

# “新四化”背景下创新中国城市民族工作的思路与对策

叶兴艺, 吕忠诚

(1. 大连民族学院 经济管理学院, 辽宁 大连 116600; 2. 大连市民族事务委员会, 辽宁 大连 116011)

**摘要:** 随着中国国际化、市场化、城市化、工业化与信息化的日益推进, 城市民族工作面临新的形势, 遭遇新的挑战。新形势下, 必须创新中国的城市民族工作: 以中国梦引领城市民族工作, 增强各族群众公民认同; 以法治化保障城市民族工作, 保证城市民族工作的规范性与稳定性; 以城镇化推动城市民族工作, 实现城乡各民族的共同繁荣; 以信息化服务城市民族工作, 提升城市民族治理能力; 以社会化落实城市民族工作, 实现少数民族城市融入。因地制宜积极探索新时期城市民族工作模式, 为实现党的十八大提出的“中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”奠定基础。

**关键词:** 城市民族工作 “新四化”; 民族政策

**【中图分类号】** D633.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1672-867X (2014) 03-0005-05

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2014.03.002

城市民族工作, 是中国民族工作的重要组成部分。而随着国际化、市场化、城市化、工业化与信息化的日益推进, 城市民族工作面临新的形势, 遭遇新的挑战。新形势下, 必须创新我国的城市民族工作, 为实现党的十八大提出的“中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”奠定基础。

## 一、“新四化”背景下中国城市民族工作的新定位

全国政协副主席、国家民族事务委员会主任王正伟撰文指出“我国正处在改革的攻坚期、深水区, 民族工作的环境发生了重要变化。形象地说, 民族工作‘进城’了, 工作重点从边疆和农村牧区延伸到城市和东部地区; 民族工作‘下海’了, 体制环境从计划经济变为市场经济; 民族工作‘入世’了, 国际因素与国内因素密切交织在一起; 民族工作‘上网’了, 网络世界对民族关系的影响日益增大; 民族工作‘升级’了, 各族群众的民主意识、法制意识、维权意识不断提高。这些都对民族工作提出了更高要求。”<sup>①</sup>“进城”“下海”“入世”“上网”“升级”, 王正伟非常生动、

形象地概括了中国民族工作的新形势。而民族工作“进城”了的论断, 明确指出了当前中国民族工作的最大背景, 城市民族工作将成为中国民族工作的重中之重。

新时期, 中国城市民族工作面临新形势。在国内, 随着改革开放的进一步加深, 中国的社会结构与经济增长方式大幅调整、各种运行体制深度转换, 加速了中国城乡经济与社会发展的一体化进程, 势必引起少数民族散居人口呈现极速上升的态势。这其中, 一部分少数民族人口涌入城市尤其是沿海发达城市, 这一方面为城市经济的发展注入了新鲜的血液, 另一方面也给城市的公共管理与服务工作带来了一系列新的挑战。据2010年12月召开的全国城市民族工作座谈会的资料显示, 最近几年来, 涉及民族因素的突发公共安全事件有所抬头, 且80%以上发生在城市少数民族散杂居地区, 凸显了民族问题城市化的特点。这正如时任中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉在座谈会上所指出的“城市民族工作在我国民族工作全局中的地位日益突出, 任务更加繁重, 加强和改善城市民族工作比以往任何时候都更加重要、更加迫切。做好新形势下的城市民族工作, 是加快少数民族和民族

**【作者简介】** 叶兴艺, 大连民族学院经济管理学院副教授, 行政管理系主任, 法学(政治学)博士, 历史学博士后。

**【基金项目】** 国家民委2010年度民族问题研究项目“民族认同与公民认同研究”(项目编号: 2010-GM-001)、国家民委民族院校大学生思想政治教育研究基地重大委托课题“‘新四化’背景下我国城市民族工作室的形势与对策研究”(项目编号: 2013-GDWT-01)阶段成果。

<sup>①</sup> 王正伟《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08版。

地区发展的必然要求,是维护民族团结和社会稳定的必然要求,是全面贯彻落实党的民族政策的必然要求,也是加强社会建设、创新社会管理的必然要求。”<sup>①</sup>

党的十八大报告中提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”<sup>②</sup>“新四化”道路的提出,为我国未来现代化的建设指明了方向,同时,也成为当前城市民族工作的大背景。工业化与信息化的深度融合,即是国内产业升级的方向,也是动力;城镇化是现代化建设的最大载体,也蕴含着最大的内需潜力;而能否实现农业现代化的同步发展,是现代化建设的关键。“新四化”的同步发展,其核心是人的同步发展,“新四化”将使更多的农村人口包括少数民族农村人口涌入城镇,如何实现少数民族人口的城市融入,必须要做好新形势下的城市民族工作,为实现“新四化”奠定社会基础。

在国际上,国外敌对势力及一些别有用心国际组织和国内民族分裂势力,正千方百计不择手段地试图将中国国家内部的民族问题演化为国际问题,民族问题“被国际化”。在全球化与信息化高速推进的今天,国内民族问题尤其是城市民族问题容易演变为国际问题,而国际上的民族问题,也容易诱发国内民族问题,冲击政治和社会的稳定。故在新形势下的城市民族工作,不仅关乎我国现代建设的成败,更关乎我国的政治稳定、主权统一和领土完整。

## 二、“新四化”背景下我国城市民族工作的新问题

### (一) 涉及民族因素的突发事件频发

2010年全国人口普查数据显示,少数民族人口在城市、镇和乡村的分布是15.84%、17%和67.16%,少数民族的城镇化已达32.84%,将近三分之一的少数民族居住在城镇。少数民族的分布

更为广泛,城市人口的民族成分日趋多元化。全国不仅北京、上海等特大型城市拥有56个民族成分,重庆、深圳、大连等城市也居住着56个民族,譬如大连,少数民族人口38.5万人,占全市总人口的6.52%。城市少数民族散居化特征明显,分布在城市的各个角落。由于民族之间文化、风俗、生活习惯等方面的差异,导致民族之间的冲突不断。近年来发生的涉及民族因素的突发事件,绝大部分发生在城市。涉民事件,由于其高度的政治敏感性,容易被放大,如何正确应对和处置,需要不断地摸索。

### (二) 新涌入城市少数民族城市适应与融入困难

新涌入城市的流动人口一般要完成三个层次的城市适应与融入过程:职业适应与融入、生活适应与融入以及心理适应与融入。其中,职业适应与融入是经济层面的,主要是完成职业上的角色转换,在城市具有相对固定的职业和稳定的收入;生活适应与融入是社会层面的,主要是适应城市的生活方式和人际交往规则;心理适应与融入则是文化层面的,主要是自我城市公民的身份认同和归属感。但新涌入城市的少数民族,往往在前两个层次即遭遇适应与融入困难。在就业上,新涌入城市少数民族人口由于缺乏足够的社会资源,往往无法顺利地进入主流的就业市场,就业的主渠道是参加民族性的经济活动,倾向于依靠其族裔资源寻求就业机会,就业途径单一。特别是城市产业的升级,更多需要技术型高素质的人才,少数民族人口需要进一步提升其知识水平。在社会交往上,城市少数民族也存在一定的自我限制,由于语言、职业、文化、宗教等方面的差异,他们活动在以族裔血缘、地缘为纽带的城市“族裔聚集地”<sup>③</sup>内,边界分明,城市融入存在严重障碍。

### (三) 城市少数民族流动人口管理与服务准备不足

据统计,截止2010年,中国少数民族流动人

① 《全国城市民族工作座谈会召开:贾庆林作出重要批示回良玉出席会议并讲话》,《人民日报》2010年12月26日02版。

② 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月9日01版。

③ 族裔聚集地是一个家族、邻居、朋友和从事少数族裔雇工和消费的相识之人组成的社会系统。其族裔边界是彼此承认对方为与我们一样的人或在同一个时段来自同一个地方的人群。语言、宗教、生理、态度、服装、食物及消费品共同形成某一群体的突出文化标志,并且演变成辨认其文化内涵的基础。[加]沙真理《社会网络与族裔经济的发展》,见李捷理《社会学》,北京:中国人民大学出版社,2007年,第193页。

口已接近 3000 万, 其中绝大多数都流向东部沿海发达地区, 民族分布及其交往格局均发生了重要的变化。<sup>①</sup> 少数民族人口大量涌入城市, 在为城市提供了支撑经济发展的大量劳动力的同时, 也引起了少数民族流动人口与城市的双向排异。前已述及, 新涌入城市少数民族在城市适应和融入上存在困难, 而事实上, 部分城市和城市相关管理部门, 面对蜂拥而入的少数民族流动人口在管理与服务上也准备不足, 缺乏正确的认识。这种双向排异的存在, 使得部分城市的族群关系不够和谐, 甚至爆发冲突。据学者研究, 截至 2008 年, 我国发生的影响民族关系和社会治安的大小事件, 80% 涉及少数民族流动人口。<sup>②</sup> 城市少数民族流动人口, 流动速度快, 多为无序流动, 管理与服务的困境难以突破。《国家民委办公厅关于开展第四批城市少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作的通知》中指出 “当前城市少数民族流动人口的服务管理工作仍存在一些突出问题。部分少数民族流动人口在创业就业、子女入学、法律援助、语言服务、精神文化需求以及基于民族特点的特殊需要等方面, 还面临诸多困难和问题。……特别是由于相应的社会服务和管理跟不上, 在一些地区发生歧视少数民族的现象, 导致一些少数民族的合法权益受到损害, 甚至出现一些影响民族关系的问题。”

#### (四) 民族认同增强与公民认同的缺失

中国是统一的多民族国家, 在长期的历史演进中尤其是新中国成立以后进行了少数民族的认定, 各个少数民族的内部认同在不断发展, 但与民族认同增强相比, 国家的认同尤其是公民认同却未能得到有效地强化。马戎教授指出 “在城市里, 随着少数民族流动人员平时生活环境的改变, 其原本‘隐而不见’的族群(差别)意识会得到激发和进一步明确。”<sup>③</sup> 在城市民族工作中, 片面地强调增加少数民族群体的民族认同和民族意识, 而忽略了国家认同和公民认同的培育。事实上, 片面强调对少数民族群体的保护, 一方面使得少数民族群体本身习惯于寻求这种政策上保护, 下意识地产生一种

“自愿性隔离”<sup>④</sup>, 拒绝融入城市社会, 面对纠纷甚至刻意地用“闹大”的心理来寻求特殊利益; 另一方面这些特殊政策也容易引起城市其他族群的不满, 从而增加隔阂埋下冲突的因素。

#### (五) 国内民族问题的“被国际化”

“民族问题既包括民族自身发展, 也包括民族之间, 民族与阶级、国家之间等方面的关系。在当今世界, 民族问题具有普遍性、长期性、复杂性、国际性和重要性。”<sup>⑤</sup> 这是国内当前广为使用的民族问题的概念。民族问题, 一般指的是一个国家内部的民族之间的关系问题, 属于国家的内部事务。但民族问题本身具有国际性的特点, 民族问题的国际性是指 “一个国家内部的民族问题往往引发国际性问题, 同时国际上的民族问题也很容易引发国内反应。”<sup>⑥</sup> 正是民族问题具有国际性的特点, 使得国外敌对势力和国内民族分裂势力, 企图将国内的民族问题演绎为国际问题, 国内民族问题频频“被国际化”。由于城市在人类生活中的重要性和城市在信息传播上的便捷性, 在城市发生的涉民事件, 无不在国际上产生各种影响, 甚至影响了中国的国家形象。

国内民族问题的“被国际化”主要体现在: 一是国外分裂势力频频在中国各地城市制造各种恶性暴力事件, 严重冲击了中国的政治与社会稳定以及人们的正常生活秩序; 二是国内外民族分裂势力互相勾结, 到处窜访, 误导和拉拢别有用心国家和国际组织介入中国国内的民族问题, 通过各种有关我国民族问题的议案; 三是国外媒体和理论界对我国的民族政策、民族关系甚至国家形象存在严重误读, 中国的民族政策被视为“收买”和“控制”的工具性策略。

当前中国的城市民族问题具有普遍化、扩大化和国际化的趋势, 有学者指出 “城市出的民族问题最多, 许多问题往往先从城市爆发……通过城市功能的‘核裂变效应’然后扩散出去, 不仅会影响一座城市, 而且会影响着一个地区乃至一个国家

① 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。

② 来仪 《当前我国城市民族问题浅论》, 《学术界》2013 年第 9 期。

③ 马戎 《民族社会学》, 北京: 北京大学出版社, 2004 年, 第 106 页。

④ 郭星华, 杨杰丽 《城市农民工群体的自愿性隔离》, 《江苏行政学院学报》2005 年第 1 期。

⑤ 国家民委、中央文献研究室 《民族工作文献选编(1990-2002)》, 北京: 中央文献出版社, 2003 年, 第 29 页。

⑥ 国家民族事务委员会 《中国共产党民族理论政策干部读本》, 北京: 民族出版社, 2011 年, 第 103 页。

的稳定和发展,有时还会发展成国家关系问题”<sup>①</sup>。总而言之,新形势做好城市民族工作,关乎国家大局,关乎“新四化”目标的顺利实现,必须予以充分的重视。

### 三、创新中国城市民族工作的思路与对策

第一,以中国梦引领城市民族工作,增强各族群众公民认同。

习近平在主持中共中央政治局第十二次集体学习时指出,中国梦意味着中华民族团结奋斗的最大公约数,意味着实现中华民族伟大复兴,意味着每一个人都能在为中国梦的奋斗中实现自己的梦想。中国梦是各族人民群众共同的精神旗帜和信念追求,城市民族工作要以中国梦为引领。全国上下尤其是政府部门要充分领会中国梦的真正内涵,充分尊重各族人民对美好生活的追求,切实保障各族人民接受良好的教育、从事稳定的工作、拥有可靠的社会保障、享受高水平的医疗卫生等公共服务等基本权益。

具体举措上,要总结国家相关部委近几年的工作经验,继续大张旗鼓地深入开展民族团结进步创建活动和创建全国民族团结进步示范州(地、市、盟)试点活动,将活动中涌现的好的可行的创建模式和工作方法予以宣传、表彰和推广,以达到培植典范、示范引领的效果。在中国梦的引领下,要充分宣传党和国家的民族政策,使我国的民族平等、共同发展的民族政策理念深入人心。要合理利用网络、手机等新兴媒体,进一步加强和改进民族宣传工作,增强各民族群众的公民认同。

第二,以法治化保障城市民族工作,保证城市民族工作的规范性与稳定性。

“依法管理民族事务,把民族工作纳入法治轨道”<sup>②</sup>是我国《民族法制体系建设“十二五”规划(2011-2015年)》的核心任务,也是新时期民族工作的基本原则。如何以法治化保障城市民族工作,保证城市民族工作的规范性与稳定性,这是理论界和事务部门需要深入思考的问题。把城市民族工作纳入法治化的轨道,需要加强以下几项工作:

首先要完善相关法律体系,做到有法可依。实事求是讲,现有法律法规已难以适应当前城市民族

工作的需要。要尽快推出与《民族区域自治法》相应的配套法规和自治区的《自治条例》,要加快对1993年制定的《城市民族工作条例》的修订步伐;要修订城乡户籍制度,扫除这个阻碍少数民族流动人口社会融入的最大体制障碍等等,完善民族法律体系。其次要加强相关法制的宣传与教育,使法律意识深入人心。最后要加强相关法律执行的监督,要建立有效的监督体系,同时引进社会监督,真正做到违法必究。

第三,以城镇化推动城市民族工作,实现各民族共同繁荣。

城市民族问题虽然表现呈多样性复杂性,但从根本上,城市民族问题是不同民族群体在区域经济社会发展中的利益和文化冲突问题,其根源在于民族经济社会发展的差异和民族传统文化的差异。城市少数民族在城市的适应与融入过程,就是城乡不同民族在经济、社会和文化等方面相互适应和相互交融的过程,是实现城乡一体化的发展过程。城镇化是实现各民族平等和谐和共同繁荣的最佳途径,也是解决城市民族问题的终极途径。

国务院总理李克强强调“推进城镇化,核心是人的城镇化,要走集约、节能、生态的新路子,着力提高内在承载力,要实现产业发展和城镇建设融合,让农民工逐步融入城镇。要为农业现代化创造条件、提供市场,实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。”<sup>③</sup>少数民族与少数民族地区要走新型城镇化的道路,一是要采取“产城融合”的模式,即以产业支撑城镇;二是要以传统民族文化作为支点进行城镇规划;三是城镇化要以促进民族融合为导向。事实证明,城镇化率比较高的少数民族譬如东北的朝鲜族,其少数民族的身份认同在逐渐淡化,而国家认同和公民意识正在加强。

第四,以信息化服务城市民族工作,提升城市民族治理能力。

信息化是现代城市管理的有效手段,信息化对城市民族工作也具有巨大的推动作用,一方面政府部门可以借助现代信息技术搭建网络平台为城市少数民族提供无缝隙的管理和服务,提升城市民族治理的现代化水平;另一方面,可以建设虚拟社区,降低城市少数民族流动人口的疏离感,增强其归属

① 沈林 《回望城市民族工作六十年》,《民族工作研究》2011年第1期。

② 国家民族事务委员会 《民族法制体系建设“十二五”规划(2011-2015年)》,《中国民族报》2011年8月12日02版。

③ 张占斌 《李克强总理城镇化思路解析》,《人民论坛》2013年第19期。

感和认同感。

推进城市民族工作的信息化建设, 首先要建立完善的网络信息平台, 及时掌握少数民族的基本情况与新动向。网络信息平台应该纵横交错, 纵线上建立国家、省、市、区县、乡镇(街道办事处)和社区的六级网络信息平台; 横线上要加强民族事务管理与服务部门之间的联系。使得各地区、各部门能够将自己所能掌握的少数民族流动情况、社会保障情况、就业从业情况进行详细统计, 及时上传到平台, 实现资源的共享。其次是各级民族和宗教事务的管理部分, 要充分利用网络为相应人群提供无缝隙的管理与服务, 建立平台倾听群众呼声了解民意。另外, 还可以利用电子社区和虚拟社区, 增进各族群众之间的交流。

第五, 以社会化落实城市民族工作, 实现少数民族城市融入。

做好新时期的城市民族工作, 我们既要依靠政府力量, 善于运用行政手段, 更要善于借助社会力量, 运用社会动员手段, 构建政府主导下的城市民族工作社会化新格局。面对城市民族工作的问题与压力, 必须实现城市民族工作的社会化, 实现城市民族工作的多元主体协作, 这也契合现代城市治理的理念。少数民族人口要真正实现城市融入, 必须不断脱离原有的以血缘、地缘为基础的社会关系网络和族群特征, 重新构建新的社会网络。如前所述, 新涌入城市少数民族存在城市适应与融入困难, 城市民族工作社会化的主要载体是城市社区, 少数民族融入城市社会的关键是融入城市社区的生活。因此要切实加强城市社区的民族工作, 建立一套有效的工作机制, 全民动员, 把民族工作融入社区

建设。

城市社区作为居民的自治组织, 在少数民族人口适应和融入城市的过程中, 必然要承担大量的社会管理和公共服务职能, 针对少数民族群体, 城市社区在提供公共产品和公共服务的过程中要更加注重个性化和多元化, 尊重少数民族风俗习惯。要提高城市民族工作的成效, 政府要充分动员社会力量, 培育民间组织及普通民众积极参与, 形成以社区为整合机制的多元治理和服务主体的互动合作, 让民族团结进步和共同繁荣, 成为全社会的普遍共识和自觉行动。

#### 四、结 语

为加强新时期中国的民族工作, 2010年中央宣传部、中央统战部、国家民委三部委发布《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》; 为加强新形势下城市民族工作, 2011年7月起, 国家民委先后分四批在全国选取28个城市(区)开展了少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作; 为了及时总结各地民族团结进步创建活动的经验, 2013年9月, 国家民委正式启动展创建全国民族团结进步示范州(地、市、盟)试点活动。这些活动和试点覆盖范围广, 参与的地域与城市具有多样性, 对于总结经验分类指导、创新城市民族工作、完善民族事务管理与服务机制、贯彻落实民族政策, 促进中国民族团结进步事业具有重要意义。我们一定要及时总结各地工作经验, 因地制宜积极探索新时期城市民族工作模式, 为实现党的十八大提出的“中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”奠定基础。

### Thoughts and countermeasures for improving urban ethnic work under the condition of “New Four Modernizations”

YE Xing-yi<sup>1</sup> & LV Zhong-cheng<sup>2</sup>

(1. Economics and Management School, Dalian Nationalities University, Dalian 116600, China;

2. Dalian Ethnic Affairs Commission, Dalian 116600, China)

**Abstract:** With the steady advancement of internationalization, marketization, urbanization, industrialization and informationization, urban ethnic work faces new situations and challenges. Thus, it is necessary to improve urban ethnic work of China under the guidance of the Chinese Dream, strengthen the citizen's identification among all ethnic groups, guarantee the normalization and stability of urban ethnic work through legalization and urbanization while realizing the shared prosperity for all ethnic groups, provide good information services, enhance the capability of urban ethnic governance through socialization and integrate the minority members into cities. The adoption of some workable models of urban ethnic work in the new period helps lay the foundation for “the new industrialization, informationization, urbanization, agricultural modernization with Chinese characteristics” put forward at the 18th National Congress of CPC.

**Key words:** urban ethnic work; new four modernizations; ethnic policy

(责任编辑 伍琼华)