



第七十五届会议

临时议程* 项目 27

提高妇女地位

贩运妇女和女童

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [73/146](#) 号决议提交，其中载有关于会员国为消除贩运妇女和女童行为而采取的措施和在联合国系统内开展的活动的信息。报告侧重于努力解决贩运的性别层面，特别注重贩运的经济驱动因素和后果，以及冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对贩运妇女和女童的影响。

* [A/75/150](#)。



一. 导言

1. 2020 年是《北京宣言和行动纲要》通过二十五周年。1995 年，各国政府呼吁消除阻碍妇女和女童享有人权的系统性和结构性障碍。作为实现性别平等全面议程的一部分，《行动纲要》特别呼吁各国政府采取适当措施，解决鼓励贩运妇女和女童的根源，包括外部因素。2015 年，各国政府在《2030 年可持续发展议程》及其《可持续发展目标》中的这些承诺的基础上再接再厉，其中包括若干旨在消除贩运人口的具体目标，即具体目标 5.2(作为一种暴力侵害妇女形式的贩运人口)、具体目标 8.7(体面工作框架内的贩运人口)和具体目标 16.2(创建和平、包容的社会框架内的贩运人口)。

2. 尽管作出了这些承诺，在消除贩运妇女和女童方面的进展仍然慢得令人无法接受。2017 年至 2018 年，在 110 多个国家共发现 74 514 名贩运人口受害者。¹ 大约 70% 被发现的贩运受害者是女性：主要是成年妇女，但女童日益增多。² 约 77% 被发现的女性受害者为性剥削目的被贩运，14% 为强迫劳动目的，其余是为了其他形式的剥削。³ 妇女还继续被贩运，目的是假结婚、强迫婚姻和奴役婚姻、童婚、家庭奴役和强迫怀孕。国际劳工组织估计，2016 年全世界有 2 870 万妇女和女童(占受害者总数的 71%)遭受强迫劳动、债务奴役、强迫婚姻、奴役和类似奴役的做法以及贩运。⁴ 大多数贩运者仍然是男性。

3. 人口贩运是最有利可图的犯罪活动之一。⁵ 贩运妇女和女童的根源在于系统性和结构性的性别不平等和歧视，这反映在许多目标中：高度贫困(目标 1)、缺乏受教育机会(目标 4)、性别不平等和各种形式的暴力侵害妇女行为(目标 5)以及妇女集中从事不稳定的非正规工作(目标 8)。在更广泛的层面上，国家内部和国家之间的不平等(目标 10)以及冲突和人道主义危机局势(目标 16)也使妇女和女童更容易受到欺骗、胁迫和剥削。贩运人口之所以持续存在，是因为这是一种高回报、低风险的犯罪，因为施害者逍遥法外。人贩子将会获得巨大经济收益，但人口贩运幸存者却付出了代价，承受了终身毁灭性和无法弥补的后果，包括侵犯其基本人权、剥夺其尊严以及不得不承受长期有害的健康和经济影响。

4. 当前的冠状病毒病(COVID-19)大流行及其深刻和广泛的社会和经济影响使妇女和女童更易遭受剥削、虐待和贩运。⁶ 日益加剧的不平等、脆弱性和贫困可能增加贩运妇女和女童的风险。此外，为应对 COVID-19，世界走向网络，人贩

¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，2020 年《全球贩运人口问题报告》(即将出版)。

² 同上。

³ 同上。

⁴ 国际劳工组织(劳工组织)，《现代奴隶制全球估算：强迫劳动和强迫婚姻》(2017 年，日内瓦)。

⁵ 劳工组织，《利润与贫困：强迫劳动的经济学》(2014 年，日内瓦)。

⁶ 毒品和犯罪问题办公室，“冠状病毒病大流行对贩运人口的影响：基于快速评估的初步调查结果和信息”，2020 年。

子正在利用网络技术和其他手段招募和剥削受害者。遭受多重和交叉形式歧视的妇女和女童面临的风险最大。疫情之下，不平等日益加深，一切形式暴力侵害妇女和女童行为(包括贩运)增加，有可能大大减缓实现这些目标的进展，同时也危及迄今取得的有限进展。

5. 在此背景下，根据第 73/146 号决议，本报告侧重于贩运妇女和女童的经济驱动因素和后果以及 COVID-19 的影响。报告强调了创新做法，并提出了加快这一领域进展的具体建议，包括起诉贩运人口者和保护受害者。本报告主要根据从会员国和联合国系统各实体收到的资料编写。⁷

二. 贩运人口的经济驱动因素和后果：谁获利，谁付出代价？

6. 贩运人口在刑事司法框架内通常被视为刑事罪。人权也可能受到违法贩运人口的影响，而且某些因素使个人、社会群体或社区，特别是妇女和女童，更容易遭受贩运和相关剥削。

A. 妇女的经济不平等增加了被贩运的脆弱性

7. 国家间经济差距是贩运妇女和女童的一个促成因素，因为人们寻求机会，冒险向较富裕国家移民。然而，研究表明，国家内部收入不平等也是人口贩运的推动因素。特别是，在较贫困人口中存在巨大差异和相对贫困感的地方，人们被追铤而走险改善他们的经济状况。⁸

8. 妇女经济不平等和贫困是贩运妇女和女童的主要驱动因素之一。对 91 个发展中国家的数据分析表明，在 25-34 岁年龄组中，生活极端贫困者的性别差距最大，该年龄组的妇女比男子更有可能(可能性高 25%)生活极端贫困(E/CN.6/2020/3)。此外，妇女更有可能从事报酬低、条件差的工作。在 90% 以上的撒哈拉以南非洲国家、89% 的南亚国家和近 75% 的拉丁美洲国家，妇女比男子更有可能非正规就业。⁹ 此外，妇女还经常从事最容易缺乏体面工作的职业，如家政工作、在家里从事的工作或为家庭做贡献的工作。移民、难民地位、族裔、残疾和艾滋病毒状况等特征与性别交织在一起时，进一步加剧妇女在工作中易受伤害的可能性，从而增加了受剥削的机会。

⁷ 收到了 44 个会员国提交的资料：阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、柬埔寨、中国、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、捷克共和国、刚果民主共和国、厄瓜多尔、法国、德国、希腊、危地马拉、爱尔兰、以色列、日本、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、墨西哥、摩洛哥、缅甸、北马其顿、挪威、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和津巴布韦。这些资料可查阅：www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/07/a-75-289-sg-report-trafficking#view。

⁸ Cassandra DiRienzo 和 Jayoti Das, “Income distribution and human trafficking outflows”, 欧洲研究评论, 第 10 卷, No. 2(2018 年)。

⁹ 劳工组织, 《性别平等的巨大飞跃：为所有人创造更美好的工作未来》(2019 年, 日内瓦)。

9. 妇女不平等的经济和社会地位植根于限制妇女和女童平等获得教育、体面工作、资源和决策的社会和经济结构，往往迫使她们寻求危险的经济机会，人贩子可以通过欺骗、胁迫和虐待来利用她们的脆弱性。因此，面临被贩运风险的妇女更可能生活贫困、缺乏受教育机会、失业或被社会和家庭结构剥夺权能。证据表明，最贫困家庭最有可能将妇女卖给人贩子。¹⁰ 此外，在妇女获得体面工作的机会有限的情况下，妇女的劳动可能普遍被社会贬低，致使将妇女“卖”给人贩子。¹¹

B. 高回报、低风险：有罪不罚现象普遍存在和缺乏风险的认知促使人口贩运者剥削妇女和女童

10. 贩运妇女和女童给人贩子带来了可观的经济回报。根据现有最新数据，估计全球人口贩运每年产生 1 500 亿美元的非法利润——990 亿美元来自性贩运，510 亿美元来自劳工贩运——使贩运人口成为世界上最重大的犯罪收益来源之一。¹² 每个受害者每年全球平均利润为 21 800 美元，主要影响妇女和女童的性剥削比所有其他形式的强迫劳动更有利可图，比家政工作以外的强迫劳动剥削利润高五倍。¹³ 关于贩运的经济影响的最新数据在未来至关重要。

11. 贩运人口网络继续在全球各地运作，有罪不罚率高，定罪很少，这使贩运人口成为低风险的犯罪活动。数据显示，在过去七年中，对贩运人口的定罪逐渐增加，但是在许多国家，特别是在亚洲和非洲，定罪率仍然很低。¹⁴ 定罪率低不一定反映一个国家的贩运活动有限，而是对贩运活动的反应有限，普遍存在有罪不罚现象，因为缺乏处理犯罪的机构能力。因此，有罪不罚是人贩子继续剥削妇女和女童的诱因。

12. 虽然贩运妇女和女童的大多数方面是地下活动，但人贩子利用许多机构和服务作为其犯罪行为的一部分，企业可能有意或无意地为犯罪提供便利。这包括利用银行设施存款和兑换收入和付款，利用旅行、交通、住宿和接待服务运送和安置受害者，以及利用社交媒体和其他在线平台招募受害者和宣传其服务。这种服务在贩运人口经济中发挥作用，但也提供了更好地侦查和破坏人贩子犯罪网络和活动的机会。

13. 消费者在贩运人口和剥削经济中也发挥着关键作用。虽然一些服务消费者可能不知道劳工或服务由被贩卖者提供，但消费者从廉价劳动力或对贩运受害者的剥削中受益。消费者有时在知情情况下剥削被贩卖的劳工。虽然并非所有形式的

¹⁰ Francesca Bettio 和 Tushar Nandi, “Evidence on women trafficked for sexual exploitation: a rights-based analysis”, 《欧洲法律与经济杂志》, 第 29 卷, No.1(2010 年 2 月); 瑞典全球发展部, “Poverty and Trafficking in Human Beings: A Strategy for Combating Trafficking in Human Beings through Swedish International Development Cooperation” (2013 年)。

¹¹ 同上。

¹² 劳工组织, 《利润与贫困》。

¹³ 同上。

¹⁴ 《2018 年全球贩运人口问题报告》(联合国出版物, 出售品编号: E.19.IV.2)。

强迫劳动都构成贩运，但以强迫劳动为目的被贩运的妇女往往被贩运做家务劳动。例如，在强迫劳动条件下雇用家庭佣工的私人家庭，通过不向工人支付或少付工资，每年可节省约 80 亿美元。¹⁵ 关于性剥削，对少女身体的特殊需求导致贩运年轻妇女和少女进行性剥削。

C. 贩运人口成本很高，尤其是由被贩运的妇女和女童承担

14. 人口贩运受害者主要以毕生的人力和财力成本为这一罪行付出代价，包括克扣工资、长期经济不安全和糟糕的身心健康结果。作为贩运受害者的妇女和女童在贩运过程的多个阶段都可能遭受虐待，包括在旅行和过境期间、被剥削期间以及可能重返社区期间。因此，被贩运的妇女和女童遭受一系列身心健康问题之苦，这些问题源于不人道的生活条件、环境卫生差、营养不良、个人卫生差、性虐待、身体虐待和精神虐待、危险的工作场所条件、职业危害以及普遍缺乏高质量的医疗保健。在大不列颠及北爱尔兰联合王国进行的一项研究发现，贩运受害者平均需要四年的精神支持。¹⁶

15. 被贩运的妇女和女童也会被少付或不付工资并承担招聘过程的高昂费用。关于性剥削，没有最新数据，但 2009 年的一项研究发现，胁迫受害者的总成本约为 210 亿美元，包括人贩子从剥削受害者赚取的利润，估计为 196 亿美元，其余 14 亿美元来自非法招募费。¹⁷ 许多贩运幸存者难以实现长期的经济安全，因为他们在被剥削期间被迫实施犯罪或非法活动，移民身份不安全，而且由于被贩运对健康的影响而无法维持稳定的就业。¹⁸ 人口贩运的幸存者完成学业寻找长期工作的能力也有限。

16. 除了承担“成本和债务”，贩运幸存者很少从施害者的非法经济收益中获得补偿。无法获得信息和通信技术，如移动电话和互联网，也阻碍受害者诉诸司法和可用的补偿机制。当人贩子的资产被没收时，这些收益通常不会自动流向受害者。司法程序通常漫长而复杂，对司法系统和复杂的补偿制度缺乏了解，给受害者造成诸多障碍(A/74/189)。对人贩子报复的恐惧或对被驱逐的恐惧也可能阻止受害者启动司法程序和寻求可能的补偿。

17. 除了支付贩运人口的财务和个人费用外，受害者有时被迫从事非法活动，并因此被起诉和判刑。贩运受害者经常因与其贩运有关的罪行而被拘留、罚款或起

¹⁵ 劳工组织，《利润与贫困》。

¹⁶ Maria Cary 等人，“Human trafficking and severe mental illness: an economic analysis of survivors’ use of psychiatric services”，*BMC Health Services Research*, vol.16(2016)。

¹⁷ 劳工组织，《胁迫的代价：劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言后续行动的全球报告》(国际劳工大会，第 98 届会议，报告一(B)，2009 年)。

¹⁸ 妇女政策研究所，“The economic drivers and consequences of sex trafficking in the United States”，2017 年。

诉，包括移民罪、轻罪、违反劳工法或使用假证件。¹⁹ 贩运受害者因相关罪行被定罪会造成进一步的伤害，特别是长期的创伤。尽管建议以不惩罚原则为核心，采取基于人权的办法处理贩运人口问题，但执行不力，对贩运受害者造成不利影响，损害了他们的权利(见方框 1)。

方框 1

惩罚贩运人口者而不是受害者：实施不惩罚原则

不应逮捕、指控、拘留、起诉或惩罚因被贩运而犯罪的受害者。然而，没有足够的措施保护受害者，并指导警察和司法系统如何处理此类案件。

2002 年，联合国人权事务高级专员办事处发布了建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则(E/2002/68/Add.1)。根据原则 7：“被贩运者不得因非法进入或居住在过境国和目的地国或因参与非法活动而被拘留、指控或起诉，只要这种参与是其作为被贩运者状况的直接后果。”

该原则仍执行不力，即使该原则得到具体执行，也存在挑战，例如对贩运受害者面临的现实认识不足；未询问犯罪情节；对执行不惩罚原则的人进行的培训或能力建设收效甚微；或者未充分查明受害者身份。

为实施不惩罚原则，各国应优先考虑对性别和年龄敏感的方法，包括：²⁰

- 提供培训，支持及早查明受害者身份并转介至综合支助服务
- 将不惩罚原则纳入反人口贩运法律和政策
- 制定明确的法律、政策和做法，支持在刑事司法系统的所有阶段以及非刑事程序中有效实施不惩罚原则
- 准许撤销或删除因贩运而被定罪的贩运受害者的犯罪记录

三. 冠状病毒病及其对贩运妇女和女童的影响

18. 被贩运的妇女和女童往往是侵犯人权行为的受害者，包括侵犯其行动自由权，以及禁止残忍、不人道或有辱人格待遇的受害者。许多国家因疫情关闭边境并执行就地安置令，存在更多妇女和女童被贩运的风险。²¹ 与此同时，贩运幸存

¹⁹ 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办公室，“*Policy and Legislative Recommendations towards the Effective Implementation of the Non-Punishment Provision with Regard to Victims of Trafficking*” (2013 年，维也纳)。

²⁰ 打击人口贩运机构间协调小组，“不惩罚贩运受害者”，专题简报，第 8 期(2020 年)。

²¹ 毒品和犯罪问题办公室，“冠状病毒病大流行对贩运人口的影响”；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和民主制度和人权办公室，“冠状病毒病对贩运人口的影响”，即将出版。

者和反贩运组织的调查数据表明，被贩运妇女和女童在获得支助服务方面遇到更大的障碍，公众注意力从起诉罪犯和保护幸存者转移。²²

A. 疫情造成的日益严重的脆弱性和经济不安全正在增加剥削妇女和女童的风险

19. 推动人口贩运的因素——经济不平等和脆弱性——历来在健康危机的背景下加剧。法治崩溃、犯罪活动增加、对资源的争夺以及经济机会减少为贩运人口创造了肥沃的土壤。例如，2014年首次诊断出埃博拉病毒病之后的2.5年内，几内亚、利比里亚和塞拉利昂超过11 000人因感染该病毒死亡，超过16 000名儿童失去单亲或双亲。儿童性剥削增加，研究发现，10%的年轻人知道女童在失去家庭成员后被迫卖淫。²³ 对不同危机(更广泛而言，包括冲突、自然灾害和其他复杂危机)的分析表明，危机加剧了贩运妇女和女童的常见风险因素，包括性别和经济不平等，但作为应对人道主义危机的一部分，人口贩运往往被忽视。²⁴

20. 以往健康危机的经验表明，妇女和女童，包括移民和难民妇女和女童，面临更大的性别暴力、亲密伴侣暴力以及性剥削、虐待和贩运风险，预计COVID-19的情况也将如此。²⁵ 这一疫情造成的失业和经济不安全将增加拼命寻找工作和经济机会的弱势群体人数。据估计，2020年第二季度全球工作时数可能减少10.5%，相当于3.05亿全职员工。²⁶ 所作估计表明，COVID-19将在2020年将4 900万人推入极端贫困。²⁷ 过去的经验和新出现的数据表明，疫情造成的全球衰退影响将导致妇女收入和劳动力参与率下降趋势长期存在，使已经生活贫困的妇女受到更沉重的冲击。²⁸ 快速评估COVID-19对亚太地区妇女工作的影响发现，在许多国家，妇女的工作时间大幅减少。²⁹ 全球7.4亿妇女非正规就业，³⁰ 缺乏基本福利、社会保障和经济支持加剧了妇女的脆弱性。在亚太区域，所有国家的非正规工人失业率都在25%至56%之间。³¹

²² 联合国妇女署和民主制度和人权办公室，“冠状病毒病对贩运人口的影响”。

²³ 救助儿童会等，“Children’s Ebola Recovery Assessment: Sierra Leone”，2015年。

²⁴ 国际移民组织(移民组织)，“应对危机时期的人口贩运和剥削：采取进一步行动保护弱势和流动人口的证据和建议”(2015年12月)。

²⁵ 妇女署，“应对冠状病毒病(COVID-19)大流行对移民女工的影响”，(2020年)。

²⁶ 统计活动协调委员会，“冠状病毒病如何改变世界：统计视角”，2020年。

²⁷ 同上。

²⁸ 联合国，“冠状病毒病对妇女的影响”，2020年4月9日。

²⁹ 妇女署，“调查显示冠状病毒病在亚洲及太平洋地区具有性别效应”，2020年4月29日。

³⁰ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计情况》，第3版(2018年，日内瓦)。

³¹ 妇女署，“调查显示冠状病毒病在亚洲及太平洋地区具有性别效应”。

21. 全球经济衰退和世界许多地方失业率急剧上升，这可能会增加来自就业下降速度最快和持续时间最长的国家的跨境人口贩运。³² 在 2007-2008 年期间全球金融危机中观察到了这一趋势，当时在某些目的地国越来越多地发现来自一些国家的贩运受害者，这些国家尤其受到长期高失业率的影响。根据对失业率和所发现的贩运受害者的分析，来自一些国家的证据表明，原籍国失业率上升与所发现的贩运受害者增加之间存在平行趋势。³³

22. 因疫情而对行动和身体距离实行限制，这将改变与贩运相关的剥削形式。虽然对被贩运进行性剥削的妇女和女童的需求可能会受到身体距离的影响，但新形式的性剥削和性虐待正在网上发生。³⁴ 根据欧洲联盟执法合作署的记录，由于疫情的原因，寻找虐待儿童资料的人网上活动增加。³⁵ 菲律宾针对儿童的网络犯罪中心也在封锁期间发现若干起网上对未成年人进行性剥削的案件。疫情期间对一线人口贩运相关服务的调查发现，近三分之二的受访者报告称，他们看到人贩子以在线性剥削为目的进行的在线招募有所增加，包括通过网络摄像头和强迫网络色情。³⁶ 贫困家庭可能将童婚视为缓解经济困难的一种方式，特别是在儿童失学的情况下，这导致贩卖儿童、早婚和强迫婚姻的增加。³⁷ 此外，由于追求利润最大化的动机，快速创造需求量很大的劳动力和服务，如生产医疗用品，也将创造有利于贩运弱势妇女的环境，从而产生对廉价和剥削性劳动力的需求。³⁸

23. 由于依赖移民工人的国家或城市实行限制，移民工人也可能面临更大的贩运和剥削风险。³⁹ 移民工人的经济脆弱性和绝望，包括失去工作，加上缺乏劳动法和社会保障制度的保护，使他们面临无证件或非正常身份的高风险，这可能进一步促使他们求助于移民偷运者返回原籍国或移居另一个国家，这种情况也造成落入人贩子手中的风险。⁴⁰

³² 毒品和犯罪问题办公室，“冠状病毒病的限制和经济后果可能如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口”，研究简报，2020 年。

³³ 同上。

³⁴ 毒品和犯罪问题办公室，“冠状病毒病(COVID-19)大流行对贩运人口的影响”；打击人口贩运机构间协调小组，“人口贩运和技术：趋势、挑战和机遇”，专题简报，2019 年；贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员，“冠状病毒病立场文件：冠状病毒病(COVID-19)大流行对被贩运者和被剥削者的影响和后果”，2020 年 6 月 8 日。

³⁵ 欧洲联盟执法合作署，“Catching the virus: cyber crime, disinformation and the COVID-19 pandemic”，2020 年 4 月 3 日。

³⁶ 妇女署和民主制度和人权办公室，“冠状病毒病对人口贩运的影响”。

³⁷ “女童不当新娘”组织，“COVID-19 and child, early and forced marriage: an agenda for action”，2020 年 4 月。

³⁸ Verité，“COVID-19 and vulnerability to human trafficking for forced labor”，2020 年 4 月 24 日。

³⁹ 国际移民组织，“冠状病毒病和滞留移民”，专题简报，2020 年 6 月 2 日；妇女署亚洲及太平洋区域办事处，“快速评估：冠状病毒病对民间社会组织的影响”，即将出版。

⁴⁰ 联合国可持续发展集团，“政策简报：冠状病毒病和流动人口”，2020 年 6 月。

24. 除了冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的新的脆弱性和感染病毒的风险之外, 已经处于被贩运境况的妇女和女童可能会遭受更大的虐待和暴力。例如, 无法为人贩子“赚取”收入的妇女和女童可能会受到更多的虐待和威胁。在行动受限的情况下, 人贩子可能日益在原籍地和目的地之间对被贩运妇女和女童进行虐待和勒索并使用暴力。

B. 被贩运妇女和女童将越来越无法获得保健、信息、保护和支持

25. 保持身体距离和对行动的限制将为寻求支助服务的贩运受害者制造更多障碍, 使他们的安全、保护和康复面临风险。⁴¹ 许多服务、求助热线、诊所和庇护所已经因疫情而关闭或受到限制。关于贩运幸存者和受害者获得服务的数据有限。为了填补这一空白, 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和民主制度和人权办公室进行了一项具体调查, 以记录疫情期间幸存者和贩运相关服务的情况。在对 102 个国家 397 个实施反贩运举措的组织进行的调查中, 只有 14% 的答复者报告称, 针对贩运受害者的国家衔接机制已全面运作。⁴² 贩运幸存者在获得服务、健康和福祉方面受到重大负面影响, 约 70% 的人报告称对心理和财务健康状况产生了负面影响。⁴³ 幸存者报告称, 在获得服务方面疫情造成了新的困难。在 94 名对调查作出答复的幸存者中, 超过三分之二的人报告说难以获得医疗服务, 60% 的人报告说在获得职业介绍方面存在挑战, 55% 的人报告说在获得心理保健服务方面存在挑战, 53% 的人报告说在获得法律支持方面存在挑战。⁴⁴ 疫情还对幸存者满足基本需求的能力产生了负面影响, 如安全舒适的住宿、食物和水。贩运受害者得不到服务可能会增加虐待行为或使幸存者容易再次被贩运。

26. 重新分配服务能力以解决当前健康危机也将限制向贩运受害者提供基本服务的能力。由于暴力、身心和性方面的虐待、虐待、饥饿和剥夺自由, 许多贩运幸存者有直接和长期的健康问题。因此, 无法获得医疗保健可能会阻碍贩运幸存者的长期康复。至关重要的是, 为贩运受害者和幸存者提供的服务应被视为疫情期间的的基本服务, 并保持开放, 为贩运受害者提供远程服务。

27. 为应对这些挑战, 正在实施调整服务的战略, 以确保疫情期间服务适合贩运幸存者。例如, 澳大利亚增加了疫情期间对支持和保护贩运受害者的资助, 增加了获得心理健康支持的机会, 延长了贩运幸存者的短期住宿, 并在可能的情况下提供替代面对面接触的贩运相关服务。同样, 联合王国提供了额外资金, 为贩运受害者提供在线支持, 并确保居住在政府资助的住所中的贩运幸存者在三个月内不会被要求搬家。捷克共和国提高了求助热线的能力, 以回应有关贩运的支助请求。奥地利和葡萄牙采取了适当的卫生和安全措施, 以确保贩运幸存者庇护所能够继续开放。哈萨克斯坦正与非政府组织合作, 继续向人口贩运幸存者提供法律

⁴¹ 妇女署和其他机构,“冠状病毒病与为暴力侵害妇女和女童行为幸存者提供基本服务”,2020年。

⁴² 妇女署和民主制度和人权办公室,“冠状病毒病对贩运人口的影响”。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上。

援助、咨询、社会心理和医疗援助，并确保庇护所和其他社会设施保持开放，同时遵守社交距离和严格的卫生标准。

28. 联合国系统各实体也在支持各国确保贩运受害者和幸存者获得适当的护理、服务和保护。例如，在哥伦比亚，世界粮食计划署正在确保弱势妇女获得基本食物和用品。在阿塞拜疆、白俄罗斯、摩尔多瓦共和国和乌克兰，国际移民组织一直在向政府和非政府组织经营的庇护所提供保护设备，以确保庇护所受益者、工作人员和房舍得到适当的装备和保护，不受疫情影响，并确保受害者能够继续受益于庇护所提供的服务。

C. 公众注意力和侦查贩运人口者并追究其责任的资源正从刑事司法程序转移

29. 甚至在疫情之前，取得进展的主要障碍就是缺乏用于预防贩运、保护受害者和起诉人贩子的资源。2020 年，到目前为止，只有 2 起人口贩运罪被定罪，而 2019 年有 12 起。⁴⁵ 由于公共资源正转用于解决紧迫的卫生需求和 COVID-19 的经济影响，包括实行和监测保持身体距离的限制，各国政府为解决贩运人口问题所作的努力和分配的资源可能减少，包括在提供相关服务和执法方面。在资源转作它用以及案件因封锁(例如，法院关闭)而继续被拖延的情况下，有效的司法系统运作也将因案件积压而面临实际障碍。现场警察和劳工检查等被认为非基本服务也受到影响。在对 94 名贩运幸存者的调查中，近三分之一的人报告称，他们遇到法律程序延误的情况，包括在行政、刑事或民事案件中。答复者报告称，延误对他们获得住所、与子女团聚和获得经济补偿的能力产生了负面影响。⁴⁶

30. 因此，执法当局和法院处理举报的贩运人口案件的能力可能会下降，目前处于刑事司法程序中的幸存者在获得支持和诉诸司法方面也存在重大延误。各国提供的关于为人口贩运受害者和幸存者调整司法服务以应对疫情的信息非常有限。在处理家庭暴力等其他形式的暴力侵害妇女行为方面，开始采取创新办法确保妇女诉诸司法，这些办法可适用于被贩运妇女和女童，包括利用视频或电话会议获得法院服务。⁴⁷ 然而，至关重要的是确保受害者能够获得信息和通信技术，使他们能够获得通过电话或在线提供的司法和其他服务。

四. 采取创新办法，加大对贩运人口者的起诉力度并加强对受害者的保护，着重解决经济驱动因素和后果

31. 近年来，各国日益努力实行和加强法律和服务，以解决贩运人口问题。《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》一直朝着普遍批准的方向取得进展，目前已有 176 个缔约国。

⁴⁵ 毒品和犯罪问题办公室，人口贩运知识门户网站，可查阅：<https://sherloc.unodc.org/cld/en/v3/htmls/index.html>(2020 年 6 月 8 日查阅)。

⁴⁶ 妇女署和民主制度和人权办公室，“冠状病毒病对人口贩运的影响”。

⁴⁷ 妇女署和其他机构，“冠状病毒病与为暴力侵害妇女和女童行为幸存者提供基本服务”。

尽管自 2017 年以来没有新的批准，但在过去两年中，一些国家出台或加强了国家行动计划，以综合方式解决贩运人口问题，包括防止贩运、保护和受害者、起诉施害者和促进建立伙伴关系，以期加强合作与协调(古巴、厄瓜多尔、法国、希腊、菲律宾、葡萄牙、沙特阿拉伯、瑞典)。尽管做出了这些努力，但低定罪率表明，要改变人口贩运者有罪不罚的文化，还有很多工作要做。

A. 增加人口贩运者的风险和代价

32. 加大对受害者和人贩子的侦查力度，提高定罪率，并实施适当处罚，对于打击有罪不罚现象和确保受害者诉诸司法至关重要，而且也可以起到威慑作用。作为加强执法工作的一部分，各国继续侧重于建立工作队，培训执法官员和司法系统成员，在某些情况下，与专门服务被贩运女性受害者的机构进行合作，以确保采取促进性别平等的办法(白俄罗斯、柬埔寨、捷克共和国、立陶宛、菲律宾、土耳其、联合王国、津巴布韦)。

33. 一些国家还力图增加罚款和监禁期限。老挝人民民主共和国将刑期从 5 年增至 15 年，并增加了对人贩子的罚款。在科威特，法律修正案加重了对不支付工资的处罚，强制要求记录所有已支付的工资，并要求对不遵守法律的雇主和政府官员处以监禁和罚款。哈萨克斯坦最近也修订了刑事诉讼法，以加大对贩运人口相关刑事犯罪的处罚力度。

34. 近年来，各国政府和私营部门合作伙伴日益注重“追随资金”——侦查人贩子的金融活动——作为增加侦查和定罪的一种方式。为了有效侦查人贩子的金融活动，执法机构需要有进行金融调查的授权、能力和资源。澳大利亚成立了一个调查贩运人口罪行的警察专案组，重点是跟踪金融交易和其他形式的数据分析。人贩子的风险增加，原因有二：利用反洗钱做法，通过追查、冻结和没收收益等金融科技查明和起诉贩运人口事件；确认与人口贩运有关的金融活动，包括通过监测特定行业。在动员不同部门参与打击人口贩运的努力中，出现了一些联盟和伙伴关系(见方框 2)。

方框 2

为侦查人口贩运者金融和其他活动建立新的伙伴关系

快速技术变革以及更多的数据收集和共享使新的伙伴关系能够加强努力，查明与人口贩运有关的金融和其他活动，并增加定罪。近年来，这种合作提高了执法机构和司法当局调查和起诉人贩子的能力，从而也阻断了与人口贩运相关的非法资金流动。

- 列支敦士登倡议是列支敦士登、澳大利亚和荷兰政府与私营部门之间的公私合作伙伴关系，其重点是动员金融部门终止人口贩运。多家银行和金融机构参与监测可疑活动的金融交易。当一家公司通过

其业务关系与人口贩运有关联时，预计它将运用杠杆手段防止或减轻伤害。⁴⁸

- Traffik 分析中心是跨行业和部门(包括金融机构、非政府组织、执法机构和政府机构)合作伙伴，侧重于共享数据以阻止人口贩运。该中心利用先进的认知技术，收集信息并分享高度便于查阅的对人口贩运的分析，利用了 30 多万份记录。⁴⁹
- 由酒店和其他住宿提供商组成的联盟已加强对人贩子的侦查。一些公司为员工提供培训，使他们掌握识别和应对酒店内发生性或劳工贩运情况的工具和技能。⁵⁰
- 联合国人权事务高级专员办事处一直与国际民用航空组织合作开发工具和编写材料，旨在协助航空业，增强其在飞机上和机场协助识别受害者的能力。世界各地的一些航空局已经制定落实针对空乘人员和地勤人员的联合准则和培训材料。

B. 确保妇女经济安全，特别是在冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下

35. 人口贩运的主要推动因素是在原籍国缺乏高质量的经济机会。当妇女能够行使其经济和社会权利并获得优质教育、体面工作、生产资源、信贷和其他金融服务时，她们的经济安全就可以降低她们被贩运者诱惑的脆弱性。在这方面，普遍社会保障也是重要的预防措施。社会保护作为打击贩运的缓冲手段，在经济机会总体减少的疫情下尤其产生了共鸣。

36. 一般而言，预防人口贩运举措的重点是提高对贩运的认识，而不是性别平等问题的根源，包括劳动力市场中的性别不平等和妇女贫困。妇女署和联合国毒品和犯罪问题办公室在大湄公河次区域的一个联合方案结合职业技能培训、财务管理和现金支持，共同提高对妇女权利和安全移民的认识。⁵¹ 另一个例子是在亚太地区实施的安全和公平方案，作为联合国-欧洲联盟聚光灯倡议的一部分，旨在消除暴力侵害妇女和女童行为。⁵² 该方案涉及移民女工易遭受暴力侵害和贩运问题，并力求加强以基于权利、促进性别平等的办法处理暴力侵害妇女行为和劳工移民问题。

37. 疫情之下，巴拉圭正在开展针对妇女的运动，以引起人们关注接受可能导致人口贩运的工作机会的风险。在哥伦比亚，政府正在实施具体方案，以提高对疫

⁴⁸ 列支敦士登倡议，“动员资金打击奴隶制和人口贩运蓝图：列支敦士登倡议现代奴隶制和人口贩运问题金融部门委员会的最后报告”(联合国大学，2019年)，可查阅：www.fastinitiative.org/。

⁴⁹ Traffik 分析中心，可查阅：www.traffikanalysis.org/(2020年7月9日查阅)。

⁵⁰ Polaris，“Hotel companies step up to fight human trafficking”，2019年1月16日。

⁵¹ 妇女署和其他机构，“柬埔寨、缅甸和泰国人口贩运的性别动态”(2020年)。

⁵² 欧洲联盟和联合国，《聚光灯倡议基金 2019 年综合年度陈述和财务报告》，可查阅：<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/SIF00>。

情期间家政工人的权利和应享福利的认识，减少妇女被贩运从事强迫劳动的风险。在巴西，支持移民和难民妇女在疫情期间的调整其创业活动，并协助她们获得政府财政支持以减少贩运风险。国际移民组织扩大了其全球援助基金，以援助因疫情而变得脆弱的移民，减小他们遭受剥削和虐待(包括贩运人口)的更大风险。除方案办法外，解决劳动力市场中妇女不平等的结构性原因以及改善妇女工作的质量和条件对于长期防止贩运至关重要。

38. 经济安全、贩运幸存者重新融入经济生活以及改变延续不平等、暴力和歧视的社会规范，对于幸存者的长期恢复和确保他们不被再次贩运至关重要。除了难找工作外，贩运幸存者还面临一系列挑战，包括雇主的羞辱和害怕被“发现”，以及护理和交通方面的实际障碍。针对贩运幸存者的具体就业安排方案可以帮助他们寻找工作和加强经济安全。成功的方案将就业安排与技能发展和职业培训支持、就业准备、长期支持和咨询以及提高潜在雇主对人口贩运影响的认识结合起来。⁵³ 除了就业安排，一些国家政府(土耳其和津巴布韦)正在为针对贩运幸存者的创收项目、技能发展和教育提供支持。

39. 政府、私营部门和非政府组织之间的伙伴关系也正在形成，以支持贩运受害者重新融入经济生活。幸存者包容倡议(列支敦士登倡议的一部分)通过提供获得基本金融服务的机会，支持一系列国家的幸存者重新融入正规金融体系。⁵⁴

C. 处理助长剥削妇女和女童的需求

40. 防止贩运妇女和女童的核心是处理助长剥削妇女和女童的需求。对以性剥削为目的的贩运(最常见的贩运妇女和女童形式)而言，要减少需求，最终必须挑战有害的男子气概和男性权利，并改变将妇女和女童的身体视为物体并加以贬低和控制的根深蒂固的文化规范和做法。虽然专门针对男子和男童的关于性剥削的方案有限，但可以从更广泛的战略中吸取经验教训，以防止暴力侵害妇女行为和有害的男子气概问题。

41. 有一系列让男子和男童参与防止暴力侵害妇女行为的办法，包括提高认识、面对面讲习班、媒体宣传和社区动员方案。关于什么能让男人和男童参与进来的证据基础有限，但正在增加。但显然关键在于明确着重于处理男子气概问题——与男子汉理想相关的规范、行为和关系。⁵⁵ 鉴于包括贩运在内的一切形式暴力侵害妇女和女童行为之间的共同驱动因素，这种办法也对防止贩运妇女和女童有效。厄瓜多尔妇女署制定了针对年轻男子的非暴力男子气概方案，作为其防止人口贩运努力的一部分。希腊承认教育是防止贩运妇女和女童的切入点，并为教师和学

⁵³ King Baudouin Foundation, Belgium and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GmbH and NEXUS Institute, “Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment”, Issue Paper, No.4, 2012.

⁵⁴ 列支敦士登倡议，幸存者倡议，可查阅：www.fastinitiative.org/implementation/survivor-inclusion/ (2020年7月9日查阅)。

⁵⁵ Michael Flood, *Engaging Men and Boys in Violence Prevention*(Palgrave Macmillan US, 2019)。

生(包括男童和女童)提供培训，侧重于提供人权和全面性教育，以此作为防止为性剥削目的贩运人口的措施。

42. 对于为强迫劳动目的贩运人口，有些办法可以减少不同部门的需求，包括加强劳工标准和确保遵守标准，采取具体行动解决供应链中的剥削问题，以及通过提高认识运动采取基于消费者的行动。⁵⁶ 劳工条例在解决对廉价家政劳动的需求方面发挥至关重要的作用，通常妇女在私人家庭从事家政劳动，这使她们容易受到剥削。通过条例和劳动法确保家政工人的权利和应享福利，并通过进行劳动检查监测遵守情况，已成为减少剥削的有效手段。⁵⁷ 为了减小妇女在供应链中易受剥削的脆弱性，澳大利亚和联合王国等国最近通过立法，要求一定规模的私营部门组织报告它们正在采取哪些步骤消除其企业和供应链中的人口贩运现象。在文莱达鲁萨兰国，为了解决移民女工的脆弱性问题，对招聘机构进行监测，以确保它们遵守各项标准和准则。

D. 确保幸存者和受害者获得补偿

43. 向贩运受害者提供补救途径的措施是基于人权的人口贩运处理办法的核心所在，对于改变人贩子获利、受害者付出代价的现状至关重要。补偿是为贩运受害者伸张正义的一个重要因素。除了认识到伤害之外，经济援助可以补偿贩运过程中遭受的经济损失，还可以支持幸存者从身体、情感和心理伤害中恢复过来。联合国毒品和犯罪问题办公室来自欧洲、亚洲及太平洋区域以及中美洲和南美洲 10 个会员国的数据显示，每年没收的资产金额可能从数千美元到 600 万美元不等，如果将没收的资金与查出的受害者人数相比较，每名受害者的金额不到 9 000 美元。⁵⁸ 普遍认为，补偿还可通过提供中长期经济保障增强幸存者的权能。⁵⁹

44. 补偿计划在资格要求、时限及其与刑事和民事诉讼的关系方面差异很大。在一些国家，获得补偿需要与执法部门和当局合作，并通过民事和刑事诉讼用尽补救办法。确认和补偿伤害的方式也因国家而异。补偿计划的资金来源也对幸存者获得补偿的方式产生了影响。国家资助或补贴的计划的优势在于，向幸存者提供有保证的付款，而无需查明施害者。补偿计划的最佳做法是将人口贩运确定为一种特定罪行，个人可以就此申请补偿，而无需参与司法程序或查明其施害者。⁶⁰

45. 2019 年，以色列首次直接向人口贩运幸存者拨款，作为对其康复和增强权能的一种货币补偿和支持形式。这些资金发放给未能通过司法程序获得补偿的幸存者。同样，美利坚合众国加利福尼亚州于 2019 年签署一项法案，允许贩运幸存

⁵⁶ 打击贩运人口机构间协调小组，“通过解决需求问题防止贩运人口”，2014 年 9 月。

⁵⁷ 欧洲联盟委员会，“The demand-side in anti-trafficking: Current measures and ways forward”，欧洲政策简报，2017 年 10 月。

⁵⁸ 《2014 年全球贩运人口问题报告》(联合国出版物，出售品编号：E.14.V.10)。

⁵⁹ 打击人口贩运机构间协调小组，“为人口贩运受害者提供有效补救”，问题文件，2016 年。

⁶⁰ 同上。

者从加州犯罪受害者补偿基金获得损失的收入。⁶¹ 2020年5月，菲律宾判定第一个通过视频会议在网上为性剥削目的贩运人口的嫌疑人罪名成立。嫌犯被勒令向每位受害者分别支付500 000比索的精神损害赔偿金和100 000比索的惩戒性损害赔偿金。贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员指出，补偿是《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》中执行程度最低的条款之一，表明需要在这一领域加强努力(A/HRC/44/45)。

五. 结论和建议

A. 结论

46. 人口贩运必然导致侵犯人权，对妇女和女童造成了严重影响。

47. 由于结构性和系统性歧视，妇女的经济和社会地位不平等，得不到体面工作，生活贫困，这一切增加了她们被贩运的脆弱性。与此同时，人口贩运延续并加剧了妇女经济不平等和贫困。

48. 预计人口贩运动因，特别是妇女经济地位不平等、贫困和经济不平等，将因疫情而加剧和深化，使妇女和女童面临更大的风险。对贩运幸存者的研究表明，他们正在失去获得对福祉和恢复至关重要的关键服务的机会，司法程序严重拖延对他们获得司法救助和补偿(如果有)产生了影响。

49. 对人贩子而言，贩运是一种高利润的犯罪，但人口贩运网络在世界各地继续运作，有罪不罚现象严重，很少定罪。有罪不罚是人贩子继续剥削妇女和女童的诱因。在疫情和旅行限制造成的经济危机背景下，人贩子可能会寻求通过新的剥削和暴力侵害妇女和女童的手段维持收入。

50. 正是人口贩运的受害者主要以毕生的人力和财力成本付出代价，包括克扣工资、长期经济不安全和糟糕的身心健康结果。贩运幸存者很少从施害者的非法经济收益中获得补偿，而且从长远看往往难以找到体面工作。贩运幸存者一生经历的经济不安全增加了他们陷入贫困和再次被贩运的脆弱性。

51. 尽管加大努力加强国家行动计划以解决贩运妇女和女童问题，但起诉人贩子和保护受害者的努力仍然不一致。人口贩运罪不受惩罚现象已经很普遍，许多国家疫情期间实行封锁，可能会进一步拖延为受害者和幸存者伸张正义。

52. 贩运受害者不受惩罚原则仍未得到充分实行，这继续使受害者面临因相关罪行被指控、拘留、起诉或惩罚的风险。

⁶¹ 废除奴隶制和人口贩运联盟，“New law gives human trafficking survivors access to income loss for commercial exploitation”，2019年11月16日。

B. 建议

53. 在本报告的背景下，建议会员国：

(a) 在力所能及的范围内，确保疫情之下帮助减小易受贩运和剥削的脆弱性，普遍获得社会保护和收入保护，包括对所有移民、难民和境内流离失所者的保护，并将针对贩运受害者和幸存者的特定服务作为基本服务继续提供，包括热线、住宿、保健、心理支持和就业服务，并在无法提供面对面支持时通过技术调整服务；

(b) 确保执法机构保持侦查和调查贩运妇女和女童行为的能力，特别是在疫情期间和疫情之后人口贩运和剥削形式发生变化的情况下；确保司法系统的连续性，通过视频会议或电话会议调查和起诉人贩子，以确保受害者及时获得司法救助；确保受害者能够获得移动电话和互联网等信息和通信技术，使他们能够获得司法救助和其他服务；确保贩运受害者和幸存者能够继续获得与 COVID-19 和其他身心健康需求相关的综合保健服务，包括性保健和生殖保健，并制定更强有力的措施，确保贩运受害者不会因其在被剥削期间被迫犯下的罪行而受到惩罚；

(c) 确保移民工人，包括生计不稳定的移民工人、家政工人或在非正规经济部门工作的移民工人，有机会获得劳动法规定的权利和应享待遇，并继续进行劳动监察和合规监督，因为随着疫情影响的展现，确保遵守国际劳工标准将变得更加紧迫；

(d) 与金融机构和其他私营部门组织建立伙伴关系，定期监测、侦查和报告与人口贩运相关的可疑活动，因为鉴于资金的大量流动，财务调查在发现人口贩运和查明人贩子方面具有巨大潜力，特别是因为人贩子在疫情下转向新的剥削形式。执法机构需要授权、能力和资源来进行财务调查和起诉人贩子。跨部门伙伴关系和数据共享对于侦查人贩子至关重要；

(e) 增加对特别关注人口贩运问题的增强妇女经济权能循证方案的投资，特别是在原籍国，以减少妇女遭受贩运的脆弱性；除了具体的增强经济权能方案之外，实行一整套措施，以实现妇女的经济和社会权利，包括获得教育、体面工作、同工同酬以及对资产和生产性资源的平等权利，并消除性别歧视性法律和政策；

(f) 投资于长期预防措施，以解决性剥削的根源，包括有害的男性气概和男性性权利，以便从长远看根除贩运妇女和女童的行为。让男子和男童参与改变接受暴力侵害妇女行为的规范和态度的方案至关重要；

(g) 通过国家计划补偿贩运幸存者，并针对贩运受害者作出具体规定。补偿不应依赖于没收人贩子的资产、与执法部门合作或通过司法程序用尽补救办法。