



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
2 January 2025
Chinese
Original: French

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于通过《公约》和《安全、有序和正常移民全球契约》共同保护移徙工人及其家庭成员权利的第 6 号一般性意见(2024 年)

一. 前言

1. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》在大会 1990 年 12 月 18 日第 45/158 号决议中获得通过，并于 2003 年生效。这项国际条约中载有具有法律约束力的义务，同时以一般和具体的方式对所有移徙工人及其家庭成员的人权加以保护。它承认，在移民和有关人员面临的脆弱性的具体情况下，这些权利是最低保障。
2. 2018 年 12 月通过的《安全、有序和正常移民全球契约》¹ (简称《全球契约》) 是一项关于人员流动的 global 多边合作倡议。虽然这不是一项具有法律约束力的文书，但它表明各国承诺通过合作并以全面、多部门和参与式办法应对结构性现象，力求解决现有挑战，包括对移民及其家庭成员的保护。
3. 这两项国际文书旨在促进国际移民治理和维护移民及其家庭成员权利方面的国际合作。
4. 本一般性意见的目的是提供澄清、解释和准则，以在有关标准与这两项移民人权问题联合国文书的基本内容之间搭建起桥梁。

二. 导言

5. 在本一般性意见中，委员会强调，需要更好地指导各国在制定和执行战略时将移徙工人及其家庭成员的人权置于国际移民政策和行动的核心，并重申必须更好地考虑到移民对各国发展的积极影响，且必须将移民问题置于可持续发展目标框架内。委员会提交本一般性意见是为了重申，在不影响区域和全球移民治理协定的法律性质的情况下，必须始终确保充分遵守适用的国际人权文书。

¹ 大会第 73/195 号决议，附件。



6. 所提供的准则基于委员会在这两项文书的性质和范围方面的实践和思考，同时考虑到某些共同方面之间存在的相通之处，并铭记各国协调和落实《全球契约》的努力必须符合《公约》所载的义务。

7. 委员会注意到，尽管国际社会希望通过这两项基本文书加强移民治理，但全球移民状况的一大特征仍然是，由于移民治理问题、歧视和排外政策以及一些国家目前采取的打压措施，移民工人及其家庭成员的人权不断遭到严重侵犯。考虑到这一点，委员会于 2019 年 4 月成立了《公约》与《全球契约》工作组。在 2020 年 11 月 12 日的闭会期间会议上，委员会决定编写关于《公约》与《全球契约》共同点的第 6 号一般性意见草案；² 工作组编写了若干文件，包括《公约》与《全球契约》比较分析初稿、委员会提交全球移民与发展论坛的立场文件以及关于《全球契约》中人权的四维愿景³ 的研究报告。

8. 委员会还呼吁各利益攸关方提交书面材料，以扩充第 6 号一般性意见的概念说明和大纲草稿。在 2023 年 3 月 27 日至 4 月 6 日举行的委员会第三十六届会议上宣布了第二稿，并经与各利益攸关方进行区域磋商后，将其提交至 2023 年 11 月 27 日至 12 月 8 日举行的委员会第三十七届会议，此后在 2024 年 4 月 26 日和 27 日举行的工作组会议上对第二稿进行了审议。⁴ 2024 年 6 月 3 日至 14 日在日内瓦举行的委员会第三十八届会议通过了本一般性意见。

三. 一般性意见的范围和原则

9. 委员会回顾，人权条约具有法律约束性，设立各委员会的初衷是为监督这些条约的执行情况，根据《世界人权宣言》的原则解释条约条款，并通过一般性意见向各国提供权威性指导。因此，《公约》、《全球契约》和其他人权条约的共性的一个重要方面是，《全球契约》中提及各项人权时，必须根据各自条约中每项权利的具体规定，包括条约机构在履行各自任务时制定的解释标准和国际规范加以适用。

10. 委员会强调，在地方、国家、双边或多边各级制定旨在落实《全球契约》的政策和做法时，如这些政策和做法对保护和保障人权具有直接或间接的影响，则每个国家都必须遵循国际人权标准的规定，包括主管机构对这些标准的解释。

11. 本一般性意见通过强调相似或相关主题及共通之处，厘清了《公约》和《全球契约》的适用范围，旨在构建一种基于国际人权法的移民问题新全局愿景。

² 工作组于 2022 年 5 月 10 日和 11 日在摩洛哥阿加迪尔举行了一次特别会议，随后于 2022 年 9 月 27 日在日内瓦举行的委员会第三十五届会议上以混合形式进行了为期半天的一般性讨论。

³ 第一维度是，人权被确定为《全球契约》案文的指导原则之一。第二维度是，《全球契约》中具体提及某些特定人权，无论是明示还是暗示，且呈现出识别这些权利的要素。第三维度是，在《全球契约》中，“人权”一词被笼统地使用。最后一个维度，即第四维度是，《全球契约》案文中明确提到联合国起草的文件，其中已经体现了人权观点。

⁴ 2023 年 11 月 7 日和 8 日，委员会在达喀尔为西非国家经济共同体成员国和其他利益攸关方举办了面对面区域磋商。此外，委员会与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)设在圣地亚哥的南美洲区域办事处和人权高专办设在巴拿马的中美洲和多米尼加共和国区域办事处合作，于 2023 年 11 月 14 日和 15 日举行了在线区域磋商，各国、民间社会组织和国家人权机构的代表参加了本次磋商。

12. 委员会对这两项文书进行了交叉分析，以拟订一些权威性准则，加强基于人权的移民政策。在本一般性意见中，委员会特别就两项文书的愿景和原则、不歧视、法律人格和身份、非正常移民、体面工作、妇女和儿童权利、诉诸司法、正当程序和拘留的替代办法、偷运和贩运移民、汇款、收入和储蓄、归国和重新融入社会等问题发表了意见。

四. 两项文书的愿景和原则

13. 《公约》和《全球契约》是移民问题方面最重要的国际文书。它们既有其独特性，又具有互补性，相辅相成，共同推进移民治理并促进和保护所有移民及其家庭成员的权利，而不论其移民身份如何。

14. 《公约》旨在保护所有移民工人及其家庭成员免遭践踏人权行为。它致力于承认所有移民工人及其家庭成员的权利。⁵ 作为最佳手段，《公约》既能防止脆弱性和保护移民及其家庭成员免遭虐待和人口贩运，又能促进家庭团聚，减少非法过境及在不利工作条件下就业，同时还可力求确保遵守有关国家制定的法律和程序。

15. 《全球契约》主要侧重于治理，旨在规范移民活动，同时促进国际合作的最佳框架。它回顾，必须确保所有移民的人权，而不论其移民身份如何；敦促各国和其他利益攸关方采取具体步骤，确保移民能够获得并切实享有其权利。《全球契约》还特别注意确保弱势移民的人权；并确保各方对正规移民机制的统一认识，有组织的正规移民被认为对所有人都有利。因此，正如其愿景、指导原则和 23 项目标所反映的那样，该契约更加重视移民治理。在本指导文件中，人权被视为各国政府和其他行为体根据国际人权文书开展有组织移民活动的指导原则之一。

16. 两项文书在促进人权方面有其共性，但同时也因通过的年代相差甚远而有所不同。鉴于《全球契约》于 2018 年获得通过，《公约》于 1990 年获得通过，后者包含了不属于《全球契约》管辖范围的人权，反之亦然。《全球契约》案文中明确提到的人权是在数据生成或收集方面或在自然灾害、气候变化和环境退化的不利影响造成的弱势处境下的隐私权和个人数据受到保护的權利。

17. 然而，委员会强调，与保护移民及其家庭成员权利有关的越来越多的主题、问题和挑战被逐步纳入，特别是因为委员会将《公约》作为一项活的文书进行动态解释。

18. 两项文书都很重要，相辅相成，旨在为制定基于移民及其家庭成员人权方针的移民政策提供指导。委员会现具体阐述应规范国际人权法中这方面内容的各项原则。

五. 不歧视

19. 《公约》和《全球契约》重申了基于交叉办法的不歧视原则和不倒退原则。《公约》规定，各国应尊重和确保在其境内或受其管辖的所有移民工人及其家庭

⁵ 《公约》，第 7-63 条。

成员享有《公约》规定的权利，不得有任何区别。《全球契约》重申承诺消除对移民及其家庭成员一切形式的歧视，包括种族主义、仇外行为和不容忍现象。⁶

20. 委员会则强调，不歧视原则对于国际人权文书而言至关重要，被视为强行法规范。各国义务确保其法律和做法不带有歧视性。各国还必须采取积极措施，防止、减少和消除那些造成或延续对移民工人及其家庭成员事实上的歧视的种种条件和态度。

A. 权利和自由

1. 表达自由

21. 《公约》和《全球契约》都强调，必须弘扬没有歧视、种族主义和仇外情绪的公共讨论。⁷《公约》承认移民工人及其家庭成员享有表达自由权，这种权利可受到某些限制，但这些限制必须由法律所规定，而且是必要的，包括为了防止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨而构成煽动歧视、敌意或暴力的行为。⁸

22. 缔约国还有义务采取有效措施，打击针对移民工人及其家庭成员、特别是身份不正常的移民工人及其家庭成员的一切形式的种族主义、仇外心理或相关不容忍现象，例如仇恨犯罪、煽动仇恨和仇恨言论，包括政治人物和媒体的上述行为，同时提高公众对这些行为的犯罪性质的认识，以期促进公众尊重移民工人的人权。

23. 各国应制定具体措施，促进移民与接收社区的文化间对话，防止和消除针对移民儿童的仇外心理或任何形式的歧视或相关不容忍现象。此外，将人权教育纳入学校课程有助于防止仇外心态或其他形式的歧视，从长远来看，仇外心态或歧视可能妨碍移民儿童、移民及其家庭成员融入社会。

24. 《全球契约》规定消除一切形式的歧视，促进有据可依的公共讨论，⁹以改变公众对移民的认知，并将其作为安全、有序和正常移民的目标之一。¹⁰该契约指出，应促进独立、客观和高质量的新闻报道，并应停止向系统性宣扬对移民一切形式歧视的媒体机构提供公共资金或物质支持。¹¹

25. 《全球契约》又指出，应与国家人权机构合作建立机制，用于预防、发现和应对公职部门根据种族、族裔和宗教特征对移民定性的行为，以及不容忍、仇外心理、种族主义和所有其他多重和交叉形式歧视的系统性实例，包括开展和公布趋势分析，并确保能够诉诸有效的投诉和补救机制。¹²

26. 《全球契约》还指出，应鼓励移民、政治、宗教和社区领袖以及教育工作者和服务提供者发现和防止针对移民和侨民的不容忍、种族主义、仇外心理和其他

⁶ 《全球契约》，第 15(f)段。

⁷ 大会第 76/266 号决议，附件，第 54 段。

⁸ 《公约》第 13 条第 3 款(d)项。

⁹ 大会第 76/266 号决议，附件，第 54 段。

¹⁰ 《全球契约》，目标 17。

¹¹ 同上，第 33(c)段。

¹² 同上，第 33(d)段。

形式歧视事件，支持地方社区开展促进相互尊重的活动，包括在竞选开展活动。¹³

2. 结社自由

27. 《公约》强调，移民工人及其家庭成员——包括妇女、儿童和残疾人——必须有充分的权利组建协会，组建并参与工会，以保护其经济、社会、文化和其他利益，仅受有关组织规则的限制。¹⁴ 然而，尽管《全球契约》没有明确提及结社自由，但它建立起一个框架，该框架通过确保移民及其家庭成员充分参与接收国的社会和公民生活，弘扬社会包容，与《公约》一起间接地保护和支持这一权利。

3. 受教育权

28. 《公约》和《全球契约》均规定保护移民的子女及其家庭其他成员不受歧视，并规定移民儿童有权在不受歧视的情况下接受教育。

29. 必须确保采取对性别问题有敏感认识的方针打击歧视，开展非歧视性的移民检查和管理，尊重人权和不歧视标准，在拘留活动中实现社会包容，保障移民获得社会服务，而不作任何区分。

B. 获得基本社会服务：社会保障和住房

30. 《公约》确认，在获得各种经济和社会服务方面，身份正常的移民工人及其家庭成员有权享有与就业国国民平等的待遇。¹⁵ 《公约》确保所有移民工人及其家庭成员在遵守适用的立法和条约，包括尊重不歧视原则的情况下，享有平等的社会保障权。¹⁶ ¹⁷ 《公约》规定了接受紧急医疗护理的权利，而不得有任何歧视，包括基于居留或就业方面任何不正常情况的歧视。¹⁸ 在《全球契约》中，各国承诺确保所有移民，不论其移民身份如何，都能通过安全获得基本服务行使各自的基本权利。不过，该契约通过鼓励各国加强包容移民的服务提供系统，确保国民和正规移民有权获得更全面的服务，但同时明确规定，根据国际人权法，任何差别待遇必须以法律为依据、适度且追求合法目标。委员会提醒各国，在实现《全球契约》关于获得社会服务的目标时，必须遵循适用的国际标准，特别是本委员会、经济、社会及文化权利委员会以及(从交叉视角来看)消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会和残疾人权利委员会制定的标准。

31. 委员会认为，各国必须便利移民工人获得适当的生活水准，包括获得体面的住房、水和卫生设施、食物、社会保护和医疗保健，所有这些都与生命权相关。委员会重申，各国不得将社会服务用于管控移民的目的，因为这不仅会妨碍有关人员享有这些权利，使其弱势处境恶化，而且有损社会政策目标的实现。各国必

¹³ 同上，第 33(g)段。

¹⁴ 见劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)。

¹⁵ 《公约》，第 43 和第 45 条。

¹⁶ 同上，第 27 条。

¹⁷ 同上，第 7 条。

¹⁸ 同上，第 28 条。

须在法律和实践建立防火墙，确保社会服务部门不向负责管控移民居留的当局报告移民身份。《公约》规定的权利适用于所有移民工人及其家人，包括身份不正常的移民工人及其家人。

六. 法律人格和身份

32. 《公约》和《全球契约》均提及法律人格和身份得到承认的权利。《公约》提到，承认所有移民工人及其家庭成员在任何地方都具有法律人格。¹⁹《全球契约》承认法律身份是一项人权。²⁰

33. 《公约》申明，必须向所有移民工人及其家庭成员提供身份证件。《全球契约》鼓励各国向所有移民提供法律身份证明和适当证件，²¹使国家和地方当局能够在移民入境时、停留期间和回国时查验移民的法律身份，确保实施有效的移民程序，提供高效服务并改善公共安全。²²

34. 《公约》第 29 条承认，移民工人的每一名子女都有权获得姓名、出生登记和国籍，不论其父母的移民身份如何。委员会申明，合法身份往往是获得各种基本权利的先决条件，因此，剥夺儿童，特别是那些身份不正常的儿童的合法身份，可能会增加他们终其一生的脆弱性，特别是因为这可能导致侵犯其他权利，例如接受教育和获得医疗保健服务的权利。《全球契约》虽然没有明文规定这一权利，但它规定，各国应承诺确保向移民发放出生证等证件，这也就暗示了这一权利。

35. 委员会已经建议各国采取适当措施，保护移民工人的子女不会沦为无国籍人。此外，各国应采取有效措施，包括立法改革，确保在其领土上出生的所有移民工人的子女都能在民事登记处得到登记，不受任何形式的歧视，包括基于移民身份的歧视。²³因此，委员会谴责民事登记处不向移民工人的子女发放出生证的做法，认为不论这些子女的身份是否正常，上述做法均违反《公约》第 29 条。²⁴委员会认为，各国应确保移民女工和移民工人家庭成员中的妇女能够在与男子平等的基础上依法取得、传承、保留和更改国籍。²⁵《全球契约》还鼓励各国确保妇女和男子能够平等地将其国籍传给子女，并给予在另一国境内出生的儿童以国籍，特别是在如果不这样做儿童将沦为无国籍人的情况下。²⁶

36. 委员会认为，各国应向居住在国外的国民提供身份证件或为其进行出生登记；²⁷在这方面，委员会建议各国向司法和执法官员提供培训，使其能够对所

¹⁹ 同上，第 24 条。

²⁰ 《全球契约》，第 20 段。

²¹ 同上，目标 4。

²² 同上，第 20 段。

²³ [CMW/C/MEX/CO/2](#)，第 40 段；以及 [CMW/C/MAR/CO/1](#)，第 37 和第 38 段。

²⁴ [CMW/C/EGY/CO/1](#)，第 34 段。

²⁵ 以及 [CMW/C/SYR/CO/2-3](#)，第 50(b)段。

²⁶ 《全球契约》，第 20(e)段。

²⁷ [CMW/C/ECU/CO/2](#)，第 35 和 36 段；以及 [CMW/C/PHL/CO/2](#)，第 34 和 35 段。

有移民工人的子女系统性地出生登记，并提高移民工人及其家庭成员对出生登记重要性的认识，²⁸ 特别是弱势群体和农村人口的认识。²⁹

37. 《全球契约》还提到，各国需要向侨居他国的本国国民提供适当、及时、可靠和方便使用的领事证件，包括身份证件和旅行证件，同时利用信息和通信技术以及社区外联，特别是在偏远地区。³⁰ 委员会认为，领事服务应有效满足保护移民工人及其家庭成员的需要，特别是向被拘留者提供必要的援助，并向所有希望或必须回国的移民工人及其家庭成员及时发放旅行证件。³¹

七. 非正常移民

38. 《公约》将非正常移民作为移民工人及其家庭成员权利的一个关切事项来处理。《全球契约》将其作为移民治理问题加以处理。

39. 《公约》虽承认非正常移民这一概念，但申明所有移民工人，不论其移民身份如何，均享有同样的权利。³² 《全球契约》则承认，各国有可能在其主权管辖范围内，考虑到不同国情、政策、优先事项以及入境、居住和工作要求，对正常和非正常移民加以区分。³³ 在《全球契约》中，“非正常移民”一词是指身份不正常的工人。委员会认为，使用这一说法来描述移民工人，如同使用“无证件”和“非法”等词语一样是不恰当的，因为这样的词语往往会将他们与犯罪联系起来，使其承受污名，因此建议各国避免使用这些词语。³⁴

40. 委员会呼吁《全球契约》签署国借鉴《公约》和其他人权文书，明确规定各种途径和程序，以确保存在正规移民渠道并使之多样化，促进流动——特别是弱势群体的流动——和体面工作，优化移民的家人获得基本社会服务和保护的机会。³⁵

A. 正规移民渠道

41. 正规移民渠道对于许多移民而言遥不可及，但由于无法享有权利、与家人分离、性别暴力和不平等现象、灾害以及移民、气候变化和环境退化的不利影响等原因，他们不得不离开原籍国。《公约》第 8 条和第 39 条确立了迁徙自由的准则，这两条分别保障所有移民工人及其家庭成员离开原籍国前往目的地国或接收国、在那里定居或回国的权利，以及身份正常的移民工人及其家庭成员在接收国

²⁸ CMW/C/BIH/CO/2, 第 36 段; CMW/C/AZE/CO/3, 第 46 段; CMW/C/CPV/CO/1-3, 第 54 段; 以及 CMW/C/VEN/CO/1, 第 39 段。

²⁹ CMW/C/BLZ/CO/1, 第 33 段。

³⁰ 《全球契约》，第 20(c)段。

³¹ CMW/C/EGY/CO/1, 第 47 段; CMW/C/BOL/CO/1, 第 28 段; 以及 CMW/C/PRY/CO/1, 第 41 段。

³² 《公约》，第 8-35 条。

³³ 《全球契约》，第 15(c)段。

³⁴ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 4 段; 以及 CMW/C/AZE/CO/3, 第 10 和第 11 段。

³⁵ 《全球契约》，第 21 段。

境内自由迁徙的权利。《公约》呼吁缔约国通过协商与合作，促进工人及其家庭成员国际移民方面的合理、公平、人道和合法条件，不仅考虑到劳动力需求和资源，而且考虑到移民工人及其家庭成员的社会、经济、文化和其他需求，以及这种移民对有关社区的影响。

42. 委员会强调，个人权利在原籍国和原籍社区内得不到保护滋生了脆弱性，而这种脆弱性反过来又成为这些人实现安全、有序和正常移民的日益严重的障碍。人越是弱势，就越不可能有办法以正常和安全的方式行使离开本国的基本权利。³⁶这种情况导致了不正常和危险的移民过程，包括过境一国或多国以及进入并停留在第三国。与此同时，同样与弱势处境有关的种种因素使合法入境常居国的人沦为非正常移民身份，从而加剧了他们的脆弱性。

43. 同样，委员会还强调，家政工人必须能够利用正规移民渠道，³⁷并与儿童权利委员会一同警告称，缺乏正常和安全的移民渠道，致使儿童踏上极其危险和危及生命的移民之路。³⁸

44. 委员会建议各国采取立法和业务措施，有效落实正规移民渠道，从而大幅度扩大和加强此类移民渠道，特别是为了便利最弱势且需要移民的人实现正规移民，同时确保侧重人权和人道主义保护，包括性别平等主流化，包容残疾人和保护面临结构性歧视的儿童和所有其他社会群体。

45. 《全球契约》及时提请各方注意如何能够将正规移民渠道(包括新的和扩大的正规入境和居留渠道)作为有效工具，用来确保保护移民及其权利，包括弱势移民及其权利。

B. 正常化

46. 获得正常身份是防止非正常移民的一大挑战。根据《全球契约》，建立便捷和及时的正常化程序仍然是防止非正常移民的最有效手段。《公约》则规定，各国应确保移民工人及其家庭成员的非正常身份不至于长期持续，并确保在有可能使其身份正常化时，考虑到他们的入境情况、逗留时间和其他相关因素，特别是与其家庭状况有关的因素。³⁹

47. 委员会回顾，如第2号一般性意见(2013年)所言，身份正常化是解决身份不正常的移民工人及其家庭成员极端弱势处境的最有效措施。因此，缔约国应当考虑制定政策，包括正常化方案，以避免或解决移民工人及其家庭成员处于或有可能陷入身份不正常境地的情况。⁴⁰

48. 由此可见，《公约》和《全球契约》通过打击偷运和剥削身份不正常的移民及其家庭成员，在防止非正常移民方面发挥着重要作用。信息对于防止非正常移民至关重要。《公约》规定，在离境前或最迟在入境时，原籍国或就业国必须确

³⁶ 《世界人权宣言》，第十三条。

³⁷ 见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第1号一般性意见(2011年)。

³⁸ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会，第3号/第22号联合一般性意见(2017年)，第41段。

³⁹ 《公约》第69条。

⁴⁰ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第2号一般性意见(2013年)，第16段。

保知情权。《全球契约》鼓励各国确保向移民和潜在移民提供信息，使其认识到非正常移民的风险。

C. 非罪化

49. 委员会认为，各国对移民工人越来越多地诉诸打压措施，使他们生活在被举报的恐惧之中，限制了对其人权的保护及其诉诸司法的机会，使他们更容易受到劳动剥削和其他形式的剥削和虐待。⁴¹ 根据《全球契约》，制裁应当适度、公平、不歧视，并符合国际义务。⁴²

50. 委员会认为，非正常移民不应受到刑事处罚。

D. 边境人权

51. 根据《公约》，必须在缔约国管控边境和监管移民工人及其家庭成员入境和居留的主权权力与保护所有移民工人及其家庭成员公认的人权这两者之间取得平衡。根据《全球契约》，国家边境的协调管理有助于防止非正常移民。⁴³

52. 在所有情况下，包括在边境，都必须尊重移民的人权。委员会建议《公约》所有缔约国和《全球契约》签署国在制定和执行边境政策时，采取一切适当措施，确保适当考虑到与在边境保护人权有关的所有国际标准。具体而言，委员会鼓励各国在这些政策中考虑到委员会关于身份不正常的移民工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)、关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)、关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)以及关于移民人身自由权和免受任意拘留权及与其他人权之关联的第 5 号一般性意见(2021 年)中制定的权威指南。

E. 不论移民身份如何都能享有权利

53. 非正常身份并不妨碍移民享有人权。对委员会而言，这意味着确保服务提供者与移民当局之间的合作不会强化身份不正常的移民工人的脆弱性，损害他们安全获得基本服务的机会或在提供基本服务的中心非法侵犯其权利。⁴⁴ 在《全球契约》下，各国承诺确保所有移民，不论其移民身份如何，都能通过安全获得基本服务行使各自的基本权利。⁴⁵

⁴¹ 同上，第 2 段。

⁴² 《全球契约》，第 27(f)段。

⁴³ 同上，第 27 段。

⁴⁴ [CMW/C/MAR/CO/1](#)，第 29 和第 30 段。

⁴⁵ 《全球契约》，第 31(b)段。

八. 体面工作

54. “体面工作”的定义是尊重人的基本权利且遵守安全条例和适当报酬的就业。《公约》规定，体面工作原则应适用于所有工人，不论其身在哪里，也不论其法律身份如何。它从广义和道德的角度考虑工作条件，指出所有移民工人都必须享有平等的工作权。《公约》还承认私法合同中的平等待遇，这应能防止移民工人的居留和就业身份引起的任何不正常情况。可持续发展目标 8 旨在促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。

55. 《公约》在尊重权利方面表述得更为具体，认为移民工人或其家庭成员因不遵守合同义务和移民法而被监禁是不可接受的。⁴⁶ 同样，《全球契约》明确指出，必须尊重移民工人的平等待遇，从而保障他们的人权。《全球契约》仅限于促进体面工作和公平招聘。⁴⁷

56. 两项文书都要求在就业的所有方面平等对待所有移民工人及其家庭成员，不论其法律身份如何，同时考虑到国家立法和实践。

57. 随着世界各地出现“随叫经济”，劳务市场主要依赖移民工人的廉价劳力。因此，他们越来越多地受雇于服务部门，如送外卖和临时工作。移民工人在接收国的平台化或外包导致非正常身份增加，这意味着剥削加剧，就业和社会保障减少。对于这类工人来说，体面工作条件是一个遥不可及的目标。《公约》和《全球契约》两项文书固然代表了工作中的平等立场，但应避免这种新形式的外包和对移民工人的剥削。

58. 《全球契约》旨在通过与公共、社会和私营行为体合作，最大限度地发挥移民的社会经济贡献，⁴⁸ 从而防止剥削和虐待。它促进了供应链的透明度以及招聘和就业中的职责划分。⁴⁹ 《公约》则根据国际劳工组织(劳工组织)的原则和有关奴隶制的各项公约处理强迫劳动、奴隶制和奴役问题。它申明，移民工人或其家庭成员不得被使为奴隶或受奴役。⁵⁰

59. 根据《全球契约》，为防止剥削和强迫劳动，需要加强劳动监察员的能力，以有效监测所有部门的招聘人员和雇主。⁵¹ 同样，《公约》认为，劳动监察员在保障工作条件和防止剥削方面发挥着关键作用。为此，它规定了一些标准，特别是为了消除移民儿童从事危险工作，改善移民家政工人的工作条件⁵² 以及在发生剥削、强迫劳动或虐待的情况下惩罚雇主。⁵³ 根据可持续发展目标，可通过定期监察保障工人的权利。⁵⁴

⁴⁶ 《公约》第 20 条。

⁴⁷ 《全球契约》，第 22 段。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 同上，第 22(e)段。

⁵⁰ 《公约》第 11 条第 1 款。

⁵¹ 《全球契约》，第 22(f)段。

⁵² [CMW/C/CHL/CO/1](#), 第 37 段；以及 [CMW/C/BOL/CO/3](#), 第 38(b)段。

⁵³ [CMW/C/ARG/CO/1](#), 第 22 段；以及 [CMW/C/MOZ/CO/1](#), 第 32(b)段。

⁵⁴ [CMW/C/ECU/CO/1](#), 第 31 段。

60. 《公约》缔约国和《全球契约》签署国支持对移民工人的社会保护，特别是通过既得权利和福利的可携带性机制以及将社会对话作为监管战略，同时考虑到委员会和劳工组织相关机制发表的各种一般性意见，可在《公约》中找到保护所有移民工人及其家庭成员就业和体面工作条件所必需的措施和程序。

九. 妇女和儿童权利

61. 《公约》和《全球契约》申明，所有移民，无论移民身份如何，都有权要求其人权得到充分尊重、保护和实现。二者均特别注意确保妇女、儿童、残疾人和老年人等弱势移民的人权。

62. 应根据不歧视、儿童最大利益、儿童生命权、生存权和发展权以及儿童自由表达意见和参与公共生活的权利等原则，确保儿童能够获得和享有权利。应特别关注弱势孤身和离散儿童，他们面临侵犯人权行为，更有可能遭受性剥削和性虐待、被征召入伍或成为童工(包括为收容家庭服务的童工)，也更有可能因移民管控政策和与移民有关的拘留而与家人分离。孤身和离散女童特别容易遭受性别暴力，包括家庭暴力；她们在获得社会服务方面，包括在性权利和生殖权利方面，更容易受到任意限制。

63. 委员会注意到，《全球契约》在指导原则中纳入了对儿童问题敏感的方针，促进了与儿童权利有关的法律义务，并在涉及移民背景下的儿童的所有事项中维护儿童的最大利益，将其作为首要考虑。委员会回顾保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第3号和第4号/儿童权利委员会第22号和第23号联合一般性意见(2017年)的范围和一般原则，强调在《全球契约》中纳入对儿童问题敏感的方针应促成国际人权法，特别是《儿童权利公约》以及《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》和其他人权条约对移民背景下的儿童权利作出规定。

64. 委员会强调，根据保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第3号/儿童权利委员会第22号联合一般性意见(2017年)中规定的标准，各国重申在涉及移民政策的所有问题中优先重视儿童权利，儿童应首先被视为儿童对待，并以儿童的最大利益为首要考虑。委员会还注意到，《全球契约》的许多规定提到在移民背景下保护儿童权利的义务。

65. 根据这些规定，委员会建议各国在落实《全球契约》时，考虑到委员会和其他条约机构在上述联合一般性意见中制定的下列标准：

- (a) 确保儿童保护当局在所有影响儿童权利的政策中发挥关键决策作用；
- (b) 在法律上禁止并在实践中消除所有因移民问题而拘留儿童和家庭的做法；
- (c) 尊重儿童的出生登记权和国籍权，无论其移民身份或其父母的移民身份如何；
- (d) 确保移民儿童能够获得所有社会服务，不因其国籍和移民身份或其父母的国籍和移民身份而受到歧视；
- (e) 执行对儿童问题敏感的政策，以保护边境孤身和离散儿童的权利；

(f) 在所有移民和庇护程序和决定中对儿童的最大利益进行评估，并遵守对儿童问题敏感的正当程序保障；

(g) 只有在评估儿童的最大利益之后才允许遣返儿童，并将这种评估作为保护儿童权利的一项措施；

(h) 避免因移民有关行政违法行为而将儿童与父母分离；

(i) 实施对儿童问题敏感、有效、及时和不歧视的家庭团聚程序。

66. 女性移民的情况与男性移民不同，包括所使用的移民路线、受雇的劳务市场部门、遭受虐待的形式以及这种虐待的后果和影响。女性移民因国籍、移民身份、性别——在许多情况下还有其他相互交织的原因——以及身为女性和移民而面临双重或多重歧视，她们面对复杂的情况，其中最重要的是贩运和性剥削，上述行为的受害者面临种种障碍，既不能在正规移民签证制度和身份正常化居留许可方面获得平等对待，也无法获得安全和有保障的就业并拥有平等工作条件。

67. 在落实《全球契约》过程中制定的所有对性别问题有敏感认识的政策和做法都应遵循国际人权标准和原则，包括条约机构制定的国际标准。在各国应遵循的主要参考资料中，委员会着重强调其根据对性别、性取向和性别认同问题敏感的方针向缔约国提出的关于移民工人及其家庭成员权利的各项建议及其第 1 号一般性意见(2011 年)的重要性。此外，委员会还提及消除对妇女歧视委员会第 26 号一般性建议(2008 年)和第 38 号一般性建议(2020 年)。在存在冲突的国家中，还必须考虑到安全理事会关于妇女与和平和安全的第 1325(2000)号决议。

68. 委员会指出，在实施涉及移民的所有措施时均应考虑到性别问题。这是指法律、政策和方案必须承认和处理妇女、男子、女童、男童和非常规性别者在移民所有阶段的不同经历、需求及其面对的脆弱性，同时尊重他们的人权，增强其权能，以促进性别平等。必须确保妇女充分参与《全球契约》的制定和执行。这也是《2030 年可持续发展议程》规定的一项义务，该议程以国际人权法为基础，并承认在其实施过程中需要系统性地将性别平等观点纳入主流。可持续发展目标之具体目标 5.c 承诺采用和加强合理的政策和有执行力的立法，在各级促进性别平等，并增强妇女和女童权能。

69. 委员会回顾，必须在移民的所有阶段保障妇女的权利。这包括所有原籍国、过境国和目的地国的女性移民、移民女工及其家庭成员、留在或返回原籍国的妇女以及受移民影响的妇女。采用这种广泛的适用范围是为了确保在移民和不平等全球结构性因素背景下，在移民的所有阶段都考虑、促进和保护妇女的权利。应采取综合措施，消除对女性移民的误解和消极态度，确保所有女性移民都能得到平等待遇，不因其移民身份、意图或移民路线而受到歧视。妇女必须能够切实利用有助于增强其权能和保护其权利的移民渠道。

十. 诉诸司法、正当程序和拘留的替代办法

70. 《公约》承认移民工人及其家庭成员有权诉诸司法并享有正当程序。

71. 《全球契约》确保移民和国民在法院面前的平等。它具体规定，个人要对公开发布、平等实施和独立裁断且与国际法相一致的法律负责。⁵⁵ 它要求尊重法治、被告的辩护权并保证移民能够诉诸司法。

72. 委员会回顾，移民有权在主管法院受审、提出申诉并获得领事援助。各国有一义务调查虐待行为，并确保所有移民，包括身份不正常的移民、妇女和儿童，都能诉诸司法。

73. 委员会认为，各国必须确保移民享有正当程序和公平审判，包括涉及与其身份无关的罪名之时，⁵⁶ 并确保他们在遭受暴力和虐待的情况下能够获得有效补救。⁵⁷

74. 为应对非正常移民现象而拘留移民是一个令人关切的重要问题。《公约》没有提到将拘留作为最后手段，但委员会强调，任何限制自由措施都必须是例外，是最后手段，且必须以尊重所有程序保障的诉讼程序中进行的个别评估为基础。⁵⁸ 各国应停止拘留⁵⁹ 儿童、家庭和其他弱势移民，⁶⁰ 以及贩运受害者、寻求庇护者、难民和无国籍人。《全球契约》强调了拘留移民的例外性原则，⁶¹ 并提倡拘留的替代办法，且这些办法必须有法可依。⁶²

75. 各国在执行《全球契约》中有关移民自由权和在移民背景下实施拘留问题的规定时，应遵循这些标准和其他国际原则。

76. 委员会认为，拘留条件必须尊重《公约》和其他人权文书所承认的权利。⁶³ 必须以人道、有尊严和尊重其文化特性的方式对待移民。⁶⁴ 他们受到的待遇必须与其他被定罪者不同。儿童必须与成年人分开，须尽快接受审判，⁶⁵ 并须与被定罪者分开关押。⁶⁶ 根据委员会第 5 号一般性意见(2021 年)，拘留设施的安保人员应来自公职部门，并接受人权标准培训。⁶⁷ 若相关人员因国家将安保服务外包而隶属于私营部门，则国家仍有责任有效保护被拘留移民的权利。所有移民

⁵⁵ 《全球契约》，第 15(d)段。

⁵⁶ [CMW/C/TUR/CO/1](#), 第 42(b)段。

⁵⁷ [CMW/C/SYR/CO/2-3](#), 第 42(f)段。

⁵⁸ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 26 段。

⁵⁹ [CMW/C/CPV/CO/1-3](#), 第 40(a)段。

⁶⁰ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 43、第 49 和第 52 段。

⁶¹ 大会第 76/266 号决议，附件，第 31 和第 36 段。

⁶² 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 50 段。

⁶³ 同上，第 31 段。

⁶⁴ 《公约》第 17 条第 1 款。

⁶⁵ 同上，第 17 条第 3 款。

⁶⁶ 同上，第 17 条第 2 款。

⁶⁷ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 30 段。

都有权接受探视，⁶⁸ 应特别关注他们的家庭成员。⁶⁹ 委员会呼吁各国遵守委员会第 5 号一般性意见(2021 年)中规定的原则。

十一. 偷运移民和贩运人口

77. 《公约》和《全球契约》都涉及贩运人口问题。《公约》禁止奴役移民工人及其家庭成员，⁷⁰ 借鉴了各种国际文书，⁷¹ 而《全球契约》则侧重于强迫劳动和奴役问题。⁷² 在这些文书中，委员会特别关注《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书，尤其是《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，⁷³ 一直呼吁这些文书与《公约》保持一致，⁷⁴ 并鼓励各国批准这些文书以及劳工组织《1921 年(农业)最低年龄公约》(第 10 号)和劳工组织《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)。委员会还借鉴了其他国际文书，如《联合国打击贩运人口的全球行动计划》⁷⁵、《人权高专办建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》⁷⁶，有时还借鉴了可持续发展目标⁷⁷ 之具体目标 5.2 或《欧洲委员会打击人口贩运公约》⁷⁸。

78. 鉴于与贩运人口有关的问题，委员会重申各国必须：

- (a) 根据可持续发展目标之具体目标 8.7 和 16.2，调查、起诉和惩罚剥削移民工人(无论其移民身份如何)、特别是非正规经济中的移民工人的责任人；
- (b) 建设能力并开展跨境合作，以终止剥削行为不受惩罚的现象；
- (c) 通过精神和行政支持，采取保护措施，同时考虑到受害者的脆弱性，并在人权、性别和儿童权利领域采取能力建设举措；
- (d) 向贩运受害者和幸存者提供医疗、社会心理、法律和经济援助，特别关注未成年人的最大利益；
- (e) 建设包括公务员在内的所有利益攸关方的能力，并提高移民对贩运人口的风险和危险的认识；
- (f) 建立打击贩运人口预警机制，为其提供充足的资金，并收集关于妇女和儿童、贩运流向和受害者人数的信息。

⁶⁸ 《公约》第 17 条第 5 款。

⁶⁹ 同上，第 17 条第 6 款。

⁷⁰ 同上，第 11 条。

⁷¹ 《全球契约》，分别见第 26(i)段和第 2 段。

⁷² 劳工组织《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)和劳工组织《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)，这两项公约都提到关于奴隶制的公约。

⁷³ 同上，第 26(a)段。

⁷⁴ [CMW/C/DZA/CO/1](#), 第 41 段。

⁷⁵ [CMW/C/CPV/CO/1-3](#), 第 70 段。

⁷⁶ [CMW/C/NIC/CO/1](#), 第 64(a)段；以及 [CMW/C/NGA/CO/1](#), 第 56(b)段。

⁷⁷ [CMW/C/BIH/CO/3](#), 第 62(b)段。

⁷⁸ [CMW/C/ARG/CO/2](#), 第 51 段；以及 [CMW/C/RWA/CO/2](#), 第 54 段。

79. 偷运移民是一个特别令人关切的问题。⁷⁹ 为打击偷运移民现象,《全球契约》借鉴了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。⁸⁰《全球契约》敦促各国终止对偷运网络的有罪不罚现象,⁸¹ 特别是要摧毁这些网络并通过共享偷运路线方面的信息和情报加强联合应对措施。⁸²

80. 委员会认为,为防止偷运移民,有必要在有关移民的法律和公共政策中将这类犯罪与贩运人口加以区分,⁸³ 并加强国际、区域和双边合作。⁸⁴

81. 委员会促请缔约国:

- (a) 采取立法和其他措施,同时加强跨境合作,监测非正常移民路线;
- (b) 确保为打击非正常移民或偷运移民而采取的措施不会损害移民工人及其家庭成员的人权;
- (c) 加强措施,发现移民工人及其家庭成员的非正常、非法或秘密流动;
- (d) 采取全面措施,协助遭受严重犯罪行为(包括强奸和性别暴力)之害的移民工人及其家庭成员,以确保他们得到保护和康复;
- (e) 确保向贩运受害者提供充分补偿,制定项目帮助他们重建生活或回国,并鼓励民间社会组织向他们提供援助。

82. 关于使用刑事司法应对偷运移民现象,《全球契约》呼吁将故意偷运移民以便为偷运者获取经济或其他物质利益的行为定为刑事犯罪。⁸⁵ 委员会建议各国确保保护移民工人的权利不受侵犯,⁸⁶ 特别是要禁止因被偷运而对其提起刑事诉讼,但可因其他违反国家法律的行为而对其进行起诉。⁸⁷ 委员会建议修订法律,保护移民工人免遭指控,同时考虑到他们的身份,而不是侧重于刑事定罪。⁸⁸

十二. 汇款、收入和储蓄

83. 《公约》和《全球契约》都提到经济资源从定居国向原籍国或另一国的转移,并高度重视这种资源对原籍国可持续发展的影响。移民工人及其家庭成员有权转移其收入和储蓄⁸⁹、个人物品和其他财产,⁹⁰ 各国有责任采取适当措施,引

⁷⁹ 《全球契约》,第 25(f)段。

⁸⁰ 同上,第 25(a)段。

⁸¹ 同上,第 25 段。

⁸² 同上,第 25(b)段。

⁸³ [CMW/C/BIH/CO/2](#),第 4(a)段。

⁸⁴ [CMW/C/BFA/CO/1](#),第 39(e)段; [CMW/C/SEN/CO/2-3](#),第 57(h)和第 59 段;以及 [CMW/C/MRT/CO/1](#),第 61(f)段。

⁸⁵ 《全球契约》,第 25(d)段。

⁸⁶ [CMW/C/TUR/CO/1](#),第 84 段;以及 [CMW/C/IDN/CO/1](#),第 57(e)段。

⁸⁷ 《全球契约》,第 25 段。

⁸⁸ [CMW/C/AZE/CO/3](#),第 60(a)段。

⁸⁹ 《公约》第 47 条。

⁹⁰ 同上,第 32 条。

导和便利这种转移，使其更快捷、更安全和更便宜。鼓励各国制定有利的政策并营造有利的监管环境，以利汇款市场上的竞争、监管和创新，并提供能够促进性别平等的方案和工具，以加强对移民及其家庭成员的金融普惠。此外，《全球契约》强调，需要宣传国际家庭汇款日，统一汇款市场条例，不得限制单次汇款数额，研究非正规汇款流量，投资于汇款技术的使用，为移民创造银行和金融工具，并促进对移民及其家庭成员的金融扫盲、教育和培训。两项文书都鼓励各国确保移民工人及其家庭成员能够获得负担得起的金融服务，便利汇款，引导汇款并降低交易成本，创造投资条件，并将汇款引导至有可能改善原籍国经济状况的生产部门。

84. 移民汇款是私人资本的重要来源，不能等同于其他国际资金流量，如外国直接投资、官方发展援助或其他公共来源的发展资金。《公约》和《全球契约》认识到其变革性潜力。汇款有助于减少贫困(可持续发展目标 1)，支付粮食(目标 2)、住房、医疗和教育(目标 3 和 4)费用，增强女性户主的权能(目标 5)，创造体面工作和经济增长(目标 8)，减少不平等(目标 10)，建设气候韧性(目标 13)。汇款是移民家庭的重要收入来源。最终汇款有助于国际收支平衡，并可用作原籍国可持续发展的催化剂。

85. 移民不仅转移资金，而且还充当着定居国与原籍国之间的桥梁。他们的变革性贡献绝不仅仅局限于汇款；同时也意味着知识、技能、经验和文化的转移，在可持续发展进程中，必须通过执行具体政策加以指导、支持和鼓励。与此同时，为了充分发挥汇款的倍增效应，有必要制定金融培训方案，加强对移民的金融教育。

十三. 归国和重新融入社会

86. 《公约》侧重于在整个移民过程中保护移民工人及其家庭成员，直至他们重新融入目的地国，而《全球契约》则鼓励各国向处于困境中的移民提供援助。从这个意义上说，两项文书是相辅相成的。在移民返回原籍国和在原籍国重新定居方面，这两项文书也存在共性，特别是二者都规定以优惠条件汇回收入并在免税的情况下将财产带回原籍国。《全球契约》强调合作促进安全和有尊严的回返、重新接纳和可持续重新融入。

87. 《公约》和《全球契约》对移民工人按照适当法律程序安全返回原籍国表示了类似的关切。两项文书都禁止集体驱逐或在移民面临死亡、酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格待遇的风险时遣返他们。《公约》第 22 条规定，对每一宗驱逐案件都应逐案审查和决定。委员会认为，在驱逐构成对家庭和私人生活权的任意干涉时或需要国际保护的情况下，移民工人及其家庭成员应得到保护。它要求审查不推回原则的适用情况，该原则禁止以任何方式将人员强行转移到他们可能遭受迫害或严重践踏或侵犯人权行为的国家或地区。

88. 《全球契约》鼓励各国坚持禁止集体驱逐，禁止在存在实际和可预见的死亡、酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚或其他不可弥补的伤害风险时遣返移民。

89. 《公约》和《全球契约》均鼓励各国缔结双边协定和其他安排，使移民能够安全返回并重新融入原籍国。在这方面，《公约》建议所采取的措施符合其规

定。具体而言，这些协定和安排必须包括禁止将其遣返、驱逐或递解至原籍国或第三国的程序保障。《全球契约》强调，在移民及其家庭成员自愿返回、居留许可或工作许可到期或在就业国身份不正常的情况下，应确保他们的有序归国。它强调移民归国的自愿、自由和知情性质以及诉诸司法、享有正当程序和获得个别评估的机会。《全球契约》重点关注制定可持续归国和重新融入社会和文化生活的全面战略和方案。归国方案的影响必须由独立机制加以记录、监测和评估。携儿童归国时，必须考虑到他们的最大利益以及本委员会在保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 和第 4 号/儿童权利委员会第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)中确定的原则。

90. 委员会鼓励所有国家继续努力，按照《公约》和其他核心国际人权条约所载的国际义务，落实《全球契约》。
