

国际社会国籍法变化趋势与 我国国籍政策调整设想

刘铭盛¹, 贾海涛²

(1. 广东行政学院 法律系, 广东 广州 510053; 2. 暨南大学 社科部, 广东 广州 510632)

摘要: 在全球化背景下, 双重 (或多重) 国籍政策推行已经成为国际社会国籍法的变化趋势。我国坚持单一国籍政策, 学术界也大多不主张修改国籍法。若从海外华人与祖国大陆联系重要性的角度看, 双重国籍政策可以团结海外华人、增强中华民族凝聚力, 也是国家借用海外华人力量和国际影响力的突破性战略手段。当前, 我国调整和修改国籍法, 有限度或有针对性地实行双重国籍政策是可行的。

关键词: 全球化; 国际社会; 国籍政策; 中国国籍政策

中图分类号: DF98 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4533 (2005) 06—0061—05

一、国际社会国籍法变化趋势

长期以来, 西方发达国家的国籍政策相对比较灵活, 学者和国民的国籍观念也比较开放, 即便在冷战期间也是如此。发展中国家则大多采取单一的国籍政策, 学者和老百姓也不太赞成双重国籍和多重国籍。然而, 随着冷战的结束和国际局势的缓和, 尤其是随着全球化的推进, 第三世界国家的国籍观念也日趋开放、灵活。许多国家在国籍政策方面的态度与冷战期间相比已发生了较大的变化, 在立法上也做出了较大的调整。在全球化的今天, 国际移民的数量大增, 国家之间的经济、文化交往与联合也更加紧密。有些西方学者预言: 双重国籍或多重国籍将是一个大趋势。否则, 全球的经济活动和经济联合将会因国籍的限制而产生诸多的不便。双重国籍与多重国籍在许多国家已经被认为是一种必然, 推行或接受 (包括

默许) 双重国籍或多重国籍的国家越来越多。

目前, 法律上明文规定允许或不禁止一定形式的 (或某种程度的) 双重国籍的国家不多, 有澳大利亚、德国、印度、加纳、加拿大、美国等。有的国家只允许非成年人拥有双重国籍, 如德国; 有些国家倾向于修改国籍法以限制双重国籍, 如荷兰。不过, 这并不代表实行双重国籍的国家和拥有双重国籍的人口在下降。有些国家虽然在法律上没有任何规定或未完成立法程序, 但默许双重国籍; 有些国家则通过政策表现出对双重国籍的赞成和支持, 而且将这些政策法律化, 如瑞典、法国、智利、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦等国。菲律宾和印度国会 2003 年通过法案, 实现了双重国籍政策的法律化。

事实上, 目前全球大约有 89 个国家或地区实行双重国籍政策或允许不同程度 (形式不

收稿日期: 2005—09—10

该文系贾海涛主持的广东省哲学社会科学规划项目《海外印度人与海外华人国际影响力比较研究》(3104N01) 阶段性研究成果。

作者简介: 刘铭盛 (1954—) 男, 江西大余人, 广东行政学院法律系副主任, 副教授, 执业律师; 贾海涛 (1964—), 男, 河南上蔡人, 暨南大学社科部副教授, 博士。

同)的双重国籍。其中,移民国家和发达国家几乎都实行双重国籍或多重国籍政策,持有双重国籍和多重国籍的人口数量较多。全球双重国籍的人口近年来呈较大的上升趋势。在主要的移民国家兼发达国家中,加拿大的国籍政策比较明确,法律上一直允许双重国籍或多重国籍。美国政府尽管也曾多次强调双重国籍的负面作用,但它并没有禁止双重国籍,甚至“9·11”事件之后也没有这样做。澳大利亚在1948年的公民法案的17款里禁止了双重国籍,但在各种利益集团的游说之下,在2002年废止了这项条款,实行了双重国籍政策。

欧洲发达国家的国籍政策趋向于更加灵活。随着欧盟的东扩以及欧盟内部组织机构的改革,双重国籍和多重国籍将变成欧盟内部国家的必然选择。德国与法国正在酝酿互相给对方的国民以国籍,未来德法两国的所有国民可能将同时拥有德法两国的国籍。^[1]如果德法两国开了这个头,欧盟内部将互相仿效,届时,欧洲大部分国家将有可能互相采取双重国籍或多重国籍政策。

对于拥有较多海外移民的国家来说,推行双重国籍政策无疑是维系其海外移民与祖国关系和利用海外移民的实力和国际影响力的最佳途径。如果一个国家的双重国籍政策没有引发与他国的矛盾或影响到自己国际关系的拓展,那么,这一政策将是积极的、有利的,是值得推行的。正是基于这种理念,印度和菲律宾等国才及时调整了政策,修改或正在修改有关国籍的法律条文,承认了双重国籍的必要性和合法性。俄罗斯为了自身的利益,为了保障与独联体国家的密切联系,竭力主张双重国籍。白俄罗斯、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦等国也比较拥护,公开采取双重国籍政策。^[2]另外,一个非常值得重视的事实是:台湾从某种程度上是允许或承认双重“国籍”,香港也是。大批香港人拥有双重身份或双重国籍,一个是特别行政区的,另一个是外国(如英国、加拿大等)。

二、我国国籍法现状及其理论研究

我国的国籍政策是非常明确的:坚持单一国籍,不承认或反对双重国籍。这在1960—

1970年代的外交政策里就体现出来,并在1980年新中国第一部国籍法《中华人民共和国国籍法》里得到重新确认。

双重国籍在我国曾经一度被认为是个不能突破的禁区,也是几乎不予讨论的禁区。目前,虽然政府的态度由于海外华人要求给与双重国籍的呼吁而略有松动,但政府职能部门和学术界关于是否应实施双重国籍政策仍存在有很大的争论。总的来说,我们的态度是审慎的,持怀疑或否定态度的较多。在理论界,一些学者对已经发生的国际形势的变化视而不见,因而在双重国籍问题上存在着一定的认识上的误区。长期以来,对双重国籍的问题和现象研究不够深入,或者说态度比较保守。我国对双重国籍的认识及政策制定都是基于某种特定的历史背景形成的,而学术界对这方面的理论研究也是以这一历史背景为基础而展开的。这有着一定的历史必然性和合理性。

对于双重国籍和多重国籍问题(包括政策)的研究,在国际学术界一直不是一个新鲜的话题,但我国学者对国际社会双重国籍问题关注相当少,对是否应当实行双重国籍政策也缺乏深入研究。最近十年来,全国所发表的与双重国籍问题有关的学术文章还不到20篇,其中主要是对1950—1960年代实施单一国籍政策的过程和历史背景的介绍。一些学者在总结当时国籍政策积极意义的同时,主张继续坚持单一国籍政策。^[3]也有个别论文涉及到改革开放之后的新的历史阶段,但是,几乎没有主张改变我国现行国籍政策的。有文章甚至认为:有些人希望得到双重国籍完全是为了钻空子、搞投机,因而双重国籍只会给国家的治安和经济发展带来麻烦,使国家吃亏。^[4]有人则从外交或对外关系的角度出发,认为实施双重国籍势必引发我国与海外华人所在国的矛盾,因而主张继续坚持“一人一籍的原则”^[5]总之,国内学术界对双重国籍基本上持否定的态度,也不主张修改国籍法。

其实,这些反对的理由是几十年前的老观念。这些学者忽视了一个最为重要的事实:当前的国际形势已经发生了深刻的变化,我国面临的国际环境今非昔比,国籍政策的制定也要

顺应历史条件的变化。实施双重国籍政策固然有其弊端，但是，综合衡量，利大于弊。而且，所谓弊端或害处要远远小于一些学者的预计。

应该说，几十年来我国一直奉行的单一国籍政策是成功的，但在 1950—1960 年代不采取双重国籍政策主要是因为当时的历史条件不允许，或者说那样做不利于外交的拓展。当时正值民族独立运动蓬勃高涨之际，国籍问题与主权独立密切相连，新独立的第三世界国家普遍反对双重国籍。况且在冷战期间，我国面临的国际环境也比较恶劣，反对双重国籍政策是明智的选择。这样做既有利于海外华侨、华人，又有利于我国本身，同时也受到东南亚等国和整个国际社会的赞赏。而现在，国际形势和外交环境已发生了较大的、乃至实质性的变化，我国已不像当初那样遭到周边国家的猜忌，一些国家（主要是东南亚国家）对双重国籍和华人、华侨问题已不像当初那么敏感。

时过境迁，原来的国籍观念及理论研究已有些过时，不能再适应新形势国际环境的需要，而我们对双重国籍的过分排斥政策也不利于进一步改革开放和更好地团结海外华人、华侨。实际上，在全球化的背景下，由于世界上大多数国家已经公开实行或默许双重国籍甚至多重国籍，我国调整国籍法或实行双重国籍政策的条件已经成熟。

当然，承认双重国籍不可能没有负面影响或负面效应，我们应尽最大努力削弱双重国籍政策可能造成的负面影响。不过，有些负面影响本来就已经存在，如某些国家对华人的歧视和反华、排华问题；再如一些投机分子或腐败分子在无双重国籍政策的情况下，照样有办法，私自拥有双重国籍。而那些遵纪守法，渴望报效祖国的海外华人却不会采取非法或欺骗的方式获得双重国籍。有人对双重国籍政策能带来的国家利益缺乏洞察，同时也看不到双重国籍能给海外华人带来的好处和方便。只是一味情绪化地采取抵触的态度，盯住那些通过购买或短暂地移民国外以获取外国身份、同时又保留中国身份不变的投机分子不放，错误地认为双重国籍有害。他们不明白双重国籍政策应

该是针对三千多万海外华人的。而那些大陆的隐瞒双重身份的人不是海外华人，不应该将双重国籍政策与国内的某些不法分子和投机奸商联系起来。

三、初步调整设想：有限地承认双重国籍

双重国籍政策符合国家利益，既会对未来我国的发展有极大益处，同时也给海外华人带来极大的便利和好处。这种便利和好处不是以牺牲中国的利益和华人所在国的利益为前提，而是与之兼容共生的，三者之间不是互相冲突的关系。一言蔽之，双重国籍将给海外华人提供更好的发展机会和生存空间，更加紧密地维系他们与祖国的关系，更加方便他们往返祖国，而不是给他们提供特权、允许其投机。

海外华人、华侨对祖国的发展、进步历来贡献巨大。改革开放以来的巨大成就和经济腾飞更是离不开海外华人、华侨的贡献。从某种程度上看，海外华人对我国未来的发展可能仍然是最重要的外力，我们应将维持与海外华人良好的关系和借用他们的国际影响力提高到国家发展的第一战略高度，将海外移民与国运联系起来，制定出新的更有效的政策。从某种程度上来说，采用双重国籍政策可能是维系海外华人的最佳手段，同时也是利用海外华人资金、技术和人才的最佳途径。一旦实施了双重国籍政策，海外华人的资金、技术、人才和国际影响力就会更有效地为我所用，经济的发展会借此获得实质性新突破。而且，值此台海局势复杂多变之际，双重国籍政策更是团结海外华人、孤立台独势力的有效手段。从某种程度上来说，双重国籍政策目前对我国有百利而无一害。

海外华人之所以需要中国国籍，具体原因有四：一是出于对祖国认同的情感需要；二是为了方便回国投资、定居；三是为了出入境及在华工作、旅游的方便；四是为了培养子女认祖归宗的意识和回国接受教育的方便。总的说来，海外华人对中国国籍要求的原因可归为感情需要和利益追求两方面。他们一方面不愿舍弃中国人这一神圣的称号，希望通过国籍来维系与祖国的感情和联系；另一方面也希望通过获得国籍谋求一定的利益，减少因外籍身份而

受到的限制和额外开支。应该看到,海外华人的要求是正当的,而且,情感因素要大于利益因素。况且,即便他们有利益的目的,但他们对祖国的回报将远远超过他们在国内的利益获得。

海外华人需要双重国籍应该说是我国是否实行双重国籍政策的决定性因素,同时也是实行什么样的双重国籍政策的关键。而且,这一问题与实行双重国籍的“弊端”是密切相连的,甚至可以说几乎是一个问题。双重国籍政策应该使中国、海外华人和海外华人所在国等各方的利益都得到最大的保证,而同时尽最大可能降低各方可能因这一政策所蒙受的损失。当然不能单方面因为海外华人和中国的需要而实行双重国籍政策,我们还要照顾海外华人所在国的态度或利益。我们应该根据这一出发点制定我国的双重国籍政策。

在东南亚地区,泰国、菲律宾等国已经明确承认双重国籍,有了法律的保护;而新加坡和马来西亚的国籍政策也是有弹性的。印度等国已经将新、马等国的印度裔移民列入给与双重国籍的范围,并没有因此引起新、马等国的抗议或排斥其移民的活动。对于印度尼西亚、越南等在历史上因华人、华侨问题与我国发生过外交纠纷的国家的华人,我国可以暂缓或不实行双重国籍政策。况且,我国也可采取有限双重国籍政策,避开东南亚等敏感地区和国家,只给欧美等不会引起外交纠纷的国家的华人以双重国籍。实际上,海外华人要求双重国籍最强烈的地区在北美和欧洲,其中来自加拿大的呼吁最强烈。而欧美国家的政府对于我国实施双重国籍政策是不会介意的,因为这些国家大都承认双重国籍。如果我们对来自海外华人的呼吁一味回避,可能会影响海外华人对祖国的认同,进而影响他们对祖国经济发展的支持力度。

关于怎样采取双重国籍政策,我们可借鉴印度的作法。中印两国在海外移民的发展状况和面临问题上,以及海外移民政策方面是最为相似的国家。印度的国籍政策一度也与中国相似,而2003年1月,印度正式实施双重国籍政策。不过,印度的双重国籍政策无论从哪个

方面来说都是有限的,立法目的非常明确。它既保护了印度的国家利益和国家安全,又有利于利用海外印度人的资金、技术和人才,同时又为海外印度人回国投资和工作提供了方便,可谓一举几得。印度双重国籍政策的内容大致如下:首先,印度国籍不授予非印度血统的外国人,而只授予1947年之后离开印度的包括第四代后人在内的海外印度人。其次,拥有双重国籍者在印度只能享有部分国民待遇,如投资和拥有地产等,而不享有选举权与被选举权以及担任公职的权利等。最后,双重国籍政策只适用于欧美和东南亚的18个国家的海外印度人,其他国家的海外印度人不能在拥有他国国籍的同时再拥有印度国籍。

可以看出,印度的双重国籍政策是精心设计、深谋远虑的,同时也是极其成功的,因而值得借鉴。我国如果实行双重国籍政策完全可以采取对等政策,即有选择地给予那些不排斥双重国籍和多重国籍的国家的华人中国国籍。与这些实施双重国籍或多重国籍政策国家采取对等政策是最顺理成章、简便易行的办法。这样就能避免国际纠纷。也可限制拥有双重国籍的人担任国家公职(只在科研和教育界对他们开放),限制其选举权与被选举权。这样就可避免一些人钻空子,搞投机,同时保障了国家安全和国家利益。总之,实行双重国籍政策,从国籍授予范围、权利多少方面实行控制,既不会影响国家安全和利益,也不会引起国际社会的不良反应,而中国改革开放和经济发展定能借此产生一个新的优势。

参考文献:

- [1] [新] 朱邦贤. 法德将宣布: 国民享有法德两国双重国籍 [N]. 联合报, 2003-01-23.
- [2] 王智娟, 潘志平. 哈萨克斯坦民族问题的焦点: 双重国籍与第二国语 [J]. 东欧中亚研究, 1996, (3).
- [3] 吴前进. 中国与南亚国家睦邻友好关系开辟的前提—华侨“双重国籍”问题的解决 [J]. 华侨华人历史研究, 2000, (4). 刘正英, 周恩来对解决华侨双重国籍问题的贡献 [J]. 中共党史研究, 1998, (3).
- [4] 高琳. 论中国国籍的自动丧失 [J]. 公安大学学报, 1996, (6).
- [5] 卢以品. 一人一籍原则的再论证 [J]. 三峡学院学报, 2000, (1).

责任编辑: 李艳中

Investigation on Amendment to Chinese Nationality Policy in the New Tendency for the Global Community

LIU Ming-sheng¹, JIA Hai-ao²

(1. *Dept. of Law, GIPA, Guangzhou Guangdong 510053, China;*

2. *Dept. of Social Science, Jinan Univ., Guangzhou Guangdong 510632, China)*

Abstract: It has been a new tendency for the global community to push a dual citizenship policy under the background of Globalization. China hangs on exclusive citizenship policy, and in academic circle, most scholars decline to propose the amendment to law of nationality. Nevertheless, from the point of outstanding significance of overseas Chinese to their motherland, the dual citizenship policy can rally overseas Chinese, strengthen the cohesiveness of Chinese nation, also can be a strategic breakthrough of state invoking overseas Chinese power and their international force. At present, it is feasible for China to amend or alter nationality law for a finite and contrapositive dual citizenship policy.

Key words: globalization; China; law of nationality; dual nationality

(上接第 24 页)

The Tongzhi Resurgence: Political Ethics Deviating from Regime Pattern in the Late Ching Dynasty

REN Niannan

(*Guangdong Oceanic University, Zhanjiang Guangdong 524088, China*)

Abstract: The Tongzhi Resurgence happened in the late Ching Dynasty maintained the political organization mode of centralist absolute monarchy in shape, but its regime pattern was destroyed structurally - some statist power was transferred to lower local regime. Those famous ministers, mainstays of the Resurgence, still held Confucian feudal political ethics. This situation resulted in political ethics deviating from political regime pattern in the late Ching Dynasty; both sides lost the legality and positivism in political building. The antinomy followed that the course remained long, flexuous even round balky in modern Chinese society metabolism, finally appeared the late Manchings' particularly political symptoms.

Key words: the Tongzhi Resurgence; famous ministers of the Resurgence; political regime mode; political ethics; deviation