



人权理事会

第十四届会议

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

贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员乔伊·恩戈吉·
埃泽洛提交的报告*

摘要

本报告是根据人权理事会第 8/12 号决定向大会提交的，所述期间为 2009 年 4 月至 2010 年 3 月。

特别报告员在本报告中分析了区域和次区域组织当前开展的打击人口贩运活动，并强调采取有效做法和举措，促进从人权角度打击人口贩运行为。

本报告第一章概述了特别报告员去年开展的活动。第二章介绍了世界各个不同地区现有的主要区域和次区域反人口贩运合作机制，并分析了这些机制所取得的主要成就和正面临的主要挑战。最后，第三章载述了特别报告员的结论和建议。

* 迟交。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 特别报告员开展的活动.....	5-12	3
三. 开展区域和次区域合作，促进从人权角度打击 人口贩运活.....	13-105	4
A. 国际合作打击人口贩运活动框架.....	13-16	4
B. 主要区域和次区域合作机制说明.....	17-33	5
1. 非洲.....	17-19	5
2. 拉丁美洲和加勒比.....	20-22	5
3. 亚洲-太平洋.....	23-26	6
4. 欧洲和中亚.....	27-31	7
5. 中东和北非.....	32-33	7
C. 主要成就和挑战.....	34-105	8
1. 主要成就.....	34-95	8
2. 主要挑战.....	96-105	18
四. 结论和建议.....	106-137	20

一. 引言

1. 特别报告员在提交人权理事会的第一份报告中说明，她准备加强与国际和区域机制的合作，以此作为她的一项主要战略。在本报告中，特别报告员从这个方面分析了区域和次区域组织当前开展的打击人口贩运工作，强调应采取良好做法和举措，促进从人权角度打击人口贩运活动。
2. 在动员各国大力打击人口贩运活动的过程中，国际组织所起的作用尽人皆知，例如，它们根据《联合国打击人口贩运全球倡议》采取了联合行动。区域和次区域机制在打击人口贩运活动方面也做出了贡献，但是却没有受到多大重视。不过，特别报告员相信，区域和次区域机制可发挥关键作用，提出一项完全符合特定地区各国实际情况和具体问题的多边对策。
3. 为了编写本报告，特别报告员致函相关区域机制，请求提供信息资料。她已得到答复，并感谢给予答复的如下机构：东南亚国家联盟(东盟)、巴厘进程、欧洲委员会、协调打击人口贩运湄公河部长级倡议、阿拉伯国家联盟(阿盟)、非洲经济委员会、拉丁美洲经济委员会、欧洲联盟(欧盟)、北欧理事会、美洲国家组织(美洲组织)、伊斯兰会议组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)以及南亚区域合作联盟(南盟)。令特别报告员遗憾的是，她尚未收到如下机构的答复，这些机构包括：安第斯国家共同体、非洲、加勒比和太平洋国家集团(非加太集团)、非洲联盟(非盟)、独立国家联合体(独联体)、英联邦秘书处、欧洲经济委员会、中非国家经济共同体(中非经共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、法语国家国际组织、南方共同市场(南共市)、东加勒比国家组织(东加组织)以及南部非洲发展共同体。她始终希望能收到来自这些组织的信息资料。
4. 本报告概述了特别报告员于 2009 年 3 月至 2010 年 3 月开展的活动，并介绍了世界范围内现有的主要区域和次区域反人口贩运合作机制。报告还突出强调了这些合作机制所取得的主要成就和正面临的主要挑战，并提供了许多建议和结论。

二. 特别报告员开展的活动

5. 关于 2009 年 4 月至 8 月开展的活动，特别报告员提到了她最近提交大会的报告，其中包括详尽的信息(A/64/290, 2009 年 8 月 12 日)。下文简要概述了特别报告员自 2009 年 9 月以来开展的活动。
6. 2009 年 9 月 9 日和 10 日，特别报告员参加了在罗马举行的八国集团(G-8)打击对妇女暴力行为国际会议高级别专题讨论会。随后，又于 9 月 14 日和 15 日出席了欧安组织在维也纳举办的“禁止现代奴隶制问题”国际会议。

7. 2009年10月9日，在纽约联合国大会第六十四届会议上，特别报告员参与启动了《执行禁止人口贩运议定书国际行动框架》。10月19日和20日，她参加了在布鲁塞尔举行的欧洲部长级会议“推进欧洲打击人口贩运行动”，在那里，她还作为专题讨论小组成员出席了关于“合作保护儿童免遭人口贩运之害”会议。
8. 2009年10月22日，她同人权事务高级专员、联合国秘书长和世界不同地区人口贩运受害者一道，参加了一项题为“让人口贩运受害者和幸存者倾诉”的特别活动。10月23日，她向大会提交了一项报告，其中分析了识别、保护和援助人口贩运受害者的问题。
9. 2009年11月2日，她在第四次“关于人口贩运是暴力侵害妇女的一种形式”年度专题讨论会上作了主旨演讲，该专题讨论会是由设在哥伦比亚特区华盛顿约翰·霍普金斯大学的保罗尼采高级国际研究学院的保护项目举办的。
10. 2009年12月8日至10日，她出席了在日内瓦举行的题为“大胆领导：妇女领袖人权问题首脑会议”国际峰会，在那里，她作为专题讨论小组成员参加了青年妇女领袖指导方案。
11. 2010年1月18日，特别报告员在曼谷与该地区从事反人口贩运工作的政府间和非政府组织举行了磋商。1月20日至22日，她出席了在缅甸巴甘举行的协调打击人口贩运湄公河部长级倡议高级官员会议。
12. 最后，2010年2月16日至19日，她在美国国际开发署(美援署)举办的基于性别的暴力和人口贩运问题讲习班上，向美利坚合众国政府代表作了主旨演讲。

三. 开展区域和次区域合作，促进从人权角度打击人口贩运活动

A. 国际合作打击人口贩运活动框架

13. 2000年大会通过了《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》(《巴勒莫议定书》)，这是一项专门处理人口贩运问题的国际法律文书。它在防止人口贩运的对策中，将合作放在核心位置，并在第2条中申明，《巴勒莫议定书》的目的是防止和打击人口贩运活动，保护和援助受害者，并促进合作以实现这些目标。
14. 核心人权文书中包括《儿童权利公约》，该公约提倡在人权领域建立合作机制，并要求缔约国采取一切适当的国家、双边和多边措施，以防止为任何目的或以任何形式诱拐、买卖或贩运儿童(第35条)。
15. 在国际层面已建立起许多合作机制，协同一些国际组织，如联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)和国际移民组织等，开展调查研究、提高认识和培训活动，编制法律文书和指导原则，并资助各

种实地项目。不过，在这个层面所作的努力还不够充分，需要从地区角度加以补充，同时还要增强自主意识，并进一步适应地方的做法和当地的情况，这有助于为加强密切合作创造更加有利的条件。

16. 在此背景下，一些区域组织以明显不同的方式，开展了这方面的区域合作活动。在某些情况下，为广泛开展合作而创立的各种组织已决定将打击人口贩运纳入其活动范畴。在其他情况下，还专为打击人口贩运活动创立了各种新的区域合作机制。但是，其中有些机制仍没有全面处理人口贩运现象，也未能以受害者为主，从人权角度打击人口贩运活动。

B. 主要区域和次区域合作机制说明

1. 非洲

17. 非洲国家已开始区域和次区域一级采取协调行动。2006年11月，在非洲和欧洲联盟在非欧战略伙伴关系框架内，来自非洲和欧盟的外交、移民和发展部长在的黎波里举行的非欧移民与发展问题部长级会议上通过了《打击贩运人口特别是妇女和儿童的瓦加杜古行动计划》。《行动计划》提出了一些具体建议，要求区域经济共同体（区域经共体）和成员国根据如下三方战略加以执行，即防止贩运人口、保护人口贩运受害者，以及起诉那些参与贩运人口犯罪活动的人。

18. 在次区域一级，西非经共体和成员国于2001年公开做出了杜绝人口贩运活动的承诺，并通过了“打击人口贩运活动宣言”，同时还通过了《2002-2003年西非经共体打击人口贩运活动初步行动计划》。自此以后，每三年都通过接续的《打击人口贩运活动行动计划》，最近一次是在2009年。

19. 西非经共体和中非经共体决定共同做出努力，并于2006年7月通过了2006-2008年两区域联合行动计划，包括一项决议和一个多边合作协定。这项两区域联合行动计划重申了《西非经共体初步行动计划》，并扩大了努力范围，将打击中非地区人口贩运活动也包括进来。它强调成员国应切实批准和执行相关的国际文书，并确定了如下七项优先战略：法律框架和政策的制定；对受害者的援助和保护；预防和提高认识；信息收集和分析；培训和专门的能力建设；旅行和身份证件；执行情况监测和评估。

2. 拉丁美洲和加勒比

20. 在这一地区，一些区域和次区域组织成员国，特别是美洲国家组织、南方共同市场、气候行动网络、南美国家同盟以及中美洲一体化体系成员国，在促进采取有效措施打击人口贩运活动方面重申了它们的承诺。

21. 美洲组织在打击美洲大陆的人口贩运活动方面十分坚决。在政治层面，美洲组织大会通过了一些决议，表明了成员国这方面的承诺。美洲组织秘书处反人口贩运股为成员国提供了专门培训和援助，协助它们执行《巴勒莫议定书》美洲国家组织人口贩运问题国家当局会议通过的决议。秘书处的主要工作重点是在开展宣

传、提供培训、传播国际法律框架和交流良好做法，以使成员国能够从人权和两性平等的角度，更加有效地打击人口贩运活动。

22. 2005 年通过了《打击在南方共同市场成员国和准成员国贩卖人口蒙得维的亚宣言》。最近，即 2008 年，还举行了南方共同市场和准成员国打击人口贩运和儿童色情制品问题第一次国际大会，随后通过了“大会结论和建议”。

3. 亚洲—太平洋

23. 亚太地区已采取若干举措打击该地区的人口贩运活动。东盟通过了“打击贩运人口特别是妇女和儿童东盟宣言”(2004 年)，并为执行该宣言通过了一项《工作计划》。《工作计划》的主要目标是，促进交换有关人口贩运问题的信息和经验；加强区域和国际合作，预防和打击人口贩运活动；以及为捐助方采取协调行动提供便利。东盟跨国犯罪问题高官会议成立了人口贩运问题工作组，负责监测《工作计划》执行情况。东盟启动了第一个方案是《亚洲地区合作防止人口贩运方案》(2003-2006 年)。这个方案是由澳大利亚政府实施的。该项目侧重于在伙伴国家采取刑事司法对策打击人口贩运活动。在取得成功后，项目实施期限延长到了 2011 年，并更名为《亚洲地区防止人口贩运项目》。

24. 在湄公河地区，六国政府(柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南)于 2004 年确立了协调打击人口贩运湄公河部长级倡议进程。《2008-2010 年协调打击人口贩运湄公河部长级倡议次区域行动计划》包含八项主要活动：培训和能力建设；国家行动计划；多边和双边伙伴关系；法律框架、执法和司法；受害者识别、保护、康复和重返社会；预防措施；与旅游部门的合作；以及协调、监测与评估。目前相关政府部门正在与非政府实体，如联合国机构或非政府组织合作，共同开展各种活动。联合国机构间反人口贩运项目设立于 2000 年，其任务是充当协调打击人口贩运湄公河部长级倡议秘书处，协助有关各方采取更加有力和更加协调的对策，打击湄公河地区内外的人口贩运活动。

25. 南亚区域合作联盟(南盟)是 1985 年由孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡建立的。南盟于 2002 年 1 月通过了一项《打击以卖淫为目的贩运妇女和儿童犯罪活动区域公约》。《公约》要求成员国之间开展合作，从各个方面防止、禁止和制止以卖淫为目的贩运妇女和儿童，并使受害者得以遣返和康复。

26. 最后，关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程是 2002 年由亚太地区内外 50 多个国家的部长启动的一个协商机制，其职能是在该地区推行反贩运和反贩卖人口实际措施，主要做法有如下几项：促进机构间采取各种对策；制定禁止人口贩运活动示范立法；对执法官员进行培训，以保护和援助人口贩运受害者，特别妇女和儿童；采取更加有效的手段，处理儿童色情旅游业问题。

4. 欧洲和中亚

27. 自 1980 年代末以来，欧洲委员会通过宣传提高了人们对人口贩运问题的认识，并提出若干建议，鼓励各国采取行动打击人口贩运活动。2005 年，欧洲委员会又通过了一项具有法律约束力的文书，即《欧洲委员会打击人口贩运公约》，该公约于 2008 年生效。虽然这一领域已在实施另外一些国际文书，但《欧洲委员会打击人口贩运公约》是唯一侧重于保护人口贩运受害者的一项综合条约。欧洲委员会会议还通过其打击人口贩运小组委员会参与了打击人口贩运行动。除通过了各种决议外，议会还通过了《执行欧洲委员会打击人口贩运公约议员手册》。

28. 过去 10 年，反人口贩运活动已成为欧盟的一项重要工作，并列入了它的议事日程。特别是，它于 2002 年通过了打击人口贩运《框架决定》(目前正在订正中)，并于 2004 年发布指令，规定向属于人口贩运受害者且与主管当局合作的非欧盟成员国国民发放居留证(理事会第 2004/81/EC 号指令)。2003 年成立了人口贩运问题专家组，2009 年通过了加强欧盟外部打击人口贩运行动力度的行动计划。欧盟的主要任务包括如下几项：制定政策和立法；为反人口贩运项目提供财政和政治上的支持；为国家一级打击人口贩运活动提供指导和技术援助。

29. 自 2000 年以来，欧安组织一直将人口贩运问题作为一个重大关切事项来处理，并于当年做出了第一项《加大欧安组织打击人口贩运力度部长理事会决定》。2003 年通过了《欧安组织打击人口贩运行动计划》，2006 年任命了打击人口贩运特别代表和协调员。2007 年通过了《打击人口贩运行动纲领》，重点关注如下六个优先领域：鼓励各国采取行动，建立国家反人口贩运机制；促进实施注重证据的政策和方案；加大力度防止人口贩运活动；采取行动重点打击贩运儿童活动；制止一切形式的人口贩运活动；为所有受害者提供更加有效的援助并为他们伸张正义。

30. 最后，北欧理事会(由丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典议员组成的一个政治组织)通过了各种建议，禁止贩运人口进行性剥削和劳动力剥削，并要求为受害者提供援助，这些建议已由北欧部长理事会实施。

31. 在中亚，独联体成员国于 2005 年通过了《独联体成员国合作打击贩卖人口、人体器官和组织的协定》，随后又于 2006 年通过了《关于 2007-2010 年独联体成员国合作打击人口贩运方案的决定》。最后，通过了《2007-2010 年独联体成员国行动方案》草案，支持执行《2005 年协定》，促进有效开展区域合作，预防和制止人口贩运活动，并使受害者恢复正常生活。

5. 中东和北非

32. 在阿拉伯国家联盟(阿盟)框架内，阿拉伯司法部长理事会通过了一项决定，准备启动“加强国家能力建设打击人口贩运活动阿拉伯倡议”。2010 年 3 月 22 日和 23 日，在毒品和犯罪问题办公室区域办事处的合作下，开始在卡塔尔多哈实施该倡议，这项工作由卡塔尔发起并得到它的支持。此倡议的目的是通过发展

阿拉伯国家刑事司法系统，打击人口贩运活动，例如，加强执法机构、检察官、司法部门人员和媒体的能力建设。

33. 海湾合作委员会也在采取积极行动，防止次区域的人口贩运活动。2007 年在阿拉伯联合酋长国举行了一次有关人口贩运立法的讲习班，目的是在海湾合作委员会国家交流打击人口贩运活动经验，并促进这方面的合作。另外，海湾合作委员会正在起草打击次区域人口贩运活动指导原则。

C. 主要成就和挑战

1. 主要成就

34. 这次审查的目的在于强调说明，通过区域合作机制采取的一些举措如何推进各国家和国际层面的打击人口贩运活动。由于篇幅有限，不可能将很多举措都纳入报告，只能在每个专题章节下重点介绍几项选定的举措，还有许多可以被纳入进来。

将注重人权的方法纳入规范性体制框架

35. 可靠而全面的规范性体制框架是采取更加有效对策打击人口贩运活动的重要基础，借助该框架，最高一级机构组织明确做出了解决人口贩运问题的承诺。特别报告员在分析所收集的信息时注意到，有些组织以公约、协议和谅解备忘录形式通过了正式国际协定，还有些组织编制了宣言性文件。例如，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议就是根据部长一级通过的一项谅解备忘录设立的，这份文件已证明为该倡议的工作奠定了坚实基础。

36. 其他区域机构通过了各种宣言，作为其参照性法律文书，这些法律文书在具体行动计划的配合下，也可以有效解决人口贩运问题，东盟和西非经共体就是一例。还有些区域机制甚至通过了各种公约，这些具有法律约束力的文书不仅规定了政府的权利和义务，其中还赋予了个人在政府管辖范围内向法庭提起诉讼的权利。《欧洲委员会打击人口贩运公约》就是一个十分突出的例子，它的长处在于采用注重人权的方法打击人口贩运活动。该公约的目的是防止贩运人口并起诉人口贩子。它是这方面唯一将受害者权利作为重中之重的一项区域国际条约。该公约向非欧洲委员会成员国开放供签署，这一点很重要。

37. 南盟也通过了一项具有法律约束力的文书。不过，该文书涉及面不如《欧洲委员会打击人口贩运公约》那么广泛，它侧重于通过司法合作起诉贩运者，对受害者保护问题强调不够。

38. 为了规范打击人口贩运的行动，欧盟也通过了一项具有约束力的文书，这就是《2002 年欧洲理事会打击人口贩运活动框架决定》。随后还通过了一份重在行动的文件。这些文书明确提到的一点是，应通过一种注重人权的方法，将受害者权利摆在首位，并应特别关注某些群体，如妇女、儿童、少数民族成员和土著

人民。欧盟还采取进一步行动，批准了《巴勒莫议定书》，并将它作为一个区域经济一体化组织。

39. 同样，欧安组织由其特别代表进行的反人口贩运工作始终坚持采取注重人权、尤其是对性别和儿童问题具有敏感性的非歧视性方法，同时矛头直指贩运人口行为，认为这种行为严重侵犯了人权和人类尊严。

40. 最后，美洲国家组织建立了一种制度，规定通过一个称为“防止贩运人口国家当局会议”的政治进程，为负责打击人口贩运工作的最高级别国家政府官员组织经常性聚会，最近一次聚会是于 2009 年 3 月在阿根廷举办的。除举办这些会议外，美洲国家组织还批准了“国家当局处理人口贩运问题结论和建议”，并与美洲组织成员国交换了意见。

行动计划与监测机构

41. 区域机制还有一些更加重要的作用，其中之一是在区域一级通过了一项共同工作计划，并列出了区域内要采取的共同战略和行动，这证明是一个关键步骤，可以为区域内各国制定国家政策提供一个可靠的平台。与建立区域机制的正式协定和宣言不同，区域行动计划更一般化，包含指导各国制定本国战略的具体措施和战略。另外，共同行动计划还有助于区域内各国统一认识，共同打击本地区的人口贩运活动，在此基础上，可以采取类似方法制定国家战略。实际上，所有区域机制都制定了区域行动计划。加强国家能力建设打击人口贩运活动阿拉伯倡议预计将在 2010 年 3 月底启动。

42. 另外，还应建立区域监测机构，定期举行会议，审查规范性文书和相关工作计划的执行情况，这也是一个关键要素。例如，南盟于 2006 年成立了一个区域工作队，每年召开会议，以监测和评估《公约》执行情况。欧安组织对特别代表的任务作了规定，由其负责发表年度报告，评估《行动计划》的执行情况、所开展的活动和所取得的相关成就。欧洲委员会以两个机构为支撑建立了一个监测机制，这两个机构分别是：采取行动打击人口贩运活动专家组(由独立专家组成)以及缔约国委员会(一个政治机构)。采取行动打击人口贩运活动专家组负责审查缔约国执行公约的情况，并向缔约国委员会公布有关建议，同时缔约国委员会就缔约国如何采取措施执行专家组的结论意见提出建议。

43. 另外，区域组织的一项主要职责是作为推动者和建议者，促进本地区各国通过国家行动计划。在许多情况下，区域机制都能指导区域各国制定国家行动计划，其目标是帮助同一地区内各国通过相似的国家计划，以便更好地开展合作并交流信息与经验。例如，由于欧洲委员会实施了支持东南欧刑事立法改革的 LARA 项目(2002-2003 年)，几乎所有参与国都通过了打击人口贩运活动国家行动计划，其中包括防止贩运人口、起诉贩运者和保护受害者等项内容。

44. 另外，国家跨学科监测机构对有效落实国家行动计划至关重要，在建立这类监测机构方面，区域机构可以起到促进作用。例如，欧安组织、协调打击人口贩运湄公河部长级倡议和欧盟都鼓励各国建立这类结构，它们将此定名为国家报告

员或工作队。这些管理机构负责执行、协调和监督工作，人员由相关部委的代表组成，其中包括来自治安、司法、社会福利以及劳工和妇女事务部门的代表，这些代表负责评估国家履行承诺所取得的成效和所面临的挑战，对数据收集和 Information 分享进行管理，以及就是否需要在国家层面订正有关战略和协调所有努力的问题做出决定。应当让国际组织和非政府组织参与这些机制的工作。欧安组织特别代表在其《2008 年年度报告》中，着重介绍了这些协调机制，并概述了参与国为确立国家协调员和机构间协调机构所作的各种努力。

45. 在湄公河地区，六个加入了协调打击人口贩运湄公河部长级倡议的国家分别成立了该倡议工作队，负责对国家行动计划执行情况进行系统评估，例如，工作队组织了区域讲习班，审查并确定有助于改进国家机构间合作交换信息的做法。另外，联合国机构间打击人口贩运项目作为协调打击人口贩运湄公河部长级倡议的秘书处，协助本地区各国制定国家执行计划，以促进国家行动计划的执行。

双边合作

46. 在促进同一地区各国间开展并加强双边合作方面，区域机制起着关键作用。就此而言，东盟促成了国家之间，特别是泰国与老挝人民民主共和国之间以及柬埔寨与越南之间打击人口贩运活动双边会议。协调打击人口贩运湄公河部长级倡议在协助本地区各国发展打击人口贩运双边机制的时候，决意建立有效的执行和监测机制，并坚持举办有关人口贩运问题的区域研讨会。另外，它还坚决主张将有关协定纳入政府的任务和预算中，认为这一点很重要。

47. 区域组织与第三国或组织发展双边关系也是一种可行的办法。对此，《欧盟重在行动文件》中提出了一项引人注目的举措，建议在打击人口贩运活动方面加强欧盟的外部影响。该文件指出，人口贩运问题是欧盟与主要第三国或区域共同特别关注的一个问题，因此，各缔约方可以建立特定的打击人口贩运合作伙伴关系，或是达成具体的打击人口贩运协定。这种合作伙伴关系应当建立在需求评估的基础之上，特别是要以受害者为核心，并采取注重人权的方法，同时还要利用各种机会开展实际有效的合作。打击人口贩运协定是一种创新型的双边协定，有助于区域组织与非成员国之间以及次区域机制之间根据具体情况的需要建立合作伙伴关系。

48. 另外，《欧盟重在行动文件》规定，针对一种新的趋势或情形，如类似地区或旅行路线人口贩运受害者人数明显增多等，可以在认为必要时与第三国、地区或组织建立合作伙伴关系，齐心协力制止人口贩运活动。¹ 为此目的，可以成立由欧洲刑警组织专家和欧盟边界监察机构专家组成的快速行动小队。² 可以设置

¹ 打击人口贩运活动是欧盟与有关国家如埃及、乌克兰和摩尔多瓦共同制定的欧洲邻国政策行动计划优先项目之一。欧盟还支持各种区域倡议，如《协调打击人口贩运湄公河部长级倡议》、《瓦加杜古行动计划》等。

² 欧洲的一个机构，负责在外部机构管理方面协调成员国之间的业务合作。

一个快速行动小队，向特定的第三国、地区或国际组织提供支持，如协助第三国在机场识别尚未登机的人口贩运受害者，并提供培训，帮助这些国家学会如何辨别受害者和假身份证明。

49. 发展区域机制之间的双边关系也是一种值得注意的做法。这方面有一个很好的实例，这就是西非经共体和中非经共体曾于 2006 年决定通过的一项联合决议、一项多边合作协定和一项双边行动计划，以便在打击人口贩运活动方面共同作出努力。

打击人口贩运专家队的设立

50. 除建立国家协调机构外，一些区域机制还推进了在执法架构内设立反人口贩运专家队的工作。在这方面，东盟亚洲区域合作防止人口贩运刑事司法项目取得了重大成果，包括在东盟近 10 个国家设立了反人口贩运专家回应队，由其中每个国家的三名高级警官组成，并且在这些单位的负责人中举行了半年期会议。此类措施加强了所有这些国家警务部门之间的专业知识与合作。

51. 协调打击人口贩运湄公河部长级倡议也在一些国家的主要省份或热点地区设立了专家队或协调中心，以便在最需要的地区采取专门对策。

52. 《瓦加杜古行动计划》也请成员国考虑在执法架构内创建反人口贩运专家队，并设立国家特别协调中心。不同国家的专家队与协调中心之间应当搭建直接进行沟通的渠道，并联手训练边境巡逻队。

协助起草立法

53. 区域组织还为各国起草国家反人口贩运立法提供了有效帮助。例如，在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议一直十分积极地促进各国建立国家立法框架，以便将贩运人口定为刑事罪，同时规定适当的惩罚措施，并保护受害者和支持证人。

54. 另外，区域机制还开发了诸如示范法和示范手册等工具，并为实际运用这些工具举办了区域讲习班。例如，阿盟于 2005 年通过了一项“阿拉伯打击人口贩运活动指导法”，并于 2007 年在开罗举办了一期“将打击人口贩运机制纳入阿拉伯立法”的讲习班。讲习班提供的第一手资料介绍了各国采取法律行动打击人口贩运活动所取得的长足进展。同样，巴厘进程与各国合作，运用中国和澳大利亚制定的示范法打击人口贩运活动。

55. 欧洲委员会还编制了《执行欧洲委员会打击人口贩运公约议员手册》，其中对该公约主要条款作了说明。委员会准备将《议员手册》作为一个实际工具，向那些希望拟议或修订人口贩运问题立法的当选代表提出建议，说明可采取哪些方法。

实际指导原则

56. 综合法律框架是一个不可或缺的工具，有助于执法官员和司法机关人员适当处理人口贩运案件。不过，提供具体实例和共享良好做法的指导原则往往是一种关键性工具，对协助有关各方执行上述案文至关重要。

57. 例如，2009 年南盟区域工作队制定了一项《标准操作程序》，用于执行《南盟预防和打击贩运妇女和儿童活动公约》各项条款。其他一些组织就特定的相关专题制定了各种指导原则。例如，东盟制定了《采取刑事司法对策打击人口贩运活动执行人员指南》(2007 年)，目的是指导刑事司法执行人员如何调查和检举人口贩运案并在这方面开展区域合作。另外，东盟于 2009 年编制的《国际合作打击人口贩运活动手册》向刑事司法官员介绍了开展国际合作的关键工具，并具体说明了如何通过法律互助和引渡处理人口贩运案件。

58. 美洲国家组织制定了“遣返人口贩运受害者指导原则”，并配有整套资料，其中包括一本手册、一盘录像带和一个交互式光盘，用于对外交人员和领事官员开展特定的示范培训。关于保护受害者，西非经共体于 2009 年通过了一项《保护和援助西非人口贩运受害者区域政策》。同样，在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议通过了关于受害者保护和劳动力招聘问题的区域指导原则。

促进国际合作

59. 区域机制也是区域内各国与国际组织开展合作的有效手段。除国际法律文书外，国际组织编制的许多工具、指导原则、示范法和研究报告若适合当地的具体情况，将会给予区域组织以很大帮助。区域机制如能以此种方式应用这些工具，可以使本区域各国从中获得明显的益处。

60. 国际组织还为各种项目和活动，如区域讲习班或宣传运动，提供专业技术知识以及财政或后勤支持，如非盟 2009 年 6 月发起的反人口贩运倡议(非洲联盟反人口贩运倡议运动)就是一例。多数区域机制都与国际组织开展了密切协作。在湄公河地区，联合国机构间打击人口贩运项目直接向协调打击人口贩运湄公河部长级倡议进程提供文秘服务。

61. 各国议会联盟也与区域机制协作，向议员们简要介绍反人口贩运政策。例如，2010 年 2 月举办了各国议会联盟十二加集团区域研讨会，欧洲委员会、欧洲联盟和欧安组织参加了研讨会。

促进与民间社会的合作

62. 在反人口贩运工作中，民间社会是一个重要的行动方。例如，《欧洲委员会打击人口贩运公约》明确承认，民间社会在防止人口贩运和援助受害者方面起着重要作用，并鼓励公共当局与民间社会在这一领域开展合作。同样，在协调打击人口贩运湄公河部长级倡议进程中，政府、联合国和民间社会都根据统一的工作计划开展工作，并创立了真正的合作伙伴关系。

促进与私营部门的合作

63. 与区域旅游部门和媒体开始对话的组织屈指可数。巴厘进程的优先项目之一，就是采取更加有效的手段，打击儿童色情旅游业。为此，它于 2005 年和 2006 年分别举办了打击儿童色情旅游业讲习班。

64. 在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议也开始处理这一令人关切的问题。它集中精力在本地区私营旅游部门物色积极的合作伙伴，并让他们参与实施区域行动计划。当前工作的重点是通过一项与旅游部门合作打击人口贩运活动的区域战略。

培训活动

65. 应当加强所有政府和非政府利益攸关方从人权角度打击人口贩运活动的的能力，这一点至关重要。由于区域机制能够收集和分析来自本地区许多国家的信息，同时还能强调说明各种良好做法和现有挑战，因此它们完全有条件开展区域培训活动，并在国家一级进行培训示范，由各国根据本国情况组织培训。

66. 在开展有关人口贩运问题的培训方面，美洲组织一直十分积极。根据它的各种方案，领事官员、外交人员、维和人员、公安干警和移民官员与来自拉丁美洲国家各政府部门和民间社会的人员一道，不失时机地分析在不同情况下预防和打击人口贩运活动的做法，并了解人口贩运受害者简况，包括性别和年龄，将这些作为决定因素来考量。参与者对将培训材料纳入外交院校课程表示了兴趣。因此，2009 年有九个国家确认将美洲组织培训材料纳入了其外交院校课程。

67. 2009 年，美洲组织秘书处对即将加入联合国维持和平特派团的乌拉圭和阿根廷安全部队进行了培训。作为这项活动的一个直接结果，乌拉圭培训中心对 7 000 多名维和人员进行了培训，教他们如何预防人口贩运活动并识别和保护受害者。另外，美洲组织秘书处于 2009 年对厄瓜多尔各部委的官员进行培训后，这些部委一致达成了一项援助受害者议定书，确认了各机构的责任。

68. 最后，在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议开展了培训需求评估，以便对培训需求进行监测，并评估培训影响。另外，它还考察了远距离学习工具开发情况。与此同时，联合国机构间打击人口贩运项目应一些国家政府的请求，用地方语言翻译了培训手册并调整了手册内容，以适合这些国家的国情，而且还为培训人员组织了培训活动。

收集数据

69. 收集被贩运者情况的可靠统计资料，对全面了解人口贩运问题和报告相关行动是必不可少的，不过，对人口贩运活动的报告和记录始终不够充分。

70. 为了设计一种收集定性和定量数据并分析人口贩运情况的标准化系统，欧盟采取了多种举措。这项工作仍在逐步进行，欧盟准备在该系统完成后与有关各方共享，以期在欧盟和第三国开发一种共同模板，至少是一种相仿模板，用于收集

与整个人口贩运活动有关的数据资料。在这方面，奥地利内政部、国际移民组织和欧盟于 2009 年 2 月 23 日和 24 日举行了一次关于“收集人口贩运活动数据指导原则，包括可比指示数字”的部长级会议。

预防工作

71. 预防工作涉及很多方面，其中包括提高认识、培训、调查和发展项目。在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议在其最近的《工作计划》(2008-2010 年协调打击人口贩运湄公河部长级倡议次区域行动计划二)中，将预防工作的重心放在与不安全移民有关的风险上。它所开展的活动包括：调查正式与非正式聘用移民工人的情况；制定区域指导方针；在移民和征聘程序以及工作计划中，采取直接措施减轻源地区、移徙和征聘过程以及工作场所的脆弱性，并促进移民遣送国与接受国之间开展更加密切的合作，共同监测移民工人的工作条件。协调打击人口贩运湄公河部长级倡议还提倡将反人口贩运培训纳入中学课程。

72. 欧洲委员会采取的预防措施包括，针对易受人口贩运活动伤害的人开展提高认识活动，并采取行动遏制对人口贩运的需求。在这方面，它发起了题为“人类不是商品”的反人口贩运宣传运动(2006-2008 年)。欧洲委员会举办了 11 次提高认识研讨会，目的在于强调说明可以采取的预防措施类型，有四十一(41)个国家参加了这些研讨会。欧洲委员会还用 17 种语言出版了一本连环画“你不是商品”，旨在增强年轻人对贩运危险的认识。最后，欧洲委员会于 2007 年编写了一项题为“人口贩运：因特网招聘”的研究报告，指出了滥用因特网招聘人口贩运受害者的问题。

73. 同样，非洲联盟协调打击人口贩运部长级倡议也开展了打击人口贩运宣传运动，其目的在于与多个联合国机构合作，共同遏制对人口贩运的供求。这项运动包括制作电视广告，并分发 1 000 份《瓦加杜古行动计划》印件、1 000 件印有“AU.COMMIT：制止人口贩运”口号的短袖圆领汗衫，以及 1 000 份小册子、像章、海报等。根据《瓦加杜古行动计划》确定的三项主要战略，非洲联盟协调打击人口贩运部长级倡议运动将分三个阶段进行，2009-2010 年以预防和对付人口贩运活动为主，2010-2011 年以保护受害者为主，2011-2012 年以检举贩运者为主。

保护受害者

74. 保护受害者的第一项基本步骤是正确识别受害者。这一步或许是最困难的，需要下大力增强识别能力。在这个问题上，欧盟与劳工组织联手，共同启用 DELPHI 方法，以确定各种类型人口贩运活动指标。DELPHI 方法是一种重要工具，有助于执法官员识别受害者。另外，欧盟委员会提出了“识别人口贩运受害者和向受害者提供转介服务的建议”。在这方面开展培训至关重要。因此，欧盟轮值主席国奥地利与来自政府和非政府组织的专家一道，主办了一个研讨会，讨论识别和支助受害者的最佳做法。

75. 确保受害者得到保护的另一项必要步骤，是建立完善的转介机制。在这方面，欧安组织一直采取十分积极的态度，促进建立国家转介机制和国家受害者援助系统，以便从识别受害者和帮助其重返社会的角度，确保所有受害者都能获得适合个人具体需要的支助服务。为此，欧安组织编制了一本实用手册，题为“国家转介机制——共同努力维护被贩运者权益”。

76. 另外，西非经共体的部长们于 2009 年 4 月通过了一项“保护和援助西非人口贩运受害者区域政策”，其目的是在次区域营造一种支助性环境，使人口贩运受害者能够公平地获得保护和援助。南盟建议在成员国中就有关贩运妇女和暴力侵害儿童问题的资料编制区域统一免费号码。在巴厘进程框架内，举办了几期有关向人口贩运受害者提供支助的讲习班。

77. 最后，《欧洲委员会打击人口贩运公约》提出了各种援助措施，包括为人口贩运受害者重返社会提供身心上的帮助和支持，而进行医疗救治、提供咨询和信息以及妥善安排膳宿等，也都属于援助措施的一部分。受害者有权要求在 30 天最短期限内得到康复和摆脱人口贩运的影响，并有权决定是否与有关当局进行可能的合作。对于那些因个人情况极需延展居留证的人员，或是为了配合有关当局进行刑事侦查而需要居留的人员，可为他们签发展期居留证。

康复与复原

78. 《瓦加杜古行动计划》包括一些具体的康复措施，用于确定本地区受害者康复最低标准。该计划要求各国建立援助人口贩运受害者康复中心，以确保受害者的安全，并为其复原和重返社会提供便利，同时还要交换文件资料，相互介绍在受害者复原、遣返和重返社会方面所吸取的经验教训。另外，该计划还要求各国制定有关方案，帮助那些被贩运充当儿童兵的儿童得以恢复正常生活和重返社会，这一点十分重要。

79. 《欧洲委员会打击人口贩运公约》确定了受害者遣返措施，并从根本上规定，遣返受害者应充分考虑到他们的权利、安全和尊严。³ 最重要的是，这项规定涉及到遣返人员的一方和人员被遣返的一方。另外，有关各方都应协助受害者重返社会，包括重返教育系统和劳动力市场，特别是使受害者获得和改进专业技能。

起诉与惩罚

80. 令人鼓舞的是，这方面的区域合作一直在进行。不过，在某些情况下，受害者并没有成为主要关注的重点，而且由于对人口贩运者的定罪和惩罚很轻，这些人依然逍遥法外。

³ 《欧洲委员会打击人口贩运公约》第 16 条。

81. 如上所述，东盟支持开展跨境调查，并为此开发了各种实用工具。另外，它还通过各种工作组、讲习班和会议，组织相关活动促进刑事司法进程与受害者支助机构之间的合作。这种做法极为重要，因为对受害者和证人的保护与援助，不仅关系到能否保护受害者人权，还关系到能否取得调查结果。要让受害者和证人主动提供有用的信息和证词，唯一的办法就是使他们感觉到主管机构在保护和援助他们。

82. 《瓦加杜古行动计划》强调了与受害者参与司法程序有关的一些重大问题，同时鼓励人口贩运受害者在调查和起诉罪犯时出庭作证，并促请各国在诉讼程序的各个阶段适当考虑为受害者和证人，特别是儿童提供安全保障。《计划》还要求各国采取具体措施，避免将人口贩运受害者定罪，并防止他们受到污蔑和面临再受伤害的危险。最后，《计划》请各国在立法中规定法人或其代表犯下人口贩运罪应负的行政、民事或刑事责任，以及自然人的责任。

83. 在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议通过其秘书处，进行案件监测和分析，以确定所吸取的经验教训及遇到的阻碍，并为采取适当的调查、起诉和司法对策打击人口贩运活动铺平道路。在此基础上，它编写了一些包括实用指导和标准操作程序在内的手册，重点强调保护受害者和开展跨界合作。另一个重点是创立并加强负责调查和起诉工作的反人口贩运专家队，并促进这些机构之间的跨界合作。为此，正在区域一级开展以执法人员为主的培训活动，并为国家一级以当地语言开展的培训提供帮助。

84. 最后，《欧洲委员会打击人口贩运公约》还有一项意义重大的规定，即在进行司法程序的整个过程中，人口贩运受害者的私人生活和安全应得到保护。它还规定，如果受害者因自身情况所迫而参与违法活动，可酌情不予惩罚，而对于那些明知有关个人是人口贩运受害者还利用其服务的人，则应酌情定罪。

矫正措施

85. 通过法院进行有效的法律补救和赔偿，是矫正受害者所遭受的侵犯人权行为的一个重要方面，但是，这种做法只引起少数几个区域组织的注意。

86. 《巴勒莫议定书》承认人口贩运受害者有权要求采取矫正措施，并规定“各缔约国均应确保本国的法律制度包括各项必要措施，使人口贩运活动被害人可以就所受损害获得赔偿”(第 6.6 条)。《人权高专办指导原则》也建议，“各国应确保被贩运者获得有效和恰当的法律补救”(第 17 项原则)，并“各国在适当的案件中应冻结和没收参与贩运的个人和法人的资产。并尽可能将所没收的资产用于支助和赔偿贩运活动受害人”(第 16 项原则)。

87. 获得有效法律补救的权利重在采取矫正措施和伸张正义，以确保不法行为给受害者造成的痛苦得以补救。绝大多数区域合作机制都将刑事司法工作的重点放在起诉和惩罚贩运者方面，虽然这在国际人权法框架内至关重要，但却没有给予受害者以恢复性正义和赔偿。

88. 《欧洲委员会打击人口贩运公约》是一项具有法律约束力的区域文书，在其第 15 条中，第一次涉及了获得有效法律补救的权利，包括对人口贩运受害者进行赔偿的问题。该条规定从受害者与主管当局进行初次接触起，就应以受害者所懂得的语言，向其提供相关司法和行政诉讼程序方面的信息。另外，还应向受害者免费提供法律援助。这一条还承认受害者享有要求赔偿的权利，并请缔约国通过立法和其他措施确保受害者获得赔偿。这些措施可包括设立受害者赔偿基金，以及制定社会援助受害者和帮助受害者重返社会的举措或方案，可使用从贩运者那里没收的资产和收入资助这些措施和方案的实施。2008 年，欧安组织还发表了一项研究报告，题目是“对欧安组织所在地区的被贩运者和被剥削者进行赔偿”。

89. 在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议正在大力加强法律框架，以便将各种相关规定纳入司法程序范畴，根据这些规定，所有经确认的人口贩运受害者均有权获得支助和保护。另外，部长级倡议正在尽全力支持作证的受害者，包括家属、证人和知情者。它还举办了一次区域研讨会，讨论如何采取措施冻结和没收罪犯的资产和对受害者进行赔偿。⁴

90. 最后，《瓦加杜古行动计划》要求各国通过法律规定，没收贩运人口和从事相关犯罪活动所使用的工具和所得收入，并考虑采取法律措施，使人口贩运受害者有可能就其所遭受的损失获得赔偿。

注重性别的观点和以儿童为中心的方法

91. 一些区域机制意识到妇女和儿童更有可能面临被贩运的危险，因此已采取步骤，处理她们的特殊情况，并在制定战略时将两性平等主流化和以儿童为中心的方法纳入其中。

92. 《瓦加杜古行动计划》确认，通过国家政策赋予妇女和女孩权力是打击人口贩运活动的一个重要部分，因此，在通过并实施预防和打击人口贩运活动的措施时，应适用两性平等观点。在这方面，它要求各国在本国政策中进一步赋予女孩和妇女权力，同时采取措施消除有害的习俗和传统做法，并抵制文化上的陈规定型观念，因为这些陋习有可能导致人口贩运活动。另外，该计划还请各国为青年，主要是为处于危境的青年妇女提供有效的就业机会和其他谋生机会，特别是在易出现人口贩运活动的地区。

93. 同样，《南盟公约》除其他外，要求缔约国利用媒体加大宣传力度，使人们进一步认识到贩运妇女和儿童的问题及其根源，包括丑化妇女形象的问题。在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议还采取积极行动，通过实现两性平等主流化来解决人口贩运问题，并主张让妇女和男子参与反人口贩运政策方面

⁴ 见《协调打击人口贩运湄公河部长级倡议次区域行动计划》(2008-2010 年次区域行动计划二)，请上网查阅：http://www.no-trafficking.org/reports_docs/commit/commit_spa2_final.pdf。

的决策。在此基础上，联合国机构间打击人口贩运项目努力确保在其不同层面的工作中，如在与高级官员举办高级别论坛或组织各种社区活动时，都有妇女和男子参加，并让妇女担任领导职务和负责有关工作。美洲组织秘书处进一步将两性平等观点纳入其各方面的工作，并鼓励成员国派送人数相等的男女人员参加该组织举办和支持的所有培训活动。

94. 《欧洲委员会打击人口贩运公约》不仅要求在制定、执行和评估反人口贩运措施方面采取两性平等主流化的方法，而且还针对儿童问题规定了一些特别措施。这些措施包括如下几项：降低人口贩运活动对儿童的伤害，特别是要创造保护儿童的环境；确认和代表受害儿童；保护受害儿童的私人生活和身份；从维护儿童的最高利益出发，为受害儿童签发居留证；如果有迹象表明让受害儿童返回有关国家违背儿童的最高利益，则应放弃这种做法。另外，受害儿童遣返方案应包括：赋予受害儿童接受教育的权利，采取措施确保受害儿童的家庭能充分照顾和完全接受他们，或是为照顾受害儿童做出适当安排。在对人口贩运罪进行惩罚判决时，要考虑到针对儿童犯下的此类罪行属于加重处罚情节。在进行调查和起诉期间和之后，要采取特别保护措施保护受害儿童。最后，在进行审判程序期间，应特别重视儿童的需要及其要求采取特别保护措施的权利。

95. 最后，在其 2009 年的年度报告中，欧安组织特别代表将保护儿童免受人口贩运伤害作为她的首要任务。她设立了判定儿童最高利益的程序，⁵ 以此作为确保儿童状况得以全面考虑的一种核心工具，并坚持认为必须将此程序专门作为儿童返回或遣返的一个先决条件。

2. 主要挑战

96. 一些地区为开展区域合作所作的努力取得了成功，这表明采取集体行动并从当地实际情况出发打击人口贩运活动，对解决人口贩运问题十分重要。然而，在前进的道路上还面临许多挑战，需要区域机制加以应对。

以受害者为中心和注重人权的方法

97. 在某些地区，合作努力的主要重点放在了调查和起诉人口贩运罪方面。虽然这种做法值得提倡，但是首要做的工作是保护和援助受害者。努力通过新刑法并加强跨界司法合作共同起诉人口贩运者，这本身固然很有必要，但还不够充分。从人权角度打击人口贩运活动，有助于各国全面有效地消除贩运人口现象，⁶ 并根据国际人权法将受害者人权放在这一进程的核心位置。注重人权的方法还有助于有效起诉人口贩运者，并突出表明受害者要求获得有效补救的权利。虽然人口

⁵ 关于这一进程的综合说明，见人权高专办《确定儿童最高利益指导原则》，2008 年 5 月。

⁶ 见《人权高专办指导原则》。

贩运受害者有权获得有效的法律补救，并有权要求给予赔偿，但是，重视他们这些权利的区域和次区域机制却寥寥无几。

两性平等观点与男性情况

98. 除了处理妇女和儿童所面临的特殊危险外，注重性别的方法还要求所有利益攸关方考虑到男性的具体情况。由于对性别问题的误解，主管当局时常认为男性不可能成为人口贩运受害者。因此，人口贩运男性受害者往往得不到同等的保护和援助。如下事实表明了这一点，即一些区域合作举措只涉及贩运妇女和儿童的问题，而不考虑贩运男子和男孩的问题。

99. 在湄公河地区，协调打击人口贩运湄公河部长级倡议已采取相关步骤，将男子和男孩纳入其国家计划、打击人口贩运法和谅解备忘录，这些文书过去完全以妇女和儿童为重心，因此强化了有关该问题的某些传言和定型观念。部长级倡议鼓励也属于《巴勒莫议定书》缔约方的成员国采纳该议定书对人口贩运所下的定义。贩运定义涵盖对所有个人包括对男子的贩运，以及一切形式的贩运，包括为劳动剥削之目的贩运，在诸如农业或渔业等一些部门，这种贩运的主要受害者是男子。⁷ 另外，该议定书承认在按性别进行的劳动分工中，男女遭受剥削的程度可能不同，并探讨了人口贩运中基于性别的脆弱性问题。

100. 从这个角度讲，区域组织在进一步消除基于性别的错误观念时发挥了关键作用，这些错误观念妨碍当局为所有受到人口贩运伤害的妇女和男子、女孩和男孩提供适当的保护和援助。

与民间社会合作

101. 民间社会行动者，特别是具有特殊专业知识的非政府组织可以发挥作用，协助有关各方制定、执行和评估打击人口贩运政策和方案。在某些情况下，他们完全有能力为受害者提供各种服务，或是协助实施政府政策。在这方面，《人权高专办指导原则》中提出了各种建议，说明非政府组织和其他民间社会组织作为主要合作伙伴，应如何参与大力打击人口贩运活动的工作。区域组织的作用是促进它们与民间社会之间以及政府与民间社会之间建立有效的合作伙伴关系。不过，这方面始终面临着挑战。

与私营部门合作

102. 从预防角度讲，与私营部门特别是旅游部门合作解决色情旅游业问题，是打击人口贩运活动的一种可行做法。但是，许多组织尚未认可这种做法。

⁷ 2002 年联合国机构间打击人口贩运项目和妇发基金编制了一整套情况简介资料《人口贩运问题：性别与权利视角》，其中涉及与人口贩运有关的性别问题。

利用新的信息技术

103. 为数不多的几个组织已开始解决新信息技术对人口贩运活动的影响问题。欧洲委员会就是其中之一，它发表了一份报告，论述“使用新信息技术对出于性剥削目的的人口贩运的影响”。事实上，对人口贩运受害者的需求和聘用，正越来越多地采用因特网之类的技术，这对于预防和从执法角度应对人口贩运活动构成了全新的挑战。开展区域合作，共同进行这方面的研究并拟定有关建议可能会有帮助。

收集数据

104. 为数不多的几个组织已开始解决新信息技术对人口贩运活动的影响问题。欧洲如果缺少信息和统计数据，就难以确定人口贩运的程度并制定相关政策。区域组织的活动视角更加广泛，因此在收集数据方面可以发挥主导作用，以更清楚地了解人口贩运的根源、目的地国为人口贩运提供便利的原因、目前与受害者、贩运者和犯罪网络有关的趋势、他们的活动模式、行进路线以及各种不同的剥削形式。

供资

105. 为数不多的几个组织已开始解决新信息技术对人口贩运活动的影响问题。欧洲有些区域机制缺乏必要的供资能力，难以向本地区各国提供支持及技术和法律援助，以帮助它们将国际人权标准纳入本国打击人口贩运法的主流。例如，东盟表明，它所在地区各国渴望获得这方面的支持，但是它缺少提供这种支持的必要资金。

四. 结论和建议

在分析的基础上，特别报告员提出了如下各段中的建议。

106. 应尽可能建立区域或次区域合作机制，在一个具备互补性和协同性能够共同开展工作的地区，促进采取协调方法打击人口贩运活动。

107. 区域机制应当根据《巴勒莫议定书》和《人权高专办指导原则》等相关国际文书制定各种标准，这些标准要体现出从人权角度打击人口贩运活动的方法，并应进一步纳入区域法律文书、区域和国家行动计划、双边协定，特别是实用指南、标准操作程序或执行人员手册。另外，区域机制应协助各国通过能力建设活动，最重要的是通过培训和讲习班，在本国贯彻落实这些标准。最后，区域机制还应积极开展监测和评估活动、收集有关绩效和挑战的数据资料，并与本地区各国交流评估结果，包括良好做法。

108. 区域合作文书和行动计划应能促进区域各国批准包括《巴勒莫议定书》在内的国际人权法律文书，特别是，其中应包括各国做出承诺，采纳《巴勒莫议定书》对人口贩运活动所下的定义，这项定义涵盖对所有人——妇女、儿童和男子

的贩运，以及一切形式的贩运，包括出于性剥削、劳动力剥削、奴役或奴役性做法及器官移植之目的，或是出于其他剥削性目的所进行的人口贩运活动。

(a) 区域机制组织架构应包括如下组成部分：

109. 相关部委或机构单位做出的可持续高级别承诺重点放在人口贩运问题上。

110. 以一项《公约》、《谅解备忘录》或《宣言》作为牢固的基础，制定全面的区域工作计划。

111. 建立区域监测机构，定期召开会议，审查规范性文书和工作计划的执行情况，并向各国提供建议。

(b) 区域机制应当开展如下各段所说明的活动，因为这些活动特别重要：

112. 协助各国制定《国家行动计划》。

113. 协助各国建立国家协调机构或国家工作队，由来自相关部级单位—包括治安、司法、社会福利、劳工和妇女事务部的代表组成，负责执行、协调和监督工作，他们的具体责任是，评估本国实施《国家行动计划》所取得的成效和面临的挑战，对数据收集和信息共享实行管理，决定是否需要修订有关战略，以及协调国家层面所作的努力。

114. 协助各国在国家执法架构内设立反人口贩运股和国家特别协调中心，并促进在不同国家特别股与协调中心以及经过联合训练的边境巡逻队之间开辟直接沟通渠道。

115. 为建立强有力的反人口贩运工作者区域网络提供便利，通过定期组织区域培训和讲习班，支持各地区开展跨界合作。

116. 协助同一地区各国间建立并加强双边合作机制。

117. 协助在各国政府与国际组织和民间社会组织之间建立合作伙伴关系。有关各方应根据统一的工作计划开展工作，同时各自承担起工作计划为其明确指定的职责。

118. 建立或改进数据收集和交换机制。

119. 定期举办区域培训班，协助各国编写和改进国家培训课程，收集并编辑区域和国家现行培训方案，以及定期进行培训需求评估。

120. 促进提供注重性别问题的应对措施，充分满足男女受害者的需要。

121. 促进男女参与各级执行反人口贩运政策的决策，特别是参与领导工作。

122. 进行调查研究和拟定相关建议，确定如何应对日益利用因特网等通信技术传递人口贩运需求和征聘受害者所构成的挑战。

123. 与旅游部门进行接触并建立可行的合作伙伴关系，并制定一项区域战略，使该部门进一步认识到色情旅游业的人口贩运问题。

- (c) 在预防问题上，应采取如下各段中所说明的行动：
124. 为各国提供技术和财政支持，从各个层面提高公众对人口贩运问题的认识。区域机制本身应与国际组织、民间社会和媒体合作，共同发动和开展公共宣传运动。
125. 促进各级教育部门将人口贩运信息纳入学校课程。
126. 制定关于移民工人征聘方面良好做法的区域指导方针，并促进遣送国与接受国开展双边合作，共同监测移民工人的征聘情况及其工作条件。
127. 促进国家之间及区域组织与国家之间开展双边合作，共同采取措施降低源地区的脆弱性。
- (d) 在受害者保护、康复和重返社会的问题上，区域机制应采取如下各段中所说明的行动：
128. 制定区域保护和服务人口贩运受害者最低标准，以提高受害者保护、援助和康复水平。应特别注意根据国际文书和指导原则中确定的标准，识别、遣返受害者，为受害者提供庇护、医疗和心理社会援助，并使受害者得以康复。⁸
129. 制定并促使各国政府采纳区域执行人员指南，说明如何保护受害者，包括如何识别、遣返受害者，为受害者提供庇护、医疗和心理社会援助，并使受害者得以康复，另外，为了协助各国贯彻落实区域执行人员指南，还应在区域和国家层面组织培训和讲习班。
- (e) 区域组织还有一个作用，这就是促进有关部门以保护受害者为重心，采取有效的检举和审判对策。为此，区域组织应做到如下几点：
130. 促进建立国家法律框架，将人口贩运定为刑事罪，并在检举和审判对策中，将保护受害者(和证人)以及对他们进行有效法律补救和赔偿放在核心位置。
131. 促进成立和加强检察官办公室反人口贩运专家队，并促进这些专家队之间开展跨界合作和内部合作。
132. 对执法官员(特别是警察、检察官和法官)进行专业培训。
133. 建立案件监测和分析系统，确定所吸取的经验教训，并排除妨碍有效应对人口贩运活动的障碍。在此基础上，编制有关手册或指南，包括标准操作程序，介绍如何调查和起诉人口贩运案件。
134. 促进缔结引渡和司法互助协定，将与人口贩运活动有关的罪行纳入其中。

⁸ 除《人权高专办指导原则》外，还可参照《国际移民组织直接援助人口贩运受害者手册》。

- (f) 就受害者要求进行矫正和赔偿的权利而言，区域机制应当确保在国家一级：
 - 135. 建立有关机制，使受害者能够安全行使其获得法律救助的权利。
 - 136. 为充当证人的受害者提供充分的支持和保护。
 - 137. 在诸如没收罪犯资产或存在其他任何适当机制的基础上，建立并运作受害者赔偿机制，向受害者提供赔偿。

- (g) 国际社会应当利用各种方式，为区域机制提供财政支持，使其能够通过各种努力，协助各国制定注重人权的反人口贩运战略。各国政府应确保将来自区域机制和合作倡议的大量预算拨款用于实施国家反人口贩运计划。