



第六十九届会议

临时议程\* 项目 27

提高妇女地位

## 贩运妇女和女童

### 秘书长的报告

#### 摘要

根据大会第 [67/145](#) 号决议,本报告提供资料说明各会员国为解决贩运妇女和女童问题而采取的措施以及联合国系统内开展的活动。报告得出结论并就未来行动提出具体建议。

\* [A/69/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会关于贩运妇女和女童问题的第 67/145 号决议敦促各国政府制定、执行和加强有效措施，打击和消除一切形式的贩运妇女和女童活动。大会呼吁各国政府除其他外应：消除增加妇女和女童易遭贩运程度的因素；将一切形式的贩运人口活动定为刑事犯罪；加强预防和提高认识的行动；支助和保护人口贩运受害者/幸存者；鼓励媒体和企业部门进行合作，努力消除贩运活动；加强信息分享和数据收集能力。

2. 大会还请秘书长向大会第六十九届会议提出报告，汇总关于解决贩运妇女和女童问题的干预措施和战略以及差距的相关信息。本报告系根据该要求提出，其资料来源除其他外，有会员国、联合国系统各实体以及其他组织提供的资料。本报告述及上一份报告(A/67/170)印发之后期间的情况。

## 二. 背景

3. 贩运仍然是一种犯罪，其受害者大多是妇女和女童，大多数贩运者为男子。联合国毒品和犯罪问题办公室 2012 年 12 月编写的最新的全球贩运人口问题报告，概述了全球、区域和国家各级人口贩运的模式和流动情况，并以主要是 2007 年和 2010 年之间查出的贩运案例为依据。关于妇女和女童，该报告强调，妇女占在全球查明的人口贩运受害者的 55%至 60%，妇女和女孩共占约 75%。此外，贩运儿童行为似乎在增加，因为所有受害者中 27%是儿童，而每三名儿童受害者中有两名是女孩，一名是男孩。关于贩运者，该报告指出，贩运者往往是成年男子及他们在其中活动的国家的国民，但参与贩运人口的妇女和外国国民多于大多数其他犯罪。女贩运者通常参与贩运女童，往往被用于从事更易被发现的低级活动。

4. 国际移徙组织(移徙组织)提供了其 2012 年<sup>1</sup> 和 2013 年<sup>2</sup> 关于贩运人口的案件数据，其中也显示受害者中的大多数仍然是妇女和女童。2012 年，国际移徙组织为 6 499 名被贩运者提供援助。这些人中一半以上(58%)是女性。她们中 45%的人在被贩运以从事强迫劳动之后得到国际移徙组织的协助，20%被贩运后会受到性剥削，10%由于其他或不明原因(据报常常处于奴隶般的条件下)被贩运，18%会陷入家庭奴役。2013 年，国际移徙组织协助了 6 463 名被贩运者，其中大部分(81%)是成人，其余为儿童(19%)。这些人中一半以上(57%)是女性。她们中 65%以上在被贩卖以从事强迫劳动之后得到协助，14%被贩运后会受到性剥削，10%

<sup>1</sup> 移徙组织移徙者援助司，《2012 年年度审查》。

<sup>2</sup> 国际移徙组织移徙者援助司：2013 年关于人口贩运案件的数据：全球数字和趋势：(报告在核实之中，仍未公布)。

由于其他或不明原因(据报常常处于奴隶般的条件下)被贩运, 7%会陷入家庭奴役。大部分人是被跨界贩运。

5. 应对贩运工作的工作倾向于更加注重优先起诉和定罪嫌疑人的办法, 其次是向受害者/幸存者提供支助, 但事实是这方面的起诉和定罪数目仍然很低,<sup>3</sup> 而司法系统往往依赖受害人的证词。打击贩运人口机构间协调小组发布的一份政策文件中指出, 受害人证词不太可靠, 而且受害者在保护并非主要优先事项的环境中不太愿意提供证词。<sup>4</sup> 如果专门和综合部门不提供适当的支助, 则不论受害者/幸存者是否同意参加刑事诉讼中, 这一领域中不太可能出现重大变化。

6. 预防工作仍然非常注重教育和提高认识运动。根据国际劳工组织(劳工组织)2012年题为“劳工组织全球强迫劳动人口的估计: 结果和方法”的报告, 被强迫劳动的人数估计近2 100万, 目前的举措显然不足以防止贩运活动。导致贩运的根源及风险因素有许多且相互关联, 包括贫穷、性别不平等及缺乏可行的就业机会及关于确保工人不受剥削的劳工标准的法律规章。这些根源及风险必须得到解决, 才能有效应对这一问题。在此基础上, 面临多种形式歧视的特定群体的妇女和女童更容易遭到贩运。因到其他国家寻求就业而移徙者缺乏法律选择, 也日益成为一个重大的风险因素。打击贩运人口机构间协调小组编写的关于自《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》通过以来的动态、特别是关于移徙和原籍国缺乏机会的情况的分析文件指出, 那些在国内缺乏适当的就业或教育机会者, 把移徙视为一种自然的和必要的步骤, 以实现其个人潜力, 或确保其家庭的生存和繁荣。

### 三. 全球法律和政策制订

#### 决议、建议和全球讨论

7. 联合国政府间机构和专家机构继续通过决议和建议以解决贩运人口尤其是贩运妇女和女童的问题。大会第六十八届会议通过了关于改进工作协调, 打击贩运人口行为的第68/192号决议。此外, 在同届会议上还举行了关于《打击贩运人口活动全球行动计划》的大会高级别会议(2013年5月13日和14日)。

8. 其他联合国政府间机构也继续通过了关于贩卖人口问题的具有法律约束力的协定、决议和结论。最近, 每年一届的国际劳工大会于2014年6月14日通过了劳工组织关于强迫或强制劳动的第29号《公约》的一项具有法律约束力的议定书。该议定书涉及到各种差距并加强了关于强迫劳动, 包括童工、贩运人口及

<sup>3</sup> 见毒品和犯罪问题办公室《2012年全球人口贩运问题报告》。

<sup>4</sup> 见打击贩运人口机构间协调小组“关于贩运人口问题国际法律框架”(2012年)。

相关侵犯人权行为的各项文书。此外，妇女地位委员会第五十七届会议的商定结论和人权理事会的多项决议和讨论中具体提及贩运妇女和女童的行为。<sup>5</sup>

9. 人权理事会普遍定期审议工作组第十三至第十八届会议提出了 536 项关于贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题的建议。这些建议是向在接受审议的 84 个国家中的 77 个提出的。建议强调各国需加紧努力，打击和防止贩运行为，并为受害者/幸存者提供保护和支助。工作组建议各国评价和监测已采取的措施以评估其实效；消除贩运的根源；加强力度起诉和惩处所有贩运者、包括公共官员；建立其应对贩运人口活动的的能力；在拟订或采取措施时考虑到联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提出的人权与贩运人口问题的原则和准则。

10. 根据主要人权条约建立的人权条约机构在其就各缔约国所提报告提出的结论性意见中继续关注贩运人口、特别是贩运妇女和儿童的问题。各委员会<sup>6</sup> 在若干建议中提到贩运问题，包括呼吁各国：通过执行国家战略计划加强努力，打击贩运人口、特别是贩运妇女和儿童行为；系统地收集按年龄和性别分列的关于贩运人口活动的的数据；加快通过、协调和(或)加强执行反贩运立法以及制订和实施带有注重成果的国家的行动计划；开展提高认识运动，包括面向想要离开有关国家的妇女，使其了解劳工迁徙以及妇女和女童被贩卖的风险和后果；为所有政府官员和社会工作者提供强制性培训，使其了解反贩运人口立法的应用及其在防止和打击贩运活动中的作用；确立对性别问题有敏感认识的机制和标准化政策并向执法官员提供这类培训，以期尽早识别、转交处理和提供支助，并防止人口贩运的受害者，包括境内流离失所者、难民和寻求庇护的妇女被再次贩运或驱回；确保妇女和女童不会因作为贩卖受害者时犯下的罪行而受惩罚，并确保她们能够得到优质的医疗服务、法律和心理咨询、适当的住房、教育、培训和创收机会，以及法律补救办法、居留证程序、免费法律援助和保护证人方案，而不论其是否有能力或愿意在针对贩运者的诉讼程序中进行合作；采取预防措施消除贩运活动的根源，而不致使受害者蒙受污名；开展关于贩运问题的比较研究，以查明并解决其根源及与抵押劳工、家庭奴役和童婚的潜在联系。

11. 对于贩运儿童问题也提出了关于具体措施的。尤其是对女童而言，这些建议包括分配特定的人力、技术和财政资源用于调查涉及逼婚和(或)奴役的人口贩运行为。

12. 人权理事会特别报告员继续就贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题提出建议，继续审查反贩运措施对贩运受害者的人权的影响，以期提出应对挑战的适当策略，如防止再次受害。特别报告员在她 2013 年提交大会的专题报告(A/68/256)

<sup>5</sup> 例子见理事会第 21/20 和 23/5 号决议。

<sup>6</sup> 禁止酷刑委员会、移徙工人问题委员会、儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会、人权事务委员会、消除种族歧视委员会和经济、社会及文化权利委员会。

中，重点谈到为摘取器官而贩运人口的问题，并就解决贩运器官和其他新形式的贩运的基于权利的应对办法提出建议。特别报告员在她于 2014 年人权理事会第二十六届会议提交的关于制定应对贩运的基于权利的策略的挑战的专题报告(A/HRC/26/37)中，重点阐述如澄清国际法律定义的参考要素、解决贩运的根源并确定使任务规定可以进一步促进制止贩运人口活动的全球运动的方式等问题。

13. 在她 2014 年向人权理事会第二十五届会议提交的专题报告(A/HRC/25/48)中，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员注意到贩运儿童占有所有贩运人口活动的比例有所增加，并强调贩运女孩的增加幅度更大。在其 2013 年向理事会第二十二届会议提交的报告(A/HRC/22/54)中，特别报告员着重指出旅行和旅游业中对儿童的性剥削情况有所增加，原因是旅游业总体增长。报告强调，对犯罪者的举报不足及其有不受惩罚的情况是打击这一现象的工作面对的主要挑战。

14. 在本报告所述期间，当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员还编写了两份专题报告。2012 年发表的关于奴役婚姻的第一份报告(A/HRC/21/41)重申，根据国际法，儿童、逼婚和早婚是类似奴役的做法。该报告证实了特别报告员关于贩运人口、特别是贩运妇女和儿童行为受害者的人权问题的结论(见 A/HRC/4/23，第 38 段)。当代形式奴隶制特别报告员 2013 年的专题报告(A/HRC/24/43)着重谈到打击这类形式奴役方面的挑战和汲取的经验教训。

#### 四. 会员国和联合国各实体报告的为执行第 67/145 号决议所采取的措施

15. 截至 2014 年 6 月 9 日，28 个会员国<sup>7</sup> 及 10 个联合国实体和政府间组织<sup>8</sup> 响应秘书长关于提供资料的要求。报告所述为打击贩运妇女和女童所作的努力和采取的措施是针对下文概述决议的主要内容的。

##### A. 国际文书、立法和司法系统

16. 国际法责成并指导各国通过打击贩运的法律和政策，各国对此类条约的遵守情况说明了其对采取行动的承诺。在向本报告提交资料的国家中，大多数都报告

<sup>7</sup> 截至 2014 年 6 月 27 日，收到了以下 22 个会员国的答复：澳大利亚、加拿大、古巴、塞浦路斯、丹麦、芬兰、德国、意大利、日本、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、墨西哥、巴拉圭、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士。其他 6 个会员国即塞浦路斯、格鲁吉亚、科威特、马达加斯加、巴基斯坦和乌克兰提供的资料是上一次报告(A/67/209)的截止日期后收到的，也被本报告所采用。

<sup>8</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国儿童基金会、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人权事务高级专员办事处和国际移徙组织。

它们加入了《联合国打击跨国组织犯罪公约》和该《公约》关于贩运人口的《补充议定书》(澳大利亚、古巴、塞浦路斯、格鲁吉亚、意大利、科威特、立陶宛、卢森堡、巴基斯坦、巴拉圭、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士和乌克兰)。目前 179 个会员国是该《公约》的缔约国, 147 个是签署国; 159 个是《议定书》的缔约国, 117 个是签署国。一些国家报告说, 它们还加入了其他相关议定书, 如《关于打击陆、海、空偷运移徙者的补充议定书》(格鲁吉亚和科威特), 而另一些国家报告它们已加入的其他有关打击贩运妇女和女童的国际文书, 如《儿童权利公约》和(或)《消除对妇女一切形式歧视公约》(古巴、塞浦路斯、格鲁吉亚、拉脱维亚、卢森堡、巴基斯坦、巴拉圭和瑞士)。

17. 一些国家还报告, 它们加入了各种国际劳工公约(塞浦路斯、格鲁吉亚、卢森堡、巴基斯坦、菲律宾和瑞士)。

18. 在国家一级通过有效立法, 是采取有效行动打击贩运妇女和女童行为的关键。没有这样的行动, 那些对贩运人口及其后果负有责任者的行为将继续不受惩罚。在大多数提交报告的国家中, 其刑法典中规定了关于贩运人口和相关形式的剥削(如性剥削、强迫劳动和器官摘除)的犯罪的法律(古巴、丹麦、格鲁吉亚、科威特、卢森堡、马达加斯加、巴基斯坦、罗马尼亚、俄罗斯联邦、西班牙和瑞士)。

19. 其他国家则确立了规定贩运人口和其他相关犯罪为刑事罪的立法(澳大利亚、塞浦路斯、意大利、墨西哥、巴拉圭、菲律宾和乌克兰), 或正在审议此类立法(科威特和新加坡)。一些国家最近修订了其关于贩运人口的立法, 扩大了对剥削的定义。在菲律宾, 该定义包括征招菲律宾妇女与外国人结婚和招募儿童参与国外的武装活动。在其他国家, 该定义包括一系列类似奴役的做法, 其中包括逼婚和(或)强迫劳动(澳大利亚、塞浦路斯和西班牙)。一些国家则对受害者可能在非法移徙等被贩运和被剥削的过程中犯下的罪行免于起诉(塞浦路斯、格鲁吉亚、巴基斯坦和新加坡)。许多国家规定了特定罪行或加重处罚情节, 如相关的虐待儿童行为或犯罪行为人为公职人员的情况(塞浦路斯、墨西哥、巴基斯坦和罗马尼亚)。许多国家规定了特别是对弱势群体的保护, 古巴则规定所有公职人员披露涉嫌贩卖人口和对儿童性剥削的情况。

20. 除在刑法框架内将贩运定为刑事罪外, 越来越多的国家已制定了关于保护和支助受害者/幸存者的法律规定, 包括法律援助、临时和(或)居住许可和考虑期, 以及在刑事诉讼期间保护证人(澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、丹麦、格鲁吉亚、卢森堡、墨西哥、波兰、西班牙、瑞士和乌克兰)。一些国家还重视向贩运人口受害者/幸存者提供民事和刑事补救办法、受害者赔偿和(或)赔偿命令(澳大利亚、格鲁吉亚、拉脱维亚和瑞士)。

21. 鉴于起诉数量仍然很低, 有关贩运的法律的执行工作继续对很多国家构成挑战。然而, 菲律宾报告说, 定罪数目从 2005 年和 2010 年期间的总共 29 宗增加



到 2010 年 7 月至 2014 年 1 月之间的 89 宗。要取得成效，就必须严格执行关于贩运人口的法律，并及时起诉案件。这意味着司法系统必须具备充分处理这些问题的适当条件和培训。一些国家在国家和省两级建立了针对贩运问题的特别警察和(或)起诉单位和(或)警务具体行动计划(澳大利亚、塞浦路斯、丹麦、新加坡、西班牙和瑞士)，而斯洛文尼亚则提到在东南欧建立了联合调查组。尽管几乎所有提供报告国家都已制订了关于人口贩运的培训方案和材料，包括为警察和检察官制订调查和起诉导则并对司法人员进行培训，但刑事司法系统需要采取更加专门化的方式有效执行和应用反贩运法律。

22. 联合国系统支持各国着力于制订法律和加强执法和刑事司法系统以应对贩运问题。许多联合国实体帮助在各国制订立法，以解决贩运问题(联合国儿童基金会和联合国毒品和犯罪问题办公室)，并将人权原则纳入关于基于性别的暴力的司法判决(人权高专办)。其他机构为执法人员、检察官和法官制作了特别工具(联合国毒品和犯罪问题办公室为)。

## B. 国家行动计划、战略和协调机制

23. 用以加强相关国家部门和利益攸关方之间协调、包括打击贩运妇女和/或儿童的具体措施的国家反贩运战略、行动计划、政策、准则或方案，仍然是会员国常用的工具(澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、芬兰、格鲁吉亚、墨西哥、拉脱维亚、立陶宛、巴拉圭、菲律宾、波兰、罗马尼亚、新加坡、斯洛文尼亚和瑞士)。一些国家承诺制订国家计划，但尚未敲定(意大利和马达加斯加)。其他一些国家报告，目前正在拟定或增补国家行动计划(澳大利亚、丹麦、格鲁吉亚、菲律宾、斯洛文尼亚和西班牙)第二版或更新版本。一些国家报告说，它们已经正式或经常评估其行动计划，但没有说明哪些具体措施是否取得了成效；只有丹麦报告，其第三个国家行动计划的外部评估可很快完成；斯洛文尼亚报告，其国家行动计划的执行进展情况已列入打击人口贩运跨部门工作组的年度报告。

24. 国家计划和战略通常包括系统打击贩运工作的必要措施，包括：制定/修改法律；有效调查和起诉贩运行为；识别和支助受害者；收集和研究数据；协助人口贩运受害者/幸存者的专业人员的能力建设；提高认识；促进打击人口贩运的所有行动者之间的合作。国家计划中应对贩运的方法在很大程度上可能各不相同，这取决于它们是否是原籍国、过境国或目的地国。原籍国可能侧重妇女和女童容易被贩卖的因素。其他国家，如目的地国，则可能侧重查明受害者身份及其权利。例如，一些国家越来越注重产业中的强迫劳工和移徙工人的权利(澳大利亚、加拿大和芬兰)，其他国家(波兰和罗马尼亚)侧重安全移徙；另一个国家侧重解决移徙工人易于遭贩卖的具体情况(菲律宾)。除少数会员国(澳大利亚、日本、墨西哥和菲律宾)外，很少有会员国确定人权是国家打击贩运妇女和女童计划的基础，虽然人权高专办继续与会员国一道努力，倡导采用基于人权的方法来应对贩运现象。

25. 另外，国家计划和战略若要得到有效执行且各种活动和行动的影响得到充分评估，各国就必须对这些措施投入足够的资金和资源。在本报告所述期间提出报告的国家中，只有少数国家提供信息，说明为实施国家行动计划和方案拨出资金(澳大利亚、加拿大、意大利和立陶宛)。对确实报告分拨资金的国家中，也并不总是清楚地说明资金专门用于哪些措施。

26. 改善参与法律和政策制定和实施的所有行动者之间协调的国家机制，是打击贩运人口的重要环节。在大多数报告国，这些机制包括工作队、管理或行政委员会、技术委员会、监测或部长委员会和跨部门工作组(澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、丹麦、格鲁吉亚、德国、日本、卢森堡、马达加斯加、菲律宾、罗马尼亚、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士和乌克兰)。一些国家(菲律宾和罗马尼亚)建立了省级和/或地方协调和响应机构。独立监督每个国家有效打击贩运活动的国家方法也很重要。一些国家任命了国家报告员，以履行这一职能(芬兰、卢森堡和斯洛文尼亚)。

### C. 双边、区域和国际协定与合作

27. 由于贩运人口，特别是贩运妇女和女童具有显著跨国和跨境性质，双边、区域和国际合作是打击和消除这种犯罪的关键。一些国家报告做出努力，参加各种国际协调项目或活动，加强国际层面的合作。例如，瑞士报告为一项举措做出贡献，共有 12 个公约缔约国参与，并得到联合国毒品和犯罪问题办公室的支持，监督编制两份文件以指导会员国了解《贩运人口问题议定书》中的一些难题，以便更有效地执行该《议定书》。

28. 在区域一级，许多会员国坚定承诺为打击贩运开展合作与协作。有些国家报告它们批准了《欧洲委员会打击人口贩运公约》，执行了与之配套的指令(丹麦、芬兰、格鲁吉亚、德国、立陶宛、卢森堡、意大利、波兰、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士)。许多签署或加入《欧洲公约》的国家，也使其国内法与各项指令接轨。俄罗斯联邦通过 2014-2018 年预防人口贩运计划，加强独联体国家的区域合作。人权高专办突出了欧洲安全与合作组织联盟专家协调小组的工作，该小组就贩运人口问题举办了若干国际和区域活动。巴拉圭突出了美洲国家组织各国之间的合作，以及在《美洲防止、惩罚和根除暴力侵害妇女行为公约》下正在开展的工作。

29. 为促进区域协调，一些国家报告，它们主办、共同主办或参与了关于贩卖人口的区域、次区域或多边技术专家会议、工作队或倡议(澳大利亚、丹麦、芬兰、意大利、墨西哥、菲律宾和瑞士)。澳大利亚报告，与区域内其地国家合作，更新关于贩卖人口的法律，或实施行动计划。许多国家还签订了双边合作协议/建立了伙伴关系，或召开会议，以制止贩运人口行为(古巴、丹麦、格鲁吉亚、日本、立陶宛、菲律宾、罗马尼亚和瑞士)。本报告期内，越来越多的国家报告与非政府组织和民间社会开展合作(澳大利亚、加拿大、芬兰、意大利、日本、卢森堡、马达加斯加、墨西哥、罗马尼亚和新加坡)。



30. 一些国家提到它们资助或因其而收到资金的具体援助计划或项目，以此打击贩运现象，或加强国际打击贩运人口的能力(澳大利亚、丹麦、科威特、巴拉圭、罗马尼亚和西班牙)。一个联合国实体也报告着力于支持国际、区域和双边合作(人权高专办)。

#### D. 预防措施和提高认识

31. 旨在增进对贩运人口的及其风险的知识 and 了解的教育、培训和提高认识方案，是大多数报告国正在实施的最常见的预防措施。例如，格鲁吉亚在第比利斯国立大学中为所有法律专业学生开办了关于人口贩运的必修课程。其他活动还包括出版电子媒体和印刷媒体通讯；制作电影、广播和电视节目；创建互动网站；在中小学和大学课程中纳入关于预防人口贩运的讨论。许多活动都以多种语言开展，并与合作伙伴，包括非政府组织、国际和区域组织、国家人权机构、媒体和商界人士合作开展。

32. 针对特定群体，如儿童和青少年(卢森堡)、容易被骗婚(菲律宾)、本地/土著社区(加拿大)和旅游部门(古巴和西班牙)开展了宣传活动。

33. 为防止贩运人口，还应解决使人们，特别是妇女和女童容易被贩运的因素。很少有国家突出报告在国内努力解决贫困、失业、性别平等和赋予妇女和女童经济权力等因素。芬兰和格鲁吉亚报告，它们努力防止不平等、社会排斥和贫困(包括减少失业)，并解决对妇女的歧视问题，这些是其政府计划的主要优先事项。格鲁吉亚还报告，其重点是提高教育质量以促进就业。巴基斯坦报告，它增加了服务以解决贫困。菲律宾注意到，移徙工人容易遭贩运，这是移徙造成的主要问题之一。澳大利亚、波兰和斯洛文尼亚都注重努力让移徙工人和外籍工人提高对自己在工作场所的权力的认识，以防止歧视和剥削。多数报告国提交的报告仍侧重于努力把贩运人口定为刑事犯罪及向贩卖人口受害者，特别是妇女和女童在受伤害后提供保护和支持服务的方法。

34. 联合国各实体也支持或开展预防和认识提高举措，支持高级别对话和国际会议(经济和社会事务部和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织))，支持各国根除贩运人口现象的活动(开发计划署(开发署)与联合国毒品和犯罪问题办公室)。许多实体还发挥突出作用，筹备和开展 2014 年 7 月 30 日第一个“世界打击贩运人口行为日”(包括联合国毒品和犯罪问题办公室、国际移徙组织、人权高专办和教科文组织)。不过，报告的努力并没有针对消除贩运的特定根源或风险因素。这似乎仍然是总体打击贩运妇女和女童工作中的一个显著的差距和挑战。

35. 在人道主义局势中，不安全程度，以及家庭、社区结构和其他安全网支离破碎，尤其让妇女和女童更容易遭受一切形式的暴力，包括贩运。只有巴基斯坦和格鲁吉亚承认妇女和女童在人道主义局势中面临更多风险。格鲁吉亚报告，自 2007 年以来，它培训了部署在冲突、冲突后和其他紧急局势中的军人、维和人员

和人道主义人员，确保其不在这种环境中推动、促进或利用贩运妇女和女童的现象。巴基斯坦强调，其国家灾害管理局连同省负责机关，与国际组织合作提供服务，减少了妇女和女童被贩运的风险，但没有提供关于这些服务的具体细节。联合国系统与各国在国家和区域层面携手合作，加强保护难民和流离失所的妇女和女童(开发计划署伊拉克办事处)。鉴于许多国家安全环境不稳，许多区域冲突和自然灾害造成破坏性后果，因此将需要更多的预防措施，确保受这些情况影响的妇女和女童不会成为贩运者的目标。

## E. 能力建设

36. 应对贩运妇女和女童现象的所有专业人员都要有能力以注重性别和有效的方式应对这一现象。几乎所有国家都报告，它们开办了培训课程，制作颁发了关于贩运妇女和女童现象的准则和手册；在有些情况下，还有关于妇女和儿童人权的准则和手册。这些举措的对象常常是政府官员，尤其是移民官员和外交人员、警官、检察官、司法人员、边境官员、社会和卫生工作者、教师、职场/劳动监察员、拘留设施工作人员、军事和维和人员、运输人员和可能接触到遭贩运的妇女和女童的其他人员。培训的范围包括调查和起诉行为实施者，确定和保护并支助受害者/幸存者。卢森堡报告，要求法官持续接受培训；德国制定了培训相关人员的标准。值得指出的是，2011年至2013年间，菲律宾开办了13 463次关于贩运人口的警民关系培训班，32 306次全国宣传或对话活动，增加社区意识，争取合作解决这一问题。

37. 在本报告所述期间，联合国各实体(儿基会、毒品和犯罪问题办公室与联合国促进性别平等和增强妇女权能署)也与其他组织和机构以及会员国合作开展了培训或能力建设活动。例如，儿基会在73个国家举办了警察、检察官和法官的能力建设活动；妇女署协助印度提高政府和民间社会拟定战略、防止贩运妇女和女童的能力。

## F. 保护受害者/幸存者，向其提供服务

38. 必须正确识别贩运受害者的身份，让其能够获得适当的保护和支持。在某些情况下，妇女和女童不被确定为贩运受害者，而是作为非法移民遭到拘留和驱逐。确定受害者对各国家仍然是个挑战，但它们纷纷加大这一领域的努力。塞浦路斯和巴拉圭制定了全面的手册及程序，协助官员确定受害者身份，纾解这一复杂过程。

39. 在越来越多的国家，向人口贩运的受害者/幸存者提供保护和支助服务；在许多情况下，专门为妇女和儿童提供保护和支助。这些服务可能包括医疗、心理、法律和社会/资金援助，以及证人保护和住所，这往往是与非政府组织合作开展的，得到各国的财政支持(澳大利亚、加拿大、格鲁吉亚、意大利、立陶宛、卢森堡、菲律宾、波兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、新加坡和乌克兰)。为便于提供这种服务，

一些国家设立了全国转介机制和/或热线,协助受害者/幸存者或其家人(格鲁吉亚、德国、意大利、日本、菲律宾和波兰)。巴拉圭建立了政府内部的具体结构,确保所有受害者都不受歧视,获得识别和保护并得到援助。一些国家还确立了专门的应对措施、支助服务或中心,帮助作为贩运的受害者/幸存者和/或遭虐待的儿童(立陶宛、巴基斯坦和罗马尼亚)。意大利报告,在地方上确立了良好实践,培训贩运幸存者成为文化调解员,以帮助其他受害者。大多数国家报告,向受害者/幸存者提供了服务,但只有一些国家(澳大利亚、加拿大、格鲁吉亚、意大利、日本、立陶宛、斯洛文尼亚和西班牙)提供了信息,说明是否为受害者/幸存者提供这种服务,或是否为服务分配资金。西班牙报告,它编制了信息指南,说明人口贩运活动受害者可享有的服务。罗马尼亚报告,该国目前正审议一项法律草案,目的是规范赠予支持非政府组织的公共资金,而目前这是通过国家协调机制进行的。格鲁吉亚通过立法,设立了保护和援助贩运受害者/幸存者国家基金。

40. 一些国家报告,它们与国际移民组织和/或非政府组织合作,开办受害者/幸存者康复、重返社会和返家方案,确保以关心注重受害者的方式应对这一问题,包括协助查明受害者身份(格鲁吉亚、意大利和巴拉圭)。

41. 大多数报告国提到提供临时和/或永久居留许可。除一些国家外(加拿大、格鲁吉亚和意大利),提供临时或长期逗留的条件是,受害者/幸存者与执法单位合作,参与起诉,虽然立即提供保护支助和援助不设条件。这对制订注重受害者和注重权利的应对人口贩运现象的方法,仍是一项挑战。

42. 联合国一些实体也直接或间接地协助向人口贩运受害者/幸存者提供直接保护和支助服务,方式为向各国提供技术援助(开发署东欧洲和独立国家联合体及儿基会)。

43. 联合国系统协助保护和支助个人的其他手段是,向非政府组织提供资金,加强直接服务。联合国经管和协调的提供赠款的两个主要信托基金,是人权高专办经管的联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金和联合国毒品和犯罪问题办公室经管的联合国贩运人口特别是妇女和儿童行为受害者自愿信托基金。2012年,人权高专办经管基金40%的赠款颁发给民间社会组织,用于专门协助打击以性剥削、强迫劳动和最恶劣形式的童工为目的的贩运人口行为的项目。2013年,50%的赠款颁发给民间社会组织,用于世界上5个区域打击以性剥削和强迫劳动为目的的贩运人口行为的项目。获得协助的受害者大多是妇女和儿童。

44. 联合国毒品和犯罪问题办公室报告,2011年其经管的信托基金资助了11个非政府组织,为期长达三年。2014年,这些组织开始最后一年的实施工作。今年早些时候,在独立评估第一个赠款周期结果之后,将第二次征集提案。

## G. 商界和媒体提供者的作用

45. 各国认识到，私营部门在打击和预防贩运妇女和女童方面可发挥重要作用，认识到需要加强合作，特别是与旅游业和互联网服务供应商加强合作。在某些情况下，商界建立并采用自我监管机制，如行为守则，以预防和打击人口贩运。澳大利亚正与商界一道探讨如何解决进口商品和国内生产商品供应链中人口贩运和有关剥削问题，如强迫劳动。

46. 媒体和其他商业部门供应者都是提高认识和传播信息的重要合作伙伴。瑞士报告，它正在与私营部门一道开展提高认识活动。许多国家不时开展媒体代表培训，以确保有关贩运和受害者/幸存者的报告敏感和准确。其他国家，如新加坡，提及其支助联合国实体与商业界一道举办的会议和开展的提高认识努力，如联合国妇女署和移徙经济人道主义组织举办的“商界反对人口贩运”会议。各国承认应与商界和媒体合作，但其努力还需要更进一步，更有针对性。

## H. 数据收集和研究

47. 研究以及提供和交换数据是拟定和执行更好的立法和政策，以及其他有针对性措施，包括向受害者/幸存者提供服务的关键所在。除了引起警察、法院或服务提供者注意的案件数量很少外，这类数据的收集方法不同，受害者/幸存者的人数估计也不同，这就难以更系统地交流信息，解决问题。秘书长最近向预防犯罪和刑事司法委员会提呈的关于改进用于制定政策的犯罪和刑事司法数据质量和数量的报告指出，需要进一步发展方法手段以计量犯罪现象，包括贩卖人口。

48. 一些国家报告，它们努力启动、增强或多方收集分析关于贩运人口的数据，以更好地了解贩运的发生率，以及对这一问题的认识和理解有多大差距。这是通过研究项目、培训或正式研究进行的，有时与研究机构合作(澳大利亚、新加坡和瑞士)。许多国家报告，它们收集了一些形式的的数据，其中有些是按性别和/或年龄分列的(丹麦和格鲁吉亚)，但收集工作主要集中在来自刑事司法系统的行政数据(丹麦、西班牙和瑞士)，虽然一些国家也收集来自受害者服务方面的数据(澳大利亚、卢森堡和斯洛文尼亚)，或来自其他政府部门，例如负责社会服务的部门的数据(菲律宾)。

49. 较少的国家报告，它们收集了更广泛的数据，如已确定的贩运妇女和儿童的原因；受害者/幸存者国籍；已确定的剥削形式。巴拉圭和意大利建立了国家贩卖人口数据库，侧重向受害者提供援助；巴拉圭列入了如何确定受害者身份的信息，受害的背景情况，与贩运相关的数据，以及有关侦查的数据。意大利报告，其数据库协助实时监测全国接受协助的受害者人数，以及查明贩运人口的新趋势或模式的变动。2012年以来，罗马尼亚一直根据已经查明身份的受害者数据，编制该国贩运人口情况的年度报告。丹麦制定了一套指标，据以收集数据。菲律宾承认，

综合统一各个相关实体的数据是个挑战，需要协调这些信息，以确保向受害者提供适当协助和采取干预措施。

50. 有些国家重点指出，它们采取了有前景的措施，增强其管辖内关于贩运妇女和女童的知识库。例如，加拿大编写了国内以性剥削为目的贩运人口行为的基线报告，让人深入了解加拿大境内这类贩运的性质和程度，找出该国应对工作当前的差距和面临的挑战。

51. 联合国各机构和组织也收集数据和开展研究，协助增强整个关于贩运人口的知识库，以更好地了解情况，改进应对贩运人口的工作。他们多管齐下，包括支持研究和研究(西亚经济社会委员会和开发署尼泊尔办事处)，汇编和保持或协调全球贩运统计数据和数据库(联合国毒品和犯罪问题办公室、国际劳工组织和国际移民组织)，并开发有关人权机制判例的数据库(人权高专办)或贩运人口司法结果数据库(联合国毒品和犯罪问题办公室)。除了编制全球人口贩运问题报告外，毒品和犯罪问题办公室的人口贩运案例法数据库今年还达到一个重要的里程碑，目前包括 83 个国家的 1 000 多宗贩运案件的资料，鉴于这类案件受起诉和定罪很少，从其中得到的经验教训十分关键，有助于世界各地执法和司法工作者的工作。

## 五. 联合国努力改善协调和加强能力建设以支持各国的举措

52. 政府间机构和专家机构继续开展新的努力或推进现有努力，以更好地协调国家和国际打击贩运的努力。例如，由联合国毒品和犯罪问题办公室推动的全球打击贩运人口活动倡议，在本报告所述期间开展了一些活动，支持各会员国打击贩运行为，包括协助各国执行相关的公约、议定书和《联合国打击贩运人口活动全球行动计划》。

53. 打击贩运人口机构间协调小组<sup>9</sup> 举行多次会议，并着力改进联合国各实体和其他国际组织之间的合作和协调，以推动采取综合办法防止和打击贩运人口。在本报告所述期间，该小组通过以下方式使其治理结构规范化：通过其职权范围、使其轮值主席及其作为决策机构的由 6 个成员组织组成的工作组制度化，并拟定一项工作计划，以自 2014 年起每年指导其工作方案。它还于 2013 年发布了一份题为“关于贩运人口问题的国际法律框架”的文件，这是其成员组织共同制定的一系列政策文件中的第一份，按照它们确定和商定的那样讨论代表着国际社会今后十年在打击贩运人口方面的重大挑战的关键问题。

54. 在区域一级，亚洲及太平洋经济社会委员会与国际移民组织一道，共同主持了亚洲及太平洋区域国际移民、包括贩运人口问题专题工作组，以确保协调一致

<sup>9</sup> 该小组由联合国毒品和犯罪问题办公室协调，但目前由国际移民组织主持，而 2013 年由两个组织主持。

地应对该区域移徙和贩运人口活动。打击贩运人口机构间协调小组和区域协调机制都没有提到任何有关贩运妇女和女童问题的具体工作。

## 六. 结论和建议

### 结论

55. 为数不多的国家在本报告所述期间提交了报告，可能是因为在 2013 年 9 月要求会员国对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况进行国家审查，并不晚于 2014 年 5 月 1 日提交审查结果。

56. 各级继续采取行动防止和打击贩运人口活动，其中很多行动的重点是打击贩运妇女和儿童的行为。在请各国提交报告说明这些应对贩运妇女和女童行为的举措的同时，绝大多数国家没有区分针对女童的和更广泛的针对儿童的对策，尽管成为人口贩运受害者的女童多于男童。

57. 遵守有关国际文书的情况继续改善，且大多数报告国进行了不同程度的法律改革。虽然各国正努力确保现行法律及新法律得到一贯和有效的执行，警察、检察官和法官接受适当的培训，但证据显示起诉比率仍然偏低。

58. 国家行动计划和相应的协调机制对确保系统和前后一致地应对人口贩运活动至关重要。虽然几乎所有提交报告的国家都制定了国家行动计划并设立了协助执行计划的国家协调机构，但在本报告所述期间，就国家行动计划的任何评价或评估成果所提供的资料非常有限，这种信息本可更广泛地分享，以协助其他国家制定有前景的倡议和战略。

59. 许多国家是不同区域、多边和双边协定和安排的缔结方，这些协定和安排因为贩运人口的跨国和跨国界性质，对各国继续进行应对贩运的能力建设至关重要。许多这些安排继续把重点放在逮捕和起诉贩运者的工作上。可以将更多工作的重点置于预防合作以及支助和援助受害者之上。

60. 尽管许多报告国推行了教育方案、提高认识运动和其他举措，仍需加强预防方面的努力和资源，重点是消除特别是原籍国境内的贩运活动根源。会员国报告的有关消除贩运活动的根源的信息非常有限。在这方面需要在今后加以更多关注，包括关注移徙与贩运人口之间的联结。

61. 少数几个会员国报告了在人道主义局势、包括在冲突/冲突后环境中以及在自然灾害和其他紧急情况环境中加强防止贩运妇女和女童的情况。考虑到妇女和女童在这种情况下遭遇的伤害性影响以及她们更容易受到剥削和贩运，各国需要在这领域加以更多关注。

62. 许多国家尽管更加注重这一领域的官员的能力建设，但仍然很难确定贩运受害者的身份。然而，一经查明，受害者/幸存者需要及时得到专门的支助服务。

很多国家为贩运受害者/幸存者，特别是为妇女和儿童建立或扩大了支助服务；几个国家报告说，无论受害者/幸存者是否有能力或意愿协助刑事诉讼，她们都能获得临时和永久居住许可。基于权利的应对贩运人口的办法规定，向贩运人口活动的所有受害者提供充分支持和协助，而不论他们是否愿意参与刑事诉讼。

63. 除了与媒体合作以及在某些情况下与旅游业部门合作外，为数不多的国家报告了与私营部门的协作情况，特别是在助长对强迫劳动的需求的产业供应链或家庭奴役方面的协作。

64. 尽管各方加大努力强化有关贩运妇女和女童活动的范围及性质的知识库，这方面的数据仍不够可靠和充足，或主要以刑事司法系统的成果为重点。统计数据应当全面，并按性别、种族、年龄、族裔及其它相关特征分列。以全球一致和可比的方式更全面地收集和分析数据，有助于制定经改进和更有针对性的国际解决办法。

## 建议

65. 鉴于大多数已发现的人口贩运受害者/幸存者是妇女和女童，各国应确保防止和应对贩运的工作继续考虑妇女和女孩的具体需要，特别是在处理特定形式的剥削，如性剥削和家庭奴役的时候。各国的对策都应基于权利，并在相关情况下消除包括性别不平等在内的加重易受人口贩运之害的风险因素。

66. 各国应确保将各种形式的贩运人口行为，尤其是贩运妇女和女童行为定为刑事犯罪的具体法律符合《公约》及其相关议定书所规定的标准，确保判决和刑罚与对其它严重罪行的判决和刑罚相等，包括加重处罚情节。

67. 关于劳工和移徙的法律和政策与贩运问题相互交织，也应加以审查并与国际标准接轨，以确保对贩运行为的对策是全面的并以人权为基础。

68. 各项工作必须继续确保以有效和对性别问题有敏感认识的方式执行反贩运立法，使犯罪人为其罪行负责。除为相关人员提供系统性培训外，各国还应考虑建立专门的警察调查单位、检察官办公室、法庭和(或)培养法官及证人及其家属的特殊保护方案，以制定针对贩运的专门对策，从而协助努力增加调查和起诉的数量。

69. 各国应确保订有一项现行、针对特别易受伤害的妇女和女童的全面的国家计划。各国还应有适当的多部门国家协调机制，由相关的利益攸关方和服务提供者组成，其中还包括相关的非政府组织和民间社会组织。

70. 各国还应确保其国家行动计划有充足的资金，并得到定期的监察和评估，以确认和评估其打击贩运措施的影响。各国还应考虑设立一个国家报告员之类的独立监督职位，以确保计划和策略的切实有效。

71. 各国应继续拟订和执行双边、多边和区域协定和安排，以确保在打击贩运妇女和女童行为的所有领域采取有效行动。鉴于人口贩运的跨国性质，原籍国、过



境国和目的地国之间必须进一步开展多边合作，以确保预防工作列为优先事项，并确保贩运人口对策的全面性。

72. 在制定和执行预防措施时，各国应采取更多行动，消除使人口、尤其是妇女和女童容易被贩运的因素，特别是减少贫穷和失业并提供教育机会。各国应考虑针对面对成为贩运受害者的更大风险的群体的增强意识工作。

73. 考虑到妇女和女童在各种人道主义局势中更易被贩运，各国应特别将预防贩运这些妇女和女童的工作纳入所有国家、区域和国际举措。

74. 各国应继续加强保护和支持受害者/幸存者，并确保以基于权利的办法处理贩运妇女和女童问题。鉴于贩运人口受害者参与刑事诉讼的重要性，各国应延长受害者的考虑时间；对受害者在被贩运过程中实施的任何违法行为免于起诉；必要时向受害者提供临时或永久居留而不论其是否参加刑事诉讼程序；为受害者提供适当的长期支持和复原，使其能重新融入社会并开始新生活。

75. 各国应继续与媒体合作，但也应鼓励和促进与其它私营部门组织的合作，尤其是在采用自律机制和不同行业行为准则方面，并与企业建立消除供应链需求的伙伴关系。

76. 各国应制定程序，以完善和加强数据收集，并提高和统一监测和评估的方法。为此，各国应积极参加所有国际努力，制定方法工具，以协助收集和分析数据，从而改进打击贩运人口、特别是贩运妇女和女童活动的国际协调努力。