DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2025.06.002

资源共建共享:城市民族事务治理现代化的路径选择

南　日

摘要: 城市民族事务治理现代化是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，也是铸牢中华民族共同体意识的关键场域。伴随中国城市化进程深度推进与人口跨区域流动的加速，大量少数民族人口持续向东部发达地区城市迁移集聚。这一趋势使得城市成为各民族交往交流交融的核心空间，对民族事务治理提出了秉持增进共同性、尊重和包容差异性原则，创新治理模式的迫切要求。中国城市民族事务治理现代化需要突破政府单一管控模式，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的多元共建共治共享格局。

关键词: 城市民族事务；共建共享；治理现代化；多元主体

中图分类号: D633；D630　　**文献标志码:** A　　**文章编号:** 1673-1883(2025)06-0010-10

收稿日期: 2025-06-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“各民族全方位嵌入推进中华民族共同体建设的机制与实践研究”（项目编号：25BMZ002）。

作者简介: 南日（1986—），男（朝鲜族），吉林长春人，南京审计大学国家安全学院副教授，博士，研究方向：民族政策与社会研究，E-mail：caunanri@163.com。

城市民族事务治理现代化是新时代做好民族工作的题中之义。进入新时代全面深化改革开放，为中国城市化进程提速换挡。在此背景中，大量少数民族群众从民族地区涌入城市，从中西部地区流入东部发达地区。根据第七次全国人口普查统计数据，中国流动人口已达约3.76亿，与十年前全国人口普查相比增长69.73%[1]。以上海市为例，从2010年至2020年，少数民族人口实现了近45%的增长[2]。城市成为各族群众生产生活迁移首选，一方面凸显出城市已然成为各民族交往交流交融和依嵌而融的重要场所；另一方面愈发迫切需要在实践层面上秉持增进共同性、尊重和包容差异性的基本原则来指导民族工作。未来如何提高对城市民族工作的认识与理解，妥善解决城市民族事务治理面临的实际问题和困境，是当前做好以铸牢中华民族共同体意识为主线的城市民族工作面临的一个重要课题。

一、研究缘起

中国作为具有五千年文明史的统一的多民族国家，民族事务治理始终关乎国家治理体系现代化进程的核心命题。中华人民共和国成立以来，中国共产党始终将民族工作置于关系国家统一、边疆稳定、民族团结的战略高度，通过持续推动民族区域经济社会协调发展，成功探索出一条立足国情的民族事务治理道路。然而必须清醒认识到，改革开放以来急剧加速的城镇化进程，正在深刻重构我国民族问题的空间载体与治理范式。少数民族人口突破传统聚居区限制，以规模化、跨区域流动形式进入东部沿海城市时，原有的以民族自治地方为中心的治理体系遭遇结构性挑战。

这种挑战源于两个维度的历史性转型。其一是民族分布格局的质变。计划经济时期形成的“聚居区—散居区”二元治理框架，在市场经济要素自由流动的冲击下发生根本性转变。20世纪80年代起，中西部少数民族群众向长三角、珠三角等经济高地的迁徙浪潮，催生了城市多民族散杂居社区的新型社会空间。至21世纪初，少数民族流动人口规模已突破3 000万，使城市民族工作对象从静态常住人口转向动态流动群体[3]。其二是政策响应机制的滞后。1952年的《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》、1979年的《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》等政策长期将城市民族工作纳入广义散杂居治理范畴。1993年《城市民族工作条例》问世，城市民族事务方获得独立制度身份，其确立的教育支持、经济赋能等机制仍难以匹配超大城市民族关系的复杂演化。民族事务治理始终关乎国家发展全局。中华人民共和国成立以来，党和国家将民族工作置于维护国家统一、边疆稳固的战略高度，通过推动民族地区经济社会发展，探索出一条具有中国特色的民族事务治理路径。改革开放前我国民族工作重心主要集中于少数民族聚居区，通过政策扶持促进区域协调发展。而随着市场经济体制深化与城镇化进程加速，中西部少数民族群众向东部沿海城市大规模流动，促使民族工作格局发生从聚焦民族自治地方扩展到散杂居地区，从服务常住人口延伸到流动人口治理的深刻转型。这种结构性转变催生了城市民族工作的理论重构与实践创新。回溯政策演进轨迹可见，20世纪50年代颁布的《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》首次以法规形式确立散居民族权益保障框架。1979年《关于做好杂居、散居少数民族工作的报告》在拨乱反正的历史节点，系统提出涵盖经济文化发展、风俗习惯尊重、宗教信仰自由等五大维度的治理方略。1987年中央文件进一步明确“以经济建设为中心，实现各民族共同繁荣”的指导思想。需要强调的是，此阶段城市民族工作仍被纳入广义的散杂居民族工作范畴。1993年《城市民族工作条例》的出台标志着重大制度突破。作为我国首部专门性城市民族法规，其创新价值体现在三方面。一是明确定义城市民族事务管理主体，要求设立专职机构；二是构建教育扶持体系，强化少数民族人力资源开发；三是建立经济支持制度，通过信贷、税收等政策工具激发市场活力。这标志着城市民族工作从依附性治理向独立性治理转变。进入21世纪后，政策层级实现跃升。2005年《中共中央 国务院关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》首次将城市民族工作提升至与散居民族工作同等战略地位。2014年第四次中央民族工作会议更作出精准研判。随着跨区域人口流动进入活跃期，民族工作主阵地正从传统农牧区转向城市空间，必须重构以城市为核心的治理体系。这一论断在2016年全国首次城市民族工作会议得到深化，会议确立“法治化、精细化、服务化”三大原则，特别强调以少数民族流动人口服务管理为突破口，推动治理模式从被动应对转向主动建构。

当前，在铸牢中华民族共同体意识的新时代命题下，城市民族事务治理面临双重挑战：既要传承“平等团结互助和谐”的历史经验，又需创新资源共建共享机制。这要求我们突破传统行政壁垒，构建政府主导、市场调节、社会协同的多元治理网络，通过制度供给优化、公共服务均等化、文化认同强化等维度，探索城市复杂民族关系的现代化治理路径。

二、城市民族事务治理现代化的理论视角分析

城市民族事务治理不仅需要顶层设计和政策抓手，更需要建构与治理并存，妥善解决民族问题成为国家治理、城市治理的重要内容。整体来看，少数民族流动人口嵌入城市社会、城市聚居区民族事务组成了城市民族工作的主要方面。在具体实践中城市民族事务治理离不开国家与社会的二元统一范式的观照。西方学术界围绕国家与社会问题从政府、市场、组织等多重角度进行了深刻而广泛的讨论。其中，米格代尔所提出的“社会中的国家”对中国治理现代化背景下的多民族国家建设算得上是最具一般性解释力的西方理论视角。事实上，“社会中的国家”着重通过观念和实践路径以辩证的共同、共生的关系阐释了国家与社会的紧密联系。进一步来说，国家通过各种政策手段控制和影响社会群体间的互动，社会群体又通过此类横纵互动反作用于国家建构。可以说，中国党政领导下的民族事务治理体系深刻体现出从政府单一管理转向社会多元主体参与的政治化与社会化结合的内在特征。

中国已经初步形成了“党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局”[4]。在具体理论探索中，学者围绕多元治理结构，提出了协作治理[5]、全域化治理[6]、嵌入式治理[7]、嵌合型民族工作[8]等诸多具有启发性的研究不同程度地包含治理理论的精髓要义。20世纪末治理理论在面对政府、市场失灵窘境中借鉴新公共管理理论范式重新考察了政府与社会、市场和公民之间的基本联系，侧重于从机制和制度的视角协调整合主体间的关系。治理即“公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”[9]。

结合治理理论和当前中国城市民族事务的实际情况，城市民族事务治理应以地方政府和民族工作部门为中心，结合社会组织及民族成员，就少数民族在城市所关涉的社会事务进行管理和服务的政治过程。从现实情况来讲，城市民族事务治理整体上呈现为一种公共治理的形态，即政府主导下多元主体参与的上下互动过程。进一步来说，城市民族事务治理既要结合法律法规和制度，又要包容信仰、情感和认知。一方面，治理主体应在法律范畴之内对少数民族成员进行规制和引导。也就是说，正式制度对城市民族工作发展具有正面的影响作用。现实上表现为法律制度为城市民族事务治理提供了价值指导、制度保障、治理能力和评价标准。法律是“统治阶级意志的体现”[10]，但法的内容中包含大量的调节社会规范和人的行为，它来源于社会也服务于社会[11]。党的十八届四中全会指出，“法律是治国之重器，良法是善治之前提”[12]。到目前为止，城市民族事务治理体系已经建立了以宪法为根本，以城市民族工作条例为主干，有关民族事务法律法规为体系的制度保障。当然，由于民族工作的复杂性城市民族事务治理实践中在理念、过程和结果等方面存在较大差异。因此通过各民族认同的治理之道指导民族工作实践，将有助于形成助力城市健康发展的动力内核。另一方面，通过法律途径保障少数民族群众的合法权益。城市少数民族权

益的法治化保障，需要深度融入社会结构、市场机制与社区肌理之中，通过精准的制度供给与有效的法律实施，构建起多层次、立体化的权益保障网络。法律不仅是抽象的权利宣言，更是嵌入社会关系、规范市场行为、塑造社区秩序的核心治理工具。在城市这一高度复杂的社会系统中，唯有将法治精神渗透至社会融合、市场参与及社区生活的毛细血管，方能真正实现少数民族群众合法权益从形式平等向实质公平的跃升。社会场域中的法律保障，重在构建公平包容的制度环境与权利救济通道。法律通过确立非歧视原则与平等保护机制，为少数民族成员参与社会公共生活扫除制度性障碍。《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国教育法》等法律法规明确禁止基于民族身份的就业歧视与教育排斥，要求公共服务机构在医疗、社保、文化服务等领域提供无差别供给。针对现实中存在的隐性社会排斥，需强化司法与行政执法对平等权的刚性保障，畅通公益诉讼渠道，支持少数民族个体或社会组织对系统性权益侵害发起法律挑战。同时，完善法律援助与社会支持体系，通过政府购买服务引入专业社工、民族语言翻译等力量，协助文化适应能力较弱的群体有效行使诉讼权利，使法律赋予的平等权从纸面条款转化为可感知、可获得的现实权益。

三、多元主体共建：城市民族事务治理的基本网络结构

（一）构建共建共治共享的政府治理模式新格局

现代城市民族事务治理的本质是治理结构的深刻转型，其核心在于突破传统政府单一管控模式，构建多中心、网络化的“共建共治共享”治理格局。这种共建网络并非简单的主体叠加，而是通过制度性重构实现政府、社会与市场三大系统的功能耦合与责任共担，使民族事务治理从封闭的行政系统走向开放的公共领域。正如研究人员指出的，治理是各种公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和[13]。城市民族事务作为关涉中华民族共同体构建的公共议题，必然要求治理主体从“一元主导”转向“多元共建”，通过角色定位的重塑与权责关系的法治化厘清，形成支撑治理现代化的基础性网络架构。

政府角色的战略转型是共建网络的核心枢纽。地方政府需从民族事务的“全权包办者”转变为“制度供给者”与“协同引领者”，其核心职能在于构建公平的参与规则、搭建高效的协作平台、激活多元主体的治理潜能。这意味着必须超越全能型政府逻辑，通过地方性法规修订明确政府的“权力负面清单”，将微观事务处置权让渡给社会与市场。实践中，政府需重点强化三方面能力。一是政策整合能力，打破民宗、民政、人社、教育等部门的行政壁垒，建立跨部门民族事务协同机制；二是资源链接能力，通过政府购买服务、公益创投等形式，为社会组织参与治理注入可持续资源；三是制度创新能力，例如在上海、广州等城市试点“民族事务治理委员会”，吸纳少数民族代表、专家学者、社会组织负责人共同参与政策制定，使政府决策从“闭门规划”转向“开放协商”。这种转型并非政府责任的弱化，而是通过“掌舵而非划桨”实现治理效能的战略性提升。

社会主体的深度激活是共建网络的活力源泉。社会力量参与民族事务治理需实现从“象征性在场”到“实质性赋权”的跨越。一方面，着力培育少数民族社团、社区社会组织、专业社工机构等主体的治理能力，通过资质认定、项目孵化、能力培训等机制提升其专业服务水平。例如深圳推动“民族社会工作服务站”全域覆盖，由具备文化敏感性的社工团队承担矛盾调解、文化适应、法律援助等职能，成为政府治理的有效延伸。另一方面，构建制度化的社会参与通道，在社区层面建立“民族议事厅”，保障各

族居民对公共事务的知情权、提议权与监督权。在城市层面设立民族事务咨询委员会，使少数民族精英、宗教界人士、企业家等群体获得常态化建言渠道。尤为关键的是，需通过上位法保障社会组织的自治空间，避免行政力量过度干预，真正实现费孝通所言“各美其美，美美与共”的社会治理生态。

市场机制的创新融入是共建网络的效能杠杆。市场主体在民族事务治理中具有独特的资源调配与效率优势。企业不仅需履行《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国就业促进法》规定的平等雇佣责任，更可成为文化融合的实践者。大型商超、餐饮企业通过设立“民族文化展示区”“多语言服务岗”促进跨文化理解。互联网平台企业可开发多语言便民服务系统，破解少数民族流动人口信息壁垒。更深层次的共建在于探索市场化治理工具，如建立“民族特色产业投资基金”，引导社会资本投入清真食品认证、民族工艺品开发等领域。推行“民族融合社会责任认证”，对积极雇佣少数民族员工、开展跨文化培训的企业给予税收优惠。这些创新实践的本质，是将市场效率优势转化为治理效能，在尊重市场规律的同时实现社会价值的内生性增长。

多元主体共建网络的成熟度，根本上取决于制度化联结机制的完善。当前亟须通过法律与制度设计解决三大关键问题。一是明确权责配置，厘清政府统筹协调、社会提供服务、市场赋能增效的功能边界。二是创新协同载体，推广“民族事务治理联合体”模式，由政府牵头签订多方合作协议，建立项目共议、资源共投、绩效共评的运行机制。三是构建数字治理平台，整合城市大脑、社区云等系统建立民族事务数据中枢，实现治理需求精准识别与主体间实时响应。这种网络化治理结构，既避免了传统科层制的僵化弊端，又防范了主体碎片化带来的治理盲区，使民族事务治理真正成为凝聚共识、激发活力、促进融合的公共实践场域。唯有当政府、社会与市场在法治框架下形成有机协同的“治理共同体”，城市民族工作方能超越技术性管理，升华为铸牢中华民族共同体意识的制度性根基。

(二)纵向秩序整合与横向秩序协调

城市民族事务治理的现代化转型，本质上是秩序生产方式的深刻变革。当前地方政府普遍建立的跨部门协调机制与跨区域协作框架，标志着纵向秩序整合能力的显著提升。通过民委委员制扩容、民族工作领导小组实体化运作，强化了“条块”行政资源在政策制定、应急处突等领域的协同效能。依托流出地与流入地政府间协议，构建起涵盖人员信息共享、公共服务接续、风险联防联控的区际治理链。这种纵向整合机制在应对民族事务的系统性、关联性挑战时展现出制度优势，有效弥合了传统科层制下的职责缝隙，为“全国一盘棋”的民族工作格局提供了组织保障。然其内在张力亦不容忽视，过度依赖行政系统的垂直动员，本质上仍是政府内部资源的重组，未能根本改变“政府包揽、社会缺位”的单中心治理结构。在超城市社会风险几何级增长的背景下，民族事务与城市治理的复杂交织使得行政系统独木难支，亟待构建纵向整合与横向协调相互嵌套的立体化秩序网络。

纵向整合机制的深化需与横向秩序协调机制创新同步推进。这就要求突破行政系统自我循环的路径依赖，将治理重心转向培育多元主体参与的横向协同生态[14]。上海浦东新区探索的“社团嵌入式服务”模式颇具启示。政府通过项目化运作将少数民族语言培训、法律咨询等专业服务转移至具备文化敏感性的社会组织，既缓解了行政资源不足的困境，又提升了服务的精准性与可及性。宁波北仑区的实践则彰显了社会内生动力的价值，通过孵化培育少数民族联谊会、文化传承社团等组织，使各族群众从治理对象转化为治理主体，在社区矛盾调解、文化活动中形成“以民族解民族事”的自治路径。广州的“民族工

作进社区”网络更进一步，将民族事务纳入社区党群服务中心综合服务平台，利用网格员、楼栋长等基层触角实现需求即时感知与服务精准投送。这些实践的共同内核在于，政府通过制度赋权、资源赋能、空间赋形三大策略，激活社会力量的治理潜能。合法性确认破解社会组织登记壁垒，党政引领确保发展方向不偏移，奖励表彰构建正向激励循环，而服务项目转移与管理权限下放则实质性重构了政社关系，使社会组织从附属执行者升级为平等合作伙伴。

立体化秩序网络的关键在于纵向与横向机制的有机咬合。纵向整合为横向协同提供制度保障与资源支撑，横向协调则为纵向体系注入社会智慧与治理弹性。这种咬合需要依托三大枢纽实现。其一，建立“双轨式议事平台”，在保留政府民族工作联席会议等纵向协调载体的同时，设立由社会组织代表、少数民族精英、专家学者组成的横向咨询委员会，使政策制定兼具行政理性与社会理性。其二，构建“资源对流通道”，政府通过购买服务、公益创投引导社会资源流向民族事务领域，同时将社会组织发现的需求痛点、创新方案反馈至行政决策系统，形成“政策—实践”双向优化闭环。其三，创新“数字治理基座”，整合城市大脑、社区云与民族事务数据库，打通纵向层级与横向主体间的信息壁垒。例如深圳上线的“民族之家”数字平台，既支持政府部门动态监测民族人口分布、服务需求等宏观数据，又向社区组织开放矛盾纠纷上报、法律援助申请等模块，实现“纵向指挥链”与“横向协作网”在数字空间的融合重构。

治理转型的本质是政府与社会的双重现代化。对政府而言，需超越“管控本位”思维，在坚持党政主导原则下主动让渡治理空间，将职能聚焦于规则制定、资源统筹与绩效监管。对社会而言，则需经历从被动接受到主动参与的公民性成长。这种转型注定伴随阵痛，政府既需克制行政扩张惯性，又需防范“一放了之”的风险转嫁。社会力量则需突破“等靠要”的路径依赖，在法治框架内提升专业自治能力。唯有纵向整合的权威性与横向协调的活力性在制度层面深度交融，城市民族事务治理方能突破“政府累、社会冷”的困局，真正构筑起“党政主导下的多元共治”秩序生态。这种立体化治理网络不仅关乎民族事务效能提升，更是超城市风险社会中构建韧性治理体系的核心命题，为铸牢中华民族共同体意识提供坚实的秩序根基。

四、树立共享理念：改善城市民族事务治理体系的努力方向

城市民族事务治理的本质是公共资源的优化配置与公共价值的协同创造，其核心在于超越“主体—客体”二元分割的传统思维，确立“全民共建、全民共担、全民共享”的现代治理伦理。当前治理实践中潜藏的结构性矛盾在于，过度强调针对少数民族群体的特殊政策供给，既可能强化“制度性区隔”的认知偏差，又无形中将汉族群众置于治理进程的旁观者位置。事实上，城市民族事务的治理客体涵盖所有居民在公共空间中的交往实践。无论是少数民族流动人口的就业融入，还是多民族社区的文化共融，抑或市场环境的公平构建，需要全体市民共同参与方能实现治理效能的最优化。树立共享理念的要义，正在于将民族事务治理从“特殊化议题”回归“普遍性公共事务”的本位，通过资源分配机制的重构与责任共担文化的培育，使多元包容的城市文明成为全民共创的公共产品。

（一）共享的场域：社会、市场、社区

共享理念要求重塑公共资源的配置逻辑。当前公共服务资源分配存在双重失衡，一方面，针对少数

民族群体的专项服务资源因供需错位导致效能衰减，如某些地区盲目兴建民族风情园却忽视就业技能培训的刚性需求。另一方面，普惠性公共服务未能有效回应多民族混居社区的特殊诉求。例如社区文体设施缺乏跨文化适配性，公立学校课程设置忽视民族文化认知教育。破解之道在于推进双向融合式资源改革。在普惠性公共服务体系中嵌入文化敏感机制，如在社区卫生服务中心配置双语导诊系统，在公共图书馆设立多民族文献专区，使基础服务资源具备包容性张力。同时将特殊群体服务项目纳入城市整体发展规划，推动少数民族技能培训与全市就业促进政策对接，民族节庆活动融入城市文化品牌战略。这种资源配置转型的本质，是将“民族专项资源”转化为“全民共享资本”，既避免资源分配的身份标签化，又确保多元需求在公共政策中得到系统性回应。

共享责任呼唤全民参与的行动网络构建。当城市民族事务被重新定义为“所有居民共同关切”的公共议题时，责任共担便成为共享理念的实践基石。其一，制度化的责任传导机制，通过明确企事业单位、社会组织的民族融合责任，要求学校、医院、企业等机构将民族团结教育纳入员工培训，将文化包容性纳入服务标准。其二，生活化的参与平台构建，借鉴“社区邻里节”“民族美食汇”等实践，打造各族群众共同策划、共同参与的文化共享载体，使跨民族交往从政策要求转化为生活自觉。其三，网络化的监督反馈体系，开通城市民族事务全民监督平台，鼓励市民举报就业歧视、文化排斥等行为，建立“公众评议—政府整改”的闭环治理链。这些机制的核心价值在于解构“政府负责、民族受益”的单向度责任观，建构“人人有责、人人尽责”的公共治理伦理，使汉族群众从“治理外围”走向“行动中心”。

共享价值需要扎根城市文明的深层建构。共享不仅是资源分配方式，更是城市精神的内核。在城市人口结构深度重构的背景下，需要通过价值引领将共享理念升华为城市文明基因。在教育维度，推动中小学教材增加“中华民族多元一体”通识课程，将民族交往历史、文化互鉴故事纳入市民教育体系，培育理解差异、尊重多元的公民素养。在空间生产维度，城市规划需要摒弃民族聚居区“孤岛化”布局，通过保障房配建、公共服务均等化等措施促进混合居住，使社区成为“日常交往熔炉”。在文化符号维度，支持文艺创作展现多民族共建城市的当代叙事，如在舞台剧呈现外来建设者奋斗史，城市形象片融入各民族劳动者群像，以文化符号重构消解“他者化”认知框架。这种价值重构的深刻性在于，它使共享理念超越工具理性层面，成为凝聚城市认同的精神纽带，当每个市民在街头巷尾的多语言指示牌中感受包容，在同事合作的跨文化团队中体验共事，在社区节庆的多样歌舞中体悟共乐时，城市才能真正成为费孝通所言的“各美其美，美美与共”的文明共同体。

共享理念的终极指向，是在资源优化配置、责任全民共担、价值共同缔造的进程中，实现民族事务治理从“问题消解”向“福祉创造”的范式跃迁。当少数民族群众不再被视作特殊照顾对象而是城市发展合伙人，当汉族居民不再置身事外而成为融合推动者，当公共服务资源流动超越身份边界而遵循需求本位，城市民族事务治理便真正回归其本质——即全体市民共同书写“中华民族共同体”城市实践的伟大进程。这种治理转型不仅关乎技术层面的机制创新，更意味着对城市文明内涵的深刻重构；唯有当共享成为流淌在城市血脉中的精神基因，多元包容的社会结构方能从政策愿景转化为生动现实。

（二）共享的机制：纵向整合与横向协调的有效衔接

城市民族事务治理中的共享价值实现，绝非资源分配的简单技术性调整，而是通过纵向行政整合机制与横向社会协调机制的创新性衔接，构建起多维度、立体化的制度保障体系。这种衔接的本质是治理

结构的重组与治理能量的再配置，纵向机制确保国家意志的贯通与公共资源的战略性投放，横向机制激活社会主体的创造性参与和基层智慧的涌现，二者的有机耦合将共享从理念宣言转化为可感知的治理效能。纵向整合虽通过民委委员制扩容、跨区域协作协议等制度创新强化了政府内部协同，但其单向度的行政主导模式仍面临两大困境。一方面，资源下沉过程中因缺乏社会力量承接导致服务精准性不足，如某些地区少数民族就业培训与市场需求脱节；另一方面，政策执行依赖科层压力传导，难以激发市民主动参与的共享责任感。破解之道在于构建纵向与横向互为支撑、彼此滋养的双循环治理生态。

纵向整合需要为横向协同提供制度赋能与资源托底。超越传统“命令—执行”的线性管理模式，将政府角色转型为横向网络的支持者与赋能者。在制度供给层面，修订《城市民族工作条例》中全能型政府条款，通过地方立法明确社会组织在矛盾调解、文化服务等领域的法定职责，为官民共治提供法律依据。在资源保障层面，建立民族事务协同基金，采取政府种子资金撬动社会捐赠的运作模式，保障社区民族项目可持续运行。在能力建设层面，由民政部门牵头建立社会组织孵化基地，针对少数民族社团开展项目管理、文化敏感性等专业培训。上海浦东新区的实践印证了这种赋能的价值。当政府将清真食品监管中的政策宣讲职能委托给专业社工组织后，因文化隔阂导致的执法冲突下降40%，而商户合规率提升至92%。这表明纵向行政资源与横向专业能力的结合，能显著提升公共服务的可接受性与实效性。

横向协调需要成为纵向决策的智慧源与执行网。社会力量不仅是服务提供者，更应成为治理创新的策源地。在社区设立由各族居民代表、楼栋长、商户组成的常设议事组织，每月收集公共服务改进建议，经街道民族工作联席会审核后直达区政府常务会议。这种“基层提议—政府响应”的逆层级反馈机制，使老旧小区双语标识改造、幼儿园民族饮食定制等民生诉求快速进入政策议程。更深层的价值在于，横向网络构建了共享责任的承载主体，通过民族融合促进会发动汉族居民与少数民族家庭结对，共同参与社区治安巡逻、垃圾分类等公共事务，使民族工作人人有责从口号转化为邻里互助组的日常实践。这些创新表明，当横向协调机制被深度激活时，社会主体既能精准识别政府视线外的治理盲区，又能通过自组织网络将共享理念转化为微观生活场景中的集体行动。

衔接效能取决于数字治理基座与制度性对话平台的构建。实现纵向与横向能量的高效流转，需要依托两大基础设施。深圳市首先通过“来了就是深圳人”的城市理念深入挖掘促进各民族“像石榴籽一样紧紧抱在一起”，创新实施“榴·深”建立“心连心”服务站、成立石榴籽民族调解队，紧密衔接各族同胞需求端“千条线”与社区服务供给端“一张网”，打通基层互嵌发展“神经末梢”。这种数据驱动、双向反馈机制，使纵向精准施策与横向灵活响应形成闭环。制度性对话平台建设则更为关键，需要建立三级对话架构。社区层面设置“民族事务圆桌会”，定期协商公共空间使用、文化活动安排等议题。区级层面成立由政府部门、人大代表、社会组织、少数民族代表组成的民族事务咨询委员会，参与专项规划论证。市级层面举办民族工作创新峰会，促进治理经验跨区域流动。这种结构化对话不仅保障各主体话语权平等，更在持续互动中培育出“责任共担、成果共享”的治理共同体意识。

纵向整合与横向协调的深度衔接，最终指向治理合法性来源的重构。当民族群众在社区议事厅参与停车位分配方案表决、当企业通过民族融合认证获得市场声誉时，“共享”便从抽象理念具象为每个市民的生活体验。这种机制创新既避免了纵向行政整合的刚性弊端，又防范了横向社会协调的碎片化风险，使城市民族事务治理真正成为铸牢中华民族共同体意识的生动实践。在制度性协作中实现权利保障的普

遍化，在文化交融中达成价值认同的共同化，在发展成果分配中体现公民身份的平等化。唯有如此，共建共治共享方能超越政治话语的表层意义，升华为中国式城市治理现代化的核心范式。

（三）共享的结构：嵌入关系

城市民族互嵌的本质是多元主体在特定社会空间形成深度交织的嵌入性关系网络，这种网络超越物理层面的交错居住，更体现为文化符号的相互渗透、经济活动的彼此依存、社会资本的共同积累以及心理认同的渐进融合。费孝通所述“多元一体”格局在城市语境下的当代实践，正是通过多层次嵌入关系的结构化编织，使各民族成员从“空间共存”升华为“命运共在”的共同体存在。嵌入性关系的成熟度，直接决定着共享理念能否从制度设计转化为生活现实，其核心在于构建三种相互强化的嵌入机制。

第一，制度性嵌入，构建互嵌关系的规则基座。互嵌绝非自然发生的无序混合，而需要依托精心设计的制度框架引导共生秩序。当前关键在于破解“物理相邻而社会疏离”的伪互嵌困境。重构公共服务供给规则，将文化敏感性嵌入标准化服务体系，公共图书馆设立民族文献数字专区，中小学校本课程融入“中华民族交往史”模块。更具革新意义的是经济互嵌的制度创新。设立民族特色产业孵化基金，优先支持汉族与少数民族成员联合创办的文化创意、跨境电商等企业。还可以通过建立跨民族职业技能认证体系，将清真餐饮管理、民族工艺品制作等传统技艺纳入国家职业资格目录，通过规则重构，使各民族成员在就业市场、消费场域、文化空间中形成结构性依存关系，为实质性互嵌奠定物质基础。

第二，情感性嵌入，编织文化认同的意义之网。制度嵌入若缺乏文化情感支撑，终将沦为机械的社会工程。情感嵌入的精髓在于创造“共同文化编码”。社区文化共生计划提供典范，即在胡同改造中保留维吾尔族砖雕、回族窗棂等民族艺术符号，同时植入四合院公共客厅作为跨民族议事空间。还可以通过建立城市文化基因库项目系统采集各民族迁徙故事、创业经历，转化为地铁壁画、城市雕塑等公共艺术，更深层地嵌入发生在日常仪式实践中。可以通过举办“天府家宴”活动，由汉族家庭与少数民族家庭结对烹制融合菜肴；社区创立“民族节庆轮值主席制”，每年由不同民族群体主导策划传统节庆。这些实践使文化符号从静态展示转为动态共创，在“身体化参与”中培育情感共鸣。正如布迪厄所指，惯习的转变源于“实践感的获得”[15]。

第三，主体性嵌入，激活基层社会的共生能量。互嵌关系的可持续性最终取决于主体能动性的释放。主体性嵌入要求突破“政府主导—群众参与”的传统模式，构建自主治理的基层行动网络。其一，创新“民族事务社区合伙人”机制，如武汉百步亭社区设立民族融合专项公益创投，资助各族居民发起“楼栋共治会”“跨民族调解队”等自组织。其二，建立“互嵌成效共评体系”，如南京某社区开发民族关系和谐度指数，由各族居民代表组成评审团对公共服务、社区活动进行季度评议。通过创设参与式行动框架，使普通市民从治理对象转变为嵌入关系的主动构建者，当壮族绣娘在社区工坊教授汉族妇女织锦技艺，当回族餐饮店主为环卫工人提供免费早餐，互嵌便从政策术语转化为可触摸的生活伦理。

嵌入性关系网络的成熟标志，是形成“制度—情感—主体”三重维度相互强化的自组织系统。当混合居住政策催生邻里互助实践（制度→主体），当文化共创活动消融心理边界（情感→主体），当基层自治组织推动规则优化（主体→制度），城市社会便自然生发出“嵌入的进化能力”。这种结构既避免行政力量过度干预导致的刚性互嵌，又防范市场逻辑下族群聚居区的再形成，使各民族成员在持续地互动调适。最终，民族互嵌从空间策略升华为文明形态，即在纵横交织的嵌入关系里，每个成员既是独特文化

基因的携带者，更是中华民族共同体生命力的创造者，于差异中见和谐，于共生中见永恒。

参考文献：

[1] 第七次全国人口普查公报（第七号）[EB/OL].(2021-05-11)[2025-06-13].http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/html/fu03g.pdf.

[2]李瑞昌，娜乌拜尔·赛买提.从“事”出发：城市基层民族事务治理分析新框架[J].新视野，2024(2)：85-93.

[3] 郑信哲.论新时代城市民族工作的创新发展[J].学术界,2021(4):184-192.

[4] 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(01).

[5] 陈纪.协作治理：城市多民族社区民族工作创新的探讨[J].西南民族大学学报（人文社会科学版），2013(12)：38-45.

[6] 吴开松，何昕珂.城市流动少数民族事务全域化治理创新机制研究[J].中南民族大学学报（人文社会科学版），2017(4)：27-31.

[7] 沈桂萍.构建城市民族工作的“嵌入式治理”模式[J].湖南省社会主义学院学报，2015(1)：58-60.

[8] 严庆.嵌合型：广义民族工作视域下的民族工作模式思考[J].西北民族研究，2018(3)：26-32.

[9] 英瓦尔·卡尔松，什里达特·兰法尔.天涯成比邻 全球治理委员会的报告[M].赵仲强，李正凌，译.北京：中国对外翻译出版公司，1995：59-62.

[10] 拉兹.法律体系的概念[M].吴玉章，译.北京：商务印书馆，2017：152-159.

[11] 马克思，恩格斯.马克思恩格斯全集：第18卷[M].北京：人民出版社，2016：309.

[12] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报，2014-10-29(01).

[13] 陈纪,蒋子越.增进共同性：新时代促进各民族交往交流交融的再思考[J].西北民族研究,2024(3)：128-140.

[14] 朱军.复合现代性视域下的中华民族共同体建设[J].民族研究,2024(3)：15-30+143-144.

[15] 南日.情感依恋视域下铸牢中华民族共同体意识[J].长江师范学院学报,2023(5)：98-103.

Co-construction and Sharing of Resources：Path Choice for the Modernization of Urban Ethnic Affairs Governance

NAN　Ri

Abstract: The modernization of urban ethnic affairs governance is an important component of advancing the modernization of the national governance system and governance capacity in the new era, and also a key field for forging a strong sense of community with a shared future for the Chinese nation. With the in-depth advancement of China's urbanization process and the accelerated cross-regional population flow,a large number of ethnic minority populations have continued to migrate and concentrate in cities in developed eastern regions. This trend has made cities a core space for the communication, exchange, and integration among all ethnic groups, and imposed an urgent requirement for ethnic affairs governance to adhere to the principle of enhancing commonalities while respecting and accommodating differences, and to innovate governance models. The modernization of China's urban ethnic affairs governance needs to break free from the government's sole management and control model, and build a pluralistic pattern of co-construction, co-governance, and shared benefits featuring leadership by Party committees,government responsibility,social coordination,public participation and legal safeguards.

Keywords: urban ethnic affairs; co-construction and sharing; governance modernization; multiple Stakeholders

责任编辑：周兴涛