



第十二届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

Distr.: General
5 February 2010
Chinese
Original: English



2010 年 4 月 12 日至 19 日，巴西萨尔瓦多

临时议程*项目 6

针对偷运移民和贩运人口行为的刑事司法对策，
以及此类行为与跨国有组织犯罪的联系

针对偷运移民和贩运人口行为的刑事司法对策：
与跨国有组织犯罪的联系

秘书处编制的工作文件

一. 导言：贩运人口、偷运移民及有组织犯罪

1. 贩运人口和偷运移民是跨国有组织犯罪及其他形式的有组织犯罪的严重表现形式。《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》¹和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》²都对《联合国跨国有组织犯罪公约》³作出了补充，随着这两份议定书的通过和生效，有组织犯罪集团参与犯罪的事实以及在国家和国际各级采取恰当有效对策的必要性得到了承认。这两份议定书及该公约表明，要想从适当角度全面解决这个问题，就需要有效执行多方面的对策。这反过来又突出了能力建设和培训方案的重要性，它是增强针对这些罪行的刑事司法和执法政策及战略的一致性、稳健性和效力的前提条件（见 A/CONF.213/PM.1）。

2. 贩运人口和偷运移民这两种犯罪活动形式多样，并涉及合法行为人和非法行为人。因此，掌握贩运人口或偷运移民行为复杂性的一条最佳途径是将每一种行为视为一个交易网络。这些网络的主要节点是为从事行动需完成的各项职能。尽管存在着共同要素，但所讨论的这两种犯罪活动之间仍然存在着差别，

* A/CONF.213/1。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

² 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

³ 同上，第 2225 卷，第 39574 号。



这些差别在制定恰当的国家、区域和国际对策时至关重要。就贩运人口而言，必须存在除偷运移民之外的两个要件：第一，必须存在使用武力、胁迫、蒙骗、滥用职权或利用受害者的弱势处境等不当方式实施的行为，从而使得本人同意与否毫无意义；第二，该活动必须是以剥削为目的。贩运人口活动背后的经济驱动力是剥削受害者的所得收入。在偷运活动中，移民支付的偷运费是主要的收入来源，一旦移民抵达目的地，犯罪者与移民之间通常不再继续保持关系。应指出的是，除偷运移民外，《偷运移民议定书》要求将协助非法居留及为得以偷运移民而制作、获取、提供或持有欺诈性旅行或身份证件的行为定为刑事犯罪（第6条）。

3. 此外，偷运和贩运行为也可能涉及可在网络中起作用的一些附带活动。例如，一些贩运和偷运行动需伪造证件，洗钱，从事腐败活动等。这些行动有时还涉及护送服务、收债人和保安人员。

4. 为采用网络做法，必须了解每一种职能可由一个或多个代理完成。例如，就贩运人口而言，个人既可充当招募者、运输人或保护者，同时也可完成诸多其他职能，这样就可以限制团伙中的犯罪者人数。由两三人组成的小集团可专门从事一项职能。但较为传统的有组织犯罪集团也积极从事贩运和偷运行为。它们可重点完成贩运或偷运网络中的一项、多项或所有职能。最后，在贩运和偷运案件中网络做法有助于把握“上层社会”与“黑社会”之间的重要联系。一些案件显示，企业是贩运团伙中的剥削者，而政府官员为此类活动提供执法方面的保护。在对贩运和偷运行为进行任何归类时，必须考虑到上述所有潜在行为人，以便准确反映各种贩运和偷运集团的差异。

5. 通过应用这一网络模式，浮现出各种各样的贩运和偷运行为。在偷运和贩运网络中，以企业形式从事的活动属规模较小之列。这些小团伙通常仅有几个犯罪者完成一项或多项职能。两三个犯罪者负责招募，并在贩运活动中对人实施剥削的情况并不鲜见。由于规模较小，这些行动往往会使偷运的人数受到限制，或将贩运限制在某个特定时间。虽然他们自身不太可能从事诸如洗钱或伪造证件之类的附带活动，但其会物色专家，以便在需要时提供这些服务。

6. 企业形式的团伙偷运移民和贩运人口所用的手法通常并不复杂，也不太高明。首先，它们更可能在特定国家开展行动，诸如由于原国籍或族裔传统而非非常熟悉的国家。为转移人口，它们往往利用商业运输公司及表面看似合法的途径逃避移民管制。关于后者，企业贩运人和偷运人通常采取捞取签证的行为。⁴ 尽管企业贩运和偷运团伙规模较小且只是零散地从事贩运或偷渡活动，但不应低估其造成的危害或认为其犯罪所得微不足道。事实上，现已知道，企业团伙能够在短期内敛集巨额资金。

7. 贩运人口和偷运移民网络中的另一种情况是，此类行动的所有方面都由大规模有组织犯罪集团所控制。大型跨国网络通常由很多犯罪分子组成，开展活

⁴ 捞取签证系指向一国在某区域的多个大使馆或领事馆提出签证申请。采取签证规避行为有两方面的原因：第一，一些领事官员核准签证申请的要求可能不及其他官员严格。第二，一次仅提出一个或两个签证申请，贩运者就不太可能招人注意。

动的地域范围广泛。通过这些网络被贩运或偷运的人数较多。较之企业形式的同类，它们往往会持续开展行动，并常常通过其网络转移人口。为此，它们一般采用更为创新的方式，并不断寻找新路线或入境港。此外，跨国集团利用多条路线通往多个目的地，它们还经常被发现从事诸如贩毒和武器走私之类的活动。此类集团更可能与政府保护伞、收债人、证件伪造行家、洗钱者，甚至一些形式的情报收集活动等附带服务存在关联。此外，人们发现此类犯罪组织最可能通过企业或与企业串谋，或向政府官员行贿，以求与“上层社会”建立联系。

8. 偷运移民活动大体遵循这一模式，既包括个别分子指引被偷运者穿越边界，也包括组织严密且对犯罪活动各个方面加以控制的大规模跨国贩运集团。但与贩运活动不同，证据表明偷运移民与有组织犯罪的关系更为密切。事实上，诸多研究人员指出，会员国为增强边界管制而采取的措施以及证件安全措施增加了组织不够严密的移民偷运者开展活动的难度。因此，在移民偷运行为的需求激增时，组织较为严密的犯罪集团就会找到市场，收取更高费用，获取更大利润。总之，移民偷运者不断想方设法，应对会员国为遏制它们而强化的精心努力。

二. 侦查、起诉并裁定贩运人口和偷运移民行为

A. 专门机构

9. 为应对上述错综复杂的犯罪行为，必须为侦查、调查、起诉和裁定工作划拨资源。许多国家采用的一种做法是，设立专门的机构包括特别情报单位、调查组、专门检查机关和特别法庭，负责实现这些目标。开展培训对于处理复杂的贩运人口和偷运移民问题至关重要。为增强合作并针对上述犯罪和所涉有组织犯罪采用综合方法，在这些机构与处理金融调查、腐败、受害者和证人保护及有组织犯罪问题的机构等其他相关机构间建立联系非常重要。

10. 此外，专门调查能力也可扩展到传统执法机构以外，例如，赋予劳动监察员侦查与劳动相关的贩运人口或偷运移民行为的权力。可对边检人员、海关关员、机场工作人员和医务人员培训，提高识别贩运和偷运行为的能力。此外，为查明潜在可疑行为以开展进一步调查，可寻求与私营部门合作。

11. 利用情报机构向贩运人口和偷运移民侦查工作提供支助是一项良好做法。情报机构在此类调查过程中发挥两项重要作用。第一，它们为正开展的侦查工作提供支助，例如分析在犯罪现场收集的证据，向需开展更为紧密调查的案件派出人员，向侦查人员提供法务会计软件之类的专门技能和技术。第二，它们开发调查人员可用于未结案件的具体情报。情报机构利用包括线人、先前案例获得的证据、窃听、甚至卫星图像在内的多种信息来源，向调查工作提供可用于启动贩运和偷运案件的信息。

12. 然而，很难对为贩运人口和偷运移民侦查工作提供支助的现有收集和分析基础设施予以评估。针对这些犯罪行为的专门情报机构成立时间相对较短，尚

未全面投入运作。有关偷运移民的情报机构是随着大力打击猖獗的贩毒活动而设立的，但也只是在最近才开始关注贩运人口问题。

13. 一些问题可能会妨碍为开展贩运人口和偷运移民调查工作所作出的各种努力。缺乏支持调查工作所需的人力和物力是最为突出的一个问题。另一个主要问题是基础设施。一些机构可能缺少交通或通信设备。专门机构应有专项预算，这主要是因为经证明调查过程费时、复杂，往往也很费钱。另一个问题是政府官员及执法机构的腐败和相互勾结。这方面的实例包括官员向贩运者和偷运者收取保护费用和贿赂，官员参与贩运和偷运活动，包括拥有或控制利用被贩运妇女开设的妓院。

14. 与调查工作较为类似，为提高起诉贩运人口和偷运移民行为的能力，也成立了专门机构，或对培养了专门的检察官。专门检察机关可由受过专门培训且对立法知识了如指掌的检察官组成，设有最佳定罪程序，并在贩运人口方面与受害者及为其提供保护的服务提供者共同开展工作。这些机构通常与前文提及的专门调查机构密切合作。专门检察机关可作为区域机构，或根据需要向地方检察官提供专门人员。

15. 最后，需完善此类案件的裁定工作。经证明，分开处理偷运案件和贩运案件有时会造成种种问题。必须确保法官和法院有能力裁定上述两种案件。在一些情况下设立了专门法庭审理贩运和偷运案件。经证明，这对于处理涉及青少年受害者的贩运案件尤为重要。一些国家设立了专门的青少年法庭，负责处理贩运和相关案件。但仍存在一些问题，主要问题包括法官未接受培训，法官人数不足，以及法官持有偏见，可能将贩运视为简单的劳动剥削或卖淫案件。

B. 培训

16. 培训是解决上文所述诸多问题的一项最为常用的机制。可重点针对处理贩运和偷运案件的专门调查、检察和裁定机构开展培训。但为确保所有利益攸关方对上述犯罪有所认识，不能也不应仅对这些机构提供此类培训。可针对侦查人员、检察官或法官设立有关贩运和偷运相关问题的专门培训中心。应将贩运和偷运行为列为初级培训学院或在职培训期间向所有警官提供的一般性培训的一项重要内容。此外，可安排执法和有关人员参加国际组织、外国政府或非政府组织提供的专门培训。

17. 培训可包括基本专题和较为创新的专题。基本专题包括偷运与贩运之间的区别，国家法规知识，适当的侦查技术，以及与人口贩运活动受害者或被偷运移民开展合作。培训还可包括识别伪造证件，检查旅行证件，在案发现场检查或金融调查中查出行骗者。还应重点关注跨文化问题、儿童证人和适当的谈话技巧。

C. 协调与合作

18. 开展协调是应对贩运人口和偷运移民行为的一项至关重要的因素。应在最广泛层面设立机构间协调机构，用以汇集政府打击贩运和偷运政策和方案的各

项内容。为此可成立一个高级协调委员会作为机制，参与贩运和偷运案件处理工作的各机构派员参加。该机制旨在协调各种努力，并对政策或培训做出必要修改。这些努力有益于确保调查人员、检察官和法官获得有效调查贩运和偷运案件所需的支助。

19. 在业务层面，应设立工作队，负责促进调查和起诉贩运和偷运案件的不同机构之间的信息和资源共享。鉴于贩运人口和偷运移民活动错综复杂，该工作尤为重要。因此，此类案件经常需其他专门执法机构为调查人员进一步开展案件调查工作提供帮助。工作队成员不仅包括调查人员和检察官，而且还通常包括受害者服务协调员及资产没收小组等其他专门机构。其中一些工作队应努力将各级执法和检查机构召集在一起，以促进地方机构与国家机构之间的信息共享。有时会将相关调查人员、检察官和其他机构短期或针对特定案件召集在一起，设立短期联合调查组。利用《有组织犯罪公约》为就此类案件开展国际合作提供依据等其他做法也非常重要。

20. 最后，必须指出反腐败行动正日益成为各国努力调查和起诉贩运和偷运行为的一个重要部分。诸多国家均在关于打击贩运和偷运行为的总体战略中纳入了打击公职人员腐败的内容。因此，上述工作队和其他协调机构目前正邀请反腐机构代表参与其中。鉴于与贩运和偷运相关的腐败现象严重，明智的做法是将腐败列为打击这些犯罪形式的重要战略组成部分。

三. 保护受害者

A. 查明受害者

21. 在原籍地或原籍国，贩运者和偷运者都会利用人的各种脆弱性。贩运者和偷运者向人们鼓吹移民可带来更好机会并为此提供各种途径，从而利用这些脆弱性谋取利益。

22. 在转运途中，被偷运移民通常受到不人道或有辱人格的待遇，或经历危及生命的处境。人口贩运受害者也面临同样的状况，因为他们通常会遭受性剥削、劳动剥削或其他目的的剥削。

23. 在目的地国，被偷运移民的非法移民身份使其很容易受到虐待和歧视，而人口贩运活动受害者则会遭受贩运者的剥削。

24. 必须对贩运人口与偷运移民之间的区别有所了解，才能制定并执行有关这两种犯罪行为的有效对策。有关偷运者对其所偷运移民实施虐待的报道越来越多。在这方面，偷运者及偷运活动可能会严重危及被偷运者的生命和健康。近年来，偷运活动中的伤亡人数急剧增加，这表明偷运者对被偷运者实施了可能严重侵犯人权的行为。⁵

⁵ 《国际移徙和人权》，全球移徙小组，2008 年 10 月。可查阅：www.globalmigrationgroup.org/pdf/Int_Migration_Human_Right.pdf。

25. 被偷运移民并非偷运罪行的受害者，但可能为其他犯罪行为的受害者，其人权在整个偷运过程受到了侵犯。在处理被偷运移民时，必须维护并顾及他们的各项权利。如果不能对其权利予以保护，刑事司法系统在针对偷运者的案件中就不可能让被偷运移民发挥证人的作用。

26. 及早查明被贩运者是认可其受害者身份并从而获得帮助和保护的一个前提条件。有可能与受害者接触的人（诸如警察和司法官员，以及卫生和社会和其他服务人员）应接受培训，以便能够识别受害者，并敏感地认识到他们的需求。

27. 重要的是要争取与人口贩运活动受害者接触的所有人员和团体开展合作，诸如边防人员、警察和移民官员、医生、医疗和社会工作者、劳动、住房和农业检察员、领事人员、与移民、妇女和受害者权利有关的各组织的工作人员，以及难民保护和庇护组织。适当培训能够帮助这些人员查明被贩运者，从而使他们能够将这些人移交给受害者支助组织。应有一个专业人员和机构网络参与查明潜在受害者的工作，并应一起努力，保护受害者并确保移送网没有漏洞。外联工作可能是在人口贩运活动受害者被迫工作的环境中对其加以识别和帮助的一个重要组成部分。⁶

28. 一些因素加剧了及早查明人口贩运活动受害者工作的复杂程度。例如，在边界或边防检查期间，不可能查明受害者，因为他们通常并未意识被贩运。但向其询问一些有关在目的地国预计停留时间及旅行或工作计划之类的简单问题会促使及早发现贩运案件。同样，有针对性的循证宣传活动是让公众参与查明人口贩运活动受害者的有效机制，但这些活动务必不能仅限于对贩运活动或一种贩运模式的简单认识，它们需向公众全面呈现各种贩运方式。例如，必须宣传贩运包括国际贩运和国内贩运两者，不仅包括出于性目的或劳动目的的贩运，而且还包括出于家庭奴役目的的贩运，其受害者不仅包括妇女和儿童，也包括男子。

B. 在法院诉讼程序中提供保护和支助

29. 在审判期间提供服务方面，沦为犯罪受害者的被偷运移民及人口贩运活动受害者至少应享有与其他暴力或性犯罪受害者同等的权利。专门为人人口贩运活动受害者制定的专项方案数量很少。但检察官和法官必须了解贩运的性质，并利用各种现有工具，避免造成不当伤害，并避免受害者再度受害。检察官和法官必须在不妨碍法庭履行各项职责的能力的情况下向受害者提供保护，并对案件作出公平判决。

30. 根据法律制度，在审判程序中可利用一些机制向受害者和证人提供保护和支助。此类措施包括：在审判前对证词陈述进行录像，这样受害者或被偷运移

⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）《打击贩运人口活动工具包》，第 6 章，查明受害者。可查阅：www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/electronic-toolkit-chapter-6-victim-identification.html。

民可在作出最后判决前就返回其原籍国；受害者或被偷运移民通过原籍国电视直播提供证词；进行隔离遮挡，避免受害者在法庭与偷运者直接碰面；实施允许法官在受害者提供证据时让公众退出法庭的法庭条例；出台防止有关审判的新闻报道透露受害者或被偷运移民身份的法律；如果受害人涉案非法活动是被他人贩运直接造成的，就不应予以惩罚；以及保护受害者或被偷运移民及其家人的人身安全。

C. 回返和重返社会

31. 现已实施各项举措，来加强人口贩运活动受害者或被偷运移民回返和重返社会方面的工作。⁷多数遣返或回返机制涉及根据各国需求提供不同服务的国际、区域或非政府组织。其服务一般包括咨询、交通、安置，以及在受害者返回原籍国后进行跟踪。这些组织还是目的地国政府机构与原籍国政府机构之间的媒介机构，减少了政府官员的负担，并加大了对受害者的关注。

32. 此外，正制订资助和执行受害者遣返方案的新方法。一些目的地国正根据需要对受害者服务和咨询以及遣返原籍国和善后护理工作划拨可用资金。虽然有时由目的地国提供这些资金，但在有些情况下各国政府从其他资金来源获得资助。资产没收正成为遣返工作一个较为常见的供资来源。有时，在不知情情况下雇用被贩运劳工的企业会自愿为遣返受害者提供资金捐助。一些国家利用向移民工人发放许可和证明获得的部分收费设立人口贩运活动受害者基金。各国还在双边和区域各级增加了政府间有关遣返的直接方案。

D. 培训和外联

33. 培训通常被视为促进及早查明人口贩运活动受害者或认可被偷运移民证人身份的最为有望成功的做法。鉴于受众所属领域混杂，注重干预类型（执法、移民、劳工、保健等）的强化培训方案的有效性远远高于较为一般的培训课程。重点分明的培训使培训者能够突出强调受训者与人口贩运活动受害者或被偷运移民进行接触的具体细节。此外，针对一个组织所有工作人员开展培训比范围较小的培训更为有效，因为很难预测受害者或被偷运移民何时与组织成员接触。至关重要的是，培训要清楚界定和说明什么是贩运和偷运，从而避免混淆和错误判断。最后，培训要持之以恒，以便各组织内部的人员变动不会导致受害者识别工作出现缺口。

34. 外联活动是及早查明人口贩运活动受害者的另一个重要组成部分。酌情让贩运活动逃脱者参与公众外联方案可在很大程度上加大方案对受害者及公众的影响。外联方案如能帮助减少因受害而遭受的耻辱就可更为有效，这些耻辱会削弱受害者寻求帮助的愿望。最后，外联活动应教育公众重新审视国内边缘化

⁷ 毒品和犯罪问题办公室《打击贩运人口活动工具包》，工具 7.7，“贩运活动受害者安全回返和重返社会的机制”。可查阅：www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_7-7.pdf。

社区可能遭受虐待及沦为人口贩运受害者的情况。极为常见的一种认识是，贩运活动仅涉及外国受害者，这种观念分散了对多种国内受害者的注意。

35. 虽然各种培训和外联活动的内容存在差异，但潜在受害者或被偷运移民对一些基本问题的回答通常可提示其真正处境。各国为查明贩运活动会以不同的方式提出以下问题：你从事何种工作？你是否获得报酬？你是否能够辞职？你是否能够来去自由？你及家人是否受到过威胁？你的工作和生活条件如何？你在哪里食宿？食宿及上厕所是否须经允许？你的门窗是否被上锁，而你又无法打开？身份证件或其他证件是否被拿走？对这些问题或类似问题的答复可作为衡量是否存在潜在不法行为，专家可对之采取行动的指标。查明偷运移民活动的类似问题包括：你的旅行由谁安排？如何到达这里？采用了哪种运输方式？如何吃喝及上厕所？他们待你如何？你付了多少旅费？是否还有其他费用？需要哪些旅行证件？

E. 协调与合作

36. 虽然各国采用的程序和过程大不相同，但在与人口贩运活动受害者和被贩运移民建立良好工作关系方面，一些规则普遍适用。最经常提供的咨询建议是与受害者代言人或其他支助提供者建立密切的工作关系，这些人可进而促进与受害者之间的信任关系，并有助于提高开展合作的可能性。因此，与受害者开展合作的第一步是，如果需要，发放受害者证明，并确保其获得经许可且获得良好培训的受害者代言人的照顾。就偷运而言，向移民提供一些形式的保护通常是移民与司法系统开展合作的前提条件。在一些国家，调查组成员包括证人援助官员，这是为了在最初查明受害者时，现场有正式代言人或其他支助人员，向受害者提供援助。检察官通常也负责决定在指控贩运者的案件中是否需要受害者给予合作，从而避免给受害者造成不必要的压力。这一做法也适用于偷运移民案件。如需受害者给予合作，检察官和调查人员通常要求受害者代言人或其他支助人员参与初次谈话，以帮助打消受害者的顾虑，并确保受害者的利益得到充分满足。如果受害者提供证词，检察官和律师必须共同对此及审判所涉的其他方面做出安排。就偷运移民而言，听取被偷运者陈述可能是调查工作最容易忽视的领域。被偷运移民往往被遣返原籍国就算了事。除人性因素外，这还会导致证人证词和其他证据丧失。

37. 应鼓励各国继续加强其遣返工作，就贩运而言，要确保遣返是出于自愿。各国应继续完善有关遣返和回返请求的对策。目的地国政府应在受害者提出遣返请求时迅速采取行动，而来源国政府应对目的地国提出的受害者或被偷运移民公民身份确认请求做出答复。无国籍受害者或被偷运移民的人数正日益增加。由于所涉两国之间缺乏有效的遣返措施或受害者或被偷运移民在返回原籍国后可能遭受迫害，目的地国可能无法进行遣返。最后，根据不惩罚受害者原则，各国应避免在受害者回返后对其实施法律或经济处罚。

四. 预防贩运人口和偷运移民的行为

38. 采取有效行动预防和打击贩运人口及偷运移民行为需采取全面的国际做法，其中包括采取措施，保护此类贩运的受害者，保护被偷运移民的各项权利，并起诉贩运者和偷运者。为了有效预防人口贩运活动，《人口贩运议定书》要求各国努力采取各种措施，诸如实施社会和经济举措，开展以潜在受害者为对象的调查和新闻媒体运动。这一对策需要广泛的行为者参与，包括立法者和执法人员以及媒体和公众在内，合作拟订并实施创新性举措。

39. 预防贩运人口和偷运移民的全面、有效的战略包括采取刑事司法做法瓦解各种网络，还包括开展宣传，并减少对贩运受害者的需求。宣传活动和其他机制有助于减少潜在人口贩运活动受害者或被偷运移民的总数，而需求减少方案则有助于降低被贩运者的流量。此外，虽然已将贫困、两性不平等、腐败和其他社会经济动因确定为开展贩运和偷运的“推动”因素和根源，但不可否认需求是贩运者牟利的根本之所在。过去和现在的各项研究一致认为，不解决需求问题，就无法阻止周而复始的贩运行为。

40. 针对需求方面的措施实例包括：增强对一切剥削形式及这一需求的助长因素的认识、关注和研究；提高公众对剥削劳动和强迫劳动所生产的产品和服务的认识；对私人招聘机构进行规范和登记，并向其发放许可；让雇主认识到不应在供应链中雇用人口贩运受害者，无论是用于合同分包还是直接生产；通过监察和其他相关手段强制执行劳工标准；支持工人组织；增强对移民工人权利的保护；以及将使用人口贩运受害者服务的行为定为刑事犯罪。此外，更为注重预防再次贩运行为。这种行为通常发生在遣返过程中。各国及合作组织需在开展遣返工作时需确保受害者在返回原籍国之后进入康复过程。

41. 从刑事司法角度看，难题是瓦解偷运网络并消除滋生这些网络的各种条件，同时保护被偷运移民的权利。如果不瓦解偷运移民的有组织犯罪集团，偷运者将继续从事各种活动，并根据边界管制加强或签证制度改变等不断变化的环境，迅速调整其方法和路线。同样，如果把努力主要侧重于加强边界管制，往往会导致偷运服务的需求增加，以求非法入境。这凸现出的一项关键要求是，应当加大瓦解偷运移民网络方面的执法努力并增强目的国、过境国和原籍国之间的国际执法合作，对边界管制工作加以补充。还必须告知易被偷运者，偷运移民活动是危险的有组织犯罪分子通常实施的一种犯罪行为，这些犯罪者会使他们陷入不人道和有辱人格的状况，甚至会危及其生命与安全。在这方面，应告诫人们被偷运带来的种种风险，包括丧生的危险。公共宣传运动还应述及基本的人权标准。综合性宣传做法还将努力增进人们对合法移民渠道的认识，从而降低遭受提供非法渠道的贩运者贩运的可能性。

五. 数据收集

42. 了解和研究具体的国家、区域和国际人口贩运背景是拟定、实施和评价打击人口贩运和偷运移民战略并制定循证政策的一个先决条件。进行了解和研

究，对于克服目前对犯罪的了解不全以及由此而引起的违反人权行为也至关重要。

43. 虽然多数国家已采用了具体的贩运人口罪，并出台了一些立法解决偷运移民问题，但是对议定书特别是会员国使用的贩运人口定义仍存在着各种差异做法。为加强国家、区域和全球打击贩运人口和偷运移民活动的努力，有必要更好地了解这种犯罪的范围和性质。此外，还有必要开展更多有针对性的研究，以深入了解犯罪的诸多方面。研究应包括了解使儿童和成年人易被贩运及愿意冒很大风险离境的法律、社会、文化和经济环境；了解促使产生一切形式人口贩运的需求因素；了解犯罪者的路线、模式/趋势上的变化和作案手法；以及了解能够使受害者和被遣返偷运者得到有效保护、康复、融入社会或重返社会的社会、文化和法律对策。此外，为在更广泛的移民和发展背景下制订打击偷运移民的全面做法，有必要了解社会和经济因素。

44. 各国正在针对贩运和偷运案件制订更为先进的案件管理和数据收集方法。但引起各当局注意的案件数量依然有限。

六. 进一步制定适当的刑事司法对策

A. 执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《人口贩运议定书》和《偷运移民议定书》

45. 自大会通过《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》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》以来，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）一直优先重视推动批准这些文书，并为其执行提供援助。截至 2010 年 2 月 3 日，《公约》缔约国达到了 153 个，《人口贩运议定书》缔约国为 135 个，《偷运移民议定书》为 122 个。关于各国执行《人口贩运议定书》各项条款及《偷运移民议定书》一些条款的政策和做法的概述表明，议定书的大多数缔约国已颁布了最起码的基本立法和体制框架，以确保执行相关条款。但鉴于各会员国在所讨论的领域中全面执行目前和未来措施的能力各不相同，必须进一步协力制定涉及各学科的有效战略，并为执行此类战略建立可持续的专门用资源（见 CTOC/COP/2006/Rev.1 和 CTOC/COP/2006/7/Rev.1）。

46. 此类战略应侧重于为确保做出全面、有效应对而采取的五项干预措施支柱：起诉、保护、预防、国家协调与合作，以及国际合作与协调。

47. 贩运人口和偷运移民行为大体上仍然未受到足够的起诉和惩罚，因此，对于犯罪者而言此种行为属低风险犯罪。虽然许多国家已确立具体罪名，将贩运人口和偷运移民行为及相关行为定为刑事犯罪，但许多国家仍未出台一个涵盖议定书所有条款的法律框架。定罪率也依然很低。

48. 许多人口贩运活动受害者没有查清，因此仍未得到保护。沦为偷运目标的移民通常并不知悉其各项权利，并作为偷运犯罪行为的潜在证人接受访谈。将被贩运者视为受害者或将被偷运移民视为犯罪行为的证人或犯罪行为的潜在受

害者是其参与刑事司法系统的一个先决条件。许多国家仍需要建立或改善针对人口贩运活动受害者和被偷运移民（包括享有合法难民要求的移民）的各项程序和相应的案件移送机制。

49. 预防是有效打击贩运人口和偷运移民对策的最重要方面之一。但并非所有预防战略都被纳入了更广泛的政策，而许多战略缺乏循证研究和规划，以及对影响的评价。

50. 贩运人口和偷运移民是涉及多个层面的复杂犯罪行为。打击贩运和偷运需要所有社会阶层和诸多国家机构的参与。这可能导致工作重叠、资源使用率不高、干预措施不一致或相互矛盾，因此可能使采取的对策不太有效。必须出台机构间协调与合作机制，以用于信息交流、战略规划、责任分工和成果的长期维持。

51. 贩运人口和偷运移民是跨国界实施的犯罪，因此需要会员国相互之间并与国际和区域组织进行合作与协调。一些会员国因为缺少充分的国际合作，往往不具有预防、侦查、裁定和惩治跨国犯罪的能力。此外，还必须建立国际机制或结构，以改进国际和区域组织工作的协调。

B. 进一步提供技术援助

52. 应会员国要求，为执行《有组织犯罪公约》及其《人口贩运议定书》和《偷运移民议定书》提供技术援助至关重要。毒品和犯罪问题办公室作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其两份议定书的保管机构，负责为会员国执行上述文书提供帮助。关于打击贩运人口和偷运移民这种相互区别而又相互联系的犯罪行为，毒品和犯罪问题办公室的首要目标是促进在全球范围内遵守《公约》及其议定书，并帮助各国努力全面执行。《公约》及其议定书的主要目标是预防和打击贩运人口和偷运移民行为；保护被偷运移民和人口贩运活动受害者的权利；起诉贩运者和偷运者；并促进会员国为实现这些目标而进行合作。在提供技术援助以在全球实现这些目标方面，毒品和犯罪问题办公室的对策包括以下七个重点工作领域：预防和提高认识、数据收集和研究、法律援助、战略规划和政策制定、刑事司法系统对策、保护和支助被偷运移民和人口贩运活动受害者、国际合作。

53. 毒品和犯罪问题办公室在提供技术援助方面的挑战包括：吸引充足资源，确保技术援助活动的可持续性，以及制定和持续实施与相关组织开展更有效合作的各项机制，以确保工作不会重叠。

七. 结论：全球对策

54. 审查这两份议定书的执行情况是联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约国会议自成立以来不可缺少的组成部分。在此背景下，收集了关于各国执行情况的信息，表明大多数做出回应的缔约国通过了立法和体制框架，以确保这两份议定书得到执行。但不可避免的是，鉴于各会员国在所讨论领域全面执行各项措施的能力参差不齐，需要采取更加协调一致的努力，以援助需要得到帮助的国

家，制定打击贩运人口和偷运移民的有效多学科战略，并为执行此类战略建立专项的可持续资源。牢记这一点并考虑到各区域筹备会议的建议，第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会似宜审议以下建议：

(a) 各会员国应确保制定、执行、监测和评估关于打击贩运人口和偷运移民行为的综合循证政策，并确保与其他有关政策相一致；

(b) 各会员国应在相关利益攸关方之间建立多学科合作与协调制度或机制，这些利益攸关方包括政府机构、非政府组织、服务提供者、卫生机构、儿童保护机构、工会、工人和雇主组织、私营部门；

(c) 各会员国应制定或加强其打击贩运和偷运行为的立法，以确保将一切形式的贩运人口和偷运移民行为及相关行为定为刑事犯罪；确保对人口贩运行为的起诉优先于对相关犯罪的起诉，并确保起诉工作的目标是瓦解偷运移民行为幕后的犯罪网络；应保护人口贩运活动受害者和被偷运移民的各项权利；应建立并确保执行避免受害者再度受害和向证人提供保护的司法程序；应起诉贩运者和偷运者；应确保所作处罚和制裁与犯罪的严重程度相应和相称；应大力谋求国际合作；应确保犯罪收益被没收；

(d) 各会员国应提高或增强负责打击贩运人口和偷运移民行为的刑事司法机构的技能和能力，确保这些机构具备根据情报积极侦查有组织犯罪活动和采取适当措施对其实施打击的技能，这些措施包括利用特殊侦查技术；金融调查；犯罪现场侦查；以及国际合作。刑事司法机构还应当具备查明人口贩运活动受害者，应通过适当移交机制等方法确保这些受害者和被偷运移民的权利受到保护的能力；

(e) 各会员国应收集更多全面、准确的全国性信息，说明贩运人口和偷运移民的情况，并参与区域和国际举措，收集有关贩运人口和偷运移民的数据。应将执法系统和刑事司法系统的数据整理为情报，并进行分类予以提供，以更清楚地了解贩运人口、偷运移民和其他形式有组织犯罪行为之间的复杂关系，以及针对此类犯罪的适当刑事司法制度；

(f) 各会员国应制定全面的政策和方案，以预防人口贩运和偷运移民行为，并制定或加强有关措施减少易遭贩运的可能性，为此解决贩运的根源，其中包括助长产生一切形式人口贩运的需求；

(g) 各会员国应确保提供充足资源，以使联合国有能力为应对打击贩运人口和偷运移民行为及其与有组织犯罪的联系方面的挑战提供技术援助；

(h) 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议应获得必要支助，以充分发挥其潜力，并根据任务规定的设想履行各项富有挑战性的职能。在这方面，应向毒品和犯罪问题办公室提供适当资源，以全面履行作为会议秘书处被赋予的各项职能。