



暨南大学  
JINAN UNIVERSITY

IESR   
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

# 政策简报

2019年11月 第7期 总第15期



# 妥善处理我国农村非正规跨境婚姻的社会救助问题

韩嘉玲

上世纪 90 年代始，因地理毗邻、地区经济差距及人口贩卖等因素，不少东南亚地区女性通过非正规途径进入我国境内，与中国农村男性组建家庭。中国公民与东南亚地区女性的跨境婚姻以发生在广西、云南毗邻地区的边民婚姻为主。广东由于地理临近广西，农村地区也存在一定数量的中越跨境婚姻现象，然而，当前这些非正规跨境婚姻家庭面临不少困难。为深入把握与理解中国农村地区的非正规跨境婚姻现象，2019 年 7-8 月期间，暨南大学经济与社会研究院课题组前往广东省粤西农村地区调研跨境婚姻现象，并访谈了民政、扶贫、公安等相关部门。课题组以广东农村地区非正规跨境婚姻的困境家庭为案例基础进行分析，并提出相应政策建议。

## 一、广东农村地区非正规跨境婚姻基本情况

发生在广东地区的中越跨境婚姻，以买卖婚姻、介绍婚姻类型为主，也存在个别的自由恋爱现象。由于毗邻边境省份广西，上世纪 90 年代以来，不少越南妇女在“找好工作”、“嫁有钱人”的名义下被拐卖至广东农村地区。以上世纪 90 年代初期为例，几百到几千元不等即可娶到越南新娘，对于农村地区的大龄、丧偶、身体残疾、贫困男性而言具有相当吸引力。据课题组在粤西地区调研情况，仅 A 县不完全统计越南女性配偶人数在上千人，分散在各乡镇中，她们在广东定居时长基本超过 20 年。据越南驻广州领事馆的初步估计，截至 2017 年仅广东一省大约有两万多名按越南法律已丧失国籍身份的越南妇女。如果从全国范围来看，包括越南配偶及其他东南亚配偶人数更多的云南省与广西省，显然已丧失本国国籍身份的外籍配偶具有相当规模。在广东省，这些已丧失越南国籍的女性所组建的跨境婚姻家庭分布于珠三角、粤西、粤东及粤北的农村各地区，但以粤西农村地区为盛。对于嫁入当地的越南妇女而言，她们一度面临语言沟通困难、风俗习惯不同、社会融入不足、婚姻亲密关系建构、子女入户等等问题。这些问题虽然随时间推移及政策调整而得到一定解决，但当前农村跨境婚姻家庭依然面临新的困境。

## 二、广东农村地区非正规跨境婚姻家庭面临的困境

### （一）缺失有效身份证明

广东境内早期越南妇女基本通过偷渡等非正规方式入境，属于非法入境及非法居留的“三非人员”，该群体在国际上也被称为非正规移民（informal migrants），或缺乏有效证件的移民（undocumented migrants）。与此同时，她们的越南有效证件也早遗失或过期。根据越南 2005 年《民法典》所规定：个人因长期下落不明可根据一定程序取消其户籍。由于较早来到中国并长期滞留，这些越南妇女已丧失原本国籍身份，成为中越两国间的“黑户”。课题组认为，缺乏有效证件带来的无合法身份是这些越南籍妇女在华面临非法居留、出行困难、子女计生、妇女权益受损、家庭经济困难、社会保障缺失等问题的根本原因。

### （二）没有进行婚姻登记

因为意识淡薄、证件不全、程序复杂、买卖婚姻种种原因，早期进入我国的越南配偶多数没有进行婚姻登记。虽然 21 世纪以来我国涉外婚姻登记程序及条件有所简化及便利化，但现行涉外婚姻登记程序其必要条件在于合法身份证明，缺乏任何身份证明的状况阻碍了越南配偶进行补登记婚姻。即便是共同生活超过数十年的跨境婚姻家庭，由于无法在法律上确认婚姻关系，因此不能依据家庭团聚为由申请长期居留。更遑论进一步根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》中的第六条第五目“涉外婚姻规定”申请获得在华永久居留权利。

### （三）老龄化下养老需求加大

越南籍妇女在上世纪 90 年代以来嫁入广东农村地区后，大多充当家庭生产的顶梁柱。她们在不同时期里承担了中国家庭的子女生育、家庭照顾、农业生产、外出务工等等责任，是跨境婚姻家庭中的主要劳动力来源。但随着年纪渐大，越南妇女的劳动能力弱化，健康状况转差。调查中，A 县的越南妇女多半处于 40~60 岁，部分已接近 60 岁，虽然她们依然拥有一定劳动能力，但对养老及医疗需求日益加大。在医疗保险方面，由于农村新型合作医疗是以户为单位参保，当地基层政府已把她们纳入新农合的保障中，一定程度上解决他们看病的问题。

但在养老保险方面，新型城乡居民养老保险的参保主体是个人，而不是以户为单位。没有身份证明的越南籍妇女无法依附配偶或子女的关系参加农村养老保险，被排除在农村社会养老体系外。作为非本国公民，国家没有义务承担非正规外籍妇女的养老责任，她们只能转向传统的家庭养老寻求支持，有些子

女为此需留守在农村地区进行照顾。因此他们的养老负担，需要其中国子女来承担，加剧了家庭的养老压力。

#### （四）贫困家庭救助力度不足

农村非正规跨境婚姻家庭中，男性配偶大多存在大龄、丧偶、身体残疾等特征，家庭往往处于贫困状态。根据地方扶贫部门的摸查统计，A县1000余户越南配偶家庭中有近700户为贫困家庭。换言之，这些非正规跨境婚姻农村家庭大多是家庭贫困。虽然当前这些家庭被纳入贫困户、低保户的精准识别范围，但因越南籍妇女非国籍及无户籍身份，她们无法在目前社会救助体系与扶贫攻坚工作中得到相应的保障与支持，只能通过家庭其丈夫而间接得到支持，部分丈夫过世的越南妇女更是仰赖子女才能得到救助。无国籍、无户籍身份导致相应的救助、扶贫举措都无法落到她们身上，使得贫困家庭的救助力度弱化。同时随时间推移，一旦跨境婚姻家庭中的丈夫故去或子女成人分家，同时外籍女性的劳动能力因老龄化而逐步退化，这种无国籍、无户籍的身份将使她们的生活来源无法得到保障，面临较大困难。

#### （五）基层涉外治理面临挑战

缺乏有效证件的情形导致了越南籍妇女在华生活的不便，也加剧了我国基层政府涉外管理的难度，尤其是在当前信息化时代更是如此。首先是难以进行人口登记或备案，地方政府无法精准掌握外籍妇女的人员流动、计划生育、就业情况等信息。例如，在家庭的生计压力下，她们通过购买、借用他人身份证前往珠三角地区工厂打工，此不得已的作法却是触犯我国现行法律，给流入地与流出地政府的人口管理服务带来难度，同时这些外籍配偶自身的合法劳动权益也很难受到保障。另外，非正规婚姻中的外籍配偶虽然通过户为单位参加新农合，但每次就医与报销都需要前往村委会开具身份证明，就医服务流程繁琐，不仅给当事人造成麻烦，也给相关责任单位带来工作负担。

### 三、妥善处理农村非正规跨境婚姻遗留历史问题

课题组认为，当前农村地区外籍妇女非法居留状况应尽快得到解决。从治理的角度来看，无国籍无户籍人员的身份给地方基层组织带来人口管理的死角与困难、公共服务提供的屏障，同时也影响了脱贫攻坚的精准性；从家庭的角度来看，这些外籍配偶虽然属于非法居留，但是也都在我国生活二十年或更久。她们既是中国公民的妻子，也是中国公民的母亲，为家庭的生产与再生产做出

了相当的贡献。因此无论从人道主义立场还是国家治理需要来看，他们的非法居留状况应该给予妥善解决。唯有解决其身份问题，目前她们所面临的出行、养老、医疗及社会救助等等困境方能迎刃而解。在此基础上，课题组根据走访各级相关政府部门的交流反馈，亦形成以下四点政策建议：

#### （一）探索无国籍身份合法居留解决方案

**第一**，摸清非正规跨境婚姻人口情况。结合我国即将开展第七次全国人口普查工作契机，推动、加强部门合作，把握我国当前农村地区的非正规跨境婚姻情况；**第二**，促进非正规婚姻的外籍配偶在华合法居留。加强中国与东南亚国家双边、多边协商合作，加强与公安、外交部等部门的沟通合作，共同研究在一定条件下给与长期居住在中国境内无户籍的外籍配偶合法居留身份，解决他们的身份遗留问题。以上是因为考虑到这些家庭的配偶通过婚姻的途径申请成为中国公民的难度与要求比较高，但作为中国子女的母亲，政府部门给予她们长期合法居留的证件是符合人道的做法。

#### （二）推进非正规跨境婚姻登记的合法化

鉴于无国籍无户籍人员所存在的种种困境，及我国部分农村地区存在的非正规跨境“事实婚姻”现象，需要对已经存在的事实婚姻状况进行核实并开展合法登记手续，实现婚姻关系的法理化；针对农村地区跨境婚姻中长期存在的非法滞留历史遗留问题，针对没有合法有效身份证件而无法进行婚姻登记的情况，联合公安、外交等部门妥善处理其证件不全无法进行婚姻登记手续，进行统一的排查与特殊方案解决。

#### （三）兜底救助非正规跨境婚姻困难家庭

**第一**，开展兜底救助工作。面向无国籍身份而存在事实婚姻的困难跨境婚姻家庭，尤其是丧偶、家庭成员疾病、子女尚处求学阶段等状况而承担家庭经济责任的大龄外籍妇女，应鼓励地方民政部门采取灵活方式开展相关救助；**第二**，纳入最低生活保障范围，针对相关非正规跨境婚姻贫困家庭脱贫困难、接受扶贫力度不足问题，研究出台有针对性的具体办法，将这些非正规跨境婚姻中的外籍妇女纳入最低生活保障范围，采用积极主动、灵活的方式开展兜底救助。

#### （四）保障非正规跨境外籍配偶养老需求

提供非正规跨境婚姻外籍配偶的养老需求。鉴于我国城乡居民养老保险是

个人参保，而不同于农村合作医疗是以户为单位参保。即使解决了婚姻登记手续，由于外籍配偶没有当地户籍，过去也没有缴纳养老保险，很难纳入现有城乡居民养老保险体系。因此，通过社会救助体系来解决这些面临生计困境的家庭养老问题，是在现有体制下针对这些特殊群体的有效途径。从而解决当前农村地区非正规跨境婚姻配偶因其缺乏合法身份法享有社会养老保险、家庭养老支持不足的困境。

### 作者简介：

韩嘉玲，暨南大学经济与社会研究院讲座教授，21世纪教育研究院副院长，北京市社会科学院研究员。从1991年开始从事农村弱势人群的社会发展与支持网络的研究与工作，投身于贫困弱势群体教育与社会发展等实践项目，主持多个国家级课题及联合国儿童基金会、联合国教科文组织等国际组织的项目。主要研究领域包括：农村教育、妇女与发展、人口迁徙、流动儿童教育等。先后获得“中国消除贫困奖”之科研奖、首都“巾帼十杰”称号、腾讯公益新公民影响力奖和腾讯公益慈善基金会特别奖等荣誉。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：武茜 手机号码：15622729366

---

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心； 电子邮箱：[iesr@jnu.edu.cn](mailto:iesr@jnu.edu.cn)



暨南大学经济与社会研究院  
政策研究中心  
CENTER FOR POLICY RESEARCH

更多经济与社会研究院信息请扫描下方二维码或浏览IESR官网：<https://iesr.jnu.edu.cn>



Institute for Economic and Social Research Jinan University

广州市天河区黄埔大道西601号，中惠楼  
联系电话：020-85221755



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点