



第七十三届会议

暂定项目表*项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员玛利亚·格拉兹亚·吉阿姆玛丽纳罗根据人权理事会第 35/5 号决议提交的报告。

* A/73/50°



贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员重点探究了与安全理事会妇女与和平与安全议程相联系的冲突及冲突后环境下贩运人口问题的性别层面及其与冲突中性暴力之间错综复杂的关系。经详细探讨安理会第 1325 (2000) 号决议及源于该项决议的议程内容，即预防冲突和建设和平、保护、参与以及救济和恢复四大支柱，特别报告员主张，为了确保更有效地打击人口贩运活动，应将立足人权的打击人口贩运方针纳入妇女与和平与安全议程所有支柱的主流。

在本报告中，特别报告员向会员国提出了关于如何更好地将立足人权的打击人口贩运方针纳入各自的预防、保护、参与以及救济和恢复举措和措施的建议，并向联合国机构、民间社会组织及其他利益攸关方提出了关于如何将贩运人口问题纳入各自与冲突及冲突后环境有关的所有工作领域主流的建议。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动	3
三. 专题分析：冲突及冲突后环境下贩运人口问题的性别层面与将立足人权的打击人口贩运方针纳入安全理事会妇女与和平与安全议程的重要性.....	3
四. 结论	17

一. 引言

1. 本报告系由贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员根据人权理事会第 35/5 号决议提交。报告中，特别报告员着重对冲突及冲突后环境下贩运人口问题的性别层面进行了专题分析，并概述了将立足人权的打击人口贩运方针纳入安全理事会妇女与和平与安全议程的重要性。

二. 特别报告员的活动¹

2. 2017 年 11 月 21 日，特别报告员应邀在安全理事会题为“维护国际和平与安全：冲突局势下的贩运人口问题”的公开辩论上作了通报。

3. 2018 年 6 月 20 日和 21 日，特别报告员向人权理事会第三十八届会议提交了她关于混合移民流动中人口贩运受害者或潜在受害者早期识别、援助和转介的报告(A/HRC/38/45)。该报告系在她本人 2017 年对意大利卡塔尼亚市、2018 年对葡萄牙以及 2018 年对欧洲边境和海岸警卫队机构(欧盟边管局)进行专题访问的基础上，结合各类利益攸关方提交的若干专题材料编制而成。特别报告员还就她于 2017 年 4 月 10 日至 14 日期间对古巴进行的国别访问提出了报告。

4. 2018 年 6 月 21 日，特别报告员协同联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金组织举办了一场关于贩运妇女和女童问题的会外活动。

三. 专题分析：冲突及冲突后环境下贩运人口问题的性别层面与将立足人权的打击人口贩运方针纳入安全理事会妇女与和平与安全议程的重要性

A. 引言

5. 贩运人口问题往往根源于结构性不平等、基于性别的歧视和陈规定型观念以及经济机会匮乏等既已存在的脆弱性，而这些脆弱性在冲突之前、期间和之后又会加剧。法治与政治、经济和社会结构(包括社区保护体系)普遍崩塌、暴力加剧和军国主义升级以及安全合法的移民渠道太过狭窄都为人口贩运活动的猖獗蔓延提供了温床，包括在敌对行动结束之后。²

6. 人口贩运受害者可能是妇女和女童，也可能是男子和男童。然而，根据联合国毒品和犯罪问题办公室最新版《全球人口贩运问题报告》，在过去十年间所发现的人口贩运受害者中，男性受害者的人数显著增加，但妇女和女童依然占大

¹ 关于特别报告员 2017 年 7 月至 2018 年 4 月期间所开展活动的信息，见 [A/HRC/38/45](#)。

² A/71/303，第 14 段；消除对妇女歧视委员会，关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用第 30(2013)号一般性建议，第 39 段。

多数，其占比分别为 51%和 20%。³同样，国际劳工组织最近的估测数据表明，妇女和女童在性交易受害者中所占的比例高达 99%，在其他部门强迫劳动受害者中也占到 58%之多。⁴

7. 鉴于贩运人口问题对男性和女性的影响在强迫征兵、童婚、早婚和强迫婚姻、由外国军队和其他国际行为体等实施的性剥削、性奴役以及家政服务等领域的劳动剥削等诸多方面存在性别化差异，因此在冲突及冲突后环境下，必须考虑到贩运人口问题的性别层面。

8. 在性剥削、劳动剥削、强迫劳动、奴隶制、奴役和摘取器官等一系列非法目的的驱使下，贩运人口活动长盛不衰。所有这些形式的剥削都与冲突及冲突后局势系统地联系在一起。以性剥削为目的的贩运人口活动对妇女和女童的影响尤为严重，若再逢上冲突环境，其惨绝程度甚至不啻于冲突中的性暴力，不仅如此，身处冲突局势中的妇女和女童还受到其他形式的剥削。

9. 安全理事会在其第 2331 (2016)号决议中确认，贩运人口与性暴力、恐怖主义和跨国有组织犯罪活动之间有着千丝万缕的联系。自那时以来，打击人口贩运便被纳为安理会维持国际和平与安全这项总体任务的一部分。

10. 此外，在冲突局势中实施的以性暴力或性剥削为目的的贩运人口活动有时实际上构成冲突中的性暴力，因此，这个问题在安全理事会妇女与和平与安全议程中亦有涉及。

11. 然而，将人口贩运视为对国际和平与安全的一大威胁加以应对的努力仅偶或提及在妇女与和平与安全议程的框架内形成的决议。⁵虽是如此，从冲突中性暴力的角度应对贩运人口问题的努力在不断增加，⁶其中包括安全理事会最近举行的讨论妇女与和平与安全议程的系列会议，特别报告员对此表示称赞。⁷

12. 特别报告员承认，冲突及冲突后环境下贩运人口活动对妇女和女童的影响尤为严重，并强调指出，务必要将贩运人口问题，更确切地说，是要将立足人权且对性别问题有敏感认识的打击人口贩运方针纳入安全理事会妇女与和平与安全议程。此种方针可以对当前全球一级，包括在安全理事会和其他政府间机构内进行的打击人口贩运努力形成有益补充。在本报告中，特别报告员探讨了打击人口贩运议程与妇女与和平与安全议程各个支柱，也即与预防冲突与建设和平、保护、

³ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，出售品编号：E.16.IV.6)。

⁴ 国际劳工组织和自由行走基金会，《现代奴隶制全球估算：强迫劳动和强迫婚姻》(日内瓦，国际劳工组织，2017年)。

⁵ 安全理事会第 2388 (2017)号决议，在该项决议中，安理会仅是通过对第 2242 (2015)号决议一语带过的方式，间接提到了妇女与和平与安全议程。

⁶ 见秘书长关于冲突中性暴力问题的系列报告中的第一份报告(S/2017/249)，在该报告中，秘书长明确将人口贩运纳入冲突中性暴力的定义。另见 S/2018/250，第 2、14、16、18、33、43、47、53、57、58、76、80、81、97 (b) 以及 98(b)、(k)和(l)段。

⁷ 安全理事会关于妇女与和平与安全问题的第 8234 次会议的会议记录(S/PV.8234)。

参与以及救济和恢复之间的联系，其中又特别侧重于冲突中的性暴力，并着重介绍了以任何形式剥削为目的的贩运人口行为的各个方面。

B. 立足人权的打击人口贩运方针

13. 特别报告员曾在她之前提交的报告(见 [A/71/303](#) 和 [A/HRC/32/41](#))中概述集冲突及冲突后局势下贩运人口问题多个法律分支之大成而形成的国际法律框架。在本节中，特别报告员着重阐述了采取立足人权的打击人口贩运方针的重要性，此种方针主要侧重于受害者和潜在受害者的权利。在这方面，主要侧重于起诉的刑法应对方针，特别是打击有组织犯罪的刑法应对方针，应该始终纳入对性别问题有敏感认识的人权要素，而且应该立足于在任何时候都必须尊重被贩运者的权利这一原则。⁸

14. 将人口贩运明确收列其中的第一项人权条约是《消除对妇女一切形式歧视公约》，具体见第六条，其后是《儿童权利公约》，具体见第 35 条。

15. 第一个以条约为基础的人口贩运定义见载于《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》(《巴勒莫议定书》)。2002 年，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》(E/2002/68/Add. 1)，其中明确宣称，所有打击和预防贩运的努力都必须奉行人权至上。大会在其 2010 年 7 月 30 日第 [64/293](#) 号决议中通过了《联合国打击贩运人口的全球行动计划》，倡导采取立足人权且对性别和年龄问题有敏感认识的方针以及有力的刑事司法对策。

16. 在这方面，区域文书所采取的是一种介于立足人权方针与刑法应对方针之间的混合方针。在非洲，非洲联盟在《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》第 4 条中明确将贩运人口规定为一种侵犯妇女人权行为。在欧洲，《欧洲委员会打击人口贩运公约》明确将贩运人口规定为侵犯人权行为。然而，欧洲人权法院虽通过判例扩大了国家保护人口贩运受害者的义务，⁹但关于导致贩运人口问题的结构性原因和根本原因的性别分析仍为空白。在美洲，《美洲国际贩卖未成年人问题公约》主要侧重于贩运人口行为的刑事层面，而《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》则将贩运人口视为一种针对妇女的暴力形式。美洲人权法院曾在其首份涉及贩运人口问题的裁定中对奴隶制和人口贩运的历史作出详尽分析，该裁决系针对巴西一家私营养牛场 85 名工人在类似奴隶制的工作条件下辛苦劳作一案作出，其中探究了基于贫穷和经济不平等的结构性歧视问

⁸ Christine Chinkin, “International human rights, criminal law and the women, peace and security agenda”, London School of Economics and Political Science, Centre for Women, Peace and Security, Women, Peace and Security Working Paper Series No. 12/2018. 可查阅 www.lse.ac.uk/women-peace-security/publications/wps。

⁹ 欧洲人权法院, Rantsev 诉塞浦路斯和俄罗斯(诉请书编号: 25965/04), 2010 年 1 月 7 日判决; M. 等人诉意大利和保加利亚(诉请书编号: 40020/03), 2012 年 7 月 31 日判决; J. 等人诉奥地利(诉请书编号: 58216/12), 2017 年 1 月 17 日判决。

题。¹⁰在亚洲，南亚区域合作联盟通过了《防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》，该《公约》虽然将人口贩运规定为侵犯人权行为，但仅限适用于性剥削。

《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》于 2017 年 3 月生效，并因循了《巴勒莫议定书》所采取的刑法应对方针。¹¹

17. 采取立足人权的打击人口贩运方针即意味着各国必须恪守义务，尽责行事，努力防止人口贩运、保护受害者和起诉施害者。关于尽责标准，特别报告员已在之前一份报告(A/70/260)中作出分析。国家当局在知悉或理应知悉本国领土或管辖范围内发生了人口贩运活动的情况下，应由国家或非国家行为体即刻适用尽责标准，不论该国是否是任何具体的打击人口贩运公约的缔约国。¹²在武装冲突期间，各项人权条约以及联合国各委员会和人权理事会特别程序的建议同样适用。

C. 人口贩运及其与冲突中暴力之间错综复杂的关系

18. “冲突中的性暴力”一词是指与冲突有着直接或间接联系的、针对妇女、男子、女童或男童实施的强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫堕胎、强迫绝育、强迫婚姻或严重程度与之相当的任何其他形式的性暴力(S/2018/250, 第 2 段)。传统上，“贩运”一词并未明确包含在该定义中。然而，特别报告员高兴地注意到，秘书长不仅明确将在冲突局势中为性暴力或性剥削目的实施的贩运人口行为纳入冲突中性暴力的定义(S/2017/249, 第 2 段)，而且还特别提到，流离失所或人口贩运是导致冲突中性暴力的可能原因(S/2018/250, 第 2 段)。最近发现，冲突中的性暴力与土地剥夺、强迫迁离和以贩运为目的的突袭绑架也不无关联，而且在某些国家，人口贩运与流离失所者营地内发生的性奴役、恐怖主义、强迫婚姻和性剥削以及性暴力和移民之间也存在联系(同上，第 16、53、58 和 80 段)。

19. 尤其让特别报告员称赞的是，秘书长在建议中敦促安全理事会继续按照第 2331 (2016) 号和第 2388 (2017) 号决议的要求，处理人口贩运与冲突中性暴力之间的联系，并强调指出人口贩运与执行安理会维持国际和平与安全的任务之间存在直接联系(同上，第 97 (b) 段；另见第 81 段和第 98 (b)、(k) 和 (l) 段)。

20. 消除对妇女歧视委员会在其关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 (2013) 号一般性建议中首度将《公约》规定与贩运人口和武装冲突联系起来，建议缔约国预防、起诉和惩治发生在其管辖范围内的贩运及相关侵犯人权行为，不管实施者是公共权力机关还是私营行为体，并采取具体措施保护妇女和女童，包括身为境内流离失所者和难民的妇女和女童。该委员会在关于对妇女的暴力行为的第 19 (1992) 号一般性建议中指出贫穷和失业加大了妇女遭到贩运的可能性，提到了武装冲突对妇女卖淫、贩运妇女和性侵犯妇女现象的影响，并指出需要采取具体的保护和惩罚措施。然而，尽管人口贩运已被纳入《消除对妇女

¹⁰ 美洲人权法院，Hacienda Brasil Verde 工人诉巴西，美洲人权法院代理院长 2016 年 2 月 23 日关于就本案开展现场调查的命令。

¹¹ 该《公约》在获得柬埔寨、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南六个东盟成员国批准后生效。

¹² 消除对妇女歧视委员会，关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28 (2010) 号一般性建议；以及，第 30 号一般性建议，第 8 段。

一切形式歧视公约》并被认定为一种基于性别的暴力形式，但视贩运人口为一种性别化现象的看法尚在被接受的路上蜗行牛步。打击人口贩运机构间协调小组最近发布的关于贩运人口问题性别层面的政策简报强调了采取对性别问题有敏感认识的预防和应对人口贩运办法的重要性。¹³

21. 特别报告员发现，冲突期间，影响妇女、儿童和非公民的结构性别歧视和其他形式歧视等既有状况和脆弱性会出现恶化，因为发生剥削的可能性加大，而保护体系却陷入崩塌(A/71/303, 第 25 段)。特别报告员还发现，冲突中贩运人口行为的性质和形式高度性别化。例如，同是被绑架入伍，男性和女性所受的影响明显不同。男子和男童通常被迫成为士兵，而女人和女童则一般被迫从事辅助性工作，例如家庭奴役；此外，这些人还面临性侵犯和性奴役风险(同上，第 66 段)。冲突局势下所特有的或尤为普遍的与人口贩运有关的其他形式剥削表现为以性剥削、强迫婚姻以及家政服务行业与不安全矿井内(充当搬运工和“人肉骡子”以及井下一线作业工人)劳动剥削为目的的人口贩运。某些形式的剥削往往还会造成进一步的性别化伤害，例如意外怀孕、强迫堕胎和性传播感染，凸显出在所有人口贩运预防工作和对策中纳入性别分析的重要性。¹⁴

22. 冲突中的性暴力呈多种表现形式——有些根本就是以生存、食物、住所、保护或安全通行作为交换条件的性剥削或强迫婚姻。强奸和其他形式的性暴力有时会被用作一种战争策略，借此羞辱敌方和瓦解其士气，对民众进行“种族清洗”，破坏社区稳定，逼迫平民逃离(A/71/303, 第 32 段)。冲突中的暴力还被用于剥夺自然资源、强行夺取土地和迫使民众流离失所，往往会导致妇女和女童被贩运到由武装团体或私营保安服务机构等非国家行为体控制的非法采矿区和其他采掘区遭受性剥削和强迫劳动。妇女和女童往往被视为可以“使用”的商品，采矿及其他采掘业等男性工人集中的经济活动以及农业和渔业部门亦不外如是。以哥伦比亚为例，据报告，妇女，特别是土著、非洲裔或农村妇女，受雇在非法采矿区卖淫，遭受性剥削，她们经常遭受虐待，被迫长时间工作，吸食毒品和进行无保护措施性交，以致性传播疾病和强迫堕胎现象泛滥。¹⁵秘书长在其最近关于这个问题的报告中同样强调指出，必须特别注意暴力背后的政治经济，包括武装团体对自然资源和采矿定居点控制权的争夺，此种政治经济与平民流离失所、人口贩运和性虐待现象增加密切相关，这一点在刚果民主共和国等地有目共睹(见 S/2015/203；以及 S/2018/250, 第 16 和 17 段)。

23. 以性剥削为目的的人口贩运的实施者并非仅限于有组织犯罪团伙。例如，出于性剥削为目的对叙利亚难民妇女和女童进行的贩运就是通过“临时”婚姻或童

¹³ 打击人口贩运机构间协调小组，“贩运人口问题的性别层面”，第 4 号问题简报，2017 年。

¹⁴ 安东尼奥·古特雷斯，联合国秘书长，“在题为‘冲突局势中贩运人口问题：强迫劳动、奴隶制和其他类似做法’的部长级公开辩论上的讲话”，2017 年 3 月 15 日。

¹⁵ Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America* (Geneva, 2016); 以及 Astrid Ulloa, “Territory feminism in Latin America: defense of life against extractivism”, 2016. 可查阅 http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_45/45-8U-Feminismos-territoriales.pdf (只有西班牙本)。

婚和/或强迫婚姻这种方式实施的，而强迫这些女童和妇女结婚的往往是她们的父母，因为他们认为这种安排不失为保证其女儿安全无虞并通过收取彩礼确保全家生计的一条途径。一旦结婚，这些所谓的妻子们就要追随配偶远赴异国他乡，很可能会陷入遭受配偶性剥削和家庭剥削的悲惨境地(A/HRC/32/41/Add. 1)。此外，还有外国男子以结婚为手段将“新娘”带至国外并迫使她们卖淫，以这种形式进行的以性剥削为目的的人口贩运同样司空见惯(A/71/303, 第 34 段)。

24. 维持和平部队等大规模、军事化且以男性为主的国际存在也可能会加剧，有时甚至直接促成以劳动剥削和/或性剥削为目的的人口贩运。关于冲突后期间军事、维和、人道主义和其他国际工作人员卷入人口贩运及相关剥削活动的事件，在多个国家和地区都有文件记录可查，其中包括安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、刚果民主共和国、东帝汶、科索沃、利比里亚、莫桑比克、塞拉利昂和索马里(同上，第 43 段)。联合国在接到有关经安全理事会授权在中非共和国境内开展行动但不由联合国指挥的维持和平人员实施性剥削和性虐待(包括针对儿童实施)的指控之后(见 A/71/99)，便加大了工作力度，确保更加有力地预防在联合国旗帜下开展行动的人员实施性剥削和性虐待以及应对相关指控。2017 年 2 月，秘书长通过了一项打击性剥削和性虐待的新战略(见 A/71/818)，将受害者的权利和尊严高置首位。联合国和其他合作伙伴在许多国家都加强了报告机制，包括建立基于社区的投诉机制和针对受影响社区开展外联，以期解决此类事件举报率低的问题。军事基地的存在历来与人口贩运脱不了干系。¹⁶以吉布提为例，外国军事基地的存在为不法之徒通过贩运、强迫劳动、性剥削、强迫卖淫和虐待等方式将妇女的身体用作战争货币提供了一个稳定的市场。¹⁷

25. 在冲突后形势下，妇女和女童本就容易遭受贩运相关剥削的脆弱性又因相对缺乏获得资源、教育、个人身份证件和保护的机会而进一步加剧。然而，因畏于对幸存者的污名化，加之她们可获得的服务不适足等原因，这类犯罪举报率低。

26. 此外，危机结束后，国家百废待兴，企业开始重建，对廉价劳动力的需求巨大，这也可能导致人口贩运(A/71/303, 第 40 段)。在中美洲，和平协定签署后，城市暴力升级，使有组织犯罪集团得以趁机扩大势力和影响力，进而导致人口贩运现象加剧。¹⁸该地区冲突后国家的安全政策传统上侧重于其他犯罪和暴力形式，而忽视贩运妇女和女童问题。这些国家在制定和实施冲突后措施时，应评估发生其他形式的暴力和剥削的风险，因为当“传统武装部队”从其领土上撤出，现状发生改变，给其他武装团体控制该领土留下了可乘之机。在这种情况下，妇女和女童遭受人口贩运的脆弱性会加剧。

¹⁶ Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (London, Pandora, 1989)。

¹⁷ Ray Acheson, “Remote warfare and sexual violence in Djibouti” (Women’s International League for Peace and Freedom, 2017)。

¹⁸ Aníbal Gaviria Correa et al, *Estudio descriptivo del delito de trata de personas que victimiza a niñas y mujeres en Medellín* (Medellín, 2015)。可查阅 www.unodc.org/documents/colombia/2015/Diciembre/cartilla_estudiodescriptivo.pdf(只有西班牙本)。

27. 特别报告员对任务负责人、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表所作的工作和法治与冲突中性暴力问题专家组所作的工作以及由特别代表担任主席的联合国制止冲突中性暴力行动网络开展的活动和行动表示感谢。

28. 尽管人口贩运行为可构成冲突中性暴力，但无论是在冲突环境还是冲突后环境中都往往被忽视。冲突会影响一个国家理解、经历和应对人口贩运的方式，有时这种影响在敌对行动停止多年后依然存在。在冲突期间发生的极端暴力行为（往往是性别暴力）会使人们在平时更能够容忍与贩运相关的剥削行为。¹⁹现有保护机制往往彼此脱节，而且在冲突后重建规划中将予应对的各种形式的冲突中性暴力通常不包括人口贩运。因此，已查明的人口贩运受害者人数低于实际人数，冲突、流离失所和人口贩运之间的联系被忽视，和平进程亦不外如是，没有去探究导致这一现象的潜在动因，也没有制定出最有效的打击措施。在这方面，设立一个由国际移民组织（移民组织）、心田联盟国际和联合国难民事务高级专员公署（难民署）共同领导的打击人口贩运任务小组，将人口贩运问题纳入受冲突和受危机影响地区各种保护问题群组的主流，不失为一项良好举措，而且特别报告员肩负的任务也可为此作出积极贡献。

D. 贩运人口是对国际和平与安全的威胁

29. 贩运人口行为还可构成危及和平与安全的国际犯罪。虽然《国际刑事法院罗马规约》未明确将贩运人口列为一项国际犯罪，但可根据贩运人口期间发生的相关罪行，包括酷刑和其他形式的不人道或有辱人格的待遇、驱逐或强行迁移人口以及践踏个人尊严的暴行或监禁或严重剥夺人身自由，对涉案个人提起诉讼。²⁰在国际或非国际武装冲突中实施的性奴役或任何其他形式的性暴力以及征募儿童行为也可能构成战争罪。²¹在《罗马规约》中，为避免对性奴役的解释过于狭隘，专门拟定了战争罪的犯罪要件，将如此严重侵犯人权而导致的剥夺自由解释为包括强迫劳动或以其他方式奴役他人以及贩运人口特别是妇女和儿童。²²如果作为针对平民人口的广泛或系统攻击的一部分实施奴役、性奴役和性暴力，则也可构成据以认定危害人类罪的行为。²³此外，凡具备意图摧毁整个或部分民族、族裔、种族或宗教团体这一要件的奴役和性奴役可构成灭绝种族行为。²⁴

¹⁹ Anne T. Gallagher, A. O., “Trafficking in persons and armed conflict”. background report, 2015.

²⁰ Women’s International League for Peace and Freedom, “Human trafficking and related crimes in the context of peacekeeping: State, organization, and individual responsibilities and accountabilities”, 2012.

²¹ 《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第 22 目和第 5 项第 6 目。

²² 国际刑事法院《犯罪要件》，性奴役的定义（《罗马规约》第八条第(二)款第 2 项第 22 目，包括脚注 53，以及第八条第(二)款第 5 项第 6 目，包括脚注 65）。

²³ 《罗马规约》，第七条第(二)款第 3 项。

²⁴ 同上，第六条。

30. 继第 2015/25 号主席声明之后，安全理事会通过了第 2331 (2016) 号和第 2388 (2017) 号决议。这两项决议都主要从安理会维护国际和平与安全的任务出发，在传统的打击人口贩运刑法范式内制定。

31. 在第 2331 (2016) 号决议中，安全理事会首度涉及贩运人口问题，确定在某些情形下实施的人口贩运与《联合国宪章》第二十四条赋予安理会的维持国际和平与安全这一主要责任之间存在联系。该决议还为如何应对先前未预见的国际和平与安全威胁确立了至关重要的规范框架，其中包括在境内外贩运受害者以牟利却未受丝毫惩罚的团体将性暴力作为一种恐怖主义战术使用。该决议阐明，这一联系从恐怖团体在冲突地区贩运妇女和女童所造成的影响以及从人口贩运成为这些有组织犯罪集团增加资金和扩张权力的工具这一事实中显现出来。

32. 这两项决议还重点阐述了冲突及冲突后局势与人口贩运之间的关系，旨在解决恐怖团体将人口贩运作为恐怖主义手段和战争战术使用的问题，因此，人口贩运主要是被作为一个安全问题而非侵犯人权问题加以对待。这两项决议虽然承认人口贩运与性暴力之间存在联系，但并未全方位地将人口贩运与妇女与和平与安全议程联系起来，仅是间或提到在妇女与和平与安全议程的框架内通过的第 2242 (2015) 号决议。然而，即便是在人口贩运已被当作一种恐怖武器在用的情况下，亦不乏“犯罪分子与恐怖分子混合网络”“将妇女和女童的身体用作战争政治经济学中的一种货币”和实施恐怖主义、招募和激进行为的一项战术，这一点已经是公认的事实(S/2017/249, 第 1 段)。尽管第 2331 (2016) 号和第 2388 (2017) 号决议述及人口贩运与性剥削、冲突中性暴力和恐怖主义之间错综复杂的关系，而且这些问题也完全属于妇女与和平与安全议程的范畴，但这两项决议的总体方针与该议程有脱节之嫌。

E. 将贩运人口问题纳入安全理事会妇女与和平与安全议程

33. 第 1325 (2000) 号决议提出了一项目标宏大的综合性议程，旨在解决妇女在武装冲突、和平进程和冲突后重建中所面临的具体困境，并首次承认妇女及其能动性在冲突及冲突后环境中受到危害。²⁵该相关议程围绕四大支柱展开：预防冲突和冲突中的性暴力；保护妇女免遭冲突中的性暴力；妇女参与关于冲突预防、管理和解决的各级决策并拥有具有实际意义的代表权；以及救济和恢复。这四个支柱相互联系，相辅相成，是对和平之全面理解的一部分。对和平的全面理解包括人人享有并实现所有基本权利，这是实现可持续和平的一个有利条件。

34. 将贩运妇女和女童问题纳入妇女与和平与安全议程的框架有其意义：如此便可将基于国际法以及立足权利且以受害者为中心这一方针（即着眼于在武装冲突、流离失所和冲突后环境中预防性别暴力并保护妇女和女童免受此种暴力的方针）

²⁵ Sahla Aroussi, *Women, Peace and Security: Repositioning Gender in Peace Agreements* (Intersentia, 2015), p. 34.

的若干不同国际议程加以统筹思考。此外，还能凸显出增强妇女权能和妇女领导力作为预防人口贩运和帮助幸存者融入社会的有效手段的重要性。²⁶

F. 预防支柱，包括针对人口贩运的措施

35. 妇女与和平与安全议程的支柱之一是将性别平等视角纳入预防冲突、建立和平、维持和平和建设和平进程，特别是在设计难民营时要从性别平等的视角出发，而且要特别注意妇女难民在遣返、重新安置、康复、重返社会和冲突后重建等时期的“特殊需要”。²⁷

36. 难民和境内流离失所者营地内的妇女和女童尤其易遭贩运之害。安全理事会第 2388 (2017) 号决议第 16 段就预防人口贩运采取的做法是鼓励会员国针对潜在或紧迫的人口贩运风险制订和使用早期预警和早期筛查框架，积极主动且迅速地发现人口贩运受害者或易遭受贩运的人员，特别关注妇女和儿童，尤其是孤身儿童。

37. 在这方面，国内流离失所者和难民营必须设立登记册，将居住在难民营的所有人员登记在册，以此作为预防绑架的一项措施。此外，还应设立失踪人员报告台，并就此发出公告和进行适当宣传，以便在接到人员失踪报告后立即启动调查。

38. 特别报告员在她就访问约旦之行提出的报告 (A/HRC/32/41/Add.1) 中称赞了该国针对难民和寻求庇护者采取的预防措施，其中包括由宗教法庭和民事登记机关在营地内免费进行婚姻和离婚登记，这些措施减少了发生童婚和/或强迫婚姻、奴役婚姻和以性剥削为目的的婚姻的风险。该国在这方面采取的另一良好做法是政府与难民署合作管理难民营，但尚需将查明人口贩运情况或风险纳入对有关人员的培训(同上，第 71 段)。

39. 潜在或紧迫的人口贩运风险与冲突之间存在系统性的联系。美洲人权法院在其具有里程碑意义的一项裁决中阐明了开展风险评估以预防性别暴力的重要性，在该裁决中，美洲人权法院将风险理论与强化尽职预防责任相结合，并首次将二者适用于涉及非国家行为体暴力行为的性别暴力。²⁸对于人口贩运这种形式的冲突中性别暴力，应当认识到其紧迫风险，并应在冲突爆发之初即不假思索地采取预防措施，并在整个冲突期间及冲突后阶段坚持推行这种措施。举例来说，在预防措施的具体实施中，必须将贫困、无收入来源、性换食物等为糊口而卖身或性

²⁶ 安全理事会第 2242 (2015) 号决议。另见 Radhika Coomaraswamy, 《预防冲突、转变司法、实现和平：联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究报告》(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2015 年)，其中提及贩运人口问题。

²⁷ 安全理事会第 1325 (2000) 号决议，第 12 段；Aroussi, *Women, Peace and Security*, pp.35-36。

²⁸ 美洲人权法院，González 等人诉墨西哥，2009 年 11 月 16 日判决；Juana I. Acosta López, “The Cotton Field Case: gender perspective and feminist theories in the Inter-American Court of Human Rights jurisprudence”, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 21 (2012), pp. 17 - 54。

交易、无法获得服务、出于贫穷和绝望而剥削家庭成员等遭受人口贩运的脆弱性指标纳入早期预警信号。²⁹

40. 关于人口贩运，鉴于其中主要涉及非国家行为体，因此适用国家尽职调查义务对于确保被贩运者的权利至关重要(见 A/70/260)。事实证明，就禁止基于性别的性暴力和歧视与非国家行为体直接进行人道主义对话对预防冲突中性暴力也具有积极效果。在这方面，现已向前迈出令人鼓舞的一步：已有 24 个非国家武装行为体签署承诺书，除其他外，同意坚决禁止对任何人实施性暴力，在其管辖范围内采取一切可行措施有效预防和应对任何人员实施的性暴力行为，并为性暴力受害者提供医疗、心理、社会和法律服务、康复和重返社会方案以及赔偿。在随后的监测阶段发现，这些行为体为履行承诺采取了一些措施，无任何违反承诺的证据见诸记录。³⁰在刚果民主共和国，随着打击冲突中性暴力国家行动计划的实施，亦有类似的签署承诺书之举(S/2018/250，第 38 段)。

41. 要想真正达到预防目的，还必须起诉和惩处犯罪行为和侵犯人权者。为此，必须采取措施查明并打击贩运者和贩运网络，包括可能与之同流合污的国家工作人员和安全部队人员。从性别平等视角出发识别早期预警信号以预防性别暴力即意味着所采取的措施不单要聚焦于受害者，还要聚焦于施害者。

42. 安全理事会第 1325 (2000) 号决议及相关妇女与和平与安全议程要求参与规划解除武装、复员和重返社会方案的所有各方注意女性前战斗人员和战斗人员受扶养人的需要。关于维持和平，该决议承认，迫切需要将性别平等观点纳入维持和平行动和和平协定执行工作的主流，并采取确保妇女和女童的人权受到保护和尊重。³¹此种措施有助于减少妇女和女童遭受贩运和剥削的脆弱性。在预防冲突方面取得的一项积极进展是非洲预防冲突与调解妇女网络和地中海妇女调解人网络等区域性妇女调解员网络先后出现(S/2017/861，第 17 段)。

43. 武装冲突中人口贩运行为发生率之高凸显出预防冲突、预防包括冲突中性暴力和人口贩运在内的侵犯人权行为以及预防任何形式剥削的重要性。秘书长又在侵犯人权行为和冲突中暴力行为预防办法中对此作了进一步强调。³²本着立足人权的方针，各国必须采取适当和有效的措施，消除助长公共行为体或私人行为体暴力侵害妇女之风的、基于性或性别的一切形式歧视。³³ 鉴于人口贩运与其他形式的暴力侵害妇女行为彼此交织，因此必须统筹采取预防性打击人口贩运措施和

²⁹ International Centre for Migration Policy Development, Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons — A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq (Vienna, Druck and Graphikservice, 2016)。

³⁰ 日内瓦呼吁，“关于禁止武装冲突中性暴力和消除性别歧视的承诺书”。可查阅 <https://genevacall.org/how-we-work/deed-of-commitment>。

³¹ 安全理事会第 1325 (2000) 号决议，第 9 段；另见 Aroussi, *Women, Peace and Security*。

³² 见联合国秘书长网页，优先事项：预防。可查阅 www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml。

³³ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条(c)项和(e)项。

旨在防止暴力侵害妇女行为的措施。因此，预防性打击人口贩运措施既应被视为拯救生命的干预措施，还应被视为旨在防止暴力侵害妇女行为的措施。

44. 想达到预防目的，就必须关注《联合国打击贩运人口的全球行动计划》和人权高专办《建议原则和准则》中所列明的导致冲突、暴力侵害妇女和人口贩运现象的结构性原因。《准则》建议各国消除需求这个导致人口贩运的根源，以及导致遭受人口贩运脆弱性加剧的各种因素，包括不平等、贫穷和一切形式的歧视(见 E/2002/68/Add. 1)。³⁴

45. 旨在促成和平和实现可持续和平及防止移民在不安全条件下迁徙(可能会导致人口贩运和剥削)的冲突后措施也应将预防人口贩运纳入其中。

G. 保护支柱，包括针对人口贩运的措施

46. 发端于安全理事会第 1325 (2000) 号决议的妇女与和平与安全议程出于妇女和儿童受冲突影响尤其严重这一关切，特别侧重于保护妇女，尤为重视战斗人员故意将妇女作为性暴力侵害目标的问题，并认识到此类行动对和平与和解的不利影响。该议程还侧重于保护处境脆弱的妇女，如难民和流离失所者，安理会也要求尊重难民营和安置营的人道主义性质。³⁵

47. 在第 1820 (2008) 号决议中，安全理事会还寻求保护流离失所妇女，为此请秘书长和联合国相关机构在与妇女组织协商的基础上，制定有效机制，在联合国管理的难民营和境内流离失所者营地内及其周围保护妇女和女童免遭暴力，特别是性暴力。在第 2122 (2013) 号决议中，安理会又向前迈出一步，表示关切武装冲突及冲突后环境下妇女因公民权利不平等、庇护法的适用带有性别偏见以及在登记和获取身份证件方面常遇障碍而脆弱性加剧，特别是容易被迫流离失所。

48. 流离失所者尤其容易遭受某些形式的剥削和人口贩运，包括：早婚和/或被迫结婚的女童，她们容易遭受以性剥削为目的或出于其他目的的贩运之害；丧偶妇女和无男性陪伴的妇女，包括带着孩子留守在难民营的妇女；难民营中曾遭遇伴侣或家庭性别暴力的人员；不识字、失业或吸毒成瘾或经常实施轻微犯罪的年轻人，特别是年龄在 15 岁至 24 岁之间的年轻人；以及从事各种形式农业童工、沿街叫卖、收集废物和垃圾、进行有组织乞讨的儿童，特别是身为全家主要经济支柱的儿童。³⁶

49. 保护措施的制定应在与妇女组织和妇女领导人磋商的基础上进行。阿拉伯叙利亚共和国北部罗贾瓦地区各宪法委员会在这方面的做法堪称良好，让妇女在法律制定方面发挥至关重要的作用。妇女在制定禁止一夫多妻制、强迫婚姻和童婚的《罗贾瓦社会契约》和设立专门为遭受暴力和不公正的妇女排忧解难的教育和咨询中心 *mala jins*(妇女之家)方面也发挥了极其重要的作用。妇女所遭遇的暴

³⁴ 另见 Coomaraswamy, 《预防冲突、转变司法、实现和平》，第 200 页。

³⁵ Aroussi, *Women, Peace and Security*, p. 35.

³⁶ 《打击贩运人口活动工具包：打击贩运人口全球方案》(联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14)；另见大会第 71/167 号决议。

力和不公正问题很多都是在 *mala jin* 集体解决，被转介到法院的暴力侵害妇女的案件一律由女法官审理，法院中女法官的占比至少为 40%。³⁷

50. 冲突、缺乏安全的移民路线和限制性移民政策所造成的被迫流离失所也增加了遭受人口贩运的脆弱性。移民组织曾分别对沿地中海中部路线和地中海东部路线迁徙的移民进行采访调查，结果如下：在地中海中部路线，共对来自 47 个不同来源国的移民进行了 4 712 次有效采访，其中 77% 的受访者肯定地表示本人曾亲身经历至少一项人口贩运和其他剥削行为指标；在地中海东部路线上，共对来自 66 个国家的移民进行了 4 771 次有效采访，其中 10% 的受访者对至少一项指标作出了肯定回答。³⁸

51. 保护支柱所涵盖的其他领域包括解决冲突中性暴力、司法转型、加强对性别问题有敏感认识的保护环境、解决性剥削和性虐待问题、促进性别平等以及在人道主义行动中增强妇女和女童权能，包括保障获得基本服务的机会（见 S/2017/861）。鉴于某些形式的人口贩运，例如以性剥削、家政服务部门劳动剥削和强迫婚姻为目的的人口贩运，其受害群体严重偏向于妇女和女童，进而造成进一步的性别化伤害，如意外怀孕、强迫堕胎和性传播感染，因此保护措施中应始终纳入关于性健康和生殖健康的规定。

52. 正如《联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究报告》所指出的那样，施害者必须受到追究，司法必须转型。对妇女犯下严重罪行的施害者应受到负责追究，以还受害妇女公道，并发挥惩一儆百的震慑作用。此外，冲突及冲突后环境中的司法必须从根本上转型，不仅要解决妇女个体所遭受的侵害，还要解决妇女和女童在冲突期间易受伤害背后的不平等问题，并告知受害者其所遭遇的侵犯人权行为有何后果。《全球研究报告》探讨了在通过刑事司法程序打击侵害妇女犯罪有罪不罚现象的同时，认识到赔偿、真相与和解进程所能发挥的重要作用并确保受害者及其社区一同治愈和康复的重要性。³⁹

53. 贩运妇女作为一种冲突中性暴力行为往往遭到忽视，因此，保护措施在和平进程和协定中往往要么缺失，要么未予充分涉及或纳入。以哥伦比亚为例，贩运人口问题仅在《关于结束冲突和建设持久和平的最后协定》中提到过一次，而且还是在税务机关一节提到其他形式非法经济时顺带提及。⁴⁰

³⁷ 提交特别报告员的材料。

³⁸ 移民组织，“流动监测调查：人口贩运及其他剥削行为迹象调查——地中海中部路线与东部路线移民采访结果比较”，2017 年 10 月。指标包括强迫劳动、工资未达到预期水平的劳动、违背个人意志、被包办婚姻和遭受身体暴力。

³⁹ Coomaraswamy，《预防冲突、转变司法、实现和平》，第 15 页。

⁴⁰ “《哥伦比亚结束冲突和建设持久和平协议》摘要”，2016 年。可查阅 www.altocomisionadoparalopez.gov.co/herramientas/Documents/summary-of-colombias-peace-agreement.pdf。

H. 参与支柱，包括针对人口贩运的措施

54. 妇女与和平与安全议程强调了妇女切实参与有关和平与安全的各级决策的重要性。

55. 安全理事会在第 1325 (2000) 号决议序言部分和执行部分第 8 段中大力强调要让妇女平等参加和充分参与各级维持和促进和平与安全的一切努力，并要求增加受命参加联合国实地行动，特别是担任军事观察员、民警、人权工作人员的妇女的人数；该决议将妇女谓为重要的和平建设者、和平倡导者及和平协定执行者，并呼吁所有联合国特派团与当地妇女团体协商行事。⁴¹ 安理会后又在第 1889 (2009) 号决议中建议关键战略扩大妇女参与，具体做法包括支持增强妇女领导力、为妇女组织提供支持和为妇女提供培训以使之有能力担任特使和特别代表的角色。该决议还将参与决策进程的妇女代表人数不足同基于性别歧视和各种结构性不平等，包括妇女享有经济和社会权利的机会不平等，联系起来，同时呼吁制定明确的战略，解决妇女在获得保健服务、享有性和生殖健康及权利、接受教育、参与创收活动以及获得包括土地和财产权在内的资源方面机会不足的问题。⁴²

56. 《全球研究报告》发现，如果妇女以证人、签署者、调解人和/或谈判者等身份参与和平进程，则和平协定持续至少两年的可能性可增加 20%。此种影响力随着时间的推移愈发彰显，由妇女参与制定的和平协议，其持续长达 15 年的可能性可提高 35%。⁴³

57. 人权高专办《建议原则和准则》(E/2002/68/Add. 1, 第 6 段) 承认，人口贩运幸存者能够在完全自愿的基础上为制定和实施打击人口贩运干预措施以及评估其影响做出重要贡献。大会在第 72/1 号决议中认识到受害者和幸存者作为变革推动者在全球打击人口贩运斗争中的作用，并鼓励进一步考虑将其观点和经历纳入预防和打击人口贩运的一切努力。

58. 根据安全理事会第 1325 (2000) 号决议，促进妇女参与和增加妇女代表人数，包括支持当地妇女举措，有助于预防人口贩运和二次贩运，并有助于增强妇女抵御遭受贩运脆弱性的权能。

59. 妇女组织往往最了解当地经济运作方式，因此，往往也是创造替代经济机会帮助妇女提高经济独立性和减少受剥削风险的最佳之选。

60. 妇女参与建设和平进程可以提高人们对冲突后妇女和女童遭受贩运脆弱性的认识，并建立基于社区的保护网络，特别是针对在冲突中失去家人者的保护网络。⁴⁴

⁴¹ Aroussi, *Women, Peace and Security*, p. 35.

⁴² 同上，第 41 页。

⁴³ Coomaraswamy, 《预防冲突、转变司法、实现和平》，第 49 页。

⁴⁴ 《关于妇女和女童获得补救和赔偿权利的内罗毕宣言》。

61. 参与地方公共决策，特别是妇女和弱势群体成员的参与，对于提高打击人口贩运努力的成效具有重要意义，这一点在亚洲地区有记录为证。事实证明，该地区致力于人口贩运问题的组织与国家及地方一级妇女联盟合作等举措有助于确保妇女有效参与这些方案的各个环节。⁴⁵

62. 尽管提及妇女和性别问题的和平协定数量明显增加，但大多数协定在处理性别相关问题时欠缺全局观。⁴⁶此外，鉴于人口贩运与冲突中性暴力之间的交叠性经常被忽视，即便在冲突中性暴力已纳入和平协定的情况下也是如此，因此冲突后社会预防和保护免遭人口贩运措施不到位。秘书长在其关于冲突中性暴力问题的报告（见 S/2016/361/Rev. 1）中分析了哥伦比亚的局势以及通过和平进程处理冲突中及冲突后性暴力问题的情况。尽管性暴力风险依然广泛存在，特别是在特定弱势群体中，但性暴力行为举报率低，秘书长对此表示关切。

I. 冲突后环境下的救济和恢复支柱，包括针对人口贩运的措施

63. 妇女与和平与安全议程还述及在冲突后重建中运用性别平等视角的重要性，其第四个支柱包括即期救济和长期冲突后恢复。救济和恢复措施必须采取系统的立足人权的方针并面向所有贩运受害者，而且要特别注意这一现象的性别层面，不论施害者已经受到起诉和惩处与否。

64. 制定并适用人口贩运受害者长期救济和恢复措施对于预防暴力极端主义同样至关重要。关于这一点，有例为证。尼日利亚所采取的循证做法一再证明，通过提供社会心理支持、创建可持续的包容性社区与促进重返社会经济生活推进实施的以社区为主导、自下而上的可持续办法对于预防暴力极端主义以及人口贩运或二次贩运相关风险切实有效。⁴⁷

65. 冲突刚结束时，公共服务和社会基础设施严重崩溃，因此在保证实现和获享经济和社会权利的方针中纳入性别平等视角对于长期恢复至关重要。就冲突及冲突后政治经济的社会层面而言，妇女是首当其冲的受害者，而且冲突本身即具有性别化特点。在救济和恢复进程中，必须即刻且系统地重视保健问题、获取住所、食物和生计问题和让包括女童在内的儿童在安全和有保障的设施内接受教育的问题，而且要特别注意冲突中暴力的所有受害者，包括被贩运者。平等获得这些服务的权利是冲突后社会中妇女和女童得以诉诸司法、参与和享有公民身份的先决条件，因此需要进行长期规划和编制长期预算。

66. 救济和恢复的一个关键方面是人权遭到侵犯者有权获得赔偿。人权高专办在《建议原则和准则》中确认，各国应确保被贩运者获得有效和适当的法律补救。特别报告员在她之前提出的两份报告中也详细阐述了针对人口贩运受害者采取有效补救措施的重要性（见 A/69/269；A/HRC/17/35）。消除对妇女歧视委员会建

⁴⁵ The Asia Foundation, “Combating human trafficking in Viet Nam: lessons learned and practical experiences for future program design and implementation — 2002-2008” (Hanoi, 2008)。

⁴⁶ Aroussi, *Women, Peace and Security*, p. 123。

⁴⁷ 印楝树基金会和黄丝带倡议，提交特别报告员的材料。

议，各国应针对妇女所经历的不同类型的侵犯行为提供有效和及时的补救，并确保提供充分和全面的赔偿，同时应处理所有基于性别的侵犯事件，包括侵犯性权利和生殖权利、家庭奴役和性奴役、强迫婚姻和强迫流离失所、性暴力以及侵犯经济、社会及文化权利的事件。⁴⁸此外，必须让妇女，包括人口贩运受害者，参与赔偿方案的制定、实施和实施情况监测，同时还要考虑到当地具体情况和赔偿的变革性潜力。

67. 以剥削为目的的人口贩运问题如果得不到解决，即有可能导致这一现象成为长期困扰冲突后重建国家的社会顽疾。⁴⁹

四. 结论

68. 贩运人口主要是一种侵犯人权行为，因而应在国际人权框架内加以解决；主要侧重于起诉的刑法应对方针，特别是打击有组织犯罪的刑法应对方针，应该始终纳入对性别问题有敏感认识的人权要素，而且应该立足于在任何时候都必须尊重被贩运者的权利这一原则。安全理事会自 2016 年开始明确涉及与其维持国际和平与安全任务相关联的贩运人口问题，其中又特别关注恐怖主义问题，具体见安理会第 2331 (2016) 号和第 2388 (2017) 号决议(另见 S/2017/939)。特别报告员注意到其中提到了对性别问题有敏感认识、以受害者为中心且立足权利的方针，而且提到了关于以下两方面的其他人权规定：一是制定早期预警和筛查工具，以查明遭受人口贩运脆弱性，二是因遭受贩运而被迫实施非法活动的人口贩运受害者，不予定罪(见安理会第 2388 (2017) 号决议，第 16、17 和 19 段)。但她同时也认识到，安全理事会对人口贩运问题的涉及不够全面，而且未触及贩运人口问题与妇女与和平与安全议程之间的重要联系。

69. 人口贩运系统地存在于所有类型的冲突中。在武装冲突期间为性剥削目的而实施的人口贩运，其惨绝程度可能不啻于冲突中的性暴力，在某些情况下，甚至还可能构成战争罪、危害人类罪或种族灭绝行为。秘书长根据安全理事会第 2106 (2013) 号决议定期向安理会提交的系列报告就专门述及冲突中的性暴力问题。其中，秘书长将人口贩运与冲突中性暴力日益紧密地联系起来，而且在最近一份报告中明确承认，人口贩运是冲突中性暴力定义的一部分。特别报告员对秘书长为此作出的努力表示称赞。但就目前而言，人口贩运并未全面纳入妇女与和平与安全议程的主流，而且在冲突及冲突后的应对努力中也往往被忽视。

70. 特别报告员呼吁将旨在预防人口贩运和保护人口贩运受害者和潜在受害者的措施全面纳入妇女与和平与安全议程的四大支柱，以确保冲突及冲突后环境下立足人权且对性别问题有敏感认识的打击人口贩运对策和人口贩运幸存者长期解决方案更具成效。

⁴⁸ 消除对妇女歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 81(g)段。

⁴⁹ Secours Catholique, “Trafficking in human beings in conflict and post-conflict situations”, (July 2016)。

A. 建议

71. 鉴于无论在何种情势下，包括在冲突及冲突后局势中，各国均负有查明、保护和帮助被贩运者特别是妇女和儿童并确保追究施害者责任的法律责任，特别报告员重申她在之前两份报告(A/71/303和A/HRC/32/41)中就冲突及冲突后环境中的贩运人口问题提出的建议，并另行提出补充意见如下。

B. 给会员国的建议

72. 特别报告员建议会员国将贩运人口问题纳入安全理事会妇女与和平与安全议程四大支柱的主流，具体如下。

73. 关于预防人口贩运：

(a) 制定并实施注重成果的国家妇女与和平与安全行动计划，其中包括旨在预防和应对人口贩运的国家级综合措施，并在与多边机构、民间社会组织和受害者及受害者组织协商的基础上，将行动计划列为外交政策优先事项，并为其有效实施划拨足够的人力和财力资源；⁵⁰

(b) 在设计难民营时从性别平等的视角出发，并注意妇女和女童难民在遣返、重新安置、康复、重返社会以及冲突后规划和重建等时期的特殊需要；

(c) 适当考虑早期预警信号，包括遭受人口贩运脆弱性指标，特别是在难民营、境内流离失所者营地和收容社区内以及军营和维和部队驻地周边区域；

(d) 确保实行出生和结婚登记免费，特别是在难民营、境内流离失所者营地和收容社区内，以及与联合国各机构和方案合作推行促进失踪和/或被贩运人员早期预警的任何其他登记制度；

(e) 采用促进性别平等的预算编制做法，以之作为解决和降低军事化国家预算及其对妇女与和平与安全的不稳定影响的一项战略；⁵¹

(f) 鼓励对男子、妇女、男童和女童进行教育培训和领导力培训，以巩固和支持非暴力和非军事化的男子气概表现形式，并推动实施有关动员社区反对一切形式暴力侵害妇女行为的战略；⁵²

⁵⁰ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)和包容性安全研究所，《制定具有包容性的可持续安全战略：注重成果的国家妇女与和平与安全行动计划》，维也纳，欧安组织秘书处，2016年；Gema Fernández Rodríguez de Liévana and Viviana Waisman, “‘Lost in translation’: assessment of the (non)-implementation of the trafficking directive from a gender perspective in Spain”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 9, No. 3 (November 2017)。

⁵¹ 国际妇女争取和平和自由联盟，提交特别报告员的材料。

⁵² 同上。

(g) 为国际组织、联合国机构和民间社会组织的人道主义准入提供便利，包括通过签署和执行承诺书，就预防冲突中性暴力和人口贩运与非国家武装团体进行人道主义对话；⁵³

(h) 定期对有关人员进行培训，以查明、记录和举报难民营内外以及军事或维和基地附近存在人权贩运风险的情况；

(i) 将性别平等视角纳入解除武装、复员和重返社会方案的规划；

(j) 将性别因素，包括与人口贩运有关的性别因素，纳入和平协定执行进程，特别是暴力高峰监测、过渡时期司法机制以及监测和评价工具；

(k) 支持和加强致力于预防冲突与和平调解的国家和区域妇女网络。

74. 关于保护人口贩运受害者：

(a) 根据妇女与和平与安全议程，完善打击人口贩运法律，以涵盖一切形式的剥削，并通过全面的国家行动计划，以切实执行这些法律，包括在冲突及冲突后环境下；

(b) 根据特别报告员的建议(A/HRC/38/45)，建立和/或调整冲突及冲突后环境中以及强迫流离失所和大规模移民流动中人口贩运受害者或潜在受害者早期识别、援助和转介保护服务国家程序；

(c) 适当考虑到冲突中性暴力，特别是以童婚、早婚和强迫婚姻为目的的人口贩运，并非全部是由武装团体或犯罪团伙所为，往往还是家庭成员消极应对的恶果；因此，基于社区、对性别问题有敏感且以儿童为中心的方针对于预防可能导致人口贩运的有害做法至关重要；

(d) 确保妇女与和平与安全指数与现有的打击人口贩运数据库彼此协调，并鼓励在制定政策时使用此种指数；⁵⁴

(e) 在规划解除武装、复员和重返社会方案时，特别注意女性前战斗人员以及战斗人员或其他直接参与敌对行动人员受扶养人的需要，具体做法包括查明被强行招募加入武装部队或武装团体或因遭贩运而被迫实施犯罪的任何人员并为其提供适当的转介保护服务。此外，还应调整重返社会方案，使之适应卷入武装团体结构的妇女及其受扶养人的需要和应对机制；

(f) 在人道主义行动中促进增强妇女和女童权能，包括扩大她们获得性和生殖健康及权利的机会。

75. 关于妇女参与，包括人口贩运受害者或潜在受害者参与：

⁵³ 日内瓦呼吁，提交特别报告员的材料。

⁵⁴ Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo, Women, Peace and Security Index。可查阅 <https://giwps.georgetown.edu/the-index>。

(a) 确保增加妇女参与有关预防、管理和应对冲突中性暴力(包括人口贩运)的各级决策的代表人数;⁵⁵

(b) 结合执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议及相关议程的努力, 建立正式机制, 将妇女的要求和需求, 包括因遭受人口贩运而提出的要求和因之产生的需求, 纳入决策与和平进程;⁵⁶

(c) 根据联合国人权事务高级专员办事处《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》(E/2002/68/Add. 1), 将妇女参与纳入打击人口贩运议程, 具体做法包括承认人口贩运幸存者能够在完全自愿的基础上为制定和实施打击人口贩运干预措施做出重要贡献;

(d) 综合应对性别相关问题, 并将打击人口贩运措施纳入和平协定, 以便在与妇女组织协商的基础上, 全面纳入关于在冲突后重建中预防人口贩运和保护贩运受害者的措施。

76. 关于人口贩运受害者救济和恢复:

(a) 根据《全球研究报告》中所载的一般准则和建议, 确保将冲突中性暴力和以任何形式剥削为目的的人口贩运纳入建设和平进程与冲突后规划和重建进程, 并支持妇女在平等基础上充分参与决策, 特别是涉及冲突中人口贩运问题的决策;

(b) 将人口贩运受害者和潜在受害者全面纳入救济、恢复和援助方案, 具体做法包括考虑到冲突中性暴力对他(她)们造成的性别化伤害, 包括对其性和生殖健康及权利造成的伤害, 并向他(她)们提供获得赔偿的充分机会;

(c) 将性别平等视角纳入解决儿童, 特别是女童(包括人口贩运和剥削受害儿童)获享保健、住房、食物、生计和教育方面经济和社会权利的办法;

(d) 确保承认恐怖团体所实施的一切形式人口贩运和性暴力行为的受害者均为恐怖主义受害者, 以便他们能够在与其他此类受害者平等的基础上受益于国家救济和赔偿方案;

(e) 认识到恐怖主义和暴力极端主义与人口贩运之间的联系, 特别是在制定和实施长期救济和恢复措施之时, 具体做法包括通过物质和财政手段支持落实以社区为基础的、旨在帮助人口贩运受害者和任何其他弱势群体重新融入社会并防止进一步剥削、激进化或二次贩运的办法;

(f) 确保冲突中性暴力(包括人口贩运)的所有受害者都能获得有效和适当的法律补救。

⁵⁵ 国际妇女争取和平和自由联盟, 提交特别报告员的材料。

⁵⁶ 同上。

C. 对联合国系统、民间社会组织、学术界和其他相关利益攸关方的建议

77. 特别报告员建议安全理事会：

(a) 对于任何冲突中的人口贩运，都要采取立足人权且对性别问题有敏感认识的方针，具体做法是全面消除其对实现一系列广泛人权的影响；

(b) 认识到并解决冲突及冲突后环境下妇女和女童遭受贩运的特有脆弱性，具体做法是考虑到人口贩运对妇女和女童异常严重的影响，并采取对性别问题有敏感认识的方针，包括在将人口贩运作为对国际和平与安全的一项威胁加以讨论之时；

(c) 根据第 2388 (2017) 号决议，将通过早期预警和早期筛查查明冲突中人口贩运受害者和潜在受害者纳入妇女与和平与安全议程的框架，加强与安理会维持和平与安全议程之间的联系；

(d) 根据秘书长关于冲突中性暴力问题的报告(S/2018/250)第 97(b) 段所载建议，继续处理人口贩运与冲突中性暴力之间的联系；

(e) 考虑全面研究冲突中性暴力和人口贩运，特别是以性剥削为目的的人口贩运，对妇女和女童的有害影响，包括性传播感染、意外怀孕和无法获得医疗、社会心理支持和其他保护服务，以及对因冲突中性暴力和人口贩运而怀孕生育的子女的权利和需求的影响，具体做法是查明其即期和长期风险和挑战并确定有助于减少或消除危及生命的伤害和长期羞辱和歧视的积极措施；⁵⁷

(f) 根据秘书长报告(S/2018/250)第 97(c) 段所载建议，承认民间组织和人道主义行为体能够通过与非国家武装团体进行接触以促使它们履行承诺书，在预防冲突中性暴力(包括人口贩运)和保护相关受害者方面发挥积极作用。

78. 特别报告员建议在联合国外勤业务中：

(a) 确保与联合国各机构和方案以及国际组织合作，对维和人员进行强制性培训，包括关于预防人口贩运的培训；

(b) 采取有力措施，执行联合国对性剥削和性虐待零容忍的政策以及秘书长关于预防和打击性剥削和性虐待的战略，特别是采取适当措施，出台以受害者为中心的方针，协助受害者主张其应享权利，包括获得司法救助和补救的机会；

(c) 一旦发现人口贩运以及性剥削和性虐待的任何迹象，即采取一切可能行动，以利追究责任和获得补救，包括确保迅速向受害者提供保护和援助、保存证据和酌情为国家司法程序提供支持；

(d) 支持加速部署专门从事妇女保护工作的人权事务人员，包括向他们提供关于贩运人口问题的特别培训。

⁵⁷ Joanne Neenan, “Closing the protection gap for children born of war: addressing stigmatization and the intergenerational impact of sexual violence in conflict” (London, London School of Economics and Political Science, Centre for Women, Peace and Security, 2018)。

79. 特别报告员建议联合国各机构和方案、民间社会组织、学术界和其他利益攸关方：

(a) 在制定和实施对性别问题有敏感认识的对策和方案、心理社会和医疗支助服务时以及在与武装团体等非国家行为体进行有关遵守国际人道主义法和人权法的人道主义对话时，将贩运人口问题纳入涉及预防冲突中性暴力及相关保护和恢复的所有工作领域的主流；

(b) 继续在妇女与和平与安全议程的框架内，研究和调查冲突中性暴力和人口贩运与自然资源开采和土地剥夺之间的联系，以及人口贩运与军事化之间的联系，具体做法是应对挑战，查明保护方面的漏洞和确立良好做法。
