



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/64
6 February 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

第十届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

联合国人权事务高级专员办事处关于联合国在
打击贩运人口方面的最新进展以及人权高专办
就此问题开展的活动的报告*

摘 要

本报告根据人权理事会题为“贩运人口问题、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员”的第 8/12 号决议编写。报告审查最近的政策制定情况和联合国系统内在打击贩运人口方面开展的活动，包括联合国各实体、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及联合国人权机制的活动。报告还介绍人权高专办 2002 年编写的《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》。

* 本文件迟交是为了列入最新资料。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 3	3
一、联合国的最新进展情况	4 - 50	3
A. 全系统举措	4 - 11	3
B. 联合国各实体的举措，包括支持国家工作 的活动	12 - 50	5
二、联合国人权事务高级专员办事处和联合国人权 机制的活动	51 - 75	13
A. 联合国人权事务高级专员办事处	51 - 62	13
B. 联合国人权机制	63 - 75	15
三、关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则	76 - 86	18
A. 关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则	77 - 82	19
B. 联合国各机构和其他组织采用《关于人权与 贩运人口问题的拟议原则和准则》的情况	83	20
C. 《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和 准则》评注	84 - 85	21
D. 落实《关于人权与贩运人口问题的拟议原 则和准则》	86	21
四、结 论	87 - 90	21

导 言

1. 本报告根据人权理事会题为“贩运人口问题、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员”的第 8/12 号决议提交。人权理事会在决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)“……向理事会第九届会议提交报告,介绍联合国关于打击贩运人口活动的最新进展以及人权高专办就此问题开展的活动,包括提交人权高专办制订的《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》”。如秘书处先前的说明¹所述,本报告将提交理事会第十届会议,以确保提供一份对联合国系统在打击贩运人口方面的进展情况所作的全面概述并在第十届会议之前尽早分发。

2. 根据理事会的请求,人权高专办于 2008 年 10 月 30 日请求联合国系统各实体和其他国际组织提交书面意见。截至 2008 年 12 月 15 日,人权高专办收到下述机构的答复:负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、提高妇女地位司、经济和社会事务部、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)、联合国环境规划署(环境署)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国大学、联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)和国际移徙组织(移徙组织)。

3. 本报告分为四章。第一章概述联合国关于打击贩运人口活动的最新进展,同时介绍全球政策制定情况和联合国各实体采取的举措。第二章审查人权高专办有关打击贩运人口的活动。第三章提出《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》。最后,第四章提出结论。

一、联合国的最新进展情况

A. 全系统举措

1. 政策制定情况

4. 联合国政府间机构在审议提交给它们的报告的基础上通过决议和建议,目前继续根据这些决议和建议制订政策。

¹ A/HRC/9/27。

5. 2008 年 12 月，大会为加强国际社会防止贩运人口和保护被贩运者、特别是妇女和女童的工作，通过两项决议：题为“贩运妇女和女孩”的第 63/156 号决议和题为“改进工作协调，打击贩运人口”的第 63/194 号决议。

6. 在过去两年，秘书长向大会和经济及社会理事会提交了若干报告，内容涉及贩运人口并载有预防贩运人口和保护受害者人权的建议。² 例如，2008 年 8 月 4 日发布的秘书长关于贩运妇女和女童的第四次报告(A/63/215)着重强调，若要在预防和打击贩运妇女和女童方面取得进展，必须采取对性别敏感的全面、多学科方法，将所有利害攸关方都包括在内。秘书长关于消除对女童的一切形式歧视和暴力的报告(E/CN.6/2007/2)提请人们注意女童在冲突期间和冲突后局势中遭受的歧视和暴力，包括被贩运。

7. 2008 年 7 月 3 日公布的秘书长关于改进协调工作，打击贩运人口的报告(A/63/90)重申，大会在协调打击贩运人口的国际行动，以及促进有效执行《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》)和《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》方面发挥着重要的作用。

8. 在秘书长关于侵害妇女的一切形式的暴力行为的深入研究³中，贩运妇女问题被视为侵害妇女的一种暴力形式。2006 年秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究报告中若干建议涉及贩运儿童，这些建议指出应当采取措施减少危险因素，强化向受害人提供的服务，加强对高风险个人和家庭的支助。⁴

2. 主要举措和会议

9. 作为联合国打击人口贩运全球倡议的关键组成部分，首次打击人口贩运全球论坛 2008 年 2 月 13 日至 15 日在维也纳举行。维也纳论坛吸引了来自 130 多个国家的 1,600 多名与会者。论坛围绕脆弱性、影响和行动这三个主题，结合相关背景讨论了贩运人口的各个方面及其与安全、发展和人权的关系。在这次活动之前，还

² 见 A/63/90、A/63/99、A/63/215、E/CN.6/2007/2。

³ A/61/122/Add.1 和 Corr.1。

⁴ A/61/299 和 www.violencestudy.org。

与各国议会联盟(议会联盟)合作举办了一个议会论坛——该论坛鼓励议员讨论具体措施和良好做法；并启动了有世界各国女领导人参加的女领导人理事会。

10. 2008 年 6 月 3 日，大会首次举行贩运人口问题专题辩论。大会主席指出，尽管有联合国支持的协议和倡议，但“法律条文和实地局势仍有巨大差距”。⁵人权事务副高级专员强调，各国政府在法律上有义务克尽职守，采取一切适当措施，防止贩运和相关的剥削行为。⁶ 辩论强调，打击贩运行为的工作若要取得成功，其基本先决条件是会员国、有关国际组织、民间社会和私营部门应尽可能广泛开展合作。

11. 2008 年 11 月，儿童基金会与巴西政府、根除儿童卖淫儿童色情和为性目的贩运儿童行为运动(根除儿童卖淫现象国际运动)及非政府组织儿童权利公约小组在巴西共同举办了第三届反对针对儿童和青少年的性剥削世界大会。大会审查了商业性剥削的新的方面，包括贩运行为。成果文件为后续行动、包括贩运儿童领域的后续行动提供了依据。

B. 联合国各实体的举措，包括支持国家工作的活动

1. 协调活动

12. 2007 年 3 月，联合国打击人口贩运全球倡议启动，这是毒罪办、劳工组织、移民组织、儿童基金会、人权高专办和欧洲安全与合作组织(欧安组织)联合发起的一项行动，这些组织都是指导委员会的成员。该倡议旨在动员国家和非国家行为者杜绝贩运人口现象。为了支持宣传工作和加强协调，开设了一个专门的网站(www.ungift.org)。这项倡议由指导委员会协调，每月都举行会议。

13. 自 2006 年以来，通过毒罪办主持的机构间打击贩运人口协调小组对一系列广泛的活动和合作伙伴进行了协调。该小组旨在促进联合国有关机构和其他国际组织之间的协调与合作，以便协助会员国预防和打击贩运人口活动。贩运人口和偷运移民问题政府间组织联络组由人权高专办协调，包括联合国各机构、国际组织和非政府组织贩运问题核心小组的代表，目的是加强合作，特别是在法律和政策领域

⁵ 《联合国每日新闻》，2008 年 6 月 3 日。

⁶ 见 <http://www2.ohchr.org/english/press/newsFrameset-2.htm>。

的合作。全球移徙问题小组是促进机构间协调打击贩运活动的另一种机制，汇集了 18 个机构的负责人，以便采取更为协调一致的方式处理国际移徙问题。

2. 数据收集、研究、调查研究及对政策制定工作的支持

14. 联合国各实体和其他组织正在开展各种活动，力图改善数据的提供情况。2007 年 4 月，毒罪办在联合国打击人口贩运全球倡议之下就国家解决贩运人口问题的对策开展了一项重要的数据收集工作，以便收集基本资料，侧重国家立法和行政框架、刑事司法对策以及为受害者提供的服务方面。提高妇女地位司、经济和社会事务部将在 2009 年 3 月，也就是妇女地位委员会第五十三届会议期间推出暴力侵害妇女数据库。数据库将载有关于会员国在法律框架、政策和方案、为受害者提供的服务、数据和统计以及前景看好的做法等诸多领域采取的措施的资料。犯罪司法所正在拟定反贩运项目，其中包括一个具体评估项目，该项目是为了收集和分析有关贩运方式方法、路线和流程以及现有打击贩运措施的资料和数据。该所还创建了三个数据库，其中包含相关的法律文书、致力于禁止对未成年人进行性剥削的机构名单和关于贩运人口的最新书目。⁷

15. 自 2000 年以来，移民组织一直在开发全球贩运人口情况数据库，以其作为一种独特的工具，便于管理对被贩运者的援助及其自愿回返和重返社会的活动，并加强研究能力及对贩运的起因、过程、趋势和后果的了解。移民组织很快将公布若干份报告，这些报告将编入数据库的专题研究丛书。这套丛书利用系统内的非个人资料，将专门讨论再贩运、贩运男性及贩运者和有组织犯罪等问题。

16. 联合国大学进行了研究，以加深了解贩运人口的社会、经济和政治背景，促进在打击贩运领域的政策讨论和战略干预措施。该项目包括到金边进行实地访问，以便与联合国各机构和参与打击贩运人口活动的非政府组织进行讨论。2008 年，该项目编写了一本题为《贩运人口：社会、文化和政治面面观》的书籍。⁸

⁷ http://www.unicri.it/wwd/trafficking/legal_framework/index.php, <http://www.unicri.it/wwd/trafficking/irisem/index.php>, <http://www.unicri.it/wwd/trafficking/bibliography/index.php>.

⁸ 见 <http://www.unu.edu/unupress/2008/traffickinginhumans.html>.

17. 儿童基金会正在运行一个全球数据库，其中的数据是通过借助住户调查对出生登记、童工、童婚、儿童残疾和儿童处罚等可计量问题进行的多指标类集调查⁹收集的。目前还没有掌握贩运儿童的全球性数据，儿童基金会因诺琴蒂研究中心开设了贩运儿童研究中心网站，¹⁰专门用于收集数据，转让知识和制订与贩运儿童问题研究有关的方法。最近的其他出版物包括《保护欧洲被贩运儿童权利参考指南》，¹¹以及一份题为《南亚在行动：预防和应对贩运儿童》¹²的报告。儿童基金会还编写了《保护被贩运儿童被害人的准则》¹³。这种技术资源可以作为一个平台，用于制订政策和惯例，协助各国政府、国际组织、非政府组织和其他服务供应商保护被贩运儿童被害人。

18. 劳工组织公布关于强迫劳动和童工的报告，其中载有在执行《关于工作中基本原则和权利宣言》方面的良好做法。此外，各成员国 2004 年在国际劳工大会上呼吁制订的《劳动力迁移多边框架》载有保护移徙工人不遭受包括强迫劳动和被贩运在内的虐待性做法的原则和良好做法实例。公约和建议执行问题专家委员会就 2007 年关于 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)和 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)¹⁴的普查提交的报告，对于审查劳工组织监督机构对打击贩运人口活动的影响尤为重要。调查期间，委员会提及它自 2001 年以来在提请国际劳工大会注意贩运人口从事强迫劳动这一问题方面不断开展的工作。对已批准的劳工组织童工公约(特别是《关于最恶劣形式的童工劳动的第 182 号公约》(1999 年))进行的定期监督，指出许多国家存在着贩运儿童从事劳动并对他们进行性剥削的问题。

19. 一些联合国实体正在制定或已经制定准则，作为制定打击贩运人口政策和惯例的纲领。卫生组织正在与移民组织合作，为保健人员制定打击贩运人口的准则，目的是提供切合实际的非临床建议，协助保健人员了解现象，认识一些相

⁹ 见 www.childinfo.org。

¹⁰ <http://www.childtrafficking.org/>。

¹¹ 见 http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf。

¹² 见 http://www.unicef.org/infobycountry/files/IRC_CT_Asia_Summary_FINAL4.pdf。

¹³ 见 www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/UNICEF_Guidelines_on_the_Protection_of_Child_Victims_of_Trafficking.pdf。

¹⁴ 见 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_089199.pdf。

关的健康问题，考虑采取适当的安全办法为贩运人口活动的受害人提供保健服务。保健准则的初稿由健康和贩运人口问题方面的专家编写，将于 2008 年底公布。预计准则的初稿将在不同国家试行，最终于 2010 年完成一套准则的定稿。

20. 在联合国打击人口贩运全球倡议的主持下，开展了许多研究和政策制定活动，这些活动根据各伙伴组织承诺制订的专家小组倡议举行。例如，在维也纳论坛举行期间，举行了一次“量化贩运人口”特别会议，专门讨论信息方面的差距及犯罪和刑事司法数据方面的局限性。通过专家小组倡议制作的材料将提供工具，支持需要评估、能力建设、数据收集、受害者支助和保护等活动。¹⁵ 例如在 2008 年 1 月，移民组织与来自世界各地的 20 位重要研究人员举行专家小组讨论，讨论的主题是“制定研究贩运人口问题的新办法”。

3. 预防措施

21. 联合国各实体继续参与和/或支持包括提高认识和倡导在内的预防性措施。

22. 犯罪司法所就贩运妇女和未成年人对她们进行性剥削问题开展了深入细致的宣传活动，目的是除了提高对被害人能够获得哪些服务的认识以外，还要提高潜在受害者、政治和宗教领袖、公共机构和一般公众的认识。实例包括：电视和电台插播广告、市场宣传、移动广告牌、访问学校和多学科的圆桌会议。

23. 毒罪办于 2008 年 10 月发布更新的工具包，用于打击贩运人口活动。工具包包括 123 种工具，为致力于防止贩运人口、保护和援助受害者的决策者、执法人员、法官、检察官、为受害人提供服务的人员和民间社会提供指导、建议的资源和前景看好的做法。¹⁶

24. 劳工组织呼吁工商界组成联盟，反对正在抬头的强迫劳动。2008 年，劳工组织在与世界各地的工商界领导人举行了一系列研讨会后，发布了针对雇主的指导工具。劳工组织在国家一级与巴西、中国、约旦、俄罗斯和越南等国的雇主组织或商会发起联合预防方案，并支持全球和国家工会联合会积极参与包括贩运

¹⁵ 专家组倡议的详情见 <http://www.ungift.org/ungift/en/initiatives/expert-groups.html>。

¹⁶ 见 http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf。

人口在内的强迫劳动做法的预防和鉴定工作。关于打击贩运儿童的活动，劳工组织与各国政府、工人和雇主采取了一系列次区域和国家举措。¹⁷

4. 能力建设

25. 在打击贩运人口特别是妇女和女童方面，在国家和地方两级对包括政府和民间社会行为者在内的不同利害攸关方采取了能力建设措施。毒罪办根据它协助会员国执行《巴勒莫议定书》的任务，继续在各地区提供打击贩运人口方面的技术援助。过去两年，毒罪办在世界各地实施了 26 个项目。2008 年 2 月，犯罪司法所开始执行一项关于打击从尼日利亚向意大利贩运妇女和青少年活动的方案。方案包括尼日利亚的能力建设和培训，以及提高认识和增强妇女能力的活动。该项目还旨在扩大贩运人口活动受害者和潜在受害者获得小额贷款的机会，使他们能够从事可行的创收活动。

26. 移民组织在司法、民政、内政、社会福利和发展、保健和教育等部门开展了打击贩运人口的项目活动，并与大量民间社会行为者一道开展了相关活动。移民组织在开展其工作方面，正在与国家红十字会和红新月会和宗教机构等其他机构合作，这些机构是执行其打击贩运活动项目的合作伙伴。

27. 儿童基金会工作的侧重点是支持各国政府建立和加强国家儿童保护体系，这一体系包括成套的法律、政策、规章和社会各部门，特别是社会福利、教育、保健、安全和司法部门所需的服务。在预防层面，该体系的目标包括支持和加强家庭减少社会排斥，降低离散、暴力和剥削风险。儿童基金会支持就塞尔维亚、黑山和安哥拉被贩运儿童的儿童权利和保护措施对法官、检察官、警察、移民官员和社会工作者进行培训。

28. 儿童基金会会同世界旅游组织和杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动，支持《保护儿童免受旅游和旅行业性剥削行为守则》，这一项目旨在使私营部门和旅游业参与积极打击儿童色情旅游和贩运儿童的活动。

¹⁷ 见“贩运儿童：劳工组织通过国际废除童工计划采取的对策”，劳工组织，2007 年，见 [http://www.ilo.org/ippecinfo/product/viewProduct.do? productId=6484](http://www.ilo.org/ippecinfo/product/viewProduct.do?productId=6484)。

29. 劳工组织正在帮助一些国家编制本国的人口贩运统计资料，因而与这些国家的国家统计局开展密切合作。该组织依靠国家劳动力调查等现有工具确保可持续性。

30. 联合国打击人口贩运全球倡议也在开发能力培养工具，以此支持国家和非国家行为者的能力建设。其中的一种工具是“执法急救箱”，该工具已经在 2008 年 5 月的一次专家会议上得到审评。劳工组织和儿童基金会制订了培训手册，以帮助打击贩运儿童的活动。在联合国打击人口贩运全球倡议的主持下，毒罪办与太平洋亚洲旅行协会(太亚旅协)合作，推动制订促进“安全和体面的旅游业”行为守则。

31. 联合国维持和平行动也参与了反贩运活动。例如，联合国利比里亚特派团(联利特派团)正在审查利比里亚儿童法案，这项法案是为了弥补现行法律的所有缺陷，由于这些缺陷，利比里亚境外人员才能以欺诈手段收养儿童。联利特派团还在协助制定利比里亚的社会福利政策，这将为规范利比里亚境内外的儿童收养和流动提供了政策纲领。由联利特派团牵头，对在预防和处理西非贩运人口问题方面开展的工作进行了一次分区域评价。

5. 为法律制定工作提供支持

32. 联合国各实体与国家当局合作，设法完善打击贩运人口特别是妇女和女童的法律。例如，毒罪办制定了一部解决人口贩运问题的示范法。该法载有一套全面的规定，处理所有相关问题，灵活性十分大，能够满足各类法律体系的特殊需要。毒罪办开发了打击人口贩运活动的高级培训单元，这些单元涉及犯罪的各个方面，将人权包含在内，将于 2009 年发布。¹⁸

33. 2008 年 5 月，提高妇女地位司、经济和社会事务部与毒罪办合作，在维也纳举行了一次专家小组会议，讨论在制定禁止暴力侵害妇女的法律方面采取的良好做法。会上提交了一篇专家论文，题目是《采取法律办法处理贩运人口这一暴力侵害妇女的形式：对采取更为全面的战略制定消除暴力侵害妇女行为的法律产生的影响》。会议通过了一个框架，载有一些建议，说明在禁止暴力侵害妇女

¹⁸ 毒罪办的其他出版物见 http://www.unodc.org/unodc/en/human_trafficking/publications.html。

行为立法的执行和监测以及预防、保护、向受害者提供支持和援助、调查和诉讼程序等方面，应将哪些规定列入此种立法。¹⁹

34. 由儿童基金会和议会联盟编写的《议员手册：打击贩运儿童活动》目前已有翻译本面世，并为世界各地的立法者广泛使用。

35. 劳工组织根据它就立法草案提供技术咨询意见的任务，对有关移民的若干法律草案包括有关贩运人口的条款发表了评论，这些法律草案分别为阿尔巴尼亚、黎巴嫩、马尔代夫、毛里塔尼亚、摩尔多瓦共和国、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、乌克兰、美利坚合众国等国的相关法律草案。

6. 为人口贩运受害者/幸存者提供服务

36. 联合国各实体继续支持不同利害攸关方加强对人口贩运活动受害者提供服务。

37. 儿童基金会致力于加强保护儿童的环境，改善保健、教育和儿童的福利。为所有儿童，包括人口贩运受害者提供的服务包括转诊机制、庇护所、咨询、保健、监护、教育和法律咨询权利。儿童基金会还为开办被贩运妇女庇护所并开通受害者热线电话的地方非政府组织提供培训。

38. 移民组织在过去十年间为被贩运和遭到剥削的 15,000 人提供了特定保护和直接援助。此种援助的主要目的是防止贩运人口和保护受害者，同时让他们选择是可持续地安全融入社会还是自愿返回家园并重返社会。虽然移民组织保护的大多数人是被贩运后从事卖淫活动的女性(2000 年至 2007 年的贩运人口案例总数是 12,681 起，贩运女性的案例为 8,326 起)，但它援助的被贩运男子的人数不断增多；2007 年援助的被贩运男性为 355 人，而 2001 年仅为 19 人。同一期间，该组织还增加了对遭受劳动剥削人员的支助，从 2001 年的 58 人增至 2007 年的 602 人。

39. 劳工组织在约 40 个成员国执行防止贩运人口(包括贩运儿童)的技术合作项目。这些项目有许多包括通过技能培训、教育、心理社会辅导、就业服务、小额信贷和为了增强受害者能力的其他措施使受害者康复的内容。

¹⁹ 有关专家小组会议的情况，包括提交的文件和会议的最后报告，见http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm。

40. 犯罪司法所在其禁止贩运妇女和青少年方案范围内，设法扩大贩运活动受害者和潜在受害者获得小额贷款的机会，使他们能够从事可行的创收活动。

41. 2008 年，毒罪办为非政府组织合作伙伴举行了发展公司伙伴关系的情况介绍会，侧重介绍社区一级的贩运活动受害者康复和预防方案。

42. 联合国打击人口贩运全球倡议与在恰尔肯德邦开展工作的一个印度非政府组织建立了伙伴关系，以确保用适当法律程序处理人口贩运受害者的案件。2008 年 5 月，非政府组织为公开听证会提供了便利，全国妇女委员会的代表和其他政府高级官员参加了听证会。由于这些听证会，地方行政当局已受理 300 多起案件，并准予这些案件进入正式司法程序。

7. 加强打击贩运人口的工作——挑战、教训和前进之路

43. 如联合国各实体的活动所示，打击贩运人口活动的工作要取得成绩，必须采取全面的方法。最高层如果没有将贩运人口列为地方、国家、区域和国际优先事项的政治意愿和承诺，就不能铲除贩运人口现象。

44. 劳工组织指出，像联合国打击人口贩运全球倡议这样的协调努力，在分享信息和确定成员组织在打击贩运人口活动领域的比较优势方面收到了成效，也有助于提高全球认识，通过高级别会议和联合声明在一定程度上左右决策。由资金雄厚的独立秘书处为机构间合作奠定基础，可以加强这些努力。当各机构发挥各自的优势，相辅相成，增加彼此的价值时，机构间合作的成效最大。制订(和执行)关于强迫劳动、童工和人口贩运等各类相关问题的国家行动计划，是机构间协调能够促进提高资源利用效率的一个领域。

45. 人权高专办提倡采取立足人权的方式打击人口贩运活动，同时主张根据《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》，把人权列为一切可行的反贩运战略的核心，从人权的角度看，所述原则和准则是为打击人口贩运提供综合框架的纲领。

46. 儿童基金会强调必须营造一种保护环境，使儿童免受暴力、剥削和不必要地与家庭失散；在这样的环境，法律、服务、行为和做法最大限度地减小儿童的脆弱性，消解已知的危险因素，加强儿童自身的适应能力。重要的是，各种活动和预防贩运人口的服务工作能够让可能遭到虐待和剥削乃至被贩运的儿童受益。

47. 近年来，一个值得注意的趋势是已查明的被贩运男性以及被贩运后从事受剥削劳动的人员，包括被贩运后当家奴的妇女人数显著增加。移民组织牵头进行的讨论还涉及以下问题：增加既安全又合法的移民渠道如何可以减少贩运人口事件的发生，以及扩大针对所有移民的保护框架如何能够提高被贩运者的鉴别率。

48. 环境署注意到，环境退化具有破坏性影响，其对赤贫社区的生计造成破坏性影响尤其严重，从而使这一阶层容易沦为贩运对象，因此，它已成为境内外移民的一个重要原因。在讨论贩运人口的根源时，有必要考虑到环境因素。

49. 保护基本劳工权利是防止贩运人口的重要保障。这就需要强有力的劳动行政管理、社会对话以及与其他利害攸关方开展合作。由于劳工组织为各成员国提供了技术援助，这方面的良好做法范例有案可查。

50. 采取立足人权的办法打击贩运活动需要对付贩运活动的有效刑事司法对策，以便追究犯罪者的责任，同时在执法的各个阶段保护被贩运者的权利。毒罪办强调，执法对策的成效如何，取决于当地社区和非政府组织以及移民官员和检察官等社会各阶层的参与情况。

二、联合国人权事务高级专员办事处和 联合国人权机制的活动

A. 联合国人权事务高级专员办事处

51. 人权高专办继续致力于打击贩运人口的活动，具体手段是由各利害攸关方制定立足人权的办法，并提倡采取这种办法处理打击人口贩运活动的各个方面。

52. 人权高专办参与国家一级处理贩运人口问题的许多活动。例如在 2008 年，它就巴拿马移民立法和程序草案向巴拿马政府提出评论意见，这项草案也涉及贩运人口方面的规定。这些意见是与移民组织、儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处共同提交的。

53. 人权高专办在尼泊尔就打击人口贩运活动所涉法律和政策问题与国家和地方政府官员举行了两次协商，2006 年 12 月，对国家和人权委员会和政府代表进行了培训。人权高专办 2007 年与尼泊尔全国人权委员会国家报告员办公室就“性别

脆弱性、贩运和尼泊尔西部的人权”问题启动了一个研究项目，2009 年将结束对这一项目的支持并终止项目伙伴关系。

54. 人权高专办与联合国其他机构合作，一直在参与制订打击泰国人口贩运活动的项目。它一直在与劳工组织一道实施打击贩运活动的联合项目，并与黎巴嫩劳动部合作，为黎巴嫩移徙工人拟订示范合同，力图防止贩运活动。

55. 2008 年，人权高专办在与联合国国家工作队和民间社会的配合下，与摩尔多瓦共和国政府建立伙伴关系，以加强反贩运立法框架，增强民间社会参与反贩运工作的能力。

56. 中部非洲人权和民主中心参加了由美国律师协会组织的起诉喀麦隆贩运人口者参考手册的编写工作；2008 年 9 月，手册首次用于对警察培训员进行人口贩运问题培训。2008 年 10 月，该中心与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)合作，在加蓬利伯维尔组织了一次关于中部非洲贩运儿童问题的专家协商会，25 位专家参加了这次会议。

57. 人权高专办是联合国打击人口贩运全球倡议指导委员会成员，并参加了维也纳论坛，包括积极主动预防问题研讨会，会上讨论了提供适当信息和媒体创新、预防需求和如何衡量成功等问题。人权高专办加入暴力侵害儿童问题机构间小组，该小组的宗旨是加强不同伙伴间的合作，包括打击人口贩运方面的合作。人权高专办还加入欧安组织联盟专家协调小组，旨在通过研究和宣传促进被贩运者和移民的人权。

58. 2008 年 6 月 2 日，人权高专办共同主办并参加了题为“打击贩运人口活动：建立伙伴关系加强保护和开展能力建设”的研讨会。这次研讨会主要是为会员国驻纽约的代表举行的，联合国工作人员、民间社会和私营部门的代表参加了会议。人权事务副高级专员在研讨会上致开幕辞，主张各利害攸关方必须切实有效地采取立足人权的办法打击贩运人口活动。

59. 2008 年 10 月，人权高专办与墨西哥政府共同举办了保护儿童移民权利问题国际研讨会，并特别关注保护孤身移民儿童和他们成为贩运人口活动受害者后面临的危险。

60. 人权高专办协助独立专家编写《联合国关于暴力侵害儿童行为问题的研究报告》，该报告除其他问题外还涉及贩运儿童问题。人权高专办制定了该项研

究的后续战略，其中提出了行动纲领，力图让人权高专办的所有活动采纳其建议。人权高专办与儿童基金会因诺琴蒂研究中心就贩运人口问题的研究方法进行了三次专家协商。

61. 2008 年 11 月，人权高专办参加了在巴西举行的第三次禁止对儿童和青少年性剥削世界大会。人权高专办组织的人权和打击贩运儿童问题讲习班汇聚的专题小组成员有：贩运人口、特别是贩运妇女和儿童行为的受害者人权问题特别报告员、当代形式奴役问题特别报告员、消除对妇女歧视委员会主席、移民组织、儿童基金会、劳工组织、毒罪办的代表、瑞奇·马丁基金会会长以及里约一个致力于教育社区贫困儿童并增其能力的非政府组织 Projeto Uere 的创始人。

62. 目前已经进行了相当多的讨论，探讨如何起诉贩运人口进行劳动剥削的行为，这样做能否减少需求，以及动用国际刑事司法框架这样做是否得当，能否收到成效等。人权高专办编写了一份文件，对国际判例法作了分析，以便提供指导意见，说明如何才能起诉利用在被贩运后被迫卖淫者的服务的人。

B. 联合国人权机制

1. 人权条约机构

63. 人权条约机构在审议缔约国的报告时定期提出贩运人口问题和相关问题。尽管会员国通过了立法、国家行动计划和其他措施，但各条约机构对贩运人口现象持续存在表示关切。

64. 人权事务委员会再三认为，人口贩运有可能违反《公约》第 3、8、24 和 26 条的规定。委员会认识到存在的危险是反贩运措施可对被贩运者的权利和自由产生不利影响。委员会认为，可采取一系列切实可行的措施，处理一些人由于歧视和暴力侵害妇女行为而更容易被贩运这一问题。²⁰

65. 《消除对妇女一切形式歧视公约》明文禁止贩运妇女和强迫妇女卖淫对她们进行剥削(第 6 条)。消除对妇女歧视委员会研究了需求助长贩运问题以及相关的剥削问题，并指出需要提高公众对人口贩运非法性和剥削性的认识。委员会对

²⁰ 例如，见 CCPR/CO/84/SVN, 第 11 段，CCPR/CO/84/THA, 第 20 段和第 21 段，CCPR/CO/82/ALB, 第 15 段。

把取得居留许可证与受害者是否愿意配合主管机构的工作挂钩这一做法表示担忧。²¹

66. 禁止酷刑委员会指出，有必要完全视人口贩运受害者的需要向他们提供援助，而无论他们是否配合调查人员的调查。²²

67. 《儿童权利公约》禁止贩运儿童和对儿童进行性剥削以及儿童从事强迫或剥削性劳动(第 35 条)。《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》序言严重关切“为买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的目的而进行的国际儿童贩运十分猖獗且日益严重”。儿童权利委员会处理了需求问题，这是对贩运和相关剥削行为采取的部分综合对策。²³ 委员会还处理了无人陪伴和无父母陪伴的儿童问题，在其第 6 号一般性意见中指出，“被贩运”，或已经是贩运的受害者的儿童又被“重新贩运”²⁴，是无人陪伴或无父母陪伴儿童面临的许多危险之一。

2. 人权理事会特别程序

68. 人权委员会第六十届会议决定任命一名贩运人口、特别是贩运妇女和儿童行为的受害者人权问题特别报告员。²⁵ 报告员在她提交给委员会的初次专题报告中，侧重于界定贩运及其涉及的人权问题。²⁶ 她的第二次专题报告载有关于贩运人口与商业性剥削需求之间关系的一项研究，并为各国政府提出了立足人权的建议。²⁷ 她向人权理事会第四届会议提交的报告载有关于与贩运人口有关的强迫

²¹ 例如，见 CEDAW/C/FRA/CO/6, 第 30 段和第 31 段，CEDAW/C/MEX/CO/6, 第 24 段和第 25 段。

²² 例如，见 CAT/C/AUS/CO/3, 第 32 段。

²³ 例如，见 CRC/C/KEN/CO/2, 第 65 段和第 66 段。

²⁴ 儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第六号一般性建议(2005 年)，第 52 段。

²⁵ 第 2004/110 号决定。

²⁶ E/CN.4/2005/71。

²⁷ E/CN.4/2006/62。

婚姻研究。²⁸ 她建议各国执行防止贩运人口的法律，包括采取措施遏制需求，将贩运人口行为按刑事罪论处并起诉此种行为，为受害者提供援助和保护。

69. 2008 年 3 月，人权理事会第七届会议延长了买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的任务期限，以便除其他外，与贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员密切协调，同时铭记相互间的互补性。²⁹ 前任和现任买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员在国别³⁰ 和专题报告³¹ 中均论及贩运人口问题。现任特别报告员在 2008 年 9 月提交给人权理事会的初次年度报告中指出与她的任务授权有关的某些定义问题，即对“买卖儿童”的概念可以作出狭意或广意的解释，包括“贩运儿童”在内。³² 她补充说，在国家访问以及与其他特别程序任务执行人进行的联合或协调访问中，应重点考虑跨国和区域观点。

70. 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员在她提交给人权委员会第六十一届会议和第六十二届会议的专题报告中论述了贩运人口、特别是妇女和女童问题。³³ 特别报告员在她向人权理事会第四届会议提交的关于文化与暴力侵害妇女行为之间的关系的报告³⁴ 中强调，强迫婚姻的情事应视为贩运人口。她在最近的报告中提出了暴力侵害妇女的指标，包括与贩运人口有关的指标。³⁵

71. 移民人权问题特别报告员报告与跨境移民有关的问题时经常提及贩运人口问题。他往往与暴力侵害妇女问题特别报告员和贩运人口问题特别报告员一道向各国政府发文。特别报告员 2008 年 2 月的最新年度报告中关于将非正常移徙行为按犯罪论处的章节专门论述贩运人口问题，³⁶ 重点强调贩运人口和偷运人口之间的区别。

²⁸ A/HRC/4/23。

²⁹ 第 7/13 号决议。

³⁰ E/CN.4/2005/78/Add.2、E/CN.4/2006/67/Add.2、E/CN.4/2006/67/Add.3、A/HRC/4/31/Add.2、A/HRC/7/8/Add.2。

³¹ A/HRC/9/21 和 E/CN.4/2006/67。

³² A/HRC/9/21, 第 16 段。

³³ E/CN.4/2005/72 和 E/CN.4/2006/61。

³⁴ A/HRC/4/34。

³⁵ A/HRC/7/6。

³⁶ A/HRC/7/12。

72. 人权理事会在其第 6/14 号决议中新设置了当代形式奴役包括其原因和后果问题特别报告员，以取代当代形式奴役问题工作组。特别报告员的目的是探讨“强迫劳动的原因和结果，以及强迫劳动如何对男性、女性和儿童产生影响。她将尤其注重家庭劳工和由于涉及到对儿童经济剥削问题的童工现象”。³⁷

3. 人权理事会和普遍定期审议

73. 人权理事会第七届会议通过关于儿童权利的第 7/29 号决议，敦促会员国采取一切必要措施，消除和惩治贩运儿童行为，加强合作，以阻止和摧毁贩运儿童网络，满足受害者的需要。

74. 人权理事会第九届会议通过了关于移民人权的第 9/5 号决议，其中鼓励会员国制定国内法规，采取进一步的有效措施打击和起诉国际贩运和偷运移民，保护和援助受害者。

75. 普遍定期审议问题工作组于 2008 年 4 月举行了第一届会议，并于 2008 年 5 月举行了第二届会议，讨论贩运妇女和女童问题，并提出在它审议的 32 个国家中的 22 个国家消除这一现象的建议。

三、关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则

76. 人权高专办自最早参与处理贩运人口问题以来，力图促进和支持采取立足人权的做法打击贩运人口行为。人权高专办侧重于开发一系列工具，供会员国、政府间组织、人权机构、非政府组织和个人使用，以推动实现防止贩运人口和保护受害者权利的目标。这项工作的基础是人权高专办与联合国各机构和国际专家协商于 2002 年制订的《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》³⁸。这项文书将得到加强，具体做法是即将发布《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》详细评注以及《建议的原则和准则》执行指南。原则和准则明确主张采取立足人权的做法处理贩运问题：从规范层面讲，这种做法的基础是包括人权准则在内的国际法；从业务层面上讲，则是为了增进和保护人权。若采取立足人权

³⁷ A/HRC/9/20, 摘要。

³⁸ E/2002/68/Add.1。

的做法处理贩运人口问题，必须分析在整个贩运周期侵犯人权的方式以及会员国根据国际人权法负有的义务。这种做法力求查明和纠正助长人口贩运、任凭贩运者逍遥法外以及拒不为受害者伸张正义的歧视性做法和不公正的权力分配。

A. 关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则

77. 2002 年 7 月，人权事务高级专员向经济及社会理事会转递了一套《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》。高级专员在随本文件所交报告中解释说，《原则和准则》的制订是人权高专办为了满足对切合实际、注重权利的人口贩运问题政策指导的明确需要采取的对策。高级专员指出，人权高专办将《原则和准则》作为其在这一问题上的工作的框架和参照，并鼓励会员国和政府间组织运用它们防止贩运人口，保护受害者的权利。³⁹

78. 《原则和准则》，是在个别专家和专业人员，以及联合国各机构、方案和致力于解决人口贩运和相关问题的其他政府间组织代表进行广泛非正式协商之后，得到拟订的。其目的是推动和协助把人权观点纳入国家、区域和国际打击贩运人口法律、政策和干预工作。

79. 如标题所示，《原则和准则》分为两部分。第一部分包含 17 项原则，共同的目的都是为了给制订、实施和评价注重权利的打击人口贩运活动对策提供坚实的依据。这些原则旨在作为据以衡量法律、政策和干预行动的核对单。

80. 这些原则列于四个标题下：人权至上；防止贩运人口；保护和援助；刑事定罪、惩治和补救。列于第一个标题下的原则适用于贩运周期各个阶段(物色被贩运者、运输和剥削)的干预行动。随后三个标题下的原则确定贩运周期内不同时间的干预行动的目标和范围：防止人们被贩运的预防措施；保护和援助被贩运者的措施；以及对贩运者的刑事和民事诉讼。

81. 文件第二部分包含一系列准则，共有 11 项，大部分涉及并扩充一项或多项原则。准则同原则不一样，目的是为会员国、政府间组织、非政府组织和其他组织提供切实可行的指导，说明可以采取什么步骤确保关键原则转化为实际有效的对策。

³⁹ E/2002/68, 第 62 段。

82. 《原则和准则》制订了良好做法框架，利用公认的国际法律标准，在立法、刑事司法对策、受害者羁押及受害者保护和支持等领域为会员国提供更为具体和详细的指导意见。

B. 联合国各机构和其他组织采用《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》的情况

83. 自 2002 年以来，许多政策文件和解释性案文，最重要的是《打击有组织犯罪公约及其议定书立法指南》(毒罪办)和《欧洲打击人口贩运公约》(欧洲委员会)引用了《原则和准则》。⁴⁰ 欧洲各机构和美洲国家组织通过的决议建议采用《原则和准则》将人权纳入反贩运工作的规范性框架。参与这一问题的大多数联合国机构广泛支持和采用《原则和准则》，其中包括提高妇女地位司、儿童基金会、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国大湄公河区域打击人口贩运机构间项目、联合国开发计划署(开发署)、犯罪司法所、⁴¹ 毒罪办和劳工组织。⁴² 贩运人口问题特别报告员将《原则和准则》作为其工作的基础和框架，并且一直将它们用作一种工具来评估和审查国家一级的特殊情况，评价国家和区域打击人口贩运战略的成效。议会联盟和移民组织等国际组织，包括大赦国际、反奴隶制国际、人权观察社、全球权利会、根除儿童卖淫现象国际运动、医生促进人权协会、拯救儿童以及反对贩运妇女全球联盟的非政府组织在它们的研究和宣传工作中参考了《原则和准则》。

⁴⁰ 《欧洲委员会打击人口贩运公约》，《欧洲委员会条约汇编》，第 197 号，2005 年 5 月 16 日，2008 年 2 月 1 日生效。截止 2008 年 11 月 17 日，19 个国家批准了这项公约，该公约已对各会员国、欧洲委员会的成员和非成员开放，供其加入。

⁴¹ 犯罪司法所尤其是在制订培训课程时执行《原则和准则》，见“打击人口贩运与和平支助行动：国际执法人员的部署前/在职培训方案”。

⁴² 劳工组织已广泛采用《原则和准则》，见：《人口贩运和强迫劳动剥削：立法和执法指南》(日内瓦，劳工组织，2005 年)；B. Olateru-Olagbegi 和 A. Ikpeme，《尼日利亚贩运人口和强迫劳动立法和政策审查》，(日内瓦，劳工组织，2006 年)；打击贩运儿童从事剥削性劳动的行为：决策者和执行人员资料包(2008 年)。

C. 《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》评注

84. 自 2002 年以来，有人多次呼吁为政府间组织、政府、民间社会组织和参与反贩运举措的其他组织提供《建议的原则和准则》补充指导意见。2008 年，人权高专办响应这一呼吁，编写了《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》详细评注。评注的目的是对《原则和准则》的各个方面进行全面的法律和政策分析，从而协助将它们当成一种工具，用于制订和适用充分考虑到国际法和政策的打击人口贩运对策。

85. 评注利用国际人权机制及会员国和政府间机构的工作促进《原则和准则》所倡导的人权办法。但它明确指出，重视人权并不意味着其他目标或方法不重要。例如，会员国仍需要制定强有力的有效刑事司法对策解决人口贩运问题。然而，在每项对策的每一个步骤，必须考虑和监测该步骤和总体对策对人权的影响。人口贩运问题对策的终极目标应当是预防这种贩运，防止个人权利遭到与贩运活动有关的侵犯，并且在没有或不能阻止这种侵犯行为时提供援助。评注的编写方式使它能够成为一种工具，用于分析有关行为者履行预防和应对人口贩运活动和有关剥削行为这一法律义务的情况。主要由联合国各机构和人权机制的人员组成的专家小组审查了草案的技术质量。目前正在汇编审查结果，预计将在 2009 年上半年公布评注。

D. 落实《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》

86. 人权高专办目前正在考虑是否能够按照国际标准开发更多工具，如切合实际的执行指南，支持会员国和其他方面确保解决人口贩运问题的对策切实有效，并反映既定和新出现的良好做法。这样的工具也可以从人权的角度提供关于审查打击人口贩运国家行动计划的实用指导意见。

四、结 论

87. 贩运人口问题的严重性究竟有多大，几乎无法加以描述。每年，数以百万计的人受骗，遭到贩运，被迫或以其他方式受到胁迫后陷于无法摆脱的受剥削境地。他们是跨国犯罪行业的商品，由于执法效率低下，加之在许多情况下还有

腐败和同谋现象，跨国犯罪行业的创收达数十亿美元，实际上没有受到惩罚。由于不平等现象比比皆是、缺乏就业机会、粮食和生计没有保障、暴力、冲突、歧视和贫困，世界各地有可能因此而受害的人群不断扩大。

88. 联合国打击人口贩运全球倡议的合作伙伴竭力通过维也纳论坛敲响警钟，动员采取行动打击人口贩运活动，同时加大对参与打击人口贩运的联合国各实体的活动的协调力度；目前，国家、区域和国际各级的进展令人鼓舞。会员国通过联合国人权机制，从人权的角度不断报告进展情况和为打击人口贩运采取的措施。

89. 然而，为了消除人口贩运给人造成的后果，目前做出的努力基本上没有成效。一些反贩运工作甚至给保护对象造成伤害，因为人口贩运受害者有时在执法行动中受到“附带损害”。近年来，随着国际社会越来越关注全球人口贩运问题，人们认识到，如果我们不能共同致力于促进人权、人的发展和人类安全，就不可能有效地打击全球人口贩运活动，人们还认识到，在一切可靠的反贩运战略中，人权必须处于核心地位。

90. 贩运人口是对人权的侵犯，只有政府内外部的所有人员在深入了解这种现象，理解其原因和后果以及各种干预措施的成效的基础上共同努力，才能解决这一问题。在改善区域和国际两级的协调方面已经取得进展，但应作出进一步努力，交流最佳做法，实施最佳战略。需要在国家和国际两级及联合国内部制订解决这一问题的真正综合对策。

-- -- -- -- --