

国际法视野下气候难民的困境及出路

刘清菁

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年8月28日; 录用日期: 2023年9月4日; 发布日期: 2023年11月8日

摘要

在全球变暖的大背景下, 气候难民作为一个新兴问题而备受关注, 但目前国际法并未赋予该群体明晰的难民身份, 其存在也没有获得国际社会的承认。国际法上的定义不明确、承担责任的主体模糊、相关维权平台缺乏等原因导致他们在寻求司法救济的道路上阻碍重重。为了确保这一群体的合法权益得到有效保障, 有必要重新审视与难民有关的国际法条约, 归纳出气候难民的法律责任概念并用立法加以确定; 设立专门的救济基金, 为其提供基本的生存条件; 各主权国家应遵循“共同但有区别的责任”原则, 引导人类重视气候恶化问题, 维护国际秩序的稳定, 从而促进世界人权事业的发展和全球的公平正义。

关键词

气候难民, 国际法, 责任主体, 救济

The Plights and Solutions of Climate Refugees from the Perspective of International Law

Qingjing Liu

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Aug. 28th, 2023; accepted: Sep. 4th, 2023; published: Nov. 8th, 2023

Abstract

In the background of global warming, climate refugees have attracted much attention as an emerging problem. However, the international law has not granted them a clear refugee status, and their existence has not been recognized by the international community. The undefined definition in the international law, the ambiguous subject of liability, and the lack of relevant platforms for safeguarding their rights lead to many obstacles on the way to seek judicial remedy. In order to ef-

fectively protect the legitimate rights and interests of this group, it is necessary to review the international treaties related to refugees, summarize the legal concept of climate refugees and define it by legislation, set up a special relief fund, and provide them with basic living conditions. All sovereign states should abide by the principle of “common but differentiated responsibilities”, guide mankind to pay attention to the problem of climate deterioration, and maintain the stability of the international order, so as to promote the development of the world human rights cause and global equity and justice.

Keywords

Climate Refugees, International Law, Subject of Liability, Remedy

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. 引言

气候变化是二十一世纪人类面临的最为严峻的挑战之一，随着温室气体大量排放，全球气温逐年上升，一些沿海国家和岛屿国家国民的财产利益、生存环境乃至生命健康受到严重威胁。不断升高的气温加剧两极冰川融化，极端天气事件、严重的水土流失、旱涝等自然灾害带来资源短缺、生态系统退化、经济衰退和社会不稳定等一系列问题，部分人因此面临流离失所的困境。受海平面上升的影响，2022年5月，南太平洋岛国瓦努阿图成为世界上第一个宣布进入“气候紧急状态”的国家。这些因气候变化而被迫成为难民的大量群体该何去何从？谁应该为他们所遭受的损失承担责任？该如何对其进行司法救济？目前为止，国际法语境中并没有真正法律意义上的气候难民，也没有将由气候环境因素造成的被迫迁徙问题纳入难民保护的范畴，所以对于气候难民群体的权利救济应当提上日程。

2. 气候难民概述

气候难民是指因极端的气候环境局势而无法留居在原住地且缺乏安全住所的人，这种定义在国际法领域已经得到大多数学者的认可[1]。这类群体是由于气候变化而被迫离开自己的家园，寻找更安全稳定的生活条件的人群，他们在迁徙的过程中要历经种种困难，由此涉及到不同国家和地区之间的资源分配、人道主义援助以及应对气候变化问题的全球行动等。然而气候难民的 legal 地位和应当享有的权利并没有被国际法体系明确定义，国际社会亟需加强合作和制定相应的法律规范来保护和救助受影响的群体。

2.1. 国际气候难民的产生

1995年，孟加拉国最大的岛屿波拉岛接近一半的面积遭受洪涝灾害，近50万人被迫离开家园，这些人通常被视为世界上最早出现的气候难民群体之一[2]。大多数发展中国家自然环境受到局限，技术手段相对滞后，医疗资源紧张，经济基础薄弱，容易受气候灾害影响，应对气候变化的能力较弱且成本高昂。灾后在传染病防治、难民安置和灾区重建等方面也面临极大困境，这些都加剧了气候难民问题的产生。

2.2. 国际法对气候难民的概念认识及其发展

虽然国际社会已经开始关注和讨论该问题，并力求在国际法律框架下寻找解决方案，但在对待气候难民问题上仍存在分歧。一些国家认为气候难民应该被纳入现有的难民法律体系中，另一些国家则主张

气候难民是一个独立的问题，需要制定新的法律和政策来解决，还有一些国家担心大量气候难民涌入将给他们自身带来财政负担，造成社会动荡。总体而言，关于该问题的法律认识和发展仍处于初级阶段。

2.3. 气候难民与气候移民、环境难民的辨析

与“移民”相比，“难民”一词更准确地描述了该群体的被动性和非自愿性，更加精准地传达了他们亟需救助的紧迫性[3]。由于气候难民在离开家园后面临着生存和安全问题，通常需要国际社会和相关组织提供紧急援助；而气候移民强调人们通过自主选择迁徙来适应气候变化以寻求更好的生活环境。气候难民和气候移民这两个概念在学术界的使用和定义并不一致，前者突出了被动性和紧迫性，后者则体现了主动性和自愿性。在定义因气候变化不得不到他国寻求庇护的这一群体问题上，“气候难民”一词显然比“气候移民”更加适合。

尽管气候难民和环境难民有一些共性，都是被迫离开原居地的群体，但气候难民特指因气候变化及其相关灾害而流离失所的人群。环境难民形成的原因则更加广泛，不仅涵盖了自然因素，还包括人为因素，如环境污染和破坏、大规模基础设施建设等。因此，“气候难民”一词在概括该群体的成因上范围更窄、更周延、更准确。

3. 气候难民保护的必要性

3.1. 填补法律漏洞

虽然一些国际法律文件中有部分涉及到了气候难民或环境迁徙问题，但大多都只是粗略提及，没有系统规定该群体权利保护的相关问题，也并未深化对这一问题的认识。因此，有必要增设新法明确该群体的法律地位，给予他们相对完善的救济途径，以此来弥补国际法体系上的空白。

3.2. 践行人道主义原则

国际社会一直致力于维护人道主义原则，保护难民和流离失所者这些弱势群体的基本权利，包括保障安全、提供庇护场所和食品、水、医疗等维持生存的物资。气候难民面临着生存、安全的威胁和不能满足基本生活需求的窘境，为了遵循人道主义原则，国际法理应确立对气候难民的保护机制，并为他们提供必要的援助和庇护。

3.3. 履行全球共同责任

气候变化是全球性问题，国际社会应共同承担起保护气候难民的责任，对于国际气候环境的治理，应当遵循“共同但有区别的责任”原则，“共同但有区别的责任”原则首先强调的是一种国际环境责任，其次这种国际环境责任由两个部分组成：“共同责任”和“区别责任”[4]。相比于发展中国家，发达国家对于全球变暖应承担更重的国际责任，发达国家作为温室气体排放的主要参与者，不能因为自身受损较小，就拒绝承担对于气候难民的国际责任[5]。作为签署了难民公约的国家，都有义务对难民群体提供保护措施。

4. 气候难民国际法保护面临的法律困境

4.1. 缺乏明确的国际法定义

首先，气候难民到底存在与否学界都尚存争议，国际法对难民的定义主要由1951年联合国《关于难民地位的公约》所规定。根据该公约的定义，符合以下条件的个人可以被认定为难民：一是由于种族、宗教、国籍、政治因素或隶属于特定社会团体而受到迫害；二是因为这些迫害无法或不愿意留在自己的

国家；三是从自己国家政府无法寻求保护。由此可见，公约并没有将气候或其他环境因素包含在内。

即使承认气候难民的存在，仍旧不可避免的存在许多异议：这种被迫迁移状态是永久的还是临时的？引发迁移的自然灾害是瞬间爆发的还是长期累积的？迁移是跨国境的还是包括国内的迁移？此外，环境因素具体应包括哪些情况？是否囊括人为因素？^[6]在这些疑问还未被深入探讨并达成一致意见时，气候难民想要得到较为统一和明确的法律概念是十分困难的。此外，接收国在考虑接纳气候难民之前，常常会关注一个问题：一旦接纳，即意味着需要长期提供庇护。这必然会给接收国造成物质和精神上的双重负担，削弱其对接收气候难民的积极性，成为将该群体纳入立法保护的障碍所在。

4.2. 责任主体模糊

气候变化是各个国家长期共同积累造成的结果，涉及多种因素和行为的相互作用，是一个复杂的系统问题，具体的责任和造成气候难民的因素很难进行准确认定。对于引发气候难民的具体行为和事件，也很难将责任完全归咎于个别主体，加之国际社会缺乏共同的行动机制，国家之间欠缺统一的准则，在当前的国际体系中，也没有一个确切的国际组织或机构来负责协调和处理气候难民问题。

其次，发达国家和发展中国家之间的责任划分争议较大。发达国家在工业化过程中产生了大量温室气体，对气候变化负有较大责任，发展中国家认为发达国家应承担更多的义务，提供技术转让和经济支持。由于国际社会对气候变化的成因和结果没有达成一致共识，反倒成了某些主权国家逃避责任的合理化借口。

4.3. 救济途径缺失

传统的难民法律制度对于难民身份的认定和保护提供了详细的法律程序和完善的救济途径，而气候难民如果想要获得损害赔偿，就必须证明其损害结果与哪些国家的具体行为具有因果关系，这对于原告来说无疑天方夜谭。同时，如果要申请气候难民身份，则缺乏国际法上的支持，于法无据。况且有关该群体的内容在《世界人权宣言》中也只是简单概括，加上国际人权法的法律约束力相对较弱，所以想要以此来获得难民身份也很艰难。

4.3.1. 原告难以获得诉讼主体资格

对于气候难民是否具备诉讼主体资格也存在一定的分歧，他们往往难以符合法律对于传统诉讼主体资格的要求。气候难民通常是来自贫困和冲突地区的人群，由于地缘政治的问题，他们在移民到其他国家时可能会遭受政府限制和社会排斥。国家主权原则是国际法的基本原则之一，它认为每个国家有主权来自主决定其领土内部的事务，目前主权和人权的关系也变得日益错综复杂，尽管人权具有国际性质，但这并不意味着对于人权的国际保护可以超越国家主权的边界，干涉他国内政。因此，对于其他国家的气候难民来说，要在国际法院或国内法院获得诉讼主体资格在短时间内几乎不可企及。

4.3.2. 缺乏维权平台

申诉是权利救济的方式之一，可是处理气候变化带来损害的裁决通常超出了传统司法裁判的能力范围，因此想要通过申诉来维权也就显得心有余而力不足。尽管国际机构和非政府组织致力于处理气候变化引起的人口迁移和难民问题，但目前为止没有专门针对气候难民的国际组织或平台提供具体的维权渠道。随着气候变化的影响日益深入，气候难民对权利维护的呼声也越来越强烈，这是一个持续发展的领域，如何便利该群体的权利救济，增加申诉平台，仍需得到进一步的解决。

4.3.3. 难以证明因果关系

在具体的诉讼过程中，原告需要举证证明被指控的温室气体排放行为与其所遭受的损害结果之间存

在直接因果关系，然而造成人口迁徙的原因多种多样，建立因果关系需要有充分的科学证据和数据支持。虽然科学界普遍认同气候变化是由人类活动引起的，但是将具体的气候事件与个体移民之间的因果关系联系起来是非常具有挑战性的。气候变化涉及多个国家和利益相关者，将具体责任归咎于某个个体或组织往往需要复杂的因果关系证明和专业调查，凭借国家的力量都难以承担举证责任，更何况对于受影响的难民来说，几乎不可能获取和保留与迁移原因直接相关的证据。

5. 气候难民国际法保护的出路

5.1. 通过立法赋予气候难民法律地位

各国应正视气候难民的存在并明确其法律定义，通过多边谈判和协商，制定全球公约或协定来确立他们的法律地位，规定国家间的责任和义务，促使国际社会达成共识，承认气候难民的存在及合法地位，确保其在迁徙过程中的权利得到适当的保护与支持；扩大 1951 年《关于难民地位的公约》适用性，延伸传统难民的涵义并将气候难民这一群体融入进来，使其获得与其他难民大致相同的权利和待遇；适用国际人权法为他们提供经济、文化和社会保障；各国还可以根据国内现有法律和司法实践，制定相关政策法规提供必要的援助和安置，积极履行国际责任。

5.2. 明确责任主体

明确造成气候难民的责任主体需要综合考虑温室气体排放贡献量、经济上的受益方、公平正义原则等因素，这种评估需要国际社会共同参与，通过协商合作来制定具体解决方案。深入研究和分析气候变化与人类活动之间的关联是明确责任主体的基础，通过科学研究测算温室气体排放量、碳足迹以及历史排放数据等指标来预估个体、行业、国家的排放数值，这是判断主要责任主体的关键因素。考虑到气候变化是一个循序渐进的过程，可以将历史责任纳入测评以确定责任主体。此外，还应遵循公平正义原则，避免弱势群体承担过多的责任，这意味着那些有较高排放贡献和受益的实体应该为其造成的影响承担更大的责任，遵循“污染者付费”和“共同但有区别的责任”原则。

5.3. 完善相关救济途径

5.3.1. 适用国际人权法和国际人权机制获得诉讼资格

目前没有一部普遍适用的法来确立气候难民的诉讼资格，因此，争取诉讼资格可能需要借鉴现有法律，并寻求国际社会的承认和支持。国际人权法是对气候难民保护的重要依据，解释人权法中的相关条款，尤其是与生存权、健康权和迁移自由有关的条款，将其与国内法有机结合，并依靠国际人权机制保障，为气候难民获取更多救济机会。不过国际人权机制具有特定的程序和复杂的要求，需要较长时间来审理案件，机制的决议虽有约束力，却没有直接执行权，还得依赖于各国自主履行其国际义务。所以在借助国际人权机制寻求诉讼资格时，积极与其他国家政府合作也是至关重要的一环。

5.3.2. 设立专门的气候难民救济基金

在具体实践方面，可以考虑建立国际性或者区域性的气候难民救济基金或补偿基金^[7]。设立专门的气候难民救济基金是一个可行的措施，但它需要国际社会的共同努力和长期承诺。同时，政府、国际组织、非政府组织等相关机构需要通力合作，建立气候难民协调机构和科学专家机构以确保基金的有效管理和分配，促进可持续发展^[8]。通过政府拨款、私人捐赠和基金支持来提供救济和援助，本着能力越大、责任越大的原则，发达国家应多提供一些资金，发展中国家也应依其能力投入资金^[9]，确保基金的长期运作和资金流动。基金还可以用来帮助气候难民的家园重建并增强其适应能力，包括提供住房、教育、职业技能培训和创业支持等，以提高他们的就业机会和经济自给能力，回归正常生活。

5.3.3. 采用举证责任倒置的原则证明因果关系

举证责任倒置是指当事人在诉讼过程中承担证明事实的责任规则发生了转变,由传统的原告举证制变为被告举证的诉讼制度,举证责任倒置的目的是平衡法律关系中的不对等,并为弱势方提供更多的保护。气候难民通常是来自贫困地区的弱势群体,面临着物质匮乏和信息不对称的困境,依靠难民个人来承担举证责任是极不公平的,他们在获取和提供证据方面就存在很大困难。采用举证责任倒置并不意味着完全推翻原告的举证责任,而是在特定情况下,原告提供初步证据后,要求被告来提供反证或证明其没有造成损害后果。这种做法可以在一定程度上平衡本已不对等的举证责任,实现法律的公平正义。当然,最终的判决还需要根据具体的案情进行个案分析。

6. 结语

虽然气候难民的数量相对较少,也未在世界范围内产生广泛的不利影响,但随着全球化时代的来临,各国之间的联系愈加紧密,任何国家都无法独善其身。现行国际法的难民保护体系无法满足即将到来的危机。社会存在决定社会意识,因此,国际社会必须承认气候难民的存在,完善相关权利救济途径,为了保障气候难民的基本人权,各国需要积极参与国际对话和谈判,推动达成一致协议。国际法应赋予气候难民法律上的身份,让“气候难民”一词从学术概念转变为法律概念。值得关注的是,在实际行动中,国际法对于保护气候难民采取的是补救性措施,即灾难发生后才进行弥补,为了更有效地解决问题,做好预防性措施也是不容忽视的。《联合国气候变化框架公约》、《京都协定书》和《巴黎协定》都在为节能减排作出积极的尝试。国际社会应重视可持续发展,考虑环境、社会和经济的平衡。通过改善资源利用效率、促进循环经济和绿色技术发展,减少对环境的负面影响,实现人与自然和谐共生。

参考文献

- [1] 李将. ICCPR 框架下环境人权法理新发展——基于波蒂略案来文意见的分析[J]. 武大国际法评论, 2021, 5(1): 52-71.
- [2] Wax, E. (2007) In Flood-Prone Bangladesh, a Future That Floats. Washington Post.
- [3] 曹未名. 国际法语境下“气候难民”的定义与认定[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2023.
- [4] 彭娜. 论共同但有区别责任原则在国际气候环境法治中的实施[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2014.
- [5] 俞程. 气候难民的国际法保护[J]. 西部学刊, 2022(20): 84-87.
- [6] Doran, A.A. (2011) Where Should Haitians Go? Why “Environmental Refugees” Are Up the Creek without a Paddle. *Villanova Environmental Law Journal*, 22, 117.
- [7] 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.
- [8] 卢雅澜. 气候难民的国际法保护研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2015.
- [9] 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.