

# Exploration the Integration of Ethnic Minority Floating Population into Urban Communities from the Perspective of Grassroots Governance—Taking D Community in Jinan, China as an Example

Runjia Jiang Yuhao Li Wei Peng

Finance and Economics Department, Shandong University of Science and Technology, Jinan, Shandong, 250031, China

## Abstract

With the acceleration of China's urbanization process, the floating population plays an increasingly critical role in grassroots management of urban communities. Especially for ethnic minority mobile populations, their unique religious beliefs, cultural characteristics, and ethnic policies have led to a series of complex problems in their integration into urban communities, posing substantial challenges to grassroots governance. This paper takes D Community in Jinan City as the research blueprint, deeply analyzes the integration status of ethnic minority floating population in the multi-ethnic urban environment, and reveals the practical difficulties they encounter in the integration process. Meanwhile, from the perspective of grassroots governance, this article attempts to explore and propose effective strategies to address this social phenomenon.

## Keywords

grassroots governance; floating population; ethnic minority

# 基层治理视角下少数民族流动人口融入城市社区探析——以中国济南市D社区为例

姜润嘉 李煜昊 彭微

山东科技大学财经系, 中国·山东 济南 250031

## 摘要

随着中国城市化进程的加速推进, 流动人口在城市社区的基层管理中扮演着日益关键的角色。尤其是少数民族流动人口, 他们在宗教信仰、文化特性及民族政策方面展现出的特殊性, 使得他们在融入城市社区的过程中产生了一系列复杂问题, 对基层治理构成了实质性的难题。论文以济南市的D社区为研究蓝本, 深度剖析了少数民族流动人口在多民族共居的城市环境中的融入现状, 揭示了他们在融合过程中遭遇的现实困境。同时, 从基层治理的视角出发, 论文试图探索并提出解决这一社会现象的有效策略。

## 关键词

基层治理; 流动人口; 少数民族

## 1 引言

党的二十大报告中指出: “完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台, 健全城乡社区治理体系。”这对新时代强化基层治理建设提出了明确要求。在基层治理对象日益多元、环境日益复杂、挑战日益严峻的当下, 坚持习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 通过强化基层治理的党建引领、提高综合治理和公共服务供给能力、积极引导多元主体有序参与, 对提升基层社区治理效能, 推

动社会快速稳定发展具有重要的现实意义<sup>[1]</sup>。

## 2 问题的缘起

伴随中国城镇化进程脚步加速, 全国范围内人口的流动趋势日益显著。在规模化的人口流动浪潮中, 大量少数民族人口由西部内陆逐步向东部经济发达地区迁移, 寻求新的发展机遇。但现实中, 少数民族人口在融入城市社区的过程中遭遇了困难与挑战。一是由于管理体制整体上不够完善, 特别是对少数民族就业、培训和劳动关系方面的培训体制不健全, 少数民族迁入城市后, 由于风俗习惯、饮食习惯、文化宗教的差异, 不能很好地融入当地的社会中, 迁移的人员在当地缺乏归属感, 容易引起一些社会矛盾。二是加重了迁

【作者简介】姜润嘉(2002-), 男, 中国山东聊城人, 在读本科生, 从事城市管理、金融学研究。

入城市的社会负担。少数民族流动人口在迁入地往往呈“小聚居”的分布特点,在大量人口融入传统社区后,使得人口本来稠密地区的人口负担加重,社区内的教育、住房等压力不断增大。三是由于少数民族的特殊性,当地政府在为其创造就业机会时,会存在一些文化、饮食和培训等方面的障碍<sup>[2]</sup>。

D社区位于济南市城区繁华地带,是典型的多民族“小聚居”社区。近年来,D社区有大量少数民族外来人口迁入,流动人口如何更好地融入城市社区已成为这里基层治理建设的重要问题。笔者深入考察D社区少数民族流动人口的生存状况,以D社区为例探讨少数民族流动人口融入城市社区问题。

### 3 少数民族流动人口融入城市社区的现实挑战

#### 3.1 流动人口带来的冲突对治安管理提出挑战

流动人口流动性强,犯罪率高<sup>[3]</sup>。流动意味着非稳定,流动的人口则为倾向于稳定的社区带来了不稳定因素。这种不稳定因素造成的首要影响是对治安环境的负面作用。在与D社区的少数民族外来人员中,以青年为主,多数受教育水平不高,人员素质参差不齐,如果不加以管理,很容易引发事端<sup>[4]</sup>。在与D社区管理人员的深入沟通中,笔者了解到,近年来因流动人口造成的社区治安事件时有发生,恰是对这一影响的直接体现。治安问题的发生加剧了传统社区对外来人员的排斥,而对立则造成流动人口更加难以融入当地社区。

#### 3.2 流动人口对传统社区朴素宗教道德的消解

在D社区,信仰伊斯兰教的人们会进行聚礼,前来聚礼的人们,先是在清真寺南屋的澡堂大净,也有个别不大净的。在距离开始期间有少数人乜贴,数额不大,5元到20元不等。开始后,所有穆斯林戴白帽拖鞋进入殿堂,非穆斯林不得进入。聚礼整个过程都是通过清真寺的大喇叭主持,声音通过整个D社区先是用阿拉伯语宣礼和赞礼,然后用普通话演讲,时间很长。主要是以穆罕默德勤奋好学为例,教育广大穆斯林应该以穆罕默德为榜样,时刻学习,充实自己。过程一个小时,而后人们匆匆离去。

在一次随机调查中,50%以上的受访对象是流动人口,其中大多是来自新疆和甘肃的穆斯林,只有不到一半是本地的居民,而且大部分是上了年纪。从受访者的回答中可以得知:从前堤口庄回民都做礼拜,过宗教生活,宗教氛围浓厚,即便在特殊年代,这些本地居民仍不忘自己是一个穆斯林,坚持伊斯兰的信仰和操守。现在D社区年轻一代忙于生计或忙于学业,没有多余的时间。庄内盖起楼来之后,家家户户彼此有些闭塞,不经常走动,离清真寺也越来越遥远<sup>[1]</sup>。伊斯兰教的宗教的朴素道德仍然是劝人向善的,在创造财富的同时遵守一定的规则和秩序<sup>[5]</sup>,也是维系庄内公序良俗的重要因素。但怀揣着致富梦想远道而来的年轻人,其不守规则崇尚金钱的价值观念明显与本地社区的宗教道德格格不入。

#### 3.3 传统社区的封闭性加剧流动人口融入难度

D社区在民族交往日益频繁的大背景下,近年来社区内各民族关系相较以往也是大有改观。在地标性建筑修建之前,D社区是封闭的“天下回回是一家”,居民大多是或远或疏的血缘关系。而现在,少数民族与汉族形成了远亲不如近邻局面,回汉关系融洽。调研表明,D社区内97.2%的回民有汉族朋友,与汉族朋友交往不密切的有13.9%<sup>[1]</sup>。这种融洽的氛围对少数民族流动人口有吸引力。但是,社区内已形成的相对固定的社交关系在一定程度上反过来阻碍了流动人口的融入。在街头随机采访中,D社区的居民虽然表示并不会对外来少数民族有特别注意,但在用词上一直强调以“他们”来作为区分。一定程度上,显示出传统居民较强的自我防备意识。

#### 3.4 缺乏家庭生活和单一社交生活不利于稳定

D社区的少数民族流入人口多为年轻人,他们在这里从事着简单的体力工作,工作之余他们喜欢去附近游玩,并到商店进行娱乐消费,但受限于自身的经济能力,消费水平并不高。除此之外的多数休息时间,他们基本会从手机或者电脑上去了解许多自己感兴趣的东西,关注一些视频文章之类的。其假日休闲行为并不符合流入地户籍人口的休闲行为模式,呈现出较大差异性<sup>[6]</sup>。在对外传统文化方面,他们平时会参与一些汉民族的传统节日和本民族的重大节日,并不会严格恪守传统去每天进行礼拜。在调查中,不难发现这里的外来年轻人缺乏长远的规划,没有伴侣,没有在当地成家的情況。

另一部分已经有家庭的外来少数民族工作者,则十分明确地其以挣钱的目标养活自己在户籍地的家人,其中的小部分人希望攒一些钱,回户籍地或者是在济南本地经营一些小本生意或者特色餐饮。这些人大多独自居住在这里,家人远在户籍地。缺乏家人的陪伴使他们感到孤独,缺乏融入感,但现实条件的制约又使他们不得不维持现状。

生活在D社区的外来人群中,不管是年轻人和已有家庭的人,都普遍社交范围十分有限、娱乐方式单一,通过一些影像资料可以看到:旅游团和当地的服务员一起唱歌跳舞,这是流动人口所经常接触的其他圈子。这些少数民族流动人口自己形成一个圈子,除了宗教文化交流,日常生活中和庄内原住人口没有过多交集,使其在恋爱婚姻方面难以发展。

#### 3.5 低于期望的工作经济状况削弱了融入意愿

少数民族流动人口就业在流入地处于边缘化地位,在职业分布结构上处于低端<sup>[7]</sup>。其以农业户口为主,受教育程度偏低。D社区内最主要的流动人口就业场所是一家极具少数民族特色的饭店,笔者对饭店经理和工作人员进行深度访谈,了解到D社区少数民族流动人口的工作情况。在此工作的多数是从新疆等地而来的少数民族。他们的学历多以职业技术学校为上限,有部分辍学在家。其中一些曾工作过,或者接受过包括汉语的一系列技能培训。这些培训大多由他

们户籍所在地提供,然后通过地区之间的帮扶计划和合作和企业单位对接。

在工作条件上,他们在饭店享有国家法定节假日和轮值放假,在其民族重大节日,也可去请假参加相关活动。工作环境较为舒适,工作时间相对合理。但在工作待遇方面,尽管这些年轻人在这里所挣的钱可以稍微多一点,平均月工资为4000元,但仍低于一般水平<sup>[8]</sup>,单一的职业选择以及微薄的收入限制了少数民族流动人口群体的消费和居住水平,使他们背负着巨大的生活压力,位于城市社会生活的底层<sup>[9]</sup>,这与他们原本的期望有一定差距,这也成为少数民族流动人口融入社区的障碍之一。

## 4 流动人口融入社区挑战的应对措施

### 4.1 坚持马克思主义民族观和党的民族政策不动摇

马克思主义的民族观点和中国对民族问题的大方向,经济发展方向是正确的,符合实践的,符合历史的。经济发展与正确的这种思想指引、民族观念可以解决问题。要坚持好马克思主义民族观,坚持好党对民族管理工作的大方向,坚持经济发展,促进民族地区民族经济发展。

要深入贯彻民族平等、民族团结、民族自治原则。坚持民族平等是实现民族团结和民族自治的基础,必须坚决维护各民族平等权利,促进各民族交流交往,促进各民族共同发展。同时,要积极倡导和推进各民族团结,坚决反对一切破坏民族团结的行为。在实践中,要注重尊重各民族的传统文化和习惯,加强各民族之间的经济、文化、科技等领域的交流与合作,推动各民族共同繁荣。

要充分尊重各地区的差异性和多样性,依据不同地区的特点和需要,采取不同的政策和措施。同时,要注重加强区域之间的交流与合作,促进范围内各民族的和谐发展。

要加强对少数民族的扶持和发展。重心在基层,要理解好政策,适应实际地执行到位。促进少数民族经济。同时,要加强对少数民族的教育和培训,提高少数民族群众教育水平和发展水平。

### 4.2 构建多元协商治理机制化解融入难题

加强对少数民族流动人口融入城市社区管理,一方面事关城市社区建设的有序发展,另一方面也是贯彻落实党的民族政策、坚持以人民为中心的发展要求,提升少数民族和社区居民生活幸福感的应有之义。要实现这一目标,关键在完善社区基层治理,而良好基层治理的基础则在于构建科学合理的治理机制,包括多元化的治理主体、创新性的治理方式、高效率的治理手段。

#### 4.2.1 多元主体参与社区治理,提升少数民族流动人口融入的包容性

在对D社区的调查中,笔者发现涉及社区治理的主要有三大主体,即少数民族流动人口、少数民族对口就业企业和社区管理机构。由此三个主体构成了如图1所示的治理网络。

在现实而急迫的外来人口管理的社会需求面前,在大量社会服务、社会保障的功能下移到社区的体制现实面前,社区已成为社会管理的前沿,也是社会生活共同体建设的主阵地<sup>[10]</sup>。

但在当前流动人口社会管理体制下,流动人口面临着制度上的社会排斥,主要是政府制定的相关制度和政策,如户籍制度、就业制度、社会保障制度、医疗制度、教育制度等<sup>[11]</sup>。而流动人口迁入D社区后,在与社区管理机构接触的过程中及时反映在生活和工作中遇到的困难,而社区机构也成立相关针对少数民族流动人口的办公室,专门负责对接少数民族流动人口的诉求,落实保障外来人口在当地社区的生活权益,如外来务工人员子女入学工作住房要得到保障,对于有意愿在城市发展的符合要求的正当落户等,形成了较为良好的双向互动,这些也有利于改善生活情况促进族际通婚<sup>[12]</sup>。

同时,社区管理机构主动协调区内企业帮助少数民族流动人口尽快就业,相应地,企业也会关心就业人员的思想变化情况,及时反馈流动人口存在的问题,从而帮助社区管理机构主动发现问题,在问题没有进行质变时,没有矛盾激化的初步将它解决好。



图1 多元协商治理机制示意图

#### 4.2.2 创新社区治理方式,提升少数民族流动人口融入的归属感

少数民族与汉族尽管在宗教信仰、生活习俗上多有不同,但是彼此尊重和包容的文化态度使汉族与少数民族能够和谐共处。D社区作为已有百年历史的多民族聚居社区,正是中华多民族间文化包容的生动体现。在D社区以文化治理为手段促进少数民族流动人口融入社区,不仅有利于充分发挥文化治理“以文化人”的作用,更有利于形成共通的认知从而促进多民族社区的长久稳定发展。

通过文化治理创新,为少数民族流动人口融入社区打开通道。为进一步促进少数民族流动人口融入社区,D社区管理机构特别申请了专门场地作为供少数民族流动人口进行健康娱乐活动和交流场所,通过健康文化引导,促进其进一步融入社区。并以此为契机加强文化宣传教育,鼓励社区居民学习其他民族的文化、历史和风俗习惯,通过不同民族文化表演活动的举行,增加相互理解和认同。从文化这种柔性的手段进行相互融合和理解了解打造具有多元文化特色的社区,更让少数民族居民感受到自己的文化价值。

通过转变治理观念,促进少数民族流动人口实现居民自治。首先,要着力提高少数民族流动人口的居民参与度,



通过召开居民大会、开设社区论坛、建立居民委员会等方式促进流动人口积极参与社区事务,了解社区的问题和需求,并参与制定解决问题的方案。其次,要加强沟通渠道,建立起如社区通讯、社区广播、社区微信群等,及时向居民宣传社区的政策、计划和活动。最后,要加强法制宣传,提高居民的法律意识和法律素养,让居民明确自己的权利和义务,提高参与社区治理的能力和水平。

#### 4.2.3 优化社区治理手段,提升少数民族流动人口的治理效能

通过管理机构创新,打破少数民族流动人口融入社区的管理藩篱。在D社区生活的少数民族外来人口在现实生活中因为户籍地与居住地不同,在少数民族流动人口户籍地有整套的作为少数民族应该享有的各项权利,如配备民族干部,发展民族文化,进行民族教育,组织民族社团,等方面都得不到有效保障<sup>[13]</sup>,导致个人的某些行政事务解决不便,似乎游离于社区之外。为此,D社区居委会专门成立了针对社区内少数民族流动人口的帮助站,为辖区内少数民族流动人口打造了“一站式”服务平台,突破了原有管理体制,以为其着力解决其生活问题出发,最大限度方便少数民族流动人口相关事项的办理,让群众办事只跑一次,甚至一次不跑。

通过建立沟通机制,提升社区管理机构与少数民族流动人口的沟通效率。D社区的党员干部平时主动联系少数民族流动人口,对待其反映的问题积极负责。除了行政手段,社区管理者善于利用关系网络密切同流动人口的联系,同原有遣返之前的少数民族流动人口形成良好互动,这为解决现实问题搭建起了良好的沟通桥梁,有利于避免产生对抗性关系,从而实现效率更高的柔性管理<sup>[14]</sup>。

通过加强统战工作,优化少数民族流动人口的融入能效。我们党在革命年代和建设时期都注重做好统战工作,历史经验证明,坚持基层统一战线工作有利于民族团结和民族融合。在多民族聚居的社区基层治理中,统一战线的工作显示出独特的作用和优势。在促进少数民族流动人口融入城市社区的过程中,要坚持做好民族统战工作,积极维护民族团结,夯实党的群众基础,推动民族融合。

## 5 结语

经济的发展及城市化的步伐不断加快,不断地推动着

各主体间发展差异拉大。越来越多的流动人口涌向吸引力更大的城市,其中少数民族流动人口也越来越多。在基层社区,各民族之间也不可避免地会遇到生活环境不稳定、文化冲突、对当地的归属感较差、这些融入困难的挑战。而相应的坚持马克思主义民族观和坚持党的民族政策,不断推进多元协商机制体制创新治理手段,加强居民自治水平,真正以人为本保障外来人口的生活权益有着更大的现实意义。

## 参考文献

- [1] 崔纪石.城市化进程中的“城中回民村”研究[D].兰州:西北民族大学,2012.
- [2] 王艳丽.新疆省际迁移人口基本特征及其与社会经济发展的相互影响研究[D].乌鲁木齐:新疆师范大学,2015.
- [3] 朱雯.完善人口输入型城市治安防控体系建设研究[D].上海:华东政法大学,2021.
- [4] 徐富邦.新时期城市少数民族流动人口的服务与管理研究[D].北京:中央民族大学,2010.
- [5] 杨佳琦.都市民族社区发展的经验与困境[D].北京:中南民族大学,2013.
- [6] 肖昕茹.我国少数民族流动人口社会融合现状研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2015,32(1):60-65.
- [7] 晏月平,廖爱娣.城市流动人口社会融合状况研究综述[J].成都大学学报(社会科学版),2016,166(4):15-20.
- [8] 张倩,宋全成.少数民族流动人口流迁特征及其对其收入水平的影响[J].山东行政学院学报,2017(3):39-46.
- [9] 马伟华,张笑语.城市融入视角下少数民族流动人口政治参与研究[J].黑龙江民族丛刊,2020,176(3):28-35.
- [10] 罗黎.基于社区参与的外来人口管理模式研究[D].厦门:厦门大学,2008.
- [11] 张艺.流动人口社区化管理研究——以社会管理创新为背景[J].人民论坛,2012,No.353(2):120-121.
- [12] 沈思,简小琴,徐世英.我国少数民族流动人口的族际通婚现状[J].人口研究,2019,43(6):64-74.
- [13] 张丽娜.城市社区中的少数民族群体研究[D].北京:中国社会科学院研究生院,2010.
- [14] 周志山.马克思公共性视域中的民生问题研究[M].北京:光明日报出版社,2016.