

移民文库·生态环境与灾害移民系列丛书

避灾移民风险管理

胡子江 施国庆 著



科学出版社

移民文库·生态环境与灾害移民系列丛书

避灾移民风险管理

胡子江 施国庆 著

国家社会科学基金重大项目“移民工程的跨学科研究”（13&ZD172）

南京财经大学校级学术著作出版资助计划

资助

南京财经大学科研启动费

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以滑坡地质灾害为背景,将避灾移民纳入风险管理理论框架下研究、规范与实施。重点探讨了避灾移民的概念、分类、特征和目标,着重研究了避灾移民的迁移意愿和迁移风险分析方法、避灾移民迁移风险的评价方法;分析了现阶段避灾移民的安置模式及其特征等,其内容涉及灾害学、工程学、管理学、社会学等多学科交叉,同时注重案例实证,可以为避灾移民、生态移民、扶贫搬迁等领域的移民风险管理工作提供参考。

本书可以作为管理学、社会学等相关专业课程的参考书,也可以作为本领域的专业技术人员或管理人员学习或培训参考书。

图书在版编目(CIP)数据

避灾移民风险管理/胡子江,施国庆著. —北京:科学出版社,2017.9
(移民文库·生态环境与灾害移民系列丛书)

ISBN 978-7-03-053222-0

I. ①避… II. ①胡…②施… III. ①移民安置-风险管理-研究-中国
IV. ①D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第128442号

责任编辑:魏如萍/责任校对:王 瑞

责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年9月第 一 版 开本:B5 720×1000

2017年9月第一次印刷 印张:11

字数:230 000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介



胡子江（1985—）江苏常州人，讲师，现就职于南京财经大学金融学院。2009 年曾留学于法国国立工艺学院（Conservatoire National des Arts et Métiers），获咨询管理与变革管理专业硕士学位；2014 年在英国牛津大学（University of Oxford）国际难民研究中心（Refugee Studies Centre）进行了短期访学；2015 年获河海大学管理科学与工程专业博士学位，主要从事灾害移民风险管理、信用风险管理等教学科研工作，曾主持国家社会科学青年基金项目 1 项，参与国家社会科学基金重大项目，以及世界银行、亚洲开发银行、三峡库区灾害移民等十余项课题研究，发表相关学术论文 10 多篇，获水力发电科学技术奖三等奖一项。



施国庆（1959—）安徽定远人，教授，河海大学社会发展研究所所长，中国移民研究中心（National Research Center for Resettlement, NRCR）主任，移民科学与管理、社会学专业博士生导师，兼任国际移民网络常务理事（三个主要发起人之一）、国际水电协会管理委员会委员、国际水资源学会常务理事兼组织委员会主任（2010～2012 年）、中国社会学会常务理事兼移民社会专业委员会会长、中国水力发电工程学会水库专业委员会副会长、中国社会学会工业社会专业委员会副会长、江苏省社会学会副会长、南京市社会学会会长，是国务院特殊津贴获得者，江苏省有突出贡献中青年专家，《社会学评论》《社会建设》《河海大学学报（哲学社会科学版）》《中国城市评论》《水利经济》等编委。

移民文库·生态环境与灾害移民系列丛书

编辑委员会

主 任 施国庆

副主任 陈绍军 余文学

委 员	黄涛珍	韩振燕	毛春梅	陈阿江
	黄健元	杨文健	许佳君	王毅杰
	石德生	朱文龙	余庆年	朱秀杰
	郭剑平	张虎彪	董 铭	殷建军
	孙 燕	何志扬	孙中良	黄 莉
	周 建	严登才	曹志杰	许 燕
	胡子江	龙腾飞	朱东恺	郑瑞强
	于浩淼	肖建良	尚 凯	

从 书 序

移民已经成为世界性的难题，也已经成为世界性的科学研究前沿领域之一。在国内，移民问题已经成为中国改革开放 30 多年以来最热点的社会问题研究领域之一。

移民是人口在不同地区之间迁移及其社会经济恢复重建活动的总称。移民包括工程移民、生态移民、环境移民、灾害移民、扶贫移民、经济移民等多种类型的移民活动。

移民学是一门运用人口学、社会学、经济学、管理学、工程技术科学、地理学、资源科学、生态学、环境科学、系统科学、数学、统计学、心理学、人类学、政治学、民族学、灾害学等多学科理论与方法专门研究各类自愿性及非自愿性移民活动的科学。移民学研究的对象是工程建设、生态、环境、自然灾害、战争、社会冲突、经济、扶贫、气候变化等各种原因引起的人口迁移活动及其相关的社会、经济、文化、生态、环境、资源、政治系统。研究内容包括由各类原因而引起的人口迁移和社会经济系统的破坏、调整、恢复、重建问题，以及移民的经济、管理、政策、社会、文化、资源、环境、心理、民族、宗教及工程技术等问题。移民学可以揭示移民活动全过程及相关人口、社会、经济系统的变迁、恢复、重建、发展的机理与客观规律，对移民系统的识别、调查、分析、解释、预测、规划、评价、监测、控制、管理提供理论和方法，从而为移民活动的管理和移民系统建设提供科学依据。移民学是一门综合性很强的由多学科交叉产生的边缘学科，是自然科学、工程技术科学与社会科学交叉产生的一门新兴科学，极具复杂性、长期性和系统性，正日益受到越来越广泛的重视。

从全世界范围看，在 1990~1999 年的 10 年中，产生了约 1 亿个开发活动导致的非自愿移民，而在 2000~2009 年的 10 年中，则增加到 1.5 亿人。而气候变化问题成为国际热点问题后，应对和适应气候变化活动引起的人口迁移问题受到广泛关注。全世界普遍存在的自然遗产与文化遗产保护、自然保护区、生物多样性保护区保护以及生态脆弱地区的修复活动，也必然引起人类通过迁徙以及调整改变自

身的居住地区、资源利用方式、生活空间、生计活动方式，以适应自然资源的持续利用和生态环境的良好保护。广泛存在的地震、洪水、干旱、飓风、海啸、风暴潮、极端气象灾害、泥石流、滑坡以及核灾害等也使大量的灾后重建和避灾移民活动产生。战争和种族冲突导致了大量国际和国内迁移的难民及其十分复杂的战后重建问题。

1949年以来，中国已经产生水利、电力、公路、铁路、机场、城建、城市更新改造、环保、开发区、矿山、油气田、房地产等各种工程建设征地拆迁移民8 000多万人，其中1949~2015年动迁水库移民2 000多万人。1998年长江特大洪水后进行了246万人移民建镇，黄河滩区和淮河行蓄洪区均需要通过移民方式解决防洪问题。汶川和玉树地震、舟曲泥石流以及全国各地大量的地质灾害也产生了大量灾前避灾移民搬迁和灾后重建移民安置问题。国家正在实施的生态移民和扶贫，2020年前约迁移1 000万人。移民也是适应和应对气候变化问题的重要手段，全球气候变化导致的气候移民将十分可观。许多大中城市正在开展污染企业搬迁，河流、湖泊、海洋、草原等自然环境保护活动也导致大量的人类资源利用和社会经济活动的变化，大气污染也影响着人民居住和迁移意愿。2015年，全国有2.36亿农村人口向城市（镇）与发达地区流动和迁移。新型城镇化将导致越来越多的人民迁移到城市居住、生活和生产。

移民按照迁移人口能否自愿选择可以分为自愿移民和非自愿移民。

自愿移民。自愿移民是人类为了改善自己的生存和发展条件而自主决定的人口迁移活动。无论是世界，还是在中国，自愿移民都已经伴随人类几千年的文明史而不断发生。中国历史上的湖广填四川、闯关东、走西口等都是典型的较大规模的自愿性移民活动。而新中国成立以后特别是1980年以来的城市化、工业化进程，更是伴随着大量的人口在地区和城乡之间的流动和迁移。第六次全国人口普查表明，全国流动人口规模已经达到2.6亿人，而我国城市化率已经在2015年达到56%，意味着大量的人口从农村迁移至城市（镇）。另外，人口在不同国家间的迁移也随着全球化浪潮而不断发展。

非自愿移民是尚未很好解决的世界性难题。从全球视野看，无论是中国、印度、巴西、俄罗斯等社会经济发展迅速的人口大国，还是非洲、东南亚、南亚、中亚、南美等大量发展中或者欠发达国家和地区，非自愿移民都步履艰难。欧美发达国家已经进入后现代化阶段，其在现代化过程中虽然也积累了一定的非自愿移民政策、经验与教训，但是由于政治、社会、经济、文化、宗教、资源、环境等差异，也并不能够为发展中国家所照搬甚至借鉴。

非自愿移民活动极为艰巨复杂，尤其当它与以年轻人或为有专门技能的中年人为主、为寻求新的发展或者生活质量提高的机会自主进行人生选择的自愿移民比较时。人口的非自愿迁移对任何人来说均非一个简单的过程，它要人们迁离世

代居住的家园,离开熟悉的土地、社区和环境,解体原有的社会经济系统和社会网络,重构个人和家庭可持续的生计系统,改变千百年世代形成的生产和生活方式,经历与亲邻分离的精神痛苦和心灵煎熬。它具有利益相关人群的不可选择性,其群体由各种年龄、不同性别、多种社会阶层的人所组成,其观念与谋生能力各不相同。非自愿移民的迁移、安置与生计恢复工作是一项庞大而复杂的系统工程,涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境、民族、宗教、心理、工程技术诸多领域。随着人口的增加,各种资源减少,人地关系更加紧张,社会阶层分化加剧,非自愿移民的迁移与妥善安置也越来越困难,已经并将继续成为世界性的难题。

移民问题的解决,必须依靠科学的理论指导,采用科学的方法,有大批高素质的专业人才具体筹划、决策与实施。因此,移民科学研究、学科建设和人才培养作为基础性工作就极为重要了。

20世纪80年代后期,河海大学开始在国内率先开展了移民科学研究活动,1992年经水利部批准创建了世界上第一个非自愿移民研究机构——(水利部)水库移民经济研究中心,后创建河海大学中国移民研究中心。河海大学中国移民研究中心既承担大量的移民基本理论、方法的研究,也结合三峡、小浪底、南水北调、西部水电开发、首都机场扩建、高速公路和铁路等大型基础设施建设进行大量工程移民研究,针对生态移民、环境移民、气候移民、城市污染企业迁移、避灾移民、灾后重建移民、蓄滞洪区移民搬迁安置、扶贫移民进行开拓性研究,以及结合中国快速的城市化进程进行各类不同类型的城市化移民问题研究,所完成的成果在国内外产生了广泛的学术影响。目前,在国际上,河海大学被认为是研究非自愿移民问题最好的大学之一,特别是在工程移民、生态移民和环境移民等方面。河海大学中国移民研究中心已成为世界银行、亚洲开发银行推荐的贷款项目移民业务咨询机构,以及移民业务培训方面在中国最主要的合作机构之一。

河海大学在不断推动移民科学研究的同时,还不断加强学科建设和人才培养,逐渐创立、开拓和初步形成了移民学学科体系。1988~1992年培养了中国乃至世界上第一批移民专业本科毕业生(水资源规划与利用专业水库移民专门化),1992年开始首创移民学博士、硕士研究方向,先后在技术经济与管理二级学科内设立了工程移民科学与管理方向,在社会学设立移民社会学方向、在人口学学科设立人口迁移与流动方向、在土地资源管理学科设立建设征地拆迁移民管理方向、在行政管理设立移民管理学方向、在社会保障设立移民社会保障方向、在工程硕士水利工程领域设立工程移民方向、在社会工作领域设立移民社会工作方向、在公共管理硕士(master of public administration, MPA)设立了移民管理方向,形成了不同学科的移民分支研究领域,招收培养了大批硕士和博士研究生。2004年,经过国务院学位办公室备案同意,在国际上首次在管理学门类、管理科

学与工程一级学科设置了移民科学与管理二级学科,分移民学基本理论与方法、工程移民科学与管理、生态环境与灾害移民科学与管理等方向,次年开始招收博士研究生。2014年,设立了全英文教育的移民科学与管理、社会学博士和硕士专业,培养国际留学博士和硕士研究生,已经招收和培养20余人。施国庆教授于1999年在国际上首次提出建立水利水电移民学的学科设想,2002年在南京举行的移民与社会发展国际研讨会上进一步系统地提出了“移民学”学科建设总体框架。2012年,河海大学移民团队在中国科学院陈祖煜院士带领下完成了中国科学院院士基金项目“关于加强移民工程学科建设和相关科研工作的建议”,提出加强移民工程学科建设和设立移民科学与工程一级学科与移民科学、移民工程、移民管理三个二级学科以及从管理学、经济学、社会学等不同学科需要加强移民重大问题研究的建议,并由中国科学院呈报国务院,获得时任总理温家宝的批示,国家发展和改革委员会(以下简称国家发改委)、科学技术部、教育部、住房和城乡建设部(以下简称住建部)、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局、国务院扶贫开发领导小组办公室(以下简称国务院扶贫办)、全国哲学社会科学规划办公室、国家自然科学基金委员会、中国国际工程咨询公司等多个部委、机构予以积极响应。20多年来,河海大学不仅在移民科学学科创立和建设方面做出自己的贡献,也为政府部门、研究机构、规划设计单位、咨询机构、大中型建设项目单位、实施机构、高等学校和科研机构等培养了一大批移民专业或者方向的博士、硕士和本科毕业生,这些毕业生活跃在中国各个行业移民领域,已经成为中国移民行业的专业学(技)术带头人或者学(技)术骨干,来自亚洲、非洲和拉丁美洲的国际留学生也正在成为所在国家和地区的移民领域领军人物、带头人或骨干。

河海大学在移民科学领域的国际学术交流与合作方面,有广泛的影响和合作。建立了与世界银行、亚洲开发银行、欧洲投资银行、国际水电协会、国际水资源学会、英国海外开发署等多边和双边合作国际机构的长期合作关系,与德国、英国、美国、法国、南非、加拿大、荷兰、印度、土耳其、日本、韩国、印度尼西亚、孟加拉国、哥伦比亚、乌干达等国家和地区的移民机构或者学者的学术联系,并进行了多次富有成效的双边或多边国际学术交流,与世界银行、亚洲开发行合作举办了20多次移民研讨会(班),与老挝国立大学、印度政府管理学院、巴基斯坦旁遮普大学签订了合作协议,开展了富有成效的合作。1993年11月,在河海大学举办了第一次水库移民国际高级研讨会。2002年,在南京举办了世界上最大规模的移民与社会发展学术会议。2008年以来,已经在中国社会学会年会上举办了8届移民与社会发展论坛。2015年5月,在北京举行的国际水电协会大会上,设置了水电移民专场。2016年3月,在加拿大温哥华举行的世界应用人类学大会和国际移民网络大会上,举办了4个中国移民研究专场,深入全面交流了

中国的工程、生态、环境、灾害、扶贫等移民研究成果。这一系列学术活动，围绕移民科学进行了大范围、多学科、深入的学术交流，大大促进了移民科学学科建设和科学研究成果的国内外交流，也促进了国际社会对中国移民事业和学科的了解和合作。中国被认为是世界上非自愿移民领域成功案例最多的国家和移民科学研究团队最强的国家之一。

为了进一步推动具有中国特色的移民学学科的建立和发展，推动移民科学研究为中国社会经济可持续发展、以人为本的和谐社会建设、生态文明的社会建设服务，科学出版社和河海大学中国移民研究中心决定合作，以“生态环境与灾害移民系列专著”形式将近年来国内学者有关生态、环境、灾害、扶贫和气候等领域移民问题研究的成果予以出版，以供国内外从事移民研究的学者、政府官员、规划设计人员、实际工作者和相关专业的研究生、本科生分享和参考。

施国庆

2017年2月1日于南京

前 言

避灾移民的产生源于灾害风险。近年来,全球范围内灾害风险不断加剧,尤其是气候变化等因素加大了自然灾害突发的频率和严重程度,其成为人类迄今面临的规模最大、范围最广和影响最为深远的挑战之一,引起了世界各国的广泛关注。政府间气候变化专门委员会报告称(王辉耀和刘国福,2012),预计到2050年,全球将有1.5亿人口因气候变化致灾而被迫迁移。我国作为世界上人口最多、自然生态环境脆弱、自然灾害多发的国家,灾情分布广、频度高且强度大,未来因灾导致一定规模的人口转移安置不可避免。

目前,我国在避灾移民研究及其管理体系建设上还处于探索阶段,缺乏系统的指导,迄今尚无一部避灾移民相关立法、标准、指南或规范等文献,制约了政府及相关单位做出决策,影响了避灾移民目标的实现。基于此,本书依据灾害学、工程学、管理学、社会学、经济学和人口学等相关理论和方法,结合国内外现有研究成果与我国三峡库区滑坡地质灾害避灾移民实践,以风险管理理论为框架指导,针对滑坡地质灾害避灾移民管理涉及的几个分支内容,包括滑坡灾害风险程度评估,避灾移民内涵及其实施策略选择,避灾移民迁移意愿及影响因素、迁移风险评价与管理、移民安置模式与补偿扶持等问题,力求尝试拓展以往的基础研究,为建立适合我国国情的避灾移民管理体系提供参考。该研究课题已获得国家社会科学基金重大项目等资助。

本书的主要创新点包括:①从风险管理的视角,提出将避灾移民纳入风险管理理论的框架下研究、规划与实施的观点,并从理论上探究灾害风险可接受水平与实施避灾移民决策的关系;针对滑坡地质灾害,在定性分析其危险性和危害性的基础上,运用风险矩阵模型评价其风险可接受水平,提高评估的实效性,为做出灾害风险处置决策提供依据与方法。②初步界定了避灾移民的定义、分类及其特征,厘清了避灾移民的优势、风险、机遇和目标;依据不同的滑坡灾害风险可接受水平,提出了风险处置策略,即风险监控策略、风险降低策略和避灾移民策略。③依据推拉理论建立了迁移意愿动力和价值取向模型,提出

了五点推进人口迁移的对策；运用 Logistic 回归模型分析样本数据，获得了综合且更为客观的影响迁移意愿的因素结论；建立了避灾移民迁移风险评价指标体系，运用网络分析法（Analytic Network Process, ANP）评价风险因素，提出了迁移风险管理三个阶段的应对措施。④建立了避灾移民安置分类体系，并分析其特征；基于避灾移民具有自愿性和非自愿性双重特征，在提高移民自我发展能力和增强补偿扶持弹性方面提出了思考与建议。

本书以灾害风险管理理论为指导，借鉴国内外已有研究成果和实践经验，力求拓展避灾移民领域的研究视角，是一项有益的探索和尝试。

作 者

2017年5月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 国内外研究现状	5
1.3 避灾移民研究的理论基础	12
1.4 研究的方法和体系结构	16
1.5 主要研究内容	19
第 2 章 滑坡地质灾害风险管理及其风险程度评估	21
2.1 滑坡地质灾害风险管理的基本体系	21
2.2 滑坡地质灾害风险程度评估	26
2.3 小结	36
第 3 章 滑坡地质灾害避灾移民内涵及其实施策略的选择	37
3.1 相关移民概念比较分析	37
3.2 避灾移民及其内涵分析	40
3.3 滑坡地质灾害避灾移民实施策略的选择	47
3.4 案例分析：三峡库区滑坡地质灾害风险评估与避灾移民决策	54
3.5 小结	64
第 4 章 滑坡地质灾害避灾移民迁移意愿及影响因素分析	66
4.1 人口迁移意愿动力形成机理与价值取向	66
4.2 滑坡地质灾害避灾移民迁移意愿动力推进对策	69
4.3 案例分析：三峡库区滑坡地质灾害避灾移民意愿及影响因素	73
4.4 小结	88
第 5 章 滑坡地质灾害避灾移民迁移风险评价与管理	90
5.1 移民迁移风险评价指标体系	90
5.2 网络分析法及其模型	94
5.3 案例分析：三峡库区滑坡灾害避灾移民迁移风险评价分析	100

5.4 避灾移民迁移风险管理	113
5.5 小结	118
第 6 章 滑坡地质灾害避灾移民安置模式与补偿扶持	120
6.1 避灾移民安置模式分类体系的构建	120
6.2 避灾移民安置模式特征对比分析	122
6.3 三峡库区滑坡地质灾害避灾移民安置与补偿实践模式	129
6.4 移民安置与补偿扶持创新探讨	137
6.5 小结	141
第 7 章 总结与展望	143
7.1 研究总结	143
7.2 研究展望	148
参考文献	150
附录 三峡工程后续工作实施规划地质灾害居民意愿调查表	159
后记	160

第1章 绪 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究问题的背景

避灾移民的提出,是在日趋严重的自然灾害风险威胁和防灾减灾战略日益受到世界各国广泛关注的大背景下应运而生的。全球气候变化加大了自然灾害发生的频率和严重程度,是人类迄今面临的规模最大、范围最广和影响最为深远的挑战之一。在各类自然灾害中,水文气象灾害和地质灾害最为严峻,灾害事件不断攀升,根据全球紧急灾难数据库(Emergency Events Database, EM-DAT)数据(图 1.1),发生于 2000~2009 年由水文气象和地质灾害引起的灾害数量要比 1980~1989 年的灾害数量翻一倍(EM-DAT, 2013)。在 2000~2009 年,有 20 多亿人口受到不同程度的影响,且受灾害影响的人口逐年攀升。随着全球气候变化的影响,灾害风险还会加大,政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)报告称(王辉耀和刘国福, 2012),预计到 2050 年,全球将有 1.5 亿人口因气候变化致灾而被迫迁移。为此,世界各国对严重自然灾害导致的人口迁移问题广泛关注,国内外大批专家、学者多年从事灾害移民、生态移民、环境移民或气候移民的研究,并获得了大量研究成果,近年来,又提出了避灾移民的概念,世界银行和一些国家在避灾移民研究与实践中积累了丰富的经验,都为避灾移民理论研究和体系建设做出了重要贡献,值得借鉴。

我国作为世界上人口最多、自然生态环境脆弱、自然灾害多发的国家,灾情分布广、频度高、强度大。《中国国土资源报》(2013)显示:全国共发生各类地质灾害 15 403 起,其中滑坡 9849 起、崩塌 3313 起、泥石流 1541 起、地面塌陷 371 起、地裂缝 301 起、地面沉降 28 起。灾害造成 481 人死亡、188 人失踪、264 人受伤,直接经济损失 101.5 亿元。《2014-2018 年中国地质灾害防治行业监

测及发展前景分析报告》(中国产业研究报告网, 2015)数据显示: 目前我国约有地质灾害隐患点 24 万个, 威胁人口 1359 万人。无情的自然灾害给我国人民的生命财产安全和经济社会发展带来了严重影响。因此, 未来由于自然灾害导致一定规模的人口转移安置将不可避免。

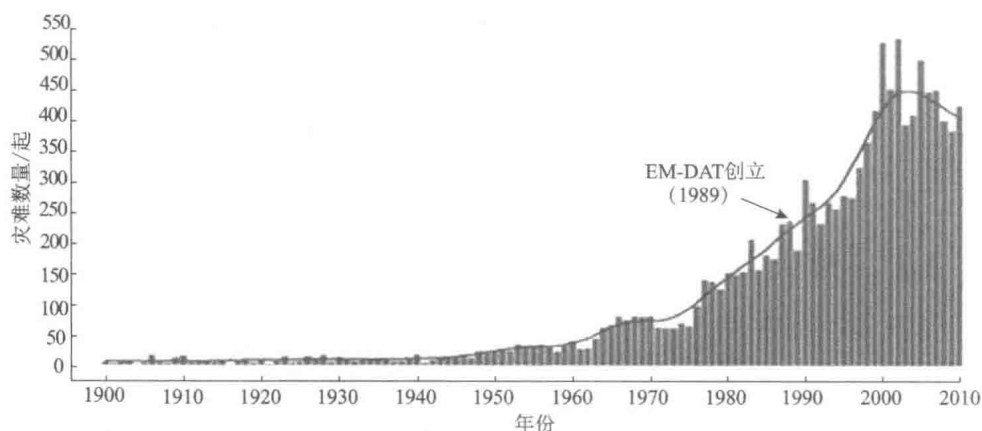


图 1.1 1900~2010 年水文气象和地质灾害事件数据

资料来源: EM-DAT

近年来, 随着国家综合实力的不断提升, 我国政府大力开展民生工程, 实施防灾减灾战略, 三峡库区避灾移民工程就是其中的典型案例。众所周知, 三峡工程作为全球最大的水利水电枢纽工程已于 2009 实施了 175m 最高水位蓄水试验, 这标志着三峡工程如期完成了初步建设任务。这期间由于库水淹没区覆盖面大, 三峡库区人口密度又高 ($302 \text{ 人}/\text{km}^2$), 为了规避风险, 国家批准实施三峡库区避险搬迁项目, 分三期进行移民搬迁, 涉及湖北和重庆 20 个区、市、县, 移民人口达 120 万。但是, 当三峡库区蓄水后, 水位大幅度 and 周期性涨落, 库岸的稳定条件不断改变, 滑坡等地质灾害风险加剧, 加之库区人口稠密, 垦殖度高, 生态环境脆弱, 为了确保库区民众生命与财产安全, 并结合民生发展, 国家制定了应对三峡工程后期地质灾害防治的工作规划(殷跃平, 2002), 确定规划实施的起始年为 2010 年, 规划水平年近期为 2015 年、远期为 2020 年。通过对受不稳定滑坡、崩塌和危岩等威胁的区域实施风险评估, 采取应对策略, 对高危区域的居民分期实施避灾移民。由于三峡库区滑坡地质灾害避灾移民所遇到的问题极具代表性, 因此, 以其为研究背景案例, 对于我国其他区域实施避灾移民具有一定的参考价值。

避灾移民已经成为当前众多移民工程中最迫切的移民类型之一。由于我国避灾移民管理的理论与实践研究起步晚, 政府在应对灾害方面颁布了《中华人民共和国突发事件法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国地震减

灾法》等法律,各部委在所属领域发布了相关条例,对国家防灾减灾及灾害救助工作起到了重要作用。但是,我国目前在避灾移民研究及其体系建设方面还存在许多不足,有关研究成果较为匮乏(何得桂和廖白平,2014;施国庆等,2009),导致避灾移民实践缺乏技术性指南和系统性理论指导。由于国情不同和地域不同,国内外现有避灾移民的相关理论、模式及实践经验亟待进一步总结、创新和发展。因此,笔者认为,避灾移民必将成为移民科学与管理学科重要的研究分支之一。

1.1.2 研究意义

我国于2004年3月颁布的《地质灾害防治条例》第三条明确规定(中华人民共和国国务院,2003)“地质灾害防治工作,应当坚持预防为主、避让与治理相结合和全面规划、突出重点的原则”,第十九条规定“县级以上人民政府应当组织有关部门及时采取工程治理或者搬迁避让措施,保证地质灾害危险区内居民的生命和财产安全”。2011年《国务院关于加强地质灾害防治工作的决定》(国发〔2011〕20号)中指出(国务院办公厅,2011):“到2020年,全面建成地质灾害调查评价体系、监测预警体系、防治体系和应急体系,基本消除特大型地质灾害隐患点的威胁,使灾害造成的人员伤亡和财产损失明显减少。”各级政府要有计划、有步骤地加快地质灾害危险区内民众搬迁避让工作,优先搬迁危害程度高、治理难度大的地质灾害隐患点周边群众。要加强对搬迁安置点的选址评估,确保新址不受灾害威胁,并为搬迁群众提供长远的生产、生活条件。国家相关条令及文件充分说明,搬迁避让是防治地质灾害和降低灾害风险的有效措施之一,是确保灾害地区人民群众彻底摆脱灾害所带来的生命和财产安全威胁的需要,也是党和政府重视民生、为民办实事的具体体现。

地质灾害高发区多为山区,资源贫乏,基础设施薄弱,交通落后,村民的生活水平差。随着国家富强和经济的快速发展,我国政府提出了加快社会主义新农村建设,进一步推进城乡一体化建设,统一规划移民安置点,提高土地利用效率,从根本上改善灾害区农民生产和生活环境,同时对旧宅基地进行整合复垦补充耕地,并合理规划和利用。因此,避灾移民也是未来进一步推进城乡一体化、缩小城乡差距的有效途径。

基于此,本书以滑坡地质灾害避灾移民为切入点,以风险管理理论为指导,结合三峡库区避灾移民案例,尝试探讨适合我国国情的避灾移民几个重要的分支内容,力求拓展以往的研究,其理论和实践意义体现在以下几个方面。