

比较研究

俄罗斯海外同胞权益保护制度探析^{*}

乔素玲

(暨南大学 法学院, 广东 广州 510632)

[关键词] 俄罗斯; 海外同胞; 权益保护; 侨务政策; 侨务立法; 双重国籍

[摘要] 论文从俄罗斯海外同胞权益保护的法律规定、俄罗斯海外同胞权益保护制度的主要内容、俄罗斯海外同胞权益保护制度的特点三个方面, 分析研究了俄罗斯海外同胞权益保护的理论与实践, 旨在为我国侨务法治建设提供一些经验借鉴。研究显示, 俄罗斯重视海外同胞权益保护立法, 构建了比较完善的法律体系; 其相关立法既有专门法律法规和行政命令, 也有散见于各部门法的有关规定, 内容涉及国籍制度以及政治、经济、文化权利保护等; 俄罗斯通过专门立法、实行有限双重国籍制度, 为海外同胞权益保护奠定法律基础, 并且取得显著成效。

[中图分类号] D851.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2018)04-0076-08

On the Rights and Interests Protection System for Overseas Compatriots in Russia

QIAO Su-ling

(Law School, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Key words: Russia; overseas compatriots; the protection system of rights and interests; policy on overseas compatriots affairs; legislation on overseas compatriots Affairs; dual nationality

Abstract: This paper explores the theory and practice of protecting the rights and interests of overseas compatriots in Russia. It analyzes the legal basis, the main content and the characteristics of the protection system of Russian overseas compatriots' rights and interests, aiming to provide some experience for the legal construction of overseas Chinese affairs. The studies shows that Russia attaches great importance to legislation on the protection of the rights and interests of overseas compatriots, and has established a relatively complete legal system. The relevant legislation in Russia includes special laws, regulations and executive orders, as well as relevant provisions scattered in various department laws. The content covers the nationality system and the protection of political, economic and cultural rights. Through special legislation and limited dual nationality system, Russia has laid a legal foundation for the protection of the rights and interests of overseas compatriots and achieved remarkable results.

海外侨胞是中国发展的独特优势, 我国与外部世界沟通交流的桥梁与纽带的, 在推动民间外交、维护中国形象、传播中华文化等方面具有不可替代的作用, 是推动我国深入参与全球化进程不可或缺的力量。随着越来越多的中国公民走向世界, 加强对他们权益的保护, 特别是人身与财产安

[收稿日期] 2018-03-09; [修回日期] 2018-09-05

[作者简介] 乔素玲(1965—), 女, 暨南大学法学院教授, 博士, 主要从事法律史、侨务法教学与研究。

* 本文为国家社科基金重大项目(17DA143)的阶段性研究成果。

全的保护，成为当务之急。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要“强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益”。国务院已将华侨权益保护立法列入国家“十三五”立法研究计划。

目前，学界对侨务法治的研究已取得一定成果。如张秀明根据相关法律规定以及政策解释，界定了华侨华人相关的法律概念和非法律概念。^[1]也有学者根据政策和惯例，在总结实践经验的基础上，从实体法角度论证华侨的基本法律权益。如汤唯将华侨权益分为政治权利、社会文化权利、民事权利、经济权益等几大类；^[2]刘国福从出入境权、身份权、回国安置权以及社会福利权等方面对华侨权益进行了探究。^[3]华侨华人的国籍问题是学界长期关注的焦点。刘华在系统分析晚清以来国籍立法的基础上，探讨了海外华侨华人与中国政府的权利义务和利益互动关系。^[4]李安山等人在分析双重国籍问题的基础上，提出了保护海外侨胞的对策与建议。^[5]学界在侨务立法问题上，主要形成了专门立法和分散立法两种学说。汤唯、张洪波、张德瑞等人认为应该制定专门的华侨权益保护法；^[6]刘国福等人则认为应将保护侨胞权益的内容分散体现在各部门法之中。^[7]此外，还有学者对华侨的经济权、选举权、定居权等展开专题论述。但总体而言，目前学界主要关注华侨的国内权益保护，对海外侨胞的权益保护研究明显不足。

近年来，世界各国越来越重视海外侨胞的权益保护，并积累了丰富的实践经验，学界目前在这方面也进行了不少的研究，并对国外相关制度对中国的借鉴意义进行了探讨。如夏莉萍等人对英美等国的领事保护机制及欧盟的共同领事机制进行了研究；^[8]康晓丽等人分析海外印度人政策的发展、特点及其对印度的影响；^[9]庄国土等人对以色列的侨务政策进行了系统分析；^[10]路阳则对菲律宾的海外菲律宾人政策进行了探析。^[11]从笔者涉猎的资料来看，俄罗斯侨务立法成果丰富，具体制度的设计颇具匠心，但目前国内尚无学者对俄罗斯侨务法律制度进行系统研究与分析。因此，笔者特撰此文，系统分析俄罗斯海外同胞权益保护制度，以期为我国侨务法治建设提供一些经验借鉴。

一、俄罗斯海外同胞权益保护的 legal 根据

（一）“海外同胞”的法律界定

在我国，侨务法律法规及政策中最常使用的是“华侨”和“（外籍）华人”两个术语，前者是指定居在国外的中国公民；后者是指已加入外国国籍的原中国公民及其外国籍后裔，以及中国公民的外国籍后裔，^[12]二者的主要区分标准为是否具有中国国籍。而俄罗斯的法律文本中最常见的相关术语是“同胞”（Соотечественник）。根据《俄罗斯联邦海外同胞国家政策法》（以下简称《海外同胞政策法》），“海外同胞”（Соотечественники за рубежом）是指永久定居在俄罗斯联邦领土范围外的俄罗斯公民，也指现定居在俄联邦境外，历史上曾作为俄罗斯人民居住于俄联邦境内的人及其后裔、直系亲属，曾居住在俄联邦并自由地选择在精神上、文化上、法律上与俄罗斯联邦建立关系的人。具体包括：现定居在前苏联加盟共和国、获得该国国籍或无国籍的前苏联公民；从俄罗斯共和国、苏维埃俄国、苏维埃社会主义共和国联盟、俄罗斯联邦移民并曾拥有相应国籍且已成为外国公民或无国籍的人。从以上规定可以看出，俄罗斯的“海外同胞”与我国的“华侨华人”“海外侨胞”意思相近，但其所指范围更为宽泛。

（二）海外同胞权益保护法律体系的构成

俄罗斯是联邦制国家，其法律体系由联邦法和地方法两大部分共同构成。俄罗斯注重法典编纂，构建了比较完整的成文法体系。联邦法律体系主要由联邦宪法、法典、法律、行政法规、行政命令等构成，联邦宪法和联邦法律在俄罗斯领土范围内具有优先适用的效力。俄罗斯海外同胞权益保护立法虽然起步较晚但发展很快，目前已经形成相对完善的制度体系。宪法中有部分与海外同胞权益

保护相关的规定；民法典、刑法典等法典中也有部分相关内容；俄罗斯虽无专门的海外同胞权益保护法典，但联邦法律层面有海外同胞专门立法——《海外同胞政策法》；其他相关联邦法律也有涉及海外同胞权益保护的条款。

1. 宪法

1993年《俄罗斯联邦宪法》(以下简称《宪法》)对根本宪法制度、人和公民的权利与自由等做出了比较全面的原则性规定，其中第61条第2款规定：“俄罗斯联邦对其居住在境外的公民提供保护和庇护”，为海外同胞权益保护奠定了宪法基础。

2. 法律

《海外同胞政策法》是俄罗斯联邦海外同胞权益保护的专门立法。该法于1999年颁布施行，原有27条，后经9次修订，目前有效条款20条。该法明确了海外同胞的认定标准、海外同胞与俄罗斯的关系以及海外同胞在国内的法律地位，同时也较为全面地规定了海外同胞所享有的各种权利，联邦及各联邦主体权力机关在保护海外同胞方面的责任与义务。根据该法，俄罗斯联邦海外同胞政策的 principle 是互利合作，目标主要包括实现海外同胞利益的法律保护以及使海外同胞平等地在外国生活或返回俄罗斯。联邦及联邦地方主体国家权力机关依法从国家及地方预算中向海外同胞相关工作拨款，并可成立致力于帮助海外同胞的公共基金和其他社会组织，国家鼓励自然人及法人依法从事保护海外同胞的慈善活动。

《俄罗斯联邦国籍法》则对国籍问题做出具体规定。该法于2002年通过并正式生效，后根据侨情变化多次进行修改。此外，《俄罗斯联邦出入境秩序法》(1996)、《俄罗斯联邦外国公民法律地位法》(2002)、《俄罗斯联邦外国公民及无国籍人移民登记法》(2006)、《俄罗斯联邦公民选举权及全民公投参与权基本保障法》、《俄罗斯联邦领事条例法》等法律也对侨民权益保护做出相关规定。

3. 行政法规与命令

俄罗斯为了吸引国外定居的侨民“回归祖国”，于2006年出台《关于协助海外同胞自愿移居俄罗斯联邦的措施的总统令》，确认《关于协助海外同胞自愿移居俄罗斯联邦的措施的国家计划》(以下简称《国家计划》)及其实施计划的法律效力，并规定了成立专项委员会等相关事宜。2012年，为了提升《国家计划》的实施效果，俄罗斯总统普京签署第1289号总统令《关于实施协助海外同胞自愿移居俄罗斯联邦的措施的国家计划》，对《国家计划》进行全面修订。近年来，总统也在不同场合多次强调加强俄罗斯海外同胞权益保护。2012年7月，普京总统在出席俄罗斯大使及常驻代表会议时指出：“俄罗斯外交和领事机构应当全天候保护我们的公民及海外同胞的权利和利益。应当迅速地回应人民的需求，提供一切必要的援助和支持。”^[13]此外，俄罗斯关于海外同胞权益保护的行政法规与命令还有《俄罗斯联邦领事机构规定》、《关于设立支援与保护海外同胞基金会的总统令》等。

俄罗斯十分重视海外同胞事务规划。除《国家计划》外，目前俄罗斯正在实施的相关政策规划还有“移民政策构想2025”“俄罗斯联邦民族政策构想”“俄罗斯国家人口政策构想2025”以及“新增长模式——新社会政策”等。^[14]

二、俄罗斯海外同胞权益保护制度的主要内容

(一) 国籍与身份认定

侨民身份认定是侨务立法的基本内容，是权益保护的基础，其中国籍归属是侨民身份认定的关键。国籍是一个国家确定某人为其公民的根据，也是确定某人法律地位的重要根据，既体现个人和国家的法律关系，是个人与国际法之间的主要联系，也是国家行使管辖权、外交保护权的重要根据。^[15]

俄罗斯强调国籍的平等性和公民国籍权利的不可剥夺性。《宪法》第6条规定了俄罗斯国籍的统一性和平等性、公民的权利义务对等性以及公民拥有俄罗斯国籍和改变国籍权利的不可剥夺性，不

论公民通过何种方式取得国籍，俄罗斯对全体公民一视同仁。^①该规定为平等保护通过继受取得俄罗斯国籍的海外同胞提供了宪法依据。

俄罗斯有限承认双重国籍。俄罗斯公民加入外国国籍后，在符合法律规定的条件下，可以保留俄罗斯国籍。俄罗斯《宪法》第62条规定：“俄罗斯联邦公民可以根据联邦法律或俄罗斯联邦的国际条约拥有外国国籍（双重国籍）。如果联邦法律或俄罗斯联邦签署的国际条约未作其他规定，俄罗斯联邦公民拥有外国国籍不损害其现有的权利和自由，也不免除其因俄罗斯国籍而产生的义务”。《俄罗斯联邦民法典》第1195条规定，“如果自然人除俄罗斯联邦国籍外还具有外国国籍，则其本国法为俄罗斯法”，也就是说，确定其法律地位时应适用俄罗斯法律。

拥有双重国籍的俄罗斯公民必须向俄罗斯主管部门申报。2014年修订的《国籍法》第6条规定，俄罗斯联邦将具有外国国籍的俄罗斯公民只视为俄罗斯公民，俄罗斯缔结的国际条约及联邦法律另有规定除外；俄罗斯公民取得外国国籍不会引起其俄罗斯国籍的丧失；居住在俄境内的俄罗斯公民一旦取得外国国籍或长期居留权，必须在60日内向移民事务主管部门提出书面申报，俄罗斯缔结的国际条约及联邦法律另有规定除外。《俄罗斯联邦刑法典》第330条则规定，不依法履行申报双重国籍或外国长期居留权的义务将构成专行擅断行为，可能面临罚金、义务性劳动、矫正性劳动或拘禁等刑罚。^②这表明俄罗斯并不反对本国公民加入外国国籍，同时不断强化对双重国籍的规范管理。

（二）保护机构与方式

1. 国内保护机构与方式

俄罗斯国内主管海外同胞事务的机构是内务部。内务部设有移民问题总局，负责海外同胞政策和制度的实施，主管俄罗斯公民双重国籍或外国长期居留权的申报等事务。海外同胞在国内各项权益受到侵害，可与国内公民一样寻求行政与司法机构的保护与救济。主要保护和救济方式包括行政救济、司法救济、仲裁救济等。

2. 海外保护机构与方式

境外的俄罗斯公民或海外同胞需要俄罗斯的支持时，主要求助渠道有外交机构和非营利组织的保护与协助。前者主要是由俄罗斯驻外大使馆、领事馆提供的保护和协助，后者主要是由官方或非官方的非营利组织（基金会）提供的帮助。

首先，外交与领事保护是最重要的海外保护机构与方式。俄罗斯是《维也纳领事关系公约》缔约国，并于2010年颁行《俄罗斯联邦领事条例法》（以下简称《领事条例法》）。《领事条例法》规定了领事在海外维护俄罗斯联邦及其公民、法人的权益的权利和义务。根据该法第5条规定，领事职能主要包括：依法律授权审查俄罗斯国籍问题和执行相关决定；为海外俄罗斯公民办理发放身份证明文件；为外国人及无国籍人发放签证；登记在海外临时居住或永久定居的俄罗斯公民；采取措施保护在领事辖区范围内被逮捕、监禁、拘禁或拘留的俄罗斯公民的权利与合法利益；搜寻在领事辖区范围内失踪的俄罗斯公民；为领事辖区范围内的俄罗斯公民实现选举权及参与全民公投提供支持；领事公证与认证；收集与公民及法人权益相关的文件；保护领事辖区范围内需要托管或监护的俄罗斯公民的权利及合法利益；对在领事辖区范围内的悬挂俄罗斯国旗的船舶、军舰、军用辅助船、在

^① 《俄罗斯联邦宪法》第6条规定：“1. 俄罗斯联邦国籍的获得和取消要依据联邦法律进行。不论通过什么方式获得，俄罗斯联邦国籍是统一的和平等的。2. 俄罗斯联邦的每个公民在俄罗斯联邦的领土上都享有俄罗斯宪法所规定的一切权利与自由，并承担相同的义务。3. 俄罗斯联邦公民不能被剥夺自己的国籍，也不能被剥夺改变自己国籍的权利。”

^② 《俄罗斯联邦刑法典》第330条规定，“专行擅断，即违反法定程序或者其他规范性法律文件规定，实施受合法性组织机构或公民质疑的任何形式的恣意行为。如果因此导致严重损害的，应当判处数额为八万卢布以下或者被判刑人六个月以内工资或其他收入罚金刑，或为期一百八十个小时以上二百四十个小时以下义务性劳动刑，或为期一年以上两年以下矫正性劳动刑，或为期三个月以上六个月以下的拘禁刑”。另参见新华网：《俄要求公民申报双重国籍》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/05/c_126831654.htm。

俄罗斯登记的航空器、机动车辆和铁路运输及其人员提供必要协助；在卫生、植物检疫、兽医学保护方面采取措施；登记、保护、安置俄罗斯军方和民间的墓葬等。

根据 1998 年颁行的《俄罗斯联邦领事机构规定》，维护俄罗斯国家、公民及法人在接受国的权益是领事馆的基本任务和职能。领事馆应当推动俄罗斯与接受国在各个方面的合作，通过合法方式查明接受国在贸易、经济、文化、科技等方面的规定和动态，向俄罗斯外交部和驻在国大使馆通报，提出发展俄罗斯与接受国之间关系的建议，在领事辖区范围内宣传俄联邦国内外政策、社会经济文化和宗教生活的官方信息等。使领馆提供的保护和协助面向所有海外俄罗斯公民，定居在海外的俄罗斯公民只是其保护对象的一部分，但未取得俄罗斯国籍的海外同胞则难以得到俄罗斯使领馆的外交或领事保护。使领事馆提供的协助主要涉及政治权益保护、国籍身份认定以及人身自由保障等。

其次，非营利组织在海外权益保护方面的作用日益突出。俄罗斯重视发挥非营利组织在海外同胞权益保护方面的作用。根据俄罗斯法律规定，为了支援海外同胞，可以在俄罗斯设立公共基金会和其他公共团体。俄罗斯国内外非营利组织种类繁多，有的系俄罗斯官方设立并划拨资金，有的由海外同胞自发组织；有的为海外同胞提供全方位服务，有的则致力于为海外同胞解决专门问题。其中影响较大的有全球海外同胞大会以及海外同胞权益维护基金会。

“全球海外同胞大会”是保障海外同胞与俄罗斯联邦及地方主体国家权力机关之间相互关系的最高代表机构。该大会每三年至少召开一次，在两次大会间隔期可以召开“全球海外同胞会议”。全球海外同胞大会及全球海外同胞会议的代表由海外同胞社会组织在居住国召开的海外同胞会议中选举产生。全球海外同胞大会下设“全球俄罗斯海外同胞协调委员会”，负责在非上述会议举行期间海外同胞与联邦及各联邦国家主体权力机关之间的联系，并协调海外同胞相关事务。

根据 2011 年第 678 号总统令，俄罗斯外交部创建“海外同胞权益维护基金会”（以下简称“基金会”）。基金会资产由联邦预算支出、个人和机构自愿捐赠及其他合法来源共同构成。基金会致力于为海外俄罗斯同胞提供司法协助，保障其与居住国本国公民享有同等权利，促进海外俄罗斯同胞社群团结。基金会在很多国家和地区设立俄侨法律援助中心。2012 年，基金会在俄罗斯海外同胞数量较多、侵权事件频发的 5 个前苏联加盟共和国设立 7 个法律援助中心。这些法律援助中心为俄罗斯海外同胞提供免费法律咨询、法律援助以及普及法律知识。^[16]

基金会通过与俄罗斯境外机构的合作或者为律师提供资助，帮助俄罗斯侨民通过司法等途径维护自己在居住国的合法权益，取得明显成效。如 2016 年，保加利亚发生俄罗斯人子女免费入学受阻事件。在基金会支持下，通过委托当地律师起诉保加利亚教育部，成功恢复了在当地合法居留的俄罗斯人子女免费接受中等教育的权利。^[17]至 2016 年，基金会共为约 4 万名海外同胞提供法律援助。目前，基金会在 42 个国家开展了 300 多个援助项目。法律援助中心的分布范围扩展到前苏联加盟共和国以外，最终目标是建立起一个“俄语律师国际联盟”，增强俄语律师之间的联系，更好地为俄罗斯海外同胞服务。^[18]其中，在中国设有在华俄侨法律援助中心。

此外，联邦独立国家联合体事务、俄侨及国际人文合作署以及俄语世界基金会等非营利组织和侨民间团体通过多种方式为俄罗斯同胞维护自身合法权益提供资助和支持。其中俄语世界基金会以加强俄语在世界的地位、普及俄语和俄罗斯文化为主要目的。

（三）权益保护的主要类别

按照《海外同胞政策法》的规定，俄罗斯联邦根据国际法公认的原则和规范、俄罗斯缔结的国际条约、俄罗斯国内立法，考虑外国立法，保护和庇护在国外的公民，为实现与保护海外同胞的政治、经济、文化等权利和自由提供帮助。保障权利平等是俄罗斯保护同胞海外权益的基本原则，《海外同胞政策法》第 14 条明确规定，俄罗斯联邦可以根据对居住在国外的俄罗斯公民的歧视，重新审查俄罗斯对发生歧视国家的政策。

1. 政治权利保护

俄罗斯《宪法》第 32 条第 2 款规定：“俄罗斯联邦公民享有选举和被选举进入国家权力机关和地方自治机关的权利，有权参加全民公投。”凡具有俄罗斯国籍的人，只要达到法定年龄、具有完全行为能力，无论是否在俄罗斯境内居住，都享有选举权和被选举权。为保障定居海外的俄罗斯公民的选举权和全民公投权，《选举权法》规定俄驻外使领馆必须为海外选民行使权利提供支持，负责海外选举的选民登记、选区划分、投票等工作。该制度为定居海外的选民行使选举权提供极大便利，有利于保障其基本政治权利的实现。另一方面，俄罗斯基于国籍统一平等的宪法原则，在各大选举法中均未限制候选人的出生地。只要候选人不具有外国国籍或长期居留权，达到一定的年龄和在俄境内连续居住期限即可参选，从而为非本土出生的俄罗斯侨民参选提供平等机会，有利于他们融入俄罗斯社会，积极参政议政，促进侨民与普通公民的实质平等。

2. 经济社会权益保护

俄罗斯海外同胞在国内享有与一般公民基本同等的社会经济权利。《海外同胞政策法》第 13 条规定：外国国籍以及无国籍海外同胞在俄罗斯联邦境内逗留期间与俄罗斯公民享有同等权利、承担同等义务，俄罗斯联邦宪法、俄罗斯联邦缔结的国际条约、联邦宪法性法律以及联邦法律另有规定者除外。一般来说，无论是否具有俄罗斯国籍，所有海外同胞均享有同等的社会经济权利、承担同等义务。只有在少数情况下，为实现权利义务的实质性平等，对海外同胞提供部分优惠。根据《海外同胞政策法》第 16 条，俄罗斯联邦的国家权力机关及各联邦主体国家权力机关根据俄罗斯联邦及外国法律，促进俄罗斯国内经济主体与海外同胞经营主体之间的合作，支持设立合资企业，支持海外同胞参与俄罗斯经济投资，鼓励俄罗斯公司经济主体与主要聘用海外同胞的外资企业合作，实现互利互惠。俄联邦国的国家权力机关及各联邦主体国家权力机关可以根据有关国际条约及法律对属于社会弱势群体的海外同胞提供社会援助。在紧急情况下，俄罗斯政府按照法定条件及程序向海外同胞提供人道主义援助。

3. 文化权利保护

《海外同胞政策法》第 17 条明确规定，俄罗斯联邦及各联邦主体国家权力机关在遵守相关国际条约和国内立法，并考虑国外相关立法的基础上，为海外同胞保留和发展文化传统、学习俄罗斯语言文字等提供支持。具体措施包括：俄罗斯联邦将通过与所在国家的政府签订协议，保护在境外创办的民族文化组织，向境外民族文化组织提供物质和非物质方面的支持。俄罗斯联邦及各联邦主体国家权力机关与海外同胞在国外的民族文化自治组织展开全方位合作；为海外同胞提供使用国外俄罗斯科技文化中心的机会，满足其获取文化、科技、信息的需求；向海外同胞的文化中心、文化教育机构、图书馆、档案馆、剧场、歌舞团、艺术工作室等专业及业余创作团体提供帮助，帮助海外同胞研究文化传统，促进俄罗斯与海外同胞之间的文化交流；帮助海外同胞巩固俄语及俄罗斯方言知识，并为他们学习俄语及俄方言创造条件，培训专门教师、编写教材、根据海外同胞的特点设置课程；为海外同胞在俄罗斯境内的教育和科研机构接受教育提供帮助，使非俄罗斯国籍同胞在提交相应证明文件的条件下，与俄罗斯公民享有同等入学的权利；俄罗斯与海外同胞住在国在教育政策领域追求一致，缔结学历学位互认的国际条约；承认宗教组织在团结海外同胞方面的地位，支持宗教组织向海外同胞提供精神帮助，发挥其保护语言和文化的作用；俄罗斯联邦支持海外同胞获取和传播信息，在其居住国使用俄语及方言信息，设立大众传媒；通过在国内采取措施以及缔结国际条约，为向海外同胞传递国内信息创造条件，具体渠道包括俄语及方言电视、广播、广告或其他印刷品、电影、音频及视频资料、互联网等；联邦政府为向海外同胞提供信息的大众传媒提供资金、物质和技术支持。与此同时，俄罗斯还通过俄语世界等非营利组织，对海外同胞进行俄语教育，推广俄罗斯文化，增强对海外同胞的凝聚力。

三、俄罗斯海外同胞权益保护制度的特点

俄罗斯不断完善海外同胞保护立法,构建了比较系统的保护制度体系。俄罗斯在海外同胞保护立法模式选择、国籍制度完善、海外公民选举权及文化权利保障等方面呈现出鲜明特点。

(一) 通过专门立法完善海外同胞权益保护法律体系

俄罗斯专门制定《海外同胞政策法》,作为海外同胞权益保护的基本法律。该法不仅明确了同胞及相关概念的定义、同胞身份的认定标准、法律的原则与目标、处理俄罗斯与海外定居公民关系的原则、海外同胞的国籍,以及海外同胞出入俄罗斯联邦国境、外国国籍与无国籍海外同胞在俄罗斯联邦境内的法律地位,而且规定了海外同胞权益保护的具体方法与措施,特别强调国家对海外同胞关系的监测责任与举措,包括收集、分析、评价有关海外同胞的信息,建立数据库,预测形势及进行科学研究等,为全面、有效地保护海外同胞权益提供了法律依据。该法自1999年颁行以来,为了适应国际形势、俄罗斯侨情和国家战略的变化,先后多次进行修订,不断提升法律实施效果。

(二) 通过有限双重国籍制度兼顾立法的原则性与灵活性

俄罗斯单向、有限度地承认双重国籍,即本国公民不会因加入外国国籍而自动丧失原有国籍,外国人申请归化入籍时一般需要先放弃原有国籍。换言之,对于双重国籍者而言,俄罗斯国籍必须是其第一国籍,属于典型的“内紧外松”双重国籍模式。^①俄罗斯国籍制度具有一定的灵活性,不仅为俄罗斯海外同胞进出国门提供便利,提高其投身俄罗斯社会经济建设的积极性,有利于留住本国人才,也为保护海外同胞权益提供重要法律依据,符合俄罗斯的国家利益。

(三) 通过设立海外选区为海外同胞行使政治权利提供保障

由于海外同胞长期定居国外,回国参政等政治权利的行使受到时间、费用等现实条件的限制。为了打破海外同胞在行使政治权利方面的时空和经济局限,俄罗斯联邦选举法对海外选民行使选举权问题做出具体规定,专门在海外设立选区,为海外选民行使选举、公投等政治权利提供便利。根据俄罗斯法律规定,驻外使领馆负责海外选区划分、投票站设置等事宜,并为海外选民参加选举、全民公投及保护自身权益提供明确指引,为海外侨胞政治权利的行使创造良好条件,有力保障海外选民的政治权利,取得明显效果,提升了海外选民的归属感和向心力。

(四) 通过保护海外同胞的文化权利提高国家软实力

俄罗斯十分重视对海外同胞文化权利的保护,通过立法明确国家保护海外同胞文化权益的责任,并采取一系列具体措施,保障海外同胞在俄罗斯语言文化教育、传承及推广方面的权益,培养他们对俄罗斯的认同感及归属感,扩大俄罗斯文化、语言在世界范围的影响力,提高国家软实力。此外,俄罗斯根据不同国家对待俄罗斯文化的态度及需求差异,采取不同的文化推广策略。其依据主要是一个国家是否制定积极的文化政策,是否具有宽容的态度,是否支持俄罗斯文化的发展等。根据俄罗斯国家利益和不同国家(地区)的特点等多方面情况多层次、有重点、有针对性地制定出相应的俄罗斯文化推广政策和策略。在有的国家所做的主要工作是支援师资力量,出版教科书、专著、教学法参考书、词典等,旨在提高学习质量和增强俄语的功能;在另一些国家则是推广俄语和俄罗斯文化,建立关于俄罗斯的文化阵地,举办文化节、竞赛等活动,以便吸引更多的年轻人、中学生和大学生关注并喜欢俄罗斯文化;还有一些国家俄罗斯主要通过基金会资助其与俄语及俄罗斯文化有关的项目。^[19]差异化政策提高了海外同胞文化权利保护的实效,促进了俄罗斯国家软实力的提升。

^① 国籍政策包括加入本国国籍政策和加入外国国籍政策两个方面,两个方面不一定完全吻合。根据这两个方面的不同组合,可以分为“内松外松”“内紧外松”“内松外紧”和“内紧外紧”四种模式。“内紧外松”模式要求申请入本国籍者放弃原国籍,但不要求本国公民加入他国国籍者放弃本国国籍。具体参见杨飞:《美国华侨华人国籍问题探讨》,国务院侨务办公室政研司编:《北美华侨华人新视角——华侨华人研究上海论坛文集》,中国华侨出版社,2008年,第173~190页。

四、结语

俄罗斯将海外同胞权益保护视为实现国家复兴的重要举措,通过海外同胞权益保护专门立法以及有限双重国籍制度,为海外同胞权益保护奠定法律基础;通过在海外设立选区,为海外公民行使政治权利提供保障。俄罗斯坚持因时立法,根据社会发展现实需要及时调整国家政策,完善立法内容,提高海外同胞权益保护的有效性,取得明显效果。但俄罗斯海外侨民权益保护制度尚有进一步完善的空间,主要表现为社会经济权益保护规定以宣示性条款居多、使领馆与各非营利组织之间配合不够紧密等,需要通过进一步完善立法,细化领事保护法规,提高海外侨胞经济社会权益保护的实效,促进海外同胞权益保护整体水平的提高。

我国正在日益走近世界舞台的中央,面对新的世情、侨情和国情,我们应当在尊重国际法的前提下,借鉴俄罗斯海外同胞权益保护的经验和做法,及时更新对华侨华人的认识,完善侨务立法,形成统一联动机制,维护我国公民在海外的人身与财产安全,为海外侨民权益提供全面而有力的保护,树立负责任大国的国际形象,增进对海外同胞的凝聚力,奋力实现中华民族的伟大复兴。

[注释]

- [1] 张秀明:《华侨华人相关概念的界定与辨析》,《华侨华人历史研究》2016年第2期。
- [2] 汤唯、张洪波等:《华侨权益的法律保障机制》,山东人民出版社,2006年。
- [3] 刘国福:《侨务法律制度研究》,法律出版社,2012年。
- [4] 刘华:《华侨国籍问题与中国国籍立法》,广东人民出版社,2004年。
- [5] 李安山等:《双重国籍问题与海外侨胞权益保护》,江苏人民出版社,2016年。
- [6] 汤唯、张洪波等:《华侨权益的法律保障机制》,山东人民出版社,2006年;张德瑞:《我国华侨权益保护专门立法问题探微》,《八桂侨刊》2016年第1期。
- [7] 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。
- [8] 夏莉萍:《美英领事保护预警机制的特点及对我国的启示》,《外交评论》2006年第1期;夏莉萍:《中国政府在保护海外公民安全方面的制度化变革及原因初探》,《外交评论》2009年第4期;夏莉萍:《欧洲共同领事保护进展评析》,《欧洲研究》2010年第2期。
- [9] 康晓丽:《论印度的海外印度人政策及其对中国侨务政策的启示》,《南亚研究》2013年第1期。
- [10] 庄国土、康晓丽:《以色列的侨务政策及对中国的启示》,《国际观察》2013年第6期。
- [11] 路阳:《菲律宾政府的海外菲律宾人政策探析》,《华侨华人历史研究》2014年第3期。
- [12] 国务院侨务办公室:《关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定》,董传杰主编:《涉侨法规政策文件汇编(2014年版)》,暨南大学出版社,2014年,第15~16页。
- [13] [俄] 克里姆林宫官网:《俄罗斯大使及常驻大使会议》,СовещаниепословипостоянныхпредставителейРоссии.<http://www.kremlin.ru/events/president/news/15902>,访问时间:2017年6月7日。
- [14] 肖斌:《俄罗斯侨务资源及其对远东地区的作用》,《东北亚学刊》2017年第3期。
- [15] 李双元、蒋新苗主编:《现代国籍法》,湖南人民出版社,1999年,第5~7页;金默生、柴发邦:《中华人民共和国国籍法讲话》,群众出版社,1981年,第1~4页。
- [16] 察哈尔学会网站:《专访俄罗斯海外同胞基金会主席伊戈尔》,<http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=5648>,访问时间:2017年5月17日。
- [17] [18] [俄] 叶卡捷琳娜·萨布罗迪娜:《我们帮助“自己人”》,俄罗斯报网:Екатерина Забродина. Мы помогаем “нашим людям”, <https://rg.ru/2016/03/03/kak-rabotaet-fond-podderzhki-sootchestvennikov.html>,访问时间:2017年5月11日。
- [19] 张宏莉、张玉艳:《俄罗斯对外语言推广政策及其启示》,《甘肃社会科学》2011年第6期。

[责任编辑:李斌斌]