

# 周恩来对解决华侨双重国籍问题的贡献

刘 正 英

新中国的开国总理周恩来不仅为全国几亿人民的衣食住行日夜操劳，还时刻惦记着侨居在世界各地的千百万华侨，为维护华侨的政治地位和经济利益而竭诚尽力。周恩来生前始终亲自过问侨务工作，在他的领导和直接关心下，1949年10月22日，中央人民政府设立华侨事务委员会，由何香凝、李任仁、廖承志、李铁民及陈嘉庚等25人组成，负责全国的侨务工作，把侨务工作作为党的统一战线工作的一项重要内容。1954年10月，周恩来在主持国务院第二次全体会议上安排领导人员具体分工时，亲自分管了外交部和华侨事务委员会。在他的领导下，主持制定了一系列与华侨利益休戚相关的侨务政策，解决海外华侨双重国籍问题的举措，就是其中的一项，周恩来为此做了大量工作。在他的不懈努力下，华侨的双重国籍问题，终于得到圆满解决。这一问题的妥善解决，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

## 一、华侨双重国籍问题的由来和解决这一问题的必要性

海外华侨的双重国籍问题是历史遗留下来的问题。我国历代政府都是以血统关系来定国籍，即只要父母一方是中国籍，不管是在中国境内或境外出生的子女都具有中国国籍。而侨居在东南亚各国的华侨按当地政府法律则是以其出生地来定国籍。因此海外华侨长期以来都既有所在国的国籍，又同时保留有中国国籍，是具有双重国籍的人。新中国建立初期，据不完全统计，我国居住在东南亚各国的华侨有1000多万人，他们中约有80%是在当地出生的第二代或第三代华侨。

在东南亚各国未独立时，侨居东南亚各国的华侨与所在国人民一样，遭受资本主义和殖民主义的压迫和剥削，根本没有民族权利，所谓的双重国籍，实际上只是形式，因此华侨的双重国籍问题并不为人们所重视。但在第二次世界大战后，东南亚的各国人民，相继摆脱了帝国主义国家的殖民统治，获得了民族独立。这些国家独立后，不论从维护本国的主权、保护民族工商业的发展方面考虑，还是在国内进行公民投票选举等问题上，都牵涉到本国为数众多的华侨的国籍问题，因此所在国华侨同时拥有的双重国籍就成了很敏感的社会问题。

新中国成立后，资本主义国家千方百计想孤立中国，其中耍出的一个伎俩就是妄图利用华侨的双重国籍问题来挑拨东南亚国家与新中国的关系，致使当时东南亚一些国家由于不了解新中国和新中国的和平外交政策，认为中国的存在是“共产主义的威胁”。当时一些报刊别有用心地宣传“华侨是中国对东南亚抱有帝国主义企图的实证”，有的人甚至将海外华侨一律说成是“潜在北京的第五纵队”<sup>①</sup>。在东南亚一些国家出现了封闭爱国华侨的报馆、社团、学校等现象，发生了反华排华运动，使这些国家的华侨遭到歧视和迫害。因此，解决海外华侨

<sup>①</sup> 韩素音著：《周恩来与他的世纪》，中央文献出版社1996年版，第322页。

的双重国籍问题，妥善处理华侨和当地政府的关系就成为日益突出亟待解决的问题。

## 二、周恩来为解决华侨双重国籍问题所作出的贡献

周恩来对海外华侨的困难处境十分关怀，为了维护海外华侨的切身利益和保障华侨的生命财产安全，使新中国能成为海外华侨心目中的真正靠山和坚强后盾，同时也避免由于华侨的双重国籍问题而引起的有关国家同我国之间的紧张关系以至干扰我国的战略部署和社会主义建设，周恩来对于我国与东南亚国家这种历史遗留下来的问题非常重视，下决心尽快予以解决，为此作出了杰出的贡献。主要表现在以下几个方面：

(一) 新中国建立后，周恩来将国外侨务工作迅速纳入我国和平外交政策的轨道，并制定了我国国外侨民工作方针和具体政策。

1951年7月，周恩来在一次有关侨务工作的会议上就议定了“使领馆只领导华侨事务，不作华侨运动”。要求华侨“只做公开与合法的援助祖国的工作，不应进行颠覆当地政府的活动”这一原则。还制定了国外侨民工作的方针和具体政策，如解散华侨中的中共组织、商请各民主党派解散在华侨中的组织、在华侨中不发展党派组织等。周恩来在各种相关场合，都反复强调了这一观点。1951年8月24日，他在主持政务院第99次政务会议中讨论廖承志作的《侨委第一次侨务扩大会议的情况报告》时，强调指出，华侨在所在国“一方面应为保护本身的权益而斗争，另一方面，不介入当地革命运动”<sup>①</sup>。1954年10月，他在接见印度尼西亚访华代表团和妇女代表团时说：“中国政府鼓励华侨遵守所在国的法律，不参加当地的政治活动。”<sup>②</sup> 1956年8月4日，他接见即将回国述职的缅甸大使吴拉茂，告知中国共产党已经决定在华侨中停止发展组织，指出“华侨在国外是为了贸易和进行其他的劳动，没有必要参加政治活动。”<sup>③</sup> 同年11月，周恩来访问柬埔寨，在会谈中又特别指出“在华侨中间，我们不发展党派组织，因为这样容易引起误会。他们如果要参加，可以回国去参加。已经加入柬埔寨籍的中国人，更不应该参加华侨的同乡会和其它的华侨团体组织。”<sup>④</sup> 12月18日，他在和缅甸总理吴巴瑞会谈就华侨等问题交换意见时，表明了对这一问题的政治态度是“凡是已经获得缅甸选举权的人都应该算是缅甸公民，他们就不再有中国国籍，不能再参加华侨的团体和活动。同样，如果有些华侨仍然保留中国国籍，那么就不得参加缅甸的政治活动。”“中国共产党在海外不发展党员，如果想加入中国共产党，得回到中国来”<sup>⑤</sup>。

由于中国政府在执行侨务政策的过程中奉行独立自主的和平外交政策，在政策上和组织上保证了中国不干涉华侨居住国内政，致力发展与邻国的友好关系，表达了中国政府谋求解决问题的诚意，这就缓和了我国与东南亚各国关于华侨问题的矛盾，逐步改善了华侨的处境。

(二) 周恩来从居住国华侨社会的具体情况出发，从有利于华侨长期生存和长远利益考虑，不但亲自制定了赞成和鼓励华侨自愿加入居住国国籍的政策，同时也是这一政策最坚定的执行者，为圆满解决这一问题殚精竭虑，作出了不懈的努力。

周恩来一贯支持和鼓励华侨自愿选择自己的国籍。建国初期，周恩来就指示侨务工作者：

① 《周恩来年谱》（1949—1976）上卷，中央文献出版社1997年出版，第176页。

② 同上，第417页。

③ 同上，第608页。

④ 同上，第641页。

⑤ 同上，第647—648页。

“华侨在东南亚有一千多万。对于华侨同所在国人民结婚的事情，不但不应限制，相反地应该鼓励。只有鼓励他们与当地人结婚，能善于与人同化，才能和人家一道前进。”<sup>①</sup>体现了周恩来敢于正视现实，真正从华侨的长远利益考虑，关心爱护华侨的博大胸怀，这也是周恩来为解决华侨双重国籍的初步尝试。

针对有的国家在华侨问题上大做文章，散播不友好的言论，周恩来指出：“大多数华侨是由于在旧中国不堪忍受地主的残酷剥削和压迫，无法生活才背井离乡，出走异国的，或者被当作‘猪仔’贩到国外的。”<sup>②</sup>他还指出：“居住在海外的华侨并不是历届中国政府的政策蓄意造成的，而是西方殖民国家造成的，因为他们需要廉价的劳动力从事开矿、种植和筑路。”<sup>③</sup>尽管这样，他代表中国政府表明了愿意解决这一问题的诚意。

周恩来决定先解决与中国已建立外交关系的印尼华侨的双重国籍问题。1953年，他在考虑印尼华侨的双重国籍问题时就表示，不反对（或赞成）华侨取得所在国国籍<sup>④</sup>。

1954年6月，周恩来应缅甸总理吴努的邀请飞抵仰光进行访问。在与吴努会谈中指出：现在，中国正同印度尼西亚商谈解决华侨双重国籍问题。商妥后，我们将以同样的规定来同包括缅甸在内的其他国家解决这个问题。

1954年9月23日，周恩来在第一届全国人大第一次会议上的《政府工作报告》中特别提到：“华侨的国籍问题是中国过去反动政府始终不加解决的问题，这就使华侨处于困难的境地，并且常常引起中国同有关国家之间的不和，为了改善这种情况，我们准备解决这个问题。”<sup>⑤</sup>“我们准备首先同已建立外交关系的东南亚国家解决这个问题。”周恩来不仅强调了解决这一问题的重要性，还指示解决华侨国籍问题，一定要从华侨长远切身利益和华侨居住国家的民族独立出发，主张“解决华侨双重国籍问题，重点应鼓励华侨自愿选择所在国国籍”<sup>⑥</sup>。他指出：“凡已经或自愿取得当地国籍的华侨，就当然丧失中国国籍，他们和中国的关系是亲戚关系。华人成为所在国公民以后，应当效忠入籍的国家，应当同当地人民一道为所在国政治、经济独立和文化繁荣作出贡献。同时也希望海外华人为促进所在国人民同中国人民的友谊，为两国之间经济文化交流起积极作用，以利于促进我国同华人众多的国家的友好关系。”<sup>⑦</sup>

在周恩来的亲自组织领导和不懈努力下，1955年4月在他率领中国代表团参加万隆会议期间，代表中国政府同印尼政府签署了《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》的签字仪式。根据这一条约中国政府放弃以血统确定国籍的原则，海外华侨可以放弃中国国籍，加入所在国国籍。周恩来还表示：“如果他们愿意回到祖国，他们将受到欢迎。如果他们加入所在国的国籍，就应该得到公正的待遇，但将不再是中国公民。如果他们仍想保留中国国籍并继续呆在国外，他们不得参加所在国的任何政治活动。”<sup>⑧</sup>

对于其他东南亚国家的华侨问题，周恩来同样在各种场合阐述了中国政府一贯的原则立场和主张，做了大量工作。在这一政策指导下，70年代我国先后与新加坡、马来西亚、菲律宾、泰国谈判建交时，均商定以建交公报形式确定解决这些国家中华侨的双重国籍问题。中

① 《周恩来年谱》上卷，第175—176页。

② 同上，第93页。

③ 韩素音著：《周恩来与他的世纪》，第322页。

④ 《周恩来与他的事业》，中共党史出版社1990年版，第233页。

⑤ 《我们的周总理》，中央文献出版社1990年版，第404页。

⑥ 马永顺著：《周恩来组建与管理政府实录》，中央文献出版社1995年版，第105页。

⑦ 《我们和周总理》，第404—405页。

⑧ 韩素音著：《周恩来与他的世纪》，第323页。

国政府最终妥善解决了旧中国长期遗留下来的华侨的双重国籍问题。

(三)周恩来不仅是解决华侨双重国籍问题的领导者和决策者,又是执行和阐释这一政策的最积极、最热情的宣传者。

为了让我国人民和华人华侨对双重国籍的问题有进一步了解,周恩来在代表中国政府与印尼签订《关于双重国籍的条约》前夕,致电中共中央:在万隆,我们“已将条约的基本精神在华侨中开始透露,以作必要的精神准备。公报发表后,这里的华侨报纸同时准备发表社论”。他还建议《人民日报》发表社论表示祝贺<sup>①</sup>。充分利用舆论工具向世界人民宣传中国政府对解决这一问题的诚意和积极态度。

与印尼政府《关于双重国籍的条约》签订后,周恩来在答复印尼安塔拉通讯社和一些报纸提出的问题时真诚表示:“希望关于双重国籍问题条约在两国政府批准以后,能够顺利执行,希望无论是保留了中华人民共和国或保留了印度尼西亚共和国国籍的人们,都能互相尊重,互相亲爱,为促进两国之间的友好关系而努力。”<sup>②</sup>

为了更好地宣传我国对华侨双重国籍的政策,周恩来利用各种外交场合亲自向外国领导人和华侨、华人做了大量阐释工作,并通过人大和政协会议的报告阐明我国国籍政策及解决华侨双重国籍的重要性,表明了我国在和平共处五项原则指导下处理历史遗留问题的诚意。

周恩来每次出访东南亚各国,都亲自在各种场合阐明我国的政策及解决华侨双重国籍的重要性,大力宣传我国的侨务政策。在与印尼政府签署的双重国籍条约公布后,他“在万隆与雅加达公开召集华侨各界领导人传达并解释这一条约的意义,每次开会都请印尼有关方面的负责人参加”<sup>③</sup>。他向印尼华侨领袖坦诚地说明了华侨在选择印尼籍后的地位,忠告他们对居住国要有责任感。4月27日,他在中国大使馆会见印度尼西亚各地华侨推选的600多名华侨代表,就华侨的双重国籍问题他语重心长地谆谆教诲海外侨胞:“这是一个涉及国家同国家之间关系的问题,不论从我们国家的对外政策上,还是从消除误会、解除怀疑、改善我们两国的关系上,都应该解决这个问题。”他希望侨胞们“在海外要注意团结。不仅要团结侨胞,还要跟所在国家的人民团结在一起,跟他们友好相处。要尊重他们。要得到人家尊重,首先要尊重人家。我们丝毫不骄傲,每个国家和民族都有自己的优点和长处。我们要善于学习。要提倡互相学习,互相尊重”<sup>④</sup>。

对保留中国国籍的华侨,周恩来要求他们应当遵守所在国的法律、风俗习惯和宗教信仰,应与当地人民友好合作,为所在国的经济、文化发展作出贡献。一再嘱咐他们切不可有大国沙文主义情绪,不要参加当地的政治活动和一切政治组织,做一个守法的模范侨民。<sup>⑤</sup>

对中国访问的外国元首,周恩来多次向他们表明了中国政府的原则立场和解决问题的诚意。1956年8月19日,周恩来接见新加坡劳工阵线主席、前新加坡首席部长戴维·马歇尔,在谈到华侨问题时说:中国政府认为,新加坡和马来亚的华侨双重国籍问题应该设法解决。因此,我们不拒绝并且很愿意与每一国政府或有代表性的当局解决这个问题。我们绝不想拖延,更不是想利用这个问题来进行扩张。同年10月,戴维·马歇尔再次访华时,周恩来

<sup>①</sup> 《周恩来年谱》上卷,第468页。

<sup>②</sup> 马永顺著:《周恩来组建与管理政府实录》,第106页。

<sup>③</sup> 《周恩来年谱》上卷,第475页。

<sup>④</sup> 《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第139页。

<sup>⑤</sup> 《我们的周总理》,第405页。

又单独接见了。会见时，马歇尔说新加坡准备独立，但新加坡的华人占新加坡人口百分之七十多，关于中国人民政府对双重国籍的态度，人们还有些疑虑。这次来中国访问，其中重要问题之一是要了解中国对华侨双重国籍的政策。周恩来向他详细说明了中国政府对解决华侨双重国籍的原则。马歇尔听后表示赞赏。会见后双方发表了会谈公报。

即使在“文化大革命”期间，周恩来身处逆境，但还是一如既往地关心侨务工作和华侨双重国籍问题的解决。1974年10月31日，周恩来在外交部一则简报上批示，建议“对华侨政策要提两句话：长住在外国或生在国外者，希望入所在国籍，不要双重国籍；已回国的侨民入学或工作者，应给予教育和帮助，不许歧视。”

泰国总理克立·巴莫是周恩来生前接见的最后一位东南亚国家领导人，1975年6月30日，他们在医院会见时谈话的中心话题还是华侨双重国籍问题。周恩来一再重申“新中国一成立，我们就不主张双重国籍，这样可以搞好我们和其他国家的关系，特别是亚洲的一些国家，它们是我们的近邻”。明确表示，如果“泰国的30多万华侨都能加入泰国国籍，我们将很高兴。”他还请克立·巴莫有机会的话转告新加坡总理李光耀：“中国政府充分尊重新加坡作为一个独立的国家存在，并希望新加坡的华侨都加入新加坡国籍。”<sup>①</sup>

从1951年至1975年在周恩来总理任内的25年中，他就华侨双重国籍问题的讲话共达28次，真正做到了不遗余力<sup>②</sup>。我国政府关于华侨双重国籍问题的正确立场，解除了许多国家对我国政府的误解和疑虑，增强了我国与周边国家的友好和相互理解。

（四）周恩来在妥善解决华侨双重国籍的过程中，十分重视护侨工作，维护华侨在国外的正当权利和利益，维护中华民族的尊严。

周恩来经常教导我国驻外人员：华侨在国外的正当权益受到侵害时要加以保护，给予协助，必要时进行外交交涉。1954年2月，他在接见印尼大使莫诺努图时，在表示中国政府愿意解决印尼华侨的双重国籍问题的同时，从维护国家尊严，爱护侨胞出发，强调解决问题的态度应是“要在友好的基础上求得公正解决的”<sup>③</sup>。同年在缅甸两国总理联合公报中也提到了两国政府愿意保护对方侨民的正当权益。万隆会议期间，在对华侨代表的演讲中庄严宣告：“今天的中国不是旧中国而是新中国。在推翻了殖民的和封建的统治以后，中国人已经在世界上站起来了。”“新中国奉行的是独立自主的和平外交政策，而旧中国奉行的是怕强欺弱的外交政策。现在，如果有人欺侮我们，我们一定要抵抗，而对于那些平等待我的国家，我们就伸出手来，同它们友好合作。”<sup>④</sup> 表明了中国政府严正的立场。当某些国家的某种势力掀起反华和排华浪潮时，周总理总是一方面严厉揭露帝国主义及其反动分子煽动的反华阴谋，一方面争取同有关国家政府举行谈判，进行有理有节的斗争，取得护侨斗争的胜利<sup>⑤</sup>。

1959年秋，印尼政府颁布命令，禁止印尼华人从事某些小本经营的商业和零售生意，接着发生了严重的反华暴乱，造成数千人死亡，大量财物遭到毁坏<sup>⑥</sup>。针对印尼许多地方发生的排华运动，1959年10月，周恩来接见印尼外长苏班德里约，谈到华侨问题时周恩来严肃地说：“华侨经济是印尼整个国民生活的一个组成部分。我们希望印尼政府把华侨纳入印尼经济发展

① 《周恩来年谱》下卷，第713页。

② 《周恩来与他的事业》，第234页。

③ 《周恩来年谱》上卷，第351页。

④ 同上，第471页。

⑤ 《周恩来与他的事业》，第235页。

⑥ 韩素音著：《周恩来与他的世纪》第323页。

之中。华侨正当的经济生活如果受到损害，也会损害到印尼经济的独立发展。印尼政府如果愿意，可和我驻印尼大使馆磋商这一问题，因为中印两国有条约关系。如不进行磋商，恐怕将来会发生大家所不希望发生的事情。”<sup>①</sup>周总理时刻惦记着海外侨胞的安危，下决心把无法生活的华侨接回国。在他指示下，派船去印尼接回了20万以上的印尼华侨回国安置，为他们建筑住房，准备了特殊食品的供应，温暖了海外华侨的心<sup>②</sup>。

周恩来十分理解海外华侨深深眷恋和热爱自己祖国的深情。谈到这一问题时，他曾动情地说：“他们（指华侨）生活在自己的圈子里，即使他们在国外生活了一辈子，他们仍然希望，叶落归根，死后埋葬在祖国的土地上。”<sup>③</sup>这充分体现了周恩来对华侨深深的理解和无限信赖。

### 三、圆满解决华侨双重国籍问题的重要意义

周恩来总理代表中国政府圆满解决了与东南亚国家华侨的双重国籍问题，在国内外产生了很大的反响，具有重大的现实意义和深远的历史意义：

第一，妥善解决华侨的双重国籍问题，充分表达了我国政府在和平共处五项原则指导下处理历史遗留问题的真诚态度和国际主义精神。事实证明，这一政策符合客观规律，符合历史潮流，因而得到各国政府的理解和赞扬。

第二，有力地粉碎了帝国主义分子和各种保守势力在华侨问题上的造谣诬蔑，这一问题的圆满解决，使得那些有关我国政府利用华侨双重国籍对其他国家进行颠覆的谣言不攻自破，有利于消除这些国家的疑虑，这就稳定了东南亚国家执政者对中国的信任。为我国同新兴民族独立国家建立友好睦邻关系开创了范例，也为我国政府和亚洲各国之间以友好协商的精神解决繁难问题提供了范例。

第三，解决华侨双重国籍问题的政策，充分体现了我国政府关心海外华侨切身利益，尊重他们愿望的原则立场。海外侨胞感到“长期遗留的历史问题终于获得解决”，这证明了祖国的政府是“关怀和保护华侨的”。数千万华侨解除了各种思想顾虑和阻力，愉快地加入了所在国国籍，取得了公民权。这有利于改善取得所在国国籍的华人的处境，有利于他们谋生就业，争取自身的权益。同时，也有利于那些保留中国国籍的华侨明确国籍界限，遵守所在国法律，以便在当地长期生存。

第四，周恩来关于解决华侨双重国籍问题的思想和原则成为我国第一部国籍法的基础。1980年全国五届人大三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》，总结了新中国建立以来在处理华侨国籍问题的历史经验，坚持了周恩来总理提出的有关解决华侨双重国籍问题的原则，并以法律形式将这些原则吸收到国籍法条文中，把它确定下来。

综上所述，周恩来为圆满解决华侨双重国籍问题作出了不朽的贡献，它的影响早已越出了国界，不仅仅在东南亚国家而且在世界各国都引起了巨大的反响，并将随着时间的推移更加显示出其深远的历史意义。

（本文作者 中共厦门市委党史研究室副研究员 厦门 361003）

（责任编辑 薛承）

① 《周恩来年谱》中卷，中央文献出版社1997年出版，第260页。

② 韩素音著：《周恩来与他的世纪》，第323页。

③ 同上，第324页。