

回族聚居社区作为灾前预防管理试点区域可行性探究

方印¹ 高赞² 唐德龙³

(1.贵州大学 法学院,贵州 贵阳 550025;2.贵州大学 历史与民族文化学院,贵州 贵阳 550025;

3.贵州省地震局 震害防御处,贵州 贵阳 550001)

摘要:灾前预防管理工作是灾前预防体系建设的重要组成部分。将回族聚居社区作为试点区域,开展灾前预防管理,可以在前期迅速获取经验及数据,为推广至全国打下基础。回族聚居社区推广灾前预防管理在时间、场地、人员三方面具有条件优势,在互助文化盛行、教义文化支持、灾害认知模式三方面具有文化优势。回族聚居社区适合开展灾前预防管理工作,是灾前预防体系建设实践操作中应当首先考虑的试点区域。

关键词:回族社区;灾前管理;防灾减灾;参与式试点;立法建议

分类号:D669.3;D633 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2017)05-0086-04

2016年由中国地震局、国家民族事务委员会和中国科协联合下发的《关于加强少数民族和民族地区防震减灾科普工作的若干意见》中提出:到2020年,民族地区将建成40个国家级、400个省级防震减灾科普基地,少数民族群众防震减灾意识和科学素质水平明显提高。^[1]虽然有国家政策的支持,许多地区对于少数民族地区防灾减灾,特别是灾前预防的重视程度不够,在民族地区开展防灾减灾工作缺乏理论性指导。

“以人为本,预防为主”,是国内外防灾减灾立法的基本原则,也是防灾减灾工作推进的实践之基。灾前预防体系建设是防灾减灾立法建设的核心。灾前预防体系不仅可以增强基层民众对于灾害的系统认识,提高生存几率;同时也可以积累丰富的实践经验及数据资料,为包括灾害保险制度、灾害应急社会动员制度、灾后过渡性安置制度等在内的防灾减灾一系列制度建设提供必要条件。所以,灾前预防体系建设成为我国防灾减灾工作的必经之路。

灾前预防体系建设主要以防灾减灾规划编制与实施制度为基础,以灾害监测体系统一划分为核心,以应急避难场所建设与灾害保险制度为后备,形成

完善的灾前预防工作体系。其中,社区减灾是最大限度地降低灾害影响的核心,也是灾前预防体系建设的基本主体。社区灾前预防管理在西部民族地区的本土化工作中却遭遇了一些难题。在灾前预防管理工作中,比较突出的问题主要有两个:一是社区主体缺失,群众参与度低;二是外来项目水土不服,不能和少数民族村民有效沟通。^[2]这造成NGO组织(非营利性组织)项目运转效果不佳,阻碍了我国防灾减灾工作的整体推进。

民族地区灾前预防体系建设可以通过回族聚居社区打开突破口,利用回族聚居社区特有的文化特点及生活习惯,将灾前预防管理嵌入村民日常生活,从村民被动式接受防灾减灾知识和技能,转变为主动性参与防灾减灾灾前预防。拥有群众主动性的参与式灾前预防体系可以有效完成灾前预防的既定目标,并在实践中积累大量的经验及数据,从而为更深层次的防灾减灾工作提供必要的基础。

一、回族聚居社区开展灾前预防管理的条件优势

社区和乡镇是我国最基本的防灾减灾单位,是

收稿日期:2017-06-10

基金项目:中国地震局课题(2016-01);贵州大学人文社科学术创新团队建设项目(GDT2017003)

第一作者简介:方印(1969-),男,贵州瓮安人,教授,主要从事民法、环境与资源法、防灾减灾法研究。

防灾减灾规划体系中最重要的一环,也是防灾减灾规划的具体实施者。^{[3](P201~204)}社区灾前预防管理工作面临的困难主要集中在时间、场地、人员三个方面。从时间来看,基层民众通常劳动时间固定,作息规律。如果直接开展灾前预防管理工作,无论是知识讲解,还是技能培训,都会耗费参与者的时间,这势必造成参与者兴趣不浓,只是迫于行政要求或者人情面子参与,不但参与人数少,参与效果也不好。从场地来看,灾前预防管理培训的特点决定了其对场地有先天要求。灾中自救与互救技能演练也是灾前预防的必需环节,这就要求灾前管理培训必须使用较大场地。在实践中,许多社区无法提供符合条件的场地,特别是在城市地区,这一现象更为明显,因此,许多 NGO 活动资金在场地费用上花费甚巨,实际项目开展费用捉襟见肘,造成社区灾前管理项目成本高。从人员参与度来看,群众参与意愿低。参与人员更加关心的是生计转型与社区综合发展,对于表面看起来并不能带来经济效益的防灾减灾项目兴趣不大。北川县一位参加过培训的基层干部说,“这个东西(指灾害管理操作步骤)好是好,但我们跟老百姓讲不清楚。老百姓就关心怎么提高收入,叫他们来听讲,他们不会来。”^[2]由此可以看出,时间、场地、人员是限制灾前预防管理工作的客观原因。如果能有效解决这三个方面的问题,防灾减灾工作将打开局面,取得突破性进展。回族聚居社区民族习惯决定了回族聚居社区作为试点区域在时间、场地、人员等方面有着先天优势,能确保灾前预防管理工作的推进。

第一,回族是我国的一个人口众多的少数民族,遍布我国大江南北与山川流域,在开展灾前预防管理工作的过程中,回族聚居社区涉足范围广泛,可以汲取丰富的灾害预防经验。在实践中,北方的雪灾、中部的洪涝灾害、南方的台风灾害等都对回族居民产生了影响,所以,以回族聚居社区为灾前预防管理试点区域,能有效获取实践经验及数据资料,为防灾减灾工作及基本法立法提供“有源之水”。

第二,回族聚居社区居民大多信奉伊斯兰教,每日礼拜是他们的必做礼仪。根据伊斯兰教规则,回族聚居社区居民每日可进行五次礼拜,礼拜时间均为非工作时间,以保证不耽误正常工作。许多回族聚居社区居民经常前往附近的清真寺做礼拜,其中少数人每日前往,多数人每周五前往。所以,回族聚居社区居民每周五会大量聚集在清真寺参加礼拜活动,而这本就是他们生活的一部分。可以在礼拜前

后择取适当时间,讲解防灾管理操作步骤,传播防灾管理相关知识,这从时间上讲具有很强的可操作性。同时,回族聚居社区在清真寺中已经拥有合适场地。清真寺基本上都是由回族聚居社区居民筹资建立,拥有足以提供辖区内居民统一吃饭的场地,便于斋月回族居民聚食,并且清真寺配备广播系统,这些优势能有效解决灾前预防管理工作的场地问题。

第三,灾前预防管理工作参与者问题在回族聚居社区也能得到有效解决。大多数回族聚居社区居民要定期前往清真寺做礼拜,这一行为出自内心自愿,因此,在参与之前是没有抵触心理的。以清真寺为主体,以阿訇(清真寺神职人员)为灾前预防管理工作主持者,将居民文化习惯与防灾工作相结合,对于防灾工作的开展有着极大利好。在清真寺日常讲经活动中,除了阐述《古兰经》的原文释义外,从意识形态和实践经验中引导居民平安生活本就是礼拜活动中的内容,这与防灾减灾宣传完全契合。回族聚居社区居民在礼拜前后有大量的机会对社区情况进行自发讨论,适当引导讨论内容,将讨论的重点落在灾害预防上,为防灾减灾工作的全面开展提供经验。

二、回族聚居社区开展灾前预防管理的文化优势

回族聚居社区开展灾前预防管理不仅具有条件优势,还具有文化优势。灾前预防管理不仅是一项防灾减灾工作,更是一项沟通事务。灾前预防管理在实践中之所以推广困难,与其难以与当地文化相融有着直接关系。因此,文化因素是影响防灾减灾工作的核心问题,应该得到防灾减灾工作者的重视。回族聚居社区具有三个文化特点,这能有效助力灾前预防管理工作的开展。

第一,互助文化盛行。回族聚居社区文化以伊斯兰教文化为蓝本,结合我国实际情况,延伸出互助文化盛行的特点。互助文化是防灾减灾工作的重要因素,特别是在社区灾害来临之际,救灾队伍和救援物资都需要时间进行调拨,第一时间展开的救灾工作就是社区自救。随着经济发展与文化变迁,许多社区内部居民交流日渐稀少,邻里之间了解不多,逢灾之时,无法积极展开救灾活动,盲目救援甚至可能造成二次伤害。而回族聚居社区具有独特的文化条件,互助文化盛行。伊斯兰教教法规定,凡有合法收入的穆斯林家庭,须抽取家庭年度纯收入的 2.5% 用于赈济穷人或其他需要救助的人。这一款项又被称为“济贫税”,阿拉伯语为 Zakat(读为“则卡提”或

“则卡特”),意为“涤净”之意,又被称为天课。此外,每年斋月之时,许多回族聚居社区居民每日聚于清真寺共食晚餐,晚餐费用由清真寺辖区内居民根据自身情况自愿提供,无金额要求,一些收入较高者甚至会提供大笔费用。每日饮食由居民自发组成小组轮流负责,直到斋月结束。这些长年累月的互帮互助行为,为回族聚居社区营造了良好的文化氛围与和谐的邻里关系,这为防灾减灾工作的开展提供了良好的背景,也为灾前预防管理工作打下了基础。在灾前预防管理工作中,合理调动社区文化模式在国内外都取得了很好的效果。

第二,教义文化支持。伊斯兰教在回族聚居社区文化中有着举足轻重的作用,对许多回族聚居社区居民的行为起到指导性作用。伊斯兰教教义文化对于灾害救助的重视程度很高。先知穆罕默德曾说:“阿丹(Adam)的子孙呐!你们最好把生活必需以外的东西奉献出来,帮助那些环境比你们欠佳的人。”《古兰经》第二章219节记载:“他们问你应当怎样施舍?你说,你们施舍剩余的吧。”伊斯兰教教义文化很重视帮助他人、救助他人。在此教义文化的传播下,那些有条件去施天课的穆斯林感谢真主对他们的特别恩典,使他们有能力去帮助他人。帮助他人不是一种施舍,而是一种责任,这是施者和受者的义务和权利,在施与受的同时,彼此都得以纯洁和感化。对回族聚居社区居民来说,帮助他人是必要的责任,也是必尽的义务。而灾前预防管理工作正好与此契合,灾前预防管理工作能够很好地融入回族聚居社区之中。只有辖区居民自发、自愿、自主地参与其中,参与式灾前预防管理工作才能起到良好的效果。根据伊斯兰教教义,穆斯林信徒不抽烟不喝酒,格外重视健康与平安。将灾前预防管理工作引入回族聚居社区,能够得到社区居民的支持,让居民为辖区的平安做出贡献。这不仅符合行政要求,也符合民族习惯,回族居民也可在这一过程中尽到帮助他人的责任。

第三,灾害认知模式。民间和地方政府在应对灾害的实践中会采取不同的应对举措。地方政府和民间在应对灾害时有时无法形成合力,救灾方式流于形式。^[4]原因在于,地方性知识彰显地方性特点,具有地方专有性,但科学性不足;国家性知识研究充分,科学性强,但无法融入到地方性知识之中。因此,地方性知识与国家性知识产生对抗,有的地区行政能力强,国家性知识掩盖地方性知识,地方性知识难以获得足够的尊重;有的地区行政掌握力较弱,国

家性知识无法在应对灾害时起到作用,地方性知识又无法完全适应高速发展的生产力。造成这一现象的原因,既与民族间的文化冲突有关,也与灾前预防管理工作不到位有关。由于灾前预防管理工作不到位,国家性知识难以在平安时期进入社区,当灾害发生时,救灾任务非常紧急,救灾人员也没有能力在短时间内化解国家性知识与地方性知识的冲突。两者之间缺乏缓冲区,是导致这一问题的关键。

回族非常重视文化融合及交流,早年间,以“马帮”的形式走南闯北,在祖国各地进行贸易往来。回族使用汉语交流,这在少数民族各类项目推广中也占有一定优势。在灾前预防管理工作中,这些优势都将形成助力,使灾前预防管理工作能够在短时间内迅速融入当地文化之中,调和国家性知识与地方性知识之间的冲突、张力,为构建防灾减灾全国性方案提供指导意见。

三、回族聚居社区作为灾前预防管理试点区域的可行途径

在社区层面,少数民族社区由于经济发展不足,总是被冠以落后的形象。许多NGO认为由于经济水平相对落后,生计和环境的脆弱性比较明显,民族地区社区应对灾害的能力相当有限。这种看法是片面且不客观的。一方面,少数民族居住区域大多险峻,拥有丰富的灾难应对经验,这些经验经过历史考验,极具推广价值,是先人的智慧结晶,应当予以重视。另一方面,由于文化与场地等客观因素限制,在许多社区推行灾前预防管理工作都遇到了阻力。而推广不力不仅仅消耗财力与物力,更重要的是实践中无法获得实践经验及数据资料,使得许多防灾减灾工作难以跟进。如防灾减灾规划编制、灾害保险制度、应急社会动员、灾后损失调查、灾前损害预估等急需经验与数据的工作进展缓慢。因此,应当适时转变工作观念,看到少数民族社区的条件优势与文化优势,从少数民族社区入手,开展防灾减灾工作,特别是灾前预防管理工作,将国家性知识传入社区,将地方性知识带出社区,以文化为载体,以经验为内容,使之融合,形成适合我国自身实际的防灾减灾模式。

将回族聚居社区作为试点区域推广灾前预防管理工作,是发挥少数民族文化优势的成果,少数民族聚居社区文化特点鲜明,宗教氛围浓厚,开展防灾减灾工作,需注意以下几点:

第一,加快民族地区灾前预防立法工作。灾前

立法的主要内容在于提出预案制度、灾害预警和备灾措施,在此基础上,建立中央各部门制订业务防灾基本计划,各级地方政府制定区域性防灾基本计划的基本格局。^[5]民族地区有许多区域为自治区域,可以率先制定适合本地的区域性立法,自主开展本地少数民族灾前预防的实际工作。在工作中通过大数据等方式将经验反馈到中央,推广到全国。

第二,设立民族地区灾前预防专项资金。如果不处理好经济发展与环境保护的关系,那么,自然灾害的防减工作只是一项治标不治本的工作。^[6]灾前预防工作具有特殊性,但在资金投入上往往不被重视。少数民族地区经济发展相对落后,抗风险能力较弱,一旦遭遇灾害,破坏力远大于发达地区,灾后也需要更多的时间和资金恢复生产生活。所以,民族地区的灾前预防更应该得到重视。设立民族地区灾前预防专项资金,是开展灾前预防工作的前提,也是一项必要的工作。

第三,与当地政府合作,由当地地方政府居中协调。防震减灾试点工作涉及村寨、民族、宗教等方面,组织者作为非人类学研究者,很难对其中的许多问题进行识别。因此,在活动开展过程中,应该与当地政府合作,由当地政府居中协调。在场地使用方面,若需要使用清真寺作为灾前预防管理工作的活动场地,应与当地宗教局联合开展,尽量使该项活动与宗教活动区别开来。

第四,尊重当地民族文化。在灾前预防管理工作中,应请教专业的人类学家或民族学家,向他们征求有关活动项目的划分与细节的建议。回族居民信仰伊斯兰教,这一文化特点既方便了防震减灾工作的开展,也会带来民族文化与其他文化的冲突。应尽量考虑民族禁忌,例如,回族居民不食猪肉,在赈灾物资储备中就应完全避免猪肉及猪肉制品,还应组织者与参与者进行培训,使之多了解当地民族文化,尊重当地民族文化。

第五,尊重居民建议。居民关心防灾减灾措施,熟悉当地生产力与区域情况,在灾前预防管理工作中,他们必然会提出许多宝贵的意见。灾前预防管理工作的组织者应认真倾听这些具体意见,在收集意见后,与当地居民充分交换意见,认真倾听和尊重他们提出的疑问与建议,在双方平等的前提下,协商

制订符合当地情况的实用方案,力争在尽量不影响当地已有的生产生活状态的前提下,完成防灾减灾的既定目标。

四、结论与展望

回族聚居社区具有独特的文化特点及先天条件优势,适合作为少数民族社区开展防灾减灾工作的试点区域。回族聚居社区通常回汉杂居,并伴有少量其他少数民族居民,能在回族聚居社区影响汉族居民,同时,回族居民流动性强,有利于将防灾减灾实践经验推广到其他少数民族。因此,在回族聚居社区开展防灾减灾工作,不仅具有推广意义,对于人类学研究也具有实践与理论意义。鉴于条件优势与文化优势,回族聚居社区作为试点区域开展灾前预防管理具有可行性,而这一可行性的实践转化,将为实现防灾减灾工作全国总覆盖的最终目标奠定必要的实践基础。我国是一个多民族的社会主义国家,民族文化有其自身根基与特色。基于以人为本、预防为主、分级管理、属地责任等综合减灾理念,研究、认识民族地区防灾减灾工作,应在全面系统深入当地民族文化与自然灾害规律的基础上展开。只有这样,才能使防灾减灾工作在民族地区得以有效推进,进而提高民族地区防灾减灾工作的实践效率。在防灾减灾制度建设上,无论是国家层面的防灾减灾立法,还是地方层面的防灾减灾立法,尤其是民族地区的防灾减灾立法,都应注意吸取有利于防灾减灾的民族传统文化基因。

参考文献:

- [1] 闵焦.加强少数民族和民族地区防震减灾科普工作[N].中国民族报,2016-01-19(01).
- [2] 叶宏,王健,张建.“社区灾害管理”的本土化策略——以西部民族地区为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2012(6).
- [3] 方印.中国防灾减灾基本立法问题研究[M].北京:人民法院出版社,2016.
- [4] 王金元.政府与民间应对灾害方式的差异分析——以贵州东南部雷山县“5.27”特大洪灾为例[J].贵州民族研究,2016(9).
- [5] 崔永东.预防灾害法制的基本理论及相关立法问题研究[J].法治研究,2013(9).
- [6] 方印.灾害法学基本问题思考[J].法治研究,2014(1).

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com