

人口流动与管理变革:新中国城市 民族工作变迁管窥^{〔*〕}

周竞红

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所,北京 100081)

〔摘要〕城市民族工作是新中国政府民族工作的重要组成部分,不同城市民族工作的内容、方式与民族人口的分布状况密切相关。70多年来,中国共产党立足于各民族平等团结,根据时代变革,拓展城市民族工作的领域和方式,城市民族工作已从内含于杂散居民族工作转型为专项民族工作之一。在各民族人口跨区域大流动背景下,城市民族工作格局发生重要变化。面对难点和热点,不同区位和层级的城市积极探索,深化各民族共同繁荣发展实践,成为巩固和发展平等团结互助和谐民族关系的主力。

〔关键词〕人口流动;管理变革;新中国;城市民族工作

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.06.015

新中国的政府民族工作起步于乡村,但是从未离开城市。新中国成立后,民族工作依据民族人口分布格局,基本分为少数民族人口聚居区和少数民族人口杂散居两类。城市民族工作内含于杂散居民族工作。这一状况也与当时中国社会的总体经济结构状况密切相关。随着改革开放和中国特色社会主义建设的推进,工商业繁荣发展,城市在经济社会发展中的角色日益突出,人口的迁移和流动规模不断扩大,民族人口在城市的分布格局发生重要变化,城市在民族工作全局中的影响日益重要,成为党和政府民族工作的重要领域,并逐步成为党和政府民族工作分类中

的专项工作,也是实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的重要途径。

一、新中国城市民族工作的变迁

民族工作是关系新型民族关系建构和统一多民族国家稳定的政策或政府政务管理概念,这一概念提出于中国共产党早期民族地区的革命实践和共产国际领导,1928年中共六大正式决定在民族地区党委员会之下设立党的少数民族工作部,“在其他民族的工农分子中用其他民族语言以便于工作起见”。^{〔1〕}此后,在中国共产党领导的民族民主革命中,民族工作重要性日益凸

作者简介:周竞红,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员。

〔*〕本文系国家社科基金一般项目“城市少数民族流动人口合法权益保障研究”(批准号14BMZ080)阶段性成果之一。

显。在具体推动党的民族工作过程中,中国共产党人不断深化马克思主义民族理论中国化实践,为构建统一的多民族新中国奠定了政治和社会基础。1949年,新中国成立,民族平等团结原则全面实践,民族工作成为各级党委和政府、各类民族工作机构实践民族平等团结,具体贯彻落实党和国家的民族政策、民族法律法规的过程。由此,民族工作作为社会政策概念为社会普遍认知。各级党委和政府、各类民族工作机构是民族工作主体,工作对象是不同民族成员、民族地区;落实党和国家民族政策,协调民族关系是党和政府民族工作的核心任务。民族工作具有很强的综合性,涉及政治、经济、文化以及社会生活的方方面面。

在不同行政区域民族工作有不同的具体特性。回溯新中国成立70年来民族工作进程不难发现,具体行政区的民族人口构成和分布决定着民族工作的具体状态。城市民族工作作为政策概念或专项工作分工出现较晚,约在1980年代中期。此前,城市民族工作一直包含于杂散居民族工作之中。从工作对象状况的角度来看,新中国城市民族工作基本上可以划分为三个不同历史时期:第一阶段,城市民族工作包含于杂散居民族工作时期(1949—1977年);第二阶段,改革开放与城市民族工作概念的提出时期(1978—1991年);第三阶段,市场经济体制推动城市民族工作专项化时期(1992年以后)。

(一)城市民族工作包含于杂散居民族工作时期(1949—1977年)

这一时期的城市民族工作包含于杂散居民族工作之中。当时,城乡全面落实民族平等团结政策,民族工作依据人口民族构成地域分布特征分为民族地区民族工作和杂散居地区民族工作。尽管民族地区民族工作和杂散居民族工作的具体内容或规模有较大差别,但是政策精神实质和所持原则完全一致。这一时期,民族工作在城市主要围绕民族工作机制和专项规则建构、推进一系列民族政策实施和新型民族关系建构而展开。

新中国成立后发布的与城市民族工作相关的最早的专项政策为《关于保障一切散居少数民族成份享有民族平等权利的决定》(1952年2月22日政务院发布),该决定提出“国内某些少数民族星散地居住在汉族地区”,“他们大多居住在城市和集镇”,这个决定明确了这部分民族人口一系列政治经济文化权益。^[2]这一决定明确表达了民族权益一体保护的精神,其第八条规定“本决定的原则同样适用于散居在各少数民族自治区的其他少数民族成份和汉族成份”。^[3]从这个决定的工作所指来看,当时散居民族工作重点地域为城市和集镇,实际上即城市民族工作。推进相关工作需要特定的机构或人员负专责,于是,依据1952年8月中央人民政府颁布的《各级人民政府民族事务委员会试行组织通则》规定,各级人民政府依据辖区民族工作需要,设立民族事务委员会,辖区内少数民族人口极少的各级人民政府,不设立民族事务委员会,但在各该级人民政府民政部门中设置专管机构或指定专人办理该地区的民族事务。^[4]

在城市民族人口较为集中的区域设置便于实践民族区域自治的行政区,如1950年在呼和浩特建立回民族自治区,也就是现在的回民区。此外,在学校教育、民族干部培养使用、社会改革中落实尊重民族风俗习惯和宗教政策等都取得了一些重要成果,为新型民族关系在城市的构建作出了重要贡献。从1950年代后期直至1970年代初,党和政府民族工作整体出现波折,在城市落实民族政策也出现了一些错误,造成党的民族工作和民族团结进步事业的损失。

(二)改革开放与城市民族工作概念的提出时期(1978—1991年)

改革开放开创了社会主义事业发展新时期,民族工作也进入了一个新时期,在拨乱反正过程中党的民族政策全面恢复,更好地坚持民族平等团结原则,致力于实现各民族的共同繁荣发展,成为新时期党的民族工作重要内容。1979年,《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》(中

共中央、国务院批转国家民委党组)针对 20 世纪 50 年代末以来杂居、散居民族工作中存在的问题,特别是十年动乱中受到的严重破坏,提出了切实保障杂居、散居少数民族的平等权利,积极帮助杂居、散居少数民族发展经济文化事业,认真尊重少数民族的风俗习惯,贯彻宗教信仰自由政策,加强党的领导,恢复与健全民族工作机构等。这个报告对全国城市民族工作的恢复和发展有着重要的指导意义,对民族工作机构的恢复、民族政策的全面落实都提出了具体措施。当时仍然处于计划经济体制下,其解决问题的方式较为单一,以行政手段为主。报告提出:“要大力培养少数民族干部包括各种专业技术人才,把那些政治思想好,有一定工作能力,同群众有密切联系的少数民族干部,大胆提拔到领导岗位上来。对那些没有或很少城市人口的少数民族,要专门拨给从农村人口中选拔培养干部的指标,使这些民族的干部很快成长起来。”^[5]当时,除了对城市培养民族干部方面提出要求外,还提出了城市助力民族地区发展的政策目标。1984 年《民族区域自治法》的出台,明确了上级国家机关推动民族地区发展的法定责任,进一步推动了城市和发达地区对民族地区进行对口支援等政策的出台。城市在民族工作全局中的地位、作用和承担的角色日益突出。

1987 年 4 月,中共中央批转中央统战部、国家民委《关于民族工作的几个重要问题的报告》(中发[1987]13 号文件),在部署杂散居民族工作时提出“城市少数民族工作”,报告强调当时城市户籍少数民族人口约 600 万人。文件从发展的角度,提出保障散居在全国城市少数民族的平等权利,相应的政策内容涉及:充分发挥城市少数民族代表人物和专业人才的积极作用,使其承载推动对外开放和边疆民族地区发展工商业的角色。采取措施扶持当时遇到困难甚至濒临倒闭的清真饮食企业和部分民族特需用品企业,帮助企业改善经营管理和提高竞争能力,实现稳步发展。为方便群众生活,适当增设清真食品网

点和医疗、文化设施等。同时,将当时杂散居民族工作重点部署于城市、民族乡和人口少的民族。^[6]从概念上来看,城市民族工作此时仍然未从杂散居民族工作中完全分离出来成为相对独立的工作领域。但是,在具体城市的工作实际中已在“使用”城市民族工作”。如 1986 年,有报道称上海提出“城市民族工作怎么做更好”的问题;^[7]同年,河北唐山则介绍了其是如何做城市民族工作的。^[8]1987 年 10 月,《黑龙江民族丛刊》发表《关于黑龙江省城市民族工作情况的调查报告》;同年,《中国民族》第 5 期发表国家民族事务委员会黄光学先生的《进一步加强新时期杂居、散居少数民族工作》,特别提出了如何进一步加强城市民族工作的讨论。1987 年,国家民委复文广东省民委,肯定边疆少数民族进入内地经商对增进各民族的交往、互相了解、学习与合作,并促进少数民族地区商品经济的发展和活跃内地市场流通的重要意义。要求各地对这些少数民族人员主动进行宣传教育,遵守城市法律。提出民族工作部门应会同有关部门以教育、疏导,实事求是、慎重稳妥的原则解决少数民族经商人员之间或他们与当地之间发生的问题。^[9]这一时期,城市民族工作概念显然尚未真正从杂散居民族工作中分离出来。

在改革、开放和搞活的基本国策引领下,各地为全面贯彻落实党的民族政策积极探索。城市民族工作的新机制也在不断探索之中,各省会城市和计划单列市民委建立了联席会议机制,成为探索城市民族工作创新经验交流的重要平台。1987 年 8 月,广州、武汉、重庆、沈阳、哈尔滨、南京、大连、西安、青岛、长春、深圳、宁波、厦门、成都等计划单列市民委主任联席会议在沈阳首次召开,^[10]从推动经济的角度对当地民族工作经验进行了交流总结,并对城市民族工作的重要性形成共识。此后,联席会议每年一次,大大推动了城市民族工作的探索,2002 年增加了天津、上海、济南、杭州、北京市,会议也称为城市民委主任联席会议。^[11]1988 年 8 月,上海市委、市政府

第一次联合召开市民族工作会议。一些多民族省区也对城市民族工作给予了高度关注,如1988年9月,湖南省民委主持召开省民族经济工作、城市民族工作考察座谈会;同年12月,黑龙江省召开城市民族工作座谈会。城市民族工作规范也在探索和编制之中。这一时期城市民族工作已向目标明晰、相对独立的民族工作领域迈进了一大步,城市民族工作的示范作用为党政两界所重视,一些城市民族工作的变革已初步形成。如有研究成果指出武汉市民族工作1989年发生四个转变,即民族工作指导思想由单纯处理民族事务转到经济建设为中心上来,重视和帮助少数民族发展政治、经济和文化;工作范围由偏重于市属单位转到面向武汉全地区;民族工作服务对象由偏重于上层人士和几个民族转到面向各民族,“多层次”服务的观念开始确定;民族工作的活动方式由单一节日欢聚座谈转到依靠少数民族自身开展广泛的联络联谊。^[12]

(三)市场经济体制推动城市民族工作专项化时期(1992年以后)

1992年是中国社会经济体制改革的一个关键年份。这年1月召开中央民族工作会议,会议总结了党和国家民族工作成就,部署了以加快少数民族与民族地区经济发展为当时民族工作的主要任务,提出民族地区对内对外开放问题,并倡导民族地区与发达地区的横向联系,推动了民族地区与沿海发达城市的联系。人流、物流、资本流加速流动是市场经济发展最为常见的现象。市场经济体制改革使得全国人口的迁移和流动更加频繁,城市在市场经济发展中的作用日益凸显,人口民族结构在沿海发达地区的变化日益突出,使得城市民族工作日益从杂散居民族工作中分化,成为民族工作的重要组成部分并为政学两界所重视。1993年8月29日《城市民族工作条例》颁布实施是城市民族工作定位清晰化的重要标志,虽然这仅仅为一个部门规章,但是仍然成为强化城市民族工作规范化的重要步骤。该《条例》主要指明了城市人民政府在民族工作中应推

行的政策措施,总体来看,这个《条例》还是计划经济思维的产物,尽管其内容包含了企业生产、信贷等。随后,很多沿海发达省市出台相关规范,如1995年3月1日实施《上海市少数民族权益保障条例》,此后,北京、哈尔滨、武汉、重庆、南京相继发布少数民族权益保障条例,各地强化规范清真食品管理,使相关问题处理有更明晰的依据。1996年2月,武汉市发布《武汉市城市民族工作办法》具体化了本行政区域内各项民族工作的原则。国家民委在工作安排中更加重视城市民族工作,1999年12月,首次全国城市民族工作座谈会在武汉召开,人们认识到随着城市化进程的加快城市民族工作的重要性会越来越凸显,民族工作也将会由传统的乡村型向多元复杂型转变。城市一方面强化了其辖区内户籍人口中少数民族经济社会发展的政策投入,另一方面在对口支援大政策引导下加强了对边疆民族地区经济社会文化卫生发展的全方位援助。城市管理进程融入了更符合各地民族人口构成和发展实际的多层次、多手段、专业化和多种力量联合的民族工作机制。广州、深圳、杭州、上海、重庆等城市在城市民族工作方面都形成了各具特色的良好机制,不论是在推动所辖民族地区的发展方面,还是在对口支援以及少数民族流动人口的管理服务工作中都有积极探索,为平等团结互助和谐民族关系的全面发展和巩固作出了重要贡献。

城市民族工作不断推进,2010年全国城市民族工作座谈会召开,城市民族工作重点日益突出,并提出具体工作任务,即依法加强管理;做好为少数民族服务工作;加强民族团结宣传教育,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。^[13]也就是说,这一时期,管理、服务和教育三结合的工作目标已提出。各地城市也不断改革工作机制,在民族平等团结原则下探索提高服务能力,主要集中于劳动就业、子女入学、权益保障、法律援助等方面。

总之,早在1990年代初,城市民族工作的“窗口”“辐射”“桥梁”“联谊”和“示范”五大功

能已被认识到,^[14]城市民族工作在党和政府工作全局中的重要性也随着市场经济转型而日益凸显。自1992年以来,历经20多年的变迁,城市民族工作已演变成政府民族工作专门领域,城市民族工作也成为有丰富内容的政策概念,城市民族工作不仅仅是少数民族工作,本质上也是依托城市资源调节民族关系的工作。“城市民族工作是以处理城市中的民族事务,解决城镇化进程中的民族问题为主要内容的工作,是我国民族工作的重要组成部分,是加强和创新社会管理、维护社会和谐稳定大局的重要内容。”^[15]但是,城市中的民族事务或城市化进程中的民族问题显然都会溢出城市的空间范畴,比如,从城市民族工作涉及的民族人口分布特征来看,城市民族工作不仅要推动本地户籍人口中各民族经济社会同步发展,同时还是民族地区的经济社会文化发展的重要援助力量,而且亦承担着对流入城市的少数民族流动人口进行管理、服务和教育的任务。以经济建设为中心为城市民族工作地位凸显提供了重要的外部条件,但是,这并不意味着城市民族工作取代了民族地区民族工作,或者城市民族工作成为重点工作,而是说明城市在党和国家民族工作大局中被赋予了更为重要的角色,城市成为全面正确贯彻党和国家民族政策的重要场域,民族平等团结原则精神实践需要有更为符合城市特点的政策措施。

二、城市民族工作难点与热点之解

城市经济是中国经济的发动机,由于经济结构的特定作用,城乡二元发展并未根本改变,依托城市资源推动民族工作依然是重要的路径。中共十八大以后,特别是2014年中央民族工作会议之后,中国特色解决民族问题的正确道路目标更加坚定而明晰,在中国特色社会主义建设新时代,进一步实践各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展并有效应对各民族跨区域大流动的活跃期,使城市民族工作在实践中难点尚多、热点突出,并为全社会所关注。

(一)城市民族工作有难点

城市特别是直辖市、省会城市或沿海发达城市大多在民族工作方面存在难点,主要包括:

(1)城市民族工作任务多、工作面广

城市是党和国家民族工作展开的重要支撑,其所负载的关系全局性的任务是城市民族工作不能自由选择的,其相关工作体现着中国特色社会主义制度特性。在改革开放不断深化的条件下,我们看到越是沿海发达地区的城市,民族工作的局部状况对党和国家民族工作的全局影响越大,每个城市经济活跃度、地理位置、行政层级不同,具体面对的民族人口构成不同,具体工作内容、工作量和可承担的工作任务也有一定差异。但是,大多数城市在其日常行政中都需要顾及统一的多民族国情,为推动各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展大局而开展具体工作。

(2)具体城市民族工作范围、目标和任务常常超出城市地理空间之限,需要在关怀大局中完成民族工作任务

城市是社会财富聚集之地,不论是沿海发达城市,还是民族地区的省会或其他城市,区域经济政治文化资源都集中于城市,推动民族地区发展的人才、物资、政策投放皆需源于城市,这是一个自上而下的输送过程。比如,沿海发达城市在完成本区域民族工作的同时,大多需要承担对口支援民族地区经济社会文化发展的任务。对口支援工作做的是否持续有效,在相当程度上也成为评价特定城市民族工作的重要内容。可见,城市民族工作不仅限于城市本身,而是具有超越城市地域空间的特性。

(3)城市民族工作能力建设仍然需要不断加强

一个城市的民族工作能力一方面取决于其城市管理效率及面对差异性文化或群体时的反应能力,另一方面取决于其对党和政府民族政策系统和制度的认识程度。面对市场经济体制所带来的流动性,城市在普遍的社会公共事务管理中完成民族关系调节目标,实践民族平等团结原

则的能力需要一个建设过程。比如,大多数流动于沿海发达地区的人口都有较高的市民化意愿,但是,受到城市承载力等多方面影响,很难全面将流动人口市民化。在西部民族地区则不同,比如,内蒙古自治区进城务工少数民族流动人口虽然表现为年轻化和以区内盟市就业为主,跨省流动比例较小,其中在盟市流动的比重达60%,东部盟市流出的人口比重大,流动人口中务工经商较随迁人口比重低。但是,受到土地政策、就业能力和居住条件等诸多问题的影响,流动人口市民化受到抑制。^[16] 由于我们曾有长期城乡二元发展的历史,城乡经济社会发展及其在基本公共生活保障方面存在显著差异,户籍和非户籍的差别使得居民在社会福利和权益实践方面存在着突出的差异和不平衡性,这种差异和不平衡性是造成城市场域中城乡居民间产生不平等感的基本因素。

(4) 市场经济条件下城市民族工作的任务和目标

平等团结互助和谐是社会主义新型民族关系所追求的状态,也是全社会成员关系普遍追求的状态。强调在城乡社会公共事务管理现代化中调节民族关系,实际上就是要求在城市场域中调节民族关系的方式更具普遍性、社会性,而非在特殊性中解决具有普遍影响的社会关系。比如,在各地“放管服”改革及平等有序的营商环境改善中融入民族平等团结政策原则,将进一步强化城市的包容度和包容能力,使城市在民族关系正向调节中的作用得到更好发挥。

(二) 少数民族流动人口管理服务是城市民族工作的热点

在经济社会全面发展繁荣中消除城乡差别需要一个建设过程。在建设过程中,户籍和非户籍居民在城市基本权益上的不平衡是影响城市社会稳定发展的重要问题,少数民族流动人口权益与此密切相关。因此,城市流动人口管理服务中回应少数民族流动人口的融入需求等成为城市民族工作的热点,也是社会公众关注的热点。

2017年,中办国办印发《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见》,“让城市更好接纳少数民族群众、让少数民族群众更好融入城市”成为城市流动人口管理服务的重要目标,很多城市在服务、管理和教育中探索出少数民族流动人口融入城市的本地模式,在如下几个方面取得了不错的成绩。

第一,城市民族工作政策落实进社区和国有企业。

社区和企业是流动人口在城市落脚、生活和工作的具体场域,也是各民族直接接触或合作的具体场域。因此,国家民委联合民政部、国务院国有资产监督管理委员会于2011年分别出台了《关于加强新形势下社区民族工作的意见》和《进一步做好新形势下国有企业民族工作的指导意见》,社区和国有企业在推进更好地接纳或促进少数民族流动人口更快融入城市的过程中扮演着重要的角色,在生活和工作空间承载起服务各族群众、夯实党的执政基础和促进民族团结的任务,对城市民族工作有显著的贡献,因此,也成为很多城市推动民族工作的着力点。

2012年国家民委组织召开全国社区民族工作经验交流会,总结出社区民族工作六个方面的成绩:(1)体制机制创新,逐步建立起各级党委领导、政府负责、民族工作部门综合协调、相关部门协同配合、社会力量广泛参与的工作格局,不断完善市、区、街道、社区(居委会)四级民族工作网络,社区民族工作有了有力的组织保障。江苏、河北、甘肃、山东、湖北等省以及上海、天津等地的城市都有积极的实践成果;(2)强化政策指导,一些城市立足本地实际,因地制宜地出台一系列层级高、力度大、举措实的政策,加强对社区民族工作的指导,社会效果显著。如辽宁省出台《关于加强新形势下全省社区民族工作的实施意见》,要求市、县(区、市)政府将社区民族工作经费列入本级财政预算,为社区开展民族工作提供资金支持和保障。云南省出台《关于进一步加强城市民族工作的意见》,提出建立城市社区流动

人员党支部,配备社区民族工作联络员。北京、武汉、广州等地均出台相关政策规范相关工作;

(3) 重视宣传教育。在推进社区民族工作中,各地注重宣传教育,充分利用社区空间,用各族群众喜闻乐见的形式,在宣传栏、阅览室、黑板报、广播站、文化广场等宣传党和国家民族政策、民族法律法规和民族团结的感人事迹,引导各族群众树立各民族共同团结奋斗的思想观念;

(4) 民族团结创建行动进社区。民族团结进步创建被纳入社区发展的总体规划,纳入文明城市建设、综合社会管理、和谐社区建设的总体部署,效果良好;

(5) 民生优先、服务为本,建设社区少数民族服务体系,为民解困。尊重和维护少数民族合法权益,在满足少数民族的生产生活需要方面积极探索。比如,在民族工作重点社区,河南设立了少数民族服务中心,为群众提供“一站式、一条龙”服务。吉林则为重点少数民族群众提供就业创业、法律援助、技能培训、语言服务等方面的帮助,解决群众生产生活中的困难和问题;

(6) 重视典型示范作用。“民族工作先进社区”“民族团结示范社区”“民族团结进步模范社区”等表彰活动,培育了一批先进典型,对社区民族工作开展起到了良好的示范带动作用。在全省 27 个社区开展省市区三级联创共建“民族团结进步示范社区”是云南拓展社区民族工作的方法。江苏连续两年命名表彰了 115 个示范社区。北京的牛街、上海的花木、南京的桃园、昆明的金星、宁波的芝兰等,已成全国社区民族工作品牌和亮点。^[17]而上海,面对 18 万户籍民族人口和 28 万在沪少数民族流动人口,积极推动全市民族工作,在各区、街道、乡镇围绕各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”主题,抓住“铸牢中华民族共同体意识”,立足社区,组织各族群众,发动各方力量开展民族团结进步创建,2013 年出台《关于加强上海社区民族工作实施意见》,以扎实开展民族团结宣传教育、依法保障少数民族合法权益、建立健全少数民族社区服务体系为主要内容,构建“纵向到底、横向到边”的社区民族工作

格局,形成“管理网格化、服务网络化、引导社会化、宣传长效化”的工作体系。这一工作体系不仅有高位推动的特征,还有市、区、街镇各级领导小组的领导,以及 50 多个少数民族联合会和 150 多个分会的社会组织支撑,以及 2800 多名少数民族志愿者的参与,形成“社区、社工、社团”联动机制,形成政社合作、政社互动和政社促进的良好局面。^[18]此外,各地在强化组织方面表现突出,如山西太原、临汾、长治、阳泉等市民族工作部门指导相关社区、办事处成立社区民族工作领导小组,有明确任务分工和责任人。长治市建立完善区、街道、社区三级民族工作网络,强化基层组织,在街道配备民族助理员,各社区聘任信息员。^[19]海南省在海口、三亚两个地级市和其他少数民族人口较多的城市开展“民族和谐社区”创建活动,依托社区服务少数民族群众,帮助办理低保、提供就业、子女上学等服务。^[20]

第二,少数民族流动人口服务管理体制建设取得良好成效。

自 2011 年起,国家民委分 6 批在全国 29 个省(自治区、直辖市)的 35 个市、市辖区、街道,开展少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作。试点城市有 10 项参考任务,每个试点城市有 10 万元经费补助,国家民委与试点地区民族工作部门加强沟通交流,定期对试点进展情况进行评估,指导开展相关工作,推动试点地区能力建设。试点工作推动了有关地方发挥优势,探索各具特色、有效服务和管理辖区少数民族流动人口的机制。2015 年,国家民委启动少数民族流动人口服务管理示范城市建设工作,武汉、广州、深圳、宁波等两批共 12 个城市成为示范。服务事项的增加也催生了用市场手段解决服务问题的试点,上海、深圳等城市试点设置依法维护少数民族流动人口权益平台,以购买服务的方式为少数民族流动人口提供专业服务。^[21]截至 2019 年 2 月,安徽省 16 个市全部建成少数民族流动人口服务站,合肥、蚌埠、马鞍山、芜湖、安庆、黄山等市在部分少数民族流动人口较多的县

(区)、社区也相应建立了服务站(点)。据不完全统计,安徽全省已成立 66 个有关少数民族服务机构,提供法律、就业、就学、语言等多项服务。由少数民族流动人口服务站(点)集中开展的培训服务活动 33 次,受益人次达 1360 人。此外,由政府相关部门集中开展的培训服务活动 74 次,受益人次达 2254 人;由用工企业组织集中开展的培训服务活动 28 次,受益人次达 4740 人。^[22]在提升少数民族流动人口服务效率过程中,很多城市都建立了人口流入地与流出地常态化对接机制,据报道,西安市民宗委已与新疆乌鲁木齐市、阿克苏地区、哈密地区、伊犁州、喀什地区、和田地区民宗委,甘肃省天水市、临夏州民宗委,青海省海东市民宗委,四川省阿坝州、凉山州民宗委等 4 个省(区)的 11 个地级市(地区)民宗委签订协议,建立了协调机制,^[23]强化了城市与民族地区协作为少数民族流动人口提供服务的能力。

第三,引导建立基层社团组织推动各民族群众间的有序交往和提升少数民族流动人口服务水平。

组织协调是强化城市对流动人口服务和联系的重要途径。很多城市提升民族工作效率时都尝试引导社团组织参与少数民族流动人口的管理服务过程,主要社团有民族团结协调小组、少数民族联络组、民族团结促进会、少数民族联谊会等。如宁波市北仑区建立“1+9+N”社会团体联谊组织,即 1 个区民族团结促进会+9 个街道(乡镇)分会+N 个社区、学校、企业促进小组,促进少数民族流动人口的自我管理服务的延伸,成为城市民族工作的基础和依靠力量。据不完全统计,2014 年全市 11 个县(市)区中有 8 个相继成立了少数民族联谊会(或民族团结促进会),在 20 多家企业、30 多所学校、80 多个乡镇(街道)、村(社区)成立少数民族联络小组,形成覆盖全市 11 个县(市)区的少数民族联谊组织网络服务体系,其网络组织架构以市民族联络组为龙头,各县(市)区少数民族联谊会(小组)为框

架,相关乡镇(街道)少数民族联谊小组为补充,基层社区(村)、学校、企业的少数民族联络员为支撑。^[24]这个网络在调节民族关系和服务少数民族流动人口方面取得了良好的社会效果。

第四,处理突发事件能力得到提升。

突发性事件对稳固的民族关系具有极大的破坏性,消除其破坏性需要付出更多的社会工作。城市如何敢管和会管涉及民族因素的突发事件成为影响城市民族工作成效的重要方面。据估算,少数民族流动人口到东部沿海、大中城市就学、就业、经商已达 2000 余万人,各民族在城市空间的直接接触机会显著增加,源于不同因素的摩擦、纠纷甚至冲突也会随之增多。据称 2012 年与少数民族有关的群体性事件大约 80% 发生在城市。^[25]差异并不必然导致冲突,但是,民族特点、民族差异和各民族在经济文化发展上的差距可能引发一些涉及民族因素的摩擦、纠纷和矛盾。近年来,各地城市不断强化和提高预防和处理矛盾纠纷的工作水平,及时、准确、全面地掌握有关信息,尽可能早发现、早部署、早处理,以问题为导向积极施策,构建深入社区的民族关系不稳定因素的排查机制,坚持具体问题具体分析,是什么问题就按什么问题处理,不把与民族关系无关的问题归入民族问题,也不把民族问题当作一般的社会问题来处理,充分利用法律和社会规范调节矛盾和关系,使各民族合法权益得到切实保护。

三、新时代城市民族工作因地制宜谋创新

中国共产党率领人民历经 90 多年的奋斗和创新,推动中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为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。城市在解决这一主要矛盾中扮演着主要角色,承担着重要任务。因为,城市作为一个具有聚能特征的空间,在社会的现代化进程中日益发挥着重要作用。物资、信息、人才、资本、技术、知识等都因受到城市特有的吸引力而在此聚集,不同区位和

规模的城市聚集能力差异较大。据统计,2016年全国有657个各类城市,其中4个直辖市、15个副省级市、278个地级市和360个县级市,4个直辖市只有重庆地处西部;在278个地级市中,分布于8个多民族省区的只有65个;在360个县级市中,分布于8个多民族省区的只有73个。从这个简单的分类和城市民族工作特性来看,东部发达城市是城市民族工作的主角,虽然这些城市辖区内少数民族人口分布规模小,但是,民族工作影响力大,任务更突出。所有城市民族工作中都需落实民族平等团结原则,城市分布区位、层级和规模不同,落实相关原则的能力、效果等方面存在较大差别。

(一) 直辖市和副省级以上城市民族工作探索与创新

直辖市和副省级以上城市地位高、经济能力强,在国家发展大局中影响力大,政府部门构成中多设置有专门的工作机构,即民族事务委员会,具有较为完善的工作机制、工作队伍和系统政策信息渠道。这些城市不仅要完成本行政区民族关系调节工作,在对口支援各民族地区脱贫致富和经济社会发展等方面的任务较重,需要创新方法并务求实效,拓展民族地区专业人才的传帮带路径,并给予各地发展需要的技术支持等路径,使支援更多地变成示范引领和合作共进。上海、广州、深圳、杭州等城市也是各民族流动人口的目标城市,需要在铸牢中华民族共同体意识的总体目标引导下,让城市更好地接纳少数民族和让少数民族更好地融入城市,积极创新流动人口服务和治理方式,依法保障各民族平等权益,确保各民族交往交流交融的有序性,在制度规范和供给方面应有更多的探索和创新,成为其他城市的示范和表率。

(二) 不同区位的省会城市及地级市民族工作创新发展

不同区位的省会城市及地级市,主要指沿海发达地区和西部民族地区的省会城市及地级市两类,76.62%的地级市分布于沿海发达地区。

在沿海发达地区的地级市多属于非少数民族杂居区,本地民族事务工作量少,少数民族流动人口成为本地民族事务工作量增加的直接原因,这些城市中相当多的也承担着对口支援民族地区经济社会发展的任务,同样需要在对口支援实效上创新发展,加强合作,推动民族地区的发展能力建设。同时,在总体提升城市流动人口管理水平和服务水平的过程中,强化民族工作领导机制和工作网络建设,以民族团结进步创新为抓手,在促进各民族实现城市就业、就学等方面出台更为灵活有效的措施。在民族地区的省会城市和地级市有系统的民族工作机构,属于本地区城市化过程中民族关系调节创新发展的重要区域,需要在少数民族人口融入城市和民族人口职业技术培训等方面采取相关政策措施,从而推进本地区流入城市的民族人口各方面素质的提升,特别是在社区、就业等方面针对不同民族地区的民族人口的需求投入有针对性的政策措施。

(三) 不同区位的县级市民族工作创新

所谓不同区位的县级市也主要分为沿海发达地区和西部民族地区两类,约79.72%的县级市分布于沿海发达地区,这些县级市大多也是非民族人口杂居区,本行政区域内民族工作任务相对较轻,同时民族工作专业队伍弱,因此,加强民族工作领导机制和工作协调机制的构建成为民族工作创新的基础条件。同时,建构服务、管理和文化交流平台,建立和完善与少数民族流动人口流出地间的协作机制,使得民之所求和所呼能够得到及时回应,也会有效降低冲突性事件对民族工作的负面影响。分布于西部民族地区的县级市多属本地区经济社会发展较繁荣之区域,也是吸引本地区各民族人口之区域,一般具有较强的民族政策意识和民族工作意识,也承载着推动本地区各民族共同繁荣发展的重要任务,民族事务工作量较重,需要党委领导、政府统筹,民族宗教工作部门充分发挥综合作用,切实形成联动机制,全面落实党的民族政策,在服务进城的少数民族群众方面强化平台建设,在语言、法律、就

业、就学和医疗等服务方面提供便利的条件,构建和谐民族关系,增强城市治理成效。

总之,新中国成立以来,城市在推动新型民族关系建构中扮演着重要的角色,承担着重要的任务。随着城市化的推进,城市民族工作更具专项性,已成为巩固和发展平等团结互助和谐社会主义民族关系的主力。因此,城市民族工作需坚守民族平等团结的基本原则,以现存的法律制度为依归,依据每个城市所面临的民族工作任务积极施策,创新探索,深化各民族共同繁荣发展实践。

注释:

[1]中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编(1921—1949)(第5册)》,北京:中央文献出版社,2011年,第473页。

[2][3]杨侯弟:《中华人民共和国民族法规选编》,北京:中国政法大学出版社,1990年,第47、48页。

[4]《各级人民政府民族事务委员会试行组织通则》(1952年8月9日公布施行),国务院法制办公室编:《中华人民共和国法规汇编(1949—1952)》(第一卷),北京:中国法制出版社,2014年,第550页。

[5]《国家民委党组关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》,国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编:《新时期民族工作文献选编》,北京:中央文献出版社,1990年,第27页。

[6]《关于民族工作的几个重要问题的报告》,国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编:《新时期民族工作文献选编》,北京:中央文献出版社,1990年,第318页。

[7]张章:《贵在创新——在沪采访日记片断》,《中国民族》1986年第4期。

[8]唐山市民族宗教事务委员会:《我们是怎样做城市民族工作》,《河北民族工作》1986年第4期。

[9]国家民委办公厅编:《中华人民共和国民族政策法规选编》,北京:中国民航出版社,1997年,第64—65页。

[10]李云昌:《计划单列市民委主任联席会议》,《中国民族》1991年第12期。

[11]中国民族工作年鉴编辑委员会:《中国民族工作年鉴2002》,2002年,第186页。

[12]晏友柱:《武汉民族工作发展初探》,《中南民族学院学报(哲学社会科学版)》1989年第3期。

[13]《全国城市民族工作座谈会召开》,《中国民族报》2010年12月28日。

[14]图道多吉:《认清形势 明确任务 进一步做好城市民族工作》,《民族团结》1995年第7期。

[15]国家民委政法司:《中国特色的城市民族工作之路》,《中国民族》2012年第9期。

[16]王文俊:《我区进城少数民族人口市民化问题研究》,内蒙古自治区人民政府研究室(参事室)编:《2016决策研究报告:内蒙古自治区人民政府研究室成果选编》,呼和浩特:内蒙古人民出版社,2017年,第316页。

[17]《陈改户在全国社区民族工作经验交流会上的讲话》,http://www.seac.gov.cn/seac/mwjs/201806/1065976.shtml。

[18]花蓓:《上海:将城市民族工作融入改革发展稳定大局》,《中国民族报》2019年7月5日。

[19][20]中国民族年鉴编辑部:《中国民族年鉴2014》,2014年,第274、249页。

[21]张国欣:《让少数民族群众更好地融入城市》,《中国民族报》2019年3月15日。

[22]《安徽各市全部建成少数民族流动人口服务站》,《中国民族报》2019年4月9日。

[23]《西安市民宗委深入推进少数民族流动人口流出地与流入地协调机制建设》,http://mzzj.shaanxi.gov.cn/newstyle/pub_newsshow.asp。

[24]宁波市民族宗教事务局:《以“四微”建设为抓手着力打造少数民族流动人口服务管理工作升级提档》,http://mzj.ningbo.gov.cn/art/2015/6/29/art_11661_1846796.html。

[25]王伟光:《在全国民委主任会议上的讲话》,中国民族年鉴编辑部:《中国民族年鉴2014》,2014年,第29页。

[责任编辑:刘姝媛]