

社区国际化建设与人的全面发展

——南京市鼓楼区涉外涉侨社区管理的启示

中共南京市鼓楼区委统战部课题组

摘要: 在南京市城市国际化战略背景下,社区国际化初显端倪。城市国际化带来国际移民的增加,人的管理国际化问题应运而生。社区国际化履行了人的管理的职能,也实现着城市国际化的战略目标。南京市鼓楼区在社区国际化管理中,通过确立促进“城市认同”的管理理念、强化“外管进社区”的服务管理和保障“外国人服务站”有效运行,反映了南京城市国际化战略实施的状态。文章提出,南京市需要构建以尊重人的权利、满足人的需要、提高人的素质、发挥人的潜能为内容的适应人的全面发展的社区国际化管理体系。

关键词: 城市国际化; 社区国际化; 人的全面发展; 社区管理

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3163(2013)01-0052-06

建设现代化国际性人文绿都是几代南京人的发展梦想。早在“八五”期间,南京市委、市政府正式提出打造国际化大都市的目标,“九五”时期又提出,将南京城市建设成为经济发达、环境优美、融古都特色与现代文明于一体的现代化江滨城市,形成国际化大都市的基本框架。在《南京市国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》中进一步指出,实施城市国际化战略,以国际视野谋划南京整体发展,以世界一流标准推进城市建设,全方位拓展国际交流与合作,以国际化带动工业化、信息化、市场化和城市现代化。《纲要》强调,必须抓住用好筹办青奥会重大机遇,加快建设新南京步伐。按照抓机遇促发展、做贡献留遗产的基本思路,把筹办青奥会与提速南京城市现代化国际化建设紧密结合,进一步凸显了南京打造国际化城市的决心。

在刚刚结束的中共南京市委十三届三次全体(扩大)会议上通过的《关于促进人的全面发展,率先

基本实现人的现代化的意见》中,提出以率先基本实现人的现代化和国际化为主攻方向,以经济国际化、城市国际化来推动人的国际化。力求把南京建成为中国最适合中高端外籍人士和华侨的居住地、最受境外人员青睐的旅游地、最吸引国际资本投资的集聚地。通过城市国际化手段,达到优化人口结构、提升就业品质、完善人口素质的目的。

毋庸讳言,当下人们对于城市国际化的理解偏于城市规模、产业结构、基础功能等“物化”经济指标,对于涉及到国际化城市的管理理念、管理制度以及人口结构和行为规范等“软性”特征关注不够。这无疑成为我们实现城市国际化的重要障碍。本文以南京市鼓楼区涉外涉侨社区管理的调研为分析案例,分析国际化社区管理对城市国际化的支撑作用,以及对促进人的全面发展的基础作用,进而对进一步规范国际化社区管理、保证城市国际化战略在社区层面的实施提出对策建议。

收稿日期: 2012-12-10

基金项目: 本文系中共南京市鼓楼区委统战部委托课题《社区国际化与社会管理创新》的阶段成果。课题组成员: 华峰、丁健生、王云骏、笪远甦、靳力、蔡叶飞。

一、国际化城市建设催生对人的管理国际化

国际化大都市有着其鲜明而独特的经济指标,如拥有以金融、服务业为主的产业集群以及对全球市场拥有巨大的影响力等等,但更有着其他地域难以比拟的社会指标,如人口的多样性,一般以出生地为外国的人口占城市人口的百分比来反映;文化生活的多元性,表现为公共语言的多语种化以及城市管理机构对非本土文化一视同仁,各族裔居民对市政的积极参与等;以及本地居民在城市精英管理队伍中的比重不断下降,城市生活中的地方色彩趋于淡化,等等。有学者进一步地表达,国际性城市是后工业时代全球经济一体化条件下的一种特殊现象,其功能是充当全球金融资本运动的空间节点和国际移民的集散地。^[1]一般都具有巨大人口规模,且几乎都是开放的移民城市,并借此实现对经济发展的集聚力和辐射力。

国际经验表明,在培育与建设国际大都市过程中,一个非常重要的内容就是要有意识地构建和形成高级劳动力国际流动模式。熟练的国际劳动力在跨国公司办公网络中的集中与流动,对发挥国际大都市的首要功能特别是先进的服务行业有着积极的促进作用。熟练国际劳动力的移入,不仅是世界城市形成的重要原因,而且也是世界城市建构及保持劳动力市场全球化的重要因素。

可见,城市国际化所带来的直接后果是带来城市移民的国际化。由于城市走向国际化,所以,城市在聚集国际资本的同时,会吸引众多的海外移民特别是劳动力,这使得城市移民会呈现出很强的国际化倾向。从这个意义上来讲,城市国际化的过程也是一个人口重新组合和集聚的过程,“从欧美城市常住人口中外籍人士的比例上分析,可反映城市全球化进程,欧美大城市中境外人士达到几十万,比率高达15—30%”。^[2]在现代经济和高科技发展国际化的历史新阶段,移民国际化已经成为城市国际化发展的一个重要特征。城市国际化需要国际化人才,外来人才的加入与常住暂住人口的增加、移民的速度是同步的,而其中外国人的多少成为衡量城市国际化的重要可量化指标之一,反映了城市在国际分工中能在多大程度上吸引外国企业、外国留学生、外国专家和外国人才移民。纽约成为国际城市的过程正说明了移民的作用,从1820年到1920年,有1130万

移民从世界各地来到纽约,为纽约超越伦敦成为世界最大城市提供了人力资源。1965年以来,每年仍有75000人获准移居纽约,而外国留学生和暂住型职业人士更是源源不绝。

城市移民的国际化带来了对人的管理的国际化问题。所谓人的管理国际化大致具有四大特征:第一,依据和手段的法制化。在一个国际化城市里,人的管理不能再沿用单一族裔社群传统习俗形成的行为规范。原则上要求有文本化的规定事先得到共同的承认才能实施。做到一切有法可依、依法而行。对国际化城市的社会管理而言,健全的法规政策体系既是其进行社会管理的依据,也是确保其有效实施的基本方式方法。第二,内容和方式的多样化。在国际化城市的建设中,其重要影响力的构建,是以国际化人才的质量和数量决定的。这就要求各方面的管理水平与最先进的国际水平达到一致,才能够吸引更多的外国企业、外国留学生、外国专家和外国人才移民。而这正是衡量城市国际化的重要可量化指标,反映了城市在国际分工中的重要程度。第三,参与主体的多元化。在国际化城市中,参与主体的多元化能够最大程度地实现外国移民对公共事务的广泛认同。形式可以有外国公民参与社会组织、外国公民参加社区自治、外国企业参与公共事务以及外国公民个体参与等等。第四,管理载体的社区化。建设国际化大都市的过程,也是我国的各项事业不断深化改革的过程。社会成员已经从“单位人”变化为“社区人”,大量的社会管理事务也实际上发生在基层和社区。城市移民的国际化导致城市社区国际化程度加深,一些国际化社区也陆续出现。所以,对人的管理国际化的重任相当一部分实际上是由社区来承担的。

二、社区国际化:城市国际化战略的微观实现

国际化社区作为城市社会微观再造的社会生活单元,与城市国际化有着十分密切的关系。经济全球化培育了国际化城市,而城市的国际化直接催生了国际化社区的形成。国际化社区的发展和完善,又会为国际化移民提供良好的生活条件,为城市国际化的发展奠定坚实的物质基础。在微观的层面上,一笔一划地勾勒着城市国际化的宏伟蓝图。

中国的城市社区发展思路已经从片面地以经济

建设为中心向“以人为中心”社区发展道路转变,社区建设的内容也已经从单纯的社区生活服务向有利于人的全面发展的全面进步转变。在南京市鼓楼区社区国际化管理的考察过程中,我们深切地感受到了这一转变。

鼓楼区是南京市经济发达、文化昌明,人口素质相对较高的城区,在南京市城市国际化战略的实施中,其重要地位不容小嘘。有人称,没有鼓楼区的国际化就没有南京市的国际化,或者说,鼓楼区的国际化是全市国际化的先导,其管理经验和教训的总结对于全市的推广借鉴有着显著的启示作用。

通过调研我们发现,针对社区国际化问题,鼓楼区做了三个方面的努力:

1. 确立促进“城市认同”的管理理念

鼓楼区湖南路街道的南秀村社区、马台街社区和华侨路街道的五台山社区是外籍人士居住比较集中的社区。在这些社区中,除了华侨、侨属和侨眷外,常年居住的外籍人员少则数十人,多则四百多人。南秀村社区包括临时外籍人员达到1200多人。这些数字且有逐年上升的趋势。所以,在南京市鼓楼区,虽未形成向浙江义乌、上海古北和北京望京那样的族裔型社区,但已经出现混合型国际性社区的雏形。涉外公共事务和邻里纠纷时常出现,对传统的单一社区的管理模式提出了挑战,如五台山社区出现的外籍人员聚会扰民的事件、马台街社区出现的涉外邻里纠纷以及南秀村社区出现的双重国籍归国人员子女入学问题等等。

针对这些变化,鼓楼区的外管、侨务等部门密切与驻地街道、社区等部门合作,确立“外管常规化”的外向型管理思路。在鼓楼区各社区,无论其目前有无涉外涉侨人员,均制订了一系列对涉外涉侨人员事前服务,宣传政策的管理规定。规定提出了服务管理落实到个人,及时入户宣传社区管理法律法规,并鼓励引导外来人员参加社区文化活动的要求。在每年的端午、中秋和春节等传统节日,都要组织居住在社区的华侨和外籍人士举办包粽子、包饺子的活动,以这样的中国地域文化活动吸引外来居民的参与。南秀村社区的“老外课堂”邀请来自社区的五名志愿者给老外们讲解中国传统文化以及工艺品的制作。蓝天园社区在今年端午节期间开展“端午传情,粽横四海”的活动,来自印度、突尼斯、印度尼西亚的

居民参加了这次活动,内容包括教外国人包粽子,外国人介绍本国节日等环节,这有效促进了社区居民与外国友人之间的交流。对这次活动,社区负责人总结说“成为国际化城市,需要国际化的管理经验,更需要国际化人才,而要吸引和留住外来人才,‘城市认同’变得很重要。我们就是通过这种活动最大程度地消除他们地域文化差异造成的不安,以便进一步认同中国的文化、制度和管理方式。”

除此之外,长阳社区、马台街社区和古林社区的负责同志还经常性走访华侨居民和外籍人员,征求他们对于社区管理的意见,积极鼓励他们参与到社区管理的实践中来。这些做法充分显示了,一个外向型的社区管理理念在鼓楼区各个层面的管理者心里逐步确立,因为他们明确自身承载者的实施城市国际化战略的使命。

2. 强化“外管进社区”的服务管理

2010年南京市委、市政府分别颁发了《关于进一步加强全市政法综治基层基础建设的若干意见》和《关于开展“社区六进”工作的实施意见》,决定在全市开展包括消防进社区、车管进社区、危管进社区、外管进社区、网管进社区、物管进社区的“社区六进”工作。

鼓楼区各街道基本上都成立了“社区六进”工作领导小组。由街道办事处主任任组长,街道工委、街道办事处副主任以及驻街大企业负责人任副组长,成员由街道综治办、物管办、派出所及各社区居委会书记(主任)组成,领导小组下设办公室,多由派出所所长兼主任。领导小组及办公室在上级有关部门指导下,具体负责对街道“社区六进”工作的组织实施和检查考核。各社区均成立由社区书记(主任)任组长的本社区“社区六进”工作小组,制定工作流程表,明确工作责任人。

根据《关于开展“社区六进”工作的实施意见》的要求,为了深化境外人员纳入实有人口管理工作,确保社区管理力量对辖区常住境外人员做到“六知道”:知姓名、知国籍(地区)、知来华事由、知居留期限、知现实活动情况、知住地安防措施。确保在宾馆、饭店住宿的境外人员登记申报率达100%,散居在社会面上的临时境外人员达95%以上。为了达到这些目标,主要措施包括:进一步落实派出所和社区境外人员日常管理服务责任,全面加强临时和常住

境外人员动态管理;围绕主线抓服务,在常住境外人员 300 人以上的社区建立境外人员服务站,整合资源提供服务,健全证件到期提醒制度;围绕主责抓采集,对境外人员每人必访,及时发现未登记情况;围绕阵地抓管理,严肃查处境外人员非法入境、居留、就业“三非”情况及违反临时住宿登记行为;围绕主业抓能力,加强专门人才建设,在常住外国人较多的社区试行配备外语基础较好的民警从事社区外国人管理工作。

“外管进社区”是公安部门针对南京市目前对外籍人员的管理和服务需求,主推的一项举措。为了落实好“外管进社区”的目标,很多社区纷纷成立了“外国人服务站”。这一举措使得公安机关特别是基层公安机关和基层民警的管理服务工作更细致,也更具人性化。在外籍人员达到一定数量的社区内,不同的社区根据自身的情况安排“外管进社区”的具体工作。

3. 保障“外国人服务站”有效运行

在南秀村社区的外国人服务站里,我们看到服务内容明确地标示有临时住宿登记、法律宣传咨询、证件到期提醒、纠纷调处化解、涉外治安管理、房屋租赁指南、南京风情特色景点指南、交通指南、当地美食指南等多项内容。这些工作是将原来分属于派出所、公安分局的部分职能逐步下放到基层民警和社区警务室中,社区民警通过上门约见和手机短信、电子邮件等方式对境外人员实行证件到期提醒、办证服务等工作的。

南京市首家社区外国人服务站在玄武区银城东苑社区服务中心成立后,建立了“全天候”、“零距离”的服务模式。

2011 年 2 月,南京第一家高校外国人服务站又在南京大学正式揭牌并投入使用。该服务站由南秀村社区与南京大学共同建设,将面向外籍人士提供临时住宿登记申报、出入境办证咨询、证件到期提醒、涉外治安防范、一件建议征询等方面的服务。

外国人服务站的工作职责包括:一、开展涉外法律、法规宣传、咨询,增强外国人遵守中国法律的意识;介绍当地风土人情和社会治安情况,发放警方安全忠告,增强外国人的安全防范意识。二、知道、协助外国人申报临时住宿登记;提供出入境证件办理咨询、指导;为外国人提供证件到期提醒服务。三、

为外国人租房、就业(任职)、学习、纳税、办理营业执照等提供相关咨询、服务。四、征询外国人对政府部门和公安机关涉外管理服务工作的意见和建议,并及时处理或向有关部门反映。五、组织外国人参与社区公益活动,调处化解涉外矛盾纠纷,开展其他相关服务工作。六、及时、准确掌握在辖区工作、学习和居住的外国人及涉外单位基本情况。开展涉外安全防范工作,组织安全检查,知道整改、排除安全隐患。掌握涉外动态情况,协助做好涉外案(事)件查处工作。

每个外国人服务站基本都建立了翻译人才库机制。鼓楼分局要求每个派出所辖区内具备 2 名英语人才 2 名小语种人才;同时派出所民警中要有 2 名英语四、六级水平以上人员。对这些翻译人才制定了相应的培训计划和工作规范,并记录其工作内容,列入考核。

为了更好地开展外国人服务工作,在社区内很多都建立外国人志愿者组织,充分利用辖区内的留学生资源募集志愿者,吸收他们进入对外国人的管理和服务工作。并且,社区联合其他机构、组织为外籍人员提供优质的服务。比较有代表性的是南京市鼓楼区南秀村社区,他们联合辖区内的工商银行为外籍人员提供便利的跨境外汇汇款、外币兑换等服务。

鼓楼区社区国际化管理的实践告诉我们,城市国际化战略在我们这个城市的最基层一步步地落实,社区国际化管理探索也在为这个城市的国际化发展奠定着扎实的基础。但是,不容否认,社区国际化建设的水平与城市国际化的要求还存在不小的差距。主要体现在:一是管理体制的不统一。社区国际化的管理主体目前还局限在街道和社区、公安外管部门以及统战系统的侨务部门,尚未形成全局性的领导体制。二是管理理念的不坚定。虽然提出了将境外人员纳入实有人口管理的指导性意见,但一些管理人员思想上还没有做好足够准备。有的将境外人员一律奉为上宾,不敢管理;有的对出现外国人聚居现象感到恐慌,过分强调严格限制。三是管理权限模糊化。南京市推行的“外管进社区”,希望对外籍人员实行“无特殊化的管理”,但社区民警有无涉外案件的处置权,个别外籍人员会利用这种权限的模糊,放大或缩小事件的效应,争取自己的超国民

待遇。四是国际化服务能力的缺乏。主要表现在管理人员国际化知识不足,外语能力不强等方面。这些不足,不仅是社区国际化管理的缺失,更是城市国际化的障碍。

三、构建适应人的全面发展的社区国际化管理体系

如同社会发展一样,社区发展除了作为社会自发运动的一种形式,更是一种有目的、有计划的社会变迁过程。社区发展理论的演变主要经历了这样三个阶段,即以物为中心的阶段,片面注重经济发展目标和经济增长战略;以社会为中心的阶段,主要注重社会发展目标和宏观战略政策;以人为中心的阶段,主要强调社区发展和微观战略政策。

中国的社区发展已经超越了以物为中心的发展阶段,进入了以社会为中心和以人为中心的发展阶段。在城市国际化战略背景下的社区国际化毫无疑问应该是以人为中心的发展模式。

在南京市第十三次党代会时,南京市委就明确提出了率先基本实现现代化、建设现代化国际性人文绿都的目标要求,并且强调,“现代化最核心的是人的全面发展。要着眼于人的综合素质的提高,着眼于人的劳动层次(就业方式)的提高,着眼于人的生活质量的提高,着眼于人的幸福指数的提高,促进人的现代化。”在市委十三届三次全体会议上,市委书记杨卫泽更进一步提出“只见物不见人的发展是不健康的发展只重物不重人的管理是不合格的管理”。

市委书记的讲话,阐明了一个事实,就是“人的现代化”是南京城市的战略选择。在具体的战略规划中,南京还确立了基本实现人的现代化的“两步走”阶段性目标:到2015年,全市人口布局 and 结构明显优化,完成率先基本实现人的现代化指标。到2020年,在促进人的全面发展上走在全国全省前列,人的现代素质、劳动层次、个性发展、国际化程度等达到中等发达国家水平。

在具体实施方面,更是提出了推动国际人才规模性集聚、吸引国际人口计划性流入和注重本土人口国际素质整体提升三大措施。要打造“学在南京”、“游在南京”、“居在南京”品牌,创新资助外国留学生政策,打造重要的国际旅游目的地城市,到2015年,在宁留学生、入境旅游人数均比2011年翻

一番。争取到2020年,南京常住外籍和港澳台侨人口达到50万人。规划建设国际化生活风尚区,全面加强国际学校、医院、社区建设和配套。配合举办青奥会,全力打造国际化服务支撑团队,建设“国际青奥城”,使之成为南京城市国际化生活核心标志区。南京还将大力开展国际化教育,拓展民间对外交往渠道,搭建市民“走出去”平台,设立“市民日”和“国际文化月”,整体提升市民文明素养和国际化素质。

这些国际人才的规模性集聚和计划性流入,以及本土人口国际素质的提升的任务都将在南京城市社区国际化的进程中才能实现。因此,一个适应人的全面发展的社区国际化管理体系的建立势在必行。

国际人才进入中国,既是一个外来因素增加的过程,也是中国主动与国际接轨的过程。从1985年11月《中华人民共和国外国人入境出境管理办法》的颁布,到2004年8月《外国人在中国永久居留审批管理办法》施行,外国人在华的永久居留才有了法律上的保证。对这个新的法律文件的颁布,当时有学者评论:与其说是对外国人身份管理制度的变革,不如说是中国在融入国际社会上前进了一步。因此,对于一个国际化社区的出现,我们是被动的应对,还是主动的构建,会形成完全不同的管理理念,也会产生不一样的管理效果。

本文认为,针对南京市的发展状况和战略目标,很显然我们需要积极地利用人才引进的国际化去构建一个有利于人的现代化的社区管理体系。

这个适应人的全面发展的社区国际化管理体系应包括四个层次的内容。

1. 尊重人的权利,是社区国际化管理的基本法则。理解和尊重基本人权是社区发展的一个重要法则。对于社区管理者来说,熟悉有关人权的法律文件以及特定社区环境下的有关规定至关重要。国际人才来自于不同文化背景的国家,生长在不同的教育环境下,有着不一样的人生观和世界观。但从现代人的角度,存在许多共性的特征。因此,在社区发展项目的选择中,在消极的意义上,要保护居民的利益不受侵犯甚至打扰的权利。在积极的意义上,强调社区居民对于社区事务的广泛参与,要使他们的意见在社区项目中得到反映,以张扬居民的权利。

2. 满足人的需要,是社区国际化管理的基本功

能。人的基本需要的满足是实现人的全面发展的基本内容和先决条件。人的需要可以分为物质需要和精神需要。满足物质需要,是人的全部需要的基础。主要是通过提供国际水准的公共服务来实现。体现在一流的卫生、医疗、养老等社会服务方面。除此之外,作为人的现代化标志,精神需要更为重要,如求知需要、交往的需要、创造的需要等等,这是人区别于动物的重要标志。社区管理实际上可以被定义为帮助社区居民明确表达他们的需要并设法使其得到满足的过程。在国际性多样化的条件下,这种需要的选择更显复杂。主要遵循的原则是要优先考虑社区大多数成员的共同需要,尽量使人们围绕需要问题相互进行有效的沟通并最终达成共识。另外要优先考虑社区大多数成员最迫切的基本需要。

3. 提高人的素质,是社区国际化管理的基本目的。社区管理说到底是对人的管理,其目的在于打造家庭、身体、事业、精神全面健康的“全人”。但“全人”的理想,需要在人的素质不断提升中逐步实现。因此国际化社区的人才高素质将会对社区管理实行“倒逼”。使管理体制不断适应人的身体素质、心理素质、科学文化素质和思想道德素质等大幅度提升。反过来,人的素质的高低越来越成为社区发展的决定性因素。社区的文化教育事业、医疗卫生事业、政治民主与参与程度等各个生活领域的发展,是社区成员素质得以全面提高的重要保证。

4. 发挥人的潜能,是社区国际化管理的基本指向。人的潜力是指人们认识、理解、有意识地干预和规划其所处的现实世界的变迁和自然变迁的能力,

它既包括而又超出了人自身在身体上和精神上的各种能力。管理不是控制。社区国际化管理不是对国际化人群的管控,而是对此群体的规范、引导、激发。实则是提供一个公共渠道,让来自不同国家、不同地域的人群,通过跨文化交流,形成在一个封闭社区中不曾有过的碰撞,以此最大程度地发挥人的思维潜力、创造潜力以及对日常生活和对社会与自然的控制潜力。社区国际化管理应当尽可能提供和创造条件,使社区成员的积极潜力得到充分发挥,实现人的能力的全面增长。

国际化社区作为城市微观再造的社会生活单元,与城市国际化有着十分密切的关联。经济全球化培育了国际化城市,而城市国际化直接催生了国际化社区的形成。国际化社区的发展和完善,又会为国际化移民提供良好的生活条件,为城市国际化的发展奠定坚实的物质基础。当前城市人的素质不高,已然成为制约城市国际化的一个瓶颈,我们有望在社区国际化的进程中,通过合理的管理规范,通过对人的全面发展的不懈追求,实现把南京建设成为现代化国际性人文绿都的目标。

参考文献:

- [1] 尹继佐. 世界城市与创新城市[M]. 上海社会科学院出版社 2003: 12.
- [2] 吴志强. “全球化理论”提出的背景及其理论框架[J]. 城市规划汇刊, 1998(2).

编辑: 王 古