

边境跨国婚姻移民治理: 挑战与破解之道

陆海发

[摘要]近年来,边境跨国婚姻移民呈现出许多新的趋势性特征,不仅在数量上呈现出加速度增长的态势,其所分布的地域空间也逐步从边境乡镇向内地扩散,并且影响传统跨国通婚的民族性因素也显现出其逐步让渡于经济因素的发展趋势。随着边境跨国婚姻移民人口规模的不断扩大,一些突出的社会问题正在挑战国家的边境治理,包括嫁入我国外籍女性的边缘化社会处境以及由其所引发的人口安全、婚姻管理、贫困的代际传递、非传统安全隐患、身份认同危机等问题。为了使边境治理更好地服务于国家治理的战略纵深,必须从治理理念、制度设计、机制完善、技术手段创新等多个方面努力,逐步构建起一套完整的治理体系,从而破解边境跨国婚姻移民治理难题。

[关键词]跨国婚姻移民; 边境治理; 治理体系

中图分类号: C956

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2016)03—0048—06

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“西南边疆少数民族自发移民问题研究”(13CMZ065)、云南民族大学民族文化研究院招标项目“边疆治理中的跨国婚姻移民问题研究”(MY2014YB06)、云南省哲学社会科学创新团队“边疆多民族地区的价值观建设与认同整合”阶段性成果。

作者简介: 陆海发(1983—),男,广西桂林人,云南民族大学政治与公共管理学院政治学系主任、副教授,云南大学民族政治与边疆治理研究院特聘研究员,法学博士,研究方向: 民族政治学、公共政策与边疆治理研究。云南 昆明 650031

近年来,随着边境经济社会的不断发展,边境跨国婚姻移民现象日趋普遍,而且正呈现出许多新的特点,冲击了边境社会的结构和秩序,已经成为边境治理中一个不可避免的现实问题。随着国家“一带一路”战略布局的逐步推进,边境在国家发展中的作用会进一步凸显。与此同时,边境跨国婚姻移民还会继续增多,由此引发的问题如果不能得到及时有效治理,很可能会给国家的边境社会带来深层的危机。在新形势下,边境跨国婚姻移民治理的重要性和迫切性已经超越了边境县域治理的一般范畴。因此,我们必须要从边境社会治理的特殊性出发,对其进行专门性分析和研究,找到出问题的症结,并探索出问题的解决之道,从而使边境治理更好地服务于国家治理的战略纵深。

一、边境跨国婚姻移民的趋势性特征

边境跨国婚姻历史悠久,长期以来,我国边境及毗邻国家的边民国家界别意识都不强,相互通婚已习以为常。特别是跨境民族之间由于居住在相邻的地域空间,又有着千丝万缕的亲缘、族源以及文化纽带联系,他们之间日常往来非常频繁,国家之间的边界并不能成为其婚姻的阻碍。并且,这种在历史上不断延续下来的跨国通婚现象在国

家的意义还没有充分显现出来之时,并没有为国家的边境治理带来严重的问题,也就没有引起官方的高度关注。但是,自20世纪90年代以来,随着我国边境开放程度的不断提升,边境跨国婚姻移民变得更加普遍和频繁,并逐渐呈现出了许多亟待关注的新特点和趋势。

回顾新中国以来边境跨国婚姻的历史,它大概经历了这样几个发展阶段: 第一个阶段是边民外流为主的跨国婚姻时期。该时期主要是由于20世纪50年代到70年代,我国大规模推行“人民公社化”、“大跃进”、“文化大革命”等运动,导致大量边民外流,在大量外迁的中国边民中,有的就与邻国通婚,成为异国的跨国婚姻移民; 第二阶段是双向流动时期。主要是指改革开放以来至90年代末,随着我国经济发展和社会的进步,边境民众生活条件获得极大改善,不仅大量外流边民回归,而且邻国的女性也纷纷嫁入,呈现出双向流动的样态; 第三阶段是大量跨国婚姻移民迁入时期。主要是进入新世纪以来的这段时间,虽然在我国东北边疆存在大量朝鲜族等跨界民族外迁通婚现象,但随着中国农业税的取消以及大量惠农政策、边民优惠政策、民族优惠政策的推进,边境民众生活质量大幅度提升,由此导致大量邻国的女性纷

纷迁入我国通婚,成为边境社会的跨国婚姻移民。而且这个数量增长非常迅速。以云南的德宏傣族景颇族自治州为例,从入境通婚居住时间来,截至2012年6月,入境通婚不满三年的人数占较大比重。其中不满三年的3087人,占总数的32.8%;3~10年的4717人,占总数的50.1%;11年以上的1608人,仅占总数的17.08%。^[1]这说明近年来边境跨国婚姻移民数量呈现加速增长的态势。

不仅如此,跨国婚姻移民的地域空间范围也呈现出一些新的特点,一方面是在通婚圈的变迁中,越来越多的外籍配偶的来源地或者家乡距离边界的距离进一步扩大,如在中缅边界的德宏傣族景颇族自治州陇川县的龙安村,自2009年至2013年间先后缔结跨国婚姻共计19户,其中15户的外籍配偶都是来自远离中缅边界线的缅甸村寨。^[2]另一方面,外籍配偶通过通婚迁入的地域范围不仅进一步扩大了,而且逐步从边境乡镇向内地扩散。以云南省保山市为例,长期以来,边境跨国婚姻发生的地域范围主要限于保山市所辖的边境乡镇区域,但这些年来,远离边界线的内地的跨国婚姻移民数量急剧增长,覆盖范围非常广泛。目前,保山市所辖的五个县区都有分布,尤其是腾冲和龙陵两县,而且两县所辖乡镇中边境乡镇跨国婚姻的数量还不如其他乡镇多。^[3]显然,这种趋势还会进一步向前发展。

伴随着跨国婚姻移民覆盖范围的不断扩大和进一步延伸,传统跨国婚姻的民族特性也在发生着一些新的变化。传统意义上的跨国婚姻基本上都发生在民族内部。同一民族之间由于文化、血缘、地缘等的亲密关系,往往容易产生亲密情感,内生的一种民族认同感,更使得其结成连理的可能性加大,即使是有边界线的分割也难以对其婚姻产生隔阂。因此,长期以来,被边界线所分割开来的跨界民族的族内通婚现象一直非常普遍。但是,这种基于民族认同而建构起来的婚姻关系正受到新的挑战,尤其是民族国家建构发展起来以后,国家的意义逐渐深入到跨界民族的日常生活中,理性和过更好生活的愿望开始影响更多人的通婚选择,甚至这种选择在一些地理空间范围内已经突破了民族的界限。

于是,这些年来,在跨国婚姻移民中族外婚配的比例正在快速上升。比如在云南省保山市,传统的跨国婚姻主要发生在边境乡镇的傣族之间,主要是族内通婚,异族之间的通婚比例是很少的。但是,如今一些边境地方跨国婚姻中的族外通婚现象已经非常普遍,有的地方异族间通婚比例还远远高于族内通婚。以保山市腾冲县明光乡

为例,该乡跨国婚姻外籍人员151人(女性145人,男性6人),傣族族内通婚仅为26人,仅占跨国婚姻家庭的17%,而傣族嫁入我国通婚的对象绝大部分都是汉族。^[3]由此而论,经济因素对跨国婚姻的影响正逐步超过跨界民族内部的通婚习俗和文化认同,成为其通婚选择的主导性因素。因此,超越民族界限的跨国婚姻不仅已经成为一种趋势,很可能成为未来边境跨国婚姻的主流。

需要指出的是,跨国婚姻移民的年龄结构也在发生悄然变化,大量未成年外籍女性嫁入我国,早婚、早育现象呈现出不断增长的趋势。由于西部边境社会与中东部尤其是沿海地区发展差距较大,边境社会的大量女子嫁到内地及沿海地区,给边境社会尤其是贫困山区的男子择偶带来挑战。这种由“婚姻挤压”效应所产生的影响不仅正在不断扩大,甚至已经成为跨国婚姻移民数量激增的重要诱因。因此,很多家庭娶亲的危机意识增强,加上边民通婚难以管控,使得一些未婚男子在还没有成年的时候就迎娶了外籍女子,导致了跨国婚姻移民中婚配人员呈现低龄化的趋势。^{[4] (P.52)}长此以往,边境跨国婚姻不仅在数量上无法遏制,也会将边境民众的通婚引向歧途,由此不仅会妨碍通婚群体及其子女的身心健康,也会对边境社会的健康发展造成损害。

二、边境跨国婚姻移民治理面临的挑战

在边境社会的历史发展进程中,跨国婚姻移民作为一种经常性的社会现象,并没有引发突出的治理难题,尤其是在传统农业社会时代,邻近的地域空间和共同历史文化纽带联系不仅促进了边民通婚尤其是跨界民族间的通婚,也促进了文化的交流与互动。但是,随着民族国家建设和发展的纵深推进,国家治理的意义在边境社会进一步地凸现出来,国与国之间公民身份的差别化待遇以及由民族国家治理体系的差异而引发的社会问题就会涌现出来。跨国婚姻移民问题也就是在这样一个社会场域中凸现出来,成为国家边境治理的一个难题。

(一) 边境跨国婚姻移民的社会处境:被正式制度排斥的边缘群体

边境跨国婚姻移民主要来自毗邻国家临近边境线的区域,其文化层次多半较低,大部分都没有上过初中,有的甚至没有读过书,尤其是毗邻我国西南边境的国家,大部分都在经济发展水平上落后于我国。因此,从我国现有的法律法规来看,不可能赋予这一群体以中华人民共和国的国籍。而毗连国家基于人口安全和持续发展的考虑,也必

然对大量女性的外流保持警惕,甚至会采取措施抑制人口外流。据我们的实地调查发现,毗连我国云南的越南、老挝、缅甸都采取了措施控制女性外流。越南对外流女子在六个月内如果不到相关部门进行登记就注销其户籍,而老挝、缅甸边境地方政府虽然在户籍管理上相对松弛,但其在为外流女性开具“未婚证明”时往往收取高额的费用,有的甚至达上万元人民币,以此来提高其通过跨国通婚外流的成本。

不仅如此,由于缅甸还没有完成真正意义上的统一,部分地方因其还没有统一于中央政府,其女性也不能取得缅甸国籍,所持有的身份证不过是地方政府颁发的,如缅甸的地方政权佤邦。由此带来的后果则是大量嫁入我国边境地区的女性既无法加入我国国籍,也因此而失去其所属国家的国籍,成为没有国籍的“难民”。同时,由于嫁入我国的外籍妇女难以在其所属国开具“未婚证明”,其子女也难以取得我国的国籍。目前,还有大量的跨国婚姻移民子女并没有解决子女的“落户”问题。

国籍身份是其享受国民待遇的基本前提。无法取得中国国籍,也就意味着其无法享受中华人民共和国公民的基本权利和各项惠民政策。因此,嫁入我国边境的跨国婚姻移民既不能获得土地等生产资料,不能享受到选举权、被选举权、参政议政等政治权利,也无法享受我国的各项福利政策(如最低生活保障)、边民优惠政策(如边民补贴)等。不仅如此,因为其难以在所属国家开具“未婚证明”,也就难以在我国办理结婚证,其家庭权利也就无法获得我国法律的保障。

民族国家是一个“想象的共同体”^①,这个共同体的“想象”不仅需要意识的灌输,更需要一些正式的制度和政策来支持和强化。显然,这些年来,我国边境民众的国家意识和国家观念进一步增强了,随着中国的进一步发展以及更多优惠政策的推出,其国家认同感也必将会进一步增强。但那些嫁入我国边境地区的外籍女性却会因为身份缺失而导致被现有的民族国家制度排斥在外,由此带来的不仅是基本权益难以保障,其心理的边缘化也会相伴而生。这种心理边缘化所引发的结果则是使得她们对家庭事务之外的公共事务不关心,也不愿参与各项公共事务及更为广泛的社会交往。同时,她们会更加依赖其所嫁入的家庭,并更为积极地维护家庭稳定,履行家庭职责,渴望在家庭寻求心理的慰藉。从积极的意义上说,这有利于家庭的稳固,但因其对家庭所寄予的期望很高,当家庭无法满足其心理预期时,逃婚行为就

可能发生。这显然会给一些家庭的稳定埋下隐患。

(二) 边境跨国婚姻移民引发的社会治理难题

随着大量边境跨国婚姻移民的迁入,一些与之相伴而生的问题也随之突显,现实地看,它不仅已经广泛地覆盖了婚姻管理、计划生育、贫困的代际传递等人口管理及民生领域,也会诱发疾病蔓延、走私、毒品等非传统安全问题,更为重要的是,它还造成了跨境通婚家庭身份认同的迷失,从而突显为边境地区一个棘手的社会治理难题。

第一,威胁边境人口安全。由于边境大部分的跨国婚姻都是属于“事实婚姻”,没有经过婚检程序办理结婚证,生育期间有很多家庭又没有选择正规医院,难以取得正规医疗机构出具的生育证明,加上法律意识淡薄,有的家庭生育二胎的间隔期不足四年,由此带来的结果则是因其违反了我国计划生育政策,其生育子女无法正常“落户”,继之而来的是其生育子女的各种权益难以获得保障,尤其是受教育的权利,这就使得一些跨国婚姻生育的子女享受到不到国家的教育福利政策,由此引发的社会后果不仅关系到边境人口素质问题,从长远来看,也关涉到边境社会的长治久安。

第二,加剧婚姻管理压力。目前显现出来的婚姻管理难题主要表现在:一是“事实婚姻”问题。跨境通婚受到两个毗连国家婚姻管理制度的约束和限制,申领结婚证往往要牵涉两个国家的具体政策,而毗邻国家之间政策差异性较大,由此加大了跨境婚姻办理结婚证件的成本,加之,所涉边境通婚的边民大都经济拮据,受教育程度低,社会交往能力不足,由此导致多数边民的跨国婚姻都是没有办理合法婚姻程序的“事实婚姻”;二是早婚问题。由于缺乏法律约束,早婚现象也非常普遍,很多嫁入我国的女性都未到婚配年龄;三是重婚问题。部分嫁入我国的外籍女性是已经结过婚却没有办理离婚手续,在我们的实地调查过程中,就发现部分嫁入我国的外籍女性涉及重婚问题,比如在笔者于2015年7月所调研的云南省河口县桥头乡就有多个重婚案例,而且有的已经与我国边民共同生活多年,并已育有子女;四是骗婚问题。由于大部分边境居民选择跨国通婚都是不同程度上受到“婚姻挤压”效应的影响,这就为一些人通过婚姻诈骗钱财提供了可乘之机。笔者于2015年7月份在云南河口县桥头乡调查时,就发现了一户在2008年曾因此而被骗取了近万元的彩礼费;五是逃婚问题。如前所述,跨境通婚大部分都是事实婚姻,缺乏法律保障,加之心理边缘化问题突出,一些逃婚现象也就难以避免。

第三,导致贫困的代际传递。由于我国边境地区经济社会发展程度相对内地及沿海地区而言,还存在很大差距,大部分跨境通婚的边民家庭并不富裕。而跨国婚姻移民又受到正式制度的排斥。不仅如此,随着经济因素在跨境婚姻中的影响日渐深入,一些嫁入我国的外籍女子因躲避贫困而逃婚、重婚、骗婚等的行为就会发生,随着此类现象的滋长,必然会加剧我国许多跨境通婚家庭的贫困。此外,因为其婚姻的组合在性质上属于非法婚姻,其子女的户籍身份也就成为难题,子女因为户籍问题而带来的受教育权利的缺失以及本来脆弱的家庭支持网络,就会进一步弱化其子女的社会适应能力,贫困就会在代际之间传递。

第四,引发伴生性非传统安全问题。毗连国家临近边境的区域有的还是毒品、艾滋病的高发区,如果在人口管理上过于松懈,就可能会导致疾病的蔓延和毒品的泛滥。不仅如此,由于边民跨国婚姻成规模性扩张的区域主要是毗邻我国越南、老挝、缅甸等经济条件和发展程度相对较为滞后的国家,在经济因素日益成为影响跨境通婚的趋势下,毗邻国家会有更多妇女为了改变生活处境而选择与中国公民通婚,一些犯罪分子也会利用她们的这种心理将大量妇女诱骗到中国,其中大量妇女被拐卖,有的被卖到内地,有的被卖到色情场所,从事色情服务,造成较为突出的人口犯罪行为。这对我国的人口管理及国际人权保障责任,尤其是疾病防治等都可能带来威胁。

第五,引发身份认同危机。无论是对跨境通婚的中国边民还是已经嫁入我国的外籍妇女,由于制度性排斥所引发的后果会涉及到整个家庭的现实利益,他们都在国家认同上存有困惑。中国的男性大部分是由于没有办法在国内娶到媳妇才选择跨境通婚的,但制度上的障碍特别是对其子女的权益保障上,让其难以生发出强烈国家认同。而嫁入我国的外籍妇女虽然在物质需求上基本是满意的,但其婚姻缺乏法律保障,子女也会在出生以后受到地方制度性歧视及地方文化的排斥,由此导致其认同的迷失——既不会认同自己的国家,又在中国难以找到心理的归属感。更为突出的问题则在于其子女的认同危机。这主要分为两种情况:一种情况是追随其母亲一起来到中国的子女,按照现行法律,其不能取得中国国籍,也无法获得包括受教育、就医、流动等基本权益保障,也就并不认同自己是中国人;另一种情况是在中国出生的子女,依照国籍法规定,这些人应该具有中国国籍,并享有其出生地的户籍,但是在实际操作过程中,往往因为手续的复杂,很多在中国出生

的子女难以取得户籍,这对其后续权益保障造成巨大障碍,挫败了其国家认同心理。即使其中的一部分取得了中国国籍并加入当地户籍,也因其母亲并不能取得中国国籍,会认为自己的家庭并非真正意义上的中国家庭,事实上并不完全属于中国,也会成为他们挥之不去的心理隐痛。

三、边境跨国婚姻移民治理难题的破解之道

从边境跨国婚姻移民数量的急剧增长及地域空间的不断扩大的趋势中,我们看到经济因素在其中的重大影响。但是,这种因为经济因素引发的趋势性力量又受到一种更为强劲的制度力量的抵制,那就是处于现代化进程中的民族国家制度。因此,在边境跨国婚姻移民现象已经成为一种不可避免的客观现实的背景下,我们只有通过不断完善现代民族国家制度,不断增进其包容性,从而通过切实有效的边境治理来促进民族国家凝聚力的增量发展。

(一) 促进治理观念的革新:从“防御”到“接纳”

改革开放以来,国家发展的非均衡战略虽然对西部边疆发展造成了部分裂痕,但西部大开发战略的推进无疑是对这一裂痕的一种及时性补救。发展边疆基础设施建设,推动边疆资源开发无疑是中央从国家发展的需要出发做出的重大战略布局。但当前国家对边境社会管理仍旧没有跳出中华帝制时代的传统思维,所奉行的主要方式还是以社会控制维系边疆稳定,确保国家统一。

维持着这样一种表面的均衡关系,这自然与目前国家的干部考核和绩效评估体制有关,干部的岗位变动频繁,地方稳定实施的是一票否决制,地方干部很难在制度体系中获得激励来化解边境社会矛盾和纠纷。正因如此,如何使问题不暴露出来,甚至想法设法遮蔽问题,就成为部分边境地方政府解决问题的惯有思维。因此,长期以来,边境跨国婚姻移民带来的一系列问题并没有引起足够的重视。

为了改变边境跨国婚姻移民治理的现状,有效化解由此带来的一系列社会治理难题,就必须破除观念上的障碍,摒弃传统边境治理在压力型体制下所奉行的社会控制方式。实际上,我们应该清醒地认识到,边境跨国婚姻移民人口规模的扩大是中国国家发展进程中一个不可避免的正常社会现象。不仅如此,边境跨国通婚也会带来一些正向的社会效应,对促进跨境民族的文化交流、满足我国边民的婚育需求以及促进与毗邻国家的资源整合(比如劳动力资源、土地资源)都会发挥

积极的作用。

因此,对于边境跨国婚姻移民治理,我们应该持有开放接纳的态度,在实践中,重视从基本权益保障入手,注重调动各方面积极有力的治理资源,采取实际措施,促进边民跨国婚姻问题的治理,从而为边境社会的稳定和发展奠定基础。

(二) 促进相关制度规范的改革:从“排斥”到“包容”

加强边境管理,通过户籍来确定公民身份并以此作为基本依据促进公民权的保障是国家现代化的基本标志,是国家治理不断发展的必然性制度建构。因此,从根本上变革户籍管理显然是不切实际的。但是,边境跨国婚姻的客观形势和趋势迫使我们不得不对既有的制度规范做出调整和完善。现实地看,有以下两个方面是我们努力的:

第一,逐步建立起边境跨国婚姻移民备案登记管理制度。对于边民跨国婚姻的社会事实,无节制的封闭或者任何“一刀切”的粗暴干预都是不妥当的。我们可以通过备案登记管理制度的建立健全和制度落实,逐步建立起一套边境跨国婚姻移民人口登记管理规范,为跨国婚姻移民免费定期颁发“临时居住证明”,并通过与基层村社管理的协调,逐步确认其合法居住权及一定地域空间的流动权(比如在一个边疆行政区划的州市范围内流动)在这一方面,已经有部分州市做出了探索^②,笔者也曾就这一做法在边境村寨及机关部门进行过讨论,他们大部分都较为赞同。况且,目前国家对地方政府治理实践的探索也是持鼓励态度的,因此,这样的改革探索是有条件在更大范围内进行的。不仅如此,笔者建议在备案登记管理制度实践探索过程中,也可根据边境跨国婚姻移民在中国居住的时间、居所的稳定性、家庭的稳定等因素综合情况,实行梯度安置管理,并逐步给予其一定的公民权,比如互助医疗、养老保障等,这一方面有利于我国边境地区劳动力资源的整合,避免其家庭贫困的代际传递,另一方面也有利于保障通婚家庭的稳定。

第二,逐步完善跨国通婚家庭子女落户政策。尽管《中华人民共和国国籍法》第四条明确规定:“父母双方或一方为中国公民,本人出生在中国,具有中国国籍。”但是,在具体政策落实的过程中,边境跨国婚姻所生育的子女的落户往往需要提供结婚证、准生证、出生医学证明等才能办理落户手续。在前文的分析中,我们已经看到,这些程序的完成对于边境地区大部分跨国婚姻家庭来说是难以企及的。因此,我们建议应当简化通婚家庭子

女落户的手续,可根据毗邻国家的现状实行有差别的政策措施,尽量使边民能够通过基层治理单位寻求替代性措施来开具相关证明,办理其子女的落户手续,比如对其婚配家庭组建事实婚姻达一定年限的,可以不需到跨国婚姻移民出生国家开具未婚、未生育等证明,直接由男方所在的村委会出具“事实婚姻”的证明以及计生部门和地方医疗服务机构出具的准生证与出生证明即可办理其子女的户籍,确保其子女享受到基本的公民权利和社会保障。

(三) 构建多维互动的治理机制:从“碎片”到“整体”

边境跨国婚姻移民问题是一个典型的边境社会治理问题,涉及到政府的多个部门以及基层社会自治组织,同时也关涉毗邻国家。因此,要想从根本上解决这一社会治理难题,必须促进多个治理主体共同参与、协调互动、合作共治,从而打破传统部门条块分割、各个治理主体自行其是的“碎片化”治理格局,形成多维互动的“整体性”治理机制。

第一,必须促进政府相关职能部门间的密切协作。从现有的政府治理格局来看,条块分割问题依旧非常突出,部门之间的协调沟通和联动机制仍不完善。笔者曾于2015年7月在位于中缅边境的西双版纳州J市调研,在对该市公安局户籍管理科进行访谈时,一位工作人员就曾提及他们曾多次问计生部门要边民跨国婚姻数据都未能如愿^③。实际上,笔者曾就这一统计数据问题问及公安、民政、计生等部门,但得到的数据都是不一致的。可见,部门之间的沟通联动显然是不足的。所以,要想推动边境跨国婚姻移民问题的有效治理首先要解决的问题就是要促进政府相关部门之间的沟通与协调。这就需要一些配套制度的建构,包括建立联席会议制度,专题研究的会议制度以及成立协调领导小组等。

第二,要推动政府部门与基层社会自治组织的联动协作,特别是要充分发挥村民自治组织的社会治理功能。笔者在对中越、中缅、中老边境村寨进行实地调查的过程中发现,有的地方建立了边民跨国通婚的备案管理,但有的村寨对边民跨国婚姻情况只有一个基本的概念,对本村村民涉及跨国通婚的具体数据以及嫁入中国的外籍妇女的情况基本不掌握。根据我们的调查,之所以出现这两种情况,其主要原因就是地方政府在处理类似问题时是否能积极主动引导基层自治组织开展相关活动,是否能将最新的政策及时传达到基层自治组织。因此,促进政府部门与基层社会自

治组织联动合作的关键就是要促进地方政府相关部门积极主动地引导基层社会自治组织开展相关活动,包括建立边境跨国婚姻移民备案管理及相关调查工作,并主动加强信息沟通,包括最新的政策传达及边民跨国婚姻出现新情况、新问题的及时上报。

第三,促进我国边境地方政府与毗邻国家边境地方政府的官方沟通、对话。目前,我国与毗邻国家边境地方政府对话机制已经逐步建立起来了,特别是公安、边防等机构之间的交流进一步加强了。但是,由于国家制度安排的差异性以及利益取向的不同,彼此在一些问题上的共识难以达成,包括为嫁入中国的外籍妇女开具未婚证明。因此,对于此类问题更多的应该是寻求国内自己通过加强和完善基层治理来解决。但是,对于拐卖妇女以及贩毒、卖淫、艾滋病防疫等伴生性社会问题则是可以通过对话、沟通达成共识。对此,我们应该积极努力在这些方面促成边境地方政府之间的密切合作,共同推动边境跨国婚姻移民问题的有效治理。

(四) 推动治理手段的创新:从“单一”到“复合”

一段时间以来,边境地方政府对迁入我国边境的跨国婚姻移民的管理方式过于单一,有的还曾采取过驱赶的粗暴干预,但因其并不能奏效而作罢。近年来,边境地方政府有的实行了备案管理,有的则放任自流,对边境跨国婚姻问题的实际动态及引发的后续问题没有及时、准确地估计,更缺乏必要的手段进行有效治理。从目前的形势来看,边境跨国婚姻移民治理需要在方式方法上创新。

第一,建立边境跨国婚姻移民动态管理系统。在这个大数据时代,边境地方政府必须具备大数据思维和意识,要通过建立动态管理信息系统准确掌握边民跨国婚姻的动态,并且要实现公安、民政、计生等部门的信息共享机制,避免多头数据统计,从而为相关政策制定与实施提供翔实可靠的依据。

第二,开展有效的便民服务工作。笔者在边境村寨的走访调查中发现,一些村委会主任及党总支书记对边民跨国通婚的法律规范并不十分清楚,对边民跨国婚姻所生育子女的户籍申请及各方面权益保障的政策也很模糊,对边境跨国婚姻移民的基层社会融入的关注明显不足。这些问题的存在突显出边境便民服务明显不足,不仅相关法律政策的普及需要加强,而且帮扶边境跨国婚姻移民的社会融入工作也需要推进,特别是她们

劳动技能培训及维权保障机制需要加强。

第三,充分挖掘边境民族地区基层社会治理资源。既要充分利用传统文化资源增进边民跨国婚姻家庭的稳定,也要通过“村规民约”等基层社会治理的机制,规范边民跨国婚姻家庭双方的权责关系及其家庭与村社集体组织之间的权利与义务关系,将通婚家庭的亲属往来及家庭纷争都纳入“秩序”的可控范围。

总之,边境跨国婚姻移民现象已经成为国家发展中一个不可避免的现实。对于客观存在的边境跨国婚姻移民治理问题,我们不仅需要从观念上剔除原有的排斥性倾向,更要通过实际的制度变革、机制建构、方式创新等举措来破解边境跨国婚姻移民治理难题,逐步促进其社会融入。可以想见,如果我们能够很好地促进边境跨国婚姻移民治理,它必将更好地增进国家的吸引力,还能够成为维护边境稳定的重要治理资源,并且能为边境发展提供更加丰富的劳动力资源。更为重要的是,它也有利于我国更为便利地整合毗邻国家的土地、市场等资源,助力中国边境贸易发展,从而更好地服务于国家治理的战略纵深。

注释:

①这是美国学者本尼迪克特·安德森关于民族国家的经典定义,在他看来,“民族是一种想象的政治共同体——并且,它是被想象为本质上有限的(limited),同时也享有主权的共同体”。参见[美]本尼迪克特·安德森《想象的共同体——民族主义的起源与散布》吴叡人译,上海世纪出版集团2011年版,第6页。

②地处中缅边境的德宏傣族景颇族自治州就曾于2010年制定实施了《德宏州边民入境通婚备案登记管理规定(试行)》,通过为边境跨国婚姻移民办理备案登记证,不仅给予了她们一定的流动权利,也便于及时、准确掌握其动态和走向,在实践中取得了较好的效果。

③在村社的基础人口数据的获取上,计生部门有着其他机构难以具备的便利性,因为它在每一个村委会都设有计生信息员,专门负计划生育相关情况及数据的调查统计工作,因此,其统计的数据相对要更为准确、及时、全面。

参考文献:

[1]王友梅,保跃平.边民跨国婚姻的正式制度设计与非正式制度影响因素——以云南省为例[J].Proceedings of 2013 2nd International Conference on Education Reform and Management Innovation(ERMI 2013) Volume 45 2013.

[2]王晓燕.从民族内婚到跨国婚姻:中缅边境少数民族通婚圈的变迁[J].思想战线,2014(6).

[3]杨文英.中缅边境跨国婚姻现状分析——以云南保山市为例[J].云南财经大学学报,2011(3).

[4]杨文英,张吟梅.中缅跨国婚姻与边疆社会稳定[M].昆明:云南大学出版社,2013.

收稿日期 2015-11-25 责任编辑 孙国英