



## “Embedded Governance”: A New Thinking in Managing Chinese Ethnic Groups in Urban Areas

Shen Guiping / Hao Yufan

**Abstract:** As China enters into a historical period of huge migration wave of ethnic groups from the region of their traditional residence to urban areas, the management of Chinese nationalities is facing a fundamental challenge and needs a new strategy. The current migration include movement from the border districts to the mainland interior, from villages to cities, and from minority residential districts to Han-nationalities-residential regions. The administrative task should change from a locally-orientated approach to a country-wide management, which should consider the coordination of various economic, social, political and cultural elements.

The energetic enforcement of urbanization policy is an important way to solve the problems resulted from this ethnic migration movement. People who live in clusters in border villages are homogeneous in their ethnic and cultural tradition, they are less open-minded to the outside world, and are left behind in economic and social developments. With the enforcement of urbanization policy, the situation may fundamentally change. When people of different ethnic groups are living in dispersed areas, employed in various fields, and interacting at multi-dimensions among themselves, members of these different nationalities may work together in achieving their economic, social and cultural goals, hence pushing the traditional society of multi-nationality to a modern one.

The exchange, interaction and interweaving activities among multiple nationalities motivated by the urbanization policy are thus the practical base of “embedded governance” model. Urbanization expands the sphere of mixed employment of different nationalities, and deepens the identification of different nationalities as a common economic community; it provides a platform where traditional culture, peripheral culture, minority culture and modern urban culture are combined, intermingled and contested to show their characteristics and attractiveness. As people of multiple nationalities live dispersedly and social intercourses among them increase and deepen, members of those ethnic groups would better recognize their identity as common citizens of the same country.

In order to deepen the exchange and interaction of multiple nationalities, Chinese leaders should change its current policy of ethnic nationality management: from the model of district-orientation to that of “embedded governance”. This “embedded governance” model should emphasize on the principle of multi-wholeness of the Chinese people; and based on the rule of law with its core content to protect the civil rights of various nationalities. This model should cover activities that include employment, education, housing, political participation and social intercourse, all in the nature of mutual embeddedness with its aim to promote comprehensive exchange, interaction and interweaving among people of various nationalities in China. People of different ethnic background would then all become “citizens” of the country so that they would all participate in various matters of city construction and have equal opportunity in sharing the benefits of all urban public services.

**Keywords:** Urban administration of Chinese nationalities; embedded governance; urbanization, Chinese minority policy

**Authors:** **Chen Guiping** earned her Master’s Degree in Ethnology and PhD in Education from the Central University for Nationalities, and at present she is professor at the Chinese Culture Research Department of the Central Institute of Socialism. Prof. Chen is mainly engaged in the studies of ethnology and political science, with major works include *An Introduction to Ethnic Policy Science: Theoretical Study on the Ethnic Policy of China* (first author); *English Special Envoys to Tibet* (translation).

**Hao Yufan** is Chair Professor of Political Science and Dean of the Faculty of Social Sciences at the University of Macau. He obtained his M.A. (1984) and Ph.D. (1989) from Johns Hopkins University’s School of Advanced International Studies. He was a MacArthur Fellow at Harvard University’s Center for International Affairs (1988-1989) and in 1990 joined the faculty at Colgate University, where from 2003 to 2005 he held the Robert Hung Ngai Ho Professorship of Asian Studies. Professor Hao joined the University of Macau in 2005 and until 2013, served as Dean of the Faculty of Social Sciences and Humanities. Previously, he has been a senior visiting professor at Beijing Normal University (1993), Peking University (1999-2000), Tsinghua University (2003), and Renmin University of China (2003), and has also been an international fellow at the Johns Hopkins Nanjing Center (2005), a senior visiting fellow at Keio University (2006-2007), and a visiting fellow at the Brookings Institution (2012). He holds honorary adjunct professorships at Fudan University, Shanghai University of International Studies, Beijing Foreign Affairs University, and Harbin Normal University.

## “嵌入式治理”：中國城市民族工作的新思維

沈桂萍 / 郝雨凡

[摘要] 隨着中國社會進入各民族跨區域流動的歷史活躍期，中國的民族工作也面臨着從邊疆轉向內地，從農村轉向城市，從民族地區轉向非民族地區，從局部工作部署轉為國家整體戰略佈局、各領域協同綢繆的根本性戰略轉型。中國大力推行的城鎮化建設是解決中國民族問題的重要途徑，它可以打破聚居邊疆農村所導致的民族傳統社會同質性程度高、對外開放程度低、經濟社會發展相對滯後等問題。在城市分散居住、全領域就業、多層面民族間交往交流交融的過程中，各民族成員在經濟社會文化建設中同頻共振，從而推動民族傳統社會向現代社會轉型。城鎮化帶動的各民族交往交流交融是民族工作“嵌入式治理”的實踐基礎。城鎮化擴大了各民族混合就業的範圍，深化了各民族經濟利益共同體認同的程度，使傳統文化、邊疆文化、少數民族文化與城市現代文化既交相輝映又碰撞交融；同時，各民族公民頻繁流動也使民族分佈空間格局日益散居化，民族個體成員之間跨民族的社會交往日益深化，各民族成員共同的公民身份日益突出。為順應民族和地區交往交流交融的深化，中國的民族治理需要從針對少數民族和民族地區的“區隔化治理”轉型到針對各民族和各地區的“嵌入式治理”，即以中華民族多元一體理論為指導，以法治為基礎，以各民族公民權益保障為核心內容，以推動各民族公民相互嵌入式的就業、就學、居住、政治參與、社會交往為主要形式，以推動各民族公民全方位交往交流交融的“公民化”為目標，在實現城市社會治理體系和治理能力現代化中，在實現城市公共服務體系均等化過程中，使不同民族的城市居民共同參與城市各項建設，同樣享受城市各類公共服務。全球化時代最重要的特徵就是人口流動；與之相應，則是所帶來的社會失範、群體利益和文化衝突。如不加以重視，必將成為嚴重的社會問題。因此，中國的民族政策應將着力點放在推動少數民族對中華民族的整體認同，而不是突出強調其少數民族的特殊性。淡化民族身份，從長遠來看，更能促進國家整體利益的發展。

[關鍵詞] 城市民族工作 嵌入式治理 城鎮化 路徑

[作者簡介] 沈桂萍，1989年、2003年先後獲得中央民族大學民族學碩士和教育學博士學位，現為中央社會主義學院統戰理論教研部教授，主要從事民族學、政治學研究，代表性著作有《當代中國特色民族宗教政策創新研究》，譯著有《英國特使出使西藏記》（合譯）。

郝雨凡，1984年、1989年先後獲得約翰·霍普金斯大學高級國際問題研究院碩士和博士學位，曾任哈佛大學國際問題中心麥克亞瑟研究員，科蓋特大學政治學教授，亞洲研究何鴻毅講座教授；現為澳門大學社會科學學院院長、澳門研究中心主任、政治學講座教授、博士生導師，復旦大學、上海外國語大學、北京外交學院、暨南大學兼職教授；主要從事國際關係、中美關係、決策學研究，代表性著作有《無形的手》、《限制性接觸》、《瞬間的力量》、《白宮決策》、《中國外交決策》、《中國人文社會科學30年回顧與展望》、《轉型中國的社會正義問題》等。

進入2010年代以來，中國社會生活中有兩方面的變化引起學術界和政策制定者的高度關注。一方面是，國家統計局公佈的數字顯示，自2011年起，中國城市化率已連續數年超過50%。這意味着，中國聚集在城鎮的人口已多過散居在農村的人口。另一方面是，每年城鄉流動、跨區域流動的少數民族人口大約有4000萬。這意味着，中國已進入到各民族跨區域流動的歷史活躍期，中國的民族工作也面臨着從邊疆轉向內地，從農村轉向城市，從民族地區轉向非民族地區，從局部工作部署轉為國家整體戰略佈局、各領域協同綢繆的根本性戰略轉型。本文試以邊陲少數民族向內地的遷徙所帶來的社會管理問題為切入口，思考中國的民族政策在當今國際國內大環境下如何調整和改進，希望這些思考能為中國民族政策的創新和社會穩定發展提供學術支持。

### 一、“嵌入式治理”的理論視野

“嵌入性”(embeddedness)概念原本由匈牙利裔英國經濟史學家卡爾·波蘭尼(K. Polanyi, 1886—1964, 又譯“博蘭尼”)在《大轉型：我們時代的政治與經濟起源》(*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*)一書中提出，用於分析人類經濟行為與非經濟的社會關係和社會結構之間的互動關係。之後，格蘭諾維特(Mark Granovetter)、沙龍·祖金(Sharon Zukin)、迪馬吉奧(Paul Dimaggio)等學者又對該這一概念進行了拓展，遠遠超出經濟社會學領域。

21世紀初，“嵌入性”理論被引入中國學術界，主要運用於國家與地方關係、地方治理、政黨權威、制度變遷等方面的研究。何豔玲通過將“嵌入性”理論運用到國家與地方關係的分析中，提出了“嵌入式自治”概念，認為嵌入的過程包括“國家嵌入”(nation embeddedness)和“地方反嵌”(local anti-embeddedness)兩個方面，前者關注國家環境如何影響地方治理的效果；後者則關注地方化行動對國家環境的反作用。國家與地方任何一方力量過於強大都不足以維持嵌入式自治。<sup>①</sup>程熙、楊鳴宇結合中國的基本國情和政治體制，認為“嵌入式治理”是指使用自身的組織資源或者社會精英掌握的組織資源，通過滲透、動員、宣傳等方式對社會群體施加影響力，進而將社會群體納入有序化的政治參與過程；並特別強調來自不同背景的社會團體的利益同構和差異影響，以及構建嵌入式治理模式的路徑——社會組織的嵌入型監管和社會糾紛大調解機制的建立。<sup>②</sup>李漢林認為，任何一種制度總是要嵌入特定的社會結構和社會文化之中；制度設計得再合理，若不能成功地嵌入到這個社會結構中，或者說，制度創新如果在現存的社會結構中遭遇到強烈的排異反應，那麼這種制度的創新和變遷則最終不能帶來效益，也不可能為這個社會帶來長久的穩定。<sup>③</sup>總起來看，“嵌入式治理”理論具有以下三個顯著特點：其一，嵌入的主體無論是組織還是個體，都是一個複合且複雜的主體。這一主體在進行某方面決策和行為時，其影響因素是來自多方面的。例如，行為主體在進行政治行為時，其動因不僅來自於政治考量，同時可能來自經濟、文化或者社會的影響因素。這一特點，要求在分析主體行為時，要綜合性地全方位考慮動因。其二，行為主體的行為和決策具有很強的外部性，尤其是受到社會環境和結構的影響時。其三，嵌入的過程是一個多向立體互動的過程，互動主體間的關係可以是橫向的、縱向的或者是跨空間的。

近幾年來，“嵌入式治理”理論以其獨特的優勢被引入民族政治學研究中，受到學者們的高度重視。民族工作的“嵌入式治理”從國家層面來看，是民族理論、民族政策嵌入社會的過程，同時也是各民族通過政治行為、經濟參與、文化互動等方式反嵌國家的過程。將“嵌入式治理”引入到中國的民族工作中，既是一次理論嘗試，也是在中國城鎮化發展的大背景下必然面臨的

① 何豔玲：“‘嵌入式自治’：國家—地方互嵌關係下的地方治理”，《武漢大學學報(哲學社會科學版)》4(2009)：495—501。

② 程熙，楊鳴宇：“嵌入式治理：中國模式‘韌性’的機制來源”，《領導科學》23(2014)：8—1。

③ 李漢林、梁敬東、夏傳玲、陳華珊：“組織和制度變遷的社會過程——一種擬議的綜合分析”，《中國社會科學》1(2005)：94—108。

問題。

首先，城鎮化擴大了各民族混合就業的範圍，促使各民族經濟交流程度加深，經濟依存度日益深化，形成利益共同體。改革開放以來，由於市場體制、資源配置和勞動力組合的需要，邊疆和農村少數民族人口大量湧入城市，一是向民族地區的大中城市聚集，二是向全國性中心城市聚集，三是向東南部沿海城市聚集。少數民族流動人口進入城市，成為城市各項建設的重要勞動力來源，城市各民族建立了新型業緣關係，在統一的城市經濟體和市場法則之下，開展經濟交流合作。這種經濟交流與合作的不斷深入，大大深化各民族“你中有我，我中有你”的利益共同體的廣度和深度。為順應這一形勢，城市民族工作需要推動各民族共同參與城市現代化建設的各領域，努力構建各民族公民一體遵循的公平競爭的市場環境，保障各民族公民合法經濟權益，妥善處理各民族經濟交往糾紛，扶持和幫助各民族勞動力有效融入城市各項產業，幫助少數民族外來人口從經濟上更好地完成城市化進程，從而順利推動廣大少數民族農牧民向現代產業工人、現代經濟人轉變。

其次，城鎮化使得城市各民族文化交融日益深化。大量邊疆、農村少數民族農牧民進入城市的同時，也使邊疆文化、少數民族文化、農村傳統文化進入城市社會生活，城市語言文字、民風民俗、宗教信仰日益多樣。這些傳統文化、邊疆文化、少數民族文化與城市現代文化既交相輝映，也交流碰撞。與此同時，城市傳播渠道的多樣性和對外聯繫的廣泛性，使各民族公民在飲食、服飾、節慶方面的文化接觸、碰撞也日益頻繁：一方面，彼此文化接納、共用程度越來越深；另一方面，習俗差異導致的糾紛也日益增多。與此相對應，保護和傳承各民族優秀傳統文化，引導各民族傳統習俗與城市現代文明協調，推動各民族文化習俗之間相互尊重、相互學習、相互接納、相互欣賞、相互分享等“嵌入式”文化治理已經成為城市民族工作的重要任務。

再次，城鎮化促使民族交往日益多層面化。經濟活動流動性使民族分佈空間格局日益散居化，民族個體成員之間跨民族的社會交往日益深化。少數民族進入城市，形成了三類民族關係：一是同一民族相對聚居，以及衍生出相對緊密的民族內部關係；二是外來少數民族與世居少數民族之間“新舊”民族關係；三是少數民族與漢族之間的關係。這三種關係體現於城市各民族大雜居小聚居的交錯居住格局之中，形成相互交錯、緊密聯繫的社區環境和社會環境。民族工作需要順應民族社會分佈和流動的特點，從社會建設整體需要出發，創建各民族公民相互嵌入的公共服務體系，使民族因素整合於一體化的社會建設之中，為各民族公民平等參與和分享諸如醫療、教育、社會保障、社區建設、計劃生育等方面公共服務創造條件。

最後，城鎮化進程中各民族成員共同的公民身份日益突出。少數民族在從單一民族傳統聚集地走向城市的過程中，或者離開民族自治地方走向非民族自治地方的城市以後，由過去的農民、牧民轉變為城市公民。各民族成員共同的公民身份是第一身份，民族身份是從屬於公民的第二身份。這就要求按照城市管理各項規章制度一視同仁地保障來自不同地區、具有不同民族身份的所有城市公民的各項合法權益，同時一視同仁地規約來自不同地區、具有不同民族身份的所有城市公民的社會行爲。相應的，各民族公民在經濟、文化和社會交往過程中發生的矛盾或糾紛，如果不涉及語言文字、宗教信仰、風俗習慣等民族因素，而是一般的社會問題，則應按照是什麼問題就按什麼問題解決的方法進行社會治理，避免針對民族身份進行特殊化處理。這就是城市各民族公民共同身份對城市民族工作“嵌入式治理”的要求。因而，加強對全體社會成員公民權利與義務教育，特別是加深少數民族對城市一體化的認同，使之樹立“公民”意識，努力做一個符合公民標準的城市公民，消除“特殊公民”意識，成為城市民族工作一項重要任務。

總之，遵守國家統一的法治體系已成為各民族公民的基本共識。“嵌入式治理”的核心是按

照國家統一的法治體系保障各民族公民的合法權益。儘管目前少數民族與城市還存在“雙向不適應”，但通過法律制度保障所有公民享受均等的公共服務和應有的社會保障是所有民族成員的共同目標。

## 二、城市民族工作“嵌入式治理”的核心關切

2014年1月至8月，筆者曾到北京、廣西、甘肅、寧夏、西藏、福建、廣東等地作調查研究<sup>①</sup>。從總體情況看，目前中國城市中的民族工作需要特別關注以下五方面問題。

### （一）輸出地與輸入地兩頭對接的少數民族流動人員動態管理

大部分少數民族流入城市後以務工經商為主。這種經濟流動帶來的少數民族人口流動有兩種趨勢：一種是以當地大中型城市為中心的聚集。例如，西部中心城市蘭州截至2011年有6萬少數民族人口流入該市，絕大部分來自省內民族地區。蘭州市七里河區是一個少數民族流動人口相對聚集區，這裏居住着回、蒙古、東鄉、保安、撒拉、維吾爾等28個民族，其中絕大部分來自蘭州市周邊的少數民族地區。他們90%以上是文盲或半文盲，缺少文化，沒有技術和城市戶口。西藏的拉薩市近年來流動人口中的少數民族，大多是來自區內各地的藏族和青海、甘肅、四川的藏、回等少數民族。四川的成都市作為西南重鎮，近年來少數民族外來人口也不斷增加，有近25萬常住非戶籍外來少數民族人口，流動少數民族人口在150萬人以上。另一種是全國各地少數民族人口向全國性中心城市和發達地區聚集。例如，北京、上海、廣州、武漢等全國性中心城市，聚集了來自全國各地的少數民族人口。到2013年底，廣東省有341萬少數民族，其中291萬在城市，260萬是流動人口，廣東省內聚集少數民族50人以上的城鎮社區1127個，錄用少數民族員工100人以上的企業有571個。在珠江三角洲的廣州、深圳、珠海、中山、東莞、江門、佛山等市區共約有300多萬少數民族人口，有近80%為非當地戶籍和流動少數民族人口。東莞市常住少數民族人口40.6萬，其中戶籍人口只有1萬人。截至2013年底，深圳市有109萬少數民族人口，其中非戶籍少數民族常住人口101萬人；廣州市2013年少數民族增加到70多萬人，其中非本市戶籍的少數民族人口超過90%，而且55個少數民族齊全。

少數民族流動人口具有來源廣泛，流出地多，行蹤不易掌握的特點。目前大多數城市政府對轄區內少數民族流動人口數的統計只是大致估計，對這部分群體流動狀態、就業需求、社會交往等基本信息沒有全面的調查，因而這部分群體的相關問題不能及時得到有關部門的關注，他們的權益也難以獲得應有的保障。同時，由於這部分群體內部成分複雜，往往造成各地社會治安的嚴重隱患。

加強少數民族流動人員動態管理是中國城市基層民族工作需要特別關注的問題，動態管理的基礎是社區，形式是建立輸出地與輸入地兩頭對接的聯動機制，目標是在少數民族流動過程中實現公共服務和社會管理，推動少數民族流動人員融入城市。

首先，掌握少數民族流動人員基本信息是動態管理的起點。通常情況下，城市有關部門對世居少數民族的戶籍、從業、居住等情況相對容易掌握，但對少數民族流動人員的相關信息缺乏關注。一方面，就流動人口輸出地而言，當地政府缺乏對本地少數民族外出務工、經商以及其他流動情況的信息統計，也就無法實現輸出地與輸入地基本信息的對接。就輸入地而言，許多城市對少數民族流動人口的登記只局限於有固定居（租）住地和經營場所的人員，對於那些無固定居（租）住地和經營地，以及在建築工地等從事打短工的人員則很難做到底數清、情況明，這給服務與管理帶來很大難度。目前，青島、南寧等城市已經逐漸建立、完善人口屬地管理機制，以社區、企業為主要區域，依靠相關治安工作人員，採集少數民族流動人員的民族構成、籍貫、從業

<sup>①</sup> 本文中涉及的資料，除特殊標註外，均為此次調研所得資料。

崗位等關鍵信息，盡可能準確掌握本街道、本社區少數民族的流動情況，為做好社區民族工作提供基礎保證。採集信息的過程也是矛盾排查和提供服務的過程，各地有關部門普遍開展經常性的矛盾糾紛排查調處工作，及時發現可能引發群體性突發事件的苗頭性、傾向性問題，並採取切實可行的措施，努力把問題解決在基層、解決在當地、解決在萌芽狀態。

其次，建立輸出地與輸入地兩頭對接的聯動機制是動態管理的關鍵。目前，東部多個省市正在探索少數民族輸出地與輸入地兩頭對接的聯動機制，有的建立信息資源分享機制、管理人員互換機制、重要問題溝通協商機制、處理糾紛的聯動機制等。聯動機制為少數民族輸入地與輸出地政府部門構建了聯繫橋樑，推動資源分享，這既有利於溝通情況、協商辦法、準確研判區域涉及民族因素的社會形勢，提高對涉及民族因素的社會問題的預警和處置能力，也有利於對流動人員提供及時有效的公共服務。

## （二）少數民族流動人員就業規劃與指導

少數民族進入城市，其主體是自發的，是市場需要、資源配置、勞動力整合的結果。由於這種市場自由流動的效應，少數民族進入城市從業狀況雖具有多領域性，但從事低端產業和具有民族特色產業、地域特色產業的人員相對較多。通過對珠江三角洲地區的廣州、東莞、深圳，長江三角洲地區和上海、南京、無錫、蘇州、揚州，以及中西部地區的武漢、長沙、株洲、鄭州、洛陽、西安、蘭州等大中城市的調研資料匯總，城市少數民族流動人口職業構成主要有三類：一是普通務工，大多結伴在建築工地、搬家公司等勞動密集型企業從事體力勞動，主要是來自西南、中南地區的少數民族。二是從事工商業，主要是經營牛羊肉、拉麵、葡萄乾、切糕等特色行業，以青海、甘肅、新疆、寧夏的回族、撒拉族、維吾爾族為主。三是流動商販，大多販賣藥材、藏刀、首飾等，主要來自四川、青海、貴州、新疆、西藏的藏族、回族、苗族、維吾爾族。因此，少數民族群體就業不穩定和收入低的特點較為突出。

造成上述現狀的原因也是複雜多樣的。首先，勞動者自身技能決定了其從業樣態。城市少數民族流動人員群體年齡以15—35歲的人口比例最高，佔少數民族流動人口的80%以上。這些流動人口文化素質普遍較低，大多只有小學、初中學歷。其中，未上過學的流動人口在回族、藏族、哈尼族、哈薩克族、彝族流動人口中的比例接近或超過20%。這部分群體法制觀念、勞動技能、文化交流和社會融入等方面存在不同程度的問題。特別是邊遠農村少數民族進入東部地區，他們一般沒有特別的生存技能，進入城市後，要麼經營原居地手工業或小型商品，要麼可能成為城市流民。流動的少數民族商販大多沒有辦理合法手續，往往是臨時添置一些簡單的經營用品便開張經營。沿街叫賣的經營者，往往不顧城市管理規定，選擇交通要道和繁華路段擺設攤點，嚴重影響市容市貌，影響交通秩序和城市衛生，乃至成為城市社會不受歡迎的人，因而是城市基層民族工作中開展法律援助或處理涉民族因素矛盾和治安案件的重要對象。

其次，用人單位對部分少數民族人員某種程度的職業排斥也是少數民族流動人員就業不足的重要因素。總的看，各用人單位主要根據勞動者技能吸收就業，但也有部分企業特別是私營企業、事業單位對少數民族人員存在程度不同的就業排斥。這一現象，有可能導致語言、文化背景、勞動力技能相對處於弱勢的少數民族群體在職業分層和職業流動中處於不利地位。目前，一些地區少數民族職業低端化、職業分層的民族化情形已有所顯現，部分少數民族整體弱勢化、貧困化、邊緣化情形也初現端倪。特別是那些主要來自邊疆農牧區、發展相對落後地區的少數民族，他們在城鎮擁有農民、流動人口、少數民族三種身份，具有國家通用語言能力差、文化水平低、缺少專業技能、就業不穩定、舉家流動等特點，所以許多人社會地位低、收入水平低、生活條件差，還可能經常感受到城市中異質文化的差異和衝突。他們多居住城鄉接合部，出現群體性邊緣化、貧困化情形。這類社會問題很容易被轉化為民族問題，處理不好可能影響族際關係，或

成爲城市社會關係和睦的隱患。

調研情況表明，各地政府對少數民族群體就業不穩定、低收入者多的情況有所注意，也採取了一些措施，努力緩解這一社會矛盾。但政府應不應該動員行政力量 and 社會力量對少數民族就業扶助進行特殊規劃？各地還存在不同認識。有的城市如廣州、珠海、深圳的社會人力資源部門開展了專門針對這一群體的就業培訓，但如何尊重少數民族的特殊性，在哪些層面尊重特殊又不強化特殊，哪些群體、基於什麼標準進行什麼樣的扶助等問題，似乎還缺乏系統性規劃，引導方式、力度明顯不到位。這些問題已成爲影響城市和諧穩定發展的因素之一。

### （三）部分社區民族相對聚居可能產生的“社會區隔”

與總體從業多樣性相一致，城市社區各民族成員混雜居住的格局已經基本形成。大部分少數民族流動人員主要根據工作和生活需要選擇居所。但因語言、宗教信仰、民族風俗程度不同的差異，在部分民族流動人口中“相對聚居”特點也很突出，這在穆斯林群體中表現最爲明顯，而從西北流向東部的維吾爾族、回族等從事低端產業或民族特色產業的穆斯林相對聚居的情形更爲突出。

近年來，西北穆斯林東南行的速率逐年加快。國家民委統計資料顯示，在少數民族流動人口中，穆斯林流動人口每年約有500萬，大多是從西北傳統穆斯林聚居地走向東部發達城市，使得北京、哈爾濱、瀋陽、大連、武漢、上海、杭州、義烏、廣州、深圳、珠海等傳統上沒有形成穆斯林聚居的城市逐步出現穆斯林社區。這部分流動穆斯林中回族人口比例爲89.9%，維吾爾族爲4.8%，其餘爲其他族屬。目前在東部經濟發達地區，原來沒有或者只有很少穆斯林人口的城市如廣東的深圳、浙江的義烏等地，穆斯林人口都有較大幅度增長。深圳在改革開放之前沒有穆斯林，根據來自當地宗教管理部門和穆斯林自己的估計，目前穆斯林人數應在5萬—10萬人之間，其中絕大多數都是流動穆斯林。深圳市上梅林清真寺主麻日來禮拜的穆斯林人數已經超過1萬，開齋節來禮拜的人數已經達到2.5萬。義烏的情況也非常典型。自近代以來，義烏就是一個沒有清真寺、沒有集中的伊斯蘭宗教活動、沒有穆斯林墓地的“三無”地區。1953年的回族人口的統計數字爲2人，1964年爲11人，1982年爲19人，2014年則有來自寧夏等地的中國穆斯林約3萬人。廣東省肇慶市有來自甘肅省化隆回族自治縣1800多名穆斯林經營清真拉麵，集中居住在端州、高要及周邊城鎮。雖然這些城市沒有傳統的穆斯林社區，但是爲了生活的便利，外來的穆斯林呈現小範圍的聚居狀態，居住地周圍逐步出現清真餐廳及清真超市，並引來更多的穆斯林居住。這些穆斯林聚居區既是城市保留傳承民族傳統文化的營地，又是對外傳播民族文化的源地；既與城市少數民族有着密不可分的聯繫，又與傳統民族聚居地有着千絲萬縷的聯繫，很容易將邊疆民族問題帶到城市中，特別是涉疆群體在內地形成的相對聚居區，都有不同程度的分裂勢力滲入的問題。

城市民族社區與其他社區相對疏離，隱性文化邊界逐步顯現，內部社會同質程度高，對外交往程度低，聚居區內城市基層治理難以滲透其中，容易在城市中造成體制外的小社會，影響城市一體化整合。這是當前城市基層民族工作需要特別關注的問題。

### （四）城市民族意識複雜化

城市各民族之間交往的全面性、動態性、立體性，使得民族關係變得立體、多面和複雜。同時，城市化在推動各民族密切交往的同時，也增強了民族內聚意識。通過這種內聚意識，使民族內部聯繫加強，民族內聚力增大。大體說來，由於城市中的少數民族處於漢族的汪洋大海中，他們的民族意識強於民族地區的少數民族，更加注重本民族與漢族及其他民族的對比，更加關注經濟發展上的差距，更加注意對各項政策資源的利用。一些少數民族人士對成立單一民族社團表現出極大熱情，試圖通過單一民族社團組織聯絡民族感情，維護群體權益，而這一過程又增強民

族群體內聚意識。有些利益組織看到了“民族因素”的動員力，也試圖利用民族因素進行利益動員，表現為將個體利益訴求整體化為民族群體利益訴求，將個體之間矛盾糾紛擴大為民族之間矛盾糾紛，一般性社會問題異化為民族問題。民族因素複雜化的過程往往伴隨民族因素“利益化”的過程。目前，多地城市對民族因素利益化問題有所認識，但政府對主導民族關係走向的意義認識還不足，對民族意識的動態走向缺乏必要跟蹤。

民族意識複雜化是城市民族工作中比較突出的問題，同時也存在社會隱性歧視問題。由於市場競爭、就業壓力、大漢族主義和狹隘民族情緒多種因素的交錯作用，主流社會對不同民族的隱性歧視和排斥時有表現。這種隱性歧視很可能轉化成對某些外來民族群體的排斥，從而在城市製造“內外有別”、相互隔膜的社會文化圈子，不利於民族團結。一旦發生在一個民族過於自尊的氛圍之中，流動人口與當地民族的交流將受到嚴重影響。總之，隨着族際居住空間距離縮短，交往形式和內容發生變化，城鄉差異、職業差異、收入差異有時與族別差異重疊，對族際關係產生負面影響，協調民族關係的任務變得越來越重，城市治理對此應防患於未然。

#### （五）現代文化一體性與多元文化訴求矛盾

城市現代文化一體性與多元文化訴求之間矛盾是一個世界性問題。具體到中國而言，有些少數民族選擇相對聚居一個社區，多有堅守原有的生活習俗和文化樣態的意願。例如，通過聚居實現對傳統宗教信仰的傳承或對傳統民族婚喪習俗的堅守。但是，有些堅守則與城市現代化整合相抵牾，表現為宗教活動需要與場地供給不足、民族語教育需求與國民教育統一教材的矛盾、土葬習俗的堅守與城市公共墓地供給不足等。如何既尊重、弘揚各民族優秀傳統文化，又努力使傳統習俗不至於阻礙各民族公民對現代化建設的參與和現代文明成就共用；既不能過度保護原有的文化形態而形成民族間的文化隔離，又促進各種民族文化向現代化轉型，使各少數民族文化成為城市現代化文化的一部分，這是城市民族工作需要關注的更深層次的問題。

以上五方面問題表明，在工業化、現代化快速推進的今天，城市民族關係和民族問題雖然表現複雜多樣，但根本上仍然是族群在區域發展中的權益分配與文化傳承問題。而少數民族的城市化過程，既是人口、經濟、社會從傳統的鄉村社會轉化為城市社會的過程，也是城鄉各民族在經濟、社會、文化等方面相互交融、全面整合、實現中華民族一體化發展的過程，是增強中華民族共同體認同的過程。這是具有深遠意義的過程。

### 三、構建城市民族工作“嵌入式治理”的具體路徑

未來二十年，中國大多數人口將成為城市公民，也必然帶動邊疆農村少數民族人員成為城市公民。為順應民族和區域交往交流交融的深化，中國的民族治理理念就需要從針對少數民族和民族地區的“區隔化治理”轉為針對各民族、各地區的“嵌入式治理”，即以中華民族多元一體理論為指導，以法治為基礎，以各民族公民權益保障為核心內容，以推動各民族公民相互“嵌入式”的就業、就學、居住、政治參與、社會交往為主要形式，以推動各民族公民全方位交往交流交融的“公民化”為目標，在實現城市社會治理體系和治理能力現代化中，在實現城市公共服務體系均等化過程中，使不同民族的城市居民共同參與城市各項建設，同樣享受城市各類公共服務。

#### （一）完善多部門聯動的“嵌入式”民族工作體系

“嵌入式”民族工作體系，是一種城市各個部門聯動、共同開展民族工作的機制。過去幾年來，各城市職能部門基本承擔起了面向少數民族開展各項業務工作，逐步建立起執政黨領導、政府負責，民族工作部門綜合協調，城市管理部門（如工商、城管、稅務、公安等）協同配合，人大、政協監督檢查，社會組織協助共同管理的城市民族工作機制；基本建立了各城市區縣、街



道、社區、居委會上下聯動的多級工作網絡，少數民族人口流入地與流出地城市間民族工作協調機制，城際民族工作聯繫工作機制，城市民族因素矛盾協調處理聯動機制等。這些工作機制保障了各民族公民合法權益，推動了少數民族流動人口的城市融入和城市民族關係的良性發展。接下來需進一步完善以城市黨政民族工作機構為中心，城市社會管理各要素共同參與的工作體制機制。從制度、工作方法、政策法規等多方面有效整合城市涉及民族因素社會管理各部門的權責和行動，在工作交叉中克服本位主義，減少和杜絕工作盲區，實現各部門在處理民族問題上的權力責任、義務政績的統一。

## （二）構建各民族互相嵌入的從業結構

城市化推動城市產業結構轉型升級，第二、第三產業比重日益上升，對勞動力綜合素質要求更高更嚴格，需要從業人員不斷提升自我就業能力。從近年來中國城市化發展進程看，流入城市的少數民族整體就業素質還很難適應這種要求，需要改變目前進入城市的少數民族普遍進入低端行業和居住在城鄉接合部的狀況，在少數民族流動人口自由擇業的同時，有關部門應開展有針對性的職業培訓，提高少數民族流動人口多行業就業的勞動技能和就業能力，並有組織地進行規劃，說服他們從事不同行業的工作，實現就業的嵌入化，避免單一民族集中從業產生的職業性族際隔閡。據對廣東省的調查看，各級政府以對口支援的方式推動省內相關地市管理部門和企事業單位接納一定數量來穗從業的維吾爾族，不失為一個有益的嘗試。

## （三）構建各民族互相嵌入的社區混合居住模式

城市社區居住格局的變化對族際關係將產生潛移默化的影響，居住相對隔離影響族際交往交流，不利於現代化和城市化對各民族成員社會融入的要求。中國政府正在推進的戶籍制度改革，為外來少數民族族群融入城市提供了新的契機。各城市應在尊重自由遷徙權的基礎上，按照市場法則，制定適當的政策，對沒有落戶但已取得居住證的少數民族進城務工人員，符合條件的逐步納入所在城市住房保障體系；對不符合住房保障條件的，用工企業要為他們提供符合安全衛生條件的共同居住場所。同時，引導各民族自然流動，分散居住，交錯居住，構建各民族混合居住的居住方式，使各語言、宗教信仰、風俗習慣不同的民族能夠居住在一起，形成各民族毗鄰而居的新型社區；在日常生活中，提倡共同參加各種社交活動，交流各種信息，溝通各種問題，達到深入地相互交流，相互尊重，相互幫助，形成平等和睦相處的民族關係，不斷增強城市公民認同，從而推動城市整個社會關係和睦和諧發展。

## （四）構建各民族互相嵌入的文化建設模式

首先，推動城市基本公共教育服務均等化，使城市各民族學生都能進入統一的社會教育機構。按照普及普惠的要求，建立以義務教育為核心、涵蓋各民族義務教育服務體系；完善進城務工人員隨遷子女、家庭經濟困難學生和殘疾學生的教育保障政策體系，基本建成服務全民的教育信息與資源分享平臺，以此來縮小各民族享受教育資源的不平衡性。努力推動內地開辦的各級各類西藏（新疆）班學生有效滲入所在學校的各類班級與其他民族同學共同學習、娛樂和生活，不宜以行政手段建立單一民族學校。因為，建立諸如穆斯林幼稚園、回族學校、朝鮮族學校等單一民族的教育機構，不符合現代社會發展的需要——既不利於各民族之間相互學習，也容易產生民族文化區隔。

其次，重視少數民族文化傳承意願。可以借鑒其他國家經驗，以半官方的名義，開設其他形式的教育機構，如北京的朝鮮族可以以民間團體名義來開辦義務教育時間外的朝鮮語學校，政府可適當予以支持。同時，在現有普通國民教育系統中適當加設少數民族文化課程，解決少數民族文化傳承訴求和各民族文化學習交流的需要。要通過多種方式展示不同民族文化的優秀內涵，促進各民族文化相互學習交流。通過這些措施，在保障各民族文化合法權益的同時，實現超越民族

界限的現代文化融入，推動各民族傳統文化的現代化。

#### （五）構建各民族互相嵌入的民族團結教育格局

民族團結教育的根本任務是增強全體社會成員的中華民族共同體認同。應拓寬民族團結教育範圍、內容和形式，既要教育漢族，也要教育少數民族，進一步着眼於各民族的國家意識、中華民族意識和各民族大團結意識，弘揚以愛國主義為核心的中華民族精神，弘揚各民族大團結、大發展、大繁榮的主旋律，引導全體社會成員從城市社會生活中體驗並牢固樹立“漢族離不開少數民族，少數民族離不開漢族，各民族之間互相離不開”的思想觀念。應充分利用網絡和現實學習、工作、生活的各種條件，在學校、社團、企事業單位、社區、家庭不同層面、不同領域全方位開展民族團結教育，形成縱橫交錯的民族團結教育網絡，促進民族團結教育與增強中華民族認同感、增強城市認同感的教育相結合，不斷增強各民族成員之間的親和力，促進社會安定，實現共同發展進步。

#### （六）發揮多民族互相嵌入的非政府社會團體和社會工作者的作用，擴大城市民族工作社會化程度

通過對北京、廣州、珠海、深圳等地民族團結促進會工作的調研，我們認為，以各民族成員互相嵌入式的民族團結促進會等社團在協助政府處理涉及民族因素的各類矛盾、反映少數民族的合法訴求，推動依法保障少數民族權益方面發揮了積極的作用。應深化這些社團溝通政府與少數民族民衆的橋樑職能，深化這些社團對城市各民族社會生活的參與度，使這些半官方、半民間的多民族嵌入式的民族社團成為增強各民族群衆城市主人翁意識、與政府治理協調配合意識、彼此之間團結合作意識，推動城市多民族和諧發展的重要紐帶。同時，要注意引導各類單一民族文化促進會、民族文化聯誼會等民族民間組織的社會作用，避免使各類單一民族類社團組織的活動成為強化民族界限的載體。

綜上所述，在全球經濟越來越一體化的時代，作為生產要素的資本、貨物、技術的全球性流動，必然要求勞動力的全球流動。全球化時代最重要的特徵就是人口流動；與之相應，則是所帶來的社會失範、群體利益和文化衝突。如不加以重視，必將成為嚴重的社會問題。因此，中國的民族政策應將着力點放在推動少數民族對中華民族的整體認同，而不是突出強調其少數民族的特殊性。“嵌入式治理”，可以幫助一個多民族的傳統社會向現代社會轉型，並能更好地擴大各民族混合就業的範圍，深化各民族經濟利益共同體認同的程度，使傳統文化、邊疆文化、少數民族文化與城市現代文化既交相輝映又碰撞交融；同時，在各民族公民頻繁流動，各民族個體成員之間跨民族的社會交往日益深化，各民族成員共同的公民身份日益突出的形勢下，順應民族和地區交往交流交融的深化，會在保護民族文化多樣性的同時強化國家建設。淡化民族身份，從長遠來看，更能促進國家整體利益的發展。