

解读美国移民法及其人权标准

翁里

【内容提要】 美国的历史就是一部移民史。二百多年来,美国移民法经过不断修改,已形成目前世界上最为完善而复杂的移民法典。纵观美国的移民法制史,其各个时期的移民法修改特点,都是为了迎合当时的政治和社会需要。重新回顾美国移民法的演变历程,不难发现美国也存在移民歧视等不良人权记录。例如,19世纪的两起排华案及欧洲移民麦哲案所涉及的人权问题;20世纪许多移民入狱未经任何正常的司法程序;非法移民的关押条件十分恶劣,虐待非法移民导致其自杀的侵犯人权现象也时有发生;21世纪美国“911”事件之后,出入境审查程序及移民政策的新变化等现象,都值得重新审视美国在“国土安全”名义下的人权标准。

【关键词】 美国移民法 移民歧视 人权标准

随着中国市场经济的发展,越来越多的外国人来我国长期居留或定居。目前中国立法机关正在拟定《中华人民共和国出入境法》。在对移民立法的过程中,借鉴《美国移民法》是有必要的,因为毕竟美国是当今世界上最大的移民输入国之一,它的移民法相对较为完善。美国社会有许多行业靠移民来支撑,如:“农业有近47%的劳力都是移民,其它行业,如科研、电脑、服务等等的移民也占相当的比重,每年都有几十万人来到美国(移民局统计2000年有85万移民进入美国),寻求自由、机会与幸福。”^[1]美国的法律和社会制度貌似完善与发达,但它仍然远非完美。尤其在对待外来移民方面,还存在严重的人权问题。因此,在借鉴美国移民法的立法和司法经验的同时,笔者认为有必要研究其人权的双重标准问题,这对于保障公民的迁徙自由等基本人权具有十分重要的理论和现实意义。

一、美国移民法的演变历程

“美国是一个移民国家,同时还是一个法制国家,”布什总统曾经说过,“在我们为移民问题争论时,我们必须记得,正是那些努力工作的人们(非法移民),做着美国人不愿做的工作。他们为我们的经济活力作出贡献。”^[2]从1776年美国建国开始,国会就授权总统保证进入美国的外

作者简介: 翁里,福建福州人,1988年于西南政法大学获法学硕士学位;1991年—1993年美国Valparaiso大学法学院访问学者,现任浙江大学法律系副教授、硕士生导师;《中华人民共和国出入境法》立法论证专家;主要从事国际移民法、犯罪侦查学等领域研究。

[1] [美]慕嘉模 Mukamal, S.S. 著:《美国移民法大全》,《世界日报》译,联经出版事业公司1993年版,第23页。

[2] 引自人民网2006年3月25日《布什就反移民法案抗议活动的讲话》,2006年8月15日。

国人没有疾病而且品性端正。此后有关移民的法律和规定相继问世,几经修改,终于成为目前世界上最完善,也是最复杂的移民法典。但每一次美国有关移民法律的修改,往往在给某些人带来机会的同时,也使得某些人失去机会,难以从中找到平衡点。

早期的 1798 年《外国人法案》Alien Act: 该法授权总统驱逐其认为有害于国家安全的外国人出境。1808 年《美国宪法》修正案: 禁止奴隶输入。1875 年: 国会首次对不准进入美国的外国人进行分类,其中包括娼妓、精神病患者等。1876 年美国最高法院具有历史性意义的判决: 决定外国人能否进入美国的权利属于联邦政府,任何州设移民条例均属违宪。从此移民法成为美国的联邦法。

1882 年的《排华法案》Chinese Exclusion Act: 中国廉价劳工大规模的输入,引发社会严重不满,国会立法禁止在 1943 年以前输入中国劳工。1892 年的《排华法案修订案》规定: 在美的中国劳工须向政府登记注册。法律生效一年后未能出示注册证明者,将可能被递解出境。1907 年《移民法案》,扩大了不可入境者的范围,其中包括 16 岁以上的文盲,以及增设日后对东方人进入美国的限制。

1921 年,国会首次正式制订了移民配额法规,规定每个国家每年进入美国的人数不得超过 1910 年该国公民在美总数的 3%,而允许进入美国的外国移民总数每年不得超过 35 万人,但西半球国家公民进入美国不受配额限制。

1924 年美国国会首次制订了永久性配额,规定除西半球国家外,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,无签证进入美国的外国人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。

1940 年《外国人登记法案》,该法案规定所有在美国的外国人必须进行登记并提交指纹记录,同时增加了递解犯罪人员和颠覆分子的种类。1943 年《废除排华法案》: 该法案规定中国公民可以移居美国。1945 年的《战时新娘法案》允许美国军事人员的 118,000 名配偶及子女移民美国。1948 年《失去家园者法案》,允许 40 万德国、意大利和奥地利难民进入美国。

1952 年《移民与国籍法》: 该法案亦称“麦卡伦—华特法案”。鉴于以往美国移民法中的种族歧视内容与美国宪法所倡导的人权价值观念相抵触,国会议员麦卡伦和华特关于修正“移民与国籍法”的提案获得通过。^[3] 这部法案为现今的美国移民法奠定了基础和构架。该法融合了以往有关移民的全部法案和法规,制订了西半球移民不受配额限制和其他国家以在美人数为配额依据的规定,同时制订了以家庭团聚、保护国内劳工市场以及要求移民拥有技术为内容的有关法规。1953 年《难民收容法案》,再次允许 214,000 位难民进入美国。

1965 年的《移民与国籍法修订案》废除了种族配额,代之以设立八个类别,以保障家庭团聚并吸收有才能和技术的外国人,同时实行“先来先得”的政策。该法还规定东半球国家每年的移民总数为 17 万,每个国家不得超过 2 万。此外,该法规定美国公民的配偶和子女以及 21 岁以上美国公民之父母移民美国不受数量限制。该法还创立了对技术与非技术工人入境实施劳工证制度,并规定每年的难民配额为 1 万人。

1976 年的《移民与国籍法修订案》取消了东半球和西半球的移民差别,代之以全球性的固定

[3] 翁里:《国际移民法理论与实践》,法律出版社 2001 年版,第 235 页。

配额,即每个国家每年移民配额为不超过2万,其优先类别为:(1)亲属团聚;(2)美国缺乏的技术工人;(3)难民。1978年的第95届国会对移民法规进行了大规模修改,其中主要包括取消了每个国家的单列配额,确定了全世界每年进入美国的移民总额不得超过29万人。此外还立法规定双亲中一方为美国公民者,其子女可获得美国公民身份;在美合法永久居留超过20年之50岁以上的外国人可以归化为美国公民;美国公民有权收养外籍子女。此外还正式设立了难民身份。1980年的《新难民法案》对配额进行了某些变更,确立了“难民”和“政治庇护”的申请程序,同时批准在1980至1982年接纳5万难民。此外,全球移民配额总数减少为27万。

1981年的《移民与国籍法修正案》修订和增加的主要内容包括:(1)列出了《移民局效率议案》。(2)美国公民收养之外籍子女的年龄由14岁提高到16岁。(3)再入境许可证由1年有效期延长为两年有效。(4)取消外国人的年度登记制度,但规定外国人在其变更住址后10天内须书面通知移民局。(5)取消归化入籍需两名证人的规定。(6)通过了参议院第1196号议案,批准台湾每年移民配额为2万,同时也给中国大陆移民保持两万个名额。

1986年的《移民改革与控制法》以大赦为宗旨,共赦免了270万左右在美国的非法移民。但有人认为该法虽以移民控制为名,但实际上并未达到控制非法移民的目的。此后又有若干新的有关移民的法律出台,其中包括结婚欺诈修正案、反毒品滥用法等等。1990年《美国新移民法案》出台,变更了移民的优先类别,增加了“投资移民”以及非移民签证的类别。此后,1991年的《移民与国籍法综合技术修订案》、1996年的《非法移民改革和移民责任法》等又对1990年的美国新移民法加以完善。

二、美国移民法对待外来移民不平等

(一) 1952年之前的美国移民法及其人权记录

从上述美国移民法的变迁,可以看出美国在建国之初的头一百年需要大量移民来开发和建设这个国家,因此对外国移民几乎是来者不拒。从某种意义上讲,当年的美国也全凭这一卓有成效的移民政策,使美国能够在短短的一百年来即由东向西迅速拓展,并使中西部也日益城市工业化。早期的移民法主要是把有害于社会和不受欢迎的人排除在移民范畴之外,这些人包括罪犯、娼妓、传染病及精神病患者、赤贫者、乞丐、颠覆分子、无政府主义者以及一夫多妻者等。美国在1790年的《移民与归化法》中规定,对希望成为美国公民的外国人唯一的要求是必须在美国居住两年以上。之后随着人口的增多,联邦政府决定开始控制移民的数量,1875年联邦政府规定罪犯、妓女及苦力(主要指华人合同工)不得进入美国,而对于华人移民最为熟悉的排华法案《禁止输入中国劳工法案》也紧接着在1882年出台,这时不仅华人移民的数量被大大的限制,而且繁重的课税也加在了新移民的身上。此时美国对待这些华人移民是歧视性的;有些被关押的非法移民生活条件非常恶劣,还经常受到虐待,其人权被严重侵犯。

(二) 美国早期移民史上的“查”、“王”等案例

1882年到1952年期间,美国移民法规总体上趋于保守和相对稳定的状态,反映了随着移民垦荒时代的结束,美国开始拒移民于国门外。加上受两次世界大战和经济危机的影响,政府一方面担心战争会把大量难民引进美国而开始对移民实行配额限制,另一方面又因大萧条而使美国失去了对外来移民的吸引力,所以这个历史阶段进入美国的移民数量相对减少;移民法因此

也变动不大。当时美国的移民立法重点主要还是在排华；1882年的《排华法案》及其1892年的修正案，都禁止在1943年以前输入中国劳工，使得华人移民的数量大受限制。此后的60年，美国几乎没有接收任何华人劳工。

由于最初的华人移民是以低等苦力的身份出现在美国，当时多数的入境移民都来自于欧洲，使得华人也成为了美国歧视性移民法最主要的针对目标。大量来自中国的非法移民被关押，基本人权得不到法律保护。例如，1888年的查参平（音译）案。^[4]华工查参平自1875年起就侨居旧金山。1887年6月他因事回国，归国前他在旧金山港口海关的有关机构（当时移民局还没有成立，海关行使移民局的部分职能）取得了一纸文书（相当于现在的“返签”或 advanced parole）。次年10月8日他乘船重返旧金山港，结果被美国海关拒绝登陆并被囚禁在船上，依据是在七天前刚通过一项法案。该法案称：“自本法颁布之日起，所有中国劳工，无论是否为或将成为美国居民，凡离境或将离境而在本法生效之日起未返美者，所有返回或滞留美国之举均系非法。”换言之，在1888年10月1日前没有返回美国的或者在此之后离开美国的华工，要么不入境，入境就做阶下囚。

该法同时还规定：“所有文件（包括查参平的返美签证）一律作废失效。在此之后要求入境之华工将一律拒绝”。不难想象拖着长辫手提两口藤条箱的查参平老哥，经数月跨洋颠沛和旅途疲惫，在入境口岸时的惊恐状况。像那时的许多华人一样，查老先生请了美国律师替他打官司。从地方法庭到上诉庭，查先生一路都败诉，最后一直打到美国最高法院。他们指责该法案违宪无效、政府违反与查参平的私人契约（他们视“返回签证”为合同的一种——当然用契约法来打移民官司现代可能不太多了）及与大清政府的公约等等。最高法院不为之所动，众口一词地维持了原判。判词说：“排外之权为宪法所赋美国政府主权之一。此权政府可依理因时因国家利益而行使，不得因任何人而放弃或限制。”至于政府在1888年10月1日所发的签证之类的文书，法院说“政府可随意随时随心收回”。查参平最终想必是被打发上船遣返回中国，关于他的生平如今除了美国案卷中所提供的寥寥数笔外，也已无从查考。

另一起类似移民案件是王文（音译）案。^[5]王文也是中国劳工，不同的是此案发生在1892年的密歇根州。1892年5月5日，美国通过了一项《排华法案修正案》，其中规定从该法生效起一年内在美华工都得登记，违者一旦查出，先劳动教养，然后遣返原籍。这位王老先生或许是由于打工挣钱太忙，或许是因为不识英文未去读报，把登记之事给耽搁了。结果让美国海关给抓住，当年虽未定其“恐怖分子”的罪名，但还是把他关进了底特律移民改造所，准备先罚六个月的强制劳动，再驱逐出境。王文不服，便状告政府。结果也类似先前提及的查先生，二审皆败诉，最后进入美国联邦最高法院。最高法院虽然觉得把王先生当刑事罪犯一般不经司法程序就剥夺其财产并罚强制劳动改造有违宪法，但仍然肯定了拘禁之必要。法院说：“国会（立法）驱逐（华工）出境，并赋权行政官员执法，皆在宪法权限之内。…拘禁乃驱逐外人（aliens）之必需手段。…驱赶外人（无论其类）之绝对或有限之权，无论战时与和平时期，乃一主权与独立国家之内不可分割之权。国会驱逐（外人）权可完全通过行政官员进行。”

从查、王两案的经过及诉讼结果表明，美国移民法律对待外国移民确实存在歧视性问题。

[4] [美]慕嘉模 Mukamal, S.S. 著：《美国移民法大全》，《世界日报》译，联经出版事业公司1993年版，第623-624页。

[5] [美]慕嘉模 Mukamal, S.S. 著：《美国移民法大全》，《世界日报》译，联经出版事业公司1993年版，第228-229页。

何况法院裁决同当时的政治气氛有着密切联系。在十九世纪末的反华排外浪潮中,被迫害被剥夺权利的移民极少有胜诉的。华工失去人身自由的同时,也失去了迁徙自由这一基本生存权利。

(三) 1952 年之后的美国移民法及 Mezei 等案件

美国 1952 年通过的《移民与国籍法》改变了以往移民法的立法精神,同时奠定了美国现代移民法的宗旨及基本构架。从此,美国一跃而成为世界头号经济强国,美国也因此而成为各国移民的首选。

美国移民法及人权法中最有争议的行为和政策就是始于 20 世纪 50 年代的对移民的“无限拘禁”(indefinite detention)。即 1950 年欧洲移民麦哲(Mezei)案。^[6]麦哲自 1923 年就居住在纽约布法罗地区,父母为匈牙利和罗马尼亚人。1948 年 5 月他别妻离子前往欧洲探视在罗马尼亚即将病逝的母亲。结果在罗马尼亚被拒入境。后又因出境许可问题被迫在匈牙利滞留了 19 个月。等他终于在布达佩斯的美国使馆取得一张签证再经法国于 1950 年 2 月 9 日返回纽约时,却被美国移民局拒绝入境。移民局先对他实行“暂时驱逐”并关押在艾力斯岛等待听证。同年 5 月 10 日,美国政府怀疑他与共产党有染,以国家安全为由,依照“密证”,宣布对他实行“永久驱逐”,并不给予听证。不料匈牙利政府不愿再收留他。英国、法国也拒绝其入境。麦哲自己联系了十几个拉丁美洲国家要求入境,结果无一应允。麦哲进退两难,一下由纽约布法罗的永久居民变成了艾力斯岛大牢中的“永久居民”。

麦哲走投无路,便状告移民局“非法囚禁”。纽约地方法院要求政府出示麦哲可能对公众安全构成威胁的“密证”。结果政府拒绝出示任何证据。法官遂决定将麦哲获释。政府在上诉再次败诉之后,又向联邦最高法院提出申诉。最高法院法官以 5:4 推翻了原先的判决,宣布“不经听证而对移民进行继续驱逐没有剥夺他的任何权利,即使导致的结果是他因无国可投而被拘艾力斯岛”。最高法院判决此案的主要依据,就是十九世纪的系列“排华判例”,并且再次重申“法庭一向认为,逐外之权为政府所行使的基本特权,不受司法控制”。麦哲案维持了政府(移民局)对移民处置(包括无限拘禁)的绝对权威与合法性。

上个世纪的 80 年代,移民局曾拘留前往美国的数千名古巴船民。由于古巴政府拒绝接受他们回国,美国移民局就把他们无限期地拘禁起来。移民法一般把像麦哲及古巴船民这类移民称为“可驱逐”类移民,区别于“可解递”类移民。可驱逐移民是指没有进入美国国内在边境就被移民局拘禁的移民,由于他们没有踏上美国国土,所以法庭认为他们不受美国的宪法及其它法律的保护(“宪权止于国境”),因而他们即使无罪,无限期拘禁也不是违宪违法的。可解递移民属于已经在美国国内但犯过罪按有关移民法案应递解出境的移民,他们基本上包括除美国公民以外的所有外国人(有绿卡的,没身份的,或持有各类签证的移民)。他们即使从理论中应该受到美国宪法及其它法律的保护,但在实际上被无限拘禁的移民也大有人在。

三、审视美国新移民法的人权标准

(一) 1990 年的《美国新移民法案》及其相关法规

1990 年的《美国新移民法案》,经布什总统签署后生效;该法亦称为《合法移民改革法案》,

[6] [美]慕嘉模 Mukamal, S.S. 著:《美国移民法大全》,《世界日报》译,联经出版事业公司 1993 年版,第 206-208 页。

被认为是历年来修改幅度最大,设立签证类别最多,而且最为宽松的一部移民法。该法案修改的主要内容如下:1. 将合法移民配额从原来的每年 27 万人增加至 67.5 万人。但至 1994 年 9 月 30 日,每年实际配额为 70 万人。2. 美国公民之直系亲属不受配额限制。3. 增加了若干亲属移民和职业移民的类别,同时增加了对非技术劳工移民的限制。新的非移民签证包括 O、P、Q、R 等类别。4. 创设了投资移民类别。5. 增加了以人种多元化为宗旨的抽签移民类别等。^[7]

1991 年出台的《移民与国籍法综合技术修正案》,是对 1990 年移民法的修订;其主要内容包括增加了不可入境者申请豁免的类别并降低豁免的要求,以及延长符合要求的 H-1B 外国医学院毕业生在美开业行医等规定。1996 年的《非法移民改革和移民责任法》是在近年来反移民情绪不断高涨的背景上所通过的修正案。它被一般人认为是具有综合性严厉条款的移民法规,带有浓厚的反移民色彩。同原先的移民法相比,该法增加的主要内容包括:

1. 加强边境控制,阻止非法移民;
2. 改变及取消某些听证程序,快速遣返非法入境者;
3. 加重对偷渡的非法移民及伪造移民证件行为的刑事处罚,其中包括对移民申请提交假材料的刑事处罚;
4. 增加了不可入境者的类别,其中包括:(1) 在美非法居留超过 180 天,3 年内不得再次入境;超过 1 年,10 年内不得再次入境;(2) 滥用 F-1 学生签证者被归入了不可入境类。其行为包括:免费就读公立中小学或公共资助的成人教育计划。违犯者,5 年内不得入境;(3) 拒绝可能成为公众负担者入境,其具体要求是任何移民必须获得有法律效力的经济担保或者经济来源证明,方可入境;(4) 未接受过防疫接种者不可入境,即任何人申请移民必须提供其接受过防疫接种的证明;(5) 不按规定到场参加听证,移民法官可缺席下达递解令,被递解出境者 10 年内不得再次入境;(6) 医疗保健工作人员(包括物理治疗、医疗技师、职业理疗师、助理医师等),倘若未获得“外国护理学校毕业生委员会”的考试证明或同等效力证明,则为不可入境;(7) 伪称是美国公民者被归入不可入境类;(8) 为逃避税赋而放弃美国公民身份者被归入不可入境类;(9) 家庭暴力犯被归入不可入境类;
5. 限制并惩罚雇主雇用非法移民;
6. 将因抗拒强迫性人口政策而受迫害者归入政治庇护类,但每年配额不超过 1,000 人;
7. 削减合法移民的社会福利;
8. 禁止逾期居留者赴第三国使领馆申请签证。

计划生育是一国国策,美国 1996 年的《非法移民改革和移民责任法》将抗拒国家的人口政策者归入“政治庇护”类并给予其入境签证的规定,貌似维护少数人的人权,其实是侵犯了更多数人的人权。

(二) “911”事件后美国移民政策的改变与反响

“911”恐怖袭击事件之后,美国在很短的时间内采取了许多“反恐怖分子”政策,包括对移民出入境的管理。“911”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‘911’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。这些移民大多数自然都属于已在美国国境之内因而应该受到宪法保护的移民了。但到目前为止,这些被拘者中只有 100 多人受到刑事犯罪起诉,但没有一项罪行同‘911’事件有关。”^[8]此外,这些人的“罪名”大多数同签证过期等有关,根本没有必要受到镣铐加身及单独禁闭等重刑犯的待遇。同世界许多其

[7] 翁里著:《国际移民法理论与实践》,法律出版社,2001年版,第242-324页。

[8] 麦克·米卡儿 Mac. Mekal:《美国无限期拘禁移民》,载《大赦国际》,2002年3月14日第2版。

他国家相比,美国法律系统有很大的独立性。但在同所谓国家利益、战争、移民有关的领域内,美国法庭在很大程度上只是政府的工具,而且受整个政治环境的影响极大。

2004年1月5日,美国以保护国土安全为由,开始在国内115个机场和14个主要海港口岸实施“美国访客和移民身份显示技术”(US—VISIT)系统。该系统借助数字扫描仪提取需申请签证入境美国者的左右手食指指纹,以确定来访者是否符合入境法定条件。^[9]

美国驻华使领馆于2004年3月22日开始对中国赴美申请签证人员提取指纹信息。3月24日,中国驻美大使杨洁篪紧急约见美国助理国务卿凯利,就美方提取赴美中国公民指纹事件向美方提出严正交涉;指出美方采取这种歧视性安全审查措施,侵害了其他国家公民的隐私权和人格尊严;中方对美方该歧视性做法表示不能接受。美国在人权问题上采取双重标准的做法,已经引起中国民众的强烈不满。

针对美国方面不顾中方交涉,坚持对中国大部分赴美人员留取指纹的举措,中国外交部于2004年3月30日决定,从即日起对美国公民来华采取如下对应措施:对美国持外交、公务护照因私事入境中国者,一律按其来华目的颁发相应的普通签证,并收取签证费;中国驻美使领馆将与申办来华签证的部分美国公民进行面谈;今后凡美国公民来华,不得申办口岸签证,必须事先在境外办妥来华签证后才能入境中国。在此之前,巴西的法官在美国对移民实施留取指纹措施后,透过法院颁令,也规定所有美国公民进入巴西国境时,接受对等安排。

2004年4月2日,美国国务院与国土安全部宣布:从当年9月30日起,除加拿大和墨西哥以外的所有外国游客在进入美国时都必须留指纹和拍照片;原来给予英国、日本、澳大利亚等27国游客入境美国免留指纹及拍照的规定将予取消。美国国土安全部负责边境和交通安全问题的副部长哈钦森解释道:扩大对外国人入境公民进行提取指纹和拍照工作的范围,是为了不让恐怖分子有机会利用美国移民入境制度的漏洞,进而混入美国发动恐怖袭击。美国国务院的官员还表示,只要各国采取和美国同样的安全措施来加强移民管理,美国政府对此将表示欢迎。

上述一系列加强移民入境的审查措施,表明美国正试图推行反恐单边主义。

(三) 美国新移民法衡量人权的标准

2002年3月11日正值美国“911”惨剧半周年纪念之日,佛罗里达州一所飞行学校收到并公布了美国移民局寄往该校的两封公函。^[10]这两封信是移民局对这所学校两名前留学生申请学生签证的批准函。而这两名外国学生正是在六个月前劫持客机并撞毁世贸大厦、后被联邦调查局通缉的“恐怖分子”。消息传出,美国朝野震惊;布什总统更是勃然大怒,责令严查移民局。但国家职能机关给已死之敌颁发签证当然是则大笑话,它暴露了美国移民局官僚、无能的积习垢病。移民局这一失手自然绝非偶然,诸如此类错寄、缓寄、误寄、甚至漏寄重要移民文件的现象,在移民局是司空见惯的。不过美国人对这次错投事件虽然表现出了极大的惊诧与愤怒,但绝大多数人却仍然对美国移民局许多更为严重的丑行一无所知。他们不知道移民局错投的并不仅仅是公函,而是进入大狱的许多来自世界各地的移民。

据美国人权组织“人权瞭望”在2000年底公布的材料透露:“美国移民局近年来囚禁移民

[9] 只有14岁以下儿童,79岁以上老人,以及获取美国外交签证、公务签证入境或过境的外籍人员及其眷属,持常驻国际组织签证的外国官员及其眷属,以及加拿大等享有入境美国免签证待遇国家的公民可免留指纹及拍照。

[10] [美]凯利 Kin.Carlle:《解读移民局》,载《美国时代周刊》第14期,第12页。

人数不断上升。至 2000 年,每天平均被关押拘禁的移民多达两万人(1995 年平均每天拘禁移民的人数仅为 6700 人),其中约有数千名为孤儿儿童。”^[11]许多移民的入狱都没经过任何正常的司法程序,关押条件有的极为恶劣,移民局工作人员虐待移民、侵犯移民人权甚至导致移民自杀现象屡有发生。一位逃难来到美国的伊拉克难民的故事反映了一般难民在美国移民局的经历。

据美国《纽约日报》2001 年 6 月 3 日报导,这位 21 岁的青年名叫 Al-Torfi,来自伊拉克南部。^[12]他在父亲与两个兄弟被政府杀害后逃离家乡,先是逃到北方,后通过一个走私犯的帮助进入了土耳其。他从伊斯坦布尔飞到巴塞罗那,然后又从西班牙飞到纽约,前后辗转了十八个月。在飞机着陆的那一刻,他回忆说:“我非常非常高兴。我觉得我终于到达了一个安全的地方。”然而他在肯尼迪机场一下飞机,就被移民局关押了起来。因为他没有合法的入境美国签证。他先同另一个申请政治避难的人铐在一起,然后被警员运到纽约 150 大道一个由旧库房改成的监狱。那座监狱里拘禁着 200 多名来自世界各国的非法移民。在那里他被双手铐在腰间,全身剥光然后穿上桔红荧光的狱服,腿上喷写“INS”(移民归化局的英文缩写),并关押了四个月。

据“人权了望”组织统计,美国有 60% 以上的非法移民都被囚禁在地方监狱中。有的州甚至因为租金收入甚丰而免了州税。许多移民特别是申请政治避难的移民,没有任何犯罪行为,属于“行政拘留”,却同刑事犯罪分子关在了一起。由于语言、文化、宗教等方面的不同,这些无辜逃难的移民在美国遭受即使留在他们本国也不一定会遭受到的牢狱之苦。

美国的移民法虽然经过了二百多年的发展和完善,但从上述两起十九世纪的“排华案”、麦哲案件,到二战期间美国对日本移民的集体囚禁;从数年前的李文和“通共间谍案”闹剧到因 911 事件涉嫌的许多中东移民,都无不反映标榜“人权卫士”的美国政府及其移民主管机构不平等对待外来移民的问题;作为移民制度最完善的美国,却存在如此不良的移民人权记录。许多美国有识之士早已指出美国政府对别国公民人权问题的长期漠视、无策与失策,并呼吁用国际移民法公约及国际人权法规等手段来解决美国移民的人权危机问题。

矗立在纽约港的自由女神像底座上雕刻着一首美国女诗人 Emma Lazarus 的十四行诗,在 100 多年前曾鼓舞了无数来到美国寻梦的人们,而今天读起来依然令人向往——“给我你的疲惫和贫穷,给我你那渴望自由的人们,给我你那拥挤的海岸上被遗弃的臣民。”^[13]为了移民的平等人权,削弱美国单边主义强权政治的国际影响,中国政府有必要对美国的移民出入境管理变化采取相应的对策,并调整国家安全政策与措施。笔者建议:1. 坚持“迁徙自由”的基本人权,必须在“和平共处五项原则”框架下,重新审视主权国家对人类自由和尊严应负的责任。2. 对于国际移民活动的出入境管理中的反恐措施,有必要事先通过洽谈、磋商等方式对等拟定,不宜单方面强加给其他主权国家。3. 任何国家的安全建构都离不开全球协作;在维护国家主权的同时,更应当考虑对人权的尊重;任何国家都不该对人权持有双重标准。4. 通过对外来入境人员(包括涉外婚姻登记)的档案审查和管理,以便及时发现危害国家安全的嫌疑人员,防微杜渐,未雨绸缪,才能有效地捍卫国家的主权与安全。

(责任编辑:汪小珍)

[11] [阿根廷]冈萨雷斯:《美国关押的移民现状》,载《人权瞭望》,2000 年 12 月 25 日第 5 版。

[12] [美]里娜 Vidolia.lina:《伊拉克青年没有合法签证被关押》,载美国《纽约日报》,2001 年 6 月 3 日,第 7 版。

[13] 萨沙:《美国移民法改革背后的华人》,载《凤凰周刊》,2006 年第 16 期,第 18 页。