

# “双重国籍”的放弃

## ——中国与印尼开辟睦邻外交的突破口

程 希

### The Renouncement of the “Dual Nationality”: a Breakthrough in the Development of the Diplomatic Relations of Good Neighborhood Between China and Indonesia

Cheng Xi

**【Abstract】** This paper reviews the historical development of the dual nationality issue among overseas Chinese in Indonesia and mainly reveals the diplomatic background of how the newly established China dealt with the issue. The paper argues that the renouncement of the dual nationality by overseas Chinese there was a significant move insofar as the diplomatic strategic adjustment was concerned and the decision could not be made until some key factors were taken into consideration such as the security environment among neighbors and national interests. It also discusses the significance of how the solution to this problem helped China promote diplomatic relations of good neighborhood with Indonesia.

有学者认为，中国产生于1909年的第一部国籍法是与西方殖民主义者争夺华侨的产物。的确，对后世中国地缘政治外交产生一定影响的“双重国籍”问题即由此而来，但从国际政治和国际关系的角度来看，此说只是揭示了问题的现象，而并未触及其原因。本文试图通过回顾华侨“双重国籍”问题的历史发展，并探讨新中国解决与印尼“双重国籍”问题的外交背景，以更好地认识“双重国籍”问题的解决对于新中国外交所具有的积极意义。

#### 一、中国与印尼之间“双重国籍”问题的历史发展

在荷兰政府于1907年修订并颁布了《国籍法》以后，清政府经反复商议，于宣统元年闰二

月初七，即1909年3月18日颁布了第一部中国国籍法——《大清国籍条例》。这一国籍法是以血统主义为原则，对脱离中国籍问题作了严格的规定。在《大清国籍条例》的实施细则中更是特别强调：“本条例施行以前，中国人有因生长久居外国者，如其人仍愿属中国国籍，一体视为仍属中国国籍。”（第七条）这显然是与荷、英等国的出生地主义针锋相对的做法。清政府以此一国籍法在中荷关于领事条约的谈判和对华侨国籍主张的争执中取得了一定的外交主动，但随后荷印殖民政府专门制定了坚持以出生地主义为原则的《荷属东印度籍民条例》。由此，印度尼西亚华侨“双重国籍”的问题便首当其冲地凸显出来。

到19世纪下半叶，出生地主义已在西方国家的国籍立法中开始占据优势。国际法学会在1895年的剑桥会议和1896年的威尼斯会议上确

立了国籍立法应以出生地主义为主导的立法原则。无疑这是与西方列强殖民扩张的背景相一致的。然而,此时的清王朝虽已由“朝贡体系”被逐渐纳入到“条约体系”,但在其仿效、移植近代西方立法的“修律”高潮中,所制定的却是与《荷兰国国籍及居住条例》针锋相对的血统主义国籍法。这其中,无疑有与列强争夺华侨的因素,也因为中国有着数千年的封建宗法观念,同时还是清政府在江河日下的被动形势下,不甘“天朝上国”的衰亡,对其大国地位的一种抗争性宣示,更是面对列强挑战,中国民族主义意识的本能反映和表现。

以血统主义为原则的《大清国籍条例》,“反映出海内外华人的普遍心态以及海外华侨对祖国的强烈的认同意识”,“在当时符合大多数海外华侨的愿望”。其对于确认海外华侨国籍方面的规定,后为民国时期的1912年国籍法和1929年国籍法所继承和发展,成为海外华侨华人联系祖国的纽带,“在一定时期内对海外华侨权益的保护产生了一定的正面作用,对历届中国政府的华侨华人政策产生过影响”,是其后中国侨务工作的法律依据,也是华侨成为中国“革命之母”,并于辛亥革命和抗日战争时期掀起两次爱国高潮的重要原由。血统主义国籍法增强了海外华侨“对祖国的向心力和叶落归根的民族意识”,“对传播中华民族的文化,发扬海外华侨的民族主义精神,促进华侨社会的团结,无疑都起了不可抹杀的作用”。

当然,民族主义的“双刃”效应也终于导致华侨华人成为中国与东南亚新兴民族国家之间的“问题”。1946年4月10日,印尼共和国政府公布《印尼共和国的公民法和居民法》,仍沿袭了荷兰的出生地主义原则,并采取被动制的办法,规定在印尼出生、连续在印尼居住5年、已满21岁、已婚的非原住民后裔,如在规定期限内不到政府机关表明自己的态度,即被认为选择了印尼国籍。1949年12月,印尼根据同荷兰在《圆桌会

议协定》中片面达成的有关协议,开始实行《印尼联邦共和国关于国籍问题之规定》。按照这一“规定”,两年内不声明脱离中国籍的华侨,即“被动”地成为印尼公民。1950年8月15日颁布的《印尼联邦共和国宪法》重申了“被动制”的合法性。但是,新中国政府认为印尼单方面解决华侨“双重国籍”问题是无视中国主权的行为。因为,这一时期中国显然还并未有放弃“双重国籍”的考虑。

1951年5月,中共中央针对印度尼西亚华侨国籍问题作了三点批示,亦即关于国籍问题的三原则:(1)凡父母双方或一方具有中华人民共和国国籍者,生时亦具有中国国籍;(2)华侨变更国籍根据本人自愿;(3)出籍华侨有要求复籍的权利。1951年11月28日,中国驻雅加达总领事馆据此发表声明:“出生于印度尼西亚共和国的华侨的国籍问题是中华人民共和国与印度尼西亚共和国政府之间的问题,必须由两国政府通过正常外交谈判才能获得最合理的解决。”<sup>1</sup>此时正值广大印尼华侨处在选择脱籍还是不脱籍的最后时期。受此影响,至1951年12月27日为期两年的脱籍期满后,“全印尼华侨共三百万,不脱籍侨生占华侨总数70%,故华侨为二百一十万,华裔(印尼籍民)为九十万”<sup>2</sup>。当时新中国驻印尼使领馆“通过亲中的侨团、侨校和侨报有意识的宣传,是促成华侨多数保留中国国籍的一个因素”<sup>3</sup>。1953年4月,中共中央又作出了《关于处理华侨国籍问题的指示》,仍然承认华侨的双重国籍,除重申以上三原则外,还对回国华侨的国籍问题作了四项暂时规定。

另外,在该年筹备召开第一届全国人民代表大会的过程中,还拟议有海外华侨的代表名额。1953年2月11日,中央人民政府委员会第二十二次会议审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》,时任中共中央秘书长的邓小平是主持起草该法律草案的主要负责人。他在就该法律草案所作的

说明中指出：“华侨人民代表由国外华侨中选举产生”，“人口约一千一百万的国外华侨应选举全国人民代表大会代表的名额为三十人”。当年11月1日至5日在北京举行的“中华人民共和国华侨事务委员会1953年侨务扩大会议”确定了各地区代表的名额分配，并“以协商办法产生”。据此，有来自五大洲及国内的华侨代表30名参加了于1954年9月举行的第一届全国人民代表大会，比1949年9月参加第一届中国人民政治协商会议的代表名额增加了一倍。

此举对印尼政府在华侨国籍问题上的态度产生了重大影响，从“争取华侨入籍转为极力阻挠华侨成为印尼籍民，甚至企图取消已取得印尼国籍的华裔的印尼籍民资格”<sup>[1]</sup>。为此，印尼政府提出了变“被动制”为“主动制”的新国籍法草案。该草案由于遭到各方面的强烈反对，被迫于1954年2月25日撤回重新修订。在修订新国籍法草案的同时，印尼政府开始着手与中国政府谈判解决华侨双重国籍问题。1954年9月23日，周恩来总理在第一届全国人大所作的政府报告中指出，中国政府准备首先同已建交的东南亚国家解决华侨的国籍问题。中国对于“双重国籍”问题的解决出现这一明显变化，是与我国在1954年前后面临的复杂而严峻的外交形势密切相关的。

## 二、1954年前后中国解决与印尼 “双重国籍”问题的外交形势

新中国建立后，采取了“一边倒”的外交战略方针，其标志是1950年2月签署的《中苏友好同盟互助条约》。中国希望通过此一结盟以自强，最大限度地维护新中国国家利益。然而，正是《中苏友好同盟互助条约》的签订使中国领导人意识到了此一结盟的局限性，“中苏同盟条约，形式上是取消了旧中国与苏联签订的同盟条约及各项协定，但实际上仍沿用了雅尔塔协议的内

容，虽然在某些方面有了变动”<sup>[2]</sup>。特别是“在斯大林的压力下，搞了东北和新疆两个势力范围、四个合营企业”<sup>[3]</sup>。因而，“一边倒”的局限性和弱点很快显现出来<sup>[4]</sup>。

随后，不期而至的朝鲜战争，既未能使中苏关系在朝鲜战争的基础上得到进一步的巩固和深化、加强，又使中美之间的冷漠和对抗进一步加剧，并由此引起中国周边安全环境的恶化。美国通过一系列双边、多边条约在中国的东面和东南方向形成了一个从朝鲜半岛开始，中接日本列岛、菲律宾群岛、马六甲海峡，西联南亚次大陆的“月牙形”战略包围圈，或称“弧形封锁链”。在美国的拉拢和压服下，至1953年对中国实行禁运的国家达45个，而与中国建交的仅20个（至1955年与中国建交的有23个）。英国和荷兰同中国只建立了代办级的“半建交”关系<sup>[5]</sup>。

此外，1954年前后，美苏冷战开始在欧洲出现缓和的形势。斯大林逝世后，苏联新领导开始在外交上采取一系列主动措施，缓和与西方国家的关系。这种缓和的迹象和趋势对于中国来说，既是机遇也是挑战。一方面，它减轻了中国对再次卷入战争的“近虑”，有利于中国争取国内大规模经济建设所需的国际和平环境。朝鲜战争结束后，中国于1953年制定并实施了过渡时期总路线和“一五”计划。为了顺利地进行国内建设，中国需要强有力的对外和平政策以争取一个和平的国际环境。另一方面，美苏的缓和，出现了中苏共同战略意义的弱化<sup>[6]</sup>，有使朝鲜战争对中国的不利影响和结果扩大化的趋势，使中国有了“腹背受敌”的“远忧”。换言之，一旦中国与美、苏同时交恶，那么将在西、北和东、南两个方向同时吃紧而不得不“两面开弓”（这一不幸的情形还是于1960年代出现了）。因而，对自1954年开始苏联提出的缓和紧张局势、维护世界和平的一系列倡议，中国给予了积极响应和支持，并从中受益，如参加1954年日内瓦会议。同时，也正是在这一国际形势缓和的背景下，由于中苏共同战略

意义的弱化,原来被共同意识形态、共同战略利益掩盖的双边关系和国家、民族利益中的矛盾开始显露出来。中国由此开始逐步走上了成熟的独立自主和平外交道路。其突出的表现就是,新中国既受苏联和解姿态的影响,又先于苏联系统地提出了和平共处五项原则<sup>[1]</sup>。

就在中国力图通过这一原则开始独立自主和平外交努力的同时,历史也给中国提供了机遇。从1950年代中期开始,世界格局出现了另外两个引人注目的变化。一是亚非拉的民族独立运动和民族解放运动进入了新阶段,涌现出一大批新独立的中小国家,其团结合作呈进一步增强的趋势(1955年4月召开的万隆会议是其标志)。二是两大阵营内部,都开始出现离心和分化的倾向。这两个趋势,尤其是第一个趋势,对于两极体系是一个有力的冲击,同时也给被人为地排斥在国际社会之外的中国外交提供了前所未有的广阔舞台。中国领导人敏锐地捕捉到了这一新的国际趋势<sup>[2]</sup>,开始了外交战略和策略的调整。

总之,正是在这一新中国安全环境、国家利益喜忧参半的背景下,为了稳定周边,打破美国的孤立与遏制,改变中国在国际上的地位和发挥政治大国的作用,中国进行了外交战略和策略的重大调整,开始了其至今给人留下深刻印象的对亚非拉外交。而打开中国东南、西南方向的睦邻外交,尤其成为中国政府为保证国家安全而迫在眉睫的战略考虑<sup>[3]</sup>。中国自近代以来与侨务最为密切的外交举措——“双重国籍”问题的解决,即是在这一背景下出现的。

### 三、对印尼的争取与放弃“双重国籍”的外交需要

中国对亚非拉外交主要是从三个方面展开的:解决边界问题、放弃“双重国籍”和经济援助。中国开展对亚非拉外交首先表现为睦邻外交,这既是中国为打破美国遏制和封锁,必需首

先改善周边安全环境的需要,应该说也与亚非会议的召开不无关系。亚非会议是被排斥在联合国之外的中国继日内瓦会议之后跻身国际舞台的又一次机遇,也是中国开展对亚非拉外交的绝佳时机。参加亚非会议的29个国家中,仅有5个与中国建交,其余大部分国家都与台湾当局保持着“外交关系”。中国希望参加此次会议,打开外交局面。经中共中央政治局扩大会议讨论,中国参加亚非会议的总方针被定为:“我们在亚非会议的总方针应该是争取扩大世界和平统一战线,促进民族独立运动,并为建立和加强我国同若干亚非国家的事务和对外关系创造条件。”<sup>[4]</sup>然而,“中国的与会问题”一度是亚非会议“发起国之间争论最大”的问题<sup>[5]</sup>。为此,中国首先对亚非会议的主要发起国进行了一系列外交争取工作。5个亚非会议的发起国(印尼、缅甸、锡兰、印度、巴基斯坦)均为亚洲国家,且多是中国的邻国。

中国从解决西藏和边界问题入手,与印度(第一个与新中国建交的非社会主义国家)和缅甸(第一个承认新中国的非社会主义国家)分别发表联合声明,倡导了和平共处五项原则。在发起亚非会议的科伦坡会议召开之际,中国与印度签订了《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》<sup>[6]</sup>;在讨论邀请亚非会议与会国家等具体事宜的茂物会议召开之前,当时在亚非两大洲都有着很大影响的印度总理尼赫鲁实现访华。此时,锡兰的科特拉瓦拉内阁虽然对中国不友好,强调锡中关系仅限于贸易,但此前中锡已签订了以大米换橡胶的贸易协定。这是中国同非社会主义国家签订的第一个贸易协定,中国据此首先获得了美国禁运的橡胶。这对中国履行中苏有关协定至关重要。巴基斯坦虽与美国订立了“美巴军事协定”,但其与美结盟主要是为了抗衡印度。1954年2月13日巴基斯坦曾为此照会中国政府,特别说明巴美签订《共同防御协定》是因为它需要得到各国包括美国的援助,以维护自己的独立和主权,但绝对没有敌视中国的

意图<sup>41</sup>。而“双重国籍”问题的解决则在一定程度上表现为“争取印尼”的突破口。

印尼是亚非会议的首倡国,为此次会议得以召开进行了多方奔走、协调。与印度相比,此时的印尼似乎更是“天然”的同盟者。印尼是拥有华侨华人最多的国家,有约 300 万华侨华人,也是当时共产党势力最强大的东南亚国家。印尼共人数号称 200 万,为当时的印尼第一大党。印尼还是二战结束以后最早开始武装反对殖民主义的斗争并取得独立的东南亚国家。苏加诺为平衡国内各派力量,特别是陆军的力量,也扶持和利用印尼共。此外,新中国内政外交的“独特性”及其成就,特别是“在经济上取得的成效和社会稳定”,对苏加诺时期的印尼也颇有吸引力,被视为“解决亚洲问题的亚洲处方”<sup>42</sup>。1952 年 4 月印尼韦洛波内阁组成后,开始调整对外政策,取消苏基曼内阁同美国秘密签订的《共同安全法协定》,拒绝参加美国策划的东南亚集体防御条约组织,支持尼赫鲁提出的建立和平区的倡议,积极推动亚非团结反帝反殖、维护亚洲和世界和平的事业。1953 年 10 月印尼派出首任驻华大使。1953 年 11 月,印尼经济代表团访华,双方签订了第一个贸易协定。1954 年 6 月,中国贸易代表团访问印尼,双方签订了贸易议定书和支付协定。印尼开始对华出口被美国禁运的橡胶。

印尼之所以热衷于倡议召开亚非会议,不仅因为此前在新德里召开的一个亚洲会议曾动员各国支持印尼的独立要求,证明这样的会议对推动民族独立运动是有积极作用的,还因为当时的印尼总理沙斯特罗阿米佐约提出了“亚洲人必须自己决定自己的前途,不要西方世界来干涉”的主张<sup>43</sup>。这一具有明显反西方色彩的主张与中国的外交战略方向是不谋而合的。

在这样的背景和指导思想下,中国为争取印尼做了大量的外交工作,也是“中国和美国在争取印尼方面展开了一场激烈的斗争”<sup>44</sup>。双重国籍的放弃便是一个重要方面。1954 年中国筹备

一届人大会议,酝酿从海外华侨中选举代表参加。印尼对此表示了极大的关注,并请尼赫鲁转达了印尼的忧虑<sup>45</sup>。由此,正所谓“解铃还需系铃人”,华侨“双重国籍”问题最早产生于印尼,也最早从印尼开始解决。1954 年 8 月,中国和印尼开始关于“双重国籍”谈判的筹备工作,谈判工作要求必须保证周恩来总理于 1955 年 4 月参加亚非会议时正式签约<sup>46</sup>。

中国的睦邻外交取得了成功。在印度和缅甸的力主及印尼的支持下,1955 年 1 月 10 日,印尼总理阿里·沙斯特罗米佐约代表缅甸、锡兰、印度、巴基斯坦四国总理致电中国政府,邀请中国参加当年 4 月 18 日至 24 日在印尼万隆召开的亚非会议。中国由此迈出了争取亚非国家支持,促进与亚非国家往来的第一步。从 1956 年至 1965 年,中国出现了第二次外交高潮。这一时期同中国建交的有 24 个国家,除法国外全部是亚非拉国家。从 20 世纪 50 年代中期到 60 年代末,中国对亚非拉的外交,在支持被压迫国家争取和维护民族独立的斗争方面取得了巨大胜利,推动了世界反帝反霸反殖事业的发展,中国也从中获得了巨大的政治回报。最直接的收获,就是中美关系的正常化、中国国际战略地位的提高和中国外交新格局的出现<sup>47</sup>。

注释:

1892 年 12 月 12 日,荷兰政府第一次公布了“荷兰国国籍及居住条例”(后又于 1907 年 7 月 8 日和 1910 年 2 月 12 日两次加以修改),这是荷兰政府制定的第一部《国籍法》。它采取出生地主义来确定它的籍民。如其第 13 条规定:“称帝国之居民者,谓在帝国或其殖民地领地,连续居住十八个月以上,现在继续居住该地之人。”参见蔡仁龙:《印度尼西亚华侨国籍问题的产生与演变》及其论文集《印尼华侨与华人概论》,(香港)南岛出版社,2000 年,第 171 页。

《大清法规大全》,卷 2。

东南亚  
经贸信息

据海关统计,2004 年上半年外省企业取道广西口岸与东盟的贸易额为 2.58 亿美元,比 2003 年同期增长 18.8%。出口的商品主要有化肥、手套、汽车底盘、内燃发动机、纺织纱线和摩托车零部件等;进口的商品主要有棕榈油、石油沥青、复合橡胶和原油等。

参见袁丁:《近代侨政研究》,香港天马图书有限公司出品,2002年,第133页。

李浩培:《国籍问题的比较研究》,商务印书馆,1979年版,第47~48页。

袁丁:《大清国籍条例:中国第一部国籍法的产生》,《八桂侨史》,1992年,第4期,第34、36页。

高伟浓、石沧金:《中国的华侨华人研究——对若干华侨华人研究期刊载文的摘评》,中国华侨出版社,2002年,第137页。

梁英明、周南京:《略论中国血统主义的历史作用》,《华侨历史》,1986年第4期。

张坚:《东南亚华侨民族主义发展研究(1912~1928)》,第145页。

陈碧笙编:《华侨华人问题论文集》,江西人民出版社,1989年,第32~33页。

胡之信:《中国共产党统一战线史》,华夏出版社,1988年,第417页。

l 石志夫主编:《中华人民共和国对外关系史(1949.10~1989.10)》,北京大学出版社,1994年,第151页。

w 此为印尼外侨后裔局局长于1954年宣布的数字,载于1954年3月18日《生活报》,转引自蔡仁龙:《印度尼西亚华侨国籍问题的产生与演变》,第208页。

k (印尼)松风:《印尼华人问题纵横谈》,《华人月刊》,1996年10月。

y 蔡仁龙:《印度尼西亚华侨国籍问题的产生与演变》,第189页。

l 杨公素:《当代中国外交理论与实践(1949~2001)》(香港)励志出版社,2001年,第47页。

l 《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社,1994年,第323页。

l 参见沈志华:《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》,广东人民出版社,2003年,第290页。

l 裴坚章主编:《中华人民共和国外交史》(第一卷,1949~1956),世界知识出版社,1994年,第335页。

l m n 曲星:《中国外交50年》,江苏人民出版社,2000年,第242~248页、第166页、第160~162页、第158页。

m 徐成芳:《和平方略——中国外交策略研究》,时事出版社,2001年,第86页。

m w 刘山、薛君度主编:《中国外交新论》,世界知识出版社,1998年,第27页、第33页。

m 对橡胶的需求似乎也是中国急于打开东南亚外交局面的重要原因。1952年周恩来访苏的任务之一,就是同斯大林商定橡胶协定。据双方于该年9月15日签订的关于在中国种植橡胶的技术合作协定,中国在生产出橡胶前,每年为苏联从第三国尽可能购得1.5万~2万吨橡胶。参见裴坚章:《中华人民共和国外交史》(第一卷,1949~1956),世界知识出版社,1994年,第40~41页;石志夫:《中华人民共和国对外关系史(1949.10~1989.10)》,北京大学出版社,1994年,第41页。

m 中国在签订此约过程中所作的让步,特别是对于“麦克马洪线”的看法,为印方所曲解,成为后来导致中印反目的原由之一。参见(印)卡·古普塔著,王宏伟、王至亭译《中印边界秘史》,中国藏学出版社,1990年,第67页;杨公素:《当代中国外交理论与实践(1949~2001)》(香港)励志出版社,2001年,第137页。(另外也有学者认为在中国与缅甸的划界过程中,中国让与了“较好的土地”。)

m 张忠祥:《尼赫鲁外交研究》,中国社会科学出版社,2002年,第122页。

m 刘宏:《中国—东南亚学——理论建构·互动模式·个案分析》,中国社会科学出版社,2000年,第16页。

m 参见杨公素:《当代中国外交理论与实践(1949~2001)》(香港)励志出版社,2001年,第147页;另可参见《东南亚学刊》,1997年第3期《东盟国家内外关系研究专辑》:《印度尼西亚同中国的关系》,第95~97页。

n 参见 Donald E. Willmott, The National Status of the Chinese in Indonesia (1900~1958), New York: Cornell University, 1961, P45.

n 据笔者对前国务院侨办副主任彭光涵访谈(2002年4月15日),彭当时参加谈判筹备工作,主要负责收集和整理有关双重国籍问题的国际法及条约等资料,供谈判时作依据或参考。因工作紧张和压力较大,时年仅36岁的彭在担任这一工作期间,头发全部脱落。

(作者系中国华侨华人历史研究所副研究员)