

双重国籍在中国

——浅谈中国的双重国籍问题的解决

商李蕾

摘要 随着国际国内环境的变化,中国对于双重国籍问题的态度也发生了改变。“双重国籍”是一个历史和现实问题,中国对于国籍政策的取舍应慎重全面地考虑积极和消极两方面的因素,以国家利益为重,权衡二者的利弊。同时,在此基础上,可以做出一些适时灵活的调整。

关键词 国籍 双重 中国 态度

中图分类号 D921

文献标识 A

文章编号 1009-0592(2008)07-020-02

近年来,一些生活在西方国家的新华侨、华人要求实施双重国籍的呼声日益高涨。他们一方面对中国有强烈的民族情感,不愿失去中国国籍,另一方面希望藉此为在当地生存发展和到中国经商、就业、置业、子女入学等提供便利。继1999年12名全国政协委员于政协九届二次会议上提出“关于撤销‘不承认中国公民具有双重国籍’规定的建议案”后,中央也于2005年的政协会议上提出党派提案,建议修改国籍法,承认双重国籍。双重国籍问题再次成为人们关注的焦点。

据明报加西版报道,加拿大联邦保守党高层证实,重新检讨双重国籍法已被列在哈珀政府秋季议题上,有可能要求定居海外、却拥有另一个国籍的加拿大人,放弃加拿大国籍。此消息传出后,立即引起加拿大华人社会巨大回响,纷纷认为对移民有非常深远的影响。

一、国籍的界定与双重国籍问题的产生

(一)国籍的界定

对于国籍,很多学者曾经提出过不少定义。《奥本海国际法》中的定义为:“国籍是以依附,生活和情感的真实联系的社会事实以及相互权利与义务为基础的法律纽带。它可以说是构成下述事实的一种法律表现,直接由法律授予或者由于当局的行为的结果而授予国籍的个人,在事实上是与授予国籍的国家的居民的联系要比其他任何国家的居民的联系更为密切的。”韩国法学家柳炳华提出了一个比较全面的概念:“国籍是指自然人,法人及其某些财产与一国有特殊关系时,根据国际法原则,该国国内法为行使管辖权赋予的法律联系,可赋予国籍的财产有船舶,航空器和空间物体等。”

(二)双重国籍问题的产生

双重国籍是指一个人同时具有两个国家的国籍。双重国籍主要是由于各国法律存在的差异以及因种种情况产生的国籍变化而形成的。公民取得国籍的方式一般有两种:因出生而取得与因加入而取得。根据出生取得的国籍称为原始国籍。根据其他方式如因婚姻关系取得、因收养关系取得、因近亲属关系取得或因经济关系取得的国籍称为继有国籍。由于国际法没有统一的国籍规则,而由主权国家规定,同时各国的国情不同,因而关于国籍的立法多种多样。对于因出生而取得国籍各国规定不同,一些国家在自然国籍确定上采用血统主义,而另一些国家则采用出生地主义,同时各国对继有国籍的取得规定也存在着差异,因而存在积极的和消极的冲突,而国籍的积极的冲突就导致了双重国籍的产生。

二、各国对于双重国籍的态度

(一)世界其他各国的态度

双重国籍是国际上许多国家普遍默许认可的一种方式。美国、英国、法国、加拿大、澳大利亚等许多欧美国家都尊重双重国籍。比如自

2000年1月1日起德国新国籍法实施生效,有限期的承认双重国籍,并且进一步简化了外国人入籍的手续。现行法国国籍法规定,人们可以通过决定的或自然的血缘关系取得法国国籍,对出生在法国或定居在法国的外国人,也可以通过出生地(定居地)的关系来获得法国国籍。美国法律没有强制规定一个拥有双重国籍的人士在两个国籍中选择一个国籍,同时,若是一个人在“自动”的情况下取得他国国籍的人士也不会影响到其美国公民权。加拿大和澳大利亚有相当多的国民拥有英国国籍或其他国籍,而这两个国家并没有法律要求本国籍公民如拥有外国国籍之生就不承认其本国籍或应自动放弃本国籍。实际上,尊重双重国籍或多重国籍已逐渐成为世界上的一种潮流。

(二)中国的态度及原因

1.中国的态度演变

新中国成立之前的三部国籍法(1909《大清国籍条例》、1912《中华民国国籍法》、1929《中华民国国籍法》)均承认双重国籍。从新中国成立到1980年国籍法颁布之前的这段时间,我国虽然没有颁布国籍法,但在双重国籍问题上的立场是一贯的,既不主张也不赞成双重国籍,积极稳妥地处理遗留的双重国籍问题。现行有效的国籍法是1980年9月10日五届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》。该法第三条明确规定:“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。”同时第九条规定:“定居外国的中国公民,自愿取得外国国籍的,即自动丧失中国国籍。”而后,学术界开始有主张对中国的国籍问题提出置疑。有许多学者开始研究并赞同在中国实行双重国籍。代表性的事件是陈铎等12名全国政协委员在1999年向国务院公安部提出《关于撤销‘不承认中国公民具有双重国籍’规定的建议》,民建中央也于2005年的政协会议上提出党派提案,建议修改国籍法,承认双重国籍。中国是否实行双重国籍问题开始引起了学术界和海外华侨华人的广泛关注。

2.中国采取不承认双重国籍的原因

出于对国际国内环境以及华人、华侨在居住国自身的安全和利益的考虑。新中国成立之初,国际周边环境十分恶劣,中国面临西方资本主义世界对中国实行的经济封锁,外交孤立。为了和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。但是承认双重国籍的政策带来很大的弊端,中国与许多东南亚国家的关系恶化,陆续发生排华事件。由于东南亚华人在当地国的经济领域占绝对优势的份额,当地政府对华人有一定的戒心,实行承认双重国籍的政策,会带来当地的恐慌以及当地人的一种强烈的嫉妒心理,导致华人在当地的政治上的弱势和被孤立,更加剧了对华人效忠

2008.07 (上)

问题的怀疑。五六十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、搞颠覆的,要输出游击战和武装夺取政权,要搞暴力革命等。华人华侨的处境十分的危险。同时许多东南亚华侨为躲避排华运动的迫害回国,而狭小的华侨农场和其他的接受地无法承受起这种大规模回潮压力,中央政府因此承受着很大的压力。为了华人,华侨的自身安全,为了本国利益,只有消除带来恐慌的因素。这样无论对华人华侨安全,对国内人民的利益,还是对于中国与东南亚国家之间消除误解,加深国家间关系,打破西方资本主义国家的外交封锁,都有十分重要的作用。

三、中国是否采取双重国籍政策需考虑的诸多因素

国际社会对双重国籍问题并无统一的态度,各国亦是根据自己国家的国情、历史、文化和法律制度来决定对双重国籍的取舍。中国在考虑此问题时必须慎重全面地权衡消极与积极两方面的因素。

(一) 消极因素

首先,从权利的行使方面考虑,一个人如果拥有双重国籍就不能很好地行使其权利并不能保证其在行使权利中不会滥用。如果其拥有的双重国籍的两个国家存在利益冲突的话,就很难指望双重国籍人很好地行使权利,在维护一个国家利益的同时而不会损害另一个国家的利益。在义务的履行方面,由于各国的国情、传统、习俗的差异,对公民应当履行的义务有不同或者相同相似的规定,则会产生是否应当履行其中一国特别规定的义务以及是否两国相同或相似的义务都要履行的问题。

其次,承认双重国籍将再次引起东南亚国家的猜疑和警惕,不承认双重国籍有利于中国处理和发展与有关国家之间的关系。东南亚的华侨华人在当地国对该国的经济有很大的影响,如果实行双重国籍,势必会引起当地国政府的恐慌,影响到中国与这些国家的关系,影响到中国提倡的中国—东盟实行合作政策的实行,最终影响到中国的国家利益。

第三,如果承认中国公民可以具有双重国籍,将使中国与有关国家在对这些双重国籍人行使管辖权和保护权上产生冲突,因此会产生不必要的矛盾。若一个人具有双重国籍,则他的一个国籍国在对其行使属人管辖权,提供保护,要求引渡或处理庇护请求时,则可能与另一国籍国的利益或要求产生冲突,进而导致两个国籍国之间的分歧、纷争。

第四,中国政府承认双重国籍,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。

还有一方面,持有双重国籍的人可以比仅具有单一国籍的人享有多种法律上的优惠条件,这样会造成公民之间在竞争方面的不平等。

(二) 积极因素

首先,改革开放以来中国有大量的出国留学人员和海外移民。承认双重国籍有利于他们自由方便地回到中国来,能够简化手续,节省费用,有利于大量引进海外华裔人才、技术、资金和管理经验,会带给中国更多更大的商机和大量外汇和税收,同时便于中外贸易文化交流频繁。

第二,承认双重国籍有利于增强民族凝聚力,不仅可以激发中国人民身居海外,胸怀祖国,以主人翁的姿态维护祖国利益,而且可以吸引海外移民以公民身份,参加人民代表大会和政治协商会议,对国家事务发表意见,为民族振兴献计献策,同时还有助于建立海外爱国统一战线,反对“台独”,反对分裂势力和海外敌对势力。

第三,承认双重国籍有利于中国政府依法管理国外归来人士。如果海外移民归来在中国犯罪,由于其保留中国公民身份,可以按照国

内法律来审理,不会造成国家安全问题。

第四,拥有双重国籍,对许多旅居外国的华人来说,既可以享有居住国公民的所有权利,又能够保留自己的“中国人”名分,这对崇尚叶落归根的炎黄子孙来说,是一个心理安慰,同时使得在海外奋斗多年的移民晚年落叶归根,可以以公民身份回归故里。

第五,承认双重国籍可以压缩台湾的生存空间,实现祖国统一

祖国大陆虽然在侨务工作上也取得了很大的成就,但是还离调动广大华人华侨支持中国的统一事业,压缩台湾的生存空间这一目标有些距离。如果能够实行双重国籍,可以把除台籍以外的大多数华人华侨都吸引过来,为中国的统一事业做出巨大的贡献。

四、国际社会的普遍态度以及中国对于国籍政策的考量

在全世界的国籍规则统一之前,出现国籍冲突在所难免。然而考虑到国籍冲突,特别是双重国籍冲突可能引发的严重后果,国际社会自20世纪30年代初就开始致力于消除,至少是减少国籍冲突。1930年海牙国际会议上通过的《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的理想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。至此,“一人一籍”成为国际社会关于国籍问题的一项基本原则。在此原则的指导下,各国通过国内立法、缔结双边条约、区域性国际条约和全球性国际公约等途径来防止和减少双重国籍现象。

“双重国籍”是一个历史问题,又是一个现实问题。不可否认,允许中国公民具有双重国籍,确实会给具有双重国籍的人投资、探亲等活动带来一些方便。当今经济全球化浪潮不可阻挡,国家之间的交往越来越多,但世界利益的主体主要还是民族国家、政治主权国家,它们仍是整个世界市场、文化发展的主要利益代表。修改国家法律,关键要从政治和经济等国家利益高度去考虑,而不能仅仅为了照顾一个群体的方便和利益就放弃被实践证明是正确的立法原则。从这个角度来看,国籍政策的取舍仍会以国家利益为重,在《国籍法》中承认双重国籍的做法利小弊大。

五、中国对于双重国籍问题的一些处理方式

面对《国籍法》所始料未及的一些新情况新问题,有关部门已经采取了许多务实、灵活的做法。例如,教育部、科技部、财政部、人事部和公安部等部门联合于2001年5月14日出台了《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》。其中规定对在华任职的留学归来人员中的外籍高科技、高层次管理人才可以提供出入境便利。2004年8月15日,公安部、外交部发布了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,据此中国政府给予符合一定条件的外国人审批发放外国人永久居留证,也就是人们通常所说的“绿卡”。

当今的时代是一个日益开放的时代,移民正在成为一种世界潮流。中国政府应本着灵活、渐进的原则对相关政策法规适时地作出调整,唯此才有可能造就个人与国家、中国与外国双赢的局面。在此问题的处理上,中国可以在合理成都范围内借鉴借鉴他人的经验,可以以谈判协商、双边条约的形式解决国籍冲突问题。同时可以有针对性地制定单行法规,细化补充《国籍法》,增强其可操作性。国籍的冲突问题只要处理得当是可以得到有效解决的。

参考文献:

- [1]马呈元,国际法,中国人民大学出版社,2003年9月版。
- [2]周鲠生,国际法,上海商务印书馆,1981年版。
- [3][英]詹宁斯,瓦茨修订,奥本海国际法(第一卷第二分册),中国大百科全书出版社,1998年版。
- [4][韩]柳炳华,国际法(上册),中国政法大学出版社,1997年版。