

环境移民：概念辨析、理论基础及政策含义

郑艳

(中国社会科学院城市发展与环境研究所/可持续发展研究中心,北京 100005)

摘要 在全球环境和气候变化的大背景下,环境移民问题成为国内外新的研究热点。然而,对于环境移民及其相关概念的认识还存在较大差异。本文对国内外开展的环境与移民相关研究进行了概念梳理和分析,认为环境移民是指人类生存的自然环境和人居环境受到突发或渐进式的不利影响而产生的各种人口迁移行为。环境移民概念涵盖了气候移民、生态移民等相关概念,气候移民是指由于短期或长期气候变化的影响而引发的人口迁移,生态移民是指以生态保护为首要目的的人口迁移行为。在我国,对于环境移民的研究主要集中在西部地区,特点是生态移民政策与实践往往承担了生态保护、发展、减贫等多种目标。本文指出环境移民本质上是在全球环境和气候变化大背景下,典型的人类-生态复合系统引发的人口-资源-环境可持续发展问题。针对环境移民问题的复杂性,有必要构建一个综合的生态环境容量与人口迁移的理论分析框架。相关理论基础包括:资源稀缺理论、生态环境承载力理论、可持续发展理论和人口迁移理论等。在气候变化背景下,对于国内的环境移民政策与实践提出了几点建议,包括:根据气候承载力和社会经济发展情景进行人口规划和布局,将移民规划纳入适应气候变化战略和可持续发展目标,加强环境移民群体的决策参与,关注环境移民决策中的公平和效率问题,推动国内外环境移民的经验交流与国际合作等。

关键词 环境移民;气候移民;生态移民;可持续发展;气候变化

中图分类号 C92:F205 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2013)04-0096-08 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2013.04.017

20世纪80年代以来,对人口、资源与环境可持续发展问题的深入研究,使得环境因素导致的人口迁移问题日益受到关注,与此相关的概念有:环境移民、生态移民和气候移民。目前这些概念在国内外的学术研究和实践应用中尚不一致,鉴于统一的概念界定有助于学界明确研究问题、帮助决策者制定政策和指导实践,本文拟从厘清这几个密切关联的概念着手,分析概念的内涵及其驱动因素,阐明概念的理论基础,并在全球环境和气候变化的大背景下探讨我国应对环境移民问题的政策建议。

1 国内外环境移民研究及评述

国际上对于环境因素与人口迁移的关系有不同的理解和认识,从环境因素只是影响移民的一个因素之一,到环境因素能够直接引发移民,对环境移民概念存在最小化、最大化的两极理解^[1-2];我国学界对“环境移民”的概念界定及实践应用,与西方学者所讨论的概念在内涵上并非完全一致^[3],有必要进行概念辨析和政策含义分析。

1.1 概念溯源及研究热点

二战后发展中国家因为人口快速增长、资源开发、环

境日益恶化导致了大量的人口迁移,一些地区甚至出现了由此引发的社会、政治和军事冲突。这一现象最初被称为“环境难民”,最早由世界观察研究所的莱斯特·布朗于1970年代提出,联合国环境署等国际机构在其研究报告中采用了这一概念,从而引起了广泛的国际关注^[2]。由于环境难民的概念无法在国际法和实践操作层面获得支持,为了统一认识、推动国际行动,国际移民组织在2007年对“环境移民”概念进行了界定,指出“环境移民是指由于不可抗拒的突发性或渐进性的环境因素,使得其生活或生存条件受到不利影响,从而被迫或自愿离开居住地的个体或群体。这种迁移行为或是暂时性的,或是永久的,迁移目的地或是国内或是境外”^[2]。

与环境移民相关的概念,除了环境难民^[4],还有气候变化诱发的移民、气候移民、气候难民,生态移民等不同称谓^[5-8]。由于研究的目的和视角有所不同,很难明确划分这些概念之间的界限,一般而言,“难民”概念体现了移民的非自愿性和需要提供人道救助的特点,生态环境或气候因素诱发的自愿或非自愿移民则包括了灾害、环境事故、

收稿日期:2012-11-20

作者简介:郑艳,博士,助理研究员,主要研究方向为环境经济学,适应气候变化与可持续发展。

基金项目:中-英-瑞士“中国适应气候变化项目(ACCC)”;IRDR-CHINA青年科学家研究项目联合资助。

生态破坏、环境恶化、修建水库大坝等导致的土地征用等人口迁移。一些研究采取实证分析验证了环境退化、自然灾害、气候变化等因素与人口迁移行为之间的显著相关性^[9-10],表明了环境移民、气候移民和生态移民等概念之间的内在关联。此外,鉴于国内外已有不少研究对环境移民和环境难民概念进行了辨析^[11],本文对于移民和难民这两个概念不做特别区分。

生态移民、气候移民等相关概念与环境移民有着千丝万缕的联系。从人口迁移的内在驱动机制进行界定,生态移民被认为是一种环境诱发的移民,是受到环境和其他驱动因素的综合影响而导致的人口迁移^[7],或者是由于自然灾害的侵袭而被迫迁移安置的人口^[8]。随着气候变化这一全球环境问题的日益升温,气候变化引发的人口迁移问题已经成为环境移民研究的一个热点。研究表明,气候变化加剧了环境问题,会引发更多和更大范围的人口迁移和冲突,形成“气候移民”或“气候难民”^[12-13]。国际移民组织(IOM)发布的《2010 国际移民报告》^[14]探讨了气候变化对人口迁移方式的影响,指出到 2050 年全球需要永久性迁移和安置的“气候难民”可能高达 2-10 亿人。亚洲开发银行的一份最新报告指出,2010-2011 年,亚太地区有 4 200 万人口因为气候灾害被转移安置^[15]。

1.2 国内环境移民研究进展

1980 年代以来,受到西部地区人口贫困与资源环境问题的困扰,环境移民成为一个积极有效的政策先择^[16]。徐江等^[17]最早将环境移民概念引入国内研究,认为环境移民是由于人们赖以生存的自然环境恶化而引起的人口迁移,分为自然灾害导致的环境灾害移民、生态环境退化导致的生态移民、环境污染导致的移民等不同类型。郭剑平和施国庆^[11]认为产生环境移民的原因是自然环境破坏或者恶化导致人类丧失继续居住、生活或从事相关的经济活动的条件,包括环境保护和治理、环境污染、环境破坏等原因引发的企业、社区和人员的搬迁行为。由于研究背景和视角的不同,国内对环境移民的相关研究大多表现为以生态移民、工程移民、生计移民、灾害移民等命名的地区案例和应用性研究,缺乏对相关概念的清晰梳理和理论层面的深入探讨。

由于受到生态移民政策和实践的推动,国内对生态移民的关注远高于环境移民。从众多国内案例来看,生态移民研究广泛涉及生态保护、防洪减灾、扶贫、水利水电工程开发等不同目的和移民类型^[18]。实际上,生态移民被学界和决策者普遍认为是缓解中国西部地区人口与土地承载力矛盾、解决生态环境保护和农牧民脱贫致富之间矛盾的一种成本较小而收益较大的方式^[19]。为了解决环境和贫困问题所产生的生态移民实践,是一种“危机-应对”式的自

上而下的政府动员型环境政策,作为生态治理方式的生态移民常常被纳入地方政府主导的经济发展过程^[20]。

近几年,国内对于气候变化和移民问题有了一些初步研究。余庆年和施国庆^[21]认为自然灾害、渐进性环境变化导致的环境移民与气候变化更为关联。潘家华和郑艳等^[22]认为气候移民是由于气候变化及气候政策导致的人口迁移行为,其中包括西部气候贫困地区的移民,以及修建水库大坝、植树造林等适应工程导致的人口迁移。余庆年等^[23]以中国西南地区干旱灾害为例,分析了极端气候事件对农村人口流动造成的影响。

2 环境移民概念辨析

根据文献计量学方法,利用中国知网数据库进行文献统计,共搜索到 1988-2012 年以“环境移民”为题的文献 52 篇,以“生态移民”为题的共有 1 225 篇文献。可见,相比“环境移民”,生态移民的概念和政策实践在我国比较受到认同。在实践中,我国一些地区的生态移民工程往往承担了多重目标,如生态恢复、扶贫、发展经济等,一方面使得生态移民的概念复杂化^[24],另一方面,引发生态移民问题的种种复杂的深层因素却受到忽视^[20]。对此,一些研究者指出应该明确区分环境移民、生态移民、灾害移民和工程移民等不同的移民类型^[11]。

实际上,气候和环境因素只是导致人口迁移的驱动力之一,在全球不同地区的不同案例中,引发人口迁移的原因千差万别,有些情况下,经济收入、社会文化、政策等因素往往对人口迁移决策起到更加决定性的作用^[25]。与收入驱动的经济移民相比,对环境相关移民的界定体现出气候、地理和生态环境因素对人口迁移的更大影响或内在驱动特点。Lonergan^[1]分析了人口迁移的 5 种环境驱动因素:自然灾害;渐进或缓慢发生的环境变化,如土地退化、荒漠化、气候变化等;工业事故;发展项目,如修建水库或快速的城市化;冲突或战争导致的环境变化。在全球环境和气候变化的大背景下,对环境移民进行统一的定义有两个积极作用,一是有助于指导决策,帮助各国政府和国际机构应对环境和气候变化引起的人口迁移问题;二是有助于针对不同原因导致的环境移民建立统计体系^[2]。

本文以国际移民组织的环境移民概念为基础,将其进行了扩展,认为气候移民、生态移民都属于环境移民的子类型。下图是对环境移民、气候移民和生态移民三者关系的概念阐释。某些环境移民既可以视为生态移民,也可以视为气候移民,这一类型的环境移民在我国大多分布在西部地区。根据文献统计,80% 以上的生态移民文献涉及西部地区,这些地区既是生态敏感和气候脆弱地区,同时也是生态贫困和气候贫困高发地区^[26-27]。

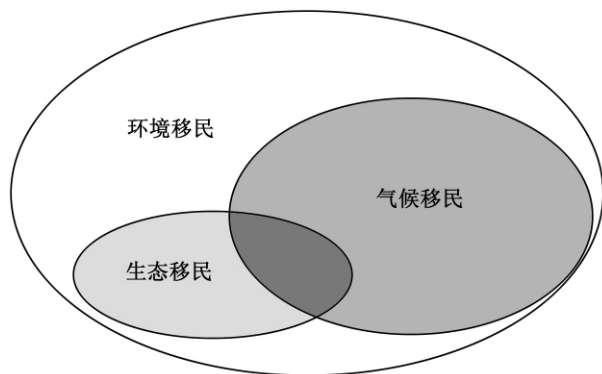


图1 环境移民、生态移民与气候移民的关系
Fig. 1 Environmental migrants, eco-migrants and climate migrants

环境移民:一般而言,环境可分为自然界原生的物质环境(如大气、水、土壤、岩石、生物圈、海洋等自然生态环境)和人类活动塑造的物质环境(如人居环境、物质基础设施等)。Warner^[28]指出国际移民组织的环境移民概念存在一些不足,例如对于不同环境因素引发的移民类型描述不够,相关政策和机制对于环境移民的影响较少涉及等等。从广义的角度,我们将“环境移民”界定为:人类生存的自然环境和人居环境受到突发或渐进式的不利影响而产生的各种人口迁移行为,包括自愿的、非自愿的,事后被迫的、预先计划的,暂时的、永久性的,个体和家庭自发的、政府主导的移民类型等等。我们认为,以环境因素作为移民的驱动力,则环境移民既可以是受到某种环境胁迫因子驱使下的被动的、事后的人口迁移,也可以是一种面对潜在的环境风险而预先采取的、有计划的、主动的适应性迁移行为。因此,环境移民可分为以下几种主要类型:自然灾害驱动型的环境移民,环境灾难驱动型的环境移民,生态环境工程引发的环境移民,生计驱动型环境移民,气候防护型环境移民,生态保护型环境移民等。

气候移民:国外对气候移民的关注与“环境移民”研究一脉相承。然而,由于缺乏足够的经验研究来揭示环境/气候变化与人口迁移之间的复杂关联,迄今为止,对“气候移民”相关概念的界定还未形成统一的认识^[29-30]。气候移民是指受到短期或长期的气候变化影响而导致的各种人口迁移。根据气候风险及其迁移方式,本文将气候移民分为几种典型类型:海平面上升导致沿海人口稠密的低洼居住区被淹没、侵蚀,需要进行长期规划,永久迁移到新的宜居地区,属于“气候防护型移民”;由于台风、暴雨、洪涝、泥石流等极端气候灾害或突发疫病(例如SARS)的侵袭导致人们被迫逃离和避难,这种短期突发事件导致的“气候灾害型移民”一般是暂时的、作为应急管理措施进

行暂时疏散和撤离,突发事件过去之后,人们大多还会返回原住所;由于应对气候变化采取的减缓或适应政策,如修建水电站、风电场、水库、防洪堤、防风林、能源林等工程,需要迁移当地居民,这种“气候工程性移民”大多是永久性的。此外,中外历史上,由于人口增加、过度开垦土地和水资源,加之长期和持续的干旱,导致的“气候贫困型移民”也非常典型和普遍。

生态移民:国内对于生态移民概念的界定过于宽泛,如一些研究将环境移民等同于生态移民,一些研究将环境胁迫导致的移民与出于生态环境保护目的的人口迁移都统称为生态移民,一些研究者认为生态移民超越了单纯的生存型移民,兼顾保护和发展,是多目标移民,一些研究者认为生态移民是将超过生态承载力的人口迁出生态脆弱地区的一种生态恢复的手段等等^[31-33]。本文认为,生态移民本质上是指以生态保护为首要目的,以提高生态系统服务功能和价值为宗旨的人口迁移行为。由于我国的生态移民实践往往糅合了保护、发展、减贫等多种目标,在进行辨别时,有必要明确移民政策目标的优先次序,只有以生态保护作为首要任务的人口迁移行为才能视之为真正意义上的生态移民。此外,还可以区分主动的保护还是被动的保护。例如,主动保护型的生态移民是一种典型的生态移民类型,比如为了保护生物多样性建立自然保护区产生的移民安置。被动保护型的生态移民则与气候移民中的工程性移民、生计移民比较接近,例如,三江源地区的生态移民、宁夏南部山区的生态移民、退耕还林还草还湖等生态建设工程导致的人口迁移等。

3 环境移民问题的理论基础

实际上,环境移民是在全球环境和气候变化大背景下,典型的人类-生态复合系统引发的人口-资源-环境可持续发展问题,需要以多学科的视角、系统性的思维方式和适应性管理的理念进行应对。然而,在环境移民的理论基础方面,还缺乏系统深入的探究,这使得环境移民研究缺乏统一的理论分析框架和评估方法,例如不同研究文献中对环境移民或气候难民数量和规模的估算就存在很大的差别^[25,34]。此外,环境和气候因素究竟在人口迁移中起到多大程度的作用,人口迁移与政策介入和适应气候变化的关系等等,也是有待深入探讨的话题。

针对环境移民问题的复杂性,有必要构建一个综合的生态环境容量与人口迁移的理论分析体系。Black et al^[25]针对环境和气候变化与人口迁移的复杂相关性,提出了以经济、政治、社会、人口和环境5大驱动力为视角的分析框架,建议以此作为分析气候变化导致的移民及制定相关政策的依据。本文探讨的环境移民概念背后有一个共同的

驱动因素或者限制条件,即:生态环境承载力,其共同的理论基础在于:人口的增长必须与环境和自然资源的承载力相协调。以此作为核心理论,与环境移民等概念密切相关的理论背景涉及经济学、人口统计学、生态学、社会学、政治学、气候和地理科学等广泛领域,上可追溯到古典经济学中的资源稀缺理论,近及可持续发展理论等。

3.1 资源稀缺理论

经济学对于资源稀缺有两种不同的看法,一是以马尔萨斯为代表的“资源绝对稀缺理论”,一是以李嘉图为代表的“资源相对稀缺论”。马尔萨斯在1798年出版的《人口原理》一书中论述关于人口生产与资源供给之间的关系,指出由于人口增长的速度是呈指数型的,而自然资源的增长则呈现非指数的平稳增长,动态来看,人口的无限增长态势将最终导致人口数量超过自然资源所能承受的水平,因此人口的生产必须服从于自然资源的生产。李嘉图则认为所有自然资源都取之不尽用之不竭,否认自然资源经济利用的绝对极限,认为资源稀缺性只体现在不同等级自然资源数量的相对稀缺,这种相对稀缺并不构成对经济发展不可逾越的制约。在资源稀缺理论和环境外部性理论的基础上,环境经济学家提出了“公地悲剧”理论,围绕这一理论,有不少环境治理的理论和政策,其中包括对人口和产业布局进行科学合理的规划。梅丹芬^[24]指出,由于环境这种稀缺资源的非排他性和非竞争性,使得“公地悲剧”不可避免的发生,因此生态移民是当前避免这种“悲剧性选择”的一种制度安排。

3.2 生态环境承载力理论

承载力最初是生态学的概念,是指在某种自然环境条件下,某种生物个体可存活的最大数量的潜力。生态承载力是指特定地区自然资源能够负担人类系统从事生存和发展活动的的能力。环境承载力是指某一区域的环境对人口增长和经济发展的承载能力,环境容量是指狭义的环境承载力,即某区域环境系统(包括水、空气、土壤、生物等)所允许容纳人类活动影响(如污染物)的最大负荷量^[35]。生态承载力和环境容量可以简称为生态环境承载力,即:在可持续发展目标下,区域资源和环境条件对社会经济发展规模的最大支撑能力。从整个地球系统来考虑生态环境的人口承载力,就是全球人口承载力和发展阈值的问题。美国学者鲍尔丁提出“宇宙飞船经济”理论,将地球比喻为茫茫太空中一艘小小的宇宙飞船,人口和经济的无序增长迟早会使船内有限的资源耗尽^[36]。徐江等^[17]认为本质上环境移民是环境承载力不足导致的人口时空分布结构的调整及环境资源的再分配。对承载力的研究有生态足迹、初级生产力、综合模糊评价法、多目标规划等测算方法,一些研究者以此来测算地区承载人口及生态移民数

量^[37-38]。由于对承载力的研究是基于特定地区气候地理特征做出的(如气温、降水、风速等),有必要在气候变化的背景下提出气候承载力的概念,以反映变化的气候对地区生态承载力、环境容量、人口和社会经济发展阈值等方面的制约作用^[39]。

3.3 可持续发展理论

1987年,联合国第42届环境与发展大会通过了《我们共同的未来》的报告,提出“可持续发展是在满足当代人需要的同时,不损害人类后代满足其自身需要的能力”,为了丰富和发展这一理念,经济学家对可持续发展范式进行了探索,试图回答一个理想的经济系统如何能够同时实现生态完整性、公平分配、资源配置效率最优三个目标。其中,关于“弱可持续性”与“强可持续性”的理论研究涉及到自然资本与非自然资本之间的替代性问题。对可持续性的不同假设反映了对于人类发展前景和生态系统保护的不同态度和立场。1996年美国学者赫利曼·E·戴利在其著作《超越增长:可持续发展的经济学》中提出了稳态经济的理论构想,认为人类经济是生态系统的组成部分,只有没有增长的发展才能实现有限资源下的可持续发展^[40]。这一概念最早可追溯到约翰·穆勒的“静态经济”思想。穆勒反对无止境开发自然资源,认为“有限的土地和有限的土地生产力构成真实的生产极限”,主张将自然环境、人口和财富保持在一个相对稳定的远低于自然资源极限的水平。目前,国际社会为了减缓全球变暖效应,对于全球碳排放空间阈值及其分配问题进行了很多讨论和测算^[41],本质上也是探讨全球发展的环境阈值问题。

3.4 人口迁移理论

传统的移民研究中比较成熟的理论体系包括:移民系统理论、劳动力市场分割理论、世界体系理论、社会资本理论和累积因果理论等^[42-43]。对于环境与人口迁移问题有两种主流分析视角,一是新古典经济学的视角,将人口迁移视为经济发展的一个自然过程,人口流动受到推力(如收入差距)和拉力(如环境退化和贫困)两种主要因素的作用;二是历史结构主义的视角,将人口迁移视为各种权力、资源和机会的不均衡或不公平配置导致的结果^[1]。移民的推力与拉力理论指的是影响迁移决策的主要因素取决于推力和拉力两种力量的共同作用。以环境移民为例,气候与环境变化导致的生态恶化、灾害频发等事件,成为人口迁移的推动力;地区和国家之间在发展水平、基础设施和风险治理水平方面的差异,是人们做出迁移决策的拉动因素;那些拥有更好的就业机会、居住环境,及风险保障的地区,将成为人们选择迁移的目标区域。许多环境移民文献基于人口迁移的推拉理论展开了更加深入的实证分析,例如,Zhu & Zhang^[33]以此为基础测算了人口迁移的阈

值和曲线, Lilleor & Broeck^[44] 分析了收入差异和气候变率两种驱动因素对于欠发达国家人口迁移的不同影响效应。此外, 人力资本理论、社会资本理论、社会同化理论等也是在环境移民相关研究中被广泛应用的理论分析工具。国内环境移民的政策和实践中常常将移民视为推动迁入地区经济发展的一个有利因素^[16, 49], 例如移民迁入地可以借助移民人口带来的知识、经验和劳动力等人力资本, 得到发展的资源和机会^[45]。

针对全球气候变化的影响, 近几年国内外对于气候变化和人口迁移的研究成为一个新的热点, 一些研究从适应气候变化的理论、政策和机制层面探讨了人口移民问题, 例如气候脆弱性、适应与迁移的关系, 环境变化与移民对传统治理方式的挑战, 人口变动及其分布对人口迁移的影响等等^[29]。

4 气候变化背景下对环境移民政策的思考和建议

对于如何看待环境和气候变化导致的移民问题, 有两种不同的观点, 传统的观点认为: 迁移是当地居民没办法适应环境恶化和气候变化的一种失败表现, 例如对环境难民的界定和政策立场就反映了这种观点, 近些年较为普遍的看法是将人口迁移看成是一种适应环境与气候变化的举措^[2], 例如中国西部地区以政府为主导的生态移民实践实际上就是一种主动的、有计划的适应行动^[39]。对于气候变化导致的移民问题, 国际社会已经开始从关注走向行动。在2011年亚太气候移民政策响应大会上, 着重探讨了如何将气候移民问题列入地区发展议程、将提升区域适应能力作为移民策略、建立气候变化与移民决策的知识库、推动气候移民的国际合作等核心议题^[46]。针对全球环境和气候变化的大背景, 本文对于建立和完善我国环境移民政策提出以下几点思考和建议。

4.1 根据气候承载力和社会经济发展情景进行人口规划和布局

移民规划设计中最重要的三个要素是: 人口、土地和水资源。对于是否需要移民、往哪里移、如何移的问题, 需要将“生态环境的人口承载力”作为衡量标准。承载力包括刚性因素和软性制约因素。刚性因素包括气象条件、气候灾害、水资源的时间和空间分布、生物产出量、土地承载力等等, 软性制约因素包括教育、基础设施建设、社会保障等制度因素。传统的生态环境承载力研究假定气候条件是一个外生因素, 在气候变化背景下, 则需要考虑气候变化导致的“气候承载力”问题。通过预估不同气候变化情景下的气温、降水、极端气候事件的发生概率、频次和强度, 可以评估未来气候变化对水资源、农业生产及人口承载力

的影响。根据气候承载力合理制定移民规划, 有助于避免因适应不良导致的迁入地生态环境破坏、移民返贫及再度移民等现实问题。

4.2 将环境移民规划纳入国家和地方的适应战略

移民规划是一个需要方方面面协同考虑的系统工程, 要有前瞻性和战略考虑。科学合理的移民规划既有利于地区长远发展和社会稳定, 也有助于地区利用移民资源推动城市化、工业化, 实现区域可持续发展。在政策的制定和实施方面, 一是必须具有前瞻性, 二是要有战略考虑, 在更宏观的大背景下进行移民总体规划, 需要充分考虑气候变化、国家和地方中长期发展规划等发展目标。事实上, 增强适应能力的行动也能促进可持续发展, 将适应纳入发展政策和项目, 有助于地方在发展经济的同时, 逐步改善气候防护基础设施投入和适应治理能力, 包括: 社会保障、医疗保险、教育和扶贫投入, 贫困及高风险地区的基础设施建设和风险预警水平等。例如, 在节能减排和西部大开发的总体目标下, 对于我国西部需要解决大量移民和城市化人口的省份, 考虑到发展与就业压力, 建议在能源、财政税收、投资、贷款等方面给与特殊的优惠政策, 以便这些地区能够通过发展筹集到更多的资金, 在发展中解决农村人口的城市化问题和移民就业问题。

4.3 完善环境移民群体的决策参与机制

移民是一种家庭风险投资决策, 政府主导的移民减小了这种风险的不确定性, 这是有利的一面, 不利的一面是由于被动参与和缺少足够的选择。由于地方情况千差万别, 无法设计一刀切的目标, 需要在移民决策过程中充分征求各方意见和建议, 加强不同利益相关方的决策参与, 例: ①在移民前减少移民决策中的信息不对称, 尊重移民对象的知情权和参与权, 减小移民消极等靠要的思想, 转向积极争取自我发展机会; ②决策制定过程中, 充分了解不同类型移民群体的迁移意愿、优劣势、迁移能力, 灵活设计不同的迁移方案, 变被动为主动, 以便减小决策失误, 尽量减小因为移民可能出现的各种新问题、新矛盾, 减小政府的社会负担和发展压力; ③在移民之后, 及时了解移民适应过渡期出现的困难和需求, 加强互动和沟通, 否则对移民政策的预期与实际情况差距过大, 将影响移民心理安定和满意程度。

4.4 关注环境移民决策中的公平和效率问题

与其他社会经济决策一样, 如何界定、发挥政府与市场的不同作用, 是平衡效率与公平两大目标的重要前提。考虑到移民资金和可利用资源(如土地、水资源、户口等)的稀缺性, 政府在移民决策中应当从以下两个方面分配有限的资源, 以便最大限度地实现效率和公平。一方面, 基于补偿原则, 对于因为迁移导致的基本生计损失进行补偿, 为移民

群体创造良好、宽松的创业环境和发展机会等;另一方面,基于保障原则和弱势群体优先原则,对于脆弱地区、脆弱群体实施有差别的特殊政策,例如利用民政部门的补助和救济、教育专项补助、医疗保险资助、养老保障等社会保障政策,在资金和政策允许的范围内,尽可能为移民群体提供安全保障。此外,在政府的角色之外,应当充分利用市场机制进行制度创新,减轻政府的压力和负担,减小移民风险和成本,例如建立政府-企业-社区/个人协同应对的灾害移民合作机制就是一个很好的思路^[46]。

4.5 加强国内外环境移民经验的分享与国际交流

在国际层面,尤其是在气候变化谈判中,针对环境/气候移民问题,强调“共同而有区别的责任”,推动国际社会关注和建立相关机制,例如建立区域气候变化和移民的基础数据库和信息沟通机制^[46],推动气候移民领域的适应资金机制等等。此外,我国在环境移民领域有许多工作走在了国际前列,可以积极向国际社会进行宣传和推广。例如,宁夏作为最早实行政策移民的省份,拥有30多年的移民政策实施经验,政府主导下的移民政策对于宁夏实现减贫、经济发展、生态保护、适应气候变化和防灾减灾等多个目标起到了积极的效果,其中遇到的一些问题、困难和对策,也值得其他地区借鉴。非洲、南亚许多国家,以及中国其它拟开展环境移民的省份,都可以从我国现有的政策实践中获得宝贵的经验。

5 结 论

从环境移民的目的、驱动力和政策响应来看,生态移民、气候移民都是我国环境移民问题的主要表现形式。在环境和气候变化的大背景下进行迁移被认为是规避环境风险、实现长期可持续发展目标的适应手段之一。目前,国内一些环境污染地区、生态脆弱地区和灾害高发地区开始着手实施科学合理的人口布局和移民规划,作为推动城镇化发展的手段之一。因此,对环境移民的相关研究,将成为未来国内外人口、资源与环境研究的一个新的热点,尤其是气候和环境变化对于人口迁移、城市化、区域可持续发展的影响等相关研究领域,未来还有许多研究探索的空间,例如环境移民与生态环境的承载力研究,基于气候变化风险评估的环境移民规模预测,环境移民与国家地区的安全问题,适应气候变化战略与移民规划设计,环境移民的适应性及其决策治理机制等等。

(编辑: 李 琪)

参考文献(References)

[1] Lonergan S. The Role of Environmental Degradation in Population Displacement [J]. Environmental Change and Security Project Report, 1998, (4): 5-15.

[2] Laczo F, Aghazarm C. Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base [A]. Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence [C]. Geneva: IOM, International Organization for Migration, 2009: 7-40.

[3] 陈勇. 对西方环境移民研究中几个基本问题的认识[J]. 中国人口·资源与环境, 2009, (5): 70-75. [Chen Yong. Some Perspectives on Several Basic Issues in Studies of Environmental Migration [J]. China Population, Resources and Environment, 2009, (5): 70-75.]

[4] Myers N. Environmental Refugees [J]. Population and Environment, 1997, 19(2): 167-182.

[5] Reuveny R. Climate Change-induced Migration and Violent Conflict [J]. Political Geography, 2007, 26(6): 656-673.

[6] Brown O. Migration and Climate Change. IOM Migration Research Series No. 31 [R]. Geneva: International Organization for Migration, 2008.

[7] Wood W B. Ecomigration: Linkages Between Environmental Change and Migration [J]. Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions, 2001: 42: 61.

[8] Reuveny R. Ecomigration and Violent Conflict: Case Studies and Public Policy Implications [J]. Human Ecology, 2008, 36(1): 1-13.

[9] Raleigh C, Jordan L, Salehyan I. Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict [R]. Washington: 2008.

[10] Reuveny R, Moore W H. Does Environmental Degradation Influence Migration? Emigration to Developed Countries in the Late 1980s and 1990s [J]. Social Science Quarterly, 2009, 90(3): 461-479.

[11] 郭剑平, 施国庆. 环境难民还是环境移民: 国内外环境移民称谓和定义研究综述 [J]. 南京社会科学, 2010, (11): 93-98. [Guo Jianping, Shi Guoqing. Environmental Refugees or Environmental Migration: Research on the Title and Definitions of Environmental Migration Home and Abroad [J]. Nanjing Social Science. 2010, (11): 93-98.]

[12] Stern N. The Economics of Climate Change: the Stern Review [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

[13] IPCC. Impacts, Adaptation and Vulnerability [A]. IPCC Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change [C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

[14] Martin S. Climate Change and International Migration [A]. Background Paper, World Migration Report [C]. Geneva: International Organization for Migration, 2010.

[15] Asia Development Bank. Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific [A]. Mandaluyong City [C]. Philippines: Asian Development Bank, 2012.

[16] 阎全山, 娄彬彬. 西部地区环境移民研究 [J]. 中国人口科学, 1988, (2): 30-34. [Yan Quanshan, Lou Binbin. Environmental Study in Western Region [J]. Chinese Journal of Population Science, 1988, (2): 30-34.]

- [17]徐江,欧阳自远,程鸿德,等. 论环境移民[J]. 中国人口·资源与环境,1996,(1):12-16. [Xu Jiang, Ouyang Ziyuan, Cheng Hongde, et al. Environmental Migration [J]. China Population, Resources and Environment, 1996,(1):12-16.]
- [18]李东. 中国生态移民的研究:一个文献综述[J]. 西北人口,2009,(1):32-35. [Li Dong. A Literature Summarization of the Researching of the Chinese Ecosystem Emigrant [J]. Northwest Population, 2009,(1):32-35.]
- [19]孟琳琳,包智明. 生态移民研究综述[J]. 中央民族大学学报:社会科学版,2004,(6):48-52. [Meng Linlin, Bao Zhiming. Summarization of the Study of Migration for the Reason of Zoological Environment [J]. Journal of the Central University for Nationalities: Philosophy and Social Sciences Edition, 2004,(6):48-52.]
- [20]荀丽丽,包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践:关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学,2007,(5):114-128. [Xun Lili, Bao Zhiming. Environmental Policies Based on Government Mobilization and Their Local Implementation: A Sociological Analysis of Ecological Migration at S Banner in Inner Mongolia [J]. Social Sciences in China, 2007,(5):114-128.]
- [21]余庆年,施国庆. 环境、气候变化和人口迁移[J]. 中国人口·资源与环境,2010,(7):42-47. [Yu Qingnian, Shi Guoqing. Environmental, Climate Change, and Migration [J]. China Population, Resources and Environment, 2010,(7):42-47.]
- [22]潘家华,郑艳,薄旭. 拉响新警报:气候移民[J]. 世界知识,2011,(9):61-63. [Pan Jiahua, Zheng Yan, Bo Xu, A new Focus: Climate Migrants [J]. World Knowledge, 2011,(9):61-63.]
- [23]余庆年,施国庆,陈绍军. 气候变化移民:极端气候事件与适应:基于对2010年西南特大干旱农村人口迁移的调查[J]. 中国人口·资源与环境,2011,(8):29-34. [Yu Qingnian, Shi Guoqing, Chen Shaojun. Climate Change Migration: Extreme Climate Events and Adaptation Survey on Rural Migration in Southwest China in the 2010 Severe Drought [J]. China Population, Resources and Environment, 2011,(8):29-34.]
- [24]梅丹芬. 生态移民制度安排下的困境与出路[C]. 北京:2006年全国环境资源法学研讨会,2006. [Mei Danfen, Dilemma and Prospect on Ecological Migrants' Institutional Arrangement [C]. Beijing: National Environment and Resources Law Conference in 2006.]
- [25]Black R, Adger W N, Arnell N W, et al. The Effect of Environmental Change on Human Migration [J]. Global Environmental Change, 2011,(21S):3-11.
- [26]倪瑛. 贫困,生态脆弱以及生态移民:对西部地区的理论与实证分析[J]. 生态经济:学术版,2007,(2):407-411. [Ni Ying. Poverty, Eco-fragile Areas and Eco-migration: The Theoretical Analysis and Empirical Method to the Western China [J]. Ecological Economy: Academic Version, 2007,(2):407-411.]
- [27]许吟隆,居辉. 气候变化与贫困:中国案例研究[R]. 乐施会:绿色和平,2009. [Xu Yinlong, Ju Hui, Climate Change and Poverty: A Case Study of China [R]. Oxfam: Greenpeace, 2009.]
- [28]Warner K. Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges [J]. Global Environmental Change, 2010, 20(3):402-413.
- [29]Scheffran J, Marmer E, Sow P. Migration as a Contribution to Resilience and Innovation in Climate Adaptation: Social Networks and Co-Development in Northwest Africa [J]. Applied Geography, 2011,33:119-127.
- [30]Dun O, Gemenne F. Defining 'Environmental Migration' [J]. Forced Migration Review, 2008,31:10-11.
- [31]包智明. 关于生态移民的定义、分类及若干问题[J]. 中央民族大学学报:哲学社会科学版,2006,33(6):27-31. [Bao Zhiming, The Definition, Category and Some Other Issues about Ecological Migration [J]. Journal of the Central University for Nationalities: Philosophy and Social Sciences Edition, 2006,33(6):27-31.]
- [32]刘学敏. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济,2002,(4):47-52. [Liu Xuemin. Effectiveness and Problems in Northwest Ecological Migration [J]. Chinese Rural Economy, 2002,(4):47-52.]
- [33]Zhu Z, Zhang X. Theoretical Critical Value Curve and Driving Force Formation of Ecological Migration in the Arid Land [J]. Chinese Science Bulletin, 2006,51:196-203.
- [34]Gemenne F. Why the Numbers Don't Add Up: A Review of Estimates and Predictions of People Displaced by Environmental Changes [J]. Global Environmental Change, 2011,(21S):41-49.
- [35]高鹭,张宏业. 生态承载力的国内外研究进展[J]. 中国人口·资源与环境,2007,(2):19-26. [Gao Lu, Zhang Hongye. Progress in Research of Ecological Carrying Capacity [J]. China Population Resources and Environment, 2007,(2):19-26.]
- [36]潘家华. 持续发展途径的经济学分析[M]. 北京:经济科学出版社,1997. [Pan Jiahua. Economic Analysis on Sustainable Development [M]. Beijing: Economic Science Press, 1997.]
- [37]荀厚平,施国庆. 水库移民环境容量理论、方法及应用[J]. 河海大学学报,1994,(4):47. [Xun Houping, Shi Guoqing. Theory, Method and Practice on Environmental Carrying Capacity for Dam's Migrants [J]. Journal of Hohai University, 1994,(4):51-54.]
- [38]马彩虹,赵先贵,兰叶霞,等. 基于生态足迹的县域生态经济可持续发展研究:以宁夏西吉县为例[J]. 干旱区研究,2006,(23):359-363. [MA Caihong, Zhao Xiangui, Lan Yexia, et al. On Sustainable Ecological and Economic Development in County scale, Regions Based on Ecological Footprint Theory: A Case Study in Xiji County, Ningxia Hui Autonomous Region [J]. Arid Study, 2006,(23):359-363.]
- [39]Pan J H, Zheng Y, Xie X L, et al. Climate Capacity, Vulnerability and Adaptation: Evidence & Cases in China [R]. RCSD/CASS Policy Brief for UNFCCC, Durban, South Africa, 2011.
- [40]赫尔曼·戴利. 超越增长:可持续发展的经济学[M]. 诸大建,

- 胡圣, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001. [Daly H E. Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development [M]. Translated by Zhu Dajian, Hu Sheng. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2001.]
- [41]潘家华, 张莹. 碳预算: 公平、可持续的国际气候制度框架 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011. [Pan Jiahua, Zhang Ying. Carbon Budget: An Equitable and Sustainable Global Climate Regime Framework [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2011.]
- [42]周聿峨, 阮征宇. 当代国际移民理论研究的现状与趋势 [J]. 暨南学报: 哲学社会科学版, 2003 (2): 1-8. [Zhou Yu'e, Ruan Zhengyu. Contemporary International Migration Theory: Present and Trends [J]. Journal of Jinan University: Philosophy & Social Sciences Edition, 2003 (2): 1-8.]
- [43]Massey D S, Arango J, Hugo G, et al. Theories of International Migration: A Review and Appraisal [R]. Population and Development Review, 1993: 431-466.
- [44]Lille O R H B, Van den Broeck K. Economic Drivers of Migration and Climate Change in LDCs [J]. Global Environmental Change, 2011, (21S): 70-81.
- [45]石智雷, 杨云彦, 田艳平. 非自愿移民经济再发展: 基于人力资本的分析 [J]. 中国软科学, 2011 243: 115-127. [Shi Zhilei, Yang Yunyan, Tian Yanping. The Economic Development of Involuntary Migrants: Analysis Based on Human Capital Changes [J]. China Soft Science, 2011 243: 115-127.]
- [46]周洪建, 孙业红. 气候变化背景下灾害移民的政策响应: 从“亚太气候(灾害)移民政策响应地区会议”看灾害移民政策的调整 [J]. 地球科学进展, 2012, 27(5): 573-580. [Zhou Hongjian, Sun Yehong. Policy Response to Disaster Induced Migration in a Changing Climate: Adjustment of Disaster Induced Migration Policies Based on 'Regional Conference Policy Responses to Climate Induced Migration in Asia and Pacific' [J]. Advances in Earth Science, 2012, 27(5): 573-580.]

Environmental Migration: Concepts, Theories and Policy Implications

ZHENG Yan

(Institute of Urban & Environmental Studies/Research Centre for Sustainable Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract Environmental migration has been an emerging issue under changing climate and environment; however, understanding for environmental-induced migration has not been in conformity. With a literature review of environmental and migration, this paper defined environmental migration as population movement or displacement which are compelled by sudden or progressive change in the human physical and natural physical environment that adversely affects human lives or living conditions. This paper also indicated that environmental migration encompassed related concepts such as ecological migration and climate migration. Climate migration is population movement and displacement compelled by sudden or progressive climate change impacts, while ecological migration is human resettlement that takes ecological conservation as the first priority. In China, research interest in environmental migration has focused in western areas, with diverse objectives such as ecological conservation, economic development and poverty alleviation. This paper argued that environmental migration is a typical problem encompassing human-natural resources-environmental and sustainable development in human ecological system. Considering complexity of this issue, it is imperative to build an analytical framework which mainly base on ecological carrying capacity and migration. Consequently, this paper identified several common theoretical backgrounds on these concepts, such as resource scarcity theory, ecological and environmental carrying capacity theory, sustainable development theory, population and migration theory, and so on. Finally, this paper made policy recommendations as follows: population planning should be based on scenarios of climate carrying capacity and social economic development; migration policy should be integrated into national and local adaptation strategy and sustainable development; participation of migrants groups should be strengthened in decision making process; equity and efficiency issues should be paid more attention in policy making; international cooperation and experience sharing should be improved, and so on.

Key words environmental migration; climate migration; ecological migration; sustainable development; climate change