

试论中国有限承认双重国籍的必要性与可行性

张欣

(中国科学院北京基因组研究所, 北京 101300)

[摘要] 中国现行的国籍法不承认双重国籍, 然而随着中国改革开放的不断深化, 国际合作与交流日益频繁, 海内外要求我国承认双重国籍的呼声越来越高。在新形势下我国有限度或有针对性地承认双重国籍是必要和切实可行的, 我国应适时调整和修改国籍政策, 以适应当前经济建设和社会发展的实际需要。

[关键词] 双重国籍; 国籍法; 国籍政策

[中图分类号] D998 [文献标识码] A [文章编号] 1009-2234(2007)05-0108-02

一、国籍与双重国籍

国籍是指一个人属于某一特定国家的公民或国民的法律资格^[1]。它标志着一个人与某一特定国家间的固定的法律联系。国籍的取得和认定必须以特定国家的国籍法为依据。国籍法是国家自行制定或认可的有关本国公民或国民资格的取得、变更或丧失方面的法律。国籍立法的主要表现形式为各国国内的国籍法或国籍法规, 以及解决国籍冲突问题的国际条约和国际习惯。

根据各国国籍立法及相关条约实践, 国籍的取得方式可以分为两大类——因出生取得和因加入取得。其中因出生取得有血统主义和出生地主义两种原则, 因加入取得包括自愿申请入籍和由于法定事实而可能引起的国籍变更。

由于各国制定国籍法所依据的原则不同, 因此不可避免地产生各国国籍立法的差异和国籍的冲突, 导致双重、多重或无国籍现象的出现。本文在此主要讨论的是双重(或多重)国籍问题的解决。

二、中国关于国籍的法律规定

历史上我国曾经产生过三部国籍法。第一部是1909年由晚清政府颁布的《大清国籍条例》; 第二部是1912年中华民国政府颁布的《中华民国国籍法》(1914年经修正后重新颁布); 第三部是1929年南京国民政府颁布的《民国十八年修订国籍法》。这三部法律都采取了血统主义原则, 同时承认双重国籍^[2], 主要目的在于争取广大华侨华人的帮助和支持, 并以此体现外交主权和维护本国侨民利益。

新中国成立后废除了旧的国籍法, 但并没有立即颁布新的国籍法。随着二战结束后亚洲民族解放运动的兴起, 东南亚原殖民地纷纷独立, 诞生了一大批新兴民族国家, 华人

华侨的国籍问题成为需要迫切解决的重要问题。为了缓和与东南亚国家的关系, 消除由于华侨国籍问题所带来的不必要的误会, 中国和印尼于1955年4月在印尼的万隆正式签订了《中华人民共和国同印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》, 中国采取了不承认双重国籍的政策。随后, 中国根据这一政策相继与尼泊尔、蒙古、马来西亚、菲律宾、泰国等邻国解决了双重国籍问题^[3]。1980年9月10日《中华人民共和国国籍法》正式颁布, 其中第三条明确规定: “中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍”, 将这一政策以法律的形式确定下来。

三、我国有限承认双重国籍的必要性

(一) 现行国籍法存在的问题

几十年来我国不承认双重国籍的政策曾经发挥了重要作用, 在一定程度上改善了中国与东南亚国家的关系。但是从实践情况来看, 这并没有从根本上改善世界各国华侨华人的生存环境, 尤其在东南亚许多国家华侨华人仍受到严重的种族歧视, 并且时常发生较大规模的排华运动。而由于外籍华人不具有中国国籍, 中国政府在法理上无法为他们提供实质性的法律保护和帮助。这种结果是与国家制定国籍法的初衷不相符的^[4]。

(二) 国内外要求承认双重国籍的呼声

改革开放后中国的对外交流日益扩大, 出国人员不断增多, 许多人由于种种原因加入了当地国籍。而按照我国国籍法规定, 取得外国国籍则自动丧失中国国籍。当海外华人由于工作或生活需要必须经常进出中国国境时, 却由于一系列法律和政策上的限制而产生了诸多不便, 有时甚至还造成了感情上的极大伤害, 在很大程度上影响了广大海外

[收稿日期] 2007-08-24

[作者简介] 张欣(1981—), 男, 山东日照人。编辑, 系外交学院2005级在职硕士研究生, 研究方向: 国际关系。

华人参加祖国经济建设的积极性。

在1999年全国政协九届二次会议上,包括著名节目主持人陈铎在内的12名政协委员曾联名提出了《关于撤消“不承认中国公民具有双重国籍”规定的建议案》,引起了舆论的广泛关注。2003年由加拿大普通话华人联合会进行的关于双重国籍的民意调查结果显示,92.6%的受访大陆移民希望中国政府能够允许中国移民在承认双重国籍的国家入籍后保留中国国籍,即对等承认双重国籍^[4]。2004年11月新西兰华人在全国政协副主席、致公党中央主席罗豪才访问新西兰时呈递了“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^[5]。这些情况反映出海外华人对保留中国国籍的强烈关注和深切期盼。

(三) 国际社会国籍法变化趋势

在全球化背景下,推行双重国籍政策已经成为国际社会国籍法的变化趋势,许多国家近年来对双重国籍的态度逐渐宽松。据不完全统计,目前全世界至少有90多个国家或地区实行双重国籍政策或允许不同程度的双重国籍,其中包括美、英、法、德、瑞士、加拿大等多数移民国家和发达国家。澳大利亚在2002年废止了1948年公民法案中不承认双重国籍的条款,印度和菲律宾等国近年来也纷纷调整国籍政策,逐渐承认了双重国籍的必要性和合法性^[6]。

(四) 有限承认双重国籍的有利之处

有限承认双重国籍既可为我国经济和社会发展带来极大利益,也会使海外华人得到极大便利和好处:一是有利于大量引进海外人才、技术、资金和管理经验,给中国带来更多的商机、外汇和税收。二是有利于增强中华民族凝聚力。三是有利于祖国统一。反独促统,海外华人的力量不可低估。他们在海外可顺理成章地以公民身份支持统一大业。四是有利于中国政府依法管理海外归国人员。如果海外华人在中国犯罪,若具有中国公民身份,可以按国内法律来审理,不会危害国家安全。五是将为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^[6,7]。

当然,承认双重国籍也可能产生一些负面效应和影响,我们应尽量减少由此带来的问题,努力使中国、海外华人和其所在国等各方的利益都得到最大的保证。当前我国可以考虑有限度或有针对性地承认双重国籍,逐步放宽有关规定,在实践中调整和改进国籍政策。

四、我国有限承认双重国籍的可行性

关于如何逐步调整国籍政策,我们可以考虑采取多种方式:

(一) “绿卡”制度

相对国籍政策来说,“绿卡”制度可操作性强,负面影响小,是适应现实需要的第一选择。2004年8月,我国发布了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,出台了正式的“绿卡”制度。这是我国适应全球化趋势,规范外国人在中国永久居留制度的一项重大措施。

不过,从申请“绿卡”的规定来看,其主要是针对高学历和高级管理、技术人才,门槛太高,以至于目前批准的数量极少^[4]。因此,建立“绿卡”制度,应当从实际出发,从保护华侨华人的基本权利和利益出发,适当放宽其申请条件,使大多数海外华人都有获取的机会。

(二) 对等承认

在双重国籍问题上,对不同国家我国应该视情况进行区别对待。对于东南亚地区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,我国可以暂缓或不承认双重国籍。对认可双重国籍的国家,如果当地大部分华人有此要求,我国可以采取对等方式承认双重国籍,采用双边协定和国际条约的方式与之达成互相承认双重国籍的协议。这对于居住在这些国家并经常回中国大陆参加经济、科技合作交流的外籍华人来说具有十分重要的意义。从目前来看,有的国家(如加拿大与新西兰)的华人对此有相当强烈的要求,我国可以尝试通过外交途径开始谈判,先行一步^[5]。相似的法律制度安排实际上已经适用于香港和澳门特别行政区,完全可以将其经验推广到全中国境内^[4]。

(三) 借鉴他国

关于怎样采取双重国籍政策,我们可以借鉴印度的作法。中印两国在海外移民的发展状况和面临的问题上,以及海外移民政策方面是极为相似的国家,印度的国籍政策也一度与中国相似。然而2003年1月,印度正式宣布实施双重国籍政策,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^[6,8]。可以看出,印度的双重国籍政策是精心设计、深谋远虑的,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,可谓一举多得,因而非常值得借鉴。

总之,在新形势下我国有限度或有针对性地承认双重国籍是必要和切实可行的,既符合中国的国情,又顺应了海外华人的呼声,是吸引高层次人才和广大海外华人积极参加我国的经济建设并从法律上保护全世界华人根本利益的有效手段。我国应根据国际法的基本原则灵活处理双重国籍问题,适时修订国籍法,以适应当前经济建设和社会发展的实际需要。

[参 考 文 献]

- [1]江国青 国际法[M]北京:高等教育出版社,2005
- [2]王子昌 海外华人与国籍法——国籍法的社会学分析[J] 现代法学,2003(2): 170- 174
- [3]李安山 华侨华人国籍问题刍议[J] 国际政治研究,2005(2): 101- 114
- [4]杨树明,印辉 双重国籍及其法律实践——兼论我国国籍法的立法改进[J] 南京师大学报(社会科学版),2006(3): 30- 36
- [5]新西兰侨胞陈书呼求双重国籍[N] 国际先驱导报,2004- 12- 02(4).
- [6]刘铭盛,贾海涛 国际社会国籍法变化趋势与我国国籍政策调整设想[J] 广东行政学院学报,2005(6): 61 - 65
- [7]李钟书 双重国籍实行之必要性探讨[J] 理论观察,2006(4): 118- 119
- [8]贾海涛,盖蕾 承认双重国籍——印度国籍立法的重大变化[J] 河北法学,2005(9): 121- 124

[责任编辑: 金风平]