

气候难民国际法保护的挑战及应对

崔维青

浙江工业大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年9月5日; 录用日期: 2023年9月15日; 发布日期: 2023年11月14日

摘要

近年来, 全球气候危机的出现, 因全球气候变暖导致冰川融化, 海平面上升, 一些海拔较低的国家领土被淹没, 对人类的生存提出了前所未有的挑战。目前现行国际法对气候难民的保护不力, 国际难民多边条约的适用障碍、国际人权法等保护气候难民方面存在着不足。因此, 各国应当明确保护气候难民的必要性, 对气候难民做出统一定义, 完善现有国际法律制度以保护气候难民, 共同构建保护气候难民的多边合作机制。

关键词

气候难民, 国际法, 人权, 国家责任

Challenges and Responses to the Protection of Climate Refugees under International Law

Weiqing Cui

Law School, Zhejiang University of Technology, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 5th, 2023; accepted: Sep. 15th, 2023; published: Nov. 14th, 2023

Abstract

In recent years, the emergence of the global climate crisis, due to global warming leading to melting glaciers, rising sea levels, and the submersion of the territories of some countries at lower altitudes, poses unprecedented challenges to the survival of mankind. At present, the protection of climate refugees in existing international law is inadequate, and there are deficiencies in the application of multilateral international refugee treaties and international human rights law. Therefore, countries should clarify the necessity of protecting climate refugees, make a unified definition of climate refugees, improve the existing international legal system to protect climate refugees, and jointly build a multilateral cooperation mechanism for the protection of climate refugees.

Keywords

Climate Refugees, International Law, Human Rights, State Responsibility

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

气候变化不仅是一个环境议题，还涉及政治、经济、人道主义等多个领域，对主权国家、国际组织和跨国公司等行为体的治理能力构成了空前挑战，展现了人类共同利益和多元行为体的交互碰撞。近年来已有许多权威机构发表声明，全球范围内极端天气现象不断加剧，呈现出肆虐之势。气候变暖，不仅给我们的自然环境带来了许多影响，还导致气候难民群体规模不断扩大。在此背景下，一些国家因海平面上升领土被淹没，或是气候条件恶劣人类已无法生存，他们的国家以及国民向外迁徙。2021年9月世界银行发布的报告中预测称，在2050年前，将会有两亿左右人类因为气候变化而被迫迁徙，或在本国境内，或移民至外国。其中，撒哈拉沙漠以南非洲会有多达8600万内部“气候移民”，东亚和太平洋地区4900万，南亚4000万¹。

当今国际法律框架下，没有相应的法律规定这类难民可以得到相应保护的權利，当个人因遭遇气候危机请求其他国家给与保护时因没有法律等的支撑，也很难得到被申请国家的保护，为其提供相应的避难场所和条件。已有的规制国际难民问题的国际法律文件具有较强的时代色彩，均未将气候因素作为界定难民的标准之一，使得气候难民很难获得国际法上的难民地位。绝大多数气候难民属于发展中国家和一些欠发达国家，这类国家的确在应对气候变化方面的能力偏弱。因此其不仅在气候难民自身应对方面力不从心，在与其他国家关于人口迁移的谈判方面也处于劣势。气候难民的出现让国际社会也因此必须采取相应的措施，应从法律的层面就气候难民的合法地位予以确认，积极推进国际法关于气候难民保护制度构建的进程，促使国际社会合力应对这一难题。

2. 气候难民国际法保护的挑战

气候变化是一种复杂的自然现象，气候变化和自然灾害两者往往互相交织、协变叠加并呈现出不同的表现形式[1]，目前，最为人知的便是全球气温异常升高，北极冰川融化，海平面上升。在现实情况下，那些因气候变化而被迫离开原居地的人群面临着无法通过国际条约得到相应的保护，不论是国际法还是人权法也没有相应的规定，《联合国气候变化框架公约》也并未涵盖对这类人群的相关保护。

2.1. 国际难民多边条约的适用障碍

何为“难民”？在《难民公约》以及《关于难民地位议定书》中有所解释，“难民”可以定义为因为合法理由，例如种族、宗教、国籍或政治观点等原因而感到恐惧，并且由于这种恐惧无法或不愿意接受本国保护的人[2]。《难民公约》中的“难民”定义包含三个要素：申请难民地位的人必须已经在原籍国之外；迫害必须基于有限的几个原因；申请难民地位的人不能或者不愿利用其本国

¹ 联合国难民署：气候变化与最弱势群体流离失所的联系显而易见。<https://news.un.org/zh/story/2021/04/1082752>，2023-8-18。

的保护²。

关于难民的定义只包含五个政治性因素来界定难民，而忽视了“气候”这一方面，由于气候变化，许多人流离失所且难以获得应有的援助和支持。在这些被称为“气候难民”的人们申请进入其他国家时，这些国家并没有法律上的义务接纳他们。此外，当大量的“气候难民”涌入，他国往往因为本国利益的考虑而拒绝接收这些人。而那些因人道主义考量或靠着些偷渡客而得救的人们，虽能在外国得到暂时的容身之所，但由于并没有获得国际上认可的难民资格，无法真正解决他们的问题。他们作为普通外国人甚至是非法移民，是否享有基本的人权和国民待遇是受到所在国主权管辖的，这些规定一般来说不会比国际公认的最低人权标准差多少。对那些未获准入的人来说，被拘禁或遣返可能是不可避免的结果。

2.2. 国际人权法保护的欠缺

国际社会对于气候变化是否会侵犯人权尚没有定论。尽管气候变化可能对人权产生一系列负面影响，但从法律角度来看，目前还不能确定气候变化是否被视为侵犯人权的法律行为[3]。但气候变化对人权产生了广泛的影响，主要涉及食品、水、卫生、住房、健康、教育和文化等多个方面。举例来说，气候变化可能导致自然灾害频发，致使人们失去家园和生计，这直接威胁他们的人权。

在国际人权法中，难民的保护属于重中之重，《世界人权宣言》强调，每个人生来自由，在尊严和权利方面应受到平等对待，无论种族、肤色、性别、宗教、语言、政治或其他观点等任何差异，每个人都应享有宣言中规定的权利和自由³。作为国际社会的一部分，气候难民也应该受到人权的保护。因此，人权的受侵害程度以及对救助的紧迫需求成为解决气候难民问题的关键。联合国人权委员会早在2009年通过了10/4号决议，认为近几年来，气候变化已经对人权造成了一系列的影响。虽然，国际上尚无明文规定个人应享有环境健康权。但从未来发展的角度来看，在第三代人权理念中，有一部分提到了环境健康权，但这一领域的发展尚处于初期，因此并没有进行深入地介绍。不难看出，实现此权利的基本前提是气候难民能够进入接收国。当前针对气候难民的人权保护立法还不够完善。但如果因为气候变化被迫成为气候难民的人，如果不给予适当的国际法保护，只偶尔接受一些国际人道主义援助的话，其效果必然达不到世界人权保护的最低标准[4]。

2.3. 无法以无国籍人身份抗辩

随着海平面上升，一些国家及其居民面临着领土被淹没的困境。这引发了学界关于国家身份和资格问题的思考：当一个国家失去了领土和国民，它是否已经不存在了呢？在一个国家不存在的情况下，气候变化对公民的国籍产生了关键影响。《关于无国籍者地位的公约》第31条关于驱逐出境的条款明确规定“一、缔约各国除因国家安全或公共秩序的理由外，不得将合法在其领土内的无国籍人驱逐出境。”⁴该条规定中“合法”二字事实上大大限缩了“气候难民”进入一缔约国寻求避难的权利[5]。《蒙特维的亚公约》对于国家的定义认为确定领土、持久的人口、政权和主权是国家组成的要素⁵。

²1951年联合国《关于难民地位的公约》第一条规定“由于一九五一年一月一日以前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”

³《世界人权宣言》第二条规定“人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。并且不得因一人所属的国家或领土的政治的、行政的或者国际的地位之不同而有所区别，无论该领土是独立领土、托管领土、非自治领土或者处于其他任何主权受限制的情况之下。”

⁴《关于无国籍者地位的公约》第三十条规定“一、缔约各国除因国家安全或公共秩序理由外，不得将合法在其领土内的无国籍人驱逐出境。二、驱逐无国籍人出境只能以按照合法程序作出的判决为根据。除因国家安全的重大理由要求另作考虑外，应准许无国籍人提出可以为自己辩白的证据，向主管当局或向由主管当局特别指定的人员申诉或者为此目的委托代表向上述当局或人员申诉。三、缔约各国应给予上述无国籍人一个合理的期间，以便取得合法进入另一国家的许可。缔约各国保留在这期间内适用它们所认为必要的内部措施的权利。”

⁵《蒙特维多国家权利义务公约》规定“国家作为国际法主体应具备以下条件：(a) 永久居民；(b) 确定的领土；(c) 政府；以及(d) 与其他国家建立关系的能力”。

即使一个国家尚未完全消失,但由于领土缩减和人口外迁,国家可能处于事实上无国籍的状态,这也会给外迁人口带来类似的问题。因此,对于那些受到气候变化影响的国家和人民来说,失去领土和身份的后果极其重要,这问题需要得到深入的研究和国际社会的关注。

3. 气候难民国际法保护的对策

3.1. 对“气候难民”做出统一的定义,明确其法律地位

对“气候难民”的作出定义是一个复杂的问题。目前,国际上并没有一个统一的定义。有学者认为,气候难民是指因为气候变化而被迫离开原居住地的人。但是,这个定义并没有被广泛接受。所以,对于“气候难民”这一概念的界定,目前还没有一个明确的概念。在环境难民的涵义、特征标准及因果关系较模糊而难以确定的情况下,气候难民可以率先在一定程度得到国际法上的认可和保护[6]。

尽管对于“气候难民”的界定存在困难,但为了保护 and 便利这一群体,各国和相关国际组织有必要统一概念,并全面考虑各种情况,以完善相关定义。在定义气候难民时,需要综合考虑导致他们被迫迁移的气候因素,包括但不限于自然灾害和长期环境变化;其次,需要区分不同类型的迁移,涵盖自愿迁移和被迫迁移、长期迁移和暂时迁移、国际迁移和国内迁移。对于被迫迁移群体而言,尤其需要关注其遭受的压力和风险,以建立适当的法律和政策框架来保障他们的基本权益。充分讨论和定义气候难民问题,有助于各国在应对和应对气候变化影响时采取有效的行动。

3.2. 对“气候难民”从人权角度进行保护

人权是人与生俱来且不可随意剥夺的一些基本权利。随着时间推移,越来越多的国家加入了国际人权条约,并成为其缔约国。这使得人权问题从过去仅属于国家内部管辖的范畴,逐渐成为了整个国际社会普遍关注的重要议题。此外,自第二次世界大战之后,国际人权法得到全面发展,形成了一系列有关人权保护的国际性、区域性、专项性条约,国际人权条约实施与监督机制逐步建立并完善,人权观念越来越深入人心,这也是一些学者主张从人权角度对“气候难民”进行保护的原因[7]。

气候难民因为他们来自的国家无法提供基本居住环境,导致他们的基本人权(如生命权和健康权)遭受了侵犯。气候变化已成为重要的全球挑战,威胁着数百万人的生存和健康。国际人权法规定了各国履行保护人权的最低要求,为保护气候难民奠定了理论基础。根据国际人权法,气候难民的基本人权应该得到保护,原籍国以外的国家有责任提供庇护。

3.3. 建立应对气候难民问题的多边合作机制

3.3.1. 国家责任承担

与当前《巴黎协定》对气候流离失所者保护责任配置的原则相同,气候难民的保护需要各国共同承担责任。国际责任需要以法律的形式固定下来[8]。从国际的角度来看,发达国家有能力承担责任且承担大部分责任,但是气候难民的出现并不是一个国家就可以导致的结果,极端气候的出现,并非一个国家就可以承担起这份责任。单靠发达国家是无法实现全球气候治理的[9]。虽然大多数人认为,气候变化仅仅与工业革命时期开始发达国家大力发展工业,过量排放二氧化碳有关,但实际上,发展中甚至欠发达国际的行为也会对气候产生影响。一些欠发达的地区只能通过大量砍伐原始森林来维持生计,但是正是因为这样,也导致了极端气候的增加。不仅如此,近年来发达国家为了吸收廉价劳动力,把大量工厂搬迁到欠发达地区,也正是因为这样,这些地区的成为了遭受气候变化负面影响最大的地区。全球气候治理始终面临着公平性和可行性的争论。各主权国家在国家利益和全球公共利益之间不断考量、平衡,力求通过谈判寻找出最公平、最可行的气候公平理论以及相应的国际气候制度设计方案[10]。

因此,各国政府都应做出适应气候变化的计划,提前预防气候难民以及对气候难民作出有效的应对。首先,各国应加强减排行动,遵守《巴黎协定》中规定的温室气体排放目标,并采取更多措施促进清洁能源和低碳技术的发展和运用。其次,各国应加强合作和援助,帮助那些最容易受到气候变化影响的国家和地区提高自身适应能力和抵御能力。例如,通过提供资金、技术、人力等支持,帮助他们建设更加坚固和灾害预警系统、改善基础设施和公共服务、保护生物多样性和生态系统等。最后,各国应尊重和那些被迫流离失所或跨境迁移的人们权利和利益。例如,通过制定相关法律和政策,为他们提供必要的人道主义援助、安全保障、社会融入等服务。

3.3.2. 运用气候资金以支持气候难民保护

气候资金是《巴黎协定》项下支持发展中国家开展适应项目的一项资金机制。2010年,在坎昆气候缔约方会议(COP16)上,发达国家缔约方承诺,在2020年前保证每年共同筹集1000亿美元的目标,以便在有意义的气候变化减缓行动和执行的透明度方面满足发展中国家缔约方的需要⁶。对该笔气候资金的管理将由12个发达国家和12个发展中国家共同组成的委员会执行。

尽管发达国家尚未完全兑现其所承诺的气候资金额度,与实际提供资金存在一定差距,但设立全球救济补偿基金来独立支持气候难民保护是不切实际的。因此,应考虑在《巴黎协定》规定的气候资金框架下,利用这些资金来支援国际气候难民保护事务。这种方式可以确保资金用于配合具体目标,通过制定一致的行动计划和界定关键指标,以解决气候难民面临的问题。切实实施《巴黎协定》所规定的气候资金用途,可以加强国际社群之间的合作和共同承担责任,进一步提高气候难民的基本保护水平。

4. 结语

全球变暖及海平面的不断上升使得气候难民问题引发国际社会的普遍关注。在实践和理论中,气候难民的概念仍存在较大的争议,但国际社会对于解决气候难民问题的必要性以及气候难民的保护需要国际合作已达成共识。随着全球气候变化不利影响的持续恶化,不论哪个国家都应当对气候问题提起高度重视,从国际法的角度,对气候难民的问题提出相应的解决对策。

参考文献

- [1] 陈绍军,曹志杰.气候移民的概念与类型探析[J].中国人口·资源与环境,2012,22(6):164-169.
- [2] 史学瀛,刘晗.气候移民的国际法保护困境与对策[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(6):68-77.
- [3] 何晶晶.气候变化的人权法维度[J].人权,2015(5):84-101.
- [4] 刘文君,洪萍.“气候难民”应受国际法的保护[J].林业经济,2015,37(5):29-31+116.
<https://doi.org/10.13843/j.cnki.lyjj.2015.05.006>
- [5] 张珊珊.论“气候难民”的国际法保护[D]:[硕士学位论文].北京:外交学院,2016.
- [6] 孙华玲.“气候难民”的法学思考[J].南京大学法律评论,2011(2):299-311.
- [7] 郭曰君.论国际人权法的产生和历史分期[J].广州大学学报(社会科学版),2017,16(5):18-25.
- [8] 李文杰.论气候难民国际立法保护的困境与出路[J].海南大学学报(人文社会科学版),2012,30(1):67-72.
- [9] 张建伟.完善法律实现气候正义[J].环境保护,2010(24):39-41.
- [10] 程玉.气候难民的自然权利救济及其制度展开[J].太平洋学报,2020,28(9):92-106.

⁶United Nations. Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>, 2023-8-18.