



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
3 February 2026
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

消除种族歧视委员会

保护所有移徙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一般指南的 消除种族歧视委员会第 38 号和保护所有移徙工人及其家庭成 员权利委员会第 7 号联合一般性建议/一般性意见(2025 年)

一. 导言

1. 人口流动一直是社会变革和发展的一个重要方面。在《2030 年可持续发展议程》中，各国认识到，移民对包容性增长和可持续发展做出了积极贡献，并认识到，跨国移民现象实际上涉及多种因素，对于原籍国、过境国和目的地国的发展都有重大影响。¹ 然而，人口流动正日益面临诸多挑战，特别是在尊重和实现自 1948 年以来得到《世界人权宣言》普遍承认的国际人权方面的挑战。禁止歧视是国际人权法框架的基石，但移民和其他被视为移民者所受的待遇正在逐渐损害这一原则。² 事实上，在许多社会，仇外现象与多样性同步上升。

2. 仇外是一种现象，即出于偏见、刻板印象和负面看法，以及移民和属于不同社会群体或少数群体的人威胁到主流文化、遗产和财富的观点，这些人被描绘为并视为他者、外来者或敌人。此类叙事被用来证明他们被排斥和边缘化是合理的，从而导致基于其非国民身份和其他交叉理由的歧视。仇外现象侵犯人的尊严，违反平等和不歧视原则。

3. 消除种族歧视委员会和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会感到关切的是，仇外现象对移民和其他被视为移民者的权利的影响不断升级，因为有些叙事不公平地指责移民应对社会、经济和政治问题负责。此类叙事被用来为限制移民人权的法律、政策和做法辩护，从而延续了伤害的恶性循环。

4. 根据对缔约国提交的报告的审查结果，并考虑到从其他利益攸关方收到的信息，两委员会对仇外现象对不符合国际和区域人权条约、标准和原则的法律、政策、做法和心态的影响尤感关切。两委员会认为，有必要就仇外现象及其对人权的影响制定联合一般性建议/一般性意见。

¹ 大会第 70/1 号决议，第 29 段。

² 关于本联合一般性建议/一般性意见中“其他被视为移民者”一词的范围，见下文第 12 段。



二. 方法³ 与目标

5. 本联合一般性建议/一般性意见与消除种族歧视委员会第 39 号和保护所有移徙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)同时通过。在该联合一般性建议/一般性意见中,两委员会就消除仇外现象及其对移民和其他被视为移徙者的人权的影响的全面公共政策制定了具体的专题指南。虽然该联合一般性建议/一般性意见与本联合一般性建议/一般性意见都是独立的文件,但二者相辅相成,应予一并阅读、解释和执行。

6. 本指南借鉴了《消除一切形式种族歧视国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的规定以及两委员会制定的标准。这两份联合一般性建议/一般性意见平等适用于每项公约的所有缔约国。

7. 本联合一般性建议/一般性意见的总体目标是为缔约国和所有相关利益攸关方防止和消除仇外现象及其对人权的影响提供权威指导。具体目标如下:

(a) 承认仇外现象是当今促进、尊重、保护、实现移民和其他被视为移徙者的人权的主要挑战之一;

(b) 根据人权机构的判例,对《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条作详细阐述,以解释仇外现象以何种方式导致种族歧视;

(c) 确定《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 7 条涉及仇外现象对移民背景下的歧视的影响的范围;

(d) 增强社会凝聚力和促进基于权利的文化间融合;

(e) 支持落实《德班宣言和行动纲领》、《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》;

(f) 加强打击仇恨言论、歧视态度以及煽动社会内部和社会之间不平等待遇、歧视、暴力和社会冲突的言论的现有准则;

(g) 在不让任何一个人掉队的主要目标的基础上,为实现广泛的可持续发展目标做出贡献。

三. 范围

8. 在本联合一般性建议/一般性意见以及消除种族歧视委员会第 39 号和移徙工人问题委员会第 8 号联合一般性建议/一般性意见(2025 年)中,“移民”一词包括所有跨越国际边界离开原籍国、以求暂时或永久居住在另一个国家的人。无论离开本国的原因、在过境国或目的地国的身份、申请或获得居留许可的理由(如家庭关系、就业、学习、庇护或其他形式的保护、或区域协议)为何,都可用“移民”一词。

9. 虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条提到对国民与非国民的区分,但消除种族歧视委员会已作出澄清,对这一条的解释不得损害禁止歧视的基

³ 意见是从网上提交的材料以及 2024 年 9 月至 11 月在日内瓦、曼谷、布鲁塞尔、达喀尔和巴拿马城以及加拿大多伦多和美利坚合众国奥斯汀举行的面对面全球和区域磋商中收集的。

本原则，也不应被理解为限制或削弱某些权利和自由，特别是其他人权文书中明确承认的权利和自由。委员会在第 11 号一般性建议(1993 年)和第 30 号一般性建议(2004 年)以及其他决定中重申，缔约国有义务确保公民、政治、经济、社会及文化权利不受歧视，无论国籍。

10. 移民工人问题委员会各项一般性意见以及联合国其他条约机构、特别程序和区域人权机制制定的标准，⁴ 都逐步强化了禁止基于国籍的歧视的规定。⁵ 两委员会采用有效性(*effet utile*)原则，即对条约条款的解释必须有助于其得到最有意义、最有效的适用。

11. 两委员会承认，虽然移民通常不是其暂时或永久居住国的国民，但他们可以根据所在国国籍法规定的各种标准获得国籍，从而导致双重或多重国籍。此外，移民在离开原籍国之前，或在过境国或目的地国期间，可能已经是或成为无国籍者。

12. “其他被视为移民者”一词涵盖在仇外背景下所有受到种族歧视或交叉形式歧视影响的人，例如被视为、当作或看作外来者或外国人，或仅仅被视为他者的个人和群体，他们因此而受到不平等和歧视性待遇，包括在享有公民、政治、经济、社会及文化权利方面受到不平等和歧视性待遇。结构性种族主义是生于斯属于斯的社群成员的他者身份被永久化的社会和政治进程的根本原因。

四. 仇外现象、种族化和种族歧视

13. “仇外现象”一词被用来描述基于某人对某一种社群、社会或民族认同而言是外来者或外国人的事实或印象，而对其实行拒绝、非人性化、排斥和经常性诽谤的态度、偏见和行为。⁶ 仇外现象指的是特别由于认为对方是外国人或来自本社群或本国之外而出现的行为。⁷ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍现象特别报告员认为，当某些个人或群体因为实际上或被认为来自某个地方，或因为与他们相关的价值观、信仰和(或)习俗使他们显得像外国人，而不享有与其他人相同的权利，即存在仇外现象。⁸ 仇外现象可以针对具有相同身体特征的人，甚至是具有共同血统的人，例如当人们过境、返回或移民到某些国家或地区并被视为外来者时。

⁴ 除其他外，见美洲人权法院，《无证移民法律处境和权利》，第 18/2003 号咨询意见，2003 年 9 月 17 日。

⁵ 见移民工人问题委员会第 1 号一般性意见(2011 年)、第 2 号一般性意见(2013 年)、第 5 号一般性意见(2021 年)和第 6 号一般性意见(2024 年)；移民工人问题委员会第 3 和第 4 号/儿童权利委员会第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)；消除对妇女歧视委员会第 39 号一般性建议(2022 年)。

⁶ 国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织(移民组织)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“国际移民、种族主义、歧视和仇外现象”，2001 年 8 月，第 2 页；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》(人权高专办，2018 年，日内瓦)，第 18 页。另请参阅联合国难民事务高级专员办事处，《种族主义和仇外现象指南》(2020 年，日内瓦)。

⁷ 劳工组织、移民组织和人权高专办，“国际移民、种族主义、歧视和仇外现象”，第 2 页。

⁸ 见 A/HRC/32/50。

14. 仇外现象既是种族歧视的系统性驱动因素，也是针对移民和其他被视为移民者的结构性种族主义和歧视的后果。仇外现象可能涉及公职人员或公共机构或私营行为体的作为或不作为，剥夺、阻止或阻碍移民获得公共或私营服务的机会，造成伤害和痛苦，并影响他们的人权，特别是平等权。仇外现象的表现形式包括：以(实际或推定的)外国血统或国籍为由，包括结合种族、肤色、宗教、性别、年龄、语言、性取向、性别认同、社会经济地位或残疾等其他理由，采取直接和间接歧视行为，煽动歧视、敌意或暴力，发动仇恨犯罪以及煽动仇恨。同样，仇外现象也会导致歧视性政策和做法，以国籍、移民身份和其他交叉理由限制享有人权。

15. 《德班宣言和行动纲领》确认，仇外心理是当代形式种族主义的主要来源之一，侵犯移民人权的在歧视、仇外和种族主义做法之中屡见不鲜。⁹ 仇外心理表现在行动上时，会对直接受害者产生非常具体的后果，包括暴力。此外，仇外言论和叙事的合法化还可能会通过呈现某些群体的负面形象而制造象征性暴力。从更广的意义上说，仇外现象会影响各群体的和平共存，损害民主价值观和社会凝聚力。

16. 两委员会指出，出于几个因素，仇外现象和种族主义之间有着内在的交集。仇外现象，包括其根本原因和人权后果，涉及种族化进程以及种族主义和等级制度的结构模式。这一现实也与殖民主义和奴隶制的历史遗产，包括区域和国家之间和内部的系统性不均衡有关。种族主义在形成当前的人口流动趋势方面起到了双重作用：首先，种族主义和殖民主义的活生生的遗产是推动人口迁移的不平等的根本原因之一；其次，种族主义也是许多政府应对人口流动方式的核心所在。

17. 在本联合一般性建议/一般性意见中，“种族化”一词是指为证明特定群体理应受到种族统治和迫害而给他们贴上负面特征的社会进程。种族化可能导致基于某些移民的所谓种族特征而对他们采取特别严厉的移民政策，而且也可能有助于将这种政策合理化。移民政策可以被用作镇压种族化群体的工具。种族化还可能导致某些国民被当作移民。反对移民的言论以及随之而来的政策和做法，可能因种族和相关的歧视理由(如肤色、民族血统或国籍)而有很大差异。移民在过境国和目的地国受到的待遇通常与基于种族的多种形式的歧视有关。多种形式的边境暴力、将移民视为罪犯的言论、事实上和法律上对移民获得社会服务的任意限制、通过安全和正常途径移民的机会不平等，凡此种种通常都与种族歧视交织在一起。

18. 应将应对种族主义的办法纳入移民政策，涵盖边境治理、边防技术的使用、合法身份程序、签证、居留及工作许可的管理，以及打击非正常移民和确保在享有人权方面不作歧视的努力。从事反种族主义和相关领域工作的国家和地方公共机构应在旨在实施移民政策的部门间框架中发挥关键作用。同样，还应采取措施，确保民间社会组织，包括代表种族化群体的组织，以及具有种族主义方面的专门知识的其他利益攸关方有效且有意义地参与。

19. 两委员会认为，应从非殖民化、反种族主义和交叉的视角来看待消除仇外现象、其根本原因和不良人权后果的全面政策。原籍国、过境国和目的地国应将应对种族主义、仇外现象和种族歧视的有效措施纳入解决移民的结构性原因的政

⁹ 《德班宣言》，第16段。

策。应对仇外现象的政策必须考虑到仇外现象的种种表现及其对人权的影响如何与种族歧视交织在一起。

五. 应对仇外现象的交叉办法和仇外现象对人权的影响

20. 交叉性是了解缔约国在消除针对移民的种族歧视和仇外现象方面的人权义务的范围所必需的一个基本概念。¹⁰ 采取交叉办法意味着，承认个人遭受歧视和边缘化的方式是由基于多重和重叠因素的权力关系所决定的，这些因素包括种族、族裔、国籍、宗教、性别、性取向、残疾、年龄、社会经济地位和移民身份等。

21. 两委员会强调，为了切实消除仇外现象，特别是其对人权的影响，交叉办法至关重要且不可或缺。所有旨在应对仇外现象的政策和措施都必须确保采取这样一种视角，即必须处理导致基于国籍、移民身份、移民背景、性别、年龄、种族、族裔、残疾、性取向、性别认同、宗教、肤色、社会经济条件、语言和其他被禁止的理由对移民和其他被视为移民者进行歧视的并行的叙事、政策和做法。

A. 性别

22. 两委员会强调，需要确保性别平等观，以了解仇外现象对不同移民群体和其他被视为移民者的人权的影响，并以促进性别平等的方式应对这种影响。来自移民背景的妇女、女童和多元性别者往往面临多重挑战，如工作场所歧视、获得医疗保健的机会有限、可预防的孕产妇死亡率和发病率过高、教育障碍、性别暴力风险增加以及难以获得法律和社会服务，这是仇外现象与性别歧视交织在一起的结果。妇女、女童和多元性别者尤其受到仇外现象和性别歧视的交叉影响，她们总是不得不面对家庭和族群内外，包括与她们一起流动的人的男尊女卑态度。

23. 某些做法，如种族定性和种族刻板印象，会对男子和男童造成尤其严重的影响。要确保在反对仇外现象和性别歧视的全面政策中采取促进性别平等的方法，还需满足这些群体的具体需求、考虑到他们的经历。

24. 仇外移民政策和叙事会助长对妇女、女童和多元性别者的直接和间接歧视，这可能导致实施看似性别中立和种族中立、但实际上却给这些群体造成过分的伤害的法律和政策。基于国籍和移民身份等理由的歧视往往带有性别色彩。¹¹ 同样，针对移民妇女、男子和多元性别者的仇外做法也与他们的族裔、婚姻状况、父母身份和阶级以及其他歧视理由交织在一起。¹²

¹⁰ 见联合国消除种族歧视和保护少数群体网络，《关于交叉性、种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2022年，日内瓦，人权高专办)；消除对妇女歧视委员会第28号一般性建议(2010年)，第18段；消除种族歧视委员会第25号一般性建议(2000年)、第28号一般性建议(2002年)和第29号一般性建议(2002年)。

¹¹ 消除对妇女歧视委员会第26号一般性建议(2008年)，第5段。

¹² [CMW/C/GTM/CO/2](#)，第26和第27段。

25. 缔约国应采取适当措施，确保移民法和移民政策的所有要素都促进性别平等。¹³ 此类措施除其他外，应涵盖签证规定和其他正常移民渠道、边境治理、招聘——包括私营机构招聘——移民工人的政策、获得居留许可的理由以及享有经济、社会及文化权利的机会。这些措施的目的应是防止和消除任何影响享有权利的基于性别的歧视性做法，包括基于性取向、性别认同和表达以及性别特征的歧视性做法。缔约国应审查和改革限制或阻碍妇女将国籍传给子女的歧视性国籍法，因为这可能导致无国籍状态。

26. 两委员会强调，应采取措​​施解决和改革所有行业 and 所有技能水平的移民的、存在性别、族裔和种族歧视的就业和工作条件。¹⁴ 此类措施应包括以下几点：

- (a) 废除针对移民工人的任何性别歧视规定，例如禁止怀孕和生育；
- (b) 确保妇女不会因怀孕或生育而受到任何惩罚或被驱逐出境；
- (c) 考虑到某些因素可能导致劳动剥削和其他侵犯人权行为，特别是针对移民家政工人的这种行为，尤其是在与招聘机构签订的协议中；
- (d) 通过关于促进性别平等的劳工移民的双边协议，防止在管理签证和入境标准方面出现任何性别偏见和种族偏见；
- (e) 保证公平招聘，包括采用零费用招聘程序；
- (f) 规范私营招聘行业，防止基于种族、国籍、性别和族裔的歧视；
- (g) 包括在关于社会保障的双边协议中，确保平等待遇和不受歧视地获得社会保护的机会；
- (h) 消除性别歧视法规，例如移民工人家属需付签证费或满足额外要求；
- (i) 将受抚养家庭成员在一国生活和工作的权利与配偶的就业或签证身份脱钩；
- (j) 推动家庭移民计划，以保护移民的家庭生活权，防止进一步出现非正常和危险的家庭团聚途径；
- (k) 确保为可能遭受社会污名的回国移民女工提供促进性别平等的重返社会支持和服务。

27. 对移民现象的狭隘应对措施——即从安全化的视角，而不是从全面的、基于权利和基于证据的视角——特别是对非正常移民的应对措施，加上缺乏安全和正常的移民途径，导致了性别化的不良后果。这种应对措施导致性别暴力和骚扰(包括性虐待和性剥削)以及人口贩运的风险增加，妇女、女童和多元性别者以及男子和男童在过境国和目的地国都可能面临这种风险。仇外现象、种族主义、父权制、恐同、恐跨、恐双和恐间情绪不仅加剧了此类风险，而且还阻碍了保护、诉诸司法和社会融入。两委员会强调指出，应采取具体措施，应对有关非正常移民的有害言论和政策，这些言论和政策使移民，特别是妇女和女童，更容易遭受人口贩运、暴力和剥削。具体措施应确保参与此类犯罪的国家安全部队承担责任。

¹³ [CMW/C/CHL/CO/2](#), 第 28 段。

¹⁴ [CERD/C/ISL/CO/21-23](#), 第 19 和第 20 段。

28. 缔约国应审查其反人口贩运法，删除法律上或实践中歧视妇女的条款。具体而言，缔约国应消除立法中的性别偏见、年龄限制和基于父母身份的歧视，以确保包括家政工人在内的妇女能够为工作而移民。

29. 缔约国应采取适当措施，以促进性别平等的方法，改革并加强政策、程序和决定，包括边境政策、程序和决定，以实现寻求和享受庇护和其他形式的人权保护的权利。此类保护还应包括为性别暴力和人口贩运的幸存者提供基本服务，如安全的住房、体察创伤情况的医疗保健、专门的法律援助、生殖健康服务以及免受不安全条件下的拘留的保障措施。¹⁵ 此外，务必通过尊重性别认同的政策确保多元性别者得到支持，提供性别肯定医疗保健的机会，并在整个庇护过程中保护他们免受歧视或暴力。

30. 缔约国应采取适当措施，增强所有移民(特别是妇女和具有不同性取向、性别认同和表达的人)的权能并帮助其积极参与。缔约国应在制定和实施预防和消除仇外现象及其对人权影响的全面政策的过程中发挥关键作用。这一进程必须具有包容性和参与性，为妇女赋权并扩大妇女的声音和领导力。

31. 针对移民和其他被视为移民者的仇外现象尤其与基于性取向、性别认同和表达以及性别特征的歧视交织在一起。仇外政策和言论，加上对性和性别多样性的敌视态度，加剧了 LGBTIQ+ 人群的脆弱性，包括受到暴力、歧视和社会排斥的风险。

32. 根据《关于将国际人权法应用于性取向和性别认同相关事务的日惹原则》，缔约国应消除任何基于性取向和性别认同而阻碍移民，包括非正常身份移民享有人权的障碍。此外，还应采取措施，确保移民获得庇护和补充形式的保护，特别是在担心因性取向和性别认同而受到迫害的情况下。应采取措施保障平等机会，以促进他们获得就业和融入劳动力市场。

33. 两委员会提醒缔约国，需要采取一切适当措施，切实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)和关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)中的建议。

B. 儿童

34. 受到仇外现象和种族主义直接或间接影响的移民和相关领域的政策会对儿童人权造成独特的冲击，以跨领域的方式影响到《儿童权利公约》缔约国承认的所有儿童的所有人权。¹⁶ 相关领域包括签证和居留许可方面的规定、应对过境国和目的地国非正常移民问题的措施、移民拘留政策、家庭团聚的必要条件、对享有经济、社会及文化权利的限制以及成年后获得国籍或永久居留的资格。

35. 《儿童权利公约》的四项核心原则是：儿童的生命权、生存权和发展权，儿童表达意见和参与的权利，儿童免受一切形式歧视的权利，以及儿童的最大利益原则。两委员会强调指出，由于移民政策受到仇外现象、种族主义和其他交叉形式的歧视的影响，这四项原则长期受到威胁。因此，这些原则以及儿童的基本权利——包括出生登记权、拥有姓名和国籍的权利、受教育权、家庭生活权、人身

¹⁵ 例如，见 [CMW/C/CHL/CO/2](#)，第 27 和第 28 段。

¹⁶ 移民工人问题委员会第 3 号/儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 23 段。

自由和完整权、不被推回的权利和免受伤害权——在移民和相关领域的狭隘而有失偏颇的政策下遭到任意侵犯。

36. 缔约国应采取一切必要措施，将儿童权利纳入移民政策和旨在消除仇外现象的政策。应将应对仇外现象的措施纳入儿童保护、发展和福利政策。应制定具体方案，应对影响移民儿童，包括孤身和离散儿童以及移民父母或有移民背景的家庭所生子女的仇外言论。在这些措施中，务必采用反种族主义和促进性别平等的交叉方法。

37. 缔约国应采取适当措施，确保儿童持续和有意义地参与实施消除仇外现象及其对人权影响的全面政策。所有主管部门都应适当听取移民儿童，包括孤身和离散儿童以及移民父母所生的子女的声音。每当他们的权利受到影响时，国家和地方各级政府部门都必须听取他们的意见，考虑到他们的观点。相关领域包括：家庭与儿童保护和福利、教育、移民、庇护、少年司法、执法和社会保护。缔约国应坚决避免制作或传播将移民儿童，包括孤身和离散儿童视为罪犯的刻板叙事。缔约国还应拒不接受将他们作为替罪羊或抹黑他们的社会、政治或新闻叙事。

38. 缔约国还应采取以下措施：

(a) 在儿童福利和青年政策范围内开发专门的支助服务，以满足移民儿童的需求；

(b) 在数字平台和针对儿童的应用程序中推动防止仇外现象和增强社会凝聚力的举措；

(c) 加强关于跨文化调解的教育和专业培训；

(d) 在儿童保护系统设施内、在学校、在社区一级，特别是在文化高度多元化的城市和街区，任命跨文化调解员；

(e) 帮助为移民儿童和家庭提供更具包容性和支持性的环境，包括语言服务；

(f) 在法律上禁止并在实践中消除对儿童及其家人进行移民拘留的做法；

(g) 在评估移民背景下儿童的最大利益时，确保文化敏感性；

(h) 在儿童保护机构的员工中反映社会的文化多样性；

(i) 开展跨文化活动，促进和谐和对多元文化的欣赏。

39. 两委员会提醒缔约国采取适当措施，将儿童权利充分纳入移民和相关领域的政策，同时遵守移民工人问题委员会和儿童权利委员会在其联合一般性意见¹⁷中制定的旨在指导有关移民背景下的儿童的政策和做法所有权威性国际标准。

C. 青年

40. 在由于人口流动而人口日益多元的国家，青年政策可以在防止和消除仇外现象方面发挥关键作用。正如有关移民现象的证据所一直表明的那样，前往目的地的新移民中有很很大一部分是在教育设施、社区空间和工作场所与人互动的年轻

¹⁷ 移民工人问题委员会第3和第4号/儿童权利委员会第22和第23号联合一般性意见(2017年)。

人，这些都是仇外言论和政策可能产生严重影响的关键领域。针对青年的措施可以在短期和长期内对解决仇外现象问题发挥作用。

41. 两委员会建议缔约国将旨在建立相互了解和维持社会凝聚力的方案纳入国家和地方各级的青年政策。应促进文化间对话和移民青年的参与，将此作为制定、实施和评估针对年轻人的政策的跨领域战略。年轻移民或来自有移民背景家庭的年轻人应与其他年轻人一起，参与应对仇外现象、种族主义和交叉形式歧视的举措。应采取具体措施，在促进青年就业和职业培训以及便利接受高等教育的方案中防止仇外现象和种族主义。

D. 老年人

42. 仇外现象及其与影响移民权利的政策的关系给老年移民带来了独特的后果。错误地将移民描述为社会负担的说法，或宣称国民应优先享有某些社会权利的言论，导致移民在获得针对老年人的方案和服务，特别是针对生活困难的老年人的方案和服务方面受到限制。国籍、移民身份以及居留类型和期限被用来制定针对老年移民的歧视性规定，包括正规和非正规工人退休后的社会保障计划中的歧视性规定。

43. 缔约国应采取一切必要措施，取消社会保护、社会保障以及针对老年人的相关政策和方案中的任何歧视性规定，特别是针对弱势老年人的歧视性规定。此外，还应通过国家间的具体协议确保社会保障权的可携性，以确保所有人都能获得公平的社会保护。主管当局应明确反对在此类政策中宣扬国民特权的言辞。

E. 残疾人

44. 称移民不配享有平等权利的仇外和种族主义言辞，以及称残疾人不从事生产、是一种社会负担的健全主义言辞，两者结合在一起，导致了对人权的任意限制。歧视性待遇包括：基于残疾限制移民工人获得签证、家庭团聚和其他任何安全和正常的移民渠道，以及基于国籍、移民身份或居留类型或期限限制残疾人加入社会保护计划和其他计划。

45. 缔约国必须避免将残疾作为拒绝或限制签证或居留许可的理由。还必须避免导致对残疾移民间接歧视的健康要求。缔约国应采取适当措施，包括必要时进行立法和行政改革，以确保所有残疾移民都能获得平等机会。在移民和寻求庇护程序以及行政数据收集方面，识别残疾移民的方法是及时满足他们的需求、更好地保护和便利他们行使自己的权利、便利他们获得现有服务的关键所在。必须采取措施，确保针对残疾人的政策和方案不存在基于国籍、移民身份或居留身份的歧视，包括在社会保护、医疗服务、就业和劳动条件方面的歧视。

46. 两委员会强调，应制定适当措施，通过残疾移民的代表组织，在制定和实施可能影响其权利的政策和方案，包括应对仇外现象的举措时，与他们密切协商，并让他们有意义地积极参与。

47. 两委员会建议采用华盛顿小组简易残疾问题集¹⁸ 收集按残疾状况分列的数据，并采用联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定的《残疾人权利公约》人权指标¹⁹ 来监测各国为消除仇外现象而采取的措施。还应采用这些工具向国家后续行动机制和国际人权机构报告所采取的措施及其结果。

F. 非洲人后裔、亚洲人后裔和其他种族化群体

48. 仇外现象与系统性种族主义的结构性相互依存关系对非洲裔移民、亚洲裔移民及其家人的权利产生了深刻和相互交叉的后果，尤其影响到那些还因社会经济地位、宗教、性别、性取向和其他原因而面临边缘化的人群。获得签证和居留许可方面的结构性不平等，执法人员、司法官员和服务提供者的种族定性和任意对待，以及教育、劳动、医疗保健和住房政策方面的障碍和机会不平等，这只是他们所遭受的制度化歧视的几个例子。

49. 非洲裔移民妇女往往遭受性别化刻板印象、性别化和种族化劳动不平等以及更高的性别暴力风险。对于非洲裔 LGBTQ+移民来说，这些相互交织的不平等导致了更大的脆弱性和有针对性的侵犯行为。这种歧视模式不仅仅是偏见的表现，而且也反映了植根于种族、性别、宗教、经济地位和性取向的根深蒂固的结构性不平等。此外，在边境歧视性地使用数字技术对被种族边缘化的移民妇女尤其有害，即使是对那些身份正常的移民妇女也是如此。

50. 缔约国应在其消除仇外现象的政策范围内采取一切适当措施，尊重和实现非洲裔移民及其家人的所有权利。²⁰ 应采取措施将移民问题纳入旨在消除针对非洲人后裔的种族主义的政策。另敦促缔约国作为落实第二个非洲人后裔国际十年(2025-2034 年)活动的一部分，报告为促进和实现非洲裔移民的权利而采取的措施及取得的成果。

51. 两委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保非洲裔移民参与制定、实施和定期评估消除仇外现象的政策。应采取具体措施，将非洲裔移民及其家人纳入此类政策的数据收集机制。在采取措施应对针对移民的仇外和种族主义言论、促进基于权利和证据的移民问题宣传政策时，应考虑到仇外现象和种族主义之间的结构性联系，这种联系影响到非洲裔移民及其家人的权利和生活条件。

52. 两委员会强调，影响移民和其他被视为移民者的权利的仇外态度、偏见和政策的主要受害者中也有其他种族化群体。例如，亚洲人后裔和罗姆社群成员，²¹ 无论他们是否确实是移民，都直接或间接地受到基于血统或族裔出身的歧视，这是由在移民和相关事务上的歧视性政策造成的。同样，反吉普赛主义和针对其他种族化群体的言论也助长了狭隘、刻板和基于安全的移民政策，从而助长了这种歧视情绪和态度。

¹⁸ 见 <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/wg-short-set-on-functioning-wg-ss/>。

¹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/disabilities/human-rights-indicators-convention-rights-persons-disabilities-support-disability-inclusive-2030>。

²⁰ CMW/C/CHL/CO/2, 第 27 段。

²¹ CERD/C/MDA/CO/12-14, 第 27 和第 28 段。

53. 两委员会强调指出，本一般性建议/一般性意见中提到一些特定社会群体绝不意味着其他种族化群体不会因交叉形式的歧视而遭受仇外现象。

G. 土著社群

54. 结构性种族主义对世界各地土著人民的的生活和人权产生了影响。其后果之一是，他们在国内外被迫流离失所，²² 这违反了《联合国土著人民权利宣言》第 10 条。土著族群成员移民的根本原因有：系统性歧视、缺乏基本机会、他们享有土地和祖传领土的权利受到侵犯(包括采掘业的侵犯)、结构性和制度性暴力以及气候变化的特定影响。

55. 仇外现象和种族主义两者结合在一起对针对土著移民及其家人的做法产生了不良影响。歧视性的签证和庇护政策以及缺乏语言翻译阻碍了他们安全、正常地移民。过境国和目的地国的执法部门和其他部门，包括服务提供者和承包商以任意和种族主义的方式对待他们，东道国也缺乏充分融入社会的平等机会，这表明了仇外现象和种族主义对他们的权利的影响。

56. 两委员会极为关切仇外现象和种族歧视对土著移民工人，尤其是非正常身份土著移民工人的劳动条件的影响。两委员会强调指出，来自土著社群的临时移民工人，包括来自生活在边境地区或其附近的土著社群的临时移民工人，其处境往往是因原籍国和目的地国对他们根据国际标准(例如国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号))享有的土地权利认识不足造成的。缺乏非歧视性的劳动政策和保护框架加剧了结构性不平等。种族歧视和仇外现象交织在一起，加上对土著身份的漠视，加剧了劳动剥削的风险，包括从事危险工作、被克扣工资和遭受当代形式奴役的风险。土著移民妇女和女童尤其容易受到交叉形式的歧视，包括性剥削和性别暴力。

57. 缔约国应采取适当措施，改善对土著移民工人劳动条件的监管和监督，不论其移民身份如何，并确保他们能平等享用社会保护、补救和申诉机制。缔约国还应对政策进行适当改革，以尊重土著人民的土地权，包括采取措施，支持文化上适当的重新融入，提供诉诸司法的机会，在强迫流离失所的情况下提供赔偿，并特别关注土地归还和社群重建问题。

58. 两委员会建议缔约国以跨领域的方式充分将土著社群的权利纳入消除仇外现象的政策。跨文化服务和方案是这类政策的重要组成部分。政策和措施应植根于跨文化方法，并在尊重自由、事先和知情同意的原则的基础上，与土著人民密切协商制定。必须确保土著移民，包括由土著领导的组织和代表机构，积极参与此类措施的设计、实施和定期评估。缔约国应认可并推动以尊严、权利和可持续性为中心的、由土著主导的移民战略，并在整个移民过程中促进受教育的机会和语言权利，保护文化特征。

H. 无国籍人

59. 仇外现象的影响也体现在无国籍领域。基于国籍或移民或居留身份的限制性和歧视性做法，包括立法措施，导致一些在过境国或目的地国出生的儿童处于无

²² CMW/C/GTM/CO/2, 第 27 段。

国籍状态。务必要认识到由于国界或国籍定义的变化而成为无国籍人的妇女和女童的处境，特别是由于法律或惯例不给非正常移民身份妇女所生子女国籍或基于相关因素而成为无国籍人的妇女和女童的处境。

60. 两委员会承认，世界上大多数无国籍人属于特定的族裔群体、宗教群体和少数群体。在许多情况下，这种情况是由证件发放工作中的仇外现象和交叉歧视直接造成的。一些法律和行政做法将种族化少数群体当作外国人，必须遵守类似适用于移民的规则和程序。²³

61. 缔约国应采取一切适当措施，包括立法改革，切实防止无国籍状态，并确保移民父母所生的所有子女的国籍权，无论其父母的移民或居留身份如何。明确的法律保障应确保在缔约国境内出生或被确认身份的儿童都有国籍。这些保障措施应当一视同仁地适用。在不采用出生地原则承认国籍的过境国或目的地国，如移民父母在这些国家所生的儿童无法获得父母的国籍，则这些国家应在法律上和实践中确保出生国的国籍。

62. 两委员会鼓励缔约国促进双边或多边合作机制，以防止和消除在移民背景下出生的儿童(包括过境时出生的儿童)的无国籍状态，无论其父母的移民身份如何。应实施简化和加快程序，以便利出生登记和获取身份证件。应寻求开展有效的国际协调，以确保所有过境时出生的儿童都有权获得姓名和国籍。儿童福利和保护机构以及民事登记处应该发挥主导作用。儿童的最大利益原则应该是指导此类程序和所有逐案决定的首要考虑因素。

63. 两委员会敦促所有尚未批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》的缔约国采取必要步骤批准这两项公约。两委员会还呼吁缔约国采取措施，落实当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍现象特别报告员在关于公民身份、国籍及移民的法律、政策及做法方面存在的种族歧视问题的报告中提出的建议。²⁴

64. 两委员会建议缔约国在旨在防止仇外现象的宣传举措中纳入关于移民与无国籍状态之间的关系的叙事。此类举措应针对主要利益攸关方，包括卫生、民事登记和其他服务提供方、家庭法法庭和公众。鼓励缔约国采取措施，便利无国籍人和具有无国籍问题专门知识的组织充分参与实施反仇外政策。

I. 宗教信仰

65. 在一些国家，仇外和反移民言论主要针对某些移民群体或其他因其公开或推定的宗教信仰而被视为移民者，这影响到他们的宗教信仰自由权，并导致刑事定罪和对人权的其他限制。这种影响大量体现在移民管控领域，包括执法和司法当局的实践中。虐待、任意拘留、定罪叙事和其他侵犯案件一直被作为针对具有特定宗教信仰的(无论是实际还是推定的)移民的暴力和歧视来报道。在某些案件中，对社会的偏见导致居民被视为他者或外国人，造成歧视性、不平等甚至暴力态度，并损害宗教自由权。污名化言论基于宗教信仰将某些人描绘成危险或有害

²³ CERD/C/RUS/CO/25-26, 第 33 段。

²⁴ A/HRC/38/52.

人群，甚至将他们与恐怖主义等严重罪行联系在一起。两委员会对缔约国内严重的仇视伊斯兰和反犹太主义现象尤感关切。

66. 两委员会强烈建议缔约国采取一切必要措施，确保其管辖下的所有人都得到平等待遇，不因宗教而有所区别。宣传和教育等领域的措施应承认文化、族裔和宗教多样性。必须加强旨在解决结构性不平等的政策，有些人尽管是居住国的国民，但特别是基于其宗教，仍然被视为他者。这种污名化的表现反过来又被用来为限制性移民政策辩护，再次助长了这种偏见和不平等待遇。

67. 正如宗教或信仰自由特别报告员所指出的那样，应对仇外现象的公共政策应承认，基于宗教或信仰的歧视是仇外歧视的一种形式，应适用同样的法律规则和禁令。这一层面还应反映在相关的提高认识和教育举措、数据收集工作以及向受害者提供的社区参与和支持服务中。²⁵

J. 社会经济地位

68. 针对移民和其他被视为移民者的仇外现象与基于阶级或社会经济地位的多种形式的歧视相互交织。除了其他歧视理由之外，阶级或社会经济地位还被用来对移民，特别是非正常移民身份的移民进行污名化，有时甚至将其视为罪犯。

69. 两委员会强调指出，移民、仇外以及阶级或社会经济地位的相互交织体现在人口流动的结构性原因中。由于缺乏安全和正常的移民渠道，处于弱势地位的人不得不使用非正常和危险的路线来行使离开自己国家和寻求庇护的权利，而歧视性、选择性和不平等的做法加剧了这种情况。

70. 两委员会强烈建议缔约国在努力消除仇外现象时，采取措施应对基于阶级或社会经济地位的多种形式的歧视。这些措施的核心应该是解决人们从原籍国移民的根本原因以及过境国和目的地国移民政策中存在的歧视。

K. 健康状况

71. 两委员会强调指出，仇外现象和体现仇外心理的政策可能与个人的健康状况交织在一起。一些关于获得签证、居留和工作许可的法规是根据与健康有关的标准制定的。在一些国家，感染艾滋病毒、患有结核病、精神健康疾病或其他特定疾病的人在移民背景下无法享有一系列人权，或在享有一系列人权方面受到严格限制。²⁶ 两委员会敦促缔约国审查相关法规，以期废除影响离境权、迁徙自由或获得居留许可或移民身份正常化的涉及健康状况的歧视性规定。在此过程中，缔约国必须确保移民程序中的健康评估遵守不歧视、自愿和保密原则，并以符合国际人权标准的方式进行，包括确保健康评估以权利为基础、促进性别平等并且在文化上适宜。

72. 两委员会警告不要出现反移民叙事，即将移民描绘成传染病或其他健康问题的携带者，会影响目的地国的人口，这种叙事在公共卫生紧急情况期间尤其流

²⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/cfis/cerd-cmw-jointgc/subm-concept-paper-cerd-un-enti-sr-freedom-religio-elief.pdf>。

²⁶ CERD/C/BIH/CO/14-15, 第 31 和第 32 段; CERD/C/QAT/CO/22-23, 第 34 和第 35 段; CMW/C/KGZ/CO/2, 第 27 和第 28 段。

行。这种描述助长了对移民人权产生有害影响的歧视性和任意性政策的合法化。两委员会建议缔约国不要宣扬或传播此类言论，并明确拒绝其他行为者的此类言论。

六. 消除仇外现象全面政策的关键要素

73. 两委员会强调仇外现象的多面性。其原因和表现形式，特别是其后果，与多个结构性因素有着内在联系，涉及广泛的社会、文化、历史、经济和政治层面。因此，两委员会强调，需要制定全面、综合的公共政策来解决仇外现象和交叉形式的歧视问题。为此，两委员会建议缔约国的此类政策涵盖以下关键要素。

A. 法律框架

74. 缔约国应批准各项国际和区域人权条约，并有效落实相关标准，保护所有面临仇外风险的人的人权。缔约国还应参照人权高专办的指南，²⁷ 建立全面的反歧视立法框架。缔约国应重申，法律禁止歧视。这一法律框架应纳入最新的国际人权标准和概念，包括多重和交叉歧视的概念。

75. 缔约国应通过或加强并实施一个连贯而全面的规范框架，以规范消除仇外现象及其对人权的影响的综合的公共政策。立法计划的关键要素包括以下内容：

- (a) 确保移民和国民平等享有人权，没有任何歧视；
- (b) 明确每个主管部委的授权；
- (c) 建立部门间协调；
- (d) 形成民间社会参与制度；
- (e) 确定短期和长期目标；
- (f) 保证充足的资源，定期收集数据，建立问责和后续行动机制。

76. 两委员会建议缔约国禁止并依法适当处罚侵犯移民和其他被视为移民者人权的仇外行为。此类条款应规定以交叉方法解释和执行立法的义务。缔约国应审查并在必要时改革国家和地方各级直接或间接助长仇外现象、歧视和不平等的移民、庇护、劳工、卫生和其他领域的立法。²⁸

B. 机构间方法和部门间协调

77. 两委员会强调指出，为了消除仇外现象及其有害的人权后果，必须确保所有机构和各级政府的参与。在教育、通信和媒体、人权、公平、性别、社会融入、人类发展、医疗保健、劳动和社会保护、内政、司法、移民、住房、儿童福利、外交、文化、民事登记、经济、安全和体育等领域采取联合行动，对于确保采取综合的方法至关重要。

²⁷ 《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法实用指南》(联合国出版物，2022年)。

²⁸ 消除种族歧视委员会第30号一般性建议(2004年)，第7段。

78. 两委员会强调，必须促进专门、强大和独立的公共机构，明确授权其监测、预防和应对仇外现象、种族主义和交叉形式的歧视。²⁹ 此类机构无论是作为独立机构的还是作为国家人权机构或国家平等机构的一部分，除其他外都应：

- (a) 制定有关仇外现象及其原因、表现和后果的研究和数据收集举措；
- (b) 接受并解决有关仇外、种族主义和相关事件的投诉；
- (c) 开展反对仇外现象的宣传运动，促进文化间融合；
- (d) 在各自任务范围内，就防止仇外现象问题向其他机构提供培训和咨询。

79. 缔约国应制定并建立机构间协调机制，以确保在消除仇外现象的政策中采取综合方法。应正式建立这一机制，并赋予其应有的决策权，以保证这些政策得到有效实施。应采取措施，确保民间社会组织，包括代表移民和受仇外现象和种族主义影响的其他群体的组织能正式和定期参与。

80. 两委员会重申，一致性是机构间协调的核心原则。缔约国应采取措施，确保构成这种综合方法的政策内部和相互之间在做法和目标上一致。反过来，也应采取措施，防止不一致或相互矛盾的决定或优先事项。例如，在实施促进移民融入社会和增加正规就业的政策的同时，对移民获得服务设置障碍并限制他们获得居留和工作许可，这就是不一致。缔约国应避免移民政策、劳工政策和其他社会政策之间不协调。

81. 两委员会认为，国家、中级和地方政府之间的有效协调应成为打击仇外现象、增强社会凝聚力、促进文化间融合的全面政策的重要组成部分。一个国家的权力越分散，就越有必要确保各级政府之间有协调机制。应采取立法措施和具体措施来确保这种合作。

C. 地方政府

82. 在与种族歧视有关的许多领域，权力由地方政府行使。两委员会回顾指出，人权义务延伸至各级政府，强调地方政府应在消除仇外现象的综合政策中发挥重要作用。³⁰ 城市和其他地方政府应制定和实施自己的全面政策，防止其社区中出现仇外现象。³¹ 中央政府应采取措施，包括提供预算支持，协助地方当局实施反对仇外现象和种族主义的国家政策和行动计划。

83. 两委员会建议地方当局促进基于权利、促进性别平等和基于证据的关于移民问题的叙事。这种叙事应该：

- (a) 强调多向文化间融合的重要性；
- (b) 推出与社群起源和多样性相关的纪念政策；

²⁹ CERD/C/ZAF/CO/9-11, 第 39 段。

³⁰ A/HRC/32/50, 第 75 段。

³¹ CMW/C/ARG/CO/2, 第 29 段。

(c) 承认移民对社会的贡献和归属感，确保地方当局不会以任何方式助长仇外言论。

84. 地方政府应采取措施，消除地方法律、政策、计划和实践中一切形式的歧视，确保获得服务和权利不因国籍、移民身份、性别或任何其他交叉因素而受到限制。此外，还鼓励地方政府实施保护移民和居住在其社区的其他被视为移民者的政策。在仇外现象和种族主义日益严重且令人担忧的国家，包括往往是为了政治或经济利益而宣扬歧视移民并将其作为根深蒂固的社会问题和恐惧的替罪羊的言论盛行的国家，这种行动尤其重要。³²

85. 两委员会建议地方政府采取具体措施，防止仇外现象并增强社会凝聚力，包括采取以下措施：³³

(a) 在文化、体育³⁴、艺术、宗教、教育和娱乐等领域，促进和资助跨文化社区空间、对话和相关举措；

(b) 与当地媒体互动并建设其能力，以促进对移民现象、移民和文化多样性进行负责任的报道；

(c) 让所有族群成员了解仇外现象、种族主义和相关歧视对移民和其他被视为移民者的不良影响；

(d) 采取旨在防止基于国籍、种族和其他理由对不同族群实行社会和文化隔离的住房政策；

(e) 在发生人道主义流离失所危机时，如有必要，通过国际合作实施热情接待和保护政策；

(f) 与工会和雇主组织合作，制定反对仇外和歧视的工作场所政策。

D. 国家和地方人权机构

86. 两委员会强调指出，国家和地方人权机构和平等机构应在持续评估和监测消除仇外现象，特别是其对人权的影响的政策方面发挥关键作用。缔约国应采取适当措施加强这些机构，包括通过人力和财政资源加强这些机构，以确保其独立性，并遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）。

87. 鼓励国家和地方人权机构酌情设立一个专题部门，着重促进和保护移民及其家人的权利。无论如何，各机构都应采取适当措施，确保将移民和其他被视为移民者的权利贯穿并真正纳入其负责的所有专题领域。

88. 国家和地方人权机构除其他外可以促进以下活动：

(a) 收集定量和定性数据；

(b) 建立研究和监测仇外现象和种族主义的机制，包括评估相关政策，如建立观察站；

³² CMW/C/GTM/CO/2, 第 27 段。

³³ 另见大会第 73/195 号决议，第 32(f)段。

³⁴ CERD/C/NLD/CO/22-24, 第 13 和第 14 段。

- (c) 就非歧视性政策和做法向主管部门提供咨询、培训和指导；
- (d) 为仇外现象受害者提出投诉制定有效、便捷、安全和促进性别平等的举报程序；
- (e) 由直接受害者个人或集体以及第三方面针对法律和其他法规中的歧视性规定提出司法申诉；
- (f) 向受仇外和相关歧视事件或做法影响的人提供法律援助和咨询服务；
- (g) 制定跨文化调解程序；
- (h) 推出与社群起源和多样性相关的纪念政策；
- (i) 支持机构间对话。

89. 两委员会鼓励国家和(或)地方人权机构的区域和全球网络制定并(或)加强反对仇外现象、种族主义和所有交叉形式歧视的举措。

E. 社会参与和社群参与

90. 两委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保民间社会组织、移民、受仇外现象影响的种族化群体、人权维护者、学术界、工会、青年、妇女组织、信仰团体、地方社区、侨民组织、基层协会、雇主组织和私营部门等行为方能有效参与，努力消除仇外现象和交叉形式的歧视。

91. 两委员会建议缔约国制定和加强政策，支持由社群主导的举措，增强所有受仇外现象和交叉形式歧视影响的群体的权能。这些举措应使各社群能够建立韧性，倡导自己的权利，并积极参与防止、抵制和消除歧视的努力。缔约国应采取措施，促进社群参与和对话，将不同社群聚集在一起，共同应对仇外现象和种族主义问题，并为每个社群的所有人之间开展有意义的互动、相互理解和建立团结创造机会。

92. 缔约国还应促进私营部门参与并承担责任，执行旨在防止、应对和消除仇外现象的措施，特别是考虑到其对工作场所以及媒体、住房、卫生、教育、文化和休闲等领域的歧视性做法的影响。

F. 司法

93. 缔约国有义务确保所有移民在任何时候，无论其身份如何，都能获得司法审查和司法公正。两委员会建议针对司法系统内的所有行为方(包括法官、检察官和辩护律师)采取适当措施，防止行政和司法程序、量刑和裁决中的仇外现象。³⁵ 缔约国应促进关于移民背景下的国际人权法和人权标准的定期培训和相关方案。两委员会强调指出，法官和其他司法当局通过的所有程序性和实质性裁决都不应具有仇外性质。此类举措可以包括全面解决非正常移民问题的模块，以确保裁决不受仇外和歧视论调的影响。

94. 缔约国应采取适当措施，确保主管部门对针对移民和其他被视为移民者的仇外、种族主义或交叉性质的仇恨犯罪事件进行应有的调查、起诉和惩罚。此类措

³⁵ 消除种族歧视委员会第 31 号一般性建议(2005 年)，第 5 段。

施应包括有效的劝阻性处罚和防止报复的措施。从发展的角度解释《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条，以确保此类事件得到有效调查和处罚。³⁶

95. 两委员会建议缔约国采取适当措施，确保移民以及仇外现象、种族主义和交叉形式歧视的所有受害者，无论其移民身份如何，都能有效、便捷、安全地诉诸司法。此类措施应包括建立有效的防火墙，以保证服务提供商不会向移民当局和相关执法机构提供任何关于移民身份的信息。对驱逐出境的恐惧不应成为寻求正义的障碍。缔约国必须采取有效措施，赋予移民举报仇恨犯罪事件而不必担心报复的权利，确保正当程序保障，并防止移民在审判结束前被驱逐出境。

96. 必要时，应基于年龄、性别、残疾、语言和其他理由提供适当的程序便利，以确保包容性的行政和司法程序。应为残疾人提供强制性的口语翻译和无障碍环境，包括在司法和行政系统内的移民、庇护和其他相关程序中。

97. 两委员会感到关切的是，仇外现象、种族主义和交叉形式的歧视可能导致任意的司法裁决，特别是在刑事诉讼中，包括在允许死刑的国家。移民和其他种族化群体在被定罪者(包括被判处死刑者)中所占比例过高。两委员会建议缔约国酌情：

(a) 在仍然允许死刑的地方采取措施废除死刑，并批准《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任意议定书》；

(b) 在此之前采取适当措施，防止和消除整个司法过程中，包括在调查阶段、审判、量刑和作出所有相关决定期间，基于国籍、种族、族裔、性别、语言、宗教及不歧视原则禁止的其他理由的任何歧视性影响；

(c) 全面落实消除种族歧视委员会关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议(2005年)中制定的指南。

G. 能力建设和提高认识

98. 两委员会建议采取措施，加强所有参与消除仇外现象的公共机构的能力。此类措施还应适用于其他行为方，包括工人和雇主组织、媒体公司、相关私营行为体、社群和宗教领袖与社群和宗教协会以及公众。

99. 缔约国应设计并实施持续培训和提高认识活动，把重点放在应对仇外现象和促进文化间融合。应采取适当措施，包括分配资源和定期评估成果，以确保持续的培训方案成为国家和地方各级整个公共行政部门的重要跨领域工具。另鼓励缔约国在此类活动中与民间社会组织、学术界、工人组织、国际机构和其他专家、信仰团体、移民和基层协会建立伙伴关系。缔约国应促进专家和利益攸关方积极参与此类培训方案的设计、实施和评估工作。

H. 数据收集与基于权利的指标

100. 缔约国应加强分类数据的定期收集，以确定移民及其家人在福祉水平和社会融入方面面临的挑战。数据收集机制必须辅之以其他方法，包括人口普查、家

³⁶ CERD/C/DNK/CO/22-24, 第19段。

庭调查、劳动力调查和教育调查。国家和地方一级的所有主管机构³⁷ 都应采取措施，根据被禁止的歧视理由，将数据分成不同的社会群体。此类措施将使它们能够识别和突出这些群体所面临的共同和特定的挑战和障碍，并对相关政策和做法作出相应调整。

101. 主管部门应汇编关于仇外态度的定量和定性信息，包括针对移民和其他被视为移民者的言语和身体暴力和骚扰，以及与受害者诉诸司法和补救有关的措施以及对肇事者实施的处罚。作为应对和防止仇外现象及其对人权负面影响的政策的一部分，应定期进行民意调查和问卷调查，目的是衡量移民的融入和文化间融合，评估公众的看法和态度，并更好地了解系统性种族主义的根本原因。应特别注意跟踪网上仇外现象。应使用跨学科方法分析趋势，并定期发布结果。

102. 缔约国应收集有关移民死亡、失踪、任意拘留和驱逐以及危险移民路线上发生的其他事件的分类数据。对这些数据应进行系统分析，为包括政策改革在内的措施提供信息，以防止发生这种情况，保护移民，并方便他们获得有效的司法和补救机制。

103. 两委员会强调指出，必须依法监管并有效实施严格的数据保护保障措施，以确保服务提供商的数据无法被访问或用于移民执法或相关目的。必须以保护隐私和安全的方式收集、存储和共享数据，同时遵守道德原则，包括知情同意、自我认同和保密原则。收集的数据应严格用于实现促进平等和防止仇外现象、种族主义和歧视的政策目标。

104. 应制定政策，确保定期传播有关仇外现象和交叉形式的歧视对移民、其家人和族群的负面影响的信息，包括分析对社会融合、人类发展和多个领域公共政策的其他关键目标的影响。

I. 后续行动和定期评估

105. 建立透明的后续行动、定期评估、监测和评价机制，是解决仇外现象及其原因并扭转其后果的政策的一个重要方面。两委员会强调，独立的专门公共机构可在监测防止和消除仇外现象、其原因及其对人权的影响的综合政策的所有组成部分的执行情况方面发挥作用。两委员会建议国家人权机构、平等机构和负责相关事务的其他独立公共机构(如反种族主义和反歧视机构)采取措施，包括发布定期报告，评估政策进展及其短期和长期影响。还应让民间社会组织、移民协会、地方当局、学术界、工会、多元文化学校和协会、宗教实体、私营部门、雇主协会和国际组织参与这些举措。此类措施应确保有强有力、有意义、参与性和制度化的协商机制。

J. 资源配置与国际合作

106. 要有效执行防止仇外现象并应对其原因和后果的政策，就需要缔约国采取一切必要措施，保证充足的资源。分配适当的预算、人力和其他资源对于成功执行消除仇外现象的所有方案和做法至关重要。

³⁷ 《德班宣言和行动纲领》，《行动纲领》，第 92 段。

107. 应将从安全角度解决移民问题的政策的资源转用于实施全面的方法，这有助于防止仇外现象及相关的歧视性和有害做法。³⁸ 分配给对非正常移民身份作刑事定罪、实行与移民相关的行政拘留、将边境管制安全化的资源也进一步鼓励了刻板的仇外叙事，这些资源可以转用于旨在通过适当的立法和行政措施促进身份正常化渠道、推动融入社会的措施。

108. 应通过国际合作机制，支持因国际移民而人口日益多元的缔约国，特别是那些在短期内面临大量人口流动的缔约国，以确保分配所需的资源，实施一项惠及整个社会的综合政策。这种政策尤其应保证人们能够不受歧视地有效获得和享有所有人权，包括给新移民的接待和社会融入服务。国际组织可以发挥重要作用，将遵守不歧视原则作为提供外部资金的条件。

³⁸ 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)，第12段。