

治理视角下城市民族互嵌式社区公共服务研究

——关于成都市浆洗街三个民族社区的调查报告

马晓玲^{1, 2} 洪舒蔓¹¹

(1. 西南民族大学 管理学院, 四川 成都 610041

2. 西南民族大学 西南民族研究院, 四川 成都 610041)

【摘要】: 城市民族互嵌式社区是近年来的研究热点,但对其公共服务和治理功能研究相对较少。通过对成都市三个民族社区的调研结果可以看出,城市多民族社区居民对公共服务既有集体的共同要求,也有个体的差异需求,对社区公共服务能力提出了较高要求。从治理的视角出发,城市民族互嵌式社区的公共服务,应通过政府、市场、社会等多元化的供给主体,为社区内包括流动人口在内的各民族居民提供多样化的服务类别,以更好契合和满足社区内各民族居民的需求。

【关键词】: 社区公共服务 治理 城市民族 民族社区 互嵌式社区

【中图分类号】: C957 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1672-433X(2018)04-0057-05

习近平总书记在2014年中央民族工作会议上明确提出:“城市民族工作要把着力点放在社区,推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境。”关于民族互嵌式社区,学者们已从社会学、民族学、经济学、管理学、政治学、心理学等角度进行了基础理论研究,取得了一定的成果,包括概念、特征、功能、类型、建构路径、与互嵌式社会结构的关联等内容。还有学者借鉴国外经验和本土案例,对我国民族互嵌式社区的建设提出了建议。这些研究都为城市民族互嵌式社区建设的现实状况提供了重要的参考价值。作为社区的一种类型,民族互嵌式社区是一个具有中国特色和现实背景的概念,目前学术界相对缺少对其公共服务的调查研究。2016年9月-12月,本课题组对四川省成都市武侯区浆洗街三个典型民族社区的公共服务现状开展实地调研。基于地方政府的公共服务职能和当前社区的发展现实情况,本文中的社区公共服务指的是“在政府主导(协调、整合)下,政府、社会、市场领域的多元主体为满足社区居民多样化多层次需求而提供的公共服务”^[1]。

一、调查地点与调查对象概况

(一)社区概况及数据来源。

成都市作为四川省省会城市,是一座56个民族成分齐全的城市,据2010年第六次全国人口普查数据,成都市少数民族人口为126939人,占人口总量的0.9%;成都市民族宗教局的相关统计显示,每年有近400万人次的少数民族流动人口,83%的少数民族人口生活居住在城镇。

基金项目:成都市哲学社会科学规划项目“成都市民族互嵌式社区建设与治理研究”(2017P14)

作者简介:马晓玲,女(回族),西南民族大学博士研究生、助理研究员,主要研究民族理论与政策。

武侯区作为成都市主城区之一,常住人口 43.6 万多人,其中,55 种常住少数民族人口 22539 人,占全区人口总数的 5%。全区流动人口 150 万人次/年。浆洗街是武侯区建制较早的街道之一,下辖洗面桥社区、蜀汉街社区、洗面桥横街社区、大石东路社区和凉水井街社区等 5 个社区,目前在武侯横街、浆洗街一带,已形成民族用品经营街区。

由于历史文化、地理区位等因素影响,浆洗街所在辖区民族分布呈现“一全三多”的特征,“一全”即 55 个少数民族成分齐全,形成多民族的居住格局;“三多”,即社区内民族地区办事机构多、少数民族商家多、少数民族常住人口和流动人口多,人口年均流量在 100 万人次⁽¹⁾。

此次调研的社区为浆洗街街道所辖社区中少数民族较为集中的 3 个社区:洗面桥社区、洗面桥横街社区和蜀汉街社区,其中洗面桥社区是 2012 年全国民族团结进步创建活动示范单位,也是 2016 年成都市民族互嵌式社区创建示范社区之一。

本研究采用问卷法、座谈会、访谈法、观察法多种调研方法获取相关数据;被调查对象有社区居民、商家以及社区工作人员。

调查问卷的填写和回收均深入到社区中由被访者和调查员当场共同完成。总计发放问卷 650 份,回收问卷 639 份;在对原始问卷进行逻辑检查之后,去掉作废问卷 91 份,获得有效问卷 548 份,有效回收率 85.75%。有效问卷中,居民问卷 448 份(洗面桥社区 157 份,洗面桥横街社区 146 份,蜀汉街社区 145 份),商家问卷 100 份。

(二)社区居民基本情况。

通过问卷分析,从民族构成、受教育程度、就业稳定性、人口流动频率、家庭收入等方面归纳出三个被访社区居民的特点,具体如下。

1. 少数民族人数多,以藏族所占比例最高。

少数民族居民有效问卷样本共 474 份,占总样本 76.5%。受访者主要以藏族为主,占比例 72.4%。其次为回族,占比 4.8%。被访者 69.2%为四川省内人员,30.8%为省外人员,他们多来自四川、西藏、甘肃、青海等地,其中 11.7%是从西藏移居至被访社区。

2. 被访者受教育程度不高,就业稳定性不高。

根据调查结果,仅 16.7%的被访者为本科及以上学历;初中及以下学历居多,比例占到受访人数的一半。调查发现受访者以个体工商户居多,占 29.9%,主要是因为辖区内经营少数民族用品的商户已达一定规模;公务员、企事业单位工作人员比例 21.6%;外来务工人员比例 15.5%,无业人员比例 23.0%。总体来讲就业稳定性不高。

3. 户籍人口比例较低,人口流动性较大。

整体来看,71.7%人员在社区居住达 1 年以上,28.3%不足一年。受访者中仅 20.2%的人具有成都户口,没有成都户口的人员中,近 68.2%没有办理居住证或临时居住证。没有居住证群体中,45.3%的人是因为工作到此,12.4%的人因为医治疾病和疗养到此,15.2%的人是因为子女读书在此居住,12.2%的人由于自己求学,5.4%的人是因为旅游至此,后四类共计 45.2%的人群,一旦康复或学业、旅游期满,就很有可能移居他地。因此,三个社区人口流动性较大,人员构成比较复杂。

4. 家庭收入普遍不高,生活水平处于中等甚至更低。

根据调查,65.7%家庭年均总收入不足 10 万,其中 38.5%家庭年均总收入在 5 万以下,处于较低收入水平;21.4%家庭年均总收

入 10-15 万,处于中等收入水平;仅 7.4%高收入家庭,年均收入 20 万以上。由此可见,将近 87.1%的受访者家庭收入普遍不高,生活水平处于中低等。

二、社区居民公共服务需求分析

通过对被访者尤其是社区中的少数民族常住居民、少数民族流动人口和少数民族商家等几类群体的公共服务需求进行重点分析,发现包括少数民族群体在内的社区居民公共服务需求有以下几方面特点。

(一)医疗卫生、文化娱乐和教育培训等公共服务类型是被访者共同的需求。

对“希望政府部门提供哪些信息”结果的分析发现:医疗卫生、交通出行、劳动就业信息,是商家和居民都需要的三种类型(表 1)。

表 1 希望政府部门提供哪些信息情况统计 单位:%

需要的公共服务信息	商家比例	居民比例	需要的公共服务信息	商家比例	居民比例
医疗卫生	17.4	17.6	投资理财	2.6	2.3
交通出行	13.3	13.7	餐饮服务	4.5	4.6
劳动就业	11.2	11.9	休闲娱乐	5.2	5.7
旅游资讯	6.1	6.1	法律政策	6.7	5.7
计生服务	4.3	4	体育健身	7.8	7.9
教育培训	9.2	8.9	日常生活服务	5.1	5.1
家政服务	4.0	3.6	其他	2.6	2.9

在“看病医院”的选择上,四川大学华西医院成为被访者共同的首选(29.9%),原因是就近(23.1%)、权威(18.3%);在“平时休闲娱乐方式”上,看电视(23.3%)、上网(22.8%)、逛街购物(16.1%)成为被访者共同的选择;图书馆(16.1%)、公用健身器材(14.5%)、体育场馆(12.9%)、文化休闲广场(11%)是被访者共同“希望社区新增的文化设施”。

在“希望社区开展哪些方面培训讲座”方面,健康养生(22.1%)、安全知识(18.7%)、就业技能(17%)、政策法规(14.7%)是被访者的前四项选择;而体育健身(24.4%)、集体歌舞(17.7%)、义工志愿活动(10.7%)是被访者“希望社区未来开展的特色活动”。

通过以上数据可以看出,无论商家还是居民,在公共服务的需求上,医疗卫生、体育健身、文化教育等是他们的共同需求。

(二)多数少数民族受访者对社区公共服务有一定了解,但仍有部分受访者基本公共服务需求尚未得到有效满足。

对辖区现有公共服务的了解和体验情况,调查显示 77.5%的少数民族受访者对社区目前提供的公共服务有一定了解,69.0%的少数民族受访者体验过社区提供的公共服务。其中比较了解的前五位公共服务依次为养老服务、环境绿化服务、医疗保健、劳动就业服务和文化娱乐服务,体验比较多的前五位则是环境绿化服务、文化娱乐服务、养老服务、医疗保健服务和劳动就业服务,而对残疾人服务、法律援助服务、计划生育服务和青少年教育服务等有所了解和体验的受访者较少。由此可见,社区现有的公共服务偏重于养老服务、环境绿化服务、医疗保健服务、劳动就业服务、休闲娱乐服务五个方面,而法律援助、青少年教育等服务的供给还显不足。同时还有 31.0%的少数民族受访者表示从没体验过公共服务,对已体验过的公共服务,51.3%的少数民族居民评

价表示满意,但仍有 48.7%的受访者评价并不高,甚至有 11%表示不满意。

对少数民族受访者公共服务需求进行分析,结果显示少数民族居民需要的公共服务排名前五的是医疗卫生(17.4%)、交通出行(14.9%)、劳动就业(12.0%)、教育培训(9.1%)、体育健身(7.7%)。

总体来讲,仍有部分少数民族居民的基本公共服务需求尚未得到有效满足。这反映出社区公共服务的投入与少数民族居民实际需求之间存在一定的差距。

(三)语言交流困难、获取信息方式较为传统是部分少数民族居民对社区现有公共服务感知不够的主要原因。

少数民族居民了解公共服务信息的途径,49.0%的少数民族受访者是通过社区传统宣传方式获取的,包括社区宣传栏、社区工作人员讲解、社区活动三种形式;15.5%的少数民族受访者是从电视、广播等传统媒体了解到的;11.7%的少数民族受访者从家人朋友处了解。而对于目前新兴并且逐渐被城市大众推崇的通过网络、手机等了解公共服务信息的途径,仅有 15.1%的少数民族受访者选择。调查结果还显示有 40.9%的少数民族居民在生活中存在语言交流困难的问题。

少数民族居民语言交流存在困难会直接影响他们对社区公共服务的体验和认知,这是社区公共服务建设过程中需要重视的突出问题。同时随着信息技术的快速发展和智能手机、移动互联网等新兴媒体的广泛应用,少数民族居民青睐的传统信息获取途径也表现出更新速度较慢、反馈处理时间较长等不足,这些都导致了少数民族居民对于社区公共服务的感知不够。因此,少数民族受访者对公共服务信息获取的方式也提出了新的看法。相对于家人朋友非正式渠道的讲解,他们更希望未来通过公共的正式渠道获取相关信息。19.9%的少数民族受访者希望通过网络、手机等新兴媒体来获取公共服务的信息;18.6%的人希望通过电视、广播等传统媒体获得信息;48.9%希望通过社区的各种宣传渠道来获取信息。

(四)商家在交通出行、社会治安和特色经营等方面有更加迫切的公共服务需求。

三个被访社区共有一条民族商品特色街,这是三个社区与其他社区不同之处。而这条街上从事少数民族特色经营的商家们作为与普通居民职业类型不同的群体,也有他们的公共服务需求。

交通出行方面,希望解决街面交通拥堵问题。在回答调查问卷中“您认为所在社区的社会治安主要存在哪些问题”时,“社会车辆乱停乱放”以 20.1%的比例高居商家答案的首位,反映出商家们对解决车辆乱停放、解决路面拥堵问题的迫切要求。

社会治安方面,希望整治街面日益泛滥的行乞现象,打击街面小偷。“乞丐行乞”和“街面小偷”以 19.2%和 13.1%比例排在商家认为“社会治安主要问题”的第二、三位。特色经营方面。希望和周边旅游景点形成联动,精心规划、打造出特色。调查发现,在这条民族商品街上,除了白天在各自铺面里固定经营的商家外,越来越多的流动摊贩也出现在夜晚的街面上。对于“流动摊贩占道经营”的态度,10%的商家认为这是社区的社会治安主要问题,紧随“车辆乱停放”、“乞丐行乞”、“街面小偷”之后。访谈中,也有商家对流动摊贩持温和宽容的态度,认为“他们也是贴补家用,增加一点收入”(摘自调研组访谈材料)。

无论对流动摊贩的态度如何,被访商家对打造民族商品一条街都充满着期待。希望“和武侯祠、锦里形成联动,进行精心规划”,而且认为“规划得越好,事故越少,社会也越稳定”(摘自调研组访谈材料)。

三、结论和建议

通过成都市浆洗街三个社区的调研结果可以看出,城市多民族社区居民对公共服务既有集体的共同要求,也有个体的差异需求,这无疑对社区公共服务能力提出较高的要求。就成都市浆洗街民族社区而言,目前面临的困境包括:(1)社区公共服务总供给

仍显不足。受户籍制度的制约,社区公共服务的总供给已不能满足包括流动人口在内的社区居民日益增长的物质文化需求。(2)针对少数民族的公共服务类型较少。现行的公共服务体系还不能帮助少数民族完全解决生活、就医、工作等方面的困难。(3)公共服务供给主体较单一。社区的公共服务主体主要依托政府相关职能部门,企业组织、民间组织、社区组织等参与、介入较少。(4)公共服务能力有待提升。缺少一批既熟知国家政策又精通双语的管理人才参与到社区服务管理中。

笔者认为,民族互嵌式社区是一种具有特定内涵的居住模式,它作为一种利于各民族“共居、共学、共事、共乐”的居住方式备受各个城市的关注。城市民族互嵌式社区的形成是一个自然历史的过程,政府的政策引导只是其形成的因素之一,关键还是在社区内各民族自觉、自愿和自主的基础上自然形成^[2]。这个过程不仅是居住格局的转变,更是基于社区内各民族成员对彼此的认可和作为一个共同体的认同。与此同时,由于少数民族的文化习俗、语言表达、生活习惯和宗教信仰等存在差别,多民族社区比一般社区在公共服务的需求上更呈现多样化的特点。从治理的视角出发,城市民族互嵌式社区的公共服务更应该通过政府、市场、社会等多元化的供给主体,为社区内包括流动人口在内的各民族居民提供多样化的服务类别、更好契合和满足社区内各民族居民的差异化需求。

结合成都市浆洗街三个民族社区的调查研究,针对当前城市民族社区公共服务存在的问题,就城市民族互嵌式社区的建设提出以下对策建议。

(一)进一步完善相关政策法规,保障流动人口在内的城市各民族居民享有不同层级的公共服务,夯实城市各民族互嵌的制度基础。

由于长期以来的城乡二元户籍制度存在,公共服务一直都与户籍“捆绑”。流动人口一旦离开户籍所在地,除非他们拥有新的所在地户口,否则很难享受到当地公共服务。

随着城市化进程的加快和全国各民族人口频繁流动,少数民族进入城市、落脚社区已经成为历史趋势。尽管一部分少数民族居民的户籍并不在内地城市,但他们已在此工作、生活多年。这部分常住少数民族居民实际上是当地经济繁荣发展的推动者和社会和谐稳定的维护者。为此,要完善论证并及时出台相关办法,明确包括少数民族在内的城市居住证持有人享有不同层级的基本公共服务与便利,保障离开户籍所在地的流动人口来到城市也能享受应有的待遇。目前,成都市在这方面作出了一些探索,如2016年1月,成都市发改委依据“十三五”人口发展规划,形成了《成都市居住证计分管理试行办法》(以下简称《试行办法》),明确了居住证持有人可按照居住证积分享有不同层级的基本公共服务与便利,但该《试行办法》还在论证完善中,将在成都市发改委继续完善后择时出台^[3]。

(二)动态监测公共服务需求,及时调整公共服务类别,为城市各民族居民提供有针对性的公共服务,匹配城市各民族互嵌的适时需求。

在多民族聚居的城市社区,要关注和监测不同群体的公共服务需求。通过向社区居民提供医疗卫生、交通出行、劳动就业、教育培训和体育健身等多种类别的公共服务,保障包括少数民族在内的社区居民依法享有基本公共服务;在少数民族流动人员的就业上给予指导,生活上给予关心,权益上给予保护。

以成都市浆洗街辖区为例,社区在进行公共服务建设时应充分考虑到不同群体的特点,除了结合传统媒体和网络手机等新兴媒体等多种途径向社区居民提供包括医疗卫生、交通出行、劳动就业、教育培训等在内的公共服务信息,辖区内少数民族商家群体作为一类人数较多且连片居住、具有明显示范效应的群体,他们希望改善社区环境、加强特色经营的需求也需得到重点关注。由于不同的文化背景和相对普遍偏低的受教育水平,少数民族流动人口来到城市后一般要经历从不适应到适应的过程。他们迫切需要对相关政策法规的了解,以便更好遵守城市规则和适应城市生活;他们还需要在就业技能上接受培训,以便更快地在城市拥有谋生的一技之长。因此,对少数民族流动人口进行国家政策法规、城市就业技能等方面的讲座培训尤为重要。而在社区活动开

展类型上,不仅围绕少数民族文化展开,还应积极推进各民族共有社区文化建设,通过活动让社区居民不断在共同居住、共同学习、共同生活和共同工作中,加深交往交流交融的程度。

(三)吸纳多元主体参与公共服务供给,探索多民族社区治理创新,提升城市各民族互嵌的内在品质。

城市民族互嵌式社区属于城市社区的范畴,也需要找到适合其特点的社区治理模式。目前我国,市场机制正发挥着越来越巨大的作用、政府各部门也有权力下放的趋势,以期更大发挥“小政府、大社会”的效能,城市民族互嵌式社区的治理也应该在公民参与的多元治理理念下,由政府主导模式向构建政府、市场、社会三维框架下的参与式治理模式转变。

为此,城市多民族社区所在地方政府要尝试吸纳不同的主体参与、采取不同的供给方式向社区提供公共服务,构建多元化社区公共服务供给体系。具体来说,就是要以社区党委(总支)为核心,以社区居委会、社区服务中心等为依托,各类社区、社会组织和驻辖区企事业单位等多元主体参与,共建共享社区治理、增强社会发展活力。政府应该最大限度地激发社会活力,积极支持和引导各类社会组织参与社区公共服务。尤其是在国家大力倡导“创新创业”的背景下,建议基层政府牵头打造社会组织培育发展新模式,进而形成一个综合平台,各种社会组织依托这个平台向社区居民提供志愿服务、公益服务和文体服务等。

(四)培养引进双语人才,推广普及双语服务,发挥少数民族精英的积极作用,增强城市各民族互嵌的外在动力。

在少数民族人口聚集的社区,有一批既熟悉少数民族语言及风俗习惯、又熟知国家政策法规,还具备一定工作能力和服务精神的双语人才参与到社区的服务管理中,会大大提高社区的公共服务能力。因此,要高度重视对双语人才的培养和引进。建议进一步加强地方政府与企事业单位合作,探索从民族院校选拔优秀少数民族学生到社区实习、工作以及由民族院校为社区定向培养双语人才的长效合作机制。此外,考虑到少数民族流动人口当中仍有为数不少的人存在语言交流的困难,建议在少数民族流动人口数量较多的城市公共服务机构中,尽量推广和普及双语服务。

少数民族精英人士包括在政治、经济、文化等领域的少数民族民族代表人士、杰出人物、干部和知识分子等,他们往往是民族利益的直接诉求者,有的甚至就是本民族的代表性人物,受本民族成员尊敬,社会地位比较高,资源比较多,号召力比较强,本身有强烈的民族责任感,又对党的民族政策认识理解程度较高。建议在协调城市民族关系和帮助少数民族流动人口融入城市的过程中,更加有效地发挥少数民族精英的积极作用。

(五)满足公共需求同时坚持依法治理城市民族事务和社区公共事务,保障城市各民族互嵌有章可循。

调研中发现这些社区存在“非法营运”、“无证家庭小旅馆”等问题,这些本属于社会领域和法治领域的问题,由于民族宗教因素掺杂其中,导致相关执法部门和管理部门出于种种顾虑“不愿管、不敢管、不能管”。这种现象在其它城市也多有出现,尤以少数民族人口流动较为频繁的城市为多。毋庸置疑,城市民族互嵌式社区公共服务的最终目的是满足社区内各民族的公共需求,包括给予城市少数民族弱势群体的关怀等。但必须认识到,民族关怀是一种政治伦理,法律治理才是国家公器,处理二者关系不可偏颇。在城市民族事务和社区公共事务治理中,要保证法律面前人人平等、民族身份不能逾越法律公民身份;要用法治保障民族团结,提升各个民族的法律意识;要防止“社会问题民族化”的不良倾向,这样才能保障城市民族互嵌有章可循。通过各方协作、共同努力,让城市民族工作成为引领全局民族工作的“机车头”^[4]。

参考文献:

[1]孙彩虹.治理视角下的社区公共服务——基于深圳市南山区的案例分析[J].学习与探索,2015(3).

[2]马晓玲.城市民族互嵌式社区的内涵思考[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2016(1).

[3]王春.成都居住证积分落户“试行办法”已形成择日出台[N].成都商报,2016-01-06.

[4]严庆.我国城市民族工作的再出发——解读和贯彻全国城市民族工作会议精神[J].民族论坛,2016(1).

注释:

1 来自成都市武侯区浆洗街辖区洗面桥横街社区提供的资料。