



第六十七届会议

临时议程* 项目 28

提高妇女地位

贩运妇女和女孩

秘书长的报告

摘要

根据大会第 65/190 号决议，本报告提供资料说明各国为解决贩运妇女和女孩问题而采取的措施以及联合国系统内的活动。报告作出了结论并为今后行动提出了具体建议。

* A/67/150。



一. 引言

1. 大会关于贩运妇女和女孩的第 65/190 号决议敦促各国政府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孩活动。此外，大会吁请各国政府消除增加妇女和女孩被贩运风险的因素，继续将一切形式的贩运人口行为按刑事罪论处，加强预防和宣传行动，向贩运活动的受害者提供支助和保护，鼓励媒体和工商界合作努力消除贩运行为，加强信息分享和数据收集能力。

2. 大会请秘书长向大会第六十七届会议提出报告，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存在的差距。本报告根据该要求提出，在会员国、联合国系统各实体以及其他组织提供的资料等基础上撰写。本报告述及上一份报告(A/65/209)之后期间的情况。

二. 背景说明

3. 根据联合国毒品和犯罪问题办公室题为《人口贩运：全球形势》的报告，贩运受害者来自 127 个国家，被贩运到 137 个国家。国际劳工组织在题为《对强迫劳动的全球估算：结果和方法》的最新分析报告中得出结论，2002 年至 2011 年间有 2 090 万人即千分之三的人口从事强迫劳动，包括性剥削。国际劳工组织估计，其中 450 万人(22%)是被迫遭受性剥削的受害者，1 420 万人(68%)是其他强迫劳动形式的受害者(如农业、建筑、家务工作和制造业等经济活动)。其余 220 万人(10%)从事国家强制的强迫劳动(在狱中或从事国家武装力量或反政府力量规定的工作)。在所有的强迫劳动受害者中，妇女和女孩占 55%，同时在所有性剥削受害者中占绝大多数(98%)。此外，国际劳工组织估计，910 万受害者(44%)曾在国内或国际范围迁移，1 180 万受害者(56%)在其原籍或居住地从事强迫劳动。跨界流动与强行的性剥削活动密切相关，其中超过 74%的受害者跨界流动。

4. 2012 年 2 月，国际移徙组织根据其贩运人口正式数据库收录的数据，发布了 2011 年人口贩运案件数据。¹ 移徙组织 72 个特派团收集的数据显示，该组织曾向被贩运者提供援助 5 498 次，其中三分之二是女性(62%)；这些接受移徙组织援助的人之前被贩运的主要目的是从事强迫劳动(53%)和对她们进行性剥削(27%)；² 其中大部分人被跨界贩运(64%)。

三. 全球法律和政策进展：方案、建议和全球讨论

5. 在本报告所述期间，联合国政府间机构和专家机构继续通过决议和建议解决贩运人口尤其是贩运妇女和女孩的问题。大会第六十四届会议通过第 64/293 号

¹ 可查阅 <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=583a96c0-dc7d-4183-a33e-4d01bd9c569d>。

² 其他目的是强迫婚姻和贩运器官(7%)、行乞(5%)、性剥削和强迫劳动并行(5%)和低级犯罪活动(0.1%)。目的不明的占 3%。

决议，其中大会通过了联合国打击贩运人口的全球行动计划；大会第六十五届会议通过第 65/228 号决议，内容是加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策，其中提及将贩运人口尤其是贩运妇女和女孩的行为定为犯罪。

6. 人权理事会普遍定期审议工作组第九至十三届会议对审查的 79 个国家中的 70 个国家提出了有关贩运人口尤其是贩运妇女和女孩的建议。工作组强调，有关国家需加紧努力，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督已采取的措施，以评估其实效，消除贩运的根本原因，加强对包括公职人员在内的所有犯罪者的起诉和处罚工作，提高各国应对贩运活动的的能力，在拟订或采取措施时考虑联合国人权事务高级专员办事处提出的人权与贩运人口问题的原则和准则。

7. 依据核心人权条约建立的人权条约机构(禁止酷刑委员会、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、消除对妇女歧视委员会、人权委员会、消除种族歧视委员会、经济、社会及文化权利委员会)在其关于缔约方提交的报告的结论意见中继续论及贩运人口尤其是贩运妇女和女孩的问题。他们在若干建议中讨论贩运问题，对以下问题表示关切：贩运行为持续存在、发展和盛行，缺乏数据和研究；大部分受害者的妇女和女孩是为她们遭受贩运以供性剥削、劳动剥削和假结婚而被贩运的；定罪率持续偏低。它们提出几项建议，包括各国应：

- (a) 继续建立国家协调机制，以实施打击和防止贩运活动的措施；
- (b) 开展有效的区域和国际合作与协作；
- (c) 加强法律、行动计划和政策的制订和执行工作，并评价所采取的措施的影响；
- (d) 查明、调查、起诉和量罪制裁所有贩运罪行的行为人。
- (e) 编集对监测国家执行措施情况有用的全面数据和分类数据；
- (f) 继续优先重视应对贩运人口问题的专业人员的能力建设；
- (g) 确保所有受害者都能得到保护和支助服务，并确保所提供的这些服务不取决于受害者是否参与刑事诉讼；
- (h) 向所有贩运受害者提供居留证，无论其是否参与刑事诉讼；
- (i) 更多地关注预防和宣传方案，尤其是针对贩运妇女和女孩根本原因的方案；
- (j) 为所有措施提供充足的资金。

8. 人权理事会特别报告员继续提出关于贩运的建议。在其 2010 年的专题报告中(A/HRC/14/32)，贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员根据区域和次区域组织答复问卷时提交的信息资料，找出了区域合作机制的主要挑战和成就，提倡通过现有的主要区域和次区域合作机制，从人权角度打击贩运活动。她在 2011 年的专题报告(A/HRC/17/35)中，谈到被贩运者获得有效补救的权利，同时建议有关被贩运者获得有效补救的基本原则草案应成为各国和从业人员了解被贩运者获得有效补救权利的内容和范围的实用指导。最后，她在 2012 年的报告(A/HRC/20/18)中，分析了从人权角度对贩运人口案件实施刑事司法的办法，尤其侧重贩运妇女和儿童。她概述了各国实践的趋势，强调了从性别和年龄的观点起诉贩运案件的新兴良好做法和共同挑战。

9. 当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员在本报告所述期间编写了两份专题报告。报告员 2010 年的报告(A/HRC/15/20)论述家庭奴役问题，2011 年的报告(A/HRC/18/30)论述手工采矿和采石部门中的奴役儿童问题，指出贩运是使人们成为处于这种境地的受害者的一种方式。

10. 联合国系统其他部门也始终高度重视贩运问题。例如，土著问题常设论坛第十届和第十一届会议通过了处理土著妇女和女孩面临的贩运问题的建议，并在 2012 年 5 月关于暴力侵害妇女和女孩行为专家组会议上讨论了该议题。另外，2012 年 4 月 3 日，大会举行关于打击贩运人口的互动式专题对话。期间，与会者讨论了伙伴关系和创新，以此作为结束暴力侵害妇女和女孩行为的方式。讨论高度关注的是需要解决导致贩运的因素，如贫穷，并制定更多以受害者为核心的对策。

四. 各国和联合国实体报告的为执行决议所采取的措施

11. 截至 2012 年 6 月 26 日，40 个国家³ 和 13 个联合国实体⁴ 响应了秘书长关于提供资料的要求。它们报告了在打击贩运妇女和儿童方面的努力和措施，包括批准相关国际文书、司法系统贯彻立法和开展活动；制定和实施国家行动计划、

³ 截至 2012 年 6 月 26 日，已收到 34 个国家的答复(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、布基纳法索、喀麦隆、加拿大、库克群岛、克罗地亚、古巴、丹麦、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、希腊、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、约旦、黎巴嫩、列支敦士登、马耳他、摩纳哥、巴拿马、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙、瑞典、瑞士、多哥和突尼斯)。上次报告截止日期之后收到比利时、布隆迪、爱沙尼亚、加纳、伊拉克和土库曼斯坦的答复，在此一并考虑。

⁴ 截至 2012 年 6 月 26 日，收到 13 个联合国实体的答复(秘书处新闻部、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、土著问题常设论坛、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、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人口基金和联合国支助消除暴力侵害妇女行为信托基金)。

战略和协调机制；双边、区域和国际协定与合作；预防措施和提高认识；能力建设；向受害者或幸存者提供保护和支助；工商界和媒体的作用；数据收集和研究。

A. 国际文书、立法和司法系统

12. 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采取行动的决心。在向本报告提交资料的国家中，大多数是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《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(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、布基纳法索、喀麦隆、加拿大、克罗地亚、古巴、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、加纳、希腊、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、日本、列支敦士登、摩纳哥、巴拿马、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙、瑞典、瑞士、多哥、突尼斯和土库曼斯坦)。其他国家也是《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》的缔约国(阿根廷、克罗地亚、埃及、萨尔瓦多、加纳、希腊、印度尼西亚、意大利、巴拉圭、瑞士和土库曼斯坦)。

13. 一些国家报告说，它们也是各种国际劳工公约的缔约国(阿根廷、比利时、布基纳法索、古巴、埃及、萨尔瓦多、法国、加纳、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙、多哥和土库曼斯坦)。大多数国家加入了与打击贩运妇女和女孩的努力有关的其他国际文书，例如《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。很多国家加入了各自的任择议定书。布基纳法索、喀麦隆、加纳和多哥报告已签署或批准《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》。

14. 国家通过有效立法对采取打击贩运妇女和女孩的有效行动至关重要，以免对贩运及其后果负有责任的人继续逍遥法外。在大多数报告国中，有关贩运和相关剥削形式的罪行(例如，性剥削、强迫劳动和摘取器官)被明确列入刑法(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、布隆迪、加拿大、库克群岛、克罗地亚、古巴、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、加纳、希腊、日本、黎巴嫩、列支敦士登、马耳他、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙、瑞典和突尼斯)。伊拉克表示它正在制定相关法律。阿根廷、克罗地亚和西班牙的刑法明确指出公务员或国家当局所犯的贩运罪行被视为严重罪行，可加重处罚。芬兰正在修改立法，以更好地保护人口贩运受害者。阿根廷已将用于商业色情的一切色情制品和广告定为犯罪。

15. 其他国家有特别立法，将贩运及其他相关罪行定为犯罪(白俄罗斯、比利时、布基纳法索、喀麦隆、加纳、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、巴拿马和土库曼斯坦)。巴拉圭报告已制定一部打击贩运的综合法律并提交议会审议。列支敦士登和瑞典的人口贩运法律有治外法权，意味着其公民或居民即使在境外犯法也可以受到起诉。加拿大正通过一项类似的法律。其他国家已制定法律，可使受害者/幸存者免于因其在被贩运和被剥削期间所犯的非法移徙等罪行而受到起诉(阿根廷、古巴、萨尔瓦多、希腊、波兰、西班牙和瑞典)。很多国家已特别将贩运儿

童及其有关的虐待儿童行为定为犯罪，或加重处罚(阿根廷、比利时、加拿大、古巴、加蓬、希腊、摩纳哥和多哥)。

16. 除在刑法框架中将贩运定为犯罪外，越来越多的国家还制定法律措施保护和支助受害者/幸存者，包括临时居住许可和思考期，在刑事诉讼期间保护证人以及赔偿损害。该领域的一个积极动态是，现在提供了更长的思考期，使受害者/幸存者有更多时间决定是否参加刑事诉讼和请求立即保护。在一些国家，思考期从标准的30天延长到60至180天(加拿大、丹麦、希腊、爱尔兰和马耳他)或给女孩更长的时间(希腊)。一些国家还强调为所有人口贩运受害者/幸存者提供赔偿(奥地利、克罗地亚、希腊、马耳他和瑞典)。

17. 执行贩运法律的工作继续对很多国家构成挑战，其表现是起诉数量低。为了卓有成效，必须严格执行法律，及时审理案件。这意味着司法制度必须具备处理这些问题的适当条件和培训机会。一些国家建立了特别警察和(或)公诉机关(奥地利、布隆迪、古巴、萨尔瓦多、约旦、马耳他和瑞典)。奥地利和黎巴嫩引入经过特别培训的专门处理贩运案件的称职法官和(或)法庭。其他国家在其国内调查局或警察部队中开展特别项目或建立协调中心，专门解决人口贩运问题(加拿大、芬兰和爱尔兰)。尽管几乎所有报告国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。

18. 联合国系统支助各国制定法律并改善执法机构和刑事司法系统应对贩运的工作。很多联合国机构为以下工作作出了贡献：制定国家反贩运立法(联合国开发计划署(开发署)在阿根廷和莱索托，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在越南)，警察改革(开发署在孟加拉国)，将人权原则纳入对性别暴力的司法裁判(性别和人员流动机构间工作组⁵在联合国阿根廷国家工作队主持下开展工作)。毒品和犯罪问题办公室为执法人员、检察官和法官提供了特别工具。

B. 国家行动计划、战略和协调机制

19. 用以加强相关国家部门和利益攸关方之间协调的专门打击贩运的行动计划、政策和方案日益普遍。很多计划、政策和方案载有打击贩运妇女和(或)儿童的具体措施(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、布基纳法索、克罗地亚、丹麦、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、加纳、希腊、爱尔兰、日本、马耳他、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙和瑞典)。一些国家已承诺制订国家行动计划，但计划尚待最终确定(加拿大、伊拉克、意大利和巴拿马)。一些国家报告说，它们目前正按照其第二个或更新的国家行动计划开展工作，这些计划在以前计划或正式评价结果的基础上并通过借鉴以前计划或正式评价而得到改进(奥地利、克

⁵ 工作组成员为泛美卫生组织/世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署及联合国人口基金。

罗地、丹麦、爱沙尼亚、芬兰和波兰)。那些提及对其行动计划进行正式评价或评估的国家尚需执行或完成评价,或尚未报告其措施是否已证明取得成功。

20. 国家行动计划和战略通常包括打击贩运的所有必要措施,包括:

- (a) 制订或修订法律;
- (b) 有效调查和起诉贩运行为;
- (c) 查明、保护、支助受害者/幸存者以及使之康复和重返社会;
- (d) 开展研究、编写报告和收集数据;
- (e) 为帮助受害者/幸存者的专业人员提供培训;
- (f) 提高认识;
- (g) 促进所有相关行为者之间的合作。

21. 一些行动计划载有打击贩运活动的具体目标和时间表。一些计划尽管最初注重性剥削问题,但经订正和扩充之后包括了应对家务工作等其他形式强迫劳动的措施。此外,为了有效执行国家计划和战略并充分评估各种活动和行动的影响,各国必须分配足够的资金和资源。然而,大多数报告国所提供的关于预算分配的信息很有限。

22. 联合国机构协助一些国家制订其国家计划。例如,毒品和犯罪问题办公室、劳工组织和妇女署协助巴西拟订打击贩运人口国家计划,联合国人口基金为尼日利亚国家协调机构提供技术和财政支助,以制订一项战略执行计划来实施打击贩运的国家政策。

23. 建立国家机制以加强所有参与制订和执行法律与政策的行为者之间的协调,对于打击贩运的工作十分重要。在大多数报告国,这种机制包括工作队、管理或行政委员会、技术委员会、监测或部级委员会以及部门间工作组(阿根廷、奥地利、比利时、布基纳法索、加拿大、克罗地亚、丹麦、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加纳、希腊、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、列支敦士登、马耳他、巴拿马、巴拉圭、波兰、卡塔尔、西班牙、瑞典和突尼斯)。加蓬有一个特别机制来协调打击贩运儿童的工作。阿根廷和印度尼西亚已建立省级和(或)地方一级协调与应对机构,奥地利正与联邦省份开展更为密切的合作与协调。法国报告说,它邀请了移民组织参与其国家协调机制。对本国的做法进行独立的监督,对于有效应对贩运活动来说同样重要。芬兰和瑞典已任命国家报告员来履行这项职能。

C. 双边、区域和国际协定与合作

24. 贩运活动,特别是贩运妇女和女孩的活动具有明显的跨国和跨界性质,这使得双边、区域和国际合作成为打击和消除这一祸患的关键。因此,许多国家加紧努力,扩大和加强此类合作,很多国家介绍了其参加国际协调项目或方案的情况。

25. 在区域一级，很多国家坚定承诺通过合作与协调打击贩运。一些国家报告了它们参加《欧洲委员会打击人口贩运公约》及其附带指示和其他相关进程的情况（奥地利、比利时、爱沙尼亚、爱尔兰、意大利、芬兰、法国、马耳他、西班牙、瑞典和瑞士）。芬兰提到了欧洲安全与合作组织发布的《打击一切形式人口贩运部长宣言》。布基纳法索和加纳提及它们参加了打击西非和中非贩运人口、特别是贩运妇女和儿童活动的一项多边合作协定。加纳也报告了它参加西非国家经济共同体/中非国家经济共同体打击贩运人口特别是贩运妇女和儿童活动的一项联合行动计划的情况。萨尔瓦多报告说，它已承诺执行《关于美洲国家公民安全的圣萨尔瓦多宣言》，该宣言旨在联合区域努力以应对美洲国家组织成员国内贩运妇女和女孩的行为。巴拉圭提到了与阿根廷和巴西达成的一项解决家庭暴力和三国交界地区贩运移徙妇女问题的协定。

26. 在区域协调活动方面，印度尼西亚和波兰报告说，它们主办或共同主办了关于贩运人口问题的正式和非正式区域技术专家会议。印度尼西亚报告说它为制订关于贩运人口问题的区域性公约提供了支助，爱沙尼亚和瑞典报告说它们参加了区域工作队。埃及说明了它同区域内各国一道修订关于贩运人口问题的法律或执行行动计划的工作。许多国家说，它们缔结了双边合作协定或建立了伙伴关系，通常是为了加强执法和起诉工作（阿根廷、布基纳法索、法国、加纳、希腊、日本、波兰、卡塔尔、多哥和土库曼斯坦）。

27. 一些国家提及了它们提供给各国、联合国各实体和(或)非政府组织的财政援助或开展其他形式的合作，以协助打击贩运的工作或加强在此方面的国际能力（奥地利、加拿大、法国、日本、列支敦士登、瑞典和瑞士）。萨尔瓦多和加纳报告说，它们同联合国各实体及发展伙伴合作，就打击和更好地应对贩运活动的工作分享经验与信息。联合国各实体也报告说，它们一道为国际、区域和双边合作提供支助。例如，拉丁美洲和加勒比经济委员会同毒品和犯罪问题办公室、劳工组织、移徙组织、德国国际合作署、美利坚合众国、伊比利亚-美洲法律援助网以及智利国家警察一道，主办了伊比利亚-美洲检察官峰会，以确定对贩运行为进行国际刑事起诉和保护受害人的战略。此外，亚洲及太平洋经济社会委员会报告说，其打击贩运的工作大体纳入其国际移徙工作，亚太经社会在后一领域中主要负责协调南亚和东南亚区域的工作。

D. 预防措施和提高认识

28. 教育和提高认识是预防贩运的必要措施，但关注造成人们特别是妇女和女孩容易沦为贩运受害者的问题也很重要。教育、培训和提高认识的方案旨在增加对贩运及其危险的了解，是报告国最常采取的措施。其他活动包括通过电子和印刷媒体出版宣传材料；制作电影、电台和电视节目；建立网站；将讨论人口贩运问题作为学校课程的一部分。很多活动都以多种语文并与各种伙伴合作进行，这些伙伴包括非政府组织、国际和区域组织、国家人权机构、媒体和商业界。

29. 各国开展了有针对性的宣传运动以处理需求问题。阿根廷和克罗地亚利用重大体育活动的契机来应对这一问题，法国正计划于 2013 年针对该问题组织一次全国性运动。马耳他和波兰采取更多有针对性的提高认识的举措，它们倾向于将工作重心放在拘留中心等高危领域或在特定产业工作的第三国国民等高危人口上。加蓬开展了一项提高对贩运儿童的认识和谴责贩运儿童的全性运动。

30. 一些报告国强调说，必须作为预防战略的一部分而消除使妇女和儿童容易沦为贩运受害者的条件，这些战略包括减贫和增强妇女及其家庭的经济权能(布基纳法索、埃及和加纳)，或为消除这些存在于原籍国的因素作出贡献(西班牙)。但总体来看，各国就其消除易于沦为贩运受害者因素的工作提供的信息很有限。大多数国家将工作集中于把贩运行为定为刑事犯罪，并集中于通过各种办法为贩运受害者/幸存者、特别是妇女和女孩提供保护和支助服务。

31. 联合国各实体还支助或实施预防和提高认识的措施。例如，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在乌拉圭制订了一个项目，通过促进性别平等和妇女权利来禁止暴力侵害妇女和女孩的行为。其他实体支持国家机关和协会针对公众、包括弱势群体中的青年人的提高反贩运认识的举措(人口基金在保加利亚的支助)，或制作媒体材料以提请注意制止贩运的国际努力(秘书处新闻部)。

E. 能力建设

32. 所有应对贩运妇女和女孩活动的专业人员需具备以对性别问题有敏感认识的有效方式处理贩运问题的能力。大多数国家报告说，它们就贩运妇女和女孩问题、在有些情况下就妇女和儿童的人权问题，提供了培训方案，制订和发布了准则和手册。这些培训方案、准则和手册的对象常常是政府官员(特别是移民和外交人员)、警察、检察官、司法人员、边境管制人员、社会工作者、保健工作者、教师、劳工监察员、拘留设施工作人员、军事和维和人员以及可能同贩运受害者/幸存者有接触的其他人。培训的范围包括调查和起诉贩运实施者以及查明、保护和支助受害者/幸存者。布基纳法索为传统和宗教领袖提供了培训，多哥为公共运输部门工作人员提供了培训。值得注意的是，萨尔瓦多报告说，它已培训了 40 000 名官员。

33. 能力建设工作还包括设立专门化中心(意大利)和加强民间社会的作用，以便建设能力并为受害者提供援助(芬兰)。加纳报告说，它利用处境危险社区的现有机构，例如社区儿童保护委员会、童工委员会和幼儿保育和成长委员会，确定可能会遭贩运的儿童。

34. 劳工组织和人权高专办常常同非政府组织、国家人权机构、区域和国际伙伴及各国开展合作，举行关于贩运问题的培训或能力建设活动。性别平等和人员流动机构间工作组在联合国设在阿根廷的国家工作队的主持下开展工作，将打击贩

运人口作为其三大重点战略事项之一，成功地将性别平等纳入 15 所法学院的课程当中。

F. 为受害者/幸存者提供保护和服务

35. 必须查明贩运受害者的准确身份，以便他们能够获得适当保护和支助。有时妇女和女孩未被确定为受害者，而是被当作非法移民受到拘留或驱除出境。不过，在该问题上已取得了进展。一些国家介绍了为更好地查明受害者所做的努力，包括与高危群体建立互信(列支敦士登)，设立专家中心(波兰)，与其他国家开展合作(意大利)，或同外交和移民官员更紧密地合作(克罗地亚)。

36. 越来越多的国家为贩运活动受害者/幸存者提供保护和支助服务，而且经常是专门针对妇女或儿童的保护和服务。这些服务可包括医疗、心理、法律、社会或财政援助，以及证人保护和避难所，这些避难所通常在各国财政支助下同非政府组织合作开办(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、布基纳法索、加拿大、克罗地亚、丹麦、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、加纳、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、约旦、黎巴嫩、列支敦士登、巴拉圭、波兰、西班牙、瑞典、多哥、突尼斯和土库曼斯坦)。为了协助提供支助服务，比利时和芬兰制订了国家转介机制或程序，确保方便受害者/幸存者接受服务。白俄罗斯介绍了据报失踪或怀疑被贩运的未成年人的正式援救进程，卡塔尔报告说它有一支保护贩运受害妇女和儿童的搜救队。一些国家也已为贩运和(或)虐待行为受害儿童确立专门的支助服务或设立专门的中心(奥地利、比利时、加拿大、克罗地亚、丹麦、希腊、马耳他、瑞典和多哥)。尽管大多数国家报告说受害者/幸存者可获得服务，但就获得这些服务的情况以及为此拨款的情况提供的信息有限。

37. 一些国家报告说，它们同移徙组织和(或)非政府组织合作，实施受害者/幸存者康复、重返社会和回返方案，确保采取敏感并以受害者为中心的对策。在喀麦隆，这些方案包括职业培训。印度尼西亚报告说它为贩运活动受害妇女建立了投诉机制，约旦报告说它正计划制订这样一个机制。摩纳哥和西班牙报告了属于其保护制度一部分的现有程序，该制度旨在让受害者在刑事诉讼之前或期间了解其权利。

38. 大多数报告国提及提供在思考期后生效的临时居住许可的做法。除极个别情况外，是否提供临时或延期停留(尽管不是提供直接保护支助和援助)，取决于受害者/幸存者同执法官员的合作以及参与起诉的情况。这依然对制定以受害者为中心、以人权为基础的应对贩运活动的措施构成严重障碍和持续挑战。克罗地亚和希腊提到了基于人道主义理由的例外情况，瑞典和瑞士提到了在其他例外情形下基于保护需要的例外情况。意大利指出，贩运活动受害者可得到为期一年的特别居住许可，这是一整套社会保护方案的一部分，且不要求贩运活动受害者/幸存者报告或提供有关贩运活动的信息。加拿大报告说，其国内查明的贩运活动受害者不需要为了获得暂时或永久居住权而出庭作证指控其贩运者。

39. 联合国各实体也直接或间接地帮助向贩运活动受害者提供直接保护和支助服务。这类支助包括：通过建立法律援助台或流动法律讲训班提供免费法律援助（人口基金在尼泊尔的支助），实施加强贩运预防、保护和援助贩运活动及其他形式暴力侵害妇女和女孩行为的受害者/幸存者的项目（移徙组织在埃塞俄比亚的支助、人口基金和联合国难民事务高级专员办事处的支助）。

40. 联合国机构还向非政府组织提供资金用于加强直接服务的提供，以此促进对个人的保护和支助。由联合国机构管理和协调的提供此类赠款的三大主要信托基金分别是：联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金（人权高专办经管）、联合国支助消除暴力侵害妇女行为信托基金（妇女署经管）和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（毒品和犯罪问题办公室经管）。人权高专办报告说，在过去两年里，来自联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金的超过 25% 的赠款给予了执行打击贩运活动相关项目的非政府组织。妇女署报告说，除其他举措外，联合国支助消除暴力侵害妇女行为信托基金资助了多民族玻利维亚国、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦和中东各国贩运活动受害者/幸存者综合服务的开展。毒品和犯罪问题办公室报告说，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为支助受害者的非政府组织的 12 个提案提供资金。

G. 工商界和媒体的作用

41. 各国认识到私营部门在打击和预防贩运妇女和女孩活动方面的重要作用，以及加强合作的需要，尤其是加强与旅游业和因特网服务提供商合作的需要。例如，日本和西班牙与本国的旅行社协会合作，提高对人口贩运的认识。西班牙还与主要体育活动的组织方密切合作。在某些情况下，工商界制定并通过自律机制，例如行为准则，并采取措施和手段预防和打击贩运。西班牙实行打击贩运的国家行动计划，目的是减少媒体刊登性服务广告的情况，并成功与 12 家报纸就移除此类广告进行了谈判。

42. 媒体和工商界是提高认识和传播信息的重要合作伙伴。意大利和马耳他报告正与私营部门合作开展提高认识运动，克罗地亚报告其媒体代表是国家协调机制的成员，积极参与战略性文件和政策的制定，以制止贩运活动。此外，作为其国家计划的一部分，媒体代表定期接受培训，以确保敏感和准确地报道贩运活动和受害者/幸存者。其它国家报告称，它们已与媒体建立联系。在加拿大，通过组成加拿大防止犯罪联盟，执法人员、媒体及社会成员合作打击贩运人口等犯罪行为。尽管各国承认与工商界和媒体合作的重要性，但关于重点更加集中的进一步努力，各国提供的信息仍很有限。

H. 数据的收集和研究

43. 研究以及获取和交流数据对于制定和执行更完善的法律、政策及其它针对性措施，包括向受害者/幸存者提供服务及进行影响评估至关重要。尽管各国此前

承认，贩运妇女和女孩的活动仍未得到充分记录，一些国家提供了关于人口贩运案件的受害者/幸存者、调查、起诉和定罪的数据。由于受到警察、法院和服务供应商注意的案件为数不多，加之数据收集的方法以及对受害者/幸存者人数的估计各异，更系统化地分享信息和解决问题十分困难。

44. 一些国家陈述了发起、加强及丰富数据收集和分析的举措，例如开展研究方案、培训或学习活动，有时与研究机构合作开展。一些国家报告称它们收集数据，其中部分已分列，但主要是刑事司法系统的行政数据(阿根廷、奥地利、白俄罗斯、布基纳法索、加拿大、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、加纳、伊拉克、爱尔兰、意大利、日本、巴拉圭、波兰和西班牙)。少数国家报告收集了更广泛的数据，例如已查明的贩运妇女和儿童的原因、受害者/幸存者国籍、剥削及强迫劳动的形式以及为贩运受害者/幸存者提供服务的需要。阿根廷报告称其已公布收集的分列数据。

45. 一些国家强调指出，为加强更广泛的贩运问题知识库采取了有用措施。萨尔瓦多报告其已颁布一项法律，以建立收集暴力侵害妇女行为数据和统计数字的国家体系，此举将有助于建立统一的信息收集系统。埃及表示其计划建立一个专门的数据股，作为其国家行动计划的一部分。约旦称与国际移民组织合作建立了一个收录贩运受害者信息的专门数据库。芬兰报告其已责成国家报告员收集数据，并定期向政府和国会报告。意大利报告，其观察站的主要职能是提供对贩运问题的全面分析。法国表示正统一数据收集过程，使各机构的数据收集更加一致。巴拉圭表示其对人口贩运受害者在该国的移动路线进行了摸底研究，以便更好地了解受害者的内部流动。但是，奥地利和爱沙尼亚均确认在数据收集方面持续面临挑战，尤其体现为协调不足，及现有数据不能充分反映问题。

46. 联合国各机构也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。它们的工作包括进行摸底研究，找出脆弱地区(妇女署印度办事处)，编纂和维护贩运活动统计数据库(教科文组织和国际移民组织)，与具体部门合作或在具体部门内开展研究和项目以促进变革(教科文组织阿富汗办事处和西亚经济社会委员会)，建立人权机制判例数据库(人权高专办)或贩运案件处理结果数据库(毒品和犯罪问题办公室)。

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

47. 政府间机构和专家机构继续探索新途径或完善现有途径，以更好地协调国家和国际打击贩运尤其是贩运妇女和女孩的努力。例如，由联合国毒品和犯罪问题办公室主持的全球打击贩运人口活动倡议继续开展活动，支持各国打击贩运行为，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》。该倡议在以下方面提供协助：开展宣传，帮助提高对贩运人口问题的认识，增强对贩运人口活动的了解，以协助全球、地区以及国家决策，加强国际

组织之间和新型公私伙伴关系之间的协调，加强利益攸关方的能力。其最新的战略计划，即 2012 至 2014 年计划，于 2012 年 3 月提交给联合国。该计划概述了相关时期的核心活动，重点包括知识管理、战略支持、干预和全球对话。

48. 打击贩运人口活动机构间合作小组当前由联合国儿童基金会主持，2011 年由人权高专办主持。该小组已召开多次会议，并继续努力改善联合国各实体与其它国际组织的合作与协调，以促进形成预防和打击人口贩运活动的综合办法，包括保护和支持人口贩运活动的受害者/幸存者。在本报告所述期间，该小组编制了一份重要的分析审查报告，⁶ 概述了自《预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》通过十年来的发展情况。该小组正做以下工作：编写关于贩运问题国际法律框架等各种问题的讨论文件，侧重各法律制度之间的互补性；评估打击贩运活动措施的影响，评价打击贩运工作的进展情况；通过处理需求问题，预防贩运人口活动；在目的地和来源地处理脆弱性问题；为被贩运者提供有效补救。

49. 人权高专办报告了由欧洲安全与合作组织打击贩运人口问题特别代表兼协调员主持的联盟专家协调小组的协调努力。该小组通过组织包括年度高级别会议在内的国际和区域活动，为在贩运相关问题上的协调与合作提供了平台。2011 年的会议专门讨论了预防以剥削劳动力为目的的贩运问题。

六 结论和建议

A 结论

50. 各级继续采取行动打击贩运人口活动，其中很多行动重点打击贩运妇女和女孩活动。遵守国际文书的情况继续增加，且大多数报告国进行了不同程度的法律改革。

51. 各国正努力确保现行法律及新法律得到一贯和有效的实施，警察、检察官和法官接受适当的培训。有效应对贩运这种复杂且影响严重的犯罪，要求对该问题有高度完善且专业化的理解和应对程序，包括采取对性别问题有敏感认识的调查和起诉办法。尽管世界各地都在努力提高刑事司法系统内重要行为者的效力，起诉率仍然很低，而贩运活动的受害者却在增加。必须继续努力确保以敏感注意性别问题的方式有效地执行反贩运立法，使犯罪人为其罪行负责。

52. 国家行动计划和相应的协调机制对于确保系统和前后一致地应对人口贩运活动至关重要。许多国家制定了国家行动计划，成立了国家协调机构，以协助实施计划、政策和方案。一些国家已制定和(或)执行其第二或第三个行动计划，并从此前的计划中吸取经验，改善了应对措施。然而，各国就其评估结果提供的信

⁶ 可查阅 www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ICAT/2010_ICAT_Paper-1.pdf。

息极其有限。这些信息如果提供，能在更大范围内得以分享，并协助其它国家制定成功的方案或战略。一些国家已经采取颇有建树的措施，例如任命国家报告员，建立独立的监督机制。

53. 许多国家是各种区域、多边和双边协定和安排的缔约方。就贩运活动的跨国和跨界性质而言，这些安排至关重要。此外，鉴于各国为应对贩运问题继续加强能力建设，在全球、区域和双边范围分享信息和良好做法意义特别重大。

54. 尽管许多国家推行了教育方案、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，及保持各级的政治承诺。总体而言，各国提供的关于从贩运根源着手采取预防措施的信息很有限。但是，一些国家报告称采取了措施，处理导致贩运妇女和女孩活动的需求问题，这是对此问题采取的新做法，还需更多的关注。

55. 许多国家在查明贩运受害者方面存在困难，一些受害者被当作非法移民扣留。但是，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，并报告说，无论受害者/幸存者是否有能力或意愿协助刑事诉讼，她们都能获得及时的保护和支持。从人权角度看，这在打击贩运妇女和女孩活动方面是一个积极进展。

56. 除媒体之外，少数国家还报告了与私营部门的合作，尤其是涉及贩运者愈发频繁使用的新型技术的私营部门。

57. 尽管各方加大努力完善有关贩运妇女和女孩活动的性质及范围的知识库，这方面的数据仍不够可靠和充足，或是主要关注刑事司法系统的成果。统计数据应全面，并按性别、种族、年龄、族裔及其它相关特征分列。各国更加一致和统一地收集数据，有助于对贩运活动的影响进行更准确的全球评估，以及查明各国间的相关联系和流动情况，以便于制定更有针对性的解决方案。

B. 建议

58. 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孩行为定为刑事犯罪的具体法律符合《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其相关议定书所规定的标准，确保判决和刑罚相同于对其它严重罪行的判决和刑罚。若受害人为儿童和(或)贩运由公职人员及国家当局实施，各国应制定更加严厉的刑罚。

59. 除为相关人员提供系统性培训外，各国还应建立专门的警察调查单位、检察官办公室、法庭及培养法官，专门应对贩运问题，以协助努力增加调查和起诉的数量。为让更多潜在证人参与刑事诉讼，各国应为受害者引入证人保护方案，必要时还应保护他们的家人。

60. 各国应确保其国家计划全面、及时更新、并对性别问题有敏感认识，确保其适当的国家协调机制由多部门、相关的利益攸关方和服务提供商组成。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独立的监督职位，例如国家报告员或监察员，以确保计划和策略的切实有效。

61. 各国应继续缔结和执行双边、多边和区域协定及安排，确保在所有领域采取有效行动，包括执法和起诉、预防、受害者支助和援助，以及交换在打击贩运妇女和女孩活动方面的数据、资料 and 良好做法等领域。各国还应加强国际合作，以更好查明贩运受害者，并更努力加强相关人员的能力建设，尤其是移民官和边境官员的能力建设。

62. 在制定和执行预防措施时，各国应更加努力处理加大人口尤其是妇女和女孩被贩运风险的问题，特别是与减贫和教育机会相关的问题。各国还应考虑针对易成为贩运受害者的人群开展提高认识运动，并处理需求问题。

63. 为加强对受害者/幸存者的保护和支持，并确保对贩运妇女和女孩问题采用立足人权的方针，各国应做以下工作：延长贩运受害者的考虑期；保护受害者免遭非法移民、违反劳动法和其它方面的起诉；无论受害者是否参与刑事诉讼，都向他们发放居留证；为受害者提供适当的长期支持，帮助他们复原，使其能重新融入社会，开始新生活。

64. 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的合作，尤其是在采用自律机制和行业行为准则方面。

65. 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。为完善数据收集过程，各国应考虑加强数据收集和 analyses 的全球一致性和统一性，以增强国际协作，打击贩运，尤其是贩运妇女和女孩的活动。