



大会

Distr.: General
28 June 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议
暂定项目表*项目 109
预防犯罪和刑事司法

更好地协调打击贩运人口行为的努力

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会题为“改进打击贩运人口工作的协调”的第 74/176 号决议编写，其中概述了会员国和联合国系统各实体为执行该决议所作的努力。报告中提供了关于遵守《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》情况的信息，以及关于所有相关利益攸关方为加强执行大会第 64/293 号决议通过的《联合国打击贩运人口的全球行动计划》所作努力的信息。报告还介绍了联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金的状况和工作的最新情况；关于联合国毒品和犯罪问题办公室出版的《2020 年全球人口贩运问题报告》的信息；关于打击人口贩运机构间协调小组工作的最新情况；关于提高认识努力的信息，特别是指定的世界打击贩运人口行为日。报告中还提供了关于 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行对全球打击贩运人口行为努力的影响的信息。

* A/76/50。



一. 导言

1. 2019 年，大会通过了其第 74/176 号决议，以期更好地协调打击贩运人口行为的努力，从而认识到贩运人口行为仍然是人类面临的一个严重挑战，它损害了人们对人权的享受，威胁到实现可持续发展目标的进展。
2. 2020 年是联合国大会通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其两项补充议定书——《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》——二十周年。因此，本报告详述的大多数努力都是在对打击贩运人口及附属犯罪具有重要意义的一年实施的。
3. 大会在其题为“改进打击贩运人口工作的协调”的第 74/176 号决议中吁请会员国继续努力，将一切形式的贩运人口定为犯罪行为，谴责相关犯罪行为，调查、起诉和惩治贩运者和中间人，同时向贩运行为受害人提供以其为中心的保护和援助并充分尊重他们的人权；重申大会第 64/293 号决议通过的《联合国打击贩运人口行为全球行动计划》的宗旨，其中包括促进以基于人权且敏感认识性别和年龄问题的方法，消除使人们易受贩运行为伤害的所有因素；吁请会员国加大和支持预防工作；鼓励各国采取措施预防、打击和消除人口贩运，为此要加强对贩运人口行为的调查、起诉和惩处能力和国际合作，遏制助长剥削行为的贩运需求，制止贩运网络有罪不罚现象。大会促请会员国和《全球行动计划》中提到的其他利益攸关方继续促进充分且有效地执行《全球行动计划》，包括通过相互间加强合作和改进协调来实现这一目标。大会认识到，除其他外，需要将《全球行动计划》作为一种手段，在预防贩运人口、保护和援助贩运人口受害者、起诉贩运者以及加强打击贩运人口的伙伴关系这四个主题重点领域促进采取协调一致的措施打击贩运人口。根据《全球行动计划》，大会设立了联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金，由联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）管理；责成毒品和犯罪问题办公室每两年报告一次国家、区域和国际人口贩运的模式和流动情况；并加强了打击人口贩运机构间协调小组的作用。
4. 大会请秘书长向大会第七十六届会议提交报告，说明第 74/176 号决议的执行情况。除其他外，本报告的依据是从会员国和相关利益攸关方、包括打击人口贩运机构间协调小组成员实体收到的信息。本报告涵盖自第 74/176 号决议通过以来的报告期，从 2019 年 12 月 18 日至 2021 年 7 月 8 日。

二. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》批准情况

5. 大会第 74/176 号决议促请尚未批准或加入《打击有组织犯罪公约》及其《禁止贩运人口议定书》的会员国考虑批准或加入。在本报告所述期间，有三个国家加入了《议定书》：文莱达鲁萨兰国（2020 年 3 月 30 日）、科摩罗（2020 年 6 月

23 日) 和尼泊尔(2020 年 6 月 16 日)。¹现在, 该《议定书》在通过 20 多年后, 已有 178 个缔约方, 并正在迅速朝着普遍批准的方向发展。

6. 大会在第 74/176 号决议中还促请会员国继续致力于将一切形式贩运人口行为定为刑事犯罪, 并调查、起诉和惩罚贩运者和中间人。在毒品和犯罪问题办公室发表的《2020 年全球贩运人口报告》评估的 181 个国家中, 截至 2020 年 8 月, 169 个国家已根据《禁止贩运人口议定书》通过了将贩运人口定为刑事犯罪的专门立法。报告指出, 自 2003 年《禁止贩运人口议定书》生效以来, 全球每 10 万人中被定罪的人数几乎增加了两倍。颁布具体立法将贩运人口定为刑事犯罪, 并投资于国家能力和国际合作, 促进了这一增长。2003 年之前颁布立法的国家的定罪率高于立法较晚近的国家, 尽管后者最近与过去几年相比大幅上升, 所有这些都表明, 随着各国从执行各自框架中获得经验, 全球刑事司法对策可能会继续取得进展。

三. 使打击贩运人口的努力形成合力

A. 会员国的努力

7. 截至 2021 年 6 月 9 日, 以下 48 个会员国应毒品和犯罪问题办公室以普通照会形式分发的请求提交了资料说明其打击贩运人口的努力: 阿尔巴尼亚、安道尔、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、比利时、多民族玻利维亚国、保加利亚、加拿大、智利、中国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、德国、危地马拉、匈牙利、爱尔兰、以色列、意大利、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、立陶宛、马耳他、黑山、摩洛哥、缅甸、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、土耳其、乌拉圭、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦。

8. 大多数国家报告说, 它们已经制定并正在实施打击人口贩运的国家战略框架, 发展进程是协商的, 并设立了部际委员会或工作队来协调国家战略的执行。一些国家根据关于《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的第 64/293 号决议概述的四个主题领域将其干预措施分为群组, 即: 预防贩运人口、保护和援助受害者和证人、起诉贩运人口行为以及加强打击贩运人口的伙伴关系。一个国家报告说, 其战略方针中增加了第五个主题重点——政策。

1. 预防

9. 大会在其第 74/176 号决议中邀请会员国处理使人易受贩运行为伤害的社会、经济、文化、政治及其他因素, 并促请各国、国际组织、民间社会组织和私营部门通过伙伴关系, 加强和支持在来源国、过境国和目的地国开展的预防工作。

10. 大多数国家报告称继续开展提高认识的努力。某些国家在本报告所述期间广

¹ 截至 2021 年 6 月 9 日的批准状况, 可查阅 <http://treaties.un.org>。

泛分发了在 2019 年之前制作的提高认识材料,表明正在开展更长期的宣传活动。一些国家报告说,贩运人口已被纳入中小学课程和教师培训课程的主流。

11. 许多国家还报告说,已利用大会第 68/192 号决议设立的世界打击贩运人口行为日(7 月 30 日)、禁止性剥削和贩运妇女儿童国际日(9 月 23 日)和欧洲联盟打击贩运人口日(10 月 18 日)等指定日,提高对贩运人口的认识,昭示受害者的困境。这些纪念活动是与国际组织和民间社会组织合作举办的。

12. 预防措施包括培训一线人员,以提高他们及早发现和报告贩运人口行为的能力,并以小额信贷赠款或津贴的形式提供社会保障,特别是在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情之后。一个国家指出建立了一个协调机制,以加强对在街头生活和工作的儿童的保护,使其免受虐待、暴力和潜在剥削。

13. 几个国家指出,由于 COVID-19 大流行,它们打击人口贩运的努力、特别是与提高认识有关的努力受到干扰,因为公共卫生法规限制了行动自由,并禁止举行大型集会。因此,提高认识的举措主要是数字化的,利用电视、广播和社交媒体传播信息,而一些国家也使用广告牌。还利用网络研讨会与打击贩运利益攸关方、特别是执法机关开展有计划的能力建设工作。其他国家报告称利用体育赛事、电影节和商业展览作为传播贩运人口信息的平台。一个国家在全国放映了电影,以提高人们对贩运儿童用于性剥削的认识。

14. 大多数国家称能力建设是一项重要的预防战略,并报告为外交、司法、执法部门、酒店业、运输(民用航空)和医疗保健部门的利益攸关方组织了虚拟培训课程。一个国家称,已将贩运人口纳入对正准备部署到非洲维持和平特派团的人员的培训。

15. 还有国家指出,招募外籍劳工是一个预防重点领域。一些国家与来源国签署了双边协定,除其他外,促进供应链的透明度,揭露潜在的剥削案件,确保工人充分了解其权利和义务,并促进将标准雇佣合同翻译成外国工人的母语。一个国家停止在选定的经济部门(建筑和农业)私人招聘外国工人,只允许通过根据与来源国的双边协定建立的渠道招聘外国工人。另一个国家指出,制作并广泛传播了关于学生和工人权利以及为签证申请程序提供信息的资源的小册子。还有国家指出建立了公私伙伴关系,目的是促进合乎道德的劳动力供应,例如在农业部门,从而提高供需透明度,减少剥削劳工做法的可能性。一个国家建立了一个在线门户网站用于筛选招聘广告,并与主要社交媒体公司合作监测广告并筛查涉嫌贩运者。

16. 一些国家注意到循证预防行动的重要性,报告说已经对贩运人口情况进行了评估,特别是与 COVID-19 对打击贩运对策的影响有关的评估,并将评估结果应用于政策干预。

17. 一些国家报告说,已为在选定的外国实施方案提供财政支持,以支持从提高认识到一线人员能力发展的各种努力,特别是那些参与提供执法和司法服务的人员。这种国际援助要么通过双边安排管理,要么是通过直接参与解决性别暴力根源和改善基层生计的非政府组织提供。

18. 制定和遵守合乎道德的采购政策也被用来防止贩运人口，特别是通过确保供应链的透明度，一个国家指出，由此产生了防止购买剥削劳动产生的产品和服务的保障措施。

2. 保护和援助受害者

19. 大会在第 74/176 号决议中呼吁会员国向贩运行为受害人提供以其为中心的保护和援助并充分尊重他们的人权。

20. 几个国家强调，向贩运受害者提供社会和保护服务是一项关键干预措施。这包括提供住所、医疗和心理支持（咨询）、小额信贷或财政赠款（现金转移方案），以及通过发放临时居留许可证或人道主义签证使受害者的移民身份正规化。在大多数报告的干预措施中值得注意的是，向所有确认的受害者提供了支持，无论其国籍如何。

21. 一些司法管辖区报告说制定了保护贩运受害者的立法，而另一些司法管辖区则修订了法律，规定了受害者的补偿和赔偿，以及向贩运受害者提供财政援助的措施。各国还报告说，它们提高了保护受害者免受因被贩运直接造成的罪行而受到体制惩罚的能力。

22. 各国报告了应用技术确认和营救贩运受害者的情况，其中一个国家利用新技术追踪失踪儿童，并利用脱氧核糖核酸（DNA）分析技术使他们与家人团聚。此外，一些国家加强了在线平台上的主动调查，包括利用人工智能在网上查明受害者和犯罪人的身份。各国还提到，与学生、软件开发人员和对社会负责任的技术公司接触是制定利用技术和社交媒体打击犯罪和提高打击贩运对策效力的方法的关键。

23. 大多数国家报告说，受害者援助是与非政府组织合作提供的。这些组织也是各国政府在提供热线服务方面的重要合作伙伴，这些服务有助于查明和营救陷入剥削陷阱的受害者。

24. 此外，一些国家报告特意努力保护证人或举报人，以鼓励举报涉嫌贩运的案件。

3. 起诉贩运人口行为

25. 大会在第 74/176 号决议中促请会员国将一切形式贩运人口行为定为刑事犯罪，并调查、起诉和惩罚贩运者和中间人。

26. 大多数答复国报告存在将贩运人口定为刑事犯罪的国家立法，还有几个国家报告最近进行立法修订，除其他外，使法律框架与《禁止贩运人口议定书》对接，加大对涉及贩运人口的罪行的处罚力度，为保护受害者提供一个框架，在一些国家列入具体规定，确保受害者不因其其在贩运活动中成为受害者的直接后果而受到

惩罚。一些会员国还报告说，已经为法院审理的案件设立了方便受害者和证人的支持服务。一个国家报告说利用其关于公司责任的立法指控实体犯有贩运罪。

27. 在某些情况下，立法修正案旨在确保法律符合具体区域打击贩运框架，如欧洲议会和欧洲联盟理事会关于防止和打击贩运人口并保护其受害者的第2011/36/EU号指令、《欧洲委员会打击人口贩运公约》以及《东南亚国家联盟（东盟）打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》。

28. 大多数国家强调，对执法和司法官员的培训是国家应对贩运活动的关键，特别是关于有效调查和起诉做法的培训。

29. 一些国家指出 COVID-19 大流行疫情对其相关应对措施的具体后果，其中包括法院诉讼程序的延误和诉诸司法的障碍。

4. 伙伴关系

30. 大会在第 74/176 号决议中呼吁会员国、国际组织、民间社会组织和私营部门通过伙伴关系加强和支持来源国、过境国和目的地的预防工作。此外，大会呼吁各国加强国际合作，并加强与打击人口贩运机构间协调小组的合作。

31. 几个国家报告了与相关利益攸关方的国内合作，通常是在国家多机构协调机制的框架内，主要涉及政府部门和民间社会组织，少数国家指出有私营部门行为者参与。多个国家报告任命了专门打击贩运人口的国家报告员或大使，或专门负责协调国家打击贩运人口措施的国家协调员。

32. 各国报告说，它们已与其他国家建立了打击跨国贩运人口的双边合作安排，以便除其他外，加强贩运人口案件中的司法协助，开展打击贩运人口的联合行动，分享关于贩运者的金融情报，并提高预防贩运人口的认识。其中提到的联合行动包括：欧洲的“奥德赛行动”；打击跨国犯罪活动、包括网上剥削儿童的哨兵行动；打击偷运移民和贩运人口的第一轮绿松石行动、第二轮绿松石行动、白沙行动和韦卡行动，参与国来自非洲之角、拉丁美洲和加勒比、亚洲和欧洲。第二轮绿松石行动和韦卡行动营救了大约 600 名潜在的贩运受害者。毒品和犯罪问题办公室在这些行动中通过伊比利亚-美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络和伊比利亚-美洲检察官协会向国际刑事警察组织（国际刑警组织）提供了协助，以促进执法人员和检察官之间的协调。国际刑警组织成员国开展的其他成功行动包括关于尼日尔境内针对儿童的犯罪和贩运人口的撒拉乌尼亚行动和西巴尔干地区的忒休斯行动。

33. 各国注意到区域协调机制内的务实合作，包括东南欧打击贩运协调员网络、波罗的海国家理事会打击贩运人口工作队、欧洲联盟贩运人口问题国家报告员网络或类似机制、协调打击贩运人口活动湄公河部长级倡议和五眼执法团体。在美洲、东盟区域、西非国家经济共同体（西非经共体）区域以及中东和北非区域也有其他政府间机制运作。

34. 各国还注意到其他几个国际网络，包括国际民用航空组织（国际民航组织）便利小组于 2020 年 1 月设立的贩运人口问题工作组，以及欧洲安全与合作组织（欧安组织）于 2021 年设立的国际贩运幸存者咨询理事会，其目的是根据幸存者的经验提供切实的咨询、指导和建议，为欧安组织的工作提供信息。许多国家指出，它们以其他方式与国际实体合作，特别是与毒品和犯罪问题办公室、国际移民组织（移民组织）、国际刑警组织、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）等机构合作，实施打击贩运人口的具体干预措施。

B. 联合国实体和其他国际组织的努力

35. 除了会员国为本报告提交的资料外，几个联合国实体也提交了资料，即毒品和犯罪问题办公室、国际民航组织、移民组织、人权高专办、妇女署、和平行动部法治和安全机构厅、国际电信联盟（国际电联）和联合国开发计划署（开发署）亚洲及太平洋区域局。此外，还收到了贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表提交的材料。

36. 还收到欧洲委员会、西非经共体、国际刑警组织、欧安组织、亚太经济合作组织、国际刑事法院、国际移民政策发展中心和美洲国家组织（美洲组织）提交的材料。

1. 执行《打击贩运人口全球行动计划》的努力

37. 继《全球行动计划》中提出关于加强合作和改善利益攸关方之间协调的呼吁之后，各组织指出与国家主管部门和其他利益攸关方在应对贩运人口方面的具体合作，以除其他外，建立涉及贩运人口的网络的专门知识，加强调查和起诉，强化政策、业务和研究，为贩运受害者建立庇护所，并制定和传播保护、援助和转介贩运受害者的准则。具体干预措施包括努力加强对网上儿童的保护，以应对自 COVID-19 出现以来贩运者在网上对儿童进行性剥削的作案手法的转变。毒品和犯罪问题办公室 2021 年 7 月 8 日发表的题为“COVID-19 大流行对贩运人口的影响和应对挑战对策：对新出现证据的全球研究”的新研究报告中，详细介绍了相关新做法和第一线从业人员针对这些现象正在进行的调整适应措施。

38. 《全球行动计划》强调了人口贩运问题的研究和证据基础在理解这一问题的性质和程度以及应对措施有效性方面的中心地位。在本报告所述期间，几个组织发布了关于贩运的关键知识资源，详情如下：

(a) 2021 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室发表了《2020 年全球人口贩运问题报告》，其中指出，被贩运儿童在所有被发现的贩运人口受害者中所占比例呈指数级增长，至 30% 以上，而与女童受害者相比，被发现的男童所占比例也大幅上升。该报告还着重指出，为器官摘除目的贩运人口的报告有所增加。在全球范

围内，为性剥削和强迫劳动贩运人口仍然是主要的剥削形式，50%的被发现受害者受到性剥削，38%的受害者被强迫劳动；

(b) 毒品和犯罪问题办公室还出版了技术资源，包括：

(一) 毒品和犯罪问题办公室关于打击贩运人口的示范立法规定和《〈联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书〉立法指南》，以支持各国审查、修订和执行国家立法框架；

(二) 《为性剥削而贩运的女性受害者作为被告：判例法分析》，以支持更一致的刑事司法行动；

(三) 《贩运人口与婚姻之间的相互关联：专题文件》，以加强相关技术知识；

(四) 《毒品和犯罪问题办公室将人权和性别平等纳入刑事司法干预措施主流以解决贩运人口和偷运移民问题的工具包》，为从业人员提供更好的刑事司法应对工具；

(c) 打击人口贩运机构间协调小组成员在该小组框架内单独或集体编写了一些新的知识资源。2020年12月，小组发表了一份关于《禁止贩运人口议定书》通过20年来开展的打击贩运努力的联合分析审查，指出虽然取得了重大的全球进展，但持续存在的挑战，包括贩运人口对妇女和女童的不成比例的影响、缺乏关于犯罪的可靠数据以及犯罪者定罪率低，继续阻碍对犯罪的有效应对。²作为分析性审查的结果，该小组制定了首个联合行动计划，该计划在2020年12月15日举行的负责人会议上获得核可，确定了六个关键行动领域，包括系统化合作和多利益攸关方伙伴关系，以执行全面的打击贩运方案；

(d) 打击人口贩运机构间协调小组还发布了关于为强迫劳动目的贩运人口和不惩罚贩运受害者的简报。此外，该小组成员向消除对妇女歧视委员会提交了一份联合呈件，为关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第38号一般性建议（2020年）（[CEDAW/C/GC/38](#)）提供信息，该建议后来于2020年12月获得通过；

(e) 打击人口贩运机构间协调小组成员的其他活动包括：

(一) 欧安组织出版了《关于进行道德采购和防止在供应链中为劳工剥削贩运人口的相关参考材料和资源汇编》修订本；

(二) 国际移民政策发展中心除其他外，出版了题为《制定和监测国家反贩运对策：从业人员指南》的出版物；

(三) 国际民航组织与人权高专办合作，发布了题为《第357号通知：空乘人员举报贩运人口行为的准则》的出版物，还有一个电子学习工具，以加强航空人员发现和迅速应对贩运人口行为的能力；

² 打击人口贩运机构间协调小组，“《禁止贩运人口议定书》20周年：分析性审查”（2020年）。

(四) 2020 年 6 月，国际刑警组织发表了一份关于 COVID-19 大流行对偷运移民和贩运人口的影响的分析报告，指出面临此类偷运和贩运风险的人可能会增加，他们被欺骗、剥削和贩运的风险也可能会增加；

(五) 贩运人口特别是贩运妇女和儿童行为的受害者人权特别报告员发表了两份重要立场文件，题为“执行不处罚条款的重要性：保护受害者的义务”和“COVID-19 大流行对被贩运和受剥削者的影响和后果”；

(六) 妇女署和欧安组织发表了题为《应对新的人口贩运趋势和 COVID-19 大流行疫情后果的指南》的出版物，其中指出了先前存在的性别不平等与 COVID-19 之间的相互关联，这种关联导致特别是妇女和女童更容易受到人口贩运的影响，这种趋势可能会持续到 COVID-19 之后的时期。

2. 支持预防工作

39. 大多数联合国实体和其他国际组织报告说，它们向各国提供了支持，以提高它们的如下能力：识别、破坏和瓦解有组织犯罪集团；开展联合行动；确认和营救受害者并逮捕犯罪人；开展关于贩运人口的研究；制定和（或）修订相关立法。几个国际组织报告举办了关于贩运人口的虚拟讲习班和研讨会，以规避 COVID-19 大流行疫情施加的限制。

40. 防止供应链中的人口贩运是许多国际组织关注的一个重要领域。其中一个组织报告说，已将新的内部条例制度化，若任何个人或实体可能使用不符合旨在防止童工、性剥削和贩运人口的国际法律和标准的做法，则禁止从这些个人或实体获取货物和服务。移民组织报告说，继续促进移民工人在亚洲供应链中的人权和劳工权利，为此开展“消除奴隶制和贩运的企业责任”（CREST）倡议并辅之以 CREST 时尚项目，该项目旨在加强该区域时尚业应对劳工剥削、强迫劳动和贩运人口风险的能力。此外，国际劳工组织（劳工组织）和移民组织实施了“东南亚自船至岸上的权利”倡议，以促进定期和安全的劳工移民和渔业中所有移民的体面工作。

41. 由劳工组织和欧安组织共同担任主席的管理问题高级别委员会采购网络工作队目前正在寻求制定共同办法，打击国际组织供应链中的人口贩运活动，而移民组织则创建了国际征聘廉政制度，以促进对移民工人的合乎道德的招聘。

42. 几个组织报告说，为改善打击人口贩运方面的跨国合作向政府间协调机制提供了支持。例如，几份呈件中提到向东南欧反贩运协调员网络提供的支持，以加强其在东南欧的应对措施，西非经共体则报告说，为马里和尼日利亚签署和执行一项打击人口贩运的双边协定提供了便利。

3. 提高对贩运人口行为的认识

43. 大会在第 74/176 号决议中请所有利益攸关方继续纪念世界打击贩运人口行为日，以提高人们对贩运人口和贩运受害者处境的认识，促进和保护他们的权利。

44. 根据大会第 68/192 号决议，国际组织利用指定日提高人们对贩运人口的认识，包括世界打击贩运人口行为日。然而，其中许多组织表示，世界各地的 COVID-19 卫生做法导致要么原计划在 2020 年举行的纪念活动推迟，要么为了遵守现行卫生法规而减少计划的活动，许多组织转而采取发表声明谴责贩运人口行为的做法。

45. 2020 年纪念世界打击贩运人口行为日的主题是“致力于事业：在前线努力结束人口贩运行为”。这一主题与 COVID-19 大流行疫情特别相关，它加剧了急救人员在支持贩运受害者方面面临的持续斗争。

46. 打击人口贩运机构间协调小组于 2020 年发起了一项全球媒体运动，强调前线官员在打击贩运人口和支持受害者方面不可或缺的工作。在 2020 年 7 月 30 日世界打击贩运人口行为日发表的声明中，该小组呼吁各国政府和利益攸关方为前线专业人员提供充足的资源和支持，并将幸存者领导的民间社会组织纳入打击贩运政策和方案的设计和执行的。³

47. 此外，毒品和犯罪问题办公室与鲁卡斯大道音乐集团合作，组织了一场虚拟筹款音乐会，作为纪念活动的一部分。音乐会以“艺术家联合起来打击人口贩运”为主题，汇集了著名音乐家，音乐会收益捐给了联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金。

48. 值得注意的是，大多数组织的提高认识举措并不局限于纪念诸如世界打击贩运人口行为日等指定日，而是将提高认识纳入其日常职能的主流。

4. 打击人口贩运行为的战略框架

49. 在本报告所述期间，几个政府间组织和国际组织制定了蓝图，以指导各自对贩运人口行为的对策。毒品和犯罪问题办公室启动了其“2021-2025 年战略”，确定了与打击贩运人口行为有关的两个主题领域：“预防和打击有组织犯罪”（专题领域 2）和“预防犯罪和刑事司法”（专题领域 5）。该战略强调利用多利益攸关方伙伴关系，包括各国政府、民间社会组织和私营部门，应对人口贩运问题。毒品和犯罪问题办公室还于 2021 年 2 月启动了“2030 年非洲战略远景”，以补充全面战略。

50. 同样，2021 年，欧洲联盟通过了关于 2021-2025 年期间打击人口贩运的新战略。该战略承认，尽管自 2011 年欧洲联盟通过关于预防和打击人口贩运并保护其受害者的第 2011/36/EU 号指令以来，打击人口贩运行为取得了重大进展，但犯罪不断演变的性质要求重新制定打击贩运人口行为的方法。在其他干预措施领域中，欧盟将：寻求减少助长人口贩运的需求；打破犯罪模式，制止对受害者的剥削；保护、支持贩运受害者并增强其权能；推进国际合作与伙伴关系。执行工作还将与欧洲联盟 2021-2025 年期间打击有组织犯罪新战略相互关联，这两项战略都强调跨国有组织犯罪和贩运人口行为的严重性质。

³ 打击人口贩运机构间协调小组，关于世界打击贩运人口行为日的联合声明，2020 年 7 月 30 日，可查阅 http://icat.un.org/sites/default/files/publications/20200730_wdat_icat_joint_statement_2020_final.pdf。

51. 在非洲，非洲联盟在 2020 年 2 月 6 日至 7 日在亚的斯亚贝巴举行的执行理事会第三十六届常会上，通过了其关于在非洲消除童工、强迫劳动、贩运人口和现代奴隶制的十年行动计划（2020-2030 年）。该行动计划与非洲联盟《2063 年议程》和可持续发展目标具体目标 8.7 对接，强调了在跨国界问题上开展合作与协调的必要性，并确认区域经济共同体有能力引领整个非洲大陆打击人口贩运和其他跨国有组织犯罪的合作努力。其基础为 2006 年《瓦加杜古打击贩运人口特别是贩运妇女儿童行动计划》。

52. 同期，西非经共体通过了三项相关文书，即：《儿童政策和战略行动计划（2019-2030 年）》、“预防和应对童婚路线图（2019-2030 年）”和《反对童婚的政治宣言和共同立场》。与此同时，欧洲委员会发布了其“关于加强打击以劳工剥削为目的的人口贩运活动的路线图”。

C. 跨机构协调机制

1. 打击人口贩运机构间协调小组

53. 打击人口贩运机构间协调小组是根据大会第 61/180 号决议于 2007 年正式确认的政策论坛；大会在该决议中请秘书长改进新的贩运问题机构间协调小组，以加强合作与协调，并协助采取全面综合的办法处理贩运人口问题。

54. 2020 年，美洲组织和波罗的海国家理事会成为打击人口贩运机构间协调小组的最新成员，而在 2021 年，当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员作为合作伙伴加入了该小组。这个由 28 个成员组成的小组利用了其成员在处理贩运人口问题上的不同专门知识和相对优势。该小组由毒品和犯罪问题办公室协调，目前由毒品和犯罪问题办公室和联合国难民事务高级专员公署（难民署）共同担任主席。妇女署和欧安组织于 2020 年共同担任该小组主席。

55. 协调小组的工作继续涵盖范围广泛的活动，旨在协调和推进打击贩运人口的努力。该小组于 2020 年 12 月 15 日举行了有关国际和区域组织和机构负责人级别的第二次会议，为协调机制提供了战略领导，并重申了共同努力解决与贩运人口有关的关键问题并以一个统一的声音促进关键政策制定的坚定决心。⁴该会议还结束了整个 2020 年进行的广泛跨机构协商，专家组核可了自 2000 年通过《禁止贩运人口议定书》以来对打击贩运努力进行的上述分析性审查及其行动计划。小组第三次负责人会议计划于 2021 年底举行。

56. 2020 年 10 月，协调小组在联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方大会第十届会议间隙主办了一次虚拟会外活动，重点是不惩罚贩运受害者，有 100 多人参加。

57. 协调小组继续促进和传播其 2016 年《打击贩运方案设计和评价指导工具包》，其目的是加强打击贩运方案的设计，为评价规划提供信息，并在全球打击贩运部门建立基础和促进深造学习。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室、移民

⁴ 打击人口贩运机构间协调小组，“2020 年主席年度报告”（2020 年）。

组织和国际移民政策发展中心利用该工具包规划其活动，指导方案设计审查，和（或）制定建立和监测国家打击贩运对策的指导方针。

58. 机构间协调小组平台继续表明在打击贩运人口方面持续合作和协调的重要性。正如小组在分析性审查中得出的结论，促进各国、国家协调机制、执法机关、民间社会、贩运幸存者、实地工作的国际组织、媒体和私营部门之间的合作与对话，是任何可行的打击贩运方案和对策的先决条件。⁵协调小组在其行动计划中认识到，必须加强与相关机构间机制的现有合作，包括目标 8.7 联盟、欧安组织领导的打击贩运人口联盟专家协调小组、联合国移民问题网络和全球保护群组打击贩运工作队。

2. 目标 8.7 联盟

59. 目标 8.7 联盟的授权源自可持续发展目标之具体目标 8.7，该目标呼吁各国立即采取行动和有效措施，以到 2030 年杜绝强迫劳动、制止现代奴役和人口贩卖，确保禁止和消除包括招募和利用儿童兵在内最恶劣形式的童工现象，到 2025 年终止一切形式的童工。该联盟由其全球协调组指导，其成员以轮流方式确定，涵盖主要利益攸关方群体和地理区域，目的是审查进展情况并向联盟提供战略指导。在联盟可持续发展目标监测工作组的框架内，支持先行国家努力通过在线报告框架和指标报告在实现具体目标 8.7 方面取得的进展。劳工组织继续担任该联盟的秘书处。

3. 全球保护群组反人口贩运工作队

60. 全球保护群组是在人道主义危机中从事保护工作的非政府组织、国际组织和联合国实体组成的网络，这些危机包括武装冲突和自然灾害局势等。其打击贩运工作队旨在就人道主义局势下贩运人口问题制定指导意见和建设能力，制定打击人口贩运宣传战略，并培养更具包容性和多样性的反人口贩运从业人员社区，以分享经验和有效做法。2020 年，该工作队最后完成了题为《在境内流离失所情况下打击贩运人口行动入门指南》的出版物，旨在为人道主义局势下的联合国第一线应急者开展打击贩运人口方面的能力建设提供信息。在起草本报告时，全球保护群组正在通过专门的培训课程推出指南。指南中的信息旨在支持发现、识别、转介和保护可能是境内流离失所者的被贩运者，并向其提供援助，并就预防贩运和打击贩运工作中与之合作的相关行为者提供指导。全球保护群组目前由难民署协调。

D. 多边参与

61. 在本报告所述期间，2020 年 10 月举行的打击有组织犯罪公约缔约方会议第十届会议通过了第 10/1 号决议，其中启动了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

⁵ 打击人口贩运机构间协调小组，“《禁止贩运人口议定书》20 周年”。

及其各项议定书执行情况审议机制的审议进程。执行情况审议机制使《打击有组织犯罪公约》及其补充议定书的缔约国得以对各国执行这些文书的情况进行同行审议。此外，会议通过了关于有效执行《禁止贩运人口议定书》的第 10/3 号决议。在该决议中，缔约方会议除其他外，鼓励会员国在国家、区域和国际各级建立或加强主管部门、执法机构和参与打击贩运人口的其他相关机构之间的多学科合作与协调。这包括在调查和起诉贩运人口案件以及使用司法协助方面的国际合作，以及执法合作和联合调查。

62. 2021 年 3 月，第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过了《关于推进预防犯罪、刑事司法和法治：努力实现〈2030 年可持续发展议程〉的京都宣言》。在《京都宣言》中，各会员国承诺，除其他外：保护儿童和青年的权利；应对新的、新出现的和不断演变的犯罪形式；审查犯罪行为中采用的方法的趋势和演变；加强预防、对抗和打击贩运人口行为的努力；采取更加有效的措施，防止和制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑。会员国还承诺通过各利益攸关方之间的合作与协调，包括促进与非国家行为者的多利益攸关方伙伴关系，加强预防和打击犯罪的多学科努力。⁶

63. 此外，继经济及社会理事会于 2017 年通过类似的第 2017/18 号决议之后，预防犯罪和刑事司法委员会在其 2021 年 5 月第三十届会议上建议理事会通过一项关于《联合国打击贩运人口的全球行动计划执行情况》的决议草案。决议草案鼓励各国促进伙伴关系以及工商界和民间社会参与制定和实施可持续举措，以防止和打击供应链中人口贩运。

E. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行对打击贩运人口工作的影响

64. 虽然各国和国际组织的许多答复指出在本报告所述期间实施了相关倡议和活动，但有几份呈件强调了 COVID-19 大流行对打击人口贩运工作的负面影响。

65. COVID-19 的影响持续增长，显然加剧了许多社会的社会弊病。⁷与任何其他重大健康或经济危机一样，COVID-19 大流行疫情也创造了剥削机会，因为人们由于失去就业和收入而变得越来越脆弱，并迫切地想通过移民或借债来适应变化。由于这场疫情，那些最边缘化、最受歧视和最贫穷的人遭受剥削的风险增加得最多。⁸这场大流行导致重要资源和能力被转用，包括可用于受害者支助服务的资金减少。更加容易受到伤害的人群中包括儿童，他们进一步暴露在性剥削等形式的剥削之下。⁹虽然这一疫情扩大了现有的不平等，但恢复工作作为各国和其他利益攸关方提供了一个独特的机会，可解决根深蒂固的不平等

⁶ A/CONF.234/16，第一章，决议 1。

⁷ 东部和南部非洲共同市场，《COVID-19 大流行的社会经济影响：来自东南非共同市场区域的证据——最后报告》（2020 年 11 月）。

⁸ James Cockayne，《发展自由：结束现代奴隶制、强迫劳动和人口贩运的可持续发展案例》（2021 年，纽约，联合国大学）。

⁹ 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员，“关于 COVID-19 大流行对被贩运者和被剥削者的影响和后果的 COVID-19 立场文件”（2020 年 6 月）。

以及性别歧视、贫困和失业等经常性和新出现的挑战，这些挑战使人们更易受到人口贩运的影响。¹⁰

66. 2020 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室发布了一份报告，强调了这场大流行病如何使受害者面临进一步的剥削，而遏制冠状病毒传播的措施限制了他们获得基本服务的机会。该报告警告说，贩运者将越来越多地利用大流行造成的经济低迷，并寻找更多的在线剥削机会。对该报告的后续研究详细说明了一线应急者随后如何调整适应和发展做法，以继续确认受害者、调查和起诉贩运者，并提供获得支助服务的机会。

67. 打击贩运人口联盟专家协调小组在 2020 年 12 月发表的一份联合声明中呼吁各国支持向贩运受害者和幸存者提供必要支持的民间社会组织，并指出，这一疫情扩大了易受贩运人口影响的高危人群群体。声明还承认，为遏制 COVID-19 传播而采取的一些措施，如全国封锁，暴露了现有机制在协调打击贩运努力和交流相关信息方面存在的差距。¹¹

68. 除了脆弱性增加外，这一疫情还导致人贩子调整其作案方式，以适应新的现实，包括加强对贩运受害者的控制和隔离以及对贩运受害者的暴力，¹²以及某些形式的剥削的微妙变化，例如商业网上性剥削、特别是对妇女和儿童的性剥削增加，¹³并对国家转介机制或同等制度的功能产生了负面影响。¹⁴

69. 鉴于 COVID-19 大流行对刑事司法系统构成重大挑战，预防犯罪和刑事司法委员会 2021 年 5 月第三十届会议建议经济及社会理事会核准一项题为“在 COVID-19 大流行疫情期间和之后加强刑事司法系统”的决议草案供大会通过，大会在其中强调这一疫情要求采取综合、统筹、多部门和协调一致的对策，包括司法部门和卫生部门之间的合作。

四. 理解和克服反复出现的和新出现的挑战

70. 尽管应对贩运人口的全球框架现已存在 20 多年，并得到区域和国家框架的补充，但犯罪行为并未减少。即将举行的《打击贩运人口的全球行动计划》第三次评估以及落实《打击跨国组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制工作，将支持对打击贩运人口的现有干预措施进行的必要评估。

71. 虽然人们普遍承认，政府部门之间协调不足、与包括私营部门在内的非国家行为者接触不力以及关于贩运人口犯罪的数据空白，是导致这种犯罪继续存在的

¹⁰ 毒品和犯罪问题办公室，“COVID-19 大流行对贩运人口的影响：基于评估的初步调查结果和信息”（2020 年，维也纳）。

¹¹ 打击贩运人口联盟专家协调小组，“关于在 COVID-19 大流行期间支持打击贩运的民间社会组织的声明”（2020 年，维也纳，欧洲安全与合作组织（欧安组织））。

¹² 同上。

¹³ 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员，“COVID-19 立场文件”。

¹⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）和欧安组织民主制度和人权办公室，《应对新出现的人口贩运趋势和 COVID-19 大流行的后果指南》（2020 年）。

一些原因，¹⁵但还有其他的长期挑战阻碍了对这一现象的有效应对。其中包括：主要影响妇女和女童的脆弱性和对她们的剥削的性别层面；在关于人口贩运的可靠数据方面持续存在差距；贩运人口案件的调查、起诉和定罪率低；新出现的挑战，如贩运受害者再次受害和贩运者滥用技术。

72. 虽然技术被认为是打击贩运人口的非常有用的工具，但与技术有关的新出现方面包括贩运者广泛使用互联网和社交媒体招募和剥削受害者，以及在贩运链的各个阶段采用新技术。¹⁶除了对妇女和儿童的在线性剥削显著增加外，贩运人口过程中的几个步骤，如招募受害者和宣传服务，几乎完全转移到了在线领域。¹⁷

五. 联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金的最新情况

73. 联合国援助人口贩运活动受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金是大会关于《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的第 64/293 号决议设立的，目的是通过政府、政府间及非政府组织等既有援助渠道向贩运受害者提供人道主义、法律和财政援助。信托基金强调以受害者为中心的做法，与《全球行动计划》概述的预防、起诉和保护主题领域对接。基金由毒品和犯罪问题办公室管理。

74. 其任务授权强调直接援助受害者，将其作为解决贩运人口问题全球努力的一个组成部分。该信托基金支持实施和提供各种活动和服务，以加强贩运受害者的心理康复和重新融入社会，并使幸存者能够主张自己的权利。这些努力包括支持确认受害者身份、法律和行政援助以及协调和信息共享。每年有 3,500 多名受害者通过信托基金的合作伙伴得到直接援助。

75. 2020 年是信托基金成立十周年。自成立以来，该信托基金已经发起了五次全球供资提案征集活动。在 2019 年的第四次征集中，信托基金向 24 个国家的非政府组织实施的创纪录的 32 个项目提供了赠款。共有 90 多个由非政府组织在 50 多个国家开展的专门项目入选，发放的赠款总额为 480 万美元，用于向受害者提供直接援助。COVID-19 大流行疫情及其负面经济影响的直接后果是，与之前的征集活动相比，信托基金在第四次和第五次征集活动中收到的对赠款的需求高得多；2020 年，从 64 个国家的 268 个非政府组织收到了创纪录数量的提案，2021 年上半年增加到来自 88 个国家的约 500 个提案。信托基金在 2020 年收到 79 万美元的自愿捐款，低于确保其可持续和有效运作所需的 150 万美元的年度筹资目标。2020 年 12 月 1 日发起的第五次征集活动优先侧重于向武装冲突受害者提供直接援助的项目，以及向大规模难民或移民流动或逃离法律和秩序崩溃造成的动

¹⁵ 非洲联盟，关于在非洲消除童工、强迫劳动、人口贩运和现代奴隶制的十年行动计划（2020-2030 年）：《2063 年议程》-可持续发展目标具体目标 8.7，修订草案第 5 版。

¹⁶ 欧盟委员会，“根据关于防止和打击贩运人口以及保护受害者的第 2011/36/EU 号指令第 20 条的要求，关于在打击贩运人口方面取得进展的第三次报告（2020 年）”（2020 年，布鲁塞尔）。

¹⁷ 欧洲联盟执法合作署（欧警署）和欧盟严重和有组织犯罪威胁评估，《腐败的影响：有组织犯罪对欧洲经济和社会的渗透和破坏》（2021 年，卢森堡：欧盟出版处）。

荡的人提供直接援助的项目。此外，信托基金启动了第五次征集活动次级方案 2，旨在为易受贩运人口影响的受害者提供中期直接援助赠款。

76. 为应对 COVID-19 大流行疫情，信托基金在 2020 年简化了赠款申请和审批流程，允许每年最多三次征集活动，以满足日益增长的需求。然而，由于补充信托基金以满足需求并通过民间社会行为者采取的实际措施帮助更多受害者的工作进展缓慢，这一努力继续受到阻碍。此外，在 2020 年，信托基金对 COVID-19 大流行疫情期间贩运幸存者和非政府组织的缓解措施进行了一项影响调查。作为风险评估和应急计划的一部分，信托基金将继续与非政府组织受赠者密切合作，收集具体国家的信息，以期最大限度地减少 COVID-19 对项目实施的风险和影响。

77. 截至 2021 年 4 月，信托基金自成立以来已收到来自广泛支持者的累计捐款 790 万美元，其中包括 32 个会员国、34 个私营部门组织和几名个人捐助者。

78. 关于信托基金的治理结构，2020 年选举产生的 2020-2022 年任期的新董事会成员为：朱莉 奥卡-东利女爵士（主席）、维克多利亞 阿瓦科娃、玛丽亚 苏珊娜 奥普尔、英格 韦沃特和亚历克西斯 贝当古 尤。

六. 走向对《打击贩运人口全球行动计划》进行第三次评估

79. 大会第 64/293 号决议通过了《打击贩运人口全球行动计划》，其目的包括：促进普遍批准和进一步执行处理贩运人口问题的全球框架，其中包括《打击有组织犯罪公约》及其《禁止贩运人口议定书》；帮助会员国加强对预防和打击贩运人口行为的政治承诺和法律义务；促进全面、协调和一致的应对措施，打击人口贩运。《全球行动计划》还力图促进以基于人权且敏感认识性别和年龄问题的方法，消除使人们易受贩运行为伤害的所有因素，并加强刑事司法对策，这对于预防贩运人口行为、保护受害者和起诉贩运者不可或缺。除了提高联合国系统内部以及各国和其他利益攸关方的认识外，《全球行动计划》还旨在促进包括会员国、国际组织、民间社会和私营部门在内的所有相关利益攸关方之间的合作与协调，同时考虑到现有的最佳做法和经验教训。

80. 大会第 68/192 号决议决定每四年评估一次《全球行动计划》的执行进展情况；第一次这样的评估是在 2013 年进行的。在这方面，2021 年是通过将于 2021 年 11 月举行的大会高级别会议评估所取得进展的第三次机会，也是会员国形成贩运人口问题统一对策的独特机会。

七. 建议

81. 建议会员国和其他相关利益攸关方酌情优先采取以下各项措施：

(a) 会员国和所有相关利益攸关方，无论公私部门，都应加大执行力度，全面落实《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《联合国打击贩运人口的全球行动计划》；

- (b) 成员国应支持并全面参与对《全球行动计划》的第三次评估；
- (c) 缔约国应参与落实《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制；
- (d) 会员国应加大力度维护人权，除其他外，让民间社会和私营部门参与打击贩运人口的努力，包括促进公共采购和全球供应链中的符合道德的招聘、可持续就业和透明度；
- (e) 会员国应设立专门机构预防和打击人口贩运，以促进执法与社会服务等不同领域专家之间的对话，并促进采取协调一致的应对措施；
- (f) 会员国应让社区团体参与国家关于贩运人口问题的干预措施，以确保这类干预措施的可持续性，并更全面地应对长期挑战，例如主要使妇女和儿童处于脆弱境况的性别歧视和贫困；
- (g) 会员国应与相关利益攸关方协作，利用现有工具并在必要时进行创新，以衡量、监测和评价各自打击贩运人口的行动计划、战略和倡议的执行情况；
- (h) 会员国和相关利益攸关方应就影响贩运人口问题对策的新问题和新出现的问题进行研究，如 2019 冠状病毒病（COVID-19）、人道主义环境和技术滥用，以为应对贩运人口问题的具体行动提供信息；
- (i) 打击人口贩运机构间协调小组应加强和巩固与相关专家实体和机制的现有合作，特别是在区域一级的合作；
- (j) 会员国应通过联合行动、情报共享和来源国、过境国和目的地国之间的专门知识交流等方式加强区域和国际合作；
- (k) 所有利益攸关方都应考虑分享与打击贩运人口的有效做法有关的信息和经验，涵盖《全球行动计划》概述的全面应对贩运人口问题的所有四个主题领域。
-