

社会工作视野下沿海城市少数民族 流动人口服务管理的研究 ——以浙江省舟山市为例

张成辉 杨萍¹

(浙江海洋大学东海科学技术学院, 浙江 舟山 316000)

【摘要】: 进入 21 世纪, 随着交通、通讯、经济不断发展, 我国各民族跨区域流动变得更加活跃, 城市民族工作重要程度日益凸显。随着少数民族流动人口的不断扩大, 少数民族流动人口在城市生活中不断出现新问题, 原有的少数民族流动人口服务管理工作体系已跟不上少数民族流动的步伐, 创新服务管理体系刻不容缓。本文通过对舟山市少数民族流动人口的具体分析, 提出相应的创新服务管理策略, 为构建少数民族流动人口服务管理体系建设提供一些思路。

【关键词】: 少数民族流动人口 城市民族工作 服务管理体系

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A

2014 年习近平总书记在中央民族工作会议上指出: “多民族是我国的一大特色, 也是我国发展的一大有利因素, 各民族共同开发了祖国的锦绣河山、广袤疆域, 共同创造了悠久的历史、灿烂的中华文化。少数民族流动到城市中, 他们具有宗教性、民族性、文化性等独特的因素, 同时也是城市建设与城市生活的参与者, 是城市的一部分, 与普通城市居民一样, 具有同等地位与权力。城市是各民族交流融合的主要区域, 城市少数民族流动人口服务管理工作的要求正在不断提高。

1 舟山市少数民族的现状

近年来舟山群岛新区经济社会的不断发展, 其得天独厚的气候资源、稳定宽松的市场秩序和安全舒适的生活环境, 城市活力和吸引力增强, 越来越多外来少数民族流动人员前来工作、生活、经商。根据舟山市统计局 2021 年 1 月发布的人口数量显示, 2019 年底常住人口 117.6 万人, 其中市外流入人口达 21 万人, 占 17.85%。可见流动人口在舟山市人口布局中无论是数量还是比例都较为重要。舟山市以汉族为主, 大约占比 98.98%。近年来, 市少数民族个数和人口呈强劲增长态势, 据舟山市统计局现有最新数据显示, 舟山市少数民族个数由第五次人口普查时的 27 个劲增到现有的 42 个, 少数民族常住人口从第五次人口普查的 0.24 万人增加到 1.14 万人, 十年增长 3.82 倍, 占全市常住人口的比重从 0.24% 提高到 1.02%, 目前常住舟山市的少数民族人口中, 人数超过千人的少数民族依次为苗族、土家族、回族, 分别为 0.31 万人、0.29 万人和 0.11 万人, 超过 500 人的有彝族 0.07 万人、布依族 0.06 万人。少数民族不断涌入确实对经济发展、文化繁荣起到了一定的促进作用, 但在此大环境下, 对政

¹**作者简介:** 张成辉(1998-), 男, 浙江台州人, 本科, 研究方向: 行政管理。杨萍(1976-), 女, 山东平度人, 硕士, 副教授, 研究方向: 经济法学。

基金项目: 2020 年浙江省大学生科技创新活动计划(新苗人才计划)项目(编号: 2020R411049)

府部门的服务管理工作提出了新挑战、新要求。将少数民族流动人口纳入社会服务管理体系，是创新城市民族服务管理工作的重点之一，同时也是人口流动的现实要求。少数民族流动人口服务管理工作是城市经济社会发展和民族关系的重要组成部分。

2 舟山市少数民族流动人口的具体特性

(1) 流动原因简单：

舟山市经济可持续发展性较强。从政府统计的数据中也能看出，自舟山跨海大桥修成通车后，随着公共交通设施不断的完善，外来少数民族不断涌入。舟山市虽然经济总量不大，但是人均 GDP 和人均可支配性收入在全省范围内都是名列前茅，作为中国(浙江)自由贸易试验区，舟山市的经济发展都表现出无穷的潜力和生机。舟山市少数民族流动人口大都来自我国欠发达地区，他们来到舟山，希望改变自己并不富裕的经济现状，寻求更好的工作、经商和生活环境，这是少数民族流动人口来舟的重要原因。

(2) 少数民族流动人口整体受教育程度和技能水平与城市居民相比较低。

我们通过实地走访和问卷调查，查阅有关资料发现，来到舟山的少数民族流动人口中，具有大学本科以上学历的人少之又少。舟山市少数民族流动人口中中小学及小学以下文化水平的人数占总体比例的 42.84%，劳动技能普遍不高，不少人连说普通话都有困难。在此举一个例子，通过走访一家兰州拉面馆，这是一个回族的五口之家：夫妻两人、女儿、丈夫的母亲与兄弟，其中只有丈夫上过初中，妻子与兄弟只有小学文化，丈夫的母亲从未上过学，不会说普通话，女儿还在上小学。通过对其中部分人员的访谈，很多人都是因为文化水平低，在内地欠发达地区，未能从事较高技术水平的工作来获得相对较多财富，所以只能寄希望于流动到东部沿海经济发达地区从事相对技术水平较低的工作，来获取多于流出地所能获得的经济报酬。

(3) 宗教信仰在少数民族流动人口中较为普遍。

宗教信仰方面，目前舟山市少数民族流动人口中除回族、维吾尔族、撒拉族等 2214 人整体信仰伊斯兰教外，还有部分信仰藏传佛教或南传佛教。这反映伊斯兰教在宗教信仰因数中影响较突出，佛教影响较前者较小。

(4) 少数民族流动人口中从事的行业多为具有民族特色的行业和服务业。

通过调查、走访发现，流动至舟山市的少数民族中，大多数都是从事工作简单、工作环境较差、强度较高的第三产业，工作不稳定。还有的就是从事具有流出地的民族特色产业，具有相当的规模，且被舟山市民广泛接受。显而易见的就是回族的兰州拉面，新疆维吾尔族的烧烤羊肉串等。还有一部分少数民族流动人口从事着简单且强度较高的行业，如水产行业、服务员等，多为短期且零散的工作。

(5) 政治面貌状况。

截止 2016 年 4 月，少数民族流动人口中，群众 24174 人，占总数的 98.67%；民主党派 18 人，占总数的 0.07%；共青团员 244 人，占总数的 0.99%；中共党员 24 人，占总数的 0.09%。

(6) 部分民族特色与习俗依然坚持保留。

虽然新时代，各民族不断团结融合，但通过走访和调查发现，在舟山的少数民族其中不乏在舟山发展多年，但是其自身民族特点保留完好，例如少数民族流动人口中的回族，其头上的帽子、饮食习惯、节日风俗等都有保留。融合的是爱国的信念和团结

的意识，保留的是各自民族的特色。

3 舟山市少数民族流动人口服务管理存在的问题

少数民族流动人口的服务与管理具有双重性，既包涵了流动人口服务管理，又包涵了民族问题，对于少数民族流动人口服务管理的把握极其重要，少数民族流动人口在生活和工作中存在的问题要妥善及时的得到正确的解决，不能让其上升到民族矛盾层面，这也是贯彻落实党中央对于民族工作的指示。在法律法规层面，目前只能使用《城市民族工作条例》。近年，舟山市少数民族流动人口的数量增加，规模也有所扩大。通过调查、访问发现，对于少数民族流动人口的服务管理，在某些方面存在着滞后和不匹配。

(1) 社会关注度低和职能部门服务管理滞后是当前的主要表现。

我国是一个 56 个民族组成的大家庭，但是汉族在占着绝大部分，在沿海城市中少数民族流动人口的占比更少，所以少数民族在社会视野下存在感颇低。一些群体对少数民族流动人口群体理解存在偏差，职能部门对少数民族流动人口的服务管理只停留在管理上。而管理，过度解读了民族性，一出事就扯到民族矛盾上，处理问题过于注重民族性，往往小题大做。在少数民族流动人口的问题上不敢管、怕出事、求安稳，管理更只是在于维护社会治安上。以服务少数民族流动人口带动管理工作的认识不足。政府部门的不重视，民众的不“认识”，导致少数民族的社会融入度低，很多在舟的少数民族流动人口，很少有当地的朋友，他们平时也很少有文娱活动，精神生活缺乏，对于城市的归属感较低。

(2) 户籍制成为在舟山市少数民族流动人口社会融入的主要障碍。

户籍制在当下城市服务管理体制中重要的因素。每个城市都有统一的户籍政策，而舟山对少数民族的特殊性似乎并没有特殊的政策。由于没有取得舟山户籍，少数民族的很多利益无法得到保障。我们通过采访在舟少数民族流动人口发现，他们最关心的两件事是子女上学、生病医疗。由于他们自身的文化素质较低，所以希望通过自己的子女改变，但是由于户籍制度的原因，孩子只能上民办学校，且自身经济水平较差很难上昂贵的私人学校，而一些低价格的私人学校教育质量很难得到保障。大多数少数民族流动人口从事的又是个体经营户，甚至是小摊小贩，其社会保障薄弱，一旦遇到大病，或丧失劳动能力，其抗风险能力较差。这一些他们迫切解决的问题只是表象，现行户籍制的影响才是他们迫切需要解决的根源。

(3) 各部门横向信息交流薄弱是服务管理工作困难的重要因素。

人口的流动背后牵扯的部门众多纷繁，涉及工商、城管、税务、教育、卫生、治安、计生、民族、文化、等众多工作部门，各职能部门虽然都统一在党的领导下，但都相对独立开展工作，开展少数民族流动人口服务管理工作时难以相互协调。缺乏牵头领导的服务管理机关，在很多政策问题上难以相互协调予以处理。在调查中发现，少数民族流动人口在遇到困难时，他们的第一选择是询问当地其他的少数民族流动人口，以此为依据处理自身事务，而非非向当地职能部分反映求助。尚且不论职能机关能否处理解决，就有很多少数民族流动人口文化水平较低，遇到事情不知向哪一职能部门咨询求助。少数民族流动人口在享受政府提供的公共服务职能方面还是具有一定困难的。由于内外的各方面因素，使他们被阻挡在城市体系的边缘。

(4) 少数民族流动人口参与管理过程薄弱是突出表现。

我国是人民当家做主的社会主义国家，实行人民代表大会制度，在基层也有人民自治组织。舟山市少数民族流动人口，有很大一部分人都是在舟山多年，但是由于没有取得舟山户籍，那就没有选举与被选举权，在政治参与中薄弱，他们这一部分人的权利不能及时全面的得到反映。由于特殊的地理文化差异，在社会服务管理中，往往很多政策的落实和问题的解决职能部门不如这一群体中较有“威望”的人管用。且少数民族流动人口在城市的分布较零星而杂，各职能部门开展工作相对困难。少数民族流动

人口由于多为流动租住，语言交流不便，与其他居民接触也较少等因素，社区在管理过程中很难掌握他们的动向。

4 城市少数民族流动人口服务管理的创新对策

随着城市化发展，交通越来越便捷，人员流动越来越密切，城市少数民族流动人口所产生的问题越来越多且复杂，创新服务管理体系，提升少数民族流动服务管理工作的水平已是迫在眉睫。

(1) 做好舆论引导，提升少数民族流动人口服务管理水平是主要方向。在全市范围内开展经常性民族大团结教育宣传活动，引导市民树立五十六个民族是一家，五十六个民族共同组成中华民族。宣传各少数民族的文化习俗，在文化宣传中潜移默化的形成市民对各民族文化传统的认同感。对少数民族有特殊习俗的经营者，应帮助悬挂提醒标志。例如在回族的面馆，应树立清真字样，并提醒禁止吸烟和饮酒，尊重他们不吃猪肉的习俗。通过宣传让民众了解国家的基本民族政策，转变对少数民族的偏差看法。政府职能部门应该转变观念，不能管理着不出事，而是要以服务为主的管理少数民族流动人口。当今我国正在进入第二个一百年伟大的目标前进，民族工作已不单单是各民族的和谐共处，而是让少数民族同胞也享受到我国高速发展的福利，增强各族人民对城市的认同感和归属感。

(2) 完善法律法规，使服务管理工作有法可依，通过立法来保障和帮助因户籍制导致融入困难是重要举措。我国是依法治国的社会主义法治国家，在少数民族服务管理上也应建立相应的法律规范，使民族工作有法可依。在现有规章制度和做法上总结经验，形成一套少数民族流动人口的服务管理规范制度或转化成相应法律，在制度上保障少数民族流动人口的基本权益，使之成为长效机制。少数民族流动人口相对于城市居民是一个相对弱势的群体，他们在文化水平、语言交流、技能掌握方面都存在一定的不足，有关职能部门应该切实关注他们的需求，通过网络、社区、教育机构等形式，对他们进行培训，使他们更快更好地融入城市生活。教育是长久之计，少数民族流动人口的文化水平较低是导致其社会融入低的重要原因，当前由于特殊的历史条件不能安排公立学校上学的，有关部门应该加大对相关私立学校的监督管理，使少数民族流动人口的子女在就学过程中也能得到全面的教育，通过其子女改变相对较滞后的发展水平，同时他们的子女也会将城市和国家的民族大团结等文化带入这一特殊的群体，这也是贯彻国家民族工作的重要组成部分和途径之一。

(3) 在本市成立专门的少数民族流动人口服务管理机构领导协调工作是机制保障。少数民族流动人口涉及部门之多，是该群体服务管理问题困难复杂的重要原因。探寻新的服务管理模式与体系，整合各职能部门资源，形成专门的少数民族流动人口服务管理领导机构和工作体系，落实少数民族流动人口服务管理工作的责任，改善少数民族流动人口的服务管理工作缺乏综合协调与统一领导。少数民族流动人口活动较分散，且多从事与个体经营活动，难以掌握动态和解决实际困难。

(4) 让少数民族流动人口参与自身的服务管理也是一个重要方法。村(社区)是我国基层治理组织，应将少数民族流动人口服务管理纳入工作范围。对在本辖区内少数民族流动人口的租户，及时了解情况，宣传政策，帮助解决困难。在少数民族流动人口多的村(社区)可以安排专人专岗参与服务管理全过程，采取专门社工的形式，对于只要个别少数的管辖区，可以指定人员分管。在日常的工作中，邀请少数民族代表参与治理中来，积极倾听少数民族流动人口的心声，及时向上级部门反馈，多开展团结互助活动，使辖区内各族人民相互了解各民族文化。

总体来说，少数民族流动人口服务管理，不仅在于管理流动人口的工作，还应注重在工作中注意到其少数民族的特殊因素。我们应该充分认识民族工作中的重要性，也要珍惜由五十六个民族组成的大家庭。中华民族伟大复兴的中国梦，每个民族的同胞都是这一伟大事业的奋斗者。城市民族工作应该不断与时俱进，落实服务为主体，转变服务管理理念，提高服务管理水平，规范工作流程，创新服务管理体系，为少数民族流动人口的城市融入和民族融合保驾护航。

参考文献:

-
- [1]吴似真. 沿海城市少数民族流动人口社会融入状况研究——以浙江省舟山市为例[J]. 问题研究, 2017(08).
- [2]白启鹏. 我国城市少数民族流动人口社会服务管理的对策研究[J]. 昆明学院学报(社会学), 2016(05).
- [3]刘彦霞. 对城市少数民族流动人口服务管理机制创新的思考[J]. 满族研究, 2011(03).
- [4]尹映锡. 城市少数民族流动人口调查与研究——以南京市少数民族流动人口为例[D]. 北京: 中央民族大学, 2013.
- [5]解建秀. 辽宁省少数民族流动人口服务与管理创新机制研究[J]. 满族研究, 2014(02).
- [6]何乃柱. 社会工作介入城市散杂居社区民族工作的新探索——上海样本的启示[J]. 广西民族研究, 2013(04).