



大会

Distr.: General  
19 July 2022  
Chinese  
Original: English

第七十七届会议

临时议程 \* 项目 69(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

## 移民人权特别报告员的报告

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯依照大会第 74/148 号决议和人权理事会第 43/6 号决议提交的报告。

\* A/77/150。



## 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯的报告

### 摘要

本报告概述了移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯自其向大会提交上一次报告以来在本报告所述期间开展的主要活动。

在报告中，特别报告员审查了气候变化、人权和移民之间的复杂关系，以及气候变化背景下跨境移民的多方面驱动因素。他审查了受气候变化不利影响的移民的人权状况，特别是妇女、儿童、土著人民、少数群体和其他特定弱势群体的人权状况，并分析了在气候变化背景下设计可用和灵活的正常移民途径作为适应选项的相关进展。

特别报告员在各国、国际组织、民间社会和其他利益攸关方所提供信息和分析的基础上，确定了可取做法、当前工作和现有挑战，并提出了一组建议，旨在促进使所有移民、包括受气候变化影响的移民能够有尊严地移民，并解决他们的具体人权和保护需要。

## 一. 导言

1. 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯依照大会第 74/148 号决议和人权理事会第 43/6 号决议向大会提交本报告。

## 二. 特别报告员开展的活动

2. 2022 年 3 月 30 日，特别报告员参加了由非洲人权和民族权委员会召集举行的非洲移民和人权问题圆桌会议。

3. 4 月 7 日，特别报告员参加了《Acceso a la Justicia de las Personas Migrantes, Refugiadas y Otras Sujetas de Protección Internacional en las Américas》(《美洲移民、难民和其他受国际保护人员的诉诸司法问题》)一书的发布仪式，该书由保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会、无国界组织和红十字国际委员会在墨西哥出版。

4. 4 月 21 日，他在西班牙律师协会举办的第三十届移民与国际保护会议上作主旨发言，从人权角度介绍了当前的移民趋势。

5. 4 月 29 日，特别报告员在国际移民组织在秘鲁举行的委内瑞拉移民和难民的移民身份正常化问题区域会议上致闭幕词，阐述了正常化过程中的各种挑战。

6. 5 月 2 日，他参加了意大利圣雷莫国际人道法研究所组织的国际移民法课程的首次会议，并就当前的移民趋势作了发言。

7. 5 月 3 日，特别报告员在布宜诺斯艾利斯拉努斯大学为参加从人权角度审视移民和庇护问题专门培训的学员作了关于移民和人权问题的发言。

8. 5 月 4 日至 6 日，他参加了墨西哥自治国立大学举办的关于从国际人权法角度看欧洲和美洲移民危机的国际会议。

9. 5 月 17 日至 20 日，特别报告员参加了在纽约举行的国际移民问题审查论坛。他是圆桌会议 2 的主旨发言者，该次会议的议题包括拯救移民生命、管理边境、促进移民拘留的替代办法和其他相关问题。他还在题为“维护《安全、有序和正常移民全球契约》所载的人权指导原则”、“由移民参与，为移民服务：倡导移民切实参与国际移民问题审查论坛和《安全、有序和正常移民全球契约》进程”、“混合移民背景下的贩运风险：社区观点和目前办法”以及“拯救生命和失踪移民：从承诺到行动”的会外活动上作了发言。

10. 5 月 24 日，特别报告员出席了题为“*Bajo la Bota: Militarización de la Política Migratoria en México*”(军靴之下：墨西哥移民政策的军事化)的报告和一个微型网站的发布活动，该次活动由正义基金会组织举办。

11. 5 月 30 日，他为美利坚大学华盛顿法学院第二十三期人权和人道法高级研究课程作首场演讲，介绍了特别程序对预防侵犯人权行为的重要性。

12. 6 月 14 日，特别报告员参加了关于国家预防机制在监测剥夺移民自由的场所方面作用的网络研讨会，该次研讨会与防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会第四十七届会议同时举行。

13. 6 月 24 日，他向人权理事会第五十届会议提交了题为“国际边界上的侵犯人权行为：趋势、防范和问责”的报告(A/HRC/50/31)。

### 三. 气候变化的影响和保护移民人权

#### A. 导言

14. 气候变化是一个影响越来越大的移民驱动因素，每年有数百万人因为气候变化而被迫离开家园。世界银行最新发布的《风潮》报告认为，到 2050 年，气候变化可能迫使世界六个区域的 2.16 亿人在本国内部迁移。<sup>1</sup> 鉴于境内流离失所与移民的相互关系，这一数字有助于说明与气候变化有关的跨境移民规模。特别报告员旨在以其前任向大会第六十七届会议提交的移民人权报告(A/67/299)的结论为基础，审查受气候变化不利影响的移民的人权状况，特别是妇女、儿童、土著人民、少数群体和其他特定弱势群体的人权状况，并分析在气候变化背景下设计可用和灵活的正常移民途径作为适应选项的相关进展。

15. 每年有数百万人因突发性灾害而流离失所，还有数百万人的生计受到缓慢发生的环境变化和退化的影响，许多人被迫离开原籍国，其他人则仍被困在危险地区。如此大量与灾害和气候变化不利影响有关的人员流动可能带来重大挑战，破坏可持续发展、适应气候变化、减少灾害风险和移民治理方面的努力。同样，荒漠化、海平面上升以及更加频繁和恶劣的天气事件会损害人权的享受，包括生命权、食物权、水和环境卫生权、健康权和适足住房权。此外，受气候变化不利影响而被迫迁移的移民不太可能能够选择迁移的时间和方式，或在遇到困难时制定备选方案。因此，他们更有可能在人的尊严和人格完整得不到尊重的条件下迁移。然而，如果管理得当，安全、正常和有序的移民也可以是适应气候变化和环境压力的一种形式，有助于建设受影响个人和社区的复原力。

16. 在编写本报告时，特别报告员发出了一份关于气候变化影响和移民人权保护的调查问卷。特别报告员对所有提供资料的国家、联合国实体、学术界和民间社会组织表示感谢。<sup>2</sup> 本报告主要基于所收到的信息和资料，并补充参考了联合国、国际组织和各国以及民间社会组织、学术界和其他公开资料来源发布的、截至 2022 年 5 月可公开查阅的其他研究、数据和法律文件。

<sup>1</sup> Viviane Clement 等人，《风潮(2)：为国内气候移民开展活动》(华盛顿特区，世界银行，2021 年)。这六个区域指东欧和中亚、撒哈拉以南非洲、北非、南亚、东亚和太平洋以及拉丁美洲。

<sup>2</sup> 共收到 22 份资料。

## B. 关于气候变化背景下跨境移民的国际法律文书和政策框架

### 1. 人权法和难民法

17. 与气候变化背景下的移民有关的国际人权法、规范 and 标准为保护所有处境脆弱的移民，包括受气候变化影响的移民，提供了一个全面和灵活的框架。《公民及政治权利国际公约》以及《经济社会文化权利国际公约》保证每个人不受歧视地享有固有生命权，并保证其他基本权利——包括适当生活水准权、健康权、人格完整权和迁徙自由权——也适用于移民。根据上述两项公约，所有国家都有义务不加歧视地尊重、保护和实现所有人的人权。人权义务、标准和原则有望指导并加强气候变化领域的国际、区域和国家决策。此外，所有国际人权文书均适用于所有移民，禁止以移民的国籍或移民身份为由对他们进行歧视。

18. 特别报告员还提及平等和不歧视原则。这些原则是核心人权原则，反映在上述公约和其他多项文书中，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。气候变化对弱势群体，包括因气候变化的不利影响而被迫迁移的移民、儿童、老年人、残疾人、面临风险的妇女、移民工人、土著人民、少数群体和其他群体造成不成比例的影响，因此威胁到各国对不歧视和平等义务的履行。<sup>3</sup> 必须承认，人权法可以确立移民入境和居留的理由，使国际人权义务和原则产生效力，其中包括私人生活和家庭生活权以及由此产生的维护家庭团圆的义务、儿童最大利益原则、健康权、平等和不歧视原则、工作中的基本原则和权利以及不推回原则。<sup>4</sup>

19. 《关于难民地位的公约》可在某些情况下为受气候变化不利影响的个人提供保护，例如：(a) 国家当局拒绝提供免受气候变化不利影响的保护，且这种拒绝构成迫害；(b) 国家当局利用气候变化的不利影响迫害特定群体或个人；或(c) 由气候变化引发的严重侵犯人权行为或武装冲突致使人们基于对迫害有正当理由的恐惧而逃离。在这些情况下，该公约提供的保护与国家当局的行动/不行动——它们构成基于被禁止的理由进行迫害——有关，而并非与气候变化的不利影响有关。在极少数情况下，《关于无国籍人地位的公约》也可能为逃离气候变化的人提供保护；然而应当指出，它并不适用于或满足大多数逃离气候变化不利影响的人的需求(A/HRC/38/21，第 25 和 32 段)。

20. 在区域一级，《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和《关于难民的卡塔赫纳宣言》对“难民”一词采用了较为宽泛的定义，从而增加了对因气候变化而流离失所的人适用难民地位和保护的可能性。《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》第一条第 2 款将难民地位扩大适用于由于严重扰乱公共秩序的事件而被迫在原籍国或国籍国以外寻求庇护的人。同样，《卡塔赫纳宣言》第

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/Key\\_Messages\\_HR\\_CC\\_Migration.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf)。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/en/migration/migrants-vulnerable-situations](http://www.ohchr.org/en/migration/migrants-vulnerable-situations)。

三条第 3 款将这一定义延伸到因生命、安全或自由受到大规模侵犯人权行为或严重扰乱公共秩序情形的威胁而逃离本国的人(A/HRC/38/21, 第 26 段)。

## 2. 政策框架

21. 《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》和《巴黎协定》呼吁各国采取联合和单独行动,减缓气候变化并适应其不利影响。虽然《框架公约》没有明确处理移民问题,但《巴黎协定》在序言中促请各国在采取气候行动时尊重、促进和考虑包括移民在内的所有处境脆弱者的权利。同样,国家应对气候变化的措施必须保护最易受气候变化影响的人的权利,包括可能因其脆弱性而无法迁移的人的权利。

22. 必须承认,《框架公约》缔约方会议及其附属机构,包括气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制的流离失所问题工作队的工作,为讨论因气候变化不利影响而流离失所者的保护相关问题提供了一个论坛。该机制工作队和执行委员会的任务是就采取综合办法避免、尽量减少和处理气候变化背景下的流离失所问题制定建议(A/HRC/38/21, 第 29 段)。

23. 在《2030 年可持续发展议程》的 17 项可持续发展目标和 169 项相关具体目标中,明确认识到必须将移民问题纳入发展战略,以致力于保护所有移民的权利,不让任何一个人掉队。例如,关于清洁饮水和卫生设施的目标 6 具有相关性,因为气候变化和移民模式都可能对水资源产生重大影响。关于获得负担得起的清洁能源的目标 7 强调,必须结合移民政策管理地方能源发展规划,以解决移民的经济和环境驱动因素,从而为移民提供环境可持续的社会经济机会。目标 13 是关于采取紧急行动应对气候变化及其影响。考虑到移民对当地陆地系统的积极和消极两方面影响,关于陆地生物的目标 15 尤其重要。<sup>5</sup>《2030 年议程》还呼吁开展国际合作以实现可持续发展,并提到了有序、安全、正常和负责任的移民以及气候变化。

24. 还有许多政策进程和文书涉及气候变化的重要方面。例如,《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》提到了与气候变化有关的移民问题。该文书侧重于减少灾害风险、加强灾害风险治理并改进灾害防备,特别是为弱势群体开展这些工作。该文书还载有指导原则,要求促进和保护所有人权,并制定涵盖气候变化、减少灾害风险和可持续发展议程的连贯一致政策。

25. 在 2016 年《关于难民和移民的纽约宣言》(大会第 71/1 号决议)中,国家元首和政府首脑以及高级代表认识到移民、环境和气候变化问题之间的相互联系。他们还认识到气候变化是移民的一个驱动因素,着手解决移民问题以应对环境退化和气候变化,并呼吁建立和扩大安全、正常的移民途径。这一认识被认为是迈向应对气候和环境移民挑战的移民政策制定进程的关键一步。

<sup>5</sup> 见 <https://environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-sustainable-development-goals>。



26. 《安全、有序和正常移民全球契约》载有具体承诺，即承诺解决迫使人们在灾害、气候变化和环境退化的情况下离开原籍国的驱动因素，并保护和协助在这些情况下离开本国的人(大会第 73/195 号决议，附件)。在关于加强正常移民途径的可用性和灵活性的目标 5 中进一步详细指出，承诺合作确定、制定和加强解决办法，帮助因缓发自然灾害、气候变化不利影响和环境退化而被迫离开原籍国的移民。这是政府间谈判达成的第一份承认移民与气候变化、灾害和环境退化之间联系的国际移民协定。

27. 在第一届国际移民问题审查论坛上，各国通过了《进展宣言》(大会第 76/266 号决议，附件)，该宣言所载其中一项承诺的核心内容是更加努力地扩大安全、有序和正常移民的途径并使之多样化，为处境脆弱的移民以及受灾害、气候变化和环境退化影响者提供这些途径。该宣言还强调指出，需要缔结劳工流动协定，优化教育机会，为办理家庭团聚手续提供便利，并根据国家法律使非正常移民的身份正常化。

28. 南森倡议是一个国家主导、多方利益攸关方参与的协商进程，具体处理自然灾害和气候变化背景下的跨境移民问题。该倡议的《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》获得 109 个国家核可，其中要求将立足人权的方针纳入减少灾害风险、适应措施和可持续发展努力。该议程还呼吁妥善管理人口流动，包括扩大实施人道主义保护措施，并将有计划的重新安置作为最后手段(A/HRC/38/21，第 35 段)。

29. 鉴于上述法律文书和政策框架，特别报告员借此机会强调指出，各国负有义务(包括域外义务)尊重、保护和实现包括移民在内的所有人的所有人权。他特别指出，越来越多的人由于原籍国的生活条件危险和不适而被迫移民，原因包括水文气象灾害升级、灾害高危地区的疏散、环境退化、小岛屿国家因海平面上升而消失，以及为获得资源而发生的冲突增加。

30. 特别报告员关切地注意到，正常移民的途径不足，特别是对气候驱动的移民来说，这使移民面临风险。必须认识到所有人都享有人身自由和迁徙自由权，这项权利确保人们能够离开受气候变化影响的地区，从而避免或减少气候影响并建立复原力。当移民的返回可能违反人权义务，包括但不限于国际人权法规定的不推回原则时，各国负有义务提供获得正常身份的机会。

### C. 气候变化的不利影响、跨境移民和人权挑战

31. 气候变化，特别是缓发和突发事件，可对一系列人权产生负面影响。有充分记录表明，气候变化的不利影响增加了移民的脆弱性，需要采取尊重、保护和实现人权的办法。人权在原籍国面临的风险助长了脆弱性，从而可能成为移民的驱动因素。还需要解决移民人权受到的具体影响，包括移民的权利在旅途的各个阶段缺乏保护，特别是在入境其他国家时。<sup>6</sup> 与气候变化有关的移民是多种原因造

<sup>6</sup> 见 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_slow\\_onset\\_of\\_Climate\\_Change\\_ENweb.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_slow_onset_of_Climate_Change_ENweb.pdf)。

成的复杂现象，它与影响迁移决定和这一决定的自愿程度的广泛因素相互作用。它还与诸如侵犯经济、社会、文化、公民和政治权利、冲突以及多重和交叉形式的歧视等因素相互作用。特别报告员将简要说明气候变化不利影响所涉及的权利问题，包括它们带来的挑战。

## 1. 气候变化和跨境移民：驱动因素和应对措施

32. 气候变化可能制约资源，使获得权利和满足需求的机会受限，并威胁人类生命。气候变化和相关缓发过程还可能破坏粮食体系和来源、导致生计丧失和贫困增加，从而影响营养状况。此外，当盐渍化或荒漠化导致农业产量减少或作物歉收时，人们有可能无法获得足够食物。在已经存在营养不良和饥饿问题的地方，对粮食来源的影响就更加严重。<sup>7</sup>

33. 如时任食物权特别报告员在她题为“关于食物系统、粮食危机和食物权未来的批判视角”的报告(A/HRC/43/44)中所强调的那样，世界上 8.54 亿饥饿人口中估计有一半生活在已经退化的土地上，而气候变化将加剧土地退化。此外，粮食不安全可能导致移民，而在没有足够资源的情况下，移民之路往往充满不确定性。水质和供水也受到气候变化的负面影响。海平面上升可能导致淡水资源盐碱化，干旱会使供水减少，而洪水可能影响水质。健康与适足的食物和水息息相关，因此，如果获得这些权利的机会受限，人的健康也会受到影响。贫民区和非正规就业部门的条件使移民——特别是从农村迁移到城市的移民——面临更高的疾病和健康风险。

34. 适当住房是适当生活水准权的一个组成部分。适当住房权包括免遭强迫迁离、保有权保障、可获得负担得起的住房、可居住性和无障碍，以及设施、服务、材料和基础设施的可用性。<sup>8</sup> 根据适当住房权，适当住房还必须符合隐私、空间、安全和地点等方面的若干标准。由于气候变化的缓发影响而被迫离开家园的人可能面临恶劣的生活条件，旅途期间可能生活在岌岌可危的状况中。

35. 气候变化缓发事件，如洪都拉斯一些地区的海岸侵蚀，正在加剧原有的贫困、不平等和排斥，并迫使人们迁移。从这个意义上来说，缺乏预防和缓解方面的公共政策，以及私营公司的环境尽职调查不足，可能导致对各领土和民族的这些影响加剧。同样，气候变化相关突发事件的不利影响可能对领土内的生存造成严重影响，同时还可能加剧暴力、不安全和政治迫害态势。<sup>9</sup>

36. 气候变化的不利影响正在使现有的环境系统、治理和社会结构承受压力。在瓦努阿图，气候变化的不利影响还导致驱动境内移民的因素增加，民众越来越多

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> 见 [www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing)。

<sup>9</sup> 正义与国际法中心和国际方济会提交的资料。



地向城市中心迁移。对瓦努阿图来说，风暴潮是可能导致流离失所的最大风险，在未来 50 年内有 64% 的可能性发生使 10 900 人流离失所的风暴潮。<sup>10</sup>

37. 移民人权特别报告员指出，气候变化对许多不同社区的适应能力提出了挑战，并对一些社区造成了无法承受的压力，这是由于气候变化与粮食安全、水短缺和边缘土地提供的保护不足等现有问题相互作用，并使这些问题恶化。这其中的关键方面显然因地制宜，因人而异。自然灾害可能使大量民众在相对较短的时期内流离失所；然而，缓发驱动因素很可能以一种不那么引人注目的方式，使更多人——那些能以移民作为适应战略的人——永久性地离开家园。<sup>11</sup>

38. 必须承认，移民应成为适应气候变化的一项重要战略以及建立个人和社区复原力的一种手段，与此同时，移民还可减少遭遇危害的风险和脆弱性。特别报告员重申其前任的分析，即移民是一种传统的应对机制，自古以来就被世界各地的人口广泛用于适应不断变化的环境。因此，如果管理得当，移民也可成为应对气候变化的一个解决方案(A/67/299)。

39. 如果治理得当，移民将成为一种安全和可及的选项，并有助于人们适应环境和气候变化的压力。使人道的移民成为解决办法的一部分是应对气候紧急情况的一项重要实践。此外，需要缓解迫使人们迁移的不利环境和气候驱动因素，解决和减少移民过程的风险和脆弱性，并提高社区复原力，以避免、尽量减少和解决流离失所问题。移民在多大程度上可成为一种积极的适应体验，将受到性别、年龄、种族、残疾状况和其他相关因素的影响。<sup>12</sup>

40. 规范与气候变化有关的安全和正常移民的现有国际框架、机制和做法有限，而现有框架、机制和做法也并非全都充分纳入了促进性别平等的办法。要处理性别、年龄、种族、残疾状况、气候变化和移民之间的联系，就需要采取综合的多部门办法，汇集全球、区域、国家和地方的努力，以确保将政治承诺转化为具体行动。<sup>13</sup> 同样重要的是考虑对处境脆弱的移民所提入境和居留申请的评估程序，此类程序应以人为中心、对儿童问题敏感并维护国际人权，包括禁止歧视。各国应实施基于人权、促进性别平等且对儿童问题敏感的程序保障措施，以确保所有移民都能在平等和不歧视的基础上陈述案情。<sup>14</sup>

## 2. 生活在脆弱地区的人

41. 如前任移民人权特别报告员曾指出的那样，没有一个国家能够免于缓发和突发事件。然而，有些情况更易导致与气候变化有关的移民。现有数据显示，有近 10 亿人生活在遭受气候危害可能性“高或极高”的地区。恒河、印度河和雅鲁藏

<sup>10</sup> 瓦努阿图提交的资料。

<sup>11</sup> 见 <https://olibrown.org/wp-content/uploads/2019/01/2008-Migration-and-Climate-Change-IOM.pdf>。

<sup>12</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提交的资料。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance\\_note\\_migrants\\_in\\_situations\\_of\\_vulnerability\\_2021.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance_note_migrants_in_situations_of_vulnerability_2021.pdf)。

布江等主要河流沿岸的脆弱地区极易受到冰川融化和降雪减少的影响，但人口也非常稠密。同样，海平面上升尤其威胁到三角洲、大型城市住区和沿海主要基础设施，因为据估计，13%的城市位于低洼沿海地区，特别是小岛屿发展中国家，而这些国家居民撤到地势较高的地方的能力有限。海平面上升将大大增加风暴潮和热带气旋带来的风险，对极易受此影响的小岛屿发展中国家和低洼沿海地区来说尤其如此。面临风险的区域还包括北极生态系统和干旱地区，更广泛而言也包括最不发达国家，因为这些国家的系统对气候变化的适应能力较弱。<sup>15</sup>

42. 根据南森倡议，拉丁美洲是最易受气候变化影响的最脆弱地区之一，非洲撒哈拉地区也是。已确定的最脆弱国家包括多民族玻利维亚国、危地马拉、圭亚那、海地和洪都拉斯。在中美洲，气候变化缓发事件的一个影响是，该区域干旱走廊的旱情导致了很大一部分人口流动。在这方面，联合国粮食及农业组织强调指出，中美洲干旱走廊与旱情有关的粮食不安全状况使萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯有 350 万人需要人道主义援助。<sup>16</sup>

43. 许多正在扩张的城区位于低洼沿海地区，已经受到海平面上升的威胁。由于这些因素的共同作用，世界银行预测，到 2050 年，南亚集体经济(孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡)将因气候变化而损失 1.8% 的年度国内生产总值。<sup>17</sup> 虽然缓发过程和影响是移民的一个关键因素，但很难预测甚或查明任何给定地理区域内将移民的人数。一部分原因是普遍缺乏数据，另一个原因是很难将缓发或渐进的环境变化作为移民的一个驱动因素单独分离出来。这方面的困难源于环境变化与移民之间的复杂关系，移民受到人口统计特征、贫困、治理和其他社会、经济和政治因素的影响，而这些因素也会加剧环境变化的影响。这些挑战以及缓发影响带来的风险意味着，需要建立有效的权利保护机制，并制定长期规划和解决办法。

44. 太平洋区域约占地球表面的五分之一，包括澳大利亚、新西兰和巴布亚新几内亚等大型岛国，以及密克罗尼西亚联邦、美拉尼西亚和波利尼西亚共 22 个国家和领土。现有数据显示，大洋洲各小岛屿国家和领土的人口中，90% 居住在离海岸 5 公里以内的地方。<sup>18</sup> 至于托克劳和图瓦卢这两个小型珊瑚环礁国家，其全部人口都居住在距海洋不到 1 公里的地方。大洋洲区域以沿海人口为主，因此极易发生与气候变化有关的移民。虽然经济和社会因素仍然是移民的主要原因，但气候变化正日益成为促使人们决定移民的部分原因，与气候变化有关的移民涉及的因素包括海岸侵蚀和海平面上升造成土地丧失、极端天气事件的频率和严重性增加以及传统生计丧失。临时性和永久性的内部迁移仍然是该区域内最常见的与气候有关的人口流动形式。

<sup>15</sup> 马德里卡洛斯三世大学提交的资料。

<sup>16</sup> 正义与国际法中心和国际方济会提交的资料。

<sup>17</sup> John Podesta, “The climate crisis, migration, and refugees” (Brookings, 2019).

<sup>18</sup> 见 <https://www.britannica.com/place/Pacific-Islands>。

45. 虽然太平洋区域的小岛屿发展中国家对全球碳排放的贡献很小，但它们正不成比例地受到气候变化的不利影响。沿海人口越来越容易受到自然灾害等严重风险以及与气候有关的长期风险——包括海岸侵蚀、淡水资源盐渍化和海平面上升——的影响。总的来说，气候变化的不利影响正在威胁粮食和淡水供应，并影响生态系统的生产力，包括珊瑚礁和渔业资源。长期以来，海洋一直是满足和滋养的来源，但它正日益威胁到沿海居民的生命和生计。

### 3. 被边缘化的个人和群体

46. 气候变化对妇女、女童、男童、青年、残疾人、老年人、男女同性恋、双性恋和跨性别者(LGBT 人士)、少数群体、土著人民、生活贫困者和经济上最无保障者的影响尤其严重。自然灾害的影响并不是对每个人都一视同仁。边缘人群往往极易受到自然灾害的影响，因为他们更有可能因为负担不起的土地和住房市场而被迫搬到最脆弱的地区。自然灾害和灾后事件造成的妇女死亡人数往往高于男子。由于某些风险因素，如气候变化、脆弱的生计、资源开采、健康风险以及文化和身份的丧失，土著群体也特别容易受到自然灾害的不利影响。还有越来越多的研究表明，气候变化将不成比例地影响儿童的健康和福祉。<sup>19</sup>

#### 妇女和女童

47. 气候变化的影响可能加剧贫困的循环，并使妇女和女童的脆弱处境恶化，例如在获得土地、自然资源、金融服务、社会资本和技术方面受到性别歧视，使她们在自然危害或灾害发生时没有可利用的资产或可利用的资产有限。虽然全球按性别分列的气候变化移民数据和相关性别统计数据有限，但境内流离失所数据可以在一定程度上说明与气候变化有关的人口流动情况。一些报告估计，目前因气候相关事件而流离失所的人中约有 80% 是妇女和女童。此外，由于妇女生活在极端贫困中的可能性比男子高 4%，因此气候变化的影响，包括缓发影响，可能导致更多妇女因作物产量下降、水资源日益短缺和海平面上升而迁移。<sup>20</sup>

48. 虽然对一些妇女来说，移民可能是一个提高自主性和独立性的机会，但它也可能使她们面临风险。有充分记录表明，在灾后的一段时间里，性别暴力行为，特别是针对流离失所以及生活在营地或其他没有隐私的地方的妇女和女童的性别暴力行为会有所增加。在气候危机期间，家庭暴力、亲密伴侣暴力、性虐待和性剥削以及强迫婚姻和早婚也会明显增加。<sup>21</sup> 妇女和女童面临更高的性别暴力和童婚风险、孕产妇和新生儿健康风险以及更繁重的无偿照护和家务劳动负担。<sup>22</sup>

49. 气候变化与驱动移民的其他因素相关，如妇女缺乏获得信息和资源的机会，妇女特别是单亲母亲和有受抚养人的妇女承担着过于繁重的无薪照料工作，包括

<sup>19</sup> 洛约拉大学法学院儿童人权中心提交的资料。

<sup>20</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提交的资料。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/events/approaches-gender-responsive-gcm-implementation-context-migration-and-climate-change>。

负责取水和燃料，以及在寻找有酬工作方面的挑战。与气候变化有关的移民也与人口贩运有关。人口贩运并不总是涉及移民，但冒着风险寻找工作和住所的移民妇女和女童常常成为贩运者的剥削对象。包括妇女在内的个人为逃离贫困和失业、暴力犯罪、武装冲突或自然灾害而离开家园，这种情况可能使其容易受到剥削。随着气候变化影响自然和社会环境以及自然灾害发生率增加，将有更多的人移民并可能面临被贩运的风险。<sup>23</sup>

## 儿童

50. 当突发或缓发过程导致大规模移民时，儿童可能与他们的文化传统分离，并在就学、使用适当的卫生保健设施和获得其他必需品和服务方面面临障碍。庇护所过于拥挤，加上卫生设施和清洁水供应不足，会增加腹泻的传播并使营养不良率上升，而这两者都是儿童死亡的主要原因。一些庇护所的安全和保护不足可能使儿童面临虐待和暴力风险。独自旅行或与父母分离的儿童尤其可能成为情绪、身体和性暴力的受害者(见 A/HRC/35/13)。

51. 儿童正在发育的身体对温度上升、空气质量下降、生态系统破坏、洪水、干旱和野火等气候变化影响更加敏感。研究表明，气候变化的影响直接导致哮喘、传染病和呼吸道疾病、粮食不安全和死亡率上升。交叉因素使儿童的脆弱性加剧，增加了他们受伤害的风险。女童、土著儿童、残疾儿童和其他具有较高脆弱性的儿童在不同程度上经历着气候不公平。<sup>24</sup>

52. 在灾害和气候变化不利影响的背景下，儿童教育可能因流离失所和移民而中断。即使移民的决定与缓发影响有关，如果家庭从农村迁往城市地区，而又无法为子女提供正规教育，儿童的教育也会受到影响。一些儿童还可能被迫工作以养家糊口，包括在危险条件下工作。<sup>25</sup> 在乍得，由于“儿童牧民”现象的存在，流动中的儿童特别容易遭到贩卖和性剥削。由于处境朝不保夕且缺乏谋生手段——气候变化的影响加剧了这些因素——父母将孩子送去与牧民一起工作，包括在有问题的条件中以及孤立和恶劣的环境中工作。

53. 同样重要的是考虑父母移民对留守儿童的影响。留守儿童可能继续面临环境退化带来的危害和日益严重冲击，他们的生活、健康和人身完整可能受到严重影响。与父母分离有关的心理影响也是一个令人关切的问题。所有这些干扰都影响到儿童的福祉和教育，并可能降低他们对未来灾害的抵御能力。<sup>26</sup>

<sup>23</sup> 见 <https://giwps.georgetown.edu/resource/women-and-climate-change/>。

<sup>24</sup> 洛约拉大学法学院儿童人权中心提交的资料。

<sup>25</sup> 见 [www.unicef.org/globalinsight/media/1821/file/Children%20on%20the%20Move:%20Why,%20Where,%20How?%20.pdf](http://www.unicef.org/globalinsight/media/1821/file/Children%20on%20the%20Move:%20Why,%20Where,%20How?%20.pdf)。

<sup>26</sup> 见 <https://www.unicef.org/globalinsight/media/1821/file/Children%20on%20the%20Move:%20Why,%20Where,%20How?%20.pdf>。



## 土著人民和少数群体

54. 在许多国家，少数群体和土著人民由于孤立和被排斥而不成比例地受到气候变化的不利影响——从海平面上升和气温升高到日益频繁的极端天气事件，如强烈风暴。南亚的一些人口，如达利特人，往往集中在达卡市内易遭洪涝的“聚居区”等地区，由于缺乏水和环境卫生设施，这些地区的居民在季风期间更加脆弱。在季风过后，他们还可能由于歧视而被边缘化，或被排除在紧急援助对象之外。因此，对他们的污名化在每个阶段反复发生，在流离失所、失去收入或患病的情况下可能进一步加剧。<sup>27</sup>

55. 正如土著人民权利特别报告员所强调的那样，气候变化的不利影响正在加剧土著人民的移民和城市化。据联合国人类住区规划署(人居署)称，因气候变化而被迫移民的土著人民往往最终落脚在最贫困的城市地区，住在不稳固的房屋里，这些地区容易发生自然灾害和环境污染。例如，气候变化引起的干旱正在迫使图阿雷格牧民放弃传统的放牧做法，而迁往城市(见 [A/76/202/Rev.1](#))。

56. 对许多太平洋岛民以及澳大利亚和新西兰的原住民民族来说，海洋长期以来一直是食物、生计、精神性和文化联系的来源。由于可用的适应途径有限，原住民可能被迫迁离家园，并可能因此失去传统知识、与土地的精神联系、语言和文化。暂时或永久的迁移意味着牺牲他们身份认同的一部分，可能导致心理健康疾病以及对身体健康的其他影响。

57. 移民人权特别报告员特别指出，土著人民可为应对气候变化作出重要贡献。由于与环境关系密切，土著人民在适应气候变化方面有独到之处。在如何成功应对地方一级的气候变化和有效应对重大环境变化方面，土著人民也积累了丰富学问和知识。在开展气候变化相关行动时，土著人民拥有的传统环境知识可以极大地丰富科学知识和适应活动([A/HRC/36/46](#))。

## 残疾人

58. 迁移的能力往往取决于资源和流动性，而众所周知，最边缘化的人可能无法迁移，因此被迫留在易受气候变化危害的地方。当残疾人的家庭或社区成员因气候变化的不利影响而迁移时，残疾人有可能留在退化的环境中，且没有社会和支持网络。那些选择迁移的残疾人可能面临与行动能力、辅助器具需求以及无障碍交通、住宿和服务相关的挑战。许多人需要支持系统，包括个人助理、医疗设备和服务型动物，这些都给交通运输带来挑战。歧视性移民政策是残疾人移民其他国家时面临的又一挑战([A/HRC/44/30](#))。

59. 残疾人在获取信息和资源方面往往面临障碍，这限制了他们对气候变化的了解和适应能力。此外，疏散系统和人员没有提前准备好为患有不同障碍的人提供支助。临时住所和疏散中心往往不便于患有身体或视力障碍的人进出。在灾害响

<sup>27</sup> 见 [https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2020/08/2019\\_MR\\_Report\\_170x240\\_V7\\_WEB.pdf](https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2020/08/2019_MR_Report_170x240_V7_WEB.pdf)。

应背景下，残疾人还可能面临更大的保护风险，包括遭到歧视、剥削和暴力的风险。<sup>28</sup>

## 老年人

60. 老年人，特别是残疾老年人和老年妇女，是受与气候有关的危害影响最大的群体之一，这些危害包括病媒传播疾病的蔓延、热应力、污染以及突发和缓发灾害的频率和强度增加等，它们都可能影响到老年人的身心健康和福祉。

61. 发生紧急情况时，行动能力有限的老年人可能难以抵达安全环境。基础设施和政策可能不足以确保老年人知晓疏散警告、命令或服务，尤其是当这些信息依靠新技术传播时，也可能不足以顾及老年人的需求，包括出行、充足的食物、住所、卫生保健和服务需求。原本对日常生活影响甚微的体力挑战在紧急情况下可能成为严重障碍，限制老年人的行动和适应能力。在这种情况下，一些人在返回家园和获得损失赔偿方面面临严重困难，原因包括身体因素，也包括年龄歧视导致他们被排除在人道主义重建援助之外。一旦老年人迁移，由于社会关系被切断，在陌生的新环境中缺乏便利、权利和保护，晚年移民可能造成极大创伤(见 [A/HRC/47/46](#))。

62. 特别报告员认识到，老年人拥有丰富知识、经验和强大韧性，因此，他们的参与、融入和领导对于全球在人权基础上适应和减轻气候变化不利影响的努力至关重要。

## 4. 填补国际法在与气候变化有关的移民方面的保护空白

63. 特别报告员注意到，自其前任 2012 年提交专题报告以来，很少出台考虑到移民动机、包括考虑到需要对与气候变化有关的移民进行人权保护的关于所有移民权利的连贯政策。目前在保护因气候变化而迁移的人员方面，在国际难民法的范畴之外，国际法似乎仍然存在空白([A/67/299](#))。众所周知，气候变化对移民流动的影响给各国和国际社会带来了挑战。目前的国际法能够应对其中一些挑战，但在其他方面却有所欠缺，尤其是对于在气候变化背景下跨越国界的许多人来说。

64. 人们跨境迁离受气候变化不利影响地区的情况多种多样。有些人可能在冲突和(或)受迫害的情况下迁移，因此可能是有权根据国际和区域难民法获得保护的难民。其他人可能没有资格根据难民制度或作为无国籍人获得保护。因此，国际法保护仍然存在空白。然而，这些空白并不意味着国际社会的不作为是可以接受的；相反，它们突显出国际合作和援助的必要性和重要性。在这方面，各国应加强入境和居留途径的灵活性和可及性，确保所使用的标准明确、透明、以权利为基础，且能应对移民的具体需求、他们的脆弱处境以及他们的社会人口和经济现实。这包括根据国际标准和最佳做法，扩大基于人权的入境和居留机会。此外，

<sup>28</sup> 见 [www.unhcr.org/protection/environment/60896a274/disability-displacement-climate-change.html](http://www.unhcr.org/protection/environment/60896a274/disability-displacement-climate-change.html) 和联合国难民事务高级专员公署提交的资料。



无论采用何种具体程序，涉及弱势移民的人权理由和其他考虑因素应被纳入法律或法规，作为通过明确程序申请入境和居留许可的理由。<sup>29</sup>

65. 一些评论者建议扩大 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》所载的“难民”概念，并将其纳入国家立法，由此制定国内政策。特别报告员特别注意到，加拿大、芬兰和瑞典等国已采取措施，在国家一级采用更宽泛的“难民”定义。<sup>30</sup> 应当承认，上述《公约》中的“迫害”概念和要求原则上不能延伸适用于所有与气候变化有关的移民情况，因为大多数人并不是由于迫害而移民。然而，在区域一级，非洲和拉丁美洲的文书扩大了难民的定义，将逃离“严重扰乱公共秩序的事件”<sup>31</sup> 或其他形式“普遍暴力”<sup>32</sup> 的人包括在内，从而可能为许多移民提供保护。

66. 特别报告员欢迎人权事务委员会在 *Ioane Teitiota* 诉新西兰案 (CCPR/C/127/D/2728/2016) 中作出的里程碑式决定。委员会承认气候变化与人权之间的关系，并指出，逃离自然灾害和气候变化不利影响的个人如果返回原籍国后其人权将面临风险，特别是危及生命的风险(《公民及政治权利国际公约》第六条)，或面临残忍、不人道或有辱人格待遇的实际风险(第七条)，则不得将其遣返原籍国。该决定支持现有保护框架的解释，承认国际人权法在与气候变化和灾害有关的流离失所方面的适用性。这种解释包括——但不限于——自然灾害和气候变化与冲突和暴力交织在一起的情况。委员会的决定进一步确定，“环境退化、气候变化和不可持续的发展是对……生命……的一些最紧迫、最严重的威胁”(CCPR/C/127/D/2728/2016, 第 9.4 段)。因此，特别报告员认识到，对一国是否有义务不强行遣返某人的评估产生了一种利害关系，即必须采取具体的国家、区域和国际行动以遏制气候变化对人民生活的不利影响；否则各国今后将不得不给予气候难民保护。

67. 特别报告员强调，在移民提出难民地位申请时，不应想当然地否定国际和区域难民法的适用性。应在更广泛的社会政治背景下理解气候变化对移民的不利影响，并应考虑这种背景可如何加剧原已存在的歧视、迫害和边缘化，从而使根据 1951 年《公约》申请难民地位的理由变得更加充分。国家和非国家行为体都应同样发挥某种形式的“人的能动性”，<sup>33</sup> 确定申请人是否正面临直接、间接或系统性的歧视，从而导致其可能受到迫害。此外，准许入境和居留的决定应基于明确、透明和基于人权的标准，而不是完全由国家当局酌情作出，以避免歧视和滥用权

<sup>29</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance\\_note\\_migrants\\_in\\_situations\\_of\\_vulnerability\\_2021.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance_note_migrants_in_situations_of_vulnerability_2021.pdf)。

<sup>30</sup> 马德里卡洛斯三世大学提交的资料。

<sup>31</sup> 《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，第一条第 2 款。

<sup>32</sup> 1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》第三条第 3 段。

<sup>33</sup> 见 A/HRC/37/CRP.4。

力。必须指出的是，国家应根据每个案件的实际情况进行逐一、公正和独立的审查，无论标准是涉及个人还是群体处境。<sup>34</sup>

68. 特别报告员希望强调，人权法是为所有在气候变化背景下迁移的人员提供保护的核心依据。各国在义务在整个移民周期内确保人权，包括为权利直接受气候变化影响的移民提供重要保护。

## 5. 与气候变化有关的移民和冠状病毒病大流行

69. 秘书长在其关于《安全、有序和正常移民全球契约》的报告(A/76/642)中强调指出了气候变化移民和冠状病毒病(COVID-19)大流行交叉作用的几种方式。2020年4月，COVID-19大流行使救援和恢复工作不堪重负并导致经济不确定性，与此同时，太平洋岛屿不得不面对一个新的威胁——气旋“哈罗德”。由于为防止病毒传播而关闭了边境，国际援助人员无法进入瓦努阿图。如前所述，与天气有关的突发灾害对儿童有严重影响，包括家庭暴力、家庭离散、创伤和疏散中心过度拥挤，后者可能使儿童面临更高的病毒传播风险。对有长期经济移民传统且经济移民与环境驱动因素相互交织的国家来说，COVID-19大流行带来的经济冲击长期看来会损害儿童福祉。此外，气候变化、经济衰退和COVID-19大流行可能会导致走私、贩运、童工和早婚增加，并使儿童保护倡导者的作用减弱。

70. COVID-19大流行疫情提醒我们，只要人类的流动性受到限制，原籍国、过境国和目的地国的移民就可能面临失业、贫困、不安全和各种风险，包括健康危害风险(A/76/642)。特别报告员意识到，应通过综合办法应对主要的趋势干扰因素，包括与气候变化和环境退化、健康、安全和可持续发展有关的因素。<sup>35</sup> 为提高效率，这类办法应连贯地阐明各个分开但相互关联的层面，如加强气候行动(包括必要的适应和缓解措施)，促进绿色转型措施，公共卫生方面的考虑，以及促进安全和有尊严的移民。采取综合办法将是成功从COVID-19危机中恢复并减少未来危机潜在影响的关键。<sup>36</sup>

## D. 以基于人权的办法处理气候变化背景下的跨境移民问题：致力于预防、保护和协助

71. 特别报告员注意到各国实行了一些措施，以便利因气候变化和环境退化的不利影响以及自然灾害而被迫离开原籍国的移民入境和居留。在本节中，特别报告员详细阐述并列举了旨在促进预防、保护和协助移民的做法，并讨论了民间社会和其他利益攸关方在上述背景下的关键作用。

<sup>34</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance\\_note\\_migrants\\_in\\_situations\\_of\\_vulnerability\\_2021.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/guidance_note_migrants_in_situations_of_vulnerability_2021.pdf)。

<sup>35</sup> 见 <https://publications.iom.int/books/institutional-strategy-migration-environment-and-climate-change-2021-2030>。

<sup>36</sup> 同上。

## 1. 旨在扩大和便利气候变化背景下安全和正常移民途径的可取做法

72. 《安全、有序和正常移民全球契约》明确述及为受环境驱动因素影响的人员提供正常移民途径，一些国家正在采取可取做法，使这种途径成为现实。2020 年，政府间发展组织<sup>37</sup> 通过了关于人口自由流动的议定书，其中规定，允许受灾害影响的人员在该区域其他国家入境和居留。2021 年，美利坚合众国建议设立合法途径，为因气候变化而面临严重生命威胁的人员提供人道主义保护(A/76/642，第 64 段)。

73. 2020 年初，意大利最高上诉法院判定，由于孟加拉国大部分地区在 2012 年和 2017 年两次遭受洪水袭击，导致申诉人房屋被毁，因此可能影响申请人的脆弱性，条件是随附关于可能侵犯基本人权的充分指控和证据，且这种侵犯可能使申请人面临生活条件不尊重实现尊严所需的核心基本权利的风险。在本案中，法院认为，就自然灾害能够加剧人们的脆弱性和侵犯核心人权而言，它可以构成令人信服的移民驱动因素。<sup>38</sup>

74. 关于气候变化和灾害引起的流离失所问题，瓦努阿图的国家政策专注于现有政策框架和行为体如何将气候变化和灾害引起的人口流动纳入其现有规划和进程。这项政策包含 12 个战略优先领域，包括信息和监测；保障措施和保护；能力建设、培训和资源；以及土地、住房、规划和环境。此外，瓦努阿图还在司法和社区服务部内设立了一个性别和保护问题群组，负责确保在境内流离失所的情况下满足弱势群体的需要。<sup>39</sup>

75. 在瑞士，《外国国民和融合联邦法》第 44 条提到的该法第 83 条规定，如果由于当事人在其原籍国或出生地处于真实的危险之中，例如战争、普遍暴力或有医疗需要的情况，使得驱逐令的执行实际上既不可能也不合法，则可准予临时入境。不过，联邦委员会已就该条例是否适用于自然灾害和气候变化不利影响造成的流离失所表明了立场。该委员会解释称，瑞士可以临时接纳因环境事件而无法合理要求其返回的人。<sup>40</sup>

76. 墨西哥移民法规定，可以出于人道主义理由向与墨西哥人或临时或永久居住在该国的外国人有亲属关系的申请人发放访问签证。该签证可由亲属或联邦、州或市级公共行政部门的任何机构申请，以便允许遭受自然灾害或由于自然灾害其生命或人身完整受到威胁的外国人入境。此外，这类签证的持有人在满足法律规定的某些要求后可以获得难民身份。<sup>41</sup>

77. 2018 年 8 月，德国全球变化咨询委员会提议制定“气候护照”，为那些面临全球变暖风险的人提供在安全国家获得公民权利的选项。气候护照将为领土可能

<sup>37</sup> 会员国：吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达。

<sup>38</sup> 圣安那高等研究院提交的资料。

<sup>39</sup> 瓦努阿图提交的资料。

<sup>40</sup> 瑞士提交的资料。

<sup>41</sup> 墨西哥提交的资料。

因气候变化而变得不适于居住的国家的居民提供自愿和人道的移民路线。在这种情况下，护照一般适用于全体人口，不需要公民个人直接申请，因此他们不必证明自己直接受到灾害的影响。

78. 厄瓜多尔向作为自然或环境灾害受害者提出申请、且能证明存在人道主义性质的特殊理由的移民提供人道主义保护。申请人可获得人道主义签证，有效期最长为两年。阿根廷发放人道主义入境签证，并承认，任何人如果由于普遍的人道主义状况或环境灾难造成的后果而暂时无法返回原籍国，即使不需要国际保护，出于人道主义理由仍享有居留权。居留证有效期为六个月，在期满前可以续期。

79. 巴西移民法(2017 年第 13.445 号法律)第 14 条(c)款载有发放临时人道主义签证的要求，其中规定，临时人道主义入境签证可发放给无国籍人或任何发生以下情况的国家的国民：严重或迫在眉睫的体制不稳定、武装冲突、重大灾害、环境灾难或严重侵犯人权或国际人道法的情形。同样，该法第 30 条(c)款规定，可以出于人道主义原因发放居留证。

80. 新西兰为接收来自太平洋岛屿国家的移民并在受影响地区建设当地能力建立了一个框架。根据新西兰的太平洋准入类居民签证方案，来自斐济、基里巴斯、汤加和图瓦卢的移民申请新西兰永久居留权的名额为每年 650 人，此外在萨摩亚居民签证名额方案下为萨摩亚移民分配了 1 100 人的名额。澳大利亚制定了一个以太平洋岛屿国家公民为对象的劳工接收框架。2018 年 7 月启动的太平洋劳动力流动计划接收来自斐济、基里巴斯和瑙鲁等 9 个国家的劳工，目的是增强整个太平洋区域的能力，并消除澳大利亚的劳动力短缺状况。<sup>42</sup>

81. 2019 年，斐济设立了信托基金，支持受气候变化影响社区按计划搬迁。政府间发展组织(伊加特)2019-2024 年干旱灾害战略包含建设复原力和促进移民作为适应机制的相关工作。中美洲预防自然灾害协调中心将灾害所致流离失所问题准则作为一项培训工具，以支持其成员国。一些国家还把移民和移民活动纳入了减少灾害风险或备灾框架(见 A/76/642)。

## 2. 与民间社会和其他利益攸关方及受影响个人接触

82. 特别报告员认识到民间社会和其他相关利益攸关方在提请国际社会注意与气候变化有关的移民问题方面的重要作用，以及民间社会在协助各国政府制定有效行动、举措和方案方面的关键作用。必须承认，在与气候有关的紧急情况中，民间社会、非政府组织、国家人权机构、受影响个人和社区以及地方领导人很可能最先采取行动，向受影响的个人和社区提供支助，与此同时国家层面才开始制定和实施应对措施。此外，它们的优势在于了解受气候变化影响的社区面临的情况和挑战，同时又与联合国各实体、私营部门和政府等各方一道参与全球进程。与民间社会行为体的接触同样有助于直接从实地获得及时、可靠的数据和证据，使各国能够采取更准确和有针对性的应对措施。

<sup>42</sup> 见 [www.spf.org/opri-intl/global-data/report/perspectives/20200526071205772.pdf](http://www.spf.org/opri-intl/global-data/report/perspectives/20200526071205772.pdf)。



83. 尽管如此，民间社会组织和受影响社区在制定与气候变化背景下的移民有关的政策和战略方面发挥的作用有限。虽然非政府组织、社区和其他利益攸关方的参与被认为对执行国家举措至关重要，但目前缺乏持续和长期与这些利益攸关方进行有意义的接触并鼓励他们积极参与的既定框架。尚未采取有效措施，以提高认识、建设复原力和能力，并为社区参与和政策变革创造有利环境。<sup>43</sup>

84. 关于缺乏移民自身的声音，特别报告员希望重申其前任的立场。这背后的原因是移民(特别是弱势和非正常身份的移民)缺乏自我意识，普遍不愿意报告他们所遭受的侵犯人权行为。支持代表移民的组织的发展和可持续性，使移民有发言权，对于制定处理与气候变化有关的移民问题的包容型政策非常关键(见 A/67/299)。至关重要的是，各国应专注于减缓和应对气候变化，确保有意义的参与，并与在第一线工作的民间社会组织、社区和地方领导人密切合作。

#### 四. 结论和建议

85. 特别报告员得出结论认为，需要使所有移民、包括受气候变化影响的移民能够有尊严地移民，并解决他们的人权和保护需要。此类保护需要包括水 and 环境卫生、充足食物和适当住房以及获得卫生保健、诉诸司法、社会保障、教育和体面工作的机会。还必须坚持不推回的基本原则，禁止集体驱逐，并维护自由、人格完整和家庭团聚的权利。各国应将承诺付诸行动，扩大安全、有序和正常移民的途径并使之多样化，并建立适当机制，保证所有需要人权保护并因气候变化而无法返回本国的移民都获得合法身份。

86. 特别报告员特别强调指出，需要付出强有力的国家、区域和国际努力，避免在气候变化背景下侵犯个人人权。太平洋区域的小岛屿发展中国家面临被海平面上升淹没的极端风险。这类区域内的生活、卫生和住房条件可能在这一风险成为现实之前就已然不符合有尊严的生命权要求。各国有能力通过包容和基于权利的缓解、减少风险和适应措施，以及防止气候变化对人权产生负面影响的询证方法，减少不利条件并建设复原力。

87. 必须指出，有计划的搬迁通过将个人和社区转移到安全地区，有助于应对气候变化的预期不利影响。然而，这应作为最后手段使用。各国必须避免和防止强迫搬迁，方式是确保任何人的搬迁都以包括适当住房权在内的人权为基础。有计划的搬迁还应让所有受影响的人(包括移民和接收社区)切实和知情参与，并维持他们以往的生活水平。

88. 关于在此背景下接纳移民入境和居留的国家法律和政策，特别报告员注意到，一些间接关系的法律和政策已经出台，可以而且正在适用于此种情况。然而，由于并未明确承认气候变化相关挑战和移民在气候变化背景下的保护需要，因此这种保护需要得不到保障。针对来自受气候变化影响的原籍国的人员，迄今仍未付

<sup>43</sup> 见 [www.wri.org/our-work/project/world-resources-report/mainstreaming-climate-change-adaptation-need-and-role-civil](http://www.wri.org/our-work/project/world-resources-report/mainstreaming-climate-change-adaptation-need-and-role-civil)。

出足够努力，以确定可为他们提供的临时和永久保护。因此，特别报告员呼吁落实《安全、有序和正常移民全球契约》关于正常移民途径可用性和灵活性的目标5，特别涉及永久保护因气候变化相关损失和损害而无法适应或返回本国的移民。

89. 特别报告员注意到，在承认境内人员流动的挑战方面取得了一些进展，这是应对气候变化背景下跨境移民风险的关键步骤。尽管如此，他认为，国家文书可充分依照国际人权法律文书和与气候变化有关的政策框架，包括《安全、有序和正常移民全球契约》，更多地关注与气候变化移民相关的挑战和机遇。

90. 特别报告员敦促各国确保就气候变化造成的人权损害诉诸司法、进行问责和获得补救。如果为应对气候变化的不利影响而跨越国界的人员不属于特定的法律类别，而且没有其他途径进行安全、有序或正常移民，那么确保他们的人权得到尊重、保护和实现将变得至关重要。在这方面，特别报告员鼓励各国制定居留和入境理由，以便为因气候变化的不利因素而被迫迁移的移民提供保护。

91. 特别报告员建议各国：

(a) 确保在设计和执行与气候变化有关的移民政策时，尊重、保护和实现所有移民的权利，包括为此提高认识，并确保所有受影响的个人和社区——包括妇女、LGBT 人士、儿童、土著人民和少数群体、老年人、残疾人和其他群体——都能获得教育和环境信息，并公开参与决策；

(b) 在经验教训、准则和承诺的基础上努力解决气候变化对移民的影响，促进增强民众的复原力，使他们或者有尊严地留在原地，或者以移民作为一种适应形式；

(c) 改善不同政策层面——地方、国家、区域和全球——之间的合作对于确保在整条移民路线上提供保护至关重要，这是考虑到迁移一般始于从农村到城市的内部流动，但可能发生二次搬迁和跨境移民。让市政当局和区域组织参与有关移民与发展的国际进程，并将它们纳入资源分配机制，对于实现加强失所人民和移民的保护和融入的目标至关重要；

(d) 确保气候行动不仅惠及易受气候影响的国家，还惠及在气候变化背景下迁移的人及其收容社区，特别是生活在不稳定、脆弱和偏远地区的人；

(e) 在移民定居或希望在流离失所后安全返回的国家和东道社区所在地区，扩大气候适应融资和对气候行动的支持规模，加强备灾并建设对气候影响的应对能力；

(f) 在气候变化和灾害背景下发生跨境移民时，在可能需要国际保护的情况中适用现有人权和难民文书；

(g) 根据国家和社区的具体需要加强行动并支持采取措施，以避免、尽量减少和解决流离失所问题，特别是在最易受气候影响的国家和社区。在这方面，通过让民众切实和在知情基础上自愿参与制定及时的搬迁计划，确保维护人权；



(h) 通过收集分类数据消除数据缺口，同时维护隐私权和数据保护权。此外，投资于收集、分析和传播关于气候变化影响和移民流动的按性别分列数据和性别统计数据；

(i) 制定和实施促进性别平等的移民政策，保护和促进气候变化背景下移民妇女和非常规性别移民的人权。为与气候有关的移民建立促进性别平等的正常移民途径，允许临时和永久移民；

(j) 通过促进正常移民途径，减少移民的脆弱性。这些途径的形式可以是签证(人道主义、工作或学习)、与民间社会组织合作设立的人道主义走廊、对特定人群免签证、家庭团聚、基于人权和人道主义理由的身份正常化机制，以及允许家庭成员与在某一安全国家的亲属团聚的临时保护措施；

(k) 采取措施促进基本服务的获取，并在应急管理的规划、应对和恢复阶段考虑到移民的脆弱处境和具体需要，特别是妇女和女童、LGBT 人士、儿童、土著人民和少数群体、残疾人、老年人和其他群体的脆弱处境和具体需要；

(l) 确保民间社会、受影响的个人和社区以及其他利益攸关方参与关于气候变化背景下移民问题的国际论坛、讨论、政策制定和决策过程。必须为民间社会组织的工作提供充足和可靠的资金，才能使这一关键职能得以持续。

---