



云南大学法学院·明法文库

云南边境民族地区 非法移民问题及其治理研究

以河口瑶族自治县为例

罗刚 著

会泽百家 至公天下

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

阅 览



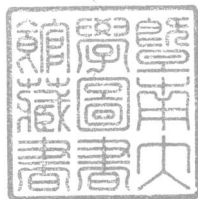
云南大学法学院·明法文库

云南边境民族地区

非法移民问题及其治理研究

以河口瑶族自治县为例

罗 刚 著



教育部人文社会科学重点研究基地云南大学西南边疆少数民族民族研究中心项目
云南大学『211工程』民族学重点学科建设项目

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究:以
河口瑶族自治县为例 / 罗刚著. —北京:法律出版社,
2012.9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3931 - 2

I. ①云… II. ①罗… III. ①移民问题—研究—河口
瑶族自治县 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 206345 号

云南大学法学院文丛
——明法文库

云南边境民族地区非法移民
问题及其治理研究
——以河口瑶族自治县为例

罗 刚 著

责任编辑 高 山
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2012 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印刷厂

印张 10.125 字数 245 千

印次 2012 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3931 - 2

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《明法文库》总序

“明法”为篇，始出《管子》，曰：“以法治国则举措而已。”《管子》虽齐国稷下诸君杂糅之，但其承接管仲之余绪，应大体不谬。此后法家，从商鞅而至韩非，无一不以明法为经。秦用法家之法，履至尊而制六合，威震四海。然而，雄兵百万，金城千里，并没有换来帝位永固。一夫作难而七庙隳，为天下所笑倒在其次，后世之君不敢明法为治，才是国之大害。

修德还是明法，儒法两家看似殊途，其实同归，皆帝王之术耳。《商君书》曰：“今夫人众兵强，此帝王之大资也，苟非明法以守之也，与危亡为邻。”《韩非子》曰：“明法者强，慢法者弱。强弱如是其明矣，而世主弗为，国亡宜矣。”以国强主重为本宗，明法、任法、壹法、从法，虽治国使众所向披靡，然一旦剑指君王，则法治立时坍塌。所谓明法，于君王，只是戏言。以一人之力与万人战，岂有不亡之理？

近世以来，民权之说由泰西而至东土，虽筚路蓝缕，虽荆棘载途，然其接引法治之希望，却日久弥坚。主权在民之下，明法为治。兆民之幸福与安宁，不系

于一家一姓；国家之前途与命运，不仰于一人一事。不淫意于法之外，不为惠于法之内，先贤明法之深意，方能践行于华夏之地。

云南大学于1931年开始设立法学专业，今时逢盛世，法学振兴，云南虽地处西隅，于明法之肫诚，并不稍让于人。学院同仁，不揣拙陋，集腋或可成裘。

是为序。

陈云东

2011年5月30日

目 录

绪论 001

第一章 云南边境民族地区非法移民概述 036

第一节 核心概念的界定与说明 036

一、边疆与边境 037

二、移民与非法移民 041

三、治理与非法移民治理 059

第二节 云南边境民族地区非法移民的类型与特征 061

一、云南边境民族地区概况 061

二、云南边境民族地区非法移民的类型与特征 064

第三节 河口县非法移民现状 072

一、调查地点与调查方法 072

二、非法移民现状 077

第二章 云南边境民族地区非法移民成因 091

第一节 现有非法移民成因理论的解释 091

- 一、国外非法移民成因理论的解释及不足 091
- 二、国内非法移民成因理论的解释及启示 094
- 第二节 云南边境民族地区非法移民成因的复杂性、特殊性 097
 - 一、边境民族地区经济社会的快速发展形成巨大的拉力 097
 - 二、独特的地理环境及宽松的边境管理提供了非法出入境的方便 100
 - 三、最优化移民:移民成本及移民风险 102
 - 四、云南周边国家的现状及其相关政策形成无形的推力 106

第三章 云南边境民族地区非法移民的影响 110

第一节 对政治、经济与社会秩序的影响 111

- 一、破坏边境管理秩序 112
- 二、扰乱社会治安秩序 114
- 三、诱发违法犯罪行为 115

第二节 对人口安全的影响 118

- 一、人口数量 119
- 二、人口素质 122

第三节 对国家认同的影响 124

- 一、理论假设 124
- 二、分析结论 126

第四节 对国际关系的影响 131

- 一、非法移民是影响国际关系的重要因素 131
- 二、非法移民与中越关系 134

第四章 云南边境民族地区非法移民治理实践 138

第一节 治理主体 138

一、治理的纵向主体 139

二、治理的横向主体 148

第二节 治理方法 153

一、治理依据 153

二、治理难题 159

三、司法协助 175

第五章 云南边境民族地区非法移民治理对策 180

第一节 治理政策 180

一、法国、美国及俄罗斯的相关治理政策及启示 181

二、中国治理政策的构建及宗旨 189

第二节 依法治理 197

一、立法 197

二、执法 202

第三节 破解难题 204

一、边境管理 204

二、法律地位 213

结语:构建中国非法移民治理机制 222

参考文献 227

附录

一、调查问卷 237

《云南边境民族地区非法移民治理问题研究》调查问卷一 237

《云南边境民族地区非法移民治理问题研究》调查问卷二 241

二、本书涉及的主要法律、法规 245

中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府关于处理
两国边境事务的临时协定 245

中华人民共和国和越南社会主义共和国关于民事和刑事司
法协助的条约 253

中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府关于打击
犯罪和维护社会治安的合作协定 263

云南省中越、中老边境地区人员出入境管理规定 267

云南省中缅边境地区境外边民入境出境管理规定 273

云南省中缅边境地区中方人员出入境管理暂行规定 279

中国与毗邻国边民婚姻登记管理试行办法 282

外国人在中国永久居留审批管理办法 286

中华人民共和国出境入境管理法 292

后记 313

绪 论

一、本书写作由来及其意义

(一) 写作缘起

总部位于日内瓦的国际移民组织(IOM)每两年发布一次《世界移民报告》。2010年11月30日,国际移民组织(IOM)发布《2010世界移民报告》,该报告认为,全球跨国移民总数已经达到2亿1400万人。该报告指出,近年来全球跨国移民数量增势明显,由2005年的1亿9100万增至目前的2亿1400万。美国仍是全球移民首选,2010年涌入4280万人,约占全球的20%。报告预计,按照目前的移民速度,到2050年,全世界将有4亿500万跨国移民。亚洲、非洲以及拉丁美洲的新兴经济体正逐渐成为各方趋之若鹜的移民选择。^[1]而据国际移民组织(IOM)2001年的保守估计,全世界1.5亿国际移民中,大约有4000万属

[1] “全球跨国移民总数已达2.14亿 美国仍是移民首选”,载中国新闻网2010年11月30日发布。资料来源 <http://www.chinanews.com/hr/2010/11-30/2689086.shtml>,访问时间:2011年7月10日。

于非法移民,全球每年非法移民约达 300 万。^[1] 十年之内,全球跨国移民总数由 1.5 亿增加到 2.14 亿,实际增加 0.64 亿即 6400 万人;在 2001 年,非法移民大约占国际移民总数的 26.7%,以此估算,2010 年全球非法移民数量大约为 5700 万人。

2001 年 11 月 10 日,世界贸易组织(WTO)第四届部长级会议审议通过了中国加入世界贸易组织的申请,中国从 2001 年 12 月 11 日起正式成为世贸组织成员,以更加紧密的方式融入全球化进程。2010 年,中国 GDP 达到人民币近 40 万亿元(约合 5.9 万亿美元),相当于全球 GDP 的 8.5%,并超过日本成为全球第二大经济体。作为经济发展最快同时仍是世界上最大的发展中国家,中国与世界的联系更加密切,不可能超越 20 世纪末至 21 世纪初叶的“国际移民的时代”(Age of Migration)。^[2] 由于中国是传统的移民输出国家,国内外学术界及新闻媒体关注的焦点在于中国的移民输出问题,对移民输入中国的情况研究不多或关注不够。

2011 年 4 月 29 日,国家统计局发布了《2010 年第六次全国人口普查接受普查登记的港澳台居民和外籍人员主要数据》。第六次全国人口普查以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点进行,首次将居住在我国境内的港澳台居民和外籍人员纳入普查范围。^[3] 在这次普查中,居住在我国境内并接受普查登记的香港特别行政区居民 234829 人、澳门特别行政区居民 21201 人、台湾地区居民 170283 人,外籍人员 593832 人,合

[1] 徐军华:“非法移民问题的国际法思考”,载《法学评论》2007 年第 1 期。

[2] Stephen Castles mark J. Miller: *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern Word*, p. 23, Houndmills: Macmillan Press, 1993.

[3] 这里的“港澳台居民和外籍人员”是指普查标准时点在我国境内居住三个月以上或能够确定将居住三个月以上的港澳台居民和外籍人员,但不包括出差、旅游等在境内短期停留的港澳台居民和外籍人员。“境内”指的是我国海关关境以内,不包含港澳台地区。参见中国国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722560.htm,访问时间:2011 年 7 月 11 日。

计 1020145 人。上述人员按居住地分,人数排在前十位的地区是:广东省 316138 人,上海市 208602 人,北京市 107445 人,江苏省 64177 人,福建省 62564 人,云南省 47396 人,浙江省 36380 人,山东省 33098 人,辽宁省 23834 人,广西壮族自治区 23445 人。居住在其他省(区、市)的 97066 人。按国籍分,在我国境内居住的外籍人员数量排在前十位的国家是:韩国 120750 人,美国 71493 人,日本 66159 人,缅甸 39776 人,越南 36205 人,加拿大 19990 人,法国 15087 人,印度 15051 人,德国 14446 人,澳大利亚 13286 人。在我国境内居住的其他国家人员 181589 人。^[1]

分析以上数据,会发现我国首次将居住在我国境内的港澳台居民和外籍人员纳入普查范围有其特殊意义。著名移民问题专家托马斯·哈马尔(Tomas Hammar)和格瑞特·布罗克曼(Grete Brochan)对移民的定义较为一致,他们认为:移民是指移居到一个国家并在那里定居超过特定的一段时间(3 个月)的人。^[2] 他们关于移民的定义具有以下特征:首先,其“移民”概念属于狭义上的国际移民概念,排除了国内移民的类型;其次,移民的迁入或迁出都是跨越国境的人口流动,移居一个国家并在这个国家居留超过一段时间(3 个月)的人;最后,该定义排除了那些短期逗留在一个国家少于 3 个月的人,同时,那些学者、学生、艺术家和其他以客人身份居住在一个国家超过 3 个月的人,也不被视为移民。^[3] 该定义与中国国家统计局第六次全国人口普查所指向的人群基本一致。当然,需要说明的是,从法律的角度讲,外国人应包括外籍

〔1〕 参见中国国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722560.htm, 访问时间:2011 年 7 月 11 日。

〔2〕 Tomas Hammar: *European Immigration Policy—A Comparative Study*, p. 11, Cambridge University Press, 1985; Great Brochman, *The Mechanism of Control*, p. 7, Berg Press, 1999.

〔3〕 关于移民的定义的特征分析参见徐军华:“非法移民的法律控制问题研究”,武汉大学 2005 年博士学位论文,第 6 页;笔者认为,其他以客人身份居住在一个国家的人包括了出差、旅游等人群。

人员及无国籍人,就中国而言,外国人就是指不具有中国国籍的人员;港澳台居民则是基于历史原因,在一定范围内将其视为“境外人士”,给予其某些特殊法律地位,但不能将其等同于“外国人”。

国家统计局虽然首次将居住在我国境内的港澳台居民和外籍人员纳入普查范围,但并没有将其界定为“移民”。笔者认为,这主要是基于以下原因:其一,我国尚无关于移民的官方定义,学界对此亦无共识,至少我国至今没有一部统一的移民立法;其二,如提及“移民”,国人本能的反应是中国向外移民,泱泱大国,也许什么都缺,唯独不缺人,难以理解外来“移民”的说法。^[1] 这种观念由来已久,根深蒂固,如在人口普查数据中出现“移民”一词,恐民众难以接受。但从学术研究的角度讲,完全可以将上述 1020145 人视为我国目前拥有的移民数量。当然,这大约 102 万人是“居住在我国境内并接受普查登记的”移民数量,即所谓的官方统计数据,它没有包括“居住在我国境内没有接受普查登记的”移民数量——非法移民的数量。那么,目前居住在我国境内的非法移民数量是多少?他们“移民”到中国的动因是什么?他们对当地的社会经济生活有何影响?如何对其进行治理?这一系列的问题引起了笔者的研究兴趣。

分析以上数据,还会发现一个令人困惑的问题。关于国际移民的动因,19 世纪美国社会学家莱文斯坦(E. G. Ravenstein)提出了著名的“推拉理论”,认为左右人口迁移的动力,是推拉因素作用的结果。^[2] 在“推拉模型”中,“推力”指原居地不利于生存发展的种种排斥力,它可

[1] 2010 年第六次全国人口普查,全国总人口为 1370536875 人。参见中国国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722560.htm, 访问时间:2011 年 7 月 11 日。

[2] 有学者认为“推拉理论”还不是一种真正意义上的理论,它只是对 19 世纪欧洲移民状况的描述和梳理。参见丘立本:“国际移民研究:国际移民的历史、现状与我国对策研究”,载《华侨华人历史研究》2005 年第 1 期。

以是战争、动乱、天灾、生态环境恶化等对某一地区具有普遍性影响的因素,也可以是某一小群体遭遇的意外或不幸。“拉力”是指移入地所具有的吸引力,它可以是大量呈现的新机会,也可以是仅仅对于某一小群体的特殊机遇。^{〔1〕} 依据该理论,经济高速发展的中国应该具有某些吸引移民的“拉力”;地域辽阔的中国,经济发展不平衡,经济发展较快的东部地区对外来移民应该具有更大的“拉力”,移民应该更多集中在东南沿海发达地区。地处中国西南边陲的云南省,社会经济发展水平相对落后,其对移民的“拉力”也应相对较小。但在外来移民人数排在前十位的地区中,云南省竟位居第6,排在经济更加发达的浙江省、山东省前面,这是什么原因?在我国境内居住的外籍人员数量排在前十位的国家中,与云南省邻接的缅甸、越南也位居第4位和第5位,除地理因素外,影响这种排序的因素还有哪些?

笔者一直关注云南边境民族地区的稳定与安全问题,特别是云南作为面向西南开放的桥头堡战略实施后,其面临的非传统安全问题日益凸显。由于“三非人员”问题(非法入境、非法居留、非法就业)长期困扰相关实务部门,笔者过去的研究就以如何应对“三非人员”或人口跨国非法流动为重点,注重于对策分析,未能上升至一定的理论高度。实际上,“三非人员”或人口跨国非法流动完全可以纳入国际非法移民的范畴,完全可以将其视为云南边境民族地区的非法移民,从而应用国内外相关的理论进行分析研究。

而对于云南边境民族地区的非法移民,笔者最感兴趣的问题是:他们为何选择相对落后的云南,即他们移居云南边境民族地区的动因是什么;他们对当地经济社会有何影响;如何对其进行治理。带着这些问题,笔者选择了“云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究——以

〔1〕 李芳田:“国际移民及其政策研究”,南开大学2009年博士学位论文,第7页。

河口瑶族自治县为例”这一问题进行研究,该问题的研究应具有重要的理论价值和实践意义。

(二)本书的意义

我们一直认为中国是人口大国,移民问题就是移民输出的问题,很少关注移民输入的问题。但中国正面临严重的人口老龄化趋势,有可能在未来20~30年失去人力资源方面的竞争优势,不得不从国外输入劳动力。^[1]大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,0~14岁人口为222459737人,占16.60%;15~59岁人口为939616410人,占70.14%;60岁及以上人口为177648705人,占13.26%,其中65岁及以上人口为118831709人,占8.87%。同2000年第五次全国人口普查相比,2010年第六次全国人口普查的结果显示,0~14岁人口的比重下降6.29个百分点,15~59岁人口的比重上升3.36个百分点,60岁及以上人口的比重上升2.93个百分点,65岁及以上人口的比重上升1.91个百分点。^[2]该组数据证明了中国人口老龄化趋势明显。与此相对应的是,中国劳动力人群相对萎缩。根据国际移民包括人员绑架地区主题工作组统计,2005年至2010年,中国15~39岁人口负增长0.95%。^[3]同时,中国人口的生育率持续地、大幅度低于人口维持再生产的更替水平,劳动力短缺问题将日益严重。^[4]

[1] 刘国福等:《移民法》,中国经济出版社2010年版,第13页。

[2] 参见中国国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722560.htm,访问时间:2011年7月11日。

[3] 刘国福等:《移民法》,中国经济出版社2010年版,第13页。

[4] 人口普查数据显示,2000年到2010年中国的人口出生率仅为0.6%,相比1990年到2000年减少了一半。按照中国社会60岁的退休年龄计算,2013年劳动力拐点将会凸显,15岁至59岁的劳动年龄人口将达到峰值,随后开始进入退休潮,届时社会养老保障体系将面临严峻的挑战。有鉴于此,目前国内已有学者及专家呼吁提高人口出生率,缓解可能由劳动力短缺引发的一系列社会问题以及社会保障体系将面临的巨大养老压力。参见崔烨:“报告预测中国劳动年龄人口2013年将达到峰值”,转引自腾讯网 <http://news.qq.com/a/20110711/000902.htm>,访问时间:2011年7月13日。

学者王桂新认为,我国已不仅仅是一般地存在人口问题,而是已出现深刻的人口危机。我国正在出现的人口危机,集中表现为少子化、老龄化及其带来的一系列严重后果(或人口衍生危机)。由于人口变动具有周期长、惯性大的重要特征,这就使得人口危机从酿成到爆发往往要经历相对比较长的时间,而且容易被一些表象掩盖,在爆发之前征兆并不十分明显,所以要发现和确定人口危机爆发的临界点十分困难。人口危机爆发临界点的模糊性,很容易麻痹人们对人口危机发生的警觉性,特别是对人口危机的破坏性认识不足。2010年我国劳动年龄人口比重达到史上最高水平(70.14%),显示目前我国仍拥有丰富的劳动力资源。但必须看到,快速发展的少子化和老龄化,在不远的将来必会带来劳动年龄人口比重下降和劳动力规模的快速缩减。劳动力规模的快速缩减将使劳动力供给不足,制约经济增长特别是一些劳动密集型产业的发展。同时,人口老龄化势必伴生劳动力的老龄化,劳动力的老龄化不仅将弱化创新能力,制约经济转型,也将影响劳动力的流动性及其优化配置,降低劳动生产效率,不利经济发展。^[1]

中国日益严重的劳动力短缺问题,加之中国经济高速发展,政治、社会秩序稳定,必然形成对外来移民更大的“拉力”,进入中国的外来移民人数将逐步增加;同时,非法移民也会随之增加,必将对国家特别是对边疆地区的稳定与安全构成威胁,影响国家的社会经济秩序,影响移民输出国特别是中国周边国家与中国的国际关系。

国家安全历来是各国优先考虑的重大问题,也是国内外学界研究的重点。非法移民除对传统的国家安全构成威胁外,还对国家必须面对的非传统安全构成威胁。近年来,国际社会日益注重对非传统安全

[1] 王桂新:“我国‘潜在’的人口危机及其应对之策”,资料来源:《人民论坛·学术前沿》, <http://www.rmlt.com.cn/qikan/2012-05-10/>,访问时间:2012年5月22日。

问题的研究。“非传统安全”是近年来逐渐在学界和国际关系实践中被广为使用的一个概念,也被称为“国际公共安全”、“非军事安全”、“新安全”等。它是相对传统安全而言的,是指除军事、政治和外交冲突以外的其他对主权国家及人类整体生存与发展构成重大威胁的安全问题,主要包括经济安全、金融安全、生态环境安全、信息安全、资源安全、恐怖主义、宗教渗透、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪、走私贩毒、非法移民、海盗、洗钱等问题。中国对“非传统安全”问题的研究处于起步阶段。非传统安全属于国家安全战略的重要组成部分,研究非传统安全问题有助于中国实施可持续发展战略,有利于中国拓展新的安全空间,有助于中国提升在国际安全合作中的地位。国家安全战略的构建已成为学术研究的重大理论问题,我们必须尽快熟悉国外同行所做的工作,在此基础上建立中国自己的研究日程,确立中国面临的非传统安全威胁的严重性及复杂性,建立有中国特色的非传统安全学说。同时,非法移民问题的研究对探索全球化背景下维护国家安全的理论基础和治理方法,探讨中国国家安全预警机制和危机管理具有重要的理论价值。

也许外来非法移民给中国带来的不利影响目前尚不明显,但我们在这种“无察觉危机”必须保持足够的关注。^[1]

[1] 所谓无察觉危机,是指那些潜在、隐性又不被充分重视和察觉的危机,由于政府和公众不能对其进行有效的观察和分析,并且未受控制、长期积累,造成社会运行产生漏洞,进而引发一系列的社会公共危机。这种危机的积累途径、表现形式和后果影响与人们时时警惕防范的重大危机相比,有着明显的差别。首先,无察觉危机是一种具有潜伏性和不断增长性的危机,一般会经历潜伏、增长、恶化、爆发这四个阶段。在潜伏期,由于公共利益和公共安全没有受到集中影响,一般不会引起政府和社会对潜在的漏洞普遍重视和关注;在增长期,一些危害性的影响慢慢产生,社会系统的基本价值和行为准则开始慢慢偏离正常轨道;在恶化阶段,公共资源进一步遭受侵犯,公共政策的作用微乎其微,社会环境受到严重威胁;在爆发阶段,公共秩序难以维持,民众情绪空前激烈,政府信任危机严重,社会极端事件频现。其次,无察觉危机的隐蔽性和增长性,使得在其产生和发展的过程中,不易进行有效察觉和控制,表现在政府执行不力、社会资源占用、公众意识薄弱等方面,即使意识到这种危机,但因为积习日久,骑虎难下,很难根本扭转,只能默认为因循。等到积累日深,性质完全改变,一旦危机爆发,任何调整和应对措施都为时已晚,也就回天无力了。朱启贵:“公共视域下的无察觉危机防范”,资料来源:《人民论坛·学术前沿》,http://www.rmlt.com.cn/qikan/2012-05-10/,访问时间:2012年5月22日。