



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/80  
25 January 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 12

纳入妇女人权和性别公平观

贩卖妇女和女童

秘书长的报告

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
一、联合国各机关和专门机构的活动.....	3 - 31	3
A. 人权机制和程序.....	3 - 11	3
B. 联合国难民事务高级专员办事处.....	12 - 17	6
C. 预防犯罪和刑事司法制度.....	18 - 21	8
D. 联合国儿童基金会.....	22	9
E. 联合国开发计划署和联合国人口基金.....	23 - 24	10
F. 联合国难民事务高级专员办事处.....	25 - 28	10
G. 国际劳工组织.....	29 - 31	12
二、其他国际组织的活动.....	32 - 47	13
A. 国际移徙组织.....	32 - 34	13
B. 欧洲区域组织.....	35 - 40	13
C. 亚洲区域组织.....	41 - 43	16
D. 美洲区域组织.....	44 - 45	16
E. 非洲区域组织.....	46 - 47	17
三、结 论.....	48 - 50	18

## 导 言

1. 人权委员会第 2001/48 号决议要求秘书长向委员会第五十八届会议提交一份最新报告，阐述联合国各机关和其他国际组织就贩卖妇女和女童问题开展的活动情况。本报告是根据该决议提交的，其中更新了提交上届委员会的报告(E/CN.4/2001/72)所载的资料。

2. 贩卖人口问题及其引起的一系列侵犯人权行为是国际人权领域需解决的一些最困难和最迫切的问题。问题的复杂性在于，政治背景和地理状况千差万别，意识形态以及观念相距甚远，人口贩子的机动性和适应能力很强，被贩卖者的境况和需要很不一样，法律体制尚不健全，以及国家、区域和国际各级有关机构缺乏研究和协调等等。贩卖人口与移徙之间的关系是另一复杂的问题，无论在政治上，还是在实质上，均有碍解决贩卖人口问题。本报告在阐述国际组织和区域组织的各项活动时力图概述各种现行做法并鼓励各政府间组织围绕这一重要问题进行更密切的合作。

### 一、联合国各机关和专门机构的活动

#### A. 人权机制和程序

3. 人权条约机构在审查各缔约国报告时继续特别关注贩卖人口问题。具体而言，消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会、人权事务委员会以及经济、社会和文化权利委员会在若干结论性意见/评论中均提到贩卖人口及其相关的剥削问题。关于贩卖人口问题，经济、社会和文化权利委员会通过了关于尼泊尔、<sup>1</sup> 委内瑞拉、<sup>2</sup> 德国、<sup>3</sup> 玻利维亚<sup>4</sup> 和乌克兰<sup>5</sup> 的结论性意见；人权事务委员会通过了关于捷克共和国、<sup>6</sup> 委内瑞拉、<sup>7</sup> 克罗地亚、<sup>8</sup> 朝鲜民主主义人民共和国<sup>9</sup> 和多米尼加共和国<sup>10</sup> 的结论性意见；消除对妇女歧视委员会通过了关于新加坡、<sup>11</sup> 荷兰、<sup>12</sup> 芬兰、<sup>13</sup> 尼加拉瓜、<sup>14</sup> 哈萨克斯坦、<sup>15</sup> 乌兹别克斯坦、<sup>16</sup> 蒙古、<sup>17</sup> 布隆迪、<sup>18</sup> 瑞典、<sup>19</sup> 越南<sup>20</sup> 和马尔代夫<sup>21</sup> 的结论性意见；儿童权利委员会通过了关于科特迪瓦、<sup>22</sup> 喀麦隆、<sup>23</sup> 佛得角、<sup>24</sup> 刚果民主共和国、<sup>25</sup> 坦桑尼亚联合共和国、<sup>26</sup> 不丹、<sup>27</sup> 立陶宛、<sup>28</sup> 毛里塔尼亚<sup>29</sup> 和拉脱维亚<sup>30</sup> 初步报告的结论性

意见以及关于巴拉圭<sup>31</sup>和危地马拉<sup>32</sup>第二次定期报告的结论性意见。禁止酷刑委员会在关于希腊、<sup>33</sup>格鲁吉亚<sup>34</sup>和乌克兰<sup>35</sup>的结论性意见中以及消除种族歧视委员会在关于葡萄牙、<sup>36</sup>意大利、<sup>37</sup>孟加拉国<sup>38</sup>和中国<sup>39</sup>的结论性意见中也阐述了贩卖人口问题。

4. 为进一步保护儿童和防止儿童遭受性剥削(如被卖入火坑),联合国大会于2000年5月通过了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》。《任择议定书》将于2002年1月18日生效。儿童权利委员会将在2002年期间制订规则,确定《任择议定书》每一缔约国应如何在《任择议定书》对其生效后两年内向儿童权利委员会提交初步报告。

5. 联合国大会和人权委员会继续强调贩卖妇女和女童问题对人权造成的影响。联大第五十五届会议收到秘书长关于贩卖妇女和女童问题的一份报告(A/55/322),并随后就此问题通过了第55/67号决议,确认贩卖妇女和女童以供经济剥削和性剥削以及当代其他奴役形式是严重侵犯人权的行径。联大呼吁各国政府将贩卖人口作为刑事罪行论处,以此惩罚所有人口贩子,并确保对受害者的保护和协助。秘书长将向联大第五十七届会议提交关于在对付形形色色贩卖人口问题方面采取的成功举措和战略的材料汇编。

6. 人权委员会若干专题特别报告员和国别特别报告员也继续处理贩卖人口问题,尤其是贩卖妇女和儿童以及贩运移民问题。暴力侵害妇女问题特别报告员在提交人权委员会第五十七届会议的关于武装冲突期间暴力侵害妇女问题报告中,审查了在冲突地区贩卖妇女以及将冲突地区的妇女贩至其他地方的问题<sup>40</sup>。报告还审查了联合国维持和平部队在贩运妇女并迫其卖淫方面可能担当的角色<sup>41</sup>。特别报告员还通报了2000年期间赴尼泊尔、孟加拉国和印度实地调查贩卖妇女和女童问题的情况<sup>42</sup>。买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员也在最近的报告中阐述了贩卖儿童问题<sup>43</sup>。另外,特别报告员在最近对俄罗斯联邦实地调查期间也审查了这一问题<sup>44</sup>。须指出的是,新任特别报告员正设法处理属其职权范围的个人申诉,包括处理贩卖儿童案件。移民人权问题特别报告员继续处理贩卖人口和贩运移民问题。她在2001年实地访问加拿大调查报告中阐述了这两项问题<sup>45</sup>。该特别报告员还在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议筹备期间提交的材料中论述了贩卖人口问题。她向世界会议筹备委员会

第一届会议提交了一份题为“歧视移民和女移民：寻求补救”的报告，<sup>46</sup> 其中审查了贩卖妇女问题。该特别报告员向筹备委员会第二届会议提交的题为“对移民的种族歧视、仇外心理和不容忍行为”的报告中也审视了贩卖人口问题<sup>47</sup>。

7. 有两项国别机制也在有关调查和报告中提及贩卖人口问题。秘书长柬埔寨人权事务特别代表报告了从不同地区向柬埔寨贩运妇女和儿童问题以及柬埔寨、泰国、越南之间贩卖人口问题<sup>48</sup>。波斯尼亚和黑塞哥维那以及南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别报告员继续关注该地区贩卖妇女和儿童并迫其卖淫的问题<sup>49</sup>。

8. 增进和保护人权小组委员会在 2000 年 8 月 18 日第 2000/110 号决定中，决定在第五十三届会议临时议程中题为“迁徙自由：离开任何国家(包括本国)和返回本国的权利，以及寻求庇护以免被迫害的权利”的项目下列入一个分项目，题为“贩运和贩卖人口与保护他们人权的问题”。小组委员会请秘书长就此问题向第五十三届会议提交一份有关说明。秘书长适当提交的说明载于 E/CN.4/Sub.2/2001/26 号文件。秘书长在报告中阐述了贩运移民和贩卖移民的定义问题以及这两种现象对人权的影响。他概述了贩卖人口和贩运移民问题上的国际和区域行动，并确定了重点活动领域。

9. 依照惯例，小组委员会通过当代形式奴役问题工作组的活动，也探究了贩卖人口问题。工作组最近重点审议了贩卖人口问题。事实上，工作组 2001 年 6 月第二十六届会议专门讨论了这一问题。参加工作组 2001 年会议的政府间组织并不多，但有若干非政府组织积极参加了会议。其中多数非政府组织开会经费来自联合国当代形式奴役问题自愿信托基金。工作组根据所收到的材料通过了关于如何处理贩卖人口问题的具体建议，并决心继续在今后的会议上审理这一问题。

10. 工作组收到了关于中非和西非贩卖儿童问题的最新资料，并与几个有关国家的代表进行了有益的对话。工作组还讨论了关于通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童的补充议定书》问题。虽然许多与会者对《议定书》获得通过表示欢迎，但他们也对其中的一些规定表示关注，尤其是对有关保护受害者规定的任择性表示关注。工作组在建议中呼吁各国政府出于人道主义考虑保护和协助受害者，而且应不要求受害者协助检

控加害者。工作组还敦促各国尤其在高风险地区开展基层预防计划，向人们宣讲人口贩子的惯用伎俩以及遭受性剥削的风险。

11. 根据联大第 46/122 号决议，联合国当代形式奴役问题自愿信托基金继续协助遭受包括贩卖在内的当代形式奴役者，向有关非政府组织提供了项目资金，并向受害者和非政府组织的代表提供了出席当代形式奴役问题工作组会议的旅费。信托基金董事会在 2001 年第六届会议上建议划拨 13 笔旅费和 18 笔项目资金，这些建议后来获得接受。贩卖人口问题是工作组第二十六届会议的主题，而许多获得旅费的人对此问题有亲身体会，促进了工作组的讨论。我们鼓励各国以及其它方面向信托基金捐款，以便信托基金和董事会有效完成任务。

## B. 联合国人权事务高级专员办事处

12. 自 1998 年以来，人权事务高级专员重视贩卖人口、尤其是贩卖妇女和儿童问题。在此领域，人权署工作的总体目标是，在国际、区域和国家遏制贩卖人口行动中考虑到人权因素，并制定法律和政策。1999 年制定的遏制贩卖人口方案由联合国人权领域技术合作自愿基金资助的一项目负责指导和执行。执行大型项目或重复其他地方正开展的各种活动不是该方案的目的。相反，人权署将尽可能推动和支持其他机构的工作。这项方案由一名顾问专家负责管理。这名专家还协助人权事务高级专员处理与贩卖和贩运移民相关的问题。

13. 人权署遏制贩卖人口方案有以下五项基本目标：(a) 提高和确保人权事务高级专员就贩卖人口问题提供政策指导和领导的能力；(b) 加强人权署以及联合国人权体系处理贩卖人口所涉人权问题的能力；(c) 确保联合国其他机构和方案从人权角度开展遏制贩卖人口工作；(d) 在整个联合国系统中提高人们对贩卖人口这项人权问题的认识和了解；以及(e) 鼓励外部组织(政府间组织、国际非政府组织和国家非政府组织以及国家人权机构)重视贩卖人口问题并在遏制贩卖人口的政策和活动中遵循人权原则。

14. 自 1999 年开始实施以来，人权署遏制贩卖人口方案取得了大量实际成果。人权事务高级专员在这一问题上的领导作用和权威已获广泛承认，人权署已成为联合国系统中处理贩卖人口问题的主要机构之一。人权事务高级专员在所编写的文件中阐述了立场和政策，确保在国际和区域法律行动中适当处理贩卖人口

和相关剥削所造成的人权问题。例如，在人权署大力推动下，政府间组织(如难民署、国际移徙组织和儿童基金会等)结成联盟，协力推动在《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》中纳入保护人权规定。人权署于 2001 年 3 月设立了由设在日内瓦的负责贩卖人口问题的主要政府间组织(如劳工组织、难民署、移徙组织等)、国际移民政策方案以及有关非政府组织的代表组成的政府间组织贩卖人口和偷运移民问题联络小组。由人权署贩卖人口问题顾问负责协调的联络小组现已成为在此问题上进行机构间合作的重要工具。在此正式结构之外，人权署还围绕与贩卖人口相关的问题向各合作组织、政府、国家人权机构和非政府组织提供指导和信息。人权署遏制贩卖人口方案还提供资金，在联合国系统内、外实际支持和推动旨在维护受害者人权的人小规模遏制贩卖人口行动。

15. 人权署驻外地若干办事处(如驻波斯尼亚办事处和驻柬埔寨办事处)开展了重大活动遏制贩卖人口现象。人权署驻波斯尼亚办事处特别积极地制定并执行了一系列广泛活动，防止贩卖人口现象，维护受害者权利，并确保各国际组织之间和方案之间就此问题进行更好的协调。在 2001 年期间，人权署驻波斯尼亚办事处与联合国驻波斯尼亚和黑塞哥维那特派团属下的遏制贩卖人口问题小组以及国际移徙组织密切合作，一道努力设立受害者识别和保护机制和程序。人权署认为，这类措施只能临时救急，而并不能根本解决问题，因此，它开始与政府一道制定国家遏制贩卖人口行动计划。行动计划考虑到了对贩卖人口所涉一系列权利公认的保护需求，并纳入了预防、宣传、重新融合以及以人权为核心的法律改革等方面内容。

16. 人权署将力求在 2002 年期间加强和扩大其遏制贩卖人口方案。尤为重要是，人权署将努力传播和执行人权事务高级专员正在拟订的人权与贩卖人口问题准则和方针。人权事务高级专员将在 2002 年上半年向联合国其他机构和方案提交这套准则供审议和通过。人权署遏制贩卖人口方案将通过政府间组织贩卖人口与偷运移民问题联络小组继续与联合国系统其他组织、政府间组织和非政府组织密切协调。2002 年期间，人权署将加紧努力，争取把贩卖人口问题纳入国家人权机构的工作。另外，人权署将围绕联合国实地开展的活动努力处理贩卖以及相关

的剥削问题。将通过所有这些方案活动为拟于 2003 年举行的从人权角度处理贩卖人口问题最佳作法国际会议奠定基础。

17. 暴力侵害妇女问题特别报告员<sup>50</sup> 与人权署驻外地的几个办事处以及其他一些国际组织<sup>51</sup> 发现国际维和部队与贩卖儿童和女童市场之间有某种关联。有些国际人员竟成为“嫖客”。也有人称，在有些情况下，国际人员介入这一市场的方式更为直接，也更为系统。虽然尚不了解这类做法的详细情况，但显然需对国际军职和文职人员进行培训，提高其对强迫卖淫和虐待儿童性质的认识<sup>52</sup>。另外，还值得探讨是否可以制定并实施切合实际的相关行为守则。总之，关键是国际人员应符合最高的伦理道德标准，并应为自己的行为负责。

### C. 预防犯罪和刑事司法制度

18. 联合国大会于 2000 年 11 月通过的《联合国跨国有组织犯罪公约》以及关于贩卖人口和偷运移民问题的议定书是联合国遏制贩卖人口行为的一个里程碑。此后，已有 132 个国家签署了这项公约，91 个国家签署了《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》。值得指出的是，联合国在 2001 年开展的推动各国加入条约的活动中强调了妇女和儿童问题，并特别提请各国加入这项公约及其议定书。在 40 个国家批准后，这项公约及其议定书即生效。预计这几项文书将于明年生效。

19. 如前份报告所述，《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》载有关于防止打击贩卖人口现象、保护和协助受害者以及促进机构间和国家间合作的重要规定。有几个国家已按这项公约和议定书的规定进行了法律改革。这些规定还为制定区域和国家打击贩卖人口行动计划奠定了基础。联合国毒品管制和预防犯罪办事处/国际预防犯罪中心举办了一系列会议和讲习班推动各国批准文书，并协助成员国开展这方面的工作，例如评估了贩卖人口问题现有相关法律，编写了一份评估报告阐述议定书的批准所需开展的工作，并组织了有关当局和非政府组织围绕议定书的执行工作进行讨论。预计将于 2002 年成立一专家组拟订示范法律。

20. 国际预防犯罪中心根据 1999 年发起的全球遏制贩卖人口方案继续开展其他技术援助活动，并与联合国区域间犯罪和司法研究所进行了合作。这项方案的

主要目标有：分析有组织犯罪团伙的参与以及人口贩子采用的手段和行经路线；加强刑事惩处措施；改进执法机构以及其他有关机构之间的合作；改进受害者和证人保护和协助制度。国际预防犯罪中心在联合国系统内重点全面阐述了贩卖人口行为的刑事责任以及预防犯罪工作，补充了联合国系统内主要负责贩卖人口所涉其他问题的其他机构的工作。这项方案促进了有关方面采取多方面措施全面预防和打击贩卖人口现象。考虑到贩卖人口问题的复杂性，必须借助其他组织的专长，确保彼此行动的互补性。

21. 联合国药品管制和预防犯罪办事处与国际预防犯罪中心在执行全球遏制贩卖人口方案的过程中注重推动国际合作和加强国家能力建设，以打击贩卖人口尤其是妇女和儿童的行径。搜集全球趋势和成功的经验是一项工作重点。技术援助的内容包括设立或加强专门对付贩卖人口问题的警察分队，建立或加强执法人员、检察官和民间机构之间的合作关系，改进对受害者和证人的协助和保护，借鉴每一特定区域有关国家成功对付这一问题的范例，并开展示范项目。此外，国际预防犯罪中心已着手建立一数据库，多方面汇集贩卖人口和偷运移民的全球趋势、国际线路和人数方面的资料，并汇集关于被贩卖者和人口贩子以及刑法系统为对付这一犯罪行为采取的措施材料。最近取得了一些成绩，例如制定了西非国家经济共同体打击贩卖人口的一项政治宣言和一项行动计划(见下文第 66 段)，菲律宾政府发起了全国联合打击贩卖人口现象战略行动计划。菲律宾政府的这项行动计划是在国际预防犯罪中心全球方案下“联合打击菲律宾境内贩卖人口现象”试点项目中设立的机构间执行委员会的一大成就。

#### D. 联合国儿童基金会

22. 联合国儿童基金会支持世界各地正开展的关于贩卖人口现象的重大研究项目。它还协助执行全球遏制贩卖人口方案。在亚太地区、它参与了若干专门处理贩卖妇女和儿童问题的项目。它积极参加了于 2001 年 2 月召开的首届贩卖人口问题泛非会议，并随后参与了若干国家开展的打击非洲境内贩卖人口以及将人从非洲贩至其他地区行动(见下文第 46 段)。联合国儿童基金会认为，推动基础教育是一项预防、保护战略，有助于缓解贩卖儿童问题。2001 年 5 月，在联合国儿童基金会工作人员的陪同下，中国代表团和越南代表团在河内市举行会谈，讨论了

从越南向中国贩卖儿童的问题。联合国儿童基金会将与其他一些机构一道于 2001 年 12 月在日本举行消除对儿童进行商业性性剥削问题第二届世界会议。该届会议将集中讨论贩卖儿童问题。

#### E. 联合国开发计划署和联合国人口基金

23. 联合国开发计划署主要通过其男女平等参与发展方案继续在国家一级处理贩卖人口问题。这项按区域、分区域和国家各级拟订的方案的重点是进一步协调联合国系统执行《北京行动纲要》，处理暴力侵害妇女和女童问题。开发署亚太区域局区域性别方案的内容包括制作和传播有关贩卖妇女问题的一些宣传资料(如电视广告片)。开发署还正实施或赞助打击贩卖妇女行径的一些具体计划，如湄公河分区域综合方案。该项目在大量国际机构和国家机构参与下，力图在对试点活动进行评估的基础上拟订最佳做法准则，培训教员，以及向遭贩卖的儿童和妇女以及高风险人群提供直接解决其社会和经济困境的办法。开发署若干国别办事处也发起或参与了打击贩卖人口行动。例如，开发署驻尼泊尔办事处在由若干机构(其中包括人权事务高级专员办事处)联合开展的项目中发挥了主导作用，协助在尼泊尔开展了一项综合打击贩卖人口现象项目。

24. 包括贩卖行为在内的暴力侵害妇女行径含有对妇女人权的一系列侵犯行为。本着这一认识，联合国人口基金(人口基金)开展了有关工作。在东欧和中欧，人口基金继续与人权署和移徙组织合作开展打击贩卖人口活动。其活动的主要重点是向受害者提供咨询意见并维护其健康及其生殖权。它们继续处理妇女自行决定房事和生殖权问题。题为“2001 年世界人口状况”的报告探讨了影响妇女的环境问题。这份报告阐述了妇女从农村流向城市后更易遭受经济剥削和性剥削问题，包括遭贩卖问题。报告还阐述了东欧和中欧地区毒品、艾滋病和贩卖妇女缠绕在一起造成的问题。

#### F. 联合国难民事务高级专员办事处

25. 难民署认为，贩卖妇女和儿童罪行是各国面临的越来越严重的问题，另外，从事这些勾当的团伙和网络残酷无情，受害人的生命安全毫无保障可言。难

民署直接关注这一问题的起因是，某些打击贩卖人口措施可能会对寻求庇护者和难民抵达安全地带并获国际难民保护的能力造成不利影响。难民署关注的另一项人道主义问题是，偷运和贩卖网络往往出于犯罪目的(如性剥削)利用寻求庇护者，尤其是利用妇女和儿童。在有些情况下，贩卖行为的受害者和证人可能不得不寻求庇护以获得某种形式的保护和免遭这些罪犯的报复。在其中某些情况下，被贩卖者可能有资格申请国际难民保护。难民署正监督和分析各庇护国的做法，以确定根据 1951 年《关于难民地位的公约》被贩卖者可被视为有资格获得难民地位的具体情况。

26. 难民署在各地区加紧应付庇护问题和滥用移民问题构成的综合挑战，包括对付贩卖妇女和儿童问题。在科索沃，难民署经常参加贩卖人口问题机构间会议，讨论各机构为解决被贩卖者困境的规定和措施。它努力促进围绕更广泛的移民和庇护背景处理贩卖人口问题。在难民署牵头下，若干有关机构在阿尔巴尼亚开展了打击偷运和贩卖人口活动，通过一项预甄别机制，由相关机构出面与以非正规方式进入该国后遭拘留的所有外国人面谈，然后再交给政府机构处理。在区域一级，难民署在其职权范围内参与了欧洲安全与合作组织《稳定公约》打击贩卖人口现象工作队的工作。

27. 难民署、移徙组织和欧安组织还协同处理了东欧和中亚地区某些形式的流离失所现象造成的问题。2001 年机构间联合工作计划适当纳入了国家和分区域对付贩卖人口现象的措施。在难民署以及欧安组织民主制度和人权办公室的合作下，移徙组织正开展有关活动对付贩卖人口问题，尤其是贩卖妇女和儿童问题，并适当重视庇护问题和有关人士的人权。

28. 难民署和人权署就欧洲联盟理事会关于打击贩卖人口现象框架决定的提案发表了意见，敦促欧盟成员国保障其境内被贩卖者的人身安全并对同意站出来检举人口贩子的被贩卖者提供适当保护。难民署认为，制定专门、全面的规定保护证人和被贩卖者并满足其人道主义需求有助于维持健全的国家庇护制度和程序。

## G. 国际劳工组织

29. 劳工组织从债役工、童工和移民工人的角度广泛处理贩卖人口问题。1999年6月，劳工组织在努力打击贩卖儿童行径方面迈出了重要的一步，通过了《关于禁止并立即采取行动消除最有害的童工形式的公约》(第182号)。贩卖问题已被列入劳工组织的国际终止童工方案。这项方案拨出相当一部分预算资金用于打击贩卖人口行为。这项方案支持各国政府以及工人组织和雇主组织努力预防贩卖人口行为以及解救、遣返被贩卖者并恢复其权利。劳工组织目前正在南亚以及西非和中非、中美洲和多米尼加共和国、南美、东南亚、大湄公河地区开展五项重大区域项目，以减少剥削童工现象和打击贩卖儿童行为。这些区域项目侧重采取全面、综合的直接行动，力求通过解决贫困、教育体制缺陷、儿童缺乏茁壮成长的机会以及成年人缺乏就业机会等造成贩卖人口现象的根源问题，防止儿童遭受劳动剥削，协助儿童脱离苦海。

30. 劳工组织还开展了另一项目打击贩卖儿童和妇女现象。该项目力求促进妇女从事其他工作和采用其他谋生手段，并力求增强妇女的社会和经济能力，以协助克服致使妇女和儿童从事卖肉生涯和遭受劳动剥削的贫困以及其他因素。劳工组织采取的另一项有关行动是，即将印行女移民工人情况介绍小册子，其中载有范例研究。这本小册子的目的是协助和加强女工原籍国和目的地国的政府机构、工人组织和雇主组织以及非政府组织的努力，改善女移民的处境，防止其遭受歧视、剥削和滥用，包括防止贩卖人口现象。

31. 劳工组织在2002/2003年期间发起“打击被迫劳动方案”对付内、外贩运行为。根据这项方案，将不仅开展研究，还将直接采取行动。将在四个非洲国家、五个拉丁美洲国家、四个亚洲国家和四个欧洲国家中开展这一方案。另外，还将于2002年开展关于打击中欧和东欧境内贩卖妇女和儿童现象的项目。

## 二、其他国际组织的活动

### A. 国际移徙组织

32. 国际移徙组织(移徙组织)通过开展预防活动,如编写调研报告和政策文件、开展宣传运动、提供咨询服务、开展技术合作以及向政府机构提供培训等,并通过保护和援助活动,救助被贩卖者,如协助其自愿返回、重新安置、提供咨询和医疗服务等,对付贩卖人口行为。移徙组织在每一个外地办事处中设立了打击贩卖人口现象联络点,目前在各区域执行了 60 多项打击贩卖人口项目。

33. 在非洲,移徙组织努力开展被贩卖的妇女和儿童的保护、援助、返回和重新安置工作。它还重点向政府当局和非政府组织宣讲贩卖问题,并研究了该区域的贩卖人口现象。在美洲,该组织在中美洲、安第斯地区以及加勒比地区开展了宣传活动。针对美洲各地的受害者开展了援助和回归方案。该组织在亚洲次区域一级开展了打击贩卖人口活动。湄公河地区贩卖人口问题机构间项目是其中最重要的一项工作。移徙组织通过这一项目向柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南境内被贩卖者提供了实际援助,尤其是协助其返回原籍地和重新安置。

34. 从中欧、东欧和西欧贩至其他地区的人数剧增。为对付这一现象,移徙组织扩大了在该区域打击贩卖人口活动。它在包括保加利亚、捷克共和国、匈牙利、乌克兰、阿尔巴尼亚和罗马尼亚在内的若干国家中开展了大规模宣传活动。在区域机构和非政府组织的协调下,移徙组织正向该区域几个国家中的被贩卖者提供保护并协助其回归和重新安置。它在阿尔巴尼亚和科索沃提供了住房和保护服务。该组织协助困在欧洲各中转国或目的地国的被贩卖者平安、体面和自愿返回原籍国,并在此方面与欧洲委员会进行了密切合作。

### B. 欧洲区域组织

35. 前两份报告详细介绍了欧洲有关机构打击贩卖人口活动情况,其中着重阐述了欧洲联盟(欧盟)、欧洲理事会以及欧洲安全和合作组织(欧安组织)的活动。

在本报告所涉期间，这三个机构均继续密切注视贩卖人口现象。下列各段概述了若干近况。

36. 在本报告所涉期间，欧洲共同体委员会取得的最引人注目的成就是，完成了理事会关于打击贩运人口问题框架决定的定稿。框架决定要求成员国修订法律尤其是刑法，在整个欧洲联盟统一罪行定义以及针对特定罪行的惩罚措施。框架决定将是打击欧盟成员国内、外贩卖人口行径的重要步骤。人权事务高级专员于 2001 年 3 月向欧洲委员会以及担任欧盟主席的瑞典送交了关于框架决定草案的一封信函，以协助欧盟确保这项新的区域文书加强现有国际法规的精神和内容。人权署和难民署于 2001 年 6 月就这项草案发表了若干联合意见。这两个组织特别重视应列入受害者和证人保护规定，并应列入关于寻求庇护者和难民的保留条款。欧洲议会在 2001 年 6 月的一封函件中也重复了人权署和难民署发表的若干意见。理事会框架决定预计将于 2001 年 12 月最后通过。在编写本报告时，尚不清楚理事会是否以及在何种程度上在最后案文中处理人权署、难民署和欧洲议会提出的若干问题。

37. 1999 年 6 月 10 日，根据欧盟的倡议，《东南欧稳定公约》在德国科隆市获得通过。根据这项公约，40 多个伙伴国家和组织承诺加强东南欧国家，“努力促进和平、民主、尊重人权和推动经济繁荣，以便实现整个地区的稳定”。它们承诺将推动该地区各国加入欧盟和大西洋公约组织。《稳定公约》依据的前提是，只有在以下三个关键方面取得进展，才能实现和维持预防冲突和建立和平：创造安全的环境、促进可持久的民主制度以及增进经济和社会福祉。由特别协调员主持的区域事务科是《稳定公约》最重要的政治工具。区域事务科下设三个工作科开展活动：第一工作科负责民主化和人权事务；第二工作科负责经济重建、合作和发展事务；第三工作科负责安全事务。

38. 第三工作科设立了打击贩卖人口问题工作队，该工作队的活动与第一工作科的活动紧密相关。工作队关注的主要领域有：宣传、培训和交流方案，执法合作，保护受害人方案，回归和重新安置协助，相关法律改革，以及预防等。工作队于 2001 年 4 月举行了一次会议，在会上提出了分若干年打击东南欧贩卖人口现象行动计划。行动计划力求通过开展许多项目全面解决贩卖人口问题。2000 年 12 月 13 日，东南欧国家政府部长在意大利巴勒莫市签署了《打击贩卖人口宣

言》。他们在《宣言》中确认贩卖人口是一项人权问题，并同意在区域一级进行合作。第一工作科设立的性别工作队也处理打击贩卖人口问题工作队所关注的问题。这两个工作队于 2000 年签署了一项合作协议，其中性别工作队承诺制定一项战略，通过追求总体目标，增强妇女的经济能力，以此预防贩卖妇女行为。2001 年期间性别问题工作队采取的一项重要举措是，鼓励各国政府努力根据区域打击贩卖人口战略制定国家行动计划，其中包括从人权角度处理贩卖人口问题。人权事务高级专员办事处和儿童基金会拟订了国家行动计划范本，许多参与国在一定程度上参照了这一范本。另外，还建立了国家联络点制度。各国联络点负责每年向性别问题工作队以及其他国家的联络点通报情况。

39. 欧洲委员会议员大会男女机会平等委员会继续处理贩卖人口及其相关的剥削问题。2001 年 1 月，该委员会建议：各国应在国内法中规定奴役和贩卖人口为犯罪行为，并规定适当的处罚措施；承认被贩卖者为受害者；并规定执行社会、行政和法律援助和保护政策。该委员会还探讨了向沦为家奴的非法移民颁发“人道居住许可证”的问题。2001 年 9 月，委员会在一份建议草案中提出，应开展大规模活动打击贩卖妇女行为。在建议草案中，委员会注意到过去几年来贩卖人口现象日益猖獗，并建议各成员国重点在国内法中将贩卖妇女行为定为罪行。它还建议部长委员会设立贩卖人口现象监督机构，并拟订关于这一问题的一项公约。法律事务与人权委员会表示赞同这项建议，并提议加强其中的某些规定。议员大会在今年通过的一项建议中处理了通过东欧线路贩卖未成年人问题。它还通过了关于途经中欧和东欧贩运移民问题的建议，以打击非法移民和贩卖人口现象。

40. 在 1999 年 11 月举行的欧安组织伊斯坦布尔首脑会议上，与会国元首或政府首脑在《欧洲安全宪章》中同意“采取措施，消除对妇女一切形式的歧视和结束侵害妇女和儿童的暴力以及性剥削和一切形式的贩卖人口行径。为了防止这种罪行，[他们]除了其他外将促进通过或加强立法，追究对这些行径负有责任者的责任和加强对受害者的保护”。2000 年 11 月 28 日，欧安组织部长理事会通过了题为“加强欧安组织打击贩卖人口问题工作”的一项决定，要求欧安组织加强这方面的工作。欧安组织继续通过民主体制和人权事务处(民主人权处)处理贩卖人口问题。民主人权处于 10 月 15 日和 16 日在柏林首次开会专门探讨了目的地国如何

处理贩卖人口问题。这次会议的目的是探讨如何加强对被贩卖者人权的保护并进一步努力打击有组织犯罪网络。欧安组织还于 2001 年通过了一套实地工作人员打击贩卖人口行径准则和行为守则。该套准则确定了贩卖人口的定义，并表明将贩卖人口行径作为严重的人权问题处理。行为守则大大有助于处理 2001 年期间引起人们相当注意的国际人员参与贩卖人口以及相关剥削问题。在国家一级，欧安组织继续协助各国政府、非政府组织以及个人处理贩卖人口问题。例如，在科索沃，欧安组织的官员参与拟订了新的有关法律，将贩卖人口定为一项罪行，并规定向受害者提供救助。

### C. 亚洲区域组织

41. 如上次会议所述，南亚区域合作联盟成员国同意制定一项处理贩卖妇女和儿童问题的公约。已起草并广泛讨论了公约草案。由于原订于 1999 年 11 月在加德满都市举行的第十一届南亚区域合作联盟会议取消，公约草案的通过延后。

42. 东南亚国家联盟(东盟)将打击贩卖妇女现象定为一项优先任务。自 1999 年以来，东盟部长级会议强调迫切需要加强东盟区域打击贩卖人口行径的能力。目前东盟有三个机构负责处理这一问题：东盟跨国犯罪问题部长会议、东盟国家警察部门负责人会议和东盟妇女问题小组委员会。如以前报告的那样，妇女问题小组委员会编写了一份犯罪人口问题概念文件，并已提交东盟成员国征求意见。这项行动是 2000 年 3 月马尼拉会议上发起的打击贩卖妇女和儿童现象亚洲区域倡议后续行动的一部分。亚洲各国政府以及国际组织和非政府组织均参与了这项亚洲区域计划。

43. 2001 年 8 月，亚洲及太平洋经济社会委员会举行了利用法律工具打击贩卖妇女和儿童行径区域研讨会。亚太区域 17 个国家的代表以及政府间组织和非政府组织的代表参加了这次研讨会。

### D. 美洲区域组织

44. 1999 年，发起了一项为性剥削目的贩卖妇女和儿童问题的研究项目。这项研究是由德保罗大学国际人权法研究所与美洲国家组织的专门机构——美洲妇女

委员会和美洲儿童研究所合作开展的，主要目的是核实这一问题并评估其范围和表现形式。将根据迄今收集的资料拟订具体建议，力求在美洲境内消除这一问题。根据目前的项目设计，将在以下 14 个美洲国家中开展这一项目：阿根廷、巴西、哥伦比亚、智利、多米尼加共和国、牙买加、墨西哥、伯利兹和中美洲六国。计划在每一国中至少举行一次全国会议，以确保适当、广泛参与项目执行工作。正计划在中美洲、墨西哥和巴西开展这一项目，如获更多资金，亦将在其他国家开展项目。

45. 美洲妇女委员会还正与泛美卫生组织妇女、卫生、发展方案合作开展一相关项目，力求澄清美洲境内为性剥削目的贩卖妇女和儿童情况。为了提高人们对这一问题以及所引起的重大公共卫生问题的认识，它编写了一份概念文件和介绍材料。这两个组织提出的令人关注的一些公共卫生问题包括暴力和性暴力、艾滋病/艾滋病毒的蔓延以及精神失常等。

#### E. 非洲区域组织

46. 毫无疑问，非洲存在严重的贩卖人口问题。前一份报告指出，令人忧虑的是，在查明非洲内外贩卖人口情况和拟订适当对策方面所作工作甚少。但在 2001 年期间出现了令人鼓舞的迹象，采取了若干有关重大措施。2001 年 7 月，非洲统一组织部长理事会在第七十四届会议上确定童工和贩卖人口问题是令人关注的严重问题，需要国家为此制定法律并采取其他行动。在此之前，于 2001 年 2 月在尼日利亚召开了首届贩卖人口问题泛非会议。2001 年 10 月，在西非国家经济委员会主持下，并在联合国药物管制和预防犯罪办事处的合作下，举办了一次贩卖人口问题会议，会上通过了一项宣言和行动计划。将向订于 2001 年 12 月举行的西非国家经济共同体年度首脑会议提交这项宣言和行动计划供其通过。

47. 包括儿童基金会、劳工组织和移徙组织在内的政府间组织越来越重视贩卖人口问题，尤其是重视解决西非各国中的贩卖人口问题(见上文第 22、29、31 和 33 段)。2001 年 2 月，在加蓬政府支持下，儿童基金会和劳工组织开展了一项次区域磋商工作，磋商主题是：“制定战略打击西非和中非贩卖童工现象”。会上制定了一项共同行动方案，其中参与国承诺对付贩卖人口以及相关剥削问题。计划于 2002 年初举行一次后续会议。在移徙组织以及其他区域机构和国际组织的合作

下，由几个政府间组织联合发起的国际移徙政策方案正着手为西非政府高级官员举办一次国际移徙政策研讨会。这次会议预计将于 2001 年 12 月 17 日至 21 日期间在达喀尔举行，会上将讨论贩卖、偷运以及与移民有关的其他问题。将在 2002 年 4 月围绕这些问题举办第二次重大区域会议，包括非洲之角和大湖区在内的东非各国均将参加这次会议。

### 三、结 论

48. 综上所述，在打击贩卖人口现象方面取得了许多积极进展。但需指出的是，世人并未总能充分了解贩卖人口以及相关的偷运移民等现象对人权造成的影响。在世界许多地区，贩卖人口仍被视为犯罪和边境管制问题，而非人权问题。显然上当受骗或被迫背井离乡并在到达目的地后遭到剥削的人可能会比其他“不正规移民”引起目的地居民更多的同情，但他们动辄会因轻微的违法行为而遭起诉并被迅速驱逐出境。

49. 在为消除贩卖人口现象采取国际行动时必须考虑到，产生非正规移民(包括贩卖人口)的原因是，一方面有很多人愿意或被迫迁移，另一方面合法迁移的机会又很少。应从这一角度审视极为严厉的移民政策对国际流动产生的影响。另外，还需认识到，在人口贩子和偷运分子活跃的市场，既有买方，又有卖方。贩卖人口现象日益猖獗反映出，不仅有原籍国的“推力”作用，目的地国尤其是非正式部门需要劳工而又在当地找不到劳工而产生的强大“拉力”也起了作用。显然也须解决目的地国需求因素，因为正是由于这些因素，贩卖人口才那么有利可图。

50. 被贩卖者当然是严重侵犯人权行为的受害者。尤为重要的是，考虑到形形色色越轨移徙行为(如贩卖人口)本身侵犯了人权，致力于推动人权者必须全力处理这一问题。尤其是，人权界负有特别责任，应确保不把贩卖人口和偷运移民问题纯粹淡化为移民问题、维持公共秩序问题或有组织犯罪问题。从这些方面处理这一问题当然重要，且有一定道理。但正如前份报告指出的那样，在制定切实有效的持久解决办法时，我们必须看得更远，即从有关人的人权和需求的角度处理问题。人身安全缺乏保障以及本国内部和国与国之间严重不平等现象仍是人们铤

而走险地背井离乡以及众多妇女和儿童最终遭贩卖的主要原因。国际社会必须继续开展工作，加倍努力对付造成贩卖人口和相关剥削现象的根源问题。

注

- 1 E/C.12/1/Add.66(2001)。
- 2 E/C.12/1/Add.66(2001)。
- 3 E/C.12/Add.6(2001)。
- 4 E/C.12/1/Add.6(2001)。
- 5 E/C.12/1/Add.6(2001)。
- 6 CCPR/CO/72/CZE(2001)。
- 7 CCPR/CO/71/VEN(2001)。
- 8 CCPR/CO/71/HRV(2001)。
- 9 CCPR/CO/72/PRK(2001)。
- 10 CCPR/CO/71/DOM(2001)。
- 11 同上，第 54-96 段(2001)。
- 12 同上，第 185-231 段(2001)。
- 13 同上，第 279-311 段(2001)。
- 14 同上，第 277-318 段(2001)。
- 15 同上，第 68-113 段(2001)。
- 16 同上，第 147-194 段(2001)。
- 17 同上，第 234-278 段(2001)。
- 18 同上，第 32-67 段(2001)。
- 19 同上，第 319-360 段(2001)。
- 20 同上，第 232-276 段(2001)。
- 21 同上，第 114-146 段(2001)。
- 22 CRC/C/15/Add.155(2001)。
- 23 CRC/C/15/Add.164(2001)。
- 24 CRC/C/15/Add.168(2001)。
- 25 CRC/C/15/Add.153(2001)。
- 26 CRC/C/15/Add.156(2001)。
- 27 CRC/C/15/Add.157(2001)。
- 28 CRC/C/15/Add.146(2001)。
- 29 CRC/C/15/Add.159(2001)。

- 30 CRC/C/15/Add.142(2001)。  
31 CRC/C/15/Add.166(2001)。  
32 CRC/C/15/Add.154(2001)。  
33 A/54/44,第 83-88 段(2001)。  
34 同上,第 77-82 段(2001)。  
35 CAT/C/XXVII/Concl.2 (2001)。  
36 CERD/C/304/Add.117(2001)。  
37 A/56/18,第 298-320 段(2001)。  
38 CERD/C/304/Add.118(2001)。  
39 A/56/18,第 231-255 段(2001)。  
40 E/CN.4/2001/73。  
41 同上。  
42 E/CN.4/2001/73/Add.2。  
43 E/CN.4/2001/78。  
44 E/CN.4/2001/78/Add.2。  
45 E/CN.4/2001/83/Add.1。  
46 (A/CONF.189/PC.1/19)。  
47 (A/CONF.189/PC.2/23)。  
48 A/56/209(2001)。  
49 A/56/460(2001)。  
50 E/CN.4/2001/73,第 59-60 段。  
51 见下文第 39 段。

52 必须根据安理会 1999 年 9 月 17 日第 1265(1999)号决议提供这类培训。安理会在该项决议中请秘书长“确保参与建立和平、维持和平与建设和平活动的联合国人员具备国际人道主义法、人权法和难民法,包括有关儿童和性别的条款方面的适当培训……”。

-- -- -- -- --