



人权理事会

第五十四届会议

2023年9月11日至10月6日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

移民人权

秘书长的报告*

概要

本报告根据大会关于保护移民的第76/172号决议提交。该决议第22段请秘书长向大会和人权理事会提交一份题为“移民人权”的综合报告，全方位介绍决议执行情况。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 引言

1. 本报告根据大会关于保护移民的第 76/172 号决议提交，该决议请秘书长向大会和人权理事会提交一份题为“移民人权”的综合报告，全方位介绍决议执行情况。
2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表秘书长发出普通照会，请各方提供有关第 76/172 号决议执行情况的资料，共收到 17 个国家以及政府间组织和非政府组织的书面答复¹。
3. 本报告重点讨论大会第 76/172 号决议涉及的与促进和保护移民人权有关的问题。本报告还概述了从各国政府收到的关于该决议执行情况的资料，并提出关于尊重、保护和实现移民人权的结论和建议。

二. 促进和保护移民人权

4. 迁徙是人类的基本生活体验，触及来自和居住在世界各国和各地区人民的生活。经济和社会事务部的数据显示，2020 年全球国际移民人数达到 2.81 亿，占全球人口的 3.6%；过去 30 年来这一比例基本保持不变，大致相当于世界第四人口大国的人口数量²。在全球所有国际移民中，近一半(48%)是妇女或女童³，近 15%是儿童(超过 3600 万)，12%是老年人⁴。
5. 大会认识到当代人口流动的复杂性，⁵ 回顾人类自古以来就一直在流动，有些人迁徙是为了寻找新的机会和视野，有些人是由于人权受到侵犯和践踏如遭受迫害，或由于冲突，或由于环境退化和气候变化的后果而被迫离开家园。许多人是出于不止一种原因而流动。本报告不适用于寻求庇护者和难民以及其他寻求国际保护的人。
6. 在我们庆祝《世界人权宣言》通过七十五周年之际，我们必须回顾，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享有《宣言》所载一切权利和自由，不得有任何区别。大会在第 76/172 号决议中重申了这一共识，承认所有移民，无论其移民身份如何，都是人权拥有者，并强调需要保护他们的安全、尊严和人权，不得有任何歧视。

¹ 提交的材料全文可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-report-human-rights-migrants>。

² 经济和社会事务部，《2020 年国际移民报告：要点》(ST/ESA/SER.A/452)，可查阅 https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf；另见国际移民组织(移民组织)，《2020 年世界移民报告》，可查阅 <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>，第 22 页。

³ 同上，第 25 页。

⁴ International Data Alliance for Children on the Move, *Stronger Data, Brighter Future: Protecting Children on the Move with Data and Evidence*，可查阅 <https://data.unicef.org/resources/stronger-data-brighter-futures/>，第 2 页；经济和社会事务部，《2020 年国际移民报告：要点》，第 28 页。

⁵ 大会第 71/1 号决议，第 1 段；《安全、有序和正常移民全球契约》(大会第 73/195 号决议，附件)，第 10 段。

7. 各国有尊重、保护和实现其境内或受其管辖的所有个人，包括所有移民的人权的广泛义务。这些义务植根于《世界人权宣言》以及大会第 76/172 号决议回顾的核心国际人权文书，这些文书为所有人提供法律保护，不论其种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、血统、民族、族裔或社会出身、国籍、年龄、经济地位、财产、婚姻状况、出生或其他身份，包括移民身份。然而，虽然移民对许多人来说是增强权能的积极经历，但由于在全球、区域和国家各级缺乏全面的、立足人权的移民治理，往往导致移民的人权在途中、国际边境和目的地国遭到侵犯。

8. 大会在第 76/172 号决议中强调国际移民具有多层面性质，呼吁各国通过开展国际、区域或双边合作与对话，以综合方式应对国际移民问题，同时确认来源国、过境国和目的地国应发挥作用并承担责任，促进和保护所有移民的人权。

三. 焦点问题

A. 反移民言论、歧视和仇外心理

9. 大会在第 76/172 号决议中表示关切的是，对移民的仇视和敌意呈愈演愈烈之势，对全球实现人权造成不利影响。大会敦促各国打击对所有移民的一切形式歧视，例如种族主义、种族歧视、暴力、仇外和相关不容忍的各种言论、行为和表现，同时承认需要与社会各界合作，推动开放和循证的关于移民和移民者的公共讨论，在这方面形成更现实、更人道和更有建设性的看法。

10. 在《安全、有序和正常移民全球契约》(《移民问题全球契约》)及其《进展宣言》中，各国重申致力于消除一切形式的歧视，包括种族主义、系统性种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍行为、污名化、仇恨言论和仇恨犯罪，以及导致对移民和移民者产生有害看法的负面成见和误导性言论⁶。各国还认识到，系统性的不容忍、仇外、种族主义和所有其他多重和交叉形式的歧视，以及对移民进行种族、族裔和宗教定性，散布针对移民的错误信息和污名的情况仍然普遍存在，加剧了反移民情绪，助长了对移民的暴力行为⁷。

11. 事实上，在许多国家，关于移民的负面、丧失人性的言论继续泛滥，并日益渗透到政治运动、媒体和其他形式的公共言论中⁸。这些言论往往把移民当作根深蒂固的社会问题和恐惧的替罪羊，妨碍了移民享有人权的能力⁹。这可能导致移民和与移民有关的少数群体以及人权维护者或声援移民者遭到排斥甚至暴力。¹⁰ 分裂性言论还可能导致政府制定损害移民人权的政策，例如对移民进行刑事定

⁶ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 17；和大会第 76/266 号决议，第 54 段。

⁷ 大会第 76/266 号决议，第 49 段。

⁸ 联合国大学政策研究中心为本报告提供的资料。

⁹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“建立以人权为本的移民和迁移叙事的七个关键要素”，可查阅

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf>；和人权高专办，“重构关于移民的叙事”，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/migration/reframing-narratives-migration>。

¹⁰ [A/74/271](#)，第 17 段。

罪、实施任意拘留以及阻碍移民获得服务和诉诸司法。¹¹ 分裂性言论不仅影响移民及其家人，还可能对广大社会产生广泛的腐蚀效应，使充满仇恨的思想和语言正常化，并削弱社会结构。¹²

12. 在#StandUp4Migrants(挺身维护移民人权)运动的框架内，人权高专办开发了一个工具箱，就以下内容提供指导：如何将关于移民的言论从仇恨和排斥转变为颂扬我们的共同点，并描绘我们共同的未来这一充满希望的图景¹³。许多国家和利益攸关方已表明立场，但还需要作出更多努力，将关于移民的言论从恐惧、仇恨和分裂转变为维护每个人的人格尊严，并加深对“我们的共同点多于分歧”的认识，承认和宣示我们共同的人性。

B. 弱势移民

13. 大会在第 76/172 号决议中表示关切的是，日益增多的移民，特别是妇女和儿童，在跨越或试图跨越国际边境时陷入了脆弱的境地，并认识到必须协调国际努力，向弱势移民提供援助、支持和保护。大会还促请各国确保本国的立法以及移民政策和做法符合国际人权义务，避免采取可能加剧移民脆弱性的做法。大会还请各国、国际组织和利益攸关方应对非正常移民的挑战，优先考虑保护移民的人权，并对将非正常移民视为刑事犯罪而非行政违规的措施，包括旨在减少非正常移民的政策表示关切。

14. 在《移民问题全球契约》中，各国承诺通过尊重、保护和落实移民的人权，并为其提供照顾和援助，来减少他们在移民不同阶段面临的风险和脆弱性¹⁴。各国还进一步鼓励制定政策和方案，借鉴《保护弱势移民人权的原则和准则》，满足弱势移民的需要¹⁵。

15. 移民并非天生脆弱，也不缺乏复原力和能动性。移民的人权之所以容易受到侵犯，是由于多重和交叉形式的歧视、不平等以及削弱权利享受的结构动态和社会动态¹⁶。以下因素均可能造成移民的脆弱性：最初导致移民离开原籍国的原因，在途中、边境和目的地遇到的情况，个人身份或处境的特定方面，例如年龄、性别认同、残疾、健康或移民身份，或上述因素兼而有之¹⁷。

16. 在过境时和边境上，移民往往会遭遇人权保护缺口，包括由于国家和私人行为体的歧视性定性、酷刑和虐待、性别暴力、危险的拦截做法、驱回以及长期或任意拘留导致的保护缺口¹⁸。虽然所有性别的移民的人权都可能遭到侵犯和践

¹¹ 同上。

¹² 见 <https://press.un.org/en/2019/sgsm19627.doc.htm>；另见《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，可查阅 <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>。

¹³ 见 <https://www.standup4humanrights.org/migration/pdf/UN-Introduction.pdf>。

¹⁴ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 7。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上；大会第 35/17 号决议；《安全、有序和正常移民全球契约》，第 23 段。

¹⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/migration/human-rights-transit-and-international-borders>。

踏，但移民妇女和女童往往会受到特定形式的歧视，遭遇性别暴力、贩运和剥削的风险也更大¹⁹。

17. 非正常移民特别容易遭受歧视、剥削和边缘化²⁰。由于法律或实际中的障碍，许多人被剥夺了获得医疗保健、适当住房和教育等权利和基本服务的机会²¹。他们被系统性地排除在正规经济之外，在劳动力市场不受监管的部门工作，工作条件危险，权利得不到保护²²。

18. 由于没有正常身份、寻求补救的途径有限、担心被拘留和驱逐出境，移民往往不敢报告侵犯和践踏人权的行為²³。许多移民还在被定罪，这往往会导致进一步的侵犯人权行为，如歧视性定性、任意拘留、家庭分离以及无法获得服务。²⁴定罪只会强化错误言论，例如将移民描绘成对国家安全的威胁，从而增加他们的脆弱性。²⁵

C. 过境途中和在边境上的人权

19. 大会第 76/172 号决议认识到移民过境途中的脆弱性和不稳定处境，承认各国需要确保充分尊重他们的人权。该决议强调，各国在执行移民和边境安全政策时，有义务保护移民的人权，并敦促各国防止并起诉在港口、机场、边境和移民检查站等场所侵犯过境移民的人权。大会还促请各国确保在本国的国际边境手续中纳入充分的保障措施，以保护所有移民的尊严、安全和人权。

20. 在《移民问题全球契约》中，各国承诺以协调一致的方式管理边境，推动双边和区域合作，尊重国际法规定的义务和所有移民的人权，不论其移民身份如何²⁶。为实现这一承诺，各国同意借鉴多项行动，包括考虑人权高专办在《国际边界人权问题建议原则和准则》中提出的建议，改善关于跨越或试图跨越国际边境者待遇问题的跨境合作。

¹⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《2022 年全球人口贩运问题报告》，可查阅 https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf；消除对妇女歧视委员会关于移民女工的第 26 号一般性建议(2008 年)，第 14 段；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，第 4 号政策简报，“制定促进性别平等的移民法”(2017 年)，可查阅

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Policy-brief-Making-gender-responsive-migration-laws-en.pdf>。

²⁰ A/HRC/53/26，第 11 段。

²¹ 人权高专办，《非正常移民的经济、社会和文化权利》(2014 年)，可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf，第 10 页。

²² 人权高专办，《“我们要的是人工，而来的是人”：亚太地区人权和临时劳工移民方案》(2022 年)，可查阅 <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2023/01/Report-on-temporary-labour-migration-programme-final-250123.pdf>，第 3 页。

²³ 人权高专办，《非正常移民的经济、社会和文化权利》，第 45 页。

²⁴ 人权高专办，“对非正常移民的刑事定罪”，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/CriminalisationIrregularImmigration.pdf>。

²⁵ A/HRC/53/26，第 32 段。

²⁶ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 11。

21. 过境移民可能遭受一系列侵犯人权行为²⁷。移民妇女和女童面临特定形式的性别歧视、暴力和虐待²⁸，而儿童尤其容易受到伤害，无论是独自旅行还是与家人同行。此外，各国对无意留在其领土上的移民的义务范围有时是存疑的，使移民的处境更加岌岌可危²⁹。

22. 国际边境并非人权义务的化外区或特例区³⁰。一些国家缺乏基于权利的应对措施来保护过境途中和边境上移民的人权，从而导致了更大的风险以及侵犯和践踏人权的行³¹。事实上，在世界各地的陆海空边境，移民的人权继续受到侵犯³²，包括遭到集体驱逐，特别是驱回，使他们无法获得对自身脆弱性和保护需求的个体评估³³。搜救行动的延迟和拦截做法使移民面临更大的风险，有时还涉及使用武力的情况，导致了非法、不必要或不相称的伤亡³⁴。

23. 为防止非正常移民，一些国家实施了限制性边境治理措施，迫使移民踏上更加危险无助的旅程，最终往往加剧了脆弱性，使剥削和虐待的循环长期存在³⁵。这些措施包括将边境“外部化”，迫使第一抵达国、过境国或离境国实施边境管制以防止非正常移民进入相关领土，将非正常移民定为刑事犯罪，并增加使用任意拘留的做法³⁶。

24. 随着各国日益重视移民执法并加强了边境管制政策，拘留移民，包括移民儿童的情况一直在增加³⁷。对包括儿童在内的移民实施拘留绝非作为最后手段，而是成为日常做法，有时缺乏程序保障、信息、法律代理和援助、口译服务或明确的拘留理由，并且对移民的身心健康和福祉造成了不利影响³⁸。最近的趋势显示，边境扩大了拘留包括事实拘留的使用范围，对被拘留者的程序保障进一步削弱³⁹。

²⁷ 劳工组织，《保护非正常移民工人权利和应对非正常劳工移民：汇编》(2021年)，可查阅 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_832915.pdf，第10页。

²⁸ 见 <https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/migration/en/index.html>。

²⁹ A/HRC/31/35，第7段。

³⁰ 人权高专办，《国际边界人权问题建议原则和准则》。

³¹ 边境暴力监测网络为本报告提供的资料。

³² European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2022*，可查阅 <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>。

³³ A/HRC/47/30，第41段。

³⁴ 同上；和 A/HRC/31/35，第19段。

³⁵ 见 https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts6_issues_brief_0.pdf。

³⁶ 大赦国际为本报告提供的资料。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-human-rights-experts-urge-states-adopt-alternative-measures-and-put-end>；保护儿童国际为本报告提供的资料。

³⁸ 任意拘留问题工作组经修订的第5号审议意见(A/HRC/39/45，附件)；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)，第5段。

³⁹ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Immigration detention and de facto detention: what does the law say?”，可查阅 <https://picum.org/wp-content/uploads/2022/09/Immigration-detention-and-de-facto-detention.pdf>，第16-18页。

25. 国家和非国家行为体越来越多地在边境治理基础设施中使用数字技术⁴⁰。在某些情况下，使用数字技术可能会导致侵犯人权行为，包括不受歧视的权利、隐私权、行动自由权、就人权保护需求获得个体评估的权利、自由权和生命权，以及寻求庇护权⁴¹。例如，政府和人道主义机构收集移民的生物识别数据就与移民的权利受到侵犯存在关联，尽管收集这些数据有人道主义理由⁴²。同样，各国越来越多地使用无人机等自主技术来监测和保障边境安全，也涉及驱回做法，牺牲了移民享有的就保护需求接受个体评估的权利⁴³。

D. 拯救生命，防止移民死亡和失踪

26. 大会在第 76/172 号决议中促请各国开展国际合作，通过单独或联合搜救行动、以标准化方式收集和交换相关信息来拯救生命和防止移民死伤，并查明死亡或失踪人员身份，协助与受影响家庭进行沟通。

27. 在《移民问题全球契约》及其《进展宣言》中，各国承诺合作拯救生命，并就失踪移民问题开展协调一致的国际努力，重申各国负有责任保护所有移民的生命，并采取行动防止伤亡⁴⁴。在《进展宣言》中，各国进一步认识到，移民仍然难以获得和接受人道主义援助，包括搜救和医疗服务。各国还承诺为所有移民制定并执行透明、安全、可预测的陆地和海上抵达程序，并制订和实施搜救程序和协定，确保向移民提供人道主义援助不被视为非法⁴⁵。

28. 越来越严苛的移民政策、安全和正常的移民途径有限、非人性化的边境治理政策、对移民进行刑事定罪、侵犯移民权利者普遍不受惩罚，这些因素都迫使移民选择更危险的路线并寻求组织偷渡者和贩运者的帮助，从而间接导致了一些移民的死亡或失踪⁴⁶。自 2014 年以来，已有超过 5.6 万名移民死亡或失踪⁴⁷。还有许多人没有被记录在案，实际人数远高于报告的人数⁴⁸。此外，针对致力于拯救移民生命的民间社会组织和人权维护者制定的法律和其他行政措施削弱了救援能

⁴⁰ 见 A/HRC/48/76；和 Center for Strategic and International Studies, *The Expanding Use of Technology to Manage Migration* (2023)，可查阅 <https://www.csis.org/analysis/expanding-use-technology-manage-migration>。

⁴¹ A/HRC/47/52，第 14 段；和立即普及组织为本报告提供的资料。

⁴² A/HRC/48/76，第 12 段。

⁴³ 同上，第 14-15 段；和隐私国际为本报告提供的资料。

⁴⁴ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 8。

⁴⁵ 大会第 76/266 号决议，第 33 和 65 段。

⁴⁶ A/HRC/50/52，第 19 段；United Nations Network on Migration, International Committee of the Red Cross, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and International Commission on Missing Persons, “Act now to save lives and prevent migrants from going missing”，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/act-now-save-lives-migrants-missing>。

⁴⁷ 见 <https://missingmigrants.iom.int>。

⁴⁸ 混合移民中心为本报告提供的资料。

力，使移民路线变得更加危险⁴⁹。一些移民在获救后，在不安全的地方上岸，那些地方缺乏保护生命和人权的保障措施⁵⁰。

29. 在某些情况下，移民在途中或在目的地国失踪，包括在拘留或驱逐过程中失踪，或由于偷运和/或贩运而失踪⁵¹。在收集关于下落不明和失踪移民的最新可靠数据方面存在不足，体制缺陷影响了及时、有效、公正的调查，并且缺乏机构间协调，这些挑战对解决移民失踪问题以及获得真相、正义、赔偿和保证不再发生造成了障碍⁵²。

E. 移民在回返方面的人权

30. 大会在第 76/172 号决议中认识到，必须协调国际努力，便利移民自愿、安全和有尊严地返回原籍国，并订立程序来决定是否需要给予国际保护，同时遵守不推回原则。大会敦促各国确保遣返机制能够识别和保护弱势群体，包括孤身儿童和残疾人。大会还提请各国依照国际法义务，分析和实施相关机制，安全、有序地管理回返移民，尤其注重移民的人权。

31. 在《移民问题全球契约》中，各国承诺依照国际人权法义务，促进安全和有尊严的回返并保障正当程序、个体评估和有效补救，为此坚持禁止集体驱逐，禁止在存在实际和可预见的死亡、酷刑和其他残忍、不人道或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。各国还承诺在社区为人身安全、经济赋权、包容和社会凝聚力创造有利条件，以确保移民返回原籍国后可持续地重新融入⁵³。

32. 一些国家经常加快回返进程，不对移民的权利进行个体评估，没有根据国际人权法和难民法考虑保护问题，也没有适当程序和程序性保障⁵⁴。这些做法使移民面临更高的人权受到侵犯和践踏的风险⁵⁵，包括回返后可能遭受酷刑、虐待或其他不可弥补伤害的风险，违反了不推回原则、禁止集体驱逐、正当程序保障和有效补救⁵⁶。

⁴⁹ 无国界医生组织、海洋观察组织和地中海救援组织为本报告提供的资料。

⁵⁰ 联合国难民事务高级专员公署、移民组织、人权高专办、毒品和犯罪问题办公室、联合国儿童基金会(儿基会)和移民人权特别报告员，“关于安全地点的联合声明”，可查阅 <https://reliefweb.int/report/world/joint-statement-place-safety>。

⁵¹ [A/HRC/36/39/Add.2](#)，第 7、第 23 和第 34 段。

⁵² 人权高专办，“移民失踪问题”，可查阅 <https://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2022/09/Boletin-Derechos-Humamos-migrantes-america-centra-y-mexico-Septiembre-2022.pdf>

⁵³ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 21。

⁵⁴ [A/HRC/38/41](#)，第 24-38 段；[A/HRC/47/30](#)，第 53-61 段；[A/76/642](#)，第 65 和 102 段；和 I. Majcher，“The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: a case of tipped interinstitutional balance?”，*European Law Journal*，vol. 26, issue 3-4 (July 2020)，pp. 216-221。

⁵⁵ [A/76/642](#)，第 65 和 102 段；[A/75/542](#)，第 58 段；[A/HRC/38/41](#)，第 24-38 段。

⁵⁶ 人权高专办，“无处可往，只能回返：利比亚移民的协助回返、重返社会和人权保护”（2022 年），可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf>，第 7 页。

33. 移民管理的外部化，特别是重新接纳合作加剧了人权风险。重新接纳协定通常寻求加快对非正常移民的识别和重新接纳，但往往缺乏透明度和人权监测⁵⁷，存在推回或连锁推回的风险⁵⁸。在某些情况下，一些国家有条件地使用签证便利化以及优惠贸易和发展援助措施，来迫使原籍国和过境国提供合作⁵⁹。

34. 与此同时，一些国家越来越依赖所谓的自愿回返选择。虽然这一措施的强制性不及强制遣返，但并非总是真正出于自愿，因为如果移民不接受这些措施，就会面临贫困、遣返前拘留以及最终被强制遣返并被禁止入境的风险⁶⁰。

35. 回返的移民可能会遇到各种各样的挑战，包括因需要向招募者或偷运者付费而产生的沉重债务负担、工资被扣、贫困、无法汇款、不带积蓄返回、获得基本服务的机会有限、在途中或在目的地国遭受创伤和虐待，以及社区内的污名化和相关不容忍行为⁶¹。此外，无论是否制定了重新融入方案，包括财政支助，在权利受到侵犯或并非出于真正自愿的情况下回返都不利于可持续的重新融入⁶²。此外，如果迫使移民迁移的不利肇因和结构性因素持续存在，回返的移民往往会尝试再次移民，有时条件会更加危险⁶³。

F. 正常移民途径和正常化

36. 大会在第 76/172 号决议中鼓励各国提供关于正常移民途径的信息。在《移民问题全球契约》中，各国进一步承诺加强正常移民途径的可用性和灵活性，采取的方式应促进反映人口和劳动力市场现实的劳工流动和体面工作，优化教育机会，维护享有家庭生活的权利，并满足弱勢移民的需要⁶⁴。为实现这一承诺，各国同意采取多项行动，例如制定基于人权、促进性别平等的劳工流动协议；审查现有途径，以优化劳动力市场的技能匹配并应对人口现实；借鉴现有做法。即基于同情、人道主义或其他考虑，允许因突发自然灾害和其他危险情况而被迫离开

⁵⁷ A/HRC/38/41，第 31-34 段；J.-P. Cassarino and M. Giuffrè, “Finding its place In Africa: why has the EU opted for flexible arrangements on readmission?” (2017)。

⁵⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population, Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants (March 2010), para. 4.

⁵⁹ A/HRC/38/41，第 31 段；European Council on Refugees and Exiles, “Playing the visa card: ECRE’s assessment of the EU’s plans to use visa leverage to increase readmission to third countries” (2021)；European Council on Refugees and Exiles, Tightening the screw: use of EU external policies and funding for asylum and migration (2021)。

⁶⁰ A/HRC/38/41，第 30 段。

⁶¹ United Nations Network on Migration, position paper, “Ensuring safe and dignified return and sustainable reintegration” (2021), 可查阅 https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/position_paper_-_ensuring_safe_and_dignified_return_and_sustainable_reintegration.pdf, 第 7 段；和 A/HRC/38/41, 第 71 和 87 段。

⁶² 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 21 和第 37(h)和(i)段；A/HRC/38/41，第 87 段；United Nations Network on Migration, position paper, “Ensuring safe and dignified return and sustainable reintegration”, para. 7；A/HRC/38/41，第 52 段。

⁶³ A/72/643，第 39 段；A/HRC/38/41，第 48 段；人权高专办，“无处可往，只能回返：利比亚移民的协助回返、重返社会和人权保护”，第 25-26 页。

⁶⁴ 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 5。

原籍国的移民入境和停留；为使用家庭团聚程序提供便利；并扩大学术流动的选择。

37. 正如《进展宣言》所承认的，正常移民途径的可用性和灵活性仍然有限⁶⁵。缺乏充足可用的途径意味着移民不得不转向日益危险的非正常移民途径，从而加剧了移民的脆弱性。在某些情况下，缺乏途径以及其他限制性移民治理措施与移民在海上和陆地上的死亡和强迫失踪有关。⁶⁶

38. 所有区域的国家都提供了基于人权理由——例如家庭生活、健康、教育、不推回、酷刑受害者的康复、儿童的最大利益，以及人道主义、同情或其他考虑——的正常入境和居留途径⁶⁷。许多国家制定了移民正常化方案、机制和举措，包括临时许可或永久居留，有时可用作回返的替代办法⁶⁸。然而，这些举措大多只提供临时居留，进入劳动力市场和获得基本服务的机会受到限制或完全没有⁶⁹。在许多国家，家政、渔业和农业等部门的移民工人不受国家劳动法的保护，因此没有身份或身份受到很大限制⁷⁰。

G. 与气候变化有关的移民

39. 大会在第 76/172 号决议中对自然灾害对人权的影响和气候变化的后果表示关切。该决议以及《移民问题全球契约》鼓励各国改进联合分析和信息共享，以便更好地摸底、了解、预测和应对移民流动，例如因灾害、气候变化和环境退化造成的移民流动。

40. 在《移民问题全球契约》中，各国承诺尽量减少迫使人们离开原籍国的不利肇因和结构性因素。为此，各国同意采取多项行动，包括加强联合分析和信息共享，以便更好地摸底、了解、预测和应对因灾害、气候变化的不利影响、环境退化和其他不稳定局势造成的移民流动，同时确保移民的人权得到保护；制定适应和复原战略以应对自然灾害、气候变化影响和环境退化，同时考虑到对移民的影响；将流离失所问题纳入备灾战略，促进在预警、应急规划、储备、协调机制、疏散规划、接收和援助安排以及公共信息等方面的国际合作；协调并制定区域和

⁶⁵ 大会第 76/266 号决议。

⁶⁶ A/HRC/50/52，第 19 段。

⁶⁷ United Nations Network on Migration, Guidance Note on Regular Pathways for Admission and Stay for Migrants in Situations of Vulnerability, 可查阅 https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/guidance_note_-_regular_pathways_for_admission_and_stay_for_migrants_in_situations_of_vulnerability_final.pdf，第 20 页；A/HRC/50/52，第 32 段；人权高专办和欧华律师事务所，“基于人权和人道主义理由的入境和居留：国家实践综述”（2018 年），可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_DLA_Piper_Study.pdf；和人权高专办，《保护移民的途径：亚太地区基于人权和人道主义理由接纳和收留移民的国家实践综述》（2022 年），可查阅 <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2022/05/Pathways-to-migrant-protection.pdf>。

⁶⁸ A/HRC/38/41，第 9 段；A/HRC/53/26，第 13、27 和 46 段；和 Global Commission on International Migration, “Migration in an interconnected world: new directions for action” (October 2005), paras. 33–35.

⁶⁹ A/HRC/53/26，第 68 段；和反对贩运妇女全球联盟为本报告提供的资料。

⁷⁰ A/HRC/53/26，第 61 段。

次区域办法和机制，确保受灾人员能够获得人道主义援助，从而消除他们的脆弱性。此外，各国同意开展合作，为因缓发性灾害、气候变化和环境退化而被迫迁移的移民寻找解决办法，包括在无法适应或无法返回原籍国的情况下，制定有计划的重新安置和签证方案。

41. 在《进展宣言》中，各国承诺加大努力，为受灾害、气候变化和环境退化影响的人增加和扩展途径。

42. 因气候变化和自然灾害而迁移的人大多数仍然留在自己的国家。2022 年，53%(3,260 万)的新增境内流离失所是由自然灾害引发的，其中许多与气候变化有关⁷¹。然而，由于气候变化的不利影响而被迫跨越国际边境的人数正在迅速增加⁷²，这主要是由于风暴和洪水等气候灾害以及其他突发事件日益频繁。全球有 10 亿儿童面临气候变化影响的极大风险⁷³。温度和降水模式的变化、荒漠化和海平面上升等缓发事件的影响也越来越多地促使人们迁移和流离失所⁷⁴。在未来几十年中，气候变化将继续导致数百万人暂时流离失所和永久移民⁷⁵。

43. 气候变化对人权的影响众多并涉及多个方面，与移民有着复杂的相互作用⁷⁶。由于气候变化的不利影响而被迫移民的人不太可能自行选择移民方式，也不太可能在遇到困难时找到替代办法，原因包括在这种情况下没有充足的正常移民途径。因此，他们更有可能在尊严和身心完整得不到尊重的情况下移民⁷⁷。然而，在某些情况下，移民是避免气候变化不利影响的重要适应战略⁷⁸。

⁷¹ Internal Displacement Monitoring Center, *Internal Displacement and Food Security* (2023), 可查阅 <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023>。

⁷² A/HRC/53/34, 第 11 段。

⁷³ 见儿基会执行主任关于政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的声明，可查阅 <https://www.unicef.org/press-releases/today-1-billion-worlds-most-vulnerable-children-are-extreme-risk-if-world-fails-act>；和儿基会为本报告提供的资料。

⁷⁴ 见关于气候变化的缓发影响和跨境移民人权保护的会议室文件，第 2 段，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session37/list-reports>。

⁷⁵ 联合国环境规划署，《气候变化与人权》(2015 年 12 月)，第 41 页，可查阅 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9530/-Climate_Change_and_Human_Rights%3Fsequence=2&BisAllowed=。

⁷⁶ A/77/226, 第 6 段；A/77/189, 第 35 和 46 段；A/HRC/38/21, 第 15 段；和人权高专办，“人权、气候变化和移民”，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMMigration.pdf>。

⁷⁷ A/77/189, 第 15 段。

⁷⁸ 人权高专办，“在萨赫勒地区推进以权利为本的方式培养气候变化复原力和处理移民问题” (2022 年)，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/Climate-Change-migration-Sahel-report.pdf>，第 15 页；和 A/77/189, 第 38 段。

四. 从会员国收到的关于大会第 76/172 号决议执行情况的资料摘要

A. 阿根廷

44. 政府报告了为执行促进和保护所有移民人权的政策和举措所作的努力，包括制定正常化方案，建立移民和难民融合中心，以促进享有人权并就移民程序提供咨询。

45. 阿根廷还提到，为因灾害而被迫迁移的墨西哥以及中美洲和加勒比国家国民和居民实施了特别人道主义签证方案，该方案基于人道主义理由发放入境许可和临时签证。

B. 阿塞拜疆

46. 政府介绍了国家移民局与国际伙伴的合作举措，包括重新接纳、改善汇款的社会经济效益以及确保移民融入当地社会。

47. 阿塞拜疆还报告称，在国家移民局下设立了移民理事会，以促进居住在该国的移民参与管理移民事务，保护他们的人权，提高其获得服务的质量，并报告了为履行《移民问题全球契约》和《难民问题全球契约》中的承诺而采取的措施。

C. 智利

48. 政府报告了国家移民局作出的各种努力，包括对在移民途中不同阶段与移民打交道的公职人员进行培训，为移民提供协助，吸收移民参与，例如旨在促进移民与国民之间包容、凝聚力和跨文化交流的 *Sello Migrante* 倡议。

49. 智利还提供了关于反歧视立法的资料，其中规定国家除了有义务保护移民免受歧视外，还有义务在决定是否接纳移民入境时按照非歧视性的标准行事。

D. 厄瓜多尔

50. 政府报告了为促进能够保障移民者人权的安全、有序、正常移民所作的努力，特别是确保将非正常移民纳入其中，同时特别关注弱势移民。

51. 厄瓜多尔还报告了预防和应对移民风险路线图的执行情况，包括培养发展机会、拓宽正常移民途径以及加强应对贩运问题的措施。

E. 萨尔瓦多

52. 萨尔瓦多介绍说，2021 年在外交部下设立了侨民和人口流动事务副部级机构，以应对移民带来的挑战，并推进防止非正常移民的行动，萨尔瓦多还介绍说，已采取行动确定允许移民在外国临时工作的公司，以促进劳务移民。

53. 政府还报告了为执行《移民问题全球契约》所作的努力，包括加强外交和领事网络，以支持萨尔瓦多移民并促进领事服务的现代化。

F. 希腊

54. 政府表示，本国移民和庇护政策的优先事项之一是创造安全、体面的接收条件，包括提供住房和食物，同时满足当地社区的需要。

55. 希腊提供了关于融合方案的资料，该方案旨在支持国际保护和临时保护的受益人从接收阶段向融合进程过渡，其中包括获得基本服务。

56. 希腊还肯定了非政府组织与政府的合作，认可非政府组织的专门知识、价值以及为制定移民问题可持续解决办法所作的贡献。

G. 圭亚那

57. 政府报告了该国为保护来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人员所作的努力，包括重启多机构协调委员会来解决委内瑞拉人涌入的问题，该委员会力求协调面对委内瑞拉人需求的应对工作，包括提供基本服务和人道主义援助。

58. 圭亚那还介绍了为促进移民就业和融入劳动力市场而采取的行动，包括提供培训机会，例如妇女创新和投资网络为弱势妇女和女童提供经济收益。

H. 意大利

59. 政府报告了《打击种族主义、仇外心理和不容忍现象国家计划》，该计划旨在协调各机构和民间社会就针对移民的种族主义表现采取的应对措施，并支持关于预防和打击种族主义的国家政策。

60. 意大利还提供了关于国家程序的资料，该程序旨在确保移民在意大利国家医疗卫生服务机构进行登记，并确保所有移民，无论其移民身份如何，都能在与意大利公民相同的条件下使用医疗卫生设施。

61. 意大利立法规定，必须与地方卫生管理部门合作，为接收有特殊需要的弱势人员提供特殊服务。意大利介绍说，编写了一本关于识别、转介和照顾弱势移民的手册，特别关注移民过程中的性别问题以及因人权受到侵犯而造成的脆弱性，重点是儿童和妇女。

I. 毛里求斯

62. 毛里求斯报告了关于保护移民工人并向他们提供基本服务包括医疗保健服务的立法。

63. 毛里求斯还提供了关于“了解你的权利”运动的资料，该运动旨在让移民工人了解自身的权利以及在人权受到侵犯的情况下应采取的行动，并提高对贩运风险的认识。

J. 墨西哥

64. 政府报告了为促进和保护所有移民，包括妇女、儿童、青少年和其他弱势移民的人权所作的努力。

65. 政府提供了关于流动背景下贩运人口问题工作组的资料，该工作组成立于2022年，旨在采用基于人权的方法对流动背景下的贩运人口问题采取协调一致的应对措施，政府还提供了关于开展移民权利宣传运动的资料，该运动旨在打击对移民的一切形式歧视。

66. 政府还提到了旨在保护移民工人权利的《劳工流动行动计划》，以及促进、保护和保障移民妇女权利的《移民背景下关怀和保护妇女准则》。

K. 巴拉圭

67. 政府强调，本国承诺不加歧视地欢迎移民，并保证他们享有与国民相同的权利，包括获得工作、医疗保健、社会保障、教育、家庭团聚、司法和正当程序。巴拉圭还提供了关于2022年《移民法》和《移民政策》的资料。

68. 巴拉圭介绍了国家移民局为政府各部门开展的能力建设活动，包括关于贩运人口、人道主义合作和妇女问题的活动，以及加强对孤身或离散儿童的保护，重点是儿童的最大利益。

L. 波兰

69. 政府报告称，本国通过《因乌克兰领土上的武装冲突向乌克兰公民提供援助法案》为乌克兰移民和难民提供解决办法。波兰指出，该法使乌克兰公民可以在波兰合法居留，向乌克兰公民开放了本国劳动力市场，建立了财政和社会支助机制，并保障他们能够获得公共医疗保健服务和教育。

70. 波兰还介绍说，来自白俄罗斯的移民人数不断增加。在这方面，波兰提到了为向非正常越境移民提供一切必要援助所作的努力。

M. 罗马尼亚

71. 罗马尼亚报告称，该国对移民的保护符合欧洲和国际监管框架。

N. 俄罗斯联邦

72. 政府报告称，就移民问题开展国际合作是本国移民政策的优先事项之一，并表示每年都会举行联合工作组会议，会议主题包括防止非正常移民以及关于重新接纳移民的国际条约的执行情况。

73. 俄罗斯联邦还报告称，2022年制定了关于外国公民和无国籍人在俄罗斯联邦入境和停留条件的联邦法律草案。

O. 塞尔维亚

74. 政府报告称，该国难民和移民事务委员会制定了保障移民人权的制度，以防止接收系统出现剥削和虐待行为。

75. 塞尔维亚还报告称，该国建立了支持弱势移民的系统，不论其移民身份如何；向所有需要紧急支助的移民提供基本服务；并根据儿童最大利益原则保护儿童，包括孤身儿童。

P. 斯里兰卡

76. 政府报告了为确保斯里兰卡移民工人及其家人在就业期间和回返后得到保护而采取的措施，包括提供关于安全和正常移民机会的信息，开展强制性离境前培训，以及实施《关于回返和重新融入的国家行动计划》。

77. 斯里兰卡还表示，设立了打击贩运工作队，以促进对贩运和剥削移民问题采取全面应对措施，包括开展提高认识方案并提供关于贩运问题和受害者保护的法律咨询。

Q. 乌拉圭

78. 政府报告称，已将对性别问题有敏感认识的方法纳入移民工作，以应对在移民过程中对男女产生不同影响的挑战，重点关注妇女的人权以及对暴力和贩运受害者的保护。政府还提到，社会发展部下属的全国妇女研究所建立了性别暴力应对系统，该系统覆盖女性移民。

79. 乌拉圭还介绍了国家移民局和难民事务委员会制定的国家移民融合计划，该计划旨在保障移民融入社会，推动移民对国家发展做出贡献。

80. 乌拉圭还介绍说，国家移民局发放了两份常见问题指南，一份介绍移民权利，一份介绍诉诸司法和申诉机制。

五. 结论和建议

A. 结论

81. 移民是一种古老的人类现象，如果采取以移民为中心并确保其人权得到保护的方式来进行治理，就能为移民和社会带来积极成果。然而，世界各地充斥着由恐惧驱动的仇外反移民言论，对所有移民的人权以及我们共同的价值观产生了负面影响。移民在整个旅途中，包括在过境国、边境、目的地国继续面临人权保护方面的缺口，常常导致死亡和绝望。缺乏以人权为基础、以移民为中心并确保移民人权得到保护的移民治理加剧了移民面临的风险和侵权行为。

82. 各国正致力于通过制定基于人权的法律、政策和做法，来推动尊重、促进和实现移民的人权。我们亟需做出更多努力。

B. 建议

83. 秘书长欢迎各国、政府间组织和非政府组织提供的资料，包括为加强保护所有移民的人权而采取行动的資料，并在这方面：

(a) 强调核心国际人权文书的缔约国有义务不加任何歧视地尊重、保护和实现所有移民的人权，因为所有移民无论其移民身份如何，都是人权拥有者；

(b) 鼓励各国批准和执行所有国际人权文书，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并确保立法、政策和措施符合国际人权法和标准；

(c) 强调国际合作、多边主义和团结一致对于在整个移民周期维护移民人权的重要性，认识到移民是一个多层面的现实问题，任何国家都无法单独应对，迫切需要实现以移民权利为中心的移民治理；

(d) 回顾《移民问题全球契约》作出加强国际移民合作的集体承诺，并力求通过尊重、保护和实现移民人权来减少移民面临的风险和脆弱性；促请各国继续努力执行《移民问题全球契约》；

(e) 敦促各国采取果断行动，终结对移民的一切形式歧视，包括种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，并积极参与全球合作，抵制日益增多的针对移民和移民者的丧失人性的有害言论，转向以价值观为基础的叙事方式，颂扬我们的共同点，包括落实人权高专办#StandUp4Migrants 运动和工具箱，并制定相关举措；

(f) 敦促所有国家防止并处理移民的脆弱性问题，确保所有弱势移民的人权得到充分保护。为此，鼓励各国在考虑到《保护弱势移民人权的原则和准则》的情况下，制定移民治理措施；

(g) 促请各国和私营部门采取进一步措施，包括对社会经济方案进行投资，最大限度地减少迫使人们离开原籍国的不利肇因和结构性因素；

(h) 促请各国确保所有边境治理措施符合其人权义务，包括：确保旨在解决非正常移民问题的措施尊重移民的权利和尊严；建立或加强评估个体人权状况并将移民转介给适当服务和保护机构的机制；确保在边境建立独立监测机制，确保所有移民都能获得有效补救；考虑到《国际边界人权问题建议原则和准则》。还请人权高专办查明在边境治理中使用数字技术带来的人权风险和挑战，并在这方面提供切实可行的建议和指导；

(i) 强调对非正常越境或企图非正常越境者进行刑事定罪往往是一种不相称的措施，并敦促各国：确保绝不进行任意拘留，仅将拘留作为最后手段使用，停止以与儿童或其父母的移民身份有关的理由拘留儿童；优先考虑基于人权的非监禁拘留替代办法；

(j) 敦促各国承担起个体和集体责任，采取更加坚决和有效的行动，拯救生命并防止移民死亡和失踪，例如：扩大安全和正常移民的途径；确保向陷入困境的移民提供及时有效的援助，并以充分了解其困境为基础开展工作；加强搜救工作，确保移民能够及时、安全登岸；确保开展信息交流与合作，以寻找和查明失踪人员，让家人和相关利益攸关方参与其中；确保援助移民的组织和个人不会因此被定罪或受到惩罚；并对所有未能援助遇险移民的指控，包括可能因此促成移民死亡和失踪的案件进行独立和彻底的调查，以追究犯罪者的责任；

(k) 促请各国确保所有回返，包括重新接纳情况下的回返，都充分遵守国际人权义务，例如不推回原则、禁止集体驱逐、正当程序和程序保障、获得个体评估的权利以及儿童的最大利益，同时保证透明度、监督和问责制。在这方面，

鼓励各国优先考虑自愿回返，而不是强制遣返，并确保自愿回返程序的知情同意，并且不受任何胁迫，例如遭受酷刑、虐待、任意拘留或被剥夺权利的可能；并考虑回返的替代办法，例如获得接纳和居留的途径。此外，促请各国采取措施，使回返移民能够充分享有人权，确保回返和重新融入的可持续性；

(l) 鼓励各国基于人权、同情心、人道主义或其他理由，建立并扩大入境和居留途径，包括制定正常化措施，并努力实现其长期可持续性，同时认识到这些途径是预防和应对脆弱性的有效工具。此外，请各国实施联合国移民问题网络编写的《关于弱势移民入境和居留的正常途径的指导说明》；

(m) 鼓励各国处理移民、气候变化和人权之间的关系，包括确保处理与气候变化相关的移民问题的法律、政策和方案以权利为基础，具有参与性和包容性；解决与气候相关的移民涉及的人权风险，包括通过减缓气候变化来降低风险；并通过考虑移民途径促进安全移民，以此作为对气候变化的适应对策。