



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/82
6 January 2000
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 14(a)

特殊群体和个人

移徙工人

移民的人权

特别报告员加布里拉·罗德里格斯·皮萨罗女士根据
人权委员会第 1999/44 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 7	4
二、特别报告员的活动	8 - 12	5
三、背 景.....	13 - 15	5
四、行动计划.....	16 - 24	6
五、法律框架：移民的人权	25 - 43	7
六、看 法.....	44 - 81	10
A. 歧视和不容忍	44 - 54	10
B. 对移徙女工的暴力	55 - 66	12
C. 移徙儿童的境况	67 - 69	14
D. 脆弱性	70 - 74	14
E. 充分保护的障碍	75 - 81	15
七、初步结论.....	82 - 90	16
八、建 议.....	91	17

内容提要

这是移民人权问题特别报告员加布里拉·罗德里格斯·皮萨罗女士根据人权委员会第 1999/44 号决议提交的第一份报告。报告第一部分介绍她根据委员会委托给她的工作任务所开展的活动，接着谈及移民中妇女居多的背景以及国际社会对这一现象的日益关注和采取的各种措施。

之后，首次对工作计划本身作了概要介绍。工作计划的主要目的是收集材料，以便能够在人权委员会第五十七届和第五十八届会议上向委员会提出报告，并向有关机构提出建议。工作计划的另一项内容是“反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议”的筹备进程材料将来自各个方面，包括移民本人，在收集材料过程中，将考虑女移民的情况。按照工作计划，还将密切监测为解决移民问题已经采取的政府间和部门间倡议，并将对受移民现象影响的国家进行调查访问。

报告第二部分对现有保护移民人权的国际文书作了初步审查，强调目前的移民分类缺少综合定义。审查中将考虑到对保护移民人权十分重要的国内法和地区协议的最终效果。特别强调必须考虑到贩卖人口(不仅为卖淫目的)问题以及将无证件移民送回原籍所涉及的问题。特别报告员提议制定一项有关移民的工作定义，并提出应当建议和鼓励通过现有保护一类或多类移民的权利的文书。

最后，特别报告员就她认为需要进一步探讨的领域提出若干意见：移民与种族主义、歧视和不容忍现象加剧之间的联系；深入地研究女移民问题及其对基于性别处理移民现象的影响。然后，从影响儿童的角度对移民问题提出一些看法。最后，则说明脆弱性概念对移民的适用程度，并参照移民人权问题政府间专家工作组看法，论述移民权利遇到的障碍。报告的结尾章节是初步结论和若干建议。

一、导 言

1. 人权委员会第五十五届会议通过了第 1999/44 号决议，决定任命一名移民人权问题特别报告员，任期三年，以研究如何设法克服全面有效保护这一易受害群体人权过程中目前遇到的障碍，包括无证件或非正规移民在返回方面所面临的障碍和困难。决议要求特别报告员提出战略和建议，以推动和执行保护移民人权的政策，并要求她制订这些政策所基于的标准。

2. 委员会在同一项决议中请特别报告员在履行职责时，向所有有关方面包括移民本人了解侵犯移民及其家属人权的情况，促进有关该问题的国际规范和标准的实施，提出在国家、区域和国际各级消除侵犯移民人权行为所应采取的行动和措施。

3. 委员会请特别报告员在索取和分析材料情况时，注意女移民问题，在分析现有立法和提出建议时，也注意这一问题。它还建议特别报告员尤其注意对女移民的多种形式的歧视和暴力。

4. 根据这项决议，人权委员会第五十五届会议主席经与主席团成员磋商后，于 1999 年 8 月 6 日任命加布里拉·罗德里格斯·皮萨罗女士(哥斯达黎加)为移民人权问题特别报告员。

5. 经济及社会理事会在其第 1999/239 号决定中批准了人权委员会 1999/44 号决议。

6. 意识到肩负的重要责任、所涉的工作量和必须得到所有有关机构的支持和合作，特别报告员根据第 1999/44 号决议向人权委员会提交本报告，供其审议。

7. 本报告分八章。第二至第五章介绍特别报告员近期的活动、工作任务的背景、行动计划，以及现有法律框架即关于移民人权的国际文书。第六章讲述制定保护移民人权战略时需要考虑的各个方面，包括充分保护移民权利遇到的一些障碍。文件的最后部分是特别报告员的初步结论和建议(第七章和第八章)。

二、特别报告员的活动

8. 特别报告员于 1999 年 9 月 13 日至 17 日访问了日内瓦。访问期间，她与人权事务高级专员办事处的工作人员和高级专员本人举行了磋商，还会见了政府间机构的人员和非政府组织的代表，并制订了三年任期内的活动计划。

9. 特别报告员于 11 月 4 日至 6 日访问纽约期间，再次会见了高级专员、各位特别报告员和非政府组织代表。她在返回日内瓦后，于 11 月 25 日至 12 月 2 日会见了常驻代表团代表以及政府间组织、国际组织和非政府组织的官员。

10. 在日内瓦期间，她参加了敦促批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》全球运动国际指导委员会会议。

11. 作为第一步，依据人权委员会第 1999/44 号决议第 5 段的规定，特别报告员于 1999 年 9 月 27 日向各国政府、联合国专门机构、条约机构主席和非政府组织发出信函，请求提供与其工作任务有关的材料。她特别希望收到有关针对移民人权问题采取的措施的材料，以便向委员会提出适当建议。

12. 目前，特别报告员正在研究信函发出后收到的材料，并在向委员会第五十六届会议口头介绍她的报告时将摘要介绍这些材料。

三、背景

13. 国际社会对人权问题日益关心，这意味着移民权利已开始引起特别注意。除了委员会采取的主动行动和 1993 年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》(第二部分，第 33-35 段)外，在开罗举行的《国际人口和发展会议行动纲领》(《行动纲领》，第十章)、在哥本哈根举行的《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》(《行动纲领》，第三章)以及在北京举行的第四次妇女问题世界会议的成果(《行动纲要》，第四章 D 节)都特别提到移民的人权问题。移民人权问题政府间专家工作组提供了大量材料，有助于我们认识这一现象，并确定阻碍这一“易受害群体”充分和有效行使人权的障碍。¹ 一些政府间机构采取了一些主动行动，促使必须处理相同移民问题地区的政府之间进行对话。这个问题已经得到公民社会各个阶层的关注，并已通过新闻媒体引起世界各地广大公众的重视。新闻界往往

注重贩卖人口、特别是贩卖妇女和儿童问题，以及非正规经济部门普遍虐待无证件工人的问题。

14. 特别报告员指出，移徙现象出于各种原因，人们之所以无法在自己的国家生活下去，主要是因为贫困，因为无法养家糊口，也因为内乱以及由于种族、民族血统、宗教、语言或政治观点原因而带来的不安全感或害怕受到迫害。其公民出于上述原因而移徙他乡的国家是让接受大量移民的国家分担自己的问题。如果接受国或“人们想要去”的国家拒绝接纳移民，那么就出现侵犯人权问题。发生侵犯人权问题，是因为原籍国无法容纳自己的国民。这种现象的一个共同结果是，人民成为无证件跨国界移民。

15. 据对不同种类移民的估计，在原籍国以外的移民人口约有 1.2-1.3 亿。国际劳工组织估计，其中 7,000-8,000 万人是所谓的“移民工人”；联合国难民事务高级专员办事处报告说有 2,150 万难民，估计国内流离失所者有 3,000 万人。1997 年，国际劳工组织估计，移徙工人的分布如下：非洲 2,000 万人；北美洲 1,700 万人；中美洲和南美洲 1,200 万人；亚洲 700 万人；中东(阿拉伯国家)900 万人；欧洲 3,000 万人。移民大规模向北方移动，南方国家之间的移动也越来越多。妇女和儿童占难民和国内流离失所者的一半以上，在包括移徙工人在内的其他几类移民中，她们的比例在不断增加。

四、行动计划

16. 特别报告员简要介绍了其三年任期的行动计划。在这方面，特别报告员认为，首先需要明确法律框架，应该在第 25 段和以后各段所述基础上加以扩展。此外，需要对区域行动进行调查，以便使原籍国和/或过境国政府与历来被认为是移民目的国的政府进行对话。这些行动措施处于不同的发展阶段，有些冠以发起时所在城市或地区的名字，如：普埃布拉进程、² 马尼拉进程、曼谷倡议《曼谷宣言》以及达喀尔、地中海、开罗、利马和独立国家联合体等国的倡议。

17. 作为对定于 2001 年举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议的贡献，特别报告员打算向 2000 年 5 月的筹备委员会第一届会议提交一份文件。该文件将阐述向《第三个反对种族主义和种族歧视十年行动计

划》的实质内容，特别强调移民原籍国、过境国和目的地国存在的各种形式的不容忍现象。

18. 除计划提交委员会第五十六届、第五十七届和第五十八届会议的报告外，特别报告员认为还应该制定一项防止对移民进行各种形式歧视的计划，在与各国政府、政府间组织和非政府组织磋商后将正式提出这项计划。

19. 她还将与非洲、亚洲、美洲和欧洲各地区国家的政府进行磋商，了解它们的移民政策，以促使政府与公民社会之间进行对话，寻求以具体方法解决阻止承认移民权利的障碍。就这一领域的政策和实践进行对话在国家和地区一级十分重要。

20. 特别报告员认为，必须支持推动批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及其他国际人权文书的运动。

21. 特别报告员承认批准《公约》全球运动指导委员会³通过秘书处在国际移民权利监督委员会中就批准该国际公约开展了重要工作。

22. 特别报告员还承认移民人权问题政府间专家工作组所做的重要工作，它全面阐述了移民现象，鉴明了充分保护移民权利方面的主要障碍。

23. 在收集材料的过程中，特别报告员计划审查有关的国内政策和法律。审查时，将充分考虑到国际规范和条约，国际人权条约机构的判例法、国际会议通过的建议和协议、联合国和国际组织采取的措施和决定以及区域组织的判例法和其他措施。

24. 就国家的情况而言，特别报告员计划汇编一套有关如何克服防止歧视移民方面的障碍的建议，主要涉及：立法和法律措施；国家、地区和地方各级的行政和政府措施；雇主和企业的责任；无证件移民体面返回的条件；公民社会和国家讨论移民人权问题的行动。

五、法律框架：移民的人权

25. 为了有效地开展工作，特别报告员认为必须有一项关于移民概念的工作定义。由于国际法和政策都从未对“移民”一词下过定义，所以需要找到一项工作定义，以便能够尤其承认或提请人们注意通过法律、社会和政治框架可以使个人人权得到保护的情况。

26. 在各种各样的国际移民中，只有某几种移民具有某种正式定义，如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和国际劳工组织第 97 号和第 143 号公约对“移徙工人”或“移民”下过定义。关于难民地位的公约和议定书中也载有关于难民的定义。

27. 上述文书或实施细则对各类，如寻求庇护者、类似难民境况的人以及各种特殊移徙工人(边境工人、季节工人等)下过定义。在反对有组织跨国犯罪公约草案的贩卖人口议定书草案的范围内，正在拟定贩卖人口行为受害者的定义。在审查这一定义时，也应考虑移民的概念，特别报告员打算将这一概念纳入她的行动计划。

28. 在国际法中，对移民没有公认的通用或一般法律概念。人们常常认为，按照定义，许多国际移民既不属于难民，也不属于移徙工人。许多无证件或非正规移民，包括贩卖人口行为受害者正是这种情况，他们最容易受到可能或实际侵犯人权行为的伤害。

29. 人权委员会在最初成立移民人权问题政府间专家工作组及后来设立移民人权问题特别报告员职位时，都默认了“移徙工人”一词的局限性。

30. 下定义时如果与人们离开原籍国的原因联系起来，这样的定义除了使难民等可以在接受国得到法律保护 and 身份外，可能是最不适当的定义。鉴于许多国家的政治、社会、经济和环境状况，要想把因政治迫害、冲突、经济问题、环境退化或综合原因而离国出走的移民与为寻求在本国得不到的更好的生活条件或福祉而这样做的人明确区分开来，即使不是不可能的话，也已越来越难。

31. 这方面的国际人权司法判例存在不足。近乎全球性的难民保护制度意味着，侵犯难民公民权利和政治权利的情况，特别是对个人生命和安全构成危险而迫使其离开自己国家的情况，可以得到承认和补救。但是，对侵犯经济、社会和文化权利的行为，即便十分严重，以致迫使人们离开自己的原籍地，也不予承认。结果，在由于缺少基本的经济、社会和文化权利而使生存极其困难甚至不可能的情况下，不愿意或不可能返回原籍地的人的这种保护需求得不到承认。

32. 移民的肤色、体貌、服装、口音或宗教与接收国大多数人不同，因此尽管他们享有合法地位，却常常受到虐待和其他侵权行为的伤害。选择受害者和迫害的性质，不取决于你是难民、合法移民、少数民族成员，还是无证件移民。

33. 所以说，以人权为基础给移民下定义，第一步也是最重要的一步是，看这些人的权利是否得到某种形式的法律、社会和政治保护。

34. 虽然易受伤害的概念对强调移民得不到保护的问题十分有用，但没有理由将其与软弱联系起来。人们承认非正规移民处境尤其困难。特别报告员强调，唯有从这方面考虑移民易受伤害的特点，才有可能通过授予移民权力来对他们实行保护。

35. 在以上考虑的基础上，并从人权的角度出发，关于移民的基本定义的初步建议将包含下文所述的基本内容。

36. 为了研究和加强对移民人权的保护，可将以下个人视为移民：

- (a) 处于身为国民或公民所属国家领土之外，不受该国法律保护，而在另一国领土上的人；
- (b) 接受国准予难民、常住居民或入籍公民地位或类似地位时本应给予的固有权利得不到全面的法律承认的人；
- (c) 因外交协议、签证或其他协议而享有的基本权利得不到全面法律保护的人。

37. 为研究和加强对移民人权的保护的目，应该首先注意非正规移民。无证件移民的人权与贩卖人口行为受害者一样，也同样令人关切。还需要引起关注的是，其他一些在居住地容易遭受歧视、被剥夺权利或在法律、社会和政治上处境最不利的群体或几类人的权利。

38. 回顾过去的做法可以发现，《欧洲移民政府间委员会宪章》在关于宗旨和职能的第 1 条第 1 款(a) 中提到了移民。该词被理解为包括所有为了个人的便利，不受“外界强制因素”的干预，自由决定迁移的人。⁴ 就迁移的假定原因而言，迁移是否出于自愿是个需要考虑的问题，在以后讨论拟定一个较接近这一复杂现实的移民定义时必须予以重视。

39. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 2 条对“移徙工人”一词所下的定义是“…在并非其国民的国家将要、正在或已经从事有报酬活动的人”。

40. 这一定义涵盖享有《公约》第三部分“所有移徙工人及其家庭成员的人权”认可的某些权利的无证件工人。第 2 条第 2 款对一些具体类别的移徙工人如

边境工人、季节性工人、海员、近海装置上的工人、流动工人、项目工人和自营职业工人下了定义。第 2 条的定义专门指在自己国家以外工作的移徙工人。特别报告员表示关注的是，一项法律框架竟存在如此欠缺，对极为贫困的移民不加理会，而正是这些人需要定为“经济移民”，以给予保护。在多数情况下，他们离开家园是迫于暴力导致他们迁移的背景与导致被迫流离失所或寻求庇护者的背景相似。⁵

41. 这里需要提及其他几类移民，如曾当过难民的人、曾流离失所的人和退役的士兵等。这些新移民有些可以在中美洲找到。例如，和平协议一旦签署，重新定居或重新融入的移民就被划为非正规移民，他们的问题没有通过体面的办法解决。另一个重要类别是被贩卖或被迫卖淫以及在目的国没有正式身份的妇女，尽管已做出各种努力消除这些现象。⁶

42. 特别报告员认为，需要将“移徙工人”同“难民和无国籍者”加以区别，因为《国际公约》只适用于前者，而不适用于后者。在这方面，《公约》与国际劳工组织四项移民公约不同，后者适用于在母国以外就业的工人，无论他们是难民，还是流离失所者。⁷ 同样，欧洲移民问题政府间委员会(后改为国际移民组织)章程规定，该组织将处理需要国际移民服务的难民、流离失所者和其他被迫离开自己国家的人的问题。

43. 因此，特别报告员认为，在不远的将来应该通过一项重视人权的移民临时定义和已经确定的概念，但必须留有余地以便对定义作进一步改进。

六、看 法

A. 歧视和不容忍

44. 在“第三个反对种族主义和种族歧视十年”几乎世界所有地区都大量发生以对移民的公然暴力形式出现的不容忍、歧视、种族主义和仇外心理现象。

45. 正如第 E/CN.4/1998/5 号工作文件所述，“促使人权委员会设立国际移民与人权问题工作组的主要因素之一是：‘世界各地对移民的种族主义、仇外心理和其他形式的歧视以及不人道和有辱人格待遇的现象日益增多’(第 1997/15 号决议)。⁸

46. 导致种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象加剧的原因除其他外，尤其是财富分配不均、边缘化和社会排斥。新的通讯技术，包括因特网等计算机网络，被用于进行种族主义和仇外心理的宣传。尽管国际社会做出各种努力保护移徙工人及其家庭成员的人权，但对他们的种族歧视仍然有增无减(见大会第 53/132 号决议)。

47. 特别报告员认为，问题的核心是日常的习俗。在日常习俗中，种族歧视的表现淋漓尽致，根深蒂固。有些习俗与某些行为模式有关，因此必须采取具体的、坚决的行动，提倡人权，推动民主，根除这些不良行为。

48. 移民必有一种疏离感。此外，种族和民族冲突常常是我们时代大规模迁移的根源。遭受这种侵犯行为之苦的移徙人口不一定是非本国国民，采取歧视行为的人一般也不知道受害者是移民。

49. 只在少数涉及更多的政治和军事考虑的情况下，种族和民族冲突才最终酿成武装冲突。即便没有出现武装冲突，移徙人口在自己的国家境内或境外也遭受歧视和种族主义迫害。⁹ 移民在原籍国、过境国和目的国遭受的不容忍是一个重要的症结，在这一方面，种族歧视和民族冲突问题与人口流动问题相互交错。

50. 移民由于没有“想要去的”目的地的证件而可能被遣送回国，因此牵涉到他们的返回和安置问题时，移徙、种族歧视和民族冲突之间的这种联系所产生的后果就更加令人担心。除了这些人的发展权所引起的问题外，他们还要应付返回的文化和心理冲击。

51. 就业领域对移徙工人的歧视有多种形式，如对他们所能从事的工作种类的限制或选择。有些合同拒绝给予移民某些优待，适用移民的职业保障规则与适用国民的规则也不尽相同；有时，不对他们实行工作条件规则，不允许他们参加工会活动。国际劳工组织 1975 年移徙工人公约(补充规定)(第 143 号)第一部分提到虐待移徙工人问题，第二部分提到机会和待遇平等问题。

52. 将这一系列复杂问题纳入国际标准，是已获 12 个国家批准的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的特点之一。

53. 关于移民子女问题，一些国家担心总体教育水平下降，不愿意招收移民子女入学。在处理这一问题时，应该记住，这些儿童必须适应新的习俗和语言，除非采取特别措施帮助他们克服困难。

54. 在许多国家，法律和惯例对外国人寻找工作加以歧视。根据申请者原籍国或来自哪一洲以及歧视性劳动力市场管理条例发放签证，还以国家安全、民族利益或国家偏好的名义排斥外国人，这些是移民工人必须面对的一些最常见的现实，也是引起特别报告员关切的问题。

B. 对移徙女工的暴力

55. 特别报告员认为，必须解决对妇女这一易受害群体的暴力问题。

56. 移徙女工作为妇女和移民所面临的双重边缘化威胁，很容易使她们陷入在家庭和工作场所遭受暴力及虐待的境地(见 E/CN.4/1998/74/Add.1)。在非正规劳动力市场，移徙女工居大多数，她们从事家务、工业或农业或服务性劳动。由于妇女多半是家庭户主，这种社会处境使她们在本国很难找到有偿工作，所以她们不得不移徙他乡。传统的家庭角色，加上男人往往不分担家务，特别是不帮助照顾孩子，使女性难以进行个性和职业发展。处于这种境况下的妇女们常常不愿意留在家里或原籍地。与许多没有迁移但走出家庭外出工作的妇女一样，她们往往把孩子交给家庭成员或其他人照管。在多数情况下，丈夫多半经常或完全不在家，由于失去爱的联系，导致家庭破裂。被贩卖的妇女和自愿移民的妇女最终都可能成为剥削、暴力和虐待的对象，而所有这些都可以从上述情况中找到根源。为得到过境许可而交换色相在某些边境地区十分常见，是移徙妇女经常遇到的一种性骚扰行为。

57. 在大多数社会结构中，移徙女工的处境更加边缘化，而且常常因国家的行动而加剧并得到国家的默许(见 E/CN.4/1997/47)。

58. 第五十四届大会为此于 1999 年 12 月 17 日通过关于移徙女工暴力问题的第 54/138 号决议，要求所有政府与移民人权问题特别报告员合作，协助她履行职责，及时向她提供所要求的材料。大会鼓励各国政府、特别是原籍国和目的地国政府与特别报告员交换有关对移徙女工暴力问题的材料，以便特别报告员提出解决这些问题的具体措施和行动建议。

59. 大批妇女长途跋涉，跨越国界，背井离乡，但从事的却是收入极低的劳动，她们与世隔绝，服从和受制于他人。因此，她们很有可能遭受肉体上或心理上的虐待，而且经济收入也常被没收。

60. 非正规部门缺乏保护和规章，是移徙女工依赖于雇主的根源所在。如果她们离开雇主，即便在遭受虐待时离开雇主，便失去在所在国居住的权利。在许多国家，移徙工人不得随便变换雇主，处于这种境况下的女工也只能受雇于雇主，直到离开该国，或获得合法居住身份。

61. 移徙妇女，特别是佣工，因为没有合法身份，受到虐待在所难免。一些国家虽然有支持和协助遭受暴力侵害妇女的机制，但由于她们没有语言能力，没有人身自由，或不知道有这样的机构，所以常常没有得到利用。

62. 处于这种情形中的许多妇女向其母国的使馆寻求保护，但有些使馆没有足够的设施或方案接纳她们。“限制移徙女工摆脱强迫劳动处境因素很多，最常提到的有：(a) 没有其他工作；(b) 缺少法律知识，特别是对工人权利不了解；(c) 对家庭承担经济义务并依赖这份收入；(d) 没有财务资源；(e) 担心被驱逐；(f) 行动受到限制；(g) 没有身份证；(h) 害怕被捕；(i) 贩运者和雇主的暴力；(j) 债务枷锁和经常担心因未付清债务她的家庭会遭到报复；(k) 担心报告” (E/CN.4/1997/47,第 133 段)。

63. 女移民遭受各种虐待和暴力，如扣押工资、肉体 and 性暴力行为，营养不良，没收护照，没有医疗和卫生保健。

64. 根据最近的估计，全世界约有 1.3 亿国际或“非本国”移民。妇女占其中的 50%，尽管国家统计很少，而且几乎未将无证件者考虑在内。无证件者约有 3000 万，其中妇女所占比例愈来愈大。

65. 联合国对移徙女工的困境十分关注，因为她们中许多人是基于性别暴力行为的受害者。移徙工人缺少文化、培训和知识，所以容易受骗。1995 年 9 月在北京召开的妇女问题第四次世界会议分析了女移民的情况，要求各国承认她们抵御暴力和其他虐待行为的脆弱能力。会议特别关注那些依赖雇主取得接受国合法身份的女移民。会议通过的《行动纲要》(第四章 D 节)促请各国政府向遭受基于性别暴力侵害的移民妇女和女童、包括移徙女工提供在语言上和文化上可以接受的服务。

66. 各移民类别中男女比例分布及其对家庭和原籍社区的影响虽然是一个日益热门的研究课题，但迄今注意很少。

C. 移徙儿童的境况

67. 根据国际劳工组织统计局的数据，¹⁰ 在街头劳动和流落街头儿童 96% 为移民儿童。他们生活在赤贫之中，没有固定的工作地点，没有父母照顾或关心，许多人辍学。街头儿童中 46% 为女孩，年龄在 8 至 14 岁之间。根据同一资料来源，女孩的平均年龄小于男孩。

68. 儿童基金会在《1995 年世界儿童状况》这一报告中强调，第三世界的债务肯定使儿童身受其害。报告还指出，受影响最大的领域是儿童的教育和发展。

69. 促使童工迁移的主要因素是贫困和家庭无生计来源。家庭因贫困而破裂，父母一方或双方无工作、死亡或残疾，也是导致童工外出打工的原因。在许多国家，童工都来自贫穷的移民家庭。有些国家的文化价值观念支持儿童提前进入劳动力市场。由于没有经验，加上年幼，这些儿童从事的是尤其容易受到剥削的报酬极低的家佣工作(就社会保险和医疗保健而言)、体力劳动(碎石、织地毯)工厂的工作。受旅游业诱惑而进入该行业的儿童越来越多，她们很容易遭受色情剥削。

D. 脆弱性

70. 可以从不同观点看待移民的脆弱性。这些观点依有关国家为原籍国、过境国还是目的地国，而相应变化。所以，在遇到具体问题，如移民融入接受国社会，社会、宗教和语言差异，国家主权与无证件移民的关系，或与贩运移民有关的问题时，各观点之间的差异更加明显。“在了解弱势处境方面一个重要的因素是移民始终缺少权力”(E/CN.4/1998/76,第 45 段)。

71. 联合国人权事务高级专员 1997 年在牛津大学讲演时说，“我们需要汲取和反思的一个问题是，人权的实质是赋予人们以权力”。因此，脆弱性被理解为一种缺乏权力的状态，是一种一国的权力结构强加于个人的状态。也就是说，一国的“国民”在结构和文化上使非国国民、外国人或移民处于弱势。出现这种结构弱势，是因为存在一种权力结构，使某一国家社会中一些人比另一些人更有权力。

72. 这种弱势的文化特征源自一系列文化因素，如陈规、偏见、种族主义、仇外心理、无知和根深蒂固的歧视，它们带有贬损效果，往往成为将“国民”与非国民或移民加以区别的理由。

73. (a) 在移民比国民地位低下的社会结构中存在权力差异；(b) 一系列文化因素又使其合理化，两者结合在一起，即便发生侵犯移民人权行为，侵权者也不受惩罚。侵权者不受惩罚必然会使移民们失去权力，也就等于移民们的脆弱无力。在这里，“‘不受惩罚’是指侵犯移民人权者不必为此付出经济、社会或政治代价”(E/CN.4/AC.46/1998/5,第30段)。

74. 脆弱性并不是移民随之带到目的国的一种状态，不论他们进入该国是否合法。它不是固有的种族特点、亦不是某个国家或民族血统、原籍地区或原籍国所固有的现象。每一个人，或者说每一个移民，无论走到哪里，禀赋所在是应该能够超越强加于其意志的环境。为了达到这一目的，通过人权保护授予权力起着根本性作用。

E. 充分保护的障碍

75. 载于第 1999/44 号决议的这项任务的一个重要部分是收集材料，以了解阻止充分有效保护移民人权方面的障碍。

76. 政府间专家工作组指出了一些障碍，并将其归为体制、社会和经济等类；其中有些障碍值得特别注意。

77. 一个主要体制障碍是国内立法缺少或不接受明确承认移民人权的普遍标准。许多国家虽然将人权标准纳入了国内法律体系，但最多只是适用于本国公民。另一体制障碍是关于移民权利的国际文书尚未得到普遍批准，如国际劳工组织第 97 号和第 143 号公约以及 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

78. 移民的脆弱性是另一重要障碍，与驱逐和主管官员在人权问题方面的培训不当有关的侵权行为也可视为体制障碍。

79. 移民面临着各种社会障碍，如社会排斥，移民家庭集中在城市贫困地区，这些障碍使得他们很难有机会接受教育、获得医疗保健或就业。此外，他们还遇到更严重的社会障碍，如分离、敌视、偏见、仇外心理和种族主义。

80. 有些移民群体处于有证件和无证件移民的边缘。其中首先是被用于从事色情活动和卖淫的妇女，其次还有佣工(大多是妇女)以及农工和季节工。由于农工和季节工属于短期就业，教育水平低，加上劳动立法偏重农业综合经营，他们的权利似乎特别容易受到侵害。

81. 许多国家不愿意批准联合国和劳工组织的人权标准。它们不愿意批准，是因为现实的人们在现实权力基础的支持下在维护他们的现实利益——正是这些人常常阻碍有关人权标准的充分实施。

七、初步结论

82. 当前全球化时代移民流动的趋势对保护世界这一大部分人口的人权提出了挑战。第一个挑战是界定移民人口概念，定义既要涵盖新的情况，又根变成有关国际文书中的定义。这里所指的是大批人口在离开原籍国后甚至离开之前所处的情况。这些人与难民不同，没有正式的身份，所以得不到国际保护。在许多情况下，这些群体和个人又无法归入移徙工人一类。十分可靠的实地调查表明，妇女在今天的移民中所占人数愈来愈多，而且没有数据。如果考虑到这种情况，关于定义的缺陷便更加严重。

83. 女移民现象是妇女越来越多地参与有报酬生产活动的一个反映，也是社会结构变化——主要特点是女户主家庭增多——的一个表现。在多数情况下，如果父亲迁移到外地或离开家庭，便出现这种新的家庭模式。

84. 有些家庭为改善全家生活条件，母亲外出打工，也有些家庭，母亲留在家里，而父亲外出打工。这两类家庭在今天的社会中越来越常见，成为二十一世纪许多国家显著的社会特点。

85. 新的家庭角色引起了生活方式的变化，也决定了家庭成员如何应付工作生涯。这些家庭与儿童移民现象司空见惯的家庭类同。除此之外，角色变化、特别是家庭内资源使用和控制以及决策变化的后果，也是需要讨论的问题。家庭的这些变化常常表现在家庭内身体和心理暴力剧增。

86. 除了定义问题外，还需要考虑国际立法的局限问题。只有 1990 年国际公约的规定不仅仅局限于移徙工人，而且还涵盖其家庭成员。不过，该公约尚未生效；如果能够生效，对保护移民包括无证件移民的权利将是一项重要手段。

87. 有关“第三个反对种族主义和种族歧视十年”的文件，特别是当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员编写的文件，也提到了对移徙工人的歧视(见 E/CN.4/1998/78)。关于移徙工人的国际公约规定涉及了就业歧视问题。《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》虽然涵盖移徙妇女和儿童；但没有具体提到她们在本国边境之外的权利。在分析贩卖妇女儿童问题时专门讨论这些易受害群体。此外，移徙妇女和儿童问题并不限于贩卖问题。

88. 贩卖人口是国际社会特别关心的移民问题的一个方面。对贩卖人口问题可以从不同的角度来看。该词应与“走私”相区别。贩卖可以包括复杂的联络组织，而走私只是指非法的跨境运送服务。贩卖人口尤其违反一系列国际公约。离境、过境、或抵达目的国时权利遭受侵害的人均属于受害者。

89. 特别报告员认为，应该特别重视移民人口完全融入当地社会后出现的各种形式的不容忍问题。还应该重视迫使这些人向外地迁移的不容忍问题。

90. 移民、特别是一贯遭受基于性别的暴力而又无法从主管当局得到满意解决的女移民面临的各種日常问题，也引起深切关注。与以上初步结论中所述情况一样，也必须采取有效行动，以解决这些问题，并保护这部分人口的权利。

八、建 议

91. 特别报告员提出以下建议：

- (a) 为了使特别报告员能够履行她的职责，应该成立一个机构间工作组，以协助她和人权事务高级专员办事处的工作。工作组的目标是：为研究献计献策；提供与处理该专题有关的专家知识，以提高特别报告员的工作效率；系统收集和转交有关各国移民情况的数据和材料；协助特别报告员进行完成职责所需要的联络；协助她编写提交委员会的报告。
- (b) 应该促进部门间合作，以收集和分析具体的案件，说明得不到保护的新移民类别；
- (c) 推动充分保护移民的现有标准和体制安排，包括防止任意驱逐、无证件移民体面地返回、返回者特别是被贩卖妇女以及少数民族妇女与社

会重新融合的措施。

- (d) 加强各种谈判和讨论论坛，如普埃布拉进程、马尼拉进程以及曼谷、达喀尔、地中海、开罗、利马和独立国家联合体(独联体)倡议，寻求各种方式吸引民间和学术团体参加这一框架；¹¹
- (e) 应该采取行动，促进和游说《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的批准；
- (f) 应该集中注意移民问题与预防犯罪和刑事司法委员会日常工作的联系，特别是贩卖和走私对移民权利的影响；
- (g) 应该开始进行部门对话，寻找各种方法，并制定具体政策，以解决移民问题及其对发展、男女平等和移民的返回和安置的影响；
- (h) 应当监测达成多国贸易协定和组织国家集团的进程，以便深入分析全球化对人民迁移的影响，避免移民权利受到侵害的情况；¹²
- (i) 应该采取行动，加强为各级公务员和移民官员提供的国际人权文书方面的技术咨询和培训，同时将男女平等观念纳入移民工作；¹³
- (j) 鼓励联合行动，制定移民政策，防止从属、对女移民的暴力和基于性别的歧视等情况的再次发生；¹⁴
- (k) 应该促请政府在谈判和讨论论坛上采取措施，防止贩卖人口活动；
- (l) 保护移民的权利与反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议(拟于 2000 年举行)筹备委员会工作之间应该密切联系，作为收集有关歧视以及种族和民族冲突造成的大规模移民情况证据的一种方式。尤其令人关心的是这一现象与促使人们、特别是妇女迁移的因素之间的联系。¹⁵

注

¹ 见移民人权问题政府间专家工作组主席兼报告员 Jorge A. Bustamante 先生编写的工作文件(E/CN.4/AC.46/1998/5)。

² 见秘书长关于国际移民与发展问题的报告，包括召开联合国国际移民与发展问题会议(A/52/314)，第 50-52 段。

³ 指导委员会成员有：欧洲联盟移民论坛、美洲人权协会、国际天主教移民委员会、国际法学家委员会、国际自由工会联合会、国际劳工组织、国际争取人民权利与解放联盟、国际移民权利观察委员会、国际移民组织、亚洲移民论坛、联合国人权事务高级专员办事处、国际公务员协会和世界基督教协进会。

⁴ Perruchoud, “Persons falling under the mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to whom the Organization may provide migration services”, 4 *International Journal of Refugee Law*, 205, 1992, p. 209, in IOM, *IOM and Effective Respect for Migrants' Rights*, Legal Services, November 1997.

(http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/entrym.htm).

⁵ 见 the discussion on “de facto refugees” in, for example, “Racism and intolerance versus refugees in the host country”, prepared by Peter Nobel for the Seminar of Experts on Racism, Refugees and Multi-ethnic States, held at Geneva from 6 to 8 December 1999, pp. 5 *et seq.* (HR/GVA/DR/SEM/1999/BP.3)。

⁶ 见对妇女的暴力问题特别报告员访问波兰调查贩运妇女和妇女被迫卖淫问题的报告(E/CN.4/1997/47/Add.1)。

⁷ 见国际劳工大会第三十二届会议，1949 年，日内瓦，第 285 页；国际劳工局，《移民工人》，报告三(第 IB)部分；国际劳工大会第八十七届会议，1999 年，日内瓦，第 41 页。

⁸ 第 24 段，见以上注 1。

⁹ 见“Human rights as a way to strengthen multiracial and multi-ethnic States”, prepared by Mario Jorge Yutzis for the Seminar of Experts on Racism, Refugees and Multi-ethnic States, held at Geneva from 6 to 8 December 1999 (HR/GVA/DR/SEM/1999/BP.2)。

¹⁰ 见 International Labour Organization, *Comprehensive and Reliable Data*, Children and Work No.1 (June 1995), 190. *A Moment to Choose: Risking to Be with Uprooted People. A Resource Book*. Compiled and written By Helen Moussa, Patrick A.Taran and Martin Robra, World Council of Churches, Unit IV, Sharing and Service, Refugee and Migration Service.

¹¹ 见萨尔瓦多和国际移民组织为 1999 年 1 月 26 日至 29 日在圣萨尔瓦多举行的第四届区域移民会议编写的关于普埃布拉进程的文件。

¹² 在本建议范围内，应该考虑在欧洲建立移民观察站的倡议。见“Feasibility study for a European migration observatory: final report”, Migration Research Unit, Department of Geography, University College London; Institute for Minority and Ethnic Studies, University of Amsterdam; Centre for International Studies and Research, Paris, May 1996.

¹³ 见在人口基金、训研所、移民组织和劳工组织支助下实施的国际移民政策方案——政府能力建设与合作全球计划。

¹⁴ 见对妇女的暴力问题特别报告员提交人权委员会第五十三届会议的报告

(E/CN.4/1997/47)和秘书长向人权委员会第五十四届会议提交的关于对女移民暴力问题的报告(E/CN.4/1998/74)。

¹⁵ 见秘书长关于第三个反对种族主义和种族歧视十年行动纲领执行情况和反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议筹备进程的报告(A/54/299)，以及当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员提交人权委员会第五十四届会议的报告(E/CN.4/1998/79)。

-- -- -- -- --