

中国散杂居民族
工作丛书

ZHONGGUO
CHENGSHI
MINZU
GONGZUO
DELILUN
YUSHIJIAN

主编 杨侯第

中国城市民族 工作的理论与实践

沈 林 张继焦 著
杜 宇 金春子

民族出版社

《中国散杂居民族工作丛书》编委会

主 编：杨侯第

副 主 编：铁木尔 黄凤祥

执行副主编：沈 林

编 委：李红杰、李志荣、杜 宇

沈 林、张继焦、杨侯第

金春子、铁木尔、黄凤祥

黄荣清

序

散杂居民族工作是我国整个民族工作的重要组成部分，据1990年全国人口普查统计，散杂居少数民族人口约有3000多万，约占整个少数民族人口的32%。

新中国建立以后，根据我国各民族大杂居、小聚居，相互交错居住的分布状况，党和国家在大力推行民族区域自治政策，全面保障自治地方少数民族的平等权利和民主权利，扶持和帮助少数民族发展经济、文化和各项社会事业的同时，高度关心和重视散杂居少数民族工作，大力促进散杂居少数民族经济文化事业的发展，为此制定了一系列方针、政策和法规，采取了一系列重大措施和工作步骤，尤其是党的十一届三中全会后，全国各地根据党和国家的民族政策，为促进散杂居少数民族的平等、团结、进步事业的发展，做了大量卓有成效的工作，积累了极其丰富的实践经验，使散杂居少数民族沐浴着党和国家民族政策的雨露、阳光，生活在平等、团结、互助、友爱的祖国民族大家庭之中。

但是，由于散杂居少数民族人口相对较少，占各地的人口比例很小，而且居住地域广阔而分散，有城市，有民族乡和民族村，还有星散杂居的，总之，可以说散杂居少数民族在祖国民族大家庭中的分布状况是星星点点的。因此，在各行各业各条战线的工作中，民族工作很容易被忽视，往往列不上当地工作的议事日程，开展散杂居民族工作难度很大。笔者多年来对两件事感触很深。第一件事即一些地区在进行民族团结政策教育时，有时形成了对少数民族自我教育的封闭模式，少数民族干部与群众受教育的机会多，整个社会受教育的机会少，这种局面使相当多的人认为，民族问题就是

“少数民族问题”，也就是少数民族自己的问题。基于这种不正确的认识，一些干部和群众对民族问题要么表现出漠不关心、麻木不仁的态度，要么表现出近乎病态的猎奇心理。这样，在实际生活中，讲民族团结似乎是少数民族一厢情愿的事，这种现象突出反映在民族工作部门与其他政府职能部门之间的关系上，有时协调起来难度很大。在处理好汉族与少数民族的关系中，汉族是占主导地位，是矛盾的主要方面，要搞好汉族与少数民族的团结，首先必须要汉族一方克服大民族主义思想，以平等的态度充分尊重少数民族，以利于少数民族克服地方民族主义思想。民族工作是一项综合性的工作，其范围广泛，涉及各行各业、各条战线，系统性、配套性很强，但不少人认为民族工作是民族工作部门自己的事，其他部门要么不给予配合，要么应付了事。这与党中央和国务院一再强调的“民族工作是全党全社会的工作”，反差很大。第二件事是笔者曾在主持起草《城市民族工作条例》中遇到的，即对居住在城市少数民族子女在义务教育后阶段升学录取时，给予加分照顾的问题。有关主管和计划等部门认为：在城市中少数民族子女与汉族子女上学的条件一样，基础一样，为什么还要照顾？他们还说：国家有关规定是在同等条件下优先照顾少数民族。要解决这些认识问题，必须列出充分的理由。好在这以前，一些有关部门曾对北京市回民聚居街道进行回、汉民族的对比调查，其结果是汉族文化水平高，知识分子多，而回族文化水平低，知识分子极少；汉族从事脑力劳动的多，技术人员多，而回族从事体力劳动的多，从事脑力劳动的少；汉族住房条件较好，回族住房条件较差；回民小学各年级学生中，学习成绩排在前10名的基本是汉族学生，排在后10名的基本上是回族学生，这与家庭学习环境和条件有关系；回民中学学生多年考大学时上重点线的极少，而在学校有招生自主权的情况下，对考生同等条件优先录取的政策无法落实。况且现实情况是：包括首都北京在内，全国许多城市在招生时，对义务教

育后阶段的少数民族考生都给予不同程度的加分照顾。通过这些情况的介绍,有关主管和计划等部门最终同意在《城市民族工作条例》中明确规定:地方招生部门可以按照国家有关规定,结合当地实际情况,对义务教育后阶段的少数民族考生,招生时给予适当照顾。由此,笔者联想到“隔行如隔山”这句俗语,民族工作部门在做协调工作时,首先必须做好调查研究的工作,多将有关少数民族的真实情况向有关部门通报和介绍,才可能取得有关部门的理解和支持,才可能开拓民族工作的新局面。另一方面,散杂居少数民族分散杂居在汉族之中,或各少数民族交相杂居,存在着语言、文化传统、生活习俗和宗教信仰等诸多方面的差异,有时由于相互了解、相互尊重不够,而交往又很频繁,因而很容易发生摩擦和矛盾,甚至酿成纠纷和事件。据多年来的调查统计资料表明,我国各民族之间发生的纠纷和事件,有一半以上是发生在散杂居少数民族之中,而且往往是很快速波及到边疆民族地区,也就是通常所说的“散杂居少数民族咳嗽,边疆民族地区就感冒”。再者就是,散杂居少数民族人口有3000多万,相对数虽然较少,但绝对数也不算小,它接近我国少数民族人口总数的三分之一,相当于世界上一个中等国家的人口,因此做好散杂居少数民族工作,注意保障他们的合法权益,其意义非常重大。首先,它关系到我国全面贯彻落实党和国家的民族政策,进一步巩固和发展我国平等、团结、互助友爱的社会主义民族关系,全面维护祖国统一和加速中华民族的伟大振兴。其次,它有利于提高我国在国际上的地位,我们做好散杂居少数民族工作,保障他们的合法权益,是联合国法律文书中保护少数和保护弱者这一精神的具体体现,是实践这一精神的典范,也是我国民族理论和民族政策的成功,是中国特色社会主义的胜利。

既然散杂居少数民族工作重要,党和国家以至地方各级党委和政府很重视。新中国成立五十多年来,尤其党的十一届三中全会以来,散杂居少数民族的面貌发生了巨大的变化,散杂居民族工

作积累了丰富的经验。但是散杂居民族工作也存在着容易被忽视的一面。鉴于这些情况,理应对散杂居民族工作进行系统的深入研究,全面介绍散杂居少数民族及其工作的概况,系统分析散杂居少数民族的特点和散杂居民族工作的地位与作用,全面总结散杂居民族工作的经验,研究散杂居民族工作遇到的新情况、新问题,提出进一步做好散杂居民族工作的意见和建议等等,但是,现实情况除了一些研究散杂居少数民族及其工作的论文外,至今还没有一本系统论述我国散杂居民族工作的著作。这与散杂居民族工作的地位、作用和意义极不相称。笔者与国家民委政法司其他同仁一样认为,编写关于散杂居少数民族及其工作的论著,是我们义不容辞的责任,一方面可以起到抛砖引玉的作用,使更多的有关散杂居少数民族及其工作的论著出现,另一方面,可以为关心散杂居少数民族及其工作的各方面人士提供一些学习资料,使散杂居少数民族及其工作为社会广泛了解,从而得到理解与支持。这就是笔者与各位同仁编写《中国散杂居民族工作丛书》的初衷。

尽管笔者与各位同仁从事散杂居民族工作多年,在散杂居民族工作理论上做了一些探索和研究,在工作中有不少体会和感触,也学习了各地不少好的经验,笔者也曾于1991—1994年主持过国家社会科学基金研究课题“散杂居少数民族现状及发展趋势研究”,主持了国务院批准发布的《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》的起草工作,但是在编写丛书的过程中,还是感到理论功底单薄,对全国各地情况了解得也不够,因而,编著中的错漏在所难免,衷心希望得到全国各地各位专家、学者、民族工作者的帮助、指正。

黄凤祥

2001.1.18

目 录

第一篇 绪 论

第一章 城市民族工作概述·····	(2)
第一节 城市民族工作的概念·····	(2)
第二节 城市民族工作的发展历程·····	(3)
第三节 城市民族工作的成就和经验·····	(11)
一、城市民族工作的主要成就·····	(11)
二、城市民族工作的基本经验·····	(13)
第二章 城市民族工作的地位和意义·····	(16)
第一节 城市民族工作的理论·····	(16)
第二节 城市民族工作的作用和意义·····	(17)
第三节 城市民族工作的特点和任务·····	(20)
第三章 进一步提高对城市民族工作重要性的认识·····	(22)
一、我们要站在社会历史发展的高度来认识城市民族 工作·····	(22)
二、我们要站在国际大环境的高度来认识城市民族 工作·····	(23)
三、我们要站在全局的高度处理好几个关系·····	(23)
四、我们要站在思想认识的高度,克服实际工作中存 在的一些倾向·····	(25)

第二篇 理 论

第四章 城市与人:中国城市发展的历史和现状·····	(30)
第一节 中国城市的产生和发展·····	(30)
一、中国人是如何创建城市的? ·····	(30)
二、中国古代城市发展的特点·····	(32)

三、因朝代更替而导致的都城变迁·····	(35)
四、城市发育程度远不如欧洲城市·····	(36)
五、近现代中国城市的发展·····	(38)
第二节 世界视野：当代中国的城市化进程·····	(41)
一、从国际比较看新中国城市化的起点·····	(41)
二、20 世纪 80 年代前城市化进程迟缓原因剖析·····	(42)
三、城市化发展水平的国际比较·····	(43)
四、改革开放以来的城市化进程及其发展趋势·····	(45)
第三节 中国农村的城镇化·····	(47)
一、农村的城镇化·····	(48)
二、农村的非农化·····	(49)
三、人口流动与非农化、城镇化·····	(50)
第五章 城市与民族：文化的多样性及其相互影响·····	(53)
第一节 中国的城市与民族·····	(53)
一、多民族的中国和多民族的城市·····	(53)
二、多元文化的城市结构：以少数民族聚落为例·····	(55)
第二节 城市：民族的多样性和文化的多元性·····	(59)
一、城市民族文化多样性的外在表征：城市建筑·····	(59)
二、中外城市民族多样性和文化的多元性·····	(61)
第三节 城市的多民族及其文化差异·····	(63)
一、城市中不同民族文化的差异性·····	(63)
二、城市中跨民族的文化交流·····	(64)
第四节 涵化理论——解读城市的多元文化与文化变迁·····	(66)
一、涵化的参与者·····	(67)
二、对涵化的态度·····	(68)
三、涵化的过程·····	(69)
四、涵化的结果·····	(72)
五、涵化研究的应用·····	(73)

第六章 城市与民族关系：城市化进程中的民族问题 ·····	(74)
第一节 城市化中的民族关系问题 ·····	(74)
一、城市化中民族关系问题的内容·····	(74)
二、城市化中民族关系问题的特点·····	(77)
第二节 城市民族关系的基本类型 ·····	(79)
一、一元主导型·····	(80)
二、多元共存型·····	(81)
三、多元分立型·····	(81)
第三节 关于城市民族关系及其演变的理论 ·····	(82)
一、国外城市民族关系理论的简要回顾·····	(82)
二、文化多元主义·····	(83)
三、解读文化多元主义·····	(84)

第三篇 工 作

第七章 中国城市少数民族和民族问题 ·····	(88)
第一节 城市少数民族概况 ·····	(88)
一、城市少数民族的含义·····	(88)
二、历史渊源·····	(89)
三、城市少数民族人口及分布概况·····	(91)
四、2000 年第五次全国人口普查部分大中城市有关 少数民族人口数据的初步汇总及分析·····	(98)
第二节 城市少数民族的发展现状及主要特点 ·····	(100)
一、城市世居少数民族现状及特点·····	(101)
二、城市新近少数民族现状及特点·····	(104)
三、城市流动少数民族现状及特点·····	(106)
第三节 中国城市民族问题的特点 ·····	(109)
一、城市少数民族所处的历史和现实环境，决定了城市 民族问题首要的是保障城市少数民族的政治平等权 益问题·····	(109)

二、城市少数民族的现状,决定了城市民族问题必须 关注城市少数民族在经济和教育发展上面临的 问题·····	(110)
三、城市少数民族的文化特点,决定了城市民族问题 必须处理好维护、保存少数民族文化与发展城市 文化之间的关系·····	(111)
四、城市少数民族的结构特点,决定了城市民族问题 不仅影响本地的民族关系,同时也会影响其他城 市、民族地区乃至全国的关系·····	(111)
五、城市民族问题大量地发生在民族风俗习惯、宗 教信仰问题上·····	(112)
六、城市在全国和地区发展中的带动和辐射作用,使 城市在我国解决我国民族问题,特别是民族地区 与全国平均发展水平的差距问题中的作用越来越 重要·····	(112)
七、城市化的发展,使我国城市民族问题越来越具有 全局性的特点·····	(113)
第八章 城市民族工作的主要内容·····	(114)
第一节 保障城市少数民族的政治平等权利·····	(114)
第二节 发展少数民族经济、文化、教育等各项事业·····	(117)
一、发展城市少数民族经济·····	(117)
二、发展城市少数民族教育事业·····	(124)
三、发展城市少数民族文化、体育和卫生事业·····	(130)
第三节 尊重城市少数民族风俗习惯和宗教信仰·····	(131)
一、在国家法律上作了明确规定·····	(132)
二、采取了许多具体措施和办法·····	(133)
三、及时纠正涉及民族风俗习惯、有损民族感情的错 误行为·····	(133)

第四节 协调城市民族关系·····	(134)
一、宣传民族理论、民族政策法规和民族知识·····	(134)
二、开展民族团结进步创建流动·····	(135)
三、建立民族工作网络·····	(135)
四、处理影响民族关系的突发事件·····	(136)
第五节 保障城市流动少数民族的合法权益·····	(136)
第九章 城市民族工作方法探索·····	(139)
第一节 城市民族工作方法概述·····	(139)
第二节 建立机构是前提·····	(142)
一、城市民族工作机构的建立和发展·····	(143)
二、城市民族工作机构面临的问题和对策·····	(144)
第三节 领导重视是关键·····	(146)
一、进一步提高领导对民族工作重要性的认识·····	(147)
二、进一步完善城市民族工作的领导管理体制·····	(148)
三、积极主动争取领导的重视·····	(149)
第四节 全民动员是根本·····	(151)
一、建立健全民族工作机制，充分发挥政府各职能部门的作用·····	(151)
二、充分发挥人大、政协的监督作用·····	(151)
三、充分发挥社会团体和社会各界的力量·····	(152)
四、充分发动群众积极参与到争创民族团结进步模范的活动中来·····	(152)
五、充分发挥少数民族代表人物和民族干部的作用·····	(152)
第五节 法制建设是保障·····	(153)
一、城市民族工作法制建设成就·····	(153)
二、城市民族工作法制建设的内容·····	(153)
三、如何推进城市民族工作的法制建设·····	(154)

第六节 协调协商是传统·····	(156)
一、与少数民族群众协商·····	(156)
二、与民族地区协作合作·····	(157)
三、与各个部门的协调·····	(157)
第十章 城市民族工作的动力组合·····	(158)
第一节 城市民族工作是全社会的工作·····	(158)
一、民族问题是社会总问题的一部分·····	(158)
二、民族工作是全党全国全社会的工作·····	(159)
三、城市民族工作社会化是发展趋势·····	(160)
第二节 加强城市民族工作部门的职能建设·····	(162)
一、加强城市政府民族工作部门的职能建设·····	(162)
二、充分发挥城市人大民族工作部门的职能作用·····	(163)
三、充分发挥政协民族工作部门的参政议政作用·····	(164)
四、充分发挥政府有关部门中的民族工作机构的积极 作用·····	(165)
五、充分发挥党委统战部门对民族工作的领导作用·····	(165)
第三节 调动政府各职能部门的积极性·····	(166)
一、建立和健全民族事务委员会委员制度·····	(166)
二、建立各级党政对民族工作加强领导的工作机制·····	(167)
三、建立联席会议议事机制·····	(169)
第四节 充分发挥社会团体的作用·····	(169)
一、充分调动社会各类社团的力量来做民族工作·····	(170)
二、大力促进民族社团的健康发展·····	(170)
三、充分发挥民族社团的功能和作用·····	(171)
四、充分发挥宗教团体的作用·····	(172)
第十一章 城市民族工作面临的问题与未来的发展趋势·····	(174)
第一节 城市民族工作总现状况及问题·····	(175)
一、城市民族工作的地位更加重要,但仍需进一步提	

高认识·····	(175)
二、一些大中城市的民族工作机构得到加强,但仍有不少城市没有专职的民族工作机构或工作人员·····	(176)
三、城市民族工作领域逐步拓宽,内容更加丰富,但同时发展也很不平衡·····	(176)
四、城市民族工作经验更为丰富,与此同时,一些过去行之有效的的工作方法和工作形式需要调整以适应不断发展的形势·····	(177)
五、有关城市民族工作的理论初步形成,尚待结合我国民族工作的实际进行充实和完善,并用于指导未来的城市民族工作·····	(178)
六、城市民族立法工作有所突破,但实施还有待加强·····	(178)
第二节 当前城市民族工作中几个具体问题的分析·····	(179)
个案分析之一:关于文艺作品、媒体伤害信仰伊斯兰教民族感情问题·····	(179)
个案分析之二:城市少数民族流动人口问题·····	(183)
第三节 中国城市民族工作的未来发展趋势·····	(187)
一、城市民族工作内容上将更加丰富·····	(188)
二、城市民族工作在工作机制上将更加强调工作的科学性和与少数民族群众的互动性·····	(188)
三、城市民族工作在性质上将由注重管理向“管理和 服务并重”的方向转化·····	(189)
四、城市民族工作的手段上将由过去的以行政手段为主 转向行政手段与法律手段相结合·····	(190)
五、城市民族工作在方法上将更加注重发挥社会的 力量·····	(190)

第四篇 专 题

第十二章 城市民委主任联席会议制度·····	(192)
------------------------	-------

第一节 “城市民委主任联席会议”制度的产生阶段	
(1987—1989)	(193)
第二节 “城市民委主任联席会议”制度的发展阶段	
(1990—1992)	(204)
第三节 “城市民委主任联席会议”制度的完善阶段	
(1993 至今)	(209)
后 记	(214)

第一篇 緒 論

第一章 城市民族工作概述

第一节 城市民族工作的概念

民族是历史上形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同的民族文化特点之上的共同心理素质的稳定的人们共同体。只要有民族存在就会有民族差别，这种差别是长期历史发展造成的，它表现在政治、经济、文化、语言以及生活方式、风俗习惯等方面的差异。同时只要有民族差别也就会有民族问题，这是历史发展的一个规律。

民族问题是当今人类社会所面临的一个重大的社会问题，世界上任何一个多民族的国家都不可回避由于民族差异而引发出来的各种社会问题。民族问题往往又会与各类社会矛盾交织在一起，形成了不同时期不同区域的不同的民族问题。民族问题是指民族之间的关系问题，在更多的情况下人们更愿意把民族问题定义为基于民族差异而产生的民族间的矛盾问题，同时，民族问题也包含着本民族的发展问题，因为任何一个民族都不是孤立存在的，它与其他民族关系的好坏必然会给本民族的发展带来积极的或消极的影响。在不同的历史时期，解决民族问题要针对不同的时代特点，采取相应的政策措施，在不同的区域，解决民族问题，也要针对不同区域不同的特点，因地因事制宜。在我国，民族问题主要表现为由于历史上形成的各民族在经济、社会文化发展方面事实上的不平等的问题，以及当前由于区域发展不平衡而造成的民族间在发展水平上的差距仍在拉大的问题。

我国的民族工作就是贯彻落实党和国家民族政策、民族法律法规的工作,就是为解决国内民族问题,充分保障少数民族平等权利的工作。民族工作是一项综合性很强的社会工作,它涉及政治、经济、文化以及社会生活的方方面面。从总体上来看,我国的民族工作可分为民族区域自治方面的工作和散杂居少数民族方面的工作,从类型上看民族工作也可分为农村牧区的民族工作和城市城镇的民族工作。城市民族工作就是指以城市少数民族问题为主要对象的民族工作以及与城市功能相联系的民族工作。城市民族工作作为我国民族工作的一种重要的类型,是随着我国社会经济不断发展和民族工作实践不断深入的过程中,逐步发展和突显出来的。

第二节 城市民族工作的发展历程

自古以来,在中国这块广阔而神奇的土地上就生活着众多的民族,千百年来各民族在迁徙和交流中不断融合或分化,相应地也形成了“大杂居、小聚居”的民族分布格局,使得今天在我国的各民族中,都呈现出“你中有我,我中有你”的民族演化发展的特点。我国的各民族都是优秀的民族,在悠久的历史发展长河中,共同创造了辉煌灿烂的中华文明。期间,各民族都建立过相当数量和相当规模的城市。随着城市的扩大和发展,原先单一的民族和文化结构逐步被打破。城市既作为人口、物资、活动、设施等高度集中的中心,又作为政治、经济、文化的中心,必然会成为各民族、各种文化接触与交融的场所和中心,因而城市在民族交往民族互动、在民族文化形成与发展的过程中,扮演了一个十分重要的历史角色。

尽管我国有着悠久的城市传统和复杂多向的民族演化过程,但是,由于受到漫长的封建社会的束缚,我国的城市大多发育不成熟,城市中的民族和文化也相对来说比较单,区域间、民族间都较