

毛起雄 林晓东 编著

中国侨务政策概述



中国华侨出版社

孔曉明 鄧曉江 編著

中國外交政策概述



中國華夏出版社

中国侨务政策概述

(内部发行注意保存)

毛起雄 林晓东 编著

中国华侨出版社

(京)新登字 190 号

中国侨务政策概述

毛起雄 林晓东 编著

出版者 中国华侨出版社
北京市朝内大街 130 号
(邮政编码: 100010)

发行者 中国华侨出版社

开 本 850×1168 毫米 32 开本

字 数 310 千字 13 印张

版 次 1993 年 2 月第 1 版

印 次 1993 年 2 月第 1 次印刷

印 数 1—2000 册

书 号 ISBN7-80074-720-4/D·47

定 价 8. 90

(内部发行)

目 录

第一章 绪言

第一节	侨务政策的概念.....	(1)
第二节	侨务政策适用的对象与范围.....	(3)
第三节	侨务政策的分类	(20)
第四节	侨务政策与其他政策的关系	(25)
第五节	侨务政策与侨务法律的关系	(30)
第六节	制定、执行侨务政策的机构和组织	(36)
第七节	制定侨务政策的重要性与必要性	(40)

第二章 旧中国侨务政策概况

第一节	晚清政府时期的侨务政策	(45)
第二节	北洋政府时期的侨务政策	(49)

第三节	孙中山执政时期的侨务政策	(52)
第四节	蒋介石南京政府时期的侨务政策	(57)

第三章 新中国国内侨务政策 (上)

(1949 年 10 月~“文化大革命”结束)

第一节	建国初期国内侨务政策	(66)
第二节	开始全面建设社会主义时期国内侨务政策	(77)
第三节	“文化大革命”时期国内侨务政策	(97)

第四章 新中国国内侨务政策 (下)

(1976 年 10 月~1992 年)

第一节	概述	(105)
第二节	对归侨、侨眷实行的“十六字”方针	(116)
第三节	关于“落实侨务政策”的政策	(120)
第四节	关于侨房的政策	(137)
第五节	关于引进资金、技术、设备和人才的政策	(149)
第六节	关于捐赠的政策	(162)
第七节	关于侨汇的政策	(177)
第八节	关于华侨农林场等企业的政策	(186)
第九节	关于归侨安置和生活待遇的政策	(203)
第十节	关于涉侨教育的政策	(217)

第十一节	关于归侨、侨眷出境探亲、定居的政策·····	(231)
第十二节	其他国内侨务政策·····	(245)

第 五 章 新中国国外侨务政策

第一节	50 年代初期国外侨务政策 ·····	(265)
第二节	50 年代中后期到“文化大革命”前夕国外侨务政策 ·····	(281)
第三节	新时期国外侨务政策·····	(304)

第 六 章 关于侨联人民团体的政策

第一节	归侨社会团体发展概况及其重要作用·····	(351)
第二节	关于侨联人民团体性质、地位及其任务的政策 ·····	(369)
第三节	关于侨联人民团体参政、议政的政策·····	(376)
第四节	关于侨联人民团体开办公司（企业）的政策·····	(382)
第五节	关于侨联人民团体体制、待遇、编制 和机构等问题的政策·····	(391)

第 七 章 90 年代侨务工作的思考

结 束 语·····	(408)
------------	-------

第一章 绪 言

第一节 侨务政策的概念

侨务政策是指党和国家在不同时期，根据国内外侨情变化特点，结合我国形势需要，为指导侨务及有关部门开展工作而制定的涉侨方面的政策。这一概念有如下三方面的含义：

一是党和国家制定的涉侨方面的政策。新中国成立以来，党和国家制定了大量的方针政策以保证社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行。这些政策按适用范围分，可分为对内（通称内政）和对外（通称外交）两大部分；按调整的部门分，可分为农业、工业、交通、商业、科技、教育、卫生、国防军事、外交等方面的政策。它们构成了我国政策统一的、有机联系的整体。在我国政策体系中，凡是涉及侨务工作方面的政策，称之为侨务政策。

二是党和国家在不同时期，根据国内外侨情变化特点，并结合我国实际需要而制定的侨务方面的政策。所谓不同时期，是指新中国成立四十多年来若干不同时期，包括建国初期、基本完成社会主义改造时期、开始全面建设社会主义时期、“文化大革命”

时期以及社会主义现代化建设新时期。由于制定侨务政策必须以各个时期党的总路线、总方针为依据，因此，不同时期制定的侨务政策必然打上了时代的烙印。

除了“文化大革命”等个别阶段外，我们党和国家在不同历史时期制定的侨务政策基本上是合乎我国国情和侨情的特点，能反映侨务工作客观规律的。因而，许多在实践检验中被认为是正确的侨务政策，通过一定的立法程序，予以提高，升华，制定成法律，以便长期实行。比如，1990年颁布的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》中的许多条款就是来源于我国不同时期制定的侨务政策内容的。

三是党和国家制定的，为了指导有关部门，尤其是侨务部门更好地开展工作的涉侨政策。众所周知，作为执政党的中国共产党为了更好地领导全党、全国人民贯彻执行各个时期的总路线、总方针，而制定了大量具体的政策。例如，在新时期，为了实现四个现代化的宏伟目标，党中央制定了改革开放的政策。以这个总方针为前提，在农村实行“联产承包责任制”，充分调动广大农民发展生产的积极性；在城市，实行“工业生产经济责任制”，使企业的责、权、利紧密结合起来，达到提高社会经济效益的目的。相应在这个时期，为了适应开放改革的需要，党和国家也制定了一系列具体的侨务政策，如：关于引进资金、技术和人才的政策，关于捐赠问题的政策，等等。可见，涉及侨务方面的政策与其他部门的具体政策一样，都是为了保证党的总路线，总方针的贯彻执行。所不同的是，它是为了更好地指导有关部门，尤其是侨务部门开展工作，使党的总路线、总方针在侨务战线得以实现。

第二节 侨务政策适用的对象与范围

侨务政策与其他政策一样，有其适用的对象。我国侨务政策适用的对象主要是华侨、外籍华人、归侨、侨眷以及外籍华人在国内的具有中国国籍的眷属。此外，有些侨务政策也适用于香港同胞、澳门同胞及其他在内地的眷属等。为了使读者对我国侨务政策的适用对象有所了解，本节就侨务政策适用对象的概念、范围及其历史沿革浅做分析与介绍。

一、华侨的概念及其历史沿革

华侨是产生归侨、侨眷的基础和前提。华侨是伴随着我国人民向外移民定居的历史事实而产生的。中国人移民海外已有 2 千多年的历史。由于古代中国人口稀少，移居海外的人数不多，因此各个朝代对华侨多不给予关注。明末清初，中国人开始大量移居海外，然而，建立在自给自足封建经济基础之上，实行专制统治的封建王朝对中国人移居海外采取高压政策，实行“海禁”措施，以禁止中国人出洋谋生。1840 年，鸦片战争爆发后，随着中外之间的联系加强，侨居在国外的中国人遇到越来越多的法律问题，这种客观事实引起了清朝政府的注意。1860 年，清政府首次从国际的、法理的观点与立场以关注华侨问题，并在 1867 年同美国签订的《蒲安臣条约》中，确认居住在美国的华侨为清朝国民。该条约规定：“大清国与大美国切念民人前往各国，或愿常住入籍，或随时来往，总听其自便，不得禁阻”的“自由移民”原则。自此以后，清政府抛弃了以往的消极、放任态度，而采取一些较积极的保护政策，维护华侨的利益。1909 年，清政府（宣统元年）颁布了一项基于血统主义为原则的《国籍法》（草案），确立了定居

在国外的中国公民的法律地位。

国民党时期，1929年，南京国民政府颁布的《国籍法》中，也对定居在国外的中国公民的法律地位做了确认，其基本上承袭了清政府1909年《国籍法》的原则。

在中国侨务政策法制历史上，第一次对“华侨”下明确定义的是孙中山先生领导下的，由国共两党合作为基础建立起来的广东革命政府。1924年1月，在孙中山先生担任陆海军大元帅时期，广东革命政府颁布的《内政部侨务局保护侨民专章》中第一条规定：“中华民国人民旅居外国及回国者，统称侨民。”

上述介绍的是新中国成立以前，我国历史上有关华侨概念或身份解释方面的政策与法律规定的简况。

新中国成立以后，党和国家十分重视侨务工作，在制定各项侨务政策的同时，对政策适用的对象之一——华侨的身份做了规定与解释。

1950年11月，政务院（国务院的前身）《关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法》中的第三条规定：“凡中国公民连续在国外侨居从事各种职业满一年以上者，本人及其家属（直系亲属）在国内的土地财产称之为华侨土地财产。”这一规定虽然未直接明确华侨的概念，但通过对华侨财产的认定而对华侨的身份做了间接的规定。这一规定表明华侨身份应具备的几个要素：一是地点要素，即中国人民必须在国外侨居，而不是在国内或港澳地区居住；二是职业要素，即必须在国外从事各种职业，可以是固定职业，也可以是临时职业，而不能没有职业；三是时间要素，即必须连续在国外从事各种职业满一年以上。这个规定是新中国成立以来我国政府第一次对华侨身份的解释。它为后来我国确定华侨的身份与概念奠定了基础。

1952年1月，中华人民共和国华侨事务委员会（简称中侨

委)在经中共中央批准的《关于海外侨民工作的指示》中指出:华侨是我国居留在外国的保留中华人民共和国国籍的侨民(已经加入当地国籍的人不能算作华侨)。

1957年12月,中侨委制定的《关于华侨、侨眷、归侨、归国华侨学生身份的解释》中对华侨的身份做了进一步规定,明确指出:

1. 凡侨居在国外的中国公民就是华侨

2. 有下列情况之一者,应视为有华侨身份:解放前出国的留学生,现已离开学校在国外就业或从事研究工作者(包括半工半读者在内);侨批员;在国外(不包括港澳)轮船公司(包括国外华侨资本代理、租赁或自行经营的)服务的中国籍海员;伪外交人员脱离蒋介石集团而从事其他社会职业者;解放后逃亡国外的人员,在国外从事正当职业者。

3. 有下列情况之一者,不是华侨:香港、澳门的中国居民;出国留学;出国游历或考察的人员;政府派往国外的公务人员;居住我国边境经常来往国境内外地区的边境居民;派往蒙古等国家协助建设的工人。

1957年这一规定,是建国以来我国政府第一次对华侨身份做出的解释,即对华侨概念的确定。这一规定为后来我国侨务部门开展侨务工作提供了极为重要的政策依据。这一规定从1957年开始一直沿用到1984年国务院侨务办公室制定新的有关政策为止。

1984年,国务院侨务办公室颁布了《关于华侨、归侨、华侨学生、归侨学生、侨眷、外籍华人身份的解释(试行)》(以下简称“身份解释”)中,对华侨的概念又做了新的规定。规定指出:“华侨是指定居国外的中国公民”。国务院侨办关于华侨身份的这—解释与1957年中侨委的规定相比较,既有共同点又有不同点。共同点在于二者都承认“华侨是指在外国的中国公民”;不同点在

于是“侨居”还是“定居”的问题上。按 1957 年中侨委的规定只要是“侨居”在国外的中国公民就是华侨；1984 年国务院侨办的规定，改原来的“侨居”为“定居”，即必须是定居在国外的中国公民才是华侨，这一改变是根据我国的国籍法和对外关系的基本原则，结合当代国际社会移民的变化特点以及在海外居住的广大华侨实际情况而规定的。它既符合我国的国情、侨情特点，又符合我国现行的宪法，法律以及党的基本方针政策。国务院侨办 1984 年关于华侨“身份解释”有如下几方面含义：

其一，华侨必须是中国公民，而不能是外国公民。在国外，中国公民的标志是具有中国国籍。中国国籍是中国公民的法律资格，是中国政府对其在国外进行外交保护的法律依据。如果定居在国外的中国公民，自愿加入或取得外国国籍，根据我国《国籍法》关于不承认双重国籍的原则，其就“自动丧失中国国籍”。这就是说，定居在国外的中国公民——华侨，若已经取得或加入当地国国籍，即成为中国血统的外国人，也就是通常所说的外籍华人，而不是华侨。国籍不同是华侨与外籍华人的根本区别。

其二华侨必须在国外定居。即中国公民必须在国外定居才是华侨，也就是说是否在国外定居是华侨与在国外的其他中国公民的主要区别。像我国驻国外机构的工作人员、留学生、访问学者、各种临时出国人员、劳务出口人员以及经常在边境出入的边境居民，因为他们并非在国外定居，所以他们不论在国外居留时间多长，都不是华侨。所谓定居，是指在国外已经获得长期或永久居留权，并且事实上已在国外居留。这种居留资格，包括外国政府批准的合法定居和已被外国政府认可的事实定居。

其三，华侨必须定居在国外。即必须在中华人民共和国领土范围之外的其他国家或其他地区定居。台湾地区、香港地区及澳门地区是中国领土的一部分，并且有的即将回归祖国，当然不属

于这个“国外”的范围。所以，居住在台湾、香港、澳门地区的中国公民分别是台湾同胞、香港同胞及澳门同胞，而不是华侨。

至于是否凡定居在国外的中国公民都确认其是华侨身份，让其享受华侨的待遇，保护其在国外的正当权益的问题，不能一概而论。这就是说要看定居在国外的中国公民与祖国政府之间所存在的法律关系如何，即要看他们与祖国的权利与义务关系如何。一般说来，我国政府对华侨待遇的确认和是否对其在境外正当权益进行保护可从以下几方面来考虑：

在《中华人民共和国出入境管理办法》颁布后，首先应从中国公民在出国时，是否属于《中华人民共和国公民出境入境管理法》及其《实施细则》中规定的不允许出境的“那几种人”来考虑。“那几种人”即指：刑事案件的被告人和公安机关、人民检察院、人民法院认定的罪犯、嫌疑犯；人民法院通知有未了结民事案件不能离境者；被判处罪行正在服刑者；申请时正在被劳动教养者；国家有关机关认为申请人出境后将对国家安全造成危害或对国家利益造成严重损失者。如果这几种人以各种非法的形式出境，显然是违背了国家的法律规定。因此，即使他们在国外定居了，至少说在一定的时间内国家不能让其享受华侨的待遇。

其次是从中国公民在国外定居后对祖国的态度来考虑。这就是说中国公民即使是合法出境并在国外定居了，他们在侨居地不但不履行宪法、法律规定的有关中国公民的义务，而且还参与或从事各种反对中国政府的背叛国家的活动，那么国家就可依其实际情况确定能否让其享受华侨待遇及保护其在境外的正当权益。

此外，还有其他的因素值得考虑。例如，一些国家对于本国未经出入境管理部门批准而是通过其他手段到国外定居者，是采取这样的做法，即一般说只要他们的公民在侨居国取得合法的定居权，又能遵守侨居国的法律与政策，并能履行本国法律规定的

公民应尽的义务，国家就可以承认其是本国的新侨民，并让其享受侨民的待遇，也就是说当其在国外的正当权益受到侵犯时，国家给予保护，使其正当权益不受侵犯。实际上这种做法在我国也已成为一种客观事实。

二、外籍华人的概念及其历史沿革

“外籍华人”一词在旧中国侨务史上是未曾出现的。从清末到国民党政府的各代统治者对华侨的身份问题，都是以血统主义为基本原则，采取“双重国籍”的态度，即对定居（或侨居）在国外的中国公民不论其是否取得或加入当地国国籍都视其为华侨。这样，在侨务政策与法律上就无华侨与外籍华人概念之区分了。

新中国成立后，党和国家在制定对外方针政策，特别是制定华侨国籍政策时，注意从华侨在侨居国的实际情况出发，结合当时国际国内的形势特点，着手解决华侨“双重国籍”问题，在周总理的亲自领导下，于50年代中后期，我国政府与印度尼西亚等东南亚国家政府通过外交途径解决了华侨“双重国籍”问题。

就国籍问题，周总理强调指出：华侨加入或取得当地国籍就自动丧失中国国籍，他们好像嫁出去的女儿，同中国保持着亲戚关系。廖承志副委员长也多次指出：华侨申请取得或加入当地的国籍后就不是中国公民，就成为当地人民的一部分，是具有当地国籍的华裔。然而，尽管当时认识到华侨与加入国籍的原华侨身份的不同，但是未在概念上做严格的区分，一直到了1974年，才从概念上把二者区别开来。1974年国务院批转外交部、公安部《关于对中国血统的外国籍人入境、接待、管理等问题的请示报告》中第一次把入籍的原华侨称为“具有中国血统的外国籍人”。粉碎“四人帮”后，1978年，国务院侨办、外交部在《关于重申对中国血统外籍人的称呼应体现我国国籍的通知》中，对外籍华

人的称呼做了规定：“为了严格准确地体现我有关国籍政策，今后，各省、市、自治区外事、侨务部门、各地中国旅行社、各有关部门在文件、对外谈话和新闻报告中，对中国血统的外国籍人，应称为‘×国籍人’或‘中国血统×国籍人’……”1980年，外交部、国务院侨办在《对外籍华人工作方针政策的请示报告》中指出：“由于‘中国血统外国籍人’这个称呼累赘，在国际上也不通用，因此可称为‘外籍华人’”。

1984年，国务院侨办在《关于华侨、归侨、华侨学生、归侨学生、侨眷、外籍华人身份的解释（试行）》中，第一次对外籍华人的身份做了明确的解释：“外籍华人是指原华侨或华侨后裔，后已加入或已取得居住国国籍者。”这比1957年12月中侨委《关于华侨、侨眷、归国华侨学生身份的解释》中未规定外籍华人概念这方面的内容显得更为完善。

从国务院侨务办公室1984年的“身份解释”中可以看出，外籍华人的概念具有如下含义：

其一，外籍华人是具有中国血统的外国人，而不是华侨。就国籍而言，外籍华人是获得外国国籍的该国公民，而不是定居在国外的中国公民。如果某中国人不具有或未获得他国国籍而在国外定居的，那么他就不是外籍华人，而可能是华侨或无国籍的原中国公民。因此，是否具有外国国籍是外籍华人与华侨的根本区别。

其二，外籍华人是外国人中具有中国血统者。也就是说，一般的外国人不具有中国血统，只有外籍华人才具有中国血统。所以说，是否具有中国血统是外籍华人与一般外国人的本质区别。

由于外籍华人既具有不同于一般外国人，又具有不同于华侨的法律特征，因此，我国政府在开展外籍华人工作时，必须采取既不同于一般外国人，又不同于华侨的方针政策。

三、归侨的概念及其历史沿革

归侨全称为归国华侨。归侨的概念在1924年1月孙中山先生主持下制定的《内政部侨务局保护侨民专章》中就明确指出：侨民在国内的眷属称为侨眷。并指出：中华民国人民旅居外国者和回国者，统称侨民。国民党南京政府制定的侨务政策中也对归侨概念做了表述，其含意与上面所述大体相同。

我们党早在新民主主义革命时期就提出“归侨”一词，如毛泽东同志在《论联合政府》中就明确指出：要扶持归国华侨。应当指出的是，虽然我们党很早就提出“归侨”一词。但对归侨的确切含义在建国前未做正式解释。

新中国成立后，鉴于侨务工作开展的需要，1957年中侨委在《关于华侨、侨眷、归侨、归国华侨学生身份的解释》中，第一次对归侨下了定义，指出：“归国华侨是华侨回国后的通称（简称归侨），不论回国时间长短，也不论是自行回国或被迫回国，都可称之为归国华侨。”同时该《解释》还就归国华侨学生下了定义：“凡侨居国外的华侨子、女（包括父、母未出国而子、女被亲友携带出国者），从国外回来求学，现在还继续在国内学习的，就是归国华侨学生。”

应当指出的是，1957年中侨委关于归侨及归侨学生身份的解释是有局限性的，其局限性在于，只笼统强调回国华侨是归侨，而没有把“回国定居”与回国旅游、探亲、访友等短期居住二者严格区分开，这样容易产生一种误解：凡华侨回国的，不论是定居还是探亲、旅游、访友等短期或临时在国内居住的都是归侨。对归侨学生的定义也存在类似的问题，即只笼统指出：凡华侨子女从国外回来求学的，现还在国内的就是归侨学生，而没有把华侨子女从国外回来求学，学成后又回到原侨居地去和从国外回来求