

我国中东部城市少数民族流动人口权益保障方式评析

彭建军

[摘要]少数民族流动人口在城市务工经商及发展状况显示出新的特点:一是由生存型转向发展型,民生改善和社会保障需求更为强烈;二是由第一代的离土重迁转为第二代、第三代的离土离乡、定居化、家庭化趋势;三是文化和精神需求增多,现实需求与潜在需求共同存在。城市政府面对文化多样性、需求多层次性、权益诉求的差异性和复杂性等城市少数民族问题,需要完善机制,克服和破解“就业吸纳——社会排斥”、“道义同情——制度冷漠”等现象。调研发现,我国城市少数民族工作整体上呈现出东部与中西部的差异,东部城市民族工作在观念、制度建设、组织建设、机制的完善程度、社会参与、财政支持等方面具有更多的经验。相比而言,中西部城市民族工作整体上仍有更多的完善空间。

[关键词]城市少数民族;流动人口;权益保障

中图分类号:DF529

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2014)01—0101—06

基金项目:教育部人文社会科学青年项目“城市化背景下少数民族流动人口权益保障研究”(BSQ09007)、国家社会科学基金项目“我国中东部城市穆斯林流动人口融入问题研究”(12BMZ071)阶段性成果。

作者简介:彭建军(1971—),男,湖北潜江人,中南民族大学学报编辑部副编审,博士,研究方向:宪政与少数民族权益保障。湖北 武汉 430073

城市少数民族及其权益保障随着法治建设、社会保障政策、城市社区工作创新等得到进一步重视和完善。国务院办公厅2012年发布《少数民族事业“十二五”规划的通知》(国办发〔2012〕38号),规划提出了较为具体的目标和工作内容“建立健全民族事务服务体系,保障少数民族群众合法权益。尊重少数民族风俗习惯,保障少数民族群众在饮食、丧葬、语言文字等方面的特定需求。提高对少数民族群众在特定需求、就业创业、社会保障、法律援助等方面的服务水平。加大对少数民族妇女的培训力度。加强少数民族法律服务队伍和服务网点建设。以特色服务、帮扶互助、宣传教育、促进交流为重点,加强社区民族工作。建立和完善少数民族流动人口流出地与流入地政府的联动机制,做好少数民族流动人口的服务与管理工作。”这些内容涵盖了城市民族工作的基本目标、特定需求、主要问题、帮助方式、体制机制建设等方面,大部分工作已经在不同城市受到重视,但有的则还处于起步阶段,各城市重点不同,发展程度各异。接纳和融入,仍然是一个沉重而复杂的课题。本文通过调研,结合政策实施中的现实问题,探讨新形势下不同地方城市政府面对这些问

题而采取的措施,进而发现问题,寻求对策。

一、城市少数民族工作面临的主要问题及城市政府的工作重心定位

(一)少数民族流动人口统计口径反映城市民族工作观念变化

统计方式及称谓的调整可以解释城市政府对流动人口政策观念的变化,同时也能反映不同区域城市对公共财政配置和投入的态度和力度。它主要表现为外来、流动、非户籍的这部分人群是否显示出“就业吸纳——社会排斥”现象,他们是否需要更多的政策和社会支持,如何分享城市的公共资源和社会保障系统。这些问题为学界和实践部门普遍承认,已经成为一种十分紧迫的社会问题。

这部分人群长期定居城市或城郊,甚至出生在城市,却始终被定义为“流动人口”而非“城市新移民”^[1],致使其面临诸多困难。上海市以常住人口代替非户籍的流动人口(多使用“来沪少数民族”)将属于上海市的户籍与非户籍少数民族作为一类主体来对待,在政策实践上显示了平等和公平,与十二五规划目标一致。现有研究表明,流动人口在城市居住超过5年以上的已经很普遍,多者长达10—20年,逐步改变、取消这一歧视性

称谓理应成为一种趋势。2009年,国家人口计生委调查的数据显示,劳动年龄人口中平均在现居住地停留时间为5.3年,其中约有一半的人停留时间超过4年,18.7%的人停留时间超过10年^[2]。此外,推动非户籍人口享有与户籍人口大体相当的公共政策和社会保障,已经成为东部城市流动人口工作的一个现实课题。实践中部分城市已经在一些领域推行了公共资源的普惠制度:如教育资源在部分区域(就近入学)、部分公立学校的普惠制度,社区资源中的信息发布、计生保健、贫困救助、就业帮扶、职业培训等。其他如天津市和广东省,其统计和描述的方式也是以“常住人口”为统计口径。广东农民工实行积分制入户城市的户籍新政,这也是新形势下的一个动向和变化。只是在政策上还没有规范化、系统化,因为直接提出、形成具体政策将有实施、检查和考核的压力,城市现有资源可能还不完全具备这一能力。

当前长三角地区已经提出要正确处理好本地户籍人口与外来流动人口的关系。要把户籍人口和流动人口作为一个有机整体来考虑,推进全社会公共服务体系建设。在义务教育、公共物品服务做到本地人口与外来流动人口共享共用。从法制教育、职业技能培训、就业安排、子女入学、医疗卫生等方面为外来人员提供保障,逐步完善外来流动人口社会保障制度。随着农民工第二代、第三代离土离乡、定居城市愿望的增强,促进外来流动人口及其配偶、子女逐步融入城市成为新的要求。

城市少数民族在就业选择、城市管理与服务、社会保障的覆盖等方面具有共同需求,表现在民族身份上并无太多的差异性需求。而在饮食、宗教、殡葬等有一定特殊要求的穆斯林群体,语言、文化等方面有自己特殊需求的群体(如上海市分布较多的朝鲜族)则显示一些差异。这种共同性与差异性应该予以区分。城市政府可以根据这一状况出台政策或进行政策调整,尽量做到优惠政策、社会保障政策等的普遍覆盖,使少数民族群体不因其属于“外来人口”、“非户籍人口”而受到不公平对待,而其享有的优惠政策、差异化政策也才能显示出正当性、合理性。

(二)城市产业升级和结构调整对外来人口传统就业方式提出更高要求

现有研究和调研实践表明,城市少数民族流动人口就业仍然以传统行业为主。进城是流动人口寻找机会的第一步,但盲目的流动现在面临新

的困难。城市少数民族流动人口缺乏技能,缺少专业技术,信息不对称,多集中于建筑业、小餐饮服务业、流动商贩等传统行业,一部分分布于大型工厂和商贸物流等行业,仍然是普遍现象。而当前城市产业结构调整、就业环境变化对流动人口产生了直接影响。

政府针对民众的增收计划和民生改善措施需要通过改善和扩大就业来间接体现,而产业转移、行业布局调整、提高对聘用者的素质要求与就业机会紧密相关,也成为减少外来人口盲目流动与确定城市合理容纳能力的一个市场化选择和必然趋势。城市政府和城市流动人口都需要正视和面对这一变化。尤其是东部发达地区实施产业转移和技术升级改造,劳动密集型产业向技术密集型转型,高污染、高耗能、高投入的传统产业将不再是东部地区发展的重点。因此,对于劳动者的技术、素质乃至学历都提出了更高的要求。如广东省就提出低素质、无技术背景的劳动力将难以在广东立足,这既是政府宏观调控的结果,也是市场经济体制的必然选择。这方面对少数民族群体的影响更为直接,流动人口如继续集中于传统行业,同质性行业竞争加剧,且技术、职业技能却难以提高,势必遭遇更多的困难和挑战。而与此相关的职业培训、再就业工程、低保覆盖、贫困救济等将向城市政府提出更多要求。

(三)在文化生活、宗教信仰活动等精神生活领域表现出新的要求

文化生活和精神生活是外来人口能否适应和融入城市的重要方面,是在基本生存问题得以解决的基础上必然要面临的问题。

城市少数民族文化生活需求具有两个层面的特点,即适应现代性,保持传统性。一方面,居住于城市的少数民族需要适应城市的现代文化生活;另一方面,这一群体具有保持、传承和发展本民族文化的客观需求。而对于城市文化建设而言,城市文化需要接纳、吸收外来文化元素,丰富、充实城市文化。少数民族与城市居民显示出文化需求的双向性:少数民族以自己独特的文化活动增加了城市的多元文化元素,而城市具有现代性的文化表演、艺术活动、现代文化表演科技则推动少数民族文化的传承、推广和发展。其不足之处在于,少数民族文化活动还无法与少数民族聚居地区一样,成为少数民族群体的生活方式,还需要适应具有城市本地色彩、全国性及国际性文化交

流的影响。而适应能力的缺乏,更增添了少数民族人群的茫然与无力,与城市本地人群更显疏离,在文化生活领域更处于弱势。

在与文化生活密切联系的影响因素中,宗教活动既属于文化生活领域的一部分,也是这一群体日常生活的精神追求。其中宗教活动场所的有无和建设标准对经济活动产生直接或间接影响。如安徽省马鞍山市曾花很多精力吸引东南亚投资项目,但因马鞍山市没有像样的清真寺,外商考察后却转投南京市(该市有净觉寺,礼拜方便),后马鞍山市花200多万建现代化的清真寺以再度吸引投资。浙江义乌市为吸引投资,专建一座阿拉伯村和占地2500平方米的礼拜大店。在清真寺和礼拜点建设上,广东省只有广州、深圳、珠海、肇庆等建有8座清真寺,外来人口相对较多的佛山、汕头、东莞、惠州则缺乏相应的设施和场所。这种问题更显突出,因平日的“五番拜”可以在合适的场所和时间完成,而周五进行的“聚礼”及每年度的开斋节、古尔邦节是必须在清真寺完成的。^{[3] (P.184-185)} 宗教活动场所不足及难以有效满足不同文化背景人群的精神生活逐渐成为城市发展与社会建设的新任务,城市的政治、经济、社会和文化功能与城市不同文化人群需求均衡发展应具有一致性。

(四) 流动人口工作进社区使得传统公共资源能覆盖更多人群,但需要资源下沉、机制灵活

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》提出“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”^[4] 社区服务方式在我国已经兴起,但由于社区服务脱胎于居委会、传统单位体制,尤其是自上而下设立的社区和民间组织系统,其社会化程度还有待进一步加强。加上各地城市社区社会化程度不一,发展不平衡,社区内部还可能形成一个个异质性高的小的社区,因此社区发展、公共服务社会化还处于建设发展阶段,需要增加财力、人力。这一过程既呈现历时性的不足,也体现为跨区域的不平衡,能否将外来流动人口服务和管理工作融入社区,还需要通过不同个体、不同需求事项来检验。

(五) 民间组织参与城市社区公共服务还需要创新机制,政府还需减政放权

政府逐渐退出民间组织参与社会服务的一些领域,或通过政府购买民间组织服务以弥补政府服务之不足,是政府与社会职能合理配置、功能互

补的必然要求。对于城市流动人口中涉及的民生改善、就业培训、法律援助、志愿服务等项目,政府可以逐步放开。但我国对于民间组织的登记管理控制相对较严格,准入门槛高,尤其需要一个主管单位作为其“挂靠单位”,使得“婆婆”难找,更多的是不愿意成为“婆婆”,使得一些属于公益性的组织社团难以获得合法身份。目前,只有在少数经济发达地区的政府部门在给予民间组织合法性身份方面有所突破。如广东省2012年起实施了《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》,该方案规定除了特别规定、特殊规定领域外,将社会组织的业务主管单位改为业务指导单位,社会组织可直接向民政部门申请成立。^[5]

《中国民间组织(2011-2012)》的统计数据显示,截止到2010年底,全国登记注册的民间组织已达44.6万多个。其中,社会团体24.5万个,民办非企业单位19.8万多个,各类基金会组织2200个。^{[6] (P.1-7)} 但这一数量仍然十分有限,且多集中于传统的单位体制之下,功能发挥还不充分。国务院在2011年公布的《社区服务体系规划(2011-2015)》明确提出了每个社区最少应建立5个民间组织。我国社区民间组织的类型一般分为文体活动、社区福利、权益维护、志愿服务以及社区其他服务等五类,包括社区民间组织团社和社区非营利性服务组织两大类。前者是由社区居民自愿组成并开展活动的非营利性社团组织,按功能可分为文体娱乐类、利益维护类和公益类;后者则是为居民提供社区服务的公益性和互益类组织。^{[6] (P.35-36)} 在这些类型和内容中,权益维护、志愿服务、公益性和互益性事务,可以直接通过民间组织直接进入或政府购买进入予以实施。

二、中东部城市少数民族工作创新探索

(一) 正视少数民族需求由生存型转向发展型,满足其需求的多样化、层级化

城市少数民族群体长期面临的主要问题在于就业、子女入学、生活生存环境改善等方面。城市政府通过实行“一卡通”、“一费制”、“一证通”等,使需要多个环节办理的事宜实行限时办理等方式,提供了有效服务。如浙江省、上海市、湖北武汉市等已经在这些涉及民生事项的环节和程序上有了很大改善,具体如下。

一是提高暂住证办理的便利性。浙江省规定了明确的实体和程序规范:派出所、警务室都可办理;各种情况进入到浙江省或所在城市的10日内

可办理完成。

二是增加服务项目和免费项目。如宁波市规定计划生育登记是公民的一项义务,在此基础上政府积极采取措施予以落实:按现有规定外来育龄人员可享受一些免费和优惠政策,如计划生育基本项目免费服务;产后可领取400元救助金;困难家庭可获得当地计生协会“爱心超市”爱心卡等,凭爱心卡可免费领取各种生活用品。实行更多的免费项目和较多的政策性资助是城市政府未来需要努力的方向。从现有免费项目和政策资助项目来看,主要集中在计划生育、学校教育中义务教育费用、少数民族学生就学资助、爱心营养资助。在教育升学中则还规定了初中升高中时的加分优惠。

在免费服务项目方面,上海市及其各区、街道政府能提供了更为亲民的服务。如浦东新区花木街道办事处“五必访”(每年过节对困难户必访、生病或住院必访、孤老必访、生老病死必访、家庭纠纷必访)、宝山区顾村镇的“六个必访”,由民族联谊会等社团组织开展上门慰问活动。这一走访活动是政府工作的一部分,也是我国基层政府尤其街道办这一环节的优势和特色,区别于国外较为纯粹的社区工作形式。

与一些城市形式不同而实质相近,武汉市民族工作部门通过协调各级政府和部门实施为少数民族流动人口“办实事”项目,包括随迁子女入学、清真三食供应、计划生育、工商证照办理、住房保障、就业培训等,每年确定10项,常年坚持。增加公共服务项目和免费项目,应是城市政府在财力范围和职责范围内的努力方向。

(二) 制定专门政策解决回族等穆斯林民族的特殊需求

回族等10个信仰伊斯兰教的民族,以伊斯兰教教义为文化基础和传统习俗,奉行土葬。而长期以来,城市扩容快,用地紧张,土葬占用土地相对更多,由此引起的矛盾和问题很多。不同城市探索采取多种措施解决穆斯林墓地、殡仪馆设施等问题。

武汉市近年投入500多万、征地93.06亩建回民殡仪馆;2009年度投入47万购买冷藏设备、更新殡葬车辆。上海市于1979年即建有回民公墓,占地95亩。不仅接受本地回民,也接受海外华侨、台港澳和国外穆斯林,是华东地区有影响的民族墓地。经过多年努力,已经初步实现了园林化、制度化、规范化和回民殡葬“一条龙”服务。对回民公墓有专

门办事指南:关于殡葬问题咨询设有专门的联系电话;公开墓地服务项目和联系方式;免费为年老体弱者提供轮椅服务;公示市区到上海市回民公墓详细的交通路线图。这些措施对于解决回族等民族的殡葬需求问题具有直接意义。

安徽滁州市的回民殡葬问题长期是一个难题,最近则通过民委、政协民宗委牵头合力呼吁解决。在2013年解决穆斯林墓地的方案中,通过专题视察活动,确定从已征用的墓葬用地和临近的规划墓葬用地中划出15亩建设独立的穆斯林墓地。参与单位包括市政协民宗委、市民委、民政局、国土局、规划局、国税局、伊斯兰教协会、政协委员等机构和成员。

(三) 充分吸收外来人员参与少数民族事务,提高调处问题和矛盾的效率

如上海闵行区、浙江宁波市北仑区,都重视在政府部门的引导下,吸收外来少数民族人员参与对民族事务的调处。这一方式被习惯称谓“以外管外”、“以外调外”的民间调解模式。民族工作部门的人员认为少数民族成员参与少数民族流动人员自身的事务,一是可以消除一些误解,取得相互信任,提高政府部门的办事效率,二是可以建立起政府工作人员与少数民族代表人士之间的长期合作渠道。调研显示,当前面临的问题是规范化、合法化,借助“外力”时需要与政府机构保持充分沟通。政府部门也需要出台一定的规范、程序,既授权,也参与。

(四) 完善城市少数民族流动人口服务和管理的数据化建设

数据化建设是适应人口流动频繁、流量大、需求类型多样化、提高城市民族工作效率的现实要求。它包括三个方面。

一是数据化建设的类型和内容。加快建立包括流动人口数据库、出租房屋数据库、用工单位数据库、旅馆业数据库在内的流动人口综合管理网络信息系统,不断提高管理效能和服务水平。二是从社会稳定、社会治安角度出发,加强对流动人口落脚点特别是出租房屋的管理工作,落实出租人治安、安全责任制,落实相关部门监督检查责任制。及时掌握流动人口的居住、就业、变动情况,适时开展专项治理行动,及时发现查处违法犯罪活动。三是人才数据库建设。少数民族流动人口服务和管理过程中,以创业、就业典型和专业技术人才为代表能形成示范效应,各城市政府通过吸

收民族、宗教界人士,并积极扶持、宣传不同行业和领域的先进人物,能为流动人口在城市的生存和发展形成引导作用,具有正能量。通过调研了解,浙江宁波市北仑区在这三个方面都形成了自己完善的数据库建设,可以对整个辖区内的少数民族及流动人口情况进行数据化服务和管理,方便高效,更新及时。2013年起,武汉市将少数民族流动人口的来源、经营状况、社会关系、思想动态、困难诉求等纳入到社区网格服务管理体系之中,把源头预防和末端治理结合起来。

(五) 开展跨区域、多层次合作,注重与流出地政府加强交流、与本地教育机构开展合作研究

武汉市针对来源于西部省份少数民族人员多的现状,积极加强与少数民族流动地新疆喀什、和田、阿克苏,青海化隆和四川黑水等地党委政府的协作,健全了信息互通、定期互访、共同开展宣传教育、共同推动经贸合作、共同维护社会稳定的“三互三共同”工作机制。

此外,武汉市作为全国高校教育资源集中的城市,市民委与高校在各个层面开展了合作。目前设有民族院校的城市,全国共有20多所。其中由国家民委直属的高校共6所,设在民族地区城市的民族院校10多所。这些既有高校背景,又以少数民族和民族地区为主要服务对象的院校,是当前处于应对少数民族和民族地区经济社会发展的前沿阵地。而在高校较为集中的中东部城市,则更能发挥其学科和科技优势,满足少数民族和民族地区的需求。如国家实行的少数民族高层次骨干人才培养方案;对西部少数民族地区的干部和专业专门人才培养等。北京、上海等也充分利用这一社会资源开展合作教育、委托培训、专题合作研究。

(六) 民族工作进社区,东部城市在理念、制度建设、社会资源、社团组织参与和提供服务等方面,仍然处于领先地位

民族工作进社区是近年来城市政府逐渐意识到的民族工作新内容和工作新方式。上海(1997年)、北京(1998年)最先提出。2009年,天津市也将民族工作重心转移到社区。由此,以直辖市为代表的几个东部城市,逐渐将社区民族工作作为城市民族工作的重点,并形成了一整套的工作机制。而对于多数中西部城市而言,城市社区民族工作还处于学习和探索阶段,这既有观念上的原因,也有体制、机制和社会资源的配置问题。

上海浦东新区实行少数民族工作社会化,其社区中的社团、社会机构参与到少数民族及流动人口的服务工作已经常态化。2007年开始实施政府购买社会服务项目,实行管、办、评分离原则,各施其职;分别由民宗委、上海乐群社工服务社、复旦复惠社工事务中心三部门和机构负责。如花木街道实行的送清真食品到家服务项目;民族社工参与民间调解,涉及人员配备及财政支持,每区两到三名,浦东新区每年投入164万;另外,设立少数民族联络员,全区共有联络员3000多名。在我国,上海浦东新区较早开启了社会工作职业化探索,目前已有专业社工机构12家,服务领域涵盖机构养老、居家养老、农民工子弟发展、流浪乞讨人员救助、医院社工等。民族社工项目是社工实践的又一个创新。^[7]闵行区少数民族联合会已经注册成为社会团体法人,主要事项包括宣传、维权、调研、社会稳定维护。2013年还参加全国社团组织评价体系,其目标以民政部社团评级为标准,建设3A级社团,力求建设成学习型社团,并在重视民生、档案建设、加强调研方面实行常态化。其主要特点和保障在于硬件建设完善,严格遵循《章程》,体制机制健全;项目执行严格规范,主动接受外部审核。

其他城市中,浙江宁波市的民族团结进步示范区北仑区,也组织建立了区少数民族工作协调小组、区少数民族联谊会(街道联谊分会、社区联谊小组,“1+9+N”网络式社团机构)等基层少数民族社团近40个、联系点14个。其主要经验如组织机构完善、建设示范区、完善数据库建设、经费保障有力、重视宣传,其少数民族文化文艺社团“少数民族文艺骑兵团”不仅注重民族人才联络,还将其文体表演办成了有全国性影响的活动。

广东省广州市建立健全社区民族工作的“社会化机制”,切实加强组织领导;在提供服务平台方面,各社区将少数民族劳动就业、职业培训、法律援助、居住生活等纳入社区综合服务网络;在民族团结进步宣传方面,每逢9月份全市民族团结进步宣传月活动期间,各社区都积极组织少数民族群众开展文艺表演,宣传我国的民族政策法规、民族风俗习惯、民族文化常识,将实现“中国梦”与实现“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展”的民族团结主旋律紧密联系;与少数民族有关的社会矛盾纠纷及调解方面,将涉民族因素纠纷纳入基层综治维稳“覆盖网络”,认真维护社会稳定。^[8]

从东部城市社区工作的机构建设、财政保障、具体运转机制来看,初步形成了上下认识统一、政府放权到社区、具有民间性质的社团组织和人员能够有效参与社区民族工作的路径。在具体事务操作上,已经形成了由政府将事权下放,通过政府购买社会服务的方式,使具有民间性质的民族社团组织能有效参与到少数民族事务之中,激发了民间组织的活力和积极性。

三、结语:政策制定与实施应以权益保障为新路径

城市政府开展民族工作的动力机制受不同因素影响:一是部门化、本职化工作;二是政策性思维和考核机制;三是城市外来移民数量多、宗教信仰和生活习俗具有差异性,维稳压力大。但这些因素作为动力机制还存有不足,其政策性、行政性色彩浓厚。重视个体需求,以人为本,从制度建设、机制的完善尤其是重视法律规范的制定、执行和监督,重视权利保障和维权方式的增加,应是更需要重视和坚持的因素。

当前城市政府的工作理念和工作方式已经发生了重要变化。一是各地出台的改善民生的措施中都增加了法律援助这一内容;法律援助是对权利受到忽视乃至侵害,而自身无经济能力、无专业知识、甚至不知晓权利为何物、对整个国家和社会公权力体制如何运转“不知情”的弱势群体而设立的保护措施。近几年来法律援助弱势群体已经得到司法部、妇联、全国总工会、财政部、公安部等的重视,显示了社会的重大进步。二是对城市民族流动人口问题,普遍都将以前强调“管理”转为“服务和管理”,这是政府社会治理观念的重要变化,这一变化还需要进一步完善机制,需要财力持续投入。三是社会治理和城市管理中分类别、区分不同情况的现代管理和服趋势。这一趋势表明现代社会对不同阶层、不同来源区域、不同经济处境、不同文化层次的人群采取了不同的态度,这种态度有选择性地偏向于社会弱势群体、长期未能公平享受社会公共资源的人群。四是政府管理方式中,财权、事权下沉,重视社区等基层组织建设,重视社区的地位和作用,并能逐渐开放非政府的民间组织参与到公共事务中,这也是我国行政管理体制变革在城市民族工作领域的延伸。这些来源于体制和社会服务机制提供者的变化,对于城市流动人口这一群体而言具有积极意义。五是城

市少数民族问题属于一种具体化、类型化问题,在解决问题的机制上注重民主参与、法治管理,其中,认可外来人群作为城市的权利主体并赋予其权利性,需要从人的尊严、主体、参与者和分享者的角度来认识,也是社会公平机制、分享机制建立的长期目标。

国家民委近几年多次召开城市少数民族工作专题会议,并确定几个基础较好的城市作为城市民族工作机制创新的试点城市,显示这一问题日益成为影响社会稳定、城市发展的重要方面,同时也对少数民族在城市中处境的改善提出了新的要求。对于城市少数民族群体而言,权益保障涉及法律保障和社会保障。其理论来源有人权理论、公平理论和社会保障理论。而城市少数民族流动人口在城市生存和发展的核心问题在于,我国城乡二元分割的体制使本应普及于城乡的公共服务均等化难以体现。而其根源在于户籍区分、地区差异、财力不均的社会福利政策和社会保障机制。因此,东部城市针对少数民族流动人口的具体政策和服务机制的变化,既形成了有益的经验,也将成为我国民族工作领域需要总结和思考的新起点。

参考文献:

- [1]熊易寒.“半城市化”对中国乡村民主的挑战[J].华中师范大学学报,2012(1).
- [2]翟振武.中国流动人口变动趋势与发展状况[EB/OL].国家人口计生委流动人口服务管理司网站,2013-07-09.
- [3]王玉霞,马维拉.珠江三角洲城市外地穆斯林人口现状调查及对策研究[A]//陈晓毅,马建利.中国少数民族的移动与适应[C].北京:民族出版社,2007.
- [4]民政部关于在全国推进城市社区建设的意见[EB/OL].2000-11-03 http://www.hb.xinhuanet.com/zhuanti/2007-05/22/content_10089513.htm 2013-08-13.
- [5]中共广东省委、广东省人民政府《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》[EB/OL]. <http://www1.dg.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/dgsgw/s32146/201305/635117.htm>,2013-08-25
- [6]黄晓勇.中国民间组织报告(2010-2011)[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [7]王珍.“三社”联动,促进少数民族群众更好地融入城市——上海探索城市民族工作社会化新机制[N].中国民族报,2010-12-24.
- [8]广州市民族宗教事务局.广东省广州市推广“幸福社区”民族工作模式取得成效[EB/OL]. http://www.seac.gov.cn/art/2013/8/19/art_36_189070.html 2013-08-19.

收稿日期:2013-09-11 责任编辑 苟正金