

对承认双重国籍的思考

郭浩芬

(外交部领事司,北京 100701)

摘要: 根据怎样的原则确定自然人的国籍将直接影响到有关人士的居住选择、择业倾向和整体的生活素质,同时也影响到国家的人力配置、人才吸引和整个社会的和谐发展。在维护本国的安全、政治稳定和经济利益的绝对前提下,国籍法还应通过其科学的规定,以最小代价来吸引人才与投资,同时体现迁徙自由与人道主义原则,在以人为本的新时代里实现人性化的法律价值。

关键词: 国籍法;双重国籍;移民;华人

中图分类号: D998 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009—2234(2006)01—0092—02

《中华人民共和国国籍法》规定,中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。根据此规定,在侨胞加入驻在国外国际后将自动丧失中华人民共和国国籍。对于这一限制,近年来华侨华人反应普遍强烈。新西兰华人在全国政协主席、致公党中央主席罗豪才访新时呈递了“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;加拿大普通话华人联合会发出调查报告,显示92%参与调查的大陆移民认为承认双重国籍既有感情方面的因素,也是出于大量实际需要;2004年5月欧盟华人在温家宝总理访欧期间递交了《欧盟华人致温家宝总理建议修法承认双重国籍》的信,以大量事实和丰富情感阐明了双重国籍对于华人的重大意义。^[1]凡此种种,无不说明,随着时代的发展,承认双重国籍的呼声愈来愈高,成为一个不得不认真思考的问题。

一、现行《国籍法》的订立

1930年《关于国籍法冲突若干问题的公约》第一章第一条规定:“每一国家依照其法律决定何人为其国民。此项法律如与国际公约、国际习惯及普遍承认关于国籍之法律原则不相冲突,其他国家应予承认。”^[2]我国现行《国籍法》的颁布有着相当特殊而深刻的历史背景。新中国成立初期,国际上出现一股反华、排华逆流,在印度尼西亚更是发生大规模屠杀华人、排挤华人的惨痛事实。为解决中国与印尼历史上遗留下来的华侨问题,1955年双方签订了《关于双重国籍问题条约》,主要内容是:根据本人自愿的原则选择一种国籍;选择了缔约两国之一国国籍的人,当然丧失另一国国籍。对于当时的国际环境来说,不承认双重国籍的政策有利于我与有关国家发展正常的外交关系,有利于侨胞在当地长期生存和发展。在总结历史经验的基础上,我国于1980年颁布了《中华人民共和国国籍法》,重申了不承认中国公民具有双重国籍的原则。此法一直沿用至今。

二、现行《国籍法》在法理和应用上的弊端

国籍问题本质上是公民权问题,与受到宪法保障的公民基本权利和义务密切相关。国籍法因而具有崇高法律地位,属于宪法性文件。但是,由于历史原因,现行《国籍法》过于简单,在执行中缺乏操作性,比起大多较发达国家的同类法律实质性条款过少,以至于在实践中有些不得不以公安部1981年关于实施国籍法的内部规定(试行草案)为依据,从而造成在法理上存在违反宪法和《民法》原则的重大问题。

由于采用了“内部规定”,不可避免地带来许多法律以外的问题,如外交部与公安部两大部门之间的行政分工与合作问题。解决这种问题的根本方法就是将“内部规定”法律化,全面贯彻依法治国的方针。有法可依是依法行政的前提,也是公民保护自己的宪法权利、实施宪法义务的重要保障。

三、现行《国籍法》改革的必要性

除前述现行《国籍法》存在的历史局限性以外,面对社会快速的发展和国际交流的增多,该法亦呈现出时代局限性。二十五年已过,现行《国籍法》产生之初的国际环境发生了翻天覆地的变化,中国与世界的联系愈加紧密,人口流动的速度越来越快,范围越来越广,类群越来越繁多,自由度越来越高,这一切都决定了改革势在必行。

(一) 移民构成状况发生了变化

据不完全统计,我国现有海外移民(华人华侨)约3000万至5000万,大多数由过去的苦力型转为现在的经济型、知识型。华人华侨不再只单一地从事劳工、餐馆、手工业等劳动密集型工作,而开始大量地参与到诸多知识密集型工种,如建筑设计、软件开发、教学交流、商务贸易等,并在某些领域成为主力军和骨干。

收稿日期:2005—12—19

作者简介:郭浩芬(1979—),女,江苏南京人,现在中华人民共和国外交部领事司工作,系外交学院国际公法专业研究生,研究方向:国际法。

由于交通的便利和信息的通畅,如今移民的目的地也由过去的周边国家为主转为发达国家为主。而大部分发达国家都承认或者有限度的承认双重国籍。这也为我国有限度的承认双重国籍提供了对等的可能性。

此外,从整体上看,早期移民经过长期的奋斗、创业,已积累的一定的财富力量,拥有较强的经济实力,近年来纷纷回国投资办厂、开公司、开发房地产等,是外资收入的重要组成部分,并成为某些城镇的主要经济来源,如浙江著名的青田县。新移民虽然经济实力相对较弱,但知识层次高、观念新,在海外站稳脚跟后往往选择回国做进一步的开拓和发展,对国家的建设无疑是一笔宝贵财富。与建国初期的力图扎根当地的移民们相比,如今的新老移民早已解决了基本的生存问题,他们面临的主要任务是如何在国内外拓展自己的各种业务,使自身的发展更适应国际化的趋势,并充分发挥作为国际人才的自我价值与社会价值。笔者认为,如何通过法律保障这些价值的视线,不仅是一个个人发展的问题,而是社会人力资源合理分配的问题,也可以说是新时代下社会稳定的问题。

(二) 移民在国内外面临的尴尬

由于单一国籍的限制,移民国外的中国人或继续保留中国国籍,或放弃中国国籍,加入驻在国国籍。能够继续保留中国国籍是每一个海外华人的愿望,然而,由于许多国家尤其是非移民国家对外侨有着重重限制,如果以外侨身份在当地生存将面临很多意想不到的难题,诸如结婚、工作、入学、旅行、经商、报税、保险等等来自各个方面的关卡。例如加拿大明确规定,外侨5年内在加拿大居住时间不得少于730天,否则将自动失去永久居留权。^①存在类似规定的国家还有很多。除此,外侨遇有司法诉讼时往往因为司法权利上的限制遭遇不公正待遇。此外,与当地国民最大的区别还在于无选举权和被选举权,无法得到参政议政的权利,致使许多华侨只能生活在中国人的圈子里,即使个人能力很强,影响力也十分有限,很难与当地主流社会融合,更莫说向当地政府争取更多的权益与保障了。

因此,在面对这些关乎生存的现实问题时,许多移民不得不加入当地国籍,从而丧失了自己祖国的国籍。然而这一选择又给华人日后在国内的发展带来诸多尴尬。例如,回国签证有效期和停留期的限制,就业许可的限制,办理房产、财务方面委托手续的繁琐,请国内父母照看子女时必须办理外国儿童寄养手续,儿童就学作为“外国学生”所面临的一系列问题,就连想要安度晚年回国定居的老华人也要办理一系列繁琐的手续。通过近几年从事华人华侨工作,笔者听得来自海外华人的无数抱怨与期望,也深切感受到这些看似表面的小问题对于广大华人来说是多么至关重要。

(三) 国际环境的重大变化

不言而喻,从建国初至今世界和中国都已发生了巨大变化。地区间的合作越发紧密,文化与民族都呈现着多元化的发展状况,许多在相当长的时期内对我采取敌视政策的国家,现在都成为经济上、文化上交流与合作的伙伴。随着改革开放以来经济的迅速发展,我国所处的国际地位也日益提高,与大国的关系进一步加强,与发展中国家包括东南亚国家的友好合作关系继续巩固发展。由于我国前期的国籍政策,东南亚国家的华人大多已加入当地国籍,这些因素,都为实施国籍法的改革奠定了基础,提供了条件,为有步骤地实现双重国籍排除了后顾之忧。

(四) 移民对国籍认可的心理需求

国籍不仅代表了公民的法律归属,也代表一个海外移民的心灵归属。越来越多的华侨华人意识到,祖国在世界舞台上占据着举足轻重的地位,民族的自豪感和落叶归根的

归属感也是他们希望保留中国国籍的重要原因。在世界各地,每次的反“台独”讨论会、纪念中国领导人讲话的各种座谈会、抗战胜利等纪念日等等各种爱国活动的场合,都少不了广大华人华侨的身影。这时候,作为有着拳拳报国之心的华人,是多么希望在自己满腔热情地表达对祖国热爱之情的时候,还能够拥有一本中华人民共和国的护照,还能够真正自豪而骄傲地说:我依然是中国人!

四、对现行《国籍法》改革的一条思路

据统计,目前世界上有53个国家准许双重国籍并没有或极少例外禁止;15个国家和台湾地区一般准许双重国籍并有相当例外许可;37个国家和我国的港澳地区一般禁止并有相当例外许可;78个国家禁止双重国籍并没有或极少例外许可;另有9个国家及百慕大、库克群岛和巴勒斯坦不详。资料显示,越来越多的国家如德国、瑞典等,正以不同的方式接受双重国籍。

笔者认为,对于我国来说,普遍地鼓励双重国籍并不现实也无必要,应该根据我国国情与移民状况,有条件地适用双重国籍。具体来说,重点应该放在以下两个方面。

(一) 细化对“自动丧失国籍”的规定

根据国际丧失的原因可以分为自愿与非自愿两种类型。自愿丧失包括:(1)申请退出某一国籍;(2)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、入籍等法律事实丧失了原来的国籍。^②笔者认为在非自愿丧失国籍的情况中,如基于婚姻、收养等原因而非本人自愿加入他国国籍,以及基于出生而获得他国国籍时,在他国亦承认双重国籍的条件下,应允许保留本国国籍,即上述情况下承认双重国籍。如因本人自愿主动要求加入他国国籍,则可继续实施“自动丧失中国国籍”的规定。

(二) 对新移民子女的国籍认定问题

许多新移民子女出生在驻在国。而根据出生地主权国家的规定(如美国),儿童自出生之日起便具有出生地国国籍。而现在,越来越多的新移民父母希望子女能够在基础教育扎实的中国就读小学甚至初中,还有许多父母无暇照顾子女,希望将子女送回国内亲戚身边长期居住。面对这些现实的困境,笔者建议,若出生地国不排斥双重国籍,出生子女父母或监护人又为该子女申请加入中国国籍的,可以承认他们的双重国籍。具体实施上,可为儿童颁发中华人民共和国护照或两年多次旅行证。待子女十八岁(或十六岁)后,再令其在中国国籍和他国国籍之间进行选择。

以上是笔者对双重国籍在中国实施的一点浅见。对于双重国籍的正确认识在全球经济一体化、区域一体化趋势日益加剧的今天有着十分重要的意义。有限度的承认双重国籍是大势所趋,这不仅是一个关乎公民宪法权利的问题,也是一个关乎公民基本人权的问题。对于一个发展中国家而言则是关系到人才流动、国民素质、海内外稳定的综合性问题。当然,双重国籍的有效实行要以健全国籍管理、户籍管理制度为前提,以防止一些投机分子利用双重国籍制度钻法律漏洞、逃避公民义务。

参考文献:

- 1) 2004-12-02, 国际先驱导报(N).
- 2) 王铁崖. 国际法(M). 北京:法律出版社, 1995. 168.
- 3) 翁里. 国际移民法理论与实践(M). 北京:法律出版社, 2001. 368.
- 4) 韩德培. 国际私法新论(M). 武汉:武汉大学出版社, 2003. 92.

□ 编辑/金风平