

南京国民政府南洋华侨人口总登记历程及其述评

王玉娟 闫文仙

(云南师范大学 历史与行政学院, 云南 昆明 650500)

[关键词] 南洋华侨; 人口统计; 华侨登记; 驻外使领馆; 侨务工作

[摘要] 论文分析梳理了南京国民政府成立初期南洋华侨总登记的实施过程和举措、二战期间华侨登记工作的困境与变通措施、二战后领事馆与侨团合作下的临时登记工作, 并阐述了华侨人口登记之意义。南京国民政府对海外华侨进行人口调查总登记, 其目的是通过了解收集侨民信息概况, 确认海外侨民身份以资保护或控制, 增强华侨对中华民族的认同感。但因复杂的国内外因素和南洋殖民现状, 人口登记进展缓慢且时间跨度较长。为此, 国民政府结合当地实际情况不断调整华侨登记措施, 以实现该项调查目标效果的最大化。海外华侨登记工作因受到多方掣肘, 登记效果并不理想。

[中图分类号] D634.1 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2023)04-0076-09

The Nationalist Government's Survey of the Chinese in Southeast Asia

WANG Yu-juan YAN Wen-xian

(School of History and Administration, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China)

Key words: Chinese in Southeast Asia; census; overseas Chinese registration; Chinese diplomats; overseas Chinese affairs

Abstract: After it was founded in Nanjing, the Nationalist Government began a survey of the Chinese population in Southeast Asia, which was carried on during the Second World War and was finally completed after the war, with essential support from various overseas Chinese community organizations. The paper gives an overview of this survey, which aimed to collect information on the Chinese overseas, strengthen their sense of Chinese identity, and provide a basis for the Chinese Government's policy-making, especially with regards to Chinese consular protection. Unfortunately, the result of this survey was unsatisfactory for two main reasons. First, it was costly to conduct a complex Chinese census like this in Southeast Asia dominated by colonial powers. Second, the Chinese in Southeast Asia were cautious about releasing their personal information to the Chinese Government, which slowed down the survey even further.

近代以降, 国人大量出国。晚清在海外设立领事馆护侨之际, 便开始了海外华侨登记。民国初期, 也同样延续了华侨登记的传统, 然而登记范围多限于华侨中有相当地位者, 殊属有名无实。南洋中华总商会甚至认为, 该项登记对于华侨不但无任何之实益, 且借口登记征收手续费, 贫苦华侨无力负担。^[1]南京国民政府成立后, 希望在海外华侨人口登记方面能做出些突破性尝试, 于1929年开始实施人口总登记。这是中国近代史上真正意义的对海外华侨进行人口登记的完整实践, 也是世界近代史上

[收稿日期] 2023-07-25; [修回日期] 2023-11-26

[作者简介] 王玉娟(1984—), 女, 云南师范大学历史与行政学院讲师、博士, 主要研究方向为东南亚史、华侨华人史; 闫文仙(1983—), 女, 云南师范大学历史与行政学院副教授、博士, 主要研究方向为行政管理、西南边疆治理。

规模最大的海外侨民人口登记措施。然而，由于复杂的国内外形势与战争等因素，再加上华侨数量庞大，登记范围广，时间跨度长，登记并没有达到预期效果，但其仍不失为中国侨务史上的重要事件。

国内外学术界对于海外华侨人口登记的研究相当薄弱，对民国时期海外华侨人口登记问题，至今并无专门研究成果进行系统梳理。南洋当地的书刊报纸《南洋商报》《侨务月报》《星洲十年》等都有涉及海外华侨登记的相关内容。台北“国史馆”何凤娇编撰的《东南亚华侨资料汇编二》中，也有相关资料的收录。二战前全世界有 800 多万华侨，其中 90% 分布在南洋地区。因此，本研究主要以南京国民政府时期南洋地区华侨人口登记为例，探讨在不同阶段如何通过不断调整具体措施，开展总人口登记的艰难过程。

一、南洋华侨人口总登记的正式实施（1929—1937）

南京国民政府成立后，于 1929 年首次正式实施海外华侨总登记，设置相关机构和制定法规条文，在海外各重要商埠设立领事馆，负责办理华侨总登记并发给华侨登记证。华侨登记证填写内容有姓名、性别、年龄、籍贯、出生地、现在居所、职业、商号、何时入境、夫或妻、子女共 11 项内容，贴有加盖中华民国驻外领事馆压片印章的黑白照片以及面值一元的外交部“华侨登记”印花。此项人口登记能了解海外华侨各方面情况，包括其出生、迁移、归国入境、死亡等迁移轨迹，并为侨务政策的制定提供依据。

（一）华侨人口登记机构的确立

1929 年 1 月 23 日，国民政府行政院侨务委员会第十三次常务会议提出《中央侨务委员会侨民登记条例》草案，首次讨论华侨人口登记事宜，确立华侨登记的主要机构原则：主要登记机关为侨务委员会及其所属组织、海外侨务委员会专员办事处、海外各级党部经侨务委员会委托代办者及侨务委员会制定之临时登记处。侨民登记范围是，“凡国民出洋、侨民团体，以及居留海外之侨民，不分性别，均得依照本条例登记”。^[2]

为规范与提升驻外领事机构的职责，南京国民政府选派了一批熟悉侨情并具有外交专业知识的使领官员。这些领事大多受过高等教育，甚至许多领事拥有海外留学经历，能够讲流利的英文；此外，所选驻外领事大多来自闽粤两省，使用语言以闽南语、广府语、客家话、潮州话为主。语言与籍贯的优势，这些领事既能够顺利与当地殖民官员沟通交流，也容易被当地华侨接受，其中一些甚至受到华侨的爱戴。可以说，国民政府对外所派领事大多是素质优良的专业外交人员，十分有利于开展华侨人口登记工作。

（二）登记经费的筹措与使用

为明确办理海外侨民登记所需经费，1929 年，国民政府制定了《华侨登记规则》，对华侨登记手续、登记费解缴等做出明确规定。按照规定，华侨登记所需费用由外交部与财政部协商，核发给驻外使领馆；核发侨民登记经费包括登记纸张印刷费与邮费；规定凡登记人请求登记时，应贴登记印花国币二角；凡领有登记证者，其有效期为一年，期满即须重新登记。同时规定，在领馆或使馆办理登记后，须将已填的请求书一份存馆，其余两份按月分别汇送给外交部与中央侨务委员会，以备稽查。此后，为使《华侨登记规则》便于领事馆实际执行，1930 年和 1932 年，国民政府又两次修改《华侨登记办事细则》，简化华侨登记所收印花费，缩短时间为每三个月造册报解财政部。^[3]

表 1 外交部编造 1929 年度使领经费岁出追加预算书

| 科目 | 全年度预算 | 每月预算 |
|--------------|--------|-------|
| 第一款 外交部使领临时费 | 204000 | 17000 |
| 第一项 侨民登记经费 | 204000 | 17000 |
| 第一目 纸张印刷费 | 180000 | 15000 |
| 第二目 邮费 | 24000 | 2000 |

资料来源：何凤娇编：《东南亚华侨资料汇编二》，台北：“国史馆”，1999 年，第 93 页。

注：第一目印刷登记证 600 万件，请求书 1800 万件，每登记证一件、请求书三件，需纸张印刷费三分，总计需 18 万元；第二目国外邮费，每登记证一件、请求书三件，按邮费四厘计算，总计需 2.4 万元。

表 2 截至 1933 年 10 月南洋各地华侨登记人数统计表

| 南洋 | 本月登记 总数 | 以前登记 总数 | 各埠登记 总数 |
|------|------------|------------|------------|
| 菲律宾 | | 7505 | 7505 |
| 槟榔屿 | 228 | 11664 | 11892 |
| 新加坡 | | 779 | 779 |
| 仰光 | 145 | 5678 | 5823 |
| 北婆罗洲 | | 2921 | 2921 |
| 巨港 | 72 | 7853 | 7925 |
| 泗水 | 82 | 815 | 897 |
| 棉兰 | | 2159 | 2159 |
| 望加锡 | | 514 | 514 |
| 巴达维亚 | | 2006 | 2006 |
| 合计 | 527 | 41894 | 42421 |

资料来源:《侨务月报》1933 年 10 月,第 97 页。

据表 1 可知,1929 年,办理华侨登记纸张印刷费以及邮寄各费预算专款共 20.4 万元。但根据外交部统计,至 1932 年终,华侨登记一共办理支出 1 万多元,1933 年仅续支 169 余元,^[4]由此可见,在登记初期,登记花费及登记人数远未达到预期。同时,表 1 中并无领事馆办理华侨登记人员所需日常开支,侨民所缴纳登记费悉数交给外交部,领事馆并没有余留,造成领事馆因办理华侨登记而自身经费紧张。因此,1930 年,驻爪哇总领事张铭向外交部申请,提议注册费三成用于解困馆费,外交部认为其与华侨登记规则相抵触,疑难照准。^[5]这样使得领事馆必须负担华侨登记所需日常开支,在领事馆本身经费就紧张困难的情况下,华侨人口登记工作难以开展。

根据侨务委员会统计,自 1929 年开始登记以来,收到预登记请求书共 73518 份;至 1934 年 3 月 31 日,又收到预登记请求书 67794 份,合计共收 141312 份,预申请登记人数共为 236582 人;^[6]而实际登记人数由表 2 可看出,截止到 1933 年 10 月,南洋华侨登记总数为 42421 人,而 10 月份仅登记 527 人。从预申请登记人数和华侨登记实际人数的对比反差可以看出,海外华侨对侨民登记是有一定意愿的,但华侨登记实际人数反而呈现下降趋势。究其原因,主要是因为华侨总登记开展以来,所定规则分工不明,导致实际推行不力。例如,登记所需材料表格如何分发、汇集;华侨登记所缴纳的登记费如何解缴分配等都不明确。尤其令华侨登记形同虚设的是第七条,它规定登记证有效期为一年,期满重行登记。在华侨广为分布的南洋,不仅一年登记间隔过短,而且每年的重复登记会使华侨疲于登记,实行起来十分困难。

(三) 登记政策的优化完善

国民政府为修改这些不合理规定,不断完善华侨人口登记条例。1930 年 3 月和 1935 年 12 月,又两次修改并通过新的《华侨登记规则》。其一,明确规定驻外领事馆和外交部如何分配使用华侨登记费,给各领事馆余留一定的办理经费:“南洋地区各领事馆办理华侨登记证者,须纳登记费每张国币二角,以百分之五十汇解外交部,百分之五十留作领馆办公之用。”^[7]其二,华侨登记所需登记证、请求书等材料,由外交部规定颁发给新加坡总领事馆,再由新加坡总领事馆分发给南洋各领事馆。其三,行政院拟将全世界华侨划分为六大区,期望于 1936—1938 年的三年内完成华侨登记办理,华侨登记后永久有效。规则的修改,使华侨登记专项经费分配更加合理,登记间隔时间延长,使该政策更有可操作性。

二、二战期间登记工作的变通 (1937—1945)

二战期间,华侨总登记因战争原因困难重重难以开展。这一时期,南洋各国政治形势复杂混乱,国民政府无暇顾及海外。虽限期一再延缓,然而始终无法办理完成。驻新加坡总领事高凌百认为,由于辖区侨民散居杂处,申请登记者必须亲临领馆,来往船车费时费力,通信登记手续又繁复,战时状况下,规定期限难以完成。至 1939 年底,山打根领事馆报告,共发登记证 3.3864 万册,登记人数连家属在内共 7.29 万余人,未登记华侨尚有 7 万余人。驻仰光总领事馆统计,已登记者共有 3700 余起,未登记者约有 10 万余人,登记人数未及侨居人数之半数。为适应抗战形势,督促华侨尽快办理华侨登记事宜,国民政府根据实际情况调整政策,提出了适合战时华侨登记的措施。

（一）延长登记期限

抗日战争爆发后，各使领馆多未能如期于1938年底完成登记，纷纷请求延长登记时间。1938年12月，外交部修正华侨登记规则第十三条条文：“侨民总登记期间，如有特殊情形，得由外交部酌量予以延长。”^[8]此后，外交部通知侨务委员会、中央执行委员会海外部等，令驻外使领馆将华侨登记期限延长一年。到1939年底，在驻外领事馆的再次要求下，国民政府特将华侨登记再延长一年至1940年底为止。然而，到1940年底，华侨总登记工作仍然没有按期完成。但国民政府认为，华侨总登记工作开展已经五年，而仍有60%侨民未行登记，若再延长期限，“恐亦未必有效果，且与政府威信有关，故本部于一九四零年十二月五日通飭各馆，外交部为华侨登记至二十九年底届满不再延长。”^[9]

（二）缓解登记费用紧张

由于国内外汇率不稳定及物价不断上涨，国民政府外交部规定，将每月应汇缴之华侨登记费，照行政收入折合率折合当地币，以原币解缴中央银行国库局；废除不合理的惩罚规定。据《华侨登记规则》第十二条，若因侨民未登记，则令其加出五倍登记费，而这点似与奖励之精神不符。1938年8月30日，外交部对华侨登记规则予以解释说明，在因外在因素无法办理而延长时间，则不受加收五倍登记费之处罚。此举是为了鼓励侨民积极登记与抗日捐款的积极性，使二者不相冲突。此外，驻西贡领事报告，“侨胞请领该项用纸，因系免费，多不加珍惜，每月支出用纸一项，数达四百余元，浪费成分，占其大半，殊非节约之道。”为节约费用起见，“拟暂收用纸押金一分，填妥送回本馆时，即将该费发还。”^[10]

（三）提议委托社团或个人代办登记

1935年，新加坡领事馆制定《侨民登记注意事项》，总领事馆特委托侨团负责代写转递表册，并具体指导侨团如何进行华侨登记。事项规定，不得有强迫勒索之事；侨团所经手转递之登记表册，均须加盖该团之标记；侨团不得征收登记费超过一角二分及转递费邮费五分。^[11]到1940年，马来亚、缅甸等地提议，由领馆任命各埠之热心有社会责任感的侨胞为特派员，办理登记事项。1940年，缅甸华侨陈明元^①呈函仰光总领事馆，请求派他为全缅侨民登记专员，亲往缅属各地劝侨民登记；并建议增收川资费三安，携带数百张登记证随时填名送交；为表诚信，愿缴纳保证金缅币一千盾，如有舞弊事件，愿受没收保证金之处分。但外交部并未批准委托团体及私人办理华侨登记。究其原因，一是华侨登记委托私人办理，与登记规则由外交部督飭驻外领事馆负责办理不相符；二是人选颇难选择，稍有不慎，恐经办者敲诈勒索，徇私舞弊，有损政府名誉；又恐多收登记费，增加侨民负担。为此，驻仰光总领事馆不无遗憾地感慨道：“是以稽延时日，迄无妥善办法。本馆唯有随时督促，并飭侨团分在各地督促而已。”^[12]

表3 华侨登记人数与未登记人数之比较（截至1943年11月）

| 地域 | 共计 | 登记人数 | 人数 | | 未登记人数 |
|-----|---------|--------|--------|--------|---------|
| | | | 男 | 女 | |
| 总计 | 8717416 | 477623 | 332384 | 145239 | 8230793 |
| 亚洲 | 8370408 | 359999 | 246072 | 113792 | 8010409 |
| 美洲 | 211371 | 93178 | 67336 | 25792 | 118193 |
| 欧洲 | 82788 | 10445 | 9159 | 1288 | 52298 |
| 大洋洲 | 63835 | 13903 | 9675 | 4881 | 49929 |
| 非洲 | 9034 | 95 | 92 | 8 | 8969 |

资料来源：陈彩章：《中国历代人口变迁之研究》，重庆商务印书馆，1946年，第162页。

① 陈明元，祖籍福建南安，任勃东同德学校教员、中央海外部函授学校高级班学员，能讲国语、闽语及缅语。

从表3可以看出,华侨总登记自1929年举办至1943年11月,南洋地区830多万华侨,登记人数仅35万多人,登记比例不足总人数的5%。抗战爆发以后,华侨总登记进展缓慢,究其原因,新加坡总领事馆认为,一方面,领事馆数量有限,领事职责繁多,对华侨总登记工作投入精力有限;另一方面,各地领事馆虽多次通知在南洋各地侨民来馆办理登记手续,并领取华侨登记证,但侨民多数认为,办理登记手续和领取华侨登记证手续繁琐,登记证不回国作用有限,所以多持冷淡态度。此外,驻外领事委托各地有名社团或个人参与华侨总登记,最终未得到准许,亦使华侨登记很难深入到偏远地带区。但在办理华侨总登记的过程中,了解到领事馆自身的局限性,看到了侨团和侨领在支持中国抗战中的巨大力量及其在华侨社会中无处不在的动员能力和领导能力,为战后国民政府采纳侨团参与华侨登记的提议奠定了基础。

三、二战后领事馆与侨团合作方式下的临时登记(1945—1949)

二战胜利后,为谋求战后侨务发展,协助华侨社会战后复原与赔偿,国民政府认为有必要举行海外华侨人口、财产、教育、社会、经济及其他各项之调查,把华侨人口调查登记作为战后华侨总体调查不可分割的一部分。同时,战时南洋华侨生命财产及事业均受重大损失,华侨希望能获得赔偿。国民政府令驻南洋各地已恢复的领事馆,突破战前领事馆自身局限性,采取与当地侨社侨领合作的方式进行华侨人口调查,同时调查华侨因战争所遭受的损失,作为战后对日索赔依据。

(一) 领事馆与侨团侨领合作局面的形成

鉴于战后领事馆内保存的战前华侨登记卷宗于沦陷期内悉数焚毁,辖区侨民情形无从稽查。加上南洋殖民政府加紧对华侨进行控制,新宪法实施在即,公民权及国籍问题须待解决,办理临时华侨登记刻不容缓。1943年2月23日,侨务委员会在战争接近尾声时就讨论制定了《战后国外华侨概况调查大纲草案》,首次由官方正式提出,应聘当地侨团侨领及熟悉华侨人口、社会、经济或教育人士充任华侨调查委员,分配各区工作。

1947年2月,行政院制定《临时华侨登记实施办法》和《驻外各馆办理临时华侨登记应行注意事项》。^[13]战后临时华侨登记有较大调整:其一,是否举办须报外交部核准,只有符合条件的部分领事馆驻地可举办临时华侨登记。其二,对华侨流动的控制更加严格。华侨携带登记申请书离境与归国时,应于申请书下端之异动记录栏下注明动态;侨民归国时,应于启程前向领事馆或使领馆报告,请求于离境报告上签盖戳记,于到达中国国境时,由该地关卡验明放行。其三,首次允许侨团或侨领参与临时华侨登记工作。在未设领地区,若需要举办登记者,可视情形指定邻近之领馆兼办或聘请侨领办理。^[14]

早在1946年5月,驻新加坡领事伍伯胜与驻吉隆坡许孟雄领事、驻檳城李能梗领事会商,以三馆名义提议邀请侨团、侨校等参与华侨登记。新加坡总领事馆将华侨登记办法及侨民登记须知,就地印制颁发,并发给侨团。委托各地社团、侨校代为接收申请书,由各代理处将已经登记的华侨信息转寄到领事馆,再由领事馆填发登记证及索引表,按照姓名笔画次序编制索引,申请书亦按登记证号数编号,以便检查。

由于申请登记的侨团甚多,良莠不齐,为认真考核可委托的侨团,新加坡领事馆拟定《各侨团临时华侨登记代理处办法》予以详细规定。首先,本领馆辖区内公会会馆、学校可申请为临时华侨登记代办处。核准设立后,由领馆发给《驻新加坡总领事馆临时华侨登记代办处》等字样之纸质牌照,加盖门首。各该代办处应将负责办理人之姓名、履历呈报本领馆,以便查核。其次,代办处可向申请登记人附收每份手续费叻币一角,为办事人员车马费及文具、纸张、邮电等办公费。代办处如有违背上项各规定或浮收其他费用,即取消其代办资格,并视所发生事项之严重性而加以追究。^[15]

这一时期,新加坡共有100余单位申请,领事馆经过详加斟酌,最终筛选华侨登记代理机关

共 77 个团体。被选中的侨团、单位名称，即于新加坡各大报纸披露。从各代办团体的名称来看，主要包括地域、姓氏会馆、行业公会、总商会、学校、俱乐部、国民党直属支部分部、三民主义青年团分团部、书报社等。因受殖民地政府的打压，国民党党部不能公开活动，故许多党部均假借俱乐部名义，如山打根适庐俱乐部、砂拉越华侨俱乐部、诗巫榕侨俱乐部等，名为俱乐部，实为党部之别名。在确定代办社团后，新加坡领事馆邀约各代办处登记负责人，亲来总领馆参加华侨登记事务会议，同时领取登记申请书及代办处纸质牌名，指导侨团及个人具体开展华侨登记工作。

（二）经费的筹措与解缴

二战后，外交部于 1946 年 10 月 1 日召开华侨登记讨论会议，邀请侨务委员会、海外部派员共同商讨华侨登记经费筹措，批准华侨登记经费共 2600 万元。根据《马来亚华侨登记经费预算表》，具体开支主要包括登记证、登记申请书、登记证工本费收据、登记卡片；办公经费包括临时工作人员薪水、临时工友工资、文具、纸张、邮电、茶具、茶水、桌椅、卡片橱、临时特别费等。由于当时政府外汇缺乏，侨民总登记经费由中国银行先行借贷，对于驻外领事印制表格所需费用，各领事馆自行印制登记表，再报核其印制成本及拟收工本费，由外交部核定其应收工本费，其收入除必需开支外，每月悉数汇缴外交部。如婆罗洲有华侨 7 万余人，需先印制登记证及申请书各 2 万张，依照印务局估价约需美金 1000 元，但领事馆无力垫付，拟请外交部核发美金一千元，以方便登记实行。至该款登记结束时，再如数寄还归垫。^[16]但也出现不少领馆在拟请外交部拨款垫付不顺的情况下，往往请求当地有财力的社团帮忙。如驻巴达维亚总领事馆将临时登记证及申请书式样交当地最大侨团代印，分发概不收费，其印刷成本由侨团自付，以解决登记资金紧张的问题。^[17]

表 4 外交部核定各地领馆办理华侨登记收费情形

| 馆名 | 工本费 | 备考 |
|-----------|--------|------------------------------|
| 驻巨港领事馆 | 荷币一元二角 | 当地政府不准双重国籍华侨（即土生华侨）登记，现尚在交涉中 |
| 驻巴达维亚总领事馆 | 无 | 证表印制费由当地侨团支付 |
| 驻西贡总领事馆 | 越币二元 | |
| 驻仰光总领事馆 | 缅币二安 | |
| 驻新加坡总领事馆 | 叻币三角 | 该馆前擅收叻币五角，经予纠正，改收此数 |
| 驻槟榔屿领事馆 | 叻币三角 | 该馆前擅收叻币五角，经予纠正，改收此数 |
| 驻吉隆坡领事馆 | 叻币三角 | 该馆前擅收叻币五角，经予纠正，改收此数 |
| 驻马尼拉总领事馆 | 菲币一元 | 据闻该馆有擅收工本费一元之说，现正调查中 |
| 驻纳卯领事馆 | 菲币一元 | |
| 驻宿务领事馆 | 菲币一元 | 据驻菲公使电呈该馆收费过多，去电予以纠正 |
| 驻金边领事馆 | 越币二元 | |

资料来源：何凤娇编：《东南亚华侨资料汇编二》，1999 年，第 240 页。

由外交部核定各地领馆办理华侨登记实际应收费用，并令驻外领事馆严格遵守，防止领事馆借华侨登记名义胡乱收取费用。但在实际的执行过程中，出现了领事馆未按照外交部规定而违规多收取登记费的情形。如表 4，驻马尼拉公使曾为华侨登记费用收费不一电请外交部核示，称马尼拉

表5 二战后东南亚各地呈报旅外侨民人口统计表

| 国别或地区 | 侨民人口统计数量 | 呈报时间 |
|--------|-----------|------|
| 新加坡 | 599659 | 1947 |
| 马来亚 | 1356540 | 1948 |
| 印度尼西亚 | 2000000 | 1947 |
| 法属印支三国 | 514650 | 1948 |
| 缅甸 | 300000 | 1947 |
| 暹罗 | 3400000 | 1947 |
| 菲律宾 | 117307 | 1947 |
| 总计 | 8,288,156 | |

资料来源：何凤娇编：《东南亚华侨资料汇编二》，1999年，第35、263、481页。

实现。战后南洋临时华侨登记，由于时间过于短暂，南洋各侨务机构呈报最终的侨民人口统计数据不够精确。

四、华侨人口登记之评价

南京国民政府实施的华侨人口登记，是从现实层面明确海外华侨中国侨民法律身份的有益尝试，是中国政府真正意义上对海外侨民进行人口登记的大规模实践，其现实价值与历史意义都值得肯定。但在具体实施过程中，面临着殖民地政府、侨居地社会以及战争等多种因素的影响与掣肘，其效果大打折扣。

（一）开创世界侨民人口登记之先河

大航海时代的到来和殖民主义在全球范围内的扩张，曾出现几次空前规模的不同类型国际移民浪潮：如欧洲向美洲、澳洲的殖民地移民，日本的国家支持型政治移民，以及中国和印度为主的契约劳工移民等。因早期自由主义倾向，欧洲国家海外侨民管理方面没有建构完整的体系；^[21]日本政府推行“殖产兴业”政策，在国家支持下有计划地向其海外殖民地进行的政治移民，移居国、职业、人口数量等相对清晰。^[22]但其侨民规模相对较少。印度作为殖民地国家，政治结构松散，海外移民乡土观念强而祖国观念弱，印度政府在海外移民问题上无心无力。^[23]从这些比较中可以看出，南洋人口总登记，不仅是中国政府真正意义上对海外华侨进行人口登记的完整实践，也是世界近代史上规模最大的海外侨民人口登记措施，在世界侨民人口登记方面开创了先河。

（二）推进了侨民身份的确认与权益保护

辛亥革命以来，海外华侨为中国发展做出巨大贡献，“侨胞愈是在处于危机的时候，愈是热爱祖国，海外侨胞输财出力，奋斗牺牲，愈是对祖国贡献最大。”^[24]尤其在抗日战争时期，海外华侨积极抗战救国，贡献卓著。国民政府亦积极表态保护海外华侨。1929年制定的《侨务委员会侨民登记规程草案》规定，“凡领有登记证之侨民，在国内外遇必要时，向该地方官厅及领事馆，或所请愿之机关呈验本会登记证，请求保护。”^[25]

在晚清国籍法未颁布以前，中国人并没有现代意义上的“国家”观念和法律身份。华侨出洋引起的外交纠纷，使得晚清政府陷入外交困境，在与殖民政府交涉华侨问题时，常陷于被动地位。晚清及北洋政府时期，虽有制定国籍法，却一直未采取实际措施颁发国籍证明书以明确华侨的中国国民身份。因此，到1929年，南京国民政府不仅重新制定和颁布了《中华民国国籍法》，从法律上确认中国人的身份，而且开始筹备实施华侨人口总登记，以明确海外华侨的法律身份。台湾学者李盈慧认为，华侨人口总登记法规正好赶在世界1930年《国籍法公约》签字之前公布，不无抢先机之意

总领馆收登记费美金五角，宿务领事馆收美金一元，似欠一律。外交部经核查认为，驻宿务领事馆即改收美金五角，并将前多收部分，按名退还各侨。^[18]1946年，驻仰光领事馆临时华侨登记拟每张收费国币一元，折合缅币十四安。但外交部令驻仰光领事馆，只收工本费，暂准每份收缅币二安。^[19]

由表5可以看出，截至1948年，战后东南亚侨民人口统计数量为8,288,156人。此数据与实际人数仍有一定出入。如菲律宾宿务领事馆自1948年开始进行登记，有些地区如宿务省、亚虞产省等登记人数只达半数左右。^[20]这反映出国民政府努力让所有侨民都实施登记的目标并没有

味。^①国民政府认为，对《国籍法公约》第四条规定的“国家关于本国人民之兼有他国国籍者，对于该第三国不得施外交上之保护”，^[26]将使中国无法对海外华侨进行指导与保护。因此，南京国民政府通过颁布国籍法和进行华侨登记工作，证明华侨的中国公民身份，更好地对华侨进行保护。对海外华侨而言，也需要通过源自祖国内部的认同，来强化其身份认同和心理归属。

（三）登记制度限制了其预期效果

总体上看，南洋地区华侨对于申请登记并不踊跃，国民政府华侨人口登记效果并不理想。究其原因，其一，华侨登记无强制执行力，与一般华侨之实际利益无关，很多人往往视领事馆命令如空文。事实上，华侨无论登记与否，有事均寻求使领馆之保护，感觉不到人口登记之必要。其二，专门前往领事馆登记手续又繁复。虽然出现了预申请登记请求者较多的情况，但受到繁复手续的影响，实际总登记人数大打折扣。其三，国内相关部门政令矛盾。二战结束后，内政部制定了《旅居国外侨民户口查记实施办法草案》，督促推进旅居外国侨民之户口调查及户籍登记事项。^[27]与此同时，1947年8月，国民政府要求对日本占领南洋时期受害、损失的华侨情况登记，以便对日战争损失进行索赔。^[28]外交部认为，华侨登记规则与内政部《旅居国外侨民户口查记实施办法草案》略异，则宜与华侨登记办法合而为一，对日战争损失赔偿登记亦可同时进行，提高战后华侨情况统计的效率，以免各部门政令重复，耗费巨大人力、物力。但因内战兴起，国民政府无暇顾及海外。

（四）国内外政治因素影响了登记实施

首先，某种程度上，华侨人口总登记变成国民政府控制海外华侨的手段。1935年国民政府制定的《华侨登记规则》，要求华侨从出生、迁移、归国入境、死亡都要携带华侨登记证到领事馆登记。名义上是保护华侨的切实利益服务，实际上则成为国民政府实施对华侨控制的手段。这一点在战后的《中华民国侨民登记办法草案》秘密副款中体现更为明显：驻外使领馆如发现此项侨民之工作有违反我国法令或利益时，应劝动改业或设法遣回国；凡有违反使领馆命令之侨民不予以保护；凡有违反国家利益而触犯刑法之侨民，回国后当依法惩处。国民政府外交部为避免引起驻在地政府之疑虑，未将上述几条明文规定于侨民登记办法草案文本内，而是将其作为该草案之密件附款。

其次，华侨登记受到殖民政府的阻碍。华侨人口登记的目的就是确定华侨的国民身份，华侨登记证即相当于国籍证书。双重国籍问题对南京国民政府和南洋各殖民政府来说都是非常敏感的问题。荷印殖民政府为阻挠国民政府登记土生华侨，援引1911年中荷条约解释“遇有荷兰臣民、中国臣民字样所滋之疑义，在荷属地领地可照该属地领地现行法律解决”。^[29]但外交部认为，1945年5月29日签订的《中荷关于荷兰国放弃在华治外法权及解决有关事件条约》规定，“缔约此方之领事官在其领事区域内，应有与其本国人民会务、通讯及指示之权”。^[30]因两条约之规定有冲突，中荷双方不断进行外交交涉，各持异见。外交部为避免与当地政府直接冲突，令驻巴达维亚领事馆暗示侨团，可暗中继续办理华侨人口登记，这对工作进度还是有一定影响。二战结束后，南洋各国民族独立运动此起彼伏，使得战后华侨人口登记更是困难重重。

最后，海外华侨恐因登记而失去自身在侨居地的利益。虽然南洋华侨心向中国，但华侨选择中国身份，对殖民政府来说是华侨不忠诚的表现，有些殖民政府即要求华侨在两者中选其一。如印尼殖民政权进行恐吓宣传，称登记的华侨即失去侨居地公民权，或登记之后将来回中国须当壮丁服兵役，这确使华侨陷入两难的抉择。此外，华侨担心向国民政府登记，会使殖民政府下令不予外侨国

^① 1930年4月12日，世界各国在海牙召开国际法典编纂会议，签订《国籍法公约》及两个附件《关于某种无国籍情况的议定书》、《关于双重国籍某种情况下兵役义务的议定书》。参见李盈慧：《华侨政策与海外民族主义，1912—1949》，台北：“国史馆”，1997年，第130页。

民待遇，而使得华侨在当地的法律地位和权益有不利影响，如华侨是否能拥有矿山、橡胶园所有权，是否被殖民政府为难。这些都使得各地华侨对人口登记心存观望之态。

综上所述，国民政府从1929年开始进行华侨人口登记，并制定相关登记规则，指导驻外领事馆办理华侨总登记。但华侨总登记面临偏僻地区华侨不易登记、战乱和殖民地政府限制等重重困难。华侨总登记办法分别于1935年、1938年和1944年多次调整，登记方式也不断变通，经费筹措使用不断完善，才使得战后华侨人口登记的成效得以提升。但总体而言，受各种因素制约，华侨人口登记效果并不理想。尽管如此，作为近代移民史上一次大规模的侨民人口调查，这是中国政府真正意义上对海外华侨进行人口登记的完整实践，也是世界近代史上规模最大的海外侨民人口登记措施，在世界侨民人口登记管理方面开创了先河。此次人口登记的经验与教训，对于了解与做好侨务工作，仍有许多启示与助益。

[注释]

- [1] 刘士木:《华侨概观》，中华书局，1935年，第104页。
- [2] 何凤娇编:《东南亚华侨资料汇编二》，台北：“国史馆”，1999年，第5页。
- [3] 《外交部公报》，第七辑第十一期，1930年，第3页；《外交部公报》，第五卷第三号，1932年7月，第2页。
- [4] [9] [10] [12] 何凤娇编:《东南亚华侨资料汇编二》，第97、201、111、178页。
- [5] 《外交部公报》1930年第2期，第57页。
- [6] 《侨务月报》第二卷第一期，1934年，第59页。
- [7] 《外交部公报》第二卷第十一号，1930年，第2页。
- [8] 《行政院公报》1938年12月2日，第7页。
- [11] 关楚璞:《星洲十年》，星洲日报社出版，1940年，第191页。
- [13] [14] 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第三编政治（五），凤凰出版社，1998年，第579、580页。
- [15] [16] [17] [18] [19] [20] 何凤娇编:《东南亚华侨资料汇编二》，第323、145、129、139、111、481页。
- [21] Agnieszka Weinar, From Emigrants to Free Movers: whither European Emigration and Diaspora Policy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017; 陶短房:《欧美如何保护海外公民利益》，《时代报告》，2017年第1期；米歇尔·德雷福斯著，李晓姣、张丽摘译:《1789年至1945年法国的社会保护史》，《世界历史》2011年第5期。
- [22] 杜伟:《日本明治时期的海外移民潮》，《世界民族》2011年第1期。
- [23] Dais, *The Population of India and Pakistan*, Princeton, 1951, p.99.
- [24] 丘正欧:《华侨问题研究》，台北：“国防”研究院，1965年，第123页。
- [25] 《侨务专刊》1928年第3期，第51页。
- [26] 《外交部公报》第一卷第十一号；《外交部训令》，第八三五号，第54页。
- [27] 《内政部为旅居国外侨民户口查记实施办法草案》，何凤娇编:《东南亚华侨资料汇编二》，第64页。
- [28] 《南洋商报》1947年8月21日。
- [29] 《国际条约大全》（上编）卷七（中德条约 中瑞条约 中丹条约），商务印书馆，1914年，第24页。
- [30] 《总汇新报》1946年1月18日。

[责任编辑：乔印伟]