

# 我国城市少数民族流动人口社会服务管理的对策研究

白启鹏

(天津师范大学 马克思主义学院,天津 300384)

**摘要:**当前我国城市少数民族流动人口社会服务管理工作中服务管理理念滞后、利益保障机制不完善、信息沟通机制薄弱以及监督管理机制不健全等问题严重制约了城市少数民族流动人口社会服务管理工作的发展。为此,有必要以强化服务理念,提高少数民族流动人口科学管理的认识;完善保障机制,提高少数民族流动人口公共服务质量;形成沟通机制,建设少数民族流动人口的信息网络等路径为着力点,进而提高城市少数民族流动人口的服务管理水平。

**关键词:**少数民族;城市民族关系;社会服务管理;流动人口

**中图分类号:**C924.2;D633 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2016)05-0060-05

**DOI:**10.14091/j.cnki.kmxyxb.2016.05.012

## Strategy Research on China's Social Service Management for the Urban Ethnic Floating Population

BAI Qipeng

(School of Marxism, Tianjin Normal University, Tianjin, China 300384)

**Abstract:** Nowadays, many problems seriously restrict the development of social services management for the urban ethnic floating population such as the laggard management concepts, imperfect benefit safeguard mechanism, weak information communication mechanism, and insufficient supervision system etc. Therefore, it's necessary to emphasize the service concepts to improve the cognition of the scientific management, strengthen the safeguard mechanism to enhance the service quality, form the communication mechanism to construct the information networks to perfect the social services management for the urban ethnic floating population.

**Key words:** ethnic groups; urban ethnic relationship; social services management; floating population

习近平总书记指出:“处理好民族问题、做好民族工作,是关系祖国统一和边疆巩固的大事,是关系民族团结和社会稳定的大事,是关系国家长治久安和中华民族繁荣昌盛的大事。”<sup>[1]</sup>近年来,随着中国经济的快速发展,少数民族流动人口的规模和活动范围在不断扩大。少数民族流动人口进入城市,为发展城市经济、繁荣城市文化做出了重大贡献。但是,少数民族流动人口在语言、生活习惯、宗教信仰等方面的差异性,导致他们在融入城市过程中出现了一些新情况。因此,将少数民族流动人口纳入社会服务管理体系,是创新城市民族服务管理工作的

时代需求,是当前城市民族关系发展的内在要求。

### 一、少数民族流动人口的现状分析

少数民族流动人口是具有民族特色的特殊群体,他们在语言、风俗习惯、宗教信仰、饮食、居住条件等方面与汉族存在一定的差异。其中,城市少数民族流动人口是指那些非当地城市户籍,但在当地从事各种工作和活动的少数民族人口。<sup>[2]</sup>改革开放以来,少数民族流动人口摆脱了户籍的限制不断进入城市,成为城市经济发展的重要动力。作为民族文化的承载者,少数民族流动人口以务工、经商或自

收稿日期:2016-06-30

基金项目:国家社会科学基金项目“我国基层协商民主案例解剖、现实困境及发展路径研究”(13BKS035);吉林省社会科学基金项目“城市少数民族流动人口纳入社会服务管理体系研究”(2013B52)。

作者简介:白启鹏(1985—),男,河北张家口人,讲师,法学博士,主要从事马克思主义中国化研究。

主创业为目的,来往于城市与户籍所在地。我国城市少数民族流动人口发展较快,目前少数民族流动人口已经遍布全国668个城市。少数民族流动人口大多以沿海、内陆比较发达的大中城市为新的创业和生活居住地。“2014年,广州、深圳的少数民族均超过百万,武汉市少数民族常住与流动人口共计28万左右。”<sup>[3]</sup>随着少数民族人口的流入,城市的民族结构发生了较大变化。新生代少数民族流动人口不再像老一代人只身外出务工,挣一些钱就回家,而是已婚少数民族流动人口与其家庭核心成员在流入地共同生活。目前,少数民族流动人口融入城市已成为社会发展的趋势。

### (一)城市少数民族流动人口的特点

1. 流动原因的经济性强。由于经济发达地区的发展机会多、发展前景广阔,因此少数民族流动人口带着改变自己经济状况的愿望,离开自己的家乡,到经济较为发达的地区寻找更好的生活和发展空间。

2. “大分散,小聚居”的分布特点。大部分少数民族流动人口进入城市后从事简单的务工劳动,其工作具有不稳定性,因此他们分散在城市的各个角落。但是,由于生活习惯、宗教信仰和民族认同等方面的原因,城市少数民族流动人口大多选择“抱团”的居住方式,这样他们在感情上可以相互支持,在生活上可以相互照顾。

3. 从业特征相对明显。少数民族流动人口在城市从事的职业范围比较集中,主要有三类:一是普通务工,大多在搬家公司或建筑行业等部门从事简单的务工劳动。二是流动商贩,大多从事摆摊设点或临时性的经营活动以取得收入。三是从事具有民族文化特色的商业活动,如兰州拉面、新疆切糕、内蒙古牛羊肉、新疆葡萄干等特色行业。

4. 季节性流动明显。大多数少数民族流动人口在城市从事短期的经营活动。这些短期的经营活动主要集中在夏季,因为这时农村的田间劳动比较少,少数民族流动人口可以在这段时间里和家人、亲属或者朋友一起到城市从事具有民族特色的商业活动。

5. 受教育水平低。从全国范围来看,九年制义务教育已经普及。但少数民族流动人口由于受经济条件、地理环境的影响,其受教育水平低于全国平均水平。“少数民族流动人口的平均受教育年限为8.33

年,有四成为初中,小学初中合计占到七成。”<sup>[4]</sup>

### (二)少数民族流动人口进入城市的积极影响

少数民族流动人口进入城市增速较快,在很大程度上满足了城市发展对人力的需求,促进了人力资源的有序流动。少数民族流动人口进入城市扩大了商品的销售市场,丰富了城市居民的物质文化生活,同时也加快了少数民族流动人口脱贫致富的步伐。少数民族流动人口进入城市,打破了城市原有的人口格局和民族分布格局,各民族的交往与联系更加紧密,加速了城市多元文化的形成,促进了城市经济的快速发展。少数民族流动人口进入城市后,各民族之间的交往更加直接和频繁,各民族在同一个单位工作,同一个区域居住,在共同的生产和生活中,他们相互了解、相互学习、相互帮助,结下了深厚的民族友谊,进而形成了和谐的民族关系。城市居民尊重少数民族流动人口的宗教信仰和风俗习惯,有利于民族团结、社会安定和民族融合,有利于维护国家的长治久安。党和政府历来重视少数民族工作,鉴于大量少数民族流动人口进入城市的实际情况,党和政府不断加强少数民族流动人口在城市生活和工作的服务管理。党和政府紧紧围绕“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的民族工作主题,把维护少数民族流动人口合法权益作为工作重点,努力解决少数民族流动人口最关心、最直接、最现实的利益问题,努力创造平等、团结、互助、和谐的民族关系,不断推进城市民族工作向前发展。著名学者费孝通先生提出的“各美其美、美人之美、美美与共、天下大同”<sup>[5]</sup>的观点,折射出当代城市民族关系和谐发展的新常态。

### (三)少数民族流动人口进入城市的消极影响

由于党和政府高度重视少数民族流动人口在城市的服务管理工作,少数民族流动人口已经真正融入城市发展的大潮。但城市少数民族流动人口在生活习惯、宗教信仰和文化传统等方面的特殊,也给党和政府的服务管理工作带来了一些问题:

1. 因经济活动引发的违法问题。少数民族流动人口中的一小部分人由于受传统观念、文化水平、改善家庭经济状况愿望等因素的影响,偶尔会违反市场规则,进行非法经营以获取较大利益。

2. 因“民族情感”引发的群体事件。少数民族流动人口中的一些人由于“民族情感”比较严重,一

且一个人出点事情,其他人也会比较容易卷入进来,从而引发群体性事件,直接威胁城市的稳定和民族关系的和谐。

3. 因文化差异引发的沟通不畅。少数民族流动人口要求城市居民尊重其民族文化的意愿比较强烈,而城市居民对少数民族流动人口的民族文化缺乏足够的了解,于是使得城市居民与少数民族流动人口之间的交流出现问题。

4. 因心理因素引发的适应问题。有些少数民族流动人口有一种心理遗憾,认为城市居民“瞧不起”外来的少数民族流动人口,因而对城市居民有一种防备心理。虽然少数民族流动人口身处城市,但他们中的一些人仍生活在本民族的社会圈子内,面对丰富多彩的城市生活,他们有时会感到无所适从,因而未能完全适应城市全新的生活环境。

## 二、城市少数民族流动人口服务管理存在的问题

少数民族流动人口进入城市的数量和规模在不断扩大,并且他们谋求更好地融入城市生活。就目前而言,大多数城市对少数民族流动人口的服务管理工作不论从思想认识上还是相关制度的完善上都明显滞后,具体表现在以下几方面:

### (一) 服务管理理念滞后

目前,有些城市还没有真正树立起良好的服务管理理念,没有真正建立起尊重多元文化、弘扬平等待人的文化氛围。一些企业、行业和城市居民对少数民族流动人口存在一定程度的误解或偏见。有些政府管理人员还处在计划经济时代管理少数民族流动人口的思维定式上,片面强调少数民族流动人口的不足,存在着严重的重“管理”轻“服务”的思想,他们把工作重点放在维护社会治安上,管理多于服务;有些政府管理人员则忽视城市对少数民族流动人口服务管理的重要性,他们认为少数民族流动人口总量少,服务不服务,管理不管理,不影响大局;还有些政府管理人员认为少数民族流动人口的问题比较敏感,存在着“不敢管、不会管、不愿管”的现象,怕自己管理不好而引起麻烦。另外,一些职能部门的工作人员对民族工作的特殊性认识不够,把民族问题简单地归结为治安问题或者经济问题,他们的理念没有转变,仍然防范多于保护,尚缺乏人性化、

服务性的管理服务理念。

### (二) 利益保障机制不完善

城市居民在现行城市管理体制中可以获得较多利益,而少数民族流动人口由于受户籍制度的影响,进入城市后,由于没有取得城市户籍,因而不能与城市居民享受同等的待遇。少数民族流动人口的就业机会和工资待遇普遍低于城市居民,他们子女的受教育权利也得不到相应保障,他们中的一些人几乎被排斥在城市体系之外,无法真正融入城市生活,最终导致少数民族流动人口缺乏对城市生活和发展的认同感和归属感。加上各地政府为少数民族流动人口提供的语言、技能培训和法律知识的援助相对有限,进而导致少数民族流动人口融入城市社会的程度比较低,使其没有掌握好在城市站稳脚跟、继续发展的本领。与此同时,城市少数民族流动人口的社会保障水平不高,直接影响了少数民族流动人口在城市的生活质量。少数民族流动人口在城市参加医疗保险、失业保险和养老保险的比例普遍比较低,很多少数民族流动人口没有稳定的收入来源,过着没有保障的生活,还有一些少数民族流动人口因病返贫,他们对城市生活没有信心,缺乏安全感。

### (三) 信息沟通机制薄弱

少数民族流动人口的流出地和流入地政府之间缺乏相互协调的沟通机制,流出地和流入地政府之间尚未建立有效、快速的交流渠道,对少数民族流动人口的服务管理工作缺乏必要的合作与协调,难以发挥真正的合作效应。流出地政府对本辖区的少数民族流动人口缺乏政策引导,对少数民族流动人口的技能培训和后期的保障服务也满足不了少数民族流动人口在城市的发展需要。流入地政府没有做好少数民族流动人口的日常登记工作,对于少数民族流动人口的动态管理没有落到实处,少数民族流动人口的信息网络建设严重滞后,最后导致政府则对少数民族流动人口的服务管理水平不高。另外,虽然我国有专门管理少数民族流动人口的民族宗教事务局,但是具体的工作则都分散到各个相对独立的部门,比如教育、卫生、工商、城管等部门,导致开展少数民族流动人口的服务管理工作缺乏统一协调;管理部门职能不明确、分工不清晰现象的存在,则导

致很多简单的问题没有得到及时解决。

#### (四) 监督管理机制不健全

少数民族流动人口进入城市后,一些少数民族流动人口在城市有固定或相对稳定的工作;有一些为盲目流动,因此政府管理人员很难掌握他们的信息;还有一些少数民族流动人口在城区居住少则几天,多则停留几个月,由于这部分少数民族流动人口工作不稳定、住所不固定,因而未能到公安部门和街道社区登记备案。另外,一些少数民族流动人口在城乡接合部居住,他们语言交流不畅,与周边居民接触也较少,社区很难掌握他们的真实情况。服务管理机构不健全也是导致城市少数民族流动人口服务水平比较低的原因之一,如有些地方的民族事务管理服务机构工作条件比较差,没有专门的办公地点,有些城市的基层社区甚至没有民族事务管理服务的工作机构。“以吉林省长春市为例,目前该市15个县(市)区和开发区,仅有南关区、农安县、德惠市和九台市4个县(市)区成立了民族宗教局,其他县(市)区都是在政府办公室下设民族管理职能,开发区仅在相关局设立了民族管理职能,而设局的4个县(市)区存在严重编制不足问题,由于人员少,落实日常工作都很困难。”<sup>①</sup>

### 三、加强少数民族流动人口社会服务管理的对策建议

随着少数民族流动人口不断进入城市,一些少数民族人口低效无序流动的问题日益凸显,增加了城市民族管理工作的复杂性。少数民族流动人口具有独特的民族文化,他们进入城市后又出现了一系列新情况,因此党和政府将少数民族流动人口纳入城市社会服务管理工作已经迫在眉睫。

(一) 强化服务理念,加强少数民族流动人口科学管理的认识

强化服务理念是将少数民族流动人口纳入社会服务管理体系的重要环节。首先,党和政府应从全局的角度考量少数民族流动人口对城市发展的贡献,对少数民族流动人口的服务管理应由解决生存之忧上升为拓宽其发展之路,引导少数民族流动人口的合理流动,使少数民族流动人口共享社会改革

发展成果,进而逐步实现各民族的和谐相处,共同推动经济发展和民族团结进步事业。其次,党和政府应切实转变传统的服务管理理念,落实以人为本、服务为民的服务理念,杜绝少数民族流动人口服务管理过程中的“管理”色彩,并由传统“管理型”向现代“服务型”转变;充分考虑少数民族流动人口的利益诉求,坚决杜绝伤害少数民族流动人口感情的言行,不断改进城市民族工作的方式,把保护少数民族流动人口的合法权益作为社会服务管理工作的出发点和落脚点。再次,党和政府应在全社会开展民族政策的宣传和教育活动,积极举办有利于民族团结和民族进步的主题活动,实现城市民族工作的跨越式发展;提高城市居民和少数民族流动人口对城市民族工作重要性的认识,使城市居民和少数民族流动人口可以更好地接纳对方,为强化对少数民族流动人口的服务管理创造良好的社会环境。然后,党和政府应鼓励和支持城市少数民族企业的发展,加强城市地区少数民族流动人口的清真食品供应,保障城市少数民族流动人口的基本生活权利。最后,党和政府应通过新闻媒体、网络、电视、报刊、微博、微信等各类传播媒介,传播少数民族基本知识,将党和国家的民族政策和法律法规贯彻在整个社会的日常工作中;加强和改进城市民族工作的部署,营造各民族共同发展的良好舆论环境,培养包容性增长的文化心态,消除民族误解和偏见,共同追求各民族文明和进步。

(二) 完善保障机制,提高少数民族流动人口公共服务的质量

民族工作无小事。没有民族问题的合理解决,就没有国家的团结、稳定和社会的长治久安。首先,党和政府应从城市少数民族流动人口的现实需要出发,逐步建立健全社会服务功能,加强少数民族流动人口的服务体系建设,为少数民族流动人口提供职业培训、志愿服务、法律援助、医疗服务、社会保障等人性化的公共服务。其次,党和政府应加大少数民族流动人口教育的投入力度,提高少数民族学校的师资力量、硬件水平和管理水平,关爱和帮扶少数民族流动人口子女的生活,促进少数民族学校双语教学,保护好少数民族的传统文化;大力发展少数民族流动人口的职业教育,对他们进行职业培训,提升少

<sup>①</sup>赵志平,石海英:《关于对我市少数民族流动人口情况的调研和思考》,长春市民委(内部资料)。

数民族流动人口的文化水平、道德素质和生产技能,增强其城市的社会融入能力和生存发展能力。再次,少数民族流动人口的服务管理工作重点在街道社区等基层单位,因此这些基层单位有必要启动对少数民族流动人口的帮扶行动,为少数民族流动人口提供力所能及的帮助,使他们感受到党和政府的温暖。然后,做好少数民族流动人口就业咨询、工作推荐、就业帮扶和失业保障等方面的工作,为少数民族流动人口自主创业提供政策、技术和资金等方面的扶持;完善少数民族流动人口的失业保障机制和再就业机制,解决好少数民族流动人口发展的后顾之忧。最后,建立少数民族流动人口便民服务中心,向他们提供民政救助、治安调解、户籍管理、维稳协调等方面的服务,切实保障少数民族流动人口的合法权益;建设一批城市宗教活动设施,购置宗教活动设备,最大程度的满足少数民族流动人口的精神需要,使他们能够身心愉悦地在城市生活和发展;建立少数民族流动人口政治参与机制,使少数民族流动人口利益表达制度化、规范化,增强少数民族流动人口在城市生活的主人翁意识,进而形成科学合理的少数民族流动人口融合格局。

### (三) 形成沟通机制,建设少数民族流动人口的 社会管理网络

习近平总书记指出:“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。”<sup>[1]</sup>少数民族流出地政府和流入地政府应根据少数民族流动人口的现状,改变传统的流动人口管理模式,加强彼此的信息沟通和协调,互通少数民族流动人口的流动信息,为少数民族流动人口在城市的发展排忧解难,促进他们更好地适应城市生活。《少数民族事业“十二五”规划》提出要建立和完善少数民族流动人口流出地和流入地政府的联动机制,加强少数民族流动人口的政策引导,实现流出地与流入地政府人力资源信息的共享,打破少数民族流动人口服务管理地方壁垒。流出地政府应做好外出少数民族流动人口的信息登记工作,向他们提供必要的语言、法律常识、工作技能等方面的培训,增强他们的懂法、守法、用法观念,提升其城市生活的适应能力;流入地政府应为城市少数民族流动人口提供更好的就业机会,提供良好的教育条件、医疗条

件、住宿条件,使少数民族流动人口享有更多的公民权益。其中,流出地政府和流入地政府应打破地方主义的限制,利用现代网络技术信息交流和传播的巨大优势,构建好少数民族流动人口信息化服务管理体系,共同解决好城市的民族工作问题。城市民族工作是一项涉及面广、影响力深、敏感性强的复杂工作,民族工作部门要转变服务观念,强化以人为本的意识,做好城市民族工作的窗口,并积极争取与公安、城管、劳动就业、教育、工商、税务等部门进行合作,发挥各部门的协调机制作用,在少数民族流动人口的就业、子女教育、医疗和工资拖欠等方面为少数民族流动人口提供最大程度的帮助。

### (四) 优化人才队伍,强化少数民族流动人口的 监督管理

完善城市民族工作的领导机制,明确城市民族工作的分工和职责,尽可能地调动社会各界的力量群策群力,共同做好少数民族流动人口的服务管理工作。首先,城市民族工作的人才队伍建设要坚持正确的政治方向,按照德才兼备的原则,逐步建立起一支素质较高、结构较合理的少数民族干部队伍;大力培养知晓少数民族文化的少数民族干部,增加少数民族干部的数量,提高少数民族干部的思想政治素质;组织少数民族干部学习和掌握社会主义市场经济知识,不断提高他们建设中国特色社会主义事业的能力,努力为社会的发展提供源源不断的少数民族优秀人才。另外,各级民族工作部门应从实际情况出发,培养热心民族工作、熟悉民族业务的基层干部。其次,街道社区等基层单位应增设少数民族流动人口管理办公室,配备民族服务管理工作的专门人员,并经常走访少数民族流动人口,了解他们的生活和工作情况,及时向政府反映他们遇到的困难;积极吸纳少数民族流动人口参与社区活动,并根据少数民族的民族文化和风俗习惯开展联谊活动,增强城市居民与少数民族流动人口的感情交流,努力构建民族关系和谐的社区。再次,党和政府应通过网络论坛、微博、微信等各类新媒体传播手段,倾听少数民族流动人口的呼声,创新政府与少数民族流动人口交流的平台,拓宽政府对少数民族流动人口的服务管理渠道;宣传少数民族流动人口优秀人才在城市发展取得成功的典型事迹,

(下转第122页)

体现“以学生为中心,切实提高学生翻译实践能力”的教学理念,有效提高了学生学习翻译的积极性和主动性。特别值得一提的是,该课程在教学内容上特别加入了CAT工具学习板块,有助于学生了解社会翻译市场对翻译人才技术能力的真实要求,从而在一定程度上实现了学校的翻译教学与社会翻译市场需求的相互接轨。当然,囿于个人水平所限,笔者的教学改革方案必然存在诸多问题和不足之处,还望同行不吝赐教。

#### [参考文献]

- [1]中国翻译公司协会. 中国翻译公司业务发展报告[EB/OL]. [2016-01-12]. <http://www.oktranslation.com/news/twininfo45786.html>.
- [2]黄映秋. 地方性本科院校应用型翻译人才培养模式研究:以广西财经学院为例[J]. 教育教学改革, 2010(6): 78-79.
- [3]仲伟合. 我国翻译专业教育的问题与对策[J]. 中国翻译, 2014(4): 40-44.
- [4]薄振杰. 中国高校英语专业翻译教学研究[D]. 济南: 山东大学, 2010.
- [5]傅敬民, 居蓓蕾. 应用型本科高校外语专业翻译课程建设探索[J]. 当代外语研究, 2012(2): 49-53.
- [6]王玉西. 对大学英语翻译教学若干问题的思考[J]. 中国翻译, 2010(6): 29-33.
- [7]王英鹏. 英语专业的翻译教学模式和翻译人才培养[J]. 河北联合大学学报(社会科学版), 2010(5): 173-175.
- [8]高文, 徐斌艳, 吴刚. 建构主义教育研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008.
- [9]吴青. 笔译教学的设计与实施:从构建教师个人理论开始[J]. 中国翻译, 2013(4): 36-44.
- [10]吴文安. 国粹文化英译课的设计与教学[J]. 中国翻译, 2014(1): 59-62.
- [11]吴青. 本科翻译专业课堂中的理论训练[J]. 中国翻译, 2012(5): 37-43.

(上接第64页)

以榜样的力量引导其他少数民族流动人口积极融入城市生活。最后,党和政府应完善突发事件应急预案处理机制,一旦发生严重的民族纠纷事件,要迅速、果断、稳妥、有效地处置,坚决防止民族问题扩大化,坚决把涉及民族问题的矛盾转化为普通问题,坚决地把突发事件扼杀在萌芽状态,促进各民族的大团结。

总之,少数民族流动人口进入城市既是少数民族流动人口谋求自身发展、改变自身经济状况的需要,也是我国社会转型和经济发展的必然要求。党和政府应高度重视少数民族流动人口的差异性和特殊性,切实转变城市民族工作的方式,拓展城市民族工作的内容,增强少数民族流动人口的文化认同,坚持走具有中国特色的民族发展道路。只有做好少数民族流动人口的服务管理工作,各民族才能真正和谐发展,

才能建立新型的社会主义民族关系,才能更好地促进社会主义国家的繁荣富强和社会的长治久安。

#### [参考文献]

- [1]习近平. 在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上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-30(01).
- [2]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.
- [3]陈云. 构建城市民族工作社会化的新格局[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2015(1): 13-17.
- [4]段成荣, 迟松剑. 我国少数民族流动人口状况研究[J]. 人口学刊, 2011(3): 21-28.
- [5]费孝通. 百年中国社会变迁与全球化过程中的“文化自觉”[J]. 厦门大学学报, 2000(4): 5-11.