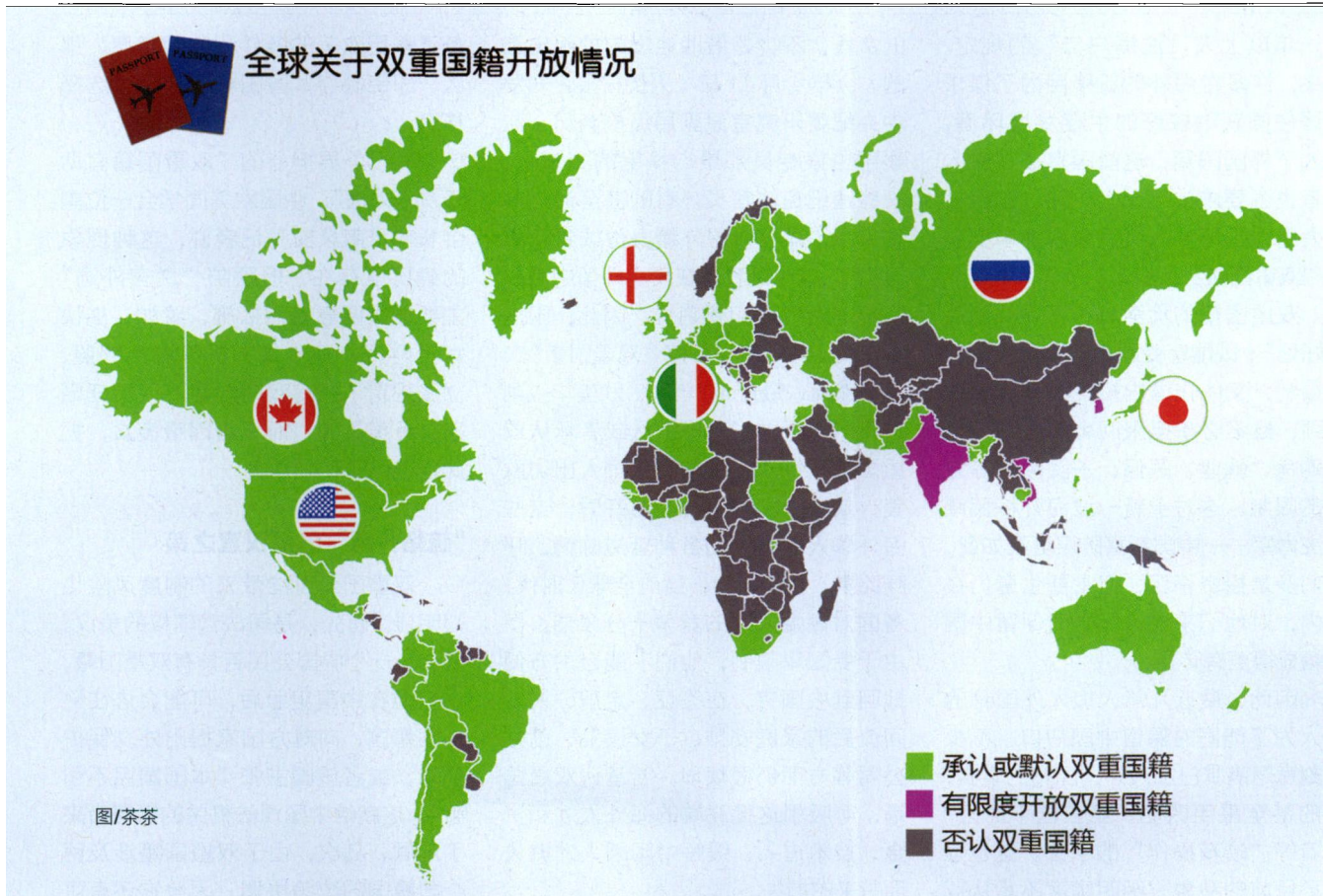


如何治理“双重国籍”？

本刊记者 李克诚

对于是否要放开双重国籍的问题，政府一直持低调、慎重的策略，从未在这一议题上有所松口，最近几年，相关部门也开始收紧和清理事实上已存在的双重国籍。只是这项动作悄然低调启动，并未加以大张旗鼓宣传，不为外界所知而已。



4月26日，十一届全国人大常委会第二十六次会议对《出境入境管理法（草案）》进行第二次审议。对普通公众而言，这原本是个关注度不会太高的法律案，然而，部分人大常委会委员在分组审议的公开发言，经媒体报道后，却引起了公众极大关注。

“改革开放以来，有较大数量的留学人员和以其他方式移居国外的中国人，在取得外国国籍后，并不报告，拥有的中国居民身份证还保留着，户口也没有注销。”全国人大常委会委员陈宜瑜在会上说，根据我国不承认双重国籍的规定，上述这类人应该算是

外国人，但他们当中的一些人回国时继续使用中国公民的身份证，出现难以依法管理的情况。

“双重国籍”现象正式进入了我国最高权力机关的视野。近年来，随着新一波新富阶层移民潮的兴起，以及频频曝出的“裸官”及贪官外逃事件，社会各界对“双重国籍”现象的关注愈发强烈。然而，在如何看待及治理双重国籍上，民间、学术界乃至不同政府部门之间一直存在着分歧。到底是应该紧急“刹车”、严格管控“双重国籍”，还是效仿其他国家给“双重国籍”松绑，成为摆在决策者面前的一

道难题。

“双重国籍”潜规则

我国1980年实施的《国籍法》明确规定，我国不承认中国公民具有双重国籍。中国公民自愿加入或通过跨国婚姻等其他方式取得外国国籍的，“自动丧失中国国籍”。但现实远非如此简单。

早在上世纪八九十年代，我国就已经零星出现了少数人通过不正常渠道购买外国护照的事情。进入本世纪后，随着出国人数剧增，公安部于2003年出台户籍便民措施，取消了“出



对于“双重国籍”，我国要么使之合法化，要么就要认真监管，按照《国籍法》严格“堵死”这种现象，以维护法律的严肃性。

境一年以上人员注销户口”的规定。后来，许多在海外的新移民为了谋求在居住国获得较好的生存发展环境，加入了外国国籍，这些国家往往对入籍者也不要放弃原有国籍。这也使得大量出国留学人员后来成为事实上的“双重国籍”拥有者。

双重国籍的优势是，可以“两头占好处”：既能享受欧美国家优渥的社会福利，又能在国内投资时得到特殊照顾，且不必承担来回奔波办签证以及购房、就业、医保、子女教育等方面的限制。这对于新一波海外移民潮的主力军——中国新富阶层更是如此，他们多是投资移民，但主要生意仍在国内，对他们来说，能同时保留中国国籍显得更有必要。

因此，最近几年，加入外国籍的华人为了能同时保留中国户口，不少人刻意隐瞒其已加入外国国籍的事实，有的甚至采用改名、第三国（地区）过境等“暗箱操作”的手法。这也导致了目前的乱象：明明国家不承认双重国籍，却有大量的持有双重国籍的人存在。

在今年全国“两会”上，全国政协委员、华东师范大学博导叶建农在小组讨论中就提出，“双重国籍”越来越多，成为没人管的“潜规则”。他建议，对于“双重国籍”，我国要么使之合法化，要么就要认真监管，按照《国籍法》严格“堵死”这种现象，以维护法律的严肃性。

两种思路交锋

事实上，“双重国籍”还成为一些贪腐官员“暗渡陈仓”、试图逃避打击的另一手段。近年来，多起逃亡境外

的贪官，不少是借助他国的护照出逃的。今年4月11日《人民日报》刊发中央纪委研究室原副局级检查员、监察部监察专员邵景均执笔的文章称，一些违纪违法官员“有的甚至通过各种关系，秘密取得外籍身份或者双重国籍”，这也是我国在反腐斗争中需要注意的新特点和新趋势。因此，国内不少民众呼吁严格管控“双重国籍”。

然而，最近10年来，欧美华人则在不断呼吁中国政府默认或者承认双重国籍。每逢中国国家领导人出访欧美，或者全国“两会”召开时，这些海外华人就会借助各种管道陈情、呼吁此事。他们认为，当前全球化时代，各国对高端人才的竞争十分激烈。但由于受国籍限制，他们不能自由方便地回到中国来，在签证、定居、人才回流后的家庭安排、子女读书、创办公司等方面仍很烦琐。若承认双重国籍，可吸引这批高端的海外人才和资金、技术进入，缓解中国因人才流失而带来的损失。

据2010年中国社科院发布的《全球政治与安全》报告显示，中国正在成为世界上最大移民输出国，目前约有4500万华人散居世界各地，流失的精英数量居世界首位。而招商银行等机构发布的《2011中国私人财富报告》显示，在接受调查的资产超过千万元的富裕人群中，近60%的人已经完成投资移民或有相关考虑。可以说，目前，中国正面临着资金和精英人才的双重流失。

一些学者因此主张，为了应对高端人才流失的严峻形势，中国亟需修改《国籍法》。他们认为，虽然从主观意愿来看，“单一国籍制”或许能阻止人才和财富的外流。但如果一个人具

备了移民欧美的条件和主观意愿，那么，即使剥夺本国国籍，他也会选择移民。

对于外界担心的“双重国籍有助于贪官外逃”，中国欧美同学会一位副会长对《南风窗》记者说，这种现象的确可能存在，但预防“贪官外逃”主要还是要靠其他措施，譬如，加快官员财产公开步伐、严管官员护照、立法规定“拥有双重国籍不得担任国家公务员”等，而不是因噎废食，据此全盘否定双重国籍。

“疏堵并用”仍是权宜之策

双重国籍可能带来的制度风险也很明显。首先，是司法管辖权的争议。譬如，一个中国公民若具有双重国籍，一旦他在中国犯罪后，可能会逃往另一国籍国，向对方国家提出外交保护要求，或者该国主张“本国国民不引渡”，这就给中国司法机关的管辖带来了难题。其次，由于双重国籍涉及两个国籍国的政策协调，因此它还有可能招致外交纷争。

“允许双重国籍，确实会给海外华人回国投资、探亲等活动带来方便。但修改国家法律，关键还是要从国家利益高度去考虑，不能仅仅为了照顾一个群体的方便和利益就放弃了已被实践证明是正确的立法原则。”中国社科院国际法研究所戴瑞君博士对《南风窗》记者表示，她认为在当前若承认双重国籍“利小弊大”。

此外，对当前阶层分化剧烈、贫富对立意识严重的中国来说，若开放双重国籍政策，实际上是赋予一小部分群体超国民待遇，使其成为少数人享有的特权，这只会加剧国内大部分



在当前城乡二元结构仍存在，国民尚未完全实现迁徙自由，国内城市新移民在户籍、子女入学、就业等问题仍没有得到公平对待和根本解决的情况下，贸然启动对海外华人的双重国籍，或将招致国内民众的意见反弹。



民众的“被剥离感”和不平等感。而且，在当前城乡二元结构仍存在，国民尚未完全实现迁徙自由，国内城市新移民在户籍、子女入学、就业等问题仍没有得到公平对待和根本解决的情况下，贸然启动对海外华人的双重国籍，或将招致国内民众的意见反弹。

因此，对于是否要放开双重国籍的问题，政府一直持低调、慎重的策略，从未在这一议题上有所松口，最近几年，相关部门也开始收紧和清理事实上已存在的双重国籍。只是这项动作悄然低调启动，并未加以大张旗鼓宣传，不为外界所知而已。

据《南风窗》记者了解，自北京奥运会后，中国驻外领事馆开始加大对双重国籍清理的力度。加拿大华人证实，凡是在2007年以后新入加拿大籍的华人，到中国驻加领事馆申请赴华签证时，必须携带原有的中国护

照，由签证官当面注销该护照。这就杜绝了一部分入了外籍却仍持有中国护照的情况。

这种新动向从最近审议的《出境入境管理法（草案）》上也能看到迹象。鉴于目前我国出入境管理信息系统是由公安、外交等不同部门分别建立的，由于各自为政、信息难以共享，这给隐瞒双重国籍留下了操作空间。因此，这部法律草案已作出明确规定，“国家建立统一的出境入境管理信息平台”。此外，这部法律还规定，中国人和外国人在出入境时，边防警察将可采集、存储、比对他们的指纹信息，这也意味着，今后，一个人同时拥有中外护照的情况将会被轻易揭穿。

除了严厉管控和清理双重国籍之外，中国也在采用更灵活的策略来消除单一国籍制带来的不利影响。譬如，在海外人才引进上，中国在2004年就

仿照美国，推出了中国“绿卡”（永久居留权）制度。今年4月，公安部副部长杨焕宁向全国人大常委会报告时称，将进一步扩大中国“绿卡”的签发范围，研究扩大外国人免签证入境和多次往返签证政策适用范围。这也被视为中国在严堵之外采取的“疏通”策略。

此外，在《出境入境管理法（草案）》第二次审议时，应全国人大大部分常委及欧美同学会等多方强烈建议，在普通类别签证中专门新增了一类“人才签证”，以之为变通之策。目前来看，政府严管“双重国籍”的思路在短期内不会做出重大调整，但是“双重国籍”仍是未来的政策选项之一。正如知名移民法专家、北京理工大学教授刘国福对《南风窗》记者说的，当今世界是一个日益开放的时代，移民正在成为一种世界潮流。☐