

国际移民的挑战与回应：义乌社会治理的“浙江经验”

方明，吴稼稷

(丽水学院 民族学院，浙江 丽水 323000)

摘要：中国城市化发展的社会治理不仅面向国内民众，还包括国际移民，因此传统城市管理服务体系面临着由不同生活方式的碰撞、冲突而产生失范的挑战。创新城市社会治理需要跳出“文明冲突”的陷阱，从国际移民生存层面的价值角度去思考社会治理制度的构架方式与公共政策体系运行方式，正确处理出现的新情况、新问题。本文以浙江义乌市为典型个案，通过总结与分析义乌国际移民的社会治理的改革策略，揭示“中国走向世界”继而“世界走入中国”新常态下的社会变迁所创造的“浙江经验”。

关键词： 国际移民； 义乌； 社会治理； 浙江经验

中图分类号： G127 **文献标识码：** A **文章编号：** 1673-9639 (2017) 10-0104-05

人类文明是不同族群的文化不断发展所总构而成的。随着全球化的进一步深入，差异较大的族群在相互接触、交往的过程中，不同文明之间的现实关系和发展趋势，成为一个深受关注的议题。塞缪尔·亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 警示不同文明的潜在的世界冲突的风险^[1]。由于文化不仅仅反映国家的特性，更体现国民的品质，世界人口的跨国流动，乌尔里希·贝克 (Ulrich Beck) 认为这是全球进入“风险社会”的一个重要缘由^[2]。我国正在不断融入世界体系，这一过程不只是从世界市场的开放中获得经济增长、政治自信和人民创造财富的动力，还要防范由此而衍生的各类国际问题，尤其要防范国际移民带来的族群冲突风险。本文的国际移民包括长期与短期移民，因而采用国际移民组织的定义，“国际移民系离开祖籍国或此前的常住国，跨越国家边界，为了定居性目的而永久性地，或在一定时期内生活于另一国家的人。”^[3]

义乌是浙江金华市管辖的县级市，以“小商品

海洋，购物者天堂”为世界所熟知。商贸繁荣吸引了成千上万的国际移民来到义乌工作与生活，这无疑给义乌市社会治理带来了挑战，同时也催化社会治理的体制机制的转型，其面对国际移民的管理与服务模式，成为具有示范价值的“浙江经验”。

一、义乌国际移民的基本生活形态

义乌市作为中国重要的进出口贸易城市，聚集了来自世界各族群的人口。据2014年统计，义乌市人口76万，外来人口则达到143.3万人，其中登记临时入境的境外客商人数为44.7万，成为真正的移民族群生活的城市。国际移民群体主要从事外贸采购、清真餐饮等生意，呈现出数量多、身份复杂、流动性大、国别分布广、宗教习俗差异大、掌握信息难度大等特点。

(一) 以国籍、民族、宗教信仰、语言划分以国籍、民族、宗教信仰、语言系统为区分要素，可将国际移民社区生活形态归纳为以下几种。

收稿日期： 2017-01-05

基金项目： 国家社科基金重点项目“人类学视域下来华国际移民的融入适应研究”(16AMZ008)。

作者简介： 方明 (1972-)，男，博士，副教授，研究方向：国际移民、民族文化。
吴稼稷 (1966-)，男，硕士，副教授，研究方向：国际移民、华人华侨。

1. 相同国籍、民族、宗教信仰和语言系统的人口聚居形态。这一形态以韩国朝鲜族人及其形成的“韩国村”为典型。既保留民族的习性, 又因历史与汉文化有深厚的渊源, 能较好地融入义乌生活。

2. 相同宗教信仰, 不同国籍、民族、语言系统的人口杂居形态。以中东阿拉伯人为主体的, 来自伊斯兰教信仰圈。虽有族群、语言等的差异, 但通过共同的信仰活动, 使这一地域的群体在义乌同一城市社区一起生活, 也能成为商业上相互照应的伙伴。

3. 相同语言系统、宗教信仰, 不同国籍、民族的聚居形态。主要是欧洲、拉美地区的外来人口, 其基督教、天主教文化历史贯通。他们基本共有一种生活默契。

4. 相同国籍、语言系统, 不同民族、宗教信仰的杂居形态。通常指东南亚、南亚国家的人口。这些国家的宗教信仰多元, 但因共处儒家文化圈, 他们在义乌生活体现出亲近感。

5. 相同国籍、民族, 不同宗教信仰、语言系统的杂居形态。来自非洲地区为多, 他们在国籍与民族的认同上不特别计较本原的差异, 生活在义乌反而以种族肤色为类群, 习惯在一起共同活动。

(二) 以社会融入程度划分

以社会融入程度划分, 在义乌的国际移民可以分成介入之中和相对独立的社会形态。

1. 介入之中的群体。在这一群体中, 有的在义乌生活多年, 已与中国人结婚生子, 安定居住, 形成了亲缘圈, 加之双方亲友互相来往, 商业与生活已经融合在一起, 密不可分; 有的也因长期的生活与工作, 已把义乌作为第二家乡, 在义乌购置房产或长期租住, 使得这些人的社区生活相对固定, 对此地产生情感依赖, 从而形成社区认同感, 形成了地缘生态的人际关系。故而, 这两个群体可以称为“新义乌人”。

2. 相对独立的外来群体。它一般指虽然生活在义乌, 但基本以本国本民族生活方式为主体, 形成地缘与业缘形态的结构关系, 与本地居民形成了界限分明的区隔。这一群体以短期的国际移民为主, 以相同来源国的族群为集结对象, 以商贸往来为集结目的。

二、义乌国际移民社会治理的“浙江经验”

鉴于国际移民持续增长的现实需求, 义乌成为全国唯一具有审批、签发外国人签证和居留许可权力的县级市。作为东部发达地区, 浙江省改革开放走在前列, 省委省政府大力支持义乌市探索国际流动人口的管理制度建设和公共政策实施效能。因此, 义乌市对国际移民基层社会治理的行动和实践的成果, 建构了“浙江经验”。

(一) 以塑造良好的国际形象为前提, 创造社会治理的外部条件

1. 创新地方外事工作。通过高质量地接待斐济等国家高访团, 肯尼亚等大使级代表团, 埃及等总领事代表团, 加深与驻华使领馆的联系与合作, 开拓对外交往的渠道以外交政治的方式, 直观地展示义乌的开放社会的风貌。

2. 深化国际友好城市结对工作。与各国结对的友好城市进行展会合作、经贸考察、文化交流等, 取得多领域的实质性成果, 增强义乌在国际中城市间人民的友谊关系。

3. 积极引进各类活动。引进大型的多边、双边会议活动来义乌举行, 进一步提高义乌城市国际知名度, 如牵头举办了德国石荷州投资说明会。

4. 积极宣传义乌。向在义外商、外教、技术专家和国际友人宣传义乌, 并以境外主流媒体为外宣辅助渠道, 促进国际社会对义乌市的全方位认识。

(二) 以创新出入境管理工作为突破点, 提高社会服务水平

义乌市严格把握出入境审批检查管理制度, 以服务为基点, 在服务中实现、规范管理。在省外办授权可审批外国人工作邀请函后, 积极审批外国人来华邀请及工作邀请函。为进一步方便外国客商出入境, 提供优质服务, 走访涉外部门、企业、外商代表处, 了解困难和需求, 将符合申请条件的因公出国(境)和邀请外商来华申请材料审核时间由原来的 3 个工作日分别缩短至即办和 1 个工作日。推出延时服务制, 中午休息时间可正常受理申请材料。积极推介 APEC 商务旅行卡, 通过与镇街联合, 以走访推介、邮寄《外侨之窗》、QQ、微信群发信息、提供咨询等方式面向商会、企业推广宣传。

(三) 以涉外治理工作为重点, 创新国际流动

人口的社会治理模式

随着在义乌外国人的急剧增多,给涉外治理工作带来了很大挑战。针对严峻的涉外服务与治理形势,一方面,推行外事工作领导小组办公单位联席会议制度常态化,每季度召开一次,通报工作情况,各部门就新情况新问题进行讨论,制定解决方案,并及时发布涉外信息;同时,多部门联动,提高各部门涉外服务与管理能力,增强部门间的协作;不定期向市场经营户进行涉外基础知识、涉外礼仪及领事保护和协助等培训活动,并会同涉外部门共同通过现场培训、发放学习资料及海报宣传等多种形式分批次对市场内经营户开展轮训活动。另一方面,组织各个国家的在义乌的外商进行中国的法律、法规、政策培训,宣传守法经营,融入地方的经济社会发展;开展外籍人士荣誉市民评选,增强对义乌的认同感。

(四)以民族宗教工作为基层社会治理的关键点,促进交往交流交融

充分发挥义乌市统战民族宗教工作领导小组和联席会议的作用,定期分析宗教工作面临的新形势、新情况和新问题,及时研究新举措,促进国际移民与本地民众交往交流交融。

1. 建立和健全镇(街道)统战工作领导小组,配备精兵强将,既有责任分工,又有统筹协作。推行领导干部与境外的信教人士联系、交友,及时了解其诉求。

2. 积极探索镇(街道)民族宗教属地管理新机制,实现重心下移,管理前置,上下联动,齐抓共管。市民族宗教工作领导小组与镇(街道)、镇(街道)与社区(村)、社区(村)与宗教场所分别签订民族宗教工作责任书,确保责任落实到位。

3. 建立重点宗教活动场所和重大宗教活动值班管理服务制度,适时指导、帮助、协调各宗教活动场所的活动,保证宗教活动安全有序的开展。

4. 在市民族宗教工作领导小组的统一协调与组织下,统战、宣传、民宗、公安、国安、镇(街道)等部门不定期开展对非法宗教、邪教开展联合整治,民宗、国安、公安等部门在日常工作中加强对非法宗教的监控,加大打击非法宗教、邪教力度。同时,在反邪教宣传上,利用专题片、教育片、媒体宣传、

黑板报等形式认真组织开展集中宣传教育活动,增强人民群众自觉抵制非法宗教、邪教的意识和能力。

5. 根据国际移民的信仰需求,由市民宗局牵头,按程序与有关方面磋商报批分设宗教场所,并依法管理,确保安全,实现宗教内部和睦与社会稳定。

三、义乌国际移民社会治理存在的现实问题

在全球化向纵深不断发展的时代,义乌市国际移民社会治理的创新方面存在着现实问题。

(一)缺乏完整的治理体系

据统计,近年来义乌国际移民每年超过40万人次,入住1年以上的每年超过1万人,他们来自约130个国家和地区。近年来,来义乌市务工、经商的国内少数民族群众也在不断增长,2014年约有7万人,含50个民族。国内外民族的不断迁入,需要基层社会治理体系的再造,重视、引导人权、社会稳定、民族宗教等一系列复杂问题的处理。对出现的这些新情况、新问题,义乌市还没有建构较为完备的社会治理系统,缺乏高效的预警反应和及时处置手段。此外,城市民族工作进社区试点工作也仅限于社区治理,与市场和管理企业的管理脱节。

(二)缺乏健全的治理机制

对国内少数民族流动人口的治理已形成组织领导机制、合作交流机制,如义乌市政府与宁夏吴忠市建立少数民族重点流出地和流入地民族宗教工作协作机制,聘请新疆维吾尔族民警、吉林朝鲜族民警前来义乌协助少数民族事务管理,聘请阿訇在伊斯兰教临时活动场所主持宗教仪式等。但对国际移民的治理,联席会议制度就难以开展工作;保障机制中的财政专款也是杯水车薪;出台惠及国际移民的民生保障制度进展缓慢,接收国际移民的文化教育场所严重不足;有条件的参政议政也只在外籍的高端人员中有计划推开,因而国际移民有些合理的诉求难以为决策所考虑。

四、义乌市国际移民社会治理的改革策略

为应对全球化时代国际移民带来的社会治理不适症,义乌市社会治理改革需要推进治理主体的再结构化,围绕基层政权组织与社会组织进行深度再造,重塑具有中国特色的社会治理文化。改革的策

略须结合义乌市改革开放的成长历史，面对国际移民的社会治理新格局，政府、企业、社会的关系及力量需要进行重组，以下从治理理念、社会治理文化、基层社会治理体系等角度探讨改革策略。

（一）转变治理理念与方式

针对国内外移民不断融入义乌的现实境遇，政府需要改变社会治理理念，了解新的社会结构和组织形态，革新原有的以冲突思想为基础的社会管理体制，推行具有包容性的社会化弹性模式。义乌要由单一、垂直的社会结构转变为多重力量作用的结构格局；从法治角度推动政府与社会的关系由“小政府、大社会”转向“强政府、强社会”^[4]¹⁵²⁻¹⁵³；以服务规范化来不断发展壮大民间社会组织等，使国际移民个体的权利与自由在中国法治体系下越来越得以彰显。当前国际社理事治理事件表明，社会冲突的形态已由原先的单一行政管理意义的矛盾演变为不同社会成员之间的冲突、不同文化背景的生活方式的冲突、族群冲突、政治冲突等，特别是出现了社会成员与公共行政组织之间的冲突，形成了所谓的“公共冲突”^[5]。因此，政府的政治治理要面向本土的居民与国际移民，在遵守人类基本价值和伦理道德规范的基础上创造“和而不同”的生活共同体，促进生活安康和社会发展。

（二）借鉴世界发达地区族群融合的经验

他山之石，可以攻玉。借鉴发达国家的移民经验，义乌的基层社会治理的主要机制应包含：

1. 制度化的利益区分机制。一旦发生冲突，既不采取完全压制的方式，也不任其自由泛滥，而是否合法为区分，采取不同的处理手段与方式。

2. 平等化的利益协商机制。建立各种平等协商机制，鼓励利益相关方采取合作或妥协的方式达成解决方案，是利益优化的最理性选择。

3. 中立化的利益干预机制。在多方利益无法直接达成解决方案的情况下，需要有中立的第三方进行干预，通过调解、仲裁和司法判决等各种形式来处理利益纠纷。

4. 有限步骤的利益终局机制。在利益多元化的社会格局下，利益的最终裁决方案并非都能达到各方满意，但各方不能因此无尽纠缠，必须服从依照正当程序所做的无偏袒的权威裁决。强制执行该制

度，节约冲突社会管理的公共资源，维护秩序的正常化。

5. 社会化的利益化解机制。在现存的社会体制存在着一些结构性缺陷，难以解决利益冲突，这时就应当建立利益冲突的化解机制，给各方和社会各界以适当的时间与空间来讨论，并寻找改变这种体制缺陷的合理路径和方式，消除导致社会利益冲突的深层结构性原因。

（三）推行国际移民分类的精准管理与服务

义乌市国际移民是来自于不同国家、地域的族群，需要按照城市公共治安、目标利益、资源分配等因素对国际移民进行精准管理与服务的分类，制定治理层次。

1. 有潜在严重危害公共安全的国际移民。重点在筛选甄别这类群体，将他们作为特殊对象进行监管，投入最多的精力进行防范。

2. 无正当职业、有污点记录者、患有严重传染疾病的国际移民。在监管工作中，要重点关注这一群体。在具体的工作中，加强信息化、动态化的管理力度。

3. 正常的商贸及辅助工作的国际移民。健全完善服务和保障体系，基层管理不缺位、不越位，使他们享有公民权利。

4. 国际旅游者和探亲人员等。对这部分人群关注的程度不必过高，只须执行一般的信息管理和审查即可。

5. 国际往来的短期公务、出席各类会议等人群。通常只须执行例行规定即可。

6. 从事特殊工作的国际移民。对他们的管理要及时了解他们的生活状况和思想动态等。

（四）实施以人为本、和谐共处的保障政策

义乌社会治理的最终目标是逐步实现义乌整个社会的和谐发展，减少、消除消极因素的影响和干扰，促进国际移民与本地居民之间的沟通、交流与融合，共享社会发展的成果。因此，国际移民社区治理工作必须遵循以人为本的原则，做好各类服务与生活的正确引导，积极采取疏导的方式消除矛盾、解决问题。这主要包括安居、教育、医疗、信仰等几个方面。首先，需要提供适合国际移民入住的酒店、宾馆、社区，并在他们落地后，甚至在之前就

协助他们解决这一问题。其次,要为国际移民及其子女提供教育服务。对孩童,要打破国内常规的户籍制度等方面的制约;对成年人,提供语言、技能等方面的培训。当然,这些工作也可以交付社会去承担。再次,有计划、有安排地允许建立宗教场所,满足国际移民的信仰需求。最后,根据国际移民对义乌的社会贡献值,有条件、有步骤地将他们纳入社会医疗保障体系。

五、义乌市国际移民社会治理的结论

义乌市国际移民社会治理的实践探索和创新,是改革开放的“浙江经验”的重要组成部分。它体现经济与社会相互促进,以世界市场吸引世界人才,以世界人才推动文化融合,以文化融合深化基层社会治理,以基层社会治理改变地方政治气象,从而提升义乌市的国际形象。这丰富了中国现代治理文

化的内容,也为“一带一路”建设如何治理国际移民问题提供基础资料与对策思考。

参考文献:

- [1] 塞缪尔·亨廷顿.文明的冲突与世界秩序的重建[M].周琪,等译.北京:新华出版社,2010.
- [2] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004.
- [3] 李明欢.国际移民政策研究[M].厦门:厦门大学出版社,2011.
- [4] 方明,雷心仪.丽水市文化产业可持续发展问题研究[C]//张继焦,黄忠彩.新型城镇化与文化遗产传承发展.北京:中国市场出版社,2015.
- [5] 常健,许尧.论公共冲突管理的五大机制建设[J].中国行政管理,2010,(9).

Responses to Challenges of International Immigration: "Zhejiang Experience" in Yiwu Social Governance

FANG Ming,WU Jiayi

(School of Nationalities, Lishui University, Lishui Zhejiang 323000,China)

Abstract: The social governance of China in urbanization is not only for the citizens, but also for international immigrants. The traditional urban management and service system in China is confronted with the challenge brought about by "collision" and "conflict" of the different lifestyles between citizens and the immigrants. Therefore, an innovation of urban social governance needs to jump out of the "clash of civilizations" trap, to think about and reform the operational structure of the social governance system and the public policy system in terms of international immigrant subsistence, and to handle the new situation and new problems properly. This paper takes Yiwu city of Zhejiang Province as a typical case, and analyzes and summarizes innovative social governance in Yiwu to reveal the "Zhejiang experience" in handling the social changes caused by the new trend of "China going to the world" and "the world going to China".

Key words: international immigrants, Yiwu, social governance, Zhejiang Experience

(责任编辑 黎 帅) (责任校对 李锦伟) (英文编辑 谢国先)