

MINZU FAXUE PINGLUN

民族法学评论

第七卷

主 编 毛公宁

吴大华

副主编 张若璞

民族出版社

MINZU FAXUE PINGLUN

民族法学评论

第七卷

主 编 毛公宁

吴大华

副主编 张若璞

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族法学评论. 第7卷/毛公宁, 吴大华主编. —

北京: 民族出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 105 - 11581 - 5

I. ①民… II. ①毛…②吴… III. ①民族事务—法学—中国—丛刊
IV. ①D922. 154 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 121691 号

策划编辑: 虞 农

责任编辑: 唐海琴

封面设计: 刘家峰

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.mzcbs.com>

印 刷: 北京市迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京 第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/32

字 数: 610 千字

印 张: 25.5

定 价: 70.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 11581 - 5 / D · 2196 (汉 315)

目 录

城市少数民族流动人口权益保障研究专题

城市少数民族流动人口权益保障的几点思考	吴大华	3
适应形势发展 切实保障城市少数民族流动人口合法权益	曹承锋	10
服务、管理、沟通、和谐		
——以广州市越秀区为例试论城市少数民族		
流动人员权益的法律保障问题	莫祖喜 阙光凌	15
城市少数民族流动人口权益保障实施状况调查		
——以湖北省武汉市为例	彭建军 叶长青	25
对少数民族流动人口权益法律保障的思考		
——以四川省为例	曲木车和 荣跃泽仁	35
上海市外来少数民族服务与管理长效机制研究	高向东 李伟民	40
城市化进程中少数民族流动人员文化权利的法律保护问题	高永久 陈 纪	50
城市少数民族流动人口权益保障的法制分析	李 鸣	53
个体的终结		
——城市少数民族流动人员权益法律保障问题研究	王晓慧	69
天津市少数民族流动人员权益法制保障的现实问题与对策研究	谢 敬 沙 洵	73
新疆少数民族流动人员权益的法律保障现状及对策	马少新 段红娅 王 平	79
关于少数民族流动人员权益保障问题的研究	周 健	88
城市少数民族流动人口权益法律保护与司法公正研究	朱兴文	102
城市少数民族流动人口权益保障刍论		
——以湖南省为例	田代武	110
我国城市少数民族权益法律保障探讨	朱玉福	115

浅谈如何正确应对涉及少数民族流动人口的突发事件和保障少数

民族流动人口的合法权益	缪文辉 121
城市少数民族流动人员权益的法律保障问题研究	马玉祥 126
户籍制度改革与合法权益保障	吴长林 137

民族区域自治研究

民族区域自治制度与新中国同岁同行

——纪念共同纲领确立民族区域自治制度 60 周年	敖俊德 143
民族文化自治的历史命运及价值蕴含	陈云生 147
关于民族区域自治地方财税自治权的几点思考	
——兼论民族区域自治地方与中央的权限划分	程建 160
自治州在宪法法律中的地位与作用	黄元姍 169
论民族区域自治与法制统一性	马旭东 183

民族立法研究

试论加强民族立法对民族地方经济社会又好又快发展的作用

——以河北省为例	康志锋 193
民族自治地方财政转移支付立法的现状分析与对策研究	李宝奇 林红 200
浅谈我国清真食品管理立法中存在的问题及对策	李自然 207
“三不两利”政策对民族立法的启示	
——民族自治地方立法制度资源创新研究	戴双喜 217

散居少数民族权益保障研究

关于新形势下散杂居地区民族法制建设的思考	马文艺 227
新形势下散居少数民族合法权益法制保障研究	赵佐贤 235
试论人口较少民族权益的法律保障	王允武 王杰 239
城市少数民族流动人员权益法律保障探析	关心华 248
散杂居地区少数民族政治权益的法制保障	
——以福建省为例	刘培芝 258

民族法制建设研究

小牛的 DNA 鉴定

——黔东南苗族地区特殊案件审理中的证据与民间法参与	徐晓光 269
青海民族性群体事件有效处置的法律问题研究	马天山 279
少数民族地区突发性事件的法律解决机制	佺 澎 欧阳杉 291
少数民族公民意识与藏区治理的文化路径	王佐龙 298
延边地区朝鲜族人口外流问题及法律对策	吴东镐 320
论我国民族民间文化的法律保护	
——以蒙古族服饰艺术为例	丁 鹏 328

少数民族法制史研究

清代处理民族纠纷的范例

——鄂西南“汉土疆界碑”铭文解读	曾代伟 335
清代理藩院司法功能研究	
——以清代蒙古地区为中心的考察	马青连 345
试析元政权的“因俗而治”民族法制思想	王 飞 353

少数民族习惯法研究

雷公山地区苗族习惯法中的榔规问题研究	周相卿 369
“赔命价”习惯法	
——多元法律文化下的共识性规则	淡乐蓉 382
少数民族习惯法研究现状及趋势	潘志成 397

城市少数民族流动 人口权益保障研究专题

城市少数民族流动人员权益保障的几点思考

吴大华^①

从2010年6月26日国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司发布的《中国流动人口发展报告2010》看,全国流动人口数量日益增大,2009年已经达到2.11亿。据预测,到2020年,中国城市化率将会从43%提高到55%;到2030年,中国城市化率可能会达到62.5%,城市人口达到9亿~10亿。^②考虑到短期内城乡二元经济结构与预期城乡收入差异这两个影响人口流动的二重原因还无法消除,我国城乡流动人口的趋势在今后仍然会维持一段时间。而从流动人口中的少数民族人员情况看,少数民族人口流动是市场经济不可逆转的趋势,是社会发展和文明进步的标志。^③随着改革开放的不断深入,越来越多的少数民族流动人员进入城市,呈现出散居、杂居样态。温家宝总理在2010年3月5日第十一届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》中指出,要“切实做好少数民族流动人口公共服务、就业和管理的工作,保障他们的合法权益”。因此,保护少数民族流动人口的权益,促进少数民族流动人口与经济社会的协调发展,既是少数民族流动人口迫切的要求,也是国家应尽的义务。^④研究城市少数民族流动人员的权益保障问题具有重要意义。

① 作者简介:吴大华,侗族,贵州省社会科学院院长,教授,法学博士、博士后,经济学博士后,博士生导师,中国法学会民族法学研究会常务副会长。

② 李吉和:《近年来城市少数民族流动人口研究综述》,载《西北第二民族学院学报》(哲学社会科学版),2008(3)。

③ 刘培芝:《对协调城市民族关系问题的几点思考》,载《民族工作研究》,2003(6)。

④ 邓行:《试论发展权与少数民族流动人口的权益保护》,载《贵州民族研究》,2005(1)。

一、当前我国城市少数民族流动人员的特点与功能

人口流动的解释学说有多种,但关于迁移的理论与实证研究还欠完善。^①从典型的“推拉”理论(即原住地的推力和迁入地的拉力)看,少数民族人口流动的主要动因是寻求良好的生存就业机会和改善自身的经济状况,尽管也有出于投亲靠友、升学调动等因素的,但其所占比例不大。当前我国城市少数民族流动人员大致可以分为四种类型:①普通务工型。以青壮年居多,一般具有初高中学历,适应性较强。此类少数民族流动人员进入城市多从事建筑、搬运等繁重体力劳动或经人介绍在饭店和家庭从事服务工作等。其特点是分散,民族特征表现弱,民族意识略浅,权益易受侵犯但常选择退让与容忍。随着西部大开发的深入推进和我国城市化进程的不断加快,将来普通务工型流动人口可能会越来越多。②特色经营型。一般以新疆的维吾尔族,甘肃、宁夏的回族,西藏、四川的藏族、羌族等少数民族人员为主,多经营烤牛羊肉、卖葡萄干、切糕、拉面等。经营方式有固定经营,也有流动经营。尽管特色经营型的少数民族人员多以数人聚集的方式出现,但基本属于弱势群体,权益受到侵犯时多选择暴力方式直接实施对抗,或者因经营同类行业形成团伙而增加管理难度。③迁徙开发型。因为原住地人口与资源相对不足,少数民族人员向资源相对丰富的城区迁徙,也是形成城市流动人口的一个重要原因。这一类型的少数民族人员一般实行群体性的整体迁移,能保持原有的民族内习惯法或固有规则的约束力。④盲目流动型。一般文化素质不高,跟随熟人或依靠团伙游历各地,没有正当的谋生手段,遇到生活困难时往往采取坑蒙拐骗、偷扒抢劫等违法犯罪行为。此类少数民族流动人口以青少年居多,多实施抢劫、盗窃、诈骗等财产犯罪。

少数民族流动人员进入城市,是社会主义市场经济发展的必然,也是经济市场化、政治民主化发展的必然,是民族关系融合的需要。少数民族流动人员对于我国正在完善中的市场经济体制和发展中的民族关系具有良好的正面效果。具体而言有以下几点:①少数民族流动人员对于城市的快速发展、市场经济的繁荣、市民生活的便捷具有正向功效。少数民族流动人员进入城市,大多进入建筑业、服务业,为城市建设、物业管理提供了大量的便利。这与少数民族流动人口的文化素质和谋生技能密切相关。②少数民族流动人员对于缩小东西部差距、实现经济社会全面协调发展和共同富裕目标有利。我国的少数民族大多居住在西部的边缘山区、农区、牧区,生产力相对落后,经济上相对贫困,虽然通过移民实现扶贫是一条途径,但在中国人口基数如此之大的情况下并不现实。人口的有序流动有利于促进共同富裕的进程,为西部经济开发注入发展动力。③少数民族流动人员有利于促进民族团结,发展新型的平等、团结、互助、和谐的民族关系。民族繁荣团结的局面的形成有赖于民族之间的多方面交流与沟通。历史上的数次民族大融合与文化的繁荣都与民族的迁徙相关。少数民族的人口流动促进了民族文化的传播,最终产生“汉族离不开少数民族,少数民族离不开汉族,各少数民族之间也相互

^① 周大鸣编著:《都市人类学》,184~200页,广州,中山大学出版社,1997。

离不开”的效应。当前各民族文化具有多样性和差异性，相互交流与沟通能促进理解，增强文化多样性，促进城市民族关系的发展。

二、城市少数民族流动人员权益保障面临的困境

从典型情况看，造成城市少数民族流动人员权益保障不力的因素主要有：①目前我国现行的一些民族宗教政策法规还是新中国成立初期或是 20 世纪七八十年代的“应时之策”，其中一部分已经不适应当前的形势和需要；②流入地政府有关部门贯彻落实相关民族政策的力度还没有完全到位，城市少数民族流动人员的权益保障工作还有待加强；③总体上城市少数民族流动人员的受教育程度偏低、法律意识不强，在权益受到侵害时往往缺乏维护意识。基于上述原因，城市少数民族流动人员在社会权益、劳动权益、受教育权益、经济权益、安全权益等方面的合法权益容易遭到侵害。①

城市少数民族流动人员权益保障的难点集中在以下几点：①城市管理漏洞增多。城市具有一定容量，市政设施只能承载有限的人口。城市少数民族流动人口呈现多、广、散特点，属于弱势群体。进入城市的少数民族流动人员容易存在“三多现象”（无照经营的多，乱摆摊设点的多，违背计划生育的多）。当然，必须说明，这些现象并非都是进入城市的少数民族流动人员造成的，但因为少数民族流动人员在管理上的特殊性和复杂性更增加了工作的难度。②民族关系协调难度上升。民族区域自治是我国解决国内民族问题的基本政策和国家基本政治制度。② 我国的民族区域自治制度是以民族平等和民族团结为总政策而形成的经过历史考验证明成功的制度之一，并为宪法所确认。虽然处于区域自治范围内的少数民族实行民族区域自治，但是杂居、散居地区的少数民族群众与汉族关系的协调仍存在问题，其文化与汉族的文化、生活习惯存在较大差异，如何协调是令各非民族自治地方的管理部门棘手的问题。③来自民族自治地方和边远乡村的少数民族农牧民与城市居民在文化传统、生活方式、价值观念、风俗习惯、宗教信仰等方面存在较大差异，他们有时得不到尊重和理解，一些侵害少数民族流动人口合法权益的行为时有所见。③ 例如，有的用人单位因为少数民族流动人员的风俗习惯和宗教信仰，害怕处理不好，引起民族矛盾，对于城市少数民族的求职善意拒绝。④ ④当前城市流动人员的违法犯罪问题日趋严重，成为影响城市社会治安的一个不可忽视的问题，其中少数民族流动人员的情况也不容乐观。据统计，近年来广东省抓获的犯罪嫌疑人中流动人员占七成以上，而珠三角地区达到了八成以上。⑤

① 汤夺先：《论城市少数民族流动人口的权益保障》，载《西北第二民族学院学报》（哲学社会科学版），2008（5）。

② 王铁志、沙伯力主编：《国际视野中的民族区域自治》，3 页，北京，民族出版社，2002。

③ 林均昌：《城市少数民族的权益保障》，载《黑龙江民族丛刊》，2004（4）。

④ 邓行：《试论当前城市民族工作的主线》，载《中南民族大学学报》，2008（4）。

⑤ 邓新建：《“一证通”破解流动人口二元管理难题》，载《法制日报》，2010，6，21。

三、增强城市少数民族流动人员权益保障的措施

正如前文所言,城市少数民族流动人员在进入城市后,其劳动就业、风俗习惯、文化生活等方面的权利常常得不到应有的保障。鉴于少数民族人口流动是当前及今后较长时期的潮流与趋势,少数民族流动人口的出现是适应社会主义市场经济发展的必然要求。对少数民族人口流动现象应该持一种肯定与支持的态度,应采取一种引导与疏导的做法。^①必须采取相应措施来保障城市少数民族流动人员这一特殊弱势群体的合法权益。城市管理者应该通过健全民族工作机构、完善民族工作机制、加强民族法制建设等措施,及时有效地保障城市少数民族流动人员的权益。^②并且,特别要注意以下三方面。

(一) 建立健全保障城市少数民族流动人员权益的法律法规政策体系

要建立健全保障城市少数民族流动人员权益的法律法规政策体系。为了保障城市少数民族流动人员权益,必须创造良好的法制环境,健全民族法制,切实执行民族法律。从一定意义上讲,我国已形成由宪法—民族区域自治法—自治条例或单行条例构成的较为完善的民族法律体系,但民族区域自治立法的规范性和可操作性的专门法律、实施法律的具体措施以及自治条例和地方性法规都很欠缺,尤其针对杂居、散居少数民族的法律极为欠缺。据不完全统计,已经出台散居少数民族权益保护法的省份有广东省、河北省、湖北省、湖南省、辽宁省、重庆市等,但在国家层面上如何保障杂居、散居少数民族成员权利的法律尚未出台。全国人大民族委员会1986年就开始起草《散居少数民族权益保障法》,但至今没有制定出来,这不能不说是民族法律体系的一个缺憾。具体就城市民族工作而言,1993年国务院颁布实施的《城市民族工作条例》是我国第一部专门为城市民族工作而制定的行政法规;继之,各省市也制定了一些实施办法。但是城市民族立法涵盖面广,原则性规定多,配套性、可操作性不强。因此,还需进一步加以修改完善。城市民族工作立法需要注意的问题有:①立足于民族平等,解决现实问题,如就业、住房、子女受教育等;②与自治条例衔接,出发点是构建民族法律体系以保护少数民族的合法权益。

(二) 建立尊重和维护城市少数民族流动人员风习等权利的长效机制

一般而言,少数民族的风俗习惯与合法权益在民族自治区域中的聚居状态和自治条件下能得到很好的尊重和维护,但在散居、杂居状态下,少数民族合法权益常常受到侵

^① 汤夺先:《论城市少数民族流动人口的权益保障》,载《西北第二民族学院学报》(哲学社会科学版),2008(5)。

^② 徐合平:《论城市流动少数民族的权益保障》,载《兰州学刊》,2008(6)。

犯。应当承认,我国为维护城市少数民族合法权益做了不少工作,并取得了相当大的成就。但还是存在一些问题,如大量的城市少数民族流动人口尚未真正纳入城市民族工作范畴中,表现为少数民族流动人口的就业、居住、子女教育普遍存在问题,停留在事后调节和管理上,缺乏流动人口管理与权益保护的有效机制。^①并且,据上海市民委课题组《关于影响民族关系问题的调查》提供的材料情况看,在引发影响民族关系事端的各种因素中,清真食品供应问题、少数民族流动人口问题、新闻出版物中出现伤害民族宗教感情的作品问题占据前三位。^②因此,构建保障城市少数民族流动人员权益的长效机制是维护其合法权益的一个重要应对措施。

(三) 通过完善社区和加强联系来促进少数民族流动人员的权益保护

社区是现代城市的微观单位。社区化管理是现代城市的成功管理模式,我们倡导服务、参与型的管理思想。通过城市社区为流动人口提供服务和安全保障,增强社区意识,引导少数民族流动人口与社区建设、现代文明发展协调。要在流入地与流出地之间建立有效的沟通渠道,有效利用社区的管理模式,促进流动人员的有序化,以增强对城市少数民族流动人员权益的保障。尤其要做到,流动人员的管理必须由流出地与流入地加强协调与合作,加强工作的统一管理。流入地的政府往往对民族风俗习惯不够了解,处理相关民族问题时缺乏知识背景,需要流出地政府的合作。^③流出地政府应当将流出人口作为带动本地经济发展的重要群体,不能将管理工作全部推给流入地政府。应当承认,流动人口的管理现阶段职责权限不清,必须扭转由公安一家唱独角戏的局面,完善各类配套法规,保证足够的经费和人员。

四、城市少数民族流动人员中的犯罪及控制

(一) 城市少数民族流动人员的犯罪特征

城市少数民族流动人员犯罪有三个定义词:城市,是从犯罪地理学角度的限定;少数民族,是从犯罪主体民族身份的限定;流动人员,是从犯罪主体的角度加以限定。城市少数民族流动人员犯罪既不完全同于城市少数民族人员犯罪,也不完全同于城市流动人员犯罪,而是除兼具二者的部分特点之外,还具有一些自己的特征。即现阶段的城市少数民族流动人员犯罪,集中了城市犯罪、少数民族人员犯罪和流动人员犯罪的特征。例如,有学者在对兰州市进行实地调查的基础上,认为少数民族流动人口违法犯罪区域

^① 周竞红:《少数民族流动人口与城市民族工作》,载《民族研究》,2001(4)。

^② 邓行:《少数民族流动人口权益保护初探》,载《中南民族大学学报》(人文社会科学版),2002(3)。

^③ 例如,南方某城市公安机关对一藏族青年贩卖随身携带的管制刀具进行治安拘留,引发其同伴数十人静坐上访要求放人,后经多方协调,才妥善化解了矛盾。参见刘培芝:《对协调城市民族关系问题的几点思考》,载《民族工作研究》,2003(6)。

多集中在其聚居的城乡结合部,侵财型犯罪多发,暴力手段多、智能型犯罪少,累犯连续作案多,女性和未成年人犯罪呈上升趋势,毒品犯罪成为少数民族流动人口犯罪的主要问题。^①

具体来说,城市少数民族流动人员犯罪的特征主要体现为:①犯罪性质上,多表现出流窜犯罪,串案现象多。犯罪分子往往“打一枪换一个地方”,不断变换犯罪地点作案。不仅仅在一个城市变换地点作案,而且常常流窜到不同城市,甚至跨越多个省份,涉及多个城市。在同一城市的犯罪统计中,呈现出“流动人口越频繁,犯罪发生率越高”的规律。②犯罪类型上,多集中在侵财型犯罪。犯罪多样化是城市犯罪的一个趋势。杀人、抢劫、盗窃、强奸、诈骗、贩毒等犯罪类型都有表现,其中尤以盗窃、抢劫、诈骗等侵财犯罪最为突出。目前城市少数民族流动人员实施的“两抢一盗”以及涉毒方面的犯罪较多。③组织形式上,呈现团伙化向犯罪集团发展的趋势,甚至有的已经形成黑社会性质组织。少数民族内部存在自身独特的文化,民族身份使得同一民族容易纠集起来。这种趋势越来越明显,组织形式日趋严密。④犯罪手段上,作案手段残忍、突发性强。一般随意性强,往往为了抢劫一些小财物动辄杀伤人命,盗抢、杀人、强奸、抢劫等数种犯罪一并实施。许多情形下,会因为一起小口角与同民族或不同民族的人员产生纠纷,进而实施犯罪,更有甚者会引起群体性事件。这是我们需要特别引起注意的。⑤犯罪主体上,青少年犯罪居多,女性犯罪有上升趋势,且文化程度不高。进入城市的少数民族流动人口多为青少年群体,这与中老年少数民族的“恋家”意识相关,走出农村、牧区或山区的多为青少年,这也决定了城市少数民族流动人员犯罪主体的主要范围。

(二) 城市少数民族流动人员犯罪的控制

必须肯定,进入城市的少数民族流动人员主流是好的,为城市的经济文化发展作出了重要的贡献,违法犯罪者只是其中的极小部分,不能因此而对少数民族流动人员采取全盘否定和排斥的态度。并且,造成城市少数民族流动人员犯罪的原因是多方面的,既有流动人员犯罪的共性原因,也有城市犯罪的地理因素和少数民族犯罪的特殊因素。从城市少数民族流动人员犯罪控制的角度而言,我们需要重视三个方面的措施:①加快经济发展,缩小城乡差距、东西差距。为何存在流动人员,为何少数民族公民会离开原住地到异地,为何会产生流动人员犯罪,其深层次的原因都是经济上的欠发达。城乡发展、区域发展是阻碍我们实现共同富裕的首要的两个问题。只有经济发展到一定程度,物质生产力发展到一定水平,犯罪才可能逐渐减少;只有城乡差距、区域经济发展达到基本相同的水平,才不会出现大规模的“谋生型”、“逐利型”人口流动,存在流动人口也不会因无法生存而走上犯罪道路。②高度重视少数民族文化的差异。各少数民族存在独特的民族文化、风俗习惯、价值观念,少数民族流动人员因风俗习惯和文化差异更常常为城市管理部门忽视。因此,在改变这种局面时应注意对少数民族流动人员违法犯罪的防控不同于普通流动人口的犯罪预防,一定要抓住少数民族流动人口的民族身份以

^① 汤夺先:《试论城市少数民族流动人口违法犯罪的特点》,载《公安研究》,2007(12)。

及基于此形成的民族文化这一核心问题，发挥民族文化作为防控手段的应有作用。^①
③合理借助城市少数民族流动人员中的正当组织。少数民族的固有组织可以较好地维护民族的自身秩序，如彝族的家支、侗族的房族等。^②少数民族流动人员进入城市后，同一民族之间的固有关系依然存在，并且在这种关系中还可能会形成核心人物。可以适当通过这些少数民族的内部组织，对少数民族流动人员的犯罪进行有效控制。

综上所述，我国当前民族工作总体已经呈现出东部沿海城市与西部民族地区相关、城市民族工作与少数民族聚居地区民族工作相关联的发展态势，因此在贯彻落实科学发展观过程中，要求城市有关部门从实际出发，认真执行相关的民族政策，加强对城市民族工作新情况、新特点的研究和应对，形成城市少数民族流动人员权益保障的长效机制，切实保障城市少数民族流动人员的合法权益，为他们在城市中的发展创造良好条件，同时依法治理城市少数民族流动人员中出现的违法犯罪行为，以确保民族团结和社会和谐，进一步巩固我国的民族关系。

① 汤夺先：《城市少数民族流动人口违法犯罪防控问题研究》，载《公安研究》，2009（9）。

② 吴大华：《中国少数民族犯罪问题及对策研究——以贵州世居少数民族为视角》，190～192页，北京，中国社会科学院，2004。

适应形势发展 切实保障城市 少数民族流动人口合法权益

曹承锋^①

随着社会主义市场经济的不断发展和城市化进程的加快,进城务工、经商、旅游的流动人口日益增多,其中少数民族流动人口也呈上升趋势。安徽居于我国中部靠东地区,是人口流动的重要中转地,特别是随着国家中部崛起战略的实施,安徽经济社会发展的加快,正在吸引更多的外来人口来此谋生、创业,随之而来的少数民族流动人口也迅速增加。适应这种形势的发展,加强对城市少数民族流动人口的教育、服务和管理,切实保障他们的合法权益,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,已经成为各级民族工作部门,特别是城市民族工作部门的工作重点。由于少数民族流动人口本身的特殊性及相关工作的复杂性,这项工作也日益成为民族工作部门的一个工作难点。

一、安徽城市少数民族流动人口的特点

安徽作为中部省份,虽然正在加速崛起,但经济社会发展水平距发达地区仍有较大差距;省内各城市虽然规模不大,但加速扩张的趋势明显,全省城镇化已超过40%。这些都决定了安徽城市少数民族流动人口具有三个显著特点。

(一) 绝对数不大,但增幅加快

据有关部门不完全统计,安徽省城市少数民族人口达24.3万人,其中少数民族流动人口约2.3万人,所占比例不到10%。其中,少数民族流动人口最多的地区为省会合肥市,有7000人。具有代表性的城市中,皖北的蚌埠市现有少数民族流动人口3000余人,皖南的芜湖市现有少数民族流动人口1000余人。虽然人数不多,但逐年增加,且增速很快,如合肥市,少数民族流动人口近5年来增长了5倍。

^① 作者简介:曹承锋,安徽省民族事务委员会副主任。

（二）从业层次不高，流动性较大

少数民族流动人口多从事商业和餐饮服务业，而且小商贩占相当的比例。来皖的城市少数民族流动人口绝大多数是穆斯林，多从事清真餐饮经营、流出地土特产经营、工艺品经销、短期务工等，也有极少数开办企业的，如有新疆籍维吾尔人在蚌埠市从事玉器加工行业等。此外，流动性也较大，如西部一些地区的少数民族群众到安徽一些城市出售瓜果就具有明显的季节性，而且一般不会在一个地方长期居住，生意好做就继续经营，不好做就马上转移。

（三）文化素质大多较低

安徽城市少数民族流动人口基本上来自中西部欠发达地区，受制于流出地的经济社会发展水平，大多数人受教育程度较低。据黄山市统计，该市少数民族流动人口高中以上文化程度的占14%、初中为26%、小学及以下的为60%。

二、保障城市少数民族流动人口合法权益存在的突出问题

近年来，随着外来少数民族流动人口的增加，城市民族工作部门对城市少数民族流动人口的服务和管理工作予以高度重视，把依法保障他们的合法权益纳入工作范围，做了大量工作，采取各种措施，取得了一定的效果。例如，一批云南籍彝族务工人员与马鞍山某企业签订了务工合同，这批彝族务工人员在合同未到期的情况下要求提前结束劳务关系，但用工企业以合同未到期为由拒绝支付工资，引起务工人员的不满并到市政府上访。马鞍山市民委在得知这一情况后积极协调相关部门及用工企业解决此事，并做好务工人员的安抚工作。最后，在用工企业资金暂时困难的情况下，由政府先行垫付了务工人员的工资，圆满解决了此事。但是，从总体上看，目前对城市少数民族流动人口的权益保障工作大多是被动的，尚未建立一套科学有效的、能够全方位覆盖的工作机制，使得在保障其合法权益方面还存在着一些突出问题。

（一）各种差异和障碍，使得少数民族流动人口融入城市存在困难

一是与流入地汉族群众在风俗习惯、心理素质上存在明显差异，对当地风土人情不熟悉，语言交流存在一定障碍，文化传统、民族心理等方面还不能完全适应城市生活，多数情况下他们的交往仅局限在本民族同胞及老乡的范围，“抱团”现象比较突出。

二是由于文化素质相对较低，缺乏专业技能，少数民族流动人口在城市就业相对困难，在城市中的生存和发展能力不强。

三是接受城市管理的主动性不强。一些进入城市的少数民族经商人员没有正常经营所必备的合法手续。作为“外来者”，他们大多是小本经营，不愿主动到当地有关部门申办手续，无照经营现象较为普遍。而沿街叫卖的经营者为了做生意往往置城市管理规定于不顾，选择交通要道和繁华路段摆设摊点，影响交通秩序和城市卫生。市容和工商等执法部门在管理过程中与之产生矛盾纠纷的现象时有发生。