

中華人民共和國歸僑
僑眷權益保護法講話

全國人民代表大會華僑委員會研究室編寫

22.15

中國華僑出版公司

内 容 简 介

本书是由全国人民代表大会华侨委员会研究室主持编写的用以推动普及宣传、深入贯彻《归侨侨眷权益保护法》的读物。

本书详尽地阐述了归侨侨眷权益保护法产生的背景、原因、法律依据及其作用和意义，并结合归侨、侨眷的特点和有关法律对各条款进行了深入浅出的解说。

本书有助于读者理解该法的指导思想、宗旨和基本内容，是正确领会归侨侨眷权益保护法的具有阅读价值的参考书，同时它也为有关部门深入贯彻归侨侨眷权益保护法和制订保护法的实施办法，提供了参照依据。

《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》讲话
全国人民代表大会华侨委员会研究室 编写

出版者	中国华侨出版公司 北京朝阳区西坝河东里 77号楼底商5号 (邮政编码: 100028)
经销者	新华书店总店北京发行所
印刷者	北京冶金印刷厂
开 本	787×1092毫米 32开本
字 数	110千字 5.25印张
版 次	1990年11月第1版
印 次	1990年11月第1次印刷
书 号	ISBN 7—80074—373-x/Z.07
定 价	2.80元

前 言

国内外侨界盼望多年的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》已由第七届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议审议通过了,并将从1991年1月1日起施行。为了配合对这部重要的侨务法律的宣传和学习,我们组织本室参与立法具体工作的人员编写了本书。

《归侨侨眷权益保护法》是我国宪法有关规定的具体化、条文化,是我国保护归侨、侨眷权益方针政策的实践经验的总结。它的内容,体现了我国社会主义法制的特色;它的制定,填补了我国侨务法制的空白;它的实施,将使我国保护归侨、侨眷的权益有法可依,使党和国家一贯的正确的保护归侨、侨眷的方针政策继续得到有力的贯彻。这部法律的制定和实施,不仅将对保护归侨、侨眷权益起到重要的作用,而且对我国的法制建设特别是侨务法制建设,促进我国侨务工作逐步走上法制的轨道,将产生积极的影响。

为了使读者对《归侨侨眷权益保护法》的宗旨、基本精神和内容有比较全面系统的了解,本书编有两部分内容:一是《〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉讲话》。《讲话》以讲解法律正文为主,结合讲解有关的法律知识和侨务知识,坚持理论联系实际,力求叙述准确、简明易懂。《讲话》不是法律正

式解释,仅作读者学习、了解《归侨侨眷权益保护法》的参考。二是《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》全文、全国人大华侨委员会副主任委员何英的《关于〈中华人民共和国保护归侨侨眷权益法(草案)〉的说明》、全国人大法律委员会的《对〈中华人民共和国保护归侨侨眷权益法(草案)〉审议结果的报告》、全国人大法律委员会副主任委员宋汝禁的《关于著作权法(草案修改稿)、铁路法(草案修改稿)、归侨侨眷权益保护法(草案修改稿)的修改意见的汇报》(归侨侨眷权益保护法部分)和《人民日报》记者专访叶飞副委员长的文章《凝聚侨心的立法》。

本书在全国人民代表大会华侨委员会研究室的主持下,由本室副主任郑治发主编。撰稿人是:石炳祥(第一讲)、郑治发(第二讲、第五讲)、毛起雄(第三讲)、陈之恺(第四讲)。

由于编写时间仓促,作者水平有限,本书不妥和失误之处在所难免,敬请读者批评指正。

本书编写过程中,得到了本委领导和本委办公室领导的关心、支持和帮助,叶飞副委员长还为本书题写了书名,在此谨致深切的谢意。

全国人大华侨委员会研究室

1990年10月10日

目 录

前 言

第一讲 《归侨侨眷权益保护法》的制定及其重大意义

- 一、为什么要制定《归侨侨眷权益保护法》 (1)
- 二、制定《归侨侨眷权益保护法》的主要依据 (6)
- 三、制定《归侨侨眷权益保护法》的经过 (9)
- 四、制定《归侨侨眷权益保护法》的重大意义 (11)

第二讲 《归侨侨眷权益保护法》的适用对象

- 一、华侨的概念 (14)
- 二、归侨的概念 (19)
- 三、侨眷的概念 (19)
- 四、《归侨侨眷权益保护法》的侨眷范围 (21)

第三讲 《归侨侨眷权益保护法》保护的权益

- 一、保护归侨、侨眷合法权益的总原则 (25)
- 二、归侨、侨眷在政治方面的权益 (31)
- 三、归侨、侨眷在经济财产方面的权益 (39)
- 四、归侨、侨眷在教育、劳动方面的权益 (67)
- 五、归侨、侨眷与境外亲友正常联系往来等方面的权益
..... (75)

第四讲 《归侨侨眷权益保护法》的司法保障

- 一、归侨、侨眷法定权益的司法保障 (87)
- 二、侵犯归侨、侨眷法定权益的法律责任 (93)
- 三、保障归侨、侨眷法定权益的行政司法制度..... (115)
- 四、保障归侨、侨眷法定权益的司法程序..... (121)

第五讲 《归侨侨眷权益保护法》的实施

- 一、《归侨侨眷权益保护法》的公布 (130)
- 二、《归侨侨眷权益保护法》的宣传 (132)
- 三、《归侨侨眷权益保护法》的实施办法 (136)
- 四、《归侨侨眷权益保护法》的法律解释 (137)
- 五、保护归侨、侨眷权益的有关组织..... (140)
- 六、对《归侨侨眷权益保护法》实施的监督 (143)

附 录

- 中华人民共和国归侨侨眷权益保护法..... (146)
- 关于《中华人民共和国保护归侨、侨眷权益法(草案)》的
说明..... 何 英(150)
- 全国人大法律委员会对《中华人民共和国保护归侨、侨眷
权益法(草案)》审议结果的报告 (155)
- 关于著作权法(草案修改稿)、铁路法(草案修改稿)、归侨
侨眷权益保护法(草案修改稿)的修改意见的汇报
(关于归侨侨眷权益保护法部分)..... 宋汝棼(158)
- 凝聚侨心的立法
——访叶飞副委员长..... 张安南(160)

第一讲 《归侨侨眷权益保护法》 的制定及其重大意义

《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》经过 4 年多孜孜不倦的努力,在反复修改讨论后,终于由七届全国人大常委会第十五次会议审议通过,并经国家主席杨尚昆于 1990 年 9 月 7 日签令颁布,从 1991 年 1 月 1 日起施行。这是新中国诞生后,我国制定的第一部保护归侨侨眷权益的基本法律。

一、为什么要制定《归侨侨眷权益保护法》

(一)制定《归侨侨眷权益保护法》是我国国情和侨情的需要,是为了以法护侨,使归侨、侨眷的合法权益不受侵犯

我国是个侨民众多的国家,华侨侨居国外有 2000 多年悠久的历史。他们虽远离故土身居异域,但他们与整个中华民族休戚与共、息息相关,不论在旧民主主义革命时期,还是在新民主主义和社会主义革命时期,都积极支持或参加祖国的革命和建设事业。如在孙中山先生领导的旧民主主义革命时期,海外侨胞不惜慷慨解囊支援革命,有的华侨靠挑水卖水为生,每担仅一文钱,却把长年累月积存下来的 3000 元全部交给孙中山;有的华侨见了孙中山,留下一布袋钱就走,连个名字都

不留；有的华侨不顾自己的小孩失学，把全部存款都捐了出来；有的华侨甚至变卖财产支援革命事业。辛亥革命的经费，主要是来自华侨的支援。在旧民主主义革命时期，各地华侨不仅踊跃捐资，而且有许多华侨纷纷回国参加革命军，带头冲锋陷阵。1910年广州起义时，南洋华侨回国参加革命的不下500人；黄花岗72烈士中，华侨烈士便占了30人。正因为广大华侨对中国革命作出了重大贡献，所以孙中山先生称之为“革命之母”。

中国共产党成立后，在土地革命、抗日战争和解放战争等各个革命阶段，都得到了海内外侨胞的大力支持。如1925—1926年的广东省港大罢工，华侨捐赠超过300万元，还买粮接济罢工工人；在北伐战争中，海外华侨纷纷成立救国后援会、华侨救国团，宣传打倒军阀和进行捐款活动，回国参加北伐战争者不下千人；在抗日战争时期，广大侨胞不仅踊跃捐款，而且不少华侨青年不畏艰险，远涉重洋，返回祖国参加抗日，许多人几经辗转奔赴延安和各个革命根据地，积极参加抗日救亡活动。许多爱国的有正义感的华侨领袖和广大侨胞拥护我党的政治主张，在精神上、物质上给了我党我军巨大的支援和帮助，为解放事业作出了重大贡献。

新中国建立后，祖国翻天覆地的变化，激发了华侨的爱国热情。许多华侨科技专家和爱国人士满怀报效祖国的热望和赤子深情，冲破重重阻挠回到祖国，积极参加社会主义建设，为改变“一穷二白”的面貌立下了汗马功劳。尤其是党的十一届三中全会后这十多年来，活跃在各条战线的3000多万归侨和侨眷为改革开放献计献策、埋头苦干，并与分布在100多个国家和地区的为数众多的海外侨胞一道，为振兴中华统一祖

国的伟大事业作出了积极的贡献。

总之，广大华侨和归侨、侨眷在旧民主主义革命、新民主主义革命和社会主义建设时期，都为祖国作出了巨大的贡献。他们伟大的爱国主义精神感人至深，其不朽的功绩在中国历史上将永放光辉！

新中国建立 40 多年来，尽管党和国家非常重视保护归侨、侨眷的合法权益，并且制定了一系列的方针政策，但由于“左”倾错误的干扰和影响，长期以来归侨、侨眷在许多方面受到了不平等、不公正的对待。尤其是十年动乱期间，在“海外关系复杂”论的情势下，有些归侨、侨眷遭到审查、关押、抄家、批斗和迫害，有的被调离原单位，长期下放干校和农村，有的被迫出走，重新漂泊海外过游子生活。不仅他们的合法权益遭到侵犯，甚至连人身安全也得不到应有的保障。林彪、“四人帮”倒行逆施造成的种种恶果，严重伤害了广大华侨和归侨、侨眷的感情，也严重败坏了我们党和国家的声誉。

党的十一届三中全会以后，我们国家进行拨乱反正，平反冤假错案，落实各项侨务政策。但由于某些地方、某些部门“左”的思想流毒尚未肃清，对归侨、侨眷仍有偏见，社会上侵犯他们合法权益的事件仍时有发生。如有的单位在评定工资、职称时，认为归侨、侨眷有钱，应该先让给别人；有的归侨、侨眷在提干、升学或出国留学等方面仍受到歧视、限制甚至刁难；一些华侨农场、林场的土地被侵占，农林场的大量作物被哄抢，造成严重的经济损失；有的侨属的私人住宅遭到无辜的破坏；好些地方的房建部门在拆迁侨房兴建商品房中低折价、高售价，明显地损害华侨和归侨、侨眷的利益；有的归侨、侨眷的海外来信被拆、被盗，通信自由得不到保障；许多地方华侨、

归侨、侨眷的祖坟被挖掘和盗宝现象严重。凡此等等,引起了归侨、侨眷和海外侨胞极大的不满,纷纷要求采取立法的措施保护他们的合法权益。近几年来,侨界人士及有关部门纷纷致函人大侨委,热切希望制定《归侨侨眷权益保护法》。《归侨侨眷权益保护法》的制定,也引起了海外侨胞的关注。1988年1月27日,《美洲华侨日报》发表了题为《为归侨侨眷权益法催生》的社论,指出:“现在制定归侨、侨眷权益法,是中国各级权力和行政机构极其重视的,是所有归侨、侨眷所渴望的,更是海外华侨、华人所关切的”,“海外华侨对此均乐见其成,愿促其早日实现,热切地希望能够在今年全国人大常委会会议上通过”。海内外侨胞的强烈呼声,反映了《归侨侨眷权益保护法》的制定是大势所趋、侨心所向。

(二)制定《归侨侨眷权益保护法》是为了使侨务工作走上法制轨道,是加强侨务工作的需要,也是社会主义法制建设的需要

发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是我们国家的一项根本任务。党的十三大政治报告指出:我们必须一手抓建设和改革,一手抓法制。“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。为了使我们的国家长治久安,就必须加强法制建设,这是我国当前的一项政治任务,也是关系到我们的事业成败兴衰的大事。十一届三中全会以来我国的法制建设已取得了很大成绩,全国人大常委会先后制定了新宪法、刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法(试行)等一系列基本法,使我国基本法的体系已初步确立并日趋完善;各部门法如经济、贸易、商业、

企业、交通、邮电、科教文卫等也都取得了新的成果。但侨务立法却落后于我国法制建设的步伐。除 1955 年制定的《华侨申请使用国有的荒山荒地条例》、1957 年制定的《华侨投资于国营华侨投资公司的优待办法》和《华侨捐资兴办学校办法》等三部法律以外,30 多年来一直没有制定过新的侨务法律,使侨务立法成了我国法制建设中的薄弱环节。这与我国进一步搞好治理整顿和深化改革、保持国家的稳定、促进侨务蓬勃发展的形势是很不适应的。我国侨务工作长期以来主要是依靠政策办事,而具体政策又因各种情况的变化而不断变化。政策的不稳和多变,使海内外侨胞意见颇大,他们说:“共产党伟大,但共产党的政策象月亮,初一十五不一样。”由于政策具有较大的“弹性”,其实施在很大程度上取决于政策实施人的水平和思想意识,因此违反或歪曲甚至不执行政策的现象也不断出现。侨务工作的实践说明,党和国家制定的经过实践证明即使是正确的成熟的侨务政策,也需要在总结经验的基础上上升为法律,使之法律化、规范化、制度化,才能避免或减少政策多变所造成的困难或问题。许多侵犯华侨、归侨、侨眷权益的事例说明,只有宪法上保护归侨、侨眷权益的规定是不够的,还需要制定必要的法律,用法律手段来保护华侨、归侨、侨眷的正当合法权益,才能做到有法可依、依法办事、违法必究。我国法律建设的发展,要求侨务工作必须从主要依靠政策办事逐步转变到主要依靠法律办事,以法律手段维护归侨、侨眷正当的合法的权益,调节他们和其他方面的关系。这是我们法制建设的任务,也是侨务工作的迫切需要。我们强调依法办事,并非否定政策的作用,更不是不执行党和国家一贯的正确方针、政策。法律是由国家最高权力机关在政策的基础上制

定的,是政策的提炼和固定化,因此法律比政策更有权威性和稳定性,其作用和影响也就更大。制定此法,也是为了实现党和国家的侨务工作的基本方针、政策。

(三)制定《归侨侨眷权益保护法》是为了更好地发挥广大归侨、侨眷的社会主义积极性,促进四化建设和祖国统一大业

党的十三大政治报告指出:以经济建设为中心,坚持改革开放,把我国建设成富强、民主、文明的社会主义现代化强国,是当前和今后相当长时期内,全党和全国人民的中心任务。为了实现这个宏伟的目标,我们必须充分发扬民主,团结全国人民,调动一切可以调动的积极因素。海外侨胞和国内的归侨、侨眷是我国特有的国情和优势,是实现我国四化建设和祖国统一大业的积极力量。依法保护归侨、侨眷的合法权益,对团结归侨、侨眷,发挥他们在振兴中华和统一祖国的伟大事业中的积极作用,将产生深远的影响。

二、制定《归侨侨眷权益保护法》的主要依据

(一)《宪法》第五十条的有关规定

《宪法》是国家的根本大法,也是制定一切法律、法规的基本依据,各项法律、法规的制定都不能脱离其基本原则和精神,《归侨侨眷权益保护法》亦不例外。制定《归侨侨眷权益保护法》的主要依据是我国《宪法》第五十条的规定:“中华人民

共和国保护华侨的正当的权利和利益,保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。”归侨、侨眷是中国公民的一部份,作为公民,他们享有《宪法》规定的公民的权利,并履行《宪法》规定的公民的义务。多年的实践证明,光有《宪法》的原则规定,并不足以维护归侨、侨眷的合法权益,这就需把《宪法》的原则的规定加以具体化,制定成法律,保护归侨、侨眷的合法权益才能真正有法可依;有了法,才能有法必依、执法必严、违法必究,以保证《宪法》的原则的实现。

(二)我国对归侨、侨眷的方针、政策

党和政府历来重视归侨、侨眷的作用,并且注意保护他们的权益。早在1957年便制定了对归侨、侨眷要“一视同仁,适当照顾”的八字方针。后来又针对十年动乱中对归侨、侨眷的歧视和打击、迫害的情况,1978年进一步提出了“一视同仁,不得歧视,根据特点,适当照顾”的方针,作为侨务工作的指导原则。《归侨侨眷权益保护法》则是把这个原则用法律的形式固定了下来。

所谓“一视同仁,不得歧视”,就是说归侨、侨眷是中华人民共和国公民的一部份,他们和全国人民一样,在“政治、经济、文化、教育、法律和社会生活等方面享有中国公民的权利”。他们和其他公民一样,享有公民的各种权利和履行公民的各项义务,与全国人民同心同德、并肩携手共同走社会主义道路,不允许对他们有任何的歧视。

所谓“根据特点,适当照顾”,就是要考虑归侨、侨眷有“海外关系”的特点。他们的“海外关系”,对促进我国的“四化”建设和祖国统一,对扩大海外影响和争取国际朋友,都有着积极

的重要作用。因此根据归侨、侨眷的特点和作用，给他们以适当照顾是合情合理的。这体现了党和国家对归侨、侨眷的关怀和爱护，使他们感到祖国的温暖，从而更加爱国爱乡，更好地发挥积极作用。因此“适当照顾”有益于归侨、侨眷，也有益于国家民族，是有着重要的现实意义和历史意义的。

“一视同仁，不得歧视，根据特点，适当照顾”这个原则是不能割裂的，它是相辅相成辩证统一的关系。实行这个原则是为了引导、团结广大归侨、侨眷，为建设具有中国特色的社会主义而奋斗。

此外，《归侨侨眷权益保护法》还参考了我国历史上的侨务立法和国外的有关法律。

早在1924年1月孙中山先生担任海陆军大元帅时，广东革命政府便颁布了一系列保护侨民的政策，如“凡回国侨民均须向侨务局注册领取证明书，以便侨务局照章保护”；侨民“遇受欺凌冤抑情事，得直接呈报侨务局，侨务局当为之保障或申雪”；“侨民回国居住或游历内地，得呈请侨务局知会地方官保护招待”；侨民“在内地家属、财产均受侨务局绝对的保护，如有被人欺凌或霸占情事，得直接向侨务局申诉，侨务局必须速即调查，给予处理”，等等。国民党政府统治大陆期间，也制定过一系列保护华侨的法律、法令。

世界上不少国家都相当重视侨务立法，如美国、日本、英国、德国等旅外侨民较多的国家，不仅在与他国签订的双边或多边条约中有专门保护本国侨民的规定，而且在国内立法中也制定了相应的侨务法律，日本还在《宪法》、《民法》等基本法典中规定了维护日侨利益的条款。

三、制定《归侨侨眷权益保护法》的经过

全国人民代表大会华侨委员会成立后,把加强侨务立法工作作为自己的重要职责。1985年6月,全国人民代表大会常务委员会副委员长兼华侨委员会主任委员叶飞根据中央一手抓建设、一手抓法制的精神,提出要把侨务立法工作当作重点来抓,使侨务工作有法可依。不久他又提出侨务立法先从国内入手,先易后难、先国内后国外的立法步骤。

1986年7月,华侨委员会在天津召开华侨立法工作座谈会,与会的归侨、侨眷、侨务干部和法律工作者普遍反映,凡有“海外关系”的归侨、侨眷,几十年来每次运动都受到严重的冲击,造成许多冤假错案。海外侨胞也常为国内眷属担心,弄得惶惶不安,很需要立法来保障他们的合法权益。与会同志讨论了国务院侨办研究室起草的《保护华侨和归侨、侨眷权利和利益暂行条例》(征求意见稿),认为国务院侨办为起草这个法律草案作了调查研究,为制定《保护归侨侨眷权益法》提供了初稿。这个会议后,华侨委员会参考上述《条例》起草了《中华人民共和国保护归侨侨眷权利和利益法(草稿)》(第二稿),并在北京、广州、福建等地广泛征求意见。经过反复征求各地各有关方面、各有关部门和法律专家、教授的意见,充分发扬民主,走群众路线,先后对《保护归侨侨眷权利和利益法》(草稿)又进行了四次修改,形成了《中华人民共和国保护归侨侨眷权益法(草案)》(第六稿),经全国人大华侨委员会会议讨论后,建议交国务院侨办报请国务院审定,再呈全国人大常委会审议。

1989年七届人大二次会议期间,吴东济等32名人大代

表提出《侨务立法刻不容缓》议案,要求制定《保护归侨侨眷合法权益法》。为了加快制定《保护归侨侨眷权益法》的步伐,1989年4月4日召开的全国人大华侨委员会第十次委员会议决定,把原拟由国务院侨办报国务院再报全国人大常委会审议的《保护归侨侨眷权益法(草案)》改由华侨委员会直接上报全国人大常委会,并组成此法修改工作小组,对此法第六稿进行修改。1990年5月在福州召开的全国人大华侨委员会工作座谈会,把讨论修改小组提出的《保护归侨侨眷权益法(草案)》(第七稿)作为大会的一项议程。与会代表对侨眷的定义、范围和“适当照顾”原则等问题进行了深入的讨论。与此同时,华侨委员会又邀集全国人大法律委员会、法工委、最高人民检察院、最高人民法院及国务院十六个部委、室、署、局等有关部门的有关人员和法律专家、教授,征求修改第七稿的意见,并在此基础上形成了此法的第八稿。

6月11日,全国人大华侨委员会第十一次全体会议通过了《中华人民共和国保护归侨侨眷权益法(草案)》(第八稿)。委员们一致认为,这个法律草案基本成熟,决定提请七届全国人大常委会第十四次会议审议。在该次会议审议时,许多委员认为制定这部法律很有必要;这部法律草案经过几年时间的反复推敲修改,简明扼要,切合实际,基本成熟,是符合我国国情侨情的,并对部份条文提出了一些修改意见,赞成此法尽快出台。

根据常委会的初审意见,全国人大法律委员会和全国人大常委会法律工作委员会对草案作了进一步修改,并把法律名称改为《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》,最后修改稿由全国人大法律委员会呈请七届人大常委会第十五次会议

审议通过。结果《归侨侨眷权益保护法》以没有反对票的绝对多数票(112名委员参加表决,109票赞成)获得顺利通过。

四、制定《归侨侨眷权益保护法》的重大意义

(一)制定《归侨侨眷权益保护法》,可使广大归侨、侨眷的权益受到法律保障,有利于稳定侨心和安定团结

《归侨侨眷权益保护法》制定后,归侨、侨眷的合法权益从此就有了法律保障。有的侨务干部来信说:这部法正式公布于众,将使党和国家从法律上给归侨、侨眷的合法权益以维护,也会使海外侨胞得到温暖与安慰,从而有利于稳定侨心,有利于促进安定团结。我国宋代大政治家王安石曾经讲过:“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”《归侨侨眷权益保护法》正是属于这一类有利于治国安邦的善法。

(二)《归侨侨眷权益保护法》的公布实施,加强了我国的侨务法制,使我国侨务工作向法制轨道迈出了可喜的一步

制定《归侨侨眷权益保护法》,不仅是侨心所向,也是侨务法制建设的迫切要求。它将推动我国侨务工作从主要依靠政策办事逐渐向主要依靠法律办事转变的进程,正如《美洲华侨日报》所说,《归侨侨眷权益保护法》是“有史以来的第一部有关保护归侨、侨眷权益的法典,是中国国情特有的,在世界其他国家法典上难于找到的。将保护归侨侨眷的权益以法典的