

民族地区社会风险与公共危机: 内涵、逻辑、治理

白维军

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘 要 民族地区的社会风险主要表现为生存风险、稳定风险、认同风险和治理风险。风险一旦转化为现实,就表现为危机。民族地区的“风险—危机”之间存在着一种逻辑对照关系,即生存风险是显性的生存危机,稳定风险是显性的社会危机,认同风险是隐性的合法性危机,治理风险是隐性的政治危机。为规避风险化解危机,国家需推动民族地区经济发展,创新民族地区社会管理,加强民族地区认同教育,优化民族地区治理结构。

关键词 民族地区; 社会风险; 公共危机; 治理

中图分类号 D633 **文献标识码** A **文章编号** 1003-5281(2013)04-0011-05

工业化以来,生态环境的持续恶化,工业事故的屡禁不止,自然灾害的频繁发生,群体性事件的愈演愈烈,社会风险的增强与放大已严峻地呈现在人类面前。至此,贝克、吉登斯等人创立的风险社会理论取代了亨廷顿的转型政治发展理论,成为现代社会强大的解释话语。在全球风险社会背景下,我国长期积蓄的矛盾有可能随时口爆发出来,由隐性的风险转化为显性的危机,从而把中国推向“高风险社会”。民族地区由于其脆弱的生态系统和复杂的人文、社会环境,更是面临着风险与危机的双重考验,社会治理问题复杂而艰巨。

在我国,民族地区是少数民族自治区、自治州或自治县的统称,从省级行政区划看,一般包括内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆、云南、贵州、青海等八个欠发达地区^[1]。民族地区特殊的地缘因素与社会环境,使其面临着政治、经济、文化、社会的多重风险,这些风险又潜在显性和隐性的多种危机,表现出明显的“风险—危机”逻辑对照关系。为规避

风险、化解危机,实现民族地区的稳定团结、繁荣发展,国家需采取积极的措施,对风险与危机进行识别和治理,以换取民族地区的长治久安。基于此,本文开展了民族地区社会风险与公共危机研究,试图对民族地区社会风险与公共危机的内涵与逻辑对照关系进行识别,并提出相应的治理之策,以期对民族地区的社会管理有所裨益。

一、民族地区的社会风险

民族地区大都位于中国的边疆,发展条件较差,生存环境比较恶劣,有着特殊的生态文化和社会环境。而且,由于民族地区基本都与境外接壤,维护社会安全与社会稳定的任务异常严峻。此外,民族地区有着不同的民族信仰和风俗习惯,极易对现存政权的价值理念产生认同危机。上述因素使得民族地区始终处于一种高风险运行状态,社会治理的难度较大。概括而言,民族地区的社会风险主

基金项目 国家社会科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(编号:11&ZD028);教育部人文社会科学研究项目“民族地区新型农村社会养老保障体系建设研究——以内蒙古为例”(编号:13YJA810001)。

收稿日期 2013-03-15

作者简介 白维军,男,内蒙古大学公共管理学院副教授,管理学博士。

要包括以下几种。

(一) 生存风险

所谓生存风险是指居民的吃、穿、住、用等基本的生活条件处于一种高度不确定和无保障状态,生存和生活随时都有可能陷入危机之中。在此,民族地区特殊的自然条件和气象因素,使得自然灾害成为生存风险的主要诱因。从历史与现实看,民族地区的自然灾害种类繁多,灾害发生的频率高、强度大,给当地居民的生产生活带来了极大的风险。

据统计显示,自20世纪以来,我国八级以上地震均发生在少数民族地区^[4]。青海、西藏牧区大致两到三年就爆发一次雪灾,新疆准葛尔西部山区一带的冬牧场和春秋牧场雪灾爆发频率高达50~70%,内蒙古的雪灾频率也在30%以上^[5]。2010年,西南干旱截至四月份,仅云南省农业损失便高达172亿元人民币,贵州省有84个县市受灾,影响人口达1700万人,广西全区农作物受旱面积1126.38万亩,218.12万人饮水困难。其他自然灾害,2002年8月,云南省思茅地区的山体滑坡和泥石流使231人丧生。2010年舟曲特大泥石流,导致1364人遇难,401人失踪。自然灾害的突发性与巨大破坏,使民族地区居民一直处于高风险的生活状态中,生存风险随时都有可能变为现实。

(二) 稳定风险

所谓稳定风险主要是指社会稳定风险,即包括党群关系、各阶层之间关系、公民之间关系以及民族关系在内的社会系统与社会秩序的运行处于一种不确定之中,随时都有可能爆发冲突。在我国,民族地区地缘因素、人口构成与宗教信仰的独特性,使得这一地区处在反对恐怖主义、民族分裂势力的前沿地带,多种政治势力较量激烈,维护社会稳定的任务非常艰巨。

近年来,在云南、贵州、新疆、西藏等地爆发的多起群体性事件,更凸显了民族地区社会稳定风险的现实性与巨大破坏。例如,2008年西藏拉萨“3·14”打砸抢烧事件,不仅给当地人民的生命财产造成重大损失,而且使当地社会秩序陷入混乱。2008年贵州省“瓮安事件”,无论是参与人数、持续时间,还是冲突剧烈程度和造成的社会影响都堪称为一次大型的群体性事件,对当地社会秩序造成了严重的破坏。2008年云南省“孟连事件”,不仅造成了群众的伤亡,也破坏了社会的稳定。民族地区群体性事件的频发,既是稳定风险的集中体现,也导致了这种风险的现实转化。

(三) 认同风险

认同,从语义上讲是指认为彼此是同类,具有亲近感或可归属的愿望。认同风险就是指这种亲近感和归属感的不确定性与消失。民族地区的社会认同受地缘因素和文化背景的影响,表现为本民族认同与国家认同的对立统一。一方面,受本民族历史、文化、风俗习惯、宗教信仰等影响,民族地区的民族成员与其族群形成了一种天然的聚合感和认同感,营造了一种强烈的本民族认同,而对其他民族则有一种排斥感和疏离感;另一方面,作为主权国家的组成部分,这些民族群体又必须拥有一种坚定的国家意识,作为其存在和发展的重要保障,这就是国家认同^[6]。在国家治理中,本民族认同的过度强化具有一定的负面影响,它会对国家认同形成挑战,从而破坏国家的稳定和统一。

受自然条件和发展环境的限制,我国民族地区一直处于欠发达状态,这种发展差距和不平衡引起了民族地区民族群体的危机感和不平衡感,导致了民族隔阂的加深。此外,由民族文化差异导致的文化冲突也造成了民族群体对国家认同的弱化。上述种种情况都导致了本民族认同与国家认同的冲突和背离,本民族认同情绪对国家认同形成了强烈的挑战,需要引起国家的高度重视。

(四) 治理风险

治理风险是指国家维护统治的方式和手段具有不确定性,其后果具有不可控性和不可预测性。民族地区特殊的地缘因素与认同差异,决定了其不同的治理理念与方式,而一旦这种治理方式不能被正确地表达出来,就可能导致民族地区政治统治的不稳定。所以说,民族地区有着较高的治理风险,考验着执政者的智慧与水平。

与内陆地区相比,民族地区有其治理的特殊性。首先,民族地区普遍较为落后,由于自然条件恶劣,地方政府财政支持有限,贫困现象严重。所以,民族地区存在着高度的经济治理风险,经济发展的快慢与否具有不确定性。其次,民族地区往往是多民族聚居区,在社会治理中,不同文化、不同风俗、不同信仰、不同价值观间很容易因发生碰撞而产生矛盾,成为影响社会稳定的重要因素,对当地社会治理带来较大风险。最后,我国的民族地区大多位于较为落后的边疆,一些现代化的治理手段很难被迅速运用到社会治理中,而且,政府的行政监督力度很容易被缩小或减弱,从侧面助长了地方政府一些部门和当政者的不法行为,在民族群众中造

成了恶劣影响,动摇着民族地区的社会根基,增加了民族地区社会治理的风险。

二、民族地区社会风险与公共危机的逻辑对照

风险社会理论认为,风险的社会层面是社会风险,危机的社会层面是公共危机,社会风险与公共危机之间存在着因果关系和逻辑演绎,二者之间是一个“连续统”^[9]。所以说,风险与危机存在着内在逻辑关系,风险积累到一定程度就会转化成危机。民族地区的生存风险、稳定风险、认同风险、治理风险如果不被充分识别和治理,就会放大、演变成生存危机、社会危机、合法性危机和政治危机,它们之间存在着一种逻辑对照关系。

(一) 生存风险是显性的生存危机

从风险的表现方式看,社会风险可以分为两种:一种是能够被很容易识别和直接感知的显性风险;另一种是不易被察觉和感知的隐性风险。生存风险作为与人们日常生活息息相关的一种社会风险,是可以被感知和识别的显性风险。因为,生活在民族地区的人们,能够深切感受到来自大自然对生产生活的威胁,甚至每个人都亲身经受过这种威胁的考验,使他们原本正常的生活迅速困境。生存风险处于整个社会风险链的底层,是一种最基本的社会风险,对人们生活产生的危害也最直接、最大。

风险是一种潜在的可能性,如果这种可能性变成现实,就表现为危机,而生存风险一旦转变为现实,就成了威胁人类存亡的生存危机。对于民族地区居民来说,自然灾害的频发、自身脱贫能力的孱弱,都使他们极易陷入生存危机。从现实情况可以看到,哪怕是一次持续时间短、规模较小的干旱灾害,都会迅速使民族地区数以万计的居民陷入人畜饮水、食物供应的危机当中,对其生存构成严峻挑战。所以说,民族地区的生存风险是一种易被感知的显性风险,这种风险一旦转变为现实,就会使当地居民陷入严重的生存危机。

(二) 稳定风险是显性的社会危机

与生存风险的性质相同,稳定风险也是一种易被感知的显性风险,它的突出表现就是社会的不稳定和社会秩序的混乱、失范。民族地区多民族聚居的特点增加了产生稳定风险的概率,因为不同民族由于彼此生活习惯、宗教信仰的不同,极易在日常交流中产生矛盾,一旦这种矛盾被放大就会爆发强

烈的民族冲突,从而影响社会稳定。而且,在我国55个少数民族中有30多个民族与国外同一民族相邻而居,其中有8个在境外建有独立的民族国家,有4个在邻国建有以该民族为主体的行政区^[10]。这种形势增加了民族地区社会治理的难度,民族关系处理不好,极易导致重大的社会动荡。

因此,民族地区是我国社会稳定风险较高的地区,这种风险一旦转变成现实,就会使当地社会陷入社会秩序失范的危机之中,在社会风险链中,稳定风险同样是一种处于最底层的基本风险,这一风险到危机的转变,我们可以从民族地区爆发的群体性事件中得到充分感知。所以说,民族地区的稳定风险也是一种易被感知的显性风险,这一风险一旦转变成现实,就会爆发严重的社会危机。

(三) 认同风险是隐性的合法性危机

与生存风险、稳定风险不同,认同风险是一种不易察觉的、潜在的隐性风险。受血缘关系影响,民族地区居民有着天然的本民族认同感,对其他民族则有一种“自动”的排斥感。这种本民族认同对社会发展产生了不利影响,甚至有可能导致极端民族主义,进而抛弃中华民族这个最为重要的认同概念。虽然这种极端的、狭隘的认同风险是逐渐产生和“低烈度”表现的,但其社会危害却是巨大的。

如果任由这种认同风险存在、发展下去,就会给现存政权带来合法性危机。狭隘的本民族认同主义认为,在其生活的民族地区只有本民族才是应然的、合法的统治者,其他任何民族的统治都是没有基础、没有权威和不被认可的。民族地区复杂的民族构成和差异性极大的风俗、信仰,与沿海和内陆地区日益拉大的现实差距,都使这种认同风险被逐渐放大,并对现有政权产生合法性危机。认同风险在整个社会风险链中处于中间阶段,是最小危机和最大危机的过渡介质。所以说,民族地区的认同风险是一种隐性风险,这一风险一旦转变成现实,就会导致严重的合法性危机。

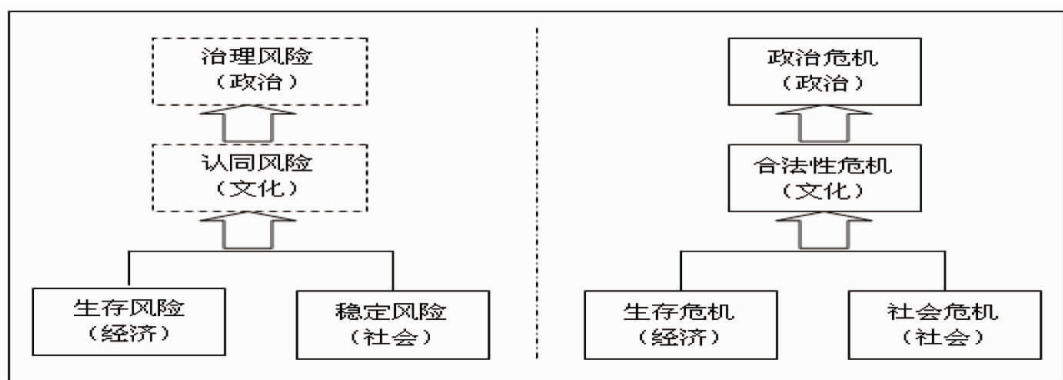
(四) 治理风险是隐性的政治危机

与认同风险一样,治理的不可量化性决定了治理风险也是一种隐性风险。虽然治理风险是隐性风险,但治理手段却是显性的、可见的。例如,为使民族地区居民摆脱贫困落后状态,国家采取了扶贫开发、推进城镇化等政策,但由于某些政策在具体执行过程中并未能兼顾民族传统和民族习俗,使得反贫困政策收效甚微,这其实就是一种经济治理风险。政治领域的治理也是如此,一些被社会广泛接

受的政治程序在民族地区的实行却可能与民族传统和禁忌相冲突,从而导致政治治理的失败。

治理风险的长期积累与放大,最终导致严重的政治危机,危及执政者的政治统治。因为,国家在

民族地区的每项治理政策都会与民族地区的政治统治发生直接联系,多种治理风险的集中爆发导致国家在民族地区的政治危机。民族地区的这种“风险—危机”转化、对照逻辑如下图所示。



民族地区“风险—危机”逻辑对照关系

三、民族地区社会风险与公共危机的治理

民族地区是我国重要的地理版图,民族地区的社会稳定关系着整个国家的社会稳定。但是如上所述,民族地区的社会运行存在着上述四类社会风险,这些风险一旦转化成现实,就会出现严重的治理危机,危及整个国家的社会安全。因此,针对这些风险和危机的内涵与特点,结合民族地区的实际情况,我们可以从政治、经济、文化、社会等多个方面开展民族地区的“风险—危机”治理。

(一) 推动民族地区经济发展

为规避生存风险,使民族地区的居民免于陷入生存危机,最有效的办法就是大力发展民族经济,充裕民族地区的社会财富总量,夯实解决居民吃、穿、住、用的经济基础。改革开放以来,虽然民族地区经济发展水平得到了较大幅度的增长,但受地理环境、产业结构等问题的制约,当地居民的绝对收入水平仍然不高,有大量的人徘徊在贫困线边缘。

在发展民族地区经济方面,首先要改变当前偏重第一产业、第二产业比重小、第三产业发展滞后的产业结构状况,降低第一产业在国民经济中的比重,大力发展第二产业,在改变“靠天吃饭”状况的同时,发挥民族地区文化、旅游资源的优势,积极发展第三产业,提高当地居民的收入水平。其次,针对民族地区的经济状况,中央财政应加大转移力

度,建立有倾向性的公共财政转移制度,为民族地区经济发展注入更多资金。最后,政府应制定一些民族地区经济发展的优惠政策,鼓励和培养民族地区多种经济模式,盘活整个国民经济系统。作为民族地区的居民更要解放思想,抛弃“等、靠、要”的落后观念,为改变自身生存状况而勇于探索、积极创业。

(二) 创新民族地区社会管理

社会管理创新是指政府和社会组织依据社会运行和发展规律,把握政治、经济和社会新的发展态势,研究并运用新的社会管理理论、知识、技术和方法等,创新社会管理理念思路、体制机制、方式方法,实现社会善治的活动和过程^[7]。

群体性事件的频繁发生,民族地区潜在矛盾的逐渐凸显,使我们认识到民族地区传统的社会管理模式越来越表现出与现实的不适应性。因此,为实现民族地区的社会稳定,就应适时创新社会管理模式。首先,提高民族地区公众对社会事务的参与度,让更多的普通居民参与到社会管理中来,让他们了解事情的真相,不要輕易被谣言、讹传所蒙蔽。其次,注重网络社会的利用与管理。网络社会在民族地区社会管理中所起的作用,已经在历次群体性事件和冲突中得到了充分体现。因此,政府应高度重视民族地区网络社会的重要性,利用好、管理好网络社会,让其在民族地区社会稳定治理中发挥正面的积极作用。最后,培育社会组织。从内涵上

讲,社会管理中的“社”是指社区,“会”是指民间组织。因此,社会管理离不开包括基层社区和民间组织在内的各类社会组织,政府应通过正确引导和管理,壮大民族地区的社会组织,实现社会管理主体的多元化。

(三) 加强民族地区认同教育

针对民族地区民族意识、习惯传承的特殊性,政府应兼顾教育内容的普遍性与特殊性,加强民族地区的认同教育,在保有本民族文化认同的同时,重点培养对中华民族的认同感。

在具体的教育活动中,首先要在中华民族认同、爱国主义教育的前提下,允许地方政府和教育主管部门,根据当地经济、社会、文化状况,制定与执行适合民族地区的教育方针、教育内容和教育方式,以体现对少数民族文化传承的尊重与重视,消除民族隔阂,形成中华民族的强大凝聚力。其次,实行多元文化适应的价值观教育,让民族地区的受众充分认识到文化的多元性,不至于在文化分离面前出现焦虑和误解,应充分认识到本民族文化传承与中华民族文化传承是一个统一的整体。最后,对中华民族认同的教育不仅要体现在学校教育中,还应体现在社会生活的各个方面。因为,“无论是由族际交往或是族际差异激发而生的对族群、民族的认同,还是由其他外界因素的宣传引导,都客观存在于族群、民族的发展过程,并可以在不同程度上影响族群认同和民族认同。”^[8]

(四) 优化民族地区治理结构

民族地区是我国社会矛盾和冲突的高发区,民族地区社会治理是国家整体治理的重要组成部分。民族地区社会经济形势的迅速变化,迫切要求政府走出传统的治理思维,建立一套现代化的治理结构,以规避治理风险化解政治危机。从实践看,民族地区的传统治理结构主要表现出如下弊端:一是政府的民族角色体现不够,政府往往照搬非民族地区政府的角色定位、功能定位等职责,没有很好地体现民族地区执政的特殊性;二是政府的治理重点发生了偏差,民族地区社会治理的重点始终在城市,而忽视了对广大基层社会的善治;三是民族地

区基层政府的官僚作风严重,政府官员的主观主义和形式主义强化了社会不公。

因此,民族地区有必要优化治理结构,走一条现代化的善治之路。一是加强民族地区政府的民族性,在保证国家利益的前提下,尽量满足民族群体合理的利益诉求,体现出行政职能、方式、手段的民族性。二是强化服务型政府理念,改变过去那种“天高皇帝远”的错误思想,牢固树立执政为民的公仆意识,由管制型政府走向服务型政府。三是强化依法行政,规范政府行为。纠正一些政府部门“重人治、轻法治”、粗暴执法、不按程序办事等问题,依法约束地方政府行为的规范化、合理化,以避免冲突和危机的发生。

总之,民族地区特殊的地缘、信仰、传统等因素决定了其社会风险的特殊性和难以控制性,这些社会风险一旦转化成现实,就表现为严重的公共危机。民族地区的“风险—危机”演变存在着一种逻辑对照关系,国家应从民族地区的实际情况出发,探索一条规避风险化解危机的治理之道。

参考文献

- [1] 石路. 论民族地区突发公共事件的预警与防范机制[J]. 贵州民族研究, 2007, (1).
- [2] 编辑部. 我国少数民族地区地震灾害[J]. 中央民族大学学报, 2008, (3).
- [3] 田焯. 试论我国少数民族地区的自然灾害及其防治[J]. 三峡大学学报, 2012, (1).
- [4] 李虹. 试论我国边疆民族地区的认同问题[J]. 西北民族大学学报, 2012, (3).
- [5] 张海波. 社会风险研究的范式[J]. 南京大学学报, 2007, (2).
- [6] 李正洪. 边境民族地区扶贫策略思考[J]. 今日民族, 2007, (5).
- [7] 刘旺洪. 社会管理创新与社会治理的法治化[J]. 法学, 2011, (10).
- [8] 陈晓婧. 从需求的角度看我国的民族认同[J]. 新疆大学学报, 2006, (1).

(责任编辑 牧仁)