

# 北京市民族工作与服务管理机制创新

包路芳

**摘要：**北京是全国民族成分齐全的散杂居城市，其特殊的地位和作用，使北京市的民族工作在全国影响显著。北京市针对民族工作和民族关系出现的新形势新情况，不断加强和创新首都民族工作的社会服务和管理机制，这对全国的民族团结、社会稳定和经济发展具有很大的示范意义。

**关键词：**北京 民族工作 服务管理 机制创新

我国是一个统一的多民族国家，北京作为首都，是全国的政治、文化、国际交流和科技创新中心，是全国民族成分齐全的散杂居城市，全国 55 个少数民族都有人在京工作、学习和生活。根据 2010 年第六次全国人口普查统计，北京市有少数民族人口 80.1 万人，约占全市总人口的 4.1%。少数民族人口比例虽小，但具有民族成份全、分布面宽、联系面广、人才荟萃、影响力大、国内外交往频繁等特点。少数民族在北京的良好发展，对全国民族工作起着示范和辐射的作用。尤其是在京少数民族流动人口的生存和发展状况，将对全国民族地区特别是边疆地区的社会稳定产生较大的影响。

## 一、北京市民族工作面临的新情况

当前，大量少数民族人口的到来丰富了北京市的多元文化氛围，少数民族城市化、城市多民族化和文化多元化趋势日益明显。北京市的少数民族和民族关系出现了一系列新形势新情况，城市民族工作正面临着系列新的挑战。

（一）北京市少数民族人口特别是流动人口持续增长，城市民族工作重点正在发生转变

北京是我国第一个齐聚 56 个民族的城市。2010 年“六普”时，北京市少数民族流动人口有

29.56 万人。如果按照中央统战部的相关推算，流动人口中大约有 1/10 以上是少数民族人口，当前北京市少数民族流动人口估计超过 80 万人。他们主要来自河北、吉林、甘肃、内蒙古、新疆等地区，呈大分散、小聚居分布。随着城市化的迅速发展，北京市少数民族流动人口也将以更快的速度增加。

虽然北京市少数民族流动人口所占比例不大，但民族成分较全且结构复杂。其融入城市社会面临着“三多三难三缺少”，即：困难多、就业难、缺少利益诉求渠道；矛盾多、化解难、缺少调节机制；差异多、沟通难、缺少交流平台。由



**基金项目：**本文系国家社会科学基金项目，项目编号：15BMZ088；北京市社会科学院课题项目，项目编号：2016-11-KTBX8831；新疆少数民族现代化研究中心项目，项目编号：XJEDU040115B03。

于政府部门条块分割的管理体制，城市民族工作在协调解决经济、就业、教育、治安、医疗等纠纷上，缺少有效手段，往往依靠民族干部和少数民族代表人士进行调解，难以形成规范和高效的工作机制。

随着北京市少数民族流动人口持续增长，城市民族工作正在发生“五个转变”：即从封闭的工作体系向更加多样开放转变；从常住人口向流动人口转变；从临时应对向长效机制转变；从单纯为外来少数民族排忧解难向引导外来少数民族融入城市社会转变；从单纯的服务管理向重引导、求平衡转变。过去的民族工作主要围绕少数民族常住人口展开，伴随城市化的进程和人口流动的加剧，少数民族流动人口的服务管理工作已成为城市民族工作新的重点和难点，成为影响城市民族关系的重要方面。城市民族工作的内容和范围不断扩大，工作任务更加繁重。

（二）城市化进程加快和多元化的利益诉求，对城市民族工作提出了新的要求

社区是城市民族工作的基础，拆迁改造后的少数民族聚居社区正在重组，城区大多数新聚居点和聚居区仍主要是回族聚居区。拆迁改造带来的少数民族就业、宗教活动场所、特需商品供应、子女入学等问题还需要一个完善和适应的过程。当前北京市有近30万的回、维吾尔、哈萨克、乌孜别克、塔吉克、柯尔克孜、塔塔尔、保安、撒拉、东乡等10个信仰伊斯兰教的少数民族人口，约占全市信教总人数的一半。与之日常生活密切相关的清真饮食网点、宗教活动场所和丧葬墓地的需求也日益增加。随着少数民族物质和精神生活的提高，平等意识、自我意识、发展意识正在逐步增强，要求尊重本民族的风俗习惯、历史传承和宗教信仰。可以说，北京市的少数民族关注本民族的地位和民族自我意识的程度比以往任何时候都更加强烈。

随着北京市少数民族流动人口成分增多，分散聚居，不同民族之间因经济利益、风俗习惯等

方面的差异导致的矛盾纠纷也必将会有所增多。因此，针对民族关系的协调事务将更加复杂，针对少数民族流动人口的服务和管理任务将越来越重，这给城市民族工作提出了新的更高的要求。

（三）城市管理 with 民族宗教问题交织，增加了城市民族工作的复杂性和不确定性

大批少数民族来北京务工经商，随之而来的还有本民族的宗教习俗。少数民族在生活习俗与宗教信仰方面的特殊性，使其在增加首都民族文化多样性的同时，也因差异性而容易产生纠纷。民族关系如果出现问题，就容易与宗教问题一起集中爆发，甚至迅速蔓延，引起连锁反应，成为极端事件的“导火索”。尤其是北京作为一个国际化大都市，民族和宗教方面的对外交往活跃，各种民族宗教问题容易被境内外敌对势力所利用，利用首都的“放大效应”制造事端。当出现涉及少数民族的矛盾和摩擦时，有可能把本是一般的社会问题放大升级，转化成“民族问题”，造成一般问题的“泛民族化”，使得民族和宗教问题更加复杂多变。

另一方面，有些少数民族不适应城市生活和城市管理，与市场管理规则产生矛盾，给当地的社会治理带来困难。随着北京市少数民族分布面广、分散、杂居的特点日益突出，少数民族流动人口与城市管理的磨擦、冲突和文化、宗教等方面的差异，增加了民族关系的复杂性和城市民族工作的不确定性，对民族团结提出了更高的要求。

（四）民族工作社会化参与程度不高，城市民族工作法制建设滞后

随着北京市各民族交往联系更加紧密，民族关系日益成为一种全社会范围的关系，深入到首都生活的方方面面，由此带来影响民族关系的因素也越来越多样化、日常化和复杂化。城市民族工作已不再仅仅是民族工作部门的事，民族工作已成为城市管理工作的一个组成部分。当前，北京市的民族工作社会化参与程度不高，需要进一步加强对党的民族工作方针政策、民族知识的宣

传力度，提升效果，形成全社会共同参与的局。

此外，城市民族工作法制建设滞后。1993年国务院颁布实施的《城市民族工作条例》已经难以适应市场经济体制的变化，对城市民族工作的管理缺乏可操作的法律法规，不能适应新时期北京市少数民族人口管理服务的新情况新变化。1999年施行的《北京市少数民族权益保障条例》也应加紧修订，以适应民族工作的新形势和新要求。

## 二、创新首都民族工作社会服务和管理机制

北京的特殊地位和作用，使北京市的民族关系对我国民族关系的影响日益显著，北京市的民族工作在城市工作和我国民族工作中的地位与作用越来越突出。面对新时期北京市民族工作的新形势新任务，不断加强和创新民族工作的社会服务和管理机制，做好北京市少数民族的工作，这对全国的民族团结、社会稳定和经济发展具有全局性的重要意义。

(一) 充分发挥北京政治中心、文化中心优势，营造民族团结氛围，构建和谐民族关系

北京历史上就是一个多民族共同居住的城市，各民族文化在此汇聚交融。持续增长的少数民族人口作为宝贵的人力资源和多元文化的承载者，带来了丰富多样、异彩纷呈的民族文化，为首都文化事业的大发展大繁荣源源不断地注入活力。

在民族政策的宣传上，要充分发挥北京市政治、文化中心的优势，大力营造各民族“共同团结进步、共同繁荣发展”的舆论氛围和文化包容的社会环境，贯彻“汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、少数民族之间相互离不开”的思想；积极引导北京广大市民和少数民族常住人口、流动人口树立“北京是全国人民的首都”意识，发扬包容厚德的北京精神，充实人文北京的

内涵；深入开展平等、尊重、关爱、融入的城市民族工作宣传教育活动，宣传少数民族在京创业的典型事迹。通过民族团结进步创建典型的培育和宣传，营造各族人民互相尊重、互相学习、互相帮助，共享城市文明的良好氛围，不断巩固和发展“平等、团结、互助、和谐”的社会主义民族关系。

(二) 保障和改善少数民族生产生活，提高服务管理水平

保障和改善少数民族生产生活是城市民族工作的出发点和落脚点，是贯彻落实党和国家民族政策的具体体现。首先，北京市要加快发展城市民族经济，将其纳入地方总体规划。通过出台相关优惠政策，加大对城市民族贸易和少数民族用品生产定点企业的扶持力度，引导和鼓励各民族群众从事民族特需品供应、民族餐饮业等具有民族特色产业的生产经营活动，推进民族企业的产业化、规模化、现代化发展进程。

其次，要积极保障城市化过程中土地被征用、居住地进行重组的少数民族群体的合法权益，尊重他们的生活习俗，构建覆盖城乡的民族特色服务体系，把少数民族权益保障落到实处。特别是对有特殊需求的群体，重点解决好“入口”（清真饮食）、“入土”（殡葬）、“入院”（看病治疗）、“入寺”（宗教活动）“四入”服务。随着传统的世居少数民族聚居格局被打破，少数民族社区的杂居程度进一步提高，在征地和拆迁改造过程中，需要和城市规划建设部门一同考虑少数民族的特殊性和宗教因素，使新形成的民族聚居区更为合理。同时，注重保障被征地少数民族的长远生计问题，关注少数民族下岗职工和特困人口的实际困难，在解决其基本生活保障的同时，设法通过技能培训等途径为其创造再就业的机会。

最后，对城市少数民族流动人口坚持以属地管理为主，重视社区在城市管理中的基础平台作用，通过“属地化管理、市民化服务”等方式，完善政策保障措施，充分发挥社会组织在城市少



数民族流动人口服务与管理中的作用和功能。加强对少数民族流动人口就业的“绿色通道”建设，保障少数民族基于风俗习惯的特殊需求。在履行市场监管、公共服务、社会管理职能时对各少数民族一视同仁，坚决制止在生产、经营、服务、用工等环节上的歧视行为。此外，在社会管理和公共服务部门应适当配备少数民族干部，切实维护少数民族的合法权益。

（三）提高认识，加强组织领导，推动城市民族工作社会化

必须充分认识城市民族工作的重要性，彻底转变忽视城市民族工作、将民族问题边缘化的观念。统一认识、形成合力，是及时化解涉及少数民族突发矛盾纠纷的保障。深化流入地与流出地政府之间的良性互动机制，进一步强化首都与边疆民族地区的信息沟通与协调配合。充分发挥当地民族宗教部门作用，有效地协调与合作，共同处置少数民族流动人口服务和管理中遇到的各类问题；总结以往涉及少数民族流动人口突发事件处理的成功经验，形成更加成熟的工作机制。要充分发挥北京市民族工作部门的牵头作用，建立健全公安、城管、工商、税务等相关部门密切配合、齐抓共管的长效机制。充分发挥多部门“信息共享、任务明确、各司其职、统一部署、协调行动”的整体优势，形成城市民族工作的合力；建立涉及少数民族的突发事件预防和处置机制，及时妥善处理群体性事件，防止“消防队”式的处理模式。

做好散杂居城市的民族工作要致力于提高民族工作社会化的程度。改革开放 30 多年来，我国各民族交往处于历史上最为活跃的时期，众多领域出现新的民族际组合态势，民族间直接经济利益呈现多元化趋势，民族工作部门已无法仅靠自身力量去应对点多面广的复杂局面。从传统的职能定位中跳出来，借政府之力，聚社会之能，把散杂居城市民族经济社会发展的任务进行科学的“分解”和“转移”，在“分解”和“转移”

中，建立起一个关于民族工作的社会协作机制。

（四）强化法制建设，提高城市民族工作法治化和规范化水平

必须加快城市民族工作法制建设。原有的相关条例尚未上升到法律层面，而且许多内容与当前城市民族工作的实际已经很不相称，对于城市少数民族的各种权益保护更多使用“可以、适当、倾斜”等主观概念，缺乏可操作性标准。要加快城市民族政策法规的“立、留、改、废”进程，结合城市民族工作的新变化、新情况，抓紧修订 1993 年国务院颁布实施的《城市民族工作条例》，切实增强针对性、实效性和可操作性，如增加对少数民族流动人口权益保障的规定规范。尽快出台国家《清真食品管理条例》《散居少数民族权益保护法》等相关法律法规，为城市民族工作提供有力的法律保障，确保新时期散杂居城市民族工作在一个更高的层面展开。

当前，北京市正逐步健全“地方性法规—市政府规章—各部门规章制度”的民族法制体系，使民族政策法规为各级党委政府和社会各界所熟悉，以规范民族关系，推动民族工作制度化、规范化。加紧修订 1999 年施行的《北京市少数民族权益保障条例》，并与流动人口服务管理的法规相衔接、相配套。同时，建立和完善民族政策法规执行情况的督促检查监督机制，做到有法必依，执法必严，违法必究。在法律规范下，保证城市民族关系的巩固与发展。■

#### 参考文献：

- [1] 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, 2014, (1).
- [2] 黄荣清. 民族人口研究进展 [J]. 人口与经济, 2011, (1).
- [3] 翟振武. 北京市外来人口聚居区：模式和发展趋势 [J]. 人口研究, 2010, (1).

（作者单位：北京市社会科学院社会学所）

责任编辑：代建明