



消除一切形式
種族歧視國際公約

Distr.: General
3 February 2026
Chinese
Original: English

保護所有移工及其
家庭成員權利國際公約

消除種族歧視委員會

保護所有移工及其家庭成員權利委員會

關於消除對移民及其他被視為移民者的仇外現象一般指引的
消除種族歧視委員會第 38 號和保護所有移工及其家庭成員權
利委員會第 7 號聯合一般性建議/一般性意見(2025 年)

一. 導言

1. 人口移動向來是社會變遷與發展演進的重要面向。在《2030 年永續發展議程》中，各國確認移民對於共融性成長及永續發展所作的積極貢獻，並認知到國際移民是一項多面向的現實議題，對於移民原籍國、過境國及目的地國的發展均具有重大意義。¹ 然而，人口移動正面臨日益嚴峻的挑戰，尤其是在尊重及落實國際人權方面。這些權利早自 1948 年《世界人權宣言》即已獲得普遍承認。禁止歧視是國際人權法體系的基石，但此項原則正因移民及其他被視為移民者所受到的對待，而逐漸遭到侵蝕。² 事實上，許多社會在日益多元的同時，仇外現象也持續加劇。

2. 仇外是一種社會現象，係指移民以及隸屬不同社會群體或少數群體之人，因偏見、刻板印象、負面觀感，以及其被認為會威脅主流文化、文化傳承與社會共同資源，而被描繪或視為「他者」、外來者或敵人。此類論述被用來正當化對他們的排斥與邊緣化，並進而導致基於其非本國人身分及其他交織因素所產生的歧視。仇外侵害人的尊嚴，並違反平等及不歧視原則。

3. 消除種族歧視委員會及保護所有移工及其家庭成員權利委員會關切，仇外現象對移民及其他被視為移民者權利所造成的影響正不斷加劇。相關論述不公平地將社會、經濟及政治問題歸咎於移民，並藉此將移民塑造成問題的肇因。此類

¹ 大會第 70/1 號決議，第 29 段

² 關於本聯合一般性建議/一般性意見中“其他被視為移民者”一詞的範圍，見下文第 12 段。



論述已被用來正當化限制移民人權的法律、政策及實務作法，並使傷害不斷循環、持續惡化。

4. 兩委員會在審查締約國所提交的報告，並參酌其他利害關係人提供的資訊後，尤其關切仇外現象對法律、政策、實務及社會觀念所造成的影響，因其與國際及區域人權條約、標準和原則有所抵觸。兩委員會因此認為，有必要就仇外現象及其對人權的影響，制定聯合一般性建議／一般性意見。

二、方法³及目標

5. 本聯合一般性建議／一般性意見，與消除種族歧視委員會第 39 號一般性建議（2025 年）及保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 8 號一般性意見（2025 年）同時通過。在該份聯合一般性建議／一般性意見中，兩委員會就制定全面性公共政策，以消除仇外現象及其對移民與其他被視為移民者之人權所造成的影響，提出具體的主題性指引。該份聯合一般性建議／一般性意見與本文件雖各自為獨立文件，但兩者係為相互補充而制定，應一併閱讀、解釋及執行。

6. 本指引係以《消除一切形式種族歧視國際公約》及《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》的相關規定，以及兩委員會所發展之標準為基礎。此等聯合一般性建議／一般性意見，對各該公約的所有締約國均同等適用。

7. 本聯合一般性建議／一般性意見的總體目標，在於為締約國及所有相關利害關係人提供具權威性的指引，以預防並消除仇外現象及其對人權的影響。其具體目標包括：

(a) 確認仇外現象是當代促進、尊重、保障及實現移民與其他被視為移民者人權所面臨的重大挑戰之一；

(b) 依據人權機構所發展的判例與實務，進一步闡明《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條，以處理仇外現象如何導致種族歧視的問題；

(c) 就仇外現象在移民情境中對歧視所造成的影響，釐清《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 7 條的適用範圍；

(d) 促進社會凝聚及以權利為本的跨文化融合；

(e) 支持《德班宣言和行動綱領》、《安全、有序及正規移民全球契約》及《難民問題全球契約》的落實；

(f) 強化現有指引，以打擊仇恨言論、歧視性態度，以及煽動不平等待遇、歧視、暴力與社會衝突的論述，包括社會內部及不同社會之間所發生者；

³ 相關意見是從網路上提交的資料，以及 2024 年 9 月至 11 月間在日內瓦、曼谷、布魯塞爾、達卡、巴拿馬市、加拿大多倫多及美國奧斯汀舉行的全球與區域諮詢蒐集而來。

(g) 以「不遺漏任何一人」此一核心目標為基礎，促進廣泛永續發展目標的實現。

三、適用範圍

8. 就本聯合一般性建議／一般性意見，以及消除種族歧視委員會第 39 號一般性建議（2025 年）與保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 8 號一般性意見（2025 年）而言，「移民」一詞包括所有跨越國際邊界、離開原籍國，並以在另一國家暫時或永久居住為目的之人。無論其離開原籍國的原因、在過境國或目的地國的身分，或其申請或取得居留許可的依據為何，例如家庭關係、就業、就學、尋求庇護、其他形式的保護或區域協定，均適用此一定義。

9. 儘管《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條提及本國人與非本國人之間的區別待遇，消除種族歧視委員會已闡明，該條規定的解釋不得損及禁止歧視此一基本原則，亦不應被理解為限制或減損各項權利與自由，尤其是其他人權文書所明確認可的權利與自由。委員會在第 11 號一般性建議（1993 年）、第 30 號一般性建議（2004 年）及其他決定中，重申締約國負有確保所有人不因國籍而在公民、政治、經濟、社會及文化權利方面遭受歧視的義務。

10. 保護所有移工及其家庭成員權利委員會在其一般性意見中，以及聯合國其他條約機構、特別程序與區域人權機制所發展的標準，⁴ 已逐步強化禁止基於國籍歧視的原則。⁵ 兩委員會適用「實效原則」（*effet utile*），亦即條約規定應以能使其獲得最具實質意義及最有效適用的方式加以解釋。

11. 兩委員會確認，移民通常並非其暫時或永久居住國的國民，但其可能依據相關國家國籍法所規定的不同要件取得該國國籍，因而具有雙重或多重國籍。此外，移民可能在離開原籍國之前即為無國籍人，亦可能在過境期間或身處目的地國時成為無國籍人。

12. 「其他被視為移民者」一詞，涵蓋所有在仇外情境下受到種族歧視或交織形式歧視影響之人，例如因被認為、對待或視為外來者、外國人，或僅僅被當作「他者」，而遭受不平等及歧視性待遇的個人與群體，包括其公民、政治、經濟、社會及文化權利之享有受到不平等或歧視性限制。結構

⁴ 例如參見美洲人權法院，《無證移民的法律地位及權利》，第 18/2003 號諮詢意見，2003 年 9 月 17 日。

⁵ 參見保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 1 號一般性意見（2011 年）、第 2 號一般性意見（2013 年）、第 5 號一般性意見（2021 年）及第 6 號一般性意見（2024 年）；保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 3 號及第 4 號／兒童權利委員會第 22 號及第 23 號聯合一般性意見（2017 年）；經濟、社會及文化權利委員會第 20 號一般性意見（2009 年）；以及消除對婦女歧視委員會第 39 號一般性建議（2022 年）。

性種族主義構成若干社會與政治過程的根本原因，而這些過程持續將出生於某一社群且本屬於該社群的成員「他者化」。

四、仇外、種族化與種族歧視

13. 「仇外」一詞係指因某人實際上或被認為是某一社群、社會或國家認同的外來者或外國人，而拒絕接納、否定其人性、予以排斥，並經常加以污名化或惡意貶抑的態度、偏見與行為。⁶ 仇外係指特別基於某人被認為是外國人，或來自該社群或國家之外，而對其所為的行為。⁷ 當代形式種族主義、種族歧視、仇外及相關不容忍問題特別報告員指出，當個人或群體因其真實或被認為的地理來源，而無法與其餘人口享有同等權利，或當與其相關的價值、信仰及（或）實踐使其被視為外國人時，即構成仇外。⁸ 仇外也可能針對具有相同身體特徵、甚至具有共同血統之人而發生，例如人們過境、返回或移居某一國家或地區時，仍被視為外來者。

14. 仇外既是種族歧視的系統性驅動因素，也是針對移民及其他被視為移民者之結構性種族主義與歧視的結果。仇外可能包括公務員、公共機構或私人行為者的任何作為或不作為，使移民無法取得、遭阻止取得或被妨礙取得公共或私人服務，因而造成傷害與痛苦，並影響其人權，尤其是平等權。仇外的表現形式包括直接歧視與間接歧視、煽動歧視、敵意或暴力、仇恨犯罪，以及基於真實或被認為的外國出身或國籍而煽動仇恨；此等事由亦可能與其他因素交織，包括種族、膚色、宗教、性別、年齡、語言、性傾向、性別認同、社會經濟地位或身心障礙。仇外亦會導致歧視性的政策與實務，依據國籍、移民身分及其他交織因素，限制人們享有人權。

15. 《德班宣言和行動綱領》確認，仇外是當代種族主義的主要根源之一，而針對移民的人權侵害，廣泛發生於歧視性、仇外及種族主義的實務情境中。⁹ 仇外一旦表現為具體行為，便會對直接受害者造成十分實際的後果，包括暴力。此外，仇外言論與論述一旦獲得正當化，也可能透過強加對特定群體的負面形象而產生象徵性暴力。更廣泛而言，仇外

⁶ 國際勞工組織（勞工組織）、國際移民組織（移民組織）和聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦），「國際移民、種族主義、歧視和仇外現象」，2001 年 8 月，第 2 頁；人權高專辦和全球移民小組，《脆弱處境移民人權保護原則、準則和輔助實用導則》（人權高專辦，2018 年，日內瓦），第 18 頁。另請參閱聯合國難民事務高級專員辦事處，《種族主義和仇外現象指南》（2020 年，日內瓦）。

⁷ 國際勞工組織、國際移民組織及聯合國人權事務高級專員辦事處，〈國際移民、種族主義、歧視與仇外〉，第 2 頁。

⁸ 參見聯合國文件 A/HRC/32/50。

⁹ 《德班宣言》，第 16 段。

可能損害群體間的和平共處，並削弱民主價值與社會凝聚力。

16. 兩委員會指出，仇外與種族主義之間存在內在的交織關係，其原因有數端。仇外及其根本原因與人權後果，涉及種族化過程，以及種族主義與階級化的結構性模式。此一現實亦與殖民主義及奴隸制度的歷史遺緒相關，包括區域與國家之間及其內部所存在的系統性不對等。種族主義在形塑當代人口移動趨勢上發揮雙重作用：首先，種族主義及殖民主義至今仍鮮明存在的遺緒，是造成不平等的根本原因之一，這些不平等促使人口遷移；其次，種族主義亦居於許多政府回應人口移動政策的核心。

17. 就本聯合一般性建議／一般性意見而言，「種族化」係指一種社會過程，亦即將負面身分加諸特定群體，以合理化將其視為應受種族支配與迫害的對象。種族化可能導致特別嚴苛的移民政策，依據某些移民被賦予或被認定的種族身分而將其列為針對對象，並可能被用來合理化此類政策。移民政策也可能被運用為壓制種族化群體的工具。種族化亦可能導致本國人被當作移民對待。

針對移民的論述，以及其後衍生的政策與實務，可能因種族及相關歧視事由而有重大差異，例如膚色、族裔出身或國籍。移民在過境國及目的地國所受到的對待，通常與多重基於種族的歧視模式相互關聯。邊境地區的多種暴力形式、將移民犯罪化的論述、在事實上或法律上任意限制移民取得社會服務，以及移民取得安全及正規移民途徑之機會不平等，通常均與種族歧視相互交織。

18. 反種族主義的處理方法應納入移民政策的各個面向，包括邊境治理、邊境科技的使用、法律身分認定程序、簽證及居留與工作許可的規範、因應非正規移民的措施，以及確保所有人在享有各項人權時不受歧視。國家及地方層級從事反種族主義及相關工作的公共機構，應在推動移民政策的跨部門架構中發揮關鍵作用。同時，亦應採取措施，確保公民社會組織，包括代表種族化群體的組織，以及其他具種族主義專業知識的利害關係人，能夠有效且具實質意義地參與。

19. 兩委員會認為，為消除仇外現象、其根本原因及其對人權造成的負面後果所制定的全面性政策，應從去殖民、反種族主義及交織性觀點加以審視。原籍國、過境國及目的地國均應將有效處理種族主義、仇外及種族歧視的措施，納入處理人口遷移結構性成因的政策之中。處理仇外現象的政策，必須考量仇外的各種表現及其人權影響如何與種族歧視相互交織。

五、仇外及其人權影響的交織性取徑

20. 交織性是理解締約國在消除針對移民的種族歧視與仇外方面所負人權義務範圍的基本概念。¹⁰ 採取交織性取徑，意指承認個人遭受歧視與邊緣化的方式，是由多重且彼此重疊的權力關係所形塑，例如種族、族裔、國籍、宗教、性別、性傾向、身心障礙、年齡、社會經濟地位及移民身分。

21. 兩委員會強調，若要有效消除仇外現象，尤其是其對人權造成的影響，採取交織性取徑至關重要且不可或缺。所有旨在處理仇外現象的政策與措施，均應納入相應觀點，以處理同時存在、並導致移民及其他被視為移民者因國籍、移民身分、移民背景、性別、年齡、種族、族裔、身心障礙、性傾向、性別認同、宗教、膚色、社會經濟條件、語言及其他禁止歧視事由而遭受歧視的各類論述、政策及實務。

A. 性別

22. 兩委員會強調，為理解仇外現象對不同移民群體及其他被視為移民者之人權所造成的影響，並以具性別回應性的方式加以處理，必須納入性別觀點。具有移民背景的婦女、女童及性別多元者，常因仇外與性別歧視相互交織，而面臨多重且加劇的困境，包括職場歧視、醫療服務取得受限、可預防的孕產婦死亡與疾病發生率偏高、教育障礙、遭受性別暴力的風險增加，以及難以取得法律與社會服務。

婦女、女童及性別多元者尤其深受仇外與性別歧視交織之影響，並總是必須因應存在於家庭與社群內外的父權權力關係，包括在遷移過程中與其同行者之間的權力關係。

23. 男性及男童也可能因某些作法而受到不成比例的影響，例如種族定性及種族刻板印象。在制定全面性政策以處理仇外及性別歧視時，確保採取具性別回應性的取徑，亦包括回應此等群體的特定需求與經驗。

24. 帶有仇外色彩的移民政策與論述，會加劇對婦女、女童及性別多元者的直接與間接歧視，並可能導致制定表面上對性別及種族均屬中立，實際上卻對這些群體造成不成比例傷害的法律與政策。基於國籍、移民身分等事由的歧視，往往以具有性別特性的方式呈現。¹¹ 同樣地，針對移民婦女、男性及性別多元者的仇外作法，也會與其族裔、婚姻狀況、親職身分、階級及其他歧視事由相互交織。¹²

¹⁰ 參見聯合國種族歧視及少數群體保護網絡，《交織性、種族歧視及少數群體保護指導說明》（日內瓦：聯合國人權事務高級專員辦事處，2022年）；消除對婦女歧視委員會第28號一般性建議（2010年），第18段；以及消除種族歧視委員會第25號一般性建議（2000年）、第28號一般性建議（2002年）及第29號一般性建議（2002年）。

¹¹ 消除對婦女歧視委員會第26號一般性建議（2008年），第5段。

¹² CMW/C/GTM/CO/2，第26及27段。

25. 締約國應採取適當措施，確保移民法律及政策的所有面向均具性別回應性。¹³ 此等措施尤其應涵蓋簽證規範及其他正規移民管道、邊境治理、移工招募政策——包括透過私人仲介機構進行的招募——取得居留許可的事由，以及經濟、社會及文化權利的享有。相關措施應以預防及消除一切因性別而影響權利享有的歧視性作法為目的，包括基於性傾向、性別認同與表達及性徵的歧視。締約國亦應檢討並改革具歧視性的國籍法規，尤其是限制或妨礙婦女將其國籍傳予子女，而可能導致無國籍狀態的規定。

26. 兩委員會強調，相關措施應著重於處理及改革所有產業與各技能層級中，基於性別、族裔及種族而對移民造成歧視的就業及勞動條件。¹⁴ 此等措施應包括：

- (a) 廢除任何對移工構成性別歧視的規定，例如禁止懷孕或生育的規定；
- (b) 確保婦女不因懷孕或生育子女而受到任何形式的處罰或被驅逐出境；
- (c) 考量特定因素如何可能導致勞動剝削及其他人權侵害，尤其是對家事移工所造成的影響，並應特別注意與招募仲介機構簽訂的協議；
- (d) 締結雙邊勞動移民協議，透過防止簽證及入境條件的規範帶有性別或種族偏見，使此類協議具性別回應性；
- (e) 保障公平招募，包括採行「零收費」招募程序；
- (f) 規範私人招募產業，以防止基於種族、國籍、性別及族裔的歧視；
- (g) 確保所有人獲得平等待遇，並能不受歧視地取得社會保障，包括在雙邊社會安全協定中亦應如此；
- (h) 廢除具性別歧視性的規範，例如向移工受扶養親屬收取簽證費用，或要求其符合額外條件；
- (i) 將受扶養家庭成員在一國居住及工作的權利，與其配偶的就業或簽證身分脫鉤。
- (j) 協助規劃家庭共同遷移，以保障移民的家庭生活權，並避免其為家庭團聚而採取更多非正規且具風險的途徑；
- (k) 確保為返國女性移工提供具性別回應性的重新融入支持與服務，因其可能面臨社會污名化。

27. 若對移民採取狹隘的因應方式，亦即以安全化視角取代全面、以權利為本且以證據為基礎的取徑，尤其是針對處於

¹³ CMW/C/CHL/CO/2，第28段。

¹⁴ CERD/C/ISL/CO/21-23，第19及20段。

非正規情況的移民，再加上缺乏安全及正規移民途徑，將造成具有性別差異的負面後果。此種作法會提高移民在過境國及目的地國遭受性別暴力與騷擾的風險，包括性虐待、性剝削及人口販運；婦女、女童及性別多元者，以及男性與男童，均可能面臨此等風險。仇外、種族主義、父權體制、恐同、恐跨、恐雙性戀及恐雙性人，不僅加劇上述風險，也妨礙受害者獲得保護、訴諸司法及融入社會。

兩委員會強調，應採取具體措施，處理關於非正規移民的有害論述與政策，因其會加劇移民，尤其是婦女及女童，遭受人口販運、暴力及剝削的脆弱處境。相關措施並應確保涉及此類犯罪的國家安全部隊受到究責。

28. 締約國應檢討其打擊人口販運法律，刪除在法律上或實務上歧視婦女的規定。締約國尤其應消除法律中的性別偏見、年齡限制及基於親職身分的歧視，以確保婦女，包括家事工作者，得以為工作目的而移民。

29. 締約國應採取適當且具性別回應性的措施，改革並強化相關政策、程序及決定，包括邊境措施，以落實尋求及享有庇護與其他形式人權保護的權利。此類保護亦應包括向性別暴力及人口販運倖存者提供必要服務，例如安全住所、創傷知情健康照護、專業法律協助、生殖健康服務，以及避免其被拘禁於不安全環境中的保障。¹⁵

此外，亦有必要透過尊重性別認同、提供性別肯認健康照護，並在整個庇護程序中保障其免受歧視或暴力的政策，確保性別多元者獲得支持。

30. 締約國應採取措施，賦權並積極促使所有移民參與，尤其是婦女，以及具有多元性傾向、性別認同與性別表達者。締約國應在制定及執行預防與消除仇外及其人權影響的全面性政策過程中，發揮關鍵作用。此一過程必須具共融性與參與性，並應賦權婦女、擴大其聲音及領導角色。

31. 針對移民及其他被視為移民者的仇外現象，尤其會與基於性傾向、性別認同與表達及性徵的歧視相互交織。帶有仇外色彩的政策與論述，若再結合對性與性別多元的敵意態度，將使 LGBTIQ+ 人士處於更為脆弱的境地，包括增加其遭受暴力、歧視及社會排斥的風險。

32. 依據《日惹原則：關於性傾向及性別認同之國際人權法適用原則》，締約國應消除任何基於性傾向及性別認同而妨礙移民享有人權的障礙，包括處於非正規情況的移民。締約國亦應採取措施，確保移民得以取得庇護及補充性保護，尤

¹⁵ 例如參見 CMW/C/CHL/CO/2，第 27 及 28 段。

其是因性傾向或性別認同而有遭受迫害之虞者。另應採取措施保障其享有平等機會，以促進其就業及勞動市場融入。

33. 兩委員會提醒締約國，應採取一切適當措施，有效落實消除對婦女歧視委員會第 26 號一般性建議（2008 年）中關於女性移工的各項建議，以及第 32 號一般性建議（2014 年）中關於婦女之難民身分、庇護、國籍及無國籍狀態的性別相關面向。

B. 兒童

34. 直接或間接受仇外與種族主義影響的移民政策及相關政策，會對兒童人權造成特定影響，並橫跨影響締約國依《兒童權利公約》承認所有兒童享有的各項人權。¹⁶ 相關領域包括簽證及居留許可規範、過境國與目的地國因應非正規移民的措施、與移民相關的拘留政策、家庭團聚要件、對經濟、社會及文化權利享有的限制，以及兒童成年後取得國籍或永久居留資格的條件。

35. 《兒童權利公約》的四項核心原則，包括兒童的生命、生存及發展權、表達意見及參與的權利、免受一切形式歧視的權利，以及兒童最佳利益原則。兩委員會強調，受到仇外、種族主義及其他交織形式歧視影響的移民政策，持續使這四項原則面臨受侵害的風險。因此，在狹隘且帶有偏見的移民政策及相關政策下，這些原則及兒童的基本權利，包括出生登記權、姓名權、國籍權、受教育權、家庭生活權、人身自由與完整性權、不遣返權及免受傷害的權利，均可能遭到任意侵害。

36. 締約國應採取一切必要措施，將兒童權利納入移民政策及消除仇外政策的各個面向。處理仇外現象的措施，亦應納入兒童保護、發展及福利政策。締約國應建立具體方案，以處理影響移民兒童的仇外論述，包括無人陪伴兒童、與家人分離的兒童、移民父母所生的兒童，以及出身於移民背景家庭的兒童。此類措施必須採取反種族主義、具性別回應性且具交織性觀點的取徑。

37. 締約國應採取適當措施，確保兒童能持續且具實質意義地參與消除仇外及其人權影響之全面性政策的執行。移民兒童，包括無人陪伴兒童、與家人分離的兒童及移民父母所生的兒童，其意見均應由所有主管機關適當聽取。凡其權利受到影響時，國家及地方層級所有政府機關與部門均應聽取其意見，並予以適當考量。相關領域包括家庭與兒童保護及福利、教育、移民、庇護、少年司法、執法及社會保障。

¹⁶ 保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 3 號／兒童權利委員會第 22 號聯合一般性意見（2017 年），第 23 段。

締約國應堅決避免製造或散布將移民兒童犯罪化或對其形成刻板印象的論述，包括針對無人陪伴兒童及與家人分離兒童的論述；亦應拒絕將其作為代罪羔羊或加以污名化的社會、政治或傳播論述。

38. 締約國亦應採取下列措施：

- (a) 在兒童福利及青年政策中發展專門支持服務，以回應移民兒童的需求；
- (b) 推動相關倡議，在以兒童為對象的數位平臺及應用程式中預防仇外並促進社會凝聚；
- (c) 強化跨文化調解相關教育及專業訓練；
- (d) 在兒童保護體系所屬機構、學校及社區層級配置跨文化調解人員，尤其是在文化高度多元的城市及社區。
- (e) 促進更具共融性且能提供支持的環境，以保障移民兒童及其家庭，包括提供語言服務；
- (f) 以法律禁止，並在實務上消除對兒童及其家庭實施與移民相關的拘留；
- (g) 在移民情境下評估兒童最佳利益時，確保具備文化敏感度；
- (h) 使兒童保護機構的人力組成能反映社會的文化多樣性；
- (i) 辦理跨文化活動，以促進和諧及對多元文化的理解與欣賞。

39. 兩委員會提醒締約國，應採取適當措施，將兒童權利全面納入移民及相關政策的各個面向，並遵循保護所有移工及其家庭成員權利委員會與兒童權利委員會在聯合一般性意見中所發展的一切具權威性的國際標準；¹⁷ 此等標準旨在為移民情境下涉及兒童的政策與實務提供指引。

C. 青年

40. 在因人口移動導致人口族裔、種族日益多元的國家，青年政策可在預防及消除仇外方面發揮關鍵作用。關於移民的相關證據一再顯示，目的地國新移入人口中有相當比例為青年，其活動範圍包括教育場所、社區空間及工作場所；而這些場域均是仇外論述與政策可能造成嚴重影響的重要領域。針對青年的措施，無論在短期或長期，均可對處理仇外問題產生實質作用。

¹⁷ 保護所有移工及其家庭成員權利委員會第3號及第4號／兒童權利委員會第22號及第23號聯合一般性意見（2017年）。

41. 兩委員會建議，締約國應在國家及地方層級的青年政策中，納入旨在促進相互理解及維護社會凝聚的方案。應將促進跨文化對話及移民青年的參與，納為制定、執行及評估青年政策的跨領域策略。青年移民、出身於移民背景家庭的青年，以及其他青年，均應參與處理仇外、種族主義及交織形式歧視的相關倡議。締約國亦應採取具體措施，在促進青年就業與職業訓練，以及協助其進入高等教育的方案中，預防仇外與種族主義。

D. 高齡者

42. 仇外與影響移民權利之政策間的相互作用，會對高齡移民造成特定後果。錯誤地將移民描繪為社會負擔的論述，或主張本國人在取得特定社會權利方面應享有優先地位的言論，已導致限制移民使用高齡者相關方案及服務，尤其是針對處於脆弱情境高齡者所提供的方案與服務。國籍、移民身分，以及居留類型與期間均曾被用來制定針對高齡移民的歧視性規定，其中包括正式與非正式工作者退休後適用的社會安全制度。

43. 締約國應採取一切必要措施，刪除社會保護、社會安全及高齡者相關政策與方案中的任何歧視性規定，尤其是針對處於脆弱情境高齡者的規定。此外，亦應透過國家間的特別協定，確保社會安全權利得以跨國移轉，以保障所有人獲得公平的社會保護。主管機關應明確反制在此類政策中鼓吹本國人享有優先待遇的論述。

E. 身心障礙者

44. 仇外及種族主義論述將移民描繪為不應享有平等權利之人，健全主義論述則將身心障礙者視為不具生產力且構成社會負擔；兩類論述相互結合，已導致對人權的任意限制。此類歧視性待遇包括：基於身心障礙限制移工取得簽證、家庭團聚及其他任何安全與正規移民管道；以及基於國籍、移民身分、居留類型或居留期間，限制其取得社會保護制度及其他身心障礙者相關方案。

45. 締約國不得將身心障礙作為拒發或限制簽證或居留許可的理由，亦應避免設置可能對身心障礙移民造成間接歧視的健康條件。締約國應採取適當措施，包括在必要時進行立法及行政改革，以確保所有身心障礙移民均能平等取得相關權利與服務。在移民與尋求庇護程序及行政資料蒐集過程中，建立辨識身心障礙移民的方法，對於及時回應其需求、加強其權利保障、促進其權利行使，以及協助其取得現有服務，均至為重要。締約國並應採取措施，確保身心障礙專屬政策與方案不因國籍、移民身分或居留身分而造成歧視，包括在社會保護、醫療服務、就業及勞動條件等方面。

46. 兩委員會強調，締約國應設計適當措施，透過身心障礙移民的代表組織，與其進行密切諮詢，並使其能具實質意義且積極參與可能影響其權利之政策與方案的制定及執行，包括處理仇外現象的相關倡議。

47. 兩委員會建議採用華盛頓小組身心功能簡短問題組，以蒐集按身心障礙狀況分類的資料；¹⁸ 並採用聯合國人權事務高級專員辦事處所制定、與《身心障礙者權利公約》相關的人權指標，以監測各國為消除仇外所採取的措施。¹⁹ 此等工具亦應用於向國家追蹤機制及國際人權機構報告所採措施及其成效。

F. 非洲裔、亞洲裔及其他種族化群體

48. 仇外與系統性種族主義在結構上的相互依存，對非洲裔移民、亞洲裔移民及其家庭的權利造成深刻且相互交織的影響，尤其是同時因社會經濟地位、宗教、性別、性傾向及其他事由而遭受邊緣化者。其所面臨的制度化歧視，包括取得簽證與居留許可方面的結構性不平等、執法人員、司法人員及服務提供者所為的種族定性與任意待遇，以及教育、勞動、醫療與居住政策中的障礙與機會不平等，以上僅為其中數例。

49. 非洲裔女性移民經常遭受性化刻板印象、具有性別化與種族化特徵的勞動不平等，以及較高的性別暴力風險所影響。對非洲裔 LGBTIQ+ 移民而言，此等相互交織的不平等，會造成複合性的脆弱處境及針對性侵害。此類歧視模式並非僅是偏見的表現，而是反映根植於種族、性別、宗教、經濟地位及性傾向，且已深度固化的結構性不平等。此外，在邊境歧視性地使用數位科技，對遭受種族邊緣化的女性移民尤其有害，即使其處於正規移民狀態亦然。

50. 締約國應在消除仇外的政策中採取一切適當措施，以尊重並實現非洲裔移民及其家庭的所有權利。²⁰ 締約國亦應採取措施，將移民納入消除針對非洲裔人士種族主義的相關政策。另敦促締約國在推動第二個非洲裔人士國際十年（2025年至2034年）的各項工作中，報告為促進及實現非洲裔移民權利所採取的措施及其成效。

51. 兩委員會建議締約國採取一切必要措施，確保非洲裔移民參與消除仇外政策的制定、執行及定期評估。締約國並應採取具體措施，將非洲裔移民及其家庭納入此類政策所設的資料蒐集機制。為處理針對移民的仇外及種族主義論述，並

¹⁸ 參閱 <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/wg-short-set-on-functioning-wg-ss/>.

¹⁹ 參閱 <https://www.ohchr.org/en/disabilities/human-rights-indicators-convention-rights-persons-disabilities-support-disability-inclusive-2030>.

²⁰ CMW/C/CHL/CO/2，第 27 段。

推動以權利與證據為基礎的移民傳播政策，相關倡議應考量仇外與種族主義之間的結構性關聯，因其會影響非洲裔移民及其家庭的權利與生活條件。

52. 兩委員會強調，其他種族化群體亦是仇外態度、偏見及政策的主要受害者之一，而此等態度、偏見及政策會影響移民及其他被視為移民者的權利。例如，亞洲裔人士及羅姆社群成員，²¹ 無論其實際上是否為移民，都可能因移民及相關領域的歧視性政策，而直接或間接受到基於血統或族裔出身的歧視。同樣地，反吉普賽主義（又譯反羅姆主義），以及針對其他種族化群體的論述，也持續助長狹隘、刻板印象化及以安全為導向的移民政策，而此類政策又進一步強化上述歧視情緒與態度。

53. 兩委員會強調，本一般性建議／一般性意見提及特定社會群體，絕不表示其他種族化社群不會因交織形式的歧視而遭受仇外。

G. 原住民族社群

54. 結構性種族主義影響世界各地原住民族的生活與人權。其後果之一，是原住民族在國內及國際間遭受強迫遷移，²² 此與《聯合國原住民族權利宣言》第10條相牴觸。原住民族社群成員遷移的根本原因，包括系統性歧視、缺乏基本發展機會、其享有土地與祖傳領域權利遭受侵害，包括因採掘產業所致者，以及結構性與制度化暴力和氣候變遷所造成的特定影響。

55. 仇外與種族主義的交互作用，會對原住民族移民及其家庭所獲得的對待造成負面影響。歧視性的簽證與庇護政策，以及缺乏語言通譯，均會妨礙其安全及正規移民。在過境國及目的地國，執法人員及其他機關，包括服務提供者與承包商，對其所為的任意及種族主義待遇，以及其在接待社會中欠缺充分融入社會的平等機會，均顯示仇外與種族主義對其權利所造成的影響。

56. 兩委員會對仇外及種族歧視對原住民族移工勞動條件所造成的影響深表關切，尤其是處於非正規情況者。兩委員會強調，來自原住民族社群的臨時移工，包括居住於邊境地區或鄰近邊境地區社群者，其處境往往受到原籍國及目的地國未充分承認其依國際標準所享有土地權利的影響；此類國際標準包括國際勞工組織《1989年原住民族和部落人民公約》（第169號公約）。缺乏不歧視的勞動政策及保護架構，將進一步強化結構性不平等。種族歧視與仇外相互交織，加上對原住民族身分的漠視，會加劇勞動剝削風險，包括從事危

²¹ CERD/C/MDA/CO/12-14，第27及28段。

²² CMW/C/GTM/CO/2，第27段。

險工作、遭侵吞工資及遭受當代形式奴役。原住民族女性移工及女童尤其面臨交織形式歧視的高度風險，包括性剝削及性別暴力。

57. 締約國應採取適當措施，改善對原住民族移工勞動條件的規範與監督，不論其移民身分為何，並確保其平等取得社會保護、救濟及申訴機制。締約國亦應對相關政策進行適當改革，以尊重原住民族的土地權利，包括在遭受強迫遷移的情況下，採取措施支持符合其文化的重新融入、訴諸司法及獲得賠償，並特別重視土地返還及社群重建。

58. 兩委員會建議締約國將原住民族社群的權利，全面且跨領域地納入消除仇外的政策。跨文化服務及方案是此類政策的重要組成部分。相關政策與措施應以跨文化取徑為基礎，並在密切諮詢原住民族的情況下制定，同時尊重自由、事先及知情同意原則。締約國必須確保原住民族移民，包括由原住民族主導的組織及代表性機構，積極參與此類措施的設計、執行及定期評估。締約國應承認並促進由原住民族主導、以尊嚴、權利及永續性為核心的移民策略，並在整個移民過程中促進其受教育權、語言權及文化認同的保存。

H. 無國籍人

59. 仇外的影響亦明顯存在於無國籍問題領域。基於國籍、移民身分或居留身分所採取的限制性及歧視性作法，包括立法措施，已導致出生於過境國或目的地國的兒童陷入無國籍狀態。尤其應重視因國界變動或國籍定義改變而成為無國籍人的婦女及女童，特別是因法律或實務未將國籍賦予由處於非正規移民身分之婦女所生的子女，或基於其他相關因素所造成者。

60. 兩委員會指出，全球多數無國籍人口隸屬特定族裔、宗教及少數群體。在許多情況下，此一處境直接源自仇外，以及身分文件實務中的交織性歧視。部分法律及行政實務將種族化少數群體視同外國人，使其適用類似移民情境下的規則與程序。²³

61. 締約國應採取一切適當措施，包括推動立法改革，以有效預防無國籍狀態，並確保所有移民父母所生兒童享有國籍權，不論其父母的移民身分或居留身分為何。明確的法律保障應確保任何在締約國境內出生或被發現的兒童，均不致處於無國籍狀態。此等保障應不受任何歧視地適用。在不採出生地主義認定國籍的過境國或目的地國，如移民父母於該國所生的兒童無法取得其父母的國籍，該國應在法律及實務上確保其取得出生國國籍。

²³ CERD/C/RUS/CO/25-26，第33段。

62. 兩委員會鼓勵締約國推動雙邊或多邊合作機制，以預防並消除在移民情境下出生兒童的無國籍狀態，包括在過境途中出生者，且不論其父母的移民身分為何。締約國應採行簡化且迅速的程序，以便利出生登記及取得身分證明文件。締約國並應促進有效的國際協調，以確保所有在過境途中出生的兒童均享有姓名權及取得國籍的權利。兒童福利與保護機關及戶籍登記機關應發揮主導作用。兒童最佳利益原則應作為此類程序及所有個案決定的首要考量。

63. 兩委員會敦促尚未採取相關行動的締約國，採取必要步驟批准《關於無國籍人地位的公約》及《減少無國籍狀態公約》。兩委員會亦呼籲締約國採取措施，落實當代形式種族主義、種族歧視、仇外及相關不容忍問題特別報告員，在其關於公民身分、國籍及移民法律、政策與實務中種族歧視問題的報告所提出之建議。²⁴

64. 兩委員會建議締約國在旨在預防仇外的傳播倡議中，納入說明移民與無國籍狀態之間關聯的論述。此類倡議應以重要利害關係人為對象，包括醫療、戶籍登記及其他服務提供者、家事法庭，以及一般大眾。並鼓勵締約國採取措施，促進無國籍人及具無國籍議題專業知識之組織，充分參與反仇外政策的執行。

I. 宗教與信仰

65. 在若干國家，特定移民群體及其他被視為移民者，因其自我表明或被認定的宗教或信仰，成為仇外及反移民論述的主要針對對象，因而影響其宗教或信仰自由，並導致犯罪化及其他人權限制。此類影響在移民管制領域已有廣泛證據，包括執法及司法機關的實務。關於虐待、任意拘禁、犯罪化論述及其他侵害的案例，持續被報告為針對具有特定宗教或信仰之移民的暴力與歧視形式，不論該宗教或信仰是真實存在或僅為他人所認定。在某些情況下，對社會抱持偏見會使居民被視為「他者」或外國人，進而導致歧視、不平等甚至暴力態度，並侵害宗教自由權。污名化論述會基於宗教或信仰，將特定人士描繪為危險或有害，甚至將其與恐怖主義等嚴重犯罪相連結。兩委員會尤其關切締約國中猖獗的伊斯蘭恐懼症及反猶太主義。

66. 兩委員會強烈建議締約國採取一切必要措施，確保其管轄範圍內所有人均獲得平等待遇，不因宗教而有差別。傳播、教育等領域的措施，應承認文化、族裔及宗教多樣性。對於雖為居住國國民，卻仍持續被視為「他者」的人，尤其是因其宗教而被如此看待者，必須強化處理其所遭受結構性

²⁴ A/HRC/38/52。

不平等的政策。此種污名化表述又被用來正當化限制性移民政策，而這些政策反過來再度助長上述偏見及不平等待遇。

67. 如宗教或信仰自由特別報告員所指出，處理仇外的公共政策，應將基於宗教或信仰的歧視視為仇外歧視的一個面向，並一併納入其法律規範及禁止事項。相關認知提升與教育倡議、資料蒐集，以及社區參與和被害人支持服務，也應反映此一面向。²⁵

J. 社會經濟地位

68. 針對移民及其他被視為移民者的仇外現象，與基於階級或社會經濟地位的多重形式歧視相互交織、彼此強化。除其他歧視事由外，階級或社會經濟地位亦被用來建構對移民的污名化形象，有時甚至將其犯罪化，尤其是處於非正規移民身分者。

69. 兩委員會強調，移民、仇外與階級或社會經濟地位之間的交織，具體反映於人口移動之結構性成因。安全及正規移民管道的不足，又因歧視性、選擇性及不平等的政策取徑而加劇，迫使處於脆弱情境者採取非正規且危險的途徑，以行使離開其國家及尋求庇護的權利。

70. 兩委員會強烈建議締約國在消除仇外的工作中，採取措施處理基於階級或社會經濟地位的多重形式歧視。此等措施應以處理原籍國中導致移民的根本原因，以及過境國與目的地國移民政策中的歧視性面向為核心。

K. 健康狀況

71. 兩委員會強調，仇外及體現仇外的政策，可能與個人的健康狀況相互交織。部分有關簽證、居留許可及工作許可的規範，以健康相關條件作為准駁依據。在某些國家，愛滋病毒感染者、結核病患者、具有心理健康狀況者，或具有其他特定健康狀況者，在移民情境下被排除於多項人權的享有之外，或其權利受到嚴重限制。²⁶

兩委員會敦促締約國檢討相關規範，以廢除涉及健康狀況的歧視性規定，尤其是影響離境權、遷徙自由、取得居留許可或使移民身分正規化可能性的規定。在此過程中，締約國必須確保移民程序中的健康評估遵循不歧視、自願及保密原則，並以符合國際人權標準的方式進行，包括採取以權利為本、具性別回應性且符合文化適切性的作法。

²⁵ 參見聯合國人權事務高級專員辦事處網站所載文件：

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/cfis/cerd-cmw-jointgc/subm-concept-paper-cerd-un-enti-sr-freedom-religio-elief.pdf>

²⁶ CERD/C/BIH/CO/14-15，第31及32段；CERD/C/QAT/CO/22-23，第34及35段；以及CMW/C/KGZ/CO/2，第27及28段

72. 兩委員會警示，反移民論述在公共衛生緊急事件期間尤其盛行，常將移民描繪為傳染病帶原者，或聲稱其帶來其他可能影響目的地國人口健康的問題。此種論述有助於使歧視性及任意政策正當化，並對移民人權造成不利影響。兩委員會建議締約國不得倡導或散布此類論述，並應明確拒斥其他行為者所提出的此類言論。

六、消除仇外全面性政策的關鍵要素

73. 兩委員會強調，仇外具有多面向性。其成因、表現形式，尤其是其後果，與多項結構性因素具有內在關聯，涵蓋廣泛的社會、文化、歷史、經濟及政治面向。因此，兩委員會強調，必須制定全面且整體性的公共政策，以處理仇外及交織形式的歧視。為此，兩委員會建議締約國在此類政策中納入下列關鍵要素。

A. 法律架構

74. 締約國應批准國際及區域人權條約，並有效落實相關標準，以保障所有面臨仇外風險者的人權。締約國亦應參酌聯合國人權事務高級專員辦事處的指引，建立全面性的反歧視立法架構。²⁷ 締約國應重申法律對歧視的禁止。此一法律架構應納入最新的國際人權標準與概念，包括多重歧視及交織性歧視的概念。

75. 締約國應制定、強化並落實一致且全面的規範架構，以規範消除仇外及其人權影響的整體性公共政策。相關立法制度的關鍵要素包括：

- (a) 確保移民與本國人不受任何歧視，平等享有人權；
- (b) 明確賦予各主管部會及相關機關職權；
- (c) 建立跨部門協調機制；
- (d) 將公民社會參與制度化；
- (e) 訂定短期及長期目標；
- (f) 確保提供充足資源，並建立定期資料蒐集、究責及追蹤機制。

76. 兩委員會建議締約國以法律禁止並適當制裁侵害移民及其他被視為移民者人權的仇外行為。此類規定應確立依交織性取徑進行解釋及執行法律的義務。締約國應檢討國家及地方層級有關移民、庇護、勞動、健康及其他領域的法律；對於其中直接或間接助長仇外、歧視及不平等的規定，並應在必要時加以改革。²⁸

²⁷ 《保障少數群體權利：制定全面反歧視法之實務指南》（聯合國出版品，2022 年）。

²⁸ 消除種族歧視委員會第 30 號一般性建議（2004 年），第 7 段。

B. 跨機關取徑及跨部門協調

77. 兩委員會強調，為消除仇外及其對人權造成的有害後果，所有機關及各層級政府的參與均不可或缺。教育、傳播與媒體、人權、平等、性別、社會融入、人類發展、醫療、勞動與社會保護、內政、司法、移民、住宅、兒童福利、外交、文化、戶籍登記、經濟、安全及體育等領域的共同行動，是確保採取整體性行動的必要條件。

78. 兩委員會強調，應推動設置專業、健全且獨立的公共機構，並明確賦予其監測、預防及處理仇外、種族主義與交織形式歧視的職權。²⁹ 此類機構無論係獨立設置，或隸屬國家人權機構或國家平等機構，至少應：

(a) 推動有關仇外及其成因、表現形式與後果的研究及資料蒐集；

(b) 受理並處理仇外、種族主義及相關事件的申訴；

(c) 推動反仇外宣導活動，並促進跨文化融合。

(d) 就各機關如何在其職權範圍內預防仇外，提供培訓及諮詢建議。

79. 締約國應建立並落實跨機關協調機制，以確保消除仇外政策採取整體性取徑。此一機制應正式設置，並具備適當的決策權限，以確保相關政策獲得有效執行。締約國並應採取措施，確保公民社會組織得以正式且定期參與，包括代表移民以及其他受仇外與種族主義影響群體的組織。

80. 兩委員會重申，一致性是跨機關協調的核心原則。締約國應採取措施，確保構成此一整體性取徑的各項政策，其內部及彼此之間在實務與目標上相互一致。反之，亦應採取措施，防止出現不一致或相互矛盾的決策與政策優先事項。

例如，一方面推動促進移民融入社會及增加正式就業的政策，另一方面卻對移民取得服務設置障礙，並限制其取得居留許可與工作許可，彼此即屬不一致。締約國應避免移民、勞動及其他社會政策之間出現扞格。

81. 兩委員會認為，國家、中間層級及地方政府之間的有效協調，應為全面性反仇外政策，以及促進社會凝聚與跨文化融合政策的重要組成部分。一國的權力愈為分散，愈有必要確保各治理層級之間設有協調機制。締約國應採取立法及執行措施來確保此類合作。

C. 地方政府

²⁹ CERD/C/ZAF/CO/9-11，第 39 段。

82. 許多與種族歧視相關領域的職權係由地方政府行使。兩委員會重申，人權義務及於所有政府層級，並強調地方政府應在消除仇外的整體性政策中發揮重要作用。³⁰ 城市及其他地方政府應制定並執行各自的全面性政策，以預防其社區內的仇外現象。³¹ 中央政府則應採取措施，包括提供預算支持，以協助地方機關執行國家層級的反仇外與反種族主義政策及行動計畫。

83. 兩委員會建議地方機關推動以權利為本、具性別回應性且以證據為基礎的移民論述。此類論述應：

- (a) 強調多向度跨文化融合的重要性；
- (b) 推動與社區起源及多樣性有關的歷史記憶政策；
- (c) 肯認移民對社區所作的貢獻及其社區歸屬，並確保地方機關不以任何方式助長仇外言論。

84. 地方政府應採取措施，消除地方法規、政策、方案及實務中的一切形式歧視，並確保取得服務及享有權利，不因國籍、移民身分、性別或任何其他交織因素而受到限制。此外，亦鼓勵地方政府推動政策，保障居住於其社區內的移民及其他被視為移民者。在仇外與種族主義程度日益升高且令人憂心的國家情境中，此類行動尤為重要；其中包括為獲取政治或經濟利益而宣揚歧視移民，或將根深蒂固的社會問題與恐懼歸咎於移民、使其成為代罪羔羊的論述。³²

85. 兩委員會建議地方政府採取具體措施，以預防仇外並促進社會凝聚，包括：³³

- (a) 推動並挹注經費支持跨文化社區空間、對話及相關倡議，包括文化、體育、³⁴ 藝術、宗教、教育及休閒等領域；
- (b) 與地方媒體合作並強化其能力，以促進對移民、移民議題及文化多樣性作出負責任的報導；
- (c) 提升所有社區成員對仇外、種族主義及相關歧視對移民及其他被視為移民者所造成負面影響的認識；
- (d) 制定住宅政策，以防止社群因國籍、種族及其他事由而在社會與文化上遭到隔離；
- (e) 在人道流離失所危機情境下，於必要時透過國際合作，實施具接納性質的接待與保護政策；

³⁰ A/HRC/32/50，第 75 段。

³¹ CMW/C/ARG/CO/2，第 29 段。

³² CMW/C/GTM/CO/2，第 27 段。

³³ 另參見聯合國大會第 73/195 號決議，第 32 段 (f)。

³⁴ CERD/C/NLD/CO/22-24，第 13 及 14 段。

(f) 與工會及雇主組織合作，建立職場反仇外及反歧視政策。

D. 國家及地方人權機構

86. 兩委員會強調，國家及地方人權機構與平等機構，應在持續評估及監測消除仇外政策方面發揮關鍵作用，尤其應著重其對人權造成的影響。締約國應採取適當措施強化此類機構，包括提供充足的人力及財政資源，以確保其獨立性，並符合《關於促進和保護人權的國家機構地位的原則》（《巴黎原則》）。

87. 鼓勵國家及地方人權機構視需要設置專責部門，促進及保障移民與其家庭的權利。無論是否設置專責部門，各機構均應採取適當措施，確保移民及其他被視為移民者的權利，能以跨領域且實質的方式納入其所有工作領域。

88. 國家及地方人權機構可推動下列活動，包括：

- (a) 蒐集量化及質性資料；
- (b) 建立研究及監測仇外與種族主義的機制，包括評估相關政策，例如設置觀察機制或觀察站；
- (c) 就不歧視政策及實務，向主管機關提供諮詢、培訓及指引；
- (d) 建立有效、可近、安全且具性別回應性的通報程序，使仇外受害者得以提出申訴；
- (e) 由直接受害者以個人或集體方式，以及第三人，針對法律及其他規範中的歧視性規定提起司法救濟；
- (f) 為受仇外及相關歧視事件或慣行影響者提供法律扶助及諮詢服務；
- (g) 建立跨文化調解程序；
- (h) 推動與社區起源及多樣性有關的歷史記憶政策。
- (i) 支持跨機構對話。

89. 兩委員會鼓勵由國家及（或）地方人權機構組成的區域與全球網絡，發展及（或）強化反仇外、反種族主義及反對一切交織形式歧視的相關倡議。

E. 社會參與及社群協作

90. 兩委員會建議締約國採取一切適當措施，確保公民社會組織、移民、受仇外影響的種族化群體、人權捍衛者、學術界、工會、青年、婦女組織、宗教團體、地方社群、僑民組織、草根組織、雇主組織及私部門等行為者，能有效參與消除仇外及交織形式歧視的工作。

91. 兩委員會建議締約國制定並強化政策，支持由社群主導、旨在賦權所有受仇外及交織形式歧視影響群體的倡議。此類倡議應使各社群建立韌性、倡議自身權利，並積極參與預防、抵抗及消除歧視的工作。

締約國亦應採取措施，促進社群參與及對話，使不同社群能共同合作處理仇外與種族主義問題，並為各社區所有成員創造具實質意義的互動、相互理解及建立團結的機會。

92. 締約國亦應促進私部門參與並承擔責任，以落實預防、處理及消除仇外的措施，尤其考量仇外對職場，以及媒體、住宅、健康、教育、文化及休閒等領域歧視性作法所造成的影響。

F. 司法行政

93. 締約國有義務隨時確保所有移民均能獲得司法審查及公正司法，不論其移民身分為何。兩委員會建議，應針對司法體系內所有行為者，包括法官、檢察官及辯護律師，採取適當措施，以防止仇外影響行政與司法程序、量刑及裁判。³⁵ 締約國應推動移民情境下國際人權法及相關標準的定期培訓與方案。

兩委員會強調，法官及其他司法機關所作成的一切程序性與實體性決定，均不得受到仇外影響。此類倡議可包括全面處理非正規移民議題的課程單元，以確保裁判不受仇外及歧視性言論左右。

94. 締約國應採取適當措施，確保針對移民及其他被視為移民者所為，具有仇外、種族主義或交織性質的仇恨犯罪事件，均由主管機關妥善調查、起訴及處罰。此類措施應包括有效且具嚇阻力的制裁，以及防止報復的保護措施。為確保此類事件獲得有效調查及制裁，《消除一切形式種族歧視國際公約》第1條應採動態方式解釋。³⁶

95. 兩委員會建議締約國採取適當措施，確保移民及所有仇外、種族主義與交織形式歧視的受害者，不論其移民身分為何，均能有效、便利且安全地訴諸司法。此類措施應包括建立有效的資訊防火牆，確保服務提供者不會將任何有關移民身分的資訊通報移民主管機關及相關執法機關。對遭驅逐出境的恐懼，不得成為尋求司法救濟的阻礙。締約國尤應採取有效措施，使移民能在無須擔心遭受報復的情況下，通報仇恨犯罪事件；同時確保其享有正當法律程序保障，並防止其在審判終結前遭驅逐出境。

³⁵ 消除種族歧視委員會第31號一般性建議（2005年），第5段。

³⁶ CERD/C/DNK/CO/22-24，第19段。

96. 必要時，應依年齡、性別、身心障礙、語言及其他事由提供適當的程序調整，以確保行政及司法程序具共融性。司法及行政體系中的移民、庇護及其他相關程序，均應強制提供口語通譯及身心障礙者無障礙措施。

97. 兩委員會關切，仇外、種族主義及交織形式歧視可能導致任意的司法裁判，尤其是在刑事程序中，包括仍允許死刑的國家。移民及其他種族化群體在遭定罪者中所占比例偏高，其中亦包括遭判處死刑者。兩委員會建議締約國視情況：

(a) 在仍允許死刑的國家採取措施廢除死刑，並批准旨在廢除死刑的《公民與政治權利國際公約第二任擇議定書》；

(b) 在廢除死刑前，採取適當措施，防止並消除整個司法程序中基於國籍、種族、族裔、性別、語言、宗教及不歧視原則所禁止之其他事由所造成的任何歧視性影響，包括偵查、審判、量刑及所有相關決定階段；

(c) 全面落實消除種族歧視委員會第 31 號一般性建議（2005 年）中，就預防刑事司法行政及運作中的種族歧視所提出的指引。

G. 能力建構及認知提升

98. 兩委員會建議採取措施，強化所有參與消除仇外工作的公共機關之能力。此類措施亦應適用於其他行為者，包括勞工與雇主組織、媒體企業、相關私人行為者、社群與宗教領袖及其組織，以及一般大眾。

99. 締約國應設計並實施持續性的培訓及認知提升倡議，聚焦於因應仇外現象並促進跨文化融合。締約國應採取適當措施，包括配置資源及定期評估成效，以確保持續性培訓方案成為國家及地方層級整體公共行政體系中重要且跨領域的工具。

在此類倡議中，亦鼓勵締約國與公民社會組織、學術界、勞工組織、國際機構及其他專家、宗教團體、移民及草根組織建立夥伴關係。締約國應促進專家及利害關係人積極參與此類培訓方案的設計、執行及評估。

H. 資料蒐集及以權利為本的指標

100. 締約國應強化定期蒐集分類資料，以辨識移民及其家庭在福祉及融入社會方面所面臨的挑戰。資料蒐集機制必須輔以其他方法，包括人口普查、家戶調查、勞動力調查及教育調查。

國家及地方層級所有主管機關，³⁷ 均應採取措施，依禁止歧視事由將資料按不同社會群體加以分類。此類措施有助於辨識並凸顯各群體共同及特有的挑戰與障礙，並據以調整相關政策及實務。

101. 主管機關應彙整有關仇外態度的量化及質性資訊，包括針對移民及其他被視為移民者的言語與肢體暴力及騷擾，以及受害者訴諸司法、獲得救濟與對加害者實施的制裁等相關措施。作為處理及預防仇外與其人權負面影響之政策的一環，應定期進行民意調查及相關調查，以衡量移民的社會融入與跨文化融合情形、瞭解公眾的觀感與態度，並進一步掌握系統性種族主義的根本原因。對於網路上的仇外現象，尤應加強追蹤。相關趨勢應採跨學科取徑進行分析，並定期公布。

102. 締約國應蒐集並分類有關移民在危險移民路線上死亡、失蹤、遭任意拘禁與驅逐出境，以及其他事件的資料。此類資料應進行系統性分析，並作為制定相關措施，包括政策改革的依據，以預防此類情況、保障移民，並使其能便利地利用有效的司法及補救機制。

103. 兩委員會強調，應以法律規範並有效落實嚴格的資料保護措施，以確保服務提供者所持有的資料，不得供移民執法或其他相關目的查閱或使用。資料的蒐集、儲存及分享，均應保障隱私與安全，並遵循知情同意、自我認同及保密等倫理原則。所蒐集的資料，應嚴格限於實現促進平等，以及預防仇外、種族主義與歧視之政策目的。

104. 締約國應制定政策，定期發布仇外及交織形式歧視對移民、其家庭與社群所造成負面影響的資訊，包括分析其對社會融合、人類發展，以及多個政策領域其他重要公共政策目標所造成的後果。

I. 追蹤及定期評估

105. 建立透明的追蹤、定期評估、監測及評價機制，是處理仇外及其成因並扭轉其後果之政策的重要環節。兩委員會強調，獨立且具專業性的公共機構，應在監測整體性政策各項要素的執行情形方面發揮作用，以預防及消除仇外、其成因及其人權影響。

兩委員會建議，國家人權機構、平等機構及其他就相關事項具有職權的獨立公共機構，例如反種族主義及反歧視機構，應採取措施，包括定期發布報告，以評估政策進展及其短期與長期影響。相關倡議亦應納入公民社會組織、移民團體、地方機關、學術界、工會、多元文化學校及團體、宗教組

³⁷ 《德班宣言和行動綱領》之《行動綱領》，第 92 段。

織、私部門、雇主組織及國際組織的參與。此類措施應確保建立健全、具實質意義、參與式且制度化的諮詢機制。

J. 資源配置及國際合作

106. 為有效執行預防仇外並處理其成因與後果的政策，締約國必須採取一切必要措施，確保提供充足資源。適當配置預算、人力及其他資源，是所有消除仇外方案與實務得以成功推動的關鍵。

107. 對於以安全視角處理移民的政策，其資源應重新配置，以落實全面性取徑，從而有助於預防仇外及相關歧視性與有害作法。³⁸ 原用於將非正規移民身分犯罪化、實施與移民相關的行政拘留，以及邊境管制安全化的資源，因亦會進一步助長仇外刻板論述，這些資源可轉而用於透過適當立法及行政措施，便利移民取得身分正規化的管道並促進社會融入。

108. 因國際移民而使人口日益多元的締約國，尤其是在短期內面臨大量人口移動者，應透過國際合作機制獲得支持，以確保配置所需的資源，推動有利於整個社會的整體性政策。此類政策尤其應保障所有人均能不受歧視地有效取得及享有各項人權，包括為新移入者提供接待及社會融入服務。國際組織亦可發揮重要作用，將遵守不歧視原則作為提供外部資金的條件。

³⁸ 保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 4 號／兒童權利委員會第 23 號聯合一般性意見（2017 年），第 12 段。