



大会

Distr.: General  
20 July 2018  
Chinese  
Original: English

第七十三届会议

临时议程\* 项目 74 (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

## 人权与国际团结

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权与国际团结问题独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔依照人权理事会第 35/3 号决议提交的报告。

\* A/73/50。



## 人权与国际团结问题独立专家的报告

### 摘要

本报告是人权与国际团结问题独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔编写的第二份报告，也是独立专家向大会提交的首份报告。本报告由独立专家依照人权理事会第 35/3 号决议提交，其中探讨了在全球移民背景下产生的与享有或无法享有基于人权的国际团结有关的重要议题和问题。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 全球移民背景下基于人权的国际团结的简要背景.....	5
三. 全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现.....	5
四. 全球移民背景下的主要国际团结差距.....	14
五. 全球移民背景下对国际团结的滥用.....	19
六. 结论与关于基于人权的改革的建议.....	21

## 一. 导言

1. 人权与国际团结问题独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔在他 2018 年 6 月根据人权理事会第 35/3 号决议提交给理事会的第一份报告(A/HRC/38/40)中,总结了历届前任独立专家所做的工作,概述了他本人自履任以来所开展的活动,阐述了其工作目标和工作计划,并讨论了其专题优先事项。他还借报告之机向自 2005 年该任务确立以来开展了大量工作的历届前任独立专家致以深切谢意,并指出历届前任任务负责人所作的工作值得称道,他对该任务的构想正是在这些工作的基础上发展而成。

2. 本报告中,独立专家探讨了与他为自身任务确立的专题优先事项之一,即全球移民背景下享有或无法享有基于人权的国际团结有关的重要议题和问题。此举践行了他在第一份报告中所作的承诺,即研究国际团结与我们当前(但历史上持久存在的)人类移民挑战的交叉问题并提出报告。这样做的一个重要目的是帮助我们更好地认识,同时更加清楚地阐明基于人权的国际团结在解决当代某些与全球移民有关的重要关切事项和问题方面的作用。在这之外还有一层相关的目的,那就是帮助我们更深刻地了解和认识基于人权的国际团结缺失或不足在加剧当代全球移民相关挑战方面的作用。为此,本报告专门讨论并分析以下具体议题和问题:全球移民背景下基于人权的国际团结方面的积极表现(良好做法);全球移民背景下基于人权的国际团结方面的主要差距(有待改进的领域);全球移民背景下对国际团结的滥用。与团结移民的个人和群体进行打压和对其进行定罪的相关主题将在 2019 年 6 月提交人权理事会的另一份报告中加以讨论。

3. 鉴于当今世界目前正值全球移民形势动荡加剧之时,再加之考虑到关于通过《安全、有序和正常移民全球契约》<sup>1</sup>的谈判正在进行中,独立专家认为在本报告中重点探讨上述议题恰逢其时,意义重大,并且希望今后在执行该《契约》和既有的相关国际法条约和文书时虑及本报告所载分析、结论和建议

4. 本报告分为六节:第一节为报告导言;第二节介绍了全球移民背景下基于人权的国际团结的简要背景;第三节专门讨论和分析了全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现;第四节列述并分析了全球移民背景下基于人权的国际团结方面的主要差距;第五节重点论述了全球移民背景下对国际团结的滥用;第六节对报告作了简要总结,并就基于人权的全球移民制度改革提出了一些建议。

5. 首先要说明一点,即本报告所涉及的并非全球移民这一主题本身,而是基于人权的团结与全球移民的交叉问题。但即便如此,由于该主题覆盖面广泛,本报告仍无法逐一议及这一范畴内的所有议题或问题。

<sup>1</sup> 见国际移民组织(移民组织),《安全、有序和正常移民全球契约》,2018 年 7 月 11 日。可查阅 [www.iom.int/global-compact-migration](http://www.iom.int/global-compact-migration)。

## 二. 全球移民背景下基于人权的国际团结的简要背景

6. 独立专家认为，国际团结正如国际团结权宣言草案(A/HRC/35/35，附件 1)所定义，即：个人、各族人民、国家和国际组织及其他利益攸关方团结精神的表现，包括在利益、目的和行动上一致，并承认实现共同目标的不同需要和权利。因此，这一表现既指各国之间的团结，也指社区、群体和个人之间的跨国界团结。

7. 独立专家认为，国际团结是支撑当代国际法的一项基本原则，其基础是不加区别或歧视地尊重、保护和实现所有个人的人权和基本自由。正如《联合国宪章》第一条和《世界人权宣言》第二十八条所承认的那样，此种团结对于各国针对移民等全球性挑战制定符合各自应尽人权义务的综合对策而言必不可少。

8. 独立专家回顾，各国在本着国际团结精神采取行动解决移民问题所带来的挑战时，必须认识到移民的人权。这些权利在《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等国际人权条约中皆有其依据。《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》所规定的大多数权利适用于所有个人，无论其移民身份如何。<sup>2</sup> 在移民背景下，这些权利可保障移民获得某些保护，包括对其适用仅将移民拘留作为最后手段使用这一规定(见 A/HRC/20/24)以及对其案件进行个别化和公平审议(见 A/HRC/38/41，第 35 段)。此外，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》还特别保障移民的某些权利，例如在工作报酬及其他工作/雇用条件以及社会保障方面享有不低于适用于就业国国民的待遇的权利。

## 三. 全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现

### A. 民间社会的做法

9. 关于全球移民背景下基于人权的国际团结最为重要的积极表现，从世界各地某些民间社会进步团体的习惯做法中可观一二。这些做法大多呈以下形式：属于人道主义和其他组织的船只在大型水域巡逻，搜救有溺毙风险的非正常移民；为非正常移民进入某一特定国家提供便利；为此类移民提供前往某目的地国或某国境内的交通服务；在教堂内为非正常移民提供庇护；组织大规模集会、抗议和“国家团结日”活动声援此类移民；针对以为的通过空运方式被遣返人员遭受虐待事件在飞机上举行抗议活动；在媒体上为非正常移民公开发声；向这类移民——包括那些在荒凉的边境地区面临严重死亡风险的移民——提供基本的生活必需品，如食物、水和住所；以及向此类移民提供医疗或法律援助。<sup>3</sup>在此应该指出的是，

<sup>2</sup> 见关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段。

<sup>3</sup> 见 Shalini Bhargava Ray, “Saving lives”, *Boston College Law Review*, vol. 58, No. 4 (2017); Liz Fekete, “Europe: crimes of solidarity”, *Race and Class*, vol. 50, No. 4 (2009); Andrew Burrige, “Differential criminalization under Operation Streamline: challenges to freedom of movement and humanitarian aid provision in the Mexico-US borderlands”, *Refuge*, vol. 26, No. 2 (2009); Valentina Della Fina, *Cap Anamur Case* (2011), *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 13, (2010), pp.5 42–546; Tugba Basaran, “Saving lives at sea: security, law and adverse effects”, *European*

毫无疑问，此处所列做法并未穷尽全球背景下基于人权的国际团结的积极表现这一范畴内的所有民间社会做法。

10. 关于这些团结(非正常)移民的民间社会做法，在此仅举几例即足以充分证明本节所持总论点。例如，2009年，某欧洲国家拟在该年内驱逐 28 000 名非正常移民并逮捕 5 500 名向他们提供援助的人员的法案因引发全国性集会/抗议而遭到否决。<sup>4</sup>同样，2013年11月，另一欧洲国家在“挽救好客精神”运动声浪的推动下，撤销了关于修正该国《刑法》第 318 条之二的一项拟议法律，该法律拟“扩大打击贩运人口和偷运移民条款的适用范围，而且经检察官自行酌处，甚至可能包括广义上的团结和人道主义援助。”<sup>5</sup>在当前背景下，关于积极的民间社会做法的又一重要例证是教皇弗朗西斯与其他众多宗教领袖一再呼吁信徒为移民/难民提供庇护。教皇呼吁每一个教区、宗教团体、修道院和庇护所接纳一个移民/难民家庭。<sup>6</sup>在另一个国家，当地一位农民因为向无家可归的移民提供住所而享誉国际。<sup>7</sup>同样是在这个国家，有多个团体向移民提供食物和住所。<sup>8</sup>最后一个例子是一个活跃于南欧边境地区的志愿者团体 ADM 每天为移民和难民准备大约 6 000 顿饭并在靠近边境地区为被拘留移民提供支持。<sup>9</sup>

11. 独立专家之所以认为这几种民间社会做法是全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现，主要是因为众所公认，移民同所有其他人类一样，有权享有几乎所有在国际上受到保障且普遍载入规范性文书的人权。大多数情况下，这些人权不会因为移民寻求进入另一个国家或已经入境而失效或暂停。如上所述，国际团结不仅限于国家的行为，而且还体现为个人、社区和群体根据呼吁每一个人

---

*Journal of Migration and Law*, vol. 16 (2014); 以及 Maria Lorena Cook, “‘Humanitarian aid is never a crime’: humanitarianism and illegality in migrant advocacy”, *Law and Society Review*, vol. 45, No. 3 (2011)。

<sup>4</sup> 见 Jennifer Allsopp, “Contesting *fraternité*: vulnerable migrants and the politics of protection in contemporary France”, Working Paper Series No. 82 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2012)。

<sup>5</sup> 见 Mark Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*, Centre for European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe, No. 80 (Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015)。

<sup>6</sup> 见 Anthony Faiola and Michael Birnbaum, “Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees”, *Washington Post*, 6 September 2015。可查阅 [www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362\\_story.html?utm\\_term=.6fea80f4b042](http://www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?utm_term=.6fea80f4b042)。

<sup>7</sup> “French farmer Cedric Herrou fined for helping migrants”, BBC News Europe, 10 February 2017。可查阅 [www.bbc.com/news/world-europe-38930619](http://www.bbc.com/news/world-europe-38930619)。

<sup>8</sup> 见 Kyle G. Brown, “France prosecuting citizens for ‘crimes of solidarity’”, Aljazeera France, 25 January 2017。可查阅 [www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html)。

<sup>9</sup> 见 World Organisation against Torture and Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, “Greece: ongoing crackdown on civil society providing humanitarian assistance to migrants and asylum seekers”。可查阅 [www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#\\_ftn4](http://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#_ftn4)。

本着兄弟友好和人道的精神彼此相待的《世界人权宣言》所行之举。从国际人权法的角度来看，此乃促进人权之举，因此堪称民间社会行为体促进非正常移民享有此类权利的一种积极做法。

## B. 城市和其他地方政府的法律和做法

12. 世界上很多地方和区域政府，特别是城市，现已制定一系列战略(正式和非正式)以应对其中央政府所出台的反移民法律、政策和做法的直接后果。<sup>10</sup>在某些情况下，这些级别的政府还不得不绕过甚至是抵制中央政府的政策或措施。<sup>11</sup>因此，很多城市一直在带头大力倡导更加开放、更加公平的移民法律、政策和做法，并为此采取了多方策略，从公然违抗国家移民举措以示抗议到积极推行有关移民融合的法律法规、政策和做法不一而足。<sup>12</sup>由城市发起的这类努力势头日渐迅猛。<sup>13</sup>很多城市正是通过这些方式表明它们对(非正常)移民基于人权的国际团结姿态。

13. 例如，在某欧洲国家，五个由中间偏左党派控制的联邦实体公然违抗该国内政部下发的命令，拒绝将申请庇护遭拒的阿富汗移民驱逐回国并坚持该立场。<sup>14</sup>这五个实体认为，阿富汗境内不存在“安全省份”，并利用其法律权利下令暂停驱逐，以阻止中央政府的一些驱逐活动。<sup>15</sup>该国另一座城市以“城市权利”为口号，要求所有生活在该城市的人员一律享有平等的生活条件，无论其国籍或移民/居留身份如何。<sup>16</sup>欧洲其他一些城市也采取了与本国国家政府政策(在某些情况下)截然相反的类似亲移民办法。<sup>17</sup>2015年，某大城市时任市长在脸书发帖呼吁公众帮助移民和难民。<sup>18</sup>“欧洲、欧洲人：请睁大你们的双眼”，她写道，“我们要么用我们人类所特有的爱的能力去化解一桩人类悲剧，要么最终走向人性的泯灭。”<sup>19</sup>这之后，另一座城市的市长承诺加入庇护城市网络，并拨出1100万欧元用作移民/难民援助基金。<sup>20</sup>地处西欧的一座拥有20000名居民的北方小镇欢迎

<sup>10</sup> 见 Harald Bauder, “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, No. 2, April 2017.

<sup>11</sup> 见 Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

<sup>12</sup> 见 Jessica Bither and Paul Castello, “Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees”, 28 February 2017. 可查阅 [www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees](http://www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees).

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 见 [www.frankfurter-info.org/termine/sanctuary-city-solidarity-city](http://www.frankfurter-info.org/termine/sanctuary-city-solidarity-city).

<sup>17</sup> 见 Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

<sup>18</sup> 见 Ian Mount, “In Spain, and all of Europe, cities open doors to refugees”, *Fortune*, 8 September 2015. 可查阅: <http://fortune.com/2015/09/08/europe-refugee-crisis-spain/>.

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 同上。

前往大不列颠及北爱尔兰联合王国的移民在当地驻足，为此还特别与无国界医生组织合作建立了一个接待中心，以便为有关移民提供体面的生活条件。<sup>21</sup>还有一座欧洲大城市对本国反移民国家政策提出了异议，并且还向寻求庇护遭拒者(被视为移民)提供医疗援助以及关于其法律权利和收容的信息。<sup>22</sup>

14. 在北美某国，一些市政当局也采取了类似姿态，成为众所周知的“庇护城市”。<sup>23</sup>这些城市现已出台“法律、政策或做法”，“限制与移民执法人员合作，以保护优先等级低的移民免受驱逐，但对于那些犯下严重罪行的移民，仍移交法院”。<sup>24</sup>这些庇护城市之所以存在往往是两方面原因促成的结果，一方面该国联邦官员必须依靠地方警力来帮助执行联邦移民法，而另一方面，按照法律规定，对于联邦对应部门提出的拘留非正常移民要求，地方当局无须一一照办。<sup>25</sup>

15. 正如很多作者所正确指出的那样，该北美国家的庇护城市在某些情况下对国家移民当局采取不予合作态度所依据的主要理由往往有以下几点：

(a) 成为非正常移民并非实施犯罪，这在该国仅构成民事违法行为；<sup>26</sup>

(b) 对被拘留移民超过拘留期限仍不予释放以确保联邦移民当局能够将其逮捕的行为不符合宪法规定：移民可就遭非法拘留一事起诉警方；<sup>27</sup>

(c) 国家法律中无任何条款规定地方必须执行国家移民法律法规。<sup>28</sup>

16. 另一方面，该国对庇护城市持反对意见者认为，“移民事务属于联邦政府的职责范围……[而且]根本不可能实行 3 000 种不同的政策，否则就会陷入大混乱。”<sup>29</sup>这些反驳理由是否成立姑且不论，但它们既未涉及也未损及庇护城市所引据的上述理由的准确性。

<sup>21</sup> 见 Médecins sans Frontières, “France: frequently asked questions about MSF’s work in Grande Synthe camp”, 29 January 2016. 可查阅 [www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp](http://www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp)。

<sup>22</sup> 见 Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*。

<sup>23</sup> 见 Van Le, “Immigration 101: what is a sanctuary city?”, *America’s Voice*, 25 April 2017. 可查阅 <https://americasvoice.org/blog/what-is-a-sanctuary-city/>。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 见 Darla Cameron, “How sanctuary cities work, and how Trump’s blocked executive order could have affected them”, *Washington Post*, 18 January 2017. 可查阅 [www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/](http://www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/)。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 见 Immigrant Legal Resource Center and Washington Defender Association, *FAQ on 8 USC § 1373 and federal funding threats to “sanctuary cities”*. 可查阅 [www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8\\_usc\\_1373\\_and\\_federal\\_funding\\_threats\\_to\\_sanctuary\\_cities.pdf](http://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8_usc_1373_and_federal_funding_threats_to_sanctuary_cities.pdf)。

<sup>29</sup> 见 Cameron, “How sanctuary cities work, and how Trump’s blocked executive order could have affected them”。



17. 非洲、拉丁美洲、中东和亚洲也有几个城市通过了旨在表现团结和有效融合移民的法律、政策和做法。例如，拉丁美洲某大城市强调“开放和包容性的移民治理”并推动国家政府加强对地方的财政支持，用以欢迎移民。<sup>30</sup>在亚洲某重要国家，各个城市竞相吸引多样化的高技能移民，助力增强国家政策的协调性。<sup>31</sup>在作为大量移民重要目的地国之一的中东某国，多座城市设立了首席复原力干事职位，负责在各市政府间进行协调，共同应对不断增加的移民和难民人数，以确保有效利用资源和适当提供有保障的公共服务。<sup>32</sup>在作为所属区域内重要目的地国的非洲某国，地方与联合国机构、世界银行、国家政府、民间社会和移民本身携手合作，以建立自力更生和复原力战略框架，将移民群体这一“治理和发展的积极推动者”纳入其中。<sup>33</sup>

18. 世界各地的城市也相互团结起来支持表明团结移民姿态的共同努力，其中包括多座城市共同结成了“全球市长议会”联盟，该联盟 2016 年“移民问题系列会议”探讨了城市在全球移民背景下意味着什么、城市可在移民经验的助力下取得何种成就以及城市在欢迎和融合移民方面现已开展哪些工作等问题。<sup>34</sup>

19. 本节的总论点是，全世界有许多城市现已通过多种方式采取多种手段，向世界各地的(非正常)移民表明基于人权的国际团结姿态。这些城市除其他外表示支持移民，欢迎移民入境，向移民提供医疗及其他服务并保护移民免遭严酷的国家拘留和驱逐做法之害，切实做到了按照国际团结权宣言草案的字面含义和精神实质行事并助力本国履行应尽的人权义务。

## C. 国家一级的法律和做法

### 接纳移民作为一种国际团结行为

20. 全球移民背景下基于人权的国际团结的一个重要积极表现是，世界上很多国家现已接纳大量移民，而且其中许多国家所接纳移民的占比相对于本国人口规模和资源可用性而言异常之高。这是全球移民背景下基于人权的国际团结的一个重要标志，因为没有什么比接纳外国人入境更能说明与外国人交融合一的意识或愿望。

21. 就非洲大陆而言，虽然最近约二十年来非洲移民方面增长最为显著当属从非洲流向其他大陆的移民，但就移民数量而言，同一时期非洲国家之间的移民要更

<sup>30</sup> 联合国，“移民与城市：从公共行政观点看地方治理和服务提供”，2017 年 9 月 5 日。可查阅 [www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf)。

<sup>31</sup> 同上，第 6 页。

<sup>32</sup> 同上，第 7 页。

<sup>33</sup> 同上，第 8-9 页。

<sup>34</sup> Global Parliament of Mayors, “‘Cities of arrival’: migrants and refugees”, 10 September 2016. 可查阅 <https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2017/01/Position-Paper-Cities-of-Arrival.pdf>。

胜一筹。<sup>35</sup>博茨瓦纳(从 1970 年代到经济实现稳定的 1990 年代)<sup>36</sup>和乌干达等一些非洲国家采取了开放的移民政策,以刺激本国经济发展。乌干达被认为是“全世界[在对待移民和难民方面]最具进步性和最为慷慨的[国家]之一。”<sup>37</sup>乌干达坚称移民促进了其经济发展。<sup>38</sup>南非是非洲大陆上最重要的移民(但非难民)目的地国。<sup>39</sup>重要的是,这片大陆还已接纳 200 多万非洲以外的移民,而且其中不乏欧洲人。<sup>40</sup>

22. 在亚洲也可以看到类似的趋势。尽管非在亚洲出生的移民人数在亚洲大约 40 亿总人口中所占的比例相对较低,2015 年仅有大约 1 200 万人,<sup>41</sup>但最近约二十年来,很多移民在这片大陆定居(其中大部分是欧洲人)。<sup>42</sup>还应当指出的是,在阿拉伯联合酋长国、科威特和卡塔尔等海湾合作委员会国家,移民在国家总人口中占比颇高。<sup>43</sup>以 2015 年为例,阿拉伯联合酋长国、科威特和卡塔尔三国移民占国家人口的比重分别达到 88%、约 74% 和 76%。<sup>44</sup>

23. 2015 年,全世界近三分之一的国际移民(7 500 万)生活在欧洲,但其中半数以上(4 000 万)是欧洲人。<sup>45</sup>因此,“欧洲到欧洲”移民是 2015 年世界第二大区域移民走廊(仅次于从拉丁美洲和加勒比流向北美的移民)。<sup>46</sup>尽管如此,2015 年生活在欧洲的非欧洲移民人口依然逾 3 500 万。<sup>47</sup>德国和瑞典等国多年来接纳了大量移民(和难民)。<sup>48</sup> 2015 年,德国境内外国出生人口数量居欧洲之最,达到 1 200

<sup>35</sup> 例如,自 1990 年以来,移居至该区域之外的非洲移民人数增长了一倍以上,其中,流向欧洲的移民增长最为显著,2015 年约有 1 500 万在非洲出生的移民移居该区域之外;见移民组织,《2018 年世界移民报告》(日内瓦,2017 年)。可查阅 [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en\\_chapter3.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf)。

<sup>36</sup> 同上,第 19 页。

<sup>37</sup> 见世界银行,“乌干达为难民提供家外之家”,2016 年 8 月 31 日。可查阅 [www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home](http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home)。

<sup>38</sup> Linda Givetash,“How have refugees boosted Uganda’s economy?”,World Economic Forum,17 November 2015。可查阅 [www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/](http://www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/)。

<sup>39</sup> 见移民组织,《2018 年世界移民报告》。

<sup>40</sup> 同上,第 2 页。

<sup>41</sup> 同上,第 13 页。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 同上,第 14 页。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 同上,第 25 页。

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> 同上,第 30 页。

万。<sup>49</sup>2015 年法国和联合王国境内的外国出生人口分别超过 700 万。<sup>50</sup>2016 年，近 39 万人通过陆路和海路经由地中海地区抵达欧洲，其中超过 36 万人是通过海路抵达。<sup>51</sup>这些移民和难民大多为德国和瑞典所接纳。<sup>52</sup>这两个国家堪称全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现的优秀典范。然而，还应该指出的是，很多欧洲国家移居其他大陆的人口规模也相当大。<sup>53</sup>例如，联合王国移民海外人口高居欧洲第三，近达 500 万。<sup>54</sup>

24. 北美主要是移民接收地区。截至 2015 年，北美地区外来移民人数超过 5 100 万。<sup>55</sup>该地区 2015 年移民人口规模同 25 年前相比翻了一番。<sup>56</sup>北美外来移民绝大多数来自拉丁美洲/加勒比、亚洲或欧洲。<sup>57</sup>美利坚合众国外来移民人口长期保持在相对较高水平，其中又以来自欧洲、墨西哥、印度和中国的移民居多。<sup>58</sup>加拿大外来移民人口继续大幅增长，2015 年，该国大约 22% 的人口是在外国出生的移民。<sup>59</sup>加拿大现有的合法移民渠道相对完善，为其他国家树立了良好榜样。<sup>60</sup>2015 年，加拿大通过这些渠道新接纳了 27 万余名永久居民，创下 2010 年以来之最。<sup>61</sup>此类合法移民渠道也是在全球移民背景下基于人权的国际团结的一种积极表现。

25. 虽然拉丁美洲和加勒比地区移民的主要特点是移民至北美(截至 2015 年，共有近 2 500 万名移民北迁)，<sup>62</sup>但该地区外来移民数量也一直保持相对稳定。<sup>63</sup>截

<sup>49</sup> 同上，第 27 页。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 同上，第 30 页。

<sup>52</sup> 见 Wesley Dockery, “Two years since Germany opened its borders to refugees: a chronology”, Deutsche Welle News Agency, 4 September 2017。可查阅 [www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634](http://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634); 以及 Timothée De Rauglaudre, translated by Camille Raimondo, “Sweden: refugees should be able to start over”, *Le Journal International*, 30 January 2016。可查阅 [www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over\\_a3474.html](http://www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over_a3474.html)。

<sup>53</sup> 见移民组织，《2018 年世界移民报告》(脚注 38)。

<sup>54</sup> 同上，第 69 页。

<sup>55</sup> 同上，第 82 页。

<sup>56</sup> 同上，第 82 页。

<sup>57</sup> 同上，第 83 页。

<sup>58</sup> 同上，第 85 页。

<sup>59</sup> 同上，第 85 页。

<sup>60</sup> 见 [www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada](http://www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada)。

<sup>61</sup> 同上，第 86 页。

<sup>62</sup> 同上，第 82 页。

<sup>63</sup> 同上，第 79 和 80 页。

至 2015 年，共有 200 多万移民移居该地区。<sup>64</sup>虽然墨西哥是世界上最大的移民输出国之一，但该国成为移民东道国的趋势日渐强化。<sup>65</sup>截至 2015 年，墨西哥境内外国出生人口突破 100 万。<sup>66</sup>阿根廷和巴西本就庞大的外来移民人口规模自 2010 年以来出现显著增长，增幅之大引人瞩目。<sup>67</sup>

#### 在打击偷运移民法律法规中引入人道主义豁免规定

26. 目前全世界多个国家已将协助非正常移民进入或留在其领土上的行为定为刑事犯罪，它们在作此规定之初并未认真虑及这种行为的人道主义性质，<sup>68</sup>但少数几个欧洲国家现已在其移民法中颁布条款规定，对此种犯罪实行某种人道主义豁免。所有这些人道主义豁免在不同程度上都是全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现。关于这些豁免的进一步详细讨论，请见即将发布的报告。

#### 国家倡导支持非正常移民及其道德盟友的权利

27. 一些国家支持非正常移民及其道德盟友的权利。例如，有少数几个欧洲联盟成员国坚决要求在当时的《欧洲联盟关于提供便利的指令》草案中引入强制性人道主义豁免规定，但遗憾未果。<sup>69</sup>在这方面，基于人权的国际团结的另一个极佳范例是某欧洲国家最近允许被另一欧洲国家拒绝入境的 600 多名移民和寻求庇护者登陆其领土并准予 45 天停留期，停留期满后，由有关当局根据“是非曲直”对这些移民案件逐一进行审查。<sup>70</sup>该国内政部一名发言人称：“这为所有欧洲联盟成员国敲响了一记警钟，提醒我们切勿再视若无睹，要开始寻求共同的解决方案。”<sup>71</sup>一些国家也已做出重大努力，以确保将尊重全球移民人权的规定纳入《安全、有序和正常移民全球契约》。

### D. 区域一级的法律和做法

28. 一些区域一级的法律和做法极大地促进了或至少旨在促进加强全球移民背景下基于人权的国际团结的措施。2015 年，非洲联盟国家元首和政府首脑会议在已解散的非洲统一组织(非统组织)所奠定的基础上发表了《移民宣言》(Assembly/AU/18(XXV)号文件)，在该《宣言》中，非洲联盟及其成员国承诺致力于加速实施全大陆免签证制度，并加快推行非洲统一护照，统一护照由非洲联盟成员国签发，将有力促进非洲大陆人员自由流动。这份文书及相关执行措施有助

<sup>64</sup> 同上，第 81 页。

<sup>65</sup> 同上，第 79 页。

<sup>66</sup> 同上，第 79 页。

<sup>67</sup> 同上，第 80 页。

<sup>68</sup> 见 Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*。

<sup>69</sup> 见 Rachel Landry, “The ‘humanitarian smuggling’ of refugees: criminal offence or moral obligation?”, Working Paper Series No. 119 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2016)。

<sup>70</sup> María Martín, “Migrants on board ‘Aquarius’ granted 45-day special permit to stay in Spain”, *El País*, 18 June 2018. 可查阅 [https://elpais.com/elpais/2018/06/18/inenglish/1529305036\\_939444.html](https://elpais.com/elpais/2018/06/18/inenglish/1529305036_939444.html)。

<sup>71</sup> 同上。

于加强全球移民背景下基于人权的国际团结，因为它们将为非洲移民进入祖国之外的其他国家提供更大便利，并赋予这些国家按照该文书规定接纳这些移民的义务。

29. 欧洲联盟也已做出一些努力，鼓励其成员国团结协作，解决当前正面临的移民危机，并在现有基础上在成员国中间更加平均地分摊移民“负担”和分享移民惠益。<sup>72</sup>欧洲联盟还在其境内实行免签证制度，令欧盟公民和已经进入欧洲联盟外部边界之外的其他人大为受益。<sup>73</sup>欧洲联盟为加强移民国际团结所做出的其他积极努力包括大力加强移民至欧洲联盟成员国的孤身未成年人的权利。欧洲联盟还在《联合国儿童权利公约》等现有国际文书之外颁布了一些政策，防止未成年人在欧洲联盟成员国之间被来回转移，并规定欧洲联盟成员国必须给予未成年人一旦进入欧洲联盟境内即可提出保护申请的机会。<sup>74</sup>

30. 关于欧洲区域机构在全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现，还有一个例子，即欧洲委员会下辖的欧洲社会权利委员会就欧洲教会会议提起诉讼的案件(第 90/2013 号申诉)作出的裁决。<sup>75</sup>在该裁决中，欧洲社会权利委员会得出结论认为，被告国社会福利制度侵犯了无证移民的权利，而且不符合《欧洲社会宪章》第 13.4 条(社会和医疗援助权)和第 31.2 条(住房权)的规定。该案中，欧洲教会会议认为被告国违反了《欧洲社会宪章》，但被告国政府辩称，《欧洲社会宪章》不适用于非正常移民。委员会裁定，拒绝向没有资源的成年非正常移民提供住房和卫生保健服务构成违反《欧洲社会宪章》，即第 13.4 条和第 13.2 条。委员会得出结论认为，被告国政府必须向无证成年移民提供适当住所，不论该国方面是否已经责令其离境。委员会同欧洲教会会议一样认为，能否获得住所关乎“人的尊严”，并赞同地提到了《欧洲社会宪章》针对住房和无家可归问题的集体申诉机制的先前判例法。该裁决本身就是一种团结行为，之所以这样说是因为委员会据以作出该裁决的基本理由源自对国际人权法保障包括移民在内的所有人的这一事实的理解，而且该裁决还为被告国政府通过保障非正常移民的某些社会权利向他们表明国际团结姿态的法律义务确立了框架和依据。

## E. 全球一级的法律和做法

31. 某些全球一级的法律和做法有望或业已切实起到加强全球移民背景下基于人权的国际团结的作用。例如，目前正在谈判中的《安全、有序和正常移民全球

<sup>72</sup> Ian Traynor, “European Union plans migrant quotas forcing States to ‘share’ burden”, *The Guardian*, 10 May 2015. 可查阅 [www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis](http://www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis)。

<sup>73</sup> 见 European Commission, Migration and Home Affairs, “Schengen, borders and visas”, 2018。可查阅 [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas_en)。

<sup>74</sup> 见 Theresa Papademetriou, “European Union: new rules on unaccompanied minors entering the European Union illegally”, *Global Legal Monitor*, 9 July 2014. 可查阅 [www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/](http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/)。

<sup>75</sup> 见欧洲社会权利委员会，欧洲教会会议诉荷兰，第 90/2013 号申诉。可查阅 [www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints](http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints)。

契约》有望在某种程度上促进更好地享有全球移民背景下基于人权的国际团结，在这方面，《契约》的合作框架及其明确的目标(如尽量减少迫使人们移民的不利驱动因素和结构性因素，以及提高正常移民渠道的可用性和灵活性)非常重要。<sup>76</sup>

32. 如前所述，现已有多部国际人权条约或是专门保障移民的某些权利，或是保障所有人的某些权利。<sup>77</sup>世界各国就移民享有这些条约中所载的权利作出保证本身就是全球移民背景下基于人权的国际团结的一种积极表现。例如，《公民权利和政治权利国际公约》中所载生命权与《经济、社会及文化权利国际公约》中所载住房权的保障显然惠及移民利益，这正是因为所有人都享有这两项权利保障。正如欧洲教会会议案所示，这些文本性权利保证可对移民的现实生活产生重大影响。同样，《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》对有组织非法偷运者与协助非正常移民的人道主义行为体所作的区分能够而且已经切实惠及后一群体；关于这一点，加拿大 R 诉 Appulonappa 案即为例证。<sup>78</sup>《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》所保证的权利，例如在工作报酬和其他工作/雇用条件(第 25 条)以及社会保障(第 27 条)方面享有不低于适用于就业国国民的待遇的权利，同样适用于移民。

33. 各国和其他义务承担人如能切实落实国际团结权宣言草案(见 A/HRC/35/35)中所规定的各族人民和个人的国际团结权，将会极大地增进非正常移民及其他移民对这一权利的享有，并将成为全球移民背景下基于人权的国际团结的积极表现范例。虽然该草案目前仍只是一份文书草案，但它表明了要想在全球移民及其他相关背景下更充分地实现基于人权的国际团结所必须达到的标准

#### 四. 全球移民背景下的主要国际团结差距

34. 令人遗憾的是，国家和其他利益攸关方应对全球移民流的社会法律对策中依然存在很多国际团结差距；这些差距往往对移民人权意味着或对其造成严重负面影响。这些差距存在于多种维度和背景之中。在地缘政治层面，南南、北北和国家内部基于人权的国际团结差距显著可见。从问题领域来看，很多有关移民监管或保护的框架、很多针对移民的国内社会保障制度和很多规范移民人道主义援助提供工作的社会法律安排都因某些基于人权的国际团结差距而四分五裂。重要的是，连民间社会领域也难免受到这类差距的影响，因为民间社会行为体在对待移民的行为上往往也存在重大的基于人权的国际团结差距。下文将对这些基于人权的国际团结差距逐一加以讨论并举例加以说明。

<sup>76</sup> 移民组织，“安全、有序和正常移民全球契约：预稿”，2018年2月5日。可查阅 [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205\\_gcm\\_zero\\_draft\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf)。

<sup>77</sup> 见《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》；另见《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

<sup>78</sup> 见 <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/15648/index.do>。

## A. 南南差距

35. 在全球南方，一些国家在接收和关照全球移民方面所做的工作要显著多于其他国家。当然，地理位置接近是决定哪些国家比其他国家吸纳更多移民的一个关键因素。然而，其他因素——例如国家经济的稳健性和移民制度的友好性——也发挥着重要作用。例如，南非的社会经济比几乎所有其他非洲国家都要稳健，这是该国吸引到大量移民前来定居的一个关键因素。<sup>79</sup>然而，大多数非洲国家吸纳移民(宽泛定义)的能力并不像乌干达、埃塞俄比亚、南非等国家那般强大。<sup>80</sup>例如，一些非洲国家(非洲/欧洲移民路线上的门户)在尊重移民和顾及移民尊严方面的做法与榜样相去甚远。例如，据国际移民组织发现，这些走廊沿线存在严峻的保障挑战和严重的侵犯人权行为，其中包括海上、沙漠中和其他过境地点的死亡；奴役、移民失踪、剥削、身心虐待、贩运人口、偷运移民、性暴力和基于性别的暴力、任意拘留、强迫劳动、索要赎金和敲诈勒索；以及其他侵犯人权的行。为。<sup>81</sup>在拉丁美洲，整个地区新的和多样化的移民流促使过境国和目的地国采取应对措施，加强边境执法和保护。<sup>82</sup>本段讨论的所有问题都表明，全球南方尚存在很多严重的基于人权的国际团结差距，亟待采取有力举措加以矫正。

## B. 北北差距

36. 全球北方也存在类似的基于人权的国际团结差距，少数国家承担着吸纳全球移民流(宽泛定义)的大部分责任，特别是来自全球南方的移民流。尽管近来趋势往相反方向发展，但瑞典、加拿大、德国、法国和美国一贯表现突出(无论其当前立场如何)。<sup>83</sup>另一批国家，主要是东欧、中欧和南欧国家，则因顶住压力拒不履行这方面的应尽职责而引人注目。<sup>84</sup>两个东欧国家的领导人甚至放言收留移民会削弱欧洲的“基督教根本”和“文化纯粹性”。<sup>85</sup>某南欧国家新任领导班子正在

<sup>79</sup> 见移民组织，《2018年世界移民报告》。

<sup>80</sup> 同上，第44-54页。

<sup>81</sup> 同上，第50页。

<sup>82</sup> 同上，第75-81页。

<sup>83</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2015年国际移民报告(概要)》，2016年。可查阅 [www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf); Chris Harris, “Fact check: how many refugees has each European Union country taken in?”, Euronews, 26 September 2017 (see table “How many of the 160,000 each country took in”). 可查阅 [www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in](http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in)。

<sup>84</sup> Gabriela Baczynska and Sara Ledwith, “How Europe built fences to keep people out”, Reuters, 4 April 2016. 可查阅 [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7)。

<sup>85</sup> 见 Faiola and Birbaum, “Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees” (see footnote 9); 另见 Shaun Walker, “Hungarian leader says Europe is now ‘under invasion’ by migrants”, *The Guardian*, 15 March 2018. 可查阅 [www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants](http://www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants)。

制定比以往任何时候都更为强硬的反移民政策。<sup>86</sup>全球北方很多其他国家现已设置反移民障碍，其中包括北美某大国，该国某新兴民粹主义政权一直在严厉打击移民。<sup>87</sup>然而，关键在于，随着时间推移，仅剩少数几个全球北方国家承担着与之不相称的吸纳移民流重担。显然，全球北方在基于人权的国际团结方面存在差距，需要在这一领域扩大国际合作和行动予以弥合。

37. 同样，欧洲联盟内部管理和吸收来自欧洲以外的移民流的责任分配在很大程度上比例失衡，无论是按有关国家应对移民流可用资源的人均水平还是总量来衡量都是如此。在欧洲联盟内部，吸纳移民流的大部分责任往往也是由极少数国家承担，至少最近之前一直如此：瑞典和德国表现最为亮眼。<sup>88</sup>最近有两个欧洲国家因为其中一方拒绝让海上遇险被搭救的移民在其某海港下船登岸发生争吵，这充分说明了两点，一是有关政府在这种情况下团结渐失，二是欧洲国家在这一领域的责任分配必须更加明确、更合条理、更加公平。<sup>89</sup>这是移民背景下基于人权的国际团结差距，需要通过在欧洲联盟内部紧急开展合作和采取行动加以解决。最近，欧洲联盟各国于2018年6月28日在布鲁塞尔达成了一项协定，<sup>90</sup>尽管有其局限性，但该协定在一定程度上旨在共享流入欧洲的全球移民流所带来的惠益并分摊相关负担

### C. 移民社会和法律保障方面的国内差距

38. 不幸的是，反移民言论、民粹主义和仇外情绪日渐高涨，并已成为全世界很多国家习惯国家做法的一部分，催生出强烈的反移民情绪与严苛的反移民政策、法律和做法。在全世界范围内，关于移民对民族特性构成所谓威胁的言论甚嚣尘上，在一些国家甚至得到统治精英的附和或被其利用。<sup>91</sup>在某北美强国，高级政府官员在提到移民时往往会使用带有种族主义和仇外色彩的字眼，并且还倾向于采取非常严厉的反移民政策、法律和做法，例如将儿童与其父母分开以阻止非正

<sup>86</sup> 见 Steve Scherer and Massimiliano Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”, Reuters, 14 June 2018。可查阅 [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6)。

<sup>87</sup> 见 Stephen Collinson, “United States reckons with Trump’s war on immigration”, CNN, 14 June 2018。可查阅 [www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html](http://www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html)。

<sup>88</sup> 见 Rachael Cerrotti, “Sweden was among the best countries for immigrants. That’s changing”, Public Radio International: Global Post, 11 September 2017。可查阅 [www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing](http://www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing); and De Rauglaudre (translated by Camille Raimondo), “Sweden: refugees should be able to start over” (see footnote 55)。

<sup>89</sup> 见 Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”。

<sup>90</sup> 见 Reuters, “Details of European Union agreement on migration”, 29 June 2018。可查阅 [www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS](http://www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS)。

<sup>91</sup> 见 Faiola and Birnbaum, “Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees” (see footnote 9)。



常移民，<sup>92</sup>禁止某些国家的穆斯林进入其领土(尽管有一些例外)，<sup>93</sup>以及试图惩罚庇护城市。<sup>94</sup>单是这些事实就证明，很多国家在全球移民管理方面存在一些严重的基于人权的国际团结差距。这是因为此种法律、政策和言论的立足点不是承认我们共同的人性，而且其背后的观点不是视个体移民为人类和权利持有者，而是视之为据称会带来威胁的无组织群体的一员。

39. 世界其他地区在保护移民方面同样存在严重的基于人权的国际团结差距。在非洲大陆上，很多国家一直存在将移民问题安全化的倾向，即将移民问题主要作为国家安全问题来对待。例如，某东非国家曾一度宣布计划在其与邻国的边境上修建隔离墙，而且还要求所有城市难民入住难民营，并下令大规模逮捕非正常移民。<sup>95</sup>虽然独立专家认识到有关国家有其安全需求，但应指出的是，采取此种安全化措施可能会导致基于人权的国际团结严重匮乏。这是因为这些措施往往导致难民与有关国家的安全威胁被过度联系在一起，移民受到该国执法人员的虐待以及妨碍产生更广泛的内在人性和归属感的现有精神和物质障碍加重。

40. 在保证全世界移民的社会权利方面也存在重大的基于人权的国际团结差距。例如，如前所述，某欧洲联盟成员国法律下存在社会保障差距，未根据《欧洲社会宪章》第 13(4)条落实非正常移民的紧急社会和医疗援助权，欧洲社会权利委员会就此作出的裁决是认定该国社会保障制度构成违反《欧洲社会宪章》规定的应尽义务，<sup>96</sup>因为该条赋予外国国民获得这种援助的权利。这项社会和医疗援助权的受益人是在特定国家依法居留但没有居民身份的外国国民，以及那些处于非正常情况下的外国国民。虽然欧洲社会权利委员会确认，各国必须为有关人员提供住宿、食物、紧急照护和衣物，以解他们的燃眉之急，但各国毋须对非正常移民适用其他延伸性社会保障最低标准，例如有保证的收入安排。<sup>97</sup>很多其他国家同是如此，这些国家虽已制定包括受教育权、医疗保健权、适足住房权及就业权在内的全面社会保障政策，但仅限适用于国民和某些类别的移民。例如，在中东和

<sup>92</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“联合国专家致美国：‘释放扣押的移民儿童并停止利用他们阻止不正常移民’”，2018年6月22日。可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E)。

<sup>93</sup> 见第 13769 号行政命令《阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划》，82 Fed Reg 8977，2017 年 1 月 27 日。这一行政命令在被法院裁定暂停/撤销后随即作出了修正；见第 13780 号行政命令《阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划》，82 Fed Reg 13209，2017 年 3 月 6 日。这项修正后的命令与修正前非常相似，也被法院裁定撤销。然而，美国最高法院后来裁定维持这一命令，但仅允许实施其中部分规定。

<sup>94</sup> 见 Reuters，“United States Justice Department sues California over its ‘sanctuary’ laws”，7 March 2018。可查阅 [www.cnbc.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html](http://www.cnbc.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html)。

<sup>95</sup> 见非洲联盟，“对非洲联盟的非洲移民政策框架的评价”。

<sup>96</sup> 欧洲社会权利委员会，欧洲教会会议诉荷兰，第 90/2013 号申诉，2014 年 7 月 1 日关于案情的裁决(见脚注 78)。

<sup>97</sup> 见欧洲委员会，欧洲社会权利委员会，第 XIV-1 号结论，联合王国，第 845 页。第 XIII-4 号结论，关于第 13 条的解释声明，第 54–57 页。第 XIV-1 号结论，荷兰，第 598 页。第 XIV-1 号结论，冰岛，第 417 页。

东南亚，移民难以获得社会保障服务的情况十分常见，其中部分情况与针对移民工人的欺诈式招聘做法不无关联。<sup>98</sup>此外，须出示正式证件才能获得此类社会保障的要求又进一步将非正常移民置于尤为脆弱的境地，因为他们在获得社会和经济权利方面面临贫困和歧视(见 A/68/333 和 A/71/285)。

#### D. 民间社会差距

41. 在全球移民背景下，民间社会最广为人知且最为人所称道的倾向是充当人权堡垒，但其中某些不良分子可能会持相反倾向，肆意破坏人权，包括拟议的国际团结权。世界各地的反移民团体或暴徒充分证明这种倾向真实存在。例如，“保卫欧洲”及其他此类团体利用子虚乌有的非政府组织参与人口贩运一说，大肆攻击那些在海上搜救有溺毙风险的移民以表明基于人权的国际团结姿态的人道主义非政府组织。<sup>99</sup>“保卫欧洲”还发起了反移民船行动，目的就是全力破坏这些通过海上搜救方式向全球移民表明国际团结姿态的非政府组织的工作。虽然“保卫欧洲”最终因为“反法西斯主义者”的干扰而不得不放弃其使命，但它声称地中海区域某些国家已经代司其职，因此其使命算是已经告成。<sup>100</sup>“保卫欧洲”目前仍在运作，“一些极右翼分子现在准备公然采取暴力。”<sup>101</sup>更有甚者，“势力强大的极端右翼参选政党也在到处鼓动民意，民团甚至准军事组织日渐成形”，采取行动打击“团结难民和移民者。”<sup>102</sup>“替代权利”等种族主义民间社会团体反对以任何形式团结移民或保护移民的基本权利。<sup>103</sup>此外，还有一些高调反对向移民表现出团结姿态的运动、专门攻击某些非政府组织及其志愿者的情况以及叫嚣保卫欧洲免遭移民和难民染指的言论。<sup>104</sup>令人不安的是，在某些国家，个人和团体私下组织起来，在本国边界巡逻或围捕非正常移民。<sup>105</sup>在某非洲国家，移民遭个人和暴徒袭击致残甚至致死的情况时有发生，政府虽多方努力但仍无济于事，

<sup>98</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，“2015 年亚太移民报告：移民对发展的贡献”。可查阅 [www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf)。

<sup>99</sup> 见 Liz Fekete, Frances Webber and Anya Edmond-Pettitt, “Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity” (London, Institute of Race Relations, 2017)。

<sup>100</sup> 见 Maya Oppenheim, “Defend Europe: far-right ship stopping refugees ends its mission after a series of setbacks”, *The Independent*, 21 August 2017。可查阅 [www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html)。

<sup>101</sup> Fekete, Webber and Edmond-Pettitt, “Humanitarianism”, p. 31。

<sup>102</sup> 同上，第 32 页。

<sup>103</sup> 同上。

<sup>104</sup> 同上，第 34 和 35 页。

<sup>105</sup> 见 Viceland, “We met the vigilantes patrolling the US-Mexico border”, 6 March 2018。可查阅 [www.vice.com/en\\_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes-patrolling-the-us-mexico-border](http://www.vice.com/en_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes-patrolling-the-us-mexico-border)；以及 Csaba Tibor Toth, “Volunteers and vigilantes watch over refugees in Hungary”, *Deutsche Welle*, 28 August 2015。可查阅 [www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868](http://www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868)。

其他很多地方也是如此。<sup>106</sup>所有这些都是严重的国际团结差距——由倒退的民间社会团体行动导致——需要通过有针对性的地方和国际行动更有效地加以解决。

## 五. 全球移民背景下对国际团结的滥用

42. 尽管前面讨论了很多基于人权的国际团结良好做法，但遗憾的是，国际(特别是国家间)团结遭到滥用或不当利用以致未能保护全球移民人权的事例和情况亦比比皆是。因此，国际团结(定义为目的和行动的统—)有时会表现为破坏人权之举，实际上是滥用团结。本节下文将摘取一些实际发生的将国际团结“工具化”<sup>107</sup>的事例和情况加以讨论。

43. 很多此类事例和情况发生的起因在于执行欧洲联盟关于全球移民，特别是经由地中海而来的移民的“预防议程”。正如某位学者所正确指出的那样，该议程“旨在阻止移民抵达海岸，继而踏上[跨越地中海]的海上冒险之旅；既意在激励移民选择合法路线，同时还意在通过安全措施阻止他们登船。”<sup>108</sup>她还评论称，“这项议程的主要目标是与第三国合作，探索替代合法路径，以及通过加强边境监视的方式实现某种威慑。”<sup>109</sup>国际团结被工具化以致全球移民的权利遭到侵犯的事例和情况在北美同样存在，具体表现为该区域某强国向邻国施压，迫使后者限制中美洲移民从其领土过境；以及移民在该国协助(通常是提供物质刺激激励)下，被胁迫或强迫“自愿”从“东道”国返回母国。<sup>110</sup>

44. 执行欧洲联盟“预防议程”催生出的另一产物是欧洲联盟与某个地处欧亚交界处的国家之间旨在阻止移民流入欧洲联盟地区的 2015 年联合行动计划。某研究表明，根据双方于 2015 年 11 月 29 日签署的协定，欧洲联盟将向该有关国家提供 30 亿欧元，供该国管理境内移民/难民，目的是防止这些人流入欧洲联盟成员国。<sup>111</sup>根据该联合行动计划，该有关国家将负责海上巡逻并执行边境管制，以管理流向欧洲的移民/难民，打击人口贩运和护照伪造，并将不符合难民条件的移民遣回其原籍国，从而成为一道遏制欧洲联盟眼中的难民洪流涌入欧盟领土的“防御屏障”。<sup>112</sup>欧洲联盟签署该协定的明确意图在欧洲委员会于 2016 年 2 月

<sup>106</sup> 见 Dapo Akinrefon and others, “Xenophobic attacks: efforts to stop killings in S-Africa not working — FG”, *The Vanguard*, 18 May 2018. 可查阅 [www.vanguardngr.com/2018/05/991733/](http://www.vanguardngr.com/2018/05/991733/)。

<sup>107</sup> 见 Allsopp, “Contesting *fraternité*” (see footnote 7)。

<sup>108</sup> 见 Basaran, “Saving lives at sea” (see footnote 6)。

<sup>109</sup> 同上。

<sup>110</sup> 例如，见 Rodrigo Dominguez-Villegas and Victoria Rietig, “Migrants deported from the United States and Mexico to the northern triangle: a statistical and socioeconomic profile” (Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2015)。

<sup>111</sup> 见 Library of Congress, Global Legal Research Center, “Refugee law and policy in selected countries” (Turkey), 2016. 可查阅 [www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php](http://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php)。

<sup>112</sup> 见《欧盟/土耳其 2015 年联合行动计划》，2015 年 11 月 29 日。

10 日发布的该有关国家执行联合行动计划进展情况报告中昭然若揭。<sup>113</sup>该报告结论和建议部分指出，除其他外，该伙伴国家需要“在防止移民和难民通过非正常途径离开其领土方面取得重大进展。”<sup>114</sup>

45. 欧洲联盟和该有关国家固然有权在全球移民背景下相互合作，团结行动，而且欧洲联盟成员国也固然享有限制外来人员入境的某些(非绝对)主权权利，但就保护国际团结以保护全球移民及其人权的角度而言，当此大量移民亟待接纳之时，“起草该联合行动计划背后的态度”以及“限制移民进入欧洲联盟的意图”<sup>115</sup>令人忧惧。这是因为以这种方式将身陷绝境的移民拒之门外不仅无助于促进保护移民人权，还有可能危及其人权，因为入境欧洲的其他渠道少之又少。更重要的是，正如某位学者所正确指出的那样，就目前情况而言，欧洲联盟该伙伴国接收了世界上规模最大的移民/难民群体之一，值得称赞，但这也让人着实担心该国的人权状况。例如，2018 年 2 月，欧洲社会权利委员会发表声明，呼吁该国在宣布国家进入紧急状态之后保护移民和难民的权利。<sup>116</sup>因此，该协定在某种程度上可被视为全球移民背景下利用国际团结减损或至少可能减损全球移民人权保障的事例予以指摘。

46. 关于全球移民背景下有损或至少有可能损害移民人权的另一国际团结事例是欧洲联盟与个别欧洲国家试图与某个当前局势不稳的北非国家联合起来，阻止移民流入欧洲联盟地区。例如，“该冲突频发国家的当局现在已与某些欧洲联盟成员国签署并执行一系列此种协定，”以换取对方的供资。<sup>117</sup>这些协定往往没有实质性地强调甚至没有提及保障移民人权。<sup>118</sup>就其本身而言，欧洲联盟至少通过了七个由欧洲联盟促进非洲稳定和从根源上解决非洲非正常移民和流离失所者问题紧急信托基金供资的不同方案，所有这些方案全部指向该国。<sup>119</sup>欧洲联盟辩称，这些方案是其国际合作努力的一部分，旨在表明其团结全球移民姿态，以防止海上人道主义紧急情况，制止人口贩运/偷运移民现象，并确保该有关国家当

<sup>113</sup> 见欧洲委员会，《欧盟-土耳其联合行动计划：执行报告》，2016 年 2 月 10 日，COM (2016) 85 final，附件 1。

<sup>114</sup> 同上。

<sup>115</sup> 见 Elizabeth Collett, “The paradox of the European Union-Turkey refugee deal”, Migration Policy Institute, 2016。可查阅 [www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal](http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal)。

<sup>116</sup> 见 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN)。

<sup>117</sup> 例如，见意大利-利比亚谅解备忘录，2017 年 2 月 2 日；另见 Anja Palm, “The Italy-Libya memorandum of understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, Istituto Affari Internazionali, 2 October 2017。可查阅 <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>。

<sup>118</sup> 同上。

<sup>119</sup> 见欧洲委员会，“欧盟非洲问题紧急信托基金：利比亚”。可查阅 [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya_en)。

局的能力建设。<sup>120</sup>然而，这些方案只会强化欧洲联盟在其与该有关国家的全球移民合作中以控制为中心的重点；即其真实目的是阻止试图经由北非和地中海入境欧洲的移民流。众所周知，在该有关国家，移民人权遭到严重侵犯而且类似事件仍在上演，而这些协定的重心又在于阻止全球移民从该国出发并进入欧洲，从人权角度来看，不由令人忧惧。<sup>121</sup>因此，就这一情况而言，国际团结在侵犯全球移民人权方面有推波助澜之效，令人遗憾。<sup>122</sup>

47. 如前所述，某北美强国施压迫使某个邻国实施了边境执法计划，对逃离国内帮派暴力和严重经济困难的中美洲人封锁边境，阻止他们进入其北部邻国，也就是他们中大部分人的首选目的地。<sup>123</sup>该国现在相当于阻止这些移民进入其强大邻国的第一道防线。然而，该计划并未阻止中美洲移民流入这两个国家，只是让他们前往该强国的旅程更加凶险，进而危及他们多项人权，包括生命权、尊严权和自由权。<sup>124</sup>

48. 虽然每个国家都有权(在一定限度内)按其认为合适的方式管理本国边境，但这种主权显然不是绝对的。对边境的管理和控制绝不能危及全球移民的某些最基本人权——例如其生命权和尊严权。虽然全球移民一旦决定踏上这一危险旅程，就意味着他们必须要承担一定风险，但独立专家认为，母国、过境国或目的地国家凡因其法律、政策和做法导致此种风险加大以致危及全球移民基本权利的，显然构成违反国际人权法。

## 六. 结论与关于基于人权的改革的建议

49. 在本报告中，独立专家审议了当前全球移民背景下，影响基于人权的国际团结的诸多问题。鉴于基于人权的国际团结问题和全球移民问题在我们这个时代的突出性和重要性，特别是相对于在世界各地保护全球移民的人权免遭严重和大肆侵犯的迫切需要而言，各国、民间社会和其他利益攸关方必须大力加强努力，解决本报告中提出的关切。大会在确保采取这一首选方向方面的核心作用怎么强调都不为过。独立专家希望，庄严的大会直面挑战，包括确保通过并有力地执行《安全、有序和正常移民全球契约》，并在必要时予以修订。

<sup>120</sup> 同上。

<sup>121</sup> 见 Amnesty International, “Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants” (London, 2017)。可查阅 [www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF)。

<sup>122</sup> 见人权高专办，“联合国专家称，利比亚必须终结对被奴役人民的‘无耻’拍卖”，2017年11月30日。可查阅 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E)。

<sup>123</sup> 见 Azam Ahmed, “Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico”, *New York Times*, 8 February 2016。可查阅 [www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html](http://www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html)。

<sup>124</sup> 同上。

50. 鉴于上述讨论，独立专家谨向各国和其他利益攸关方提出几点重要建议，具体如下：

(a) 重置思维模式：几乎每个国家都迫切需要改变关于全球移民的现行社会-法律思维模式。正如某位全球领导人所言，所有国家、民间社会和各民族人民必须更密切地合作，以确保尊重全球移民的尊严和人权，同时营造重视全球移民的社会法律环境，视之为“其生活经验和价值观能极大丰富我们社会的人”，而非视之为“对我们舒适生活的威胁”；<sup>125</sup>

(b) 扩大和颂扬有利于移民的团结：对于民间社会、城市和其他地方政府、国家和区域组织内和全球一级某些行为体基于人权的国际团结积极表现，其他行为体应予以进一步加强、扩大和支持，同时还应在更大范围内进行颂扬，谓之为拯救成千上万全球移民生命的促进人权和促进人道主义的必要行为；确保这些移民享有应享的尊严；以及促进全球融合、发展和正义；

(c) 紧急建立正常移民渠道：大力鼓励尚未针对来自世界各地的移民建立正常移民渠道的国家尽快这样做，以帮助缓解全球移民以非正常方式移民的压力。独立专家高兴地看到，基于人权的国际团结这一重大关切有望在某种程度上通过目前正在谈判中的《安全、有序和正常移民全球契约》得到解决；

(d) 拓展现有的正常移民渠道：大力鼓励业已为外来移民进入其领土建立正常移民渠道的国家颁布法律和采取其他措施，以确保通过这些途径接纳的全球移民数量显著增加。独立专家还高兴地看到，这一问题有望在某种程度上通过《全球契约》得到解决；

(e) 增强欧洲联盟内部团结机制的实效：欧洲联盟成员国需要加大努力，有效和公正地实施其就寻求进入欧洲联盟地区的全球移民进行责任分担和管理的内部团结机制。独立专家欣然看到这方面的努力有所增加，包括 2018 年 6 月 28 日在布鲁塞尔达成的协定；

(f) 宣布针对全球移民的极端主义和民粹主义敌对行为不具合法性：各国应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四和第七条规定的应尽义务，加大努力(以人人享有表达自由权和结社自由权为限)阻止针对移民的极端主义和民粹主义敌对行为及言论，并宣布此种行为及言论不具合法性。这些恶行恶言是对基于人权的国际团结价值观的严重否定，并与拟议的国际团结权宣言草案背道而驰；

(g) 终止或调整将大陆边界具象化的努力：应大力劝阻借助通过有损而非增进移民人权和尊严的国际协定，将大陆或区域安排的边界具象化以延及其他大陆和区域的努力。此种协定往往导致严重的侵犯人权行为，有悖于基于人权的国际团结精神，并与国际团结权宣言草案的字面含义背道而驰。

<sup>125</sup> 见 Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”。