

## 双重国籍问题再思考

戴瑞君

近年来，一些生活在西方国家的新华侨、华人要求实施双重国籍的呼声日益高涨。他们一方面面对中国有强烈的民族情感，不愿失去中国国籍，另一方面希望籍此为其在当地生存发展和到中国经商、就业、置业、子女入学等提供便利。继1999年12名全国政协委员于政协九届二次会议上提出“关于撤销‘不承认中国公民具有双重国籍’规定的建议案”后，民建中央也于2005年的政协会议上提出党派提案，建议修改国籍法，承认双重国籍。双重国籍问题再次成为人们关注的焦点。

问题还需从我国的国籍立法说起。新中国成立之前的三部国籍法（1909《大清国籍条例》、1912《中华民国国籍法》、1929《中华民国国籍法》）均承认双重国籍。新中国成立伊始，鉴于当时的国际形势，为妥善处理同周边国家的关系，解决历史遗留问题，我国先后同印度尼西亚、马来西亚、泰国等东南亚国家在平等互利、互相尊重的原则下，通过签订双边条约和联合公报的形式，解决所在国华侨的双重国籍问题。从新中国成立到1980年国籍法颁布之前的这段时间，我国虽然没有颁布国籍法，但在双重国籍问题上的立场是一贯的：既不主张也不赞成双重国籍，积极稳妥地处理遗留的双重国籍问题。现行有效的国籍法是1980年9月10日五届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》。该法第三条明确规定：“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍”。

国际社会对双重国籍问题并无统一的态度；各国亦是根据自己国家的国情、历史、文化和法律制度来决定对双重国籍的取舍。

时过境迁，制定于25年前的《中华人民共和国国籍法》能否胜任今天的局势？国内对此问题的讨论可谓见仁见智，扬弃参半。

国内关于双重国籍取舍的论争

近年来海外华人通过各种媒介传出了希望中国政府承认双重国籍的心声。他们认为：

第一，改革开放以来中国出国留学人员和海外移民已相当普遍，这一大批熟悉国际文化，掌握现代科学技术和知识的人是各国竞相争夺的人才。但由于国籍的限制，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、创业办公司和服务的手续等方面仍很烦琐。承认双重国籍后，能够简化手续，节省费用，将有利于大量引进海外华裔人才、技术、资金和管理经验。

第二，承认双重国籍有利于增强民族凝聚力，不仅可以激发中国人民身居海外，胸怀祖国，以主人翁的姿态维护祖国利益，而且可以吸引海外移民以公民身份，参加人民代表大会和政治协商会议，对国家事务发表意见，为民族振兴献计献策，同时还有助于建立海外爱国统一战线，反对“台独”，反对分裂势力和海外敌对势力。

第三，拥有双重国籍，对许多旅居外国的华人来说，既可以享有居住国公民的所有权利，又能够保留自己的“中国人”名分，这对崇尚叶落归根的炎黄子孙来说，是一个心理安慰。

而反对承认双重国籍的人们主要担心双重国籍可能带来严重后果。

首先，不承认双重国籍有利于中国处理和发展与有关国家之间的关系。长久以来，华侨华人常成为殖民地或当地政府转移国内矛盾的“替罪羊”，很多国家都发生过“排华”事件。如果中国政府重又承认双重国籍，容易引起很多国家特别是东南亚国家的猜疑，对经济利益、政治利益都在东南亚的华人长远生存和发展是不利的。

其次，如果承认中国公民可以具有双重国籍，将使中国与有关国家在对这些双重国籍人行使管辖权和保护权上产生冲突。

第三，双重国籍会让一些不良分子钻法律的空子，犯法后，一些犯罪分子可能逍遥法外，或获得从轻处罚；审理程序上的不同也会给不法分子以可乘之机，不便于惩治。

第四，中国政府承认双重国籍，有可能使居住国政府对中国人加入其国籍的动机产生怀疑，有可能导致对中国人的歧视，包括增加中国人申请入籍的难度。

第五，中国公民具有双重国籍，除回国和在国内时取得某些便利外，对其本人并无太大好处，相反他们由于必须同时向两个国籍国履行义务而处于困境。

此外，还有学者指出，持有双重国籍的人可以比仅具有单一国籍的人享有多种法律上的优惠条件，这样会造成公民之间在竞争方面的不平等。

对“双重国籍存废论争”

的补充思考

赞成双重国籍的人认为，允许海外华人拥有双重国籍，可以吸引更多海外人才归国投资创业，对祖国经济的发展不无裨益。实际上，按照政府有关规定，国家有关优待华侨的政策一般可以适用于外籍华人，这就是说华人与华侨在中国国内享有的待遇基本上是相同的，因此即使允许中国公民具有双重国籍，在经济上也不会给中国带来更大的好处。现在海外华人到中国大陆投资和华侨回国投资是一样的，都可以享受外商投资待遇，不会因为具有双重国籍而发生很大的变化。而且，投资决定主要是由利益驱动，不会因为双重国籍带来某些便利后就会刺激投资大幅增长。

很多华侨虽世居海外，仍对祖国怀有深厚感情，桑梓之情，同根连枝，使他们在取得居住国国籍后，不愿放弃中国国籍，这种血缘和感情联系是很难割断的。但是民族感情的维系依靠的不仅仅是国籍。在东南亚国家的华侨被取消“双重国籍”后，华人与中国的情感纽带并没有阻断。像新加坡、马来西亚等国，他们把对华族文化的认同与政治认同区分开来，在争取所在国的公民权利的同时，保持了华族自身的中华文化传统。

“双重国籍”是一个历史问题，又是一个现实问题，如今重新被提出，主要因为与欧美新移民的切身经济利益密切相关。当今经济全球化浪潮不可阻挡，国家之间的交往越来越多，但世界利益的主体主要还是民族国家、政治主权国家，它们仍是整个世界市场、文化发展的主要利益代表。从这个角度来看，国籍政策的取舍仍会以国家利益为重；国籍边境的模糊，“多国公民”、“世界公民”的出现在今天还是不可能的。

在全世界的国籍规则统一之前，出现国籍冲突在所难免。然而考虑到国籍冲突，特别是双重国籍冲突可能引发的严重后果，国际社会自20世纪30年代初就开始致力于消除，至少是减少国籍冲突。1930年海牙国际会议上通过的《关于国籍法冲突的若干问题的公约》“深信使得各国公认无论何人应有国籍且应仅有一个国籍实为国际社会所共同关心；因此承认人类在这一领域内所应努力向往的理想是消灭一切无国籍和双重国籍的现象”；1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》也将国籍唯一列为它的根本原则之一。至此，“一人一籍”成为国际社会关于国籍问题的一项基本原则。在此原则的指导下，各国通过国内立法、缔结双边条约、区域性国际条约和全球性国际公约等途径来防止和减少双重国籍现象。与此同时，国际私法则是已在存在国籍冲突的情况下，选定其中一个国籍作为连结点或寻找一个替代连结点，以确定应适用的法律。

上述为解决双重国籍所作的努力，无论是国内立法还是国际协约，无论是事前预防还是事后补救，最终的落脚点都是将双重或多重国籍归为一籍，取其中的一籍作为确立与特定国家之间法律关系的依据。在某个特定的法律关系中，仅有一个国籍起作用。

法律是解决冲突，恢复社会有序状态的一种强有力的手段。它的作用主要的不是冲突发生后进行补救，而应着眼于预设一套能够规范人们行为，维持社会有序状态的规则。因此，与其煞费苦心地在国籍冲突后亡羊补牢，何不在立法之初就尽力避免发生国籍冲突呢？而中国现行国籍法就是怀着这样一个良好初衷确立了不承认双重国籍的原则。

## 双重国籍论争的出路

颁布于改革开放之初的《中华人民共和国国籍法》在经历了改革开放 20 余年的巨变之后，确实面临许多新的情况和挑战。近年来华侨移民海外数量急增，这些新移民的相当部分既希望通过入籍的方式在居住国求得较好的生存发展环境，又不愿意放弃中国国籍，加之居住国对入籍者并不要求其放弃原有国籍，因此，相当数量的华侨华人已经成为事实上的双重国籍者。否则，不会出现领使馆“睁一眼闭一眼”的现象。是不是实践中出现了与基本原则相违背的情况就要动摇基本原则呢？众所周知，双重国籍问题是一个十分复杂细致的问题，不是简单地存或废就一蹴而就，万事大吉了。针对国籍法颁布 20 多年后面临的新情况要做具体的分析。

国务院侨办主任陈玉杰在欧洲访问华侨时针对双重国籍问题谈道：往往只有欧美华人才会要求双重国籍，东南亚等地的华人却完全没有提及，可见两地华人所处身的环境有很大不同。当初国家不承认双重国籍的原因，是因为一旦承认双重国籍，所有移居外国的华人均须面对一个大问题，就是会受当地社会质疑：“你是对中国效忠，还是对现时居住的国家效忠”的问题。这对一向以商业为主要从事行业的东南亚华人会造成不利。目前百分之九十五的华人均在东南亚居住，有鉴于此，国家决定为了大多数侨胞的利益着想而不承认双重国籍。

资深华侨问题和侨务政策研究专家黄猷先生从经济和政治的关系分析了今昔海外华人状况的差异。他说，中国当年选择放弃“双重国籍”，一个实际性问题就是：侨民的经济基础在当地，而政治上是“中国人”，当经济基础与政治地位发生矛盾时，没法将其经济基础搬回来，只好将其“政治基础”搬过去，也就是政治上认同于当地，成为当地公民。东南亚华族在政治上认同当地，经济上属当地的“族群经济”。新移民提出“双重国籍”问题，多是因其经济利益在国外有基础，在国内亦有一定基础。要解决他们的经济利益问题，不一定要采取“双重国籍”，可以采用华人等同华侨对待的办法解决。

由此观之，分居海外各地的华人利益不尽相同，倘若在国籍法中规定承认双重国籍，搞一刀切，实属不妥，而且得不偿失。

其实，在此与彼之间还有第三条道路。

面对《国籍法》所始料未及的一些新情况新问题，有关部门已经采取了许多务实、灵活的做法。例如，教育部、科技部、财政部、人事部和公安部等部门联合于 2001 年 5 月 14 日出台了《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》。其中规定对在华任职的留学归来人员中的外籍高科技、高层次管理人才可以提供出入境便利。2004 年 8 月 15 日，公安部、外交部发布了《外国人在中国永久居留审批管理办法》，据此中国政府给予符合一定条件的外国人审批发放外国人永久居留证，也就是人们通常所说的“绿卡”。

此外，我们还可以作如下设想。首先，基本的前提是双重国籍不宜恢复。其次，外国对移民的国籍及双重国籍问题有相应法律，香港、澳门也有现行政策，针对华侨华人的有关立法可以借鉴他人的经验。第三，尽可能通过谈判协商，以双边条约的形式解决国籍冲突问题。第四，在修改《国籍法》的时机尚未成熟的情况下，可有针对性地制定单行法规，细化《国籍法》的概然性规定，增强其可操作性，同时对《国籍法》的立法空白进行补缺。

不可否认，允许中国公民具有双重国籍，确实会给具有双重国籍的人投资、探亲等活动带来一些方便。但修改国家法律，关键要从政治和经济等国家利益高度去考虑，而不能仅仅为了照顾一个群体的方便和利益就放弃被实践证明是正确的立法原则。从这个角度来说，在《国籍法》中承认双重国籍的做法，利小弊大，是不可取的。与此同时，我们也注意到，当今的时代是一个日益开放的时代，移民正在成为一种世界潮流。中国政府应本着灵活、渐进的原则对相关政策法规适时地作出调整，唯此才有可能造就个人与国家、中国与外国双赢的局面。