

# “交往交流交融”视野下城市社区民族工作的改革和创新

## ——基于湖北省宜昌市的实践与探索

杜 鹏

(中南民族大学 民族学与社会学学院, 湖北 武汉 430074)

**【摘要】**在中国特色社会主义新时代,加强城市社区各民族的交往交流交融,推动我国城市社区民族工作的改革和创新,是在新的历史时期贯彻落实中央民族工作精神的重要举措和题中之义。改革开放以来,作为湖北省域副中心城市的宜昌市进入外来少数民族涌入的活跃期,这给宜昌市的城市发展带来了全新的挑战。宜昌市发展出一系列针对城市社区少数民族管理和服务的较为体系化的思想制度文化、人才队伍文化和教育实践文化,探索出一条城市社区民族工作的改革和创新之路,其成功经验值得全国其他城市民族社区学习和借鉴。

**【关键词】**交往交流交融;城市社区;民族工作;少数民族;创新

**【中图分类号】**C916 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1672-6219(2019)02-0031-05

改革开放以来,随着我国城市化进程的快速发展,我国各民族的跨区域流动尤其是外来少数民族进入城市暂居或定居的情形进入活跃期。城市中外来少数民族人口的不断增加,导致不同民族之间的接触和交往也越来越多,由民族意识、宗教信仰、风俗习惯、经济利益和发展机会等方面的差异所引起的民族隔阂、民族摩擦和民族冲突时有显现,并且呈现多发趋势。社区是城市的重要组成部分,而多民族社区的和谐是我国多民族国家整体性社会和谐的结构基础性基础。因此,做好当前的城市社区民族工作显得愈发重要。

对于城市民族工作,习近平总书记早在2014年中央民族工作会议上就指出:“要把着力点放在社区,推动建立相互嵌入的社会结构和社区环境。”[1]在2016年全国城市民族工作会议上,俞正声着重指出:“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。”[2]在党的十九大报告中,习近平总书记则进一步强调:“深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融。”[3]在中国特色社会主义新时代,加强城市社区各民族之间的交往交流交融,推动我国城市社区民族工作的改革和创新,是在新的历史时期贯彻落实中央民族工作精神的重要内容,具有重要现实意义。

宜昌在湖北省具有重要地位,它不仅是我国中部地区重要的交通枢纽,同时也是湖北省域副中心城市。随着近些年来宜昌社会经济的加速发展,外来少数民族不断涌入宜昌经商、就业、务工、入学和生活,使得宜昌成为一个兼有世居少数民族和外来暂居或定居少数民族汇聚一体的多民族城市。目前,宜昌市所下辖的西陵区、夷陵区、伍家岗区、猗亭区、点军区都有少数民族分布以及负责管理和各自属地少数民族事务的相关部门。其中,西陵区学院街道环城北路社区地处宜昌市中心城区,社会经济较为发达,是宜昌市外来少数民族流动人口分布最为集中的社区。

### 一、宜昌市社区民族工作的创新实践

#### 1. 创新思想制度建设

第一，推动社区民族工作制度化建设。宜昌市各区委和区政府，将少数民族工作提高到“党建”的高度，并且纳入政府绩效考核范畴，不断从思想、制度、规章、惯例等方面规范社区民族工作，使之逐渐体系化、规范化和模式化。对于涉及少数民族较多的社区，建立了社区民族工作领导小组制度、组织机构制度、信访接待制度、民族帮困制度、民族联谊制度、民族工作例会制度、处理民族突发事件预案

制度等。部分社区还定期召开具有本社区少数民族参加的社区居民代表会议，以民主的形式商讨并制定关于本社区的民族团结公约，宣传社区民族团结，建设民族和谐社区。

宜昌市各级政府及其相关部门还出台了一系列关于城市社区少数民族政策的政府文件，以政策和法规的形式促进宜昌市城市社区民族团结，保障城市少数民族各项权益。例如，在促进城市民族团结宣传教育方面，2014年，夷陵区委区政府出台了《关于进一步加强民族工作，不断推进民族团结进步事业的意见》，西陵区民族宗教事务局出台了《西陵区民族团结进步宣传教育月活动实施方案》，汉宜社区出台了《汉宜社区创建民族团结进步示范社区方案》；在少数民族工作职责和工作制度方面，汉宜社区出台了《汉宜社区民族工作职责》和《汉宜社区少数民族工作制度》；在落实少数民族优惠政策方面，2015年，宜昌市民族宗教事务局联合市财政局等多个政府相关部门共同出台了《宜昌市清真肉食补贴发放工作实施方案》。这些政策和法规以政府规范文件的形式，从思想和制度建设入手，对城市民族工作进行了宏观的指导，有效地推动了城市民族工作的制度化建设。

第二，创新少数民族管理服务方式。

对城市社区少数民族实行“网格化管理，人性化服务”，是宜昌市城市民族工作的重要创新理念。目前，宜昌市所下辖的5个区基本都已实现了对各自属地少数民族的网络信息化管理和服务，可以做到对区少数民族的个人信息查询、政策管理和相关服务的一体化。2011年，宜昌市首个旨在专业服务城市少数民族的少数民族服务站——环城北路社区少数民族服务站建立。作为专门服务城市社区少数民族的“小窗口”，却发挥着为当地少数民族尤其是外来少数民族流动人口办理证件、受理上访、及时帮困和化解纠纷的“大作用”。

少数民族较为集中的多民族社区还配备了专门或者兼职处理少数民族事务的网格员。以少数民族网格化管理为依托，以社区基层少数民族事务工作者为基点，将宜昌市少数民族工作具体延伸和落实到社区网格内，做到少数民族工作的“用心”、“贴心”和“尽心”。例如，猇亭区双桥社区工作人员得知本区内来了一位青海撒拉族同胞带领全家在此地开清真面馆，便主动前往与之沟通，将其相关信息录入网络，并且主动向其介绍宜昌市城市少数民族政策，积极为他们提供各种力所能及的帮助和服务。当社区工作人员在与之攀谈中得知他的孩子想要在此地上学时，便积极极地为其办理居住证和联系当地学校，从填表、办证

到联系学校都给予必要的协助，直到为其一切办好、令其满意为止。再如，新疆维吾尔族青年艾克拜尔2015年时带领全家来到宜昌白沙脑社区经商。刚来宜昌的他由于人生地不熟，加之汉语水平较低，与当地之间存在着语言沟通障碍，在生活和经营上都遇到了很多困难。白沙脑社区网格员得知艾克拜尔的困境后，便加了他的微信以便能够给予其必要的帮助，并且及时通知他相关民族政策信息。此外，白沙脑社区网格员还与艾克拜尔家乡所在地社区建立了互动和联系，通过彼此之间顺畅的信息沟通，为他办理来宜居住和工作的相关证明提供了便利。艾克拜尔还经常受到社区邻里的热情帮助，同时积极参加社区活动。久而久之，他的一家与社区邻里相处融洽，基本上已经融入社区生活。

2. 创新人才队伍建设

第一，建立社区民族工作领导小组。

在创建民族团结进步示范社区活动中，为了使社区民族工作有正确的指导和坚实的领导，宜昌市各社区结合自身少数民族特点和社区实际，成立了民族团结进步示范社区创建领导小组。按照湖北省民族团结进步示范社区的创建标准，各领导小组负责制定本社区少数民族工作思想纲领，加强本社区少数民族聚居区的公共基础设施和社区民族精神文化建设，定期举行一系列由当地少数民族参与的以社区民族团结教育

为主题的社区性群众文化活 动。伍家 岗区成立了以社区党委书记为组长，社区党委委员为副组长的“创建民族团结进步示范社区”工作领导小组，以民族团结工作机制为核心，建立了一系列组织机构保障制度。夷陵区冯家湾社区以“结对帮扶”制度为抓手，组织党员、干部和当地致富带头人、社区中心户代表以及结对帮扶对象召开“结对帮扶”动员大会，通过一对一分发“少数民族困难帮扶联系卡”，推动“手拉手、心连心、一帮一”活动的深入开展。

第二，组建社区民族艺术团体。

弘扬城市社区民族文化，展现社区民族团结精神，需要有一支由多民族群众共同参与的社区民族艺术团体作为有效载体。2011年，环城北路社区通过聘请当地热爱文化艺术的居民和来自文化系统的退休人员作为和谐民族社区文化创建的指导，成立了由社区文艺爱好者、社区网格员和当地少数民族共同组成的社区民族艺术团体，定期组织和开展一系列社区民族文化活动。夷陵区小溪塔街道 营盘社区的 社区民族艺术团体还编制了一支体现社区民族团结意涵的社区“区歌”——《营盘之歌》，以各族群众喜闻乐见、耳熟能详的歌曲形式传递和宣扬社区民族多元文化，促进社区民族团结。此外，营盘社区还注重以传统节日为契机，以社区民族艺术团体为展演载体，结合当地各民族传统文化和风俗习惯，开展土家民歌演唱、跳“巴山舞”、举办社区群众性民族文化娱乐节目等一系列社区民族文化交流联谊活动。

第三，招募社区少数民族工作志愿者。

本身作为社区居民的社区少数民族工作志愿者，是社区网格员和社区基层工作者的重要补充形式，在社区民族工作中具有独特优势和重要作用。宜昌市少数民族人数分布较多的各主要社区普遍重视志愿者在为社区少数民族服务中的重要作用。例如，在每年新春佳节来临之际，各社区在宜昌市及各区民族宗教事务局的领导和支持和社区区委会的策划和组织下，招募一批社区少数民族工作志愿者协助社区积极开展由各社区各民族代表参加的以“辞旧岁、迎新春”为主题的“民族团结一家亲”节庆活动，为社区民族团结营造了良好的氛围。平时，社区也注重将社区民族团结进步工作与社区少数民族工作志愿者的建设和紧密结合，注重发挥社区少数民族工作志愿者“红蚂蚁义工”服务，实现社区志愿者协助帮扶少数民族困难群体常态化。

### 3. 创新社区民族团结教育实践活动

第一，积极开展民族团结社区共创共建活动。

“促进各民族交往交流交融要正确处理差异性和共同性，尊重差异、包容多样、创造各民族共居共学共事共乐的社会条件。”[4]城市社区是各族群众共同 生活家园，社区的物质、制度和精神文化需要各族群众在互相尊重、彼此包容、团结合作的基本原则上共创共建。宜昌市各民族社区依托社区少数民族 服务站和社区网格化管理，积极开展各族群众广泛参与的社区共创共建活动，为来宜经商务工的少数民族群众做好出入地双方的联络协调，外来少数民族流动人口的管理服务和对困难少数民族群众的帮扶工作，邀请包括少数民族在内的社区各族群众参与民族团结教育主题实践，引导少数民族群众有序参与社区党建共创、文明共建、治安共管、卫生共抓等共创共建活动。

第二，实施帮扶困难少数民族的“暖心工程”。

宜昌市城市民族工作注重“真诚真情服务，和谐一家暖人心”的“民心工程”，通过落实少数民族优惠政策，做好少数民族困难群众的联谊慰问、福利发放和社会救济，提供少数民族下岗职工的再就业和创业信息服务等一系列旨在帮扶困难少数民族的“暖心工程”，使少数民族群众增强了对社区的亲切感、认同感、归属感、信任度和满意度。夷陵区小溪塔街道冯家湾社区是宜昌市面积最大、人口最多的城市社区，同时也是宜昌市少数民族人口分布最多的城市社区之一，涉及10个少数民族、共542位常住或流动少数民族同胞。冯家湾社区 在宜昌市 城市帮扶困 难少数民族工作中，通过深入开展“结对帮扶，共同发展”活动、建立常态化的少数民族联谊慰问机制、实行“少数民族困难帮扶联系卡”制度，取得了帮扶困难少数民族工作的良好效果，并且荣获“2015年湖北省民族团结进步示范社区”荣誉称号。夷陵区民族宗教事务局还在辖区内广泛开展“我为少数民族群众做好事、解难事、办实事”活动，通过设立实名制登记卡，将每一件帮扶困难少数民族的点滴善事都予以一一详细记录在案，使帮扶困难少数民族工作落到实处。

第三，广泛进行民族团结教育主题实践。

宜昌市各城市社区为了践行“中华民族一家亲，同心共筑中国梦”的民族团结理念和创建民族团结进步示范社区，近年来利用各种节庆或者通过创制社区性群众活动，进行了一系列旨在推动社区各个民族交往交流交融、促进社区民族团结和谐进步的主题实践。例如，各社区通过邀请本社区少数民族和汉族群众共同参加的形式，举办“民族团结一家亲邻里节”；在春节举办“格格送福到小区，喜气洋洋迎新年”活动；在三八妇女节举办“社区与新疆同胞提前庆祝三八梅园游”；在端午节举办“民族一家亲，共度端午节包粽子”活动和以“粽叶飘香邻里情，民族团结一家亲”为主题的迎端午座谈会；在六一儿童节举办“民族团结一家亲，共庆六一儿童节”；在七一建党日邀请社区少数民族共同举办“社区建党96周年文艺汇演”；在穆斯林的宗教性节日——古尔邦节到来时，邀请社区穆斯林同胞于社区会议室共同举办“古尔邦节·中秋节双节联谊会”。这些以节庆为契机、以活动为载体的极具特色的民族团结教育主题实践，极具亲和力 and 影响力，有效地促进各民族之间的交往交流交融，极大地增进了社区不同民族之间的友谊和情感。

## 二、宜昌社区民族工作发展的现实困境

第一，城市民族法治保障存在缺位。

目前，宜昌市城市少数民族治理尚缺乏相对统一和较为完善的城市民族法治保障体系。宜昌市城市社区网格管理中心对城市民族宗教工作进网格尚无正式的法律法规或者政府规范性文件予以明确规定，区、街道一级的少数民族服务中心尚未建立或健全，各级涉及城市民族事务的相关工作存在对接上的困难。近年来，随着社会经济的快速发展，宜昌市城市世居少数民族外流和外来少数民族流入都呈现活跃状态，使得各社区不断面临着前所未有的新情况和待解决的新问题。部分社区缺乏相对完善的针对城市少数民族工作的规章制度体系作为有效指导，在处理少数民族事务方面的实践经验也显得不足。

第二，社区民族景观建设力度不足。

宜昌市各主要民族社区在争创民族团结进步示范社区中，在社区景观建设方面进行了一系列改造工程。主要民族社区对各自居委会进行了相关改造和装修，增设了社区少数民族群众活动室，布置了具有少数民族文化风格的特色装饰，建立了少数民族图书资料学习交流室，拓展了居委会的文化功能。环城路社区对本社区内少数民族较为集中的得胜街民族团结小区进行了一系列综合治理改造，通过在小区入口处修建一座具有民族特色的小区牌坊、在小区内修建一面宣传“中华民族一家亲，同心共筑中国梦”的民族文化墙、设立民族团结宣传栏等举措，突显了社区民族团结意涵，为小区的民族团结营造了较为浓厚的“社区民族一家亲”的文化氛围。但是，目前各民族社区在区内建立更多具有民族性和时代性的永久性民族文化景观，仍然缺乏相应的建设资金保障。

第三，民族事务处理缺乏部门协调。

加快城市社区少数民族流动人口管理与服务体系建设，是宜昌城市社区工作的重中之重。目前，宜昌市新疆籍少数民族流动人口大多来南疆地区，以经商为主。宜昌市各级政府部门高度重视和关心新疆籍少数民族同胞在宜的工作和生活情况，尽力创造有利的社会条件和出台优惠的民族政策积极支持他们在宜自主创业。但是，囿于城市经营资源的有限性和部分民族事务实际操作的困难，新疆籍少数民族经商者违法占道经营的行为仍然不时显现，甚至出现与当地城市监管人员发生纠纷的事件。处理诸如此类相对敏感的民族问题，需要政府各部门、相关事业单位和社会团体之间的联动协调。一方面，应当从社区基础设施建设上入手，结合少数民族经营的实际需求，加快涵括商业性和文化性于一体的少数民族风情街的建设，为少数民族同胞就业和创业提供更多更好的场所和渠道；另一方面，应当从协调机制上加强政府内部各部门之间以及政府各部门与城市新疆工作站、清真寺寺管会等相关部门或单位的合作，建立协调联动维稳机制，合力处理和及时化解民族纠纷。

第四，社区民族交往交流交融缺乏深度。

宣扬“中华民族一家亲，同心共筑中国梦”的时代理念，推动城市社区各民族之间的交往交流交融，需要深入社区基层、深入广大青少年群体、深入各族群众的内心深处。除了各社区邀请本社区少数民族

和汉族群众共同参加各种以传统节庆为契机的民族联谊活动之外，宜昌市部分社区还应当不断尝试拓展城市民族团结教育实践活动的新形式，同时学习和借全国其他城市或宜昌市民族团结示范社区推动社区民族交往交流交融的创新实践和成功经验。此外，宜昌市外来少数民族流动人口，尤其是新疆籍少数民族同胞汉语水平相对较低，有的初来者甚至基本上还不会说汉语，与宜昌本地居民之间存在明显的语言沟通障碍。这种外来少数民族由于语言因素与本地居民导致的“语言隔阂”，阻碍了宜昌市各民族之间的交往交流交融的频度、广度和深度。

### 三、宜昌城市社区民族工作发展的对策

第一，建立健全城市民族法治保障体系。

提高城市社区民族工作法治化水平，推进城市社区民族事务治理体系与治理能力的现代化是全面贯彻落实习近平总书记在党的十九大报告中提出的在中国特色社会主义新时代坚持全面依法治国的必然要求。鉴于外来少数民族人口的流动性和复杂性，以及针对少数民族流动人口管理的法律法规的缺位或不完善，社区对他们的管理难度最大。针对少数民族流动人口的工作思路和工作方法还有待于结合各自社区实际，以法治思维在自身摸索实践和学习借鉴其他示范社区的道路上不断探索。例如，在节假日期间，社区可以邀请包括少数民族同胞在内的各民族群众参加法治宣传教育活动，通过邀请法律专家举行市民族法制宣讲会，放映法律知识宣传教育片，举办法律常识有奖问答等丰富多彩的活动，使社区各民族树立社区公民意识，提高法律素养。在向少数民族讲解国家对他们的一系列优惠民族政策的同时，也要让他们树立合法经营的理念。少数民族尤其是城市少数民族在某种程度上作为“弱势群体”，依法享有国家提供给他们的一系列民族优惠政策。但是也应当教育他们学法、遵法和守法，体谅政府民族工作的难处。只有互谅互让，依法办事，才能共建共创和美好的社区家园。

第二，加强社区民族基础文化设施建设。

政府及其相关部门要加大对宜昌市重点民族社区基础设施建设的政策倾斜和资金支持力度。对少数民族较为集中的社区，应当实行重点改造计划，加强社区基础设施建设，完善社区公共服务体系。“民族传统文化是社区文化建设的重要资源。”[5]在民族社区景观建设上，可以以“民族街”或“民族特色小区”为建设理念，在建筑设计或改造中融入当地少数民族特色文化。通过聘请民族文化专家和艺术家设计师，修建具有少数民族传统文化元素和体现社区民族团结意涵的民族文化长廊和民族文化广场，为社区各民族群众提供互相学习彼此民族文化知识的平台和进行娱乐联谊活动的场所，为各族群众的交往交流交融铸就一道亮丽的民族文化风景线。在民族社区景观建设中凸显民族化和人性化元素，有利于树立少数民族和汉族都是城市社区的建设者、发展者和主人翁意识，调动少数民族在和谐社区创建中的积极性和创造性，增强外来少数民族在宜昌的“家乡感”和“56个民族一家亲”的中华民族认同意识及情感皈依。

第三，充分发挥城市新疆工作站的独特作用。

在宜新疆籍少数民族同胞大多信仰伊斯兰教，其生活习俗亦较为特殊。宜昌市新疆工作站和各社区少数民族服务站的工作人员都特别关注他们的生活状况。一些新疆籍少数民族务工人员初来宜昌，通常都是多人合租在空间狭小的房间内，住居环境状况堪忧。宜昌市新疆工作站了解他们的生活困难和不便之后，积极联系和协调相关部门调拨专项资金，对在宜新疆籍少数民族同胞居住相对集中的社区实施了社区环境改善计划。此外，他们还积极联系当地医疗卫生服务机构，为在宜新疆籍少数民族务工人员补种脊髓灰质疫苗。当每年一度的伊斯兰教开斋节来临时，宜昌市新疆工作站还联合各社区相关领导和社区服务站工作人员专程前往当地清真寺和穆斯林同胞共同欢度开斋节。此外，宜昌市新疆工作站在面临城市涉疆纠纷或重大突发事件时，尤其要牵头协调当地政府或相关单位，建立联动维稳机制，及时妥善处理和化解纠纷。通过积极创建“民族团结进步示范社区”，深入开展城市民族宗教工作社会管理创新试点探索，将新疆籍少数民族同胞在宜的“中转站”变成“维稳站”和“服务站”，以使他们更好地融入当地社区，与当地居民团结互助，和谐相处，亲如一家。

#### 第四，创新社区民族团结宣传教育活动形式。

语言是民族自我认同的重要标志，同时也是促不同民族之间沟通交流的重要工具。创新城市社区民族团结宣传教育活动可以从各民族语言互学开始。针对宜昌市外来少数民族流动人口尤其是部分新疆籍少数民族同胞与宜昌本地居民存在语言沟通障碍的问题，各社区可以以此语言短板为突破口，通过加强少数民族和汉族之间的双语互学互动来促进各民族之间的交往交流交融。例如，环城北路社区从2016年开始定期举办维汉双语讲座，定期聘请新疆驻宜工作人员教授汉族群众一些基本的维族日常生活用语，同时也教授维族群众一些基本的汉语日常生活用语。从最简单的维汉词汇“你好”、“谢谢”等开始，通过语言互学互通沟通彼此、消除隔阂，打开各民族间心灵的窗口。举办社区双语互学互动活动，不仅使少数民族和汉族之间的交流更加顺畅和频繁，也增进了不同民族之间的心理距离和社区情感。

## 五、结语

习近平总书记强调，民族团结是全国各族人民的生命线，要促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。在当前的城市社区民族工作中，要提高城市少数民族的社区意识，增强城市少数民族的社区情感，使每一个社区居民都应当像珍惜自己的生命一样珍视社区民族团结，共建共创城市和谐民族社区，共有共享城市社区改革发展成果。在中国特色社会主义新时代，要以加强各民族交往交流交融为重点，让城市社区更好接纳外来少数民族同胞，同时也要让外来少数民族同胞更好地融入城市。与此同时，要加快城市民族社区治理能力的现代化建设，提高城市民族社区治理体系的法治化水平，重视发挥社会基层组织在创建民族团结进步示范社区中的重要用，实现政府有效治理、社会自发调节和社区居民自治三种治理主体之间的良性互动，努力打造城市民族社区“共建共治共享”的社区新型治理格局。

### 参考文献

- [1] 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在北京举行[N].人民日报,2014-09-30(001).
- [2] 全国城市民族工作会议在京召开[N].人民日报,2016-01-07(001).
- [3] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [4] 郝时远.习近平新时代中国特色社会主义思想与民族工作[J].民族研究,2017(6).
- [5] 哈正利.建立“相互嵌入”社区环境 推动民族交往交流交融[N].人民政协报,2016-01-14(008).