



人权理事会

第十七届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特的报告

摘要

本报告是即将离任的移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特提交人权理事会的最后报告。在报告的第一个实质性部分中，他概述了自被任命以来他所重点关注的一些专题，即：非正常移徙和移徙者的刑罪化；移徙中儿童的保护及移徙者的住房权和健康权。在第二部分中，他提出了他认为值得专题报告员进一步研究、因而更有助于保护移徙者人权的一些专题。他认为很重要、需要进一步研究和讨论的专题是：气候变化背景下的移徙及移徙者的政治参与权利和公民权利。

目录

	段次	页次
一. 特别报告员的活动	1-3	3
A. 国家访问	1-2	3
B. 与会员国的通信	3	3
C. 其他活动	4-8	3
二. 主要专题概述	9-46	4
A. 非正常移徙的刑罪化	10-25	4
B. 对移徙中儿童的保护	26-33	6
C. 移徙者的健康权利和适当住房权利	34-46	8
三. 可进一步研究的专题	47-77	10
A. 气候变化背景下的移徙	47-62	10
B. 移徙者的政治参与和公民权利	63-77	15
四. 结论	78-79	19

一. 特别报告员的活动

A. 国家访问

1. 特别报告员谨对南非政府表示感谢，感谢它对他的访问请求作出积极反应。他还要感谢阿尔巴尼亚、希腊和白俄罗斯政府对他的邀请，遗憾的是他未能进行访问。
2. 在所审查时期，特别报告员进行了三次访问：2009年8月17日至21日访问塞内加尔；2010年3月23日至31日访问日本；2011年1月24日至2月1日访问南非。特别报告员谨对三国政府对其访问请求的积极反应表示感谢，同时促请尚未这样做的国家政府作出反应。

B. 与会员国的通信

3. 2010年，自1月1日至12月31日，特别报告员向18个会员国发出了共计25封宣称侵犯了移徙者权利的信件，收到了有关国家政府11封回信。特别报告员感谢所有给他回信的政府的配合，同时提醒尚未回信的国家政府给他回信，并对信中提出的所有关注问题作出答复。所审查时期发出的所有信件的摘要载于本报告的一个增编(A/HRC/17/33/Add.1)。

C. 其他活动

4. 在所报告时期，特别报告员参加了各种国际活动。
5. 2010年1月26日至27日，他参加了由受教育权利问题特别报告员召开的关于移徙者、难民和寻求庇护者受教育权利的专家会议。会议在伦敦举行，由开放型社会研究所/基金做东。
6. 特别报告员还参加了2010年3月3日至5日在马德里由国际移民组织(移民组织)和世界卫生组织(卫生组织)联合召开的全球移徙者健康问题讨论会。
7. 2010年10月6日至7日在马德里，他参加了由 Casa América 举办的美洲万圣节活动；2010年10月4日至8日在西班牙巴塞罗那，他与买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和当代形式奴役问题特别报告员一起，参加了由全球儿童福利运动、救助儿童组织和世界儿童福利私人基金会运动召开的题为“儿童在行动”的会议。
8. 2010年11月8日至9日在 Puerto Vallarta，他参加了由墨西哥政府做东的第四次世界移徙与发展论坛。论坛今年的主题是移徙和人类发展伙伴关系，这也是特别报告员2010年在移徙刑罪化的背景下提交大会的年度报告的主题。

二. 主要专题概述

9. 本报告将标志着现任任务执行人报告周期的结束。根据对任务执行情况的审查和评估，特别报告员认为有必要概述一下他自被任命以来关注的主要专题，以说明所取得成绩。

A. 非正常移徙的刑罪化

10. 特别报告员注意到，在整个移徙过程中，非正常移徙者的权利(在原籍国或地区、过境国和目的地国)遭受侵犯的情况越来越多，因此，发起了一次讨论，以让世人了解非正常移民的权利遭受侵犯的一些情况，提醒有关国家负起责任，采取措施防止这种侵权现象。

11. 然而，国家行使接受和驱逐权力时必须充分尊重许多国际人权文书和习惯法都承认的非国民的基本人权和自由。虽然保卫边界和调整移民政策属于各国的主权，但各国在制订和执行国家移民法时应当确保尊重移徙者的人权。不论移徙者的法律地位如何，国家都有责任确保遵守基本人权准则，所有移徙者都得到有尊严的待遇，国家有义务尊重在其境内的所有国民和非国民的人权，不论其入境方式或移民地位如何。

12. 特别报告员提请注意越来越多的非正常移徙刑罪化以及在移徙过程各阶段侵犯移徙者权利的现象。在许多国家，这种刑罪化都和持续存在的反移民情感相联系，这种情感往往反映在纯限制性的管理移民流的政策和体制框架中。特别报告员收到关于一些国家为打击非正常移徙采取司法手段的报告，包括将移徙违法行为更多刑罪化(相对于将其作为行政违法行为对待而言)以及警察和其他机构之间的跨国合作，这些在某些情况下会导致更多侵犯移徙者权利的现象。

13. 这些普遍趋势可分为两大类：移徙控制政策外部化和劳工移徙刑罪化。

14. 几十年以来，许多国家对持续不断的非正常移徙的反应一直是加强边界控制。这种措施所针对的往往是一个主要接收国或地区的陆地边界或海岸之外的广大地域。近些年来，为进一步抑制非正常移徙，同时解决国家安全问题，一些国家利用一些技巧将边界控制“外部化”，使其延伸到原籍国和过境国，利用双边协定和(或)援助将这些目标国家变成潜在的缓冲区，以减轻对接收国的移徙压力。令人关注的问题是，这些政策虽然目的是合理的，是要减少非正常移徙，而且经常被融入具有积极意义的双边协定，但只要其将移徙违法行为作为刑事犯罪而不是行政违法行为对待，不向正在移徙者提供适当的人权保护，就助长了非正常移徙的刑罪化。

15. 这些移徙控制政策还有一系列无意的副作用，其表现形式就是增加对本地区移徙者权利的侵犯。经常有人传说未来移徙者在这两个地区过境时会遇到什么危险，这可能会引导非正常移徙者冒更大危险设法避开当局。特别报告员仍然对移徙过程中众多人员的死亡表示关切。

16. 特别报告员注意到，非正常移徙的更多刑罪化在为经济目的而迁移的情况下并不能充分解决接收经济体的需求驱动劳工和需要问题。移徙的一个主要驱动因素就是认为有的就业机会，尽管能吸收更多寻求就业的移徙者(他们认为东道国有需求)的不同经济体之间有一种互补关系，但非正常移徙者往往还是要受到惩罚。另外，对东道国社会需要的不充分了解也会导致对移徙人口的排斥情绪，即便移徙者填补了一个劳力缺口，帮助振兴了东道国一个不景气的经济部门。

17. 虽然普遍认为移徙对发展的影响有积极的一面并逐渐出现了国际合作论坛，但国家关注的重点大部分仍然是更好地管理和控制移徙者及其货物和服务的流动，而不是宣传和保护他们的权利。特别报告员发现一种趋势，即将移徙者看作商品而不是根据国际人权纲领具有权利和义务的人。

18. 特别报告员还有一个关注重点是，通过海路寻求安全、避难或就是更好经济条件的移徙者。为限制这种流动，目的地国在对移徙实行更广泛控制措施的背景下越来越多地采取中途拦截的办法。据报告，在两种情况下，对获救者的适当保护及对其人权的关照都不总是很明显。特别报告员表示关切的是，据报告，有些移徙者在海上被拦截、拘留或丧失性命，特别是在地中海和海湾地区。

19. 移徙者过去和现在都很有可能被拘留或被限制行动自由，包括被剥夺自由，通常是在接收国或在途中(陆地或海上)被强制拘禁。在拦截无证件移徙者时，许多国家都是以违反移民法规为由对非正常移徙者实行行政拘留，但不认为移徙是一种犯罪。原因可能包括超过允许期限逗留或没有有效的身份证件或签证。然而，在某些情况下，国家移民法规往往被变成一些措施将移徙刑罪化并给予惩罚，以阻止非正常移徙。因此，无证件移徙者特别容易遭受刑事诉讼，而顾名思义，对行政拘留所包括的许多相同违规行为而言这是惩罚性的，如非正常跨越国界、未经授权离开住所或违反逗留条件或超限期逗留。在有关拘留和驱逐的国家政策和法规如此多样的情况下，重要的是要把非正常移徙看作一种行政违规行为，而对非正常移徙者要采取单独处理的办法。在可能的情况下，拘留应当作为最后的办法，一般来说，不应将非正常移徙者作为罪犯对待。

20. 特别报告员注意到，对有意或无意卷入走私和贩卖人口活动的非正常移徙者，不断有侵犯其权利的现象。长时间以来，贩卖人口的过程变得越来越复杂，走私者和人贩子利用一整套欺骗、秘密、甚至合法的移徙办法，并在旅途的不同阶段变换策略，所涉及的人包括政府和非政府部门的合法和非法人物。

21. 特别报告员鼓励各国将非正常移徙看作一种行政违规行为，改变更大刑罪化的趋势，将适用的人权纲领纳入其管理移徙人流和保护国家安全的双边和区域协定，并使国家法律和政策与国际人权准则协调一致。处在移民政策中心位置的应当是对移徙者的保护，不论其地位和入境方式如何。因此，特别报告员提出一些实用的建议，以供制订或改革区域和双边合作机制和协定以及加强国家培训和方案及政策措施时考虑。

22. 作为两年前向人权理事会提交报告¹的后续行动，特别报告员再次将关注重点转向移徙刑罪化对享有人权的影响。报告强调了这种政策对那些不应当被看作非正常移徙者的群体的不利影响，包括贩卖人口的受害者、寻求庇护者和儿童。报告还提供了对移徙一律实行注重权利的办法和不依靠刑罪化管理非正常移徙的良好做法的实例。

23. 特别报告员以前曾警告国际社会注意非正常移徙刑罪化和在移徙各阶段侵犯移徙者权利的问题。²两年后，特别报告员深感不安地注意到，刑罪化的趋势在继续加强。另外，在将人权考虑纳入移徙治理方面也没有取得足够进展。然而，移徙在世界各区域的目的地国、过境国和原籍国可能成为促进发展与繁荣的一个重要因素，而移徙劳工在世界多数国家仍然具有活力，是所需要的。特别报告员注意到，在移徙管理措施中忽视人权不仅对保护无证件或非正常移徙者不利，而且对移徙人口整体和东道国社会也会产生不利影响。

24. 只注重安全和边界控制而缺乏对人权和保护人权的考虑的移徙政策、计划和方案会对移徙者享有人权产生不利影响，也不会有助于遏制不正常移民或阻止移徙者走私和贩卖人口。特别报告员提请国际社会注意，这种政策不仅对移徙者有危险，而且对移徙者的过境国和目的地国的社会也有危险。研究已经表明，旨在防止非正常或未经授权移徙的强制办法，包括严厉的拦截政策、运输者制裁和移民管制，都是引起暴力和侵权现象的原因，可能会产生鼓励和扩大走私和贩卖网的副作用。特别报告员还深感不安地注意到一些国家联邦实体的行动，它们在采取措施起草法律，其中带有的移民条款违反宪法原则，其管辖权严格依靠中央或联邦政府。

25. 以没有适当证件而逗留于一个国家的违法行为为由将非正常移徙者刑罪化，会使所有移徙者，不论其移民地位如何，容易受到种族主义和仇外主义行为的伤害。因此，移徙者时常面临大规模仇外主义侵权行为和暴力的攻击。依据刑法实行的移徙管理易于忽视移徙的人权方面，只注重防止非正常移徙的措施，即加强边界控制以及将提供便利者和移徙者本人刑罪化。特别报告员在执行任务的过程中已说明，以刑事措施管理移徙侵犯了移徙者的人权，妨碍了他们行使基本社会权利，尤其是医疗保健权利、受教育权利和住房权利。

B. 对移徙中儿童的保护

26. 考虑到国家有义务确保在移徙过程的所有阶段对所有儿童给予保护³，特别报告员还重点关注了对移徙中儿童的保护问题。他概述了适用的国际法律纲要，

¹ A/65/222。

² A/HRC/7/12。

³ 见 A/HRC/11/7。

提出了一个概念性框架，并简短提及受移徙影响的三类儿童：被移徙家庭成员留下的儿童；跨越边界移徙的儿童和身在东道国的移徙儿童。

27. 儿童经常是移徙人群的一部分，受到不同形式的影响。被移徙家庭成员留下的儿童在原籍国受到移徙的影响。在迁徙中的儿童在出发前阶段在原籍国受到影响，在经过和到达阶段在过境国和目的地国受到影响。在东道国的儿童在移徙过程的到达后和长期逗留以及融合阶段受到影响。儿童跟随父母或由其他家庭成员或其他成人陪伴、夹杂在移徙人流中跨过边界。儿童也越来越多地寻求无人陪伴的跨越边界移徙的机会，时常成为走私、贩卖人口和当代形式的奴役等有组织犯罪和剥削的受害者。

28. “被留下儿童”一语是指在原籍国或习惯居住地国抚养的儿童，他们被对他们负有责任的成人移徙者留在家中。移徙对被留下儿童的影响很难估量。要估量移徙对被留下儿童权利的影响，需要顾及许多因素的作用。增加促进家庭团圆以及为儿童与在东道国的父母团聚提供便利的措施，对适当解决被留下儿童的特别需要和保护他们也是必要的。许多父母和其他家庭成员最初移徙时都不带儿童，而后来设法将他们接到东道国。

29. 移徙的儿童是积极参加移徙，特别是在从过境国通过和到达目的地国的阶段的移徙儿童。他们可能是为寻求上学和就业机会与家庭一起或单独移徙的。儿童也可能是被强迫移徙的，例如，在成为有组织跨国犯罪和剥削网络受害者的情况下。无人陪伴和单独移徙的儿童有更大的脆弱性和风险，包括歧视、性暴力和其他暴力。经常影响移徙中儿童的人权问题还包括驱逐和遣返。只应在符合儿童最大利益的情况下将其遣返，即为了家庭团聚和经过适当的法律程序。另外一个令人关注的问题是，无人陪伴、无证件和(或)非正常进入(包括混在移徙人流中)某国的儿童极易被非法或任意剥夺自由。

30. 在东道国对儿童的保护在多数情况下取决于具体背景，因此取决于儿童的具体情况：儿童的情况是否符合难民法规定的保护条件；儿童是否有组织跨国犯罪的受害者；儿童是否与家庭一起移徙且父母之一或二人都是移徙工人；或者，儿童是否非正常移徙、无人陪伴或无证件。特别报告员觉得在两种情况下东道国应当对儿童权利给予保护：一是儿童受有组织跨国犯罪之害，这种情况下需要提供普遍保护；二是在东道国应让有移徙背景的儿童充分享有人权。

31. 特别报告员强调指出，没有关于卷入国际移徙运动的儿童人数的统计资料。和成人一样，儿童的移徙是受政治、社会、经济和环境形势影响。这包括一些新的世界现象，如气候变化、粮食危机以及金融和经济危机。无人陪伴或与父母分离的儿童在移徙过程的各阶段极易受侵犯人权和虐待行为的影响。因此，对一些国家来说，仍需要解决对移徙者不分成人和儿童的问题。国家移民法并不总是考虑到儿童权利问题，通常没有关于儿童的具体条款。

32. 要保护移徙中的儿童，就要考虑与非正常移徙有关的一些问题，因为它们影响儿童享有人权。对移徙中儿童的保护必然涉及性别方面，因为妇女和女孩在

国际移徙者中几乎占了一半，而女孩，不论是有人还是无人陪伴，都易遭受性暴力和基于性别的侵犯人权行为的侵害。

33. 最后，特别报告员强调了确立一个保护所有移徙中儿童的法律框架的重要性，包括批准有关的国际人权文书和其他法律文书，并将其纳入本国法律和政策。他提出了一些供进一步考虑和行动的建議。

C. 移徙者的健康权利和适当住房权利

34. 特别报告员重点关注了移徙者的健康权利和适当住房权利问题。⁴ 他回顾了适用的国际法律框架，讨论了移徙者在享有这两项权利方面所面临的主要困难，其中特别注意到移徙妇女、女孩和儿童的境况。

35. 特别报告员提醒说，社会上的所有人，不论其公民身份、国籍和移民地位如何，都享有这些权利，不只是作为一个权利问题的目标本身，而且是确保公平人类发展和移徙者与东道国社会融合的重要办法。

36. 特别报告员还关注的是，普遍缺少旨在保护和促进移徙者健康权利和适当住房权利的全面政策的措施。没有这种政策的措施，国家就不履行自己的义务，不采取措施促进这些权利的充分实现。例如，新到的移徙者在获得医疗保健和住房方面就可能遇到各种困难，因为他们的东道国语言能力有限，也不了解东道国的法律和制度。因为没有必要的支援，如提供语言培训或免费提供有关法律规章的资料，移徙者就难以享有健康权和适当住房权。与这一问题有关的是，没有关于包括移徙者在内的所有人可享受经济、社会、文化权利的分类指标。

37. 由于其往往是低下的社会经济地位、移徙过程和在一个新国家作为非国民的弱势，移徙者可能更易有健康不佳的问题。移徙者的精神健康也是一个值得关注的问题，因为与家庭和社会网络脱离造成的社会孤立、工作无保障、困难的生活条件和剥削性的待遇等因素都会对精神产生不利影响。在移徙者到达东道国之前，移徙行动的过程也可能对其健康产生不利影响。

38. 移徙者享受医疗保健的权利和实际获得情况以及能得到服务的程度可能会有很大不同，这取决于所在国家和移民地位。最差的情况是，移徙者只能得到急诊服务；最好的情况是，包括非正常移徙者在内的所有移徙者都能得到内容广泛的保健服务。在这个范围的一端，是能满足某些条件的正常移徙者，其权利与东道国公民相当，虽然在权利和可得性方面长期和短期移徙者有些差别。在另一端，非国民不能享受救命的药品，因为有关设施会根据“外国”身份或没有国民身份证件拒绝提供治疗。

⁴ 见 A/HRC/14/30。

39. 从事家政服务的女性移徙工人是移徙工人中最脆弱的群体之一。似乎广泛存在着对移徙家政工人的身体、性和精神虐待现象，她们还往往在不充分了解危险和没有预防措施的情况下从事对健康和安全的威胁的工作。和当地居民相比，移徙妇女和女孩还时常遇到各种更成问题的怀孕和妇科健康问题。

40. 遗憾的是，移徙儿童，不论是处于正常情况还是不正常情况，有人陪伴还是无人陪伴，在卫生保健方面能得到的服务与国际人权准则都有很大差距。不适当的照料对儿童的成长有长久影响；为此，根据国家保护最弱势者的义务，应向移徙儿童提供卫生保健服务作为一个紧急优先事项。一般来说，对成年移徙者权利的制约会立刻对其子女产生不利影响，从长远来看，会阻碍孩子的成长。

41. 在分析移徙者在享有适当住房权方面的困难时，特别报告员指出，这一权利不只是一个有栖身之地的权利，而且是一个住在安全、宁静和体面环境中的权利，不论适当住房是否取决于一些要素，包括租用保障、经济性、可得性、位置和具备各类服务、设施和基础结构的情况。在移徙者的情况下，特别报告员特别关注的是他们在获得住房和租用保障方面面临的困难，因为他们处于非国民的弱势地位。

42. 然而，在实际生活中，要充分实现适当住房权的这一要素，仍需要解决各种困难。在私人住房市场，歧视时常使移徙者不能得到适当住房。在住房方面受歧视也是因为贫穷和经济边缘化。在劳动市场上被边缘化并时常在保证有合理工资的稳定工作方面遇到困难的移徙者，时常处于较低的社会经济地位，受到住房提供者的差别待遇。移徙者受到间接歧视是因为某些获得租房的标准对他们的影响过大。令人关切的是，移徙者在私人住房市场获得住房的机会有限，在许多国家，移徙者不能享受社会住房提供的安全网，特别是在社会住房普遍短缺的地方。

43. 获得适当住房的困难对非正常移徙者来说甚至更大，他们极难租到质量好的私有住房。在移徙者的非正常存在属于犯罪的国家，有义务“谴责”非正常移徙者，因此获得住房的困难就更大了。在某些国家，向非正常移徙者出租住所确实是一种犯罪。由于法律将不正常移徙者排除在包括社会住房的多数公共服务范围之外，不稳定的住房情况就进一步恶化。特别报告员对寻求庇护者的境遇表示特别关注，一旦庇护申请被驳回，他们就变成失去任何社会支援和住房权利的非正常移徙者。

44. 特别报告员遗憾地注意到世界上普遍存在的对移徙者强制搬迁的做法。很多移徙者，往往多数是弱势群体，如非正常移徙者，寻求庇护者和无人陪伴的儿童，在没有适当通知、事先协商或不提供备选住所的情况下，被强行赶出家门。显然，这些强制搬迁的做法不仅侵犯了移徙者的住房权，而且侵犯了其他有关权利，如健康权、食物权、水权和受教育权。

45. 由于受歧视，而且移徙妇女因为其在社会中的边缘化地位遭受多重歧视，她们在获得适当住房方面面临着严重障碍。移徙儿童和其他儿童相比更有可能居

住在过分拥挤的房屋中，这对他们的成长产生了不利影响。更令人关切的是，非正常移徙儿童的适当住房权利受到其家庭所遭受的社会排斥的影响。非正常移徙的父母没有适当住房权意味着其子女也被剥夺这种权利。

46. 实现健康权和适当住房权对移徙者与东道国社会的融合十分重要。阻止和限制利用各种服务、机构和物品会影响到这些基本权利，这不仅是对移徙者人权的侵犯，也是接纳移徙者和他们积极加入东道国的障碍。特别报告员认为，这种对人权的否定不仅会给移徙者其原籍国带来重大损失，而且会使东道国付出沉重代价，包括社会分裂和公共卫生危险。

三. 可进一步研究的专题

A. 气候变化背景下的移徙

47. 在过去几年中，人们对气候变化可能对人口流动产生的影响越来越关心。据估算，在今后 40 年中，可能会有 2,500 万至 10 亿人因气候变化流离失所。⁵ 这些数字所显示的只是世界上某些地区面临气候变化危险的人数，没有考虑到为应对这些变化可采取的措施。虽然缺少精确数字，但几乎没有疑问的是，由于气候变化、农田退化、沙漠化和水污染等因素，地球的某些地方正在变得不再那么适于居住。在过去二十年中，自然灾害增加了一倍多，2008 年，由于突如其来的与气候变化有关的自然灾害，超过 2,000 万人流离失所。⁶ 还会有更大的气候变化，预计到本世纪末全球气温会升高 2 至 5 度，这可能对人口流动产生重大影响。⁷

1. 进一步研究环境和气候变化对人口流动性的影响的重要意义

48. 特别报告员想提醒注意的是，人口由于环境变化而流动不是一个新现象。几百年来，人们都是为因应环境的变化而迁徙，这种迁徙时常是季节性的。⁸ 然而，直到最近，移徙与环境的关系及其与其他因素的更广泛关系却被移徙专家们和决策者们基本上忽视了。例如，在国际移民全球委员会 2005 年的报告中，只是提到了这一话题。⁹ 部分原因可能是，多年来，对于因环境移徙是否一个值得专门研究的特殊形式的移徙，研究者们没有多少共识。尽管如此，根据过去几千

⁵ 2009 年，移民组织，Frank Laczko 和 Christine Aghazarm: 《移徙、环境和气候变化》第 9 页。

⁶ 2009 年，人道协调厅、挪威难民理事会和国内流离失所监测中心: 《在气候变化背景下对因灾害流离失所的监测》，另见机构间常设委员会: 《在自然灾害情况下保护人口工作业务指南》2010 年修订本。

⁷ 见上面脚注 5。

⁸ Stephen Castles 和 Mark J. Miller: 《移徙时代，当代世界的国际人口流动》，第四辑，第 3 页。

⁹ 见 www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf。

年发表的一些高级会议、专家会议和新研究的资料，¹⁰ 特别报告员注意到，这一问题已经固定下来了。专家们一直在加强人们对环境与人口流动性之间关系的认识，加强人们对在地方、区域、国家和国际各级的政策对话与合作中将这些问题结合索非亚讨论的重要性的认识。

49. 根据一些研究，气候变化预期将会使世界普遍变暖，降雨更频繁，会导致更多极端天气现象，如干旱、暴风雨和洪水。¹¹ 反过来，这些变化可能会导致更多人口流动。政府间气候变化专门委员会(气专委)预测，全球变暖可能会导致气象、海流的变化，也可能导致生态系统的变化。¹² 除气温升高和海平面上升以外，科学家们还预测，降雨情况会变得更易变，干旱更普遍、时间更长。这将使全世界水土流失更严重，沙漠化加剧。在某些地理区域，在湿季，这些现象将伴随着更频繁出现的突发性灾害，引发更剧烈的破坏性风暴、洪水和飓风。现在预料的气候变化将打乱或可能永久性的改变生产粮食的方式和地方。在今后几十年中，相当多的国家将丧失三分之一至一半的农业生产能力。赤道非洲国家的损失可能高达 60%。¹³

50. 预计，地球各区域都会受到气候变化的不利影响，但由于其地理位置、对农业和自然资源等对气候敏感部门的依赖，以及因为人力、财力和自然资源匮乏、有限的机构和技术能力而适应能力低，欠发达区域和国家将受到特别严重的影响。¹⁴ 从生物物理学角度来看，这些国家都处于不利的地理位置，多数处于低纬度区域，在这类区域，预期的温度升高、变长的旱季和缺水将在很大程度上限制它们的粮食和畜牧生产能力。缺少清洁水、疾病的流行和潜在的冲突可能会加剧由粮食短缺造成的人道主义危机。¹⁵ 由于预计的环境、经济和社会影响，人口可能会流离失所或为了生存而迁徙。这种流离失所或迁徙将多么暂时或长久以及人口将流向何方，现在还不清楚，虽然大部分可能是国内流动，至少是开始时。

¹⁰ 见，特别是，人口基金/移民组织 2007 年在曼谷举行的“迁徙和环境问题专家研讨会”，移民组织、联合国大学环境和人类安全研究所、环规署 2008 年和 2009 年在慕尼黑举行的“慕尼黑研究基金迁徙和环境问题研讨会”和 2008 年在波恩举行的“环境、被迫迁徙和社会脆弱性问题会议”。

¹¹ 见上面脚注 5,第 14 页，“环境和气候变化对人口流动性的影响”。

¹² 见 www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html:气专委第四次评估报告：“2007 年气候变化”。

¹³ 见上面脚注 5,第 321 页。

¹⁴ 见移民组织：“迁徙和气候变化，国际移民研究组织丛书第 31 集”，载于 http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=96；另见移民组织，WMR 2010，气候变化和国际移民背景文件。

¹⁵ 例如，见秘书长国内流离失所问题特别代表 2010 年提交人权理事会的报告(A/HRC/12/21)，第 41-44 段。

51. 最后，特别报告员想提醒注意的是，如前面所说，多数因为环境的移徙可能都会发生在发展中国家本国境内和它们之间，而它们的接收能力都是非常有限的。因此，他认为重要的是，要进一步研究和讨论移徙现象及其与环境和气候变化的关系，以便能明确指出前面的困难，如何最好地克服困难，在这种现象扩大之后如何确保移徙者的人权。¹⁶ 也会有益的是，考虑在将受到气候变化最严重影响的一些最不发达国家建立新的资料收集系统和较好利用现有资料来源的能力。

52. 在治理结构还相当脆弱的国家，决策者要管理好移徙人流也是困难的。在这类国家，有必要进行新的研究，以评估国家政府目前执行现行和(或)新纲领和政策的能力。实际政策讨论的重点一般是一些具体问题，如：如何向流离失所者提供紧急援助，如何减少灾害风险，如何改进保护流离失所者的法规体系。然而，同样重要的是，要考虑由缓慢显现的现象引起的人口流动，以及将问题限定在两个范畴，即流离失所和较自愿的迁徙。¹⁷ 因此，特别报告员认为重要的是，利用新的研究手段和探索国家政府和民间社会的能力进一步阐明这些问题，以推行保护政策和适应战略，同时，总是考虑到在这一特殊背景下移徙者的人权。正如人权事务高级专员在其关于气候变化与人权的关系的报告¹⁸ 中所说，“对人权的影响可能是直接的，如极端天气现象对生命权的可能威胁，但往往也可能间接和逐渐对人权产生影响，如对卫生系统日益增加的压力和对与气候变化引起移徙有关的脆弱性的刺激。尤其易受影响的是生活在气候变化“前沿”的个人和社区，在这些地方，即使是很小的气候变化也会给生命和生计带来灾难性的后果。”

2. 政策挑战：移徙和适应战略

53. 特别报告员回顾说，只是到最近才为了制订知情的政策和方案注意到建立有关环境压力(包括气候变化)与移徙相互关系的知识库。

54. 决策者在确定可对环境所引起移徙作出的反应方面进展缓慢。关于环境所引起移徙的最新文献强调，移徙可产生积极影响也可产生消极影响，这影响到如何制订政策。¹⁹ 在移徙是一种自愿的应对战略，让人们有时间考虑备选办法，将移徙作为减少家庭风险的一种方式的情况下，就会产生较积极的影响。关于消极影响，特别报告员强调说，这主要是在紧急大规模迁徙的情况下，而这种情况一般与加剧的自然灾害和资源竞争有关。这种迁徙非常像难民流动，往往需要大规模的人道主义援助。

¹⁶ 见特别报告员 2006 年提交大会的关于食物权的报告(A/61/306)，第 36-37 页。

¹⁷ 见上面脚注 5，第 32 页，“确定、评估和监督政策反应”。

¹⁸ A/HRC/10/61，第 92-93 段。

¹⁹ 见上面脚注 5，第 357 页。

55. 传统上，专家们分为两种，一种是忧虑派，认为环境是造成人口流动的主要原因，强调移徙的被迫性(采用“环境难民”的称谓)，他们估计会有亿万人受到影响，往往不区分短距离迁移到安全地点的人和迁移数千里到外国的人；另一种是怀疑论者，不同的是，他们怀疑用于估算被迫迁徙的人数的模式，强调在决定是否迁徙、迁至何处和迁徙多少人方面，目的地的拉动因素大于家乡的推动因素。²⁰

56. 关于发展中国家采取什么战略管理由环境引起的移徙，特别报告员想提一下被认为是适合低收入发展中国家为管理所引起移徙采取的主要纲领的国家适应行动方案。根据《联合国气候变化框架公约》，国家适应行动方案“为最不发达国家为确定适合其适应气候变化的紧迫需要(这些需要如果更多拖延，将在晚些阶段加大脆弱性和/或费用)的优先活动提供了一个办法”。²¹ 多数国家适应行动方案概述了适应战略，即减轻移徙压力、使人们留在原来住区的办法。这类战略一般都争取改变农耕习俗、牧场管理方法以及堤坝和海岸防波堤等基础设施、渔业模式，以及其他减轻对脆弱生态系统的压力的战略，从而使人们能留在原地。

57. 特别报告员还想提一下的是，在某些情况下，国家适应行动方案将移徙本身就看作一种适应战略。这种看法有两种背景：一种是，在某些国家，移徙被看作减轻生态脆弱地方人口压力的一种办法。另一种是，有些国家认为，鉴于可能出现的趋势，一些人口的重新定居是不可避免的，应当有计划地安排。更相关的是涉及移徙的第二种适应战略，即重新定居以减轻伴随气候变化的伤害，特别是洪水和海平面上升。例如，萨摩亚的国家适应行动方案说，家庭搬迁是当前村庄社区的一种适应战略。国家适应行动方案规定的可能采取的适应活动包括对内陆社区搬迁的援助。根据一项名为“为高脆弱地区项目落实沿海基础设施管理计划”的计划，²² 将增加社区和政府资产向危险沿海地区之外的搬迁。

58. 关于目的地国的政策，特别报告员注意到，国家适应行动方案确定的搬迁战略在多数情况下所设想的是在国内寻找较安全的替代居住地。不论是受限于财力、距离、目的地国没有网络关系，还是受限于其他因素，许多希望移徙者都没有移居外国的能力。然而，特别报告员提醒说，国际移徙并非不会有，将因为气候变化失去生计和生境的许多国家，将遭受更严重自然灾害的许多国家，都已经是具有既定劳工移徙模式的输出移民国家。特别报告员注意到，多数目的地国的移民政策都不会引导接收大量环境移徙者，除非他们是以现行接受类别的身份入境。目的地国通常是接受一些人来填补工作空缺或来与家庭团聚的人。关于人道主义接受，一般只限于对难民和寻求庇护者，即符合 1951 年《关于难民地位的

²⁰ 见上面脚注 12。

²¹ 见 <http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php>。

²² 见 http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29_samoa_pp.pdf：国家适应行动方案优先项目 7：“为高脆弱地区项目落实沿海基础设施管理计划”。

公约》、其 1967 年《议定书》或有关区域文书定义的人，有确切理由担心因种族、宗教、民族、特殊社会团体成员身份或政治见解遭受迫害的人。多数环境移徙者都不可能符合难民的法律定义，因为他们是因为失去生计或生境，而不是因为迫害政策而逃离的。这可能会引起一个问题，那就是：是否可设想一种因环境或气候因素被迫迁移而需要保护的移徙者。

59. 尽管如此，还是有些国家制定了特别政策，这种政策允许其国家遭受了自然灾害和其他严重动荡的个人逗留，至少是暂时逗留，而不用担心被驱逐。例如，美利坚合众国 1990 年颁布的一项法律对“因为正在发生武装冲突、环境灾害或其他非常和暂时情况暂时不能回到原籍国”的人给予临时保护地位。²³ 新西兰在其太平洋岛国因环境流离失所者定居限额中有一个特别类，称为“太平洋准入类”。另外一些国家则为因遭受自然灾害而陷入严重混乱的国家的人规定了临时搬迁的例外。2004 年海啸之后，一些国家暂停了对受影响国家国民的驱逐。²⁴ 虽然特别报告员将这些实例看作积极事态发展，但每个都是临时性的，没有关于因为会破坏生境和生计的逐渐气候变化所引起人口移徙的法规或政策的实例。由逐渐发生的气候变化和其他环境危险引起的移徙，多数被以与处理其他经济移徙相同的方式处理。不属于现有劳工和家庭移徙类的移徙者被看作非正常移徙者。在没有显著的人道主义理由使他们免于通过移送程序的情况下，这些移徙者就要被按照关于强制遣返原籍国的现行制度处理。

3. 特别报告员的建议

60. 考虑到目前的空白，特别报告员建议更多注意明确和讨论管理可能人口流动的新纲领。可同时注意环境与移徙关系的两个方面：**(a)** 确定可使人们留在其目前生活与工作之地的适应战略；**(b)** 确定在人们不能留在原地的情况下可保护其生命与生计的重新安置战略；**(c)** 保持和加强旨在维护移徙者人权的基于人权的办法。虽然多数移徙可能都是在国内，但人口流动的可能规模将要求在支援受影响人口方面协调行动。在减轻有害移徙方面开展国际合作，同时为可能成为适应战略重要内容的人口流动做好规划，这将有助于确保对那些受气候变化影响最严重者的人权的保护。

61. 特别报告员还提醒说，在决策者可能利用的资料方面仍有相当大差距。这些差距存在于内容(环境变化何时开始和如何成为移徙的主要促动因素)、规模和方法(研究和多学科分析方法)三个方面，以及适当管理移徙战略的纲领。在大规模因环境移徙的研究方面很少投入研究经费。²⁵ 在国家和区域两级缺少相关的统计资料，是制订可加强弱势社区的适应能力并促进适应的政策制约因素。为

²³ 1990 年《美国移民法》，可见于：<http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf>。

²⁴ 见上面脚注 5，第 374-377 页。

²⁵ 见上面脚注 5，第 340 页。

短期和长期研究、资料收集和监测项目的发展进行投资，可有助于填补这些空白。促进机构间和学科间资料收集和资料共享，可加强政府发现和分析移徙模式的能力。允许研究人员更多接触官方资料有助于取得更好的研究成果。

62. 最后，在制订研究方法方面可投入更多资金。各国政府、研究人员和受影响社区可分享这些新采用的办法，从而给适当的政策改革带来长久效益。

B. 移徙者的政治参与和公民权利

63. 现代民主国家传统上将公民看作分配重要权利和福利的基础。然而，许多以前只有国民才能享有的权利变成了所有居民均可享有的权利，因而导致在作为移徙者目的地的各国更多人参与政治和某种混乱。简短展望一下移徙者融合政策和讨论一下各种问题，就会发现需要更彻底和全面地讨论和研究影响移徙者权利的各种问题。

1. 公民政策和移徙者的政治融合

64. 在过去 50 年中，有关政治参与的研究变得越来越重要，这也反映了公民参与民主决策的极大重要意义。由于政府的活动和责任在过去几十年间都已扩大，政治参与的范围也有显著增长。首先，政治参与是指居民作为公民(而不是，举例来说，作为政治家或公务员)的作用。其次，被定义为政治参与的公民活动应当是自愿的，而不是执行命令或法律所要求的。最后，政治参与所涉及的是广义上的治理和政治(“政治制度”)，既不只限于特定阶段(如议会决策或政治制度的投入方面)，也不只限于特定层次或领域(如全国选举或与官员的接触)。²⁶

65. 在这类国家，以前只有公民才能享有的权利现在已和国籍脱离了关系，已根据合法居住和就业的地位或普遍人权赋予非公民。这些权利包括言论自由权、和平集会权、财产权、参加工会权，以及享受医疗保健权、受教育权、社会保障权、住房权和享有其他社会服务的权利。²⁷ 尽管如此，在实际政治参与时，国籍仍然是一道重要的分界线。因此，对移徙者而言，获得东道国的国籍一直是走向政治融合²⁸ 的最重要一步。特别报告员认为，重要的是，移徙者可以选择成为其永久居住国家的公民，也应当被鼓励这样做。虽然特别报告员强调应将成为正式公民提供便利作为优先事项，但也应在跨跃这一门槛前后经过一些辅助步骤。的确，正式公民资格并不是政治融合的唯一条件，也不需要是享有某些政治

²⁶ 曼海姆大学政治学和国际比较社会研究所主任，Jan W. van Deth: “研究政治参与：发展一种涵盖一切的理论？”

²⁷ 有一些所有人，不论公民身份或国籍如何，原则上均应享有的、不可剥夺的权利(如 1948 年《世界人权宣言》所述)。这些权利是 1985 年《非国民宣言》中所确立，可见于 <http://www.l.umn.edu/humanrts/instree/w4dhri.htm>。

²⁸ 卡内基国际和平基金会，2000 年，T. Alexander Aleinikoff 和 Douglas Klusmeyer: “从移徙者到公民：一个变化中世界的成员”。

权利的必要条件。切实的公民资格取决于是否具有结构性参与机会和利用这些机会的广泛酌处权。事实上，一些原为移徙者的群体，即便其多数成员已经是国民，在政治活动中也往往没有足够的代表。

66. 特别报告员注意到，许多目的地国家过去曾禁止非公民的一切政治活动。一些国家仍对非公民的言论自由、集会自由和结社自由实行特别限制。一些国家否认外国国民有成为政党成员的权利。²⁹ 因此，应当提醒注意的是，国际人权法律只允许“在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制”。³⁰ 因此，特别报告员认为，只是因为其国籍而拒绝承认移徙者有这些权利的政策是没有道理的。

67. 另一方面，一些目的地国家虽然一般都给外国侨民以政治自由，但允许他们选举或被选举。³¹ 然而，许多国家确实允许其长久居住在国外的公民参加本国的选举。各国之间在非公民选举权³² 方面的差异一般都与范围更广的移民和公民政策有关。一些传统移民国家没有实行非公民参加部分选举的制度，因为它们鼓励移民归化。另外一些国家倾向于不那么强调归化，不认为必须将选举权与正式公民资格联系在一起。最后，一些只是到最近才有大批移民的国家甚至尚未开始认为考虑这种行动。不论这些差别如何，在多数国家，归化率都低于移民率，即使考虑到作为归化条件的最短要求时间。这就使得实行民主政治制度的目的地国家对其人口而言空前地代表性不足，因此，选举权问题就变得日益重要。如果获得公民资格足够开放，给予非公民以国家级选举权就不是紧迫需要的。但特别报告员确实要一般性地建议给予那些已合法居住几年的移民以地方选举权。

68. 关于移徙者的社区，特别报告员要提醒注意的是，这些社区包括公民居民，也包括非公民居民，不论其在有关国家的法律地位如何(正常或不正常)。原为移徙者的这些人不仅要依靠他们个人的权利，而且要依靠参与政治生活的机会和这方面的鼓励。通过给予公民资格或将选举权实行范围扩大到非公民获得政治权利，如果新公民的投票率很低，而在公共机构、议会和政党中的代表不足，也不会减轻问题。

69. 虽然多数有移徙人口的国家不强迫其公民投票，但促进和鼓励参与政治作为公民的一种积极表现形式，肯定是符合公共利益的。高参与率会加强政权的民主合法性，也会通过共同责任感的体现加强政治社会。低参与率与社会经济地位有非常密切的关系，因而在民主政治中造成了一个等级偏差。关于族裔和种族少数的政治参与，这是一个特别令人关注的问题。在民主社会中，当这些社群在政

²⁹ 例如，一些中欧和东欧国家就有这种限制。

³⁰ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十二至二十三条。

³¹ 历史上，选举并不总是严格地和国籍绑在一起。例如，在整个十九世纪直至二十世纪初，美国的一些州都给予某些阶层的非公民以选举权。

³² 这里应理解为在公共选举中投票的权利。

治上被孤立时，他们就会变得更脆弱。他们更容易被看作局外人，不能表达自己的利益，经常被看作二等公民。就这些原为移徙者、且包括族裔和种族的群体来说，低政治参与率并不是因为其自己的选择，而是因为另外一些环境，其中一些可受到公共政策的影响。

70. 特别报告员认为重要的是，目的地国家考虑改革其公民政策中的移民制度，以使定居的移徙者不被阻挡在公共政治生活之外。这种政策应当把按照要求的居住时间获得东道国的国籍与独立于国籍的政治权利和义务结合起来。允许和鼓励长期居住的移徙者参与政治，将使民主过程更具有代表性。这会加强其普遍合法性，提高涉及移居群体的问题决策的质量(如教育、报酬、就业最低年龄、学徒和培训、工会会员资格、居住、社会保障、享有保健服务等)，使这些群体对存在于政治领域和更广大社会中的仇外情绪或种族主义不再那么脆弱。

2. 非公民的选举权：一个世界性问题

71. 特别报告员提醒说，生活在民主东道国的外籍非公民没有政治权利这种不正常现象一直被认为是一个问题。如前面所说，各国的归化条例和做法不同，在某些地方，由于各种因素，移民要想成为公民几乎没有机会。因此，目的地国家必须制订政策和建立体制，以对加强的族裔多样化问题做出反应。³³ 核心问题是：阐明谁是公民，新来者如何成为公民，以及公民资格的含义。原则上，一个国家只允许一种成员资格，但移徙者及其后代都与一个以上国家有关系。他们可能是两个国家的公民，或者，他们可能是一个国家的公民，但居住在另一个国家。因此，大规模定居不可避免地会引起关于公民资格的辩论。³⁴

72. 对移徙者而言，首要问题不是公民资格的确切含义，而是如何获得公民资格，以便能获得与其他公民一样的正式法律地位。在不同的国家，获得公民资格的条件不同，这取决于国家地位的普遍概念。特别报告员提醒注意，公民资格的定义各种各样：

(a) **帝国模式：**按照这种模式，属于一个国家的定义被界定为是同一政权；或统治者的臣民。这种模式允许一个多民族帝国各民族的融合(不列颠人；奥匈人、奥托曼人等)，这一定义一直在联合王国适用，直到 1981 年颁布《国籍法》，³⁵ 这第一次创立了一个现代式的公民资格。这种概念总是具有一种思想性，因为它模糊了一个特定族裔群体或民族对其他臣民的实际统治地位；

³³ 见，特别是，2001 年，T. Alexander Aleinikoff 和 Douglas Klusmeyer: “移徙时代的公民身份政策”。

³⁴ 见上面脚注 5，第 44 页。

³⁵ 可见于：<http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?ActiveTextDocId=1360590&ActiveTextDocId=1360658>。

(b) **族裔模式：**界定是否属于某一国家的依据是族裔(共同血统、语言和文化)，往往意味着将少数群体排斥在公民之外和国家社会之外；

(c) **共和模式：**国家的界定就是一个政治社会的界定，依据是宪法、法律和公民资格，可接受新来者加入社会。这种办法的采用可追溯到法国和美国革命。法国是目前最明显的实例；

(d) **多文化模式：**按照这种模式，国家也被界定为一个政治社会，依据是宪法、法律和公民资格，也可以授受新来者。但按照这种模式，新来者可保持其独特文化，并可在符合国家基本法的条件下组成族裔社区。这种多元化或多文化办法 1970 年代和 1980 年代在澳大利亚、加拿大和瑞典取得支配地位。然而，1990 年代，许多采用了这种模式的国家开始偏离作为一种政策的多文化主义。³⁶

73. 所有这些模式都有一个共同因素：前提是公民都属于一个民族国家。移徙者定居被看作将原来对原籍国的忠诚变成对新居住国的忠诚这一过程。这一过程的象征就是归化和获得新国家的公民资格。然而，这些模式已经不能再适用于越来越多的移民潮。另外，公民和非公民的差别正在变得越来越不明显。在一个国家合法居住了多年的移徙者时常可以获得一种“混合”地位，相当于“准公民资格”。这种地位可带来有保障的居住地位、工作权利、寻求就业和开办企业、享有社会保障福利和医疗卫生服务、接受教育培训等权利，以及有限的政治权利，如结社和集会权利。由于这种安排，产生了一种新的法律地位，这种地位优于外国人地位，但不如公民地位。³⁷

74. 在欧洲联盟(欧盟)内，这种新型公民资格日益普遍。根据 1992 年据以成立欧洲联盟的《马斯特里赫特条约》，欧盟成员国的公民，不论居住在欧洲境内的任何地方，在欧洲和市政选举中均有权选举或被选举为公务员。1997 年《阿姆斯特丹条约》确立了欧盟公民资格，其中包括下列权利：在成员国境内自由迁徙和居住的权利、在居住国参加地方和欧洲议会选举或竞选职务的权利以及向欧洲议会请愿和向监察员申诉的权利。但居住在另一个成员国的欧盟公民无权参加其居住国选举国家议会的选举。依靠社会保障和福利的人无权在另一成员国定居，在政府机构中就业一般也只限于国民。欧洲仍然分为“申根区国家”和新加入的欧盟国家。迄今，欧盟公民资格没有给多数来自欧盟之外的移徙者带来多少好处。³⁸ 自 1992 年以来，越来越多的运动支持给第三国公民以参加欧盟成员国内和欧盟机构选举的权利。欧洲议会也几次投票赞成将欧盟公民资格的适用范围扩大到在一成员国内长期稳定居住的所有人员。欧洲议会 2001 年通过的一项决议呼吁给予在一个欧盟成员国内合法居住三年的所有非欧盟居民以选举权。然而，在复杂的欧盟管理中代表成员国利益的欧洲理事会内的反对挫败了这些倡

³⁶ 见上面脚注 6，第 44-45 页。

³⁷ 同上，第 46 页。

³⁸ 同上。

议。另外，一些欧盟成员国也坚持认为，给予第三国国民以选举权将会降低归化的意义。

3. 特别报告员的建议

75. 如前面所简述，这种新的多样化对东道国社会的影响是多方面的。最重要的是政治参与、文化多元化和国民身份问题。如上面所提到，移徙已经对多数东道国产生了重大影响。因此，特别报告员建议进一步研究和讨论移徙者的政治参与问题及其与广义公民资格的关系。移徙者可为确立一种新型身份作出贡献。确立多重身份本来就是移徙者情况的一部分，是与居住国和原籍国的文化相联系的。³⁹ 更全面研究和讨论移徙者在东道国社会中的公民权利和政治参与问题可反映移徙者在各国面临的不同情况，发现通过参与影响移徙者利益问题的决策成功融入东道国社会的最佳做法和实例。

76. 最后，特别报告员认为，加强和改进国际合作与治理很重要。遗憾的是，某些国家不愿意在这一领域有所前进，这从大会 1990 年 12 月 18 日通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》⁴⁰ 的较差的批准记录即可看出。到 2010 年底，在 192 个联合国会员国中只有 44 个国家批准了这一公约。实际上，这些只是原籍国；总的来说，目的地国都不愿支持在国际上采取旨在保护移徙者的措施。⁴¹

77. 特别报告员建议，与其(例如)通过非正常移徙刑罪化和更严格的边界控制措施限制移徙，不如争取南方和北方在经济和社会方面更平等，这样，移徙就可以在更好的条件下进行，移徙者及其社区的经验就会更丰富，具有更多能力。减少非正常移徙只有在其被理解为更大流动性、不同和更积极的流动的情况下才是一个有意义的目标。这可能就需要采取远在与移徙有关政策的通常范围之外的措施。例如，贸易政策改革可鼓励发展中国家的经济增长。发展援助可以是另一项战略，从长远来看，它可以减少非正常移徙。虽然有些原籍国已设法实现显著增长，但总的来说，穷国和富国之间的差距也更大了。迅速的人口增长、经济停滞、生态退化、薄弱的国家基础设施和人权受侵犯等现象仍在影响着许多发展中国家。特别报告员认为，解决这些根本原因将是向前迈出的重要一步。

四. 结论

78. 特别报告员要感谢人权理事会给他担任这一职务的荣幸和机会。不幸的是，移徙者正面临着越来越多的不容忍，对可能的种族主义或仇外主义暴力的爆

³⁹ 见上面脚注 6，第 310-311 页。

⁴⁰ 见 <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>。

⁴¹ 见上面脚注 6，第 302-303 页。

发，正在变得更无能为力，或者，他们可能变成人贩子和走私者的猎物。处于不正常地位的人往往害怕或不能寻求有关当局的保护和救助，时常处于不能行使基本社会权利，特别是医疗保健服务、受教育和住房权利的状态下。然而，移徙可以是促进世界各区域的目的地国、过境国和原籍国发展和繁荣的重要因素，对世界上多数国家来说，移徙劳动力仍然是至关重要和需要的。

79. 从人权角度考虑，特别报告员提出了一些可进一步阐述和讨论的主题，强调了这些问题与其任务的密切关系。气候变化背景下的移徙以及移徙者的政治参与和公民权利这两个问题正在引起兴趣和获得发展势头。对这些主题的进一步讨论将使任务执行者能提出一些新办法，以解决涉及移徙的各方面问题，这些都说明在全球利益攸关方的讨论中需要从人权角度看问题。