

# 城市少数民族流动人口市民化突出问题及对策

## ——以湖北省10个城市为例

彭建军<sup>1</sup> 刘荣<sup>21</sup>

(1. 中南民族大学 民族法制研究中心, 湖北 武汉 430073;

2. 湖北省随州市民族宗教事务委员会, 湖北 随州 441300)

**【摘要】**:新型城镇化应体现均等化、以人为中心的目标。外来人口从进入城市到获得市民待遇、融入城市生活还面临较多障碍,其中少数民族流动人口是城市化和市民化进程中需要关注的特定群体。当前城市少数民族流动人口的市民化进程应关注三个突出问题:一是城市政府如何在城市化、市民化的环境和空间开展民族团结工作、协调民族关系,承担起铸牢中华民族共同体意识的历史责任;二是如何做到既考虑到民族因素,又不突显民族身份,实现普惠性、均等化、长期性以及公平而有差异的市民化和社会治理目标;三是新时代如何贯彻党和政府民族民生政策,提高“居住证”的含金量,增强城市竞争力和吸引力,实现“人人共享的城市社会”目标。面对新时代对城市民族工作的要求,需要提升城市行政职能、公平配置公共资源,优化和创新城市民族工作机制。

**【关键词】**:城市少数民族 流动人口 市民化 均等化

**【中图分类号】**:C954 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1672-433X(2019)06-0031-07

2018年的数据显示,我国常住人口城镇化率达到59.58%<sup>[1]</sup>,超过全球城市化55%<sup>①</sup>的平均水平,但仍远低于发达国家平均80%以上的水平。而我国城市和人口专家普遍认为,我国城镇化率各地相差较大、发展很不均衡,尤其是城市化中“人”的因素还未充分体现,是水平较低、质量不高的城市化。近年来,湖北省的武汉、宜昌、襄阳等城市民族工作走在全省乃至全国前列,城市少数民族流动人口的服务管理体制健全、机制完善,形成了“进得来、留得住、能受益”的“武汉模式”,其经验被国内学界和实务部门关注。但与进入新时代的发展环境,与中央提出的“人民对美好生活的向往”和“平衡发展、充分发展”、提升城市发展质量等要求还有差距,需要分析现状、认识问题、开拓创新。本研究以湖北省近10个城市为例<sup>②</sup>,实地调研少数民族流动人口市民化的现状,分析面临的问题,为真正实现各民族“共居、共学、共事、共乐”的目标提出对策建议。

### 一、湖北省城市少数民族流动人口市民化的基本情况

(一)城市少数民族流动人口数量、语言能力水平及文化素质状况。

---

**基金项目**:国家社会科学基金重点项目“新时代中国特色社会主义民族理论学科体系建构研究”(18AZD019);中央高校基本科研重点项目“我国民族团结事务法治保障体系研究”(CSZ18006)。

**作者简介**:彭建军,男,中南民族大学编审,法学博士,主要研究城市民族关系。刘荣,女,湖北省随州市民族宗教事务委员会副主任,法学博士,主要研究城市民族工作。

1. 城市少数民族流动人口数量和成分总体稳定、代际更替加快。2018年调研时，湖北省少数民族流动人口达40万<sup>②</sup>，共涵盖了55个少数民族成分，来自武陵山民族地区的土家族、苗族数量居多。新疆籍少数民族人口近6000人，来自西南藏区的少数民族人口约1100人。新疆籍少数民族流动人口，主要来自和田、喀什和阿克苏地区，集中在武汉、宜昌、襄阳等大中城市，其中武汉市新疆籍务工经商人员2000余人。近年来，少数民族进城务工人员总体稳定、有所增长，代际更替加快，目前已经完成第二代并逐渐形成第三代入居城市的格局。随着国家在推进现代城市建设中更为注重民生改善、社会公平、城市发展质量，对少数民族进城继续保持吸引力，优化城市民族关系、提升城市社会治理成为一项常态工作和长期任务。

2. 城市少数民族流动人口语言能力水平、文化水平仍待提高。由于少数民族务工人员国家通用语言文字水平还相对较低，尤其是来自西北省份的少数民族人员，能听懂但不会说，给学习、就业和生活带来很多不便，他们十分渴望系统地学习国家通用语言。

据在湖北随州市的调查问卷统计，该市甘肃籍人员高中以上文化程度占8.3%，初中文化程度占25%，小学文化程度占61.7%，没上学人员占5%。自来随州务工的新疆籍流动少数民族人员的文化程度偏低，基本为小学文化程度；而通过劳务输出至随州的新疆籍流动少数民族人员的文化程度相对较高，基本为中专及以上文化程度。此外，课题组在武汉、宜昌、荆州等城市的调研访谈也显示，少数民族分散的流动人口中，小学和初中文化水平仍然占绝大多数。即便考虑到第二代和第三代情况，因为接受教育年限多为初中毕业即结束，这一状况仍然没有发生大的改变。

语言能力提升问题，为当前学界和实务部门所重视。自2017—2018年以来，城市政府以语言能力的普及和提升为新抓手，推进城市社区的民族团结进步工作，普遍加强了普通话语言能力培训、社区课堂建设。湖北武汉、宜昌、荆州、随州等地的城市政府加快了这一行动，建立社区课堂，聘请语言教师，完善教学计划，丰富教学活动，语言行动计划正在稳步推进。通过湖北全省推行的少数民族语言培训班、职业教育培训班的努力，城市少数民族流动人口第一代和第二代的情况正在改善；进入城市的第三代少数民族流动人口中，享受的义务教育的质量与上辈相比更高，获得的教育、培训、文化交流的机会更多。

课题组2018年在荆州市的调研显示，发生在少数民族流动人口与当地居民之间的纠纷及应对已有明显变化：少数民族人员一般优先选择拨打110报警，请求警察介入处置和调解，而非诉诸个体或群体纠纷的方式。这是一个融入城市观念和正常面对纠纷及处理方式的重要转变，也是文化素质、法律意识和市民意识提高的表现。

## (二)湖北省城市少数民族流动人口市民化现状。

通过抽样问卷、参与观察、深入访谈、开座谈会等，定性、定量研究相结合，发放了抽样问卷400份，回收有效问卷363份，有效问卷占90.7%，有关市民化的问卷调查情况分析如下。

1. 城市少数民族流动人口逐渐以新生代群体为主，初中以上文化程度居多。参加本次问卷调查的男性占65.5%，女性占34.5%。在年龄、婚姻、学历结构上，自主进城经商务工人员的年龄主要在30—50岁之间，基本都是已婚，配偶和孩子多数在身边，文化程度在初中及以下，尤其是新疆籍人员年龄较大，文化程度较低，与顾客沟通交流有一定困难；通过中介公司有组织进厂务工的年龄主要在18—25岁之间，大部分未婚，文化程度大都在初中及以上，在校都接受过双语教育，普通话水平较高，与其他人沟通交流基本没有障碍。

2. 就业岗位单一，工作时间长，工资普遍不高，医疗、住房、子女教育、赡养父母和社保等方面支出大。自主进城经商务

<sup>①</sup>参见联合国经济和社会事务部(UNDESA)人口司公布的《2018年世界城市化趋势》。未来中国城市人口规模仍将增加，到2050年有2.55亿新增人口进入城市(<http://www.qqjjsj.com/show151a30151>, 2018年8月21日)。

<sup>②</sup>湖北省的城镇化率为60.3%，是全国13个超过平均水平的省份，但属于刚好“过线”的水平，有一定代表性。

<sup>③</sup>考虑少数民族人口的季节性流动因素，这一数据处于变化状态，但近年来总体上稳定并有所增加。

---

工人员群体及在企业务工的已婚群体一般在城市工作3年以上，主要从事餐饮、销售行业及制造业，日均工作时间多在10—12小时之间，平均每月的工资收入大多在2500—5000元，平时开支主要用在医疗、住房、子女教育、赡养父母和社保等方面。他们认为目前找工作难的主要原因依次是教育程度低、户籍问题、缺少手艺、不懂技术、民族歧视或变相歧视问题、年龄问题、缺乏社会关系等。

3. 就业求助的对象多以家人、老乡、亲戚和同事为主。在就业帮助的调查中发现，找工作的信息来自于(从高到低排序)亲戚—老乡—家乡的政府—劳动保障部门—民族工作部门—网络。心情不好时的谈心对象依次为:家人—老乡—亲戚—同事—民族工作部门—家乡的政府。生活困难时的求助对象依次为:家人—亲戚—老乡—同事—民族工作部门—家乡的政府。在工作中相处交流最多的对象依次为:家人—同事—老乡—邻居社区朋友。

4. 居住形式以自己租房和单位提供宿舍为主，居住满意度不高。据统计，大约86%的受访者了解《湖北省居住证服务与管理办法》(2016年)并办理了居住证，65%以上受访者表示享受到了该政府规章所规定的公共服务和便利政策。自主进城经商务工群体的居住形式主要是租房居住并且对务工地的居住情况不太满意;在企业务工群体的居住形式主要是单位提供的集体宿舍，对务工地的居住情况满意度为“一般”。他们在务工地改善住房的期望方式依次是:政府建设专门的外来人口公寓—政府放开购买政策性住房的限制—政府改善外来人口集聚区的生活环境—单位提供更舒适卫生的集体宿舍—单位缴纳住房公积金—单位提供住房补贴。他们大多希望能够回家乡城镇购房。只有那些在城市有稳定的工作职业、收入较高，在务工城市生活了8年以上的少数人员愿意在务工地城市购房，他们更多期望申请廉租房或公共租赁房和购买经济适用房或两限房，但购买商品房的愿望仍然不强。

5. 社会管理及社会组织的参与度较低，依法维护自己权益意识增强。调查发现，因为离家远，回家成本高，近87.5%的人员没有亲自回老家参加村委会的直接选举，近80%的人员认为应该参与所居住社区的选举活动，并且近70%的人员渴望参加工作所在单位或所居住社区的公共活动(如民主决策、民主管理、民主监督等)，但因自己精力有限、街道社区安排不足等因素，实际参加本社区的管理活动机会不多。

调研发现，近80%的城市少数民族流动人员不知道所在企业或单位有工会组织，没有参加工会活动。近76%的表示经常收看收听时事新闻，并且经常关注党的路线、方针和政策。“您期望用什么途径来维护自己的合法权益”的问卷中，绝大多数选择“政府用制度来维护自己的利益”和“一切用法律来解决问题”，这说明城市少数民族流动人员在处理矛盾纠纷和维护自身权益时比较理性，也与前述关于少数民族在城市遇到纠纷时优先选择报警的案例相一致。这是当前市民化进程中十分有说服力、支持力和提升力的因素，也是城市社区工作和少数民族市民化工作的努力方向。

6. 子女公办教育接受率较高，社会保险参与率较低，业余文化生活较单一。在城市少数民族流动人员子女教育情况调研中发现，75%在务工地公办学校接受教育、6%在务工地民办学校接受教育、19%在家乡学校接受教育。

社保缴纳情况分两种情况。一是自主进城经商务工人员群体绝大多数反映未参加任何保险，或者有部分在老家参加保险;二是在企业务工的群体反映企业雇主或单位基本上按照劳动法缴纳了城镇职工养老保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险和失业保险等社会保险费用。

业余生活中，“您业余文化生活主要包括(可选三项)”从高到低排序为“看电视—上网—学习培训”;“您业余时间经常去的地方是(可选三项)”从高到低排序为“公园—商场—呆在家里或宿舍”。

7. 社区融入处于前期阶段，饮食习惯和语言能力是主要影响因素。“刚来到这个城市，你内心有哪些不适应(可以多选)”：从高到低排序为“想家—缺少亲朋好友—城市人不好交往”;“您来到城市之后在生活方面有哪些不适应(可以多选)”：从高到低排序为“饮食习惯不同—语言交流不畅”。87%的表示对当地语言听得懂，但是不会说;自主进城经商务工人员群体认为自己

的少数民族身份对自己来城市发展有一些方便，在企业务工的年轻群体认为自己的少数民族身份对自己来城市发展没有影响。94%的觉得社区居民对自己的态度是“偶尔关心和提供帮助”，82.3%的觉得街道社区或居委会“偶尔”会对自己的生活和工作提供关心和帮助。这个调研结论在很大程度上反映了社区融入在我国普遍面临的困难：主动融入和被引导融入所在社区，都还处于融入的前期阶段，而这也与外来流动人口本身还处于在城市谋求生存和稳定职业、提高个体和家庭生活水平的阶段相一致。在自身尚未完全解决这些基本生存和发展的条件下，更多需要城市政府和街道社区的引导、帮助和支持，这一过程需要较长时间，也需要更多的社会关怀。

8. 市民化的要求越来越强烈，“住房”、“收入水平”和“饮食习惯”是最渴望得到改善和尊重的因素。在城市务工的少数民族人员生活中感到不适应的时候期望最先得到的帮助，排在前列的主要是住房和饮食；为了更好地在城市生活和发展，更好地融入务工城市，他们都愿意学习当地语言，愿意与当地居民交朋友。他们觉得自己如果要定居在这个城市，最大的障碍是无力购买住房和收入水平低下。目前，他们最希望政府做的事是依次为：提供保障住房或廉租房—改善医疗条件—改善子女教育条件。

总之，随着少数民族人口进城务工和生活就业趋于稳定，其市民化的要求越来越强烈。结合城市化的规律和我国人口发展的趋势，除了长期居住、稳定就业的少数民族群体，今后该群体中的第二代和第三代也将选择留在所在地的大中小城市，他们的需求既有共性也有差异。加强对我国城市少数民族流动人口的市民化研究，可以协助提升和改善城市民族服务和管理工作的。同时，每一个现代城市如何提高公共物品的供给能力，实现公平而均衡发展，改变由注重城镇化率向注重以“人”为中心的城市化质量，是市民化进程中需要回应和研究的重点。

## 二、湖北省城市少数民族流动人口市民化的困境及原因分析

依据课题组组织的“城市少数民族流动人口市民化调查问卷”、深度访谈，结合多年的跟踪考察，城市少数民族流动人口市民化所面临的困难主要可归纳为“就业”、“入学”、“居住”、“社会保障”和“社会融入”五类问题。

(一)“就业难”现象：就业质量普遍不高是制约其市民化的核心因素。

就业理论认为，实现充分、稳定的就业是维持生计、提高需求层次的基本要求，就业结构优化则进一步要求就业群体实现门类适度分散、突破传统分工、扩大有一定技术含量的职业的目标。而少数民族人口在就业过程中易于形成以民族为边界的特殊就业结构，如果不对这种分割的就业结构进行调整，一旦这种分割固化、长期化，不但会影响到少数民族人口的就业，而且也会对民族关系产生深远影响<sup>[2]</sup>。城市少数民族流动人口市民化进程包括从农村(牧区)退出、进入城市、融入城市三个环节，而能否在城市实现充分和稳定的就业是真正实现市民化的核心环节。当前，城市少数民族流动人口进入城镇、转移到二、三产业，面临着充分就业、素质就业、稳定就业和公平就业四类现实困难。

由于学历低、技能低、语言有障碍，部分进城务工少数民族人员找不到理想工作，在城镇二、三产业实现充分、稳定就业仍然存在困难。所从事的工作技能简单，或从事小本经营，像贩卖烤羊肉串、新疆大饼、葡萄干及工地打临工等等，不仅缺少正常经营或务工的合法手续，而且没有长远发展目标。在实现公平就业方面，由于户籍制度的影响，在部分地区仍然存在限制外来少数民族流动人口从事某些岗位的歧视性做法，客观上使他们处于社会边缘性群体和弱势群体的地位。

(二)“入学难”现象：子女入学的衔接障碍是影响市民化的重要因素。

1. 义务教育阶段的入学困难仍然存在。随着进城务工人员数量不断增加并常住城市，其子女城镇义务教育需求普遍，但是许多城市公办学校教育资源却未能相应扩容，使得他们的子女不仅在校时经历了很多波折，就读学校难以如愿，而且仍有部分城市少数民族流动人员子女不得不自费高价到民办学校就读，加重了其经济负担。

---

2. 中高考衔接问题仍然突出。一方面,由于《户籍管理制度》的制约,许多地方要求非本省户籍的城市少数民族流动人口子女只能回户籍所在地报名参加中高考,影响其子女就近接受更高层级教育的机会,也反映出《湖北省居住证服务与管理办法》中的教育相关规定缺乏政策含金量。另一方面,由于我国高中教育没有纳入免费义务教育范畴,城市少数民族流动人口家庭高中阶段教育负担较重,因此,初中毕业后即弃读高中的较多。

3. 留守儿童教育状况堪忧。留守儿童问题是城市化进程、人口乡一城流动在乡村的折射和反映。在调研中发现,大约有19%的城市少数民族流动人口子女在老家的学校接受教育。在中西部的少数民族地区,由于对这些留守儿童监管的祖(外祖)父母受教育程度很低,绝大部分为小学文化程度,有的甚至未上过学,或者缺少经验方法,留守儿童“学业失教”的现象较为严重。

(三)“居住难”现象:居住满意度偏低是市民化过程中的突出问题。

问卷调查表明,进城务工者90%是自己租房屋居住,居住条件差,生活质量低,易引发卫生、安全等问题,也存在夫妻两地分居带来的家庭和婚姻问题。他们对目前务工地的居住情况满意程度低,期望政府建设专门的外来人口公寓改善其在务工地的住房条件。经流出地政府部门有组织劳务输出的人员,主要由单位提供集体宿舍,一般是4—6人一间公寓房,有独立的厨房和卫生间,这一群体满意程度较高。1980年后出生的新生代期望通过购买商品房或购买经济适用房、两限房在务工地定居并成为市民的意愿更为强烈。

(四)“社会保障难”现象:城乡二元制度改革滞后成为公平享受社会保障政策的主要制约因素。

问卷调查表明,在企业务工的城市少数民族流动人口,企业雇主或单位为其缴纳了城镇职工养老保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险(“五险”),他们在工作中能和其他同事一样享受平等的医疗卫生服务。但也存在一些问题。

1. 社会保险缴纳有负担有困难。由于参保费率偏高,尽管企业承担了85%左右的费用,但是参保人本人实际缴费占到了其当月工资15%左右,缴费负担较重,再加上养老保险接续麻烦,医疗保险不能实现异地结算等原因,在企业务工的城市少数民族流动人口的的实际参保率还是偏低,导致社会保险保障难。

2. 医疗救助和城镇低保不覆盖。由于受《户籍管理制度》制约,城市少数民族流动人口被排斥在务工所在地城镇医疗救助体系和城镇低保救助体系之外,导致社会救助保障难。

3. 劳动合同签订受限。雇主或企业与务工的城市少数民族流动人口劳动合同签订率较低,并且劳动合同签订的时间较短,一般是1—2年,从而导致了稳定就业难。

4. 相关政策配套缺位。《城市民族工作条例》和《散居少数民族工作条例》都提到要依法保障城市少数民族流动人口的各种社会保障权利,但在实践过程中却因各种“缺位”导致其权利无法得到保障。例如,《湖北省散居少数民族工作条例》第18条规定:“各级人民政府及有关部门和具有社会公共服务职能的机构应当依法保护本行政区域内少数民族流动人员的合法权益,在劳动就业、子女入学、医疗救助、法律服务等方面为其提供便利和帮助,支持其兴办企业或者其他经济实体,合法从事生产经营活动。”由于与之相配套的相关政策、制度和措施的滞后,这些政策往往用“依法保护”、“提供便利和帮助”、“支持”来定性,没有具体措施,再加上地方财力有限,落实起来比较困难。

(五)“社会融入难”现象:主动融入城市困难是制约市民化进程的关键因素。

主要表现为社会融入的内卷与排斥现象。一方面,城市少数民族流动人口生活交往、语言交流主要来自传统社会关系网络,

---

与城市里的其他群体和圈子交往交流较少。而当自己独特的民族文化和地方文化与所在地城市文化发生碰撞时，出现民族文化自我保护的应激反应，在交往圈子有限或者没有得到合适引导的情况下，更容易对本族群体之外的其他群体和圈子产生排斥心理。这种社会交往的主动排斥不仅影响了自身人际间的进一步扩展，更影响了其职业发展。另一方面是被动排斥。这一现象的产生既有主观的不愿意了解，也有客观的接触机会少，形成了“当地人”与“外地人”、“城市人”与“打工者”、“体制内”与“体制外”等二元化的群体意识及二元社会结构，这种群体意识和社会结构的改变还需要较长的时间。

### 三、有序稳步推进城市少数民族人口市民化进程的对策思考

(一) 结合国家目标，有序推进、逐步实现城市少数民族流动人口市民化。

城市少数民族流动人口市民化问题，在国家顶层设计层面，涉及新型城镇化战略、农民工市民化、城市少数民族流动人口政策；在实施层面主要包括几个现实问题，如户籍、教育、医疗、住房、社保等具体保障政策。因此，按照《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》（国发〔2014〕40号）、《国家新型城镇化规划（2014—2020）》，结合《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见〉》（中办发〔2017〕20号），并结合湖北省城市少数民族流动人口市民化发展实际，可通过如下措施有序推进城市少数民族流动人口市民化进程。

1. 明确一个目标和共识：有序稳步推进城市少数民族流动人口市民化。由于职业、收入、家庭、教育、能力等情况差别较大，需要有序推进、稳步施策。应按照自愿、分类、有序的要求，因地制宜、存量优先，重点促进长期在城镇居住、有相对稳定工作的城市少数民族流动人口有序融入城镇，形成一定的示范和经验，循序渐进推进城市少数民族流动人口市民化。

2. 坚持近期目标和长期目标协同推进。推进城市少数民族流动人口市民化是一项艰巨、复杂、敏感、长期的系统工程，也需要庞大的财政保障和跨区域合作。一方面应逐步推进有条件（如各地的积分落户政策、各城市的人才落户政策等）、有意愿的城市少数民族流动人口及其家属在城镇落户，使每年都有相当数量的少数民族流动人口及其家属转变为户籍居民，平等享有各项市民权益。另一方面，逐步、逐项、逐地推动市民权益与城镇户籍脱钩，实行无差别的市民待遇和国民待遇，使尚未在城镇落户、符合条件的城市少数民族流动人口及其家属也能逐步享有各项市民权益，或者增加权益内容，提高保障水平。

3. 统筹考虑社会条件，实行阶段化目标。第一步，解决城市少数民族流动人口最关心最直接最现实且具备承载能力的基本公共服务问题，如随迁子女的教育问题、享受公共医疗卫生和公共文化服务问题等。这些问题目前受到城市政府的普遍重视，取得了很大进展。

第二步，到2020年，解决除部分兜底保障权利以外的其他基本公共服务问题。这些涉及最低生活保障问题、特困人员供养问题、医疗救助问题、教育救助问题、住房救助问题、低收入家庭住房保障问题、就业救助问题、零就业家庭就业援助问题、临时救助问题、自然灾害救助问题、受灾人员救助问题、流浪人员救助问题等。伴随着国家“精准扶贫”目标2020年的实现，这些问题也会得到逐步解决，但要做到体系化、全格局、有质量、可诉求的保障目标还需要整个社会付出很大努力。

第三步，到2030年，基本实现城市少数民族流动人口市民化。根据有关预测，到2030年，中国将基本完成工业化、快速城镇化阶段<sup>[3]</sup>，大规模的农村劳动力向二、三产业和城镇转移也将基本结束<sup>[4]</sup>，GDP总量将位列全球第一<sup>[5]</sup>。随着国家综合实力的提升、区域城乡的均衡发展、各项相关制度的不断完善，届时将有能力解决常住人口的兜底保障权利的问题。城市少数民族流动人口及其随迁家属可自愿在城镇落户，未落户城市少数民族流动人口也能平等享有各项市民权益，城市少数民族流动人口市民化目标得以基本实现，城市少数民族流动人口的生活将从根本上得到改善<sup>[6]</sup><sup>117</sup>。

4. 按照“四个着力”工作布局，重点解决民生民本问题<sup>③</sup>。主要包括就业、劳动权益、公共服务均等化和社会融合等方面。

---

<sup>③</sup>①参见《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》（国发〔2014〕40号）。

一是着力稳定和扩大城市少数民族流动人口就业创业。教育尤其是职业教育已经成为十九大以来国家对西部地区、民族地区的工作重点。通过实施城市少数民族流动人口职业技能提升计划，加快发展农村(牧区)新成长劳动力的职业教育，完善和落实促进城市少数民族流动人口就业创业的政策，解决城市少数民族流动人口在城镇“就业难”问题。

二是着力维护城市少数民族流动人口的劳动保障权益。通过规范劳动用工管理，保障工资报酬权益，扩大参加城镇社会保险覆盖面，加强其安全生产和职业健康保护，畅通城市少数民族流动人口维权渠道，加强法律援助和法律服务工作等措施，探索构建起权益保障的“闭环系统”，解决好市民化进程中的“保障难”问题。

三是着力推动城市少数民族流动人口逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户。需要保障平等受教育权利、加强医疗卫生保障、逐步改善居住条件、有序推进城市少数民族流动人口在城镇落户。加强跨地域的合作与沟通，通过大数据，共享合作信息，保障城市少数民族流动人口土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权等市民化的基础工程，并探索政策红利的均衡结构和优化机制。

四是着力促进城市少数民族流动人口社会融合。一方面通过保障城市少数民族流动人口在城市社区中依法享有民主政治权利，丰富城市少数民族流动人口精神文化生活，加强对城市少数民族流动人口的人文关怀；另一方面建立健全农村(牧区)留守儿童、留守妇女和留守老人关爱服务体系。通过关注两头、双向努力，推进解决城市少数民族流动人口市民化进程中的“社会融入难”问题。

## (二)以制度完善为保障，重点推进五项改革<sup>[6] 119-124</sup>。

1. 户籍制度改革。城市政府应结合国务院《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(国办发[2011]9号)及《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发[2014]25号)文件，对进一步推进户籍制度改革在本地的实施进行调研和部署，帮助外来人口在城镇落户，或者增强居住证的含金量，使其平等享受市民权益和制度保障。

2. 基本公共服务供给制度改革。自2002年国家推进基本公共服务均等化工作以来，城市少数民族流动人口及其随迁家属也一体享受。下一步，要深化基本公共服务供给制度改革，目标是随着城镇综合承载能力的提高，将城镇基本公共服务乃至全部公共服务逐步由城镇户籍转变为向包括城市少数民族流动人口及其随迁家属在内的常住人口提供<sup>[7]</sup>。

3. 公共财政制度改革。主要包括城镇基础设施建设投入和城镇公共服务投入。承担城市少数民族流动人口市民化成本应当是城镇财政的重要责任，应当深化公共财政制度改革，逐步将非本城镇户籍的常住人口纳入财政支出预算范围，积极承担城市少数民族流动人口市民化成本<sup>[8]</sup>。

4. 行政管理体制改革。随着城镇化的快速发展，探索完善小城镇行政管理体制，赋予其一定的财权、事权等经济社会管理权限，做好规划、建设、管理等工作。

5. 土地管理制度改革。在市民化的过程中，土地问题是最复杂最重要的影响因素。涉及很多问题：城市少数民族流动人口举家在城镇落户后，其土地承包经营权、宅基地使用权、集体经济收益分配权如何处理；未在城镇落户的城市少数民族流动人口的土地承包经营权如何流转；城市少数民族流动人口进城后，其生产、生活所需增加的城镇建设面积如何规划、优化等等。要解决这些问题，必须经过试点探索、统筹协调推进土地管理制度改革。

城市少数民族流动人口的市民化，核心在于通过稳定和扩大城市少数民族流动人口的就业创业，维护其劳动保障权益，推动其平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户，努力做到“十有”(进城有工作、上岗有培训、劳动有合同、报酬有保障、参保有办法、子女有教育、住宿有改善、维权有渠道、生活有文化、发展有目标)<sup>[6] 8-11</sup>，推进城市少数民族流动人口本人融入企业、

---

子女融入学校、家庭融入社区、群体融入城镇<sup>[6] 331</sup>。

### (三)构建“四位一体”支持保障体系，确保城市少数民族流动人口市民化获得立体支撑。

城市少数民族流动人口市民化的目标，就是通过构建并有效实施“四位一体”支持保障体系，从政策、文化、技术和社会等四个维度，切实为少数民族群众在生产经营、劳动就业、子女入学、权益保障、法律援助等方面提供帮助，使各类资源相互协调配合，从而实现资源的最大优化。

政策支持是支持保障体系的主导。一是依据《湖北省散居少数民族工作条例》和《城市民族工作条例》，积极出台城市少数民族权益保障方面的地方法规和规章，更好地保护城市散居少数民族流动人口合法权益，促进其社会融入。二是推进城乡二元制度改革，积极完善居住证制度，保障城乡人口在国家政策、福利权利方面待遇一致。三是加强执法监督，积极落实对城市少数民族流动人口的优惠倾斜政策。四是切实保障少数民族群众参政议政的权利。

文化支持是支持保障体系的核心。一是推动社会主义核心价值观融入民族传统节日文化，进一步增强中国特色社会主义文化自信。二是加强语言文化培训服务，巩固民族团结基础。三是尊重特定的民族文化习俗，推进优秀传统文化传承，维护社会稳定。四是积极了解少数民族流动人口流出地的人文历史和风土人情，扩大跨区域合作，促进融入进程。

技术支持是支持保障体系的媒介和载体。主要是通过职业技能技术培训、信息技术和创业就业技术等支持措施，利用大数据、云计算等技术手段，充分掌握和精准分析人口近10年来的变动情况和需求情况，最大限度地促进城市少数民族流动人口经济发展和生活幸福。

社会支持是支持保障体系的关键。通过完善城市民族工作社会治理机制、培育城市民族工作社会组织力量、搭建城市民族工作社会服务平台等措施，及时为城市少数民族流动人口提供便捷服务，加强城市流动少数民族居民同辖区居民交流融合、和睦共处。少数民族流动人口成为市民，既需要社会推着走，形成外部支持，也需要自己走，积极培养主体意识。

实现城乡统筹发展、提高城镇化发展质量及社会和谐发展是当前改革的重要目标。加快城市少数民族流动人口市民化进程，需要加强和完善支撑制度、配套政策，在具体措施上完善普惠、均等、公平和共享的实施机制，优化全国各民族交往交流交融、民族团结、和谐稳定的社会环境。在城镇化进程中促进少数民族群众能够顺利融入城市、共享我国城镇化和改革开放的成果，从而带动民族地区乡村发展，实现城乡融合的公平发展机制和格局，无疑是当前我国社会发展新阶段筑牢中华民族团结基础、推进中华民族共同体建设的重要历史任务。

#### 参考文献：

[1] 国家统计局. 2018年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2019-02-28). [http://www.stats.gov.cn/jsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/jsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html).

[2] 高永辉, 温晶晶. 城市少数民族人口的行业结构分析——以乌鲁木齐市为例 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2017(3).

[3] 国务院农民工办课题组. 中国农民工发展研究 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2013:16.

[4] 中国社科院人口与劳动经济研究所. 农村劳动力转移与就业:阶段、现状与趋势 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2013:81-87.

- 
- [5] 贾林男. 林毅夫预言:到2030年中国的GDP将居世界第一位 [N]. 中华工商时报, 2006-05-30.
- [6] 沈水生. 中国农民工市民化问题研究 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2015.
- [7] 俞彤晖. 中国城乡收入不平等的时空演进及影响因素分析基于收入两极分化视角 [J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2018(3).
- [8] 傅帅雄. 新型城镇化下农民工市民化的成本核算研究 [J]. 江淮论坛, 2017(4).