

国际法视野下环境难民的法律定位以及保护措施

文 / 戴欣 颜梅林

摘要：由于自然灾害频发、世界工业化进展不断加速导致人类破坏环境的行为不断增多，现今国际上“环境难民”的数量正呈现爆炸性增长的趋势，此类新型的难民类型在国际上受到的关注度越来越高。因此，其迫切需要确定清晰的法律定位以及出台相关的保护措施，以保障环境难民基本的人权权利。本文通过对目前传统难民定义的阐述，从传统难民和环境难民概念的对比入手，阐述了环境难民的法律地位，并着重分析了现有国际条约在保护环境难民的作用，最后呼吁建立专门的国际组织以及基金会来保护环境难民的相关权益。

关键词：环境难民；环境难民的法律定位；保护措施；国际条约

引言

随着全球环境变化以及资本扩张的不断加剧，人类对自然环境的影响程度愈发上升。在自然环境不断受之影响的当下，有一部分人民正因为此而流离失所，与环境变化相关的人口迁移现象频发。该现象已然成为国际社会、各国政界与学界关注的焦点。目前，国际社会上对“环境难民”这一新产生的难民群体并没有准确的法律概念定位。而正因为概念定义的缺失，导致国际层面上并没有相应统一的法律文件对“环境难民”予以庇护保障，与之相关的人权保障问题在全球范围内频发。

为此，本文根据相关学术观点，对环境难民的概念进行了初步界定，并初步梳理了对于环境难民的救济措施，对环境难民这一国际法上的法律问题进行了初步解读。

一、难民的定义

首先，关于“难民”的相关定义，国际上已经达成一定范围上的共识。国际法上有关“难民”的法律定位以及相关定义主要是由联合国在1951年和1967年发布的《关于难民地位的公约》《关于难民地位的议定书》这两份文件所规定。1951年《关于难民地位的公约》把“难民”定义为：“由于1951年1月1日以前在欧洲发生的事情并因有正当理由而畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在本国之外，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由于上述畏惧不愿返回该国的人。”1961年《关于难民地位的

议定书》（下文均称为《议定书》）并未对“难民”的定义做太大改动，只将先前“难民”定义中的时间以及地域限制删去。

但是，由于目前的国际形势的不断复杂化，1967年关于难民的定义显然已经不能完全适应国际难民问题的发展。因此，一些区域性文件对难民的定义进行了扩展。例如，1969年制定的《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，其规定“难民”一词也适用于受外来侵略，或原住国公共秩序受到严重扰乱等原因而避难的人；1984年拉丁美洲的《卡特赫纳难民宣言》也对“难民”的定义做了显著的扩展，将“普遍暴力、国内冲突、大规模侵犯人权行为或严重扰乱公共秩序”等情况也规定为成为难民的原因；1993年的《圣约瑟宣言》，号召有关国家推动现存的区域论坛以处理诸如经济问题、安全和环境保护等涉及难民、其他被迫迁徙的人口和移民等议题；2004年欧盟理事会通过的《欧盟关于给予第三国公民或无国籍难民或者需要国际保护者资格和身份及其保护内容的最低标准指令》中，对难民的主体进行了扩展，还对那些虽不符合难民定义，却遭受或可能遭受严重危害行为的人给予辅助性保护^[1]。

由上述有关难民的相关规定性文件可以看出，目前联合国对于难民的定义较之1967年《议定书》虽然没有较大的变化，但是其通过规定区域性文件的方式将难民的定义进行了扩展，以便更好地保护世界人民的生命健康权等基本权利。并且在实践中，联合国对难民的定义也已经超过了《议定书》规定的范围，这在一定程度内也证明目前联合国对于难民问题的高度重视。

二、环境难民的定义

2001年，图瓦卢对外宣布：由于温室效应导致海平面上升而威胁到该国公民的生存，预计到2050年，整个图瓦卢将会被上升的海水所淹没。因此，图瓦卢不得不与新西兰签订协议，举国陆续搬迁至新西兰。至此，图瓦卢将成为世界上第一个因气候灾难举国搬迁的国家。无独有偶，同样因为海平面上升的影响，平均海拔只有1.5m的马尔代夫在未来也面临着丧失国家领土的威胁。

以上两个国家的存亡问题，也是“环境难民”这个新型难民类型出现在国际视野的标志性事件之一。环境难民大多是由于全球变暖以及快速工业化所带来的破坏环境行为而出现，其直接受害于现代工业社会；也有一部分环境难民的出现仅仅是因为自然灾害的影响，但是人类对自然环境肆无忌惮的破坏显然对自然灾害的发生起了推波助澜的作用，例如美国森林大火以及印度北部断裂冰川所引起的洪灾。

“环境难民”一词最早是在20世纪70年代提出。而关于“环境难民”的概念，最早是由联合国人口基金前执行主席纳菲斯·萨迪克博士在《1988年世界人口状况》报告中首次对环境难民概念进行界定。埃及学者埃萨姆·艾尔·欣纳威在联合国的《斯德哥尔摩宣言》中也对“环境难民”进行了界定，认为“环境难民”是“由于自然的或人为的显著的环境恶化、并危及其生存或严重影响到生活质量，而被迫临时地或永久地离开传统居所的人们。”诺曼·迈尔斯则通过描述的方式界定“环境难民”，其认为引起环境难民产生的原因主要是土壤退化、盐碱化、缺水 and 干旱、全球气候变暖、自然灾害以及人为破坏，并且强调“人祸”所造成的“环境难民”^[2]。

根据国际红十字会2001年的《世界灾难报告》，目前全球有大约2500万人沦为环境难民，占全球现有难民总数的58%。距离该报告的发布已经过去20余年，随着全球自然环境的不断恶化，目前环境难民的数量必定远远超过2500万这个数字^[3]。这也证明，现今国际社会急需对此类群体进行国际法律定位以及出台安置相关的保护救助措施。

三、环境难民的定位

“环境难民”是被排斥在现存国际难民法体制之外的一个新的难民类型，其不属于传统难民的范畴，也不受国际法的保护和认可。

（一）联合国对于难民的定义

在联合国对于难民的定义中并不包括环境问题，并且定义中强调“畏惧”一词的使用，笔者在此处认为“畏惧”其实等同于“被迫害”。但是，除非在最极端的情况下，环境问题通常不能被定性为迫害以及畏惧，不能和公约中强调的迫害因素相对应。同时，目前关于环境难民的认定，很难证明其的出现是否与以上5种原因相关联，并且“畏惧”是一种主观的感受，较难进行仔细甄别。因此，笔者

认为，“环境难民”显然不符合国际上对于“难民”的概念界定，其不属于“公约难民”的范畴。

（二）环境难民和难民的迁徙程度不同

难民的成立还强调客观原因的存在，该难民必须是“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。”但是，环境难民大多是因为其原居住环境被破坏导致不适合人类生存，而在国内进行迁徙，只有少部分的人跨越国界逃离到其他国家避难。这部分在国内进行迁徙的人民在国际上更宜认定为“移民”。而难民的出现多是因为国内政治社会环境动荡，而不得不逃离到其他更加安全的国家避难或请求国际社会的保护，强调的是远离其原来所居住或者归属的国家。因此，联合国难民署（UNHCR）、国际移民组织（IOM）和难民政策组织等都将因环境破坏而逃离家园等人界定为“环境性流离失所者（Environmentally Displaced Person）”而很少使用“环境难民”（Environmental Refugee）的称谓。“环境性流离失所者”被界定为“在原籍国内或已穿越国际边界流离失所的人，环境恶化或破坏是其流离失所的主要原因，尽管不一定是唯一因素。”

（三）环境难民和难民的保护方式不同

难民主要是由国际组织进行保护，辅以国际公约的形式。如联合国难民署（UNHCR），其是最主要进行难民保护工作的国际组织。自1947年7月1日成立伊始，就作为联合国一个非永久性的特别机构开始运转，承担着国际难民的援助和保护职能，主要为难民提供物质和法律的保障，同时致力于探寻更为妥善和更为持久保护难民的方法。但是相对于环境难民而言，因为其主要在国内进行迁徙，只有少数进行了跨越国境的迁徙，大部分只能由国家出台政策进行保护。其显然不能适用于国际上保护“难民”的规定，除非把环境难民划入“流离失所者”这一范围，才能由国际组织（如UNHCR）来进行保护。

四、环境难民的保护措施

（一）利用现存的联合国国际条约进行保护

目前，有多个联合国宣言以及公约侧面规定了对于“环境难民”的保护措施，笔者在此后的叙述中会略微列举几个标志性文件的规定，通过对该规定进行诠释或者扩大解释，来呈现一些潜在的对于环境难民的保护措施。

根据前文所述的对“流离失所者”的定义，因“环境恶化或者破坏”的原因造成的环境难民，也可以定义为流离失所者，理应受到1998年制定的《联合国关于国内流离失所问题的指导原则》的保护。其规定国内流离失所者应在充分平等的条件下同国内其他人民一样享受国际法和国内法所保证的同等权利和自由。并且在实践中，联合国难民署将“国内流离失所者”纳入受“难民署关注的人”的范围，联合国大会承认有必要向这些人提供援助。

1948年制定的《世界人权宣言》第14条第1款规定：

人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。据此可以看出，寻求庇护避免迫害是一种基本的人权权利。这里的“迫害”笔者认为应该做扩大解释，这种迫害的产生应该包括自然原因和人为原因。自然原因就可以包括由于环境破坏而被迫导致的人口迁徙，即可解释为“环境难民”有权在本国受到生存威胁时跨越国境向其他国家求助。

1972年联合国《人类环境宣言》第21条规定：按照联合国宪章和国际法原则，各国有按自己的环境政策开发自己资源的主权；并且有责任保证在他们管辖或控制之内的活动，不致损害其他国家的或在国家管辖范围以外地区的环境。例如，印度博帕尔毒气泄漏事故之后，美国联合碳化物公司在1989年向印度政府支付了4.7亿美元的赔偿金。由此可见，如果一个国家在开发环境的过程造成了对他国环境的破坏并导致了“环境难民”的出现，其应当对“环境难民”的产生认领相关的责任，承担其的经济损失、人身损失、生态环境的损失以及后续生态环境恢复的费用。该国对于“环境难民”的后续安置以及迁徙也应当负有一定法律责任。

（二）成立相关的国际组织以及国际基金会进行救助

目前，国际上尚无专门针对“环境难民”所设置的国际组织和国际基金会，即使是联合国难民署也很难跨越“公约难民”的限制对“环境难民”进行救助，同时联合国难民署在运行的时候也存在缺乏强制力、资金严重不足的问题，其对难民的保护力度不强，对难民的援助力度还通常受国际政策所左右。因此，笔者认为应该设立独立的国际组织以及国际基金会对难民进行援助。

在目前国际组织的人道主义援助资金非常有限的情况下，可以考虑建立国际环境难民救济补偿基金，强制所有的国家以及国际组织每一年提供一定额度的资金作为救济基金使用。该笔基金专门针对生态恢复以及安置“环境难民”并对其进行经济补偿等用途使用，可以从联合国难民署中抽调相关人员进行管理，并定期在联合国会议上对基

金的使用进行公示，保证基金会的合法透明运行。

同时，由于联合国难民署无法跨越“公约难民”的限制，因而建立一个完全独立于《关于难民地位的公约》以及《关于难民地位的议定书》两份规范之外专门的环境难民保护组织迫在眉睫。国际上应该对“环境难民”进行一个彻底的、通用的定义，概念的明确确立可以解除“环境难民”在国际政策体系中的隐形成态，有机会建立专门的机构收集相关的数据，提供基本的生存援助服务。

结语

针对目前“环境难民”激增的国际情况，目前国际上迫切需要对环境难民作出准确的概念界定以及法律定位，阐述其与传统难民定义的区别，并出台一定的保护措施来保护其合法权益。通过以上论述，笔者认为“环境难民”虽然不属于“公约难民”或者“章程难民”的范畴，却可以通过将其界定为“流离失所者”或者通过其他国际公约来对其进行法律援助，保障其基本人权的实现。同时，通过成立针对解决“环境难民”的国际组织以及基金会，为救助“环境难民”提供政治保障以及资金支持。最后，笔者认为，解决“环境难民”问题实质上是对世界人民基础人权权利的保障，这有助于“人类命运共同体”概念的不断升华发展。PR

参考文献：

- [1] 武文扬. 国际法与国际政治视角下的难民保护困境. [J]. 现代国际关系, 2016, (05): 40-47+63
- [2] 甘开鹏. 国际法视野下环境难民法律地位及其保护. [J]. 科学·经济·社会, 2013, 31 (01): 128-131+137
- [3] 许庄斯. 论难民的国际保护——难民权利保护的困境及解决方案. [J]. 社会科学论坛, 2016, (03): 221-230

（作者单位：福建师范大学法学院）

（责任编辑：豆瑞超）