

南京国民政府的对外移民政策

张赛群

(华侨大学 华侨华人研究所, 福建 泉州 362021)

[摘要] 南京国民政府对国人出国整体上采取比较宽松的政策, 除在个别时期外, 允许国民在具备一定资格、办理一定手续的前提下出国。这一政策有其历史渊源, 也有其创新所在。倘若考虑到国内外环境因素, 还有其不足之处。

[关键词] 南京国民政府; 对外移民; 政策

[中图分类号] D632.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-3925(2008)02-0017-07

人口国际迁移的发生, 须迁出国与迁入国之相互配合才能完成。从迁出国来看, 经济落后、人口压力、政治腐败和社会混乱等诸多“推力”因素至关重要, 但政府有关移民的态度、政策等制度因素也起到了不可忽视的作用。国民时期是中国人向海外移民较为自由的时期, 国民政府允许国民在具备一定条件、履行一定手续的前提下出国或移居。这里, 仅以南京国民政府的对外移民政策作些分析。



“掌管本国在外侨民移殖保育事务”是南京国民政府侨务部门的主要职责, 这一时期已经有了专门管理华侨出国的机构。1927年蒋介石政府定都南京后, 侨务机构曾几经变动, 先是在外交部之下设立侨务局, 次年又恢复侨务委员会, 该侨

务委员会先是隶属于国民政府, 之后一度改隶中国国民党中央委员会, 至1932年4月正式改组后改隶行政院, 并一直沿袭至1949年。相应的, 主管华侨出国的机构在侨务委员会内部也几番变迁, 1928年侨务委员会初设时有专门的移民科, 至1932年, 有关侨民移殖之指导及监督事项归侨务管理处下设的移民科负责。之后, 侨务委员会组织法又几次修改, 至1947年时仍归侨务委员会侨务管理处负责。

除中央侨务机构外, 1933年9月侨务委员会还颁布《侨务委员会驻各口岸侨务局章程》, 规定在华侨较多的地区设立侨务局。侨务局服从侨务委员会指挥, 其职责包括: 侨民出国的奖励或取缔事项; 防范侨民被骗及非法私招劳工出国; 解答侨民出入国的咨询及指导; 侨民出入国检查纪录统计; 指导侨民报关纳税及侨民委托代办事项; 侨民出入国时协助保护及防止舟车关卡勒索; 侨务委

[收稿日期] 2008-01-09

[作者简介] 张赛群(1975-), 女, 湖南益阳人, 华侨大学华侨华人研究所副教授、历史学博士, 主要研究方向为中国近现代史、华侨史。

员会交办事项^[1]。可见,侨务局(包括以后的侨务处)主要负责侨民出国事项,且由于侨务局、处均是在华侨较多的地区设立,这些地区同时也是对外移民的主要地区,因此负责更多的实际移民工作。这样的侨务局在1933~1936年间相继在厦门、上海、汕头、江门、海口、广州等地设立,抗日战争全面爆发后,除上海侨务局在“八一三”抗战发生后停办外,其余的侨务局虽曾多次迁徙,但仍艰难地开展工作。其中,广州侨务局于1936年12月改组为广东侨务处,海口侨务局迁至昆明后也于1942年6月改组为云南侨务处。1941年12月福建侨务处在福州成立。1946年2月,上海侨务局恢复并改组为上海侨务处。1948年9、11月香港、台湾侨务局相继设立。

另外,由于外交部负责签发护照,内政部负责出具旅外侨民国籍证明,因而也是侨民出国的主要负责机构。

在华侨出国问题上,国民政府基本沿用北洋政府的宽松态度,允许符合一定条件的国民自由出国。至于具体的移民政策,则随着时代不同而有所变动。

(一) 1927~1937年间的对外移民政策

这一时期,在对外移民问题上,国民政府首先面临的就保护本国国民出国的权利。20世纪20年代末30年代初正值世界经济萧条时期,1931年以后,东南亚各国也相继受到世界经济危机的猛烈冲击,工农业生产普遍衰退,失业、半失业人口陡增。为复兴本国经济,暹罗、荷属东印度、马来亚、越南、菲律宾等国家相继通过拒绝或减少华侨入境名额,增加华侨入境税、居留税等方法来限制华侨入境,各国打击迫害华侨的事件也时有发生。如荷印政府为维持本国工人生计,对于华工及其妻子入境多方刁难,以种种理由拒绝其入境或没收其应退还之登岸税。暹罗政府1933年初颁布《增补移民入口条例》,规定回暹执照费由五铢增至20铢,有效期由二年减为一年,离境一年即失效,同时规定入口华侨须能书写执照内文字为限^[2]。由于其时华工经济上不宽裕,文化水平也普遍不高,妇女则更是如此,因此这一条例实是限制贫苦华工入境,尤其限制妇女入境。此外,类似挪威、墨西哥政府借口华侨不合居留手续而遣送出境者也时而有之。在此情况下,广大侨民呼吁政府予以交涉。1929年3月召开的中国国民党三大上,

朝鲜支部代表张鸿海等人就提出“请从速交涉1927年秋韩国驱逐华侨案”;而澳洲总支部代表王健安等人也提出“请国府与澳洲政府交涉废除华侨入境苛例案”^[3]。

对此,国民政府积极运用外交手段予以交涉。在1933年的外交报告中,国民政府将“侨民之保护”单独列出,并专门就墨西哥、挪威等国政府的排华行为提出抗议。与此同时,还采取种种措施与各国交涉。对于各地排华风潮,经交涉有所改善者有:墨西哥排华案件,瓜地马拉限制华侨案,洪都拉斯移民法案,尼加拉瓜移民律案,萨尔瓦多、哥斯达黎加、加拿大、纽丝伦、南非联邦等移民法案等,这些国家或地区均允诺不再无故限制华侨入口。之后,对于海峡殖民地对华侨入关施行裸体检查一案,经驻槟榔屿领事向殖民地政府接洽,也已撤消^[4]。

其次,国民政府也试图从法律上对华工出国问题予以规范。契约华工是此时移民的重要成分。鉴于海外华工失业众多的现实,1935年10月,国民政府立法院颁布了《工人出国条例》,侨委会又根据条例的精神制定了《募工承揽人取缔规则》和《出国工人雇佣契约纲要》等法规,以保护华工权益。其中,《工人出国条例》明确宣布政府实行华工劳动签订契约自由的原则。这些法规还规定:禁止外国人以“卖猪仔”的方式招募华工,募工承揽人必须得到侨务委员会的批准并拿到许可执照;工人出国前须与雇主或其代表人订立雇佣契约,各项议定是否合理,须经侨委会批准;雇主对待华工,应与当地工人平等,并同享国际间优待工人办法,不得歧视;侨委会或所在地中国领事馆派人到华工作地视察,雇主必须开诚接纳,等等^[5]。这其中,“华工劳动签订契约自由”表明政府并不限制华工出国,其它相关规定则是为了更好地维护出国华工的权益。

再次,国民政府也加强对侨民出境的管理。一方面,令上海、厦门两侨务局对于出国人民妥为指导,使移民适合移入地需要。如厦门侨务局成立后,就专门设立了“华侨咨询处”,指定职员对于侨民出国之手续及所往地移民律例之规定等予以详细解答,还编印了《领取普通出国护照须知》、《领取护照事项表式样》,分发给出国侨民及厦门各旅社客栈,藉以指导。另一方面,侨务委员会也严格把好出国关口。对那些用钱买旧证书、冒名顶替等

违法出国者, 以及一些奸商包客潜行登岸之行径, 侨务委员会分函闽粤两省政府并训令上海、厦门两侨务局切实防范, 以禁绝非法移民。对于汕厦关卡敲诈勒索及两地奸商高抬船票盘剥出入国华侨的行为, 侨委会也要求汕厦两地严厉取缔, 以肃清出入国通道。

此外, 为更好地了解侨情, 1934年侨委会还拟具了《海外各地华侨户口人数及职业籍贯调查表》、《海外各地华侨出入口人数统计表》等10种海外华侨情况调查表, 令驻外领事及中华商会等就所在地情况分别办理。在此期间, 侨委会也曾制订《契约劳工调查表》, 令南洋各属领馆侨团就契约劳工人数、契约年限、何种方法招募、待遇等情况进行调查。调查本身虽然不属于对外移民政策的范围, 但调查的部分内容却是政府移民政策的反映, 其中对华侨在外生活情形的调查更是为今后的移民工作做准备。因此, 这些调查工作对于侨务委员会以后更好地对侨民移殖进行指导、监督、保护及调剂均有重要的意义。

(二) 抗日战争时期的对外移民政策

这一时期初期因为抗日战争全面爆发, 沿海居民为避难而大量出国, 但自1939年欧洲战事发生后, 日本南进倾向日益明显, 华侨主要居留地——东南亚地区也不太平, 国民出国减少。至太平洋战争爆发, 暹罗、马来亚、菲律宾以及香港等地相继沦陷, 华侨在当地的生命和财产安全受到威胁。不仅如此, 受日方恐吓与挑拨, 暹罗等国政府相继采取了激烈的排华措施。如1939年暹罗以未缴纳助政费为由, 将200余名华侨解押出境^[6]。1941年, 巴拿马发生排华事件, 同年秘鲁也开始禁止华侨入境。在此情况下, 大批华侨颠沛流离, 冒险回国。

对于华侨在海外的艰难境况, 作为执政党的国民党也早有认识。1940年7月, 国民党五届七中全会分析了其时海外华侨地位的六大危机, 其中第一条为政治上的危机, 即限制华侨入境, 取缔居留, 政策苛例层出迭出^[7]。实践中, 对于各国排华法案, 国民政府也进行了一定的交涉, 并有所改善。如1941年6月签订的《中国秘鲁关于华侨旧客返回秘鲁之换文》规定, 华侨旧客在遵循一定条件的前提下可以返回秘鲁。另, 1942年11月的《中古友好条约》及1944年11月的《中墨友好条约》均规定两缔约国人民得在与其他国人民同样条件之

下, 自由出入彼此领土。1943年8月的《中国巴西友好条约》也保障彼缔约国人民在境内游历、居住等权利。但总的说来, 由于此期国际国内局势均不安定, 这方面的成果不多。

由于此期回国难侨的救济工作迫在眉睫, 国民政府将主要的工作重心放在了这上面。1941年后, 由国民政府各中央机构联合组成的回国侨民事业辅导委员会和各省“紧急救侨委员会”相继成立, 与此同时, 国民政府还颁布了《紧急时期协助侨民回国及移居办法》、《回国侨民登记条例》、《回国侨民临时接待所接待侨民暂行办法》、《回国侨民事业辅导委员会救济回国侨民暂行办法》等条例法规, 并拨出专款, 对在海外受到排挤和摧残的归侨及在国内因侨汇中断而陷入困境的侨眷分别进行救济, 救济措施包括收容、遣送、介绍工作、创办归侨村、增设侨校侨班、发放侨贷等, 使他们得到一定的安置。

值得一提的是, 此期国民政府对归侨的安置只是一种暂时行为, 并不准备将其长期留在国内。正因为如此, 至抗战末期, 国民政府又开始积极准备遣送归侨工作。至1945年5月, 在战后侨务筹划委员会制定的侨务复员工作计划暨事别计划中, “战事结束, 侨民迁回原地, 事先与办理国妥为洽商, 请予便利”即为该侨务复员工作计划的第一项。而事别计划部分, 也包括遣送归侨的内容^[8]。可见, 此期国民政府对于归侨再出国的态度是积极的。

这一时期, 为防兵源不足, 1938年9月, 行政院颁布《战时壮丁出国按旧客新客分别办理的指令》, 提出: 凡为归国华侨确系旧客, 若再赴外洋重理旧业, 免受壮丁出口之限制; 若为新客者, 则厉行兵役法, 制止壮丁出国^[9]。即使是归侨, 根据1943年9月行政院颁布的《返国侨民征服兵役办法》, 除单独负有家庭生计责任者可以暂准缓征外, 其它适龄归侨也需服役。后来, 政府又恐归侨停留国内时间太久, 致使其在侨居国的出口凭证失效或产业遭人霸占等, 又规定归侨回国未满两年者, 可以免服兵役。各地方政府, 如福建省政府1941年3月公布《战时限制人民出国暂行办法》, 规定“年满16岁至50岁人民限制出洋。”^[10]这些规定显然是为了应付战时需要而设。

(三) 抗日战争后期的对外移民政策

这一时期的对外移民工作分为归侨复员和一

般移民两个部分。其中,归侨复员是国民政府移民工作的重心。

为负责战后各受害国的复员和救济工作,1943年11月,英、美等48个国家在华盛顿成立了“联合国善后救济总署”(简称“联总”),并制定了《联总遣送归侨之条件》,即:一、受战事影响流离失所之归侨;二、在原居留地有居住权者;三、未曾因政治关系受原居留地政府驱逐出境之处分,或因患不治疾病不准入境者^[11]。按照这个规定,中国大部分归侨在遣送范围之内。为配合联总工作,国民政府于1945年2月成立了“行政院善后救济总署”(简称“行总”)。同年11月,还颁布了《侨务委员会各口岸侨务局组织条例》,这一条例和1933《侨务局章程》相比变动不大,但在职能部分,将原来“侨民出国的奖励或取缔事项”改为“关于侨民出国之指导事项”^[12]。这体现了国民政府在出国问题上的单向考虑。

为具体开展归侨复员工作,在1945年9月颁布的《三十五年度国家施政方针》中,国民政府把“扶助华侨返回原地,便利其复产、复业,并为其获取在侨居国的平等地位”作为1946年度侨务工作的首要任务^[13]。1945年底,侨务委员会、外交部、善后救济总署联合议定三项《南洋华侨复员办法》,规定南洋解放区华侨之善后救济,由外交部向有关政府切实交涉,务使就地妥为救济,并从速办理华侨复员入境事宜;对南洋解放区华侨返回原居留地之川资,由善后救济总署完全负责;侨务委员会负责办理侨胞复员出国之登记审查及辅导事宜^[14]。1947年1月国民政府又制定了《遣送侨民办法》,对归侨遣送事项进行分类安排:甲、国内归侨出国复员之遣送。一、先由侨委会办理登记,凡侨民具有海外证件,经审查合格后,应分别地区造具名册,分送“行总”及外交部。二、行总依照名册,负责由内地遣送至海口,再由“联总”遣送至原居留地。三、难侨返回原居留地之入境手续,由外交部向各该地政府分别交涉。乙、遗失海外证件归侨之复员。一、由侨委会办理登记,造具名册分送外交部及“行总”。二、外交部依据侨委会所造名册,转饬各该地领馆向各该地政府交涉入境。三、俟得当地政府许可后,由“行总”会同“联总”遣送^[15]。这样,侨民遣送事宜就由侨务委员会、外交部等部门分工合作,共同承担。其中侨务委员会负责对复员归侨进行登记;“联总”和外交部负责与各居留地政

府交涉;交通部负责提供交通工具;而归侨护送则由“行总”和“联总”负责,先由“行总”将归侨送至国境,再由“联总”将其送至各侨居地。

归侨复员工作的第一步是办理归侨总登记。早在1942年初,侨务委员会及其所属侨务处、局就曾对因战事影响而回国的归侨进行登记。1945年11月5日起,侨委会又开始举办侨民出国复员登记,分重庆、贵阳、昆明、柳州、畹町各区及闽粤各侨务处、局所在地分别办理。至1947年3月复员登记工作结束时,共登记81799人,其中有海关证件者73900人,证件遗失者7899人^[16]。接下来,因为各居留地政府对华侨入境的态度极不一致,有规定返境条件的,有规定返境手续的,有规定返境人数的,有规定返境时间的,甚至有藉辞排斥、故意作难的,这些均要循外交途径分别交涉。为此,外交部费了不少周折,与英菲法暹等各国当局一一交涉,并取得一定的成效。

从1946年春开始,归侨遣送工作陆续进行,以福州、汕头、厦门、广州等地为主要遣送地点。复员归侨当中,1939年回国服务的华侨机工得到一定的照顾,国民政府最终决定给每人发放奖金200美元,从优补助旅费和服装费,免费送至海口,再由联合国救济总署复员组主任克拉克主持接送回原侨居地。此外,在补助费问题上,在1946年3月以前,“行总”负责遣送的复员侨胞,西北仅至畹町,东南仅至香港,过此则须自备旅费,这对侨民而言困难颇大。1946年3月行政院制定《太平洋战事发生后回返原居留地归侨补助外币办法》,规定对于返回缅甸归侨每人补助缅币500盾,返回马来亚归侨每人补助美金200元,人数以3000为原则^[17]。另对返回暹罗、越南归侨的补助和缅甸归侨相同,对返回荷属东印度、菲律宾归侨的补助和马来亚归侨相同。这对归侨也有所帮助。

总体而言,由于各居留地政府对华侨复员设置种种障碍,复员工作进展缓慢。至1947年5月底,由“联总”和“行总”护送出国的侨民仅为21255人,加上自费出国的19573人,复员华侨共40828人,尚有近四万归侨滞留广州、厦门等地^[18]。至1947年8月,“联总”和“行总”工作先后结束,从该年10月1日起,华侨复员事宜由国际难民组织远东局和国民政府社会处接办。此后,国民政府把主要精力用于内战,归侨复员工作进展更加缓慢,至1948年8月仍有19320名归侨未能复员^[19]。实际

上,直到国民党败退台湾,归侨复员工作也未能全部完成。

这时,由于内战再次爆发,一般移民申请出国也骤然增多,而战前华侨移民最多的东南亚国家,战后民族情绪高涨,再加上又面临着政治稳定和经济复兴的困难,因而对华侨入境限制重重。对此,国民政府尽可能运用外交手段进行交涉,以保障移民的权利。如1945年8月暹罗耀华力路排华事件发生之后,国民政府提出抗议,并派出代表团与暹罗政府谈判,提出赔偿、惩凶、放宽华侨入暹限制及华侨自由选择职业、居所等要求。经谈判,1946年1月中暹双方签订《中华民国与暹罗王国友好条约及谅解备忘录》,规定两国人民可以自由出入对方领土,其身体、财产得享受保护和安安全,并享有与国内人民同样的旅行、居住、职业等自由^[20]。又由于战后大批粤籍居民前往暹罗,1947年始,暹罗将每年入境华侨限制在一万名以内,但同时暹罗政府又将约4000名复员旧客计入其内。后经外交部交涉,暹罗政府允诺自1937年至抗战胜利时有暹方证件之归侨准许复员,不计入新移民名额内^[21]。1948年1月,暹罗移民局将华侨入境担保金提高到1000铢,经国民政府多次交涉后,儿童担保金改为120铢^[22]。此期,国民政府与其他国家签订的条约中也有保护华侨出国权利的条款。如1947年4月签订的《中菲友好和约》,规定中菲两国人民在与第三国国民同样条件下(美国除外)可自由地在对方国家领土内出入境。

与此同时,国民政府也在出境方面加强管理。从1946年起,侨务委员会先后公布《人民出国回国管理规程》(1946年10月)、《人民出国赴暹管理办法》(1947年4月)、《取缔轮船滥载侨民赴暹办法》(1947年4月)、《赴美移民审查规则》(1947年7月)、《移民赴暹管理暂行办法》(1948年5月)等,对出国事项进行了更加详细的规定。其中《人民出国回国管理规程》规定:(1)人民有下列情况的,可予出国:有独立谋生能力者;有正当理由而合于各种法令之规定者;归侨执有合法证件再出国者。但有以下情况之一者,限制出国:受刑事处罚在执行期内或受剥夺公权尚未复权者;现受兵役征召而企图逃避者;身患恶疾者;作不正当营业者;有不良嗜好者;未成年儿童无亲属或监护人同行者。(2)人民出国应依照侨委会指定之地点出口,不得任意越境,并应事先填具申请书,呈经出

口地之侨务处、局核准发给出国许可证,方得购买车船或机票,出口前得进行许可证呈验。(3)人民出国应凭出国许可证向外交部或委托机关申请发给护照,到达居留地后,应将出国许可证及护照呈报当地使领馆登记^[23]。可见,该规程旨在规范人民的出国行为。总的看来,这一时期的管理条例多能配合各国的入境条例,也注重侨民在外的实际发展。如为配合暹罗政府每年一万名中国公民入境的限额,国民政府制定了《人民出国赴暹管理办法》,对各港口的出境名额进行了分配。而为使侨民能够更好地适应居留地环境,《赴美移民审查规则》规定:赴美移民除须具备一般移民条件外,还须曾在国内外受过中等以上教育而略谙英语,经济情形良好具有妥适保证,有一技之长而能自食其力等条件。这样的规定显然更适合于侨民在海外的生存和发展^[24]。由于实践中存在着大量的非法偷渡行为,外交部也要求各主管当局严格取缔船员私带乘客行为。

此外,由于各国政府的战后移民条例常有变更,致使许多华侨到达外国时未能顺利登陆。为避免出现这种情况,政府各部门尽可能为侨民提供各国入境方面的实时信息。如1946年10月,粤善后救济分署将日本、朝鲜、法国、美洲及德国等地华侨入境条例予以公布。1947年12月,侨务委员会再次公布海外各地华侨复员及人民申请出国证明限制办法。为方便华侨出国,一直由侨委会转请外交部核发的护照也改由粤侨务处转请两广外交特派员公署核发。有些地方机关在协助侨胞出国方面也做了一些工作。如1946年汕头头区总部、市府、市党部、市参议会、侨务局等七个单位联合组织“协助出国侨胞委员会”,协助出国侨胞办理登记购票,以防止有人操纵船票黑市。1949年广州市民政局还明确表态:侨胞出国应予以鼓励。嗣后,本市市民办理出国手续,“一律从速付处理,速予填发,不得稍有留难阻滞,经办人员更不得藉端需索。”^[25]这些也为出国侨民提供了不少便利。

值得一提的是,随着内战的节节败退,至1948年4月,国民政府颁布《戡乱期间归国侨胞服役及国内现役及适龄男子申请出国处理办法》,规定:太平洋战争发生后归侨已届现役及龄之男子,经侨务主管机关核准返回原居留地者,准暂缓征集;新华侨回国在10个月内可暂缓征集;华侨回国后返回侨居地因航路未通或交通工具发生困难

或居留地政府发生战事拒绝入境，处理家乡产业诉讼，案悬未结及有关情况者可以暂缓征集；归国侨胞自愿在政府国防工业部门投资，取得主管机关证明者，及青年华侨学生在学者也可免征。其余人员一律需要服完兵役才能出国^[26]。显然，其出发点是为了保证战时兵源。

总之，自 1927~1949 年，国民政府除因为战争需要，对青壮年男子出国一度有所限制外，其移民政策整体上比较宽松。

二

南京国民政府的对外移民政策，整体上仍承袭了民国初年的对外移民政策。1912 年 3 月 19 日，孙中山颁布《令外交部妥筹禁绝贩卖“猪仔”及保护华侨办法文》和《令广东都督禁贩卖“猪仔”文》，严禁贩卖“猪仔”，开辟国民出国的正当途径。与此同时，孙中山也明确表示：今后要敞开国门，允许国民自由出入国境或到国外谋求生路^[27]。这条法令为以后民国政府的开放移民政策定下了基调。这之后的北洋政府除在侨工问题上有所干预外，对于移民基本上采取放任政策。而国民政府在其训政时期约法及宪法草案中均明确规定：人民有迁徙的自由，非依法律不得停止或限制之。事实上，沉重的人口压力，以及争取外汇方面的考虑使国民政府没有理由拒绝国民出国。

在华工出洋问题上，国民政府基本上继承了北洋政府的政策。为规范华工出洋事情，从 1918 年起，北洋政府陆续颁布《侨工出洋条例》、《募工承揽人取缔规则》、《侨工合同纲要》、《侨工保护法》等条例条规。其中 1918 年 5 月颁布的《侨工出洋条例》规定：侨工出洋有政府选送、直接应募、募工承揽人招募等三种方式；侨工应雇时，须具备一定的资格；直接应募之侨工须呈请侨工事务局核准；募工承揽人须经侨工事务局核准发给特许执照，其募工手续依募工承揽人取缔规则办理；侨工合同须经侨工事务局核准，其条文应符合《侨工合同纲要》之规定；工人出洋须执有侨工事务局发放之护照^[28]。其它法规也从多方面规定了侨工和雇主之间、侨工与募工承揽人之间具体的权利和义务关系，确认了侨工出洋的合法权益。显然，这些精神在国民政府 1935 年的《工人出国条例》、《募工承揽人取缔规则》和《出国工人雇佣契约纲要》

中得以体现。与 1918 年《侨工出洋条例》稍有不同的是，《工人出国条例》明确宣布政府实行华工劳动签订契约自由的原则，并将出国工人年龄上限延长至 45 岁。这表明此时政府在出国问题上的积极态度。

但是，北洋政府对其它类型的出国侨民则缺乏关注。即使是在侨工问题上，在一战结束之后，也因参战侨工的不复存在而试图撤销侨工事务局，没有意识到契约华工不是一时的现象。显然，这表明其缺乏前瞻性。相对而言，南京国民政府兼顾到了移民问题的方方面面。这一时期，已经有了专门管理华侨移民的机构，护照也由外交部统一签发，这也与北洋政府外交部只签发商人出入国护照，而侨工出国则另由侨工事务局办理不同。在具体工作上，由于在其统治期间海外排华事件不断，因此又用了相当一部分精力来处理归国难侨问题及与各国交涉华侨入境问题，抗日战争胜利后主要处理归侨复员问题。为了适应战争的需要，在抗战时期及战后内战时期又对壮丁出国有所限制。当然，为了规范国民出国，保护出国华侨权益，国民政府还制定了一系列条例法规。如 1935 年的《工人出国条例》，1945 年的《侨民请领护照出国核给证明办法》，及之后的《关于人民出国回国管理规程》、《人民出国赴暹管理办法》、《取缔轮船滥载侨民赴暹办法》及《移民赴暹管理暂行办法》等等。这些条例法规，有一般性的出入国管理，有专门针对某个国家的出国管理，有专门调整某部分人的出国行为。这些主要是为适应当时环境而制定的，体现了其务实的一面。

从整体上看，由于国民政府对出入境限制不严，此期国人大量向海外迁徙。由于缺乏国民政府时期的单独记录，这里只能以整个民国时期的人数来加以说明。这一时期，以契约华工的形式向世界各地迁移人数在 400 万人以上。还有 300 多万人由境外亲友担保出境或以自由移民的身份移居海外。经过近 40 年的移民，海外华侨从 20 世纪初的 1000 万人增至 40 年代末的 1700 万人^[29]。另据统计，仅 1922~1939 年，经厦门、汕头、香港三地出洋的移民就达 550 万人左右^[30]。这种大规模的迁移现象与其时中国政府实行的宽松政策是分不开的。

当然，国民政府的移民政策也有其不完备的地方。首先，在移民问题上缺乏积极的规划。华侨

参考文献】

早先因迫不得已,自发向外移殖,政府采取放任态度,任其自生自灭。及至国民政府时期,虽然政府也试图对海外华侨人数及其发展状况进行调查统计,并曾经对各国移民信息进行介绍,但是,这些调查工作又极不完整,事后也缺乏认真的分析。因而在移民问题上并无计划可言,也缺乏主动的调整。这种移民注定只是盲目的和被动的,不仅不利于移民在外的发展,而且可能遭致外人排斥。

其次,国民政府在移民方面的不作为,也导致一些问题的发生。放任、不扰民有时可对事情的发展起到某种促进作用,但由于移民涉及到移出和移入两个方面,因此,出境国政府的态度还需视入境国政府的态度而定,当入境国政府对移入民有所限制时,出境国政府就有必要对其移出行为进行管理。这种管理包括出国前之许可、出国时之出境管理,以及必要时之出国强制等方面,在每个方面,政府都应负起指导、监督之责。但这一时期,就指导而言,国民政府充其量就是对各国移民条例及出境手续进行介绍,对于更为重要的职业指导就非常缺乏。在监督方面,虽然侨委会曾试图对非法移民作有效控制,但由于侨委会本身势单力薄,权利也十分有限,因此实际效果不大。如自滇缅路1939年开放后,经腊戍非法入境的关系,“上缅甸的华侨人口以一种惊人的比率在增加中”,致使在战后缅甸华侨复员的问题上,缅甸政府以其国内秩序不稳为由,表示拒绝接受华侨复员^[31]。

再次,已经制订的移民政策也存在一些不如人意的地方。拿归侨复员工作来说,战时国民政府曾对战后归侨复员工作进行了一系列的规划,但这些规划是在战争条件下仓促制订的,缺乏必要的调查研究,也未能充分考虑到战后形势的发展变化。如国民政府战时所订华侨复员计划是基于南洋各地逐次光复来考虑的,之后也未能根据国际国内形势的变化,对计划作必要的修改。这样,战争突如其来的全面胜利,使得战后华侨复员只能在措手不及的情况下勉力应付。

最后,政府官僚机构的腐败也妨碍了移民工作的进行。如1946年8月初,马来亚政府曾来电表示欢迎华侨复员,对木工、土工、护士、教员等尤为需要。但政府办事人员在登记手续上对归侨故意刁难,至9月底,登记合格者尚不满200人^[32]。可见,政治腐败也是复员工作进展缓慢的重要原因。

[1][12][24][25][28]李志业,黄银英.华侨与侨务史料选编(2)[M].广州:广东人民出版社,1991:12、28、280-282、298、211-212.

[2]暹罗又颁入口新令[J].南洋情报,1933,1(7):282.

[3]荣孟源.中国国民党历次代表大会及中央全会资料(上册)[M].北京:光明日报出版社,1985:721-722.

[4]周演明.侨务管理处四周年工作报告[J].侨务月报,1936,(4):3.

[5][9][23][26][27][29]周南京.华侨华人百科全书·法律条例政策卷[M].北京:中国华侨出版社,2000:503、500、506、503、393、217.

[6][8][11][15][16][17][18][19]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编第五辑第三编“政治”(五)[M].南京:江苏古籍出版社,1999:546、636-637、646、574-575、644、647、646、664.

[7]彭盛龙.侨务行政理论实务[M].台北:考用出版社,1996:86.

[10]<http://www.fjsq.gov.cn>

[13]中国第二历史档案馆编.中华民国史档案资料汇编第五辑第三编“政治”(一)[M].南京:江苏古籍出版社,1999:86.

[14]侨讯.南洋华侨复员办法[J].华侨评论,1946,(1):25.

[20]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编第五辑第三编“外交”[M].南京:江苏古籍出版社,2000:773-774.

[21]一年来的侨民管理[J].华侨通讯,1948,(9):10.

[22][31]林真.战后初期闽籍华侨复员东南亚问题概述[J].南洋问题研究,1990,(1):108、104-105.

[30]林金枝.华侨华人与中国革命和建设[J].福州:福建人民出版社,1993:24.

[32]李盈慧.华侨政策与海外民族主义[J].台北:国史馆,1997:277.

