灾害移民的未来动向：从“因灾移民”到“因险移民”

●周洪建

2009年亚太地区灾害不断

2011年9月14-17日，“亚太气候移民的政策响应”地区会议在菲律宾首都马尼拉亚洲发展银行总部召开。会议围绕气候变化背景下亚太地区气候（灾害）移民的政策响应现状、存在问题和下一步计划进行了专题讨论。旨在呼吁政府、国际组织等各方关注气候（灾害）移民，提升将移民纳入适应气候变化策略的意识，降低区域脆弱性与面临的灾害风险。

会议由来自中国、孟加拉、菲律宾、泰国、尼泊尔、新加坡、印度、马尔代夫、基里巴斯、澳大利亚、美国11个国家，亚洲发展银行、亚洲备灾中心、国际红十字会、联合国国际减灾战略、国际移民组织、国际劳工组织、亚洲气候与发展知识网络部7个国际及地区组织，德国波茨坦气候影响研究所、瑞典斯德哥尔摩环境研究所、瑞典乌普萨拉大学、英国牛津大学、英国环境与发展国际研究所、比利时布鲁塞尔自由大学6个研究机构的60余位政府官员、专家学者、项目官员等参加。

现状背景

亚太地区是受全球气候变化影响最为严重的地区之一，且不利影响已日益显现。据亚洲发展银行报告，2010年，仅洪涝、强风暴雨等灾害就迫使3000多万人（次）转移。马来西亚、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡均出现数百万人因恶劣气候离乡背井。在这些受灾群体中，部分人在灾后返回了家园，而另一部分人却因完全失去家园或想寻求更安全的居所而成为气候（灾害）移民。据Maplecropt风险分析公司评估，未来30年，全球有16个国家及地区处于气候变化不利影响的极高风险区，其中亚太地区就占了10个。因气候变化引发的灾害，亚太地区未来将面临大规模“气候（灾害）移民”的严峻挑战，并且有证据表明“气候（灾害）移民”过程还会加速。

应对策略

一、将气候（灾害）移民列入区域发展议程。近年来，气候（灾害）移民政策的焦点是人道主义援助和法律保护，显然这不足以反映气候（灾害）移民的初衷，相比太过有限。建议将其列入区域发展议程统筹考虑。一个优先解决的关键问题就是增强社区的恢复能力（Resilience），将气候（灾害）移民策略作为社区居民的知情选择而并非绝望行为，也就是从被动性转移到主动适应性转移。此成果的取得需要政府付出极大的努力，包括：提高社会保障能力（如，促进就业、推进社会安全建设），降低经济、环境与其他风险；提高易灾地区灾害风险管理水平，尤其是关注那些生活在贫困线以下、高暴露度的脆弱群体；城市发展要统筹考虑未来可能的移民数量（主要是移入居民），结合城市承载能力，制定科学合理的发展规划。

二、区域适应能力提升与移民策略。环境移民通常被认为是应对气候变化失败的结果，因为移民人口常被认为是应对恶劣环境时因可掌握的资源有限而成为牺牲品。近年来，移民政策日益被多数移民看作一种有效的适应策略，因为他们大部分都是从环境恶劣的农村转移到了条件相对较好

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2011年"3·11"日本地震后，救援人员在冒雪工作

的城镇地区，谋生变得相对简单了。当然，移民分为移出和移入，而移出地大部分为脆弱度高的贫困地区，而移入地则多为经济发展水平相对较高的地区。移民策略的实施，原则上可提升移出地和移入地的适应能力。由于部分民众，尤其是脆弱度较高的弱势群体的移出，移出地整体的暴露程度和脆弱性均降低了，应对同等强度的致灾因子打击时，风险自然降低了；而移入地，由于新来人口的加入，原有的劳动力数量和结构均可能得以优化，在一定程度上增强了区域经济动力。当然，整个过程中政府的主导作用是不可忽视的。

三、完善气候（灾害）移民数据库。当前，对于气候（灾害）移民特征的研究还相对较少，很多方面甚至处于空白状态。制定科学的政策需要一系列成熟的知识积累，包括移民与环境的关系、移民动态特征等，而这些知识的获得与积累需要大量的资料与数据支持，这正是当前缺少的。完善的资料收集方法、模型与模拟技术是分析气候变化与移民问题的基础数据。这些问题主要包括：缓发性/突发性灾害对移民的影响机制、区域不同群体的移民趋势的判定、气候变化对移民行为的影响、移民措施对于移出地和移入地的可能影响等等。

四、气候（灾害）移民的国际合作。部分案例已证实，移民政策/策略在应对气候变化中起到了实质性积极作用，而这需要以高效的移民政策管理作为支撑，因此建立并提升移民管理能力是有效应对气候变化的一个基础环节。推动区域合作十分关键，而对话与协商可以提高气候（灾害）移民的知识分享、风险分担与安全建设，成为区域合作的核心议程。当前，针对气候（灾害）移民国际/地区合作，尚未有具备法律效力和实践效果的框架出现。

未来动向

一、多角度统筹制定气候（灾害）移民政策。基于当前气候（灾害）移民政策响应最新进展，结合自身对气候变化与自然灾害风险的认识，气候（灾害）移民政策的制定要从多角度统筹考虑：多灾种，缓发性与突发性灾害过程所造成的损失形式和程度差异悬殊，气候（灾害）移民政策要兼顾灾害特征，针对缓发性灾害要优先考虑长远移民、生计改善与发展，而针对突发性灾害除了考虑以上因素外，还要考虑短期转移安置的及时性；多举措，气候（灾害）移民要综合运用财政、税费、金融、土地、援助、扶贫等多种手段，多措并举；多方法，要通盘考虑气候（灾害）移民的重要性与实施的无悔性，采取政府主导制定规划，"自上而下"逐级实施与"自下而上"的基层灾害风险与移民意愿调查和逐级汇总上报相结合；多尺度，统筹考虑不同空间与时间尺度，满足当地、地区和国家灾害移民与适应能力提升的要求，同时结合当地与地区经济发展状况，建立短期与长期相结合的移民战略；多部门，气候灾害移民是一项复杂的系统工程，涉及方方面面，需要建立流畅的跨部门合作机制，同时需要企业、社区、个人积极参与其中，形成合力。

二、从"因灾移民"到"因险移民"。与国际上的气候（灾害）移民相比，我国灾害移民由来已久，涉及面广人多。为更好的提升我国综合风险防范能力，可结合灾害风险研究领域最新研究成果——《中国自然灾害风险地图集》，统筹考虑地区适应能力，尤其是应对自然灾害的，分步骤（分地区）研究探讨气候变化驱动下，高风险地区出现的重特大自然灾害可能性及其影响程度；结合我国《全国主体功能区规划》，探讨积极的灾害移民方案，变"因灾移民"为"因险移民"；与国际组织或者知名研究机构合作，积极开展我国灾害领域"因险移民"科学问题的研究。

（作者单位：民政部国家减灾中心）

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net