



第七十一届会议

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 [69/149](#) 号决议，本报告汇总解决贩运人口问题所涉性别层面的成功干预措施和战略以及所存在的差距，并就如何在全面、平衡地努力处理贩运人口问题的工作中加强基于人权并顾及性别和年龄的方法提出建议。

\* [A/71/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会关于贩运妇女和女童问题的第 69/149 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；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七十一届会议提出报告，汇总解决贩运人口问题所涉性别层面的成功干预措施和战略以及所存在的差距，并就如何在处理这一问题的工作中加强基于人权并顾及性别和年龄的方法提出建议。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/69/224)印发之后期间的情况。本报告还考虑到解决贩运妇女和女童问题的更为广泛的考虑因素，主要是她们在移徙以及自然灾害和武装冲突中脆弱性增加等问题。

## 二. 全球和区域的规范发展

3. 会员国确认，贩运人口不仅侵犯人权，而且对发展来说也是一个极为重要的问题。这一问题在《2030 年可持续发展议程》占有显著位置，在可持续发展目标中设有具体目标，特别是目标 5(具体目标 5.2)、目标 8(具体目标 8.7)和目标 16(具体目标 16.2)。新的发展议程明确规定，所有妇女和女童，无论身在何处，处境和状况或移民身份如何，都有权享有免遭暴力及其后果的生活。可持续发展目标确认贩运妇女和女童是暴力侵害妇女和女童的一种形式，并明确承诺消除此种行为。可持续发展目标还呼吁会员国促进安全、有序、正常移徙和人员流动，包括为此实施有计划的移徙政策。贩运与安全、有序、正常移徙背道而驰。可持续发展目标寻求解决包括基于性别在内的所有不平等现象，因此应成为会员国和联合国实体解决贩运问题的基础，为此采取各种措施，要考虑到贩运问题的全球范围，并采取立足人权的方针。

4. 将贩运问题纳入可持续发展目标，是以联合国政府间和专家机构所作持续努力为基础，并加以巩固，这些机构通过解决贩运问题的决议和建议对拟定反贩运措施提供指导。例如，大会第七十届会议通过了关于改进工作协调，打击贩运人口的第 70/179 号决议。经济及社会理事会通过了一项关于执行《联合国打击人口贩运全球行动计划》的决议(第 2015/23 号决议)。妇女地位委员会第六十届会议通过的商定结论承认移徙女工对包容性增长和可持续发展的积极贡献，并认识到贩运人口对妇女和女童造成尤为严重的影响。消除对妇女歧视委员会关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(CEDAW/C/GC/32)提到与流离失所相关的其他剥削形式继续存在，例如贩运活动。此外，关于暴力侵害移徙女工行为的报告(A/70/205)强调了贩运与移徙之间的联

系，以及妇女和女童面临的特定风险。大会关于暴力侵害移徙女工行为的决议(第70/130号决议)也承认了这些联系。

5. 人权理事会也指出了移徙与贩运人口特别是贩运妇女和儿童之间的联系。除了关于贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员任务的决议(第26/8号决议)以外，人权理事会还通过了若干有关贩运人口特别是贩运妇女和女童问题以及贩运与移徙之间的联系的决定，包括有关人权与任意剥夺国籍的决议(26/14)，其中强调指出，被剥夺国籍的妇女和女童以及无国籍儿童遭受贩运和其他形式剥削的风险最大；关于保护移徙者包括过境移徙者人权的决议(29/2)，其中认识到有必要处理移徙妇女和女童的特殊情况和脆弱性；关于孤身移徙儿童和青少年与人权的决议(29/12)，其中强调这些儿童和青少年容易遭受贩运人口的侵害，包括强迫劳动、性虐待和性剥削等。

6. 在其第十九届至二十五届会议期间，人权理事会普遍定期审议工作组就贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题提出了659项建议。这些建议提交给98个受审议会员国中的94个，其中强调有必要查明、保护和支助贩运受害者，包括那些因移徙进程而遭受贩运风险的人。调查结果表明，贩运人口依然是全球重大而严重的问题，需要大多数国家进一步作出努力，予以解决。

7. 依据核心人权条约建立的人权条约机构<sup>1</sup>在其就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问题。这些机构特别强调要努力打击贩运移徙工人行为。

8. 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员继续审查反贩运措施对受害者人权的影响。2014年，特别报告员向大会提交年度报告，作为对其任务的十年评估。特别报告员在报告中提请大会注意安全移徙进程的重要性，要以人权框架为基础，作为预防贩运的手段(A/69/269)。2015年，特别报告员在向大会第七十届会议提交的报告中指出，采取基于人权办法，做到切实而有意义的人权尽责，为确保反贩运政策与移徙和劳动力市场政策等相关政策领域之间的政策一致性提供了一种必要框架(A/70/260)。特别报告员在2016年向大会提交的报告专题中指出，她将重点放在冲突和冲突后局势中的贩运人口问题上，指出妇女和女童在这些局势中特别容易遭到贩运(A/HRC/32/41)。

### 三. 目前状况

#### A. 贩运妇女和女童是对人权的挑战

9. 贩运问题依然是一项严重侵犯人权行为，其中大多数已查明的受害者是妇女和女童。作为受害者来源国、过境国和目的地国，几乎每个国家都受到影响。联

<sup>1</sup> 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会、儿童权利委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会、人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会。

联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)2014年编制的最近一期《全球人口贩运问题报告》<sup>2</sup>概述了国际、区域和国家各级贩运人口的程度、模式和流动状况,其依据主要是2010至2012年期间侦破的贩运人口案件。据该报告称,妇女和女童占全球查明的所有贩运人口受害者的70%。此外,贩运儿童呈增长趋势,儿童占所有查明受害者的33%,三分之二是女童。所有查明的贩运受害者约有一半是成年妇女。

10. 妇女和女童被贩运特别是为了某种形式的剥削,如性剥削、家庭奴役以及最近出现的逼婚。据该报告称,2011年所有查明的贩运受害者有53%受到性剥削,其中大多数是妇女和女童,占为此目的贩运人口的受害者的97%。

11. 包括国际移民组织(移民组织)在内的各方继续采取行动,营救和帮助被贩运的妇女和女童。2014年,所有接受移民组织帮助的受害者约一半是女性(49%),其中17%是女童。大多数接受移民组织帮助的妇女和女童遭到以强迫劳动为目的的贩运,包括家庭奴役和性剥削。移民组织提供的2015年数据显示了类似的模式。这些数字显示,自秘书长上次关于这个问题的报告(A/69/224)以来,接受帮助的妇女和女童的人数略有减少。移民组织承认,这些数据未必代表全球贩运人口发生趋势,而是反映了移民组织工作方案最为广泛的领域。

12. 持续存在的性别不平等是这种侵犯人权行为的根源所在,同时还有对贩运妇女和女童持续存在的需求。相对于男子和男童而言,贩运的已知伤害对妇女和女童更为严重,因为妇女和女童更易遭受特定形式剥削的伤害,如性剥削和暴力、家庭奴役和逼婚等。此外,妇女获得支持和服务的能力有限。所有这些因素加在一起,使得造成的影响长期存在,并使复原尤为困难。因此,至关重要是各国要采取顾及两性平等的方式解决贩运问题,在预防和应对两方面都要如此,以确保满足妇女和女童的需求。

13. 具有讽刺意义的是,虽然妇女是主要受害者,但她们却成为被判犯有此罪人中的多数。一方面,贩运者通常为成年男子,而另一方面,妇女被判犯有贩运罪的超过其他罪行(10-15%普通犯罪,38%贩运罪)。这在犯罪趋势中极为异常,对此并没有进行足够的探讨和解决。据毒品和犯罪问题办公室称,对这种情况的一种可能的解释是,在贩运过程中,妇女更经常被用来从事“低级”活动,更可能同受害者接触,包括在招募过程中,因而在受害者作证过程中往往更易被发现,被揭露。这也许能够部分解释为什么许多妇女被定罪,但仍需进一步研究和分析,因为在有关妇女被判犯有普通罪行和被判犯有贩运罪的数据之间存在巨大差异。依然存在许多疑问,是否可能被判犯有贩运罪的许多妇女她们自己也是此类犯罪的受害者,被迫从事招募新的受害者。

<sup>2</sup> 《全球人口贩运问题报告》,2014年(联合国出版物,出售品编号:E.14.V.10)。

## B. 在冲突、人道主义紧急情况 and 移徙过程中的特殊脆弱性

14. 到目前为止，贩运人口以及应对机制问题一直主要作为发展问题加以解决。但自上次报告以来，更多地注意到冲突和灾害期间贩运人口问题以及在移徙期间妇女和女童可能遭到贩运的潜在脆弱性。近几年来，移徙流动加剧，无论是通过正常渠道还是非正常渠道都是如此，加剧了移徙者落入贩运者之手的风险。从最近的数据中可以更清楚地看到这种局势，数据表明，截至 2014 年年底，有近 6 000 万人被迫流离失所，<sup>3</sup> 包括难民、寻求庇护者和国内流离失所者。妇女和男子占难民总数的近一半(49%)，其中男女数字相同。儿童占所有难民的 51%。这些数字表明有大量人口可能遭受贩运和剥削，特别是主要影响到妇女和女童的剥削形式，如性剥削、家庭奴役以及童婚、早婚和逼婚等。

15. 各种报告突出显示，在武装冲突期间，以妇女和女童为目标，对她们进行性剥削和奴役，<sup>4</sup> 据报，非国家武装团体以性剥削、家庭奴役以及童婚、早婚和逼婚为目的劫持贩运妇女和女童。<sup>5</sup> 在冲突和灾害期间，由于法治减弱或荡然无存，缺乏应对能力，致使包括有组织犯罪在内的各种犯罪活动可能增加。<sup>6</sup> 这造成了贩运得以泛滥的环境。此外，在这种情势下，通常可以保护人民免受此类剥削的国家体制和机构以及社区和家庭支助网络已不复存在。

16. 在此类情况中发生的贩运风险还可能造成其他形式的剥削。例如，如果父母担心其子女，尤其是女儿被贩运，在这种情况下，父母可能转向在他们看来可能是防范措施的做法，如童婚、早婚和逼婚。人道主义危机和危机后应对措施必须积极解决提供保护、防止贩运人口的必要性问题，以确保这些措施对性别问题有敏感认识，并能注重妇女和女童的特殊需求。各种情势中的贩运问题应结合冲突和危机-和平-发展这一整体予以审视。

17. 在贩运人口与移徙之间存在强大联系。许多人的移徙动机是希望得到更美好的未来。造成此类移徙的原因往往是持续存在的不平等和歧视，无法得到教育和经济机会，因陷入非正规经济而面临种种挑战，包括无报酬的家务工作，机会有限，从经济及更广泛的社会中受益也有限。无论是通过正常或不正常途径，这些移徙者，尤其是妇女和女童，可能更易遭受以性剥削及其他形式剥削为目的的贩运(见 A/HRC/32/41)。此种情势使许多妇女冒与非正常移徙有关的风险。

<sup>3</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“战争中的世界：全球趋势：2014 年流离失所”，可查阅 [www.unhcr.org/en-us/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html](http://www.unhcr.org/en-us/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html)。

<sup>4</sup> 国际移民组织(移民组织)，“在危机时期应对人口贩运和剥削，2015 年 7 月”。可查阅 [https://publications.iom.int/system/files/addressing\\_human\\_trafficking.pdf](https://publications.iom.int/system/files/addressing_human_trafficking.pdf)。

<sup>5</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国伊拉克援助团，“关于在伊拉克武装冲突中平民保护的报告：2014 年 7 月 6 日至 9 月 10 日”。可查阅 [www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/UNAMIHRReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/UNAMIHRReports.aspx)。

<sup>6</sup> Sara Craggs 等，“Responding to human trafficking and exploitation in times of crisis”，Migrants in Countries in Crisis Initiative, issue brief(移民组织,2016 年)。可查阅 <https://micinitiative.iom.int/issue-briefs>。

18. 即使有证件的移徙者，如移徙女工，在新的工作场所也会有被贩运和被剥削的风险，因为他们在就工作条件谈判时，手中没有什么筹码，对自己的权利也可能知之甚少。歧视性的移徙法律和政策限制了妇女或妇女群体的能力，使之不能自由进出一国或地区，不能自由寻求或改变就业，从而增加了妇女易遭贩运和劳动剥削的可能性。<sup>7</sup>

19. 移徙者人权问题特别报告员指出，尽管有了旨在改进社会保护和遏制非法活动的双边劳工流动协定，但移徙者仍然继续受到系统的虐待(见 A/HRC/32/40)。这包括侵犯其权利，增加了他们遭受人口贩运的风险。在这方面，特别报告员强调指出，“各国保留管理外来移民的主权权力。尽管如此，即使在就外来移民问题作出决定时，根据国际法，各国也仍然需要尊重、促进和履行本国对所有的人权义务，不论这些人是何身份”(同上，第 24 段)。这包括确保移徙和劳工法和政策符合人权标准，并确保这些法律和政策要明确考虑到性别不平等和歧视问题。

### C. 全球和国家应对贩运问题

20. 尽管应对贩运人口问题坚决依靠刑事司法系统，特别是在犯罪发生之后，但对犯罪人起诉和定罪仍然有限。《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》)于 2003 年 12 月生效，作为拟定应对措施的指导方针。截至 2014 年 8 月，《全球报告》分析中审议的 173 个国家中，有 146 个将《巴勒莫议定书》明确列出的贩运人口所有方面都定为刑事犯罪。<sup>2</sup> 不过，据《全球报告》称，亚洲和南美人口众多的大国依然没有立法或仅有部分立法。考虑到这些国家的人口规模以及这些国家根本没有或仅有部分相关立法，这意味着近 20 亿人依然生活在没有依照《巴勒莫议定书》将贩运人口定为刑事犯罪的情形之中。这使得《全球报告》的作者得出结论，认为，“这种情况，加上定罪数量极低，致使贩运人口成为一种广泛不受惩罚的罪行。”<sup>2</sup>

21. 2010-2012 年期间收集并用于编写《全球报告》的有关调查、起诉和定罪的数据也证实了就贩运人口罪而言广泛存在有罪不罚现象。这些数据表明，对贩运人口、尤其是贩运妇女和女童行为的定罪数量依然极低。据该报告表明，在报告所述期间，约 15% 的被分析的国家没有记录一件定罪，四分之一的国家记录定罪不满十件。但在没有或很少记录定罪的国家中，有三分之一的国家却存在大量受害者。会员国提交的大量呈件强调了此类起诉所面临的挑战。这一方面表明地方机构为查明并可能帮助受害者所作的努力，另一方面也表明贩运者继续行动，而在大多数情况下不受惩罚。

<sup>7</sup> 人权高专办，“国际边境人权建议原则和导则”，2014 年。可查阅：[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf)。

22. 虽然在全球范围内，贩运人口、尤其是贩运妇女和儿童行为是各国政府和非政府行为体议程上一项重要关切，但反贩运干预措施往往对妇女和女童的特殊需求没有作出足够的应对。对贩运人口采取的应对措施继续更侧重于对贩运者起诉和定罪，而不是向受害者提供支持。其结果是，许多处理贩运人口的干预措施可能没有效率，也没有增强受害者的权能。

23. 如果不通过专门、全面的服务来提供支持，在这一领域很难实现重大变化。国际组织和人权机构<sup>8</sup> 呼吁会员国起码要确保为性剥削目的而被贩运的妇女和女童有权获得性保健和生殖保健服务，确保她们不会遭到国家人员和私人的暴力和歧视，确保她们得到法律的平等保护。

24. 除了刑事司法系统改进努力之外，防止贩运人口还需要得到比迄今为止更多的关注。贩运妇女和女童的根源和风险因素包括性别化的贫穷、缺乏可行的就业机会、接受教育机会有限等。这些因素可能造成的结果是，人们在无望之中试图寻求其他可行的经济机会。试图摆脱受虐史也促使妇女和女童甘冒可能被贩运的风险。此外，在劳工法和条例中缺乏基于人权和对性别敏感的做法，无视性别差异的移民法律和政策，以及普遍而持续存在的性别不平等和歧视，所有这些都继续助长贩运妇女和女童。

25. 预防工作依然仅仅局限于教育和提高认识活动，还有最近的解决贩运需求的干预措施。这些举措固然重要，但并不足以适当应对贩运人口的种种复杂原因，特别是与剥削妇女和女童相关的原因。因此，至关重要是，除采取措施将犯罪人绳之以法、以及提供服务确保受害者保有尊严和获得尊重外，还要采取更多行动，解决贩运人口的根源和促成因素。

#### 四. 会员国和联合国系统采取的行动以解决贩运妇女和女童问题

26. 下一节概述会员国<sup>9</sup> 和联合国系统<sup>10</sup> 采取的行动以解决贩运妇女和女童问题。在所报告的范围内，强调了贩运与移徙之间的联系，并强调了旨在保护难民和冲突及灾害造成的国内流离失所者免遭贩运的措施。

<sup>8</sup> 见人权理事会消除法律上和实践中对妇女歧视问题工作组的报告(A/HRC/32/44)。

<sup>9</sup> 39 个会员国向本报告提交了呈件，包括阿尔巴尼亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、布基纳法索、柬埔寨、中国、哥伦比亚、捷克共和国、吉布提、多米尼加共和国、芬兰、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、匈牙利、意大利、日本、立陶宛、马拉维、墨西哥、摩纳哥、摩洛哥、尼泊尔、新西兰、挪威、秘鲁、菲律宾、大韩民国、塞尔维亚、新加坡、斯里兰卡、瑞典、瑞士、东帝汶、土耳其和乌干达。

<sup>10</sup> 六个联合国实体提供了投入：联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会、国际移民组织。

## A. 有关贩运人口的法律、政策和责任

27. 国际法使国家在通过反贩运法律和政策方面承担义务，并对国家提供这方面的指导，而国家遵守相关条约则表明其采取行动的承诺。许多提交报告的会员国都是《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》的缔约国，也是各种区域、多边和双边协议和安排的缔约国。但许多此类安排仍将重点放在逮捕和起诉贩运者上，而不是放在开展合作防止贩运或向受害者提供支持 and 帮助方面。

28. 除了在刑法框架内将贩运定为刑事犯罪以外，越来越多的会员国就保护和支持受害者制定法律条款，包括法律援助、临时和(或)长期居住许可和思考期，以及在刑事诉讼期间保护证人等(阿根廷、澳大利亚、吉布提、法国、塞尔维亚和土耳其)。此类干预措施有助于通过更多的定罪来增强幸存者获得诉诸法律的机会。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、受害者补偿和(或)赔偿命令(阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚和法国)。认识到对于贩运受害者来说寻求正义往往存在困难，因为同司法系统各个部门或不同法律制度打交道十分艰难，因此，一些国家努力简化程序(瑞士)，或通过提供法律咨询(阿根廷)便利进入程序。

29. 鉴于许多移徙者在移徙过程的不同阶段易遭受贩运，会员国在新立法(希腊、意大利和瑞典)和政策(捷克共和国、希腊、摩洛哥和斯里兰卡)中越来越考虑到移徙者尤其是妇女和女童特别容易遭到贩运的情况。一些会员国修改了其现行移民法，防止遣返一些特定的无证外国人和无国籍人，以保护他们免遭贩运和暴力(阿塞拜疆、比利时、希腊和意大利)。还有一些会员国采取措施，通过有关家庭暴力和性别暴力以及贩运人口的国家行动计划和战略，向移徙妇女提供保护和帮助(塞浦路斯、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、爱尔兰、意大利、日本和黎巴嫩)。意大利强调该国划拨财政资源，实施对性别有敏感认识、尊重人权的移徙和贩运政策，而斯里兰卡国外就业局则正在处理贩运与劳工移徙之间的联系。

30. 联合国系统支持会员国制定法律，改进执法和刑事司法对策，并帮助解决与移徙政策和方案相关的各种问题，以减少移徙者易遭贩运的脆弱性。联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和毒品和犯罪问题办公室帮助拟定立法，解决贩运问题。毒品和犯罪问题办公室和妇女署为执法官员、检察官和法官制定了具体工具。联合国各实体支持会员国作出努力，在移徙政策中体现基于人权的做法，并确保在有关控制无证移徙的措施中要考虑到贩运和剥削风险(联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、毒品和犯罪问题办公室、妇女署和移民组织)。

31. 联合国系统在安全理事会工作的鼓舞下，也加强了努力，解决冲突与灾害情况下的贩运问题。安全理事会最近于 2016 年 6 月 2 日就冲突中性暴力问题举行

了公开辩论，辩论中，许多会员国提到，在冲突期间妇女和女童易遭贩运的脆弱性增加，呼吁对这一问题采取对性别敏感、促进性别平等的做法(见 [S/PV.7704](#))。

## B. 防止贩运

32. 许多会员国在向本报告提供的投入中重点介绍了将贩运定为犯罪行为的情况以及在向受害者，特别是妇女和女童，在其受到伤害后，向其提供保护和支助服务方面的做法。但预防战略在应对这一挑战方面也非常重要。教育、培训和提高认识方案，以提高对贩运人口及其风险的了解和认识，仍然是大多数提交报告的会员国最常用的措施。也正在进一步注意减少对强迫劳动的需求，为此采取了各种举措，增强私营部门伙伴的认识，使之参与进来。

33. 各国开展的其他活动包括通过电子和印刷媒体进行宣传，并就防止贩运人口开展讨论，将其作为学校和大学课程的一部分。许多活动以多种语言进行，并与各种伙伴开展合作，包括非政府组织、国际和区域组织、国家人权机构以及媒体成员和私营部门。会员国还在原籍国和目的地国以多种语言向移徙女工提供各种信息(布基纳法索、希腊、爱尔兰、意大利和新加坡)。还针对儿童和青年(匈牙利、秘鲁和塞尔维亚)、可能遭到以骗婚为形式的贩运的妇女(亚美尼亚和乌克兰)、本地/土著社区(秘鲁)、家庭佣工(瑞士)、农村人口(格鲁吉亚)、旅游部门(多米尼加共和国、墨西哥和菲律宾)等特定群体开展宣传活动。格鲁吉亚针对那些可能为代孕目的而被贩运的妇女和女童开展宣传活动。巴拉圭通过其劳工和社会安全部开展工作，增强目标人群对移民权利和风险的了解。

34. 还针对私营部门开展了宣传活动(格鲁吉亚、秘鲁、新加坡和瑞典)，其中一些活动针对旅游部门(摩洛哥)、烟草业(马拉维)娱乐和餐饮业(大韩民国)。在柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南，移民组织与政府、工会和雇主协会合作，解决剥削性征聘移徙者，特别是妇女，使之进入劳动力供应链问题。鉴于移徙女工非常容易遭受歧视、恶劣的工作条件、虐待、剥削、有时甚至遭到人口贩运，因此，移民组织寻求增加企业能力，以更好地了解 and 应对其供应链中不道德招聘做法所引起的人权和劳工权利方面的各种复杂挑战。

35. 在查明和解决助长贩运人口需求的因素方面已有进展，特别将重点放在私营部门行为体和消费者上。措施侧重于提高使用此类劳工的成本(希腊、意大利和日本)并改善那些可能为劳动剥削目的而使用贩运受害者的部门的劳动条件，为此加强并强制执行劳动标准和条例(捷克共和国、墨西哥和卡塔尔)。私营部门与工会合作，处理劳工力供应链中的剥削性劳动做法(奥地利)，并拟定基于消费者的举措，抵制那些使用贩运劳工而制造的产品(芬兰和新西兰)。

36. 极少会员国报告作出努力，解决贩运人口的根源，如贫穷、失业、性别不平等和经济不平等。希腊和秘鲁将解决经济脆弱性的预防措施纳入国家政策，特别将重点放在女性移徙者和难民上。还有会员国报告说向移徙者提供了技巧培训，

保护他们避免易受贩运者之害(阿尔巴尼亚、哥伦比亚、摩洛哥和大韩民国)。移民组织的预防活动寻求增强经济和生计机会以及获得社会服务的机会,并在诸如难民营和过渡区等风险地区增强社区基础设施。

37. 联合国各实体目前正在拟定预防和提高认识举措,支持有关贩运人口问题的高级别对话、国际会议和国家宣传活动(经济和社会事务部、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国开发计划署(开发署)、妇女署、毒品和犯罪问题办公室和移民组织)。务必要提及联合国全球契约,其宗旨是动员私营部门参与执行可持续发展目标,包括贩运问题的具体目标,此种参与活动的具体例子是为应对难民危机的工商企业行动认捐。<sup>11</sup> 联合国实体,包括移民组织、人权高专办、教科文组织、毒品和犯罪问题办公室和妇女署,7月31日大张旗鼓地举办世界打击贩运人口行为日活动。此类举措、高级别对话、国际会议和国际日等活动为一贯、系统地考虑妇女和女童的特殊需求提供了极好的机会。不过,所报告的活动中极少涉及贩运问题的根源和风险因素。这是在总体应对贩运妇女和女童问题方面的重大缺陷和问题。

38. 关于人道主义危机局势中贩运妇女和女童风险不断增加这一问题,只有极少数会员国(哥伦比亚和尼泊尔)提到冲突和灾害引起的脆弱性。联合国系统在国家和区域一级同各国共同合作,加强对难民妇女和女童和流离失所的妇女和女童的保护(联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国人口基金(人口基金)和妇女署)。鉴于在冲突和自然灾害局势中妇女和女童被贩运的严重后果和增加的风险,对于决策者来说,缺乏有关做法方面的经验和信息,是一项严重的缺陷。

### C. 为贩运受害者提供多部门服务和方案

39. 越来越多的会员国向遭受贩运的妇女和女童提供保护和支助服务。这些服务包括医疗、心理、法律、社会及金融等方面的援助,并提供证人保护和住所,这些住所通常与非政府组织合办,由政府提供财政支持(阿根廷、希腊、摩纳哥和土耳其)。为了便利获得此类服务,会员国为受害者及其家庭设置了国家转介机制和(或)热线(阿根廷、澳大利亚、布基纳法索、中国、法国、爱尔兰、意大利、日本和斯里兰卡)。突尼斯最近编制了贩运受害者可获得的服务信息指南。在意大利,贩运受害者在向受害者提供服务和信息方面扮演“文化调解员”的角色。大多数会员国报告说向受害者提供服务,但只有一些会员国(澳大利亚、中国、日本和秘鲁)提供了获得此类服务的受害者数字以及向此类服务提供资金的情况。

40. 遭受贩运的妇女和女童需要各种服务,帮助她们从虐待经历中恢复,并确保她们不再遭受暴力伤害。为此,若干会员国设置了服务和机制,保护已查明的遭受贩运的妇女和女童,包括就暴力幸存者可获得的服务提供信息(波斯尼亚和黑

<sup>11</sup> 联合国全球契约和难民署,“为应对难民危机的工商企业行动认捐”,2016年。可查阅:[www.unglobalcompact.org/take-action/action/refugee-crisis](http://www.unglobalcompact.org/take-action/action/refugee-crisis)。

塞哥维那、希腊、挪威、巴拉圭、秘鲁、菲律宾和新加坡)。这些服务的形式包括多语种电话热线、电子邮件地址、提供有关住所、法律援助、保健服务、补偿和补救等方面的信息。一些会员国强调与非国家行为体合作提供这些服务的重要性(波斯尼亚和黑塞哥维那、菲律宾和新加坡)。在儿基会、难民署和移民组织的支持下,一些国家制定了专门举措,保护移徙妇女和女童的权利,特别重点是保护脆弱孤身、与家人分离、遭到贩运的儿童并向他们提供服务(克罗地亚、希腊、塞尔维亚、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和土耳其)。

41. 确定受害者的正确身份对于提供服务来说至关重要。还必须适当确定贩运的受害者,使之不会因遭到贩运而被指控犯罪或被起诉。例如,在一些案例中,妇女和女童没有被确定为贩运受害者,而是被当作非法移民拘留和驱逐,特别是现在移民法和政策变得越来越严厉,情况尤为如此。对于会员国来说,确定受害者的身份依然很难,尽管如此,各国仍然加紧这方面的工作。澳大利亚、克罗地亚、意大利、塞尔维亚、新加坡、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶和乌干达对移民和执法官员进行了培训,以改进筛查工具,确定被贩运者。一些培训得到了儿基会的支持,侧重于儿童和孤身未成年人。一些会员国报告说,与移民组织和(或)非政府组织合作,实施受害者康复、重返社会和回返方案,确保采取敏感并注重受害者的对策,包括帮助确定受害者的身份(柬埔寨、马耳他、秘鲁和瑞士)。

42. 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(澳大利亚、哥伦比亚和芬兰),提供临时或长期逗留的条件是,受害者与执法单位合作,参与起诉。虽然有这些条件,但仍可提供紧急保护支助和援助。将给予临时或永久居留许可与受害者参与刑事司法系统捆绑在一起,这对制定注重受害者和基于权利的打击贩运人口对策来说,仍是一项挑战。

43. 在处理贩运妇女和女童问题时,负责应对一般贩运人口问题的各部门专业人员需要培训,以便以对性别敏感和有效的方式应对贩运人口问题。几乎所有会员国都报告说,它们就贩运妇女和女童问题,有的还就妇女和女童的人权,提供了培训,制定了的指导方针和手册。这些培训的受益者范围广泛,包括政府官员,特别是移民官、警察、检察官、司法人员、边界官员、社会和医疗工作者、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、保护并支助受害者。亚美尼亚还在区域行政中心并为季节性移徙发生率高的村庄的村长举行培训,以改进最基层的应对。

44. 联合国实体(儿基会、毒品和犯罪问题办公室和妇女署)还同其他组织、机构和会员国合作,就贩运问题举办培训和能力建设活动。例如,儿基会在 80 多个国家参与警察、检察官和法官的能力建设活动,特别将重点放在中东和巴尔干受影响最严重的国家。妇女署在阿富汗、印度和约旦帮助政府和民间社会增强能力,以制定战略,防止贩运妇女和女童。在斯里兰卡,移民组织对警察进行培训,内

容包括转介模块和如何以对性别敏感的方式应对贩运问题。儿基会和人口基金启动并散发了经修订的《把性别暴力干预措施纳入人道主义行动的准则》，<sup>12</sup> 其中包括有关在此种局势中贩运妇女和女童问题和保护她们免遭暴力方面的指导。

45. 联合国系统还促进对贩运受害者的保护和支持，为此，向非政府组织提供资金，增强他们提供的服务。毒品和犯罪问题办公室继续管理根据《联合国打击贩运人口行为全球行动计划》设立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。2011 年和 2014 年，两次发出征集提案的全球呼吁，以确定向受害者提供援助的项目。截至 2016 年 5 月，该信托基金向全世界 26 个国家的 30 个非政府组织项目提供资金，已交付和承诺交付的赠款达 175 万美元。这些项目每年直接向 3 500 名被贩运者提供援助，服务包括提供基本住所、心理社会支助、法律咨询、代表出庭、教育和职业培训、初级保健和小额津贴等。

#### D. 数据与研究

46. 数据对于拟定和执行处理暴力侵害和歧视妇女和女童、特别是处理贩运问题的有效政策和方案来说，至关重要。研究也是拟定和执行更好的立法和政策，以及其他有针对性措施，包括向受害者提供服务的关键所在。引起警察、法院或服务提供者注意的案件数量很少，收集数据的方法不同，对受害者的人数估计各异，这就难以比较经验和见解，难以得出结论，也难以更系统、有效地解决问题。

47. 在国家一级，有关贩运妇女和女童规模的信息很少，这在世界范围内仍是一项关切。会员国提请注意它们按性别分列的有关以下各个方面的数据：一般移徙者和难民问题(阿根廷、亚美尼亚、波兰、斯里兰卡和乌克兰)；包括贩运在内的一般暴力侵害妇女和女童问题(巴西、爱尔兰、意大利、纳米比亚和波兰)；移徙妇女、包括被贩运妇女和暴力幸存者问题，改进向她们提供司法救助(巴西)。一些会员国报告说开展了各项活动，旨在加强那些负责收集、编纂、分析和散发有关按性别分列的一般性别平等问题的信息的国家或地方各级体制机制(哥伦比亚、格鲁吉亚、墨西哥、新加坡、瑞典、东帝汶和乌干达)。

48. 一些会员国报告说作出了各种努力，开始或加强收集和分析有关贩运人口的数据，或使这项工作多样化，以更好地了解贩运人口问题的普遍性以及在对这一问题的了解和理解方面存在的差距。这些努力包括研究方案、学习或培训，有时与研究机构合作开展(阿根廷、亚美尼亚、墨西哥和瑞士)。许多会员国从各部门收集了某种形式的行政数据，其中一些按性别和(或)年龄分列(阿根廷、亚美尼亚、意大利和摩纳哥)。这些主要是从刑事司法系统获得的行政数据，也有一些会员国从受害者服务部门(澳大利亚和瑞士)或从政府其他部门，如社会服务部门(阿根廷)获得数据。还有少数会员国收集了范围广泛的数据，包括贩运妇女和女童已

<sup>12</sup> 机构间常设委员会，《把性别暴力干预措施纳入人道主义行动的准则》，2015 年。可查阅：<http://gbvguidelines.org/>。

查明的原因、受害者的国籍以及已查明的剥削形式等。罗马尼亚根据从已确认的受害者那里获得的数据，继续提供有关该国贩运情况的年度报告，丹麦则拟定了一套指标，根据这些指标收集数据。

49. 联合国各实体通过收集数据和开展研究，协助加强总的人口贩运知识库，以更好的理解并完善对贩运活动的对策。它们以多种方式开展这些工作，包括支持学习和研究，编纂、维护或协调贩运活动统计数据库(教科文组织、毒品和犯罪问题办公室、国际劳工组织(劳工组织)和移民组织)，建立人权机制判例数据库(人权高专办)或贩运人口处理结果数据库(毒品和犯罪问题办公室)。移民组织有世界上最大的贩运人口受害者数据库，并与这一领域的其他主导者联手，研发并托管最大的开放存取、多方利益攸关方贩运人口数据库。移民组织通过开发数据门户网站将迅速加强证据基础，用以拟定和评价反贩运人口措施。

50. 移民组织还进行了定量和定性研究，所涉内容包括非正常移徙路线和趋势、混合移徙流动、贩运人口的原因和后果、移徙剥削、保护对策以及有组织犯罪团体的结构、动机和运作方式等。劳工组织帮助东南亚国家联盟开发了国际劳工移徙统计数据库。收集的数据案性别分列，以更详细地了解移徙决定和结果方面的性别差异。毒品和犯罪问题办公室继续编写《全球贩运人口问题报告》，管理贩运人口案例法数据库，并制定方法，以衡量世界范围内贩运人口受害者的隐形数字，特别是鉴于会员国需要监测若干可持续发展目标的进展情况，这些目标明确提到贩运人口问题。

## E. 联合国对贩运问题的协调

51. 联合国继续协调各项干预措施，以防止和打击贩运人口，保护和支助贩运受害者，特别是通过打击贩运人口机构间协调小组开展协调。2014年10月，协调小组制定了第二份政策文件，向各组织和从业者提供指导，标示出那些可能由贩运而得到满足的劳动力需求的分布情况，并强调可以用来解决这一问题的各种战略。<sup>13</sup>

52. 2015年，劳工组织发起了联盟8.7，以协调与可持续发展目标具体目标8.7相关的干预措施，该联盟呼吁立即采取有效措施，杜绝强迫劳动，消除现代奴役和贩运人口行为，禁止和消除最恶劣形式的童工现象，包括招募和使用儿童兵的行为，到2025年消除所有形式的童工现象。联盟8.7在协调各国政府和私营部门方面将发挥重要作用。私营部门参与促进可持续发展，防止全球不稳定，也是即将由联合国全球契约组织召开的2016年联合国私营部门论坛的目标之一。论坛将讨论防止和应对贩运人口问题，重点放在需求方面。

<sup>13</sup> 打击贩运人口机构间协调小组，“通过减少需求防止贩运人口”。可查阅：[http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT\\_Demand\\_paper\\_-\\_FINAL\\_0.pdf](http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT_Demand_paper_-_FINAL_0.pdf)。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

53. 各国展现出承诺，致力于通过可持续发展目标和其他国际协议实现性别平等，消除对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩运。

54. 各国在确保防止和应对贩运妇女和女童的法律、政策和方案能够对性别敏感并促进性别平等方面，取得了一些长足进展，但仍需作出进一步努力。各国没有足够区分妇女与女童之间面临风险的差异，后者更易遭到贩运，特别是为特定形式剥削而遭到贩运，如性剥削、家庭奴役和逼婚等。

55. 加入相关国际文书并予以执行的情况继续改善。各国采取行动，确保现有法律和新法律都得到一贯而有效的执行，执法官员得到适当培训，尽管如此，起诉率依然很低。

56. 有越来越多的证据表明贩运人口与移徙之间存在联系，但仍需进一步努力，更深刻地了解这一联系，并采取更有效的措施，消除移徙过程中的贩运风险。有越来越多的会员国采取行动，应对贩运、移徙和劳动力需求之间的关系，但有关每一领域的法律尚未依据人权原则加以统一。大多数法律仍然无视妇女与女童面临的特定问题和风险。

57. 确定贩运人口的受害者依然是一项挑战，不过已更加注重增强各级官员在这方面的能力。许多国家建立或增强了对贩运受害者特别是妇女和儿童的支助服务，但并非所有受害者都能得到临时和(或)长期住所，而不论其是否有能力或是否愿意参加诉讼程序。对贩运采取基于人权的做法要求对所有贩运受害者提供充分支持和协助，而不论其是否愿意参加诉讼程序。

58. 最近全球数据表明，与妇女参与所有其他罪行相比，妇女在被判定犯有贩运罪的人中占多数。对这一差异的各种解释大多仍然只是推测，因此需要进行研究和分析。

59. 尽管作出进一步努力，改进有关贩运妇女和女童问题的范围和性质的证据和了解，但数据依然不可靠，不充分，而且主要侧重于刑事司法系统的结果。要有以全球一致、可比的方式收集和全面数据，这样才能拟定更好、更有针对性的解决办法，才能更好地交流经验，需要有这种数据来衡量实现可持续发展目标有关贩运问题的各项具体目标的进展情况。

60. 贩运问题的对策应结合冲突和危机-和平-发展这一整体予以审视。很少有资料表明会员国如何处理在难民、寻求庇护者和冲突及灾害造成的国内流离失所者中妇女和儿童越来越容易遭受剥削和贩运问题。

### B. 建议

61. 实现性别平等和增强所有妇女和女童权能并实现其人权，这些必须是即将召开的处理难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议以及所有处理此类流动的政策和行动的中心。

62. 各国应确保在防止和应对贩运问题时要充分考虑到这一侵犯人权行为的性别和年龄特定方面。各国应特别注意解决妇女和女童的特殊需求，因为她们是性剥削、逼婚和家庭奴役的主要受害者。采取的对策还应解决基于性别的歧视和性别不平等，这些是妇女和女童易遭贩运的根源，也是加剧她们这方面脆弱性的风险因素。
63. 各国应确保根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书确定的标准，制定专门法律，将所有形式的贩运人口，特别是贩运妇女和女童定为刑事犯罪。这些法律应当强制执行，以确保追究所有犯罪人，特别是那些贩运行动主谋的全部罪责。
64. 各国应扩大防范措施，解决那些使人、特别是妇女和女童容易被贩卖的因素。这些努力必须要解决贫穷和失业、缺乏教育机会、不安全移徙过程带来的风险以及基于性别的歧视等问题。特别要针对那些被贩运风险增大的群体，如移徙女工。
65. 各国应确保有关移徙、劳动力和贩运问题的法律与对策之间的协调一致。这些法律和政策应以人权原则为基础，必须对性别有敏感认识，确保移徙妇女和女童、包括移徙女工的人权在整个移徙和就业过程中得到保护，并针对贩运提供有效保护。各国还应确保旨在解决非正常移徙和打击跨国有组织犯罪的措施不会对被贩运的妇女和女童和那些在移徙周期过程中易遭贩运的人享受人权与尊严产生负面影响，移徙周期包括出发前、过境期间、在边界、在目的地国和安全返回。
66. 各国应同相关联合国实体一道进一步研究移徙与贩运之间的联系，以指导制定对年龄和性别有敏感认识的干预措施，解决移徙妇女和女童的脆弱性。
67. 鉴于在冲突和灾害期间，妇女和女童遭受贩运的风险加剧，还有此种局势给妇女和女童造成的灾难性后果，因此，需要国家对这些情况下的贩运采取对性别有敏感认识的对策。各国还应在对冲突和灾害采取的国家、区域和国际所有举措中纳入防止贩运妇女和女童的措施。各国和相关利益攸关方还应在灾害风险管理计划和复原/冲突后战略中纳入反贩运和保护措施。
68. 联合国系统和其他相关政府间和非政府组织应同各国政府合作，改进按性别和年龄分列的数据的收集、分析和散发，以帮助揭示贩运人口的性别层面，特别是在移徙、武装冲突、灾害和人道主义紧急状况等局势中，在这些局势中，妇女和女童有进一步遭受侵犯人权的危险。
69. 联合国系统应同相关研究机构一道进一步调查妇女在贩运人口与一般犯罪的定罪率之间的巨大差异。
70. 联合国系统应继续支持各国以协调一致的方式努力解决贩运妇女和女童问题，以确保有效的执行和评价，为妇女和女童提供积极的成果。