

联合国 大会



DEU LIBRARY
UN/DA COLLECTION



Distr.
GENERAL

A/C.3/35/13
25 November 1980
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

第三十五届会议
第三委员会
议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的境况并确保其人权和尊严的措施

任由各国参加的工作组的报告

主席：安东尼奥·贡萨莱斯·德莱昂先生（墨西哥）

1. 按照大会1979年12月17日第34/172号决议规定，设立了任由全体会员国参加的工作组，以讨论有关保护所有移民工人及其家属权利的国际公约。¹ 该项大会决议表示深为关切的是，移民工人仍然不能行使各种有关国际文书所规定在工作方面的权利；请秘书长给予工作组一切必要的支援，以便拟订该项国际公约，并请各有关国际组织合作拟订这项公约。

2. 经济及社会理事会1980年第一届会议意识到尚待作出努力以保护所有移民工人及其家属的权利并改善他们的生活条件，决定²继续注意大会在拟定所述国际公约方面所取得的进展。

3. 大会社会和人道主义事务委员会（第三委员会）召开了该任由各国参加的工作组；1980年10月8日工作组举行了首次会议，一致选出了工作组主席。

¹ 《大会正式记录》，A/RES/34/172。

² 1980年4月30日第1980/16号决议。

4. 从那天到11月19日，工作组举行了10次会议，代表所有区域的许多国家代表团都参加了会议。工作组一直获得人权司的支持，并且能够同秘书处法律事务厅进行协商。

5. 工作组的第一项任务是就移民工人及其家属的基本权利问题初步广泛交换了意见；由于这个项目在联合国大会是个新项目，所以这种意见交换相当有价值。国际劳工组织对移民工人问题已讨论经年，可是，除了纯属程序性的审议外，在大会，这还是首次由各国代表团对本项目的实质进行深入的研究。与会各国代表团自始就了解，大会第三十五届会议无法在本项目的讨论上取得重大的进展，更不必说起草公约草案的工作了。因此，它们这次初步交换意见是为了找出应列入大会所予期的这样一份国际文书的基本内容。

6. 工作组开始工作时收到了秘书长编写的报告和国际劳工组织编制的一份文件。秘书长的报告³调查了人权领域某些国际文书涉及居住国国民与非居住国公民在享受某些权利方面的差别问题。

7. 国际劳工组织的文件⁴提到关于保护所有的移民工人及其家属的权利的联合国公约的可能内容，并且叙述了将给予所有移民工人及其家属的权利——不论是否合法进入有关国家领土——以及将给予合法进入有关国家领土的移民工人及其家属的权利。关于第二类，该份文件提到一般的人权、有关保护家庭的权利、居留身分、受教育和保存文化特色的权利以及保健的权利。最后还提到行使权利的保障、国际合作和有关本题目的未来公约同其他国际文书间应有的关系等。

³ 1980年9月30日A/C.3/35/WG.1/CRP.1（附件一）。

⁴ 1980年10月7日A/C.3/35/WG.1/CRP.2（附件二）。

8. 参考了一般性辩论第一阶段中的言论，工作组主席于1980年10月31日在一份工作文件⁵中设法反映出两份参考文件中或工作组的辩论中对移民工人及其家属的基本权利所表现的主要关切事项。工作文件对移民工人及其家属的基本人权、移民工人的劳动权利和移民工人及其家属的移民身份三者之间作了区别，并注意到，为求一致起见，最好尝试着“移民工人”和“家属”的概念下个定义，或至少对这两个观念加以说明。工作文件中还初步探讨了将来的公约序言中应当反映出的一些观念，也提到最好在公约中载入一项不歧视条款，一项关于移民工人权利的限制的条款和一项关于维护移民工人既得权利的条款。

9. 意大利代表团于1980年11月5日在一份工作文件⁶中提出了它的看法，反映出该国政府对此问题的几点关切事项，其中基本上包括一般适用的规定、关于获准在另一国家境内担任有酬职业或自行执业的人士的规定和关于外国工人受雇于外国公司或企业在第三国从事一段规定期间工作的规定。

10. 工作组主席接着在1980年11月12日提出了一份新的工作文件⁷，其中载有一份保护所有移民工人及其家属的权利的国际公约的纲要。工作文件中包括了对几个基本构想的综合。在他看来，这几个基本构想是由参考文件、工作组的各次会议上的讨论和对将来公约序言所提的一些建议中产生的。工作文件中提请注意在为“移民工人”和“家属”下定义时应当考虑到的基本因素和一些对一般规定提出的建议，包括限制性条款、不歧视条款和维护既得权利条款。还有一些建议涉及人权、劳工权利、移民身份的各项未来规定。最后，工作文件提请注意在起草将来公约的最后条款时应当考虑到的因素。这份工作文件的内容反映了主席对讨论中突出的实质部分的了解，但是这当然不能先入为主地影响到公约的最后内容，也不对任何代表团产生个别的约束。

⁵ A/C. 3/35/WG. 1/CRP. 3(附件三)。

⁶ A/C. 3/35/WG. 1/CRP. 4(附件四)。

⁷ A/C. 3/35/WG. 1/CRP. 5(附件五)。

11. 最后，美利坚合众国代表团于1980年11月19日在一份工作文件⁸中表明了它的主要关切事项，其中提请注意该代表团认为特别重要的某些方面。

12. 在最后一次会议中，工作组决定将上述六份文件附在本报告中，以便它们能通过秘书长转交给会员国政府，使各国在参加工作组下一阶段的工作时能将其列入考虑，希望在下阶段中不但未来公约的纲要能获致批准，并且也能在序言和各项条款的起草工作上获致大略一致的意见。

13. 根据这项决定，工作组主席非常高兴地将上述文件提交大会，以便其采取适当行动。

14. 最后，工作组主席要感谢所有参加这项工作的代表团和有关专门机构——特别是劳工组织——的代表在工作组第一阶段工作中表现的兴趣和积极的参与。他并希望第二阶段能有一个良好的开始，以完成大会给予工作组的任务——起草一份《保护所有移民工人及其家属的权利的国际公约》。

⁸ A/C.3/35/WG.1/CRP.6(附件六)。

附件一

A/C.3/35/WG.1/CRP.1
30 September 1980
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
RUSSIAN/SPANISH

第三十五届会议
项目 12

改善所有移民工人的境况
并确保其人权和尊严的措施
调查人权领域一些国际文书
对于国民与非居住国公民人士
享有某些权利的不同规定情形

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>
前言	1 - 4
第一部分：联合国通过的或者在联合国赞同下通过的有关人权问题的 文书	5 - 71
<u>章次</u>	
一、《国际人权宪章》	5 - 35
A. 《世界人权宣言》	5 - 9
(1) 对人的理由的一般范畴的规定	5 - 6
(2) 在公民和非公民之间似乎划分界线的条款	7 - 9
(a) 似乎只限于公民的权利	7 - 8
(b) 实质上适用于非公民的规定	9
B. 《经济、社会、文化权利国际公约》	10 - 18

目 录 (续)

<u>章次</u>	<u>段 次</u>
c. 《公民权利和政治权利国际公约》	19 - 35
(1) 对人的理由一般范畴的规定	19 - 24
(2) 似乎分别公民和非公民的条款	25 - 27
(a) 只限于公民的权利	26
(b) 明确属于非公民的权利	27
(3) 关于似乎产生对非公民的适用性的若干问题的条文	28 - 35
二、旨在消灭种族歧视的文书	36 - 44
A. 联合国消除一切形式种族歧视宣言	36 - 37
B. 消除一切形式种族歧视国际公约	38 - 42
(1) 一般规定	38 - 39
(2) 《公约》保护的具体权利	40
(3) 补偿办法	41 - 42
C. 禁止并惩治种族隔离罪行国际公约	43 - 44
D. 南部非洲境内移民劳工权利宪章	45
三、武装冲突对人权的尊重, 战争罪行及危害人类罪行	46
四、奴隶制、奴役、强迫劳动或类似的制度与习俗	47 - 49
A. 1926年《奴隶公约》和《修正议定书》; 《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》	47
B. 《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》	48 - 49
五、关于国籍、无国籍状态和难民的国际文书	50 - 60
A. 《关于无国籍人地位的公约》和《关于难民地位的公约》 以及《关于难民地位的议定书》	50 - 59
(1) 一般规定	50 - 53
(2) 具体规定	54 - 59
(a) 把无国籍人和难民比作本国国民的规定	54 - 55
(b) 给予难民以外国国民享有的最惠国待遇的规定	56 - 57
(c) 应给予无国籍人和难民尽可能优惠的待遇, 无论如何, 此项待遇不得低于给予一般外国人的待遇	58

目 录 (续)

<u>章次</u>	<u>段 次</u>
(d) 无国籍人和难民本身的特殊规定	59
(e) 只是关于难民的特殊规定	60
B. 《领土庇护宣言》	61
六、与妇女地位有关的国际文书	62 - 64
A. 《妇女政治权利公约》	62
B. 《消除对妇女歧视宣言》	63
C. 《消除对妇女一切形式歧视公约》	64
七、婚姻、家庭和儿女	65
八、福利、社会进步和发展	66 - 70
九、《德黑兰宣言》	71 - 73
第二部分：一些由专门机构通过的人权文书	74 - 98
一、国际劳工组织或在该组织主持下通过的一些文书	74 - 95
A. 强迫劳动公约(第29号), 1930年	74
B. 结社自由及保护组织权公约(第87号), 1948年	75
C. 组织权和共同交涉权公约(第98号), 1949年	76
D. 关于移徙就业的(第97号)公约(1949年订正本)	77 - 81
E. 同酬公约(第100号), 1951年	82
F. 废止强迫劳动公约(第105号), 1957年	83
G. 歧视(就业及职业)公约(第111号), 1958年	84
H. 关于种植园工人就业条件的第110号公约, 1958年	85
I. (社会安全)平等待遇公约(第118号), 1962年	86 - 87
J. 就业政策公约(第122号), 1964年	88
K. 工人代表公约(第135号), 1971年	89 - 90
L. 《移徙工人(补充规定)公约》, 1975年(第143号)	91 - 94
M. 移徙工人建议, 1975年(第151号)	95
二、联合国教育、科学和文化组织通过的文书	96 - 98
《取缔教育歧视公约》, 1960年	96 - 98

目 录 (续)

<u>章次</u>	<u>段 次</u>
第三部分：各区域组织通过的一些人权文书	99 - 126
一、 欧洲理事会主持下通过的一些人权文书	99 - 117
A. 《欧洲人权公约》	99 - 105
(1) 关于《公约》的范围和适用性的有关规定	99 - 102
(2) 补偿	103 - 105
B. 《欧洲保护某些其他权利的公约的第四号议定书》	106 - 108
C. 《欧洲社会宪章》	109 - 113
D. 关于欧洲移民工人的欧洲公约	114 - 116
二、 在美洲国家组织主持下通过的若干人权文书	117 - 125
A. 关于人类权利和义务的美洲宣言	117 - 119
B. 1969年关于人权的美洲公约	120 - 125
(1) 关于不歧视的一般条款	121
(2) 具体条款	122
(3) 部分废除条款	123
(4) 补救办法	124 - 125
第四部分：一九四九年关于战时保护平民的日内瓦公约	126 - 137
A. 《一九四九年八月十二日各项日内瓦公约关于保护国际 性武装冲突中受害者的第一号附加议定书》	132 - 135
B. 《一九四九年八月十二日各项日内瓦公约关于保护非国 际性武装冲突中受害者的第二号附加议定书》	136 - 137

前 言

1. 根据1979年12月17日第34/172号决议，大会决定在第三十五届会议上成立一个所有会员国均能参加的工作组，以便制定一项关于保护一切移徙工人及他们家属权利的国际公约。大会请求秘书长，为实施经济及社会理事会第1979/13号决议的规定，给予工作组一切必要的支持，以便促进关于保护一切移徙工人及他们家属权利的国际公约的制定。¹ 为了便于进行工作组的这项任务，秘书处准备了本项概览。

2. 本概览首先是针对那些看来是规定或允许“国民”和“非国民”间加以区别的条款。² 然而，为了理解每一文件的巨大意义，认为也有必要扼要地提一下许多对上述两类人不作区别的规定。

3. 第一章是介绍标题为《人权：联合国国际文件汇编》³一书的要点，该章阐述了一些联合国通过的或者联合国赞同下通过的规定。

4. 在第二章内考虑到了某些专门机构的文件，特别是上述《汇编》中包含的文件。第三章提到了某些区域性政府间组织的有关人权问题文件，第四章简要地介绍了1949年关于保护战争受害者的各项日内瓦公约。

¹ 《大会正式记录，第三十四届会议，补编 No. 46》(A/34/46)，第188—189页。

² 为了本调查的目的，“国民”和“公民”以及“国民身分”和“公民身分”在这里是相互通用的，尽管这一点未必符合某些会员国的法律制度。

³ ST/HR/1/Rev. 1。

第一部分：联合国通过的或者在
联合国赞同下通过的有关人权问题的文书

一 《国际人权宪章》

A. 《世界人权宣言》

(联合国大会1948年12月10日第217A(III)号决议宣布)

(1) 对人的理由的一般范畴的规定

5. 宣言第二条第一段宣布，“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别”。尽管本条内没有列入国民身分或公民身分，然而无论是本条或是在各机构中进行的有关讨论都倾向于表明，上述一一列举并不意味着要做到毫无遗漏，第二条的意图是带有普遍适用的性质⁴。除了下面第2节中提到的某些例外情况之外，宣言所宣布的大部分特定权利和自由是公认为应当“人人”享有，不加区别。该原则适用于非公民这一点在第十六条里特别得到了承认，该条宣布男女“不受种族、国籍或宗教的任何限制”，有权婚嫁或成立家庭。

6. 由于普遍适用原则在宣言中基本上被接受了，因此可以需要考虑到该原则同第二十九条中的限制短句之间可能产生的关系，根据第二十九条，宣言中宣布的权利和自由只受法律所确定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并“在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”。第二十九条的范围和宣言其他一切规定的范围本身都由第三十条所确定，该条禁止进行任何旨在破坏本宣言所载的任何权利和自由的活动或行为。

⁴ 见关于防止歧视和保护少数民族小组委员会报告，第一次会议第E/CN.4/52号文件及E/CN.4/Sub.2/SR.3-6号文件所载小组委员会纪要。

(2) 在公民和非公民之间似乎划分界线的条款

(a) 似乎只限于公民的权利

7. 第十三条(2)说,人人有权返回“他的”国家。对规定这项权利的一点修正意见曾经被提到第三委员会,这个意见说,尽管理想的是规定,任何人应当能够“进入”他所选择的任何国家,然而最起码的要求是任何人应当能够“返回”“他的”国家。至于“他的国家”这几个字除了指民族概念上的国家之外是否也指他定居的国家概念,那么在第三委员会讨论记录中无法找到确定的说明。^{4a}

8. 第二十一条规定,人人参与治理本国的权利,有平等机会参加本国公务的权利。该条的措辞和“准备工作”都表明,该条的规定只涉及到一个特定国家的国民或者公民,并无意包括外国人在内。⁵

^{4a} 《大会正式记录,第三届会议,第三委员会》,第120次会议。关于讨论公民和政治权利国际公约有关规定的情况,见下述C部分。

⁵ 《经济及社会理事会正式记录》,1947,第E/CN.4/SR.40号文件第3页和第4页;同上,1948,第E/CN.4/AC.1/SR.41和E/CN.4/SR.61号文件;《大会正式记录,第三届会议,第三委员会》,第133次会议。

(b) 实质上适用于非公民的规定

9. 第十四条承认，除了真正由于“非政治性的罪行或违背联合国的宗旨和原则的行为而被起诉的情况”以外，“人人”有权“在其他国家享受庇护以避免迫害”。⁵ 第三委员会增添“享受”一词是为了明确说明，不得强行驱逐获准避难的个人，虽然委员会的某些成员认为，接受国可因国家安全或公共秩序的原因，对避难者施加某种限制。⁶

B. 《经济、社会、文化权利国际公约》

(大会 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI) 号决议通过，1976 年 3 月 23 日起生效)

10. 第二条第 1 款规定，每一缔约国承担尽最大能力“用一切适当方法……逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。根据第二条第 2 款，“本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治见解或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区分”。第二条第 3 款规定，“发展中国家，在适当顾及人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证”。

11. 人权委员会最初提出的第二条的文本如下：“本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应不加任何区别地适用于诸如种族、肤色、性别、语言、宗教、

⁵a 人权委员会起草委员会关于本条的讨论情况，见 E/CN.4/AC.1/SR.36 和 37 号文件，人权委员会的讨论情况见 E/CN.4/SR.56 和 57 号文件。

⁶ 《大会正式记录，第三届会议，第三委员会》第 121 和 122 次会议。关于这方面，并参看《公民权利和政治权利国际公约》第十三条关于“合法处在本公约缔约国领土内的外侨”不得被强行驱逐出境的权利。在《世界人权宣言》中没有相同的条款。另一方面，“公约”没有关于避难权的规定。

政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等”。⁷（着重线是作者加的）。应当注意到，第三委员会做出的两处主要改动是把“区别”改为“区分”，把“诸如”改为“例如……等任何……”。

12. 所产生的问题之一是，在法文文本中删去“notamment”——英文为“such”——一词，是否意味着使该条中所列举的各种禁止的“区分”具有一种“详尽”而非“示范”性质，从而允许在本国国民和非本国国民之间作出“区别”。应该回顾一下，在《世界人权宣言》（第二条第1款）和《公民权利和政治权利国际公约》（第二条第1款）的相等的条款中列举该项条款所禁止的各种区别时，英文文本都使用了“such as”一词。

13. 当第三委员会讨论人权委员会通过的案文时，⁸ 大多数代表的意见是，把“公约”中保证的关于经济、社会和文化权利不加任何“区别”地扩大到每一个人是不合乎实际的。某些代表特别认为，他们本国将有正当的理由继续对其本国国民的某些权利作出限制规定，只要这种区别待遇并非不公正或属武断的决定。但大多数代表赞成三国修正案，⁹ 该修正案的作者用“区分”一词代替了“区别”一词。支持修正案的代表认为，在该条文本中使用“区分”一词将防止“由于采取武断行动而产生特权”，同时使各国在充分自由以法律方面对诸如本国国民和非本国国民的某些个人情况作出区别。¹⁰ 提案国接受了采用西班牙文本用语“sin discriminación alguna por motivos de”，¹¹ 的建议，¹¹ 最后对修

⁷ 《大会正式记录，第十七届会议，附件》，议程项目43，第三委员会的报告，A/5365号文件。

⁸ 同上，第36至82段。并参看第三委员会第1181至1185次会议和第1202至1207次会议简要记录。

⁹ A/C.3/L.1028/Rev.1.

¹⁰ 第三委员会，第1204次会议。

¹¹ 同上，第38和51段。

正案作出了第二次修订，西班牙文用语翻译成英文是“without discrimination of any as to”¹² 没有记录表明在通过修正案之前作出任何重要干涉的目的是用“as to”代替“such as”。¹³

14. 关于本第二款最后的英文“other states”一词，按照“travaux préparatoires”一词的准确意思，看不出其精确含义，特别是这个词是否包括了非国民的情况。

15. 第3款中的保留条款是由两个发展中国家的代表在第三委员会提出的。在辩论中¹⁴，大多数发言者支持这一条款，指出他们认为有必要防止非本国国民垄断发展中国的经济。反对这一规定的代表认为修正案或是对外国人进行歧视，和违背了第二条第2款的规定，或是鉴于“公约”第二条第1和2款的规定，这一规定已不必要。值得注意的是，第二条第3款的规定只限于发展中国家，与“社会”和“文化”权利有区别，它只适用于“经济权利”。

16. 与上述关于发展中国家应授予外国人经济权利的辩论有关的是，若干代表提到关于人民自治权，特别是他们自由享受的处置其天然财富的资源的第一条第2款和第二十五条。他们特别强调，根据第一条第2款，在任何情况下不得剥夺一个人民的生存手段。¹⁵

¹² A/C.3/L.1028/Rev.2。第三委员会通过的法文译文是“sans discrimination aucune fondée notamment sur”。但是，当大会最后通过该条时，法文文本中“notamment”一词却消失了。

¹³ 对修正案的表决结果是76票对2票，13票弃权。

¹⁴ A/5365。

¹⁵ 第三委员会，第1404至1406次会议。并参看《大会正式记录，第二十一届会议，附件》。议程项目62，第三委员会的报告，A/6546号文件，第95-101和553-556段。

17. 另一个可能出现的问题是关于第四条¹⁶的限制条款的克减程度可能对公约规定的非本国国民的权利产生影响。

18. 人们承认“公约”实质性条款中所规定的所有经济、社会和文化权利是授予“每一个人的”，但必须根据上述一般性条款对这种实质性条款加以理解。也应该注意到，第七条（甲）（1）规定人人有权享受公平的工资和同值工作同酬而“没有任何歧视”。人权委员会在进行讨论时，某些成员提到需要确保本国国民和非本国国民之间的平等待遇。¹⁷

¹⁶ 第四条规定，本公约缔约各国承认，在对各国依据本公约而规定的这些权利的享有方面，国家对此等权利只能加以限制同这些权利的性质不相违背而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制。”

¹⁷ A/2929，第八章，第8段，并参看 E/CN.4/SR.218 和 279-281。关于第三委员会的讨论情况，见《大会正式记录，第十一届会议，附件》议程项目 31，文件 A/3525，第48-50段。

C. 《公民权利和政治权利国际公约》
(大会1966年12月16日第2200A(XXI)号
决议通过, 1967年1月3日起生效)

(1) 对人的理由一般范畴的规定

19. 《公民权利和政治权利公约》在对人的理由方面的义务, 由第二条第一款予以界定, 按照该款的规定, 每一缔约国“承担尊重和保证”“在其领土内和受其管辖的一切个人”享有本公约所承认的权利, “不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”鉴于这项规定的明确性质, 按照本《公约》的一般规则, 似乎暗示以国籍为基础的划分是不容许的。

20. 同样, 除了下文第2和3节所说的以外, 《公约》第三部分规定的特定的实质权利, 规定同时适用于国民和非国民。

21. 但是, 必须审查《公约》所涉的某些其他问题, 以求确定这个文件的对人的理由的普遍执行原则究竟限于什么程度。其中一个问题是, 许多实质条款所载的限度规定, 例如“国家安全”、“公共秩序”、“社会道德”等概念, 不应引用为拒绝给予外国人种种权利的理由。另一个问题涉及第四条的作用, 第四条授权缔约国在社会紧急状态下得采取措施克减其在本公约下所承担的义务, “但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限, 此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾, 且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。”值得注意的是, 关于这方面, 国籍并不是不得歧视条款所载列的因素之一, 但是, 根据第四条第二款的规定, 不得克减第六条(生命权)、第七条(不人道或侮辱性待遇)、第八条第一和第二款(奴隶制度和役使)、第十一条(无力履行约定义务而被监禁)、第十五条(刑事法的追溯执行)、第十六条(被承认在法律前的人格)和第十八条(思想、良心和宗教自由)。

22. 并应审查第一条第二款和第四十七条所载关于人人有继承自然财富与资沅的权利的规定，这项规定同《经济、社会和文化公约》第一条第二款和和第二十五条的规定相同。

23. 有关在国家和国际两级上的补救办法的规定似乎是可以普遍适用的。因此，《公约》第二条第三款规定缔约国有义务保证下列各项：第一，“任何人”被侵犯了本公约所承认的权利或自由时，能得到有效的补救，第二，“任何人”要求此种补救，能由合格的当局断定其在这方面的权利。

24. 《公民权利和政治权利国际公约任意见定书》第一条涉及个人申诉权利，其中说明，议定书缔约国承认人权委员会有权接受并审查“该国管辖下的个人”声称〔为公约和议定书的任何缔约国〕侵害公约保证下的任何权利的受害人者的来文。

(2) 似乎分别公民和非公民的条款

25. 人权委员会大致同意，尽管有第二条第一款的规定，但是，《公约》第二部分某些分别国民和非国民的实质条款，正如指明“每个公民”的有关政治权利的第二十五条一样，都属适用。¹⁸

(a) 只限于公民的权利

26. 关于政治权利的第二十五条承认“每个公民”都有参与公共事务和参加“本国”公务的权利。

(b) 明确属于非公民的权利

27. 按照第十三条，“合法处于缔约国领土内的外侨”，有权不致遭受强制驱逐出境，同时，“除非在国家安全的紧迫原因另有要求的情况下”，他的案件应得

¹⁸ 《大会正式记录，第十届会议，附件》，议程项目28（第二部分），第A/2929号文件，第五章，第6段。

到主管当局的复查。 值得注意的是，第十三条的措词同《关于无国籍人地位公约》第三十一条第二款以及《关于难民地位的公约》第三十二条第二款的措词十分近似。

(3) 关于似乎产生对非公民的适用性的若干问题的条文

(a) 合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享有迁徙自由以及人人有权离开任何国家包括其本国在内 (第12条第1至3款)

28. 在人权委员会讨论第12条第3款¹⁹所载条文的局限性时, 一些发言者认为, 在可能认为合法或必须的限制中, 包括有可能作为临时措施对移民或在某种情况下对移民工人的那些限制。²⁰ 另一方面, 在讨论关于任何限制应“与本公约所承认的其他权利不抵触”的规定时, 大家注意到第2条第1款中关于不歧视的一般规定应适用与第12条²¹。

(b) 回到其本国的权利 (第12条第4款)²²

29. 第12条第4款规定, “任何人进入其本国的权利, 不得任意加以剥夺”。人权委员会讨论的本款所有草案均只是谈及“国民”进入其本国的权利。但最后通过现措施以适用于在有些国家, “回返”的权利不仅受基于国籍的标准而且还或受永久居留事实的支配的情形。宁取“进入”而不用“回到”两字, 以期包括以下这种情形: 有些人出生在外国, 从未到过他们本国。²³

¹⁹ 第3款规定“上述权利, 除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由所必须且与本公约所承认的其他权利不抵触的限制外, 应不受任何其他限制。”

²⁰ 《大会正式记录, 第十届会议, 附件》, 议程项目28(第二部分), A/2929号文件, 第六章第51-57段。

²¹ 同上。

²² 把此一规定与上文第8段中《世界人权宣言》第13条第2款人人有权“返回”他的国家的规定作一比较。

²³ A/2929号文件, 第六章第60段。第三委员会的讨论, 参看《大会正式记录, 第十四届会议, 附件》, 议程项目34, A/4299号文件。

(c) 有关婚姻的权利 (第 23 条)

30. 关于适用于有关婚姻的权利的第 23 条和特别是第 2 款内关于“已达结婚年龄的男女缔婚和成立家庭的权利”的规定，在人权委员会上有人建议一如《世界人权宣言》第十条一样列入禁止基于种族、国籍或宗教的歧视的条文。但有些发言者认为，鉴于支配本公约所有条款的第 2 条第 1 款内的总括规定，因此不需再有一特定的不歧视条文，而且任何列举歧视根据的说法都很有危险，因为有可能会疏漏某些重要因素²⁴。

31. 在大会第十八届会议讨论第 4 条第 2 款时，有人说，第 23 条（当时为第 22 条）于紧急时期不应受到克减，但反对的人指出，在许多国家，国民与外侨结婚可使外侨有权在配偶的国家取得公民资格，因此，一国可能认为不得不——例如，在战争时期——禁止其国民与敌国侨民缔婚。²⁵

(d) 儿童有权享受特别的保护措施 (第 24 条第 1 款)

32. 关于“每一儿童”有权享受为其未成年地位给予的这类保护措施的第 24 条第 1 款内，载有下列文字表达的不歧视条款规定：“不因种族、肤色、性别、语言、宗教、民族本沅或社会出身、财产或出生而受任何歧视”。我们可以注意到，所列举的似乎是详尽无遗了，而且国籍不是其中所列的根据之一。在答复“民族本沅”一词是否指的是外侨时，有人以提案国名义作答说，这一词只是指一国内不同的民族群体。²⁶

²⁴ A/2929 号文件，第六章，第 166—167 段。

²⁵ 《大会正式文件，第十八届会议，附件》，议程项目 48，A/5655 号文件，第 51—53 段。

²⁶ 同上，第 57—85 段。

(e) 法律前的平等 (第26条)

33. 第26条确认所有的人在法律前平等, 并规定缔约各国要保证“所有的人”受平等和有效的保护, 以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。”可以看出, 一如第2条第1款, 同样明白表达了不歧视规定条款, 因此对非公民的歧视似乎不言明地有所禁止。

34. 但是, 还应当说, 在人权委员会和第三委员会讨论该条时, 一些代表认为对公民限制政治权利和管制外侨财产都不构成第26条下的歧视。在这方面, 还提到了第1条第2款关于所有人民有权掌握他们天然财富和资源的永久主权的規定。鉴于这些声明, 把“所有的人”改为“所有公民”并把“或其他身份”等字删除的建议未获坚持。²⁷

(f) 少数人的权利

35. 本公约第27条谈及“人种的、宗教的或语言的少数人”的权利。似乎并没有取得正式协议, 认为第27条所指少数人应仅由所居住国国民组成。在讨论过程中, “少数民族”和“每一个人”不获接受;²⁸ 大家同意, 本条应只适用于一国领土内个别的长期以来已确定的群体, 而且在第三委员会上许多接受移民国家的代表一再强调这种看法, 认为有类似背景的人自愿进入他们领土, 通过逐步的移民过程, 不能视为是少数人, 因为这会危害到接受移民国家的民族统一。²⁹

²⁷ 《大会正式记录, 第十届会议, 附件》, 议程项目28(第二部分), A/2929号文件, 第六章, 第180-182段和《第十六届会议, 附件》, 议程项目35, A/5000号文件, 第113段。

²⁸ A/2929, 第六章, 第184段。

²⁹ 《大会正式记录, 第十六届会议, 附件》, 议程项目35, A/5000, 第119-124段。

二. 旨在消灭种族歧视的文书

A. 联合国消除一切形式种族歧视宣言

(联合国大会在1963年11月20日第1904(XVIII)号决议上宣布)

36. 整个来说,本宣言措词广泛。例如第2条第1款强调说,“任何国家、机关、团体或个人不得基于种族、肤色或人种的理由,在人权与基本自由方面对人、对人群或对机关的待遇有任何一种歧视”。因此,本文书似乎禁止在外国人和国民之间基于种族理由的歧视。另一方面,本宣言并没有禁止各国区分公民和纯粹的非公民。

37. 第6条禁止“任何人在其本国享有政治和公民权利”方面的种族歧视。这一条显然针对公民而言。但第3条第1款明确禁止在公民资格的取得方面基于种族理由的歧视。

B. 消除一切形式种族歧视国际公约

(联合国大会1965年12月21日第2106(XX)号决议通过——1969年1月4日生效)

(1) 一般规定

38. 第1条第1款说,本公约称“种族歧视”者,谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠。从这一条条文看来,似乎其中所列举的详尽无遗,而公约的编制工作似乎表示“民族”一词的使用具有历史和文化意义而没有“国笈”或“公民身分”的意义。³⁰ 第1条第2和第3款进一步证实这种解释。

39. 本公约第1条第2款规定,“本公约不适用于缔约国对公民与非公民间所作的区别、排斥、限制或优惠。” 这项规定并不排除外国人享受本公约的保护,

³⁰ 参看第三委员会的讨论;《大会正式记录,第二十届会议》,第1304次会议。

但却有容许区分公民和纯粹外国人的作用。第1条第3款进一步宣布本公约不影响关于国笈、公民身分或归化的法律，但以此种法律不歧视任一笈民为限。

(2) 《公约》保护的具体权利

40. 第5条保证“人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利”，尤得享受第5条(a)、(b)、(c)、(d)、(f)列举的一系列公民权利和政治权利，以及第5条(e)所列的某些经济、社会和文化权利。项规定必须连同第1条第2、3款的保留条款一起解释。

(3) 补偿办法

41. 第6条规定缔约国有义务保证在其管辖范围内人人均能经由国内主管法庭及其他国家机关对违反本公约的任何种族歧视行为，获得有效保护与救济。因此似乎一个非公民有权在发生种族歧视行为国家的法庭或其他国家机构里获得补偿，除非这项行为可被认为是国家根据第1条第(2)款对纯粹非公民施加的区分、排斥或限制。

42. 第14条授权消除种族歧视委员会受理在那些已声明承认委员会这方面职权的国家管辖下由个人或个人联名提出的来文。³¹

C. 禁止并惩治种族隔离罪行国际公约³²

(联合国大会1973年11月30日第3068(XXVIII)号决议通过并开放给各国签字和批准)

43. 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》各项规定对任何人皆适用，不论犯此种罪行的人和受害人的国笈。

³¹ 截至1980年1月1日为止，由于作出这种声明的国家数目不到十个，本条规定仍未生效。

³² 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》又载于《人权：国际文件汇编》(ST/HR/1/Rev. 1)第32—35页。

44. 第四条(b)款规定公约缔约国有义务采取立法、司法和行政措施，按照本国的司法管辖权，对犯有或被告发犯有本公约第二条所列举的行为的人，进行起诉、审判和惩罚，不论这些人是否住在罪行发生的国家的领土内，也不论他们是该国国民抑或其他国家的国民，抑或是无国籍的人。

D. 南部非洲境内移民劳工权利宪章

(1978年4月7日南部非洲境内移民劳工会议通过的《南部非洲境内移民工人权利宪章》，这宪章于1978年12月20日获大会第33/162号决议赞同)

45. 南部非洲各国和人民的代表在本宪章内认识到移民劳工制度是种族隔离的主要手段之一，体会到这种制度对工人的重大侮辱，剥夺他们许多基本人权，又注意到它损害家庭生活，破坏农村经济，郑重承诺为废除南非现行的移民劳工制度而奋斗，并在其废除以前，议定《南部非洲境内移民劳工权利宪章》。因此这个宪章的适用范围似乎仅限于向南非提供劳工的南部非洲各国的国民。

三. 武装冲突对人权的尊重,
战争罪行及危害人类罪行³³

46. 纽伦堡《国际军事法庭组织法》³⁴, 特别是第六条对于战争罪行和危害人类罪行所作的定义³⁵, 《防止及惩治灭绝种族罪公约》³⁶, 《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》³⁷对于所有犯下战争罪行或危害人类罪行的人及其受害者, 不论他们的国籍为何, 都是适用的。同样, 德黑兰会议和大会通过的各项有关在武装冲突中尊重人权的决议的目的也在于保护任何地方武装冲突中的所有受害者³⁸

³³ 还可参看1949年《关于战时保护平民的日内瓦公约》, 下面第四部分。

³⁴ 大会1946年12月11日第95(I)号决议确认了纽伦堡法庭组织法所确定之国际法原则及该法庭所作之判决。

³⁵ E/CN.4/906号文件第21段复制了该定义。

³⁶ 大会在1948年12月9日第260A(III)号决议内通过本公约; 它于1951年1月12日开始生效。

³⁷ 大会在1968年11月26日第2391(XXIII)号决议内通过本公约, 它于1970年11月11日开始生效。

³⁸ 特别参看德黑兰会议第二十三号决议和大会第2675(XXV)号决议, 它们确认了武装冲突中保持平民的各项基本原则。

四. 奴隶制、奴役、强迫劳动
或类似的制度与习俗³

- A. 1926年《禁奴公约》和《修正议定书》（自1953年12月7日生效）；
《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》（自1957年4月30日起生效）

47. 这些文书看来是要给予公民和非公民同等的保护。

- B. 《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》（1951年7月25日开始生效）

48. 本公约各条规定，特别是第一到第四条和第七到第十二条，似乎显示出，整个公约对于缔约国的公民与非公民同样适用。第五条更明确规定，外国人民亦应有权得到依其本国法律有权就本公约所称罪行取得之赔偿，其条件与本国国民同。

49. 第十八和第十九条规定了一系列只涉及卖淫受害者为外国人时应采取的措施，以期将他们遣送回籍和对他们暂时妥予照料并维持其生活。

³ 还可参看在国际劳工组织主持下通过的《强迫劳动公约》，《废止强迫劳动公约》，下面第二部分，第一章，第A节和F节。

五. 关于国籍、无国籍状态
和难民的国际文书

A. 《关于无国籍人地位的公约》和《关于难民地位的公约》以及《关于难民地位的议定书》

(两公约分别于1960年6月6日和1954年4月22日开始生效;议定书于1967年10月4日开始生效)。

(1) 一般规定

50. 两《公约》第三条都规定各缔约国有义务对无国籍人和难民“不分种族、宗教、或国籍”适用公约的各项规定。

51. 两《公约》第七条第(一)款规定,除公约载有更有利的规定外,缔约国应给予无国籍人和难民以一般外国人所获得的待遇。各项更有利的规定的摘要载列于下面第(2)节内。

52. 两《公约》第八条规定,缔约国不得对原为某外国公民的无国籍人和难民采取对于该外国国民可以采取的特殊措施。

53. 但是,按照第九条,在战时或“其他严重和特殊情下”,缔约国“对个别的人在该缔约国断定该人确为难民(或无国籍人)以前,并且认为必要为了国家安全的利益应对该人继续采取措施时”,可以对他临时采取“该国认为对其国家安全是迫切需要的措施”。

(2) 具体规定

(a) 把无国籍人和难民比作本国国民的规定

54. 两《公约》中关于宗教自由和宗教教育自由第四条事实上比其他条文更进

了一步，它规定对难民和无国籍人应“至少”给予其本国国民所获得的待遇。

55. 其他把难民和无国籍人比作本国国民的规定如下：

艺术权利和工业财产	两《公约》第十四条
出席法院的权利	两《公约》第十六条
定额供应	两《公约》第二十条
初等教育	两《公约》第二十二条 第(一)款
取得公共救济的权利	两《公约》第二十三条
劳动立法(报酬、工作条件、死亡 补偿等)和社会安全	两《公约》第二十四条
财政征收	两《公约》第二十九条 第(一)款

(b) 给予难民以外国国民享有的最惠国待遇的规定

56. 这些规定如下：

结社的权利(包括参加同业工会 的自由)	《难民公约》第十五条
从事工作以换取工资的权利	《难民公约》第十七条 第(一)款

57. 《难民公约》第十七条第(二)款还规定，对于外国人就业施加的限制措施不得适用于满足了某些条件的难民。

- (c) 应给予无国籍人和难民尽可能优惠的待遇，
无论如何，此项待遇不得低于给予一般
外国人的待遇

58. 受到如此保护的权利是：

取得动产和不动产的权利	两《公约》第十三条
无国籍人自由结社的权利（包括 参加同业工会的权利）	《无国籍人公约》第十五 条
无国籍人从事工作以换取工资 的权利	《无国籍人公约》第十七 条第(一)款
从事自营职业的权利	两《公约》第十八条
从事自由职业的权利	两《公约》第十九条
取得住房的权利	两《公约》第二十一条
接受初等教育以外的 公共教育	两《公约》第二十二条 第(二)款
行动自由	两《公约》第二十六条
征收行政文件费用	两《公约》第二十九条 第(二)款

- (d) 无国籍人和难民本身的特殊规定

59. 这些规定是有关以下事项的：

支配无国籍人和难民个人地位的法律	两《公约》第十二条
行政协助（特别是有关发给证明书和 文件的协助）	两《公约》第二十五条

发给身分证件	两《公约》第二十七条
发给旅行证件	两《公约》第二十八条
将资产转移到重新定居的国家	两《公约》第三十条
缔约各国除因国家安全或公共秩序理由外，不得将合法在其领土内的无国籍人和难民驱逐出境 ⁴⁰	《无国籍人公约》第三十一条，《难民公约》第三十二条
便利入籍的规定	《无国籍人公约》第三十二条，《难民公约》第三十四条

(e) 只是关于难民的特殊规定

60. 这些规定如下：

有关非法留在避难国的规定	《难民公约》第三十一条
禁止“推回”	《难民公约》第三十三条

B. 《领土庇护宣言》

(大会 1967 年 12 月 14 日第 2312(XXII) 号决议宣布)

61. 《领土庇护宣言》重申了《世界人权宣言》第十四条和第十三条第(二)款的规定⁴¹，本宣言提出一系列指导各国如何处理有关领土庇护的问题的原则。本《公约》似乎显然特别是关于非公民的。

⁴⁰ 与《公民权利和政治权利公约》第十三条的比较，参看上面第 28 段。

⁴¹ 参看上面第 7 和第 9 段。

六. 与妇女地位有关的国际文书

A. 《妇女政治权利公约》

(一九五四年七月七日起生效)

62. 这个公约序言部分第二款似乎表示, 公约保证的权利不适用于外侨妇女。

B. 《消除对妇女歧视宣言》

(一九六七年十二月十一日大会以第2263(XXII)号决议予以宣布)

63. 《宣言》没有明确阐明, 究竟所宣布的权利是否适用于在某国居留的非公民妇女。但是, 《宣言》的目标是确保男女平等, 因此, 似乎表示, 非公民的男子按照其他国际文书和国家法律的规定而享有的权利和补救办法, 也应当在平等基础上适用于外侨妇女。

C. 《消除对妇女一切形式歧视公约》(一九七九年十二月十八日大会第34/180号决议通过)

64. 《公约》禁止基于性别的任何差别待遇、剥夺和限制。其中并未载有明确的条款, 说明究竟它的规定能否引用于在某国居留的非公民妇女。但是, 《公约》的序言部分回顾了—些国际文书, 这些国际文书的规定可以适用于非公民, 而且不分种族、肤色、性别、语言、宗教。

七. 婚姻、家庭和儿女

65. 《关于婚姻的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的公约》⁴²; 大会第2018

⁴² 《公约》于一九六四年十二月九日生效。

(XX)号决议就同一问题所提的建议⁴³或《儿童权利宣言》⁴⁴都没有关于分别公民和非公民的规定。《公约》的序言部分引述《世界人权宣言》第16条,规定禁止对婚姻所加的一切限制,尤其是基本国籍的限制,而《宣言》第1条说“一切儿童毫无例外”均得享有《宣言》规定的“所有”权利。

八. 福利、社会进步和发展

66. 《社会进步和发展宣言》(大会一九六九年十二月十一日第2542(XXIV)号决议)一开头就列出全面的非歧视性条款,第1条规定一切人民和全体人类“不分……国籍……”,均应有权在尊严和自由中生活和享受社会进步的成果。

67. 第2(b)条和第18(a)条(关于确认和实现公民权利和政治权利、经济权利、社会权利和文化权利)第11(f)条(关于必须确保一切个人了解他们的权利和义务)和第12(b)条(关于消除一切形式的歧视),都载有不得歧视的条款,似乎都禁止针对外侨的不明显的歧视。

68. 《宣言》的几项规定都明确宣布可以引用于“所有”和“每一个人”或“全部或全体人民”。例如第6条(关于工作权利)、第10(a)条(关于工作权利和组织工会的权利)、第10(d)条(关于健康保护的规定)、第10(f)条(关于足够的住房的规定)、第11(a)(关于社会保障和保险方案的规定)、第19(a)(关于免费的医疗服务的规定)和第20条(所有工人都有结社的自由)。

⁴³ 关于这个问题,可参看《世界人权宣言》第十六条、《公民权利和政治权利公约》第23(2)和(3)条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第5(d)(iv)条、《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》第1(c)(i)条和《消除对妇女歧视宣言》第6(3)条。

⁴⁴ 一九五九年十一月二十日大会第1386(XIV)号决议予以宣布。

69. 第19(c)为了实现《宣言》阐明的社会进步的目标，把“按照国际劳工组织第97号公约和其他有关的国际文书的规定，为移民工人及其家属采取措施和提供社会福利服务。”⁴³

70. 《智力迟钝者权利宣言》（一九七一年十二月二十日大会第2856(XXVI)号决议）也不分公民和非公民。

九. 《德黑兰宣言》

（一九六八年五月十三日国际人权会议在德黑兰宣布）

71. 第一段宣称“国际社会各成员履行其增进激励对于全体人类人权及基本自由的尊重的神圣义务，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张，”乃当务之急。

72. 第五段说明联合国在人权方面的主要目的为“人人获享最大的自由和尊严”。为此目的，“各国法律必须准许人人享有发表自由、新闻自由、良知自由及宗教自由以及参加本国政治、经济、文化及社会生活的权利，不分种族、语言、宗教或政治信仰。”

73. 值得注意的是，第一段的不得歧视条款并没有详细列出包括的项目。另一方面，第五段说明，人人得参加其“本”国的政治、文化和社会生活，不得加以歧视。

⁴³ 关于劳工组织第97号公约的有关条款，参看下文第75—79段。

第二部分：一些由专门机构通过的人权文书

一、国际劳工组织或在该组织主持下
通过的一些文书

A. 强迫劳动公约(第29号)，1930年
(1932年5月1日生效)

74. 从公约第2条的强迫劳动定义和从公约的各项实质性规定看来，似乎显然的是，公约各项规定对公民和非公民同样适用。

B. 结社自由及保护组织权公约(第87号)，1948年
(1950年7月4日生效)

75. 公约第2条保证工人和雇主，“无分轩轻”地，不须经过事前的批准手续，均有权建立和参加他们自愿加入的组织。

C. 组织权和共同交涉权公约(第98号)，1949年
(1951年7月18日生效)

76. 公约第1条规定，“工人”应享有充分保护，使其在就业方面不会受到禁止工会的歧视行为。公约没有根据民族或任何其他理由区分不同的工人类别。

D. 关于移徙就业的(第97号)公约，(1949年订正本)⁴⁶
(1952年1月22日生效)

77. 就本调查报告的目标而言，公约第6条列出有关主要规定，规定公约每个缔约国“应在下列事项上给其境内的合法移民相同于其本国国民所得的待遇，不因民族、种族、宗教或性别而有所歧视”：

⁴⁶ (请看下页)

- (a) 薪酬、津贴和工作条件；
- (b) 工会的会员资格；
- (c) 居住；
- (d) 社会安全补助金，但以不违反某些限制为限；
- (e) 就业税捐和应付款项；
- (f) 关于公约所提事项的法律诉讼。

78. 第8条对国家把一个永久地获准入境的移民工人，基于他因疾病或受伤而不能继续其职务的理由，在入境超过五年以后遣送回原籍国的权利施加某种限制。

79. 其他条款涉及便利移民工人为就业而离境或入境的措施（第4条），提供适当医疗服务（第5条）和收入的转移（第9条）。

⁴⁶ 大会1972年11月15日第2920(XXVII)号决议促请还没有批准国际劳工组织关于移徙就业的公约（1949年订正本）的各国政府从速批准这一公约，作为它们消除非法贩运外国劳工的努力的一部分。关于移民工人的权利，请参看下列劳工组织决议：关于移徙就业的第86号建议（1949年订正本）；关于在发达不足的国家领土里保护移民工人的第100号建议，1955年；关于国际劳工组织采取有关移民工人的行动的第V号决议，1967年；关于工会权利及其与文明自由关系的第VIII号决议，1970年（特别是执行部分第8段，请“理事会延长和扩大旨在消灭在若干国家里仍然存在的基于种族、肤色、性别、宗教、民族、政治和工会主张的歧视行为，有关国家包括在殖民政权或任何形式外国统治下的国家和领土）；关于劳工组织为促进移民工人在一切社会和劳工事务上平等而采取的行动的第三号决议，1971年，和关于移民工人情况与平等待遇的第四号决议，1972年（大会第2920(XXVII)号决议上提到这项决议）。

关于在政府主办的集体转移安排下聘用的
移民工人的征聘、安置和劳动情况的
第97号公约的附件二

80. 第10条规定，如果发现根据本附件第3条征聘的移民工人的职业对他不适合，入境领土的主管当局应该采取适当措施，协助他寻找不影响本国工人的其他就业。

81. 第11条规定，如果一个难民身份的移民工人的工作变为冗余，主管当局将努力给他找寻不影响本国工人的适当就业，并保证维持他的生活直至他找到适当就业或在别处重新定居。⁴⁷

⁴⁷ 关于这方面，请看《关于难民地位公约》第17条。

E. 同酬公约(第100号),1951年
(1953年5月23日生效)

82. 本公约旨在实施“男女工作同工同酬原则”(序言部分第三段)，“不因性别而有轩轻”(第1条(2)款)。根据第2条，缔约国应促进，并以符合现行决定报酬办法的适当手段，保证对“所有工人”适用上述原则。⁴⁸

F. 废止强迫劳动公约(第105号),1957年
(1959年1月17日生效)

83. 本公约不区分公民和非公民。第1条(e)款明确使缔约国承担制止和不利用任何方式的强迫或强制劳动”作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的工具”。

G. 歧视(就业及职业)公约(第111号),1958年
(1960年6月15日生效)

84. 根据第1条(a)款，为本公约的目的而论，歧视包括“基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身的任何区别，其效果为取消或损害就业或职业方面的机会平等或待遇平等”。第1条(b)款使缔约国可“在同雇主代表组织和工人代表组织——如果这种组织存在——以及其他有关机构磋商后”可选定任何其他理由的区别为本公约下的歧视。

H. 关于种植园工人就业条件的第110号公约,1958年
(1960年1月22日生效)

85. 公约第2条规定各缔约国对所有植物园工人平等地适用其各项规定，不因民族等理由而有任何区别。

⁴⁸ 关于此点请参看《经济、社会、文化权利国际公约》第7条(a)(一)款，其中确认“人人”有权享受“同工同酬，没有任何区别”。

I. (社会安全)平等待遇公约(第118号), 1962年
(1964年4月25日生效)

86. 本公约规定各缔约国国民基于互惠原则(第3和7条), 在有关社会安全方面享有平等待遇(第3条), 不设任何居留条件(第4条)。

87. 根据第10条(1)款, “本公约各项规定对难民和无国籍人士适用, 不设任何互惠条件”。

J. 就业政策公约(第122号), 1964年
(1966年7月15日生效)

88. 公约使各缔约国负有义务采取一些目的在于保证“凡能够工作并寻求工作的人都可以获得工作”的政策(第1条(2)(a)款)。第1条(2)(c)款规定自由选择就业权利“不分种族、肤色、性别、宗教、政治见解、国籍或社会出身”。

K. 工人代表公约(第135号), 1971年
(1973年7月30日生效)

89. 公约的目标在于加强保护工人代表, 使他们不会因其地位或参加工会活动而受到任何有损其权益的行为(第1条)。

90. 根据第4条, “关于那一类型的工人代表才可享有本公约所规定的保护和便利, 得由国家法律或规章、共同协议、仲裁裁定或法院判决加以确定”。

L. 《移徙工人(补充规定)公约》, 1975年(第143号)

(1978年12月9日开始生效)

91. 本《公约》包括两部分, 它们分别是关于恶劣条件引起的移徙问题以及机会和待遇平等的。

92. 关于居留问题, 《公约》第一部分第八条规定, 如果一移徙工人为了就业而合法在某领土内居留, 则不应仅仅由于他失去工作而认为他处于非法或不正当状态, 失业本身并不意味应撤消他的居留许可或在有工作许可的情形下, 撤取他的工作许可。因此, 移徙工人, 别是在职业安全保障, 提供其他就业机会、失业救济工程和再训练等方面, 应享有与本国国民平等的待遇。

93. 关于机会和待遇平等方面, 《公约》第2部分要求各缔约国采取适合本国的状况和做法的方法, 推行国家政策, 以期促进和保证在就业和职业方面, 取得社会安全方面、参加同业工会和享有各种文化权利方面以及享有个人和集体自由方面, 合法在其领土内的移徙工人或其家属成员能得到平等的机会和待遇。

94. 《公约》第2部分的各项规定不适用于:

- (a) 边界工人;
- (b) 在短期的基础上进入一国的艺术家或从事自由职业的人;
- (c) 海员;
- (d) 专门为了接受训练和教育而来的人;
- (e) 在某国领土内作业的组织 and 企业的雇员, 他们是在雇主的要求下, 暂时准予进入该国, 在限定期限内, 进行某具体任务或工作, 他们在他们的任务或工作完成后就必须离开该国。

M. 移徙工人建议, 1975年(第151号)

(1975年6月24日通过)

95. 1975年移徙工人建议(第151号)列出了为确保本国国民与移徙工人机

会和待遇平等，将要采取的措施。它定下了各项社会政策原则，使移徙工人及其家属分享本国国民可以享受到的利益。它建议通过有关家庭重聚、保护移徙工人健康、和社会服务等方面的各项规定。它还建议就居留与丧失工作有关的问题通过某些适用于本国国民也适用于移徙工人的最低标准。

二. 联合国教育、科学和文化组织通过的文书

《取缔教育歧视公约》，1960年

(自1962年5月22日生效)

96. 根据第一条第一款，“为本约目的，‘歧视’一语指基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、经济条件或出生的任何区别、排斥、限制或特惠，其目的或效果为取消或损害教育上的待遇平等……”。

97. 第三条(戊)项具体规定，为了消除和防止歧视，缔约各国承担“对在其领土内居住的外国国民，给予与本国国民一样的教育机会”。本条款可与丙项互相参照，该项要求缔约各国“在学费和给予学生奖学金或其他方式的协助以及前往外国研究所必要的许可和便利等事项上，除了以成绩或需要为基础外，不容许公共当局对不同国民作不同的待遇”。

98. 第五条(丙)项确认“少数民族”在某些条件下，有权进行他们自己的教育活动。

第三部分：各区域组织通过的一些人权文书

一、欧洲理事会主持下通过的一些人权文书

A. 《欧洲人权公约》

(1953年9月3日生效)

(1) 关于《公约》的范围和适用性的有关规定：

99. 第一条规定缔约各国“应保证在其管辖范围内的每一个人享有本公约第一节确定之权利和自由”。

100. 第十四条包括了无歧视性条款，它规定该公约内载列的各项权利和自由的享有“不得因性别、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、与少数民族的关联、财产、出生或其他地位而有所差别”。

101. 第十五条定下了“在战时或遇到其他威胁到国家生存的公共紧急情况时”的一般性废除条款。但按照第(二)款，本条款并不适用于第二条(生命的权利)，第三条(不人道或有辱人格待遇)，第四条第(一)款(奴隶制或奴役)和第七条(不得追溯既往的规定)所保障的各项权利。

102. 第十六条授权缔约各国可以对“外国人的政治活动”加以限制。

(2) 补偿

103. 第十三条确立，“任何人依本公约得享有的权利与自由受到违犯时，应从某国家当局得到有效的补偿……”

104. 按照第二十五条内的任选条款，“任何人，非政府组织或个人集团”可有权针对已宣布承认欧洲人权委员会有资格接受请愿的国家，向该委员会提出个别请愿。

105. 按照第四十八条(b)款，缔约国有权除了别的以外，在该国国民据称为受害人的情形下，将案件提交人权法院，但有关缔约国需已接受人权法院按照第四十六条第(一)款具有强制性的司法权。

B. 《欧洲保护某些其他权利的公约的第四号议定书》
(1968年5月2日生效)

106. 第二条第(一)款保证“合法在一国领土内的每一个人”有自由行动的权利和选择其住所的自由，第(二)款规定“每一个人可以自由离开任何国家，包括他的本国在内”，但以第(三)款和第四款所定的限制”为限。

107. 第三条保证每一个国民享有进入他的本国和不被本国驱逐出境的权利。

108. 第四条禁止将外国人集体驱逐出境。

C. 《欧洲社会宪章》，1961年
(1965年2月26日生效)

109. 宪章附录规定，在不损害到第十二条第四款和第十三条第四款的情形下，第一到第十七条（它们订立了该宪章确认的各项具体权利）所指的人“包括外国人，但仅限于合法居住在有关缔约国境内或在其境内定期工作的其他缔约国国民，但有一项了解，即这些条文将根据第十八条和第十九条的规定加以解释。这项解释将不妨碍任何缔约国将同样的便利扩及其他人士。”

110. 第十二条第四款和第十三条第四款具体要求各缔约国有义务将某些社会福利以及在需要时将社会和医疗协助扩及其他缔约国的国民。

111. 按照第十八条和第十九条，各缔约国将采取一系列具体措施，以期保证得以有效行使在任何其他缔约国领土内从事有酬职业的权利（第十八条），以及有效行使移徙工人及其家属在任何其他缔约国领土内得到保护和协助的权利（第十九条）。

” 根据第(三)款，“除了按照法律，和一个民主社会为了国家安全或公众安全，为了维持‘公共秩序’，为了防止犯罪，为了保护健康和德道或为了保护他人的权利与自由，而必须设有的各种限制外，不得对这些权利（即第(一)和(二)款规定的权利）的行使加以限制。“第四款规定”在特别情况下，根据法律以及民主社会的公共利益所定下的各种限制也可以对第(一)款载列的各项权利加以限制。”

112. 该附录还规定，对于合法居留在其领土内的难民，各缔约国应给予“尽可能优惠的待遇，无论如何不得低于各缔约国按照上述《关于难民地位的公约》和任何其他适用于那些难民的现有国际文书所应给予的待遇”。

113. 第三十条包括了在战时或遇到其他威胁到国家生存的公共紧急情况时的废除条款。

D. 关于欧洲移民工人的欧洲公约

114. 本《公约》的规定只对具有欧洲理事会成员国国民身份的移民工人适用。

115. 第1条规定，本《公约》内“移民工人”一词应指获得另一缔约国准予在其境内居住并就业的某一缔约国国民。本条无疑涉及欧洲议会。

116. 本《公约》在规定适用本公约的领土范围方面，于第35条(D)款载明在对任何国家适用时可将对本公约的适用扩及于由它负责处理其国际关系或以其名义获得授权承办事务的所有或任何领土。

E. 南部非洲移民工人权利宪章

(于1979年4月7日获得通过并获大会
1978年12月20日第32/162号决议赞同)⁵⁰

二. 在美洲国家组织主持下通过的若干人权文书

A. 关于人类权利和义务的美洲宣言

(获1948年在哥伦比亚波哥大举行的
美洲国家第九届国际会议通过)

117. 本《宣言》载有包含“每个人”应有权利的二十八个条文。第二条宣布“所有人……均得享有本《宣言》所规定的权利和义务而不受种族、性别、语言、信念或任何其他因素的歧视”。

118. 除了第八和第二十条以外，本《宣言》其余各条均未区分公民和非公民。第八条限制国民在一国境内自由居住和行动的权利以及除非出于自愿无需离境的权利，第二十条则确认“每个人”参加选举和“本”国政府的权利。

⁵⁰ 对此处所提到的文书的审议，参看以上第45段。

119. “每个人”非因犯有普通罪行而在外国境内寻求和接受庇护”的权利载于第二十七条。

B. 1969年关于人权的美洲公约

(1969年11月22日

在哥斯达黎加圣何塞签字)

120. 本公约序言部分第二段确认“人类基本权利并非得自其为某国国民，而是以人类品格的属性为其基础，因而理当获得国际保护……”。

(1) 关于不歧视的一般条款

121. 第1条规定缔约国必须确保受其管辖的所有人均得自由而充分地行使（本公约所确认的）权利和自由而不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他意见、民族或社会渊源、经济地位、出生或任何其他社会情况而受到任何歧视”

(2) 具体条款

122. 第二章内所载指明本《公约》所保证各项权利的具体条款大多不对公民和非公民予以明白区分。这些条款必须连同上述第1条内关于不歧视的一般条款作出解释。以下具体条款则对公民和非公民作出区分：

(a) 只对公民适用的规定：

(一) 关于每个人居留或进入其“本国”的权利的第22条第5款；

(二) 关于“每个公民”参加政府和使用本国公共服务的权利的第23条。

(b) 只与非公民有关的规定：

(一) 限制一国驱逐或递解外国人出境的权利（第6和第8款）并完全禁止集体驱逐外国人（第9款）的第22条；

(二) 同庇护权有关的第22条第7款。

(3) 部分废除条款

123. 第27条在某些例外情况和若干条件下容许缔约国“于战时、公共危险或危及〔其〕独立或安全的其他紧急情况下”采取减除本《公约》所规定义务的措施。

(4) 补救办法

124. 第25条确认“每个人”就侵犯其获得本《公约》明文确认的基本权利的任何行为向主管法院或法庭提出有效申诉的权利。

125. 第44条规定不限定“任何人或人群”¹¹的资格由他们向美洲间人权委员会提出请愿的权利。

¹¹ 按照第1条第(2)款，“为了本公约的目的，‘人’是指‘每一个人’。

第四部分·一九四九年

关于战时保护平民的日内瓦公约

126. 《第一、第二和第三项日内瓦公约》关于被保护人的定义的共同要素之一是，国际武装冲突中的抵抗运动分子应属于“冲突一方”，才能受到这些公约的保障。其中并未规定要与冲突一方属于同一国籍，也不需要获得冲突一方的正式承认。但是，必须具有抵抗运动与它们所称支持的政府之间的实际关系的证据。

127. 《关于战时保护平民的第四项日内瓦公约》第四条对于被保护人的定义为“在冲突或占领之场合，于一定期间内及依不论何种方式，处于非其本国之冲突一方或占领国手中之人……。不受本公约拘束之国家之人民即不受本公约之保护。凡在交战国领土内之中立国人民及其同作战国人民，在其本国尚有通常外交使节驻在控制彼等之国家时，不得认为被保护人。”

128. 但是，第十三条规定，《第四项公约》第二部部分的条款“涉及冲突各国之全部人民”，尤其不得基于国籍的原因“而有所歧视。”

129. 《第四项日内瓦公约》第三部分第二节（第三十五至四十六条）涉及在冲突一方领土内的外国人的问题。

130. 关于占领地的第三节第四十八条涉及非领土被占领国家的人民，有离境的权利。

131. 第三条是四项公约共通的，其中规定缔约国在非国际性冲突的情况下应当遵守的最低限度的规定。这项规定没有明文说明国民与非国民有何分别。

A. 《一九四九年八月十二日各项日内瓦公约关于保护国际性武装冲突中受害者的第一号附加议定书》

（一九七七年六月八日通过，一九七八年十二月八日生效）

132. 正如第一条第3款所规定的，本《议定书》应作为对一九四九年八月十二

日保护战争受害者的日内瓦各项公约的补充，适用于第2条所述各项公约共有的情况。

133. 第九条第1款说明，本《议定书》第二部分有关伤者、病者、和遇船难者的规定，应适用于受本《议定书》第一条所述情况影响的所有的人，不因种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他意见、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份、或任何其他类似的标准而有不利的区别。

134. 本《议定书》第五十条关于“武装冲突中的平民和平民人口”的定义似乎范围很广，足以消除在武装冲突情况下任何对国民和非国民的区别。

135. 关于在冲突一方权力之下对人们的待遇问题，本《议定书》第七十五条第1节规定，在冲突一方权力之下，而根据《公约》或本《议定书》不受较有利待遇的人，应在一切情况下受到人道待遇，并最低限度应享受本条规定的保护，不因种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他方面意见、国籍或出身、财富、出生或其他方面状况，或任何其他类似因素，而加以任何不利的区别。冲突各方应尊重所有这些人的人身、尊严、信念以及宗教信仰。

B. 《一九四九年八月十二日各项日内瓦公约关于保护非国际性武装冲突中受害者的第二号附加议定书》

(一九七七年八月八日通过，一九七八年十二月八日生效)

136. 按照第一条的规定，本《议定书》将一九四九年八月十二日各项日内瓦公约中内容相同的第三条加以扩大和补充，但不改变该条的现行适用条件，应适用于《第一号议定书》第一条未载的一切武装冲突。但是，本《议定书》不适用于不属于武装冲突的国内骚动和紧张的局势，例如暴动、孤立的和偶发的暴力行动以及类似性质的其他行动。

” 参看 A/8052, 第234段。

137. 本《议定书》第二条规定，本《议定书》应适用于受到本《议定书》第一条所述武装冲突影响的一切人员，不得基于种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、国籍或社会出身、财力、出生或其他身分或任何其他类似标准而有任何不良的区别。

附件二

A/C.3/35/WG.1/CRP.2
7 October 1980
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/
FRENCH/
SPANISH

第三十五届会议
议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的境况
并确保其人权和尊严的措施

国际劳工组织编制的文件

联合国保护所有移民工人及其家属权利的

国际公约的可能内容

1. 大会第 34/172 号决议规定设立一个工作组，负责拟订一项保护所有移民工人及其家属权利的国际公约。在这项决议获得通过以前的讨论过程中，大家认识到，这个领域中的国际标准已经存在，特别是劳工组织通过的各项文书（决议的序言部份已经提及）。但认为，由于保护移民工人及其家属所牵涉的行动超出任何一个机构特别领域的职权范围之外，因此需要一项全面的联合国公约。

2. 上述决议请各有关国际组织参加大会工作组的工作。国际劳工局理事会获悉这项决议后认为，鉴于劳工组织在保护移民工人方面具有经验且具有特别责任，因此应该积极参加工作组的工作。

3. 有人关切到，在拟订《联合国公约》时，避免与现有各项公约互相重复或冲突是很重要的。本着这一精神，并考虑到有关的劳工组织各项标准的详细的技术

性质，在拟议的《联合国公约》中似乎以奠定一般性的标准，照顾到人权原则，特别是要以处理那些在现有国际文书中没有处理或处理得范围有限的问题为宜。目前由于新的《联合国公约》的各项条款是处理在其他国际文书中已经规范的事务，因此特别需要注意以求保证各项条款间尽可能彼此协调一致。

4. 照顾到上述的评论，可能要考虑在拟议的《联合国公约》的各项条款中包括如下的主题：所有移民工人及其家属的权利，不论他们是否合法地进入有关国家的领土；合法地进入有关国家领土的移民工人及其家属在一般人权方面的权利，有关保护家庭，居留身份的权利，有关接受教育和保存文化特性以及保护健康的权利；有关权利实施的保障；国际合作；联合国文书同其他国际标准的关系。

5. 鉴于以往联合国进行的研究和讨论，可以期待大会工作组势将不会主张把拟议的《公约》内容仅局限于那些合法地进入有关国家领土的移民工人及其家属为满足，而是要同时考虑到各种不同的非常情况下的工人应该得到的最低限度的保护的权力。这一点在前段列举的各项主题中已经反映出来。更广泛地说来，工作组也许想要研究一下文书中应当列入哪些种类的移民工人的定义。在审议文书的实质性内容时，也要考虑到各项条款对特定种类的移民工人的适用范围，或适用时应予调整的程度。在这方面，可能要对下列种类的工人的地位给予特别考虑：已获准永久居留的人，因居住期较久，从而已取得较好地位的人，获准定期任用的人，边境工人，海员，获准受训练及教育的人，以及获准短期担任具体职位的人。

6. 下文各段设法说明上述各项问题的调整方式。

所有移民工人及其家属的权利，
不论他们是否合法地进入有关
国家的领土

7. 关于向所有移民工人及其家属，包括处于非常境况的人在内提供基本保证，可能要考虑到载于文件E/CN.4/1336内关于非居住国公民的个人人权宣言草案中

的一些原则。例如，这份草案中提到个人安全的权利（见宣言草案第4（一）条），免于任意逮捕的自由（同上，第5条），出席法庭和受到平等待遇（同上，第4（二）条），保护不受酷刑和残酷待遇（同上，第6条），思想，信仰和宗教自由的权利，（同上，第4（七）条），自由表达意见的权利（同上，第4（八）条，保护不受专断驱逐或递解出境，（同上，第7条，并参看劳工组织建议第151号第33段），保护不受专断没收（同上，第9条），与本国的领事馆或大使馆联系的权利（同上，第10条）。在这方面，还可以回顾劳工组织公约第143号第一部份，第1条处理移民在受辱情况时需尊重所有移民工人的基本人权的条款（即包括移民工人在非常境况的条款）。此外还提到公约第143号第9条，其中规定，一个国家不应采取措施侵害处在非常境况的人士的停留和接受合法雇佣的权利，当一名移民工人地位不能确定时，应尊重他基于原先受雇而来的权利，保护他及其家属（关于这方面的详细规定请见劳工组织第151号建议书第34段）。

给予合法进入有关国家领土的

移民工人和其家属的权利

(a) 一般的人权

8. 照顾到早先联合国各机构所作的讨论，大会工作小组大概要按照《世界人权宣言》和各国际人权公约的规定，从人权的观点来探讨保护移民工人和其家属的问题。基本的原则是：就有关权利而言，移民工人及其家属同本国国民所享有者应当是相同的。但是，这要受两个条件的限制。一方面是需要研讨的问题是：某些权利应否限于本国国民，还是只有在一些限制和条件之下也可适用于非本国国民。另一方面，对移民工人和其家属需要采取积极行动，使他们能够有效地享受福利和享受若干有关的权利。

9. 如果采取上述的办法，那就可以遵循两个主要方法。一个可说是把关于两个公约所规定的权利作为平等权利的一般原则，然后就非本国国民享有的特定权利特别规定任何限制和条件，并采取任何积极行动以便促使移民工人及其家属享受有关权利的利益。另一方法是个别处理有关的权利（包括任何适用于非本国国民所享权利的特定限制或条件，和（或）有利于他们的积极措施）。因为这些权利已经在前一节关于所有合法入境或非法入境移民工人和其家属的情况下加以叙述，因此不需要在本节中再行讨论。

10. 按照各国的发展情况，在这方面工作小组想要审查的问题之一就是在什么情形之下和在什么条件之下才适当给予移民工人及其家属各个级别（全国的、省的和地方的）的政治权利。

11. 在考虑到经济和社会权利时，显然应当铭记到关于就业和工作以及有关社会领域内机会与待遇平等的规定都已经载于劳工组织第97号（第6条）和第143

号（第二部分）公约中。

(b) 关于保护家属的权利

12 劳工组织第151号建议第13和19段载有若干关于家庭重聚的条款。这些条款涉及就业国和原籍国为了促进移民工人家属尽速重聚的措施，涉及收容和接待服务的措施，以及允许不能在就业国与其家人团聚的移民工人访问其家人或由其家人来访问的安排。可能考虑在拟议的联合国公约内列入关于这些问题的适当条款。

13 也可能考虑是否需要列入有关确定分居和离婚时保护人的职责和受抚养的权利的条款，或将一国对这些问题的裁决在另一国予以执行的条款。关于这一点，或可参考关于在国外重获抚养的1956年公约。

14 劳工组织第97号公约（第9条）已载有准许移民工人将其收入和储蓄汇往原籍国的条款。

(c) 居留地位

15. 劳工组织标准内载有两条有关居留的一般性条款。第一，就入境而言，这将由有关国家主管机关授权进入该有关国家（公约第97号，附件一，第3条第5款和附件二，第3条，第7款）。第二，应当制订最低限度的防止专断驱逐出境的程序性保证（建议第151号，第33段）。

16. 现有劳工组织的各项公约还载有关于保护依法入境失业人士的居留权的规定（公约第143号，第8条）和关于保护丧失工作能力的永久居留人士的居留权的规定（公约第97号，第8条）。

17. 在关于保护所有依法入境或非法入境的移民工人及其家属的一节中，已提出关于列入防止专断驱逐或递解出境的保证条款的可能性。除此之外，不妨考虑笼统处理给予移民工人及其家属居住保证的性质和后果，或至少制定关于这些事项的法律。

(d) 关于教育和维护文化特征的权利

18. 劳工组织公约第143号（第12(f)条）规定采取措施，协助并鼓励移民工人及其家属努力维护其民族和种族特征以及与其原籍国维持文化联系，包括使其子女认识其本国语言，公约第143号（第10条）（除别的以外）还规定在文化权利方面的机会和待遇应予平等。

19. 拟议的联合国公约不妨较为详细地处理教育和维护文化特征的问题。教科文组织是对这些条款的内容提出咨询意见的主管机构。

20. 1960年12月14日第十一届教科文组织大会通过了反对教育方面的歧视的公约和建议，其中除了禁止教育方面其他形式的歧视之外，还禁止“基于…民族……本沅……的歧视”，（公约第1条第1款）。

21. 这些文件还规定会员国必须“将其本国国民所享有的教育机会同样给予居住在其领土的外国国民”（公约第3(e)条）。

22. 教科文组织按照其1977-1982年中期计划第1.2号目标,在教育和社会科学领域,为移民工人及他们的社团执行了一些方案。

(e) 关于保护健康的权利

23. 卫生组织在为响应大会第33/163号决议而提出的评论中,指出了保健领域的问题,它认为,这些问题应当在拟议的联合国公约中加以讨论(参看第A/34/535号文件,第23至24页)。卫生组织就是对这些条款内容提出咨询意见的主管机构,应该记得,劳工组织的文件载有一些关于移民工人及其家属的体格检查的条款(公约第97号,第5条)和关于保护移民工人健康和安全的措施(第151号建议,第20至22段)。

关于行使权利的保障

24. 不妨考虑在提出的公约条款中增列关于提供适当程序以保证移民工人及其家属能够行使公约所规定的各项权利的条款以及关于协助他们获得这些补救的措施。这些措施不妨包括按照1963年《维也纳领事关系公约》的规定给予领事保护的措施。

国际合作

25. 应当在拟议的公约条款中增列关于各国为执行公约的目的进行合作并于必要时为此目的签署双边或多边协议(包括区域一级或分区域一级协议)的条款。

26. 公约所讨论的一些事项也不妨当作具体国际文书的议题。关于这一点,可以参考《经济、社会和文化权利公约》第23条。

同其他国际标准的关系

27. 正如在各项人权公约和其他联合国文书中所做的一样,应当列入一项保留条款,规定公约的任何部分不得解释为其他国际文书的缔约国可采取立法措施损害此等其他国际文书所规定的保证,或执行有损此等保证的法律。

附件三

A/C.3/35/WG.1/CRP.3
31 October 1980

CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

第三十五届会议

议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的境况

并确保其人权和尊严的措施

工作组主席编制的工作文件

1. 一项关于保护所有移民工人及其家属的权利的国际公约，如果要充作一种保证承认、遵守和保护这类权利的一般性纲要的话，就应该将三个有关的主要领域加以区别：移民工人及其家属的基本人权、移民工人的劳动权利和移民工人及其家属的移民身分。

2. 就移民工人及其家属的基本人权而论（这些人之享有这些权利是不以他们的移民身分及他们的劳动权利为转移的），有下列五点应该考虑：公民权、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利，以便尽可能扩大应用外国人和本国人应享有平等待遇和机会的原则。有关的规定可以援引自许多广泛地得到承认的国际文书：例如《世界人权宣言》、联合国关于公民和政治权利的公约以及关于经济、社会和文化权利的公约，联合国关于消除一切形式的种族歧视的公约，以及劳工组织、教科文组织、卫生组织和联合国系统内其他组织以及各区域性组织所订的有关公约和文件。这一领域不反应包括法律面前人人享有自由和人人平等的所有方面，并且还应包括家属权利和各种保证。考虑这方面的权利和义务时应该联系到移民工人及其家属、联系到雇主、派出国和接受国当局。

3. 关于移民工人的劳动权利（这也是不以他们的移民身分转移的），待遇和机会平等的原则也应尽可能地加以延伸应用。这方面主要地应该包括有关以下

一些方面的规定：征聘、雇用和工作条件；结社和集会的权利；安全和卫生条件；意外事件的保障和补偿；以及其他有关的方面。一些规定应提及财务问题（缴税和逃税等）、社会福利服务（缴纳捐款、发放救济金等）和纳税及支付救济金可能对移民工人的移民身分产生的影响。考虑这方面的权利和义务时不仅应联系到工人而且还应联系到雇主、中间人和地方当局。

4. 最后，在移民工人及其家属的移民身分方面，应集中注意下列问题：例如这种身分的定义和它的各种不同的类别；权利的取得；工作许可证的吊销；家属权利和家庭团聚；没有文件的工人的待遇；拘留和驱逐出境的条件；禁止劫掠和其他形式的大规模的或突然的逮捕；放逐的条件等等。考虑这方面的权利和义务时不仅应该联系到移民工人及其家属，而且应该联系到地方和国家当局。

5. 为了这样展开工作，最好是尝试着给“移民工人”这一概念下个定义或至少对这个观念加以说明。这种定义或说明可能必须从几个不同的方面来探讨，因为移民工人在收容国家居住可能是暂时的，也可能是永久的；他们可能是单身的，也可能携带有家属；他们背井离乡可能是自愿的，也可能是非自愿的，甚至可能是被迫的；他们可能是没有技术的工人，也可能是技术工人，甚至可能是专业工人；他们可能是有组织的，也可能是没有组织的；他们可能具备适当的证件，也可能什么文件都没有；他们外出干活可能是根据他们自己国家政府和收容国政府之间达成的协议和安排，根据双边或多边的公约，也可能根本不是。所有这些区别都会不仅影响到移民工人及其家属的权利与义务的性质和范围，而且影响到原籍国和收容国政府权利与义务的性质和范围。无论如何，任何关于“移民工人”的定义或说明都应该考虑到这种定义和说明的关键是这些人从他们的原籍国到另外一个国家来的主要目的是寻求或从事合法的、有报酬的工作。

6. 在这方面也应该尝试着给“家属”这个概念下个定义或者加以说明。鉴于家庭制度各国不同，因此从经济的角度（经济依赖性）来下定义或说明“家属”这一概念或许是很有用处的。

7. 公约实质性部分的规定前面应该载有必要的序言，其中至少应该包括：

- 认识到目前和在可预见的将来全世界许多地区移民工人流动的规模和特征；
- 认识到移民工人对收容国经济的有利影响；
- 提及移民工人对区域一体化发展进程的影响；
- 承认工人迁移对于工人家庭有利和不利的影响；
- 承认联合国系统各机关，特别是人权委员会、劳工组织、教科文组织和卫生组织在这些问题和有关事项方面已经完成的工作；
- 重申有关人权的主要文书和文件承认的主要原则。

8. 最好根据《公民权利和政治权利国际公约》第四条第二款的的路子，载入一项非歧视条款，并作必要的更改载入类似《世界人权宣言》第二十九条的一项限制性条款。

9. 最好也载入与《关于移民工人的法律地位的欧洲公约》第三十一条类似的关于维护既得权利的另一条款，以期确定（公约的）任何规定都不能成其理由让移民工人享有比收容国国内法或收容国签订的双边或多边公约规定他们应享待遇还更加不利的待遇。

10. 最后，公约应该载有通常包括的关于签署、批准、生效；宣告无效及通知等事项的最后条款。

附件四

第三十五届会议
议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的境况并
确保其人权和尊严的措施

意大利提出的工作文件

导言

1. 工作组负责编制一项关于所有移民工人及其家属的国际公约，这项公约应在联合国各项有关宣言和公约所表达的基本权利和自由的范围内说明移民工人的政治、公民、文化、经济和社会权利的概念。

2. 这项公约要考虑到劳工组织的各项公约和建议书，及一些其他已经谈到有关移民工人地位的具体问题的国际文书，要考虑到象劳工组织一类的专门机构在这方面具有明确的权限。因此拟议的公约应该范围广阔，以便包括那些因工作原故留在别国的人的一般性质，并且应付这些工人所面对的一系列全部问题；另一方面，拟议的公约应该基本载列人权范围内一般适用规则；此外，也应该包括现有国际文书没有充分考虑到的其他方面。

在这方面，必须补充说，关于移民工人的许多情况表现出区域的特殊性，最好能在区域一级加以处理。

因此，拟议的公约应该旨在有关移民工人的具体问题上使联合国各项有关人权的公约更臻完善，并且有与这些公约相同的性质。

3. 就一般适用的规则而论，似乎应当确认有关移民工人具体情况的基本保证：因此拟议的公约应该提供适当的法律保护，以便确保所有移民工人事实上和法律上在享受基本自由和人权方面不受歧视。

4. 对于到目前为止现有国际文书仍未照顾到的情况应给予特别的考虑。

在这方面应特别注意一种新型的“移民”，这种移民在今天世界性经济关系中日益重要，在合作促进发展上发挥重要的作用：他们是一国的工人、雇员、技术人员和公民群体，为了进行外国国营或私营公司承包的工作，在一定期间移居外国。

也应为在其他国家居住的独立工人或专业人员设有特别规则。

第一节——一般适用的规定

5. 所有进入另一国家境内的人及其家属，不论其入境的法律根据，其目的为了在该国获得有酬就业或自行执业或受聘于在该国经营的外国承包商，或为了工作原因客居另一国，不论其留期间的长短，其基本权利应获确认。

他们应能获得他们为公民的国家的领事或外交当局的保护，并能够与之保持联系。如因行政、民事和刑事诉讼程序，或因有关驱逐或递解出境措施，而遭逮捕或拘留时，应给他们提供保证。他们使用法庭的权利不应被歧视。他们的思想、意见、言论和宗教基本自由，财产权利的保护，以及不受不人道待遇及人身安全的保障应受确认。最后，他们离开所进入国家的权利不应受到与国家安全的根本理由无关的限制，他们在该国取得与其工作或就业有关的权利应获保护。

第二节——关于获准在另一国家境内担任有酬职业或自行执业的人士的规定

6. 这些移民工人及其家庭成员应获准，在接受他们的国家里，在与该国公民相同的条件下，享受联合国《政治权利和公民权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》所载明的那些基本权利；考虑到他们的外国人地位，因此也许有可接受的限制，但只有在政治权利领域。但应采取适当措施，让他们可以参与有关当地社区生活的决定，包括认识、咨商和以其他方式参与当地行政事务，并顾及他们与当地社区一体化的程度。

7. 关于受薪工人方面，还必须强调下列原则：

接受国不应在入境和居留方面对移民工人施加可能阻止移民工人在工作、失业和重新就业方面要求与本国国民享有同等待遇和机会的条件。

在社会福利（住房、教育、老年、社会保障、健康保险制度）方面，应实现平等待遇，在必要时（特别是应在有关国家相互承认这些福利），须就这些事项达成具体的双边或多边协议。平等待遇原则也应支配税法的执行。

移民工人家庭的保护应受到特别重视，并考虑到妇女和儿童的特殊问题。因此，若是其家庭留居原籍国，则应使移民工人的收入和储蓄可能转移到该国，若其家庭在接受国获得团圆，则应采取具体措施以利其家庭成员融入新的社会环境（住房、教育等问题）。

有关国家还应同意采取措施以便利家庭的团圆，并应在这方面特别重视移民妇女的问题，以期避免在男女就业方面造成任何歧视。

8. 关于非受雇于人的人员方面，应明确规定在接受国领土内从事有收益的职业的条件，并在符合此种条件时，应导致同接受国国民同等的待遇，包括成为经济或专业性团体成员的权利。假使具备其他必要资格（专业或技术），则在接受国

居留一段时期后，应取消各种限制，但有一项谅解，即某些开列的职业可完全保留给本国公民，或须有互惠条件或具体协定的外国人才可担任此类职业。此类职业的清单应有限制并待削减。不得向外国工人征收不向本国人要求的费用、税款或其他税捐。这些工人的家属也应受到适当的保护。

9. 非法进入接受国领土并非法就业的工人应获得本工作文件第一节内所确立的基本权利，而且他们的境况不应使他们被剥夺劳工组织第143号公约第一节内所规定的保障。

第三节——关于外国工人受雇于外国公司或企业在第三国从事一段规定期间工作的规定

10. 除了第一节所提出的一般保证之外，这些工人的特殊境况还要求接受国作出具体的保证。

这些工人的征聘须受征聘所在国的法律和规章的管制，除非在可适用的法律的强制规定的范围内由当事方另行规定外，他们的工作合同须由企业中心所在国的法律加以管理。

他们在接受国执行工作——他们为此迁移到该国——所需全部期间的居留和专业活动，应受所须许可的担保。

他们在缴税、住房、社会保障、家庭保护、子女就学等事项方面应同本国人享有同等权利。

11. 此外，关于他们的生活条件方面，还应进一步执行具体的规定。事实上，他们受雇的企业通常都准备好提供住房、学校、医院：接受国应鼓励建立这些设施。他们的薪给可在原籍国支付，并适用该国的社会保障制度，在这种情况下，应避免对薪给双重课税和享有双重的社会保障制度。

居留于接受国期间，若其家属有意对他们进行短访或同他们长居，应一概获得许可。

12. 此外，保护有关工人的人身安全意指接受若干标准，特别要避免在民事、行政、刑事和税务事项方面由于企业招致的法律责任可能直接或间接决定其董事会董事或法律代表以外的受薪工作人员的责任。在这些案件，特别不得容许采取措施剥夺人身自由或限制离开东道国的自由。

13. 为达到更充分保护这些工人的目的，各国也应给与外国包商在他们合同里规定的所有权利和便利以便他们执行责任，各国也应避免采取不利于这些包商正常发展其活动从而对这些企业雇用的人员造成损害的任何措施。

最后的考虑

14. 上述原则应作为制订保护所有移民工人及其家属的权利的拟议公约的适当基础。这项公约不应损害其他有关公约和文书的执行。其主要目的应是提供一个范畴以制订更详细的国际规则，供联合国各专门机构采用，同时由有关各组织和国家在区域基础或双边基础上予以采用。

附件五

第三十五届会议

议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的境况并确保其人权和尊严的措施

工作组主席提出的工作文件

《保护所有移民工人及其家属权利国际公约》纲要

工作组第二阶段的工作将是起草公约初步案文，它应包括下列几个组成部分：

序言

- 确认当前世界许多地区移民工人流动的可以预见的幅度和特性；
- 确认移民工人对其本国和目的国经济的有利影响；
- 提到移民工人对区域一体化进程的影响；
- 提到移民工人对新的国际经济秩序所发生的作用；
- 确认移民对移民工人家属产生的有利的和不利的的影响；
- 确认联合国系统各机构（难民专员办事处、劳工组织、教科文组织、卫生组织等）和区域组织已经完成的有关这些和相关问题的的工作；
- 重申有关人权的基本文书和文件已确认的主要原则；
- 确认应紧急采取进一步的措施，以改善情况，并且确保所有移民工人及其家属的基本权利和尊严。

定义

为了本公约目的，必须为两个概念——即移民工人和家属——下定义。在这方面，将需综合几种处理方法，因为移民工人可能：

- 在目的国暂时居留或长期居留；
- 孤身或有家属；
- 因自愿或非自愿理由而移居；
- 是非熟练工人、熟练工人或专业工人；
- 是有组织的，或是无组织的；
- 有适当证件的，或无证件的；
- 是；或不是政府间双边或多边协定的规范对象；
- 有合同，或无合同约束。

无论如何，“移民工人”的定义是指离开本国，以寻求或从事合法、有报酬的工作的人而言的。

鉴于因国家的不同，而有不同的家庭制度，所以，“家属”的定义可能应该以经济依赖概念为依据。

一般条款

限制条款，应提及目的国的国家立法和当地习惯和风俗。

规定不得因种族、肤色、性别、语文、宗教、政治或其他意见、原居地国家或社会、经济地位、出身或任何其他地位而有差别待遇的条款。

订定应按照现有的立法或国际文书保持既得权利的条款。

关于人权的条款

在有关基本人权领域的条款中，应重申这方面各项基本文书和文件所确认的一切不可剥夺权利。 这些文书和文件包括《世界宣言》、《公民权利和政治权利，以及经济、社会、文化权利公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》。

这是每个人固有的权利，不论其移民地位为何，因此有关条款应规定，在抵达和离开的地点，以及在旅行途中，所有移民工人本身及其家属都享有这些权利。

应注意妇女和儿童的特别问题，以及注意家庭保障的问题。

同时应特别注意大规模侵犯移民工人的这些权利的可能性，以及注意移民工人在不能获得公平待遇时应得到其政府的领事或外交保护的问题。

劳工权利

劳工关系所引起的，即工人与雇主因愿意以进行某种工作换取一定报酬而建立的这种事实关系，所引起的权利，不因工人的移民地位而受影响。 因此，在劳工权利方面的规定必须承认这项事实，并且应该把在这个领域获得各项国际文书—主要在劳工组织的范围内—承认的一切权利给予所有移民工人，包括边界居民和往于外地的工人。

公约不仅应该包括在雇主国家进行工作的人，而且也应包括在第三国，即在既非工人的亦非雇主的国家工作的人。

在有关工人和雇主方面，应注意若干财务问题（纳税和逃税等等问题），以及纳税问题和福利金和社会保险缴款问题可能对移民工人的移民地位发生的影响。

移民身份

决定接纳外国工人进入一国的标准是每一个国家专有的权力，因此不应鼓励秘密移民。 但是，由于在国际一级的劳动力的供求关系，没有身份的移民工人外流

是一个事实，因此，公约在不使非正规移民合法化的前提下应包括一些规定，以消除可能因这种不非正规的行为而违反人权和妨害劳工权利的情形。

因此，在这方面的条款既应明确规定移民工人及其家属的权利和义务，也应明确规定各国政府的权利和义务：移民工人应遵守目的地国家的移民立法，而各国政府则应在不影响移民工人获得的基本人权和劳工权利下执行这些立法。在这方面应同时考虑到中间人或包工人的义务。

在针对移民工人的执法工作和适当法律程序方面，除其他事项外，公约必须包括下列条款：

- 受虐待处境下的移民；
- 扣留和递解的条件；
- 防止恣意虐待的保护措施；
- 大规模或突然的驱逐离境；
- 自愿离境的条件；
- 递解出境的程序；
- 上诉和获得法律顾问的权利；
- 行政和罚款制裁；
- 在扣留中工作的报酬；
- 探访的权利；
- 驱逐出境或放逐的费用。

公约也应顾及移民工人家属因非正规移民行动而遭受的后果，以及这些非正规行动可能对工人获得的权利发生的影响。

此外也应注意原居地国家和目的地国家政府在遣回移民工人至原居地国家的条件方面，以及在汇送移民工人的工资和储蓄方面进行合作的问题。

最后条款

公约除其他事项外应包括下列条款：

- 签字、批准和加入；
- 生效和有效期限；
- 适用范围；
- 执行和审查执行情况的国内和国际措施；
- 解决关于解释和适用问题的争端的办法；
- 修正；
- 退出；
- 通知。

附件六

第三十五届会议
议程项目 12

经济及社会理事会的报告

改善所有移民工人的情况并确保其人权和尊严的措施

美利坚合众国提出的工作文件

谨提请各会员国、专门机构和其他国际组织在就草拟提议中关于保护所有移民工人及其家属的权利的国际公约拟订意见和建议时，除了联合国 A/C.3/35/WG.1/CRP.1, CRP.2, CRP.3, CRP.4 和 CRP.5 等文件中提出的考虑外，还注意到以下考虑：

- (1) 必须就“移民工人”一词作出可以客观应用的简要而明确的定义。
- (2) “移民工人”，无论如何定义，都有责任遵守原籍国和接受国的法律和规定。
- (3) 应当避免与现有的多边、区域、和双边文书或安排相重复或相抵触。
- (4) 每个国家有主权决定和应用它本国有关允许入境的移民法和政策。
- (5) 每个国家的有关政府或非政府当局有权建立有关允许某些专业或行业的人员进入该国的程序和标准。
- (6) 应当对于公约对非法停留在目的国的外国工人的权利所涉及的范围加以最审慎的考虑，因为鼓励违反各国国家法律是不可取的。
- (7) 应当考虑到公约应以何种方式区分为工作之目的而合法进入一国的外国国民与非法在一国内停留并工作的外国国民。

- (8) 考虑到原籍国有义务与目的国的劳工和移民当局合作，应目的国的要求采取措施，监视和控制移民工人的移动情形，接受非法停留在另一国或为暂时性工作的目的而进入另一国的公民返回本国等等问题。
- (9) 考虑到移民工人地位时限的问题，以及公约关于如何决定该地位于何时终止应订出的标准。
- (10) 公约是否应该给予移民工人比一国公民所享有的权利和福利更大的权利和福利。
- (11) 任何新公约内涉及劳工标准和劳工权利是否适当的问题，它们是属于国际劳工组织(劳工组织)的职权和专业范围内的事项，应考虑到以下几点：
 - (a) 1919年以来劳工组织规章所规定的任务，其中包括“保护工人在他本国以外国家就业时的利益。”
 - (b) 所有涉及劳工标准和劳工权利的，而不是只涉及人权的事项，都属于劳工组织的职权范围。
 - (c) 劳工组织每年一度的大会成立的三方委员会有能力草拟反映工人、雇主和政府的利益的各项国际劳工公约。
 - (d) 劳工组织秘书处、专家委员会、实施公约和建议会议委员会对于执行和监测劳工标准拥有长期经验，劳工组织拥有通过详细报告制度以及与各会员国直接接触的完善制度来进行这些工作的机构制度。