

1978年以来中国共产党和中国政府 对于海外华侨华人的政策及其成功经验述略

齐鹏飞

(中国人民大学 马克思主义学院, 北京 100872)

[摘要] 海外华侨华人问题,一直是中国共产党在领导中国革命、建设和改革开放事业的历史进程中面临的重大的理论与实践课题。中国共产党的“侨务政策”和“侨务工作”问题,也始终是中共党史研究领域的一个学术“热点”。进入改革开放和社会主义现代化建设的新时期以后,中国共产党和中国政府针对1978年以后海外华侨华人群体的新变化、新特点,全面调整了对海外华侨华人和“归侨、侨眷”工作的整体性思路,“与时俱进”地制定新的“侨务政策”;主要包括建立健全全国自中央至地方的各级侨务工作机构和侨务工作系统、建立健全保护海外华侨华人和“归侨、侨眷”合法权益的立法和法律系统、高度重视利用海外华侨华人的智力资源和财力资源为新中国的改革开放和现代化建设事业服务、高度重视利用海外华侨华人的“爱中华民族的心、爱中华民族的情”为新中国的和平统一事业服务等几个方面,使“侨务工作”迅速打开了勃勃生机的新局面。

[关键词] 中国共产党;华侨华人;双重国籍;侨务政策

[中图分类号] D634.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-0169(2007)05-0032-05

1949年10月中华人民共和国成立以来的五十余年间,执政的中国共产党和中国政府对于海外华侨华人政策的历史演变,可以根据其不同的历史背景与基本内容和主要特点的变化,以1978年12月的中共十一届三中全会为界,划分为前后两个时期。本文重点是梳理和阐释后一时期,即被海内外称为“改革开放和社会主义现代化建设的新时期”的、1978年以来中国共产党和中国政府对于海外华侨华人政策的历史演变及其成功经验。

一、1978年以来海外华侨华人群体的新变化、新特点

中国大规模出国并旅居、定居海外可以追溯到十九世纪下半叶的晚清时代。从1840年中英第一次鸦片战争爆发、中国由于西方列强的侵入而逐步沦为半殖民地半封建社会开始,一直到1949年中华人民共和国成立,结束旧中国内忧外患不断、政治动

荡、四分五裂的混乱局面,进入“人民当家作主”的新民主主义社会和社会主义社会,一百多年的时间里,大约有1000—1500万左右的中国人背井离乡,漂泊在海外谋生。他们就是中国最早的几代华侨华人。他们中的大多数人文化程度不高,在国外干的主要是一些外国人不愿意干的非常艰苦的体力劳动和所谓“三把刀”(剃刀、菜刀、剪刀)之类的手工艺劳动,被外国人称为“苦力”。由于他们中的大多数人出国是被迫的,在所在国又经常遭遇民族歧视的不公正待遇,所以基本没有选择加入所在国的国籍,没有融入当地的主流社会,他们在所在国是“旅居”而不是“定居”,都准备将来“叶落归根”而不是“落地生根”。但是,从海外华侨华人的第二代以降,“双重国籍”的问题开始出现。中国的清朝政府于1909年颁布了一项基于血统主义原则的“国籍法”,即不论出生于何地的任何儿童,只要其父或其母是中国人,他们均属中国公民。1929年中国的中华民国政府颁布的“国籍

[作者简介] 齐鹏飞(1964-),男,黑龙江哈尔滨市人,法学博士,中国人民大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师。主要从事当代中国统一问题(港澳台问题)、当代中国外交问题的研究。

法”，又承袭了清朝政府基于血统主义的原则。而海外华侨华人旅居、定居的所在国的“国籍法”，有相当一部分是采取出生地主义原则，即以出生地决定个人的国籍，不论其父其母属于哪一国的国籍。因此，海外华侨华人的第二代以降，从一出生就没有选择地自动成为所在国的国民。

新中国成立以后，中国政府为了处理好与海外华侨华人所在国的外交关系，尤其是为了处理好与海外华侨华人高度集中的东南亚各国的“睦邻”关系，为了鼓励海外华侨华人尽可能顺利地融入当地社会，“一揽子地”积极、主动解决了海外华侨华人的“双重国籍”问题。从1955年开始，中国政府陆续与印度尼西亚等有关国家的政府签署了关于解决海外华侨华人的“双重国籍”问题的双边条约，正式表明了中国政府不承认“双重国籍”的立场，鼓励海外华侨自愿选择或加入所在国国籍，同时宣布根据国际法和国际法惯例对于保留中国国籍的海外华侨给予保护。在二十世纪五十年代、六十年代、七十年代，海外华侨华人中的大多数人自愿选择加入了所在国国籍。海外华侨华人社会逐步发生了由华侨社会向华人社会转型的主体性变化，其心态由“落叶归根”转变为“落地生根”。1980年颁布的中华人民共和国的“国籍法”，以不承认双重国籍、采取血统主义与出生地主义相结合的办法，作为确定国籍的原则。因此，目前海外华侨一般属于单一国籍，不再具有双重国籍。

1978年以后，由于中国政府对外开放政策的全面实施和对外交流的“全方位”展开，出入境限制逐步放宽，中国大陆出现了一轮轮的“出国热”，出国并旅居、定居海外的人数逐年递增，其中，主要是正常渠道的探亲、留学、经商者，当然，也包括一定量的非法移民。根据海外华侨华人所在国政府正式公布的统计资料进行的综合分析显示，在二十世纪八十年代，海外华侨华人的数量是3000—3500万左右；在二十一世纪初，海外华侨华人的数量是3500—4000万左右。海外华侨华人所在国的分布，也由以东南亚国家为主（一度占海外华侨华人总量的80%以上），拓展到全世界150多个国家。尤其是海外华侨华人中所谓“新移民”增长速度最快的国家，其重心已经逐步由发展中国家转移到发达国家。如1978年以来中国大陆被正式批准出境的几百万人中尤其赴海外留学的几十万人中，至少有一半以上选择在美国、加拿大、澳大利亚等发达国家旅居或定居。

1978年以来的海外华侨华人群体呈现出以下一些新变化、新特点：

（一）海外华侨华人群体的文化素质大幅度地提升。

中华民族“重视教育”的优良传统在海外华侨华人群体中一直被代代继承并发扬光大。进入二十世纪八十年代以来，海外华侨华人群体的文化素质有了大幅度的提升。一方面是由于自海外华侨华人的第二代、第三代以降，基本上都在所在国接受了比较系统的基础教育或高等教育；另一方面是大批通过探亲、留学、经商等正常渠道出国并旅居、定居的所谓“新移民”已经在中国大陆或台港澳地区接受了比较系统的基础教育或高等教育。

（二）海外华侨华人群体的经济实力和社会地位大幅度地提升。

进入二十世纪八十年代以来，海外华侨华人群体的经济实力和社会地位有了大幅度的提升。一方面是由于海外华侨华人所在国政府逐步放宽或取消了对华侨华人发展经济和积累社会财富的限制，逐步放宽或取消了对华侨华人融入当地主流社会并争取基本人权尤其是政治权利的限制；另一方面是由于海外华侨华人群体经过一代代的艰苦奋斗，勤俭致富，经济实力逐步提升，为所在国的经济发展和经济繁荣做出了越来越大的贡献。根据比较保守的估计，在二十世纪八十年代，海外华侨华人群体所掌握的流动资金是2000亿美元左右；在二十一世纪初，海外华侨华人群体所掌握的流动资金是20000亿美元左右。海外华侨华人群体在所在国拥有了一定的经济实力并享有了一定的经济地位以后，也开始逐步关注自身作为所在国一个平等的“少数民族”——“华族”的基本人权尤其是政治权利的争取和维护问题。

（三）海外华侨华人群体与其“母国”——中国的经济联系和文化交流进一步加强。

中华民族一直有着“爱国爱乡，造福桑梓”的优良传统。1978年以来的“改革开放新时期”，是中国历史上对外开放的力度最大、成就最显著的一个时间段。中国对外的国际经济联系和文化交流（包括与海外华侨华人所在国之间的国际经济联系和文化交流）空前加强。2004年，中国大陆的进出口贸易额突破11000亿美元，出入境人数总数突破25000万人次，所谓“大进大出”。海外华侨华人群体在发挥自身的经济优势积极地为所在国的经济建设服务的同时，也充分利用二十世纪八十年代以来世界经济“一体化”和中国经济“国际化”的大好时机，积极地为中国的对外开放和现代化建设事业贡献力量。如在1978年以来中国大陆吸收的逾6000亿美元和2004年中国大陆吸收的逾600亿美元的外资中，有60%以上是中国

台港澳资本和海外华侨华人资本,是自己同胞的“输血”。海外华侨华人资本不仅是其所在国经济发展的一支重要建设力量,而且是中国经济发展的一支重要建设力量,是世界经济发展的一支重要建设力量。

二、自1949年至1978年中国共产党和中国政府对于海外华侨华人的认识及其相关政策的历史演变

自1949年10月中华人民共和国一成立,执政的中国共产党就非常重视对海外华侨华人的工作,非常重视发挥海外华侨华人的力量为新中国的经济建设和国家统一事业服务。1949年第一届中国人民政治协商会议通过的新中国“临时大宪章”——《中国人民政治协商会议共同纲领》第五十八条明确规定:“中华人民共和国中央人民政府应尽力保护国外华侨的正当权益。”1954年第一届全国人民代表大会通过的第一部《中华人民共和国宪法》第九十八条明确规定:“中华人民共和国保护国外华侨的正当权利和利益。”根据此一原则,中国政府制定了一系列关于“华侨工作”(即所谓“侨务工作”)的特殊政策(即所谓“侨务政策”)和具体的法令、法规,如《华侨申请使用国有的荒山荒地条例》、《华侨捐资兴办学校办法》、《华侨投资于国营华侨公司的优待办法》、《关于贯彻保护侨汇政策的命令》等。

自1949年10月中华人民共和国成立至1966年5月中国大陆爆发“文化大革命”运动以前的十七年,是执政的中国共产党和中国政府“调动一切积极因素,团结一切可以团结的力量”的“侨务政策”和“侨务工作”比较成功的一个历史时期,其成绩举世瞩目,赢得了海外华侨华人和国际社会的广泛好评。这十七年,是新中国历史上海外华侨华人“回流”的第一个高峰期,逾千万旅居、定居海外的华侨华人和在中国、在家乡定居、旅居的“归侨、侨眷”,以各种方式通过各种渠道“爱国爱乡,造福桑梓”,为新中国历史上第一次大规模的工业化和现代化建设,为新中国“一日千里”的经济建设、文化建设和社会发展,为新中国国际地位和国际形象的提升,贡献自己的力量。当时,一位日本学者曾经评论:“在世界历史上,迄今为止,还没有一个国家的‘侨务政策’和‘侨务工作’像新中国一样成功,能够令‘天下归心’。”

但是,新中国历史不能回避的是:从1966年5月中国大陆爆发“文化大革命”运动开始,一直到1978年中共十一届三中全会以前的十二年间,执政的中国共产党和中国政府的“侨务政策”和“侨务工作”出

现了严重的错误,走了一段“弯路”。由于“以阶级斗争为纲”的意识形态作祟,“文化大革命”运动爆发前十七年,中国共产党和中国政府“调动一切积极因素,团结一切可以团结的力量”的正确的“侨务政策”和“侨务工作”,一度被错误地批判为“执行了为资产阶级服务的修正主义投降主义路线”;“侨(华侨)与‘地(地主)、富(富农)、反(反革命)、坏(坏分子)、右(右派)’一起成为‘无产阶级专政的对象’”,“归侨、侨眷”的“海外关系”成为“污名”(stigma)。1969年,已经成立了近二十年的中国共产党和中国政府中央和各省、市、自治区负责“侨务政策”和“侨务工作”的机构——“华侨事务委员会”被撤消。中国大陆与海外华侨华人的正常联系被阻断,中国大陆与海外华侨华人所在国的外交关系全面恶化,严重地影响了海外华侨华人“爱国爱乡,造福桑梓”的积极性,影响了新中国“和平共处”的外交形象。

三、1978年以来中国共产党和中国政府的“侨务政策”和“侨务工作”的基本内容及其新变化、新特点

自从1978年12月中共十一届三中全会开启“改革开放新时期”以后,中国共产党和中国政府根据海外华侨华人群体呈现出的新变化、新特点,全面调整了对海外华侨华人和“归侨、侨眷”工作的整体性思路,“与时俱进”地制定新的“侨务政策”,使“侨务工作”迅速打开了勃勃生机的新局面。其重心是:

(一) 建立健全了全国自中央至地方的各级侨务工作机构和侨务工作系统。

早在1977年邓小平第三次复出不久,他在接见来北京参加国庆活动的海外华侨、华人代表时就明确指出:“海外侨胞……的事情,过去都有机构管,后来统统没有了。不仅国内遭灾,你们也受难。现在,侨务工作提到日程上来了,准备恢复过去的侨务机构。……过去侨务工作的政策是毛主席、周总理定的,绝大部分要恢复起来,有些需要改正,有些不完美的要完善起来,不妥当的要改进。……现在,把‘庙’建立起来,有个‘菩萨’在里面管事,要把爱国人士、民主人士、宗教人士等等都更好地团结起来。”^①在邓小平的直接推动下,1978年,国务院侨务办公室成立,原“中央华侨事务委员会”主任廖承志为第一任主任。国务院侨务办公室的成立不是被撤消的“中央华侨事务委员会”的简单恢复,两者的工作对象和工作重心都发生了比较大的变化,由“为华侨服务”转变为“为华侨华人服务”。随后,各地自省、市、自治区一

级至县一级的侨务办公室也纷纷设立。全国一些主要“侨乡”(即海外华侨华人的家乡和“归侨、侨眷”的集中地)的乡、镇一级甚至村、街道也都设立了专门的机构或有专人负责侨务工作。目前,中央一级的侨务工作机构有五个:全国人民代表大会华侨委员会、全国人民政治协商会议港澳台侨委员会、国务院侨务办公室、中华全国归国华侨联合会、中国致公党(即所谓“五侨”)。中央一级的五个不同系统的侨务工作机构之间已经建立了定期或不定期的联席会议制度,协商解决在侨务工作中遇到的具有普遍性的新情况、新问题。

(二) 建立健全保护海外华侨华人和“归侨、侨眷”合法权益的立法和法律系统。

1978年以来,执政的中国共产党和中国政府高度重视对于海外华侨华人和“归侨、侨眷”合法权益的保护。

为适应海外华侨华人社会自华侨社会至华人社会转型的主体性变化,中国对海外华侨华人的工作对象的重心也逐步自“华侨”至“华人”过渡。一方面,注意对他们在政策上进行区别对待,避免让“华人”出现“双重效忠”的“两难”问题,避免让“华人”所在国政府对他们产生不安和不满情绪;另一方面,注意尊重中国血统的“华人”与中国国籍的“华侨”一样的“中华民族情结”,避免将“外国籍的华人”同“外国人”一样对待,尤其是在海外华侨华人回中国大陆进行探亲、旅游或投资和经商、办学的过程中,注意对“华侨”和“华人”一视同仁,对“华侨”的所谓优惠政策一样给予“华人”。

中国共产党和中国政府的“侨务政策”和“侨务工作”的工作中心,一个是对于海外华侨华人的合法权益的保护,一个是对于“归侨、侨眷”的合法权益的保护,两者互为补充,相辅相成。1978年以来,中国共产党和中国政府把对于“归侨、侨眷”的合法权益的保护问题,提升到了一个前所未有的高度,其标志就是《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》的制定和颁布。《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》在1990年第七届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上通过,在2000年第九届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上进行了修订。《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》是新中国历史上第一部由新中国的最高权力机关——全国人民代表大会立法通过的“侨法”,它标志着新中国政府的“侨务工作”由“政策性”推动向“法律性”推动的根本性转变,是新中国政府“依法治国、依法护侨”战略的具体体

现。为了贯彻落实“侨法”,中华人民共和国国务院在1993年制定、2004年修订了《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》,各省、市、自治区也都以地方人民代表大会立法的形式出台了实施《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》的具体措施。《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》、《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》与《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国公民出入境管理法》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》等法律一起形成了一个比较完整的保护海外华侨华人和“归侨、侨眷”合法权益的立法和法律系统。

(三) 高度重视利用海外华侨华人的智力资源和财力资源为新中国的改革开放和现代化建设事业服务。

早在1979年,中国的全国人民代表大会就制定了《中华人民共和国中外合资企业法》,宣布欢迎外国企业来中国大陆直接投资并宣布将保护中外合资企业在中国大陆的合法权益。海外资金主要是海外华侨华人资金“从零开始”在中国大陆进行直接投资。随着中国大陆对外开放的力度逐步加大,海外华侨华人来中国大陆直接投资的规模和效益也在逐步加大。从1993年开始,以海外华侨华人资本为主的外国企业来中国大陆的直接投资总量已经居世界发展中国家的第一位;从2002年开始,以海外华侨华人资本为主的外国企业来中国大陆的直接投资总额已经居世界的第一位。随着海外华侨华人来中国大陆直接投资总量的不断提升,海外华侨华人来中国大陆直接投资也逐步从一开始的粗放型投资(主要是制造业)向集约型投资(如高科技产业和服务业)转变,从以“侨乡”省尤其是经济特区投资为主向全国各地全面投资转变,从以东南亚国家为主要的投资来源地的单一投资向世界各地的多元化投资来源地转变。自1978年至2004年,新中国二十六年来年平均9.4%速度的经济增长,自1400亿美元至14000亿美元总量的经济增长,新中国综合国力和国际地位、国际形象的全面提升,其中的海外华侨华人的智力资源和财力资源的贡献,功不可没。

(四) 高度重视利用海外华侨华人的“爱中华民族的心、爱中华民族的情”为新中国的和平统一事业服务。

中国共产党和中国政府一直高度重视海外华侨华人在圆满解决港澳台问题、实现新中国的和平统一事业中的特殊地位和作用。(下转第44页)

又何必晚节不保,挖空心思胡折腾,以致把自己一生几十年光荣的奋斗史毁于一旦?

▲俄国著名作家契诃夫说:“我的座右铭:我什么也不要。”他怎么是“什么也不要”呢?“什么也不要”他又怎么能在文学上成就那么大的业绩呢?所以这就需要反证:正因为他在许多物欲方面“不要”了,才能把精力集中在事业的进取之上,于是成就了他的事业和人生。

——此话用来为我们今天提倡“平常心”作注脚,妙极!

▲“人间正道是沧桑”,各级干部坚持理想和正义,同歪风邪气和违法乱纪行为作毫不妥协的斗争,大家都从自己做起,官风就会正起来,民风就会淳起来,整个社会风气就会好起来。这难道还有什么值得怀疑的吗?

愿我们的各级干部都“坦坦荡荡为官”;再加上一句话,叫做“清清白白做人”。

▲今天的思想政治工作,自有许多不同于以往的形式和内容。如果说“我说你听、我命令你执行、我宣传你接受”是计划经济体制下的一套方法路子的话,那么,在今天市场经济体制下,就要更多地实行“在人格平等基础上的交流和对话”。人们在经济活动中用得最频繁的词大概要数“洽谈”,而“洽谈”就是平等对话。

当今社会的矛盾错综复杂,对话的层次、内容也就丰富多彩。既有涉及上下级,也有关乎左右方;既有

原则上的大是大非,政治经济方面的方针政策,也有十分具体的百姓之事,衣食住行,柴米油盐酱醋茶。

▲对话,当然是情况的交流,但更重要的是感情上、思想上的交流。我们生活中许多看起来挺复杂、不好解的扣,其实并不难解。它们往往是缺乏交流、相互隔阂造成的,凡事公说公理,婆说婆理,各方互相指责,就把简单的问题复杂化了。而一见面,一对话,一谈开,一交流,情绪上的不愉快、认识上的不一致乃至冲突等等,就会烟消云散;再加上具体的办法,问题和矛盾就避免了复杂化而一步一步接近于解决。

▲主张和善于对话,是有力量的表现。有的人特别是有的领导者,遇到矛盾总喜欢掩掩藏藏,怕广大群众七嘴八舌来议论,尤其不习惯、不乐意搞正面对话。殊不知,因为你掩藏,矛盾还是存在,不可能自行消除,就好比用布把伤口包起来,决不意味着没有了伤口,而且长期捂着还会引起新的溃疡;只有暴露出来,继而对症下药,才是最积极的办法。

▲不客气一点说,我们如今有的干部,价值观迷糊、颠倒了。千百年来文明史上历来被归为不光彩、可耻之列的骄奢淫逸之类的在他们的眼中成了好东西,而通过为国家效力,为百姓办实事来填写自己为官史、生命史的当为之事、大好事,在他们的心目中反倒成了不值一提。这种种现象,是历史前进长河中一时被卷起的污浊之物,决然不可能长久!

(高金生 选辑)

(上接第35页) 1978年以来,新中国改革开放和现代化建设的“总设计师”邓小平把“中华民族”概念的内涵延伸为海内外一切具有中华民族血统的人,提出了“争取整个中华民族的大团结”的口号。他指出:“大陆同胞,台湾、香港、澳门的同胞,还有海外华侨,大家都是中华民族子孙。我们要共同奋斗,实现祖国统一和民族振兴。”^[1]几千万的海外华侨华人与中国大陆和香港、澳门和台湾“两岸四地”的方方面面都有着千丝万缕的联系,是沟通“两岸四地”的重要“亲缘”纽带。海外华侨华人群体所坚持的政治立场和政治主张各有不同,甚至对立,但是,在坚持弘扬中华文明方面,在坚持中国的和平统一方面,在坚持中华民族的伟大复兴方面,都体现了高度的自觉和一致性。

1978年以来,中国大陆因为改革开放和现代化建设的巨大成就而导致的新中国的综合国力和国际地位、国际形象的大幅度提升,尤其是新旧世纪之交的1997年的香港回归、1999年的澳门回归、2001年中

国成功加入世界贸易组织和北京成功申办2008年奥运会、2003年和2005年“神州五号”、“神州六号”载人航天飞行成功,都极大地强化了海外华侨华人的民族自豪感和民族凝聚力。

近几年,海外华侨华人有感于台湾当局日益猖獗的“事实上的台湾独立”和“法律上的台湾独立”的分裂活动的危险,纷纷组织和成立了各种“反独促统”(即所谓“反对台湾独立,促进中国的和平统一”)的社会团体,通过各种途径和多种方式,在世界范围来制止台湾当局的“台湾独立”的分裂活动,为新中国的和平统一事业贡献自己的力量。

参考文献:

- [1] 中央文献研究室.邓小平年谱 1975-1997(上)[M].北京:中央文献出版社,2004.211.
- [2] 邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993.362.

责任编辑:张向鸿