



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
23 July 2018
Chinese
Original: English

第九届会议

2018年10月15日至19日，维也纳

临时议程*项目2(b)

审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项
《议定书》的实施情况：《关于预防、禁止和惩治
贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持实施《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》而开展的活动

秘书处的报告

一. 导言

1. 本报告旨在向联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第九届会议通报自2016年10月缔约方会议第八届会议以来联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持实施《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》而开展的活动。

2. 《禁止贩运人口议定书》共有173个缔约方。自2016年缔约方会议第八届会议以来，斐济、日本、马尔代夫和巴勒斯坦国成为了《议定书》的缔约国。

3. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室在支持各国实施《议定书》方面的主要成就包括：

- 毒品和犯罪问题办公室通过《打击贩运人口全球方案》在全球、区域和国家层面组织或协助组织了65项主要的立法技术援助和（或）能力建设活动。这些技术合作活动的受益者包括超过24个国家的1,200多名从业人员、政府官员和民间社会代表；
- 毒品和犯罪问题办公室通过《预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动》（该方案正在13个国家实施）组织或协助组织了63项专门针对贩运人口问题的

* CTOC/COP/2018/1。



活动以及 38 项针对贩运人口和偷运移民两方面问题的活动；

- 开发了两种面向从业人员的标准制定技术工具，另有三种工具的开发工作已经启动；
- 共将 181 份案例摘要纳入了贩运人口判例法数据库，该数据库在本报告编写之时包含 106 个法域的 1,492 起贩运人口案件的详细资料和分析。

二 协助各国实施《议定书》的各项活动

4. 毒品和犯罪问题办公室实施了一项打击贩运人口和偷运移民行为的综合战略，优先关注以下领域：(a)为实施《禁止贩运人口议定书》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》提供专门技术知识；(b)支持政府间和机构间合作与协调；(c)对贩运人口问题开展研究和收集数据，特别是通过两年一期的《全球人口贩运问题报告》；以及(d)管理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。

5. 根据这项战略，毒品和犯罪问题办公室继续为会员国实施《禁止贩运人口议定书》的工作提供多种重要支持，特别是通过促进规范性工作和开展技术合作活动。

A. 规范性和政策性工作及机构间合作与协调

6. 毒品和犯罪问题办公室为政府间机构和进程提供了战略性和实质性支持，并继续与联合国其他机构以及各区域的政府间组织和非政府组织密切合作，以推进《禁止贩运人口议定书》的各项目标，并为此促进协同增效和伙伴关系。

1. 支持政府间机构

联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议

7. 毒品和犯罪问题办公室为缔约方会议设立的贩运人口问题工作组召开的两次会议提供服务 and 实质性支助。毒品和犯罪问题办公室起草了一份技术背景文件（[CTOC/COP/WG.4/2017/2](#)），供 2017 年 9 月 6 日至 8 日在维也纳举行的工作组第七次会议审议，以便利就“应对贩运人口行为的有效刑事司法对策，侧重于处理不同群体和类型的受害人保护和援助需要，特别是混杂移徙流动中的人口贩运受害人”专题开展政策讨论。毒品和犯罪问题办公室还协助工作组依照缔约方会议第 8/2 号决议编写了用以审议《禁止贩运人口议定书》实施情况的调查表草案（[CTOC/COP/WG.4/2017/3](#)）。

8. 毒品和犯罪问题办公室起草了一份关于“贩运人口案件中的国际合作：考虑受害者的需求和权利”的技术背景文件（[CTOC/COP/WG.4/2018/2](#)），供 2018 年 7 月 2 日和 3 日举行的工作组第八次会议审议。会上，工作组还审议了依照缔约方会议第 8/2 号决议编写用以审议《禁止贩运人口议定书》实施情况的调查表的情况。为此，毒品和犯罪问题办公室提供了一份载有调查表草案的非正式文件，其中包含工作组第七次会议期间提出的建议和评论意见（[CTOC/COP/WG.4/2018/CRP.1](#)）。

预防犯罪和刑事司法委员会

9. 预防犯罪和刑事司法委员会在 2017 年举行的第二十六届会议上建议经济及社会理事会通过一项关于执行《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的决议草案；理事会随后通过了该决议（[E/RES/2017/18](#)）。

10. 毒品和犯罪问题办公室在 2018 年举行的委员会第二十七届会议上，为会员国的讨论提供了实质性支持，最终促成通过三项决议：关于预防和打击借助非法滥用信息和通信技术贩运人口的行为的第 27/2 号决议；关于更好地保护儿童免遭人口贩运，包括为此应对非法滥用信息和通信技术行为的第 27/3 号决议；以及关于加强打击贩运人口行为的措施的第 27/4 号决议。这些决议考虑到《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》在打击贩运人口行为方面的核心作用，强调了这些文书的批准和有效实施问题。

11. 为宣传《议定书》和分享其实施方面的良好做法，毒品和犯罪问题办公室在委员会第二十六和第二十七届会议期间共同举办了数场会外活动。在 2017 年第二十六届会议间隙，毒品和犯罪问题办公室与德国国际合作机构和国际移民组织合作举办了一场题为“打击非洲之角贩运人口和偷运移民行为：多边做法”的会外活动，与意大利、瑞士和美利坚合众国政府合作举办了一场关于毒品和犯罪问题办公室打击贩运人口和偷运移民行为新工具的会外活动。在 2018 年第二十七届会议间隙，毒品和犯罪问题办公室与哥伦比亚政府共同举办了一场主题为“打击贩运人口行为的预防犯罪战略：哥伦比亚的经验”的会外活动。

大会

12. 毒品和犯罪问题办公室为会员国的讨论提供实质性支持，以便制定和实施大会有关贩运人口问题的各项决议、实施《禁止贩运人口议定书》和《打击贩运人口的全球行动计划》以及应对相应增加的相关技术援助需求。

13. 2016 年 9 月 19 日在纽约举行的解决难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议上，大会在第 [71/1](#) 号决议中通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，各国国家元首和政府首脑及高级代表重申了《有组织犯罪公约》及其《议定书》的重要性，鼓励批准、加入和执行关于预防和打击贩运人口的有关国际文书。在《宣言》中，各国承诺将大力打击贩运人口和偷运移民的活动，以期消除这种现象，包括为此采取针对性措施，查明贩运人口的受害者或有此风险的人；为贩运人口活动受害者提供帮助以及努力在流离失所者中防范贩运人口活动。此外，为了打击和取缔所涉犯罪网络，各国承诺审查国家立法，确保遵守关于贩运人口的国际法规定的义务并执行《联合国打击贩运人口的全球行动计划》。作为《纽约宣言》的后续行动，大会决定举行政府间谈判和会议，以便通过《安全、有序和正常移民全球契约》（见大会第 [71/280](#) 和第 [72/244](#) 号决议）。

14. 大会第七十一届会议通过了两项涉及贩运人口问题的决议，即关于贩运妇女和女童问题的第 [71/167](#) 号决议和关于加强和促进关于器官捐献和移植的有效措施和国际合作、防止和打击为摘除器官贩运人口行为和贩运人体器官行为的第 [71/322](#) 号决议。在这两项决议中，大会敦促会员国批准或加入《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》并全面、有效地执行这些文书。在第 [71/167](#) 号决议中，大会强调

指出需要系统地收集分列数据以及制定共同方法和指标，并且在这方面注意到联合国毒品和犯罪问题办公室编写的《全球人口贩运问题报告》的出版。在第 71/322 号决议中，大会请世界卫生组织与毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）以及其他相关机构协作，针对为摘除器官贩运人口和贩运人体器官行为的卫生、刑事和人权方面制定国际准则。

15. 大会第七十二届会议通过了两项涉及贩运人口问题的决议，即题为“关于执行《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的政治宣言”的第 72/1 号决议和关于改进打击贩运人口工作的协调的第 72/195 号决议。在这两项决议中，大会重申了普遍批准《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》具有至关重要的意义，敦促尚未批准或加入的会员国考虑批准或加入这些文书并全面、有效地予以执行。2017 年 9 月 27 日和 28 日在纽约举行的评估《全球行动计划》的大会高级别会议最终通过了关于执行《全球行动计划》的政治宣言。在宣言中，联合国会员国重申，毒品和犯罪问题办公室的工作在全球打击人口贩运方面发挥核心作用，尤其是应会员国要求向其提供技术援助，以利用现有能力建设工具、从会员国吸取的经验教训和其他国际组织已有的专门知识。此外，还请毒品和犯罪问题办公室继续在国家、区域和国际各级收集关于人口贩运的模式、形式和流动情况的信息，以便在《全球人口贩运问题报告》中予以公布。在第 72/195 号决议中，大会敦促会员国和其他利益攸关方，包括打击人口贩运机构间协调小组继续促进充分执行《全球行动计划》。在该决议中，大会表示支持毒品和犯罪问题办公室的活动，鼓励它与相关国际组织合作，邀请会员国向该办公室提供自愿捐款，以便其应要求向会员国提供援助。大会还请毒品和犯罪问题办公室召开一次主管级机构间协调小组会议，并继续鼓励各国和其他利益攸关方向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捐款。

16. 大会第七十二届会议还通过了关于保护移民的第 72/179 号决议，在该决议中，大会促请各国确保其涉及打击贩运人口等跨国组织犯罪的法律和政策充分尊重移民的人权，鼓励各国进行有效合作，保护偷运移民案件中的证人和受害者，不论其移徙身份为何。在该决议中，大会还鼓励会员国进一步采取有效措施，打击贩运人口和偷运移民行为，加强国际合作，防止、调查和打击此类贩运行为，并查明和切断与贩运罪行有关的资金链。

安全理事会

17. 继安全理事会于 2015 年 12 月首次召开关于贩运人口问题的会议之后，毒品和犯罪问题办公室协调了秘书长关于打击贩运人口的措施执行情况的报告（S/2016/949）的编写工作，在该报告中，秘书长就加强应对该现象的措施向安全理事会提出了一系列建议。

18. 2016 年 12 月 20 日，安全理事会通过了第 2331 (2016) 号决议，在决议中呼吁尚未批准或加入《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》的会员国批准或加入这些文书并予以充分执行。安理会还呼吁毒品和犯罪问题办公室继续支持应会员国要求向其提供技术援助，以调查、扰乱和破除在武装冲突情况下贩运人口的网络，并鼓励毒品和犯罪问题办公室和联合国其他有关实体及非联合国实体和机构继续支持会员国在这方面的努力，包括为此交换信息和加强区域和国际合作网络。毒品和犯罪问题办公室还协调了秘书长根据安全理事会第 2331 (2016) 号决议提交的关

于武装冲突中贩运人口情况的报告（S/2017/939）的编写工作，秘书长在报告中介绍了会员国、联合国实体和相关国际机构为更好地应对武装冲突中贩运人口问题所付出的努力。报告认为，《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》为形成对贩运人口问题共同理解和制定广泛接受的法律框架以强化这方面的国际合作提供了依据。

19. 2017年11月21日，安全理事会通过了第2388(2017)号决议，在决议中敦促会员国考虑批准或加入《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》，并敦促缔约国予以切实执行。在该决议中，安理会欢迎由联合国相关实体，包括毒品和犯罪问题办公室进一步通报武装冲突中的人口贩运情况，并鼓励会员国向毒品和犯罪问题办公室提供信息，说明来自受冲突影响地区的贩运受害者或被贩运至冲突地区的受害者情况，以便将此信息纳入现有报告义务。安全理事会还请秘书长确保在联合国系统内传播由毒品和犯罪问题办公室编写的冲突形势中人口贩运问题专题文件。毒品和犯罪问题办公室目前正在编写秘书长关于安理会第2388(2017)号决议执行情况的报告草案。毒品和犯罪问题办公室执行主任多次（2016年12月以及2017年3月和11月）向安全理事会通报了受武装冲突影响地区人口贩运趋势和毒品和犯罪问题办公室做出的回应。

2. 参与机构间协调与合作机制和区域协调与合作机制

20. 毒品和犯罪问题办公室与联合国系统内外的其他政府间组织密切合作，在国际和区域层面表现活跃。毒品和犯罪问题办公室与在预防和打击贩运人口行为方面拥有重要任务授权和专门知识的组织签署了若干谅解备忘录，以便交换信息和制定联合项目。毒品和犯罪问题办公室还通过定期参与专题活动和讨论等与非政府组织和学术界定期接触。

21. 毒品和犯罪问题办公室经常参与由积极致力于预防和打击贩运人口行为的其他国际组织举办的会议和会晤，如2016年10月举行的国际刑警组织全球贩运人口问题会议；2016年11月由国际移民政策发展中心举办的维也纳移徙问题会议以及2017年7月举办的国际移民组织移徙问题教育研讨会。

打击人口贩运机构间协调小组

22. 毒品和犯罪问题办公室继续担任打击人口贩运机构间协调小组协调员，在本报告编写之时，该小组共有23个成员或伙伴实体。2017年和2018年分别由人权高专办和联合国儿童基金会（儿基会）出任打击人口贩运机构间协调小组主席。

23. 在本报告所述期间，打击人口贩运机构间协调小组的活动以由同为该小组专家级机构（称为“工作组”）成员的组织联合制定并执行的年度工作计划为指导。该工作组现有成员包括以下组织：欧洲委员会、国际移民政策发展中心、国际劳工组织（劳工组织）、国际移民组织、人权高专办、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、欧洲安全与合作组织（欧安组织）、联合国难民事务高级专员公署（难民署）、儿基会、毒品和犯罪问题办公室以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）。

24. 在本报告所述期间，打击人口贩运机构间协调小组的活动数量大幅度增加。

2016 年，该小组发布了一份议题文件，内容是利用积累的知识和一种监测、评价与学习共同方法，制定有效的打击贩运行为的对策，还发布了一个制定和评价打击贩运行为的方案的指导工具包。同年，打击人口贩运机构间协调小组发布了一系列新的简明指导材料，称为议题简报。这些简报探讨的是热点议题和当前关切的问题，如贩运人口和偷运移民的区别、人道主义危机中的贩运人口问题、贩运人口行为的性别层面、贩运人口和难民身份、贩运问题和可持续发展目标等。打击人口贩运机构间协调小组的全部成果可在其网站上轻松查阅，而该网站自 2016 年起已向会员国和相关利益攸关方开放。¹

25. 打击人口贩运机构间协调小组还推进了相关的政府间进程。该小组为评估《联合国打击贩运人口的全球行动计划》提供了一份广受欢迎的材料，并于 2017 年 9 月在纽约同期举办一场关于《全球行动计划》政治宣言的会外活动：下一步行动。打击人口贩运机构间协调小组还于 2018 年 3 月为《安全、有序和正常移民全球契约》预稿的编写提供了专门知识。

26. 2017 年 9 月，大会在第 72/195 号决议中请毒品和犯罪问题办公室召开首次主管级机构间协调小组会议。2018 年 5 月 2 日在伦敦举行的此次会议与会者众多，打击人口贩运机构间协调小组的 23 个成员实体或伙伴实体中有 21 个派代表出席会议，其中包括 10 名主管级代表。出席会议的主管明确表示了其坚定的决心，将共同致力于以协调一致的方式解决与贩运有关的关键问题以及推进在全球层面实现重要的政策发展。会议还为该小组持续发展为一个能够更有效、更高效参与全球打击贩运人口工作的强大机构间机制奠定了坚实的基础。根据大会要求，打击人口贩运机构间协调小组的成员实体于 2018 年 6 月在维也纳和纽约为会员国举行了通报会，在 2018 年剩余时间里还将举办更多活动。

全球移民小组

27. 毒品和犯罪问题办公室是全球移民小组的一名积极成员，该小组是一个机构间小组，它汇聚了各机构负责人，以促进更广泛地适用与移民有关的所有相关文书，并鼓励采纳更加连贯、全面并且更加协调有序的做法。毒品和犯罪问题办公室继续积极参与并致力于该小组的工作，为该小组关于移民相关问题的联合声明、文件和活动做出贡献，包括于 2016 年 9 月 19 日举行难民和移民问题首脑会议、制定《安全、有序和正常移民全球契约》以及为落实秘书长关于“让移民活动对人人有益”的报告（A/72/643）而进行磋商。毒品和犯罪问题办公室还参加了 2017 和 2018 年全球移民小组的负责人会议，各组织负责人在会议期间讨论了该小组对于涉及移民问题的多项进程和文书的支持。

28. 此外，毒品和犯罪问题办公室也是全球移民小组下属移民、人权和性别问题工作组的积极成员，该工作组重点关注被偷运移民的人权关切和作为犯罪受害人的移民的司法救济权。在该框架内，毒品和犯罪问题办公室为题《由实用指南提供支撑的有关保护弱势移民人权的指导原则和方针》的出版物作出了重大贡献。这套原则就如何落实关于保护弱势移民的国际人权框架向各国提供咨询意见，包括保护他们免遭强迫劳动或贩运的风险。

¹ 打击人口贩运机构间协调小组的全部出版物可查阅 <http://icat.network/publications>。

29. 2016 和 2017 年，作为制定《安全、有序和正常移民全球契约》磋商阶段工作的一部分，毒品和犯罪问题办公室被指派牵头起草该小组为以下文件提供的资料：秘书长为关于《全球契约》拟订工作的第五次非正式专题会议编写的有关偷运移民、贩运人口和当代形式奴役问题的议题简报以及同届会议提交给大会主席办公室的概念说明。此外，毒品和犯罪问题办公室还支持 2017 年 10 月 11 日在日内瓦举行的关于全球移民契约拟订工作的第二次非正式互动式多利益攸关方听证会，并在听证会上主持了关于“偷运移民、贩运人口和当代形式奴役”的专题小组讨论。

与区域组织和进程的合作

30. 在欧洲，毒品和犯罪问题办公室与欧安组织、欧洲联盟和欧洲委员会密切合作。毒品和犯罪问题办公室是欧安组织打击贩运人口联盟的成员，每年出席联盟年会（包括 2016、2017 和 2018 年）。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室派代表出席了这些机构的专门会议，如欧安组织于 2016 年 9 月举行的关于防止在供应链中贩运人口意图进行劳动剥削的会议以及欧洲委员会于 2017 年 11 月举行的关于加强国际法律合作以打击贩运人口和保护受害者权利的区域专家讲习班。

31. 在非洲，毒品和犯罪问题办公室仍然是“非洲联盟-非洲之角倡议”的积极合作伙伴，也是旨在解决贩运人口等问题的“欧洲-非洲移民问题对话”（拉巴特进程）和“欧洲联盟-非洲之角移民路线倡议”（喀土穆进程）的观察员。此外，毒品和犯罪问题办公室还为“非洲联盟-非洲之角倡议”、“喀土穆进程”和“拉巴特进程”代表关于以无人陪伴的未成年人为重点的贩运和偷运人口问题三边专题会议作出重大贡献。会议由国际移民政策发展中心于 2017 年 11 月在埃及卢克索举行。毒品和犯罪问题办公室还派代表参加了 2017 年 2 月在瓦莱塔举行的瓦莱塔联合行动计划高级官员会议，会上，非洲和欧洲国家的官员重申了在瓦莱塔联合行动计划范围内加强打击贩运人口和偷运移民的重要性。毒品和犯罪问题办公室一直通过根据其在西非和中非《打击贩运人口和偷运移民战略》（2015-2020 年）开展的各项活动，为落实瓦莱塔联合行动计划，特别是关于预防和打击非正常移民、偷运移民和贩运人口的优先领域 4 的工作作出了直接贡献。毒品和犯罪问题办公室在“拉巴特进程”和“喀土穆进程”的框架内实施了逾 25 个与贩运人口问题相关的项目与活动。

32. 自 2015 年 7 月以来，毒品和犯罪问题办公室一直是北非混合移民问题工作队的成员，该工作队旨在推进基于人权的方法，以确保保护沿非洲东北部移民路线混杂流动的人口以及北非的混杂流动人口。设立该工作队是为了促进主要利益攸关方之间采取协作办法，解决这些路线上的流动人员面临的严峻的保护问题和其他问题，以便为制定政策和方案提供依据。

33. 在亚洲，毒品和犯罪问题办公室是《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》和旨在加强区域应对偷运移民、贩运人口和相关跨国犯罪的贩运人口问题特设工作组的正式成员。毒品和犯罪问题办公室与大约 48 名其他成员一道，积极参与区域对话和倡议，如起草关于受害者识别和保护贩运人口受害者的政策指南等。另外，《巴厘进程》核准了毒品和犯罪问题办公室的项目，如关于偷运移民和相关行为的区域间自愿报告系统，该系统旨在加强收集和共享整个亚洲及太平洋区域偷运移民方面的数据。此外，毒品和犯罪问题办公室派代表参加了东南亚国家联

盟于 2017 年 5 月在泰国举办的关于贩运人口案件中国际法律合作的从业人员讲习班。

34. 在美洲，毒品和犯罪问题办公室与国际移民组织、儿基会和难民署等多个联合国机构以及美洲国家组织、美洲人权委员会、中美洲一体化体系、加勒比共同体和南方共同市场人权公共政策研究所等区域组织合作，推进全面的国家战略、政策和行动，打击贩运人口和偷运移民行为。例如，毒品和犯罪问题办公室出席了 2017 年 10 月由美洲人权委员会在乌拉圭举办的关于贩运人口受害者人权状况的公共听证会。办公室还与伊比利亚-美洲检察官协会的伊比利亚-美洲打击贩运人口和偷运移民专业检察官网络合作，以加强司法合作，促进交流良好做法，并进一步加强对此类犯罪的调查、起诉和裁决。

3. 制定规范性与政策性指南和工具

35. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续为从业人员编写标准制定的专门材料，就如何发现、调查和起诉贩运人口案件以及如何为贩运受害者和弱势移民提供保护与援助给予指导。为此，毒品和犯罪问题办公室以英文和阿拉伯文发布了《新闻工作者打击贩运人口工具包》（2017 年），作为帮助新闻媒体以公平、平衡和道德的方式展现贩运人口问题复杂性的一份资料。在本报告编写之时，一份关于贩运人口国际法律定义的议题文件正在最后敲定，预计于 2018 年年底发布。此外，贩运人口问题国际法律合作手册的编写工作正在继续，预计于 2018 年完成。

36. 毒品和犯罪问题办公室继续建设“贩运人口问题知识门户网站”，该门户网站于 2016 年启动，旨在促进宣传有关《禁止贩运人口议定书》实施情况的信息。门户网站由三个数据库组成：判例法数据库（截至 2018 年 7 月载有来自 106 个法域的 1,492 起案件）、立法数据库（截至 2018 年 7 月载有 121 个国家的 445 项立法）和文献数据库（载有 51 个条目）。该门户网站通过扩大成功起诉案件的影响力和加强人们对贩运人口犯罪现状的认识，为各国的起诉工作提供支持。

37. 毒品和犯罪问题办公室还一直将“判例法数据库”用作数据来源，以编写更多的政策指导材料和开发技术合作工具。例如，在 2017 年，毒品和犯罪问题办公室发布了题为《贩运人口案件中的证据问题：案例摘要》的案例摘要，它以深入分析从“判例法数据库”中提取的 31 个法域近 135 起案件为基础，旨在为各个不同法域的从业人员提供各种解决办法，以应对不断出现的复杂证据问题。在毒品和犯罪问题办公室的技术合作活动方面，《案例摘要》被用作以案例分析和讨论为重点的专项培训（如 2018 年 2 月在突尼斯和 2018 年 3 月在约旦举办的培训）的工具。法院裁决中也援引了《案例摘要》，如 2017 年南非的一项法院裁决。²

38. 毒品和犯罪问题办公室继续出版两年一期的《全球人口贩运问题报告》，概述全球、区域和国家层面的贩运人口模式和流动情况。2016 年 12 月出版了第三期报告，第四期预计于 2018 年年底面世。报告以通过每年向会员国发放的调查表收集到的数据为基础，各国的答复中包含关于本国贩运人口案件、已查明受害者和已查明罪犯的正式记录信息。报告有助于查明新出现的趋势，并为进一步研究关键问题提供指导。例如，2016 年的报告结论表明，为逼婚或假婚目的进行贩运的案件约占

² 夸祖鲁-纳塔尔省区域法院，南非和 Makhosini Mathews Fakudze（第 41/942/16 号案件）。

已查明贩运行为受害者总数的 1.4%。在此基础上，毒品和犯罪问题办公室于 2017 年开始编写一份议题文件，论述以贩运人口为背景的婚姻的范围、不同形式以及有效对策，文件将于 2019 年发布。

B. 通过技术合作促进和支持《议定书》的实工作

39. 在打击贩运人口的技术援助方面，毒品和犯罪问题办公室根据会员国的请求，在下列关键领域提供了专门知识：(a)立法援助；(b)刑事司法对策与国际合作；(c)数据收集与研究；(d)预防与提高认识；以及(e)受害者保护与支助。毒品和犯罪问题办公室通过总部和非洲、中东、亚洲、欧洲以及拉丁美洲和加勒比的外地办事处开展各种活动，支持会员国预防和打击贩运人口行为，包括提供指导和量身定制的技术合作。

40. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室通过《打击贩运人口全球方案》组织或实质性支助了 58 项主要的技术合作活动，包括立法援助和能力建设活动，以此援助了逾 24 个国家，培训了 1,500 多名刑事司法从业人员和政府官员，以有效调查和起诉贩运人口案件，同时为受害者提供适当支助。

41. 此外，在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室还通过《预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动》开展了 100 多项专门针对贩运人口问题或者针对贩运人口和偷运移民两方面问题的活动。这些活动包括为从业人员和官员（如劳动监察员、外交和领事工作人员、社会工作者和传统领导人）举办能力建设培训、为制定起诉策略开展评估和区域讲习班以及与国家司法培训院校合作定制课程。这些活动在以下 13 个从战略角度选定的参与国开展：白俄罗斯、巴西、哥伦比亚、埃及、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马里、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、南非和乌克兰。

1. 立法援助和制定国家战略与协调

42. 毒品和犯罪问题办公室为会员国提供量身定制的专业立法援助，以按照《禁止贩运人口议定书》的规定制定有效的国家法律并确保予以充分执行。此外，办公室还开展立法需求评估、支持起草法律和提供政策建议，以推进有效实施《议定书》。

43. 毒品和犯罪问题办公室帮助提出各种建议，以酌情修订为预防和打击贩运人口行为而颁布的国家法律框架。例如，毒品和犯罪问题办公室（通过联合国系统）就印度《贩运人口问题法案》草案提供了反馈意见，印度政府于 2016 年出台该法案草案，在本报告编写之时正在等待印度议会通过。此外，在不丹，毒品和犯罪问题办公室委托依照相关国际文书和标准进行法律和政策审查，以评估不丹法律和政策框架存在的差距。面向主要利益攸关方发布并散发了一份审查报告以及一系列建议，包括关于需要批准《有组织犯罪公约》及其《议定书》的建议。毒品和犯罪问题办公室在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦开展了类似的评估，其中包括对国家刑法和有关打击贩运人口问题的法律进行审查。通过开展审查，提出了各种建议，这些建议随后在各个讨论论坛上提交给国家利益攸关方，供其进行讨论。

44. 在《预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动》框架下，毒品和犯罪问题办公室在 13 个参与国开展了差距与需求评估（见上文第 41 段），其中包括与本国的其

他利益攸关方进行座谈。毒品和犯罪问题办公室随后为这 13 个国家编写了贩运人口和偷运移民现状报告，其中载有各项建议以及一项拟议执行计划，以指导政府当局制定相关行动计划，包括与立法修正有关的计划。关于毒品和犯罪问题办公室在这方面的量身定制的援助，吉尔吉斯斯坦即为一例，毒品和犯罪问题办公室为一个贩运人口问题议会工作组提供了支持，并就如何使贩运人口这一刑事罪的法律定义与《禁止贩运人口议定书》保持一致提供专家意见。继吉尔吉斯斯坦通过新《刑法》和修正《预防和打击贩运人口法》之后，毒品和犯罪问题办公室对新条款作了评估，随后为政府官员和刑事司法从业人员举办了两次培训课程，以落实评估成果及其提出的建议。

45. 根据会员国的请求，毒品和犯罪问题办公室进一步支持在国家层面建立协调机制。例如，毒品和犯罪问题办公室协助卡塔尔设立了一个旨在打击贩运人口的协调性政府机构，2017 年以后该机构被命名为国家打击贩运人口委员会，并于 2017 年 4 月在希腊举办了两次关于加强机构间合作的讲习班，重点关注和贩运有关的各项挑战与机遇。毒品和犯罪问题办公室还支持巴拿马和苏丹等会员国制定国家战略和行动计划。同样，在突尼斯，毒品和犯罪问题办公室继续支持突尼斯打击贩运人口国家委员会制定打击贩运人口的国家战略，该战略随后经国家委员会通过，但在本报告编写之时，突尼斯部长委员会尚未予以颁布。

46. 毒品和犯罪问题办公室还与地方当局合作，动员其打击贩运人口行为。在萨尔瓦多，毒品和犯罪问题办公室为圣萨尔瓦多市更新本市有关贩运人口问题的法律提供了技术专门知识，使其更好地与国际法保持一致。在哥伦比亚，毒品和犯罪问题办公室为 17 个地方委员会制定和通过打击贩运人口年度行动计划提供了支持。

47. 此外，毒品和犯罪问题办公室与巴布亚新几内亚、图瓦卢和所罗门群岛等太平洋岛屿国家合作，举办了加入前讲习班，仔细研究了《禁止贩运人口议定书》所列各项义务。

2. 加强刑事司法对策

48. 毒品和犯罪问题办公室提供了专门技术知识，旨在加强会员国应对复杂而多面的贩运人口罪的刑事司法对策。毒品和犯罪问题办公室根据其综合办法，与提出请求的会员国密切合作，在任何技术合作活动开始时都应要求深入评估基准需求。随后再对活动作出相应的调整，以保证援助的可持续性和加强国家自主权。例如，2016 年 11 月采用这种方法在印度尼西亚举办了一场关于渔业贩运人口问题的讲习班；讲习班的筹备工作包括需求评估/摸底调查和磋商。

49. 毒品和犯罪问题办公室继续组织和协助组织旨在加强贩运人口问题综合对策的技术援助活动。由于全球定罪率低，在很多国家，贩运者虽实施了犯罪，但可能几乎不受惩罚。因此，毒品和犯罪问题办公室组织和推进了面向刑事司法从业人员的培训方案，以加强对贩运案件的侦查、调查和起诉，同时确保尊重受害者的权利。为进一步扩大技术援助活动的影响，毒品和犯罪问题办公室出台了创新的培训方法并将目标群体的范围从传统刑事司法行为体扩大至涵盖新的从业群体。

50. 在创新培训方法方面，毒品和犯罪问题办公室举办了培训课程，重点分析和讨论上述《案例摘要》中的案例。参与打击贩运人口的各类不同的行为体参加培训课程有助于积极广泛地交流经验。例如，2018 年 3 月在约旦和突尼斯便举办了这样的

培训课程。此外，毒品和犯罪问题办公室还在巴西、哥伦比亚、约旦和尼日利亚举办了数场有关模拟调查或模拟审讯的培训课程，使参与者能够确定良好做法和经验教训。在苏丹，毒品和犯罪问题办公室利用视频录制的培训评估和批评方法对检察官的法庭诉讼技能进行培训，以提高贩运案件中的起诉质量，确保尊重被告人获得公平审判的权利。

51. 毒品和犯罪问题办公室组织或参加了培训员培训讲习班，重点是运用毒品和犯罪问题办公室的工具和学习模块，如毒品和犯罪问题办公室《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》所载工具与模块，通过一种以受害者为本的方法侦查、调查和起诉贩运人口案件。在多民族玻利维亚国、哥伦比亚、约旦、塞尔维亚、苏里南和卢旺达举办了这类讲习班。此外，毒品和犯罪问题办公室为编写针对性培训材料提供支持，以协助国家刑事司法从业人员。例如，在吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦，毒品和犯罪问题办公室与国家当局合作，根据全球性《打击贩运手册》编写了有针对性的培训手册。

52. 通过组织或协助组织针对征聘机构、外交和领事工作人员、社会工作者和劳动监察员等的培训课程，毒品和犯罪问题办公室将技术合作活动的范围扩大到传统的刑事司法从业人员之外。例如，毒品和犯罪问题办公室为摩洛哥刑事法庭雇用的社会工作者举办了关于贩运人口问题的能力建设讲习班。又如在哥伦比亚，毒品和犯罪问题办公室为建立一个旨在加强贩运案件侦查的劳动监察员网络及其第一次会议提供了支持，还推动了一场面向传统委员会领导人和成员的讲习班，以提高其在查明贩运案件和移送机制方面的知识能力。

3. 促进国际合作

53. 打击贩运人口的有效刑事司法对策需要伙伴关系和有效的国际合作。因此，国际合作是毒品和犯罪问题办公室打击贩运人口刑事司法对策及其技术援助工作的一个关键要素。为进一步支持国际合作，毒品和犯罪问题办公室依据 2010 年出版的《东盟人口贩运案件国际法律合作手册》，目前正在就同一专题但以全球视野编写一部手册，预计将于 2018 年年底完成。

54. 在中亚，毒品和犯罪问题办公室协助组织了 2016 年 10 月和 2017 年 10 月在塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦举行的一系列区域讲习班，内容关于调查和起诉贩运人口行为方面的国际与区域合作。讲习班为与会人员提供了机会，以展示各自法律框架、讨论在国家层面面临的挑战以及制定国际和区域合作安排。第二次讲习班的成果是建立了一个非正式区域专家网络，由阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的执法人员和检察官组成。

55. 在美洲，毒品和犯罪问题办公室为哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和巴拿马的总检察长办公室之间拟定和签署谅解备忘录提供了支持，以期加强在贩运案件中开展国际合作。另外，在 2017 年，毒品和犯罪问题办公室组织了伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专业检察官网络第三次会议，此次会议有助于加强司法研究与合作以及分享良好做法。来自 17 个国家的 20 名检察官、3 名皇家检察官及几名专家和调查人员出席会议。会上签署了关于使用区域合作工具，包括毒品和犯罪问题办公室各种工具的一份宣言，修订了伊比利亚

-美洲检察官协会通过的关于加强调查、关注和保护贩运人口和偷运移民罪受害者的机构间合作议定书。

56. 在非洲，毒品和犯罪问题办公室支持区域合作，于 2017 年 12 月为西非中央当局和检察官打击有组织犯罪网络成员举办了讲习班。讲习班以毒品和犯罪问题办公室“司法协助请求书撰写工具”等国际合作文书与工具以及西非区域合作为重点。在讲习班的讨论中，许多参会人员强调有必要克服语言和法律制度差异以及跨国组织犯罪案件中收集证据的复杂性等挑战。

4. 数据收集和研究

57. 国家、区域和国际层面与贩运人口问题有关的知识和研究对于加强对这种犯罪及所涉侵犯人权行为的认识至关重要。此外，这些知识和数据是制定、实施和评价各项打击贩运人口战略及循证对策的先决条件。研究和数据收集工作促成了为便利各缔约国执行《禁止贩运人口议定书》而开发的毒品和犯罪问题办公室工具与材料，经调整后可满足各国具体需求并为相关行为体予以有效利用提供培训。

58. 除上述分析全球贩运人口模式的多期《全球人口贩运问题报告》外，毒品和犯罪问题办公室还出版或开始编写多份专业资料，如题为《贩运人口案件中的证据问题：案例摘要》的出版物以及两份议题文件。此外，如上所述，在本报告所述期间，进一步开发了贩运人口知识门户网站。

59. 毒品和犯罪问题办公室的研究工作涉及可持续发展目标中的具体目标 16.2（“制止对儿童进行虐待、剥削、贩运以及一切形式的暴力和酷刑”）及其对应的指标 16.2.2（按性别、年龄和剥削形式分列的每 100,000 人中贩运受害者的人数）。2017 年，毒品和犯罪问题办公室与荷兰贩运人口问题国家报告员联合开展研究，对荷兰贩运人口行为的普遍程度进行估计。通过在该研究中应用多系统估算方法，根据已侦查案件数量得出了被贩运人口总数的估计数。该方法还对贩运人口受害者的年龄和性别进行了估计，以不同的贩运形式（包括国内和国际贩运）以及出于具体剥削目的的贩运分列。该方法随后应用于其他三个国家；在本报告编写之时，毒品和犯罪问题办公室正在等候批准在另外四个国家予以应用。

60. 毒品和犯罪问题办公室还协助会员国改善人口贩运相关数据的收集工作。例如，毒品和犯罪问题办公室与墨西哥政府完成了国家人口贩运信息系统的开发工作，该系统是一个基于互联网的平台，可以实现人口贩运信息化、查明趋势和路线，规划和执行有针对性的公共政策，以及跟踪向受害者提供的服务。毒品和犯罪问题办公室为 200 多名政府官员和民间社会组织的代表使用该系统开展培训，并强调了其附加值。同样，在哥伦比亚，毒品和犯罪问题办公室支持内政部开发和启动国家人口贩运信息体系，旨在集中处理当地刑事司法机关收到的贩运案件信息。在吉尔吉斯斯坦，毒品和犯罪问题办公室与国家统计委员会共同举办了关于犯罪数据收集的讲习班，有 50 名来自政府机构和民间社会组织的专家出席；还分析了国家犯罪数据收集系统并最终采用了新的犯罪数据收集方法。这些活动为各国开发其收集和分析人口贩运相关信息与数据的能力提供了直接支持。

61. 此外，毒品和犯罪问题办公室还与附属联合国的欧洲预防和控制犯罪研究所的专家合作开展了与婚姻有关的贩运人口问题研究。为此，毒品和犯罪问题办公室就该专题的资料来源开展了案头审查并进行了一系列国内调查。在预计于 2018 年

11月举行的专家组会议上，专家们将根据案头审查和国内调查的结果讨论一份议题文件。

5. 预防犯罪和提高认识

62. 《禁止贩运人口议定书》要求缔约国采取预防措施，如社会和经济举措、研究及针对潜在贩运受害者和被贩运者所提供服务的潜在消费者的提高认识活动。应对贩运人口问题需要广泛的行为体展开合作，共同制定并实施此类举措。

63. 毒品和犯罪问题办公室与会员国和主要国际组织、私营部门、非政府组织和其他伙伴合作，继续参加与预防和提高认识有关的活动、展会和其他媒体活动。毒品和犯罪问题办公室还采取具体措施，扩大此类宣传活动的范围，从而提高其影响力。例如，在不丹，毒品和犯罪问题办公室与当地伙伴合作，针对脆弱地区开展了数场关于贩运人口问题的提高认识活动。这些活动的范围成功扩大到涵盖学生、出租车和货车司机、在娱乐部门从业的妇女、酒店和餐馆员工、地方官员以及男女同性恋、双性恋和跨性别者社区成员等不同群体。毒品和犯罪问题办公室还鼓励运用新方法提高认识。例如，2017年12月，毒品和犯罪问题办公室代表新方法参加了非政府组织“非洲富拉”编写的《母亲编年史》一书的发布会，该书讲述了贩运者和走私者控制下的妇女在从马拉维到南非的途中遭受各种形式虐待的遭遇。

64. 毒品和犯罪问题办公室通过“打击贩运人口蓝心运动”，继续在全球范围内提高对其预防贩运人口工作的认识。2017年，毒品和犯罪问题办公室加强了向各国政府以及航空和酒店餐饮部门代表的宣传工作，鼓励他们加入“蓝心运动”。在本报告编写之时，有19个国家正式接受了该运动；最近加入的国家有哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、牙买加和津巴布韦。加强宣传工作的其他成果还包括与国际航空运输协会建立战略联盟以及与国际机场协会签署支持该运动的协议。毒品和犯罪问题办公室为机场的航空公司员工和边防官员提供培训，帮助他们查明贩运人口案件，并继续在这方面与世界各地的其他各个航空公司进行讨论。

65. 为了更好地在国家层面预防贩运人口，已对“蓝心运动”进行调整以便在国家层面开展。例如，在尼日利亚，这场运动改头换面成为“我是无价的”运动，涉及放映短片、电视广告和广播铃声，观众、听众和读者超过5,000万人。此外，作为“蓝心运动”的一部分，毒品和犯罪问题办公室举办了全国学校作文比赛，有62所学校、100,000多名学生参加。2017年7月，毒品和犯罪问题办公室在墨西哥举办“#AQUIESTOY”运动，其中包含一项行动呼吁，鼓励公众思考自己作为商品和服务消费者的责任并在遇到贩运人口罪行时进行举报。除制作和发布视频、海报与传单外，该运动的工作人员还专门建立了一个网站，提供了关于如何举报贩运罪（包括一条全国热线）以及如何进一步宣传该运动的信息。自发起以来，该运动帮助挽救了数十名潜在贩运受害者，全国热线接到的电话数量增加了76%。

66. 考虑到媒体在提高对贩运人口影响的认识方面发挥重要作用，特别是通过报道贩运案件，毒品和犯罪问题办公室专门为新闻工作者和媒体工作人员组织了一系列培训活动，包括在阿尔及利亚、巴林、苏丹、阿拉伯联合酋长国和卡塔尔提供的培训课程。在这些培训课程中，经常使用毒品和犯罪问题办公室的《新闻工作者打击贩运人口工具包》。

6. 受害者保护与支持

67. 按照《禁止贩运人口议定书》第2条(b)款以及第6、第7和第8条的规定，提高对贩运人口受害者的保护和援助水平是毒品和犯罪问题办公室在《议定书》下承担的任务授权的一项核心内容。作为《议定书》保管人，毒品和犯罪问题办公室协助各国充分实施针对贩运的综合对策，具体做法是确保建立各种体系，给贩运者定罪以及解决此类犯罪受害者面临的现实问题。

68. 因此，毒品和犯罪问题办公室倡导一种以人权为基础、以受害者为中心的方法。受害者保护是毒品和犯罪问题办公室打击贩运人口的刑事司法对策的一个关键要素，始终是所提供技术援助的一部分。关于毒品和犯罪问题办公室的宣传工作，一个实例是，它与乌兹别克斯坦总检察长办公室共同制作了题为“受害者，不是坏人”的培训影片第二版，旨在推广以受害者为中心、在不影响受害者权利、尊严以及身心健康的前提下对贩运案件进行起诉和裁决的办法。影片将用于中亚刑事司法从业人员培训。

69. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室与相关的国家级政府机构与民间社会组织密切合作，保障贩运受害者的权利。

70. 毒品和犯罪问题办公室支持会员国为贩运受害者提供援助和保护。例如，毒品和犯罪问题办公室支持不丹官员前往尼泊尔考察，收集尼泊尔在运营贩运受害者庇护所方面的经验信息，以协助不丹设立临时庇护所。办公室还支持建立贩运受害者国家移送机制，这些机制对于明确贩运人口多学科对策所涉不同行动体的作用和责任以及促进他们之间的协调至关重要。例如，毒品和犯罪问题办公室支持尼日利亚政府制定和实施关于国家移送机制的指导方针，以保护和援助尼日利亚被贩运人口，并支持在巴林建立类似的机制。此外，毒品和犯罪问题办公室还在苏丹为该国打击人口贩运委员会的22名成员提供关于建立贩运受害者国家移送机制的培训。

71. 毒品和犯罪问题办公室与非政府组织在特定活动和会议上定期接触，例如在欧安组织打击贩运人口联盟年度会议上，并为人权实体、非政府组织和受害者照料提供者提供关于受害者识别、支持和保护的培训，例如在沙特阿拉伯和摩洛哥举办的培训。此外，毒品和犯罪问题办公室还常常受益于与非政府组织的合作以及非政府组织代表在专家组磋商和培训活动中提供的专门知识。

72. 毒品和犯罪问题办公室继续为非政府组织提供直接财政支助，从而为贩运受害者提供保护和援助。在这方面，截至2018年5月，由毒品和犯罪问题办公室管理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资助了30个国家的34个非政府组织项目，提供赠款200万美元。在2018年早些时候，预计该基金将为世界各地的项目拨款150万美元，优先资助为在武装冲突环境中出现的受害者以及在大规模难民和移民流动中识别出的受害者提供援助的项目。由于妇女和女童占全球已查明贩运人口受害者的71%，至少有90%的受资助项目为主要因性剥削目的被贩运的妇女和女童受害者提供支持。针对女性受益者的支持服务包括提供基本卫生和教育、职业培训、法律和心理社会支持服务、紧急庇护所、重返社区和家庭团聚。此外，根据《预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动》，毒品和犯罪问题办公室组织了关于资助民间社会组织直接向被贩运受害者、被偷运移民和其他弱势移民提供援助和重返社会服务的项目提案征集活动。受援非政府组织和项目的遴选工

作已在巴西、马里和摩洛哥启动，计划将在白俄罗斯和南非开展更多项目提案征集活动。

三. 结论

73. 在促进实施《禁止贩运人口议定书》方面，毒品和犯罪问题办公室一直致力于让国际、区域和国家各级相关利益攸关方积极参与，特别是通过向会员国提供技术援助和促进机构间合作。

74. 尽管取得了进展，但人口贩运仍然是一个紧迫的全球性问题，危害人民，并影响到所有区域。毒品和犯罪问题办公室将继续努力，促进和支持实施《禁止贩运人口议定书》，并与会员国和国际组织、民间社会和受害者共同努力，以更有效的方式打击一切形式的贩运人口行为。