

越南边民入境务工管理与边疆安全研究

罗柳宁

(广西民族问题研究中心 民族理论政策研究室, 广西 南宁 530028)

摘要: 随着中国边境地区人口老龄化程度的不断加深以及劳动力工资的逐年上涨, 越南边民进入中国边境甚至中国沿海与内地务工的趋势日益突出, 越南边民务工的季节性凸显, “三非”现象环环相扣, 陷入恶性循环, 非法务工现象向内地蔓延。因此, 要构建越南边民入境务工的创新管理机制, 一是必须从边民的特殊需求出发, 完善立法、优化办证流程; 二是建立完善的登记备案制度, 与越南方面签订有关劳务合作协议; 三是整合各职能部门的碎片化管理, 积极搭建合作平台。

关键词: 越南边民; 入境务工; 边疆安全

中图分类号: D922.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5639 (2018) 04-0034-11

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2018.04.006

Management of Immigration Work and Border Security for Vietnam Borderers

LUO Liuning

(Institute of Ethnic Theory and Policy Research, Ethnic Research Center of Guangxi Province, Nanning, Guangxi, China 530028)

Abstract: With the deepening of the population aging in China's border areas and the rising wage of labor, the population of the Vietnam borderers is increasing who work in Chinese frontier and even in the coastal or inland areas. The features of seasonality are prominent for Vietnam workers, and the phenomenon of illegal work spreads to inland areas because of the linking vicious circle of illegal immigration, inhabitation and work. Therefore, the construction of management mechanism for Vietnam borderers to wok in China requires three aspects, including the improvement of legislation and optimization of the permit card processing according to the needs of borderers, the improvement of document mechanism and the cooperative agreements with Vietnam government, and the integration of the functions of different departments and exploration of cooperation.

Key words: Vietnam borderers; migrant workers; border security

边疆安全是国家安全的重要内容之一, 对于边疆的和谐、稳定以及国家的发展繁荣具有举足轻重的意义。在国家“一带一路”建设的总体框架设计和推进的时代背景下, 边疆在捍卫国家核心区域发展和拓展外向型发展空间中的地位更为凸显, 边疆地区的安全环境越来越多地受到国际因素牵绊, 成为国家安全治理现代化的重要维度。中国与越南山水相连、村寨相依, 历史上两国边民在长期的交往互动中在没有天然屏障的漫

长边境线上开辟出成百上千条山间出国便道。现代国家边界确立后, 正规出入境口岸和检查站距离边民村寨较远, 这些历史上形成的出入国境线的便道至今在两国边民的交往互动中依旧发挥着重要作用。中越边境地区处于传统安全与非传统安全多重安全时空交叠中, 除军事、政治、外交等传统边疆安全领域外, “三非”问题、难民问题、宗教渗透问题、战争遗留问题、生态问题、走私贩毒问题、艾滋病蔓延问题等非传统安全问

收稿日期: 2018-07-03

基金项目: 2016 年度国家社科基金项目“中越边境跨国民族的特殊需求实证研究”(16BMZ100); 2015 年度广西哲学社会科学规划研究课题“边疆安全视阈下中越边境跨国民族特殊需求证实研究”(15DMZ001)。

作者简介: 罗柳宁(1977—), 女, 广西柳州人, 副研究员, 硕士, 主要从事跨国民族研究。

题进入公众视野。随着中国边境地区人口老龄化程度的不断加深以及劳动力工资的逐年上涨，越南边民进入中国边境甚至中国沿海与内地务工的趋势日益凸显。

一、越南边民入境务工的现状和特点

（一）边民务工的流向释放两侧安防信号

中越边境便道无数，“地上南瓜苗能延伸到的地方，就有小路通往越南”，加上中国相对宽松的边境管理氛围，使得越南边民跨越国界线进入中国边境地区互市、务工乃至居住都变得较为可行且容易。这些越南非法劳工均未经体检，在中国境内长期务工，长年居住，而近年来越南艾滋病、登革热等传染性疾病比例有升高的趋势，大量非法劳工的入境给中国边境地区带来卫生安全的问题。在国防管理和国防意识方面，中越两国具有不对称性，中方较为宽松，越方则较为严格，中国边民借小道进入越南的人数大大少于越南边民进入中国边境地区的人数。在这种不对称的边防管理模式下，中国边民对越南边民借着边境小道非法进入中国互市贸易、长时间留宿、务工、结婚、走私等现象司空见惯甚至还包庇、窝藏，较少有边民主动去报告边防公安发现一些可疑越方人员或警戒一些敏感事件，中国边民缺乏忧患之心、国防意识较为淡薄，甚至有不少人认为大量越南边民非法越境务工恰恰是国家经济实力强盛的最好体现而沾沾自喜。而中国边民若要进入越南边境地区探亲或需要留宿几天的，越方亲戚不会私自做主，而是主动向最近的公安屯报备，而越南公安也会根据实际情况有时入户盘查，态度仔细、认真。越南边民对于中方一侧的村屯、道路、地形非常了解，但中方很多边民对越南一侧具体情况的掌握还依旧停留在十多年前，很多边民都五六年甚至更长时间没有去过越南一侧的互市赶集，不少村屯到越方做生意的人数也日渐减少。目前，越南边民入境务工具有普遍性、非法性、低成本性的特征。大量越南劳工非法进入中国境内，更加剧了中国边民国防意识淡化的趋势，这是一个危险的信号。

近五年来，中国一侧的边境口岸城市，由于

人口总量少，无法满足企业用工需求，劳动密集型企业依赖外地民工较多，比如防城港市成功引进了武钢、金川、金源、盛隆、中一重工、惠禹粮油等一批大型工业项目，用工需求大幅上升、劳动力缺口非常大，但是人才总量不足，尤其是高层次、高技能、外向型人才十分紧缺，另外，在人才结构和布局上还存在不够合理的缺陷，人才资源开发、培训等投入不足制约着企业的升级换代。而越南国内市场有限，用工需求相对微弱，较为过剩的劳动力与狭小的国内市场远不匹配，导致越南国内就业竞争形势激烈，越南政府为缓解当前的用工就业压力，果断采取内松外紧的移民政策，一改过去限制甚至阻挠本国居民移民中国的做法，对本国居民非法移民特别是进入中国，在管理上开始出现缺口，在一些地方甚至松懈，有时还持鼓励的态度促动边民越境务工。例如，在东兴“一河两岸”经济发展水平、收入差距和工作机会差距的驱动下，很多越南边民通过各种途径进入东兴试验区非法务工。而东兴试验区尚处启动初期，目前仍在探索具体的、可操作的措施，尚无专门接收境外边民的跨国劳务组织，还无法根据市场需求及时组织、引导境外边民合法务工，这导致境外边民盲目进入、无序流动、非法务工等现象的凸显和加剧。

（二）务工的季节性凸显

非法务工现象早在20年前的中越边境线已经明显，近年来呈现泛滥和失控的趋势。改革开放以后，我国西南边境农村地区大量劳动力流向城市和东部地区，造成边境农村地区农忙季节劳动力短缺，而边境地区对劳动力的需求和高于越南的工资水平吸引了越南边境地区的劳工，由此每年均形成了几次季节性的跨国流动劳工潮。防城区2011年至2012年榨季国内砍蔗工价格为80~120元/t，2012年至2013年榨季国内砍蔗工价格上涨至120~200元/t；使用越南砍蔗工，工钱则连续两年稳定在80~110元/t，可为蔗农节省40~90元/t，2016年以后国内用工的费用更是涨幅加快，使用越南黑工已经成为越来越多边境一线蔗农的首选。龙州县水口镇罗回村和独山村一带因为甘蔗大规模的种植，地多的农户就有

二三十亩甘蔗，在榨季就需要大量的劳动力，从农历9月开始至12月底，都是砍收甘蔗时节，越南劳工在凌晨四五点钟的时候就在水口河边等待，而需要请工的中国边民也会在这个时间去接越南劳工，因为需要请工的中国边民太多，去晚了会扑空。一般情况下，这里的农户一年雇佣越南劳工砍甘蔗会花费五六千元，有的农户会花费上万元甚至接近两万元。中共“十八大”召开期间，龙州县水口口岸一带严格查处越南人非法入境。水口镇共和村村民说，中国边防派出所公安抓得很紧，水口互市点的生意大受影响，很多越南人没有办理边境通行证，都不敢过来砍甘蔗，他们怕被中国的边防公安抓；中共“十九大”召开的时候，中国边境一侧的安防工作比以往更为严格，中国一侧的互市点和边境口岸，越南边民人数骤减，中国商贩感叹人气的冷清和生意的寥落。越南人来中国一侧务工，雇主家都会包食宿，2010年—2012年中国龙州的边民在榨季期间雇佣越南人砍甘蔗的价格是每人每天五六十元，这比请本地人一天付给90元要少得多；而2016年—2017年中国边境一侧的人工费用已经上涨到了一天130~150元，龙州县许多蔗农无法承担这部分人工费用，索性辞掉外地的其他工作而回家砍甘蔗，越南边民也普遍知道了在中国一侧砍甘蔗的用工价格，再也不会出现低于本地劳动50元以上的工酬而抢工的现象。中国边民说，越南人要比本地人能吃苦，他们很少对雇主家提供的一日三餐有异议，如果请本地人，他们会埋怨吃肉吃得不痛快而不卖力气干活，那么，雇主每天买肉就要多花些钱。砍甘蔗的越南雇工一般从11月初就开始马不停蹄地工作，帮完这家再到那家，一直砍到过年前，还有的越南雇工回家过完年后又回到中国一侧继续再干半个月。水口边民说，如果越南人是通过包工头过来中国砍甘蔗，包工头会从中抽取介绍费，那么越南雇工现在实际拿到手的工钱每天就只有六七十元，一个包工头会有三四十个工人，一个榨季下来包工头所得不菲，所以越南雇工常常会在私下里偷偷找到甘蔗地的主人，让雇主在下一个榨季跳过包工头而直接联系他们，可是雇主们也怕被边防公安抓到自己非法雇工，所以，为了省事就会找

包工头，据说包工头有办法能让手下的工人平安地在榨季期间免除中国边防公安的检查。而这些包工头有些是中国边民，有些就是嫁来中国的越南媳妇或者是其越南的家人或亲戚。而在龙州县金龙镇，全镇28000多人口，外出打工有8000多人，占全镇人口33%，2009年金龙镇开通了三至四趟直达南宁的班车，可直达广东，外出打工的人数增多，这加剧了当地的劳动力缺失。越南非法劳工常在农忙季节补充该镇因打工缺失的劳动力。

宁明、靖西、龙州等几个边境蔗糖产业大县需要大量的劳动力，在砍甘蔗的季节就有大量越南边民非法进入这几个县的村屯务工。在火车票没有实行实名制以前，大量越南边民为了躲避公路上中国边防公安的堵查，会在凭祥市乘坐火车到崇左市，然后聚集在崇左市汽车站周边守候着等待用工，这有效缓解了中国边境年轻农业劳动力的缺失。在靖西市壬庄乡二郎村的农忙时节，越南边民会主动操小路过界询工，最忙碌的时候会有超过40人的越南边民到这里做工，他们一般是大清早越界务工，天黑之前再越界归去，中国的雇主们很是赞赏他们这种早出晚归的务工模式，因为确实是省去了要留宿他们的各种麻烦。在宁明县，2013年请当地人砍甘蔗每天的工钱要付70元，如果赶工就要100元，如果请越南人的话给40元就可以了，当地人大多数人是宁愿帮人砍甘蔗的，他们觉得实在太辛苦，宁可去外面打工，但是到了2016年宁明县的许多蔗农已经无法轻松地选择越南雇工了，一是砍甘蔗的价格已经完全透明，二是越南雇工也会对雇主提出食宿的标准。从宁明县爱店镇载越南人到宁明县城，2012年收费是每人60元，其中有15元要付给三马仔司机，因为要走小路绕过寨安检查站，有些五菱面包车一次就载10多名越南人，直接走小路绕过检查站。如果管得不严，凌晨以后会有整车的越南人出来砍甘蔗，以男性为主。但到了2016年，边防公安收紧了边境的管控，搭载非法过境的越南人那些车辆一旦被抓到会被严厉处罚，因此不支付120元以上的车费，车主是不会轻易将越南人从爱店镇载到宁明县城的。

（三）“三非”现象环环相扣，陷入恶性循环

20世纪90年代，随着中越两国关系的恢复与修缮，中越边境地区人口的跨界流动日益频繁。随着中国改革开放的不断深入，东西部地区经济发展水平的差距导致劳工由西部地区流向东部地区，造成西部边境地区精壮年劳动力的流失。再加之与中国接壤的越南北部地区因为战争导致基础设施破坏和经济发展水平相对缓慢，其城市化与工业化与中国相比明显缓慢，难以吸纳剩余的农村劳动力。中越边境历史上形成的人口流动惯性以及中国边防相对宽松化的管理促使着越南边境人口频繁跨境向中方流入和转移，越南富余的劳动力较好地缓解了中国西南边境地区劳动力短缺和用工紧张的矛盾，但随之而来的越南人非法入境、非法居留、非法就业的现象也日益突出。越南劳工进入中国边境地区务工，既可解决中国边境地区因大量劳工外出打工造成的劳工缺乏问题，又可解决越南边境地区劳工剩余的问题，这有利于中越两国边境地区的经济发展以及人民生活水平的提高。但是，为数众多的越南人在广西、云南等地境内长期非法滞留，诱发刑事和治安案件的发生，进而危害社会治安秩序，给中国边境地区社会稳定和经济发展带来严重的隐患。那些在中国滞留多年的“非婚”越南媳妇，在中国境内居住了一段时间、对辖区情况及境内的管理情况熟悉和掌握后，又不满足于边境地区的生活条件，进一步通过骗取、冒领假的身份证件等非法手段流入内地打工，她们还带越南娘家亲戚在农忙时节到我方一侧务工，有的甚至索性做起了跨国劳工中介，组织、运输一大批越南劳工非法深入我国内地。一部分非法跨国女劳工也将是跨国新娘的“后备军”，她们平时在中国边境地区一边打工做活，一边在寻找和物色自己未来的中国丈夫，一旦遇到自己合适的心上人，她们就很快成为了新的跨国新娘。

越南边民越界进入中国边境地区务工，他们的活动范围不仅局限于在农村，在中国边境城镇的建筑、装修、搬运等需要耗费大量体力的行业也日益被他们所包揽。与越南毗邻的崇左、百色市，在水口、归春河、龙邦、平孟等边境一线，

是走私高危区域和走私必经路段，走私活动以此向周边转移，而走私货物的搬运一般请越南工来完成。在龙州县水口河，河面上经常架起竹排浮桥，越南劳工从越南一侧搬运木薯粉到中国一侧的大卡车上，或从中国一侧搬运化肥到越南一侧的大卡车上，工钱按包计算，2010年每搬运一包获得1.5元报酬，如果是别的价值较高的货物则得2元，2016年以后搬运价格翻了不止1倍。在靖西县龙邦镇界邦村那西屯734号界碑收矿点，经常会有工头组织非法越南劳工用马匹驮矿从734号界碑收矿点附近便道进入我国境内，并前往734号界碑收矿点进行贩卖。在中越界河北仑河沿岸，从事边贸的中国和越南货船每天有序往来于河两岸，这里有众多走私“望风棚”和走私码头，越南劳工聚集在一旁，等待搬运走私货。大新县硕龙镇归春河对岸，有不少小竹筏隐藏在河边的草丛中，有竹筏的地方就是一个小渡口，渡口不但有竹筏，还有绳子，白天绳子沉在水里，到了夜里绳子被拉上来固定在树干上，越南边民就把货物装在竹筏上，拉着绳子就渡过来了。

司机黄某某是云南富宁县里达镇人，他说，他经常载越南人，木央镇没有设置边防哨卡，只是巡逻，“三非”人员出入容易。辨别越南人很容易，那些衣裤脏、背小包的人，十有八九都是越南人。从田蓬到富宁县城69 km，如果载越南人，2012年的收费标准是每人40~50元，一次载七八人，但现在中国边防公安检查的次数增多，司机被扣留和处罚的风险加大，非法运输越南人每人收费标准达不到150元以上，恐怕是不会有中国司机愿意承担这种风险。司机们选择清晨或夜晚载越南人，很少被盘查，若是被抓到司机们一口咬定自己根本不知道所拉乘客是越南人，较少有人被罚款。当遇到边防公安检查，司机会叫越南人走一段山路。这里的越南人多的是到广西、广东打工的。那坡县城厢镇伏笔街的韦某某，是靖西县南坡乡人，文革时期去越南高平省保乐县做老师，在那里认识了妻子农某某，在越南排华时期夫妻俩回到了中国那坡。一直到现在，已经60岁的农某某都还没有中国户口，她主要是靠运营“三马仔”（三轮车）为生。由于

她熟悉那坡县的各种山间小道，经常为那些非法入境打工的越南人提供交通运输的服务，使他们避免在公路上遭遇边防公安的堵截。

（四）非法务工现象向内地蔓延

近年来，有一些越南劳工已开始深入到中国东部地区和内陆省市打工。10多年前，一般是由中国边民介绍或引导前往中国内地省市务工，但现在许多轻车熟路的越南籍劳工已经不需中国边民的带路或引荐，自己就可以单独前往或介绍、带领越南劳工到中国内地打工，由此形成了单纯由越方人员引导前往中国内地打工的劳工迁移链条。越南高平省保乐县垌木村46户，村里已经有21户盖起楼房，邓阿柳的家是2006年建的房子，花费10万元人民币，主要是他家种在山上的竹子卖到高平市赚了一笔钱，而政府给的补贴相当于2万元人民币。邓阿柳家有3个孩子，姐姐嫁在莱宁，妹妹已经不读书了。邓阿柳家在中国念井村的央元屯有亲戚，他的姨妈也嫁到央元屯。2009年央元屯姨妈的儿子带15岁的邓阿柳到广东罗定县砖厂打工，一个月3千多块钱的工资带给邓阿柳极大的满足。他2012年9月末从罗定独自回越南，春节过后还未满18岁的邓阿柳就已经踌躇满志地带着垌木村的几个发小一起去罗定打工，如今的邓阿柳不仅能为自己的越南乡亲介绍罗定县的工作，而且肇兴、清远、梅州等地也有他固定的关系网。越南念零屯的村民们每日开着摩托车通过中国一侧的布留屯过界，前往十几公里外的靖西某大型铝矿清洗铝矿石，傍晚他们又开着摩托车返回越南家中，有的村民至少在这家铝厂工作了3年以上。越南高平省茶岭县鸡丰社公交屯、那竹屯村民有10多人曾在靖西县龙邦镇其龙村村民的带领下到广东汕头打工，他们会向工头支付一定比例的工资，工头则包他们的人身安全。靖西县吞盘乡孟麻村加计屯的农某某，2003年跟着夫家的人一起到广东佛山市打工，学会一口流利的粤语，现在她外出打工不仅可以独自一人往返，而且还带娘家村里人到广东打工，娘家姑娘已经有2人因为打工而嫁到广东电白县。因此，进入中国打工也是越南姑娘寻找中国婆家的重要途径。那坡县念井村弄坛屯的黄

某某（1979年生），在佛山市打工13年，2009年回到弄坛，买了辆轿车，专门做起了跨国劳工中介。他告诉笔者，他家在越南那恩村还有一些土地和山林，需要走一个半小时的山路。那恩村以及周边几个村的姑娘想要他介绍中国的婆家，他已经办成了几桩。他介绍越南人到武鸣县农场砍桉树，一般抽取10%至20%的佣金，具体要看工作量的大小而定。黄某某已经有了自己固定的“打工团队”，他不需要四处联系业务，经常由事主在用工时主动打电话给他，他就负责安排车辆运输越南劳工到工地，工期结束后再负责把他们运回来，事主也是把工资交给他，他抽取佣金后再分发给越南劳工。如果在运输的路上遇到了公安，或在工地上遭遇盘查，那些越南劳工被遣返出境后，会自己再进入中国境内找到黄某某，要回自己的工钱。宁明县峙浪乡峙浪村那迈屯刘某某的妻子何花，越南陆平县人（1970年生），育有一子一女，女儿曾在广西民族大学读书，是当地有名的才女，刘家人都为她自豪，认为她很有出息，何花也觉得自己得到了回报。夫妻俩带着6岁的小儿子去广东东莞市打工，刘伟才做保安，何花在一户人家护理老人，她在广东做护理工作已经有15年。现在那迈屯至少有25人在东莞做保姆，她们还介绍越南的亲戚到广东做护理工作，刘某某的大哥说，越南人在广东打工的人数也有六七万人了，因为用工费用低廉，那些小工厂也愿意接收。靖西县吞盘乡孟麻村布留屯有一个从广东惠州打工归来的青年包出租车回家，正巧碰上了笔者，他很得意地说自己既有中国户口又有越南户口。而像这个青年那样的情况并不是孤立的个案，跨国婚姻子女往往利用两国政策的漏洞打擦边球，既享受中国边民应得的政府补贴，又享受越南边民所得的实惠。这个年轻人经常带越南人去广东打工，自己也按人头收取介绍费。周边的村民也知道这样的情况，他们非但不认为这种“两头通吃”的行为是违法的，还觉得这是个人的能耐，能做大事情的能耐，还认为这样的人在实际的中越边境贸易中占据先天优势，日后必定如鱼得水，干出一番事业。

笔者到过爱店镇3次，每次都能看到路边十几个人背着包裹，司机说肯定是越南人，有一次

上前询问结果还真是越南人。那一次在爱店口岸市场旁，约有30多人在等车，说越语不说壮族话，他们说已经有车接他们出外打工了。越南人很少单独出来找工做，都是靠工头带出来的，越南工头一般带出来的人数是五六人，工期一般是一两个月。那坡县中强乡盛产八角，有的一户有100余亩（6.66 hm²）八角林，所以每年都要请越南人来收八角，割草捆叶蒸八角叶，一次蒸一千斤（500 kg）的八角叶取油。那坡的人工贵，如果请本地人收八角叶蒸油，除了包食宿外要每天付100元，否则是没有人愿意做的，但是请越南人每天付50元就可以了。那坡人不喜欢找越南人建房子，都是请中国工人，他们认为越南人建房技术不行，除非是搬砖、和水泥等这样的粗重活，那些砌砖的活，他们宁可多花钱请本地的师傅做。那坡县下华镇规六村主要种植八角，规六村一带有20多个自然屯的山头种满了八角，到了采摘季节，一日会有数百名越南劳工越界采八角取酬。规六村的部分农户会将山地包给当地工头，一个山头现在包出去大约250元，然后再由工头找越南边民分别完成八角的采摘工作。云南河口县瑶山乡五道河村规模化种植沙树、肉桂、柚木等经济作物，这里常年雇用越南边民做工，红河对岸的越南瑶族劳工经常坐船到五道河村询问是否雇工，原来他们的工钱每天只有30~60元，这仅是雇佣当地中国瑶族劳工一半的价钱，随着中方一侧用工价格的日益透明以及劳动力的紧缺，雇佣越南劳工的工酬达不到雇佣本地人工酬的三分之二，雇佣方是难以请到越南籍工人的。

按照越南政府现行政策，对外输出劳务工作全部由劳务输出公司负责，据越南劳动社会荣军部国外劳务管理局（对外输出劳务工作主管局）统计，至2012年，越南全国有170家合法经营向国外输出劳务的企业，但是这些向国外输出劳务的企业根本无法满足越南劳力输出的需求，尤其是一些文化素质不高的劳动力。此外，有的企业对输出前的劳务培训简单、马虎，管理不到位，而劳务人员需自行准备材料、证件、签证等，还需向劳务输出公司交纳一笔服务费，致使部分境外边民不愿通过合法的劳务输出企业而是通过亲

朋好友介绍到中国一侧务工。

二、对入境务工的越南边民进行管理的法律依据以及存在的问题

如何有效地对入境务工境外边民进行管理，迅速转变无序用工为有序管理，这对于实现边境居民的安居乐业，推进安定边民稳边睦边，促进边疆民族地区繁荣、和谐、稳定，有着重要的现实意义。目前在我国可以照章依循的针对外国人就业行为而制定的法律法规只有《外国人入境出境管理法》及其管理条例、《外国人在中国就业管理规定》等，这些规范外国人在华就业的法律法规在总体上原则性较强，有些具体的条款对来华就业的外国人在管理的规定上仍然不够具体，可操作性也缺乏指导，没有详细界定来华工作和就业的外国人的身份、行业性质、具体职业，特别是没有根据不同性质、不同领域、不同层次的人才制定针对性强的就业管理政策，难以适应外国人在华就业管理形势的发展趋势。

要解决境外边民入境务工身份合法化的问题，重点是实现他们在华居留身份的合法化。对于目前入境务工的越南边民的居留问题，我方主要采取以下三种情况：1. 持有《边民证》的越南边民入境到中方一侧，可停留72小时，超过72小时的，须到广西区公安厅设在边境各地市的出入境签证办公室办理《中华人民共和国外国人出入境证》（以下简称《外国人出入境证》），因入境务工而办理《外国人出入境证》的需由用工的公司、企业或个体工商户提出申请及担保书治安责任状，该证有效期是1个月。在务工许可期限内，1个月换1次证，费用是100元/次；2. 持《护照》入境务工的境外边民，可给予办理《外国人居留许可》，持护照和《外国人就业证》可到边境县公安局出入境管理大队办理《外国人居留许可》，该证有效期是6个月，可续签；3. 一些持有合法入境证件的境外边民，没去我国管理机关办理任何手续就在中国务工，对于此类非法居留、非法务工的境外边民，中方采取的措施是“一线查，二线控”的做法。

虽然对于越方边民跨越国界进入我方务工的趋势，官方与民间均认可了“宜疏不宜堵”的做

法,但对于此类缺乏引导的、组织的、无序的非法越境、非法居留、非法务工、非法结婚、非法生孩等“三非”人员甚至“四非”身份的越南籍人员增多的现象不加以控制,势必影响到边境社会秩序的把控以及边疆社会的稳定,进而影响到国家安全。为了遏制“三非”现象的蔓延,中国边境地区相关管理部门对此采取一些管控的政策和措施,也取得了一定程度的成效,但原可以将其规范化管理但实则无法管理的现象值得我们深思。由于缺乏相应的务工边民的登记备案制度及务工管理机制,难以实现对他们在流动秩序上和流动具体行为的引导和密切监控,一旦出现跨国劳资纠纷,多数只能按照民间的“土办法”调停纠纷,根本难以按照我国现行的劳动法加以仲裁和解决,有些时候无法保障入境务工的境外边民的自身权益,容易引发国际劳务纠纷,也给边境地区埋下不安定的隐患。

(一) 对“三非”人员的监管乏力

中越边境无天然屏障,在漫长的边境线上山水相连、村寨相依,但村屯之间大多零散分布于大石山区的山弄之间,跟外界沟通不便,再加之受学校教育程度有限,法律意识不足,跟官方打交道的经历就更为有限,并且进入中国务工的越南边民多数从事的是为期较短的体力劳动,虽然我方有规范的用工规定与流程,但要求他们按规定办理入境通行证和居留证难度很大。从我方设置的境外人员务工管理的门槛来看,确实存在准入严、办证难、费用高的问题。大部分的越南边民是持有合法入境的边民证的,这样方便他们进入中国互市和集市,但即使他们具有合法的边境通行证,也不愿去办理相关的合法务工和居留手续,造成了合法入境非法务工的局面。对于那些持有《边贸互市证》(相当于边境通行证)而没有《外国人就业证》的长期在中国边境一侧务工的越南边民,他们通常是根据中方一侧的市场变化和社会需求而改变自身提供劳务的方式,其本身就具有较强的流动性,缺乏稳定的工作和雇主,也没有签订劳动合同的惯习,因此,难以引导和监督。每年公安边防花费大量的时间和警力用于遣返“三非”人员,但往往是前脚刚遣返后

脚又入境,屡遣屡返,“三非”人员的违法成本较低,“罚金”这种处罚方式难以奏效,因为一部分越南边民的佣金是直接交付给中介的,他们返回越南后再由中介打入他们的账户,也规避了被我方公安抓到被没收现金的可能性,他们非法务工的时间越短,被遣返时再次入境的几率越大。而我方在遣返的过程中不仅要花费食宿费与路费,为了规避国际纠纷还要做好各种安全防范,由此引发的大量经费、增加警力的负担都由我方承担,增加了人力、财力、物力和时间的消耗,遣返工作压力很大。

对于那些长期居留在中国境内的“三非”越南新娘,由于两国水陆相连,中越边境地区的边民通婚已经有很长的历史,在当地也已被广泛接受。从人道主义考虑,应该让它回归人性,这需要中越两国有关方面共同努力解决相关问题。边民的跨国婚姻登记工作是一项长期、没有时限性的工作,为了让边民通婚合法化,边境一线的基层民政部门应该承担起涉外婚姻登记工作,配备熟悉相关法律法规、懂越南语的工作人员,使边民婚姻登记工作能顺利进行。有关政府部口应及时沟通,无缝对接,使边民通婚工作规范化、常态化、科学化。而越方政府相关部门也应应对中国现行的制度规定予以配合,尽可能地为本国女性公民开具各种证明,以便使其顺利完成婚姻登记手续。中越边民通婚引发社会问题的根本症结在于婚姻关系未登记,而婚姻关系未登记主要梗阻在越南政府不支持两国边民通婚,边民很难获得婚姻登记所需的证明材料。鉴于此,应充分利用国家“一带一路”战略实施时机,加强与越南政府间的协调与沟通,力争使双方达成共识,为通婚边民提供必要的证明材料,实现政策连通、相向而行。实际上,很多边民告诉笔者,他们就是因为害怕被遣返或被罚款,所以刚到中国时都尽量避免与中国边防公安打交道,不会主动到边防派出所登记,以免被赶出国界线,因为连他们自己也知道自己是非法入境的身份。再者,驱逐她们出境几乎没有什么效果,因为中越边境小路无处不通,等执法人员前脚一走,这些越南妇女后脚就回来了,结果是什么问题也没有解决。总之,通过制度化的创新,落实一些具有

可操作性的程序运作才能解决这些问题，单纯采取强制遣返或经济处罚这样“以堵截为主”的老办法无法根除边民非法通婚的“牛皮癣”。

另外，在宣传方式上，由于中越边境地区边民的文化水平有限，这种面向基层的、面向法律知识有限的边民，法制教育宣传不能照本宣科走过场地应付了事，要采取容易让当地边民接受的方式来进行。在向当地边民宣传时，应当使用本地方言，有条件的可以运用本民族语言、当地土话，把一些深奥难懂的法律术语转化成当地人语境下能够被理解、容易被接受的话语。此外，那些在大学里学习越南语专业的本科生，应该动员其加入志愿者行列，为这类家庭在相关手续的办理上提供指导，这也有助于大学生提高自身的社会实践能力。

（二）执法界定缺乏法律依据

近年来，境外边民非法入境进入我国沿海和内陆地区非法务工的态势越发严峻，公安部门对这一势头的蔓延也存在着较大的难度。虽然公安部门知道有一定数量的越南边民在中越边境非法务工，但很难对其具体的数量进行统计。由于境外务工人员从事的行业分散，因此难以集中摸清具体数量，再加上其务工形式灵活、时间多样化，用工的方式也较为隐蔽，难以被公安人员发现，另外，非法用工的企业或个人，雇佣双方为逃避法律的相关制裁，事先已经在用工身份、支付方式上达成了协议、统一了口径，所以执法人员难以界定他们的违法行为，在处罚方式和程度上也缺乏准绳。一旦出现雇佣关系的财务纠纷，执法人员取证也存在较大难度，越南边民从事雇工的时间较短，酬劳一般按照务工的天数计算，雇佣双方很少签订劳动合同，雇佣关系不正式且松散。一些雇佣企业为了降低生产成本聘请非法务工的越南边民，这些行为在一定形式上规避了法律，就是为了使雇佣方在处罚的界定上缺乏法律依据，所以企业主也不会主动去签订雇佣合同，在生产管理的记载和财务记录上更加不会出现越南非法雇工的名字，一旦出现纠纷，执法人员取证困难，越南劳工的自身权益很难保障。

（三）各职能部门碎片化的管理还未形成整体合力

中华人民共和国成立以来，尽管我国对外国人出入境、居留、涉外婚姻和国籍等相关问题的管理出台了有关的法律、法规，但我国目前依然没有出台移民法，本应由移民法行使的调整功能散见于《中华人民共和国出境入境管理法》等不同的法律部口中。地方政府在非传统安全协作治理中还存在体制、组织、程序和成本上的诸多壁垒。此外，非传统安全多样性、复合性、易转化的特点逐渐模糊了治理的责任边界，其治理对象、治理责任很难按照属地化和科层制模式进行责任分割，边疆非传统安全治理面临着主体责任缺失、地方政府推卸责任或者选择性治理的问题。目前，外事、边防、公安、人社等部门尚未建立统一的境外边民出入境、居留、就业信息网络，各职能部门碎片化的管理，还未形成整体合力，境外边民居留及务工的相关信息无法实现跨部门动态共享。^[1]各部门没有很好的协调管理机制，多头管理、各自为政，相互之间缺乏横向协调和信息沟通，对非法务工的境外边民数据不清，情况不明。如人社部门负责境外边民入境务工管理的审批与年检，但却难以对境外边民的入境、居留做到及时发现和全面掌握，而公安机关负责查处非法务工的境外边民，却不掌握境外边民的务工情况，查处往往依靠群众举报。因此，要设立移民机构，对外国人（境外人员）出入境和移民实行垂直领导，统一管理。2018年4月2日，新组建的国家移民管理局正式挂牌，国家移民管理局将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，建立健全签证管理协调机制，主要职责包括协调拟定移民政策并组织实施、负责出入境管理、负责外国人停留居留和永久居留管理、难民管理、国籍管理等。

三、构建越南边民入境务工的创新管理机制

作为革命老区、少数民族聚居区、边疆地区、贫困地区和曾经的战区“五区一体”的中越边境地区。而国家“兴边富民”等针对边境地区的各项优惠政策实施时间尚短，短期内很难改变

区域内贫困面广、贫困度深的现实局面。而毗邻的越南北部山区自然环境复杂、经济落后。诸多原因使中越边境地区形成了一个特殊的边境贫困带。按照马斯洛的需求层次理论,当前研究中越边境边民需求的成果主要散见于一些非传统安全视角下中越边民跨国界交往交流的田野调查个案或专题研究中,如“非法入境”“非法居留”“非法打工”“非法结婚”等。这些研究多是站在国家法律层面的立场,而忽视了边民这一特殊群体自身的话语权,对策建议缺乏可操作性,难以上升为政府行为。此外,一些“兴边富民”调研成果主要是在各级民委系统的工作总结或调研报告中,学术含量少,集中反映的是经济和教育需求,而忽略了文化、社会、心理等需求,难以全面反映边境少数民族的特殊需求。边疆安全关乎国家构成体的各个民族的生存安全、发展安全以及人的安全,不仅涉及军事、政治、外交等传统边疆安全领域,还涉及生态、资源、人口、粮食、卫生、教育、信息等非传统安全领域。只有将非传统安全领域内的参照项目转化为边民个体的具体需求时,这样的研究才能回归到边疆安全最终追求的目标,即“人的安全”。

(一) 从边民的特殊需求出发,完善立法、优化办证流程

基于“大一统”建构的国家秩序与基于“生活逻辑”建构的边民秩序,二者处于不调和的状态,国家制度设计上必须按照边民的特殊需求还“政”于民,让边民感受到作为国家公民的自觉性。中国边境地区经济的发展繁荣离不开越南边民的共同参与,特别是中国边境地区在农村严重缺乏青壮年劳动力的情况下,越方边民的流入与补充影响着中国一侧经济发展的速度。^[2]

广西和云南公安针对越南的出入境管理工作已有20多年的依法管理的实践经验,需要在新形势下制定地方性法规以加强出入境法治建设,但新的地方性法规的出台尚需时间。

按照现行的立法,对于持有《边民证》的境外边民,无论是入境务工,还是入境探亲访友、求医治病、从事正当商品交易的居留,都可以申办有效期为1个月的《外国人出入境证》。公安

机关在办理《外国人出入境证》缺乏针对性,并没有区分外国人居留中国是否存在务工的情况,即务工的居留与非务工的居留这两种情况。目前的做法是通过办理《外国人出入境证》来解决越南边民的居留问题还不够科学合理,难以跟上形势的变化和需求。按照《出境入境管理法》的规定,居留证是要区分工作类居留证与非工作类居留证的,其目的是为了对入境工作的外国人进行有效的监管。中越边境人员流动频繁,对于入境的越南边民只有分清务工的居留与非务工的居留这两种情况,才能对引导其流动性并实现动态监督。

对于持《护照》来务工的境外边民,凭《护照》和《就业许可》可申请签发有效期为6个月的《外国人居留许可》,期满可续签。根据我国《外国人签证和居留许可工作规范》第2条的规定,受理、审批、制作和签发外国人签证和居留许可的机关是直辖市公安局出入境管理处(局)以及设有出入境管理专门机构的地市公安局出入境管理部门。因此,入境务工的越南边民要办理《外国人居留许可》就要到直辖市公安局出入境管理处(局)以及设有出入境管理专门机构的地市公安局出入境管理部门,还要求在人社局办理《外国人就业许可证》,准入门槛高。办理路途的奔波、办理手续的复杂、办理费用的增加等等,这些无疑抬高了《外国人居留许可》办理门槛,即使越南边民持有《外国人出入境证》也很少愿意去办理《外国人居留许可》。另外,《外国人居留许可》的有效期限仅为6个月,期限较短,这又增加了越南边民续签的时间和成本。在新形势下加强出入境法制建设有必要制定地方性法规予以规制才能更加契合实际工作的需要,所以在广西和云南两省区,门槛国人《居留许可》。针对入境务工的越南边民可根据当地的实际情况通过办理《务工类居留证》来解决居留问题,办证的地点可以直接设在边境市县,减少边民办证的奔波,节省时间成本和实际办证的费用,这样,不仅方便、快捷,而且可以免去办理《外国人居留许可》,还可解决居留和务工两件事情的合法化。办理《务工类居留证》期限可以根据实际情况设置较长的有效期,有效期可以是1至3

年,节省了为办理证件延期而花费的时间、人力和物力,有效解决了务工边民居留时间短的问题,方便务工边民安心工作。办理《务工类居留证》比办理《外国人居留许可》针对性更强,明确区分务工边民与非务工边民,便于采集入境务工越南边民的相关信息以及对其工作和流动的监管。^[3]

(二) 建立完善的登记备案制度,与越南方面签订有关劳务合作协议

《行政许可法》第9条规定:“依法取得的行政许可,除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让之外,不得转让。”目前,两省区的人力资源与社会保障厅已将为外国人办理《外国人就业证》的审批权限下放到地级市的人社局,但地级市人社局不能将该权限再次下放或转让,这无疑在实际工作中局限了用工组织或个人和越南边民个人办证的意愿和增加办证的流程。较为合理、合法且高效的做法是由拟聘越南人的用工组织或个人以及越南边民向中国边境县市人社局直接提出申办《用工许可证》和《务工证》,然后由地级市人社局审批发证。

当前中越边境人员流动频繁,对于入境的越南边民只有分清务工的居留与非务工的居留这两种情况,才能对他们无序的流动性加以引导和监督,实现其从事的行业、具体数量、务工形式、时间安排、用工的方式等情况的动态把握,实现对引入境外边民统一进行管理服务,减少遗漏在我国管理框架之外的境外边民数量,逐步将他们引入正规的管理体制内。考虑到目前境外边民入境务工对当地经济建设的贡献和存在现状,建议对他们采取“变堵为疏”的态度,先将他们吸纳进来,进行登记备案,通过登记备案让境外边民有一定的归属感。按照“先纳入,后管理;先管理,后规范;先规范,后完善”的思路,寓管理于服务之中,不断探索境外边民入境务工管理模式。

那些遗漏在我国管理框架之外的非法嫁入的越南“老三非”妇女,她们的存在的确是中国边防难以彻底解决的顽疾。中国边防派出所应该印发相关规定,分发给涉边行政村特别是与越南直

接毗邻的自然屯的村民,如果边民文化素质有限,可集中村民小组长开会,使其了解越南边民入境出境及住宿、临时居留方面的规定,以便向那些有意向嫁入中国边境的越南籍妇女进行宣传,在最初就杜绝“非法入境”的情况,为合法地临时居留中国争取到时间,以便回国办理边民涉外婚姻登记所需要的各种证件与材料。但“临时居留证有效期最长为6个月,有效期满后需继续居留的,应当于期满前3日内向原发证公安机关申请延期。临时居留证可以延期两次,每次不超过3个月。”从这段规定中我们可以发现,持临时居留证,两次延期以后,最多只有12个月的期限。超过12个月,那些刚嫁入中国家庭不久的越南妇女只能先回越南,然后重新入境。但中越边民大多居住在偏远的大石山区,他们要到县城去办理一次“延期”很不容易,而绝大多数跨国婚姻中的越南妇女不去“延期”,因此就成为“非法居留”者。据笔者田野调查的体会,中越边境地区通婚边民所在村寨跨境相邻,入境通婚的越南女性普遍法律意识淡薄,很难要求她们绕道从边防检查站办证入境。她们大多采取非法的方式就入境,在我国非法居留,甚至非法就业。均无有效身份证件及相关入境记录,根本就不符合办理我国《临时居留证》的规定和条件,申请长期居留、永久居留、甚或归化入籍更是绝无可能。

为了缓解中国边境地区季节性、结构性用工缺口,也为了缓解越南国内富余的劳动力造成紧张的就业压力,同时也为保障双方边民或组织在雇佣关系中的合法权益,促进双方边境地区经济发展和边疆的稳定,中越双方应加强两国的劳务合作,签署市级和省级层面的相关劳务合作协议或备忘录。双方要明确具体的合作条款,规范双方劳务协作行为,促使越南边民在劳务协作的框架内,合法、有序地进入中国边境地区从事劳务活动。为避免双方雇佣关系引发的纠纷升级为国际纠纷,可将越南边民与用工主体的法律地位、双方合同劳务关系、争议解决等问题写入与越南方面订立的合作协议或备忘录中,若出现争议情况,只要不违反法律的强制性规定,完全由双方平等协商,国家不应干涉。

（三）整合各职能部门的碎片化管理，积极搭建合作平台

在世界现代化进程中，随着对外交往的不断扩大，跨国务工也成为国家治理中的重大问题，成为世界很多国家，尤其是大国移民管理中的重要内容。跨国务工其治理理应上升到国际移民治理的高度，围绕出入境管理、签证管理、居留管理、务工管理、社会融入等五个方面进行全面系统地治理，涉及公安、民政、边防、外事、卫生等其他政府部门和社会组织、民间组织、企事业单位、基层社区组织、公民等多元化的横向治理主体。^[4]因此，要设立移民机构，对外国人（境外人员）出入境和移民实行垂直领导，统一管理。应厘清各治理主体的权限边界，改变目前各自为政、政策措施不统一、资源力量分散、系统不协调、不顺畅等导致的碎片化的治理方式，做到各主体各尽所能、各尽其责、广泛参与，实现对中越边民跨国务工问题的有效治理，促进中越边境地区的发展繁荣与边疆地区的安定和谐。

2015 年广西东兴国家重点开发开放实验区充分发挥实验区先行先试优势，进行了跨境劳务合作试点探索，启动中越边境劳务试点工作，搭建境外边民劳务用工合作平台，合法利用境外丰富

的劳动力资源，以获取人口红利。在东兴试验区建设中国—东盟国际劳务市场。广西壮族自治区人民政府已出台《加快推进东兴重点开发开放试验区建设的若干政策》，支持试验区建设中国—东盟国际劳务市场，将其纳入国家“十二五”人力资源市场规划项目，在建设资金上给予支持，建设成为国际性、区域化的中心劳务市场，有效地调处矛盾纠纷，这将有利于促进对外开放合作、调解国际劳务纠纷、促进地方经济发展以及对境外务工的管理和监控。以国际劳务市场为基础来搭建供需平台，为双方提供一站式服务和管理，并将该平台从面向越南逐渐拓展至整个东盟劳务市场，提高国际化水平。

〔参考文献〕

- [1] 陈光林. 越南入境务工人员规范化管理研究 [D]. 南宁: 广西大学, 2015.
- [2] 李茂峰. 外国人在华非法就业管理制度探析 [J]. 广西政法管理干部学院学报, 2011 (3): 52-58.
- [3] 刘妮娜, 马庆斌. 边境经济合作区吸引外来务工人员对策研究: 以广西东兴市为例 [J]. 改革与战略, 2013 (5): 74-77.
- [4] 张立国. 区域协同与跨境治理: “一带一路”中的边疆非传统安全治理 [J]. 广西民族研究, 2016 (4): 43-49.

