



秘书长关于打击贩运人口的措施执行情况的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2015 年 12 月 16 日的主席声明(S/PRST/2015/25)提交的。安理会在该声明中，请我向其报告 12 个月内在改进现有的打击贩运人口行为机制和采取该主席声明提出的步骤的进展。本报告载列的评估和意见基于会员国及联合国系统提供的资料。

二. 最近与冲突有关的贩运人口的事态发展

2. 人权理事会贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员在 2015 年中期开始进行广泛研究后，最近确定了冲突与贩运人口、特别是贩运妇女和女童问题之间的联系，并记录在其提交给联合国人权理事会的报告(A/HRC/32/41 和 Add.1)及提交大会的报告(A/71/303)中。她在报告中要求优先考虑保护处于冲突中和逃离冲突的人，使他们不受一切形式的人口贩运之害。

3. 在 2016 年世界打击贩运人口行为日，我指出贩运人口者以处境最绝望、最脆弱者为猎物，呼吁国际社会解决那些强逼人们跨越边界、海洋和沙漠的危机。武装冲突和人道主义危机使陷入炮火中的人们面临更多在冲突区内被贩运的风险，导致使个人和群体更容易遭到人口贩运的许多因素、如缺乏经济生计、歧视和性别暴力更趋于恶化，并且对妇女、儿童、移民、难民和境内流离失所者等本已缺乏社会权力和地位的群体造成过多的影响。

A 贩运人口：超出冲突区

4. 民众由于冲突而被迫流动的后果不能受忽视；那些并非出于自由选择而是不得已被迫移民者在整个迁徙过程中面临更多遭人口贩运风险。2016 年毒品和犯罪问题办公室在《全球贩运人口问题报告》¹ 中确认，人口贩运在很大程度上是一

¹ 将于 2016 年底发布。



种国际现象，跨界贩运流通常尾随着总体的移民潮。该报告指出，根据为报告供稿的 156 个会员国提供的情况，在全球查明的人口贩运受害者在查明其为受害者的国家大多(约 60%)是外国人，其中大多数是移民。2015 年底，国际移民组织(移民组织)发布了关于“应对危机时期的贩运人口问题”的研究报告，² 其中分析了人口贩运、剥削与包括冲突在内的危机之间的联系，并建议应当在任何危机刚开始、贩运和(或)剥削证据尚未浮现时就开展打击贩运活动。

5. 逃离冲突区或抵达一个向往的目的地并不总能保护这些逃离冲突者，使其免遭贩运；特定的脆弱性增加了他们成为犯罪行为者猎物的风险。贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员的报告发现，难民和寻求庇护者、包括来自苏丹和索马里的许多孤身儿童，在难民营或路途中被绑架或诱拐，遭到售卖，然后被关押在利比亚或西奈沙漠以供通过敲诈勒索进行剥削。逃离苏丹冲突的移民者在埃及成为摘取器官的对象。包括孤身儿童在内，非正常移民往往会被迫在受剥削的情况下工作，以自我维持和(或)为家庭提供支持。据报告称，伊拉克和叙利亚难民儿童在其他中东国家的纺织厂、建筑业、食品服务业劳作，从事农业劳动或在街头贩售，其条件近似于强迫劳动。特别报告员认为，一些难民营内似乎存在协助进行类似工作安排的有组织的体系。为《全球贩运人口问题报告》收集的资料显示，在欧洲、亚洲和中东国家发现越来越多来自阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和索马里等受冲突影响国家的受害者。

6. 我有关冲突中性暴力的报告(S/2016/361/Rev.1)确认了冲突中的性暴力与人口贩运及其跨界态势之间的关系，其中我提供信息表明，偷运者要求用性“支付通行费”，而且犯罪基础设施不断演变，旨在通过人口贩运、商业性行为 and 性奴役、包括在目前大规模移民潮的背景下的此类行为剥削难民。

7. 我在提交 2016 年 9 月 19 日举行的有关解决难民和移民大规模流动问题的大会高级别全体会议的报告(A/70/59)中指出，尽管很难获得确切数字，但在大规模难民和移民流动中，人口贩运的风险大大增加。高级别全体会议的成果文件，即《关于难民和移民的纽约宣言》，³ 为处理这一问题的两项新的全球契约铺平了道路。在《宣言》中，会员国承诺打击贩运人口活动，以期消除这种现象，包括为此采取针对性措施，识别贩运人口的受害者或有此风险的人并提供帮助，在流离失所者中防范贩运人口活动，同时考虑到妇女和儿童的脆弱性。

B. 冲突局势中的人口贩运

8. 一些武装团体把平民看作是一种可贩运的资源或商品，最近叙利亚和伊拉克妇女儿童被绑架和跨境贩运就是证明，我关于冲突中性暴力的报告中也载述了这

² 国际移民组织(2015 年)，应对危机时期的贩运人口和剥削问题：证据和保护脆弱的流动人口的进一步行动建议。(日内瓦，2015 年)。

³ 大会第 71/1 号决议。

一点。众所周知，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)⁴ 控制地区的境内流离失所及难民妇女和女童被出售或强迫嫁给武装团体的战斗人员或富有的外国人。特别报告员还报告了通过欺骗性和(或)欺诈性招聘做法将流动工人贩运到冲突地区的事例。

9. 在冲突过程中，包括在战争罪和包含灭绝种族罪在内的危害人类罪等暴行的风险或发生率很高时，可能出现特定的、有时是新的贩运形式。根据国际移民政策发展中心的一份报告，⁵ 一些形式的贩运，包括为武装冲突中的强迫婚姻和剥削而进行的贩运，在叙利亚危机开始后就越来越多地出现，可以被视为与战争直接相关。与此同时，报告指出，大多数有关贩运并不是由高度有组织的犯罪网络干的，而是由家庭成员、熟人和邻居干的。

10. 近年来，伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆等恐怖主义团体公开鼓吹并参与通过人口贩运对妇女和女童进行性奴役和交易。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会在其提交人权理事会的题为“他们是来破坏的：伊黎伊斯兰国对耶西迪人犯下的罪行”的报告(A/HRC/32/CRP.2)中得出结论认为，伊黎伊斯兰国强迫妇女和女童流离失所并加以贩卖，构成了贩运人口罪。我在关于儿童与武装冲突的报告(A/70/836-S/2016/360)指出，在伊黎伊斯兰国控制区，据报告女童很多时候被强迫嫁给作战人员，而在伊拉克境内抓的耶西迪女童据报告被贩运到阿拉伯叙利亚共和国用作性奴隶。

11. 2016年9月16日，毒品和犯罪问题办公室任命伊黎伊斯兰国人口贩运的幸存者 Nadia Murad Basee Taha 为其维护人口贩运幸存者尊严亲善大使。这是人口贩运幸存者第一次被任命为亲善大使。Murad 女士将侧重于开展宣传活动和提高人们对人口贩运受害者特别是难民、妇女和女童的困境的认识。

C 贩运人口、武装冲突和有组织犯罪

12. 我在关于冲突中性暴力的报告中还着重指出，关于阻止资金流向暴力极端分子的全球讨论和行动应涵盖恐怖主义团体使用性暴力并通过贩运人口来增强势力、扩大招募基础和提高收入的行为。我在关于伊黎伊斯兰国对国际和平与安全的威胁的报告(S/2016/92 和 S/2016/501)中指出，贩运妇女和女童仍是资金流向伊黎伊斯兰国及其附属组织的关键组成部分。我在报告中引述的手法包括通过向妇女和女童的家人勒索赎金以及买卖妇女和女童来调动资源和资助行动，而且恐怖主义分子利用加密通信等现代技术，保持网上竞买进程的隐秘性。

⁴ 又称达伊沙。这些用语被各利益攸关方交互使用。

⁵ Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons: A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq(Vienna, 2015年)。

13. 关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况的第四次全球调查(S/2016/49, 附件)印证了上述结论, 调查指出恐怖主义团体与有组织犯罪网络合作, 利用贩运和偷运人口特别是妇女和女童来获得资金和资源。因此, 各国边境控制措施容易遭到与恐怖主义团体紧密协作行事的人口贩子的系统性利用。大会在其关于联合国全球反恐战略审查的第 70/291 号决议中, 进一步确认了贩运人口、有组织犯罪和恐怖主义之间的关系, 其中大会表示关切的是, 恐怖主义分子可能从某些区域的跨国组织犯罪、包括贩运人口活动中渔利。人权理事会在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在其报告(A/71/384)中提出了这样一种关切, 就是会员国的某些行动, 例如赶回行动和将非正规移民定为刑事罪, 促成了混乱的、隐秘的人员流动, 包括通过贩运人口进行的流动, 最终可能帮了那些想实施恐怖主义行为的人。

14. 欧洲刑警组织-国际刑警组织在 2016 年发布的关于偷运移民网络的一份联合报告⁶中指出, 尽管尚未证实偷运移民与恐怖主义之间存在系统联系, 但外国恐怖主义作战人员利用移民潮(重新)进入欧洲联盟的风险有所增加。它们还注意到相关的偷运犯罪市场可能出现了“寡头化”趋势, 较大的犯罪网络逐步接管较小的投机性网络; 这又进一步可能导致剥削人口、特别是劳动剥削案件增加, 尤其是在移民目的地国。

15. 我在根据安全理事会第 2240(2015)号决议发布了一份关于在利比亚沿岸地中海海域偷运移民和贩运人口情况的报告(S/2016/766), 内容涉及通过海路将男子、妇女和儿童从非洲北部海岸偷运和贩运至欧洲的悲剧。我再次指出, 贩运人口、武装冲突、有组织犯罪和腐败之间存在联系, 表示有组织犯罪网络、包括参与偷运移民和贩运人口的上述网络利用利比亚的安全局势来扩大行动, 这又进一步加剧了利比亚的不稳定状况。这些有利可图的活动直接或间接资助了武装团体和恐怖主义组织, 并通过滋生腐败加重了治理结构的脆弱性。

16. 在过去的 12 个月中, 讨论了如何利用反洗钱和打击资助恐怖主义行为的工具等现有机制以及制裁制度来监测和制止与冲突有关的人口贩运行为, 并就此采取了行动。安全理事会在通过了第 2253(2015)号决议时, 扩大和加强了基地组织制裁框架, 其中还将聚焦伊黎伊斯兰国(达伊沙)。2016 年 6 月, 联合国大学举办了一次有关打击冲突中贩运人口行为的讲习班, 讲习班中探讨了如何利用金融机制以及社交媒体活动和反制讯息等提议, 私营部门和学术界等民间社会以及会员国和联合国机构的代表参加了讲习班, 以讨论如何更好地应对冲突中贩运人口行为。

D. 冲突后环境中的贩运问题

17. 还发现冲突后环境中也存在贩运人口行为, 其助长因素包括执法和司法机构缺失或无法正常运作, 这一情况加剧了当地民众的脆弱性。遗憾的是, 被委派从

⁶ 偷运移民网络: 欧洲刑警组织-国际刑警组织的联合报告, 2016 年 5 月。

事保护工作者亦会实施侵害行为。维和部队的存在可能导致部署国境内的性服务需求增加，在某些情况下，这可能引发出于性剥削目的的贩运行为。⁷

18. 秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的公报(ST/SGB/2003/13)阐述了联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策，已针对军人、警察和其他人员采用这一政策。如我的报告(A/70/729 和 A/71/97)所述，已为此执行了多项举措、政策和决议。在 2014 年出现有关驻中非共和国的国际维和部队存在性剥削和性虐待行为的指控后，我任命了一个高级别外部独立审查小组，以审查和评估联合国的应对情况。独立审查小组在 2015 年年底向我提交了调查结果，包括一些建议。⁸ 在本报告所述期间，作为处理和平行动中性剥削和性虐待问题以及确保问责的重要步骤，安全理事会通过了第 2272(2016)号决议。大会其后通过了第 70/286 号决议，其中大会欢迎我决心全面执行联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策，重申所有民事、军事和警务人员都必须遵守同样的行为标准，以确保联合国受权保护的人员得到保护，确保对任何性剥削和性虐待报告采取以受害者为中心的应对措施，并维护联合国的形象、公信力、公正性和完整性。

三. 会员国报告的措施

A 批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《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》

19. 《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》首次提出了国际商定的贩运人口定义，并提供了一个义务和标准框架，供会员国制定打击贩运人口行为、包括冲突所致贩运人口的国家对策。《公约》使各国能够为打击贩运人口事件而采取多种切实的国际合作手段。在本报告所述期间，有 2 个国家成为《公约》缔约国，即大韩民国(2015 年 11 月 5 日)和朝鲜民主主义人民共和国(2016 年 6 月 17 日)，同时有 2 个国家成为《议定书》的缔约国，即大韩民国(2015 年 11 月 5 日)和马尔代夫(2016 年 9 月 14 日)。截至 2016 年 11 月 8 日，《公约》有 187 个缔约国，《议定书》有 170 个缔约国。

20. 根据 2016 年《全球贩运人口问题报告》，提交报告的国家中有 87% 将《议定书》明确列出的贩运人口所有方面定为刑事罪，9% 拥有部分立法，4% 没有在立法中具体地对任何贩运人口行为加以定罪。⁹ 该报告还表明，全球范围内对贩运人口行为的刑事定罪程度仍然很低。2012 年至 2014 年，报告所涵盖的国家中约

⁷ 见贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员的报告。

⁸ 对维和人员的性剥削和性虐待行为采取行动：关于驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待问题的独立审查报告，2015 年 12 月 17 日。

⁹ 为报告的有关章节审议了 179 个会员国的情况。

有 25% 的国家每年相关定罪数为 10 起或更少。约 15% 的提交资料国没有报告任何定罪。

B. 履行适用的法律义务，将贩运人口行为定为刑事罪、防止并以其他方式打击这一行为

21. 在执行《公约》和《议定书》的要求和标准时，许多会员国采用了综合法律框架，为采取打击贩运人口的有效行动奠定了基础。¹⁰ 反贩运的专项法律，其中一些是在本报告所述期间颁布的法律，可能规定了刑事定罪以外的一系列措施，包括识别受害者、提供保护、支助和赔偿服务以及建立国家协调机制。将人口贩运定罪的方式都是在刑法或其他法律中明确将其定为刑事罪。扩大关于公民行为的一些现行法律的属地管辖权使相关国家可在国外、包括在冲突区适用这些规定。

22. 为了保护世界各地移民危机背景下的脆弱者、包括贩运人口行为的受害者，一些国家加强了关于庇护和初次接收程序的法律规定。据报告，还制定了新的具体立法，以管制商业卖淫现象以及打击贩运器官。有国家报告说颁布了打击腐败和(或)公职人员参与贩运集团的新法律，有一个国家还报告说，一些官员因相关行为受到了纪律和刑事处罚。

23. 许多会员国根据《公约》和《议定书》的要求，制定了战略框架或国家行动计划，以便加强和促进打击贩运人口行为的国家协调工作，并加强信息和良好做法交流以及能力建设。这些工作通常由国家打击贩运问题协调委员会或行动小组(工作组)牵头，其负责人为报告员或协调员，成员包括所有相关部委和政府机构以及民间社会的代表，并设有监测和评估机制。一些框架或计划负责处理具体类型的贩运人口行为，如出于强迫劳动目的进行的贩运。有一个国家最近设立了一个幸存者咨询理事会，将贩运人口行为的前受害者纳入国家决策和协调进程。

24. 许多国家承认必须建立专门的多学科打击贩运执法部门或专门的检察官办公室，以有效调查贩运人口案件。会员国制定了关于调查和起诉的专门政策和指导方针，并向相关的刑事司法人员提供了定期专门培训，这些人员包括执法官员、检察官和法官以及拥有其他相关职责的官员。一些国家还表示制定了特别方案，培训将派驻贩运行为受害者来源国的执法人员。

25. 与其他形式有组织犯罪的联系被强调为一个重要的干预领域，会员国为刑事司法行为体制定了专门程序。一些国家成功使用了金融机制来制止贩运人口集团的行动，方法包括同时开展金融调查，并以洗钱和犯罪收益为打击目标。有国家并表示需要就受冲突影响地区的贩运人口行为制定反洗钱和打击资助恐怖主义行为类型。在区域一级，2016 年 3 月 23 日在巴厘举行了关于打击偷渡、贩运人

¹⁰ 基于从为本报告提供材料的 35 个会员国收到的资料。

口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程第六届部长级会议。在会议通过的宣言框架内编制了关于将洗钱和犯罪收益定为刑事罪的指导材料。

26. 来源国、过境国和目的地国之间的双边、区域和国际合作，以及有效的知识分享，对处理冲突所致贩运人口行为至关重要。许多国家缔结了双边合作协定/伙伴关系，通常旨在改进执法和起诉工作。各国报告说，它们利用了国际刑警组织等国际执法合作网络以及欧洲刑警组织、欧洲司法协调机构和《东南欧警察合作公约》等区域网络。会员国创建了一些专门网络，如北欧打击贩卖儿童网络。

27. 东南亚国家联盟(东盟)成员国在 2015 年年底签署了一项具有法律约束力的区域性协议，即《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》，并制定了一项相关的行动计划。在上文所述的巴厘进程和南部非洲发展共同体框架内还推出了其他区域举措，南部非洲发展共同体制订了关于打击贩运人口特别是妇女和儿童的区域政治合作方案。¹¹

28. 在预防方面，若干会员国报告说，制定和实施了国家发展计划或战略，以及在贩运人口行为受害者的来源国抗击贫穷或增强人的安全的举措。一些国家表示参与了收集数据项目，以推动分析贩运人口的性质和程度。会员国与私营部门、民间社会和国际组织合作，通过毒品和犯罪问题办公室的“蓝心运动”或结合世界打击贩运人口行为日(7月30日)，在特殊社区或特定群体中开展了关于贩运人口的认识提高活动。一些国家在 2016 年世界日之际特别强调了移民的困境及其面对贩运人口行为的脆弱性。

C. 落实健全的受害者识别机制，并向经识别的受害者、特别是与冲突有关的受害者提供保护和援助

29. 许多国家建立了用于识别和支助贩运行为受害者的全面国家制度，其中涉及一系列利益攸关方。已建立了具体机制，可以让贩运行为的受害者或与受害者或潜在受害者有接触的人获得指导、支助和援助，包括可匿名向当局举报案件。在本报告所述期间，一些国家发现经识别的受害者人数有所增加。¹²

¹¹ 会员国还报告说加入了其他国际和区域人权文书，如《公民权利和政治权利国际公约》；《经济、社会及文化权利国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》和《关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》；《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》；《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》；国际劳工组织 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)及其 2014 年《议定书》；1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)；1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)；《欧洲委员会打击人口贩运公约》；关于预防和打击贩运人口及保护受害者的欧洲联盟第 2011/36/EU 号指令。

¹² 提到在国家和区域两级采取了举措，包括确认和保护贩运行为受害者的巴厘进程政策指南。

30. 许多会员国免除了对贩运行为受害者因遭受贩运而导致犯下罪行的刑事起诉。尽管取得了这一进展，但有一个国家举例指出，并非所有受害者的卖淫罪行获得了豁免，需要采取更多的行动，确保贩运行为受害者不会因在其遭遇中所犯罪行而受到刑事处罚。为了确保采取以受害者为中心的办法，许多国家提供住所和(或)工作权利，不论受害者是否配合打击贩运行为的调查。有一个国家报告了在本报告所述期间向贩运行为受害人提供就业安置的成功做法，并指出它打算今后使更多受害者正规化，减少他们再次遭受贩运的风险。

31. 各国指出，向最广泛的行为体提供专门培训至关重要。许多会员国已制度化地向各服务部门的工作人员提供了关于贩运人口行为指标的多学科培训方案，有些国家将受害者的反馈意见纳入了此类培训，培训议题包括受害者识别、以受害者为中心的调查和起诉的最佳做法以及考虑到受害者所遭受创伤的受害者访谈技巧。若干国家还报告说，为将部署到维持和平特派团的军事人员以及将部署到海外的外交和领事人员提供了全面培训和宣传方案，目的是防止贩运人口行为，并确保遵守国际人道主义法和国际人权标准，包括关于妇女和儿童以及冲突受害者权利的标准。

32. 会员国指出，应特别关注弱势群体，例如妇女和儿童。许多国家提供专门服务，如专门为妇女和儿童设立的庇护所，有一个国家目前正在拟订一项关于贩运人口行为儿童受害者的国家转介机制。由于最近的欧洲移民危机，各国报告说它们建立了制度化的综合保护框架，以保护难民妇女、儿童和其他弱势群体。一些国家报告说它们建立了特别程序，用于甄别难民和寻求庇护者中的贩运行为受害者，特别是那些来自受伊黎伊斯兰国活动影响的地区的人员。对卫生部门以及难民和庇护接待和拘留中心的工作人员进行培训以帮助贩运人口行为受害者，也被视为一种良好做法。

33. 各国强调说需要确保提供适当的资源。在这方面，一些国家表示增加了用于此类援助的政府拨款，另一些国家报告说能够帮助比以往更多的受害者。一些会员国还设立了信托基金，以支助犯罪受害者，包括贩运人口行为的受害者。许多此类援助是与联合国系统和国际组织合作提供的，其中包括移民组织和(或)非政府组织。

34. 在整个本报告所述期间，《联合国打击贩运人口行为全球行动计划》所设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继续运作。基金的任务规定强调向受害者、包括妇女和儿童提供直接援助，最近基金则侧重于向性剥削的女性受害者和贩运人口行为的儿童受害者提供专门援助。截至2016年10月，信托基金支助了全球30个国家中的34个非政府组织项目，这些国家包括接收来自阿尔巴尼亚、埃及、埃塞俄比亚、马耳他和尼日利亚等受冲突影响地区的难民的国家的国家。通过利用共计200万美元的赠款，每年向约2500名贩运行为受害者提供了直接援助，服务包括基本住所、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。在本报告编稿时，后备清单上还有 50 项建议，有待信托基金接收可能提供的新捐款。

35. 同样，联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金向民间社会经办的以受害人为重点的项目提供了赠款，这些项目旨在向遭受当代奴隶制之害的个人提供人道主义、法律、心理、社会 and 财务援助。基金认为，贩运人口是一种当代形式的奴隶制。2016 年，基金提供的 42 笔赠款中有 55% 用于为性剥削、强迫劳动、最恶劣形式的童工以及强迫婚姻和早婚目的进行贩运的受害者提供直接援助。五个区域的总共 4 663 名受害者将获得必要服务。

D. 追究在武装冲突局势下贩运人口行为的责任

36. 各国所报告的关于调查和起诉在武装冲突局势下参与贩运人口者的信息有限，若干会员国报告了它们在这方面如何通过扩大管辖权和调查涉及本国军事人员的贩运人口案件作出的这类努力。2015 年，我规定，联合国实体如没有情有可原的理由，对性剥削和性虐待的调查就必须在六个月内完成，并请会员国承诺遵守这一六个月时限(见 [A/69/779](#))。安全理事会在第 [2272\(2016\)](#) 号决议中，要求会员国遵照我的要求开展调查。我在 2016 年提出的关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告([A/70/729](#))和关于打击性剥削和性虐待的报告([A/71/97](#))着重介绍了几个问责实例，其中我指出，若干会员国对本国特遣队成员进行了成功的调查和起诉，并因而将其监禁和开除。会员国自 2016 年 2 月起将国家调查人员编入所有已部署的军事单位，提升了会员国快速应对性剥削和性虐待的能力。许多会员国还表示，它们将与联合国内部监督事务厅(监督厅)合作，增强本国调查的透明度。

E. 减轻公共采购和供应链助长武装冲突局势下贩运人口行为的危险

37. 会员国在说明本国为打击供应链中贩运人口行为采取的对策时，强调必须通过广泛参与来防止贩运，包括动员私营部门和要求私营部门进行自我监管，以及开展国家监管和检查。会员国介绍了它们为确保政府采购做法和条例不会助长贩运人口行为而采取的措施，包括加强监管，要求强制适用最优投标方原则、监管母公司和分包公司并澄清聘用承包商的程序。一些会员国报告称，它们已制订了有关保护在海外工作的公民和(或)脆弱的劳动者的特别监管程序，包括限制招聘费、采用许可要求、进行合同登记和实施本人登记方案。立法工作还旨在禁止进口使用强迫劳动生产的货物、增强当局关闭工作场所或暂时吊销私营业体营业执照的权力，以及保护举报人免受民事和刑事起诉。

38. 为打击招待和旅游部门的卖淫及贩运人口行为，若干会员国组织了多利益攸关方参与的公共-私营部门活动，这些活动侧重于预防、查明和宣传。一些会员国进行了关于防止在旅游网络中对儿童进行性剥削和保护儿童免受此类侵害的公共-私营部门培训，并请民间社会参与其中。

四. 联合国系统的应对措施

A. 联合国毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助，包括对调查和起诉贩运案件的援助

39. 会员国继续得到毒品和犯罪问题办公室通过其全球方案和外地办事处提供的技术援助，借助在非洲、中东、南亚、东南亚、中亚、东欧和拉丁美洲各地的活动打击贩运人口活动。仅在全球方案下，有针对性的技术援助活动就使 30 多个国家受益。2015 年 12 月以来有 8 个国家得到了国家一级的能力建设援助，另有 7 个会员国得到了立法支助。400 多名刑事司法从业人员和相关利益攸关方通过超过 13 项技术援助活动接受了专门培训并听取了讲解。这些援助活动包括为司法、检察和执法行为体举办的能力建设讲习班、培训师培训举措以及以司法培训机构代表为对象的区域培训。毒品和犯罪问题办公室还支持制定国家行动计划，以加强和促进国家协调工作。

40. 2016 年 1 月，欧洲联盟/毒品和犯罪问题办公室联合开展的为期四年的防止和打击贩运人口及偷运移民全球行动启动，该行动与移民组织和联合国儿童基金会(儿基会)合作，向非洲、亚洲、东欧和拉丁美洲的 13 个国家提供援助。毒品和犯罪问题办公室还进一步扩展了贩运人口判例法公共数据库，截至 2016 年 11 月 8 日，该数据库已经收入 94 个管辖区的 1 352 个案例。2016 年 10 月，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方大会第八届会议期间介绍了源自这些案件的证据问题案例摘要。毒品和犯罪问题办公室还为 2016 年 5 月举行的预防犯罪和刑事司法委员会第二十五届会议提供了服务和支助，并协调了我关于改进打击贩运人口工作的协调报告(A/71/119)的编写以及安全理事会关于贩运人口问题的主席声明的执行。

B. 减少联合国采购和供应链助长武装冲突局势下贩运人口行为的危险

41. 联合国全系统内有一些既定的规则和程序与防止联合国活动助长武装冲突局势下贩运人口行为相关。联合国采购程序要求订约公司接受并遵守《联合国供应商行为守则》，该守则禁止联合国供应商参与任何形式的强迫或强制劳动。此外，《行为守则》规定，联合国供应商应支持和尊重对国际公认人权的保护，确保自己不参与侵犯人权，营造并维持一种让所有雇员获得尊严和尊重的环境，避免使用暴力、性剥削或性虐待、言语或精神骚扰或虐待威胁。《联合国合同总则》禁止童工及性剥削和性虐待，而且也要求联合国供应商在履行合同规定的义务时遵守所有适用法律。联合国供应商还负有法律责任，必须遵守与其登记为合格的联合国商品或服务供应商有关的所有义务，包括接受《联合国供应商行为守则》。

42. 《全球契约》呼吁全球各地的公司确保其业务和战略符合人权、劳工、环境和反腐败领域内的十项普遍接受的原则，并采取行动，支持联合国的目标和议题，尤其是《2030 年可持续发展议程》体现的目标和议题，该议程在三项具体目标

确呼吁消除、根除或制止贩运人口行为。¹³ 《全球契约》鼓励联合国所有供应商积极参与该《契约》，支持和尊重国际人权并拒绝参与或容忍侵犯人权行为。

C. 努力在联合国维持和平特派团中防止和应对性剥削和性虐待并追究相关责任

43. 2016年，我向大会报告了联合国执行防止性剥削和性虐待特别保护措施的进展情况，包括实施审查和评估联合国对国际维持和平部队在中非共和国境内犯下的性剥削和性虐待所作反应的独立审查小组提出的建议，另外还概述了执行安全理事会第2272(2016)号决议的具体步骤(见A/70/729和A/71/97)。在执行独立审查小组的建议方面，2016年，联合国制定了加强与会员国和地方行为体等实地伙伴协作的标准程序，以确保采用以受害者为中心的办法来处理有关性剥削和性虐待的举报，并及时充分地提供援助。尽管这些建议以维持和平人员的举止为对象，我寻求将这些建议背后的原则适用于联合国所有人员，包括军警和文职人员、承包商、联合国志愿人员和特派专家。

44. 2015年12月以来已经采取了一系列相关行动，以统一、安排并优先采用一种协调一致的全系统方式打击性剥削和性虐待。2016年2月，我任命改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员，她的任期为11个月，任务是大幅提升联合国防止和应对联合国人员及根据安全理事会任务授权开展行动的非联合国部队性剥削和性虐待事件的能力。特别协调员代表我行事，并通过办公厅主任报告工作，目前正集中全系统的努力，以协调、加强、巩固和跟踪目前在预防、执行和援助方面采取的措施。2016年3月，一个全系统工作级别小组在特别协调员主持下成立。该小组每两周举行一次会议，由相关的联合国机构的代表组成，成员中拥有人权、性别暴力、保护儿童和冲突中性暴力领域的专长。

45. 工作组正在实施一系列加强联合国系统防止和应对性剥削和性虐待能力的措施，这些措施将于2016年底前完成。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和儿基会目前正在最后拟定完成统一的联合国性剥削和性虐待受害者援助规程。自2016年7月起，实行各机构、基金和方案对性剥削和性虐待进行“实时”报告的做法，而不再是每年报告一次。此外，2016年8月，特别协调员办公室发起了一项调查，以便从联合国各实体派往性剥削和性虐待发生风险较大的特定外地工作地点服务的所有职类人员那里收集关于行为标准的基线资料。

46. 维持和平行动部和外勤事务部继续针对维持和平特派团和特别政治任务中的联合国人员实施广泛的举措。所有国际文职人员、军事观察员、警察和军事参谋以及联合国志愿人员在前往实地特派团的部署工作一开始都要受到审查。2016年4月，秘书处实施了对大量军警人员(军事特遣队和建制警察部队的成员)的扩

¹³ 可持续发展目标具体目标5.2、8.7和16.2。

大审查，补足了审查范围，以包含所有文职、警务和军事人员。另外还要求会员国正式证明其部署的军事和警务人员此前没有任何不当行为或侵犯人权记录。所有人员都会在部署前和执行任务期间接受行为标准培训，而且会员国必须证实已进行了部署前培训。目前正在各特派团试行一个有关防止性剥削和性虐待的电子学习课程，该课程将于 2016 年底前推出。各特派团建立了基于社区的投诉受理机制，并收到了加强风险管理的指示。根据全球性剥削和性虐待问题传播战略，各特派团正在通过各种媒体开展经强化的外联和宣传工作，重点是让当地社区、特别是偏远地区的社区更好地了解联合国的零容忍政策以及举报性剥削和性虐待的安全性和保密性。2016 年 3 月，在主管管理事务副秘书长办公室和外勤支助部行为和纪律股牵头努力下设立了一个支持向性剥削和性虐待受害者提供服务的信托基金，该基金已经收到两个会员国提供的资金，另外还得到了两项提供资金的承诺。

47. 为了按照安全理事会关于贩运人口问题的主席声明和安理会第 2272(2016)号决议的要求，在各自单位内调查性剥削和性虐待指控并追究施害者责任，所有特派团都设立了性剥削和性虐待问题工作队并指定了协调人。各特派团还设立了即时反应小组，负责在有人举报性剥削和性虐待后收集和保存证据，而且监督厅正在编写一套有针对性的培训教材。2016 年 2 月，秘书处实行了新的部署要求，要求部队派遣国在 2016 年 7 月之前将调查人员编入所有已部署的军事单位，以协助会员国本国进行调查。若干会员国已经在本报告所述期间开展了性剥削和性虐待调查。针对性剥削和性虐待的经济处罚措施也得到强化，以加强对所有职类人员的问责。根据安理会在第 2272(2016)号决议中的要求，秘书处于 2016 年 7 月拟定完成了关于在有可信证据表明存在普遍或系统性的性剥削和性虐待行为时作出遣返军事或建制警察部队的决定指南。虽然第 2272(2016)号决议也适用于根据安全理事会任务授权开展行动的非联合国部队，但鼓励会员国采用与该指南详述的标准相类似的标准。大会在第 70/286 号决议中要求设立特别报告机制，以便将针对根据安全理事会任务授权开展行动的非联合国部队提出的性剥削和性虐待指控情况，纳入我今后关于防止性剥削和性虐待特别保护措施报告中。

48. 人权高专办已施行了有关防止性剥削和性虐待的具体的内部指导意见。世界粮食计划署(粮食署)发布了有关工作人员职责的行为守则，以加强其内部防止性剥削和性虐待的措施，并发布了国家一级防止性剥削和性虐待协调人的具体职权范围。粮食署通过加强现有调查机制，确保能迅速应对举报案件，并开展了提高认识和能力建设工作，包括向国家办事处通报情况；制定防止欺诈、腐败及性剥削和性虐待的电子学习模块；在培训中增设具体的防止性剥削和性虐待模块；以及将防止性剥削和性虐待纳入国家办事处风险评估指南。

D. 在武装冲突中和冲突后开展工作的联合国机构为建设应对贩运人口现象的技术能力而采取的措施

49. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)与各国以及毒品和犯罪问题办公室、移民组织、联合国人口基金、儿基会、欧洲安全与合作组织等其他联合国实体和国际组织密切合作,以识别已确认的难民和其他有关人员中的贩运受害者,并确保向担心被贩运的人或作为人口贩运受害者可能在原籍国或常住国受到严重伤害的人提供适当的国际保护。根据难民署关于打击源自东非和非洲之角的人口偷运和贩运问题的战略和区域行动计划,已识别并协助了约 363 名贩运受害者,其中 80% 已于 2016 年前往重新安置国。目前,移民组织-难民署为识别和保护贩运受害者制定标准作业程序联合框架正在更新当中。难民署在埃及和也门实施 2014-2016 年保护儿童区域倡议“安全生活、学习和玩耍”,使得 2015 年苏丹和埃塞俄比亚境内已登记的厄立特里亚孤身儿童被贩运的现象大大减少。

50. 毒品和犯罪问题办公室通过于 2016 年 7 月在约旦举办区域讲习班,为加强识别、保护和协助阿拉伯叙利亚共和国及伊拉克难民和流离失所者中的贩运受害者作出贡献。政府机构和非政府组织在协助之下制定了积极主动而有计划的办法,用以筛查和识别逃离这些国家的难民和流离失所者中的贩运受害者,并向其提供保护、援助和支助,包括适当的转介服务。毒品和犯罪问题办公室即将发布一份依据这项活动的成果编写的出版物,该出版物将加强识别、保护和援助难民群体中被贩运者的工作,并将用于在中东和北非区域开展进一步的能力建设活动。

51. 在本报告所述期间,人权高专办继续按人权理事会的要求,向成员国和民间社会组织提供技术援助。人权高专办目前正在最后拟订完成一项关于为摘取器官而进行贩运的研究报告,并正在开展关于剥削形式以及贩运、奴隶制与类似奴隶制做法之间的联系和重叠的研究。

52. 同样,儿基会继续向冲突和冲突后环境下的性暴力和基于性别的暴力受害者、包括曾遭贩运的此类受害者提供一系列服务。这些服务包括支持提供心理社会支助、法律援助服务和重返社会支持。儿基会继续推动开展对儿童友好的、对性别敏感的调查。

53. 我的儿童与武装冲突问题特别代表办公室通过严重侵犯儿童行为监测和报告机制,记录绑架儿童事件和相关侵权行为,包括贩运人口等。安全理事会在第 2225(2015)号决议中,请我今后将武装冲突中一贯违反有关国际法绑架儿童的武装冲突方列入他关于儿童与武装冲突问题的报告的附件。根据这一要求,已将六个冲突方列入了我 2016 年 4 月的报告(A/70/836-S/2016/360)附件。

54. 移民组织继续识别和保护危机时期的贩运受害者和其他脆弱移民,并向其提供全面的直接援助。其流离失所情况跟踪汇总表工具得到改进,以收集在紧急情况下与人口贩运和剥削有关的数据。这个工具的流动监测调查有助于识别危机期

间令人关切的民众，包括潜在和实际的贩运及剥削受害者，并促进向受危机影响群体或尚未受惠于人道主义反应措施的脆弱个人和受害者立即提供保护和援助。一项关于 2016 年流向欧洲的移民(特别是来自阿拉伯叙利亚共和国、阿富汗和巴基斯坦的移民) 情况的调查显示，高达 75% 的受访者对至少一项指标作出了肯定答复。移民组织正在制定一项打击危机中贩运和剥削行为的全球战略，并即将对这一议题开展新的研究。¹⁴ 移民组织目前还在参与打击伊拉克境内的人口贩运和剥削，特别是针对耶西迪人的贩运和剥削，以及也门和利比亚境内的人口贩运和剥削。

55. 联合国警察打击严重犯罪和有组织犯罪支助股及专门小组被定期部署到维持和平特派团，其任务是与毒品和犯罪问题办公室、联合国开发计划署、国际刑警组织和其他相关行为体合作，防止、打击和消除冲突后的贩运人口等有组织犯罪，并加强东道国警察的能力。最近，维持和平行动部目前部署在马里、刚果民主共和国和海地的特派团设立了此类单位，中非共和国、利比里亚和科特迪瓦的东道国警察正在持续获得支助。例如，联合国马里多层次综合稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团中的警察部分制定了同地办公方案，为专门处理贩运人口问题的执法机构开展辅导、监测和咨询活动。联合国索马里援助团与毒品和犯罪问题办公室还在讨论就人口贩运问题为当地警察开展培训和提高认识活动。

56. 由政治事务部监督的特别政治任务还与国家当局和联合国国家工作队密切合作，在阿富汗、伊拉克、利比亚和索马里等地打击贩运人口活动。联合国伊拉克援助团(联伊援助团)与伊拉克政府和库尔德斯坦地区政府绑架事务办公室密切合作，记录和监测伊黎伊斯兰国绑架妇女和女童案件，并协调对获救者的支助工作。联伊援助团正在与联合国各机构、民间社会和宗教领袖合作开展提高认识和宣传活动，其目的包括促进向性暴力和人口贩运幸存者提供全面支助。联伊援助团还在与我的冲突中性暴力问题特别代表办公室合作，在援助团内建立支持监测、分析和报告安排的专门能力。

57. 负责执行区域任务的联合国特别政治任务也参加了宣传和预防工作。例如，联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)为开展打击贩运工作的民间社会组织提供支助，与西非国家经济共同体和欧洲联盟等各利益攸关方共同倡导防止贩运人口，并提出了马里冲突和西非及萨赫勒移民趋势背景下的贩运人口问题。西萨办还作为其监测博科哈拉姆活动工作的一部分定期报告贩运人口问题。

¹⁴ 这些研究将特别侧重于尼泊尔和西巴尔干国家的应对措施，以及移民组织用来评估逃离危机的民众遭贩运和剥削的脆弱性的具体工具。

58. 2016年7月, 贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员召开了一次关于供应链中剥削劳动者问题的专家咨商。此次会议是有关打击供应链中贩运人口活动的更大项目的一部分, 该项目旨在通过加强多利益攸关方参与的产业战略, 减轻劳动者在供应链中的脆弱性。

59. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室在执行防止灭绝种族罪及相关罪行的全球监测任务时, 依据其暴行罪分析框架¹⁵ 评估各种局势, 包括可能导致被迫流离失所、被迫移民和贩运人口的局势, 以及在被迫移民和贩运人口过程中严重侵犯人权和违反国际人道主义法、可能构成暴行罪的行为。该办公室根据这一评估, 向我和联合国系统提供咨询意见, 提供有关预防行动的建议, 并向会员国和民间社会提出关切的问题。¹⁶

60. 反恐怖主义委员会(反恐委员会)在其执行局的支持下, 根据其防止恐怖主义的任务, 鼓励会员国将下列行为定为刑事罪: 协助偷运移民和贩运人口; 伪造旅行证或身份证; 获取、提供或持有此类伪造证件; 让非本国国民非法滞留本国。反恐委员会力求提高会员国和国际社会对伊黎伊斯兰国、博科哈拉姆、青年圣战运动等恐怖主义团体贩运人口行为的受害者所处困境的认识, 并在关于安全理事会第 2178(2014)号决议执行情况的第三次报告(见 S/2015/975)中建议, 会员国应除其他外建立有效的区域跨界合作机制, 并与边境社区密切合作, 促进知识积累。

61. 关于加强各国的边境管制措施, 国际民用航空组织(国际民航组织)目前正在修正《标准与建议措施》中有关国际机场边境管制的附件 9, 以加强乘坐飞机旅行的未成年人待遇方面的边境管制程序, 从而提供更多保护, 防止贩运人口, 包括在武装冲突局势下贩运人口。国际民航组织的其他工具, 如旅客身份识别方案, 有助于推广健全的身份识别管理制度、安全的现代旅行证件和有效的边境及身份管制措施。国际民航组织协助其成员国执行该组织的旅客身份识别方案战略, 并在这一过程中强化各国加快合法旅客流动的能力, 同时截阻高风险个人和潜在的人口贩运受害者。国际民航组织还通过其旅客身份识别方案战略和《标准与建议措施》附件 9, 大力支持安全理事会第 2178(2014)号决议的执行工作。

62. 2016年5月, 127个利益攸关方在世界人道主义峰会上核准了《关于把残疾人纳入人道主义行动的宪章》, 《宪章》涵盖有身体和精神残疾的人, 并特别呼吁提供适当服务, 包括无障碍的保健和社会心理服务, 满足危机局势下残疾人的需求, 该《宪章》也适用于联合国的维持和平和建设和平工作。机构间常设委员会目前正在设立一个工作组, 以制定在人道主义危机中考虑到残疾问题的全面准则,

¹⁵ 联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室, 暴行罪分析框架: 预防工具(纽约, 2014年7月)。

¹⁶ 大会第七十一届会议期间, 该办公室于2016年9月19日组织了一场题为“见证: 打击贩运人口和被迫移民”的会议, 作为对解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议的补充。

其中将包括提供指导意见，指引为在武装冲突中被贩运的有精神和(或)身体残疾的受害者提供无障碍的包容性应对办法。

五. 建议

63. 我敦促安全理事会：

(a) 呼吁尚未批准或加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及《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》、1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)及其 2014 年议定书、国际劳工组织 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)、《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》、《儿童权利公约》及其关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题与关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书以及《消除对妇女一切形式歧视公约》的会员国予以批准或加入；

(b) 呼吁会员国通过切实将贩运人口行为定为刑事罪、向受害者提供保护和协助以及加强国际合作，执行该《公约》及其议定书；

(c) 呼吁会员国执行人权条约机构和联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议所设贩运人口问题不限成员名额临时工作组有关防止和应对贩运人口活动的建议，包括确保追究对相关罪行负有责任者的责任；

(d) 呼吁会员国加强努力，调查和起诉涉及贩运人口的案件，包括为此及时利用金融调查技术、特别调查技术和其他旨在打击一切形式有组织犯罪的手段，并将贩运人口定为对犯罪所得进行清洗前的先犯罪行为；

(e) 鼓励会员国考虑根据《公约》第十五条确立管辖权，对本国国民在国外贩运人口的进行起诉；

(f) 鼓励会员国对所有部署在冲突和冲突后地区的维持和平人员及其他人员进行有关应对贩运人口问题、性别敏感度、防止性剥削和性虐待以及评估冲突中的性暴力的培训，将其作为部署前的必定培训内容，并确保将这一应考虑的因素纳入用以评估部队状况的性能和行动准备状态标准；

(g) 请联合国毒品和犯罪问题办公室牵头开发数据收集系统，以供在冲突和冲突后地区开展行动的联合国各特派团和实体在毒品和犯罪问题办公室《全球贩运人口问题报告》框架内提交报告；

(h) 鼓励会员国向毒品和犯罪问题办公室提交资料，说明来自冲突和冲突后地区的贩运受害者的识别情况，以供纳入毒品和犯罪问题办公室《全球贩运人口问题报告》；

(i) 请毒品和犯罪问题办公室制作和传播相关材料，汇总各种可用于在冲突开始时尽早发现和防止贩运人口的措施、方法及指标，供来源国、过境国和目的地国使用；

(j) 肯定民间社会在加强对源自冲突和冲突后地区的贩运受害者的识别和转介方面发挥的作用和所作的贡献；

(k) 注意到联合国为打击性剥削和性虐待以及贩运人口行为而正在进行的努力，包括为在联合国维持和平行动中打击此类行为而作出的努力；

(l) 注意到在联合国公共采购和供应链管理中目前采用的程序和保障措施，其目的是确保此类供应链不会促成武装冲突局势下的贩运人口行为。

64. 安全理事会或愿请我继续每年向安理会报告与冲突有关的贩运人口情况以及国际社会和联合国系统为防止和应对这一问题所作的努力。