



北京警察学院学报
Journal of Beijing Police College
ISSN 2095-5758, CN 10-1116/D

JOURNAL OF BEIJING POLICE COLLEGE

《北京警察学院学报》网络首发论文

题目： 美国移民配额制：设计、逻辑和借鉴意义
作者： 殷丁韧，刘宏斌
DOI： 10.16478/j.cnki.jbjpc.20221027.002
收稿日期： 2022-06-24
网络首发日期： 2022-10-28
引用格式： 殷丁韧，刘宏斌. 美国移民配额制：设计、逻辑和借鉴意义[J/OL]. 北京警察学院学报. <https://doi.org/10.16478/j.cnki.jbjpc.20221027.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

美国移民配额制：设计、逻辑和借鉴意义

殷丁韧 刘宏斌

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘要：移民配额制是世界通行的移民数量和质量调控手段。美国实施移民配额制已有百年历史，期间曾经历多次变革。通过梳理、分析美国移民配额制的历史演变和现状，揭示这一政策在维护美国利益、准确把握移民控制尺度方面的良好效用。借鉴美国相关经验，结合我国移民管理现状及存在问题，建构我国移民配额制，主要设想包括科学严谨设置配额、合理调配人员比例、限制自由裁量程度、建立地区差异政策等。

关键词：移民管理；配额制；制度建设；美国

中图分类号：D631.46

文献标识码：A

全球化带来了人口跨国迁徙的增加。根据国际移民组织统计，目前全球有 2.81 亿国际移民^①。各国在移民管理中均对迁入移民实施筛选和限制，从而形成了一系列管理机制和方法，而配额制就是其中之一。国际移民组织对移民配额制 (Immigration Quota) 的定义为：给定时段内一国对于允许接纳的移民总数或特定类别移民的数量限制^[1]，即配额制是指通过对移民总体或某些类型移民设置数量限制，以达到管控移民流入的目的。配额制可以对移民进行更为精细的筛选，从而在保障本国劳动力市场和公民利益的同时，优化移民结构，引入更有社会价值的移民。随着国际移民管理的发展，虽然也出现了对短期居留工作签证限制数量的做法，但配额制的主要限制对象仍为可能定居一国并对当地就业、社会保障等产生影响的永久居民。因此本文关注的配额制是针对永久居留类移民的配额制。

配额制已经成为国际通行的移民控制手段，美国、加拿大、澳大利亚等国均采用这一制度。例如加拿大每年公布“移民水平计划”以确定未来三年将接纳的永久居民人数。美国实施配额制已有百年历史，期间历经多次调整，其配额制现

收稿日期：2022-06-24

作者简介：殷丁韧（1999—），男，中国人民公安大学涉外警务学院 2021 级硕士研究生，研究方向为涉外警务和移民管理；刘宏斌（1968—），男，中国人民公安大学涉外警务学院教授，硕士生导师，研究方向为涉外警务、公安管理和移民管理。

^①数据来源：国际移民组织《世界移民报告 2022》

已趋于成熟。

国外有关美国移民配额制的研究相对丰富,这些研究主要涉及美国移民配额制的历史变迁、理论背景、政策效果、优势缺点等方面。例如 Giovanni Facchini 和 Cecilia Testa 通过设计一个政治代理模型发现,非法移民与移民配额制度执法不严有关,政府往往会宣布配额制度以取悦选民,但在之后却会战略性地放松执行。^[2] Susan F. Martin 则认为,当前配额制的不灵活导致移民申请积压,从而无法在一个可信、管理良好的移民系统中为国家利益服务,因此建议取消部分固定配额并视情调整优先事项。^[3] 在我国国内,近年来亦有学者开始关注移民配额制,但多数文献只是将移民配额制作为美国移民历史的一部分进行介绍,或者从借鉴其经验以改革我国移民管理角度提出一些建议,其研究数量及深度均有待扩展。总之,国内关于移民配额制的研究还处在起步阶段。

鉴于目前我国在移民管理、特别是永久居留移民管理方面改革的迫切性,以及相关研究的滞后性,本文试图通过对美国移民配额制历史变迁、制度设计、内外逻辑、正反经验的梳理、总结,为我国改革永久居留移民管理提出建议。

一、美国移民配额制的制度设计

(一) 配额制的历史演变

第一次世界大战前,来自南欧和东欧的“新移民”大幅增加,1917年《移民法》对此设立的“识字能力测试”却未能达到预期控制效果;加之“一战”后移民美国的人数出现了新高潮,迫使美国在1921年通过了《紧急配额法》,该法首次确立了移民配额限制。《紧急配额法》规定每年从一国接纳的移民数量,不得超过1910年人口普查时该国居住在美国人数的3%,而演员、艺术家、歌手、教授等学术专业人士不受限制。这一计算公式后被称作“国家起源公式(National Origins Formula)”,其为美国每年移民设定了35万人的上限,极大地限制了东欧、南欧等“不欢迎”国家的移民人数,是美国实施移民配额制的开端。

1924年的《移民法》将移民配额制永久化,并将比例缩减为2%;同时改用1890年人口普查数据作为测算基准,以进一步减少“新移民”。该法案还确立了移民的领事控制系统,禁止未获得美国驻外领事官员签发的有效移民签证的外国人入境。

1952年,为了回应对移民歧视的抗议,《移民与国籍法》为“亚太三角区”

①外所有国家设定了统一配额，并解除对亚洲移民的禁令，为每个亚洲国家配置 100 个年度配额。但由于移民的父母一方为亚洲人即被计入亚洲国家移民配额，因此 1952 年后亚洲移民的数量仍然有限。^[4]

1965 年的《移民与国籍法》对配额制进行了大幅修改，废除了“国家起源公式”，标志着依国籍的配额制废止。自此开始依据移民身份配额，共设置了七层次的“偏好”体系，其中对美国公民直系亲属^②实施豁免，并首次为西半球国家设定了配额，极大地拓宽了非欧美国国家高层次移民的迁入途径。1990 年《移民法》上调了移民总额和每个国家的限制，增加“多元化移民”条款，将移民分为家庭、工作和多元化三类，并在工作和家庭类下设 4-5 个不同优先类别。

（二）配额制的制度现状

美国签证包括非移民签证（Nonimmigrant Visa）与移民签证（Immigrant Visa）两类，非移民签证用于商务、旅游、探亲、学习等临时目的，而移民签证允许持有者长期居留。美国对家庭类（除美国公民直系亲属）、工作类和多样化三类移民实施配额限制，而拥有难民身份、曾拥有美国国籍以及被取消遣送出境等移民不受限制。在每类移民中，又根据身份、条件不同划分出若干优先级（Preference），并对应设置更为细化的配额（详见表 1）。前一优先级未使用的额度可以转入下一优先级，以确保额度被充分利用。

在配额设置方面，分为数额确定的固定额度（例如家庭类移民 F1、F3、F4）和需要根据本财年^③移民总数确定的比例额度（例如工作类移民）。此外对于工作类和家庭类移民，还规定任意国家（或地区）出生的移民人数不得超过该年度该类移民总数的 7%。

移民总额的确定主要依据前一阶段移民签证的实际发放数量，对法定基准数额（家庭类移民为每年 48 万、工作类移民为每年 14 万）进行调整。美国国务院会在财年初期确定并公布年度配额。根据规定，上一财年中未使用的家庭类移民配额将转入下年度工作类移民配额，反之亦然，因此上一年度的移民数量将对本年度产生较大影响。特别是新冠疫情以来，随着多地美国领事馆的关闭以及签证审批效率降低，家庭移民大量配额未被使用，使得工作类移民年度配额计划大幅

① “亚太三角区”包括格林威治以东 60 度经线以东、西经 165 度以西、南纬 25 度以北的区域。

② 直系亲属指配偶、父母、子女。其中，若为父母则该美国公民需年满 21 周岁；若为子女则该子女需不满 21 周岁。

③ 一个财年为当年 10 月 1 日至下一年度 9 月 30 日。

增加，2022 财年甚至达到《移民和国籍法》规定基数的 2 倍（详见表 2）。

表 1 美国移民分类及配额（单位：人）

类别		适用条件	配额	备注	
家庭类移民 (Family-sponsored Immigrants)	F1	公民的未婚子女（21 岁及以上）	23400	F4 类剩余名额可转入本类	
	F2	F2A	永久居民的配偶和未婚子女（21 岁以下）	F2 总数的 23%	F1 剩余名额可转入本类
		F2B	永久居民的未婚子女（21 岁及以上）	F2 总数的 77%	
	F3	公民的已婚子女	23400	F1 和 F2 剩余名额可转入本类	
	F4	公民的兄弟姐妹	65000	F1 和 F3 剩余名额可转入本类	
工作类移民 (Employment-based Immigrants)	EB-1	优先工作者	28.6%	EB-4 和 EB-5 剩余名额可转入本类	
	EB-2	拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士	28.6%	EB-1 剩余名额可转入本类	
	EB-3	熟练技术工人、专业人员和其他工人	28.6%	1. EB-1 和 EB-2 剩余名额可转入本类； 2. “其他工人”至多 10000 名额	
	EB-4	某些特殊移民（一般为宗教人士）	7.1%		
	EB-5	创造就业（投资移民）	7.1%	不少于 3000 个预留给农村或失业率高地区	
多样化移民 (Diversity Immigrants)		来自移民率低的国家	55000		

表 2 2020—2022 年美国工作类移民配额（单位：人）

类别	2020 年配额	2021 年配额	2022 年配额
EB-1	44759	74932	80080
EB-2	44759	74932	80080
EB-3	44759	74932	80080
EB-4	11112	18602	19880
EB-5	11111	18602	19880
总计	156500	262000	280000

数据来源：美国国务院网站“Annual Numerical Limits FY-2022、FY-2021、FY-2020”。

（三）制度配套

美国移民管理中，各种措施是相互配合、各有侧重的。作为配额制，也是通过与相关制度配套施用而实现其政策效果。

1. 移民排期

配额的存在导致部分类别或国家的申请人数超过限额，为此设计了排期制度。这一制度类似于生活中的预约取号，当申请者（或其亲属、雇主）提交材料后，便进入移民排队序列，材料的提交日期即为“优先日期(Priority Date)”。美国国务院每月公布的“签证公告(Visa Bulletin)”中包含的“最终决定日”为下月的移民签证排期。若申请者的“优先日期”先于公告中的“最终决定日”，则可以递交进一步的材料并等待审核。由于来自中国大陆、印度、墨西哥、菲律宾的申请人数超出了7%的来源国比例限制，因此上述国家的排期较其他国家更久，会在签证公告中单独列出。排期制度可以有效解决审批的先后顺序问题，给申请者相对明确的等待时间，便于申请者掌握申请处理情况。

2. 劳工市场保护

为了避免移民对本土劳动力市场造成冲击，美国设置了劳工市场保护机制，并配合配额制实施。EB-3 工作类移民的申请者应当持有《永久劳工证书》。这需要相关雇主向美国劳工部证明没有足够的美国工人能够、愿意、适合接受这一工作，且引入外国劳工不会对从事类似职业的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。同时，雇主应当在其工作地点张贴聘用公告至少 10 日，以确保其现有雇员能够了解相关工作需求并获得优先申请资格。这一制度保障引入外国劳工移民时不会挤占本国劳工的就业机会，在优先保护美国公民就业权利的同时，也给予开放引入专业技能人才的机会。

二、配额制的内在逻辑分析

（一）配额制的生成逻辑

现实主义国际关系理论认为，国际社会是无政府状态的，作为其组成部分的主权国家会为了自身利益而采取行动。与此同时，作为“经济理性人”的移民，会依据利益最大化原则选择迁徙目的地国家。由于个人利益与国家利益间存在张力，因此国家需要借助移民政策进行调控，配额制即为移民限制措施的一种。美国移民配额制对移民数量和质量进行的控制，保障了移民秩序和人口稳定，其根本目的是维护美国国家利益。

美国移民配额制最初设立的目的是为了控制移民的种族构成。当时，虽然来自中国等亚洲国家的移民已被禁止，但东欧、南欧等地的“新移民”数量却大幅增加。一方面，新移民被认为会打破美国传统意义上以西北欧盎格鲁-撒克逊人种、日耳曼人种为祖先的正统血脉，因为当时流行的社会达尔文主义和优生学思想认为，贫穷、弱智、犯罪等都可以遗传，“低劣”人种或民族移居美国，会对本土优质人种造成威胁，导致美利坚民族衰弱。^[5]另一方面，大量涌入的移民抢占了就业机会、挤占了社会资源，提高了失业率，从而引发广大普通民众不满和移民限制主义者人数剧增。在此背景下，美国政府希望通过配额制和“国家起源公式”将移民来源恢复到以西欧、北欧为主的状态。

配额制关注对象的不断调整使其始终保有存在价值。为了改善与亚洲国家的关系和应对移民歧视的抗议，而取消了根据国籍、种族划分配额；为了展现对不同移民的不同偏好，而划分出多个优先级并差异化配额；为了保障亲属团聚的权利，而为家庭类移民设置了更多额度并对直系亲属实施豁免；为了在国际人才竞争中取得优势，而允许未使用家庭类额度的转换并为优先移民提供审核便利。

（二）配额制的尺度把握

美国并未配置充足的移民额度，也并不希望通过引进移民来填补本国的劳动力缺口。进入二十一世纪以来，随着“婴儿潮”一代^①步入老龄期而加剧了美国老龄化程度，加之受到金融危机以及年轻人群就业意愿不强等多方面因素影响，美国人口就业率从21世纪初的63.5%下降至2019年的不足60%。^②特别是在农业、制造业等用工量较大的领域，美国劳动力出现了短缺。尽管如此，移民配额却保持了相对稳定，引进移民的数量并没有随之出现大量增长。

配额制坚持“欢迎高端、控制中端、限制低端”的尺度，对于高精尖人才类的移民少有限制，总体保持开放态度，而主要限制的为中低层次移民。通过控制移民数量，引导用工单位更多从本国雇佣劳动力，发掘本国劳动力资源，以优先解决本国公民就业问题，保障本土劳动力市场稳定，体现美国利益优先原则。与此同时，这一做法可以促使移民群体内部竞争，实现在竞争中择优选拔，真正引入更高质量移民。此外，对于部分劳动力空缺，尤其是季节性劳工需求，可以通过发放工作签证及临时工作许可予以解决。美国的非移民签证制度也比较完善，

^①指第二次世界大战后至1964年出生的多达7600万的婴儿。

^②数据来源：世界银行数据库。

引进非永久居留的外籍劳工还可以节省社会保障、安置等福利待遇成本。

配额制的控制力度在低层次移民中较为凸显。无论是工作类移民的学历、技能条件，还是家庭类移民近亲属的要求，绝大部分普通体力型劳动力无法满足。虽然大量引入低端劳动力移民可以解决劳动力不足、填补因本国劳工追求工作环境更优、福利待遇更好的工作岗位而带来的低端市场劳力短缺的问题，但是这种引进方式的弊端却非常显著。一方面，与低端劳动移民竞争的多为美国底层劳工，他们本就在劳动力市场中处于劣势地位，因此引入低端劳动力移民会加剧其就业困难程度。另一方面，低层次劳动者往往生育意愿较强，容易改变国家的民族结构。正如曾任美国人口普查负责人的弗朗西斯·沃克所说：“一个拒绝从事体力劳动并寻求‘白领’工作的种族……注定会被低等种族或阶级取代。换句话说，引入移民作为低等劳工意味着种族的替代。”^[6]

（三）配额制的制度效用

美国移民配额制的实施已有百年历史，总体而言这一政策为移民的选择性接收发挥了良好效用。

一方面，配额制有效控制了移民数量。如图 1 所示，在 1921 年《紧急配额法》和 1924 年《移民法》颁布实施后，美国移民人数出现明显下降并保持在较低水平，这说明配额制可以快速减少移民人数。图 2 梳理了近十年美国的移民人数，如图所示，除 2016 年因直系亲属移民增长带来总数偏多而外，年均移民总数相对稳定在 50 万人左右，说明配额制实施情况良好。

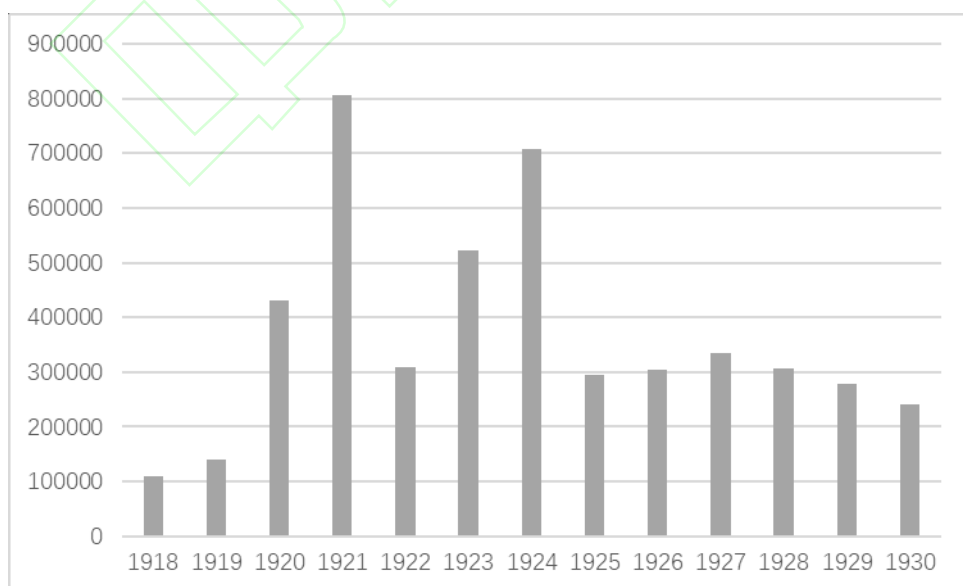


图 1 1918—1930 年美国移民人数

数据来源: Annual report of the Commissioner General of Immigration to the Secretary of Labor, 1918-1930。

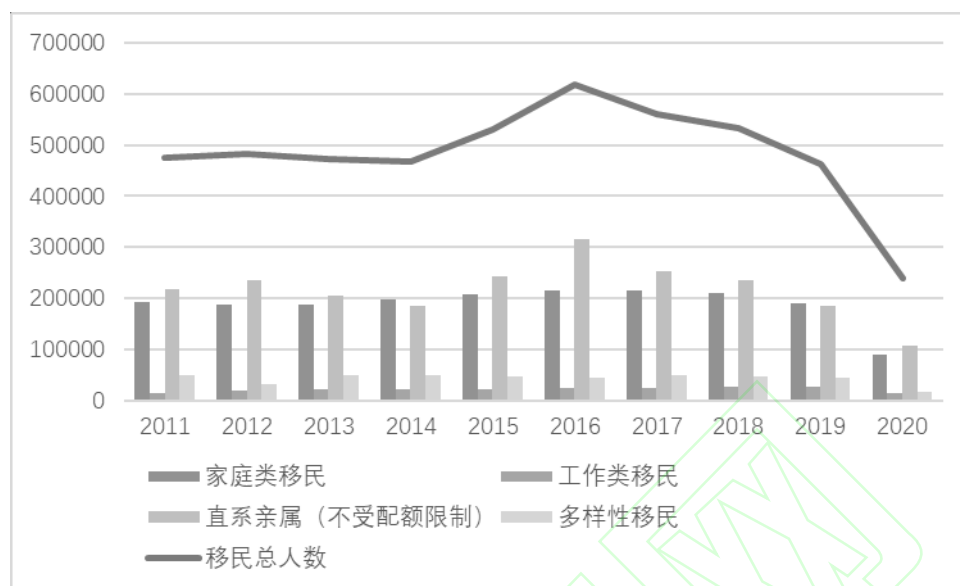


图 2 2011—2020 年美国各类别移民数量

数据来源: 美国国务院领事事务局 Report of the Visa Office(2011-2021)。

另一方面, 配额制也带来了移民知识技能水平的提升。表 3 梳理了 1921 年至 1930 年移民职业分布变化情况, 发现在配额制实施后移民中专家比例增长了一倍, 熟练工人比例也有所上升, 说明移民整体层次得到了提升。美国学者 Catherine G. Massey 通过分析入境港口口岸的船舶舱单发现, 配额制带来了移民平均技能的显著提高, 特别是中等技术移民增长。^[7]1965 年依据优先级进行配额的政策实施后, 为工作类移民独立划分了配额, 引入了更多受过高等教育的移民。根据皮尤研究中心 (Pew Research) 的统计, 1970 年新移民中有约一半受过高中教育, 而 2013 年这一比例已经超过 75%; 1970 年, 约 20% 的移民拥有大学文凭, 而 2013 年达到 41%。^[8]

表 3 1921—1930 年美国移民职业分布 (%)

年份	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
专家	1.81	3.54	3.16	3.51	3.56	3.57	3.44	3.56	3.62	4.09
熟练工人	16.36	16.67	20.31	21.32	17.42	18.66	18.42	19.18	18.36	18.85
其他职业	44.42	37.46	39.89	35.86	38.67	40.03	40.68	36.55	35.22	33.37
无业、妇女、儿童	37.40	42.33	36.64	39.31	40.35	37.74	37.46	40.71	42.80	43.69

数据来源: Annual report of the Commissioner General of Immigration to the Secretary of Labor, 1921-1930。

此外，现行配额制改变了美国人口的民族构成。20 世纪 50 年代移民中超过一半是欧洲人，亚洲人仅占 6%，而 90 年代，欧洲人占 16%，亚裔达到 31%，拉丁裔和非洲移民的比例也大幅上升。美国国家科学院一项研究表明，外来移民及其子女正在成功地融入美国社会，其在教育、收入、语言能力和职业分布等方面均取得了重大进步。^[9]

然而，美国移民配额制也存在缺陷而备受诟病。配额制对家庭类移民关照过多，家庭类移民占据了超过 70% 的配额，且涵盖人员过于广泛。当外国人获得永居资格后，可以利用家庭团聚条款让其配偶、父母、子女、兄弟姐妹等众多亲属移民美国，这些亲属又可用同样的方法将更多亲属带入美国，从而形成一种无止境的家庭网式的移民模式。^{[10]54} 相较之下，工作类移民配额却较少，由图 2 可以看出，近年来工作类移民仅占总数的 5% 左右。配额数量的缺乏导致部分国家和类别的申请人需要经历数年排期，从而带来人才流失的风险。同时，配额制度增加了对西半球的移民数量限制，使得大量拉丁美洲移民转而通过非法途径进入美国，从而带来了持续的非非法移民问题。因此，迫切需要进一步优化配额管理，配套非法移民的治理措施，并严格执行配额限制，以避免出现合法途径受限转而通过非法途径移民的困境。

三、我国引入永久居留移民配额制构想

（一）我国永久居留管理现状

我国在 1985 年颁布的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》中首次制定了外国人永久居留法律。2004 年，公安部、外交部颁布《外国人在中国永久居留审批管理办法》，制定了全国统一的外国人永久居留审批标准，并开始签发外国人永久居留证。此后中共中央办公厅、国务院办公厅、公安部、人社部等部门就永久居留的审批审核、服务管理、福利待遇等制定了行政法规或指导意见，为永久居留制度提供了法规政策保障。

我国对移民的接纳长期以来持谨慎态度，主要是由于我国人口众多，经济发展不充分，承载能力有限。随着我国经济社会的发展，意欲移民我国的外国人逐渐增多，出现了永久居民申请的热潮。2018 年我国成立移民管理局，说明国家对移民管理工作的重视。但由于我国移民工作起步晚，当前在移民管理方面还存在一些不足。

一是整体接收移民人数偏少。截至 2018 年取得我国永久居留资格的外国人

共 1.5 万余人^[11]，平均每年百余人，规模很小。这固然有我国接收能力有限的影响，但无论如何现有接纳规模已同我国的发展水平不相匹配。这无论对于我国吸引优秀外国人进入，还是扩大对外开放、加强国际交流以及展现大国担当形象都是不利的。

二是接收移民人员结构失衡。2004 年至 2018 年获得我国永久居留资格的外国人中，家庭类 10168 名，投资类 135 名，任职类 2751 名。^{[10]54} 不同类别移民间缺少调控措施，使得申请条件相对简单的家庭类移民挤占了本就紧缺的移民机会，工作和投资类移民数量无法得到保证。因此，需要对永久居民的类型、身份进行合理引导和调控，以促进移民结构的良性发展。

（二）引入配额制的必要性

我国的永久居留资格被称为“世界上最难取得的永久居留资格”，这与我国永久居留管理制度不完善、尺度不准确、信息透明度低有关。我国目前并未设置移民管理、特别是永久居留管理的配额制，在数额方面无具体限制，政策不够明确。

纵观历史，许多国家的移民政策都经历了由粗略到精准、由定性到定量的转变。配额制作为一种更为精准的控制手段，在推进我国移民管理精细化、制度化的背景下，有借鉴或引入的必要性。2020 年 2 月司法部公布《中华人民共和国外国人永久居留管理条例（征求意见稿）》（以下简称《意见稿》）中指出，必要时对外国人永久居留资格实行定额审批制度。虽然移民可以带来劳动力、知识技能、资金等资源，但我国本是人口大国，许多社会问题还有待解决，过度引入外国移民会对就业市场和社保体系造成压力，因此更应当通过配额制，有计划、有限度地接纳移民。

配额制的设置，可以改变当前永久居民引入的无序状态，为移民筛选提供更加精准的尺度，改变以往审批机关主观判断随意性大的问题。在我国移民接纳能力有限的情况下，配额制的设置有利于更多引入符合我国经济社会需要的移民。与此同时，配额制的运用可以增加移民政策的透明度，使申请者对我国的移民接纳情况有更加直观、准确的了解，他们可以比照配额数量和实际引入情况，估计自身申请成功率，避免因信息不对称影响申请意愿。对于我国民众而言，配额制确定了移民数量，使得这项工作更加透明、可控，从而打消了群众对于移民门槛过低、引入过多、挤占社会资源的顾虑。

（三）我国移民配额制构想

针对当前我国永久居留管理中存在的问题，有必要通过借鉴美国经验，建立配额管理机制。

1. 科学、严谨设置配额制度

在永久居留管理中引入配额制，需要充分论证其可行性与合理性，并在制度设计、组织管理等方面作出详细安排。从《意见稿》公布后的舆情来看，国内民众对于接纳移民存在一定排斥和顾虑，因此草率设立有关政策容易引发社会矛盾。从美国移民配额制发展历程可见，这一制度的关键在于配额的设定，这需要综合考虑国内劳动力市场、社会接纳程度、资源承载能力等诸多因素，科学、严谨确定移民配额。

一种比较稳妥、可行的做法是采取“固定比例+可变数额”的方式设定配额，它既保证了政策稳定性，又保留了视情调整的空间。各类移民间的比例分配通过法律法规进行固定，以确保移民结构合理；而移民总数则每年由移民管理部门会同人社、科技、外交等部门协商，根据社会实际情况综合确定。与此同时，加强信息公开，在政府网站、公众媒体等渠道公开申请条件、配额数量等信息，定期公布各类人员的实际接纳情况，提升永久居留管理的信息公开度和政策透明度。

2. 合理调配各类永居资格的比例

配额制的设置要与移民分类的细化相结合。目前我国已基本形成人才、工作、投资、家庭的移民分类格局，每一类别项下包含多个认定条件，满足其一即可。然而这一做法将不同条件的外籍人士等同处理，不利于移民的进一步筛选。因此可以借助配额制，结合社会需要和预期效益，为不同条件的移民设置不同配额，从而体现出差异化待遇，优先让那些对于我国发展有贡献、更有价值的人员获得永久居留资格。

与此同时，还应平衡家庭类与工作类移民的比例，解决当前我国家庭类永久居民占比过大问题。亲属团聚作为基本人权，有助于解决外籍人才后顾之忧，应得到保护。但是家庭类移民往往对社会贡献不大，因此应考虑通过配额限制每年接纳的家庭类移民数额，以控制移入速度。而工作类移民配置额度可在现有水平基础上适当提高，因为过低的移民数额不利于我国在国际人才竞争中取得优势，因此对于我国社会需要的工作类移民，特别是集成电路、精密制造等领域的高级专业技术人才，可以适当放宽配额数量。

3. 限制审批权限的自由裁量程度

作为事关社会发展与稳定的制度，永久居留管理应当细致严谨。但是现有的相关法律规章涉及核心概念的界定不够明确，兜底条款和主观性标准过多，例如“国际公认杰出成就”“其他正当理由”等概念就比较模糊，给予了审批工作过多的裁量空间。诚然，这一方面是受制于移民主体身份各异、条件标准不一，难以对其中的规律和共性进行归纳概括，另一方面更是由于我国移民法治建设理论基础薄弱、实践经验不足，从而导致管理部门在适用条款时差异较大。^[12]

在美国移民配额制中，对 EB-3 类移民中的兜底类别“其他工人”设定了一万的限额。借鉴这一做法，我国在进行永久居留管理中，既需要对规定中涉及的指标、条件进行界定或列举，还需要通过数额限制为无法准确界定的标准划定范围，以有效制约裁量程度。例如对于省级政府部门推荐的人才类或投资类移民，尤其应当在总数和各省份比例基础上进行限制，避免地方政府为了当地短时经济利益而在审核时放松标准，从而带来移民的过度增长。通过量化限制，既给管理机关在审批工作中明确的尺度把握，使其精准使用裁量权力，又可以消除民众对于条款规定不清、适用随意性大、引入移民过多的担忧。

4. 探索设立地域差异化政策

配额制可以与地区差别化政策结合，缓解东西部发展的不平衡。我国现有规定中已经体现出对经济欠发达地区引入投资类移民的照顾，配额制可以将这一政策明确和扩展。美国配额制对在目标就业区（Targeted Employment Areas）或者偏远乡村地区投资并创造就业机会的 EB-5 类移民降低投资金额要求，并设定了年度最低额度。当前我国东西部和城乡间发展的不平衡使得移民往往选择定居发达地区，因此可以根据目的地设立不同的配额以实现引导。

具体而言，在欠发达区域增加投资类和工作类永久居民配额，并划定移民鼓励区域，吸引外国人在相关地区投资或工作，以促进当地产业升级和经济发展。同时，配套设置撤资限制或最低服务年限制度，并定期进行回访，以防止外国人取得永久居留资格后撤资或跳槽。对于恶意利用优惠政策、骗取居留资格的可以采取罚金、取消永久居留资格等处罚措施。

四、结语

配额制通过为特定身份的移民设定数量限制而实现精准调控，其本质是实现国家利益的维护措施，通过设定标准、激发竞争以达到引进优质移民与保护本国

稳定的平衡。世界多国，尤其是移民的主要目的地国，大都采用配额制实施移民管理。

随着我国移民管理事业的不断发展，采用更为科学、精准的管理措施乃是大势所趋。美国移民配额制对我国移民管理改革与完善具有重要参考价值，其通过对移民的细致化分类和针对性数量限制，并与排期、劳动力市场保护等机制配合，有效调配移民数量和结构，并为审批工作提供具体指引，促进了国际移民的有序接纳。

目前我国移民接纳能力在客观上有限，因此应当优先接纳符合我国发展需要的国际移民。配额制可以实现移民的精细化筛选，有利于选择性引入，因此建议在我国移民管理中实施配额管理机制。此外，由于移民引进与本国公民切身利益相关，从国际社会已有经验来看，其敏感度高、容易引发关注，因此在实施配额管理时，应当充分听取社会意见、认真考察实际情况，并做好政策解读与舆情引导，防止因对政策的误读和曲解而引发社会问题。

参考文献：

- [1] Sironi, A. C. Bauloz, M. Emmanuel. Glossary on Migration. International Migration Law, No.34[M/OL]. Geneva: International Organization for Migration, 2019:104(2019-06-18)[2022-04-01].
https://publications.iom.int/system/files/pdf/IML_34_Glossary.pdf.
- [2] Giovanni Facchini, Cecilia Testa. The rhetoric of closed borders: Quotas, lax enforcement and illegal immigration[J/OL]. Journal of International Economics, 2021,129 (2021-01-05)[2022-04-24]. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2020.103415>.
- [3] Susan F. Martin. A Nation of Immigrants[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: 297-298.
- [4] Office of The Historian. The Immigration and Nationality Act of 1952 (The McCarran-Walter Act)[EB/OL]. (2021-05-21) [2022-03-20].
<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/immigration-act>.
- [5] 王恩铭.优生学与美国移民政策[J].历史教学问题,2015(4):28-34.
- [6] Mae M. Ngai. The Architecture of Race in American Immigration Law[J]. The Journal of American History, 1999, 86(1):67-92.
- [7] Catherine G. Massey. Immigration quotas and immigrant selection[J/OL]. Explorations in Economic History, 2016: 21–40(2016-03-24)[2022-04-02].
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498315000455?via%3Diuhub>.
- [8] Pew Research Center. Modern Immigration Wave Brings 59 Million to U.S., Driving Population Growth and Change Through 2065[R/OL]. (2015-09-28)[2022-03-16].
<https://www.pewresearch.org/hispanic/2015/09/28/modern-immigration-wave-brings-59-million-to-u-s-driving-population-growth-and-change-through-2065/>.
- [9] THE NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE. Report Finds Immigrants Come to Resemble Native-Born Americans

Over Time, But Integration Not Always Linked to Greater Well-Being for Immigrants[EB/OL]. (2015-09-21)[2022-04-01].

<https://www.nationalacademies.org/news/2015/09/report-finds-immigrants-come-to-resemble-native-born-americans-over-time-but-integration-not-always-linked-to-greater-well-being-for-immigrants>.

- [10] 吴笛. 美国《1965年移民和国籍法案》探析[D].南京:南京大学,2014:54.
- [11] 马函雨. 中美外国人永久居留制度比较研究[D].北京:中国人民公安大学,2020:31-32.
- [12] 陈甲立. 我国外国人永久居留制度研究[D].上海:上海师范大学,2021:31.

责任编辑：李坤坤

