



第七十三届会议

临时议程\* 项目 29

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 [71/167](#) 号决议，本报告载有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差距的信息，并就如何在全面、平衡地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/73/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会关于贩运妇女和女童问题的第 71/167 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该：消除导致妇女和女童遭贩运风险加大的因素；将一切形式的贩运人口活动按刑事罪论处；加强预防和提高认识的行动；支持和保护人口贩运行为受害者；鼓励媒体和工商界进行合作，努力消除贩运活动；加强信息分享和数据收集能力。

2. 大会还请秘书长向其第七十三届会议提出报告，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的信息，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。除其他外，本报告是根据会员国、联合国系统实体以及其他组织提供的信息编写的。报告所述期间是关于本议题的前次报告(A/71/223)发布以来这段时间，从 2016 年 7 月 26 日至 2018 年 6 月 30 日。报告考虑到新出现的问题，如技术进步对贩运妇女和女童的影响。

## 二. 全球和区域的规范发展

3. 会员国确认，贩运人口既是侵犯人权行为，也是发展的一个关键问题。《2030 年可持续发展议程》载有可持续发展目标中解决作为暴力侵害妇女和女童行为一部分的贩运人口问题的具体目标，特别是，具体目标 5.2，处理消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩运、性剥削及其他形式的剥削；具体目标 8.7，消除强迫劳动，结束当代形式奴隶制和贩运人口；目标 16.2，终止一切虐待、剥削、贩运和一切形式的暴力。

4. 《2030 年议程》对消除贩运人口特别重要的重要特征是该《议程》建立在人权原则和标准的基础之上；普遍适用于所有国家的所有人；承诺不让任何一个人掉队，包括最易受伤害者；并强调将性别观点系统地纳入其实施工作的主流。因此，在《2030 年议程》中，会员国承诺确保所有妇女和女童，不论其所在地点、处境和境况如何，都能过上免于包括贩运在内的暴力行为的生活。

5. 除了《2030 年议程》，本报告所述期间，联合国一些机构还推进了有关消除贩运人口的全球规范和标准。大会于 2017 年 9 月举行了一次高级别会议，评价在执行《联合国打击贩运人口的全球行动计划》方面取得的进展，并在其第 72/1 号决议通过了关于执行《全球行动计划》的政治宣言，其中会员国重申承诺执行《全球行动计划》和《2030 年议程》，特别侧重解决助长贩运妇女和女童的复杂因素。按照不让任何一个人掉队的承诺，会员国重申需要改善按性别、年龄和其他相关因素分列的数据。

6. 在第六十一届和第六十二届会议通过的商定结论中，妇女地位委员会敦促各国政府加强打击贩运人口战略，纳入人权和可持续发展的视角，并解决助长包括性剥削和强迫劳动在内的一切形式剥削的需求。在第六十二届会议，委员会确认，

农村和偏远地区的妇女和女童可能特别易受暴力行为的侵害，反映了不让任何一个人掉队的承诺。

7. 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打击贩运措施对受害者人权的影响。特别报告员提请注意保护贩运人口受害者和有可能在冲突和冲突后局势中遭受贩运的人，特别是妇女和儿童(见 [A/71/303](#))，并注意保护难民、寻求庇护者和移民(见 [A/HRC/38/45](#))。2017 年，特别报告员与买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员编写了一份联合报告([A/72/164](#))，其中他们研究了儿童在冲突和人道主义危机局势下遭受买卖、贩运和其他形式剥削的风险。

8. 2017 年，当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员向大会转交了一份报告([A/72/139](#))，其中她评估了仍然普遍存在的当代形式奴隶制如何与可持续发展相关联，强调性别不平等和更广泛的不平等现象是奴隶制的主要驱动因素。2018 年，暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员强调了技术如何被用来贩运妇女和女童以及成为迫使妇女陷入被贩运境况的一个威胁(见 [A/HRC/38/47](#))。负责儿童与武装冲突问题特别代表在其提交人权理事会的 2016 年报告([A/HRC/34/44](#))中也谈到贩运人口问题。

9. 2016 年，人权理事会通过了关于贩运人口、特别是贩运妇女和儿童的第 [32/3](#) 号决议，该决议着重讨论了冲突和冲突后局势。在关于无人陪伴的移民儿童和少年与人权问题的第 [33/7](#) 号决议，理事会对易受伤害的移民儿童和青少年表示关切，特别是在贩运人口和性剥削方面。

10. 消除对妇女歧视委员会 2018 年 2 月 19 日至 3 月 9 日举行第六十九届会议，通过了关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别相关方面的第 [37\(2018\)](#) 号一般性建议，其中委员会建议缔约国制订政策和方案，解决基于性别的暴力侵害妇女行为、贩运人口和强迫婚姻的现有和新风险因素，认识到妇女和女童在减少灾害风险和气候变化背景下遭受的各种暴力。在同届会议上，委员会决定拟订一项关于在全球移民背景下贩运妇女和女童问题的一般性建议。

11. 安全理事会第 [2331\(2016\)](#) 号和第 [2388\(2017\)](#) 号决议处理了贩运人口、冲突和不安全之间的联系，安理会在这两项决议中谴责所有贩运行为。认识到一系列暴力侵害妇女和女童行为，安理会强调武装冲突期间的贩运人口行为以及性暴力和基于性别的暴力可能是某些恐怖主义团体的战略目标和意识形态的一部分。安理会建议会员国调查、扰乱和破除所涉网络，强调执法方面的国际合作。秘书长在提交安理会的报告([S/2017/939](#))中，特别关注包括伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和博科圣地在内的恐怖主义团体对妇女和女童的剥削，特别是强迫妇女和女童结婚，作为给战斗人员和同伙的奖励。也门问题专家小组在其 2017 年报告([S/2017/81/Corr.1](#) 和 [S/2018/193](#))中强调了贩运人口问题。

### 三. 目前状况

#### A. 作为性别化全球挑战的贩运人口问题

12. 贩运人口仍然是一个全球挑战。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)提供的最可靠估计数显示, 2012 年至 2014 年期间, 在 100 多个国家共发现 63 251 名受害者。<sup>1</sup> 西欧和南欧以及中东和北美的高收入国家是贩运的主要目的地。最重要的贩运流量源于东欧、中亚、南美和南亚, 而来自撒哈拉以南非洲和东亚的流量则分散全球。<sup>2</sup> 大多数受害者是跨国贩运的(57%), 其余在国内贩运, 这一比例从 2010 年的 34% 增加到 2014 年的 43%,<sup>3</sup> 部分反映了许多目的地国家改进了数据收集工作。

13. 过去十年, 贩运活动受害者的概貌发生了变化: 虽然大多数发现的受害者仍然是妇女, 但与十年前相比, 儿童和男子现在所占比例增加了。2014 年, 在查明的贩运行为受害者中, 妇女占 51%, 而 2004 年为 74%。2014 年查明的贩运行为受害者中, 男子占 21%, 而 2004 年为 13%。男子比例增加的原因是越来越多地确认和发现了不同形式的贩运, 包括以强迫劳动为目的的贩运, 因此男子更容易被贩运。2016 年的初步数据显示, 发现的贩运行为受害者中妇女比例仍然与 2014 年相似, 而 2014 年至 2016 年期间女童比例略有增加。<sup>4</sup>

14. 在世界大多数地区, 有关发现的受害者信息表明, 贩运人口主要影响到妇女和女童。2014 年至 2016 年期间的初步数据表明, 发现的妇女 82% 是为性剥削目的贩运的, 13% 为强迫劳动, 其余是以其他形式的剥削为目的, 如强迫婚姻或乞讨。发现的女童大约 71% 是为性剥削目的贩运的, 22% 是为强迫劳动, 7% 是为其他形式的剥削。<sup>5</sup> 在某些区域, 例如东亚, 女性比男性更有可能成为强迫劳动的受害者。在这种情况下, 妇女被贩运往往是为了在家庭中进行家庭奴役。<sup>6</sup>

15. 毒品和犯罪问题办公室在其 2016 年《全球人口贩运问题报告》中确定, 以各种婚姻形式为目的的贩运正在成为更为普遍的形式。毒品和犯罪问题办公室目前正在编写一份文件, 其中将提供有关以婚姻为目的或与婚姻有关的人口贩运问题的分析和概念背景。在某些区域, 这通常涉及强迫婚姻或未经妇女或女童同意的结合。为假结婚目的进行的贩运主要发生在高收入国家。<sup>7</sup> 联合国开发计划署

<sup>1</sup> 毒品和犯罪问题办公室,《全球贩运人口问题报告》(联合国出版物, 出售品编号 E.16.IV.6)。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 毒品和犯罪问题办公室,《全球贩运人口问题报告》(联合国出版物, 出售品编号 E.18.\_\_\_\_)。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室,《全球贩运人口问题报告》(2016 年)。

<sup>7</sup> 同上。

(开发署)报告说，大湄公河次区域的妇女越来越多地受骗并(或)被胁迫与该区域的男子结婚。<sup>8</sup>

16. 国际移民组织(移民组织)2017 年与北极星项目和自由亚洲组织协作启动的打击贩运数据协作组织确定了基于性别和年龄的贩运行为受害者的一些其他差异。例如，在年纪较小年龄组中，女性百分比比较高，而在 30 岁以上年龄组中，男性比例往往较大。几乎一半男性受害者是由认识的人招收的，而超过四分之一女性受害者是由亲密伴侣招收的，超过三分之一是家庭成员或亲戚招收的。从控制手段的角度看，与男性受害者相比，对贩运人口的女性受害者采用的限制行动自由以及心理和性虐待等控制手段更多。<sup>9</sup>

## B. 贩运、性别不平等与可持续发展目标之间的关联

17. 可持续发展目标涵盖了贩卖妇女和女童问题的许多根本原因和潜在因素。包括按性别区分的因素，例如：暴力侵害妇女和女童行为的接受和正常化，目标 5、11 和 16 涉及这些因素；目标 1 涉及妇女对贫困的脆弱性；目标 8 涉及妇女集中于不安全和易受伤害的工作以及缺乏体面工作机会；可持续发展目标 4 涉及妇女和女童受教育机会有限。更广泛的社会经济因素也发挥了作用，例如目标 10 涉及国家内部和国家之间的不平等，目标 16 涉及冲突导致的不安全，或者是目标 12、13、14 和 15 涉及的气候变化和自然灾害导致的不安全。因此，若干目标的落实对于消除贩运妇女和女童至关重要。

18. 贩运妇女和女童是暴力侵害妇女的一种形式，因此，对贩运的反应必须与可持续发展目标有关消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为的更广泛具体目标联系起来(目标 5、11 和 16)。懂得包括贩运在内的暴力侵害妇女和女童行为是一个连续体，就是要认识到不同背景下暴力表现形式之间的共性和联系，特别是围绕男性统治、性权利、胁迫和控制的性别规范、假设和定型观念。<sup>10</sup> 关于男性气质的主导规范和定型观念创造了对男子以力控制和胁迫女性的预期，特别是在性方面。此外，围绕对妇女顺从和性别角色预期的规范和性别定型观念，也创造了有利于包括贩运在内的暴力侵害妇女行为的环境。防止贩运的努力必须解决这种规范和性别定型观念。

19. 妇女和女童易受贩运之害与其不平等的经济和社会地位密切相关，可持续发展目标 1、4、5 和 8 涉及这个问题。在全球范围内，妇女和女童在穷人中的比例过大：3.3 亿妇女和女童每天生活费不到 1.90 美元，妇女比男子人数多 440 万。<sup>11</sup> 发

<sup>8</sup> 联合国打击贩运人口合作行动，亚洲人口贩运漏洞：柬埔寨与中国强迫婚姻研究(曼谷，开发署，2016 年)。

<sup>9</sup> 打击贩运数据协作，“贩运人口与性别：差异、相似之处和趋势”。可查阅 <https://www.ctdatacollaborative.org/story/human-trafficking-and-gender-differences-similarities-and-trends>。

<sup>10</sup> Liz Kelly, *Surviving Sexual Violence*(Cambridge, Polity Press, 1988)。

<sup>11</sup> 妇女署，《化承诺为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》(美国，妇女署，2018 年)。

展中国的妇女仍然集中于最易受伤害的非正规工作。<sup>12</sup> 贫穷和无法获得体面工作可能使妇女寻求危险的经济机会，承担遭受胁迫、虐待和贩运的风险。试图摆脱暴力和虐待也促使妇女和女童甘冒可能被贩运的风险。

20. 教育方面的性别差距也会增加妇女和女童被贩运的风险。尽管小学和中学入学率的性别差距总体上有所下降，但在一些区域，女童失学的可能性仍大于男童。例如，在撒哈拉以南非洲，小学、初中、高中的女性儿童、青少年和青年中 35.1% 失学，而男性为 29.6%。缺乏教育限制了妇女和女童未来的经济选择，从而增加了被贩运的风险。失学也增加了女童被贩运的风险，因为她们经常被强迫或被胁迫从事易受伤害和受剥削的工作，养活自己或家人。<sup>13</sup> 教育发挥着重要作用，不仅通过扩大妇女和女童的经济机会来防止贩运，而且还为所有学生提供了有关人口贩运的教育和提高认识机会。

21. 多种交叉形式的歧视可能使某些妇女群体更容易受贩运之害。正如联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)最近的报告《化承诺为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》所指出，有证据表明，世界各地的某些妇女群体因其种族、族裔、宗教、文化和社会特征和偏见，处于明显更严重的社会经济劣势。因此，落实可持续发展目标方面不让任何一个人掉队的承诺，对于消除贩卖妇女和女童特别重要。

22. 可持续发展目标涉及的更广泛的社会经济因素，也可能在贩运妇女和女童方面发挥作用。目标 10 涉及的减少国家内部和国家之间不平等的进展情况喜忧参半，在负增长的国家，收入不平等日益严重。<sup>14</sup> 在不平等现象日益加剧的情况下，这些因素迫使最贫穷的人，特别是妇女，在较富裕国家寻找更好的经济机会，从而使其更易受贩运之害。<sup>15</sup> 此外，各国之间总体的不平等意味着，低收入国家拥有较少的资源用于可持续发展或投资于可帮助人们摆脱贫困的服务和基础设施，因而进一步助长了贩卖妇女和女童现象。

23. 可持续发展目标 16 涉及的冲突和不安全也增加了妇女和女童被贩运的风险。虽然难以在难民危机局势下收集按性别和年龄分列的可靠数据，但 2016 年估计 49% 的难民是妇女和女童。<sup>16</sup> 被迫流离失所的妇女和女童遭受贩运的风险更高，还有其他形式的暴力侵害妇女行为，往往得不到适当的保健和其他服务。过境移民特别容易被贩运而遭受各种形式的剥削，包括各部门的劳动剥削以及性剥削

<sup>12</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业与社会展望：2018 年妇女趋势——全球简况》(日内瓦，劳工组织，2018 年)。

<sup>13</sup> 联合国儿童基金会，“扭转趋势：东亚和东南亚的儿童贩运”，2009 年。

<sup>14</sup> 联合国，《2017 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号 E.17.I.7)。

<sup>15</sup> Gergana Danailova-Trainor 和 Patrick Belser，《全球化和人口贩运非法市场：供给和需求实证分析》。(日内瓦，劳工组织，2006 年)；Cassandra E. DiRienzo 和 Jayoti Das，“收入分配和贩运人口流出”，欧洲研究评论，第 10 卷，No.2(2018 年)。

<sup>16</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“全球趋势：2017 年的被迫流离失所情况”(2018 年 6 月)。

(见 A/HRC/31/35)。目标 12、13、14 和 15 涉及的气候变化和环境退化增加了自然灾害的风险，让生计受到压力。在这些情况下，经济不稳定和不安全加剧了妇女和女童被贩运的风险，特别是这样的情况：妇女和女童与家人分离，或者家人诉诸贩运或与贩运者勾结，为赚钱铤而走险。<sup>17</sup>

24. 政策和监管环境也可能更使妇女和女童易受贩运之害。可持续发展目标 10 涉及的移民政策和管理，包括拘留非正常移民身份的成人和儿童，无人陪伴移民儿童的临时安置和回返，以及将移民与单一雇主联系起来的临时非移民签证，制造了人口贩运的风险，因为人们为了移民甘冒风险。缺乏足够、可及的合法移民途径，特别是移民妇女往往集中的低技能就业，以及移民接收国的限制性移民制度，也增加了贩运的风险。虽然为了防止贩运而经常采用限制性移民政策，但实际上缺乏为经济机会移民的可行选择会增加贩运的风险。此外，劳动保护不足也可以为贩运者创造有利环境。

25. 预防在解决贩运问题方面的作用至关重要，落实可持续发展目标的努力应包括充分应对贩运的复杂原因的措施，例如性别化贫穷，缺乏可行的就业机会和受教育机会有限。为实现这些目标，这些措施不应局限于提高认识和教育，以解决导致剥削妇女和女童以及贩运行为的根本原因和需求。

### C. 技术进步与防止和应对贩运妇女和女童行为

26. 近几十年，技术迅速进步，改变了世界和人们的联系方式。世界范围内获得信息和通信技术的途径不断增加，尽管不均衡而且存在性别差距。新技术和新服务不断出现，包括人工智能、机器学习、大数据和区块链技术等。虽然现有研究有限，但是新出现的文献和实践表明，这些进展为防止和应对人口贩运既带来挑战也提供了机遇。

27. 今天的技术在方便贩运人口链条的每个环节都起着重要作用。<sup>18</sup> 例如，技术可以在招收受害者方面发挥作用，因为社交媒体和互联网可以用来识别、训练和胁迫潜在的贩运人口受害者。从性别视角看，贩运者可以利用妇女和女童的性感图像作为控制和胁迫手段。贩运者利用社交媒体和互联网欺骗妇女和女童，利用其他形式工作的虚假承诺使她们陷入色情剥削和假结婚。罪犯可以利用互联网给受害者做广告和销售她们，而且借助技术进步，也可以结成有助于贩运人口的伙伴和犯罪团伙。<sup>19</sup>

28. 通过技术进步追踪互联网上活动的能力还可以帮助当局查明和找到可能受害的有风险的妇女和女童，并通过追踪罪犯的信用卡交易、全球定位系统位置和

<sup>17</sup> 移民组织，“气候变化与人口贩运之间的联系”（曼谷，移民组织，2016 年）。

<sup>18</sup> 索菲亚·博尔诺瓦和安娅·拉杰诺维奇，“贩运人口的性别层面”，欧洲议会简讯(2016 年 2 月)。

<sup>19</sup> 达纳·博伊德和其他，“贩运人口和技术：理解技术在美国对儿童的商业性剥削中作用的框架”，为《微软研究联系》编写的论文，2011 年。

行踪来跟踪罪犯的活动。<sup>20</sup> 技术还可以支持当局收集和分析数据，促成起诉贩运者，并且简化打击贩运人口行为体之间的通信。通过互联网和社交媒体接触大规模受众的能力可以创造提高认识的机会，使社区能够帮助发现贩运人口活动，向人口贩运的潜在受害者和幸存者提供有关其权利、服务和支持的信息。

29. 在全球范围内，由于经济和社会障碍，妇女和女童获得个人身份证明的可能性小于男子，使她们面临较大的被贩运风险，因为她们无法通过合法渠道旅行，也不能证明其年龄、国籍或公民身份或移民身份。促进数据挖掘之类的新技术可以帮助发现和查明被贩运的妇女和女童，使贩运人口的罪犯更难以制造虚假身份。使用分布式数字分类账技术、称为“区块链”的数字身份创新办法，也可以在防止贩运、识别受害者和帮助他们重建生活方面发挥作用。区块链技术使政府能够以数字方式发布现有纸质身份证件或将其数字化，而且此类解决方案可用于改善文件的获得和安全存储，从而改善妇女和女童获得身份证件的机会。一些国家越来越多地将区块链技术用于国家身份证明系统，但是，非常重要的一项是确保这些战略遵守隐私法并确保数据得到保护。

#### 四. 会员国和联合国系统采取的行动

30. 下一节概述会员国<sup>21</sup> 和联合国系统<sup>22</sup> 在报告所述期间为解决贩运妇女和女童问题采取的措施，重点是解决性别不平等、不让任何一个人掉队和技术的作用。

##### A. 有利的环境与问责

31. 要有效防止和应对贩运妇女和女童，必须采取综合办法消除暴力侵害妇女和女童的行为，得到充分的财政资源支持。最近启动的欧洲联盟-联合国聚光灯倡议<sup>23</sup> 得到欧洲联盟投资 5 亿欧元的支持，激励了这种综合办法，并包含法律和政策、预防、服务和数据收集等领域的措施，以解决包括贩运在内的暴力侵害妇女和女童行为。该倡议确保面临交叉形式歧视的妇女和女童成为其支持的干预措施的核心。

32. 国际法规定的制定和通过打击贩运人口的法律和政策的国家义务及其中的指导方针，能帮助各国创造促进打击贩运努力的有利环境。此外，各国对有关条

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 从以下 53 个会员国收到材料：安道尔、阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、巴巴多斯、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、佛得角、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斯威士兰、德国、希腊、海地、洪都拉斯、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、牙买加、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、立陶宛、马里、毛里塔尼亚、墨西哥、新西兰、尼日利亚、秘鲁、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、瑞士、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

<sup>22</sup> 从以下联合国实体收到材料：人权高专办、开发署、难民署、儿基会、联合国区域间犯罪和司法研究所、毒品和犯罪问题办公室、联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金、妇女署世界卫生组织(世卫组织)、移民组织。

<sup>23</sup> 见 [www.un.org/en/spotlight-initiative/index.shtml](http://www.un.org/en/spotlight-initiative/index.shtml) 。



约的遵守程度显示了它们对行动的承诺。在这方面，到 2016 年，根据联合国的定义，158 个国家制定了法规，将大多数形式的人口贩运定为刑事犯罪。<sup>24</sup> 本报告所述期间，几个国家颁布了新法律或加强了现行法律，将人口贩运定为刑事犯罪，包括刑法改革(德国、爱尔兰、马里、卢旺达和突尼斯)。其他法律改革或决定详述了以下方面的义务和责任：执行关于贩运的国家行动计划(奥地利)、援助和保护贩运的受害者(克罗地亚)、监管和检查涉嫌贩运的企业(大韩民国)、假结婚等特定形式的贩运(拉脱维亚)、性剥削(黎巴嫩)和补偿令(牙买加)。

33. 各国还对消除贩卖妇女和女童至关重要的领域进行法律规章的改革，并承诺不让任何一个人掉队，例如移民劳工条件(巴巴多斯)、人员流动(厄瓜多尔)、移民工人权利(印度尼西亚)和家政工人权利(卡塔尔和阿拉伯联合酋长国)。

34. 如果确实存在打击贩运的法律和措施，定罪率低就会造成有罪不罚的文化，这种行为对于贩运人口罪犯是一个有利因素。调查、起诉和定罪比率仍然很低，整个刑事司法程序的销案率很高。2012 年至 2014 年期间，被调查案件平均只有 26% 以一审法院定罪告终。<sup>25</sup> 毒品和犯罪问题办公室的一项分析表明，法律存在时间越长，定罪率越可能提高，整个刑事司法程序的结果不佳，表明需要做出更多努力，加强执法和司法机构的能力，并增加妇女诉诸司法的途径。

35. 为了解决这些因素，建立司法系统的能力，以便有效和慎重地回应贩运行为受害者的需要，包括通过编制新的培训模块和规程，一直是会员国增加贩运幸存者司法救助的主要重点(奥地利、萨尔瓦多和吉尔吉斯斯坦)。在许多情况下，已经与具有专门知识的民间社会伙伴合作制定并提供了对执法机构的培训，从性别视角处理贩运人口问题。

36. 认识到需要采取更加协调一致的长期行动，各国还继续制定和修订了多部门和多利益攸关方国家行动计划，以考虑到贩运问题性质存在性别因素的方式确定优先事项、职责、时限和监测框架(柬埔寨、佛得角、沙特阿拉伯、塞内加尔和瑞士)。采取多利益攸关方方法，通过加强移送途径和改善其获得所需服务的途径，改善了贩运行为受害者的结果。一些国家为解决贩运问题还通过制止一切形式暴力侵害妇女和女童行为的战略，其中贩运人口被视为属于与此类暴力行为的其他形式和表现构成的连续体(柬埔寨和希腊)。为加强执行这些计划的内部问责，各国建立了部际任务组和委员会，任务是监督关于人口贩运的行动计划，并定期报告成果(奥地利、柬埔寨、丹麦、海地、洪都拉斯、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、尼日利亚、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。

37. 联合国系统支持会员国制定法律和改善执法和刑事司法对策的工作。联合国儿童基金会(儿基会)、毒品和犯罪问题办公室和妇女署为一些国家的法律改革进程作出了贡献，旨在实行或加强处理贩运问题的法律，为司法部门提供了能力建设，旨在改善幸存者获得司法救助的途径，并就有关贩运的事项对检察官进行了

<sup>24</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《全球贩运人口问题报告》(2016 年)。

<sup>25</sup> 同上。

培训。欧洲联盟、移民组织、儿基会和毒品和犯罪问题办公室在 13 个国家的联合举措侧重了解在涉及贩运的案件中儿童的刑事司法系统经历。维持和平行动部正在向阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比亚、马里和索马里的执法部门提供打击贩运的能力建设(见 S/2017/939)。在区域一级, 妇女署、国际劳工组织(劳工组织)和移民组织协调开展宣传努力, 促使通过东南亚国家联盟(东盟)关于保护和增进移民工人权利的宣言。

38. 联合国系统继续协调干预措施, 防止和打击人口贩运, 保护和支助贩运的受害者, 特别是通过打击人口贩运机构间协调小组, 该小组 2017 年发布了关于人口贩运的性别层面的政策简报, 并在 2018 年 5 月举行的第一次负责人会议上, 采取措施确保全系统以幸存者为中心的应对措施, 以结束人口贩运, 包括其与移民和强迫劳动的联系。在区域一级, 开发署管理联合国打击贩运人口合作行动项目, 促进打击大湄公河次区域的人口贩运行为的协调和协作努力。

## B. 解决根源问题, 包括借助技术

39. 虽然大多数行动侧重对贩运人口的刑事司法对策, 或对受害者提供保护和支助服务, 但是人们越来越认识到, 在防止贩运人口方面需要作出更多努力。预防战略在很大程度上仍局限于教育、培训和外联方案, 其重点是加强对贩运的了解和提高人们的认识。

40. 通过公共信息和大众媒体提高对贩运人口的认识, 可以更多地了解贩运人口的风险因素和可能发生的背景。通过了解和应对风险因素并识别潜在受害者进行预防方面, 家庭和社区尤其可以发挥关键作用。各国举办了讲习班, 通过印刷和网络媒体传播公共信息, 包括通过有创意的办法, 如戏剧和国家表彰日, 以增进对贩运人口问题的了解(阿根廷、阿塞拜疆、柬埔寨、斯威士兰、希腊、海地、牙买加、拉脱维亚、立陶宛、秘鲁、罗马尼亚和塞拉利昂)。有些国家将特定群体作为宣传和外联对象的一部分, 包括移民工人(奥地利)、高风险社区(哥伦比亚)、青年(匈牙利)和处境最不利的社区(毛里塔尼亚), 以便在防止人口贩运方面, 有助于“不让任何一个人掉队”。喀麦隆提高认识努力的重点是家庭, 认识到家庭往往可以在协助贩运方面发挥作用。

41. 联合国各实体和区域组织也采取了预防和提高认识举措。毒品和犯罪问题办公室继续通过反对人口贩运蓝心运动提高全球的认识, 最近侧重于航空和餐饮娱乐。妇女署在其预防方案编制中侧重预防贩运这种形式的暴力侵害妇女和女童行为, 重点是性别不平等这个贩运人口的根本原因。欧洲委员会通过其打击贩运人口行动专家组发表了几份关于贩运人口问题的报告, 这些报告引起媒体广泛报道, 从而提高了人们对贩运人口问题的认识。聚光灯倡议支持防止贩运人口的“安全和公正”方案, 目的是赋予移民妇女权能, 并确保东盟区域妇女能安全和公平地进行劳工移民, 包括通过利用创新技术来传播信息, 保护她们免受暴力、虐待和剥削, 并改善她们获得服务的机会。

42. 私营部门的参与和监管, 特别是在劳工标准方面, 对于消除劳工剥削和贩运至关重要。一些国家加强了劳动监察程序(柬埔寨), 改善了政府采购政策以确保

符合劳工标准(加拿大),加强了制度以确保符合劳工标准(新西兰),引入企业透明度措施(联合王国),并把重点放在易受强迫劳动伤害的特定行业(丹麦)。移民组织制定了与供应链相关的剥削的准则。

43. 利用技术进行预防是个新领域,包括利用技术追踪和跟踪贩运者的活动,以发现潜在的贩运行为受害者。加拿大通过其金融交易和报告分析中心确定了可用于评估金融交易数据以发现贩运行为的指标。列支敦士登正在利用技术分析数据并破坏与贩运有关的资金流动。丹麦正在利用数字平台试验查明人口贩运行为受害者的新方法。

44. 虽然解决贩运根源的努力总体上仍然有限,但一些发达国家已经确定,需要改善原籍国的社会经济条件,作为通过发展合作消除贩运的优先事项,特别是在获得体面工作和性别平等以及赋予妇女权能等方面(奥地利、德国和联合王国)。很少有国家将防止贩运人口的努力纳入经济、社会和环境可持续发展目标的更广泛的宗旨,这对于解决有助于创造有利于贩运妇女和女童的环境因素至关重要。

### C. 提供服务,重点是长期复原和防止再次受害

45. 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过来,并确保她们不再遭受暴力伤害,重新融入本国或新国家的家庭。实际上,为幸存者提供以他们为中心的全面和高质量的服务,是基于人权方法的关键支柱。在短期内,幸存者需要医疗、心理、法律、移民、社会保护和经济援助,以及获得证人保护和住所。

46. 从长远来看,幸存者需要教育和培训、就业、住宿、保健、社会支持,在作为一个安全选择的情况下可以与家人和社区的团聚。如果家庭参与协助贩运,或者幸存者可能在本国面临再次受害的风险,则可能不适合这种团聚。在查明的贩运儿童案件中,几乎一半是在家庭成员参与下开始的。<sup>26</sup> 幸存者应该能选择是否回家,充分考虑到他们的个人处境和安全,并且应该为他们提供可行的移民选择和支持。

47. 几乎所有国家都向贩运的受害者提供某种程度的支持。报告所载较全面的方法包括一揽子免费服务,包括住宿、食品、医疗服务、心理支持、法律援助和代理和翻译服务(阿根廷、加拿大、哥斯达黎加、丹麦、匈牙利、拉脱维亚和新西兰)。在许多情况下,服务由民间社会组织提供或与其合作提供,这些组织具有以性别敏感方式支持贩运行为受害者的专门知识。很少有国家能够提供有关受益于其服务的妇女人数或贩运幸存者的长期社会、经济和健康结果的数据。

48. 求助现有复杂的系统和程序十分困难,人口贩运的受害者往往不敢寻求支持。一些国家认识到需要简化支持结构,已经开始提供集中的信息和移交服务,包括通过国家电话帮助热线(加拿大、塞浦路斯、希腊、爱尔兰、秘鲁和突尼斯)。印度尼西亚利用技术改进对贩运行为的举报,推出一种智能手机应用程序,为计划出国旅行或目前在海外居住的印度尼西亚公民提供信息,包括移民工人。一些国

<sup>26</sup> 联合国打击人口贩运合作行动,亚洲人口贩运方面的脆弱性。

家还采取措施提高服务质量，例如通过实行最低咨询标准(柬埔寨)或社会服务标准(马里)。

49. 根据不让任何一个人掉队的承诺，希腊针对已发现贩运活动的特定移民社区提供支助服务，克罗地亚已在县一级社会福利服务中为贩运活动受害者提供支持，以增加他们在国家以下一级的影响范围。

50. 提高服务提供者的认识，对于发现面临被贩运风险者并对被贩运者提供支持措施非常重要。各国已经为警察、教师、保健服务提供者、劳工检查员和监护官提供了有关发现和应对贩运行为的培训(文莱达鲁萨兰国、萨尔瓦多、肯尼亚、墨西哥、大韩民国、塞拉利昂和土耳其)。此外，人们越来越认识到需要培训运输提供者，以便能够发现贩运行为受害者和贩运者。在这方面，国际民用航空组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定了新的指导方针，培训机组人员识别和应对贩运人口行为。

51. 除短期措施外，长期措施可以帮助幸存者完全康复和融入社区，并减少再次受害的机会。<sup>27</sup> 各国迄今主要侧重提供短期服务，而一些国家正越来越多地为重返社会提供长期关怀和支持。丹麦支持自愿回返和重返社会，包括在幸存者返回本国后提供 6 个月的援助。拉脱维亚通过全面社会康复方案为贩运幸存者提供支持，包括支持教育、培训和寻找有酬职业。

52. 一项重大挑战是幸存者的支助服务和签证(临时和永久)往往是有条件的，基于他们与刑事司法系统的合作的情况。因此，这些服务往往侧重短期需求而不是长期支持，选择不通过刑事司法程序的幸存者则被拒绝为帮助他们康复提供支持服务。临时签证往往限制贩运幸存者的工作能力，而工作对其康复和重返社会以及减少再次受害的风险至关重要。贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员重申，对贩运人口行为受害者的援助应该是无条件的，而不是基于他们是否愿意与执法部门合作或作为证人参加审判。

53. 另一个挑战是将向贩运幸存者提供服务与移民身份联系起来。在一些国家，临时签证的条件可能会使幸存者无法获得其康复所需要的基本服务。即使贩运行为受害者有权获得临时居住和工作许可，使他们能够获得服务，但是获得许可的程序通常漫长，难以掌握，妨碍他们获得服务。<sup>28</sup>

54. 几个国家报告说已经改变了思考和复原期的时间，从 30 天到 90 天不等，在这一期间，贩运幸存者可以获得支持，同时做出与刑事调查程序合作的决定(安道尔、丹麦、拉脱维亚和新西兰)。贩运幸存者的移民身份也因国家而异，有良好做法的例子，例如给予临时或永久居留权，而且不取决于是否参与刑事司法系统的程序(加拿大和丹麦)，或为贩运行为受害者规定特定的签证类别(新西兰)。

<sup>27</sup> Denise Brennan 和 Sine Plambech, “评论：向前进——贩运后的生活”，打击贩运评论，第 10 期 (2018 年)。

<sup>28</sup> 同上。

55. 联合国系统还通过支持提供服务，协助照顾贩运行为受害者。例如，儿基会支持为贩运行为受害妇女和儿童提供住所、信息和支助服务。针对由于缺乏身份证明而导致妇女和儿童易受贩运影响的情况，儿基会一直着重努力提高非洲之角、西非和东南亚移民和难民人口的出生登记率。维持和平行动部和毒品和犯罪问题办公室正在制定一个人口贩运问题模块，用于警务人员的培训方案。

56. 难民署在寻求庇护程序中纳入针对贩运受害者的战略，例如面谈和申请程序。妇女署支持若干国家的贩运行为受害者，包括通过提供获得法律信息的途径和支持职业技能培训。妇女署还通过提供关于向贩运幸存者提供服务标准的指导方针，建立国家当局和服务提供者的能力。移民组织向贩运行为受害者、特别是儿童提供直接援助，部署专门的多学科援助小组，以减少贩运者利用其易受伤害的状况，同时支持对受害者采取积极的应对策略。联合国当代形式奴隶制问题和人口贩运行为受害者自愿信托基金，向贩运行为受害者提供直接援助，包括通过赠款和能力发展项目。联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金支持向贩运行为受害者提供支助服务，重点是边缘化的群体成员。

#### D. 数据与研究

57. 要了解贩运的全部性质、范围和影响，必须及时收集高质量的分层数据，这些数据可以为设计和实施解决贩运问题的有效政策和方案提供信息。监测法律和政策的影响和评估方案和对幸存者的长期结果，对于更多地了解防止和应对贩运问题的最有效战略非常重要。

58. 会员国正在着重努力改进有关贩运的数据。一些国家已经实行关于贩运问题的年度报告，以提供有关贩运案件数量和性质的信息，监测一段时间内的趋势(加拿大、智利、牙买加、肯尼亚、立陶宛和乌克兰)。任命负责报告和监测贩运情况的国家报告员的趋势越来越明显(牙买加和立陶宛)。只有一个国家(立陶宛)报告了评价打击贩运方案的努力，强调监测和评价是所有国家必须加强的领域。

59. 尽管毒品和犯罪问题办公室、劳工组织和移民组织等国际组织作出努力，以及在落实可持续发展目标方面存在改善衡量和监测趋势的机会，<sup>29</sup> 但是汇编可靠的数据仍是一项挑战。一方面，衡量人口贩运的总量必须考虑到三个规定性要素的共同存在：行为、手段和目的。另一方面，人口贩运行为受害者既应包括被发现的受害者，也应包括未被发现的受害者。作为刑事司法系统调查和起诉活动的结果，已发现受害者的人数是由国家执法当局统计和报告的。估计未被发现的受害者人数的方法仍在制定中。正如荷兰贩运人口和性暴力侵害儿童问题国家报告员和毒品和犯罪问题办公室最近的报告所强调，<sup>30</sup> 现已确定了一些方法，但需要

<sup>29</sup> 见可持续发展目标指标 16.2.2 (每 10 万人中人口贩运行为受害人的数量，按性别、年龄和剥削形式分列)。

<sup>30</sup> 荷兰贩运人口和性暴力侵害儿童问题国家报告员和毒品和犯罪问题办公室，“监测联合国可持续发展目标具体目标 16.2：2010-2015 年荷兰假定的人口贩运受害人人数的多系统估计，按年份、年龄、性别、剥削形式和国籍分列”，研究简报(2017 年 9 月)。

进一步进行测试，以提出统一的方法并达成共识。估计未被发现受害者的方法必须能够估计受害者特征(性别和年龄)以及遭受剥削的形式。

60. 为更好地了解 and 应对贩运问题，联合国实体通过收集数据和开展研究，加强了关于贩运问题的知识基础，包括支持关于贩运问题对策的有效性研究(联合国区域间犯罪和司法研究所)，制订方法和指标以更好地保护贩运行为受害儿童(儿基会)，研究人口贩运与恐怖主义的联系(反恐怖主义委员会执行局)，并定期提供数据了解人口贩运行为受害者概貌的趋势(移民组织和毒品和犯罪问题办公室)，了解起诉贩运人口案件方面多次出现的证据问题(毒品和犯罪问题办公室)，摸底调查和分析处理贩运问题的性别层面的差距(妇女署)，并支持开发从业人员可使用的无障碍和易于使用的工具，把部门的了解用于实际工作并改进其打击贩运方案(打击人口贩运机构间协调小组)。世卫组织正在汇编关于保健服务部门在发现受害者和支持其保健需要方面可发挥作用的证据。人权高专办还监测人权机制的判例。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

61. 贩运人口是犯罪和侵犯人权行为，其表现和影响仍然有很深的性别特征。《2030年议程》将贩运妇女和女童作为一种形式的暴力侵害妇女和女童行为，必须予以消除，以实现可持续发展，不让任何一个人掉队，并且必须全面和综合地贯穿于实现若干可持续发展目标和具体目标。

62. 各国继续通过或加强关于预防和应对贩运妇女和女童的法律和政策，往往针对边缘群体的妇女和女童采取特别措施。在某些情况下，此类法律要与其他相关立法保持一致，包括劳动法和移民法。尽管取得了这些进展，但立法的实施仍然薄弱，调查、起诉和定罪率仍然很低。

63. 尽管为解决贩运问题制定的方案数量不断增加，但这些方案中有多少反映了性别平等视角和立足人权的方针并不总是很明显。关于方案监测和评价的信息很少，难以了解其影响，以及哪些方法在预防和应对贩运、特别是贩运妇女和女童方面最为有效。鉴于防止贩运的努力主要集中在提高认识和信息分享方面，需要更加强调解决贩运的根本原因，强调防止贩运是各国更广泛地落实可持续发展目标的一个组成部分。

64. 各国日益认识到需要支持人口贩运的幸存者，但是大多数对贩运妇女和女童行为的应对措施仍然侧重于提供短期服务，而这些服务往往取决于受害者是否与刑事司法系统程序合作。确保幸存者重返社会和得到支持的努力仍然有限。

65. 各国报告了旨在改进有关贩运数据的若干举措的信息，但必须努力更加侧重收集有关未被发现的受害者的信息，以及通过制定国际商定的标准和方法，提高这些数据的质量和提供情况，包括边缘群体妇女和女童的数据。

66. 快速的技术变革正在改变预防和应对贩运问题的格局。必须开展更多研究，了解技术对于贩运问题的潜在利弊，以帮助为技术发展提供信息，并确保对贩运问题的技术应对措施遵守数据的保护、隐私和道德标准。

## B. 建议

67. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能，以及实现其人权，必须是所有国际政策承诺的核心，成为解决包括人口贩运在内一切形式暴力侵害妇女和女童行为的基石。

68. 各国应确保预防和应对贩运的措施充分和明确地处理这种犯罪的性别性质。各国应特别注意解决妇女和女童的特殊需要，因为她们是性剥削、强迫婚姻和家庭奴役的主要受害者。应对措施还应解决作为贩运根本原因的基于性别和基于性别不平等的歧视。为了不让任何一个人掉队，采取的措施必须针对多重和交叉形式的歧视，这种歧视使最边缘群体的妇女和女童更容易受到伤害。

69. 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行为、特别是贩运妇女和女童定为刑事犯罪。必须充分落实和执行这些法律，确保贩运的所有受害者都能得到司法救助，犯罪人受到起诉，对所有罪行承担责任，并且查明或没收犯罪所得。

70. 各国应确保有关移民、劳工和贩运问题的法律与对策的协调一致。这些法律和措施应以人权原则为基础，必须对性别问题有敏感认识，确保移民妇女和女童、包括移民女工的人权在整个移民和就业过程中得到保护，并提供防范贩运的有效保护。防止贩运人口的努力不应导致更严格的移民政策，这种政策将使妇女和女童更容易被贩运。各国应确保对工作场所进行监管，使劳工标准符合国际标准，并应采取措施监测遵守情况，注意贩运的潜在受害者。

71. 各国应采取提高认识以外的预防措施，解决使妇女和女童易受贩运伤害的根本原因，并减少贩运的需求。除其他外，这些努力必须旨在解决暴力侵害妇女行为和容忍这种暴力行为的文化、妇女和女童对贫穷的脆弱性、妇女获得体面工作的机会以及妇女和女童受教育的机会。这种防止贩运的努力应纳入各国落实可持续发展目标的更广泛努力。

72. 各国应确保贩运行为受害者得到全面和长期的保护和支持，包括高质量的服务，使其能够重新融入社会，过上有尊严和受尊重的充实生活。长期重返社会和康复支助不应取决于他们在司法程序中的合作情况或其移民身份，应至少包括支持创收活动、培训、经济补偿和社会心理康复。各国应在康复期间给予他们合法居留身份，并确保只有在符合幸存者的选择和最佳利益的情况下，在可以提供长期康复和重返社会支持的时候，进行回返和重新团聚。由于再次贩运的风险或害怕报复而不希望返回本国的幸存者，应获得可行的替代办法，例如工作许可证或特殊居住身份。在遣返的情况下，应实施有效的程序和监测，以防止再次受害。

73. 各国应与技术提供者和联合国有关实体一道，进一步研究技术为加强预防和应对贩运妇女和女童的努力提供的机会。各国应进一步研究技术进步给预防和应

对贩运问题带来的机遇和风险，以及其中的性别层面，重点是数据保护、隐私权和道德标准。还应作出更大努力，防止利用技术特别是利用互联网和社交媒体进行贩运活动。

74. 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数据的收集、分析和分发，帮助揭示人口贩运问题的性别层面，特别是在各种形式的剥削方面。还应进一步研究人口贩运方面尚未充分探讨的贩运形式，例如强迫婚姻和假结婚。

75. 联合国系统应继续支持各国协调一致地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。

---