

# 难民还是边民？中缅边境战争涌入者身份研究

周 鑫\*

摘要：近年来，以“果敢事件”为代表的几次大规模的缅甸军事冲突致使大量缅甸民众涌入中国云南境内，然而，对于战争涌入者，究竟应当视其为难民还是边民？西方媒体和中国官方话语体系中赋予其截然不同的身份。本文分析了国际社会将战争涌入者界定为难民的依据，而中国鉴于现行边民认定中“地域决定论”的规制及国际形势的客观需要，在现实中，就难民身份甄别而言，制度、政治和社会等因素使中国并不具备将其界定为难民的主客观条件，而只能将其认定为边民。

关键词：难民；边民；中缅边境；战争涌入者；身份研究

[中图分类号] D815.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2019)06-090-07

## Refugees or Border Residents? A Study on the Status of War Influx on Sino-Myanmar Border

ZHOU Xin

**Abstract** : In recent years , several large-scale military conflicts in Myanmar represented by "Kokang incident" made a large number of Burmese influx into Yunnan , China. However , for the war influx , should they be regarded as refugees or border residents? Western media and Chinese official discourse system give them different status. This paper analyzes the basis for the international community to define the war influx as refugees. Otherwise ,China only determines the war influx into the border residents due to the lack of practical conditions : border status determination "Regional Determinism" and the request of international situation. In reality , considering the refugee status determination , China does not have the subjective and objective conditions to define them as refugees due to institutional , political and social factors , but can only identify them as border residents.

**Key Words** : Refugees ; Border Residents ; Sino-Myanmar Border ; War Influx ; Status Study

### 一、已有研究与问题的提出

#### (一)已有研究

截至目前，中国关于中缅边境战争涌入者身份的研究成果相对较少。其中，与本研究主题最为贴近的，主要有钟贵峰的《缅北民族冲突及其难民问题》<sup>①</sup>和杨静、孟令川的《边境地区移(难)民社会治理研究》<sup>②</sup>等，这些文章基本是从边疆治理的视角介绍中缅边境民族冲突的历史、政治和民族等因素，并对冲突引发的难民问题进行了描述，指出中缅边境战争冲突引发的难民数量增加导致了边境环境、社会

安全甚至人道主义灾难等问题，而中国应该将本国国情与难民治理、外交政策、保护避难者权利等利益综合考量，积极处置难民问题。

\* 中国人民大学社会与人口学院博士研究生，云南民族大学社会学院讲师

① 钟贵峰：《缅北民族冲突及其难民问题——从中国边疆治理的视角考察》，《和平与发展》2016年第5期，第82~93页。

② 杨静、孟令川：《边境地区移(难)民社会治理研究——以云南保山为例》，《云南大学学报(法学版)》2015年第5期，第99~105页。

任洪生的《“边境难民及非法入境者”问题及中国的应对策略》<sup>①</sup>以及赵向华的《论难民地位甄别期间外国人在华就业问题》<sup>②</sup>等,此类文章则更多地从法学领域来阐述难民及其甄别问题,认为对于中国西南边疆的缅甸难民问题,应该从立法、执行机构以及特殊区域建设等方面入手解决。在具体治理实践中,中国需要在确立难民跨境干预、设立境外难民援助等方面取得突破。在赵向华的研究文献中,以难民甄别期间的就业问题作为研究对象,并未提及中缅边境战争涌入者的难民身份问题。

有的学者从边疆地理学的角度研究难民问题,如于海利的《缅甸果敢难民的涌入对中国边境地区的影响》一文认为缅甸难民的涌入使得边境地区的双方贸易往来受损、治安压力增大、生态环境受到威胁,但也为边境地区带来了新的劳动力和经济收入来源<sup>③</sup>。洱澎、李剑峰的《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》从管理学的角度出发,在实地调查的基础上,分析云南边境难民的现状及社会融入存在的问题,提出要重视承认难民群体的存在,依法给予相应地位,适当进行文化教育等治理措施<sup>④</sup>。

相形之下,国外学者对于中缅边境战争涌入者的研究成果主要集中在非法移民、难民问题以及跨国人口贩卖等几个热点问题上,较之本研究问题,区别大致有二:一是在概念表述和具体内涵上不尽一致;二是国外研究成果涉及的空间范畴要广泛得多,常常不仅限于两个主权国家的陆地边境地区,一般是指某个国际区域的难民和非法移民现象等。

综上所述,对于中缅边境战争涌入者身份的相关研究仍然有许多值得探索的空间,而学术界更多地将关注点集中于主观建构出来的难民问题以及在出现此种社会事实时应该如何应对并提出对策与建议,并未对战争涌入者的身份到底是边民还是难民做实实在在的讨论。从这个角度分析,相关文献预设的研究对象很可能是不尽准确的。本文拟在对相关文献进行梳理和研究的基础上,在国际法与中国现实条件的框架下对中缅边境战争涌入者的身份问题进行解读。

## (二)问题的提出

从已有研究中可以看出,中缅边境战乱问题由来已久,伴随着缅甸民主化进程的迟滞及中缅边境复杂的地缘、政治和经济等因素,近几年来,缅甸政府军与少数民族武装爆发了以“果敢事件”为代表的

几次大规模军事冲突,将战争的影响延伸到了中国云南境内,中缅边境战乱所引致的国家关系、社会秩序和族群政治等问题使其成为整个国际社会关注的敏感与热点区域之一。针对战乱所出现的缅甸大量民众涌入中国境内的情况,在中国外交部、国防部等官方部门的表述中,一致将战争涌入者认定为边民。例如,2015年,中国外交部发言人华春莹在例行记者会上表示:“由于缅北部分地区发生武装冲突,部分缅甸边民出于自身安全考虑进入中方境内,中方本着人道主义精神,向缅甸边民提供了必要的协助,有关人员已得到妥善安置。局势平息后,他们将返回缅甸。我们希望边境正常秩序能尽快恢复,使他们能早日重返家园。”<sup>⑤</sup>中国云南省德宏傣族景颇族自治州官方也宣称,德宏州对面的中缅边境一侧发生武装冲突,有数百名缅甸民众为躲避战乱进入中国境内,云南省德宏州政府对缅甸边民给予了必要协助和妥善安置,并采取相应措施维护边境地区的社会秩序<sup>⑥</sup>。中国驻缅甸大使馆发表声明称,缅甸政府军与部分少数民族地方武装在缅甸北部靠近中国的地区发生军事冲突,导致部分缅甸边境民众为躲避战乱进入中国境内<sup>⑦</sup>。

在西方主流媒体的报道中,如《纽约时报》、英国天空电视台等都将中缅边境战争涌入者称为难民。例如,《纽约时报》刊登的文章《中国拒绝缅甸难民入境》(“China Refuses Refugees from Myanmar”)《缅甸难民战乱后涌入中国:数以万计的缅甸难民因民族

①任洪生:《“边境难民及非法入境者”问题及中国的应对策略》,《国际展望》2017年第5期,第41~62页。

②赵向华:《论难民地位甄别期间外国人在华就业问题》,《鸡西大学学报》2013年第5期,第64~68页。

③于海利:《缅甸果敢难民的涌入对中国边境地区的影响》,《热带地理》2015年第4期,第586~591页。

④洱澎、李剑峰:《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》,《云南大学学报(法学版)》2015年第1期,第49~54页。

⑤《外交部:部分缅甸边民出于自身安全考虑进入中方境内》,环球网, <http://world.huanqiu.com/hot/2015-02/5680890.html?agt=15438>, 2015年2月14日。

⑥《中缅边境缅方一侧发生武装冲突,口岸正常开放》,德宏网, <http://www.dehong.gov.cn/dhnews/dh/content-16-33790-1.html>, 2016年11月21日。

⑦《中国驻缅甸大使馆就缅北武装冲突发表声明》,中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆网站, <https://www.fm-prc.gov.cn/ce/cemm/chn/sgxw/t1558863.html>, 2018年5月13日。

冲突逃离缅甸流入中国》(“Burma Refugees Flood into China after Clashes :Tens of Thousands of Refugees Flee into China to Escape Ethnic Conflict in Myanmar”)《边境负担：中国对于缅甸难民危机的回应》(“Border Burdens China’s Response to the Myanmar Refugee Crisis”)等无一例外地将缅甸的战争涌入者称为难民。甚至在这些西方媒体一些关于中国的相关报道和学术文献中，也是将其界定为难民。

那么，这些战争涌入者到底是难民还是边民？国际社会与中国为何会出现不同的语境表述？对其称谓上的差异会对中国产生什么影响？现阶段中国是否具备将其认定为难民的客观条件？如不具备，将其界定为边民的合法性依据是什么？以上问题，本文都将逐步探讨。

## 二、国际法视域下的战争涌入者身份——难民

### (一)现代难民定义的泛化

现代难民概念在国际社会被引用最多最普遍的定义是：难民应该适用于任何人，由于众所周知的种族、宗教、民族、特殊社会群体的成员身份或政治观点而产生的政治恐惧或政治迫害而留身于本国之外的国家，由于恐惧不能或不愿意受到原国籍国的庇护，还包括那些无国籍者，或国家灭亡的人，并由于上述事情留在他以前经常居住国以外而现在不能、或由于上述畏惧而不愿意返回该国的人。

这个定义包含于1951年日内瓦会议《关于难民地位的公约》的相关定义中，之后被广泛地认为是二战时代处理难民问题的制度化关键事件。会上的定义成为一个与会各方一致认同的基本定义，但也规定各缔约国根据实际需要可以适当扩大其外延。通过扩大联合国难民署(UNHCR)对于难民问题的授权，以及联合国一般会议的决议和对于地区性定义的补充采纳，《日内瓦公约》也对这种观点持肯定态度。这种定义设置相较于战前逐个时间区间与事件续谱的下定义方式具备更强的概括性，但仍然也只是说明了欧洲难民的情况(只包含在1951年1月之前发生的情况)，这时，难民问题尚未成为一个社会现象与国际问题。作为对1951年日内瓦会议限制的回应，其他对于难民定义的法律设置也开始出现。1967年《关于难民地位的议定书》中难民定义以及难民身份的获得不再局限于欧洲中心主义以及与

战争关联的话语体系之下。1967年的协议与日内瓦协议一样，变成了普适性、广泛性的难民法律。各国将国际难民定义与本国国情、司法、社会实践相结合，不断建构难民定义，使其外延不断扩大，导致了难民定义的泛化与模糊化。直到现在，难民定义本土化的要求都无法在国际法与国家法、区域法之间找到一个恰适的结合点，这给难民身份的认定带来了一定的现实羁绊。

### (二)国际法视域下战争涌入者难民身份的获得

首先，难民身份确立与甄别的第一个要件是关于战争涌入者原国籍国的问题。因战乱而涌入中国云南境内的缅甸民众身份构成复杂，细究既有历史的原因也有现实的原因。流入云南的缅甸民众大部分属于少数民族武装控制区，并不认同缅甸政府的统治，因此在办理缅甸身份证(音译为“马邦丁”)的过程中困难重重，办理资格的多重标准与办理效率的低下进而会导致部分民众不具备缅甸公民身份的情况。然而，正如美国难民法专家辛普森所言：“不是所有失去国籍的人都是难民，也不是所有难民都是理论上的无国籍。拥有国籍与难民身份之间并不存在一一对应的必然联系，无国籍并不是难民身份的必要条件，即使许多难民事实上是无国籍的。”<sup>①</sup>依照辛普森的上述逻辑，难民定义的泛化导致了难民身份获得的易化，即使中缅边境涌入者中有很多人因为某种原因不具有缅甸国籍、并不是缅甸公民，这些战争涌入者都可被纳入难民的范畴。

其次，除了战争涌入者因为上述原因具备了在原国籍国以外的地方滞留的条件，至于众所周知的原因而遭到政治、种族、民族等方面的迫害，在难民公约和其他相关难民法律设置中并没有给出明确的界定。但不管怎样，基于人权的严重区隔或许等同于或者更接近迫害。英国法学家古德温·吉尔和麦克·亚当认为，“难民公约背景下的迫害包含着以下几个层面的含义：生命和自由有被剥夺的危险，折磨或残忍、非人性或被屈辱的对待，屈从于奴隶的身份或被奴役，非人的对待，在当事人私密的家庭以及家庭生活中受到压迫、歧视或骚扰”<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>Grahl-Madsen A. *The Status of Refugees in International Law*, Vols.1~2. Leyden, The Netherlands: Sijthoff, 1966.

<sup>②</sup>Guy Goodwin-Gill and Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, p.90.

与在和平年代一样,极端人权主义者通过各种各样有声望的组织制造出相关报道。例如,联合国人权委员会刻意强调,强奸与性奴在缅甸的克钦邦与掸邦这样冲突频发的地区是特别盛行的现象。联合国人权委员会进一步指出,多年来,在缅甸的基督教团体面对着宗教和信仰自由的种种限制,特别是在钦邦、克钦邦、克伦邦、克耶邦等地区尤甚。其他关于人权滥用的文献都是针对克钦与果敢人民的,如足以致命的射击、斩首、折磨、被迫做工和入室抢劫等。射击、斩首和折磨属于对于生命权和自由权的剥夺,强奸与性奴属于非人化和屈辱对待;入室抢劫属于对私人生活的骚扰。以上这些都充分地构成了难民公约框架下的迫害。按照上述提到的公认的与基本人权相悖的极端暴力行为,我们有理由相信,中国云南境内的缅甸克钦与果敢战争涌入者面临着一次返回并融入缅甸的良好际遇。就像古德温·吉尔和麦克·亚当提到的那样,虽然当权者总是将国内冲突的存在视为总体不安全因素的提升,也从某种程度上排除了迫害的可能性,但是,对于难民身份的获得,总是趋向于在严格的冲突背景审核与难民甄别方式、难民公约之间建立密切的联系<sup>①</sup>。联合国难民署也指出,与被给予的普遍含义一致,根据1951年《关于难民地位的公约》的目的、目标和背景,条款1A(2)适用于那些因为武装冲突和暴力的流离失所者<sup>②</sup>。但事实上,这份公约对于难民的定义在难民流离时间与战争迫害时间上并没有做明确的说明。

除此之外,武装冲突与极端人权主义滥用引致的中缅边境战争涌入者根植于缅甸复杂的少数民族歧视与边缘化,还有少数民族与缅族之间随之而来的对立与张力。因此,在对迫害的畏惧与种族渊源之间存在一定的联系。宗教受害者和性别滥用也在对迫害的畏惧与基于宗教或特殊社会群体成员的公约之间建立了一种联系<sup>③</sup>。

综上所述,中国云南境内缅甸战争涌入者初步认定(prima facie)为满足国际难民公约对于难民身份的标准,这也是国际社会普遍接受的标准。当一个人符合这样的难民身份标准时,他(她)就是难民,而不管国家是否认可。联合国难民署和一些国家通常根据他们掌握的大规模涌入人员的本国客观情势集体甄别大规模涌入人员。大规模涌入人员中的每位成员被初步地,即在没有任何相反证据的情况下,就可确认为难民<sup>④</sup>。

此外,虽然与难民议定书中难民定义一致的身份界定并不适用于难民个体的甄别,但基于渐进的、显而易见的、客观上能够被核实的在本国环境背景的基础上的甄别也可以将难民个体初步认定为难民,这样的甄别方式经常被用在那些个人身份鉴别不具备实践性和可操作性的复杂情境中<sup>⑤</sup>。因此,从这个意义上讲,被认定为难民身份的战争涌入者采用的是难民定义中最为宽泛的定义。

### 三、中国现行规制下的战争涌入者身份——边民

#### (一)边民身份的合法性

##### 1. 客观因素 地缘决定论

中华人民共和国成立后,中缅两国根据和平共处五项原则建立起睦邻友好关系,本着维护与促进两国边境稳定、发挥和平友好边界在政治、经济、文化和社会方面的便利功能的意愿,制定并形成了符合两国人民利益且颇具特色的边民制度。边民概念的滥觞正是中国长期实行的边民制度。截至目前,中国与周边一些邻国已经签署了双边边境管理协议,如缅甸、越南、蒙古和尼泊尔等,这些协议中几乎都包含着关于“边民”的概念,亦即居住在两国边境地区的居民与公民。协议中也包含了具有边民身份的人所享有的特殊待遇,如出境、入境通关手续的便捷(无需护照与签证)、教育资源的共享、医疗服务的帮扶等方面,为边民群体的发展创造了较好的经济和社会条件。

可见,中国制度意义上的边民概念更多地是与

---

<sup>①</sup>James C. Hathaway. *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005 p.174.

<sup>②</sup>UNHCR. "Guidelines on International Protection No 12: Claims for Refugee Status related to Situations of Armed Conflict and Violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the Regional Refugee Definitions", UN doc HCR/GIP/16/12(2 December 2016) para 10.

<sup>③</sup>Guy Goodwin-Gill and Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007 p.126.

<sup>④</sup>刘国福:《中国难民法》,北京:世界知识出版社,2015年版,第217页。

<sup>⑤</sup>Bonaventure Rutinwa. "Prima Facie Status and Refugee Protection" UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 69 2001.

作为“边境”的地域空间联系在一起。1997年3月25日签署、1997年9月29日生效的《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于中缅边境管理与合作的协定》中，“边民”系指在边境地区的任何一方的常住居民。而“边境地区”系指附件一所列的中方一侧的县(市)和缅方一侧的镇区。在2006年颁布的《云南边境地区公安边防管理规定》中，“边境地区”是指云南省沿国界线一侧的县(市)行政区。2017年颁布的《云南省边境管理条例》中的“边境地区”是指云南省与毗邻国家接壤的县级行政区域。从以上政府规范性文件可以看出，中国官方对于边境地区的概念界定是高度一致的，边民认定的首要因素是居住在边境地区。中缅边境中国境内的边境县(市)与缅甸境内的对应镇区详见表1。

## 2. 主观因素 外交策略的需要

中国之所以将战争涌入者称为边民，还是对现

表1 中缅边境中国边境县(市)与缅甸境内的对应镇区一览表

中方一侧的县(市)	缅方一侧的镇区
察隅(CHAYU)	闹闷(NAGMUNG)
贡山(GONGSHAN)	科布德(KHAWBUDE)
福贡(FUGONG)	索罗(SAWLAW)
泸水(LUSHUI)	奇贝(CHIPWI)
腾冲(TENGCHONG)	歪莫(WAINGMAW)
龙陵(LONGLING)	莫冒(MOMAUK)
盈江(YINGJIANG)	曼西(MANSI)
陇川(LONGCHUAN)	南坎(NAM HKAM)
畹町(WANDING)	木姐(MUSE)
瑞丽(RUILI)	功章(KON KYAN)
潞西(LUXI)	老街(LAUK KAI)
镇康(ZHENGKANG)	滚龙(KUNLONG)
耿马(GENGMA)	户板(HOPANG)
沧源(CANGYUAN)	迈莫(MONG MAO)
澜沧(LANCANG)	班歪(PANGWAUM)
西盟(XIMENG)	纳潘(MAMPAN)
孟连(MENGLIAN)	班延(PANGYANG)
勐海(MENGHAI)	迈养(MONGYANG)
景洪(JINGHONG)	景栋(KENGTUNG)
勐腊(MENGLA)	迈姚(MONGYAUNG)

资料来源：1997年《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于中缅边境管理与合作的协定》。

阶段对外政策、对外关系和国际局势等综合情况评估的反馈与折射。随着中国经济实力和国际影响力的不断增强，中国的国家利益已经大大拓展到国境

以外的地区 随之而来的是，以美国为代表的西方世界以边界问题为由大做文章，对中国将战争涌入者界定为边民而不是难民的做法指手划脚、频频施压、横加指责，威胁并损害了中国的国际形象。

社会科学以难民研究为取向的文献表明，难民问题首先是由西方世界主观建构出来的第三世界问题或者说发展中国家问题。西方发达国家在20世纪八十年代就已经开始对移民和难民有所顾忌，瑞典政治学家诺贝尔将其表述为与人道主义背道而驰的军备竞赛和对难民问题单边举措的升级<sup>①</sup>。在20世纪九十年代出现的相同趋势更印证了诺贝尔的论断。发达国家认为，在他们的边界之内并不存在难民问题，然而，之后出现的难民危机使人意识到这并不是一个简单的地理或历史上的偶然事件。总的说来，殖民主义的终结、第三世界的涌现、发达国家国家主义主要形式的适时转变共同塑造了难民问题。正如美国学者库珀所言：“战后国际权力的制定包含着其将会取代国家秩序的可能，也预示着超越国家界限的一体化世界的最终发展。在国家信念的国际主义和价值转变的国际主义之间仍然存在着一种冲突；后者似乎伪装了自己，以许多种表象来表现涵义，例如将人权宣言作为主线，并对国际秩序形成威胁。”<sup>②</sup>

难民定义的模糊化、泛化以及难民概念使用的异化是西方国家根据国际形势和本国利益的变化不断调整的，是西方资本主义国家建构出来并强加给第三世界的，其内涵与外延的发展深受国际权力变更和国际秩序调整的影响，并成为西方发达国家意识形态控制、搬弄是非、丑化第三世界发展中国家的工具，是西方社会霸权主义和强权政治的体现，由此也不难看出，西方发达国家成为建构中国难民问题的始作俑者。

## (二) 难民身份的非合法性

### 1. 制度层面 条件的缺失

中国在1982年12月加入了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》，成为公约义务的履行国，有义务保护周边邻国因各种原因涌入境内

<sup>①</sup>Nobel P.(ed). *Refugees and Development in Africa*. Uppsala, Sweden: Scand. Inst. Afr. Stud, 1987.

<sup>②</sup>Malkki L.. *Citizens of Humanity: Internationalism and the Imagined Community of Nations*, *Diaspora* 3(1), 1994, pp.41-68.

的边民,但是,中国现阶段并不具备将边民转化为难民的制度条件,原因如下:

首先,国际公约作为上位法在中国签订协议后并不立刻成为对中国具有约束力的法律规制,而必须要在结合中国国情与司法实践的基础上才能成型,由于国际难民公约中的条款几乎没有与中缅边境战争涌入事件相耦合的情况,故国际难民公约对中国并没有强制性的约束力。

其次,中国到目前为止没有出台难民以及难民庇护的相关法律,更没有难民身份及其认定的相关条例,只有《中华人民共和国宪法》和2013年7月1日施行的《中华人民共和国出境入境管理法》第四十六条提到关于难民的问题。宪法第三十二条提到:中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。《中华人民共和国出境入境管理法》第四十六条提到申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留;被认定为难民的外国人,可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留。这两处关于难民身份甄别与认定的条款虽然提到了难民身份的问题,但却没有给出具体甄别与认定的程序与细则。此外,中国也没有认定难民身份的机构与组织。

再次,难民身份的界定存在一些细节上的争议,其中一条就是国际难民公约对于难民的定义在难民流离时间与战争迫害时间之间没有做出明确的区分,即并没有给难民滞留国外的时间维度做一个明确的界定,包括离开原籍国或原籍地多久、在现居地或现居国多久才可称为难民。中缅边境情况复杂,有的涌入者可能被安置在流入国长期甚至永久不会返回流出国,有的则因为短暂的战乱,在一周之内就重返原籍国。这样的情形使我们无法甄别其难民身份。

## 2. 政治层面:生态的复杂

在目前全球复杂的政治生态中,中国为最有生命力、最具活力和正在发展中的大国,一举一动都会受到以美国为首的资本主义集团的过度关注;中国作为一个友好而又负责任的大国,在现存国际秩序和国际关系中也面临着种种机遇和巨大的挑战。战争涌入者的身份如果被界定为难民,主要会衍生出以下两方面的问题:

其一是对中缅关系发展的阻滞。中缅两国是地处亚洲十字路口的睦邻。早在公元前4世纪,中缅两国就已经开始了经济和文化上的互通与合作,建立了官方友好关系,中缅两国的“胞波”情谊延续至今。经济上,中国作为缅甸最大的投资国之一,两国的经贸关系正在不断地发展与深化。据2019年年初在内比都举行的缅甸投资峰会的数据显示,截至2018年11月30日,在所有对缅甸投资的国家 and 地区中,中国对缅甸的投资额高达200.0106亿美元,是对缅甸投资最多的国家,占缅甸吸收外资总额的37%,有355个投资项目已获得批准<sup>①</sup>。另据缅甸投资与公司管理局统计显示,同期缅甸向中国出口额为45.3亿美元,同比增长10.5%<sup>②</sup>。对于中国来说,如果承认战争涌入者难民的身份,也就意味着承认难民中有不被缅甸政府承认的少数罗兴亚人、少数民族武装组织及其他没有缅甸公民身份的人,很可能引起缅甸政府的强烈抗议,影响中缅关系的友好发展和双边合作。

其二是导致中国在国际关系中的弱势。爆发于2015年春夏之交的欧洲难民危机可以作为一个现实的参照。作为二战以来最为严重的难民危机,来自中东、北非、巴尔干西部地区及阿富汗的难民大量涌入欧洲。由于欧盟国家经济和政治发展的不均衡性,对待难民危机的政策和治理方式也大相径庭,这次难民危机使欧洲各国苦不堪言,对欧盟国家之间的政治、经济、外交乃至文化观念等方面产生了深远影响,使欧洲各国面临着人道主义与现实利益的两难困境。中缅边境战争涌入者的身份如果被界定为难民,就意味着中国将面临难民安置政策的制定、难民接纳能力的增加、难民安置成本的上升等危机,在人道主义与国际困境中艰难前行。

英国难民专家罗切尔曾经提到,难民运动已经具有远见卓识地预料到了冷战后的政治与安全的日程表。大量移民经常作为欧美发达国家的政策工具被雇佣,难民已经成为战争和军事策略的工具。虽然难民在大多数情况下与国际慈善机构联系在一起

<sup>①</sup>《2019缅甸投资峰会在内比都举行》(缅甸)《金凤凰报》2019年2月13日, <http://www.mmcpmedia.com/local/29835-2019-2>。

<sup>②</sup>《中国在缅甸外商直接投资排名第一,“一带一路”带去发展红利》,中国一带一路网 <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/53356.html> 2018年4月18日。

而并不是一个政治与安全问题,但事实上,现阶段的难民问题是一个紧张的政治问题:大量战争移民导致了国内的不稳定因素,产生了国家间的紧张局面,也威胁到了国际安全<sup>①</sup>。

### 3. 社会层面 难民的“污名”

国际社会对于难民的刻板印象常常是带有偏见与歧视的,难民一词的建构与发展基本上是与“犯罪”“逃亡”“无归属”“流离失所”“社会底层”等标签联系在一起的,难民身份的“污名”使他们的行为类型化为社会越轨并对社会运行造成一定的危害。具有某种特定“污名”的人往往会采取行动,表达共同的情感,以此巩固其所在群体的真实感,并稳定他对这个群体的依赖。这就塑造出成员的意识形态:他们的牢骚、他们的期盼、他们的政治、他们对社会的不满,进而使不满情绪转化为社会运动,致使社会失序<sup>②</sup>。

中缅两国山水相连、阡陌相通,边民共种一棵树、共饮一井水、共耕一块田、一秋千荡两国是中缅边境跨境民族群体相处融洽、语言相通、惯习类似、文化相同、交流频繁的真实写照。不少边民跨境婚嫁,彼此都是一家人。缅甸战争涌入者中有很多在中国云南都有亲戚,如果战争涌入者被界定为难民,则会使他们暂时甚至永久贴上“难民”的标签。对于难民个人,“污名”有一定的可见度及其负面的社会效应,使其丧失参与某些社交活动的资格,也会使其在与亲朋好友的人际互动中丧失颜面,带来持续的社会困扰。

所以,依据现阶段的制度、政治和社会等因素,中国并不具备将“边民”转化为“难民”的主客观条件,无法也不能将战争涌入者认定为“难民”而只能称为“边民”。

## 四、结论与评价

与国际社会将战争涌入者认定为难民不同的是,难民身份非合法性与边民身份合法性的二重结构因素决定了现阶段中缅边境战争涌入者的身份为边民。至于国际社会在中国处理战争涌入者的问题上所施加的压力,中国有权在战乱平息、边境秩序稳定的条件下将边民遣返回国是具有现实依据的。在1977年的联合国大会领土庇护会议上,土耳其曾谏言,如果大规模涌入人员可能对缔约国造成严重危险,可以考虑不使用不推回原则<sup>③</sup>。此外,1981年联

合国难民署方案执行委员会第22号决议指出:在大规模涌入人员的情况下,寻求庇护者应可获准进入他们首先获得庇护的国家,即使该国无法长期收留他们,也应在任何时候短期收留他们并提供保护。临时庇护应持续到促使人群逃离的情势已经发生根本性改变。庇护国终止临时庇护,是因为促使人员逃离的情势已经发生根本改变,不再需要临时庇护,可以平安返回,从而要求其返回本国。

虽然中国对于边民身份的认定有足够的合法性,但是,对于中国来说,鉴于中缅边境无国籍者在现行的规制下无法被认定为难民的情况,只能依据2007年中国颁布的《突发事件应对法》以及云南省政府据其制定的《云南省涉外突发事件应急预案》进行处置,将其认定为边民。综上所述也可以看出,中国仍需要在制度层面加强设计,如引入联合国难民署专门认定机构,确立难民甄别主体,对无国籍者、罗兴亚人、地理位置不具备边民条件的避难者等问题具体分析,尽快出台难民甄别制度(Refugee Status Determination),与国际法接轨。

在处置大量边民涌入问题上,中国采取了临时庇护和相关人道主义等积极措施,同时赋予其享受难民身份的人道主义救助和边民身份的社会福利两种事实权利,是符合国际法相关宗旨和精神的。在一系列世界范围内的国际行动中,一个更有话语权的国家愿意以建设性的方式、运用自身不断增强的实力贡献力量,这也是符合世界利益与国家利益的双赢。在此基础上,中国也会与国际社会更加密切地交流和协作,在人道主义援助和灾难救助为首的有深厚共同利益的领域增信释疑。

基金项目:本文系作者主持的国家社科基金青年项目《中缅边境地区跨国人口流动问题及其治理研究》(项目编号:16CRK008)的阶段性研究成果。

(责任编辑 颜洁)

<sup>①</sup>Loescher G., *Refugee Movements and International Security*, Adelphi Paper 268, Int. Inst. Strat. Stud. London: Brassey's, 1992.

<sup>②</sup>(美国)欧文·戈夫曼(Erving Goffman)著,宋立宏译:《污名:受损身份管理札记》,北京:商务印书馆,2009年版,第35页。

<sup>③</sup>Guy Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, 1996, pp.139-141.