

论边境开放口岸 流动人口的作用及其管理

李光灿 沈淑珍

自80年代以来,在改革开放浪潮的席卷下,中国边境口岸地区的人口流动正以前所未有之势,迅猛向前发展。在这种情况下,笔者1992年内随课题组先后到广西的北海、东兴、凭祥,云南的畹町、瑞丽、河口等边境口岸进行了调查,现就调查中所发现的一些问题作些分析。

一、边境开放口岸流动人口流量的发展变化

位于广西、云南边境的北海、东兴、凭祥、河口、畹町、瑞丽等口岸,其地理位置与越南、缅甸等国接壤和相邻,这些地区由于同一民族跨境而居,边界两侧的居民历史上就有互通婚和定期互市的关系,同时由于其所处地理位置,很早以前,它们就成了中越、中缅边界双方居民的集市点和中国通往东南亚地区的水陆门户。但是在过去,只因这些地区经济文化落后,加上我国户籍管理制度的禁锢,致使这些地区流动人口数量少,范围狭小,主要是边境附近的居民。远距离到这些地方来行商谋生的就寥寥无几;而且,流动频率极低,一般是逢定期集市之日双方居民才带上小宗农副土产、水产、山货等来这些口岸交易,而且停留时间短暂,一般是当天往返。例如广西的凭祥市、云南的河口、打洛、畹町,过去曾被称中国通往东南亚的陆路重镇,但是逢集上市的人却少得可怜,几百人上千人就算多了,平日都很冷清,与内地都市相比还

属不毛之地。

从80年代中期以后,改革开放的春风唤醒了这些地区,给其带来了生机。特别是80年代末,国家先后把这些地区确定为国家级和省级对外开放口岸;中越两国恢复了邦交,这些边境口岸的人口流动一时出现了前所未有的喜人景象。经济的发展促进和吸引了人口流动,人口流动的发展又加速了这些地区经济的发展。1989年以前,尽管云南和广西内地的改革开放不断升温,但除云南西部的畹町、瑞丽的边贸略有发展外,无论是从周边国家或是从国内到这些边城来经商旅游的人都极少,集日上市的人并不多,如河口县的桥头,1989年以前的街日一般只有300来人赶街,现在一般每个街日都有3、4千人上市。1989年下半年以后,这些边境口岸的流动人口量骤然增加。从境外来看,越南等国不仅靠边界一带的边民来到这些中国口岸参加互市,而且这些国家中部南部大城市的商贾也纷纷前来进行大宗贸易。从国内来看,不仅有广西、云南内地的工商企业、个体商贩,而且国内其它省市的企业也争先到边境口岸来投资办实业,设立商号,到这些口岸附近来办理公务、旅游观光的人也不断增加。

广西东兴镇在1989年口岸刚开放时,每天从越南进入中国的边民上万人,目前每天基本上保持进出各3000人左右;凭祥市的弄尧口岸,1989年口岸开放后,每天从国内流

入的约 16000 人左右,从越南进来的约 1000 多人,已办理暂住户口的有 6000 多人。

云南的河口在 1989 年前,我方边民与越南边民的往来几乎完全中断,内地也无人到此旅游观光。1910 年滇越铁路修通后曾经繁华一时的滇南重镇显得格外萧条。1989 年后河口口岸出现了生机盎然的沸腾景象,不仅越南边民来往络绎不绝,云南省内外的客商也蜂拥而至,1990 年全年,中越双方从河口出入境的边民达 20 多万人次,1992 年 1 至 6 月通过登记在册的出入境人数就有 158989 人;越方商贩来河口开设固定摊位共 437 个,常住河口经商的越南商贩有 1273 人。1991 年,仅河口县运输公司的客运量就达 44.2 万人次,尚有其它运输部门及单位自用车辆载客不计其数。

上述边境口岸的开放和建设现在刚起步,这些口岸人口流动的发展也仅是开始,随着这些地区基础设施的不断扩大和完善,边贸额的大幅度增加,作为西南地区通向东南亚陆上通道作用的加强,这些口岸的流动人口量将会成倍的增加,这是不难预料的。

二、边境开放口岸流动人口的特征

由于目前边境口岸的流动人口是在新时期新的条件下产生的,因此,不仅其规模远远超过从前,而且其构成也具有许多鲜明的特点。

1. 边境开放口岸流动人口的性别年龄构成状况

旧时边境口岸流动人口中除越缅方面来的是女性人口较多外,从中国云南内地来的则是男性占绝对多数,年龄是中年偏多。而今边境开放口岸的流动人口由于其来源构成复杂化,所以其性别年龄构成也发生了明显变化。以河口 1991 年从国内流进的流动人口为例,4657 人中,男性 3464 人,女性 1193 人,性别比为 290.36,虽然男性仍占优势,但女性已比过去有了增加。越南流进的则女性仍多于男性。从年龄来看,老年人口和少年儿童

很少,青壮年比重很大。这主要是边境开放口岸都是新开发地区,目前正在大搞房地产、交通、道路、水电等的基本建设,流动人口中相当大一部分是来搞基建施工的,这类基建施工所要求的多为年轻的男性劳动力,只是一般的商饮、旅馆服务部门,年轻女性才稍多一些。从年龄来看,只有那些到边境口岸旅游观光的人中,中老年才多一些。

2. 流动人口在口岸停留时间

一般来说,越缅边民到我方来互市的大部分人都是早来晚归,不在中方住宿,这类人在广西云南各边境口岸数量都很大,广西各口岸的越方流动人口主要就是这种形式。另一种形式是越缅商贩到我方来通过办理暂住登记手续,在中方长期摆摊设桌开商号等,也有部分属非法涉外婚姻的越方妇女嫁到中方来的。

从中方国内到边境口岸的流动人口看也有两种类型,一类是到边境口岸旅游(包括到越缅旅游)、出差的人员,这类人在口岸停留时间短暂,3 至 5 天为多。另一类是国内各地到这里来经商、搞建筑、运输、打工,搞种植承包等的,这类人一是数量大,居住时间长,有的是全家人几乎都一起搬来。例如,云南河口县到 1991 年底在有关机关办理暂住登记手续的国内流动人口共 4657 人,按居住时间分类的情况是:住三天至一个月的 1579 人,占 33.91%;住一个月至一年的 1926 人,占 41.36%;居住一年以上的 1152 人,占 24.74%。按照边境开放口岸发展的规划来看,随着国内及这些地区经济及商贸的迅速发展,后一类流动人口的增长速度将大大超过第一类。

3. 边境口岸流动人口的来源地构成

境外进来的流动人口若以地域划分,可分为边界附近农村、小城镇的居民和越缅诸国(在云南德宏州各口岸还有其它国家的)腹地的城市商贩。目前这两类人中,前一类比重最大,后一类比重最小,今后随边境口岸的发

展,后一类人所占比重将会迅速上升。

中国内地到边境口岸的流动人口,按行政区划和经济区域划分,则来自边境口岸所在省内的比重高于省外的;来自农村的高于来自城市的。以河口为例,1991年底已登记在册的4657个流动人口中,来自省内的是3081人,占66.16%;来自省外的1576人,占33.84%;来自农村的3085人,占总数的66.29%;来自城市的1572人,占总数的33.71%,其它口岸的情况也大致类似。流入的人口农村多于城市说明,随着经济体制改革的深入发展,农村劳动力离开本乡本土,离开世代所经营的、自己所熟悉的职业,到异地他乡去从事别的职业,这种历史性的转变已经开始。云南农村人口商品意识为零的状况正在改变。

4. 流入人口流动的原因和职业构成

边境口岸流动人口流入的原因及职业结构可用河口的情况作代表说明。见下表。

1991年国内流入河口人口的
流动原因及职业构成

流入的原因及职业	位次	人数	占总人数%	男	女	性别比
合计		4657	100.00	3464	1193	290.36
务工	1	2181	46.83	1932	249	775.90
旅游	2	835	17.93	470	365	128.77
经商	3	418	8.98	231	187	123.53
种植	4	307	6.59	246	61	403.28
服务业	5	269	5.78	139	130	106.92
其它	6	163	3.50	133	30	443.33
探亲	7	157	3.37	110	47	234.04
投亲	8	156	3.35	94	62	151.61
出差	9	152	3.26	97	55	176.36

资料来源:河口县公安局提供

河口县虽然过去曾有过一时的“繁荣”,但它现在仍然是新开发的边境口岸的代表,从上表可以看出,这类新开发边境口岸流动人口的职业构成有两个明显的特点:第一,到这些地区来从事务工、经商及进行旅游的人数占流动人口总数的比重最大,三者合计高达73.74%;第二,从事务工、种植及其它的人口性别比最高,这是因为这些职业劳动强

度大,多为重体力劳动,只有男性劳动力才能胜任的缘故。随着边境口岸开发和建设的日趋完善,流动人口职业高度集中及性别比很高的状况将会逐渐改变。

三、流动人口对边境口岸经济社会发展的影响

流动人口对边境口岸发展的积极作用:

1. 给边境口岸的经济活动注入了生机

国内外大批流动人口向边境口岸云集,带来的结果是:

第一,促进边境贸易的急剧增长。以河口为例,从1989年至1992年底先后已有北京、天津、广东、江苏、四川、贵州及云南等省市的企业和单位在河口开设公司、商行、商号已达176家,个体工商户1336户,越南边民在互市点摆设的摊位500多个,常来做生意的越南有2000多人,与越南交界的南溪河和红河上数十艘机动船来回运送货物和载客,码头上呈现一片繁忙景象,每天由河口开往昆明、开远的客货列车三趟,发往各地的客运班车32次,每天的客流量达3000人以上。致使河口边贸成交额直线上升:1989年为4100万元;1990年为6200万元;1991年为1.33亿元;1992年达1.4亿元。

第二,促进了边城建设和第三产业的迅猛发展。来边境口岸的流动人口多了,首先给这些地区提出的问题是满足人们食、住、行、用、玩等方面的需要,这就必然带动这些地区房地产业、旅馆业、饮食业、金融业、建筑业、交通运输业、能源、邮电通讯业、旅游业及文化娱乐等第三产业的发展,使边境口岸城市化建设以惊人的速度向前发展。

2. 促进了边境口岸与外地的信息和文化交流

流动人口规模的增大,流动频率的增高,经济的活跃,边境口岸设施的不断完善,边境口岸将一改过去那种与世隔绝,信息闭塞的局面,与外界的信息传递交流大大增加。信息是人口流动的指令,而人口流动又会带来信

息,促进信息的传递与交换。人口的大规模流动为文化交流提供了条件,拓宽了当地人的文化视野,改变着人们的僵化的思维方式和生活方式。

3. 促进边境口岸地区人口素质的提高 这种积极效应表现在两个方面:

首先,这些地区大规模的频繁的人口流动,扩大和加速了边境地区同国内发达地区甚至国外的文化交流。大批内地和国外的人口到边境口岸来,一方面会改变这些地区人口的文化程度结构,因为流动人口中相当一部分是文化素质较高的,如外地来的建设者、办事处的业务员、商号的经纪人、旅游者等;更重要的是大批内地高素质人口向边境口岸的集聚,必然带来发达地区先进的文化、先进的思想、技术经验,他们在边境口岸的活动必然同商品的“重炮”一道猛烈地轰击人们思想观念等方面的“旧城堡”,促进人们观念和意识的更新。对于提高边境地区人口文化素质来说,流动人口所起的这种作用,其速度及作用程度远远超过建立几所学校。

其次,人口的流动扩大了边境地区的通婚圈,这对于改善这些地区人口的身体素质有着不可估量的作用。一个地区通婚范围的大小,同这一地区与外界交往的地域范围及频度有着紧密联系。我国农村,特别是象西南边境地区,自古以来由于处境几乎与世隔绝,人们通婚的地域范围极其狭小,方圆一二十里,甚至长期局限在一个自然村内,与县外省外联姻的非常稀罕,这很不利于人口素质的提高。边境口岸开放后,随着各地的人口向这些地区集聚,就为这些地区通婚圈的扩大创造了条件,使人们突破传统的地域范围,实现远距离联姻成为可能。这种由于人口流动,使人们千里有缘来相亲产生的后果是:不仅促进了边境口岸与外地的文化交流,非常有利于这些地区人口科学文化素质的提高,而且从遗传进化的观点来看,通婚圈的扩大,必然会扩大和加速人种基因的交流,联姻双方的

血缘相隔越远,越有利于改善人种的个体素质,有利于人口身体素质的提高。

4. 流动人口发展给边境口岸各方面管理带来的问题

在充分肯定流动人口对边境地区的开发、经济社会发展方面的积极效应的同时,也应正视其产生的消极效应。

(1) 给当地计划生育工作带来的难题

自80年代初改革开放以来,随国内各地流动人口的不断增加,就给计划生育部门的管理提出了新课题。各地城镇在实践中尽管也摸索出了一些管理办法,但对于流动人口的生育管理至今仍是一个令人棘手的问题,而边境开放口岸流动人口的生育管理难度更大,这有两方面的问题:第一、流入边境口岸的人口,特别是占流动人口比例最大的务工经商的人口,其年龄结构轻、育龄妇女多、生育能力和生育愿望强。但是,他们居住分散,由于边境开发区的规范化居民住宅区还待建设,外来人口大多还住在自搭的窝棚内,而且流动性极大,三天住这里、两天搬那里,住地经常变动,客观上给管理带来了困难。一些人利用这种状况钻空子,不实行计划生育,以致在边境口岸地区,早婚早育,非婚同居生育,计划生育的空白点较多。第二,在云南、广西靠越南的各边境口岸一带,还有一个十分突出的问题是:自1989年以来,随着中方边境口岸的开放及中越关系的恢复改善,越南大批青壮年女性由于种种原因盲流到中方一侧来,不经办理任何国籍手续就与中国男子结婚。目前,这种情形还在有增无减。他(她)们不仅盲目生育,而且所生孩子成了无国籍的“黑人”,这种情况严重地冲击着当地的人口发展计划。

(2) 给社会治安管理带来的问题

由于来口岸地区的人口具有集聚性、流动性、成分复杂等特点,难免鱼龙混杂。因此,刑事案件增多已成为边境口岸地区社会治安的重要隐患。广西防城县东兴镇和凭祥市

1989年以前,每年发生的案件仅10多起,而1989年后每年发生的刑事案件都在100起以上,一些不法分子混于流动人群之中,利用一切可趁之机施以坑蒙拐骗偷的伎俩,诈取钱财、激起打架斗殴,甚至行凶抢劫,杀人越货。有的人来到边境口岸地区发财无路,法制观念淡薄,在金钱的诱惑下,铤而走险,走上犯罪道路。有的人贩子以种种手段把口岸地区的儿童及未婚妇女拐卖到内地,甚至有中国人和越南人相勾结贩卖人口,从中渔利。由于边境开放口岸流动人口性别年龄结构的特殊性,有的不法分子把卖淫嫖娼作为获取暴利的门道,在这方面口岸地区比起内地城市更为突出,有的人专开“黑店”,白天开店卖货,夜间卖淫嫖娼。凡此种种都对社会经济活动中的正常往来造成极大威胁,也给当地社会治安管理带来很多麻烦。

(3)给精神文明建设带来的问题

开放边境口岸的目的是为促进我国与周边国家地区的经济技术交流,与此同时也包含有中外文化、思想意识信息等的交流。人口的流动既为边境口岸、为国内带来了先进的思想、文化和观念,同时又不可避免地会给这些地区,给我国带来颓废污秽的黄色文化。例如,境外那些宣扬资产阶级腐朽的色情、凶杀、暴力等的黄色书刊、录音、录像带会随外国流动人口带到边境口岸(甚或内外勾结专门进行这类物品的走私活动),而后又由国内到口岸的流动人口把它扩散到全国各地,以致谬种流传,严重污染社会空气,干扰我国的社会主义精神文明建设。

贩毒吸毒在解放前曾经成为坑害我国人民的一大社会公害。新中国成立后,由于我国政府采取了一系列严厉措施,在很短时间内就荡涤了历史遗留给新中国的污秽,吸毒贩毒行为基本被消灭(当然并没有绝迹)。随着改革开放,流动人口大量增加,以及境外毒源的发展,贩毒分子贩毒路线的改变,云南成了境外贩毒分子向中国国内和其它地区贩运毒

品的陆上通道。境外毒品通过混于流动人口中的不法分子,源源不断地进入云南,流往全国各地。毒品象恶魔一样不仅腐蚀人们的灵魂,严重摧残人们的健康,还吞噬了不少人的生命。与贩毒吸毒相联系,境外的爱滋病也敲开了国门,第一次在云南边疆安家落户,使云南德宏州边境口岸地区成了全国爱滋病病毒携带人口最集中的地区。

(4)造成边境开放口岸地区消费品物价的上升,特别是食品、住房等的价格上涨。这主要是边境口岸开放以后,流入这些地区的人口骤增,使本地原有的副食品、粮食、蔬菜、能源、供水、住房等的生产能力远远不能满足需要,必须从远距离之外高价运入和输入。例如,云南河口本来原有的农副产品供应就紧张,流动人口猛增后,这种供需矛盾就更突出,每天都需要大量的车辆从100多、200公里以外的建水、蒙自等地运入副食品和蔬菜等。远距离的运输必然使这些商品的价格升高。所以边境开放口岸地区的副食品等价格普遍比内地城镇昂贵。住房也一样,在到边境口岸的人多,而住房少的情况下,必然会使房租居高不下。不过这种现象只是暂时的,由于商品价值规律对生产和流通的调节作用,边境口岸生活消费品紧缺的状况将会逐渐缓解,消费物价也会逐渐稳定下来。

四、对边境口岸地区流动人口管理的思考

流动人口是改革开放后出现的一个复杂的社会现象,它对社会生活的影响作用是多方面的,而不是单一的,单纯强调哪一方面都不行。应当看到其积极效应是主流,是不可估量的,可以说没有人口的流动,社会就不能发展。对其消极效应也不能忽视,应因势利导,加强管理,兴利除弊。目前边境口岸地区对流动人口的管理存在的问题之一是:认识上的片面性、管理上的单一化。

目前,有一种很普遍的指导思想,认为流动人口的管理就仅是个生育管理,因而这种

管理理所当然仅仅是计划生育部门的事。各地大量的事实已经证明,用这种认识来指导流动人口的管理工作危害极大,流动人口管理不好,他们的计划生育也落实不了。事实上流动人口这种特殊的社会现象,他们的活动涉及到社会生活的各个领域、各个方面,对流动人口的管理岂能只是生育管理,也岂能只是计划生育部门一家的事。笔者认为在边境口岸,对流动人口的管理起码应包括四个方面的内容:第一,生育管理。就是要求流动人口按国家和当地的计划生育政策有计划地进行生育,在今后较长时期内,这无疑是对流动人口管理的一项重要内容。第二,社会治安管理。边境口岸社会治安的管理是边境口岸地区各项经济、社会生活得以正常运行的重要保证。边境口岸地区近几年来社会治安状况的特点是:各种刑事案件的发案率,开放以后比开放前猛增;流动人口中的发案率比当地常住人口高;境外流动人口在我国境内作案犯罪的也不少。由此可见,在边境口岸的流动人口管理中,社会治安的管理是一个极为重要又非常突出的问题。不仅要管国内的流动人口,还要管国外流动人口。因此,这项管理涉及到公安、边防、海关等系统和部门。当前边境口岸流动人口的社会治安管理存在的主要矛盾是流动人口日渐增多,但警力配备严重不足,适应不了形势发展的需要。第三,流动人口的经济活动管理。到边境口岸的流动人口中绝大部分都参与经济活动,例如,仅国内到河口的流动人口中,直接参加经济活动的就占 68.18%,对其管理的直接部门是工商、财税、乡镇企业等部门,管理任务是教育、监督他们遵守法规,依法开展经济活动,进行正当的竞争。第四,流动人口的食、住、行管理。这项内容主要是由交通、城建、房管、卫生防疫等部门承担。当然上述四个方面的管理又并不是孤立的,而是相互联系相互交叉,分工合作的。

边境口岸流动人口管理上存在的第二个

问题是各部门的管理步调不协调统一。各职能部门对流动人口的态度不一,往往都只从本部门的角度考虑,从各自的利益出发,各吹各的号,各唱各的调,或者实行堵、卡、赶;或者采取疏、放、迎。在具体管理措施上不互相通气协调,由于管理步调不统一,甚至互相矛盾,以致让人钻空子。为了避免上述情形,保证边境口岸对流动人口的管理具有合力,应当建立由政府牵头,公安、海关、边防、工商、计生委、财税、交通、城建、房管等部门负责人参加的流动人口管理领导小组,充分发挥政府对流动人口的控制、调节、计划、监督和引导的职能,通过行政、经济、法律、教育、舆论等制度措施,兴利除弊,使边境口岸流动人口的管理管而不死,活而不乱。

管理办法陈旧,管理措施不力,这是目前边境口岸流动人口管理中存在的第三个问题。由于长期封闭状态,国内商品经济不发达,以及我国解放后一直实行的是禁锢式的户口制度。客观上限制了人口在不同地区之间的流动。人口流动是在 80 年代初以来才逐渐成为普遍的社会现象。因而在人口管理方面,我们过去制订的制度、方法和积累的经验等,都只适用于对稳定的常住人口的管理,也就是说我们所熟悉的是对常住人口的管理,而对流动人口这种新鲜事物还比较陌生,还缺乏有效的管理方法和经验,尤其象边境口岸地区这类较为复杂的流动人口的管理更是如此。以致于面对日益增多的流动人口束手无策,甚至产生畏惧情绪,进而完全否定流动人口对我国经济社会发展的巨大推动作用。为了尽快提高对边境口岸地区流动人口的管理水平,首要的问题是凡与流动人口管理有关的政府各职能部门要通过不断学习,提高对流动人口这一新鲜事物及其双重效应的认识,同时在实践中不断探索总结,使我们对流动人口的管理从必然王国尽快向自由王国升华。

(作者工作单位:云南大学人口研究所)