



民族学刊  
*Journal of Ethnology*  
ISSN 1674-9391, CN 51-1731/C

## 《民族学刊》网络首发论文

题目： 边境治理中跨国婚姻移民的身份重建——基于广西中越边境市县的调查  
作者： 赵锦山  
网络首发日期： 2023-02-06  
引用格式： 赵锦山. 边境治理中跨国婚姻移民的身份重建——基于广西中越边境市县的调查[J/OL]. 民族学刊.  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail//51.1731.c.20230206.1304.001.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 边境治理中跨国婚姻移民的身份重建

## ——基于广西中越边境市县的调查

赵锦山

**摘要：**对广西边境 8 县 48 村进行实地调研的基础上，发现治理技术的精细化凸显跨国婚姻移民身份缺失的矛盾；尽管这个群体渴望中国国籍，但在现行法律政策下只能通过补办护照、婚姻登记以及团聚签证的方式获得合法身份；边境市县的统计数据显示，2016 年以来广西涉越婚姻登记人数骤增，这与越南驻南宁总领事馆受理补办护照业务密切相关，中越两国合作共治取得显著成效；政府是促进跨国婚姻移民身份合法化的主导力量，但多元主体的参与依然重要，这个群体强烈的办证需求催生民间代理人，东兴外国人服务中心在护照代办中发挥积极作用，社工机构成为涉越婚姻登记政策宣传的生力军；专项治理是促进跨国婚姻移民身份重建的可行方向，须明确公安、民政、财政等部门的职责。

**关键词：**边境治理；精细化治理；跨国婚姻；中越边境；涉越婚姻；身份重建

**项目基金：**国家社科基金一般项目“外国来华居住、学习与就业人员的社会交往与社会融合”（17BSH106）。

**作者简介：**赵锦山，男，广西师范大学政治与公共管理学院副教授，博士，主要研究民族社会学。广西 桂林 541004

中越边境跨国婚姻移民主要指滇桂边境线上长期生活的无国籍女性，她们从越南嫁入中国，与中国边民通婚，成为边境线上的一个特殊群体。这个数量庞大的群体对边境发展做出了积极贡献，很多已经融入当地社区，得到本地居民的社会认同。但是，困扰这个群体的法律身份问题一直悬而未决，导致其合法权益也难以得到保障。目前很多研究者已经对这个群体进行了研究，从社会学、法学、历史学等不同学科视角进行分析，有的侧重移民动因，有的关注社会融入，有的研究国家认同，有的探讨这个群体的子女教育等问题，这些研究有利于深入了解这个群体的各种特征。但从解决问题的角度来看，跨国婚姻移民最核心问题是合法身份的问题，有学者认为，“婚姻非法”及“身份非法”双重非法是导致这些社会治理难题的关键所在。如果能够找到一条妥善解决她们“身份合法性”的路径，则许多问题就可以迎刃而解。<sup>[1]</sup>当前一些学者针对跨国婚姻移民身份缺失的问题提出了相应的治理方案，例如，龙耀指出，要使这种跨国婚姻走向正常化，中国政府有必要完善相关法制，重点是完善跨国婚姻中的临时居留制度、永久居留制度和入籍制度。<sup>[2]</sup>宋才发认为，应依据宜疏不宜堵的原则加快跨国婚姻立法和修法，从行政立法和执法层面解决跨国婚姻面临的疑难问题。<sup>[3]</sup>跨国婚姻移民的法学研究固然重要，但它还涉及到国际层面，是一个仅在法律框架下难以解决的复杂社会问题。有的学者认为，跨国婚姻移民问题已超出了地方政府管辖权限，溢出了社会治理的狭窄范围，须上升到国家治理的高度。<sup>[4]</sup>但也有有人认为没有必要这样做，解决问题的方案主要有两点，一是在边境州市推广德宏州边民入境通婚备案登记制度，二是简化手续，为正常入境通婚人员解决婚姻登记问题与户口问题；<sup>[5]</sup>也有学者认为应转变边境跨国婚姻移民治理的观念，摒弃传统边境治理的排斥性意识，构建一套更具包容性的治理制度，分阶段分类别为跨国婚姻移民解决基本权益保障问题。<sup>[6]</sup>以往学者提出的建议多数建立在实证研究的基础上，具有较强的针对性。然而由于跨国婚姻移民自身的特殊性和复杂性，这些建议并没有对这个群体合法身份的推进产生实质性的影响，以至于研究陷入瓶颈。近年来，在地方政府的努力下，广西跨国婚姻移民的身份重建工作获得很大突破，其权益保障方面也取得了一定成效。但由于身份重建是一个新问题，尚未引起学界关注，本文正是立足这一新动

态，研究这个群体身份重建的发生发展过程及其存在的问题，并提出相应的政策建议。

本文采用实地研究的方式收集资料，从2021年5月11日至2021年7月30日三次赴边境县开展调查，调查地点遍及广西防城港市、崇左市以及百色市的全部八个边境县（包括凭祥市和防城区），每个县调查1-2个乡镇，共调查了13个乡镇，在每个乡镇调查2-5个村，共收集到48个村的访谈资料，每个村选取1-2个典型的事实婚姻家庭进行访问，共访谈了70个个案。此后受疫情影响，无法前往边境开展实证研究，所幸与很多被访者建立了密切联系，采用电话访问的方式进行跟踪调查。

在具体的调查方法上，采用集体访谈法、个案访谈以及观察法收集资料。对每个市和部分县的民政局进行集体访谈，了解这个群体婚姻登记的相关信息；由于涉越婚姻与公安部门有密切联系，调查组对防城港和崇左出入境的两位民警进行了深度访谈；下村后，首先与村委委员围绕涉越婚姻主题开展集体访谈，再去涉越家庭开展入户访问。在调研的过程中，调查组发现很多难题和越南驻南宁总领事馆有关，于是赴领事馆开展实地研究；在与跨国婚姻移民的访谈中，获知存在办证中介人，便与东兴市和龙州县两个办证中介人取得联系，开展深度访谈；在与中介人的访谈中，得知外国人服务中心的存在，又赴东兴外国人服务中心进行访谈。通过这一系列的调查，对这个群体的身份重建问题形成全面系统的认识。

### 一、精细化治理不断压缩非法身份的生存空间

传统社会的治理主要是一种粗放式的管理，具有粗线条、松散性和随意性等特点。正如詹姆斯·斯科特所言：“清晰性是国家机器的中心问题。前现代化国家在许多关键方面几乎是盲人。它对它的统治对象所知甚少：他们的财富，他们所有的土地及产出，他们的居住地以及他们的身份。它缺少任何类似详细地图一样的东西来记载它的疆域和人口。在很大程度上，它也缺少能够将它所知道的东西进行‘翻译’的统一标准和度量单位，而这是概括总结的基础。结果，国家对社会的干预往往是粗略的和自相矛盾的。”<sup>[7]</sup>与传统社会的粗放式管理不同，“高度复杂的现代社会在社会治理上越来越精细，精细化治理以科学技术为基础，意味着一整套精心设计的结构和机制，不仅关心结果的可测量性和可计算性，而且要求运行过程的规范性和可见性。”<sup>[8]</sup>精细化治理的一个重要特点是精准识别，运用信息化技术，对社会事实进行分类和编码，准确把握每一个人的信息。跨国婚姻移民身份缺失造成治理真空，这与精细化治理的要求相悖。伴随时间的推移，身份缺失问题也会因为治理技术的精细化变得越来越严重。以往广西边境交通闭塞，经济社会发展落后，边境治理呈现出较强的粗放型特点，跨国婚姻移民并不需要离开自己的生活圈子，可以在一个很小的熟人社会里生存，身份缺失对她们的日常生活影响并不像今天这么明显。但时代的发展和治理技术的进步让合法身份变得越来越重要。她们也有对美好生活的向往和追求，想去看看外面的世界，但苦于没有合法身份，出行受到极大限制，因为乘车和住宿都要实名制；生病也会被公立大医院拒之门外；产妇生育小孩后要让父子做DNA鉴定，程序特别繁琐。

长期以来，边境的管制相对松散，跨越边境对于许多地段的边民来说并非难事，这是一种日常的、生活化的非法跨境，这类行为通常有着深厚的历史渊源，通常不会涉及犯罪的层面。<sup>[9]</sup>但一切随着边境管控技术的进步发生了根本变化，国家权力的刚性得到充分体现，国家加强边境管理之后，越来越多的“软”边界被“硬”边界所取代，边民之间的往来必须依据相关的法律规定，在符合相关规定的情况下才得以通行，双方之间的随意往来逐渐成为历史。<sup>[10]</sup>2018年广西边境开始大修边境墙，有条件修建的地方能修尽修，不能修建的地域都是一些地势险要之处。笔者沿广西边境公路从南走到北，发现蓝色的边境墙随处可见，边境墙上装有摄像头，全年24小时无死角监控，在此情形下，跨越国界变得异常艰难，如果被遣送回越南，迎来的可能是真正的灭顶之灾，合法身份的重要性不言而喻。统计数据显示最近几年跨国婚姻移民办理结婚证的人数急剧增加，可能和边境的严格管控有一定关系。除了边境墙，新冠肺炎疫情让跨国婚姻移民成为边防管治的重要对象，因为她们与越方的联系比

较紧密，出于疫情防控的需要，边防公安要求各村准确统计本村跨国婚姻移民及其家庭的详细信息，这在广西边境史上是首次。事实上，各村的村干部对本村事实婚姻家庭的基本情况比较了解，但是以前没有行政强制命令要求进行统计，因此长期以来政府对边境跨国婚姻移民的人口信息并不了解。但这次在边境防疫的背景下，统计责任重大，各村村委不敢怠慢。根据笔者的核查，村级数据总体比较真实。当边防公安掌握她们的基本情况后，需要对这个群体进行精准管控，但其身份缺失给边防公安的执法造成很大障碍，正因如此，边防公安为了边境防疫和管控的需要，做了大量工作促进这个群体补办护照和签证。

## 二、身份重建的理想类型与现实选择

### （一）中国国籍：想说爱你并不容易

在新中国成立以后，不同历史阶段的入籍政策也存在差异。20世纪50年代嫁入中国的越南妇女，在当地能上户口，并发给“中华人民共和国居留证”；20世纪60至70年代中期，在越南的“抗美援朝”战争中，中越之间依然是“同志加兄弟”的亲密关系。当时，中国发生“文化大革命”，内乱造成了大破坏，边民深受其害，有些不忍生活之苦而迁入越南北部。这一时期，中越边民来往互助和通婚依然较多，但多是中国妇女嫁入越南。<sup>[2]</sup>20世纪70年代末80年代初，中越交恶，当时中越边民的互访与通婚一度停滞。中国也取消了给越南妇女的户口配给制度。<sup>[1]</sup>笔者的调查也证实了这一点，有极少数非常年长的“越南婆婆”，在特殊历史年代通过户口配给取得了中国户籍。此后越南因战争造成性别比例失调，而中国改革开放取得巨大成就，越南女性源源不断嫁入中国，但她们再也无法享受以前的户口配给制。

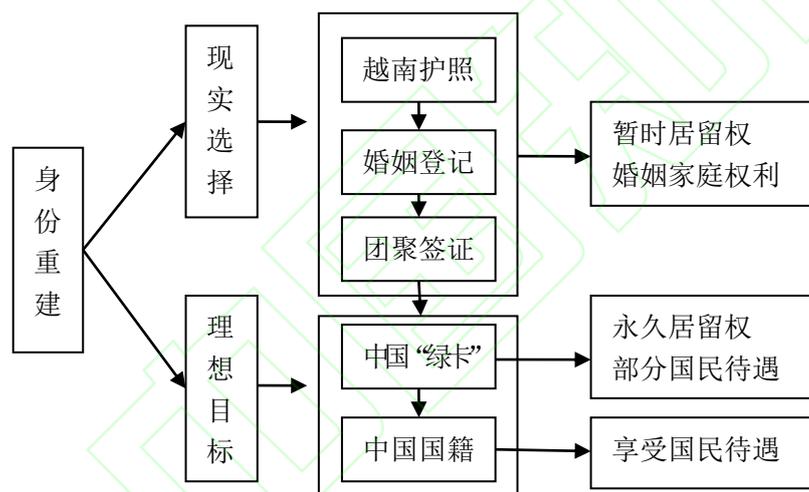


图1 跨国婚姻移民身份重建结构关系图

跨国婚姻移民身份追求的理想目标是获得中国国籍，笔者在实地研究中深切体会到这一点，当然，对于这个群体来说，她们在乎的不仅仅是国籍身份的符号价值，更是身份背后实实在在的权益，只有获得了中国国籍，她们的人身权、财产权、政治权以及劳动和社会保障等一系列权益才能够得到充分保障。然而加入中国国籍并非易事，我国对外来移民的国籍控制十分严格，很多通过合法途径嫁入中国的外籍配偶都很难获得中国国籍，更何况处于社会底层并且入境方式不合法的跨国婚姻移民。1980年颁布的《国籍法》第7条规定：“外国人或无国籍人，愿意遵守中国宪法和法律，并具有下列条件之一的，可以经申请批准加入中国国籍：中国人的近亲属；定居在中国的；有其他正当理由”。按照国际通行的做法，跨国婚姻移民最有可能以配偶身份加入中国国籍。但因为她们是事实婚姻，很多没有合法结婚证，连最基本的条件都不具备。即便她们办理了结婚登记，按照中国目前的做法，至少近期无法加入中国国籍。既然中国国籍异常困难，那么是否可以得到中国“绿卡”，获得永久居留资格？

2004 年颁布实施的《外国人在中国永久居留审批管理办法》第六条第八款规定：中国公民或者在中国获得永久居留资格的外国人的配偶，婚姻关系存续满五年、已在中国连续居留满五年、每年在中国居留不少于九个月且有稳定生活保障和住所的，有条件申请永久居留权，<sup>[12]</sup>然而在现实操作中该群体被排斥在外，笔者在对这个问题的访谈中，发现执法者的视角和跨国婚姻移民的视角差异较大。

在执法者眼里，“按章办事”和“依法办事”，讲求“铁面无私”，很少“酌情处理”，权力的实施者坚持凡事不符合法律规定的皆为“非法”。<sup>[10]</sup>崇左市出入境管理局的小 D 告诉笔者：“她们想要绿卡或中国国籍我觉得不现实，因为一进来就是违法的，不管是走小路还是偷渡，既然违法了这个记录肯定跟她一辈子，不可能因为生活了几十年就可以抹掉。我们办理身份有一条（规定），就是国内国外无犯罪记录，她们既然要选择在中国生活，就必须遵守中国的法律，就必须去办这个证件（指越南护照和签证等证件），不管办证有没有好处，不管能不能拿到绿卡，都必须去办，这是无可厚非的”。小 D 站在管理者的角度考虑问题，她的观点处处体现法律的威严。这里涉及到一个很重要的问题：如何界定违法？根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》实施规定，申请条件中的无犯罪记录是指申请人在境外的主要生活地以及在我国国内均没有犯罪行为的记录。在公安部门眼里，法律必须维护自身的权威，跨国婚姻移民私自跨越边境的行为本身就是违法的，她们犯了“原罪”。

而站在跨国婚姻移民的角度，她们嫁到中国是边境村庄场域的“惯习”使然，虽不合法但合情。笔者在东兴访问时，S 社区的一位跨国婚姻移民谈到自己的身份时非常激动：“我从越南嫁过来已经三十年了，我们非常积极地生活，大家做了很多公益，我觉得自己对东兴做的贡献比很多人都多，为什么三十年了，连个身份都没有，一点保障都得不到，这太不公平了”。这是很多边境跨国婚姻移民的心声，她们中的很多人在边境兢兢业业地生活，给当地做出了应有的贡献，渴望获得国家的法律身份认同。笔者询问村干部对此的看法，他们大多对这些越南女性报以同情态度，觉得对于在边境居住一定年限，夫妻感情稳定的越南媳妇应该给予中国国籍，享受中国国民待遇。当然，跨国婚姻移民的入籍问题涉及国人对移民的态度，不是一蹴而就的事情。所幸她们在不能加入中国国籍的前提下，还可以用另一种方式重建合法身份。

## （二）越籍身份：身份合法化的现实选择

另一种形式是通过签证的方式获得合法居留权，其程序是先办越南护照，再办临时签证，在临时签证规定的期限内办理结婚证，最后取得团聚签证，从而获得在中国合法居住的资格。越南护照是身份合法化的首要环节，也是办理中最艰难的部分；结婚登记是中间环节，但具有多重价值；签证的年限较短，但也容易激发矛盾。

### 1. 办理越南护照是最艰难的环节

护照是证明公民国籍和身份的合法证件，跨国婚姻移民目前要取得合法身份，首先要办理越南护照。在很长的一段时间内，她们的护照只能回越南办理，但难度很大，这个阶段成功办理护照的人数很少。后来在公安部门的努力下，越方适度放宽这个群体办理护照的条件，越南驻南宁总领事馆开设护照办理业务，同时为她们开具单身申明，这是一个重大突破，此后办理人数急剧增加。尽管办理护照不用再回越南，但它依然在整套身份办理的过程中难度最大。由于没有明确的政策文件，这个群体多数不清楚办理越南护照的复杂程序。幸运的是，她们一般都有自己的越南朋友圈，如果身边有朋友办理了护照，她们一般会咨询这些有办证经验的先行者；民间也有一些护照代办中介人，可以向他们寻求帮助。笔者访谈中见到一些早期自己摸索的办证者，她们说起自己的坎坷办证经历感慨不已。在办理护照的过程中，需要填写一张越南文的申请表，其实这张申请表并不复杂，无非就是自己在越南和中国的基本家庭信息。但有很多申请者不知道如何填写，笔者在 2021 年 5 月第一次调研的基础上，做了一份通俗的身份办理流程，其中把越南文字的申请表附在后面，并翻译成中文，在后续

的调查中，一边做研究，一般发放宣传材料，解答她们身份办理方面的疑难问题。

## 2. 涉越婚姻登记具有多重价值

涉越婚姻登记办理程序很简单，如果仅从婚姻登记的一般价值来说，它和国内普通结婚证一样，可以维护夫妻双方的权益，使得婚姻受到法律的保护和约束，但在跨国婚姻中，婚姻关系要维系，必然涉及“外国人居留”制度。如果在“外国人居留”方面无法衔接，跨国婚姻必然要遭遇挑战。<sup>[2]</sup>涉越婚姻登记承载多重价值，与外国人居留制度紧密嵌合在一起，是获得合法身份的重要环节。虽然结婚登记如此重要，但笔者在调查的过程中，发现这个群体补办结婚证的意愿并不强，因为她们多数已经习惯了事实婚姻的状态，对婚姻保护自身权益的作用并没有切身感受。然而，从前文合法身份的程序来看，结婚证是嵌入其中的一个重要环节，只有办理了结婚登记才能够办理团聚签证，才能获得在中国边境合法居留的资格，正因如此，办理结婚登记是她们身份合法化的必选项。

其实，结婚证对于跨国婚姻移民的另一个重要作用是将来可能的入籍问题。目前我国的国籍法依然是 40 多年前的旧法，一些方面存在较大争议，根据联合国 1957 颁布的《已婚妇女国籍公约》第三条第一款规定：“缔约国同意外国人为本国人之妻者，得依特殊优待之归化手续，申请取得其夫之国籍；前项国籍之授予，得因维护国家安全或公众政策加以限制”。<sup>[13]</sup>目前世界主要国家按照联合国的要求为外籍配偶申请国籍简化程序。如果今后她们有加入国籍的希望，最有可能以婚姻缔结的方式加入中国籍。办理涉越婚姻登记需要越方提供未婚申明，避免重婚现象，在这个层面来说，结婚证是她们以后能够获得中国户籍的重要前提。

## 3. 签证颁发中的治理难题

签证是一个主权国家为维护本国主权、尊严、安全和利益而采取的一项措施。跨国婚姻移民当前办理合法身份的最后程序，是通过签证的方式获得合法居留权，从签证性质来看这属于团聚类签证，2012 年颁布的《中华人民共和国出境入境管理法》第四十一条规定，外国人在中国境内工作，应当按照规定取得工作许可和工作类居留证件。<sup>[14]</sup>任何单位和个人不得聘用未取得工作许可和工作类居留证件的外国人。也就是说，这个群体获得的并非工作签证，按法律不能在中国境内工作。但事实上，不管她们是否获得合法身份，在本地的非正式工作也是默许的，当然，由于无法签订劳动协议，发生劳动纠纷时其合法权益得不到有效保障。

签证时间过短也是普遍存在的问题，目前广西各地的团聚签证年限不会超过两年。这有一定的政策依据，在 2012 年颁布的《中华人民共和国出境入境管理法》中，第三十条中明确规定：非工作类居留证件的有效期限最短为一百八十日，最长为五年。<sup>[14]</sup>两年时间对于很多跨国婚姻移民来说有点短，她们很容易因为各种原因错过续签时间，公安机关对此的处罚措施是罚款，最高罚款额度一万元，也会根据情况酌情减免。公安部门之所以将签证时间限制两年，对违规者采取经济处罚，主要是基于管理上的考量，签证时间短，可以更加精确的掌握她们的个人和家庭变动信息；对违规者罚款，主要是增强法律的威慑力。

当然，签证费用对于许多事实婚姻家庭也是一笔不小的支出。一些经济状况不是很好的家庭，在合法身份办理上陷入了两难境地：一方面，如果不办理合法身份，自己的出行越来越受到限制，权益也难以保障，况且身边越来越多的朋友办理合法身份后也会形成无形压力；另一方面，如何办理了证件，就被纳入了制度化管理体系，护照十年一换，但签证基本每两年就要续签，如果加上体检和换护照的潜在费用，目前一年用在这方面的开支超过 600 元，这笔费用对于普通家庭来说并不是问题，但对于很多弱弱结合的涉越婚姻家庭而言也存在一定经济压力，是否能够对她们的签证费用进行某种补偿，这是政府值得考虑的问题。

## 三、跨国共治：补办合法身份取得实质性突破

### （一）跨国婚姻移民赴越办理护照的积极性不高

在很长的一段时间里，跨国婚姻移民无法办理婚姻登记。民政部 1995 年出台的《中国

与毗邻国边民婚姻登记管理暂行办法》第九条规定：“申请结婚的当事人，如果非法入境则不予登记”。这一条款就限制了这个群体的婚姻登记，因为他们跨越边境嫁到中国，就已经非法入境了，所以在这个阶段基本不能补办婚姻登记。2012年民政部出台《中国边民与毗邻国边民婚姻登记办法》修订版，废除了当事人非法入境不予登记的条款，这其实默许她们可以补办婚姻登记，但此时办理护照和单身声明需要回越南，程序非常烦杂，办理的人数很少。笔者访问的70个案例中，只有1人在2012年至2015年之间办理了婚姻登记。赴越办证难度很大，和越南对涉越婚姻的态度也有一定关系，其实越南也对涉外婚姻也做了一定限制，2002年7月，越南政府通过68号决议案，2005年2月又对决议案做出补充修正，其重要规定有四点：一是双方年龄差在20-30岁以上（具体年龄差由各省根据情况决定），不适合结婚；身心残障严重者可能不能办理结婚；跨国性婚姻登记必须具有一定程度的共同语言；跨国婚姻不仅是个人家庭的事情，也是国家的事，影响所及包括国家的经济、文化、秩序、社会治安和国际关系，遵守自愿革新的婚姻原则，同时才能保有国家在国际上的威望。<sup>[15]</sup>在对待涉外婚姻问题上，越南显得谨慎小心。但边境的跨国通婚问题又关系到两国边境的稳定团结。涉越婚姻问题必须寻求双边合作，找到合适的解决办法。

## （二）政策破冰后办理婚姻登记人数剧增

民政部出台的政策使跨国婚姻移民补办婚姻登记有了法律依据，但在实施过程中并不畅通，因为办理婚姻登记的前提是取得越南护照，办理越南护照必须回越南进行，但难度大让大多数跨国婚姻移民望而生畏，政策难以落地。随着入境跨国婚姻移民人数日益增多，但其身份合法化进程却停滞不前，这给边境治理带来巨大压力。在公安部的支持下，广西公安厅出入境等部门和越南驻南宁领事馆进行了友好和谈，讨论如何解决滞留越南妇女的身份问题。此后，这个群体的护照和单身声明文件可以在越南驻南宁总领事馆统一办理，并且办理条件相对放宽，这是一个重大转变。当然，新事物都有一个成长的过程。由于没有现成的经验可循，最初办理护照的那些申请者也是费尽心思，历经艰难。护照的等待时间很长，在笔者访谈的案例中，如果在2016和2017年办理护照，其等待期大概在半年以上。经过一段时间的磨合期后，总领事馆以及越南国内的身份核查人员对程序越来越熟悉，护照办理的时间大大缩短，一般三个月就会有结果，时间快的一个多月就可以拿到护照。由于在广西境内就可以补办合法身份，办理人数急剧增加。

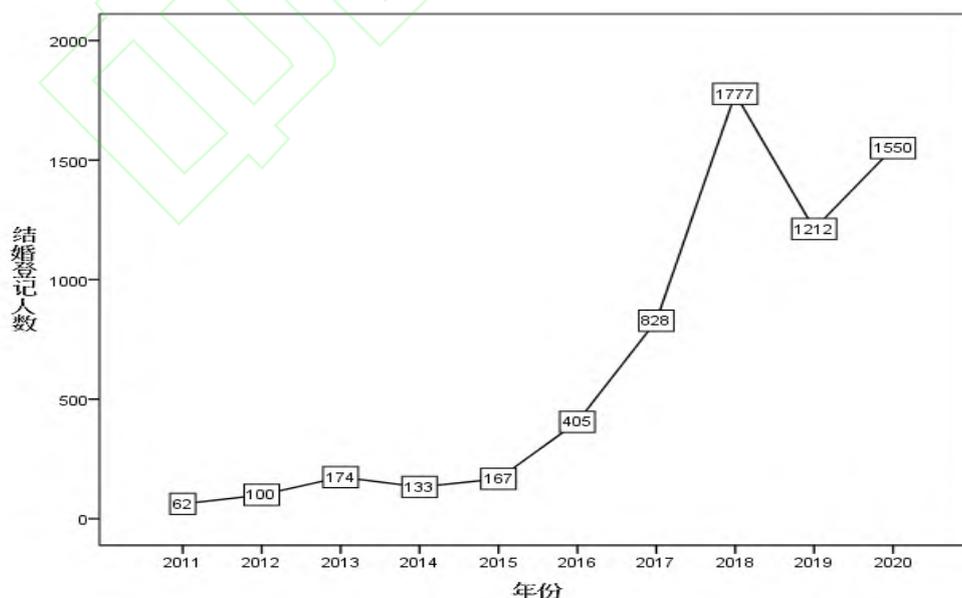


图2 广西边境三市涉越婚姻登记情况图<sup>①</sup>

图2是广西东兴、崇左、和百色三市涉越婚姻登记时序变化总图。民政局涉越婚姻登记的数据中,没有对合法入境和补办登记的情况进行区分,但笔者在对工作人员的访谈中得知,合法入境办理婚姻登记的跨国婚姻移民非常少,当前的婚姻登记基本属于事实婚姻补办登记。数据显示,2011年至2015年办理涉越婚姻登记的人数很少,这些基本属于合法入境的婚姻。2012年民政部修订的婚姻登记办法,并没有给广西涉越婚姻登记带来实质性变化。从时间点看,大规模补办婚姻登记的热潮出现在2016年以后,这与越南驻南宁总领事馆受理补办护照业务密切相关。可以预测,补办人数在经历数年的高位增长后会逐年减少,因为涉越婚姻的总人数毕竟有限。图3是百色市M镇四个村跨国婚姻移民入境时间的统计数据,数据显示,在嫁到中国的61个跨国婚姻移民中,从1984年以来的30多年里,不同年份虽有起伏,但每年都有人嫁过来。当然,边境墙和疫情带来了新变化,边境墙修好以后,跨越边境的难度大大增加,新冠肺炎疫情暴发以后,这个群体嫁入中国的进程几乎全面停滞,数据显示2019年以来没有入境通婚的跨国婚姻移民。

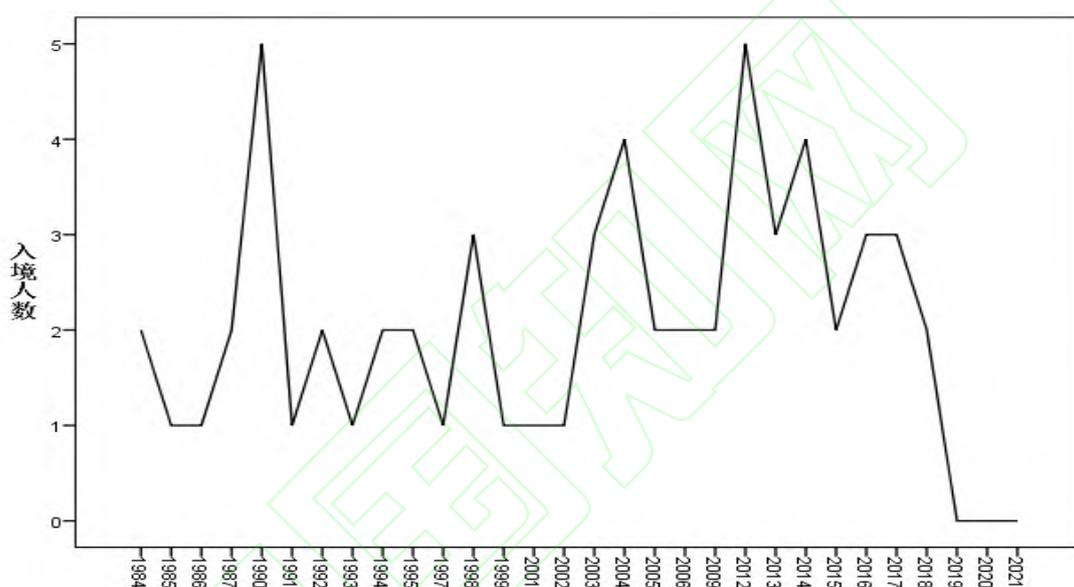


图3 百色市M镇四个村的跨国婚姻移民入境时间表

#### 四、多元主体：民间力量与社会组织发挥重要作用

边境治理的主导力量是政府行政部门,但还包括社会组织和公民等多元主体。在促进跨国婚姻移民身份合法化过程中,政府是核心力量,但在具体的实施过程中,政府也面临“失灵”问题,民间中介以及社会组织在其中发挥出重要作用。

##### (一) 强烈的办证需求催生民间护照代理人

前文提到,这个群体办理合法身份程序繁琐,仅仅村委开证明都要好几次,其中最艰难的环节在于护照办理。很多跨国婚姻移民及其家庭有办护照的需求,但却不知道办理的基本程序,政府也没有能力对她们给予直接帮助。在这种背景下,催生了一个特殊的办证服务群体,笔者在边境三市的调研中,发现各地都存在这样的护照代理人,有一些是本地村民,有一些是越南人。笔者在南宁驻越南使馆对一个代理人T进行了访谈,他是崇左龙州人,有一辆面包车,由于以前带过一些跨国婚姻移民来领事馆办理护照,逐渐熟悉了办理程序,于是兼职从事护照代办业务。他每次开车从龙州县送四五个人来南宁办理护照,提前告诉她们要准备什么材料,帮她们收集、审查相应的证件资料。到了总领事馆,她们需要自己填写护照申请表,T不懂越南语,难以对她们提供有效帮助,而这份申请表对她们很重要,因为总领事馆受理后,会根据申请者提供的信息让越方工作人员去当地核实其身份信息,如果信息

有误，护照会迟迟无法获批，而又很难获知究竟哪个环节出了问题，所以他会不断提醒自己的服务对象一定要谨慎填写。由于自己不懂越南文，他要求服务对象有最基础的文化水平，至少要知道越南文的护照申请书怎么填写。

和T相比，东兴市的另一个代理人“桂姐”则专业得多，“桂姐”在东兴一带专门为这个群体代办护照，在当地小有名气。她是一个40多岁的越南人，2005年嫁到中国，“桂姐”代理人的身份源于她自身的办证经历：“我是2017年办的护照，也是这一年领到结婚证，那个时候办护照好难，我根本搞不清要怎么做，就委托了别人，但那个人要收的钱太多了，我最后就自己去办，这个过程很难。后来看到好多像我一样的人要办证，于是我就想着怎么帮助她们，慢慢地找我办证的人越来越多”。由于和这个人群有相似的经历，她收取的代理服务费很低，对于有些经济很困难的家庭，她甚至不收代理费。因为人缘较好，业务熟悉，很多跨国婚姻移民委托“桂姐”办理护照。根据她的估算，她代办护照的人数可能超过300个，笔者在东兴的入户调研中，发现好几个都是她帮忙代办的。由于“桂姐”懂越南话，办证经验丰富，当地政府组织的一些涉越政策宣传活动中，经常让“桂姐”去做翻译，她对自己为政府服务的工作非常自豪。由于“桂姐”口碑很好，非边境县市的一些跨国婚姻移民也会找到她寻求帮助。

从以上案例可以看出，民间代理人已成为这个群体代办护照的重要力量。龙州的中介人虽然不懂越南语，但基于共同的地缘，依然能够与当地这个群体建立一定的信任关系。而东兴的“桂姐”本身就是跨国婚姻移民，和服务对象一样有相同的人生际遇，能够与她们产生共情。这些代理人的存在源自民间自发需求，并且在很长一段时间内会继续存在。

#### （二）东兴市外国人服务中心作用凸显

跨国婚姻移民有巨大的护照代办服务需求，民间自发的力量还不能满足现实的需要，而政府在这种特殊的服务对象中又不能提供直接的服务。在这种背景下，政府扶植的一家民营服务机构应运而生，这就是东兴外国人服务中心。这家机构在2020年7月成立，是公安机关、移民管理部门联合促生的民营机构，当前的一个重要业务是为滞留国内的跨国婚姻移民办理护照。这个机构并不大，一共四个工作人员，其中包括一个懂越南语的长者，为涉越家庭提供护照代办和申请书填写业务；服务中心在收费上明码标价，总体来说并不贵；机构在内墙宣传中，尽量体现自己的官方背景，挂有三个兼职民警的照片信息。从2021年5月起，该机构开始为跨国婚姻移民代办护照，由于服务对象的特殊性，他们经常与政府合作开展集中办理业务。笔者在防城区那良镇调查期间，发现这里很多跨国婚姻移民已经在政府协助下集中代办了越南护照，当时就产生很大疑问，究竟是什么机构承接了这项工作？直到后来对东兴外国人服务中心进行访谈，疑团才逐步解开。在那良镇，东兴外国人服务中心集中受理了近200人办理护照，这极大节省了办证成本，她们办理护照的热情很高，在集中办理过程中，前文提到的“桂姐”也参与了相应的服务工作。除了集中办理，服务中心也会单独提供代办业务，笔者在机构访谈期间，遇到一对年轻夫妇来办理护照业务，整个过程十分简单，双方交流也很顺畅。东兴外国人服务中心广受欢迎，这体现了边境治理过程中多元治理主体的积极意义，社会组织在一些边境的特殊服务对象中可以发挥政府无法替代的作用。东兴外国人服务中心的服务方式值得推广，可以为其他边境市借鉴。

#### （三）社工机构成为政策宣传的生力军

民政部门作为婚姻登记的主管单位，也在积极探索促进涉越婚姻登记率的方法，但是涉越婚姻登记的前提是补办越南护照，民政部门的工作职能实际有所延伸。在广西民政厅的支持下，三个边境市都购买了一个涉越婚姻家庭服务项目，分别由不同的社工机构承接。笔者对这三个机构的负责人进行了访谈。总体来说，由于边境事实婚姻家庭人数众多，项目服务经费较少，社工机构介入的作用有限，主要成效体现在涉越婚姻登记政策宣传上。从宣传的形式上看，社工机构会与当地村委建立密切联系，让村干部召集本村跨国婚姻移民开展集中

宣传。因为这个群体对自己所熟悉的村干部的信任程度比外来的社会工作者要高得多，如果社工直接入村进行宣传，很难获得村民的信任。由于跨国婚姻移民补办合法身份的程序比较复杂，而边境村的广大村干部对此比较陌生，无法给她们提供有效指导，今后社工的宣传工应该转变思路，以广大村干部为宣传对象，以点带面，提高宣传工作的效率。民政部门应该继续加强对涉越婚姻服务项目的资金支持，保证政策宣传及其他服务工作的连续性。

### 五、专项治理：解决跨国婚姻移民身份问题的可行方向

跨国婚姻移民的身份合法化问题是边境治理中的特殊性公共事务，政府职能部门为此付出了巨大努力，如果没有公安厅出入境等部门与越南的积极沟通，这个进程依然会停滞不前。但不能说办理护照和结婚登记的人数增多，问题就迎刃而解。相反，应该以中越双边合作取得成效为契机，对广西跨国婚姻移民的身份合法化问题开展专项治理。边境地区专项治理，指为达成边境治理目标而专门制定法律、政策和实施具体措施。<sup>[6]</sup>鉴于这个群体身份合法化问题的特殊性和复杂性，笔者认为很有必要由公安部门为主导，联合相关部门共同解决她们身份合法化中的突出矛盾以及后续问题，明确各部门的职责，促进部门间的协调。

首先，公安部门应改善执法方式。跨国婚姻移民的身份缺失问题让公安部门的执法行为面临“情”与“法”的两难困境。由于历史的原因，她们在入境之初就被贴上了“非法入境”的标签，但如果严格执法，很多将会被遣送回越南，而这些跨国婚姻移民多数与中国边民组成了稳定家庭，已经融入当地社会，若被遣送其家庭很可能面临解散，所以公安人员不敢轻易做出这种处罚，他们非常希望这个群体的身份合法化，避免自身的执法尴尬。事实上，公安部门是促进跨国婚姻移民办理护照和签证的最重要力量。但是在实施的过程中，还有很大的改善空间，例如在政策宣传上“刚”性色彩过强，其实可以联合民政系统，在宣传过程中以柔性方式为主，让这个群体感受到更多的温情，增强她们的获得感。在签证的时长上，不能仅仅站在管理方便的角度考虑问题，应该多思考她们的实际需求，对一些结婚时间较长（指事实婚姻）且相对稳定的家庭，可以在政策允许的范围内适当放宽签证年限，减轻这个群体的办证负担。

其次，财政部门应减免签证费用。跨国婚姻移民办理了合法身份证件后，每年最大的开支是签证费用，但她们并没有获得多少身份带来的福利，一些经济条件较差的家庭可能会中止签证，从而给公安执法带来新问题。笔者在调查中发现一些人已经放弃签证，而公安部门的做法是罚款，但对于一些经济条件非常糟糕的家庭，罚款不能解决根本问题。公安部门在后续政策执行中可能会面临越来越多类似的案例，明知经济方面是一个重要因素，但他们却无能为力，因为签证费用由财政部门主管。由于国家有统一的收费规定，很难直接取消签证收费，但可用变通处理的方式，比如对疫情以前入境的跨国婚姻移民，办理了合法身份登记后，财政可以给予相应的补助，以此减轻涉越婚姻家庭的压力，避免公安执法中的困境。

最后，民政部门应承担兜底保障。民政部门作为婚姻登记的主管机构，是促进涉越婚姻登记以及跨国婚姻移民身份合法化的重要部门。从这个群体身份合法性的程序来看，婚姻登记是其中相对容易的一个环节，只要双方带齐相应证件，可以轻松办理登记。但跨国婚姻移民的身份合法化是一个体系，涉及护照、结婚证和签证办理，政府职能部门应该相互协作。例如，当前的涉越婚姻登记和签证都在市级层面办理，以前县级层面办理人数很少，为了便于集中管理以及婚姻登记的规范化，将相关业务收至设区市无可厚非。但现在涉越婚姻登记人数急剧增加，可以考虑将权限下放到县民政局。我们在与各民政局婚姻登记人员的访谈中，发现在技术上已经不存在障碍，只要对登记系统进行变动和对婚姻登记服务人员开展培训就可以实现目标。但如果仅仅是民政局下放权限，签证依然在市级层面办理，下放的作用有限。最好联合公安部门，让她们的签证服务也下放至县城办理，在县级层面实现签证和结婚登记的无缝对接，这样才能有效减轻涉越婚姻家庭的负担，真正起到便民服务的效果。

由于涉及不同地域不同层次的人群，跨国婚姻移民的身份合法化将是一个漫长的过程，

不可能一蹴而就。在不久的将来，有一定经济条件、身体健康并且不是特别年长的人群会逐步办理合法身份，但剩余的人群依然不能实现身份合法化，她们将会成为民政部门的兜底帮扶对象，今后乡镇社工站可以承担相应的服务工作，《广西民政事业发展“十四五”规划》计划到2025年底，实现全区乡（街道）社会工作服务站全覆盖；全区社会工作专业人才达到5万人；志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率达到80%。<sup>[17]</sup>如果这个计划能够实现，可以充分发挥乡镇社工站和志愿者的力量，将促进涉越婚姻登记纳入其服务内容中。

## 结语

我们必须肯定跨国婚姻移民对边境发展做出的特殊贡献，她们的出现在一定程度上缓解了边境男性的婚姻挤压，适龄男性如果无法组建家庭，他们很可能缺乏生活的动力，更容易“躺平”。很多跨国婚姻移民长年居住边境，与中国边民结婚生子，已经融入当地社区并获得社会性认可，但是她们的法律身份缺失却长期得不到解决，这会影响到越边境数万家庭的幸福稳定。几乎所有跨国婚姻移民的共同心愿是获得中国国籍，享受中国边民同等的待遇。我们不能无视她们的心声，她们同中国边民一样，也有对美好生活的向往和追求。然而，国籍问题牵一发而动全身，须进行全国性的讨论和立法，但我们乐见国家能将这个群体的身份重建作为历史遗留问题解决，逐步放宽对她们的国籍限制。

然而，放宽国籍限制有一个重要前提，那就是必须进行婚姻登记，这个群体最有可能以中国公民配偶的身份加入中国国籍。办理婚姻登记的前提是补办越南护照，这涉及到跨国双边主体，非中国一己之力可以解决。广西公安部门通过不懈努力，与越南取得合作共治的重大突破，这个群体从此无须奔赴越南，在广西南宁就可以补办越南护照，她们多年积压的社会需求得以释放，涉越婚姻登记人数持续增加。当然，仅仅办理婚姻登记还不够，必须在婚姻关系的基础上办理团聚签证，获得在边境合法居留的资格。通过护照、结婚证和签证，这个群体获得了居住、出行以及就医等权利，她们的身份获得了合法性。当然，很多外国人都向往的中国“绿卡”，可以让这个群体获得永久居留资格，从而省去每年的签证费用。且不说跨国婚姻移民没有申请的条件，即便有相应的资格，中国“绿卡”对她们吸引力有限，因为这同样未能带来身份福利的根本变化。这个群体更渴望得到中国边民的同等福利待遇，她们目前历经艰难办理身份证件，在一定程度上受到加入中国国籍的目标驱动。笔者在调查的过程中，发现一些办事民警告诉这个群体，要想加入中国国籍，必须尽快办理结婚登记，他们所说的话也不是没有道理。由于现有的合法身份并未与物质福利挂钩，而且每年还须支付一定费用维持居留资格，很多跨国婚姻移民办理身份登记，更多是出于对被遣送的害怕以及加入中国国籍的希望做出的理性选择。

云南德宏州在外来媳妇没有获得合法身份的前提下开展“在地化”实践，给予她们地方性的福利政策，这也是一条很好的思路。事实上，广西也有对跨国婚姻移民的福利政策，防城港市出台的《广西东兴国家重点开发开放试验区城乡居民基本医疗保险暂行办法》，将距离边境线0~20公里范围内的跨国婚姻移民也纳入基本医疗保险费范围，由政府按规定给予补助。东兴的做法值得推广，可以有效增强她们的获得感。广西和云南在本地探索中取得了很大成效，两地其实可以相互借鉴，云南可以借鉴广西通过跨国合作推进跨国婚姻移民身份合法化的做法，广西应该吸收云南通过“在地化”政策保障这个群体基本权益的经验，共同推进跨国婚姻移民问题的解决。

### 注释:

①根据东兴市、崇左市和百色市民政局的数据汇总制作。

### 参考文献:

- [1] 郝春媛.在场与悬置:跨境婚姻实践逻辑与现实困境——以云南富宁田蓬镇跨境婚姻为研究个案[J].民族学刊,2020,11(05):26-35+133-134.
- [2] 龙耀.中越边境跨国婚姻问题的法制新思考[J].广西社会科学,2013(09):28-33.
- [3] 宋才发.西南边疆地区跨国婚姻问题的法治探讨[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2019(05):88-96.
- [4] 任新民,纪洪江.国家治理视阈下的云南边民跨境婚姻问题研究[J].云南行政学院学报,2016(05):25-31.
- [5] 董建中.云南边境民族地区跨境婚姻问题研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2013(05):38-43.
- [6] 陆海发.边境治理中的跨国婚姻移民:特征、动力及其影响:基于对云南两个边境县的调查与思考[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2017(05):62-70.
- [7] 詹姆斯·C. 斯科特著,王晓毅译.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [8] 韩志明.从粗放式管理到精细化治理:迈向复杂社会的治理转型[J].云南大学学报(社会科学版),2019(1):107-114.
- [9] 吴曼.边境治理中的空间、权力与话语建构[J].广西民族研究,2018(6):9-18.
- [10] 杨青青,张梦妍.越界“和”“隐身”的艺术——中缅跨境人口的社会调查[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(3):57-65.
- [11] 周建新.中越边境跨国婚姻中女性及其子女的身份困境:以广西大新县壮村个案为例[J].思想战线,2008(4):1-8.
- [12] 中华人民共和国商务部外国人在中国永久居留审批管理办法实施规定[EB/OL].中华人民共和国商务部网站,<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/200501/20050100329253.shtml>
- [13] 已婚妇女国际公约[EB/OL].联合国官网,[https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-1040\(XI\)](https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-1040(XI))
- [14] 中华人民共和国出境入境管理法[EB/OL].中央人民政府网站,[http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\\_2174944.htm](http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm)
- [15] 李美贤.越南“好女性”的文化边界与“越南新娘”:尊严 VS 灵魂之债[J].台湾东南亚学刊 2006 (1):37-62.
- [16] 孙保全,夏文贵.中国边境治理研究:从单一视角转向复合视角[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2018(3)16-22.
- [17] 广西“十四五”民政事业发展规划[EB/OL].广西壮族自治区人民政府网,<http://www.gxzf.gov.cn/html/gxyw/t10519567.shtml>