

移民利益、国家利益与双重国籍

——关于中国双重国籍问题的分析

叶鹏飞

摘 要 近年来,双重国籍成为国际社会的一个热门话题,欧美及亚洲部分国家纷纷出台相关政策,公开、默认、有限的承认双重国籍,广大海外华侨也强烈呼吁中国放开双重国籍,修改国籍法。本文通过对移民利益、国家利益以及双重国籍之间关系的分析,在借鉴其他国家处理双重国籍问题经验的基础上对中国的国籍政策提出一些建议。

关键词 国籍 国籍冲突 双重国籍 国家利益

中图分类号 D920.5

文献标识码 A

文章编号 1009-0592(2010)03-051-02

一、国籍以及双重国籍问题简介

国籍 是个人属于某一国家的国民或公民的法律资格,是个人与国家的稳定的法律联系,也是国家对本国入实行管辖或保护的的法律依据。国籍问题不仅仅是国内法或个人问题,而是会牵扯到国家间关系、个人与国家关系的问题,因此由国籍而产生的国籍冲突问题也就成为一个国际性的问题。

国籍冲突 主要由于各国国际法关于国籍取得和丧失的规定不同而产生,一个人同时具有两个或两个以上国籍(双重或多重国籍)的情况称为积极的国籍冲突,其中,双重国籍最为常见。所谓双重国籍,是指一个人同时具有两个或两个以上的国籍。一个人不具有任何国家国籍的情况称为消极的国籍冲突,都属不正常或不合理现象。各国国内法关于国籍的取得和丧失的规定不同是导致国籍积极冲突的主要原因。双重国籍冲突会产生诸多不利的影响。首先是关于怎样履行纳税、服兵役等国民义务,如果两个国籍国都要求其履行该义务,将会使拥有双重国籍者陷入困境,特别是在战时双重国籍者的两个国籍国是敌国,那情况就更复杂。其次,双重国籍者常常影响国籍国的正常关系。历史上西方国家因双重国籍者的兵役义务就多次引发争端。第三,双重或多重国籍人到第三国去,会发生按照哪一国国民对待的问题,给第三国带来管理上的不便。第四,移民在外的双重国籍者的切身利益问题,如20世纪50年代,中国在印度尼西亚的广大海外华侨受到迫害,其人身、财产、安全利益受到严重损害。

既然双重国籍问题会带来这么多危害,但又无法避免,那么各国又是怎样来处理这个问题的呢?双重国籍问题的解决途径无非为两种,一种是通过国际法,一种是通过国内法。国际法中有有关解决国籍冲突的一些公约以及国家间自行签订的双边条约。如1930年4月12日在海牙签订的《关于国籍法冲突的若干问题的公约》、《关于双重国籍某种情况下兵役的议定书》、1957年《已婚妇女国籍公约》、1961年签订《维也纳外交关系公约》。还有1955年,中国与印度尼西亚缔结的《关于双重国籍问题的条约》,因为批准或加入的国家甚少,批准或加入的国家还附带了不少保留,所以国际法不是太有效,解决双重国籍冲突的最主要途径还是通过各国的国内法加以避免。

二、移民利益、国家利益与双重国籍问题

在早期的国籍观念中,国民对国家负有“永久效忠”的法律义务。在这种国籍观念的支配下,一个人不能同时效忠于两个国家,所以早期双重国籍者会被认为是违背了忠于国家的原则,在国际上是被禁止和压制的。直到1991年,除南美洲的四个国家(乌拉圭、巴拿马、秘鲁、萨尔瓦多)外,世界上绝大多数国家的国籍法都明确排斥双重国籍,甚至极端到废除国籍法中有关归化的条款。

纵观先前各国国籍法对双重国籍的规定可以为了国家利益而牺牲了广大移民的利益,回顾19至20世纪的历史,整个世界基本是在战火、动荡、对抗和探索中度过的。在冲突与对抗中艰难探索国际新秩序的国际社会处于民族主义的高度复兴时期,对国家主权都倍加珍惜。各国为了维护国家的主权,强化民族意识,同时为了征得更多的兵役都排斥双重国籍,推崇一个国籍原则。

而后来为何各国纷纷改变了对双重国籍的政策呢?其根源还是出于国家利益的需要,另一个重要的因素就是移民者自身的利益诉求呼声强大。

全球化的趋势使得国家利益的关注点由军事转向了经济方面,各国通过放宽国籍政策来争取国际资源,参与国际化进程。同时双重国籍者因其队伍的持续庞大和精英化,其自身的利益需求也越来越多,单一的国籍制给他们的日常生活带来了诸多不便,于是纷纷呼吁各国政府承认双重国籍。如:跨国婚姻大量出现,原先的要求妇女放弃原国籍受到众多女权主义者和NGO的批判,跨国结婚的妇女拥有双重国籍开始成为国际法保护的合法权利,跨国婚姻产生的下一代拥有双重国籍也成为一种客观存在。跨国收养、跨国设立惯常居所也大量发生,进一步增加了造成双重国籍的法律因素。考虑到这些因素,各国不得不重新审视双重国籍问题,从而推动各国从排斥双重国籍转向接受双重国籍。

我们可以看出现代国家在制定国籍法时会综合考虑国家利益与移民利益,权衡本国利益与他国利益,权衡本国移民利益与他国移民利益。那么我国应该怎样合理的来处理双重国籍问题呢?

三、我国怎样合理的来处理双重国籍问题

《中华人民共和国国籍法》规定,中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。不过该国籍法的颁布有着相当特殊而深刻的历史背景。新中国成立初期,为解决中国与印尼历史上遗留下来的华侨问题,双方签订了《关于双重国籍问题条约》,对于当时的国际环境来说,不承认双重国籍的政策有利于我国与有关国家发展正常的外交关系,有利于侨胞在当地长期生存和发展。

而对于这一限制,近年来华侨华人反应普遍强烈。很多中国移民、留学生在加入其它国籍时都不情愿放弃中国国籍,期望中国政府承认双重国籍。因为不能保留中国国籍给华侨在回国以及子女教育上带来诸多不便。在国家层面上来讲对于增强中华民族凝聚力,吸引华侨投资以及中国政府依法管理国外归来人士都会不利。

另外我国不承认双重国籍,导致了即使海外华人在所在国受到侵害,中国政府也不能主张外交保护。从海外华人受侵害事件中,我们可以看出,中国政府施以的道义上的声援根本不足以维护在外华人的权益,而最多只是一种事后的精神支援。如何更有效地保护海外华人的权益,是目前中国政府急需关注的问题。

纵观上述中国实行双重国籍的利与弊,我们得知如果开放双重国籍会产生许多国际法、国内法以及中国政治、外交、经济等领域诸多问题。因此对于无限制的开放和鼓励双重国籍是不可能也是不现实的,但保守的坚持先前的国籍法所规定的又会损害广大海外华侨的利益,所以我们应在坚持本国国情的基础上,以维护国家利益和华侨利益为宗旨,吸取其它国家的经验,找出一条适合中国的有特色的处理双重国籍的方法。以下是我的一些建议。

第一,取消硬性规定,实行自愿原则。许多国家都不明确表示承认或不承认双重国籍,实行模糊政策,中国也可以效仿,取消“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。在是否丧失中国国籍上实行自愿原则,根据国籍丧失的原因丧失国籍可分为自愿与非自愿两种类型。自愿丧失包括:(1)申请退出某一国籍;(2)选择某一国籍,即有双重国籍者按照有关法律在一定期限内放弃一个国籍。非自愿丧失国籍指当事人由于发生婚姻、收养、入籍等法律事实丧失了原来的国籍。在非自愿丧失国籍的情况下,如基于婚姻、收养等原因而非本人自愿加入他国国籍,以及基于出生而获得他国国籍时,在他国亦承认双重国籍的条件下,应允许保留本国国籍,即上述情况下承认双重国籍。如因本人自愿主动要求加入他国国籍,则可继续实施“自动丧失中国国籍”的规定。

第二,实行对等承认原则,即和实行双重国籍的国家承认双重国籍,和不承认双重国籍的国家实行单一国籍。按照各个国家对双重国籍的认可状况,与各个国家签署各种各样的条约。对已经实行双重国籍的一些国家友好国家可签订双边协议互相承认两国侨民拥有双重国籍。这样不仅可以保全东南亚海外华侨的

安全和利益,同时也可以满足近年来在欧美国家华侨的利益需求。

第三,放宽对新移民子女的国籍认定,许多新移民子女出生在驻在国,而根据出生地主权国家的规定(如美国),儿童自出生之日起便具有出生地国国籍。而现在,越来越多的新移民父母希望子女能够在基础教育扎实的中国就读小学甚至初中。还有许多父母无暇照顾子女,希望将子女送回国内亲戚身边长期居住。面对这些现实的困境,建议若出生地国不排斥双重国籍,出生子女父母或监护人又为该子女申请加入中国国籍的,可以承认他们的双重国籍。具体实施上,可为儿童颁发中华人民共和国护照或两年多次旅行证。待子女十八岁(或十六岁)后,再令其在中国国籍和他国国籍之间进行选择。

第四,实行不二原则,为了避免一些不法分子利用双重国籍从事投机倒把活动,一旦某个人决定了放弃中国国籍,申请恢复后,不可以第二次放弃中国国籍,同时对于拥有双重国籍的人能否在中国任公职以及进行公务员考试也要严格审查,当他放弃他国国籍,仅拥有中国国籍时才可以考虑。

第五,可以效仿对待香港特别行政区的方法以及放宽绿卡标准和范围。国籍身份应以出境与否为决定因素。目前居住在香港的中国公民可以持有外国护照,可以作为旅行证件出入香港,也就是说,持有外国国籍无妨,但在中国地区内,可以申请中国护照,完全以中国人姿态出现,受中国法律的管辖。为了吸引更多的人士来中国投资、工作和访问,我国采取的是“永久居留权”的做法,即中国“绿卡”。目前的中国“绿卡”主要针对有特殊贡献的专家学者或者有高额投资的外国友人,而更多的外籍华人还未从中国“绿卡”制度中受惠。如果适当放宽中国“绿卡”的发放标准和范围,对那些希望回国创业发展的海外华人、华侨绝对有极大的吸引力。

当整个国际社会不再以实现政治军事目标为唯一追求时,当多样化的国籍观念取代陈旧的国籍观念时,当各国都在利用双重国籍或多重国籍制度争取国际资源,保障国家权益时,我们再也无法把“解决国际争端”作为国籍政策的唯一价值目标,其价值取向应更多地导向对我国主权及公民权益的保护,甚或对经济发展的促进上。

注释:

- 赵建文,《国际法新论》,法律出版社,2000年版。
肖永平,郭明磊,《全球化视野下的双重国籍——兼论我国国籍法的弊端与对策》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2006(5)。
吴进,《新中国外交武器——取消“双重国籍”》,《政府法制》2009年。
商李蕾,《双重国籍在中国——浅谈中国的双重国籍问题的解决》,《法制与社会》2008(7)。

参考文献:

- [1]王辉耀,《双重国籍问题》,中央编译出版社,2004年版。
[2]陶波,《论双重国籍的有限承认》,《世纪桥》2008(3)。
[3]郭浩芬,《对承认双重国籍的思考》,《理论观察》2006(1)。
[4]王辉耀,《放开双重国籍,成就人才强国》,《绿叶》2009(10)。
[5]陶正华,《中国放开双重国籍,有弊无利》,《绿叶》2009(10)。
[6]闵剑,《我国海外华人双重国籍的理性思考》,《信阳师范学院学报(哲学社会科学版)》2008(3)。
[7]李颖,《中国成人才流失最大国,专家建议开放双重国籍吸引人才回归》,《人事观察》。
[8]刘春霞,《关于双重国籍的思考》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》2008(3)。