

城市民族问题治理法治化的路径选择^{〔*〕}

——以东南沿海城市为例

○ 张殿军

(大连民族学院 文法学院, 辽宁 大连 116605)

〔摘要〕东南沿海城市是少数民族的重要流入地。城市少数民族人口迅速增长,民族关系复杂化,城市民族工作出现了许多新情况和新问题。把握东南沿海城市民族工作的特点和规律,运用法治思维和法治方式处理城市民族问题,完善城市民族法律法规体系,注重各族群众国家意识、公民意识、法律意识培养,依法处理涉及民族因素的矛盾冲突,加强城市民族事务治理体系的制度化建设,引导少数民族群众依法理性维权,是完善城市民族事务治理体系,促进民族问题治理能力现代化的必由之路。

〔关键词〕城市;民族问题;东南沿海;治理;法治化

随着国际化、市场化、城市化、工业化、信息化的日益发展和深化,我国民族问题不断呈现出新情况、新变化,民族工作任务日益繁重。当前民族工作总体已经呈现出东南部沿海城市与西部民族地区相关联、城市民族工作与少数民族聚居地区民族工作相关联的发展态势。国家民委主任王正伟在接受新华社记者采访时用民族工作“进城了”“下海了”“入世了”“上网了”来概括和总结改革开放特别是进入新世纪以来,我国民族工作大环境发生的重要变化。^{〔1〕}2014年中央民族工作会议指出,改革开放以来,我国进入了各民族跨区域大流动的活跃期,城市人口尤其是东部沿海地区在人口结构、少数民族聚居方式与格局、民族自治地方的数量等方面与西部民族地区存在着显著差异。东南部沿海地区城市少数

作者简介:张殿军,法学博士,大连民族学院文法学院副教授、硕士研究生导师,主要研究方向为民族法学、法理学。

〔*〕本文系国家社科基金项目(14BMZ011)、国家民委民族问题研究项目(2012-GM-036)、辽宁省社科基金项目(L13DMZ006)的阶段性研究成果。

民族人口的增加,给城市增添了新鲜活力,促进了各民族的交往交流交融。另一方面却由于文化背景差异、城乡差异、服务管理问题等原因,致使摩擦和纠纷增多,城市民族问题凸显。法治是国家治理的基本方式,善于运用法治思维和法治方式处理城市民族问题,是推动民族事务治理体系和治理能力现代化的重要环节。

一、东南沿海城市少数民族的总体特点与发展趋势

(一)东南沿海省、直辖市民族自治地方建制数量少

我国东南部10个沿海省、直辖市中,北京、天津、江苏、山东、上海、福建六省市均无民族自治地方建制。辽宁、河北、浙江、广东分别辖有8个、6个、1个、3个自治县,总数为18个自治地方,占全国155个民族区域自治地方的11.61%,无自治州级自治地方建制。此外,辽宁凤城市、北镇市,河北滦平县、隆化县,在经济社会事业发展方面享受民族自治地方的有关政策待遇。

东南沿海绝大多数少数民族人口不享有自治权,除河北、辽宁等省的18个县级自治地方外,其余散杂居的少数民族按照民族区域自治法的规定,不享有自治权。

(二)城市少数民族的居住格局发生变化

东南沿海城市在历史上形成了一些传统的少数民族聚居区,如沈阳的朝鲜族聚居区西塔、北京的回族聚居区牛街、天津的回族聚居区天穆村等。改革开放以后,随着户籍限制的松动,人口在城市区内和跨区域的流动都更为便捷和容易,原先集中居住于少数民族聚居区的少数民族由于婚嫁、求学、工作、城市房屋拆迁改造等原因离开原来的聚居区,促使少数民族居住格局趋于分散、混杂。城市少数民族特别是流动少数民族呈发散状向城市郊区、近郊区、城乡结合部移动,形成较为明显的星散状分布格局,城市中心区、近郊区、郊区都有少数民族分布。东南沿海城市少数民族大分散、小聚居、分散杂居的特点极为显著。由于工作的流动性,少数民族流动人口分布在城市的各个地方,表现出大分散的特征。

另一种与此相反的现象是,由于同一少数民族在语言、风俗习惯、心理认同、文化背景、宗教信仰等方面较为一致,具有较强的民族凝聚力和排他性,他们在城市因为经商、就业等原因,逐渐聚集起来,以族源、血缘、地缘等为纽带形成新的城市民族聚居区。以某一民族为核心聚居的现象十分普遍,尤其是初次走进城市的少数民族,为了尽快在城市里立足并很好地融入城市的工作和生活,通常是将家乡的关系网络一并复制到城市,呈相对集中的趋势,如青岛城阳朝鲜族聚居区、烟台市朝鲜族聚居区、大连开发区朝鲜族聚居区等。在一些城市存在着以经营民族特色食品为主干的单一民族相对集中的聚落,如北京魏公村维吾尔族聚居的新疆村。北京望京地区还形成了作为外国人的韩国人和作为国内少数民族的朝鲜族的聚居群体。

(三)城市少数民族人口迅速增长,民族关系复杂化

随着我国市场经济的深入发展,进城务工经商的少数民族群众越来越多。从少数民族流动人口的流向来看,大多是从发展较为落后的中西部地区流向经济发达的东部沿海地区。调查发现,流入广东、浙江、江苏、山东、福建、上海等沿海省市的少数民族流动人口占全部流动人口的一半以上。其中,广东是全国少数民族流动人口最多、增长最快的省份。截至2012年,广东省少数民族人口达到300多万人,其中少数民族流动人口近250万人,远超省内60万户籍少数民族人口,其中,广州市少数民族人口中90%是流动人口。深圳少数民族人口从1990年的1.18万增加到2014年的109万。城市少数民族人口的数量逐年递增,近年来有加速上涨的趋势。事实上,早在2002年,深圳就成为继北京之后,全国第二座汇聚了56个民族共同生活的城市。^[2]东南沿海开放城市少数民族人口增长迅速,流入地人口结构不断发生变化,城市居民多民族化、城市民族关系复杂化特点日益凸显。从目前的趋势来看,东南沿海城市少数民族流动的趋势还会进一步加剧。

城市流动少数民族的增多使城市民族关系面临新的问题与挑战,“人口迁移对于族群关系的影响不仅仅是人口规模的变化,人口迁移还会影响族群之间的感情”。^[3]习近平总书记在中央民族工作会议指出,少数民族同胞进入城市,是历史发展的趋势,带动了民族地区发展,也有利于民族团结。同时也存在“三个不适应”:进城的少数民族群众对城市的生活和管理方式、城市居民对他们的某些生活和行为方式以及我们的工作方式和机制等都不能很好适应。^[4]少数民族人口的流动与迁移有助于建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境,最终形成彼此紧密连结的利益共同体、情感共同体。但这些“不适应”可能使“相互嵌入”只是形式上的、机械的、停留在表面的,而不是建立在各族群众彼此平等、尊重差异、包容多样、互相信任依靠基础上的有机融合。显而易见,如此“嵌入”比隔离更容易带来矛盾和摩擦。

(四)新的城市民族聚居区给少数民族管理带来新的课题

城市少数民族人口按照在居住地的时间长短和稳定性方面,有以下几种情况:1.传统的世居城市少数民族;2.因求学、打工等原因形成的短暂居住的少数民族;3.由于工作、就业原因形成的新的少数民族移民群体,并在城市形成新的持久的少数民族聚居区。这部分少数民族“流”而不动,流入后就相对稳定地定居下来,成为城市少数民族新移民。在大规模人口移动发生的条件下,族群的“群体性”得以凸显。当移民与移入地的当地居民在就业机会、住房和社会服务以及教育资源上展开竞争与争夺的时候,族群身份是他们获取社会与文化支持、免于成为“孤单的个体”的重要资源。^[5]

以山东半岛为例,截至2010年,韩资企业在山东省累计的实际投资额已达到267.4亿美元,山东省的韩资企业数为5500多家,主要集中在青岛、威海、烟台等城市,常住朝鲜族人口超过20万人,这意味着山东半岛已成为我国除延边朝鲜族自治州以外朝鲜族居住人口最为密集的地方,其人口总量几乎接近辽宁

省的朝鲜族人口;青岛市的朝鲜族居住人口达到15万,也意味着青岛市已成为除延边自治州首府延吉市之外朝鲜族居住人口最多的城市。^[6]目前居住在山东半岛的朝鲜族群体实质上不是以临时打工为目的的所谓“流动人口”,而是以发展生根为目标的“迁移人口”。这些朝鲜族多来自于民族自治地方或其他民族地区,在原居住地享有自治权的关照及其他优惠政策。这些以定居为目标的事实上的少数民族移民群体整体文化水平相对较高,政策和法律意识也较强,争取合法权益的愿望比较强烈,所以经常通过各种渠道和形式向政府有关部门提出自己的诉求。在新的陌生的城市形成聚居区,其基本的生活满足之后,政治与文化等方面的诉求也逐渐显露出来。要求建立朝鲜族学校、成立各种民间团体、希望政府有关部门配备一定的朝鲜族干部、有自己本民族的人大代表和政协委员、政府部门增加对朝鲜族的公共服务。^[7]应当说,这些诉求是正当的,也是合理的。但存在的一个较为突出的矛盾是,少数民族的权益保障往往是和户籍制度联系在一起,少数民族尤其是来自于民族自治地方的少数民族权益在其户籍地的保障是较为充分的,而在新的流入地,由于没有户口,受户籍制度限制,其权益无法充分保障。人口流动了但户籍无法流动,相应的公民权利被绑定在户籍上也就无法实现流动,这也是流动人口的各项政治权利、社会权利难以有效实现的根本所在。

二、城市民族问题治理过程中存在的问题

(一)城市地方民族立法落后于时代发展的要求

东部沿海各省、市除天津外,关于少数民族的保护条例和相关立法大多制定于上世纪末本世纪初,由于当时历史条件的限制,立法的很多内容缺少前瞻性。城市少数民族流动人口保护与管理问题的规定阙如,落后于时代发展的要求,难以满足不断出现的新情况新问题。民族区域自治法是我国实行民族区域自治制度的基本法,但是其中存在着一些“睡美人”条款、“稻草人”条款,软法特征明显,宣示性、政策性、倡导性强而实施性弱,而且对散居少数民族权利保障问题覆盖有限,周延性有限。^[8]该法中“努力帮助”、“适当照顾”、“合理调整”、“引导和鼓励”等非法律用语既缺乏明确的内涵,也无具体判断和界定的标准,导致相应规定在实践中难以落实。类似情形在沿海各省、直辖市的相关立法中也有明显的体现,立法语言欠严谨,政策性内容和条款多,可操作性不强是这类政策法规的共同特点。各省市的民族立法普遍缺少违法责任、惩罚措施、监督保障等相关条款。法律的生命力在于实施,如果当少数民族群众在就业、租房、乘车、办理证照、子女教育等方面受到歧视和排斥时无法通过具体的法律法规来维护和主张自己的合法权益,那么培养法治思维和法治习惯,让法治成为一种信仰也就成了一种空话。法治不仅是一种精神,更是解决问题和矛盾的可操作的技术规则。城市民族法律法规是我国民族法律法规体系的重要组成部分,健全和完善城市民族立法,必须在提高立法质量这个关键环节上下功夫。

(二)城市民族法制宣传效果有待进一步提高

东南沿海不同于西部民族自治地方和少数民族地区,民族自治地方数量少,少数民族人口呈散居杂居状态,非少数民族群众对于民族区域自治、民族区域自治法缺少切身认识和体会。虽然各地每年都会开展形式多样的民族法律法规与政策宣传,但这些宣传往往流于片面化、表面化和格式化,较多关注少数民族的历史、文化,尤其是物化的服饰文化、民族风情的展览,每年都大同小异。无论是政府有关部门还是普通百姓,对民族法律法规的重要性认识不到位,认为学习贯彻民族法律法规离自己很远,是民族自治地方自己的事,是少数民族干部群众自己的事,是具体的民族工作部门的事。因此,民族法制宣传在组织实施上有一阵风 and 流于过场的倾向,活动期间风风火火、热热闹闹,而结束之后就销声匿迹,相关的宣传材料就束之高阁了。再加上民族法律法规与人们的日常生活没有像刑法、民法、合同法、婚姻法那样息息相关,所以人们也很少主动接触学习民族法律法规,宣传效果还不尽如人意,尚有很大潜力提高。如何使民族法律法规入脑入心,达到更好的效果,并与民族团结教育相结合,相得益彰,互相促进,需要进一步创新宣传模式和机制,明确宣传对象,利用新技术和新媒体,展开全方位多视角的宣传,使民族法律法规和民族政策宣传教育制度化、常态化。

(三)对特定少数民族污名化、标签化及由此产生的问题

少数民族运用自己的智慧和劳动,创造了自己独特的、与其地理环境相符合的传统文化、生存方式和生态文明,有其特定的饮食文化、民族服饰和民族歌舞。作为内地和东部沿海地区的普通群众,主要是通过报刊、影视、网络等媒体了解少数民族丰富多彩的民族文化。但有些宣传和介绍为吸引眼球,在民族问题的特殊性方面,故意夸大一些少数民族的特殊习俗,如对奇风异俗的夸大其词或添油加醋。对一些偶然性事件的宣传报道,加重了这种倾向。如切糕党事件、个别地区的少数民族在内地的违法犯罪及相关暴力事件,经媒体发酵、夸大、扩散,逐渐形成并固化了对特定地域和特定民族的错误认知。一想到某个民族,就可能想当然地将其贴上小偷、切糕党、暴力分子、恐怖犯罪的标签。例如,2014年3月1日昆明火车站暴力事件后,大理警方继而对辖区内的新疆维吾尔族人展开核查,引起各族群众的强烈不满,大理警方在广大网民的谴责下被迫道歉。这种简单化、粗暴化的做法,离间了民族关系,严重影响了民族团结。“如果我们因为这个事件迁怒某一个民族,将一个民族同暴力恐怖划等号,那是完全错误的,那正是分裂主义势力所希望的”。^[9]这种思维方式体现在日常的民族工作中就是城市民族工作理念上还没有从防范控制型管理向人性化、服务型管理转变,没有充分体现以人为本的思想,其实质是把“少数民族当外人”,没有正确理解和认识中国各族人民你中有我、我中有你、谁也离不开谁的多元一体格局的深刻内涵,没有把少数民族群众真正当作中华民族大家庭的平等一员。“特别值得关注的是,‘3·14’、‘7·5’事件后,违反党的民族政策,侵犯特定地区、特定民族干部群众合法权益的案件、事件时有发生”。^[10]

东部沿海地区作为沿海开放地区,应当更具理性和包容性,但类似给少数民族贴标签的思维和做法仍然不同程度地存在。国务院2008年出台《关于严格执行党和国家民族政策有关问题的通知》,指出“有的机场在安检保卫工作中以民族作为划分对象,有的出租车、宾馆、商店等出现拒载、拒住、拒卖等侵害少数民族群众正当权益的现象”,而时至今日,这种现象仍未完全杜绝。对少数民族贴标签的思维模式、歧视少数民族的行为反过来也会导致少数民族对汉族的敌对和仇恨心理,难免出现民族间的猜忌、隔阂、不信任、民族隔离居住等情形。昆明暴力事件后,云南大理一位受到警方强制搬迁的新疆小伙子的朋友们在他的小店前写下了这样的话:“请不要把对恐怖分子的愤怒扭曲成对一个民族的恐惧和隔膜,请不要把对暴力的还击扭曲成对一个民族的歧视和敌意。”这应该是每一个内地的汉族同胞加以深思的。中央民族工作会议强调要注重保障各民族合法权益,坚决纠正和杜绝歧视或变相歧视少数民族群众、伤害民族感情的言行。维护民族团结需要各族人民的共同努力,每个人从点滴做起,从反思我们的观念和思维模式做起。

(四)城市执法中对少数民族违法犯罪行为处置不力

与前述问题对应的是,东部沿海地区在对待少数民族违法犯罪问题的处理上,出现了不敢管、不会管、不愿管的现象,处理过程中大事化小、小事化了,息事宁人,不严格依法处置,不以法律为准绳处理案件的现象较为普遍。但凡涉及到少数民族尤其是一些特定民族的事件,就畏手畏脚,如临大敌,认为凡是涉及到少数民族成员的就有可能变成民族问题。“民族问题无小事”的观念在某种程度上导致具体执法人员对民族问题认识的泛化,唯恐事件升级而承担更为严重的后果。一些城市发生的以某些民族为主体的小偷案件难以根除和管理的原因与相关部门的认识和处理方式存在着密切关联。“有的地方和部门处理涉及民族因素问题的能力和水平不高,怕麻烦、怕出事、怕担责,不愿管、不敢管、不会管,有的干脆绕着走,或者简单‘花钱买平安’,让一些小纠纷埋下大隐患”。^[11]我们在与某基层派出所民警访谈中得知,造成这种情况主要有以下三个方面的原因:1. 语言障碍。一些到东部沿海地区打工或经商就业的少数民族群众汉语水平不高,存在着语言上的交流障碍,一旦与人发生纠纷,执法人员在处理上会有很多困难。某地曾发生一起少数民族群众与当地汉人的纠纷,派出所民警对双方进行调查处理过程中,由于言语障碍,少数民族一方认为民警在处理过程中有意偏袒另一方,结果将矛头转向处理民警,险些酿成更大的纠纷。2. 民族性格。由于大多数少数民族地域上在中国版图偏居一隅,地处西部,经济上长期不发达,文化相对落后,少数民族群众社会观念、文化背景、心理状态、思维方式、民族性格、宗教信仰、风俗习惯等与东部沿海地区群众存在着明显的差别。对沿海发达城市的心态是既想融入又怕被拒绝,他们渴望被尊重,但又害怕被忽视、被轻视、被蔑视,这些矛盾复杂的心理使得他们相对更加敏感、易怒和冲动。而一旦发生涉嫌违法犯罪的情形,执法人员在处理时,他们暴躁易怒的性格体现得更

为明显。3. 执法人员的矛盾心理。民族身份和血缘亲属关系使流动少数民族具有好抱团、易排外的心理,团体的凝聚力比较强。因此,执法人员在调查处理这类人群违法犯罪时,常常担心处理不当会使一般的违法事件升级演化为群体性事件。城市少数民族违法犯罪难以及时有效处理,反过来又降低了这些违法犯罪的成本,进一步强化了他们的违法犯罪意识,导致恶性循环。如果不从根本上扭转少数民族问题治理的观念和思路,一味强化维稳思维,单靠基层执法人员的严格执法和依法处置,这些问题短期内恐怕难以解决。这些违法犯罪行为形成的个体原因与社会原因是什么,制度性原因是什么,城市管理中的“纵容性执法”在多大程度上加重了城市少数民族犯罪,亟需进行深入的调查和研究。

2014年3月,《环球时报》组织部分在京维吾尔族人士座谈,一位维族群众谈到:“对民族政策,我觉得该保留的要保留,该调整的要调整,该取消的也要取消。像一些地方仍实行‘两少一宽’政策,就应取消。法律面前,人人平等。……不能因为是少数民族,犯法了不抓,还说是国家优待政策。这会养成一些人的恶劣习惯,长大了就会成为犯罪分子。”“两少一宽”政策违背法律面前人人平等、罪刑法定的基本原则,近年来多发的少数民族地区群体事件,与这一政策不无关系。由于该政策过于原则,在贯彻执行中出现了适用范围扩大,被误读和扭曲的现象,造成了一系列不良影响。随着经济社会的发展、依法治国的推进、人口流动和民族交往的增加,“两少一宽”民族刑事政策亟需调整完善。^[12]

三、城市民族问题治理法治化路径

(一)完善城市民族法律法规体系

党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平总书记在十八届四中全会进一步指出,法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。民族工作是立足于统一的多民族国家这一基本国情的重要领域,是国家治理体系和治理能力的有机组成部分。法治与国家治理体系和治理能力有着内在的联系和外在的契合。依法治国、依法执政、依法行政、严格执法和公正司法,决定了推进国家治理现代化本体上和路径上就是推进国家治理法治化。法治化是国家治理现代化的必由之路,治理体系法制化和治理能力法治化是国家治理法治化的两个基本面向。^[13]民族事务治理法治化的基本目标是全面运用法治思维和法治方式治理民族事务,实现法律对民族事务治理从具体事项到治理过程的全覆盖,保障民族事务治理在法律范围内开展、在法治轨道上运行,形成办事依法、遇事找法、了事用法、化解矛盾靠法的民族事务治理新理念。^[14]实现这一目标的根本要求在于进一步健全和完善以民族区域自治法为核心的更加完备的民族法律法规体系,坚持立、改、废、释并举,增强城市民族法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

制定于1993年的《城市民族工作条例》已远远不能适应当前形势发展的需

要,政府有关部门应做好立法调研和论证工作,对城市少数民族人口就业、子女教育、文化娱乐、宗教活动、少数民族团体建设、流动人口培训等作出适应新形势的法律制度安排。东部沿海各省、直辖市的少数民族保护条例或规定的有些条款已经不适应形势发展的需要,各地方应针对本地的具体情况,根据国家民委《民族法制体系建设十二五规划》的规划和部署,适时启动修订完善工作,以实现城市民族工作的法制化管理。目前沿海各省、直辖市关于流动少数民族人口的管理和服务立法尚处于酝酿和准备阶段,将城市流动少数民族人口的保护和服务纳入规范化、法制化轨道,充分维护少数民族流动人口的平等就业权、社会保障权、受教育权和居住权,确保少数民族流动人口可以自由平等地融入城市或者返回乡村,公平分享国家发展的成果,平等参与民主政治,是当前城市民族工作面临的一项紧迫任务。

(二)注重各族群众国家意识、公民意识、法律意识培养

城市作为经济发展和社会化分工的产物,强调的是对于市场经济规则的普遍遵从、社会公共秩序的建立和维系、对于法律和公共规则的普遍遵守和执法的统一,这也是依法处理民族问题的一个必不可少的前提。身处城市中的每一个公民都应把自己首先置于一个国家公民的位置。多民族国家的公民意识水平,特别是其中少数民族公民意识水平,对于民族团结、社会和谐和国家统一,有着重大影响。国家认同是一个国家的公民对自己所归属国家的认知以及对这个国家的政治、文化、民族等要素的评价和情感,是民族认同和文化认同的升华。国家意识是公民对国家的认同、认知意识,是社会个体基于对自己祖国的历史、文化、国情等的认识和理解,而逐渐积淀而成的一种国家主人翁责任感、自豪感和归属感。它是一种政治意识,同时也是一种文化意识,它能在很大程度上激发公民的责任心和义务感。公民意识是指公民依据宪法和法律规定的基本权利和义务,对自己在国家政治生活和社会生活中的主体地位的认识,其主要体现在公民在政治、经济、文化建设和社会生活各方面作为参与主体的心理感受与理性认识。如何引导社会成员在尊重自己民族意识的基础上,强化国家意识和公民意识教育,保持一种多重和谐的认同结构,既有自觉的民族意识、良好的公民意识,又有高度的国家意识,并将国家意识置于民族意识之上,对于正确处理个人与国家、民族与民族、民族与国家的关系,维护民族团结、增强国家认同感和中华民族的凝聚力,具有十分重要的政治意义和现实意义。唯有如此,才能够树立正确的祖国观、历史观、民族观,增强各民族对伟大祖国、对中华民族、对中华文化、对中国特色社会主义道路的认同。公民意识的一个重要方面就是法治意识,在普法工作和民族团结进步教育中,要更加注重教育引导各族群众增强法治意识和法治观念,正确处理权利和义务的关系,依法行使权利,依法履行义务。正如习近平总书记所指出的那样,“只有树立对法律的信仰,各族群众自觉按照法律办事,民族团结才有保障,民族关系才会牢固。”^[15]

(三)依法处置涉及民族因素的矛盾冲突

任何人在违法犯罪活动中,都应平等地接受处罚,在定罪量刑上一视同仁。对待少数民族犯罪分子与汉族违法犯罪分子在处理上一视同仁,与国家少数民族的优惠和照顾政策是并行不悖的,与尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰也不是矛盾冲突的。对少数民族的优惠照顾政策并不体现在对待其违法犯罪的宽容上,要始终坚持法制统一的原则,公正执法、公正司法,依法打击各类违法犯罪活动,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。法律的问题归法律处理,法律问题通过法律解决,应该成为生活的常态。但是,“现在我们的工作有一种将社会矛盾泛民族化倾向,可能只是一般经济纠纷、民事纠纷,只要涉及到不同民族成员,就往民族问题上扯,就给予特殊‘关注’,违法与否的界限反而搞不清楚了。从民族宗教问题中脱敏,按照事情本来性质作判断,按法律准绳作处理,许多所谓的民族宗教问题不应该这么复杂”。^[16]“有些矛盾和问题虽然带有民族字样,但不都是民族问题,要严格区分两种不同性质的矛盾,是什么问题就按照什么问题处理。不能因为当事人身份证上写着‘某某民族’就犯嘀咕、绕着走,处理起来进退失据。”^[17]对待违法犯罪活动应运用法治思维和法治方式,依法处置,不管哪一个民族都一视同仁,坚持具体问题具体分析,防止差别化、选择性执法与差别化司法,使民族关系的调整在法治的轨道上进行。

如果仅凭民族身份来确定法律责任或对违法行为予以纵容放任,不仅违背了现代法律中法律面前人人平等的基本原则,而且会人为地扩大民族差异,成了少数民族中的违法犯罪分子获得优惠的依据;不仅不利于维护平等、团结、进步、和谐的民族关系,反而强化了个别少数民族的特权思想、差别意识,不利于对违法犯罪分子的打击、矫正和改造,影响整个社会的和谐与稳定。尤其是在城市执法中,如果一味地纵容某些少数民族的轻微违法犯罪行为,可能会发展为更严重的刑事犯罪。早在2010年2月,中央宣传部、中央统战部、国家民委就联合发布《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》,指出“坚持法律面前人人平等。凡属违法犯罪的,不论涉及哪个民族,都要坚决依法处理。对人民内部矛盾,要采取教育、疏导、化解的办法来解决;对极少数蓄意挑拨民族关系、破坏民族团结的违法犯罪分子,则要坚决依法打击”。“两少一宽”政策出台于我国法制极不健全、罪刑法定还未被我国刑法确立为基本原则的严打背景之下,其本身缺乏规范性,内容也过于原则和抽象,可操作性较低。“两少一宽”刑事政策在东部沿海城市缺乏适用的合理性与合法性基础,不宜以其作为处理城市少数民族违法案件和刑事案件的政策依据。

(四)加强城市民族事务治理体系的制度化建设

推进民族事务治理体系和治理能力现代化,是民族团结进步事业创新发展的动力,也是做好民族工作的根本保障。着力完善城市民族事务治理体系,让城市更好地接纳少数民族群众,让少数民族群众更好地融入城市,首先要树立正确的城市民族工作理念,转变城市民族工作中存在的防范性、控制型的管理思维与管理模式,由被动、消极的防控型管理转变为积极地提供公共服务。应当承认少

数民族的民族性,尊重他们的文化和特色,在共享主权的前提下,保证所有民族的利益和文化,使所有民族一起共同发展共同繁荣。^[18]在管理和服务过程中,既不能忽视少数民族文化习俗的特殊性和正当合法的宗教活动,也不能弱化市场经济规律的普适性、法制统一性与公民身份的平等性。要在坚持依法管理、热情服务的前提下,形成在现代公民国家和市场经济社会应有的公民精神、法治精神、市场观念等社会共识。在涉及少数民族事务管理的机制上,要逐渐弱化由特殊机构依据特殊规则来管理特殊群体的传统机制,而更多地依靠一般的行政管理机制、规则与方法,处理涉及少数民族群众的管理事务,减少政府对族群意识、宗教信仰、生活习俗等领域的直接介入。^[19]第二,加强民族事务治理组织机制建设。积极整合社会各种资源,努力推动以社区为基础的民族事务服务体系建设,将民族事务服务体系建设与社会化公共服务体系建设有机结合起来,实现民族事务服务与社会化服务同步发展。各级民族、民政部门要在当地党委、政府领导下,加强与政府各职能部门的协调与合作,发挥各部门资源优势,共同协调解决民族事务服务体系建设以及服务和管理中遇到的各种热点难点问题。第三,加快推进民族工作社会化步伐。政府只是民族事务治理多元主体中的一元,而不是唯一主体,在民族事务治理中不能包揽一切。民族事务治理应注重政府与社会之间、政府与非政府之间、公共机构与私人机构之间的合作、协商、互惠和协同,以求实现善治目标。^[20]鼓励社会组织、社会团体用更加灵活的方式参与民族事务管理,能够更好地加强各民族交往交流交融,促进建立各民族相互嵌入式的结构和环境。第四,对城市流动少数民族采取属地化管理模式,纳入流入地城市社区管理,同时建立流出地与流入地的对接与共管机制。将与户籍捆绑的公民权利从户籍中解放出来,探索把公民的政治权利与社会权利同户籍实行适度分离的治理模式,这也是培养公民意识的题中应有之义,少数民族公民意识的培养需要相应的制度来支撑。

(五) 引导少数民族群众依法理性维权

少数民族群体进入城市,面临的是乡土社会与现代城市、熟人规则与陌生规范、同质文化与异质文化等多方面的挑战与考验。这一群体在就业、住房、语言、风俗习惯等方面与城市居民存在着差异,现实生活的反差往往使他们产生不公平与被剥夺的心理,使他们在适应与融入城市的过程中遇到更多的问题和困难。少数民族流动人口一般来自少数民族聚集地,有的还是民族自治地方,流入地的民族政策与流出地的民族政策也存在着差异。流入城市的少数民族自身文化程度普遍不高,法律意识不强,往往不知道如何通过合法渠道维护自身权益。对于极个别少数民族群众采取过激方式的非理性维权行为要及时疏导化解,若不能依法及时有效处置,采取“花钱买平安”的态度,从长远来看,更加不利于问题的彻底解决,造成恶性循环。

不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决成了时下一些人的行为方式,这是对法治的极大破坏。^[21]不管是什么人,不管是哪个民族,都必须遵纪守法,都必须

在法律的框架内行动。维权需理性,以违法的方式维护合法的利益是非法行为,是对法治的背离。随着城市民族工作机制的不断完善,东南沿海很多城市建立起了专门针对少数民族的法律服务机构,出台了相关的政策法规,为少数民族群众提供免费法律咨询、开展法制宣传活动,参与少数民族群众的矛盾纠纷调解;为符合法律援助条件的少数民族群众提供诉讼代理、刑事辩护等多种形式的法律援助服务,这些举措为引导少数民族群众合理处置利益纠纷,依法理性维权提供了制度保障。少数民族也应更积极主动地适应城市的工作与生活,自觉遵守国家法律和城市管理规定,不断提高法律意识和依法维护自身权益的能力,学会运用法律来表达诉求和维护权益,做知法守法的公民。

注释:

- [1] 黄小希:《中国梦要靠 56 个民族共同奋斗来实现——国家民委主任王正伟访谈录》,《中国民族》2013 年第 5 期。
- [2] 本文相关数据除标注出处外,其他数据系本文作者依据政府官方网站、新闻报道等数字统计而得。
- [3] 马戎:《族群关系变迁影响因素的分析》,《西北民族研究》2003 年第 4 期。
- [4] 王正伟:《做好新时期民族工作的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记中央民族工作会议上的重要讲话》,《求是》2014 年第 20 期。
- [5] 关凯:《资源竞争环境如何影响族群的建构》,《中国民族报》2013 年 3 月 8 日。
- [6] 朴光星:《少数民族流入人口的权益诉求与城市民族工作》,《黑龙江民族丛刊》2012 年第 2 期。
- [7] Wooyeal Paik, Myungsik Ham. Areas to Non - Autonomous Areas: The Politics of Korean Minority Migration in Contemporary China. Modern China, 38(2012), pp. 110 - 133.
- [8] 熊文钊、郑毅:《论民族区域自治法的地位、作用及其完善》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2014 年第 3 期。
- [9] 《朱维群谈昆明暴力恐怖事件:不要把事件同特定民族联系起来》,人民网, <http://www. people. com. cn/n/2014/0302/c32306 - 24505280. html>。
- [10][11] 王正伟:《重在平时 重在交心——关于民族工作贯彻群众路线的思考》,《人民日报》2014 年 2 月 26 日。
- [12] 雷振扬:《关于“两少一宽”民族刑事政策的三点思考》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2011 年第 11 期。
- [13] 张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014 年第 4 期。
- [14][20] 刘宝明:《推进民族事务治理现代化的路径》,《中国民族报》2014 年 3 月 28 日。
- [15] 李昭:《做好民族工作最管用的是争取人心》,《中国民族报》2014 年 11 月 18 日。
- [16] 朱维群:《突发事件的处理要从“民族问题”中“脱敏”》,中国日报网, http://www. chinadaily. com. cn/dfpd/2014 - 03/05/content_17325515. htm。
- [17] 王正伟:《加强民族法制建设,推动民族工作走上法治化道路》,《中国民族报》2014 年 11 月 4 日。
- [18] 王建斌:《主体互动:多民族国家政治发展的内在动力》,《学术界》2013 年第 9 期。
- [19] 李俊清:《东部城市少数民族流动人口公共服务研究》,《中国行政管理》2012 年第 11 期。
- [21] 陈金钊:《对“以法治方式推进改革”的解读》,《河北法学》2014 年第 2 期。

[责任编辑:书 缘]