

布希總統非法工人計畫 (三)

與相關待審立法之分析

/ 李亞倫

本文為李亞倫新作續篇，修訂版已於2004年4月12日在全美移民法律刊物 *Interpreter Release* 發表。文章(一)、(二)部分重點為非法移民數字之迷因、布希提案及五個現於國會待審法案，並對其中三個予以介紹。第(三)部分針對另外兩個移民救助法案特色，並就布希提案和上述待審法案之優點，詳加比較討論，依五點因素來決定某一法案，是否有實效之重要性。

(文接上期)

E. 2004年移民改革法案

最新提出的移民改革方案，是2004年移民改革法案(以下稱為Hegel/Daschle法案)，大膽嘗試將現有移民體系大刀闊斧整理一番，包括：將美國公民直系親屬，全部移出移民數目計算外，並將永久居民之配偶及未成年子女(F-2A類)，移往另一新直系親屬類別，且完全不受名額限制；不過所有親屬移民類的簽證名額上限為48萬，其中優先類別不得少於2萬6000名。藉著取消目前分給F-2A類的簽證數目，其他親屬移民類簽證名額，也將相對增加。

Hegel/Daschle 法案將改革H-2B臨時非農業工人類，並設立一新的類別H-2C，有效期限為五年。改革後的H-2B類，乃供短期服務性勞工使用，一年可在美工作九個月，待在美國四年期間，最長不得超過36個月。H-2C的工作將和H-1B、H-2A(農業工人)或H-2B有所區別，H-2C類者可參與這項計畫兩年，並有可能再延期兩年。擔保H-2B類者的僱主，至少於H-2B人士工作之前14天，送交就業機會書至勞工部(就業服務部門，以下簡稱就服部)，H-2C則須在30天前遞上。

僱主須授權就服部，將此職缺張貼到「美國工作銀行」網站、當地就業網站、職業介紹所和其他招聘單位，並授權就服部，通知所在地的州中央辦公室勞工同盟該份工作機會。僱主還須在當地顯著地點張貼該招工機會，並在流量最高、且具有潛力、美國勞工可能會購買的刊物上刊登廣告，H-2B類工作須連續刊登三天，H-2C為十天，並根據當地就業服務機構建議，在某些具潛力的美國勞工可能購買的專業、貿易、族裔刊物上，登招工廣告。所謂美國勞工，定義為具有資格又有空的美國公民或國民、永久居民、准許在美工作的外籍人士，但不包括H-2B或H-2C身分

者。

僱主需向勞工部證明，所付工資將高於僱主實際支付其他位於該職位，且又擁有類似經驗和資歷者，或高於該職缺所在地同等職業類別的平均工資(prevaling wage)。申請過程如下：向勞工部提出證明，並連同職缺、規定、招聘證據等遞上。該項申請一經勞工部批准後，便會送至國內安全部(DHS)。

H-2B前五年的配額限制為一年10萬名，之後每年6萬6000名，H-2C五年的配額為每年25萬名。想要僱用H-2B人士的僱主，員工若少於25人，需支付125元費用；員工介於26~150名間，則為250元；151~500名為375元；超過500名者為500元，而申請H-2C計畫者，僱主需支付兩倍於H-2B的費用。此二類人士均享有自由旅行權利，亦不會因具有移民意圖，而遭到禁止入境，家屬也可依跟隨加入類別來美。不符這兩個計畫資格的理由有：違法身分期限和規定，以及法案生效後，未經檢查即進入美國。

至於永久居留方面，當事人在法案引進(2004年1月21日)前，須連續住在美國至少五年，且若到美國境外旅行，是短期且不需太多證件，亦未曾犯罪的旅行。此外，該法案引進當天，當事人的身分是非法的。該法案對違法身分的定義為「不合法」，此點有助於減少將來發生爭論的機會，美國政府對該違法行為已有將來，而此點正是1986年移民改革及管理法案(IRCA)爭論的核心所在。

申請人必須符合參與該計畫的資格，除非某些法案章節可以取得豁免。引進法案之前的五年中，申請人須曾工作三年，並於法案生效後，工作一年。調整身分日前，一定得付清所有稅款，並需證明已有能力參與入籍考，或會修習某些課程，增加自身技能。若無法達到五年親身住在美國、不合法或曾工作三年的規定，但於法案推出之際，當事人身在美國境內，便有資格申請過渡期工人身分。凡能證明曾經申請過渡期工人身分，並在法案推出日之前五年，合計曾工作超過兩年但未滿三年，法案生效日後，至少工作兩年。

此外，還需遵從其他申請規定，如於調整身分以前，繳付所欠稅額，並展現基本入籍技能。當事人如欲申請永久居留權，並有名額限制，只需將申請表連同罰款，一起寄交(罰款金額比照國內安全部對其他調整身分案件的收費標準)，所有申請人另外還需支付1000美元的費用，但案件裁決前，年齡未滿18歲者則不須付費。

多數無法參與該計畫的理由，都可直接或因人道、家庭團結、公眾利益等因素得到豁免。但下

列理由除外：健康因素、犯罪、安全、一夫多妻、綁架兒童等。接獲遞解出境最終判決人士，就此一筆勾銷，也不需再重新開案。一旦遞交申請，便能取得移送出境或遞解出境的緩期，但若是因犯罪或國家安全理由而出境者除外。

有些問題該法案並未解答，如申請這項計畫的截止日期為何？一旦失業多久時間內，還能保有身分？

F. 2003年外國青少年發展、解救及教育法案(夢想法案)

2003年外國青少年發展、解救及教育法案，又名「夢想法案」，允許各州自行決定非法移民申請州內高等教育學費方案，藉以修訂1996年非法移民改革及移民責任法案(IRIRA)。凡16歲以前來美，並已在美居住五年的兒童，如擁有良好品德、高中畢業或在美取得一般教育發展證書者，獲得臨時永久居留身分，有效期為六年，不過一旦行為不檢、犯罪，或涉及安全、移民詐欺等行為，或不名譽、未能光榮的從軍中退伍，或因貧窮造成社會負擔等，將終止其身分。

在此之所以將「夢想法案」列在內，是因為有報導指出，此法案有可能將制訂成爲一更廣泛的移民法案。當事人可於六年期滿前180天至期滿後兩年內，或從國內安全部延長其臨時綠卡，在有效期滿前180天至期滿後兩年內，申請取消臨時綠卡身分，以轉爲正式綠卡。遞交該份申請時，需附上在美所上的中等教育機構紀錄、持有臨時綠卡期間品行良好證明；大多數被驅逐出境者，還需繼續顯示擁有良好品德，並且未做出任何行為能構成移送出境的條件；以及證明未曾中斷在美居住期。

此外，還需做到以下兩點之一：一、服兵役至少二年，如已退伍也是光榮退伍；二、取得美國高等教育學位，或完成學士甚至更高學位之兩年課程計畫(上課率良好)。未能做到上述服役或完成學位者，如能證明一旦被移送出境，將造成公民或永久居民身分的配偶、雙親、子女，身心上極大的痛苦，便可破例獲准。

同時，「夢想法案」也允許12歲以上，又全時上小學或中學的兒童，獲得移送出境緩期，如居住美國達五年者，還可申請工作許可。至於「夢想法案」生效前，即已達到上述所有條件者，可直接取得永久居留權，而不需先經過臨時綠卡的身分。

4. 未來移民改革之我見

目前所有的提案和待審法案，均需經過以下幾層過濾、篩選：(1)幫助未來美國經濟問題的效

果；(2)解決非法移民問題的效果；(3)對非法工人的吸引力為何？畢竟這群需報名參加，計畫才能成功；(4)對納稅人不致造成沉重負擔；(5)說服多數國會議員，投票贊成立法通過的可能性。

最保守的計畫莫過於布希總統的提案，不管是他自己的政黨或民主黨，均表反對之意。已有些共和黨保守派抨擊布希，指責他出賣該黨，民主黨則認爲，該案提出的救助範圍不夠。

大眾對布希還存有一些疑問，譬如：布希實際上有多努力來推動這項計畫？他之所以提出這項計畫，是否只爲賺取西語裔選票、在總統大選年所做的程序罷了，而他本人並無打算在今年通過該項計畫(報導指出，這項議案爲布希總統政治策略總長羅夫 Karl Rove 的想法)？布希自身的黨員，最後會不會對該案投贊成票？反對黨黨員是否會變節？

此外，西語裔團體對該計畫也持懷疑態度，許多非法人士害怕一旦從暗處走出來申請，結果被送上單程飛機回原居住國。另外有些人則害怕，這將是墨西哥農工來美幹活計畫(bracero program)的翻版，該計畫於1942-1964年間，從墨西哥過來美國的工人超過三百萬名，bracero計畫保證農工返鄉之後，即馬上將薪資扣除額還給當事人，但最後卻食言而肥，而且出現多起政府、僱主虐待農工事件。除非大批非法工人會申請，否則這項提案對於解決非法移民問題，無法起太大作用。

工人不足是預料中事，可以用海外申請的客工計畫來解決，雖然這種做法具爭議性。不過從人性觀點來看，多數僱主寧願聘請自己認識且信任

的人，而不願僱用那些身在國外的陌生人，不管擔保前有沒有見過面。由於這項計畫無法申請綠卡，所以也沒有誘因，讓這些海外工人另外使用其他方法，促使美國僱主擔保他們。

雖然布希總統說過，從國外申請的外國人不用付費，但卻沒有說明，是否會對僱主收取任何費用，沉重的費用，讓更讓僱主打消申請這項計畫的念頭。布希計畫能否自給自足，還是會對納稅人造成負擔，將視非法工人、可能還有僱主和其他參與計畫人士所支付的費用而定。

布希提案採用許多 Cornyn 議案內容，但後者顯然較具體也較寬大，但缺點也和布希計畫一樣。Cornyn 議案應諾一份特別方案，非法人士可利用點數系統來取得永久居留權，所以可能會吸引更多西語裔人口，但或許還不足以吸引大多數的非法人士，因爲當事人還得返鄉才可申請，加上這項計畫將簽發綠卡的數量，和勞工部決定的經濟情況相結合，這種做法看起來太武斷，也很容易受到政治花招影響，可能不會吸引那些非法人士。

農工計畫只局限於農業團體，單就該計畫是無法解決美國未來的經濟問題。該法案處理非法農工的做法很公平，那些在2003年8月人已在美、並有工作的非法工人，允許申請臨時永久居留身分，進而取得永久居留權，大多數非法農業工人應會受到誘惑，而申請該計畫。

至於農工計畫是否會對納稅人產生負擔，則要看國內安全部制訂的費用而定。農工計畫通過率很高，因爲兩黨協力促成，不但有參議員奎格及甘迺迪(Craig and Kennedy)的擔保，另外還有48

名共同擔保人，包括25名民主黨員及23名共和黨員。國會方面，則有40名民主黨及39名共和黨員，一同加入眾議院議員加能 and 柏曼(Chris Cannon and Howard Berman)的陣線。

倘若要西語裔人口從 McCain/Kolbe 法案和布希提案選擇，他們最後還是會選 McCain/Kolbe 法案，原因是布希計畫缺少兩項重要特色，一爲非法工人可以不需經由僱主招聘程序，便能在美申請臨時身分；二爲該法案提供一條實際通往永久居留的道路，儘管路程緩慢。2003年7月該法案公諸於衆時，西語裔報紙對其評價大多爲負面，但自從布希提出計畫後的政治現狀，這種情形可能已有轉變。

McCain/Kolbe 法案對於幫助美國未來的經濟繁榮，還有很長的路要走，因爲極可能只是吸引大批非法工人，至於其他方面所缺的工人，只能以H-4A簽證，提供海外工人來美一途，然而根據該法案，H-4A簽證的終點還是個未知數。

若在沒有配額的限制下，即能夠取得永久居留權，這點對H-4A簽證是一項附加誘因，可以想像這會讓海外工人及其在美親友，大力尋找僱主請求擔保。2003年8月爲非法工人符合條件的日期，迄今已足夠讓大多數人申請，而不會像1986年的大赦IRCA一樣，讓數以百萬的人無法申請。

(作者為執業律師)

(下期待續) 圖