

关于“环境难民”定义的研究

闫金红

(哈尔滨工程大学思想政治理论课教学研究部, 哈尔滨 150001)

摘要: 最近,气候变化移民问题越来越普遍,引发了更多关于对环境变化的理解和思考。文章将描述环境难民定义的发展,并考证其在目前关于难民定义辩论中的位置,最后在综合各种重大根本问题的前提下,提出一些推动办法。环境难民问题是必须引起高度重视的根本问题。

关键词: 环境难民; 难民; 定义

中图分类号: D58 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-4339(2011)06-0556-04

一、“环境难民”定义的发展

“环境难民”的概念在最近一直较受关注。然而,至今仍然没有明确的定义,也没有具有法律约束力的机制为其提供保护和支持。1940年“环境难民”被提及,20世纪70年代受到了联合国环保署与联合国难民署的关注。1985年El-Hinnawi将“环境难民”定义为: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搬离其原来居处^[1]。1988年Jacobson又强调环境难民暂时性“流离失所”的3种情况:地区性灾害如地震、雪(山)崩;环境问题影响生计与健康;土地沙漠化。1995年Myers进一步从环境与发展的角度来定义造成环境难民的因素:土地破坏(含干旱、洪水、沙漠化、森林砍伐等);资源匮乏(缺水等);都市环境问题;紧急问题(全球温室效应);自然灾害(台风、地震)等。他特别强调“人祸”所造成的环境难民,例如政府管理不当而产生的“灾难板机”效应,再如国土规划不当、工业灾害等。由环境难民的概念还衍生出生态难民、气候难民、海洋难民等相关概念。最近,气候变化越来越成为一个沉重的话题,环境难民在学术界、政策领域和公众视野中的关注度随之得到提升^[2]。但是缺乏具有法律约束力的机制,去保护和支持这一颇具影响且存有分歧的概念。

人们注意到,环境引起的迁移往往由气候变化、工业或其他污染事件、一些发展项目以及与之有关的暴力冲突所引起。包括任何在长期环境退化、短期事件或发展项目的影响下离开家园的人。长期因素的交互式影响使其很难或不可能继续进行农业生产。导致土地退化的因素包括盐渍化(盐水入侵使肥沃的土地中毒)、水涝、土壤侵蚀、营养流失和生物多样性遭到破坏。最严重的土地定级叫“荒漠化”,它是由气候变化(尤其是干旱)和不可承受的人类行为所造成的,如过度耕种、过度放牧或毁林。短期可造成环境位移的现象包括自然灾害,如飓风、地震和水灾。环境事故的受害者,如切尔诺贝利核反应堆灾难和博帕尔化学品溢漏的受害者,还有每年数百万受项目发展干扰的人们,都算环境难民。许多长期和短期的环境问题是人为因素造成的气候变化引起的。最近几十年自然灾害的数量和规模有明显的增加。

虽然环境恶化引发的移民遍布世界各地,但尤为集中在南半球,特别在非洲撒哈拉以南的干旱地带,墨西哥、中美洲等海平面迅速上升的国家和地区。^[3]这些共同的认知非常重要,因为他们关系到环境移民的现状和成因。此外,他们反映了环境问题及其引发的移民规模和复杂性,研究这一复杂性的最主要线索就是一个正式且权威的定义。虽然目前存在多种提法,例如:环境难民、气候变化难民、环境被迫移民、环境引起的移民等,但没有权威的关于“环境难民”的定义。

收稿日期: 2011-02-25.

基金项目: 2010年黑龙江省哲学社会科学规划项目青年课题(10C007);中央高校基本科研业务费专项基金重点项目(HEUCF101309).

作者简介: 闫金红(1979—),女,博士研究生,讲师.

通讯作者: 闫金红, yanjinhong@hrbeu.edu.cn.

当前,一个被广泛接受的定义是由 Myers 和 Kent 提出的“由于不同寻常的环境因素,不能继续居住在原有家园,没有安全住所的人。”^[4]不过,Castles 指出“在这一术语中,‘环境难民’过于简单化、片面化,甚至带有误导性。”^[5]

学术界在试图归类环境引起迁移的原因时,他们习惯于评估受环境影响被迫离开家园的人群数字。2002年,联合国难民事务署高级专员公布的一份报告显示,至少有2400万移民由于环境原因离开家园。有资料显示,到2050年,环境难民人数将达到1.5亿;还有的资料显示,到2050年,世界环境难民将达到15亿^[6]。实际上,当评估对象定义不明确时,很难得出一个精准的数值。因此,需要进一步重视的因素有:一是明确承认环境引起的移民问题至关重要且重要性会在未来进一步凸显;二是他们的存在表明,学者和政策制定者都承认,这是一个重要的范畴。

二、“环境难民”在难民定义中的地位

如果环境引发的移民被算作是难民,他们将有权获得难民署的国际保护。这意味着,他们将能够在一个不属于他们的国家避难。根据其避难的性质,也可能获取在第三国再安置的资格,并将在那里全程接受政府援助。总之,要求国际组织承担起责任。因此,在某种意义上难民标签其实是一种特权,正如 Zetter 指出“在一个边界似乎关闭的时代,标签‘难民’提供了更大的潜力来获得准入;事实上,这也很清楚地是最容易进入的方式”^[7]。

除了难民定义的法律影响,也要考虑到环境恶化的后果和对难民定义的影响。“难民”不是一个中性词,赋予了某种意义上是否帮助受害者的责任^[8]。从移民到难民的主题转换能使迁移的模式、程序、甚至权利及个人行为都发生较大变化。尽管这种变化可能是短期内有利于移民的,但如果离开的根本原因得不到解决,可能会导致一系列问题。另外,如果难民的定义因此被扩大,这将意味着,人为导致环境退化的后果要由国际社会共同承担,而不是直接导致环境恶化的国家或人群的责任^{[7]192}。对环境引发的移民本身,被定义为难民,可以获得一个政治标签,从而享有索赔等基本权利。

依据1951年难民公约中难民的定义,难民是:有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人^[9]。

显然,坚持认为环境引发的移民属于难民,有些牵

强^[10]。除了在最极端的情况下,环境退化通常不能被定性为迫害,更很少能与公约中强调的迫害因素相对应。无论是日内瓦公约或难民署,都不以环境迁移来确认难民身份。难民署认为受环境因素而迁移的人和传统意义上的难民或国内流离失所者不同,因为他们可以寻求本国政府的帮助,因此不属于国际社会的管辖^[11]。而且,确认环境难民还将需要难民署用有限的美元来帮助多出两倍的人。有些人担心,扩大难民的定义,会使国际社会充满难民,损害援助和回应难民问题的能力,并使各国加强限制移民。然而,也有人指出,即使出于环境因素,但如果能证明符合难民定义,没有任何理由限制人们申请难民身份。但是,真正支持环境移民的人,则希望通过扩大难民的定义来获得明确的权利。

事实上,这样的支持者有很多。如1969年,非洲统一组织针对非洲难民问题的特殊性,通过了《非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约》。此公约将难民一词扩展,增加了外来侵略、占领、外国统治或在原籍国的部分或全部发生严重扰乱公共秩序的事件等因素,这是对以往难民定义的一项重要补充。这便意味着逃离国内动乱、暴力和战争的人有权在公约缔约国内要求获得难民地位,而不管他们是否具有正当理由畏惧遭受迫害。1984年,一些美洲国家也通过了《卡塔赫纳宣言》,以此来解决中美洲难民问题。该宣言的难民定义包括“由于普遍化的暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的环境等原因,他们的生命、安全或自由受到威胁,而逃离本国的人”^[12]。这一定义也给1951年公约的难民定义增添了更为客观的原因。该宣言虽然不具有法律约束力,但其得到了一些拉美国家的赞同,并被纳入其国内法。同时,该定义也得到了联合国难民署难民执委会以及美洲国家组织和联合国大会的支持。可见由于环境变化逃离的人可以获得难民援助的机会。然而,尽管这些文件都表明依靠联合国难民署的支持,但通常联合国难民署只提供部分保护。此外,上述文件都不具有法律约束力。

三、扩大难民定义的机会和挑战

扩大难民定义的支持者和强调困难性的双方争论焦点主要体现在两个方面:一是环境引发移民的程度是非主观的。二是环境作为这种运动的主要驱动力,有人作出论证认为在难民定义前加“环境”前缀是没必要的,甚至是误导^[13]。因为环境因素通常是与政治或经济紧密联系而非运动过程中独立的因素。但是,

又有人指出“在确定某人是否是一个‘公约难民’时,没有必要追查其受迫害和流离失所的原因,而是是否真的发生过。这可能扩大环境引发移民的定义^[14]。”

环境引发移民的不确定性因素很多,使得难民定义的扩大格外复杂。诸如洪水和干旱等环境问题经常与经济、社会边缘化等问题联系在一起,从而导致一些人的迁移。而经济动机不被认为是考虑难民地位的基础。例如,有些人预见到要成为难民,认为现实条件将迫使他们在不久的将来移动和迁移,因此采取这项措施先发制人^[15]。的确,在迁移路径之间的非自愿和自愿是很有争议的,关于难民概念的基本假设非常模糊。

围绕难民地位的根本原因展开的争论越来越激烈。Hayden 注意到,自愿移民几乎总是出于经济诱因,而非自愿移民则多出于政治动机^[16]。同样,暴力迁移被假定为非自愿迁移,而非暴力迁移被认为是自愿选择的结果。这可能是由于战后条件下的1951年公约造成的。自愿移民是那些为获得更多的经济机会离开了自己的国家,回国也不会受到迫害威胁的人。如果难民身份扩展至包括“纯”经济移民,大量的寻求庇护者会使捐助国政府感到害怕。环境因素和经济因素是息息相关的,但是,Myers 所说的环境难民是指在无法生存的情况下,才迁移以寻求经济机会的人。很多逃离环境的人现实中不能得到本国政府的帮助。世界上有一大部分环境难民生活在缺乏安置或协助资源的弱国。非自愿移民因政治暴力被卷入到难民定义之中,从而成为被迫移民。

政治障碍阻碍难民的识别。人们认识到,难民的定义表达了国家的优先权,特别是霸权主义的难民接收国的优先权。如果这些国家的人权和政治目标不服务于难民定义,那么期望他在方向上做出改变是不切实际的。同样,各国不愿意应对伴随难民定义扩大而出现的大量涌入难民的局面。此外,在越来越难以获取难民资格的合法化时,在大批移民涌入的情况下,试图申请难民身份是不现实的。事实上,难民署等组织不愿公开讨论难民的定义,是为了规避重新谈判时参加国试图缩小难民定义和推卸正在承担风险。

四、结 语

由于现在对环境引发移民的认识缺乏并无法主张合法化。孤立环境对人迁移动机的影响似乎是有意义的。不过从长远看,这是不切实际甚至是不可取的。

环境因素总是依赖于政治和经济方面,不能够孤立存在,无数研究已经证实环境退化和人口迁移是紧密联系的。现在应该着手在更大的网络下开展对环境

元素的研究,从而避免概念缩减。许多讨论这个问题的学者和活动家正在推动国际社会从法律上承认环境难民。联合国大学的一位学者呼吁联合国的认可,不过他强调,需要一个单独的公约或条约以免淡化了对于传统难民保护的必要性。这些提案提议制定环境移民的国际规定。环境退化作为人类移民的驱动因素,不能与其他因素割裂开来。研究这个问题的最好方法是开展个案研究。然后将这些个案研究由点及面地扩大为普遍线索,从而为全面理解环境在人类迁移中的重要性确立权威性和覆盖性的框架。创建不能居住临界点的鉴定,然后考虑不同因素及彼此之间的相互作用,开展定性研究,从而帮助搭建政策制定的桥梁^[17]。

这并不意味着研究具体环境退化不重要,要解决日益严重的难民问题,科学家和政策制定者需要考虑当地环境问题的根源因素。开展全球性的联合国反荒漠化。树木可以提供防护林带并保持土壤水分,因此扩大森林的覆盖率是一个荒漠化斗争的实际步骤。参与气候研究的人数增加,那么侧重于环境难民问题的研究和政策也可能会增加。

使环境难民合法化最首要的问题是承认局部地区环境变化而引发的国际责任。这一点在全球气候变化案例研究中特别有意义,可能也是气候变化难民在环境难民中如此受关注的重要原因。美国进步中心已催促国会使用现行移民立法去解决未来的气候难民问题。限制使气候变化的温室气体浓度需要世界各国大量减少温室气体的排放量,努力开发温室良性能源,以及给持续发展投资。目前,对气候变化的严重性已有广泛的共识,因此有人认为,未能减轻造成气候变化排放物的国家是“故意行为”。从国际法律术语来说就是“环境迫害”。在实践中,事实往往超出国际责任。据统计,大多数环境难民是从南部国家逃离到北部国家。这样,在承认难民的过程中,无论理论还是实践层面,北部国家的决策者都认识到环境变化影响分布极不公平,北部国家对南部国家的公民承担了重大的责任。

环境难民,虽然目前还没有一个普遍的定义,决策者和新闻媒体却都在使用。随着气候变化,海平面上升,人口压力和土地退化对人居环境制造的压力,这个问题会持续被国家和国际政策制定者所关注。

参考文献:

- [1] Kibreab G. Environmental causes and impact of refugee movements: A critique of the current debate [J]. *Disasters*, 1997 21(1): 20-38.
- [2] Bell D R. Environmental refugees: What rights? which du-

- ties? [J]. *Res Publica* 2004 ,10(3) : 135-152.
- [3] Cooper J. Environmental refugees: Meeting the requirements of the refugee convention [J]. *New York University Environmental Law Journal* ,1998(6) : 480-529.
- [4] Myers N. Environmental refugees: An emergent security issue [J]. *13th Economic Forum* ,2005(5) : 23-27.
- [5] Castles S. Environmental change and forced migration: Making sense of the debate [J]. *New Issues in Refugee Research* , 2002(10) : 70.
- [6] United Nations High Commissioner for Refugees. A critical time for the environment [J]. *Refugees* 2002(12) : 2-13.
- [7] Zetter R. More labels , fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization [J]. *Journal of Refugee Studies* 2007 , 23(2) : 172-192.
- [8] Chimni B S. The birth of a ‘discipline’: From refugee to forced migration studies [J]. *Journal of Refugee Studies* , 2009 , 22(1) : 11-29.
- [9] Anna C B. Refugees in the age of total war [J]. *International Affairs* ,1989 , 65(2) : 33-34.
- [10] Williams A. Turning the tide: Recognizing climate change refugees in international law [J]. *Law and Policy* 2008 , 30(4) : 502-529.
- [11] Lopez A. The protection of environmentally-displaced persons in international law [J]. *Environmental Law* ,2007(36) : 365-409.
- [12] United Nations High Commissioner for Refugees. Cartagena declaration on refugees [J]. *Refugees* ,1984(11) : 23.
- [13] Renaud F. Control , adapt , or flee: How to face environmental migration [J]. *Interdisciplinary Security Connections Publication Series of UNU-EHS* 2007(5) : 1-44.
- [14] Dun O , Gemenne F. Defining environmental migration [J]. *Forced Migration Review* ,2008(31) : 10.
- [15] Bates D C. Environmental refugees: Classifying human migrations caused by environmental change [J]. *Population and Environment* 2002 , 23(5) : 465-477.
- [16] Hayden B. What’s in a name? the nature of the individual in refugee studies [J]. *Journal of Refugee Studies* , 2006 , 19(4) : 471-487.
- [17] Henry S. Descriptive analysis of the individual migratory pathways according to environmental typologies [J]. *Population and Environment* 2004 , 25(5) : 397-422.

Research on the Definition of Environmental Refugee

YAN Jin-hong

(Research Centre of Ideological and Political Theory , Harbin Engineering University , Harbin 150001 , China)

Abstract: Recently , the issue of climate change immigrant has become more prevalent , which triggers more understandings and thoughts about environmental change. This paper introduces the development process of the definition of environmental refugees , makes a textual research on the position in debate on the definition of refugee , and provides some methods based on various important basic questions. As a result , it proves that the issue of environmental refugee must draw close attention.

Keywords: environmental refugee; refugee; definition