中缅边境融入型非法移民治理实践及其法理阐释*

罗 刚，田梓芃

（云南大学 法学院，云南 昆明 650500）

［摘 要］中缅边境部分居民已经进入中国的家庭与社区生活，却因缅甸国家建构遗留的身份断裂和两国制度错位，成为并非完全由个人选择形成的“融入型”非法移民。面对能够明确认定却不宜立即遣返的特殊群体，中国边境基层治理部门以实有人口管理的方式将其接入住所、家庭和村社信息网络，在持续复核中决定暂缓遣返。因而，暂缓遣返是国家在离境义务确存、但遣返条件尚未成熟时作出的过渡性处置安排。遣返只是实现国境管理和维护社会秩序的手段而不是目的，因而，确认存在离境义务与遣返执行之间并非不可分离。这一分离在包容审慎理念与比例原则要求下，既不因现实困难放弃规则，也不以机械执行割裂既成秩序。借鉴相似的德国“Duldung（容忍居留）”治理措施，将我国非法移民治理的暂缓遣返措施进一步法治化，促使国家移民管理进入稳定、正义的法治路径。

［关键词］融入型非法移民；暂缓遣返；包容审慎治理

［中图分类号］D920.5；C915 ［文献标志码］A ［文章编号］1674－5639（2026）05－0001－12

DOI：10.14091/j.cnki.kmxyxb.2026.05.001

一、引 言

在中缅边境，一个人可能没有合法居留证件，却并不隐匿。其有固定住所，与中国边民共同生活，子女在当地成长。同时，其姓名、住址和家庭关系，均已经进入我国基层公安机关的人口档案。[①]对于其中已经查明不具有本国国籍并构成非法居留者，[②]根据《中华人民共和国出境入境管理法》第六十二条规定，可以依法遣送出境。但在边境管理实践中，违法状态被发现并不必然立即转化为遣返行动。部分人员被纳入实有人口管理，继续生活在原有家庭和社区之中。一个已经进入行政视野、又符合遣送出境条件的人，为什么没有被立即遣返？这一法律规范与治理实践之间的距离，构成了本文问题的起点。

处于这种状态的人员并非来自同一种迁移过程。其中既有与中国边民形成事实婚姻（更为准确的表述应该是“非婚同居”）、长期共同生活的通婚型居留人员[③]；也有因历史外流、户籍注销和证明材料散失而返回中国的回流待认定人员[④]；还有童年时期随父母或者其他监护人进入中国、成年后仍未解决身份问题的随迁人员[⑤]。

---

* ［作者简介］罗刚，男，云南宜良人，云南大学教授，博士，博士生导师，研究方向为法理学、国家安全法治；田梓芃，男，云南普洱人，云南大学在读博士研究生，研究方向为法理学、国家安全法治。

① 腾冲市民政局．关于对政协腾冲市第三届三次会议第87号提案的答复［EB/OL］．（2024-06-27）［2026-09-29］．https://www.tengchong.gov.cn/info/25681/5434763.htm. 该答复显示，当地将涉外通婚人员及其偕行子女纳入实有人口管理，建立个人档案，并将有关信息录入境外边民基础管控平台和出入境管理信息系统。

② 不具有本国国籍者包括确定具有外国国籍的人，和无法确定国籍的人。《中华人民共和国出境入境管理法》第89条将“外国人”定义为“不具有中国国籍的人”。因此，无国籍人原则上属于该法所称的外国人，适用外国人入境、停留、居留、就业和遣返规则。

③ 罗刚．西南边境民族地区非法移民治理研究［M］．北京：人民出版社，2020：35-37.

④ 罗刚．西南边境民族地区非法移民治理研究［M］．北京：人民出版社，2020：31-34.

⑤ 本文作者2019年在中缅边境田野调查，受访基层工作人员提到，部分人员童年时期随缅籍母亲进入中国，后来母亲离开，其本人则继续在当地生活。

中国知网 https://www.cnki.net

三类人员的国籍状态、居留依据和形成原因虽然并不完全相同，但仍可将其统一概括为“融入型非法移民”。因为，三者具有同一种特征：他们已融入当地社会生活，其所处的非法或者身份不明状态，并不完全来自其个人的自愿选择。对于其中违法居留事实已经查明、实践中又未被立即遣返的现象，本文以“暂缓遣返”加以概括。①

既有研究主要从这类特殊现象的两端展开。有关跨境婚姻的研究揭示了身份悬置对家庭生活和社会权利的影响，进而讨论婚姻登记、权益保障与身份合法化。② 学者陈雪进一步注意到，地方政府正在通过自下而上的治理实践，逐步推动跨境婚姻规范化和移民身份合法化。③ 另一类研究则围绕遣返的概念、性质和制度功能展开，④ 并指出我国现行遣返制度存在法律规定不够明确、前置措施不完善等问题⑤。前一类研究注重有关人员如何进入法律秩序，后一类研究则关心国家如何依法将其排除出境。学者李丽已经注意到，西南边境部分无合法停居留证件的跨境婚姻外籍人员，实践中通常被纳入实有人口管理而未被立即遣返。⑥ 但有关研究尚未进一步说明，从应当依法处理的违法状态到实际未被立即遣返，中间经历了怎样的事实判断和治理过程。

因此，需要追问的不是这类人员是否应当一律留在中国，也不是基层机关能否在法律之外容忍非法居留，而是实践中的暂缓遣返决定是如何形成的，又如何持续和改变的？这种做法与依法行政之间究竟形成了怎样的关系？通过中缅边境田野材料、地方公开资料和相关规范的相互印证，本文试图解释这一尚未被充分描述的治理现象，并进一步讨论支撑其运行的法理依据。⑦ 党的二十届三中全会提出加强涉外法治建设，完善涉外法律法规体系和法治实施体系。⑧ 对边境治理而言，要求我们不仅需要研究规则如何完善，更需要解释规则在复杂社会实践中如何得到实施、支撑法律实施的法理何在。

二、“融入型”非法移民

治理的底色是对被治理对象的现实进行建构，而建构的方式首先是命名和分类。基于此，本文将“通婚型居留人员”“回流待认定型人员”“童年随迁型人员”，结合我们对非法移民的界定，⑨ 将他们统称为“融入型非法移民”。本文所称“融入型非法移民”，是指已经确认其不具有中国国籍或无法确定其国籍而非法居留于我国境内、但其非法居留状态并非单纯由个人主动逃避相关法律规定所形成的非法移民。实际上，这些非法移民的形成是其原属国国家能力不足以及相关国家身份制度衔接障碍等超出了个人能够控制的因素而共同作用的结果；同时，这一群体已经在我国边境地区长期、连续生活，并将生活重心和主要利益关系稳定地联结于当地社会。因而，构成“融入型非法移民”包含两个递进条件：首先，

---

① 这只是对实践现象的分析性命名，并非现行法规定的一种居留身份或者正式处置类型。

② 沈朝华. 跨国婚姻妇女权益保障：德宏傣族景颇族自治州“在地化”实践［J］. 湖北民族学院学报（哲学社会科学版），2019，（6）：59-68.

③ 陈雪. 云南跨境婚姻移民的社会治理研究［J］. 湖北民族学院学报（哲学社会科学版），2019，（4）：45-53.

④ 郝鲁怡. 非法移民及其遣返法律制度研究［J］. 河北法学，2013，（11）：94-101；覃嫒，钟赫. 非法移民治理语境下的遣返概念解析［J］. 贵州警察学院学报，2020，（5）：53-59.

⑤ 王丛俭. 非法移民遣返措施的困境和完善［J］. 特区经济，2023，（7）：93-96.

⑥ 李丽. 我国移民管理遣返制度的实施困境与优化［J］. 中国人民警察大学学报，2022，（3）：12-18.

⑦ 本文田野调查分别于2019年2月、2023年7月、2025年8月和2026年8月在云南省中缅边境地区开展，并进行了基层人口信息登记、境外人员管理等事项的现场观察。受访者包括基层治理部门工作人员、村组干部、边境居民和缅籍务工人员。文中受访者姓名均按学术伦理作化名处理，具体村寨、工作单位及其他可能导致身份识别的信息亦作匿名化处理。访谈主要使用中文进行；涉及翻译的访谈由基层治理部门工作人员帮助翻译。

⑧ 新华社. 中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定［EB/OL］.（2024-07-21）［2026-10-01］. https://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html.

⑨ 非法移民指非法进入一个国家或地区境内，或合法入境、非法逾期居住一定时间（180天）的人员，但不包括出差、旅游、宗教朝拜及进行短期商业活动等没有长期居留目的人员。参见罗刚. 西南边境民族地区非法移民治理研究［M］. 北京：人民出版社，2020：22.

中国知网 https://www.cnki.net

非法居留状态具有非完全自致性；其次，当事人在这一状态持续期间已经形成事实上的社会融入。

（一）通婚型居留人员

通婚型居留人员，是指外籍人员或者无国籍人员与我国公民（边民）按照当地习俗举行婚礼，以夫妻名义持续共同生活并形成稳定家庭。当双方当事人未完成婚姻登记，且外方当事人缺少合法停留、居留依据并已经居留180天以上时，成为本文所称“非法移民”。①

诚然，非法婚姻不当然代表非法居留，但这类人员不能完成婚姻登记几乎与不能获取合法居留证件的原因是一致的，而且也因此无法简单归结为当事人不愿办理证件。其办理证件的困难首先与缅甸1982年《公民法》形成的分层身份制度有关。② 这一制度目前仍在延续。该法规定，克钦、掸等在1823年以前已经定居于缅甸境内的“民族”属于公民。但由此导致的分化是：与中国接壤的缅甸边境地区（掸邦和克钦邦）居民如果是克钦族、掸族，那么在语义层面具备成为“公民”的资格；但在克钦邦、掸邦不仅只有这两个民族，还有佤族、果敢族、德昂族，这些未被列明的缅甸边境居民，陷入了“我是谁”的窘境当中。另外，关键问题不只是这些居民是否具有缅甸公民资格，而是其能否通过缅甸中央政府认可的材料证明该项资格。

按照缅甸移民与人口部门公布的程序，首次申领身份审查卡通常需要提交以出生登记、家庭户籍和父母证件能够逐代衔接为前提的材料。③ 这套程序对于长期生活在缅甸民族地方武装（以下简称“民地武”）控制区的居民而言，证明链可能会在任何一环中断。对掸邦农村的研究还发现，位于缅北地区的申请人往往需要提交更多村社及族群组织证明。一些村社管理人员因为不能确认申请人是否“真正属于缅甸”，或者担心错误出具证明会受到追责，会拒绝为其签署材料。④ 因此，即使申请人在法律上具有正式公民资格，也会长期停留在“无法证明公民资格”的状态。⑤

---

① 非法居留是非法移民的前提，但非法居留者并不当然是非法移民，还需满足持续居留时间条件及是否有长期居留的主观故意。另外，未登记的婚姻双方当事人也不当然是非法居留者，有的家庭以合法的边民证居留在中国境内，只是过着“非婚同居”生活。关于部分跨境通婚家庭成员持边民证进入中国居留情况，笔者于2019年2月在云南省ML县、2026年8月RL市均观察到此现象。

② 该法把国民身份区分为正式公民、准公民和归化公民，按照当时缅甸政府的解释，殖民时期进入缅甸的印度人、华人等人口及其后代已经长期居留，不能一概驱离；但其对外经济、家庭和政治联系又被视为忠诚风险，因而可以保留居住和谋生资格，却不宜立即取得完整政治权利。三类公民由此成为区分“本土民族”与殖民时期移民，同时将后者有限吸纳进国家的一种安排。参见 BRETT P，KYAW YIN HLAING. Myanmar's 1982 Citizenship Law in Context：Policy Brief Series No. 122. Brussels：Torkel Opsahl Academic EPublisher，2020：1-3；YEO S H. Citizenship and Exclusion in Authoritarian Regimes：Burma，1982. The American Historical Review，2026. 后者收录并分析了奈温1982年10月8日关于《公民法》的讲话。

③ 缅甸移民与人口部. 申请国家身份证/公民身份审查卡［EB/OL］.（2018-09-14）［2026-09-01］. https://myanmar.gov.mm/citizens1；相关研究参见 INSTITUTE ON STATELESSNESS AND INCLUSION. Navigating with a Faulty Map：Access to Citizenship Documents and Citizenship in Myanmar［R/OL］. on Statelessness and Inclusion，2021：28-30［2026-09-01］. https：//www. institutesi. org/news/press-release-new-report-citizenship-and-documentation-in-myanmar.

④ MCAULIFFE E L. The Ancestral Line is through the Father：The Gendered Production of Statelessness in Rural Myanmar［J］. Law & Social Inquiry，2024，49（1）：377-384.

⑤ 民地武组织建立的并行登记体系进一步说明了这一差别。有关克钦独立组织治理区的研究表明，当地会签发身份证、家庭登记、出生和死亡证明。这些文件能够在当地社会中确认个人身份、亲属关系和居住事实，但通常不能被缅甸中央政府的公民登记体系所接受。参见 HEDSTRÖM J. Weddings amidst War：The Intimate and Insurgent Politics of Marriage［J/OL］. Citizenship Studies，2023，（7）：899-913［2026-09-11］. https：//www. *tan*dfonline. com/doi/full/10. 1080/13621025. 2024. 2321721. 中缅边境研究也发现，拉咱、果敢等地居民进入中国时，需要另行申领中国边境管理机关签发的外国边民出入境证件，因为民地武组织签发的身份证件不能直接得到中国有关机关认可。参见 ZHU T S，MEYER M. The Temporal Architecture of Labour Migration：Identity，（Il）legality，and the Local Governance of Myanmar Border Pass Holders［J/OL］. Comparative Migration Studies，2025，13：91［2026-09-11］. https：//link. springer. com/article/10. 1186/s40878-025-00513-4.

中国知网 https://www.cnki.net

这种证件状态直接影响《中国边民与毗邻国边民婚姻登记办法》（以下简称“边民婚姻登记办法”）的实施。简言之，该办法要求提交身份证明 + 无配偶证明，[①] 但是中缅边境的缅甸人通常难以二者齐备。身份证明是三类分别可以替代的证件：（1）护照；（2）国际旅行证件[②]；（3）边境地区出入境通行证。第三种在实践中最常见，被称为“边民证、红书”[③]。虽然身份证明的取得可理解为“有钱就行”，但一般缅甸人有钱的却很少。[④] 由于“有钱就行”，即使不是缅甸边民，来自下缅甸的居民也会通过中介组织，花钱把户口迁至缅甸木姐（缅甸与中国瑞丽接壤的边境地区），然后再花钱购买缅甸边民证，依托中缅边民互通的制度，进入到中国边境地区。[⑤] 但即使是这类“缅甸有钱人”，也未必能够搞定“无配偶证明”。

无配偶证明的取得涉及一个更为复杂的问题，即民地武控制区的行政机构是否属于《边民婚姻登记办法》所称的“毗邻国政府”。《边民婚姻登记办法》第六条为毗邻国边民规定了两条证明路径：一是由所在国公证机构或者有权机关出具证明，再经过使领馆认证；二是直接由毗邻国边境地区与中国乡（镇）人民政府同级的政府出具证明。后一条路径可见地降低了边民取得婚姻状况证明的制度成本。但是，《边民婚姻登记办法》没有进一步说明，当毗邻国边境地区分别由中央政府与民地武实际控制时，应当如何考虑证明出具机关的政府资格。

换个角度看，这属于他国内政。缅甸民地武对任何其他国家来说就是缅甸的地方机构，至于他们内部权力如何分配，便不是外国能够插手的内部事务，其管理权属于缅甸内部地方事权。因此，一些民地武如果与中方相应机构通过长期合作形成了边境协作关系，能够确认某一行政机构实际负责当地人口及婚姻状况管理，其出具的证明便可被功能性地作为“乡级以上政府证明”。[⑥] 不过，这种资格证明并没有形成统一的认定机制。腾冲市的相关公开答复进一步证明，同样是中缅边境地区的涉外婚姻，所面临的制度困境是不同的，具体实践也不同。当地要求歪莫边民取得缅甸镇级以上政府机关出具的有关证明，并在实际办理中履行公证等手续。由于缅甸政府机关基本不提供相应材料，腾冲市自开始办理边民婚姻登记以来（2024 年），仅有一对当事人符合登记条件。[⑦]

因此，当缅甸多套人口管理机制，与中国的入境、居留及婚姻登记制度在边境相遇时，形成了两条

---

① 参见《中国边民与毗邻国边民婚姻登记办法》第 2 条、第 6 条。

② “国际旅行证件”不是某一种名称固定的证件，而是一个兜底概念。简单说，就是护照以外、能够代替护照用于跨越国境并证明持有人身份的正式旅行文书。

③ “边民证”“红书”是当地对缅方签发的中缅边境通行证的习惯称呼。访谈对象：某缅籍边民李吉（化名），男，果敢族，长期往返果敢老街与中国边境；访谈时间：2026 年 8 月；访谈地点：云南省 NS 镇。该受访者称，果敢地区另有绿色封面的边境通行证，当地俗称“绿书”。关于该证件的签发主体、法律性质和适用范围，尚未获得公开规范性文件的进一步印证。

④ 访谈对象：某缅籍务工者岩塞（化名），男（所属族群从长相推测为孟加拉裔，具体民族不知），来源地不明；访谈时间：2026 年 8 月；访谈地点：云南省 RL 市。该受访者称，其在下缅甸务工期间月收入约合人民币 400—600 元。

⑤ 访谈对象：某缅籍务工者甲（化名），女，来自缅甸木姐；访谈时间：2026 年 8 月；访谈地点：云南省 RL 市。该受访者称，部分申请人会通过付费中介办理户籍迁移、护照或者边境通行证。

⑥ 这里所确认的是境外民事证明的证据效力，而不是民地武的政治地位或者主权资格。云南不同边境县的公开办事口径已经反映出这种处理方式。沧源佤族自治县 2025 年公布的政策材料将边民通婚的缅方范围明确限定为“佤邦勐冒县和南邓特区”，同时要求缅方当事人提交“缅甸当地乡以上政府出具”的婚姻状况证明。这一表述至少说明，当地登记实践没有因为有关地区由民地武实际治理，便预先排除其行政机构出具证明的可能性。只要出具机关被识别为当地乡级以上政府，并且证明能够与当事人的身份证件、边境通行证以及居住信息相互印证，就可能进入中方婚姻登记的证明体系。参见沧源佤族自治县勐来乡人民政府. 民政惠民政策明白卡［EB/OL］.（2025-04-28）［2026-09-29］. https://www.cangyuan.gov.cn/zfxxgk_cyx_mlx/artview/1144/325838.html.

⑦ 参见腾冲市民政局. 关于对政协腾冲市第三届三次会议第 87 号提案的答复［EB/OL］.（2024-06-27）［2026-09-29］. https://www.tengchong.gov.cn/info/25681/5434763.htm.

中国知网 https://www.cnki.net

相互牵连的障碍：一条是外方当事人的身份证明链，另一条是其婚姻状况证明链。当其中任何一条断裂，当事人就将长期处于家庭关系已经稳定、法律身份却未完成登记的状态。其非法居留固然仍应接受法律评价，但这种状态的形成不能完全归因于个人逃避管理，而是边境生活事实与两国证件制度衔接困难共同作用的结果。

（二）回流待定型人员

回流待定型人员，是指本人或者其父母曾经在中国边境地区登记户口或者长期生活，后因外流、户口注销、代际更替和证明材料散失，在返回中国以后无法直接确认国籍和户籍身份的人员。该类人员最突出的特征不是已经确定的外国人身份，而是户籍事实、国籍身份与现有证明材料之间发生了断裂。

户口被注销并不当然导致中国国籍丧失。依照《中华人民共和国国籍法》第九条的规定，定居外国的中国公民自愿加入或取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍。对于出生在外国的回流人员子女，还应根据其出生时父母国籍、父母是否定居外国以及本人是否取得外国国籍等事实，依照该法第五条的规定分别判断。[①] 因此，既不能因为有关人员没有中国户口便将其直接认定为外国人，也不能因为本人或者父母曾经在中国生活便推定其当然具有中国国籍。云南省 2017 年出台的无户口人员登记政策已经体现了这种分类处理思路。[②] 本文调研中发现，部分个案并非完全没有身份线索，而是历史户籍、出生证明、亲属关系之间不能形成完整证据链。有的家庭只能找到祖孙、叔侄等隔代或者旁系亲属，有的知情长辈已经去世，还有的家庭难以承担亲子鉴定费用。[③] 云南省相关政策也专门要求各地关注贫困无户口人员难以承担亲子鉴定费用的问题。[④]

因此，回流人员在完成国籍认定以前，“暂缓遣返”首先具有为身份核查保留时间的作用，而不只是对已经确认的非法居留行为暂不处理。

（三）童年随迁型人员

童年随迁型人员，是指未满十六周岁时随父母、监护人或者其他长辈进入中国，此后长期在中国边境地区生活，但成年后仍未取得明确国籍身份或者合法居留资格的人员。将其单独列为一种类型，是因为其最初的跨境移动和证件办理通常由成年人决定，身份问题并非本人在具有独立判断能力以后主动造成。[⑤]

这一群体仍需继续区分不同情况。随回流边民进入中国，并能够依据父母国籍、历史户籍或者亲属关系主张中国身份的，应当优先归入回流待定型人员；已经确认具有外国国籍或者无法确认国籍，但长期没有办理停留居留手续的，是本文所称的童年随迁型人员。除本文田野调查中发现[⑥]以及现有研究掌握

① 参见《中华人民共和国国籍法》第 5 条、第 9 条、第 13 条。

② 该政策将回流人员区分为符合华侨认定条件、需要申请国籍认定以及可以依据本人或者直系血亲历史户籍材料认定中国国籍等不同情形，并分别设置户口登记路径。参见云南省人民政府办公厅《云南省人民政府办公厅关于解决无户口人员登记户口问题的实施意见》：云政办发〔2017〕47 号［EB/OL］.（2017-05-11）［2026-09-29］. https://www.yn.gov.cn/zwgk/zfgb/2017/2017d12q/szfbgtwj/201910/t20191031_183825.html.

③ 访谈对象：某村小组成员刀杰（化名），男，傣族；访谈时间：2023 年 7 月；访谈地点：云南省 ML 县城市郊区。该受访者提到，部分家庭虽然保留有历史户籍、出生或者亲属关系线索，但有关材料不能形成完整的身份认定证据链。

④ 《云南省人民政府办公厅关于解决无户口人员登记户口问题的实施意见》第三部分第一项明确提出，有条件的地区应当针对贫困、特困无户口人员难以承担 DNA 亲子鉴定费用的问题研究减免政策。关于部分家庭只能找到隔代或者旁系亲属、知情长辈已经去世等情况，访谈对象：某村村组干部刀杰（化名），男，傣族；访谈时间：2023 年 7 月；访谈地点：云南省 ML 县。

⑤ 《中华人民共和国出境入境管理法》也将未满十六周岁外国人的非法居留责任主要指向未履行监护义务的监护人，并规定未满十六周岁的外国人原则上不适用拘留审查。参见该法第 61 条、第 78 条。

⑥ 访谈对象：某基层工作人员张立（化名），男，汉族，工作中直接接触无户口儿童及其家庭；访谈时间：2019 年 2 月；访谈地点：云南省 ML 县。该受访者提到：“有些村子里的小孩没有户口，母亲也跑了，他们最初是跟随母亲来到这里的。”该材料只能说明此类现象确实存在，不能据此推断其总体规模和地区分布。

中国知网 https://www.cnki.net

的个案外，[①] 腾冲市 2024 年的公开答复也明确提到，将跨境通婚人员的“偕行子女”纳入实有人口管理并建立个人档案[②]。这说明随成年人进入并长期居住的子女已经成为基层管理中的实际对象，但不能据此推算其人数和地区分布。

上述三类人员是按照身份问题的主要形成原因作出的分析性分类。三者的共同点是其身份状态并非自愿选择，且在边境长期生活中延续，难以仅凭一次非法居留评价完成处置，更何况他们也已经嵌入边境当地社会生活当中。

三、“融入型”非法移民暂缓遣返原因

（一）生活习惯塑造出对外籍人员的“本地人”想象

中缅边境地区经历了多次领土变迁和边界调整。1960 年《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》的签订正式划定了两国边界，但两国边民的交往并未因此受到影响。

据官方 2013 年数据，在瑞丽居留 7 日以上的缅籍流动人口共有 35470 人，占常住中国籍人口的 18.57%，其比例甚至高出实行民族区域自治主体民族景颇族（占比 7.3%）的人口比例。[③] 在文化领域，云南边境地区傣族与缅甸少数民族共同信仰南传佛教，重大宗教节日如泼水节、关门节、开门节等期间，两国边民会进行宗教互访和庆祝活动。[④] 当一些集体仪式、符号被创造，让人们参与这些仪式，使用这些符号，在参与和使用的过程中，他们会真切地感受到是这个特定系统中的成员，产生彼此紧密联系的感觉。[⑤]

总的来说，缅甸人的存在已经深深融入了云南边境当地人的日常生活中。缅甸人可能是市场上的商贩、学校里的学生、耕地里的农民，或者是社区活动中的积极参与者。这种日常的互动和共存，塑造了当地人对缅甸人的一种特殊想象——他们被视为“本地人”。这种想象并非意味着将缅甸人等同于中国人，而是当地人对于缅甸人存在的自然接受和默认状态，已经将其视为边境社会环境的一部分。这种社会现实影响着相关遣返规定的实施，当地居民与缅甸人之间的日常互动和相互依赖关系，使得他们对于缅甸人的存在持有一种包容和接纳的态度。这种态度可能会导致当地居民对于遣返规定的执行持有保留态度。

（二）情感伦理“透镜”下的融入型非法移民

人们描述某一特定对象时所使用的“透镜”，能够揭示他们对观察对象的共识以及社会期待。对于长期居留云南边境的外籍人员，学者们在使用“情感伦理”的透镜观察，反映出非法居留群体在边境社会是弱势群体的现实。比如，周灿、李木汤、李茂琳等 3 位学者在瑞丽市等嘎村进行田野调查时，发现回流边民面临着极度贫困、无户口、子女教育难等生存困境。如其调研的个案所述：“宽 XX，1958 年跟随父母跑去缅甸，1996 年结婚，没有结婚证件。2009 年回流中国投靠姐姐一家，大女儿在瑞丽一中读书，2018 年高中毕业，因为没有户口，不能参加高考，2019 年到芒市补习，其间她家才落户，2019 年 8 月考上了一所二本院校。”这户人家比较幸运，最终落了户，子女教育问题得到了解决。但也有生活比较困难的家庭，如回流边民亚偏 XX，女，景颇族，82 岁，卧病在床，患老年痴呆，丈夫已故，2 个女儿已经远嫁，儿子和儿媳病故。家中实际在家人口 4 人，孙媳是

---

① 现有研究记载了一个回流边民家庭，该家庭的后代因亲子鉴定问题无法落户，其中孙媳为缅甸人，亦未与中国籍配偶完成婚姻登记. 参见周灿，李木汤，李茂琳. 中缅边境景颇族回流边民家庭生存状况研究：以云南省瑞丽市等嘎村为例［J］. 黑龙江民族丛刊，2020，(3)：36-40.

② 腾冲市民政局. 关于对政协腾冲市第三届三次会议第 87 号提案的答复［EB/OL］.（2024-06-27）［2026-09-29］. https://www.tengchong.gov.cn/info/25681/5434763.htm.

③ 田素庆. 中缅边境城镇缅甸籍人员生计方式与生活空间——基于云南瑞丽的调查［J］. 民族学刊，2017，(1)：75-83+119-121.

④ 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［A］. Proceedings of 2013 2nd International Conference on Education Reform and Management Innovation（ERMI 2013）Volume 45 会议论文集［C］. 2013.

⑤ 大卫·英格里斯，克里斯托弗·索普. 社会理论的邀请［M］. 何蓉，刘洋，译. 北京：商务印书馆，2022：48.

中国知网 https://www.cnki.net

缅籍，会说景颇语、缅语，是主要劳动力。孙子、重孙进行了亲子鉴定，因血缘不匹配均不能落户。2019 年家庭年收入预计 7864 元，人均收入 1966 元，村委会对他们一家非常关心，按政策推荐享受低保。①

不仅研究人员在使用情感伦理透镜观察，边境社会成员也同情且关心着这类群体。他们基本生活于边境农村，并且属于社会中的弱势群体。在这样的情感透镜之下，再叠加前文所述的对缅甸人的“本地人”想象，形成了对融入型非法移民的同情及默认氛围。在这样的氛围下，执法人员似乎容易陷入“情”与“法”的冲突之中。但是，实际情况未必只是所谓“同情”致使的暂缓遣返。

（三）执法人员的低威胁判断与遣返保留

如果我们认为“本地人”想象和情感伦理“透镜”就是暂缓遣返的原因，意味着这样一个假设是成立的：边境社会中，近乎所有成员对缅甸人、对融入型非法移民都抱有包容、同情、怜悯之心，边境执法人员受制于这些民意甚至构成民意本身，最终被迫或主动地不遣返该类非法移民。但经过进一步分析，我们又能够找到相反的观点。正如学者喻中所说，民意是破碎的，② 前述假设的民意并未形成统一的同情。更有甚者，学者熊威已经发现了边境社会成员对缅甸人的“污名化”，而不是“同情”。③ 可见，边境社会成员并非全体都能够包容和接受缅甸人，也并未形成大范围的、统一的民意去阻止执法人员执行遣返。那么，究竟还有什么其他因素导致了暂缓遣返现象？

我们认为，除了外部客观因素导致的遣返不能以外，影响遣返决策的是执法人员对融入型非法移民的低威胁判断，这种认知当然地又受到边境社会对外籍人员的“本地人想象”和“情感伦理外观”的塑造。本文与当地知情者访谈中证实了这一观点，他们的说法是：“这些人如果和中国人产生事实婚姻，就睁一只眼闭一只眼，如果相当乱、搅，就联系相关部门遣送出境。”④

其中，“如果乱、搅”这一话语，就是对该类非法移民的威胁性判断，而这一威胁性判断正来自于边境治理部门与居民的互动中传递出的信息，认为他们像本地人、而且受到家庭伦理的羁绊，加之该类非法移民的活动范围有限。在边境执法人员眼中，这些群体一般情况下不会作出破坏秩序的行为，能够保持社会秩序，因此才选择“睁一只眼闭一只眼”。执法人员如此笃定该类非法移民基本不会作出破坏秩序的行为，是因为当地的生活环境在无形中对他们形成了微观的约束机制。以生活在农村的该类非法移民为例，他们生活结构简单、活动范围小，以村为范围，以家为单元，最远也就是来到县城。有的因为语言不通或者比较胆小的缘故，一般只会在村内活动。而且，他们并没有被排斥在村寨的治理范围之外，有的甚至在村里能够分配到土地可以耕种或者盖房子，当然这种分配并不具有法律意义，他们只享有暂时性的使用权利。⑤ 也因为她们被编织在边境社会治理当中，相关部门才能实现威胁判断，进而让暂缓遣返不是一种放任，而是持续的秩序再生产活动。

由此引出了暂缓遣返的全貌，如前文所述，它并不是一个孤立的社会实践，它本身嵌入在边境基层社会治理当中。执法人员之所以能够实现“暂缓”，是因为对风险信息有足够的掌控力，而这一掌控力背后是一条边境基层社会的人口治理链。

---

① 周灿，李木汤，李茂琳. 中缅边境景颇族回流边民家庭生存状况研究：以云南省瑞丽市等嘎村为例［J］. 黑龙江民族丛刊，2020，(3)：36-40.

② 喻中. 法学的想象力［M］. 北京：中国政法大学出版社，2023：214.

③ 对嫁到中国的缅甸妇女、来中国打工的缅甸劳工以及来中国走亲访友的缅甸人进行的调查发现，在他们身边围绕着身份污名化、身体污名化、生活污名化的问题。参见熊威. 跨境流动、污名话语与国家认同：基于中缅边境田野调查的思考［J］. 原生态民族文化学刊，2020，(3)：64-70.

④ 访谈对象：某基层工作人员刀流云（化名），男，佤族，直接参与边境外籍人员管理事务；访谈时间：2019 年 2 月；访谈地点：云南省 XM 县。同一个含义的说法，我们在同年 3 月时在云南省 ML 县和相同职能工作人员漫谈时亦有所闻。

⑤ 访谈对象：某村村组干部丙（化名），女，傣族；访谈时间：2025 年 8 月；访谈地点：云南省 RL 市。该受访者称，个别长期生活于当地的跨境通婚家庭曾被允许使用村寨土地从事耕种或者修建住房，但有关人员并未因此取得相应土地权利。

中国知网 https://www.cnki.net

四、暂缓遣返依托的基层人口治理

如果我们将相关治理实践连接起来分析，可以看到一条大致的运作链条：在物防技防人防建设使出入境合法化程度逐步提升的基础上，公安机关[①]通过证件分类入境人员，然后沿着入境人员的生计、住所发现并登记人员，继而借助家庭、村社、房东、用工单位和公共机构持续掌握其生活轨迹，最后根据信息的变化重新决定处置方式。

（一）从“住所”进入治理：发现与管控

融入型非法移民已经越过最初的入境阶段，基层公安机关面对的是一个居住在中国籍配偶家中、亲属家中或者出租房屋中的人。执法机关如果决定暂缓遣返，首先需要解决的便是这个人是谁、住在哪里、与谁共同生活以及如何再次找到他（她）。

住宿登记为这种联系提供了基本入口。《中华人民共和国出境入境管理法》第三十九条规定，外国人在旅馆以外的其他住所居住或者住宿的，应当在入住后二十四小时内由本人或者留宿人，向居住地的公安机关办理登记。登记事项由此不再只取决于外国人本人，中国籍配偶、亲属、房东以及其他留宿人也被接入信息申报过程。可见，住宿登记使人、房屋和某类社会关系建立起可以持续更新的行政联系。这种联系让公安机关能够再次找到本人，也能够在住所发生变化时发现原有判断所依据的事实已经改变。

这类管理通常表现为“一人一档”、人员信息录入境外边民基础管理平台或者社区警务系统，并通过入户走访和见面核查来更新信息。笔者调研时得以观察了这一过程，[②] 该制度被称为“一标三实”。[③] 社区民警会使用一个由省级部门或者州市级部门开发的手机应用系统，所有收集的信息都上传到这一系统中，包括证件、人脸、住址、房东、用人单位、社会关系等信息。如果收集对象是民宿、出租屋、酒店，那么经营者的手机上也会下载同一应用，人员的留去信息，主要维护者恰是这些经营者。社区民警在要求他们下载、注册、登入信息后，其主要工作就是不定期地走访核实信息是否发生变化而未更新。就在这一人口信息的共同维护中，治理环节得以串联。

（二）生活关系的维持：家庭、村社、房东与公共机构

一份人口信息档案不会自动反映其后发生的变化，察觉变化及其中的风险，需要公共机构与社会主体共同完成。因此，暂缓遣返嵌入风险治理的第二个环节，是把人员档案连接到家庭、村社、房屋和工作场所之中。

通常会认为，由于人员结构相对简单，在边境村寨维护人口信息的难度不大，但从笔者调研情况来看，村寨里的人口信息维护反而更困难。由于现在的人口信息维护是依靠操作手机应用完成的，如果某个知悉情况的人刚好不擅长操作，那么信息更新就一定会是滞后或者错误。在中缅边境城市郊区的村庄里调研时刚好发现这一情况。一户做中缅边境贸易的人家，早些年赚了钱，完成了“原始积累”，因此回村重金修建了一栋直角型的五层楼民宿，据说共花费了近400万人民币。由于家主仍然要跑贸易，这一民宿生意就交给了家主的母亲。她年纪其实不大，不过50岁出头，但就是不太会操作手机。闹出的笑话是，

---

① 这里的公安机关包含国家移民局及其辖下的边境派出所，2018年机构改革将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，组建国家移民管理局，由公安部管理。参见国务院. 国务院机构改革方案［EB/OL］.（2018-03-17）［2026-10-01］. https://www.cac.gov.cn/2018-03/18/c_1122552663.htm.

② 观察事项：社区民警使用移动应用登记、核验境外人员信息；观察时间：2026年8月；观察地点：云南省RL市。观察内容包括证件、住址、房东、用人单位及人员离去信息的录入和更新。具体应用名称、社区名称和工作人员身份做匿名化处理。

③ 从公开资料来看，一标三实是公安部门的一项基层社会治理职能的实践，比如保山市隆阳区公安机关将境外人员纳入辖区派出所实有人口管理，并将其信息录入境外边民基础管理平台和社区警务“一标三实”系统。参见隆阳区民政局. 关于对政协隆阳区六届三次会议第06030037号提案的答复［EB/OL］.（2024-08-05）［2026-10-01］. https://www.longyang.gov.cn/info/2869/13805919.htm.

中国知网 https://www.cnki.net

明明只有两个缅甸人在住，但她仍然登记着13个缅甸人，这两个缅甸人明明都是男性，但都登记在一个房间里。如若不是社区民警常来走访复核，恐怕这个信息会一直错下去。

外来人员进入城镇后，虽然管理的人口基数变大，但房东和用工场所的工作人员都相对熟悉现代管理技术，其信息维护的难度反而不大；加上城区里的房东和用工单位对法律的敏感度更强，信息的更新效率基本能达到“变则更”。而且一旦有外国人出现某种“异常”时，清楚法律责任的他们往往会选择寻求公共机构来解决“异常”。

另外，这条治理链条不只有公安机关和治安信息部门。长期居留的跨境通婚人员还会因婚姻登记、子女出生与就学、疾病治疗、就业和困难救助而与民政、卫生健康、人力资源社会保障等部门发生联系。腾冲市在当地就设立了境外人员管理服务中心，并对跨境婚姻家庭开展传染病检测、困难救助、技能培训和就业服务。[①] 这些事项虽然首先解决的是家庭已经产生的具体生活问题，但从治理后果看，也使有关人员不必只在发生违法行为时才被发现。管理与服务在这里形成了不同方向的联系。公安机关掌握身份、住所和违法风险，其他部门处理健康、就业和家庭困难，相关事实的变化又会影响公安机关对继续暂缓遣返是否适当的判断。

（三）随着事实变化调整处置：复核与转换

暂缓遣返嵌入风险治理的最后一个环节，是根据事实变化重新决定处置方式。前述住所登记、家庭联系、村社走访和部门服务所形成的信息，最终都需要回到同一个问题：最初暂缓遣返所依据的事实是否仍然存在。这种复核与转换被嵌入在基层派出所的“两队一室”组织机制中。

所谓“两队一室”是指一个综合指挥室、案件办理队与社区警务队。综合指挥室汇集了住宿登记、实有人口档案、警情和社区走访等信息，对变化的情形形成核查任务，由社区警务队通过见面走访，并向村社、房东、用人单位和中国籍家庭成员交叉核实，再将结果反馈综合指挥室。由此形成“指令接收—分发办理—结果反馈”的闭环运行。对于“融入型”非法移民，复核结果随即转化为不同的处置路径：（1）原暂缓事由仍然存在，且未出现足以改变原处置判断的新事实，继续纳入实有人口管理；（2）身份材料已经补足并可能符合法定停留、居留条件的，转交出入境管理机构审查；（3）遣返障碍消失或者出现新的违法线索的，由案件办理队调查取证，并报请或者移送有权机关决定是否遣返或者采取其他法定措施。因此，“两队一室”这一基层组织机制通过“研判—核查—反馈—分流”的信息流转，使暂缓遣返能够随事实变化而继续、转轨或者终止。

至此，我们分析了暂缓遣返依托基层治理的有效性，得到的是其现实合理性，也即“没有放任，而是在管控之中”。但这还不够，边境治理法治化还需要进一步追问，这种实践为何能够在法理上成立。回答这一问题，需要重新分析暂缓遣返所面对的问题究竟是什么？治理者面对这一问题背后的理念是什么？在相应理念之下，揭示非法居留与遣返之间的关系。

五、暂缓遣返的法理定位：跨国制度断裂的中国回应

（一）问题的性质：国家建构断裂的跨境行为

暂缓遣返所面对的，不只是部分外国人或无国籍人难以及时遣返的问题，而是缅甸国家建构中长期未能解决的成员资格与权力统合问题，只是这一问题以人口流动的方式与中国边境产生了关联。

英国对缅甸殖民时期形成的“分而治之”策略，并未随着英国离开缅甸而消失。缅甸独立以来，中央政府与多个民族地方武装组织围绕领土、自治和政治权力持续地冲突着，在这些冲突中形成了国家权力与人口管理之间的距离。2021年的武装冲突又进一步扩大了这一距离。距离产生的制度结果经由人口

① 腾冲市民政局. 关于对政协腾冲市第三届三次会议第87号提案的答复［EB/OL］.（2024-06-27）［2026-09-29］. https://www.tengchong.gov.cn/info/25681/5434763.htm. 该答复显示，截至2024年5月16日，腾冲市摸排出与本地居民通婚并实际居住的涉外婚姻人员3339人，其中多数没有合法入境或者居留证件。

中国知网 https://www.cnki.net

流动被传导到中国。在中国边境一侧转化为婚姻难以登记、居留资格无法取得而遣返又难以实际执行的系列问题。

因此，融入型非法移民问题的基本性质，是缅甸国家建构和国家能力断裂所产生的跨境行为后果，只能由中国边境社会和行政机关实际承接这一后果。暂缓遣返正是在这一意义上获得讨论的起点：它不是对违法状态的认可，而是在跨国处置条件尚未成熟时，为后续处置保留必要时间。因而，暂缓遣返所面对的问题不是法律规范不够完善，而是缺乏其适用所需要的事实和条件。对于非法移民，原则上应当受到处理应该及时遣返，但不确定的是当事人真实身份能否查明、缅甸方面能否接收、家庭依赖关系如何安排，以及立即遣返是否会引起再次非法入境或者相关人员转入“地下”生活。而面对这类复杂的现实困境，新中国的治理理念中已经有所突破，这一理念就是“包容审慎监管”。

（二）包容审慎治理：在不确定性中保留处置空间

中国社会治理形成了一种重要经验，不急于以既有规则封闭其发展可能，而是在守住国家安全底线的前提下允许其先行生长，再根据实践中显现的功能、风险和社会后果逐步形成规范，也即“包容审慎治理”。

当我们回望已经成为日常生活一部分的网络购物、移动支付和网约车时，很容易忘记，它们诞生之初也曾是“不合法”现象。[①] 更准确地说，这些新事物首先作为社会现象出现，此后才逐渐获得明确的法律肯定。中国社会治理的重要经验正在于，不是简单地容忍违法，也不急于以既有规定将其整体排除，而是在发展过程中辨认其社会功能和现实风险，再决定哪些内容可以吸收，哪些需要改造，哪些必须退出。[②]

当然，人的身份处境不能与商业业态等量齐观，融入型非法移民也不是“新事物”。重要的是为了说明一种治理理念：当既有法律分类无法完整承接已经形成的社会现象时，国家并非只能在立即排除与完全承认之间二选一，还可以先维持必要管理，在变化中寻找适当的法治路径。暂缓遣返所体现的正是这种理念。当这一理念再聚焦到融入型非法移民场景时，问题将具体化为：“不享有居留资格”与“执行遣返”是否区分得开？前者决定着当事人是否负有离境义务，后者则取决于身份核验、目的国接收和基本权利保障等条件。德国“Duldung”的意义，正在于较早地将二者进行区分，并转化为一个可以被法律识别的阶段。

（三）居留判断与遣返执行的分离：德国“Duldung”制度

联邦德国法上的“Duldung”，字面上虽有“容忍居留”之意，但其法定名称是“暂时停止遣返”（vorübergehende Aussetzung der Abschiebung）。它不是居留许可，也不消除当事人的离境义务。

“Duldung”来自战后联邦德国（西德），它面对“没有居留权却无法遣返”的人员时，不得不对法律与现实之间的裂缝作出回应。联邦德国（西德）成立以后，外国人的入境和居留一度继续受到1938年《外国人警察条例》的调整。与此同时，其《基本法》确立了政治避难权，《难民公约》所包含的不遣返

① 详细分析见大象放映室. 这些APP当年都“不合法”，为什么没被国家关掉？［EB/OL］.（2026-09-23）［2026-10-01］. https://www.bilibili.com/video/BV1X8ht65E3E/.

② 网络购物与移动支付的形成便经历了这一过程。网络交易兴起之初，传统合同制度当然仍可适用，但点击确认能否构成有效意思表示、数据电文能否满足书面形式要求、电子记录如何证明交易内容，并没有获得充分明确的回答。2004年制定的《中华人民共和国电子签名法》没有禁止网络交易，而是承认符合条件的数据电文和电子签名具有法律效力，由此为已经发生的交易实践提供了进入法律秩序的接口。随着网上交易规模扩大，第三方支付又开始承担买卖双方之间的资金保管和划转功能。它解决了陌生人交易中的信任问题，却也使非银行机构事实上进入传统金融规则没有充分预见的资金流转领域。2010年《非金融机构支付服务管理办法》没有取消这种已经形成的支付方式，而是通过业务许可把网络支付确认为一种可以依法经营的业务，同时将客户资金、支付安全和机构准入纳入监管。直到2018年《中华人民共和国电子商务法》出台，平台责任、经营者登记、消费者保护和交易规则才获得更加系统的规定。今天看来理所当然的网购与移动支付，实际上经历了从事实先行、局部承认到规则逐渐完整的漫长过程。

中国知网 https://www.cnki.net

原则也开始进入西德法律秩序。1955 年以后，西德为满足经济增长中的劳动力需求，大规模招募“客籍工人”。国家既需要外国劳动力，也愿意接纳外国流亡者，却长期不承认自己已经成为移民国家。外国人因而被理解为可以进入德国从事劳动、接受保护或者暂时生活，但原则上仍应在相应事由消失后离开的“客人”。①

这一制度很快遇到了一批无法按照“准许居留或者遣返回国”二分法处理的人。一些人员不能证明自己受到足以获得难民身份的个别迫害，却又不能被轻易地送回原居住国。因为，将其遣返将违反联邦德国（西德）所宣示的人权立场，也会损害联邦德国（西德）作为“自由西方”一员的政治形象。另外，即使联邦德国决定遣返，来源国也未必承认其国籍或者同意接收。1962 年提交德国联邦议会的《外国人法》草案直接记录了这一困境。草案说明，过去对于无权留在联邦德国，遣返却因政治或者人道原因没有执行的外国人，法律没有规定其应处于何种状态。在原有制度下，当事人既不能离开，又因没有居留许可而持续处于违法状态，甚至不能合法工作，实际上被推入更深的“非法状态”。为填补这一空白，草案设置了“Duldung”，由行政机关正式停止遣返，使当事人在等待遣返期间能够继续停留，而不单纯因其存在而不断与法律发生冲突，但又不因此获得正式居留权。草案中的规定最终成为 1965 年《外国人法》第 17 条。②

1990 年重新制定《外国人法》时，联邦德国立法机关仍将“Duldung”称为“不可缺少”的制度。立法说明承认，外国人的离境义务并非在所有情况下都能立即执行。但同时强调“Duldung”仅仅意味着暂不实施遣返，离境义务仍然存续。③ 2005 年《居留法》第 60a 条延续了这一结构：因事实或者法律原因不能遣返且未发给居留许可的，行政机关应当停止遣返；存在紧迫的人道、个人原因或者重大公共利益时，也可以允许当事人暂时继续停留。行政机关应当签发暂缓遣返证明，妨碍遣返的原因消失后，则可以撤销“Duldung”并恢复执行。④

虽然中缅边境与联邦德国边境之间的情况不同，但“Duldung”提示了一种可能：确认违法居留与实施遣返有时可以分离。前者判断当事人是否具有继续居留的资格，后者考察国家强制在此时是否可能、必要和适当。另外，遣返既然是维护国境秩序的手段，其执行便不能脱离事实条件而成为目的本身。对于中缅边境融入型非法移民而言，值得借鉴的不是复制“Duldung”这一身份类型，而是在未来，将事实上的暂缓遣返进一步制度化，让其成为理由能够被说明、人员状态能够持续复核、结果可以转换的阶段性处置。同时，德国“链式容忍”的教训也表明，⑤ 暂缓不能成为没有期限的法律悬置，条件成熟时应当

① JURGENS J. The Legacies of Labor Recruitment: The Guest Worker and Green Card Programs in the Federal Republic of Germany [J]. Policy and Society, 2010, 29 (4): 345-355.

② DEUTSCHER BUNDESTAG. Entwurf eines Ausländergesetzes: Drucksache IV/868 [R/OL]. Bonn: Deutscher Bundestag, 1962: 10, 15 [2026-10-01]. https://dserver.bundestag.de/btd/04/008/0400868.pdf; BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Ausländergesetz vom 28. April 1965: § 17 [R/OL]. Bundesgesetzblatt, 1965, Teil I: 353 [2026-10-01]. https://media.offenegesetze.de/bgbl1/1965/bgbl1_1965_19.pdf.

③ DEUTSCHER BUNDESTAG. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts: Drucksache 11/6321 [R/OL]. Bonn: Deutscher Bundestag, 1990: 75 [2026-10-01]. https://dserver.bundestag.de/btd/11/063/1106321.pdf.

④ BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, BUNDESAMT FüR JUSTIZ. Aufenthaltsgesetz: § 60a Abs. 2-5 [Z/OL]. [2026-10-01]. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/__60a.html.

⑤ 所谓“链式容忍”，是指遣返障碍长期存在，行政机关只能反复签发短期 Duldung 证明。形式上，每一次暂停都是临时的；实际上，当事人可能数年甚至数十年处于“负有离境义务、却不能被遣返”的状态。德国政府提交的法案曾指出，截至 2021 年底，德国共有 242029 名 Duldung 持有人，其中 136605 人已经持续 5 年以上，并明确承认“链式容忍”妨碍社会融入，也给主管机关造成较高的行政负担。参见 BUNDESREGIERUNG. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts: Drucksache 20/3717 [R/OL]. Berlin: Deutscher Bundestag, 2022: 1, 16 [2026-10-01]. https://dserver.bundestag.de/btd/20/037/2003717.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

依法遣返，或者身份材料补足后应当转入其他相应程序。

六、结　语

中缅边境融入型非法移民的存在，是由于缅甸国家建构、边境人口流动与两国身份制度衔接不畅的结果，形成了法律规范明确而处置条件尚不完备的治理难题。其非法状态既不能仅仅归结为个人选择，也不能因此脱离中国法的约束。因而，边境基层治理逐渐形成了从实有人口管理到处置方式转换的治理链条。暂缓遣返不是对违法状态的消极容忍，更不是法外授予的居留资格，而是在确认离境义务、遣返条件尚未成熟时，对国家强制手段作出的阶段性保留。

这也表明，法治的力量，不只表现为彰显其强制与权威，也表现为国家能够在复杂事实面前保持区分、克制与持续的行动。遣返只是实现国境与社会秩序的手段，而不是法治自身的目的。当遣返不能有效再生产秩序时，以包容审慎的方式维持人员的风险可控，正是比例原则在边境治理中的具体展开。大国之治的智慧或正在于此，既不因现实复杂而放弃规则，也不以机械执行规则而割裂已经形成的社会生活，而是在动态治理中使事实重新进入秩序，使秩序最终获得稳定而合乎正义的实现。

Legal Interpretation of Governance Practices for Embedded Illegal Migrants at the China-Myanmar Border

LUO Gang, TIAN Zipeng

(*School of Law*, *Yunnan University*, *Kunming* 650500, *Yunnan*, *China*)

Abstract: Some residents along the China-Myanmar border have moved into Chinese households and communities, but due to the identity fragmentation left over from Myanmar's state-building process and the institutional mismatch between the two countries, they have become "unvoluntary" illegal immigrants not formed entirely through individual choices. Facing a special group that can be clearly identified but whose immediate repatriation is not advisable, the grassroots governance departments at the Chinese border have managed to accommodate them by integrating them into the information networks of residential areas, households, and villages through real population management. Through continuous verification, they decide to postpone repatriation. Thus, the postponement of repatriation is a transitional arrangement made by the state when the departure obligation is confirmed but the repatriation conditions are not yet mature. Repatriation is merely a means for border management and maintaining social order rather than the ultimate goal. Therefore, the existence of departure obligation and the execution of repatriation are not inseparable. This separation, under the principles of inclusive prudence and proportionality, neither abandons the rules due to practical difficulties nor mechanically implements the separation of the established order. Drawing on similar German "Duldung" governance measures, the further legalization of the postponement of repatriation measures for illegal immigrants in our country will promote the entry of national immigration management into a stable and just legal path.

Key words: involuntary illegal immigrants; deferred deportation; inclusive and prudent governance

（责任编辑：杨　恬）

中国知网 https://www.cnki.net