

• 政治学研究 •

我国海外华人双重国籍的理性思考

闵 剑

(江苏警官学院, 江苏 南京 210012)

摘 要: 双重国籍是指一个人同时拥有两个或两个以上国家的公民权或国民身份。我国不承认双重国籍。随着中国社会的发展, 我国可以有选择地承认双重国籍, 进一步放宽中国海外华人绿卡申请条件, 在我国境内具有中国国籍和外国国籍的双重国籍人, 其国籍身份以其是否出境为判定标准, 不宜承认东南亚华人双重国籍, 与加拿大、美国、新西兰、澳大利亚等国对等承认双重国籍, 在法律上建立海外华人子女选籍制度。

关键词: 海外华人; 双重国籍; 绿卡制度; 国民待遇

中图分类号: D815.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0964(2008)01-0043-04

改革开放以来, 我国对外开放的步伐不断加大, 形成了“大进大出”的出入境格局, 出入境政策逐步放宽, 出入境程序也不断简化。一方面, 一大批出国留学、经商、劳务、探亲、移民的中国公民在世界各地扎根; 另一方面, 中国经济的持续高速发展, 吸引了大量海外留学人员回国就业、经商、定居。截止到 2003 年年底, 改革开放 26 年来中国共有出国留学人员 70 多万人。从 1998 年起, 中国归国留学生每年平均增加 13%, 截止到 2003 年底, 全国已有 17.8 万留学生归国^{[1] 83-85}。在新形势下, 海外移民呼吁重新评估中国的移民政策, 修改《中华人民共和国国籍法》承认双重国籍。

一、双重国籍产生理论分析

国籍是指一个人属于某一主权国家的国民或公民的法律资格, 是个人与特定国家紧密联系的法律纽带, 也就是公民或国民所享有的与某一民族国家主权与文化范畴相对应的身份属性、权利和义务的认同。对一个国家而言, 国籍是国家区分公民国籍属性的法律依据, 国家有权对本国国籍的人主张属人管辖权。双重国籍是指一个人同时拥有两个或两个以上国家的公民权或国民身份。在外在形式上, 也可以指一个人同时被允许合法持有两本或两本以上不同国家的护照。双重国籍是在全球化形势下, 人员、资金、贸易、技术、通信、交通等越来越频繁, 国家外在法律身份证件“护照”与个人内在政治文化认

同存在矛盾甚至冲突的过程中产生的。双重国籍产生的根本原因是各国国籍立法对国籍的取得、丧失所规定的条件不同, 致使某人根据一国国籍法取得该国国籍, 同时根据原有国法律还可以保留原有国籍。首先, 由于出生产生双重国籍。一个人本国采取血统主义原则, 他在侨居国出生的子女, 按照侨居国出生地主义原则, 其子女一出生就取得父母亲的国籍和出生地所在国国家的国籍。其次, 由于婚姻产生双重国籍。有些国家规定外国人与本国人结婚自动取得本国国籍, 而当事人在保持原有国国籍的基础上, 又获得了外国国籍, 产生了双重国籍。另外, 入籍也会产生双重国籍, 一国公民申请加入外国国籍, 而该国并不以申请人退籍为入籍条件, 该国公民就具有双重国籍。

我国不承认双重国籍, 《国籍法》第三条规定, 中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。根据这一原则, 我国不承认中国公民具有双重国籍主要表现在以下几个方面: 《国籍法》第五条规定, 父母双方或一方为中国公民并定居在外国, 本人出生时即具有外国国籍的, 不具有中国国籍。《国籍法》第九条规定, 定居外国的中国公民, 自愿加入或取得外国国籍的, 即自动丧失中国国籍。也就是说我国的国籍法效果, 实际上以外国立法机关的意志为转移, 一个人是不是中国人要看当地国家的法律, 如果一个中国公民在国外, 自愿加入或取得外国国籍的,

收稿日期: 2007-11-20

作者简介: 闵 剑 (1971-), 女, 安徽芜湖人, 副教授, 南京大学国际关系专业硕士研究生, 主要研究方向: 治安管理、涉外警务。

或者按照所在国出生地主义赋予该人出生地国家国籍,根据我国国籍法的规定,该人即自动丧失了中国国籍。《国籍法》第八条规定,申请加入中国国籍获得批准的,即取得中国国籍;被批准加入中国国籍的,不得再保留外国国籍。《国籍法》第十一条规定,申请退出中国国籍获得批准的,即丧失中国国籍。《国籍法》第十三条规定,曾经有过中国国籍的外国人被批准恢复中国国籍的,不得再保留外国国籍。大多数国家不承认自己本国公民因取得外国国籍而丧失本国国籍,例如法国国籍法规定,法国公民不论以何种方式取得外国国籍,法国仍视之为本国公民,其义务、权利丝毫无增无损。

二、我国海外华人双重国籍利弊分析

拥有一国国籍的人必然享有一国宪法所保障的基本权利,也必须承担一国宪法所规定应当承担的义务。如果一个人拥有双重国籍,这两个国家存在利益冲突,这个人在维护一个国家利益的同时可能同时损害另一国家的利益。从履行义务的角度进行分析,一个人拥有双重国籍更容易造成混乱。也就是说,双重国籍的状态使其同时处于两个或多个国家的属人管辖下,因此他必须同时承担不同国家法律规定的公民义务。由于各国国情、传统、习俗的差异,各国对公民应当履行的义务有不同的规定。我国宪法规定,夫妻双方有实行计划生育的义务,如果另一国家并没有这样的法律规定,拥有双重国籍的中国公民是否应当履行这一义务?我国宪法规定,中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务,依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光荣义务。这些义务在世界上许多国家法律都有相同的规定,那么该公民是要履行双重义务还是优先履行某一国家的义务呢?具有甲国和乙国两国国籍的公民,享有甲国和乙国两国公民特定的权利和义务,一旦甲乙两国发生战争,该人对甲国的效忠就是对乙国的背叛。从法律上讲,中国公民拥有双重国籍可能使其规避我国法律的制裁,或从轻处罚,因为在我国构成违法,在另一国家可能不构成违法,给不法分子以可乘之机,这也是一些国家不承认双重国籍的原因。

当前我国很多海外公民在国外以各种方式加入外国国籍,而多数外国国家对加入本国国籍的非本国公民没有双重国籍的限制。随着海外新移民的不断增长,这些人都在外国定居,为了在居住国获得更好的生存发展的环境,都取得了所在国国家的国籍,而移民国家都默许或承认双重国籍,因此就出现了我国公民的双重国籍身份,在定居国他既有居住国

国籍,也具有中国国籍,但按照我国《国籍法》的规定,相当一批人在本人不自愿的情况下,被剥夺了中国国籍,因为“定居外国的中国公民,取得外国国籍的,即自动丧失中国国籍”。对以新移民为主体的海外华人,要求双重国籍的呼声反映的是重新获得已经失去的,因中国崛起而产生的有吸引力的国民待遇和权利。2003年在加拿大多伦多各界华人华侨座谈会上由该会与多伦多信息港进行双重国籍的民意调查,在 1 888 人中,92.6% 参与调查的大陆移民认为,中国政府应该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,即对应承认双重国籍。中国移民、留学生在加入加拿大国籍时都不情愿放弃中国国籍,期望中国对应承认双重国籍。承认双重国籍,一是有利于大量引进海外华裔人才、技术、资金和管理经验。承认双重国籍,允许中国移民自愿保留中国国籍,在回国时不再需要按照外国人入境管理办法办理签证,有利于大陆移民的来去自由,海外移民回国再创业,也不再被视为外籍人士,可以以中国公民身份做法人代表开公司,人才回流后的家庭安排、子女读书,也避免按外国人对待,在海外奋斗多年的移民落叶归根,可以以公民身份回归故里,将大量资金、技术带回祖国。另外海外中国移民以公民身份来去自由,在祖国居住履行公民义务,还会给祖国带来大量外汇和税收。二是有利于增强中华民族凝聚力。对承认双重国籍国家的中国移民,允许其自愿保留中国国籍,可以激励中国移民的爱国热情,吸引海外移民以公民身份参加祖国建设,参加政府管理,参加人民代表大会,对国家事务发表意见,为民族发展献计献策。三是有利于中国政府依法管理海外归来人士。如果海外移民在中国犯罪,其保留中国身份,可以按照国内法律来审理,不会造成国家安全问题^{[1] 309}。

作为国籍改革的前奏,2004 年 8 月 15 日公安部和外交部联合出台了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,建立了中国的绿卡制度。根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》,主要受理范围是对中国经济建设有重大突出贡献的和投靠亲属的人士。对没有中国血统的外国人来说,他们申请绿卡的目的是在中国的长期居留资格,扩大居留权限,简化入境申请程序,方便出入境。当前申请来华永久居留的大多是具有 1/2 血统以上的华人,对于广大的外籍华人来说申请绿卡的门槛较高,达到永久居留的资格身份要求也高,且手续复杂。对海外新移民向往的作为一名中国公民所享有的国民待遇和权利等一系列的福利保障在我国绿卡制度上没有反

映出来。2004年上海市受理符合条件的申请人只有26人,而这个数字和上海市6万多境外人口相比,也只是九牛一毛^{[1] 301}。针对这种情况,政府应进一步放宽海外华人绿卡申请条件,中国海外移民因为利益关系取得外国国籍和身份,按照我国《国籍法》规定丧失中国国籍的,在本质上并没有改变对中华民族认同感,对这批人可放宽申请绿卡的条件^[2],凡外籍华人本人申请就可获得中国绿卡,华人的配偶和未成年的子女也可获得绿卡。中国海外华人和没有中国血统的外国人在获得绿卡的条件下相比应更为宽松,以进一步方便出入境。

三、有选择地承认双重国籍

1980年《中华人民共和国国籍法》颁布实施至今,国际形势已经发生巨大变化,《国籍法》“不承认双重国籍”政策出台的历史背景已经不存在。我国要引进海外华裔人才,建立海外爱国统一战线,而我国现行法律在办理签证、定居、人才回流后的子女读书、创业等手续方面的规定,对中国海外移民来说仍然十分烦琐,造成诸多制约因素而无法报效祖国,造成国家人力、财力资源流失的巨大损失。面对复杂的双重国籍问题,应该对《国籍法》不承认双重国籍政策进行修订,灵活处理双重国籍问题,有选择地承认双重国籍。

(1)具有中国国籍和外国国籍的双重国籍人员,其国籍身份以其是否出境为判定标准

修改《国籍法》第九条“定居外国的中国公民,自愿加入或取得外国国籍的,即自动丧失中国国籍”的硬性规定,弹性处理中国公民双重国籍。2003年公安部出台了户籍政策的改革,其中“取消了出国一年以上人员在出国时注销户口的决定”。其实质是对2003年以后我国出国人员在外国取得所在国国籍和护照的,仍然保留了中国户籍,回国后仍然可以承认其中国国籍,保留中国国籍,应当说这是为灵活处理双重国籍,在法律上埋下了伏笔。对于大多数海外华人而言,他们在2003年之前出国的,户籍在出国前已经被注销的,或者原来没有中国国籍的外籍华人,如何处理他们的双重国籍问题,可采用我国在处理香港、澳门中国居民的国籍问题的政策,灵活变通地处理。香港居民的国籍采取以其是否出境为主要原则,即使香港居民取得美国、加拿大、澳大利亚等国的国籍,上述国家也承认双重国籍的,这些人仍然可以以中国人的身份在香港定居,对在香港的中国居民,我国承认其拥有外国护照,承认其外国国籍,也就是承认了香港居民的双重国籍。同时,在香港和我国其他地区,对香港居民中持有

《英国属土公民护照》或者《英国国民(海外)护照》的,不作为认定其国籍的唯一依据,不承认上述旅行证件的国籍效力,而作为中国公民对待。在香港特别行政区和中华人民共和国其他地区持有上述英国证件不享有英国的领事保护权利。对我国海外新移民的国籍认定可采用上述办法灵活处理,在我国境内具有中国国籍和外国国籍的双重国籍人,其国籍身份以是否出入境为判定标准,在我国境内认定该人具有中国国籍,享有中国公民的权利和义务。我国承认该人的外国护照,但在我国境内该人不因拥有外国护照而享有外国的领事保护权。

(二)不宜承认东南亚国家华人双重国籍

对海外华人区别不同对象,区别不同国家实行不同的国籍政策。改革开放后中国海外新移民主要流向美国、加拿大、澳大利亚等北美、西欧等西方发达国家。但历史上我国海外移民的主体一直是闽粤沿海省份的东南亚华侨华人。在今天5000多万海外华人中,东南亚华侨华人占80%左右。中国海外华人国籍身份的认定,一直与中国国内政治形势与国际关系的变化息息相关。历史上我国不承认双重国籍问题是避免复杂敏感的东南亚建国问题、种族问题、阶级问题,这成为中国与东南亚双边关系发展的障碍。东南亚各国获得独立后,东南亚华侨继续拥有双重国籍,必然对中国与东南亚各国友好睦邻关系和东南亚华人华侨的自身发展产生消极影响。为解决这一问题,周恩来总理在1955年参加万隆亚非会议期间,代表中国政府同印度尼西亚政府签订了《中国和印尼关于双重国籍问题的条约》。条约规定,凡是同时具有中国国籍和印度尼西亚国籍的人,都应自愿选择上述两种国籍之一。凡是按照本条约的规定选择了印度尼西亚国籍,即当然丧失中华人民共和国国籍。如选择中华人民共和国国籍的,即被视为放弃了印度尼西亚共和国国籍。我国对东南亚华侨不承认双重国籍的政策是正确的,也是符合历史实际的。今天东南亚华侨华人依然处于东南亚敏感的种族问题和政治经济社会问题的漩涡中。西方国家的所谓“中国威胁论”、“黄祸论”依然阴魂未散,处理东南亚国家华人双重国籍要借鉴历史。中国海外新移民和东南亚华人自身的政治诉求不一样,与呼吁双重国籍的北美新移民相比,东南亚华人已经落地生根,他们中的90%已经取得所在国的国籍,东南亚华人经济根基在当地,对当地国家经济有重大影响,如果对东南亚华人实行双重国籍,势必引起当地国政府对中国的恐慌,影响中国与东南亚国家的关系和东南亚华人的现实处境。因此,对

流向美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国的中国海外新移民和东南亚华人不可能采取一个政策,对东南亚国家华人不宜承认双重国籍。

(三) 对等承认双重国籍

对承认海外华人双重国籍的国家对等承认双重国籍。目前全球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,美国、英国、法国、加拿大、澳大利亚采取承认、默许或不特别提及的方式承认双重国籍。因此,对法国、英国、加拿大、澳大利亚等国公开认可双重国籍的,可以予之对等对待^[3]。即使海外中国公民获得外国国籍,在我国境内我们仍然承认其为中国公民,这可通过外交谈判,以缔结双边条约的方式完成。当前以移民立国的西方国家通过双重国籍政策吸引了我国的人才资源,我国也不应该将海外华人排斥在国门之外。当前我国在国际人才竞争中“人才流失”十分严重,如何吸引海外华人回国发展是我国不得不面对的重大问题,我国有条件地实行双重国籍,必将吸引世界各地的海外华人、技术、资金。默许双重国籍政策、对等承认双重国籍是中国与海外华人双赢的必然选择。例如,印度原先是实行单一国籍的国家,2003 年 1 月,印度正式实施双重国籍政策。现在有两千万海外印度人散居世界各地,分布在 110 个国家,他们的总收入达到 1 600 亿美元,相当于印度国民总收入的 1/3。他们每年平均 140 亿美元的汇款是印度最大的外汇来源^[4]。印度的双重国籍政策增强了海外印度人对祖国的认同,成为吸纳海外印度人回国投资的强大推进器。印度的双重国籍政策应该说给了我们很大的启示。

(四) 建立海外华人子女选籍制度

我国《国籍法》第五条规定,父母双方或一方为中国公民,本人出生在外国,出生时即具有外国国籍的,不具有中国国籍。这否定了海外华人子女的国籍选择权,因为该子女中国国籍的剥夺是建立在被动取得外国国籍的基础上,违背了当事人的意愿。我国不应否认海外华人子女中国国籍,对于海外华人子女的双重国籍,在法律上建立海外华人子女的

选籍制度^[3],选择国籍是公民的权利。著名国际法学家李浩培指出,声明放弃国籍是解决双重国籍问题的一种制度。它的作用是使兼有内国国籍和外国国籍的人,由于向内国主管机关提出放弃内国国籍的声明而丧失国籍,从而使这个双重国籍人此后只具有外国国籍。葡萄牙《民法典》第 18 条第 2 款规定:“出生在境内人,其父亲是外国人者,是葡萄牙国民,除非该人在达到成年时或成为自己行使权利时,以自己的名义声明,或在未成年时通过其法定代理人声明其不愿成为葡萄牙国民。”葡萄牙民法典规定通过声明不愿成为葡萄牙人而丧失葡萄牙国籍^{[5]108}。

通过订立双边条约是海外华人子女选择国籍的途径。我国和印度尼西亚 1955 年解决双重国籍问题的条约是范例。条约规定,年满 18 岁就有权选择国籍,向条约规定的主管机关选择了一个国籍后,就丧失了另一国国籍。对于未满 18 岁没有国籍选择权利的人,条约规定在成年后的一年内有权自行选择国籍。如果他在这个期间并不行使选择权,则他仍然保留成年前条约为他保留的那个国籍。这个儿童所保留的国籍,是他的父母双方或父方按照条约规定所选择的国籍。如果他同他的父亲没有法律上的关系,或者他的父亲在选择国籍前已去世,或者他的父亲国籍不明,则他保留他的母亲按照条约规定所选择的国籍。

参考文献:

- [1] 王辉耀. 海归时代——中国海归精英大视野[M]. 北京: 中央编译出版社, 2005
- [2] 王小波. 设想“中国绿卡”[J]. 世界知识, 2005 (12): 65
- [3] 王辉耀, 李旺. 中国国籍管理面临抉择[J]. 今日中国论坛, 2005 (5): 94
- [4] 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
- [5] 李浩培. 国籍问题的比较研究[M]. 北京: 商务出版社, 1979

Understanding of the Recognition of Dual Nationality of Overseas Chinese

MIN Jian

(Jiangsu Police Institute Nanjing 210012 China)

Abstract Dual nationality means a person owns two or more than two citizenship. Chinese are not allowed to have dual nationality. But with the development of the society, dual nationality can be permitted appropriately in our country and the restriction on green card application for overseas Chinese is also further relaxed. China should make appropriate adaptations to the recognition of dual nationality of overseas Chinese in different ways and establish the system of nationality-selection for the children of overseas Chinese in law.

Key words overseas Chinese; dual nationality; green card system; citizenship treatment

(责任编辑: 蔡宇宏)