

华侨华人国籍问题刍议

李安山

内容提要: 国籍冲突是国际关系和国际法研究的重要内容。本文探讨了目前存在的华侨华人国籍问题,提出了这一问题的现实缘由、法理依据、争论焦点及解决途径。作者认为,由于制定国籍法的原则不同致使众多的华人新移民具有双重国籍;中国国籍法已难于适应变化的形势;近年来各国国籍政策多有修改;中国应坚持主权原则、对等原则、灵活原则和渐进原则,制定或修改相应法规。只有这样,才能最有效地调动海外华侨华人的积极因素,形成个人与国家、中国与对等国家的双赢局面。

关键词: 华侨华人 国籍冲突 双重国籍 国籍政策

作者简介: 李安山,北京大学国际关系学院教授,暨南大学华侨华人研究所兼职教授。(邮政编码:100871)

“国籍冲突”(conflict of nationalities,或“国籍抵触”)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(jus sanguinis),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(jus soli),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。近来对华侨华人国籍已有所讨论,但观点倾向于一边倒。本文分为四个部分,分别对华侨华人国籍问题的现实缘由、法理依据、争论焦点及解决途径提出了自己的看法。

一、问题的现实缘由

自 1955 年《中华人民共和国与印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》签订后,中国

此为教育部 2002 - 2003 年重点课题“筹建华侨华人学科调查报告”的阶段性成果。作者在此对北京大学法学院的张骥教授和刘泉同学为本人提供有关资料信息表示深深的谢意。本文的“华侨”是指定居在国外的中国籍侨民;“华人”是指已取得定居国国籍的原华侨或华裔,特此说明。

关于这方面的学术文章不多。参见杨玉斌:“论国籍唯一原则”,《河北法学》,1997 年第 5 期;卢以品:“一人一籍原则的再论证”,《湖北三峡学院学报》第 22 卷增刊(2000 年 8 月)。

政府采取不承认双重国籍的政策。随后,中国政府根据这一政策与尼泊尔(1956年)、蒙古(1957年)、马来西亚(1974年)、菲律宾(1975年)、泰国(1975年)等邻国解决了双重国籍问题。这一政策于1980年在《中华人民共和国国籍法》中以法律形式确定下来。

中国人移民国外的人数近年日益增多,从而带来了多重(含双重)国籍的问题。1999年,在全国政协九届二次会议上,政协委员陈铎等12人提出了题为“关于撤消‘不承认中国公民具有双重国籍’规定的建议案”的第2172号提案。提案认为,中国政府关于不承认中国公民双重国籍的政策在过去对维护国家尊严、外交事务、侨务、国家安全等方面起过重要作用;随着形势的变化,华人新移民逐年增多,他们为了在居住国生存发展,“不得已只好选择居住国的身份甚至入籍”,这样就有了双重身份,“我使领馆一般也只好睁一眼闭一眼地对待这些华人”。为了进一步调动世界华人积极爱国、报效祖国之心,提案郑重建议:尽快撤消“不承认中国公民具有双重国籍”的规定,让华人真正感受到祖国、政府是他们漂泊在外时的靠山。这一提案由国务院有关部门交公安部研究办理,公安部于1999年6月25日作出答复:“《国籍法》颁布实施近二十年的实践证明,我国不承认双重国籍的原则在处理国籍冲突问题上发挥了重要作用,这一原则符合我国目前的国情和国家根本利益。”答复进一步说明了中国政府考虑到外籍华人来访探亲、工作、访问等实际需要,重申了在他们入出境、居留、旅行等方面提供的各种便利条件。很明显,公安部当时尚未将此事作为重大问题提到议事日程上来。然而,华人的双重国籍问题开始引起国内外社会乃至学术界的关注。

2000年5-6月间,加拿大中国商会与《中华导报》联合举办关于“大陆移民能否恢复双重国籍”的问卷调查,其结果公布于6月9日出版的《中华导报》上。此项调查问卷共收到102份传真,100%的答复都是赞同。在选择“很有必要”作为回答的答卷人中,20-35岁年龄组有12人,占12%;30-45岁的有60人,占59%;45岁以上有30人,占29%。2002年4月19日,加拿大华人网站《星网》(www.newstarweekly.com)转发了《星星生活报》一篇题为“渴望祖国怀抱”的文章,表达了华人对双重国籍的看法。2003年6月,《星网》转发中国学者曹思源的文章。文章认为,国籍是公民权的前提,也是公民享有的首要权利。一个人取得外国国籍并非犯罪,他完全有资格自主地选择是否继续保留祖国国籍;而我国国籍法规定,此时他立即丧失中国国籍,这实际上等于强行剥夺其中国国籍,无异于对海外赤子的最大处罚。这种处罚既无根据,亦无益处。我国政府往往强调“调动一切可以调动的积极因素”。承认双重国籍,无疑将有

关于中国学者对这一问题较权威的研究,参见周南京、梁英明:“略论中国血统主义的历史作用”,《华侨历史》,1986年第4期;蔡仁龙:“印度尼西亚华侨国籍问题的产生及其演变”,福建省华侨历史会编:《华侨历史论丛》,第二辑(1985年)。还可参见吴前进:《国家关系中的华侨华人和华族》,新华出版社,2003年,第126-54页;刘华:《华侨国籍问题与中国国籍立法》,广东人民出版社,2004年,第160-92页;程希:“从‘双重国籍’的放弃看中国侨务与外交的关系”,《东南亚研究》,2004年第3期。

“(政治法律270)政协九届二次会议提案第2172号”,“中华人民共和国公安部公提字(1999)104号:对政协九届全国委员会第二次会议第2172号提案的答复”,选自全国政协提案委员会:《把握人民的意愿》,新世界出版社,2003年。

参见“加拿大中国商会关于恢复双重国籍的讨论综述”的附件,载“加拿大-中国商会网站”(Canada - China Business Association),2000年5月。国内与香港一些媒体所载文章多将此次问卷与2003年10月份进行的调查混为一谈。参见“华人渴望中国承认双重国籍”,《镜报月刊》,2004年11月。

利于最广泛、最充分地调动海外赤子的积极因素。

2003年7月,加拿大华人陆炳雄在《明报》探讨华人国籍问题,强烈呼吁承认双重国籍。10月,加拿大普通话华人联合会和多伦多信息港进行双重国籍网上民意调查,历时16天,参加者为1888人,92.6%参与调查的华侨华人认为,中国政府应该允许中国移民在承认双重国籍的国家入籍公民后保留中国国籍,即对应承认双重国籍。调查结果反映了加拿大的中国移民对保留中国国籍的深切关注和期盼。在国务院侨办主任陈玉杰女士于当年10-11月访问加拿大时,加拿大知名华人矫海涛、袁志强、陆炳雄等人向她表达了加拿大华人的意愿。在多伦多各界华人侨领座谈会上,陈玉杰听取了加拿大普通话华人联合会关于双重国籍民意调查情况的报告,极为重视。她在总结讲话中重点谈到双重国籍问题,表示这是一个重要而敏感的问题;国务院侨办非常理解中国侨民的感情和愿望,要积极对待,认真研究。这份同时抄送全国人大和全国政协的调查报告强调,对应承认双重国籍,祖国国家利益和海外华人利益两全。中国移民、留学生在加入加拿大国籍时都不情愿放弃中国国籍,期望中国政府对应承认双重国籍。这既有感情方面的因素,更有大量实际需要。概括起来,对应承认双重国籍有以下好处:有利于大量引进海外华裔人才、技术、资金和管理经验;有利于增强中华民族凝聚力;有利于中国政府依法管理国外归来人士;可创造国际竞争双赢局面。

随后,一些其他国家的华人也以各种方式表达了同样的要求。例如,2004年6月,在法国巴黎举办的“21世纪中国,留学人员与中外交流”研讨会上,出席会议的欧洲留学人员代表向出席研讨会的人大副委员长韩启德和中华海外联谊会副会长陈喜庆反映双重国籍问题,希望中国能承认海外学子的中国国籍。中国全国政协副主席、致公党中央主席罗豪才于2004年11月上旬访问新西兰期间,在与当地侨胞的座谈会上,惠灵顿、怀卡托和南岛三家中国和平统一促进会联名向罗豪才先生呈递了“我们热切期盼祖国尽快修改《国籍法》,承认双重国籍”的建言书。惠灵顿新华人联谊会也向罗豪才先生递交了呼吁承认双重国籍的“呼吁书”,表达了新西兰广大侨胞希望中国政府承认双重国籍的强烈要求。委内瑞拉等国的华人也表示了类似的愿望。在全国政协十届二次会议上,黄因慧又提出了“关于建议修改《中华人民共和国国籍法》相关条款,有选择对应承认双重国籍的建议”(提案第0222号),建议修改国籍法第3、5、9条款,使取得他国国籍的中国公民可以自愿保留或放弃中国国籍。公安部在提案答复中

关于曹思源的观点,还可参见石具:“承认双重国籍,容纳海外华侨”,引自辣椒城(www.chilicity.com),2004年3月12日。

注意此处的“中国政府应该允许中国移民在承认双重国籍的国家入籍公民后保留中国国籍,即对应承认双重国籍”的提法。片面认为他们要求中国政府无区别地承认双重国籍,是一种曲解,也是不公正的。

参见矫海涛:“海外华人是民族复兴的伟大力量:纪念祖国国庆55周年兼谈承认双重国籍国策”,引自BeiFang.ca(North Chinese Community);矫海涛:“谈双重国籍——写在国庆55周年之际”,引自<http://creaders.net>,2004年9月29日,万维读者网。

王辉耀:《海归时代》,中央编译出版社,2004年。

“新西兰侨胞陈书呼求双重国籍”,《国际先驱导报》,2004年12月2日。

“委内瑞拉总统颁布大赦,六万中国人受益”,<http://www.sina.com.cn> 2004年12月24日浙江在线。

说明“修改和完善《国籍法》列入公安部‘十五’立法规划,现正抓紧进行有关工作。”

对于上述要求,中国政府采取了相应的措施。绿卡制度即是对策之一。2004年8月15日,公安部、外交部发布《外国人在中国永久居留审批管理办法》。只要符合条件,包括外籍华人在内的外国人均可获得中国“绿卡”,取得永久居留资格。按照新颁布的《审批管理办法》,申请人必须在中国工作或以中国为主要居住地;如果以直接投资为标准的话,须满足下列条件之一:国家颁布的《外商投资产业指导目录》鼓励类产业投资合计50万美元以上;中国西部地区和国家扶贫开发工作重点县投资合计50万美元以上;在中国中部地区投资合计100万美元以上;在中国投资合计200万美元以上。对这些条件,国内外的舆论普遍评价是“门槛太高”。然而,这毕竟是国籍管理制度的一种松动。

对于承认双重国籍的呼声,中国政府部门的反应十分谨慎。根据2004年12月23日的报道,国务院侨办政策研究司官员表示,中国现在实施双重国籍的条件尚未成熟。“不过在没有双重国籍的情况下,我们还可以用其他办法来解决,如最近公安部和外交部公布的‘绿卡’制度,允许华人获得在中国的永久居留权。”国家科技部副部长刘燕华于12月29日在留学人员代表座谈会上表示,为吸引更多优秀海外人才,中国正考虑效仿印度,对海外专才实行优惠政策;根据国家的科技中长期规划,对优秀海外人才政策将更为优惠,已有政策规定,日后重大的科技项目如“八六三”、“九七三”等国家级课题都要想办法向留学人员开放,对一些国内还认识不足的“非共识项目”还将给予特殊帮助。

二、问题的法理依据

国籍对个人和国家都具有重要作用。国籍是一个国家确定某人为其公民的根据;是确定某人法律地位的重要依据;体现了个人和国家的法律关系;是个人与国际法之间的主要联系;它对于国家行使管辖权也具有重要意义。由于各国国籍法依据的原则不同,因此出现了各种国籍冲突现象。我国著名国际法学家李浩培先生于1970年代末对他所收集的99个国家的国籍法进行了归类,其中纯粹采取血统主义的国家有5个:奥地利、埃塞俄比亚、列支敦士登、苏丹和锡兰(即斯里兰卡);以血统主义为主、出生地主义为辅的国家有45个;以出生地主义为主,以血统主义为辅的有28个国家;平衡地兼采血统主义和出生地主义的国家有21个;无任

“全国政协十届二次会议提案第0222号”,“中华人民共和国公安部2004年5月10日公提字2004]68号函复”,全国政协提案委员会:《把握人民的意愿》,新世界出版社,2005年,第614-618页。

“国务院侨办:实施双重国籍条件还不成熟”,<http://www.sina.com.cn>,2004年12月23日新华网。

“中国官员:中国拟实行‘双重国籍’吸引海外优才”,<http://www.sina.com.cn>,2004年12月29日华夏经纬网。由于多个媒体采用“双重国籍”的提法报道了这一消息,中国科技部不得不出面纠正这一说法。“刘副部长的原话是:目前国际上许多国家都非常重视对境外留学人员的吸引。例如印度采取了‘双重国籍’的方式,而我国是采取‘永久居留权’作法——也就是所谓的‘绿卡’。刘燕华在此会上并未谈及中国考虑‘双重国籍’的问题。”《竞报》,2004年12月30日。

李双元、蒋新苗主编:《现代国籍法》,湖南人民出版社,1999年,第5-7页;金默生、柴发邦:《中华人民共和国国籍法讲话》,群众出版社,1981年,第1-4页。

何国家纯粹采取出生地主义。

国籍法的制定和公民国籍的确定属于国内问题。然而,国籍法依据的原则不同导致了国籍冲突现象。国籍冲突主要有两种形式:一为被称为“积极冲突”的多重(含双重)国籍现象,一为被称为“消极冲突”的无国籍现象。我们在此主要探讨双重国籍的问题。国籍冲突以双重国籍的形式出现至少有以下几种情况,而这些情况在华侨华人中确实存在。

第一,某侨民的国籍所属国法律采取血统主义原则,而其侨居国的法律则采取出生地主义原则,他在侨居地所生的子女,一诞生便具有双重国籍(虽然其诞生国承认而中国不承认)。相当一部分留学北美和欧洲一些国家的中国学生的子女即属于这种情况。这些留学生一旦学成回国工作,他们(特别是其子女)即会碰到十分棘手的国籍问题。

第二,即使在同样采取血统主义原则的国家之间,仍旧可能产生双重国籍现象。例如,分属不同国家的甲方与乙方结婚后所生子女便同时取得了甲乙所属国家的国籍。如果父母双方国家实行的是依不同原则采取的国籍政策,则事情更为麻烦。

第三,一国男子与另一国女子结婚时,男子所属国家的国籍法规定因婚姻而赋予外国女子以该国国籍,而该女子所属国家的法律则规定不因婚姻而丧失其国籍。这样,该女子既保留了自己原有国籍,又取得其丈夫的国籍。

第四,由于收养而产生的双重国籍问题。

第五,有些自愿取得外国国籍而又不愿丧失原有国籍者。

《中华人民共和国国籍法》(1980年)规定:“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。”(第3条)。从目前的国籍法看,如果根据“父母双方或一方为中国公民并定居在外国,本人出生时即具有外国国籍的,不具有中国国籍。”(第5条),那么在上述第一种情况下出生的子女就理所当然地成为了出生地国家的公民,尽管子女出生后其父母可能马上学成回国工作。很明显,这种人为造成一家两籍的情况合法不合理。同样,第二种情况也无法处理,因为子女成为一国公民一般要等到其成年后才能确认。

在第三种情况下,一名定居外国的中国人与外国配偶结婚后不愿意“申请批准退出中国国籍”(第10条),这样,他或她仍然保留中国国籍;而外国配偶所属国家的国籍法规定,因婚姻而赋予外国配偶以该国国籍。这样,此名中国人同时具有双重国籍。例如,几位知名的中国妇女与类似国家的男子结婚后,她们自己并不申请放弃中国国籍,即存在这种现象。

第四种情况下,当一名出生在中国的儿童在居住国外期间被该国公民收养,他(她)即可能在毫无意识的情况下获得双重国籍。当然,被收养的儿童也可能在毫无意识的情况下被其领养人在中国申请丧失中国国籍(第14条)。正如有的学者所说:这种双重国籍的情况“完全与本人的意志无关,单纯基于法律规定而发生的。”

参见李浩培:《国籍问题的比较研究》,商务印书馆,1979年,第49-50页。对个别国家的国籍法原则有不同看法。李浩培在此将阿根廷列为以出生地主义为主,以血统主义为辅的国家,有学者认为阿根廷采取的是出生地主义原则,参见金默生、柴发邦:《中华人民共和国国籍法讲话》,第6页。

金默生、柴发邦:《中华人民共和国国籍法讲话》,第33页。关于因收养产生的双重国籍问题,参见李双元、蒋新苗主编:《现代国籍法》,第108-109页。我国目前颁布的有关涉外收养的法律规定有《收养法》(1991年)、《关于外国人在中华人民共和国办理收养登记若干问题的通知》(1992年)和《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法》(1993年)。关于外国人在华收养子女的法律的问题,参见梁淑英主编:《外国人在华待遇》,中国政法大学出版社,1997年,第409-413页。

第五种情况较为普遍。根据中国国籍法第9条,“定居外国的中国公民,自愿加入或取得外国国籍的,即自动丧失中国国籍。”近年来,不少中国新移民通过各种方式在国内和国外取得外国国籍,而这些国家在其获得国籍时并不要求其放弃原有国籍,因此这些人便有了双重国籍。然而,这种双重国籍人存在着身份认同的两个困境。

其一,公安部一方面公开表示对他们所取得的另一个国籍不予承认,另一方面却无有效办法制止这种现象。近年来,国内一些人为了方便,以各种方法取得了另一国的护照。为了杜绝这种持有外国护照的情况,公安部出入境管理局于1990年2月在《人民日报(海外版)》等报刊上声明,“中国公民短期出境买得外国护照,或者是在国内买得外国护照,中国政府一律不承认他们具有外国国籍,也不具有双重国籍。”然而,这种花钱买护照的现象并未因公安部的声明而停止,反而随着国际交往增多而不断增加。1993年1月18日公安部再次发表声明,重申这一立场和政策。然而,这种办法并未得到切实有效的执行。

其二,这些人并不愿丧失中国国籍,而新申请国籍的国家也不要其放弃原有国籍。发放这些护照的国家往往是一些经济小国,发放护照主要是经济上的原因。有些国家如伯利兹、莱索托、毛里求斯、塞拉利昂、汤加等,为了赚取外汇,明文规定只要交纳(或汇入)一定数量的外汇,即可得到该国的“投资护照”、“国民护照”或“受保护者护照”。这些护照有的等同于普通护照,有的则根本不具备护照的法律效力。还有的中国公民通过不合法的途径(如伪造证明文件,贿赂领馆官员)以取得有关国家(如委内瑞拉、巴拿马和玻利维亚等国)的护照。虽然根据中国国籍法他们已经丧失了中国国籍,但他们的双重国籍身份并未公开,因此就出现了3172号提案中所说的“我使领馆一般也只好睁一眼闭一眼地对待这些华人”的情况,国家法律的权威性因此荡然无存。

国际社会早已注意到国籍冲突这一问题,但作为正式国际立法则始于1930年国际联盟在海牙召开的国际法典国际会议上通过的《关于国籍法冲突的若干问题的公约》(1930年4月12日)。该公约即包含了避免和消除国籍冲突的条款。我国政府并未同意该公约。1948年的《世界人权宣言》第15条第2款规定:“任何人之国籍不容无理剥夺,其更改国籍之权利不容否认。”中国表示尊重和肯定联合国《世界人权宣言》所确认的人权准则,那么对这种世界人权宣言确认的公民个人的法律权利是否应该明确承认呢?

由此看来,双重国籍问题并非由公民自己单方面制造,与既定法律之不适也有关系。一位

汤加政府特意制定“受保护者护照”这一计划,并明确规定,“受保护者护照”只是旅行证件,并非公民护照”,购买此种护照的费用为10,000 - 20,000美元之间,汤加政府希望从这一计划中赚取一亿美元。1996 - 1997年间,西萨摩亚媒体披露了汤加出现的非法买卖护照的交易。参见Graham Hassall,“Citizenship in the Asia-Pacific: a Survey of Contemporary Issues,”Alastair Davidson and Kathleen Weekley, eds, *Globalization and Citizenship in the Asia-Pacific* (Macmillan Press, 1999), p. 61.

例如委内瑞拉驻香港总领事曾因出卖护照而被拘捕。参见高琳:“论中国国籍的自动丧失”,《公安大学学报》,1996年第6期,第28页。

本公约与两个议定书(“关于某种无国籍情况的议定书”与“关于双重国籍某种情况下兵役义务的议定书”)于1937年7月1日生效。中华民国政府于1934年12月18日批准本公约(声明保留第四条“国家对于兼有另一国国籍的本国国民不得违反该另一国而施以外交保护。”),并于1935年2月14日交存批准书。中华人民共和国政府未承认本公约。本公约及两个议定书,可参见《国际条约集(1924 - 1933)》,世界知识出版社,1961年,第454 - 65页。

中国公民可能极不愿意放弃中国国籍,但由于取得外国国籍而“自动”失去中国国籍。那么,他可以提出这样一个问题,我究竟犯了何种罪导致我的“出籍”——即中国国籍被剥夺?华侨华人国籍问题实际上牵涉到法律的制定和修正。

我们必须注意法律的稳定性与时效性的统一。虽然法律在相当长的一段时间内保持不变以维护其稳定性,但它终究是为现实服务的。现实不断变化,法律政策文本不能一成不变,必须顺时而变。否则,法律难以体现时代精神,也难以起到其应起的作用。其他国家的法律往往用修正案的形式进行修改,这是办法之一。目前,资本、技术与劳动力的跨国界流动已经成为一种世界现象,各国政府都在修改旧法或制定新的政策法律(如移民法、投资法、国籍法)以适应这种变化。

我们必须注意法律的权威性与灵活性的统一。一方面,有法必依,从而体现法律的权威性;另一方面,对某些特殊情况适当通融。如果习惯性地有法不依,不是法律出了问题,就是执法人员出了问题。中国使馆人员对中国的国籍法视而不见,对身兼双重国籍的华人“睁一只眼闭一只眼”,究竟是哪一方面出了问题呢?虽然可以用灵活性来解释这一反常现象,然而,一旦这种灵活性成为一种常见的现象,我们即应该考虑法律本身的适应与否。

我们必须承认法律为人服务(国内法为公民服务)这一原则。法律的制定确实牵涉到管辖便利与公民权益的关系。当两者发生矛盾时,公民的权益应摆在第一位。那种“多一事不如少一事”的态度显然不能适应正在强调“以人为本”执政理念的今日中国。只有为公民提供秩序和权益,法律才能真正体现其存在的价值。不言而喻,国家在制定政策时必须考虑国家的整体利益,有时为了整体利益不得不牺牲某些人或某些社会集团的利益。然而,必须明确,公民个体利益构成了国家整体利益的基础。

那么,赞成与反对中国国籍法中不承认双重国籍的学者的主要分歧和论据是什么?

三、问题的争论焦点

反对双重国籍的人认为,国籍唯一原则(即一人一籍原则)是历史趋势,中国不能与历史发展背道而驰,“应尽量防止和消除双重国籍”。“一人一籍原则已成为国际国籍制度追求的原则目标。在这种情况下,我国国籍法若改为承认双重国籍,岂不有‘逆流’之嫌?”赞成双重国籍的人则认为:“承认双重或多重国籍是世界潮流,中国实行对外开放,在《国籍法》上也应与时俱进,与世界接轨,进行适当改革。这对中国国家利益没有损害,可创造双赢局面。”世界上实行双重国籍的国家甚多,“中国现行的国籍法似乎以削减本国公民权益、专门利外为原则,如此‘为渊驱鱼’,实在少见。”

两种观点的争论焦点可以归结为一点:双重国籍于国于民有利还是有弊。

反对承认双重国籍的人认为,双重国籍对于个人、国家和国际关系均有害。这些害处主要

杨玉斌:“论国籍唯一原则”,第23页;卢以品:“一人一籍原则的再论证”,第139页。

“中国反思‘单一国籍’应否改行‘双重国籍’制”,《国际先驱导报》,2004年12月2日;“中国双重国籍问题探索”,引自 <http://www.51ielts.com>, 2002年7月18日,无忧雅思网。由于传统的囿见,对中国政府不承认双重国籍这一政策的反面意见未见于学术刊物。此观点多出现在香港报刊和网上。最近,赞成双重国籍的观点以新闻报道的方式出现于2004年12月2日的《国际先驱导报》上。

表现在以下方面。不利于中国与友好国家的关系;不利于海外华人在居住国的生存,这主要涉及到权利和义务。他(她)可能受到一国的歧视而又无权要求另一国给予外交上的保护;他(她)对两个国家都负有效忠的义务,如果这两国发生冲突,他(她)需要履行其对两个国家应尽的义务,处于非常尴尬的地位。同时,这种双重国籍也容易引发外交纠纷,如有的具有双重国籍的人在一国犯罪后跑到另一国以逃避法律制裁。由于海外华人众多,双重国籍的身份还可能带来外交纠纷,给第三国对他(她)的处理增添了更复杂的因素。概括而言,双重国籍将带来义务冲突、管辖障碍、权限冲突和外交麻烦。这些理由难以令人信服。在中国实行不承认双重国籍的政策时,一些国家多次发生排华事件;一个国家的法律和移民政策的根本是国家利益(后者主要是争夺人力资源),不会因为某国实行双重国籍而改变。

赞成承认双重国籍一方认为,双重国籍政策有各种好处。首先,有利于大量引进海外人才、技术、资金和管理经验。具有双重国籍的华人以公民身份来去自由,会带给中国更多商机、外汇和税收。其次,有利于增强民族凝聚力。承认双重国籍可以激励他(她)身居海外,胸怀祖国,以主人翁姿态,维护祖国利益,还可以吸引他(她)以公民身份参加人民代表大会,对国家事务发表意见,为民族发展献计献策。再次,有利于祖国统一。反独促统,海外华人的力量不可低估。他(她)在海外可顺理成章地以公民身份支持统一大业。最后,有利于中国政府依法管理。如果他(她)在中国犯罪,由于有中国公民身份,可以按照国内法律来审理,不会危害国家安全。这种政策既使国家受益,也使海外华人受益,还可满足他们感情上的需要。

这两种观点究竟哪一种更有道理呢?可谓见仁见智,因为双重国籍现象在法理上不合常规,从现实存在而言十分自然;改变国籍法、恢复双重国籍则是牵一发而动全身的大事。

确实,1930年海牙国际法典国际会议上通过的《关于国籍法冲突的若干问题的公约》^①深信使得各国公认无论何人应有国籍且应仅有一个国籍实为国际社会所共同关心;因此承认人类在这一领域内所应努力向往是消灭一切无国籍和双重国籍的现象^②;1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》也将国籍唯一列为它的根本原则之一。不容否认,国籍唯一原则是国际社会关于国籍问题的一项基本原则。然而,正因为它只是代表一种愿望或目标,而有关国籍的立法占主导地位的是各国的国内法,其所依据的原则又因历史、文化及立法政策的不同而相异,国籍冲突现象在所难免。这样,双重国籍现象的长期存在是十分自然的。

中国政府之所以不承认双重国籍,主要因为“双重国籍不论对国家、对个人、对国际关系都

例如陶正华教授曾指出,中国政府如果承认双重国籍,有可能使居住国政府对中国人加入其国籍的动机产生怀疑,有可能导致对中国人的歧视,包括增加中国人申请入籍的难度等。一旦发生法律纠纷,因为涉及到双重国籍和双重管辖问题,有可能增加案件的处理难度。参见“中国不承认双重国籍政策对海外华人华侨有利”,2004年12月17日,国际在线。实际上,即使中国不承认双重国籍,居住国对加入其国籍的中国人的动机也可以产生怀疑,也能导致对中国人的歧视(如1955年中国废除双重国籍后印尼发生的多次排华运动)。至于增加中国人申请入籍的难度则与双重国籍无直接联系,这是一个国家根据对人力资源的需求(如对高科技人才或投资者)和国内政治原因(如为争取选票而实行大赦)等多方面因素决定的。

台湾当局的国籍政策仍保留血统主义原则,视所有海外华人为华侨。由于没有中国国籍,一些支持“一个中国”、反对“台独”的华人在当地往往会面临一个尴尬的问题:“你们自己都失去了中国国籍,作为外国人,你们有什么资格侈谈中国的统一呢?”如果他们拥有中国国籍,成为法理上认可的中国人,他们就更能够理直气壮地说话。参见“新西兰侨胞陈书呼求双重国籍”,《国际先驱导报》,2004年12月2日。

^①《关于国籍法冲突的若干问题的公约》,《国际条约集(1924-1933)》,第455页。

是有害的。” 尽管双重国籍可能引起严重后果,但相当多的国家仍然实行双重国籍政策。这一趋势有增而减。除一些发达国家承认双重国籍外,从 1950 年代以来,相当多的国家开始转向双重国籍政策,在西班牙与拉丁美洲国家之间尤为突出。近年来,一些国家为了不同目的,修正原有法律,改为承认双重国籍政策。1971 年基里巴斯(1975 年内部自治,1979 年正式独立)的制宪大会允许基里巴斯人保留其他国籍,因为相当多的基里巴斯人移民国外。为了吸引外资,泰国也将永久居留权给予投资的外国人及那些已经放弃了泰国国籍的移民。1996 年,汤加政府为鼓励外国投资者,对“国籍和归化法”进行修正,规定持有汤加政府颁发的“受保护者护照”的外国人可向汤加国王以人道主义理由申请入籍。1995 年,柬埔寨将临时国籍给予了一些来柬埔寨投资的中国公民。柬埔寨政府通过的国籍法(1996 年)宣布不禁止双重国籍,原因之一是多达 25 名政府官员曾在 1970 年代流亡国外后取得了他国国籍。孟加拉早在 1998 年已在实施双重国籍政策。巴基斯坦于 2002 年 8 月 29 日宣布对已经取得美国和瑞典国籍的巴基斯坦人实行承认双重国籍政策。菲律宾总统阿罗约于 2003 年 8 月 29 日签署了双重国籍法案,从而使数百万加入其它国籍的海外菲律宾人受益。印度政府改变了自 1955 年以来实行的不承认双重国籍的政策,对已经取得外国国籍的印度人逐步采取承认双重国籍的灵活政策。墨西哥等相当多的拉丁美洲国家也实行双重国籍政策。澳大利亚在 2001 年 5 月通过全国的民意调查后,于同年 8 月决定修改法律,承认双重国籍。俄罗斯与乌克兰目前正在推动两国互相承认双重国籍的政策。

从这些国家实行新政策的动机看,双重国籍对国家和个人利大于弊。西班牙从 1950 年代起,一直实施鼓励双重国籍的政策,相继与拉丁美洲国家签订互相承认双重国籍的协定。在 1950 年代后期,西班牙相继与智利(1958 年 5 月 24 日)、秘鲁(1959 年 5 月 16 日)和巴拉圭(1959 年 6 月 25 日)签订了互相承认双重国籍的双边协定。西班牙在 1960 年代又与玻利维亚(1961 年)、危地马拉(1961 年)、尼加拉瓜(1961 年)、哥斯达尼加(1964 年)、厄瓜多尔(1964 年)、洪都拉斯(1966 年)、多米尼加共和国(1968 年)、阿根廷(1969 年)和哥伦比亚(1979 年)签订了类似协定。这些国家以前均是西班牙的殖民地,因而有不少西班牙人长期居住,而这些国家的官方语言又是西班牙语。这种双重国籍政策为双方居民提供了方便。值得注意的是,西班牙于 1978 年 12 月 29 日通过的新宪法在第一部分第一章第 10(3)款中再次确定了为西班牙与拉丁美洲国家公民提供双重国籍之便利的政策。

金燕生、柴发邦:《中华人民共和国国籍法讲话》,第 34 页。

一说有 70 多个国家。参见“中国不承认双重国籍政策 对海外华人华侨有利”,引自 2004 年 12 月 17 日,国际在线。一说约有 90 个国家,参见“菲律宾总统签署了双重国籍法案”,<http://www.sina.com.cn> 2003 年 8 月 29 日新华网。一说 150 多个国家,参见“全国政协十届二次会议提案第 0222 号”,第 615 页。

Graham Hassall, “Citizenship in the Asia - Pacific: a Survey of Contemporary Issues,” p. 61.

Graham Hassall, “Citizenship in the Asia - Pacific: a Survey of Contemporary Issues,” p. 66.

“Instruction regarding submission of application of dual nationality, July 1, 1998,” <http://www.Bagladesh ConsulateLA.com>.

“Dual nationality allowed,” “Notifications,” Embassy of the Islamic Republic of Pakistan, Washington, D. C. August 29, 2002.

Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law* (New York: Transnational Publishers, 1994) (second edition), pp. 203 - 204.

海外印度人约有 2000 万人,分布于 110 个国家,总收入达到 1600 亿美元,相当于印度国民总收入的三分之一。每年平均 100 亿美元汇款成为印度最大一笔外汇来源。海外印度人的成功不仅为印度带来了财富,也为印度争得了荣誉。这些人中仍有相当一部分人视自己为印度人,有很强的认同感,极力希望保留印度国籍。因此,加强与这些人的关系成为近年来印度政府的战略目标之一。1999 年 3 月,印度内政部实行印裔卡制度,为海外印度人在签证、回国逗留、占有财产和子女教育等方面提供便利。为了制定切实可行的方案,印度政府于 2000 年专门成立了由前印度驻英国高级专员、现任国会议员辛格威(L. M. Singhvi)担任负责人的高级委员会,争取在不修宪或少修宪的前提下最终实行双重国籍政策。辛格威委员会经过两年多的调查研究,终于制定了一个较为成熟的方案。辛格威委员会建议,将每年的 1 月 9 日设立为海外印度人节,由印度政府出面每年搞一次庆祝活动,奖励若干比较突出的海外印度人。2003 年 1 月 9 日,在印度的第一届海外印度人节庆祝大会上,印度总理瓦杰帕伊正式宣布,印度政府将实行双重国籍政策。同年 5 月 9 日,印度议会通过 1955 年国籍修正案,允许有条件地实行双重国籍。关于双重国籍的议案最终于 2003 年 12 月 23 日得到印度议会及印度总统的正式批准,这一政策目前涉及的国家共有 16 个。

澳大利亚的政策转变也很能说明问题。澳大利亚有很多公民在北美和欧洲就业,他们多服务于高科技领域。国内民众对实行双重国籍政策早有呼声,要求政府修订公民法,允许澳大利亚公民拥有双重国籍。2001 年 5 月,澳大利亚联邦政府开始在全社会征求意见。由于大多数公民支持拥有双重国籍,当年 8 月 3 日,澳大利亚联邦移民和多元文化事务部部长拉多克发表声明,宣布澳联邦政府已决定修改公民法案,允许本国公民拥有双重国籍。拉多克希望这项决定能够鼓励更多的澳大利亚公民到海外工作,同时又为他们回国工作、报效祖国提供便利。菲律宾于 2003 年通过双重国籍法案。这样,在菲律宾本土出生但已加入其它国籍的菲律宾人在宣誓忠于菲律宾后,可以保留或重新获得菲律宾国籍,从而获得投票权和财产拥有权。海外菲律宾人还可以免交所得税。菲律宾之所以修改已实施 67 年的国籍政策,确立双重国籍法,主要是希望它将增加海外菲律宾人对菲政治、社会和经济的兴趣,能促进投资和国内旅游业,有利于国家经济发展。俄罗斯与乌克兰正在商讨双重国籍协定,除了选举及结盟的

参见丘立本:“从国际侨汇新动向看我国侨汇政策”,《华侨华人历史研究》,2004 年第 2 期,第 9 页。

张应龙、黄朝晖:“印度侨民政策研究”,《侨务工作研究》,2004 年第 6 期,第 23 页。

贾海涛:“印度的双重国籍计划:背景、内容、前景”,《学术研究》,2003 年第 9 期,第 148 - 51 页。1 月 9 日正是甘地 1915 年从南非回到印度领导独立运动的日子,选择这一日子作为海外印度人节意义深远。

这 16 个国家是美国、加拿大、英国、澳大利亚、塞浦路斯、芬兰、法国、希腊、爱尔兰、以色列、意大利、荷兰、新西兰、葡萄牙、瑞典、瑞士。“Latest update on dual nationality (overseas Indian citizenship), December 23, 2003”, Consulate General of India, New York, U. S. A. 还可参见 Immihelp.com 网站上相关信息。有的文章上称“印度政府只同意 7 个国家的海外印度人可以申请印度国籍,这 7 个国家是美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡和马来西亚。”参见贾海涛:“印度的双重国籍计划:背景、内容、前景”,第 150 页。这种说法显然有误。

“澳大利亚修改法案,将允许其公民拥有双重国籍”,<http://www.sina.com.cn>,2001 年 8 月 3 日,中国新闻网。

“菲律宾总统签署双重国籍法案”,<http://www.sina.com.cn>,2003 年 8 月 29 日,新华网。

因素外,也与双方的经济交往和地缘政治有关。

由此看来,二战后不少国家相继实施双重国籍政策,既有发达国家,也有发展中国家。在国际移民已成潮流、全球化不可阻挡的形势下,这是各国采取的一种应变措施。正如对国际移民问题进行了30多年研究的社会学家斯蒂芬·卡斯尔指出的:双重国籍或多重国籍已成一种趋势。双重国籍政策对国家和个人有利有弊。关键是各个国家应结合自己的国情,考虑公民要求、移民人数、邻国关系、发展战略等因素,权衡利弊,对国籍问题采取有利于国家与公民利益的政策。

四、问题的解决途径

从目前中国的这一问题看,有四点不容否认。第一,中国人移民海外的情况相当普遍,人数众多,我国政府对此十分重视。否则,不会设有专门的侨务机构来处理华侨华人问题。第二,近年来华侨移民海外数量急增,这些新移民的相当部分既希望通过入籍的方式在居住国求得较好的生存发展环境,又不愿意放弃中国国籍,加之居住国对入籍者并不要求其放弃原有国籍;因此,相当数量的华侨华人目前已拥有双重国籍。否则,不会出现领事馆“睁一眼闭一眼”的现象。第三,中国的相关法律已难以应付形势的变化和国家发展战略的需要;否则,我国政府不会出台类似“绿卡”制度以吸引海外人士(主要是华人)。第四,一些已经加入居住国国籍的华人移民希望叶落归根,回到祖国。

本人的观点是:中国国籍法已经难以面对近20年急剧变化的形势,应该修正; 双重国

普京在访问乌克兰时,乌克兰总统、总理以及乌克兰公民都提出了俄乌双重国籍问题,他因此敦促俄联邦委员会(议会上院)主席米罗诺夫和国家杜马(议会下院)主席格雷兹洛夫开始与乌克兰议会领导人就俄乌实行双重国籍问题进行协商,并建议就此问题在俄乌两国公众中展开广泛讨论。“从乌克兰大选看俄乌关系中的双重国籍问题”,<http://jczs.sina.com.cn>,2004年11月26日,光明日报。俄罗斯曾与土库曼斯坦有承认双重国籍的双边协定,2003年1月13日土库曼斯坦宣布中止这一协定。在独联体中,俄罗斯仅与塔吉克斯坦有承认双重国籍的双边协定,目前,除乌克兰外,已经出现要求俄罗斯与白俄罗斯、哈萨克斯坦等国之间实现双重国籍政策的呼吁,以实现劳动力、资本、商品和服务在四国之间的自由流动。

Stephen Castle, “Citizenship and the Other in the Age of Migration,” Alastair Davidson and Kathleen Weekley, ed., *Globalization and Citizenship in the Asia - Pacific*, p. 35.

中国侨务系统包括全国人大华侨委员会、全国政协港澳台侨委员会、致公党、国务院侨办、中国侨联,统称“五侨”。

在处理香港居民双重国籍的问题上,中国政府也采取了较为宽松和务实的政策,并未要求当事人直接选择国籍,从而淡化了中国国籍法第9条中有关丧失中国国籍的规定。参见“全国人大常委会《关于中华人民共和国国籍法》在香港特别行政区实施的几个解释”,张勇、陈玉田:《香港居民的国籍问题》,法律出版社,2001年,第180-181页。

各国有国籍或公民的法律不断修正以适应需要。以美国的公民法为例,每隔几年即有补充修正。近年来已有四次修正,即1978年公民法修正案(Pub.L. 95 - 432);1986年公民法修正案(Pub.L. 99 - 653);1994年公民法修正案(Pub.L. 103 - 416)和2000年公民法修正案(Pub.L. 106 - 395)。

籍不宜恢复,应根据不同国家制定相应法律;外国对移民的国籍及双重国籍问题有相应法律,香港澳门也有现行政策,华侨华人的有关立法可以借鉴他人的经验。修正有关法律需要遵循四条原则:主权原则、对等原则、灵活原则、渐进原则。

由于华侨华人国籍问题是中国面对的一种新情况,在制定相关政策法律时,国外的相关经验与香港、澳门的类似处理办法可供借鉴。实施双重国籍政策的国家几乎都有相应办法来处理因双重国籍引起的政治效忠(特别是在战争状态下)、义务兵役、法律权限等相关问题。鲁斯·唐娜在她的著名法学著作《国际法中的国籍规定》上列出了多个案例。

关于双重国籍者的忠诚问题。英国政府对这一问题的态度相当明确:任何双重国籍者对所属国籍的国家应该全身心忠诚,而不是各自一半。早在1923年,黑尔什姆勋爵就指出,“克雷默对检察总长”(Kramer v. Attorney - General)案例清楚地表明,一个人完全可能同时具有英国和敌国双方的国籍。克罗斯勋爵认为,保留外国国籍毫不影响一个英国臣民对英国政府的效忠。在1975年的“奥本海姆对卡特莫尔”(Oppenheimer v. Cattermole)一案中,丹宁勋爵向上诉法庭表示,一个人取得英国国籍后则自动失去了与英国处于战争状态的任何国家的国籍。美国政府对美国公民的国籍有严格规定。美国在相关法律如“移民与国籍法”(Immigration and Nationality Act, 简称为 INA)及公民护照上都有相关规定,“可能在海外失去公民身份”的规定有五条,其中均牵涉到国籍问题。(1)在外国归化者;(2)向外国宣誓或发表声明者;(3)在外国军队服役者;(4)为外国政府所雇佣者;(5)在美国领事官员面前声明放弃美国公民身份者。

关于双重国籍者管辖权限的问题。根据法国的双重国籍政策,如果一个具有法国与其他国籍的双重国籍人在法国,即只能被法国行政当局和司法当局作为法国人对待,这主要是为了适应《民法典》第15条款规定的管辖权限。法国外交部在1972年议会回答有关双重国籍的管辖权时明确表示,一旦国籍冲突出现忠诚选择问题,当事者所居住的国家往往是首选者。与英国的态度有所区别,前面提到的西班牙与拉丁美洲国家对等的双重国籍政策并未将所属两国的国籍等量观之,而是有轻重之分,是一种“完整的国籍”(“full” nationality)和“潜在的国籍”(“dormant” nationality)的共存,其中双重国籍者在其居住国的国籍是主要的;一旦他(她)回到

美国针对个别国家(如波多黎各和巴拿马)的特殊情况在根据出生地原则入籍上有特别的法律规定;对申请归化入籍者也有一些明显的限制,如支持极权政府者和曾在美国有逃兵经历者均不得归化入籍。参见 T. Alexander Aleinikoff and David A. Martin, *Immigration and Nationality Laws of the United States, Selected Statutes, Regulations and Forms* (West Publishing, 1992), pp. 279, 287 - 89.

关于欧盟的国籍问题,可参见 Stephen Hall, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union* (Martinus Nijhoff, Publishers, 1995)。欧盟的情况更为复杂,鉴于任何人只要具有成员国的国籍即成为欧盟的公民,因此原殖民地、海外领地及成员国与欧盟以外其他国家的国籍关系都需要单独处理。

Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, p. 206.

这些都在美国护照上明确规定。

Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, p. 105. 英国在1977年对英国及其殖民地的双重国籍者进行过估计,其数字为300万。1980年3月,内政大臣威廉·怀特洛在下议院表示,英国政府经过仔细的考虑,还是决定不对那些来英国以归化或注册的方式获取英国公民者的双重国籍进行任何限制。House of Commons Debates, Vol. 989, cols. 1516 - 18, July 30, 1980; Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, p. 205. 英国曾是一个老牌殖民帝国,又是英美法系的起源地,在法律方面和国际方面应是极富经验的国家。它坚持其承认双重国籍的政策是有所考虑的。

出生的国家长期定居,该国的国籍即可成为主要的国籍。

关于双重国籍者服兵役的义务。1956年3月3日,挪威、丹麦和瑞典三国签订“关于义务兵役与国籍之间关系的协定”,界定了“国民”,并对服役事宜作出了规定。1959年以色列和法国曾签订了关于具有双重国籍者服兵役的条约,这一条约于1962年5月7日正式生效。其中第2(1)款规定:居住在两缔约国之一的双重国籍者必须按要求在当事人18岁时所具有永久居留地位的国家服兵役。”根据法国外交部1977年7月12日的声明,法国已经与13个国家签署了类似的双边条约。荷兰与意大利也就同样事由于1962年签署了“关于双重国籍者服兵役的条约”,其中第2款规定:双重国籍者须在常驻的国家履行自己的军事义务。美国公民的护照上写明:一旦美国公民具有双重国籍,当他在另一国籍所属国时,该国如果对其实行有关法律(包括要求他服兵役),其双重国籍“可能妨碍”美国方面向他提供领事保护。

除了外国的相关经验可以学习外,中国对香港与澳门居民国籍所作的有关规定很值得立法部门借鉴。在处理香港和澳门居民的双重国籍问题时,中国方面表现出极大的智慧。一方面,对当地居民所持英、葡的护照在中国本土的有效性不予承认,以维护主权的尊严;另一方面,承认当地居民所持护照作为旅行证件的有效性,以方便他们的出行。以香港为例,一方面,“所有香港中国同胞,不论其是否持有‘英国属土公民护照’或者‘英国国民(海外)护照’”,都是中国公民;另一方面,“在外国有居留权的香港特别行政区的中国公民,可使用外国政府签发的有关证件去其他国家或地区旅行”;然而,“在香港特别行政区和中华人民共和国其他地区不得因持有上述证件而享有外国领事保护的权力。”在与有关国家签订与华侨华人相关的协定时,这些主权原则、灵活与通融的处理方式都可以借鉴。

在处理华侨华人国籍问题时,应该注意以下四条原则。

主权原则 这是一个国家在制定涉外关系的政策法律时首先要考虑的问题。主权是一个国家在国际法上的基本地位。在联合国宪章中,主权平等原则被置于十分重要的地位。制定香港和澳门的相关法律时,中国政府可以理直气壮,因为香港、澳门均为中国领土,法律涉及的人均为中国公民。对海外华人则有所不同。他们的国籍已经确定,这一点毫无疑问。问题在于处理他们中国国籍时必须考虑所属国的利益。这又牵涉到主权国家之间的关系。因此,在制定相关法律时,既要以我国的主权为重,又需尊重华人所属国的主权。实际上,主权原则体现的是国家之间互相尊重的问题。

对等原则 只要对方国承认或允许双重国籍,如果当地大部分华人有此要求,中国政府则可以通过与对方国通过双边协定承认双重国籍。从目前来看,有的国家华人(如加拿大与新西兰)有相当强烈的要求,中国可通过外交途径开始谈判,先行一步。由于国际公约缺位、国内法不足以解决双重国籍问题,因此目前相当多的国家是通过双边协定来解决这一问题。对等原则除了与对方国采取相应政策外,也是通过双边协定来解决问题。东南亚诸国在国籍政策、华

Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, p. 204.

Ruth Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, pp. 108 - 109.

“全国人大常委会关于《中华人民共和国国籍法》在香港特别行政区实施的几个问题的解释”,参见张勇、陈玉田:《香港居民的国籍问题》,第180-81页。

关于澳门居民的国籍问题,参见宋锡祥:“澳门居民构成及其国籍问题”,《上海大学学报(社会科学版)》,第6卷第5期(1999年);吴卓强:“澳门回归后居民国籍定位冲突评析”,《五邑大学学报》,第1卷第4期(1999年)。

人人、与中国的关系等方面与加拿大等国的差别很大,如果对不同国家的华人实施同一政策,恐怕只会造成不必要的混乱。

灵活原则 可从两个方面看。一方面,从承认到不承认双重国籍之间存在诸多非此非彼的空间,可容纳各种不同的政策和措施。上述印度近年来的一些政策值得我们借鉴。此外,还可采取定期表彰杰出华人、发放“海外华人回乡证”和“中华人民共和国(海外)护照”等政策。另一方面,对不同国家的华人、不同时代的华人实施不同政策。加拿大华人与新加坡华人的诉求不同,中华民国时期出去的华人、1950年代后期定居他国的华人与改革开放后出国的华人要求不同,华裔与新移民的期望不同,我们的政策不能求全一致。还应注意,法律条文可多用弹性词汇,尽可能少用硬性规定。中国在香港和澳门对国籍问题的处理是灵活原则的最好体现。

渐进原则 主要指根据不同的情况制定不同的政策。就国内法而言,先易后难,先制定相关规则,后制定法律。各方条件相对成熟的方面可先行立法;先制定针对某一群体(如留学生)的规定,再制定针对多数人(如新移民)的法律,再逐步推广到整个华侨华人界。就双边协定而言,如果对方国积极响应,我们可以先走一步;有的国家存有疑虑,可以暂缓一步;有的国家急于实现,可马上行动。此外,总体而言,华侨华人相关政策的制定也要循序渐进,相时而动,量力而行。

留学海外已经成为当代中国学生很强烈的愿望。如果没有特殊情况,善于利用他国资源的西方国家对这样一批已经受过相当教育的人力资源始终会敞开大门。中国留学生的前辈特有的“中国情结”、“过客心态”、“候鸟模式”或“流动的迁徙状态”将会持续,后来者也有可能继续这种生活方式。美国学者约瑟夫·奈曾于1990年正式提出过“软实力”的概念。“软实力”指的是“通过美国政策的合法性及构成其基础的价值观念来吸引他人的能力”。如果借用这一概念,中国政府制定的政策及人本思想构成了中国“软实力”的主要部分,如何运用这种“软实力”来影响5000多万华侨华人是一个十分重要的战略问题。对这一“软实力”的成功运用不仅与中国的发展密切相关,也直接关系到中国在国际政治中的地位。今天的世界是一个日益开放的世界,今天的时代是国家认同与世界认同逐渐并存的时代。在过去的25年中,世界移民已翻了一番,根据联合国的统计,2002年全球移民已达1.75亿。移民已经成为一种世界潮流。中国政府必须采取相应的对策才有可能造就个人与国家、中国与对方国双赢的局面。因此,只有以人为本,反映时代的要求,及时修正有关法律,才能更好地为公民服务,为中国的和平发展创造更有利的条件。

(责任编辑:钱雪梅)

外国(如美国和英国)的相关法律中经常出现“可能”(may)一词,这就为国家的行动提供了灵活回旋的余地。

Joseph S. Nye, Jr., “The Decline of America’s Soft Power,” *Foreign Affairs* (May/June, 2004), p. 16. 他虽然于1990年就在《外交政策》(*Foreign Policy*)上发表了“软实力”的文章,但他的著作2004年才出版。参见 Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004)。