

中国与东南亚国家睦邻友好关系开辟的前提

——华侨“双重国籍”问题的解决

吴前进

冷战期间，东南亚各主要国家在展开与中国的关系联系时，几乎都无可避免地涉及到了当地的华侨华人华族问题。换言之，东南亚华侨华人华族由于其特殊的历史以及中国与东南亚在地缘政治格局中的一系列因素的影响而在国家关系中承担着既定的角色，哪怕这种角色在整个冷战期间是多么地被动，他们依然被特定的历史所规定，从而成为在中国和东南亚关系史上一个无法回避的课题。本文拟就冷战期间中国和东南亚国家之间有关华侨“双重国籍”的解决作一些分析，借以指出华侨华人华族在中国和东南亚国家关系中所具有的特定意义，以及中国政府在“外交-侨务”一体的思想指导下开辟睦邻友好关系的诚意。

—

以冷战初期（1950-1970年）的形势来看，二战以后的东南亚各国大多数是摆脱了帝国主义统治的民族主义者领导的国家，殖民主义者撤离之后，在致力于本国经济建设时，华侨所在的东南亚各国民族问题呈现为主要矛盾，困扰着当地政府和人民，也影响着东南亚各国与中国的国家关系，此中，有政治上的疑虑，担忧当地的华侨在政治上效忠中国或成为“红色中国”在海外的载体，向当地输出革命，各国领导人也特别恐惧共产主义在本国的蔓延；有经济上的不满，一些善于经营的华侨迅速填补了殖民主义者留下的真空，在某些行业先于土著民族获得经济利益；此外，华侨本身在东南亚各国的身份歧义——“双重国籍”问题又加重了种种政治疑虑和经济不满，东南亚华侨的政治倾向问题一直就被密切注意，有些人认为华侨热心支持北京政权，有些人则感到华侨基本上支持台北。于是导致他们在东南亚的地位，也就是在当地的公民地位问题，他们与当地土著商人平等待遇的经济权利，土生华人与中国移民之间的区别，同化与归化问题等等，均增添了民族矛盾可能触发的诱因。有鉴于此，东南亚各国在与新中国交往时迫切需要获得华侨“双重国籍”问题解决的保证，以解除对本国政治安定、社会发展的潜在疑虑。

50年代初，中国在海外约有1200万华侨，其中90%以上集聚在东南亚各国，在这个时期，海外华侨中具有“双重国籍”者，占华侨华人中的半数以上。如泰国350万华侨，具有“双重国籍”的约230万；新加坡及马来亚联合邦341万华侨，具有“双重国籍”的约200万以上；印尼280万华侨，具有“双重国籍”的约150万。^①因而侨务问题直接关系到新中国睦邻和平外交方针的实施，关系到新中国社会主义外交形象的树立。为了消除东南亚国家的忧虑，就必须首先解决华侨的“双重国籍”问题。所谓“双重国籍”，从国际法而言，即一个人同时具有两个国家国籍的法律状态。历史上中国政府都采取血统主义国籍原则，只要父母一

方为中国籍, 不管在中国境内或境外所生子女均具有中国籍; 而东南亚各国则大多采取出生地主义的国籍法, 以出生地定国籍。这样, 在东南亚各国的华侨由于兼具“双重国籍”而引起法律冲突。解决“双重国籍”, 根据自愿原则, 选择或放弃一个国家的国籍, 既是对历史遗留问题的妥善处理, 也是为了主动消除国家关系发展中的障碍。

本着这种精神, 新中国政府在鼓励华侨当地化生存的同时, 开辟中国与东南亚国家互信互惠友好发展的新途径, 从而为新中国睦邻外交奠定了基础和方向。它成为新中国诞生后, 第一代领导人致力于睦邻友好关系的构建以及“和平共处五项原则”在外交领域中具体的运用。确切而言, 新中国侨务思想的实践以外交原则、方针为总指导, 其务实的精神, 以睦邻外交的开辟、奠定为体现; 其创新的意义, 以新中国第一部国籍法的理论来源和国际法中通过条约的规定解决“双重国籍”、避免国与国纠纷为归纳, 展现新中国在外交-侨务问题上的敏锐智慧和远见卓识, 同时也反映出社会主义大国外交的平等风范。新中国对华侨“双重国籍”的解决便依循上述外交思想而展开。

1955年4月万隆会议期间, 应苏加诺总统的要求, 在周恩来总理的倡导下, 中印(尼)两国政府签订了《中华人民共和国与印度尼西亚共和国关于“双重国籍”问题的条约》, 它规定: 凡属同时具有中国和印尼国籍的人, 都应根据本人自愿的原则, 就中国和印尼国籍中选择一种国籍。条约又规定, 选择了其中一个国籍就自动丧失另一个国籍。这就为顺利解决中国和印尼两国历史上遗留下来的“双重国籍”问题创造了条件。此后, 在与东南亚国家建交的公报中, 凡涉及到“双重国籍”问题, 均体现了上述处理原则。

1956年10月9日, 周恩来总理主动对到访的新加坡首相戴维·马歇尔说: “中国政府希望新加坡的中国人和想取得新加坡公民资格的人能达成愿望, 并且希望对其居住的国家完全忠诚。中国政府对这件事, 协助促进他们自身利益、协助新加坡的安定和安宁, 如此确信有助于中、新两国的友好关系的发展。”^②很显然, 中国政府对于华侨“双重国籍”的解决和劝导华侨归化于当地的努力成为这个时候中国外交-侨务政策中的重要内容, 而此前中国政府在对外政策处理中涉及侨务问题的内容还没有如此明确过。

二

然而, 事物发展总有它的曲折性, 何况冷战时代国际风云的山雨欲来与国内极左思潮的逆流侵袭, 检验着理论创新在实践中的磨合、反复, 同时也考验着中国侨务工作进一步发展的方向。60年代中期, “文革”的极左思潮泛滥, 影响到海外华侨、华人社会, 尤其是周边国家和地区,^③当地的华侨、华人因此而受到不同程度的政治牵连, 严重破坏了中国政府一贯主张的“不输出革命”的外交方针, 致使中国与东南亚国家关系遭到极度损害。及至1969年, 除了越南和老挝仍与中国保持友好外交关系外, 在中国有外交关系的其他三个东南亚国家中, 印尼断绝了与中国的外交关系, 中柬关系紧张, 中缅关系破裂, 华侨对中国的效忠和接近令东南亚各国恐惧, 而华侨、华人在当地的生存与发展也因政治因素得不到所在国政府强有力的保护, 从而变得颇为艰难。

70年代中期开始, 对东南亚国家来说, 60年代中期“文化大革命”那种过分举动看来似不太可能再在东南亚华人社会中发生, 但仅就当时存在的大量不肯同化的华侨社区而言, 它依然使东南亚国家感到这种存在足以引致来自中国方面的压力。东南亚领导人因此依然忧虑这种——中国通过华侨力量而产生的对于当地政府内部威胁的——攻击性。而正是这种担心

倒促成了他们着手处理与中华人民共和国国家关系正常化的举动。一个明显的例子是，1973年秋季在新加坡太平洋投资会议上，马来西亚国家事务和内务安全部长在演讲中公开要求中华人民共和国政府把有关影响到居住在东南亚华族的法律和政策“吻合”起来，以“适应目前形势的要求”。这一迹象表明马来西亚政府对于当地华族依然心存忧虑以及愿意藉此改善同中华人民共和国关系的愿望。

如所周知，马来西亚华族占整个国家人口的34%，而在西马更高达50%，可以说，国家的生存在很大程度上有赖于马来族和华族两大族群的和谐。尽管这两大民族自马来亚独立以后便分享着政治权力，但并不是所有的华人都对这种权力分享安排满意。简言之，在当时的马来西亚政府看来，无论在公开或私下场合，对北京政府来说，都有着大量的机会足以利用民族和意识形态来粘合政治观点不同的华人，进而威胁到当地政府以及他们的内部安全。^④

基于这种国家安全的考虑，马来西亚和中华人民共和国政府在1974年5月建立外交关系时，双方总理在联合公报中提及了华人问题，在共同声明中也专门就“双重国籍”问题的解决进行协定。内容与50年代同印尼政府签署的解决“双重国籍”的协议精神相似。但外界也认为，中国方面对此并没有新的政策。两国政府除了反对“双重国籍”，一如中华人民共和国早先已经承诺的，在自愿的基础上选择一个国家的国籍而放弃另一个国家的国籍之外，在公报中并没有提及在马来西亚没有国籍的20万华人的法律状态。此举被视为中华人民共和国和马来西亚政府都不急于给予他们公民权。外界因此认为，吉隆坡和北京外交关系的建立，并没有真正解决马来西亚政府所欲解决和担心的华人问题，因为有关华人的不确定因素依然留着。但无论如何，两国的建交毕竟为双方政府之间的交流和沟通提供了一个渠道，而这将有助于防止华人问题成为双方关系中的一个敏感刺激。^⑤

显然，马中建交过程的完成一方面是基于华侨“双重国籍”的解决，另一方面则在于冷战期间“华人因素”在国家关系中的一个折射，即欲安定国内的华人问题，首先必须经由改善和发展同中华人民共和国的国家关系方能达成。虽然我们并不认为这种说法代表马中建交的全部事实，况且在冷战后期，对于中国与海外华人联系的过分忧虑随着华人当地化过程的逐步完成而在现实可能性上已经没有多大意义，但就华人所在国而言，马来西亚和印尼有着相似的一面，两国都试图把国内的华人问题与对中国政策联系起来的作法来处理自身的内外事务，并藉此取得对内和谐与对外沟通，进而有助于国家的稳定与安全。其实，以今天的眼光来看，正由于冷战期间东南亚各国此种过分敏感的举措，才令华人问题在这些国家内变得分外紧张与不安。但就当时的中国政府来说，她对于东南亚各国所怀抱的这种心境却十分理解和谅解，中国政府在与东南亚邻国关系的建构上，在解决“双重国籍”问题上，所反映的也正是这样一个思路，即如何适时切断东南亚各国华侨与祖籍国的传统关系联系，敦促东南亚各所在国的华侨华人及时实现政治身份的转换，成为所在国的少数民族。然而中国政府的这种外交努力却被东南亚各华侨所在国政府有意识地淡化了，也就是说，出于东南亚各国自身的需要，它重新着意地构建起华侨华人与中国的政治联想并在其外交行为中扩展和循环这种联系，从而形成华侨华人与中国与所在国之间持久的关系连续：一旦处理本国的华人问题，就必然涉及与中国的国家关系；反之，一旦涉及与中国的国家关系，则往往基于某种对于国内华人族群的政治需要。此种特征几乎可以代表冷战期间东南亚一些国家在面临华人问题时所表现出来的“中国联想”症候。

在此，无庸讳言的是，就中华人民共和国政府来说，她对50年代期间东南亚地区大批没

有归化入籍的华侨,始终负有道义和关怀的责任。认清这一事实,就可以理解北京在50年代中期改变其华侨政策的背后,是旨在希望此项政策有助于遵守北京当时的路线,鼓励华侨归化当地国。而对东南亚国家来说,则能为这种进程制订一项基本的富于建设性的政策,即通过采取国籍法和经济政策去帮助而不是去阻挠当地华侨华人的同化进程。基于这种思想认识,那么,东南亚各国与中华人民共和国国家关系正常化的努力就显得十分必要。^⑥而当时的菲律宾和泰国政府就已经认识到这种外交权衡的重要性,并藉此迅速与中华人民共和国建交。

因此,华侨的“双重国籍”问题,成为冷战期间东南亚华侨华人问题的中心议题。如果这个问题获得所在国政府合理的解决,那么相应地其他入境、居留、职业、教育等相关问题,也能随之迎刃而解。中国政府对于华侨“双重国籍”问题的关心和努力,不仅旨在为华侨创造有利于当地化生存的合法环境,同时,也明确指出中国政府对于华侨一如既往的深切关怀与责任,“华侨国籍问题,即使在法律手续上两国政府协商解决了,这一问题也没有就此了结。……他们同祖国还有千丝万缕的联系……华侨就是取得了当地国籍,处于少数民族的地位,也仍然会或多或少地受到歧视。”因此,“为了华侨的生存和发展,我们应该让华侨根据自愿原则,选择当地国籍,并且鼓励他们这样做。同时,我们也坚持保留华侨的复籍权利,以使他们感到祖国永远留给他们以关怀和温暖的情意。”^⑦中国政府之于海外华侨华人的深切感情表明:国家利益与民族感情的和谐统一落实在“外交-侨务”一体的思想宗旨上。

三

当然,就海外华侨华人本身而言,他们仍然有机会拥有“双重国籍”,因为台湾当局规定:“具有‘中华民国’国籍者,为‘中华民国’国民。”这是他们“宪法”第三条的规定,所称“中华民国”国籍的取得,系采血统主义而兼顾属地主义的原则。如“国籍法”第一条规定:“1、生时父为中国人者;2、生于父死后,其父死时为中国人者;3、父无可考,或无国籍,其母为中国人者;4、生于中国地,父母均无可考或均无国籍者。”前三点为属人主义或血统主义,后一点属属地主义或出生地主义。凡属具有“中华民国”的国籍,而侨居在外国领土内的,便叫做华侨。依据国籍法血统主义的原则,凡华侨在海外居留地所生的子女,具有中国国籍,仍称为华侨。所以,就台湾方面来看,华侨的国籍问题,不是指其固有的“中华民国”国籍有问题,而是指其寄居在外国人的领土内,对于他本人的国籍应该怎样来决定的问题。^⑧

尽管台湾当局迄今一直坚持“双重国籍”的做法,但事实上,关于“双重国籍”所存在的麻烦和问题,台湾方面的有关人士也早就看出它并不是长久之计。当1952年印尼政府意在同化华侨,颁布土生华侨自动入籍条例并限令他们决定国籍时,台湾方面面对这个无法改变的事实,认为对策只有两个:一是用实力去护侨,即派出海陆空三军到所在地去游弋示威,吓倒当事国由缓办而放弃;一是派机船去撤侨,即派出大量飞机和船只前往当事国,撤退一切侨胞回国。但是,第一个政策,台湾方面承认实力有问题,第二个政策,台湾也实在无法收容这许多侨胞。除此之外,绞尽脑汁,还是束手无策。因此,台湾的老侨政家李朴先生认为,解决这一问题,要采取适应环境的原则,即是鼓励侨胞加入当地国籍外,别无他途可循。他曾首先发表不反对华侨取得印尼国籍的广播,劝告印尼华侨,权衡利害得失,去取得印尼的国籍,其原文如下:“我们侨胞在海外,一向所感到痛苦的,是政治及经济上未能取得当地政府平等的待遇,而受到若干歧视。例如许多工业商业及购置土地等,当地政府并没有给予侨

胞如印尼人民的同样便利与优待。印尼侨胞，生于斯，长于斯，以生命血汗建设当地的繁荣，事实上已成为与印尼休戚相关，血肉相连的一分子，有不可分离的关系。今日印尼法律，既赋予侨胞取得公民权的机会，这正为印尼侨胞贡献其智慧能力，促进这一个新兴国家于强盛之途的机会，也即是印尼侨胞为获得本身平等义务利益，及促进中印两国文化交流谅解的机会。所以我们对于取得印尼国籍的侨胞，并不反对而且深表同情。”事后，李朴先生的此番议论，引起印尼华侨的不满，指责他“不要华侨”，而（台湾）“外交部”则怪他说话太率直。^⑨很明显，尽管侨政家的话很有见地，但台湾方面认为还不是到可以着手解决华侨“双重国籍”问题的时候，况且其时台湾当局逃离大陆不久，自身尚处于十分孤立的境地，它自然特别需要联合海外的华侨华人来共同支持它的“反共复国”事业。其政治考量的意义远远超乎对于华侨华人本身在海外生存与发展的关注，这也是当时台湾当局的内外困境所决定的。此外，台湾方面还有一种观点认为，“加入当地国籍说，从国家的立场言，实在不易轻便主张，因为使自国的人成了他国的人以后，便不能再以华侨目之，华侨两字，可能成为历史陈迹，且他们已不是中国人，便不须为我国（台湾）说话，也不须为我国（台湾）谋，如越南正副总统吴廷琰阮玉书等，都是中国的苗裔，而今天藐视我国（台湾）而强迫华侨入籍的，不是真正越南的土人，却是吴阮二人。事实很显然，华侨加入居留地国籍后，国家马上就要蒙受两大损失：一是华侨将来所生的子女，就很难有继续接受中国教育文化的机会，对于祖国的历史、社会、习俗、语言等就会渐渐疏远，民族国家观念也就日益低微……二是每一个国家能够允许其国华侨加入国籍，有资产是其条件之一，即是说凡被外国允许入籍的华侨，总是有相当的家财……但是华侨入了当地国籍后，人固不能再视为中国人，财亦不能视为中国财了。前者叫做民族的损失，后者叫做财富的损失。”^⑩这也可以视作台湾方面一直坚持“双重国籍”的一个理由吧。

很明显，对于华侨入籍和归化所在国问题，无论是中国政府，还是台湾方面都已经意识到它的势在必行。只是台湾方面虽有认识，但在具体做法上依然坚持“双重国籍”，但就中国政府而言，支持和鼓励华侨归化入籍所在国，成为其公民，以解决东南亚各国的疑虑，已经成为中国侨务政策的一个基本和持久的内容。同时，通过此项政策，也帮助东南亚各国实现其国内的华人少数民族政策，促进民族和谐与经济发展、社会稳定。它是中国与东南亚各国就华侨问题而在国家关系上所作的明确承诺。

20世纪50年代中期至70年代，东南亚各国通过与中国的关系，解决了历史遗留下来的华侨归化问题，为本国的经济建设和社会稳定奠定了基础。与此同时，由于周恩来和平外交方针的成功实践与华侨“双重国籍”的顺利解决，为新中国赢得了国际声望和外交空间。

“双重国籍”问题从50年代初至60年代中期的酝酿、提出、实施，到60年代中期至60年代末期短暂的干扰、反复，再到70年代初以后的逐步稳定并以基本国策载入1980年新中国第一部国籍法《中华人民共和国国籍法》，进一步重申并确认“不承认双重国籍”的原则，中国政府处理华侨、华人问题的卓越贡献和实践经验得以制度化，也确立了华侨、华人问题在国家事务和国际事务中的基本定位和处理原则，表明中国政府从现实出发以及在和平共处五项原则指导下处理历史遗留问题的诚意和决心，为中国同新兴民族独立国家建立友好睦邻关系开创了范例，为亚太地区的和平与稳定提供了广阔的前景。

值得指出的是，“双重国籍”的着手解决，意味着华侨、华人政治认同的重新确认，它开启了从华侨时代到华人、华族时代的转折，促成了海外华侨、华人社会从“落叶归根”到

“落地生根”的社会心理转型。当然，冷战的国际背景和中国事实上的封闭在客观上亦导致了海外华侨、华人社会缓慢的变迁，进一步割断了华侨、华人与母国的社会联系，海外华族社会的主体渐趋形成——但这是历史发展中的后话，不足以否认“双重国籍”初期着手解决时之于海外华侨、华人社会性质改变的根本性意义。

(作者系上海社科院亚太所副研究员)

注释:

- ①廖承志 《在党的八届三中全会上的发言》，1957年4月30日，国务院侨办编 《党和国家领导人论侨务工作》1992年12月，第224页。
- ②侨务报社编：《侨务政策文集》，人民出版社，1957年版，第45页，转引自〔日〕游仲勋 《华侨政治经济论》，中译本，台湾中华学术院南洋研究所印行，1984年11月初版，第20页。
- ③1967年夏，林彪、“四人帮”占据外交部和中侨委，以“人民战争”为口号，支持海外，特别是东南亚国家的华侨参加“革命运动”，如要求缅甸政府允许当地华侨佩戴毛主席像章，学习毛泽东思想以表达对“祖国的效忠”。这导致了1967年中缅关系的破裂。在柬埔寨也发生了鼓励华侨进行“红卫兵”式活动，导致金边5家中文报刊的关闭和中柬友好协会的解散。1967年9月11日，西哈努克亲王公开声明中国干涉柬埔寨事务，甚至威胁要中断外交关系。类似的情况在印尼、新加坡、香港和澳门等地也发生了。(详见郑普弘 《“文革”时期中国的海外华侨政策》，厦门大学《南洋资料译丛》1996年第2期，第52-53页。)
- ④⑤⑥Edwin W. Martin, "Southeast Asia and China, The End of Containment", Published 1977 in the United States of America by Westview Press, Inc. p. 50, p. 51 and pp. 51- 52.
- ⑦廖承志：《在党的八届三中全会上的发言》，1957年4月30日，国务院侨办编 《党和国家领导人论侨务工作》1992年12月，第227页。
- ⑧丘式如：《华侨国籍问题》，〔台湾〕正中书局印行，1970年8月第2版，第8页。
- ⑨丘式如：《华侨国籍问题》，〔台湾〕正中书局印行，1970年8月第2版，第140-141页。
- 10丘式如：《华侨国籍问题》，〔台湾〕正中书局印行，1970年8月第2版，第139-140页。

中国华侨历史学会会员重新登记通告

中国华侨历史学会自1981年12月成立，至今已历四届。多年来，在海内外侨史研究工作者和热心人士的关心与帮助下，学会在积极组织学术研究活动、开展学术交流、增进社会各界对华侨华人历史现状问题的了解等方面，取得了一定的成绩，并在国内外颇有声誉和影响。

目前中国华侨历史学会共拥有会员310名。由于近年来一些会员的情况变动较大，我们决定开展一次会员的重新登记工作，并同时欢迎有志于侨史研究或对海外华侨华人历史、现状感兴趣的同志加入到我们的学会中来。

有需要填写会员《登记表》或《申请表》的同志可与我们联系。我会的通讯地址是：北京北新桥三条甲1号，邮编100007，联系人：肖炜蕤，电话010-64018846。

中国华侨历史学会