资金汇入记录保存制度。

投资移民与长期商务签证密切相连。投资移民要求申请人必须在申请前在目的地国投资(包括建立企业)若干年以上。长期商务签证是向有意投资者签发的一种多次往返,有效期3—4年的工作签证。长期商务签证是投资移民的第一步,既可以有效满足投资移民的基本条件,又可以降低投资者和目的地国的风险。长期商务签证持有者及其家庭成员不得享受签证签发国的社会福利。长期商务签证申请时只需一个合理的商业计划和计划投资的数额,并非真正需要申请人投资。

澳大利亚1996年8月实施有效期3个月至4

年的长期商务签证政策,为投资者在澳大利亚投资提供方便。新西兰 1999年 4月 1日实施 3年期的长期商务签证政策,吸收有良好商业背景,有一定技能、特长、手工艺的商业人士来新西兰投资,持该签证 2年后,申请人可以申请新西兰永久居留签证。条件是:申请人在这 2年期间对新西兰国家做出贡献,如雇佣了当地人、创造了利润、交了税。2005年《德国移民法》不仅适用注册资金 100万欧元的股份责任制公司的大额投资人,而且适用于注册资金为 2.5万欧元的有限责任公司的小额投资人。

澳大利亚从 2003年 3月开始,申请投资移民永居签证的前提是持有投资移民临时签证,并已经投资 150万澳元到澳大利亚政府指定的债券 4年,申请前在澳大利亚居住满 2年,英语成绩雅思 5分以上。此前,只要愿意投资 75万澳元到澳大利亚政府

指定的债券 3年,英语成绩雅思 4.5分以上就可以获批投资移民永居签证。新西兰从 2005年 7月 4日开始,申请投资移民永居签证的申请人最低投资 200万新元 5年,此前只要求投资 100万新元 2年。澳门地区 2007年暂停了 1995年开始的投资至少 100万澳门元的房地产移民计划。

但是,实践中,有些持长期商务签证者没有在签证期内进行有效商务活动,给所在国做出贡献。为了更好地发挥长期商务签证在发展当地经济中的作用,有些国家严格了其条件。澳大利亚 2003年 3月推出了担保长期商务签证,该签证要求,申请人不仅要有一个完善的创业计划、充足的投资资金和可信赖的资金来源,而且要有州政府的担保,否则必须在 55岁以下,曾拥有某公司 10%以上的股份,雅思 5分以上的英语能力。

表 5 2007年各国和地区金融投资移民主要条件

制表时间:2008年 4月 26日

国家和地区	投资移民	长期商务签证
加拿大 ^[16]	80万加元净资产 +40万加元投资	30万加元净资产 +1份可信赖的创业计划书
新西兰	第一投资优先类:2000万新元 第二投资优先类:1000万新元 一般积极投资类:250万新元 + 新西兰政府保有 5年	1份可信赖的创业计划书 +充足的资金 +成功的经商经验 +正在经商
澳大利亚	投资澳政府债券 4年 +申请前 4年在澳累计住满 2年 +75万澳元(有政府担保)/115万澳元(无政府担保) +1份可信赖的创业计划书	过去 4年中有 2年在年营业额 30万澳元公司占有 10%以上的股份/年营业额 100万澳元以上公司 4年高级管理经验 +全家净资产 25万澳元 +1份可信赖的经商计划书
新加坡	个人资产净值 2000万新元 +存入新加坡金融监管局 500万新元/存入 300万新元和购买圣淘沙岛的别墅	1. 投资于已有的或新注册的新加坡公司 100万新元; 2. 投资于经新加坡经济发展局批准的在新加坡注册的风险基金或信托基金 150万新元; 3. 投资 200万新元注册公司或风险基金,其中 50%可投资私人住宅房地产。
中国香港地区	650万港元 +7年内不得将投资以任何方式抵押给银行或其他机构,抽取资金离开香港	拟在香港经商的详情 +充足的资金 +与香港工商业合作的详细计划 +保证人

六、亲属移民制:从只重亲属因素到兼顾经济因素

亲属移民是移民法的永恒主题。如果一个国家不保护亲属团聚权或者为亲属跨国团聚提供便利,将面临拆散本国公民或者永久居民家庭,迫使其外流的情况。世界上几乎所有的国家都通过法律或者政策为亲属团聚提供便利。1906年《加拿大移民法》、1952年《美国移民法》、1958年《澳大利亚移民法》、1968年《欧洲议会第 1612号条例》、1971年《英国移民法》、1984年《法国第 84—622号法》和 1987年《新西兰移民法》等均有亲属团聚移民的规定。

尽管,在过去非常长的一段时间,亲属关系远近和真实性是审理亲属移民申请时考虑的最重要甚至是唯一因素。但是,过去 10来年,在国家利益至上的背景下,亲属移民制开始体现出重在经济因素的

务实风格,各国不仅考虑申请人与本国公民或者永久居民的亲属关系,而且考虑其在本国的生活能力。申请人的经济状况以及掌握本国语言的水平开始成为申请亲属移民的重要甚至是优先考虑因素。

意大利 2002年《移民法修正案》规定,意大利公民和永久居民的配偶和子女必须先取得工作许可证,才可以申请移民。父母申请移民时,只能是为了亲属团聚而不是工作。凡是移居意大利者必须向政府交一定的费用,通常为个人收入的 5%,作为今后无生活保障的遣返基金^[17]。中国 2004年《外国人在华永久居留办法》规定,中国公民或者在中国获得永久居留资格的外国人的配偶,或者在境外无直系亲属,投靠境内直系亲属,申请亲属移民时,必须有稳定生活保障和住所。德国 2007年《移民法修正案》规定:土耳其等第三世界国家的移民申请亲属团聚时,须向有关部门递交足以承担家庭开支的收

入证明,但已经入籍和来自美国、日本等发达国家的移民则无此要求。外国妇女申请赴德国与丈夫团聚,必须掌握至少 200—300 个德语单词^[18]。

澳大利亚 2003 年 7 月 1 日推出的付费父母移民计划将重在经济因素的务实亲属移民制推向了一个高峰。澳大利亚移民部统计,父母移民对澳大利亚经济贡献很小,而且 60% 的父母移民获得了社会福利,增加了纳税人负担。凡参加父母付费移民计划的申请人,除了要满足父母移民签证基本要求之外,需要一次性交付 25000 澳元以获得永久居留权;或者先付 15000 澳元获得两年临时居留权,来澳后再付完其余 1 万澳元。另外,申请人还需交付 1 万澳元的担保金(一对夫妇交 14000 澳元),作为未来十年的社会福利成本。父母付费移民计划令父母移民的成本,可以由纳税人、申请移民的父母和担保人均平衡分担。

向重在经济因素的务实风格转变在短期探亲签证中也有彰显,收取短期探访签证申请人亲属押金是彰显的集中体现。澳大利亚从 2002 年开始,将探亲访问签证分为一般探亲访问签证和亲属担保探亲访问签证。澳大利亚公民和永久居民可以担保其亲属到澳大利亚进行短期探访,保证金为 5000 澳元至 15000 澳元,以确保申请人被批准后在澳大利亚不会工作,和按期离开澳大利亚。否则,保证金将被没收,担保人在 5 年内不能担保其他亲属申请同类探亲访问签证。

七、难民和非法移民制:移民法的难点

难民和非法移民是移民中最难管理的移民类别。一国难民和非法移民政策是该国人道主义政策和国家利益政策博弈的结果。理论上,如 1951 年《关于难民地位的公约》序言所认为,难民问题主要是一个社会和人道主义问题。1950 年《联合国难民事务高级专员办事处规程》第 2 条规定,高级专员的工作纯属非政治性质,以有关人道和社会为范围。人道和社会有着其内在规律。各国提供难民保护时,不仅考虑难民和非法移民可能引起的国际性的社会和人道主义问题,而且考虑可能给本国带来的政治和经济影响。实践中,各国越来越重视后者。过分重视后者,会导致各国通过国内法实施难民公约时,移民政策制定者和执行者多迷信政策的力量而轻视人口国际迁移的客观规律,根据自己的利益制定移民政策,不顾移民和移民输出国的利益^[19]。

难民和非法移民政策受政治影响极大。“9·11 恐怖袭击事件之后,美国在很短的时间内采取了许多“反恐分子”政策,包括对移民出入境的管理。“9·11 事件后一周,美国司法部就宣布了对

移民政策的改变,并授移民局无限期拘禁移民之权。据《大赦国际》报道,从“9·11 后的六个月中,移民局就先后拘押了 1200 名非法移民(其中许多人来自中东或伊斯兰国家)并剥夺了他们的基本人权。这些移民大多数属于在美国国境内因而应该受到宪法保护的移民。但是到 2002 年 3 月为止,这些被拘者中只有 100 多人受到刑事犯罪起诉,而且没有一项罪行同“9·11 事件有关^[20]。同世界许多国家相比,美国法律系统有很大的独立性。但在国家利益、战争、移民有关领域,美国法庭在很大程度上只是政府的工具^[21]。迫于国内的政治压力,美国总统布什 2006 年 10 月 4 日签署了在美国墨西哥边界修筑隔离墙的法案。根据这项法案,美国将耗资 12 亿美元在美墨边界修筑一道隔离墙,以阻止墨西哥非法移民进入美国^[22]。

唯本国利益至上越演越烈,许多寻求庇护者被拒绝入境,或者入境后未经审理即被驱逐,成为国际社会的尴尬。1993 年 5 月 10 日墨西哥海岸巡逻队在下加利福尼亚海滩阻止了一艘运载有 200 名无合法证件的中国人的船只;同时,洪都拉斯政府宣布,它允许一艘运载着 237 名中国非法移民的船只靠岸,但船上人员将被遣送回中国^[23];2001 年 8 月 27 日挪威“坦帕号”集装箱货船在靠近印度尼西亚的印度洋救助的来自阿富汗、伊拉克和斯里兰卡等国的 438 名船民,其实就是被一艘印度尼西亚的偷渡船运输出来的。事件以船民到新西兰、瑙鲁进行身份审查而不抵达澳大利亚水域而获缓解,但是类似事件不断发生^[24]。英国近年采取一系列措施,试图遏止非法移民。2000 年 6 月 19 日发生的英国多佛尔惨案中,荷兰卡车司机被认定应对非法运送 60 名中国“人蛇”负有责任,被判刑和罚款 120000 英镑^[25]。2002 年 10 月,英国实施一系列政策,减少英国对经济难民的吸引力,例如必须在口岸提出要求,否则不会得到任何支持^[26]。

通过法律技术手段阻止或者减少寻求庇护者获得永久难民身份,成为许多国家的惯常。各国审理难民申请时,对 1951 年《关于难民地位公约》难民定义的解释越来越严。日本 1982 年成为 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》成员后严格解释难民定义,区分经济难民和政治难民,凡是以经济理由申请难民资格的,均按非法移民处理,与其他发达国家相比,被认定为难民的人数非常少,2000 年只有 22 人^[27]。澳大利亚政府 1995 年宣布,取消把“逃避计划生育政策作为申请难民资格的理由”,不再接受此类难民。加拿大 2000 年修订后的移民法规定,为保证接纳政治难

民的同时,严厉打击不按程序或欺诈等不法的难民申请行为,对犯有非暴力罪或者因政治原因入狱的人士提出的难民申请,将由移民部长斟酌决定。难民申请被拒绝的人士可以向联邦法院申请复审,但是不保证会被受理^[28]。

八、学生签证制:教育出口和吸引人才的连接点

在技术移民日益成为移民法重中之重的背景下,学生签证除原有的留学许可功能外,还被赋予了教育出口、向技术移民签证转换和吸引人才的功能。在新学生签证制度下,留学生不仅是前来学习的外国学生,而且是潜在的具有高价值的人力资源。学生签证已经成为通往永居签证的有效途径。新西兰1997—1998年间学生签证持有者的21%在2005年6月成为永久居民^[29]。

许多国家允许留学生顺利完成学业、签证到期后,申请签证延期或者转换工作签证,为其获得当地的工作经验或者申请技术移民签证提供便利。美国F-1学生签证很早就规定,留学生学业完成后的可以向移民局和学生顾问申请延期签证1年,进行毕业实习。澳大利亚从^[30]英国在2004年10月宣布,在英国高等教育或者继续教育机构学习物理、数学和工程专业的非欧洲经济区的留学生,如果成绩在2.2级以上,毕业后可以继续居留12个月,以寻找工作^[31]。2005年《德国移民法》放宽了对于移民申请者的身份认定,允许在德国念完大学的外国留学生直接就业^[32]。2007年荷兰政府又出台了一项最新规定:在荷兰就读满两年的留学生,毕业后可获得一年工作签证,以便在荷兰就业。2008年4月加拿大移民部公布了国际学生毕业后转申请工作签证的新方法,只要是在加拿大公私立院校完成学位、文凭或是证书,毕业前至少全职就读8个月,即可取得一个可留在加拿大,从事任何工作的开放工作签证。工作签证期最长达到3年,比旧规定的2年延长一年。

2007年9月澳大利亚对2001年7月1日开始实施的留学生独立技术移民签证进行了修订,实施毕业生技术移民签证,允许留学生毕业后在当地而不是境外递交技术移民申请,如果申请人已经提出职业评估申请,可以豁免技术移民要求的申请前具有一定工作经验的要求,并将申请人在申请前6个月在澳大利亚境内全职学习12个月以上并获得高等学历、学位,改为2年以上。以上签证授予持有人工作权和学习权,毕业生技术移民签证有效期18个月,一旦申请人满足永居移民的条件,申请人可以在持有该签证的任何时间提出申请。2008年2月香港特区政府为进一步放宽香港的入境制度,以挽留

非本地毕业生,吸纳海外人才,宣布从2008—2009学年起,在香港完成全日制课程并获得学位或更高学历的非本地毕业生,在向入境事务处提出申请后,可获准无条件留港12个月及自由就业。此前,内地毕业生可获准无条件留港及自由就业的期限是3个月^[33]。

留学生毕业后申请所在国技术移民,可以享受倾斜性政策。澳大利亚从2007年9月实施的技术移民新政策规定,对通过至少2年学时学习在澳获得博士学位的申请人给予25分澳洲学历分,获得其他学历的申请人给予15分。对符合条件的在澳累积读书3年以上的留学生给予15分的澳洲学历分。加拿大2002年起一直规定,在加拿大完成至少2年全日制高中以上教育获5分。新西兰于2007年7月调整技术移民政策,鼓励留学生毕业后申请移民,规定,如果申请人在新西兰获得被认可的学历将获得5到10分的加分。

九、移民法技术:移民法国际趋同的基础

由于移民法以经济效用为主要目的之一,为确保移民目的和计划实现的便捷和高效,其规定明显地具有技术性。急剧变动的社会现实和日趋紧张的国际竞争,不仅带来了移民理念的更新,而且推动了各国移民法的发展。移民法的发展性和变动性直接促进了其立法技术的精巧化。移民法的立法技术主要体现在移民申请和审核部分。移民的人权基础、移民的类别和步骤、移民审理、移民管理机构和移民权利救济等制度,因移民法技术的完善而日趋发达并呈现出精巧化的趋势。配额制、保证制和计分制是移民法技术精巧化的集中表现。移民法技术在各国移民法中得到了广泛运用,成为移民法国际趋同的基础。

配额制是指移民接收国对移民的数量和类别进行限制的制度,其目的是保护本国免受移民的影响。广义移民配额包括永久居留配额和临时居留配额,狭义移民配额仅指前者。任何移民申请,如果其所属类别的配额已经用完,即使其申请被批准,申请人也不能获得永居签证。申请人等候时间长短取决于年度配额多少。从某种意义上讲,等候期太久,移民申请即使获准也有名无实,比如美国兄妹和非技术工人的配额等候期一般超过10年,澳大利亚父母移民等候期在4—5年。移民配额是一国移民政策的晴雨表。主管部门可以通过调整配额数目,展现移民政策的严格和宽松,调整配额在不同移民类别间分配,折射移民政策的倾向性,调整配额制定程序,更好地将移民政策与社会、经济发展相联系,检讨配额完成情况,更有效地审视移民政策的意义。1924

年美国《种族法案》,首次制订了永久性配额。目前,几乎所有颁布了移民法的国家都规定有移民配额。美国移民法 2007年设定的全球移民签证年度配额为家庭移民 22.6万,技术移民 14万名^[34]。加拿大 2006—2007年移民配额 24万至 26.5万人,经济移民占 53%。^[35]新西兰 2006—2007年度配额为 5.2万人。澳大利亚 2007—2008年度移民配额 152800,经济类移民占 67%^[36]。

保证制是指移民保证人和移民接收国政府约定,当移民申请人不履行承诺的义务时,移民保证人按照约定履行义务或者承担责任的行为。保证制的适用范围没有严格界定,富有弹性,通常适用于各类签证制度,包括永久居留签证和短期签证。保证制可以密切移民申请人与移民接收国的联系,有助于移民申请人申请前了解移民接收国的情况,获得签证后融入当地社会,增强移民接收国的吸引力,减轻移民接收国的经济风险。如果移民申请有保证人保证,其申请将被优先考虑。保证人在有些情况下只能是申请人的亲属,有些情况下可以是非亲属,例如地方政府、国会议员。

计分制是指根据申请人的教育、就业机会、年龄、个人适应力和语言能力等指标综合计分,评估申请人移民条件的制度。计分制主要运用于技术移民,1967年《加拿大移民条例》首创计分制,澳大利亚和新西兰分别在 1979年和 1991年,结合自己国情,建立了计分制。这三个国家都多次对计分制进行修订,以期吸收到本国需要的人才和资本。

英国 2002年推出高技术移民计划之初,就确立了以计分考核为基础的体制。该计划从申请移民者年龄以外的学历、工作经验、近期收入、所在领域成就和配偶成就等 5个方面评估申请人的情况和打分。科学家和企业家等高技能移民将得到优先考虑。根据美国 2007年《移民法》(修正案),未来的美国移民法将建立一套打分系统。移民申请者受教育程度越高,掌握的某种职业技能越熟练,工作的领域和行业为美国所需要的程度越高,英语运用能力越强,在科学、数学和技术等领域所受的训练时间越长,将在打分系统中获得更高的分数,移民美国的希望更大。

计分制还被运用在投资移民。加拿大移民法规

定,商务类移民申请人必须获得至少 35分,才可以移民^[38]。澳大利亚移民法曾规定,申请人获得 105分,可以获批投资移民签证。新西兰移民法曾规定,申请人获得 12分,投资移民申请将被批准。

计分制也被运用在亲属移民。1997年 5月中国公安部实施了《内地居民赴港澳地区定居审批管理办法》,实施电脑打分排队制,对各种资格的申请人具备的条件按得分高低依次排队放行。以后每年公布一次定居分数线^[39]。

十、移民融入:实现移民法目的的关键

出于国家利益和国际人道主义,移民法吸纳有技能、有资金的人,和有亲属关系、有被迫害事实的人,进入本国或者来本国定居。无论哪一部分人入境后,如果没有合适的渠道和机会接触、了解当地的政治制度、经济环境、文化传统和风俗习惯,都很难理解和热爱移民接收国,进而长期、永久居住,成为这个国家的一分子。否则就有可能成为过客,不仅不会为这个国家做出应有的最大贡献,而且可能引发移民和当地居民的社会矛盾和对立,导致排外势力不断抬头,损害国家利益。各国普遍认识到,否认或者躲避新移民面临的和移民给本国带来的挑战无助于实现移民法的目的。只有正视移民融入问题并采取切实措施,才能促进社会的和谐发展和人类的共同进步。

目前,移民法关于新移民融入措施主要有两类,一是提高对移民申请人的技能、资金或者与移民接收国联系等自身素质的要求,增强新移民入境后的生存能力。二是为移民申请成功者入境后提供就业辅导、医疗、当地语言培训等安居服务,理顺新移民与当地的各种社会关系。移民融入当地社会不等同于同化外来移民,前者是在尊重和保障移民自己的文化和特色的前提下,引导移民尽可能多地理解、接受所在国的主流价值观、制度体系和文化传统,避免被当地社会边缘化。很好地实现了移民融入的社会,通常是一个多元文化的社会。后者则是湮灭外来移民的文化和特色,使外来移民与当地社会趋于一同。

越来越多的国家和地区制定了移民融入政策。欧盟委员会强调,要保持各个层面、各个部门在移

除西半球国家外,全世界所有其他国家每年进入美国的移民总数最多不得超过 15万人,对每个国家的配额分配以 1920年美国的种族结构为依据,同时规定任何外国人要进入美国必须首先向美国境外的领馆申请签证,无签证进入美国将在任何时候被递解出境,此外还增加了对亚洲移民的限制。

澳大利亚移民法规定,投资移民申请人可以获得投资、年龄和语言三项的分数。75万澳元 60分,100万澳元 65分,年龄 30—45岁 30分,45—50岁 25分,英语很好 35分,英语较好 25分。

新西兰移民法规定,投资移民申请人可以获得投资、经商经验和年龄三项的分数。投资 100万新西兰元 1分,150万新西兰元 2分,经商 2年 1分,4年 2分,6年 3分,8年 4分,10年 5分,年龄 25—29岁 10分,30—34岁 9分。

民、融合和就业政策上的一致性,促进各国政府与研究机构、公共服务提供者和非政府组织的合作,解决移民融合问题^[40]。加拿大、澳大利亚和新西兰的新移民服务由来已久,澳大利亚的移民资源中心和移民服务署是专门为移民提供服务的政府机构,并开发成人移民英语计划免费为新移民提供 510 小时的英语培训等。最近加拿大又明确提出,移民规模的扩大对移民抵达后的安居服务提出了更高的要求^[41]。

非传统移民国家也纷纷推出新移民融入方案。1997年《哈萨克斯坦人口迁移法》明确了促进移民适应新的政治、社会、职业、语言和环境的方法和途径,其中第 29 条规定了一系列给外来移民的政策^[42]。2004年《德国移民法》规定,熟悉德语和德国法律是外国移民获得永久居留资格的前提。该法和 2007年《国家融入计划》标志着默克尔政府的移民融入政策由构想走向现实,具有里程碑意义。韩国为了使外国技术人员更好地适应韩国社会,政府为其开设了国际学校,在互联网会员注册和银行服务上享受与国人同等待遇^[43]。2007年 8月 26日,法国开始实施一项关于外国移民和融入的新法律,旨在吸引专业技术人才,方便外国人在法国居住,帮助外国人融入法国。

十一、结论和建议

过去 20 多年,移民法取得了巨大的发展,在定位、价值取向、机构、技术、原则等基本理论方面有了新的突破。在经济移民制、技术移民制、投资移民制、亲属移民制、难民和非法移民和学生签证等移民具体制度上不断创新。在移民法技术、移民融入和国籍关联等操作和配套措施方面,日趋完善。

由于出入境管理法的局限性,规范跨国人员流动的法律必然向移民法发展。无论是传统移民国家、发达国家,还是非传统移民国家、新兴国家、发展中国家都进入了或者正在进入移民法时代。越来越多的国家采取务实态度,以国家利益至上为移民政策取向,有选择地欢迎移民,吸纳有技能、有资金以及能给本国带来利益的人,以促进本国经济发展,而拒绝接纳普通劳动力以及可能给本国带来负担的人。护照、签证、国籍、融入之间,以及各类签证之间联系愈加紧密,制定或者调整任一部分政策时,必须将其放在移民法的大背景下予以考虑,否则将收不到预期效果或者效果有限。随着科技进步,签证申请方式更加宽松,签证申请和审理更加富有效率。虽然目前地区自由移民和国家之间免签发展迅速,但是对于中国而言,扩大免签范围,实现地区自由移民依然障碍重重。

从 20 世纪 80 年代开始,移民法的核心由亲属移民或者人道主义移民转向了经济移民。为了吸纳所需的技能型人才和外国投资,技术移民制逐渐成为移民法重中之重,投资移民制则成为移民政策和投资政策结合的完美体现,并呈现出各国间投资移民政策竞争越来越激烈,各国政策由宽松到严格的发展态势。

在突出经济利益大背景下,亲属移民制从只重亲属因素发展到兼顾亲属因素和经济因素,对难民和非法移民的管理越来越多地考虑政治和经济,而不是社会和人道。随着技术移民日益成为移民法重中之重,学生签证除原有的留学许可功能外,还被赋予了教育出口、吸引人才、向技术移民签证转换的功能。

为确保高效地实现移民政策目的和完成移民计划,移民法技术呈现出精巧化趋势。配额制、保证制和计分制是移民法技术的集中体现,并且得到了越来越充分的运用,成为移民法国际趋同的基础。越来越多的国家从移民输出型国家转变为移民输入型国家,他们都面临着如何使新移民融入当地的艰巨任务。否认或者躲避新移民面临的和移民给本国带来的挑战无助于实现移民法的目的。只有正视移民融入问题并采取切实措施,才能促进社会的和谐发展和人类的共同进步。

毋庸置疑,其他国家和地区移民法的以上最新发展,对中国出入境管理法的改造和重塑具有非常重要和有益的借鉴意义。在全国人大外委会的推动下,公安部于 2004 年 12 月成立了“中华人民共和国出入境管理法”起草工作领导小组,开始了草案的调研论证,目前正在论证的是“中华人民共和国出入境管理法”草案代拟第 10 稿。中国此时有必要也很迫切地需要系统审视和认真思考,其他国家和地区移民法最新发展的成败得失,学习其成功经验,汲取其失败教训,结合中国国情,创造性地实现中国出入境管理法跨越式发展,充分发挥作为移民法后发国家的优势。如何借他山之石以攻玉,是所有移民法学者和官员需要仔细思考的另一个重大问题。

参考文献:

- [1] 杨乃乔. 简析欧洲移民历史进程及移民类型 [J]. 天津社会科学, 2006, (4): 56 - 59, 111.
- [2] 王秋瑞. WTO 国际移民法律规范初探: 评直接影响我国出入境管理的 GATS 有关内容 [J]. 时代潮, 2004, (11): 48 - 49.
- [3] Salt, John: Skilled Migration: The UK and Australia, www. immi. gov. au (2008 - 03 - 27), 255.

- [4] Source: CIC 2005B, Cited by Hiebert, Daniel: Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 221.
- [5] Carrington, Kerry, McIntosh, Alison, Walshley, Jim (Editors): the Social Costs and Benefits of Migration into Australia, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27).
- [6] Bedford, Richard: Skilled Migration in and out of New Zealand: Immigrants, Workers, Students and Emigrants, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 235 - 236.
- [7] James Jupp: From White Australia to Woomera: the Story of Australian Immigration, Cambridge University Press, 2002 37, 48.
- [8] www. immi gov. au 具体位置, 再搜索.
- [9] 新西兰移民局《1997年—2008年定居签证批准数量统计》, 新西兰移民局网站, www. immigration govt nz, 2008年4月25日访问.
- [10] Salt, John: Skilled Migration: The UK and Australia, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 253 - 254.
- [11] Salt, John: Skilled Migration: The UK and Australia, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 266. 《英国高技术移民计划》, 见万达教育网 (2007年3月2日), http://www.wonder-uk.com/visa/2007/0302/content_160.htm (2007年7月29日).
- [12] 无忧雅思网: 《德国绿卡计划实施不理想 放宽移民限制势在必行》, <http://www.51ielts.com> (2003年8月13日), http://www.51ielts.com/disp.asp?num=15091&news_class=0309 (2007年7月30日).
- [13] [40] 高祖贵, 姚琨. 国际移民问题概况、影响及管理 [J]. 国际资料信息, 2007, (8).
- [14] Source: CIC, 2005b, cited by Hiebert, Daniel: Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 187.
- [15] 黄安年. 美国的发展和外来移民 [J]. 中央电视台教育台《中学历史教师之友》栏目开设的《美国经济发展史》专题 15讲中的第2讲, http://bbs.zidonghua.com.cn/html_data/63/0706/27062.html (2007年8月3日)
- [16] Hiebert, Daniel: Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 185.
- [17] 赵雅楠. 意大利移民政策 [J]. 21世纪, 2007. 22 - 23.
- [18] 秦俊峰. 德国第二届移民“融入峰会”评述 [J]. 德国研究, 2007, (3): 21 - 23.
- [19] 丘立本. 国际移民的历史、现状与我国对策研究 [J]. 华侨华人历史研究, 2005, (1): 1 - 16.
- [20] 麦克·米卡儿 Mac Mekal 美国无限期拘禁移民 [J]. 大赦国际, 2002.
- [21] 翁里. 解读美国移民法及其人权标准 [J]. 太平洋学报, 2007.
- [22] 李博. 有关美墨移民的几个问题 [J]. 拉丁美洲研究, 2007, (1).
- [23] 埃菲社 1993年5月10日分别发自墨西哥城, 特古西尔电讯, 转引同上注.
- [24] 北京晚报 2001年9月9日第17版“我不是英雄”.
- [25] [26] 张茂盛. 英国移民历史和移民问题浅析 [J]. 福建公安高等专科学校学报, 2004, (2): 21 - 23.
- [27] 松井芳郎, 等. 国际法 (第四版) [M]. 辛崇阳译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004. 158.
- [28] 马金旗, 马勇, 吴华. 国际移民法律制度比较研究 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004. 317.
- [29] Bedford, Richard: Skilled Migration in and out of New Zealand: Immigrants, Workers, Students and Emigrants, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 244.
- [30] 全球人才战出现新趋势 [J]. 环球时报.
- [31] Salt, John: Skilled Migration: The UK and Australia, www. immi gov. au (2008 - 03 - 27), 第271页.
- [32] 晋泉. 剖析 2005年德国新移民法 [J]. 出国与就业, 42 - 43.
- [33] 新华社. 在港获学位有望留港一年 [N]. 新京报, 2008 - 02 - 24.
- [34] 美国实德移民事务所, http://www.b-immigration.com/new_date.htm (2007年8月6日)
- [35] 汪孙群. 2007年加拿大移民政策详析 [N]. 新闻晨报 (2007年1月19日), <http://goabroad.sohu.com/20070119/n247700138.shtml> (2007年8月6日)
- [36] 满秀芳. 新西兰再次提高移民配额: 2006至2007年5.2万人 [N]. 华声报, (2006 - 07 - 12), <http://www.hsn.com.cn/news/2006/>

0712/68/36268.shtml (2007年 8月 6日)

[37] Australia increases Skilled Migration placements (2007 - 05 - 08), workpermit.com: the world's most popular immigration advice site, <http://www.workpermit.com/news/2007-05-08/australia/457-visa-quota-increase.htm> (2007 - 08 - 06)

[38] Hiebert, Daniel: Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes, www.immi.gov.au (2008 - 03 - 27).

[39] 公安部教材编审委员会. 边防与出入境管理

[M]. 北京:群众出版社, 1999.

[41] Hiebert, Daniel: Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes, www.immi.gov.au (2008 - 03 - 27), 218

[42] 张宏莉, 杜翠琴. 哈萨克斯坦的境外哈萨克人移民政策 [J]. 新疆大学学报 (哲学·人文社会科学版), 2005, (4).

[43] 全球人才战出现新趋势 [N]. 环球时报.

责任编辑: 邵东华

The Latest Development of Immigration Law

—On the Transformation of China's Emigration and Immigration Administration Law

Liu Guofu

(Law School, Shantou University, Shantou, Guangdong 515063)

Abstract: In the past 20 years, immigration law has made great development. There is a new breakthrough in the basic theory concerning evaluation, value-orientation, organization, technology and principle. New specific systems have been made for economy immigration, technology immigration, investment immigration, relative immigration, refugee immigration and student visa. There is also a great improvement in the operation and relevant measures as to the technology of immigration law, the integration of immigrants and the connection of nationalities. Therefore, in China it is urgent to reevaluate and reconsider the situation systematically in order to realize the rapid development of the immigration law, take advantage of our country to promote the transformation of the immigration law.

Key words: immigration law; emigration and immigration administration law; development; transformation

(上接第 17 页)

On the China News Infringement Defence System with Specific and Rules

Yang Lixin

(The Shangshifalv Science Research Center, Renmin University, Beijing, 100872)

Abstract: The law of news in China is not well developed, so it's very important to standardize the news media by law of news tort. Meanwhile, it's also another way to guarantee the news action and protect rights of news freedom of the media by studying of defense against news tort. The defense against news tort is a strict system, which has the clear rules. The news media can defend against claim right for infringement of news and avoid its own responsibility of tort by claim the tort defense reason correctly. But the abuse of defense against news tort should bear the responsibility of tort.

Key words: news tort; defense reason; rule; abuse of defense against news tort; responsibility of tort