



消除一切形式 种族歧视国际公约

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
3 February 2026
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会

关于消除对移民和其他被视为移民者的仇外现象专题指南的 消除种族歧视委员会第 39 号和保护所有移民工人及其家庭成 员权利委员会第 8 号联合一般性建议/一般性意见(2025 年)

一. 导言

1. 本联合一般性建议/一般性意见与关于消除对移民和其他被视为移民者¹的仇外现象一般指南的消除种族歧视委员会第 38 号和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 7 号联合一般性建议/一般性意见(2025 年)同时通过。虽然该联合一般性建议/一般性评论和本文件均为独立的文件，但两者的目的相辅相成，应予以一并阅读、解释和执行。
2. 本联合一般性建议/一般性意见的总体目标是为《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国和(或)《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》缔约国以及所有相关利益攸关方在一项消除仇外现象及其对人权的影响全面政策内制定和实施专题领域的措施提供权威指导。

二. 制定基于权利的移民叙事，提倡负责任的报道，打击仇恨言论，建设有凝聚力的社会

A. 叙事和宣传政策

3. 叙事是由社群、媒体等公共行为者、流行文化、社会和政治人物以及公众为解释和理解周围的世界而创造出来的强大的社会化故事。² 叙事在人口流动领域发挥着越来越重要的作用，特别是在助长仇外现象及其原因和后果方面。仇外现象既受到叙事、政策、态度、偏见和做法的影响，又影响了这些叙事、政策、态

¹ 在本联合一般性建议/一般性意见中，“其他被视为移民者”一词涵盖所有因在仇外背景下受到种族歧视或交叉形式歧视影响而受到不平等和歧视性待遇的人。另见消除种族歧视委员会第 38 号和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 7 号联合一般性建议/一般性意见(2025 年)第 12 段。

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“建立基于人权的移民和移民活动叙事的七项关键要素”，2024 年 6 月，第 4 页。



度、偏见和做法。不断重复对移民现象和移民的狭隘而不公平的描述，累积起来会形成一种出现仇外叙事的环境。故此，歧视、仇外和种族主义仇恨言论甚至暴力行为都似乎可以接受或成为合法。这种连锁反应影响了政策和实践，而政策和实践反过来又助长和扩大了这些叙事。这种有毒的组合导致与多种形式的歧视相关的侵犯人权行为。

4. 应对仇外现象的全面政策的一个关键组成部分是，着重制定和传播基于人权和证据的关于移民现象的叙事。有关移民事务的宣传政策既包含积极义务，也包含消极义务。缔约国应采取措施，避免直接或间接制造或传播狭隘、偏颇、带有偏见和刻板印象的叙事，包括将移民描述为问题、威胁或风险，或以任何其他非人化方式描述的叙事。同样，缔约国应阻止和反击媒体和数字平台传播的任何错误信息和虚假信息，因为这些错误信息和虚假信息可能导致污名化、刻板印象和刑事定罪，并可能帮助为不平等待遇和歧视寻找理由。缔约国还应避免将特定国籍与特定犯罪联系起来，避免使用诸如“移民是罪犯”、“移民抢走工作”、“移民过度使用社会服务”、“移民不纳税”、“移民带来疾病”等表述。

5. 两委员会指出，用“非法”一词来给非正常身份移民贴上标签(本身具有误导性，因为这不是也不应该被视为犯罪)³ 以及将一些负面特征放到他们身上，清楚地表明了有关移民的污名化和有害言论的蔓延程度。⁴ 两委员会重申，没有人可以被认定为“非法”。两委员会回顾大会 1975 年 12 月 9 日关于确保所有移民主工人的人权和尊严的措施的第 3449(XXX)号决议，强烈敦促所有国家避免使用“非法”之类的用语。各国还应避免过分强调公共秩序或安全等合法目的，为任意或过度损害移民享有人权的措施辩护。

6. 两委员会认为，缔约国也有制定和实施基于权利的移民叙事的积极义务。务必对每个社会形态的多样性，包括历史上的移民过程和当代世界日益活跃的移民模式，基于证据进行描述。移民应该被视为社会成员，而不是他者或外来者。缔约国的宣传举措应该做到，承认移民对其生活的社会的多种贡献的叙事占据重要位置。两委员会敦促缔约国考虑联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于建立基于人权的移民和移民现象的叙事的建议。⁵

7. 在关于国际移民现象和移民的叙事中，应列入为描述仇外现象对社区的经济、社会、文化和政治生活各个层面可能产生的负面影响并提供相关证据而采取的措施。必须以批判的眼光审视并摒弃宣扬将歧视移民作为改善国民生活条件的手段的叙事。相反，基于权利和基于证据的叙事可以强化应对仇外现象及其有害影响的政策所产生的良性循环。

8. 两委员会非常关切地注意到，缔约国越来越多地利用移民身份来阻止人们享有人权，这对种族化社群产生了极大的影响。在任何情况下，非正常移民身份本身不能被描述为对公共安全构成威胁或等同于犯罪行为。缔约国应采取具体措

³ CERD/C/MAR/CO/19-21, 第 29 和第 30 段; CERD/C/USA/CO/10-12, 第 51 和第 52 段; 移民主工人问题委员会第 5 号一般性意见(2021 年), 第 36 段。另见移民主工人问题委员会第 2 号一般性意见(2013 年); 移民主工人问题委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)。

⁴ 移民主工人问题委员会第 2 号一般性意见(2013 年), 第 2 段; CERD/C/KOR/CO/17-19, 第 7 和第 8 段; A/HRC/23/46/Add.4, 第 72 段。

⁵ 见人权高专办, “七项关键要素”。

施，促进有关移民现象和有关直接或间接被迫离开、流动或非正常居留的人的公共叙事发生实质性转变。

9. 一般来说，移民陷入非正常状态并非是他们自己的错。相反，正是缔约国因作为或不作为而选择的政策和做法将移民置于非正常状态。种族主义和性别不平等结构性因素也影响到有关正常地离开一国、进入另一国并在那里居留的权利的现有法规。缔约国应确保通过全面的叙事来介绍非正常移民现象和具有非正常移民身份的人，强调导致这种情况或身份的原因。关于移民身份正常化的叙事应该强调，这是实现多项公共政策积极成果的一个重要工具，而不能将其描述为对犯罪者的大赦。

B. 媒体的作用

10. 在一个由于人口流动而文化变得日益多元的世界里，媒体已经成为两种相互矛盾的结果的主要载体。一方面，媒体有助于促进文化间融合、社会凝聚力和相互理解。媒体作为公共监督机构发挥着重要作用，调查性新闻可以在监测、报道和揭露助长仇外现象、歧视和种族主义的法律和政策方面发挥作用。另一方面，媒体也可以被滥用来传播错误信息、仇恨、刻板印象和导致社会不平等和冲突的狭隘叙事。两委员会强调指出，媒体从业人员在处理与移民现象、移民和被视为移民者，特别是来自种族化社群的人相关的问题时，负有重大的社会责任。

11. 缔约国应采取措施，打击媒体中针对移民的仇外言行和歧视性刻板印象，⁶包括制定符合国际标准的适当立法。⁷此外，缔约国还应建立独立的公共机构(如果尚未建立的话)，负责监管和监督视听和印刷媒体，以消除仇外和种族主义内容，防止仇外歧视、种族歧视和其他形式的歧视。应要求这些机构促进跨文化、包容和循证的公共宣传政策。它们还应为媒体、数字平台和包括广告商在内的其他宣传者提供指导和建议。应鼓励和促进与私营媒体、社区广播电台和宣传领域的其他利益攸关方的参与式对话和协商。

12. 考虑到表达自由在民主社会中的重要性，两委员会建议所有公共和私营媒体从业人员采用行为准则和自我监管原则和准则，以确保对移民采取负责任的态度，并确保报道和广告符合道德。⁸应在特定情况下采取额外措施加强这种承诺，包括在竞选期间以及人道主义危机和流离失所危机期间。缔约国应鼓励媒体从业人员确保以国际人权法的原则和标准为基础，对移民现象进行讲道德和负责任的报道。⁹

13. 媒体准则和规则应旨在防止和应对错误信息和虚假信息，特别是当它们被用来歧视移民和其他被视为移民者或制造对这些人的敌意时。媒体准则还应促进避免和摒弃媒体对移民的狭隘和偏颇的描述，特别是那些主要将移民与犯罪相关新闻报道联系在一起的描述。它们应该提高媒体从业人员的认识，防止刻板做法。

⁶ CERD/C/CHL/CO/22-23, 第 18 和第 19 段。

⁷ 消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年), 第 39 段。

⁸ CERD/C/AUS/CO/18-20, 第 13 和第 14 段。

⁹ 消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年), 第 39 段。

鼓励包括记者在内的媒体从业人员考虑有关负责任地报道移民问题的现有准则，包括国际移民组织(移民组织)¹⁰ 和国际劳工组织(劳工组织)¹¹ 制定的准则。

14. 媒体自我监管应包括，承诺避免：

- (a) 使用“非法”一词来描述非正常身份移民；
- (b) 在报道涉嫌犯罪者时，突出个人的国籍、族裔或宗教信仰；
- (c) 将移民流动说成是“入侵”、“雪崩”、“浪潮”或使用可能造成负面误解的类似用语。

15. 媒体应与国家和地方政府主管部门、国际机构和民间社会组织，包括移民协会、学术界和工人组织合作，促进以积极和包容性的方式讲故事的举措。将移民视作邻居、家长、学生、工人、专业人员、护理人员、社群领袖或他们扮演的其他任何角色，就像社会的其他任何成员一样，会有助于减少误解和偏见，珍惜移民对社会的贡献，增强社会凝聚力。

16. 媒体报道中缺乏移民的声音，导致移民进一步被视为他者并非人化。公共和私营媒体从业人员应采取措施，提高移民和其他被视为移民者在媒体上的出镜率，反映社会的文化多样性，避免刻板做法。此外，媒体从业人员和记者在报道与移民相关的事务时，尤其是在发表可能助长仇外现象及其有害后果的新闻报道或言论时，应征求移民的意见，包括移民协会和社群领袖的意见。

17. 缔约国应采取措施，支持和保护那些宣传负责任和正面的移民故事、报道侵犯移民人权行为的记者。

18. 缔约国应与媒体从业人员、民间社会组织、人权机构和其他利益攸关方合作，促进针对记者和宣传部门(包括广播媒体、娱乐和其他相关领域)的其他人员的人权和反歧视培训活动。¹² 两委员会建议采取措施，将有关人权、移民和仇外现象、种族主义和其他形式歧视的教学工具纳入新闻院校和相关领域的课程。

C. 社交网络和其他数字平台

19. 运营或管理数字平台(包括社交网络)的私营行为体负有重要的社会责任，必须防止和消除在虚拟空间针对移民和其他被视为移民者的仇外现象、种族主义以及其他仇恨和歧视的表达式。事实上，算法和其他数字平台工具可能有助于传播和放大仇外现象和种族主义，包括仇恨言论。因此，两委员会建议，根据消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年)，¹³ 包括互联网服务提供商在内的这些行为体应进行有效的自我监管，并在尊重意见和表达自由权的同时，通过准则和道德守则来防止和应对此类表现形式。¹⁴

¹⁰ 移民组织，“媒体对移民的报道：记者实用指南”，2018 年 5 月。

¹¹ 劳工组织，“报告强迫劳动与公平招聘：劳工组织记者工具包”(2020 年)，可查阅 <https://www.fairrecruitment.org/resources/reporting-forced-labour-and-fair-recruitment-ilo-toolkit-journalists>。

¹² CERD/C/KOR/CO/17-19, 第 7 和第 8 段；CERD/C/LTU/CO/9-10, 第 11 和第 12 段。

¹³ 第 35 号一般性建议(2013 年)，第 42 段。

¹⁴ CERD/C/MAR/CO/19-21, 第 17 和第 18 段。

20. 缔约国应采取措施，禁止、防止和监测针对移民和其他被视为移民者的网上仇恨言论，并确保所有举报案件得到有效调查、适当起诉和应有惩罚。¹⁵ 缔约国应制定政策，鼓励私营行为体切实制定准则，包括禁止和处罚仇恨言论的规定，并防止和处理这些平台上的仇外现象和相关形式的歧视。此外，缔约国应采取措施，执行联合国教育、科学及文化组织制定的《数字平台治理准则》，执行《工商企业与人权指导原则》。

21. 两委员会建议成立一个工作组，工作组应由公共安全部门、互联网服务提供商、数字平台、政府机构、国际组织、民间社会、国家和地方人权机构、打击仇外现象、种族主义和相关形式歧视的公共机构以及移民和种族化群体成员的代表组成。这一多利益攸关方框架可以制定措施和准则，以防止和处理网上仇外现象和种族主义，包括建立预防性的机制，及时消除旨在对移民和其他被视为移民者进行污名化或定罪的假新闻。

22. 主管部门应制定举措，在社交网络中发挥积极作用，以处理和防止仇外现象，并促进对移民问题的全面叙事。缔约国应支持旨在防止仇外现象和促进文化间融合的数字技术，包括残疾移民可以使用的工具。

23. 考虑到数字环境在儿童生活中日益重要，两委员会建议缔约国采取一切必要措施，执行儿童权利委员会第 25 号一般性意见(2021 年)中制定的权威指南。

D. 仇恨言论和仇外暴力

24. 消除仇外现象的全面政策必须包括立法措施、具体措施和其他措施，以识别、禁止和处罚煽动、煽动或实施针对移民和其他被视为移民者的仇外和交叉暴力的组织和其他团体。两委员会鼓励缔约国将消除种族歧视委员会在关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)中制定的权威指导充分纳入所有相关政策。两委员会还建议采取措施，执行关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》。

25. 两委员会强调，必须采取立法措施并实施具体方案，以有效确保仇外现象和仇恨言论及暴力的受害者能够诉诸司法和补救计划。具体举措应保障受害者在影响他们的所有行政和司法程序中享有正当程序，包括获得法律援助的机会。必须确保有安全的举报渠道。促进向仇外犯罪受害者提供多部门援助的其他措施应包括以下内容：

- (a) 提供精神健康和心理支持；
- (b) 确保无障碍、对儿童友好、对文化敏感和注重性别平等的机制；
- (c) 解决语言障碍，并考虑到残疾人的具体需求；
- (d) 确保诉讼费用不会阻止受害者寻求赔偿；
- (e) 分配足够的资源。

26. 宣扬言语或肢体仇外和暴力行为的团体也将目标对准移民协会、移民权利维护者(包括在移民走廊拯救生命和提供人道援助的组织)及其他社会行为体。应采

¹⁵ CERD/C/BEL/CO/20-22, 第 18 和第 19 段；CERD/C/COL/CO/17-19, 第 10 和第 11 段；CERD/C/LUX/CO/18-20, 第 17 和第 18 段。

取适当措施保护他们，确保采取交叉方法，并考虑到妇女人权维护者的特殊作用。

E. 教育是消除仇外现象和增强社会凝聚力的关键

27. 教育环境可能是传播和遭受偏见和相关歧视的另一个空间。不过，这也是应对这些问题和实施旨在从小在不同文化间架起桥梁的政策的最佳场所。两委员会强调指出，教育政策中的此类措施对于抗击仇外现象的影响、消除其根源、建设包容性社会以及在日益多元化的社会中增强社会凝聚力和文化间融合的努力取得成功至关重要。¹⁶

28. 缔约国应采取基于权利的综合方针，将移民和文化多样性纳入大中小学各级教育课程，既包括正规和非正规学习场所，也包括国家和地方各级政府。应采取具体措施，将此类主题和方针纳入教育专业学位课程以及教师、师资培训人员和其他教育部门工作人员的继续培训计划，以确保教学做法对文化和种族保持敏感。

29. 主管部门应在教育、反歧视和其他相关领域推动各种举措，为每个级别和年龄组设计和整合教科书、教育工具和各类活动。这些材料应旨在促进不同文化间的理解，应对和防止仇外现象和种族主义，包括殖民主义刻板印象。¹⁷ 应分配适当的资源，有效实施实现这些目标所需的所有教学工具和活动。作为应对仇外现象及其有害影响的一个重要方法，应将殖民化和传统奴隶制的历史和遗留影响纳入每个缔约国的基础教育课程。

30. 缔约国应制定举措，促进全社会参与到学校和非正规学习中心中去，以防止仇外现象，增强社会凝聚力和相互了解。两委员会建议缔约国采取并有效实施适当措施，促进学校中反映社会文化多样性的课程。应采取适当措施防止采取隔离的学校制度，这种制度会阻碍文化间融合，¹⁸ 并导致社会冲突、仇恨和相关有害后果。

31. 教育机构和其他主管部门应采取措施，包括开展立法改革，鼓励、允许和便利移民教师和其他教育工作者加入教育系统。应当消除各种障碍，包括基于国籍、种族、族裔、性别、宗教和其他理由的歧视。

F. 文化政策

32. 关于移民及其文化的不准确、虚假或有害的叙事，或忽视或隐匿现有民族文化多样性的叙事，都会助长歧视、怨恨甚至暴力，而且还可能导致移民在他们生活的社区中受到忽视和弱化。基于权利、促进性别平等并具有文化敏感性的文化政策可以为消除仇外现象做出重要贡献。

¹⁶ 消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年)，第 31 至第 34 段；[CERD/C/USA/CO/10-12](#)，第 57 和第 58 段。

¹⁷ 移民工人问题委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 63 段。

¹⁸ [CERD/C/ISR/CO/17-19](#)，第 40 和第 41 段。

33. 缔约国应在各级制定政策，促进和便利移民和其他被视为移民者参与各类文化生活，以加强和突出他们对所在社区的归属感。缔约国应消除移民平等参与各类文化生活(包括戏剧、电影、绘画、音乐、广播、电视、数字平台和节日)的一切障碍，以此体现社会的民族文化多样性。

三. 仇外现象对移民活动的影响

A. 离开本国的权利和迁徙自由

34. 根据《世界人权宣言》第十三条第(二)款、《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条第(卯)款第(二)项和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第8条，每个人都有权离开任何国家，包括本国在内。在《安全、有序和正常移民全球契约》中，各国承诺增加正常移民途径的可用性和灵活性，包括采取举措应对弱势移民的需求。两委员会意识到，一方面是种族主义和仇外现象之间的联系，另一方面是妨碍或阻挠安全和正常地享有离开本国的权利的正常渠道的限制性政策，两者之间有着直接的关系。在许多国家，基于不同因素——如工作、家庭团聚或与保护有关的理由——限制签证和其他正常移民渠道的政策，都直接或间接地与被禁止的歧视理由有关。这些限制对因人权被剥夺而迫切需要逃离本国的人产生了直接影响。

35. 消除仇外现象的全面政策应包括对有关签证、入境和居留许可的法规进行彻底审查。消除基于国籍、种族、族裔、性别和其他歧视理由强加的要求和障碍，是真正促进正常、有效、负担得起和便捷的移民途径的重要一步。基于权利和基于人道保护的移民途径应纳入此类法规并加以扩大。家庭团聚程序应该便捷易用，不受任何形式的歧视，包括基于社会经济地位和劳动技能的歧视。这些程序主要目标应该是保护家庭生活权、儿童权利和其他相关权利。还应不加歧视地为移民工人更换不同类型的签证或居留许可提供便利。

36. 在过去几十年里，非正常移民日益成为人口流动的结构特征之一，其中政策因素难辞其咎。对许多人来说，非正常移民已经成为行使离开本国寻求和享有庇护的权利的少数实际途径之一，甚至是唯一的途径。两委员会认为，非正常移民身份清楚地表明，某人因权利被剥夺和歧视而处于弱势地位，而不是有违法倾向。

37. 两委员会震惊地看到从打击犯罪的角度解决非正常移民问题的叙事和做法的结果。这方面的措施有：移民路线，包括在边境、国际水域以及原籍国和过境国境内的移民路线的军事化不断升级。¹⁹ 结果包括国家和非国家行为方造成的移民死亡、失踪(包括强迫失踪)、绑架、性侵犯、殴打、拘留和其他许多虐待案件不幸增加。因此，缔约国不应强化以侧重于移民管控的限制性和安全化应对措施，而应制定政策，在没有任何歧视的情况下实现移民的权利。

38. 两委员会重申对非正常移民非刑罪化的原则。移民的非正常入境、过境或居留不能被视为犯罪。因此，将非正常移民定为犯罪总是会超出国家在管理人口流动方面的合法利益。此类情况只能被视为行政违规。两委员会强调，需要从基于

¹⁹ CERD/C/KOR/CO/20-22, 第17和第18段; CERD/C/MEX/CO/18-21, 第34和第35段。

权利和人道主义的综合角度处理非正常移民问题。缔约国应采取措施，保障寻求庇护的权利(无论当事人是否非正常入境)以及在入境、居留申请、遣返和其他移民程序中可能受到威胁的其他人权。

39. 两委员会建议缔约国对相关政策和具体措施作彻底审查，以评估它们是否会加剧人们在移民走廊面临的风险。这些评估应涵盖缺乏正常途径、安全化措施以及非正常和不安全路线增加及其对人的影响之间的联系。²⁰

40. 两委员会建议缔约国采取一切必要措施，防止对过境和入境移民的任何形式的暴力、种族歧视和虐待，无论其移民身份如何，并确保追究犯有此类行为的国家和非国家行为方的责任。缔约国应根据人权义务和《国际海上搜寻救助公约》规定的义务，在不安全的陆地或海上移民走廊开展并加强搜寻和救助行动。缔约国应在法律上和实践中采取措施，支持开展此类活动的人道主义组织和人权维护者，避免采取可能以任何方式阻碍其提供援助或将其提供援助定为犯罪的措施。²¹ 行政部门，特别是那些侧重于保护弱势群体而不是安全或武装部队的行政部门，应在有关过境移民的政策和程序中发挥主要作用。此外，独立机构应深入评估导致移民在过境时死亡、强迫失踪和其他侵犯人权行为或不幸案件增加的因素。应采取适当措施确定责任，给予受害者诉诸司法和获得赔偿的机会，并确保这种情况不再发生。

41. 仇外现象也影响了应对上述惊人后果的政策。叙事往往漠视这些悲剧，忽视每个受害者的身份和历史，将受害者非人化，指责移民，并回避对非正常和不安全移民现象的根本原因和政策原因的讨论。政策缺乏措施来确保以具有文化敏感性的方式对待受害者、识别受害者身份、联系他们的家人并方便其亲属实现哀悼、²² 了解真相以及(包括通过跨国司法机制)寻求正义和补救的权利。两委员会鼓励缔约国采取一切必要措施，执行强迫失踪问题委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)中制定的指南。²³

42. 两委员会回顾指出，在国家工作人员对影响人权的程序、行动和决定行使有效权力的一切情况下，人权义务都具有治外性质。根据国际人权法，缔约国境外的移民管控活动属于缔约国的管辖范围。必须采取措施，确保人权义务得到充分尊重，包括禁止推回。必须确保此类程序中有正当程序保障。应禁止和根除缺乏这些基本保障且不符合人权义务的拦截、驱回和其他类似措施等做法，包括根据双边合作的的做法和协定实施的做法。

43. 敦促缔约国采取立法措施和其他措施，保护成为犯罪受害者的过境移民。旨在确保他们本人及亲属能够诉诸司法的方案应得到有效落实，包括通过跨国司法机制和司法及其他领域的合作举措加以落实。应加强帮助他们获得适当补救的措施，或在没有采取措施的地方采取这种措施。

²⁰ CMW/C/MEX/CO/3, 第 35 和第 36 段; CMW/C/MEX/QPR/4, 第 14 段; CMW/C/MEX/CO/4, 第 33 和第 34 段。

²¹ CERD/C/ITA/CO/21, 第 18 和第 19 段; 人权高专办和全球移民小组, 《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》(2018 年, 日内瓦, 人权高专办), 原则 13 和 18。另见 A/73/216, 第 28 段。

²² A/72/335, 第 71 段。

²³ 另见欧洲委员会议会大会关于失踪移民、难民和寻求庇护者的第 2284(2024)号建议。

44. 两委员会注意到，旨在促进迁徙自由的一些区域协定取得了积极成果，这些协定承认来自本区域其他国家的移民入境和居留的权利。两委员会呼吁缔约国扩大和加强这些做法。还应加强和扩大旨在对“难民”一词采用更广泛定义的区域立法措施和具体措施。这些良好做法不应导致对来自其他区域的移民的歧视性待遇，特别是在切实享有寻求庇护权、家庭生活权以及国际人权和人道法所载其他权利方面的歧视性待遇。

B. 边界上和目的地国的人权

45. 边境对移民来说可能尤其危险。国家法律和行政法规有时错误地将边境定性为人权义务的禁区或例外区。有害和仇外的言论往往是由对国家安全的焦虑所激发的，它们助长了更具限制性的边境管理做法，这反过来又加剧了仇外现象。对边境管制程序和决定采取的安全办法导致采取的措施没有考虑到人权义务，也没有达到国家行动透明的基本标准。因此，人权，包括生命权和免遭强迫失踪、酷刑和其他残忍或不人道待遇的权利在边境受到侵犯的风险更大。

46. 两委员会建议缔约国拟定全面的、基于权利的叙事，用以采取措施，规范边境移民政策和做法。两委员会敦促缔约国采取一切必要措施，将所有国际人权标准纳入此类政策，同时考虑到人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》。在进行驱逐和采取其他强制遣返措施时，缔约国应切实尊重和履行所有正当程序保障，包括诉诸司法的机会和有效补救措施。

47. 正如两委员会和其他几个联合国人权机制所证明的那样，必须禁止集体驱逐和驱回。²⁴ 此类措施侵犯了对保护需求进行个别评估的权利、不推回原则、寻求庇护的权利和确保正当程序保障的义务。缔约国还应采取强有力的措施，防止在边防程序中对移民的任何形式的暴力和虐待，包括种族主义暴力和性别暴力，并调查举报的任何此类案件，为受害者诉诸司法和获得补救提供便利，并建立杜绝再犯机制。

48. 仇外叙事与移民政策之间的相互联系也影响了通过缺乏关键人权标准(包括正当程序保障)的程序驱逐非正常身份移民的做法。此类措施实际上是惩罚性的，视具体情况而定有可能影响若干利益攸关的权利，包括工作权、住房权、社会保障权、工资权、家庭生活权和健康权，以及儿童不与父母或主要照顾者分离的权利等。

49. 在非正常情况下，即与非正常入境或居留有关的情况下，缔约国主要应采取驱逐的替代措施。应优先考虑基于人权义务、人道考虑和其他相关理由的身份正常化途径。如要实施任何处罚，则缔约国必须尊重违规行为、其影响和处罚须相称的原则。一般而言，驱逐应该是最后手段。在这种情况下，缔约国应加强准则、培训和相关政策，以确保行政和司法部门充分意识到其人权义务和法律义务。

50. 在边界上使用数字技术往往会放大现有的人权问题，并使这些问题以新的方式表现出来。当边境治理受到仇外心理和种族主义的影响，寻求实现以安全为重点而不是以保护为重点的目标时，这种影响就尤为明显。在安全化和在某些情况

²⁴ CERD/C/IRN/CO/20-27, 第 38 和第 39 段; CERD/C/MDA/CO/12-14, 第 25 和第 26 段; CERD/C/BIH/CO/14-15, 第 31 和第 32 段; CMW/C/TUR/CO/2, 第 31 和第 32 段。另见 A/HRC/47/30。

下军事化日益加剧的背景下，仇外现象和偏颇的政策之间的内在关系影响了为在边界上及其他地区管控移民的目的而开发和使用数字技术及其有害后果。在边界上歧视性地使用数字技术对种族化群体成员尤其有害，甚至是那些有正常移民身份的人。

51. 缔约国应采取措施，将消除种族歧视委员会关于防止和打击执法人员种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年)中制定的所有标准纳入反对仇外政策。在边境管制领域和与移民相关的其他事项上，缔约国应采取一切必要措施，包括立法措施，确保人工智能系统和数字技术的设计、部署和使用符合此类标准。具体而言，他们必须保护人们免遭歧视或定性，包括免遭基于种族、肤色、血统或民族或族裔出身的歧视或定性。²⁵ 还鼓励缔约国遵守数据最小化和目的限制的原则，包括审查是否有任何可改变数据用途的领域以及大规模或可互操作数据库是否都符合与这些原则。应采取具体措施，确保边境执法机构与其他国家机构(包括负责提供权利和服务的机构)之间有明确的防火墙。²⁶

52. 两委员会建议缔约国采取一切适当措施，在法律上和实践中确保所有数字边境技术的开发和实施均须遵守强有力的人权保护措施。缔约国应采取交叉方法，确保在部署新技术之前，有正当程序保障、有效补救措施、防火墙、透明度和问责机制，以及对人权影响的独立评估。缔约国还应确保在法律和政策框架内对数字技术的使用进行充分监管，纳入明确的基于权利的规定。缔约国应避免在边界上使用可能对人权造成严重损害的数字技术，包括通过创建风险特征以及移民和庇护程序自动化决策来重现种族算法偏见的人工智能。

53. 仇外现象和结构性种族主义以及支撑它们的有害叙事，也对旨在将边境治理措施扩大到境外的政策产生了深刻而令人担忧的影响。这些做法试图在社会服务、工作场所、公共交通和道路以及酒店等境内各个领域查控移民的居留身份。在一些国家，主管部门和私营行为体没有被授权或要求监控客户、工人或服务用户等个人是否违法，即使是在最严重的犯罪案件中也是如此。然而，与移民有关的犯罪往往在许多地方、机构和情况下受到检查和举报。两委员会认为，这些都是歧视性的和不相称的做法，是由关于非正常移民身份的安全化和仇外叙事造成的。它们加剧了人们对移民的误解，并导致了违背国际人权义务的政策。

54. 缔约国在收集数据时，应采取促进性别平等、对儿童敏感和基于人权的做法，并确保移民工人及其家庭成员的隐私权、个人信息权和数据保护权受到保护，包括为此设置适当的防火墙，以确保个人数据不被用于移民管控或用来在公共或私营服务中实行歧视。除移民执法机构外，缔约国应避免将服务提供者和其他部门作为移民管控政策的辅助机构。同样，缔约国必须确保劳动监察机构的主要职责是监督劳动法律和法规，特别是保护工人权利。

C. 寻求庇护权

55. 关于非正常移民的仇外和定罪叙事，再加上安全化移民政策，导致了对边境管制的治外战略。两委员会认为，移民管控政策的外部化是一种从本质上阻碍享有庇护权的做法，并且也阻碍了享有正当程序保障和视具体情况可能受到威胁的

²⁵ CERD/C/QAT/CO/22-23, 第 24 和第 25 段。

²⁶ 见人权高专办和埃塞克斯大学，“数字边境治理：基于人权的方法”，2023 年 9 月。

其他人权。²⁷ 这些外部化做法日益限制了移民有效申请庇护或其他补充形式保护的机会。

56. 缔约国应确保在国际区域及其境外，包括在国际水域以及原籍国或过境国境内采取的移民管控措施不会在任何方面减缩其根据《关于难民地位的公约》或国际人权条约所承担的义务。缔约国应避免推动或通过双边或多边协议，借此规避或限制其根据人权和人道法承担的法律义务，包括将此类义务外包或外部化。²⁸

57. 两委员会还担心仇外现象和反移民叙事对庇护程序和决定(包括自动处理申请过程中的算法偏见)以及对指定安全第三国名单的影响。庇护部门采用非基于人权的限制性标准，缺乏对庇护申请的个别评估，包括基于政治利益和错误认识作出广泛的自由裁量决定，这些都任意影响了寻求和享有庇护及补充形式的国际保护的權利。

58. 缔约国应采取一切适当措施，在庇护程序和决定中进一步采用基于权利的方针，纳入交叉视角。立法措施和具体措施应确保所有正当程序保障，例如(在必要时免费)获得法律援助和口译服务、公平的行政决策和有效的补救措施。缔约国应避免出于政治利益(例如，基于与申请人原籍国的双边关系)限制庇护权，并避免采取其他任何歧视性做法。应采取措施防止庇护程序和决定中的种族定性和任何形式的直接或间接歧视。²⁹

D. 拘留政策

59. 两委员会强调指出，在过去几十年里，仇外现象与旨在使与移民有关的拘留政策合法化的言论之间的相互关系越来越密切。国际人权法自创建以来，已逐步促进了对使用剥夺自由的行政理由的限制，并帮助减少了在刑事系统内拘留的使用，特别是作为诉讼程序中的一项预防措施使用。然而，基于移民身份相关因素的使用拘留手段的情况有所增加。

60. 缔约国应根据移民工人问题委员会第 4 号/儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，立即禁止并在实践中停止对儿童(包括孤身未成年人)和家庭实行移民拘留。³⁰ 应采取类似措施，停止拘留其他弱势群体，包括孕妇、寻求庇护者、残疾人和人口贩运受害者，同时考虑到移民工人问题委员会第 5 号一般性意见(2021 年)中的权威指导。

61. 实施以安全为重点的拘留政策、为移民管控目的建立拘留设施，助长了将移民——特别是非正常身份移民——与公共秩序和安全威胁不公平地联系起来的社会叙事。³¹ 两委员会感到关切的是，在与移民有关的问题上使用拘留手段，导致了在人身自由权和免遭任意拘留权方面的歧视性待遇。虽然个人仅因其行政身份而被拘留，但拘留条件通常与刑事系统内的监狱所差无几，可能构成不人道待遇。这种拘留条件包括：被关在类似监狱的建筑中，每天有严格的生活常规，使

²⁷ [A/HRC/48/76](#), 第 49 段。

²⁸ [CERD/C/GBR/CO/24-26](#), 第 47 和第 48 段。

²⁹ [CERD/C/BIH/CO/14-15](#), 第 31 和第 32 段。

³⁰ [CERD/C/MEX/CO/18-21](#), 第 34 和第 35 段。

³¹ [A/75/183](#), 第 80 段。

用隔离和惩罚牢房，限制家人探视，限制使用电话和互联网，高度不透明，限制民间社会组织、国家人权机构和平等机构进入。

62. 两委员会回顾指出，移民拘留作为行政程序期间的一项临时措施，或者为了回应行政违规或违法行为，总是有害且不相称的。两委员会强烈建议缔约国立即采取一切适当措施，逐步废除移民拘留政策和做法。在采取此项措施之前，两委员会敦促缔约国在法律上和实践中确保移民拘留仅作为最后手段和例外措施使用，适用时间能短则短。³² 拘留决定必须经过评估，证明为什么不能采取其他措施。法律应责成主管部门在必要时优先使用非拘禁措施。基于移民身份限制或剥夺自由，都须在确保所有正当程序保障的程序内实施。在这种情况下，主管部门必须为任何限制移民自由的行为提供站得住脚的个案理由。

63. 缔约国应确保有关移民拘留的措施和做法与处理刑事问题的政策中使用的措施和做法有所不同。缔约国应采取适当措施，保证移民拘留设施和所有拘留条件完全不同于刑事系统。应采取相应的立法措施和具体措施，例如：

- (a) 避免利用执法部门来管理此类设施；
- (b) 不采用类似于监狱系统的日常规则和活动；
- (c) 改进透明度和问责机制；
- (d) 保障移民可以获得信息、互联网、手机以及家人和律师的探视；
- (e) 消除语言障碍并聘请跨文化调解员。

64. 缔约国应为拘留中心内针对移民的仇外和种族暴力以及其他虐待案件建立保密有效的投诉机制，包括进行独立监督并采取后续行动。应让民间社会组织、国家人权机构、平等机构和其他独立监督机构更多地介入。应制定政策来收集此类案件的数据。应采取措施，确保对在与移民有关的拘留中心工作的人员持续开展基于权利的培训方案，以防止仇外和种族主义案件，并消除对监禁的安全化态度。

E. 种族定性和移民执法政策

65. 仇外现象对政策的影响也体现在执法部门的种族定性做法上。³³ 在这方面，两委员会呼吁缔约国采取一切适当措施，切实执行消除种族歧视委员会第36号一般性建议(2020年)中发布的权威指南。两委员会强调，必须根据不歧视原则，采取交叉办法来应对种族定性的影响，特别是对移民的影响。

66. 有关移民现象的安全化叙事助长了边境人员和其他安全部队侵害移民，尤其是侵害非正常身份的移民的事件。³⁴ 这些做法包括任意逮捕和搜查、虐待和过度使用武力，对象包括妇女和儿童。在移民程序中以及在警察突袭和其他打击犯罪行动中对据称非正常身份的移民使用武力，强化了移民与犯罪之间的错误联

³² CERD/C/BIH/CO/14-15, 第 31 和第 32 段。另见移民工人问题委员会第 2 号一般性意见(2013 年)和第 5 号一般性意见(2021 年)。

³³ CMW/C/MEX/CO/3, 第 25 和第 26 段。

³⁴ CERD/C/MAR/CO/19-21, 第 33 段。

系。由于现有的结构性种族主义形式，某些国籍、族裔和肤色的移民尤其成为这些任意做法的目标，这也影响到被视为移民的种族化群体。³⁵

67. 缔约国应加强政策，对边境人员和所有执法机构实施有效的问责机制，包括独立监督、投诉机制和仇外行为案件中的纪律行动。³⁶ 应采取措施加强对主管部门的持续培训，以防止这种侵权行为。

F. 身份正常化

68. 关于一般移民，特别是那些非正常身份移民的安全化叙事影响了解决身份正常化问题的政策和讨论。身份正常化方案被描述为类似于大赦的措施，目的是赦免罪行或相关有害行为。这种做法增加了定罪和污名化的叙事，周而复始地强化了有关非正常移民的政策，包括缺乏促进身份正常化的政治意愿。缔约国应避免将身份正常化方案作为赦免刑事犯罪的工具。

69. 两委员会强调指出，身份正常化是解决移民及其家人非正常、不安全的弱势处境的一个重要工具。身份正常化是实现人类发展、社会经济融入、正规就业以及预防剥削、性别暴力、边缘化、童工和其他风险等多个领域政策目标的重要手段。便利移民获得正常住所是保护弱势群体，进而实现其基本权利并促进其融入社会的一项重要措施。相反，缺乏可用和长期的身份正常化途径会加剧不平等、社会排斥以及多种形式的歧视、侵犯和其他不良后果。

70. 缔约国应采取基于人权的方针，对身份正常化问题进行全面阐述，包括宣传身份正常化如何为移民、其家人、社会和国家本身带来多重正面结果。两委员会建议缔约国采取并加强措施，在法律上和实践中确保便捷和负担得起的身份正常化机制，包括临时计划，更重要的是长期途径。是否给予移民正常居留身份，使他们能够摆脱非正常身份，这一决定可以根据多种因素中的任何一种作出，如就业、家庭关系、社会根源、儿童和家庭保护、人道理由、社会融入、劳工与人类发展政策目标以及国际人权和难民法方面的法律义务。

四. 仇外现象对享有经济、社会及文化权利的影响

71. 有些叙事错误地提出，国民应优先享有人权保护，或试图将基于非国民、移民或居留身份对获得基本服务施加的限制合法化。这些说法对移民享有经济、社会及文化权利产生了不良影响。两委员会强调指出，这些做法不仅影响移民和其他被视为移民者的人权和生活条件，而且还会导致社会排斥、不平等和其他不良后果加剧。两委员会提醒缔约国注意经济、社会及文化权利委员会制定的关于移民的标准。³⁷

³⁵ CERD/C/USA/CO/10-12, 第 51 和第 52 段。

³⁶ CERD/C/MAR/CO/19-21, 第 34 段。

³⁷ 见 E/C.12/2017/1。

A. 受教育权

72. 关于移民的仇外叙事，包括将称移民滥用社会服务或将他们与犯罪和安全威胁联系起来的叙事，对儿童的受教育权产生了多种有害影响。这些言论导致他们在接受某些或所有级别的教育方面受到排斥或限制，并导致其他歧视性做法。³⁸这种做法还可能包括：获得文凭的障碍、不承认外国学历、被排除在奖学金计划之外、或因在高等教育机构参与政治或社会活动而被驱逐出境。当局、媒体和其他行为方对移民的有偏见的描述助长了对移民儿童和移民父母或有移民背景的家庭所生子女，特别是来自种族化群体的儿童的仇外欺凌事件。这种做法侵犯了儿童的受教育权、心理健康权和发展权，并可能导致暴力局势，或从长远来看，导致目的地的社会冲突和社会不平等加剧。

73. 缔约国应在法律上和实践中确保制定政策和方案，切实保障所有移民儿童在与本国儿童平等的基础上享有受教育权，而不论其移民身份或其父母的移民身份如何。应消除诸如居留要求等入学障碍，达到教育要求即应颁发文凭，无论移民身份如何，都应有获得奖学金或其他扶持措施的平等机会。应提供全面、跨文化和基于权利的支持服务，以帮助移民儿童，尤其是孤身移民儿童融入学校。相关举措应包括沉浸式语言课程和文化调解员培训。

74. 应制定具体方案，并配备充足的资源以及经过正规培训的教师和其他专业人员，以采用交叉方法，防止和应对学校中的仇外言论和欺凌行为。还应为仇外、种族主义和相关事件的受害儿童提供适合儿童的文化间调解机制和专门的心理社会支持机制。

B. 劳工权利

75. 有关移民的叙事影响了劳动力市场政策和就业政策，导致对移民的工作权的限制以及不平等和不安全的工作条件，包括剥削。潜在的歧视性做法包括：基于移民或庇护身份禁止移民工作或限制他们的工作权，基于劳动机会阻碍他们获得居留许可，或禁止劳动力市场特定部门雇用具有正常移民身份的移民工人。这种措施导致移民失业和从事非正规、不安全或无保护的劳动活动的比例过高，并阻碍了社会融入和劳动包容。

76. 这种叙事也与移民工人，尤其是那些具有非正常移民身份的移民工人可能面临的弱势处境(包括劳动剥削、童工、性别暴力和骚扰以及工作中的其他虐待或剥削)有关。³⁹ 特定类别的移民工人，包括从事家庭护理、农村工作、采矿、农业、建筑、纺织、送货、酒店、餐馆和数字零工经济领域工作的移民工人，尤其受到仇外现象和其他形式的歧视的影响。移民妇女，尤其是最贫困和最边缘化的妇女受到特别有害的影响，她们更多地集中在低薪和无保护的工作岗位。移民在其原籍国获得的教育文凭和劳动技能证书要获得承认面临障碍。许多国家普遍存在阻碍移民享有工会权利的障碍和歧视性规定。

³⁸ CERD/C/KOR/CO/17-19, 第 29 和第 30 段。

³⁹ CERD/C/QAT/CO/22-23, 第 16 和第 17 段; CERD/C/ZAF/CO/9-11, 第 42 和第 43 段; CMW/C/KGZ/CO/1, 第 40 和第 41 段; CMW/C/LSO/CO/1, 第 27 和第 28 段。

77. 缔约国应采取一切必要措施，促进人人平等获得工作许可和所有行业和技能水平的体面工作的机会，并废除不合理地不让非国民就业的歧视性法律规定。缔约国应尊重移民工人的工会权利，并支持工会就仇外现象和交叉形式的歧视进行培训和提高认识的举措。缔约国应采取措施，允许移民在等待对其居留或庇护申请作出决定期间工作。此外，缔约国还应禁止雇主没收身份证件和护照，并确保违反这一禁令的雇主受到适当处罚。⁴⁰

78. 应采取具体措施，在结构、体制和个人层面处理招聘中的种族歧视问题。应通过针对私营部门行为方(即雇主和招聘机构)的规范性准则。⁴¹ 此类举措的目的应是通过宣传和认识运动等方式，防止仇外现象，并针对劳动监察员、劳动司法系统和其他主管部门以及私营部门开展培训方案。两委员会建议缔约国在采取此类措施时考虑到劳工组织《关于公平招聘的一般性原则和实施指南以及招聘费用和相关费用定义》⁴² 缔约国还应加强劳动监察政策，包括家政部门的劳动监察政策。

79. 缔约国应确保针对工作场所的仇外行为和任何类型的歧视建立便捷且负担得起的争端解决和投诉机制。缔约国应采取措施，消除诉诸司法的物理障碍、语言障碍或性别相关障碍。在对他们的案件作出最后决定前，应给予移民工人足够的时间留在该国。如果他们被迫离开该国，则应采取措施允许他们从原籍国提出申诉，确保他们可以通过有效的跨国司法机制获得司法救助和补救。

80. 两委员会鼓励缔约国批准或执行劳工组织所有与移民工人相关的公约，包括《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)，《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)和《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，并确保对条款的解释保护所有移民工人，无论其移民身份如何。缔约国还应采取一切适当措施，执行消除对妇女歧视委员会关于移民女工的第 26 号一般性建议(2008 年)和关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)中制定的权威指南，特别是关于处理对移民妇女的劳动剥削问题的指南。

C. 健康权

81. 关于移民的直接和间接仇外言论对医疗保健政策和移民获得卫生服务的权利产生了若干后果。一个较为普遍的结果是，采取基于国籍、居住地或移民身份限制这一权利的歧视性政策和做法。⁴³ 两委员会对其他不符合国际人权义务和标准的做法感到关切，这些做法侵犯了移民的健康权，损害了公共医疗保健政策的主要目标，例如：

- (a) 规定非正常身份移民只能获得紧急医疗服务；
- (b) 对于社区其他人可免费获得的卫生服务，要求移民付费；

⁴⁰ CERD/C/QAT/CO/22-23, 第 18 和第 19 段。

⁴¹ CERD/C/NLD/CO/22-24, 第 21 和第 22 段。

⁴² 劳工组织，《关于公平招聘的一般性原则和实施指南以及招聘费用和相关费用定义》(2019 年，日内瓦)。

⁴³ CERD/C/CHL/CO/22-23, 第 32 和第 33 段；CERD/C/USA/CO/10-12, 第 33 和第 34 段；CMW/C/PER/CO/2, 第 47 和第 48 段。

(c) 设置获得某些卫生服务的最低正常居住年限要求。

82. 两委员会建议缔约国采取一切适当措施，废除与医疗保健权有关的任何歧视性规定和做法。无论移民身份如何，移民都应有机会在与国民平等的基础上获得所有卫生服务，包括性健康和生殖健康服务。⁴⁴ 还应采取其他措施，建立和传播强调政策的正面影响的叙事，以确保向社会所有成员普及卫生服务。

83. 在保健中心观察到一些卫生专业人员、行政人员和其他卫生工作者的仇外态度，这可能会影响移民及其家人的心理健康。⁴⁵ 两委员会建议缔约国通过准则，并为卫生部门的所有工作人员持续开展培训活动，以防止仇外现象和歧视。两委员会强调指出，这些准则应作为消除种族歧视委员会关于平等和不受种族歧视地享有健康权的第 37 号一般性建议(2024 年)中制定的指南的补充办法来执行。

D. 社会保障权

84. 在社会保障政策和获得社会保障服务领域，优先考虑国民作为主要权利持有人和将移民描述为不应得到平等待遇的叙事尤其盛行。针对弱势群体的社会保护计划，包括非缴费型收入支持计划，往往基于移民的国籍、移民身份或居住类型或时间长短而将其排除在外。这些歧视性限制不仅影响移民及其家人，而且还会阻碍旨在减少贫困、社会排斥和不平等以及解决其他相关问题的政策目标的实现。

85. 两委员会建议缔约国在获得社会保障和社会保护计划方面，避免基于国籍、移民身份或居留的歧视。相反，应采取全面的、基于权利的宣传措施，以突出包容性社会保障政策的积极影响。缔约国应进行法律改革，取消有关基于国籍、移民身份或居留获得社会保障和社会保护计划的歧视性规定。⁴⁶ 应采取措施，确保移民在享受非缴费性社会保障计划方面享有平等待遇。⁴⁷

86. 移民工人在享受与缴费计划相关的社会保障福利方面面临着不少障碍，包括缺乏立法和其他措施，特别是在离开目的地国之后。缔约国应促进达成双边和多边协议，确保移民工人能够享受社会保障福利，包括确保这些权利返回原籍国后可以携带。应采取具体措施切实执行此类协议。

E. 住房权和反对居住隔离的政策

87. 仇外心理影响了住房政策和法规，并导致房东的歧视态度，致使移民切实享有负担得起的适当住房的人权受到限制和阻碍。移民及其家人最终往往生活条件不稳定，与社区其他人不平等。

88. 缔约国应采取措施，消除可能阻碍移民不受任何歧视地获得适当住房的法律限制和其他限制。应作出具体规定，以防止房东和其他私营行为体的仇外、种族

⁴⁴ CERD/C/CHL/CO/22-23, 第 32 和第 33 段; CERD/C/CZE/CO/12-13, 第 23 和第 24 段; CERD/C/POL/CO/22-24, 第 23 和第 24 段。

⁴⁵ A/73/216, 第 25、第 26 和第 60 段。

⁴⁶ CERD/C/CHE/CO/10-12, 第 25 和第 26 段。

⁴⁷ 经济、社会及文化权利委员会第 19 号一般性意见(2007 年), 第 37 和第 38 段。

主义或其他歧视性做法，这些做法可能会妨碍移民在与国民平等的条件下成为租户的能力。⁴⁸

89. 文化多元的社会中的住房和人居政策应包括旨在防止和解决居住隔离问题的全面、跨文化和基于权利的方案。两委员会强调，地方政府在这方面应发挥关键作用。

90. 两委员会感到关切的是，国家或招聘机构的住房安排，包括一些劳工移民方案中的住房安排，导致移民被隔离，包括按性别和国籍隔离。缔约国应彻底评估劳工移民协议，以防止对移民工人获得充当、体面和负担得起的住房的权利出现任何形式的歧视。⁴⁹

F. 人道主义援助

91. 仇外现象已被确定为提供人道援助和制定人道叙事，以接收弱势移民并向他们提供援助的障碍，特别是在人口大规模流动的背景下。

92. 缔约国应在必要时开展国际合作，确保及时实施方案，向处于弱势的抵达移民提供人道援助，特别是在人口大规模流动的情况下。应特别关注在如此复杂的背景下构建和传播的叙事。应采取措施，确保将移民逐步纳入针对社会全体成员的社会保护政策和其他社会政策，以便从人道方法转向旨在促进持久解决方案的基于人类发展和权利的视角。

93. 两委员会对缔约国基于国籍、族裔和相关因素采取不同做法感到关切。虽然逃离某些国家的一些移民自动获得了保护身份，而且获得了人道援助并享有权利，但逃离其他国家类似情况的人却面临侧重于移民管控的安全化应对措施。缔约国应避免对寻求国际保护和人道援助的移民作出这种歧视性的双重反应。

G. 实现可持续发展目标

94. 两委员会申明，消除仇外现象和交叉形式的歧视是有效实现可持续发展目标的先决条件。缔约国应采取一切必要措施，将反对仇外的政策纳入旨在实现《2030 年可持续发展议程》所载目标的所有公共政策和行动计划。关于与可持续发展目标有关的国际和区域进程中的良好做法的国家报告中应列入关于防止仇外现象和相关歧视的信息。也应将这一信息纳入其他由国家主导的倡议(如《移民问题全球契约》和《难民问题全球契约》)内提交的报告。

五. 政治权利、参与和融合

95. 仇外现象和种族主义对移民和其他被视为移民者的生活的方方面面，包括政治层面，都产生了不良影响。为促进他们充分融入社会，应采取措施，便利他们享有政治权利并以各种形式参与公共事务。承认移民的这些权利是促进融合和增强社会凝聚力的工具。

⁴⁸ CERD/C/LTU/CO/9-10, 第 23 和第 24 段。

⁴⁹ CERD/C/QAT/CO/22-23, 第 32 和第 33 段。

96. 有几个因素助长了针对移民的仇外叙事的传播，或者可能阻碍解决这些问题的政治意愿，其中之一是，在许多国家，移民没有投票权或被选举权，或这类权利受到限制。两委员会建议所有缔约国采取措施，使移民能够根据居住时间长短，在地方和全国选举中逐步行使这些权利。在实行强制投票的国家，应采取特定措施，将符合资格的移民列入选民登记册。在实行自愿投票的国家，则应采取措施，便利和鼓励移民选民登记并参加投票。

97. 缔约国应推动旨在确保移民协会参与有关制定、实施和评估公共政策的协商进程的举措，而且不仅仅限于有关移民和相关主题的政策。地方政策可以在促进移民与社区其他成员一起参与社会、经济、政治、文化和其他活动方面发挥核心作用。

98. 缔约国应采取必要措施，在法律上和实践中保障非国民切实行使言论、集会和结社自由权。⁵⁰ 这种保护应涵盖参与维护自己权利的社会抗议和其他民主活动，如有关就业条件或歧视和种族主义行为的抗议活动。缔约国应避免通过使用移民执法等手段禁止或迫害此类活动。

99. 两委员会感到特别关切的是，候选人、媒体从业人员及其他社会和政治团体在竞选期间加剧了对移民和与移民有关的问题的仇外和种族主义态度。⁵¹ 这些做法包括：仇恨言论、煽动仇恨、寻找替罪羊的说辞以及旨在限制移民享有人权的政治提议或承诺。

100. 缔约国应采取具体措施，在选举之前、期间和之后防止仇外言论和相关言论。负责防止仇外现象和种族主义的部门、负责监督选举的部门以及国家和地方人权机构应在此类举措中发挥关键的监督作用。应采取措施，鼓励媒体组织防止欺骗性的报道，并拒绝刊登支持或宣扬仇外观点的候选人的广告或演讲、辩论或其他材料。如果发布此类内容，则应敦促媒体从业人员注明此类提议或叙事的不良后果。

101. 两委员会建议缔约国针对政党、主管机构和候选人采取以下措施：

(a) 正式承诺停止利用移民、庇护和相关事务来谋取政治和选举利益；⁵²

(b) 明确谴责竞选活动中的仇外言论；⁵³

(c) 坚决打击公众人物，包括政客和媒体专业人员的仇外和种族主义仇恨及歧视言论；⁵⁴ 政府当局还应采取措施，与导致种族歧视的关于移民的政治言论保持距离，并确保政客的此类言论受到彻底调查和适当处罚。⁵⁵

⁵⁰ 同上，第 26 和第 27 段。

⁵¹ CERD/C/CZE/CO/12-13, 第 11 和第 12 段；CERD/C/IRL/CO/5-9, 第 19 和第 20 段；CERD/C/USA/CO/10-12, 第 14 和第 15 段；CMW/C/TUR/CO/2, 第 25 和第 26 段。

⁵² A/HRC/38/52, 第 65 段。

⁵³ CERD/C/ISR/CO/17-19, 第 26 和第 27 段。

⁵⁴ CERD/C/ARG/CO/24-26, 第 18 和第 19 段；CERD/C/AUS/CO/18-20, 第 13 和第 14 段；CERD/C/POL/CO/22-24, 第 15 和第 16 段。

⁵⁵ CERD/C/NLD/CO/22-24, 第 11 和第 12 段。

六. 国际合作

102. 两委员会建议所有缔约国促进和执行国际、区域和双边协定和其他举措，打击和消除仇外现象及其对人权的有害影响。缔约国应避免达成可能会加深对移民问题的狭隘、带有偏见的安全化方法的双边协议。相反，缔约国应按照《移民问题全球契约》和移民工人问题委员会第 6 号一般性意见(2024 年)中的呼吁，谈判达成协议，扩大现有的正常移民途径并使之多样化，确保种族化移民可以利用这些途径。

103. 缔约国应加强外交和领事机构在防止和消除目的地国仇外现象方面的作用。收集仇外现象受害者的数据以及与过境国和目的地国合作等举措可能有助于识别侵害行为，增进基于权利和促进性别平等的解决方案。

七. 后续行动

104. 两委员会建议缔约国在提交所有人权条约机构的定期报告中列入有关制定和切实执行打击和消除仇外现象政策的相关信息。鼓励缔约国确保采取全面的方法编写这些报告并提交给两委员会审议，特别是让跨部门代表团参与其中。

105. 根据会员国在 1965 年 12 月 21 日通过《消除一切形式种族歧视国际公约》和 1990 年 12 月 18 日通过《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》时所作的普遍承诺，两委员会敦促所有尚未批准这两项公约的国家批准这两项公约。