

【民族社会】

新型城镇化中少数民族市民权益保障研究

朱 军

【摘 要】在新型城镇化战略实施的关键时期,精准对接少数民族流动人口的权益需求,有效保障他们的市民权益,是推进少数民族流动人口市民化的关键。基于全国8个城市问卷调查的数据,以社会分化为研究视角,对少数民族流动人口居住权、消费水平、随迁子女教育、社会和政治参与权、户籍和身份认同进行分析。调查发现,少数民族流动人口以租住房屋为主,群体内部消费水平存在差异,随迁子女半数入读公办学校,社会与政治参与水平很低,有将近一半的人选择无限制落户当地城市。结论指出,少数民族流动人口已经由同质性群体转变为内部分化的群体,少数民族在城市居留意愿与落户意愿存在差异。因此,新型城镇化战略在发挥政府主导作用的同时,要推行“主动市民化”和“差异性”保障方式,建设多元主体共同参与的公共服务供给体系,优先解决少数民族流动人口居住与随迁子女教育问题。

【关键词】新型城镇化;市民权益;少数民族流动人口;主动市民化;城市民族事务治理

【作者简介】朱军,云南大学民族政治研究院副教授,中央四部委铸牢中华民族共同体意识研究基地研究员(昆明 650091)。

【原文出处】《湖北民族大学学报》:哲学社会科学版(恩施),2020.3.8~15

【基金项目】国家民委委托项目“社会分化视角下少数民族流动人口的市民化进程及权益保障研究”(2018-GMF-010);国家民委项目“制度自信与铸牢中华民族共同体意识研究”(2019-GMB-007);国家民委人文社会科学重点研究基地“东北边疆民族文化与社会发展研究基地”立项课题。

一、研究背景

十八大以来,党和国家积极推行新型城镇化战略,在重视城镇化发展速度的同时,更加注重城镇化的发展质量。2014年3月中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》(以下简称《规划》),这是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。《规划》把“以人为本,公平共享”作为首要的基本原则,以人的城镇化为核心,合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化。^①2017年10月召开的十九大进一步指出“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化。”^②在全面建成小康社会的关键时期,市民化已经成为党和国家解决城镇化不平衡不充分发展的有力抓手。农业转移人口市民化实质是农业转移人口逐渐获得与城市市民平等权益的

过程。《规划》实施以来,少数民族在流动人口中的比重已经由2014年的7.33%上升到2017年的9.41%,接近全国流动人口总量的十分之一。^③随着少数民族人口城镇化步伐的加快,人口流动趋向长期化、家庭化、定居化,市民权益的重要性日益凸显。如何精准对接少数民族流动人口的权益需要,了解和掌握这个群体市民权益保障存在的问题,更好地提升政府管理与公共服务,是城市民族事务治理的一项重要内容。

围绕少数民族流动人口合法权益保障,理论界从法学、政治学、民族学等多学科视角切入,探讨少数民族流动人口的权益现状、凸显的问题以及对策。在研究内容上,相关文献较多地关注少数民族流动人口的平等权、^④就业权、^⑤劳动权、^⑥民族文化权、^⑦较少关注到这个群体的市民权益;即使涉及市

民权益,也仅仅触及市民权益的某项子权益,如教育权,^⑧缺少整体性分析。在研究方法上,规范性研究较多,^⑨专门针对少数民族流动人口合法权益保障的全国性社会调查欠缺。基于以上分析,在市民化推进的新阶段,有必要通过较大样本问卷调查的方式,了解和掌握少数民族流动人口市民权益保障的现状、存在的问题,并有针对性地提出对策。

课题组于2019年3-4月份,以“城市少数民族流动人口权益保障情况”为调查主题,在全国8个城市开展问卷调查。^⑩这些城市包括西部的兰州、西宁、南宁,中部的郑州、武汉,东部的天津和义乌,东北的大连,涵盖了直辖市、省会城市、副省级城市与县级市多个行政层级。对少数民族流动人口操作性定义为:在流入地居住一个月以上,非本区(县、市)户口的汉族之外的15岁以上的流入人口。^⑪共发放问卷1200份,收集有效问卷1055份,有效回收率为87.9%。下文将从户口身份、就业身份、流动区域、农民工代际等结构性差异出发,具体分析少数民族流动人口市民权益保障的基本情况。

二、少数民族流动人口市民权益保障的基本情况

市民权(citizenship)主要是指与城市市民资格相关的身份与权利。在中国城乡二元分割的社会管理体制之下,户籍制度赋予市民权不仅具有城乡划分的地域属性,同时还具有身份甄别与制度区分的社会属性。“户籍制度由于长期以来嵌套了各种社会福利制度,承载着利益分配的功能,因此市民权已成为某些特权的基础。”^⑫正是由于市民权益具有的特权性质,造成本地城镇户籍居民与非本地居民权益分享上的差异。本部分主要从居住权、消费水平、子女教育、社会与政治参与权、户籍与身份认同几个重要维度,考察少数民族流动人口市民权益保障的情况。

(一)居住权

随着中国房地产供应的市场化改革,住房逐渐成为城乡居民的一项重要的生活消费。对于大多数的流动人口而言,住房更多带有自住属性。居住社

区的性质决定了流动人口生活的人文空间、社会环境以及公共资源的分布,并对流动人口的社会交往与城市融入产生一定影响。

1.43.4%的人生活在环境较差、公共服务配套不完善的社区,63.4%的人以租赁住房为主,无自购住房的比例占到八成。

少数民族流动人口的居住社区以商品房社区(31.2%)和经济适用房社区(25.4%)为主,还有一部分是未经改造的老城区(13.6%)、城乡结合部(6.3%)、机关事业单位社区(5.2%)、城中村和棚户区(5.2%)、农村社区(5.1%),仍有一部分人生活在工作与生活空间高度重合的工矿企业社区(3.3%)。可见,56.6%的少数民族流动人口居住在商品房和经济适用房社区。这种社区生活环境较好,公共服务配套较完善,需要一定的经济支付能力。还有43.4%的人口居住生活环境较差、配套设施不完善的老旧社区。按照租房居住、购买住房、免费住房的分类,有63.4%的人租赁住房(包括租住私房、租住单位/雇主房、政府提供公租房、政府提供廉租房),有19.4%的人自购住房,有16.6%的人免费住房(包括单位/雇主提供免费住房、借住房)。从三者所占比例来看,少数民族流动人口中大部分人还是以租赁住房为主,无自购住房的比例达到了八成,仅有不到两成的人群实现了自购住房。

2.少数民族农民工的居住条件要比少数民族城市户籍流动人口差,与全国农民工居住状况相比,也有一定差距。

对于少数民族农民工和少数民族城市户籍流动人口而言,排在前两位的居住社区都是商品房社区和经济适用房社区,两项合计分别占49.5%和66.7%。可见,城市户籍流动人口的居住情况明显要好于农民工。而在余下的社区类型中,少数民族农民工的比例均高于城市户籍流动人口,机关事业单位社区高3.9%,工矿企业社区高1.7%,未经改造的老城区高3%,城中村或棚户区高2.7%,城乡结合部高1.7%,农村社区高3.8%,其他类型高0.3%。由于

居住社区带有很强的市场属性,一般居住和环境好、地段好、集中较多公共服务的社区,也意味着拥有较高的经济收入。进行卡方检验($P=0.000 < 0.001$)后得知,少数民族农民工与少数民族城市户籍流动人口在居住社区类型上有明显的差异,少数民族城市户籍流动人口比少数民族农民工更高比例地居住在环境好、公共服务集中的社区。

为了更好地反映少数民族农民工居住条件的真实情况,我们把本次调查与2018年全国农民工的住房情况进行比较。根据《2018年农民工监测调查报告》显示,全国农民工中61.3%的人选择租房居住,本次调查的少数民族农民工为69.8%,两者相差8.5%;全国农民工中19%的人选择购房居住,本次调查的少数民族农民工为11%,两者相差8%;在单位或雇主提供住房上,两者相差不大。^⑩就住房情况而言,少数民族农民工要差于全国农民工,基于少数民族流动人口对于城市民族关系的重要意义,需要社会各界对这个群体的生活居住状况有更多关注。

(二)消费水平

“市民化就是在现代化的过程中,人们从农村迁往城市,进而形成现代文明的生产和生活方式的一种趋势。”^⑪市民化通常意味着较高的生活水平,居民拥有较高消费能力,从而能够享受现代化带来的便

利与舒适。少数民族流动人口,是农村人口中的“精英群体”,也是城市居民中的“佼佼者”。他们由农村流向城市,由小城镇流向大中城市,希望更好地分享现代化的发展成果。消费水平是衡量市民化程度的一个重要指标。较高的消费水平在一定程度上表明,少数民族流动人口的生活方式正在转变,也显示这个群体具有较高收入。

1. 城市少数民族流动人口月均消费高出城镇居民、农村居民,其中31~40岁年龄段月均消费最高,63.2%的人月均消费为1000~3000元。

在1007个有效样本中,少数民族流动人口月均消费为2714.48元。这一消费水平高于2018年城镇居民月均消费支出2176元,也远高于农村居民月均消费支出的1010元。^⑫从年龄分组来看,月均消费最高的群体分布在31~40岁,为3226.73元,其次是41~50岁,为2616.67元。少数民族流动人口的中青年群体分布在31~50岁年龄段,他们承担着孩子抚养与老人赡养的义务,经济上的压力最大,消费支出自然也最多。30岁以下、50岁以上年龄组月均消费的差别不大。从消费数额来看,40%的人月均消费1001~2000元,23.2%人月均消费2001~3000元,15.8%的人月均消费1000元以下,14.3%的人月均消费3001~5000元,仅有6.7%的人月均消费在5000元以上。可见,63.2%的人月均消费在1000~3000

表1 少数民族流动人口居住社区类型

居住社区类型	农民工/%	城市户籍流动人口/%	差距/%
商品房社区	25.8	38.8	-13
经济适用房社区	23.7	27.9	-4.2
机关事业单位社区	6.8	2.9	3.9
工矿企业社区	4.1	2.4	1.7
未经改造的老城区	14.7	11.7	3
城中村或棚户区	6.3	3.6	2.7
城乡结合部	7.2	5.5	1.7
农村社区	6.7	2.9	3.8
其他	4.8	4.5	0.3
总计	586	420	

$\chi^2=37.850, df=8, P=0.000 < 0.001$ 。

元之间,55.8%的人月均消费在2000元以下。

2.少数民族流动人口的月均消费,在户口身份与就业身份上存在显著差异,不同代次之间的差异不具有统计上的显著性。

表2分析了不同户口身份、农民工代次、就业身份,少数民族流动人口月均消费水平是否存在明显差异。从户口身份来看,农民工月均消费2438.83元,城市户籍流动人口为3109.78元,相差670.95元,两总体方差存在显著差异(P值为0.000),两总体均值相等检验P值接近于0(0.000),小于显著水平0.001,农民工与城市户籍流动人口的人均月消费存在显著差异。从农民工代次来看,新生代农民工月均消费为2409.31元,第一代农民工为2514.72元,相差105.42元,两总体方差不存在明显差异(P值为0.504>0.05),两总体均值相等检验P值大于0.05(0.585),农民工不同代次之间的月均消费不存在明显差异。从就业身份来看,雇员月均消费为2332.81元,雇主月均消费为4465.38元,相差2132.57元,两总体方差存在显著差异(P值为0.000),两总体均值相等检验P值接近于0(0.000),小于显著水平0.001,雇员与雇主在月均消费水平上存在显著差异。

3.少数民族人口在流出地、流入地月均消费的差异,与当地的经济社会发展水平相关。

从人口流出地来看,东部地区月均消费最高,均值为3757.22元,其次是东北地区的3177.33元,中部

地区的2640.57元,最后是西部地区的2514.74元。从人口流入地来看,东北地区月均消费最高,均值为3465.56元,其次是东部地区的3169.21元,中部地区的2651.55元,最后是西部地区的2223.66元。从人口输入地、人口输出地消费差异来看,少数民族流动人口月均消费与地区发展水平存在相关性。

(三)子女教育

随着流动人口迁移的家庭化与定居化,子女教育问题越来越成为流动人口关注的焦点权益。有研究指出,在流入地政府向流动人口提供的公共服务中,核心和关键是农民工随迁子女教育,子女教育权也是决定户籍制度改革进度的关键。^⑩

1.少数民族农民工随迁子女教育以民办学校为主,与少数民族流动人口总体存在一定的差距,与全国农民工随迁子女80%以上的公办学校入学率存在较大反差。

在随迁子女义务教育方面,地方政府贯彻和落实“两为主”的政策,即“以输入地为主,以全日制公办中小学为主”。《2018年农民工监测调查报告》显示,小学阶段随迁儿童82.2%在公办学校就读,11.6%在有政府支持的民办学校就读;初中阶段随迁儿童84.1%在公办学校就读,10%在有政府支持的民办学校就读。^⑪从本次社会调查来看,少数民族流动人口选择公办学校与民办学校的比例几乎持平(1.09:1)。从户口身份来看,少数民族城市户籍流动

表2 少数民族流动人口消费水平独立样本t检验结果

统计量	户口身份		代次		就业身份	
	农民工	城市户籍流动人口	新生代农民工	第一代农民工	雇员	雇主
人数	582	407	419	163	573	93
均值	2438.83	3109.78	2409.31	2514.72	2332.81	4465.38
标准差	2086.42	2349.14	1880.08	2546.32	1564.47	4188.74
方差相等检验P值	0.000		0.504		0.000	
均值之差	670.95		105.42		2132.57	
t值	4.626		0.547		4.855	
均值相等检验P值(双尾)	0.000		0.585		0.000	

人口选择公办学校的比例为60.1%,选择民办学校的为32.4%,而少数民族农民工选择公办学校的仅有34.8%,选择民办学校的高达46.9%。与2018年全国农民工数据相比,少数民族农民工选择公办学校的比例明显较小,与全国农民工随迁子女义务教育阶段80%以上的公办学校入学率存在较大反差。

2.少数民族流动人口随迁子女面临公办教育发展不均衡、不充分问题,家长不能接孩子在身边读书的主要原因是工作、收入没有稳定保障。

问卷设计了“您认为子女在本地上学的主要困难是什么?”了解少数民族流动人口在流入地子女教育面临的问题。39.3%的人反映民办学校数量少,30.1%的人反映民办学校师资和教学条件差。少数民族流动人口子女在当地教育最主要的困难都涉及民办教育,这在一定程度上反映出公办教育发展的不均衡、不充分的问题。在一些人口大量流入的地区,比如浙江义乌市,公办教育满足本地户籍子女教育都存在供不应求的情况,少数民族流动人口很难进入公办学校或者教学质量较好的公办学校。在这种情况下,少数民族流动人口只能寄希望于民办教育,对民办学校教育的质量和水平提出了更高的要求。少数民族流动人口随迁子女教育面临的困难还涉及无法在当地升学(20.2%)、学习水平差距大(19.9%)、公办学校收费高(17.3%),风俗习惯差异(14.5%)、与城里孩子待遇不一样(11%)、语言沟通困难(6.9%)。

在问及访谈对象“如果您的孩子在家乡,那么您没有将子女接到身边读书的主要原因是什么?”44.3%的人选择了工作太忙,没法照顾孩子,38.2%的人选择了工作不稳定,没法接出来,36.3%的人回答收入低,负担不起。可见,就业权与劳动权的保障情况,直接关系到少数民族流动人口是否有能力举家搬迁,进而影响随迁子女是否能够在流入地接受教育。在与学校教育直接相关的因素中,13.9%的人选择家乡的学校就很好,不要接出来,13.9%的人选择不能参加升学考试,8.6%的人选择学习跟不上。

这也反映出流出地与流入地学校教育制度的衔接、教育水平差异也影响到随迁子女教育所在地的选择。还有7.8%的人选择城里的学校不接纳,5.8%的人选择孩子自己不想出来。

(四)社会与政治参与权

从内涵上来看,市民权不仅包括享有与当地市民同等公共服务的权利,同时还意味着社会与政治方面的参与权。一些研究者把社会权利和社会参与权列入农民市民化的影响因素或者发展目标。^⑧有的研究者从可行能力的视角出发,认为提升少数民族流动人口社会融入、参与社会发展进程的能力,对于保障其合法权益至为关键。^⑨

从本次社会调查来看,少数民族流动人口参与基层选举活动的情况不容乐观。80%的人表示没有参加过选举活动,7.4%的人参加过社区/单位人大代表选举,7.2%的人参加过社区居委会选举,明确表示参加过基层选举活动的仅有14.6%,选择其他的有5.4%。少数民族流动人口对政治生活与社会生活的冷漠,固然与他们的参与愿望和能力有关系,但也与现有的选民登记制度存在限制性规定有关。据报道,就选举登记规定而言,绝大多数省区是以户籍所在地登记为原则,现居住地登记为例外,部分省区对在现居地登记者设置了若干条件,有的是时限方面,有的是程序方面;有的省区拒绝临时在非户籍所在地劳动、工作、居住者在现居住地参加选举,要求回户籍所在地进行登记。^⑩

(五)户籍与身份认同

从中国户籍制度改革与新型城镇化推进的实践来看,户籍管理制度还无法完全废除。户籍制度必然作为一个重要的变量,关系到流动人口的市民权益与身份认同,进而对市民化进程产生影响。

1.有41.6%的受访者认为没有户籍会给当地工作生活带来麻烦,户籍限制仍然对少数民族流动人口享受城市公共服务产生一定的负面影响。

在被问及“没有户籍身份是否给您在当地的工作生活带来麻烦?”在971个有效样本中,认为有麻烦

的占41.6%,认为没有麻烦的占58.4%,有四成的人认为没有户籍身份会对当地的生活工作带来麻烦。进一步追问选择“是”的受访者,“没有户籍身份,给您在当地的工作生活带来的麻烦有哪些?”在398个有效样本中,回答不能办理一些证件的有66.6%,生活没有安定感的有43%,小孩入学需要交纳高额赞助费的有29.9%。有的工作岗位不能应聘有19.3%,不被当地人信任有13.1%,感到歧视有6.8%,其他有2.8%。可见,没有户籍身份首先会影响流动人口享受一些便民服务,其次是心理的归属感,最后也对教育权益、就业权益产生负面影响。

2.在没有任何限制的情况下,46%的人表示愿意落户当地城市,如果附加退出农村承包地的限制,则只有22.1%的人明确表示愿意落户。

2011年,国务院办公厅发布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》,按照城市的规模与性质,区别性放开落户的门槛与限制。^④“从全国层面来看,推进户籍制度改革鼓励中小城市降低户籍制度门槛,但大中城市、尤其省会城市的门槛仍然严格。”^⑤本次社会调查涉及的8个城市,除了大连、义乌是非省会城市之外,其他城市均是省会城市或直辖市,这些城市的落户门槛必然要更高。在这种情况下,我们设计了无限制落户的问题,询问受访者“若没有任何限制,您是否愿意把户口迁入城市?”在895个有效样本中,在没有任何限制的情况下,46%的人愿意把户口迁入当地,54%的人不愿意把户口迁入当地。尽管省会、直辖市有更多的公共服务与社会资源,少数民族流动人口落户意愿也没有出现一边倒的情况,不愿意落户的占多数。

如果对落户条件加以限制,尤其是以退出土地承包地等农民权益为前提条件,城市少数民族流动人口的落户意愿会是什么样呢?问卷设计了“如果您退出农村承包土地,您是否还愿意把户口迁入城市?”的问题。在584个有效样本中,44.9%的人选择不愿意,22.1%的人选择愿意,25.3%的人选择说不清,7.7%的没有承包地。如果以退出农村承包地

为落户的条件,愿意迁入本地的人口由四成多降到有效回答的五分之一。可见,对于农村户籍少数民族流动人口而言,是否保留与农民户籍相关的权益,关系到他们城市落户的意愿。

3.城市少数民族流动人口将近一半的人选择长期居住在城市,58.3%的人是返乡型身份认同,37.6%的人属于沉淀型身份认同。

在问及被访者“您是否打算在本地长期居住(5年以上)?”将近一半的人(48.8%)愿意长期居住,返乡的人(20%)与没有想好的(22.4%)各有五分之一,其中,还有8.7%的人选择继续流动。身份的市民化是市民化进程的一个重要的维度,反映了流动人口的心理状态与社会认同,也是反映城市社会融入的重要指标。积极的社会认同有助于流动人口更好地融入城市,提升市民化的意愿。“社会认同不仅仅是流动人口城市融入的测量指标,也对城市融入具有重要影响。”^⑥受访者回答“您认为自己是哪里人?”在1030个有效样本中,58.3%的人回答是老家人,回答是新本地人有23%,回答本地人的有14.6%,不知道自己是谁人的有4.1%。如果合并本地人与新本地人的选项,有当地人认同的共计37.6%。按照身份归属与市民化的关系进行类型化区分,可以把身份认同区分为沉淀型、返乡型与摇摆型。其中,58.3%是返乡型身份认同,37.6%属于沉淀型身份认同,其余4.1%属于摇摆型身份认同。

三、调查结论与政策启示

(一)结论:亟待提升少数民族流动人口市民权益保障水平

本文基于8个城市问卷调查获得的数据,对少数民族流动人口市民权益保障的现状与问题进行分析,得出如下结论。

第一,从居住权来看,四成多的少数民族流动人口生活在环境较差、公共服务配套不完善的老旧城市社区、城乡结合部或农村社区,八成人无自购住房。拥有稳定的、相对完善公共设施的居住环境,是流动人口市民化的重要一步。在中国把买房等同于

安居的社会心理作用之下,解决少数民族流动人口的住房问题,才能从根本上解决这个群体的长期定居乃至落户问题。

第二,从消费水平来看,少数民族流动人口在不同户口身份与就业身份上存在显著差异,城市户籍流动人口高于农民工,雇主高于雇员。少数民族流动人口内部消费水平的差异,表明这个群体正在分化,一部分人具有了较高收入与消费水平,市民化能力逐渐增强。

第三,从子女教育来看,少数民族流动人口随迁子女半数人读公办学校,但是与国家义务教育阶段农民工随迁子女公办学校的入学率有一定差距,仅有三分之一的少数民族农民工子女人读公办学校。这说明少数民族流动人口随迁子女教育权的保障较差,无疑增加了他们市民化的经济成本。

第四,从社会与政治参与权来看,有八成的人明确表示没有参加过社区或者基层单位的选举活动,社会与政治参与的情况不容乐观。一方面,少数民族流动人口缺乏必要的人力资本与社会资本,导致无能力或无意愿行使权利;另一方面,选举制度也存在一些针对流动人口的技术性和程序性障碍,增加了行使权利的难度。

第五,从户籍制度来看,41.6%的少数民族流动人口认为没有户籍身份会给日常生活带来麻烦。从落户意愿来看,46%的人表示愿意无限制落户,如果附加退出农村承包地的限制,则只有22.1%的人明确表示愿意落户。这说明把户籍放开等同于落户的观点有一定的局限性。从心理认同来看,少数民族流动人口将近一半的人选择长期居住在当地城市,37.6%的人有沉淀型身份认同。这对推进少数民族流动人口市民化释放了积极信号。能否通过政府改革使这部分沉淀型流动人口定居下来乃至落户,关系到城镇化的发展质量。

综上分析,少数民族流动人口的住房、子女教育、社会与政治参与权、户籍身份的保障都存在较大的提升空间,但从长期居留城市来看,住房、子女教

育以及户籍的紧迫性程度要更高。

(二)讨论:群体、意愿与身份认同的分化

第一,少数民族流动人口的社会分化与差异性。在对少数民族流动人口的研究中,通常存在一种同质性的观点,即把少数民族流动人口视为无差别的同质性群体。根据流动性、散杂性、文化宗教特殊性与社会弱势地位等特征,把少数民族流动人口视为整体性研究对象,关注其作为公民应该享有的一般权益与特殊权益。这种认识在城乡壁垒较为森严、城乡流动规模较小的历史时期,具有一定的合理性。但是随着城镇化的快速推进,不仅少数民族流动人口初始流迁的生计资本存在较大的差异,而且在进入、适应城市生活后,流动人口群体自身也出现了社会分化与分层现象。十八大以来,党和国家积极推动“农业转移人口市民化”“农业转移人口”成为一个高频词,取代以往使用较多的“流动人口”“农民工”等标签,这实际上扩大了市民化对象的社会类型。有研究指出,“农业转移人口”包括农民工、随迁非就业人员、失地农民、就地城镇化或就近城镇化人群。^③这也印证了城镇化初始阶段就已经包含流动人口的社会分化。本次调查发现,在进入城镇之后,伴随个体适应能力与生计资本的差异,少数民族流动人口已经由均质性较强的群体,逐渐分化为在户口身份、就业身份等方面存在结构性差异的群体。

第二,少数民族流动人口居留意愿与落户意愿的差异性。在城市中获得稳定工作,长期居留,经过一段时间的融入,满足城市户籍标准,最后实现落户,是中国市民化发展的一般过程。随着中国大力推进户籍制度改革,由居留到落户的时间在缩短,程序在简化,门槛在降低,但是流动人口的居留意愿与落户意愿仍然具有较大的差异。在改革开放初期,城乡二元管理体制壁垒森严,城乡差距泾渭分明,户籍制度具有很高的含金量,市民化与落户基本等同。但是随着市场化改革的推进,户籍所附加的各种福利资源开始剥离,农民的集体权益在城镇化推

进中日益具有吸引力,人们的落户意愿受到多种因素的影响。国务院发展研究中心的研究表明,农民工选择落户时要考虑六个要素,包括落户权、城镇住房、社会保险、农村土地、家庭状况、生活态度。^⑤本次社会调查也发现,农村土地权益会影响少数民族流动人口落户意愿的选择,而且还能产生较大的影响。无论是居留意愿还是落户意愿都是流动人口基于自身或者家庭状况的理性决策,综合了各种方案的利弊,是一个利益权衡的过程。

第三,少数民族流动人口的主动市民化与被动市民化。与就地城镇化的被动市民化方式不同,少数民族跨地域、跨城乡流动,到城市谋生就业,本身就是主动选择的结果,是自由迁徙权和就业权的充分体现,体现了市民化的主动性。由于城乡二元社会管理体制改革的渐进性,农民的市民化道路经历了由就业平权(改革开放至2002年)、劳动平权(2002年至2012年),再到市民平权(2012年至今)的阶段性发展历程。^⑥在此过程中,政府的政策调整与行政赋权是推动流动人口市民化的关键变量,政府发挥了主导性作用。在新型城镇化发展阶段,政府着眼于解决“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾”,通过“人、地、财”改革的配套跟进,全面推行农业转移人口的市民化。这体现了中国市民化是政府引导与市场驱动相互配合的结果。政府的引导重点解决市民化的价值理念设定、宏观政策布局以及资源要素配置问题。而在具体的制度设计与政策实施过程中,仍然需要赋予民众以自由选择的权利、民主决策的权利、民主监督的权利。尤其是在涉及落户政策设计时,决策过程要体现社会协商的原则,代表少数民族流动人口的根利益,不至于流动人口因为“底层身份”被排斥在社会决策之外,被动市民化。

(三)政策:主动市民化模式与差异性保障

综合调查结果与理论分析,相关的政策启示主要体现在政策理念、保障方式与政策举措上。第一,在政策理念上,政府要综合考虑少数民族流动人口

的主观意愿、农村户籍权益以及城市公共服务供给等因素,积极推动符合少数民族利益与需求的“主动市民化”模式。第二,在保障方式上,要由少数民族流动人口的“同质性”保障转变为“差异性”保障,重点关注少数民族农民工的权益保障。第三,在政策举措上,要建立政府、市场、社会多元主体共同参与的公共服务供给体系,重点解决少数民族流动人口的住房、随迁子女教育等市民权益。在随迁子女教育上,各地政府切实落实以“以输入地为主,以全日制公办中小学为主”的政策。在流动人口较多和公办教育资源紧张的地区,可以考虑“两条腿走路”的政策,以公办教育为主,民办教育为辅,适度发展民办教育,切实保障民办教育的财政补贴与教育质量。在一些公办教育资源较为充足的地区,全面落实就近入读公办学校,试行异地中考、高考制度。在住房保障方面,建立多层次的住房保障供给体系。对于长期居住、有稳定工作的少数民族流动人口,逐步纳入到城市住房保障体系,分对象适度提供廉租房、公租房、限价商品房或发放租赁补贴。对于农民工集中居住和工作的地区,支持企业或者工厂兴建农民工公寓或者集体宿舍区,按照社会嵌入与民族混居的原则,为符合条件的各民族流动人员提供住房。

注释:

①中央政府门户网:《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,2014年3月16日, http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm, 2019年11月12日。

②新华社:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,2017年10月27日, http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2019年11月12日。

③朱军:《城市少数民族合法权益保障研究述评》,《西北民族研究》2019年第3期。

④雷振扬:《以法治思维与方法反对民族歧视》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2016年第5期;李吉和、陈怡

霏:《民族歧视问题研究述评》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2018年第5期。

⑤文久富、陶斯文、刘琳:《城市化进程中少数民族流动人口就业现状、存在问题及其对策分析》,《西南民族大学学报(哲学社会科学版)》2007年第8期。

⑥徐合平:《论城市少数民族流动人口的劳动权益保障——以武汉市为例》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2010年第1期;王允武、王莹:《城市流动少数民族人口的社会保障权及其实现》,《民族学刊》2011年第1期。

⑦高永久、单菲菲:《论城市化进程中少数民族文化权利的法律保护》,《西北第二民族学院学报(哲学社会科学版)》2008年第2期;马伟华、宋梓林:《传承与发展:城市化进程中城市聚居少数民族文化权益保护问题及其路径分析》,《贵州民族研究》2017年第5期。

⑧王平:《关于城市少数民族流动人口子女教育问题的思考——以兰州市少数民族流动人口子女教育为例》,《民族教育研究》2008年第2期;汤夺先:《城市少数民族流动人口子女义务教育问题的调查分析——以对兰州市的调查为视点》,《黑龙江民族丛刊》2010年第1期。

⑨汤夺先:《新生代农民工市民化研究的回顾与反思》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

⑩本调查在少数民族人口流入地展开,采取了便利抽样和配额抽样相结合的方法。因为少数民族流动人口“来无影、去无踪”的特征,街道、社区等基层无法准确掌握少数民族流动人口的信息。公安部门也主要依据居住证办理,或者进入城市的交通窗口,大致了解流动人口的数量和规模。对于本项社会调查而言,很难获得完整的抽样框,无法进行科学的概率抽样。在选定调查城市之后,课题组先行与城市的民族工作部门交流,获得少数民族流动人口居住和工作地点较为密集的社区、企业,尽可能涵盖少数民族人口涉及的所有行业。按照每个社区、企业发放问卷30份的标准,在每个城市发放120~180份问卷。在收集8个城市所有问卷之后,与全国流动人口卫生计生动态监测数据对照,按照性别、代次、区域(来源地)对样本进行比例控制,确保样本具有代表性。

⑪本研究对少数民族流动人口的定义,采用了中国流动人口动态监测调查(China Migrants Dynamic Survey 简称CMDs)对流动人口的界定。参见国家统计局:《全国流动人口卫生计生

生动态监测调查制度》,2018年8月6日, http://www.stats.gov.cn/tjfw/bmdcxmsp/bmzd/201808/t20180806_1614242.html, 2019年11月12日。

⑫康岚:《特大城市市民权的权利观念及其影响因素——以上海为例》,《同济大学学报(社会科学版)》2015年第4期。

⑬国家统计局:《2018年农民工监测调查报告》,2019年4月29日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html, 2019年11月12日。

⑭李强:《论农民和农民工的主动市民化与被动市民化》,《河北学刊》2013年第4期。

⑮根据国家统计局2018年城镇居民人均消费支出(年)、农村居民人均消费支出(年)计算得出。

⑯赵俊超:《市民化政策应紧扣农民工定居决策过程》,《中国发展观察》2017年第2、3期。

⑰国家统计局:《2018年农民工监测调查报告》,2019年4月29日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html, 2019年11月12日。

⑱文军:《农民市民化:从农民到市民的角色转型》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2004年第3期。

⑲马俊毅:《论城市少数民族的权利保障与社会融入——基于治理现代化的视角》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2017年第1期。

⑳段莎:《对选民登记和流动人口选举权行使的若干思考》,《人民代表报》2016年11月26日,第3版。

㉑中央政府门户网:《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》,2012年2月23日, http://www.gov.cn/jzwgk/2012-02/23/content_2075082.htm, 2019年11月12日。

㉒韩俊、何宇鹏:《新型城镇化与农民工市民化》,北京:中国工人出版社,2014年,第119页。

㉓李吉和、张娇蓉:《少数民族流动人口融入城市的社会认同考量——基于武汉、广州、杭州、宁波市的调查》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

㉔杨菊华:《农业转移人口市民化的维度建构与模式探讨》,《江苏行政学院学报》2018年第4期。

㉕赵俊超:《市民化政策应紧扣农民工定居决策过程》,《中国发展观察》2017年第2、3期。

㉖沈水生:《中国农民工市民化之路》,《中国人力资源社会保障》2018年第12期。