



大会

Distr.: General
13 May 2016
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十二届会议

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

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员的报告

秘书处的说明

特别报告员在本报告中重点讨论仇外心理现象及其概念、趋势和表现。

特别报告员认为，在发生进一步加重对弱势群体的偏见和歧视并导致其状况恶化的严重移徙危机时，为了应对危机，需要对仇外心理进行明确的界定。特别报告员建议，当上述个人或群体因为实际或被认为来自某个地方，或因为与这类个人或群体相关的价值观、信仰和/或习俗使他们显得像外国人或“外来者”，导致他们被剥夺平等的权利，即可以说存在仇外心理。这一现象可能直接而明显，如近来对移民或难民的歧视，但也可能与近来的移民历史没有那么直接的联系，而是以已经在一起共同生活好几代人的不同社区成员为目标。

特别报告员列出了需要考虑的关键要素，以便促进旨在打击仇外心理的政策和措施的有效性。

GE.16-07832 (C) 060616 090616



* 1 6 0 7 8 3 2 *

请回收



当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象 问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 国家访问.....	3
B. 其他活动.....	3
三. 仇外心理.....	4
A. 国际和区域法律和政策框架.....	4
B. 界定仇外心理.....	9
C. 趋势和表现形式.....	11
四. 结论和建议.....	20
A. 地方诊断.....	21
B. 预防	21
C. 促进社会团结.....	21
D. 干预的范围.....	22
E. 互补性和协调的部门战略.....	22
F. 审查和评估.....	23

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 25/32 号决议提交。特别报告员试图在本报告中澄清仇外心理这一概念，概述在国际、区域和国家层面通过的禁止仇外心理的各种可适用的规范和框架，并讨论仇外心理现象的表现形式。
2. 世界各地有数百万人在其原籍国以外生活。对许多人来说，移徙为他们提供了防止受到危机冲击、减贫、获得更多利润和进行更多创新的可能性，因为他们为东道国的经济和社会生活作出了贡献。但是，随着移民潮的增加，世界各地已存在的仇外心理和仇外歧视现象也有所加剧。特别报告员注意到，国际法既没有对仇外心理，也没有对仇外歧视作出界定。2001 年《德班宣言和行动纲领》承认仇外心理是歧视和冲突在当代的一个主要来源和表现形式，因此需要各国和国际社会迫切重视和立即采取行动。本报告参考了 2015 年 11 月 30 日和 12 月 1 日在南非约翰内斯堡威特沃特斯兰大学非洲移民和社会中心举行的专家协商的内容，在该协商会议上，来自各个地域的与会者讨论了仇外心理在不同地区的各种表现形式，强调有必要进一步研究打击仇外心理的战略，以协助利益攸关方制订有效的政策和行动计划。

二. 特别报告员的活动

A. 国家访问

3. 特别报告员感谢阿根廷、澳大利亚和摩洛哥政府同意他分别在 2016 年 5 月、11 月和 2017 年初访问这三个国家。他希望尽快收到访问斐济、日本和南非的邀请。特别报告员促请尚未对他的访问请求作出积极回应的国家作出回应。
4. 特别报告员于 2015 年 5 月 4 日至 8 日访问了希腊(见 A/HRC/32/50/Add.1)。他感谢希腊政府尽管面临诸多经济挑战和目前影响该国的移民危机，还是在准备和接待其访问方面给予了充分支持与合作。

B. 其他活动

5. 2015 年 8 月 5 日，特别报告员在内罗毕斯特拉斯摩尔大学的第二届年度法律大会上作了发言。2015 年 11 月 3 日，他在纽约向大会发言之外，作为主旨发言人参加了庆祝非洲人后裔国际十年、题为“打破沉默：关于针对全球非洲人后裔的结构性种族主义的不同方面和对话”的特别活动。2015 年 11 月 21 日和 22 日，他参加了拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所在伊斯坦布尔举办的关于歧视和宗教的会议。2015 年 11 月 25 日，特别报告员参加了少数群体问题论坛第八届会议，探讨刑事司法体系中的少数群体问题。2015 年 11 月 26 日，他参加了在日内瓦举行的《消除一切形式种族歧视国际公约》五十周年正式纪念活动。

三. 仇外心理

A. 国际和区域法律和政策框架

1. 适用的国际法律框架概述

6. 特别报告员回顾指出,《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》将歧视界定为直接或间接基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等的任何区别、排斥、限制或偏向或其他不同待遇。这些条款同样适用于种族和族裔少数群体以及外国国民,如移民。

7. 《公民权利和政治权利国际公约》的条款适用于所有人,不论国籍或无国籍状态。¹ 第二条规定,《公约》每一缔约国应尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有公约所承认的权利,不作任何区别,包括基于国籍或社会出身、出生或其他身分的区别。人权事务委员会在其关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 (1986)号一般性意见中指出,“一般的规则是,必须确保《公约》内的每一项权利,而不区别对待公民和外侨”。²

8. 在其关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 (2009)号一般性意见中,经济、社会及文化权利委员会指出,非国民“在公共或私人场合行使《公约》权利时可能会面临系统性歧视”。³ 委员会强调,不应以国籍或移徙状态为由“不准享有《公约》权利”。例如,委员会指出,“一个国家境内的所有儿童,包括那些无证件的儿童,均有权接受教育和享有充足食物和可负担的医疗保健”。⁴ 委员会强调,《经济、社会及文化权利国际公约》之下的权利适用于难民、寻求庇护者、无国籍人、移徙工人和国际人口贩卖的受害者,不论其法律地位如何。⁵

9. 在《消除一切形式种族歧视国际公约》中,种族歧视被界定为基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠,其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。该公约禁止国家立法对任何特定国籍的歧视。虽然缔约国可能限制公民的某些权利,但消除种族歧视委员会在其关于对非公民的歧视的第 30 (2004)号一般性意见中声明:“根据公民身分或移民身分进行区别对

¹ 人权事务委员会,关于《公约》所规定的外侨地位的第15(1986)号一般性意见,第1段。

² 同上,第2段。

³ 见第24段。

⁴ 见第30段。

⁵ 见第30段。

待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称，则此种区别对待构成歧视”。根据该公约第二条，缔约国承诺鼓励种族混合主义的多种族组织与运动，以及其他消除种族壁垒的方法。此外，第四条要求各缔约国对于一切宣传及一切组织，凡以某一种族或属于某一肤色或人种的人群具有优越性的思想或理论为根据者，概予谴责，应宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想、煽动种族歧视以及实施强暴行为或煽动此种行为，概为犯罪行为，依法惩处，还应宣告宣传和煽动种族歧视的组织为非法，禁止这类组织。最后，根据《公约》第七条，缔约国承诺立即采取有效措施，特别是在教学、教育、文化和信息等领域，以打击导致种族歧视的偏见，增进民族和种族或族裔群体之间的理解、容忍和友谊。消除种族歧视委员会强调指出，各国在打击有意歧视之外，还有义务消除歧视性结构。委员会还建议各国采取措施“消除对非公民在工作条件和工作要求方面的歧视，包括带有歧视性目的和作用的雇用规则和惯例”。⁶ 此外，委员会还强调，《公约》规定为当今特别容易受到仇外心理驱动的歧视的种族和族裔群体提供保护。⁷

10. 若干其他国际文书明确禁止针对某些群体的歧视。在关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 (2014)号一般性意见中，消除对妇女歧视委员会澄清，该公约适用于基于种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶级、种姓或其他身分导致某些妇女受到严重影响的性别歧视和基于性别的歧视。⁸ 在关于移徙女工的第 26 (2008)号一般性建议中，消除对妇女歧视委员会呼吁尤其不歧视移徙女工，并给予其平等权利，强调她们受到基于性别的歧视和仇外心理的双重影响。⁹ 《儿童权利公约》第 2 条要求缔约国给予并落实所有儿童享有的权利，不因儿童或其父母的国籍、族裔或社会出身、出生或其他身分而有任何歧视。在具体处理不歧视土著儿童的问题时，委员会呼吁通过采取公众宣传和教育措施，消除歧视性态度和做法。¹⁰ 《联合国土著人民权利宣言》呼吁各国提供有效机制，以防止和纠正包括旨在提倡或煽动基于土著血统或身分的歧视的任何形式的宣传(第八条)。

11. 具体适用于难民、无国籍人、境内流离失所者、移徙工人、妇女和儿童的国际框架都载有打击可能以仇外心理为根源的各种歧视形式的相关条款。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国籍公约》不论移徙工人的法律地如何，为他们提供人权最低普遍标准的保障。缔约国有积极的义务确保移徙工人在社会保障福

⁶ 消除种族歧视委员会，关于对非公民的歧视的第30 (2004)号一般性建议，第33段。

⁷ 消除种族歧视委员会，关于针对非洲人后裔的种族歧视的第34 (2011)号一般性建议，第3段，以及关于对罗姆人的歧视的第27 (2000)号一般性建议，第5段。

⁸ 见第6段。

⁹ 见第14段。

¹⁰ 儿童权利委员会，关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第11 (2009)号一般性意见，第27和29段。

利(第 27 条)、拘禁(第 17 条)、紧急医疗(第 28 条)和子女受教育权(第 30 条)等方面享有与国民平等待遇。此外,所有移徙工人在报酬、工作条件和雇用条件等方面应享有不低于国民的待遇(第 25 条)。移徙工人问题委员会呼吁缔约国采取有效措施,如对仇恨犯罪立法和提高公众认识,以打击种族主义、仇外心理或相关不容忍现象侵害移徙工人及其家庭成员的一切表现形式。

12. 《关于难民地位的公约》禁止缔约国基于种族、宗教或国籍歧视难民(第三条)。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)发现,公众对难民和其他弱势的外国国民的消极态度威胁到对这些群体的保护,呼吁在打击仇外心理的框架内颁布有关仇恨犯罪的法律和措施,以促进容忍。

13. 《关于无国籍人地位的公约》第三条禁止基于种族、宗教或原籍对无国籍人加以歧视。《减少无国籍状态公约》第 9 条禁止缔约国以种族、民族、宗教或政治理由取消任何人或任何人群之国籍。《关于境内流离失所问题的指导原则》声明,对境内流离失所者,“不得因其在境内流离失所而在享有任何权利和自由方面对其加以歧视”。

14. 国际劳工组织的一些公约也禁止歧视,包括 1958 年“歧视(就业及职业)公约”(第 111 号公约),该公约保护所有工人,不论是国民或非国民在就业或职业机会平等方面免受歧视。1949 年《移民就业公约》(第 97 号公约)禁止基于国籍歧视移徙工人(第 6 条)。该公约第 3 条规定国家有义务采取一切适当的步骤,打击有关移民出境和入境的误导宣传。2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)要求国家处理移徙家政工人尤其容易被施加歧视性做法的问题。

2. 区域法律和政策框架

(a) 美洲体系

15. 美洲国家组织有重要的具有法律约束力的文书,是打击仇外心理及其表现形式的核心内容。《美洲国家组织宪章》宣称个人的基本权利不因种族、国籍、信仰或性别有所区分。

16. 《美洲人权公约》第 1 条禁止基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、经济状况、出生或任何其他社会条件的歧视。《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)要求缔约国保障经济、社会和文化权利不受任何种类基于民族或社会出身的歧视(第 3 条)。

17. 美洲人权委员会指出,在该地区,接受外国工人以及已按种族和族裔划分社会阶层的社会发生仇外心理的情况更加严重。美洲人权法院的判例强调,区域人权保护对可能成为仇外心理及其表现形式受害者的移徙者至关重要,并强调非

正规移民的脆弱性，需要政府采取特别措施，确保对他们的保护。¹¹ 美洲人权法院在 2003 年关于无证件移民的法律地位和权利的咨询意见中指出，所有非公民，无论其地位或移徙状况如何，均可像公民那样享有不受歧视权和平等权。

18. 《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》明确禁止缔约国通过任何具有直接或间接歧视性的国家安全措施(第 8 条)。该公约于 2013 年通过，但尚未生效，因为迄今为止还没有一个签署国批准公约。拉丁美洲议会通过了一项法律，规定各国有义务采取措施，防止仇外心理，保护工人的权利，不论其移民身分如何，并保证移徙工人及其家庭成员的政治、社会和文化权利。这一立法在转化为国内法之前没有约束力。¹² 特别报告员建议成员国通过这些文书。

(b) 非洲

19. 《非洲人权和人民权利宪章》¹³ 第 2 条规定：“人人均有权享受……各项权利和自由，而不得有任何区分，特别是不分种族、族裔群体、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、出生或其他身分地位”。此外，第 28 条规定：“人人均有义务尊重和体谅其同胞而不加歧视，有义务维护旨在促进、捍卫和增进互相尊重和宽容的关系”，进而促进社会内部的团结。

20. 《关于非洲难民问题特定方面的公约》(1969 年非洲统一组织公约)第 4 条规定，该公约应适用于“所有难民，不以种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解加以区分”。非洲联盟《保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)禁止“因为境内流离失所的状况，在享有任何权利或自由方面”歧视境内流离失所者。¹⁴ 《坎帕拉公约》还要求缔约国通过防止“可能因为人群或个人的社会特征、宗教或政治见解造成其流离失所的政治、社会、文化和经济排斥及边缘化”，防止强制流离失所。¹⁵

¹¹ 美洲人权法院，Nadege Dorzema 诉多米尼加共和国(官方摘要)，2012 年 10 月 24 日。

¹² Latin American Parliament, Proyecto de ley marco sobre migración en América Latina y el Caribe: trabajadores, familias y grupos vulnerables (arts. 4, 5, 6, 10, 11 and 15)。可查阅：<http://www.parlatino.org/es/proyecto-leyes-marcos> (2016 年 5 月 10 日查阅)。

¹³ 可查阅：www.achpr.org/instruments/achpr (2016 年 5 月 10 日查阅)。

¹⁴ 见第 9 条。

¹⁵ 见第 3 条。

(c) 欧洲

21. 《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 14 条及其第十二号议定书第 1 条要求缔约国确保享有的权利“不受任何理由歧视,如性别、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、同少数民族的联系、财产、出生或其他地位”。欧洲人权法院请缔约国在对量刑作最后评估时适当考虑所犯罪行是否存在种族主义或仇外心理动机。¹⁶ 此外,法院还强调,缔约国必须调查种族主义或仇外行为并对其进行制裁。¹⁷

22. 1995 年《保护少数民族框架公约》呼吁缔约国“保护由于其族裔、文化、语言或宗教特性受到歧视行为、敌意或暴力行为威胁的人”。此外,《欧洲移徙工人法律地位公约》要求签署国的国内法消除歧视,以便向移徙工人提供平等待遇。

23. 欧洲反对种族主义和不容忍委员会强调,各国需要通过明确禁止种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍现象的刑事、民事和行政法律规定。¹⁸ 该委员会还呼吁会员国在国内设立专门的咨询、监督和申诉机构,以应对这类偏见。¹⁹

24. 欧洲联盟的《种族平等指令》²⁰ 禁止成员国基于种族或族裔,在就业和获得其他社会服务,如教育、社会保障、卫生保健、社会福利及提供货物和服务等方面施加直接和间接歧视。2008 年 11 月,欧洲委员会通过了以刑法手段打击种族主义和仇外心理某些形式和表现的框架决定,旨在统一有关种族主义和仇外犯罪的实质性刑法。这是为了确保同样的行为在欧洲联盟所有国家构成犯罪,任何人都不能通过改变管辖区逃避责任。

25. 《视听媒体服务指令》要求成员国确保通过视听媒体服务供应商提供的服务不得包含任何基于种族、性别、宗教或国籍煽动仇恨的内容。此外,成员国应确保媒体服务供应商遵守以下要求,即视听商业通信绝不得损害对人的尊严的尊重,或包含或宣传任何基于性别、种族或族裔出身、国籍、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视。²¹

¹⁶ 欧洲人权法院, Nachova 及其他人诉保加利亚(第43577/98和43579/98号), 2005年7月6日; 以及 Stoica 诉罗马尼亚(第42722/02号), 2008年3月4日。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会, 第1号一般性政策建议。

¹⁹ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会, 第2号一般性政策建议。

²⁰ 委员会第2000/43/EC号指令。

²¹ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会, 第15号一般性政策建议, 第51段。

B. 界定仇外心理

26. 正如以上提到，国际上没有公认的对仇外心理的法律定义，甚至在各种力求消除这一现象的国际和区域政策文书中也没有该定义。在国际层面，为在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议编写的联合国联合出版物指出，仇外心理的定义及其与种族主义和种族歧视的关系仍然是不断演变的概念。²² 本报告采用了该出版物先行提出的仇外心理的概念，出版物建议，仇外心理“专指基于另一方为外国人或来自社区或国家以外的看法而实施的行为”。²³

27. 值得注意的是，联合出版物试图将种族主义和仇外心理进行区分，同时承认二者之间存在大量重叠。事实上，种族主义被界定为“一种基于身体和文化特征以及经济财富赋予某一种族和/或族裔群体权力地位，其中包括等级关系，即‘优越’种族统治和控制其他种族”的意识形态架构，²⁴ 而仇外心理则被描述为“基于某些人对社区、社会或民族身分而言是外来者或外国人的看法而拒绝、排斥甚至经常对其加以中伤的态度、偏见和行为。……在许多情况下，种族主义和仇外心理很难区分，因为生理特征差异常被用于从共同特征中区分“其他”。然而，当相同生理特征、甚至有共同祖先的人抵达、返回或迁移到居民认为他们是外来者的国家或地区时，也可能针对他们发生仇外现象”。²⁵

28. 仇外心理与种族主义相互交织，因为(被种族化的)另一方常常被视为外来者或外国人，有人害怕或将其视为一种威胁。历史上因为宗教、族裔、民族出身、性别、性取向或性别认同等原因受到歧视的其他团体也会遇到相同问题。来自底层的群体更有可能遭遇仇外心理，正是因为他们处于主流群体身分“之外”。联合国 2015 年发表的一份联合出版物指出，“移徙者特别容易因为其族裔、种族或宗教常常不同于东道国的大多数人而受到歧视。移徙妇女往往面临基于性别、族裔、宗教和移民身分等多种理由的歧视。有越来越多的证据表明，目的地国存在对来自其他文化的移徙人口的种族主义和仇外心理”。²⁶

²² 国际劳工组织(劳工组织)、国际移徙组织(移徙组织)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《国际移徙、种族主义、歧视和仇外心理》(2001年)。可查阅：www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf(2016年5月11日查阅)。

²³ 同上，第2页。

²⁴ 同上，第1和第2页。

²⁵ 同上，第2页。

²⁶ 各国议会联盟、劳工组织和人权高专办，《移徙、人权和治理：议员手册第24号》(2015年)，第84页。

29. 具体而言，还必须将仇外心理理解为特别是植根于历史和政治项目的现象。例如，在《德班宣言和行动纲领》中，联合国会员国将奴隶贸易和殖民主义确定为仇外心理和其他相关不容忍形式的主要根源和表现形式。因此，建设民族国家时遗留下来的奴隶制、种族隔离制度、殖民主义及强迫土著人民搬迁或对其进行种族灭绝等属于处理仇外心理现象需要适当考虑的交叉问题，因为这类问题导致整个民族被置于国家项目之外或被边缘化。重要的是，我们必须避免假定包容和排斥的历史主要或仅仅与国家领土相关。殖民主义的遗留问题之一，就是政体因排斥而支离破碎，以及同胞之间相互缺乏信任。与国家建设或区域政治社区的形成或维持相关的政治项目也可能导致仇外言论。这种仇外言论尤其在得到政治领导人和其他领导人的赞成时，可能成为煽动攻击或以其他形式虐待“外来者”(无论其定义如何)的一个因素。

30. 在目前人口流动日益增加的时代，仇外心理的表现形式不仅形形色色，而且增速令人震惊。仇外心理是越来越普遍的各种公开的身体暴力形式、仇恨言论、蓄意、隐含和结构性歧视的根源。仇外心理可能指通过口头或暴力形式明确表达的偏见，也可能体现为更广泛的歧视性做法、政策和结构。虽然许多形式的仇外心理涉及(将某些团体)排除在一国领土之外，但仇外心理也可能表现为一个国家、一个城市或甚至一个街区将某些团体排除在外。也可能表现为不允许个人或特定群体使用公共或私营部门、机构或资源。不论其表现形式如何演化，仇外心理都违反了属于国际人权法核心的基本原则，即平等和不歧视。

31. 同样，某些社会经济状况即使并非由仇外情绪和行为决定，但也与之密切相关。例如，《德班宣言》强调，“贫困、不发达、边缘化、社会排斥和经济差距”²⁷与种族主义和其他相关的不容忍现象密切联系。人们认为的和实际的物资短缺因经济危机加剧，该现象在一些情况下导致仇外心理的表现形式变得更加严重，因为“内部人”认为：“外来者”不应与他们竞争公共和私人资源，所以试图排斥“外来者”。虽然这些情况可能加大发生仇外心理的可能性，但并不是仇外心理发生及其表现形式的决定因素。

32. 各种各样的不同行为者可能激化基于仇外心理的歧视，包括单独行动的个人、通过非正式团体或正式集体(其中可能包括宗教、政治和经济组织)采取一致行动的个人。这些行为者包括政治家、执法和边境管制人员，包括私人保安部队，甚至媒体人士，他们可能推动对某些群体的污名化。仇外心理也可能被纳入法律和政策框架及体制，目的在于歧视那些所认为的“外来者”或外国人，或达到这种效果，进而阻碍其享有基本权利和自由。

²⁷ 《德班宣言》，第18段。

33. 在《德班宣言》中，联合国会员国指出，“对非国民尤其是移徙者、难民和寻求庇护者的仇外心理，构成了当代形式种族主义的主要来源之一”，“对这些群体成员人权的侵犯在歧视、仇外心理和种族主义的行径中广泛发生”。²⁸ 会员国还强调非洲人和非洲人后裔、亚洲人和亚洲人后裔、土著人民仍然容易受到仇外心理和相关的不容忍现象的伤害。事实上，其他形式的偏见和等级制度也常常成为仇外心理的原因，也就是说，仇外心理的对象往往包括表现出特别的性别特征、在某些经济部门工作、属于某个年龄段或收入阶层，或因独特的宗教信仰而被贴上外来者标签的那些人。世界各地的反穆斯林情绪当前有所抬头，更凸显出社区中一些在社会或政治方面被视为外来者的宗教少数群体的脆弱性。在这方面，还应强调欧洲一些地区历史上存在和目前仍然挥之不去的反犹太主义。

34. 仇外心理和仇外歧视的受害者因其实际或被认为的外来者身份而被当成靶子。个人或群体作为外来者可能因为种族、肤色、族裔、宗教、民族出身、血统、国籍、性别、性取向、社会阶级和语言等多种相互交织的原因而成为仇外心理的对象。因此，仇外歧视的许多表现形式受到现有国际、区域和国内法的禁止，即禁止基于这类多重理由和交叉理由的歧视。虽然现有的国际和区域人权法可能没有使用“仇外歧视”一词，但这个概念指的就是基于被禁止的歧视理由对“外国人”或“外来者”施加的歧视形式。下文讨论的适用的框架适用于直接和间接形式的歧视，在某些情况下适用于非法排斥常常受到以下现象侵害的非国民和其他少数群体的歧视结构：仇视伊斯兰教、反犹太主义、仇视基督教、仇视罗姆人、仇视非洲人及其他形式的相关不容忍行为。

35. 在适用打击仇外心理和仇外歧视的框架时应铭记相关群体的脆弱性。虽然各国应认真监测针对一系列潜在弱势群体，包括族裔或宗教少数群体、移民和难民的歧视事件，但在制订和执行应对这类歧视的办法时应确保不会将差异转化为实施进一步侵犯的额外动力或成为更严重脆弱性的基础。关于这类负面影响有一个具体实例，欧洲反对种族主义和不容忍委员会在其 2014 年的年度报告中指出，在有些国家，禁止仇恨言论的法律被大量用于对付国家本应保护的古老族裔和宗教少数群体。

C. 趋势和表现形式

36. 数百万人因冲突和迫害或为了寻找更好的经济和社会生活机会而流动，已使全球许许多多社会发生了改变。据经济和社会事务部称，目前有近 2.44 亿人生活在其国籍国以外，比 2000 年增加了 41%。

²⁸ 同上，第16段。

37. 因为发生移徙，导致围绕种族、族裔、宗教、文化特性和地理来源等原因的长期分歧有所加剧。这些紧张局面往往导致歧视，包括仇外歧视，有时还导致冲突。

38. 仇外心理表现为多种形式，可根据其严重程度、规模和表现模式界定其特征。最严重的仇外心理可能导致驱逐或消除人口群体。在这种情况下，国家或私人行为者通过公开的暴力或威胁打击某个人口群体(通常是公民)。这类事件有时采纳了种族灭绝的形式，尽管并非所有形式的种族灭绝都是出于仇外心理，但仇外心理往往和种族灭绝有着共同的目的，即通过消除被视为外来者的人群证明族裔优越性。另一方面——即极为微小和非正式的另一层面，人们发现，基于一个人的语言、外貌或出身的歧视从欺凌到温和的仇恨言论皆有可能，这一切甚至可能发生在学校的操场上。在这两个极端之间存在一系列做法，其中包括：在政治上寻找替罪羊、行政排斥、选择性和限制性移民政策、族裔化竞争和冲突、有针对性的帮派暴力、警察骚扰和定性、国有媒体和私营媒体及社交网络的陈规定型观念，以及学校或社区协会的排斥性甄选标准等。

39. 歧视所认为的外来者的形式和原因以及针对其使用的语言差异很大，而且往往依具体情况和特定场所而不同。但是，可从中看出一些全球趋势。也许其中最突出的是政治和民众话语，以及声称某些群体或次群体(无论公民或移民)威胁国家安全的政策。这些群体经常受到破坏国家稳定的指责。

40. 各种研究对仇外态度和做法及其原因提供了解释。应将这些论点视为相辅相成而非相互竞争的观点。一些观点认为，歧视和偏见的根源在于人的心理，声称人自然而然、天生害怕那些他们认为与自己不同的人或外来者，即便没有任何明显威胁也是如此。不信任和歧视可能是人的天性，但这类偏见的对象并不是预先确定的；反之，无知、缺乏教育和对移民和/或外国人的了解，或社会化本身都可能助长仇外态度和表现形式。其他研究指出，在发生经济、政治或社会不稳定情况时，人们常常经历“归属感缺失”，结果导致一种通过划定边界以实现个人或集体安全感的趋势。

41. 创立现代政治制度引发的分裂现象也被视为仇外心理的可能原因之一。这一观点承认，民族国家往往将文化同质性的理想合理化，结果导致其他人，特别是那些被视为不可同化的人从本质上构成威胁。这一点明显体现在民粹主义、民族主义政治言论和基于排斥、拒斥和驱逐包括少数群体在内的“外来者”的政治言论和政策中。

42. 更微妙的政治观点承认有偏见的企业家在基于歧视理由实现人员动员方面发挥的作用。这些人员可能包括政府内外希望担任某些职位的人、民间社会成员，或社区其他地方的匪帮或非正式领导者。这些“社会企业家”常常利用现有的或制造出的道义、经济、安全或政治危机，指责某些个人属于某一族裔、宗教或民族，或属于另一相异的轴心，在过去、现在或未来都构成威胁。过去十年来，这一现象已体现在针对移徙者、难民、寻求庇护者和少数群体的做法和政策中，这些人群受到陷害，被指责对就业、福利、有时甚至对文化支配地位构成威胁。

(a) 非洲

43. 虽然对少数群体和移民的歧视在非洲的许多地方很少被称为仇外心理，但偏见模式非常普遍，有时甚至导致种族清洗的企图。这类模式包括正式的排斥、边缘化和驱逐政策，伴之以各种暴力形式和更微妙的歧视模式。偏见的形式往往是在国家以下一级进行谈判，可能有政府或没有政府的参与。虽然许多地方存在很高程度的文化同质性，没有冲突和广泛的歧视，在正式法规有限和国家治理有限的地区却常常发生冲突。²⁹

44. 在世界其他地区，严重的经济困境加上政治竞争的出现导致各种积怨，为人的流动提供了动力。³⁰ 因为有些后殖民时代的国家变得更加脆弱，身分政治进一步成为人的流动的主要模式，激化了冲突和动乱。³¹ 关于原住民族论和国家建设的强有力措辞在后殖民时代提了出来。国家身分、公民身分、归属感等过去曾用于抗争殖民统治；独立后，基于本土性、原住民族论和本地性的公民身分政治被广泛用于在国内区分内部人和外来者³² 的二分法。此外，这种政治手段也被用于通过质疑公民身分而取消政治反对派的资格，这可能助长更广泛的仇外情绪，导致排他性的国家建设战略被合法化。³³ 科特迪瓦的选举危机和之前的内战为这些现象提供了实例。³⁴

45. 由于大多数后殖民时代的非洲国家拥有多个族裔，所以非洲的仇外歧视常常与种族中心主义有大量重叠。³⁵ 除普遍存在的对移民的歧视以外，还存在对长期移民群体或对“当地少数群体”的歧视，这些群体被视为不合法或外来

²⁹ Joshua D. Kirshner, “We are Gauteng People: challenging the politics of xenophobia in Khutsong, South Africa”, *Antipode*, vol. 44, issue 4 (September 2012), pp. 1307-1328.

³⁰ Christopher J. Gray, “Cultivating citizenship through xenophobia in Gabon”, *Africa Today*, vol. 45, No. 3/4, pp. 389-409; Nadine Sika, “Irregular migration in North Africa: Libya, Tunisia and Algeria”, *Partners in Development*; and Bonaventure Rutinwa, “The end of asylum? The changing landscape of refugee policies in Africa”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, issue 1-2 (2002), pp. 12-41.

³¹ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, “Do ‘Africans’ exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia”, *African Identities*, vol. 8, issue 3 (2010).

³² Francis B. Nyamnjoh, “Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa”, *Africa Spectrum*, vol. 45, No. 1, pp. 57-93; and Norbert Kersting, “New nationalism and xenophobia in Africa: a new inclination?”, *Africa Spectrum*, vol. 44, No. 1, pp. 7-18.

³³ Beth E. Whitaker, “Citizens and foreigners: democratization and the politics of exclusion in Africa”, *African Studies Review*, vol. 48, issue 01 (2005), pp. 109-126.

³⁴ 见A/A/HRC/19/72, 第15-18段。

³⁵ Abu Bakarr Bah, “Democracy and civil war: citizenship and peacemaking in Côte d’Ivoire”, *African Affairs*, vol. 109, issue 437 (2010), pp. 597-615.

者。³⁶ 这一现象也许在公开的政治暴力时期最为明显，在这类时期，一个群体试图通过驱逐或征服因地理来源和文化特性被视为较低层次的团体，控制国家机构或领土。³⁷ 此外，旨在将差异制度化的设计身分使历史的对抗进一步加剧，导致非洲大陆某些地方发生最恶劣形式的仇外暴力，卢旺达的情况就是如此。³⁸

46. 此外，由于全球反恐战争和限制性的移民政策，该区域的某些地区——特别是过境国——不得不在压力下从外部进行移民控制，这助长了对移徙者的进一步污名化，导致仇外心理³⁹ 和种族主义各种表现形式增加。有人指出，在撒哈拉以南非洲人前往欧洲所途经的北非，种族主义已导致仇外态度加剧。这种对来自非洲的人的种族主义和仇外心理的跨境表现形式被定义为仇视非洲人，⁴⁰ 同时也被视为种族偏见⁴¹ 和种族主义。⁴²

(b) 美洲

47. 在美洲，仇外心理的各种表现形式往往与国家用于压制政治纷争的正式做法相联系。一些政府政策和法律被视为助长仇外态度和理念的蔓延，并同时将对外来者的歧视制度化。⁴³ 一些地方宣传国民(并且往往是单一文化)身分的概念以及主流群体归属，借以排除那些因造成经济、道德、健康或安全威胁而受指责的人。得到国家赞许的仇外做法可能包括：建立严格的归属类别、⁴⁴ 公务员和安

³⁶ Loren B. Landau, “Introducing the demons”, in *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Loren B. Landau, ed. (Johannesburg, Wits University Press), pp. 1-25; and Francis B. Nyamnjoh, “Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa”.

³⁷ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, “Do ‘Africans’ exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia”, pp. 281-295.

³⁸ 见E/CN.4/1994/7/Add.1。

³⁹ Nizar Messari and Johannes van der Klaauw, “Counter-terrorism measures and refugee protection in North Africa”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, No. 4 (2010), p. 85.

⁴⁰ David Mario Matsinhe, *Third World Quarterly*, vol. 32, No. 2 (2011), pp. 295-313.

⁴¹ Cindy Warner and Gillian Finchilescu, “Living with prejudice: xenophobia and race”, *Agenda*, No. 55 (2003).

⁴² Kenneth Tafira, “Is xenophobia racism?” *Anthropology Southern Africa*, vol. 34, No. 3&4 (2011), pp. 114-121.

⁴³ David C. Baluarte, “Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash”, *Human Rights Brief*, vol. 13, issue 2 (2006); and Barbara Sutton, “Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina”, *Latin American Perspectives*, vol. 35, No. 6 (2008), pp. 106-121.

⁴⁴ Barbara Sutton, “Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina”, pp. 106-121.

全部队的种族貌相做法，以及对“偏离的”或“不可能的”主体进行骚扰⁴⁵、通过法律防止或终止移民获得社会福利和医疗福利，⁴⁶ 不保护移民的基本权利，并制订限制性移民政策。⁴⁷

48. 与其他地方一样，在美洲，仇外心理与基于种族、族裔、土著身分、性别或宗教等原因的歧视形式相互交织。尽管常常隐藏在混合身分和多元文化主义这样冠冕堂皇的言辞背后，但对社会架构中某些群体的“种族化”，以及国家官员和公民常常淡化使用轻蔑措辞的文化行为，却发挥了污蔑这些群体的归属以及阻碍其享有社会和经济权利的作用。

49. 全美洲在历史上始终存在对土著人民的歧视，体现为国家和国家机构对土著人民的系统性歧视及公然不予承认的做法。这种歧视体现在若干方面，包括严重侵犯人权的行径，如强迫迁离、谋杀、强奸和其他形式的暴力或恐吓行为。

50. 考虑到仇外歧视的交叉性特点，应当指出，关于移徙妇女的权利被侵犯的讨论常常仅限于贩运人口问题，几乎从不涉及劳动权利，特别是家政工人的劳动权，这些人往往因其出身遭到偏见和鄙视，进而加剧了他们遭受的劳动剥削。在一些地方，非洲裔妇女是最脆弱的群体，她们处于社会经济阶层的最底层，非洲人后裔妇女移徙者通常因其种族、有时则因为基于性别的歧视而被剥夺获得体面工作的权利。⁴⁸

51. 在全球反恐战争的背景下，生活在美洲的南亚人、穆斯林、中东和阿拉伯社区因其宗教而越来越多地遭受仇外言论和歧视。具有讽刺意味的是，即使无法证明，但这类群体常常被指责散布仇恨言论及破坏移徙国的容忍和包容文化。

(c) 亚太地区

52. 在这个极富多样化的区域，一些国家可能在土著人民或过去几代移民的融合方面遇到困难，这些人仍然遭受歧视，并正在努力融入社会，而另一些国家则是原籍国，它们在仇外心理方面主要关切的问题是其公民在该地区其他地方和在其他地区受到的待遇。面对该地区某些地方主流群体的民族主义理想和有害的文化优越论，土著人民仍在努力伸张自己的权利并保持其文化特性，而某些移徙者为了归化已被迫同化。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ Sharon M. Keigher, “America’s most cruel xenophobia”, *Health and Social Work*, vol. 22, No. 3 (1997), p. 232.

⁴⁷ David C. Baluarte, “Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash”; and Laurel Fletcher and Timothy Miller, “New perspectives on old patterns: forced migration of Haitians in the Dominican Republic”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, No. 4 (2004), pp. 659-679.

⁴⁸ Tanya Basok and Nicola Piper, “Management versus rights: women’s migration and global governance in Latin America and the Caribbean”, *Feminist Economics*, vol. 18, No. 2, pp. 35-61.

53. 一些地方已执行排斥移民政策，使已经加剧的反移民言论变得更加严重。在失业率上升、移徙工人人数不断增加的情况下，移民往往被视为对安全、人口和经济的威胁。⁴⁹

54. 在一些国家，移徙者在获取国家服务方面被排除在外，得不到物质和社会支持，也无法进入劳动力市场。另一些地方通过了法律，禁止移徙工人自由流动并剥夺其基本权利。⁵⁰ 某些国家政府启动了相关政策，鼓励公司解雇外籍工人并降低这类工人的配额，有些地方的配额降幅甚至超过 50%。⁵¹

55. 在该地区，移徙工人面临政府和公民对他们的严重歧视，这些歧视常常表现为针对寻求庇护者的暴力、经济排斥和文化及宗教压迫。⁵² 据记载，一些地方出现了给其他人贴上“非本地”标签的民族感情和归属。⁵³

56. 宗教领域有时也表现出种族中心主义的态度。例如，政府在干预宗教事务时指出什么是“极端”、“激进”或不可接受，表现出对伊斯兰教的仇视。⁵⁴

(d) 中东和北非

57. 中东和北非的仇外心理一直与依赖移民的经济快速转型和经济多样化相联系。⁵⁵ 移徙者被视为试图从这些变革中获益的人的威胁。⁵⁶ 移徙者还被主流族

⁴⁹ 劳工组织，《工作中的平等：持续的挑战》(2011年)，第36页；Yoav H. Duman, “Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel”, *Journal of International Migration and Integration* (2014), pp. 1-24.

⁵⁰ 劳工组织，《工作中的平等：持续的挑战》(2011年)，第35页。

⁵¹ 同上，第36页。

⁵² Yoav H. Duman, “Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel”, pp. 1-24.

⁵³ Peidong Yang, “‘Authenticity’ and ‘foreign talent’ in Singapore: the relative and negative logic of national identity”, *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 29, No. 2 (2014), pp. 408-437.

⁵⁴ Scott Poynting and Victoria Mason, “The new integrationism, the state and Islamophobia: retreat from multiculturalism in Australia”, *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 36, No. 4 (2008), pp. 230-246.

⁵⁵ Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, “Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity”, *Perspectives on Politics*, issue 3 (2006), pp. 495-505; and Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, “National identity and xenophobia in an ethnically divided society”, *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, No. 2 (2005), pp. 90-118.

⁵⁶ Daphna Canetti-Nisim and Ami Pedahzur, “Contributory factors to ‘political xenophobia’ in a multicultural society: the case of Israel”, *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 27, No. 3 (2003), pp. 307-333; and Ami Pedahzur and Yael Yishai, “Hatred by hated people: xenophobia in Israel”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 22, No. 2 (1999), pp. 101-117.

裔群体描述为从文化上对民族特征构成威胁的群体。⁵⁷ 中东尤其是这种情况。一些国家严重依赖移徙工人维持其经济，移徙工人数量有时甚至超过当地人口。

58. 虽然国家之间差异巨大，但有许多报告称，整个区域的东道国民众对近来的移徙人口表现出高度的敌意，对“外来者”群体，包括对长期移民和宗教或族裔少数群体表现出偏见和不容忍。⁵⁸ 在一些国家，外来者被国民视为“低人一等”或“二等”公民。⁵⁹ 可能有人反对移民享有与国民同等的社会权利。⁶⁰ 这种偏见有时会转化为对个人的人身和言语骚扰。⁶¹ 公众的不容忍现象常常因国家支持歧视而变得更加根深蒂固。⁶² 一些政府机构和媒体公开倡议保护国家的特征和文化不受外国人影响。⁶³ 某些政府的做法是制订更严格的征聘政策，送回“多余的”外国工人，加大延长居留许可证的难度，以及限制移民能够生活的区域及参与某些部门的途径。⁶⁴

59. 在该区域的若干国家，国籍是在宗教参与和归属的基础上架构的。⁶⁵ 宗教少数群体被公共言论视为对多数人的威胁，声称其不属于该社会，这些群体除了受到经济和政治排斥外，还遭到社会成员的偏见。⁶⁶ 某些地方的教育制度大力

⁵⁷ Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, “National identity and xenophobia in an ethnically divided society”, pp. 90-118.

⁵⁸ Giuseppe Calandruccio, “A review of recent research on human trafficking in the Middle East”, *International Migration*, vol. 43, issue 1-2 (2005), pp. 267-299; and Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, “Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity”, pp. 495-505.

⁵⁹ Sammy Smootha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009* (Haifa, The Jewish-Arab Center, University of Haifa, 2010).

⁶⁰ Ami Pedahzur and Yael Yishai, “Hatred by hated people: xenophobia in Israel”, pp. 101-117.

⁶¹ Ray Jureidini, “Mixed migration flows: Somali and Ethiopian migration to Yemen and Turkey”, final report, May 2010.

⁶² Sammy Smootha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009*.

⁶³ Magdalena Maria Karolak and Anjum Razzaque. “Marginalizing or blending of transnational workers: case of the Kingdom of Bahrain”. *Somkiet Poopatwiboon*, vol. 1981, issue 1991, p. 100.

⁶⁴ Anisur Rahman, “Migration and human rights in the Gulf”, available from www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf (accessed on 12 May 2016); F. Halliday, “Labour migration in the Arab World”, *Middle East Report*, MER 123, pp. 3-10; and Michele R. Gamburd, “Sri Lankan migration to the Gulf: female breadwinners – domestic workers”, Middle East Institute, Washington, D.C.

⁶⁵ David Zeidan, “The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt”, *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 10, issue 1 (1999), pp. 53-67.

⁶⁶ Elizabeth Frantz, “Buddhism by other means: sacred sites and ritual practice among Sri Lankan domestic workers in Jordan”, *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 11, issue 3-4 (2010), pp. 268-292; and David Zeidan, “The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt”, pp. 53-67.

宣传和强调一些宗教团体优越于其他团体，并传播对历史和其他文化的种族中心主义理念。⁶⁷

60. 随着移民更加女性化，移民妇女在该地区受到的待遇也引起越来越多的关注。⁶⁸ 充当家政工人的移民妇女常常遭受劳动剥削、性暴力和性虐待。她们的外国人身份加大了她们遭受基于性别的歧视和暴力的脆弱性。

61. 中东许多国家的劳工赞助制度⁶⁹ 不对移民工人提供保护，⁷⁰ 允许雇主对外国雇员过度行使权力，并宣传东道国社会对移民的空间和社会排斥。低技能的移民工人通常不住在雇主家中，他们被迫生活在营地，忍受恶劣的生活条件，不能享有为东道国人口提供的设施和服务。⁷¹ 有些政府甚至限制移民者可用来建造住所的材料，目的是强化移民者住所的临时性，这进一步加深了对移民者作为较低阶层的鄙视。⁷² 除了空间排斥以外，被边缘化的群体还往往被剥夺基本权利，如受教育、医疗、财产和土地所有权，以及行动自由。⁷³

(e) 欧洲

62. 因为应对前所未有的非欧洲移民、寻求庇护者和难民大量涌入的挑战，欧洲近来成为全球媒体报道和公众话题的焦点。该地区因为以安全方针处理移民问题受到广泛批评，因为其做法不符合国际人权标准。所有国际移民中有将近三分之二(7600 万人)生活在欧洲，⁷⁴ 加大了本身常常面临经济衰退和人民不满情绪的地区的文化差异性和多样性。有人认为，来自该地区以外的移民对单独国家以及

⁶⁷ Thomas Hegghammer, "Jihad, yes, but not revolution: explaining the extraversion of Islamist violence in Saudi Arabia", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 36, No. 3, pp. 395-416.

⁶⁸ Imee Acosta and Alexander Acosta, "In pain and in wail: a phenomenology of the abuses of the Filipino domestic workers, Qatar"; and Attiya Ahmad, "Migrant domestic workers in Kuwait: the role of State institutions", Middle East Institute, Washington, D.C.

⁶⁹ Tristan Bruslé "Living in and out of the host society. Aspects of Nepalese migrants' experience of division in Qatar", *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 11, No. 2 (2010).

⁷⁰ Pardis Mahdavi, "Gender, labour and the law: the nexus of domestic work, human trafficking and the informal economy in the United Arab Emirates", *Global Networks*, vol. 13, issue 4 (2013), pp. 425-440.

⁷¹ Mohamed Kamel Doraï "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", *Manifestations of Identity. The Lived Reality of Palestinian Refugees in Lebanon* (2010), pp.75-92; and Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration* (Sussex Academic Press, 2003).

⁷² Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration*.

⁷³ Mohamed Kamel Doraï "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", pp. 75-92.

⁷⁴ Department of Economic and Social Affairs, "Trends in international migration", available from www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf (accessed on 12 May 2016).

该地区整体的文化特性构成直接威胁。该地区一些国家政府更赞成同化一体化议程，而非多元文化，这可能导致少数群体被剥夺社会文化权利。

63. 欧洲的仇视伊斯兰教现象正在变得日益严重，公开反对移民以及常常在更大范围内反少数群体议程的政党有所扩散，控制移民的安全方针势不可挡，出现越来越多含有大量仇外内容的街头抗议活动。除了长期存在的仇视罗姆人现象以外，欧洲也目睹了日益增加的仇视伊斯兰教趋势。该现象已转化为公众舆论，认为伊斯兰教本身与欧洲的民主和政教分离价值观相对立，而无视穆斯林社区的真实情况。“极端主义的兴起和暴力的伊斯兰运动往往被用来将一般穆斯林描述为不能够也不愿意融入欧洲社会，因此是一种安全威胁。民粹运动号称反对欧洲被所谓伊斯兰化，该运动将仇视伊斯兰教的不同方面与一般的仇外情绪混合起来。经常有佩戴头巾的妇女在公共场合受到言语侮辱和骚扰的报道”。⁷⁵

64. 根据欧洲反对种族主义和不容忍委员会称，在 2014 年 5 月举行的欧洲议会竞选期间，一般化的反移民言论被民粹主义政党成功利用。⁷⁶ 在这方面，多元文化的总体模式被描绘成一个危险的概念，该概念已经失败，而且不再有可取之处。

65. 在欧洲许多地方，过去曾被视为仇恨言论或超出可接受范围的政治意见现已成为主流政治言论的一部分，公开表现出对移民及对更广泛的多元文化的敌视。⁷⁷ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会报告说，在其对国家进行监测的范围内，已发现以下现象：在街道、学校和商店使用仇恨言论或使用冒犯性的语言、带有偏见和贬损的评论；以及使用暴力对付弱势群体的真实呼吁。有人认为，许多议会和国家官员使用不适当的语言和言论，加剧了越来越有进攻性和不容忍的公众言论。此外，公众人物企图合理解释和/或淡化对某些群体的偏见和不容忍，导致针对弱势处境者的敌意持续存在且日益增加。⁷⁸ 如该地区许多地方的选举结果表明，反移民言论已赢得越来越多的公众支持。

66. 这种对待移徙者的消极态度经常基于以下理由：控诉犯罪组织中常有过高比例的移民；移民还通常被视为对福利状况构成威胁，因为社会补贴成本升高。⁷⁹ 例如，对欧洲的仇视非洲人现象的解释包括多种原因，包括将非洲人视为不受欢迎的经济移民。因此，非洲人后裔不仅因其移民身分受到歧视，而且在其生活了

⁷⁵ 见关于欧洲反对种族主义和不容忍委员会2014年活动的年度报告，第14和15段。

⁷⁶ Michelle Hale Williams, “Can leopards change their spots? Between xenophobia and trans-ethnic populism among Western European far-right parties”, *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 16, No. 1, pp. 111-134.

⁷⁷ Tijtske Akkerman, “Comparing radical right parties in government: immigration and integration policies in nine countries (1996-2010)”, *West European Politics*, vol. 35, No. 3 (2012), pp. 511-529.

⁷⁸ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，第 15号一般性政策建议，第24段。

⁷⁹ 同上。

几十年的国家也受到歧视。他们中许多人生活在被社会边缘化的住宅区，常常被警察拦住搜查，享有比白人差的医疗服务。⁸⁰

67. 正如在其他地区那样，采用安全方针的移民政策已占据主导地位。虽然该方针不需以仇外心理为依据，但它已转化为边境、街头、公共机构，包括学校和政府其他服务机构的大量骚扰和歧视行为。⁸¹

四. 结论和建议

68. 最后，鉴于仇外心理的概念含糊不清，因此需要更强有力的研究议程，以了解仇外心理的来源以及制订的应对战略的效力，同时考虑创造冲突或相互尊重可能涉及的交叉性、范围以及众多行为者。在各个地区，负责促进、保护和实现受害群体权利的国家机构无法取得成功，或者是因为参与共谋或缺乏能力，或者是因为对歧视性做法进行定性过于复杂。有时会发生公开否认某一社会内部存在仇外心理的情况，或公共言论已将这一现象正常化，以提及国家的价值观，如言论自由或安全需要为之辩护。为应对包括仇外心理在内的一般歧视制订的政策，随着时间的推移常被证明效力有限。在这方面，人权事务副高级专员指出，在通过《德班宣言和行动纲领》15年后“取得缓慢、不均衡、不确定的进展是不够的”。⁸²

69. 为了更好地了解仇外心理的原因和后果及公开应对仇外心理战略的有效性，有必要更好地记录促进不同人群之间进一步相互理解的成功举措和政策。⁸³特别报告员将在其提交大会的下一次报告中继续研究这个问题。

70. 通过处理这一重点专题，特别报告员希望能够在当前移民危机的框架内以及在今后促进有关仇外心理和仇外歧视的持续讨论。他还表示，国际社会必须对该现象制订明确的定义，以便更好地预防、提供补救和制止其各种表现形式。

71. 特别报告员承认处理歧视和偏见经常遇到障碍，其中包括缺乏政治意愿、缺乏对问题的范围的了解，以及能力有限。在以下建议中，特别报告员提出了制订和执行战略且提高战略效力需要考虑的一系列主要要素。这些要素包括：(a) 诊断地方情况；(b) 执行预防性行动；(c) 促进社会团结；(d) 确定适当的干预规模；(e) 制订补充战略；(f) 审查和评估。

⁸⁰ 见关于欧洲反对种族主义和不容忍委员会2014年活动的年度报告，第17和18段。

⁸¹ Jef Huysmans, “The European Union and the securitization of migration”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, No. 5 (2000), pp. 757-777.

⁸² 人权事务副高级专员凯特·吉尔摩2016年3月18日的发言。

⁸³ Francis B. Nyamnjoh, “Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa”, pp. 57-93; and Francis B. Nyamnjoh, “From bounded to flexible citizenship: lessons from Africa”, *Citizenship Studies*, vol. 11, No. 1 (2007), pp. 73-82.

A. 地方诊断

72. 虽然仇外心理的各种表现在历史上和各区域存在某些共性，但不同国家和各国内部仇外心理的原因各不相同。关于差异和社会凝聚力的言论往往取决于历史和社会条件，可能吸引民众和政治关注的人口流动的理由也是如此。因此，基于不歧视、多元文化和容忍原则、旨在打击仇外心理、歧视和暴力的战略必须针对具体情况，并认真依据国内现实情况进行调整。各国政府、国际组织、民间社会和其他私人行为者应参与对国家的政治语言、机构能力和利益的独立评估，为地方政府的政策和做法提供信息。此外，应当认识到，防止或解决仇外心理，需要改变支持继续或加剧仇外做法的体制、政治和经济激励措施。这需要高度的政治意愿和社会洞察力。

B. 预防

73. 在对具体情况进行评估的基础上，查明和消除对当前或潜在冲突的激励措施可能有助于限制“企业家”以排斥性理由导致人口流动。例如，在难民或其他移民的积极贡献被看做社会和经济的附加价值时，东道社区和地方机构可能会更愿意接受和吸收移民。例如：在加拿大，一些人口下降的社区积极寻找移民，以壮大其劳动力队伍和加强其政治影响力，这些实例可在这方面提供指导。另一方面，为了阻止或遏制群体间分歧加剧的现象，应采取有效的早期干预措施，禁止或共同选择那些为达到某个目的加剧差异和歧视的人。预防还可包括加强群体间的互动和关系，使这些群体对分裂企图有更强的抵御能力。

C. 促进社会团结

74. 就移徙而言，有必要利用地方现有的文化、社会和政治环境，找到实现社会团结的创新方式。应对所有行为者，包括有能力立即带来积极转变的地方官员、领导人、私人行为者和服务提供者进行有关社会团结重要性的宣传。有必要摆脱完全以国家为中心的方法，进一步强调自下而上执行政策，以促进社会宽容、相互尊重和信任。维护个人或团体作为少数群体的权利，可能有助于吸引对歧视模式和做法，包括对仇外心理的关注。然而，由于这一战略要求将已经处于脆弱处境的团体放在明显位置，所以应该采取必要的保障措施，以防止进一步强化等级分类。例如，葡萄牙为移民设立了一个协调一致的融合政策，并认真鼓励不同文化之间进行对话。该工作由移民和文化间对话高级委员会负责，为移民融入社会制订循序渐进的行动计划，并规定明确的执行期限。

D. 干预的范围

75. 除了国内诊断以外，还必须注意冲突和歧视来自地方的深层原因。在这方面，地方行为者，包括地方政府采取有针对性的地方行政和其他措施对克服融合与和平共处在地方的障碍至关重要。例如，纽约市决定给所有移民颁发身分证，无论其移民状况如何，使他们能够获得基本服务，如住房、银行账户、法律服务和教育。⁸⁴ 在今天的美利坚合众国，市庇护所运动通过对移民身分进行保密，与非公民无法享有住房、医疗、受教育、警察服务、就业和社会援助等权利的现象作斗争，并在此进程中推动替代公民身分的概念。⁸⁵ 美洲人权委员会在其2014年的年度报告中注意到几个国家为促进非国民的权利和福利采取的行动，包括乌拉圭为帮助叙利亚难民融入社会采取的措施，如帮助他们获得住房、医疗服务、提供西班牙语课程，以及为学校教师、学生和家长提供文化课程，以促进当地人口接受移民。

E. 互补性和协调的部门战略

76. 有必要同时处理体制、政治、政策和社会改革问题，采纳的方式应相互加强对融合和团结的激励，而非排斥。这类方式应包括加强法治，在国家层面采纳和执行相关国际标准，特别是那些承认和保护少数群体权利，包括非国民权利的标准。⁸⁶ 或许更为重要的是，必须为弱势群体，包括为外国国民提供有效的司法、行政和其他补救办法。⁸⁷ 然而，只有为实现重叠或共同利益创造空间和机会，使政治和社会激励措施促进团结，才可能建立这些制度。这一进程应立足于人权教育，利用创新工具，如就移民、社会融合和多样性问题进行青年对话。⁸⁸ 教育课程应系统性纳入关于多元文化和多样性的培训。为司法人员、执法人员、社会伙伴和教育工作者提供的人权培训应特别侧重不歧视和人人享有平等权利。应设计有针对性的公共媒体宣传和培训课程，由所有相关利益攸关方参与，以便向广大民众宣传平等和不歧视原则，以及在日常生活中打击种族主义和偏见。作为这类媒体宣传运动的一部分，应重点宣传弱势群体对经济和社会福利作出的积极贡献，以及歧视和边缘化的总体负面影响。

⁸⁴ Aaron Morrison, “Immigrant identification card: New York’s ID program watched by immigration reform advocates across nation”.

⁸⁵ Jennifer Ridgley, “Cities of refuge: immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities”, *Urban Geography*, vol. 29, No. 1 (2008), pp. 53-77.

⁸⁶ 劳工组织、移民组织、人权高专办，《国际移民、种族主义、歧视和仇外心理》(2001年)。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ IOM, Plural+ Youth Video Festival (2015); and European Union Agency for Fundamental Rights, “Promoting respect and diversity, combating intolerance and hate: contribution to the Annual Colloquium on Fundamental Rights” (2015).

F. 审查和评估

77. 虽然呼吁容忍和包容的一般性框架和原则声明是一项重要和必要的步骤，但几乎没有将干预战略、地方条件和成功率联系起来的具体来源。只有经过所有行为者切实的独立监测和批判性评估，我们才能真正洞察提高今后干预措施成功率的必要因素。在这方面，特别报告员再次建议设立独立的国家反歧视监测机构，该机构有权监督政策的有效性，执行反歧视法，接收和处理有关歧视的个人申诉，及协助弱势群体寻求正义和平等。此外，还应定期对公民对移民、难民和被视为外来者的其他少数群体的态度进行研究和监测，随着时间推移作为政策参考，并为必要的调整提供信息。
