

云南边境难民社会融入与社会治理问题研究

佀 澎 李剑峰

摘 要: 我国云南边境的部分地区生活着大量外籍或无国籍人员,此类人员大多因为逃避战乱、灾荒或是寻求更好的生活等原因而来,但却很难融入所在地社会,并且带来一系列影响,而我国尚未对其采取有效措施进行治理。在实地调查的基础上,分析云南边境难民现状及社会融入存在的问题,提出必须重视难民问题,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。

关键词: 边境;难民;社会融入;社会治理

近年来,随着中国经济实力不断增长,地处中国边疆地区的云南省迎来了许多建设与发展的机遇。作为一个幅员辽阔的边境省份,云南自古以来就有着在对外交往方面得天独厚的优势,但同时也面临着很多边境地区所共有的困扰——难民问题。英国学者 See Frank N. Pieke 指出:“在位于中国西南边境的云南省,居住着一大批国外居民,这其中包括合法的移民、无国籍人员以及难民。他们大都来自缅甸、老挝和越南,同时来这里的原因也各不相同。”^①

众所周知,难民会在某种程度上对所在国造成影响,但难民入境后究竟会对地区甚至国家产生多大影响?美国著名的国际政治理论家 Samuel P. Huntington 在他的著作《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》中认为:“在移民全球化的大背景下,传统的美国民族认同正在不断接受着挑战”,“社会本身的自制能力并不能确保基于历史和精神认识上的民族统一”。^②他还进一步指出:“非法移民正在威胁着美国社会的安全”。^③美国学者 Robert D. Putnam 也认为:“移民以及种族多元化正使社会团结以及当地的经济面临挑战”。^④

中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议提出,面对新形势新任务,我们党要更好统筹国内

国际两个大局,更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期,更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好发挥法治的引领和规范作用。^⑤

云南边境地区的难民问题,以其复杂的形成因素以及重大的社会影响,显示出了重要的学术意义及实践价值。为了更准确地探究该问题,我们主要采用了实地调查和问卷调查相结合的方式。我们共设计了两套不同的调查问卷,将这两套问卷分别发放给当地的相关职能部门以及他国外来人员,取得第一手数据结果。但是因为这些问卷中所涉及的部分问题比较敏感,一些外来人员不配合,还有语言障碍,所以收集到的结果中难免会有不够准确的地方。在后期的分析当中,我们尽最大的努力将一些不够真实的数据删除,力求最大程度上反映该问题的真实情况。本次调查中,我们分别在瑞丽、南伞、芒市、河口、保山向当地的公安局、教育局、保密局、司法局、商务局、民政局、外事办、政府办、边防、维稳办和法学会等部门的工作人员发放了有关难民的调查问卷,向当地的外来人员发放了另外一套调查问题卷,对所回收的调查

基金项目:国家社科基金西部项目“西南边境民族地区跨境难民安置法律问题研究”(13XFX025)。

作者简介:佀澎,云南财经大学法学院教授,法学博士(云南昆明,650221);李剑峰,云南财经大学法学院研究生(云南昆明,650221)

① See Frank N. Pieke, “Immigrant China” (2012) 38 (1) *Modern China* 40.

② Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenge to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004, pp. 9.

③ Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenge to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004, pp. 226.

④ Robert D. Putnam, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century: The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*, *Scandinavian Political Studies*, 2007, vol. 30 (2), pp. 138 - 139.

⑤ 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议》,新华网, http://www.js.xinhuanet.com/2014-10/24/c_1112969836_3.htm, 最后访问时间 2014 年 10 月 25 日。

问卷进行了分类整理。本次调查的部分统计和分析结果如下:

一、云南边境难民的数量和来到中国的原因

(一) 数量

我们在研究任何一个群体时,都不可能忽略对该群体的规模的把握,规模的大小有时直接决定着该群体影响的大小。当前,全球难民人数一直在不断膨胀,并对所在地造成不小的影响,例如扎伊尔维尤加国家公园的数百平方英里原始森林遭到野蛮的滥砍滥伐,数以百万计的树木成为难民的棚屋建材和釜底之薪。难民营地周围的土地被大片开垦,植被完全被破坏。难民高峰过后,大片被难民遗弃的营地需要进行清扫和环境恢复,仅在阿富汗就有 200 个营地需要清理。许多地方由于缺少资金而被迫放弃,成为不再适合人类生存的不毛之地。^①当然,除了这些负面的影响,难民也会为当地带来一些积极的作用,他们可以为当地提供一定量的劳动力,丰富当地人口,带来新的资源或技术。了解难民的大致数量,是我们对难民问题评估的依据,也为将来的治理奠定基础。

所以,我们有必要先对难民的数量规模有大致了解。在 2009 年,国外学者 Drew Thompson 曾研究后指出,在果敢战争时期,云南地区的难民大约有 37000 人。^②但是这个仅是其一家之言,而且该数据已经过了五年,当前是何种情况我们还需亲自了解。为了更明确地知道该人数,我们邀请了当地与难民接触较多的相关职能部门的工作人员,请他们来对我国现有的难民数量做出大概的估计。在对该问题进行回答的 70 个人中,有 30 人认为中国不存在难民或者认为中国的难民数量极少,不足 500 人;有 36 人认为难民的数量在 500 到 10000 之间;只有 4 人认为我国难民数量多于 10000 人。

之所以得出这样的结果,我们认为与该问题在中国的敏感度太高有关。中国至今尚未对难民做出正式定义,对难民的认识各个调查主体有所不同。或者由于客观原因限制,这些职能部门工作人员只能以最稳妥的答案回答。或者由于工作性质,一部分人接触的外来难民数量有限,使他们产生难民数量极少的看法。这使得部分数据难以使人信服。该调查中,有 4 人认为我国难民的人数应该在 10000 人以上。我们认为这个数据的可信度较大,因为一方面这些工作人员如果真的不清楚,可以选择不填,而他们是主动填

写并且选择该了数字。另一方面从我们到当地实地调查走访的情况来看,这个数字也比较接近真实情况。

综合以上分析,我们认为,将固定生活在中国的难民以及流动在国与国之间的难民的数量相加,当前中国云南边境地区的难民总数应高于 10000 人。这样数量的一个群体,如果不能进行有效的治理,必将会使中国遇到和世界其他难民居留国家相同的麻烦。

(二) 来到中国的原因

在中国云南边境地区的难民大都来自不同的地方,虽然国家不同,但都选择了中国云南边境作为新的居住地。从地理位置上看,我国云南省与越南、老挝、缅甸相邻,与泰国、柬埔寨通过河流相连,周边有很多国家,为什么这些难民会选择到我国云南地区生活而非周边他国?根据地理环境进行分析,云南地处边疆地区,且有大面积地区与他国相邻。全省边境线长达 4060 公里,其中中越边界 1353 公里,中老边界 710 公里,中缅边界 1997 公里;拥有 13 个国家一类口岸,7 个国家二类口岸,20 多条出境公路,93 条国境贸易通道,山间小路、便道更是难以计数。^③这样就为他国的人们,尤其是难民,提供了许多极为便捷的入境通道。我们认为这是他们会聚集在我国云南地区的原因之一。

除了地理环境以外,还有哪些因素促使难民选择中国作为居住地呢?我们邀请到相关职能部门的工作人员共 93 人,请他们在 12 个选项中选出他们所了解到的难民来到中国的原因,每个人均可选择多个选项即多个原因。根据统计,所有的选项共被选择 191 次。每个选项被选择次数见图 1:

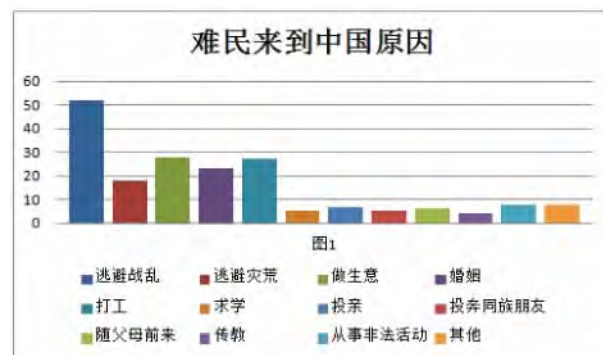


图1 难民来到中国原因示意图

其中,逃避战乱被选择 52 次,占有总被选择次

① 李小丽:《难民问题的现实影响和发展》,中国网, <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/263519.htm>, 最后访问日期 2014 年 7 月 23 日。

② Drew Thompson, "Border Burdens: China's Response to the Myanmar Refugee Crisis" (2009) 5 (3) China Security 11, 13. 根据该作者对当地官员的采访,在战争时期这个数量甚至可能会更高,预计达到 50000 到 60000 人。

③ 云南年鉴社《云南年鉴》,昆明:云南年鉴社 2013 年 11 月,第 81 页。

数的 27.2%; 逃避灾荒被选 18 次, 占 9.4%; 做生意被选 28 次, 占 11.6%; 婚姻被选 23 次, 占 12%; 打工被选 27 次, 占 14.1%, 其余一些原因均占不足 5%。

通过这样一组数据我们不难发现, 难民来到中国的原因, 主要集中在逃避战乱、逃灾、打工、结婚等几个方面, 他们之所以会来到中国正是因为中国云南地区社会稳定、经济繁荣, 能为他们提供更好的生活条件。同时因其他原因来到中国的那些难民也大多都是被中国稳定的社会治安环境和更加好的经济情况所吸引。

另外, 云南是多民族地区, 很多民族与国外的民族同源, 有着十分密切的联系。他们当中, 有一部分依然有着相同的语言、习俗以及信仰, 对于这部分难民而言, 云南有着他们可以信赖和依靠的人, 生活上有许多便利, 免去了诸如适应环境、寻找落脚点等困扰, 这些也是吸引大批难民进入我国的重要原因。^①

综上, 我们可以得出如下结论: 云南边境地区存在着相当数量的难民。因为促使他们来到中国的原因, 特别是中国社会稳定、经济繁荣这一主要原因将长期存在并不断发展, 所以难民的数量还将持续增多。

二、云南边境难民社会融入状况

“社会融入应当是指来自于其他地区的人群, 融入当地社会主流体系当中, 与该体系中主流的人群平等的享有资源, 并与当地群体有着共同的认知标准。社会融入在个体层面体现出个人的社会身份认同感和归属感, 在宏观层面体现出社会各个群体的融合程度。”^②所以, 真正意义上的融入不仅仅是共同的工作、学习和生活方面的一致, 而一定是在精神上达到完全的认同。如果只是在生活地和当地的人一起工作生活, 但在内心里与该地区的人们有很大的差异, 不接受当地的道德, 不适当当地的习惯, 不认同当地的文化, 就称不上是真正的融入, 仅仅是暂留生活而已。

在社会融入方面, 我们首先应了解难民个体对所处社会的认同感和归属感, 因为这两个方面可以在宏观层面体现出该群体在在当地区的融合程度。在难民的认同感方面, 我们可以从其对中国的满意度、是否愿意成为中国人以及学习和使用汉语方面来分析。本次我们分别在不同地点邀请了 123 位外来人员进行了调查。对中国满意度见图 2, 对于是否愿意

成为中国人见图 3, 学习汉语的重要性见图 4:



图2 难民对中国的满意度示意图

是否愿意成为中国人

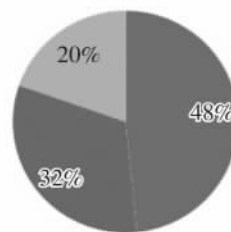


图3 难民是否愿意成为中国人结果示意图

学习汉语重要性

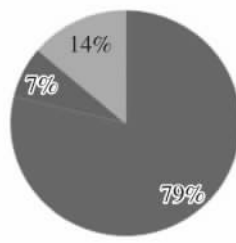


图4 学习和使用汉语重要性示意图

对中国的满意度调查, 满分为 100 分。对中国打分为 80 分及以上的有 65 人, 占总人数的 53%; 打分为 70 分的有 29 人, 占 24%; 打分为 60 分的有 10 人, 占 8%; 打分为 60 分以下的有 4 人, 占 3%; 选择不知道的有 15 人, 占 12%。

在对是否愿意成为中国人的调查中, 59 人选择愿意, 占 48%; 39 人选择不愿意, 占 32%; 20 人选择不知道, 占 20%。

在对学习和使用汉语的重要性调查中, 97 人认为非常重要, 占 79%; 9 人认为不重要, 占 7%; 17 人认为无所谓, 占 14%。

可见, 这些难民中有一半以上的人对我国非常满意并且希望成为当地的一员, 有大约三成的难民对我

① 罗刚《云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究——以河口瑶族自治县为例》, 北京: 法律出版社 2012 年版, 第 69 页。

② 崔岩《流动人口心里层面的社会融入和身份认同问题研究》, 载《社会学研究》2012 年第 5 期。

国或者当前地区并不满意。同时,一个国家的语言就是这个国家文化的体现,他们中有80%的人都认为学习和使用汉语非常重要,这说明他们在对我国社会满意产生认同的同时也对我们的文化有很高的认同度。难民整体对我国整体的满意度较高表明我国的很多方面对这些难民还是产生了较强的吸引力,使他们对当地或者我国的认同度较高,认同度高是其愿意进入这个社会的前提,也为他们融入当地社会创造了很好的主观条件。

对于难民的归属感问题,我们从对中国的归属感强弱,以及希望孩子接受哪种教育两个方面来研究。在对中国归属感的分析中我们邀请了90位我国职能部门的工作人员进行了调查,在希望自己孩子接受何种语言教育的研究中我们邀请了121为当地的外来人员进行调查。对中国归属感强弱见图5,希望自己孩子接受何种语言教育见图6:

对中国归属感强弱

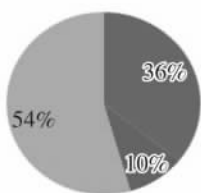


图5 对中国归属感示意图

希望孩子接受哪种教育

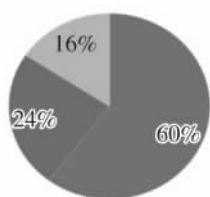


图6 希望孩子接受何种语言教育示意图

在对中国归属感的调查结果中,33人认为对中国的归属感强于其对原先国家的,占37%;10人认为弱于对原先国家的,占11%;47人差不多,占52%。

在希望孩子接受何种语言教育的调查中,73人选择汉语,占60%;29人选择了其本国或民族的语言,占24%;19人选择无所谓,占16%。

在难民归属感问题的调查中,不难发现,只有不到一半的人会对中国有强于其原国家的归属感,而同样只有十分之一左右的选择是对原国家归属感更强,更多的还是集中在无所谓这个层面。这表明这些难民事实上并没有非常明确的国家归属感,这也正好印证了他们难民的身份,因为他们这样流离失所,原因就是没有固定生活的国家,也不会对某个国家有很强

的归属感。如果我们要帮助难民更好地融入当地社会,对于这些归属感模糊不清的人,政府更应该采取更多的手段来培养他们的认同感。

对于孩子接受何种教育方面,我们认为,如果难民希望在本地区定居,那么定居以后孩子的问题一定是他们所关心的一个很重要的问题,所以,我们选择调查他们希望孩子接受何种教育,就是希望通过这个问题来看出他们是否对当地产生足够的归属感,是否希望长期留在此处。我们发现,一半以上的人都选择了希望孩子以后接受汉语教育,这就体现了这部分人事实上对当地产生了归属感,希望长久在此生活。进一步讲,这些难民对当地的社会、文化都已经有了足够的认同,同时在此基础上产生了相应的归属感,

综上,在融入当地社会方面,这些难民表现出很强的愿望;同时,无论是认同度还是归属感,都有利于他们融入云南当地社会。

三、云南边境难民对社会治安的影响及治理难点

(一) 对社会治安的影响

社会秩序的安定与祥和是人民可以安居乐业的前提,也是政府执政能力的重要体现,在此,我们将分析难民群体对当地社会治安造成的影响。

对社会治安的影响我们将从难民对社会秩序的影响以及难民从事非法活动的数量两个方面进行分析。这两个问题均有93人进行了回答。难民对社会秩序有何影响见图7,难民从事非法活动的数量见图8:

难民对社会秩序

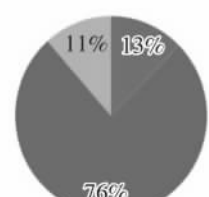


图7 难民对社会秩序的影响

难民从事非法活动的数量

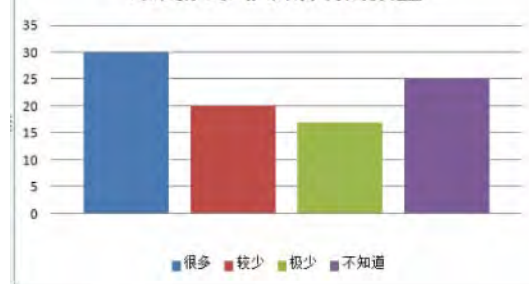


图8 难民从事非法活动的数量

在难民对社会秩序有何影响中,认为有正面作用的有10人,占总人数的11%;认为有负面作用的有

71人,占总人数的76%;认为影响不大的有12人,占总数的12%。

在对难民从事非法活动的数量调查中,认为难民中很多都从事非法活动的有30人,占总人数的32%;认为难民较少从事犯罪活动的有21人,占23%;认为难民极少参与犯罪的有17人,占18%;选择不知道的有25人,占27%。

从这些数据中我们不难看出,很多政府部门的工作人员都认为难民会对社会造成不良的影响,所以我们应当有理由相信难民问题的存在是会对当地的社会带来威胁。这就进一步提醒我们,难民这个群体已经不仅仅是理论上会造成我国地区的不稳定,事实上也给我边境地区带来了麻烦。这就要求我国政府应当加紧速度制定相关措施计划,在该问题还未造成更大的麻烦之前积极应对,防止危险的进一步升级。

(二) 治理难点

我们的调查问卷中同样涉及到治理难点问题,在该问题中,共有91人填写了答案,该答案的选项可选择多项。每个选项的被选次数见图9:

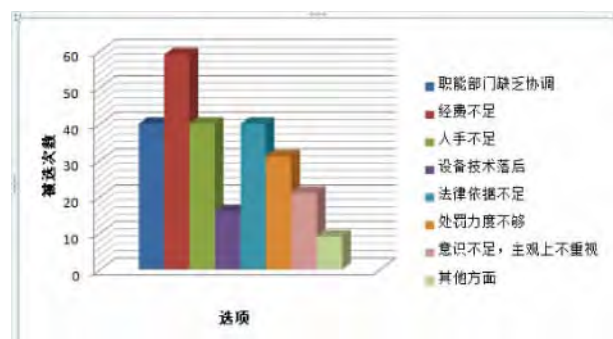


图9 难民问题治理的难点所在

其中,职能部门缺乏协调被选择40次,占被选择总数的16%;经费不足59次,占23%;人手不足40次,占16%;设备技术落后16次,占6%;法律依据不足40次,占16%;处罚力度不够31次,占12%;意识不足,主观上不重视21次,占8%;其他方面9次,占3%。可见,当前问题更多的还是集中在我国的应对上。

在所有选项中,经费不足、人手不够、部门之间缺乏协调三项排在前三位,说明在该问题方面,我国政府的重视程度还不够,还未能下大力气投入去治理。法律依据不足表明我国在该方面的治理还没有足够有效的法律依据。同时也反映出在该问题方面我国政府始终没有采取十分有效的解决措施或者治理计划,使得具体工作的基层人员无所适从,这样的情况如果继续延续下去必将会使该问题变得更加困难,是以后的治理产生更多的障碍。

根据以上分析,得出以下结论应当是有依据的:

云南边境的难民已经在一定程度上给当地的社会带来了压力,甚至产生了负面的影响。当地政府在治理难民问题上还未有正确认识,基本没有投入。

四、云南边境难民治理措施

在中国,类似云南这样情况的问题,在广州同样存在,不同的是,那里所面对的大多是非洲移民所造成的问题。如今,广州政府正面临着两难的境地。对内面临黑人日益膨胀带来的社会压力,对外面对着国际舆论的监督和外国政府外交的施压,当地政府既不能选择驱赶该群体,又没有足够的力量去保证该群体在社会中相安无事。如果我们不能很好的处理好边境难民问题,那云南的一些地方很可能就会成为下一个广州。

解决难民问题一般采用三种办法:自愿遣返、就地融合和第三国安置。在当地的调查告诉我们,遣返云南边境难民几乎不可能做到“自愿”。从云南周边各国的实际情况来看,第三国安置的可能性也基本不存在。因此,难民与当地的融合成为唯一的选择。针对云南边境问题的特殊性和复杂性,我们提出如下措施:

(一) 相关部门必须正视难民问题

调查结果很清楚的显示,现在中国云南边境地区生活着很多外来移民,他们中很多都是以难民的状态生活在这里。这些人的生活没有足够的保障,长此以往,这个群体必定会对当地造成不良的影响。并且随着数量的增多,这样的影响也会随之变大,如果一直没有进行有效的治理,那整个地区乃至整个中国的安定都会受到威胁。在我们对相关职能部门的工作人员进行问卷调查的时候,有部分工作人员始终坚持中国没有难民。这说明在中国,相关部门因为某些原因不承认难民的存在,如此下去便不可能正视难民问题,更不可能及时有效的采取治理措施。所以我们建议,一方面,我国政府应当正视和承认难民这一群体的存在。认同该问题的存在是解决该问题的前提和基础,武断的否认该问题的现实存在只会让该问题愈演愈烈。应当先从中央开始承认难民在我国边境地区的存在,这样地方才会认同且正视该问题,进而才会有相关部门出面积极协调处理此事,如此便可以在解决该问题上迈出关键的一步。根据调查的结果,很多相关工作人员都认为对该问题的治理难点集中在经费不足、人手不够、缺乏协调、法律依据不足等这些问题,这些难点都不是难民本身所带来的难以解决的麻烦,而是相关部门掩耳盗铃,讳疾忌医。所以,我们认为相关部门应当首先正视难民的存在,在此基础上重点研究该问题,仔细了解其产生原因以及造成的影

响,从而为下一步的治理做好准备工作。其次,应当加强对于难民治理方面的投入。资金保障是解决任何问题的一个重要前提,如果总是处在资金匮乏的状态,那会使得本应不难做到的工作难以展开,会制约解决该问题的想法和工作。第三,加大人力投入,加强各部门的协调工作。对难民的治理一定不会是某一个部门单独奋战就可以完成的,难民问题涉及到社会生活的很多方面,所以应当由民政、安全、司法、教育、外事等等诸多部门相互协调相互配合进行。这里我们建议成立一个治理难民问题的特别工作小组,由该小组统一牵头指挥,协调各个部门之间的工作,杜绝不同部门之间相互推诿,让难民治理工作可以高效协调的进行。最后,在借鉴国外治理模式的同时,以我国现有的法律法规为依据,在法律规定的框架内严格依法处理难民问题。例如我国《刑法》地318条、321条分别规定了对于组织他人偷越国边境的行为和运送他人偷越国边境的行为的处罚。《刑法》地322规定了个人偷越国边境情节严重的行为,但是对一般偷越国边境行为还未有明确的规定。同时研究多国之间建立新的关于治理偷越国边境的相关国际条约的可行性,为以后治理该问题提供足够的法律支撑。

(二) 难民身份适度合法

调查结果的显示,有一些长期居住在中国的难民,这些难民一部分是因为原国籍所在国已经注销其国籍,使其根本就无法返回其原所在国,只能留在中国继续生活。另外还有一部分由于有亲友在中国,或者因为结婚的原因,已经在当地生活了很长一段时间,而且还会继续在这里生活下去。王元君曾提出对难民群体的管理给予立法保障^①,我们认为对于类似这样的群体,我国政府可以适当给予其合法的地位,这样的合法地位包括承认其难民身份的基础上给予和我国居民同等的社会福利社会保障方面的待遇,使其可以以较好的条件在当地工作、生活。对于部分符合条件的难民,允许其加入中国国籍,但是该条件应当严格的限制。为这些难民的子女办理相应的特殊身份证明,使其子女可以在当地接受教育,帮助他们解决子女的教育问题。这样便可以解决这部分人

“飘荡”在我国社会之外的问题,在很大程度上降低这部分人的犯罪概率,为当地社会的稳定以及对该群体的治理提供一个好的条件。

(三) 适当进行文化教育

文化具有精神追求和倡导的日常行为习惯的特性,在社会融入中有着不可替代的作用。从调查的结果来看,存在于我国云南边境地区的难民几乎全部来自周边国家,这些国家在文化方面与我国非常相近,这部分难民较为容易接受我国文化传统,适应我国文化习惯。但在进行的归属感调查中,很多人都表现出对中国归属感不强的情况。这表明他们曾经的国家对他们的影响很深,究其原因,在于原归属国的文化根深蒂固于其内心。如果他们不能从内心认同我们的文化,他们就不会对我国有足够的归属感,从而这些人就不会对我国有足够的忠诚度,当有诱惑筹码足够多的时候,他们必将会置当地乃至中国的国家利益于不顾。在调查中我们也发现,很多难民融入到当地社会愿望强烈,因此,在文化教育方面加以引导,使他们更加融洽地生活在当地,不失为难民治理中事半功倍的良好方。为此,国家可以先在当地建立针对外来且长期居住人员的教育培训学校,所需要的教师力量可以从周边的大学中或者其他学校招聘志愿者。在这样的学校中,可以进行汉语培训,中华道德文化培训,并进行相应工作技能培训,这样就可以使他们学习到我国文化,减少因为文化差异而造成的冲突的同时掌握一定的工作技能,为当地的社会发展做出贡献,为自己创造财富,将该群体潜在的社会危害因素转化为社会发展的积极因素。

五、结语

中国是一个发展中的人口大国,既是一个传统的移民输出国,同时也是一个新兴的移民输入国。中国作为一个负责任的大国,更应该担负起更多的责任,主动建立起更加有效和完善的管理机制。在处理好难民问题的同时,保证好地区的和平与稳定,引导和规制该群体成为增强当地经济实力的一大动力。如此一来,不仅可以有效解决难民所带来的问题,还可以树立我国的国际威信,巩固大国地位。

(责任编辑 罗 刚)

^① 王元君《关于建立我国难民保护法律制度的几点思考》,载《公安研究》2005年第12期。