

云南省边境地区跨国婚姻问题研究

——以临沧市为例

孙 卫

(中共临沧市委党校 区域经济发展研究中心,云南 临沧 677000)

摘 要:边境地区跨国婚姻已经成为云南边疆民族地区普遍存在的一种社会现象。随着社会主义市场经济的发展,云南边境地区农村男性光棍数额巨大且在不断增加,而境外女性愿意嫁入,于是,边境地区跨国婚姻问题日渐突出。要解决这个问题,必须在我国现有法律框架下,创新具体制度,逐步解决嫁入女性的婚姻合法化、户籍国籍低成本办理、村民待遇落实等问题,方能促进边防巩固和边疆社会和谐。

关键词:边境地区;跨国婚姻;现状;原因;制度创新

中图分类号:C916.1

文献标识码:A

文章编号:1671-2994(2013)04-0143-04

发展比较滞后的云南边境地区农村女性在相当长时间内仍将持续、片面流向城市和内地,并造成大量的无法在境内寻找配偶的男性光棍,而我国发展水平高于境外且国家统筹城乡政策又给这些地方带来好处,使境外女性愿意嫁入并因一些具体制度的弊端演变成一些问题。因此,我们必须因势利导,在现有的法律框架下创造性地提出适合云南省边境地区跨国婚姻问题的对策措施。本文仅以云南省西南部与缅甸接壤的临沧市为例,提出一些解决云南边境多民族地区跨国婚姻问题的思路。

一、临沧市跨国婚姻问题的发展现状和特点

临沧市有佤、傣、拉祜、布朗、德昂、彝、景颇等23个少数民族,其中9个民族跨境而居。下辖临翔区、云县、沧源、双江、凤庆、耿马、镇康、永德县,其中沧源、耿马、双江为自治县,镇康、沧源、耿马3县与缅甸接壤,国境线长290.791公里。从目前的现实看,临沧市属于跨国婚姻问题比较集中的地区。

1、跨国婚姻分布普遍。特殊的地理区位和多元民族文化,致使临沧市中缅边民之间的跨国婚姻源远流

长,且50%以上分布在边境乡镇一线的贫困农村,男女双方基本上都是农民。临沧市于2000年起办理涉外婚姻,截止2012年6月,全市边民共与缅甸籍公民通婚5076对(到中国定居的数据),沧源、耿马、镇康边境三县2768对,占55%。这种情况近年来呈逐年快速上升趋势。事实上,现在临沧市境内的公民与缅籍公民婚姻的确切数据应该远不止这些,而且还在快速增加。

2、跨国婚姻家庭面临多种难题。据统计,临沧市边民与缅甸籍公民通婚5076对,依法办理结婚登记手续的2884对,尤其以永德县小勐统镇勐板乡为典型的未办理结婚登记手续而形成事实婚姻关系的有2192对,办证率只有55%。由于外籍一方不具有户口,这类边婚家庭面临着经济、法律和文化的多重困境,存在很多潜在的不稳定因素,相当脆弱。一是如果未办理结婚登记,入境一方就无法获得中国国籍和户籍,作为非法滞留人员,随时面临被遣返的危险。而缅甸方亦采取反遣返政策,对于非法事实婚姻嫁入中国的人口采取注销其国籍、户口的手段,这些人又变成了“国际黑人”。二是由于没有法律保障,事实婚姻所组建的家庭存在诸多不稳定因素。如果出现家庭纠纷,

收稿日期:2013-06-05

作者简介:孙 卫(1979—),女,天津人,中共临沧市委党校区域经济发展研究中心副主任、讲师。研究方向:农村法治。

*本文系2013年度云南省党校(行政学院)系统课题(编号13-DXT14)的阶段性成果。

家庭成员的自身利益得不到法律的保护,教育、照顾、扶持等传统的家庭功能无法正常发挥。仅孟定镇河外片区跨境婚姻嫁入中国后生育子女抛夫弃子的缅甸女子就有14人,留下中国丈夫独自抚养没有妈妈的孩子。

3、跨国婚姻问题对维护边境地区社会和谐、边疆稳定、边防巩固影响较大。作为地处边境线的临沧市边境地区,社会的和谐、民族的团结、边境的稳定比任何事情都重要。如果大量的人口是无法找到配偶的男性,不仅会引发一些社会矛盾,而且一些重要的国境线村落迟早会没有固定居民,削弱固边的力量。根据生物学、心理学和社会学规律,家庭是社会最基本的组成单位,适龄的边境男女通过婚姻的形式搭建了自己对未来人生的信心之路。只有个人尊严、个体权利得到实现和保障,才可能论及公民意识和国家认同。反之,如果边境地区出现大量未婚大龄单身男性,该类人群幸福感普遍低下,生命失去该有的意义和动力,甚至绝望。边境跨国婚姻的存在,有效解决边境成年人性别比例严重失调的问题,大大地减少光棍的数目,一定程度上促进着边境的和谐和稳定。嫁入的妇女还取代了临沧市边境少数民族农村在社会逐渐城市化与工业化过程中所迁流出的人力,能确保我们边境上最艰苦的地方也有适当的居民生活,并能配合国家力量更好地完成固边任务。

4、跨国婚姻办理手续复杂艰难。到2010年9月止,处理中国公民与毗邻国公民婚姻问题是根据民政部1995年颁布的《中国与毗邻国边民婚姻登记管理试行办法》规定,但有些程序边民很难、甚至根本无法做到。一是边民结婚登记手续繁杂。民政部1995年颁布的《中国与毗邻国边民婚姻登记管理试行办法》规定,毗邻国边民申请结婚登记须持有本国护照或代替护照使用的经双方通过外交途径确认的边境地区出境证件、本国有效居民身份证、婚姻状况证明和同意与中国边民结婚的证明(由当事人所在国家相关机构出具并经我国驻外大使馆或领事馆认证,或者由当事人国家驻我国大使馆或领事馆出具)等相关材料。其中尤以“婚姻状况证明”和“同意与中国边民结婚的证明”办理最为复杂,婚姻当事人往往在两国之间往返多次也未必能够成功。二是边民涉外结婚登记成本过高。婚姻当事人往往在经济上相对贫困,昂贵的登记成本使很多当事人对此望而却步。在这些材料所需成本费用中,缅方出具的未婚证明县级收费300-500元,乡级50-300元;同意与中国边民结婚证明县级收费300-500元,乡级50-300元;缅方移民局出具小孩未落户证明收费500-800元;入境证收费35元。当事人还需自行提交中文译本,到中方翻译协会办理翻译手

续费50元/人(2012年以前为600元/人)。从各类证明的出具到最终领取结婚证,手续费、交通费和食宿费至少需要花费五千元以上,这对于本来就捉襟见肘的贫困家庭来说是笔天文数字。三是享受不同的国民待遇。以新农合为例,参加新农合的对象为该县辖区内农村户籍人口,原则上以户为单位参加。由于边民通婚后国外一方通常难以落户,参加新农合在户籍上就受到了限制。对这一点,有的地方采用土政策,让一些缅甸嫁入女享受,为了避免违法,更多的地方则采取不敢也不愿突破政策的漠视态度,但是,当事人希望享受中方待遇的期望很强烈。四是实施非法移民的遣返政策成本高,效果差。遣返非法移民的措施在一些非接壤的国家间可能产生效果,但是,在开放条件下,即使花钱费力伤感情地实施了,由于受地理环境及缅方反遣返政策等因素的制约,很快又回来。

二、临沧市边境跨国婚姻问题的原因剖析

1、内地经济社会的快速发展导致边境沿线男女比例失调的问题继续加重。构成当前跨国婚姻中的一关键原因,是边民中的年轻男性找不到配偶的问题。除了中国性别结构总体失衡外,最为根本的仍是由当代市场经济发展,特别是东西部经济差距日益增大带来的。年轻女性不断向外流动,特别是越来越多的年轻女性出外打工后选择了出嫁外地。在农村富余劳动力转移中,临沧市总体上属于输出区,特别是随着近年来“临沧保姆”成品牌且零返乡,边境线上的适龄女性越走越多,越走越远,村内越来越多的适龄男性在国内无法寻找配偶。据临沧市民政局提供的最新数据,临沧市目前30至45岁的大龄单身未婚男性已达68552人,其中仅30至35岁的就已达35361人。以沧源自治县勐懂镇龙乃村为例,女青年外出达60多人,30至50岁的单身男子多达100多人,占全村总人口1247人的8%。耿马县孟定镇河外片区7个村委会74个村民小组,出嫁外地的女性占女性总数的6.7%外,18至60岁的现有女性5363人中,25岁以上未婚女性占女性总数的0.7%,25岁以上未婚男性却占男性总数6546人的5.2%。所以,尽管包括村组干部在内的大量人员劝说中国边民不要娶缅甸女性,但现实表明,如果边境地区大量青壮年男子不娶缅甸妇女,则可能永远单身。所以,自1998年以来,大量缅甸女性嫁入中国,形成跨国婚姻潮,现在这股潮流正在持续增强。

2、大量边民穷困且无一技之长。随着大量的国家扶持项目在边疆农村得到实施,如在临沧市实施的“兴滇富民工程”、“解五难”、对人口较少民族的特殊

扶持工作、对口支援、土地整治、滇西边陲山区连片特殊困难地区扶持等,对临沧市边境地区人民的生活水平起到极大的促进作用。加之近年来临沧市扎实推进新家园行动计划和城乡居民收入倍增计划,城乡居民生活水平稳步提高。2012年城镇居民人均可支配收入15921元,增长12.4%;农民人均纯收入5584元,增长30.3%。与此同时,临沧市边境线最长的沧源佤族自治县班老乡的农民人均纯收入只有904元。根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》中人均纯收入2300元的新扶贫标准,全乡农业人口仍处于绝对贫困线以下,在物价高涨的今天,最低生活保障都成问题,且临沧市类似班老乡这样的贫困乡镇还为数不少。由于这里的居民受教育程度的低下,严重限制了他们进一步拓展人生的种种可能。虽然近几年来,临沧市适龄儿童的入学率均在98%以上,但是,这些80、90后的平均受教育年限只有6年,很多人最多可以读至初中毕业。这样,将来边境线上的农村男性虽然可以外出打工创业,但有机会成功并在此寻找配偶的机会也不多,按现行政策和制度,光棍问题不仅不能指望通过这条道路得到缓解,而且还会越来越严重。在临沧市现有30至45岁的未婚大龄单身男青年中,小学以下文化程度的就达45276人,无一技之长的他们若无法改变现状,临沧市的“五保”对象将会急剧增多。

3、与临沧市接壤的境外发展滞后。中缅边境地区中国一侧受益于改革开放和国家的各项倾斜政策,社会经济迅速发展,居民收入不断增加。以耿马县孟定镇为例,2011年全镇农村经济总收入72.157万元,人均有粮395公斤,农民人均纯收入4591元,高于同期临沧市农民人均纯收入4318元,接近同期全国农民人均纯收入4722元的水平,居民中“家家余粮,户户剩钱”。与此同时,多年来,缅甸政局忽左忽右,情势还非常不明朗,经济发展缓慢,边民生活清苦。缅甸女性希望通过婚姻改善自身及家人的生存状况。调研显示,她们对婚姻的预期首先是日常生活的改善,吃好、穿好、住好、行好的日常生活是缅甸女性嫁入中国的首要原因。特别是作为影响中国边境安全稳定的“8.08”事件发生后,中国政府应对有力,缅甸边民安全得以保障,临沧市境内边民生产生活秩序井然,得到国际社会的广泛认同,也吸引了越来越多的缅甸女性以婚姻形式进入中国,所以,她们可以不要任何名分,突破缅方的限制,越来越积极地嫁入中国。

4、我国现行婚姻登记制度和国籍取得制度使解决问题的门槛过高。我国《婚姻法》没有对边婚问题做出特殊规定,而其他的相关规定,对于一个边境贫困村民来说,成本高,手续繁杂,周期也较长,这在一定程度上制约了边民按法律去履行结婚登记的意愿。

2012年10月1日生效的《中国边民与毗邻国边民婚姻登记办法》第2条规定,“本办法所称边民是指中国与毗邻国边界线两侧县级行政区域内有当地常住户口的中国公民和外国人。中国与毗邻国就双方国家边境地区和边民的范围达成有关协议的,适用协议的规定。”第6条规定,“办理结婚登记的毗邻国边民应当出具下列证明材料:(1)能够证明本人边民身份的有效护照、国际旅行证件或者边境地区出入境通行证。(2)所在国公证机构或者有权机关出具的、经中华人民共和国驻该国使(领)馆认证或者该国驻华使(领)馆认证的本人无配偶的证明,或者所在国驻华使(领)馆出具的本人无配偶的证明,或者由毗邻国边境地区与中国乡(镇)人民政府同级的政府出具的本人无配偶证明。”由于边婚已不止发生在边境县,随着女性的流出,邻国边境男女比例失调问题也在加剧,这个证明现在十分难办,而且,即使办理了结婚登记,不解决国籍、户籍问题,加入一方依然无法享受待遇。

三、解决云南省边境地区跨国婚姻问题的建议

云南省有8个州、25个县分别与缅甸、越南、老挝三国6个边境省(邦)、32个县(市、镇)接壤,边境线长4061公里,16个民族跨境而居,居住在边境地区的少数民族人口约350万人,约占当地人口的60%,其中跨境民族约占98%。云南边境地区跨境婚姻,目前较为合理的估算,应该在3.5—4.5万户之间,每户按四口之家计算,边境民族地区跨境婚姻涉及的总人口大约在14—18万左右。随着云南省沿边地区全面开放,民族跨境流动日益频繁,边境一线跨境婚姻迅速上升势不可挡,并将持续相当时间。对此,必须在现有的法律框架下创造性地提出适合云南省边境地区跨国婚姻问题的对策措施,使具有独特性的边境跨国婚姻,能够更多地转化为促进云南省边疆多民族地区社会和谐发展、边疆巩固的积极因素。

1、充分利用法律赋予民族区域自治地方的变通权,使达到一定条件的边婚合法化。在云南省沿边8州市辖下的25个县市中,民族自治县22个(除腾冲、龙陵、镇康),占88%。因此,在云南省边境地区跨国婚姻这一具体问题上,沿边22个自治县的人民代表大会应充分利用民族区域自治权,依照《婚姻法》、《立法法》等,尽快制定针对该问题的单行条例,根据本地市县公民与毗邻国公民婚姻的实际制定可操作的变通规则。具体而言,可以比照《婚姻法》中的结婚登记对身份证明等证件的要求予以适当降低,如让加入边境一线村落并在同一家庭生活5年以上,能遵守计划生育相关法律和政策的女性,通过婚姻登记确认

其婚姻合法性,并办理其结婚登记。这样,既解决了问题,又增加政府所能掌握的“通婚”事实情况的数量和准确性,从而更方便决策的做出和其他政策的实施。

2、在各州(市)内设特定区域,帮助不属于自治地方的非自治县边婚合法化。临沧市镇康县作为云南省25个边境县之一,与缅甸掸邦第一特区果敢县毗邻,国境线长96公里,全县共辖4乡3镇,分布着1个国家二类口岸和6个边民互市点。自1975年至2012年11月,镇康县境内公民与缅甸边民通婚的对数已达1677对,占临沧市全部边婚人数的33%,在边境三县中边婚数量位居第一。但镇康县不属于享有民族区域自治权的自治县,不能通过制定单行条例来解决同类问题。在沿边的25个县市里,类似镇康属于非自治县的还有腾冲、龙陵两县。另外,除边境县外,云南省其他县也有这类边婚,有的地方也不属于民族自治地方。基于这些考虑,笔者建议,本着合法合理、集中方便的原则,在各州(市)内选择合适的自治县设特定区域(乡、镇),将涉及类似镇康这样的非自治县和其他非边境县有边婚家庭的男方及孩子的户口先迁入该特定区域,根据前述的单行条例,进行婚姻登记,然后通过公安机关将这部分合法化后的边婚家庭户口统一回迁到户口所在地。这种变通工作5年进行一次,这样,既可以保证边婚家庭的稳定,也能节约国家管理成本,也和单行条例中满5年的要求对接。

3、依照国籍法,让属于边婚一方的他国公民成为中国公民并解决其户口问题。根据《中华人民共和国国籍法》和《中华人民共和国户口登记条例》的规定,外国人只有在申请加入中国国籍后才可在当地户口管理部门申请落户。根据这一原则,国外边民与我境内边民通婚后,须申请加入中国国籍才可落户。又据《中华人民共和国国籍法》第七条:“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:一、中国人的近亲属;二、定居在中国的;三、有其它正当理由。”第十五条规定:“受理国籍申请的机关,在国内为当地市、县公安局,在国外为中国外交代表机关和领事机关。”第十六条规定:“加入、退出和恢复中国国籍的申请,由中华人民共和国公安部审批。经批准的,由公安部发给证书。加入和退出国籍申请,由地市、县公安局外管部门受理。”而一旦进行婚姻登记,外籍女性就成为中国丈夫一方的近亲属,可以依第一种情况加入中国国籍。据此,依据前述民族区域自治地方的单行条例确认其婚姻合法性后的边婚家庭中的外籍公民,作为其中国丈夫的近亲属,可凭借结婚证等有效证明,向所属县公安局提出申请要求加入中国国籍。当地公安机关收集到一定数量,再按法定程序上报。

4、加快边境一线城乡和区域统筹发展,使边境地区婚龄男女比例逐渐平衡。云南省边境地区跨国婚姻问题,有传统的原因,但根本的还是边疆许多地方发展水平太低,重男轻女问题严重,因此应将此问题放在贯彻落实科学发展观的过程中加以解决。一要不断加大对边境沿线村民的特殊照顾。在着力解决好跨国婚姻外籍妇女的户籍、国籍问题的前提下,以固住适量的边民人口为目的,并向国外边民释放中国的软实力,在公共产品和服务供给过程中,优先确保这类边民享受相关政策。二要积极推进边境地区城镇化。在利用好当前良好机遇的同时,选择集聚力比较强的地方,较快地发展非农产业,承接国家经济升级换代梯度转移过来的产业,创造就业机会,使越来越多的边境一线居民在边境一线创业、就业、居住和城镇化。三要鼓励内地女性嫁入边境。主要是采取嫁进鼓励、长期居住鼓励、发展支持等办法,目的是既增加边境男青年的婚配机会,又确保边境下上始终有足够人口。四要实行奖励生女的人口政策。要通过养老、低保、扶持项目安排、学费医疗费抚养费资助优先考虑,专项奖励等措施,使更多的边境线家庭不仅感受到生女的光荣和利益,而且没有后顾之忧,从而增强大家生女的积极性,从而通过一段时间的自然调节,改变男多女少的失调人口结构。五要积极争取中央支持。解决云南省边境地区跨国婚姻问题的实质是确保边疆稳定、民族团结、边防巩固,很多工作云南省及各州市没有能力也没有义务承担全部成本。因此,应通过政协、人代会、党代会、专家建言、媒体呼吁等形式,使这一问题引起中央的重视,并充分考虑云南省整体发展水平不高、财力不强的实际,加大对云南的支持,从而增强云南解决边民婚姻问题的能力。

注释:

①龙耀:《跨国婚姻子女社会化问题思考》,《广西民族大学学报》(哲学社会科学版),2007年第6期。

张金鹏、保跃平:《云南边疆民族地区跨境婚姻与社会稳定研究》,《云南民族大学学报》,2013年第1期。

罗刚著:《云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究》,法律出版社,2012年版,第62页。

责任编辑:陈文兴