

構建民族地區危機管理體系

◎ 楊安華 李 洪 唐雲鋒

一 問題的提出

二十世紀90年代以來，各種公共危機事件在中國不斷出現。「9·11」事件及非典危機的發生，使公共危機引起了世界範圍內的極大關注。正是在這一背景下，近年來，危機管理逐步引起了中國政府的重視，不少學者也開始著手公共部門的危機管理研究，並取得了相當成果，不僅出現了大量研究危機管理的論著，一些公共危機管理專家也開始嶄露頭角。然而，中國廣大民族地區¹的危機管理至今未引起人們的足夠重視，相關研究成果並不多見。這於中國大力實施西部大開發戰略及全面建設小康社會和現代化²的宏偉目標是很不相適應的。事實上，同中國其他地區相比，民族地區危機形態更為複雜多樣，危機意識更淡薄，危機應對能力更差，而危機承受能力更脆弱。

公共領域的危機是多種多樣的。人們一般把危機劃分為自然的和人為的危機。要一一列舉各種危機也許不太容易，但是，有幾種類型的危機由於其對人類的危害程度較大而引起人們的普遍關注，如地質和氣候因素所引起的危機，典型者包括地震、海嘯、洪水、熱帶風暴、火山爆發、山體滑坡等；環境因素所引起的危機，典型者包括旱災、饑荒、環境的惡化、沙漠化、害蟲災害等；工業和技術系統的失敗所引起的災害和危機；戰爭和衝突引發的危機，如軍事入侵、暴動、恐怖主義等；大規模的傳染病所引起的公共衛生危機³。在中國廣大民族地區，公共危機集中表現為地震、泥石流、山體滑坡、水災、旱災、火災、傳染性疾病、生態危機、民族衝突以及異常的民族信仰引發的民族災難等。如：

1996年2月3日19時14分，雲南省納西族聚居地麗江發生7.0級地震。主震發生後又發生餘震2529次，最大的一次為6級。地震波及範圍相當大。麗江、鶴慶、中甸、劍川、洱源等地建築物遭受不同程度的破壞。麗江縣城及附近地區約20%的房屋倒塌。受災鄉鎮51個，受災人口達107.5萬，重災民有30多萬。人員傷亡人數為17221人，其中309人喪生，3925人重傷，房屋倒塌35萬多間，損壞60.9萬多間，糧食損失3000多萬公斤，直接經濟損失達40多億元人民幣⁴。

2002年8月，雲南省民族地區遭遇空前的滑坡泥石流災害，8月10日，思茅地區普洱哈尼族彝族自治州、怒江傈僳族自治州福貢縣發生泥石流災害；8月12日至14日，昭通市鹽津縣、蘭坪白族普米族自治縣、新平彝族傣族自治縣發生大面積山體滑坡和泥石流災害；8月17日，國家重點工程小灣電站建設工地發生泥石流。滾滾泥石流夾雜著淤泥、石塊、樹枝，向村莊和田野蔓延，造成了極大的危害。如新平縣水塘鎮芭蕉樹，泥漿和石頭像波浪一樣洶湧而下，不到三分鐘時間，整個村子全被埋沒⁵。截至8月16日，雲南省共有231人在洪澇、泥石流、滑坡等自然災害中喪生⁶。2004年7月，雲南德宏州盈江縣、怒江傈僳族自治州等地發生泥石流和山體滑

坡等災害至7月23日，已死亡人數增加到26，而整個雲南因泥石流等災變而死亡的人數此時已經超過了100人⁷。

2003年7月上旬，湘西州遭受了特大洪災，全州8個縣市全部受災，重災人口達160萬，直接經濟損失達30億元，給本來就貧困的湘西人民帶來了雪上加霜般的巨大傷害。

筆者所熟悉的湘西土家族村寨雙鳳村⁸，近60年來，發生了多種類型的突發性危機事件，包括傷寒和鼠疫等傳染性疾病、重大水災、山體滑坡、大饑荒等，同時受到2003年全國性的「非典」、禽流感的威脅，生命和財產安全受到嚴重威脅，具體情況如下表：

雙鳳村突發性危機事件情況表

危機名稱	發生時間（年）	造成的損失
鼠疫	40年代	村民感染大部分，死亡60人
傷寒	1984	村民感染過半，縣衛生院駐村治療2個多月，死亡3人
饑荒	1959-1960	一共餓死80人，佔當時村寨總人口的2/5
洪災	1993；1995；2000	1993年、1995年洪災分別沖走田地40畝和60畝；2000年洪災造成村公路大量毀壞，沖走茶林10畝、稻田6畝（村寨共200多畝田地）
非典	2003	為全國性傳染性疾病，對5名外出打工回村人員進行一段時間的隔離觀察，最終無人感染

資料來源：本資料為筆者調查所得。2003年7-8月，筆者參加了由雲南大學主持的全國少數民族村寨大調查——土家族的調查，雙鳳村即為調查點。調查組成員共7人，在該村做了為期一個月的田野調查。

近年來，隨著國際範圍內各種危機事件的頻繁發生，中國民族地區危機事件也呈明顯上升趨勢。這些突發性危機事件，不僅在相當程度上威脅著少數民族人民的生命安全，而且由於各種危機事件所造成的巨大經濟、財產損失，嚴重阻礙了民族地區社會經濟的發展乃至社會穩定，阻礙了民族地區人民全面進入小康社會和現代化的進程。

與漢族地區相比，民族地區危機意識更淡薄，應對危機的能力更差，危機承受力更弱。

從近年來對突發性危機事件的處理看，中國民族地區危機管理能力是相當弱的，同中國其他地區相比，由於交通閉塞、經濟、技術落後、各民族地區複雜的地質地貌以及少數民族普遍存在的聽天由命的傳統觀念，民族地區應對危機事件的能力更弱，危機與危機管理意識更淡薄，當發生地震、泥石流、山體滑坡、水災以及傳染性疾病等危機事件時，當地政府往往表現出無能為力，百姓則要麼認為是妖魔出現，要麼覺得司空見慣，於是乎，在危機面前，要麼求神拜佛，要麼是聽之任之，而未能採取有力的危機防範、應對與管理措施。主要表現為：政府危機管理意識淡薄，應對危機的能力不高；交通、通訊不發達，資金短缺，技術落後；危機管理人才奇缺；民眾缺乏危機意識，聽天由命的觀念普遍。危機一旦來臨，其所受的打擊則往往是災難性的，如前文所說2002年與2004年上半年雲南思茅與德巨集地區泥石流不僅造成了大量人員傷亡，給此地經濟的打擊也是致命的，使得不少人無家可歸，莊稼顆粒無收，不少本來已經脫貧的人們，在危機中，再次被推向貧困的深淵。

因此，從中國民族地區危機與危機管理現狀出發，構建現代化的危機管理體系，提升民族地區政府與社會的危機管理能力，不僅是保證民族地區人民生命、財產安全與社會穩定的需要，而且是民族地區全面實現小康社會和現代化的重要保障，也是西部大開發的宏偉戰略取得更大成功的重要條件之一。

二 中國公共危機管理研究現狀及簡評

危機理論是西方政治學研究的傳統課題，主要分析政治危機，包括政權與政府的變更、政治衝突和戰爭等。其目的在於探索政治危機的根源，尋求處理和應對政治危機、維護政治穩定的方法。危機管理研究起源於企業管理理論。國際上公共危機管理領域最具影響力的理論著作主要有巴頓所著的《組織危機管理》、希斯所著的《危機管理》、羅森塔爾的《危機管理：應對災害、暴亂與恐怖主義》及沃的《應對危機四伏的生活：突發事件管理導論》等。美國「9·11」事件後，公共部門的危機管理在國際範圍內引起極大關注，國際上對公共危機管理的主要注意力很快集中到反恐怖主義的國家安全領域。與國外相比，中國有關公共危機管理的研究起步晚，大的課題可追溯到中共黑龍江省委黨校劉斌研究員、劉家順研究員、東北林業大學王永青教授等承擔的國家哲學社會科學「八五」規劃重點研究專案「政策科學研究」，其最終研究成果中已經涉及到公共危機與政府責任問題。9·11事件之後，公共部門危機管理才引起了中國政府與學者的高度重視，一些課題相繼出現：中國科學院牛文元教授、北京大學丁元竹研究員、中國人民大學張成福教授、孫柏英教授、中國社會科學院馬曉河和台灣空中大學洪秀菊博士、瑞典Crismart的Bengt Sundelius 教授、Eric Stern 博士等先後對中國公共危機管理與政府責任問題相關領域進行了深入的研究，其主要內容包括群體性重大事件、官員腐敗案件屢禁不止、惡性生產交通安全事故、糧食安全問題、大江大河特大洪澇災害、社會保障失衡引發弱勢群體社會不滿意度增高、「法輪功」邪教活動、黑社會組織犯罪等。2003年「非典」之後，中國公共危機管理研究集中到公共衛生與健康、社會保障與弱勢群體保護、政府問責機制建設與公共服務等領域。中科院-清華大學國情研究中心胡鞍鋼教授、王紹光研究員、周建明研究員等主持的課題，針對日益突出的社會不平等、不公平、不穩定及其他社會危機，明確提出以國家基本制度建設為中心的戰略構想，目的在於通過國家制度建設消弭社會危機；清華大學公共管理學院薛瀾等主持了「社會變革中突發事件應急管理」課題，課題成果著作《危機管理：轉型期中國面臨的挑戰》從社會轉型期的時代大背景探討了中國現階段危機形態的根源和特徵，勾勒出了中國現代化危機管理體系的基本框架，為促進公共治理結構的順利轉型和社會的協調發展提供了可資借鑒的模式。2003年4月，清華大學公共管理學院成立了「SARS事件危機管理課題組」，到6月底，該課題組在三個月內共提供了32份SARS專題報告，並形成專著——《透視SARS：健康與發展》⁹。近兩年來，一些新的研究成果不斷出現，《中國行政管理》等期刊成了刊發這類文章的重要陣地。這些研究大多從政治學或社會學角度對各種公共危機進行分類，注重於危機產生的政治學或社會學原因分析，著重研究危機管理的組織戰略決策問題與政府對公共危機事件的回應，從優化公共治理結構的角度研究政府管理體系完善問題，研究成果具有較強的政策參考價值。這些研究筆墨主要集中於探討城市危機事件對公共管理的影響及應對措施，而未將研究真正深入廣大農村和民族地區。

2003年，中國農業科學院農業經濟研究所迅速成立了「非典與中國農業、農村經濟」應急課題組，成員王東陽認為，從「非典」看中國社會，它給中國農業和農村經濟既揭示出社會危機，又提出新的挑戰並帶來發展機遇¹⁰。之後，湖南農業大學成立了「農村公共危機管理」應急課題組，著重對中國農村公共危機展開經濟學分析，課題組主要成員李燕凌等認為通過分析

認為中國農村公共危機產生的根本原因是農村公共投入太少、投資結構不合理¹¹，並提出了從農村公共產品供求關係模型，來分析中國農村公共危機產生的經濟學原因的新觀點，同時，也提出了建立農村公共危機管理機制的政策建議，具有一定的針對性和創意。在一定程度上說，以上兩個課題組的研究拓展了中國危機管理的研究領域，即將中國公共危機管理的研究從城市推向農村。

另外，管理或危機管理理論開始引入治理洪災、水土流失等自然災害領域。其中程曉陶在洪災研究中，較早引入了管理理論¹²；董浩在關於治理山區小流域災害的研究中，初步構建了山區小流域災害危機管理系統¹³；最近，中國國際減災委員會副主任李學舉則在〈中國是自然災害與災害管理〉¹⁴一文中正式提出了對自然災害進行管理的觀點，從而強調了必須對自然災害進行有效的管理而不僅僅是治理；劉智勇等人更是明確提出有必要構建公共危機管理學¹⁵，不僅看到了加強公共危機管理的重要性，而且將這一重要性提升到一門學科建設的高度。

綜觀這些研究，我們不難發現，基本上是從社會制度的角度來分析危機的誘因與特點，並從政府的維度提出應對、管理危機的策略的，而沒充分認識到民眾尤其是普通百姓在危機管理中的基礎性作用。其中大多數又是從宏觀上進行分析與探討，針對性和可操作性不太強，因而難以解決各不同地區、不同民族的實際問題。

當國內外有關公共危機管理的研究進行的如火如荼時，中國廣大民族地區卻仍然少人涉足。目前筆者所了解的比較有代表性的是蘭州大學高永久教授的有關西北少數民族社會穩定預警系統的研究，他主持的國家教委人文社會科學研究「九五」規劃專案——《西北少數民族社會穩定機制研究》試圖通過構建社會預警系統，從民族心理的調節功能出發，以保證民族社會的穩定。可以說，高永久的研究拉開了中國民族地區危機管理的序幕。吉首大學楊庭碩等人在《人類的根基》一書中，從生態人類學的視角，提出了採用「文化誘導法」和「文化要素嫁接法」救治水土流失等自然災變的理論¹⁶，強調了民族文化在治理民族地區自然災害中的獨特作用，同時將自然科學與社會科學方法想結合，頗具創意，但強調的只是治理水土流失的方法，而未能上升到危機管理的高度。

近年來中國民族地區危機事件的頻發度與危害的嚴重性均呈上升趨勢，已經明顯阻礙了民族地區的經濟發展乃至社會穩定。前文所述有關公共危機管理的研究，由於多是從宏觀上與政府層面上以及城市範圍內入手的，因而難以適用於民族文化多樣、地域文化複雜的廣大民族地區。因此，迫切需要建立適合民族地區、行之有效的危機管理體系，以達到有效地預防、回應、化解和消弭各種危機的目的。然而，為甚麼進行該領域危機管理研究的學者並不多呢？箇中原因，一方面，對於危機管理研究人員而言，雖然具備相當的危機管理能力與理論知識，但對民族地區情況了解不夠；另一方面，於廣大民族學者而言，儘管對各民族文化與民族地區種種危機深有感觸，但缺乏良好的危機管理理論基礎。因而，二者在該領域難以形成深入的研究。事實上，同中國其他地區相比，由於交通閉塞、通訊不發達、經濟、技術落後、複雜多樣的地質地貌以及少數民族普遍存在的聽天由命的傳統觀念，民族地區危機與危機管理意識更淡薄，應對危機事件的能力更差，該地區危機形態也更為複雜。

前文所述國內外有關公共危機管理的研究成果，或許不一定適合中國各民族地區，然而，卻為中國民族地區危機管理研究提供了思路和理論基礎；隨著民族學者對中國各少數民族尤其是其傳統文化與生存環境的深入研究，也為我們深入研究民族地區危機管理研究提供了豐富的資料和堅實基礎。

基於此，本文將結合管理學、政治學、民族學與生態人類學等學科知識體系，運用多學科方法，試圖通過對中國民族地區危機與危機管理現狀的考察與分析，根據民族地區各民族的具體情況，包括各民族傳統文化、生存生境等，構建一個適合民族地區各族人民的現代化危機管理體系，以提高民族地區的危機管理能力。我們的研究既注重運用當代危機管理理論和高科技知識，同時充分重視各民族傳統文化體系在民族地區危機管理中的價值，尊重各民族立足於傳統民族文化維繫的生存生境；既主張政府在民族地區危機管理中的重要作用，同時主張發掘和利用各民族傳統智慧。

三 構建民族地區危機管理體系

危機管理是一個通過危機預警、危機防範、危機處理，以實現避免、減少危機所造成的危害和損失，並從危機中開拓出新的發展契機為目的的過程。危機管理體系是一個由高層政治領導者的直接領導和參與下，通過法律、制度、政策的作用，在各種資源支援系統的支援下，通過整合的組織和社會協作，通過全程的危機管理，提升政府和社會的危機管理能力，以有效地預防、回應、化解和消弭各種危機，從而保障公共利益以及人民的生命、財產安全，實現社會正常運轉和可持續發展的全面的、整合的體系。但在中國民族地區，因為交通閉塞，經濟、技術相對更為落後以及由於各少數民族傳統文化的差異，造成了各民族對危機認識的差異，而各民族生存環境的不同，使得各民族地區的危機呈現出多樣性與複雜性；另外，各民族在與大自然長期的相處與鬥爭中形成了各具特色的應對危機事件的能力和經驗，所以，在構建民族地區危機管理體系時，一方面應該運用現代危機管理理論，同時必須立足於各民族地區的具體情況，因地制宜，構建適合於各民族地區的、由政府和各族人民共同參與的現代化危機管理體系。只有這樣，才能有效預防和控制危機，將危機損害降至最低。

（一）建立和完善適合民族地區的危機管理機制

1 建立適合於民族地區的危機管理組織結構

民族文化因素能加大危機管理的難度，各民族地區特殊生存環境也使得各地區危機變得複雜多樣。中國民族地區，由於地域遼闊，民族眾多，使各民族文化賴以生存與發展的自然環境、產業經濟、歷史經歷及宗教信仰明顯不同，從而形成了多層次、多元化的民族文化和地域文化。這種獨特而又複雜的多民族社會文化環境，客觀上決定了各民族地區內部不同民族、不同地域的各民族價值取向、危機意識以及應對危機的方法與策略都有較大差異，因此，在構建危機管理組織結構時，除了考慮與國家體系銜接，還必須考慮民族的具體情況包括民族文化與地域文化，建立和完善適合於本民族的危機管理組織結構：西藏、寧夏等五個省級少數民族自治區及雲南、貴州、青海等應在省級部門設立常設危機管理指揮中心，由政府主要領導人擔任總指揮，一方面負責各部門與省內各民族危機管理政策的協調，另一方面領導和指揮各種危機事件的處理；由專業人才專司其職，負責應對危機與危機管理教育、培訓以及危機管理的具體工作；省級以下地方政府也應該成立相應的危機管理指揮部，專門負責該地區危機事件的應對與處理工作；在鄉鎮、村以及村寨，得配備危機管理人員，其中鄉鎮級可由武裝部長兼任，村與村寨由村長、寨老兼任，主要負責危機資訊的收集和上報。

2 建立危機管理的資訊系統和決策支援系統

危機管理，無論是危機的預防、準備，還是危機的回應和危機後的重建，必須建立在準確、全面、適時的資訊基礎之上；危機管理的政策制定、危機決策也離不開決策支援系統的支援。危機的最大特點之一在於不確定性和環境的複雜性，這樣，完善的資訊管理對於危機管理能力的提高至關重要。一個比較完善的危機管理資訊和決策支援系統包括：資料庫、知識系統、規範模型、危機的預警系統、電子資訊技術的應用平台等。這些方面，正是民族地區的薄弱環節，因此，在中國廣大民族地區，應加大危機管理的資訊系統和決策支援系統建設的力度，要把現代資訊技術運用於危機管理之中，依靠科技力量，提高民族地區政府危機管理的能力。

3 為民族地區危機管理提供充分的物質和財政資源支援

物質資源和財政資源是政府危機管理的基礎，而這二者的相當匱乏，正是造成中國民族地區應對危機事件能力弱的重要原因。一方面，政府要加大直接服務於人民的基礎設施的投入，民族地區各級人民政府要把危機管理的預算納入政府的預算體系之中，政府應設立必要的專項基金，用於應對各種突發事件和危機；另一方面，省州級危機管理指揮中心（部門）應設置「應對危機資金籌備委員會」，專門負責向社會各界（主要是大型企業、慈善機構及國際社會、國際組織）籌備資金，同時建立監督的制度和程式以保證基金的合法、合理以及有效的使用；政府還有必要建立完善各種戰略性資源的儲備制度，建立資原始目錄，以便在關鍵時期有效地調動資源。

4 建立有效的危機管理的溝通機制

有效的溝通機制在危機管理過程中發揮著十分重要的作用。明智地、及時地進行資訊溝通，即使不能防止危機的發生，也可以控制危機及其影響；良好的資訊溝通，可以加強反危機的協調工作；良好的溝通可以防止資訊的誤傳和謠言的傳播；在危機發生時，政府與民眾的及時溝通還可以起到穩定民心、警示、教育、監督等多種作用。危機管理過程中的溝通主要包括政府與民眾之間的溝通、政府與新聞媒介之間的溝通、政府部門之間的溝通、民眾之間的溝通。不管那種形式的溝通，一定要保障資訊的及時、準確和客觀；要保證重要通訊基礎設施的安全和資訊溝通渠道的暢通；要建立制度化的資訊公開和發布制度；對民眾之間的資訊傳播加以有效引導，以防止各種誤傳和謠言流傳。

民族地區，由於交通不便，現代通訊不發達，溝通渠道很不暢通，更容易造成資訊的誤傳和謠言的傳播。關於這一點，歷史與現實都已經給了我們深刻的教訓。當危機發生時，由於各級缺乏良好的溝通渠道，妨礙了對危機事件的及時上報，也制約了各級之間有效的溝通。在資訊的溝通與傳播上，我們可以借鑒日本通暢的防災網路¹⁷。在中國中央，應該建立「中央防災網」下達、上傳各種災害資訊；而在中國民族地區，需建立專門的「危機溝通電話」制度，即至少開通一條如火警（119）或匪警（110）一樣的防災或危機事件報告電話專線，溝通民族地區省、州（市）、縣、鄉（鎮）、村、寨各級，一旦危機發生或發現有危機或災害發生的苗頭，便可通過電話及時上報；上下各級也可通過此電話進行溝通；百姓還可以通過撥打此電話諮詢辨認與處理突發性危機事件的有關知識。

這一點應結合目前中國扶貧開發政策，將建設危機管理溝通機製作為民族地區扶貧開發的一項重要內容來抓，加強民族地區通訊建設力度，盡快做到村村通電話（每個村子至少安裝一部程式控制電話），以做到資訊的有效傳達與傳播。

5 加強危機管理意識及應對危機的教育

危機意識是制導危機事件的前提性意識。對於政府而言，「危機意識是這樣一種思想或觀念，它要求一個組織的決策者和管理者從長遠的、戰略的角度出發，在和平發展的時期，就抱著遭遇和應付危機狀況的心態，預先考慮和預測組織可能面臨的各種緊急的和極度困難的形勢，在心理上和物質上做好對抗困難境地的準備，預期或提出對抗危機的應急對策，以防止在危機發生時束手無策，無法積極回應，而遭受無法挽回的失敗」。對於任何一個負責任的政府來說，都必須有強烈的憂患意識與危機感，並會採取相應的應對措施，增強國民的危機意識。如日本為了提高國民防災救災意識，將每年9月1日定為「防災日」就頗具借鑒價值¹⁸。近年來政府對各種危機事件的處理已經表明，中國政府危機意識不強，危機意識淡薄正是中國民族地區普遍存在的問題。在中國民族地區，不僅一般百姓缺乏危機意識，各級政府官員的危機意識也十分淡薄，集中表現為各級政府官員對危機的防範意識不強，對可能引起危機的不確定因素、危機爆發的徵兆、信號和結果等知識缺乏應有的了解，對危機的嚴重後果缺乏認識。未能在危機的源頭上很好地控制危機苗頭，從而使政府處於一個被動局面。危機管理的能力，取決於多種因素，政府官員和公共管理者的危機管理的意識、知識、能力，以及整個社會公民的危機意識。因此，強化危機管理的教育是政府危機管理系統的一個不可缺少的組成部分。因此，筆者建議：把危機管理的教育和培訓納入民族地區政府官員和公共管理人員的教育和培訓之中，而且將每年的5月1日定為「防災日」，因為每年5-8月為民族地區山體滑坡、泥石流、洪災、旱災的頻發期，在這一天舉行由各級政府官員參加的全國性綜合防災訓練，一方面可增強危機意識，另一方面，通過防災演習和操作，讓各政府官員提高災害應對能力。在民族地區基層，一方面加強對百姓的危機意識的教育與宣傳，並以科學的方法與態度引導少數民族人民對於各種危機事件的認識；另一方面利用各種形式對百姓進行危機管理知識和技能的傳播和教育，不僅提高他們的「自救」能力，同時增強他們的「共救」與「公救」能力，使他們在立足於本民族經驗的基礎上，能夠用科學的方法來處理危機事件，從而全面提升應對危機的能力。

（二）發揚、借鑒各民族傳統文化，發掘、利用各民族傳統智慧

羅伯特·希斯和中國的張成福教授都意識到了文化在危機管理中的作用。前者認為，民族文化因素能加大危機管理的難度，後者主張把危機管理同文化建設結合起來。但是，民族傳統文化卻並未引起危機管理學者們的足夠重視。在筆者的田野調查和研究中，看到了各民族傳統文化與民間智慧在危機管理中不可替代的重要作用。

中國民族地區，雖然普遍存在危機與危機管理意識淡薄的現象，危機管理能力也有待提高，但是，在親和大自然、適應大自然以及與大自然長期的鬥爭中，各少數民族形成了自己獨特的生存能力與適應環境的能力，也積累了一定的應對危機與管理危機的經驗與方法，這些東西成為其傳統文化的一個重要組成部分。他們之所以能生存發展，與這種能力的形成是分不開的。構建民族地區危機管理體系，需要保持民族文化的傳承性，應該充分認識千百年來延續至今的傳統民族文化體系在少數民族危機管理中的價值，尊重各民族立足於傳統民族文化維繫的生存生境，而不是簡單機械地拋棄或否定傳統文化。即構建民族地區危機管理體系不能單靠外援式或政府強制式推進，而是要靠民族傳統文化與現代高科技的相互結合，充分發揮民族文化多樣性優勢，調動各民族內在的積極性，讓民族的危機管理成為內源式的危機管理。因此，在構建民族地區危機管理體系時，應充分發揚和借鑒各民族傳統文化，如侗族地區的「款」組織，就是長期以來形成的一個堪稱有著嚴密組織的治安聯防、防範森林與居室火災、控制傳染性疾病擴散和傳入的危機管理系統，很值得借鑒與發揚。我們不妨做一個簡要介紹。

「款」是侗族社會特有的產物，它以氏族血緣關係為核心，以地域為紐帶的組織形式。嚴密有

序的款組織大體分為四級，即小款、大款、中款和聯合大款。小款是侗族社會政治制度形態的基層組織，一般由一個自然村寨——往往是一個房族組成，或是一個大的村寨加上鄰近的小村寨組合而成。中款則是由幾個小款構成。大款是由較大區域的若干中款組合而成。聯合大款是由若干大款或絕大部分侗族地區聯合而組成的。為了應對重大危機，歷史上，侗族地區曾出現過九十九個款區相聯合的聯合大款，其範圍已經涉及今黔、湘、桂三省區比鄰的整個侗族地區，歷史上稱為「九十九公合款」。

每個款區都有款首、款頭或頭人。款頭都由群眾推選，一般都推選富有社會生活經驗、有才幹、又處事公正的中老年人。「款首」負責召集款民制訂款規，並執行款規。有人觸犯款規時，則召集群眾大會，宣布犯規事實和處理決定，不草率處事。群眾對款規視為清規戒律，不敢冒犯，對款首、款頭則抱有敬而畏之的心理。對於款首越軌或誣陷行為，要由群眾討論從重處理。

無論小款或大款，都有集會議事的地點，稱「款坪」，或「款場」。大款、小款都有一定的組織形式，小款有款頭三五人，大款七八人，多到十幾人，形成一個領導集體，共同處理款區發生的問題。款頭之下，設收支一人，負責款區的收入、支出、結算、公布；還設專職「長撥」一人，一般10至20華裏設一撥（以村寨是否處於交通重要位置而定），「長撥」平時負責公共場所的柴火供應，有事擊鼓鳴鑼，或傳喚村民集會、鳴放信炮、傳遞信件等；如遇緊急情況如匪患或火災，「長撥」用一塊木板系以火柴、雞毛向鄰村報警，稱「火報文書」或「飛報文書」，表示事急如火，須飛速支援和緊急防禦。鄰村獲此資訊，一面召集男丁，身帶武器直奔指定地點，把關守口；一面派人前往起事村寨支援，同時將此信由本村「長撥」，飛報有關村寨。霎時間，村寨森嚴壁壘，援軍蜂擁而至¹⁹。若是村寨發生傳染性疾病，由款首或款頭在村口高挂以白紙或紅布做的警示，以告誡外人不要進寨；當得知外地發生傳染病，則派人把守寨口，嚴防外人入寨，以防疾病傳入。

侗族地區的這種款組織，歷史上，對侗族社會的穩定、治安的維護、突發性危機事件的應對與處理、傳染性疾病的控制等起到了重要作用。如今，款組織在湖南、廣西及貴州的侗族社會仍然影響不小。如果借鑒這種組織，並以現代通訊設備與科學觀念對其進行適當改造，將是一個高效、完善的危機管理系統。而類似於這樣的組織，在其他少數民族中也不同程度地存在。這種合款組織不僅可以在同一民族內進行，在政府的引導下，還可以跨民族進行，即同一地區的不同民族可以通過各種形式合款，以增強本地區應對危機的力量；不僅如此，為了應對重大危機，不同民族還可以跨地區合款。這樣，當某一地區發生重大危機事件時，便可通過款組織有效調動各地人力、物力，共同應對災難。

發揚與借鑒各民族傳統文化應對突發性危機事件不僅可行，而且可以充分調動民間力量在應對危機事件中的積極作用，因為只有各民族的傳統文化可以將多方力量凝聚起來，形成穩定、持續的社會動力，將危機管理的社會活動持續下去。如果危機管理活動與各民族傳統文化脫節，相關民族的成員參與危機應對與管理的積極性將不能全面調動；如果危機管理各項措施根植於各民族的傳統文化之中，那麼各民族人民就能夠將其與自己的傳統文化結合起來，使之融入其日常生活之中而成為生活方式的一個方面，即成為一種內源式的管理模式，從而大大減輕政府危機管理的成本，提高效率。

不僅如此，發掘和利用各民族傳統智慧還是成本最為低廉的危機管理手段。傳統文化並非孤立地存在，而是與當地社會的生產和生活有機地結合在一起。不管哪種傳統文化都必然包含著有利於相關自然生態系統穩定延續的積極因素——智慧、觀念、技術、技能等等。當事的個人在

其日常活動中，往往是在下意識的狀況中貫徹了傳統文化的行為準則，傳統文化的應對特定環境中的危機的智慧與技能在付諸應用的過程中，可以不必借助任何外力推動，就能持續地發揮作用。由於不必依靠外來的投資，而是靠文化的自主運行去實現目標，因此，也是一種最經濟的危機管理方式。如生息在中國西南水土流失敏感地帶的侗族、水族、苗族和土家族，其傳統的治水治土的辦法是在陡坡地段預留一到三米寬的水平淺草帶。¹⁴ 靠這樣的淺草帶去截留山坡下泄的水土，實現了重力侵蝕嚴重山區的水土流失綜合治理，從而能有效防止水土流失和山體滑坡等生態危機，且其成效持續而穩定，並不比任何高精尖工程遜色。遺憾的是，隨著科技的發展，這樣的民族傳統智慧似乎愈來愈為人們所忽視和遺忘，做了不少費時費力卻成效並不顯著甚至起重大負面效應的事情。因此，在構建民族地區危機管理體系時，我們在運用高科技手段和現代危機管理理論的同時，也應該高度重視各民族傳統智慧，發掘和利用各民族文化中的這些積極因素。

（三）將應對突發性危機事件作為民兵組織的主要職能之一

將應對危機事件作為民兵訓練的主要內容之一，使民兵成為應對突發性危機事件的主力軍。民兵是中國武裝力量的重要組成部分，是維護國家安全與穩定的一支戰略力量。正如《中華人民共和國兵役法》第三十六條規定的：「民兵是不脫離生產的群眾武裝組織，是中國人民解放軍的助手和後備力量。」少數民族地區的民兵組織，不僅是增進民族團結的紐帶，而且是鞏固基層人民政權、維護社會穩定的重要保證。然而，中華人民共和國成立以來，由於相對和平的國際國內環境，中國民兵的作用並沒有得到充分發揮，民兵訓練也大都流於形式，不少地區的民兵組織幾乎處於名存實亡的癱瘓狀態，這種情況在少數民族地區尤其普遍。其實，民兵的作用與職能也是應該與時俱進的。在國際社會相對和平、中國進入加快推進社會主義現代化建設新的歷史時期，形勢已經發生了很大變化——和平與發展成為時代主題，民兵的職能也應該隨時而變。以前，為了維護邊海防地區安全、應付邊境突發情況和維護社會穩定，曾在基幹民兵組織中建立應急分隊，民兵應急分隊自組建以來，在維護社會治安、保衛邊海防安全和搶險救災等方面發揮了重要的作用，成為應付突發事件、維護社會穩定的一支骨幹力量。筆者以為，在當今，我們應該進一步發揮民兵組織在應對突發性危機事件的骨幹作用。將應對突發性危機事件技能的訓練提高到與軍事訓練同等重要的地位，以增強民兵應對危機的能力，不僅能充分發揮民兵組織的應有作用，啟動民兵組織的活力，同時，可大大提高民族地區應對突發性危機的能力。具體做法是：首先由省級相關部門選派危機管理專家對各民族地區民兵骨幹進行培訓，向他們傳授應對突發性危機事件的相關知識和技能；之後，將應對突發性危機事件作為各民族地區民兵訓練的重要內容之一來進行，每年集中訓練一次，由民兵骨幹對各民族地區的民兵進行該方面技能的訓練，內容包括資訊的收集、危機的識別、危機的應對以及危機的善後處理等。該工作可以結合當前的民兵整組工作，指導人武部完善民兵應急預案，利用春節前夕外出打工民兵返鄉之機，開展形式多樣的危機意識教育和技能培訓。通過這樣的訓練，使民兵成為應對突發性危機事件的專業化團隊。針對危機的需要，與日常社會服務相結合，組建危機治理的基幹力量。在團隊中配置一定的通訊、交通和保障等裝備，定期性地進行類比危機的訓練，探索新技術、新方法。

（四）加強國際聯繫，借助國際資源

加強國際聯繫，借助國際資源在公共部門的危機管理的研究中已經達成了共識。因為在全球化的時代，一個國家或者地區出現的危機，不可避免的會產生國際化的影響。危機管理問題一直

是國際社會、國際組織和地區組織十分關注的一個問題。預防和管理各種各樣的危機和災難一直是聯合國長期以來所致力於的事業。聯合國的人道事務協調辦公室（OCHA）、聯合國難民事務各級委員會、世界糧食計劃、聯合國兒童基金會、世界衛生組織直接介入危機和災變的管理。在國家層次，聯合國開發計劃署直接代表聯合國協調危機管理事務。國際氣象組織、國際糧農組織、國際紅十字會和國際紅十字聯合會也介入國際和地區性的危機管理。在這個更加變得相互依賴的世界中，中國政府有責任，也有壓力與國際組織在危機管理方面加強聯繫、擴展合作。在危機管理上，我們要積極爭取國際性的組織和地區性的組織在資金、人員、技術、教育和培訓、以及道義上的支援，同時加強與國際組織在資訊方面的溝通。在中國民族地區，由於交通不便、經濟、技術落後、物質資源匱乏，當發生重大突發性危機時，加強同國際社會的聯繫，借助國際資源，顯得尤為必要。如中國雲南省納西族聚居地麗江1996年發生大地震後，通過多種有效渠道，向外國政府和國際性組織求援，獲得了日本、荷蘭、泰國等國政府、香港樂施會及香港愛民會等民間組織的巨大支援，接收到了大量國際性的緊急救助資金和物資²⁰，這些資金和物資對抗災減災、渡過難關和災後重建工作都起到了極為重要的作用。

然而，目前中國的狀況是：幾乎所有民族地區都未同國際社會與民間組織建立正式的聯繫與交往渠道，而雙方長期性、制度化的聯絡幾近空白。

因此，在民族地區，各級政府應該盡可能地建立同國際社會有效的聯繫與溝通渠道：首先要在省級部門設立常設機構，並有人專司其責；其次要建立通道，以便能有效聯絡；第三要確立互訪機制，平時加強事業與情感聯繫，增進了解，加深感情，以綢繆於未雨之前。當危機發生時，通過與國際組織的聯繫，取得國際社會的支援，這樣，不僅能在物資上獲得援助，還能在技術、道義上得到大量支援，從而幫助災區順利戰勝危機。

另外，由於民族地區各民族傳統文化、地域文化差異大，在構建民族地區危機管理體系的時候，也應該充分考慮各民族的不同文化和生存環境，管理策略得因民族和地區的不同而有所差異；針對各種不同類型的危機，其應對與管理措施也應該是不一樣的。

總之，科學的民族地區危機管理體系應該是一個由各級政府大力支持並積極參與，同時立足民族地區，利用民間力量、民兵組織及國際資源，既充分運用現代科技力量，又廣泛借鑒各民族傳統文化，發掘和利用民間傳統智慧，以充分調動人民群眾主動性與創造性的內源式整合體系。民族地區危機管理體系的構建是一項系統工程，需要政府的高度重視與大力支持，整合管理學、政治學、經濟學、民族學、生態學等學科知識和專家、學者的力量，以及社會各界包括民族地區每一位元公民的廣泛參與，在戰略上，應結合目前中國全面建設小康社會與現代化以及實施西部大開發的戰略目標，將構建民族地區危機管理體系、提升民族地區政府與社會的危機管理能力作為中國全面建設小康社會與現代化以及西部大開發戰略的一項重要內容來進行。

筆者不揣淺陋，僅僅提供了一個簡單的思路，旨在起到拋磚引玉的作用。更多實質性的研究，不僅需要中國政府的支援和參與，同時需要大量學者的共同研究與探討。

註釋

- 1 民族地區一般指少數民族自治區、自治州和自治縣。但從省級行政單位上看，通常將內蒙古、廣西、西藏、寧夏、新疆、雲南、貴州、青海等8個省區視為少數民族地區。也有學者將少數民族自治地方面積大、人口多的四川、甘肅和重慶等省市視為民族地區。本文將五個自治區及雲南、貴州、青海等八個省區及其他所有少數民族自治州、自治縣如湘西土家族苗族自治州、湖北宜昌市

的長陽土家族自治縣等均劃為民族地區範圍。

- 2 根據有關研究推算，民族地區實現現代化的時間較晚，廣西為2054年、內蒙古為2055年、新疆為2055年、雲南為2005年、寧夏為2057年、青海為2065年、貴州為2070年、西藏為2090年。參見中國科學院可持續發展研究組：《中國可持續發展戰略報告2001》，科學出版社2001年出版，第59-60頁。
- 3 張成福：〈公共危機管理：全面整合的模式與中國的戰略選擇〉，《中國行政管理》，2003（7）：6-11。
- 4 中國科普博覽。 <http://www.kepu.com.cn/gb/earth/quake/document/dcm102.html> [Z]
- 5 〈雲南遭遇空前的滑坡泥石流災害 造成嚴重損失〉，《雲南日報》，2002.8.23。
- 6 〈雲南231人在泥石流災害中喪生 大量山體仍存隱患〉，《遼沈晚報》，2002.8.22。
- 7 〈雲南泥石流等災害已致26人死 災情可能擴大〉，《鳳凰網》，2004.7.23。
- 8 雙鳳村是湖南省湘西土家族苗族自治州永順縣的一個土家族小山寨，2003年實際人口為259人。
- 9 本節參考了李燕凌等人的部分研究成果，特表謝意。
- 10 王東陽：〈從「非典」看中國社會：危機、機遇和挑戰〉，《農業經濟問題》，2003(8)。
- 11 李燕凌，陳冬林，周長青：〈農村公共危機的經濟研究及管理機制建設〉，《江西農業大學學報（社會科學版）》，2004（1）：130-133。
- 12 程曉陶：〈防洪探索：從控制到管理〉，《中國水利報》，2003.6.2。
- 13 董浩：〈關於山區小流域災害危機管理的思考〉，《中國水土保持》，2004（01）：17-20。
- 14 李學學：〈中國的自然災害與災害管理〉，《中國行政管理》，2004（8）：23-26。
- 15 劉智勇，王學義：〈有必要構建公共危機管理學〉，《中國行政管理》，2004（7）：95。
- 16 楊庭碩，呂永鋒：《人類的根基——生態人類學視野中的水土資源》，雲南大學出版社，2004，454-464。
- 17 日本政府利用高技術建立了以政府各職能部門為主固定通訊線路（包括影像傳播線路）、衛星通訊線路和移動通訊線路的「中央防災無線網」以及以全國消防機構為主的「消防防災無線網」和以自治體防災機構或者當地居民為主的都道府縣市村町的「防災行政無線網」等專門用於防災的通訊網絡。這一系統對政府識別掌控危機、制定對策、戰勝災害起著至關重要的作用。參見王德迅〈日本危機管理研究〉，《世界經濟與政治》2004年第3期。
- 18 每年的這一天，都要舉行有日本首相和各有關大臣參加的全國性的「綜合防災訓練」，通過防災演習讓每位大臣、各級政府以及有關公益團體的職員熟悉防災業務，提高應對災害的能力。參見王德迅〈日本危機管理研究〉，《世界經濟與政治》2004年第3期。
- 19 張成福：〈公共危機管理：全面整合的模式與中國的戰略選擇〉，《中國行政管理》，2003（7）：6-11。
- 20 石亞軍：〈再造政府危機管理機制的價值選擇〉，《中國行政管理》，2003（12）：13-16。

楊安華 男，1973年生，湖南懷化人，吉首大學公共管理系講師，碩士，研究方向為民族經濟與公共管理

李洪 男，1972年生，湖南郴州人，浙江科技學院經濟與管理系講師，碩士，研究方向為制度經濟學

唐雲鋒 男，1969年生，湖南衡陽人，復旦大學國際關係與公共事務學院博士後，研究方向為公共管理

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十三期（2004年12月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。