

当前新华侨出入境权益保护刍议

肖金发

(集美大学 政法学院, 福建 厦门 361021)

摘 要 在明确新华侨权利和义务及其地位和作用的同时,应当渐进有序地推进相关法律法规调整,维护新华侨的出入境合法权益,切实依法保障他们归国居留的权利。

关键词 华人华侨 国籍问题 出入境权益

中图分类号 D829.14 **文献标志码** A **文章编号** 1673-291X(2013)17-0277-02

一、新时期华侨出入境的特点

20 世纪 90 年代以来,随着国家改革开放的深入,除了探亲、归国定居等理由入境的华侨外,归国创业和投资的海外新华侨也越来越多。新华侨是伴随着中国改革开放而形成的特殊公民群体,较之老华侨或港澳台居民,新华侨出入境有其自身的特殊性。调查显示,现阶段新华侨出入境管理呈现出下列特点:

(一) 新华侨出入境数量呈上升趋势

中国留学生是构成新华侨群体的中坚力量。据美国国土安全部公布的《2010 年移民统计年鉴》显示,2010 年中国大陆共有 70 863 人获得绿卡(即新华侨)。另据统计,自 1978 年到 2011 年底,中国出国留学总人数已达 224.51 万人;仅 2011 年度中国出国留学人员就达 33.97 万人。上述群体数量的增长必然也会使回流入境人数增加。

(二) 出入境的新华侨中多为经商者或科技文化界精英

美国华商的高科技企业主要集中在硅谷地区,华人华侨在硅谷创立的企业每年以 20% 的比例增长。非洲华商主要以国有企业、中兴通讯、华为集团等大型企业为背景,以承接当地的一些大型工程为主体,在农业、教育、能源、基础设施、IT、电信等领域开展经济交流合作。这些新华侨与祖国的联系十分密切,加上国家发改委发布《吸引海外人才返回创业规划》以吸引海外人才,这都促使中国出入境管理部门亟需立法解决“引进来和走出去”的相关问题。

(三) 国外突发事件导致新难侨出入境现象时有发生

据国际移民组织分散统计与估算,海外中国移民是世界上数量最大的移民群体,总数超过 450 万,约占国际移民总人数的 18.3%。中国移民人数增多客观上提高了海外华侨华人遭受侵害的概率。当前国际局势变化多端,非传统安全威胁因素增加,恐怖主义活动、自然灾害、政治动乱、战争和地区冲突,使海外华侨的安全风险系数和领事保护案件数量都

大幅度上升。

二、对华侨出入境的政策特点

出入境管理作为政府的行政执法行为,必须在体现国家利益的同时,维护管理相对人的合法权益。管理华侨的出入境活动也是在政治、法律、经济、文化等各项因素的综合影响下逐步推进的,既有限制,又要鼓励。

(一) 限制政策

中国政府以往对海外华侨大规模回国定居一直持不鼓励态度,换言之,对华侨的入境权是存在限制的。这不仅反映在中国的出入境管理立法上,而且还体现在华侨须持有效证件方能入境、归国定居必须经过审查批准等法规和政策方面。若华侨未持有中国护照,则须向中国驻外使、领馆或外交部授权的驻外机关申请办理回国入境证件后才能入境。华侨要回国定居的,入境限制就更为严格,不仅要向主管机关提出申请,还要提交相应证明,经多方批准后方能入境,并且在入境后必须办理落户手续。对新华侨入境的限制,除了申请出入境证件的限定外,还有一般性的限制性条款。而中华人民共和国出境入境管理法中关于归国华侨出境限制的规定,其体现的是华侨与内地居民、港澳台居民一视同仁的待遇。

(二) 鼓励政策

现阶段中国对新华侨入境的政策有限制,也有鼓励。自中国推行出入境体制改革以来,国家第一项出入境管理的松绑措施便是放宽对归国华侨及其眷属出国的限制。1984 年,公安部下发经过国务院批准的《关于放宽因私出国审批条件的请示》,标志着近 40 年来中国首次进行出入境管理改革,该规定首次承认了公民的出境权。其中第 1 条第 1 款规定:除了被禁止出境的中国公民外,如果目的地国可能批准签证,无论其社会阶级出身、政治思想和家庭情况,均可批准自费出境永久定居、探亲、访友、结婚、继承财产、就医、工作、旅行的申请。由于新华侨大多是因私出境,该项规定的施行赋

收稿日期 2013-05-06

作者简介:肖金发(1966-),男,福建厦门人,副教授,从事民事法律以及涉侨法律研究。

予了华侨和侨眷出境的现实可能性,但在1985年之前,包括新华侨在内的中外公民出境仍需办理出境签证。鼓励华侨入境首先表现在简化入境法律手续方面。公安部规定,从2007年1月1日起,所有华侨在入境时都可免填入境登记卡。出入境管理部门也在通关机场为中国公民划定专门通道,为华侨入境提供便利。其次,为引进国外的资金、先进技术和管理理念,促进高新技术和支柱产业发展,推动社会经济进步,国家采取了一系列措施鼓励优秀海外华侨回国,如提供高薪、资金和建设专门的创业园。2001年出台《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》不仅在出入境手续上给予优秀海外华侨方便,而且在入境后的购房、就业等方面也可享受当地居民待遇。此外,2003年8月7日,政府还废除了在国外居住一年以上的中国公民必须注销户籍的要求。

三、当前维护华侨出入境权益的举措

(一) 重视华侨的出入境合法权益

随着中国经济地位在国际社会的崛起,国内法治环境的改善,近年来有不少有所成就的新华侨纷纷准备归国创业、投资并定居下来。虽然中国的政策原则上不鼓励华侨回国定居,而主张华侨融入居住国的社会,在其居留国生存发展,但当华侨有必要回国定居时,国家也应依法保护其“迁徙自由”的权利,实现华侨归国定居的愿望。基于国内的经济、政治、社会等各方面因素的考虑,对于新华侨回国定居的要求,政府并非无条件地满足,是以符合法定条件和经过法定程序为前提的。

(二) 依法保障华侨归国居留的权利

根据现行法规与政策,七类海外华侨须提交相关材料同时满足不会成为中国社会负担的条件后才有资格申请并有可能被准许回国定居。因为海外华侨归国定居的问题除了回国审批手续外,主要集中在归侨侨眷的住房、工作和生活安排、子女读书等政策执行上,所以对华侨归国定居申请审批谨慎。

尽管中国政府一般不提倡、不鼓励大量华侨归国定居,但若确有特殊情况需要回国定居的,应当在入境前就近向中国驻其所在国的使领馆提出申请,也可以由本人或经由其国内亲属向拟定居地的市、县侨务办公室提出申请,填写定居申请表、申明理由,并提供相应的证明材料,由拟定居地的省(自治区、直辖市)侨务办公室审查、核实,再会同公安、劳动、民政等部门充分协调研究,最后作出批准与否的决定,并签发批准通知书。申请人收到《华侨回国定居证》后,应在入境抵达定居地30日内持上述证明到当地公安机关办理落户手续。

(三) 完善归国华侨相关法规的建议

1. 通过立法规范新华侨的身份和居留等法律关系

对于新华侨回国居留的管理,笔者认为有必要简化并规范华侨入境居留管理手续,可以立法规范定居国外的中国公民在内地停留、居留,应当办理登记或者许可手续;归国华侨在内地旅行、临时住宿应当办理住宿登记;回国长期居留或定居的华侨,则应当办理许可手续。撤销关于华侨回国工作必须先找到用人单位的规定。对于短期居留的华侨,参照管理国内流动人口的居住登记制度,由居住地公安机关审核颁发一年有效期的《华侨临时居留证》实行统一管理;对于长期居留的新华侨,可参照来华外国人的绿卡制度,由公安机关审核颁发5年有效期的《华侨居留证》,在证件的有效期内,华侨可以凭此证和本人有效护照或旅行证在国内旅行、居住或多次出入国境;对于永久居留的华侨,暂适用目前国内公民的户籍管理制度。归国华侨可凭各自的居留证件或身份证件,办理储蓄、购房、入学、就业等活动。

2. 完善华侨侨眷归国定居的相关政策

坚持“以人为本,为侨服务”的宗旨。新华侨归国定居后,应享有与普通公民同等的待遇,特殊情况下还应对予以照顾。建议各级侨务部门对公安、财政、金融、教育、劳动和人事、街道社区等部门工作人员不定期举办相关内容的学习班,宣传国家的涉侨法规与政策,不仅要让他们了解国家的侨务方针政策,同时也要向归侨侨眷及其所在单位和普通公民宣传侨务政策,提高社会对侨务政策的认知度,这是落实归侨政策的关键。

华侨侨眷在国内权益一旦受损,目前主要的救济手段仍停留在信访渠道或通过各级侨办表达其利益要求,很少诉诸仲裁或司法渠道救济。笔者以为,今后处理华侨出入境及归国定居权益的保护问题,不仅要借助于行政手段,更不能忽视民间仲裁和司法的功能。

3. 有效规范华侨出入境和归国定居

新华侨归国定居,首先面临的就回国定居条件的审批。关于华侨的归国定居条件,原主要散见于各级政府的政策性规定,且规定也不统一,结果导致新华侨在申请时很难确切了解这些规定内容,何况相关部门的审批标准还存在一定的不可预知性。《中华人民共和国出境入境管理法》今年7月1日就要付诸实施,从立法上明确了华侨归国定居的条件,将进一步有效规范华侨出入境和归国定居。

在侨务立法方面,国务院侨办应重视与外交部、公安部、司法部及港澳台事务办公室等部门沟通与合作,一方面,应及时了解与侨务工作相关的立法动态;另一方面,应加强调查研究,到基层收集侨务信息,抓住其中一些苗头性和普遍性问题,从立法和政策层面加以解决,为《中华人民共和国华侨法》的尽早出台做好充分的前期准备工作。

参考文献:

- [1] 任贵祥.海外华侨华人与改革开放[M].北京:中共党史出版社,2009.
- [2] 2007年海外华侨华人概述编委会.2007年海外华侨华人概述[M].北京:中国华侨出版社,2008.
- [3] 刘国福.移民法——出入境权研究[M].北京:中国经济出版社,2006.
- [4] 王国良,朱琳.出入境管理学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2002.
- [5] 国务院侨务办公室、中共中央文献研究室.邓小平论侨务[M].北京:中央文献出版社,2001.

[责任编辑 仲琪]