

气候移民概念辨析及政策含义

——兼论宁夏生态移民政策

潘家华^{1,2}, 郑艳^{1,2}

(1. 中国社会科学院可持续发展研究中心, 北京 100028;

2. 中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100028)

摘要: 本文回顾了国内外关于气候移民的相关概念及其演变, 从产生动因、迁移目的、政策依据、治理主体等方面深入分析了气候移民概念的内涵及特征。以宁夏生态移民政策为例, 从政策分析角度阐释了气候移民与生态移民在概念界定、驱动因素、资金机制、政策含义上的区别和联系, 指出宁夏的生态移民本质上是气候变化背景下生态环境承载力恶化所导致的气候移民问题, 是一种政府主导的有计划的适应行动。在此基础上对于国内开展气候移民政策与实践提出了几点建议, 包括: 明晰界定气候移民的概念, 将气候移民纳入国家应对气候变化战略, 为气候移民提供资金保障, 对气候移民重点区域进行统筹规划, 在国际气候谈判中推动建立相关机制和政策等。

关键词: 气候变化; 气候移民; 生态移民; 适应

中图分类号: F124.3

文献标识码: A

文章编号: 1002-9753(2014)01-0078-09

On Climate Migration and Its Policy Implication

——Reflection on Ningxia's Ecological Migration

PAN Jia-hua^{1,2} ZHENG Yan^{1,2}

(1. Research Centre for Sustainable Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China;

2. Institute of Urban & Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

Abstract: This paper reviewed relevant concepts and evolution of climate migration, exploring its origins, objectives, criteria for policy making and governance. Take Ningxia's policy and practice on ecological migration, this paper clarified the discrepancy and linkage between climate change driven migration and ecological migration, from the perspective of definition, driving factors, financing mechanism, policy and practice. Furthermore, this paper argued that the ecological migration in Ningxia is in nature driven by changing climate and decreasing climate carrying capacity for ecological resources and population. It's an effective policy response facilitated by government. Finally, this paper proposed to improve this planned adaptation for Ningxia and other regions, such as to clarify the definition of climate migration, to take climate migration into national climate change strategy and measures, to assist climate migrants with financial support, to build relevant mechanism in the global climate negotiation, and so on.

收稿日期: 2013-04-08 修回日期: 2013-11-19

基金项目: 中-英-瑞士“中国适应气候变化项目(ACCC)”、国家自然科学基金委青年项目“适应气候变化治理机制: 东西部地区案例比较研究”(编号: 71203231) 联合资助。

作者简介: 潘家华(1957-) 男, 湖北枝江人, 中国社会科学院城市发展与环境研究所所长, 中国社会科学院可持续发展研究中心主任, 经济学博士, 研究员, 博导。

Key words: climate change; climate migration; ecological migration; adaptation

一、前言

气候和环境因素对于人口迁移的影响伴随着人类发展的历史,自1980年代以来,在全球环境和气候变化的大背景下,国际社会对于气候移民问题开始了新的关注。由于学界和国际社会对气候移民及相关概念如环境难民、环境移民有不同的理解和认识,导致在各国的政策制定和实践应用中存在着不同的标准和问题。本文将从气候移民的概念入手,采用中国的案例分析气候移民的内涵、特征及其政策含义。

二、综述及概念溯源

学界对环境、气候变化引致人口迁移的关注始自1980年代。进入21世纪,环境移民、气候变化引发的移民(climate-induced migration, climate migration)成为全球移民问题研究的新热点。

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(Climate Migrants)”或“气候难民(Climate Refugees)”^[1]。Lonergan^[2]指出气候变化是导致人口迁移的环境驱动因素之一。国际移民组织发布的《2010国际移民报告》^[3]指出气候变化从四个方面影响人类的迁移行为:(1)极端天气和气候灾害摧毁房屋和人居环境,导致受灾地区需要短期或长期的人员转移和再安置;(2)持续增温及干旱影响农业产出、降低生计水平和清洁用水的利用,导致人们被迫离开家园另谋生路;(3)海平面上升使得沿海地区变得不再适于居住,需要永久性的迁移;(4)气候变化影响到生态系统服务,人们对自然资源的获取和争夺有可能引发社会冲突和人口流动。国际移民组织汇总了各种对气候移民规模的预测,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。

一些最新研究关注了发展中国家和地区由于气候变化和人口增长可能引发的跨境人口流动、城乡之间的人口迁移、健康影响以及气候安全等问题。例如,亚洲开发银行(ADB)^[4]的一份最新报告关注了“气候变化引发的移民”,指出气候移民是环境与社会经济等多种复杂驱动因素交互影

响的结果,亚洲多发的自然灾害及其快速的城市化过程将推动这一趋势。Reuveny^[5]指出欠发达国家更容易由于人口迁移导致社会和政治冲突。Lilleor & Broeck^[6]分析了最不发达国家由于气候变化导致的经济收入下降与人口迁移之间的关联。Leal-Arcas^[7]指出气候移民这一概念在国内和国际立法体系中存在的实践问题,建议在联合国气候变化框架公约下改进现有的政策立法设计。Hugo^[8]指出全球人口变化、环境变化及人口迁移之间存在着复杂的相互影响机制,需要关注未来人口变化的时空分布对于气候移民的影响。Birkmann^[9]指出气候变化导致的人口迁移尚未纳入目前的减灾和适应战略之中,建议在人口迁移和适应气候变化机制中加强早期预警体系建设。

在国际学界的影响下,近几年国内学者对气候引发的人口迁移问题也给予了更多关注。余庆年和施国庆^[10]关注了气候变化移民,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。潘家华等^[11]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^[12]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。周洪建和孙业红^[13]介绍了气候变化背景下灾害移民的影响及政策响应。郑艳^[14]指出生态移民、气候移民都是环境移民的子类概念,二者既有区别,也有联系;环境移民的理论基础包括资源稀缺理论、人口迁移理论、资源环境承载力和可持续发展等理论。陈绍军等^[15]分析了气候变化对于宁夏不同类型移民的影响程度,指出自发迁移移民与气候变化的关联性最强,其次是政府主导的生态移民、非自愿移民。Zheng, Pan & Zhang^[16]分析了影响宁夏不同区县的气候变化脆弱性的多种复杂因素,指出高脆弱地区同时也是宁夏移民规划的重点区域。曹志杰和陈绍军^[17]指出气候变化及其不利影响导致现实或潜在的大量气候移民,建议采取相关机制应对这一全球性挑战。

尽管对于气候变化与人口迁移问题的研究方兴未艾,但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”等相关概念的界定尚未形成统一的认识^[18-20]。联合国移民人权委员会发布的一份最新研究报告指出,传统的国际移民管理关注的主要是跨国经济移民和难民问题,气候变化引发的移民在概念、分类、对策机制等方面都远远超越了现有的国际移民管理和政策立法体系,需要采取新的治理机制^[20]。

三、气候移民的内涵及其特征

根据对 SSCI 数据库的文献搜索,发现 1994 - 2012 年间以“气候变化”和“移民”为主题的文献有 250 多篇,其中 90% 以上是 2007 年以后发表的文章,代表性刊物有《全球环境变化》、《人口与环境》、《气候变化》、《生态与社会》等。但是,目前国内外对于气候移民、环境移民、生态移民的界定尚不统一,国内广泛采用的生态移民概念也未区分生态移民与气候移民的区别,弊端在于误导政策设计和实践应用。

我们认为,气候移民是指“由于一种或多种气候、生态因子(尤其是温度和降水)发生不可逆或突发性超常规改变,使得气候容量出现衰减而不能承载改变之前的人口数量、经济活动方式和强度,进而导致环境退化 - 贫困的恶性循环,或短

时期失去生存条件,人们为了适应这种气候变化导致的影响,而采取的自发或有组织的、永久性 or 短期人口外迁行为”。由于突发性气候改变多具有短期和可逆性,这类气候移民多为应急性的气候难民,而不可逆的持续性变化形成的气候移民则具有可预见性和长期性。虽然气候难民也可能成为永久移民,但通常意义的气候移民具有长期和不可逆性。

国际上将气候变化导致的移民分为几种主要类型:突发气候灾害(如台风、洪涝)引发的移民、渐进的气候灾害(如海平面上升、盐碱化)引发的移民、小岛国移民、高风险地区移民、资源和政治冲突引发的难民^[21]。气候移民往往是由于生计、人身财产、居住环境受到突发的气候灾害(如台风、洪涝等)、长期的气候风险(如海平面上升)、或渐进性的生态环境变化(如干旱)的威胁,不得被迫离开原住地。虽然难以预测气候移民发生的地区和流向,但是比较确信的是灾害高风险地区和生态环境敏感地区最为脆弱,往往成为气候移民的高发地区,包括:城市三角洲地区、小岛国、沿海低洼地区、干旱地区、极地及那些容易遭受极端突发事件影响的地区^[20]。

实际上,气候移民问题与传统研究视角关注下的国际难民、环境移民、生态移民、灾害移民等概念之间既有关联,也有区别,可简要概述如下:

	气候移民	气候难民	环境移民	生态移民	灾害移民
时间尺度	长期为主	短期	长期、短期	短期	短期
空间尺度	全球、区域、跨境	全球、区域、跨境、地方	全球、区域、跨境	区域、地方	全球、区域、跨境、地方
驱动因素	气候因子的不可逆变化	气候变化/突发灾害,及其引发的政治军事冲突等	环境变化,环境事件,自然灾害	生态环境退化	自然灾害
迁移目的	改变灾害源为主	避险为主	生存,避险,环境保护等	生态恢复及保护	避险
政策依据	污染者付费原则,(气候防护原则、预防原则)	人道主义原则	人道主义原则、经济补偿原则	生态补偿原则	人道主义原则
治理主体	国家、地方	主权国家	国家、地方	国家、地方	国家、地方
迁移意愿	主动,被动	被动	主动,被动	主动迁移	被动迁移

气候移民的内涵及特征可以从气候移民产生的动因、迁移的目的、政策介入的原则或依据、治理主体及方式等方面深入分析。以生态移民为例进行对比分析如下:

(一) 气候移民的动因

气候移民是由于长期气候变化趋势导致人类居住的生态环境、人居环境发生改变,不利于人们居住和生活。我国西部地区的生态移民政策,从表面来看,是由于生态环境恶化和贫困引发的,但是人口压力-生态退化-贫困这一恶性循环背后的驱动因素却是气候变化。与此不同,“生态移民”强调以保护生态系统服务和生物多样性为目的,如建立自然保护区、实施退田还湖、退草还林、退耕还牧的生态保护工程等。这些工程涉及的移民,多为政府主导下的有组织的、非自发的,给予相应经济补偿的迁移行为。迁移的原因,或者是由于特定地区的人口超过了其生态系统承载力的容量,需要尽快恢复该地区的生态系统健康,例如退耕还林、还湖、还草等工程;或者是移出地并非不能支撑人类居住,而是为了保护特定的物种资源和生态价值,例如水源地保护、大熊猫栖息地保护等。例如浙江山地的生态移民,并不是山上的环境不能维系他们的生存,主要是通过利益驱动,为了让山上的居民迁移下来,给山上居民的下一代提供良好教育,在山下就业使得他们不再回到山上,从而山上生态环境得以保护。浙江山区生态移民的特点是不具有环境压力的强制性,是自愿的和补偿性的,是主动的撤离,而不是生态系统脆弱到人类无法生存而被迫迁徙。

(二) 气候移民的目的

移民决策常常兼具多重目标,例如寻求安全、更高的收入、更好的居住环境等等,但是区分气候移民或生态移民需要分析某种具体迁移行为的主要目的和次要目的。气候移民的主要目的是为了避险和生存,旨在提供气候风险防护,实现人口安全和地区可持续发展。而生态移民则以生态环境保护、恢复生态服务功能为首要目的,但是在实践过程中,还包含着比如移民的脱贫致富、生活方式和生产方式的转变,区域经济的协调发展、甚至包

括人类未来生存和发展的空间等诸多目标考虑。这使得生态移民这一概念在政策目标上比较模糊,导致实践操作和实施效果上的诸多问题。因此,在我国的政策实践中,有必要明确区分不同类型的移民方式及其政策设计,从而有针对性地制定移民决策。

(三) 气候移民的政策依据

气候变化本质上属于全球环境公共物品的外部性问题。因此,气候移民的理论依据是谁污染谁负责的“污染者付费原则(PPP)”。对气候移民的补偿应体现气候安全原则,以保障基本发展需求(减贫)和实施气候风险防护为首要任务,同时兼顾气候公平原则、脆弱地区和群体优先等原则。生态移民则是“谁保护谁受益的原则”。因此在移民补偿、资金来源、政策实施主体等方面,就具有不同的操作特点。与此不同,生态移民首要的目的是要实现生态脆弱区生态环境恢复,因此在方法上,生态移民应该采用生态补偿原则,补偿方法为“生态服务付费(PES, payment for ecological services)”。这种方法所评估的是生态移民所保护地区提供的生态服务,例如防止水土流失、保护生物多样性。这些可以通过相应的环境经济学方法来量化分析,可以通过市场价值来估量。当前我国一些地区所做出的补偿,也是按生态服务支付额的匡算作为依据。例如,浙江对水源涵养地的补偿,上海对黄浦江对源头水源地的补偿,是根据二级水质和三级水质、消费者的支付意愿、能力以及生态的公益服务等方面进行匡算而得出的,原则是“谁受益,谁补偿”。

(四) 气候移民的治理主体及评价方式

生态移民的决策及治理主要是在地方层面,气候移民的背景是更大尺度的气候变化,因此,气候移民的治理问题也需要上升到国家发展战略和国际安全机制层面。一方面需要在国际谈判中厘清发达国家和发展中国家的不同责任,基于“气候债务”的概念来看待气候移民问题;另一方面,对于气候移民的规模预测、政策设计及实施效果的评估等,也需要有相应的评价方法和理论依据。气候变化导致的人口迁移问题会引发各种社会、

经济和生态影响,理论上,这些可以通过成本效益分析、环境影响评估、社会影响评估等方法测算影响与效益,制定移民决策。此外,与生态移民的生态效益导向不同,气候移民往往需要很高的成本、耗费较长的时间,例如由于海平面上升导致沿海淹没地区的移民,由于未来气候变化风险的不确定性,使得气候移民决策更加复杂,成本效益也更难以度量。

四、生态移民还是气候移民:以宁夏为例

面对环境和气候变化,人们有三种态度或对策,一是被动接受不利现状,二是主动减小影响,三是离开受影响区域。移民作为最后一种选择,弊端在于可能引发人口迁入地的资源环境压力(如粮食供给)和冲突^[5]。对于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,例如气候难民这一概念就体现出这层含义,近些年逐渐被接受的另一种观点是将人口迁移看成是一种应对环境和气候变化的手段^[4 22-23]。中国从 1980 年代、1990 年代以来先后在西部生态脆弱贫困地区、长江流域自然灾害频发地区开展了大量生态移民工程,这些都与环境和气候变化因素密切相关,实际上,中国许多地区以政府主导的生态移民实践就是一种主动的、有计划的适应行动。

生态移民(Ecological Migration, Eco-migration)是环境移民概念在中国实践和发展的产物,本质上属于一种环境诱发的移民(Environment-induced migration)^[14 24-27]。根据对中国知网数据库的文献统计,搜索到 1993-2013 以“生态移民”为主题的文献共 1560 篇,其中近一半文献涉及西部地区,以宁夏、内蒙古和青海三省为研究对象的文献占到总数的 25%。可见,国内的生态移民研究表现出显著的地域差异,越是地理气候条件差、生态环境脆弱性高、人口承载力小的地区,生态移民问题越是具有典型性和普遍意义。根据对中国贫困问题的研究,资源匮乏型贫困、生态恶劣型贫困、灾害导致的贫困是其中主要的贫困类型^[28]。我国的贫困地区多处在全球气候变化的重要影响

区,贫困人口分布与生态环境脆弱地区分布高度一致,在生态敏感地带的人口中,74%生活在贫困县内,约占总人口 81%,生态环境恶化所导致的生态贫困、气候贫困已经成为西部地区贫困的区域性特征^[29-30]。因此,我国西部地区开展的生态移民最接近气候移民的概念,其原因可以由“气候容量”和“贫困陷阱”进行解释,气候容量是指气候资源对生态环境和人口的承载力,贫困陷阱是指在气候和环境压力下长期处于低发展水平的状况,这二者都与气候变化导致的脆弱性密切相关^[14 31]。

在西部省份生态移民政策的推动下,对生态移民研究具有很大的需求,但是,我国一些地区生态移民政策实践的效果并不理想,部分原因在于生态移民的目的并不明确。在实践中,生态移民被普遍认为是缓解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^[32]。然而,我国一些地区的生态移民实践往往承担了多重目标,如生态恢复、扶贫、发展经济等,使得生态移民的概念复杂化^[33]。由于生态移民概念过于综合和泛化,未能区分甚至混淆不同环境驱动因素和不同的目的,使得这一概念在实践应用中缺乏坚实的理论基础和明确的目标导向,体现为不同地区在政策设计、补偿标准、迁移方式等方面千差万别,不利于进行比较研究,也不利于政策经验的总结推广和实践深化。

气候移民与生态移民二者在概念上有交叉、有重叠,但也有比较显著的差异。为了阐明这种差异性,我们选择了国内生态移民研究和实践的热点地区宁夏作为案例进行具体分析。

宁夏南部山区是中国北方农牧交错区和生态脆弱带,年均降水量 200~650 毫米,人均水资源占有量仅为 136.5m³,为全国最干旱缺水的地区之一,也是国家重点扶贫地区。号称“苦甲天下”的宁夏西海固地区目前还有贫困人口近 100 万人,其中有 35 万人居住在交通偏远、信息闭塞、外出务工不便、生态失衡、干旱缺水、自然条件极为严酷的干旱山区,这些地区的农村生计深受气候变化的

影响,居民渴望搬迁的愿望非常强烈^[34]。1980年代以来宁夏实施的生态移民工程,从最初的脱贫,到带动地方经济发展、促进生态保护,以及目前的适应气候变化,其政策立足点的变化,体现出对于移民问题的认识深度也在逐步提升。然而,由于承载了多重目标,又是国内较早实施的移民工程,宁夏的生态移民政策与实践既积累了不少有益的经验,也存在着不少实际的问题,例如移民需求与有限的安置土地之间的矛盾、移民的社会适应及返贫问题、迁出地保护与发展的矛盾、城市化与移民就业的关系等等。

从宁夏的实际情况看,生态移民与气候移民从迁移动因、资金来源、政策含义等几个方面具有显著的不同。

(一) 移民的驱动因素不同

宁夏的移民是“气候及气候变化因素驱动的移民”,属于干旱少雨的环境不再适合人类生存而出现的一次整体搬迁,是一种应对眼前或长期不利的气候变化的一种适应选择,实际上也是一种被迫的迁移。2010-2011年中国社科院课题组对宁夏中南部地区开展的几次社会调研,发现作为生态移民主要迁出地的南部山区具有典型的气候贫困特征,农民生计问题主要来自“气候容量”中的刚性制约因素。从根源上来看就是受到了气候容量的限制,无法提供充足的物产,人口承载力非常有限,不得不迁移出超过气候容量的部分人口^[29]。生态服务、生态系统、生物多样性保护等生态价值并非构成宁夏移民的动因。由于气候变化的影响,宁夏中南部地区无论是国家输血式扶贫还是地方的经济增长拉动式扶贫,都无法彻底缓解这一地区贫困与生态恶化的恶性循环,因此,采用外迁移民方式一方面可以减少或限制人类对生态脆弱区的开发性活动,另一方面移居到自然条件相对好的地区有利于移民发展经济,减少贫困。

(二) 资金来源不同

一方面,移民需要大量的资金作为支撑,另一方面,资金的分配和使用也涉及到方方面面的利益和问题,包括移民成本和收益的衡量,补偿原则及依据的确定等。然而,在这种多重政策目标下

的生态移民,利益享有和成本分摊的标准是难以界定的^[31]。如果是生态移民,则资金来源应为生态收益或生态服务价值,但宁夏生态移民经费来源的主体是扶贫资金,与生态关联不大。由于资金的专项性和地方财政属性,资金数量难以保障,生态移民的效果也难以保障。如果界定为气候移民,则资金来源应在更大的气候尺度而非局地财政得以落实。由于气候变化源于温室气体排放,理论上所有的温室气体排放者均应承担相应的费用,即体现污染者付费的原则。因而,有必要从国家和国际层面设立资金机制,为气候移民提供坚实的资金和政策支持。

(三) 政策含义及其影响不同

在学术研究上,很有必要区分生态移民与气候移民的概念。生态移民和气候移民是有联系,但绝对是有区别的。被冠以“生态移民”的宁夏移民政策,表面上是一种融合生态保护、扶贫、地区开发为一体的地区人口政策,实际上是适应气候变化的一种政策选择。气候移民问题涉及到地区可持续发展及应对气候变化的长远战略问题,不应与生态移民相混淆。对气候移民问题的不同认识和界定,会影响到政策设计和实施效果,尤其是与适应问题密切相关的资金机制。适应气候变化是发展问题,要有专门的资金渠道。在国家财政有限的情况下,必须要与发展相结合,要考虑气候变化的应对。目前,宁夏十二·五移民规划已在落实中,2013年11月新发布的《国家适应气候变化战略》将宁夏生态移民作为适应气候变化的试点示范工程之一。移民作为决策管理者可以采取的一个重要而有效的适应手段,需要在国家和地方层面,协同考虑资金筹措、人口政策、地区发展布局等政策设计问题。

五、气候移民的政策含义

在学术研究和政策实践层面,都有必要区分生态移民、环境移民与气候移民的概念。这涉及到地区可持续发展及应对气候变化的长远战略问题。适应气候变化是发展问题。在国家财政有限的情况下,必须要与发展相结合,要考虑气候变化的应对。

(1) 明晰界定气候移民的概念

在政策层面、宏观层面,气候安全问题不得不提上日程。在实践中,明确气候移民与环境移民、生态移民、灾害移民等不同类型移民的差异,有助于合理制定政策,实现应对气候变化目标。在全球环境和气候变化的大背景下,明晰气候移民的概念具有积极作用,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^[21]。社会经济发展过程中,由于收入差距、社会分化、民族矛盾、生态问题、资源分配等因素,导致很多潜在的社会问题和矛盾冲突,气候变化有可能成为打破社会稳定脆弱平衡的最后一根稻草,因此,需要对气候移民问题引起充分的关注。

(2) 将气候移民纳入国家应对气候变化战略

气候移民在社会稳定、生态保护、经济代价方面,政策含义是非常明确的。在明晰概念的前提下,气候移民问题需要与适应气候变化战略、地区可持续发展、产业布局、城市化等方面的政策协同考虑。由于气候变化对于地区生态环境、自然资源和居民生计的显著影响,加强适应气候变化治理和移民规划,有助于减少气候和环境变化带来的人口迁移及其负面效应。特别是在城镇化背景下,城乡人口流动将呈现常态化、持续化,可在生态脆弱、气候灾害高发地区出台政策,由政府鼓励或主导人口迁移进程。今后的移民规划必须纳入地区适应战略,包括对潜在移民地区的气候容量进行评估,根据气候变化背景下的生态、土地、水资源及人口承载力合理设计搬迁和安置方案,避免出现“适应不良”、“贫困加剧”或迁入地的生态恶化、社会矛盾等潜在问题。

(3) 为气候移民提供资金保障

考虑到气候移民本质上是气候变化大背景下地区可持续发展和适应问题,因此,国家也应该考虑到地区差异,对于处于气候变化风险较高、需要人口迁移的地区,建立专门的资金机制予以扶持。气候移民问题属于自然环境变迁引起的,而非利益导向的,因此在资金管理方面,整个社会应该有

责任加以应对。政府在财政保障上必须明确气候难民和气候移民,以前涉及气候安全的问题被当成灾害问题或生态保护问题,降低了政策的有效性。移民项目最需要的是资金,除了统筹各部门、各层面的资金支持之外,还可以通过对温室气体排放征税的形式募集资金。例如,大部分生态移民都居住在气候和生态脆弱地区,生计困难,普遍贫困,许多农户没有积蓄,甚至没有借贷和还贷能力,这种情况或者需要国家通过财政受到建立专项资金,或者需要因地制宜实施脆弱群体和脆弱地区优先的差别政策。

(4) 在气候移民重点区域进行统筹规划

在气候变化背景下,中国许多地区都受到了不同类型的气候变化风险的影响,相应的人口迁移问题既有短期的(例如洪水、台风等),也有长期的(海平面上升、干旱和荒漠化等)。伴随着人口增长、工业化和城市化的进程,许多气候脆弱地区也易于产生气候移民问题,一方面需要进行统筹规划,合理制定人口政策、产业化布局和城市规划,减小气候和环境变化导致的人口迁移风险;另一方面,需要基于保障原则和弱势群体优先原则,实施有差别的特殊政策。例如,考虑到东西部的资源禀赋差异(如土地、水资源、气候地理条件等),在西部大开发战略中,政府可以对西部进行政策倾斜,如借助生态补偿、防灾减灾、扶贫、财政税收、减排等相关政策,以社会经济的可持续发展推动适应气候变化,对于必要的政策移民,要积极创造良好、宽松的创业环境和发展机会,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,例如,引入发达国家的巨灾保险机制,建立商业保险、政策保险、国际再保险等多样化的风险分担方式等。

(5) 在国际气候谈判中关注气候移民问题,推动建立相关机制

国际气候谈判中,气候移民问题已经引起了广泛关注,尤其是受到气候变化影响较大的小岛屿国家积极推动“损失与损害”(Loss & Damage)议题谈判,在2013年11月在波兰华沙召开的联合国

气候变化框架公约缔约方第 19 次大会上,该议题已经成为国际适应谈判的正式机制之一^[35]。我国应该以此为契机,推动气候移民领域的国际资金机制或区域安全机制。此外,借助国际平台,积极宣传我国在气候移民的巨大投入和成功经验,为其它发展中国家和地区提供经验借鉴,发挥我国负责任大国的积极作用。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,也值得其它地区借鉴。非洲、南亚许多国家,以及中国其它拟开展环境移民的省份,都可以从宁夏的政策实践中获得很多宝贵的经验。

六、结论

气候变化导致的内陆地区干旱加剧、沿海海平面上升、极端灾害增多等现象,使得气候移民成为一个不可忽视的问题。区分气候移民与生态移民的概念,对制定移民政策、从宏观战略上考虑地方经济发展和应对气候变化具有十分重要的意义。从气候移民的研究视角来看,迁移既是规避气候变化风险的适应举措,也是气候脆弱群体实现长期可持续发展目标的一个重要手段。目前,国内一些生态脆弱地区和灾害高发地区开始着手实施移民规划,作为推动城镇化发展的手段之一。气候移民从迁移目的、资金来源上都不同于生态移民和开发式移民,其本质是气候与环境问题,需要综合考虑气候防护、人道主义和可持续发展等原则。在国内层面,需要关注气候变化给沿江沿海及西部脆弱地区带来的移民问题,设置专项适应资金,并在产业布局、区域发展战略等方面对气候移民问题予以统筹考虑,提供相应的政策和资金支持。在国际层面,应当认识到导致气候移民问题的内在驱动力是气候变化,而导致这一全球环境问题的责任主体是发达国家集团,这一判断可以作为我们进行气候谈判、争取国家利益的策略之一。在气候移民相关研究领域,未来还有许多研究热点与探索空间,例如基于气候变化风险

评估的气候移民预测,气候移民与国家和地区的安全问题,适应气候变化战略与移民规划设计,气候移民的适应性及其决策治理机制等。

参考文献:

- [1] 联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC), Parry, M. L., O. F. Canziani, J. P. Palutikof 等. 气候变化 2007: 影响、适应和脆弱性, IPCC 第四次评估报告《决策者摘要和技术摘要》, 政府间气候变化专门委员会第四次评估报告 [R]. 英国, 剑桥大学出版社.
- [2] Lonergan S. The role of environmental degradation in population displacement [J]. Environmental Change and Security Project Report, 1998(4): 5-15.
- [3] Martin S. Climate change and international migration [R]. Background Paper, World Migration Report, Geneva: International Organization for Migration, 2010.
- [4] Asia Development Bank (ADB). Addressing climate change and migration in Asia and the Pacific [R]. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012.
- [5] Reuveny R. Climate change-induced migration and violent conflict [J]. Political Geography, 2007(26): 656-673.
- [6] Lille O R H B, Van den Broeck K. Economic drivers of migration and climate change in LDCs [J]. Global Environmental Change, 2011(21S): S70-S81.
- [7] Leal-Arcas R. Climate migrants: legal options [J]. Original Research Article Procedia - Social and Behavioral Sciences, 2012(37): 86-96.
- [8] Hugo G. future demographic change and its interactions with migration and climate change original research article [J]. Global Environmental Change, 2011, 21, (Supplement 1): S21-S33.
- [9] Birkmann J, Denis Chang Seng, Neysa Setiadi. enhancing early warning in the light of migration and environmental shocks [J]. Environmental Science & Policy, 2011, 27(1): S76-S88.
- [10] 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.
- [11] 潘家华, 郑艳, 薄旭. 敲响新警报: 气候移民 [J]. 世界知识, 2011(5): 61-63.
- [12] 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.
- [13] 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.

[14]郑艳. 环境移民: 概念辨析, 理论基础及政策含义 [J]. 中国人口·资源与环境 2013 (23) 4: 96-103.

[15]陈绍军, 史明宇, 蔡萌生. 气候变化与人口迁移关联性实证研究——以宁夏中部干旱地区为例 [J]. 水利经济, 2013 31(2): 55-59.

[16]Zheng Y, Pan J H Zhang X Y. Relocation as a policy response to climate change vulnerability: the arid region of northern China, In ISSC and UNESCO, World Social Science Report 2013, Changing Global Environments [M]. OECD Publishing and UNESCO Publishing 2013, Paris. ISBN 978-92-64-20341-9. pp234-241.

[17]曹志杰, 陈绍军. 气候变化条件下的气候移民问题及对策分析 [J]. 长江流域资源与环境 2013 22(4): 527-534.

[18]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.

[19]Dun O, Gemenne F. Defining environmental migration [J]. Forced Migration Review 2008(31): 10-11.

[20]Crépeau F. Report of the special rapporteur on the human rights of migrants [R]. General Assembly resolution 66/172, 13 August 2012, UN Documentation reference number: A/67/299. <http://oppenheimer.mcgill.ca/%EF%BB%BFReport-of-the-Special>.

[21]Kälin W. Conceptualizing climate-induced displacement [M]. in Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives, Jane McAdam, ed. Oxford, Portland, Or., Hart Pub. 2010 81-103. ISBN 9781849460385.

[22]Laczko F, Aghazarm C. Introduction and overview: enhancing the knowledge base in migration, environment and climate change: assessing the evidence [M]. IOM, UNU-EHS, CCE-MA Edited by Laczko F, Aghazarm C. Rockefeller Foundation; Switzerland 2009: 7-39. ISBN 978-92-9068-454-1.

[23]Adger W. Neil, Helen Adam. Migration as an adaptation strategy to environmental change, in issc and unesco(2013), world social science report 2013, changing global environments

[M]. OECD Publishing and UNESCO Publishing, Paris. ISBN 978-92-64-20341-9. 261-264.

[24]Wood W B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In Zolberg A R and Benda P N(eds.). Global Migrants, Global Refugees [M]. Berghahn, New York, 2001. 42-59.

[25]Reuveny R. Ecomigration and violent conflict: case studies and public policy implication [J]. Human and Ecological, 2008 36(1): 1-13.

[26]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.

[27]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.

[28]叶普万. 贫困经济学研究——一个文献综述 [J]. 世界经济 2005(9): 70-79.

[29]许吟隆, 居辉主编. 气候变化与贫困: 中国案例研究 [R]. 绿色和平/乐施会, 北京 2009.

[30]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 2007(2): 407-411.

[31]郑艳, 潘家华, 王建武, 谢欣露. 气候容量——作为适应气候变化的测度指标 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014. (已接收).

[32]孟琳琳, 包智明. 生态移民研究综述 [J]. 中央民族大学学报 2004(6): 48-52.

[33]梅丹芬. 生态移民制度安排下的困境与出路 [C]. 资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法的热点问题研究——2006 年全国环境资源法学研讨会论文集 (四) 2006.

[34]马忠玉主编. 宁夏应对全球气候变化战略研究 [M]. 银川: 黄河出版传媒集团阳光出版社 2012.

[35]TWN. Loss and damage: future needs, including capacity needs associated with possible approaches to address slow-onset events [OL]. Third World Network, TWN Briefing Paper, Nadi, Fiji 12-14 September 2013. www.twn.my.

(本文责编: 瑞 源)