

中国归化外籍运动员的路径优化研究

——基于移民治理视角

林艺聪

(浙江警察学院,浙江 杭州 310053)

摘要:归化外籍运动员从本质上考察,乃是基于国家利益接纳跨国流动的技术移民,是国与国之间综合国力竞争向国际体育竞技比赛延伸的产物。在北京冬奥会上,我国外籍运动员归化工作取得显著成绩,预示了其广阔的发展前景。对比国际上的全面吸纳型、综合施策型、重点突破型归化模式,我国现有的归化模式尚存在归化前的准入条件过严、归化中的程序技术滞后和归化后的社会融合不畅等突出问题,亟需从法律完善、操作规范和社会保障等层面因情施策,推动外籍运动员归化工作走上法治化、规范化、社会化轨道,更好建设世界体育强国。

关键词:外籍运动员;归化;双重国籍;永久居留;移民融合

中图分类号:DF983

文献标识码:A

文章编号:1674-3040(2022)06-0040-08

2022年2月,历经7年艰辛努力,北京冬奥会胜利举办,举国关注,举世瞩目。中国代表团一举拿下9金4银2铜,合计奖牌15枚,金牌排名第三,创下历史佳绩。这离不开全体运动员包括由外籍归化而来的运动员的拼搏努力,最典型的代表是从美国籍归化而来的滑雪运动选手谷爱凌,在本届冬奥会一人获2金1银,圈粉无数。北京冬奥会成为中国成功归化外籍运动员的一次宝贵尝试。然而,我国归化外籍运动员工作仍然处于刚刚起步的摸索阶段,尚有诸多配套制度与实现机制需要完善。进入21世纪以来,我国体育学界对归化外籍运动员工作高度关注,实践探索经验不断丰富,研究成果

日趋深入,仅2022年的相关文献已达20余篇。论者分别从必要性、动因、可行性、困境、路径、影响等多重维度展开探讨,^[1]涉及社会流动、经济成本、民族主义、法律适用、身份认同等研究主题,^[2]研究方法包括文献研究、实证调查、国际比较等。这些研究结合国际趋势和实践热点,为我国归化外籍运动员工作的更好发展建言献策。

归化外籍运动员的实质是基于国家利益接纳跨国流动的外国技术移民。因此,除了体育学,还可以有政治学、法学、民族学、移民学等交叉学科的研究探讨。本文试图从移民治理的视角,梳理国外运动员归化实践的有益经验,发现我国在外籍运动员归化工作中存在于准入条件、程序技术和社会融合等方面的问题并提出优化路径,以期进一步推动归化外籍运动员工作,冀望为我国实现从体育大国向体育强国的转变贡献绵薄之力。

一、归化运动员的概念考察

(一)归化的流变

人口迁移贯穿于整个人类文明的历史。^[3]自从有了人类,迁徙伴随而生;国家产生以后,先是国内

收稿日期:2022-07-14

作者简介:林艺聪,浙江警察学院国际学院副院长,该校国际移民研究中心主任,副研究员,法学博士,主要研究方向为移民法学、涉外法治。

基金项目:本文系2019年国家社科基金项目“‘双重国籍’问题的多维度实证研究”(19BFX053)、2019年公安部公安理论及软科学研究计划项目“外国人聚居区警务治理研究”(2019LLYJST027)的阶段性研究成果。

迁徙,继而跨越国界,并在20世纪中后期演变成为世界性的普遍现象。考究文献,“归化”最早在中国的《汉书·匈奴传》中有迹可循,这里所谓“归化”的意思是“归服而受其教化”。在过去的汉语体系里,“归化”把新来者比成蛮夷,把接受国比成天朝上国,略有褒贬的隐喻,与我们现在所理解的词义稍有不同。“归化”一词的词义转变最早发生在日本,其将“归化”一词翻译成“Naturalization”,直到在日本法务省出入国在留管理厅(原入国管理局)依然在使用这个词。“Naturalization”在移民法上有“归化”和“入籍”两个意思。美国早期的移民基本法律“Alien Naturalization Act”规定了所有人(仅限于“自由白人”的外国人)在被授予美国国籍时应遵循的基本规则。该法律的中文一般译成《外国人归化法》;美国移民主管部门曾经被称为司法部移民和归化局(Immigration and Naturalization Service),现已拆分整合成公民与移民服务局、海关和边境保护局、移民与海关执法局,并纳入国土安全部。在当代中国,“归化”并非正式的法律用语,在《中华人民共和国国籍法》(以下简称《国籍法》)中没有“归化”一词,法律中用的是“入籍”,其英译对应的也是“Naturalization”。随着全球化和“移民时代”^[4]的到来,“归化”一词价值色彩淡化,寓意趋于客观中性,并逐渐为中文世界所普遍接受。

(二)归化的概念

关于归化的概念,学者见仁见智。如认为“归化”,是指一国政府应申请依法授予出生于其他国家的人以新国籍的行为;个人自愿、主动申请加入并获得批准取得出生国以外国家国籍的行为;某个人在出生国家国籍以外自愿、主动地取得别国国籍的行为;居住在国外的人,依据所居住国的法律、政策等相关规定取得该居住国国籍,等等。还有学者认为,美国移民法中的归化问题不仅是一个狭义的移民法律与政策问题,主张从三个层次把握归化的内涵:一是移民法的法律规制层次;二是移民的公民资格授予和政治认同的宪法层次;三是蕴含在宪法背后的政治文明层次。^[5]

综合学界的意见,笔者认为,国际移民治理意义上的“归化”,是指在保留或者不保留原国籍的情况下,恢复或者加入并获得另一国家的国籍和公民身份(citizenship)。需要说明三点:一是由于各国赋予国籍权力的主权性与多样性,^[6]原国籍并不必然

是出生地国籍,可能是新的入籍国,甚至可能是已经更换过的第三个国籍;二是由于完全承认、有条件承认或者包容双重(多重)国籍的国家越来越多,迄今已经约占全球的四分之三,^[7]运动员可以加入新的国籍,但不一定都需要放弃原国籍;三是归化不仅仅限于入籍法律程序的完成,而带有入籍后的国家认同、社会融合等综合考量,因而有必要在入籍或者复籍的基础上强调公民身份的获得。

(三)归化运动员的特质

从本质上讲,归化运动员这种现象乃是以自身的运动技能为主要条件迁徙至国外的行为,即实质是人才的跨国流动。^[8]具体而言,这种人才的跨国流动属于跨国人口流动中的技术移民(skilled migrant、high skilled migrant、general skilled migrant等)。^[9]因此,归化运动员工作与移民治理具有耦合性,其基本概念、范畴、原则、技术具有共通之处,可以相互观照、相互借鉴。

历史上,中华民族秉持“贵和尚中、善解能容,厚德载物、和而不同”的宽容品格,吸引了大批外国人来华居住工作生活,甚至在朝为官。但是,迄今为止,我国尚未建立专门的技术移民制度体系。2018年党和国家机构改革决定组建国家移民管理局,并赋予其“协调拟定移民政策并组织实施”的重要职责。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“探索建立技术移民制度”,对技术移民工作提出新的要求,归化外籍运动员工作迎来新的契机。

二、各国归化运动员的演进脉络与特征

(一)各国归化运动员的历程

20世纪30年代,世界归化运动员出现萌芽,进入21世纪以后,世界归化运动员加速发展,在相关运动项目中起到了中流砥柱的作用,成为影响世界竞技体育格局的重要因素。

回顾90年来世界运动员归化历程,可以发现其具有如下特征。一是范围扩大化。运动员归化规模越来越大,呈现扩大化、普遍化的趋势。不仅欧美体育强国重视运动员归化工作,中东、东亚等地一些国家也开始重视起来,并从足球扩大到篮球、田径等领域。二是流向集中化。运动员国际流动越来越频繁,但归化国相对集中,欧美体育强国凭借综合实力大量引入归化球员,中东国家则凭借石油美元归化球员,日本、韩国也加大运动员归化工

作力度。非洲国家主要处于运动员被归化的境况。三是动因多元化。运动员归化的原因愈加复杂。早期世界运动员归化主要是出于经济利益,后来基于文化、血统、婚姻等多种原因归化的运动员日渐增多。四是效应溢出化。归化运动员的溢出效应日益明显。起初只对相对单一的竞技体育产生影响,但随着归化范围扩大化、流向集中化、动因多元化,越来越多的政治、经济、文化等因素已经渗透到运动员归化领域内,引发人才竞争、国家认同、族群融合等深层次考量。

(二) 各国归化运动员的主要模式

随着体育全球化时代的到来,归化越来越成为一个国家争夺优质国际体育资源、增强自身体育综合实力和运动员追求个人发展机会、获取优渥待遇的重要途径。从移民视角考察,各国归化外籍运动员的主要做法有以下几种类型。

1. 全面吸纳型。美国在当今世界体育综合实力排名中位居前列。作为体育强国的美国,构成其竞技实力的除了大部分本土培养的运动员外,还有相当部分由外籍归化而来的运动员。美国是一个闻名于世的移民大国,移民的涌入为美国源源不断地带来劳动力、资本、技术和人才,这主要得益于美国开放、包容的移民政策,全面吸纳来自世界各地的人才。现行《移民和国籍法》(Immigration and Nationality Act)规定了杰出人才(EB-1)、优秀人才(EB-2)、专业人才(EB-3)、特殊人士(EB-4)和创造就业、投资者(EB-5)等5类优先移民。美国EB-1A杰出人才移民是美国职业移民的第一优先类别,包括顶尖科技人才、顶尖艺术家、顶尖工商人才、顶尖运动人才和顶尖教育人才。被某些机构雇佣的职业运动员也可认为是特殊能力人才,符合条件的可以申请EB-2B,例如棒球运动员、篮球运动员等。外籍优秀运动员可以循相关渠道与其他职业移民一样归化入籍美国。

更值得一提的是,作为“世界头号强国”和“世界民族熔炉”的美国,其国籍政策经历了从建国初期排斥双重国籍到如今包容双重国籍的演变,发展沿革和个中动因耐人寻味。美国象征性地倡导单一国籍,在正式场合不承认、不鼓励双重国籍,但是在现实中却允许双重国籍。联邦最高法院从来没有对效忠誓言及其放弃以前国籍誓言的合法性进行判定,但是联邦最高法院以前的判决认为通过归

化程序取得美国国籍的人获得美国国籍的能力,不可能仅仅因为保留了另外国籍而受到挑战。尽管个人加入美国国籍时仍然要宣誓放弃其他国籍,但是入籍后保留原有国籍的美国公民不会面对制裁。^[10]时至今日,双重国籍实际上已经几乎得到美国法律的容忍。在学者看来,美国法律总是为双重国籍留有空间,法院的判决也不断打破国会支持单一国籍的愿望。^[11]由是观之,美国以默认形式对双重国籍采取包容态度,实践中并没有采取任何严厉的立场加以否定。这为美国在世界范围内争夺包括外籍优秀运动员在内的各类国际人才奠定了具有国际竞争力的制度基础。

2. 综合施策型。日本是亚洲较早开启归化运动员行动的国家。早在20世纪70年代,日本国家足球队开始出现归化球员的身影。1987年带有日本血统的巴西人拉莫斯归化加盟日本足球队是一个具有划时代意义的事件,日本队因此重回亚洲一流球队行列。日本人从此正式接纳移民球员进入国家队,并逐步形成长远、务实的归化模式。

首先,从小培养。由教练推荐或挖掘有意向到日本发展的运动员,不断引进暂时没有名气但是具备潜力的年轻运动员,纳入国家体育后备人才进行培养。第二,我族优先。日本的归化工作重心在于具有日本血统的年轻球员身上,每年前往美洲国家如巴西等国挑选年轻且具有潜力的日裔球员,给他们提供优越的教育和生活条件,促进“移民回流”。第三,社会融合。鼓励具备申请移民条件的运动员,在成熟之后,依法申请定住和入籍,娶妻生子,媒体也顺应国内的归化潮流,加强正面报道,形成良好的社会舆论,从而推动归化运动员顺利融入日本社会。最后,保障到位。如外籍运动员在归化后没有顺利成为顶尖运动员参与国际比赛,或因其他原因提前退役,可以在职业俱乐部相关的公司就职,从而获得充足的安全感,顺利实现职业的转换,继续生活在日本社会。^[12]日本归化外籍运动员工作取得了很大成功。

3. 重点突破型。卡塔尔是小国寡民但经济发达,拥有世界第3位的天然气储量和世界第13位的石油储量。卡塔尔体育后备力量稀缺,归化外籍运动员成为卡塔尔迅速增强体育实力的重要手段。在王室和足协的运作下,卡塔尔国家足球队被打造成一支“体育雇佣军”,归化成为了卡塔尔足球的标

签,“金元”的优势被发挥到了极致。这种典型的拿来主义,用高薪的方法大量“直接引入”高水平外籍运动员,在某个阶段的确迅速提高了比赛成绩,对提高球队实力发挥了积极作用。

但是,经过2011年亚洲杯内讧事件间接导致卡塔尔止步八强的失败后,卡塔尔逐渐意识到这种归化方式并非长久之计,因此总结教训形成“归化+青训”模式。每年到非洲国家考察大量青少年,从中筛选出潜力出众的运动员纳入归化人才库,源源不断地获得人才补给;同时,斥巨资建造设备齐全、技术先进的青训圣地——阿斯拜尔学院,将归化人才送往青训基地免费培训学习,为国家队不断提供年轻优秀人才。这种将外籍球员从小带到本国青训体系中进行培养的青苗模式,有益于本土球员与外籍球员融合成一个整体。2019年,卡塔尔获得亚洲杯足球赛冠军。

总而言之,归化外籍运动员现象大多发生在经济较为发达的国家,且基本形成了一套符合自己的归化方式。各国追求的不仅有临时性的引进,而且更注重从小培养的长期性计划;提供的不仅是单一的体育条件,而且是社会性的移民服务;赖以吸引的不仅有实打实的经济待遇,综合性的国家实力影响也至关重要。从中可以看出,国籍、永久居留制度、社会融合、国家综合实力等要素在归化外籍优秀运动员中发挥了重要作用。

(三) 国际体育组织对体育国籍的规范

尽管当代国际社会普遍对体育人才跨国流动持宽容态度,但各国“八仙过海,各显神通”竞相归化外籍优秀运动员,则难以避免体育政治化和过度商业化对赛事公平性的破坏,尤其是足球、篮球这种对抗性极强的多人比赛,更容易出现“体育雇佣军”现象。为了贯彻公正、平等的体育精神,国际体育组织引入了体育国籍(Sport Nationality)制度,主要目的是限制运动员随意转换体育国籍。

所谓体育国籍,就是“在某一体育领域内,运动员属于某国,代表该国参赛”的资格。运动员取得一国国籍,仅是获得代表一国参加国际性体育赛事资格的必要条件,还必须由国际体育组织依据其章程认定其体育国籍,才能获得国际性体育赛事的参赛资格。^[13]《奥林匹克宪章》规定,参加奥运会的运动员需要同时满足奥林匹克宪章的标准和国际体育单项联合会标准;在国际奥委会关于体育国籍

最低标准的基础上,国际单项体育联合会可以制定更严格的国籍标准进行适用。2019年6月,具有美国国籍的谷爱凌申请加入中国国籍获得批准。为了获得代表中国参加北京冬奥会的资格,谷爱凌在国际雪联的注册国籍从美国变更为中国,并在2年内拿下19金5银4铜,重新获得规定积分和参赛资格。

因此,满足国际体育组织规定的体育国籍,是运动员参与国际高水平竞技的前提条件。如国际足联主要通过亲缘身份限制运动员取得体育国籍,国际乒联主要通过年龄限制运动员取得体育国籍,这些都是国际体育组织对归化外籍运动员参加国际性体育赛事的要求,有利于体育运动和体育竞赛的组织、发展和协调,同时确保运动员避免由于各国国籍立法的差异性而遭受任何形式的歧视。归化运动员既要符合本国法律的国籍要求,又要满足国际体育组织的体育国籍要求,如丧失原国籍、取得新国籍后,是否可以代表新国籍国参赛;拥有双重国籍,已经代表过一国参赛后,是否可以转而代表另一个国家参赛,等等。由于运动员身体处于巅峰状态的时间不长,很容易永久失去参加大型比赛的资格,或者由于延迟一个赛事周期而不能取得理想成绩,最终导致“竹篮打水一场空”。这是各国启动归化外籍运动员工作不能不考虑的重要因素,否则将对归化国和运动员都造成不可挽回的损失。

三、中国归化运动员的现状与问题

由于体育交流、文化传统、经济发展等因素影响,我国从20世纪60年代开始出现运动员被归化现象并在之后时有出现。改革开放初期,尤其是在20世纪80年代的出国热潮中,中国一批杰出的优秀运动员获得了国外高校留学或俱乐部聘用的机会,进而选择移民国外并代表所在国参赛,一度引发全国广泛关注,甚至引发了“爱国”还是“叛国”的争论,是谓体育领域的“海外军团”(“海外兵团”)现象。时至今日,社会各界对“海外军团”现象的认识度和包容度不断增强,立场逐渐趋于客观公允。如既看到了“海外军团”加大了中国竞技体育的潜在威胁和在重大国际体育赛事中争金夺银的压力,又看到了其在促进中外友好交流、提升中国国际形象和推动世界体育项目发展方面的深远意义,还看到了其为优秀运动员实现个人理想和自我价值创造的新选择等。^[14]

进入新时代,我国归化外籍运动员工作徐徐拉开帷幕。据统计,我国已经先后为10余名外籍足球运动员办理归化手续。2022年北京冬奥会上,以谷爱凌为代表的归化运动员更是大放异彩。除了登上“热搜”的谷爱凌和朱易等人,中国男女冰球队也十分引人注目。男子冰球队25人,其中归化球员15名;女子冰球队23人,其中归化球员13名;男女队归化球员共28人,其中只有6人无华人血统。一时间,我国已经成为一些外籍优秀运动员首选的归化之地。但是,如何实现“引得进、留得住、用得好”的既定目标,我国归化外籍优秀运动员工作依然道阻且长,制度配套和实现机制涉及方方面面,其中,移民治理方面的问题主要体现在归化前、归化中和归化后三个环节。

(一)归化前的条件准入问题

首先,中国不承认中国公民具有双重国籍,大大增加了归化外籍运动员的难度。《国籍法》第三条和第八条、第十三条明确了我国不承认双重国籍的立法原则和相应约束。按照通常理解,外籍运动员如果想要成为我国公民,取得代表我国参赛的资格,就必须放弃自己的原有国籍。对于运动员来说,或许已有归化中国的意愿,想要加入中国国籍,但是放弃原国籍,要考量的不仅有政治经济文化社会等权利利益,还有不同护照在国际上的旅行便利等实际问题,以及子女将来的原始国籍赋予等,作出抉择十分艰难。从现实来看,我国弱势运动项目如男子足球、篮球、排球三大球,一直少有外援愿意放弃自己的国籍而加入中国国籍。有学者指出,中国严格的不承认双重国籍立场已经成为归化包括外籍运动员在内的国际人才的主要障碍之一。^[15]

其次,《国籍法》第七条规定,外国人具有属于中国人的近亲属、定居在中国或者有其它正当理由之一的,可以经申请批准加入中国国籍。实践中,既要有归化意愿,又要符合近亲属或者定居条件的外籍运动员凤毛麟角,几乎都是以兜底条款“其它正当理由”申请入籍。^[16]对于此类需求,相关主管部门一般按照引进外籍优秀人才的规定,通过“绿色通道”加急办理,避免出现错过运动员体育黄金年龄问题。但这种操作主要适用于已经成名的外籍运动员,对年纪尚小、尚未成名但有潜质的运动员,能否作为外籍人才引进,相关部门则有不同理解。根据竞技体育运动的发展规律和国际体育组织要

求,提前布局允许此类运动员入籍归化是完全必要的。因此,有必要视情在《国籍法》上列举更多的适用情形并类型化,同时完善概括性“兜底条款”,借此增强法律的明确性、周延性,向更多功成名就或者未来可期的外籍优秀运动员敞开国籍之门。

(二)归化中的程序技术问题

程序正义观认为,“在社会演变过程中,复杂的价值问题可以借助程序加以化解,实体规范也可以通过公正的程序来形成”。^[17]归化入籍不只是一个简单的流程和动作,而且是一系列复杂的程序和技术。

一方面,现有归化外籍运动员的入籍程序条款缺失。《国籍法》规定了受理国籍申请的机关和审批机关,并规定经批准加入、退出和恢复中国国籍的,由公安部发给证书。但《国籍法》自1980年立法以来没有经过修订,不仅没有实施条例或实施细则,而且没有司法解释,内部审批指南也不公开,^[18]造成包括提交的材料、履行的手续、审批的流程等入籍程序具有不可预测性和不稳定性,影响入籍审批的知晓度和流畅性。这一定程度上要归因于《国籍法》未能直接明确国籍事务的主管部门,因而弱化了国籍事务的决策议事协调功能,暴露出顶层设计上的粗放性和滞后性。其后出台的法律如《中华人民共和国人民警察法》第六条和2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定中相关条款虽然都涉及国籍事务的主管部门,但未能形成广泛共识。为进一步规范外籍运动员入籍、复籍审批程序、认定标准和管理制度,避免公安机关出入境管理部门、出入境边防检查机关、驻外使领馆和行政相对人在国籍法原则和认定上产生误判误认,有必要在将来国籍法修订时,对国籍事务的主管部门作出明文规定,藉以明晰事权、定分止争。

另一方面,归化外籍运动员的入籍审批技术滞后。我国正在不断探索技术移民制度,但相较于移民国家相对成熟的移民法技术,还较为单一笼统,不够具体完善,还没有探索出适用于我国的实施办法。如对申请人能力指标进行综合计分进而评估移民条件的计分制、对移民数量和类别进行限制的配额制和提供移民推荐人、保证人的保证制等技术制度。^[19]对于迫切想要归化外籍优秀运动员的中国来说,没有一套专业的技术移民制度,不管是外籍

运动员对中国的认知,还是相关部门对业务的办理,都会带来不精确和低效率的问题。外籍优秀运动员身怀特殊运动才能,迫切希望将来能被我国所用,但由于缺乏明确的程序和技术,这就可能直接限制我国的归化引进工作。

(三) 归化后的社会融合问题

《中华人民共和国宪法》第三十二条规定,中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。但在法律层面,目前中国立法机关尚未出台关于外国人法律地位的专门法律(如《移民法》或者《外国人法律地位法》等),仅有相关部委出台的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》(人社部发[2012]53号),一定程度上说明社会各界尚未形成充分共识,还没有做好心理准备接纳包括归化而来的运动员在内的外国人才。有关外国人归化后被赋予平等的国民待遇,各国实际做法并不完全相同,对归化后不同时期的权利义务规定也略有差异。理论上,区别对待不能超过必要限度,必须体现合理差别,符合比例原则,而且不能构成“差别的逆反”。入籍或者复籍的中国公民在中国能享有哪些权利,应履行哪些义务,都还处于探索阶段,法律规定的精细化、精准化程度还不够高。

不容忽视的是,中国是一个源远流长的统一多民族国家,注重民族的历史和血脉的传承,民众对民族的情结深、联系紧、身份认同强,民族意识比较强烈。民族理论的建构学派认为民族是“想象的共同体”,同种、同源的民族亲情是与生俱来的特殊情感。这种民族情感往往能够使生活在不同地域乃至不同国度的同一民族互视为亲人;反之,即便同为邻里,也可能在内心深处互视为“他者”。^[20]虽然国籍更多体现为个人与国家之间的法律关系而非种族联系,但归化运动员将要代表国家为荣誉而战,中国民众显然更容易接纳有中国血统、在中国生活过、能讲流利汉语的归化运动员,如谷爱凌、叶劲光等具有中国血统的归化运动员在北京冬奥会的表现就引起了强烈共鸣。少数民众还不能接受归化毫无血缘关系的运动员,甚至认为归化的运动员是一种“体育雇佣军”,带有一定的抵触情绪。民众对于归化运动员的社会接纳程度,已经超出了法律层面,进入到文化观念的层次,进而演变成社会融合的现实问题。

四、归化外籍运动员的移民治理对策

一个国家某个时期、某个领域需要归化外籍运动员,意味着此刻此域的体育人才断档、资源稀缺,某种程度上需要通过归化外籍优秀运动员带动体育项目焕发生机,短期可以帮助获取奖牌、争得国家荣誉,长期则可以带动队伍发展、优化体育生态。针对我国归化外籍运动员工作存在的问题,从移民治理的法律、操作、保障三个层面着手优化。

(一) 法律层面,推动完善国籍和永久居留制度

学者立足各国国籍法律制度开展实证研究,推动国际移民法理论不断取得新的发展,已经梳理出“accept or tolerate multiple nationality”和“recognize multiple nationality”两种对待双重国籍的不同立场。^[21]前者主要表现为接受(或容忍)本国公民拥有外国国籍的客观事实,但不允许本国公民在内国使用外国国籍,不会给予其任何外国人的待遇或接受外国政府对其进行外交保护;而后者主要体现为允许具有外国国籍的本国公民持用外国护照入出境,一定程度上将其视为外国人并允许外国政府对其进行外交保护。^[22]基于上述两种不同立场存在的差别,可以分别萃取出“包容双重国籍”原则和“承认双重国籍”原则。在今后我国国籍法的修改完善中,建议在坚持单一国籍原则(即不承认双重国籍原则)的同时,探索实施一定范围、一定时期、一定条件的“包容双重国籍”。当今世界,综合国力的竞争归根到底是人才的竞争,“国际人才战争”愈演愈烈。但是,我们不能简单照搬西方技术移民制度,全面承认或者有限承认引进人才的双重国籍,而是应该结合维护国家安全、防范社会融合风险和劳动力市场等需要,重点把包括优秀运动员在内的国际高端人才作为包容双重国籍的对象。法律技术上,尝试把《国籍法》第八条、第十三条关于被批准加入(恢复)中国国籍的,“不得再保留外国国籍”解释为“不得(在中华人民共和国境内)再保留外国国籍”,在国外则允许其保留外国国籍。这种目的解释的方法,有利于法律的内容与时俱进,达到既维护现行法框架下的严格法治,又使法律呈现出灵活的价值选择,一定程度上缓解法律文本与法律价值的紧张关系。为了建立起运动员归化后的权利义务制度,建议尽快制定出台“移民法”,合理斟酌分配选举权、被选举权、服兵役和社会福利等权利义务,推动社会融合,有效保障归化运动员

的权利,增强对潜在移民的吸引力。

健全外国人永久居留制度是建设世界重要人才中心和创新高地的重要一环。《外国人永久居留管理条例》(征求意见稿)虽然遭遇网络舆情,但是仍应争取在立法上先行一步。放眼世界,通过赋予外国人永久居留资格以吸引高端人才、专业人士和域外资金促进本国经济社会发展,是许多国家和地区应对全球化发展的普遍经验。我国是世界第二大经济体,正在日益走近世界舞台的中央,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局对国际人才的需求量和吸引力大大增加。当今世界百年未有之大变局加速演进,新冠疫情带来人才流动新的“窗口期”,国际“抢人”大战愈演愈烈,迫切需要通过立法彰显大国风范、汇聚国际合力,吸引更多包括外籍优秀运动员在内国际人才来华永久居留,进而入籍归化。要创新永久居留制度,允许有意来中国发展的国际人才在国外直接申请在中国永久居留,免去其先来中国住满一定期限这种“追认”式的要求,建立健全技术移民体系。

(二)操作层面,加大探索运用移民技术力度

21世纪移民事务的不断膨胀和复杂多变,推动了以配额制、保证制和计分制等为代表的移民技术日趋成熟并得到广泛应用,可以将其引入外籍运动员归化工作以提高规范化、精准化水平。

一是目录制和配额制。根据不同体育项目的发展情况公布相应的移民指导目录和数量。通过调整不同体育项目的外籍运动员归化类别和数量,发挥“晴雨表”作用,更好地调整国内体育均衡发展。当某个项目需要大力发展引进外籍优秀运动员时,便可以加大此领域的配额,扩大此领域的竞争力;同时,当某个项目的发展引进溢出时,便可以缩减此领域的归化名额,以达到通过调整归化名额促进国内体育项目全面均衡发展的目的。当前国家外国专家局编制了外国人来华工作分类标准(ABC类),下一步可以考虑更加具体到指导目录和岗位需求,增强政策引导性。

二是保证制和推荐制。归化的运动员在归化时提供保证人,签订约定,如果运动员在归化过程中或归化完成后不遵守所承诺的或应承担的义务,则其保证人依照协议承担相应责任。这不仅可以增加外籍运动员的可信任程度,也可以降低国家归化外籍运动员的风险。保证人如果同时是相关领

域的知名教练员或者优秀运动员,则可以进一步将保证制与推荐制有机结合起来,更加有助于保证外籍运动员的质量,实现“以才引才、以才聚才”“领军人才和人才团队打包引进”,为归化工作装上双保险。

三是计分制和市场化评估。通过设计量表对外籍运动员的体育综合实力(如在世界各大赛事的获奖情况、发展潜力等)、个人素养(如品格、语言、跨文化适应能力等)、在华居住时间、团队合作能力和民族认同感(如中国血统优先)等指标进行综合计分,合理选择归化对象,尽量避免负面效应。对于项目专业性强的外籍运动员,可以交由专业体育协会和运动项目俱乐部开展水平评估,提交可行性报告供主管部门决策参考。

(三)保障层面,建构国家身份认同,筑牢中华民族共同体意识

体育竞技逐渐成为一个国家在世界面前展现综合实力的重要一域,归化而来的运动员将代表一个国家的实力和荣誉出战,民族性与世界性、中国化与全球化面临张力。^[23]因此,在引进归化运动员时需要结合中国基本国情和中华民族传统文化,尊重传统伦理的义利思想,考虑其获得的荣誉能否带来民族荣誉感和向心力,实现我国竞技体育发展与伦理思想诉求的和谐统一。^[24]越来越多的外籍优秀运动员在中国归化,不仅是当前国际文化融合的大潮,更是中国文化高度接纳性和包容性的具体表现,需要解决球员从利益到感情再到身份认同的法律制度困境、重视球员归化中民族认同的同质性寻找以及构建球员归化中国家认同的支撑体系。^[25]政府应该加强跨文化交流和国际理解教育,倡导开放包容的思想和崇尚卓越的理念,正确引导公众对归化而来的外籍运动员的立场态度,并在相关话题引发争议时,积极主动与主流媒体沟通、引导舆论,营造良好的舆论氛围,避免引发媒体炒作,诱发社会对立,激发排外事件。2015年9月,中央全面深化改革领导小组第十六次会议审议通过《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》,要求逐步建立政府主导、社会力量共同参与的永久居留外国人融入服务模式,这为我们制定归化融合政策指明了努力方向、提供了根本遵循。要加强对归化运动员的人文关怀,尤其是加强对归化运动员的跨文化适应教育,强化沟通交流,使其加强身份认同感,从而更好

地促进社会融合,融入中华民族共同体,安心披上“中国战袍”为国争光。同时,对归化后的运动员要严格管理,使其切实遵守法律法规,尊重公序良俗,并尽可能地学习中国通用语言;对其损害国家声誉和有损社会和谐的行为,也要依法依规进行惩戒,不因其归化身份有所偏袒、有所迁就。通过多管齐下,不断增强归化外籍运动员的国家、民族、政治和文化认同,筑牢中华民族共同体意识。

五、结语

进入全球化时代,随着世界体育竞技水平不断提升,各国愈发重视体育综合实力的竞争。作为国际社会容许的一个选项,归化外籍运动员成为各国迅速增强实力的重要途径。综观各国,建设国际水平专业训练设施,聘请优秀体育教练,改善对归化运动员的管理,尝试建立良性竞争机制,成立相关俱乐部,举办经常性的国际性赛事,提高整体运动水平,无疑都是吸引外籍优秀运动员归化的有效方法。与此同时,优化移民治理的制度和政策安排亦不可或缺,有时更能收到立竿见影之效。我国当前正从移民来源国向移民来源国、过境国和目的国的多重角色转变。通过移民治理的视角审视刚刚起步的外籍运动员归化工作,可以寻求摆脱当下困境的有益参考。针对归化前的准入条件、归化中的程序技术和归化后的社会融合等问题,我国尚需从法律、操作和保障层面因情施策、优化治理,增强磁吸效应,破除程序障碍,促进移民融合,推动归化外籍运动员工作逐步走上法治化、规范化、社会化之路,在实现中华民族伟大复兴中国梦进程中把我国建设成为世界体育强国。

参考文献:

- [1]刘瑾彦,马玲,牛海彬.归化运动员研究述评与展望[J],辽宁体育科技,2021(1):54-57.
- [2]郑锋,侯露,孙龙图,等.足球归化运动员身份认同的现实境遇与因应策略[J].沈阳体育学院学报,2022(5):1-7.
- [3]梁茂信.现代欧美移民与民族多元化研究[M].北京:商务印书馆,2011:1.
- [4]Hein de Haas, Stephen Castles, Mark J. Miller, The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World (Sixth Edition), Published by the Guilford Press in Cooperation with Red Globe Press,2020:3.
- [5]高全喜.移民、归化与宪法——论美国移民法中的“归化”问题[J].法学评论,2017(6):127-142.

[6]Richard Plender.国际移民法[M].翁里,徐公社,译.北京:中国人民公安大学出版社,2006:7-11.

[7]托马斯·费斯特,彼得·基维斯托.全球视野下的双重国籍——从单一国籍到多重国籍[M].王全,译.北京:法律出版社,2015:7.

[8]刘国福.试论中国技术移民立法[J].学习与实践,2012(7):58-66.

[9]刘国福,王辉耀.技术移民立法与引进海外人才[M].北京:机械工业出版社,2012:8.

[10]托马斯·费斯特,彼得·基维斯托.王全译.全球视野下的双重国籍——从单一国籍到多重国籍[M].法律出版社,2015:160-161.

[11]张磊.国家实施外交保护的国籍持续原则研究,北京:法律出版社,2012:136.

[12]张大为,田胜国,刘兵.日本足球归化运动员的历史演进、运作逻辑与实践启示[J].沈阳体育学院学报,2020(3):80-86+106.

[13]杨璨.论国籍对运动员参赛资格的影响[D].湘潭大学,2017.

[14]黄璐,郭超,兰健.应理性看待新世纪新阶段中国体育“海外兵团”现象[J].北京体育大学学报,2007(10):1313-1315.

[15]刘国福.技术移民法律制度研究:中国引进海外人才的法律透视[M].北京:中国经济出版社,2011:451.

[16]黄鑫,胡锦涛.论我国归化外籍运动员的法律困境及出路[J].武汉体育学院学报,2016(3):56-60.

[17]季卫东.法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考[J].中国社会科学,1993(1):83-103.

[18]苑苏文,陈浩.球员归化:移民政策如何调整[J].财新周刊,2019(34):7.

[19]刘国福,等.移民法[M].北京:中国经济出版社,2010:98-99.

[20]李明欢.国际移民政策研究[M].厦门:厦门大学出版社,2011:244.

[21]Alfred M. Boll: Multiple Nationality and International Law[M]. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers,2007:21.

[22]王全.国际法视域下双重国籍问题研究[M].合肥:安徽大学出版社,2021:81.

[23]张碧昊,郭敏,李卫东.我国足球引进归化球员的风险归因、辨识与防控——基于全面风险管理理论的视角[J].沈阳体育学院学报,2020(6):81-86.

[24]张大为,曹景川.义利观视域下我国归化运动员的伦理考量[J].沈阳体育学院学报,2018(4):64-68.

[25]张尧,舒盛芳,陈志勇,彭国强.亚洲足球球员归化路径的认同构建和中国语境[J].沈阳体育学院学报,2020(4):68-74.

(责任编辑:徐向群)