放开双重国籍，成就人才强国

王辉耀

摘要：人才流动日益全球化，地球越来越平，我们进入了一个全球人才竞争的时代。海外华人中的高层次人才绝大部分都已经获得外国国籍，如何吸引这部分人才为我所用？如果中国承认或默认双重国籍，可能会双赢，反之，则可能是“损己利人”。半个多世纪过去了，中国已经具备“海洋”影响力，现行双重国籍也应该有所调整。

一、允许双重国籍是世界发展的趋势

目前，国际上许多国家都遵循一种基本的国际惯例：认为只要不伤害其他人以及国家的正当利益，那么公民就算同时加入外国籍，也是他个人的人权。国家可以不承认他们的外国籍身份，但不能因此剥夺他们的本国籍，也就是说默认双重国籍的合法存在。美国和俄罗斯就是典型。例如美国就规定，放弃国籍必须个人身在海外，并且符合个人主动、明确、自愿的原则，去大使馆签署放弃国籍的声明，同时还必须得到其政府的审核，才能失去国籍。否则就算加入外国籍，为外国政府效力，也可以同时保留美国籍，政府也无权剥夺。

过去，大多数西方国家都是秉承这样的观点来默认和承认双重国籍。后来，随着世界潮流，人才流动日益全球化，地球越来越平，发达国家大量吸收其他国家的移民人才，新兴国家则致力推动外流的本国人才回归，当然同时也吸引外籍人才。这些重视以及需要人才的国家都逐渐意识到双重国籍对于吸引海外人才的重要性。韩国、印度、巴西、墨西哥、菲律宾、越南等有着大量海外族裔的新兴发展中国家，过去都反对双重国籍，意识到这一点后，在20世纪90年代后都不约

王辉耀，中国与全球化研究中心主任，中国欧美同学会副会长。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

而同地改变政策明确承认双重国籍。韩国政府在2008年4月宣布未来一段时间内将推进完成允许韩国公民以及外国优秀人才拥有双重国籍，就表明目的是为了“阻止优秀人才流向海外并招揽外国高级人力”。越南宣布从2009年10月开始允许过去未明确表示放弃越南公民身份的外籍越南人恢复越南籍时，就声明350万海外越南人在2007年的经济贡献已经达到60亿美元，政府这样做的目的是“为了吸引更多海外越南人回国投资”。印度的情况和中国很类似，在海外有很多的印侨，但印度政府在2003年开放了双重国籍，结果带来大批的海外印度人才的回归。目前印度在世界软件和外包方面已经是世界第一，这很大程度上取决于印度政府下决心及时调整海外人才政策，给印度带来了很多的好处。现在中国不承认双重国籍，对吸引人才回国是一个很大的障碍，因为海外华人中的高层次人才绝大部分都已经是外国国籍，如果中国承认或默认双重国籍，可能会双赢；反之，则可能是“损己利人”。

如今，美国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯、德国、法国、英国、意大利、西班牙、以色列、爱尔兰、日本、韩国、新加坡等发达国家都承认、默认、有条件承认双重国籍，印度、巴西、越南、墨西哥、菲律宾、阿根廷等新兴国家都明确承认双重国籍。概括地说，无论是美、加、澳等移民之国，还是英、法、德传统三强，或者是日本与亚洲四小龙等新兴地区，以及“金砖四国”中的其他三国，除中国内地之外，在当今主要的强国或地区当中，在世界人才经济占有一席之地的发达地区或新兴经济区，都默认或承认双重国籍。

允许双重国籍的方式包括两种。一种是明确承认，一种是默认。当然，这都是建立在对等的基础之上。有些国家则是有条件地承认。例如日本默认本国公民拥有双重国籍，但对于外国人加入日本籍则要求先放弃本国籍，涉嫌政治丑闻的前秘鲁总统藤森就生于秘鲁，因为父母来自日本，日本认定其因血统而拥有日本国籍而拒绝引渡，这是个典型事例。2007年日本文部科学省准备选出5所外国人比例比较高的研究机构作为“世界高水准研究基地”，以英语为公用语言，期望汇集世界各国的科学家时。日本诺贝尔物理学奖得主江崎玲於奈就明确提出建议：如果要吸引外国顶尖人才并使他们能留在日本扎根，首先就要为人才留下提供方便，允许外籍顶尖人才拥有双重国籍。澳大利亚曾经跟日本相反，外国人入籍可以保留原籍，本国人加入外国籍则必须放弃本国籍，但在2001年不得不进行了改革，承认本国海外留学生与侨胞的双重国籍，时任移民部长雷铎就指出：“这一变化将允许不断增长的在全球流动的澳大利亚人，能够利用海外的机会的同时维持他们与澳大利亚的联系，并为澳大利亚带来他们宝贵的专业技能和知识。”

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

近10年来改变政策承认双重国籍的新兴国家[1]

国家/地区	政策与方法
巴　西	1995年开始承认双重国籍，除承认巴西公民的双重国籍外，对申请巴西国籍的外国人也予以承认。
墨西哥	1998年开始对等承认双重国籍。按照墨西哥法律，归化美国的墨西哥人依然可保留墨西哥国籍，并且可以在墨西哥总统选举中投票。
澳大利亚	2001年8月3号，澳大利亚联邦政府宣布修改《1948年澳大利亚国籍法案》，澳大利亚人获取他国公民身份，仍可保留澳大利亚国籍。此前，澳大利亚只允许新移民在加入澳大利亚国籍后保留原有的国籍，入籍后就不能再申请其他国籍。
菲律宾	2003年8月实施双重国籍法，使350万原已经失去国籍的海外菲律宾人重新获得菲律宾籍，并在菲律宾享有投票、就业、投资、竞选公职等国民待遇（只有在海外担任公职或军队服役的人除外）。
印　度	2003年开始承认双重国籍，并规定：非印度出生，居住在海外的人，只要父亲、爷爷有印度血统都可以申请双重国籍。
韩　国	2008年4月30日决定，为阻止韩国优秀人才流向海外并招揽外国高级人力，韩国将在未来一段时间内推进有条件地允许韩国公民以及外国的优秀人才拥有双重国籍的计划。
越　南	2009年9月正式实施新国籍法，允许持有外国护照但未明确表示放弃越南公民身份的海外越南人同时保留越南国籍。越南政府表示允许持有双重国籍的目的是——“为了吸引更多的海外越南人回国投资”。

二、中国拒绝双重国籍的历史原因

大多数情况下，对于双重国籍的疑虑主要存在于身份认同上。但是，一般情况下，只有双方处于敌对状态，尤其是双重国籍持有者属于公职人员，才会带来身份认同的危机。而现在就世界潮流来说，全球化已经把各国利益都捆绑在一条产业链上，利益上的互惠互利远大于零和的可能，和平与发展是主流。同时，对于双重国籍带来的“忠诚”与“安全”的问题完全可以通过措施来弥补，例如

[1] 王辉耀：《人才战争》，中信出版社2009年版，第82页。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

采取默认方式，例如有些国家会通过媒体等舆论来推动双重国籍人士担任重要公职时“自愿”放弃外国籍，例如米歇尔·让出任加拿大总督时还同时拥有法国籍，出于这一职位的象征性和特殊性，就“自愿”放弃法国籍。菲律宾则规定双重国籍持有者在海外担任公职时，禁止在本国参加竞选以及不能进行投票。

我国过去是允许双重国籍，孙中山担任中华民国总统的时候还同时拥有美国籍。但无论是他还是国人，都不认为这会带来身份认同的问题。我国国籍政策是在上个世纪50年代进入冷战时代发生了变化。因为冷战时代，世界分为东、西方两大阵营，双方处于“亚战争”的冷战状态，中国跟美国包括东南亚的国家也都没有建交。同时，东南亚某些国家存在“排华潮”，而我国也不具备相应的影响力。为了避免当地华人免遭排挤和迫害，中国不得不在法律上规定了不承认双重国籍，呼吁当地华人加入其他国家国籍，落地生根、入乡随俗，这样他们就不再因为意识形态而受到生活干扰。这个举措，在当时看来确实起了积极的作用。

但在半个世纪后的今天，冷战早已经结束，中国已经跟世界大多数国家建交。同时国力也今非昔比，中国已经具备“海洋”影响力和一定的国家影响力。当时这项规定存在的国情基础已经不存在，而政策却没有进行相应的调整。同时，我们看到外流到欧美发达国家的中国人和留学生越来越多，改革开放后从中国移民出去的人已经超过六百万，没有回国的留学生超过百万，海外华人华侨则达到五千万，其中有着世界少见的人才资源与资金。大多数人在海外已经成家育女，让他必须放弃国外一切进行“二选一”，在中国与所在国间进行“零和选择”，他们就很难选择。如果不是“二选一”，而是“共赢选择”，回归的人才、技术、资金将会倍增。整体来说，我们仅仅需要一个政策上的变动，就可以提高外籍华人对中国的向心力，进一步形成中国对外全方位交往的新生力军。

三、放开双重国籍的好处

考察世界上拥有庞大海外族裔的国家，对待海外同胞的政策并不都像中国。以色列针对全世界犹太人制定了《回归法》，规定“凡犹太人均有移居以色列之权利……移民签证发给一切表示愿意来以色列定居的犹太人……按回归法取得移民证者，从发证之日起取得以色列国籍。”犹太人不管有多少个国家的国籍，只要愿意，都可以同时获得以色列国籍。以色列多年来的经验实践也证明，多重国籍带来的身份认同并不会成为严重的社会问题。相反，犹太人对以色列的向心力之强超出任何国家的想象。以色列建国以来先后出现过五次移民高潮，60年间持续不断的移民为以色列增添了300万犹太人口，而以色列目前的人口也只

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

有700万人。回归者带来巨额的投资、先进的科技，进而改变了国家命运。据国际货币基金组织统计，以色列的国内生产总值在1948年建国时仅为2亿美元，但在2007年已经跃至1953亿美元，翻了900多倍。美籍犹太人以及犹太游说集团的强大，也是美国几乎无条件地在中东支持以色列的重要原因。

就中国来说，可以采取默认、对等的方式允许双重国籍，兼顾国家利益和海外华人利益。大量中国移民、留学生不愿放弃中国国籍一方面有感情的因素，另一方面是有实际的需求。同时，这些需求也符合我们的国家利益。首先，这有利于大量引进海外华裔人才，引进技术、资金和管理经验。允许中国移民自愿保留中国国籍，便于中外贸易文化的频繁交流。例如，大量技术移民、投资移民在取得加拿大等国的公民身份后，再回中国创业，不再被视为外籍人士，而以中国公民的身份开公司，安排家庭、解决子女读书等问题。从1978年到2005年，中国政府累计引入外资大约6224亿美元，其中华裔占主导，约67%，批准成立的55万多家外资企业中约70%是华裔建立的。简单地说，在中国引进的外资和外商中，2/3是华资和华商。如果承认双重国籍，等于开启了资金、技术、管理经验等回国的快车道。其次，这利于增强中华民族凝聚力。允许中国移民自愿保留中国国籍，不仅可以鼓励中国移民身居海外，还可以鼓励他们以主人翁姿态来维护中国的利益，参加祖国建设，参加政府管理，参加人民代表大会，为民族发展献计献策。最后，这还有利于中国政府依法管理国外归来人士。如果海外移民归来在中国犯罪，如果保留其中国公民身份，就可以按照国内法律来审理，不会造成国家安全问题。

四、放开双重国籍的模式选择

现在考虑双重国籍问题，其中最大的阻力来自于我们观念的保守。一个人怎么可能同时属于两个国家呢？其实现在我们进入了一个国际人时代，很多高层次人才都是“海鸥”，在世界各地飞来飞去。显然，不放开双重国籍则很难吸引这类人才回国效力。就国际上其他国家施行的经验来看，我们承认双重国籍可以有多种选择模式：

第一，可以采用对香港居民的做法。香港居民，持有外国国籍无妨，同时还可以申请中国特区护照，完全以中国人的姿态出现，受中国法律的管辖。目前香港特区中国公民即使加入美国籍，照旧可以在特区居留工作，在美国出生的子女，虽有天然的美国国籍，依然可以申请香港特区中国公民。目前，在香港持英、美、加拿大和澳洲等护照的人士有几十万之多，但他们都可以申请特区中国公民

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

身份，实际上是默许了双重国籍。这种办法其实可以推广到整个中国内陆地区。

第二，可以采用双边对等的办法。印度总理在2003年宣布印度也开始对等承认双重国籍。有的国家，如法国、英国、加拿大、澳大利亚等国公开认可双重国籍，可以与之对等。中国和加拿大实际上已有一个类似的双边协议，即如果加拿大的国籍拥有者回到中国，当他或她使用中国护照身份，则中国政府视该中国护照拥有者为中国公民，反之亦然。

第三，可以采取不再取消中国国籍的做法。2003年8月7日，在中国公安部公布的新的七项户籍管理便民措施中第六项专门规定，从发布之日起，“取消出国、出境一年以上的人员注销户口的规定”，这条规定实际让现在广大出国留学、工作的人员合法保留了中国的国籍。如果把这条放大，完全可以算是为今后中国放开双重国籍打下了基础。

第四，中国政府可参考其他很多国家的做法，采取默认方式。在《国籍法》中取消或修改“定居外国的中国公民，取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍”这一硬性规定即可。不管中国人是否有外国籍，只要不伤害国家和个人正当利益，只承认其中国籍，但却不因为他拥有外国籍而剥夺其中国籍。

（责任编辑：邓守亮*）

* 本文据邓守亮访谈录音编辑而成，经作者审订。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net