

香港的中国大陆非法移民与非法入境者问题

李若建

【内容摘要】 分析 50 年代开始从中国大陆到香港非法移民与非法入境者,在困难时期、70 年代末与 80 年代初两个非法移民高峰时期,几类特殊的非法入境者问题。通过香港的事例,指出要用行政与法律手段来控制人口的非法流动;要解决人口非法流动,最根本的道路是缩小地区差距。

【作者简介】 李若建,1956 年生,1987 年毕业于华东师范大学人口研究所,获博士学位,现任中山大学城市与区域研究中心教授。邮编:510275

与大多数发达地区一样,香港也有许多非法入境者,这些人主要是受到经济利益的驱动,从相对贫困的地方来到香港,期望获得高收入。香港的非法入境者来自许多地方,有中国大陆、越南、南亚国家等等,不过主要还是来自中国大陆的居多。

因为港英政府对待非法入境者的政策发生过重大的转变,因此在本文中把偷渡者成功进入香港后获得合法居留权的人称为非法移民,把偷渡者入境后没有得到居留权的人称为非法入境者。

1 法律上的含糊

其实中国大陆人民没有得到港英政府允许到香港是否非法是一个含糊的问题。1898 年(光绪 24 年),英国再次强迫中国的满清政府签订了一个不平等条约,就是对香港历史发生重大影响的《中英展拓香港界址专条》。根据这个条约,英国获得了租借香港新界地区 99 年的权利。在这个条约中有如下规定:

“溯查多年以来,素悉香港一处,非展短不足以保卫,今中英两国政府议定,大略按照粘附地图扩展新界为新租之地,……以 99 年为限期。又议定所有现在九龙城内驻扎之中国官员仍可在城内各司其事,惟不得与保卫香港之武略有所妨碍,其余新租之地归英国管辖,至九龙通向新安(即现在的深圳)陆路中国官民照常行走,又议定仍留附近九龙城一区,以便中国兵商各船艇任便往来停泊,且便城内官民任便行走”^①。

《中英展拓香港界址专条》遗留了两个问题:第一个问题是,九龙城寨的主权,这一问题曾经引发数次风波,不过这些不属于本文的讨论范围。第二个问题是,中国人到九龙城或者在去九龙城的香港道路上是否违反香港法律的问题。

事实上,在旧中国领土上的外国租界,中国人一般是可以随便进出的,在香港的情况也大体上相同。1949 年以后,中国大陆与香港的边界开始互相防范,使两地之间人民的来往受到限制。香港政府要面对一个难题是怎么对待没有得到中国政府批准,从大陆来的移民。这些人在中国来说是非法出境者,在改革开放以前是犯罪行为,文化大革命时期可能被视为叛国者。

这些非法入境者对港英政府来说有两种选择:第一个解释是合法的,符合《中英展拓香港界址专条》中的中国人有权进入香港新界的规定。第二个解释是非法的,因为这些人在中国是非法出境,无权受到《中英展拓香港界址专条》的保护,所以在香港也被认为是非法入境者。在 1974—11,中国政府和港英政府达成协议,同意港英政府把在边界和新界地区被逮捕的中国非法入境者送回中国。这一协议显然是采取了第二种解释。

1990 年的两个典型案例,可以说从法律上解决了《中英展拓香港界址专条》所留下的后遗症。第一个案

例是发生在1990—09,一名14岁的男孩子在一次反偷渡行动中被捕,涉嫌非法入境。辩方律师延引《中英展拓香港界址专条》为这个男孩辩护,认为被告有权经宝安九龙的通道进入香港。结果香港沙田裁判司判决被告胜诉,不过由于被告没有香港居民身份证,并非香港居民,所以仍需遣返大陆。此案反响甚大,沙田律政司认为此案误判,但是放弃上诉。这可能与被告是一名未成年者,比较容易得到舆论的同情有关。

第二个案例是对7名涉嫌非法入境的人作的判决,这7人由前一案例的同一律师辩护,案件同样在香港沙田判决。结果是法官判处这7个人有罪,分别监禁4—15个月不等。法官的理由可归为以下两点:第一,满清政府与英国政府1898年签订的条约不是香港法律,无法律效力;第二,若不将此7人判刑,则对以前被判刑的非法入境人士不公正。其实港英政府早就无视《中英展拓香港界址专条》中的有关规定,上述行动只不过是寻找一个法律上的借口而已。

2 1951—1980年的非法移民

1951年中国大陆与香港之间的边界被封锁,两地之间民众的自由往来状况结束,从此产生了非法移民与非法入境问题。1951年以后,中国大陆先后发生了几次大规模的非非法移民香港问题。据与香港只有一水之隔的深圳资料,该市在1951年封锁边界以来在1957、1962、1972和1978—1979年发生过4次外逃高潮^②。

在这几次外逃高潮中,以1962年与1979—1980年间的两次特别突出。三年困难时期,内地的经济困难导致了大批广东居民进入香港,据称仅1961年4、5月份,至少有6万人成功进入香港^③。由于经济困难导致了社会不稳定,当时广东的一些地方外逃现象严重,在广州市还触发了“东站事件”。在1962—05底谣传1962—06—01香港将“大赦(入境)三天”,导致在1962—06—01~02大批人想去香港,在广九直通车的起点广州东站发生骚乱^④。由于越来越多的非法入境者进入香港,港英政府在1962—05宣布强迫遣返非法入境者,到1965—10又放弃这一政策,代之以收容庇护政策。这是港英政府在移民政策上的一次转变。

在60年代中期中国大陆进行了文化大革命,政治动荡、经济萧条,在这种背景下,非法进入香港的人口再次增加。为了对付非法移民问题,在1974年港英政府开始了边境堵截,实行了所谓的“抵垒政策”,就是非法入境者只要成功越过边境进入市区,就可以在亲友的陪同下领取合法居住证件,获得居留权。

“抵垒政策”在1978年以前似乎有效,不过到1978年以后则完全失灵了。仅1979年与1980年的2年内,估计有20多万人成功地越过边境进入香港。港英政府不得不在1980—10底取消“抵垒政策”,取而代之的是对非法入境者无论在香港何处被捕,即被送返中国大陆,也就是所谓的“随捕随解”政策。从“抵垒政策”到“随捕随解”是港英政府的第二次政策转变,这次政策转变只是遏制了非法入境的高潮,并没有真正解决非法入境问题。

据不完全统计,从70年代开始到香港政府停止“抵垒政策”时,非法移民香港的中国大陆居民超过30万人。非法移民构成香港社会重要一部分。与此同时,大量的人口外逃也给中国大陆带来深刻影响,根据深圳市收容所统计,在1974—1980年间,深圳市收容外逃香港失败被遣返人员达到16.96万人次。

3 1981年以来的非法人境问题

取消“抵垒政策”以后,虽然非法入境的人数有所减少,不过数目仍然十分可观。在1981—1995年间,累计被捕的非法入境者达到31.7万人次之多。现在从中国大陆偷渡香港的人,大多数是以到香港当黑市劳工为主。有一些偷渡者多次往返香港和大陆,据称在深圳的乞丐中有的偷渡香港行乞,有一个湖南省籍贯的乞丐,在2年内连续偷渡18次^⑤。由于取消了“抵垒政策”,引发了一系列相关的、有较大影响的社会问题,

表1 1970—1980年来自中国的非法人境者(人)

年份	在边界被捕者	逃过搜捕者
1970—1974		79083 *
1975	1133	—
1976	810	—
1977	1779	660
1978	8192	28100
1979	89900	107700
1980	82197	110000

说明:“*”非法入境者申请身份证的人数

资料来源:[1]1970—1974年资料来自《华侨日报》,1986年11月2日

[2]1975—1980年资料来自《香港皇家警察年报》、《香港年报》(有关年份)

诸如“水上新娘”、“无证妈妈”、“小人蛇”和非法劳工等等。

表 2 1981—1995 年被捕的非法入境者 (人次)

年份	在边界被捕者	逃过边界后被捕者	合计
1981	7530	1690	9220
1982	8676	2483	11160
1983	4671	2933	7604
1984	9653	3090	12743
1985	12616	3394	16010
1986	16832	3707	20539
1987	22425	4282	26707
1988	135811	7227	20808
1989	5452	10389	15841
1990	9592	18234	27826
1991		25600	
1992		27700	
1993		37600	
1994		31400	
1995		26600	

资料来源: [1] 1981—1990 年资料来自 Hongkong Report. 1991, p245

[2] 1991 年后资料来自《香港年报》

露之时,其结局是骨肉分离,母亲要被强迫遣返回中国大陆。无证妈妈实际上是当年大规模非法移民的副产品,由于非法移民以男性青年为主,使香港人口的性别比,特别是青年的性别比偏高,择偶困难,许多男青年到中国大陆择偶,而配偶又无法及时通过合法渠道移居香港,只好用偷渡的办法来达到家庭团圆目的。

比无证妈妈更为严重的社会问题是“小人蛇”问题。香港人把非法入境的人称为“人蛇”,把组织指挥非法入境的人称为“蛇头”,“小人蛇”顾名思义,就是未成年的偷渡者。据报道,已发现的年龄最小的“小人蛇”只有 3 岁。与形成无证妈妈问题的原因一样,小人蛇问题也是在短期内大量的人口涌入香港带来的一个后遗症。许多合法或非法的移民在移居香港时,出于各种原因而把未成年的子女留在原来的居住地,造成骨肉分离。当父母亲在香港站稳脚跟之后,自然要把子女接到身边,可是苦于入境名额的限制,在短期内无法与骨肉团聚。一些人只好忍痛冒险把在家乡子女的命运交给偷渡集团,用非法的方式来求得家庭团聚。从中国大陆偷渡到香港的小人蛇数目相当可观,仅仅是被截获的数目都相当大,1982~1987—04 就有 7275 人^⑥。估计成功偷渡的小人蛇要超过被截获的人数,否则就不会有众多的人去冒险去偷渡。在偷渡过程中,一些不法分子为了逃避警方搜捕,或者燃料不足,就把小的抛弃,也有非法入境的儿童在偷渡行动中丧生^⑦。小人蛇问题引起社会舆论的广泛同情,因此在 1987—04—27 香港政府突然宣布:1987—04—28 一天,对非法入境的 14 岁以下儿童可以偕父母前往入境事务处登记,核实资料后给予居留权。同时又宣布除了 1987—04—28 这一天之外,逾期无效,并且下不为例。

香港的工资水平远远高于其周边地区,自然就无法避免出现黑市劳工问题。一些香港包工头和小老板出于经营成本的考虑喜欢雇用黑市劳工,这些因素导致黑市劳工一直影响着香港的劳动力市场。黑市劳工主要来自中国大陆,也有一部分来自南亚地区。黑市劳工主要指的是那些在香港工作的非法入境者,一些以探亲、旅游身份合法入境,但是没有允许工作签证从事有收入的工作的人,也是一种黑市劳工。黑市劳工大多数是建筑工,也有一些从事其他体力工作的黑市劳工。

在开始阶段,港英政府抓到非法入境做工的人,就按照非法入境处理,采取随捕随解的政策,这种政策

香港从事渔业和运输业的水上居民,由于水上生活枯燥艰难,香港的女性不愿意嫁给水上居民中的男性,未婚的男性水上居民择偶困难,只好把择偶范围扩大到中国内地,造成了所谓的“水上新娘”问题,在 80 年代中期,大约有近千名由大陆嫁给香港水上居民的大陆女性在香港,她们如果离开居住的船只上岸,就属于非法入境者,故被称为“水上新娘”。水上新娘只能生活在船上,可以自由出入香港水域,但是不能上岸,给她们的生活带来诸多不便。水上新娘的困境引起了有关部门和舆论界的关心和同情,最后这个问题在中港双方的关注和协作下,按照水上新娘嫁来香港的时间顺序,先后给予她们居住权。

与水上新娘问题相似的另一个社会问题是“无证妈妈”。无证妈妈指的是丈夫是香港居民,而妻子则属于居住在香港的非法入境者。当妻子在香港产下子女后,子女因父亲是香港居民而自动成为香港居民。在香港的医院分娩,要出示有关证件,此时母亲的非法入境者身份就会暴露,故被称为“无证妈妈”。因为母亲分娩之日,就是其非法入境者身份暴

根本无法阻止非法入境工作的情况。据推算,在80年代后期,一个来自大陆的黑市劳工只要在香港拼命工作1个月,收支相抵之后(这个支出包括付给蛇头的偷渡费用在内)能够净赚1400元港币^⑥。这个数字大体相当于中国内地一个普通工人3个月的工资,或者是一个农民1年的纯收入。在如此悬殊的收入差距下,势必很难杜绝黑市劳工。事实上,从80年代中期开始偷渡来香港的人,大多数都明白无法取得香港合法居民的身份,其目的是当黑市劳工赚钱,而不是以前那种以定居为目的的偷渡。在偷渡者当中也有少数是以来香港从事犯罪活动为目的的。

1988—05—14,香港警方首次引用非法入境法,对67名被捕的黑市劳工判入狱15个月的惩罚,企图用这种办法来恐吓黑市劳工。结果是事与愿违,黑市劳工不但没有减少,反而使香港的监狱人满为患。到1991—10,共有2600人因非法入境罪在香港服刑。据香港警方称,大约有1/4的非法入境者,在香港工作了一段时间后,挣了一笔钱就反向偷渡回到中国大陆^⑦。

4 讨论

限于篇幅,本文不能对香港非法移民和非法入境问题作进一步分析,但是从香港的事例,可以得出一些有益的结论:第一,一个地区如果与其周边地区的发展水平差距太大,就几乎不可避免大量的人口从落后地区流入;第二,要用行政与法律手段来控制人口的非法流动,其效果是有限的;第三,要解决不理想的人口流动,特别是非法流动,最根本的道路是缩小地区差距。

注释:

- ① 国际条约大全. 商务印书馆, 1925
- ② 深圳市十年大事记. 海天出版社, 1991
- ③ 邵珠. 港府应坚拒越南难民居留. 信报财经月刊, 1979; 4
- ④ 广州百科年鉴. 中国大百科全书出版社, 1994
- ⑤ 康普华. 经济特区和香港社会福利服务业新崛起. 新华出版社, 1994
- ⑥ 明报. 1987
- ⑦ 明报. 1983
- ⑧ 明报. 1987
- ⑨ 华侨日报. 1990—06—19
- ⑩ 季达. 大陆黑市劳工背后的辛酸历程. 当代, 1990; 33

(责任编辑: 穆光宗 收稿日期 1996—07)

Illegal Migrants in Hong Kong from Mainland China

This paper describes the illegal migrants in Hong Kong from Mainland China since 1950s, with a particular attention given to the two illegal migration booms occurred in the difficult time and the late 1970s and early 1980s, respectively. The effectiveness of checking illegal migration by administrative and legal means is limited in the case of Hong Kong, and the fundamental way to resolve illegal migration of population is, as argued in this paper, to reduce regional differences.

Li Ruojian, Born in 1956, is Ph. D. and Professor, Research Center of Urban and Regional Planning, Zhogshan University.