

略论少数民族流动人口与城市社会稳定^{〔*〕}

○ 郑信哲

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕随着改革开放深入和城市化进程加快, 少数民族人口向东南沿海城市的流动已成常态, 城市少数民族人口数量日益增加, 城市居民的多民族化现象凸显。然少数民族流动人口由于受多种主客观因素限制, 他们不仅在城市的生存和适应面临困难, 而且他们往往成为引发城市民族问题的因子, 影响城市社会的和谐稳定。

〔关键词〕少数民族; 流动; 城市; 稳定

在我国许多城市, 随着少数民族人口大量进入城市, 少数民族流动人口数量往往超过户籍人口。但相比之下, 少数民族流动人口由于受多种因素限制, 其在城市的社会政治参与、劳动就业、民族教育、民族文化遗产等方面遇到许多困难, 这不仅影响了他们在城市适应与融入的进程, 而且往往成为引发城市民族问题的因子, 影响民族关系和城市社会的和谐稳定。

一、少数民族人口向东南沿海城市的流动已成常态

传统上, 我国少数民族人口大多居住于远离城市的边远乡村山寨, 这里交通闭塞, 与外界的联系不多, 人们过着相对平稳清苦的自给自足生活。改革开放以来, 我国的人口流动现象日趋明显, 首先是大量的内地汉族农民不仅走向城市, 而且也深入到少数民族地区经商打工, 给少数民族地区带去日用产品和手工技术。据有关统计, 早在 1990 年, 仅浙江省流入少数民族聚居的八省区的人口约

作者简介: 郑信哲, 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员、研究生院教授, 历史学博士, 主要从事马克思主义民族理论与中国民族问题研究及朝鲜民族研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“少数民族人口的城市融入研究”(15AMZ004)成果。

有 10 万人,占该省出省人数的 12.5%。^[1] 距离民族地区相对远的浙江省尚且如此,距离民族地区比较近的省份的汉族流入民族地区的数量可想而知。

汉族流动人口不仅给民族地区带来日用产品及手工技术,而且为当地营造了较浓的商品经济氛围,他们的示范效应非常明显。例如,当时在民族地区经营日用百货和蔬菜、粮食、肉蛋等产品的第三产业和裁缝、修鞋、理发、家电维修等服务业市场,几乎为外来经商的汉族流动人口所覆盖。汉族流动人口给民族地区经济生活带来很大影响,并逐渐引起少数民族人口对外界的向往,唤醒了他们的商品意识观念,有力地推动了少数民族人口的对外流动。据悉,1990 年底,边疆民族地区到东南沿海等发达地区经商务工的少数民族人口已有几十万名。^[2]

20 世纪 90 年代中后期,随着市场经济日趋活跃和东部沿海地区第二产业的兴盛,更多的少数民族人口离开本民族的传统聚集地到这些地区经商打工,少数民族人口流动变得日趋活跃,城市少数民族人口数量迅速增多。进入 21 世纪,城市少数民族人口增速愈益加快,例如近几年广州、宁波等一些东南沿海城市的少数民族流动人口每年都以 20% 以上速度增加。^[3] 据不完全统计,如今在城市流动的少数民族人口已超过 3000 万人。2014 年召开的中央民族工作会议正是着眼于此变化,对少数民族人口流动状况及趋势做出基本研判,指出“改革开放以来,我国进入了各民族跨区域大流动的活跃期。”

少数民族人口流动日益显露出地域广泛性和民族多样性,呈现出少数民族人口向城市流动的不可逆转性和常态化特征。例如,据 2011 年 5 月统计,深圳市坪山新区作为一个重要工业开发区,有少数民族流动人口 2.9 万多人(包括少数外国人及港台人员),占当地常住人口总数的 10%。这些少数民族流动人口流出地广泛,囊括了全国 31 个省、市、自治区。在这里,各少数民族人口数量多少不一,有的少数民族人口超过 1 万人,有的只有 1 人,但民族成分多达 39 个;广州市海珠区凤阳街道是一个典型的城中村,辖区内各类企业超过 1.3 万家,大部分属大中型布匹市场(大小 41 个分场)产业链单位及衍生企业。据 2012 年 4 月统计,街道常住人口 24.4 万,其中流动人口 19.5 万,有少数民族流动人口 2188 人。少数民族流动人口人数不多,所占比例很低,但也具有民族多样性和地域广泛性,少数民族成分达 33 个,他们分别来自 23 个省区。^[4]

随着少数民族人口大量进入城市,在城市少数民族人口中,非当地户籍少数民族人口愈益增多,并且逐渐成为所属城市少数民族人口的多数。据统计,广州市少数民族人口总数 70 余万人,55 个少数民族成分俱全,其中户籍人口约 7.6 万人,非户籍人口占少数民族总人口 90% 以上;^[5] 2011 年 3 月,深圳市少数民族人口 79.5 万中,户籍人口仅为 5.2 万人,非户籍少数民族人口占 93% 以上;2010 年上海少数民族人口总数为 27.56 万人,2015 年总数达 42 万,其中来沪少数民族 27 万人,大大超过户籍少数民族人口;^[6] 2010 年,宁波市少数民族流动人口 31.8 万人,占全市少数民族人口总数的 89%;^[7] 青岛市少数民族户籍人口只有 3.3 万名,而少数民族流动人口近 20 万。^[8]

不仅如此,随着城市少数民族外来人口的增多,少数民族人口相对聚集分布的现象也比较明显,出现了少数民族相对聚居的街道社区。例如,广西南宁市的银海社区聚集了来自贵州、云南、新疆等省区的壮族、瑶族、侗族、布依族、维吾尔族、回族等 18 个少数民族成分,少数民族人口 35820 人,约占社区总人口的 80%。^[9]

二、民族个体矛盾纠纷时常引发群体性事件

少数民族人口大量进入城市,使城市成为各民族人口相互交流、相互碰撞的热点地区,而少数民族流动人口自身的一些特点和不确定性更容易引起矛盾纠纷,他们处在引发城市民族关系问题的最活跃、最敏感位置上。近些年,在城市发生的涉及民族因素的问题日益增多,如东南某省 2008—2010 年发生民族方面的各类矛盾纠纷中,80%以上在城市。^[10]而且,涉及民族因素的各类矛盾纠纷,往往与少数民族流动人口密切相关,据国家民委民族研究中心的一个研究报告,2000 年以来发生的影响城市民族关系和社会稳定的大小事件中,80%以上均与少数民族流动人口相关。^[11]

一些迹象表明,在城市涉及少数民族成员的矛盾纠纷往往引发群体性事件。并且,城市具有的人口集中、影响力大、传播媒介发达、扩散力强等功能,使城市民族关系问题更具有多发性、敏感性和波及性等特点。如果处理不及时或不当,就有可能成为影响城市民族关系和社会稳定的严重后患。

可以说,城市发生的涉及民族因素的矛盾纠纷,更多地表现在民族成员个体之间习惯不被尊重、利益冲突、情感伤害、管理摩擦等方面。那么,为什么涉及民族因素的矛盾纠纷动辄引发群体性事件,并显露经济和民事纠纷的民族问题化倾向?其主要原因可从两方面谈。

一方面,从少数民族人口自身因素看:1.城市少数民族流动人口的从业、居住具有明显的地域性和民族特性。许多少数民族成员来到城市,他们所从事的职业具有明显的民族特色。例如,新疆维吾尔族主要从事葡萄干、羊肉串及其他清真饮食加工;青海、甘肃的回族、撒拉族、东乡族等主要经营拉面等清真餐饮业;四川、云南、贵州的藏族、苗族等主要从事金银饰品、工艺品等行业。由于流出地相近,行业类同,其分布和居住也表现出同族、同乡和亲朋好友相对集中的格局;2.一些民族全民信仰同一宗教,风俗习惯相近以及语言障碍,容易使一些少数民族成员“抱团”,他们多以老乡、亲缘关系为纽带,互相之间联系密切;3.少数民族流动人口自身素质不高,政策法律意识相对薄弱,违规经营现象严重,但一些人往往不仅不服从管理,还串联老乡、亲戚甚至外地同族抗衡管理;4.还有极少的少数民族成员,往往以民族因素进行炒作,提出一些不合理或过分要求,以图利益最大化。

城市少数民族流动人口具有的这种类同性及其相关因素,导致发生事情往往“一呼百应”,容易引发聚众和群体性事件。这些年,从城市发生的与少数民族

成员关联的许多事件看,少数民族成员一方不管有理无理动辄招呼一些邻里乡亲,有时在短时间内可聚集几十人甚至上百人。而且,这些受邀者不问事件曲直,不分青红皂白,一味地站在招呼者一方,使事件的聚众性突出。

另一方面,从政府管理因素看:1.城市许多行政部门对党和国家的民族政策知之甚少,处理涉及民族因素矛盾纠纷的能力跟不上,遇事不能主动地按民族政策和法律原则处理,一些管理人员简单粗暴地处理与少数民族相关的事情,容易使事情变得更加复杂;2.城市相关部门的怕麻烦情绪和推卸责任做法,助长了一些少数民族成员“闹中取利”的不良动机。城市有关部门及人员在处理与少数民族流动人口相关问题时,普遍存在畏难情绪,抱着一种“惹不起,却躲得起”的想法,不管谁对谁错,往往以尽量满足少数民族成员提出的要求(包括一些过分的要求)来简单地平息事件。其结果可想而知,这种做法甚至导致一些少数民族成员借“民族因素”无理取闹,企图利益或要求最大化;3.处理同类问题时,对待少数民族和汉族所采取的态度及做法截然不同,引起汉族群众的不满。如,处理同样的流动商贩随地摆摊问题,对待汉族就可以强制执行,甚至态度上粗暴,而对少数民族人员却不敢大胆地依法执行,惟恐惹麻烦,引火烧身。

近些年,在城市发生的各类与少数民族成员相关的事件,其矛盾纠纷主要是经济和民事纠纷,而不是民族关系问题。但一些人摸准政府处理此类问题时往往采取宽松妥协以及“花钱买平安”等做法,所以他们不管事情大小和对否,往往串联聚众,借“民族因素”将事情闹大,要挟当地政府相关部门满足过分要求,企图利益最大化。如今,此类现象比较严重,还表露出组织化、专业化倾向。

坚持民族平等,保障少数民族成员的合法权益是我们国家的大政方针,对此不应有怀疑。然而,由于城市相关部门对马克思主义民族观和党的民族政策不了解或了解不够,缺乏对民族问题的理解,在处理涉及少数民族成员的问题过程中,往往是不敢依法执行或过于宽容,甚至还满足一些少数民族成员的无理要求以图平息事件。这种“过分照顾”,养成了一些少数民族成员的特殊感和优越感,“我们是少数民族,是受特殊照顾的”想法已在许多少数民族成员中滋生。

在这种思维定式下,只要发生与少数民族成员相关的问题,不管它是否涉及民族问题,是否有理,一些少数民族成员总是打着“少数民族”牌子,鼓动召集本族群众,动辄以聚众示威游行向有关部门施压,这样容易把个体事件演化为群体事件,把一般民事事件演化为民族问题。

我们不能大胆地依法处理涉及少数民族成员相关的问题,往往采取过于忍让的方法,埋下很大的隐患,其后遗症是严重的。一些少数民族成员拥有的“特殊感”“优越感”不能使其正确认识自己,总以“自己是少数民族应该得到照顾”为由,在一些事情上明明是自己不对,却不听劝阻或者无理取闹,抱着一种“不敢对我怎么样”的态度,甚至一些人还借机骗取财物或聚众闹事。

而在同一类事件的处理上,对汉族成员则采取严厉甚至粗暴的方法,往往造成汉族成员的不平等感。这种后果暂时还不大明显,因为占人口绝大多数的汉

族目前还不会计较,会给予理解。但是,长此以往,会使汉族民众的被害意识、吃亏意识逐渐增多,那时就有可能出现汉族把少数民族视为包袱而排斥少数民族的情绪和现象,大汉族主义倾向就会抬头,这会给平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系带来极不良的后果。

三、几点对策

在我国,随着改革开放的深入和城市化进程的加快,城市居民的多民族化不可避免,少数民族人口流动将更加频繁,城市民族问题也会日益复杂多样,城市民族工作面临许多新情况、新问题,面临很大的挑战。正如“我国正处于改革的攻坚期、深水区,民族工作的环境发生了重要变化。形象地说,民族工作‘进城’了,工作重点从边疆和农村牧区延伸到城市和东部地区;民族工作‘下海’了,体制环境从计划经济变为市场经济;民族工作‘入世’了,国际因素与国内因素密切交织在一起;民族工作‘上网了’,网络世界对民族关系的影响日益增大;民族工作‘升级’了,各族群众的民主意识、法制意识、维权意识不断提高”。^[12]城市民族工作应及时做出相应的调整,创新城市民族工作。

一是提高对城市民族工作的认识,加强城市民族工作。2014年9月召开的中央民族工作会议第一次对城市民族工作进行集中阐述,把城市民族工作摆在重要位置。特别是,本次会议针对当前我国快速城市化进程中的少数民族人口流动,提出“各民族跨区域流动的活跃期”的基本判断,指出“少数民族同胞进入城市,是历史发展的趋势,带动了民族地区发展,也有利于民族团结”,强调要重点做好少数民族流动人口的服务管理。^[13]这一基本判断,为今后城市民族工作的工作方式和管理机制等方面提出了新的要求,为做好城市民族工作,解决城市民族问题指明了方向。各级政府要深入学习领会中央民族工作会议精神,提高对城市民族工作重要性的认识,把握城市民族工作面临的新情况、新问题,着力加强和做好城市民族工作。

二是要采取有效措施,在全国,特别是在东部沿海城市干部群众中加强马克思主义民族观和党的民族政策教育,广泛宣传中国多民族国情和民族知识,提高领导干部的民族政策素养、民族问题意识及对城市民族工作的认识。教育各民族群众要互相尊重,树立民族不分大小都一律平等的民族平等观,尤其让少数民族群众认识到强调民族平等并不是以某一民族的不平等来换取另一民族的平等,普遍地进行“公民意识”教育,克服大民族主义和狭隘民族主义情绪。要加强法制教育,大力宣传各民族在法律面前一律平等,教育各民族群众树立遵纪守法、自尊自爱、做合法公民的意识。同时,要提高城市相关部门执法人员的民族政策素质和服务管理能力,树立管理寓于服务之意识,全心全意为少数民族人口排忧解难,帮助少数民族人口的城市适应与融入。

三是正确把握民族政策尺度,不能因事件涉及少数民族成员而不敢放手解决,应该就事论事,该怎么解决就怎么解决。在保障少数民族合法权益的同时,

防止一些人借机兴风作浪,当然要讲求策略。事实表明,姑息迁就对平息当时事件也许有用,但其所埋下的隐患不可忽视。过去,由于我们的“息事宁人”做法,已经造成了一些少数民族成员的非理性的行为惯性,如今将其板正虽然是一个艰难的过程,但这个“阵痛”是必须要经历的。此外,要分清一般问题与民族问题界线,纠正“息事宁人”做法,防止经济、民事纠纷民族问题化倾向的蔓延。

四是要加强和创新城市民族工作,及早制定实施少数民族人口城市融入及发展方面的相关政策法规,有力地维护少数民族的合法权益。在城市,少数民族流动人口由于受语言、素质等方面的障碍,他们所遇到的问题与困难相对更多。鉴于此,各地政府部门,尤其是民族宗教管理机关对少数民族流动人口应该提供相关政策和条件,提供优质服务,最大限度地满足他们合法经营活动、生活及信仰等方面的需求,维护少数民族合法权益,为他们城市适应与融入创造条件。

五是各级政府要信任和支持城市少数民族相关社团,充分发挥少数民族社团上情下达、下情上达的作用,实现少数民族自我管理,这比政府部门出面管理更加有效,更有利于稳定。此外,广泛宣传少数民族流动人口对丰富城市文化和促进城市发展方面所起的积极贡献,努力使城市居民消除对外来少数民族流动人口的歧视行为,“让城市更好接纳少数民族群众,让少数民族群众更好融入城市”,实现城市与少数民族人口的相互适应,共同构建和谐的城市民族关系,维护城市社会的和谐稳定。

注释:

[1]杨一星:《浅谈少数民族人口迁移》,《中国少数民族人口》1993年第1期。

[2]杨荆楚:《论改革开放中汉族和少数民族的关系问题》,《云南社会科学》1991年第1期。

[3][7][8][10]国家民委政策法规司:《全国城市民族工作座谈会发言材料》,2010年12月,第14、18、14、10、61页。

[4]2012年6—7月份,笔者曾到深圳、广州、上海等地进行实地调研,相关数据资料系调研时所获,以下未注明出处的均同。

[5]广州市民宗局:《广州市民族工作基本情况》,http://gz.ifeng.com/guangzhouzhuanli/minzongju/ziliao/detail-2014.11/17/3161953-0.shtml。

[6]上海市人民政府:《立足社区平台 融入社会治理 努力构建城市民族工作新格局》,《全国城市民族工作会议发言材料》,全国城市民族工作会议秘书组,2016年1月。

[9]全成程、何文鹏:《民族地区社区党建研究——以广西南宁市良庆区银海社区为例》,《党史文苑》2011年11月下半月。

[11]国家民委民族问题研究中心:《城市民族关系现状及对策研究》,民族出版社,2006年,第52页。

[12]王正伟:《关于民族工作贯彻群众路线的思考》,《人民日报》2014年2月26日08版。

[13]《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在北京举行》,人民网,http://politics.people.com.cn/n/2014/0930/c1024-25763359.html。

〔责任编辑:刘姝媛〕