

On the Unitary System of Chinese Nationality

Yalan Hu

Northwest Agriculture and Forestry University, Xianyang Shaanxi
Email: 719448242@qq.com

Received: Dec. 26th, 2019; accepted: Jan. 9th, 2020; published: Jan. 16th, 2020

Abstract

China is a big country with a history of five thousand years of civilization, but the development of nationality law has only been over a hundred years. The Chinese nationality system has gone through a stage from recognizing dual nationality to recognizing only single nationality. Since the 21st century, the “affirmative” and “negative” opinions on dual nationality have been raised one after another. The purpose of choosing this topic is to prove that China should adhere to the “single nationality” system by combining the views of experts in this field and the author’s personal views.

Keywords

The Nationality Policy, Dual Nationality, Argument, Feasibility

论单一制中国国籍制度

胡亚兰

西北农林科技大学, 陕西 咸阳
Email: 719448242@qq.com

收稿日期: 2019年12月26日; 录用日期: 2020年1月9日; 发布日期: 2020年1月16日

摘要

中国是一个拥有上下五千年文明史的大国, 但国籍法的发展却仅有百余年的时间, 中国国籍制度历经从承认双重国籍到只承认单一国籍的阶段。21世纪以来, 对于双重国籍“肯定论”、“否定论”的呼声此起彼伏。选择本选题的目的旨在通过结合此领域专家见解以及笔者的个人看法证明当前我国应该坚持实行“单一国籍”制度不能变。

关键词

国籍政策, 双重国籍, 争论, 可行性

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 单一制国籍的历史嬗变

20 世纪初, 中国处于半殖民地半封建社会, 仍在宣扬皇帝至上的封建帝国主义——清朝的统治之下, 1909 清政府颁布了旧中国历史上第一部国籍法——《大清国籍条例》, 该条例从“普天之下, 莫非王土, 率土之滨, 莫非王臣。”的封建理念出发, 确认血统主义为取得旧中国(清朝)国籍的原则, 也就是一个人的国籍取得以父母的国籍来确定。只要父母一方为中国国籍, 不管在中国国内或者境外所生子女均具有中国国籍, 即使此人自愿加入其他国籍, 他依然保持着中国的国籍。除了死亡没有任何其他理由可以解除臣民对皇帝的隶属关系[1]。

当然, 清朝政府出台这部“国籍法”也是有外力推动的, 1907 年荷兰殖民主义强制让居住在印度尼西亚的华侨将国籍改为荷兰籍, 清政府为了保护华人华侨的利益, 对抗性的出台了这部条例[2]。当时, 荷兰国籍取得的方式采取的是出生地主义, 而清朝则是血统主义, 不难看出, 该条例的出台一定程度上维护了华侨的利益, 同时也反映出清政府是承认双重国籍的。

1912 年袁世凯政府颁布的《中华民国国籍法》与 1929 年民国政府的《中华民国国籍法》都延续了以血统主义取得国籍的方法, 该原则把定居在国外的具有中国血统的公民、后裔称为“华侨”, 主要集中在东南亚地区, 而这些地区的大部分国家却坚持着以出生地主义为原则取得国籍的方式, 这便历史地形成了华侨具有双重国籍的事实, 即“双重国籍”问题。

20 世纪 30 年代末期, 第二次世界大战爆发在即, 当时中国的综合国力并不强盛, 海外华侨为了能够在西方殖民主义统治下的侨居国生存下去而去寻找更强大的庇护“肩膀”, 不得不利用双重国籍来保护自己。据统计, 当时具有双重国籍的华侨超过了华侨总人数的一半以上。

新中国建立之前, 有数不尽的华侨居住在不同制度的国家, 并且在当地居民中占比很大, 拥有双重国籍的华侨也比比皆是, 但却一直在友好相处, 没有被别有用心的人拿来制造国际争端。新中国成立之后, 部分国家见证着新中国实力的逐渐强大可能会威胁到自己的地位, 便在国际上宣扬“中国阴谋论”, 且华侨双重国籍的问题与东南亚独立建国、种族等敏感性政治问题也产生了激烈的冲突, 把华侨称作当地的吸血鬼, 挑起当地居民对华侨的不满; 20 世纪 50、60 年代, 帝国主义勾结东南亚地区国家制造出一系列“反华”、“排华”、“迫害华侨”的事件, 强迫华侨加入居住国国籍, 一时间华侨的生活遭遇了重大问题, 更提不上生存。

这不仅造成华侨与侨居国的矛盾, 更为新中国外交留下了巨大的隐患, 不利于中国对外发展。中国政府意识到了事态的严峻性。1955 年, 中国与印尼签订了《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》, 正式宣布中国政府不承认华侨可以拥有双重国籍, 20 世纪 70 年代与马来西亚、泰国、菲律宾政府就消除双重国籍问题达成了一致意见。这在一定程度上消除了东南亚各国对新中国的猜忌, 缓解了新中国关于华侨方面的“外交难题”。

此后, 中国政府采取不承认双重国籍的政策, 并于 1980 年 9 月第五届全国人民代表大会第三次会议

上正式通过了建国以来第一部《中华人民共和国国籍法》，其中第三条明文规定：“中华人民共和国不承认双重国籍”，第一次官方、正式、入法的向全世界明确表明中国不承认双重国籍并延续至今。

2. 当代单一制与双重制的论争

虽然主张中国实行双重国籍的人数愈来愈多，但主张单一国籍的人也不在少数。持有单一国籍观点论认为，1) 1980年中国政府明确奉行单一国籍，该政策至今已实行39年，这之中凝结了中国长期的实践经验，反映了中国政府处理双重国籍的一贯政策态度，突然与这一长期经验对立，在一定程度上会背离政府的初衷。2) 奉行单一国籍有利于中国与有关国家友好往来，增进联通互信，若此时实行双重国籍制度势必会引起有关国家对不必要猜忌与恐慌，甚至会被敌对势力利用作为反华、排华的借口。3) 由于海外华侨华人人数众多，实行双重国籍可能会引发外交隐患。4) 实行双重国籍，对中国公民来说需要对两个国家同时履行义务，有时“义务”甚至是对立冲突的；而且也会引起管辖权的争议。

持有双重国籍观点论的则认为，随着国际经济社会的发展，中国抓住机遇，前瞻性的“走”了一条适合自己国情的道路，发展前景一片光明，国际话语权也越来越高，大批的华侨、华人开始呼吁中国承认双重国籍，学术界、政界也曾有过多次呼吁。2003年11月初，加拿大普通话华人联合会向国务院侨办主任陈玉杰提交了该会进行的一项网上调查报告，称参加调查的人中92.6%的人希望中国政府承认双重国籍[3]，同年12名全国政协委员提出《关于撤销“不承认中国公民具有双重国籍”规定的建议》；2012年腾讯网做过一期关于中国是否应该实行双重国籍的节目，结果显示赞成双重国籍者占70.1%，反对者占27.6%。

1) 从思想方面来说，有利于增强中华民族的凝聚力，加深对华夏文明的认同感。2) 从经济方面来说，有利于吸引一大批对华进行投资的主体，有利于吸引海外优秀人才，有利于引进海外的先进技术。3) 从司法方面来说，有利于扩大司法管辖范围，在跨境民事纠纷中赢得主动[4]。

其次，他们也认为20世纪50年代东南亚地区大规模的排华事件主要是觉得中国容易欺负并且不希望看到中国发展起来，但当前国际环境早已大为改善，和平与发展才是时代的主旋律。同时部分人认为当前我国综合实力已不容小觑，针对排华运动我们也完全有能力去保护我国的华侨、华人，因此结合众多优点以及当前和平的国际环境来说，放开双重国籍是必要的。

3. 单一制国籍的当代价值

“肯定论”持有者的部分观点确实是有道理的、是不能否认与忽视的，但就笔者个人的观点而言，结合我国国情来说，现阶段并不适宜实行双重国籍。

首先，随着改革的步伐扎实推进，中国的经济发展水平等综合国力得到了质的飞跃，曾经饱经磨难的那头狮子再也不会被人任意欺压，中国正在以一个崭新的面貌屹立于世界的东方，我们正朝着实现从站起来、富起来到强起来的中国梦前进着。中国在国际社会的话语权逐渐增加，正基于此，我国又一次面临着“中国威胁论”的挑战。

他们所担心的“中国威胁”不再是处于防范，而是基于战略角逐的实力博弈，更多的是担心中国可能会抢夺他们的“既得利益”，他们担心中国可能会构建“另一个世界”。近年来，南海争端、钓鱼岛争端、中印领土争端、美国对中国科技公司展开的制裁以及其他势力对中国的挑衅从未停止，甚至“暗中汹涌”。

若中国宣布承认双重国籍，这势必会引起别有居心的国家或地区的“挑拨”，尤其是中国周边地区国家的不满。比如：如果有一个国家奉行的是血统主义，而我国此时奉行的是双重国籍，那么此类公民势必会遇到双向义务的情况；再比如，两个国家都对某一犯罪分子有管辖的权力，而两个国家都表示想

积极履行，那么势必会导致涉事国之间的关系变得紧张。正是由于中国华侨遍布世界各地，人口众多，所以中国实行双重国籍仍需慎之又慎。

其次，实行双重国籍后我国各类资源会被更高程度上的分散使用，不利于我国利益格局的平衡。众所周知，中国是一个拥有 14 亿的人口大国，960 万平方公里的面积上可用于种植作物的土地资源也十分的紧张，若放开双重国籍的制度，可能会发生以华侨为首的海外友人大量涌入中国，国内长期存在的住房紧张问题、粮食浪费问题、社会治安问题、城乡一体化引发的问题等是否会愈演愈烈，笔者认为此问题的答案应当是肯定的。

第三，实行双重国籍后，起初提出的引进人才战略是否可以实现我们不得而知。相比起美国、加拿大等移民输入的发达国家来说，历史上中国一直是一个以移民输出为主的国家，事实上对移民的管理经验并不算丰富，且人才和资金的流动取决于国内投资环境的改善和投资者的利益衡量，中国采取双重国籍究竟会流失更多人才还是引进人才，前景尚不明朗。

第四，我国是一个多民族国家，少数民族多居于边疆，冲突问题时有发生，实行双重国籍将更不利于对少数民族的管理，毛主席曾经提出过“打扫干净屋子再请客”，笔者便不妨称此为新版“打扫干净屋子再请客”。

第五，双重国籍将给我国犯罪打击带来影响，尤其是针对贪污贿赂罪犯。“老虎、苍蝇一起拍”、“猎狐行动”……近年来，针对贪污犯罪人的严打严抓呈现高压态势，一些人可能会利用自己双重国籍的身份来保护自己，避免中国对自己的制裁，这实际上是对我国打击犯罪产生了消极影响。

或许有人会质疑笔者刚刚提到的中国华侨遍布世界各地实施双重国籍可能会引起所在国对华侨的制裁、对中国的不满，何出此言呢？因为有这样一个世界人口大国，它也曾面临过是否应该实行双重国籍的困境，但后来它们通过了这一决议，实行了双重国籍——它便是与我们接壤的印度。

与中国不同的是，印度一直没有一部独立的国籍立法。经历了长期的国家分裂、殖民等非法统治，印度人对于国籍观念的追求实际上要比中国人更浓烈，但为了吸引海外资金(这里的海外主要是指在美国硅谷等地的较为富裕的印度人的投资)，双重国籍的身份正是吸引这批富有印度侨民的投资理由，基于此印度实施起了双重国籍。

但是，印度对于不同的外籍印度人态度并不一样，并且印度政府一开始也没有给予所有外籍印度人以双重国籍的打算，到最后印度官方宣称只有包括：美国、加拿大、英国、新西兰等七国的外籍印度人才可以申请印度的双重国籍，这一举措又被人称为“美元和英镑国籍”[5]。

不难看出，印度此举不仅会面临着这七国以外的其他外籍印度人的抵抗甚至是反感，还会引起这七个发达国家的不满，得不偿失。

4. 单一制国籍的制度完善

在第三部分的讨论中，笔者提到我国现行的双重国籍存在着一定的不足，以及面对着各方的争议，我国在不实行双重国籍的条件下，是否还有其他缓和之计呢？

(一) 现行《中华人民共和国国籍法》的问题及完善的建议

国籍法对于单一国籍制度在订立之初便只涉及到原则范围的注意事项，而并没有在程序上设立相关手续。这在执行中便会出现部分难题，比如：退出国籍的方式大致有向主管机关作出放弃的声明或登记而放弃、由当事人向主管机关提出申请，经批准后丧失以及加入了外国国籍而自动丧失或由于在外国连续居住达一定年限而丧失的情形，但现实生活中绝大多数公民是不会通过自己的积极行为来使自己的国籍丧失的，或是因为程序琐碎，或是因为没有退出本国而取得他国国籍程序的意识，那么如何自动丧失国籍？2003 年之后公安部为了便民取消了出境一年以上注销户籍的规定，当此人取得某海外承认双重国

籍的户籍后，由于两国信息不互通，我国很大程度上并不能掌握这一情况。所以，我国应当健全这一程序性规定。

国籍法就上述隐瞒双重国籍身份的公民并没有针对性的惩罚措施，一定程度上降低了法律的威慑力；我国应该建立健全违反国籍规定的惩戒制度。

涉及国籍管理的各部门各司其政，信息不共享。主要指我国国籍管理部门与户籍管理部门在实际操作方面没有进行很好的信息对接，一些隐瞒外籍身份的人依旧可以拿着居民身份证骗取我国的某些惠民政策，通俗的来说就是“两边吃”还不易被发现。所以相关部门形成合力，进行部分信息互通是必要的。

(二) 相比改变制度实行双重国籍来讲，我国当前的可行之策

无论哪一个国家，只要某个制度在该国已长期存在，若想转变到与之前相对立的制度时，势必要有一个缓冲过渡期。并且还结合国情出发。综合全面来看，我国目前仍未发展到可以废除“单一国籍”制度的阶段，所以参照双重国籍的优势并加以融合，取长补短是目前解决争议的最优方案。

适度放宽绿卡制度。绿卡一词起源于美国，是一种给外国公民的永久居留许可证。适度放宽绿卡制度不仅指在内容上放宽要求范围，在手续办理上也应当去掉条条框框不必要的程序。

完善国际合作机制，国际合作越充分，越能有效维护侨胞利益，支持和配合侨胞认定工作，越有利于扩大团结海外同胞的广泛性，进而缓解侨胞对申请中国国籍的强硬态度与不满情绪[6]。

为了促进两国友好相处，可以基于互信签订关于两国公民国际问题的协议或者条约。

世界上虽然已有 50%以上的国家有限或完全的承认了双重国籍，但中国是否实行这一制度需取决于中国自身的国情，以及应该以历史的眼光，全面的去分析实行前、后的好处与不足，综合比对，走出一条具有中国特色的“国籍”制度。

参考文献

- [1] 陈昌福. 《中华人民共和国国籍法》简介——以华侨“双重国籍”问题为中心[J]. 上海市社会主义学院学报, 2010(6): 9-15.
- [2] 翟燕. 恢复双重国籍有待商榷[J]. 中国公证, 2008(6): 31-33.
- [3] 王亭亭, 王阳. 中国双重国籍问题研究[J]. 法制与社会, 2018(22): 114-116.
- [4] 姚北洞. 双重国籍合法化的益处、困难及其解决思路[J]. 新西部(理论版), 2015(11): 68-72.
- [5] 贾海涛, 盖蕾. 承认双重国籍: 印度国籍立法的重大变化[J]. 河北法学, 2005(9): 121-124.
- [6] 朱羿锟. 国家利益视阈下海外侨胞法律地位重构[J]. 现代法学, 2019, 41(4): 181-195.