

# 边疆民族地区公共安全治理体系与能力现代化\*

李俊清

**[摘要]** 中国边疆民族地区公共安全事件有其特殊性,即使是各类与内地相同的突发事件,由于与特殊的地理位置、自然条件、经济社会环境、民族宗教等因素叠加而更加复杂。此外,近年来民族分裂和宗教极端势力在一些边疆民族地区活动猖獗,且呈现出不断蔓延扩张之势,严重威胁社会稳定与国家安全。因此,应根据边疆民族地区特殊情况,建构科学有效的应急体系,推进公共安全治理体系和治理能力的现代化,确保边疆民族地区的长治久安。

**[关键词]** 边疆民族地区;公共安全;治理体系

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2014)11-0052-04

近年来,随着经济快速发展,人口流动加快,区域开发力度加大,边疆民族地区各种自然灾害、事故灾难和群体性事件发生频率有所上升,而且在国内外多重因素的影响下,分裂势力、宗教极端势力的活动也十分猖獗,对边疆民族地区人民的生产生活、社会稳定造成一定的影响,甚至对民族团结、边疆安全和国家统一大局构成威胁。因此,如何根据边疆民族地区的特殊情况,分析其公共安全问题形成发展规律以及公共安全治理体系存在的问题,推动边疆民族地区公共安全治理体系现代化,具有非常重要且紧迫的现实意义。

## 一、边疆民族地区公共危机类型分析

边疆民族地区公共安全事件主要有两大类:一是与内地相同的一般突发公共事件,如自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件;二是与民族分裂、宗教极端、暴力恐怖势力联系在一起的各类公共危机事件。近年来,由于受多方面因素的影响,边疆民族地区两大类公共安全事件,有时在特定的情况下,会出现相互叠加、催化转换等复杂情况,且原来主要发生在一些边疆地区的暴恐活动,也出现了向内地蔓延、与境外勾联的趋势,使边疆民族地区公共安全治理面临着新的挑战。

### (一)一般突发公共安全事件

内地常出现的一般突发事件,在我国边疆民族地区也多有发生,部分类型的突发事件,更是集中多发于边疆民族地区,且表现出与内地不同的特点。

自然灾害方面:中国边疆民族地区主要分布在雪山冰

川、荒漠戈壁、群山峻岭地带,是地震、泥石流、滑坡等灾害的重灾区,新疆、西藏、云南等都处在强震带上,地震灾害频发。云南、广西、西藏、新疆的部分地区处于泥石流灾害的易发地带。广西、西藏南部和云南等地降雨充沛且集中于特定时段,因而洪涝灾害也经常发生。而新疆和内蒙古部分地区干旱、沙漠化、土地退化等问题较为严重,导致沙尘灾害多发。边疆民族地区还是雪灾、大雾、风暴、冰冻等极端天气的受害地区。自然灾害频发给边疆民族地区造成了严重损失,以2012年内蒙古雪灾为例,涉及56.38万平方公里区域、44万多人受灾,造成倒塌房屋1133间,严重损坏房屋700间,一般损坏房屋1258间;死亡大小牲畜17979头只,造成直接经济损失5.2亿元。<sup>[1]</sup>

事故灾难方面:近年来随着边疆地区开发力度的加大,各类事故灾难也出现增加趋势。其中尤以草原或森林火灾、因道路险峻而发生的交通事故、资源开采工矿企业等安全生产事故居多。例如,2013年,云南全省共发生各类伤亡事故12848起、死亡2260人,全年共发生63起较大事故,道路交通43起,工矿商贸14起,煤矿5起,火灾1起。<sup>[3]</sup>而内蒙古自治区仅2014年1月,就发生各类安全事故近800起,死亡人数减90多人,其中一次死亡3-9人较大事故4起。

公共卫生事件方面:边疆民族地区部分传染病高发,给各族民众身体健康造成了较为严重的威胁。因饮食质量和管理不当引起的集体食物中毒、饮用水安全等问题,也常有出现。2014年3月,云南文山州一幼儿园发生集体

\* 基金项目:国家社科基金决策咨询点项目(编号:13JCD017);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“跨境民族与边疆公共事务治理”(编号:13JJD630015)

作者:李俊清,中央民族大学管理学院院长、教授,广西民族大学“八桂学者”,北京 100081

食物中毒,导致有 32 名孩子出现了中毒症状,其中 2 名儿童因抢救无效死亡。广西河池在 2008 年曾出现 136 名村民因水污染而导致砷中毒症状。

群体性事件方面:边疆民族地区在经济发展、资源开发和对外开放过程中,因为传统生产生活方式发生急剧变化、利益格局重新调整而引发的群体性事件也出现了上升态势。与内地群体性事件多与征地拆迁、劳资纠纷、市场管理等诱因联系在一起不同,边疆民族地区群体性事件中,环境因素、政府公共管理因素、族群因素、宗教因素影响更加突出。

随着边疆民族地区对外开放进程的加快,目前与边疆、跨境、国际因素等联系在一起的一些特殊公共问题,也呈现快速增长势头。特别是跨境贩毒、军火交易、人口买卖、涉黄赌毒经营活动、走私活动、“三非”人口流动、宗教文化渗透等,近几年发案数量越来越多。在一些边境地方,还存在所谓的“走私村”,全村居民几乎家家户户都参与走私,在增加边境打击走私工作困难的同时,也引发了一些惨痛的事件。例如本世纪初,在广西边境部分地区,不少村民参与走私,为避开政府缉私巡逻而专走未完成扫雷工作的边界山路,每年在路上因事故死亡的人数达 200 多人。<sup>[4]</sup>

## (二)与分裂活动相关联的特殊公共危机事件

近年来,边疆地区与分裂活动相关联的特殊公共危机事件“藏独”和“三股势力”活动日益猖獗,陆续制造了多起骇人听闻的恶性恐怖事件,如 2013 年 10 月 28 日,恐怖分子驾车撞击天安门金水桥,造成 5 人死亡,38 人受伤;2014 年 3 月在昆明火车站砍杀无辜群众,造成 29 人死亡、143 人受伤;同年 5 月 22 日在乌鲁木齐早市制造冲撞和爆炸,使 31 人死亡,94 人受伤。频繁的暴恐活动,不仅使人民群众生命财产遭受严重损失,对边疆民族地区乃至对全国的社会稳定与国家安全也构成了严重威胁。

十四世达赖及其“藏独”集团从 1959 年叛逃后,从未停止过对我藏区进行武装袭扰、思想渗透和策动叛乱。1980 年代以来,受国内外多重因素的影响,“藏独”势力活动更加频繁,1987、1988、1989 连续三年在西藏制造了大规模的骚乱事件。2008 年在我国举办奥运会前夕,策动了拉萨“3·14”严重打砸抢烧杀事件。此后,又通过积极策划煽动,不断制造僧人自焚事件。新疆“三股势力”渊源久远,从 1990 年“巴仁乡事件”以来,“三股势力”进入了一个新的活跃阶段,连续实施“断桥赶汉”系列刺杀及连环爆炸等暴乱活动。如 2013 年 10 月 28 日,恐怖分子驾车撞击天安门金水桥,造成 5 人死亡,38 人受伤;2014 年 3 月在昆明火车站砍杀无辜群众,造成 29 人死亡、143 人受伤;同年 5 月 22 日在乌鲁木齐早市制造冲撞和爆炸,使 31 人死亡,94 人受伤。

## 二、边疆民族地区公共危机的特点与发展趋势

### (一)一般突发公共安全事件特点与发展趋势

边疆民族地区一般突发公共安全事件,总体上与内地发生、发展规律相似,但也呈现一些与内地不同的特点和发展趋势。首先,边疆民族地区由于自然和社会环境的特殊性,各类突发公共安全事件在发生数量和事件规模、影响力方面,整体呈现上升趋势。如前述各类自然灾害、火

灾等事故灾难和群体性事件,在几大边疆省区,发生频率高,且造成的损失严重。其次,边疆民族地区在应对突发公共安全事件方面存在着更多的困难。边疆民族地区经济发展水平相对滞后,自然地理条件更加恶劣,这使得边疆民族地区应对突发公共安全事件面临专业人才短缺、物资储备不足、技术手段落后等困难,同时受地形、地貌因素制约非常严重。例如 2009 年发生雪灾的西藏普兰县,离最近的城市日喀则距离超过 1000 公里,且被雪山荒原阻隔,雪灾发生后,交通、通讯中断,救援极其困难。2012 年新疆若羌地震,震中距离周边城市也都超过 500 公里,且受高山、沙漠地形阻拦,救援队伍和物资很难及时到达。再次,边疆民族地区突发公共安全事件诱因增加且呈复杂化趋势。随着边疆民族地区经济发展、利益格局变化、对内交往和对外开放程度加深,边疆民族地区各类突发公共安全事件,特别是突发群体性事件的诱因不断增加,各类诱导因素间关系也变得日益复杂,使事件应对更加困难。

### (二)特殊公共危机事件的特点与发展趋势

第一,极端势力暴恐活动更加猖獗。进入新世纪以来,民族分裂、宗教极端势力活动频繁,接连制造了多起严重的暴力恐怖事件。仅在 2014 年上半年,新疆就连续发生了十几起严重袭击事件,远超过去常年平均值,并呈现出独狼式、家族式犯罪团伙、从筹划到实施时间短、暴恐活动点多面广、伤亡人数不断增加、引发的社会恐慌情绪日益严重,使边疆乃至全国的社会安全成本不断增加等特点。

第二,特殊公共安全事件的诱因和发展轨迹呈复杂化趋势。目前,边疆民族地区正处在快速的社会变化阶段,社会转型必然会引发一些新的矛盾与问题。在过去较长一段时间里,边疆民族地区的一般突发事件,涉及民族、宗教、边疆因素的公共危机事件,和具有分裂国家诉求的敌对势力策划制造的事件,相对发生在各自不同的领域和层面,相互之间影响较小。但近几年来,各类因素有时会相互叠加、催化转换。如一些跨境走私物品可能会成为极端势力所需的暴恐、通信器材;部分地下讲经活动或非法宗教聚集,可能会演变为极端思想传播和暴恐活动策划的温床;非法越境人员中有一部分就是出境接受极端组织培训或参加“圣战”的成员;普通的民间纠纷、治安问题,也会被别有用心地赋予民族宗教色彩;甚至对自然灾害、事故灾难的应对和处置,都会被牵强地用于质疑政权的合法性、质疑民族团结共处的合理性。这其中最重要的原因是分裂主义势力改变了活动策略,刻意利用边疆民族地区经济社会发展过程中各种阶段性问题,制造或扩大社会矛盾,煽动族群间仇视情绪,并借力犯罪势力获取资源。极端势力不断寻找利用社会转型期出现的各种矛盾与问题,煽动和制造分裂国家的事件,使得这类事件诱因更复杂,发展轨迹与以往相比也出现了较大变化。近年来若干暴恐事件都体现了这种新的变化——经济发展落差、公共服务短缺、人口增长与就业困难、极端宗教传播、分裂主义蛊惑、境外势力操纵、新型传媒手段对信息的扭曲扩散等等,而使公共危机管理在原因分析和应对措施等方面都面临着更为复杂的局面。

第三,分裂势力加速向内地蔓延并努力拓展国际生存空间。近年来,分裂势力不断借助我国对内放松管制,对

外扩大开放的形势,加速向内地和国际社会扩散,试图在国内扩大其社会基础,制造更具震撼性的事件,对外推动中国边疆“民族”分离运动国际化,借力国际反华势力对华遏制战略以壮大实力。目前已经有数起被破获的案件显示,“三股势力”已在内地一些省市建立了活动基地,发展组织成员,且其情报搜集、资源准备、组织动员等能力已经达到相当程度。在国际层面,“藏独”势力、新疆“三股势力”都在积极寻求国际社会支持,在西方国家频繁窜访,与其政治领袖、国会议员等密切接触,并在国外建立活动基地,成立多种类型的分裂组织。如“国际西藏运动”已在世界 160 多个国家和地区设有分支机构,成员多达 9 万余人。“自由西藏学生组织”也在欧美和南亚等 35 个国家的高校及社团中拥有超过 650 个分支机构。所谓的“世界维吾尔代表大会”、“东突厥斯坦伊斯兰运动”、“东突厥斯坦解放组织”等也在境外活动频繁。各类组织相互呼应,彼此借力,不断推动所谓“西藏问题”、“新疆问题”的国际化。

第四,国际反华势力借助所谓“民族”、“宗教”问题干扰中国发展与稳定,以达到其遏制中国的目的。21 世纪以来,对国际格局产生最重要影响的因素就是中国的迅速崛起,因而国际反华势力不断寻求各种手段试图“遏制”乃至肢解中国。而中国边疆分裂极端势力,则成为他们可资利用的最有力的工具之一。目前有 30 多个国家的议会有支持分裂势力的组织,频繁就西藏、新疆问题召开专门会议,通过各种议案、听证会等对中国政府施压。一些西方国家甚至公开纵容、支持分裂势力在其境内或各个国际领域开展反华活动,部分国家的主要领导人频繁接见分裂运动领袖,而且在涉华重要外交场合安排分裂势力活动,或给分裂活动提供某些的方面支持,已经成为一些国家对华交往的“惯例”,而对分裂势力近年来制造的各种惨案则会选择性失忆。

### 三、推动边疆民族地区公共安全治理体系和能力现代化

多年来,边疆民族地区各级政府及其他社会治理主体,为了维护社会稳定,促进民族团结,巩固边疆安全,一直积极努力防范和化解各类社会矛盾,应对各类公共危机事件造成的挑战,并取得了较为丰富的经验和显著的成效。当然,由于受到诸多因素影响,目前边疆民族地区公共危机治理体系也还面临着侧重于对公共安全事件既发后的响应处置,而预警预防机制建设则相对不足;应急预案的针对性与可操作性不够强,相关预案与本地区特点结合度不高;应急管理所需人力资源、物资储备、应急设施等配备不足;应急管理与一般社会管理、公共服务的衔接不畅等诸多问题。因此,边疆民族地区需因地制宜采取措施,不断完善本地方的应急管理体系。

#### (一) 严厉打击暴力恐怖势力

近年来,分裂和极端势力异常活跃,暴力恐怖活动日渐频繁,对于边疆民族地区乃至全国的发展稳定构成了严重威胁。因此,集中力量严厉打击暴恐活动,是当前维护边疆民族地区社会稳定和长治久安的首要任务。

首先,要结合打击暴恐活动的专项行动,构建预防和打击暴恐势力的群防群治机制。2014 年 5 月,经中央批准、国家反恐工作领导小组决定,以新疆为主战场,其他省区市积极配合,开展为期一年的严厉打击暴力恐怖活动

专项行动,以有效应对当前严峻复杂的反恐怖斗争形势,遏制新疆暴力恐怖活动多发频发势头,防止暴力恐怖、宗教极端活动向内地发展蔓延,确保全国及新疆社会大局的稳定。但由于边疆特殊的地理环境、社会环境,暴力恐怖主义势力隐藏较深,组织人员分散在各地,已经形成了较为隐蔽且稳定的活动基地和联络渠道。要从根本上铲除暴力恐怖主义势力,不仅要有国家专政力量的集中专项行动,更要积极发动群众,建立有效的群防群治机制。要在政府主导下,以公共安全部门为主力,基层政府、基层组织为框架,各类社会组织和广大民众共同参与,编织起反恐斗争的天罗地网,让暴力恐怖分子无处藏身之地。

其次,要加强宣传工作和舆论引导,切断暴力恐怖势力思想渗透的渠道。极端宗教思想和极端民族主义思想渗透——培养思想极端化的活动骨干——组织实施暴恐活动,是暴力恐怖活动的三个关键环节,而思想渗透又是其基础和前提。针对恐怖势力不断利用各种传播媒介开展的思想渗透,要依托现大众传媒、宗教组织、学校和基层宣传舆论阵地,开展有效的反渗透宣传,要重点加强对网络舆论平台和其他电子媒介的引导与监管,及时清理各类煽动暴力恐怖活动的宣传信息,切断暴力恐怖势力信息传播渠道。

再次,加强国际反恐合作,压缩暴力恐怖主义势力的国际生存空间。恐怖主义是人类共同的敌人,反恐斗争也需要国际合作和相互支持。一方面要主动掌握国际话语权,积极向国际社会介绍中国边疆民族地区经济社会发展成就,及时揭露分裂极端势力用血腥手段滥杀无辜的凶残暴行,批驳国际反华势力别有用心宣传蛊惑和对事实真相的歪曲。另一方面,要加强与中亚五国和巴基斯坦、阿富汗等国的反恐双边合作,铲除极端势力在邻国的活动基地。加大“上海合作组织”框架内的反暴恐合作,并积极与阿拉伯国家及相关国际组织沟通协调,强化打击暴力恐怖活动的国际协作机制。

#### (二) 积极探索化解影响社会安全各类矛盾的长效机制

维护边疆民族地区社会稳定,必须探索建立消除社会危机根源的长效机制。要将发展经济、完善市场机制、培育公民观念、合理引导宗教活动、创新社会治理方式等措施组合在一起,形成综合治理力量,以实现边疆民族地区的长治久安。

第一,创新边疆民族地区公共安全治理理念。在边疆公共安全治理过程中,需要从我国现代国家经济、社会、文化整合和区域、族群交流互融的宏观视角审视相关体制与机制,不断创新公共安全治理理念。首先,要统筹协调发展与稳定的关系。历史经验表明,一些发展相对滞后,贫困群众相对集中的地区,恰恰也是分裂势力活动相对猖獗的区域。因此,加快改善民生,缩小区域发展差距和改善利益分配格局,让发展成果惠及更多民众,对于促进社会稳定具有非常重要的意义。然而经济发展并不必然会带来社会稳定,只有将改善民生、加强和创新社会管理、加大打击分裂极端势力的力度结合起来,才能真正实现边疆社会稳定和长治久安。其次,要警惕和防范分裂极端势力与国际反华势力借助一般公共安全事件破坏社会稳定与民族团结。在应对各类突发事件过程中,要对其中涉及的民

族因素、宗教因素、国际因素进行科学的分析和预判,采取综合性、长效性应对方案,而不是简单地平息事态。再次,强化法治观念,在公共危机事件应对过程中,要坚持法治手段优先,真正做到法律面前人人平等。

第二,积极推动教育事业发展,加大力度解决就业问题。目前暴恐活动的一个重要特点,是参与人员年轻化,受教育程度低,对“三股势力”宣传渗透缺乏免疫力。同时,一些边疆民族地区出生率高、人口增长快,而就业市场容量小、就业服务体系相对薄弱,因此农村剩余劳动力转移困难,特别是青年人就业困难,并由此滋生了不满情绪。两者叠加,使得部分青年容易接受极端思想的宣传蛊惑。因此,要进一步突出教育优先发展的地位,提高边疆各级学校入学率,大力发展职业教育,尤其要加快偏远农村牧区的教育发展,以教育现代化促进区域和人的现代化。同时,要积极依托日益发达的市场机制,并辅之以必要的政策扶持,建立多元就业渠道。要探索有序扩大引导边疆各族群众到内地就业,建立内地政府、企业面向边疆的就业合作体系,从源头上解决“暴恐年轻化”的问题。

第三,加快推动边疆民族地区公共服务体系建设与市场机制完善,将全体国民整合成牢固的利益共同体。要积极借助市场机制,促进边疆内部资源整合,推动边疆地区市场与内地市场的融合,加强不同区域和族群间利益联系。通过市场机制,促进各族民众在一起就业、创业、交易、交流,进而形成和强化共同利益感。要积极依托新型社区建设和公共服务,特别是解决住房、教育和公共卫生等民生问题的公共服务,打造各民族共同居住的相互嵌入式社区,在共同生活中加强彼此交流和了解,以优质公共服务为纽带强化各族群众的共同利益和共同责任。

第四,加强国家认同、公民意识和法治观念教育。强烈的国家认同、明晰的公民权利和责任意识以及法治观念,是维护边疆民族地区社会稳定与民族团结的基石。因此,应以教育体系和公共文化服务体系为基本依托,积极探索多层次、多角度,行之有效的国家观、公民观念、法治观念教育,厘清国家与民族、宗教与社会的关系,明确族属情感、宗教信仰在社会公共生活中的领域与范围,不断增强各族群众对祖国的认同,对中华民族的认同,对中华文化的认同。防范分裂极端势力利用“民族”、“宗教”问题,煽动各类社会矛盾。

第五,规范和引导宗教活动。许多边疆地区少数民族基本上全民信教,宗教活动是民众日常生活重要组成部分,也是民族文化重要组成部分。如西藏有1700多处藏传佛教活动场所,住寺僧尼约4.6万人。新疆有清真寺24000多座,宗教教职人员29000多人,清真寺的数量、密度和人均拥有量已超过了一些传统的伊斯兰国家。然而,在保障民众宗教信仰自由的同时,也要严厉打击非法宗教活动,防范分裂极端势力利用民众虔诚信教的社会环境,歪曲宣传宗教教义,曲解宗教与社会、宗教与国家关系,进而煽动组织暴恐活动。

第六,积极创新社会管理体制与机制。维护边疆民族地区社会稳定,必须要通过社会治理创新,夯实基层工作。特别是要加强基层治理主体,包括乡镇政府和基层群众自治组织的力量,提高基层治理主体服务能力以及对各类公共安全问题的监测、管理和控制能力。依法授予基层治理主体适当先期处置的决策权力,使其对一些危险情境和危险人员能够采取必要的及时处置,避免小范围的危险因素扩散,引发更严重的公共危机事件。要积极引导内地优秀人才到边疆民族地区基层治理机构工作,进一步加边疆民族地区现有的基层联防机制建设,充实基层治理主体开展社会管理工作所需的资源。行

#### [参考文献]

- [1]内蒙古雪灾已造成6个盟市44万人受灾[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/city/2012-12/14/content\\_1240964\\_05.htm](http://news.xinhuanet.com/city/2012-12/14/content_1240964_05.htm).
- [2]新疆安全生产委员会办公室.2013年11月全区生产安全事故情况通报[EB/OL]. <http://www.xjsafety.gov.cn/tabid/160/InfoID/35756/frtid/514/Default.aspx>.
- [3]省安全生产监督局.2013年1-12月全省安全生产情况通报[EB/OL]. <http://www.ynsafety.gov.cn/contents/229/13696.html>.
- [4]穆撒.中越边境走私带调查“敢死队”飞蛾扑火式死亡[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/world/2004-11/23/content\\_2251686.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2004-11/23/content_2251686.htm).

(责任编辑 于 晖)

#### Study on the Modernization of Public Security Governance System and Capability in the Frontier Minority Areas

Li Junqing

[Abstract] Public security events in the frontier ethnic minority areas have their own particularity. Even if some kinds of emergent events that happen in the frontier ethnic minority areas also exist in inland areas of China, they would become more complicated due to the overlapped factors in the frontier ethnic minority areas, such as the special geographical location, natural condition, economic social environment and ethnic religion. Moreover, recent years have seen a surge of activities by the national separatism and religious extremist forces in the frontier ethnic minority areas, presenting the trend of spreading expansion and posing threats to social stability and tranquility of the region. Therefore, scientific and effective emergency management system should be established due to the special circumstances of the frontier ethnic minority areas, to promote the modernization of public security governance system and capabilities and to ensure the peace and stability of frontier minority areas.

[Key words] frontier minority areas, public security, governance system

[Author] Li Junqing is Dean and Professor at School of Management, Minzu University of China and ‘BaGui’ Scholar of Guangxi University for Nationalities, Beijing 100081