

印度和菲律宾海外移民政策比较及启示

路 阳*

摘要：印度、菲律宾是全球主要移民输出国，海外印度人和海外菲律宾人已成为重要的国际移民群体之一。印度、菲律宾两国政府非常重视海外移民群体，将之视为国家发展战略的有机组成部分。本文概述印度和菲律宾海外移民的基本情况，分析他们与祖籍国的联系及对祖籍国的影响以及两国政府对海外移民的政策。本文着重从移民管理机构、海外移民权益保护、实施双重国籍政策、设立国家级节日和奖项等方面对于两国的海外移民政策进行比较研究，从而对我国的侨务政策提供一定参考和借鉴。

关键词：海外印度人；海外菲律宾人；国际移民；比较研究；侨务工作

[中图分类号] D523.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2016)01-0043-09

A Comparative Study on the Government' Immigrants Policies between India and The Philippines

Lu Yang

Abstract : India and the Philippines are the world's leading immigrants exporter countries ,overseas Indians and overseas Filipinos have become one of the important international immigrants. Both India and the Philippines have attaches great importance to overseas immigrant groups ,which have be regarded as an organic part of national development strategy. As a survey of overseas Indians and overseas Filipinos ,this article try to analyze the links and effects of overseas immigrants to their motherland , and the immigrant policies of India and the Philippines government. This article focus on the points including encouraging the export of labor ,establishing governmental agencies to administer affairs ,enacting laws and regulations to protect overseas immigrants ,recognize dual citizenship and awarding outstanding overseas immigrants with various honors between India and the Philippines.The author suggests that the experience is worth learning for the Chinese government in its policy making.

Key Words : Overseas Indians ; Overseas Filipinos ; International Immigration ; Comparative Study ; Immigrants Policies

一、研究缘起

海外移民政策是指一个主权国家对海外移民群体所实施的相关政策的统称。海外移民在全球和国家层面无疑对有关国家的人口、经济、政治和文化等都产生了重要影响，各国的海外移民政策在很大程度上决定了国际移民的趋势、流向和特征。与中国一样，印度和菲律宾同为全球主要移民输出国，两国的海外移民人数众多。两国政府非常重视海外移民群体，建立了专门管理机构，制定了政策法规，采取了有力措施以保障海外移民的权益。

社会科学中的比较方法就是将比较方法运用于社会研究而形成的一种研究方式和研究活动。比较方法就是把两个或两个以上的事物或现象放在一起考察和分析，以检视和把握他们相同、相似或相异的属性和特征^①。印度、菲律宾在经济社会发展水平、综合国力和国际影响力等方面均有一定差异，同时，两

*中国华侨华人历史研究所助理研究员、中国人民大学法学(政治学)博士

①陆益龙：《定性社会研究方法》，北京：中国人民大学出版社，2011年版，第207页。

国同为国际移民大国,海外移民群体规模和影响力巨大,对其国家经济社会发展贡献颇多。本文选取印度和菲律宾及其海外移民政策作为比较研究的对象,基于如下原因:其一,两国海外移民群体人数众多、分布广泛,与祖(籍)国和家乡联系密切;其二,劳工移民是两国海外移民的重要组成部分,侨汇是两国海外移民与母国经济联系的重要纽带;第三,两国海外移民政策都经历了由漠视到重视的过程,对海外移民群体的作用日益重视。

从某种程度而言,海外移民群体的政治、经济和文化发展水平是衡量一国综合国力和国际竞争力的一项重要指标。当前,中国提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的倡议,四千多万的华侨华人聚集于“一带一路”沿线的国家和地区,他们无疑是中国推进这一倡议实施的依靠力量和重要优势。本文在学术界已有研究的基础上,主要利用印度^①、菲律宾^②两国政府官方网站和政策报告等文献,从移民管理机构、海外移民权益保护、实施双重国籍政策、设立国家级节日和奖项等方面对于两国的海外移民政策加以比较,并为中国侨务工作提供经验启示。

二、印度和菲律宾海外移民群体的数量与分布

(一)印度和菲律宾海外移民群体人数众多、分布广泛

作为世界第二人口大国,印度拥有数量众多、规模庞大的海外印度人和国际移民群体。海外印度人既包括拥有外国国籍的印度血统的人,也包括居住在外国但拥有印度国籍的印度人^③。印度政府海外印度人事务部2012~2013报告显示,海外印度人总量已超过2700万^④。海外印度人分布在全球110多个国家和地区,主要聚居于英国、美国、非洲和东南亚等。印度人最早是作为契约劳工被输送至各殖民地。20世纪60~70年代开始,印度人主要前往海湾地区,以流动性劳工和技术工人为主体的。20世纪80年代开始,留学生、专业人士和知识精英纷纷前往美国、英国等发达国家,形成新一轮的移民潮。

海外菲律宾人是指居住或工作在海外的所有菲律宾人,既包括已成为外国公民或取得外国永久居留权的菲律宾移民,也包括仍为菲律宾公民但等待入籍、归化他国的菲律宾人。截至2012年年底,

海外菲律宾人共有1048.96万人^⑤。海外菲律宾人分布在全球218个国家和地区,主要集中于东亚、南亚、中东和北美地区。菲律宾人向海外移民的历史可追溯到西班牙殖民统治时期,此后大致经历了三次移民浪潮^⑥。海外菲律宾人的绝对数量虽不及海外印度人,但占该国人口的比例更高。有数据显示,2012年菲律宾全国人口已达9670.68万,海外菲律宾人人数相当于人口总数的10.8%^⑦。

国际移民组织将国际移民定义为,“离开本人之祖籍国或此前的常住国,跨越国家边界,为了定居性

①中国学术界关于海外印度人及印度政府相关政策的研究,主要参见贾海涛、石沧金:《海外印度人与海外华人国际影响力比较研究》,济南:山东人民出版社,2007年版;腾海:《美国印度裔移民研究》,北京:中国华侨出版社,2013年版;康晓丽:《论印度的海外印度人政策及其对中国侨务政策的启示》,《南亚研究》2013年第1期,第121~144页;夏雪:《印度海外移民政策的嬗变及其对中国的启示》,《八桂侨刊》2010年第3期,第50~55页;李涛:《中、印海外移民与母国经济联系的比较研究》,《世界民族》2011年第3期,第67~71页;贾海涛:《印度人移民海外的历史及相关问题》,《南亚研究》2009年第1期,第55~65页;张秀明:《海外印度移民及印度政府的侨务政策》,《华侨华人历史研究》2005年第1期,第17~35页等。

②与国际学术界较为丰富的研究成果相比,中国学术界对菲律宾的海外移民及劳工政策等问题关注不多,主要研究论著有李涛:《海外菲律宾人与菲律宾的社会经济发展》,北京:社会科学文献出版社,2012年版;路阳:《菲律宾政府的海外菲律宾人政策探析》,《华侨华人历史研究》2014年第3期,第11~19页;李涛:《1974年以来海外菲律宾人与菲律宾的社会经济联系》,《东南亚南亚研究》2013年第3期,第49~53页;李涛:《试论近三十年来菲律宾的侨务政策及其作用》,《东南亚纵横》2012年第6期,第32~39页;李涛:《推力与拉力:菲律宾人移民海外的动因初探》,《东南亚纵横》2013年第8期,第60~64页;张世平:《菲律宾社会移民文化的形成与在海外劳务输出中的作用》,《航海教育研究》2012年第1期,第18~21、第36页;郭又新:《美国菲律宾裔移民的历史考察》,《东南亚研究》2003年第6期,第39~43页。

③康晓丽:《论印度的海外印度人政策及其对中国侨务政策的启示》,《南亚研究》2013年第1期,第128页。

④ http://pmindia.gov.in/report_to_people/2012-2013/report_PMO_English.pdf.

⑤ Commission on Filipinos Overseas, “Stock Estimate of Overseas Filipinos, As of December 2012” <http://www.cfo.gov.ph/images/stories/pdf/StockEstimate2012.pdf>.

⑥李涛:《试论近三十年来菲律宾的侨务政策及其作用》,《东南亚纵横》2012年第6期,第33页。

⑦ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL/countries/PH?display=default>.

目的而永久性地或在一定时期内生活于另一国家的人”^①。由此可知,无论是侨居国外的本国侨民,还是已成为外国公民或取得外国永久居留权的移民,两者均属国际移民。在海外印度人和海外菲律宾人人群中,还有相当一部分属于在当地国出生、拥有外国国籍的印度裔和菲律宾裔人士,这并不属于国际移民的范畴^②。移民研究机构皮尤中心的报告显示,印度的国际移民人数从1990年的680万增加至2013年的1420万,在移民输出国排行榜上居首位。菲律宾的国际移民人数在2013年达到550万,位居全球第八位^③。

(二) 劳工移民是两国海外移民群体的重要组成部分

海外劳工被印度政府视为海外印度人群体的重要组成部分。自20世纪70年代开始,由于海湾地区石油业的繁荣,印度赴沙特阿拉伯王国、阿拉伯联合酋长国等国的劳工移民日益增多。2009年,印度海外劳工人数已突破500万,其中90%的劳工在海湾地区和东南亚地区工作。此外,印度移民在计算机、医疗和工程等行业具有优势,软件人才更是享誉国际。劳工移民众多也是海外菲律宾人的显著特征。有统计数据显示,2012年菲律宾劳工移民达1802031人,占海外菲律宾人总数的17%^④。菲律宾海外劳工以从事家庭服务的女性劳工(“菲佣”)、海员和护士最为著名,在医药、技术、管理和农业等服务行业也具优势。据不完全统计,2009年,全球193个国家和地区的家庭雇佣了菲佣^⑤。2009年,菲律宾海员人数占国际海员总量的33%,是全球第一大海员劳工输出国^⑥。

表1 2008~2012年被派遣菲律宾海外劳工人数分类统计表
(单位:人)

类型	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
合计	1236013	1422586	1470826	1687831	1802031
陆上工作者	974399	1092162	1123676	1318727	1435166
新雇佣	376973	349715	341966	437720	458575
再雇佣	597426	330424	781710	881007	976591
海上工作者	261614	330424	347150	369104	366865

数据来源: Philippine Overseas Employment Administration: “2008~2012 Overseas Employment Statistics” pp.3. http://www.poea.gov.ph/stats/2012_stats.pdf.

(三) 侨汇是海外移民与母国经济联系的重要纽带,两国海外移民为母国经济发展作出了贡献

侨汇是海外移民与祖(籍)国进行经济联系的主

要纽带,也成为促进国家经济发展的重要推动力。世界银行的最新数据显示,2013年印度共收到710亿美元汇款,菲律宾共收到261亿美元汇款,分别位居全球第一位和第三位^⑦。2013年,印度国内生产总值达18767.97亿美元,移民汇款总额占该国国内生产总值的3.78%。同年,菲律宾国内生产总值约为2720.17亿美元,移民汇款总额占其国内生产总值的

表2 2013年不同收入类别十大移民汇款接收国
(单位:亿美元)

法国	21.6	印度	71.0	孟加拉国	15.2
德国	14.7	中国	60.2	尼泊尔	5.4
比利时	10.8	菲律宾	26.1	塔吉克斯坦	4.1
西班牙	10.0	墨西哥	22.0	缅甸	2.6
韩国	9.0	尼日利亚	21.0	吉尔吉斯斯坦	2.3
意大利	7.7	埃及	20.0	海地	2.3
波兰	7.3	巴基斯坦	14.9	肯尼亚	1.3
俄罗斯	6.4	越南	10.7	乌干达	1.0
美国	6.3	乌克兰	9.3	埃及	0.6
葡萄牙	4.0	印度尼西亚	7.9	阿富汗	0.5

数据来源: <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-04-02/>.

①李明欢:《国际移民的定义与类别——兼谈中国移民问题》《华侨华人历史研究》2009年第2期,第2页。

②与此相近,中国学术界也容易将海外华侨华人和中国的海外移民两个概念加以混淆。已有学者指出,“由于华侨华人群体中有相当大一部分人是在当地国出生的华裔,他们不属于国际移民的范畴,因此,不能将这两个概念混为一谈,以免得出不正确的结论,引起不必要的误解”。参见张秀明、密素敏:《国际移民的最新发展及其特点——兼析国际移民与华侨华人的概念》,《华侨华人历史研究》2014年第3期,第7~8页。

③Phillip Connor, D’vera Cohn and Ana Gonzalez-Barraera, “Changing Patterns of Global Migration and Remittances”, <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/>, 2013年12月17日。

④Philippine Overseas Employment Administration, “2008~2012 Overseas Employment Statistics” pp.3 http://www.poea.gov.ph/stats/2012_stats.pdf.

⑤卢丁等:《菲佣在上海》《文汇报》2009年12月10日。

⑥鲍君忠等:《菲律宾、新加坡海员培养模式的借鉴与启示》《航海教育研究》2010年第4期,第37页。

⑦Phillip Connor, D’vera Cohn and Ana Gonzalez-Barraera, “Changing Patterns of Global Migration and Remittances More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries” <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/chapter-4-remittances/>, 2013年12月17日。

9.59%^①。移民为两国经济发展作出了重要贡献,海外劳务收入已成为两国经济的重要部分。

三、印度和菲律宾的海外移民管理机构

(一)两国海外移民政策都经历了由漠视到重视的过程

印度独立后的几十年间,长期执政的国大党对于海外侨民工作并没有给予过多的关注。随着海外移民政治地位和经济实力的提高,自20世纪80年代开始,印度政府进行政策调整。经济自由化改革后,海外移民政策有了某些实质性的变化。21世纪以来,“海外印度人高级委员会”及“海外印度人事务部”的设立,标志着印度海外移民的政策进入全新时期。

菲律宾也大致经历了相近的过程。从国家独立到20世纪70年代中期,菲律宾政府采取“无为而治”的政策,对老移民没有任何实质接触和交流。随着劳工大量流入中东国家,菲律宾日益重视海外移民,开始设立相关机构为海外劳工服务。20世纪90年代至今,菲律宾政府开始重视并制定多项法律法规,维护海外移民的利益。

总体来看,两国的海外移民政策经历了由漠视到积极联系、相继出台各种有效措施的过程。政策调整的原因既源于海外移民数量的增多和实力增强,也与两国重视发挥海外移民作用为国家发展服务有关。

(二)印度政府成立海外印度人事务部,统合海外印度人事务管理

随着印度政府对海外印度人工作的不断重视,其管理机构也在不断调整、升级。除早期的印度投资中心、移民保护办公室,印度外交部于1984年1月设立海外印度人处并于1992年1月将其并入领事护照签证处,2000年3月又设立印侨印裔处。印度政府于2000年9月成立了由外交部牵头组成的“海外印度人高级委员会”。该委员会隶属外交部,直接向总理负责,主席是国会议员,成员主要是包括外交部前部长在内的外交官员。主要任务是对海外印度人的历史与现状进行调查研究,了解他们在海外生存发展中面临的问题及对印度经济社会发展可能发挥的作用,并为印度政府提供政策建议。

2004年5月,印度政府根据海外印度人高级委员会的建议建立了“印度侨民事务部”。同年12月,印度国大党上台执政后将该部更名为“海外印度人”

事务部”。该部由一名内阁部长领导,下设海外社区服务司、对外移民服务司、经济司、金融服务司、行政管理司5个部门。服务对象不仅为印度侨民,还包括已加入外国籍的印度裔人士^②。海外印度人事务部通过总理全球咨询理事会、海外印度人促进中心、印度发展基金会和印度人全球知识网络等社团机构为海外印度人提供“一步式”服务,业务范围涵盖广泛。可以说,印度已建立起一套较为全面、清晰、长期的制度化的海外印度人政策框架,有助于推动相关政策实施。

(三)菲律宾政府设立高效协作的管理机构,为海外菲律宾人提供全方位保护和服务

1978年6月,菲律宾政府成立了移民事务办公室,以海外移民为服务对象。1980年6月16日,直接隶属于菲律宾总统办公室的专门机构——海外菲律宾人委员会(Commission on Filipinos Overseas, CFO)成立^③。其主要职能是:为总统和菲律宾国会制定有关或影响海外菲律宾人的政策措施提供协助;制定和实施促进海外菲律宾人利益和福祉的项目;作为增进海外菲律宾人与菲律宾社会、经济和文化联系的平台等。2003年8月29日,菲律宾总统阿罗约签署行政令,设立“海外菲律宾人社会事务总统顾问”(OPAOF),并设立办公室直属于总统办公室,直接向总统负责。主要职能是在巩固和发展海外劳务市场、在海外菲律宾劳工的利益及福利方面为总统提供政策建议和行动纲领^④。

菲律宾负责海外劳工管理的机构主要是劳动就业部和外交部。劳动就业部总部下设就业前服务部、许可与规章部、裁决部、福利与就业部、行政服务部等部门。同时,该部下属的38个海外劳工办事处,作为世界各地的业务机构负责执行实施相关的方针政策^⑤。外交部及其派驻机构负有保护海外劳工和其他菲律宾人权利的职责。外交部的领事协助处负责规划与执行有关菲律宾侨民的福利照顾、权益保障协助等工作。此外,法务部的移民局主要负责执

① http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value&sort=asc.

② <http://moia.gov.in/index.aspx>.

③ <http://www.cfo.gov.ph/>.

④ 李涛:《海外菲律宾人与菲律宾的社会经济发展》,北京:社会科学文献出版社,2012年版,第115~116页。

⑤ <http://www.dole.gov.ph/pages/view/7>.

行国籍及移民事务 q 的相关行政工作。根据 2000 年 1 月的修正案, 菲律宾政府建立了移民信息政府机构共享系统跨机构委员会, 17 个成员与支持机构间的数据和信息实现了交换, 以更好地实现和维护海外菲律宾人的利益和福祉。

总体来看, 菲律宾的海外移民政策特点是由总统办公室通过海外菲律宾人委员会主导, 各项重要政策措施多由总统或国会颁布, 政府相关部门紧密配合和分工协作, 为海外菲律宾人提供全方位保护和服务。

四、印度、菲律宾海外移民权益保护的法规及机构

(一) 印度政府海外劳工和移民权益保护法规及机构

印度政府重视海外印度人和移民劳工的管理保护工作, 制定相关法律规章维护他们的合法权益。1983 年, 印度颁布了《移民法案》和《移民出境规则》。移民法旨在管理前往海外就业的印度工人, 保障他们的权益和福祉, 使印度的海外雇佣征募制度规范化, 已成为劳工移民保护最为重要的法律依据^①。印度移民保护办公室和劳工部被授权管理在国外就业的印度公民相关事务。印度驻外使领馆有专门的劳工官员负责检查和报告印度公民的情况, 并就有关事宜与东道国政府联系沟通。内务部下属的移民局负责管理公民的出境, 警察局负责调查征募劳工过程中出现的弊端。

2002 年 6 月, 印度劳工部成立了“人力输出促进委员会”, 主要任务是与相关国际机构和外国雇主进行联系和沟通, 为海外印度人提供有效帮助。近年来, 印度政府将劳工输出和海外就业的任务移交给海外印度人事务部管理。2008 年 7 月, “海外印度人就业理事会”成立, 旨在帮助印度出境移民寻找就业机会, 提高海外印度人的竞争力。2010 年 12 月, 印度建立了移民求助和投诉机构——“海外劳工资源中心”, 为打算出国的劳工及海外劳工家属提供各方面的就业信息, 解决各种相关问题^②。

可以说, 印度在海外劳工的立法、规范管理等方面的措施比较健全, 形成了较为完善的劳务输出保护体系。

(二) 菲律宾政府海外劳工及移民权益保护的法规及机构

1974 年, 菲律宾颁布了《菲律宾劳工法》, 旨在推动和促进境外就业, 保护海外移民并实现移民效益最大化, 为菲律宾人海外就业提供良好的就业条件和环境保障^③。《劳工法》明确提出, 国家将对海外劳工进行充分保护, 为其提供充分及时的社会、经济和法律服务; 通过综合推介和开发计划促进海外就业; 通过政府间合作招募和介绍菲律宾人赴海外就业, 为其提供最优的就业条件。1995 年颁布的《移民劳工和海外菲律宾人法》(第 8042 号共和国法) 是菲律宾管理短期和永久国际移民最为重要的现行法规。该法案旨在通过特殊的政策和服务, 保护移民劳工及其他海外菲律宾人的权益, 增进其福祉, 为菲律宾政府解决海外菲律宾人所面临的挑战提供行动框架^④。

劳动就业部下属的海外就业管理局(POEA)^⑤和海外劳工福利管理局(OWWA)^⑥是涉及菲律宾海外就业管理和海外劳工利益保障的重要机构。前者负责规划、执行有关海外雇佣计划, 负有保护菲律宾海外劳工的职能; 后者负责保护及提升海外劳工及其亲属的权益和福祉, 提供法律协助、就业辅导、保险及海外汇款等服务。此外, 菲律宾外交部下设的“海外菲律宾劳工法律协助办公室”(OLAMWA), 是为海外菲律宾人提供法律协助服务的机构。

总体上看, 菲律宾政府通过制定一系列有关海外劳工和移民输出的政策法规, 建立起包括管理机构、法律规章和服务手段在内的较为完善的运作体系。

五、印度、菲律宾实施双重国籍政策, 授予海外移民公民权

菲律宾和印度是世界上重要的移民输出国, 也曾是长期坚持单一国籍政策的国家。21 世纪以来,

①康晓丽:《论印度的海外印度人政策及其对中国侨务政策的启示》,《南亚研究》2013 年第 1 期, 第 134 页。

②丘立本:《印度国际移民与侨务工作的历史与现状》,《华侨华人历史研究》2012 年第 1 期, 第 29 页。

③The Labor Code of the Philippines (Presidential Decree No. 442 as amended), http://www.workabroad.ph/philippine_labor_code_1.php.

④Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (Republic Act No.8042), http://www.workabroad.ph/migrant_workers_act_1.php.

⑤<http://www.poea.gov.ph/about/hiring.htm>.

⑥<http://www.owwa.gov.ph>.

鉴于海外移民数量的增长和实力的增强及对祖(籍)国经济社会发展的作用日益明显,两国开始调整实施双重国籍政策。

(一)印度政府实施有条件的“双重国籍”政策,给予海外印度人法律地位

印度政府在1955年宣布放弃双重国籍。随着海外印度人与印度联系的加强,不少海外印度人希望拥有双重国籍。2003年年初,印度政府在第一届海外印度人节大会上宣布,美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡等6国的印度人可以申请印度国籍^①。2003年12月,印度议会通过关于双重国籍的宪法修正案,并经印度总统批准,印度政府开始给予美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡、马来西亚、荷兰、意大利、爱尔兰、葡萄牙、瑞士、希腊、塞浦路斯、以色列、法国、瑞典和芬兰共18个国家的印度人拥有双重国籍的权利。印度政府实行双重国籍政策主要目的在于有效利用海外印度人的资金、技术和经验促进印度经济的发展,同时加强与海外印度人的感情联系。印度的双重国籍政策只授予1947年后离开印度的印度人第四代后裔。除保障拥有印度护照、不需签证可随时访问印度外,拥有双重国籍的海外印度裔人士可在印度做生意、工作和购买房产^②。这一政策的有限性在于拥有双重国籍者不能参加投票和竞选,不能参军和担任某些法定职位,其投票权或选举权、被选举权和获得某些行政职务的权利受到限制。双重国籍政策实施后,印度国内出现了一定的争议和疑虑,主要是对印度国家安全及这一政策的实际效果持有疑义。双重国籍政策在海外印度人中间也受到了不少批评,认为这是急功近利的实用主义政策。针对这些争议和批评,印度政府对双重国籍政策进行了调整,进一步放宽条件。

为了部分回应美国及其他发达国家海外印度人社群“双重国籍”(dual citizenship)的持续要求,体现印度政府对于海外印度人期待和愿望的坚定承诺,印度海外公民方案(the Overseas Citizenship of India Scheme)基于2005年8月通过的国籍法案修正案而得以开始实施^③。该方案由印度政府内政部负责具体实施。海外公民方案允许1950年1月26日及以后出生的海外印度裔人士,既包括原印度公民,也包括有资格成为印度公民的其他国家人士(除巴基斯坦和孟加拉国之外),登记成为印度海外公民^④。

严格来说,印度海外公民不能被直接理解为双重国籍(OCI is not to be misconstrued as “dual citizenship”)^⑤。如海外印度人事务部的年度报告就指出,海外印度公民并不是“双重国籍”(Dual Nationality),并没有赋予其政治权利^⑥。具体而言,经申请登记为海外印度公民的人士并不能与普通印度公民同样享有印度宪法第16章所规定的权利,即与普通印度公民一样从事公职事务的平等机会^⑦。同时,印度海外公民身份证持有者(OCI card holder)与海外印度侨民不同,前者并没有被赋予政治权利,更谈不上在海外行使投票权。经登记的OCI卡持有者并没被赋予任何投票权利,如选举人民院(Lok Sabha)、联邦院(Rajya Sabha)、议院/委员会,拥有诸如总统、副总统、最高法院/高等法院法官等职位^⑧。

随着双重国籍政策的不断改进,越来越多的海外印度人获得印度公民身份。从2005年12月2日开始实施直到2014年12月31日,已有1718498人获得印度海外公民身份登记认证^⑨。印度政府海外印度人事务部2014~2015年度报告提供的数据显示,该计划自2006年1月至2015年1月19日,共有1691058海外印裔人士(PIOs)登记注册为印度海外公民(OCIs)^⑩;从2014年4月1日至12月31日,印度政府共签发171046个海外印度公民身份证^⑪。在近年的申请人中,来自美国、加拿大、英国、澳大利亚等国的外籍印度人占了很大比例,为这些国家的印度裔科技界尤其是IT产业人士回印度创业敞开了大门。

(二)菲律宾实施双重国籍政策,授予海外菲律宾人公民权

①张秀明:《海外印度移民及印度政府的侨务政策》,《华侨华人历史研究》2005年第1期,第27页。

②张秀明:《移民与祖籍国的关系——美国华裔和印度裔的个案研究》,《八桂侨刊》2005年第4期,第15~16页。

③⑤⑦“Overseas Citizenship of India Scheme”<http://moia.gov.in/services.aspx?id1=35&id=m3&idp=35&mainid=23>。

④⑥⑩Ministry of Overseas Indian Affairs,“Annual Report 2014~2015”,http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Annual_Report_2014-15.pdf pp.18。

⑧“Overseas Citizenship of India (OCI) Cardholder”<http://mha1.nic.in/pdfs/intro.pdf>。

⑨⑪Ministry of Home Affairs,“Annual Report 2014~2015”[http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/AR\(E\)1415.pdf](http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/AR(E)1415.pdf) pp.227。

2003年8月19日,菲律宾政府颁布了《保留和恢复公民身份国籍法》(第9225号共和国法),开始实行双重国籍政策^①。这是具有里程碑意义的举措,旨在全面恢复海外菲律宾人的各项权利,使其在菲律宾享有充分公民权。该法规定:出生时天然为菲律宾公民而加入外国国籍的,只要宣誓效忠菲律宾共和国,便可重新获得菲律宾国籍,与当地国法律有冲突的除外;出生时天然为菲律宾公民,但本法生效后成为外国公民的人,如果宣誓效忠菲律宾,仍保留其菲律宾国籍^②。

根据这一法案,重新获得公民身份的海外菲律宾人可以享有菲律宾现行法律所赋予的完全民事、经济和政治权利,同时也承担相应的义务与责任。政治权利主要包括:(1)选举权。根据2003年海外缺席投票法案及2013年修正案的有关规定,所有在海外工作生活但并未放弃菲律宾国籍的菲律宾人,都可以在菲律宾全国大选中投票^③。(2)竞选公职。重新获得菲律宾国籍者在菲竞选公职,应符合现行宪法和法律规定的担任公职条件,通过候选人资格认证,并且在指定的公务员面前宣誓放弃任何外国国籍。(3)委任公职。通过委任担任公职者,就职前要宣誓效忠菲律宾共和国及其当局,并宣誓放弃之前对其他国家的效忠。(4)限制条件。在归化国担任公职或为公职候选人或在归化国担任现役军官的,不能在菲律宾参加选举、竞选公职或被委任为公职人员^④。经济权利主要包括:(1)有权在菲律宾拥有不动产。(2)从事只向本国人开放的商业和贸易活动的权利。(3)根据法律从事专业工作的权利。(4)免交双重税款^⑤。

截至2009年9月,已有超过52000名海外菲律宾人向菲律宾移民局提出申请重新获得菲律宾国籍。从申请者所在国家分布来看,以美国最多,其次为加拿大和澳大利亚^⑥。在2012年,菲律宾移民局共接收30228份双重国籍申请(applications for dual citizenship),比2011年增加了56%^⑦。根据《保留和恢复公民身份国籍法》,350万原已失去菲律宾国籍的海外菲律宾人均可自愿获得菲律宾国籍。截至2012年年底,已有106393名海外菲律宾人通过向菲律宾移民局申请获得该国公民身份。其中美国82459人,欧洲18182人,亚洲和太平洋地区5535人,中东和非洲217人^⑧。

六、印度和菲律宾通过设立节日和国家级奖项 表彰海外移民的杰出贡献

(一)印度:设立海外印度人节和海外印度人奖等国家级节日和奖项

根据海外印度人高级委员会的建议,借鉴菲律宾的相关经验,印度政府开始设立海外印度人节和海外印度人奖,肯定和表彰海外印度人的贡献和成就^⑨。印度政府将每年的1月9日定为“海外印度人节”(Pravasi Bharatiya Divas, PBD)。1919年1月9日是印度国父、圣雄甘地从南非回到印度,举起反殖民主义大旗,领导独立运动的日子。2003年1月9日,首届海外印度人节在新德里召开,来自66个国家的2000多名海外印度人代表出席了会议,其中

① “An Act Making The Citizenship Of Philippine Citizens Who Acquire Foreign Citizenship Permanent” Amending For The Purpose Commonwealth Act. No. 63, As Amended And For Other Purposes (Republic Act No. 9225) <http://www.cfo.gov.ph/pdf/laws%20and%20policies/RA9225.pdf>.

② “Commission on Filipinos Overseas: A Primer on the Citizenship Retention and Re-acquisition Act of 2003 3rd edition”, Manila: Commission on Filipinos Overseas, 2009, pp.1.

③ Implemented by the Scalabrini Migration Center With the International Organization for Migration, in partnership with the Government of the Philippines, “Country Migration Report The Philippines 2013”, Makati: International Organization for Migration, 2013, pp.161.

④ 路阳:《菲律宾政府的海外菲律宾人政探析策》,《华侨华人历史研究》2014年第3期,第16页。

⑤ “Commission on Filipinos Overseas: A Primer on the Citizenship Retention and Re-acquisition Act of 2003 3rd edition”, Manila: Commission on Filipinos Overseas, 2009, pp.9.

⑥ “Commission on Filipinos Overseas: A Primer on the Citizenship Retention and Re-acquisition Act of 2003 3rd edition”, Manila: Commission on Filipinos Overseas, 2009.

⑦ Implemented by the Scalabrini Migration Center With the International Organization for Migration in partnership with the Government of the Philippines: “Country Migration Report The Philippines 2013”, Makati: International Organization for Migration, 2013, pp.170.

⑧ Implemented by the Scalabrini Migration Center With the International Organization for Migration, in partnership with the Government of the Philippines: “Country Migration Report The Philippines 2013”, Makati: International Organization for Migration, 2013, pp.161.

⑨ High Level Committee On Indian Diaspora, “Report of the High Level Committee”, <http://indiandiaspora.nic.in/contents.htm>.

包括政治领导人、企业家、银行家和知名作家等杰出人物。活动内容主要包括演讲、商业及投资贸易促进会、海外印度人的社会政治文化学术研讨会及文化体育活动等。每届活动,包括国家元首和政府首脑在内的印度政府高级官员大多会出席会议,印度总理照例发表重要演说。海外印度人节的宗旨是鼓励海外印度人回国投资和参加建设,增强海外印度人对印度的认同感和印度对海外印度人的凝聚力。2003~2015年,海外印度人节已在新德里(New Delhi)、孟买(Mumbai)、海德拉巴(Hyderabad)、金奈(Chennai,以前称马德拉斯)、斋浦尔(Jaipur)、科钦(Cochin)和甘地·讷格尔(Gandhinaga)7个城市举办13届。从2007年起,又陆续在海外印度人比较集中的地区举办小型、区域性的海外印度人节活动^①。

自2003年开始,印度政府在海外印度人节上颁发“海外印度人奖”(The Pravasi Bharatiya Samman Award PBSA),以表彰在国际社会表现突出或有卓越成就的海外印度人,肯定他们在加强印度与其他国家关系以及推广印度的声誉威望方面所作的贡献。2003~2015年,海外印度人奖已颁发13届。截至2013年年底,已有45个国家和地区的151名海外印度裔人士获得该奖项。海外印度人奖的颁布对于提高海外印度人在国家中的地位、凝聚这一群体并发挥其作用具有重大的意义^②。

(二)菲律宾:设立海外菲律宾人月和总统奖等国家节日和奖项

为表彰海外菲律宾人在向菲律宾转移先进知识与技术、促进该国对外贸易和经济发展等方面的重要贡献,菲律宾政府设立了许多节日和奖项。

早在1988年,菲律宾政府就将每年12月定为“海外菲律宾人月”(Month of Overseas Filipinos, MOF),通过举行各种活动表彰海外菲律宾人对菲律宾及国际社会作出的贡献。2007年10月,菲律宾政府设立了“庆祝海外菲律宾人月机构委员会”,专门负责这一工作。该委员会通过制定庆祝纪念计划,组织移民会议、系列电影论坛及演奏会等一系列活动,密切海外菲律宾人与菲律宾的联系,以强化他们在国家建设发展中的作用。菲律宾还将每年的6月7日定为“海外菲律宾劳工日”(Migrant Workers Day),9月29日定为“全国海员日”(National Seafarers' Day)。菲律宾政府通过举办系列相关活动,以肯定和表彰海外劳工和在国内海外海运业服务的数百

万本国海员。

1991年12月,菲律宾政府根据《第498号行政令》设立“总统奖”,旨在表彰对菲律宾国家发展作出积极努力、促进海外菲律宾人利益以及在专业领域拥有突出成就的海外菲律宾个人和团体^③。截至2015年1月,该奖项已颁发10届,共有来自40多个国家和地区的400名海外菲律宾个人及团体获得这一奖项^④。菲律宾政府还设立了“海外菲律宾劳工模范家庭年度奖”和“杰出海员年度奖”,对杰出的海外菲律宾人和优秀海外劳工进行表彰。

七、印度和菲律宾海外移民政策对中国侨务工作的启示

从某种意义上说,一个国家的发展模式、发展水平及所处国际和外交环境决定了该国与海外移民的关系或者合作模式。总体来看,印度、菲律宾的海外移民政策经历了由漠视到积极联系并伴之以各具体新政相继出台实施的过程。两国非常重视发挥海外移民群体的作用并保护其正当权益,将之视为国家发展战略的重要组成部分。

由于历史等原因,海外存在着数千万的中国移民及其后裔群体。最新统计显示,目前海外华人华侨有6000多万,分布在世界198个国家和地区^⑤。改革开放以来,随着中国经济快速发展、对外交流增多及出入境政策的调整,中国国际移民数量也在不断增多。在移民输出国排行榜上,中国移民人数从410万增至930万,从1990年的第7名跃升至2013年的第4名。印度、菲律宾两国在海外移民管理方面的有益经验无疑对中国的侨务工作具有一定的启示意义。

^① <http://moia.gov.in/services.aspx?id1=25&id=m1&idp=25&mainid=23>.

^② http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/recipients_2003_2013.pdf.

^③ “Presidential Awards for Filipino Individuals and Organizations Overseas”, http://www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1346&presidential-awards-for-filipino-individuals-and-organizations-overseas&catid=131:presidential-awards.

^④ <http://presidentialawards.cfo.gov.ph/>.

^⑤ 裘援平:《现在海外华人华侨有6000多万,分布在198个国家和地区》,国际在线, <http://gb.cri.cn/42071/2014/03/05/107s4450353.htm>, 2014年3月5日。

(一)推动涉侨部门的沟通合作,围绕“一带一路”建设加强海外侨情调查研究

目前,印度、菲律宾已建立起较为全面、清晰、长期的制度化海外移民政策框架,相关部门紧密配合和分工协作,为海外移民提供了全方位的保护和服务。中国涉侨部门机构较多,主要有全国人大华侨委、国务院侨办、全国政协港澳台侨委、中国致公党和中国侨联“五侨部门”;此外,还涉及外交部、公安部、商务部、教育部和科技部等多个部门。涉侨部门应通过有效的沟通合作机制,建立专门协调机构统筹侨务工作,保持政策一贯性,将相关政策措施建立起一种制度框架,持续地与海外侨胞在经济、社会和文化领域保持联系并从中受益。

印度政府设立“海外印度人高级委员会”,开展海外侨情调查,为移民战略谋划和政策制定定下基调。相较之下,我国在对国际移民趋势、各国侨务政策及海外侨情调查研究等方面仍有待加强。例如,目前对海外华侨华人的统计因未能形成一致的统一口径和缺乏扎实的统计基础,长期处于模糊状态^①。有超过4000万的华侨华人聚集于“一带一路”沿线国家和地区,通过开展专门侨情调研,发挥广大侨胞的经济实力和政治影响力,对“一带一路”合作倡议的实施具有重要意义。有关部门应加强国际移民现状和发展趋势的研究,为侨务工作总体规划、法律法规制订和相关决策提供理论和事实依据。

(二)加强涉侨法律法规体系建设,有效保护海外侨胞的正当权益

中国政府有义务保护本国公民在境内外的合法或正当权益。2014年10月,中国共产党十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“强化涉外法律服务,维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益,依法维护海外侨胞权益”^②。虽然中国已经陆续制定出台一些涉侨法律法规,但在为海外侨胞服务等方面还存在适用法律法规不够或执法力度不足等问题。可参照印度和菲律宾在海外劳工和移民权益的法律体系建设等方面的有益经验,因应现实发展需要,抓紧制定维护华侨在侨居国的正当权益,修改细化其在国内合法权益的相关法律法规。有关部门应尽快制定和完善涉外涉侨法律体系,探索如何为侨胞这一特殊群体提供服务。

(三)面对全球化时代及海外华人社会的新变化、新诉求,对“双重国籍”等问题予以关注

随着全球化及国际环境的发展变化,菲律宾和印度两个国际移民输出大国在21世纪调整单一国籍政策,转而实施有条件的双重国籍政策,以应对海外移民数量不断增多和实力不断增强及其对祖(籍)国经济社会发展发挥重要作用的现实。两国实施双重国籍的政策背景及具体措施值得关注。区别国籍界限的原则一直是中国侨务工作的基本原则,侨务部门针对华侨、外籍华人采取了不同的工作方针。当前,许多中国新移民和留学人员为获得更好的生存发展环境,选择加入居住国国籍同时并未放弃中国国籍,“双重国籍”现象并不少见。随着中国新移民的增加及其与中国往来的日益密切,海外华侨华人当中也出现了希望调整侨务政策的需求和呼声。建议积极应对海外部分华人群体的需求和“双重国籍”现象存在的现实,通过相关立法和规章有效处理这一问题。

(四)设立“华侨华人节”和国家级奖项,肯定海外侨胞的成就和贡献

印度设立海外印度人节、菲律宾设立海外菲律宾人日等国家级节日和奖项的经验值得借鉴。目前,中国虽然举办了世界华商大会、各类世界同乡大会等多种形式的联谊活动,有效加强了华侨华人与祖(籍)国的各种联系,但与印度、菲律宾相比,相关活动的规模层次有待进一步提高。建议设立“华侨华人节”这一国家级节日,举行相关活动以提高海外移民在国家政治生活中的地位,增强海外侨胞的民族认同感和凝聚力。同时,建议设立国家级华侨华人奖项,表彰在国际社会有卓越成就、体现华侨华人形象和价值、为中国的发展作出贡献的侨界人士。

(责任编辑:罗梅)

^①目前对21世纪初华侨华人数量的估算,从3000万到8700万都有。如2007年,中国国家汉语国际推广领导小组办公室主任许琳介绍“海外有5000万以上的华侨华人和超过100万的留学生。”厦门大学庄国土教授的课题组对全球华侨华人数量进行估算,到2008年,世界华侨华人总数超过4500万人,如今约为5000万人。

^②《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民网 <http://politics.people.com.cn/n/2014/1029/c1001-25926893.html> 2014年10月29日。