



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 February 2012  
Chinese  
Original: English

### 预防犯罪和刑事司法委员会

#### 第二十一届会议

2012年4月23日至27日，维也纳

临时议程\*项目5(a)

统一和协调联合国毒品和犯罪问题办公室和会员国

在预防犯罪和刑事司法领域的工作：批准并执行

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

及其各项议定书

### 执行《联合国打击人口贩运全球行动计划》

#### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是依照预防犯罪和刑事司法委员会题为“执行《联合国打击人口贩运全球行动计划》”的第20/3号决议编拟的。该报告概要介绍了联合国毒品和犯罪问题办公室执行该决议以及《联合国打击人口贩运全球行动计划》的活动情况，列入了依照联大第64/293号决议及委员会第20/3号决议筹备出版第一份关于人口贩运问题的两年期全球报告的最新情况，其中将列入关于人口贩运的格局、形式和流动情况的信息。本报告还载有供委员会考虑的一些建议。

\* E/CN.15/2012/1。



## 一. 引言

1. 本报告是依照委员会第 20/3 号决议提交给预防犯罪和刑事司法委员会第二十一届会议的。它提供了以下方面的信息：为加强联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）打击人口贩运的能力而采取的措施、毒品和犯罪问题办公室为支持成员国执行《联合国打击人口贩运全球行动计划》而开展的活动（联大第 64/293 号决议，附件）以及为加强打击人口贩运工作伙伴关系而采取的措施。该报告还将列入在为所有各层面人口贩运格局、形式和流动情况的头一份两年期报告（拟依照联大第 64/293 号决议和委员会第 20/3 号决议而公布的有关人口贩运问题的全球报告）收集数据上所获进展情况的信息。联合国大会将依照其第 64/293 号决议于 2013 年评审在执行《全球行动计划》上所获进展情况。

## 二. 加强打击人口贩运的能力

### A. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室的能力

2. 毒品和犯罪问题办公室支持在协调一致的战略远景基础上以得到强化的组织结构为依托打击人口贩运。打击人口贩运是毒品和犯罪问题办公室 2012-2015 年期间战略及其 2011-2013 年期间打击跨国有组织犯罪和非法贩运包括贩毒行动专题方案的一个主要优先任务。给毒品和犯罪问题办公室的指示的更多详情载于其关于打击贩运人口和偷运移民的新的综合性战略。该战略扼要说明了毒品和犯罪问题办公室预防和打击这类犯罪的工作性质，并确定了未来行动和参与的优先任务。

3. 在毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪与非法贩运问题处将新设一个关于贩运人口和偷运移民问题的科，该科将负责落实综合性战略。其工作重点是：开展研究与提高认识及能力建设活动、推动执行《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的补充议定书》以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，建立伙伴关系并进行机构间协调。它将进一步推进毒品和犯罪问题办公室参与机构间项目与活动，例如《全球打击人口贩运举措》（打击人口贩运举措）、打击人口贩运问题机构间协调组和全球移民问题组。已经获得关于该科科长职位的预算外资金，该职位预计将在 2012 年期间填补。联大还批准了该科的另一个职位，将在 2012-2013 两年期内由经常预算供资。

### B. 加强成员国的能力

4. 2011 年，毒品和犯罪问题办公室继续就打击贩运人口特别是妇女和儿童而向成员国提供规范性支助和业务支助，<sup>1</sup>目的是消除一切形式的这类贩运，包括

<sup>1</sup> 详情见 E/CN.7/2012/3-E/CN.15/2012/3 和 E/CN.15/2012/9。

为移植器官和对儿童进行性剥削为目的的贩运。在规范层面上，毒品和犯罪问题办公室推动批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《人口贩运议定书》。这些文书分别又获得七个国家和五个国家批准。毒品和犯罪问题办公室还加强了成员国的相关能力，向它们提供立法援助，协助进行战略规划和政策拟订，加强刑事司法应对措施并改进对人口贩运受害人的保护和支

5. 在业务层面上，毒品和犯罪问题办公室还向所有各地区 80 多个国家提供了述及贩运人口和偷运移民问题的技术援助，并推动在区域和区域间对这两个问题作出回应。毒品和犯罪问题办公室开发并公布了关于改进各国刑事司法系统执行《人口贩运议定书》各项条文能力的一些工具、手册和议题文件。这些工具、手册和文件是毒品和犯罪问题办公室在总部并通过其外地办事处按照其专题方案和区域方案开展工作和活动的基础。相关工具和出版物通过各种渠道散发，其中包括：网站（下载次数超过 8 万次）、培训活动、邮寄并在大大小小的正式会议上予以分发及通过毒品和犯罪问题办公室外地办事处予以分发。

6. 毒品和犯罪问题办公室推出了由执法工作急救人员用于处理人口贩运问题的急救工具包以及向受害者提供翻译援助的工具。这两份工具都是为了支持可能会接触到人口贩运案件的工作在第一线的人员向人口贩运受害者提供基本援助。

7. 2011 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室推出了首个人口贩运案件全球数据库，该数据库让公众即刻查读由官方记录的犯罪案件，力求提高成功检控案件的知名度，并加深对犯罪现实情况的了解。该数据库使用户在处理人口贩运问题时得以考虑其他国家的经验及其法院作出的裁决，参考不同法域的实际做法并拓宽对人口贩运犯罪的了解。

8. 培训是毒品和犯罪问题办公室所提供的援助的另一重要部分。根据其《打击人口贩运全球方案》，毒品和犯罪问题办公室创设了改进相关培训执行工作的打击人口贩运全球培训举措。作为该举措的一部分，毒品和犯罪问题办公室建立起一支由国际顾问组成的小组，这些顾问擅长处理人口贩运情况，其背景各异，包括执法、刑事司法和心理学。毒品和犯罪问题办公室协同该小组以毒品和犯罪问题办公室《供刑事司法从业人员使用的打击人口贩运手册》为基础，制订了向今后的教员提供培训的课程表。其目的是加强打击人口贩运方面的国家能力，向教员提供必要的工具和知识，在本国主管机构的范围内展开进一步培训，如有可能则由当地的专家和受害人服务提供方提供帮助。2011 年，向斐济、马里、葡萄牙和乌克兰的从业人员提供了这类培训。

9. 毒品和犯罪问题办公室展开研究并执行提高对人口贩运和偷运移民认识的相关措施。其打击人口贩运的蓝心活动在这方面尤其重要。一些国家已经采纳蓝心活动，将其作为本国预防人口贩运的官方活动。黎巴嫩、墨西哥、塞尔维亚和西班牙于 2010 和 2011 年进行的蓝心活动知名度很高，得到了本国政府、毒品和犯罪问题办公室以及各界知名人士的高级别参与，从而吸引了媒体的大量报道。

10. 毒品和犯罪问题办公室正在应对为移植器官目的贩运人口的具体挑战。在这种形式的人口贩运方面知识有限，是在全球层面寻找解决办法上遇到的一个

主要挑战。现有资料表明该挑战涉及具体的行动方和作案手段。在许多情况下，医学专业人员和相应器官的接受者均参与了犯罪，而受害者随后得到释放。在需求方面，肾和肝似乎是主要的目标。

11. 毒品和犯罪问题办公室协助于 2010 年 6 月举行了关于为移植器官目的贩运人口的专家组会议。该专家组由来自不同地区以及各种专业背景的得到公认的并且很有经验的专家组成，专业背景包括：医疗和保健、刑事司法、执法和学术界。为落实专家组会议的工作，毒品和犯罪问题办公室开发了一个评估工具包，将在 2012 年第二季度提供，目的是协助用户分析为移植器官目的贩运人口的发生次数，提高对有可能遇到犯罪的人的认识，就如何能发现犯罪提供指导。该评估工具包将有助于在掌握证据基础上加深对犯罪和相关问题的认识，以此作为让应对做法和技术援助目的更为明确的依据。这将支持成员国按照《人口贩运议定书》的目标加强预防、保护和起诉工作。

12. 在 2011 年 10 月 10 日至 12 日于维也纳举行的人口贩运问题工作组第四次会议上还讨论了为移植器官目的贩运人口问题。该工作组进一步侧重于《人口贩运议定书》第 3 条中“滥用权力或脆弱地位”的概念，确定贩运受害人并就打击人口贩运展开国际合作。工作组就这些问题以及各国在向人口贩运受害人提供赔偿上所持做法通过了一系列建议（见 CTOC/COP/WG.4/2011/8）。

### 三. 编拟人口贩运全球报告

13. 根据《联合国打击人口贩运全球行动计划》，毒品和犯罪问题办公室将编拟一份人口贩运问题全球报告，拟从 2012 年开始每两年公布一次。根据联大第 64/293 号决议以及预防犯罪和刑事司法委员会第 20/3 号决议所提请求，该报告将以可靠全面的方式提供关于人口贩运格局、形式和流动情况的信息，将从平衡的角度来看待供需问题，以此作为除其他外与成员国密切合作与协作改进《人口贩运议定书》执行情况的一个步骤，并交流最佳做法和从各种举措与机制中吸取的经验教训。联大及委员会还就此要求加强毒品和犯罪问题办公室收集相关信息的能力。

14. 编拟第一份关于人口贩运问题全球报告的准备工作正在进行之中。毒品和犯罪问题办公室于 2011 年 11 月完成了数据收集工作。在对这些数据进行编辑和分析之后，毒品和犯罪问题办公室目前正在最后审定全球报告的草案初稿。由于第一份全球报告需要至迟在 2012 年年底以前最后审定，较之于今后各个版本，其编拟时间较短，而资源也更为有限。毒品和犯罪问题办公室将与成员国协力进一步发展拟订全球报告今后各个版本的能力。

15. 全球报告第一版将立足于在 2007-2010 年期间收集的数据以及所能收集到的最新数据。它将提供关于人口贩运格局和流动的 global 情况，包括区域和国别情况，还将列入关于人口贩运应对做法的一章。该报告将不提供国别比较或排位。该报告将立足于主要从国别机构和国际机构收集的具有权威性并且得到证实的相关资料。

16. 全球报告的资料来源包括由毒品和犯罪问题办公室收集的国别资料。首先，联合国关于犯罪趋势和刑事司法系统运作情况的定期调查（其第十一周期于 2009 年进行）列入了人口贩运方面的详细问题。其次，2011 年 8 月向成员国发送了一份简短的调查表。第三，毒品和犯罪问题办公室积极主动地收集有关公共领域现有官方资料的数据，包括国别警务报告、各国司法部的报告、人口贩运情况国别报告以及相关政府间组织和非政府组织的报告。

17. 与成员国之间的协商将是全球报告编拟工作的一个关键组成部分，如同毒品和犯罪问题办公室以往的报告，所收集的所有资料都将经过与成员国协商的核证阶段。该核证阶段的工作定于 2012 年 5 月进行，毒品和犯罪问题办公室将把相关国别资料送交成员国审查并发表意见。成员国将有约 6 个星期发表意见，对数据加以核证或提供补充资料。

18. 根据工作方案，各常驻代表团将在最后报告预定于 2012 年 12 月发表以前事先得到关于最后报告的通报。

#### 四. 加强打击人口贩运的伙伴关系

19. 毒品和犯罪问题办公室、联合国系统及其他相关组织以及公民社会和私营部门将努力加强关于打击人口贩运的伙伴关系。尤其是，与私营公司合作伙伴之间的战略性伙伴关系将能为进一步了解毒品和犯罪问题办公室的活动并给这类活动筹集更多资金提供机会。

20. 毒品和犯罪问题办公室与从事时装及其装饰品贸易的奢侈品品牌包括 Beulah London（2011 年）和 Backes and Strauss（2012 年）建立了战略伙伴关系。这两家公司都为联合国蓝心活动进行宣传，并赞助了毒品和犯罪问题办公室的打击贩运活动，为此设计了将蓝心纳入在内的一些商品。早期迹象表明，这些伙伴关系在中长期内具有加深对联合国援助人口贩运受害者特别是妇女和儿童自愿信托基金的认识并为此筹集大量资金的潜力。相关公私伙伴关系的详情已经列入秘书长关于加强公私伙伴关系以打击各种形式和表现的犯罪行为的报告（E/CN.15/2012/16）。

##### A. 联合国援助人口贩运受害者特别是妇女和儿童的自愿信托基金

21. 秘书长按照联大第 64/293 号决议于 2010 年 11 月设立了联合国援助人口贩运受害者特别是妇女和儿童的自愿信托基金。该基金于 2011 年 1 月投入运行，由毒品和犯罪问题办公室负责管理。该基金的董事会成员由秘书长与成员国以及毒品和犯罪问题办公室执行主任协商，在适当顾及公平地域分配的情况下予以任命。董事会成员包括：Aleya Hammad（埃及）、Saisuree Chutikul（泰国）、Nick Kinsella（大不列颠及北爱尔兰联合王国）、Virginia Murillo Herrera（哥斯达黎加）和 Klara Skrivankova（捷克共和国）。董事会创始会议于 2011 年 2 月在维也纳举行，Aleya Hammad 当选为董事会主席。

22. 董事会负责发放信托基金的赠款。按照职权范围，理事会将对信托基金的目的进行审查。它注意到，该基金意在通过已经确立的援助渠道向人口贩运受

害者提供人道主义、法律和财政援助。根据其审查情况，董事会决定创办赠款基金。所有各非政府组织以及由一个合格的非政府组织牵头的财团或联合体均可申请该基金的小额赠款，数额至多为每年 25,000 美元，期限至多为 36 个月。

23. 该信托基金首批小额赠款基金于 2011 年 3 月 8 日国际妇女节创办。该基金号召大家就以下目的提出建议书：述及区域间和跨国界支助受害人举措以及为人口贩运受害人提供高效救济办法。为响应有关建议书的这一号召，共收到了 250 份合格申请，董事会于 2011 年 7 月作出了关于资金分配的决定。

24. 董事会选择由以下 12 个项目接受小额赠款：肯尼亚儿童基金会、尼日利亚的倡导与人类发展非洲中心、柬埔寨的幸存者联合组织（*Damnok Toek*）、尼泊尔的 *Shakti Samuha*、尼泊尔和印度的 *Esther Benjamins*、阿尔巴尼亚的不同与平等组织、捷克共和国的大路（*La Strada*）组织、法国的小巷（*Hors la Rue*）组织、摩尔多瓦共和国的争取民主研究所、哥斯达黎加的哥斯达黎加国家调查局、以色列的迁徙工人热线组织以及美利坚合众国的废除奴隶制和贩卖联盟。

25. 虽然开始很成功，但信托基金的筹资情况仍然岌岌可危。在运营头一年内收到了近 100 万美元的认捐，第一批小额赠款于 2011 年 11 月发放。然而，头一年运营期间达到筹资 130 万美元的目标未能实现。鉴于捐助方提供的捐助数额，小额赠款基金 2011 年只能够发放 25 万美元的赠款。由于未收到的认捐款何时到账并无任何明确的时间表，信托基金有可能资金枯竭。目前急需为信托基金提供财政支助，毒品和犯罪问题办公室将继续努力落实未收到的认捐款，鼓励成员国提供捐助并支持即将开展的为信托基金筹集资金的举措。

## B. 联合国系统各机构、基金和方案

26. 联合国系统相关机构、基金和方案继续按照相关的国际文书支持成员国打击人口贩运。已经在打击人口贩运机构间协调组和打击人口贩运举措的范围内并在区域和分区域各级协调并加强联合努力。

27. 打击人口贩运机构间协调组是联合国系统相关实体与其他组织就人口贩运相关问题展开合作的一个重要论坛。该协调组由 16 名成员组成，其秘书处设在毒品和犯罪问题办公室内部。2011 年，该协调组由人权事务高级专员办事处（人权高专办）担任主席，2012 年将由联合国儿童基金会（儿童基金会）担任主席。为加强信息的交流与传播，该协调组力求进一步开发其网站，其主机设在打击人口贩运举措知识中心（[www.ungift.org/knowledgehub/en/icat/about.html](http://www.ungift.org/knowledgehub/en/icat/about.html)）。

28. 2010 年设立了一个机构间协调组的工作组，其成员目前有：国际刑事警察组织（国际刑警组织）、国际劳工组织（劳工组织）、国际移民组织、人权高专办、儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）与毒品和犯罪问题办公室。协调组所有成员凡有兴趣者均可加入该工作组。工作组成员承诺定期参加工作组的协商并积极支持其活动。工作组在日内瓦人权委员会第十七届会议间隙于 2011 年 6 月举行了一次会议。它商定将通过应对在打击贩运工作上新型挑战的一系列文件而加强其任务授权所涉政策拟订方面的工作。在对近年来打击贩运干预式举措进行审查的基础上通过积极协商确定了优先问题。

29. 协调组所属工作组将拟订今后几年的一系列政策性文件。第一份文件将于 2012 年上半年编拟，将扼要列出属于打击贩运问题讨论核心所在的关键问题，侧重于打击贩运的高效措施和需要加以进一步注意的一些方面。该文件将提供情况综述、确定关键的挑战、需要加以处理的紧张关系和矛盾之处。2012 和 2013 年将随后拟订一些政策文件，对活跃在协调组所属工作组内部各组织的经验和看法加以综合。协调组的政策系列文件将能让关键的国际组织有机会以一种声音发表意见，述及今后十年在打击贩运斗争中所面临的关键性挑战。它还可成为推进共同战略优先任务并在政策和方案方面加强协调一致的催化剂。

30. 打击人口贩运举措也有了新的战略方向。机构间举措的六个伙伴机构核可了关于其第二阶段（2012-2014 年）的战略计划，确定了总的方向、优先任务以及执行计划。打击人口贩运举措指导委员会、各国政府、方案的供资方以及全球举措的合作伙伴及其他协作方都将使用该新的战略计划。在起草过程中，听取了许多利益攸关方的意见，并对战略计划进行了多次审查，目的是确保就打击人口贩运举措今后的优先任务和行动方案尽可能取得广泛共识。<sup>2</sup>

31. 打击人口贩运举措的成员在其 2012-2014 年期间新的战略计划基础上继续推动落实多个利益攸关方的联合活动。该战略计划由一组专家以及指导委员会的所有成员（劳工组织、移民组织、人权高专办、欧洲安全与合作组织、儿童基金会及毒品和犯罪问题办公室）拟订。该计划吸收了通过深入评价打击人口贩运举措而提出的建议，并且侧重于知识管理、向所有利益攸关方提供战略支持并开发进行全球对话的平台。该战略计划在指导委员会第 25 次会议上得到核准，其能否执行将取决于供资情况。

32. 毒品和犯罪问题办公室继续落实在打击人口贩运举措框架内开展合作的业务活动。2011 年，继续在塞尔维亚执行联合方案，并且在多民族玻利维亚国和卢旺达推出了机构间方案以及在马里、尼日利亚和塞内加尔推出了联合项目。作为一项知识管理工具，打击人口贩运举措知识中心得到进一步改进，并获得了由秘书长颁发的联合国二十一世纪奖。精心制作了一份手册和远程学习工具，以支持私营部门履行其在打击人口贩运方面的作用。

33. 联合国系统和其他组织还继续在区域和分区域各级展开合作。毒品和犯罪问题办公室协同劳工组织、人权高专办、难民高专办、儿童基金会以及联合国促进性别平等和妇女赋权实体（联合国妇女）于 2011 年 11 月公布了《联合国关于欧盟指示的联合评述：基于人权的做法》，目的是帮助欧洲联盟成员国的政策制订者和立法者执行欧洲联盟关于预防和打击人口贩运并保护其受害者的 2011 年指示。<sup>3</sup>自 2000 年以来，毒品和犯罪问题办公室、劳工组织、移民组织、人权高专办、教科文组织和儿童基金会合作便利在联合国人口贩运问题机构间项目的框架内就大湄公河分区域人口贩运行为采取协同对策。

<sup>2</sup> 见 [www.ungift.org/knowledgehub/publications.html?vf=/doc/knowledgehub/resource-centre/UN\\_GIFT\\_Strategic\\_Plan\\_2012-14.pdf](http://www.ungift.org/knowledgehub/publications.html?vf=/doc/knowledgehub/resource-centre/UN_GIFT_Strategic_Plan_2012-14.pdf)。

<sup>3</sup> 联合评述可在 [www.unhcr.org/4ee6215e9.html](http://www.unhcr.org/4ee6215e9.html) 上查读。

34. 全球移民问题小组继续是联合国系统及其他相关国际组织讨论在移民大背景之下所发生的人口贩运现象之类问题的一个论坛。毒品和犯罪问题办公室将在 2012 年下半年担任全球移民问题小组的轮值主席，并将参加由前任主席、现任主席和即任主席组成的“三驾马车”的工作，包括在其担任主席前后阶段的工作。

## 五. 建议

35. 委员会似宜促请尚未批准或加入《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的补充议定书》的成员国批准或加入该议定书。

36. 委员会似宜促请成员国支持联合国援助人口贩运受害者特别是妇女和儿童的自愿信托基金以便确保该基金继续有益于人口贩运受害者。

37. 委员会似宜继续支持执行《联合国打击人口贩运全球行动计划》，在其今后的届会上将把重点放在该行动计划的一些具体方面。

---