

# 加拿大移民法律及其对我国的启示

王 强

(武警学院 边防系,河北 廊坊 065000)

**摘 要:**全球化形势下世界人口流动性日趋加强,各国的出入境(移民)管理工作面临更大的挑战。加拿大是一个老牌移民国家,由于历史传统原因,兼采英美法系和大陆法系立法技术,其移民法律体系十分完备,其中有许多可供我国借鉴的地方。

**关键词:**加拿大;移民;法律

**中图分类号:**DF983 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-2077(2009)01-0055-04

加拿大位于北美洲北部,面积 9 970 610平方公里,居世界第二位,但其人口仅有 3 240万,是一个历史悠久的老牌移民国家,其人口的 90%以上是外国移民及其后裔。加拿大依据不同时期经济、社会发展的不同需要,采取了不同的移民政策。由于历史传统原因,加拿大移民法律体系较为完备,是公认的较为成熟、优秀的移民法律。通过全面深入地研究加拿大移民法律,分析研究影响其政策变化的因素,对于我国借鉴国外的出入境管理经验,提高我国的出入境法制建设水平具有重要意义。

## 一、加拿大移民法律的主要内容

加拿大一个多世纪以来颁布了多部关于移民的重要法规和法案,形成了较为完备的移民管理法律制度。2002年 6月 28日生效的加拿大《移民及难民保护法》中明确规定:“本法为移民到加拿大以及对受到放逐、迫害或处于危险之中的人员提供难民保护相关的法律。制定更为清晰、现代的立法以确保加拿大移民以及难民保护体系能够适应新的挑战及机遇。其移民法主要为调整进入、离开、永久居留加拿大等人员的权利义务关系。《移民及难民保护法》共分为 5部分,275条。

第一部分主要对迁移加拿大的外籍人员的条件及办理手续进行了规定。将出入本国的外国人分为移民、临时出入境人员和永久居民,重点对移民进行

了规定,把移民又分为家庭团聚类、经济移民类、难民类。本部分详细规定了外籍人员的入境、居留、不准入境、驱逐遣返等手续。

第二部分为难民保护。本部分主要规定了加拿大拟保护的难民的范围,即公约难民和其他需要保护的人员、申请难民资格的程序、对难民资格的审查、遣返手续等。

第三部分为执行。对于违反移民法律的行为进行打击和处罚。包括对于运送非法移民和贩卖人口的行为、伪造出入境证件的行为等的处罚以及执法程序等。

第四部分为移民及难民委员会。本次移民法修订将移民及难民委员会的组成规定为难民保护法庭、难民上诉法庭、移民法庭和移民上诉法庭。规定了各法庭的组成、运作、诉讼程序等。

第五部分为各种名词术语的解释、说明等。

加拿大还根据《移民及难民保护法》的规定,制订了《移民及难民保护条例》,对移民法的操作进行了规定,共分为 21章,包括出入境手续的具体办理、申请永久居民的条件和选拔办法、遣返、拘留手续、各种费用等。

这样,加拿大构成了一个较为完整的移民法律体系,保障加拿大移民政策的贯彻落实。

## 二、加拿大移民法律的立法思想

收稿日期:2008-11-01

作者简介:王强(1973—),男,河北石家庄人,副教授,法学硕士。

来源于加拿大驻中国大使馆网站。

加拿大提出对于移民应采取平等、开放、多元化的立法思想。根据加拿大《移民及难民保护法》的规定,其立法目的包括:“1. 反映加拿大社会价值观。即通过本法向全世界展示加拿大的移民政策,反映加拿大全社会的价值理念。包括反对种族歧视、实现家庭团聚、对难民履行国际义务以及促进全国社会、经济、人口和文化的发展及社会的多元化等。2. 对进出加拿大的外国人权利义务进行规定。包括涉及的几种主要的情况如经济类别、家庭类别以及难民公约中涉及的人员及类似情况的人员、永久居民等。3. 规定加拿大移民管理机关的处置程序。包括难民裁定程序、出入境人员权利救济程序、对不准入境、驱逐出境人员风险评估、调查、处置程序等。还包括制订有关罪犯、构成安全威胁的人员、违反人权的人员以及由于欺诈、诈称、经济原因或健康状况而不允许进入加拿大的人员标准,制定有关拘押授权的拘押标准等。4. 维护加拿大的国家安全,规定违反加拿大移民法律的法律责任。包括对人口走私与贩卖罪的最高刑罚;通过欺诈或诈称而获得移民进行援助的刑罚等。”

回顾加拿大移民管理法律的立法思想,也是经历了较大的调整的。其立法思想的转变反映了加拿大移民政策的改变。加拿大移民政策曾经先后经历了自由移民政策、有选择接受移民政策、鼓励限制并举的移民政策、严格限制移民政策、适度放开的移民政策和平等、开放、多元化的移民政策等阶段。其移民政策之所以发生变化,固然有多方面影响因素,但是,始终围绕本国利益特别是本国的经济利益而进行调整是其发展变化的主线。在加拿大立国之初,国土辽阔,劳动力缺乏,这时候加拿大政府采取了较为宽松自由的移民政策。进入19世纪后期,随着加拿大经济的发展,加拿大开始有意识的选择自己需要的移民。当时负责移民事务的内务部长强调“衣裳褴褛但是身体强壮的农民”是加拿大最需要引进的人口,于1869年颁布了第一部移民法。进入20世纪30年代,世界出现了经济大萧条,加拿大由于国内经济形势严重恶化,开始逐步强化限制移民的法律法规,收紧了移民政策,其中最臭名昭著的就是1923年出台的排华法案,对中国人进行排斥,阻止华人入境。20世纪五六十年代,加拿大经济飞速发展,为了吸引技术人才,促进本国经济发展,加拿大调整移民政策,取消了歧视性、限制性的条款,突出强调了对移民受教育程度、语言能力和专业技能等方面

的要求。20世纪70年代后,更开始推行更加开放、包容和多元化的政策。加拿大认为移民政策要促进本国的人口、经济、社会和文化的发展,要对各国移民平等对待,要履行难民保护的义务等。

我国的《外国人入境出境管理法》和《中国公民出境入境管理法》(即通常所称的两法)制订于20世纪80年代,带有较为浓厚的计划经济体制的色彩。其立法精神仅仅局限在维护国家主权、安全和社会秩序,保障出入境人员合法权益,促进国际交往等方面。现在国内外形势发生了巨大的变化,国际间人员交流日益频繁,移民迁入迁出快速增加,各国对外籍人员的态度发生了根本的转变,由排斥、限制而转向欢迎、吸引。同时,也出现了许多新的挑战,例如,非法出入境问题、人才流失问题、双重国籍问题、难民保护问题等。必须要重新思考我国出入境法律的定位、调整范围,对出入境法律的立法思想也应当进行调整、拓展。应当认识到出入境法律不仅仅是一部行政法,还是协调本国与国际社会的关系,向世界展示本国价值追求的重要法律。应当拓展出入境管理法律调整范围,尽快将移民吸收、永久居民管理、难民保护等纳入其中。

### 三、加拿大的移民管理体制

根据宪法的规定,加拿大联邦与省级单位之间有着较为严格的权力划分。联邦的立法权力体现在公共债务、跨省的商业贸易、税制、邮政等领域,省级单位的立法权力体现在本省的税务、本省的公共建设等领域,而双方可以共管的领域则包括移民、农业等。加拿大是世界上少有的在宪法中明确规定移民领域中央与地方政府共享权力的国家。具体在立法权的划分上,依据《1867年宪法》和《移民及难民保护法》,省级立法机构在移民事务管辖上享有一定的立法权,但其制定的政策不得违背《移民及难民保护法》及条例。可见,加拿大国会和省立法机构在移民问题上共有立法权,但是联邦国会在移民问题上拥有绝对的权力。在行政权的划分上,省级政府拥有管理移民事务的权力,省政府在促进加拿大社会的移民融合及建立服务机构帮助移民等活动中发挥着重要作用。在《移民及难民保护法》中,规定了联邦与省级政府在移民事务管辖上的权力分配。首先,第8条要求联邦政府与省政府就移民选拔等问题进行协商,签订联邦与省之间的协议。公民身份和移民部部长必须在每年的10月1日当日或者之前,将移民法执行情况向国会报告,包括外国移民的筛选

情况,成为加拿大永久居民的外国公民数量和来年的计划,每省的移民计划等。第 10 条规定对于“地区经济以及人口需求、外国人在加拿大的分布,以及采取措施促进外国人在加拿大的融合等问题”,部长必须与各省政府进行协商。除此之外,《移民及难民保护法》还赋予省政府对移民事务进行有效管理的权力。比如,第 9 条规定,各省可以“根据联邦——省的协议,对欲在该省作为永久居民居住的外国人的选拔要单独负责……”,明确赋予了各省政府管理在本省的永久居民的单独职责。省政府除了参与帮助移民适应加拿大生活环境、促进移民融合等活动之外,还可以与联邦政府签订协议,双方可以就移民运动、移民人口分布、移民甄选标准进行协商。近年来,除了魁北克省以外,爱德华王子岛省、新不伦瑞克省等也相继提出了直接由省政府批准的“省选方案”。但是,如果联邦政府与省政府在移民管辖问题上发生冲突时,应以联邦政府为准,即联邦政府对移民事务的管理上拥有最终的决定权。

加拿大的这种移民管理体制使其较为成功地调动了中央与地方的积极性,相当成功地把国家接受移民与地方经济发展相结合,赢得了社会公众的广泛支持,限制了反移民情绪的增长。

加拿大关于移民管理体制的确定,特别是其关于移民管理权力在中央与地方之间的划分,固然是由自己的国情决定,但是也可以给我国以启示。第一,各国的出入境管理体制划分受多方面因素影响,包括本国的历史、政治传统。第二,虽然出入境管理属于中央事权,但是各国的出入境管理体制并非都是完全由中央政府全部掌握,很多政策制定以后还需要地方政府的贯彻执行才能真正的落到实处,必须要调动地方政府的积极性。

#### 四、加拿大的移民选拔制度

加拿大是一个移民国家,它始终根据本国的利益,调整自己的移民政策。为了更加有效的管理移民,加拿大设计了一系列制度,包括移民规划、移民分类、移民计分选拔等。这些制度实施后,取得了良好的效果,并为其他国家(例如:澳大利亚、新西兰等)所仿效。

加拿大的移民规划制度,指加拿大每年要制定移民规划,对该年度整体接纳移民的数额以及其中各类移民的比例进行预先设定。加拿大《移民及难民保护法》规定公民身份和移民部部长要在每年 10 月 1 日当日或者之前,如果国会未开幕,则在国会开

幕后 30 日内,向国会提交移民法的执行情况。该规划要征求社会相关关系方和各省级单位的意见,根据上一年度的移民入境情况制订下一年度的移民计划。加拿大对移民进行分类,具体区分为家庭团聚类、经济移民类和难民类。其中经济移民又分为技术移民类、商业移民类等,其下又进行细化,例如商业移民类又分为投资移民、企业家移民、自雇型移民等。对于每类移民均设定不同的接纳比例和数额,以及设定不同的接纳条件。加拿大从 1967 年起对各类移民实行计分选拔制度。即将申请者的个人条件分为教育、语言、工作经验、年龄、个人适应能力、就业安排、亲属因素等项目进行打分。由于它摒弃了过去以种族作为吸收外来移民的标准,因而较为公平。这样,选择移民的标准是其本人的情况,而非其国籍、种族等其他因素。以《移民及难民保护条例》中对技术移民的选拔打分制度为例,现在加拿大对技术移民申请者的考核项目为 6 项,分别为教育、语言、工作经验、年龄、就业安排和适应能力,满分共计 100 分,达到政府规定分数的申请者将被接受为移民,分数越高者被批准入境的机会越大。加拿大的移民计分制度建立了一整套用于衡量申请者资格的标准。

历史上加拿大曾经采用过多种方式来选择吸纳移民,甚至采取一些歧视性的规定,排斥亚洲人等非白种人。20 世纪 50 年代后,随着世界民族解放运动的不断深入,民主与人权运动的兴起,加拿大国内也出现了人才短缺现象,直接制约了加拿大经济的发展,加拿大政府开始反思其移民选拔制度。1966 年加拿大政府颁布移民政策白皮书,建议优先接受技术移民,废止相关歧视性规定,反对以来源国背景为依据进行的移民歧视等,要求政府建立一套明确的移民选拔标准。根据白皮书的建议,加拿大政府专门成立了特别工作小组,负责制定接受移民的标准。几个月之后,工作小组提出了建立用于选择移民的计分制度。1967 年 4 月,特别联合委员会批准了新的规定,1967 年 10 月该办法正式生效。加拿大实行计分选拔移民制度后,得到了国民和媒体的积极反应。媒体认为新的政策消除了“针对许多亚洲国家的歧视,并正致力于使程序更加灵活”。正是这些移民选拔的制度运作,使得加拿大的移民政策逐渐灵活,逐渐转向偏重吸收外国技术人才,筛选出符合加拿大目前需求的移民。其计分制度随着加拿大经济的状况变化而对移民的技术或者资金需求进行调

整,选择对加拿大经济发展最有贡献的移民。这项政策的实行已经使得每年移民加拿大的人员中技术人员比例大幅增加,而非技术移民的名额则相对受到限制,从而使得加拿大人口素质得到改善,移民者结构发生变化。

加拿大这些精细的移民筛选技术,值得我们关注和借鉴。现在世界全球化趋势日益明显,人才跨国界流动日益频繁,如何吸引境外人才、保留本国人才成为世界各国的迫切问题。我国必须要打破传统的人才观念、出入境管理观念,在我国的出入境法律制度中设计出选拔外国移民的制度,吸纳天下英才为我国所用。

### 五、加拿大的出入境人员权利保障机制

加拿大移民法律中,设置了较为独特的出入境人员权利保障机制,突出表现就是移民及难民委员会制度。根据加拿大《移民及难民保护法》的规定,加拿大设置有移民及难民委员会。该移民及难民保护委员会组成人员为公务员身份,但是又不同于行政机关下属的委员会,而是独立于公民身份与移民部之外独立运作,具有准司法性质,专门处理涉及移民及难民事务。其下分设4个法庭,即移民法庭、移民上诉法庭、难民法庭、难民上诉法庭分别受理当事人关于移民和难民方面的救济事务。移民及难民委员会的法官的角色是超然的,保持独立运作不受行政机关干预的司法特性。其成员由总督任命,任期不超过7年。移民及难民委员会的主要职能为受理涉及移民及难民事务的各种案件。例如,当加拿大公民身份与移民部的执法官员认为在加拿大永久居民或外国公民未准入境,其应准备一份陈述相关事实的报告,并将此报告上交给公民身份与移民部

长。若公民身份与移民部部长认为该报告有理有据,部长可将此报告提交到移民法庭以举行入境许可听证。移民法庭召开入境许可听证会并作出决议。移民及难民委员会还可以对公民身份和移民部执法官员实施的调查手段进行审核。例如,公民身份和移民部执法官员可以在必要情况下实施有令状的逮捕并拘留和无令状的逮捕并拘留。但是,在拘留永久居民或者外国公民48小时内,移民法庭必须即刻审核其拘留的必要性,移民法庭如果认为没有必要继续拘留该人员可以命令释放。移民及难民委员会还对公民身份和移民部的决定进行救济。例如,永久居民接到迁出命令时、公约难民或持有合法签证者遭到驱逐时均可以进行上诉。移民法庭在法定期限内收到上述人员因被驱逐出境而提起上诉的通知后,将举行听证会。听证结束后,该法庭会作出相应的决定。

加拿大的移民和难民委员会非常有特色。它既通过超然于行政机关的公正地位和公开、透明的司法程序给予争讼当事人以司法正义,维护当事人合法权益,同时又以快速、简易等程序来快速解决涉及移民、难民等案件,减少成本。

当前,我国出入境管理法正在修订之际,通过分析外国相关法律,吸取国外立法中的经验教训,对于提高我国出入境法律水平具有重要意义。

### 参考文献:

- [1] 王立民. 加拿大法律发达史 [M]. 法律出版社, 2004.
- [2] 陈云生. 试论加拿大的“一国两法”及其现代意义 [J]. 中外法学, 1997, (4).
- [3] 白荣梅. 加拿大法律系统 [J]. 内蒙古大学学报, 2000, (S1).

## The Research on Immigration Laws in Canada

WANG Qiang

(Department of Border - control and Immigration, The Armed Police Academy, Langfang, Hebei Province 065000, China)

**Abstract:** The world population mobility is more frequent in the global situation; the immigration administrative work is confronted with this greater challenge. Canada is an old immigration nation. Because of the historical tradition, Canada adopts the techniques of civil law system and common law system, its immigration law system is perfect. The experience of Canada should be used for reference to China's immigration administrative work. The paper studies the immigration law in Canada in order to find out the characteristics, explore the advantages and disadvantages, enlighten the train of thought and serve the construction of Exit - Entry law in China.

**Key words:** Canada; immigration; law