

疆也有不同途径，如以少数民族师生为主体的和田师范专科学校，从 2005 年开始扩大内地招生规模，至 2015 年扩展到 15 个省市区，汉族学生从最初不足百人扩大到了二千多人（在校生的 25%），其中 60%为内地学生。各民族学生混班、混住、互学语言，交往交流中增进了友谊。2010 年以来培养的内地生源毕业生中 90%以上留在了南疆乡镇以下基层工作，其稳定性远高于从内地招录来和田工作的高校毕业生。

三是注意“嵌入”的方向性，不能脱离大的社会文化环境。在南疆这种民族人口单一化程度很高的区域，各民族的相互嵌入所带来的社会交往、文化影响都不可能是均等的，地方文化的深厚影响不可忽视。在倡导各民族交往交流，促进相互了解彼此接纳的进程中，对地方文化的尊重、吸纳据重要位置。不能为倡导一致性压制多样性。

四是重视“嵌入”的目标性，促进各民族正向的交往交流交融。建构相互嵌入式社会结构与社区环境，要从长远着眼，避免短视行为、形式化倾向。政府在建构过程中起主导作用，“既不能无视民族共性放弃引导，也不能超越历史阶段、忽视民族差异用行政手段强行推进。”政府在保障房的分配中可以有计划地调节住房者民族结构。但由于保障房旨在保障低收入群体的住房，必须遵循保障房的分配原则。如果为了调控人口结构而忽视保障房的经济保障要求，采用民汉不同标准享受国家保障房政策，可能会引发新的不满情绪。

【论 文】

乌鲁木齐市建设嵌入式社区环境的政策实践调查¹

李晓霞²

乌鲁木齐市是一个多民族城市，据 2010 年人口普查，共有 53 个民族成分。2015 年全市有 266.83 万人，人口最多的几个民族分别是汉族（197.36 万人，占总人口的 73.97%）、维吾尔族（34 万人，占总人口的 12.74%）、回族（24.42 万人，占总人口的 9.15%）、哈萨克族（6.38 万人，占总人口的 2.39%），其他民族有 4.67 万人，占总口的 1.75%。³乌鲁木齐市辖有 7 区 1 县，天山区、沙依巴克区通常称老城区。近些年，尤其是 2009 年乌鲁木齐“7·5”事件后，乌鲁木齐市人口“因族而聚”现象加剧，形成所谓的“南维北汉”格局，受到政府及社会各界的广泛关注。

2014 年 5 月，习近平总书记在中央第二次新疆工作座谈会上提出：要加强民族交往交流交融，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境。新疆维吾尔自治区党委决定，“采取经济补助，环境优化，教育资源倾斜等办法”，建立各民族互相嵌入式的社会结构和社区环境，让各族群众在共同生产生活和工作学习中加深了解、增进感情。乌鲁木齐市在此方面进行了大量的政策实践工作，本报告的基本资料来源于 2013 年到 2016 年的数次调查。

一、乌鲁木齐市民族人口空间分布的变化

¹ 该报告为新疆维吾尔自治区社会科学基金项目“新疆民族工作现状调查研究”（2015AMZ010）、国家民委监督司课题“新疆推动建立各民族相互嵌入式社会结构和社区环境的政策实践”阶段性成果。

² 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。

³ 据 2016 年乌鲁木齐市统计年鉴。



乌鲁木齐市民族分布的现状是历史的延续。20世纪20年代，乌鲁木齐（时称迪化）以南南城墙为界形成“一城两区”，城垣内的汉社区和南关以维吾尔族、回族为主的穆斯林社区。抗日战争时期，不少汉族人口进入南门以南的区域居住，这里由少数民族高度聚居逐渐转向民汉混居转变。1949年，乌鲁木齐市有10.77万人，其中汉族人口占62.8%，维吾尔族人口占17%，回族人口占18%。汉族居民分散于全市各街巷，维吾尔族、回族居民多围绕在自建的清真寺周围居住形成聚居区。当时的市区仅限于现在的天山区和沙依巴克区。

20世纪50年代后，乌鲁木齐城市空间主要向北扩展，城市南部迁入或新建许多行政、企事业单位，加之多年实施单位分房制度，南门以南多民族分布格局进一步固化。改革开放以后，一方面随着城市持续扩展、人口移居频率提高，各民族混居现象更为普遍；另一方面受单位大院减少、农村人口不断流入城镇、居民自主购买商品住宅等因素影响，局部区域出现明显的单一民族人口聚居现象，尤其是城南部分区域，民族人口构成及分布在发生变化，维吾尔族人口数量及比重在持续上升（参见表1）。1987年，天山区13个派出所辖区中，汉族人口比重高于80%的有8个，低于50%的有3个。2010年，天山区18个街道（片区管委会）中，汉族人口比重高于80%的有5个，低于50%的有8个，最低的如二道桥管委会，3万人口中汉族人口占18.2%，而当年天山区的汉族人口比重为60.9%。

表1 乌鲁木齐市天山区某街道办事处各民族人口结构的变化 (%)

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2003年	2015年
总计(万人)	2.72	3.07	3.96	3.62	4.68	5.71	6.01	6.00
汉	67.5	64.3	61.5	57.9	57.7	57.2	51.5	44.8
维吾尔	22.8	26.0	27.4	30.8	29.0	30.2	37.7	45.5
回	4.8	4.2	5.1	5.6	6.0	6.0	4.9	3.5
哈萨克	2.5	2.8	3.3	2.7	4.0	3.5	3.5	3.8
其他民族	2.5	2.7	2.7	3.0	3.3	3.0	2.5	2.4

资料来源：2003年以前的数据为当地派出所2004年提供，2015年的数据为天山区提供。

2009年乌鲁木齐市“7·5”事件后，城市南部区域维汉人口构成变化的速度加快，相对隔离状态加深并显性化。1996年到2009年的13年间，天山区人口中汉族人口比重由69.9%变为64.2%，下降了5.7个百分点；维吾尔族人口比重由17.2%变为23%，上升了4.8个百分点；而在2009年到2015年的6年间，该区汉族人口减少了6.2个百分点，维吾尔族人口增加了7.8个百分点。仅从常住人口数量看，与2009年相比，2015年天山区（57.36万人）的汉族人口减少2.14万人，维吾尔族人口增加5万人，其他少数民族人口减少0.62万人。同时，大量流动人口的选择性入住更加剧了局部区域的人口结构变化。在天山区南片区域的110个社区，常住人口21.92万，其中汉族占41%，维吾尔族占49.3%；流动人口23.16万，其中汉族占18.8%，维吾尔族占71.5%（参见表2）。

表2 乌鲁木齐市天山区常住及流动人口的民族构成

	常住人口				流动人口			
	合计(万人)	汉(%)	维(%)	其他(%)	合计(万人)	汉(%)	维(%)	其他(%)
2009年	55.01	64.23	22.99	12.77				
2015年	57.26	57.97	30.83	11.19	35.5	28.73	60.85	10.42

¹ 参见黄达远：《乌鲁木齐市城市社会空间演化及其当代启示》，《西北民族研究》2011年第3期。



其中：南片区	21.92	40.97	49.29	9.74	23.16	18.81	71.51	9.68
--------	-------	-------	-------	------	-------	-------	-------	------

资料来源：2016年11月天山区相关部门的汇报材料。

二、影响居住格局的因素分析

乌鲁木齐市南片区聚族而居的现象，除历史因素外，多数是自然选择的结果。聚居程度较高的区域，能够提供适应本族群众需要的社会环境、就业环境，满足生活需求的消费环境、文化娱乐环境，也便于培养子女的民族认同感。但单一民族成员的聚族而居，自然形成与他族的相对隔离，交往减少、交流不足，缺乏了解、难生共识，因此容易形成偏见态度或出现歧视行为，增加彼此的社会与心理距离。聚居化也是一种加速器，聚居程度越高就越迫使其他民族成员选择搬离，族际间相对隔离程度也就越深。而且“7·5”事件后，乌鲁木齐市过去以文化（风俗、语言、宗教等）吸引和生活方便主导的自然隔离，越来越成为有意识的选择性隔离，很大程度是受到族际关系及与其相关的人身安全认知的影响。

（1）流动人口迁入加剧了南片区单一民族聚居的程度。

乌鲁木齐市是全疆最大的流动人口聚集地。2006~2015年期间，乌鲁木齐市每年迁入人口在4.6万到7.5万间，迁出人口在3万到4.6万人间。2015年底，乌鲁木齐市流动人口280余万人，其中汉族占68%，维吾尔族占23.1%，其他民族占8.9%；在150万长期居住的流动人口中，有60万来自疆内县市，90万来自疆外省区。流动人口对居住地的选择，明显与常住人口分布相关：北片区汉族比例更高、来自疆外的更多；南片区少数民族比例更高，来自疆内尤其是南疆地区的更多。全市维吾尔族流动人口26万，76.9%（20万）居住在天山区。¹2016年10月，位于市区北部的新市区有流动人口31.35万人，其中汉族占82.7%，维吾尔族占7.9%，其他民族9.4%；疆内流动人口占34.8%，疆外流动人口占65.2%。疆内流动人口中，民语系（即母语为维吾尔语、哈萨克语、柯尔克孜语等与汉语明显区别的民族）流动人口占到22.7%。天山区赛马场片区管委会赛马场东、赛马场西、十七户路东3个社区，2013年流动人口占社区总人口比例均在93%以上，维吾尔族人口比例都在84%以上，汉族人口比例均低于9%。在赛马场东社区的1.76万人中，72.7%居民来自南疆喀什、和田、阿克苏三个地区，仅和田地区的就4500人。天山区二道桥管委会辖区“流动人口有1万多人，只有400多名汉族，是在国际大巴扎上做生意。”（2013年11月调研）

这种户籍人口与流动人口民族分布成正比的现象，实际也是流动人口理性选择的结果：少数民族常住人口比重越大的区域，少数民族流动人口在该地的就业机会、亲友往来更多，居住便利、文化适应程度相应较高，生活成本也更低。

（2）棚户区改造项目改变了原有的居住格局和民族人口结构。

棚户区，是指在城市建成区内的国有土地上，历史沿革形成的以平房为主、建筑密度大、人均居住面积小、房屋建筑质量差、安全隐患多、市政设施不配套、环境较为恶劣的集中成片居住区域。2006年乌鲁木齐市开始了棚户区改造计划，2010年大规模启动棚户区改造工程。至2015年11月，共实施97个棚改项目，完成投资255.07亿元；开工建设房屋6.1万套，竣工3.1万套；征迁3.9万户，安置居民2.9万户10余万人。

乌鲁木齐的棚户区改造项目主要集中在天山区和沙依巴克区，项目极大改善了两区基础设施条件和居民生活环境。同时，项目主要采用市场化运作方式，政府有偿出让土地使用权以支持项目区基础设施建设，开发商新建的住房在安置完本地拆迁户后向市场出售，商品房越多开发商赢利空间越大。于是，棚改后大量高层、多层新楼拔地而起，人口居住密度增大，南片区居民的民族结构也随之发生变化，许多汉族、回族居民选择易地安置不再回迁，维吾尔族居民则大量进入，

¹ 流动人口数据来源于乌鲁木齐市相关部门。



¹以下是笔者 2013 年 11 月听到的南片区几个管委会干部的报告。

“有 5 个社区涉及棚户区改造。走的主要是汉族和回族，回迁的全是维族。有的维族补偿了五六套甚至十几套房子，他们把这些房子卖给或租给同族人。早先二道桥是以回族为主，现在这里的维族比例达 85%，有些社区在 95% 以上”（二道桥片区管委会）。

“棚户区改造涉及到 1.7 万户 5.5 万人。和谐一期、二期 800 多户居民基本是回迁户，以前维族的比例是 40%，现在是 70-80%，其余基本是回族。跃进街桥东和桥西原有居民 1800 户，改造后要达到 5000 户，买房的基本都是维族，一半房子被南疆来的流动人口买走。”（黑甲山片区管委会）

“山西巷有两个高层安置了 1000 户居民，基本上都维族，出售的房子一半被南疆人买走。房价高达一平米上万元，本地人一般买不起。拆的越多盖得越多，人员就越密集。”（赛马场片区管委会）

根据规定，安置房不能随意交易，房产证发放工作也因此滞后，但不少居民私下进行房屋买卖，以公证的形式将房屋低价卖出，买房者大多是南疆四地州少数民族，以流动人口的身份居住。房产登记部门甚至是社区干部也难以及时准确掌握这类自购房情况。2016 年 4 月笔者调查时，黑甲山一位社区干部介绍：社区有时在一周一次的入户走访中得知房屋易主，有时是因新房主装修房屋才通过物业管理部门知晓。一位库车县法院退休的维吾尔族干部说：他在几年前听说当地有位和田退休干部在房院拆迁后获 4 套补偿房，经协商买了其中 1 套，当时只有买房合同，2015 年房子建好才搬来居住，但因没有拿到房产证而不能迁移户口，社区按流动人口管理。有关自购房的数量及房主信息，相关管理部门很难掌握准确。

（3）保障性住房集中连片开发形成新的少数民族聚居小区。

2007 年末乌鲁木齐市与全国同步开展住房保障工作。保障性住房包括廉租住房、公共租赁住房（简称公租房）、经济适用住房三类，三者均为国家出资建设，解决不同层面低收入人员的住房问题，其中廉租房针对本地户籍的低保家庭和低保边缘户，公租房针对新就业职工、外来务工人员以及家庭人均收入在全市人均可支配收入线以下的无房家庭²。2015 年廉租房和公共租赁住房并轨运行统称为公共租赁住房。至 2015 年底，全市累计建廉租房 3.68 万套，公租房 1.62 万套，竣工 2.12 万套。保障性住房基本为集中连片建设，全市有 33 个保障房小区，其中廉租房小区 28 个（19 个交付使用），公租房小区 5 个（3 个交付使用）。

由于保障房的目标人群基本是低收入群体，而受到就业状况、职业结构、子女数量、消费习惯等多重因素影响，少数民族低收入家庭比例相对较高，符合居住保障房条件的家庭数量相对更多。2016 年 11 月，乌鲁木齐市享有城市最低生活保障对象共 1.26 万户 1.8 万人，其中汉族、维吾尔族、回族、哈萨克族及其他少数民族人数分别占低保总人数的 34%、54%、8%、3% 和 1%；天山区和水磨沟区的低保人口中，维吾尔族分别占到 64% 和 67%。³ 从政策本身来看，最初规定一户只要有 1 人是乌鲁木齐市户口即可申请保障房，而部分本市户籍低收入维吾尔族男子娶南疆同族女子为妻，由此也增加了保障房申请者中维吾尔族人口比重。据有关部门 2015 年 11 月统计，全市已分配的 1.16 万套廉租房、0.11 万套公租房中，少数民族家庭户分别占 72% 和 70.3%。

受保障房集中连片建设及保障对象民族结构影响，部分保障房小区形成单一民族聚居现象。据 2016 年乌市住房保障部门统计，全市 17 个现状保障性住房小区，共有房屋 1.3 万套，入住居

¹ 有关 1999 年后乌鲁木齐南片区城市改造过程中，天山区部分区域回族人口减少、维吾尔族人口增多的现象，黄达远、刘正江也有相关论述。参见黄达远《乌鲁木齐城市社会空间演化及其当代启示》，《西北民族研究》2011 年第 3 期；刘正江《新疆城市民族商业社区变迁研究——以乌鲁木齐市南关民族社区为例》，2009 年中央民族大学博士论文。

² 2014 年乌鲁木齐市户籍人口，家庭人均月收入低于 380 元的可享受最低生活保障，低于 720 元的纳入低保边缘户范围，低于 1730 元（城市居民人均可支配收入）的无房家庭可申请公租房。

³ 据乌鲁木齐市社保部门 2016 年 11 月的报表。



民 1.23 万户，其中，维吾尔族住户占到 60%以上的小区有 9 个，规模最大的 3 个小区分别入住了 2208 户、1712 户、1448 户家庭，维吾尔族居民的比例分别为 66%、65.2%、70%；汉族住户比例最高（59.8%）的小区有 102 户居民；回族住户比例最高（31.7%）的小区 104 户居民（参见表 3）。显然，维吾尔族人口聚居的保障房小区较多。2010 年成立的众泰社区，2015 年有居民 1320 户 3584 人，其中有 90%的少数民族、22.7%的低保人口、32.2%的下岗无业人员。这类业已形成的保障房小区，低收入群体聚居、少数民族人口聚居，残疾人、失业人员数量大，还有一定数量的吸毒人员、艾滋病感染者、刑释解教人员等，而且一般所处位置相对偏僻，交通等公共服务配套设施不完善，物业管理缺少经费，就业安置难度大，社会管理难度很大。

表 3 乌鲁木齐市现状保障性住房小区中住户民族比例分布情况（单位：小区）

	80%以上	70%~80%	60%~70%	50%~60%	40%~50%	40%以下	住户平均民族比例(%)
维	1	4	4	3	1	4	58.8
汉				4	1	12	27.6
回						17	8.6

资料来源：根据乌鲁木齐市保障房管理部门 2016 年相关材料整理

（4）商品房开发及自由交易的便利增加了单一民族聚居程度。

乌鲁木齐市房地产开发发展速度快，2008 年全市房地产投资 100.34 亿元，2014 年达到 359.44 亿元，当年竣工的房屋住宅达 5.22 万套。全市住宅交易成交 2014 年为 3.04 万套，2015 年为 5.65 万套。购买商品住房，是解决居民住房需求的主要渠道，而通过商品房交易变更居住环境的人也不少，不同民族居民择地而居的现象普遍存在。据这两年房产部门的统计，天山区不断有汉族居民移居到乌鲁木齐市北城区，城北的少数民族及来自南疆地区的少数民族不断在天山区买房。

新开发的商品房小区受其所在位置影响，居民的民族成分会有显著差异。在乌鲁木齐天山区某少数民族聚居社区有一商品住宅小区，共有 328 套住宅和 78 间临街门面房，开发商为深圳人。由于经济纠纷及土地和房产手续不全等原因，该楼盘 2009 年建设完成后一直未出售。2016 年有数名南疆维吾尔族商人与开发商接洽拟收购该楼盘，并在未办理合法手续时开始预售登记并收取部分购房者订金（1 户 10 万元），有 1500 人办理登记排号，登记者均为民语系人员。2016 年 10 月在位于城北的新市区，社区干部向记者介绍，某商品房小区全部是汉族（应为汉语系）居民，只有 1 户少数民族，还是因为该户嫁给维吾尔族男子的回族媳妇喜欢这里才买的房子。单位集资房交易也有因民族成分不同的选择性差异。二道桥管委会的一位干部说“干部带头换房，基本上已经换完了。不光是集资房，连廉租房都在置换。”（据 2013 年 11 月调研）团结路片区昌乐园社区李女士介绍，所住小区的房子是儿媳妇单位 2001 年分配的房改房，所在的单元共 20 户，原来约有 10 户汉族居民，“7·5”事件后汉族居民陆续卖房迁走，搬进的多数是来自南疆的维吾尔族。目前单元中只有两户汉族。¹

乌鲁木齐市民族人口聚居化倾向加剧，某种程度表现为社会分离状况的加深，虽然有社会及文化的客观原因及个人选择的合理因素，但显然也是民族关系出现问题的反映。在此过程中城市建设及保障性住房工作，增加了居民自主调整居住区域的机会，促使民族聚居过程进一步加快。由政府主导，通过政策引导调整民族人口区域分布越发显得必要和迫切。

3、乌鲁木齐市构建“嵌入式居住”的实践

乌鲁木齐市各级政府及基层组织为建立各民族相互嵌入的社会结构和社区环境做了大量工作，这些工作基本都落实到社区层面，一是通过政策引导、经济支持、服务完善等方式推动建立

¹ 转引自高进《新疆多民族地区嵌入式社区营造研究》（2015 年内部报告）



嵌入式社区环境,如沙依巴克区有几家特色餐饮美食街区,市场管理部门安排民汉餐馆交错分布。二是通过完善嵌入式社区的公共服务吸引居民并增强其社区归属感,如天山区提出,在少数民族聚居小区,关注汉语系居民需求并在公岗开发、创业就业培训等方面向汉语系居民倾斜,稳定汉语系群体的人口比例。三是在社区层面开展多种促进各族居民交往交流的活动,营造居民团结友爱相处的社会氛围,如以“民汉厨艺大比拼”、“品百家菜”、“民汉时装秀”、“民汉歌舞及戏曲互学”等多种文化活动为载体,引导各民族居民交往交流。四是直接推动形成嵌入式居住格局。

推动“嵌入式居住”模式,是政策性强、敏感性强、难度性极高的工作。乌鲁木齐市委、政府根据各区民族人口构成情况,制定嵌入式居住的民族比例要求,一般是控制汉族、维吾尔族、其他民族这三类人口的比例。如,根据沙依巴克区的民族人口结构(2015年底55万户籍人口和36万流动人口中,汉族人口占到80%)状况,确定以77%汉族、23%少数民族的比例调整人口结构,在集资建房小区房屋分配、转让、租赁等行为中,在保障房分配、拆迁户安置等工作中按上述比例进行控制。在政策实践过程中,理想状态与实际状况、政府意志与个人选择、管理手段与权利保障相互纠结,阻力很大。

(1) 在棚户区改造项目中进行“嵌入式小区”建设试点

2014年7月乌鲁木齐市政府进行嵌入式社区建设试点工作,要求在棚户区改造项目中实施嵌入式分配,确定了7个片区进行试点。试点小区之一的阳光雅居一期(位于天山区)有4栋24层高层楼房,房屋671套,包括拆迁安置房和商品房。根据嵌入式居住的要求,该小区住户的民族比例应为维吾尔族60%、汉族25%、其他民族15%,2015年相关部门计划在安置和销售剩余房屋时控制住户民族成分,在两年内达到规定比例。而该小区的实际住户,2015年11月为408户,三类居民比例分别为68%、21%、11%;2016年11月为456户,比例分别为81%、10%、9%。即试点一年后,出现了维吾尔族住户更多、汉族住户更少的状况。相关部门计划在发放剩余215套房屋时,三类住户分别控制在33套、122套、60套的范围,当某个民族住户数量达标后就不再给该民族人员发放房源。若没有适合的住户就空房以待。在另一试点小区(位于沙依巴克区),共建成房屋1917套,2015年已入住1689户,三类住户人员比例为16.1%、75.7%、8.2%,2016年这些数据均无变化。按要求,该小区三类住户比例应为20%、70%、10%,相关部门准备对剩余的228套房屋进行安置和销售时,三类住户控制为111套、63套、54套。

在实际操作中,管理部门调整或控制安置房住户民族成分的能力很有限,因为存在房屋私下交易更换房主的行为,这些交易经常只做公证,甚至只是私下达成交易协议。鉴于此,政府希望通过加大货币化安置力度,引导各族群众进行异地安置。2015年市相关部门利用银行贷款通过政府采购方式购买2900套各类房屋,做为棚户区改造安置房供拆迁户选择。规定对要求实物安置2套房以上者,确有实际需求的就地安置,超出实际需求套数的引导异地安置,并按地级差给予一定优惠。但据有关人员介绍,货币化安置主要利于消化存量商品房,并缩短安置周期,对于实现嵌入式居住的效果并不理想(2016年11月调研)。

(2) 按民族比例控制保障房分配

2013年乌鲁木齐市要求保障房分配注重民族比例,规定保障房小区按城北地区少数民族70%、汉族30%,城南地区少数民族80%、汉族20%的标准分配。相关部门还通过调整保障房分配制度推动嵌入式小区建设。一是廉租房与公租房并轨,统称公租房。2013年8月,乌鲁木齐在第七轮保障性住房摇号分配中,首次推出1599套公租房,1138户居民获选房资格,其中24%是外来务工人员。¹二是扩大保障房覆盖面。2016年3月,乌鲁木齐市的住房保障申请家庭人均月收入上限标准由1980元调整到2625元,并降低外来务工人员缴纳社保年限,纳进外地户籍的新就业大学毕业生,将更多住房困难的汉族家庭纳入了保障范围。三是改变保障房的分配程序。2016

¹ 《乌鲁木齐保障性住房探访记》,天山网2013-9-9,来源《新疆日报》

年，保障房管理部门采用新的配租选房系统，给待分配的保障房小区每一栋楼、每一个单元的房源按照民族混居原则预先细化，采取“人房匹配、任意三套、自主选择一套”的嵌入式配租选房。据介绍，采用该分配方式后，水磨沟区的山水兰德小区住户中维吾尔族、汉族、其他民族的比例，由原来的 66.2%、18.2%、15.6%，变为 41%、49.9%、9.1%，实现门对门、楼上楼下的嵌入式居住模式。四是政策引导已入住的保障房小区调整民汉比例。这类政策如，以降低租金的形式鼓励小区内本民族比例偏高的住户自愿调整到其他小区；对有调整小区需求并愿意按照嵌入式居住调整的住户适当减免租金；对于依法清退欠缴租金、收入或家庭资产超标、转租转借等违规家庭后的保障房，按嵌入式居住要求分配入住。仅 2016 年乌鲁木齐市就查处转租转借保障房共 311 套，收回的房屋重新分配。

由于各地情况不同，保障房住户的民族比例标准需要具体明确，有的因为适用保障房的人群与嵌入式居住要求的人群有一定距离，故部分保障房为实现嵌入式居住而延迟分配。据相关部门介绍，因为比例问题，2015 年到 2016 年全市有数千套保障房空置。在水磨沟区某小区，1000 多套保障房建成已一年多，要在住户民族比例方案确定后再分配。在天山区某保障房小区，前期分配中少数民族比例过高，要求后期 900 多套保障房按民族比例分配。因没有合适的入住人员，只能采用“团租”形式或暂时空置，其中 200 多套公租房“团租”给附近大学的职工，住户比例基本达到少数民族 30%汉族 70%要求。因“团租”的租房价格只有标准租金（13.3 元/平方米）的一半，保障房部门经济上也受到损失。（2016 年 11 月调查）

2015 年，乌鲁木齐市开始通过回购、产权共有等方式吸纳部分存量商品房纳入保障性住房，因暂时达不到嵌入式居住要求，保障房空置现象增多，增加了相关企业的管理成本。市房地产开发集团主要承建保障房及其物业管理工作。2015 年集团回购了 2830 套房作为保障房，但至 2016 年 11 月集团付清了房款却仍不敢接房，因为达不到按民族比例分配的要求就将空置，一年 800 多万物业费、暖气费等都得由集团承担。企业为此也颇为苦恼。（2016 年 11 月调查）

（3）“嵌入”管理流动人口

基于拥有房屋出租及流动人口入住方面的管理权，社区以引导或限制流动人口租房方式推动嵌入式居住，而流动人口本身的弱势地位也使其能够服从管理，故流动人口嵌入式居住工作难度相对较小。以天山区黑甲山片区为例。2015 年，黑甲山片区管理委员在南疆四地州流动人口聚居的 4 个社区自建房院落开展流动人口嵌入式居住试点工作。管委会对试点社区流动人口的民族比例进行控制，其方式如，通过《社区公约》规定民汉入住比例、给予积极参与和落实嵌入式居住的房东奖励粉刷院落补贴、对出租院落的嵌入式状况进行评比并奖励优者、将院落是否为嵌入式出租作为社区包户干部考核的重要内容并可一票否决等。在跃进街南社区，要求小区居民中汉族、维吾尔族、其他民族的比例大致各占三分之一，任何一个民族不能超过 60%，以此为基础控制出租房屋住户的民族比例结构。通过流动人口嵌入式居住试点工作的推进，到 2016 年 6 月，黑甲山片区管理委会辖区嵌入式居住的院落增至 155 个、嵌入式巷道增至 19 条。管委会认为推动嵌入式居住工作后，片区社会管理整体工作取得明显成效：一是社会面治安环境良好。2015 年初至 2016 年 6 月，整个辖区未发生一起涉爆涉恐及非法宗教活动，一般治安案件较上年下降了 40%。¹二是经济收入上升。辖区实行嵌入式居住的自建房院落，房屋租金普遍在 2014 年 250~300 元的基础上提升了 150~200 元，院落卫生环境也得到很大改善。三是居民参与社区活动的积极性提高²

黑甲山片区管委会干部介绍：“流动人口最高 9200 人，少也七八千人，民语系三四千人，汉语系（汉、回等民族）两三千人。本市户籍 600 多人，90%是回族。2015 年 2 月开始提出

¹ 据该管委会的北湾街社区介绍，社区内有 45%的院落是单一民语系人员居住，2014 年发生治安案件 30 次，其余 55%的混居院落发案 6 次。

² 据 2015 年、2016 年黑甲山管委会及社区的汇报材料整理。



嵌入式居住，商住楼没法控制，我们管我们能管的，不符合要求不让出租。前期也很难，房东要维持收入，要暖气费、要吃饭。有一家30间房，只让租10间，和我们吵。现在认可了。200多院子，有80个院子（维、汉、其他民族各）占三分之一，都是混居。以前纯民族的巷道多，现在14个巷道全部都嵌入。居民受益，房价上涨，出租率上升，近两年没抓过人，晚上十点多后娃娃满街跑。”社区干部谈到具体管理方式：“空置的出租房社区要贴封条，有人租房入住让社区启封。若是租房的人走了房东不报告，以后不让再出租。社区改变不了房东就改变租房户，改变不了自购房人员就改变他们素质”。（2016年4月调查）

调查中也发现，工作汇报与现实行为是有距离的。2016年4月笔者走访试点社区的几家出租房院落，发现这里一直是多民族混居区域，常住人口及来此居住的流动人口都为多民族成分，社区干部也说选择试点时一般会首选嵌入式居住基础较好的区域，社区本身的干预效果并未充分体现，如一位汉族女房东说“给谁租房子，社区没有干预过，按照自己的想法选择租住户。”院落内住户一般保持有距离的礼节性交往，深入交流很有限。“与维吾尔族住户相互不太走动，一般就是见面打招呼。”（62岁汉族女房东）“跟两户维族关系融洽，但是互相不走动，见面就问个好点个头。”（41岁回族二房东）

（4）推动商品房的“嵌入式居住”难度很大

商品房的嵌入式居住工作难度最大。相关管理者普遍认为，很难通过行政方式强制性规定商品房住户的民族比例，必须出台具体办法、给予专项支持，以市场方式引导住房交易行为实现商品房小区的嵌入式居住。目前，乌鲁木齐已形成的商品房小区不论民族结构如何都没有适当的方法进行调整，新开发的商品房小区也没有妥善办法开展此工作。前文提到的天山区某已经开发建成7年的商品住宅小区，在开发商转手后交付预售订金全部为民语系人员，相关部门在获知消息后，只能以销售手续不全为由（事实上也如此）要求开发商停止预售，尚无稳妥方式能让该小区最终实现嵌入式居住。

（5）相关部门对进一步推进“嵌入式居住”的设想

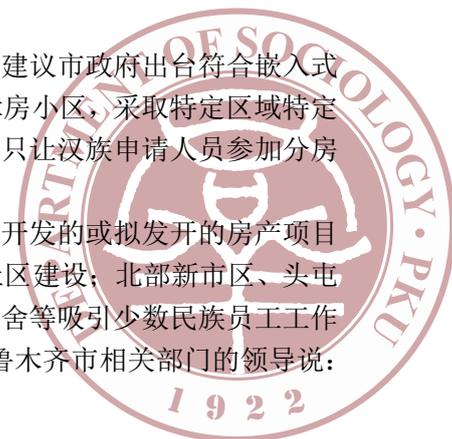
基于对近两三年嵌入式居住工作实践的总结，乌鲁木齐市、区相关部门提出进一步推动嵌入式居住的措施和方法，如提高认识、完善规划、加强宣传、明确奖罚等。同时提出的具体政策建议，主要有：

制定经济支持政策，在房价、租金、优质服务、社区环境等方面对嵌入式居住给予优惠。如以经济补偿形式通过市场引导促使居民自愿调整居住地，符合嵌入式居住要求入住相应区域的给相应的经济补偿。提出在棚户区改造工作中，若南区维吾尔族拆迁户愿意在北区安置的，在应补偿房屋面积上再增加优惠面积，北区汉族拆迁户愿意在南区安置的同样待遇；对已形成的单一民族居住小区，以经济补偿方式引导住户迁移分流。

制定社会支持政策，如通过学校设置、学区划分等引导嵌入式居住。提出以特定区域的优质教育资源吸引特定居民主动入住，在优质教育资源集中的南区，优质汉语系学校不考虑北扩或北迁，优质民语系学校北迁或北扩建设分校，以此稳定并提高南部汉语系群体的人口比例，吸引民语系群体北迁。

用行政手段强制对一定区域的居民民族比例进行控制或调整。建议市政府出台符合嵌入式居住要求的二手房交易调控政策，对房屋交易进行控制。提出对保障房小区，采取特定区域特定人群的摇号方式，如建议分配某公租房小区新完工的782套住宅时，只让汉族申请人员参加分房摇号，以降低社区内少数民族比例。

借助城市建设改造机会，大力度调整民族分布格局。建议对正在开发的或拟开发的房产项目及棚改项目、保障性住房项目，均预留一定房产比例，用于嵌入式社区建设；北部新市区、头屯河区的工业企业较多，通过招收少数民族人员就业、企业配建职工宿舍等吸引少数民族员工工作并定居；在城北建立少数民族参与较多的商贸业、餐饮业市场等。乌鲁木齐市相关部门的领导说：



“乌鲁木齐少数民族人口要实现从城南到城北的空间上转移，最大的问题就是就业。一是政策上强制，企业招工必须有一定民族比例，解决就业并解决居住、生活的问题；二是自主择业，少数民族同志比较擅长做生意，提供门面房、摊位等，免租金、税收，不相信不来。”（2016年11月调查）

乌鲁木齐市政府希望在将要开始的老城区改造中，在各民族嵌入式居住方面有更大的作为，整体上对目前城市格局中的南民北汉的现状进行一定程度的改变。按照“南控北扩、西延东进”的城市发展思路，加大南部少数民族居民疏解工作。

4、对乌鲁木齐市“嵌入式居住”实践工作的评价及思考

如上文所述，乌鲁木齐在推动嵌入式居住方面已经很多努力和尝试，但所遇障碍大，工作面临着许多具体问题和困难，目前看工作效果也并不明显。总体看，乌鲁木齐市的嵌入式居住政策实践有几个特点，一是分不同人群实施，重点是社会中弱势群体，如流动人口、保障性住房的住户、棚户区改造回迁户等；二是目前嵌入式居住做得好的社区或作为试点的社区，实际以前就是多民族混居的区域，其工作的重点主要是继续保持多民族混居状况；三是政府积极推动，但推动难度大，实施部门缺少实践主动，实践结果虽有局部改善，但整体效果有限；四是政策性强，敏感度高，政府相关部门一般只做不说，社会知晓率不高，居民也无参与主动，在居住选择中只遵从个人的利弊权衡，其中安全感、适宜性占据主位；五是城市整体“南民北汉”状况的改观需要更大的工作力度，在城市总体规划、政策制定方面要有更明确的思路和办法，要敢于直面敏感问题，如宗教场所的移建问题。乌鲁木齐市规定清真寺总数不能增加，而老寺若易地重建会引发原寺坊民的不满，故不论现有的清真寺布局是否合理或居住格局是否发生变动，新建或易地重建清真寺相关部门基本不予考虑。2016年市区共有10座清真寺涉及拆迁及翻建建设项目，市民宗委也希望能对其合理布局，避免清真寺在一个片区集中修建，但实施难度很大。至2016年底，乌鲁木齐在推动嵌入式居住工作中，并未在调整宗教场所布局方面有所举措。

思考乌鲁木齐市进行中的嵌入式居住政策实践工作，深感理论与实践、过程与结果存在着很大差距。政策实践建立在理论上合理、合法基础之上，同时理论研究也要为政策实践提供可能。政策实践过程中的方式、措施，往往决定了政策制定的初衷、预期的效果能否真正实现。总结调研情况，笔者有几点体会：

一是注意嵌入式的“态”。笔者在调研时，乌鲁木齐市主管该工作的领导在介绍工作中的困惑后指出：对于“嵌入式”概念需要进一步阐释，因为嵌入的具体形态决定了政策的制定和工作的实施。目前一些地方的实践方案，把嵌入式社区环境理解为嵌入式居住，甚至具体到“门对门、楼上楼下”为不同民族住户，由于各地民族人口规模及分布存在差异，片面强调某种形态的嵌入式居住并不可行。政策制定及实践过程中，应承认嵌入的多种形态（如经济嵌入、社会嵌入、文化嵌入）以及嵌入式居住的多种形态（如不同空间单位的嵌入），因地制宜、因势而为。

二是注意强制推行的“度”。调查中，不少干部表示，嵌入式居住工作虽然难但只要明确目标，强力推动、强制推行也一定可以实现，其信心源于对国家强大、政府强势的认知。“实践证明，被政策强制性地安排在同一个空间内的各民族成员在同一社区内可以和谐共处”。¹显然，在推动嵌入式居住工作中居民按规定主动调整居所的可能性不大，但如何把握强力、强制的“度”很重要，该政策的初衷是促进社会和谐，应谨慎使用强制性干预手段，以政策引导为主，更重要的是优化公共服务配置和管理，提供适宜各族群众共居的社会生活及精神文化需求的社区环境。

三是注意政策目标与实践手段的矛盾。推动嵌入式居住的目标是为了加强各民族交往交流，增进彼此的了解与相互认同，促进各民族团结。但其政策实践是建立在区分民族成份、明确民族差异的基础上的，在其操作过程中还会因民族属性不同而采取差别化的经济社会支持政策，由此

¹ 来仪《城市民族互嵌式社区建设研究》，《学术界》2015年第10期。



不可避免地会强化民族区隔意识，甚至可能出现对政策公平公正性的置疑。应预先防范工作过程中的负面社会影响，如利用住房市场调整民族人口结构时强调区域性支持方式，提高保障房入住标准增加居住人群的多民族成份。

【论 文】

新疆的人口问题及人口政策分析¹

李晓霞²

内容提要：新疆的人口问题主要聚焦于少数民族人口增长过快及区域民族人口结构单一化趋势，其发展将对新疆的社会稳定和长治久安产生严重影响，其形成与新疆人口政策有着重要关联。本文从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

关键词：新疆 人口政策

新疆的人口问题一直以来受到各方关注，被关注的主题都与新疆的长治久安有关。目前对新疆人口问题的主要认识，从政治层面说，新疆的人口和计生工作一直都是“三股势力”及国际反华势力攻击的重点目标，打着人权的幌子否定新疆人口和计划生育政策对经济社会发展的贡献。^[1]从社会层面说，一是少数民族人口增长率过高，导致人口总量迅速上升，资源、环境、就业的自然与社会压力不断增大，人口质量难以提升，贫困程度难以缓解，影响社会稳定；二是少数民族和汉族的人口数量差距不断扩大，致使某些区域单一民族聚居状况更为明显，不同民族及文化缺少交往交流，造成民族、宗教和地域三种因素相叠加，从而强化单一民族的地域拥有意识，弱化国家认同和中华民族认同，影响长治久安。因此，控制少数民族人口增长速度，调整区域民族人口结构，被认为是实现新疆长治久安的重要路径。而新疆的人口增长或人口结构状况，与新疆人口政策有关。本文旨在从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

一、新疆人口政策的变化及特点

人口政策即通过行政干预控制或影响人口数量及质量变化，一般包括婚姻政策和生育政策，对于区域性人口还包括人口迁移政策。人类的婚姻及生育行为是社会行为，是多种经济、社会、文化因素综合影响的结果。在一夫一妻婚姻制度以及合法生育行为限定在合法婚姻关系内的制度前提下，我国直接影响人口自然变化的政策主要是对夫妻婚姻生育行为的约束：限制最低结婚年龄，它影响到生育行为开始的时间；限制生育数量，它直接影响人口生育率的变化；为保障限制生育政策有效实施配套的奖励或惩罚性政策，它引导社会婚育观念及行为与政策趋同。上世纪70年代后国家实行计划生育政策，提倡晚婚晚育、少生优生。新疆作为少数民族人口占多数的民族区域自治地方，人口政策基本与全国的人口政策同步变化，同时存在着汉族和少数民族在政

¹ 本文刊载于《中央社会主义学院学报》2017年第2期，第68-78页。

² 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。

