

国际移民框架下的华侨华人 ——身份认同与双重国籍之辨析

李安山

内容提要：本文探讨了中国海外移民的身份认同和双重国籍问题。作者认为，身份认同包括两个方面，即主体认同与客体认同。身份认同受到时间差（移民的时间）和距离比（祖籍国与定居国的距离）两个因素的影响。华人身份认同存在五个标准，即记录、祖籍地、客体认同、迁移时间和主体认同。由于全球化的推动和国际移民的增多，双重国籍现象日益突出，承认双重国籍也成为国际上的一种趋势。作者通过分析双重国籍政策的利弊，认为中国政府可在适当条件下承认双重国籍，提出了法律为人服务、法律的权威性与适应性统一和法律的稳定性与时效性统一的三条原则，并主张中国政府在制定双重国籍时应遵循五条原则，即主权、自愿、对等、灵活和渐进的原则。

关键词：国际移民 华侨华人 身份认同 主体认同 客体认同 双重国籍

近年来，随着全球化的深入推进，国际移民的数量不断增加。中国人也更多走出国门，走向世界。华侨华人数量快速增长，使国外特别是西方国家的疑虑日益增多，甚至把它理解为中国对外扩张的工具，华侨华人问题也成为国际上的一个“政治议题”，一些西方或私人基金会专门提供资助来进行研究。本人认为，对华侨华人的研究有其特殊性，虽然广泛意义上对国际移民和跨国主义的研究是由全球化及其研究带动和促进，但对华侨华人的研究实与发达国家对中国崛起的恐惧密切相关，如美国学者霍华德·弗伦奇甚至以耸人听闻的标题于2014年出

李安山 北京大学国际关系学院教授。

版了《中国的第二个大陆：百万移民如何在非洲建立一个新帝国》，体现了这一恐惧，为这一政治话语作了一个小结。¹ 国际移民框架下华侨华人问题的研究具有重要意义，本文主要探讨与之相关的两个重要问题，即身份认同与双重国籍的问题，以期引发讨论。

一、作为整体的“华侨华人”：称谓与统计

“华侨”有明确界定。² “华人”亦然，虽有广义和狭义之分。³ 然而，人们习惯将“华侨华人”作为一个整体概念来理解和使用。新移民（即改革开放后出国的大陆公民）的出现使“华侨华人”与“中国国际移民”的概念逐渐重合。尽管这种情况并不理想，也存在定义问题，但社会科学总是以社会现实为基础，这一点难以改变。本人正是在这一观点的基础上使用相关概念，“移民”专指中国国际移民。对于“移民”，国内多称之为“华侨华人”，国外多称之为“华人华侨”，台湾一般称之为“华侨”。虽然近年“华侨华人”与“中国国际移民”概念开始逐渐重合，但仍不能完全等同。如，在非本人出生国居住一年以上的华侨是国际移民；留学一年以上的学生和在国外工作一年以上的劳务人员属于国际移民，但不是华侨。华人更复杂，在当地国出生的华裔是华人，但不属国际移民。⁴

对这一群体的称谓实际上很多，中文有“华人”、“华侨”、“华侨华人”、“华人华侨”、“侨胞”、“海外侨胞”、“中国国际移民”、“海外移民”、“侨民”等，稍有区别的称谓有“外籍华人”、“海外归侨”、“新移民”、“新侨”、“老侨”、“归国华侨”、“归侨侨眷”等，更明确的称谓有“华裔”和“华族”。英文有“overseas Chinese”、“Chinese overseas”、“Chinese abroad”、“Chinese ethnic group”、“ethnic Chinese”、“Chinese in diaspora”、“Chinese diaspora”、“diasporic

1 Howard W. French, *China's Second Continent: How a million migrants are building a new empire in Africa?* Knopf, 2014. 有关非洲华侨华人的近期研究，参见李安山：《国际政治话语中的中国移民：以非洲为例》，《西亚非洲》，2016年第1期，第76—97页。

2 《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》中明确规定：“归侨是指回国定居的华侨。华侨是指定居在国外的中国公民。侨眷是指华侨、归侨在国内的眷属。”

3 广义的“华人”既包括中国境内所有的中国人（华夏人之简称），也包括华侨和华裔，成为描述广义祖先来自中国的所有华裔之总称。狭义主要指生活在海外、拥有外国国籍的华人，多称“海外华人”或“外籍华人”。

4 可参见张秀明：《21世纪以来华侨华人与中国关系的新变化》，《华侨华人研究报告（2015）》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第5页。有关定义参见李明欢：《国际移民的定义与类别——兼论中国移民问题》，《华侨华人历史研究》2009年第2期，第1—10页；张秀明、密素敏：《国际移民的最新发展及其特点——兼析国际移民与华侨华人的概念》，《华侨华人历史研究》2014年第3期，第1—10页。

Chinese”、¹ “Sojourning Chinese”、“Chinese (im)migrants”、“new (im)migrants”、“overseas compatriot” 或 “Chinese people”、“Chinese communities”、“ethnic Chinese overseas”、“ethnic overseas Chinese” 等，更明确的称谓有 “returned overseas Chinese”、“overseas Chinese descendant” 等。

使用“华侨华人”
这一内容宽泛的称
谓，体现了特殊现实
下的政治考量。

中国政府从1955年宣布放弃对双重国籍的承认以后，国外侨民有一个从彷徨到改变、从不适应到适应的过程——甚至这一过程直到现在仍有所表现。当时，中国与邻国实行不同的政治制度，东南亚国家害怕共产主义和“第五纵队”，因此中国只好放弃双重国籍政策，但又不愿放弃千百万侨胞，因此使用模糊性词语（“华侨华人”、“海外侨胞”、“海内外同胞”等）。这种情况是社会现实复杂性使然，也体现了政治考量，直接影响到学术研究。

华侨华人中自认为是中国人的只占少数。第一，关于“华侨华人”，根据洪丝丝先生提供的数字，20世纪80年代初的华侨华人数约为2000万，其中20%是华侨。到1984年，华侨华人数达3000万。² 根据2013年皮尤研究中心发布的《全球移民和汇款模式的改变》报告中第三部分“移民来源”的统计，在1990—2013年期间，移居国外的中国人约为930万。³ 当然，还应加上1980—1989年这一期间移居国外的中国人。根据2014年统计，目前海外华侨华人有6000多万，分布在世界198个国家和地区。3000多万归侨侨眷生活在全国各地。⁴ 第二，关于“中国人”，根据世界银行最近发表的《移民与侨汇市场统计资料2016》显示的数据，居住在海外的中国人为1000万。⁵

印度政府负责海外印度人事务的部门2015年1月发布了居住在世界206个国家和地区的海外印度人的数量为28455026，其中印度侨民（NRIs，即居住在国外但拥有印度国籍的印度人）有11379746人，具有印度血统的外国人（PIOs）有

1 “Diaspora”原特指犹太人在其他国家的群体，后来逐渐用于其他国家或民族散居在外的群体。对此词的含义，有不同看法。王赓武先生认为，“diaspora”的含义也被政治化，反映了一些人的偏见。参见 Asian Affairs Interview with Wang Gunwu, “Diaspora, a much abused word”, <http://www.asian-affairs.com/Diasporas/wanggunwu.html>, 查阅日期：2015年10月8日。然而，“Diaspora”在国际移民研究中已逐渐被接受。本人参与的联合国教科文组织《非洲通史 第九卷》国际科学委员会，担负编写《非洲通史 第九卷》的职责，该书的主题之一就是 African Diaspora。

2 国务院侨务办公室编：《侨务法规文件汇编 1955—1999年（内部文件）》，1999年编印，第17, 23—24页。

3 “Changing Patterns of Global Migration and Remittances”, December 17, 2013, <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/>, 查阅日期2014年12月10日。

4 《“走进国侨办”掌门”话方略推动“大侨务”布置“大格局”》，《人民日报海外版》，2014年4月11日，第12版。

5 《美媒：从侨汇看中印移民的不同 猜猜看都有哪些呢？》，资料来源：《华尔街日报》，2015年12月23日，<http://news.163.com/15/1225/06/BBL1993U00014JB6.html>, 查阅日期2015年12月26日。

17075380人。我们注意到,统计数字精确到个位。¹ 菲律宾政府负责海外菲律宾人的专门机构 (Commission on Filipinos Overseas) 于2013年12月发布的在221个国家或地区的海外菲律宾人数共有10238614人。其中永久居留者 (permanent) 为4869766人,短期居留者 (temporary) 为4207018人,非常规居留者 (irregular) 为1161830人。此外,该机构发布的截至2014年为止登记的海外菲侨的统计数字为2099012人。这些统计不仅精确到个位,还根据海外侨民的年龄、性别、教育程度、来源地等标准单独列表。² 从我国历史上看,在中华民国期间,中国的档案和相关杂志也记载着当时有关侨民数量的统计数字。

而中国对华侨华人数量则缺乏精确的统计,平时对内对外表述时只能用“估计”、“大致”、“约为”等约数词来表达。

很多政府能适时发布海外移民数目,为何中国政府从未发表过这样的数字?

究其原因,除了几个次要的是时代和条件相关(如信息不全、保密等)之外,有两个最基本的:一是“华侨华人”这一概念的模糊性。国务院侨办发布的《关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定》,³ 界定难称严格,在现实统计、宣传和社会活动的操作中,难为具体标准。二是中国政府缺乏完成这一统计需要的法律和机制。

二、身份困境:认同与辨识

为了最大限度地团结海外同胞,中国政府长期将“华侨”与“华人”并用,后来又一直使用“海外侨胞”这一称谓。虽然这一称谓内容宽泛,有利于团结大多数,但在具体执行上却有严格标准,即主要从国籍归属来定义。然而,华侨华人身份辨识的主体认同和客体认同这一重要问题被忽略了。主体认同指移民是否愿意认同自己的华侨华人身份。主体认同牵涉到华侨华人的切身利益和文化归属。客体认同指华人群体以外的社会(特别是主流社会)是否将某一社会成员看作“华人”。除政治认同外,这两种认同还包括族体认同 (ethnic identity) 和文化认同 (cultural identity)。其程度与祖籍国和所属国的政策有千丝万缕的关系。

1 “Population of Overseas Indians”, 资料来源:海外印度人事务部,2015年1月, http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Population_Overseas_Indian.pdf, 查阅日期2015年9月14日。

2 “Statistical Profile of Registered Filipino Emigrants”, Commission on Finipinos Overseas, http://www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1340:stock-estimate-of-overseas-filipinos&catid=134:statisticsstock-estimate&Itemid=814; http://www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1341:statistical-profile-of-registered-filipino-emigrants&catid=134:statisticsstock-estimate&Itemid=814, 查阅日期2015年12月24日。

3 有关华侨华人统计和对这些称谓的解释,参见张秀明:《21世纪以来华侨华人与中国关系的新变化》,《华侨华人研究报告(2015)》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第1—34页,见有关概念的界定部分。

华侨的辨识看似容易，主要因为他们被定义为保留着中国国籍的移民。但由于各国情况不同，对双重国籍的认可程度不同，一些定居他国的华侨拥有了他国国籍却仍然保留着中国国籍，如何看待这种“华侨”就成为一个问题。这也给华侨华人的辨识带来了一定挑战，因此我们需要明确其辨识标准。首先，确实存在“主体认同”。华侨华人的主体认同有一些共同之处，这体现在着装、馆所、观念和意愿上。有的在重大场合喜欢穿特色服装（唐装或旗袍），以明确自己的华人身份。各国的华人会馆、唐人街及中餐馆是华人身份的明确集中展示。有的希望永远记住这种身份。¹ 有的为生计着想隐瞒自己的真实身份。有人不愿意承认自己的华人身份。² 当然，对于认同自己的华侨或华人身份的问题，还有各种情况。³ 一般而言，华人的主体认同与中国国力正相关，国力越强，主体认同越强。与之相关的还有两个因素：时间差与距离比。

一般而言，华人的主体认同与中国国力正相关，国力越强，主体认同越强。与之相关的还有两个因素：时间差与距离比。

“时间差”指迁出时间与主体认同的可能性负相关，移民时间越久远，主体认同的欲望和可能性较小。“距离比”指华人的所属国与中国相距较近，主体认同的可能性较大。当然，这都并非绝对。

任何一个族体都具有与其他族体不同的特征。⁴ 一个族〔群〕体总被外界认为具有一些特点。这种“成见”（stereotype）里的特征成为一个社会区别“他者”的标准。华人有多种特征，体貌及勤劳、节俭、孝顺等。在绝大多数社会中，只要父亲是华人（台湾从1999年开始规定“华人”的父母双亲均需是华人）即从族体上被认为是华人。华人也被指具有一种“中心王国心态”（Central Kingdom Mentality）。香港华人企业家甚至被描绘为“本质上基本是持儒家思想”（basically Confucian in nature）。⁵ 当然，“华人”的客体认同往往与其所处的社会环境紧密

1 如移居今中亚诸国的东干人对外讲自己是东干族，对内自称“中原人”、“陕西老回回”。居住在乌兹别克斯坦奥什州附近的东干人自称“奥什回回”。1990年11月成立全苏东干人协会时，“奥什回回”因不会陕甘方言而大哭。王国杰：《1877年移居中亚陕甘回族的地理分布》，《宁夏社会科学》1997年第4期，第76—80页。

2 在世界海外华人研究会于2001年举行的台北学术研讨会上，一位美籍华人颇有怨言地表示：她不愿意被称为华人，但人家总是将她称为华人。这一事实表明：她本人的主观意愿并不能改变客体认同标识（体质特征），而这种客观标识正是他人认同她为华人的主要标志。

3 例如，有的人一方面在家里和华人社区努力保持华人的文化特征，但在公开场合又希望人家不要将自己看作华人，这种现象在种族歧视相对严重的国家尤为突出。同理，华人学者也肩负着双重使命：他们既要重现华人移民国外的历史，又要重建定居国华人的身份和文化。参见 Jennifer W. Jay, “Writing the Chinese Diaspora: Multiculturalism and Confucian Values,” Billy K.L. So, John Fitzgerald, Huang Jianli & James K. Chin, *Power and Identity in the Chinese World Order: Festschrift in Honour of Professor Wang Gungwu*, Hong Kong University Press, 2003, pp.311-330.

4 关于不同族体的特点，参见 Ronald Cohen, “Ethnicity: Problem and Focus in Anthropology”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 7(1978), pp.379-403.

5 Adrian Chan, “On Being Chinese,” in Billy K.L. So, John Fitzgerald, Huang Jianli & James K. Chin, *Power and Identity in the Chinese World Order*, pp.269-270.

相关。客体认同受诸多因素影响,关键却是权力和利益。当一个社会陷入某种困境(经济危机、政治内斗或对外战争)时,主流社会往往将矛头转向同一社会的异己份子,即移民、少数民族或弱势群体。“他者”的身份在平时可能并不凸显,但在危机时刻,对他们的“族体认同”就成为缓解社会矛盾的“减压阀”,他们就成了转移社会矛盾的“替罪羊”。以美国社会为例,黑人、华人、日本人和阿拉伯人均在不同历史阶段成为矛盾的焦点或国际政治环境的牺牲品。华人在印尼经济困难时也成为替罪羊。我将这种现象称为“替罪羊现象”,指在国内危机或国际矛盾激化时将社会的某一有关联的非主流群体作为责怪和发泄对象。

华人集团于所在国均为少数民族(新加坡除外)。这种特点使客体认同显得尤其重要。这种客体认同可以用一位海外侨胞的阐述来说明:“天下的事情竟然如此滑稽:你自己出生的国家,(中国)政府不承认你是中国人,外国政府照样拿你当中国人。你要回国时,因为把你当成了外国人,中国驻外使领馆只批三个月或一年的外国人签证;回家探亲还要定期去公安备案。在国外,外国政府认为你永远是中国人。”¹

除具有强劲生命力的中华文化在个体身上的体现外,5条标准可用以辨识华人,即记录、祖籍地、客体认同、迁移时间和主体认同。存在某种历史记录说明其祖先来自中国;有证据表明自己的祖籍地是中国;具有某种客观标识(主要指体质特征)并保留某种中国文化标记;须是在居住国立国后迁去才算华人;自己愿意认同华人或华裔身份。这五个因素可以根据其英文词(Record, Origin, Objective Chinese, Time and Subjective Chinese)的首个字母构成英文单词“ROOTS”,意为“根”。²当然,这种对海外华人的辨识必须建立在承认他们对所属国的政治认同、民族认同和文化认同的基础之上。

除中华文化特征外,记录、祖籍地、客体认同、迁移时间和主体认同五者可用于辨识华人,它们的英文首字母组成“ROOTS”,即“根”。

1 矫海涛:《海外华人——“双重国籍”政策:重磅》, <http://www.fr-cn.fr/china/overseas-chinese/17734.html>, 查阅日期2015年7月24日。

2 李安山:《少数民族华侨华人:迁移特点、辨识标准与人数统计》,《华侨华人历史研究》,2003年第3期。本人曾提出,中华文化在华人中的生命力与四种因素相关:华人数、所属国文化的影响力、中国的地位和所属国的政策。李安山:《非洲华侨华人史》,北京:中国华侨出版社,第507—508页。王赓武先生注意到另外两个因素:华人移民素质与主体认同的关系,“移民地位的提升也意味着许多受过良好教育的华人成为移民。他们陶醉于华人的价值观念中,对他们的文明感到自豪,并且能够保持华人的社会和文化生活……”王赓武:《王赓武自选集》,上海:上海教育出版社,2002年版,第219页。

三、双重国籍：缘由与诉求

中国政府在1955年决定不承认双重国籍是一种无奈而明智的选择。

新中国成立初期面临着西方势力的包围，加之当时中国政府对邻国采取了在他们看来不适当的政策（如对当地共产党的支持一定程度上威胁到东南亚政府的利益），使有些邻国对我们产生不信任甚至敌意，也导致双方关系紧张。为了加强睦邻友好关系，减轻压力，中国政府于1955年签订《中华人民共和国与印度尼西亚共和国关于双重国籍问题的条约》，不承认双重国籍。¹ 随后，中国政府根据这一政策与尼泊尔（1956年）、蒙古（1957年）、马来西亚（1974年）、菲律宾（1975年）、泰国（1975年）等邻国解决了双重国籍问题。这一政策于1980年在《中华人民共和国国籍法》中以法律形式确定下来。这一政策确实为改善中国与邻国关系提供了一定基础。然而，它在诸多方面给华侨华人造成不便，甚至导致他们生命财产的重大损失。

现在，推动双重国籍问题解决的因素有以下多种：华侨华人增多使双重国籍问题突出；中国国力的增强使华侨华人愿意保留中国国籍；华侨华人对自身权利与国籍的关系之认识增强；国际社会对双重国籍认可的趋势；全球化使个人效忠国家的排他性降低。这些因素促使华侨华人对双重国籍提出诉求，并推动我国国内各种力量要求承认双重国籍。顺应这种要求，中国政府也开始从各方面适时修改政策。

2000年五六月间，加拿大中国商会与《中华导报》联合举办关于“大陆移民能否恢复双重国籍”的问卷调查，其结果公布于6月9日出版的《中华导报》上。此项调查问卷共收到102份传真，100%的答复都是赞同。在选择“很有必要”选项的答卷人中，20—35岁年龄组有12人，占12%；30—45岁的有60人，占59%；45岁以上有30人，占29%。² 2002年4月19日，加拿大华人网站《星网》（www.newstarweekly.com）转发了《星星生活报》一篇题为“渴望祖国怀抱”的文章，表达了华人对双重国籍的看法。2003年7月，加拿大华人陆炳雄在《明报》强烈呼吁承认双重国籍。10月，加拿大普通话华人联合会和多伦多信息港进行双重国籍网上民意调查，历时16天，参加者1888人，92.16%认为中国应允许中国

1 关于中国学者对这一问题的研究，参见周南京、梁英明：《略论中国血统主义的历史作用》，《华侨历史》1986年第4期；蔡仁龙：《印度尼西亚华侨国籍问题的产生及其演变》，福建省华侨历史学会编：《华侨历史论丛》第二辑，1985年。还可参见吴前进：《国家关系中的华侨华人和华族》，北京：新华出版社，2003年版，第126—154页；刘华：《华侨国籍问题与中国国籍立法》，广州：广东人民出版社，2004年版，第160—192页；程希：《从“双重国籍”的放弃看中国侨务与外交的关系》，《东南亚研究》2004年第3期。

2 参见“加拿大中国商会关于恢复双重国籍的讨论综述”的附件，载“加拿大—中国商会网站”（Canada-China Business Association），2000年5月。国内与香港一些媒体多将此次问卷与2003年10月份进行的调查混为一谈。参见《华人渴望中国承认双重国籍》，《镜报月刊》，2004年11月。

移民在承认双重国籍的国家入籍公民后保留中国国籍，即对应承认双重国籍。¹ 调查结果反映了加拿大的中国移民对保留中国国籍的关注和期盼。在国务院侨办陈玉杰主任当年10—11月访加时，加拿大知名华人矫海涛、袁志强、陆炳雄等人向她表达了当地华人的意愿。陈玉杰对关于双重国籍民意调查情况的报告极为重视，认为双重国籍是一个重要而敏感的问题。²

其他国家的华人也以各种方式表达了类似要求。2004年6月，在巴黎举办的“21世纪中国：留学人员与中外交流”研讨会上，留学人员代表向人大副委员长韩启德和中华海外联谊会副会长陈喜庆反映双重国籍问题，希望中国承认海外学子的中国国籍。³ 全国政协副主席、致公党中央主席罗豪才于2004年11月访问新西兰期间，惠灵顿、怀卡托和南岛三家中国和平统一促进会联名呈递了“我们热切期盼祖国尽快修改《国籍法》，承认双重国籍”的建言书，表达了当地侨胞希望中国政府承认双重国籍的强烈要求。⁴

2004年10月，巴西华人报纸《南美侨报》进行是否希望中国政府承认双重国籍的民意调查，民调对象全是来自大陆的华人华侨。受访者167人，调查表明：赞成中国承认双重国籍者95人，占比56.8%，不赞成双重国籍者4人，占比2.3%。为何持无所谓态度者为68人，占比40.7%呢？因为被询问者中大多数（96人）持有中国护照，他们中有65人表示无所谓。在已归化的71名被访者中，赞成双重国籍者为68人，持无所谓态度者为3人，反对者为零；95.7%的持有外国护照的华人希望中国政府承认双重国籍。⁵ 委内瑞拉的华人也表达了类似愿望。⁶ 为了推动中国立法机构尽快解决双重国籍问题，海外侨民在2005年呼吁组织“海外华人争取中国承认双重国籍促进会”。

中国正在成为世界上最大移民输出国，约有4500万华人散居世界各地，流失的精英数量居世界首位。恢复双重国籍，已经成为相当一部分新移民的迫切愿望。2011年年底全国人大常委会首次提出设立外国人永久居留制度后，引发热

1 《九成二大陆移民盼有双重国籍（加拿大普通话委员会）》，<http://nccweb.com/archives/182>，查阅日期2015年4月2日。注意他们有关中国政府应允许中国移民在承认双重国籍的国家入籍公民后保留中国国籍，即对应承认双重国籍的提法。片面认为他们要求中国政府无区别地承认双重国籍是一种曲解。

2 《中国政府重视双重国籍民意调查》，<http://immigration.tigtag.com/canada/living/9577.shtml>，查阅日期2016年5月10日。

3 王辉耀：《海归时代》，北京：中央编译出版社，2004年版。

4 《新西兰侨胞陈书呼求双重国籍》，《国际先驱导报》2004年12月2日。

5 《委员建议承认双重国籍，允移民参与国内政治》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-03/13/content_2690019_2.htm，查阅日期2015年4月2日。

6 《委内瑞拉总统颁布大赦，六万中国人受益》，<http://news.sina.com.cn/c/2004-12-24/09194615578s.shtml>，查阅日期2016年4月28日。

议。¹ 2012年以来,旅居美国的前加拿大普通话华人联合会会长矫海涛的“不承认双重国籍的三大恶果”一文在华人圈里广泛流传。他同时呼吁修改中国国籍法,在北美华人社区反响强烈。他草拟的海外民间版国籍法修正案共收到全球华人支持签名3818人,其中美国1969人,加拿大1039人,签名活动统计报告中国政府相关机构,希望通过有关渠道提交全国人大会议审议。他的观点虽有所偏激,但对认识双重国籍和推动解决海外侨民的身份问题起到了作用。²

四、双重国籍:趋势与利弊

目前对恢复双重国籍与否有三种观点:支持、反对和部分(有条件)恢复。³ 二战后不少国家相继实施双重国籍政策,近年来已成趋势。这是各国在全球化不可阻挡的形势下采取的一种应变措施。很多国家修正原有法律,改为承认双重国籍。1986年,法国承认双重国籍;1996年墨西哥通过双重国籍的立法。巴基斯坦于2002年8月29日宣布对已取得美国和瑞典国籍的巴基斯坦人实行承认双重国籍政策。⁴ 对双重国籍持否定态度的韩国、越南等国开始松动。德国继2000年有限制地承认双重国籍后,2007年改变原有政策,宣布来自欧盟成员国或瑞士公民申请加入德国国籍的,不需放弃原有国籍。如果德国人申请加入其他欧盟成员国或瑞士的国籍,无需放弃德国国籍,不再需要递交要求保留德国国籍的申请。⁵

澳大利亚很多公民在北美和欧洲服务于高科技领域。国内民众早就要求修订公民法,允许拥有双重国籍。2001年5月政府向社会征求意见。由于大多数公民支持允许拥有双重国籍,8月3日,政府移民和多元文化事务部部长发表声明,宣布政府决定修改公民法,允许本国公民拥有双重国籍,希望能够鼓励更多澳大利亚公民到海外工作,同时又为他们回国工作、报效祖国提供便利。⁶ 菲律宾总

1 《人大提出设立外国人永久居留制度,引发海外华人就“双重国籍”展开讨论》, http://www.kx001.com/repaste/93844481_6397998077.html?stat=orrecn_out, 查阅日期2015年6月4日。

2 矫海涛:《不承认双重国籍的三大恶果》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_5ef1fe090102e6nw.html, 查阅日期2015年5月5日;《3000多华人签名呈中央争双重国籍》, <http://www.naweeklytimes.com/hd/hd431-2.html>, 查阅日期2015年5月5日。

3 周南京:《境外华人国籍问题讨论辑》,香港:香港社会科学出版社有限公司,2005年。值得注意的是,个人和国家对此都具有重要作用,对移居海外的华侨华人尤其如此。本人曾梳理过有关国籍之立法原则、双重国籍现象与国籍冲突以及国际上从抵制到认可双重国籍的现象。参见:李安山:《华侨华人国籍问题刍议》,《国际政治研究》2005年第2期,第101—114页。

4 “Dual nationality allowed,” “Notifications,” Embassy of the Islamic Republic of Pakistan, Washington, D. C., August 29, 2002.

5 孙承彬(摘译):《德国承认双重国籍》,《德国研究》,2007年第3期,第23页。

6 《澳大利亚修改法案,将允许其公民拥有双重国籍》, <http://news.sohu.com/95/09/news146110995.shtml>, 查阅日期2016年4月28日。

统阿罗约于2003年8月29日签署了双重国籍法案,从而使数百万加入其他国籍的海外菲律宾人受益。本土出生但已加入其他国籍的菲律宾人在宣誓忠于菲律宾后可保留或重新获得菲律宾国籍及投票权和财产拥有权。海外菲律宾人还可免交所得税。菲律宾之所以修改已实施67年的政策,确立双重国籍法,主要是希望进一步激发海外菲律宾人对菲律宾政治、经济和社会的兴趣,促进对菲投资和国内旅游业,促进国家发展。¹

印度政府也改变了自1955年以来实行的不承认双重国籍的做法。海外印度人的总收入达到1600亿美元,相当于印度国民总收入的三分之一,每年约100亿美元侨民汇款成为印度最大的外汇来源。² 海外印度人的成功为印度带来了财富,争得了荣誉,他们中相当一部分人视自己为印度人,有很强的认同感,极力希望保留印度国籍。加强与这些人的关系成为印度政府的战略目标之一。为此,印度于1999年实行印裔卡制度,为海外印度人提供各种便利,³ 2000年成立由国会议员辛格威(L. M. Singhvi)负责的高级委员会,专门处理双重国籍问题;1月9日成为海外印度人节,政府举行庆祝活动,奖励杰出海外印度人。⁴ 2003年,印度通过国籍修正案,对16个发达国家的海外印度人有条件地实行双重国籍。⁵

赞成中国实行双重国籍的人认为,承认双重国籍是世界潮流,中国应与时俱进。首先,可以实现双赢。一方面可以使海外华人在经济等方面受益,还可满足他们感情上的需要。另一方面这种政策有利于引进海外人才、技术、资金和管理经验。移民在诸多发达国家成为经济发展和科学创业的加速器,⁶ 这也启示我们,具有双重国籍的华人以公民身份来去自由,会带给中国更多商机、外汇和税收。其次,有利于调动一切积极力量,增强民族凝聚力。承认双重国籍可以激励海外侨胞身居海外,胸怀祖国,以主人翁姿态维护祖国利益,还可以

1 《菲律宾总统签署双重国籍法案》, <http://news.sina.com.cn/w/2003-08-29/1537655714s.shtml>, 查阅日期2016年4月28日。

2 参见丘立本:《从国际侨汇新动向看我国侨汇政策》,《华侨华人历史研究》,2004年第2期,第9页。

3 张应龙、黄朝晖:《印度侨民政策研究》,《侨务工作研究》,2004年第6期,第23页。

4 贾海涛:《印度的双重国籍计划:背景、内容、前景》,《学术研究》2003年第9期,第148—151页。1月9日正是甘地1915年从南非回到印度领导独立运动的日子,选择这一日子作为海外印度人节意义深远。

5 “Latest Update on Dual Nationality (overseas Indian citizenship), December 23, 2003”, Consulate General of India, New York, U. S. A.. 有的文章称印度政府同意7个国家的海外印度人可以申请印度国籍,贾海涛:《印度的双重国籍计划:背景、内容、前景》,第150页。这种说法有误。

6 以美国为例:移民创建了占总量1/4的美国高科技公司,美国市值前50名的上市公司近一半是移民创建或共同创建。美国7大顶级癌症研究中心有42%的研究人员出生于外国。在硅谷,36.4%的人口出生国外,1/3的初创企业是印度裔美国人创立。在教育领域,2011年,美国大学电子工程专业全日制在校研究生中国际学生占71%;计算机科学专业的国际学生占65%。美国科学与工程领域拥有博士学位的就业者中,外国人比例从1993年的23%增至2010年的42%。这种情况适合于所有发达国家,如英国、澳大利亚等。《2015中国国际移民报告:向发达国家移民人数基本稳定》,国务院侨务办公室网站, http://news.gmw.cn/2015-04/08/content_15312082.htm, 查阅日期2015年12月20日。

吸引他们以公民身份参加各种有关国家利益的讨论。最后，有利于维护祖国统一。反独促统，海外华人的力量不可低估，保有中国国籍，他们可顺理成章地以公民身份支持统一大业。台湾地区当局坚持血统主义原则，视海外华人为华侨。支持“一个中国”、反对“台独”的华人由于没有中国国籍，往往面临尴尬的问题：“你们自己都失去了中国国籍，作为外国人，你们有什么资格侈谈中国的统一呢？”如果拥有中国国籍，成为法理上认可的中国人，他们就更能理直

实行双重国籍政策能提高经济效益，凝聚爱国热情，加强依法管理，惠及移民生活。

气壮地表态。¹ 这一政策也有利于中国政府对华侨华人进行依法管理。此外，目前存在着有一部分定居海外的中国人持有两本护照的现象，双重国籍政策的实施可以妥善解决这部分人（及以后出现的这种人）家庭团聚的困境，也可以人性化地解决目前存在的空巢家庭或一些人希望叶落归根的问题。²

反对中国实行双重国籍的人认为，一人一籍原则是国际国籍制度的原则和目标。双重国籍对于个人、国家和国际关系均有害。它不利于中国与友好国家（特别是东南亚国家）的关系，不利于海外华人在居住国的权益。双重国籍持有者可能受到一国的歧视而又无权要求另一国给予外交上的保护；对两个国家负有效忠的义务；一旦两国发生冲突，双重国籍持有者需要同时履行对两国所负的义务。双重国籍也容易引发各种纠纷。一旦持双重国籍者身涉法律纠纷，因涉及双重国籍和双重管辖问题，可能增加案件的处理难度。持双重国籍者在一国犯罪后可能跑到另一国以逃避法律制裁。由于海外华人众多，双重国籍身份还可能带来外交纠纷，给第三国对双重国籍持有者的处理增添了更复杂的因素。概括而言，双重国籍将带来义务冲突、管辖障碍、权限冲突和外交麻烦。此外，中国政府如果承认双重国籍，有可能使居住国政府对中国人申请加入其国籍的动机产生怀疑，导致对中国人的歧视，包括增加中国人申请入籍的难度等。³

两种观点的争论焦点可以归结为双重国籍于国于民有利还是有弊。实际上，双重国籍政策对国家和个人都利弊兼有。关键是各个国家应结合自己的国情，考虑公民要求、移民取向、海外侨民人数、邻国关系、发展战略等因素，权衡利弊，对国籍问题采取有利于国家与公民利益的政策。在全球化日益加快的局势下，其他国家纷纷应时求变，将承认双重国籍作为争夺人才、技术和资金的可行之策，这也足以给我们以借鉴。

1 参见《新西兰侨胞陈书呼求双重国籍》，《国际先驱导报》，2004年12月2日。

2 刘国福：《华侨华人国籍法律问题新论》，《东南亚研究》，2010年第4期，第67—74页；卫金桂、王绍兰：《中国公民双重国籍问题研究述评》，《扬州大学学报》（人文社会科学版），2014年第6期，第18—25页。

3 杨玉斌：《论国籍唯一原则》，《河北法学》，1997年第5期，第21—23页；姜铭：《论坚持“一人一籍”原则》，《中国律师与法学家》，2009年第2期，第38—42页。

五、双重国籍：推动与策应

1999年,在全国政协九届二次会议上,政协委员陈铎等12人提出“关于撤销‘不承认中国公民具有双重国籍’规定的建议案”的第2172号提案。提案认为,中国政府不承认中国公民双重国籍的政策在过去对维护国家尊严和安全等方面起过重要作用;随着新移民逐年增多,为了在居住国生存发展,他们“不得已只好选择居住国的身份甚至入籍”,从而有了双重身份,“我使领馆一般也只好睁一眼闭一眼地对待这些华人”。为了调动华人积极爱国、报效祖国之心,提案郑重建议:尽快撤销“不承认中国公民具有双重国籍”的规定,让华人真正感受到祖国、政府是他们漂泊在外时的靠山。提案由国务院交公安部研究办理。¹

2003年6月加拿大移民中文网站“星网”转发中国学者曹思源的文章。文章认为,国籍是公民权的前提,也是公民享有的首要权利。一个人取得外国国籍并非犯罪,他完全有资格自主地选择是否继续保留祖国国籍;而我国国籍法规定,此时他立即丧失中国国籍,这实际上等于强行剥夺其中国国籍,无异于对海外赤子的最大处罚。这种处罚无根据,亦无益处。我国政府往往强调“调动一切可以调动的积极因素”。承认双重国籍,无疑将有利于最广泛、最充分地调动海外赤子的爱国热情这一积极因素。² 这篇文章的可贵之处是提出了中国公民享有国籍是一种权利,同时引发了人们对双重国籍与权利之间的关系这一问题的思考。

在2004年全国政协十届二次会议上,黄因慧提出“关于建议修改《中华人民共和国国籍法》相关条款,有选择对应承认双重国籍的建议”(提案第0222号),建议修改国籍法第3、5、9条款,使取得他国国籍的中国公民可以自愿保留或放弃中国国籍。公安部在提案答复中说:“修改和完善《国籍法》列入公安部‘十五’立法规划,现正抓紧进行有关工作。”³ 同年,韩方明委员提出了“关于弹性处理国籍问题,促进海外留学人员回国服务的建议案”(提案第0320号),提出“在一步到位地承认双重国籍短期内不能实现的情况下,弹性地处理国籍问题也许是合适且有效的方法”。⁴ 2005年,民建中央在两会上提交党派提案,建议承认双重国籍并提出让海外华人以公民身份参加人代会和政协会的设想。全国

1 《(政治法律270)政协九届二次会议提案第2172号》,《中华人民共和国公安部公提字,(1999)104号:对政协九届全国委员会第二次会议第2172号提案的答复》,选自全国政协提案委员会:《把握人民的意愿》,北京:新世界出版社,2003年版。

2 曹思源:《中国公民应能享受双重国籍》,周南京:《境外华人国籍问题讨论辑》,香港:香港社会科学出版社有限公司,2005年,第221—229页。

3 《全国政协十届二次会议提案第0222号》,《中华人民共和国公安部,2004年5月10日公提字2004-68号函复》,全国政协提案委员会:《把握人民的意愿》,北京:新世界出版社,2005年,第614—618页。

4 韩方明:《关于弹性处理国籍问题,促进海外留学人员回国服务的建议案》(提案第0320号),周南京:《境外华人国籍问题讨论辑》,香港:香港社会科学出版社有限公司,2005年,第246—250页。

人大代表林明美就“适当放宽‘绿卡’的发放标准和范围”一事向全国人大呈交建议,呼吁为华人回国就业、生活提供便利。作为50年代回国的日本归侨,林明美认为中国“绿卡”主要针对有特殊贡献专家或有高额投资的外国人,外籍华人未从“绿卡”制度中受惠。中国“绿卡”审批标准严,发放范围小,限制了想回国发展的中青年人才,鉴于承认双重国籍面临诸多司法程序和不便,她建议放宽“绿卡”制度标准。¹一些学者也在研究他国的经验和政策,有的则直接提出应适时放宽对海外侨胞国籍的相关政策,有选择性地对应承认双重国籍。²

1999年,在接到陈铎等人的提案后,公安部在答复中认为不承认双重国籍的原则发挥了重要的历史作用。³可见,公安部不认为需要马上改变政策。公安部对2004年黄因慧有关提案的回复(见上文)表明中国政府已在考虑修改《国籍法》事宜。当年8月15日,公安部、外交部发布《外国人在中国永久居留审批管理办法》。按此办法,只要符合条件,包括外籍华人在内的外国人均可获得中国绿卡,取得永久居留资格。尽管这些条件门槛太高,但毕竟体现了管理制度的松动。总的来说,对于承认双重国籍的呼声,中国政府反应谨慎。国务院侨办政策研究司官员在2004年底表示,中国现在实施双重国籍的条件尚未成熟。“不过在没有双重国籍的情况下,我们还可以用其他办法来解决,如最近公安部和外交部公布的‘绿卡’制度,允许华人获得在中国的永久居留权”。⁴国家科技部副部长刘燕华于2004年底在留学人员代表座谈会上表示,为吸引优秀海外人才,中国正考虑效仿印度,对海外专才实行优惠政策;根据国家的科技规划,对优秀海外人才政策将更优惠,政策规定日后重大科技项目及重大国家级课题都要想办法向留学人员开放,对一些国内还认识不足的“非共识项目”还将给予特殊帮助。⁵

2011年12月26日,十一届全国人大常委会第二十四次会议首次审议出境入境管理法草案,该草案包括永久居留权的内容。永久居留制度对于引智引资具有

1 《委员建议承认双重国籍 允许移民参与国内政治》, <http://news.sohu.com/20050313/n224662012.shtml>, 查阅日期2015年1月12日。

2 李安山:《华侨华人国籍问题刍议》,《国际政治研究》2005年第2期,第101—114页;陈昌福:《国籍:“单一”还是“双重”?》;张应龙、黄朝晖:《印度侨民政策研究》,周南京:《境外华人国籍问题讨论辑》,香港:香港社会科学出版社有限公司,2005年,第278—289页,290—311页。

3 《(政治法律270)政协九届二次会议提案第2127号》,《中华人民共和国公安部公提字(1999)104号,对政协九届全国委员会第二次会议第2172号提案的答复》,全国政协提案委员会:《把握人民的意愿》,北京:新世界出版社,2003年版。

4 《国务院侨办:实施双重国籍条件还不成熟》, http://news.xinhuanet.com/overseas/2004-12/23/content_2370727.htm, 查阅日期2016年4月28日。

5 《中国官员:中国拟实行“双重国籍”吸引海外优才》, <http://www.huaxia.com/xw/dlxw/2004/12/243247.html>, 由于多个媒体采用“双重国籍”的提法报道了这一消息,中国科技部不得不出面纠正这一说法。刘副部长的原话是:“目前国际上许多国家都非常重视对境外留学人员的吸引。例如印度采取了‘双重国籍’的方式,而我国是采取‘永久居留权’做法——也就是所谓的‘绿卡’。刘燕华在此会上并未谈及中国考虑‘双重国籍’的问题。”《竞报》,2004年12月30日。

积极作用，是国际通行做法。草案规定，对中国经济社会发展作出突出贡献或者符合其他在中国永久居留条件的外国人，经本人申请和公安部批准，取得永久居留资格。¹ 草案引发海外华人就“双重国籍”展开热烈讨论。2014年，国务院侨办主任裘援平在“走进国侨办”新闻发布会上透露，有关机构正在研究修改完善“绿卡”颁发和管理办法，积极争取放宽外籍华人申请“绿卡”的条件。为吸引国际科技创新人才，中关村管委会2015年底在移民入籍、华裔卡、外籍人员临时身份证等制度上实行试点。作为中国内地第一个国家自主创新示范区，中关村的这些新措施特别是“华裔卡”制度为海外侨胞身份认定打开了新的一扇门，具有重要的推动和示范意义。²

中国移民和留学生在加入他国国籍时不情愿放弃中国国籍，期望中国政府对应承认双重国籍。这种期盼既有感情因素，也因为实际需要。³ 中国政府如何回应这些中国公民的合理诉求是一个不小的挑战。然而，中国共产党是一个勇于适时应变的政党，它从来不会在面临新形势时墨守成规，不思进取。我们可以对其他国家和地区提出“命运共同体”，对在国外定居并愿意保留中国国籍的公民，更应如此。

六、双重国籍：法律与原则

目前，中国政府在国内重视民生，注重解决大众特别是弱势群体的具体困难。在国际上加强对“命运共同体”理念的传播和实践。这对提高执政党和政府的正当性和公信力起到了重要作用。双重国籍问题代表着相当大的一个群体的利益，而且这个群体是一个成员数量不断增长的群体，这实在是一个亟待解决的问题。从中国目前这一问题看，有五点事实不容否认。

第一，中国人移民海外的情况相当普遍，人数众多，作用重大。正因此我国政府一再强调海外侨胞的重要性。第二，新移民中有不小比例既希望通过入籍在居住国求得较好的生存发展环境，又不愿放弃中国国籍。由于若干定居国不要求入籍者放弃其原有国籍，相当数量的海外侨胞已拥有双重国籍。第三，中国相关法律已难以应付形势的变化和满足国家发展战略的需要。否则，中国政府不会出台类似“绿卡”的制度以吸引海外人士。第四，在处理香港、澳门居民双重国籍

1 《中国拟设立外国人永久居留制度》，http://club.china.com/data/thread/1011/2735/73/32/5_1.html，查阅日期2015年11月20日。

2 《中国试行“华裔卡”真实承认双重国籍》，<http://www.bcbay.com/news/2015/12/05/382284.html>，查阅日期2015年12月18日。

3 参见矫海涛：《海外华人是民族复兴的伟大力量：纪念祖国国庆55周年兼谈承认双重国籍国策》，引自 BeiFang.ca (North Chinese Community)；矫海涛：《谈双重国籍——写在国庆55周年之际》，引自 <http://creaders.net>，2004年9月29日，万维读者网。

的问题上，中国政府采取了宽松和务实的政策，并未要求当事人直接选择国籍，从而淡化了国籍法第9条中有关丧失中国国籍的规定。¹ 第五，一些已经加入居住国国籍的海外侨胞因为家庭或业务关系频繁往返于居住国和中国之间。其中有些希望叶落归根，回到中国。不承认双重国籍的政策给他们的生活带来诸多不便。

这些事实提醒我们到了考虑修改或制定相关法律的时候了。我们在处理相关法律与公民权益的关系时，应注意三个原则。**法律为人服务的原则。**法律的制定实施牵涉到国家利益、政府管辖便利与公民权益的关系，当三者产生矛盾时，怎么办？在世界文明不断向前推进的情况下，公民权益不容忽视。中央领导在提到总体国家安全观时指出，要“以人民安全为宗旨”；在对外关系上，“要切实维护我国海外利益，不断提高保障能力和水平，加强保护力度”。这里的“海外

中国外交既要“顶天”，服务国家大局，也要“立地”，服务在海外的企业和公民。

利益”，理应包括海外侨胞的利益。中国外交既要“顶天”，服务国家大局，也要“立地”，服务在海外的企业和公民。那种“多一事不如少一事”的态度显然不能适应以“以人为本”为执政理念的中国。只有为公民提供秩序和权益，法律才能真正体现其存在价值。诸多文章在研究双重国籍政策利弊时重点都在分析政策对国家的好处或坏处，却忽略了法律

为公民利益服务的实质。合法的政府对公民权利提供保护是其最重要职责之一。

法律的权威性与适应性的统一。国家在制定政策和法律时，有时为了整体利益不得不牺牲某些人或某些社会集团的利益。国籍立法考虑的主要是国内因素，各国因历史、文化及立法原则相异，或承认双重国籍，或拒绝双重国籍，这样，国籍冲突现象在所难免，这同时也意味着，双重国籍现象必然长期存在。1980年，中国政府公布《国籍法》，正式从法律上确认了处理国籍问题的原则和政策。一方面，有法必依，从而体现法律的权威性；另一方面，对某些特殊情况适当通融。如果习惯性地有法不依，不是法律出了问题，就是执法者出了问题。中国使馆人员对中国的国籍法视而不见，对有些华人身兼双重国籍“睁一只眼闭一只眼”，究竟是哪一方面出了问题呢？虽然可以用灵活性来解释这一反常现象，然而，一旦这种灵活性成为一种常见现象，我们即应该考虑法律本身的适应与否。如果一种法律难以实施，政府应该考虑它的适应性。

法律的稳定性与时效性的统一。中国不承认双重国籍是在20世纪50年代，也是中国与周边关系处于不太正常的情况下不得不采取的政策。这既是对邻国的非正常让步，也适度放弃了国家利益，牺牲了中国公民的权益。尽管中国作出了一定让步，但并未能阻止后来发生在印尼和越南的排华运动。不可否认，这些居住在印尼和越南的华侨华人正是因为自己的身份遭受了极不公正的迫害。现在的

1 参见《全国人大常委会〈关于中华人民共和国国籍法〉在香港特别行政区实施的几个解释》，张勇、陈玉田：《香港居民的国籍问题》，北京：法律出版社，2001年版，第180—181页。

时代特点与以前有很大的不同。从**国际大势**看，各国都在提升全球竞争力，排斥或抵制双重国籍的因素由于各种竞争和融合而逐渐减少。从**基本人权**看，中国政府在作出放弃双重国籍的决定时，考虑的是政治因素，忽略了作为中国公民的东南亚华侨的个人意愿。目前，个人选择国籍的可能性和权利增加，人们对选择国籍的宽容度大大增加。从**国家实力**看，1979年，即《国籍法》公布的前一年，中国人均国内生产总值只有182美元。当时，中国受到西方的蓄意封锁和孤立，今日中国在国际舞台上的地位大大提高，经济实力与政治威望与日俱增。从**周边环境**看，冷战期间，中国处于各种敌对势力的包围之中。现在，一带一路的倡议和亚投行的成立为周边国家提供了新机遇。中国日益强大的政治影响力也促使周边国家提高了与中国搞好关系的期盼。这种时代特点在法律上应有所体现。

虽然法律应在长时间内保持不变以维护其稳定性，但它终究是为现实服务的。现实不断变化，法律政策不能墨守成规，应顺时而变。否则，法律难以体现时代精神，也难以起到其应起的作用。其他国家的法律往往用修正案的形式进行修改，这是办法之一。目前，资本、技术、人才和劳动力的跨国流动已成为世界现象，各国政府都在修改旧法或制定新移民法、投资法、国籍法以适应这种变化。有鉴于此，中国的国籍法应有所修改。政府在制定和实施双重国籍政策时，需要注意以下五条原则。

制定和实施双重国籍政策，需要注意主权、自愿、对等、灵活与渐进五条原则。

主权原则 这是国家在制定涉外政策法律时的首要原则。主权代表了一个国家在国际法上的基本地位。制定香港和澳门的相关法律时，中国政府可以理直气壮，因为这是中国领土，法律涉及的是中国公民。对海外侨胞则有所不同，处理其中国国籍问题时必须考虑另一所属国的利益，牵涉到国家间的关系。在制定相关法律时，既要以中国主权为重，又需尊重海外侨胞另一所属国的主权。在这里，主权原则体现的是国家之间的互相尊重。

自愿原则 所谓自愿原则即双重国籍的申请须由本人自愿进行。因为双重国籍存在着国籍冲突以及由此引发的诸多前述问题（如忠诚、参军等），为免于由此引起的纠纷，自愿申请是必要的。海外侨胞如果认同中国国籍，必定会自愿申请这一身份。因此，本人申请（未成年人的申请可由父母或抚养者代为申请）是必要的手续。只有在自愿的基础上，双重国籍政策的实施才有意义。这点实际上牵涉到我们前面谈到的主体认同。

对等原则 如果海外侨胞的另一所属国承认或允许双重国籍，而当地部分侨胞有此要求，中国政府可与对象国签订双边协定承认双重国籍。有的国家的侨胞对保留或恢复中国国籍有强烈要求，中国可通过外交谈判，先行先试。由于目前国际公约缺位，国内法不足以解决双重国籍问题，相当多的国家是通过双边协商来解决这一问题。对等原则除了意味着与对象国采取相对等的政策，也意味着通过双边协定来解决问题。

灵活原则 在不承认到承认双重国籍之间有很大空间，可容纳不同政策和措施。中国可采取定期表彰杰出华人、发放“海外华人回乡证”和“中国（海外）护照”等政策。不同国家的华人诉求不同，中华民国时期出去的华人、50年代后期定居他国的华人与1980年后出国的华人诉求不同，华裔与新移民的期望不同。双重国籍政策决不可追求完全一致。法律条文可多用弹性词汇。¹ 中国在香港和澳门对国籍问题的处理就体现了灵活原则。

渐进原则 主要指根据不同情况逐步推进政策。就国内法而言，先易后难，先制定相关规则，后制定法律。各方条件相对成熟的方面可先行立法。先制定针对某一群体的规定，再制定针对多数人的规定，再逐步推广到华侨华人群体。就双边协定而言，如果侨胞另一所属国积极响应，可以先走一步；有的国家存有疑虑，可暂缓一步。有的国家急于实现，可尽快行动。相关政策的制定要循序渐进，相时而动，量力而行。

留学海外是当代不少中国学生的强烈愿望，而西方国家对此也颇为欢迎。中国留学生的前辈特有的“中国情结”“过客心态”“候鸟模式”或“流动的迁徙状态”将会持续，后来者也有可能继续这种生活方式。中国政府应该从多方面为海外侨胞（包括留学生、学成者和已就业者）提供各种便利和优惠条件，多方面满足他们的愿望，保证他们的利益，他们必定会以中国人为荣，成为实现中国梦的一支重要力量。

1 外国（如美国和英国）的相关法律中经常出现“可能”（may）一词，这就为国家的行动提供了灵活回旋的余地。