



人权理事会

第二十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员
玛利亚·格拉兹亚·吉阿姆玛丽纳罗的报告

概要

特别报告员在本报告中借鉴其前任的工作和经验，构画出她对这项任务的愿景和打算采用的工作方法，希望在执行人权理事会第 26/8 号决议赋予她的任务方面取得进展。

第二节介绍特别报告员就任以来的活动。第三节概述贩运人口问题的主要趋势和挑战，重点关注：人口贩运与经济发展趋势的联系；贩运与混合移民流动；贩运与冲突；保护移徙中的儿童；从性别角度分析贩运活动；贩运与社会包容。第四节阐述这项任务的法律和政策框架。

第五节提出特别报告员的预期行动议程，她在行动中将遵循以下原则(a) 采取以人权为基础和以受害者为中心的方针，来促进和保护人口贩运受害者，特别是妇女和儿童受害者的人权；(b) 从性别角度认识贩运罪行的特点，并采取相应措施；(c) 在处理被贩运儿童的所有行动中，考虑儿童的最大利益。特别报告员的工作重点是：预防一切形式的贩运，将其当作一个社会问题，尤其是劳动剥削问题；促进和保护人口贩运受害者和遭受剥削的潜在受害者的人权；与私营部门和社会伙伴进行接触，以期以有意义的社会议程补充刑事司法措施，携手防止和打击贩运人口活动。



特别报告员将重点关注预防和防范一切形式的贩运人口活动，延续其前任对人口贩运活动的广义解释。这包括进一步认识新的和新兴的趋势，如冲突和人道主义危机造成的人口贩运后果和影响，以及混合移民流动与贩运的关系——她打算在现有人权框架内进一步探讨这一问题。预防以劳动剥削为目的的贩运人口，包括贩运移民、儿童、少数群体成员、寻求庇护者和难民等弱势和边缘化群体，是特别报告员关注的另一问题。

此外，特别报告员认为，采取包容和全面方法来预防和打击贩运人口活动，需要解决造成受害者和潜在受害者脆弱性的系统性/根本性社会因素。在前任已有工作基础上，特别是参照《关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则》(A/HRC/26/18 和 A/69/33797)，她将设法了解将这一权利概念化和在国家层面实施这一权利的现有障碍。此外，特别报告员打算分析世界各国的法律、政策和做法，评估向受害者和潜在受害者包括儿童受害者无条件提供援助的成功做法和经验教训。这些人在获得有效补救包括赔偿方面常常得不到援助或必要支持。她希望向决策者和从业者提供指导，使它们能够更好地落实受害者获得援助和支持的权利，最大限度地进行宣传 and 扩大影响，从而促进更有效的预防和起诉。

特别报告员认为，需要提供更多指导，使各国能够采取行动，履行遵守克尽职守原则的义务，确保对保护被贩运人口权利负起责任，努力预防贩运，调查和起诉贩运者，协助和保护受害者以及提供补救渠道。

特别报告员希望与所有利益攸关方，包括国家和非国家行为者开展合作，携手努力有效解决人口贩运问题。她也将考虑与民间社会组织——不仅是服务提供商——结成战略合作伙伴，将它们纳入设计和实施有针对性反贩运措施的过程。

此外，特别报告员将继续与私营部门进行联系，特别是与企业和雇主以及工会接触，寻找建立公私伙伴关系的机会，以采取有效行动防止和打击人口贩运。这些行动，包括国家行动计划或其他规章，将增加企业和雇主对人口贩运的风险意识，鼓励它们承诺采取行动消除贩运活动，特别是供应链中的贩运活动。为此，特别报告员将召集某些行业企业开会，相互交流经验和做法，从预防贩运人口角度审查其评估程序，试用基准和指标，鼓励通过现有多利益攸关方举措尊重人权和打击人口贩运，包括建立投诉机制，使弱势劳动者能够举报剥削案件。

特别报告员在最后一节阐述她在执行任务中打算采用的工作方法，包括：国家访问和编写国别报告；积累专题知识和编制排查清单，以发展国际标准；进一步明确贩运问题，充实贩运问题主要规则的实质性内容。为了有效处理可靠的侵犯人权指控，保护实际或潜在受害者权利，她将按照既定程序向有关国家转送案件，要求作出澄清和采取行动。最后，特别报告员将加强与联合国其他人权机制，包括相关的特别程序、条约机构和普遍定期审议的联系。她还打算与区域、次区域和国家机制，包括国家协调机构、国别报告员或类似机制以及国家人权机构合作，共同打击贩运人口活动。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	4
二. 特别报告员开展的活动.....	2-6	4
A. 参加会议和磋商.....	2-5	4
B. 国别访问.....	6	4
三. 新出现的趋势和挑战.....	7-28	4
A. 人口贩运与经济发展趋势.....	7-10	4
B. 贩运与混合移民流动.....	11-13	5
C. 贩运与冲突.....	14-17	6
D. 保护移徙中的儿童.....	18-21	7
E. 从性别角度分析贩运活动.....	22-26	8
F. 贩运与社会包容.....	27-28	9
四. 法律和政策框架.....	29-47	9
A. 国际人权机制.....	30-33	9
B. 区域人权机制.....	34-47	10
五. 设定议程.....	48-68	13
A. 注重预防一切形式的人口贩运.....	52-57	13
B. 注重促进和保护受害者人权.....	58-64	14
C. 与国家、私营部门和社会行为者合作.....	65-68	15
六. 工作方法.....	69-82	16
A. 国别访问.....	70-72	16
B. 专题研究和排查清单.....	73-74	17
C. 磋商和合作.....	75-77	17
D. 与受害者接触.....	78-79	18
E. 与联合国人权机制和组织合作.....	80-82	18
七. 结论.....	83	19

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 26/8 号决议提交的。报告概述贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员的活动，以及特别报告员对执行这项任务所作的专题分析。

二. 特别报告员开展的活动

A. 参加会议和磋商

2. 2014 年 10 月 8 日，特别报告员在维也纳参加了联合国毒品和犯罪问题办公室在《联合国打击国际有组织犯罪公约》缔约方会议第七届会议期间举行的“同意”这一重要概念议题文件的专题讨论会。

3. 2014 年 11 月 24 日，她在维也纳在联合国毒品和犯罪问题办公室发布 2014 年《全球人口贩运问题报告》的会议上作了发言。

4. 2014 年 12 月 10 日和 11 日，她在日内瓦在联合国难民事务高级专员办事处(难民署)举行的“保护工作的挑战：海上的保护”对话会期间，参加了以全面方法解决非正规移徙动因的小组讨论会。

5. 2015 年 3 月 13 日，她在日内瓦在国家人权机构国际协调委员会第二十八届年度会议上作了保护人权问题的发言。

B. 国别访问

6. 特别报告员应马来西亚政府邀请于 2015 年 2 月 23 日至 28 日对该国进行了访问。访问报告载于本报告增编。她感谢马来西亚政府在访问之前和期间给予的合作。

三. 新出现的趋势和挑战

A. 人口贩运与经济发展趋势

7. 贩运人口，特别是贩运妇女和儿童，是一种严重侵犯人权行为，也是一项有利可图的犯罪活动，每年可产生非法收入 1,502 亿美元。¹ 人口贩运活动随着社会经济现实的变化而演变，贩运者也相应调整自己的手法。

¹ 国际劳工局，《利润与贫困：强迫劳动的经济学》(2014 年)，第 13 页。

8. 在全球化时代，我们不能脱离造成这一问题的社会经济现实而孤立地看待人口贩运问题，也不应该只从刑事角度来处理这一问题。引起或助长人口贩运的根本性因素很多，如贫穷和不平等、缺乏教育和医疗保健机会、性别歧视包括性别暴力、种族不平等和移徙等。

9. 没有任何国家或地区可以幸免，不存在这种犯罪。人口贩运发生在每个地方——国家、次区域、区域、洲际和国际。最近趋势表明，往往是将受害者从区域内贫穷国家贩运到较富裕国家。国家富裕程度(以国内生产总值衡量)与收容其他地区贩运受害者(跨地区贩运)的比重存在着正相关。较富裕国家吸引不同来源和不同国家的受害者，而次富裕国家主要是受国内或次区域贩运活动的影响。²

10. 此外，贩运人口已成为各个经济部门，包括已融入全球市场的经济部门需要面对的问题。据报道，最容易使用被贩运人口的经济部门包括农业、园艺、建筑、服装和纺织品、酒店和餐饮业、采矿、伐木和林业、渔业、食品加工及包装、运输、家政服务和其他护理服务以及清洁工作。在这些行业，从事贩运活动的可能是企业和/或企业伙伴，包括供应商、分包商、劳务经纪人或私人招聘机构，往往出于从被贩运人口提供的劳动或服务中获得经济利益的动机，或者因为这些供应链活动不受监督或无人监管(见 A/67/261, 第 8-12 段)。值得一提的是，在这些情况下，无须受害者从一地转到另一地便可能也确实发生人口贩运活动。因此，重点应该是剥削，而不是被贩运者是如何到达目的地的。

B. 贩运与混合移民流动

11. 贩运人口，特别是贩运妇女和儿童，是一个多层面问题，常常与所谓的“混合移民流动”相联系。混合移民流动涉及各类移徙人群，包括难民、寻求庇护者、经济移民和其他移民，³ 他们往往没有正规身份，沿着相同路线，使用类似交通工具，但出于不同原因，处于迁徙途中。⁴ 贩运受害者不一定在进入混合移民潮后立即遭到贩运，可能在旅途中或到达过境国或目的地国时才成为被贩运者。他们的迁徙之路开始时可能不是偷渡，到了后期才变成贩运。当初同意移徙，无论是正规或不正规，并不意味着可以定性为偷渡。相反，当移民在旅途中或到达目的地后陷于被虐待和剥削的境地，其权利受到严重限制或完全剥夺时，才可定性为人口贩运。

12. 事实上，被贩运者，与其他移徙人群一样，最初离家出走都是为了寻求更好的生活，逃避各种问题，如贫困、武装冲突、人道主义危机、酷刑或其他侵权人权行为，包括家庭暴力和性别迫害等。社会和经济的脆弱性、语言障碍、不正

² 联合国毒品和犯罪问题办公室，2014 年《全球人口贩运问题报告》，第 7 页。

³ 国际移民组织，国际移民法：移民词汇表(2004 年，日内瓦)，第 42 页。

⁴ 见 www.unhcr.org/4ec1436c9.pdf。

规居住身份以及各国长期不承认和不保护弱势和/或无证移民的人权，最终导致他们在来源国、过境国和目的地国被迫从事受剥削的活动，从而构成人口贩运(A/HRC/26/37/Add.2, 第 46 段)。在目的地国对低成本、低技术移民劳动力需求迅速增长的一些行业，这种情况尤为普遍，因此他们也就容易受到劳动剥削。

13. 此外，越来越严格的排斥性移民政策、包括对非法移民判罪和拘留，正规移民和家庭团聚的渠道不畅，寻求庇护者、难民和移民无法进入正规劳动力市场，也很少能够达到其目的，这些因素进一步加剧了对移民的剥削，包括贩运造成的剥削(A/HRC/26/37/Add.2, 第 46 段)。

C. 贩运与冲突

14. 暴力冲突和人道主义危机助长了人口贩运活动。迫害少数群体、任意拘留、酷刑、强奸、绑架和强迫失踪、家园被毁、粮食价格上涨，水资源逐步枯竭和卫生设施差——增加了患病和饥饿的风险，迫使人们背景离乡，在国内和国际上流离转徙。在寻找一个更安全和更美好生活过程中，很多人堕入贩运者和剥削者的陷阱之中。

15. 人口贩运是武装冲突和冲突后局势的一个特点，⁵ 通常带有强烈的性别色彩。比如，贩运男人和男孩是为了提供战斗员来补充作战部队。武装冲突也增加了妇女和女童遭受性剥削的风险，将她们绑架，迫使她们充当性奴和/或卖淫。⁶ 将受害者运送到国外，然后出售和贩运到其他地区或国家。⁷ 贩运人口也可能是为军队和武装团体提供劳力。此外，包办婚姻或许诺到国外当佣工可给孩子带来更好生活，往往使妇女容易成为商业性性剥削和强迫劳动包括家庭奴役目的的贩运对象。此外，准军事集团在武装冲突期间横行乡里，经常强迫儿童充当士兵和工人，包括从事非法毒品交易。

16. 最近趋势表明，为逃离冲突和紧急情况而到他处寻求庇护的人们，常常冒着生命危险在海上漂泊和在陆上流离。侥幸活下来的人又因为绝望和缺乏可行选择而更有可能遭受贩运。他们在东道社区面临的是持续的不确定性，身体、情感和心里的不安全，没钱以及法律和/或社会的不包容。这种不包容意味着他们几乎没有机会接受教育和得到医疗保健及住房。也意味着他们在正规劳动力市场就业困难重重，只能在非正规经济部门找份工作。就其性质而言，非正规部门是没人监管的，成为肆无忌惮的雇主和/或中介利用和贩运工人的理想之地。人道主

⁵ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《人权与人口贩运》，概况介绍第 36 号，第 43 页。

⁶ 见“关于侵害妇女的一切形式的暴力行为的深入研究”：秘书长的报告(A/61/122/Add.1)，第 143 段。

⁷ 见暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员的报告，“武装冲突期间(1997-2000 年)国家实施和/或怂恿的暴力侵害妇女行为”(E/CN.4/2001/73)，第 53 段。

义危机期间，儿童也承受巨大压力，需要为家庭提供稳定经济来源。这些孩子不仅容易被贩运，更有可能在不受监管的非正规部门工作，因为他们没有接受过教育。⁸

17. 在冲突后局势中，军事、维和、人道和其他国际人员以及私人承包商之间交织叠加，有组织犯罪，以及为性剥削目的贩运妇女和儿童活动不断增加，已引起国际社会关注。⁹ 据报道，国际存在增加了对通过贩运和剥削提供的工作和服务的需求，特别是性服务和强迫劳动的需求。各种因素，如弱势群体和脆弱/缺失的机构，包括薄弱的执法，结合起来造成了一种有罪不罚氛围，对涉及刑事剥削和贩运的国际人员不调查、不逮捕或不起诉。¹⁰ 此外，不明确的承包商雇佣条例可能助长虐待行为——尽管影响尚不完全清楚，如原籍国的欺骗性招工做法，以及军事承包商在冲突地区的肆意盘剥。

D. 保护移徙中的儿童

18. 在全球范围内，贩运儿童现象有增无减，女孩首当其冲。最近发布的 2014 年《全球人口贩运问题报告》指出，贩运儿童活动各地区不尽相同，例如非洲和中东被贩运人口中多数是儿童。¹¹

19. 特别报告员的工作已经证实，贩运女孩和男孩可能为了各种各样的目的，包括性剥削，如迫使卖淫营利和制作儿童色情制品。此外，贩运儿童，还为了将他们送到农场和工厂以及渔船上强制作工和进行剥削，或强迫他们从事犯罪活动、进行有组织乞讨以及在私人家庭作佣工。虽然贩运儿童多半是跨越国界的，但许多国家也出现了国内贩运儿童现象。

20. 特别报告员发现，在某些地区，被贩运儿童，与成人一样，常常受人贩和剥削者的胁迫或诱导而从事犯罪活动¹²，特别是扒窃、盗窃、种植毒品和运输。尽管区域和国际法律文书有不处罚规定¹³，但往往也因为其从事的非法活动而对

⁸ 难民署，“叙利亚的未来：危机中的难民儿童”（2013 年）。

⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，“人口贩运问题简介：脆弱性、影响和行动”（2008 年），第 98 页。

¹⁰ 人权高专办，“人权与人口贩运”，第 47 - 48 段。

¹¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，2014 年《全球人口贩运问题报告》第 11 页。

¹² 参见 A/HRC/23/48/Add.2, 第 28 段；A/HRC/26/37/Add.4, 第 16 和 17 段；A/HRC/20/18/Add.2, 第 16 段。

¹³ 参见《欧洲委员会打击人口贩运行动公约》，第 26 条；人权高专办，《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》，原则 7 和原则 8；《关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则》第 7 条(f)款，(A/69/33797, 附件)；《联合国打击人口贩运全球行动计划》(大会第 64/293 号决议，附件)。

他们起诉、监禁和/或驱逐出境，并不把他们当作贩运受害者看待，尽管这些活动是被贩运的直接后果。

21. 被贩运儿童需要得到与给予成年人的帮助不同的具体援助、保护和支持，在根据现行人权法原则和规定采取鉴别、保护和援助措施时，需要考虑儿童需求，并以儿童为中心(A/HRC/26/37/Add.2, 第 39-42 段)。尤其需要建立适当程序，在处理每起案件时都评估儿童的最大利益，然后再就相关儿童作出任何决定，包括援助和最终遣返。

E. 从性别角度分析贩运活动

22. 妇女或作为受害者或作为罪犯大量卷入贩运活动。妇女数据是 2014 年《全球人口贩运问题报告》中最引人注目的数据之一。这些数据证实妇女和女孩不仅是性剥削，也是劳动剥削目的的主要贩运对象。在一些地区，如南亚和东亚、非洲和中东，遭受强迫劳动剥削的人中甚至多数是女性。

23. 男人和男孩也可能成为贩运受害者，主要是强迫他们作工，也有少数被迫卖淫。然而，对男人遭受贩运的情况知之甚少，导致鉴别困难以及对男性受害者的严重歧视，特别是在获得保护和援助方面(A/HRC/26/37/Add.2, 第 34 段)。

24. 关于施害者，虽然大多数人贩是男性，但妇女在被判罪人贩中占 28%。¹⁴并非罕见的是，也有女性受害者受人贩胁迫从事犯罪活动，因与被贩运处境相关或由其引起的违法行为而受到惩罚。在这种情况下，她们主要以罪犯身份受到当局的注意，而实际上更应该被认定为贩运受害者。另一方面，女性有时开始时是被贩运，后来自己想办法逃脱厄运，转身变成施害者，从事最明显也最危险的犯罪活动。对此，特别报告员已注意到在许多环节有女人贩的卷入，如招聘和控制儿童从事强迫劳动和当家庭佣工，或招聘和控制妇女和女孩卖淫营利(A/HRC/23/48/Add.2 和 A/HRC/26/37/Add.4)。

25. 一些贩运形式主要涉及妇女和女孩，例如被贩运人口的绝大多数是从事卖淫和遭受家庭奴役形式的劳动剥削。此外，也为了强迫和奴役婚姻的目的而贩运妇女(A/HRC/21/41)。

26. 援助和支持措施应考虑到性别因素，推广处理性剥削问题的现有良好做法，尤其是相互声援，妇女之间相互帮助以及幸存者向实际、潜在和推定受害者提供帮助。

¹⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室，2014 年《全球人口贩运问题报告》第 10 页。

F. 贩运与社会包容

27. 社会包容贩运受害者概念是受害者在目的国或在原籍国融入/重新融入社会的既定规则。¹⁵ 社会包容可使其免受进一步伤害，也可防止其再遭贩运。

28. 向贩运受害者提供社会救助，如住房、社会保障、医疗保健、教育和就业，在目的地国、过境国和原籍国都至关重要。在多数情况下，由于贫困、失业和薄弱的社会结构等因素，有关国家向受害者，特别是向即将返回原籍国的受害者，提供长期可行社会救助的能力有限。另一方面，在目的地国，社会包容也受到各种因素限制，包括严格的移民政策和不健全的劳动力市场条例限制。因此，即使受害者身份已经认定或已接受康复和重返训练，许多国家也不允许他们工作或获得合法居留身份；相反，在刑事诉讼结束后，便将他们遣返。在受害者缺少可行的社会融入选择时，很难打破贩运和再贩运的恶性循环。

四. 法律和政策框架

29. 人口贩运严重侵犯多项人权，特别是自由权和不得使为奴隶或从事非自愿劳役权利、免受残忍和不人道待遇权利、免受暴力侵害权利和健康权等。特别报告员的行动框架将遵循现有贩运人口问题国际和地区人权文书及原则。

A. 国际人权机制

30. 在通过《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》(也称《巴勒莫议定书》)之前，人口贩运问题已出现在各项国际文书中，包括 1926 年《禁奴公约》、1956 年《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》、1949 年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫公约》。其他国际规范文书也载有禁止贩运人口条款，如 1948 年《世界人权宣言》、1966 年《公民权利和政治权利国际公约》、1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》、1989 年《儿童权利公约》及其 2000 年《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

31. 2003 年 12 月，《巴勒莫议定书》生效，迄今已获得许多国家批准。¹⁶ 议定书的目的是：防止和打击贩运人口活动，特别关注妇女和儿童；保护和帮助贩运受害者，充分尊重她们的人权；促成缔约国合作，以实现上述目标。联合国毒

¹⁵ 《关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则》第 9 条(A/69/33797, 附件)；人权高专办，《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》准则 6；《欧洲委员会打击人口贩运行动公约》第 15 条第 4 款。

¹⁶ 截至 2015 年 1 月 27 日，该协议已得到 117 个国家签署，166 个国家批准。

品和犯罪问题办公室为各国执行议定书提供实际帮助，指导它们起草法律和制定国家反人口贩运综合战略，并提供实施战略所需资源。

32. 此外，国际劳工组织的一些文书也与打击人口贩运有关，包括以下国际劳工组织公约：第 29 号：《强迫或强制劳动公约》(1930 年)；第 100 号：《男女工人同等价值的工作给予同等报酬公约》(1951 年)；第 105 号：《废除强迫劳动公约》(1957 年)；第 111 号：《就业和职业歧视公约》(1958 年)；第 138 号：《最低就业年龄公约》(1973 年)；第 182 号：《禁止和立即行动消除最恶劣形式童工劳动的公约》(1999 年)。特别重要的是，1930 年《强迫劳动公约》的议定书于 2014 年生效，进一步充实了第 29 号公约和加强了现行国际法。该议定书规定了新的义务，包括禁止强迫劳动，保护受害者和提供补救机会，如对物质和身体伤害给予赔偿。还通过了建议书，对议定书的实施提供技术指导。

33. 2013 年生效的国际劳工组织第 189 号《关于家庭工人体面劳动的公约》(2011 年)及其第 201 号建议书，将基本劳动权利也赋予家庭佣工，包括私人家庭佣工。家庭佣工缺少明确就业条款保护，不经登记，被排除在劳动法管辖之外。这项公约强调国家应恪尽职守，切实消除童工劳动，对最低家庭佣工年龄作出规定。

B. 区域人权机制

34. 贩运人口问题的区域特点，要求参照国际行动和当地实际制定必要的区域和次区域打击人口贩运文书及机制。

1. 欧洲和中亚

35. 2008 年 2 月生效的《欧洲委员会打击人口贩运行动公约》适用于一切形式的贩运活动(无论是国内或跨国)、所有贩运受害者和一切形式的剥削。该公约开放供不是欧洲委员会成员国的国家批准。已签署该公约的国家接受打击人口贩运行动专家组的监督。欧洲委员会还支持各国政府执行该公约和其在监督过程中提出的建议。

36. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)自 2000 年以来一直将贩运人口问题当作重大问题处理。当时，部长理事会第一次作出了欧安组织加强努力打击人口贩运人口的决定。2003 年，欧安组织通过了《打击人口贩运行动计划》，2006 年任命了打击人口贩运问题特别代表兼协调员。2007 年通过了《打击人口贩运行动纲领》，2013 年批准了《欧安组织打击人口贩运行动计划增编：十年之后》。

37. 在中亚，2005 年独立国家联合体(独联体)通过了《独联体成员国合作打击贩运人口、人体器官和人体组织的协议》，随后于 2006 年通过了关于《独联体成员国合作打击人口贩运方案(2007-2010 年)》的决定。最后，通过了独联体 2007-2010 年行动方案草案，以支持 2005 年协议的执行，并促进整个区域有效合作防止和打击贩运人口活动和协助受害者康复。

2. 中东和北非

38. 在阿拉伯国家联盟框架内，2010 年 3 月阿拉伯司法部长理事会发起了《在阿拉伯国家加强打击人口贩运国家能力建设的阿拉伯倡议》。该倡议旨在通过发展阿拉伯国家刑事司法系统来打击贩运人口活动，例如加强执法机关、检察机关、司法机关和媒体成员的能力建设。

39. 打击人口贩运的区域文书还有：《阿拉伯国家打击人口贩运框架法》(2008 年)，是一项纲领性文件，可据此采取行动打击人口贩运活动；《阿拉伯国家人权宪章》(2008 年)，主要禁止贩运人体器官，禁止使为奴隶和奴役、强迫劳动和为卖淫或性剥削或意图营利使人卖淫或任何其他形式剥削而进行人口贩运，禁止在武装冲突中剥削儿童；还有关于自由选择体面工作权利和发展权的各种规定。

40. 海湾合作委员会也采取措施遏制该次区域的人口贩运活动，包括举办能力建设研讨会和制定指导原则，以打击该地区人口贩运活动。

3. 拉丁美洲和加勒比地区

41. 在这一地区，1994 年《美洲禁止国际贩运未成年人公约》、《美洲防止、惩处和消除对妇女暴力公约》(《贝伦杜帕拉公约》)¹⁷ 加强了打击人口贩运的法律框架。其他文书，如 2005 年《南方共同市场及其联系国打击人口贩运的蒙得维的亚宣言》、2008 年南方共同市场及其联系国第一届人口贩运和儿童色情制品问题国际会议的建议、《西半球打击人口贩运工作计划》(2010-2012 年，后延长两年；2015-2018 年)、《美洲打击人口贩运宣言》(《巴西利亚宣言》，2014 年)、《关于拉丁美洲和加勒比地区加强对难民、流离失所者和无国籍人国际保护的合作及区域声援框架的巴西利亚宣言》(卡塔赫纳+30, 2014 年)，进一步巩固了消除贩运人口活动的区域努力。

42. 一些区域和次区域组织成员国，如南方共同市场、安第斯共同体、南美洲国家联盟、中美洲一体化体系和美洲国家组织，重申将采取有效措施，打击贩运人口活动。美洲国家组织承诺坚决打击美洲大陆的贩运人口活动。在政治层面，美洲国家组织大会通过了决议，表明了成员国在这方面的决心。美洲国家组织秘书处反人口贩运股，为成员国提供专门培训和援助，使它们能够执行《巴勒莫议定书》和美洲国家组织国家反人口贩运主管部门会议提出的建议。

4. 亚洲和太平洋地区

43. 亚洲和太平洋地区也采取各种举措打击人口贩运活动，包括南亚区域合作联盟成员国通过了《防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》。此外，2002 年，东南亚国家联盟(东盟)发起了首个项目——“亚洲区域合作防止人口贩运项目”(2003-2006 年)，澳大利亚政府也参与这一项目实施。该项目侧重于在伙伴

¹⁷ 该公约第 2 条对暴力作出界定，第 2 条(b)款将人口贩运列为对妇女的暴力形式。

国对贩运活动追究刑事责任。在获得成功后，2011 年扩大了该项目范围，更名为“亚洲区域打击人口贩运项目”。东盟还通过了《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童宣言》(2004 年)，随后通过了实施宣言的工作计划。《东盟打击人口贩运公约》和区域行动计划预计将在 2015 年完成并获得通过。

44. 在大湄公河次区域，《协调打击贩运人口活动湄公河部长级倡议》包括六个成员国(柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南)，自 2004 年以来一直通过次区域行动、各级工作组和其他机制，处理人口贩运问题。

45. 关于人口偷渡、人口贩运和有关跨国犯罪的巴厘进程，是亚太地区内外 50 多个国家部长们 2002 年启动的一个磋商机制，致力于在这个区域采取反贩运和反走私的实际措施。

5. 非洲

46. 《非洲人权和人民权利宪章》¹⁸、《非洲儿童权利和福利宪章》¹⁹、《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》²⁰，构成了打击人口贩运的法律框架。此外，《非洲移民政策框架》(2006 年)是非洲联盟处理移民问题包括人口贩运问题的纲领性文件。《打击贩运人口特别是妇女和儿童行为的瓦加杜古行动计划》(2006 年)向区域经济共同体及其成员国提出了防止贩运、保护受害者和起诉贩运者的具体建议。此外，《非洲联盟打击人口贩运和偷渡问题非洲之角倡议》(《喀土穆宣言》，2014 年)主要关注人们容易遭受贩运的因素，特别是社会、经济、环境、文化、安全和政治因素。

47. 次区域举措包括《西非国家经济共同体打击人口贩运行动宣言》(2001 年)和《西非国家经济共同体打击人口贩运初步行动计划》(2002-2003 年)。随后通过了各种打击人口贩运的行动计划。此外，《西非国家经济共同体和中部非洲国家经济共同体两区域打击贩运人口特别是贩运妇女和儿童的行动计划》(2006-2009 年)，以及有关决议和多边合作协议，进一步加强了次区域打击人口贩运活动的努力。两区域行动计划重申了西非国家经济共同体的初步计划，将打击人口贩运行动扩展到中部非洲地区。此外，《南部非洲发展共同体打击人口贩运行动计划》和《非洲联盟药物管制和预防犯罪行动计划(经修订)》(2007-2012 年和 2013-2017 年)，也是次区域打击人口贩运举措的一些实例。政府间组织如联合国和非洲联盟之间在亚非法律协商组织或英联邦内开展合作，亦可视为打击人口贩运的联合行动。²¹

¹⁸ 第 2 条、第 5 条、第 15 条、第 18 条第 3 款、第 60 条和第 61 条。

¹⁹ 特别是第 29 条。

²⁰ 第 4 条(2)款(g)项禁止贩运妇女和儿童，要求各国起诉人贩，保护处于危险中的人口。其他相关条款有第 2 条、第 3 条、第 11 条、第 13 条和第 24 条。

²¹ A/HRC/10/16, 第 24 段和第 25 段。

五. 设定议程

48. 在其前任工作的基础上，根据人权理事会第 26/8 号决议，特别报告员力求 (a)防止各种形式的人口贩运，采取有效措施维护和保护贩运受害者人权；(b)促进相关国际规范和标准的有效实施并为这些国际规范和标准的不断改进作出贡献；(c)发现、分享和推广良好做法，以维护和保护受害者人权，找出保护工作差距，包括贩运受害者身份鉴定方面的差距；(d)研究国家、区域和国际反贩运措施对贩运受害者人权的影响，以提出应对挑战的适当措施。

49. 为此，特别报告员主张采取以人权为基础和以受害者为中心的方针，来促进和保护贩运受害者特别是妇女和儿童受害者，在行动中遵循国际人权法律和标准，包括人权高专办《关于人权与贩运人口问题的拟议原则与准则》。

50. 特别报告员将从性别视角分析人口贩运问题，性别视角承认妇女和男子都可能卷入人口贩运，可使人们更好了解贩运男性和贩运女性的相同之处和不同之处。她在工作中打算特别注意从性别角度认识贩运犯罪的特点，以确保采取相应措施。必须从性别视角进行探讨，才能够知道为什么妇女在某些行业被贩运人口中占多数，为什么男人较难被认定为贩运受害者和得到现有对被贩运者的援助。此外，还应该探讨对妇女的各种形式剥削的复合作用，例如在农业，被贩运妇女白天在田里劳动，晚上经常沦为同事和/或经纪公司和中介机构的性剥削对象。

51. 最后，特别报告员认为，在涉及被贩运女童和男童的行动中，无论是公共或私人机构、法院、行政当局或立法机构采取的行动，都应该坚持儿童最大利益原则。她希望了解在鉴别、保护和援助因各种目的被贩运儿童方面存在的差距，以提出解决问题的看法，如确定儿童最大利益的程序、诉诸法律、无条件向儿童提供援助和有效补救措施，包括赔偿等。

A. 注重预防一切形式的人口贩运

52. 延续其前任对贩运人口问题的广义解释，特别报告员将接受并进一步发展对出于任何非法目的贩运人口问题的全面理解。这包括——但不限于——为性目的、劳动剥削、收养后剥削、参与武装冲突而贩运成人和儿童；为强迫劳动和其他形式剥削，如经由犯罪或非法活动或强迫和有组织乞讨进行的剥削而贩运妇女、男人和儿童；为强迫和奴役性婚姻、性剥削和强迫劳动，包括家庭奴役而贩运妇女和女童；为摘除器官而贩运人口(A/HRC/26/37, 第 36 段)。

53. 特别报告员希望强调，不应该只从犯罪角度看待和处理人口贩运，也需要将其看作一种与全球经济发展相联系的经济和社会现象。她认为，采取包容和全面的方法来预防贩运人口，需要解决造成受害者和潜在受害者脆弱性的制度性/根本性社会因素。

54. 为了防止一切形式的贩运，特别报告员还打算通过研究、专题调查和其他方式，深入认识贩运人口问题的新趋势，比如冲突和人道主义危机可能造成的贩运后果和影响。这方面的信息还很缺乏。

55. 此外，她希望进一步探讨混合移民流动与贩运的联系，并提出有效措施，防止剥削或再剥削那些为逃离死亡、酷刑或其他形式暴力，如家庭暴力，以及失业、贫困和极端贫困而流离失所的社会弱势群体。这包括探讨如何增加正规移民和家庭团聚机会，以及非剥削就业机会，按照《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》防止人口贩运，确保充分尊重移民的权利。²²

56. 此外，特别报告员希望重点关注如何预防劳动剥削，包括对弱势和边缘群体，如移民、儿童、少数民族、族裔或种族、寻求庇护者和难民的剥削。为此，将与企业、工会和其他有关各方进行接触，进一步探讨如何更好地规范和监督招聘和就业机构的活动，以期防止导致债役、贩运和剥削的侵权行为。

57. 特别报告员打算优先处理这些专题领域，同时也继续跟进其前任关注的专题，如为性剥削，包括对儿童性剥削目的的贩运人口，尤其是冲突后贩运和与劳动剥削包括家庭奴役有关的贩运。

B. 注重促进和保护受害者人权

58. 特别报告员认为，应该将贩运受害者人权置于解决贩运问题的保护措施的中心。这包括保护受害者免受进一步剥削和伤害，向他们提供充分援助、支持和补救措施。

59. 向贩运受害者和潜在受害者提供全面的援助和支持，是有效打击贩运人口活动的重要内容，也有助于受害者诉诸司法和获得有效补救。不是所有的遭贩运和剥削者都能够或愿意举报剥削者或参与对他们的法律诉讼。所有受害者如果愿意，都应该能够这样做。

60. 目前，遭贩运和剥削者得到援助和支持，通常取决于三个主要因素：个人的移民/居留身份；已开始对贩运罪的刑事诉讼；与刑事司法机构进行合作。这样一来，援助、支持和最终获得补救对于多数遭贩运和剥削者可能遥不可及，因为他们害怕被驱逐或拘留，和/或对当局不信任，担心失去实现移民计划的可能性。此外，有各种迹象和关切显示，现行大部分援助和支持机制可能对不愿意或不能够与执法机构合作的人进行歧视。对被贩运儿童和其他遭剥削弱势儿童的援助和支持，还需要在向他们提供适当援助和保护时，充分考虑他们的人权和特殊需求。

²² 大会第 45/158 号决议。

61. 保护和援助尤其不应该以受害者是否有能力或意愿与执法机构合作为条件，无论诉讼程序是否已经启动或是否已对贩运者和剥削者提出指控，也无论犯罪是否可依法认定为贩运或另一或较轻犯罪。在这方面，特别报告员希望进一步探讨是否需要无条件地向贩运受害者包括儿童受害者提供各种支持服务。他们在获得补救包括赔偿方面经常得不到协助或必要支持——这种情况加剧了进一步侵犯人权的风险。

62. 在其前任已有工作的基础上，²³ 特别是参照《关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则》(A/HRC/26/18, 附件和 A/69/33797)，特别报告员打算分析世界各国的法律、政策和做法，总结向贩运受害者和潜在受害者提供无条件援助的成功做法和经验教训。她希望向决策者和从业者提供指导，使他们能够更好落实获得援助和支持权利，并最大限度地进行宣传 and 扩大影响，从而推动更有效的预防和起诉。

63. 此外，特别报告员希望推进其前任在保护贩运受害者权利和协助其诉诸法律方面取得的工作成果。在这方面，她打算进一步充实《关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则》。这些基本原则向贩运受害者提供补救，包括复原、康复、补偿、满意和保证不再发生，呼吁各国确保利用这些措施不应以受害者是否有能力或意愿与司法机构合作为条件。在审视将获得有效补救权概念化和在国家层面实施这些基本原则的现有差异时，特别报告员希望进一步研究各种相关问题，如这些原则覆盖哪些贩运剥削类别、获得有效补救的障碍是什么、国家责任的性质是否影响赔偿内容、现有赔偿的形式、受害者能否申请赔偿资金以及庭外和解保护受害者权利的条件。

64. 此外，国际法要求各国克尽职守，防止人口贩运，调查和起诉贩运者，协助和保护受害者，提供补救机会。贩运人口通常是非国家行为者所为，遵守克尽职守原则对确保国家负起责任，保护受害者和潜在受害者权利至关重要。但是，克尽职守标准如何适用于贩运人口问题还没有全面论述，无论是特别报告员或是其他人士都没有这样做。因此，特别报告员认为，需要向国家提供更多指导，使它们能够更好地履行克尽职守义务。

C. 与国家、私营部门和社会行为者合作

65. 要有效打击人口贩运，需要所有利益攸关方共同努力。鉴此，特别报告员将努力继续与各国开展伙伴合作，无论是已批准《巴勒莫议定书》的国家还是尚未批准的国家。她还将继续与非国家行为者接触，一起探讨它们可以或者应该在预防和应对人口贩运方面发挥的作用。她将特别考虑将民间社会组织当作战略合作伙伴——不仅是服务提供商，包括邀请它们参与设计和实施具体的反贩运措施。

²³ 见 A/64/290, 第 91-95 段; A/64/290, 第 80-81 段。另见难民署《国际保护准则》第 7 号。

66. 人口贩运向全球市场输入廉价、不受监管和可以利用的劳动力以及这些劳动力提供的货物和服务。关于私营部门，人们普遍认为企业对消除供应链中的人口贩运问题可发挥关键作用。

67. 特别报告员注意到，在已融入全球市场的许多行业和部门，人口贩运已经成为严重的挑战和风险，尽管企业有社会责任方案。这方面的资料包括大会的全球供应链中人口贩运问题专题报告(A/67/261)。这份报告阐述了人口贩运问题在全球经济中的各种表现、全球企业的应对方式、打击人口贩运的现有和新兴战略，以及要求商界领袖采取有效和可持续行动的当前和长远措施。这项工作之后，2012 年举行了工商企业、工会、非政府组织、学术机构和国际组织代表参加的专家会议，着重探讨贩运人口与全球供应链的关系，以及工人和企业面临的风险。²⁴ 另外，前任特别报告员在 2013 年工商企业与人权年度论坛的间隙，举行了防止全球供应链中的贩运人口问题小组讨论会。²⁵ 本特别报告员还编制了指标和基准排查清单草稿，企业可以利用这一清单评估其供应链中的人口贩运和强迫劳动风险。清单的目的是充实和补充《工商业与人权指导原则》，以及企业自身和民间社会组织发起的重要举措(见 A/HRC/23/48/Add.4)。

68. 特别报告员将继续推进前任特别报告在这一领域的工作，利用新立法以及企业和民间社会消除供应链中贩运、强迫劳动和奴役举措产生的势头。借助于其在人口贩运问题上的全球使命、国际地位和专业背景，特别报告员打算继续与企业进行对话，鼓励私营企业采取和有效实施自律行动(行为守则和其他类似机制)，以提高对贩运所带来风险的意识，鼓励企业采取行动消除供应链中的贩运人口问题。为此，特别报告员需要将召集一些行业的企业开会，交流经验和做法，从预防视角审查其评估程序，试用这些基准和指标，鼓励通过已有的多利益攸关方举措来履行企业尊重人权的责任。²⁶

四. 工作方法

69. 在开展活动时，特别报告员将设法采用参与式方式，与所有利益攸关方，包括贩运受害者、民间社会和私营部门进行协商和建设性对话。

A. 国别访问

70. 特别报告员将继续进行国别访问，帮助各国根据国家现实了解本任务对贩运问题的认识，并与工作在第一线的人们建立联系，同时向各国及其合作伙伴提

²⁴ 请查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/GlobalSupplyChains.aspx。

²⁵ 请查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession2/A-HRC-FBHR-2013-4_en.pdf。

²⁶ 人权高专办，《工商企业与人权指导原则》(2011 年)。

供机会，使它们能够获得信息、专题知识和见解。选择访问国需要考虑的因素很多。在这方面，特别报告员将遵循特别程序机制的惯常标准。²⁷

71. 在国别访问中，她将着重探讨贩运问题的性质，主要人权问题以及体制、法律、司法、行政和其他机制保护这些权利的有效性。她将确保在访问中与各方广泛磋商，包括与政府官员、受害者救助机构、受害者、司法机关和议会议员、联合国国家办事处人员以及有关国家的国际组织和非政府组织进行磋商。

72. 在访问后的报告中，特别报告员将重点论述本任务关注的主要问题、贩运的形式和表现、立法和体制框架、对被贩运者的鉴定、保护被贩运者、起诉施害者、与民间社会合作，以及国际和区域合作。她也将向各国政府和利益攸关方提出如何解决贩运问题的具体建议。为了继续推进其前任的工作，特别报告员将敦促后续落实以前国别访问报告中提出的建议。

B. 专题研究和排查清单

73. 特别报告员将努力通过研究、报告和其他工具来积累专题知识，以对人们知之甚少的领域或新的关切领域作出重要贡献。专题领域的选择将十分慎重，需要考虑其相对重要性和紧迫性，以及特别报告员能否对国际标准的发展和增进对选定领域的认识作出贡献。在这方面，本报告第三节是特别报告员已选定的一些优先专题领域。

74. 特别报告员将积极努力对贩运问题的规范作出澄清，必要时协助充实主要规则和义务的实质性内容。这项工作预计将根据主要人权条约和贩运问题专门文书确认的现行国际标准产生明确的反贩运工具以及建议、排查清单、指标和基准。为此，特别报告员打算举行磋商会和专家组会议，并与各利益攸关方定期交流。

C. 磋商和合作

75. 贩运人口对每个国家都是一个重要问题，影响许多不同群体，涉及多个行业。因此，当前和潜在利益攸关方的范围十分广泛。特别报告员认为，如果所有利益攸关方携手合作，不分国界，跨越所有社会阶层，反人口贩运斗争一定能够取得成功。在这方面，她将与各国政府、国家报告员和处理贩运人口问题的同等机制、国家人权机构、政府间组织和专门机构一起努力，促进国际、区域和国家各级的合作和协调行动。她也将加强与现有区域、次区域和国家反人口贩运机制，包括国家协调机构、国家报告员或同等机制和国家人权机构的合作。

²⁷ 《人权理事会特别程序行动手册》(2008年8月)。

76. 在执行任务时，特别报告员会将与参与打击贩运人口的民间社会组织和非政府组织磋商，向有特定专业知识的人员和机构(如学术机构和某些专业团体)征询意见。特别报告员将继续与各方面国家和地方组织进行磋商和开展合作，尤其是在国别访问过程中。

77. 特别报告员也将与私人部门，特别是企业和雇主进行联系，寻找开展公私伙伴合作的机会，探讨私营部门对廉价劳动力的需求、不道德招聘方式和消除供应链中贩运问题的其他做法。

D. 与受害者接触

78. 特别报告员工作的重点是被贩运者的权利和需求，特别报告员将继续征询受害者意见，邀请他们参与本任务的工作。特别报告员坚信，受害者的参与十分重要，可以确保所采取的反贩运措施能够受益于需要帮助的人，可以预见并避免意外的用害后果，及时发现变革和改进机会。

79. 特别报告员负有明确责任及时回应可靠的侵犯人权指控，以保护实际或潜在的贩运受害者的权利。特别报告员将按照既定程序向有关国家转送这类案件，要求作出澄清和采取行动。²⁸

E. 与联合国人权机制和组织合作

80. 特别报告员打算与审查贩运人口问题的其他特别程序机制进行合作，包括但不限于：移徙者人权问题特别报告员、当代形式奴役问题包括其原因和后果问题特别报告员、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员以及人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组。特别报告员将继续加强贩运人口问题的的工作，同时厘清与相关任务的交叉领域。在这些领域，她将设法发起相互补充各自工作的联合倡议，如发送侵犯人权指控的联系函文和发表联合新闻声明。

81. 特别报告员在工作过程中将注意加强与有关条约机构²⁹的合作，以形成合力，确保国家对贩运人口问题负起责任。

82. 本任务负责人还重视与联合国机构、国际组织以及世界各地现有协调机制的合作，希望加强这些合作伙伴关系，共同努力打击贩运人口活动。

²⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/complaints.aspx。

²⁹ 包括消除对妇女歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会、人权事务委员会、禁止酷刑委员会、消除种族歧视委员会、儿童权利委员会和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会。

七. 结论

83. 特别报告员期待着履行人权理事会第 26/8 号决议对本任务的要求，与世界各地区不同利益攸关者开展建设性和富有成果的合作。她特别强调她愿意与联合国各会员国进行建设性接触，鼓励它们积极回应她索取资料或进行国别访问的请求，同时强调特别报告员随时准备尽量向各国提供援助和满足它们的要求。特别报告员重申她对非政府组织作用和意见的重视，包括向她提供信息，与她联系，协助她履行打击贩运人口特别是妇女和儿童的工作。
