

城市少数民族流动人口问题研究

——以成都市为例

杨健吾

(四川省民族研究所,四川 成都 610031)

摘要:本文系作者就成都市少数民族流动人口问题的调查报告。文章概述了成都市少数民族流动人口的基本情况,指出其主要问题是盲流及其导致的犯罪,并总结了成都市有关部门处理少数民族流动人口问题的各种措施和经验。强调指出,西部散杂居民族地区城市民族工作应当妥善地处理城市少数民族流动人口的问题,以兴其利、弃其弊,促进西部民族地区城市社会的稳定、经济的发展和各民族人民的团结。

关键词:西部散杂居民族地区;城市民族工作;成都;问题;措施

中图分类号:D633;C91

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2002)07—0245—08

城市流动人口是社会学、经济学、城市学、人口学等许多传统学科研究的重要问题之一,也是民族法学这一新兴学科关注的重要问题。在四川省委政法处的大力支持下,笔者于近期对成都市少数民族流动人口的基本情况及其存在的主要问题进行了专题调查研究。调查主要以座谈、访问的方式进行,并查阅了有关的文献材料。在工作中,得到了成都市民委、中共成都市武侯区委统战部民族宗教科、成都市武侯区浆洗街街道办事处、洗面桥横街居民委员会有关同志的帮助。谨将调查材料整理如后,供研究参考,并望得到批评、帮助。

一、基本情况

成都市位于四川省中部、四川盆地西部和成都平原的中央,现辖锦江、青羊、金牛、武侯、成华、龙泉驿、青白江 7 区,温江、双流、大邑、郫县、新都、金堂、新津、蒲江 8 县及都江堰、彭州、崇州、邛崃 4 县级市。总面积 12389.6 平方公里。其中,中心城区面积 87 平方公里。

成都市是四川省会,全省经济、政治、文化的中心。作为西南的交通枢纽,成都公路四通八达,是全国公路密度最大的地区之一。全市现有国、省级公路 13 条共 798 公里,县道 106 条共 1790 公里,专用

公路 335 公里;成都至重庆、绵阳还建有高速公路,并已修通至乐山的高速公路;成都至上海高等级公路也正在修建中。成都的铁路运输也堪称便利,是宝成(宝鸡至成都)、成渝(成都至重庆)、成昆(成都至昆明)三条铁路干线的枢纽。还建有达成(达川至成都)线。市内还建有成灌(成都至都江堰市)、彭白(彭州市至白水河)两条小铁路,不包括专用线,总长达 250 公里。成都铁路局辖成都、重庆、贵阳、昆明、西昌 5 个分局。成都双流机场是中国西南最大的航空港和全国六大航空港之一,有定期航班从成都飞往北京、上海、沈阳、武汉、南京、广州、桂林、西安、长沙、兰州、昆明、贵阳、拉萨、重庆及省内的西昌、南充、达川等 30 多个城市,并开辟了成都至曼谷、新加坡、广岛、莫斯科等国际航线。

成都又是西南的邮电通信枢纽,是全国六大通信交换中心之一。至 90 年代中期,成都市城区电话程控交换机总容量已达 16.5 万门,区、县(市)市话交换机容量 1.66 万门,12 个县(市)全部实现市话自动化和长途自动拨号,与国内 20 多个城市建立了微波通信,与世界 180 多个国家和地区建立了国际直拨电话联系。

成都是我国西部一个多民族成份的特大型城

收稿日期:2002-03-20

作者简介:杨健吾,四川省民族研究所副研究员,西南民族学院法学研究所兼职研究员。

市。迄至 1999 年底,全市 19 个区(县、市),共有 45 个民族,990 万人口,每个区(市)、县域内都有少数民族。因此,成都又是一个典型的少数民族散杂居住的城市。其特点,可以概括为“多、少、散、高、大”5 个字,即少数民族成份多,人口少,居住散,层次高,影响大。全市有 44 个少数民族成份,人口共有 36000 多人,占全市总人口的 3.75%。全市少数民族 80% 生活、居住在城镇,20% 居住在农村。由于人口少,居住分散,没有一个少数民族聚居村,聚居街道也随着旧城的改造而不复存在,但成都市少数民族知识分子和知名人士多,他们与毗邻民族地区和海内外亲友有着天然而广泛的联系。因此,成都市少数民族的特点十分鲜明,可供法律人类学研究的选题、内容相当丰富。

值得注意的是成都市的周边环境。成都市所在的四川省,是我国西部一个典型的多民族人口大省。1997 年调整行政区划后,除去现隶属于重庆市、原川东南的酉阳、秀山、黔江、彭水、石柱等 5 个土家族、苗族自治县,四川省民族自治地方和国家规定按民族地区对待的县(区)仍多达 56 个,即甘孜藏族自治州、阿坝藏族羌族自治州、凉山彝族自治州、马边彝族自治县、峨边彝族自治县及金口河、仁和、米易、盐边、石棉、北川等 6 县(区)。这些地方面积为 31.54 万平方公里,占四川省总面积的 65.03%;总人口 659.67 万人,占全省人口的 8.08%。就民族分布的情况看,四川省是全国第二大藏族聚居区、最大的彝族聚居区和惟一的羌族聚居区。而在成都市的周边,有甘孜、阿坝、凉山 3 个少数民族自治州和马边、峨边两个少数民族自治县,共有 53 个少数民族成分。迄至 1999 年底,少数民族人口已达 456 万多人。少数民族居住的面积近 32 万平方公里。由于自然地理和社会政治、经济、文化的综合因素,使成都市成为了四川少数民族对外交往的首选之地和流出省外的必经之地,也是省外各民族人口流入四川的首选之地和主要聚居地。尤其特殊的是,成都建有通往西藏的主要空中桥梁,是西藏通往内地的东大门。1959 年 3 月达赖集团叛逃时,四川省参叛和被裹胁外逃的藏胞有 7000 余人,经过多年发展,目前在国外的川籍藏人已增至 21000 多人,加上近些年先后非法出境未归的 4000 多人,四川省在外藏胞已超过 25000 人,分布在 40 多个国家。如按藏族人亲属关系 1:7 来计算,涉及四川藏区 20 余万人,占全省藏族人口的 18.2%。这对全省藏区的影响是不可低估的。因此,驻成都的美国领事馆一直密切

关注四川藏区的经济、政治、文化、社会等方面的动态,使成都市的民族工作负有的政治任务更为重要。

从历史上看,成都就有悠久的对外交往史。由于所处的地理位置特殊,南来北往的客商,探亲访友的旅人,负笈求学的学子,外出做工的农民,都把成都作为他们奔赴全国各地的中转站。历代形成的商业传统,又使成都成为各地客商云集的我国西部最大的商业城市。早在宋代,成都已经形成夜市,被誉为“名都乐园”。一年一度的花市、蚕市、麻市、锦市、药市、扇市等市会,规模盛大,经久不衰,一直是川西地区农副土特产品和手工业品的交易中心。新中国建立以后尤其是改革开放以来,成都市商业贸易发展的速度不断加快,不但先后与昆明、南宁、石家庄、乌鲁木齐等国内城市结为姊妹市,还与法国的蒙彼利埃市、奥地利的林茨市、日本的甲府市、南斯拉夫的卢布尔雅拉市等城市结为友好城市。^[1]

成都市与各地的横向经济联系和协作也在不断发展。自 1978 年以来,成都市先后与省内的阿坝州、甘孜州、凉山州和云南省的楚雄、大理、文山等州及广西、西藏等地加强了经济协作。在西南,与各少数民族地区共完成各种经济技术协作项目 200 多项;仅省内三州,就完成 140 多项。成都市的各区(市)、县,都与阿坝州挂了钩。如,成都钢铁厂与阿坝州理县共同投资,联办年产 1200 吨硅铁的铁合金厂;成都罐头厂与阿坝州建设了苹果罐头厂;阿坝州与都江堰市联办了过磷酸钙厂;成都制革厂以技术入股的形式与云南德宏州瑞丽皮革厂和大理皮革厂联合办厂;成都电池厂与云南德宏州联办年产 1200 万只电池的电池厂,所产的“佛光”牌电池大量出口到缅甸等国;从 1994 年起,成都卷烟厂先后派技术管理人员 50 多人到西昌烟厂进行技术指导,传授管理经验,帮助该厂发展,并在西昌烟厂产品销售困难时期,将自己的拳头产品、省优质产品“白芙蓉”牌香烟 10000 箱给该厂,使该厂实现利税 1000 万元。1996 年,又在凉山州会理县投资 6000 万元建立烟叶烘烤线,为凉山州带来可观的经济效益,也为两地各人民群众的友好交往作出了贡献。

改革开放促进了各地区之间的联系和交往,也促进了人口流动。据成都市有关部门统计,至 1999 年,成都市每年流动人口已经超过 200 万;其中,少数民族约占 10%。少数民族主要来自省内甘孜、阿坝、凉山 3 个少数民族自治州和马边、峨边两个彝族自治县及川南苗族聚居的几个县,另有来自西北新疆、甘肃、青海、宁夏和西南云南、贵州等省区的维吾

尔、回、藏、彝、苗、瑶等少数民族群众。各民族流动人口进入成都的方式,因为从事职业的不同而有所区别:一般来说,经商者以个人或三五人结伴者居多,往往是其中的某一个人最先获得成都地区的商品信息,与当地市场情况比较分析之后,或一个人或几个人结伴抵达成都,从事买或卖的商业活动;从事企业经营管理、建筑施工监理等职业的少数人,也多是一个人或几个人结伴同行;进城务工则不同,往往是几人、十几人甚至几十人、上百人邀约同行,他们也往往是从当地某位先到过成都的乡亲口中得知信息(其中常常有夸大、虚假的成分),经考虑后认为能够挣钱,就相互邀约结伴同行;也有一部分人是经成都去当地的中介人组织前来的,中介者从中收取可观的中介服务费,务工者在其带领下结伴进城,这些人进城后基本是能够保证有活干,较自行前往者失业的风险更小;还有一些人则是在先到成都的亲友写信或捎口信回家叫其前往,邀约少数亲友结伴出发的;最后是盲流,或对成都情况茫然无知,或道听途说得到一些虚假的信息,因为家乡生活贫困,就三五邀约,不购票而混上火车,途中遇上同类者就结伴而行,往往是抵蓉时一行人已多达几十人甚至上百人。就是这样“八仙过海,各显神通”,一批又一批的各民族流动人口从四面八方涌入了成都。

进入成都的少数民族流动人口,男女比例大致为7:3,即男性要占大多数。这既与男性更能够承担艰苦繁重的劳动,更能够适应节奏更快的城市生活有关,也有各民族在男女社会分工上传统文化、习俗的影响。从年龄结构上看,各民族均以青壮年为主,18至45岁者要占到流动人口总数的80%以上。他们的文化程度普遍不高,多数人只上过小学(其中一些甚至连小学也未毕业),少数人只是过初中,极少数人是过高中,还有连小学也未上过者。这就是说,少数民族流动人口中,文盲和半文盲(尤其是后者)占有相当的比例。没有人对流动人口的文化程度进行过准确的调查、统计,笔者此次的调查因为缺乏条件也未能弥补这一缺陷,但有一点是可以肯定的:少数民族流动人口外出谋生的技能,是在他们进入社会以后,通过跟随长者和先行者的实践而逐步获得的;有些甚至是在进入城市后才逐渐掌握的。由于受文化程度的限制,他们的谋生和致富的渠道大大减少,多数人不得不从事那种不需要较多的文化知识和专业技能,只需要强健的体魄和吃苦耐劳的精神就可以胜任的体力劳动;少数有一些文化知识、头脑精明、善于学习者,或多方面筹集资金,以经

商致富;或拜师学艺,以专业技能谋生,从事驾驶、施工监理、修理、制造等一些知识含量较高、专业性较强的工作,从而获得比他们从事体力劳动的同胞高得多的经济收入。由于各自受教育程度和生活智慧的巨大差异,少数民族流动人口的经济收入的差异是非常悬殊的,呈现出明显的阶梯形结构:极少数人依靠长途和短途经商、创办、管理企业、经营餐饮业、作建筑承包商、劳务工头等获利较多的职业而致富;少数人从事制造、修理、驾驶、养殖等技术性较强的工作而获得较为丰厚的报酬;还有人靠沿街挨户收购并贩卖旧家具、旧电器、旧衣物等发了财;一些人进入了服务业,解决了自己的温饱并略有盈余;多数人则不得不从事挖土、搬运、建筑等繁重艰苦的体力劳动,以辛勤的汗水为自己和家人挣得一份维持生计的收入;还有一些人,则只能干那些城里人不愿意干的疏通管道、打扫公厕和公共场所、护理病人等较为肮脏的活路,不然,就只有流落街头、靠拾荒甚至乞讨为生。

各地的少数民族流动人口,在成都形成了相对固定的居住区域。一般来说,省内外的藏族群众,多选择在成都市西门外、南门外的一些价格低廉的小旅店,这里是甘孜、阿坝两州藏族抵蓉的入口处和交通要道,使他们进出成都较为方便;一些资金雄厚、已经在成都市租有铺面和摊位的藏族客商,则较集中地居住在甘孜州和阿坝州驻成都的办事处,其中一部分人也租借成都市民用于出租的房舍;北门的四星級宾馆西藏饭店,是少量富裕的来蓉藏族人员短期下榻之处;西南郊的拉萨宾馆和昌都宾馆,也是一些财力雄厚的藏族客商和旅游者的习惯居住地;西北各省区来蓉的少数民族流动人口,没有形成相对固定的居住区域,他们多数是根据各自的经济状况选择自己认为价格、条件相宜的旅店;也有一些人租借成都市民的私房;在成都居留时间较长的伊斯兰教信徒,会按照原有的宗教习惯到成都皇城清真寺礼拜;少数人因为经济困难,只得在火车站、汽车站和城乡结合部的一些地方露宿,他们主要是来自省内凉山州的一些彝族盲流人口。一般来讲,来自新疆、甘肃、青海、宁夏等的维吾尔、回、藏等少数民族,来成都是以经商为主。维吾尔族群众主要是出售羊皮和烤羊肉串及葡萄干、核桃糖等干果;有的人也做一些西北与西南相互短缺的物品生意,多以土特产品为主;还有一些人则经营餐饮业,如清真食品店、拉面馆等,多系中、低档餐馆;藏、回等民族主要出售虫草、贝母、天麻等药材和一些土特产品。各民

族经商者以男性为主,在蓉居住的时间视生意经营的情况而定,有的长达三至五年甚至更长。此外,西北各省区也有一些少数民族群众来蓉务工,但人数远较四川省内的少数民族来蓉务工者少。一般来讲,外省的少数民族来成都,要比省内的少数民族居留的时间长。因为路途遥远,旅费、时间等因素是他们不得不考虑的问题。这部分人多选择价格适当、地理位置较好、交通条件方便的旅店居住。因为有正当职业,有生活来源,只要经商依法纳税,遵守成都市市政管理部门关于维护市容市貌的有关规定,应当说,他们的活动是具有积极意义的。他们以自己精心的经营和勤劳的奔波,促进了商品的流通,活跃了成都市和他们的流出地的市场,方便了人民的生活,也为自己脱贫致富找到了门路。这部分少数民族流动人口存在的主要问题,是违反成都市市政管理的有关规定,如一些人随意占道摆摊设点,或推车流动叫卖,堵塞交通,影响市容。经多次规劝、教育、处理,各种问题仍有发生,给成都市的城市管理工作造成一定的压力。另外,一些人还有程度不同的偷税、漏税问题,给国家的税收造成损失,因为其流动性较大,税收管理有一定难度,这也是长期困扰成都市税务部门的问题;还有少数人,则有计划外生育的问题。

来自省内甘、阿、凉三州和省内其他一些地方的少数民族流动人口,主要以藏、彝、苗、回等民族为主。这些人来蓉大致可以分为四种情况:(1)经商。如,甘孜、阿坝两州的一些藏族,将当地出产的药材、皮张、手工艺品等运至成都销售;一部分人到成都批量购买工业品和百货,运回当地零售;凉山州的彝族、阿坝州的藏、羌、回等族,一些人带上土特产品到成都出售;还有一些人,则到成都市最大的旧货市场会府市场去收购旧货、旧衣等物,运回家乡销售,从中获取一定利润;来自川南的苗族,以妇女为主,主要是出售银质手工艺品,她们三五结队,沿街向行人兜售。(2)务工。如凉山州的彝族,阿坝州的藏、羌、回等民族,均有人到成都的一些建筑工地参加建设(多系从事技术含量很低的劳动);另有一些零星的少数民族流动人口,参加成都市的环卫、运输、输通管道等较为繁重、肮脏、城里人不愿意从事的体力劳动。(3)求医。藏、彝、羌、回、苗等民族均有。主要是一些在各地治疗有困难的病症,经当地医院医生建议转至成都治疗,只要能够筹措一定的经费,各民族均有患者在亲友的陪伴下前往成都,到四川省人民医院、华西医科大学附属医院等省内著名医院就

医。这部分人占少数民族流动人口的比例不大,每年大致在 1 至 2 万左右。(4)盲流。因为无正当的生活来源,他们中的一些人以流浪乞讨为主,另一些人则走上违法犯罪的道路。

一般来说,不管是来自何地,少数民族流动人口不会与政府及其主管民族工作的部门市民委联系,但一旦发生问题了,他们会主动向有关部门反映。刑事犯罪方面的问题,如被偷被抢被伤害等,他们会向成都市公安局及街道派出所反映;发生民事纠纷,如经济债务等方面问题,受到民族歧视的问题等等,则到市、区政府或民委反映。进城后他们面临的最大困难,一是就业问题;二是住房问题。前者,使他们面临饥寒之虞;后者,使失业者和盲流们不得不流落街头、车站等公共场所,而这两大问题,又是成都市的有关部门不能够彻底解决的。这将是成都市城市工作和民族工作长期面临的矛盾,也是笔者拟长期跟踪调查研究的问题之一。由于各民族传统文化和风俗习惯的显著差异,成都市的少数民族流动人口的服饰打扮、语言行为、生活习惯、处世方式等,都与成都市的汉族群众有较大的区别;加上传统的民族歧视的观念仍有残余,成都市的部分汉族群众对少数民族流动人口至今仍抱有偏见。多数人对少数民族流动人口采取的方式是敬而远之,尽可能地不与他们接触、交往;实在回避不了的,往往是两种情况:(1)表面敷衍、简单草率地办完要办的事后打发走人;(2)发生明显的民族歧视行为。这在少数民族流动人口住宿就餐等方面表现最为突出。近些年,成都市多次发生一些旅店拒绝少数民族流动人口入住的事例。一些旅店往往以“客满”、“另有预定”等借口,拒绝少数民族入住。原因是既嫌其肮脏,担心影响汉族客源;又担心其酗酒闹事,使旅店经济受损。还有的旅店,对汉族旅客实行打折优惠,知道是少数民族,就拒绝打折。这类情况,也发生在来蓉出差的四川三州的少数民族干部身上,就连原四川省民委副主任周礼成同志(羌族),也有过亲身体会。为此,四川省民委和成都市民委多次收到投诉、反映,进行过多方面的工作,但类似情况仍有发生;一些居民出租的房舍,也不愿意租给来蓉的少数民族。

在少数民族流动人口内部,也存在一些个人或集体的矛盾与纠纷。这在各民族中的表现有所不同。一般而言,彝族流动人口中仍然存在强烈的家支观念和地域观念。在凉山老家的各家支间的矛盾和纠纷,有时会在流入成都的彝族流动人口中有所反映。其基本规律是:同一家支的人,在经济活动中

相互支持,打工和参加各种劳务活动也相互关照,本家支的人会相互偏袒。但如果是彝族流动人口与其他民族流动人口和成都市的汉族居民发生矛盾,他们往往会不问是非曲直就支持本民族同胞。藏、羌、回等民族流动人口中也有类似情况。但他们没有家支观念;一些人地域观念,一些人连地域观念也没有。各民族流动人口中偶尔会因务工、经商等活动发生矛盾、纠纷,但从近20年的情况看,一般的矛盾和纠纷并不激烈,规模也小,给地方政府部门造成的压力也不大。令各级政府头痛的,倒是少数民族流动人口与成都市汉族居民的关系问题。

至于少数民族流动人口与成都市的汉族居民和汉族流动人口之间的通婚,在通常情况下很少发生。这不但有经济条件、户口管理、语言障碍、民族习惯等多方面的复杂原因,还有思想观念的问题。在这一点问题上,各民族传统的民族内部通婚的观念仍然占有牢固的地位。包括汉族在内的各民族的大多数人,至今仍然将民族内部的选择作为通婚首选的基本条件之一。信奉伊斯兰教的回、维吾尔等民族,还将宗教信仰列为婚姻的标准之一。这种在全国各地习见的现象,在成都市的少数民族流动人口中也是一样的。当然,这些年也有少数民族流动人口与成都市居民或汉族流动人口通婚的实例,但其占少数民族流动人口的比例,远不到1%,其影响是微不足道的。少数民族流动人口的宗教信仰主要是藏传佛教、伊斯兰教和原始宗教,也有一些汉族民间信仰的影响。从近20年的情况看,成都市的少数民族流动人口基本上没有因为宗教信仰的问题与成都市的汉族居民发生纠纷;少数民族流动人口内部也基本上没有因为宗教信仰的不同而发生矛盾。20世纪90年代初,四川美术出版社因为出版《脑筋急转弯》一书,引起西北一些省区穆斯林群众游行抗议示威,成都市少数回族群众和流动人口中的穆斯林曾参与抗议,但基本上未影响本市正常的社会生活秩序,后经中央、省、市有关部门同志多方面做工作,事态很快平息。这一事件造成了重大的经济损失,但坏事变好事,对成都市民和有关部门都进行了一次生动的党的民族、宗教政策的教育。

少数民族流动人口在成都的经济活动,因为从事行业的不同而在权益的保障上而有差异。一般来说,从事经商者的利益有较好的保证。因为他们贩卖的,多是经过长途运输后达到成都的一些民族地区的土特产品,购买者或是批发后再出售,或是自身所需,都是从需要出发,精明的商人们会制定能够使

自己盈利的价格来保证自己的利益;购买者可以讨价还价,但不会因为卖主是少数民族就欺负他们。商人们受骗上当的机会也是有的,但原因不在于他们是少数民族,而是因为对市场情况估计错误、信息不灵、进货渠道不畅、少数人不针对任何民族而实行的价格垄断、商品运转途中受损、积压过程中发生霉变、被盗、少数商品适应面窄等等。他们在成都批发工业品和百货等,也不会有人因为他们是少数民族就故意杀价或刁难。其他行业则和经商者有差异:经营企业的管理者和从事建筑业的施工监理(俗称“包工头”),会因为少数民族而减少很多机会;大多数的打工者,都有过在求职过程中因为少数民族而遭到婉拒的经历;一些人则不得不从事比城里人和汉族流动人口的务工者更为艰苦繁重的体力劳动。这既有传统的民族歧视观念的残余影响的原因,少数人因为看不起少数民族而不愿意给他们提供就业机会;也有一些人因为担心和少数民族打交道而发生意料不到的矛盾和纠纷,使自己的利益受损甚至人身安全受威胁的因素;当然,更多的原因在于少数民族流动人口自身,他们中多数人自身文化素质较差,又无一技之长,不符合绝大多数招聘单位对人员需求的起码要求,当然不会有职业介绍的中介机构愿意为之推荐就业的岗位(事实上,他们能够胜任的工作岗位也相对较少),而没有人牵线搭桥,在近些年社会严峻的就业形势下,他们获得的机会就很少很少了,许多人多方奔走却四处碰壁,最后不得不满怀失望返回原籍或另走他乡。不过令人欣慰的是,在同样的工作条件下从事同一工作,少数民族流动人口一般不会因为自己的民族成份而获得比汉族同胞更少的报酬。这应当被看作是市场经济条件下社会主义民族平等的关系的一种体现。

由于经济收入存在着巨大的差异,少数民族流动人口除了维持在城里的基本的生活所需,汇回或带回家乡的资金也有很大的差异。据粗略的估计,多数人一年能够带回家的资金不会超过3000元,在1000至2000元之间徘徊的,要占在城市里整年从事体力劳动者的多数;有一技之长者,每年带回家乡的资金要大大超过从事繁重的体力劳动者,大概每年可达10000元甚至更多;经商等上文提及的那一类少数人,每年赚下的利润就更为丰厚了,但他们之间差异甚大,从几千元至几万元、几十万元不等,而带回家乡的却不多,更多的,投入了“钱生钱”的反复运作之中;至于每年只能从业数月甚至长期无法或不愿就业者(这些人在少数民族流动人口中的比例,大

致在 20%左右),自己的温饱尚未能解决,当然更谈不上挣钱回家供老抚幼了。如果要谈到他们对家乡的贡献,应该说,最直接的有 3 点:(1)他们的外出为农村剩余的劳动力解决了出路问题,有利于农村传统产业结构的改变;(2)他们寄回的资金使家庭收入显著增加,有利于家庭的脱贫致富;(3)他们寻找到的新的致富门路和带回家乡的新观念、新技术,对家乡贫困面貌的改变有重要的促进作用。而从长远看,少数民族流动人口不断进入城市,对他们开阔眼界,增长见识,锻炼能力,提高素质,都大有好处。这种好处不但明显地体现在流动人口自身上,也通过他们直接影响他们的家人、亲友、乡亲、同胞,从而从多方面促进少数民族的进步、繁荣。

少数民族流动人口进入成都后,其原有的生活方式和行为准则与城市生活方式形成了巨大的反差。这在很大程度上是和他们和成都市的居民、旅馆、餐厅、娱乐场所、街道交通、城市管理等诸多方面产生矛盾冲突的重要原因。比如,法制观念的淡薄是少数民族流动人口普遍存在的严重问题。他们中的多数人,进城后不了解城市管理的各种法律法规,只是凭自己原有的是非观念和道德标准规范自己的行为。这就必然和城市生活方式产生冲突,致使诸如乱摆摊设点、无证经营、贩卖管制刀具等等现象屡有发生,多次引起矛盾和纠纷。又如,各民族的生活习惯不一样,有些行为和成都市民的日常行为准则也大相径庭。这就难免产生纠纷。再如,少数民族流动人口中,一些人的生活缺乏计划性、合理性,一个人辛辛苦苦挣下几个钱,三亲四故均来伙吃伙喝,三下五除二,很快就花得一干二净,自己不能维持温饱。凡此种种,都是少数民族流动人口进城后普遍产生的问题。经过一段城市生活的磨练和熏陶,一些人会放弃原有的生活习惯,逐渐与城市生活方式相适应。也正是这些最先改变自己的人,成为了少数民族流动人口的榜样,使他们能够逐步在城市生活的节奏中悄悄地发生变化,下意识地改变一些家乡的传统习俗,从观念到行为都和现代城市的生活方式大体上一致。

总的来看,少数民族流动人口活跃了成都市的经济,促进了地区的交流,增进了各民族的相互了解,开阔了少数民族群众的视野,对落后的民族地区的经济发展和进步都有积极的促进作用,有利于各民族共同进步和共同繁荣。但同时,大量的少数民族流动人口也给成都市的城市管理,包括交通、住宅、入学、城建、治安、通讯、卫生、计划生育等

各方面工作形成冲击;尤其是无业的盲流人员的活动,给成都市的社会治安带来了较大的压力,造成诸多矛盾。各民族群众在观念、语言生活习惯等方面的差异,也直接影响到民族之间的交往和团结。这既有如前所述的少数民族流动人口自身的原因,也有成都市的一些居民和城市管理、服务部门的有关人员思想认识和措施的问题。如何有效地发挥少数民族流动人口对城市社会经济文化发展的积极因素,克服其消极影响,是成都市各级政府和有关部门一直不断努力以妥善解决的问题。

二、成都市有关部门处理少数民族流动人口问题的各种措施

少数民族流动人口进城数量日益增多,时间持续不断,给城市提出了市场问题、政策问题、市民接受能力问题、风俗习惯问题、社会治安问题、城市管理问题等一系列严峻的挑战。对此,中共成都市委和市政府十分重视。认为,如何做好为外来少数民族服务和管理工作,已经成为城市民族工作面临的重要课题,也是城市民族工作不可分割的重要部分。这项工作不仅具有城市工作的一般规律,还有民族工作的特殊规律,有其特有的敏感性、复杂性、长期性、群众性。为此,成都市委和市政府明确提出了“三个服务”——为本地少数民族服务,为外来少数民族服务,为少数民族地区服务,以之为指导思想,加大城市民族工作的力度。由成都市人大常委会讨论通过,经成都市人民政府批准实施的《成都市城市民族工作条例 实施办法》,更是明确规定:“各民族公民要互相尊重,互相学习,互相帮助,自觉地维护祖国统一、民主团结,社会安定,促进共同进步”。(第六条)“任何单位和个人应当尊重少数民族的风俗习惯、宗教信仰,不得因风俗习惯和宗教信仰不同而歧视少数民族。”(第七条)“各级人民政府有关部门对进入本市兴办企业和从事其他合法经营活动的外地少数民族人员,应根据情况提供便利条件,予以支持。各级人民政府有关部门和单位要加强对少数民族暂住人口的教育和管理,保护其合法权益。本市公民和各类服务性单位,要尊重他们的生活习俗,做好服务和管理工作。”(第十九条)并规定:“进入本市的少数民族流动人口必须自觉遵守国家的法律和本市的各项规定,服从当地人民政府有关部门的管理。”

具体的工作任务当然首先需要由民委来完成。从 1988 年起,成都市委首先选择了有 38 个民族成分、少数民族人口占人口总数 10% 的武侯区浆洗

街办事处作为试点,建立成都市第一个民族团结协调小组。该辖区内,有西南民族学院、西藏自治区驻成都办事处、西藏军区驻川办事处、甘孜州驻成都办事处等少数民族人口较多的单位;也是少数民族流动人口较多、来往频繁的地区。据统计,仅甘孜州驻成都办事处,每年接待来往食宿的少数民族就多达11万多人次。协调小组的职责,一是负责向本地区的干部群众宣传党的民族政策;二是组织干部群众学习马克思主义民族观和党的民族政策、法律、法规;三是协调关系,排解民族间的纠纷,处理突发事件,防止矛盾激化;四是掌握流动人口中少数民族盲流人员动态,研究分析问题,及时反映情况,针对问题做好工作。协调小组由武侯区浆洗街办事处党工委书记担任组长,民族工作任务较重的单位派出兼职领导干部13人为组员。浆洗街增派了少数民族干部(其中办事处2人,派出所3人),甘孜州驻蓉办并抽调专职公安干警5名,组建了甘孜州驻蓉派出所。协调小组在辖区内先后开展了形式多样的宣传活动。如,“举办贯彻党的民族政策,建设民族团结文明辖区专题讨论会”,开展“文化一条街”联欢活动,播放“民族之鹰的摇篮”专题录像片,通过广播、电视、板报等形式宣传《城市民族工作条例》,举办“民族知识抢答竞赛”等等。他们不仅面向本地各少数民族群众,还面向全体市民和外来流动人口。为此,小组调动各方面的力量,汇集了宣传、教育、协调关系、提供方便、保护合法权益等多种功能,全方位地开展民族工作。如,在他们的支持下,接待外来少数民族任务较重的甘孜宾馆等单位,开展了岗前培训,要求每个职工上岗前,对少数民族风俗习惯、宗教信仰、生活方式等要有详细的了解,不允许有任何伤害少数民族感情的语言和行为。浆洗街办事处的个体劳动者协会,还对700多名个体业主进行了不欺骗少数民族、尊重少数民族风俗习惯的教育;要求对个别酒后寻衅闹事的少数民族采取克制、冷静的态度,不扩大事态。

浆洗街的作法受到成都市政府的高度重视。1992年,市政府决定在全市5个城区推广浆洗街民族团结协调小组的经验,并将其列为市政府1992年一级目标管理。经过几年的努力,目前成都市已建立了民族团结协调小组24个(城区23个,郫县一个);仅武侯区就建立了民族团结协调小组12个,民族宗教工作联络网点205个,联络员216人。中共四川省委也十分重视成都市的这一经验,早在1993年8月,就成立了以省委常委史志义同志(彝族)为

组长、有成都市和甘孜、阿坝、凉山三个少数民族自治州的领导同志及省市有关部门负责同志组成的“四川省各民族友好往来服务管理协调小组”。省市领导还提出了成都市武侯区与凉山州昭觉县加强友好往来的意见。武侯区和昭觉县先后组织有关人员到对方实地考察。考察后认为,双方友好往来,可以在经济上相互支援,文化、人才上相互交流,资源优势互补,技术管理协作,实现共同发展。经过几年的交往,双方在思想上沟通,感情上融洽,工作上协作,经济上联合,既支援了民族地区经济发展,又促进了武侯区社会环境的安定。自双方友好往来后,昭觉县在当地办了盲流人员学习班,加强了对盲流人员的教育,昭觉县盲流再也不到武侯区滞留、闹事,使该区城市管理和社会治安工作的压力大大减轻。

为了帮助来蓉的少数民族商人更好地开展商业活动,武侯区浆洗街党工委、办事处决定将武侯横街和洗面桥横街规划建成“民族用品一条街”,为少数民族地区和来蓉的少数民族商人经商、办企业提供窗口,提供服务,提供优惠政策。办事处组织协调工商、税务、公安、城管、卫生等部门,集中到民族用品一条街现场办证、办公,提供一条龙服务。并规定,凡纳入民族用品一条街规划和管理的商家,实行定期定额纳税制,税赋从轻,给予优惠扶持政策。甘孜州驻蓉办事处经营州内产品,需要破墙开店,按有关政策规定是不允许的,对浆洗街办事处和街道工委负责人和行政办公室的同志四方奔走协调,及时解决了这一难题。目前该店经营情况良好,对办事处对他们的破格照顾十分感激。

为了方便来蓉就医的少数民族病人,成都市有关部门做了大量工作。其中不乏感人之事。如,地处华西医大附属医院隔壁的小天竺街办事处的人防旅馆,是来蓉就医的少数民族病人和亲属食宿人数较多的旅馆。该馆工作人员对来往的少数民族病人热情周到,问寒问暖,千方百计地为他们提供方便,主动为少数民族重病患者起早挂号、熬药、煮饭、送水,为他们排忧解难。许多少数民族患者病愈离蓉时,对旅馆工作人员依依不舍,有一名藏族病人病愈返乡时,专程到小天竺街办事处,请领导为他主持召开感谢会。在会上,他向工作人员献上洁白的哈达,表达他由衷的感激之情。

对于少数民族盲流人员,成都市有关部门强调要注意掌握第一手材料,积极总结推广成功的经验,分析研究并解决现存的问题。市内各公安派出所、街乡党(工)委及民族工作网点相互配合,对流动人

口居住的重点区域,增派巡逻人员,加强社会治安管理。一旦发现盲流人员滞留市内,马上进行思想工作,动员其返回家,或请他们到本地派出所办理暂住户口。经整理整顿,少数民族盲流人员引发的社会问题较前几年高峰时期显著减少。

总之,为了妥善解决少数民族流动人口进城以后出现的种种问题,成都市的各级政府、街道办事处、居民委员会和公安、武警、交通、城市、卫生、工商、税务等有关部门,做了大量的艰苦细致的工作。他们的努力取得了显著的社会效果。目前,成都市的社会秩序稳定,少数民族流动人口与城市居民之间没有发生较大的冲突;流动人口犯罪的趋势被遏制,一些长期遭受盲流侵袭的地区,居民逐渐有了安全感;少数民族流动人口的经商、办企业的活动,在成都市有关部门制定的优惠政策的支持下进一步发展;能吃苦耐劳、有一技之长的少数民族务工人员,继续在各自的工作岗位上辛勤劳动;成都市各区、县与民族地区结成对子的友好关系在稳步发展。当然,前述的各种问题仍然不同程度地存在,而且在短期内不会消失;新的问题还可能出现。如何有效地发挥少数民族流动人口进城以后的积极作用,克服这一现象存在的种种弊端,将长期成为成都市城市工作和民族工作需要不断努力去解决的艰难问题,也是民族法学者应当继续关注和研究的重要问题之一。

三、余论

国家实施西部大开发战略,使西部地区各民族人民有了前所未有的历史发展机遇。而众所周知,西部的发展首先需要的是良好的社会环境和稳定的社会秩序。这是民族法制建设面临的首要问题。西部散杂居民族地区在西部开发中作用重大,而这一地区城市众多,各城市需要解决的问题不尽相同。即使是各城市都存在的流动人口的问题,其具体情

况也多有差异。妥善地处理城市少数民族流动人口的问题,以兴其利、弃其弊,对西部社会的稳定和经济建设的发展,具有至关重要的意义。在这一点上,西部各城市民族法制建设面临的任务和城市民族工作需要解决的问题具有共性。我认为,成都市有关部门处理少数民族流动人口问题最为值得重视的经验是,坚决贯彻社会主义法制原则,以保障和促进社会的稳定,人民的安宁,经济的发展为其工作的根本宗旨。这使他们能够纠正各种认识偏差,排除各种错误干扰,在工作中取得显著的成绩;能够得到包括少数民族流动人口在内的各民族人民的拥护,为西部散杂居民族地区城市社会的稳定,经济的发展,各民族的友好往来和亲密团结作出巨大的贡献。这是我在调查研究中最为深切的感受。我深信,在今后的工作中,成都市有关部门的同志一定能够继续坚持社会主义法制原则,同时认真贯彻执行党的民族、宗教政策,为城市的繁荣发展,竭心尽智,为少数民族流动人口排忧解难,在西部大开发的历史进程中作出新的贡献。

附记:笔者的此次调查,得到四川省民委马勤安、荣跃泽仁、汪绍琴,成都市民委阿的鲁曲,中共成都市武侯区委统战部张远熔,中共成都市武侯区浆洗街街道工委黄忠等同志的热情帮助。成都市公安局武侯区分局浆洗街派出所的干警和武侯区洗面桥横街居委会的同志参加了调查座谈会。初稿完成后,马勤安同志认真审阅,提出了很好的修改意见。附记于此,谨向所有提供帮助的同志表示真诚的谢意。

参考文献:

[1]成都大词典[Z].四川辞书出版社,1995.

(责任编辑 王允武)

Abstract: Standard ethnic legal documents are the basic materials constituting the origin of ethnic laws in our country. The forms and origin of our ethnic laws are not complex, but the ethnic legal documents enacted, promulgated and enforced by different state organs cover a large quantity and involve in wide contents. So it is necessary to develop the research and arrangement! of the standardization and systemization of standard ethnic legal documents. On the basis of jurisprudence theory and according to the reality of national legislation in our country, the paper carries out wide positive study and discussion on the concept of the standardization and systemization of standard ethnic legal system and the necessity, contents, ways and methods and meaning of the work.

On Strengthening Law Enforcement of System of Regional National Autonomy CHEN Mao - xuan (143)

Abstract: This thesis analyzes the characteristics and principle of the law enforcement of system of regional national autonomy and points out that the main difficulties facing it are poor acknowledgement, incompleting system set, insufficient material guarantee and unqualified law enforcement officials. So we should strengthen propaganda of involving legal institution, develop legal sense of the masses, train law enforcement personnel in minority areas, improve the material condition of law enforcement agency of minority areas, perfect the supervisory system of law enforcement and adopt equity jurisdiction in law enforcement to realize the systematization of theory and standardization of system of adaptive rights of law enforcement in minority areas and make it become a regular practice.

Research on Positive Problem of Case of Interpretation of Law of Regional National Autonomy ZHOU Wei (150)

Abstract: Although the cases of the interpretation of the system and law of regional national autonomy provided in constitution offered by Commission for Legal Affairs of the Standing Committee of the National People's Congress, the organ interpreting law of regional national autonomy without constitutional right, are legal interpretation not provided by constitution, they are still living interpretation cases. Experiencedly describing the position, quality and effect of these interpretative cases and analyzing their real position and influence in the enforcement of law of regional national autonomy can help us understand the process of the enforcement of China's law of regional national autonomy and the actual situation of China's interpretative system of constitution and laws. The methods, procedure and force of these cases of living interpretation of constitution will still exist until the establishment of standard interpretative system of constitution and laws. Studying these living interpretation of constitution is one of the significant parts of the study of the enforcement of law of regional national autonomy and of the reality of the system of legal interpretation, and it also help us understand the actual situation of law enforcement and the present situation of interpretation of law in China.

Protection of Ecological Environments in National Autonomous Regions ZHANG Xiao - hui, WANG Qi - liang (170)

Abstract: This paper is a general research on the history, present situation and problems of ecological environment protection of Autonomous Prefecture of Xishuangbanna and its emphasis is the description of facts instead of the author's criticism. The paper is divided into four parts: firstly it introduces the general situation of ecological environment of Xishuangbanna and generalizes the change of the ecological environment there. Secondly, the government and ecological environment protection, government's attitudes to ecological environment protection, establishment of local environment protection organs, relevant local environment protection legislation and law enforcement, main work of authority of prefecture preserves, direct influence of financial condition of local government on ecological environment protection. Thirdly, residents and ecological environment protection, life-style of the residents and ecological environment protection, national culture and ecological environment protection, the economic situation of the residents and ecological environment protection. Fourthly, the conflict between survival and ecological environment protection.

Protection of Human Rights of Minority Nationalities in China LIU Quan - sheng (196)

Abstract: Problem of human rights is a complex and delicate problem in modern countries and international relationship, especially the protection of human rights of minority nationalities has attracted wide attention of the international society and all the countries. China is a unitary, multi-national country, so our Party and central government have been attaching great importance to national problem and not only adopt correct national policies, practicing regional national autonomy, but also lay down a whole set of legal systems conforming to the situation in our country to protect human rights of minority nationalities. From the historical development of problem of human rights of minority nationalities, the paper defines the political basis, measures, ranges, contents and existing problems of protection of human rights of minority nationalities and suggests to promote the protection of human rights of minority nationalities according to developing socialist democratic politics and accelerating the development of economy and society.

Fair Competition Principle among Specially Protected Minority Nationalities and in Minority Areas ZHENG Xian - fang (210)

Abstract: Under the background of our market economy and WTO entry, fair competition principle among specially protected minority nationalities and in minority areas plays a very significant role in protecting the lawful economic rights and interests of minority nationalities in our country and developing economy of minority areas. However, it is very difficult to cognize and master the principle in the practice of national economic law, so this paper analyzes some basic problems of the principle.

Right to Education of Our Minority Nationalities and Assurance of Their Rights and Interests PAN Gao - feng (213)

Abstract: Right to education of minority nationalities is right of development of citizens ensured by constitution and laws. How to accomplish the equality of right to education of minority nationalities influences not only the development of minority nationalities but also the advancement of the state and the society. After the founding of new China, although our education for minorities has made great achievements and the right to education of minorities has developed greatly, we should notice that in some fields and some aspects right to education of minority nationalities can not be fully ensured. How to effectively accomplish right to education and how to ensure right to education deserve exploitation and consideration. On the basis of the actual situation of right to education of minority nationalities, the author affords his own opinions and thoughts on how to ensure the achievement of right to education.

Custom Law and Legal Construction in Development of Western China GOU Zheng - jin (229)

Abstract: In great development, legal construction in western areas should respect to some extent the popular west custom law and afford objective and fair analyses to it. Taking advantages of the cooperation of state law and custom law, strengthening legislation in west development and improving legislative quality play significant roles in the quick and lasting development of west areas.

A Survey of the Problem of Floating Minority People in Cities YANG Jian - wu (245)

Abstract: This paper is a survey of the problem of floating minority people in Chengdu. It narrates the basic situation of the floating minority people in Chengdu and points out the main problem is blind flow and crimes caused by it. It examines the measures and experience of concerning Chengdu organs dealing with the problems of floating minority people. The paper emphasizes that urban national work in west areas where minority people live as scattered members or in mixed communities should reasonably deal with problem of floating minority people in cities, taking its advantages and avoiding its disadvantages, to promote the stability of urban society, economic development and the national solidarity in west nationality regions.

Comparison between the Characteristics of Traditional Chinese and Western Laws and Culture YAO Yan (257)

Abstract: Characteristics of traditional Chinese and Western laws and culture cover many ranges and this paper only compares codes of ethics of traditional Chinese laws with the religious tradition of western laws. The author affords the comparison and narration from the process, origin, manifestation and criticism of the ethics and religious tradition and reveals the differences of traditional culture originating from different civilizations.

English Editor HUANG Li