



凤凰文库
智库系列

双重国籍问题 与海外侨胞权益保护

李安山 等著

Dual Citizenship and Protection
of Overseas Compatriots'
Rights and Interests

 江苏人民出版社

双重国籍问题 与海外侨胞权益保护

李安山 等 著

图书在版编目(CIP)数据

双重国籍问题与海外侨胞权益保护/李安山等著

·一南京:江苏人民出版社,2016.8

(凤凰文库.智库系列)

ISBN 978-7-214-19343-8

I. ①双… II. ①李… III. ①双重国籍—研究②华侨—权益保护—研究 IV. ①D998②D634.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 183975 号

书 名 双重国籍问题与海外侨胞权益保护

著 者 李安山等

责 任 编 辑 史雪莲

责 任 校 对 卞清波

装 帧 设 计 刘葶葶

出 版 发 行 凤凰出版传媒股份有限公司

江苏人民出版社

出版社地址 南京市湖南路1号A楼,邮编:210009

出版社网址 <http://www.jspph.com>

经 销 凤凰出版传媒股份有限公司

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 718毫米×1000毫米 1/16

印 张 11 插页 4

字 数 165千字

版 次 2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷

标 准 书 号 ISBN 978-7-214-19343-8

定 价 35.00元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

凤凰文库·智库系列

项目总监 徐 海

项目执行 卞清波

出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、政治、社会、制度等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中外文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中外文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和

新总结,成为中国学术界、思想界和理论界创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义,实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科的最新成果,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化和历史的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进传统优秀文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、当代思想前沿、教育理论、艺术理论等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的思想和理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深为社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

前 言

中国政府从 1955 年宣布放弃对双重国籍的承认以后,国外华侨有一个从彷徨到改变、从不适应到适应的过程,这一过程仍有所表现。中国政府既不愿为双重国籍的困境而得罪邻国,又不愿放弃千百万侨胞,因此往往使用模糊性词语如“华侨华人”“海外侨胞”“海内外同胞”等。这种情况是社会现实复杂性使然,也是出于政治考量,对学界有直接影响。虽然“华侨华人”与“中国国际移民”逐渐重合,但两个概念并不能等同。

近年来,随着全球化的推进,国际移民的数量不断增加。与双重国籍、海外侨民等问题直接相关的国际移民正在成为学术界和政府日益关注的问题。中国政府也在积极应对国际移民的新趋势。2016 年 6 月 30 日,国际移民组织特别理事会在瑞士日内瓦举行的会议,以协商一致的方式通过了中国加入国际移民组织的申请。中国正式成为国际移民组织第 165 个成员国,开启了参与国际移民合作的新篇章。

社会科学研究与现实问题紧密相连。全球化的趋势不断刺激着社会科学研究,使其在论题、内容、概念和观点上不断开拓新的空间。由于国际移民的持续增加,以联合国为代表的国际组织不断拓展其机构与功能。例如,2000 年联合国正式确定 12 月 18 日为“国际移民日”(International Migrants Day),2003 年成立“国际移民全球委员会”(Global Commission on International Migration, GCIM)等。一些学术概念和理论观点或重新讨论,或应运而生,诸如国家认同(national identity)、流散族群(diaspora)、跨国主义(transnationalism)、跨国共同体(transnational community)、弹性公民(flexible citizenship)等。

中国与世界的关联以各种渠道在扩展。中国人在走出国门,走向世界。华侨华人的快速增长致使世界特别是西方国家的疑虑日益增多,华侨华人也成为国际上的一个“政治议题”,有时甚至被理解为中国对外扩张的工具。根据2014年统计,目前海外华侨华人有6000多万,分布在世界198个国家和地区。由于牵涉华侨华人的定义、在定居国的名分和权利以及中国国籍这样一种三角关系中,这些被称为“海外移民”的新一代华侨华人正日益成为一个中国国内的政治议题。

由于中国向海外移民的人数不断增加,双重国籍的现象日益突出。中国政府虽然对这一现实问题有所察觉,也一直在思考和实践适时应变的政策,但这一问题一直困扰着政府和民众,对于那些在国外创业或打拼而正在申请或已经得到定居国国籍却又不愿意失去中国国籍的人尤其如此。这样,一方面出现了中国驻外机构对双重国籍身份“睁一只眼闭一只眼”的现象;另一方面,从1999年起即不断有全国政协委员提出尽快撤消“不承认中国公民具有双重国籍”的规定,并指出了双重国籍问题与公民权利之间的关系。

从国际移民的整体情况看,承认双重国籍已成为一种趋势,这与经济全球化密切相关,因为这一政策与人才、技术和资金的流向呈正相关关系。根据联合国相关组织近年的统计数据,绝大部分国家(74%)采取承认双重国籍策或限制性承认双重国籍的政策。在联合国世界人口数据库2013年统计的197个国家中,有108个国家采取承认双重国籍政策,占国家总数的55%;37个国家采取限制性承认双重国籍政策,占总数的19%;另有52个国家不承认双重国籍,占总数的26%。这种承认双重国籍的政策是“二战”后特别是经济全球化加速后出现的一种新趋势。

为了研究双重国籍与海外华侨华人权益保护的问题,中国侨联设立了2014—2015年度“双重国籍与海外侨胞权益保护”特别委托课题,交由北京大学国际关系学院教授、国务院侨务办公室咨询专家李安山负责。李安山在接受这一课题后组织了研究团队,团队由中国华侨华人历史研究所路阳博士、北京大学国际关系学院沈晓雷博士(中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员)和硕士生田欣组成。这一课题将历史与现实融会贯通,将理论

探讨与个案研究相结合。经过一年多的努力,课题研究终于有所成果。这一著作即是在研究成果的基础上修改而成的。

在本研究中,我们提出了以下概念。

一是“主体认同”和“客体认同”。主体认同指移民是否愿意认同自己的华侨华人身份,主体认同牵涉华侨华人的切身利益和文化归属。客体认同指华人群体以外的社会(特别是主流社会)是否将某一社会成员作为“华人”看待。

二是辨识华人的五条标准(ROOTS)。除中华文化的强劲生命力外,五条标准可以作为辨识华人的参考,即记录(Record)、祖籍地(Origin)、客体认同(Objective Chinese)、迁移时间(Time of migration)和主体认同(Subjective Chinese)。

三是与华侨华人对祖籍国认同程度有关的“时间差”和“距离比”。“时间差”指迁出时间与主体认同的可能性成反比,移民时间越久远,主体认同的欲望和可能性越小。“距离比”指华人的所属国与中国相距较近,主体认同的可能性较大。当然,这并非绝对。

四是在移民定居国出现的“替罪羊现象”。“替罪羊现象”指当一个国家的国内危机或国际矛盾激化时,该国政府或公民往往将社会中某一有关联的非主流群体特别是移民作为责怪和发泄对象,“族体认同”成为缓解社会矛盾的“减压阀”,移民成了转移社会矛盾的“替罪羊”。以美国社会为例,黑人、华人、日本人和阿拉伯人均在不同历史阶段成为矛盾的焦点或国际政治环境的牺牲品。华人在印尼经济困难时也成为“替罪羊”。

我们认为,华侨华人的权益保护应该提到议事日程上来。习近平主席将“命运共同体”的概念运用于国际政治之中,力图将世界各国人民整合为一个追求共同理想的整体,华侨华人的切身利益更值得我们关注。

中国政府提出,中国外交既要“顶天”,服务国家大局;也要“立地”,服务在海外的企业和公民。我们认为,为了更好地保护海外侨胞的权益,政府可以逐渐修订60年以前制定的有关国籍的规定,适时制定应对措施和政策。

我们认为,政府在制定和实施双重国籍政策时,必须注意以下五条原则,即主权原则、自愿原则、对策原则、灵活原则、渐进原则。

本课题与政策密切相关,课题组力争用简洁的语言和结构来表达我们的观点和想法。课题是在分工合作的基础上完成的。在撰写过程中,课题组的分工如下:李安山负责论点和政策建议等章节(前言、概要、导言、第一、二、六、八章),路阳负责印度和菲律宾的个案研究及相关章节(第四、五、七章),沈晓雷负责澳大利亚的个案研究(第三章、参考书目),田欣负责的个案研究因篇幅问题未能整合进本书中。课题组各位成员团结合作,互相切磋,为全书资料收集和各个章节贡献了意见和建议,李安山负责了全书论点、大纲设计、章节统筹和最后统稿,并愿意承担与此书观点相关的任何法律责任。

课题组在此感谢中国侨联的信任和委托。

李安山

概 要

本书一方面对双重国籍这一较为敏感的问题进行较深入的探讨,另一方面着重研究华侨的权益保护问题。这两个问题均具有理论意义和现实意义。

从理论上讲,“国籍冲突”(或“国籍抵触”, conflict of nationalities)是国际关系和国际法研究的重要内容之一。各国国籍法中均制定了根据出生取得国籍的规定,而给予国籍的条件之立法原则有两条:其一为血统主义(jussanguinis),即“属血”原则,指子女出生时依据父母的血统而取得与父母相当国籍的原则;其二为出生地主义(jussoli),即“属地”原则,指子女出生时即可获得出生地国国籍。虽然国籍法的制定和国籍的确定属于国内问题,但由于各国根据不同原则制定国籍法,因而出现国际法所界定的“国籍冲突”,特别是双重国籍现象。从现实来看,日益增多的华侨华人将华侨双重国籍这一敏感问题提到前台。国家如何看待双重国籍问题,华侨如何在这一问题上更好地保护自己,这些问题日益突出。如何解决这一问题已成为当务之急。

本书主要集中在以下三个问题。

- (1) 海外华侨华人对双重国籍的态度。
- (2) 中国是否应该承认双重国籍?
- (3) 在目前中国不承认双重国籍的现状下应采取什么过渡措施保护华侨的权益。

1. 模糊称谓与两种认同

20世纪50年代,为了维持与东南亚国家的友好关系,中国政府宣布放弃承认双重国籍的政策。1980年,中国政府正式宣布不承认双重国籍。尽管中国对“华侨”有明确界定,“华人”也有广义和狭义之分,“华侨华人”或

“华人华侨”总是连用,这与中国政府的用法有很大关系。中国既不愿意为双重国籍的困境而得罪近邻国家,也不愿意放弃与本国有着千丝万缕联系的侨胞,因此使用模糊称谓,如“华侨华人”“海外侨胞”“海内外同胞”等。尽管这样做是为了最大限度地团结海外同胞,但这种一厢情愿的做法却忽略了海外华人中存在主体认同和客体认同两种不同的情况。

2. 辨识华人的五个标准

除中华文化的强劲生命力外,五个标准可以作为对华人进行辨识的参考。这些标准包括记录(Records),祖籍地(Origins),客体认同(Objective Chinese),迁移时间(Migration Time)和主体认同(Subjective Chinese)。

3. 新形势呼吁双重国籍

新形势表现在以下五个方面。

- (1) 华侨华人增多使双重国籍问题突出。
- (2) 全球化使个人效忠国家的排他性降低。
- (3) 中国国力的增强使华侨华人愿意保留中国国籍。
- (4) 国际社会的认可推动国人对双重国籍的理解和承认。
- (5) 华侨华人对自身权利的认识增强。

4. 海外侨胞、国内各种力量和中国政府的三方互动

- (1) 海外侨胞特别是改革开放以来的中国新移民一直呼吁中国政府承认双重国籍。
- (2) 国内各种力量包括部分政协委员和人大代表从 20 世纪 90 年代提出政策建议以来,一直通过不同渠道要求中国政府改变不承认双重国籍的政策。
- (3) 中国政府一直在不断调整政策以适应新的情况。

5. 承认双重国籍成为世界的新趋势

由于双重国籍现象在法理上容易引发“国籍冲突”,绝大多数国家对这一现象进行了长期的抵制。然而,“二战”结束以来,由于资本和劳动力的流动成为一种正常现象,相当多的国家(发达国家与发展中国家)为了争夺资本、技术、人才和劳动力,开始承认或默认双重国籍政策。澳大利亚、菲律宾和印度是较好的例子。这三个国家分别在近年开始放弃不承认双重国籍的

政策,采取了各种有吸引力的措施,颇有成效。

6. 精确统计与混乱数据的对比及两个突出问题

一方面是其他国家对于海外侨民的精确统计,另一方面是中国政府各部门提到华侨华人时的各种混乱数字。

(1) 为什么这些政府能适时发布该国家的海外移民数目?

(2) 为什么中华人民共和国政府从未发表过这样的数字?

重要原因之一是中国有关法律法规稍显过时且不实用,无一定统计标准和专门负责机构。

7. 双重国籍政策的法理性与可行性

当代特点与 20 世纪 50 年代的巨大差异表现在四方面:国际大势、基本人权、中国实力与周边环境。形势变化特别是中国新移民的快速增加与相关法律的滞后是一个明显的矛盾。

在处理法律制定与公民权利之间关系时要注意三个原则。

(1) 必须承认法律为人服务的原则。

(2) 必须维护法律的权威性与灵活性的统一。

(3) 必须注意法律的稳定性与时效性的统一。

鉴于形势的发展变化与民众的要求,承认双重国籍政策势在必行。双重国籍的可行性表现在三个方面:海外侨胞的持续呼吁,国内民众认识的提高和其他国家经验之借鉴。

8. 双重国籍问题与海外侨胞权益保护之关联

双重国籍问题及其对海外侨胞权益保护之影响涉及以下三种选择。

(1) 以国籍身份划界抑或模糊身份?

(2) 统一政策抑或差异化策略?

(3) 渐进式有限调整抑或直接调整?

菲律宾政府保护海外菲律宾人的法律如《菲律宾劳工法》《移民劳工和海外菲律宾人法》和《规范归国菲律宾人项目法》值得中国政府借鉴。

印度负责保护海外印度人权益的四个部门的分工协调、招募海外劳工的运作体制和发行“印裔卡”、举办“海外印度人节”和颁发“海外印度人奖”的做法值得学习。

9. 海外侨胞权益保护的立法推进

- (1) 我国已经初步建立涉侨法律法规体系,但仍有待进一步加以完善。
- (2) 《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》及《实施办法》的效用与评价。
- (3) 《华侨国内权益保护法》立法加快推进之依据与可能性。
- (4) 《南京市华侨权益保护条例》《广东省华侨权益保护条例》《福建省华侨权益保护条例》为先行的地方法。

10. 海外侨胞权益保护与国内涉侨部门的实践探索

- (1) 外交部领事保护中心与“12308”热线。
- (2) 中国侨联的“智慧侨联”建设。
- (3) 国务院侨办的“华助中心”实践。
- (4) 为侨服务“一站式”工作站建设。

11. 制定双重国籍政策的过程设计

建议承认双重国籍政策分三步骤或三个阶段来进行。

- (1) 设立“侨民证”和“华裔证”,以便明确身份。
- (2) 将两证合二为一,从而确立海外侨胞的统计数。
- (3) 正式实施双重国籍政策,采取对等承认的原则。

三个阶段的各自实践期间将分别有身份申请、身份认证、发证、政策实施过程。与此相配合的将有调查研究、意见反馈和成果检验,并辅之以政策检讨和修订过程。

12. 制定双重国籍政策的五项原则,即主权原则、自愿原则、对等原则、灵活原则和渐进原则

13. 海外侨胞权益保护的机制建设

- (1) 信息收集机制包括登记制度、渠道来源和组织方式。
- (2) 管理协调机制包括专门机构、专人负责和专项负责。
- (3) 侨权保护机制包括文化咨询、联动互助和危机处理。

附录中列举了相关国家和地区的法律及人数统计。

目 录

contents

001	》	概要
001	》	导言
010	》	第一章 双重国籍问题:挑战与应对
021	》	第二章 承认双重国籍:一种新的趋势
032	》	第三章 国际个案之一:澳大利亚双重国籍政策的演变
044	》	第四章 国际个案之二:菲律宾政府的双重国籍政策及其实践
054	》	第五章 国际个案之三:印度政府对印度海外公民方案的实施
065	》	第六章 双重国籍政策的法理性和可行性
078	》	第七章 双重国籍问题与海外侨胞权益保护
097	》	第八章 保护海外侨胞权益的相关政策建议
102	》	参考文献
127	》	附录

导 言

20 世纪 50 年代中国开始强调单一国籍的政策。1980 年中国《国籍法》正式规定不承认双重国籍。中国这一强调单一国籍的政策,实际上是为了缓解当时因国际意识形态之争而产生的国家间政治矛盾的权宜之策。这一做法虽然缓和了当时中国的周边局势,但却放弃了一部分国家主权,放弃了部分中国公民的自然权利,也放弃了自己的国民。这一做法的初衷是为了保持与邻国的睦邻友好关系和消除周边国家的敌意,也取得了一定成效。然而,在经济全球化日益加速的今天,随着新一代移民浪潮的发展,新生代的华侨华人对自身权利的要求已日益明显,国民对双重国籍的讨论也不断加热。

双重国籍对于国家决策而言不再是一个敏感的话题,同时也成为新一代华侨华人极为关切的问题。近年来,这一问题的讨论在国内学术界和咨询机构一直持续,海外侨胞中也一直在讨论这个问题,在全国政协和全国人大的会议上委员和代表们也多次提出相关建议,各种调查、报告、问卷也经常提交给相关大会,各种意见也在通过各种渠道反映。

本书主要探讨双重国籍,同时在研判如何更好地保护海外侨胞利益这一相关问题的基础上提出合理可行的建议。

■ 一、统一称谓:作为整体的“华侨华人”

尽管中国对“华侨”有明确界定,对“华人”也有广义和狭义之分,但政界和学界在使用时却往往连用,即“华侨华人”或“华人华侨”。《中华人民共和国