

城市流动少数民族事务全域化治理创新机制研究

吴开松,何昕珂

(中南民族大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要: 城市民族工作的主场域已从民族地区转向中东部城市,但流动少数民族事务治理机制还不健全。管理主体多,信息沟通少;管理方式维稳多,运用法治思维少;公共服务供给不平衡,给予精神关怀少。针对少数民族流动人口的各种现实需求,政府以及各个城市民族工作参与主体都应以全域化的思维不断完善治理事务。民族工作的全域化是探索打破各项行政部门职能限制和新型城镇化发展进程中的民族工作发展新路径,它的内涵就是对城市少数民族流动人口治理事务进行全领域整体规划,优化城市民族工作一体化协调机制,用完善的户籍制度推动流动人口基本公共服务均等化,运用“互联网+”思维,搭建少数民族流动人口基础信息数据库,同时扩展城市多样化的管理服务功能。

关键词: 全域化;少数民族;流动人口;城市民族问题;治理机制创新

中图分类号: C957

文献标识码: A

文章编号: 1672-433X(2017)04-0027-05

一、城市少数民族事务治理面临新课题

人口大规模的迁移和流动是中国由农业社会走向工业社会以及城市化快速发展的必然现象。外来人口数量增多,不仅给转型中的城市经济注入了新的活力,也是城市有机社会结构的重要组成部分^[1]。

西方国家并没有严格意义上的人口流动的概念,更多地表述为人口迁移。迁移、出生、死亡是西方人口学关注的三大变动要素。西方学者认为,具有迁移倾向是人类的显著特征之一^[2]。尽管历史上曾经也积累了相当数量的有关迁移的文献,但是在此方面具有开创性意义的研究是19世纪末的E·G·雷文斯坦。人口迁移研究正是以雷文斯坦的七大迁移规律为基础的“推力—拉力”理论、迁移量与迁移方向和距离理论模型等为开端,这一阶段研究的主要特点是将迁移人群看作一个整体,将迁移规律模型化。学者们普遍认为,迁移是隐性的迁入地与迁出地吸引能力相互较量的结果,并且伴随着一定的环境效应和社区效应。随着时代的变化,到20世纪70年代后,迁移者的“心理—逻辑”特征成为研究过程中必不可少的内容,因此该研究的理论框架又由“推力—拉力”转变为“成本—收益”的

分析框架,这实际上是对迁移学的行为学研究。

劳动力由村庄向城市的转移在世界范围内很常见,并非是中国特有的。但“流动人口”这一概念及其所附带的政治、文化意义却是中国所特有的,少数民族流动人口事务治理的政治、文化意义更具有鲜明的中国特点和时代意义。

2015年,全国人户分离的人口2.94亿人,其中流动人口2.47亿人,占总人口的17.96%,相当于每五个中国人中就有一个在流动^[3],其中少数民族流动人口亦占据相当比重,约占其总人口数的10%。2010年第六次人口普查数据显示,北京市登记的流动人口约占总人口的40%,其中外来少数民族人口高达28万人,占北京市少数民族人口的35.1%。上海市外来少数民族约17.8万人,占少数民族人口总数的64.4%。宁波市约有流动少数民族31.8万人,占其少数民族总数的89%^[4]。来自民族地区的少数民族流动人口多达70%流入中部以及沿海等经济发达的大中城市,通常以打工、经商、婚嫁等形式来到城市中。伴随着少数民族人口的大规模流动,城市民族工作出现的矛盾和问题,成为了民族问题新的爆发点^[5]。少数民族流入城市打工或经商,大部分属于阶段性,流动性较强,工作

收稿日期: 2016-12-13

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“民族地区社会管理创新实践与经验研究”(12AZD032)。

作者简介: 吴开松,男,中南民族大学教授、博士生导师,法学博士,主要研究民族地区社会治理。

E-mail: hxkwuhan@163.com

部门较难及时掌握流动人口的情况。少数民族流动人口进入城市,不可避免地带来一些摩擦和纠纷,再加之少数民族管理工作的复杂性特征,城市民族工作管理难度增加。与此同时,城市少数民族流动人口服务管理法律法规还不够完善,少数民族流动人口不习惯城市规范化的管理和城市不愿管、不敢管情况比较突出,服务机构不健全,流动少数民族合法权益还得不到有效保障,经济收入普遍不高,社会保障程度低,少数民族内部同行经营者之间竞争激烈、冲突增多等现象并存。

总体上看,虽然少数民族流动人口在全国流动人口中所占比例依然很小,但少数民族流动人口以其相对数量大、民族文化多元、宗教信仰各异、风俗习惯不同等特点给东中部城市治理带来了挑战,流动少数民族事务治理创新成了当下城市政府的重中之重,利用传统的管理服务方式已不能有效解决当前问题与矛盾,必须树立全域性思维方式,将固有的城市民族工作各部门行政职能的分割打破。城市流动少数民族事务的全域化治理是指充分发挥市场配置资源的基础作用和各级政府的协调作用,城市民族工作主场域由西部少数民族地区向东中部城市转移、民族工作参与主体由单一向多元发展、公共服务均等化由局部向整体推进、从以物质产品供给为主向精神价值和文化关怀并重转化,实现城市少数民族流动人口事务治理全区域布局、全领域覆盖、全方位联动、全社会参与。

二、城市流动少数民族事务治理“立交桥”现象

“立交桥”是在城市重要交通交汇点建立的上下分层、多方向行驶、互不相扰的现代化陆地桥。大中型城市里四通八达的立交桥修建很多,在立交桥上汽车行走很通畅,可临到下桥路口却常见拥堵现象。有诸多公共事务治理的政策梗阻恰如这种城市立交桥现象,中央政令畅通,地方问题丛生。少数民族流动人口治理事务的“立交桥”现象意指城市民族工作事务治理的参与主体多,党中央和国务院出台了众多政策指导和规范民族工作,但具体到政策的细化落地,存在种种阻隔,尤其是在民族工作的某些重要领域,从民族地区农村转向城市过程中,城市政府针对流动少数民族事务治理的“路网”没有形成,“毛细血管网”不健全,导致“车行不畅”,成本高收益低。

1. 维稳思路束缚多,运用法治思维法治方式少。当前少数民族流动人口管理方式大多为维稳思路,极端时候有些旅店禁止某些少数民族入住,在经

商、招录工人等方面也存在歧视。自20世纪90年代以来,由经济转型社会转轨导致的各种利益矛盾引发的群体性事件频发,大量流动人口进入城市,给城市的维稳工作带来很大压力。维稳政策本是社会转型期维护社会稳定的有效措施,但是面对少数民族相关问题的敏感性和特殊性,相关部门处理事件时的维稳思路通常是“多一事不如少一事,大事化小,小事化了”,日积月累,增加了地方政府维稳成本,使积极的维稳政策效果适得其反,成为了“忽略公民诉求”的代名词,导致城市民族工作陷入了“越维稳越维不稳”的困局。维稳工作中的首要矛盾就是缺乏法治思维,处理事件过程中,由于部分行政管理人员管理方式落后、执法方式简单粗暴,极易使矛盾和纠纷激化,从而引起其串联、上访及群体性事件等情况的发生。城市民族工作有法不依,执法不严的现象比较严重,导致此现象的主要原因之一就是我国暂时还没有一部从少数民族流动人口实际出发、可操作性强的法律法规。现有的《城市民族工作条例》并没有专门针对少数民族流动人口保障机制的条文,并且缺乏相应的执法主体。一些城市虽出台了《少数民族权益保障条例》,但是地方性法规缺乏上位法律的支撑,难以达到相应的效果。党的十八大报告提出,要提高“运用法治思维和法治方式深化改革推动发展,化解矛盾维护稳定的能力”。在处理少数民族流动人口务工、经商、服务、管理方面事务的过程中如果不能做到有法可依、依法行政,便无法确保管理活动在法治的轨道上行进,这对于民族团结和社会稳定极为不利,同时也不利于法治政府、法治社会的建设。

2. “九龙治水”现象多,信息共享协同治理思维少。流动少数民族事务治理涉及的部门多,事务广,城市少数民族流动人口管理职能部门主要涉及:公安部门主要负责户籍管理以及治安管理工作,流动人口管理办公室负责流动人口流入流出的信息登记,城市管理行政执法单位主要负责流动商贩和流动人口租住房屋管理,统战部协调检查有关民族和宗教工作的重大方针、政策问题,而民族宗教事务委员会则统筹城市少数民族事务,协调有关部门履行民族宗教工作的相关职责。这些职能部门职能交叉,各部门工作开展并未达成一体化的沟通机制,数据集中和共享也较为匮乏,缺乏现代化的信息技术应用。有些职能部门以安全保密为由,拒绝信息公开和共享,搞信息垄断。除非出现重大事件,日常的协调领导机构很少开展工作。各部门习惯于各自

为政,过多考虑部门利益制定政策。流动少数民族事务治理有其特殊性,既涉及法律政策、风俗习惯,还涉及民族感情、民族团结,采取单一化治理方式,效果势必差强人意。

如公安部门进行的暂住人口登记,由于流动人口申报积极性缺乏,漏报、满报现象十分普遍,也缺乏对流动人口数据的精准统计。加之各个部门之间并没有达成数据共享,计生机构、社会保障机构,以及各社区管理部门等都掌握着大量的少数民族流动人口数据,并各有侧重,往往是从自己的工作方向进行收集和整理,数据细碎没有整体性,有的出现大量的重复数据、无用数据,无法建成完整的少数民族流动人口信息库。缺乏精准的流动少数民族人口数据统计及相关信息登记平台就使数据管理缺乏专业性,信息流通方式的不完善也使城市少数民族流入地与流出地之间的对接机制不健全,许多跨区域间的信息交流多依靠传统的信函、电话等方式,没有形成大数据,造成了地方政府对流动少数民族事务治理瓶颈。

3. 基本公共服务供给门槛多,公正公平体现少。“公正是为政的准绳,因为实施公正可以确定是非曲直,而这就是一个政治共同体秩序的基础。”^[6]公共物品和公共服务供给不公平是目前城市流动少数民族面临的最为现实和迫切希望得到解决的问题。由于户籍限制、地域差异等限制,城市对于流入本地区的外地人口(尤其是少数民族人口)公共物品和服务的供给存在诸多的门槛。特别是对于一些历史上民族结构相对单一的城市来说,涉及少数民族特殊生活需求的公共服务供给十分匮乏^[7]。随着城市流动少数民族人口的日益增加,公共服务匮乏问题越来越突出。从长远来讲,这不利于城市社会融合、经济发展的进程。目前,对城市流动少数民族基本公共服务供给匮乏问题主要表现在两个方面:一是义务教育缺失。教育属于城市公共服务的重要组成部分,而流动少数民族子女由于户籍、语言障碍、经济条件等问题不能够与拥有本地户籍的城市居民子女享有同等的教育条件,不能够进入所在区的公办学校就学。大部分流动少数民族子女只能在民办学校求学,而且很多学生由于户籍得不到及时落实无法参加当地的中考、高考等入学考试,只能无奈选择辍学或者超龄入学。而对于一些能够按时完成义务教育的流动少数民族子女,由于传统观念、经济条件、学习条件的限制,也很难继续完成高中教育和高等教育。二是权益保障不到位。对比《劳动法》

的有关要求,当前农民工合法权益法律保护的现状堪忧,主要表现在工资增长缓慢、劳动时间延长、社会福利无着落、同工不同酬等。少数民族本身就业层次普遍偏低,通常以劳动密集型行业为主,收入低、工作强度大。在此背景下,少数民族流动人口能够享受到的社会保障又不充分,使他们不可能嵌入社区、融入城市。

4. 宗教信仰需求多,城市给予精神关怀少。宗教信仰是民族文化的重要组成部分。从民族地区来到城市,因生活习俗和信仰的不同,给少数民族流动人口带来了一定的挑战和困难,部分少数民族习惯了利用宗教活动缓解生存压力、充当交际媒介和凝聚民族感情^[8]。如马林诺夫斯基所说,“宗教提供了社会和心理的支持”。外来少数民族流动人口在新的社会与文化条件下,构建的社会网络大多是与自己有相同宗教信仰和同民族的人群。这种独特的社会网络无疑对同一信仰的群体的交流和沟通起了一定的促进作用^[9]。少数民族的宗教信仰需要他们定期举行宗教仪式,但是许多城市本身的规划中可能缺少对流动少数民族大幅度增加的考虑,少数民族流动人口可能会遇到宗教场所不够用的情况^[10]。并且,一些城市中的执法人员因不熟悉民族政策、民族文化,经常在处理事务时走极端,或是对少数民族一概而论,容易引发摩擦和冲突,或是在生活习惯方面会触及他们的宗教禁忌,导致肢体冲突。城市政府对流动少数民族更多的是关注其经济生活,缺少精神关怀。进入城市的少数民族流动人口面临离开了民族聚居地的考验,特有的宗教信仰和风俗习惯给城市民族工作带来了压力也带来了挑战。

三、城市流动少数民族事务全域化治理路径

城市化将引发更大规模、更大范围的人口流动,引发更多的民族因素散播,城市民族工作关键举措就是围绕“保障各民族合法权益”的核心,抓准“做好少数民族流动人口服务管理工作”这一重点,强化“建立相互嵌入的社会结构和社区环境”这一抓手^[11]。城市民族工作的主要任务就是适应新形势的变化,针对少数民族的各种现实需求,用全域性的思维不断完善机制,加强少数民族流动人口服务管理体系和治理能力的现代化,促进少数民族与城市居民交流交往交融,避免流动少数民族事务治理的“立交桥”现象。

1. 构建全域化组织网络体系,优化城市流动少数民族治理一体化协调机制。新型的社会治理强调

主体的多元化—多中心治理,以避免组织流程的分割以及部门利益的局限性。政府、非政府组织、企业以及直接参与公共生活的公民都将成为新的治理主体,通过各部门间的分工与协作、沟通与配合,结成社会治理的立体性交叉网络。社会治理网络的形成与作用的发挥,需要多个行为主体的自觉互动,在这个过程中,各个行为主体结成平等互助的合作关系,促使各方主动参与治理,最终实现利益共享^[12]。具体而言,以流出地和流入地政府为主体,以社区、非政府组织为两翼,在明确政府职能部门责任的基础上,建立起城市少数民族流动人口事务治理的一体化协调机制,避免出现重复管理和漏管。

首先,加大在流入地培养少数民族干部的力度,鼓励来自民族地区的优秀人才走上公务员岗位,引进有经验的少数民族干部来到流入地政府挂职锻炼,使流入地和流出地政府的合作常态化。其次,政府多运用社会主体的参与能力,给予优厚的政策支持,例如清真食品的供应、宗教场所的建设等都可以由专业的社会团体与社会组织完成。最后,让少数民族自身加入到治理事务中是新趋势,政府可以给予一定的政策引导,加强宣传和教育,使少数民族流动人口自治组织参与到少数民族工作、生活、文化等方面,充分发挥流动人口自治组织自我约束、自我管理、自我监督的功能^[13]。城市少数民族流动人口的治理工作要横向到边,纵向到底,在全市领域实现跨层级、跨部门、跨业务的协同管理和公共服务。例如,武汉市形成的“党委领导、政府主导、民委协调、部门参与、条块结合”的一体化联动机制,通过某一机构牵头来协调相关政府职能部门,搭建政府部门和少数民族社团组织合作的平台,有效消除少数民族流动人员的工作盲点,取得了良好的成效。

2. 完善全域化户籍制度,推动流动人口基本公共服务均等化。统筹全域化发展关键在于破解城乡二元结构,当前主要矛盾聚焦于户籍制度。西方发达国家的户籍登记制度为实现人口的有序管理奠定了坚实的基础。日本与美国户籍登记制度的成功施行,说明了户籍制度和福利政策分开在流动人口的管理中发挥了积极的作用,可以引导流动人口主动地接受管理^[14]。就户籍制度建设来说,应从限制型户籍制度转变为服务型户籍制度^[15]。当前的城镇社会保障框架虽已建立,但仍然限制了乡村人口进入城市,由于没有当地户口,流入人口就业后参与社会保障的比率很低,导致少数民族流动人口对自己在城市中的未来仍疑虑重重。我国社会正在形成开

放性结构,社会成员的流动明显变快,完善的户籍制度给予的宽松环境会降低社会给予的排斥压力。而且,流动人口对户籍的渴望在市场经济的过程中得到弱化,转而更多地追求经济实惠,对城市的经济发展也有一定的推动作用。

基本公共服务是由政府主导提供的、与经济社会发展水平相适应的公共服务,目的是保障全体公民生存和发展基本需求。少数民族流动人口的基本公共服务均等化主要包含以下几点:一是强调流动人口和其他社会成员共同享有均等权利;二是通过一系列政策实施,保障流动人口最终都能享受到均等的基本公共服务;三是尊重流动人口自由选择权基础上的均等化。为了保障少数民族流动人口获得完善的公共服务,应在就业、社保、教育、卫生、文化、基层党组织建设等方面全面推动城乡公共资源的均衡配置,使城市公共资源优势全域化覆盖,使城乡居民实现利益共享。人是城市的主体,是全域化建设的出发点和落脚点。除了国家层面的法律政策外,流动少数民族享受均等化基本公共服务的载体应在社区,社区要设置少数民族服务中心,建立移动服务站,使他们随时随地享受到公共服务。同时,城市中的各类中小学应该进一步向少数民族流动人口子女开放;扩大双语学校(班)的数量与规模,解决随迁子女可能存在的语言障碍与忽视早期教育的问题,保障少数民族流动人口子女接受免费义务教育,改善民族学校的办学条件,消除少数民族流动人口在城市生活的后顾之忧。与此同时,优化医保、社保协调机制,让流动少数民族看得起病。探索针对流动人口的廉租房制度,让流动少数民族居有所。

3. 搭建全域化数据平台,形成少数民族流动人口基础信息数据库。大数据时代,互联网的广泛应用将改变政府的现代化进程,传统的信息数据统计模式应该向以“互联网+”的大数据平台转变。习近平总书记强调,我们应该以数据集中和共享为途径,建立起全国一体化的国家大数据中心,利用互联网扁平化和交互式,推进社会治理精准化和公共服务高效化^[16]。

构建区域一体化的少数民族流动人口管理与服务信息化管理平台,包括少数民族流动人口基础信息数据库:人口常住地信息、医疗保障信息、受教育程度、工作及工作技能、流动状况等;政府基本公共服务信息资源库:办照、办证、纳税、救助,以及其他政府信息公开数据。探索建立全领域全员化流动人口统计监测服务体系,逐步实现信息实时变动,数据

实时分析,及时掌握到流动人口的流动状况和流动趋势,也可充分整合统计、公安、劳动保障各部门资源,为引导人口有序流动和合理分布提供信息支持^①。同时加强对管理人员网络化技术的培养,数据平台的实施者和建设者只有懂网、知网,才能用信息化手段更好地感知社会态势,辅助决策施政^[16]。

4. 以社区为载体,拓展城市全域化服务功能。习近平总书记在 2014 年中央民族工作会议上指出,社区是民族工作的着力点。社区是城市的基本细胞,培育社区多民族互嵌文化并使之内化于心,让社区成为流动少数民族的精神家园。文化治理是人的思想和行为由内而外的转化过程,比外部治理更具有稳定性和持久性,不仅有助于改善少数民族流动人口在城市中的心理适应能力,也有助于推动社区和谐、社会稳定。随着少数民族流动人口不断进

入城市,多民族嵌入式社区日益增加。除了加强对各族民众的民族团结教育,尤其要加强对广大汉族群众的民族政策教育,促进各民族相互了解、尊重、包容、欣赏。鼓励少数民族参与到社区管理和社区活动中,社区应该举办一些相应的文化娱乐活动,使他们感受到自己也是城市的一分子。鼓励少数民族流动人口参与社区管理,增强他们的城市主人翁意识和社会认同感。

同时,在完善社区文化精神生活的基础上,拓展全域化城市服务功能的当务之急就是建立、完善与少数民族生产生活、风俗习惯、宗教信仰相配套的基础设施。如根据城市功能区的划分,在穆斯林流动人口较多的主要工业区、商业区等通过政企合作建立清真餐馆或清真餐饮柜台,逐步保证清真食品点的供应问题等。

参考文献:

- [1] 加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设课题组. 流动与和谐——宁波市外来人口服务与管理[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 1-2.
- [2] 陶斯文. 四川少数民族流动人口研究[M]. 北京: 民族出版社, 2007: 11-16.
- [3] 国家统计局. 2015 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2016-02-29]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html.
- [4] 国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查分民族人口资料[M]. 北京: 民族出版社, 2013: 701-800.
- [5] 李吉和. 我国中、东部地区城市少数民族特点探析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版) 2008(1).
- [6] 亚里士多德. 政治学[M]. 颜一, 秦典华, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 5.
- [7] 李俊清. 东部城市少数民族流动人口公共服务研究[J]. 中国行政管理 2012(11).
- [8] 杨圣敏, 王汉生. 北京“新疆村”的变迁——北京“新疆村”调查之一[J]. 西北民族研究 2008(2).
- [9] 马胜春. 中国城市少数民族流动人口的生活适应性研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2012: 143.
- [10] 葛壮. 沪上外来流动穆斯林群体的精神生活——关于上海周边区县伊斯兰教临时礼拜点的考察与反思[J]. 社会科学, 2011(10).
- [11] 严庆. 我国城市民族工作的再出发——解读和贯彻全国城市民族工作会议精神[J]. 民族论坛 2016(1).
- [12] 向德平, 苏海. “社会治理”的理论内涵和实践路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版) 2014(6).
- [13] 陈丰. 自治管理: 流动人口管理的新趋势[J]. 华东理工大学学报(社会科学版) 2005(3).
- [14] 接栋正. 发达国家人口管理办法对我国的启示与思考[J]. 人口与经济 2008(4).
- [15] 刘振宇. 我国城市少数民族流动人口义务教育权益保障[J]. 北京邮电大学学报(社会科学版) 2011(5).
- [16] 央广网. 中共中央政治局进行第三十六次集体学习 习近平主持[EB/OL]. [2016-10-10]. http://china.cnr.cn/news/20161010/t20161010_523185107.shtml.

(责任编辑 马旭)

①《国家人口计生委关于推动流动人口管理服务体制创新促进长江三角洲地区一体化发展的指导意见》(2009-05-31)。