

# 灾害移民的特征、分类及若干问题

施国庆,郑瑞强,周建

(河海大学 公共管理学院中国移民研究中心,江苏 南京 210098)

**摘 要** 灾害移民是指因自然灾害因素、社会灾害因素等胁迫导致的人口迁移与社会经济重建活动,具有不确定性、自愿与非自愿转换性、往复性。根据不同的分类标准,它可以分为自然灾害移民、社会灾害移民与天文灾害移民,自发灾害移民与政府主导灾害移民,自愿灾害移民和非自愿灾害移民等种类。灾害移民过程涉及自然和社会两大系统的变迁。灾害移民需要研究经济、社会、文化、环境、政策等方面的变迁和发展问题。

**关键词** 灾害移民 特征 分类

中图分类号 :C922

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2009)01-0020-05

## 一、灾害移民的定义与特征

### 1. 灾害移民的定义

灾害是由于自然变异、人为因素或自然变异与人为因素相结合的原因所引发的对人类生命、财产和人类生存发展环境造成破坏损失的现象或过程。根据灾害发生的领域可以将灾害分为自然灾害,如气象、水文、地质灾害等,社会灾害,如政治、经济、文化灾害等,天文灾害,地外、宇宙灾害等<sup>[1]</sup>。灾害的共同点是对社会带来严重的危害,也将影响到灾害移民所处的内部生产生活条件、外部生存发展环境和自身的心理精神状态,出于躲避灾害以寻求较好的生存与发展环境的目的,便产生了灾害移民。

灾害移民:因干旱、洪水、狂风、暴雨、冰雹、地震、蝗虫灾害、海啸、火山爆发、泥石流爆发、山崩、瘟疫等自然灾害因素胁迫导致的人口迁移与社会经济重建活动<sup>[2]</sup>。灾害移民因自然灾害因素、社会灾害因素等胁迫而产生<sup>[3]</sup>。作为活动主体,灾害移民也可以指因为各种灾害而进行异地之间的临时性迁移或永久性迁移的人、家庭或人群。

### 2. 灾害移民的特征

#### (1) 不确定性

从迁移时间确定上看,灾害移民具有不确定性。灾害移民具有明确的目的性,即是为了躲避灾难而进行迁移的人口。由于灾害的发生受多种因素的影响,这些因素有的可以在灾害发生前被人们预测,如

气象灾难,有的则不能,如地震灾害,所以人们进行移民以躲避灾难的时间也是不确定的。对于人们可以预知的灾难,人们会先于灾难降临之前进行搬迁安置;对于不能预知的、突发的灾难,移民会在灾难发生期间就开始逃离灾难区;对于在灾害发生时没有移民而又幸存下来的人们,基于对灾难破坏认知的加深和灾难对于其思想观念的改变也有可能选择灾后移民。

#### (2) 性质转换性

从性质看,灾害移民在不同时期具有“自愿性与非自愿性”的转换性。人类是一种理性经济动物,他们所有行为选择的根本原因在于追求自身利益实现最大化<sup>[4]</sup>。对于移民而言,移民过程是一个使他们不得不离开熟悉的生产生活环境去适应陌生发展环境的过程,在这个过程中,不仅物质财富、社会资源等将会受到巨大损失和影响,而且其世代传承的习俗、价值观念和生活方式都有可能被遗弃到社会角落或消失的危险<sup>[5]</sup>。但是,当灾难来临,人们最基本的生存需求也得不到满足,生命受到威胁时,他们平时对于财富观念和行为习惯在剧变的外界环境下将会瞬间发生改变:“生命高于一切”;“生存是发展的基础和希望”。所以,灾害移民在灾难未发生或者尚未严重到可以对他们的生存带来威胁时,他们进行的移民活动是非自愿的,是在政府及其有关部门的干涉甚至是强制下进行的,此时,灾害移民具有明显的非自愿性质;当灾害来临后,尤其是灾害持续

收稿日期 2008-12-20

基金项目 国家社会科学基金重点项目(07ASH010)

作者简介 施国庆(1959—)男,安徽定远人,教授,从事移民社会学研究。

过程中,面对预知变成现实,灾害带来巨大的破坏性和社会恐慌使得移民会很自然的由非自愿移民转变为期望离开灾难发生区的自愿性移民;但是当灾难发生后,人们的侥幸心理就会重新暴露,移民过程所造成的损失又会占据影响行为决策的中心,对于政府和社会所组织的灾害移民的认知又会从自愿向非自愿转变。

### (3) 往复性

从结果来看,灾害移民具有往复性。灾害移民往复性的特征,是指移民在搬迁安置后,不能在安置区持续稳定发展而重返原地后,出现的“政府再次组织灾害移民,移民再次返迁”的循环往复现象。这种现象产生的原因归纳起来就是“移民迁不起、搬不动、稳不住三者综合作用的结果”。迁不起,是基于移民过程对于移民所造成的物质和精神的损失而言的,用移民的话说即是“经不起折腾”。搬不动,是指部分移民思想观念比较落后,风险意识差,有较多的思想顾虑。稳不住,由于灾害移民自身素质的制约、新环境必需的适应和融入等原因,导致多数移民在安置后的一段时期内将会出现生产生活水平的下降。“迁不起、搬不动”的意识遗留、灾难威胁的消失和安置前后生活满意度的反差使得他们在安置区“呆不住”,出现返迁现象。为了确认社会公益,履行行政责任,政府会对返迁的移民实施再次搬迁,于是灾害移民呈现出“移民——返迁——再移民——再返迁”的往复性特征。

## 二、灾害移民的种类与主要活动

### 1. 灾害移民的种类

灾害移民作为一种受多种因素影响和制约、多个利益相关群体参加的一种社会性活动,在实际发生过程中呈现出多样性。为了能够更加清楚地认识、理解和管理灾害移民,依据不同的分类标准,可以将灾害移民分为不同的种类。

#### (1) 成因分类法

根据移民的诱致原因,可以将灾害移民分为自然灾害移民、社会灾害移民和天文灾害移民。灾害移民的根源性原因是由于灾害发生可能性的存在。目前的灾害主要有自然灾害、社会灾害和天文灾害,为躲避相应的灾害所形成的移民即为自然灾害移民、社会灾害移民和天文灾害移民。根据前面的分析,自然灾害、社会灾害和天文灾害只是人类社会所面对的三大类灾害,在每类灾害里又有许多系统内的分类,比如,将自然灾害分为洪涝灾害、飓风灾害、地震灾害、干热风灾害等,故而也可以以此为标准对于灾害移民进行分类,比如地震移民、战争移民等。

#### (2) 主导因素分类法

根据移民是否是政府主导,可以将灾害移民分为自发灾害移民和政府主导灾害移民。所谓自发灾害移民是指由于灾害因素造成生产、生活困难而不得不离开原居住地到外地谋生的一种迁移活动以及迁移人口。政府主导灾害移民是指政府有组织地把灾害地区的人口迁移出来,以躲避灾害,同时兼顾提高移民生产生活水平和区域经济社会发展的迁移活动以及迁移出来的人口。如果将灾害移民分为广义和狭义的话,广义的灾害移民包括了这两种类型,而狭义的灾害移民就是政府主导的灾害移民。

#### (3) 主观意愿分类法

根据移民对于迁移是否具有决定权,分为自愿灾害移民与非自愿灾害移民,或叫非强制灾害移民和强制灾害移民。

自愿与非自愿的分类是一种最常用的移民分类法。这种分类法同样也适用于灾害移民的分类。这种分类不是根据移民是否愿意迁移,而是根据移民对自己的迁移行为是否有决定权。如果一项灾害移民工程中,移民自己能选择或决定是否迁移,就是自愿灾害移民,如果对迁移没有选择余地,就是非自愿灾害移民。从汶川地震的灾害移民实践来看,受灾区的生态移民多为非自愿灾害移民,而周边影响区的灾害移民多为自愿灾害移民。

#### (4) 实施时间分类法

按照移民实施的起始时间,可以将灾害移民分为预防性移民、应急移民和灾后移民。

由于人们对于每种灾害是否发生、何时发生、破坏程度如何等有关灾害的信息不能做到完全预知,这也就直接影响到灾害移民实施的时间。对于能够在很大程度上进行预知的灾害,各级政府和有关部门将会在灾害发生前实施移民。对于预知程度不高或者当前水平不能够进行预知的灾害,各级政府及有关部门将会做好相应灾害移民预案,灾害发生之时也就是移民活动之始,其中,在灾害持续过程中开始的移民活动称为应急移民,对于灾害持续过程中移民条件不具备而于灾害发生后进行的移民称为灾后移民。

#### (5) 依据移民在安置区的持续时间分类

依据移民在安置区的持续时间,可以将灾害移民分为永久性灾害移民和临时性灾害移民。永久性灾害移民,是指移民在政府及有关部门组织的旨在永久性躲避灾害袭扰而进行迁移后便定居下来,不再返回迁出区。这类移民在移民前多分布在灾害多发区或经历了较大破坏性与毁灭性灾难的地区,这些地区在灾害的影响下很难为区域居民提供一个适

宜发展的环境,比如在2008年中国四川汶川发生的里氏8级地震的震中区域,由于地震的影响使得区域地质情况出现较大变化而不再适宜人们生活后,这里的原住居民在移民后即成为永久性灾害移民。临时性灾害移民,是指为了躲避灾害而暂时离开居住地(灾害发生地),并在灾害不利影响过去后重返原住地的移民。这种灾害移民在现实中较为常见,比如在2005年发生在美国的新奥尔良飓风袭城灾难,在灾难发生前后,许多居民都迁移他处避难,在灾害过去后返回家园进行重建<sup>[6]</sup>。以及在汶川大地震中,为临时躲避地震灾害而在异地临时安置的居民。

#### (6) 依据移民影响的范围进行划分

依据移民影响的范围进行划分,可以将灾害移民划分为国际灾害移民、国内灾害移民和区域灾害移民。为躲避灾害的移民将要迁移到不同的安置区,移民规模将决定移民活动的影响范围,二者呈正相关关系。不同种类的灾害或不同程度的同类灾害所造成的受灾范围和灾民数量是有差异的,一些灾害可能影响到不同国家的人们为躲避它而选择在不同国家之间迁移,这种灾害移民被称为国际性灾害移民。同样,一些波及全国大部分地区的灾害移民为国内性灾害移民,只影响到一定区域的灾害移民则是区域性的灾害移民。

### 2. 灾害移民的主要活动

围绕灾害移民,政府、移民、设计单位等参与主体进行的活动主要体现在3个方面:灾前预防、受灾期间临时安置以及灾后重建。

#### (1) 灾前预防

灾害移民是移民躲避灾难的一种有效方式,但是在灾害移民过程中也会给它带来经济的、社会的系列损失,因此灾害移民与其他工程移民一样秉承着“尽量做到不移民或最大限度减少移民,如果移民不可避免,应采取措施降低其损失”的原则。灾前预防主要是指政府及利益相关主体积极对可能发生的灾害进行监测、预警,并在对预测信息进行系统分析的基础上拟定不同灾害状态下的行动预案并依据现实情况予以实施。对于可控灾害,可以通过人为因素影响减轻灾害程度的,应制定可操作性的应对措施并予以实施,将可能的灾害诱致因素遏制在萌芽状态;对于不可控灾害,灾前预防首先表现在加强对于灾害的监测、预防;建立完善的预警、应急管理机制,制定切实可行的灾害应急预案,注重对于灾害可能发生区域的民众进行防灾知识宣传和演练等。在注重对于灾害进行预防的前提下,有关部门应在充分听取移民、相关专家及其他社会团体的意见和建议的基础上,统筹考虑灾害发生区和移民安置区的

环境、经济、社会等因素,对于灾害发生后的移民活动进行规划设计,为灾害移民的实施做好准备工作。

#### (2) 受灾期间的临时安置

灾害具有突发性和区域性特点,灾前预防很难完全预测灾害发生的时间、地点与影响区域,因此,当灾害发生并给移民带来损失后,临时安置以保证灾害移民的基本生存、稳定其精神和心理状态也是灾害移民过程中必不可少的过渡阶段。

灾害发生后,政府等有关部门、社会组织首要的工作是启动灾害应急预案,在相互协同合作的前提下,采取一切可行措施,脱离灾害的威胁与破坏。在继续密切关注灾害发生、发展的前提下,相关单位要明确灾情实况和影响程度,针对灾害移民规模与分布区域,综合考虑交通、卫生、水源、地质等因素,做好临时安置选点与建设,迅速为灾害移民提供较之以前相对安全的避难之所。与此同时,相关单位和组织要调集救灾物资,为灾害移民提供维持基本生活的食品、饮用水、药品、生活用品等,辅之以必要的精神和心理救助,缓解和稳定灾害移民的紧张情绪与心理,加强思想引导和激励,妥善安排好受灾群众的生活。在此过程中,要特别关注孤老、孤儿、孤残等社会弱势群体的生活,切实最大限度地保障每个灾害移民的合法权益。有关部门要加强灾害影响区域的社会管理,加大社会必需基础设施的修复力度,注重灾情延续期间的信息公开与服务透明,严防违法乱纪行为,严防次生灾害的发生和蔓延,维护灾区社会秩序与环境,认真做好灾后重建的前期工作,统筹规划、科学评估、分步实施,抓紧制定灾后重建规划和具体实施方案,建立灵活高效的外部支援和内部发展协调的抗灾重建机制,加快灾区的恢复重建。

#### (3) 灾后重建

灾后重建是一个艰巨的过程,涵盖从重建规划到实施安置的所有内容。根据重建区域的不同,可以将灾后重建划分3大方面:农村灾后重建、城镇灾后重建和企业灾后重建,3者在重建过程中根据重建选址的不同又可以分为就地重建和异地重建。三方面重建工作侧重点各有不同,但是重建过程的基本步骤存在诸多相似之处:第一,系统、科学评价灾害发生对于移民及区域发展所造成的影响和损失,全面掌握灾后现实状况,做好灾后重建工作的规划设计工作;第二,在明确灾害成因、影响和结果的前提下,结合区域、企业自身发展阶段和战略规划,统筹考虑所处环境的优势、劣势、机会和挑战,做好重建选址工作;第三,广泛征求社会各界、相关组织与移民群体的意见和建议的基础上,制定完善、详细的实施规划或实施方案。在此过程中,应注意与灾

害移民生产生活紧密联系的公共基础设施恢复与重建,以及移民的风俗习惯和社会关系网络的保持和维护等;第四,加强领导,精心组织,充分发挥主观能动性,整合内外资源,促使移民与原居民逐渐融合,直至成为和谐的群体,移民与非移民不再有经济、社会乃至心理上的差异,切实做好灾后重建工作。

在灾后重建中,农村灾后重建、城镇灾后重建和企业灾后重建开展过程中的侧重点是有差异的:农村灾后重建工作的重心是围绕环境容量分析下的土地资源的获取和分配等工作进行的,是否能够获得充足的土地等发展资源是灾害移民以后生存与发展水平高低的决定性因素;城镇灾后重建工作的重心是围绕如何充分发挥城镇在区域经济社会发展的经济社会带动作用、合理进行城镇规划设计等工作进行的,它关系到城镇重建后灾害移民的就业安置、商业收入等内容;企业灾后重建工作的重心则是围绕影响企业效益的经济区位、技术革新、产品结构、市场营销、交通运输、发展资源等工作进行。总之,在灾后重建工作中,各利益相关群体都要解放思想、转变观念、变挑战为机遇,多方协同、互惠共赢。

### 三、灾害移民需要研究的科学与实践问题

灾害移民过程,涉及自然和社会两大系统的变迁。就灾害移民涉及的研究领域而言,灾害移民需要研究经济、社会、文化、环境、民族等方面的变迁和发展问题。

#### 1. 协调管理

灾害移民是一个综合的过程,涉及政府、非政府组织、移民等各种社会力量的相互协同和配合。在灾害移民过程中,各种力量由于自身利益和目标的差异常常发生冲突而增加内耗。重大灾害移民贯穿于灾害预防、灾害救援、灾后重建整个过程中,是一个全景立体化的活动,需要整合各方面的资源。为了协调它们之间的关系,促成灾害移民目标的顺利实现,达到灾害移民临时安置和灾后重建过程中的和谐,就有必要建立灾害移民综合管理模式,设立统一的管理机构,形成制度化的规范和工作程序,高效应对各类灾害移民。

#### 2. 生产生活的恢复与发展

灾害的发生给移民带来了物质和精神损失,同时在灾害移民搬迁安置过程中也会因为动产和不动产的损耗、熟悉的生产生活环境的丧失、生产技能的失效、发展资源的缺失等对于移民造成损失,因此,灾害移民生产的恢复、重建和发展便成了移民过程中的重中之重,也是保证生产生活水平不降低的关键。如何确定和计算合适的环境容量、因地制宜做

好规划设计、为灾害移民提供充足的发展资源、良好的生产与发展环境、建立健全完善的社会保障制度等都是灾害移民过程中急需解决的问题。

#### 3. 社会力量参与

灾害移民过程中,除政府主导、移民主体两种力量外,还有包括非政府组织、志愿者、相关领域专家等在内的广泛的社会参与力量,他们依靠自身的专业素质和秉承的志愿精神在灾前预防、灾害移民的临时安置和灾后重建过程中发挥着重要作用。由于灾害移民与灾害救助常常是交叉进行,而当前对于灾害救助和灾害移民的主导力量是政府,社会力量的参与多数是自发的,处于边缘地位。因此,有必要建立灾害移民工作中的社会力量管理中心,对于灾害移民过程中的参与的社会力量进行集中管理,使得社会力量在灾害移民过程中实现有序参与、协同参与,真正做到帮忙不添乱。

#### 4. 外部支援与内部发展对接

灾害移民活动所影响的是一个涉及迁出地和迁入地政治、经济、文化、社会、资源、环境等方面的区域巨系统,移民系统只是区域巨系统的一个重要组成部分,要做到移民问题的妥善处理,移民系统内的平衡固然重要,移民系统外环境改善也是必不可少的。目前,外部对于库区移民发展问题的支援范围主要限定在移民系统,缺少对于移民系统所属的行政区划内区域巨系统发展支援的统筹考虑,不能将移民局部发展与地方整体发展有机结合起来,同时也往往引起区域移民与非移民群体之间关系的不协调,影响移民的社会整合和外部支援的综合效益。外因通过内因起作用,灾害移民系统发展的重心和路径的找寻和选择应该充分发挥灾害移民及相关政府的主观能动性,并在此基础上逐步建立灾害移民系统“内部提出支援需求,外部按需支援”的协调对接支援发展机制。

#### 5. 政策法规建设

当前,对于非自愿移民的立法主要表现在水利水电工程移民中,比如《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民条例》、《长江三峡工程建设移民条例》等,对于工程移民的规定已经比较全面。对于灾害移民,我国也有很多防治灾害的法律,比如《突发公共事件应急条例》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国传染病防治法》等,但这些法律都只是从侧面对灾害移民进行部分规定,当前还缺乏一种统一的灾害移民法,对灾害移民的政策、模式、移民权益及保障等进行统一的规定,面对未来灾害的多元化和开放化,当前的政策法规仍显单薄,不能满足指导和规范当前

灾害移民工作的需要。

## 6. 文化冲突与重建

文化的含义很多,这里是指经济、社会以外的包括传统习俗、宗教和教育等等。灾害移民迁移至新的安置区后,移民与当地居民以及移民之间会产生相当多的文化冲突。安置区移民文化重建十分重要,关系到移民社会经济的持续发展。比如,移民搬迁安置以后,如何适应安置区的风俗习惯,各民族都有自己的宗教信仰、风俗习惯,移民安置不当可能会引发民族矛盾和民族冲突,另外,各民族的传统如何“扬弃”,在移民搬迁过程中,需要及时安排在校就读。移民的暂时性失业,尚可以解决,而在校不应该有暂时的失学,如何妥善处理灾害移民搬迁安置过程中教育衔接问题都是需要研究的课题。

## 7. 社会关系网络的重建

费孝通认为,传统的中国社会是乡土社会,是一个“差序结构”的社会,在这里血缘、地缘关系起着支配作用<sup>[7]</sup>。当代中国已发生了社会变迁,但从社会结构层面看,中国农村社会依然有着较浓厚的“乡土”特征。灾害移民最基本的单元是家庭,而不是个人。因此移民不会对家庭的结构及其关系产生大的影响。但是,灾害移民无法全部保留除家庭关系以外的其他初级社会关系,多数情况下初级社会关系被破坏,而且无法在安置区重新恢复。这些初级社会关系对广大的农村地区居民,移民进入安置区后如果安置不当,可能会引发与当地居民的摩擦或冲突。移民群体长期不能融入主流社会,不能整合为一完整的社会整体,因此,如何在灾害移民搬迁过程

中最大限度考虑社会关系网络的保持与维护,为灾害移民提供充分的精神和心理救助,建立高效的社会整合机制也是亟需解决的问题。

## 8. 国际资金利用与经验交流

国际上如世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构在移民重建与社会发展方面具有较强的资金储备和丰富的经验积累,如果能够利用世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构的贷款和联合国及其他国际组织的资金与技术援助,汲取国际科研机构先进的技术与管理经验,迅速开展灾害移民及恢复重建工作,可以进一步提高社会、经济、环境效益。因此,学习国外先进经验并与国内实际情况有机结合对指导灾害移民工作是非常重要的。

## 参考文献:

- [1] 卜风贤. 灾害分类体系研究[J]. 灾害学, 1996(1): 33.
- [2] 施国庆, 郑瑞强, 周建. 灾害移民的权益保护与政府责任[J]. 四川社会科学, 2008(6): 37-42.
- [3] 施国庆, 周建. 非自愿移民: 国际经验和中国实践[C]// 水库移民理论与实践. 北京: 中国水利水电出版社, 2005: 76.
- [4] BAKKE E. W. The human resources function[M]. New Haven: Yale Labor Management Center, 1958: 198-200.
- [5] World Commission on Dams. Dams and Cultural Heritage Management Final Report[R]. Beijing: Development Center of State Council, 2000: 8.
- [6] UNDALA A. From disaster response to risk management: Australia's national drought policy[J]. Political Geograph, 2007(4): 32-34.
- [7] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 三联书店, 1985: 26.

# 《河海大学学报(哲学社会科学版)》征订启事

(CN32-1521/C, ISSN1671-4970, 季刊, 自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实科学发展观,坚持实事求是的思想路线,贯彻“双百”方针,弘扬时代主旋律,理论联系实际,为社会主义物质文明与精神文明建设服务。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》为哲学与社会科学类学术期刊,主要刊登哲学、政治学、文学、语言学、法学、社会学、心理学、经济学、管理学、高等教育学等社会科学方面的研究成果、学术论文、综述等学术性文章。本刊可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读与参考。《河海大学学报(哲学社会科学版)》为中国学术期刊(光盘版)入编期刊与中国学术期刊网入编期刊。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办,每季末出版,国内外公开发行。2009年每本定价5元,每本邮费1元,全年订费24元。欢迎广大读者直接向编辑部订阅。联系地址:南京市西康路1号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部,邮政编码:210098。联系电话:025-83786376。