

国际法视野下的“环境难民”问题研究

魏正才

摘要 受全球气温升高影响,北极冰川正加速融化,而太平洋岛国图瓦卢将在不久的将来“沉入”海底。科学家推测,随着全球气温持续变暖,在未来几十年内将会产生更多的“环境难民”,而更为严重的是,国际上对“环境难民”都没有统一的认识,甚至对“环境难民”的说法褒贬不一。“环境难民”将何去何从?值得我们法律人深思。

关键词 环境 难民 概念 界定 法律制度

作者简介 魏正才,湖南师范大学法学院,硕士研究生,研究方向:国际法学。

中图分类号 D99

文献标识码 A

DOI :10.19387/j.cnki.1009-0592.2016.09.291

一、“环境难民”现状

全球变暖真是有喜有忧,北极不断融化的冰川让爱斯基摩人拍手称快,原因在于北极冰川底下蕴含着丰富的矿产资源,而相隔数万里的图瓦卢却越发的心急如焚,据统计,图瓦卢海平面从1993年至今总共上升了9.12厘米,按照这样的速度推算,保守估计,50年后图瓦卢将沉入海底,这将是首例因海平面上升而举国成为难民的国家。^①

难民最早是由于战争、国家领土变更、政治迫害等原因造成的,虽然存在已久但难民问题真正被国际社会关注则是在上世纪20年代的国际联盟,直到1951年签署了《关于难民地位的公约》,才对难民有了法律上的安排,由这些原因产生的难民,国际上早已达成共识,而作为新的难民问题——环境难民则表现的不近人如意。

Essam El-hinnawi在联合国环境保护署文献中作了定义“由于显著的环境破坏(含天灾与人祸)有碍其生存并(或)严重影响生活品质,人民被迫暂时或永远的搬离其原来居处。”^②在这之后,“环境难民”这一术语被广泛引用且争议不断,到1988年诺曼·迈尔斯通过描述的方式界定“环境难民”：“由于干旱、土壤侵蚀、沙漠化、森林过度砍伐和其他环境问题,越来越多的人在原来的家园不再能够获得安全的生活环境。在绝望之中这些‘环境难民’意识到他们除了到别处寻求避难,没有其他选择,不管这种尝试是如何危险。”^③可以看出他在环境难民定义上强调“人祸”而非“自然”。之后国际上对环境引发的问题又签署了诸如《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》等条约,由气候变化、环境破坏引发的问题日益引起国际社会重视。

二、“环境难民”面临的困境

(一)国际立法层面的缺失

首先,在于对环境难民概念缺乏明确界定,“环境难民”从上世纪八十年代提出至今,国际社会上特别是相关组织机构都没有对其引起重视,而只是学者争鸣,各种称谓、文献资料层出不穷,对概念术语不加甄别肆意滥用,以致整个学术界到目前为止对环境难民概念都没有统一界定标准,其次,国际难民机构不愿将“环境难民”这一“新生”纳入难民公约,主要表现在国际难民体系不承认“环境难民”是其组成部分,而且诸如联合国难民署、诸难民公约缔约国也不愿扩大难民保护范围,以避免增加自身负担。难

民署助理法律官员说,“Ruven Menikdiwela表示不希望扩大难民定义,其立场是基于任何所被扩大的定义,均有可能使得已极为紧张的相关税款、救助资金的使用更为紧张。”^④因此,在界定环境难民问题上,支持者应改变扩大难民公约范围的做法,可尝试将其作为一项独立制度进行研究。

(二)国际社会组织与政府间缺乏有力合作

当前有关难民的相关公约和组织并未承认“环境难民”在国际上所具有的法律地位,而且作为解决难民问题的关键机构联合国难民署并未给与与其与难民相应的救济,即便是给予救济也因为各部门间对“环境难民”看法不同以及协调原因在一定程度上影响救济效果。此外,国际组织本身并不具有法律权威,对难民处理所制定的政策与处理方法没有强制执行权,难民接收国本身对接收难民就是妥协的产物,就如现今的叙利亚难民问题,美国作为麻烦制造者表示每年只愿接受5000人,而对近百万的叙利亚难民来说是杯水车薪,出于对国家主权利益及经济利益考虑,部分国家可能无法、甚至不愿解决他们所面临难民问题。所以对于接收国来说,找到借口将不属于难民范围的灾民踢出去简直是太常见。

(三)国家间责任划分不明

不管是传统难民还是对未被认可的“环境难民”,对国家间责任划分不明确这一问题一直是学术界所强调的,传统难民在国家责任划分这一点上主要是对难民保护责任以及责任分担不均衡,如对难民安置及遣返工作,各国政府对于这些问题完全按照本国利益来安排,对本国没有利益的安排则消极怠工,据统计显示,自2001年至今,全球接收难民国家巴基斯坦排名第一,总共接收近200万难民,发达国家接收难民总数没有超过巴基斯坦,并且发达国家在2000年时向UNHCR^⑤捐款数额不到1亿美元,发达国家在难民问题上没有尽到应有的责任。此外,在难民责任承担上,发达国家作为温室气体排放主要责任方,不但将环境治理的重担推向发展中国家,不帮助发展中国家提高绿色环保技术,更有甚者还退出《京都议定书》以推卸责任。对环境治理应当遵循“共同但有区别的责任”,而发达国家始终推卸责任,环境难民任重而道远。

三、对环境难民保护的新探索

环境难民问题不能单靠某个国家或某个组织机构来解决,联

合国难民署作为处理难民的专门机构有不可推卸的责任,仅靠它来开展人道主义式的援助,治标不治本。要想妥善处理好“环境难民”需要国际、国家、个人共同努力,面对环境破坏所造成的问题,各国需互相合作、管控分歧,树立合作共赢的发展理念,公民尽自己所能保护环境,广泛参与难民救助工作。

(一)统一“环境难民”概念,制定“环境难民”保护国际公约

由于没有统一的环境难民概念界定标准,以致虽有诸多学者对环境难民提出诸多构想,终难实现“环境难民”在国际上合法的法律地位,而要想实现正统地位,必先界定自身概念认清身份才是获得权利保护的前提条件。因此,首先,需清楚界定其“环境性流离失所者”、“环境移民”等概念区别,创设一个国际法新概念。其次,环境难民保护必须得到国际社会认可,必须在国际层面上制定相关制度,单从国家层面难撑国际大局;再次,须让国际社会认识到全球环境恶化才是造成其存在的根源,加强对环境治理,这样才能标本兼治;最后,创设一部新的环境难民国际公约以弥补现存难民保护体制的不足,可以预见环境难民将长期存在,如果仅是临时性的保护机制,则缔约国不会从根源上解决难民问题。

(二)确立国际环境诉讼法律制度

除建立新的环境难民保护公约,还可以参照国内环境公益诉讼制度,将该制度国际化。环境公益诉讼^①毫无疑问是为了对因环境破坏受有损害而提起的一种专门救济手段,可考虑将该类案件交由国际法院专属管辖,国际法院只需将增加环境诉讼类立案处理,可节约时间及成本提高效率。对于因本国环境破坏受有损害的公民,自然按本国立法解决,而对因他国环境破坏受有损害的公民,可提请国家外交机关或本国法院转交国际法院提起诉讼,环境公益诉讼有利于为难民提供救济的法律途径,另一方面也将给破坏环境者增加违法成本。

(三)加强国际合作,明确划分难民国家责任

国际社会对违法国家义务的行为规定了国家责任,国际条约规定国家责任形式包括停止不法行为、恢复原状、赔偿等,^②对于违法责任追究,国际社会需加强合作,特别是发展中国家应当联合起来,要求发达国家承担相应的责任,对于环境难民责任可以从母国、东道国以及危害制造国三个方面来划分。

1. 母国。与传统难民相比,环境难民母国对本国的难民并不排斥,实际上他们更愿意接受本国保护,只是由于本国无力改变受影响的环境才使得国民背井离乡。因此母国责任分配上要做好与接收国协调工作,保障本国难民的已找到安置点,同时,要约束本国难民遵守所在接收国法律,保障接收国不因难民问题影响本国居民正常生活。

2. 东道国。对于难民的接收问题,国际上不存在强制性规定,一般是根据接收国自愿以及国际社会舆论的影响,这是现行难民公约存在的问题,因此新的环境难民保护公约应当根据各国经济、政治、文化、人口等方面来设定有限的义务,每一东道国都应当接收相应的难民,特别是发达国家,应当承担大部分难民接受义务。

3. 危害制造国。一般情况下,母国和东道国都不是环境难民

的主要制造者,自工业革命使地球环境严重恶化,大自然自净能力远跟不上工业革命所制造的破坏,因此环境难民的始作俑者应该追溯到发达国家,就如《联合国气候框架公约》所确定的“共同但有区别的责任”原则,发达国家工业化的发展造成世界环境恶化,对于同样要发展的发展中国家而言要经济发展还是要保护环境成为一种尴尬。因此发达国家应当遵守《联合国气候框架公约》所要求的“绿色技术换发展”方案,以保证发展中国家在发展过程中减少对全球环境所造成的损害。

(四)构建“环境难民”预防与保护机制

1. 预防性制度的构建。对于环境难民问题除了上面所述解决问题方式外,还需要加强预防产生环境难民,解决问题固然重要,但不治源头光灭火不是长久之计。在预防方面,首先,应当减少高污染企业数量,减少碳排放量开发可替代新能源,当然对发展中国家来说非一日之功,因此需要发达国家提供绿色技术;其次,建立环境监测机关,每个国家环保部门应该有环境监测机构,对可能产生的环境破坏主动上报并提出改进方案;再次,建立环境影响评价体系,对环境会产生重大影响的企业或工程不予批准,同时加大对企业才累进惩罚措施,对环境的影响越大惩罚越重。^③此外,国际社会应当达成共识,在对环境难民难民保护上,搁置争议和矛盾,团结协作。

2. 保护性机制的构建。环境难民问题之所以从提出到现在仍没有得到解决,关键在于缺乏资金。那么对数量庞大的难民大军进行安置和救济所需资金从何而来?(1)成立难民救济基金会,将资金专项用作解决难民问题,并且成立专业管理人员,将资金信托管理,一方面由各缔约国缴纳,另一方面用于信托投资,保证资金保值增值。对于缴纳额度方面,应当使用共同但有区别的原则,而且发达国家往往不愿接收大量难民,那么就应该在资金上多承担责任,对发展中国家也应该根据自身情况合理缴纳。(2)本国政府应在社会保障上对难民予以适当倾斜。本国对企业收取的环保费用上应当优先投入环境难民上,政府环保政策本身就是属于牺牲部分公民利益来换取经济的发展,因此将收取的费用作为对难民的补偿也是无可厚非。(3)政府还可以建立生态破坏基金、政府补贴等方式来作为社会保障基金的来源,通过建立相关制度,保障难民资金来源,为难民救济提供基础。

根本上说,难民援助不仅需要国际社会提供利益积累,还需要足够的道德积累。将环境难民问题提高到一个新高度,提醒国际社会援助难民时要在资金和道德两方面都做足努力。

注释:

①高丽娟. 环境难民问题研究. 安徽农业科学. 2008, 36(4): 1520.

②甘开鹏. 国际法视野下环境难民法律地位及其保护. 科学·经济·社会. 2013, 1(31): 129.

③徐俊华, 李若瀚. 论国际法语下的环境难民. 国际论坛. 2011, 1(1): 14.

④黄晶晶. 国际法视野下的环境难民问题研究. 重庆. 西南政法大学硕士学位论文. 2012. 19.

⑤ UNHCR 是难民事务高级专员署的简称。

⑥公益诉讼,最早起源于古罗马时期,它是个人或者组织为维护国家、集体、个人、不特定多数人权益为目的,依照法律将某国家、组织或机关提交法院裁判的一种做法。

⑦甘开鹏. 环境难民及其法律保护. 江西行政学院学报. 2010, 4(2): 43.

⑧谭杨. 论环境难民的国内法律保护. 广西师范大学硕士学位论文. 2014. 24.