



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

移徙者人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移徙者人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波依照大会
第 66/172 号决议编写的报告。

* A/67/150。



移徙者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告依照大会第 66/172 号决议提交，为移徙者人权问题特别报告员向大会提交的第一份报告。报告首先介绍了特别报告员在整个报告所述期间的活动。

报告的专题部分专门谈到了气候变化的影响及其对移徙造成的一些后果。特别报告员首先分析了气候变化所致移徙的一些技术问题，包括定义、确定受影响最严重的地点和人员并考虑气候变化所致移徙者前往的地点等问题。报告随后讨论了国际法如何处理气候变化所致移徙的问题，包括目前现有类别中的一些缺陷。

最后，特别报告员表示注意到包括来自各国政府、国际社会和民间社会的广泛行为者将需要在该问题上所做出的政治参与。他提供了一些结论和建议，以帮助指导各国对此复杂问题制定适当的对策。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 活动	4
A. 与人权理事会的互动协作	5
B. 区域专题研究：欧洲联盟外部边界的管理及其对移徙者人权的影响	5
三. 专题部分：气候变化和移徙	6
A. 概要	6
B. 联合国系统及国际社会在移徙和气候变化方面的参与	6
C. 定义的问题：什么是气候变化所致移徙？	8
D. 国际法和气候变化所致移徙	13
E. 展望未来：气候变化所致移徙问题上的政治参与	16
F. 移徙作为一种解决方案：确认移徙机会是对全球环境变化的适应	20
四. 结论和建议	21

一. 引言

1. 本报告为现任移徙者人权问题特别报告员向大会提交的第一份报告。大会第 66/172 号决议邀请特别报告员向大会第六十七届会议提交报告。
2. 特别报告员的活动是依照人权委员会第 1999/44 号决议开展的，并依照该决议第一次制订了任务规定。此后，特别报告员的任务规定根据人权委员会第 2002/62 和第 2005/47 号决议以及人权理事会第 8/10 和第 17/12 号决议予以延长，每次延期三年。人权理事会第十七届会议任命弗朗索瓦·克雷波(加拿大)担任新的移徙者人权问题特别报告员。他于 2011 年 8 月 1 日就任此职。

二. 活动

3. 在本报告所述期间，特别报告员参加了一些与其任务直接有关的会议和论坛。
4. 2011 年 11 月 8 日至 10 日，特别报告员在吉布提参加了由联合国难民事务高级专员办事处(难民署)所组织的关于在海上遇险的难民和寻求庇护者问题的专家会议。
5. 2011 年 11 月 29 日至 12 月 2 日，他在日内瓦参加了移民和发展问题全球论坛“民间社会日”及相关会外活动。他还于 2012 年 2 月在纽约参加了第十次国际移民和发展问题协调会议。
6. 2012 年 3 月 22 日和 23 日，他参加了由联合国人权事务高级专员办事处(难民署)在日内瓦组织的关于国际边界人权问题的专家协商会议。
7. 2012 年 4 月 23 日至 27 日，特别报告员在关于对移民、移民工人及其家人的暴力问题的专题讨论期间，还在维也纳参加了联合国毒品和犯罪问题办公室预防犯罪和刑事司法委员会第三十一届会议。
8. 特别报告员还与联合国儿童基金会(儿基会)协作，编写了一份联合文件，将在儿童权利委员会关于国际移徙情况下所有儿童的权利问题的一般性讨论日提出，并将于 2012 年 9 月参加该一般性辩论日。
9. 特别报告员还追踪 2012 年全球移徙与发展论坛的筹备工作，并将于 2012 年 11 月在毛里求斯出席这一论坛。他还欢迎大会将于 2013 年 9 月在纽约召开的下一次关于国际移徙与发展问题高级别对话，这将成为第二次这种对话。特别报告员帮助联合国系统促进高级别对话，强调充分注意移徙者人权问题的重要性。特别报告员欣见这两个高级别多边论坛正审议移徙的问题。

A. 与人权理事会的互动协作

10. 在本报告所述期间，特别报告员于 2001 年 12 月 5 日至 13 日对阿尔巴尼亚进行了其第一次国别访问。他于 2002 年 6 月向人权理事会第二十届会议提交了报告(见 A/HRC/20/24/Add.1, 附件)。特别报告员谨感谢阿尔巴尼亚政府对其报告的积极回应。

11. 在同一届会议上，特别报告员向人权委员会提交了其第一份专题报告。报告之所以选择在异常情况下拘留移徙者的问题这一议题，是因为各国日益倾向于采用这一做法，并考虑到拘留对被拘留者产生的广泛的人权方面的影响。特别报告员感谢所有参加互动对话的会员国，希望各国在考虑其关于拘留移徙者的政策和方案时采纳他的建议，特别是以自由为规则、以拘留为例外的原则。

B. 区域专题研究：欧洲联盟外部边界的管理及其对移徙者人权的影响

12. 在本报告所述期间，特别报告员决定将其任期的第一年专门用来对欧洲联盟外部边界的管理问题进行区域专题研究，重点为地中海区域。特别报告员清楚地意识到欧洲内部对移徙问题日益强烈的政治关注。他特别注意到欧洲联盟在申根自由流动地区范围内注重边界管理，并注意到对那些试图进入欧洲联盟的移徙者人权的影响。

13. 与欧洲联盟和相关会员国协商开展的这一研究，目的是评估在保护和促进移徙者权利方面所取得的进展以及仍然存在的障碍和挑战，特别注意在异常情况下保护移徙者人权。特别报告员将审查欧洲联盟现有关于签证制度和边境管制的指令和国家政策，并将分析欧洲联盟国家与非欧洲联盟国家之间建立的重要的双边流动伙伴关系，因为它们影响到边境管理，并分析这种伙伴关系对移徙者人权的影响。他还将对管理政策和做法、拦截做法(包括在陆地和海上)、拘留制度和条件及回返与再入境进行调查研究。

14. 因此，特别报告员于 2012 年 4 月和 5 月访问了维也纳和布鲁塞尔，在那里与欧洲联盟负责保护和促进移徙者权利的主要机构举行了协商，其中包括欧盟民政事务专员、欧洲联盟委员会司法总局、欧洲议会、欧洲理事会秘书处、欧洲对外行动署、欧洲联盟基本权利机构和欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局等。

15. 在上述分析框架内，特别报告员将把他在 2012 年进行的国别访问的重点置于检查欧洲联盟边境管制和管理的复杂问题上，使用其国别访问中的实际案例。特别报告员尤其选择访问移徙者进入欧洲联盟的以下两个重要入境点的边境两侧：土耳其和希腊、突尼斯和意大利。2012 年 6 月，他访问了突尼斯和土耳其。他将于 2012 年 10 月 1 日至 8 日访问意大利，于 11 月 26 日至 12 月 3 日访问希腊。

16. 在这些访问中得出的结果和建议，将以一份全球专题访问报告的形式提交给人权理事会第二十三届会议，并提供国别附录。特别报告员将重点提到制定和执

行政政策方面现存的挑战，并将查明最佳做法。他还将提出一套建议，以协助欧洲联盟成员国和他访问的各国以单独、双边和区域的方式克服这些挑战。

三. 专题部分：气候变化和移徙

A. 概要

17. 在今后 50 年左右的时间里，世界预计将经历自然和人类环境的深刻变化。鉴于这些环境转变造成的巨大影响，特别报告员指出，气候变化的效果很可能在国际移徙活动中发挥重大和日益决定性的作用。在这方面，特别报告员决定将其提交大会的报告的专题部分专门用于论述气候变化对移徙的影响。

18. 数以亿计的人，尤其是处于全球南方者，极易受全球环境变化的影响，未来将更是如此。在评估地球的未来过程中，负责该问题的主要政府间机构即政府间气候变化专门委员会在其第四次评估报告(2007 年)中得出结论：全球变暖是明确无误的，而人类活动是主要推手，很可能导致自 1950 年以来大部分的温度升高。

19. 所以，由于气候变化而造成的全球环境变异现已是可以肯定的事，而气候变化对移徙的影响越来越明显。负责境内流离失所者人权问题的前秘书长特别代表 Walter Kälin 确定了 5 种气候引起的流离失所的情况，分别由以下因素引发：(一) 突发性灾害；(二) 缓慢发生的环境退化；(三) 下沉小岛屿国家；(四) 政府指定的高风险区；(五) 严重扰乱社会秩序的动荡、暴力或武装冲突。¹

20. 气候变化尤其可能会加剧极端天气情况发生的频率和强度(如热带风暴、洪水、热浪)和环境退化(如荒漠化及土壤和海岸侵蚀)的渐进过程。这些气候变化的影响及其给生计、公共卫生、粮食安全和水的供应造成的不利后果，将对人类的流动产生重大影响，因为一个自然的反应就是移徙。

B. 联合国系统及国际社会在移徙和气候变化方面的参与

21. 虽然气候变化对移徙模式和流离失所者的影响问题被长期忽视，但已开始得到国际社会极为必要的关注。

22. 前任移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特依照《特别程序》的工作范围，在其 2011 年提交人权理事会的最后一份报告中提到了气候变化日益重要的作用及其对各国人民流动的影响，建议进一步研究环境和气候变化对人口流动的影响(见 A/HRC/17/33，第 47 至 62 段)。

¹ Walter Kälin, “Conceptualizing Climate-induced Displacement”, in *CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES*, pp. 81–103, 85–86, Jane McAdam, ed.(Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010)。

23. 其他任务负责人依照其各自任务规定，也专门就该问题编写了非常及时的报告，比如境内流离失所者人权问题特别报告员(A/66/285)和适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员(A/64/255)。

24. 2009年，联合国人权事务高级专员(人权高专)针对人权理事会关于气候变化与人权之间关系的第7/23号决议向其提交报告。该报告的一个细节部分着重说明了气候变化对移徙的影响(见A/HRC/10/61，第55至60段)。

25. 这些报告中的每一份都载有重要的定义，包括特别是关于移徙和适应的概念和术语，² 特别报告员在本报告中将依据这些概念和术语。此外，特别报告员将使用“气候变化所致移徙”一词来指可能与气候变化的环境影响有关的移徙者。

26. 除了人权高专办的工作之外，整个联合国系统也日益注重气候变化与环境政策和移徙之间的内部结点。由18个联合国机构、世界银行和国际移民组织(移民组织)组成的全球移徙小组成立于2006年，确认移徙是一个复杂和多方面的问题，需要国际社会的一致和协调办法(见<http://www.globalmigrationgroup.org>)。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)作为2011年下半年全球移徙小组的主席，重点论述了环境变化与移徙之间的关系。

27. 包括联合国环境规划署(环境署)、人道主义事务协调厅、国际移民组织和专门处理环境问题的其他国际非政府组织在内的机构组成的气候变化、环境和移民联盟(<http://www.ccema-portal.org>)，也于最近成立。

28. 各个联合国机构也特别专注于移徙与气候变化之间的关系。国际移民组织将该问题作为其主题重点，编制了有关该议题的很多出版物。³ 同样，难民署也认识到气候变化将对其工作产生的重要影响。⁴ 世界银行最近也委托对人权与气候变化进行研究。⁵

29. 2012年6月20日至22日在巴西举行的联合国可持续发展大会(里约+20)也确认移徙问题与环境合作相关，并强调各国需要承认移徙者权利，特别是处境脆弱者的权利。⁶

² 《境内流离失所者人权问题特别报告员关于气候变化和境内流离失所问题的报告》(A/66/285，第25至27页)；《适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员关于气候变化与适当住房权问题的报告》(A/64/255，第51至64页)；人权高专关于气候变化与人权之间关系的报告(A/HRC/10/61，第12至15段)。

³ 关于国际移民组织涉及移徙和气候变化的工作的概述见<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2068>。

⁴ 关于难民署涉及移徙和气候变化的工作的概述见<http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>。

⁵ 世界银行，*Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, Washington, D.C., 2011。

⁶ 见联合国可持续发展大会(里约+20)的成果文件(A/66/L.56，附件，第144和157段)。

30. 特别报告员自然意识到许多非政府组织及各国政府本身对该领域中的发展所作的贡献。随着更多的科学和政策研究继续展开，对这些问题的理解也继续演变。在此基础上，特别报告员将进一步探讨与气候变化有关的移徙的人权问题。

C. 定义的问题：什么是气候变化所致移徙？

31. 环境所致移徙通常被视为新的或正在出现的问题。然而，环境条件的改变一直影响到移徙的模式。这是我们人类状况的核心特点：自有人类以来，人们一直为了因应其环境的变化而迁徙，这种迁徙常常是季节性的。然而，由于气候变化，这种移徙的频率和规模会成倍增长。环境移徙者的具体数字相差很大，到 2050 年可能会因气候变化而流离失所的人数的估计数从 5 000 万到 2 亿 5 000 万不等。⁷ 然而，特别报告员仍然意识到，在该问题上不易获得准确的数据。此外，他认识到，鉴于预测海平面升高的速度及其对人的影响方面存在困难，而且存在着重要的概念障碍（很难确定那些可被认为只是由于与气候变化有关的原因而移徙的人），统计工作将是具有争议的。例如，很难将可能促成人口流动的气候变化的影响与土地退化等其他环境因素分离开来，而这些其他因素则可能与对环境的其他压力（包括日益增长的全球人口消费越来越多的自然资源造成的影响）有关。

32. 在这方面，特别报告员知道尽管由于气候变化而经历的环境改变会促成移徙活动，然而环境移徙同每种移徙一样，基本上是一种复杂、多原因的现象，起因可能是多种推拉因素。因此，确定由于气候变化而移徙者的问题，如果不是不可能的任务，也会是一个艰难的问题：气候变化的影响常常促成一组导致移徙的原因。

33. 界定气候变化所致移徙方面的其他困难，由于气候变化会带来广泛的移徙型模式而更形复杂。气候变化会引起暂时的、循环性的和永久的移徙活动，这种移徙可能是多方向的，或是偶发性的。受此影响者可能会境内或国际上移徙、自发或有组织和有计划地移徙，其范围可能从被迫移徙到自愿移徙不等。未来预测仍然存在问题，研究可能会揭示气候变化会影响移徙模式的一些方式，但很难准确预测未来的移徙是否只是由于单独的人力因素的决定性作用，因为移徙也始终是单独的轨迹，绝不只是大规模的流离失所。此外，对于未来移徙和调整战略（包括开发可能或没有可能减轻受气候变化影响最严重状况的新技术）的成功与否，无法得知。另外，也无法预测未来极端环境活动的影响，包括其规律性或力量。

34. 然而，或许考虑到这些概念困难，特别报告员认为有必要在该领域开展更积极的科学、经验性、社会、法律和其他研究。只有确切地了解环境移徙的规模 and 性质，各国才能够制定和商定这方面的共同政策。

⁷ Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2006, p. 77, 将 2 亿 5 000 万解释为对如何界定气候引起的流离失所的“保守”假设。

1. 查明容易陷入气候变化所致移徙的人员

35. 虽然气候变化可能在全球出现,但其影响很可能将使一些个人和群体受到比其他个人和群体更严重的伤害。在全球范围内,政府间气候变化专门委员会揭示了“各地区截然不同的差别。”⁸ 尤其是非洲、亚洲和大洋洲面临多重压力的发展中国家很可能受到最严重的影响:特大三角洲、小岛屿发展中国家及低地沿海和干旱地区最易出现环境移徙。

36. 在各个社会中,特殊的群体可能比其他群体更容易受到气候变化的影响。⁹ 经济处于劣势的社区可能特别容易受到伤害,尤其是那些集中在高风险地区的社区,因为它们可能更严重地依赖环境维持生计。¹⁰ 其他决定因素也发挥重要作用,包括年龄、¹¹ 性别、财富或残疾情况等个人特征。此外,特别报告员承认,由于气候变化而在没有选择的情况下移徙的人们,更有可能在异常情况下移徙,因此更容易在移徙过程中遇到侵犯人权的行為。

37. 其他社会因素也很重要,包括对于那些被边缘化、受排斥和遇到歧视的群体,如少数人社区或土著人来说。这些社区通常生活在受到气候变化更直接影响的脆弱环境中。此外,由于贫穷,这些群体常常更没有能力预见和防备环境变化,造成最脆弱的个人和社区通常是那些最没有能力移徙的个人和社区的矛盾状况。同时,由于他们参加政治生活的能力常常有限,这些群体通常在制定和实施救援措施过程中被当局忽视,或者在制定措施以及这些措施对其产生负面影响时面临严重的保护问题,从而使其脆弱性更加严重。另一个问题是次级影响的问题,即由于气候变化,受影响者被迁至少数民族地区或土著人地域,而没有经过充分的协商或尊重其权利。因此,特别报告员强调必须确保在应对气候变化所致移徙方面充分考虑到所有群体,特别注意那些最脆弱者,并确保他们在政治和技术层面积极参与制定各项对策。

38. 特别报告员还意识到,脆弱性不仅是由于地理、社会和经济因素所决定,而且还可能是政治环境的结果。因此,各国承诺制定适当的政策对策(直接应对自

⁸ 见 Intergovernmental Panel on Climate Change, R.K.Pachauri and Reisinger, eds., *Climate Change 2007: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, p. 65。

⁹ 见 A/64/255 和 A/HRC/61, 第 42 至 54 段。

¹⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change, R.K.Pachauri and Reisinger, eds., *Climate Change 2007: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, p. 48。

¹¹ 见 A/64/255 和 A/HRC/6, 第 45 至 47 段; 另见 Alice Edwards, “Displacement, statelessness and questions of gender equality and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, 为难民署和消除对妇女歧视委员会联合研讨会编写的背景文件(2009 年 7 月 16 日至 17 日)。

然灾害或进行长期规划以管理气候变化所致移徙的策略)，可在减轻特定社区面对气候影响时的脆弱性以及他们后来的移徙过程中发挥重要作用。一个国家的发展程度也在政府应对、减轻和适应环境变化的能力方面发挥重要作用。然而，即使确立了适当的战略，也不能总是假定显而易见的适应性对策是充分的。例如，在经济基础设施方面的投资会促成越来越多的人选择留在脆弱地区，他们在那里可能会面对由于未来环境变化无法预测的后果所造成的更大风险。

39. 总体而言，特别报告员认识到在很多特定的移徙活动中，并非总是能够清楚地区分个人、群体或社区对气候变化的脆弱性与发生这种移徙的社会、经济和政治背景。因此，特别报告员提醒各国注意，无法孤立地阐明如何确定谁将受到气候变化的影响及被迫移徙。对于受影响的个人、群体的社区的全部环境，包括政治层面，必须加以注意。此举必须包括依照人权的办法检查某些人为何以及如何会更容易受到气候变化影响的原因，并检查这些人是否可通过移徙和适应战略有效地使用不同的应对机制。

2. 阐明容易陷入气候变化所致移徙的地点

40. 环境所致移徙会在几乎任何地方出现。没有一个国家可以幸免于自然灾害和缓慢发生的环境变化。然而，一些情况显然更会造成由环境所致移徙。在任何人类住区已经面临不定的环境条件的地方，最轻微的环境变化都会达到迫使人们移徙的临界点。

41. 第一，低地沿海地区和特大三角洲是造成环境所致移徙的主要根源。在孟加拉国和越南等国家以及在尼罗河三角洲和尼日利亚的尼日尔河三角洲等地区，更是如此。这些地区容易受到与海平面升高和降水模式有关的缓慢发生的环境现象的影响，并日益受到飓风、洪水、风暴潮、土壤流失和土壤盐化等自然灾害的影响。

42. 第二，撒哈拉以南非洲地区等干旱地区以及中美洲、非洲和亚洲的其他干旱地区，容易受到温度升高和降水模式变化的影响。在很多地方荒漠正在扩大，勉强可居住的地区将变得不适合居住。各项研究表明，当地人口长期以来通过移徙策略而应对困难的环境条件：季节性移徙到城镇（撒哈拉以南非洲地区）¹²或从事畜牧业（索马里）。¹³ 在这种情况下，荒漠化触发了这些移徙战略的适应性改变。

¹² Oli Brown, “Eating the Dry Season: Labour Mobility as a Coping Strategy for Climate Change” (Geneva, International Institute for Sustainable Development, 2007)。见 <http://www.iisd.org/pdf/2007/com-dry-season.pdf>。

¹³ Vikram Kolmannskob, “Climate Change, Disaster, Displacement and Migration: Initial Evidence from Africa”, Research Paper No.180 (Oslo, Norwegian Refugee Council, 2009)。

43. 第三，如果目前的温室气体排放趋势继续存在，则图瓦卢、马尔代夫和基里巴斯等小岛屿低地发展中国家可能会因海平面上升而消逝，使其居民成为无国籍人。包括图瓦卢在内的一些国家已经在同邻国进行谈判，以达成重新安置其人口的协议。¹⁴ 马尔代夫等其他国家则已经开始积蓄资金以便今后为其居民购买土地。¹⁵

44. 第四，极地地区的气候变化也正在以更快的速度发生。海冰覆盖面积正在减少，永久冻土正在融化，导致流失加快、洪水严重以及狩猎和捕鱼能力的改变。例如，阿拉斯加和加拿大的很多土著人社区处于海岸线上，一些社区已经正在重新定居。¹⁶

45. 第五，很多其他地区现在正受到突发和极端自然灾害的影响，“甚至适应能力强的社会依然易受到气候变化、变异性和极端情况的影响。”⁸ 例如，路易斯安那州的“卡特里娜”飓风和澳大利亚的林火表明，没有一个社会可以幸免。

3. 气候变化造成的移徙者向哪里移动？

46. 虽然很难准确地预测气候变化所致移徙向何处移动的模式，但目前的研究表明，许多与气候相关的流离失所很可能在国界之内发生，而最易受伤害者往往没有能力作国际移徙。此外，迄今由事件驱动的流离失所往往是短暂的，一旦事件过去则许多人返回原地。然而，这些趋势可能会或不会继续，因为它在很大程度上将取决于未来与气候有关条件的严重程度和性质。此外，特别报告员知道，一些迹象表明，环境所致跨越国界的移徙互动有所增加。¹⁷

47. 移徙无论是在境内还是超越国界，如果是自发和无计划的活动，就会有大批环境所致移徙者将前往其他更易受伤害的地方的风险，如低地地区或本身也面临

¹⁴ Brad Crouch, “Tiny Tuvalu in Save Us Plea Over Rising Seas”, Adelaide, Australia, *SUNDAY MAIL*, 2008年10月5日。

¹⁵ Andrew Revkin, “Maldives Considers Buying Dry Land if Sea Level Rises”, *NY TIMES*, 2008年11月10日; Ben Doher, “Climate Change Castaways Consider to Move to Australia”, *The Sydney Morning Herald*, 2012年1月7日。另见境内流离失所者人权问题特别报告员的报告, *Mission to the Maldives(A/HRC/19/54/Add.1)*。

¹⁶ Robin Bronen, “Forced Migration of Alaskan Indigenous Communities Due to Climate Change: creating a human rights response”, in *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Tamer Afifi and Jill Jäger eds. (Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010), p. 87。

¹⁷ Shuaizhang Feng, Alan B. Krueger and Michael Oppenheimer, “Linkages among climate change, crop yields and Mexico–US cross-border migration”, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 14257 (2010); 另见 Stefan Alscher, “Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala”, in *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* Tamer Afifi and Jill Jäger eds. (Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010), p. 171。

着环境变化威胁的城市。¹⁸ 此外，环境所致移徙者的移动距离只能到达其资源所允许的地方，往往是已经过度拥挤的超大城市的贫民窟，从而加剧了贫困。¹⁹

48. 特别报告员也知道，移徙的能力是流动性和资源的函数。然而，受到环境变化影响的人口可能会遇到对其资源产生的负面影响。这就是说，那些最容易受到气候变化影响者的移徙机会实际上可能是最少的。

49. 在这方面，特别报告员指出，如果人们移徙的选择方式减少，他们更有可能成为被困在容易受到环境危害的地点。特别报告员强调，对于国际社会而言，这种被困的人口很可能同移徙者一样，代表着同样重要的政策问题。有计划和管理良好的移徙可成为对这一相关群体的一个重要的解决办法，并给予如避免强行驱逐的保障设施等相关人权原则以应有的尊重(见适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员的报告：有关基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则(A/HRC/4/18，附件))。

50. 这些情况表明，针对气候变化所致移徙者的需求的临时性自由放任的政策是不够的。各项政策应当为环境所致移徙做出安排，以尽量减少对这些受影响者人权的影响，并确保他们不会因移徙过程而更加脆弱。

4. 查明需求

51. 气候变化所致移徙者由于多种多样，可能有不同的需求。总而言之，所有关于气候变化所致移徙的公共政策，均应以普遍尊重受影响的个人、群体和社区的尊严和人权为指导，并考虑到他们的特殊情况。

52. 特别报告员指出，对气候变化所致国际移徙而言，早期规划是关键。在不侵犯移徙者自由的情况下，并与最了解自己的脆弱性和需要的受影响社区合作，有关各国应通过国际合作和在国际组织、民间社会组织和非政府组织的帮助下，事先制定可持续的移徙战略。这可能意味着酌情制定减缓和适应战略。如果一个地区在需要重新安置之前将变得不适合居住，则最好鼓励一些个人作临时性、季节性或永久性移徙，以在可能的目的地掌握新的技能和建立新的关系，从而为可能的重新安置做准备。

53. 最后，所有移徙者、包括环境所致移徙者无论具何种地位，其权利应该得到正式承认，并应由适当的国际和国内机构界定和监督这些个人与接收社会之间的可持续关系。对于临时移徙工人来说，这应包括与本地工人相同的权利。由于所

¹⁸ Foresight report on Migration and Global Environmental Change (Government Office for Science, London, 2011)。

¹⁹ 大致可见：世界银行, Climate Change, Disaster Risk and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World, Washington, D.C. 2011；另见 A/64/255。

有环境所致移徙者都应被视为目的地社会的组成部分，公共当局应该在国际组织、民间社会组织和非政府组织的帮助下，实施针对其特定需求的具体政策。

D. 国际法和气候变化所致移徙

1. 目前人权制度的对策

54. 虽然目前还没有一项为环境所致移徙者专门制定的国际人权条约，但现有的人权法提供了一系列针对他们的需求和权利的情况。事实上，人权法已经为出于各种原因而流动的移徙者提供了强有力的保护。然而，现在需要的是针对气候变化所致移徙者的情况，更加协调和具体地应用这些规范，并对这一特定环境下移徙者的脆弱性予以特别关注。

55. 根据《公民权利和政治权利国际公约》，²⁰ 一个国家通常应首先承认“在其领土内和受其管辖的一切个人”享有的公民权利和政治权利(第二条)。《经济、社会及文化权利国际公约》²¹ 进一步保证所有人不受歧视享有的社会、经济和文化权利。在这方面，两项公约确保了移徙者基本权利的适用性，其中包括生命权²² 和其他基本权利，包括适当的生活和健康水准的权利。²³ 特别报告员特别注意到，可用两项条约中既定的不歧视原则²⁴ 要求各国制定考虑到气候变化所致移徙者特殊情况和需求的具体政策和方案。

56. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》²⁵ 明确地将这些国际权利法案所述权利适用于移徙工人及其家庭成员的具体情况。该《公约》于 2003 年生效，目前已有 45 个国家批准，特别报告员敦促所有尚未批准的国家迅速批准该《公约》。此外，在国际劳工组织的主持下对其举行谈判的几项公约也包含重申移徙者人权的重要规定。²⁶

57. 特别报告员还注意到向受气候变化影响者提供人道主义救济的义务。这种援助应该在环境所致移徙者流离失所时为其提供支助，可以采取不同的形式，如紧急应对一场突发灾难，或提前计划为移徙者的稳定流动提供支助或协助安置。人

²⁰ 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号。

²¹ 见第 2200 A(XXI)号决议，附件。

²² 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号，第六条。

²³ 见第 2200 A(XXI)号决议，附件，第十一和十二条。

²⁴ 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号，第二条；第 2200 A(XXI)号决议，附件，第二条。

²⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2220 卷，第 39481 号。

²⁶ 例如，《移民就业公约》(订正本)，1949 年(劳工组织第 97 号公约)；《1975 年移徙工人(补充规定)公约》(劳工组织第 143 号公约)。

道主义救济应着眼于确保环境所致移徙者最基本的权利，以人权原则为前提，适当注意不歧视、参与、赋权和问责的基本原则。

58. 在境内流离失所方面，《关于境内流离失所问题的指导原则》也提供了强有力的法律框架，并重申相关的硬法律，如《自然灾害情况下人员保护业务准则》和《境内流离失所者持久解决办法框架》。在这方面，特别报告员提及境内流离失所者人权问题特别报告员的报告(A/66/285)，该报告详细分析了这些原则对气候变化所致境内流离失所问题的适用性。

2. 现有类别的不足之处

59. 除了国际人权法的一般准则之外，特别报告员注意到，有关气候变化所致移徙的一些定义上的复杂性充分显示了用来主要在国际法范围内界定移徙问题的目前范例的局限。传统的政治论述将两类移徙相提并论，一类是自愿性的经济移徙者——通常被看作是为了追求更好的生活这类经济上的原因而自愿移徙，其移徙通常受到基于领土主权的传统规则的制约，另一类则是寻求庇护者和难民——他们为逃避迫害被迫移徙，必须得到国际保护，包括得到一些具体保证，这种保证被视为是受领土主权制约的“正常”制度的例外情况。

60. 必须承认，许多气候变化所致移徙者介于两种类别之间。在预见到气候变化所致经济灾难即将发生时，许多人会自愿迁移，很多人则只有在成为灾难性环境事件的受害者时才肯迁移。对于其他人，迁移的冲动与确保粮食安全或获得足够的水和卫生设施等基本服务的需要有关，可能加之与国外的家人团聚的愿望。许多迁移者会向其他易受灾害地区流动。还有更多的人恐怕没有移徙能力，将留在易受灾害地区：各国将不得不承认，被迫移徙可能包括一系列情形，可能需要重新调整其规则，以便为这些人提供保护、援助和移徙机会。

61. 在难民法框架内比较容易定位的一类气候变化所致移徙者，属于气候变化的直接影响而触发对他们的迫害和冲突的人，例如，因资源而起的紧张状况加剧了歧视和侵犯人权的行为。事实上，气候变化的安全层面在过去几年中吸引了越来越多的国际关注，²⁷ 正在进行的研究指出，环境干扰可能会增加逃离迫害的难民潮。这种情况可能使 1951 年日内瓦《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》所述国际难民法得以适用。

62. 然而，特别报告员意识到，绝大多数预计到的气候变化所致移徙者不会是由于受到迫害才迁移。一些评论家据此认为应该创造一个新的保护类别：“环境难民”。特别报告员承认，就气候变化所致移徙来说，有关难民地位的既定法律和惯例不会、或许也不应该一定适用于大多数人。尽管气候变化引起的干扰可能会

²⁷ 见秘书长关于气候变化和它可能对安全产生的影响的报告(A/64/350)，另见 http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.7535735/k.BC1/July_2011brMaintenance_of_International_Peace_and_Security_Impact_of_Climate_Change.htm。

增加难民的流动，但扩大国际难民法的定义可能是不切实际的，更不用说是不可取的。首先，许多气候变化所致移徙者最常见的是在境内流离失所。此外，这一难民范例忽略了气候变化所致的暂时移徙、永久移徙和循环性移徙之间的重大差别。将逃离气候变化所致事件的难民同其他难民区别开来是否有益，也值得怀疑。此外，简单地扩大难民法的类别有可能削弱既有保护难民和寻求庇护者的重要制度。因此，目前国际难民保护制度可能不是适合于绝大多数气候变化所致移徙者的最佳手段。

63. 特别报告员并不认为这将要求难民类别自动重新调整，但他的确注意到非洲和拉丁美洲的区域文书已将难民的定义扩大至逃离“严重扰乱公共秩序事件”²⁸或其他形式“普遍暴力”²⁹的个人，这些文书可以为许多气候变化所致移徙者提供保护。但是，看来很清楚，上述规范性框架虽然一般适用于环境所致移徙，但不能满足大多数环境所致移徙者的具体需要；它们只构成了对环境所致移徙挑战的片面对策。目前，在国际难民法的类别之外，在对由于环境原因而流动的人们提供保护的国际法方面似乎因此而存在差距。

64. 根据目前对国际移民管理的理解，国际难民法对大多数气候变化所致移徙者的不适用性，似乎只余下“经济移徙者”这一剩余类别。然而，这种分类并不能反映环境变化、经济机会消失和被迫移徙之间复杂的因果关系链。³⁰ 例如，缓慢发生的环境现象，如荒漠化或日益减少的自然资源，可以产生更为强大的经济压力，从而影响了系列的经济、社会和文化权利，由此激发迁移的需要。其他气候变化所致因素，如饥荒和干旱，也能构成对人权的严重威胁，包括对生命和生计的威胁，这些因素往往被误划为仅仅是移徙的动因，本身不足以得到适当的人权保护。

65. 因此，由于气候变化所致移徙现象，或可需要对给予移徙者的人权类别进行重新考虑，制定对迁移者的最终保护机制。然而，特别报告员仍然意识到，将由于环境因素而流动的移徙者单独列出，未必就是最佳的做法。除了上述确定因果关系的困难以外，还有很多其他类别的脆弱移徙者也需要保护。相反，特别报告员鼓励就所有移徙者的权利制订一致的政策，通盘考虑导致人们移徙的各种情况，包括对保护人权的需要，尤其是对“引致”或“被迫”移徙者而言。

3. 低地岛屿国家公民的需求

66. 国际法迫切需要考虑的一类气候变化所致移徙者，是低地岛屿国家的居民。虽然不太可能像耸人听闻的报道所描述的那样许多国家会由于海平面上升而完

²⁸ 《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，第一条第2款。

²⁹ 《卡塔赫纳难民宣言》，1984年，第3段。

³⁰ 事实上，特别报告员注意到，这种区分对于许多其他移徙者类别的情形也不成立。

全消失，但一个非常现实的关切是，有些这类国家可能由于淡水资源不足而会变得不适于居住。³¹

67. 到目前为止，国际法框架很大程度上似乎不足以应对这种情况。《蒙得维的亚国家权利和义务公约》第一条规定，国家必须具备四个要件：永久人口、确定的领土、政府和与外国发生关系的能力。³² 然而，一个仍然没有得到解决的法律问题是《蒙得维的亚公约》所确定的要件之一消失以后国家的地位。此外，尽管国际法规定在某些情况下一个国家可能会消亡，如吸收、合并和自愿或不自愿的解体，³³ 一个国家由于气候变化的影响而被其居民抛弃的情形是如此的前所未有，以致似乎没有明确的国际法框架可以适用。

68. 更为重要的也许是一个正在消失的国家居民的法律地位问题。特别报告员注意到，国际法如何保护那些受影响的人，尚不明确。一方面，关于无国籍问题的国际法框架帮助不大，因为《公约》并不会自动允许无国籍人进入第三国。³⁴ 另一方面，如前所述，由于环境变化而需要离开自己的国家，还不足以成为确保这些人受到国际难民法制度保护的合理理由。特别报告员指出，很有可能通过达成政治协定而为受影响人口的重新安置进行谈判。然而，这种协定通常要到造成人员伤亡的灾害发生时才会被导致，往往来得太迟。国际法应该为这些脆弱的人们提供一个保护的框架，并且这种框架不应只取决于各慈善国家具有——或缺乏——的政治意愿。

E. 展望未来：气候变化所致移徙问题上的政治参与

69. 鉴于上述分析，特别报告员强调，作为可持续的适应战略的补充，各项政策应该帮助某些环境所致的移徙。防止或限制这种移徙不是一种无风险的选择：实际上它可能在许多地方，特别是在低地沿海地区、干地和山区，导致加速贫困、加重流离失所和非正常移徙，使未来的移徙危机更有可能发生。正如前瞻报告所指出：“不采取行动的代价将可能高于采取本报告中所讨论的措施的代价，如果这些措施能够减少流离失所问题，则更是如此。对环境变化背景下的移徙给予紧急的政策关注，将防止在未来出现更糟糕和代价更大的情况。”¹⁸

70. 要适当应对气候变化所致移徙的状况，就需要各级施政的参与。此外，需要同时制订应对气候变化多重影响的政策。短期对策可主要是人道主义对策，针对

³¹ 一般参见：Jane McAdam, “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International Law, in Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, pp.105–130, Jane McAdam ed., Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010。

³² 《蒙得维的亚国家权利和义务公约》(1933年),第一条。

³³ James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd Ed.(Oxford University Press, Oxford, 2007)。

³⁴ 《关于无国籍人地位的公约》(1954年)。

突然发生的气候相关灾害，以及像食物和水的不安全和获得其他基本权利这种较为缓慢的影响。然而，这些方法需要中期和长期的对策加以补充。中期对策应着眼于社区和国家层面的适应，在面临环境恶化风险的居民中建立复原力，有效利用技术以更好地依靠环境的自然变化。政策制订和方案规划的因素也需要加以考虑。长期政策则需要国际社会参与限制温室气体排放，以限制全球变暖的步伐。

71. 鉴于这些复杂的需要，下节只概述关于政府应发挥的作用的几个重要的考虑因素，并强调不仅是个别受影响的国家，而且是国际社会和民间社会在应对这些需求上的同等重要性。

1. 政府的义务

72. 环境变化和移徙的复杂层面需要一系列广泛的政府行为体进行协调，包括但不限于：适应举措的筹资；发展合作；城市规划；农村事务；冲突管理；备灾规划；移徙政策和环境政策。从地方到国家不同层次的政策制定者之间也需要行动和协调。重要的是，如果对策要能有效地应对问题的复杂性，这些不同层次的施政机构需要采取协调和合作行动。

73. 鉴于受这一问题影响地域的多样性，区分涉及气候变化所致境内移徙的国家、气候变化所致国际移徙的原籍国和目的地国以及所有国家，也是有益的。

74. 对于涉及气候变化所致境内移徙的国家(而且对国内的地方政府来说)，各国必须确保气候变化所致移徙者不受歧视；其权利应该与所有其他公民一样得到保证。国家不应该阻止气候变化所致移徙者在国内流动，或限制他们选择居住地，从而侵犯他们的人权(《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第1款)。涉及气候变化所致境内移徙的国家还有义务采取具体行动，确保在其管辖范围内的个人享有其权利带来的利益。根据人权法，平等不但意味着类似的情况应该得到同样的待遇，而且意味着如有必要，不同的情况应该得到区别对待，这是一个既定的原则。气候变化所致移徙者由于缺乏社会组织、语言上可能处于劣势以及流离失所造成的身体虚弱而更加脆弱。气候变化所致移徙者的具体需要应该得到承认，并通过具体方案得到解决。此外，各国必须采取具体措施，让到达的气候变化所致移徙者最好地适应目的地社区。这尤其包括城市规划：每当一个城市的人口必将快速而大规模地增长时，基础设施应相应得到开发，以确保所有个人(新来者和原有居民)维持有尊严的生活(见境内流离失所者人权问题特别报告员的报告(A/66/285))。

75. 对于气候变化所致国际移徙的原籍国，重要的是要铭记各国不能阻止其人口流动到另一国(《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第2款)。此外，无论在任何情况下，国家都不应阻止其国民返回自己的国家(《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第4款)。与此同时，这些国家有责任提供必要的教育和培训，让未来的移徙者能够适应新的社会。尤其是原籍国可以采取循环性移徙双边

政策，允许个人出国培训，从而协助移徙过程。然而，原籍国无论何时都不应强迫个人离开自己的国家，但应努力允许尽可能长时间的原地适应。他们应该保护决定不迁移的个人。然而，特别报告员指出，必须制定尊重人权的循环性移徙政策，该政策还应照顾到气候变化所致移徙者的需要，而不应仅仅听从劳动力市场的需求，后者实际上可能加剧移徙者的脆弱性，增加非正常移徙。

76. 气候变化所致国际移徙的目的地国有义务不予歧视，而是采取具体政策，确保气候变化所致移徙者与其管辖范围内的其他人真正平等。

77. 就气候变化所致移徙问题开展区域合作将是至关重要的。在国际组织和国际金融机构的支持和协助下，作为通过谈判所达成的协调一致的区域性可持续适应战略的一部分，双边和多边协定应协助特定区域气候变化所致的移徙性流动，以缓解原籍国的压力，支持向目的地国的有序流动。这些协定应当规定保证移徙者依照国际法规定所享有的尊严和人权，包括让当地民间社会组织和国际非政府组织积极参与。

78. 此外，在保护气候变化所致移徙者权利方面，区域和国内各级法院也可以发挥重要作用。由于弱势的非正常移徙者不属于当地的政治体制的一部分，他们在政治舞台上基本上没有自己的声音，也很少敢于提出抗议。面对日益尖锐的反移徙政治言论，最能保护移徙者权利的，往往就是司法体系。获得诉诸法律的机会成为对侵犯人权行为实施制裁、减少移徙者脆弱性的一个关键因素。

2. 国际社会的责任

79. 特别报告员还注意到，除了受气候变化所致移徙所影响的国家(无论是原籍国、过境国还是目的地国)以外，所有国家都负有国际责任，对外来人口提供原籍国不能提供的人权保护。尊重气候变化所致移徙者的基本人权应被视为由《宪章》第一条第三款中联合国之宗旨所规定的国际合作基本原则。在这方面，现有人权法框架通过人权机制监测和制定标准的功能等方式，为移徙者提供了重要的保护措施。

80. 除国际合作的全面责任外，其他一些国际法原则可以提供更强大的动力，推动所有国家保护移徙者。在这方面，国际环境法提供了一些进一步的指导，可在气候所致移徙问题方面借鉴。1941年，特雷耳炼锌厂仲裁案裁决书确定，“根据国际法原则，……任何国家都无权如此使用或允许如此使用其领土，以致其烟雾在他国领土或对他国领土上的财产和生命造成损害，只要案件造成严重后果，而损害又证据确凿的话。”³⁵ “无损害”原则自此已成为国际环境法

³⁵ 特雷耳炼锌厂案(美利坚合众国诉加拿大)，联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第三卷，第965页，另见科孚海峡案(联合王国诉阿尔巴尼亚)，案情和判决，《1949年国际法院案例汇编》，第4和23页；以核武器进行威胁或使用核武器的合法性案，咨询意见(1996年)，常设国际法院(A/B编)第226号，第241页；加布奇科沃-大毛罗斯项目(匈牙利诉斯洛伐克)，第41页。

的基础。³⁶ ³⁷ ³⁸ 国际法院所制定的严格标准规定，如果案件已给受影响的国家“造成严重后果”而“损害又证据确凿”的话，就可以援引无损害原则。有力和令人信服的论据进一步证实了历史上主要集中在全球北方国家的温室气体排放、全球环境变化和主要影响全球南方国家的后果之间的因果关系链。个人和社区也开始在国内法院追究污染者的责任，³⁹ 反映了要求污染者对他们所造成的损害做出赔偿的强大社会呼声。按照这一推理，应鼓励全球北方国家和具有经济实力的其他国家在资金和技术上推动双边和多边协定的实施，帮助特定地区气候变化所致移徙流动，以此作为通过谈判所达成的协调一致的区域性可持续适应战略的一部分。

81. 共同但有区别责任的概念也可以成为探索人类引起的气候变化和由此造成的人员流离失所之间因果关系的一个重要框架(见《联合国气候变化框架公约》第三条第 1 款和第四条)。作为一项分配原则，它可能有助于鼓励在流离失所者人权保障方面的国际合作，至少是在负责管辖国家无法提供充分的保护时。同时，作为一项劝阻性原则，它可以推动各国采取更负责任的行为，以减缓气候变化。这一原则已经为适应获得了可观的国际筹资，尽管适应的思路几乎只限于原地适应。

82. 另一方面，正如《关于境内流离失所问题的指导原则》所表明的，指导原则这类软法律文书可以界定和促进以权利为基础的规范和以责任为基础的原则。作为走向国际行动的第一步，也可以先制定区域倡议。

83. 同样，自愿的财政或组织支助，如通过《联合国气候变化框架公约》开展的国际适应筹资，也可有帮助。虽然《联合国气候变化框架公约》方案长期以来一直致力于提高居民的复原力，但最近已扩大至“采取措施酌情加强国家、区域和国际各级对气候变化所致流离失所、移徙和计划搬迁问题的了解、协调和合作”。⁴⁰

84. 当然，关于气候变化所致移徙者的国际保护是否应采取一项新的多边协定的形式，争论仍在继续。特别报告员仍然意识到，由足够数量的国家通过和实施一

³⁶ 见《联合国气候变化框架公约》(1992年)，叙文 8 和 9。

³⁷ 《斯德哥尔摩宣言》原则 21，《联合国人类环境会议的报告，斯德哥尔摩，1972 年 6 月 5 日至 16 日》(联合国出版物，出售品编号 C.73.II.A.14 和更正，第一章)。

³⁸ 《里约宣言》原则 2，《联合国环境与发展会议的报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正)，第一卷：《环发会议通过的决议》，决议一，附件一。

³⁹ *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp. et al.*, 663 F.Supp.2d 863, 2009 WL 3326113 (N.D. Cal.2009)。

⁴⁰ 见坎昆协议：《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组的工作成果，第 1/CP.16 号决定 (FCCC/CP/2010/7/Add.1)。

个普遍性条约，至少会面临很大的外交障碍。然而，即使没有这样一个框架，特别报告员认为，上述原则应该能够协助各国在国际社会的支持下，参照人权框架制定具体的地方、国家和区域对策。特别报告员认为，在没有一个特定法律框架的情况下，鉴于多个行为体愿意同时参与解决移徙/气候变化这一复杂问题，创新性的具体区域合作协定将构成国际社会商定一项协调一致的普遍行动计划的基础。

3. 民间社会在传达移徙者声音方面的作用

85. 在气候变化所致移徙问题的全球治理中，民间社会不应被排除在外。民间社会组织在唤起对气候变化所致移徙问题的关注方面发挥了重要作用，在制定具体行动和方案的阶段将继续发挥关键的作用。

86. 移徙战略应尽可能在当地由受影响的个人和社区做出决定，由其民间社会组织给予支助，不能任意推行强行迁移或不迁移。中央政府可以发挥举足轻重的作用，召集地方行为者并促进共识，对不同的地方利益关系做出仲裁。

87. 特别报告员指出，当前关于气候变化所致移徙问题的争论的一个显著特点，是缺乏来自气候变化所致移徙者本身的声音。其部分原因是自我意识缺乏：气候变化所致移徙者很少将自己视为这一类人（而他们中间有许多人从未听说过这一概念）。还有部分原因是移徙者一般不愿意（尤其是当他们是非正常或弱势的移徙者时）表达他们的关切，或就他们遭受的侵犯人权行为做出谴责。各国最好能够对代表移徙者和表达其声音的机构的发展和可持续性给予积极支持，包括在地方一级开展培训和能力建设。只有通过这样的参与，旨在拟订应对气候变化所致移徙问题的政策选项的进程才可能具有包容性和参与性，即让受影响的居民能尽量直接和及早地参与这些进程。

F. 移徙作为一种解决方案：确认移徙机会是对全球环境变化的适应

88. 尽管在气候变化的背景下，移徙通常被认为是适应的失败，但人们常常忘记，移徙实际上可能是一个重要的适应策略。在这方面，特别报告员谨强调，移徙应该被看作既是一个挑战，也是解决气候变化所致流离失所问题的办法。事实上，移徙一直是一种传统的应对机制，自古以来被世界各地的民众广泛采用，以适应不断变化的环境。因此，如果管理得当，移徙也能成为应对气候变化的办法。

89. 移徙给原籍国和目的地国都带来惠益，这种例子比比皆是。适当的永久或循环性移徙方案，可以减少对当地环境资源的压力并通过汇款促进发展，从而提高社区的复原力。这一直是传统农业工人的情形。人们目睹了“逆向移徙”活动，即上一代移徙者返回原籍国，以便在各自获得专业知识的领域内，创办企业或培训中心。尽管可能存在相反的效果，汇款可以在很多原籍国经济中发挥另一个重要作用：汇款的价值为官方发展援助总额的三倍以上（2011年为3.51亿美元），可以协助原籍国家在困难时期渡过难关，使得国内可以创造经济机会，从而限

制移徙的压力。因此，一定程度上的个人或团体有计划和积极的移徙，最终可能使家庭和居民更长久地留在原地。

四. 结论和建议

90. 全球气候已经在变化，并将继续变化。虽然无法准确预测这些变化的相关影响，但这些影响必将是深远的，并对广泛的人权产生影响。尤其是气候变化将对移徙模式和流动产生重大的影响。

91. 特别报告员认识到，虽然任何地方都不会免于气候变化的影响，但是，已经变得脆弱的环境却最易受到影响，尤其是特大三角洲、小岛屿发展中国家、低地沿海地区、干旱地区、极地和受突发和极端自然灾害影响的地方。因此，生活在这些高风险地区中的特定群体将比其他人更受影响，生计需要高度依赖于环境的社会也亦如此。然而，政治和社会因素可能加重这种脆弱性，像妇女、儿童、少数群体和土著人民这样的特定群体，则往往特别容易受到气候变化的影响。

92. 在这种情况下，各国必须共同认识到，移徙是应对全球环境挑战解决方案的一部分，有计划和便利移徙的政策是合理的应对机制，可以缓解个人、群体和社区的脆弱状况。此外，各国应认识到，一旦国际移徙被确定为一种适当的应对机制，领土主权不应成为移徙的永久性障碍。

93. 因此，特别报告员指出，在气候变化所致移徙问题上应该有协调一致的国际合作，以便制定适当的对策，解决受影响居民的需求。为协助各国制订适当的对策，特别报告员提出以下建议：

(a) 各国应通过《联合国气候变化框架公约》内的承诺确定明确的目标，承诺减少温室气体，在减缓全球变暖问题上实现合作，共同努力减缓气候变化；

(b) 考虑到获得有关气候变化所致移徙可靠数据的困难，各国特别是有经济实力的国家，应该更多地支持对气候变化所致移徙的研究，包括研究这种引致移徙的定义并提供可靠的分列统计数据，让各级施政机构的政策制定者确定面临气候变化所致流离失所风险最大的人口，并制订政策减轻他们的脆弱性；

(c) 各国在为应对气候变化制定减缓和适应战略进行评估和规划方案过程中，必须确定需优先帮助的弱势人口，他们容易由于至少部分地与气候变化有关的原因而会在境内或国际上移徙，以及那些应该移徙而没有能力这样做的人口，并确定他们的具体需求；

(d) 各国应支持民间社会组织为这些弱势人口，包括移徙者或潜在的移徙者发出声音，以期确保他们实际参与所有关于其作为公民和/或移徙者的未来的讨论；

(e) 各国应制定和实施地方和国家的移徙政策和战略，以在需要的地方协助境内气候变化所致移徙，包括建设具有可持续性、灵活性和包容性的城市基础设施，以接纳境内移徙者。这些政策和战略应充分尊重国内法律和履行国际人权规范和标准的义务，包括弱势人口的政治参与，以及让移徙者掌握针对侵犯人权行为的矫正能力；

(f) 各国应制定和实施区域性移徙政策和战略，以在需要的地方协助气候变化所致的国际移徙，包括通过区域移徙协定的谈判、缔结和实施达此目的。这些政策和战略应由区域内所有有关国家制订，由捐助国提供支持和援助。这些政策和战略的制订还应有区域政府间组织、国际组织、国际金融机构、国际非政府组织和民间社会组织的支持和合作。这些政策和战略应充分尊重国际和区域人权框架，包括为所有移徙者提供适当的人权保证，弱势人口对所有涉及其移徙的决定的政治参与，以及让所有移徙者掌握针对侵犯人权行为的矫正能力；

(g) 区域政府间组织、国际组织和国际金融机构应该通过提供政治领导、财政援助和技术支援，支持、促进并酌情启动此类协定的谈判。
