

中国共产党华侨权益保护的 百年演进：角色、逻辑与启示^{*}

王丽霞 谭子恒^{**}

摘 要： 华侨与中国共产党有着深厚的历史渊源，百年来华侨参与推进中国革命，助力中国共产党发展壮大，推进改革开放和中国特色社会主义事业。中国共产党百年来虽然历经了从革命党到执政党的转变，但始终重视侨务工作，并将华侨权益保护作为侨务工作的重要内容。从为华侨权益奔走呼吁的有限介入，到上下求索、渐入佳境的全面领导，中国共产党始终坚守保护华侨权益的初心，并不断取得新的突破。回顾中国共产党华侨权益保护的百年演进，可以发现其中蕴含的深刻逻辑，即统一战线思想始终是华侨权益保护的强大推力，践行初心、担当使命始终是华侨权益保护的根本遵循，维护华侨权益始终是凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力的坚实基础。本文结合历史经验，得出坚持党的领导、围绕统战目标、推进侨务立法和推广一网通办的中国共产党华侨权益保护的现实启示。

关键词： 中国共产党 华侨权益保护 侨务实践

^{*} 本文系华侨大学“华侨华人研究”专项经费资助项目（项目编号：HQHRZD2019-02）的阶段性成果。

^{**} 王丽霞，华侨大学国际关系学院教授，研究方向为侨务政策、海外华侨华人安全与领事保护、公共安全与应急管理；谭子恒，华侨大学国际关系学院硕士研究生，研究方向为华侨华人海外安全与领事保护。



华侨形成的历史最早可追溯至秦汉时期，但“华侨”的概念出现得很晚^①，在中国近代历史上，不同时期的相关当局对华侨内涵的界定也有些许差异，但一般认为华侨即指定居在国外的中国公民。1955年，新中国才明确取消双重国籍的态度，在这之前华侨华人、华侨、华人的称呼并没有本质的不同。1990年《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》规定华侨的身份认定条件之一即在国外“定居”，此后国务院侨务办公室出台专门的通知对华侨“定居”作出解释，华侨由此具有了更为明确且官方的身份概念。^②

回望中国共产党百年侨务实践，保护华侨权益一直以来都是侨务工作十分基础和重要的内容，正是中国共产党百年来坚持对华侨权益的保护，坚持情为侨所系、利为侨所谋、心为侨所想、爱为侨所倾，才有千千万万的爱国华侨前赴后继地投身于中国共产党的革命、建设、改革之中。中国共产党百年华侨权益保护的实践生动展现了中国共产党坚守初心、不忘初心的优秀品质。

一 华侨权益：国内合法权益与国外正当权益的集合

李克强总理在2022年政府工作报告中指出：“全面贯彻党的侨务政策，维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益。”^③事实上，中国共产党有着保护华侨

① 我国古代并无“华侨”“侨民”一说。直至近现代，在《近现代辞源》和《现代汉语词典》才开始出现“侨民”条目。在《近现代辞源》中“侨民”被解释为“长期住在国外而保留本国国籍的居民”，在《现代汉语词典》中“侨民”被解释为“住在国外而保留本国国籍的居民”。

② 根据《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》（2000年修正）第二条，“华侨”是指定居在国外的中国公民，《国务院侨务办公室关于印发〈关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定〉的通知》对定居的认定作出了明确界定，即“定居”是指中国公民已取得住在国长期或者永久居留权，并已在住在国连续居留两年，两年内累计居留不少于18个月。中国公民虽未取得住在国长期或者永久居留权，但已取得住在国连续5年以上（含5年）合法居留资格，5年内在住在国累计居留不少于30个月，视为华侨。中国公民出国留学（包括公派和自费）在外学习期间，或因公务出国（包括外派劳务人员）在外工作期间，均不视为华侨。

③ 《政府工作报告》，中国政府网，http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm。



权益的百年优良传统，新中国成立后，中国共产党以执政党身份开展华侨权益保护工作的能力进一步加强，多次在政府工作报告中提到“维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益”，历届全国人大代表也多次对华侨权益保护提出议案和建议，华侨权益保护法治化也正在逐步深入。

在开展研究前，需要明确华侨权益的内涵。为此本文首先从中国共产党华侨权益保护研究的学术史视角探讨华侨权益的内涵。许肖生聚焦中国共产党创立初期及第一次国共合作时期中国共产党对海外华侨权益保护的呼吁和相关政策的推动。^① 康小怀以抗战时期中国共产党在陕甘宁边区的侨务工作为切入点，讨论了中国共产党基于《八一宣言》、瓦窑堡会议等制定的华侨国内外权益保护政策。^② 任贵祥总结分析了新中国成立初期中国共产党开展的一系列针对华侨权益保护的开拓性工作，其中既涉及华侨土地财产、回国投资等国内权益，也包括华侨双重国籍、国外华侨社团组织、侨校教学等直接或间接相关的国外权益。^③ 赵健通过对改革开放以来历次全国侨务工作会议主要精神的梳理，展现出中国共产党围绕侨务政策的拨乱反正、国家经济建设和科教兴国、中国走向世界等几个层面开展华侨国内外权益保护的生动实践。^④ 除此之外，《探解中国侨务》（石汉荣）、《中国侨务政策研究》（张赛群）、《中国侨务通论》（中国侨务通论课题组）、《华侨华人与国共关系》（任贵祥、赵红英）等专著中亦有对中国共产党华侨权益保护政策和实践的讨论。可以发现，针对中国共产党华侨权益保护的研究主要体现在整体侨务政策研究方面，单独针对中国共产党华侨权益保护的学术性梳理不是很多，虽然已有部分学者对此进行了专门的讨论，例如中国华侨华人研究所副所长张秀明撰写的《华侨权益保护政策法规的发展与完善（回望中共百年侨务

① 许肖生：《中国共产党早期的华侨政策与侨务工作》，《暨南学报（哲学社会科学版）》1991年第3期。

② 康小怀：《抗战时期陕甘宁边区侨务工作探析》，《甘肃社会科学》2017年第6期。

③ 任贵祥：《略述建国初期的侨务政策》，《中共党史研究》1990年第3期。

④ 赵健：《改革开放40年中国侨务政策的回顾》，《华侨华人历史研究》2018年第4期。



工作)》^①一文,但在新中国成立前中国共产党在华侨国内外权益保护方面的内容还有待系统、深入地研究。

结合上述文献分析和梳理可以发现,中国共产党保护的华侨权益既包含国外正当权益,也包含国内合法权益,范如松在其专著中也明确地持此观点。^②另一部分学者在华侨权益研究中,将重点放在华侨国内权益的保护上,^③这主要是因为当前我国华侨权益保护立法的议程设置都是以国内权益为主^④,如福建省、浙江省、广东省、上海市等地区的“华侨权益保护条例”皆以华侨的国内权益为基本内容;此外,一些专门性华侨权益保护的法律法规也基本是聚焦于华侨国内捐赠、投资和私有房屋等方面的权益,这难免会遮蔽国内部分学者的研究视角而在学术研究中忽视华侨的国外权益。事实上,远在海外的华侨虽然脱离了国家领土管辖的范畴,但决定华侨成为国民的身份、血统、文化认同等要素具有空间稳定性,这使得国家作为政治

① 张秀明:《华侨权益保护政策法规的发展与完善(回望中共百年侨务工作)》,人民网,<http://m.people.cn/n4/2021/0906/c23-15181370.html>。

② 范如松:《侨务工作的理论与实践》,世界知识出版社,2012,第135页。

③ 李忠壹、邢志人:《以问题为导向的地方华侨权益保护立法研究——基于辽宁地区侨务实践》,《沈阳师范大学学报(社会科学版)》2019年第3期;张振江、宋婉贞:《华侨权益保护立法进展及特征:跨国移民视角》,《统一战线学研究》2020年第2期。

④ 就立法内容而言,绝大部分华侨都生活在海外,其在国外权益的保护也应该纳入华侨权益保护的专门法中,全国人大华侨委员会主任委员白志健曾在第三十三次中央“五侨”领导联席会议上就深入研讨华侨权益保护立法有关问题提出过一个设想,即“立法的适用范围能否延伸到华侨在海外的权益”,详细内容可参见白志健《为推进华侨权益保护立法而努力》,《中国人大》2016年第11期。这足以表明我国立法机构并不是没有思考过在华侨权益立法时将华侨的海外权益纳入其中,那为什么没有实施这一设想呢?根据夏莉萍教授在“中国海外侨胞权益保护立法的理论与实践”学术论坛上的发言,在华侨权益保护专门法中涉及华侨国外权益的保护具有有限性,一是属地管辖权优于属人管辖权,二是领事保护需遵循国民待遇原则,三是中国驻外外交代表机构在接受国没有控制事件进展的实质性行政和司法权力。这就造成现华侨国内外权益保护立法现状迥异,华侨国内权益的保护立法相较于华侨国外权益更为具体和全面,详细内容可参见庄瑞银《新形势下中国海外侨胞权益保护立法探讨——“中国海外侨胞权益保护立法的理论与实践”学术论坛综述》,《地方立法研究》2017年第5期。目前《领事保护与协助工作条例(草案)》依旧在意见征集之中,这将是华侨国外权益保护的重要法规依据,笔者认为如果要出台专门的华侨权益保护法,应当对华侨国外权益的保护作出一般性规定,并与《领事保护与协助工作条例》相衔接,以此为华侨权益的国内国外全方位保护提供系统性依据。



共同体而拥有的属人权力依旧存续，华侨的权益依然需要受到国家的保护。^① 具体而言，对华侨国外权益的保护主要是领事机构及其官员根据本国利益和政策，在所处国同意的范围内进行保护其国民的权利和利益的行为。^② 受限于华侨权益研究范围，华侨权益保护的整体性受到影响，造成学界对华侨国内国外权益保护关注的失衡。部分学者认识到了这一问题，并在研究中对华侨国内权益和华侨国外权益予以明确区分。^③

2018年《国务院关于华侨权益保护工作情况的报告》在提到保护华侨国内权益的同时，也提到了对华侨国外权益的保护。^④ 可见，中国侨务部门也将华侨的国内权益和国外权益共同涵盖进华侨权益之中。综上，华侨权益包括国内合法权益和国外正当权益，华侨的国内合法权益由国家和地方有关保护华侨权益的法律法规来调整，涉及政治、财产、劳动、社会保障、出入境、文化教育、房地产等权益；华侨国外正当权益受国家领事保护机制的调整，当海外华侨的人身安全或财产利益在海外受到侵害或面临危险时，中国的领事机构及其官员有义务提供保护和协助。

二 华侨百年贡献：中国共产党承担华侨权益保护的情感动因

中国共产党对华侨权益保护具有法理正当性，具体而言，即基于宪法中

-
- ① 刘莲莲：《国家海外利益保护的主体确认及责任重构》，载张蕴岭主编《海外公共安全与合作评估报告（2020）》，社会科学文献出版社，2020，第22~23页。
- ② 2009年11月19日，国务院法制办公室在“中国政府法制信息网”公开征求对《中华人民共和国领事工作条例（征求意见稿）》的意见，提到组织起草领事工作条例的目的是“维护国家利益以及中国公民、法人和其他组织在国外的正当权益”。参见《法制办就领事工作条例（征求意见稿）公开征求意见》，中国政府网，http://www.gov.cn/zwhd/content_1468829.htm。
- ③ 刘国福：《华侨国内权益保护立法模式探析》，《东南亚研究》2011年第1期；张德瑞：《论华侨在国内投资权益保护存在的问题与对策》，《八桂侨刊》2013年第2期；许育红：《领事保护华侨海外权益若干问题的实证研究》，《武大国际法评论》2014年第1期。
- ④ 许又声：《国务院关于华侨权益保护工作情况的报告》，北大法宝网，<https://www.pkulaw.com/chl/ab5d8aae72adebe6bdfb.html>。



的明确规定（《宪法》第 50 条、第 89 条）、国际法领域的相关基本原则（领事保护规则、外交保护规则、属人管辖权理论、基本人权保护原则）。^①但与此同时，中国共产党对华侨权益保护还具有一定责任。中国共产党与华侨有着紧密的联系，华侨在百年党史的各个重要阶段都发挥了独特作用，从中国共产党的建立、中华人民共和国的成立到改革开放和中国特色社会主义事业的建设，无不存在华侨的身影，无数华侨前赴后继，对中国共产党、新中国的发展起到了重要作用。中国共产党百年来的发展建设与华侨的支持密不可分，中国共产党作为执政党必须承担华侨权益保护的一定责任。

近年来，个别学者认为华侨具有海外关系的独特性正在逐渐减弱，且只有少数华侨对中国作出了重大贡献，不赞同给予所有华侨适当照顾，也不赞同对华侨权益保护制定特别法。^②这种观点是没有联系全体华侨在中国共产党历史上的重要地位和特殊贡献的不适当言论，只是片面地从权利义务对等的角度认为华侨权益不应获得适当照顾，这不符合中国共产党人的初心，也误解了中国侨务工作的内涵，即侨务工作不是功利主义的，对权益保护的对象也不能“嫌贫爱富”，不能认为部分华侨没有作出重要贡献，就将其与作出了重要贡献的华侨区分开来。

（一）华侨参与推进中国革命和宣传马克思主义

马克思主义传入中国与华侨密切相关。20 世纪 20 年代旅欧华工和勤工俭学留学生置身于马克思主义的发源地，他们接触到的是最原始的社会主义，也切身感受到资产阶级对工人的剥削，为此开始投身马克思主义的探索，并先后组织了多个进步组织，主创或参与创办了《少年》《赤光》《旅欧周刊》等刊物，利用这些刊物积极向国内宣传马克思主义，成为将马克思主义传播进中国的先驱者。^③与此同时，旅日华侨和留学生也创办了许多宣传马克思主

① 董灿：《华侨权益保护的正当性研究》，硕士学位论文，中国社会科学院，2017。

② 刘国福：《华侨国内权益保护立法模式探析》，《东南亚研究》2011 年第 1 期。

③ 何启刚：《旅欧勤工俭学——马克思主义在中国的传播路径研究》，硕士学位论文，河北师范大学，2010。



义的报刊，刊登《近世政治史》《社会主义》等介绍马克思主义的译文。^① 廖仲恺还翻译了大量文章介绍社会主义，为中国近代启蒙运动奠定了坚实的思想基础。中国共产党早期骨干在日本获得了接触马克思主义的机会，回国后进一步学习和实践，成为共产主义传入中国的使者。

旅俄华侨也是最早接触到马克思主义的中国人之一，1918 年旅俄华侨组建旅俄华工联合会，并回到中国宣传十月革命，随后成立俄共中国党员中央组织局，并作为中国共产党成立前联系俄中革命的纽带。^② 旅俄华工联合会负责人杨明斋作为共产国际派出的代表团成员，在北京多次向李大钊建议南下上海与陈独秀等人见面，并决定发起成立中国共产党，是名副其实的中国共产党早期党组织的助产士。^③ 华侨对中国共产党的创立起到了特殊作用，书写了中国共产党创立历史上不可或缺的一页。

（二）华侨助力中国共产党发展壮大，为新中国成立作出了贡献

中国共产党在建立初期力量较为薄弱，但已经保持着与华侨的密切联系。1924 年爱国华侨廖仲恺促成了第一次国共合作，在一定程度上推动了中国共产党的早期发展。在 1931 年抗日战争开始阶段，中国共产党与致公党（华侨政党）都处在抗战最前线，因而彼此之间也有了更深的了解，加深了战斗友谊。在之后的抗日战争中，致公党多次发动海外华侨向中国共产党领导的抗日义勇军、游击队捐款捐物，致公党领袖司徒美堂在海外宣传奔走，贯彻落实中国共产党提出的抗战方针。^④ 在 1937~1946 年第二次国共合作期间，国民党顽固势力掀起了三次反共高潮，不仅停止了对我党军队供给，而且加紧对陕甘宁边区进行经济封锁，海外华侨纷纷响应中国共产党的

① 任贵祥、赵红英：《华侨华人与国共关系》，武汉出版社，1999，第 64 页。

② 陈云飞：《海外华人对马克思主义传入中国的贡献》，《重庆教育学院学报》2011 年第 5 期。

③ 丁志伟：《杨明斋：中共早期党组织的助产士和守护人》，学习强国网，https://www.xuexi.cn/lpage/detail/index.html? id = 3309556956781284417&item_id = 3309556956781284417。

④ 李子涵：《中国致公党与中国共产党的早期合作研究（1925-1949）》，硕士学位论文，武汉大学，2018。



号召，克服重重阻碍为八路军、新四军和其他人民抗日武装筹集抗战物资和款项。^①除了捐款捐物，海外华侨还回国参战、学习或工作。据统计，来到中国共产党领导的抗日敌后战场的归侨青年约有 2000 人。^②在抗日战争期间，华侨到延安投资设厂，支持边区的经济建设。华侨领袖陈嘉庚还在 1940 年访问延安，这次访问让他重新认识了中国共产党，直呼“中国的希望在延安”，在陈嘉庚的影响下，大量海外华侨由此选择支持中国共产党。可以说，抗日战争时期，海外华侨与中国共产党的交往联系比以往任何时期都更加密切，海外华侨的人力物力财力的支援和国内国际舆论上的声援让中国共产党的力量得到较大发展。

抗战胜利后不久蒋介石发动内战，海外各国华侨纷纷通过电函表明反对态度，并加入中国共产党领导的反对内战的斗争中。在中国共产党的领导下，抗战时期成立的海外工作委员会新组建了 8 个分部，其中暹罗总支部在偏远山区设立秘密营地，训练的游击队员达 5000 多人，训练完毕秘密回国的有 2000 多人。^③1948 年 4 月 30 日，中共中央发布纪念“五一”劳动节口号，号召迅速召开政治协商会议。随后，新加坡、马来西亚、美国、古巴、暹罗、印度支那三国、欧洲各国的华侨都纷纷致电响应中共五一号召。^④第一届中国人民政治协商会议的正式代表中就有致公党代表 6 人，海外华侨代表 15 人，此外还另有候补代表 2 人。^⑤华侨代表陈嘉庚和司徒美堂还被选为中央人民政府委员会委员，参加了新中国的领导工作。

① 王宝书、贾平、高主友：《八路军、新四军驻各地办事机构在抗日战争中的地位和作用初探》，载张承钧、刘建业主编《中国人民抗日战争纪念馆文丛》（第四辑），北京出版社，1993。

② 王唯真：《归国奔延安》，载全国政协文史资料研究委员会华侨组编《峥嵘岁月——华侨青年回国参加抗战纪实》，中国文史出版社，1988，第 49 页。

③ 刘华：《论解放战争时期海外华侨政治立场的大转变》，《华侨华人历史研究》1993 年第 2 期。

④ 刘华：《论解放战争时期海外华侨政治立场的大转变》，《华侨华人历史研究》1993 年第 2 期。

⑤ 任贵祥、赵红英：《华侨华人与国共关系》，武汉出版社，1999，第 246 页。



（三）华侨华人推进改革开放和中国特色社会主义事业

邓小平指出，“海外关系是个好东西，可以打开各方面的关系”^①。20世纪80年代末，侨务工作的拨乱反正基本得以完成，在正确侨务政策的施行下，广大华侨和外籍华人参与中国共产党领导的改革开放事业的积极性被充分调动起来。华侨华人有着充足的资金，改革开放以来大量侨资流入中国，解决了中国经济高速发展所需要的建设资金问题。据统计，1979~1991年外商在中国的直接投资为268.85亿美元，其中港澳台资本和海外侨资共179.32亿美元，占外商直接投资总额的67%；1992~1997年外商在中国大陆实际直接投资1968.1亿美元，其中海外侨资占1276亿美元，约为进入中国大陆外资的65%；1998~2000年，中国实际利用外资1718.9亿美元，其中海外侨资为1094.6亿美元，约占外资总额的64%。^②截至2018年，中国60%以上的外资是侨资，70%以上的外资企业是侨资企业。^③同时，海外侨资在中国发展高科技产业、改造传统产业、增加财政收入等方面也作出了重大贡献。侨界还蕴藏着丰富的智力资源，海外华侨人才文化层次高、专业知识强，他们回国后围绕国家和地方经济科技发展需求，为我国科技进步作出了重要的贡献。一些华侨还利用自己的人脉关系和社会地位，帮助中国产品和服务进入国际市场，成为中国与世界联系的桥梁。进入新时代以来，华侨还积极参与和推动“一带一路”建设。可以说，中国改革开放所取得的巨大成就离不开广大华侨的贡献。

三 中国共产党在华侨权益保护百年演进中的角色转变

从历史上来看，中国历代封建政府对华侨权益的保护都是予以漠视

① 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》上卷，中央文献出版社，2004，第214页。

② 石汉荣：《探解中国侨务》，中国评论学术出版社，2004，第288页。

③ 吕东浩、姜贵东：《发挥侨资侨智优势共筑伟大复兴“中国梦”》，2018年3月16日，http://www.lhwww.cn/art/2018/3/16/art_102_2658910.html，最后访问日期：2022年4月7日。



的，并无护侨的意愿，甚至诬蔑“华侨入海，非奸则盗”“系彼地土生，实与番民无异”，或者对华侨进行残害。^① 国民党在抗日战争期间在海外华侨中大搞反共运动，对拉拢不了的华侨进行迫害，令广大华侨十分反感；此外，国民党内部腐败严重，经常借抗战之名骗取华侨血汗钱，甚至对救侨费加以剥削、强夺，致使许多归侨难侨和侨眷被饿死、冻死、病死。其中最能体现国民党对华侨权益迫害的例子就是战时战斗在滇缅公路上的 3200 名华侨技工的悲惨结局。^② 唯独中国共产党不同于中国历史上任何一方掌权者或执政党，百年来对华侨权益予以了前所未有的重视，在不同的历史时期，根据海外各地的不同特点，多方面推进华侨权益保护工作。

（一）奔走呼吁：华侨权益的发声者和捍卫者

20 世纪初，华侨的数量就达到了四五百万之多。^③ 一战期间，东南亚华侨社会豪商迭出，一定程度上主导了当地私营经济。第一次世界大战结束后，东南亚经济的繁荣吸引了中国劳动力涌入，1922~1939 年仅经由厦门、汕头、香港三地出国移民的人数就达到了 5530064 人。^④ 彼时华侨中大部分都是从事苦力的华工，他们受尽了帝国主义的残害和资本家的剥削。在中国共产党创建时期，共产主义者就深切感知到华侨在海外的艰难处境，他们对华侨求救无门的遭遇倍感同情，所以以他们为代表的早期党组织就以保护华侨权益为初心，主动担负起为华侨请命、为华侨利益争取的使命。

① 王丽霞、肖群鹰：《海外涉侨突发事件的政府救援响应研究》，《政治学研究》2013 年第 4 期。

② 任贵祥、赵红英：《华侨华人与国共关系》，武汉出版社，1999，第 150~154 页。

③ 此处所提到的华侨，即使入籍住在国，只要没有明确放弃中国国籍，按照双重国籍政策也依旧属于中国国民。庄国土：《21 世纪前期世界华侨华人新变化评析》，载贾益民、张禹东、庄国土主编《华侨华人研究报告（2020）》，社会科学文献出版社，2020，第 9 页。

④ 〔日〕游仲勋：《东南亚华侨经济简论》，郭梁、刘晓民译，厦门大学出版社，1987，第 10~11 页。



1. 发动华侨革命，为华侨权益斗争

中国共产党早期著名的政治活动家、理论家萧楚女提出“要发动华侨起来革命，为维护华侨自身的权益而斗争”^①。由此，中国共产党早期通过发动华侨开展和参与反帝反封建的革命运动，来实现保护华侨自身权益的追求。为此，旅俄华侨 1918 年在苏维埃俄国创建了统一的华人革命组织来开展革命工作，并积极争取在维护华侨权益方面获得苏俄政府的支持。1918 年 12 月 24 日，旅俄华工联合会为了使大批欧战期间被征往俄国当苦力的华工早日返回家园，主动联系苏俄政府，分期分批地将旅俄华工遣返归国。^②1921 年，旅欧共产主义小组成立，赵世炎、周恩来等同志深入华工之中，系统地对华工开展阶级教育，传播马克思主义思想。1922 年，旅欧中国少年共产党（后改为旅欧中国社会主义青年团支部）成立。此外，旅欧党组织还在华工群体内建立旅法华工会等工会组织，团结和领导旅欧华工开展反帝国主义反封建革命，协助工人阶级的解放事业，达到共产主义的胜利。^③

2. 关切华侨生存，为华侨权益发声

1920 年底，中国共产党早期领导人瞿秋白去往莫斯科担任《晨报》驻俄特派记者，他入俄之后，为维护华侨利益，开展了大量的调查，包括多次向侨领了解情况、听取华侨意见和呼声，在处理华侨利益的问题上如实报道，为华侨权益奔走呼吁，要求政府坚决维护旅俄华侨合法利益。^④瞿秋白发回国内的第一条专电和第一篇通讯就是报道旅俄华侨的生存困境，可见他对华侨之关切。1925 年，提案《以实力保护华侨案》由共产党华侨代表许甦魂向国民党第二次全国代表大会筹备委员会提交，饱含对华侨备受欺压和摧残的痛惜和希望政府有所作为的愿望。1926 年，该提案获得通过，国民

① 许肖生：《中国共产党早期的华侨政策与侨务工作》，《暨南学报（哲学社会科学版）》1991 年第 3 期。

② 许肖生：《中国共产党早期的华侨政策与侨务工作》，《暨南学报（哲学社会科学版）》1991 年第 3 期。

③ 王佩莲、周兴旺：《中共旅欧支部与华工》，《北京师范学院学报（社会科学版）》1982 年第 3 期。

④ 聂长久、张敏：《瞿秋白早期侨务思想初探》，《吉林省社会主义学院学报》2007 年第 3 期。



党第二次全国代表大会根据其建议,决定设立侨务局,组织华侨协会,并在中央海外部附设海外同志招待所。^①在共产党人许甦魂的推动下,1926年华侨协会成立并将保卫华侨利益确立为协会的使命,作为全国性的华侨群众团体在华侨权益维护方面发挥了积极的作用。^②在国民革命期间,共产党人为广大华侨积极发声,要求国民党中央体察华侨疾苦,保护华侨权益,最终促成国共两党共同的、负责任的、符合华侨切身利益的华侨权益保护政策。

3. 明确护侨思想,为华侨权益护航

抗日战争期间,在民族危亡的紧急关头,中国共产党提出建立抗日民族统一战线的主张,也正是在这一阶段,中国共产党更加认识到华侨是统一战线的重要力量,需要加以团结和利用。1935年8月1日中共驻共产国际代表团草拟了《中国苏维埃政府、中国共产党中央为抗日救国告全体同胞书》(即“八一宣言”),提出要召集真正代表全体同胞的代表机关(包括国外侨胞)讨论抗日救国。^③同年12月,中共中央政治局在瓦窑堡召开扩大会议,明确提出要建立广泛的抗日民族统一战线。“八一宣言”和“瓦窑堡会议决议”是中国共产党在中央文件中明确表达“保护侨胞在国内外生命、财产、居住和营业的自由”的体现,^④标志着中国共产党领导层将华侨权益保护视为重要侨务政策并予以高度关注。随后,中共中央又成立了海外工作领导小组(后改为海外工作委员会),该组织的任务之一就是负责归国难侨的安置和救济。^⑤1945年4月中国共产党在延安召开第七次全国代表大会,毛泽东在《论联合政府》的政治报告中明确指出在中国的抗日战争中,海外华侨输财助战,对战争有所尽力,提出“要求保护华侨利益,扶助回国

① 许肖生:《中国共产党早期的华侨政策与侨务工作》,《暨南学报(哲学社会科学版)》1991年第3期。

② 许肖生:《许甦魂对侨务工作的贡献》,《暨南学报(哲学社会科学版)》1986年第2期。

③ 中共中央党史研究室:《中国共产党历史(第一卷)》,中共党史出版社,2010,第251页。

④ 中央统战部、中央档案馆编《中共中央抗日民族统一战线文件选编》,档案出版社,1984,第16~17页。

⑤ 任贵祥、赵红英:《华侨华人与国共关系》,武汉出版社,1999,第157页。



的华侨”。^① 1946 年，中国共产党在《和平建国纲领草案》中制定了护侨的具体措施：“对海外各地受敌摧残而失业之侨胞，应协助其复业，并对其居留国之眷属生活，予以救济；协助归侨返回原地，便利其复产复业；恢复并协助海外各地侨胞之教育、文化事业并奖励侨胞子女回国就学。”^②《和平建国纲领》于同年在政治协商会议第十次会议上通过。

（二）上下求索：华侨权益保护的探索者和践行者

20 世纪 50 年代初，海外华侨有 1200 万~1300 万人，且 90% 以上集中于东南亚国家。^③ 在中国共产党的领导和政策推动下，新中国成立后至“文化大革命”前，中国共产党积极加强对华侨权益的保护，因为此阶段大量华侨都集中在国外，所以此阶段中国共产党主要是以华侨的国外权益保护为重点。

1. 制定护侨政策，重视华侨切身利益

1949 年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确提出“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”^④。1954 年通过的《中华人民共和国宪法》第 98 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”^⑤。在中国共产党侨务政策和方针的引领下，华侨权益保护通过宪法成为国家意志。

中国共产党和中国政府还时刻关注海外华侨的生存环境，并适时对侨务政策进行调整，避免了海外华侨卷入东南亚各国的政治斗争，确保了华侨在住在国生存发展的安全。除此之外，为了缓解华侨资本与东南亚各国民族资

① 《华侨华人百科全书·法律条例政策卷》编辑委员会编《华侨华人百科全书·法律条例政策卷》，中国华侨出版社，2000，第 653 页。

② 中央档案馆编《中共中央文件选集（一九四六—一九四七）》（第十六册），中共中央党校出版社，1992，第 39~46 页。

③ 庄国土：《世界华侨华人数量和分布的历史变化》，《世界历史》2011 年第 5 期。

④ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》（第一册），中央文献出版社，1992，第 13 页。

⑤ 《中华人民共和国宪法（1954 年）》，共产党员网，<https://news.12371.cn/2015/03/18/ARTI1426665514681575.shtml>。



本的矛盾，保护华侨经济，中国共产党和新中国领导人从华侨切身利益考虑，通过广大侨务工作者的积极宣传，使许多东南亚侨胞改变了原来把资本转移到国内的做法。之后东南亚国家和地区的华商经济得到了较好的发展，这和当时中国共产党侨务经济政策的执行密不可分。^① 中国政府还颁布了专门的规定对海外华侨保护工作进行强调。例如外交部在 1954 年制定的《关于领事工作任务的初步规定》中特别强调“对华侨的正当权益，采取积极保护措施”，并做好各类领事协助和服务工作。^② 1957 年，又草拟了《中华人民共和国领事条例（试行）》。^③ 在中国共产党领导下，大批护侨政策被制定完成，对华侨权益保护工作发挥了重要的指导性作用。

2. 取消双重国籍，谋划华侨长远利益

新中国在爱国统一战线旗帜下实施对华侨统战工作，将其视作中国公民的一部分，鼓励他们回国投资。^④ 然而，双重国籍的问题也给海外华侨在住在国的生存和发展带来了极大的不便，这一问题也引起了中国共产党和新中国领导人的重视，解决中国公民的双重国籍问题被提上日程。中国政府在表明对“双重国籍”的态度后，明确劝导海外华侨自觉转化为住在国公民。这符合华侨自身的根本利益，为华人的长远发展和安居乐业创造了条件。

3. 明确护侨立场，当好华侨利益后盾

针对外国反华势力从事的反华排华活动，中国政府进行了坚决的斗争。1950 年，外交部拟定了《关于华侨受排斥及迫害问题处理意见》和《关于在兄弟国家中华侨问题的初步意见》，前者对华侨被迫害事件的应对措施进行了规定，后者对华侨事务的处置进行了原则性要求。^⑤ 中国政府在面对华侨权益被侵犯时，都是及时地、严正地同华侨住在国政府进行交

① 石汉荣：《探解中国侨务》，中国评论学术出版社，2004，第 258~259 页。

② 梁宝山：《护侨、领事保护和外交》，载张兵、梁宝山主编《紧急护侨——中国外交官领事保护纪实》，新华出版社，2010，第 307 页。

③ 许育红：《公民领事服务指南》，法律出版社，2015，第 257 页。

④ 吴前进：《国家关系中的华侨华人和华族》，新华出版社，2003，第 127 页。

⑤ 庄国土：《新中国政府对海外华侨政策的变化（1949—1965 年）——新中国政府侨务政策研究之一》，《南洋问题研究》1992 年第 2 期。



涉，表达保护华侨权益的强烈意志和决心，实实在在称得上华侨利益的坚实后盾。

4. 应对排华浪潮，保障华侨归国利益

1960年前后，有关国家出现排华浪潮，在这期间20多万名华侨选择回国定居，形成历史上最大的一次华侨回国高潮。^①因此，撤侨和接待、安置归侨难侨的工作，成为排华事件爆发后新中国侨务工作的一项主要任务。在安置归侨方面，中国政府也是事无巨细地为归侨考虑，20世纪60年代中国政府共兴办41个国营华侨农林场、3个国营华侨工厂，解决了8万多名难侨的生计问题。^②此外，为了方便华侨青年回国升学，中国政府于1960年在侨乡泉州创立了华侨大学，1960年后还在南宁、昆明、武汉设立了华侨补习学校接待归侨学生，作为归侨学生下一阶段学习的过渡。^③

（三）渐入佳境：华侨权益保护的立法者和服务者

从新中国成立到20世纪70年代末，这一时期华侨的数量没有较大增长。20世纪80年代初，华侨数量保守估计为400万人。^④改革开放后，中国人去往国外学习、工作、生活的越来越多，这段时间的移民通常被称为新移民，具有学历高、有一定经济能力、流动性大和来自全国各地等特点。^⑤截至2017年底，中国的华侨有600多万人。^⑥在这些华侨中，回国长期生活、投资创业、学习工作的越来越多，他们在国内权益的保护诉求越来越多元化，因此新时代华侨权益保护的一大特点是国内华侨权益的重视程度增加。同时，随着国际形势复杂多变，包括华侨在内的海外公民所面临的安全

① 石汉荣：《探解中国侨务》，中国评论学术出版社，2004，第261页。

② 张红、赵艳：《中国改革华侨农场 归难侨历经半世纪面貌大不同》，中国新闻网，<https://www.chinanews.com.cn/zgqj/news/2009/12-24/2037281.shtml>。

③ 上官小红：《建国后归国侨生安置工作探析》，《东南亚研究》2017年第1期。

④ 庄国土：《世界华侨华人数量和分布的历史变化》，《世界历史》2011年第5期。

⑤ 庄国土、张晶盈：《中国新移民的类型和分布》，《社会科学》2012年第12期。

⑥ 许又声：《国务院关于华侨权益保护工作情况的报告——2018年4月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-04/25/content_2053574.htm。



形势日益严峻,华侨对海外的正当权益保护的需求也随之增加,这也构成了国家海外利益保护的重要内容。

1. 侨务工作拨乱反正,拨开华侨权益保护阴霾

1978年1月11日中共中央下发了《关于全国侨务会议预备会议的情况报告》,报告涉及华侨华人兴办国内公益事业的权利,华侨华人、归侨侨眷私有房屋的所有权,华侨华人归国定居、工作的权益,华侨学生回国升学的权益等,该报告对华侨权益保护的拨乱反正起到了指导性作用。另外中共中央领导还对该文件进行了批示,批示首次提出了侨务工作的“十六字”政策原则^①,强调继续贯彻执行毛主席关于“保护华侨利益,扶助回国的华侨”的指示。^②在1978年的全国侨务工作会议上,国务院侨办主任廖承志也对华侨权益保护进行了强调,要求对违反侨务政策的错误现象开展斗争,对于在林彪、“四人帮”横行时期发生的冤案、假案、错案,要彻底给予平反昭雪;要认真处理全国各地侵占华侨房屋的问题;要从政治上、工作上、生活上关怀归国侨胞和侨眷,并且给予适当照顾。^③根据党中央的号召和部署,侨务部门平反昭雪的涉侨冤假错案33056起,占涉侨冤假错案总数的96%;“文革”前的遗留案复查了10155件,占应复查案件总数的96%。^④1984年12月24日,《中共中央办公厅、国务院办公厅转发了〈关于加快落实华侨私房政策的意见〉的通知》。在党的十三大召开前后,在“文革”中被侵占的近百万平方米华侨私房已全部清退,农村土改中被错误没收、征收的华侨私房已清退87%,在城市里的被错误改造的华侨私房已发还产权的占76%,城乡总计处理华侨私房2500多万平方米。^⑤“文革”结束后中国共产党对华侨权益保护的重视再次让华侨对祖国充满信心,大量华侨归国投身改革开放的浪潮。

① 侨务工作的“十六字”政策原则,即:一视同仁、不得歧视、根据特点、适当照顾。

② 肖锡权:《迎接侨务工作改革开放的伟大时代》,中华人民共和国国务院侨务办公室网,<http://qwgyzj.gqb.gov.cn/qwhg/141/1106.shtml>。

③ 赵健:《改革开放40年中国侨务政策的回顾》,《华侨华人历史研究》2018年第4期。

④ 刘华:《中国共产党与新中国侨务事业》,《中共中央党校学报》2005年第1期。

⑤ 许玉明主编《中国侨务通论(试用版)》,暨南大学出版社,2012,第344页。



2. 华侨权益保护立法，回应国内权益保护诉求

进入 21 世纪以来，在中国经济快速崛起、科技迅猛发展、国内市场发展壮大、综合国力持续增强、国际地位不断提升的背景下，越来越多原来在海外定居谋生的华侨开始选择回到中国定居生活、投资创业或者学习工作，当然也有一部分华侨出于“叶落归根”的原因选择回到中国定居。这其中，一部分华侨回国后办理了落户手续，身份由华侨转换为归侨，但也有一部分华侨并未办理落户手续，其华侨的身份继续被保留。此外，以旅游、探亲、访学、商务等事由短期回到中国的华侨也越来越多。据统计，2019 年我国出入境人员达 6.7 亿人次，这其中就不乏短期多次出入境的华侨。^①与此同时，华侨在国内权益保护的问题也开始日益显现，华侨在国内权益的保护诉求越来越多元化，诉求涉及他们在国内政治、经济、文化、社会领域的合法权益。1989 年在国务院侨务工作会议上，国务院侨务办公室主任廖晖强调“侨务立法是新时期侨务工作的一项重要任务”^②。以《宪法》第 50 条“保护华侨的正当的权利和利益”为基础，我国相继颁布和实施了一系列中央和地方保护华侨国内权益的法律法规，这些法律法规包括两类——涉及华侨国内权益保护内容的一般性法律法规和针对华侨国内权益设置的特别法规和条例^③。各地区针对华侨国内捐赠、投资和私有房屋等方面的权益，也有单独设置法律规范予以保护，在此不再枚举。目前，全国层面的华侨权益保护

① 《2019 年全国出入境 6.7 亿人次》，中国政府网，http://www.gov.cn/shuju/2020-01/06/content_5466711.htm。

② 国务院侨务办公室侨政司编《侨务法规文件汇编（1955—1999）》，国务院侨务办公室，1999，第 89 页；转引自赵健《改革开放 40 年中国侨务政策的回顾》，《华侨华人历史研究》2018 年第 4 期。

③ 其中，一般性法律法规主要有《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国民法典》（其中《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国收养法》的相关内容已被纳入其中）、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国仲裁法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国居民身份证法》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》等法律以及有关行政法规；针对华侨设置的特别法规和条例主要有《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》以及福建省、广东省、贵州省、海南省、湖北省、四川省、浙江省、上海市等省市制定的“华侨权益保护条例”。