

关于双重国籍的思考

刘春霞

(黑龙江省政法管理干部学院, 哈尔滨 150080)

摘要:近年来,关于双重国籍的问题,一直得到广泛的关注。新中国成立之初,为保护海外华人、华侨的利益,中国政府实行不承认双重国籍的政策。几十年过去了,中国面临的国际国内环境发生了很大变化,中国实行对外开放,应与时俱进,与世界接轨,当今世界承认双重国籍是世界潮流,中国应改革在国籍方面的制度。

关键词:国籍;双重国籍;国籍法

中图分类号:DF98 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-7966(2008)03-0132-03

“床前明月光,疑是地上霜,举头望明月,低头思故乡。”李白的这首诗带着浓浓的思乡情。在中国,这几乎是每个中国人在幼儿时就会背诵的一首诗。“月是故乡明”,乡情始终把华人、华侨与祖国紧紧地联系在一起,孙中山先生曾有“华侨是革命之母”一语,可见中国近代史与海外华人休戚相关。近年来中国大陆的经济发展更显示出这一历史模式的延续。近年来海外华人、华侨期望拥有双重国籍的呼声愈高,因此双重国籍这个敏感问题颇有讨论的必要。

一、相关概念的界定

国籍有广义和狭义之分,狭义的国籍专指自然人的国籍,而广义的国籍不仅包括自然人的国籍,而且也包括法人、航空器和船舶的国籍。在本文中,仅指其狭义。李浩培教授关于国籍的概念得到了我国学者的普遍赞同,他认为:“国籍是指一个人作为特定国家的成员而隶属于这个国家的一种法律上的身份。^[1]赋予某人以国籍,是一个国家主权范围内的事情,由各国的国籍法加以规定。而各国在决定给某人以国籍时,主要取决于一国的历史传统、经济、人口政策和国防的需要,取得或丧失国籍的原则也因国而异。

公民取得国籍的方式一般有两种:生来取得和传来取得。因出生而取得的国籍称为原始国籍。根据其他方式如因近亲属关系取得、因婚姻关系取得、因经济关系取得或者因收养关系取得,或是基于国际法上的原因,如因领土割让和国家合并等领土变更而造成的,称为派生国籍。对于因出生而取得的国籍,主要有血统主义、出生地主义和混合主义之分,有的国家采取血统主义,即由父母的国籍来确定子女的国籍;有的国家采取出生地主义,即人出生在哪个国家,就具有哪个国家的国籍;而不问其父母的国籍;也有的国家兼采两者,即所谓“混合制”。国籍的丧失分为自愿与非自愿两种类型。自愿丧失国籍包括两种:一是申请出籍,即要求退出某一国籍;二是选择某一国籍,即有双重国籍者

按照有关法律,在一定期限内放弃一个国籍。非自愿丧失国籍指当事人由于发生婚姻、收养、入籍等法律事实,自动丧失了原来的国籍。有些国家的法律还有剥夺国籍的规定。

由于国籍的确定原则属于国内法问题,而各国国籍法的规定存在着很大差异,因而出现了国籍冲突,一个人同时具有两个或两个以上国籍是国籍的积极冲突;而一个人没有任何国家的国籍是国籍的消极冲突,而国籍的积极冲突就导致了双重国籍的产生,双重国籍简单地说,就是一个人同时具有两个国籍。例如,因出生而取得国籍的,有的国家采取血统主义,有的国家采取出生地主义。如在后者领土上出生而属于前一类国家国民的子女,在具有父母国籍的同时,也具有出生地国籍,因而成为双重国籍者。至于因婚姻和其他影响身份的行为而造成的国籍变更,有的国家承认,有的国家不承认,如后一类国家的妇女与前一类国家的国民结婚,她既不失去原有国籍而又取得丈夫的国籍,从而成为双重国籍者。

华侨,指定居在国外的中国公民。华侨有以下几个特点:一是华侨须是中国公民,具有中国国籍;二是华侨须在外国定居。是否在国外定居是华侨与其他在国外生活工作的中国公民的最根本区别。如,我国驻外机构的工作人员、留学生、访问学者及其他因私事临时出国的人员及在边境地区经常出入的边境居民不论他们在外国怎样居住都不是华侨。三是华侨须是定居在外国,外国是指中国领土以外的国家和地区。居住在香港、澳门特别行政区和台湾地区的同胞不是华侨。他们只有移民到其他国家并取得居住国家永久居留权后才是华侨。从以上定义中可以看出,中国公民在国外定居不分时间或国家,只要在外国定居并获得永久居留权者,即华侨。华人有广义和狭义之分,广义的华人是具有中国血统者的统称;狭义的华人则是专指已经取得外国国籍的原华侨及其后裔,又称“华裔”^[2],如果在外国定居的中国公民加入当地国的国籍,而自动失去中国

收稿日期:2008-04-12

作者简介:刘春霞(1975-),女,山东莱州人,讲师。

国籍,就成为外籍华人,而不是华侨,也就是说,国籍不同是华侨与外籍华人的根本区别。

二、中国在双重国籍问题上的历史演变

华侨原来不存在国籍问题,由于居住地有各自不同的对“外侨”的政策,才逐渐形成一个双重国籍问题,随着形势的发展,国籍问题又发展成为华侨问题中的一个突出问题,国籍问题的处理,不仅涉及国家和本国国民的利益,而且牵涉到一国与别国的关系。中国第一部国籍法是前清末期1909年制订的《大清国籍条例》,辛亥革命成立中华民国以后,北洋军阀政府1929年2月又公布重新修正的《修正国籍法》。国民党政府1929年2月又公布重新修正的《国籍法》。从清朝到民国制定的三部国籍法,基本共同点是按照“以血统主义为重,而辅以出生地主义”的原则。对于“数世不归”的华侨,继续保留其中国国籍,即所谓“冀其后裔绵延,无论若干世纪,仍属中国国籍”。1949年10月1日,中华人民共和国成立,新中国成立至今,对国籍的政策可以分为以下几个阶段:

第一阶段(1949年—1954年),新中国成立伊始,国际周边环境十分恶劣。以美国为首的西方资本主义世界支持台湾地区的国民党,对中国进行经济封锁,外交孤立,中国只好实行一边倒的外交策略,倒向社会主义阵营。经济基础的薄弱迫切希望来自外部的投资,除了苏联和其他社会主义国家,其他能够考虑的因素就是在国外的亲中国共产党的华人华侨。所以为了和逃到台湾的国民党争取民心,争取投资,必须要制定出比较有竞争力的侨务法规和国籍政策,增加对祖国大陆的认同感。在国籍政策上基本继承了国民党对华侨的权利与义务,即以血统主义为原则,所有海外中国人都是中国的国民,都应首先对中国政府尽义务,承认双重国籍。

第二阶段(1954年—1980年),20世纪50—60年代印尼和东南亚一些国家排华,怀疑当地的许多华人都是中共派去搞游击、搞颠覆,要输出资源和武装夺取政权,要搞暴力革命等。为了使当地的华人免遭排挤和迫害,同时也是为了搞好同当时许多还对中国抱有戒心甚至敌意的东南亚国家的关系,中国政府在国籍政策上作了变动,鼓励华侨加入当地国籍,文化上认同当地,对于加入当地国籍者,政治上应效忠于当地政府,保持中国国籍者应不介入当地政治活动。1956年周恩来总理访问缅甸时,对华侨的讲话中指出:“作为华侨的就不是缅甸公民,应该有华侨的态度,侨民应该不参加缅甸的政治活动,只是侨民内部和缅甸人民来往是可以的,但不参加政治活动,譬如他们的政党、选举,缅甸的一切政治组织,我们都不参加,这是应该分开的一个界限。”中国政府主动不承认双重国籍,呼吁当地华人加入其他国家国籍后要尊重所在国家的法律,这个举措,在当时看来,确实对当时东南亚的华人免遭排挤和迫害起了积极的作用,逐步改善了同东南亚各国的关系,代表性事件是与印尼签署了《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》。

第三阶段(1980年至今),1980年正式颁布了新中国第一部国籍法,明确规定中国不承认中国公民具有双重国

籍。《国籍法》第5条规定:父母双方或一方为中国公民,本人出生在国外,具有中国国籍;但父母双方或一方为中国公民并定居在国外,本人出生时即具有外国国籍的,不具有中国国籍。第8条规定: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。第13条规定:曾有过中国国籍的外国人,具有正当理由,可以申请恢复中国国籍;被批准恢复中国国籍,不得再保留外国国籍。

三、中国承认双重国籍的利弊

斗转星移,时间已经进入21世纪,国际国内的环境发生了很大的变化,世界各国对于双重国籍的态度也产生了很大的变化。据不完全统计,世界上现有70多个国家承认或接受双重国籍。完全接受双重国籍的国家有葡萄牙、瑞士、法国、意大利、新西兰、加拿大、巴西、阿根廷、南非、澳大利亚等。一些国家有条件地承认双重国籍,比如西班牙与南美洲的智利、阿根廷、秘鲁等说西班牙语的十三个国家签署了互相承认双重国籍条约。一些国家原来不太认可双重国籍,但现在的政策已经有很大的松动,比如德国、印度。德国自2000年1月1日起德国新国籍法实施生效,引入了出生地原则,有限期地承认双重国籍,并且进一步简化了外国人入籍的手续。印度原则上不承认双重国籍,但近些年来,为了吸引海外印裔回国投资,为印度的经济建设做贡献,2003年5月6日,印度内阁会议决定给予居住在美国、英国、澳大利亚、法国、意大利等八个国家的海外印裔双重国籍,但他们在印度不享有选举权和被选举权等政治权利。英国和美国有关双重国籍的政策很模糊,美国不鼓励双重国籍,但它还是承认双重国籍在美国的存在,法律上也没有明确的不承认双重国籍的硬性规定。英国在双重国籍问题也没有明确的法律规定。

中国自1978年改革开放以来已有30年,在这30年间,中国作为移民流出国,技术移民、经济移民已达几百万人之多,且移民多集中在西欧、美国、加拿大、澳大利亚等发达国家。这些新移民构成了一支数目庞大的海外华人、华侨的新生力量。这一大批人经常往来于国内和世界各地,熟悉国际文化,掌握现代科学技术和管理知识,是各国竞相争夺的人才,但对于这一批人才来说,由于国籍的限制,使他们不能方便地回到中国来。近几年,建议中国承认双重国籍的呼声愈高,引发了在双重国籍问题上的广泛讨论。

反对方认为双重国籍对中国利少弊多。有关国籍政策的问题,不能仅从部分人群的方便和利益出发,而是要综合政治、经济和外交等国家宏观因素来考虑。首先,双重国籍政策是诱发外交隐患的重要因素之一。由于海外华人数量庞大,国籍问题一直是我国外交关系中的敏感点。若恢复双重国籍政策,恐引起东南亚国家的猜疑和警惕。其次,一个国家不承认双重国籍,主要考虑的是对国家的忠诚和对公民的管理。对多数个人来讲,拥有双重国籍会使自己在人格上面临尴尬。一些国家要求申请加入其国籍的人宣誓效忠,不要求宣誓的,从法理上,国家也有权要求忠于入籍国。从法律上,双重国籍有可能为一些犯罪分子逍遥法外或获得从轻处罚提供机会,在审理程序也有很大不同,给不法分子以可乘之机。

支持中国承认双重国籍方认为,中国不承认双重国籍是历史原因造成的,时至今日,中国和东盟各国早已建立了邦交,且关系正处于历史上最好的时期,如果中国部分改变国籍法,同承认双重国籍的国家实行对应的双重国籍政策,和东南亚各国继续原来的一国国籍政策,可能会取得东南亚国家的理解和支持。中国政府对应承认双重国籍,有大量引进海外华人、华侨人才、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海外归来人士。中国对应承认双重国籍可创造国际竞争双赢局面。承认双重国籍是世界潮流,中国对外开放,应当在公民国籍立法方面与世界接轨,与时俱进。综观诸多各国的国籍法,双重国籍是国际上许多国家普遍默许认可的一种方式,大多数国家不承认本国公民因取得外国国籍而自动丧失本国国籍。中国现行的国籍法,规定僵硬,毫无周旋余地,于祖国利益、人民福祉而言,殊非智者所取。

四、处理双重国籍问题的建议

通过上述正反两面分析不难发现,围绕双重国籍会产生国际法和国内法的诸多问题,虽然如此,双重国籍问题也并非要一再无休止地讨论与争论下去,关键是要结合国际国内的实际情况,多借鉴别国的成功经验,灵活处理。

首先,可以采取不再取消中国国籍的做法。值得考虑的策略是在修订国籍法时,可参考其他很多国家的做法,不明确表示承认或不承认双重国籍,实行模糊政策,取消“定居外国的中国公民,取得外国国籍的,即自动丧失中国国籍”这一硬性规定。中国政府现在实际上已放宽了对户籍的限制。2003年8月7日,在公安部公布的新的七项户籍管理便民措施中规定:“取消出国、出境一年以上的人员注销户口的规定。”这条规定实际让现在广大出国留学、工派的人员合法保留了中国的国籍,即使这些出去的人员日后有可能加入其他国籍,只要他们回国拥有中国户籍,则同香港特区一样,实际上还可以被视为中国公民。这可以算是为今后中国承认双重国籍打下了基础。

其次,可以采用双边对等的方法。对应承认双重国籍,是现在国际上流行的做法,即和实行双重国籍的国家承认双重国籍,和不承认双重国籍的国家实行单一国籍。按照各个国家对双重国籍的认可状况,与各个国家签署各种各样的条约。对已经实行双重国籍的一些国家友好国家可签订双边协议互相承认两国侨民拥有双重国籍。这些国家都

是发达国家或者地区性的大国,对于拥有双重国籍的公民的效忠问题和有关双重国籍冲突的处理有很丰富的理论基础和实践,并且在这些国家特别是加拿大和新西兰华人华侨人数比较多,他们对于双重国籍的渴望也非常迫切。

再次,可以采用对香港居民的做法。中国国籍法在我国香港地区的执行状况可作借鉴。原则是国籍身份应以出境与否为决定因素。目前居住在香港的中国公民可以持有外国护照,可以作为旅行证件出入香港,也就是说,持有外国国籍无妨,但在香港特区内,可以申请中国特区护照,完全以中国人姿态出现,受中国法律的管辖。目前香港特区中国公民即使加入美国籍,照旧可以在特区居留工作,在美国出生的子女,虽然拥有天然的美籍,依然可以申请成为香港特区中国公民。目前,在香港持英、美、加拿大和澳洲等护照的人士有几十万人之多,但他们都可以申请特区中国公民身份^[3]。

另外,如果考虑现在就承认双重国籍的条件还不够成熟,则应该放宽中国绿卡发放标准和范围。为了吸引更多的人士来中国投资、工作和访问,我国采取的是“永久居留权”的做法,即中国“绿卡”。目前的中国“绿卡”主要针对有特殊贡献的专家学者或者有高额投资的外国友人,而更多的外籍华人还未从中国“绿卡”制度中受惠。如果适当放宽中国“绿卡”的发放标准和范围,对那些希望回国创业发展的海外华人、华侨绝对有极大的吸引力。

中国不承认双重国籍的原因,主要是由于历史形成,这在当时是必要的,也是正确的。但现在,随着中国日益融入国际、大中华圈、亚盟和全球一体化的潮流,海外移民也成为一种普遍现象,如何适应新的形势,处理好海外华人、华侨与祖国的关系,让他们更好地融入到祖国建设中来,已提到议事日程。承认双重国籍是世界潮流,中国实行对外开放,应与时俱进,与世界接轨。

参考文献:

- [1]李浩培.国籍问题比较研究[M].北京:商务印书馆,1979:5
- [2]梅伟强,张国雄.五邑华侨华人史[M].广州:广东高等教育出版社,2001:5
- [3]张勇,陈玉田.香港居民的国籍问题[M].北京:法律出版社,2001:86

[责任编辑:王兰娟]

Considerations of Dual Nationality

LIU Chun-xia

Abstract In recent years, problems concerning dual nationality has been got an extensive concern. At the beginning of PRC, in order to protect the benefits of the oversea Chinese, the Chinese government execution denies the policy of the dual nationality. Several decades passed, the international and local environment have changed very greatly. China practicing open outward, should develop with time, being in line with world. To admit the dual nationality is a world trend nowadays, China should reform the system of the nationality.

Key words Nationality, Dual nationality, Citizenship law