

# 氣候變遷與氣候難民

洪志銘

中華經濟研究院

2014/06/09

# 大綱

- 氣候變遷與氣候難民（移民）
  - 定義範疇

# 氣候移民之定義範疇

移民  
( Migrant )

經濟移民  
(Economic Migrant)

難民  
(Refugees)

尋求庇護者  
(Asylum Seekers)

非法移民

環境移民  
(Environmental Migrant)



氣候移民  
(Climate Migrant)

非氣候移民  
(Non-Climate Migrant)

氣候難民  
(Climate refugee)

# 環境難民之定義

1970年代

「環境難民」( Environmental Refugee ) 一詞最早由看守世界研究中心 ( Worldwatch Institute ) 的Lester Brown提出

1985

El-Hinnawi ( 1985 ) 在聯合國環境規劃署 ( UNEP ) 報告定義：  
「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」

1996

Norman Myers :

「因為乾旱、沙漠化、毀林、土壤流失、水源短缺、氣候變遷、颶風或洪泛天災等種種不尋常環境因素而無法在原來的居住家園獲得安全保障者」

詞彙	提出者	定義
難民 ( Refugees )	聯合國難民事務高級專員署 ( United Nations High Commissioner for Refugees , UNHCR )	難民是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
環境流離失所者 ( Environmentally Displaced Person , EDP )	UNHCR	因為災難性環境、生態或氣候事件而使生活環境、生計及福利曝露於高度風險而遷移或覺得應當遷離日常居所者
境內流民 ( Internally Displaced People , IDP )	UNHCR	因戰爭衝突與暴力事件離開家園在本國境內流離失所者

詞彙	提出者	定義
環境難民 ( Environmental Refugee 、 Eco-Refugee )	Essan El-Hinnawi ( 1985 )	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。
	Norman Myers ( 1996 )	因為乾旱、沙漠化、毀林、土壤流失、水源短缺、氣候變遷、颶風或洪泛天災等種種不尋常環境因素而無法在原來的居住家園獲得安全保障者
受環境威脅而被迫遷徙者 ( Forced Environmental Migrant )	Renaud等 ( 2007 )	因為環境壓力而必須離開其住所之一般居民
因環境變遷而萌生遷徙動機之移民 ( Environmentally Motivated Migrant )	Renaud等 ( 2007 )	因為環境壓力而可能決定離開其住所之一般居民

# 環境難民的適法性

- 《難民地位公約》（ The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees ） 規範之難民身份認定條件：
  - 「有充分證據證明受到迫害而心生恐懼者」（ have a well-founded fear of being persecuted ）；
  - 使其心生恐懼的因素必須來自其種族、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；
  - 「身處本國國境以外者」。
- 環境難民身份不適用於1951年通過之《難民地位公約》

# 處理環境難民

- **解決方法（1）：**《難民地位公約》修法以納入環境難民特性，但此法備受爭議：
  1. Boano (2008)：《難民地位公約》定義範疇未包括環境災害，因此不應將環境難民視為難民
  2. Black (2001)、Castle (2002)：境遷徙應視為多重因素作用下所產生的行為，因此不應將環境難民視為難民
  3. Suhrke (1994)：在原本的難民範疇下納入環境難民只會扭曲難民的定義，使有限的資源更加匱乏
- **解決方法（2）：**提出獨立於《難民地位公約》、新的環境難民公約 ( Boano, 2008 ; Ďurková等, 2012 ; Johnston, 2011 ; 王震宇, 2013 )

# 氣候難民 ( Climate Refugee )

- 環境難民的定義包涵氣候難民，但目前並沒有學者針對氣候難民訂出明確的定義 ( Myers , 1995 ; Biermann 與 Boas , 2010 ) 。
- 氣候難民應可定義為：因氣候變遷所直接造成的環境災害，或因氣候變遷而加劇之環境災害或資源短缺，以致生活環境劣化而被迫遷徙者

# 大綱

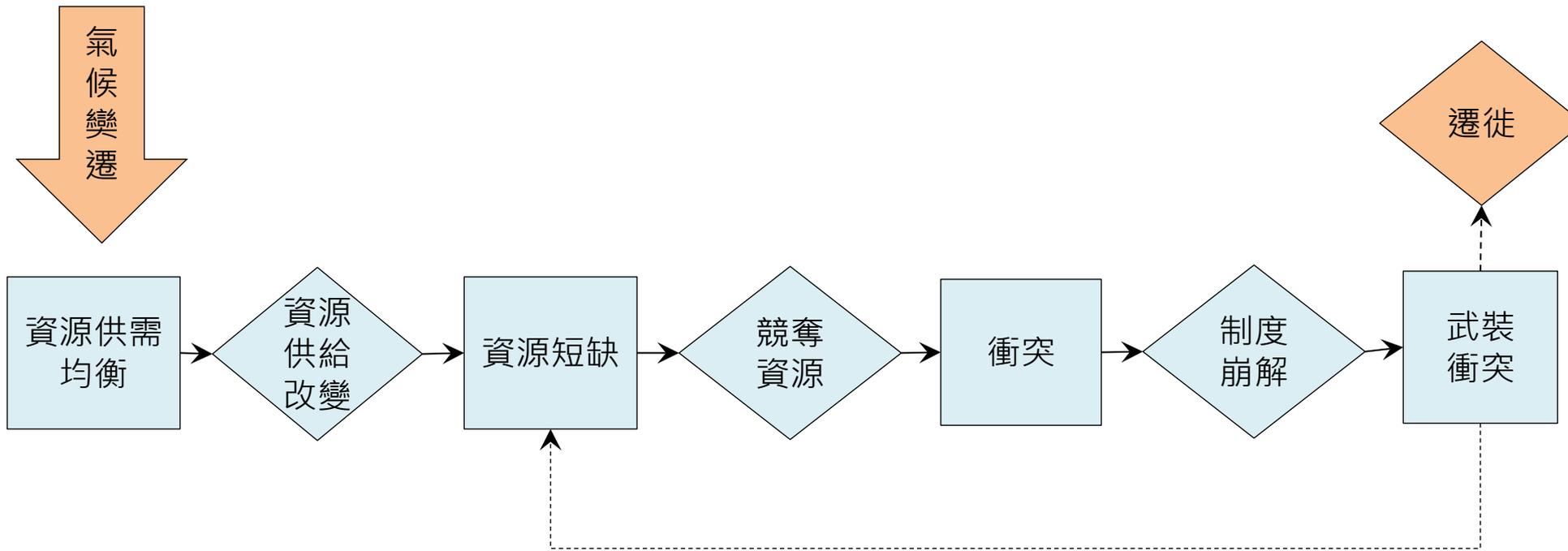
- 氣候變遷與氣候難民（移民）
  - － 定義範疇
  - － 氣候變遷與遷徙行為



# 氣候變遷與遷徙行為

- 王震宇 ( 2013 ) 提出六種形成環境難民的原因：
  1. 長期性環境退化，例：土壤流失、全球暖化
  2. 突發性環境破壞，例：地震、颶風
  3. 氣候變遷
  4. 人為意外，例：核災
  5. 武裝衝突
  6. 複合式災害：同時發生至少以上兩項原因之多重災變
- Ďurková等 ( 2012 ) 提出三類最可能觸發遷徙行為的環境災害事件：
  - 颶風與洪泛、
  - 旱災與沙漠化、
  - 海平面上升

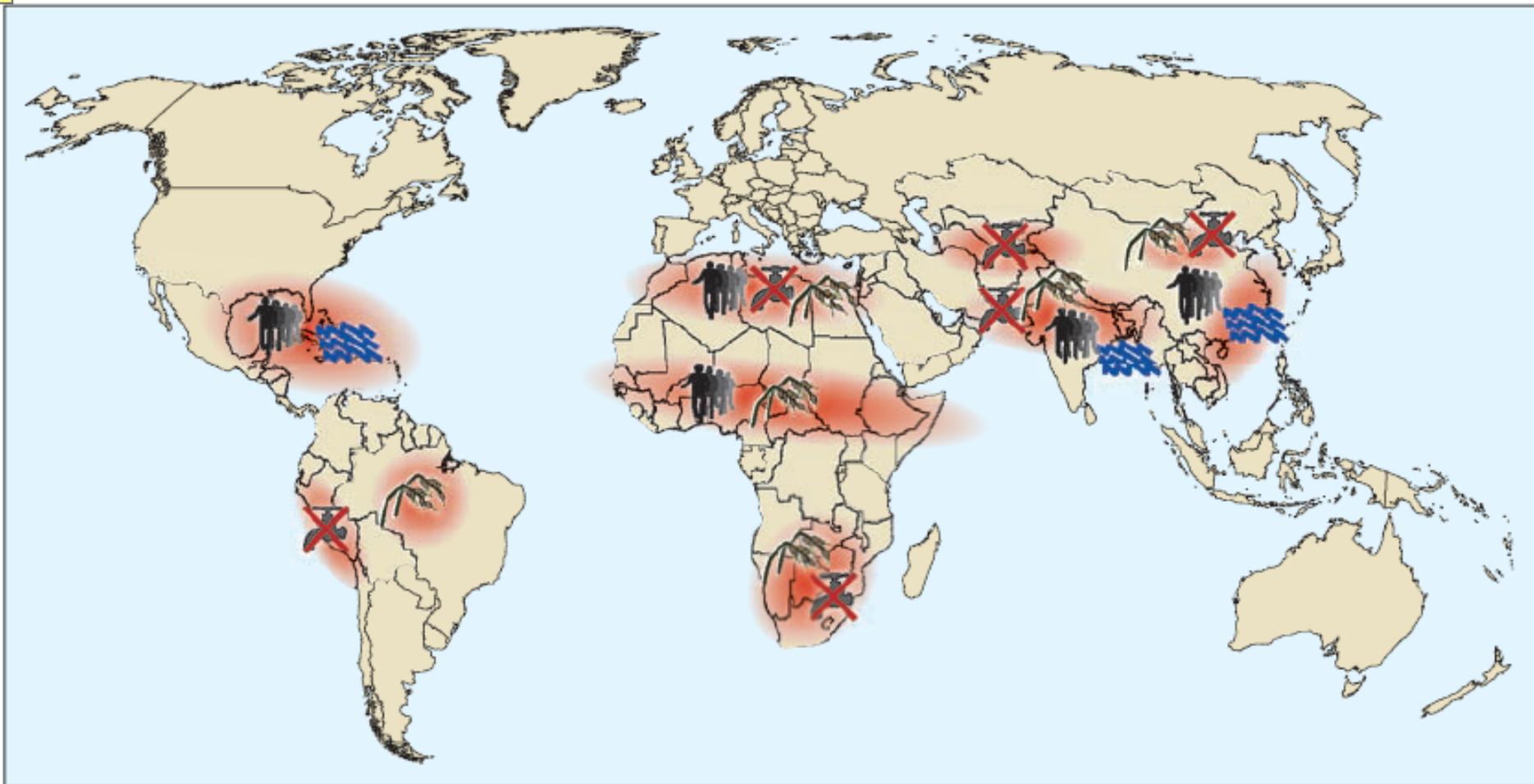
# 氣候變遷與遷徙行為



資料來源：本研究整理自Brown等（2007）；McLeman（2011）

# 氣候變遷與遷徙行為

- Ďurková等（2012）列舉氣候移民高風險地區：
  - 撒哈拉沙漠以南非洲國家（Sub-Saharan Africa）、
  - 葉門（Yemen）、
  - 中國大陸、
  - 美國路易斯安那州、
  - 吐瓦魯（Tuvalu）、吉里巴斯（Kiribati）、
  - 摩洛哥（Morocco）、
  - 突尼西亞（Tunisia）、
  - 利比亞（Libya）、
  - 埃及、
  - 土耳其、
  - 越南、
  - 迦納、
  - 厄瓜多爾、
  - 墨西哥、阿根廷等



### Conflict constellations in selected hotspots

- 

Climate-induced degradation of freshwater resources
- 

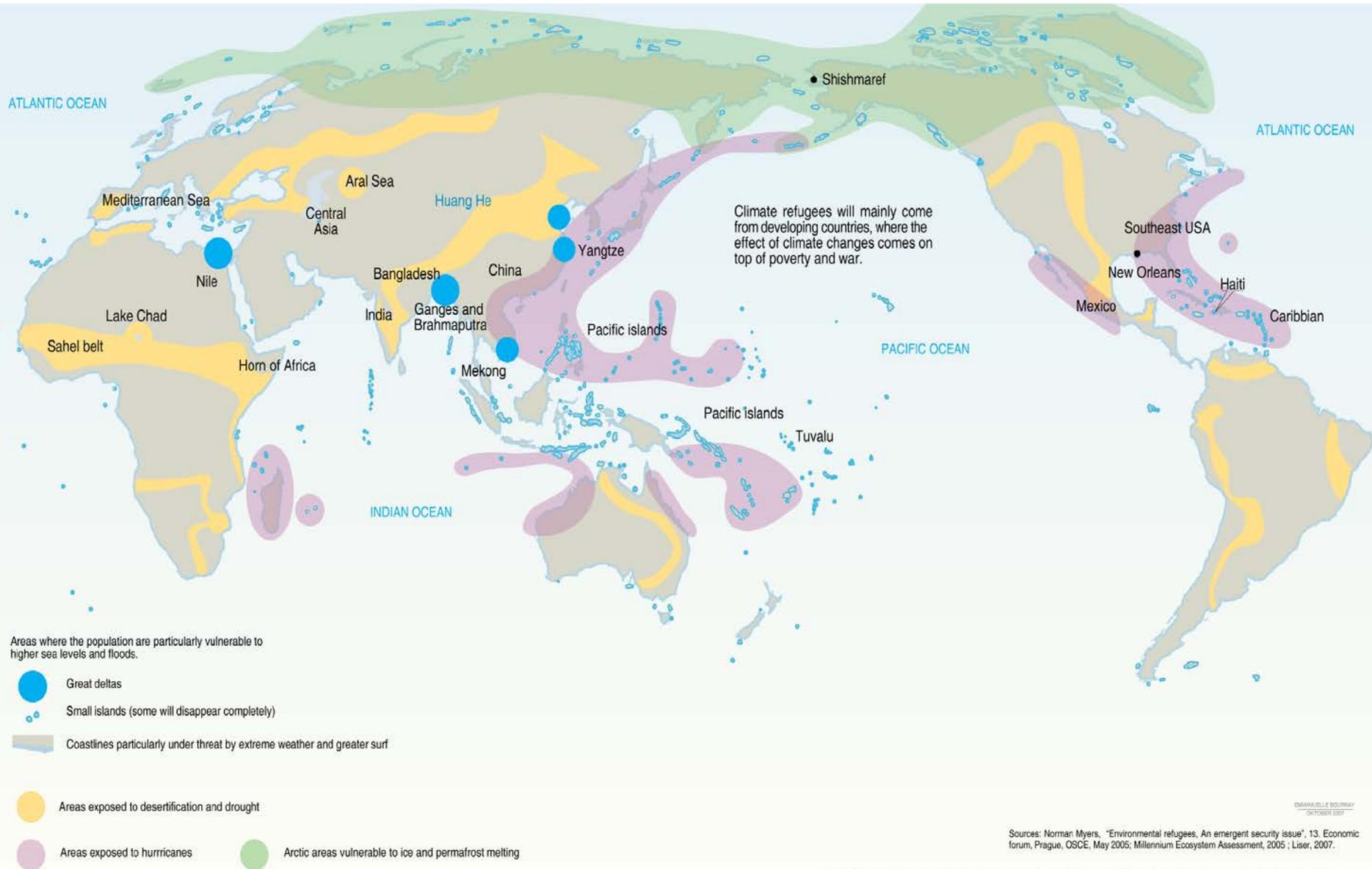
Climate-induced decline in food production
- 

Hotspot
- 

Climate-induced increase in storm and flood disasters
- 

Environmentally-induced migration

# 高度脆弱地區 - 海平面上升與洪災



# 未來的環境難民 / 氣候難民人數推估

研究報告	估計
Myers ( 2002 )	2050-2100：全球將有2億個環境難民
McGranahan等 ( 2007 )	當海平面上升達10公尺，全球人口的10%將曝露於此風險，在海平面上升威脅下被迫遷徙
UNHCR ( 2009b )	截至2008年底，全球有1,520萬個難民，另有2,500個難民是在本國國境內非自願性遷徙
UNDESA ( 2010 )	全球總移民人口數約有2億，其中因環境變遷而遷徙的比例未知
Christian Aid ( 2007 )	到2050年，全球暖化下將有10億人需遷徙
Myers ( 2002, 2005 )	21世紀晚期全球暖化下將有2億個環境難民
Stern ( 2006 )	2050年：2億人成為氣候難民
Biermann and Boas (2007)	2050年：2.5億人因氣候變遷而遷徙
紅十字會	2001年首度環境 / 氣候難民人數超越戰爭難民
UN High Commissioner for Refugees	2009年有3,600萬人因天災而遷徙，其中2,000萬人被迫搬遷的原因與氣候相關
國家地理網站	2050年，遷徙人口預計將達到5千萬人
UNEP	到2060年，僅非洲就可能有環境難民5,000萬人

# 氣候難民（移民）的移動方向

- 大部份的因氣候變遷而出現的移民潮都發生在境內
- 跨越國境者也多侷限於鄰近國家之間的移動
- 但在某些極端情形下（例：海平面上升），氣候移民依循前人或既有的路徑與模式遷徙
  - 例：受到海面上升影響的孟加拉人民將遷往印度，來自墨西哥的氣候移民遇災後將慣性地遷往美國（Murray，2010；Martin，2010）。

# 大綱

- 氣候變遷與氣候難民（移民）
  - 定義範疇
  - 氣候變遷與遷徙行為
  - UNHCR、移民遷入國與遷出國的觀點

# UNHCR的難民政策

- 聯合國難民事務高級專員署（UNHCR）：
  - 1950年成立初期：立法保障難民權益，協助難民覓得可重新安居樂業的棲身之所
  - 1980年代：主張西方國應協助難民返回原來居所或本國（Repatriation），
  - 近年來UNHCR主張協助難民遣返回國與保障難民的人身安全（human security）

# 歐盟的難民政策

- 移民及難民法制完整
  - 規範所有會員國採用共同的難民法：《歐盟運作條約》（ Treaty of Functioning of the European Union ）第67條
  - 必須提供難民或流民（ **displaced persons** ）最低程度保護（ **Minimum Standard of Protection** ）：《歐盟條約》（ Treaty on European Union ）第63條、《暫時保護指令》（ Directive on Temporary Protection ） 、《附屬保護指令》（ Directive on Subsidiary Protection ）
- Ŕurková等（ 2012 ）：雖然歐盟的難民法制相對健全，但實務上各會員國的難民政策並不一致，會員國之間缺乏協調與資訊交換
- 目前僅芬蘭與瑞典允許因為天災而無法返回本國的移民可短暫或永久居留於該國（ Murray ， 2010 ），挪威與瑞士目前也正積極策劃協助因氣候變遷而受影響人士（ Ŕurková等 ， 2012 ）

# 美國的難民政策

- 《1980年難民法》（1980 Refugee Act）是美國安置與援助難民的法律依據，該法精神源自UNHCR之《1967年難民地位議定書》
  - 美國的難民政策不受任何國際公約之約束（王震宇，2013），且難民資格標準極其嚴格，提高難民入境尋求庇護的門檻
- 《2006年美國移民與國籍法》（Immigration and Nationality Act，INA）提供了國外難民取得美國暫時保障的途徑，宏都拉斯、尼加拉瓜等國之難民曾在此法下獲得美國暫時保護，該法保障：
  - 該國處於武裝衝突狀態，申請人若返回本國其人身安全將受威脅者
  - 該國發生地震、洪泛、乾旱、傳染病或其他環境災害而破壞申請人之生存條件者

# 加拿大的移民與難民政策(1/2)

- 二十世紀初，加拿大政府採取具種族歧視的移民法，其目的為杜絕來自亞洲國家或其他區域的移民，《安全第三國家協議》（ Safe Third Country Agreement ）成為加拿大禁止各國難民或移民入境的屏障。
- 1969年在該國首相Pierre Trudeau宣示的正義社會政府（ Just Society ）口號下，加拿大具種族歧視性的外來移民政策正式解除
- 1985年的辛格法官決定（ Singh Decision ）使加拿大境內的難民得以上訴法院以取得居留權的審判機會，此舉提昇了加拿大的國際地位，但同時也吸引大量難民蜂擁而至

# 加拿大的移民與難民政策(2/2)

- 1988年加拿大針對特定國家限制發出簽證，同時採取有條件拘留來自國外的難民等措施，以控管境內難民人數
- 1992年通過的C86法規（ Bill C86 ）後，加拿大更嚴格的移民政策，包括載具制裁（ carrier sanction ）、嚴格的入境訪談、取得指紋等。雖然如此，到了2011年，加拿大境內已有為數眾多且多國的移民，這些移民甚至足以影響政府對待氣候移民的政策觀點（ Murray ， 2010 ）。

# 澳洲的移民與難民政策

- 澳洲自1901年採取白澳政策（"White Australia Policy"）以限制非白種人移民該國
- 1954年簽署《難民地位公約》，1973年簽署《1967年難民地位議定書》
- 1981年通過的《全球特殊人道主義計畫》（Global Special Humanitarian Program）擴充對「合格難民」（eligible refugees）的定義範疇
- 2001年，澳洲實施《太平洋解決方案》（Pacific Solution），禁止各國難民入境，以防堵恐怖主義，導致境內難民人數大幅下降（Murray，2010）
- 2009年，澳洲政府宣佈新的難民政策，同意接納因海平面上升而失去家園的小島國國民（Murray，2010）

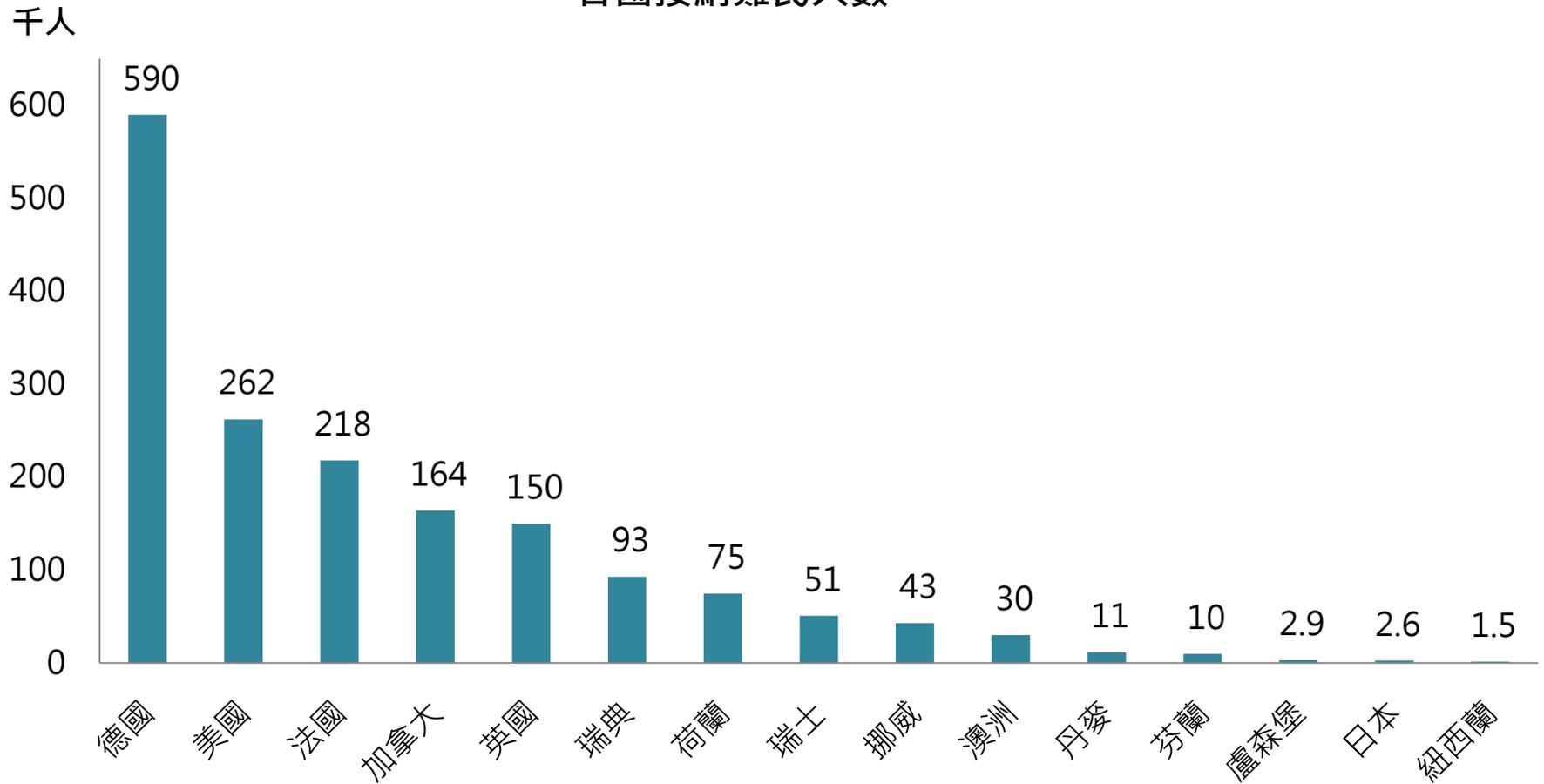
# 紐西蘭的移民政策

- 2002年紐西蘭啟動「太平洋國家類別移民簽證」( Pacific Access Category , 簡稱PAC ) 制度，由紐西蘭每年發給吐瓦魯、斐齊、薩摩亞 ( Samoa ) 、吉里巴斯及東加 ( Tonga ) 固定簽證數，申請者必須具備以下資格：
  - 吐瓦魯、斐齊、薩摩亞、吉里巴斯或東加之國民
  - 年齡介於18至45歲
  - 可在紐西蘭取得就業機會
  - 具備基本的英文溝通能力
  - 若有依親，必須符合最低收入標準
  - 自2002年1月起沒有不法入境紐西蘭的記錄

<http://www.mfat.govt.nz/Foreign-Relations/Pacific/NZ-Tuvalu-immigration.php>

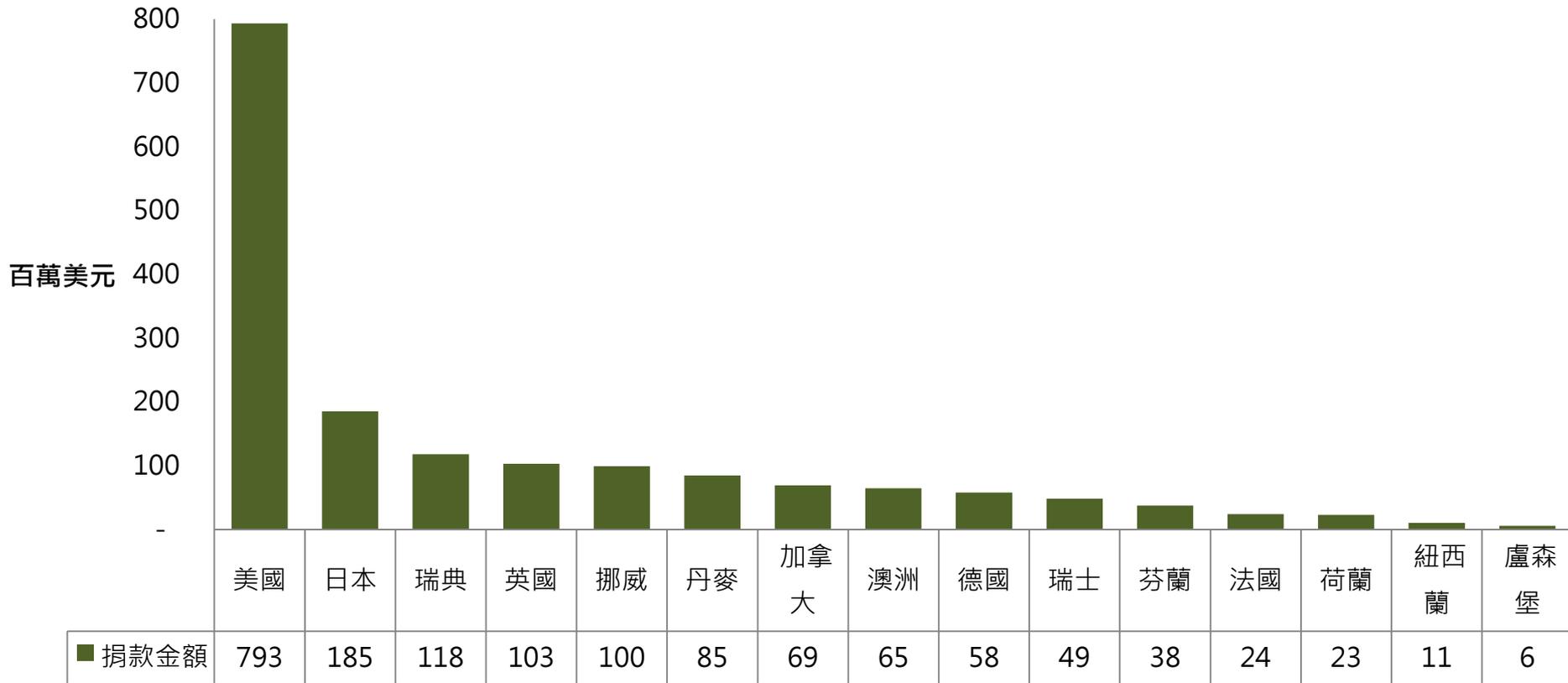
# 各國接納難民人數

各國接納難民人數



資料來源：UNHCR網站

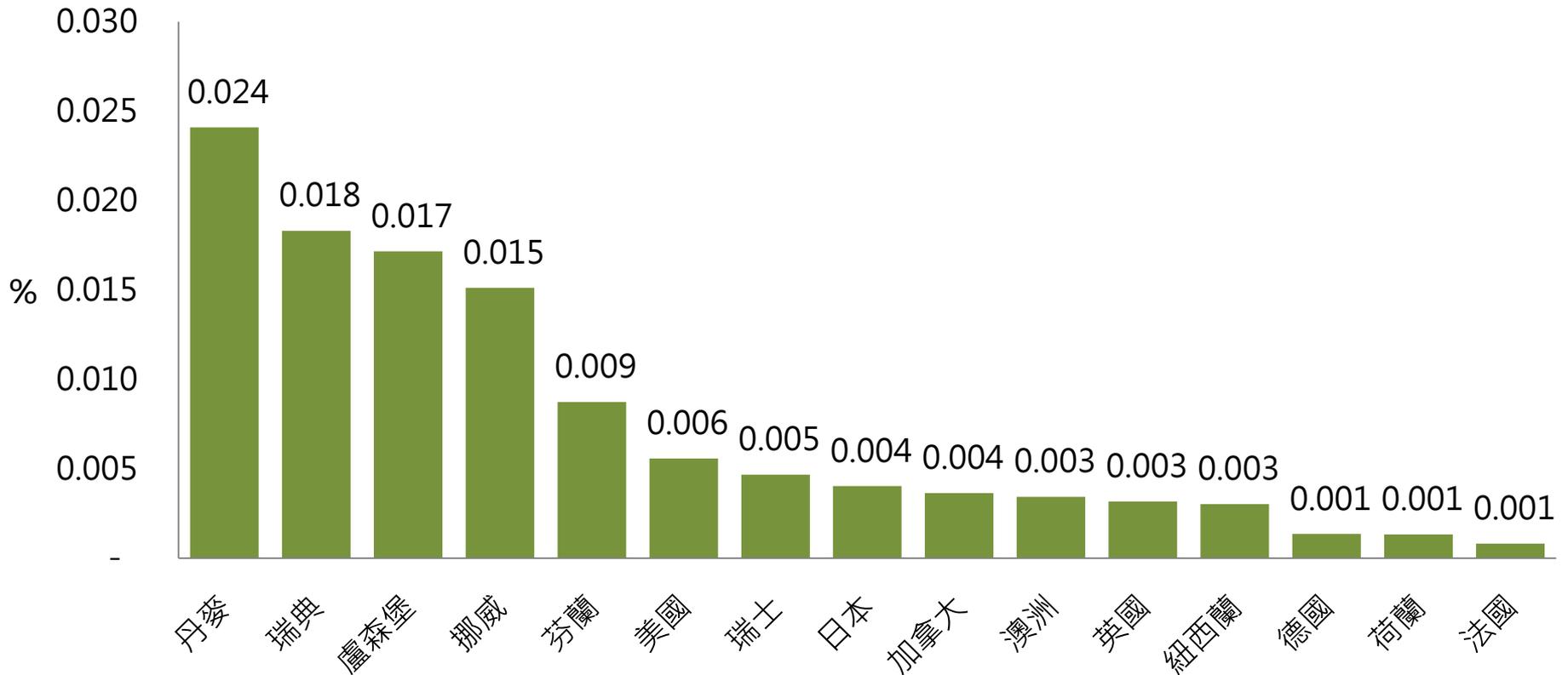
# 2012年已開發國家捐助UNHCR金額



資料來源：UNHCR網站

# 2012年各國捐助UNHCR金額GDP百分比

2012年各國捐助UNHCR金額GDP百分比



資料來源：UNHCR網站

# 可能遷出國觀點

- 馬爾地夫 ( Maldives ) 、吐瓦魯 ( Tuvalu ) 及其他小島嶼發展中國家 ( Small Island Developing States, SIDS ) 簽署的《環境難民之聲》 ( The Living Space for Environmental Refugees (LISER) Initiative ) 試圖把環境難民納入《難民地位公約》中的難民定義
- 吐瓦魯國民對於全球第一批氣候難民的稱呼感到不愉快，此字眼使吐瓦魯國民蒙上次等公民的負面印象 ( Farbotko與Lazrus，2012 )
- 與其因為氣候變遷導致國土被淹沒而被迫遷出，吐瓦魯國民更冀望各國協助提供實質的解決方案，使吐瓦魯能適應不斷改變的環境並永續生存 ( Farbotko與Lazrus，2012 )

# 我國難民政策

- 為落實人權保障精神，我國參酌聯合國1948年之《世界人權宣言》（ Declaration on Human Rights ）、《難民地位公約》、《難民地位議定書》（ Protocol Relating to the Status of Refugees ）等國際公約，以及美、英、加拿大、日本等國之難民庇護法規，研擬《難民法》草案
- 主管機關為內政部

# 我國難民政策

- 《難民法》草案列出三種難民資格認定方式，如下：
  - 「外國人或無國籍人，因戰爭或大規模自然災害被迫離開其原國籍國或原居住國，致不能在該國生活或受該國保護者，得向我國申請難民認定。」
  - 「外國人或無國籍人，因種族、宗教、國籍、屬於特定社會團體或持特定政治意見，離開其原國籍國或原居住國，且有充分正當理由恐懼受迫害，致不能受該國之保護或因該恐懼而不願返回該國者，得向我國申請難民認定。」
  - 「外國人有前二項所定事由，且具有二個以上國籍者，以有充分正當理由不能在各該國籍國生活或受各該國籍國保護者，或恐懼受迫害，致不能受各該國籍國之保護，或因該恐懼而不願返回各該國籍國者為限。」

# 我國對國外環境災害之救濟捐款

單位：元

地區 / 事件	2010年海地震災	2011年日本 311東京大震災
我國政府與民間捐款總額	19,131,438	214,193,438

資料來源：外交部網站