

试析印尼 2006年新国籍法 对华人社会的影响

温北炎

(暨南大学东南亚研究所 广州 510630)

[关键词] 印尼; 新国籍法; 华人社会; 影响

[摘要] 2006年7月, 印尼国会通过新国籍法并由总统批准生效。印尼新国籍法的诞生, 受到印尼各阶层和华人社会的欢迎。数十年来颁布的数个旧国籍法都含有歧视华人的内容, 而已出台的新国籍法规定“纯正的印度尼西亚民族的人, 是在出生时已经是印度尼西亚公民, 而且从未自愿接受过外国国籍的印度尼西亚人。”这一规定无原住民与非原住民之分, 是印尼社会的一大进步。回顾过去印尼国籍法对华人的歧视, 评估新国籍法的积极意义和对华人社会的影响, 并预测实施中存在的障碍, 是写作本文的目的。

[中图分类号] D734.262

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2007)03-0077-05

Analysis on the Influence of Indonesian New Nationality Law of 2006 on Chinese Communities

Wen Beiyuan

(Institute of Southeast Asian Studies, Jinan University, Guangzhou 510630, China)

Keywords Indonesia, New Nationality Law, Chinese Community, Influence

Abstract In July 2006, Indonesian Parliament passed new Nationality Law. Sanctioned by the president, the law goes into effect and is welcomed by Indonesian and Chinese communities. Unlike former Nationality Laws which contain Chinese-discriminated terms, the new one abolishes the distinctions between aboriginal residents and non-aboriginal residents. It is worthy of note to look back the discrimination against Chinese in former Indonesian Nationality Laws, to appreciate the new Nationality Law, its influence on Chinese communities and to predict the obstacles it may encounter in operation.

国籍是指一个人属于某一国家的国民资格, 具有某一国国籍的人对该国有一定的权利和义务。每一个国家都有权制订其国籍法——有关国籍取得、丧失和变更等的法律。国籍的取得主要有出生和入籍两种方式。因出生而取得国籍的方式中, 有采用血统主义的, 也有采用出生地主义的^[1]。

几十年来, 印尼的国籍法作了多次修订, 最后诞生了《2006年第12号关于印度尼西亚共和国国籍法》。它在“说明”(总则)中写到: “自从印度尼西亚共和国独立后, 国籍事宜是由1946年第3号《关于公民和居民法令》所规范, 这个法令后

来修改为1947年第3号《关于修改1946年第3号法令之法令》……。接着, 国籍事宜最后是由1958年第62号《关于印度尼西亚共和国国籍法》所规范。1958年第62号法令从哲理上, 法律上和社会学上, 已经不再适合社会的发展和印度尼西亚共和国的国家体制。”^[2]

印尼政府官员认为, 2006年出台的新国籍法是一部革命性的国籍法, 有利于国内民族团结; 华人社会则认为, 新国籍法的诞生是政治生活中的一件大事, 从法律上消除了含有歧视华人的内容, 因而华人社会普遍表示欢迎, 但也担心实施过程中会

* [收稿日期] 2007-03-07

[作者简介] 温北炎, 暨南大学东南亚研究所教授。

遇到许多障碍。回顾印尼旧国籍法对华人的歧视,分析新国籍法的积极涵义和对华人社会的影响,有利于印尼华人社会的长期生存与发展。

一 印尼旧国籍法的回顾

(一) 印尼华人人数的演变过程

历史上中国人很早就开始移居印尼,中国和印尼的交往历史源远流长。早在唐、宋时期,随着两国商业贸易和文化友好交流的增加,中国人就开始移居印尼。15世纪初,郑和七下西洋,其中有三次到过爪哇岛,他的一些部下因各种原因滞留下来成为移民。1602年荷兰殖民者成立东印度公司,开始入侵印尼并逐步把它变为殖民地。荷兰为了掠夺印尼丰富的自然资源,不断到中国沿海掳掠劳动力到印尼,因而印尼华侨人口增加较快。根据荷印政府统计资料,1860年印尼华侨人口有22.1万人,1900年53.7万人,1920年达80.9万人。又根据荷印《1930年人口调查》,印尼各地区华侨和华裔人口为119万人,其中在荷印出生者75.8万人,占63.7%,在荷印外出生者43.1万人,占36.3%^[3]。

从19世纪初到1950年新中国与印尼建立外交关系之前,由于中国战乱和自然灾害频繁,特别是中国抗日战争和解放战争期间,又有大批中国人移居印尼。到1954年,印尼外侨事务局估计印尼华侨已有300万人。

到20世纪末,印尼有多少华侨华人,没有一个正式的统计。90年代初,根据美国康奈尔大学东南亚研究中心的资料,印尼华人有600万人。1998年5月印尼发生社会大骚乱时,中国官方媒体报道称,印尼华侨华人有800万人。印尼总统梅加瓦蒂2003年3月访问中国时,对新华社记者称,印尼华人2000万人。印尼华人社会普遍认为,印尼华人1000万人,约占印尼人口的4%—5%。

(二) 印尼旧国籍法的回顾

印尼1945年独立后,根据国际背景和国内形势的需要,于1946年、1958年和1980年先后颁布和修改国籍法,实行不同内容的国籍政策。

1945—1954年是实行被动制国籍政策时期。印尼独立后,为了消除殖民主义残余势力和保卫独立成果,需要国内华侨华人的支持,利用他们的资金和技术来恢复经济,争取更多的华侨加入印尼国

籍。1946年4月,印尼政府颁布《印尼共和国民法和居民法》,采取出生地主义和被动制原则,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,如在规定时间内不表示自己的态度,就被认为选择了印尼国籍。根据1954年估计,被动入印尼国籍者占华侨人数的30%,拒绝入印尼国籍者仍占70%。当时印尼外侨事务局估计华侨为300万人,入印尼国籍的为90万人,保留中国籍的为210万人。

1954—1980年实行主动制国籍法时期。由于印尼民族主义情绪高涨,印尼政府担心华侨轻松取得印尼国籍会影响原住民的经济利益,主张改被动制原则为主动制原则。1958年7月,印尼政府颁布了《1958年第62号法令:关于印尼共和国国籍》,从争取华侨入印尼籍转为限制和阻挠华侨成为印尼籍民。国籍法还规定入籍的繁杂手续和条件:入籍费用为500—1000盾;必须在印尼居住10年,会讲印尼语,会用印尼语书写申请书;要考印尼语能力、印尼历史知识等^[4]。

印尼政府于1955年4月与中国政府签订了关于华侨双重国籍的条约。双方通过平等友好协商,历史上第一次解决了长期遗留下来的华侨双重国籍问题。该条约的主要内容是:凡是具有双重国籍的成年(18岁以上)华裔必须在两年内自愿选择一种国籍,向有关政府宣布放弃中国或印尼国籍;若在两年内未按手续自愿选择国籍者,其国籍随父亲国籍而定;未成年者的国籍亦随父亲国籍,但成年后一年内必须自愿选择国籍;已获印尼国籍但离开印尼并自愿选择中国国籍者,即自动失去印尼国籍;已获中国国籍离开中国后自愿选择印尼国籍者,即自动失去中国国籍。

印尼政府还于1980年1月发布第2号指示,指出:“考虑到还没有拿到印尼国籍证明书的外裔,在法律上还没有得到承认,有必要发给他们印尼国籍的证明。”2月11日,印尼政府公布总统第13号决定书,要加速解决“外侨申请加入印尼国籍的问题。”决定书还说:“对于原先是中国国籍的申请人,只要附上由本人签名的放弃原来的国籍的声明就可以了。”政府还规定归化工作最迟必须在当年8月17日完成^[5]。

(三) 印尼旧国籍法对华人的歧视

国籍法首先要界定谁是本国的公民,一般都是

根据国家宪法的规定制定。印尼 1945 年宪法第 26 条规定：“成为印度尼西亚公民的是，纯正的印度尼西亚民族的人（orang-orang bangsa Indonesia asli 即原住民）以及根据法律已经正式被承认的外族人”。《宪法》在“说明”中解释，所谓的其他民族，是指居住在印尼的荷兰侨生、华人侨生、阿拉伯侨生等。1958 年第 62 号国籍法条款中，虽然没有原住民的字句，但在“备忘说明”中说，成为印尼共和国公民的是：（1）属于印尼原住民群体居民（golongan penduduk orang-orang asli）；（2）在印尼出生或居住 6 个月以上，选择印尼国籍的荷兰人；（3）在印尼不拒绝印尼国籍或不选择荷兰国籍，属于荷兰臣民的外裔^[6]。

印尼 1945 年宪法还规定，只有印尼原住民有权当选正副总统。印尼 1945 年宪法第三章第 6 条规定：“总统是纯正的印度尼西亚人（Presiden ialah orang Indonesia asli）”。后苏哈托时代的民主改革时期，经过 4 次修改的 1945 年宪法第 6 条改为：“总统和副总统候选人必须是出生时已经是印尼公民的人，而且不曾自愿接受外国国籍，不曾背叛国家，其智力和体力能够执行总统和副总统的任务和义务。”但是，第 26 条有关公民的定义没有改变。华人社会普遍认为，这是对华人含有歧视性的条款。华人绝大部分在印尼出生，许多人已经是好几代华人，应当是纯正的印尼人了^[7]。

苏哈托统治时期，印尼华人的身份证上带有歧视性的“0”特殊记号，这是明显的对华人的歧视，华人对此非常反感。

印尼国籍证问题也闹得沸沸扬扬。印尼绝大部分华人已加入当地国籍，成为印尼公民，但华人在办理出生证、结婚证、死亡证、升学和申请护照时，必须出示印尼国籍证（SBKRI SURAT BUKTI KEWARGANEGARAAN INDONESIA）。当时梅加瓦蒂总统多次表示已消除印尼国籍证制度，但是人权和司法部长马亨德拉以及地方官员仍坚持这个制度，引起了华人社会的强烈不满，最后印尼内政部授权取消国籍证。

二 印尼新国籍法对华人社会的影响

（一）印尼新国籍法的主要内容

2005 年 5 月 31 日印尼国会特别委员会开始讨论新国籍法草案，2006 年 7 月 11 日国会全会通过

新国籍法草案，2006 年 8 月 1 日苏西洛总统对新国籍法签署生效令。

印尼新国籍法共有八章 46 条。它在前言中写道：“1958 年第 62 号《关于印度尼西亚共和国国籍法》以及 1976 年第 3 号《关于修改 1958 年第 62 号印度尼西亚共和国国籍法第 18 条》的法令，已经不再符合印度尼西亚共和国国家体制的发展现状，所以必须撤消，并以新的国籍法代替。”印尼新国籍法第一章为“总则”，其中第 2 条关于印尼公民的定义最为重要；第二章为“印度尼西亚公民”；第三章为“取得印度尼西亚共和国国籍的条件和程序”；第四章为“丧失印度尼西亚国籍”；第五章为“重新获得印度尼西亚共和国国籍的条件和程序”；第六章为“刑事规定”；第七章为“过渡条例”；第八章为“结束条例”^[8]。

关于所谓“印尼本土民族”，新国籍法在第 2 条作了说明：“纯正的印度尼西亚民族的人，是在出生时已经是印度尼西亚公民，而且从未自愿接受过外国国籍的印度尼西亚人。”（Yang dimaksud dengan “orang-orang bangsa Indonesia asli” adalah orang-orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri）

印尼政府官员认为，新国籍法是一部革命性的国籍法，有利于促进民族团结。印尼国会新国籍法审议委员会主席史拉末·艾芬迪和司法与人权部长哈密·阿瓦鲁丁 2006 年 7 月 10 日在记者招待会上指出，荷兰殖民地时代遗留下有关国籍的多项规定，在出台的新国籍法中不再列入，所以可以说新国籍法是一部革命性国籍法。艾芬迪说，新国籍法重新釐订有关“本土印尼民族”的定义：所谓印尼本土民族不再根据种族，而是根据法律来定义，印尼本土民族是指自出生即已成为印尼公民并在此后不曾自愿地接受其他国籍的印尼人。他指出，根据此项新定义，所有在印尼出生的外裔子女，不论是华裔、阿拉伯裔、印度裔或其他外裔子女，自动成为印尼本土民族。哈密·阿瓦鲁丁则指出，新国籍法生效后，殖民地时代遗留下来所有违反新国籍法的法规及条例宣告无效；新国籍法也取消了对女性的歧视性规定，譬如新国籍法规定，与外国公民结婚的印尼女子不会自动地丧失其印尼籍身份，她可以在结婚三年内提出保留原来印尼国籍的申请；

此外,与外国公民结婚的印尼女子所生下子女不会自动跟随其丈夫国籍,这些子女届满十八岁时可以自由选择其国籍^[9]。

2006年 8月 1日,苏西洛总统对新国籍法签署生效令,替代 1958年旧法令,废除了 60年来荷兰殖民统治延续下来的带有歧视性的条文。司法与人权部长哈密特·阿瓦鲁丁(Awahudin)在 2006年 9月 30日举行的印尼国籍法学院座谈会上阐释印尼公民的内涵说,“印尼公民的国籍是由法律决定的,而不是由肤色、种族、宗教信仰来决定,只要是出生在印尼国土的人就是印尼公民,无原住民与非原住民之区分。”但是,与会的华人指出,新国籍法的实施需要一个过程,需要司法部(移民局)、内政部(民事部门)、教育部(各学校)等政府部门的协调才行^[10]。

新国籍法颁布后,印尼总统和政府进一步善待华人。2007年 2月 24日,苏西洛总统和副总统率部长出席印尼孔教总会庆祝春节大会上致词时表示,数十年来遭受到歧视之后,印尼华人应当和其他印尼公民一样享有平等权利。他说:“我们宪法阐明,法律之下全民平等,因此每个人,包括华人都享有作为印尼公民的权利与负起的责任。现在不是区分不同种族人民的时候,也不是根据族群来歧视人们的时候,让我们建立起团结的精神,打造更强大的印尼。”^[11]

苏西洛总统在强调善待华人的同时,进一步对中国表示友好。印尼著名的《时代日报》(TEMPO) 2007年 3月 5日刊登标题为“总统:中国不再是威胁(Tionggok Bukan Ancaman Lagi)”的报道。苏西洛总统 3月 4日在雅加达国家宫接受记者采访时强调,中华人民共和国的经济发展已成为亚太地区经济发展的动力,对印尼来说,中国不再是威胁,而是机遇。他说:“中国不再是威胁,恰恰是我们的合作伙伴。中国和印尼已签订战略伙伴关系,在投资、贸易、旅游和文化等领域开展合作。在贸易领域,到 2008年,两国贸易额将达到 200亿美元,现在已非常接近这个数字。印尼和中国合作良好,我们两国能取得更好的成绩。”^[12]

(二) 新国籍法的积极意义和对华人社会的影响

新国籍法修正了旧国籍法违反人权的种族歧视条款,把在印尼出生没有接受过外国国籍的华人,

归为“纯正的印度尼西亚民族的人”,这是一个突破。它反映了在尊重人权、反种族歧视的世界潮流下,印尼一些政治精英已经开始改变观念^[13]。

新国籍法体现了对公民平等和不受歧视的原则。新国籍法在“总则”写道:“在法律和政府面前平等的原则,是每个印度尼西亚公民在法律和政府面前获得同等的待遇的决定性原则”,“没有歧视性原则,是对与公民有关的种族、族群、宗教、集团、性别的所有一切,没有区别对待的原则。”^[14]

新国籍法是政治生活中一件大事,在华人社会引起了巨大的反响,酝酿多年的新国籍法终于出台了,这是印尼民主改革的产物,也是华人长期争取公民权进行斗争和努力的结果,华人社会欢呼新国籍法的诞生。华人媒体《国际日报》《千岛日报》《呼声》等连续发出积极评论,但也清醒认识到实施过程中的障碍。评论内容有“华裔公民也是原住民——欢呼新国籍法诞生”,“国籍法的原住民新定义”,“那些人是印尼公民?——介绍国会通过的国籍法草案”、“印尼司法与人权部长和多位专家主讲新国籍法”、“汪友山:国籍法依据的民族主义理念及其演变——兼论我国华族的前途”,“华人还需要有忧患意识”等。

新国籍法出台和实施后,印尼政府和社会将会减少对华人的歧视程度,有利于民族团结和发挥华人积极参加国家建设的积极性。印尼进入民主改革时期,采取了对华友好政策和调整华人政策,新国籍法的出台是政府改善对华人态度的一个新突破。长期以来华族对印尼经济建设和社会发展作出了重要的贡献,现在没有原住民与非原住民之分,华人将进一步融入当地主流社会,更加关心国家的前途和命运,发挥华族的优势,从各个方面参与国家的建设。

三 实施新国籍法存在的障碍

印尼 2006年第 12号新国籍法出台,替代了 1958年第 62号旧国籍法,这是一个良好的开端。但是在法制难于树立的国家,新法令和政策的实施需要一个过程,这一过程将会遇到许多困难和障碍。华人社会需要有忧患意识,还需作各种努力,配合和督促政府真正落实新国籍法的各项条款。

首先,政府需要尽快实施关于居民行政和民事

登记制度的新法令, 废除所有至今仍然有效的殖民时代遗留下来的条例。因为 1917 年殖民时代的条例对华人仍然生效, 而新国籍法中没有提起国籍证的问题。华人在办理出生证、身份证、结婚证、离婚证时仍旧存在问题^[15]。

其次, 印尼处在政治转型时期, 民主改革进程还处于初期阶段, 新国籍法的实施需要一个过程。加上旧政权的许多官僚还在位, 一些部门在实施法令和政策过程中协调不够, 所以新国籍法的实施还需要司法部(移民局)、内政部(民事部门)、教育部(各学校)等政府部门的协调才行。

第三, 社会上一些人的种族主义思想和对华人的偏见根深蒂固, 他们还在歧视华人。2006 年 4 月笔者访问印尼战略与国际研究中心(CSIS), 与资深研究员 Harry Tjan Silalahi(中文名曾添福)交

流时, 提到了许多当地人对华人的态度。他认为, 印尼许多当地人未能接受华人为自己人, 认为华人是外来人; 许多当地人认为在自己的国家里, 华人是外来人却享受到当地多数人未能享受到的好处; 还有华人的一些作为引起一些人的反感。

社会上对华人的看法和态度还没有完全转变, 印尼社会贫富悬殊还在扩大, 加上种族主义和宗教极端势力的煽动, 很容易造成排华事件。

第四, 印尼国籍证是否完全被取消还是一个为题。前司法与人权部长马亨德拉和一些地方官员坚持华人要出示国籍证办理各种有关事宜, 除了表示对华人的歧视外, 还反映出一些官员通过国籍证以权谋利的问题。新国籍证没有明确取消国籍证, 如果没有出台实施细则, 很容易让一些官员坚持旧的做法。

【注 释】

[1] 《辞海》缩印本, 上海辞书出版社, 1979 年版, 第 768 页。

[2] [14] 《2006 年第 12 号关于印度尼西亚共和国国籍法》(安瓦尔译), 印尼《千岛日报》, 泗水, 2006 年 9 月 4-5 日。

[3] 蔡仁龙: 《印尼华侨与华人概论》, 南岛出版社, 2000 年版, 第 176 页和 187 页。

[4] 黄昆章: 《战后印尼政府的华侨、华人政策》, 载于《战后东南亚国家的华侨华人政策》, 暨南大学出版社, 1989 年版, 第 6 页。

[5] 同上, 第 12 页。

[6] 〈印尼〉一方: 《国籍法的原住民新定义》, 《呼声》(Media Aspirasi) 杂志, 雅加达, 2006 年 7 月 20 日, 第 2 页。

[7] 〈印尼〉汪友山: 《国籍法依据的民族主义理念及其演变——兼论印尼华族的前途》, 印尼《呼声》杂志

(Media Aspirasi), 2006 年 8 月 30 日, 第 7 页。

[8] 《印尼将实行新国籍法: 华裔不再受“国籍证明”困扰》, 《华声报》, 2006 年 7 月 10 日。

[9] 《司法与人权部长主讲新国籍法》, 印尼《千岛日报》, 泗水, 2006 年 10 月 2 日。

[10] (新加坡) 钟天祥: 《尤多约诺: 印尼华人应当与其他公民一样享有平等权利》, <http://www.zaobao.com.sg> 2007 年 2 月 25 日。

[11] 印尼《时代日报》(Tempo) 网站: “总统: 中国不再是威胁, 而是机遇”, <http://www.tempointeraktif.com>, 2007 年 3 月 5 日。

[12] 〈印尼〉梁知: 《华人还是需要忧患意识》, 《呼声》杂志, 雅加达, 2006 年 7 月 20 日, 第 1 页。

[14] 许天堂: 《2006 年印尼新国籍法令的后续行动如何?》, 印尼《呼声》杂志 (Media Aspirasi), 雅加达, 2006 年 8 月 30 日, 第 9 页。

【责任编辑: 邓仕超】