

# 美國「學生及交換訪問人員資訊系統 (SEVIS)」之發展及其影響

駐洛杉磯辦事處文化組組長張水金

壹、前言

貳、立法緣起

參、SEVIS 之實施及通報規定

肆、SEVIS 對留學生相關具體規定

伍、相關議題

陸、其它問題檢討

柒、SEVIS 對留學生之影響

## 壹、前言

本文旨在探討 911 事件以後，美國對外國學生追蹤監控系統之發展，包括相關立法、「學生及交換訪問人員資訊系統 (SEVIS)」之推展過程、面臨之問題、及相關議題等，並推估其對我留學生之影響。

## 貳、立法緣起

2001 年 911 事件發生，舉世震驚。美國為加強國家安全乃有 2001 年 10 月 25 日愛國法案 ( USA Patriot Act ) 之立法 2002 年 5 月 8 日國境安全法 ( Border Security Bill ) 之提出。該法包羅極廣，外國學生之監控，僅為其中一部份。鑒於 FBI 調查參與恐怖份子中，HaniHanjour 係持學生簽證入美，原訂到加州一所教會學校 ( Holy Names College ) 學習英文，事實上卻未曾入學上課，故有必要加強留學生之監控，因而愛國法案中規定，提供開辦經費三千六百八十萬元，設置外國學生電子監控系統，並規定自 2003 年 1 月 1 日啟用。

一、事實上，有關外國學生之加強監控，早在 1993 年世貿大樓地下室發生爆炸案時，即有提議。當時六名嫌犯之一即持學生簽證入境，所以 1996 年國會通過的「非法移民改革及移民責任法案」( The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, 簡稱 IIRIRA ) 即要求移民局在 2003 年 1 月 1 日以前發展並完成一個用電子報告科技運作，持續蒐集非移民外國學生及交換訪問人員在美期間正確的即時性資訊，以充分掌控其動向。

二、移民局依 1996 年法案規定，於 1997 年 6 月起建立「外國學生網路通報系統」( Coordinated Interagency Partnership Regulating

International Student, 簡稱 CIPRIS )。由於學術界普遍認為, 該系統加重學校行政負擔, 影響學術風氣, 且經費來源有爭議, 因而參加的學校僅有喬治亞洲、阿拉巴馬州、北卡羅萊那州及南卡羅萊那州等四州的 21 所學校參加試辦。其他參加者包括亞特蘭大的 Hartsfield 機場、移民局亞特蘭大辦公室及德州服務中心。此一系統進度嚴重落後, 並於 1999 年 10 月終止運作, 但國會於 2001 年 911 事件後, 重申其建構電子追蹤系統之決心並強化其規定, 移民局乃知事態嚴重, 須於短期內建構完成極其複雜之追蹤系統。乃將原有之 CIPRIS 系統後續計畫改稱「學生及交換訪問人員計畫」( The Student and Exchange Visitor Program, 簡稱 SEVP ), 並開始積極發展以網路為交換平台之追蹤系統 ( Student and Exchange Visitor Information System ), 簡稱 SEVIS。

三、2001 年愛國法案重提建立網路系統之議, 因相關條文係 1996 年 IIRIRA 法案之修正案, 因此原有的 CIPRIS 系統被界定為 2001 年開始建構的學生追蹤系統先導 ( 實驗 ) 計畫。新的系統避開追蹤、監控字眼, 命名為「學生及交換訪問人員資訊系統」( SEVIS ), 目前該系統是由移民局 ( INS ) 會同國務院 ( DOS ) 及教育部共同發展建構。

## 參、SEVIS 之實施及通報規定

### 一、通報目標

SEVIS 的直接目標是以電子方式傳輸 I-20 及 DS-2019(即原供交換訪問人員使用之 IAP-66)，及相關資料的更新。但整體而言，是企圖在維護國家安全的前提下，建立一元化的資訊系統，從學生申請來美就學開始，就充分掌握其完全背景資料，及時過濾對國家安全有潛在威脅者，拒絕給予簽證。對同意給予簽證者，則隨時掌握其動態，如有異常，則隨時通報，達到完全的追蹤及監控目的。

### 二、學校電腦系統與 SEVIS 之溝通模式

1. 即時互動模式：如同一般網站，有密碼的使用者即可進入 SEVIS 資料庫，輸入新資料或更新資料及列印資料。
2. 整批上傳及下載模式：即系統之間以 XML 語言整批交換資料，適合學生數量較多之學校使用，學校可以維持自己的資料庫。

由於時間緊迫，負責開發軟體之電腦公司 EDS，初期只提供即時互動模式，還來不及發展整批模式，對外籍學生較多之學校極不方便，全美外籍學生顧問協會（NAFSA）對此極為不滿。

### 三、學校指定人員

由於系統資料具有機密性，因此法規分級限定能進入 SEVIS 資料庫之學校人員層級和數量。每個校區最多可有 5 個 DSO ( Designated School Official 指定學校代表 )，5 個 ASO ( Administrative School Official 學校行政人員 )。DSO 之一為 PDO ( Principal Designated Official 指定學校代表主任 )。

### 四、實施時間表

1. 2002 年 6 月以前為試辦階段，由原來參加 CIPRIS 的學校參與
2. 2002 年 7 月 1 日起為自願參加階段，凡被正式認可 ( Accreditation ) 並曾經移民局核准簽發 F-1 或 M-1 入學許可的學校皆可申請參加。
3. 2003 年 1 月 30 日起全面實施。任何學校，一旦加入 SEVIS，則須以 SEVIS 發出所有的 I-20。但現有已註冊學生，在全面施行前，除非資料有所變更，否則仍可使用舊表發出 I-20。

### 五、SEVIS 通報程序

1. 學校發出 SEVIS 電子版 I-20 給學生。

2. 學校將電子版 I-20 傳至國務院，以便供領務局使用。
3. 領事館核發簽證。自 2001 年 11 月開始，領事館對下列三類申請人應送請情治安全單位加強查核：(A) 男性，(B) 16-45 歲申請人，(C) 來自阿富汗、阿爾及利亞、巴林、埃及、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、約旦、科威特、黎巴嫩、利比亞、馬來西亞、摩洛哥、巴基斯坦、沙烏地阿拉伯、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、突尼西亞、阿拉伯聯合大公國、葉門、吉布地、厄立特里亞、阿曼、卡達等國人，另外土耳其及孟加拉據信亦包括在內。此一查核程序至少需二十個工作天。
4. 移民局海關准予入境。
5. 移民局通知學校或交換訪問機構，學生或交換訪問人員已被核准入美。
6. 學生到校註冊入學，或交換訪問人員到贊助機構報到。
7. 不定期通報。

## 六、SEVIS 通報資料需求

1. 學校必須建立並維護學生的資料，包括：學生姓名、出生日期及地點、國籍、住址、身分（全時或部份時間修課）、入境日期及入境地點、入境後 30 天內是否註冊或向學校報到、入學日期、攻讀學位與科系、畢業日期、每學期完成學分、實習（起訖日期）、終止學習日期及原因等所有有關入學的文件、及一份 I-20 的影本等，並隨時更新，包括轉學（或變更訪問計畫）、准予工作、減修學分等，直到學校通報學生不再於該校就讀為止。

2. 註冊截止日 30 天內，未如期到校註冊上課之學生，學校須於 30 天內提出報告。交換訪問計畫之規定與此類似。此外學校需在學生本人及眷屬更改地址、姓名或修習課程 21 天內更新 SEVIS 資料。其他異常的變動，包括未如期註冊、未徵得學校同意前將修習學分減至全時以下、學校因學生犯罪而給予的懲處、及比 I-20 上所列的日期提前畢業等，也需填報。

3. 凡無法有效維持 SEVIS 資料正確性或準時更新及報告之學校或機構，將可能被暫時撤銷或終止其簽發入學許可或辦理交換計畫之權利。

## 七、SEVIS 全面施行前的過渡時期

1. 除非學校向國務院提供接受學生入學的電子文件，否則不核准其 F, M 或 J 簽證申請。
2. 國務院應通知移民局已核准之 F 及 M 簽證。
3. 移民局應通知學校、學生已獲准入境美國。
4. 註冊截止後卅天內，獲准入境之學生如未完成註冊手續，學校應通知移民局。

## **肆、SEVIS 對留學生相關具體規定**

移民局於 2002 年 5 月 16 日在美國聯邦公報(Federal Register)上，公布了「學生及交換訪問人員資訊系統」(SEVIS) 執行細則草案 (Proposed Rule)，雖然尚未定案，但因主要係依據近年各種法規擬定，且 7 月 1 日起已開始配合 SEVIS 第二階段(自願階段) 試行，因而預期未來變動不會太大。茲摘述其重點如下：

### **一、全面改用 SEVIS 新表格時間**

外國學生使用的 I-20 及 交換學生或學者使用的 DS-2019 (前稱為

IAP-66), 將使用電子方式製作、傳送、核發。在 SEVIP 全面啟用後 (對 F 及 M 簽證者執行的日期是 2003 年 1 月 30 日; 至於 J 簽證者的施行日期, 將有待國務院進一步決定), 如果持有不是 SEVIS 系統製作出的 I-20 及 DS-2019 者, 都將不得入境、轉換或更改身份。SEVIS 主要實施對象是新入學的學生; 惟如舊生如需要重新核發 I-20, 那麼學校就必須將舊生資料輸入 SEVIS 系統。

## 二、 一人一編號

外國學生可能會同時申請幾個學校, 並取得數份 I-20。此等學生必須在向使領館申請簽證之時, 作出入學那所學校的決定。當該名學生入境美國之時, 必須向移民官出示已決定入學學校的 I-20, 移民官將把該份 I-20 上的號碼(SEVIS ID Number)登錄在電腦上, 並蓋章後, 將 I-20 還給學生收執 SEVIS 將會自動追蹤在系統內該名學生所有的 I-20 紀錄, 並取消其餘未用的 I-20, 而這個 I-20 號碼將跟著學生的所有紀錄, 即成為個人獨有的編號, 不會改變。DSO 在 I-20 發出後, 任何時間皆可加以註銷。

## 三、 改變身份

學校核准改變全時學生身份的期限如下: F-1 最長是一學期 或學季,

不包括暑期班；M-1 最長是五個月。而除非學生犯有重病或其它健康問題，學校不得允許外國學生辦理休學。更改為半時學生及休學者，如在規定期限內不能恢復全時學生身份，則必須離開美國或者另外取得合適的非移民身份。

#### 四、 減少修習學分

學生因下列特殊狀況得減修學分：

1. 因語言能力、閱讀能力及不熟悉美國式教學方法、選修不合其程度之課程等因素發生課業困難，DSO 得准許其減修學分。學生需在下一學期回復全時修課，才能維持學生身份。
2. 因生病或醫療理由，並提出合格醫師證明，DSO 可准其減修。依此理由減修最多不得超過一年。
3. 學生在完成課業最後一學期，不必加選課程，以滿足全時需求。
4. 除因生病或醫療理由，學生仍須修習部分學分。凡未經 DSO 批准即減修至全時以下，視同失去學生身份。
5. DSO 在核准學生減修學分，和學生回復全時修課廿一天內，均需向 SEVIS 報

告。

6. 凡未能在期限內回復全時學生身份者，則需離開美國，或者申請更適合的非移民身份。

## 五、轉學規定

1. F-1 學生如轉換學校（如轉讀其他同級學校，或學士畢業轉讀原校或別所學校碩士課程），新學校必須負責確認該名學生是否保持合法身份(status)，及資格是否符合規定。

2. 學生必須報告原學校其轉學的意圖，及新學校校名。原校 DSO 將其資料更新為「轉出」(transfer out)，並註明所轉往之校名，及指出釋出日期（Release Day，通常為學期結束日或預定轉入日）。

3. 學生需通知新學校前往註冊意圖，在接近釋出日，新學校可以開始進入 SEVIS 內接觸學生資料，但只能在釋出日之後填發 I-20，開始負責此學生之紀錄。

4. 學生須在 I-20 註明的課程開始日期 15 日內報到。學校(DSO)取得學生現址，證實學生已完成轉學。轉學程序在學校通知 SEVIS 以後才算完成。

5. M-1 學生必須在其身份有效情況下，才能申請轉學。

## 六、課程實習訓練(Curricular Practical Training , CPT)

1. 課程實習訓練是指與正式課業密不可分的工作中學習課程 (work/ study program)、見習 ( internship ) 或實習課。

2. 外國學生申請課程實習訓練，也一律利用 SEVIS 系統作業，經學校 DSO 核可後，把含有業已核准字樣及核准日期的 I-20 印出，簽字後交給學生，由學生交給雇主，才可開始工作。之前規定申請許可須遞送 I-538 表格及七十元收費規定均予取消。

## 七、選擇性實習訓練(Optional practical training , 簡稱 OPT)

1. 以前，F-1 學生至遲必須在學業結束後 60 天內，提出與其主修領域相關的 OPT 申請，且實習應在課業完成後 14 個月內完成。由於在開始工作前，尚需等到接獲 I-766 工作許可文件 ( Employment Authorization Document, EAD ) 才能開始工作，因此學生如等到 60 天期限即將屆滿才提出申請，則能否在 12 個月內完成實習將有疑問。因此，新規定要求 F-1 學生在學業結束前就提出申請，確使自己能及時收到工作許可文件，有充分時間達成其實習目的。

2. F-1 選擇性實習訓練，需由 DSO 推薦，並經移民局核准。由學校 (DSO) 將推薦的註記輸入 SEVIS 系統，印出新的 I-20 後，連同學校推薦函及申請工作許可 (EAD) 的 I-765 表格，一起寄給移民局。
3. M-1 學生之實習申請，亦須在課業完成前提出，但限於 I-20 所列課程結束日之前 90 天內提出。
4. 改變的部份還包括，申請 OPT 的學生可能在畢業後，額外有六十天的停留時間，以便他們等待 EDA 的核發。OPT 最長的許可期限是十二個月。與以前不同的是，不再限制每名學生只能申請一次的 OPT，新的規定是，學生在每個學習階段結束後，都可以申請一次，例如學士後一次，碩士後又可以申請一次。至於 OPT 結束後離美的期限，仍然維持不變，有六十天的時間給同學們打包行李。

## 八、變更地址

1. 原先規定 F 及 J 簽證持有人，如變更居住地址，必須在十天內通知移民局。新的細則修訂為，簽證持有人，如變更居住地址及姓名，必須在十天內通知學校 (DSO) 或負責交換機構，不需另外通知移民局。學校及負責機構必須在接獲通知的廿一天內，完成更新 SEVIS 系統資料的動作。

2. 所報地址需為真實的居住所在 ( actual physical location ), 不可使用郵政信箱或 DSO 在校地址。J 學生亦同。
3. 未在十天內向 DSO 報告者, 需在十天內填移民局 AR-11 表, 寄到移民局。

## 九、提前來美

1. F, J 及 M 簽證持有人及眷屬目前可以在學校開始前 60 天進入美國的規定, 將修正為僅能在入學前 30 天抵達美國。
2. 外籍學生顧問協會(NAFSA)提出建議, 認為 30 天限制並不合理, 學生要提前到校參加新生講習 ( 有些要在開學前好幾週舉行 ) 開始研究計畫、尋找住處 ( 攜眷者尤其困難 )。有些人會因而考慮先持 B 簽證, 表明有意在美求學, 再改學生簽證, 徒增行政負擔, 該會建議恢復為 60 天。

## 十、眷屬就學等相關規定

1. 有關 F-1, M-1 眷屬部份, 所有的眷屬各自取得一份 I-20。每個人都有一個獨立的編號。其中除 F-1 學生主表資料外, 也列出眷屬身份、姓名、出生日期、出生國別、與學生關係等。由於眷屬國籍、地址、

性別可能與 F-1 不同，故需個別填列。新規定將限制持 F-2 及 M-2 的配偶及成年子女就讀全時課程，他們只能就讀職業或者是休閒課程

2. 為避免原應為 F-1 者變為 F-2 身份，故配偶及成年子女有意進入全時課程，必須更改為 F-1。

3. 至於持 F-2 及 M-2 的未成年子女（指 K 至 12 年級），因為相關法律限制外國人持 F-1 簽證就讀中、小學，但如限制該等子女接受教育，將不合理，因此該等子女將可用 F-2 或 M-2 身份就讀公立中、小學。

## 十一、離美限期

1. 學生完成課業或實習後，F-1 過去有 60 天的特許時間可以準備離美（M-1, J-1 只有 30 天），且可以申請第二個 60 天，新法明確規定只有 60 天，且需在課程完成前即提出申請。停留超過許可期限，將被驅逐出境，故維持合法身份極為重要。

2. 依草案規定，未能維持學生身份者，並無緩衝餘地。例如中途退學者、未全時就讀者，或因任何理由失去身份者，連打包行李、安排機票的時間都沒有。

3. 全美外籍學生顧問協會已建議給予有合法理由者（如親人亡故、發生未可預見經濟災難 認定課程不合學生需要等），給予 30 天緩衝。

## 十二、延長學生身份

1. 在 I-20 所列課程結束日前，任何時間都可以申請延長學生身份（過去規定只能在課程結束前 30 日內提出延長）。
2. 舊規定 DSO 有權在其依估計完成學業所需時間之外，多給一年緩衝期(Grace Period)。新規定只能依完成課業合理需要核准延長期限，屆期如還有需要再依規核給。DSO 在同意 F-1 學生延期後，隨時更新 SEVIS，然後列印出新 I-20 給 F-1 學生（須列出新課程的截止日期）。
3. 就讀公立高中的 F-1 學生，今後將無法由學校給予身份延期。他們在申請 F-1 簽證時，也要出示償還學區所有教育費用的證明。這類學生 F-1 簽證期限最長是一年，停留期限最長也是一年。
4. 高中生如為私校或大專院校接受，則可以 I-539 向學校所轄的移民局辦公室提出申請延長學生身份。
5. F-1 學生基於難以控制的課業或醫療理由，可填 I-539 申請延

期，但延後總時間不得超過三年加 30 天。

6. 學生如未維持合法學生身份（如在本學期未經核可而輟學、或完成課業後仍留美國），不具申請延長學生身份資格（特定狀況可以恢復）。

### 十三、恢復學生身份資格

1. 現有規定為維持學術社區之彈性及優待年青人，只要合於入學條件而已失學生身份（不論多久）的學生可申請恢復學生身份。失去原因包括：課業完成、逾期留美、未經許可工作或輟學。但此種彈性優待，似乎給他們可違反身份規定而免於罰責。

2. 新法規定 F-1、M-1 學生應在失去身份五個月內提出申請恢復，否則不合規定。只有在 DSO 核可範圍內減輕課業負擔者，或能證明基於無法控制因素（包括受傷、生病；學校關門；自然災難，但不包括疏忽、遺忘或故意）未能維持學生身份者，才能申請恢復。

3. F-1 學生因故暫時離開美國，五個月內可以申請恢復學生身份，以繼續學習課程，而已失去學生身分而仍留在美國者規定者則不能比照辦理。

4. 恢復學生身份與轉學及暫時減輕課業（身份仍合法）不同，因轉學或減修業經 DSO 核可，恢復規定是針對已失身份而有意繼續學習者。
5. F-1、M-1 學生不符合恢復身份者，不得留美。除非有其他合法移民身份（他仍有權在國外領事館申請新的非移民學生簽證，以回美學習）移民局強調，恢復申請應經嚴格審查，只有少數人可以得到。
6. 申請恢復者，最後上學的學校將印出 I-20、I-539 郵寄移民局地區主任。通過後由地區主任寄 I-20 給學生（並通知學校）。

#### 十四、遠距教學或線上課程

1. 由於線上及遠距課程，外國學生多數不需親自來美。因此新規定對 F、M 簽證學生選修不需實際出席的遠距線上課程加以限制。
2. 全時 F 學生每學期最多只能選修一門課（或三學分）的遠距課程。且此課程需有學分被接受，才能列入全時計算。
3. M 或在語言課程、中小學就讀的 F-1 學生，如修習遠距課程，將不被視為全時的一部份。

#### 十五、其他相關規定      觀光簽證轉學生簽證

1. 持觀光簽證入境者，在以訪客身份進入美國時，需明確表明有意在美求學。改為 F 或 M 身份者之資格。
2. 在本規定正式生效後，曾經延期之持觀光簽證者，亦不得申請改換身份為 F 或 M。但生效前已經在美的觀光簽證非移民則不在此限。本規定並非限制其他類別非移民簽證持有人改變身份為 F 或 M。
3. 觀光簽證 (B2) 身份者，過去自動給六個月停留效期，今後將只給予公平合理的期限，以完成其訪問目的。如無法決定，則會給予 30 天。如持證人能有理由說明需要超過 30 天，移民官會給予合宜的期限。效期過去最多可延長到一年，新法生效後將規定最多只有六個月。

## 伍、相關議題

### 一、系統建構經費問題

1. 1996 年「非法移民改革及移民責任法案」規定，「外國學生網路通報系統 (CIPRIS )」之建構與維護，應採自給自足方式，並授權移民局決定向國際學生及交換訪問人員收費之標準。

2. 移民局於 1999 年 12 月 21 日在聯邦公佈收費草案，規定由學校及交換訪問機構通知學生繳費、負責收費並轉交司法部。
3. 草案公佈後 60 天徵詢各界意見。移民局收到 4 千多份意見書。認為大學不能開創先例去為政府徵收費用。而且學校及交換訪問機構相關人員，將為此增加許多工作負擔，且無效率。
4. 移民局經再與國務院(新聞總署)及相關團體協商，修正規定(並經總統簽署)，取消由學校及交換訪問機構代收之議。改由學生(及交換訪問人員)於申請簽證之前交給司法部委託之代收機構，再持據申請簽證。
5. 911 事件發生後，國會為及時推出 SEVIS 系統，特於 2001 年愛國法案中撥款 3 千餘萬元，作為開辦、部署及初期維護該系統之用。至於日後維護費，國會仍堅持移民局應向使用者收取。只是因為目前已有適當經費，有關徵收使用費 (user fee) 之議，已予延期，未來仍將由移民局研議可行的收費方式。
6. 收費之爭議，使得外國學生追縱系統延後推出。911 事件發生後次年 3 月，移民局尚通知佛羅里達州的一所飛行學校，移民局已批准給予 11 名劫機犯中的 2 人學生簽證。此事乃成移民局無能之具體象

徵。而國家安全也為此付出了慘重的代價。

## 二、敏感科系審查

1. 布希政府 2002 年 5 月 7 日宣佈設立聯邦監管小組，審查有意來美學習或研究美國獨有的涉及國家安全的敏感科學和技術領域的外國學生簽證申請及選課情形。「科學 與安全跨部會審查小組 ( Interagency Panel for Science and Security 簡稱 IPASS )，小組由司法部和國務院共同主持，其他成員包括國土安全辦公室、科技政策辦公室、國家衛生院、國家科學委員會、預算局、預算管理局、教育部、農業部、國防部、能源部、以及情治單位之成員。在此之前，國務院已有科技警訊名單，審查小組是就此加以擴充並標準化。小組的目標為：創造一個在國家安全與科學自由、進步之間求取平衡的體制。

2. 如果申請人是來自有危險性及不可靠的國家，或曾在某些科學領域受過訓練並申請研讀敏感且為美國獨有的領域，則須先送 IPASS 審查。

3. 據初步了解，監管對象包括現已在美學習者，也包括博士後學生及研究人員，預計每年審查 2000 人。至於何謂敏感科目，目前尚無具體決定，但據報導，可能包括雷射、高功能金屬、導航與導向系統、

核能及飛彈推進系統，生物及化學工程、機器人學等相關科系。國務院在對外說明時，特別以生化病毒為例指出，凡是有可能進入病毒研究室的學生，或有機會接近對病毒有傑出研究學者的學生，皆在加強審查之列。

### 三、留學政策之檢討

1. 外國留學生的價值在 911 事件後，也受到質疑。哈佛大學甘乃迪政府學院教授 George J. Borjas 於 2002 年 6 月 25 日在移民研究中心發表論文「外籍學生計畫之評鑑」指出，聯邦的允許外國人來美學習政策，允許潛在的恐怖份子入境，引發國家安全危機，卻未能產生重大的經濟及社會利益。該評鑑報告結論有五點：

(A) 移民局對接納的留學生數量及類型未能加以掌控。

(B) 計畫中充滿腐敗和欺騙。

(C) 美國納稅人為外籍學生補貼了極可觀的經費。

(D) 所獲利益被極度高估，未將教育成本完全列入計算，國家實質經濟所得為負數。

(E) 本計畫可說是將本土從業人員及納稅人之財富重新分配給大學

及外國人的計畫。

2. 高教界人士大多不同意上述說法，並認為該報告乃是對高等教育不公平的苛評與毀謗。

3. 事實上，Borjas 的論點，乃是 911 事件以後興起的反移民潮流的一部份。

#### 四、簽發 I-20, DS-2019 機構之清查重審

1. 依規定，移民局必須在兩年內重新清查可以核發入學許可 (I-20) 的學校。對那些不再適合發出 I-20 的學校，移民局將撤銷其資格。

2. 但司法部督察長辦公室對能否如期重新評估七萬二千家可核發 I-20 的學校及交換機構，卻不表樂觀。據世界日報 2002 年 6 月 19 日報導，該辦公室的一份報告指出，過去移民局批准學校可發出 I-20 後，對學校的課程、科系及其招收外國學生的情況從不過問，其中可能弊病叢生。該辦公室從移民局資料庫中抽查 200 個學校，發現有 43 個已停止運作，有些學校已不被合法認可（被移民局批准的先決條件），還有幾十個學校的地址和電話都不正確。

3. 另外移民局對加州聖地牙哥地區發出 250 封重審通知，有 33

封因「查無此校」被退回，移民局再按址訪問，某些學校在上課時間竟空無一人，不知是何時遷走或關門的。

## 陸、其他問題檢討

### 一、實施困難

任何重大政策之實施，系統之改變、協調永遠是問題。SEVIS 系統極為龐大，涉及聯邦部會極多，又涉及境內海關、海外領事館，全國約 7 萬 2 千餘所大專院校、職業學校及辦理交換訪問機構，使用者眾多，程序繁複，建立連線本身即是極困難的工作。加上法規實施時程緊迫，經費人力有限，又不容出錯，所有相關人員都面臨極大壓力。

### 二、學校經費問題

1. 法律規定移民局要儘量讓學校用現有設備即能運作。
2. 全美外籍學生顧問協會（NAFSA）相信追綜系統是為公共利益而開發，學校為配合 SEVIS 所需設備，應由公家提供經費。
3. 移民局認為，從長遠來看，SEVIS 系統會改善學校辦事效率，節省人力及檔案儲存空間之需求。但全美外籍學生顧問協會懷疑

SEVIS 能為學校省錢，特別是人力方面的需求，可能不減反增。

### 三、F、M、與 J 簽證規定不同時問題

目前移民局所擬定之草案，大部分係針對持學生身分（F、M）者加以規定。有關交換訪問人員（J）的規定，還有待國務院另行頒發。

但 很多學校機構，皆極需對 SEVIS 報告學生和交換訪問人員之資料，而兩者規定若有差異，則牽一髮而動全身，故兩套法規分別公佈，甚難理解。

### 四、推廣與配合措施

1. 2002 年 1 月移民局開始出版每期四頁的官方宣傳刊物 SEVIS-Smart。第二期已於 5 月出版。

2. 全美外籍學生顧問協會配合成立專案小組，設立 SEVIS 網站，提供相關法規及資訊。

3. 全美外籍學生顧問協會於 2002 年 5 月在德州召開年會時，邀請移民局官員及承包電腦系統之 EDS 等相關人員，舉辦多場說明會，並收集各校意見。

4. 移民局將與加州社區學院合作，在 EDS 協助下，錄製 SEVIS 的

訓練錄影帶，提供各校參考。

## 五、系統的安全性與可靠性

承包電腦系統的 EDS 公司強調系統安全無虞，且會從加強備份等方向著手努力。未來並將針對重大災害（如大停電）等，研擬標準恢復程序。但全美外籍學生顧問協會對於系統自 2002 年 7 月起，仍只有少數學校試行，遽然在 2003 年 1 月全面施行，認為仍有風險。

## 柒、對留學生之影響

一、基於安全查核需要，學生簽證的核發勢必更加嚴格，且需更多作業時間。據全美外籍學生顧問協會 2002 年 8 月 19 日發布新聞指出，許多大學的外籍學生顧問都報告說，由於聯邦機構需要進行大量的安全查核，留學生及訪問學者所需簽證時間，較前顯著延長。某些個案，甚至需時六個星期以上，而且目前並無有效制度可以加速作業，因而許多學生學者，都面臨趕不上開學的窘境。另據世界日報 2002 年 8 月 16 日報導，美國在 911 事件後對馬來西亞學生簽證嚴格審查，原先只需一週就可批准，現在時間多出十倍，許多學子面臨開學日期已屆，而入境美國簽證仍遙遙無期的困境。中國大陸雖非回教國家，留學簽證亦極嚴格，8 月 13 日北京也發生 50 個學生到美國大使館抗議

簽證核發速度嚴重落後之事。台灣情況不致如此嚴重，也難免受到影響。目前唯一的解決方法，就是提醒有意出國留學者，及早提出簽證的申請。

二、過去許多國人持觀光簽證入美，落地後再向語文學校購買學生身分。由於 SEVIS 系統對每一個外籍學生是否註冊上課將嚴加管理，並對學校重新清查，今後利用學生身分留美，或成為小留學生的可能性，將逐漸消失。

三、學生簽證（F、M）的核發漸趨嚴格，加上簽證費提高，未來還將收取 SEVIS 相關費用，使得短期留學（如暑期語文班等）難度增加、成本提高，因而此類學生亦將減少。

四、除了由觀光身分轉為學生身分變難，留學生畢業後在美轉為臨時工作（H1）身分也會更加不易。畢業後非法居留美國，也很容易被移民局發現。未來回國求職就業者之比率勢將增多。唯據移民局 2002 年 8 月 13 日公佈資料顯示，本會計年度前三季核准的 H-1B 簽證數量比去年減少四成，但這是美國經濟不振及就業市場萎縮的使得申請者減少的結果，核准率並未降低。另外據移民律師姜國樑指出，911 事件以後，移民局審查確實比較謹慎，要求補件說明的案件比率較前為高，但尚未發現核准率有下降趨勢。（2002/8/16 世界日報）

五、以往美國只對北韓、兩伊、阿富汗等國留學生主修核子物理等課程者加以管制，今後對修習敏感學科者加強審核，我國留美修習核子工程、生化科技等學生之留學機會，難免受到影響。長期而言，對我國科技水準有否影響，尚待進一步觀察。

六、現有合法學生身分者，也有可能因加退選課不慎而未能維持身分，或因地址更換未及時通知學校而變成非法，故今後文化組應加強對留學生提供這方面的資訊，提醒留學生注意。

七、外籍學生顧問雖由輔導者角色轉為監督者，但留學生仍應加強與外籍學生顧問辦公室之聯繫，除新生說明會一定要參加外，其他活動也應多參與。遇有困難，方能得到較多協助。