



## 人权理事会

## 第五十三届会议

2023年6月19日至7月14日

## 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权提供法律选择保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者  
的人权

## 气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊恩·弗莱的报告

## 概要

随着气候变化影响加剧，由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的人数正在迅速增加。被迫跨越国际边界的人面临众多侵犯人权行为。尤其是妇女和儿童，他们在流离失所者中占大多数。用于界定因气候变化而流离失所者的定义有许多。一些定义使用了“气候变化难民”一词，尽管这一术语并不符合《关于难民地位的公约》或该公约的《议定书》。

本报告中，气候变化背景下促进和保护人权特别报告员考察了多种国际、区域和国家法律和政策方法，以探讨由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的问题。特别报告员的结论认为，对这些流离失所者的法律保护有所不足，他就如何解决这一法律上的不足提出了多项建议，包括建议制定一项《关于难民地位的公约》任择议定书，以保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的人权。



## 一. 导言

1. 2021 年有 3,800 万人流离失所，2,230 万人由于“天气相关”事件流离失所。<sup>1</sup> 这一数字低于 2020 年(3,070 万人因天气相关事件流离失所)和 2019 年(2,490 万人因天气相关事件流离失所)。2019 年和 2020 年，干旱是导致流离失所的主要因素。虽然关于因气候相关事件而跨越国际边界流离失所者的报告为数不少，<sup>2</sup> 但跨越国际边界流离失所或移民的实际人数并不清楚。<sup>3</sup> 特别报告员认为，这一数字可能是每年几十万甚至更多。2015 年，至少 50 个国家出现了因灾害而流离失所者跨境进入本国的情况。<sup>4</sup> 根据 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》，因气候变化而跨越国际边界的人一般不界定为难民，因为他们不符合难民的定义。根据该公约，难民是指有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因遭受迫害，因而不能或者不愿返回原籍国的人。因此，由于气候变化而跨越国际边界流离失所或移民者没有得到与难民同等的法律保护。他们还有可能遭受多种侵犯人权行为。但是联合国难民事务高级专员公署(难民署)承认，在特定情况下，主要是在气候变化和灾害的影响相互交织，并与冲突或暴力或其他形式的迫害相关联时，或许可以适用《公约》。<sup>5</sup>

2. 本报告目的在于考察现有安排并探讨备选方法，以便为由于气候变化而跨越国际边界者提供适当法律保护。为编写本报告，气候变化背景下促进和保护人权特别报告员征集了意见，收到了大约 50 份材料。<sup>6</sup> 他还与民间社会组织进行了线上磋商。

## 二. 用于界定由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的术语

3. 用于界定因气候变化而流离失所者的术语有许多。大众媒体通常将这些流离失所者定义为“气候变化难民”或“气候难民”。例如，环境正义基金会将气候所致难民定义为由于环境中突然或渐进的气候相关变化对其生活或生活条件产生不利影响而不得不暂时或永久离开家园并在国内或向国外迁移的个人或群体。

4. 波兰在提交的材料中指出，“气候变化移民”一词适用于自愿改变居住地的人，“因气候变化而流离失所者”一词适用于被迫改变居住地的人。瑞士倾向于

<sup>1</sup> 境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，《2022 年全球境内流离失所问题报告》。可查阅 [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC\\_GRID\\_2022\\_LR.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf)。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 在计算因气候变化而跨越国际边界者的人数方面，似乎明显存在体制上的消极、不情愿或政治上的抵触。另见第二节。

<sup>4</sup> 此处包括与天气相关的灾害和地质灾害。关于灾害所致跨境流离失所的南森倡议，《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程：第 1 卷》2015 年 12 月。可查阅 <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>。

<sup>5</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)提交的材料。

<sup>6</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-addressing-human-rights-implications-climate-change>。

使用“环境导致的迁移和流离失所”一词。<sup>7</sup> 美利坚合众国使用了“与气候变化相关的迁移”一词。<sup>8</sup> 国际移民组织(移民组织)使用了“环境移民”或“流离失所者”一词。<sup>9</sup> 其他各方使用了“灾害所致跨境流离失所者”一词。<sup>10</sup>

5. 一份材料称，“气候流动”一词使用的越来越多，以涵盖相关移动的类型，包括流离失所、迁移、有计划的搬迁和撤离。<sup>11</sup> 这一术语或许好用，但特别报告员认为，该术语的局限在于，它使用了“气候”这一缩略表述而不是气候变化，因而模糊了天气相关事件是气候变化所致还是自然发生。这可能体现出了一定程度的否认气候变化的态度。“流动”一词似乎低估了流离失所中固有的侵犯人权行为。流动没有区分境内流离失所和跨境流离失所。

6. 关于灾害所致跨境流离失所的南森倡议使用了“灾害和气候变化情况下的跨境流离失所者”一词。<sup>12</sup> 这一表述接近可用的定义，尽管将气候变化和自然灾害相连造成了一定混淆。在南森倡议的工作的基础之上，灾害所致流离失所问题平台将灾害定义为“社区或社会运作受到严重破坏，造成广泛的人员、物质、经济或环境损失和影响，超出受影响社区或社会利用自身资源应对的能力”。<sup>13</sup> 这一表述忽略了一点，即气候变化可能对个人产生影响，并且不一定导致广泛损失。

7. 国际法委员会提及“发生灾害时的人员保护”，没有区分灾害类型。<sup>14</sup> 国际法委员会将灾害称为“导致社会运转受到严重破坏的灾难性事件”。特别报告员认为，这一界定标准帮助不大，因为如此界定可能会排除因干旱或其他气候变化相关事件而被迫离开家园的个人或小群体。

8. 有观点认为，人们跨越国际边界流动是一种“适应”战略。移民组织倾向于使用这一概念。<sup>15</sup> 特别报告员认为，使用“适应”一词往往淡化了人们被迫背井离乡这一事实。这样做并不真正是适应气候变化，而是在逃避气候变化的影响。

<sup>7</sup> 瑞士提交的材料。

<sup>8</sup> United States, White House, “Report on the impact of climate change on migration”, 2021. 可查阅 [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf).

<sup>9</sup> 国际移民组织，“移民术语表”(2019年)。可查阅 [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

<sup>10</sup> 灾害所致流离失所问题平台，《2019-2022年战略》，2019年。可查阅 [https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL\\_to\\_post\\_on\\_website.pdf](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf).

<sup>11</sup> Jane McAdam 提交的材料。

<sup>12</sup> 南森倡议，《保护跨境流离失所者议程》。

<sup>13</sup> 灾害所致流离失所问题平台，《2019-2022年战略》。

<sup>14</sup> A/71/10, 第四章 E。

<sup>15</sup> 例如，移民组织指出，飓风伊塔和艾欧塔在洪都拉斯造成了灾害，至少 13,386 所房屋受到影响。移民组织认为，这导致人们采取适应战略，迁离洪都拉斯。IOM, “Regional report: highly vulnerable migrant flows and border mobility in Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica and Mexico”, 2021. 可查阅 <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/%28eng%29Ronda%20Final-DTMRegional.pdf>.

9. “流离失所”的概念也很重要，因为它说明人们是由于气候变化而背井离乡。流离失所可能是由于突发气候变化事件，也可能是由于缓慢渐进的气候变化事件，例如干旱或海平面上升。多数情况下，这些事件迫使人们迁移。人们少有选择，于是流离失所。有人建议使用“气候流离失所者”一词。<sup>16</sup> 为清楚起见，特别报告员在本报告中使用的是“由于气候变化而跨越国际边界流离失所者”一词。使用这一术语是为了表述清楚，但应注意，这一术语只是标签，并不能充分描述流离失所者面临的困难或导致他们跨越国际边界的情况。

10. 特别报告员认为，必须注意的是，气候变化的主要成因是排放大国的温室气体排放。在提及气候变化所致流离失所者时，必须考虑到因果关系和国际责任这一重要方面。遭受地震和海啸等所谓“自然灾害”的人由于这些事件而经历的困难或许类似，但应对气候变化的责任却不尽相同，需加以区别。然而，过去对气候危机负有最大责任的国家在保护本国边界以防移民入境方面的花费大于在解决起初迫使人们离开家园的危机方面的花费。<sup>17</sup>

### 三. 气候变化所致跨境流离失所的事件和预测

11. 据政府间气候变化专门委员会计算，有 33 亿人生活在人类受气候变化影响极大的国家。全球高度易受影响的地区集中出现在跨边界地区，涵盖不止一个国家，其原因是卫生、贫穷、移民、冲突、性别不平等、不公正、教育、高债务、机构薄弱、缺少治理能力和基础设施等方面相互关联的问题。<sup>18</sup> 联合国难民事务高级专员曾表示，气候变化和灾害的不利影响日渐促进人口流动，<sup>19</sup> 具体形式包括个人或社区有计划的搬迁、移民或流离失所。<sup>20</sup>

12. 关于气候变化所致国际流离失所者尚无全面评估。特别报告员感到关切的是，难民署和移民组织都没有提供关于气候变化所致国际流离失所者人数的总体评估，尽管二者都在个别情况下提供了数字。它们似乎不愿意进行这类总体评估。这是重大疏漏。多数统计数字是对国内流离失所者的统计，而一旦流离失所者跨越国际边界，他们的身份就没有了合适的界定。有些人似乎认为，将气候变化作为流离失所的根本原因从而界定受害者的难度过大。某些情况下或许确实如此，但显然气候变化事件是流离失所的驱动因素，因此人们可以被界定为因气候变化而流离失所。

<sup>16</sup> Alexander Vernon 等于 2021 年 9 月 20 日致美利坚合众国总统和国土安全部长的信函，内容事关接收因气候变化而逃离或无法安全返回祖国者的行政权力。另见 Aydali Campa, “Climate migrants lack a clear path to asylum in the US”, Inside Climate News, 21 May 2022.

<sup>17</sup> Transnational Institute, “Global climate wall: how the world’s wealthiest nations prioritise borders over climate action”, 25 October 2021. 可查阅 <https://www.tni.org/en/publication/global-climate-wall>.

<sup>18</sup> Pörtner, H.O. et al., Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, H.O. Pörtner et al. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

<sup>19</sup> 人口流动是总括的术语，指三种形式的人口流动：(a) 流离失所，主要是被迫的人员流动；(b) 移民，主要是自愿的人员流动；(c) 有计划的搬迁，是个人或社区在别处安置的过程。另见《联合国气候变化框架公约》，第 1/CP.16 号决定，第 14(f)段。

<sup>20</sup> 难民署提交的材料。

13. 据估计，2020 年，新发生的从索马里前往肯尼亚的流离失所 75% 是气候变化所致。<sup>21</sup> 国际救援委员会指出，2022 年，有 6 万索马里人为躲避气候变化越境进入肯尼亚，他们目前居住在达达阿布难民营。<sup>22</sup> 根据难民署的数据，2022 年 1 月，达达阿布难民营收容了超过 20 万名登记的难民和寻求庇护者以及数量不详的未登记难民，其中许多人在过去 12 至 18 个月中为了逃离索马里最近一次气候变化引发的严重干旱而来到难民营。<sup>23</sup>

14. 在中美洲干旱走廊地区，特别是危地马拉、洪都拉斯和萨尔瓦多，2016 年有 350 多万人因长期干旱而需要人道主义援助。<sup>24</sup> 根据世界粮食计划署的数据，始于 2014 年的厄尔尼诺干旱导致迁往美国的非正常移民大幅增加。<sup>25</sup> 世界粮食计划署发现，年轻人和较脆弱人群有流离失所的倾向。<sup>26</sup> 除了由于干旱和无法妥善养家糊口而面临经济问题之外，来自中低社会经济阶层的流离失所者还不得不以家庭资产作为抵押品举债，以便支付前往美国或其他处的移民费用。<sup>27</sup> 2020 年，两场严重的飓风给洪都拉斯的基础设施、农作物和牲畜造成了严重破坏，导致人们被迫跨越国际边界流离失所。<sup>28</sup> 一个拉丁美洲民间社会组织的一位代表指出，有些人不愿认同自己是气候变化所致流离失所者，虽然他们后来承认了这一事实，因为气候变化所致流离失所者无法获得难民地位。因此他们谎称自己在原籍国受到帮派或民兵的骚扰。<sup>29</sup>

15. 据政府间气候变化专门委员会预测，到 2050 年，中美洲和南美洲、撒哈拉以南非洲和南亚将有 3,100 万至 1.43 亿人因气候变化而流离失所。<sup>30</sup> 2023 年 2 月，秘书长表示，对于生活在小岛屿发展中国家和世界各地其他低洼沿海地区的

<sup>21</sup> Amali Tower, “Climate change driving displacement as Somalia faces famine: an interview with the UN’s Christophe Hodder”, Climate Refugees, 8 June 2022. 可查阅 [www.climate-refugees.org/perspectives/2022/6/8/somalia](http://www.climate-refugees.org/perspectives/2022/6/8/somalia).

<sup>22</sup> Madiha Raza, “Humanitarians needs mount as almost 60,000 refugees from Somalia arrive in Dadaab Refugee camp due to impact of climate change, warns IRC”, Reliefweb, news release, 7 November 2022. 可查阅 <https://reliefweb.int/report/kenya/humanitarian-needs-mount-almost-60000-refugees-somalia-arrive-dadaab-camp-due-impact-climate-change-warns-irc>.

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 联合国粮食及农业组织，“中美洲干旱走廊，情况报告”，2016 年 6 月。可查阅 <https://www.fao.org/3/br092e/br092e.pdf>.

<sup>25</sup> 世界粮食计划署，“粮食安全与移民：萨尔瓦多，危地马拉和洪都拉斯的人们为何逃离以及留在当地的家庭成员所受影响”，研究报告，2017 年 9 月。可查阅 <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019629/download/>.

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 难民署，“在洪都拉斯，气候变化是引发流离失所的又一个因素”，2021 年 11 月 9 日。可查阅 <https://www.unhcr.org/news/stories/2021/11/61844eef4/honduras-climate-change-factor-sparking-displacement.html>.

<sup>29</sup> 一次线上活动中的证词。

<sup>30</sup> Pörtner, H.O., et al., 第二工作组的报告。

数亿人而言，海平面上升是困扰的洪流，将导致全体人口大规模外流，如《圣经》描述的情形一般。<sup>31</sup>

#### 四. 由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的人权影响

16. 气候变化所致流离失所的人权影响，特别是由于气候变化而跨越国际边界流离失所者受到的影响，严重且令人不安。由于气候变化而流离失所者面临多种侵犯人权行为。气候变化事件可能剥夺人们的食物权、水权、卫生设施权、住房权、健康权、受教育权，对一些人而言还可能剥夺生命权。研究表明，妇女儿童受到灾害和气候变化的影响最大，他们因飓风、台风、旋风或洪水等气候灾害而丧生的可能性是男性的 14 倍。2018 年，4,100 万国内流离失所者中一半以上是妇女。此外，灾害和其他紧急情况的预警系统多数由男性设计和使用，没有顾及性别视角。<sup>32</sup>

17. 跨越国际边界的过程充满侵犯权利的行为。每年在陆地和海上边境都有大量跨境流离失所者死亡或失踪。2014 年至 2022 年，超过 5 万人在移民迁居过程中丧生。其中一半以上的死亡发生在前往欧洲的路线和欧洲境内的路线，包括地中海。<sup>33</sup> 丧生者中有一定比例的人无疑是由于气候变化而跨越国际边界流离失所者。美洲人权委员会指出，死于犯罪网络和武装团体之手是移民面临的巨大风险之一。<sup>34</sup> 一些跨越国际边界的人由于年龄、性别认同、残疾或健康状况等个人特征而面临更多威胁和侵犯人权的风险。<sup>35</sup>

18. 特别报告员所获证词表明，由于气候变化而跨越国际边界流离失所者可能被剥夺基本人权，并可能面临武装团伙的骚扰和酷刑。流离失所的儿童可能面临多种风险，例如侵害、暴力、贩运、剥削和其他形式的虐待。<sup>36</sup> 国际环境与发展学会报告称，气候所致迁移、流离失所和现代奴隶制之间存在明显关联。国际环境与发展学会指出，对这一关联缺乏认识，导致缺少有力的、有针对性的政策，因此缺少对最需要保护者的保护。<sup>37</sup> 特别报告员在访问孟加拉国期间也注意到

<sup>31</sup> 联合国，“秘书长在安全理事会关于海平面上升的辩论中的讲话：对国际和平与安全的影响”，2023 年 2 月 14 日。可查阅 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-14/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-sea-level-rise-implications-for-international-peace-and-security](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-14/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-sea-level-rise-implications-for-international-peace-and-security).

<sup>32</sup> Care International, “Evicted by climate change: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement”, July 2020. 可查阅 <https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf>.

<sup>33</sup> J. Black and Z. Sigman, “50,000 lives lost during migration: analysis of Missing Migrants Project data 2014–2022”. 移民组织全球移民数据分析中心。可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf>.

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 人权高专办，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》。可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf).

<sup>36</sup> 联合国儿童基金会，《关于气候变化背景下流动儿童的指导原则》。可查阅 [www.unicef.org/globalinsight/media/2796/file/UNICEF-Global-Insight-Guiding-Principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change-2022.pdf](http://www.unicef.org/globalinsight/media/2796/file/UNICEF-Global-Insight-Guiding-Principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change-2022.pdf).

<sup>37</sup> 国际环境与发展学会提交的材料。

这一关切，在孟加拉国，因气候变化而流离失所的个人和家庭成为贩运者的目标，被迫从事剥削性质的劳动和性工作。<sup>38</sup>

19. 人权高专办在利比亚的研究表明，一些国家机关、民兵、武装团体和贩运者系统地对移民实施谋杀、酷刑、强奸、强奸威胁、杀戮、性暴力、奴役、种族虐待和殴打行为。<sup>39</sup> 2022年，利比亚有来自40多个国家的6万多名移民。<sup>40</sup> 移民组织称，通过自愿人道主义回返方案从利比亚遣返的移民的原籍国中，排名前十的国家是尼日利亚、马里、尼日尔、孟加拉国、几内亚、苏丹、冈比亚、科特迪瓦、加纳和塞内加尔。一项对冈比亚的重点研究将气候变化确认为冈比亚人流离失所的驱动因素之一，其原因是极端的气候和天气条件、海岸侵蚀和洪水。<sup>41</sup> 来自其他排名前十的原籍国的移民中，一大部分也很可能也是由于气候变化而跨越国际边界流离失所者。

20. 一个民间社会组织在提交的材料中强调的一大主题是边界军事化以及这些军事化进程带来的侵犯人权。该组织指出，因气候变化而跨境流离失所者人数增多，边境人员也越来越野蛮，武装更严，限制更紧。这些措施导致家庭暴力和性别暴力渐增，使妇女、儿童和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者面临严重危险。<sup>42</sup>

21. 土著人民在由于气候变化而跨越国际边界流离失所时面临特殊困难。2018年，9个中美洲国家估计有83,000名土著“国际移民”，其中多数是妇女。<sup>43</sup> 对这些人而言，气候变化已确认为国际流离失所的驱动因素之一。<sup>44</sup> 土著人民在这种处境下面临多种侵犯人权行为，包括法外杀害、性侵犯和骚扰。<sup>45</sup> 由于缺少医疗服务，他们还面临多种健康问题。<sup>46</sup>

22. 应注意，一些人在气候变化事件发生期间无法迁移。一些人出于多种原因被困，包括自身经济或社会状况或者年龄。<sup>47</sup> 虽然被困人口不在本报告考察范畴之内，但不应忘记他们的困境。

<sup>38</sup> Bharadwaj, R et al., “Social protection and informal job market reform for tackling the climate migration nexus”, International Institute for Environment and Development, working paper, September 2022. 可查阅 <http://pubs.iied.org/21121IIED>.

<sup>39</sup> [A/HRC/49/4](#).

<sup>40</sup> 人权高专办，“无处可去只能返回：利比亚的移民协助回返、重新融入和人权保护”，2022年11月。可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf).

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 女权主义外交政策中心提交的材料。

<sup>43</sup> IOM Regional Office for Central and North American and the Caribbean, “5 key aspects on the migration of Indigenous Peoples”. 可查阅 <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/5-key-aspects-migration-indigenous-people>.

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 线上咨询期间所述证词。

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> Armelle Gouritin and Raul Pachero-Vega, “Aproximación al encuentro entre migración y efectos climáticos”. in Armelle Gouritin (ed.), *Migrantes climáticos en México*, 2021, (México: FLACSO México).

## 五. 具体考察气候变化所致流离失所问题的重要性和必要性

23. 气候变化是全球现象，其影响只会增加。《巴黎协定》序言明确表示：

承认气候变化是人类共同关注的问题，缔约方在采取行动处理气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移徙者权利、儿童权利、残疾人权利、弱势人权利、发展权，以及性别平等、妇女赋权和代际公平等的义务。

24. 特别报告员认为，气候变化所致流离失所是全球性的问题，必须在国际层面解决。显然，为数有限的国家面临着处理由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的处境问题这一不公平和不公正的负担。例如，据估计，2018年，10个国家(大多十分贫穷)收容了全世界超过60%的难民，其中很可能包括由于气候变化而跨越国际边界流离失所者，而全体发达国家只收容了15%的需要庇护者。<sup>48</sup>

25. 这一现状需要与问题之严重性相称的国际应对措施，还需要全球的责任感。迄今为止，多数报告和倡议都侧重于境内流离失所者。特别报告员强调，国际社会现在应认识到对跨越国际边界流离失所者的责任。根据《巴黎协定》，国际社会有责任找到必要的资金以及技术和人道主义支持，以帮助由于气候变化而跨越国际边界流离失所者并维护他们的权利。

26. 特别报告员强调，在法律上和程序上，应将因气候变化而流离失所者与受地震和海啸等地质灾害影响者区别对待。气候变化是全球性的问题，其驱动因素主要来自工业化国家。也就是说，应在因果关系和责任的背景下考虑由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的问题。气候变化的影响或许与地质灾害的影响相似，但是应对机制将有所不同，因为国际社会对气候变化的影响负有责任。地质灾害主要由受影响国负责处理。虽然可以提供一些国际人道主义支助，但这些支助往往是临时和短期支助。有些人道主义应对措施或许对所有类型的灾害都是类似的，但是对由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的法律和程序责任需要区别对待。此外，考虑到《联合国气候变化框架公约》第四条和《巴黎协定》第八条所载的义务，对由于气候变化而流离失所者的资金援助应当有所不同。

27. 以往的说法是，流离失所的原因难以区分，然而气候变化的影响有充分记录。特别报告员认为，这一主张不再成立。科学研究显然表明，由于气候变化，如今的极端天气事件有人为因素。确定人们是否来自受气候变化影响的地区并不太难。例如，世界气象组织的全球气候观测系统<sup>49</sup>定期评估全球气候观测的状况。本报告中审评的许多进程仍然认为，无法区分气候变化所致流离失所与其他原因造成的流离失所。这一观点似乎受到否认气候变化因果关系的过时的事实证据和政治动机的推动。

28. 围绕气候变化所致跨越国际边界流离失所问题的政治敏感度突出表现在，有关“灾害”所致境内流离失所者的文献和战略要多得多。如上文所述，由此，应对的义务往往置于受影响国。对于跨越国际边界流离失所者，指导和法律保护机制往往不存在，因为相关情况具有政治敏感性。特别报告员认为，现在应该抛开

<sup>48</sup> James C. Hathaway, “The global cop-out on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, No. 4.

<sup>49</sup> 见 <https://gcos.wmo.int>.



这种否认态度，接受事实，承认气候变化导致大量人口跨越国际边界流离失所，并承认保护这些人的国际法律责任。

## 六. 解决由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的人权问题的法律方法

### A. 国际方法

29. 一些国际人权条约对于为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供保护而言具有相关性。此外，跨国刑法涉及了与移民有关的犯罪行为，特别是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。应当指出，这些条约的批准方面存在重大差距，主要是在小岛屿发展中国家，而条约的执行方面差距更大。<sup>50</sup> 批准方面的差距可能与报告负担有关。<sup>51</sup> 但仍然应尽一切努力鼓励所有国家批准这些重要条约。

30. “不推回”的法律概念旨在防止难民被迫返回自己的国家，这一概念有《关于难民地位的公约》作为充分依据。此外，这一概念似乎已上升到习惯国际法的层面，并为所有国家规定了落实这项权利的法律义务。<sup>52</sup> 根据国际人权法，不推回原则是指如果有实质理由相信某人可能遭受严重侵犯人权行为，包括酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，则有义务不将其驱逐，无论此人的身份。<sup>53</sup>

31. 其他相关的人权包括生命权、<sup>54</sup> 出入境或返回本国的权利、<sup>55</sup> 食物权、<sup>56</sup> 适当住房权、<sup>57</sup> 健康权<sup>58</sup> 以及水和环境卫生权。<sup>59</sup> 联合国人权事务高级专员<sup>60</sup>

<sup>50</sup> 关于批准情况，见《联合国条约集》。可查阅 [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en)。

<sup>51</sup> 来自一个小岛屿发展中国家的一位代表的证词。

<sup>52</sup> Lauren Nishimura, “‘Climate change migrants’: impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, No. 1.

<sup>53</sup> 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，第3条；《公民及政治权利国际公约》，第七条。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，第十六条第一款。

<sup>54</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第六条。

<sup>55</sup> 同上，第十二条。

<sup>56</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第十一条。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 同上，第十二条。

<sup>59</sup> 见经济、社会及文化权利委员会关于水权的第15号一般性意见(2002年)；大会第64/292号决议。

<sup>60</sup> [A/HRC/38/21](#)。

和移民人权特别报告员<sup>61</sup>也探讨了由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的人权差距问题。

32. 除了上述条约规定的一般人权义务之外，还有一些法律选择可用于保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者。

## B. 区域方法

33. 一些区域扩大了难民的定义，从而使由于气候变化而跨越国际边界流离失所者有机会纳入定义。例如，根据非洲联盟的定义，用于界定难民的情况包括原籍国或国籍国部分地区或全国发生严重扰乱公共秩序的事件，被迫离开惯常居住地到原籍国或国籍国境外的其他地方寻求避难的情况。<sup>62</sup> 严重扰乱公共秩序事件的概念完全可以解释为气候变化事件。然而，并非所有气候变化事件都可以界定为扰乱公共秩序；一些事件可能产生了个别影响，这些影响或许不会触及公共秩序的集体概念。此外，在这些区域协定的限制之外，对这些人的难民身份的界定仍旧遵循《关于难民地位的公约》之下更为局限的定义。

34. 《中美洲四国自由流动协定》允许人员在危地马拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多和洪都拉斯边境之间自由流动，无需签证或护照，仅实行有限的移民和海关限制。<sup>63</sup> 《流动协定》之下的正常移民类别包括允许外国人申请延长移民身份，同时考虑到国家法律、原籍国的灾后局势以及每个人的具体情况，包括个人的脆弱性。

35. 美洲人权法院在一项咨询意见中也确认了不推回的概念，其中指出，除其他外，国际保护这一表述应“根据国际人权义务，特别是不推回原则，适用于任何外国人补充保护或其他形式的人道主义保护也应如此”。<sup>64</sup>

36. 关于与《儿童权利公约》有关的事项，美洲人权法院提出了身为土著社区成员的儿童自愿或被迫流离失所迁离自己的领土和社区的特殊情况，同时指出，必须采取和执行保护措施并考虑到他们的文化背景。<sup>65</sup>

37. 东非制定了《政府间发展组织区域人员自由流动议定书》，以解决干旱和荒漠化问题。<sup>66 67</sup> 《议定书》尚未生效。根据新的《议定书》，逃离灾害的人员将获准在邻国寻求庇护；他们在能够安全返回之前不需要返回。《议定书》涵盖的人员包括由于预期将有灾害发生以及在灾害期间或之后跨越边界的人。

<sup>61</sup> [A/77/189](#).

<sup>62</sup> 《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。

<sup>63</sup> Sistema de la Integración Centroamericana, “Un vistazo a la integración”. 可查阅 [www.sica.int/sica/vista.aspx](http://www.sica.int/sica/vista.aspx).

<sup>64</sup> 美洲人权法院，应阿根廷共和国、巴西联邦共和国、巴拉圭共和国和乌拉圭东岸共和国关于移民情形中和/或需要国际保护的儿童的权利与保障问题的请求提出的2014年8月19日第OC-21/14号咨询意见。

<sup>65</sup> 同上。

<sup>66</sup> 《非洲联盟人员自由流动、居住权和定居权议定书》。

<sup>67</sup> 政府间发展组织成员国包括吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达。

38. 欧洲联盟适用欧洲共同庇护制度，并使用《关于难民地位的公约》所载的难民定义，因此没有关于因气候变化而跨越国际边界流离失所者的规定。<sup>68</sup> 欧洲联盟申明了不推回原则，并根据《儿童权利公约》承认儿童的最大利益。此外，欧洲联盟理事会关于在发生流离失所者大规模涌入时提供临时保护的最低标准的指令扩大了难民的定义，将“极有可能遭受系统或普遍侵犯人权行为的人或已经遭受此种行为的受害者”纳入其中。<sup>69</sup> 特别报告员认为，该指令提供的保护为临时性质，或许可以为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供临时保护，但对于因缓发事件而长期流离失所者而言有所不足。

### C. 国家方法

39. 有些情况下，国家政府为气候变化所致国际流离失所者提供了一定程度的保护。

40. 意大利和瑞典都为不符合难民地位或辅助保护地位资格的第三国国民具体规定了出于灾难或自然灾害原因的保护地位。<sup>70</sup> 瑞典提供的居留许可与欧洲联盟统一难民地位条件类似，意大利的居留许可则与欧洲联盟的辅助保护条件类似，尽管辅助保护身份提供的条件相对没那么有利，例如在居留许可期限方面。

41. 美国为身在美国的外国公民提供临时保护地位，其中包括准许在国土安全部长确定的一些特殊情况下留在美国，具体情况包括：某国的条件令该国国民暂时无法安全返回，或特定情况下该国无法适当处理国民返回的问题。临时保护身份目前只适用于 15 个国家的公民。<sup>71</sup> 例如，由于飓风米奇造成了环境灾难，严重破坏了生活条件，而洪都拉斯一时无法适当处理洪都拉斯国民的回返问题，美国为洪都拉斯公民提供了临时保护地位。<sup>72</sup> 类似的临时保护地位也适用于尼加拉瓜公民。

42. 美国还推迟了强制离境，允许来自面临政治或公民冲突或自然灾害的指定国家和地区的特定人员留在美国。<sup>73</sup>

<sup>68</sup> 2011 年 12 月 13 日欧洲议会和欧洲联盟理事会第 2011/95/EU 号指令，关于第三国国民或无国籍人成为国际保护受益者的资格、难民或有资格获得辅助保护者的统一地位、以及所给予保护的内容的标准。可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>。

<sup>69</sup> 2001 年 7 月 20 日欧洲联盟理事会第 2001/55/EC 号指令，关于发生流离失所者大规模涌入时给予临时保护的最低标准以及促进成员国之间平衡接收此类人员和承担接收后果方面的措施。可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>。

<sup>70</sup> European Migration Network, “Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019”, May 2020. 可查阅 [www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network\\_i/studies-reports/emn\\_synthesis\\_report\\_nat\\_prot\\_statuses\\_final.pdf](http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final.pdf)。

<sup>71</sup> 阿富汗、喀麦隆、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、海地、洪都拉斯、缅甸、尼泊尔、尼加拉瓜、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门。

<sup>72</sup> United States, Immigration and Naturalization Service, INS No. 1964-98, AG Order No. 2201-98. 可查阅 [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-01-05/html/98-34849.htm](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-01-05/html/98-34849.htm)。

<sup>73</sup> 利比里亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和中国香港。见 United States Citizenship and Immigration Services, Deferred enforced departure (<https://www.uscis.gov/humanitarian/deferred-enforced-departure>)。

43. 在阿根廷，南美国家公民可以出于人道主义原因申请居留签证。<sup>74</sup> 自 2022 年起，自然灾害已纳入人道主义原因。<sup>75</sup> 居留证有效期六个月，到期日之前可续签。多民族玻利维亚国在本国移民法中明确提及气候变化迁移问题，并提及由于自然原因或由于环境灾害、核灾害、化学灾害、环境或饥荒灾害令生命面临风险或威胁时保护迁移者的必要性。<sup>76</sup> 巴西提供为期两年的人道主义接收，如发生环境灾难可以延期。<sup>77</sup> 加拿大对某些严重灾害采取特别措施；例如 2013 年台风海燕登陆菲律宾时采取的措施。特别措施主要适用于可以证明灾难于己相关并在加拿大有近亲属的人。<sup>78</sup>

44. 有判例表明，至少有一个欧洲国家的法院在为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供保护措施方面采取了更广泛的视角。例如，奥地利宪法法院曾认定，在分析辅助保护时可以考虑到灾害以及来源国。法院还认定，在提供辅助保护方面必须考虑到索马里的干旱和供应情况不佳并考虑该国的国家报告。关于巴基斯坦的洪灾，法院裁定，当局有义务在灾后仔细评估情况并解释当局的调查结果所依据的资料来源。<sup>79</sup> 虽然洪灾被界定为灾害，但事实仍然是，这些事件是气候变化的人为产物。意大利最高法院考虑到尼日尔三角洲的严重环境灾难后批准了一名难民的上诉。<sup>80</sup>

45. 在一名居住在新西兰的基里巴斯公民的案件中，“气候变化难民”的权利受到了检验。Ioane Teitiota 根据 2009 年《移民法》第 129 条申请难民地位，理由是他的祖国基里巴斯因气候变化而面临海平面不断上升的问题。移民和保护法庭审理了他的申诉。法庭认可 Teitiota 先生对基里巴斯及该国的未来感到关切是合理的，但驳回了他的上诉，认为他既非《关于难民地位的公约》意义上的难民，也非《公民及政治权利国际公约》意义上的受保护的人。<sup>81</sup> Teitiota 先生将案件提交人权事务委员会，人权事务委员会认为，Teitiota 先生没有证明国内机关在这方面的评估显然具有任意性或错误或者相当于执法不公。<sup>82</sup> 然而委员会指出，即便气候变化所致寻求庇护者没有资格获得难民地位，接受国仍负有人权义务，在遣返原籍国将导致侵犯生命权时不应将他们驱逐或遣返。<sup>83</sup>

<sup>74</sup> 阿根廷，第 25871(2003)号法，第 24(h)条；第 616/2010 号法令，第 24(h)条。

<sup>75</sup> 阿根廷，Dirección nacional de migraciones, Disposición No. 891/2022。可查阅 [www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519](http://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519)。

<sup>76</sup> 多民族玻利维亚国，第 370(2013)号法。可查阅 [www.refworld.org/docid/55b636204.html](http://www.refworld.org/docid/55b636204.html)。

<sup>77</sup> 巴西，2017 年 5 月 24 日第 13.445 号法。可查阅 [www.refworld.org/es/pdfid/592c6f744.pdf](http://www.refworld.org/es/pdfid/592c6f744.pdf)。

<sup>78</sup> 加拿大，2001 年《移民和难民保护法》。可查阅 <https://perma.cc/EYW7M5Ey>。

<sup>79</sup> Margit Ammer et al., “Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden”, Ludwig Boltzman Institute and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, April 2022。可查阅 <https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2022/04/ClimMobil-1.pdf>。

<sup>80</sup> 意大利最高上诉法院，2020 年 11 月 12 日第 5022/2021 号令。

<sup>81</sup> 人权事务委员会，Ioane Teitiota 诉新西兰(CCPR/C/127/D/2728/2016)。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> 同上。

46. 虽然有上述案件，特别报告员认为，一些国家越来越多的法律表明，因气候变化而跨越国际边界流离失所者正在获得某种程度的保护地位。然而，这种保护是随机的，表明国际层面在这一问题上整体缺少统一性。

## 七. 应对气候变化流离失所问题的政策方法

47. 一些政策和软法协定与由于气候变化而跨越国际边界流离失所者相关。下文阐述了其中一些主要政策工具。

### A. 《关于难民的卡塔赫纳宣言》

48. 在拉丁美洲区域层面，1984 年中美洲、巴拿马和墨西哥难民国际保护座谈会通过的《关于难民的卡塔赫纳宣言》扩大了拉丁美洲对难民的定义，本着团结合作的精神提出了满足难民和流离失所者人道主义需要的新办法。《卡塔赫纳宣言》扩大了美洲对难民的区域定义，纳入了因普遍暴力、外国入侵、内部冲突、大规模侵犯人权行为“或严重扰乱公共秩序的其他情况”导致生命、安全或自由受到威胁而逃离祖国的人。《卡塔赫纳宣言》通过 30 年之后，《巴西宣言和行动计划》的缔约方鼓励采取新战略，以便进一步改善就地安置、重新安置、自愿遣返和使用区域劳工流动方案的机会，该行动计划还保障难民和流离失所者的权利。

### B. 《关于境内流离失所问题的指导原则》

49. 境内流离失所者人权特别报告员于 1998 年拟定了《关于境内流离失所问题的指导原则》，其中将境内流离失所者界定为被强迫或不得不逃亡或离开家园或习惯住处的个人或群体，他们背井离乡尤其是迫于或为了逃避武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为或天灾人祸，但他们并没有越过国际承认的国家边界。<sup>84</sup>《指导原则》仅适用于境内流离失所者，但是可能对由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的待遇问题有指导作用。

### C. 全球移民与发展论坛

50. 全球移民与发展论坛于 2007 年启动，是一个由国家主导的非正式和不具约束力的进程，旨在影响关于迁移与发展的全球辩论。论坛的目的在于让各国政府能够与民间社会、私营部门、地方和区域政府、青年、联合国系统和其他相关利益攸关方合作，分析并讨论敏感问题，达成共识，提出创新解决办法，并分享政策和做法。2022 年，论坛主席选择了“气候变化对人类流动性的影响：预防行动、人道主义行动和发展”作为优先工作领域之一。<sup>85</sup>

<sup>84</sup> 全球保护群组，全球境内流离失所者法律和政策数据库 ([www.globalprotectioncluster.org/old/global-database-on-idp-laws-and-policies/](http://www.globalprotectioncluster.org/old/global-database-on-idp-laws-and-policies/))。

<sup>85</sup> 见 <https://gfmdivcivilsociety.org/2022-2023-co-chairmanship/>。

#### D. 《联合国土著人民权利宣言》

51. 大会于 2007 年通过了《联合国土著人民权利宣言》，为全世界土著人民求生存、维护尊严和谋求幸福建立了一个普遍的最低标准框架，并详细阐述了适用于土著人民的现有人权标准和基本自由。第 36 条表示，土著人民，特别是被国际边界分隔开的土著人民，有权与边界另一边的同民族人和其他民族的人保持和发展接触、关系与合作，包括为精神、文化、政治、经济和社会目的开展活动。

#### E. 《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》

52. 由南森倡议产生的《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》是 2012 年制定的由国家主导的协商进程，目的是确定有效做法并就关键原则和要素建立共识，以满足灾害背景下跨境流离失所者的保护和援助需求。<sup>86</sup> 南森倡议确定了至少 50 个国家，这些国家近几十年中曾在灾后，特别是热带风暴、洪水、干旱、海啸和地震所致灾害发生后接收移民或没有遣返移民。<sup>87</sup> 该倡议提出了今后工作的三个优先领域，包括收集数据和增进知识，提升人道主义保护措施的使用，以及在原籍国加强灾害流离失所风险管理。<sup>88</sup>

#### F. 《国内气候引发流离失所问题的半岛原则》

53. 2013 年，民间社会组织“流离失所问题解决方案”与来自 10 个国家的代表协商制定了《国内气候引发流离失所问题的半岛原则》。《原则》旨在提供全面的规范框架，以国际法原则、人权义务和良好做法为基础，以便在框架内处理气候流离失所者的权利问题。虽然《原则》主要涉及境内流离失所问题，但或许对由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的待遇问题也有意义。

#### G. 《2030 年可持续发展议程》

54. 联合国大会于 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》的两个关键原则是不让任何一个人掉队，以及首先帮助落在最后面的人。可持续发展目标承认了气候变化的紧迫性；具体目标 13 是采取紧急行动应对气候变化及其影响。可持续发展目标还承认，移民易受剥削和侵犯的影响，具体体现在与打击贩运人口相关的具体目标中，包括：具体目标 5.2，消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩卖、性剥削及其他形式的剥削，具体目标 8.7，立即采取有效措施，根除强制劳动、现代奴隶制和贩卖人口，禁止和消除最恶劣形式的童工，包括招募和利用童兵，到 2025 年终止一切形式的童工，以及具体目标 16.2，制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑。

<sup>86</sup> 南森倡议，《保护跨境流离失所者议程》。

<sup>87</sup> 同上。

<sup>88</sup> 同上。

## H. 流离失所问题工作组

55. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议于 2015 年设立了流离失所问题工作组。工作组在第一阶段为采取综合办法避免、尽量减少和处理与气候变化不利影响有关的流离失所问题提出了建议。工作组第三项行动计划中提出的目标是：与非经济损失问题专家组共同编写一份关于在人员流动背景下避免、尽量减少和处理非经济损失，包括土著或地方知识、社会认同和文化遗产所受影响的技术指南，编写一份关于将人员流动与气候变化之间的关联纳入相关国家气候变化规划进程的技术指南，以及与行动和支持专家组协作编写一份关于避免、尽量减少和处理流离失所的影响方面的融资渠道的技术指南。<sup>89</sup>

## I. 移民治理框架

56. 在 2015 年的《移民治理框架》中，移民组织寻求以整合、一致和全面的方式提出一套三项原则和三个目标，这些原则和目标如果得到尊重和实现，将确保人道和有序的移民并且有益于移民和社会。

## J. 《关于通过有计划的重新安置保护人民免受灾害和环境变化影响的指导意见》

57. 布鲁金斯学会、乔治城大学国际移民研究所和难民署的一项联合倡议于 2015 年制定了《关于通过有计划的重新安置保护人民免受灾害和环境变化影响的指导意见》，旨在为各国和其他行为方规划和实施有计划的重新安置以保护人民免受灾害和环境变化影响提供总体原则。《指导意见》包括若干原则，其中一项原则是，有计划的重新安置应在基于权利的框架内进行，这一框架应在重新安置的所有阶段保障重新安置者与其他受影响人员的个人和集体公民、经济、社会及文化权利。自决权、维护认同和文化的权利以及控制土地和资源的权利是重要权利，特别是对土著社区而言。

## K. 灾害所致流离失所问题平台

58. 设立灾害流离失所问题平台是为了在南森倡议的基础上继续开展工作并支持各国和其他利益攸关方落实南森倡议的建议。<sup>90</sup> 该平台促进满足灾害和气候变化不利影响背景下跨境流离失所者的保护和援助需求的措施，包括使用人道主义签证、临时保护措施等方法以及国家可用于为灾害所致跨境流离失所者提供人道主义保护的其他有效做法。平台还着眼于管理原籍国的流离失所风险。该平台为各国提供了一个工具箱，可用于在灾害发生前更好地预防流离失所并做好应对准备。<sup>91</sup> 特别报告员认为，该平台可能是目前可用于解决灾害所致流离失所者问题的最全面的方案。然而，就国际社会应对气候变化危害的责任而言，该平台没有认识到由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的特殊情况。平台仍旧模糊了

<sup>89</sup> 《联合国气候变化框架公约》，2022-2024 年流离失所问题工作组第三项滚动行动计划。可查阅 [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third\\_rolling\\_PoA\\_TFD\\_%202022.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf)。

<sup>90</sup> 灾害所致流离失所问题平台，《2019-2022 年战略》。

<sup>91</sup> 同上。

自然灾害与气候变化影响之间的界限，并将应对“灾害”的责任置于受影响国。受气候变化影响的国家多为温室气体排放量最少的国家。特别报告员认为，该平台似乎延续了受影响国家担负的不公正负担。

#### L. 《安全、有序和正常移民全球契约》

59. 大会于 2018 年通过的《安全、有序和正常移民全球契约》是一个不具有法律约束力的合作框架，其基础是会员国在《关于难民和移民的纽约宣言》中商定的承诺。《全球契约》第 21(h)段中，各国政府承诺，合作确定、制定和加强适当的解决办法，帮助因缓发自然灾害、气候变化不利影响和环境退化，如荒漠化、土地退化、干旱和海平面上升而被迫离开原籍国且无法适应或无法返回原籍国的移民，包括制定有计划的异地安置和签证备选办法。《全球契约》还着眼于借鉴现有国家和区域做法，在同情、人道主义或其他考虑基础上，允许因突发自然灾害和其他危险情况而被迫离开原籍国的移民，在无法适应或无法返回原籍国的情况下，入境和停留适当时间，例如提供人道主义签证、私人担保、儿童受教育的机会和临时工作许可证。

#### M. 《难民问题全球契约》

60. 联合国大会于 2018 年确认的《难民问题全球契约》是难民署制定的一个不具有法律约束力的框架，旨在减轻东道国的压力，加强难民自力更生，扩大获得第三国解决方案的机会，并支持在原籍国为难民安全和有尊严地回返创造条件。《难民问题全球契约》着眼于促进更可预测和更公平的责任分担，同时认识到，不开展国际合作就无法可持续地解决难民局势。《全球契约》还着眼于为各国政府、国际组织和其他利益攸关方提供蓝图，以确保收容社区得到所需的支持，并确保难民能够过上有生产力的生活。《全球契约》的最后文本中只是有限地提及气候变化和流离失所问题。其中表示，气候、环境退化和自然灾害本身不是难民流动的原因，但它们日渐与难民流动的驱动因素相互作用。

#### N. 关于灾害流离失所问题的“言出必行”系列准则

61. 关于灾害流离失所问题的“言出必行”系列准则由联合国减少灾害风险办公室、灾害所致流离失所问题平台和挪威难民理事会合作制定，于 2019 年推出。准则的目标是说明各国政府如何能够切实执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的目标 E(到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目)，从而减少灾害流离失所的风险和相关的人类苦难。根据该准则，第一步是考察以往的流离失所情况，确定面临风险的人口，制定减少灾害风险措施，以提高复原力并减少风险，同时考虑迁移或有计划的搬迁措施。该准则使用了“灾害”这一统称，将气候变化包括在内，与灾害所致流离失所问题平台等其他相关方案一样，该准则侧重于让受影响国承担应对灾害和建设复原力的责任。

#### O. 关于弱势移民入境和居留的正常途径的指导说明

62. 联合国移民问题网络于 2021 年制定了关于弱势移民入境和居留的正常途径的指导说明，指导说明旨在应对许多移民的现实：他们缺少使用正常移民选择的



机会，由于缺少权利，与家庭分离，性别暴力和不平等以及灾害，气候变化的不利影响和环境退化等原因被迫离开原籍国。指导说明着眼于进行能力建设以便分析需求，并加强弱势处境移民的接纳和居留途径的设计、实施、监测和审查。指导说明审议了与接纳和居留途径的可用性和灵活性、入境和居留程序以及由此产生的条件和相关措施的期限有关的事项。指导说明指出，即使在国际法没有严格要求的情况下，也可以作为行使酌处权、开展国际合作和团结的方式，出于同情、人道主义或其他考虑扩大接纳和居留途径。

63. 虽然在为跨越国际边界流离失所者提供政策框架方面正在逐步取得进展，但特别报告员认为，上文探讨的许多软法进程主要是从发达国家的角度拟定，明显不愿意接受气候变化的因果关系，并将气候变化置于“自然危害”或“自然灾害”的总括定义之内。本报告审查的主要软法进程之一，灾害所致流离失所问题平台，将“自然灾害”作为一个包罗万象的术语使用。<sup>92</sup> 蓄意，并且特别报告员认为是不负责任地在自然灾害的背景下界定气候变化模糊了人为气候变化与地质灾害之间的界限。长期以来，全球和区域层面的许多政策文书普遍否认气候变化而提及自然危害或灾害。关于弱势移民入境和居留的正常途径的指导说明承认气候变化是移民的驱动因素，这是进步。然而它只是指导说明，并没有为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供法律保护。

## 八. 保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的规范方面的差距

64. 多项人权条约规定了保护所有人免遭各种侵犯人权行为的一般义务，但跨越国际边界流离失所者的特殊情况和脆弱性没有得到充分解决。多数国家批准了与气候变化所致国际流离失所者相关的人权条约，但有一些显著例外。然而特别报告员认为，在保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者方面存在一处重大疏漏。这些流离失所者遭受侵犯、剥削、歧视和其他严重侵犯人权行为的情况非常多。尤其是妇女和儿童。这不仅是由于没有为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供适当保护的文书，也是由于现有文书没有得到有效执行，并且在适用于这些流离失所者的政策文书方面缺少适当的国际合作。由于没有适当的保护，因气候变化而跨越国际边界流离失所者的人权持续受到众多侵犯。特别报告员认为，就适当的法律保护而言，这些流离失所者一旦跨越国际边界就被忽略了。国际法没有涉及关键问题，例如由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的接纳、居留和回返条件，但有一些例外，例如不推回义务。虽然少数国家具备国家法律或双边、区域或次区域协定，专门处理因气候变化而流离失所的外国人的接纳或临时居留问题，但大多数国家没有任何规范性框架。<sup>93</sup> 由于气候变化而

<sup>92</sup> 灾害所致流离失所问题平台，“向 COP 26 提供的关键信息”，2021 年。可查阅 [https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/10/19102021\\_PDD\\_key\\_messages\\_for\\_COP26\\_screen\\_compressed-1.pdf](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/10/19102021_PDD_key_messages_for_COP26_screen_compressed-1.pdf).

<sup>93</sup> IOM, “Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations”, 2017. 可查阅 [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants.pdf).

跨越国际边界流离失所者常规跨越边界的途径完全不够，因而面临遭受多种侵犯人权行为的显著危险。<sup>94</sup>

65. 制定新的规范性安排以尊重、保护和落实由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的权利不应被视为威胁接受国的公共秩序。这只是应对气候变化造成的日益严重的问题的措施。特别报告员认为，保护受影响和被迫逃离以及面临暴力、剥削、虐待和其他侵犯权利行为者的成本不应当由受气候变化影响最严重的国家承担。国际社会对这些人负有关照义务。

66. 众所周知，在气候变化所致跨越国际边界流离失所者的问题上，联合国目前缺少一个全系统的牵头、协调机制或战略。<sup>95</sup> 虽然多个联合国机构使用了临时人道主义保护措施，但长期法律保护仍然缺失。根据《巴黎协定》第八条，国际社会有明确的责任确保合作并解决损失和损害。虽然《巴黎协定》中没有界定损失和损害，但是由此令人期望，由于气候变化而流离失所者的权利当属这一术语的范畴。

67. 遗憾的是，由于气候变化而跨越国际边界流离失所的儿童人数有所增加，需要立即采取行动并提供规范性保护。在这方面，联合国儿童基金会(儿基会)和移民组织制定了《关于气候变化背景下流动儿童的指导原则》，其中纳入了基于权利的办法、儿童的最大利益、问责、决策认识和参与决策、家庭团聚、保护、安全和保障、获得教育、卫生保健和社会服务的机会、不歧视和国籍。特别报告员认为，遵守《指导原则》应成为所有国家的规范性义务。

## 九. 结论和建议

68. 国际规范性保护应体现《巴黎协定》序言的文本，其中要求缔约方尊重各种权利持有人的权利。迫切需要建立一个法律制度，以保护由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的权利。考虑到《关于难民地位的公约》接近于提供了所需的保护类型，在《公约》之下设立一项新的议定书以保护国际边界流离失所者似乎合情合理。这将使联合国难民事务高级专员在某些情况下适用的现有非正式安排规范化。合乎逻辑的做法是，由难民署与流离失所问题工作组、移民组织、儿基会和其他联合国机构协作承担管理新议定书的责任。

69. 在这样一项议定书拟定之前，作为临时措施，应鼓励所有国家制定国家立法，规定为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供人道主义签证。应鼓励区域人权机构扩大难民的定义，将这类人员包括在内。

70. 至关重要的是，《巴黎协定》缔约方应发展资金安排，以帮助由于气候变化而跨越国际边界流离失所者应对自身的脆弱性。临时的人道主义支助不足以满足这类人员的需要。供资安排可归入损失和损害基金的发展工作。

<sup>94</sup> [A/77/170](#).

<sup>95</sup> 《联合国气候变化框架公约》，流离失所问题工作组的报告，2018年。可查阅 <https://unfccc.int/documents/182429>.

71. 特别报告员建议：

(a) 人权理事会建议大会开始就《关于难民地位的公约》的一项任择议定书进行谈判，以界定由于气候变化而跨越国际边界流离失所者并为他们提供法律保护；

(b) 难民署、移民组织、儿基会和其他联合国相关机构开展协作，为制定上文(a)分段所述的新法律议定书提供指导；

(c) 难民署、移民组织、儿基会和其他联合国相关机构开始与各国政府、民间社会组织和其他有关机构就制定上文(a)分段所述的新法律议定书进行协商；

(d) 《关于气候变化背景下流动儿童的指导原则》应纳入新的法律议定书；

(e) 应鼓励区域组织扩大其法律安排，纳入对由于气候变化而跨越国际边界流离失所者的法律保护，如果本区域没有区域组织，则区域内各国政府应合作探索制定此类安排的办法；

(f) 应鼓励各国政府制定国家立法，规定为由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供人道主义签证。

(g) 鼓励《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的缔约方制定适当财务安排，通过在损失和损害基金框架下制定的供资安排，向由于气候变化而跨越国际边界流离失所者提供支持；

(h) 应鼓励人权高专办继续编写教育材料，开展技术合作，并简化报告程序以鼓励各国，特别是小岛屿发展中国家加入所有人权条约。

---