

新中国成立以来领事保护的 “国家特征”(1949~1977年)

黎海波

(中南民族大学 马克思主义学院 湖北 武汉 430074)

摘要: 新中国成立至改革开放之前是中国领事保护现代转型的重要时期。虽然这一时期新中国政府在国内制度上体现出对华侨权益的重视,然而由于受到国际环境与国际关系以及意识形态的较大影响,基于国际关系中国家利益的考量以及国家—社会关系中国的主导特征,领事保护中的国家利益与“侨民”利益之间呈现出一定的张力与矛盾,领事保护的“国家特征”较为突出。因此,中国领事保护的现代“人本”转型一直拖延至改革开放之后。

关键词: 新中国; 领事保护; 现代转型; 国家特征; 侨民利益

中图分类号: D829.3 文献标识码: A 文章编号: 1006-723X(2017)03-0023-05

一、新中国成立以来领事保护的发展历程

新中国成立至改革开放之前是中国领事保护现代转型的重要时期。

新中国成立初期,海外华侨大约有一千二三百万人,分布于世界各地,尤其是以东南亚国家居多。^{[1][P66]}新中国成立以来(1949—1977年)领事保护的发展历程可以概括为以下四个阶段。

(一) 1949~1953年,明确海外华侨的国民身份与政治认同,强调保护海外华侨的正当权益,对迫害华侨事件发表严正声明、抗议和警告

1949~1953年,新中国政府在海外侨务上继承了晚清以及民国时期的血统主义原则,主张所有海外华侨都是中国国民,都应在政治上认同中国,对中国政府尽义务。因此,在政治上,海外华侨要在行动上配合中国政府,紧密团结在中央人民政府的周围,组成海外爱国统一战线,反对美国等资本主义国家对中国的封锁与孤立,打击国民党反动势力;在经济上,中央政府鼓励广大华侨通过侨汇和购买公债等形式密切与中国的经济关系,积极支持祖国经济建设;在文化教育上,则规定海外的侨报和华侨学校的首要任务是宣传和报道祖国以及培养爱国的华侨后代。^[2]

中国政府则对广大海外华侨负有保护责任,

强调保护海外华侨的正当权益。1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》第五十八条就明确规定“中华人民共和国中央人民政府应尽力保护国外华侨的正当权益”。^{[3][P13]}

这一时期,中国政府的海外华侨政策引起了海外华侨居住国主要是东南亚一些国家的紧张与恐慌。这些国家担心共产党控制华侨输出革命,因此在“反共”的借口之下大肆迫害、排斥与驱逐当地华侨,如马来西亚、泰国、菲律宾与越南等国都有大量迫害华侨的事件发生。

针对东南亚国家政府与殖民当局对广大华侨的迫害事件,限于当时外交上的困境(当时与这些排华国家大多都未建交)以及经济与军事实力的落后等因素,中国政府只能采取两方面的对策来进行“领事保护”:一方面,中国政府先后对泰国、马来西亚殖民当局以及菲律宾等国政府的排华暴行发表严正声明、抗议和警告。1950年,外交部专门拟定了《关于华侨受排斥及迫害问题处理意见》与《关于在兄弟国家中华侨问题的初步意见》,其中确定的主要对策是声明或抗议的政治方式;^[2]另一方面,中国政府开始着手接纳与安置回国的难侨。1950年,外交部就提议中侨委要设法收容和安置回国难侨。1952年中共

基金项目: 国家社科基金项目(12CGJ003)

作者简介: 黎海波(1975—),男,湖北荆门人,中南民族大学马克思主义学院副教授,博士,硕士生导师,主要从事中国近现代政治与外交研究。

中央《关于海外侨民工作的指示》进一步强调,当前我国侨民政策的一个主要任务就是要“收容被迫回国难侨”。^[4]1949~1953年底,中国政府接待与安置的回国难侨不下于2万人。^[2]

(二)1954~1958年,取消双重国籍,鼓励华侨归化于当地

1954年,为了打破美国等资本主义国家对中国的孤立、封锁与遏制,拓展中国的国际空间,改变中国在国际上的地位,中国开始进行外交上的战略调整,尤为重视与亚非拉国家之间建立与发展关系,从而拓展中国东南与西南方向的睦邻外交。

但是,新中国成立之后,周边的东南亚国家对中国一直存在一定的疑虑与戒备。华侨被视为中共与新中国“输出革命”的第五纵队,华侨的双重国籍往往也成为这些国家反华反共以及制造国际纠纷与矛盾的一个重要借口。

1954年,在瑞士日内瓦会议上,周恩来总理和印度尼赫鲁总理共同倡导和提出了处理国际关系的和平共处五项原则。而要打破美国的遏制和封锁,坚持和平共处五项原则与周边国家处理与拓展外交关系,发展睦邻外交,其中的一个关键问题就是要解决华侨的双重国籍问题。1954年8月,中国和印尼之间就开启了关于“双重国籍”谈判的筹备工作。1954年11月2日至12月23日,两国政府就这一问题进行了初步谈判。1955年,周恩来总理率团到印尼万隆参加亚非会议,4月22日,周恩来总理代表中国政府与印尼政府签订了《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》。由此,中国政府正式放弃双重国籍政策,凡持有外国国籍者,就自动丧失中国国籍。此后,中国又先后与尼泊尔(1956年)、蒙古(1957年)、马来西亚(1974年)、泰国(1975年)、菲律宾(1975年)以及缅甸(中缅就双重国籍问题于1954—1956年进行了多次协商谈判,虽然并未达成一个正式条约,但1956年周恩来总理的仰光发言基本表明了中国方面的正式立场)^[5]等国通过谈判与签约和平地解决了双重国籍问题。^[6](P292)

双重国籍的放弃,标志着中国与海外华侨关系的一个重要转变,“是中国对海外华侨的政策受制并服从于外交政策需要的结果。”^[7]当时,中国政府为了在和平共处五项原则基础上发展外交关系,尤其是与周边国家之间的关系,因此鼓

励华侨自愿选择当地国籍,在居住国落地生根,归化于当地。后来邓小平在1978年访问缅甸就曾指出,当时主要是考虑到亚洲国家,尤其是东南亚的一些国家华侨较多,其“住在国比较注意这个问题,鼓励华侨自愿加入住在国国籍,这对我们国家与住在国的关系有好处。”^[8](P260~261)

(三)1959~1965年,推行“三好”政策,开始大规模撤侨

中国政府解决华侨双重国籍问题的外交努力与政策以及鼓励广大海外华侨归化于当地的国外侨务政策与态度,并未收到预期的良好效果。这是因为在一些国家华侨问题的实质并不在于其国籍问题,而是在于居住国对当地华侨的排斥、歧视与迫害等问题。

20世纪50年代末期,印度尼西亚和菲律宾等东南亚国家,为了维护本族特权,刻意压制与排斥当地华侨,制订了一系列限制华侨经营的法令,如菲律宾政府颁布的《零售商菲化法案》中就规定禁止外侨开办新零售业。泰国政府也以遏制共产主义颠覆为名,关闭华侨报馆,搜查华侨学校和商店,大肆逮捕华侨。此时,美国也借机宣扬华侨是中国共产党与政府的“第五纵队”,在东南亚国家阴谋搞颠覆活动,这就进一步引发了海外华侨、中国与东南亚国家之间的纠纷与紧张。为此,1958年底,中国政府提出了解决华侨问题的“三好”政策,即“华侨自愿加入侨居国国籍,很好;华侨自愿保留中国国籍,同样好;华侨愿意回国参加祖国建设的,也好。”^[1](P78)

1959年,印尼总统苏加诺签署《总统第十号令》,禁止外侨在印尼乡镇等地经营零售业。印尼右翼势力则借此大肆煽动国民的排华情绪。随着印尼排华的加剧,华侨纷纷要求回国。1960年2月,国务院决定成立以廖承志为主任的“中华人民共和国接待和安置归国华侨委员会”,在闽、粤、桂、滇等省以及华侨入境港口等处设立专门接待与安排难侨的组织和机构,热烈欢迎愿意回国的华侨参与到祖国建设中来。基于此,中国政府决定派船到印尼去接回华侨。1960年底,约9.4万名印尼难侨回国。1961年,大约有万名难侨回国。^[2]一直到1967年10月中国与印尼断绝外交关系为止,中国从印尼共接回难侨9万多人。^[9](P8)

1962年中印边境自卫反击战爆发前后,当地华人遭到印度当局的非法逮捕与驱逐。中国外

交部先后提出严重抗议,并表示将派船接回难侨。1963年,中国政府从印度接回华侨约2300余人。^{[10][P232]}

(四)1966~1977年,“海外关系复杂论”盛行,领事保护趋于停滞

这一时期,由于受极“左”思潮的影响,领事保护上鲜有建树。“文化大革命”的爆发使得“海外关系复杂论”盛行,中外领事条约的签订工作基本停滞,中国的对外领事关系受到很大的影响。这一时期,“从上到下都认为领事司是不重要的”。^{[11][P129]}相应地,领事保护自然也居于无足轻重的地位。

20世纪60年代末,外国在中国设立的领馆减少至6个,中国在外国设立的领馆也减少至5个。^{[12][P21]}这一时期的领事保护工作由于资料缺乏等原因就不详细论述。

20世纪70年代,印支三国(越南、老挝、柬埔寨)由于政治动荡等因素掀起排华浪潮,中国政府也开始接受印支难民。当然,对于这一事件的处置则主要是在改革开放之后了。中国在一开始主要是从难侨的角度来对待和处理,而到了1979年之后,则转向从难民的角度来进行处理。^[13]

20世纪70年代也是柬埔寨华侨华人最为黑暗的时期。^{[14][P78]}到1975年时,柬埔寨华侨已达到50万人。而从1975年4月到1979年1月的红色高棉统治时期,柬埔寨实行极左政策,将广大华侨视为“资产阶级”,大肆屠杀、迫害和驱赶华侨,受难华侨数量达到25万人,^{[15][P160]}占了其总数的一半。针对这一事件,中国政府最初虽然也向柬埔寨提出了一定的交涉,不过,柬埔寨对此进行了辩解和敷衍,甚至继续迫害华侨,^{[11][P191]}针对这种情况,中国政府并未采取进一步的措施。由此可见,这一时期对于华侨的领事保护基本处于停滞状态。

二、新中国成立以来领事保护的国家特征

(一)国内制度上体现出对华侨权益的重视与对外领事关系上的滞后

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》第五十八条就明确规定“中华人民共和国中央人民政府应尽力保护国外华侨的正当权益”。^{[3][P13]}1954年通过的《中华人民共和国宪

法》第九十八条也明确规定,“中华人民共和国保护国外华侨的正当的权利和利益。”此外,外交部于1954年制定的《关于领事工作任务的初步规定》中也进一步强调,对华侨的正当权益要采取积极的保护措施。1957年,又草拟了《中华人民共和国领事条例(试行)》^{[16][P257]}由此可以看出,当时中国政府在内政上对于华侨权益的保护是很重视的,然而这一时期的领事关系发展却很滞后,这就在较大程度上制约了领事保护的发展。这种滞后主要体现为以下三个方面:

首先,自新中国成立到20世纪60年代初,共“有13个国家在中国设有30个领事机构”,而中国则只在8个国家设有14个领事机构。^{[12][P20]}到了1978年底,中国只在巴基斯坦、日本、波兰、瑞士、埃及、坦桑尼亚和加拿大这7个国家设有领事馆,而在中国设领的仅有日本、尼泊尔和波兰这3个国家。^{[17][P19]}

其次,新中国成立之后的较长一段时间内,一直没有就发展对外领事关系积极主动地同其他国家进行谈判或签订领事协议与条约,^{[18][P24]}无论是对资本主义国家还是对社会主义国家,都是如此。

最后,虽然《维也纳领事关系公约》已于1967年生效,但新中国政府一直到1979年之前都没有加入这一公约。这也容易引起其他国家的顾虑与担心,既使得领事关系难以发展,也使得领事问题容易趋于复杂化。^{[19][P25]}

(二)领事保护对象上以海外华侨为主

从新中国成立到改革开放之前,总共出境的人数只有28万人次^{[19][P331]},平均每年不到1万人。除定居国外的华侨之外,当时能够自由出境的中国公民并不多,而且临时出境者大多数都是因公出境,因私出境者较少。由于这一时期领事保护的主体主要是海外华侨,因此领事保护工作也往往被称为“护侨”。^{[16][P253]}不过,从中国与民主德国、捷克斯洛伐克以及苏联等国签订的领事条约来看,其中都有条款规定领事工作要保护派遣国及其公民和法人的权益。^{[16][P260]}由此可见,领事保护的主体也扩展包容了海外中国公民(临时出国或未定居者)与法人。

(三)政府性领事事件占据主导

归结起来,中国公民海外安全风险(领事事件)可以分为自然风险(地震、海啸、疫病等自然因素引发的风险)、社会风险(社会发展差异等因

素所导致的绑架、抢劫等犯罪活动以及交通事故等)、商务风险(经济与劳工纠纷等)、政局风险(政局动荡不稳所导致的风险)与政府风险(政府不法行为所导致的侵害等)五大类型。^{[19] [P19-23]}其中,政府风险在改革开放以前,可谓是中国公民海外安全风险的主导类型,如在晚清、民国以及新中国成立初期外国政府对海外华侨的歧视、排斥、驱逐与打压等。新中国成立以来,由于出国公民较少,个体性领事事件相对较少,案件种类也较为单一,政府性因素引起的领事事件占据主导。对于历史上政府主导性领事事件,“领事保护往往需要以强大的国力作为基础,而且在机制上也往往只能侧重于事发时的抗衡与应对”。^[20]

(四) 领事保护的“国家特征”较为突出

现代的领事保护,不仅是一项国家权利,也是一项个人权利。对外,领事保护属于国家权利,反映着本国与国际社会的互动关系;对内,领事保护属于个人权利,体现出国家与公民之间的互动关系。因此,领事保护就要受到国际关系以及国家—社会关系的多重影响。

首先,从国际关系层面来看,新中国成立之后,迫切需要巩固政权,恢复和发展国民经济,建立起正常的国际关系。新中国政府宣布废除一切不平等条约(包括了以前的领事条约),希望在和平共处五项原则的基础之上,同外国建立和发展平等的外交关系与领事关系。然而在当时国际格局的影响下,即以美国和苏联为首的两大阵营的冷战对峙之下,西方资本主义国家基于意识形态的分歧,拒不承认新中国社会主义政权。以美国为首的西方资本主义阵营,对新中国实行经济封锁、政治孤立和军事包围的政策,企图扼杀新生的社会主义政权。这就迫使新中国采取“一边倒”的外交政策,在政治上向苏联“看齐”。从20世纪50年代后期到60年代末期这段时期,世界局势进一步分化、动荡与演变,东西方两大阵营的内部都开始发生一定的分化与分裂。1956年苏共20大成为中苏两党分歧的开始。后来这种两党关系的裂痕进一步扩大到两国关系。美国继续执行反华政策,而苏联则试图控制中国,从政治上、经济上和军事上对中国施加种种压力,致使中苏同盟关系破裂。因此,中国调整开始“一边倒”的外交战略,推行既反帝又反修的外交战略,也就是“两个拳头打人”的外交战略。这

一时期,中国为了摆脱外交困境,广泛团结第三世界和部分西方资本主义国家,进一步提出了两个中间地带的战略论断。从20世纪70年代初期到改革开放之前,随着国际形势的变化,尤其是美苏两国外交态势的变化,中国的外交战略进一步调整,提出了“联美反苏”的“一条线”和“一大片”战略。

其次,从国家—社会关系层面来看,新中国成立之后,为了迅速改变半殖民地半封建社会所导致的一穷二白的状况,大力发展我国的现代工业,必须举全国之力,保障各项资源向工业部门流动,集中于重点项目建设。而要有效地实现这一目标,计划经济无疑是最为有效的手段。^[21]政府可以通过行政手段,借助于行政计划和指令来保障工业的优先发展。而这种计划经济模式也曾推动了苏联经济的高速发展,从而为苏联取得二战的胜利奠定了经济基础。而这又构成了一种示范效应。在经济因素与政治因素的交叠影响之下,再加上当时共产党对马克思主义与社会主义认识上的“教条化”与某种偏差,从而导致了“计划经济就是社会主义”这一错误思维的形成。因此,中国逐步建立起与计划经济体制相适应的由政府掌控一切的、人们依附于权力的全能控制型社会管理模式。这样就铸就了国家与社会非良性互动的困境。

总体来看,这一时期的领事保护较大程度上受制于国际环境与国际关系以及意识形态的影响,如1949—1953年期间,当时主要出于冷战的需要,为了反对美国等资本主义国家对中国的封锁与孤立以及打击国民党反动势力等,中国政府主张所有海外华侨都是中国国民,都应在政治上认同中国,对中国政府尽义务;后来在1954—1958年期间,出于拓展与亚非拉国家和平友好关系的需要,宣布放弃双重国籍,鼓励华侨归化于当地。基于国际关系中国家利益的考量以及国家—社会关系中国家的主导特征,领事保护中的国家利益与“侨民”利益之间呈现出一定的张力与矛盾,领事保护的“国家特征”较为突出。因此,中国领事保护的现代“人本”转型一直拖延至改革开放之后。

[参考文献]

[1] 任贵祥. 海外华侨华人与中国改革开放[M]. 北京: 中共党

- 史出版社 2009.
- [2] 庄国土. 新中国政府对海外华侨政策的变化(1949—1965年) [J]. 南洋问题研究, 1992 (2).
- [3] 建国以来重要文献选编(1) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [4] 张赛群. 建国初期我国海外护侨工作及其启示——以东南亚地区为例[J]. 华侨大学学报 2014 (2).
- [5] 范宏伟. 二战后缅甸华侨“双重国籍”问题研究[J]. 厦门大学学报 2005 (4).
- [6] 齐鹏飞. 中国共产党与当代中国外交(1949—2009) [M]. 北京: 中共党史出版社 2010.
- [7] 程希. 从“双重国籍”的放弃看中国侨务与外交的关系[J]. 东南亚研究 2004 (3)
- [8] 中央文献研究室. 邓小平年谱(一九七五—一九九七)(上册) [M]. 北京: 中央文献出版社 2004.
- [9] 聂功成. 关山度若飞: 我的领事生涯[M]. 北京: 新华出版社 2009.
- [10] 陈传仁. 海外华人的力量: 移民的历史和现状[M]. 北京: 世界知识出版社 2007.
- [11] 青峰石. 外交部大楼里的故事[M]. 北京: 世界知识出版社 2006.
- [12] 《新中国领事实践》编写组. 新中国领事实践[M]. 北京: 世界知识出版社, 1991.
- [13] 周聿峨, 郑建成. 在华印支难民与国际合作: 一种历史的分析与思考[J]. 南洋问题研究 2014 (3).
- [14] 国务院侨办侨务干部学校. 华侨华人概述[M]. 北京: 九州出版社 2005.
- [15] 张俞. 越南柬埔寨老挝华侨华人漫记[M]. 香港: 香港社会科学出版社有限公司 2002.
- [16] 许育红. 公民领事服务指南[M]. 北京: 法律出版社 2015.
- [17] 丘日庆. 领事法论[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.
- [18] 《中国领事工作》编写组. 中国领事工作(上册) [M]. 北京: 世界知识出版社 2014.
- [19] 顶针安全·顶针智库. 中国公民境外安全报告: 2015 [M]. 北京: 时事出版社 2015.
- [20] 黎海波. 中国领事保护可持续发展探析[J]. 现代国际关系 2016 (6).
- [21] 蔡天新, 陈明德. 再论新中国选择计划经济的历史原因[J]. 北京工业大学学报 2011 (5).

On National Interests First of China's Consular Protection Since the Foundation of PRC (1949 ~ 1977)

LI Hai-bo

(School of Marxism, South-Central University For Nationalities, Hubei 430074, Wuhan, China)

Abstract: China's consular protection underwent its modern transformation from the foundation of new China to the reform and opening up. During this period, although attention was paid to the rights and interests of overseas Chinese by the government in the domestic system, there was tension and contradiction between national interests and the interests of the overseas Chinese caused by consideration of the interests of the state in international relations and government dominance in the domestic society due to the great influence of international environment, international relations and ideology. And the characteristic of national interests first was quite obvious in consular protection. Therefore, the modern people-oriented transformation of China's consular protection was delayed until after the reform and opening up.

Key words: the People's Republic of China; consular protection; modern transformation; national interests first; the interests of overseas Chinese

(责任编辑: 左安嵩)