

成渝经济圈背景下各民族三交创新路径研究

文 艺

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年10月17日; 录用日期: 2022年12月2日; 发布日期: 2022年12月13日

摘 要

在提出成渝双城经济圈背景的大前提下, 随着相关规划的出台以及政策的推动已然对成渝两城的社会各方面互动发展产生极其重要的影响。经济圈的建立使得成渝两城之间发生以求学、工作为目的的大规模人口流动。而其中, 少数民族城市流动人口群体也在迁移过程中成为需要关注的群体, 由于其特有的民族文化、风俗、信仰等较之一般流动人口在融入城市过程中仍然存在一定困难, 为此, 本文针对城市民族管理工作提出破解该群体融入城市的困境与相应对策。

关键词

成渝双城经济圈, 城市民族流动人口, 信息平台建设, 社区治理

Research on the Innovation Path of the Three Exchanges of Various Ethnic Groups under the Background of Chengdu-Chongqing Economic Circle

Yi Wen

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Oct. 17th, 2022; accepted: Dec. 2nd, 2022; published: Dec. 13th, 2022

Abstract

Under the premise of putting forward the background of Chengdu-Chongqing economic circle, the introduction of relevant planning and the promotion of policies have exerted a very important influence on the interactive development of all aspects of the society in Chengdu-Chongqing. The establishment of the economic circle made the large-scale population flow between Chengdu and

Chongqing for the purpose of studying and working. Among them, the urban floating population groups of minorities become the groups need attention in the process of migration, due to its unique national culture and customs and beliefs, compared with other general floating population, certain difficulties still exist in the process of integrating into the city, therefore, aiming at urban ethnic management, this paper puts forward to crack the plight of the population into the city and the corresponding countermeasures.

Keywords

Chengdu-Chongqing Economic Circle, Urban Ethnic Floating Population, Information Platform Construction, Community Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党中央作出成渝经济圈总体规划，成渝地区双城经济圈涵盖的城市作为研究区域，包括重庆、成都、绵阳、宜宾、南充、达州、泸州、乐山、德阳、遂宁、自贡、内江、眉山、广安、雅安、资阳共计 16 个城市[1]。在此背景之下，城市民族流动人口为推动城市的经济作出了巨大的贡献。2017 年全国流动人口动态监测数据显示：少数民族流动人口比例已达 9.41%，占全部流动人口的将近十分之一[2]。成都少数民族人口众多，2020 年全市少数民族户籍人口达 20.23 万人，还有外地来蓉少数民族人员 29.86 万人。[3] 全国流动数据充分显示随着地域经济的发展，越来越多的少数民族群众自发地向经济较发达的地区进行迁移甚至落户，数据显示在 2015 年，重庆的少数民族流动人口占比达到 9.2%，远超于湖北等长江中游地区的 3.98%。如此大规模增长的城市民族流动人口在建设城市中贡献了巨大的能力，同时也为城市民族流动人口的管理带来了困难。就成渝经济圈研究领域，研究文献集中出现在 2020 年直至 2022 年处于高速增长阶段，但是其中以经济圈的经济建设为主，对于流动人口的研究少之又少，本文立足城市民族流动人口的一般困境与成渝经济圈的背景通过优化维护该群体的权益、社区治理、信息平台建设等方面为促进成渝经济圈背景下民族流动人口与本地居民之间相互交流交往交融以及共同繁荣提供了更大的可能，同时也是实践新时代民族工作主线的基本要义。

2. 促进成渝经济圈内民族流动人口融入当地的意义

近年来，成渝经济圈的出台，影响了社会的方方面面包括成渝两座城市的民族流动人口相互交往交流交融的关键性问题，成渝经济圈在西南地区的重要地位决定了其在疏通西南城市民族流动人口的关键作用，处理好成渝经济圈下的民族三交问题即有助于稳定西南地区的民族管理工作，并铸牢中华民族共同体意识。

2.1. 铸牢中华民族共同体意识

在 2021 年 8 月的中央民族工作会议上，习近平总书记提出“必须要以铸牢中华民族共同体为新时代的民族工作主线，推动各民族对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党和中国特色社会主义的高度认同”[4]，在城市内部做好民族交往交流交融工作，促进民族流动人口在文化、经济、教育等各方面的融入有助于帮助民族流动人口在城市内稳定生活，更是帮助铸牢中华民族共同体意识的关键一步，作

为西南地区的经济圈,成渝两地每年的民族流动人口数量逐年上升,已经成为了城市建设中的一大助力。

2.2. 让民族流动人口共享经济繁荣

随着新时代的经济新常态,成渝经济圈的设立吸引更多民族流动人口出于工作、定居、升学的目的来到城市生活,这一切都帮助城市增加了不少的劳动力和消费力,进而为城市的建设做出了巨大的贡献,为响应城市民族管理政策,更应在政策方面落实对民族流动人口的保护,维护他们的权益,进而体现出社会的公平。在成渝经济圈内落实好城市民族流动人口的相关政策,并解决现阶段面临的问题,为建设成渝经济圈做好人口对接工作。同时改变了少数民族单一的就业模式,经济活动丰富了起来。通过成渝经济圈的建立,加快两城之间的民族人口流动,打破传统的观念,促进两地之间民族人口的交往交流交融。

3. 促进成渝经济圈内民族流动人口融入当地的现有困境

3.1. 成渝经济圈民族管理一体化建设机制尚未完善

3.1.1. 权益得不到维护

在成渝经济圈范围内,城市之间的民族管理政策之间存有异议,即城市之间关于城市民族流动人口流动以及基本权益的相关政策还未进行统一并制定相应的条例。相对于定居当地的公民,民族流动人口绝大多数没有户籍证明,意味着在两城流动之间,相关权益比如教育、医疗保障、养老、经济就业、住房等是困扰着城市民族流动人口的主要问题[5]。教育方面,因为没有户籍证明,无法享受与同城居民同等的教育水平。在就业方面,城市民族流动人口鉴于其语言、学历、技能以及身份认同等原因,就业选择范围较之其他流动人口更小。住房方面目前开放了居住证办理,但是对于流动于成渝经济圈中求学、工作的人,申请居住证办理的时间比较长,不利于成渝经济圈中的民族流动人口的生活和工作。

3.1.2. 民族管理工作的制度性障碍

针对成渝经济圈内民族流动人口,还未建立起成渝同城化的民族流动人口管理机制,导致民族流动人口在维护自己的基本权益时,更多面临部门之间互相推诿,难以寻求到切实的帮助。成渝经济圈内区域民族管理制度不明,互相之间还未达成协同管理的需求,导致相关部门之间权责不明,分工内容不明,也是导致各个部门之间互相推诿的原因。居住于城市内的民族人口可以分为世居和流动两种,但是成渝经济圈内城市之间的人口流动,使得在其中一个城市中有户籍但是流动至经济圈内其他城市的世居民族人口依然面临着与流动民族人口相同的问题。

3.2. 信息平台不完善

在成渝经济圈内城市的民族流动人口信息来源在当地都存在着流出地与流入地之间信息不对称的现象,即对城市内的民族流动人口的动态信息掌握不够全面[6]。没有做好基本的信息登记和录入,不利于之后后续的一系列工作,无法做好管理和服务工作,进而导致很多管理工作无法正常开展,无法跟踪到流动人口的情况。基层数据录入方面,是指流动人口的基本有效身份证件信息、在流入地的居住信息和工作信息等,但围绕流动人口的权益以及其他方面的部门非常多,而城市之间、以及各市政府各部门对于数据的采集方式和口径也都不一样,导致各部门之间数据有相当大的差异;同时成都和重庆两城之间针对于流动人口的信息平台还并未完全建设起来。成渝之间信息平台建设中的网办项目目前更多注重在企业营业执照办理,对于经济圈内城市民族流动人口的重视程度还不够,流动人口在上面无法完全办理基本的个人政务。

3.3. 社区管理困难

3.3.1. 社区工作难度增加

作为城市民族人口的第一落脚点，社区承担着很大的工作挑战。成渝经济圈的建立，城市民族流动人口的分散性增强、主动接受管理意识较弱，其跨域流动的规模为城市之中的社区基层管理和服务工作带来了挑战[7]。也对以成都和重庆两座核心城市为主的城市公共区域以及其社区内的公共资源配置形成了压力。目前社区更多由单一管理主体即政府下派机构—街道办事处进行管理，而以往的管理方式和观念在这里需要进行一定的变通，以此解决群体之间出现的问题，其中更多可能是调节工作，而将其全部承担起来势必会大大降低其工作效率。

3.3.2. 社区实际管理复杂

民族流动群体常见问题是普遍法治观念较为淡薄，更倾向于向同族亲友寻求帮助，可能存在对社区管理有抵抗情绪和沟通障碍问题。相较于其他一般本地居民社区，民族社区数量和范围并不大，但是在实际基层工作角度看，事情的处理更加相对复杂和敏感，对于岗位上工作人员的要求也更加高，需要其具备一定的工作素养来协调民族关系中的冲突，运用法治观念帮助解决问题，引导社区居民共同构建一个和谐团结的民族社区。

4. 促进成渝经济圈内民族流动人口融入当地的对策

有关成渝经济圈内民族流动人口问题，应坚持党政府牵头，当地民宗委主导，其他相关部门协同，同时寻求社会中的自治组织力量共同支持。做好基层民族管理工作，优化城市民族管理工作，做好权益保障基础关，创新城市民族管理工作。并加快形成成渝经济圈内民族工作机制与规章的统一，加快建立成渝同城化民族流动人口信息平台。

4.1. 完善成渝经济圈民族管理一体化的建设

4.1.1. 维护基本权益

随着成渝经济圈的成立，对应的民族管理工作难度也面临着新的挑战、新的变化、新的需求。目前有建议指出，认为应该对现有的城市传统管理模式，即以户籍民族为管理对象的属地化管理需要改变[3]，而针对流动人口的防范型管理方式也应该适当向参与型政府、服务型政府转变职能，以做到更好的服务于城市民族流动人口的基本权益保障需求。就教育、医疗、养老、经济、住房等五个基本权益方面，建立一个完善的社会支持机制[6]，实施服务供给侧改革，以赋权增能的方式促进少数民族人口自我能力的提升，拓宽其就业领域[8]。在医疗方面，重庆市经过民宗委批准作出建设，在大渡口区重庆万家燕医院试点建立首个“重庆市少数民族医疗健康服务基地”，为有困难、有需求的群众提供优质、便捷、实惠的医疗健康服务，同样在成都的武侯区浆洗街道，建有华西医院西藏成办分院为浆洗街的民族群众提供医疗服务，可见在成渝中心城市，民族的基础医疗工作都做的比较完善，需要更进一步做好医疗保障的落地实施，加大对其的政策扶持力度。推动流动人口居住登记管理工作简化行动，使得暂住证、居住证等办理更加便捷。在经济圈整体范围内积极推广重庆市江北区“1+4+N 维权服务保障体系”的成功实践，扩大社会保障范围，提高保障水平。

4.1.2. 完善成渝经济圈民族管理制度体系

在成渝经济圈内，建立规则统一的民族管理制度体系。根据属地管理原则，落实服务管理工作责任制，在横向权责分布上，建立以党组织领导，政府负责，部门协同，社会力量从旁协助的多元主体治理格局。目前川渝联席会议制度每年轮流在成渝两城举办，目的是商讨在成渝经济圈下的民族管理各项事

宜，并在休会期间指定专人落实两地协作机制，加强工作交流，可在此专人考察队伍中增添经济圈内高等院校该领域的学者，在增进学术交流的同时，也可以为彼此提供更多科学的借鉴。重点完善当地的流动人口服务管理法规，其中内容应以户籍制度为主，记录流动人口信息登记制度，居住证管理和服务制度等内容，对其理应承担责任的制度主体分化清楚，好使得民族管理工作更加清楚、职责权限一一分明。目前人口数据中记录都是根据季度或者年份的静态数据，依法建立当地的流动人口信息登记机制和动态信息研判机制。

4.2. 完善信息平台

加快建立成渝经济圈内的民族流动人口信息共享数据平台，保证彼此间基本信息共享。成渝经济圈内城市民族人口流动，相比一般的民族人口第一次流入城市，在信息录入方面存有很大的基础优势，流动人口中更多是城市之中世居型民族人口，其基本信息等都已经在当地城市信息平台系统中登记，也就不再需要流入地再一次的进行人口信息采集和录入。针对流动型民族流动人口群体依旧需要做好流出地与流入地之间的信息对接，通过基层政府督促相关流动人员在进入跨域流动以后在规定时间内去流动人口登记处进行报道，对各种数据进行核验，包括身份证信息、居住信息、工作情况等等。目前成渝地区跨区域建立了线上通川渝快办服务平台，通办范围从四川各市县直达重庆各市县，里面涵盖了各种基本公共服务，真正实现了线上办事的愿景，十分便民，有助于解放线下办事处窗口办事效率以及实现办事群众零跑腿。在成渝信息共享数据平台下，各部门应该不定时的组织进行相关数据比对，核对流动人口数据信息，为之后的跟踪服务与有效管理提供基本信息保障。

4.3. 社区治理

4.3.1. 多方协同治理

鉴于成渝经济圈的建设，城市之间民族人口的跨域流动给社区带来了较重的工作负担，积极发挥社区居民的主动性，在政府领导下，建立社区服务平台，并向社会购买社区公共管理服务项目，使社区内的民族流动人口享受到均等化基本服务，以达到减轻基层社区工作压力同时提高工作效率和服务[9]。在社区治理方面，坚持社区党组织核心领导，与社会组织、志愿组织、驻社区单位形成共同参与的社区治理机制。

4.3.2. 创新社区治理社会化工作方法

加快构建城市内的互嵌式民族社区[10]，比如重庆市江北区成功试点的一库二访三到四结合社区管理办法，做到团结各族群众，促进彼此交往交流交融。以及成都洗面桥社区的民族-高校模式的互嵌式社区治理，由市民宗局领头，带领成渝两城之间的示范性成功社区案例互相进行实地交流与学习，建立良好的学习交流氛围，积极探索社区治理新路径。针对社区内族际文化差异问题，鉴于在少数民族观念中，族群关系深刻且重要，除了政府的派出组织-街道办事处之外，通过联系民族群体中有威望的“调节人士”，并将其吸纳到社区的调节队伍中，使其成为基层工作者在与群众沟通中的桥梁。民族社区人员集中，所拥有的信仰、文化存在差异，相较于其他当地居民的社区更需要对应更高水平的治理。在治理语境下，情况更加复杂的民族社区需要更关注治理主体的结构，不再是以前单一政府主体管理的情景[11]。

4.3.3. 增进法治宣传

社区党组织领导，通过基层法治思想宣传提高民族流动人口的法治思维，在社区多引进法治讲座，同时在社会上寻求社会力量的帮助，组织法律援助进社区[12]，培养遇到问题依靠法律解决问题的法治思维。同时积极发动社区内教育素养较高的年轻一辈民族群众参与到社区治理中，主动承担起社区基层治

理工作,运用他们的网络能力和法律维权意识帮助完成基层普法。

5. 结论

习近平总书记在 2021 年中央民族工作会议上强调要促进各民族广泛交流交往交融。更要充分考虑不同民族、不同地区的实际。总书记的讲话是做好新时代民族工作的根本遵循,为推进民族流动人口融入城市指明了方向。成渝经济圈建设带来经济繁荣的同时也伴随着流动人口的不可逆转,更需做好城市民族流动人口管理工作,破除民族之间交往的障碍。

成渝经济圈的建设下,各民族自由流动是公民的正当权力,也是各民族追求现代化的必然结果,其伴随的大规模人口流动趋势不可逆转。要以双城经济圈建设为契机,深化民族工作合作,铸牢中华民族共同体意识,深化民族团结进步创建。争取川渝两地少数民族和民族地区与全国同步实现现代化。积极探索少数民族流动人口在川渝两地的服务管理,共享基础信息、对接各项服务,使城市散居少数民族工作更上新台阶。目前,成渝经济圈的线上建设川渝办一站式服务,已经为促进两城之间信息交流和个人、企业事宜办理打下了平台基础,对于大规模流动人口,其基本权益和社区治理都以信息平台为媒介,能更加方便成渝两城之间民族流动人口的跨域生活、工作等。在社区治理方面,结合线上线下两种管理方式把控好社会治理的基石,多联系民族群体中的“沟通者”,协同民族内部的力量共同治理社区,创新社区治理的方式方法,依法治理使城市民族工作制度化,继续优化成渝两城之间城市民族流动人口融入城市机制,加深民族流动人口与城市居民之间的交流,进一步促进各族群众之间交往交流交融。

基金项目

本项目得到西南民族大学研究生创新型科研项目(项目编号 YB2022374)资助。

参考文献

- [1] 宗会明,郝灵莎,戴技才.基于百度指数的成渝地区双城经济圈城市网络结构研究[J].西南大学学报(自然科学版),2022,44(1):36-45.
- [2] 淦宇杰,张龙龙.少数民族流动人口社会融合状况分析——基于 2017 年全国流动人口动态监测数据[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(9):10-21.
- [3] 朱军.城市少数民族合法权益保障研究述评[J].西北民族研究,2019(3):86-96.
- [4] 孔亭.铸牢中华民族共同体意识面临的挑战与应对[J].江苏大学学报(社会科学版),2022,24(2):33-43.
- [5] 方纲,林伯海.少数民族流动人口社会融合的动力与障碍——基于成都市的调查[J].西藏民族大学学报(哲学社会科学版),2019,40(5):99-105.
- [6] 冀慧珍.获得感:少数民族流动人口城市融入的标尺[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(2):40-47.
- [7] 谢健威.少数民族流动人口城市融入困境与对策[J].合作经济与科技,2021(17):26-27.
- [8] 李辉.少数民族流动人口的经济地位获得及其决定因素[J].西北民族研究,2020(3):121-127.
- [9] 李晓壮.中国流动人口社会融合实践模式及政策分析[J].国家行政学院学报,2017(4):110-115+148.
- [10] 杨风,陶斯文.少数民族农民工城市融入水平及影响因素的定量研究——基于 2017 年全国流动人口动态监测调查数据[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(11):1-9.
- [11] 单菲菲.城市多民族社区治理结构的演进特征与未来进路——L 社区的十年追踪研究(2008-2018 年)[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(5):187-195.
- [12] 吴雪,睢党臣.少数民族流动人口城市融入问题研究[J].西安电子科技大学学报(社会科学版),2019,29(1):26-31.