

■ 张赛群 著

「新中国涉侨经济 政策研究」

XINZHONGGUO SHEQIAO
JINGJI ZHENGCE YANJIU



经济日报出版社

2011年教育部人文社会科学研究项目"新中国涉侨经济政策与促进海内外
同胞关系和谐研究"(编号11YJC810041)

「新中国涉侨经济 政策研究」

■ 张赛群 著

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国涉侨经济政策研究 / 张赛群著. -- 北京:
经济日报出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5196-0050-1

I . ①新… II . ①张 III . ①华侨事务—经济政策—
研究—中国 IV . ① D634.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 294400 号

新中国涉侨经济政策研究

作 者	张赛群
责任编辑	梁沂滨
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567683 (编辑部) 010-63516959 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市媛明印刷厂
开 本	710mm × 1000mm 1/16
印 张	15.25
字 数	218 千字
版 次	2017 年 1 月第一版
印 次	2017 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0050-1
定 价	48.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

《华侨大学政治与公共管理学院丛书》总序

蔡振翔

经过几个月的紧张筹备,《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第一批一共四种学术著作,即将隆重推出与广大读者见面,丛书中的其他学术著作也将陆续编辑出版,我们的心里感到无比高兴。

华侨大学政治与公共管理学院历史悠久。1960年华侨大学创办之后不久,就在1962年设立了政治系,是华侨大学最早成立的院系之一。先后经历了政治系、社会科学系、国际经济系、人文社会科学系、人文与公共管理学院等不同发展阶段。到了2009年9月,学校对部分文科院系进行调整,重新组建了公共管理学院,并与思想政治理论课教研部合署办公。2012年学校成立马克思主义学院,原思想政治理论课教研部的职能划归马克思主义学院。2015年11月,根据学院的实际情况,公共管理学院更名为政治与公共管理学院。

目前,政治与公共管理学院涵盖了政治学与公共管理两个一级学科,拥有政治学二级学科博士学位点、政治学一级学科硕士学位点、公共管理二级学科硕士学位点、公共管理硕士(MPA)专业学位点,拥有公共事业管理、行政管理、土地资源管理、城市管理四个本科专业,具备了从本科

教育到博士教育的完整的人才培养体系。包括 MPA 研究生在内，目前政管学院的在校生将近一千五百人。

我一直认为，一个学院的生存与发展，一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学，通常有两大任务，一是培养人才，二是学术研究。学院工作也是如此，只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科，这样的学科背景，导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联：“风声雨声读书声，声声入耳；家事国事天下事，事事关心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几项配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。

特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、大多数为中青年的教师队伍。多年来学院科研工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政管学院特色。

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，我们编辑出版了《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。丛书收录的都是政管学院在职教师的学术新著，内容涉及到政治学、公共管理学的方方面面，观点新颖，内

容丰富，论证翔实，体现出政管学院的研究水平、重点及其特色。丛书中肯定有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚八时于山阳馆

作者简介

蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届中央委员会委员、福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

目 录

导 言	1
一、研究价值	1
二、国内外研究现状	2
三、研究思路和研究方法	4
四、相关概念界定	4
第一章 新中国侨务政策概述	6
第一节 新中国初期的侨务政策	6
一、解决华侨的双重国籍问题，力劝华侨在当地发展	7
二、确定国外侨务工作的基本方针	9
三、引进侨资	10
四、妥善安置归侨、侨生	11
五、维护侨胞权益	12
第二节 文革时期的侨务政策	15
一、侨务机构和涉侨组织受到冲击与破坏	15
二、归侨、侨眷受到歧视和迫害	16
三、侨资引进工作的倒退	16
四、国外侨务政策的政治化	17
五、侨务人员的艰难争取	18
第三节 改革开放以来的侨务政策	20
一、吸引侨资侨智	21

二、鼓励华侨捐赠	23
三、继续做好海外侨务工作	25
四、保障归侨、侨眷的合法权益	27
五、关心新移民和华裔新生代	29
第二章 涉侨投资政策	32
第一节 1950—1957 年的华侨投资政策	32
一、新中国初期华侨投资政策的演变	33
二、新中国成立初期华侨投资政策的特点	40
三、政策实效及其影响因素	43
第二节 改革开放以来的华侨投资政策	47
一、改革开放后对侨资的重新关注	47
二、新时期的华侨投资政策	50
三、新时期华侨投资政策的特点	57
四、新时期华侨投资政策实效及其影响因素	59
第三节 新时期中印两国侨资政策及其实效比较	61
一、政策的相似之处	61
二、政策的不同之处	64
三、绩效比较	66
四、启示	70
第四节 改革开放以来的侨属企业政策	72
一、相关政策	72
二、政策特征	76
三、政策实效	80
四、侨属企业发展问题及建议	84
第三章 涉侨捐赠政策	87
第一节 新中国华侨捐赠政策	87
一、新中国初期的华侨捐赠政策	88

二、改革初期华侨捐赠政策	90
三、20 世纪 90 年代以后华侨捐赠政策	93
四、新中国华侨捐赠政策的特点	95
第二节 改革开放以来闽浙两省侨捐政策及其落实之比较	99
一、两省侨捐政策之比较	99
二、两省政策落实举措之比较	102
三、两省侨捐实效之比较	106
四、启示	109
第三节 改革开放以来侨捐流向分析——以泉州市为例	110
一、地域流向	111
二、领域流向	115
三、侨捐流向特点	119
四、结语	125
第四章 侨汇政策	128
第一节 新中国初期的侨汇政策	128
一、新中国初期的侨汇政策	129
二、新中国初期侨汇政策的特征	133
三、新中国初期侨汇政策实效及其评价	138
第二节 新时期侨汇政策	144
第三节 新中国侨汇物资供应政策	148
一、产生背景	149
二、运行过程和主要内容	151
三、主要特征	155
四、实践及其评价	160
第五章 涉侨社会保障制度	165
第一节 新中国侨务扶贫工作	165
一、新中国侨务扶贫工作的发展演变	166

二、侨务扶贫工作的特点	175
三、问题与不足	179
四、完善侨务扶贫工作的若干建议	181
第二节 近年来福建省散居贫困归侨救助问题·····	184
一、散居贫困归侨的救助政策	185
二、散居贫困归侨的救助重点	187
三、散居贫困归侨救助的特点	191
四、散居贫困归侨救助实效及成因分析	193
五、对散居贫困归侨救助问题的进一步思考	195
第三节 福建省华侨农场养老保险改革·····	197
一、农场养老保险政策沿革	198
二、农场养老保险制度的实践	203
三、改革评析	205
第六章 涉侨经济政策的影响及其启示·····	210
第一节 典型案例：以新中国教育侨捐为例·····	210
一、新中国初期教育侨捐政策	211
二、改革开放之后教育侨捐政策	215
三、结语	220
第二节 涉侨经济政策的成功经验和不足之处·····	221
一、成功经验	221
二、不足之处	222
三、对海内外同胞关系的影响	223
第三节 完善涉侨经济政策的若干建议·····	225
参考文献·····	231
一、专著类	231
二、论文	233

导 言

一、研究价值

党的十七大报告将“促进海内外同胞关系和谐”纳入其中，并提出：在促进海内外同胞关系和谐方面，要认真贯彻党的侨务政策，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。党的十八大报告继续强调要“落实党的侨务政策，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业”。这是党顺应国内外形势的发展变化，更好地运用统一战线这一重要法宝，最大限度地调动一切积极因素，为夺取全面建设小康社会的胜利而作出的重大战略举措。显然，根据这一战略，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设是我国侨务政策的重要内容之一。而海外侨胞、归侨侨眷能否关心和参与祖国现代化建设则与我国涉侨经济政策息息相关。没有恰当的、与时俱进的涉侨经济政策（包括投资政策、捐赠政策、侨汇政策等等），就谈不上支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设，当然也谈不上海内外同胞关系的和谐。今天，涉侨经济政策在整体上促进中国社会经济和侨胞、归侨侨眷多方共赢的同时，也仍然存在着诸如侨胞投资、捐赠权利得不到充分保护等问题，这些问题的存在也影响着海内外同胞关系的和谐发展。

因此，考察新中国成立以来我国各项涉侨经济政策的具体内容、发展演变及其贯彻实施情况，分析不同时期这些涉侨经济政策的侨界反响、对海内外同胞关系的影响及其对华侨华人与新中国关系的影响，不仅可以还

原不同时期涉侨经济政策的实践效果，而且通过比较分析并总结其中的得失成败，还可以为今后的涉侨经济政策与海内外同胞关系的和谐运转提供经验和借鉴。

二、国内外研究现状

综合起来看，目前学界倾向于在研究华侨华人对祖（籍）国的贡献时，附带提及当时的侨务政策，而较少对涉侨经济政策进行专门研究。

国外方面，日本学者山岸猛专注于侨汇的研究，其不少文章如《侨汇与侨乡的经济变化》（上、下）（《南洋资料译丛》2010年第2、4期）等着重研究了侨汇与侨乡发展之间的关系，其中对侨汇政策也有一些介绍和评价。其他国外学者，如日本华裔学者游仲勋《中国经济的发展和华侨华人经济结构的变化》（《南洋资料译丛》2002年第3期）对中国政府的华侨投资政策及华侨华人在华投资有所介绍，澳籍华裔学者王庚武《中国与海外华人》（香港商务印书馆有限公司，1994）也探讨了中国涉侨经济政策对海外华人在中国发展的影响。

国内方面，相关的研究成果主要从以下几方面来进行：一是在考察华侨华人对侨乡发展的贡献时，附带提及涉侨经济政策。这方面的研究成果最为丰富。如张应龙《华侨华人与新中国》（暨南大学出版社，2009），蔡苏龙《侨乡社会转型与华侨华人的推动：以泉州为中心的历史考察》（天津古籍出版社，2006），郑一省《多重网络的渗透与扩张：海外华侨华人与闽粤侨乡互动关系研究》（世界知识出版社，2003），林金枝《华侨华人与中国革命和建设》（福建人民出版社，1993），等等。这些成果对华侨华人参与祖国建设的方方面面均有所介绍，在考察华侨华人对祖国经济发展的具体情况时，大都附带将各时期的涉侨经济政策进行介绍，并认为涉侨经济政策的好坏直接关系到华侨华人对祖（籍）国建设事业的实际参与情况。二是在研究中国侨务政策之时，对涉侨经济政策进行了分析。如郭中军《统一战线视角下中共华侨华人政策的演变及其经验》（《西部学刊》2013年第8期），代帆《从统一战线到共赢：中国侨务政策的新发展及其思考》（《东南亚研

究》2013年第4期)、任贵祥《略述建国初期的侨务政策》(《中共党史研究》1990年第3期)、庄国土《新中国政府对海外华侨政策的变化(1949—196年)》(《南洋问题研究》1992年第2期)等,在考察不同时期中共侨务政策的时候,重点考察了其中的经济政策。三是一些学者对涉侨经济政策进行了专门研究,并说明其对华侨华人参与祖国建设的影响。如任贵祥《改革开放以来中国华侨投资政策及华侨投资研究》(《中共党史研究》2008年第1期)和欧志雄《新中国引用海外华资政策研究(1949—2003)》(暨南大学博士论文,2005)。两者均将华侨投资政策与华侨实际投资情况联系起来看待,分析了华侨投资政策的内容和绩效。另杨世红《新中国侨汇工作的历史考察(1949—1966)》(《当代中国史研究》2002年第2期),张小欣《建国初期广东侨批业管理政策的调整及影响》(《华侨华人历史研究》2010年第2期)也分析了新中国成立初期我国侨汇政策对当时侨汇数量及其使用的影响。另颜清湓、张建华《华侨与晚清经济近代化——清政府吸引侨资的政策及其失败原因》(《华侨华人历史研究》1991年第3期),杨常胜《对华侨华人在沪投资经济权益保护政策的思考》(《上海市社会主义学院学报》2005年第3期)等文章还分析了不同时期涉侨经济政策存在的问题,后者并有针对性地提出了相应的解决方案。四是探讨了侨务政策与华侨华人参与祖(籍)国建设之间的关联。这方面研究成果较少,较为典型的如张秀明《改革开放以来侨务政策的演变及华侨华人与中国的互动》(《华侨华人历史研究》2008年第3期),邝国良《对经济建设、海外关系与侨务政策的思考》(《南方经济》1996年第6期),后者还直接强调了涉侨经济政策。上述研究对于本课题的研究均有重要的借鉴意义。

综上所述,目前对涉侨经济政策的研究仍比较欠缺,体现在:一是对侨务政策的整体研究较多,对涉侨经济政策进行专门研究较少;二是对涉侨经济政策的研究存在厚此薄彼的现象,如对投资政策和侨汇政策关注较多,对其他方面则较少关注;三是对单项涉侨经济政策的研究主要集中在对其内容和效果的介绍,对其在侨界的反响及其对华侨华人与中国关系的影响研究不多;四是多从历史的角度考察涉侨经济政策及其影响,对当今涉侨经济政策则缺少评价;五是多从正面考察涉侨经济政策的影响,对其负面

影响关注不够，因而使促进相关政策的完善及海内外同胞关系的和谐发展缺少经验借鉴。基于上述几点，仍有必要对涉侨经济政策进行更为深入和细致的研究。

三、研究思路和研究方法

（一）研究思路

本课题的主旨在于总结各项涉侨经济政策的成功经验和不足之处，提出相应的改善性建议，以便更有效地推动华侨华人、归侨侨眷关心和参与祖（籍）国现代化建设，并在此过程中实现华侨华人、归侨侨眷事业的发展。

为了实现这一目标，本课题先行将新中国侨务政策的发展演变作为背景予以介绍，而后对投资政策、捐赠政策、侨汇政策等具体涉侨经济政策分别考察，最后再总结我国涉侨经济政策的成功经验和不足之处，并针对不足之处，提出相应的改进措施和建议。

（二）研究方法

由于涉侨经济政策涉及到政策学和经济学的范畴，因此，必然要用到政策学 and 经济学的一些基本方法，如系统分析法、定性分析和定量分析相结合等；历史学的实证研究也是一切研究的必备之法，本课题也不例外；由于评价各项涉侨经济政策时离不开横向、纵向对比，因而比较分析法也是本课题的基本方法之一；在研究各项涉侨经济政策的贯彻执行情况、其在侨界的反响及其对海内外同胞关系的影响时，又务必进行调查研究，因此社会学的调查研究也是必备方法之一。

四、相关概念界定

在本课题中，“涉侨经济政策”中的“涉侨”从大的方面看，包括华侨、华人、归侨和侨眷。其中华侨是指定居在国外的中国公民；华人是已

加入外国国籍的原中国公民及其外国籍后裔，中国公民的外国籍后裔；归侨是指回国定居的华侨；侨眷是指华侨、归侨在国内的眷属。由于1955年前中国政府事实上是承认双重国籍的，因此在此之前华侨华人并无严格的区分。当然，上述主体在不同的政策中涉及会有所不同，将会在文中加以区分。而“经济”涉及面十分广泛，本节主要是从投资、捐赠、侨汇、社保等方面着手来加以分析。至于“政策”，本研究是从宽泛意义上而言的，包括人大和政府处理各项涉侨事务制定的有目的性的各种行动方案和有关规定等。

第一章 新中国侨务政策概述

由于不同时期世情、国情和侨情不同，中国国家整体发展战略和中国政府对华侨华人重要性的估计也有所不同，因而新中国成立之后，在不同时期采取的侨务政策也有所差异。大致说来，可以分为新中国初期（1949—1966年）、文革时期（1966—1977年）、改革开放以来（1978年至今）三个时期分别予以介绍。

第一节 新中国初期的侨务政策

新中国成立初期，党和政府高度评价广大华侨在抗日战争和解放战争中的卓著贡献。毛泽东同志“华侨旗帜，民族光辉”的题词，既是对侨领陈嘉庚的赞誉，也是对广大华侨的肯定。1949年10月22日，中央人民政府政务院华侨事务委员会成立，1954年改为中华人民共和国华侨事务委员会（简称“中侨委”），何香凝任主任，1959年后由其子廖承志继任。中侨委是中央人民政府领导侨务工作、处理日常侨务的常设机构。随着中侨委的建立，其下属机构也逐步建立健全起来。一般省区设有侨务工作委员会，华侨较多的专区设侨务局，县设侨务科，乡镇建立侨属工作委员会或乡侨务委员会等组织。据不完全统计，至“文化大革命”前夕，全国有20个省、自治区、直辖市的政府成立了侨务机构。同时中华全国归国华侨联合会、中国致公党等人民团体、民主党派也得到了较大发展。侨务机构的不断完善，为制定和执行侨务政策提供了可靠的组织保障。

新中国建立前夕，第一届中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》提出：“中华人民共和国中央人民政府应尽力保护国外华侨的正当权益”。1954年第一部《中华人民共和国宪法》也明确规定：“中华人民共和国保护国外华侨的正当权利和利益。”实践中，党和政府也一再强调保护华侨权益，并在国家建设和对外关系中充分发挥他们的作用。如一度欢迎侨胞回国参加新中国建设，对他们奉行“回国从宽”的政策，甚至为了争取在美国生活工作而意欲回国的专家学者，与美国进行外交谈判；新中国政府还注重组织各种形式的海外华侨华人团体回国参观，以此来密切华侨华人与祖国的联系，促进华侨华人对新中国的了解，并通过他们将新中国的形象向海外传播，这对于打破西方对新中国的外交封锁有所帮助。但是，这种大力延揽侨心侨力的政策也受到了一些侨居国的质疑，并因此影响到中国与相关侨居国的关系。受“侨务服从外交”基本定位的影响，中国政府的国外侨务工作有所转向并逐渐收缩，不仅海外党务工作不再开展，从20世纪50年代中期开始，曾经的积极争取华侨回国转变为不承认双重国籍，“欢迎华侨回国定居”的政策调整为鼓励华侨在住在国“长期生存”，华侨参政也转变为归侨参政。可见，迫于各种压力，新中国初期侨务政策也经历了一番转变。

总起来看，从1949—1966年，新中国的侨务政策主要体现在以下几个方面。

一、解决华侨的双重国籍问题，力劝华侨在当地发展

华侨的双重国籍问题是一个历史问题。由于我国在国籍法问题上历来采取血统主义的原则，而西方及华侨众多的东南亚各国则采取出生地主义，于是众多的华侨便同时拥有中国和侨居国的双重国籍。而“双重国籍”问题，关系到一个人的政治效忠，这对于二战结束后逐渐走上民族独立之路的东南亚国家而言，无疑是一个极为敏感的问题。为了处理好与海外华侨华人所在国的外交关系，尤其是为了处理好与海外华侨华人高度集中的东南亚各国的“睦邻”关系，便利海外华侨华人尽可能顺利地融入当地，新