

■管理学

少数民族流动人口城市融入问题研究

吴雪¹, 睢党臣²

(1. 西安电子科技大学马克思主义学院, 陕西 西安 710126; 2. 陕西师范大学国际商学院, 陕西西安 710119)

摘要: 随着城市化的不断发展, 越来越多的少数民族流动人口进入城市, 如何才能促进少数民族流动人口更好的融入城市, 彰显新时代城市多民族社会的活力与魅力, 是一个复杂而漫长的过程。研究少数民族流动人口城市融入对城市化发展、解决民族地区“三农问题”及社会和谐发展具有重要的意义。目前, 少数民族流动人口城市融入的过程中面临着户籍壁垒与保障缺失、语言限制与文化冲突、职业限制与心理限制等现实困境, 需要从树立正确的民族观念、建立健全社会保障制度、建立输出地与输入地沟通协作机制以及加强社区宣传教育与服务工作等路径入手, 不断推进新时代少数民族流动人口城市融入进程。

关键词: 少数民族流动人口; 城市融入; 困境; 对策

中图分类号: C92-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-472X(2019)01-0026-06

收稿日期: 2018-11-3

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助(GK201804008)。

作者简介: 吴雪(1986-), 女, 吉林白城人, 西安电子科技大学马克思主义学院讲师, 经济学博士, 人口经济学, 马克思主义经济学;

睢党臣(1963-), 男, 陕西临潼人, 陕西师范大学国际商学院教授, 博士生导师, 研究方向: 公共经济学, 社会保障。

DOI:10.16348/j.cnki.cn61-1336/c.2019.01.004

党的十九大报告明确指出:“加强各民族交往交流交融, 促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”。加强城市各民族交往交流交融已经成为新时代我国民族工作的重要任务之一, 少数民族流动人口城市融入问题亟待解决。《中国流动人口发展报告(2017)》统计数据显示, 中国流动人口规模已达到2.45亿人, 占全国总人口的18%, 其中少数民族人口大约有3000多万人, 约占12%。2014年召开的中央民族工作会议指出:“对少数民族流动人口, 不能采取‘关门主义’的态度, 也不能采取放任自流的态度, 关键是要抓住流入地和流出地的两头对接。要把着力点放在社区, 推动建立相互嵌入的社会结构和社区环境, 注重保障各民族合法权益, 坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行, 让城市更好接纳少数民族群众, 让少数民族群众更好融入城市”。2017年, 中共中央办公厅、国务院办公厅专门出台《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见》和《关于依法治理民族事务促进民族团结的意见》等政策文件。可见, 做好城市少数民族流动人口管理服务, 解决少数民族流动人口城市融入问题, 让城市更好接纳少数民族流动人口已经成为新时代政府工作面临的新课题。

一、城市中的少数民族流动人口

流动人口是在中国户籍制度条件下的一个概念, 指离开了户籍所在地到其他地方居住的人口。根据《中国人口流动发展报告(2017)》统计数据显示, 2016年末中国流动人口数量2.45亿人, 在这些流动人口中包含少数民族流动人口这一比较特殊的群体。少数民族流动人口主要是指进入各地城市经商打工的非当地城市户籍的少数民族人口。少数民族流动人口大多数居住在远离城市的偏远地区, 交通不便, 缺少与外界的联系, 主要集中分布在西北、西南、东北部地区。随着改革开放的不断深化及信息技术的快速发展, 资源、信息的沟通和交流日益便捷, 少数民族人口开始逐渐走出贫困环境, 进入城市从事务

工经商活动,寻找更好的发展机会。随着少数民族流动人口数量的不断增加,地域的广泛性和民族的多
样性特征日益显露,同时呈现出少数民族人口向城市流动的不可逆转性和常态化的新特征^[1]。

在城市的少数民族人口中,少数民族流动人口数逐渐多于当地城市户籍的少数民族人口数。根据统
计数据显示,1982年深圳少数民族人数为372人,仅有12个民族;2018年4月底达到112.5万人的高
峰,成为广东省少数民族人口流入最多的城市,并且形成56个民族在深圳聚齐,其中户籍人口14.6万
人,非户籍人口97.9万人^①。截至2016年底,上海市少数民族实有人口总数为42.39万人,其中少数民
族流动人口有27.96万人,流入上海的少数民族人口超过上海市户籍少数民族人口^[2]。山东省青岛市有
52个少数民族,常住少数民族人口7.67万人,流动人口约23万人。在一些城市,随着少数民族流动
人口数量的不断增加,出现了少数民族相对聚居的街道社区。例如,陕西省西安市莲湖区学习巷社区是
一个典型的少数民族社区,社区有人口10700人,80%以上都是回族;广西壮族自治区南宁市银海社区
居住着壮、汉、瑶、苗、回、侗等21个民族居民,少数民族人口约1.76万人,占社区总人口80%。
昆明市盘龙区联盟街道办事处金星社区有人口20515人,其中回族、白族、彝族、藏族、傣族等28个
少数民族人口有1792人,少数民族人口中,有近一半是流动人口。少数民族流动人口进入城市,有利
于增加各民族之间的相互交往、学习及合作,给城市增添多元文化色彩,促进少数民族地区商品经济的
发展,为其所在家乡面貌的改变和民族地区的发展作出应有的贡献,同时为流入地区提供具有民族特
色的产品,丰富城市人民的物质和文化生活^[3]。但是,受历史、文化、制度性障碍、经济发展以及民族风
俗习惯等的影响,少数民族流动人口在融入城市生产生活中不可避免地遇到一些困境,给当地政府在城
市民族管理工作方面带来严峻挑战。

二、少数民族流动人口城市融入的重要性

(一) 推动城市化发展进程的必经之路

推进少数民族流动人口城市融入,实现其市民化是推进城市化过程的必经之路,有利于降低城市化
发展成本。少数民族流动人口城市融入可以促进城市消费水平提升,加大城市的基础设施、住房、医疗
卫生、教育等需求,促进城市经济发展。另外,劳动力短缺是城市发展面临的重要问题,少数民族流动
人口城市融入,可以为城市建设补充劳动力,缓解城市劳动力资源供给不足问题,为城市发展创造物质
财富,促进城市化发展的进程。相反,如果城市采取排斥的方式不接纳少数民族流动人口融入,势必影
响城市化发展速度,更不利于城市化发展和现代化建设的进程。

(二) 各民族成员共享城市生活的要求

随着交通的不断发达和社会开放程度的日益提高,城市逐渐成为少数民族流动人口选择的目的地,
城市中出现各民族共同生活,共同谋业的场景。少数民族流动人口进入城市、融入城市符合各族人
民共享改革开放成果、共享平等国民待遇的愿望,这也符合社会主义的本质要求^[4]。接纳少数民族流动人口,
使其融入城市生活需要城市拥有友好与包容的态度,友善行动和共处能力,只有这样才能使其逐渐跳出
原有的身份及文化束缚,适应城市的运行规则,实现少数民族流动人口经济融入、文化融入及社会融入,
和城市居民一起共享城市生活。同时,少数民族流动人口城市融入有利于增加各民族在饮食、语言、文
化、风俗、服饰等方面的相互了解,有助于增进民族交流,加强民族团结,实现民族共同繁荣,共享城
市发展成果。

(三) 解决民族地区“三农”问题的重要举措

目前,我国少数民族流动人口长期游离在城市与农村之间,他们虽进城务工、经商,但是却不能享
受城市居民的待遇,更不能获得城市居民的身份,会造成“假城市化”或“半城市化”的虚假繁荣^[5]。
少数民族流动人口城市融入,可以在一定程度上缓解农村土地资源匮乏,提高农业劳动生产率,加快农

业现代化发展进程；可以扩宽少数民族人口的收入来源渠道，促进少数民族地区的经济发展；融入城市不仅能使其获得利益，改善生活，同时还提高了少数民族流动人口的自身素质，掌握先进的科学技术、生产技能和管理经验，改善自身劳动力素质低下的状况，增强现代意识和法制观念；促进城市文化向少数民族地区的辐射，丰富了少数民族地区的物质、精神文化生活，拓宽民族沟通和交流的渠道，达到各民族共同富裕的目的。因此，少数民族流动人口城市融入是解决少数民族地区“三农”问题的重要举措，有利于促进民族地区的经济持续发展，有利于社会稳定。

三、少数民族流动人口城市融入的困境

（一）户籍壁垒与保障缺失

受传统城乡二元体制的户籍制度影响，流动人口城市融入的过程中受到各种社会排斥，少数民族流动人口作为流动人口的特殊群体，受经济发展不平衡及民族文化差异等因素的影响，他们在融入城市时困难重重，再加之户籍制度的制约，他们无法享受城市的各项公共服务和社会福利，从而融入城市变得更加艰难。可见，户籍壁垒已经成为经济社会发展和流动人口实现城市融入的主要制度性障碍。此外，保障的缺失是少数民族流动人口城市融入面临的又一大难题。目前，大多数少数民族流动人口没有稳定的工作，工作流动性较强，导致少数民族流动人口社会保险参保率低，多数人游离于社会保障之外。同时，他们还面临着子女入学、买房落户、平等就业、公共服务等方面的权益不能得到应有的保障问题，其中子女入学难成为少数民族流动人口面临的重大问题^[6]。虽然城市对流动人口子女入学条件逐渐放松，但一些当地政府为强化对少数民族流动人口管理，要求其子女入学必须确保各种证件齐全，由于多方面原因，多数少数民族流动人口无法满足这些条件，因此子女很难在当地学校顺利入学。此外，在我国中部和东部地区的中小学校，没有设立专门针对少数民族学生的餐厅，因此有特殊生活习惯的学生饮食问题也成为他们入学难的另一问题。

（二）语言限制与文化冲突

人类学家格尔茨认为，“语言问题有时会被作为民族冲突的基本核心”^[7]，这充分的说明了语言对于民族的重要程度。语言是人们联系生产活动、日常沟通和表达个人思维、感受的必需手段，在一个集体活动中，没有语言的沟通是不可想象的。民族语言是一个民族成员表达思想、交流感情的最直接、最方便、最有效的工具，少数民族城市流动人口对本民族语言有着浓厚的感情^[8]。多数少数民族流动人口在进入城市之前，一直使用本民族自己的语言，由于没有接受过普通话的学习，很少或不会使用普通话沟通，因此在进入城市之后，与当地居民在语言沟通方面存在障碍，严重少数民族流动人口城市融入。宗教信仰和文化习俗不同也是少数民族流动人口城市融入的障碍。文化是区分不同民族的重要标志，每个民族都有自己独特的文化，拥有不同文化的少数民族流动人口进入同一城市，难免产生文化冲突。信仰伊斯兰教的少数民族与其他民族的流动人口的文化冲突比较常见，他们在饮食、礼拜等习俗方面与其他民族存在较大差异，如果不清楚或不注意自己的言行，很容易与其发生冲突。此外，少数民族流动人口进入城市后，对所在城市的规章制度不适应或不熟悉，很容易产生规范性文化冲突。少数民族流动人口与当地城管部门之间的冲突最为典型，如维吾尔族从事商贩的流动人口经常因为在街边出售家乡大枣、葡萄干等特产而与城管发生冲突。

（三）职业限制与心理限制

少数民族流动人口进入城市后的人际关系与交往对象主要以血缘、地缘关系为主，包括亲戚、朋友、老乡等，职业发展主要在同族或同乡的小圈子内，建立的业缘关系也带有明显的同质性特点，生活交往、语言交流主要来自传统社会关系网络^[9]。进入城市的少数民族流动人口在工作选择方面倾向于民族经济，族裔聚集地企业，雇工阶层多数选择依靠其族裔资本为自己创造工作机会，很少考虑其他的工作机

会，与城市多元物质文化生活接触较少，不利于其真正融入城市，而作为族裔企业在员工选择方面将民族视为一个重要条件，在一定程度上排斥了其他民族流动人口。作为非族裔的少数民族流动人口来说，由于缺少社会资源（亲友、族人等）而无法进入劳动力市场，限制了其职业发展，不利于融入城市生活。此外，心理层面上的自我限制也是阻碍少数民族流动人口城市融入的因素，少数民族流动人口进入城市后渴望得到城市的认同与接纳，但由于身份地位及文化等差异，在工作中会受到不公正的待遇，使其逐渐产生自卑心理，甚至部分人将自己隔离，不愿意与当地居民来往，久而久之，就会产生压抑与怨恨的心理，从而他们不愿真正融入城市生活。

四、解决少数民族流动人口城市融入困境的对策

（一）树立正确的民族观念

做好少数民族流动人口工作，并不是简单处理无证经营、矛盾纠纷、不服管理之类的小事，也不是哪一个具体部门的职责，而是要长期有效地化解矛盾，推动少数民族流动人口真正融入城市生活，实现各民族团结和共同发展^[10]。56个民族都是中华民族大家庭中平等的一员，共同构成了你中有我、我中有你、谁也离不开谁的中华民族命运共同体。少数民族流动人口不断进入城市，是历史发展的趋势，是时代的潮流，各地政府要认清大局，接纳少数民族流动人口。在处理少数民族问题是必须树立“民族宗教无小事”、“中华民族一家亲”的观念，不能将少数民族流动人口视为城市发展的包袱，应该公平对待少数民族流动人口，充分认识其对城市发展所做的贡献，慎重处理涉及民族关系的各种问题，对待少数民族流动人口的态度要积极、认真，遇到问题决不能推诿。每个民族对自己民族的风俗习惯都有深厚情感，尤其是对少数民族流动人口而言，他们将其他民族对本民族风俗习惯的尊重，看作是对本民族的一种尊重，因此，城市政府应树立正确的民族观念，尊重少数民族的文化习俗，这样才能有利于加快少数民族流动人口城市融入的进程，维护社会稳定。

（二）建立健全社会保障制度

对于少数民族流动人口而言，如果自身的合法权益不能得到有效保障，尤其是医疗、养老、社会福利等方面的合法权益，会影响他们对城市的归属感，不利于其融入城市的生活。相反，如果社会保障制度健全，少数民族流动人口都能享有社会保障权，同时其他合法权益也能够得到充分保障，少数民族流动人口就会逐渐适应并最终真正融入城市。城市中的少数民族流动人口作为现代社会的成员，政府部门不能区别对待这一群体，而是应确保与城市居民一样平等的享有合法权益，在具体的操作实施过程中，更不能推卸责任，应积极主动的解决城市少数民族流动人口的社会保障问题。建立健全城市少数民族流动人口社会保障法律制度，逐渐完善城市少数民族流动人口的社会保障法律运行机制，积极推进城市少数民族流动人口社会保障配套制度的改革^[11]。此外，积极推进户籍制度改革，逐渐淡化户籍制度对少数民族流动人口社会保障制度及城市融入的影响，推进少数民族流动人口社会保障的省际转移制度，启动针对困难群众的廉租房制度，解决收入水平较低的城市少数民族流动人口住房困难等问题。

（三）建立输出地与输入地沟通协作机制

少数民族流动人口的养老保险、医疗保险、计划生育以及子女教育等方面都与流出地的政策有密切的关系，因此建立输出地与输入地沟通协作机制，对于民族团结，提高民族工作，维护社会稳定方面具有重要意义。对于流出地政府而言，应加强对当地少数民族人口的政策、法律、社会秩序等方面的教育；对于流入地政府来说，要加强少数民族流动人口的职业技术培训，制定少数民族流动人口服务手册，加强对流动人口的服务管理工作，提高城市居民对少数民族的认知度，避免对少数民族流动人口的歧视和偏见。输入地与输出地之间要是实现信息共享，优势互补的双向协调机制，抓好流入地和流出地的两头对接工作，不能流动人口出了问题，再问“人去哪儿了、人从哪里来的”。流入地与流出地的民族宗教

部门应多沟通、联系，使双方都能了解少数民族流动人口的基本情况以及思想状况等，有利于做好城市少数民族流动人口的服务管理工作，一旦出现问题，能够及时与流出地民族工作部门联系，请求其帮助解决疑难问题。目前，一些城市已经逐渐探索建立输出地与输入地沟通协作机制，如山东省建立了少数民族流动人口服务管理输出地与输入地对接机制，分别同青海和甘肃两省签订了《少数民族流动人口服务管理跨区域协调合作机制协议书》，跨区域合作机制以“常态协作、区域联动、资源共享、信息互通、密切协作、齐抓共管、互利共赢”为原则，共同推动少数民族流动人口服务管理工作^[12]；河北省根据自身外来少数民族流动人口输出地的实际情况，在省、市政府层面建立长效对接机制，加强相互联系，开展劳务、贸易协作，联动处理群体性跨省事件，形成民族工作合力。

（四）加强社区宣传教育与服务工作

少数民族流动人口所在的社区要加强宣传教育与服务工作，必须加强民族平等宣传和民族团结教育，促进族际交流互动，消除民族歧视。尤其是社区工作者要在社区动员，宣传少数民族知识、文化、风俗以及国家的民族政策等，促进市民与少数民族流动人口的交往与接触，改变部分市民对少数民族的排斥，定期举行社区民族联谊活动，如民族知识竞赛、民族歌舞大赛、少数民族风俗竞赛等，促进各民族间的文化交流与友好往来。成立城市社区综合治理中心，开通专门服务平台及社区居民维权热线，尤其是对于申请法律援助的少数民族流动人口来说，专门开设法律援助“绿色通道”，予以优先受理，同时在法律咨询、申请受理、案件承办过程中社区工作人员必须充分尊重少数民族习俗，并给予相应的关心支持。此外，在社区事务受理中心，应该为少数民族流动人口提供职业介绍、就业指导、创业资金援助以及政策咨询等服务，加强对少数民族流动人口的劳动保障监察，依法处理侵害少数民族流动人口合法权益的行为，确保其合法权益得到有效保障。

[注 释]

- ① 参看“中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行”一文，网址：http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/29/c_1112683008.htm。
- ② 参看“深圳少数民族人口持续增长”一文，网址：<http://www.mzzjw.gd.gov.cn/news/info/aed302b5-530d-454a-8bca-ab15346f49f4>。
- ③ 参看方妍“青岛：为少数民族流动人口建设幸福家园”一文，刊于2013年7月30《中国民族报》。
- ④ 参看“记南宁市良庆区大沙田街道办银海社区居委会”一文，网址：<http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20150208/newgx54d69eb2-12191598.shtml>。
- ⑤ 参看“昆明金星社区：“民心工程”暖了少数民族居民的心窝”一文，网址：http://www.yn.xinhuanet.com/newscenter/2015-11/21/c_134839739.htm。

[参考文献]

- [1] 郑信哲.论少数民族流动人口的城市适应问题[J].兰州学刊,2015(7):127-131.
- [2] 张志泽,高永久.城镇化进程中的少数民族流动人口城市融入研究[J].贵州民族研究,2017(4):40-43.
- [3] 李伟梁.城市少数民族流动人口的城市生存与适应——以武汉市的调查为例[J].内蒙古社会科学(汉文版),2006(5):109-113.
- [4] 严庆.城市是民族工作的重要场域城市民族工作是民族工作的重点[J].中国民族,2015(3):106-110.
- [5] 曹军锋.城市少数民族流动人口市民化的现实困境及对策[J].广西社会主义学院学报,2014(4):76-79,96.

- [6] 王平.关于城市少数民族流动人口子女教育问题的思考——以兰州市少数民族流动人口子女教育为例[J].民族教育研究,2008(2):45-49.
- [7] 格尔茨.文化的解释[M].韩莉,译.南京:译林出版社,1999:311.
- [8] 张文礼,杨永义.论少数民族流动人口的城市文化适应问题[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2013(3):75-79.
- [9] 李伟梁.论少数民族流动人口城市融入[J].黑龙江民族丛刊,2010(2):35-40.
- [10] 穆殿春,张琦,高成海,等.城市少数民族流动人口工作新探[N].中国民族报,2015-12-11(008).
- [11] 王允武,王莹.城市流动少数民族人口的社会保障权及其实现[J].民族学刊,2011(3):59-66.
- [12] 鲁民.山东:以人为本,做好城市民族工作[N].中国民族报,2016-01-26(002).

Urban Integration Problem of the Minority Floating Population

WU XUE¹, SUI DANGCHEN²

(1.School of Marxism, Xidian University, Xi'an,710126;

2.International Business School, Shaanxi Normal University, Xi'an 710119)

Abstract: With the development of urbanization, more and more minority migrant population into the city, how to promote minority floating population better to integrate into the city, highlighting the vitality and charm of the city's multi-ethnic society is a complex problem. Minority floating population entering into the urban can promote urbanization development, solve the ethnic areas "three rural issues", and enhance social harmony. Currently, minority floating population faces Hukou barriers and the lack of security, language restrictions and cultural conflict, occupation and mental limits and other restrictions practical difficulties. To promote minority migrant population into the city, we need to establish a correct concept of nation, establish a sound Social Security System, create the coordination and cooperation mechanism between the output and the input, and strengthen publicity and education and community service.

Key words: minority floating population; urban integration; difficulties; measures

本文推荐专家：

李文琴，陕西师范大学，教授，研究方向：人口社会学。

王平，甘肃政法学院，副教授，研究方向：人口经济学、发展经济学。