



## 经济及社会理事会

Distr.: Limited  
19 May 2003  
Chinese  
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会  
第十二届会议  
2003年5月13日至22日，维也纳

### 报告草稿

报告员：Kamal Bashir **Khair**(苏丹)

### 增编

### 关于贩运人口特别是妇女和儿童的主题讨论

#### A. 辩论的结构

1. 这次讨论由下列主讲人主讲：Suzanne Aho (多哥)、Beate Andrees (劳工组织)、Kevin Bales (联合国毒品和犯罪问题办事处顾问)、Radim Buress (捷克共和国)、Jean-Michel Colombani (法国)、Maira Zenery Alfonso Cuellar (哥伦比亚)、Kristiina Kangaspunta (联合国毒品和犯罪问题办事处)、Ingela Klinteberg (瑞典)、Helga Konrad (奥地利)、Elkane Mooch (瑞典拯救儿童会)、Andrea Rossi (儿童基金会)、Wanchai Roujanavong (泰国)、Gulnara Shahinian (亚美尼亚)、José Luis Santiago Vasconcelos (墨西哥)和 Reynaldo G. Wycoco (菲律宾)。

2. 秘书处的一位代表对这一主题讨论作了介绍。他说，通过举行这种主题讨论，委员会得以吸收打击贩运人口领域主要专家的真知灼见。他们本国或国际组织所取得的经验将有助于为辩论提供背景情况并作为委员会讨论的基础。

#### B. 辩论情况

##### 1. 贩运人口的趋势

3. 五名主讲人就贩运人口的趋势这个次主题作了发言，发言特别着重于数据收集、对付贩运的全球趋势、西部非洲的贩运问题、东南欧的贩运问题和贩运



儿童问题。他们的发言反映了就执法、提供服务、立法措施、提高公众认识、干预和拦截形式和贩运与贫穷、性别歧视和族裔冲突等因素的关系进行的研究。

4. 委员会获悉，秘书处联合国毒品和犯罪问题办事处<sup>1</sup>国际预防犯罪中心建立了一个数据库，以收录有关贩运人口的信息。数据库以官方统计数据、国际组织的报告、非政府组织收集的信息、学术研究、会议文件和新闻剪报和其他媒体信息为基础。在委员会第十二届会议开幕时，已有来自近 300 个来源的适当信息输入数据库，记录了近 3,000 个贩运人口案例。这种信息使得有可能查明被贩运人口的主要原籍国、过境国和目的地国。可以看出，经济发展与所报告贩运人口事件的数量和性质之间存在明确关系，来源国一般属于较贫穷国家，而目的地国一般属于较富裕国家。这些数据还表明多数受害者是以性剥削为目的而贩运的妇女，近半数案件包括贩运儿童。

5. 介绍的研究还注意到，在贩运人口与按联合国人的发展指数（人的发展指数）衡量的人的发展程度之间存在很大关系。研究发现，在一些区域内部，人的发展指数的各项变量与贩运人口和奴役事件数量密切相关。因此，建议国际发展政策将贩运问题放在发展战略的核心。还注意到，从全球范围看，过去五年对贩运人口问题的关注程度明显提高。注意到一个重要趋势是对策集中化。尤其是发现在数据收集和制作与犯罪受害者有关的服务提供者和机构目录方面集中程度已经提高。还报告说几个国家制定了新的立法，打击贩运人口的人员得到更多机会参加更全面的培训，以及制定了贩运受害者待遇准则。这些集中趋势被认为是重要的，但注意到在许多国家，处理贩运问题的责任分散在许多政府部门之间，因此，在对付贩运方面仍存在国家内部或国家之间协调不充分的问题。

6. 关于西部非洲的贩运儿童问题时，据报告传统的农村儿童教育形式是把他们安置在城市家庭中，这在某种情况下变成了贩运形式。父母和儿童得到将可获得教育和其他机会的承诺，但实际结果是儿童受到暴力控制和剥削。在得到许诺可通过工作获得消费品的条件下，儿童被从本区域较贫穷国家贩运到较富裕国家。这一复杂过程涉及招聘者、运输者和目的地国的“安置者”，确保罪犯对儿童的控制是彻底和有利可图的。介绍了几起贩运儿童的具体案例，这些案例都表明对有关无辜青少年造成的可怕伤害。作为积极应对的一个例子，多哥尽管相对缺乏资源，还是在全国建立了监督委员会并为之提供设备，开展提高认识运动，并制定了为儿童提供学校用品和为母亲提供经济支助的方案，目的在于降低贩运儿童的发案率。

7. 还介绍了东南欧稳定条约关于贩运人口问题工作队的工作报告。该工作队汇集了 16 个以上国际机构与本区域的国家开展合作。通过这个工作队，各国制定了行动计划并进行了标准化的数据收集。国际机构与本区域各国一道组织提高认识运动，培训警察，为受害者提供住房，为想回家的受害者提供帮助并为起草新的立法提供支助。此外，工作队还协调研究工作，这对于制定有效对策至关重要，因为从事贩运人口的有组织犯罪集团对不断变化的法律、社会和经

<sup>1</sup> 原称药物管制和预防犯罪办事处。

济状况迅速作出反应，并进行相应调整。尽管该工作队的工作取得了成功，但本区域仍存在大量贩运现象。因此，建议各国特别注意规定贩运的受害者无罪，并明确区分官方对被贩运者和被偷运者的政策。

8. 儿童基金会因诺琴蒂研究中心的代表介绍了目前对非洲、欧洲和其他区域贩运儿童现象的研究。非洲 90% 的答复者将贩运儿童视为严重或非常严重的问题。在追踪贩运儿童案例时，发现许多儿童在这一过程中被带到不止一个国家。一些国家接收的儿童来自九个以上其他国家，而主要原籍国的儿童则被贩运到九个以上目的地国。注意到非洲的贩运儿童流动是有规律的。主要流动涉及在西部非洲国家之间贩运的儿童和从东部非洲贩运到南部非洲的儿童。还有从东部和西部非洲北上向欧洲的流动。在打击贩运人口方面遇到的一个特殊挑战是，在非洲不同国家，这项责任由完全不同的机构和部门承担。只有不到半数国家规定由社会事务部承担这项责任，17% 的国家规定由劳动部、7% 的国家规定由内政部以及 7% 的国家规定司法部承担这项责任。有 23% 的国家没有规定由哪个部或部门负责处理贩运儿童问题。研究结果表明，贩运儿童应视作一个相互交织的保护问题，需要采取综合和多方面的战略以及跨边界和多国办法。还需要改进协调与合作以及加强知识基础。

9. 许多代表欢迎并支持专家提出的调查结论。秘书处维持和平行动部的一位代表介绍了该部在其开展活动的冲突地区实施的打击贩运和剥削方案。几个国家的代表欢迎呼吁数据收集标准化，指出他们本国的官方信息仍然不符合《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《有组织犯罪公约》）所规定的共同定义。<sup>2</sup>

## 2. 对贩运人口案件的侦查和起诉：国家和国际执法合作和援助

10. 五名主讲人就“对贩运人口案件的侦查和起诉：国家和国际执法合作和援助”这一次主题作了发言。他们介绍了对贩运人口采取的区域和国家刑事司法对策，包括采取措施加强当局与其他有关机构之间的国家和国际合作，侦查和起诉贩运人口案件，有效打击贩运网络，加强被害人在刑事司法程序中的作用，以及根据被害人个人的需要援助他们。

11. 一名主讲人强调说，刑事司法人员要有效地开展工作，就需要更多地进行国际合作。例如，有必要建立原籍国、过境国和目的地国执法机构和检察院之间的联系，促进交流情报和司法互助。列举了一些区域合作的例子。指出在国家一级，有组织犯罪集团的灵活性对侦查行动构成挑战。成功进行侦查和起诉贩运案件所需的主要手段包括采用有效的执法结构，利用特殊侦查技术以及有可能冻结、扣押和没收资产。

12. 还强调当局与其他有关部门特别是与非政府组织之间的合作，对于成功打击贩运者至关重要。由于贩运人口是一个复杂的问题，需要采取涉及所有有关利害攸关者的全面对策。提到国家行动计划是协调行动各方努力的有用框架。

<sup>2</sup> 大会第 55/25 号决议，附件一。

13. 着重强调了批准《打击有组织犯罪公约》和《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》（“人口贩运问题议定书”）<sup>3</sup>的重要性。批准该公约和议定书将导致制订有关贩运罪行的更加协调的立法并将加强对案件进行侦查和起诉的国家之间的合作。还强调立法应涉及与贩运人口有关的所有形式的剥削。

14. 一些发言者强调了支助和保护被害人以提高他们的能力使他们与刑事司法人员合作并开始新生活的重要性。指出由于各种原因，许多被害人不愿与警方和检察官合作。被害人可能担心因非法移民或卖淫而被视为罪犯。许多被害人还担心如果他们被发现与当局合作，贩运者会对他们或他们在国内的家人进行报复。建议如果侦查和起诉侧重于对贩运所得进行的洗钱上，这类问题可能会减少。还应更加注重没收资产的可能性，例如，通过举证责任倒置和利用民事上的没收。

15. 一些代表向委员会通报了新的法规和政策，这些法规政策使移民局能够对同警方合作的“被害人/证人”发放临时或首期居留许可，代表们还通报了关于为有效保护被害人/证人而采取的新措施情况。

16. 其他一些代表报告了关于他们国家批准《打击有组织犯罪公约》和《人口贩运问题议定书》的情况，包括采取打击贩运的各项国家和区域行动，如进行立法改革，制订行动计划，采取预防措施和制订援助被害人计划。一些发言者强调了了解产生贩运的根源的重要性，包括了解影响供需两方面的因素。一些发言者指出，应当有效地处理腐败问题以根除人口贩运。

### 3. 提高认识和社会干预：被害人支助和公民社会的作用

17. 五名主讲人就“提高认识和社会干预：被害人支助和公民社会的作用”这一次主题作了发言。他们介绍了世界不同地区获得的各方面经验，例如从根源上解决问题，查明影响供需的因素，为防止出于强迫劳动目的进行贩运而采取特别措施，根据被害人的个人需要提供援助，将性别和人权观点纳入刑事司法制度对策以及使公民社会共同参与。

18. 发言者一致认为，尊重被害人的人权是所有打击人口贩运行动的一项基本原则。目的地国和原籍国在遣返被害人和使其重返社会的整个过程中都应确保援助和保护被害人。强调与政府间组织和非政府组织合作是必要的，以便对被害人的需要做出适当反应。

19. 一些发言者强调了一些较不明显的剥削形式，往往与强迫劳动有关。指出提高对合法进入劳动力市场途径的认识可能为那些有可能成为贩运的被害人的风险群体提供替代办法。进一步强调指出，贩运人口特别是贩运妇女，也可被视为一种基于性别的暴力形式。刑事司法对策如果不与人权和性别观点相结合是不会取得成功的。关于目的地国，强调应使贩运的被害人能够考虑其处境并决定是留下还是返回其本国。进一步强调应给予被害人临时和永久居留许可。

<sup>3</sup> 大会第 55/25 号决议，附件二。

20. 指出公民社会在防止贩运和援助被害人方面可发挥关键作用。公民社会的参与有一些优势，例如它能够接触一些当局接触不到的群体，并且它能够改变对贩运人口的定型看法。同时据强调，在公民社会的参与方面可能产生某些困难，如不同组织之间的竞争以及一些非政府组织的不稳定。

21. 几个代表团向委员会提供了关于在防止贩运人口和援助被害人方面采取的举措的资料。提到与政府间组织和非政府组织合作采取了一些卓有成效的措施，如开展宣传运动。有些代表团补充介绍了关于政府采取行动，包括制订特别签证条例，允许贩运被害人留在目的地国等情况。

22. 秘书处一位代表总结了审议情况，认为已就打击贩运人口行为需要采取以被害人为中心的办法达成一致意见。与会者普遍认为，保护和支助被害人出于人道主义原因是必要的，也是成功进行侦查和起诉的先决条件。主席在闭幕会上讲话时说，贩运人口特别是贩运妇女和儿童，是影响到所有国家——不论它们的发展水平如何——的一个全球问题，迫切需要更大力开展国际合作来处理这一问题。此外，他强调各国应当成为《打击有组织犯罪公约》及其议定书的缔约国，包括成为《人口贩运问题议定书》的缔约国，并执行该公约和议定书。在这方面，缔约国必须使其国内法律与公约及其议定书的要求相一致。他还指出有许多行动者，包括政府间组织和非政府组织，已经积极参与打击贩运人口领域的工作，并指出它们交流有关这方面的资料十分重要。

### C. 关于“贩运人口，特别是妇女和儿童”主题的讲习班

23. 联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属各研究所举办了讨论“贩运人口，特别是妇女和儿童”的讲习班，由联合国区域间犯罪和司法研究所负责协调。讲习班由委员会第十二届会议的副主席 T.P.Sreenivasan（印度）主持。在讲习班上，方案网所属各研究所和非政府组织的代表、来自希腊和瑞典的专家以及联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和联合国人权事务高级专员办公室（人权高专办）的代表介绍了 11 份文件。讲习班科学报告员 Toni Makkai（澳大利亚犯罪学研究所）对这些专门介绍做了总结。本讲习班的安排遵照了以往的惯例，目的是为与会者之间进行对话提供便利。

24. 第一个发言的一名瑞典检察官在发言中强调说，为了成功地完成起诉工作，有必要对这一过程的所有各个环节加以记录，并将记录提交给法院。成功地提出起诉所需的重要工具包括打击贩运的具体立法，能够使用互联网对网上信息加以追踪以提供数字证据，追查资金的去向并查明被贩运者的剥削人，最终确定被害人，并取得其证词。由于贩运的检控工作涉及到跨国界活动，因此国际合作至关重要。

25. 亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所的代表对有关亚洲和太平洋贩运人口问题规模的研究证据做了区域性概述。该代表指出，由于贩运活动属于非法活动，并涉及到有组织犯罪集团，因此很难了解该问题的真实情况。许多国家未就贩运犯罪订立具体法规，并且官方统计数据绝无仅有。据指出，在湄公河区域，尤其是在泰国周边区域存在着广泛的区域内贩运活动。日本如今已成为其周边地区人口贩运活动被害人的主要目的地。

26. 拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所的代表全面回顾了拉丁美洲的贩运形势，包括贩运的方式以及助长贩运的地理因素和经济因素。该专题介绍借鉴了DePaul 大学法学院国际人权法研究所就中美洲和加勒比性奴贩运情况而开展的研究。有关该问题规模的统计数字很少，更为糟糕的是，对“贩运”这一用语缺乏统一的定义。本地区绝大多数贩运案件都是针对妇女和儿童的性剥削。贩运活动似组织较为周密，涉及广泛利用各种网络和组织。

27. 美利坚合众国司法部全国司法研究所的代表全面介绍了北美、加拿大、美利坚合众国和墨西哥的贩运情况。贩运的目的是性剥削、苦工和家务劳役，此外还存在着绑架幼童并将其卖给收养者的情况。尽管偷运和贩运有某些共同之处，但一个重要的区别是，偷运会带来短期的收益，而贩运可持续许多年，从而能够通过剥削来长期盈利。该专题介绍强调指出，对于该问题的动态和规模缺乏研究。有迹象表明，加拿大既是目的地国，又是转往美国的中转国，而墨西哥主要是转往美国的中转国。据指出，经常是在开展其他执法侦查时附带发现了贩运情况，对贩运者所知甚少。根据已了解的情况，贩运者身份不一，有的是企业家，而有的则是组织严密的有组织犯罪团伙。

28. 由于非洲地区许多国家缺乏这方面的资料，非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所的报告主要侧重于西非国家经济共同体（西非经共体）。在对跨国有组织犯罪最为普遍的五种类型进行的审查中，妇女和儿童贩运问题被列在第五位。西非经共体国家中只有几个国家订立了将贩运人口定为刑事犯罪的具体法规。已被确定的两种主要类型的贩运是贩运儿童，主要将其用作家务劳工和农场劳工，及贩运妇女和儿童以进行性剥削。前者在国内外均发生过，而后者主要发生于本区域外。已采取了分区域范围的若干重大举措。

29. 在讨论中，有与会者就执行、政策和研究问题提出了若干疑问。发言者对被害人和被告缺乏保护尤为关注。鉴于被贩运的儿童数目有所增加，需要在该领域进行更为坚持不懈的努力。应该同时解决供需问题，有些发言者强调，卖淫和贩运属于不同的活动。另据指出，贩运人口议定书中对“贩运人口”的定义将贩运从性剥削扩大至包括其他类型的贩运，包括强迫劳动和家务劳役。

30. 讲习班接着由全国司法研究所主持对该问题进行了分析。据称，人口贩运问题适当的应对之策由六个关键部分组成：这些部分是立法、执法、检控、惩处、针对被害人的方案和提高公共意识及负责尽职。有与会者列举了不同国家所做的努力，执行工作所涉主要方面包括培训、区域工作队和交流情报信息。据强调指出，必须对受害者人数和所提供的服务加以追踪，以评价在该领域所做的努力。提高集体意识对来源国和目的地国打击贩运活动至关重要。只有为数不多的一些国家使用可靠的估算方法通过有效管制边界而对贩运特征进行了监测。

31. 难民署的代表指出，在有关人权问题的讨论中，贩运占主导地位，最近几年打击贩运的做法上发生了根本的变化，包括制订标准，拟订跨国家的国家政策并对被害人的悲惨处境加以承认。而且，来源国和目的地国建立了密切的联系。

32. 澳大利亚犯罪研究所的科学报告员总结了各个专题介绍中概述的有关贩运的证据基础。据指出，该证据基础存在着若干缺陷，包括对问题规模的估计不准确；在估计数和有记录可查的案件之间存在着很大的偏差；缺乏用于衡量剥削等主要概念的一贯方法；通过案例研究、关键举报人、官方统计数字和媒体报道而获得的数据存在着可靠性问题。

33. 必须对现行方法加以调整和修改，并拟订具有创新意义的新方法，以改进关于贩运问题数据的可靠性和有效性。政策制定者如果未掌握基线数据就无法调拨资源，评价政策举措。此外，必须不间断地进行监督，以查明在特征规律方面的转变，更为有效地应对变化并为关于干预措施的结果评估工作提供便利。最后，可靠数据对卓有成效地培训执法人员和其他有关的从业人员以及向当地社会介绍情况是至关重要的，通过此类介绍情况也可以动员当地社会协助解决贩运问题。

34. 报告员注意到，比较研究增加了一层研究上的复杂性。由于各国的国内法规不统一，因此其统计数字受到了影响；各国的禁制努力也不一致。而且，在媒体和非政府组织的力量较强并且更为活跃的情况下，被害人的举报情况程度也有所不同。

35. 就进一步工作而言，迫切需要开展系统的工作，界定主要概念，拟定可行的措施，对所用的方法加以记录，提出估计数，然后拟定最佳做法的标准和准则，以及可适用于各国的数据收集方法，以提供比较数据，同时通过交换相关资料而改进数据的质量。

---