

# 论新时代城市民族工作的创新发展〔\*〕

郑信哲

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕在新的历史条件下,我国民族工作环境发生很大变化,民族工作已呈现领域扩展、对象多元、权重增大之势。而随着少数民族人口大量进入城市,涉及民族因素的矛盾纠纷发生频率也在增多,民族关系面临诸多挑战,城市民族工作的重要性越发凸显。针对城市民族工作面临的新情况、新问题,从顶层设计到基层实践都有一些新的应对,然而现状并不令人满意。城市民族工作要与时俱进,必须转变管理理念和工作思路,强化民族工作部门的服务管理职能,完善城市民族工作相关法规政策及体制机制,推进城市民族事务治理现代化。

〔关键词〕城市民族工作;少数民族流动人口;创新

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.04.020

随着改革开放的深入和城市化进程的加快,大量的少数民族人口从民族地区流入中东部城市。大中城市的少数民族人口数量激增,一方面使城市逐渐变成多民族交往交流交融的主要场所,另一方面诱发涉及民族因素的矛盾纠纷的可能性也在增多,城市民族问题越来越凸显,城市民族工作面临许多新问题、新挑战。如何提高对城市民族工作的认识与理解,妥善解决城市民族工作存在的问题与困难,推进城市民族事务治理现代化,是城市民族工作面临的一个重要课题。

新时代我国城市民族工作中仍存在诸如认识不充分、法规不健全、机制不完善等问题,要改变城市民族工作的这种现状就必须有所创新发展。要做好城市民族工作,必须转变管理理念、

工作思路,健全相关政策法规及体制机制,提高城市民族事务治理法治化、社会化、信息化和专业化水平,推进城市民族事务治理现代化。应以铸牢中华民族共同体意识为主线,做好城市民族工作,积极解决“三个不适应”<sup>〔1〕</sup>问题,让城市更好地接纳少数民族人口,让少数民族人口更好地融入城市,促进各民族共同团结进步、共同繁荣发展。

## 一、城市民族工作之演进

我国是统一的多民族国家,基本国情就“决定了民族问题始终是我们建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题,也决定了民族工作始终是关系党和人民事业发展全局的一项重大工作”。<sup>〔2〕</sup>故“处理好民族问题、做好民族工

作者简介:郑信哲,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员,主要从事马克思主义民族理论与中国民族问题及朝鲜民族研究。

〔\*〕本文系国家社会科学基金重点项目“少数民族人口的城市融入研究”(15AMZ004)的成果。

作,是关系祖国统一和边疆巩固的大事,是关系民族团结和社会稳定的大事,是关系国家长治久安和中华民族繁荣昌盛的大事”。<sup>[3]</sup>新中国成立以来,党和国家始终重视国内民族问题,积极开展民族工作,加快了少数民族及其地区的经济社会发展,开拓了一条中国特色解决民族问题的正确道路。

根据我国少数民族的人口分布格局,民族工作分为民族地区民族工作和散杂居地区民族工作。改革开放以前,我国民族工作的重点是更多地关注和支持民族地区经济社会的发展。而改革开放以来,少数民族人口大量从民族地区走进东部沿海城市,促进了各民族间的经济文化交流,同时也使各民族人口的散居状况日益明显。这样,民族工作的对象,也从民族地区扩展至中东部地区、从农牧区扩展至城市、从常住少数民族人口扩展至少数民族流动人口。由此,民族工作的重心,也日益向散杂居地区转移,尤其是向城市倾斜。

20世纪80年代以前,城市民族工作含在散杂居地区民族工作之中。党和国家采取一系列政策措施关心支持散杂居民族工作,例如,1952年,政务院发布《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》,专门“为保障这些散居的少数民族成分享有民族平等的权利”作了相关规定。<sup>[4]</sup>1979年,中共中央、国务院批转的国家民委党组《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》,指出要“努力做好杂居、散居少数民族的工作”,<sup>[5]</sup>强调要切实保障散杂居少数民族的平等权利、积极帮助他们发展经济文化、尊重其风俗习惯等。然而,至此在党和国家相关文献里,关于城市民族工作的直接提法还没有出现。

1987年,在中共中央、国务院批转的中共中央统战部、国家民委《关于民族工作几个重要问题的报告》中,提出要“做好城市少数民族工作”<sup>[6]</sup>(此时仍将城市民族工作包含于散杂居民族工作之中),并对其地位、功能和特点等方面进

行阐述。这是党和国家文献关于城市民族工作的最初表述,表明城市民族工作开始得到重视。

1993年,《城市民族工作条例》颁布实施,这是我国第一部关于城市民族工作的法规。《条例》对城市民族工作范围,城市政府在民族政策执行方面的职能和机构建设,以及保障少数民族合法权益、帮助发展少数民族经济、尊重少数民族风俗习惯、发展少数民族文化等方面都作出明确规定。《条例》还第一次以法规形式对少数民族流动人员的教育和管理作出了明确规定。《条例》的颁布实施意味着我国城市民族工作进入一个有法可依、走向规范的新阶段,同时也表明,在我国民族工作全局中,城市民族工作的重要性逐渐显现。

2005年,新中国成立以来中共中央、国务院关于民族工作的第一个《决定》,即《中共中央国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》出台,其中专列一条“切实加强城市和散居地区的民族工作”,<sup>[7]</sup>把城市民族工作与散杂居民族工作予以并列,表明党和国家对城市民族工作的重视度进一步提高。

2014年,党中央、国务院召开第四次中央民族工作会议,动员部署了新形势下的民族工作。会议将城市民族工作放在重要位置,指出我国进入各民族跨区域大流动活跃期,阐明民族工作对象正在从民族地区和农牧区向中东部地区和城市扩展。<sup>[8]</sup>这表明城市民族工作对象多元、领域扩大,城市民族工作在民族工作大局中的地位提升,做好城市民族工作越发重要。

2016年,新中国成立以来第一次全国城市民族工作会议召开,进一步明确了城市民族工作的定位、内容及要求,强调了新形势下强化和改进民族工作和城市工作的重要性。会议强调,要加强党对城市民族工作的领导,依法管理城市民族事务,要以保障各民族合法权益为核心,以做好少数民族流动人口服务管理为重点,推进城市民族工作制度化、规范化、精细化,表明我国城市

民族工作迈进了一个新的历史阶段。<sup>[9]</sup>

## 二、城市民族工作的重要性日益凸显

自1978年党的十一届三中全会揭开我国改革开放序幕,距今已过40多年。期间,我国经济社会发展迅速,综合国力日益增强,人民的物质生活更加丰裕。伴随着改革开放,民族地区经济社会文化得到较快发展,大量的少数民族人口从乡村流动到城镇,由民族地区流动到中东部地区,使原本少数民族人口较少或仅有一些部分世居少数民族的城市里,少数民族人口数量迅速增多,少数民族与外界的联系日益紧密,各民族相互交错分布居住现象更加普遍。

(一)大中城市成为多民族交往交流的重要场域

1. 少数民族人口持续向东南沿海城市流迁,我国的三大都市圈及大中城市日渐成为少数民族人口流迁的重要场域。例如,据1953—2010年相关资料表明,近60年,尤其是改革开放30多年中,连接民族地区和汉族聚居区的南岭走廊、藏彝走廊及河西走廊,其地理范围出现向东南延伸和扩展之趋势,三大走廊的民族多样性指数明显上升。此外,大城市及沿海城市逐渐成为少数民族流动人口集中的重要场域,其中京津冀、长三角和珠三角等城市群,日趋成为全国少数民族流动人口流向的主要目的地。武汉、长沙、青岛等中东部城市,因其区位优势 and 经济发展水平,也吸引了大批少数民族人口向这些城市流迁。<sup>[10]</sup>

2. 少数民族人口分布更加广泛,城市居民的民族构成日趋多元。从少数民族人口分布看,1982年全国各省区都有分布的少数民族为18个,2000年增至28个,到2010年更达43个少数民族,分布范围最小的民族也遍及25个省区;2000年,全国有民族成分齐全的省区为11个,2010年增加到20个。<sup>[11]</sup>其中,东部11个省份中,56个民族成分齐全的就9个。从少数民族成分看,2010年,东部地区90%以上大城市拥

有的少数民族成分均达50个以上;北京、上海、广州、深圳、天津等城市已聚齐56个民族,而一些没有世居少数民族的城市,例如南京、杭州等城市的少数民族成分也已达54个。<sup>[12]</sup>

3. 城市少数民族人口增长快,非当地户籍少数民族人口逐渐占多数。与1953年相比,2010年京津冀、长三角和珠三角等大城市群少数民族人口分别增长了1285%、1382%和1987%;武汉、青岛、长沙、济南、成都、长沙、郑州等城市的少数民族人口增幅均在300%以上,年均增长率大都高于当地总人口增长率。<sup>[13]</sup>在城市,少数民族人口的迅速增多,主要缘于少数民族人口的大量流迁,并且呈非当地户籍少数民族人口逐渐占多数之势。例如,2014年上半年,上海市少数民族流动人口总数为27.8万,是本市户籍少数民族人口的1.8倍多;<sup>[14]</sup>2017年底,宁波市少数民族人口有51万多人,其中非当地户籍少数民族人口达48万多人;2018年,深圳市少数民族总人口达112.5万,其中当地户籍少数民族只有14.6万人;<sup>[15]</sup>2019年,广州有少数民族人口82.7万人,其中户籍少数民族人口约11.8万人;<sup>[16]</sup>等等。

(二)少数民族流动人口成为城市民族关系的主要影响因素

城市少数民族人口的增多,为不同民族间交往交流交融创造了更多机会,加深了不同民族间的相互沟通 and 理解。然而,城市作为不同民族、不同文化相互碰撞的主要区域,也成为涉及民族因素的矛盾冲突的主要发生地,而少数民族流动人口往往成为主要当事者。例如,有统计显示,2008—2010年,东南某省发生的涉及民族因素的各类矛盾纠纷中,80%以上发生在城市;<sup>[17]</sup>而城市发生的各类涉及民族因素的事件中,与少数民族流动人口相关的事件达80%以上。<sup>[18]</sup>

城市涉及民族因素的矛盾纠纷,多是由民族习惯不被尊重、利益纠纷、情感伤害及管理摩擦等因素所造成。其发生的主要场域有两个,即生活场域和从业管理、公共管理场域;发生的主体(或群体)有三个,即少数民族流动人口、城市居

民、城市管理和执法者。

在生活场域,涉及民族因素的事件,主要发生于少数民族流动人口与城市居民之间、少数民族流动人口的不同群体之间等,多表现于行为习惯差异及不当心态(偏见、歧视等)引起的事件;在社会管理场域,涉及民族因素的矛盾纠纷主要发生于城市管理者与少数民族流动人口之间,一方面是由于城市管理者对民族文化不了解、执法不当、处理矛盾纠纷的能力跟不上、歧视和伤害少数民族感情等造成,另一方面是由于少数民族流动人口维权或解决问题的相关渠道不畅,部分少数民族成员法律法规观念淡薄,不配合城市管理而引起。<sup>[19]</sup>

### (三)城市民族关系问题更加复杂多元

在城市,由于少数民族人口较少,其特点往往被忽视。而少数民族具有的文化、语言、风俗习惯等特点,使涉及少数民族的问题更加复杂多元;城市具有的中心地位及影响力等,使城市民族关系问题更加具有复杂性、敏感性、波及性等。

当前,伴随着网络信息技术的飞速发展和自媒体普遍化,那些涉及民族因素的矛盾冲突等处理不当,或者围绕少数民族流动人口、城市居民、执法者等的不当言论,都有可能通过网上“裂变式”的传播和发酵,迅速对相关民族及其地区的民族关系、民族团结和社会稳定造成一定的影响。如果这些因素被敌对势力利用,后果会更加严重,2008年“3.14”事件和2009年“7.5”事件即是明例。

如今,各民族跨区域大流动已成趋势。据相关部门估算,当前全国有少数民族流动人口约2000多万,约占全国少数民族总人口的五分之一,占全国流动人口总数的十分之一;居住于城市及散居地区的少数民族人口,已超过少数民族总人口的三分之一。<sup>[20]</sup>少数民族人口的大量流动,各民族间的交往交流领域大为扩展,使各民族间的相互沟通和了解进一步加深,为促进民族团结进步事业和铸牢中华民族共同体意识奠定了坚实基础。同时,由于存在少数民族人口、城

市居民、政府相关部门的服务管理等方面相互不适应问题,导致涉及民族因素的矛盾纠纷增多,影响城市民族关系的因素日趋多元和明显,因此,“做好城市民族工作越来越重要”。<sup>[21]</sup>

## 三、积极推进城市民族工作发展

在党的正确领导下,城市民族工作日益得到国家和政府的高度重视。1999年,国家民委在武汉召开第一次全国城市民族工作座谈会,总结过去城市民族工作经验,制定城市民族工作的基本理论框架及工作模式,为城市民族工作的进一步展开奠定基础。2010年,第二次全国城市民族工作座谈会在上海召开,会议全面部署了新时期城市民族工作。2014年中央民族工作会议和2016年全国城市民族工作会议,为新时期城市民族工作提出了更加明确和清晰的方针政策。不仅如此,各级城市政府也积极行动起来,围绕城市少数民族合法权益保障、少数民族流动人口服务与管理、少数民族的城市融入与城市对少数民族流动人口的接纳等工作领域,出台相应政策措施,探求机制方法等,以推动城市民族工作迈上一个新台阶。<sup>[22]</sup>

### (一)出台城市民族工作相关的政策法规

为了保障包括城市在内的散杂居少数民族的合法权益,早在20世纪80年代中后期,湖南省、湖北省就制定实施了《散杂居少数民族工作条例》,之后河北、广东等许多省市也相继出台了散杂居少数民族工作条例、权益保障条例等。天津、山西等省市还出台清真食品生产经营等相关规章制度。<sup>[23]</sup>同时,自1993年《城市民族工作条例》颁布以来,黑龙江省和云南省根据当地实情出台了地方性城市民族工作条例,吉林省、四川省和武汉市等为贯彻落实《城市民族工作条例》出台了相应的地方性法规。此外,新疆、贵州、云南和青海等省区制定出台了《促进民族团结进步条例》等,以促进民族团结进步事业。上述相关政策法规的出台实施,为各地区城市民族工作提供了政策依据和法律保障。



进入 21 世纪以来,随着城市民族工作重要性日益显现,国务院和相关部门相继制定实施了许多政策法规,为城市民族工作的开展提供了方向与指南。例如,国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》(2006)、国家民委发布《关于加强新形势下社区民族工作的意见》(2011)等,为城市社区民族工作的开展提供了施策方向;中央宣传部、中央统战部、国家民委《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》(2010)、国家民委《关于推动民族团结进步创建活动进机关、企业、社区、乡镇、学校、寺庙的实施意见》(2014)等,为城市民族团结进步工作的开展提供了依据、阵地和工作方向;国家民委办公厅《关于开展城市少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作单位的通知》(2012)以及国家民委相继在全国许多城市开展少数民族流动人口服务管理体系试点工作,及时将少数民族流动人口的服务管理作为城市民族工作中的一个重要方面来抓。这些都表明,城市民族工作正在逐渐走向规范化、体系化和信息化。

## (二)探索城市少数民族流动人口服务管理机制

依据相关政策法规条例等,许多城市政府结合当地实际积极探索城市民族工作的方法和机制,开展对少数民族流动人口的服务管理工作。例如,武汉市针对少数民族流动人口,确定“落地就管”原则,坚持服务和管理并举,以保障少数民族流动人口“进得来、留得住、富得起”;在成都,实施由主要领导牵头的少数民族流动人口服务管理联席会议制度,将少数民族流动人口服务管理工作纳入社区网络化管理体系,建立全市少数民族流动人口综合信息系统,同时,与省内少数民族人口流出较多的州市进行对接,建立“一市三州”“一局三办”等跨区域联动平台和协作机制;上海市开创“三社”(社区、社团和社工)联动机制,构筑“城市民族工作社会化”的城市民族工作新格局;广州市以“城市民族工作指数”“民族团结进步”等项目为依托,将城市民族

工作纳入全市社会建设评价体系,纳入创建全国文明城市测评体系,以加强工作考核,开创“党委统一领导、党政齐抓共管、民族宗教部门综合协调、各部门密切配合、全社会广泛参与”的系统性城市民族工作格局。此外,西安、贵阳和宁波等城市与青海、新疆等省区少数民族人口流出较多的县市建立跨区域协作机制,推动城市民族工作及少数民族流动人口两地对接、协同解决的工作机制。

## (三)进一步加强社区民族工作

社区作为城市少数民族生活的载体,是城市民族工作开展的最小单位,是城市民族工作开展的有利着力点。上海市将城市民族工作重心下沉,强化街(乡、镇)一级政府的主体责任,凸显社区平台,依托社区“三个实有”(实有人口、实有房屋、实有单位)管理平台,将少数民族群众纳入社区综合管理体系中,做到对社区少数民族群众底数清、情况明;西安市推行“3+3”工作模式,即建立三级(区、街、社区)民族工作网络,组织三支民族团结进步骨干(民族工作联络员、街道社区公益性岗位协理员、少数民族居民楼长),搭建三个平台(民族培训学习、民族团结服务、民族文化交流),加强城市民族工作;宁波市北仑区坚持社区民族工作以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”为基础,根据社区不同特点,创建社区民族工作的“一地一品牌”,推动社区民族工作的社会化和创新发展;贵阳市试点将大数据发展与社区民族工作相结合,打开“大数据+”助力社区民族工作的新局面。

## 四、城市民族工作面临的挑战

如前所述,随着少数民族人口大量地流入东部沿海城市,城市民族问题逐渐凸显,各级政府采取相应政策措施以推进城市民族工作向前发展。然而,与城市民族工作的重要性相比,无论是对城市民族工作的认识和理解,还是城市民族工作的实际现状,都不令人满意,城市民族工作面临许多新问题、新挑战。

(一)相关法规建设不健全,无法满足城市民族工作的需要

1993年颁布实施的《城市民族工作条例》,是城市民族工作的重要法律法规之一,但它已无法适用于以少数民族流动人口为主要对象的城市民族工作。此外,中共中央办公厅、国务院、国家民委和民政部等相关部门先后出台的各项法规、规章、意见和通知等,或是仅涉及城市民族工作的某一方面,或仅限于地方性,至今还没有出台诸如《城市民族工作条例》一样具有权威性且全国适用的相关法规。我们在调研中,时常听到民族宗教部门的一些反映,认为城市民族工作没有一个顶层设计,没有强有力的法律法规支撑,很难做下去。对不具执法功能的民族宗教工作部门而言,城市民族工作经常是“市委和党委重视的时候开展起来方便,不重视的时候便很难开展”。

(二)关于民族问题的一些激进倾向,给城市民族工作造成了一定混乱

民族问题是一个长期的历史现象,只要民族存在,就会有民族问题,解决民族问题是一个长期的历史过程。我国仍处于社会主义初级阶段,现阶段民族问题,更多地表现在少数民族迫切要求加快经济社会发展上。然而,近些年出现的诸如“第二代民族政策”等论调所表露的淡化民族成分、忽视民族差异性、人为推动民族融合等倾向,给城市民族工作造成的冲击还是比较严重的。因为这些倾向,往往以强调“国家认同”“公民权利”等为标榜,但实际上却否认民族差异性、忽略少数民族合法权利、看不到各民族发展的不平衡性等,似是而非,具有较大的蒙蔽性。第四次中央民族工作会议后,此类倾向得到较大收敛,但在社会上仍有一定影响,城市民族工作部门深受其害。

(三)城市民族工作体制机制不完善,无法适应新时代城市民族工作需求

改革开放以来,城市民族工作对象、范围、比重均有所增强,但城市民族工作机制不明,其工作职责依然模糊,人员业务性不强、配置不足的

现象没有很大改善。另外,各地民族工作部门设置形式多样,而且把大多精力放在宗教工作上,民族工作显得势单力薄,民族工作的重要性未能显现。另一方面,在社会转型时期,民族工作呈现“进城”“下海”“入世”“上网”及“升级”等<sup>[24]</sup>新态势的背景下,对如何有效预防和预警涉及民族因素的事件、提升民族事务治理能力和效率等方面也提出了新的要求。

(四)在一些城市,歧视或变相歧视少数民族成员的现象有所存在

在城市,少数民族人口数量相对较少,居住分散,少数民族的特点以及风俗习惯更容易被忽视。尤其是,随着少数民族流动人口不断地涌进城市,城市相关部门的工作方式和管理机制跟不上、城市居民与少数民族流动人口相互不适应、涉及民族因素的事件增多等现象更加凸显。其中,歧视或变相歧视少数民族成员,不尊重少数民族风俗习惯的事件比较突出。一些城市出现少数民族成员遭遇宾馆拒住、出租车拒载、房屋拒租等现象,以及对一些少数民族成员采取特殊安检和就业歧视等做法,严重伤害了少数民族感情。此外,一些城市还存在“关门主义”,即疏远和排斥少数民族人口的倾向,也给城市民族关系造成阴影。

可见,各级政府及相关部门对城市民族工作的认识和重视程度还远远不够,对民族现象的一些似是而非的质疑,及对城市民族工作的一些模糊认识还没有给予足够的警惕。如果这些问题得不到很好的解决,将危害民族团结进步与民族关系和谐稳定,将阻碍铸牢中华民族共同体意识的进程。

## 五、城市民族工作要创新发展

随着大量的少数民族人口在城市经商务工和居住生活,民族间交往交流日益扩大,其结果一方面推动了各民族间相互沟通和相互理解的加深,各民族间共同体感因素增多,另一方面,涉及民族因素的矛盾纠纷也在增加。现实表明,城

市民族工作环境和地位发生了重大变化,城市民族工作的领域扩大、对象多元、任务繁重。城市民族工作不能等闲,要不断创新,做到理念、思路和机制等方面的创新。我们要在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,与时俱进,努力做好城市民族工作,积极推进城市民族事务治理现代化,促进各民族交往交流交融进程,铸牢中华民族共同体意识,这样才能赢得民族工作的未来。

### (一) 建立完整有序的城市民族工作体制机制

在我国,相关城市政府在应对少数民族人口跨区域大流动造成的各种问题时,往往表现为“管理方式和管理机制不能很好适应”。<sup>[25]</sup>究其原因,主要是受计划经济时代“管理”观念的影响,存在民族工作体制机制的“部门化”“行政化”和工作方式的“官方化”“政治化”等倾向,加之城市相关执法人员缺乏民族理论政策素养、不了解我国各民族情况、工作经验不足等,往往将涉及民族成员的事件以“民族化”“问题化”处理,造成了城市民族工作重视不足、机构不力、责权不明、敏感度高、畏缩不前等现象。

做好城市民族工作,需转变民族事务治理理念。要以政府和社会共同担当、共同治理的视角,强调民族工作主体多元化,动员社会力量有效参与,既可缓解我国民族工作机构设置不足、组织不完善、区域工作力量不足等问题,又可有效缓解城市民族工作“部门化”“官方化”带来的行政体制条块分割与组织体系僵化的问题,以应对我国民族事务管理(服务)中心日益下沉之趋势。而在城市民族事务治理中,加强各方协作、协商与互动,能够有效克服“行政化”“政治化”倾向带来的管理方式僵化、管理能力不足以及管理效果欠佳等问题。而注重民族工作内容的社会性、经济性等,可有效防止将民族因素事件导向“民族化”“问题化”等倾向,降低城市民族工作敏感性。

做好城市民族工作,要强化民族工作体制机制的完整性和有序性。在习近平新时代中国特

色社会主义思想指导下,完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”<sup>[26]</sup>已成为行政体制改革、社会治理体系完善及基层治理体系建设都需遵循的原则。这一原则使我国的治理概念独具特色,也使相关治理主体在构建治理体系时,能明确角色定位和职能职责。为了消解“部门化”“行政化”造成的管理过程碎片化问题,新时期城市民族工作也应基于这一原则,建立健全以党的领导为核心、党政部门齐抓共管、民族事务部门负责协调、相关部门密切配合、区域间协作治理,各种社会力量参与协作、公众参与共治的完整有序的城市民族工作综合协调机制和方式方法,促进城市民族工作创新发展。

### (二) 提高城市民族事务治理法治化、社会化、信息化、专业化水平

要依据党的十九大关于体制机制改革和社会治理的理念,从法治化、社会化、信息化和专业化角度,强化和创新城市民族事务治理的方式和手段,健全城市民族工作的体制机制,解决体制机制缺陷带来的工作不力问题,以进一步提升民族工作的能力和效率。

城市民族工作法治化,是要用法治思维和法治方式处理民族事务,用法制保障民族团结,依法保障少数民族的合法权益,增强少数民族群众的法律意识和法治观念,让公平正义全面惠及少数民族群众。<sup>[27]</sup>为此,首先要完善相关法律法规,尽快出台一些诸如城市少数民族流动人口服务和管理、少数民族随迁子女民族文化教育、解决少数民族特殊需求等方面的相关政策法规,让城市民族工作有法可依。其次,在民族事务治理中坚持“法治思维”,在处理涉及少数民族的事务时,避免“敏感化”“特殊化”,正确运用法律法规确保公平公正。再次,在依法治理的同时,要向城市居民和少数民族流动人口宣传国家法律法规,“树立宪法至上,法律面前人人平等的法治理念”,提升少数民族和城市居民的法治观念和素质。



城市民族工作社会化,是要广泛吸纳社会力量参与民族事务治理之中。在社会治理体系中,社会力量包括除执政党系统、行政系统之外的市场系统、社会系统和社区自治系统等。<sup>[28]</sup>一些社会力量,例如城市里的少数民族社团作为联系少数民族和社会、政府之间的桥梁和纽带,对解决城市少数民族流动人口问题能够起到重要的作用。<sup>[29]</sup>而且,社会力量的参与也能够从财政和人力等方面减轻政府的许多负担。城市民族工作社会化能够有效地动员全社会关注和参与城市民族工作,从而减轻城市民族工作面临的来自社会的各种阻力,推进城市民族事务的有效治理。

城市民族工作信息化(智能化),是将网络、计算机等先进技术运用在城市民族问题解决之中,以提升工作效率和能力。信息化有助于整合资源,节省人力资本,提高分析和解决问题的能力。在信息传播和更新高速化的今天,有效管控和应用好“互联网+”、大数据等手段,是解决城市民族问题的一个重要路径。<sup>[30]</sup>

做好城市民族工作,还需要从业者具有民族理论政策素养。这要求广大干部和群众对我国多民族国情、民族基本常识和党的民族理论政策等方面要有所了解和掌握,对民族语言、风俗习惯等特点要予以尊重和正视,要加强民族宗教理论专业人才的培养,重视少数民族社会力和专业社会组织的作用,不断提升处理涉及民族因素问题的专业化水平,这些都表明城市民族工作要走向专业化。

### (三)加强各民族共有精神家园建设

伴随少数民族人口大量向城市流动和迁徙,城乡、区域和不同民族间在人口结构、社会结构和文化结构等方面的差异聚焦于城市空间,这为城市带来多样性的同时,也为城市增添了复杂繁重的民族事务。在城市民族事务治理中,处理涉及少数民族的相关事件时存在“民族化”乃至“民族问题化”等倾向,在一些城市还存在针对少数民族人口的“关门主义”“花钱买平安”等错误观念。这些问题的症结主要在于:(1)相关部

门、相关人员中存在不了解党的民族理论政策和我国多民族国情的情况;(2)过分在意少数民族差异性,担心执法时遭遇民族语言、文化障碍或假借语言障碍阻挠执法;(3)害怕触及少数民族成员可能引发的群体性事件;(4)顾忌少数民族人口的“抱团”聚居等。

事实表明,上述问题为城市民族工作留下了许多后遗症。要解决类似问题,要从加强马克思主义民族理论政策的宣传教育,进一步推进以居住证制度为基础的公共服务均等化,促进各民族共有精神家园建设等方面着手。

在统一的多民族国家,加强马克思主义民族观和党的民族政策的宣传教育刻不容缓。这种宣传教育,不仅要在民族地区,也要在汉族地区,既要在群众中,也要在干部中,尤其是汉族中高级干部中进行,这样使全国从上到下、从下到上对马克思主义民族观和党的民族政策,以及我国的民族情况有一个比较清醒的认识和理解,牢固树立“汉族离不开少数民族,少数民族离不开汉族,少数民族离不开少数民族”的观念,增强中华民族凝聚力,铸牢中华民族共同体意识。同时,要“坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义,自觉维护国家最高利益和民族团结大局”,<sup>[31]</sup>不给民族分裂主义分子可乘之机。

针对少数民族流动人口,要进一步扩大居住证制度的覆盖面,细化以居住证制度为基础的公共服务,逐渐推进少数民族流动人口市民化。2016年,我国开始实施《居住证暂行条例》,这为消解由于户籍制度造成的城乡差别化管理,为不分民族、户籍实施均等化服务管理提供了制度依据和保障。而居住证制度的进一步推广和细化,将有利于缩小城市各民族在教育、就业、社会保障、医疗保障等方面的差距,促进各民族之间相互交往交流交融的进程,增强少数民族人口的城市融入感和共同体感。

在尊重差异、包容多样的基础上,加强各民族共有精神家园建设。十九大报告指出,要高举爱国主义、社会主义旗帜,牢牢把握大团结大联



合的主题,坚持一致性和多样性统一,找到最大公约数,划出最大同心圆。<sup>[32]</sup>少数民族人口与城市居民的互动显示,诸如宗教信仰、传统习俗、民族意识等不易消失,它们往往作为标识民族特性的因素而长期存在。为此,要面向各民族干部群众,加强中华民族多元一体性、爱国主义、民族团结友爱、民族共同发展等方面的宣传教育,不断增强各族人民的文化认同,推进各民族共有精神家园建设,打牢中华民族共同体思想基础,铸牢中华民族共同体意识。

注释:

[1]“三个不适应”,即少数民族群众对城市生活和管理方式不适应、城市居民对少数民族群众某些生活和行为方式不适应、我们的工作方式和机制不适应。

[2]国家民族事务委员会:《科学发展的崭新篇章——十六大到十八大的民族工作》,北京:民族出版社,2012年,第12页。

[3][31]中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,北京:学习出版社、人民出版社,2019年,第132、133页。

[4]国家民委办公厅、政法司、政策研究室编:《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94页。

[5][6]国家民族事务委员会、中共中央文献研究室:《新时期民族工作文献选编》,北京:中央文献出版社,1990年,第23、318页。

[7]中华人民共和国国家民族事务委员会:《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》,国家民族事务委员会网,http://www.seac.gov.cn/seac/zcfg/201208/1071806.shtml。

[8][25]国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,北京:民族出版社,2015年,第281、284页。

[9]《全国城市民族工作会议在京召开 俞正声作出批示》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/06/c\_1117690526.htm。

[10]高向东、王新贤:《中国少数民族人口分布与变动研究——基于1953—2010年人口普查分县数据的分析》,《民族研究》2018年第1期。

[11]国家民族事务委员会:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,北京:民族出版社,2015年,第282页。

[12][13]李吉和、周红英:《略论改革开放以来东部地区城

市少数民族人口结构变化》,《民族研究》2018年第6期。

[14]上海市政协少数民族界:《关于进一步做好来沪少数民族流动人口服务与管理工作的若干建议》,上海政协网,http://www.shszx.gov.cn/node2/node5368/node5376/node5388/ui/ai94991.html。

[15]深圳市民宗局:《深圳市少数民族人口持续增长》,广东省民族宗教局网,http://mzzjw.gd.gov.cn/mzzjw/dtyw/zwdt/content/post\_3109829.html。

[16]数据来源于广州市人民政府网,http://www.gz.gov.cn/zlgz/gz/gk/rkmz/index.html。

[17]国家民委政策法规司:《全国城市民族工作座谈会交流材料汇编》,2010年12月,第61页。

[18]国家民委民族问题研究中心:《城市民族关系现状及对策研究》,北京:民族出版社,2006年,第52页。

[19]严庆、姜术容:《基于人口流动产生的城市民族问题机理浅析》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2016年第3期。

[20]朱维群:《城市少数民族流动人口工作重在交融》,中国政协网,http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2017/02/13/ART11486969637463861.shtml。

[21]习近平:《在中央民族工作会议上的讲话》(2014年9月28日),中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第159页。

[22]本部分关于各地城市民族工作实践及经验资料均出自全国城市民族工作会议秘书组编:《全国城市民族工作会议发言材料》《全国城市民族工作会议交流材料汇编(上下册)》,2016年;部分内容来自于作者2017年至2019年的实地调研。

[23]潘红祥、张星:《中国民族法治七十年:成就、经验与展望》,《民族研究》2019年第3期;沈林、李志荣编:《散杂居民族工作政策法规选编》,北京:民族出版社,2000年,第105—250页。

[24]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》,《今日民族》2014年第3期。

[26][32]习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第49、39—40页。

[27]方付建:《开启依法治理民族事务的新征程》,《中国民族报》2017年11月24日。

[28]陈旭:《协同治理视阈下城市社区多元主体间关系研究》,吉林大学行政学院硕士学位论文,2016年,第35页。

[29]郑信哲:《略论新时期城市少数民族民间社团问题——以城市朝鲜族民间社团为例》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2016年第1期。

[30]李贲、金炳镐:《近年来城市民族事务治理现代化研究述评》,《广西民族研究》2017年第5期。

[责任编辑:刘姝媛]