

城市民族事务治理 社会化问题研究

方堃 著



人民出版社

城市民族事务治理 社会化问题研究



方 堃 著

责任编辑:吴广庆
装帧设计:语丝工作室

图书在版编目(CIP)数据

城市民族事务治理社会化问题研究/方堃 著. —北京:人民出版社,2016.4
ISBN 978-7-01-015776-4

I. ①城… II. ①方… III. ①城市-民族工作-社会化-研究-中国
IV. ①D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 017401 号

城市民族事务治理社会化问题研究

CHENGSHI MINZU SHIWU ZHILI SHEHUIHUA WENTI YANJIU

方 堃 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:242 千字

ISBN 978-7-01-015776-4 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 概 论	1
第一节 研究城市民族事务治理社会化的意义	1
第二节 城市民族事务治理社会化研究述评	4
第三节 城市民族事务治理社会化的研究视角、方法与 框架	12
第二章 城市民族事务治理社会化现状与瓶颈：基于一 项全国性的问卷调查和统计	19
第一节 数据采集及样本的基本情况	20
第二节 城市民族事务治理社会化现状与问题	32
第三节 城市民族事务治理社会化满意度	52
第三章 跨地域协作：流入地与流出地少数民族服务 管理对接	59
第一节 碎片化问题倒逼民族事务整体性治理	60
第二节 少数民族流动人口服务管理的理论模型	71
第三节 少数民族流动人口服务管理协作机制创新	89

第四章 跨功能协作：城市民族事务网络化治理	97
第一节 网格化提升民族事务治理效能	98
第二节 城市民族事务网格化管理信息系统及操作 流程——以湖北省宜昌市为例	106
第三节 城市民族事务网格化管理的能度与限度	119
第四节 城市民族事务网格化管理的智慧化路径	131
第五章 跨部门协作：城市民族事务多元主体共治 与自治	140
第一节 城市民族事务治理的党政主导责任体系建设	141
第二节 城市民族事务治理中的社会参与机制建设	154
第三节 城市各民族相互嵌入的社会结构和社区 环境建设	193
第六章 城市民族事务治理社会化的实践探索与经验 借鉴	212
第一节 兰州模式：网格化+政社政企合作	212
第二节 深圳模式：民族社工服务项目制	219
第三节 贵阳模式：以“六个平台”和“八个一”构建 城市社区民族事务治理体系	227
第四节 北京“牛街模式”：特大城市民族工作社会化 改造	235

第七章 城市民族事务治理社会化的难点及政策建议·····	245
第一节 城市民族事务治理社会化的难点问题·····	245
第二节 城市民族事务治理社会化的政策建议·····	250
附录一：关于城市民族事务治理社会化的调查问卷·····	257
附录二：城市民族工作条例·····	265
参考文献·····	269
后 记·····	283

第一章 概 论

第一节 研究城市民族事务治理社会化的意义

一、从“政府管理”到“社会治理”：城市民族事务治理范式转型

我国少数民族群众多聚居在广袤的西部农村，然而随着改革开放的不断深入和城镇化、现代化进程的加速，各民族人口不断流入大中型城市，城市中的少数民族数量和比例也随之增长，民族交往更加频繁，我国进入了各民族跨区域大流动的活跃期。时间与空间的双重挤压，给以“区域中心主义”和“自下而上”政府单一管理为取向的城市民族工作带来了严峻挑战。对城市少数民族流动人口，有的采取关门主义的态度，有些则采取放任自流的态度，传统政府管制型行政模式越来越难以适应快速城镇化背景下城市民族问题流动性、分散性和碎片化的阶段性新变化。民族身份、宗教信仰、文化习俗等方面的差异性与政治敏感性交汇，增加了城市民族事务治理的难度。多民族国家的民族问题总是与国家统一、社会稳定这些原则问题联系在一起，城市民族问题同样具有普遍性、长期性、复杂性、国际性、重要性等特点。这样的认识高度赋予民族问题以特殊的政治意义，当它们与城市所具有的多种功能结合在一起的时候，处置不当往往会

产生各种负面效应。^①

党的十八届三中全会提出,要创新社会治理,增强社会发展活力,提高社会治理水平,实现国家治理体系和治理能力现代化。从管理(Administration)到治理(Governance)的跨越,虽然只是一个字的变化,但这不单是术语的变化,更意味着包括权力配置在内的治国理政总模式的一次深刻转型升级。现阶段,应对城市少数民族流动人口不断增多、少数民族群众需求不断提高的现实压力,城市政府部门尤其是民族工作部门无疑是民族事务治理的首要责任主体,必须继续加强和完善其职能。但同时,要根据我国民族分布、交往方式、城市社会生态的变化趋势,结合时代要求和民族工作自身特点,有序推进城市民族事务治理社会化,形成党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局。^②

促进城市民族事务由政府管理向社会治理转型,要在少数民族的公民权利、文化权利与政府公共权力交叉重叠的情况下,合理规划政府、市场和社会的边界,从社会建设的“正—逆向”^③功能释放中培育城市民族事务治理的多中心组织与机制,构建以维护少数民族公共利益为取向的政府主导下的社会协同治理体系。在社会结构与多元利益日益复杂化的今天,在坚持党的领导、国家统一的前提下,变革过去以管理和控制为核心的民族事务治理模式,代之以建立多元协商、差异化与专门化相结合的社会治理机制,是城市民族问题研究的重要方向。^④那么,如何改变仅靠政府管理城市民族

① 参见来仪:《当前我国城市民族问题浅论》,《学术界》2013年第9期。

② 参见习近平:《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》,《人民日报》2014年9月30日。

③ 从正向看,社会建设是在社会领域建立和完善能够合理配置社会资源的结构和体制机制,并形成良性调解社会关系的社会组织和力量的过程;从逆向看,社会建设则根据社会矛盾、问题和风险的新特征和新趋向,倒逼产生正确处理矛盾、问题和风险的新机制、新实体和新主体,以弥合分歧,化解矛盾,控制冲突,降低风险,增进和谐,改善民生。参见郑杭生:《社会建设和社会管理研究与中国社会学使命》,《社会学研究》2011年第4期。

④ 参见贺瑞金:《当代中国民族问题治理体系和治理能力现代化初探》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版),2014年第4期。

事务的单一格局，探索一条适合我国国情的城市民族事务治理社会化路径，最大程度调动社会各方面力量促进民族团结进步，乃是本研究的主要动因和逻辑起点。

二、进一步推进民族事务治理体系和治理能力现代化

国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，它在强调转型时期国家发挥主导作用重要性的同时，还关涉治理理念内在的社会化诉求。民族事务是国家公共事务与政治管理的重要内容，是国家治理体系中的重要组成部分，具有较强政治性、政策性和广泛的社会涉及面。民族事务治理体系和治理能力概念的提出，突破了以“民族”作为民族事务事权与工作领域划分的狭隘观点，体现了服务型、责任型政府的职能转变趋势，更加强调政府综合运用市场、协商、法治等多种治理机制。^①

城市民族工作状况直接关系到能否实现民族事务治理体系和治理能力现代化。可以说，当人们对城市进行有效管理时，城市民族工作就成为议事日程之事。改革开放后尤其是进入 21 世纪，越来越多的少数民族从农村进入城市、从中小城市进入大城市、从边疆内地进入沿海发达地区学习、工作和生活，同时大量汉族和其他民族人口从内地进入民族地区务工经商。各民族之间的跨区域交往、交流、交融正在以空前规模和密度展开，城市民族关系的重要性更加凸显，影响民族团结因素更为复杂，涉及民族因素的矛盾和纠纷更易频发。新形势下的城市民族工作无疑是一项关乎能否处理好城镇化过程中的城市民族关系和民族问题大局的社会公共事务。

党和政府历来重视对城市民族事务的治理。1993 年 9 月，国务院以国家民委第 2 号令发布了《城市民族工作条例》，为有效、有序地开展城市民族工作提供了制度保障。2002 年第 9 期《中国民族》

^① 参见朱军：《推进民族事务治理体系与治理能力现代化之我见》，《中国民族报》2015 年 4 月 17 日。

杂志刊发了一则题为《江西：一种新的民族工作方式的诞生》的报道，将“民族工作社会化”的概念从实践层面推向理论前台，社会化成为我国城市民族工作领域的一个重要方向，在全国各地各级民委部门的工作中得以推广。从国家治理的角度出发，城市民族事务治理社会化，要求把民族工作从政府部门事务转变为公共事务与公共服务，特别是在市场经济的条件下，面对“国家对民族事务支持力度加大和少数民族基本公共服务能力仍然薄弱并存”的新常态，城市民族工作可以深入社会各个领域挖掘和重新配置资源，在政府职能转移、分解的过程中，建立起关于城市民族事务的社会协作机制，从而实现城市善治的理想状态。

很显然，目前我国城市民族事务治理的实际状况与国家治理体系和治理能力现代化的要求还存在较大差距。特别是面对城市和散杂居地区民族工作在民族事务治理体系中的分量逐渐加重的情况下，如何定位政府、市场和社会在民族事务治理过程中所扮演的角色，如何转变民族事务治理一元化和部门化的倾向，如何破解少数民族服务管理的碎片化，如何将涉及少数民族权益保障与基本公共服务事项纳入社会治理的整体范畴，等等，这一系列的问题还有待进一步思考和解答。本项研究不仅将有力拓展、深化城市民族事务治理社会化的理论空间，还可以为各级政府探索民族工作新模式、提升城市民族事务治理能力提供对策建议和决策参考。

第二节 城市民族事务治理社会化研究述评

一、国外族群迁移与城市社会融合研究

西方学者对城市移民问题的研究可以追溯到 19 世纪末期，早在 1889 年，美国学者莱文斯坦 (E.G.Raven Stein) 在《皇家统计学杂志》上就撰文指出，人口迁移的主要动因是为了提高经济收入，并提出移民的七大规律。随后，赫伯勒 (R.Herberle) 于 1938 年对传统人口迁移的“拉力理论”进行阐述，认为移民过程是由一系列“力”

引起的，它包括促使一个人离开某地的“推力”和吸引某人到另外一个地方的“拉力”（Herberle, 1938）。以经济为内在动机的“推—拉”理论成为当时城市移民研究的主流。随着时代的发展，这种理论难以解释 20 世纪 60 年代后出现的农村人口流入城市与城市高失业率并存的现象。刘易斯（W.A.Lewis）认为，传统落后的农业部门和现代发达的城市工业部门在发展中国家或地区通常是同时共存的，促使剩余劳动力在产业间流动的根源，是上述两个部门生产率与劳动边际收益率的差异。这种流动过程将延续到农村剩余劳动力被城市完全吸收，城乡差距逐步消失，国民经济现代化为止（Lewis, 1954）。托达罗继费景汉、拉尼斯等人提出“两部门平衡发展”的理论之后，也认为导致人口迁移的因素除城乡收入差距外，还受来自相对经济地位的差异、文化及生活水平变化等因素的影响。

在西方文献关于移民群体与迁入地社会关系的研究中，社会学、政治学、人口学、人类学等对该问题显得更有优势，成为另一支重要的分析路线。20 世纪 20 年代，芝加哥学派代表学者罗伯特·帕克等通过对美国东北部和中西部城市不同语言移民的调查，认为移民融合是指“互相渗透融入再到融合的全过程。该过程中，某个群体对其他群体的印象、感情、态度逐渐认同，并分享他们的经历，最终融合成具有相同文化生活的共同体”（Stark and Taylor, 1991）。在他们看来，迁移使移民和迁入地居民发生近距离接触，同时竞争也伴随产生。竞争是族群之间相互争夺资源的不确定性结果，之后种族关系进入了相对稳固的相互适应阶段，即从接触到竞争，再到适应，最终趋于同化（Assimilation）的不可逆的过程。米尔顿·戈登于 1964 年提出了社会融合的“七阶段论”。他预想绝大多数少数民族经过文化融合、结构融合、婚姻融合、认同性融合、态度接受、行为接受和公共事务融合等阶段后，最后会丢弃各自的特征，并不以少数民族的名义生存，而是同多数族群通婚，甚至进入主流社会的公共部门和体制中（Gordon, 1964）。

第二次世界大战以后，随着民族主义在全球范围抬头，族群

政治化诉求强烈,美国城市出现了少数族群暴动和权利斗争。20世纪70年代以来,高学历、高收入和高知型“新移民”数量增多,使得“族群性再生”(Resurgences of Ethnicity)的问题频现,多元化适应理论应运而生。该理论强调不同文化的存在权利和承载者自身的认同,主张不同群体文化共存,提出与传统“同化”相反的“非零和型同化”的概念。例如,理查·曼得(Richmond)等人将城市的适应类型归纳为城市村民型、盎格鲁—加拿大适应型、多元主义整合型、过客式适应型、被疏远者型。关于移民融入的方向性问题学界争议也很大,主要体现在文化融入和身份认同两个维度。约翰·贝利等人坚持认为,文化融合不是两极(一极是地道的乡土文化;另一极是纯粹的城市文化)的演变过程,而应当具有双向性的意涵:一方面是移民对本族群固有文化是否具有价值,是否应当继续沿袭的观点;另一方面则是移民是否愿意适应城市文化还是逃避这种文化的侵蚀(Berry et al., 1989)。费尼(Phinney.J)等人研究发现,身份认同也存在着类似的双向性。按照移民对迁入地和本族认同程度的高低,依次可划分为融合型、融入型、分离型和边缘型四种(Phinney, 1990)。由于移民普遍对本族的认同度高,而受到自身条件、迁入地政策和迁入地居民的态度等因素的影响,移民对身份认同的差异较大,“融合型”并非常态。

总体而言,西方国家普遍推行“民族大熔炉”政策,并没有严格意义上“民族”的概念。政府只在社会生活中把具有不同国家或地域来源、不同语言、不同宗教等特点的群体称为“族群”(Ethnic Groups)(胡联合和胡鞍钢,2011)。尽管西方发达国家迄今为止都没有根本解决族际隔阂、歧视与冲突的问题,如美国巴尔的摩城市大规模黑人骚乱等,但由于其现代化完成较早,经济发展本身已经将部分社会转型问题自行消解,特别是西方学者密切关注城市化过程中的族群迁移和社会融合问题,并形成多学科交叉研究的优势,因此他们所提出的许多理论模型对本项研究仍然具有借鉴意义。

二、当代中国城市民族事务治理研究

通过中国知网 (CNKI) 源数据库《中国学术期刊网络出版总库》的数据资料,以“城市民族事务治理”为关键词进行全文检索,结果显示,1963—2015 年期间学者发表论文共计 1805 篇,其中近三年发表论文 626 篇,是过去半个世纪发表论文总量的一半以上。2000 年以前当年发表论文篇数均为个位数,2001—2008 年增加至十位数,2009 年后至今均保持在每年百篇以上。这说明随着我国经济社会发展,尤其是近些年工业化、城镇化、现代化步伐的加快,城市民族事务治理的相关研究处于不断迅猛增长的态势,研究领域逐步扩大,研究成果日趋丰富。从图 1—1 可以看出,国内学者对该问题的研究大致分为三个阶段。

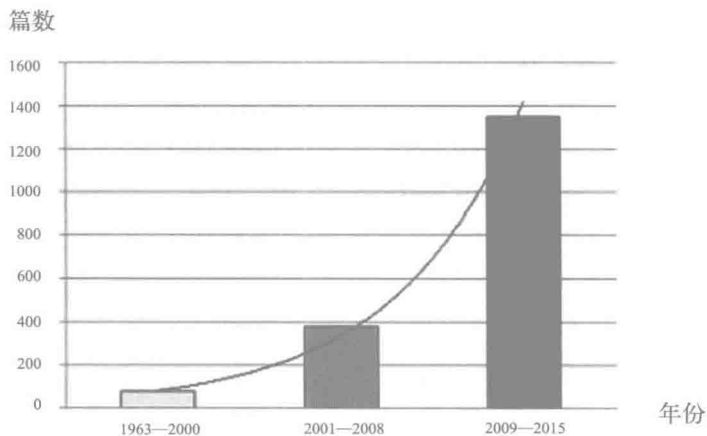


图 1—1 1963—2015 年国内学者发表关于城市民族事务治理的论文数

第一阶段(1963—2000 年),关于城市民族事务治理的研究论文共有 75 篇。新中国成立以后,随着党的工作重心从农村转向城市,第一、二个五年计划实施并完成,学者开始将目光投向城市民族问题。由于当时我国城镇化发展迟缓,城市和农村民族事务治理差别并不明显,城市民族事务治理研究尚处于起步阶段,研究成果较少。

第二阶段(2001—2008年),关于城市民族事务治理的研究论文共有374篇。进入21世纪以来,中国经济与世界接轨,东中部大城市迅速崛起,同时也吸纳了大量少数民族流动人口,城市民族事务治理问题日益多样化、复杂化,相关研究成果随之增加。该阶段是城市民族事务治理的深化发展阶段。

第三阶段(2009—2015年),关于城市民族事务治理的研究论文共有1346篇。2008年,国家民委提出,“民族工作部门要善于把政府主导与社会参与结合起来,努力构建全社会共同关心支持民族工作的生动局面”,这标志着从理论与实践层面开始全面探索城市民族事务治理社会化问题。2014年中央民族工作会议召开,会议对城市民族事务治理法治化、社会化、精细化发展,促进民族事务治理体系和治理能力现代化提出了新要求,为此学界进一步拓展相关领域,研究持续深入。

(一)城市少数民族流动人口问题及治理

如何界定少数民族流动人口?有学者认为,流动人口是指经常性居住地与户口登记地不相同的人口。其中,经常性居住地与户口登记地虽不相同,但同属一座城市户籍的人口应排除在外。少数民族流动人口即指民族成分为非汉族的流动人口(段成荣和孙玉晶,2006),也有学者(华彦龙,2003)将少数民族流动人口定义为,“与城市世居少数民族不同,他们是没有城市户籍,但居住在城市并从事经济、社会、文化活动的少数民族人群。”虽然学者们考察的侧重点不一样,但户籍和跨地域流动是两个不可或缺的元素,因而他们对少数民族跨地域流动所产生的社会融入问题进行了大量研究。肖昕茹(2015)通过分析2013年中国流动人口动态监测数据发现,少数民族职业分布结构呈低端倾向,他们在流入地处于边缘地位,文化隔离现象十分明显。李吉和等人以中东部穆斯林群体为对象进行调查,发现目前少数民族流动人口职业获得的渠道相对单一,从业特征趋同,整体经济收入偏低,同时社会保障缺失,对长期在城市生活表现出的意愿并不强烈(李吉和等,2013)。常倩

(2013)认为,少数民族没有与城市居民同步发展,而是陷入内卷化的路径依赖之中。当少数民族流动人口迁入城市后,往往首先考虑寻找本族社区聚族而居,交友、通婚及其他社会交往都以此为圆心,容易以族缘为核心自发形成少数民族聚落,从长远看,这种狭隘的社会关系网络不利于其融入城市。民族风俗和文化的差异,以及城市居民对农村人口固持的一些偏见和排斥,更使得少数民族流动人口被城市社会边缘化。

学者注重将西方移民与社会融合理论引介到中国,解释城市社会治理的困境及成因,进而探讨破解之策。陈纪(2014)借助美国实证主义哲学、行为主义心理学中的社会互动理论指出,少数民族社会融入是少数民族流动人口与其他民族群众、社团机构、政府部门之间,通常围绕政策、经贸、文化交往及公共事务,首先产生有意义的互动,然后进行自我调节和相互适应的过程。王飞则以文化人类学的“涵化”(Acculturation)为参照点,分析影响少数民族流动人口城市融入的文化因素,提出应健全统计调查、权益保障、宣传教育等机制的观点(王飞,2013)。李伟梁运用社会网络理论描述少数民族社会交往与就业创业状况,将少数民族的生存与适应问题归纳为经济、社会和文化心理三个层面,并指出其社会融合主要受到户籍制度、民族因素的影响(李伟梁,2006)。此外,还有一些学者尝试突破传统分析框架,从政治学、公共管理等学科研究城市少数民族流动人口及治理问题。如李安辉、王升云认为,城市少数民族流动人口管理的复杂性在于,少数民族流动人口引发的矛盾和纠纷较多,政府管理缺乏联动意识,有限公共资源与无限流动人口之间的矛盾产生的歧视现象依然存在(李安辉和王升云,2013)。李俊清(2012)则主张,通过优化公共服务以调适城市民族关系,建立涉及少数民族公共服务的多元化主体合作机制、少数民族流动人口公共服务部门之间的协调机制、少数民族流动人口跨区域协作机制,强化社区为少数民族流动人口提供公共服务的功能作用。

(二) 城市少数民族文化冲突及调适

宁骚(1995)指出,“族体之间的冲突在一定意义上表现为文化的歧异和差距。”城市化作为文化冲突产生的客观条件,促使城市各民族文化不断碰撞;反之,文化差异性又造成了不同民族间的心理隔阂,主观上民族自我意识增强,文化冲突转化为社会矛盾(周星,1993)。少数民族文化与城市文化冲突、少数民族文化与主流文化冲突、少数民族文化之间的冲突一同构成了城市少数民族文化冲突的基本类型(陈纪,2010)。世居、新进、流动的少数民族在城市中呈现出相互交错的居住状况,尤其是在一些亚洲国家中,城市存在不少衰败房屋集中的“城中村”地带,各类文化交汇于此,使得具有不同文化特质的民族之间产生摩擦和冲突(徐和平,2007)。有学者指出我国当前城镇化背景下村庄社会被改建或拆建改造为城市,由于政绩观的扭曲,某些地方政府只重视经济而忽视文化建设,导致脆弱的民族文化在城市建设的轰鸣声中被碾碎,阻碍了城市民族社区的发展,提出将民族文化开发与保护纳入城市文化建设的建议(周凤娇,2013)。还有学者发现,越来越多的外来少数民族人口流入城市后,城市民族的多样化势必导致城市文化的多元化,另一方面,现代城市文化同时又出现了一元化的趋势(孙惠莲等,2006)。针对这些文化冲突问题,学界提出了诸多建议。例如,坚持多元一体的文化融合、民族性与现代性的文化整合、继承性与创新性的文化结合的“三合”原则(杨贺男和齐宏伟,2010);既不能以一元否定多元,也不能强调多元化而忽略一元化,城市文化应保持多民族多元文化的有机统一(谢志峻等,2006);政府要对城市文化的价值取向加以引导,帮助因不适应城市生活节奏的少数民族更好地融入城市社会,共同追求现代文明(陈萧洁,2010)。

(三) 城市少数民族权益缺失及保障

与民族自治地方相比,城市少数民族具有散杂居特点,难以建立自治机关,无法进行区域自治,也不能对照自治机关的权利要求相关权益,目前我国城市少数民族权益体系已经初步建成(田

烨, 2013), 但法律体系不完备、保障力度虚化、少数民族自身的客观障碍和自我维权意识不强等不利因素, 影响和制约着城市少数民族权益保障(李军, 2012)。城市流动少数民族合法权益的保障问题也备受关注。吴勇辉(2011)认为, 流动少数民族权益是指, 流入城市但未获得该城市户籍的少数民族人口依法享有的, 不受非法侵犯的权利和利益。其中最基本的合法权益包括政治权益、经济权益、文化权益。具体而言, 政治权益是通过政治参与来表达自身的政治诉求, 平等地享有选举权、表达权等基本权利(金春子, 2002); 经济权益是城市少数民族能够平等享有劳动就业权益, 打击企业“职业保留”等歧视行为, 消除流入地居民的职业“独占”现象(段媛媛和殷京生, 2002); 文化权益则是保障少数民族宗教信仰、风俗习惯受到尊重, 子女平等接受教育等其他权利(吴勇辉, 2011)。学者们对加强城市少数民族权益保障的立法也初步达成了共识, 提出了一系列主张。张殿军(2015)指出, 要坚持全面依法治国的理念, 运用法治思维与法治方法引导少数民族群众理性维权, 推动城市民族工作制度化、规范化、程序化; 吴纪树(2015)强调, 必须在法律、法规中对族籍权利予以规定, 并相应地明确侵犯族籍权利行为的司法救济渠道, 尽快弥补族籍权利立法保障的空白; 严雪梅和张友(2012)还提出, 要在促进城市包容性发展中建立少数民族权益保障、纠纷协调以及法律援助等网络维权机制。

综观国内研究进展, 总体呈现以下三种趋势: 一是在内容上围绕权利这个中心, 研究如何使少数民族平等地享有均等化的政治权利、经济权利和文化权利, 更好地融入城市社会。二是在工具上从传统的人口学、民族学向政治学、社会学、公共管理学等多学科综合研究发展。三是在目标上由“问题一对策”式调查研究向理论与实证相结合的系统化研究看齐。学界现有的成果为本项研究奠定了基础, 开拓了视野, 但同时也存在一些不足。国内学者热衷于将少数民族流动人口作为城市新移民探讨其社会融入或融合问题, 而对城市民族事务治理社会化的理论基础、运行机制、操作路径方面的研究