

我国城市民族工作的演进及其展望

郑信哲

(中国社会科学院民族学与人类学研究所, 北京 100086)

[摘要] 在统一的多民族国家, 民族问题与国家发展全局紧密相连, 而民族工作是协调民族关系, 解决民族问题的一项全局性工作。在我国, 散杂居民族工作是整个民族工作的重要组成部分, 党和国家十分重视散杂居民族工作, 制定了许多相关政策法规来保障散杂居少数民族群众享有平等权利。进入新时代, 我国城市化进程进一步加快, 城市少数民族人口迅速增多, 城市居民的多民族构成比重增加, 一方面加快了各民族相互接触的频率, 扩大了相互交往交流交融的机会, 另一方面也显现出城市民族关系问题的影响因素多元化倾向, 涉及民族因素的矛盾纠纷日益增多, 城市民族工作变得更加复杂。城市民族工作呈现出领域扩大、对象多元、任务繁重等特点, 表明在新时代的民族工作中, 城市民族工作的权重也在加大, 只有做好城市民族工作, 才能赢得民族工作未来。我们要在新时代中国特色社会主义思想指导下与时俱进, 在理念、思路和机制等方面不断创新, 推进城市民族工作, 让城市更好地接纳外来少数民族人口, 让外来少数民族人口更好地融入城市, 从而实现各民族共同团结进步, 共同发展繁荣。

[关键词] 城市民族工作; 散杂居; 跨区域流动; 共同发展繁荣

[中图分类号] C957 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8575 (2020) 03-0022-09

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2020.03.003

改革开放加速了我国的城市化进程, 推动了人口流动大潮。广大的少数民族人口从农村、牧区、山寨走进城镇, 从民族地区涌入中东部城市, 城市少数民族人口增加迅速。随着城市少数民族人口的大量增多, 城市居民的民族成分也变得多元, 城市逐渐成为各民族交往交流交融的重要平台。另一方面, 由于城市少数民族人口日益增多, 涉及民族因素事件发生的概率也在增大, 城市民族问题愈发凸显。在新时代我国的民族工作中, 城市民族工作的重要性日渐增强, 只有做好城市民族工作, 才能赢得民族工作的未来, 城市民族工作应该有所创新发展。

一、我国民族工作的多元结构

在多民族国家, 民族问题与国家发展全局紧密相连, 而民族工作是处理民族关系, 解决民族问题的一项重要工作。做好民族工作, 协调好民族之间的关系, 促进各民族经济社会发展, 建立民族平等团结、互助和谐的关系, 是多民族国家稳定发展、广大民众安居乐业的重要保障。

我国是统一的多民族国家, 这一基本国情“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”^[1]。可见, “处理好民族问题、做好民族工作, 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

[收稿日期] 2019-12-25

[作者简介] 郑信哲 (1958—), 男 (朝鲜族), 吉林磐石人, 历史学博士, 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员, 主要研究方向为马克思主义民族理论、中国民族问题研究。

[基金项目] 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”(项目编号: 15AMZ004) 的阶段性成果。

治久安和中华民族繁荣昌盛的大事。”^[2]

新中国成立以来，党和国家重视国内民族问题，不断加强民族工作，加快少数民族和民族地区经济社会发展，开创出一条具有中国特色解决民族问题的正确道路。

（一）民族地区的民族工作

我国有 56 个民族，因汉族人口占绝大多数，习惯上称除汉族以外的其他 55 个民族为少数民族。党和国家根据少数民族人口“大杂居”“小聚集”的分布特点，在少数民族聚居地方实行民族区域自治制度，至今已建立 5 个自治区和 30 个自治州以及 120 个自治县（旗）等，民族自治地方面积占国土总面积的 64%。我国 55 个少数民族中，实行民族区域自治的有 44 个，其人口占少数民族总人口的 71%。民族地区主要是指这些民族自治地方，民族地区民族工作也主要是指民族自治地方的民族工作。

新中国成立以来，党和国家对民族工作十分重视。新中国成立初期，国家组织在民族地区广泛开展少数民族社会历史、语言调查，把握我国少数民族社会发展情况，为做好民族工作打下基础；中央派遣民族访问团和医疗队等，宣传党的民族政策，疏通民族关系；帮助和扶持少数民族积极开创生产生活新局面，改善少数民族生存环境等。为做好民族工作，新中国成立初期就开展民族识别工作，到 1953 年首先认定 38 个少数民族，1954—1965 年又认定了 15 个少数民族。到“文化大革命”前，中国已有单一少数民族 54 个，1979 年基诺族成为第 55 个少数民族^[3]。至此，民族识别工作基本完成，这为我国有的放矢地制定和实施民族政策，为做好民族工作提供了前提保障。

党和国家根据多民族基本国情以及少数民族人口分布特点，加快在少数民族人口聚居地区建立民族自治地方。继 1947 年建立省一级的内蒙古自治区之后，1950 年 5 月建立第一个县级民族自治地方——甘肃省天祝藏族自治县，同年 11 月成立的西康省藏族自治区是第一个地州级民族自治地方。到 1958 年底，已建立内蒙古、新疆、广西、宁夏 4 个自治区、29 个自治州和 54 个自治县（旗），建立自治地方的少数民族有 35 个，实行自治的少数民族人口，已占有条件建立民族自治地方的少数民族人口的大多数。在

少数民族聚居地区，建立民族区域自治地方，实现了少数民族当家做主，推动了民族地区政治、经济、文化等各方面的快速发展，我国民族工作迎来了第一个“黄金时代”，民族地区的民族工作取得很大成功。

改革开放以来，民族工作迎来又一个“黄金时代”。党和国家采取特殊政策与措施加快民族地区经济社会发展，民族地区的面貌焕然一新。1984 年颁布实施了《中华人民共和国民族区域自治法》，为民族地区政治、经济、文化等各方面的发展提供了有力的法律保障，进一步促进了少数民族和民族地区的发展。进入 21 世纪，党和国家陆续实施了西部大开发战略、开展“兴边富民”行动、推行人口较少民族发展规划、实施对口支援及精准扶贫等工作，大力帮助和扶持少数民族和民族地区经济社会发展，民族地区基础设施建设突飞猛进，各项社会事业全面推进，各民族群众的物质生活水平和精神生活水平得到了很大提升，民族工作取得重大成就。

（二）散杂居民族工作

我国少数民族的居住格局一般分为聚居和散杂居。聚居少数民族是指居住在民族自治地方，并且实行区域自治的少数民族；散杂居少数民族是指居住于民族自治地方以外的少数民族及居住在民族自治地方而没有实行自治的少数民族。随着我国经济社会的快速发展，散杂居少数民族的人口规模逐年扩大。据统计，如今我国散杂居少数民族人口已达 3500 万人，约占少数民族总人口的三分之一，其中 2700 多万人居住在民族自治地方以外，近 900 万人分布于全国 1200 多个民族乡（镇）等。

散杂居民族工作是我国民族工作的重要组成部分。中国共产党始终关注散杂居民族工作，早在长征时期，党中央就提出要以民族平等为原则，做好散杂居于汉族之中的回族工作。新中国成立以来，党和国家更加重视散杂居民族工作，制定了许多相关政策法规，切实保障散杂居少数民族群众享有平等权利。新中国成立不久，政务院即发布《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》（1952 年），就散杂居少数民族平等权利、政治生活、风俗习惯、宗教信仰、语言文字等权益保障方面做出具体规定，这是我国关于散杂居民族的第一个行政法

规。其后,在1953年、1979年、1982年和1986年相继公布的《选举法》中,对散杂居少数民族成员参加各级人大选举及其代表名额,都做了详细规定^{[3]242}。

1979年,中共中央、国务院批复并转发了国家民委党组《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》,这是一份关于散杂居民族工作的重要的政策性文件。在这个文件中,最早将“散居”“杂居”并称。1987年,中共中央、国务院批复转发的《关于民族工作几个重要问题的报告》,强调要做好散杂居民族工作,明确将城市、民族乡和未实行民族自治地方作为散杂居民族工作重点。1993年,颁布了《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》,强调城市民族工作和民族乡工作的重要性,规范了城市民族工作和民族乡工作,散杂居少数民族的合法权益得到进一步保障。

根据上述政策法规,各地方、各部门也出台相关的政策法规与意见,如《上海市少数民族权益保障条例》《中共四川省委四川省人民政府关于加强散杂居少数民族工作的意见》《广东省散居少数民族权益保障条例》《黑龙江城市民族工作条例》等,而且为保障散杂居少数民族的平等权益,尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰自由等方面做了很多工作,取得了显著的成绩。

如今,随着改革开放不断深化和城市化进程提速,更多的少数民族人口走进城市,各民族在经济、文化等方面的交流日益加强,多民族比邻而居的格局也日益明显。因而,散杂居地区民族工作场域呈现出一些新特点,即散杂居少数民族人口数量增多,比例提高,分布更加广泛;少数民族的城市化水平提高较快,城市成为更多少数民族人口的新居住地;城市民族关系问题日益复杂,城市民族工作的重要性愈益凸显。

(三) 城市民族工作

改革开放推动了我国的城市化进程,各级城市的规模更加扩大,城市人口迅速增长。其中,少数民族人口也在迅速增多,其在城市的散居化趋势明显。

20世纪80年代以前,我国城市民族工作包含于散杂居民族工作之中,在党和国家相关文献里未出现关于城市民族工作的提法。1987年,中共中央、国务院批复并转发的《关于民族工

作几个重要问题的报告》中,强调要“做好城市少数民族工作”,指出在城市“要重视少数民族工作,保障他们的平等权利。”此时,尽管仍将城市民族工作置于散杂居民族工作之中,但这是党和国家相关文献中最早出现的关于城市民族工作的议题,城市民族工作由此逐渐得到重视和加强。

1993年,国务院批准颁布《城市民族工作条例》,以加强城市民族工作,确保城市少数民族人口的合法权益,促进城市少数民族的经济社会发展。该条例是我国第一部关于城市民族工作的法规,表明我国城市民族工作进入一个有法可依的新阶段。

2005年,中共中央、国务院关于民族工作的第一个决定,即《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》(以下简称《决定》)正式颁发。在《决定》中,专列“切实加强城市和散居地区的民族工作”条目,将城市民族工作与散杂居民族工作并列起来,强调“做好城市和散居地区的民族工作,对于做好整个民族工作具有重要作用”。这表明,党和国家进一步提高了城市民族工作的关注度。

2014年,党中央、国务院召开第四次中央民族工作会议,部署和动员了新形势下的民族工作。会议把城市民族工作摆在突出位置,将城市民族工作纳入八大议题之一,会议做出我国已进入各民族跨区域大流动活跃期的基本研判,指出民族工作对象正在由民族地区扩展至广大中东部地区,由农牧区扩展至众多城市。这表明,在民族工作大局中,城市民族工作的地位迅速提高,要赢得民族工作的未来,就必须做好城市民族工作。

2016年,新中国成立后的第一次全国城市民族工作会议在北京召开,会议指出做好城市民族工作,是加强和改进新形势下民族工作和城市工作的重要内容。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,提出以保障各民族合法权益为核心,以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、精细化进程,推动城市民族事务治理现代化。这表明,我国城市民族工作进入一个新的历史时期。

二、城市民族工作的重要性凸显

城市作为一个地区政治、经济、文化、科技和交通的中心，一方面人口集中和居民身份的多民族化不可避免。另一方面，城市的辐射力强、信息传播快、交通发达等功能远胜于乡村，因此城市民族问题更具有敏感性、波及性及影响性。城市功能及居民的多民族构成，决定了城市民族工作的重要性，也决定了加强其研究的必要性。

（一）少数民族人口的跨区域流动

人口流动作为人口转移的一种形式，一般是指人们离开原居住地，移到其他地方的一种空间位置的变动，其流动场域有本区域，也有跨区域的。人口流动由于目的、原因等不同，其流动类型也不尽相同。然而，推动人口流动的最主要原因，应该是经济利益的驱动，主要以提高生存质量和生活水平为目的，少数民族人口流动亦如此。

过去，我国少数民族人口大多居住于边远乡村山寨，地处偏僻、交通闭塞，与外界联系极少，尽管人们过着相对自给自足的生活，但远没有摆脱贫穷落后的境地。改革开放和城市化进程推动了人口的频繁流动，内地汉族农村人口不仅大量地走向城市，同时也深入民族地区经商打工^[4]。据统计，1990年，仅浙江省就有10万人流入民族八省区，占该省流出人口的12.5%^[5]。汉族人口流动至民族地区，给当地经济生活带来很大影响，不仅引起许多少数民族人口对外部世界的向往，也唤醒了改变自身落后处境的愿望，催发其商品意识，从而推动了少数民族人口的对流流动。

20世纪90年代中后期，随着东部沿海地区开发建设，离开民族地区到东部沿海城市经商、打工和求学的少数民族人口越来越多。进入21世纪，城市少数民族人口增速更快，例如2010年前后，在广州、宁波等一些东南沿海城市，少数民族流动人口年均增速在20%以上^[6]。据不完全统计，我国少数民族流动人口，如今已超过3000万人。正是着眼于这种时代变化，第四次中央民族工作会议对少数民族人口流动状况及趋势做出基本研判，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”^[7]。

少数民族的人口流动，具有广泛的跨区域性和民族多样性。例如，2011年5月，深圳市坪山新区的少数民族流动人口达2.9万多人，占当地常住总人口的10%，其流出地囊括了全国31个省（自治区、直辖市），民族成分多达39个；2012年4月，广州市海珠区凤阳街道有少数民族流动人口2188人，其人口虽然不多，但民族成分多达33个，其流出地包括23个省（自治区、直辖市），从中也可以看出民族的多元性和流出地域的广泛性^①。

（二）城市成为民族间“三交”的重要场域

大量的少数民族人口流入城市，城市少数民族人口数量迅速增多，民族成分越来越多，居住分布更加广泛。

（1）城市少数民族成分越来越多，城市居民的民族构成日趋多元。例如，北京市少数民族成分，1949年有38个，1982年达54个，到1990年55个少数民族俱全；上海市少数民族成分，1951年只有11个，1990年达44个，2000年以后55个少数民族齐全；深圳市少数民族成分，1981年只有12个，2000年达54个，到2002年齐聚55个少数民族；天津市少数民族成分，1990年有41个，2010年55个少数民族成分齐全。如今，各地常住城市的少数民族人口约占少数民族总人口的1/3，56个民族成分俱全的城市有20多个^[8]。

（2）城市少数民族人口增长快，其增速明显快于城市人口增长。例如，1990—2010年间，北京人口由1086万人增至1962万人，增长80.7%，而少数民族人口由41.4万人增至80.1万人，增长93.5%；上海市在1990—2010年间，其人口由1335万人增至2302万人，增长72.4%，而少数民族人口由6.2万人增至27.6万人，增长345.2%^②。浙江宁波市，少数民族人口原来很少，1990年以后少数民族人口开始增多，2000年达3.4万人，2010年增至31.8万人，如今已达51.6万人^[8]。在城市，少数民族人口迅速增多，基本缘于少数民族人口的大量流入。

① 2012年6月中旬，课题组曾到广州、深圳进行相关调研，以上资料为当地有关部门提供。

② 参照第四、第六次全国人口普查资料统计。

(3) 少数民族人口分布日趋广泛、散居现象更加普遍。例如,1982年全国各省区都有分布的少数民族有18个,1990年增加到22个,2000年达28个,而2010年达43个少数民族,分布范围最少的民族也遍及25个省区;2000年,民族成分齐全的省区有11个,而2010年增加到20个,西藏都有43个少数民族成分^{[3]282}。

可见,随着少数民族人口大量进入城市,分布更加散居化,各民族之间相互接触频率增多,相互交往交流的机会扩大,相互交融的程度逐步加深。而城市具有的人口集中、经济文化发达、创业就业机会更多、通信交通便捷等功能,使城市越来越成为各民族间相互交往交流交融的重要平台。

(三) 城市民族工作的重要性凸显

少数民族人口大量而频繁地流动,开阔了各民族之间交往交流的视野,增强了各民族间的相互沟通和相互理解,增进了民族团结进步与中华民族凝聚力。同时,影响城市民族关系问题的因素也日益多元,涉及民族因素的矛盾纠纷逐渐增多,城市民族工作不可避免地更加复杂,城市民族工作面临诸多新问题、新挑战。

一是城市居住少数民族人口中,非当地户籍人口逐渐占多数。例如,2014年6月,在上海的少数民族流动人口总数为27.8万人,是当地户籍少数民族人口(15.3万人)的1.8倍多^[9];2016年,广州市少数民族人口约71.8万,其中户籍少数民族人口只有8.8万人^[10];2018年,深圳市少数民族总人口达112.5万,其中户籍少数民族只有14.6万人^[11]。

二是城市少数民族流动人口中,新生代人口逐渐成为主体。改革开放40多年,城市少数民族流动人口逐渐实现代际交替,新生代少数民族人口逐渐成为少数民族流动人口的主体。与前辈相比,新生代基本生活于城镇,他们融入城市的意愿更加强烈,而且他们受教育的程度相对较高,维权意识也较强,但“两栖人”“城市边缘人”的自身处境与城市现实相悖,往往容易造成心理落差,导致迷茫与不满情绪产生,隐含更多的不稳定因素。

三是少数民族流动人口,是影响城市民族关系的主要因素。城市作为不同民族、不同文化相互碰撞的热点地区,逐渐成为涉及民族因素的矛

盾冲突的主要发生地。例如,2008—2010年间,东南某省涉及民族因素的各类矛盾纠纷中,80%以上在城市^[12]。另据某研究报告,影响城市民族关系和社会稳定的各类事件中,80%以上与少数民族流动人口相关^[13]。

可见,伴随城市少数民族人口的增多,涉及民族因素的问题更加复杂,城市民族工作领域扩大、对象多元、头绪繁多、影响深远,城市民族工作面临诸多新情况、新问题,表明“做好城市民族工作越来越重要”^[14]。

三、赢得民族工作的未来

我国的城市化进程发展迅速,城市居民的多民族性日益明显,各民族间的交往交流交融进程加快。但城市作为涉及民族因素事件的主要发生地,城市民族工作面临许多新情况、新问题、新挑战。新时期民族工作的重心已转移到城市,城市民族工作的权重提高,要赢得民族工作的未来,就必须认真做好城市民族工作。

(一) 推进城市民族工作

在党中央、国务院的高度重视和正确指导下,城市民族工作逐渐提上议事日程。1999年,第一次全国城市民族工作座谈会在武汉召开,会议总结了城市民族工作历程,探讨了构建城市民族工作的理论框架及工作模式,为城市民族工作的普遍展开增添了动力。2010年,随着城市民族工作重要性凸显,国家民委在上海召开了第二次全国城市民族工作座谈会,会议就新形势下的城市民族工作进行了部署。2016年,第一次全国城市民族工作会议在北京召开,会议强调要做好城市民族工作,指出这是加强和改进新形势下民族工作和城市工作的重要内容,因此要高度重视和加强城市民族工作,推进城市民族事务治理制度化、规范化、精细化^[15]。

在政策措施方面,出台相关法规条例。许多省区颁布实施《少数民族权益保障条例》《城市民族工作条例》《关于进一步加强城市民族工作的意见》及《城市民族工作办法》等相关政策法规,着力加强城市民族工作,认真解决城市少数民族面临的现实问题与困难,以保障城市少数民族的合法权益^[16]。

传统上,城市民族工作的主要对象为当地户籍少数民族人口。而改革开放以来,随着少数民

族人口不断涌入城市,许多城市的非户籍少数民族人口已占多数,并且城市发生的涉及民族因素事件大多与少数民族流动人口相关。因此,关注和解决非户籍少数民族人口的相关问题,加强少数民族流动人口的服务与管理,已成为城市民族工作中不可忽视的一项重要任务。

针对新时期城市民族工作面临的问题与特点,各级城市政府认真对待,勇于探索,积极实践,开创了一些适合本地实际的城市民族工作路径,推进了城市民族事务治理,为少数民族人口在城市的适应与发展服务,取得了一定的成就^[17]。

在机制与方法上,各地不断探索符合本地区实际的机制与方法。例如,上海根据本地实际状况,创出一条以推动少数民族人口城市融入与发展为目的,以社区、社会团体、社会工作为切入点,加强社区、社团和社工合作的“三社”联动机制;广州市打造党委领导、党政齐抓、民族宗教部门协调、各部门配合、全社会参与的城市民族工作新格局,并且在全市社会建设评价体系和创建全国文明城市测评体系中加入城市民族工作项,以加强人们对城市民族工作的重视^[18]。

在少数民族流动人口的服务管理方面,不断探索少数民族流动人口的城市适应与发展途径。例如,武汉市较早重视城市少数民族流动人口工作,及时出台一些相关文件,提出“以人为本、适应需求、真情服务、依法管理”的要求,切实保障少数民族流动人口的合法权益;成都市实施少数民族流动人口服务管理联席会议制度,建立了“12315”少数民族消费维权服务站,积极搭建跨区域联动平台,与少数民族人口流出地做好工作对接,建立成都市与甘孜州、阿坝州、凉山州联动平台,形成成都市民宗局与甘孜州、阿坝州、凉山州驻榕办等联席协作机制等。

在城市社区民族工作方面,将社区作为城市民族工作的重点和基点。例如,西安市根据社区“离民近、情况熟”等特点,探索推行“3+3”工作模式。一是建立了区、街、社区三级民族工作网络。二是组织民族工作联络员、社区公益性岗位协理员、少数民族居民楼长等三支民族团结进步骨干分子队伍,并扎根进社区开展工作。三

是搭建社区民族培训学习、民族团结服务、民族文化交流等三个平台,将民族工作下沉到社区,做好城市基层民族工作^①。

(二) 城市民族工作面临新挑战

随着城市少数民族人口迅速增多,城市民族问题逐渐显露,各地政府虽然针对城市民族问题中出现的新现象、新状况,积极探索,开拓出一系列符合当地实际的城市民族工作新路径。但是,无论是对城市民族工作的认识与理解,还是在城市民族工作的机制建设上,现状并不令人满意,城市民族工作仍面临许多新的挑战。

一是对城市民族工作重要性缺乏深度的理解与认识,对城市民族工作的重视程度仍然不够。与民族地区相比,由于城市少数民族人口少,其问题过去也不那么明显,城市民族工作重要性没有充分体现出来,未得到应有的重视。如在城市开展马克思主义民族观教育、党和国家的民族政策教育不够深入,许多部门和许多人缺乏对我国多民族基本国情及少数民族发展不平衡的认识,城市民族工作往往处于被动状态。

二是城市民族工作机制不够健全,职责不明确,工作人员不足。过去,城市民族工作被包含在散杂居地区民族工作之中,其对象是为数不多的户籍少数民族成员,主要工作是民族政策的上传下达和落实民族政策,解决户籍少数民族人口在生活、工作中遇到的一些特殊问题。这些工作时效性较强,城市民族工作机制几乎没有建立起来。改革开放以来,城市民族工作对象、范围、比重都有所增强,但城市民族工作机制不明,其工作职责依然模糊,人员业务性不强和配置不足的现象至今没有太大改善。另外,各地民族工作机构设置形式多样,定力不足,民族工作显得势单力薄,民族工作的重要性在机构设置上未能有所体现。

三是在一些城市,仍然存在歧视或变相歧视少数民族的现象。城市少数民族人口数量较少,且居住分散,少数民族的特点以及风俗习惯很容易被忽视,难免出现一些不尊重少数民族风俗习惯的现象,造成一定的不利影响。特别是,对一些特定少数民族成员的歧视或变相歧视现象时有

^① 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,《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1月。

发生。例如，一些城市出现的宾馆拒住、出租车拒载、房屋拒租等现象和一些部门对特定少数民族成员的特殊安检和就业歧视等现象，对当事少数民族成员造成一定的感情伤害。

从上述现象中，我们不难看出各级政府及相关部门对城市民族工作的认识及工作力度仍远远不够，对我国现行民族政策提出的一些似是而非的质疑还没有给予足够的警惕。如果这些问题得不到很好地解决，将影响民族团结和社会稳定。

（三）做好城市民族工作

我国的城市化进程正在加速推进。据统计，1990年到2010年间，全国城镇化率由26.20%上升至50.27%，其间少数民族人口城镇化率由16.36%上升至32.84%^[19]。少数民族人口城镇化率虽然不及全国平均水平，但其城镇化进程还是呈现明显加快态势。随着少数民族人口城镇化水平的不断升高，少数民族人口的流动及其散居于城市的现象，也将逐渐持续化和常态化。

一般地说，城市作为经济社会相对发达的区域，人口聚居，经济繁荣，文化多彩，交通便利，为人们的社交、就业谋生提供更为广阔的平台、机会及条件。在城市，大量的少数民族人口经商、务工、学习或居住，使民族间交往交流交融日益扩大，加深了各民族相互沟通与理解。在共性因素增多时，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权重发生重大变化，城市民族工作的领域扩大、对象多元、任务繁重，现状促使城市民族工作不能等闲，需要不断创新，做到理念创新、思路创新、机制创新。我们要在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，提高认识，与时俱进，努力做好城市民族工作，这样才能赢得民族工作的未来。

一是要加强党的领导，认真贯彻执行党和国家关于民族工作的大政方针。中央民族工作会议指出，做好民族工作关键在于党。中华民族团结统一的核心力量是中国共产党，只有中国共产党才能解放各民族，才能团结各民族和发展各民族。90多年来，党的民族工作实践告诉我们，必须坚持党的领导，必须坚定不移地遵循中国特色解决民族问题的正确道路。只要坚持党的领导，就没有任何人、任何势力可以挑拨民族关系，民族团结就有充分保障。在新

时代，要解决好我国民族问题，不断推进民族团结进步事业，就必须要加强党的领导，“各级党委要把民族工作摆上重要议事日程，把懂不懂民族工作、会不会搞民族团结作为考察领导干部的重要内容”^[20]。

二是要加强党的民族理论、民族政策学习教育，加强民族团结进步事业。要把党的民族理论和民族政策的学习教育纳入国民教育体系，不仅要在民族地区，也要在汉族地区进行；既要在群众中开展学习教育，也要在干部中开展学习教育，尤其是汉族中高级干部中开展学习教育。从而使全国上下，从民族地区到汉族地区，从高级干部到一般百姓对我国是统一多民族国家的基本国情有一个比较正确的认识和理解，使坚持马克思主义民族观和贯彻党的民族政策成为每个人的自觉行为。民族团结是国家长治久安、稳定发展的大事，要以铸牢中华民族共同体意识为主线，加强民族团结进步事业，要“像爱护自己的眼睛一样爱护民族团结，像珍视自己的生命一样珍视民族团结，像石榴籽那样紧紧抱在一起”^[21]。民族团结进步事业的大敌，是大汉族主义与狭隘民族主义倾向，我们必须坚决反对这两个主义。

三是进一步转变观念，充分认识城市民族工作的重要性，建立健全城市民族工作体制机制。某种意义上说，城市民族问题无论其影响面、复杂性、敏感性等方面，都远大于传统意义上的民族问题。对此必须要有清醒的认识，努力转变观念，把城市民族工作摆到重要的位置，建立健全以党的领导为核心、由党政部门齐抓、由民族事务部门协调、相关部门配合的城市民族事务综合协调机制，创新与发展城市民族工作^[22]。

四是要提高对城市民族工作的重视，明晰城市民族工作部门的相关权限，妥善解决少数民族人口在城市生活发展中遇到的实际问题。少数民族人口由于自身特点及局限，在城市生活与发展面临一些特殊问题导致举步维艰，如子女教育、民间团体活动、宗教信仰场所等具体问题，都需要城市政府认真对待，采取针对性措施切实解决。

五是健全城市民族事务治理体系，应及时制定适应新时代城市民族工作形势的相关政策法规。如今，与日益凸显的城市民族问题相

比,相关法律法规的制定实施比较滞后,例如《城市民族工作条例》是1993年颁布实施的,许多方面已明显不适用新时代要求,应及时修改颁布。另外,针对城市民族工作面临的新情况、新问题,应尽快出台切实保障少数民族合法权益、服务与管理少数民族流动人口、促进

少数民族人口文化素质提高等方面的相关政策法规,健全相关政策法规配套运行机制,做好城市民族工作,让城市尽快地接纳外来少数民族人口,让外来少数民族人口更好地融入城市,使其在城市更好地生活和发展的同时,尽其所能回馈社会。

[参考文献]

- [1] 中共中央国务院.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[M]//国家民族事务委员会.科学发展的新篇章:十六大到十八大的民族工作.北京:民族出版社,2012:12.
- [2] 习近平.在中央民族工作会议上的讲话(2014-09-28)[EB/OL].习近平谈民族工作,(2017-03-12).http://www.mod.gov.cn/jmsd/2017-03/12/content_4775265.htm.
- [3] 黄光学.当代中国的民族工作:上[M].北京:当代中国出版社,1993:87-99.
- [4] 郑信哲.论少数民族流动人口的城市适应与融入[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2014(1):20-25.
- [5] 杨一星.浅谈少数民族人口迁移[J].中国少数民族人口,1993(1).
- [6] 国家民委政策法规司.全国城市民族工作座谈会发言材料[G].内部资料,2010(12):14-18.
- [7] 新华社.中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会举行[EB/OL].(2014-09-29).http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/29/content_2758816.htm.
- [8] 中国民族报.让少数民族更好地融入城市:全国城市民族工作会议侧记[EB/OL].(2016-01-08).<http://www.seac.gov.cn/seac/xwzx/201601/1002418.shtml>.
- [9] 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[EB/OL].(2015-07-03).<http://www.shsxx.gov.cn/node2/node5368/node5376/node5388/u1ai94991.html>.
- [10] 宁波民族宗教局.2017年宁波少数民族基本情况[R/OL].(2018-04-28).http://mzj.ningbo.gov.cn/art/2018/4/28/art_10606_2153039.html.
- [11] 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[Z/OL].(2015-07-03).<http://www.shsxx.gov.cn/node2/node5368/node5376/node5388/u1ai94991.html>.
- [12] 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[G].内部资料,2010(12):61.
- [13] 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[M].北京:民族出版社,2006:52.
- [14] 习近平.在中央民族工作会议上的讲话(2014年9月28日)[M]//中共中央文献研究室.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,2017:159.
- [15] 马冬梅.中、东部地区城市穆斯林流动人口服务管理问题研究[D].武汉:中南民族大学,2016.
- [16] 云国盛.新时代民族法治建设与民族地区稳定发展[J].内蒙古统战理论研究,2019(5):4-7.
- [17] 王力平.社会工作协同城市民族事务治理:逻辑生成与路径选择[J].青海社会科学,2019(2):115-121.
- [18] 方堃,明珠.改革开放以来我国城市民族工作创新发展的基本经验[N].中国民族报,2018-11-23.
- [19] 郑长德.中国少数民族人口经济研究[M].北京:中国经济出版社,2015:247.
- [20] 习近平.在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[EB/OL](2019-09-27).http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c_1125049000.htm.
- [21] 习近平.在参加新疆代表团审议时的讲话(2017-03-10)[EB/OL](2017-03-12).http://www.mod.gov.cn/jmsd/2017-03/12/content_4775265.htm.
- [22] 刘吉昌,吴钧.中国城市民族工作三十年实践之思考[J].凯里学院学报,2017(5):43-48.

Evolution and Prospect of Urban Ethnic Work in China

ZHENG Xin-zhe

(The Institute of Ethnology and Anthropology , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 10086)

[Abstract] In a unified multi-ethnic country , ethnic issues are closely linked to the overall situation of national development , and ethnic work is an overall task to coordinate ethnic relations and solve problems relating to ethnic issues. In China , the work on dispersed and scattered inhabited ethnic residents is an important part of the work of the overall ethnic work , and the Party and the state also attach great importance to the work of these ethnic residents , and have formulated many relevant policies and regulations to ensure such ethnic residents dispersed living in various places can enjoy their equal rights. The new era witnessed acceleration of the urbanization process of our country , the rapid increasing of urban ethnic population , and the increasing proportion of urban ethnic residents. While on the one hand , it has accelerated the frequency of contact among ethnic groups and expanded the opportunities for interaction and exchange among each other , on the other hand , it has also shown diversification tendency of the influencing factors addressing urban ethnic relation issues. As increasing number of frictions and disputes involving ethnic factors , the ethnic work in urban cities has become even more complicated. Urban ethnic work presents characteristics of expanding regions , diversified objects and intensified workload , which indicates that in the new era of ethnic work , the importance of urban ethnic work is also strengthened , and it is only possible to fulfil in overall ethnic work in the future as far as urban ethnic work is well-managed. Under the guidance of the socialist ideology with Chinese characteristics in the new era , we should keep pace with the times , attempt innovations in mentality , thinking and mechanisms , and constantly promote the work of urban ethnic groups so that cities can better embrace the population of migrating ethnic population , so as to achieve common unity and progress among all ethnic groups and common development and prosperity of the whole society.

[Key words] urban ethnic work; dispersed living; cross region mobility; common development and prosperity

[责任编辑 红 梅]