

《“单一”还是“双重”？——我国国籍政策的实践困境与路径选择》教学案例

1、引言

2020年伊始，一场突如其来的“新冠肺炎疫情”蔓延全球，对全球人民的生命安全造成巨大冲击，当病毒在中国爆发之初，海外华人在海外与“第一故乡”并肩抗疫，购医疗物资，倾心力、财力驰援祖国；当病毒在全球肆虐传播之时，海外华人身体力行，与“第二故乡”共忧患；3月19日，为调动全体旅法华侨华人的积极性，“法国华侨华人会”和“法国侨界疫情防控指挥部”发表公开信，信中写道：“我们都有两个家：一个家叫中国，祖国有难时，我们都是武汉人；一个家叫法国，如今大难来临，我们都是巴黎人……”。海外华人真情开启了抗疫“新局面”，一幕幕牵挂祖国的感人举动在此刻定格。

“铁肩担道义，同舟济两乡”，尽管海外华人积极融入住在国外社会，献爱心、诉衷肠，但早在疫情开始之前，他们身上就被打上了“种族歧视”的烙印，“新冠肺炎疫情”只不过是一种针对华人的新的歧视符号，使许多海外华人不得不格外提防。美国“Stop AAPI Hate”组织，一直致力于反亚太裔歧视研究。2021年3月16日，该组织发布的统计数据显示，自2020年3月19日起，截至2021年2月28日，全美范围内共发生了3795起针对亚太裔的仇恨犯罪事件，其中华裔是遭受仇恨事件最多的族裔。海外社会将“中国病毒”的诬称强加在华裔身上，开着种族主义的玩笑，将他们推向了舆论的风口浪尖。然而，我国现行的国籍政策明确规定：中国不承认公民的“双重国籍”身份，本着自愿原则加入外国国籍或通过跨国婚姻等方式取得外国国籍的中国公民将立即丧失其中国国籍。同时，为了防控疫情，我国严防境外输入病例，管控入境人员，使海外华人一度处于尴尬境地。

想象一下，只因为自己的长相，就要受到外界的取笑和排斥，而又无法回到祖国的怀抱，这些海外华人该有多么地焦虑不安。这种没有归属感的日子是否还会继续下去？“单一”还是“双重”，我国的国籍政策的面临着怎样的困境，使海外华人的国籍选择路径受到如此局限？

2、我国国籍政策的发展历程

2.1 从“单一”到“双重”——“血统主义”VS“出生地主义”

我国最早需要解决“双重国籍”的问题应该追溯到清朝，清末以前，中国只依靠“户籍”进行人口管理，而并非“国籍”，随着越来越多的华人移民海外，他们的国籍归属和权益保护便成为清政府必须面对的问题。1907年，实行“出生地主义”国籍制度的荷兰，在其殖民地——印尼，强迫旅居印尼的华人加入荷兰籍，为了回应荷兰殖民者的欺压行径，1909年，清政府颁布《大清国籍条例》，该条例对我国当时的国籍制度做了较为完善和清晰的规定：“实行‘血统主义’国籍制度，无论在何地出生，只要父母一方是中国国籍，就承认其中国国籍”。该条例明确了侨胞的“双重国籍”身份，由此，“双重国籍”问题便在我国产生。

2.2 从“双重”到“单一”——万隆会议上的艰难抉择

新中国成立之初，我国旅居海外的侨胞已多达千万，他们当时大多聚集于东南亚国家，本着务实和吃苦耐劳的精神，经过艰苦卓绝的努力，开发东南亚地区得天独厚的资源，发掘商机，拥有了雄厚的经济实力，有些甚至操控着住在国的经济命脉。例如菲律宾，仅占菲律宾人口总基数2%的侨胞却掌握了菲律宾经济总量的70%，他们在菲律宾操控着航空、钢铁、电信、金融以及各项基础设施建设产业。又如缅甸，缅甸独立前，华侨在零售业中已经占有一席之地，由他们经营的公司、零售商店、工厂和大小作坊共计7955家，总资本约5.1847亿缅元；缅甸独立后，华侨的投资领域开始由商业向工业转变，主要集中在针织、烟草、金饰、电池、橡胶、制帽、榨油等行业，投资总额高达5000万缅元。20世纪50年代中后期，缅甸地区的华侨经济开始进入发展黄金期，对缅甸独立后的经济社会发展做出了不容忽视的贡献，对此，缅甸著名经济学家吴敏素评价道：“战后缅甸的工业发展是由华侨完成的”。

眼看着华侨团体日渐庞大，经济实力日渐雄厚，东南亚各国政府和土著居民终于“坐不住”了，他们出于民族利己主义的考虑和维护个人利益的需要，开始采取限制和排斥华侨的政策，如火如荼地开展了“排华运动”，针对东南亚各国侨胞身份的模糊性，他们指责道：“当住在国当地的政策法律有利于自己的时候说自己是本国人（侨胞住在国法律存在地方保护主义，对外资有特殊的不利规定），在不利的時候说自己是中国人”。因此，为了打消东道国对华侨的戒备心理，消除东道国

对中国的疑虑和猜忌，为侨胞提供更加和谐稳定的生存环境，为中国的国际关系之路扫清麻烦和障碍，1955年，在印尼万隆会议上，我国做出了艰难的抉择，我国与印尼签订《关于双重国籍问题的条约》，规定：根据自愿原则，“双重国籍”者只能选择一国国籍作为其身份证明。这一规定在以后逐渐延伸到与其他国家的关系中，从此中国不再承认“双重国籍”，1980年9月10日《中华人民共和国国籍法》出台，便以法律的形式明确了中国不承认“双重国籍”的事实。

那么海外华人与我国之间的“双重关系”到底是怎样的呢？针对这一关系，我们该如何理解呢？周恩来总理用了一个十分生动形象的比喻，从两个不同的角度，给了我们答案。一方面，讲海外华人与我国之间在公民身份上的法律关系，他把华侨加入住在国国籍比作“女儿出嫁”和“男儿招赘”。女儿出嫁到公婆家当了儿媳妇、男儿婚出到丈人家当了入赘女婿，自然就成为人家的人了，第二代必须随人家姓，俗话说得好：“嫁出去的女儿，泼出去的水”，这一传统俗语将中国传统习俗上的界限讲得十分清楚。周总理在谈及这个界限的时候说：“作为华侨和作为亲戚，要分清这个界限，这样大家便都能安心。否则，女儿出嫁了或儿子入赘了，你总把他们还当作自家人，就混淆了这个界限，娘家和丈人家都不放心。这个界限问题不容小觑，必须要讲清楚，自然，国与国之间也应该有它的界限”。另一方面，讲华侨与我国的情感关系，中国有句话：“女儿是妈妈的小棉袄”，在中国人眼里，女儿和娘家的关系是所有亲属关系中最亲密的。所以周总理说：“我们还是亲戚，就好像女儿嫁出去了，还是亲戚。中国政府把你当好亲戚，不管你是不是已婚男女，我们都把你当好亲戚。这一点应该说清楚”。

3、别开生面的国籍政策“辩论赛”

3.1 “起”：开场白

我国的“双重国籍”问题由来已久，新中国成立之前，我国出台的三部国籍法均对“双重国籍”持默认态度，其中包括1909年清政府《大清国籍条例》、1912年中华民国政府《中华民国国籍法》和1929年南京国民政府《中华民国国籍法》；新中国成立初期，我国主要依靠条约和公报来解决“双重国籍”争端，并未颁布成文法，但在“双重国籍”问题上秉持一贯立场，即既不主张也不赞成，积极稳妥地

处理华侨的“双重国籍”历史遗留问题；直至 1955 年万隆会议，我国与印尼签订双边条约，开始对华侨的“双重国籍”身份不予承认，并于 1980 年，颁布正式立法，确立了我国对国籍问题的态度：不承认“双重国籍”。

现如今，时代发展大踏步前进，对我国来说，机遇与挑战并存，越来越多的中国移民在世界舞台上开展国际交流与合作，世界各国华侨华人的地位已今非昔比；同时，随着我国国际地位和国际影响力的提升，我国越来越像一个巨大的磁场，吸引着海外友人来华深造、开展跨国业务；观察新时期的发展态势，我们能够显然地发现：自 1980 年修订，至今仍未曾更改过的《国籍法》的部分规定在实际操作中已不能从根本上规避“双重国籍”问题，原有的侨务政策也已无法满足当前海内外移民者的日常生活需求。近年来，国内外各界人士对中国“双重国籍”的争论不断升温，国内知识界、商界以及海外人士纷纷在公开场合提出了恢复实行承认“双重国籍”的政策主张；同时也有相当一部分人认为当年取消“双重国籍”政策的顾虑仍然存在，应一贯地实行“单一”的国籍政策。

针对业内关于我国国籍政策的争论，本次辩论赛以“‘双重国籍’于国于民有利还是有弊”为辩题，广泛地援引国内外现有资料，开展具有两面性的论证，其目的是为了得出客观性、多角度的结论，引人深思。接下来，让我们来一同观战这场激励的“隔空辩论”吧！

3.2 “承”：正方观点——承认双重国籍利大于弊

3.2.1 正方一辩——海外华人

一直以来，海外华人在我国发展建设中发挥着巨大的作用。据统计，（改革开放 40 年来）华侨华人投资总额占我国外商投资总额的 60%，实践证明：华侨华人在参与我国改革开放事业的进程中，不仅贡献了自己的力量，而且从中受益。上世纪 50 年代，为巩固新生政权，中国政府先后与东南亚各国签订了双边条约，不承认中国侨民在这些国家的“双重国籍”身份，牺牲了我国华侨华人的个人利益，伤害到了他们的情感。但目前，国际、国内环境已经发生了根本性的变化，国际社会关于国籍的观念发生改变，多数国家对国籍法进行了适当修改，对“双重国籍”采取更加宽容的态度和更为务实的政策，中国海外移民和留学生规模不断壮大，他们对恢复“双重国籍”政策的呼声也越来越强烈，弥补海外华人情感裂痕的时机是不是到

了？我们难道不该满足华裔老人“落叶归根”的愿望嘛？不该接受海外华人的一片“赤子之心”嘛？

加拿大华人陆炳雄认为：“基于各国的国情和国家利益考量，越来越多的国家逐渐实行‘双重国籍’，海外华人数众多，特别在经济、文化和智力资源方面，对我国的发展与建设起着重要的作用，对提升我国综合国力起着锦上添花的作用”。因此，承认“双重国籍”，能为我国现代化建设增添经济、智力等动力，助推实现中华民族伟大复兴的进程，同时回应海外华人的相关诉求，打造“双赢”局面。

一些华裔老人传达了他们的顾虑，82岁的华裔老人李秀兰说：“我们这些老人呀，在国内工作了一辈子，退休后才来美国帮助子女，但迟早是要回去的。当初入籍是为了减轻子女的经济负担，后来才发现入籍后返华定居的手续这么繁琐，看病也麻烦...”。另一位华裔老人葛多说：“我们入籍并不代表不爱中国，中国出台的各种政策，都有它的实际考虑和意义。作为海外华人，我非常希望中国越来越好，也望中国政府在制定政策的时候能多听听我们的声音，了解我们的切实需求，提供更多便利”。这些华裔老人，大多在国内存在亲戚关系、财产关系，有很强的民族意识，承认“双重国籍”能满足他们对祖国的情感归属感，有利于保障他们晚年的医疗、住房等权益。

海外留学生群体也表达了他们的“赤子之心”，2004年，在“21世纪中国留学人员与中外交流”研讨会上，海外留学生们就“双重国籍”问题，向我方代表表达了强烈的愿望，呼吁我国能够承认“双重国籍”，引发全场热议；2020年，新冠疫情爆发，在“抗疫”过程中，海外留学人员成为了“打全场”的选手。虽然身处危机之中，但他们团结抗疫，以中国驻外使领馆、学生学者社团、华人华侨组织这些强大的“教练组”和“后勤保障团队”为靠山，书写着一段段感动、激动与行动的海外抗疫独白，重新定义了“雨过天晴”后的青春记忆！由此可见，承认“双重国籍”使海外侨胞虽身在“他乡”，却仍能以主人翁的姿态牵系祖国，维护祖国利益，以堂堂正正的中国公民身份而不是旁观者的角度参与到国家民族利益的讨论当中，从而在稳定侨心的基础上增强民族凝聚力。

3.2.2 正方二辩——国务院侨办王辉耀

2011年6月27日，华创会“武汉论坛”开幕。隔天，专家王辉耀在会上发言：“改革开放后，我国累计向国外输送的留学生和学者人数高达192万，其中仅有60万回国，比例不足三分之一。据美国统计局统计，海外华人在美的人数已超过400万，其中包括加入美国国籍者近350万，绿卡持有者53万。不仅是美国，在其它一

些老牌移民国家中，我国也是移民输出人口最多的国家。然而，在这些移民国家中‘输出多，回流少’的现象却普遍存在，让我们不得不忧心和头疼...”。

接下来，让我们来回顾一下 2009 年的数据，截至 09 年，在我国持有工作签证的外国人仅有 22 万，在北京、上海等‘国际大城市’，国际人口占比不足 0.5%，而纽约、伦敦、巴黎等城市，国际人口占比均超过 10%，有些城市甚至达到 20%-30%。通过横纵的数据对比，能清楚地反映另一隐患，在人口移动的群体中，不仅出国留学后选择回国就业的留学生比例小，而且国际优秀人才回国参与建设的比例也很小。究竟是政策性问题的存在还是移民群体的认同偏差，使人才回流形势如此严峻？恢复“双重国籍”，会不会起到“两全其美”的作用？

王辉耀在他的建言书中表达了他的见解：考虑到中国人才流失的情况较为严峻，我认为应修改当前国籍法，恢复“双重国籍”。由此来吸引更多优秀的海外人才，改善人才流失的现状，吸收海外资金、先进技术、经验等为我国建设贡献力量。而对于开放“双重国籍”在未来可预见的问题，王辉耀表示，这些问题都可以通过具体的政策加以解决。

3.2.3 正方三辩——广东省侨联李崑

2016 年，广东省侨联副主席李崑提交《有关中国国籍优先》的提案，建议将《国籍法》中的国籍唯一政策（涉及第九条规定）予以删除。他认为“国籍唯一”原则在当前看来已经不符合时代发展的前进方向了，在实现中华民族伟大复兴的大背景下，承认“双重国籍”，能使中国人的法律定义更加宽泛，可打造海外华人和国家之间的“双赢”局面。

李崑的提案有以下四点内容：

第一、重新审议和修改国籍法：删除国籍法第九条的相关规定，允许双重国籍身份的存在。

第二、中国国籍优先：双重国籍者，入境时以中国国籍为先，其它外国护照不具有有效性。

第三、不得享有外国领事保护：双重国籍者只要未注销其中国国籍，在中国境内就不得享有外国领事保护。

第四、不涉及公民权：修改国籍法不影响公民权，只要存在“双重国籍”身份，就不得拥有公民权和其它相关政治权利。

随着时代大步发展，公民的权利和法律意识也在逐渐加强，自愿选择国籍的权利作为公民权的前提，是公民享有的首要权利。试设想：一个人加入外国国籍，又

未构成犯罪行为，那他为什么不能根据自己的意愿选择是否继续保留祖籍国国籍呢？在这种情形下，根据我国国籍法规定，公民将立即丧失中国国籍，这难道不是强制性地剥夺了他的中国国籍吗？如今，我国政府呼吁调动海外华人的积极性、主动性投入祖国建设。那么，承认“双重国籍”，无疑将最广泛地调动海外赤子的爱国热情，何乐而不为呢？

3.3 “转”：反方观点——承认双重国籍弊大于利

3.3.1 反方一辩——侨务专家梁英明

侨务专家梁英明教授对中新社记者表示：“中国移民入外国国籍，成为外国公民，是顺应历史发展的必经之路。新中国成立后，东南亚等周边国家对中国心存疑虑，怀疑中国利用华人的“双重国籍”身份来干涉他国内政甚至窃取国家机密。政治考量决定了中国的国籍政策，因此，中国不再承认“双重国籍”，希望以此向东南亚各国表达我国的诚意，借以消除他国疑虑，改善我国的外交关系。但即便是今日，我国与东南亚各国之间诸多在较长时期内起作用的结构性因素仍持续存在，这些历史遗留问题一日不解决，东南亚各国对我国的芥蒂就难以从根本上消除，使我国国籍政策的改革实践空间备受限制。”

以缅甸为例，2011年缅甸一度成为西方大国的新宠，对中国的依赖大幅度降低，开始实行“大国平衡”的外交政策。自此，中缅关系开始出现波折，缅甸民间排华情绪有所上升，给华侨华人未来的命运带来了很大的不确定因素。缅甸实现民主化后，中国政府对民选政府在水电、油气、矿产等能源领域进行了投资，使缅甸当地对中国产生了征地、获取资源、贿赂当地官员的猜忌和怀疑；另外，很多缅甸的政党、社团在西方势力的影响下，均对中国抱有成见，缅甸官方的135个民族中，华人不包括在内，并将中国看作军政府的同盟，激化了华侨华人社会与当地民众的矛盾。

梁英明教授还表示：“东南亚华人的国籍问题是历史遗留下的问题，我国的东南亚华侨华人历史源远流长，华侨后裔因受从小生活环境与教育环境的影响，其国家和民族认同感，早已呈现出多元状态”。

在这里，我们考虑到“华人离散”的问题，伴随着全球化、跨国化、网络化的发展，海外华人的情况和以往有了很大的变化，“离散性”不断增强，表现出“现代离散”的趋势，老一代华人及其子女民族意识较强，既积极融入住在国社会，又

维持着对祖国文化与社会强烈认同；然而华裔新生代“离散性”相对较弱，表现出明显的“跨代离散”趋势，在融入住在国社会的同时，其民族意识也在不断地消解，会对祖国产生比较明显的隔阂和疏离感。因此，在如此庞大的海外华人群体背景下，承认“双重国籍”后，能否达到预期效果，我们还不得而知.....

综合考虑，梁英明教授提出“取消双重国籍是历史的必然，恢复双重国籍的论调是不恰当的”。

3.3.2 反方二辩——学者胡海峰

胡海峰认为，“坚持国籍唯一政策更符合我国的国情和利益。虽然海外华人近年来不断呼吁开放双重国籍，但中国长久以来一直实施单一制国籍政策，其与海外华人的关系并没有就此断裂，这凭借的是中华民族世代延续的血缘纽带和上下五千年来的优秀传统文化，而不是单纯的国籍”。他在《全球移民背景下我国双重国籍问题探究》中提出，“双重国籍存在的弊端依然存在且难以消除，首先，国籍唯一的国际法原则至今并未过时，仍有其重要意义，《世界人权宣言》默认国籍的根本原则之一就是‘国籍唯一’的原则，换言之，若承认了双重国籍，就违反了国际上的国籍制度根本原则；其次，我国单一国籍制度的具有特殊的历史背景，当前在东南亚国家，排华的土壤仍然存在，华侨华人与中国的联系仍然是一个十分敏感的话题。恢复双重国籍容易引起东南亚等国家的怀疑，这与我国当时取消双重国籍的初衷相违背，既不利于我国与东南亚各国建交，更有可能对东南亚华人华侨的安全造成威胁；最后，我国当前的社会财富资源分配仍不平衡，如果承认双重国籍，海外华人就能享受两个国家的福利待遇，这在某种意义上算是对资源的浪费，在资源总量固定的情况下，享受资源的人越多，分到手的资源就越少，这意味着挤占了其他人原本应享受的福利，必将加剧国内民众的不公平感”。

经过理论与实践的分析考察，胡海峰提出，“单一国籍制度仍然是符合当前国情，更有利于国家整体利益的国籍制度。双重国籍制度虽然能够发挥作用，但完全可以通过配套制度来替代，其本身的劣势以及我国复杂的历史背景是短时间内无法消除的”。

3.3.3 反方三辩——学者陈昌福

学者陈昌福在《《中华人民共和国国籍法》简介——以华侨“双重国籍”问题为中心》一文中明确表明，“‘国籍唯一’原则，是符合我国基本国情的，是完全正确的，这一原则是我国当前侨务政策工作的大前提。从《国籍法》颁布以来的现实情况和实施效果来看，大大取消了华人华侨所在国对他们特殊身份的怀疑，对海

外华人与其所在国家的关系起着促进作用。我国承认国籍唯一的原则不管在当时看来还是现在，是完全符合我国国情和国家根本利益。50 多年的实践经验以及对外侨务工作的完成，说明这一原则不仅维护了国家的根本利益，也维系了海外华人与中国的密切联系，”。

他还认为，“提出恢复双重国籍的本意是积极的，海外华人确实因国籍问题，遭受着工作中的双重困难，这一现实需要引起国家的重视和关注，但仍没达到需要开放双重国籍的地步，可以在坚持国籍唯一的原则下，采取若干变通的方法，以满足我国海外华人华侨的实际和情感需求”。

3.4 “合”：总结

3.4.1. 正方总结陈词

全球化是当今世界发展的必然趋势，近年来确实有越来越多的国家对“双重国籍”采取更加宽容的态度和更为务实的政策，我方认为承认双重国籍，主要存在以下三方面的优势：1、顺应国际上国籍原则的发展趋势，回应海外华人的呼声，增加民族凝聚力和向心力；2、引进海外技术、资金和人才，最广泛、最充分地调动海外智囊力量，服务于我国的经济建设和祖国统一；3、维护海外华人的合法权益，增强对海外华人的外交保护；综上所述，在新的历史节点，享有国籍成为一种基本人权，实行双重国籍政策符合时代潮流，更有利于维系情感纽带，实现双方共赢，因此我方承认双重国籍利大于弊。

3.4.2 反方总结陈词

从政治、经济等国家利益视角去考量“双重国籍”问题，中国政府需兼照个别群体利益与民族整体利益，我方认为承认双重国籍，主要存在以下四方面的弊端：1、承认双重国籍将违背国际公认的国籍唯一根本原则；2、效忠的排他性，国籍是权利与义务的结合体，若公民同时加入两国国籍，则必将同时承担两个国家的义务与效忠关系，这无疑会引发世界各国（尤其是东南亚各国）的偏见与戒惧，不利于国家关系的稳定性；3、骤然调整或改变一直奉行的国籍政策，必然导致相关部门组织机构的大变革，引起管辖和权益保护冲突，加大政府的管理难度；4、承认“双重国籍”，将使拥有双重国籍身份的公民比普通公民享有更多的优惠和保障，抢占各类国内公共资源，加大公民之间竞争的不平等性，产生额外的社会成本。综上所述，承认双

重国籍尚未达到势在必行的迫切情况，甚至可能造成一些不必要的现实问题，因此承认双重国籍弊大于利。

4、结束语：

观战了这场激烈的“隔空辩论”，我们不断思辨，在“双重国籍”这一敏感问题上，各国国内立法对于“双重国籍”的态度并不一致，各利益相关者对“双重国籍”的立场和看法也不一致。

过去，由于“双重国籍”现象在法理上和实践中容易引发“国籍冲突”，绝大多数国家对这一现象进行了长期抵制，旨在消除出现“国籍冲突”的情况，进入 21 世纪以来，国际上资本、技术和劳动力的跨国流动已成为正常现象，和平与发展成为时代主流。在这种情况下，“双重国籍”政策能为国家政权带来种种好处和利益，使世界各国站在利益的制高点纷纷应时求变，对“双重国籍”的态度也发生了一系列的转变，以回应多元化的发展潮流。

然而作为世界上经济发展最快、人口最多的发展中大国，我国仍奉行单一的国籍政策，引起了国内外各界的关注和讨论。一方力量认为，随着国际国内形势的改变，华人华侨的权利意识越来越强，应承认或接受“双重国籍”，国内各种力量包括部分政协委员、人大代表和有关学者也越来越多地提及“双重国籍”问题，希望为已有或即将拥有“双重国籍”的中国人在学习、工作、生活等方面争取各种便利；另一方力量认为，承认“双重国籍”，会从根本上切断我国国籍政策的历史延续，骤然调整或改变一直奉行的国籍政策，不仅会引起住在国的疑虑，给海外华人的生活增添不必要的麻烦，还会造成我国政府的国籍管理混乱，因此，应从整体上站在国家和公民利益的角度来考量国籍问题，应坚持“国籍唯一”原则。

两方力量面对面交锋，擦除激烈的思想火花，但无论对“双重国籍”持何种态度和立场，都要根据我国的具体情况来确定，中国作为人口大国，其本身的人口管理工作就比较困难，在对待“双重国籍”的问题上，必须慎重考虑其可能带来的利弊。那么，针对新形势、新变化，这些争论会对国家将来实施的国籍政策带来多大的借鉴意义呢？到底是“单一”还是“双重”？中国的国籍政策之路会走向何方？

5、思考题:

- 1、畅所欲言，你认为我国国籍政策在实践过程中还面临着哪些困境？试用史密斯政策模型分析框架，从政策框架、执行主体、执行对象和政策环境四方面入手进行分析。
- 2、本案例中，隐藏着哪些公共管理理论，你找到了几个？
- 3、我国国籍政策所涉及的利益主体有哪些？讨论采用“单一国籍政策”或“双重国籍政策”背后的赢家分别是谁？
- 4、本案例中，我们谈到华侨华人面临一些生活难题和事业发展困境，以此为切入点，结合新时期海外统战工作的安排、部署，你认为该工作中还面临哪些挑战？请为华侨华人提出建议以更好地涵养侨务资源。
- 5、在本案例中，“单一”还是“双重”，你如何看待我国国籍政策的选择路径？有没有折衷的办法？

《“单一”还是“双重”？——我国国籍政策的实践困境与路径选择》教学手册

一、案例摘要

近年来，全球化进程势不可挡，国际移民已成潮流，越来越多的中国人出于个人利益选择和住在国移民政策，走出国门、走向世界，随着此现象的日益普遍，拥有“双重国籍”身份便成为不少海外华人之间“秘而不宣”的事实，也将“双重国籍”这一敏感问题提到了前台。

事实上，关于我国国籍问题的争论——是否承认“双重国籍”，已经持续多年。本教学案例以我国国籍政策从“单一”到“双重”再到“单一”的变迁历程为背景，从利益相关者视角出发，通过“辩论赛”的形式阐述我国国籍政策的实践困境，究竟是“落叶归根”还是“落地生根”，我国国籍政策的现实路径该怎样选择？

二、课前准备

(1) 分组：每组人数控制在 5-10 人以内，课前安排学生预读案例，以充分熟悉本案例。

(2) 给每组准备两张白纸，分别用于书写小组的“正方”、“反方”讨论意见和梳理知识框架，注意：讨论意见应逐条横列、层层递进，若白纸不够用，可向老师申请。

三、适用对象

本案例为接受“公共管理”、“公共政策”相关课程学习的 MPA 学生、学术研究生以及从事这方面工作的人员设计，同时也适合公共管理专业其他方向的研究生学习使用。本案例还可能适用于那些具备一定公共管理基本知识并对公共决策有兴趣的非专业人士、学生和实际操作者学习使用。

四、教学目标

本文主要有四个教学目标，并以此作为能力训练点，来训练学生发现、分析、解决公共管理实际问题和公共事件的能力：

教学目标 1：让学生知晓、了解我国源远流长的国籍政策发展历程。我国的国籍政策作为我国侨务政策的前提和基础，在法律上规定了国内公民的国籍问题和海外侨胞的国籍得失问题，牵涉到外交关系。自清朝以来，出于对国家利益和海外侨胞利益的综合考量，我国国籍政策不断地出现在“谈判桌”上，促使其调整革新、与时俱进，本案例将我国国籍政策从“单一”到“双重”再到“单一”的变迁历程做了简要介绍，帮助同学们初步了解和掌握。

教学目标 2：锻炼学生在分析具体案例过程中，发现并灵活运用公共管理理论和分析框架的能力，本案例中适用的公共管理理论和分析框架包括：利益相关者理论、离散理论、史密斯政策模型分析框架。任何公共管理问题的背后，都有一定的理论作为支撑，让学生理解并认识到，在探索公共问题的同时，要深挖学术理论，将理论与实践相结合，才能更好地还原问题本身，推进发展进程，以提升自身的综合素质。

教学目标 3：让学生了解我国国籍政策在实践过程中存在的现实问题和政策执行困境，让学生理解每一个具体的公共政策都是不同利益主体博弈的结果。在本案例中，利益相关者（海外侨胞/中国政府及住在国政府）受利益要求使然，会选择不同的政策，从而影响政策执行的效果。

教学目标 4：让学生也以“思想辩论”的形式，探讨、分析“国籍唯一”或“双重国籍”的利弊关系，从而选择“令人满意”的国籍政策优化路径。本案例未将解决方法简单地划分为“单一”或“双重”，而是让学生广泛援引国际上的国籍资料和解决途径，思考更适合我国的、更为折衷的优化路径。

五、要点分析

本案例反应了我国国籍政策在实践过程中的现实问题和执行困境，该选择怎样的发展路径，才能在涵养侨务资源的基础上，保持中国特色？基于本案例的教学目标和思考题，设置了以下几点分析讨论重点：

（一）本案例从实施两种国籍政策模式的利弊分析角度，探讨了“单一”或“双重”政策背景下，我国国籍政策的执行困境和现实问题。当然，这并不全面，也不

具体，因此，需要学生对这一问题进行更深入的探讨，多角度、多层次地挖掘国籍政策背后的执行困境，这里我们引入各利益相关者，以便讨论意见的梳理更加清晰。建议同学们从海外华人、中国政府、住在国政府的角度分析国际、国内政策环境，探讨各利益相关者的具体得失是什么？我国国籍政策的执行困境和现实问题还有哪些？

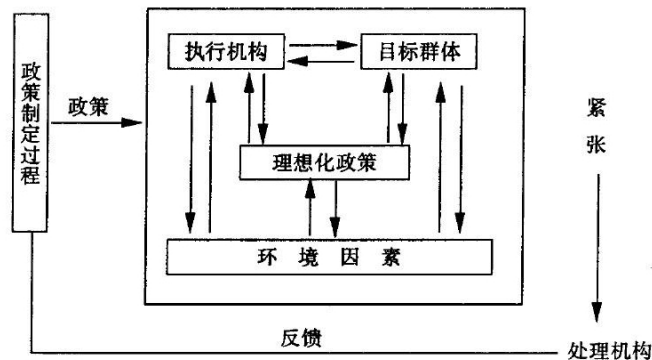
(二) 针对本案例中的公共管理理论和分析框架，做如下说明：

1、利益相关者理论：利益相关者理论最早产生于公司治理与管理领域，在组织内部，利益相关者会影响目标的实现，也会受目标的实现所影响。在本案例中，利益相关者包括海外侨胞、中国政府及住在国政府，他们的观点和立场不同，所关注的核心焦点也不尽相同，从而在我国国籍政策何去何从的问题上会产生了一系列矛盾，这时由利益博弈所引发的“争论”就不可避免地出现了。

2、离散理论：本案例中，离散理论主要是从离散族群的视角出发，探讨华侨华人与祖国的关系，属于民族文化的范畴，体现在反方一辩中，“华人离散”的问题，包括“现代离散”和“跨代离散”，分别以离散性强的老一代华人及其子女和离散性弱的华裔新生代为代表，而这种强弱现象，主要源于海外侨胞对祖国民族文化的根本牵系和崇拜变化，通过对比两类海外侨胞的文化认同和情感归属趋势，便可找到答案。

3、史密斯政策模型分析框架：该模型旨在保证公共政策制定科学、合理的基础上，规避公共政策的执行困境，该模型与本案例研究具有一定的契合度，包括四个部分：理想化政策——我国的国籍政策的立法、执行机关——中国政府、住在国政府、目标群体——海外华人、政策环境——国际环境、国内环境。

具体执行过程参见下图：



(三) 据有关数据显示，目前 6000 多万的海外侨胞，他们中的 90%已改变国籍，

转为海外华人，因此，与海外华侨相比，“双重国籍”问题所面临的政策执行群体更为庞大，涉及绝大部分的海外侨务资源，需要解决的现实问题也更为严峻。海外华人作为国籍政策调整或变革的直接利益相关者，本案例中，我们考虑“单一”或“双重”这两种国籍政策下，他们的现实情况：

1、“国籍唯一”原则：海外华人入外国国籍即自动丧失中国国籍。在海外，虽然国际社会的国籍观念已经发生改变，但他们仍会受到住在国政府的“政治效忠”怀疑，受到住在国社会的排斥与歧视；在国内，他们无法享受应有的公民权利，会产生一系列的生活难题和事业发展困境，甚至晚年无法“落叶归根”，无法满足其情感寄托。

2、“双重”原则：若实施“双重国籍”政策，实际中，也会产生社会矛盾和冲突事件。例如：公民权力行使与义务履行矛盾，承认“双重国籍”，可能导致一些双重国籍者只积极行使两国权力，而忽视义务的履行，甚至钻营漏洞、逃避打击，产生社会腐败问题，影响社会管理；社会公平矛盾，双重国籍者在国内会拥有更多的社会福利和保障，他们在户籍、子女入学、就业等方面将享受优惠待遇，会影响社会公平，激化社会和阶级矛盾。

让学生了解这一基本现实，并结合新时期海外统战工作的已有成果和挑战，对海外华人的建议。

（四）由于本案例未对我国国籍政策的未来发展路径给出明确答案，也未将解决办法简单地划分为“单一”或“双重”，因此，我国国籍政策的未来路径选择是本案例的讨论重点，也是本案例的能力训练点。

显然，政策调整或变革并不是一蹴而就的，特别是国籍问题，牵涉的范围太广，调整出台后不仅仅会影响中国自身的国情，也会对中国的外交关系产生实质性影响，因此，作为政策分析者，要让同学们用谨慎的态度考虑这一问题，针对政策路径的选择问题，将给出如下参考资料，供学生学习、讨论：

1、关于国籍政策调整的外国经验借鉴

世界范围内各个国家针对“双重国籍”问题的态度大体可以分单一国籍、双重国籍、单一原则下默示承认双重国籍三种形式，本案例选取了美国、德国、印度作为经验借鉴的典型，这些国家在国籍发展历史、对双重国籍的最初态度和政策等方面，同中国有很多相似之处，各国面对国际形势变化，在国籍问题上，都做出了相应的调整，而且产生了比较良好的效果，这些国家在双重国籍问题上的处理办法将对中国完善国籍制度大有裨益。

（1）美国——默认的国籍管理办法：

美国国籍法主要是确定美国公民身份的法律，对于其是否具有他国国籍并未作出明确规定，即对公民是否具有“双重国籍”不做限制。同时，美国以判例的形式确认了“双重国籍”是美国公民的权利，并将这一权利引入联邦法规。

为了解决现实中难以避免的“双重国籍”问题，美国国籍法对“出生入籍”和“归化入籍”做了明确的规定，采取严格的“出生地主义”原则，用人权制度、《宪法》、《移民与国籍法》等多层措施来维护公民的美国国籍权利不被随意剥夺；在归化入籍程序上，要求申请人宣誓入籍，并永久效忠国家，若非如此，将通过程序上的层层把关，剥夺其美国国籍，这种宣誓给申请人以警示，起到一定的约束作用。虽然这种默认的国籍管理办法将国籍问题做了模糊化处理，承认了事实上的“双重国籍”现象，但立法技巧高超，存在多种救济途径，能很好地解决国籍冲突现象。

（2）德国——有限承认的国籍管理办法：

1998年德国大选和《欧洲国籍条约》颁布，加上否认“双重国籍”的基督教民主联盟下台，推动了德国对“双重国籍”态度的改变，采取有限承认双重国籍的办法。

首先，放宽归化入籍的条件，以诚信为准绳，对欧盟和瑞士等国承认双重国籍，对其他国家则有限承认；其次，放宽对未成年人的国籍管理限制，制定多种保留或放弃未成年人德国国籍的情况，给未成年人很大的自主权，在倡导社会人权自由的同时，减少了他国借此干涉本国内政的理由。

（3）印度——渐进的国籍管理办法：

印度是世界第二人口大国，拥有规模庞大的海外印度人和国际移民群体，由于历史上长期受殖民统治和民族文化的多样性，印度长期实施单一制国籍政策来维护国家统一和政治稳定，但随着全球化进程中各国经济的快速发展，各国国籍观念的改变，印度的国籍政策也进行了渐进性的调整。

2003年1月，在首届海外印度人大会上，瓦杰帕伊总理公开表明：印度将在本国范围内承认“双重国籍”，并将其逐步上升至立法议程。其基本内容包括：第一、只给予1947年后离开印度的印度人的第四代后人双重国籍身份；第二、双重国籍者无须签证便可访问印度；第三，在印度辖区内，给予双重国籍者经商和购买地产的保护；第四、只有印度政府指定的7个国家的海外印度人才有权申请印度国籍；同时限制了海外印度人的选举权、被选举权以及行政职权，以此消除海外国家和印度国内的一些疑虑。2004年1月，第二届海外印度人大会继续对印度的双重国籍政策进行调整，并将其法律化，将可给予双重国籍的指定国家由7个扩大到18个，回应了“一视同仁”的呼吁。

同时，印度出台了“印裔卡”（PIO）计划和“印度海外公民证”（OCI）计划，方便海外印度人出入境，这是印度实施双重国籍政策的重要前兆；实施“印度海外公民方案”，被视为有限制的双重国籍政策，给予海外印度人特定的优惠条件；设立海外印度人节和海外印度人奖，以此增强海外印度人的凝聚力，提高他们的认同感和归属感。

2、我国国籍政策调整的现实选择

从政治、经济等国家利益视角去考量“双重国籍”问题，中国政府陷入了照顾个别群体利益与全面考虑整体利益、放弃有历史实践意义的“单一国籍”立法原则与顺应潮流实行“双重国籍”政策的两难困境。在经济全球化的今天，面对全新的国际形势和各方呼吁，中国也做出了应变和调整。

（1）出入境政策

公安部对外籍华人的出入境和居留措施进行优化：放宽签证有效期，由一年有效增至五年有效；放宽居留许可期限，由三年增至五年。该政策，在一定程度上缓解了我国不承认“双重国籍”带来的不便，为外籍华人在服务我国经济社会发展和我国聚集人才等方面提供了便利。

（2）大力实施“海外人才为国服务计划”

人才汇集是创新驱动发展战略的关键所在，海外华侨华人中蕴藏着数百万精英，他们从事于各个高新科技领域。实施“海外人才为国服务计划”，能为海外侨胞中的贤人志士回国投资、创业提供方便，为我国在增强自主创新能力、创新社会管理方式和深化体制改革等方面提供了智力支持。该计划主要从三个方面具体展开，第一、积极引荐海外高层次人才，通过举办各种形式的专家咨询委员会，促进专业人士与专业平台有效对接，围绕国家发展战略等问题进行有针对性的交流和指导，助推我国经济和科技的进步；第二、由国务院侨办牵头，国家相关部门相配合，优化侨务引资引智的平台建设，促进高新科技项目合作和海外人才引进；第三、加强对海外华侨华人的创业辅导和政策咨询，通过创办创业研习班等，助力华侨华人项目落地，促进其事业发展。

（3）推行“绿卡”制度

我国颁布《外国人在中国永久居留审批管理办法》，给予符合一定条件的外国人审批发放外国人永久居留证，即“绿卡”，“绿卡”制度与国籍宪法不同，不涉及身份认同和“效忠”问题，更多涉及的是外国友人在中国的“权利”，敏感程度低且可操作性强，其核心是为了方便“对中国作出贡献外国人”以及“在中国有亲属关系的外国人”，同时在便利华人回国及居留问题上，与时俱进，搭配了一些新

思路：一、放宽“绿卡”发放门槛；二、协商实行“绿卡中华民族血统继承制”，第一批可以在试点国家推定 1/2 以上血统的华人自动具有获得“绿卡”资格，并视情况放缩适用范围。除需被吊销的情况外，华人“绿卡”持有者的外籍配偶或子女也可以获得“绿卡”。

（4）推出“华裔卡”制度

“华裔卡”制度是中国政府借鉴印度经验的成果，计划对原中国籍的华人发放“华裔卡”，这样华人便可像中国公民一样享有永久居留权及相关的居民待遇。其政策主要包括：一、在全国范围内，海外华人一旦回国，且有亲属关系在，可给予 3 年的居留签证；二、在侨乡广东，原籍广东的华人可给予 5 年的往返居留签证；三、在北京中关村，只要归国的华人是博士学历，或符合中关村人才标准，就可以拿到中国“绿卡”，且除北京外，上海也有类似政策规定。

六、课堂安排

本案例发生的时间跨度较长，从清朝一直延续至今，且本案例的政策性和学术性较强，需要同学们对国籍政策有一定的了解和学术敏感度，才能有逻辑地分析、讨论。因此，学生在课前，应至少通读一遍案例全文，回答案例的思考题。具体课堂安排如下：

- （1）案例回顾：10 分钟
- （2）分组讨论：20 分钟
- （3）集体讨论：50 分钟
- （4）知识梳理：5 分钟
- （5）问答与机动：5 分钟