

# 面對汪洋的難民——

## 探討氣候難民保護規範建立的重要性

### 一、前言

38 歲的吉里巴斯男子泰提歐塔於 2007 年和妻子一起搬至紐西蘭，但在 2011 年被發現逾期居留而被逮捕，之後泰提歐塔在法庭上提出自己屬於「氣候難民」進而向紐西蘭政府尋求庇護，卻遭最高法院以二個理由駁回上訴，其一為泰提歐塔回國後不會立即遭受迫害，不符合《聯合國難民公約》中難民的標準：難民必須遭受實際迫害；其二為雖然吉里巴斯的確面臨全球暖化威脅，但沒有證據顯示吉里巴斯政府無法保護國民免於氣候惡化的威脅。最高法院判決書中提到：「本院對此案的判決不得作為駁回其他類似案件的判例。」<sup>1</sup>可見如何處理氣候難民問題仍舊是件充滿爭議的問題。

在我們的認知中難民應有在受迫害時能夠向政府求助的基本人權，然而紐西蘭政府對此事件的判決卻是否決泰提歐塔的訴求，並遣返泰提歐塔一家人，對此我們不禁想問：氣候難民是否可併入傳統難民的定義中？傳統難民和氣候難民的差異到底在哪裡？下文將簡介傳統難民和氣候難民差異，並分別從氣候難民境內遷徙產生的結果及氣候難民湧入對接納國的影響二個層次去討論，接著以此來釐清將氣候難民併入傳統難民的衝突點與建立氣候難民相關特別規範的重要性。在下文中我引用了王震宇學者論文來佐證我的主張，然而不同於他以人權的角度出發，接著由國際人權法延伸來建構一個獨立於傳統難民公約外的氣候難民保護機制；我的觀察則是基於「氣候正義」的觀點：面對氣候變遷的問題，世界各國應一同承擔責任。理想的結果是受害國家在對抗氣候變遷的最前線試著保護國民免於危難，周圍國家亦應給予援助，並在最危急時提供失去家園的居民們庇護和重新在陌生環境時所需的幫助。而上述這一切若要實現則必須有一個獨立且具完整系統性架構的氣候難民保護機制。

### 二、氣候難民與傳統難民的比較

氣候難民是近年來新興的議題，其產生主要根源於全球暖化造成的氣候變遷，如大洪水、大乾旱、海平面上升等，光是產生的原因就迥異於我們對傳統難民的

---

<sup>1</sup> 綜合報導，〈全球首位「氣候難民」尋求庇護不成將遣返〉，《自由時報電子報》，2015 年 7 月 21 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1386703>，於 2015 年 10 月 25 日瀏覽

認識。以下將從兩者的定義出發，辨別氣候難民和傳統難民的差異，幫助我們了解氣候難民和他們所面臨的困境。

### （一）傳統難民定義

傳統難民定義主要來自於 1951 年國際上簽署之《關於難民地位公約》以及 1967 年議定之《關於難民地位的議定書》，上述兩條約之簽署國多達 144 個，可見對於傳統難民的救助各國普遍抱持著支持的態度，而其定義內容可整合如下：

1951 年難民公約：「難民」係指「有充分證據證明其因為種族、宗教信仰、國籍、或具有特定社會組織或特定政治取向之成員等理由遭受迫害而心生恐懼、身處其本國境外而無法獲得本國安全保障者；或是沒有任何國籍、但基於上述恐懼因素而不能或不願意回到原來居住地之人士。」<sup>2</sup>

1967 年難民公約為上述定義之擴充解釋，簡而言之為三點：

1. 難民必須離開他的國家。
2. 難民必須基於因遭迫害之畏懼而不能或不願回國。
3. 迫害必須與難民在種族、宗教、國籍、社會團體或政治之地位有關。<sup>3</sup>

由上述定義可見國際對於傳統難民的定義採取嚴格的判別標準，以避免太過寬鬆定義的難民人數暴增，國際社會將無法承擔也在無形中降低了提供資源救助的意願，使得公約淪為口號。判別標準主要聚焦於難民遷移地、難民遷徙意願、難民受實質迫害三項定義上，只有遭受國家或政府行為實質迫害因而遷移至國外且不能或不願回國者才能定義為難民，也才有資格提出各項要求援助或庇護的請求。例如因長年國家衝突、內戰、政局動盪而被迫遷徙的非洲難民。

### （二）氣候難民定義

氣候難民產生於氣候變遷帶來的各種嚴重自然威脅，因此其也是「環境難民」<sup>4</sup>中一種特殊的類型，這是因為氣候變遷是一種全球性的現象，受影響者遍佈世界各國，為此學者們對於氣候難民定義採取限縮的解釋：

---

<sup>2</sup> 蘇中正、洪志銘，〈環境難民的定位與國際作法〉，《經濟前瞻》，第 149 期，2013 年 9 月，頁 39。

<sup>3</sup> 王震宇，〈氣候變遷與環境難民保障機制之研究：國際法規範體系與歐美國家之實踐〉，《歐美研究》，第 43 卷，第 1 期，2013 年 3 月，頁 167-168。

<sup>4</sup> 「環境難民」定義是 1985 年由 El-Hinnawi 在聯合國環境規劃署（UNEP）報告中所提出：「因為人為或天災造成之環境巨變而危及生命與生活品質、被迫永久或暫時遷離其傳統居住環境者。」，引自王震宇，〈氣候變遷與環境難民保障機制之研究：國際法規範體系與歐美國家之實踐〉，頁 174。

學者Biermann及Boas所撰寫之工作報告中主張「氣候變遷難民係人類因直接受到氣候變遷之影響，不論是海平面上升、極端氣候事件、乾旱或水資源缺乏等至少一項以上原因，而導致居住地之自然環境突然或逐漸地變化，使人類必須立刻或在不久的將來離開他們的居住地。」<sup>5</sup>

由上述解釋可以了解只有受氣候變遷直接且嚴重威脅，並因此遷離原居住地者才能定義為氣候難民，舉例而言：2001年吐瓦魯政府發表宣言，面對海平面上升威脅，居民將會撤離原居住地，紐西蘭已同意每年接受75個家庭前往紐西蘭安置。值得注意的是此處紐西蘭做出了與泰提歐塔事件完全相反的決策，其原因為泰提歐塔提出庇護訴求時僅是以個人名義，故紐西蘭以其無證據顯示吉里巴斯政府無法保護國民免於氣候變遷威脅為由加以駁回；相對的，吐瓦魯居民則是由政府與紐西蘭協商後搬遷，可見紐西蘭在泰提歐塔事件上否決的理由已由吐瓦魯政府證實不存在於這項計畫中，因此有了與泰提歐塔事件完全相反的結果。

### （三）兩者差異

由於氣候難民形成原因與傳統難民們有著非常巨大的差異，在定義兩者時自然也會導致兩者的定義標準不一，從而產生將氣候難民納入現今難民體系的各種衝突：

「氣候難民」雖然貼上「難民」的標籤，但它顯然不是國際法所認可與保護的「難民」。一方面，我們難以證實「氣候難民」離開家園是受到1951年難民公約中五項主觀因素迫害所致；另一方面，「傳統難民」的一個客觀要件是跨越國際認可的邊界，但大多數「氣候難民」卻是發生在國家內部，鮮少具有跨越邊界的特徵。<sup>6</sup>

接下來我將從遷移目的地及受迫害形式二個部分來探討氣候難民與傳統難民定義的衝突點：

#### 1. 遷移目的地

由上述可知難民遷徙地是其中一個衝突點，當氣候難民們只在國家境內流離時，是很難受到國際認可從而給予援助的，原因為國際上對此基本上採取「不干涉原則」<sup>7</sup>，以避免刻意介入他國國內事務的嫌疑而挑起紛爭，且若開先例認同

<sup>5</sup>同註3，頁178。

<sup>6</sup> 李玫憲、洪銘德，〈當前歐盟氣候治理策略的發展與挑戰——從氣候難民問題分析〉，《政治學報》，第52期，2011年12月，頁9。

<sup>7</sup> 任何一國無權對其他國家的政治制度、意識形態和國內事務進行干涉的主張和理論。它是國家主權原則的引申。主權是國家最高的、對外獨立的權力，是不可侵犯的。引自中國大百科智慧藏，<http://140.128.103.128/web/Content.asp?ID=8807&Query=8>，於2015年12月4日瀏覽。

此一標準並納入難民公約中，那同樣流離於境內的傳統難民是否能延伸引用此標準又將構成更大的衝突點。

## 2. 受迫害形式

另一衝突點就是氣候難民雖限縮定義在直接且受嚴重威脅者，但何為直接熟迫害的形式卻未明確描述，留下模糊地帶，與傳統難民清楚點明五大迫害形式相比，形成實際施行上的困難，若難民公約接受此定義，容易造成難民判定標準上的混亂。

## 三、氣候難民境內遷徙產生的結果

### （一）遷入區環境嚴重超負荷

氣候難民們原本居住地區因遭受氣候變遷帶來的沙漠化、水資源缺乏、海平面上升等環境變化，致使其變得極為不適宜供人類居住，居民們只能另覓遷移目的地，而較好的居住環境如都市等，就成為大多數移民們的目的地。我們可以發現大量難民的湧入將會使遷入地的環境承受超量的負擔，同時為了負擔增加的人口，對於自然環境的開發也會加速，進一步加重環境的負荷。在國際上亦有相關的觀察：

國際樂施會於2009年7月的報告指出，目前約有2600萬人因氣候變遷而被迫遷徙，大部分人缺乏前往較富裕國家的途徑與能力，因此流離失所者會大量湧入已經擁擠不堪的城市，這令嚴重受到氣候變遷威脅的貧窮國家被迫承受更大的壓力。舉例而言，全球首批氣候難民已出現於巴布亞紐幾內亞外海卡特利特群島，5個家庭於2009年4月被迫搬遷至對岸的布干維爾島

<sup>8</sup>

因現今大部分受氣候變遷嚴重威脅者大都屬於較貧困的開發中國家人民，他們經濟來源主要為第一級產業，對自然環境依賴性高，但卻缺乏足夠的因應資本與手段。因此上述對自然環境超負荷的惡果，對他們而言是災難性的，若缺乏國際援助，僅靠自力救濟難以扭轉惡化的局勢，這將使他們在國際上的競爭處於更弱勢的地位。

### （二）無法向國際求援

---

<sup>8</sup>同註6，頁8。



當氣候難民在境內遷徙時，關於他們救助問題通常只會交由當地國家政府負責，因為當地政府向他國政府求援時，對方可以以氣候變遷受災者不符合傳統國際法上難民定義，以及此舉違反國際法中不干涉原則為由拒絕援助。此時當地政府唯一能做的就是利用國際道德上輿論壓力，影響他國使它們做出送出救援物資或有限資金的決策。然而遺憾的是，這樣的手段並不具有強迫力，災民們的後續援助將缺乏明確的保障，尤其對貧困的開發中國家而言，這突如其來增加的大量氣候難民將會極大加重社會對於人民援助機制的負荷，擠壓了其他用於經濟發展或公共建設的經費空間，使得整個國家短期內經濟發展減緩，並因此又減少了國家對於氣候難民問題的承受能力，形成一個惡性的循環，而這一切都是由於氣候難民缺少特別保護機制所引發。

## 四、氣候難民跨國遷徙對接納國的影響

### （一）經濟造成負擔

氣候難民問題之所以棘手就是因為它那呈現幾何倍數暴漲的難民數量：「國際移民組織也預測，如果地球暖化持續惡化，未來40年，最多可能有10億個氣候難民被迫遠離家園。」<sup>9</sup>也因此接納如此大量氣候難民對於接納國而言將會造成巨大的影響，就經濟層面來說，遷徙而來的氣候難民們並不全都是具備經濟自主能力者，也有如老人、小孩等需要援助卻無法立即對社會進行貢獻的人們，這意味著增加的社會負擔，許多國家在斟酌過後拒絕接收氣候難民們就是因為此項因素，相關論文中也有相似看法：

只要有錢、有專業技術，移民基本上並不是很大困難的一件事情。然而若是氣候變遷進展到非常嚴重的地步，世界各國將會管制氣候難民的移入移出，屆時移民恐怕會變成十分困難的一件事。<sup>10</sup>

雖然在短期內接納氣候難民的結果可能會暫時的造成經濟上的負擔，但只要能有一套完整的規範和配套措施，如職能培訓、基礎教育、就業諮詢等，相信能快速將增加的人口轉化成有效勞動力，並進而提升競爭力。

### （二）社會衝突增加

---

<sup>9</sup> 林讓均，〈氣候難民暴增 爭取氣候正義刻不容緩〉，《遠見雜誌》，第 283 期，2010 年 1 月，[http://www.gvm.com.tw/Boardcontent\\_15703.html](http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15703.html)。

<sup>10</sup> 鄭宗仁，〈當前氣候變遷對移民之影響-兼論對臺灣之啟示〉，《淡江國際事務與戰略在職專班碩士論文》，2015 年 9 月，頁 89。

伴隨著大量氣候難民湧入而來的，是更多的社會衝突，之所以會有這樣的結果，主要是因為氣候難民們與本國居民有著不同的文化背景、相異的價值觀，而且本國居民容易因為擔憂社會資源被瓜分，對遷入者產生不友好甚至帶有敵意的排斥；或是雙方對於國家認同產生歧異，因而引發爭吵、暴力衝突。同樣的，遷入者對於陌生的環境會抱持著不安全感、對於自身移民的身分會感到混亂，使得一點小誤會就有可能成為衝突爆發的導火線。除此之外，氣候難民們的政治權問題也是容易產生衝突事件的原因之一，學者對於社會衝突事件的看法也有相關論述：

不同種族與群體之間容易產生摩擦，特別是在接受國濟表現欠佳的情況下，本國國民基於捍衛本身利益與對未來不確定性的擔心，大多傾向於敵視，甚至攻擊外來群體，以致肇生更多社會問題與集體衝突事件。<sup>11</sup>

事實上對於消弭氣候難民遷入帶來的社會衝突影響而言，一個系統性的法律規範是必要的，只有明確的界定對於氣候難民的援助機制如何運作及援助的資源多寡，才能打消無論是本國人民或是氣候難民的不安和疑慮。

## 五、結語

作為氣候變遷具體的表徵，極端氣候的出現越來越頻繁也越來越具威脅性，氣候難民潮的到來已慢慢揭開序幕，我們已經無法逃避只能正視並想辦法應對它所帶來的衝擊。前文中我們從氣候難民與傳統難民定義的衝突點出發，接著分析氣候難民國內遷徙和跨境遷徙會遇到的困境，最終整合後我得出了一個結論：為了應對即將發生的龐大氣候難民潮所帶來的整體人權、政治、經濟等問題，一個以氣候正義為核心理念且有著完整系統性架構的特別氣候難民保護規範是必須的。值得注意的是，這裡的「特別」指的是另外創建一套新的國際法規範，而非僅僅將其併入現有的傳統難民公約中，因在探討定義時便發現若強行合併兩者，由於兩者在對於難民遷移目的地和受迫害形式定義上的強烈衝突，反而只會連帶的混淆了原先傳統難民的判斷標準。

在未來若是氣候難民保護規範成功在國際上建立了，我想它必須包含三個面向：其一是國家和國家間的援助條款，明確規範救助物資或資金的多寡；其二是國家與氣候難民間的關係，接納國應給予氣候難民最低限度的生活保障，同時也應盡力推動如職能培訓、基礎教育、就業諮詢等有效轉化難民為新興勞動力的積極措施；其三則是國家與非政府組織的互補交流，針對氣候難民救助問題應設定國家與非政府組織間的交流管道，以達到接納多元意見的效果，同時也能避免救助資源重複、分配不均的問題。

---

<sup>11</sup>同註 6，頁 9-10。

## 六、參考書目

### (一) 碩士論文

- 1.鄭宗仁，《當前氣候變遷對移民之影響-兼論對臺灣之啟示》，淡江國際事務與戰略在職專班碩士論文，2015年9月。

### (二) 期刊論文

- 1.李玫憲、洪銘德，〈當前歐盟氣候治理策略的發展與挑戰——從氣候難民問題分析〉，《政治學報》，第52期，2011年12月，頁1-28。
- 2.蘇中正、洪志銘，〈環境難民的定位與國際作法〉，《經濟前瞻》，第149期，2013年9月，頁36-42。
- 3.王震宇，〈氣候變遷與環境難民保障機制之研究：國際法規範體系與歐美國家之實踐〉，《歐美研究》，第43卷，第1期，2013年3月，頁149-212。

### (三) 雜誌報紙資料

- 1.劉品佳編譯，〈氣候變遷效應大遷徙危機 比歐難民潮慘〉，《經濟日報》，2015年9月14日。
- 2.林讓均，〈氣候難民暴增 爭取氣候正義刻不容緩〉，《遠見雜誌》，第283期，2010年1月，[http://www.gvm.com.tw/Boardcontent\\_15703.html](http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15703.html)。

### (四) 網路資料

- 1.中國大百科智慧藏，  
<http://140.128.103.128/web/Content.asp?ID=8807&Query=8>。
- 2.綜合報導，〈全球首位「氣候難民」尋求庇護不成將遣返〉，《自由時報電子報》，2015年7月21日，  
<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1386703>。