

第四章 中共推展僑務之歷史發展

本章仍以探索性 (exploring research)、歷時性 (diachronical research) 觀點探討中共僑務之歷史特質。其中對於中共僑務或僑教政策研究的困難點在於資料取得問題。國內關於中共僑務方面的碩士論文部分：有朱經葦在 1980 年的《中共僑務工作新動向之研究：1976-1979》、崔炯華在 1986 年的《現階段中共僑務政策之研究》、王誠於 1986 年的《中共僑務政策之研究：1978-1984》、林國章在 1987 年的《中共四化政策對其僑務工作影響之研究》。近期內碩士論文有朱惠賢於 1996 年的《鄧小平時期中共僑務政策之研究》、小林伊織在 2000 年的《中共改革開放後的僑務政策》。

在專書部份，學者多所引用到毛起雄、林曉東，1993 所著之《中國僑務政策概述》，及張希哲所著之《中共的僑務政策與僑務工作》。另外，在期刊部分，蔡瑋(2000 年)所著之《中共僑務政策的回顧與發展趨勢》、張火木(2003 年)所著之《兩岸僑教政策之比較與因應對策》僅零星提及；《2003 中共年報》及《2004 中共年報》才大致開始有專節討論中共的僑務問題；其他有關中共僑務資料更是散見於相關期刊雜誌中。

以上雖列舉國內相關中共僑務僑教方面碩士論文、專書...等達十篇，實則從觀看內容可知：(1)朱經葦、崔炯華、王誠、林國章等人資料豐富但時間已久；(2)其他較為近期內的各種文獻，研究篇幅稍短，中共資料亦稍嫌不足，應該是研究者共同的困境---主觀結構上及客觀

形式上因素---中共方面的文獻取得不易。因此任職於國關中心蔡瑋(筆者按：副研究員)才謂「截至目前為止，國內幾無學者對中共、兩岸的華僑政策進行有系統的研究。(蔡瑋，2000：22)而本論文亦僅能在前述資料基礎上，交叉考證中共僑務政策演進，並設法將開革開放後至近期內中共重要僑務政策補足。

朱經葦在《中共僑務工作新動向之研究：1976-1979》將中共建政以來的二十年的僑務工作劃分為三階段，第一階段自1949年至1957年；第二階段為自1958年至1965年，第三階段為1966年至1970年，亦為「文化大革命」時期，由於「造反外交」，中共幾已無僑務可言。本章研究主要是以1978年中共改革開放作為主要時間斷線，劃分成：1.改革開放前僑務政策、2.改革開放後僑務政策，並且希望在各大段時間內一併做到細部階段分期，以便研究考察其政策演變。

第一節 改革開放前的僑務政策

一 1949年至1957年

中共僑務政策的藍圖是自抗日戰爭時期開始逐漸形成的。1916年，中共中央在延安成立了「海外工作領導小組」，由朱德擔任組長。後來該小組又被擴大為「海外工作委員會」，仍由朱德擔任主要負責人，並且在旗下設置一些工作小組。1940年在「陝甘寧革命根據地」內為中共從事工作的歸僑在延安成立「華僑救國委員會」，這是後來「全國僑聯」的前身。(毛起雄、林曉東，1993：64)這些僑務工作單位的主要工作在於拉攏海內外華僑，並且動員他們參加中共的「抗日

民族統一戰線」。

在對外華僑政策方面，1946年6月，中共公開表示向俄國「一面倒」，於是對外政策乃以蘇俄馬首是瞻，並以打擊國民政府為主要目的，對海外華僑的統戰工作亦配合這兩點來做。由於國民黨一向在海外僑社中有相當大的努力，因此中共首先以拉攏僑團為主，或掌握僑團中的上層份子，以控制僑團；或透過僑團中親共份子，以扭轉該團政治立場；或另組新社團，以吸收華僑參加。其次則為創辦或收買僑校、僑刊，對於僑校給予津貼，供應教材或鼓勵返「國」升學；另外利用僑辦報刊雜誌來打擊中華民國政府並宣揚中共「建樹」，以此來壯大海外的聲勢。

1949年10月初中共取得政權後，即對內採取高壓統治政策，相繼展開「土地改革」、「三反五反」、「思想改造」等運動，在大陸上的僑眷、歸僑亦難逃此厄運。1950年元旦，中共「中央華僑事務委員會」（簡稱「中僑委」）主任何香凝在向海外華僑廣播中宣佈：「保護僑胞利益，反對帝國主義對僑胞的迫害」，「積極溝通僑匯，關心僑胞及僑眷生活」，（僑務委員會，1951：1-3）中共以此向海外華僑示好。

隨後於1950年6月底，中共公佈實施「土地改革法」，將大陸人民各依成份劃分階級，而僑眷、歸僑亦被區分為「地主華僑」、「華僑地主」、「富農」、「中農」、「貧農」五種，雖同年（1950年）11月中共又制訂了「土地改革中對於華僑土地財產的處理辦法」，表示給予華僑較寬容的待遇，而實際處理上，由於地方幹部的刁難因此華僑與一般人民的待遇，可謂無什差別，且仍要從事生產勞動與參加政治學習班。此外對於華僑中的一般地主，予以管制，「華僑中的地主、惡霸，

不僅不能出國，還要依法懲辦。」(中共僑務政策及其措施，1962：1-6)

在對外華僑政策方面，1953年蘇俄史達林死後其繼承人提出「和平共處」政策後，中共總理周恩來在1954年6月分訪印度、緬甸時，即提出「和平共處五原則」，並表明願與東南亞各國商討華僑國籍問題(人民日報，1954.09.23)，企圖藉此機會突破與東南亞各國政府的關係，否定中華民國對華僑的代表性，並逃避護僑的責任。同年11月，中共與印尼開始商討華僑國籍問題，次年4月簽訂「雙重國籍問題條約」，條約內規定，具有雙重國籍的華僑依本人自願的原則擇一國籍(中共僑務政策及其措施，1962：133-137)；1956年10月，周恩來接見新加坡勞工陣線主席戴維·馬歇爾時，進一步表示願見只具中國籍的僑民亦可自願選擇國籍，(人民日報，1956.10.13)從此中共開始鼓勵華僑加入當地國籍。如此不但可減輕中共的負擔，並可確實利用持北平護照的華僑為「第五縱隊」，以達到統戰的目的。

土地改革結束後，中共在1953年發表第一個五年計劃，開始推行「社會主義工業化的改造」。從這個時候開始，中共改採積極利用僑匯，鼓勵華僑回國投資參加「社會主義建設」的策略。中共宣布在土地改革時期中被列為地主階級的華僑已不再被視為「農村地主」，「富農」或「反革命份子」，並解除管制，被勞改的則獲釋。另外，在中共境內的港澳人士也受到了與華僑一樣的待遇。中共也推出華僑及僑眷在國內新建或購買房屋上的優待。「社會主義改造時期」僑務政策的特點是，有鑒於土地改革時期的政策引起海內外華人的反感，採取一些懷柔的措施。但土改時期予人印象未除，因此其效果有限。

根據1954年的中共第一部憲法中明文規定，國家保護國外華僑

的正當權益，確定其「一視同仁，適當照顧」的政策基本方針，全面推展其擁僑的僑務工作。(王玉民，1997：29) 1954年3月中共宣佈：提前「改變華僑地主的階級成份」，其中規定「原經評定為地主華僑或華僑地主的僑眷和歸僑，提早改變其階級成份，重行評定為華僑工人、華僑商人、小販、小土地出租者等，一經獲准改變階級成份的華僑，可以享受公民權利及較多的生活資料供應」。(中共僑匯研究社，1968：12)

另外在華僑國籍方面，周恩來在1955年以中共外交部長的身分訪問印尼時，和印尼當時的外長蘇納約簽定了「雙重國籍問題條約」，改變了以往承認雙重國籍的態度，要求印尼華人選擇印尼或中國兩者其中的一種國籍，其第一條和第二條內容如下：(僑務報社編，1957：20)

第一條 締約國雙方同意凡屬同時具有中華人民共和國國籍和印度尼西亞國籍的人，都應根據本人自願的原則，就中華人民共和國國籍和印度尼西亞國籍中選擇一個國籍。具有上述兩種國籍的已經結婚的婦女也應根據個人自願的原則在兩種國籍中選擇一個。

第二條 凡屬具有第一條所屬兩種國籍的人，如在本條約生效時已經成年，應在本條生效後兩年的期限內選擇他們的國籍。本條約所稱已經成年的人是指年滿十八歲或未滿十八歲但已經結婚的人。

此後，中共和緬甸之間，也依據這項條約，做出了類似的承諾。中共在1980年通過並公佈「中華人民共和國國籍法」的，也是完全

基於中共和印尼國籍條約的精神。(崔炯華，1986：82)

1955年2月中共國務院頒佈「關於貫徹保護僑匯政策的命令」，宣稱「僑匯是僑眷合法的收入，國家保護僑匯政策，不僅是當前的政策，而且長長遠的政策」(人民日報，1955.03.03)，並警告幹部，「凡有侵犯僑匯發生，必須分別情節論處」。這項命令公佈以後，在大陸上僑眷的生活乃漸改善。1956年中共對於僑眷、歸僑的糧、油供應問題又做了一次調整，(僑務報，1957.01：4-5)並喊出「儘先照顧」的口號，放寬主副產品的供應，(僑務報，1957.04：2)對於當時實施的「農業合作化」中的人合作社問題，特准「僑戶原有建屋地基，可准許不入社，如已入社的，華僑要建屋時，應歸還給他建屋」，「歷來依靠僑匯為生、無勞動習慣的，合作社不予排工和計算他們的出勤率，他們做多少就算多少，仍為社員」，(福建鄉報，1956.09.14)使得僑眷、歸僑在普遍糧荒的狀況下，有較好的生活。

對於處理華僑在內地投資方面，1955年初，中共將廣東省「華僑工業建設公司」、「華南企業公司」台併改組為「廣東華僑投資公司」；福建省的「福建投資公司」改組為「福建華僑投資公司」。1957年8月，中共又公佈「華僑投資於國營華僑投資公司的優待辦法」，確定「投資滿十二年的，可以收向股金」，而且「華僑投資股息定為八厘，其所得百分之五十，可以匯往海外」，(人民日報，1956.08.03)不能匯出的股息，則可交由僑眷使用，使海外華僑在大陸親屬的生活能過得寬裕些。

此外僑生教育方面，由於海外華僑青少年，是中共在海外發展統一戰線非常重要的一環。1953年底中共僑務措施放寬，在對僑生的

工作方面亦掀起了一次高潮；1954年夏，中共發動「優待僑生回國升學運動」，儘量放寬入學年齡限制，放寬申請「人民助學金」尺度，並將北平、廣州兩地的「僑生投考中學招生委員會」合併為「歸國華僑學生投考中等學校招生委員會」，以便於拉攏僑生回內地升學。中共這樣大肆宣傳招攬，結果1953年至1955年到大陸升學的僑生有近四萬人左右。（僑務報，1957.12：4）

本時期中共對處理華僑在內地投資，及僑匯方注重的原因仍在於希望能夠引進資金建設。

二 1958年至1965年

1957年11月中共「中共國務院僑務委員會(中僑委)」召開第二屆第一次全體會議，確定「社會主義的僑務路線」當前工作任務：(1)積極推進「全民整風運動」，對華僑、僑眷、僑生進行批判，及整肅「右派份子」的言論與行動；(2)積極發動「上山下鄉」運動，歸僑、僑眷必須熱愛勞動，同農民一起生活，為實現全面農業生產計劃而努力，投入新的農業生產高潮；(3)加強「社會主義思想教育」和「勞動改造」，教育歸僑、僑眷、僑生不僅在思想上，而且在行動上堅決走社會主義的道路；(4)徹底取消一切「特殊化的照顧」，對歸僑、僑眷、僑生的特殊優待，增長了他們的優越感，必須一概予以取消，今後要和全國人民一樣，來過社會主義關；(5)加強歸國華僑學生的教育工作，嚴格管制華僑學生，加強其思想教育，今後不能再鬧特殊化和鬧對立；並且以勞動改造方式，教育各級華僑學校內的騙子、盜竊、流氓學生（中共僑務政策及其措施，1962：9-11）。

中共在 1958 年 8 月進入了「社會主義建設總路線時期」。這段時期內，主要政策包括實行「人民公社」和「農工生產大躍進」。人民參加了公社以後，食糧，住宅，托兒所全部由公社分配，工作時間全部由公社安排，失去了個人自由。這個時候中共已經不承認雙重國籍，將已入外國籍的華人視為外國人，因此除了鼓勵仍然具有中國國籍的華僑們回國之外，其僑務政策的重點已轉移到國內的歸僑僑眷上。但在人民公社時期中，歸僑已不再被視為特殊的範疇，他們也成了人民公社化政策的工作對象。在 1958 年的華僑事務委員會第 2 屆第 1 次擴大會議中指出「僑眷歸僑是全國人民中一個組成部分，部分必須服從整體，絕不能脫離全國人民和社會整體而強調對歸僑，僑眷的特別照顧」。(張希哲，1963：28) 1958 年中共對內展開了「總路線」、「大躍進」、「人民公社」三面紅旗運動，對於大陸人民生活言行的控制，達到了頂點；對外方面，仍持續前期的「和平共處」外交，僑務工作內容，亦以配合這內外的需要，而有改變。

1960 年代，正逢印尼劇烈排華，中共努力拉攏印尼華僑歸國¹。

註¹：1959 年 5 月 4 日，印尼政府發布政令第 10 號，規定華人不得在農村經營生意，失去謀生之道而湧入都市的人口多達 40 萬人，到了 1960 年有 10 萬人離開印尼移居國外(亞力山大，華僑見中國，1975 年，出版會，東京，第 43 頁)。雖然印尼根據 1955 年與中共之間的條約，要求選擇印尼國籍的華人與土著同化，並且實行禁上華文教育等措施，但是「普利布米(Prbumi，土著)」與華裔印尼人之間還是存在著明顯的差別。即使年輕一代的印尼華人已同化到幾乎不會說華語或任何中國方言，但是華人的平均經濟狀況明顯的比普利布米好，因此他們容易成為排外的對象。具有中國國籍的印尼華僑多數返回大陸，已取得印尼國籍的華人中，也有人遷至中國大陸，但移居香港，新加坡，台灣的也不少。居住在英國統治下的香港，國籍完全不成問題，只要在港居住 7 年便能成為永久居民，可領取香港旅行證件，取代護照的功能。香港銅羅灣曾有印尼華人的聚居區。台灣則承認雙重國籍，因此理論上印尼華人都有權申請中華民國國籍，並且可以在滿足某些條件(例如服兵役，以及在合住滿一定時間)後在台設戶籍。不過，在台設籍後又移居第三國的印尼華人其實也不少。

印尼華僑多數以福建為祖籍，故許多華僑回國後參加福建省內各地的「華僑農場」。不過發現生活水平並沒有提高，許多人到後來透過非法的管道，重新遷至香港、台灣、及東南亞等地。

1960年，印尼兩度爆發了激烈的排華運動，使得眾多的華僑無法在當地生存下去。中共基於「和平共處」的外交政策，故僅有簡單的抗議，此不但不足以解決問題，反招致海外華僑一致的譴責，中共不得已始決定將這些華僑接返大陸。同年2月，北京成立「接待和安置歸國華僑委員會」，以「中僑委」主任廖承志為負責人，其下主要之僑鄉省、縣亦設有相同組織或接待機構。至1962年中共所接運之印尼華僑約十萬四千人；次年，中共與印度爆發戰爭，在印度之華僑受到極度迫害，1963年3月下旬起，中共開始辦理接僑工作，這次共接回二千二百九十八名華僑。

1963年3月，中共開始推動「反對貪污盜竊，反對投機倒把，反對鋪張浪費，反對分散主義，反對官僚主義」的「五反運動」，路線明顯左傾。此時歸僑僑眷又被扣上富農，地主階級的帽子。中央後來又發布安撫歸僑僑眷的政策。（小林伊織，2000：15）

此外僑生教育方面，截至1964年為止，中共先後在大陸設立5所「華僑大學」（包括「北京外語專科學校」）、7所「歸國華僑學生中等補習學校」、一百多所「華僑農場」中小學，至於僑辦中學，僅閩、粵兩省即有一百二十多所，足見中共對僑教之重視。可惜到了1967年由於財政枯竭，大量緊縮教育經費的結果，對於歡迎各級僑生回國升學的態度，變成僅歡迎高中畢業生回國投考大學和積極鼓勵海外華僑發展中小學教育、盡量就地安置的政策。（朱敬先，1973：

71-72)

三 1966 年至 1978 年

1965 年 11 月，由毛澤東策劃「無產階級文化大革命」的整肅運動，在大陸展開；1966 年 8 月，由「紅五類」子弟（即工人、貧下中農、幹部、軍人、及「烈士」子弟）組成的「紅衛兵」正式成立，至此大陸乃陷於一瘋狂動亂中。外交方面，由於「紅衛兵」興亂，而掀起了「造反外交」，導致中共對外關係的緊張，而中共的僑務也捲入了這洪流中。

1966 年開始，中國大陸遭到「文化大革命」的浩劫。有「海外關係」的歸僑僑眷當然遭受左派的懷疑，他們於是提出「華僑複雜論」以及「海外關係複雜論」。主導文化大革命的「四人幫」，對於有海外關係的人橫加罪名，把跟海外通信說成「裏通海外」，把海外匯款污蔑為「特務經費」，並且把有海外關係的人如同「地，富，反，壞，右，特」一樣列為「黑七類」他們也被認為是「有海外關係的無好人，信任他們無根據，接觸他們無好處」。(小林伊織，2000：15)四人幫也把海外關係界定為「反動的政治關係」。(林國章，1987：51)

許多歸僑僑眷被審問，下放，逮捕，飽受迫害。僑務組織變成「資產階級的黑窩」，「牛鬼蛇神的避風港」，「國務院僑務辦公室」的公益事業被解釋為破壞自力更生，為資產階級樹碑立傳」，而被廢上。僑務工作他就此陷入停頓狀態，整個文革期間，幾乎沒有什麼僑務政策可言。僑務工作人員也成為「資產階級的孝子賢孫」，歸國華僑被冠上歷史反動派，資產階級，資本主義走狗，裏通外國，國民黨特務等

罪名，這段時期的冤假錯案超過百萬件」。(毛起雄、林曉東，1993：94)華僑在上學，就業，結婚等各方面都遭到歧視和排斥。

1967年5月，「中僑委」成為「紅衛兵」的茅頭，而鬥爭的主要對象則為其「主任」廖承志，「副主任」方方及李任仁、林修德、莊希泉、黃長水、莊明理等人；在地方上許多僑務主要領導人和專門發佈僑訊的「中國新聞社」主要負責人等已通到了精算，致使「中僑委」的工作幾乎完全停頓；名為群眾組織的「中華全國歸國華僑聯合會」也因此停止了活動，而「僑務報」及每年僑務負責人在元旦、春節及中共國慶時必發表的對華僑的實播，也在1966年停刊、停播了。此後由於文化大革命的慘烈鬥爭，直至改革開放之際，期僑務工作幾乎完全停擺。

文化大革命階段，中共幾乎已無僑務可言，無論是對內、對外，他們的行徑都是瘋狂的，而在中共永無休止的奪權鬥爭中，僑務政策時左時右，反覆被運用著。

第二節 改革開放後的僑務政策

1976年「四人幫」被驅逐，「文化大革命」告一段落，「國務院僑務辦公室」恢復正常運作。從1979年到1989年之間，中共中央組織部以及公安部對歸僑僑眷以往的60萬件政治判定進行重新調查，其中64,500件得到平反。

1978年的「第十一屆三中全會」是中共政策上的一大轉捩，以鄧小平為首的改革派在十一屆三中全會取得黨政的絕對控制權以後，確立「對內搞活經濟」、「對外開放」的原則，而大肆推動農村經濟改革、城市經濟體制改革及一連串對外開放改革措施後，始正式具體執行其所謂「四化政策」。而其執行要點則以改變原有集權式的經濟體制，調整為逐步吸收資本主義做法的所謂「中國式的社會主義制度」。同時「第十一屆三中全會」也決定中共「自1979年起，全黨工作的重點轉移到社會主義現代化的建設上來」，並以「現代化」、「統一」、「反霸」作為其八十年代的三大戰略目標。至於僑務工作則強調：「僑務戰線要實行工作著重點轉移，把主要注意力集中到狠抓社會主義現代化建設」。此時其主要方針為：1.爭取華僑資金與科技人才，以加速「四個現代化」建設、2.擴大「華僑愛國統一戰線」，在海外以孤立和打擊方式，進行對台統戰工作、3.配合其「第三世界」的戰略要求，進行所謂「國際反霸統一戰線」。(林國章，1987：6-7)

從此以後，中共的華人華僑政策已不再走政治掛帥的路線，把政策的重點到經濟建設上。而且，就是因為改革開放政策是這麼的重視經濟建設，華人華僑政策就開始受到中共當局極大的重視。

象徵中共對華人華僑政策態度改變的是「人民日報」以及「福建日報」在 1978 年初所刊登的社論，分別叫做「必須重視僑務工作」以及「認真貫徹落實黨的僑務工作」，強調對華人華僑工作的重要性。(小林伊織，2000：16)就在這兩篇文章刊登之後，批評四人幫掌權時期僑務政策的文章也紛紛出現²。這些文章出現後，中共對華人華僑工作態度的具體變化可以歸納為以下幾點：1.強調華人華僑工作是「一項重要的工作」。2.肯定「愛國」和「進步」是華僑的「本質」和「主流」，是中共統戰的「基本群眾和依靠力量」。批評四人幫「把華僑看成都是壞人」。3.承認華僑及僑眷的特點，的就是華僑在資本主義國家長期生活的背景，以及僑眷的海外關係。4.承認僑匯是海外的勞動收入。(崔炯華，1986：51)

不僅是工作態度的改變，從 1978 年夏季起，中共僑生教育工作開始逐漸改變，並向海外擴大宣揚，爭取華僑子弟至大陸就學；其重要措施簡述如下：1.恢復及擴充各級僑校，例如文革前設立的大專學校，像廈門大學、暨南大學及華僑大學均恢復招生，而原設汕頭的勞動大學由海外華僑集資擴大為綜合大學。2.擴大招生範圍，改變考試方式。3.放寬對僑生的限制：對僑生進出大陸宣佈採「來去自由」原則，對僑生退學也採「願留則留」原則。(張希哲，1991：16-17)

註²：例如廖承志(中央國務院僑務辦公室主任)於 1978 年 1 月 3 日在人民日報發表「批判四人幫所謂海外係問題的反動謬論」專文，文中坦承中共在文化大革命時期僑務政策的錯誤，並指出今後僑務工作要改變方向。關於僑生教育方面，廖承志說：「對華僑學生要求回國升學的，我們要積極創造條件，建立華僑學生補習學校，高等學校也要酌收華僑學生。」(張希哲，1991：15)

為了促進僑匯的引進，中共也在進入改革開放時期後推出了各式各樣的優惠措施，其中初期較具代表性的如下：(崔炯華，1986：91)

- 1.恢復「憑僑匯證購物辦法」。按照銀行所發行的「僑匯證」，僑眷可以配給到更多糧食。
- 2.實施「僑匯建屋購屋」。根據僑匯建屋優待辦法規定，僑眷以及歸僑可以憑僑匯證在僑鄉建屋，而且也享有各種稅率優待。
- 3.發行「人民旅行支票」。中國銀行在1978年，為方便海外華僑回鄉探親方便，委託港澳好幾家銀行，發行「人民幣旅行支票」，除了內陸些許地區之外，大陸各地都可以兌換使用。
- 4.辦理各種存款。同樣在1978年，中共也辦理了可以用外幣存款的定期存款制度，供海外華僑以及外籍華人使用。
- 5.加強僑匯服務。在文革期間，僑眷因為擔心遭到破壞而拒絕接受僑匯的現象相當常見，當時也並沒有健全的匯款制度，以至於海外華僑華人匯款中斷。因此，為了恢復華人華僑資金正常回流，中共當局除了建立起比較合理的匯款制度之外，也在僑鄉的各銀行分店設置「僑匯服務站」或「僑匯服務員」。
- 6.免徵僑匯所得稅。

這個時期的中共華人華僑政策可以歸納為「三有利」原則；有利於華人在居住國長期生存和發展，有利於中國改革開放和現代化建設，有利於發展中國同華人所住國的關係。(林孝勝，1994：55)

這項工作應由平反在文革中遭受傷害的華僑及僑眷做起。為了避

免重複文革中的錯誤政策，並且加強鼓勵華僑華人對大陸的經濟建設做出貢獻，中共面臨制定保障華僑華人利益的法規的必要。鑒於此，中共除了在 1982 年的憲法中明文規定出國家保護華僑和歸僑僑眷約合法權益外，在 1990 年頒布「中華人民共和國歸僑僑眷權益保護法」。(王玉民，1997：31)這項法律是集約改革開放時代中共僑務政策的精神的。中共認定，華僑是「我國四化建設的一支重要力量。歸僑，僑眷與海外親人有著廣泛的聯繫，他們又是我國做好海外僑胞工作和爭取國際朋友的重要橋梁。」(毛起雄、林曉東，1993，248)其內容分為針對國內歸僑僑眷部分以及針對居住在海外的華僑方面。該法律也對於「華僑」，「歸僑」，「僑眷」等字眼加以明確的定義。整個法律的基調是「一視同仁，不得歧視，根據特點，適當照顧」的「十六字方針」，保障歸僑僑眷的個人自由，房屋，職業，教育，通信，遺產繼承等權利。(林孝勝，1994：55)

另外有關國外華人華僑政策方面，則以引進僑資來推動經濟建設為主軸，採取「三引進」(引進資金，引進設備，引進技術)和「三引介」(力爭多引介海外信息，人才；引介海外市場網絡，關係；引介海外大財團和先進的管理經驗，市場運作方式)等工作模式為主調。(王玉民，1997：31)

關於鼓勵海外華僑對中國大陸投資方面，國務院也有多項優惠的措施，例如，國務院相關法律中就規定保障華僑和港澳同胞「應享有相應的外商投資企業待遇，資產可轉讓和繼承，而且不得國有化」。

歸僑僑眷保護法通過後，全國人大常委又提出「關於各省，自治區，直轄市人大常委會制定保護法實施辦法的意見」，透過多種管道

要求中央以下各級單位配合實施本法律，目前國務院和地方 22 個省市已經頒布有關的實施辦法。從中央到地方的「實施辦法」中，有關歸僑僑眷的權益和優惠方面，都有一種一致的規定。例如，在國務院制定的「實施辦法」中對歸僑僑眷財產保護的規定(該法第 5 條)，也可以在福建省所制定的「辦法」中(該法第 16、17 條)看到同樣的規定。對於僑匯的所有權保障，以及國家機關，社會團體和國有企業事業單位優先錄用歸僑學生，歸僑子女和華僑在國內子女等優惠措施，也有相同的規定³。

如上所述，外籍華人在法規上被視為外國人，是在中共僑務政策的對象之外，但實際上，外籍華人在國內往往也受到類似華僑的待遇。陳碧笙表示，在大陸的外籍華人雖然在發行護照等以外國人為對象的事務上，仍然被視為外國人，但是在一般人民的眼裏，他們與華僑沒有兩樣，仍然稱呼他們「華僑」。(陳碧笙，1991：2)

改革開放以來，經濟發展成為中共政策的重點，吸引外資成為達成這個目標的重要手段之一。1988 年當時中共總書記的趙紫陽也曾說：「現在我國沿海地區的經濟有著很好的發展機會。隨著勞資條件的變化，先進國家一直不斷地調整其產業結構，把勞動密集型產業移動到勞資較低的地方。對於這個移動，我國沿海地區有很大的吸引力。這裏的勞資低，素質相對高，交通便利，基礎建設齊全，開發科學技術的能力相對的高。這代表著我們的優勢。只要我們把工作做好，可以引進大量外資。在過去我們錯過了幾次機會，但是這一次我

註³：「中華人民共和國歸僑僑眷保護法實施辦法」，1993 年 7 月 19 日國務院第 118 號令公佈；福建省實施中華人民共和國歸僑僑眷保護法辦法，1992 年 8 月 29 日福建省第七屆人民代表大會常務委員會第 29 次會議通過。

們不容錯過，必須加緊工作。」(人民日報，1988.01.23)

在保有中國籍的「華僑」年年加速「華人化」步伐的時候，外籍華人的投資對中國經濟發展來說，當然也是相當重要的。由此可知，雖然在法律上外籍華人的地位與其他外國人沒有差別，但實際上，中共透過優待華僑及歸僑僑眷，試圖間接地影響與華僑仍有血緣地緣關係的外籍華人。換言之，外籍華人是中共吸引外資上的非常重要工作對象之一。改革開放時期中共僑務政策的目的是透過在國內的歸僑僑眷以及國外的華僑，試圖爭取外籍華人的資金，進而與這些華人的居住國建立起有益的關係。

改革開放時期，自從第十一屆三中全會以來，中共政策中的意識形態因素已逐漸沖淡，反而開始強調民族主義。鄧小平喜歡使用「具有中國特色的社會主義」字眼，這無疑是中國民族主義的另一種表現。對華僑要求愛國主義是理所當然之事，但是中共又表示他們關心外籍華人的動向。例如，在 1999 年夏天印尼發生較大規模的排華暴動時，中共方面表示了對當地「華裔」處境的關心(即使這些「華裔」在中共相關法規上是被分類為外國人，因此「關心」他們可能被視為「內政干涉」)。

隨著經濟開放的加速，越來越多的東南亞華人赴中國大陸投資，而他們中，九成以上是已入居住國國籍的外籍華人。說中國對他們沒有特別的待遇，才是不自然的說法。假如把針對華僑以及歸僑僑眷的僑務政策看成「正規的」僑務政策，而把針對外籍華人的種種作為視為「地下的」，或非正式的僑務政策的話，中共對東南亞華人政策實施的重點，已經轉移到後者上。東南亞的外籍華人對中共來說是具有

經濟上的重要性的，東南亞經濟的大部分又為他們所控制；而且他們與中國之間有著血緣，地緣等關係非常密切的情況下，中共想要增強對他們的影響力，是一件不難理解的事。但是，由於有些東南亞國家傳統上有「反華情結」，當地政府懷疑他們與中共之間有著非凡的關係，故這些國家與中共的關係顯得相當敏感，中共不便公開干涉有關東南亞華人的事務。

中共之所以把僑務工作的重點從政治宣傳轉移到經濟建設上，除了配合改革開放政策之外，其實也有海外華僑華人社會改變的因素。以往，許多東南亞華僑是基於愛國情懷，或者是在僑居國遭到排華等理由回到中國大陸來。保留在東南亞的華僑，則大部份選擇取得當地國籍，成為華人。這些華人中有多大部份人，到 1970 年代末期乃至於 1980 年代，已經相當當地化了，而且在當地出生的世代已經變成主流。如果這些華人決定到中國大陸進行投資，主要不是因為中國是他們祖先的故鄉，而是因為他們把中國大陸視為有利可圖的投資地方。在這樣的情況下，訴於愛國主義已經無法吸引新一代的華人。反而，給予他們有利的投資環境成為最有吸引力的「僑務政策」。

第三節 當前中共僑務政策之作法

一 當前中共僑務政策重點

中共海外統戰的策略及實際作法是藉著國際形象與地位的提昇、海外僑社結構與生態的變遷等對其有利的客觀情勢下，順應海外僑情的最新發展，積極佈建其全球統戰平台，統合相關黨政暨民間資源，全方位貫徹政治、外交、經貿、文教一體的僑務統戰策略：

- 1.以「一國兩制、和平統一」為主軸的「反獨促統」政治策略。
- 2.以「一個中國」但內外詮釋有別的外交策略。
- 3.「以僑引資、助僑興業」的「興國利僑」經貿策略。
- 4.「以文促統、科教強國」的「文統武備」文教策略。

關於中共海外僑務統戰的策略其實際作法大抵如下：

- (一) 滲透海外僑社：1.爭取親我僑團的支持，採取彈性、低姿態、主動參與、降低敏感原則，達到拉攏、分化、滲透之目的。2.組團前往僑社訪問，宣慰僑胞，加強與海外僑胞聯繫，爭取僑資與僑心。3.邀請僑社重要人士及團體赴中國大陸訪問。4.加強海外宣傳，對華僑及國際人士宣傳大陸「改革開放」。5.舉辦各類研討會，爭取海外知識份子認同，並滲透華僑學校及中文班。

- (二) 拓展文化教育：僑教是維繫僑社發展的基石，近年來隨著全球

華語文學習風潮的興盛，中共透過「國僑辦」、「國家漢辦」與海外「文化中心」，積極推廣海外漢語教學，並舉辦漢語水平考試（HSK）、海外華裔青年夏令營等工作，藉文教推廣來拉攏僑心，侵蝕我僑教領域，達到打擊我外交士氣、壓縮我國際空間與孤立我國際地位的最終目的。

（三）爭取僑界資源：近年來中共積極推動經濟改革，使大陸成為全球極具磁吸效應的新興市場，中共更以「走出去，請進來」的多元管道、全方位策略，加強與世界各地僑商綿密接觸，並仿效我「世界華商經貿會議」形式，成立類似「世界華商組織」，扶植召開世界華商大會、國際華商會議與台商大會等；藉經貿合作的誘因，吸引高科技專業人才技術與資金，參與大陸經濟建設，加強對全球華商進行統戰。

（四）掌控文宣市場：中共「新華社」、「中新社」免費提供新聞稿予海外各媒體使用，「中央電視台」海外頻道（CCTV）以中英文二十四小時向全球播出宣傳節目，供國外近百家電視台播放。另為加強對海外親台僑胞的統戰，「中央電視台」下的「對台部」製作「海峽兩岸」、「天涯共此時」、「互動星期天」、「閩南語時間」、「兩岸萬事通」、「台灣百科」、「特別節目」等七單元的節目，吸引台灣地區人民及移民海外的台灣同胞收視，在播放連續劇、輕鬆娛樂性的節目中，插播大陸消息，藉此擴大其文宣攻勢。

1988年9月22日中共中央統戰部聯合國僑辦，策導全國人大常委會、全國政協及其外圍組織等單位，在北京成立「中國和平統一促

進會」(簡稱「中國統促會」或「統促會」),其著力點在於為「一國兩制、和平統一」對台政策的「民間化」建構平台,藉以在海外僑社進行統戰,壓縮我國國際生存空間,逐步遂行其「祖國統一」的世紀任務。

中共透過「統促會」在全球推動「反獨促統」的影響,顯示在以下兩方面:

- (一) 對國內同胞的影響:中共「反獨促統」的佈局與作法,係利用民族主義結合海內外急統派人士,以強化海外僑務涉台工作的深度與廣度,意圖應用意識型態、族群及統獨問題來製造矛盾,激化省籍、黨派對立,藉以分化各方,更透過「島外作島內工作、僑胞作台胞工作」,達到其政治統戰的目的。
- (二) 對海外僑社的影響:中共大肆掀起「反獨促統」活動,宣稱不分族群黨派、不談反共親共,只要贊成中國統一者,皆為積極爭取的對象,藉以削弱海外傳統僑社對我政府的認同與向心。其假借「民族主義」以強化統戰攻勢,確使部分海外僑胞的認知漸趨模糊,而倡言附和「一個中國」原則者時有所聞。

二 改革開放前後僑務回顧

若回應本研究問題,可以發現:中共政權自成立以來即不斷拉攏海外華僑,而且其僑務是圍繞在各階段統一戰線下一同進行的。1949年10月中共政權成立,11月設立「華僑事務委員會」,為中共僑務主管部門,1954年改隸屬國務院。1970年,中共進行國務院改組,「華

僑事務委員會」與其他單位合併「華僑事務委員會」歸外交部管轄。1987年成立「國務院僑務辦公室」，直至第八屆人大正式通過成立「國務院僑務辦公室」為國務院直屬機關。

50年代中期，中共就成立了「中華全國歸國華僑聯合會」，在文革之前，中共的僑務工作由黨到政府，從中央到地方基本上已經形成了一個綿密的網絡⁴，可以發揮相當的功能，但由於內政的動亂，文革尤其使得中共的僑務工作受到極大的傷害，直到1978年11屆3中全會，中共確定改革開放政策後，北京的僑務工作才逐步有所改善。(蔡瑋，2000：23)

從1949年到1954年之間，中共其實基本上是延續了國民政府的僑務政策。對內中共在法律上仍然認可華僑的參政權，並且認為保護僑民為政府的重要職責之一；對外中共同時也要對海外華僑宣傳愛國主義與民族主義。(莊國土，1998：101)不過在技術上由於此時中共的重點在於鞏固內部政權，因此統一戰線及僑務工作重點在於對外和國民黨在大陸及海外勢力進行鬥爭才是主軸⁵。

1958年以後中共進入長期的政治動盪時期，三面紅旗的失敗加上隨後而來的文化大革命，一連串的政治鬥爭使得此時期幾乎沒有僑務工作可言。1978年11屆3中全會確立了改革開放政策。在當年的

註⁴：根據中共方面統計資料，截至1988年底，除了西藏地區以外，中共已在全國各省、市、自治區、直轄市都成立了僑聯組織，大陸縣級以上的僑聯組織有二千多個，而全國性的各級僑聯組織已經超過八千多個。

註⁵：中共歷年來對於中華民國之統戰在1978年以前是「一定要解放台灣」，做法是「以武力為主，爭取和平解決」，此後提出「和平統一祖國口號」，做法是「力爭用和平方式解決台灣問題」。(林國章，1987：73)

全國僑務會議中，強調一要平反僑務工作中的冤、假、錯案，全面落實新時期的僑務工作；二要繼承和發展過去幾十年來中共對僑務工作的正確理論和方針政策；三要以創新的觀念和作法來面對新的形式、情況和問題。

從 70 年代起至 80 年代，改革開放的僑務政策成為中共對內及外僑務工作的主流，如何引智引資協助大陸經濟發展，以及對台從事僑務鬥爭工作成為重點。從理論到實務，從法理建構道具體工作內容，為中共建立多角度、多面向、多層次的僑務經營策略，配合其統一戰線的運用，成為整體國家發展戰略的一環。這時期的統一戰線主要是「推動一國兩制方針」⁶，同時強調「包括台灣同胞港澳同胞和國外僑胞(三胞)在內的最廣泛的愛國統一戰線，它的根本任務，就是要最大限度地團結一切可以團結的力量，調動一切積極因素，以製造和平統一的聲勢。」(林國章，1987：46)

此時期的具體做法，例如：派遣各級領導幹部出訪，宣慰僑胞，邀請海外華人訪問大陸；組成海外華人聯誼社；加強使領館僑務工作的幹部隊伍；在法律方面，推動僑務立法的理論建設；組織法律服務機構為海外華人服務。在經濟方面，為吸收僑資、僑匯，恢復華僑投

註6：「一個國家，兩種制度」的構想不是今天形成的，而是幾年以前，主要是在我們黨的十一屆三中全會以後形成的。這個構想是從中國解決臺灣問題和香港問題出發的。十億人口大陸的社會主義制度是不會改變的，永遠不會改變。但是，根據香港和臺灣的歷史和實際情況，不保證香港和臺灣繼續實行資本主義制度，就不能保持它們的繁榮和穩定，也不能和平解決祖國統一問題。因此，我們在香港問題上，首先提出要保證其現行的資本主義制度和生活方式，在一九九七年後五十年不變。——鄧小平：《我們非常關注香港的過渡時期》（1984年7月31日），《鄧小平文選》第三卷，人民出版社1993年10月第1版，第67頁。

資公司；發展經濟特區提供特殊優惠待遇；成立中國華僑旅遊僑匯公司...等等；在教育及宣傳方面，加強對回國僑生輔導，開設各種長期級短期學校課程，成立中國新聞社，中國通訊社，發行各種僑報，僑刊，推動華僑史的研究及海外華語文教育等等。(蔡瑋，2000：26)