



经济及社会理事会

Distr.
LIMITED

E/CN.4/2000/68
29 February 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 12(a)

纳入妇女人权和性别公平观

暴力侵害妇女问题

对妇女的暴力、其原因和后果问题特别报告员
拉迪卡·库马拉斯瓦米女士根据人权委员会
第 1997/44 号决议就贩卖妇女、妇女的移徙
和对妇女的暴力等问题提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
一、导 言.....	1 - 9	5
A. 报告范围——从自愿移民到贩卖妇女：连续不断的妇女流动与流动过程中侵犯人权的情况.....	1 - 4	5
B. 特别报告员对贩卖问题的立场的演变.....	5 - 9	6
C. 贩卖的定义.....	10 - 17	7
二、贩卖妇女.....	18 - 34	9
A. 有关贩卖的国际法历史.....	18 - 20	9
B. 1949 年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》：评论.....	21 - 26	10
C. 当前国际法对贩卖的定义.....	27 - 34	12
三、妇女流动过程中对妇女的侵犯.....	34 - 48	14
A. 对妇女的暴力.....	35 - 41	14
B. 造成或助长暴力的歧视性做法：限制流动、国籍法、平等保护、劳动权利等等.....	42 - 48	16
四、对侵犯妇女人权承担责任.....	49 - 51	18
A. 国家的直接责任.....	50	18
B. 应有的注意.....	51 - 53	18
五、没有权利和剥夺自由：贩卖的根源.....	54 - 60	20
六、移民法及贩卖和移民政策的影响.....	61 - 67	22
七、当前贩卖和移徙的格局.....	68 - 77	24
八、补救措施：从救援和康复到权利和补救.....	78 - 106	27
A. 政府的对策.....	78 - 100	27
B. 非政府的对策.....	101 - 106	33
九、建 议.....	107 - 128	35
A. 国际一级.....	107 - 110	35
B. 国内一级.....	111 - 122	35

内 容 提 要

本报告的范围“从自愿移民到贩卖妇女：不断的妇女流动以及在流动过程中侵犯人权的情况”。

报告详细介绍了特别报告员对贩卖的立场的演变。它概述了特别报告员整个一年在贩卖方面从事的工作。报告还对 1949 年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》作了评论。

报告强调妇女自愿或非自愿，合法或非法的流动出于多种原因，包括社会、政治、文化和经济方面的原因。贩卖区别于其他形式的流动的一种情况是贩卖的非自愿性。到目前为止，国际法尚未对贩卖作明确定义，因此报告强调了这样做的必要性。就本报告而言，特别报告员采用以下的贩卖定义。贩卖人口系指对人的招聘、运输、购买、出售、转让、藏匿或收取：(1) 威胁使用或使用暴力、诱拐、武力、欺诈、欺骗或胁迫(包括滥用权力)、或者债役；目的是(2) 不管是否为了报酬将这种人安置或扣押在(1)所述原有行为发生时这类人所居住以外的社区从事强迫劳动或类似奴役的工作。

报告强调说，流动和移民，再加上政府采取移民进出政策来抵制并试图限制这种流动以及贩子对这种试图的利用，使妇女在法律方面得不到或者只得到微不足道的保护。由于缺乏对有证件的移民妇女，特别是无证件的移民妇女独立的法律保护，国家将移民妇女置于更加易受暴力的境地。因此，妇女，凡试图行使流动自由权的，常常在他们的人权保护方面处于脆弱地位。报告强调特别报告员的关注，即保护主义、反移民政策以及贩卖现象之间有着明显的联系。报告还对一些政府为抵制贩卖而在法律和秩序方面普遍采用的办法提出了关注。这种办法常常与保护人权有抵触，可能造成或恶化引起或助长贩卖妇女的现有情况。

报告论述了移民和贩卖的根源，它强调妇女得不到权利，是妇女移徙和贩卖妇女的主要根源。现有的经济、政治和社会结构未能向妇女提供平等公正的工作机会，是妇女贫困的原因之一，这种情况又造成妇女的移民，妇女离家寻求能维持生存的经济机会。此外，政治不稳定、战争、内乱、内部武装冲突和自然灾害也使妇女更加脆弱，可能使得贩卖的情况增加。

报告强调国家有责任预防、调查和惩治贩卖妇女的行为，并保护被贩卖的人。根据《世界人权宣言》和许多国际和区域文书等各国同意承担义务的文书，各国

政府有责任保护被贩卖的人。除条约义务外，各国还有义务适当注意预防、调查和惩治侵犯人权的行为，向受侵犯的人提供补救和补偿。这项义务适用于国家和非国家行为者的侵犯行为。

最后，特别报告员阐述她的结论，提纲合理地提出若干建议，其中最基本的是保护和增进妇女人权。

一、导 言

A. 报告的范围——从自愿移民到贩卖妇女：连续不断的 妇女流动与流动过程中侵犯人权的情况

1. 必须要在因经济全球化、移民妇女化、武装冲突、国家分裂和重组、政治边界改变而愈演愈烈的国际和国内流动和移民的背景下来看待贩卖人口问题。特别报告员强调，贩卖妇女是贩卖人口，包括贩卖成年男女和儿童这一范围较大的现象的一个部分。然而，她要强调在贩卖过程中许多对人权的侵犯是妇女所特有的。她呼吁各国政府采取认识到性别的政策，对这种侵犯人权的情况作出反应。

2. 特别报告员承认贩卖人口是一种全球现象，不分年纪和性别，但根据她的任务和专门知识，她将本报告限制在贩卖妇女的问题上。然而，在核心内容、贩卖路径、原因和结果等等方面提出的定义和提供的分析却是不分年龄的，有时也不分性别，因此她希望本报告也能有助于促进抵制贩卖儿童的努力。特别报告员认为，处理贩卖儿童的现象需要采取不同的、专门针对儿童，而且同样也要在性别方面具体的补救措施。

3. 妇女自愿或非自愿的流动有多种原因。必须要看到，贩卖妇女的问题是连续不断的妇女流动和移民的一部分。特别报告员坚信，妇女和所有其他人必须享受流动自由。贩卖妇女，如同特别报告员界定并理解的那样，是一种特具暴力的流动形式，必须要予以禁止。然而，特别报告员认为，必须要在妇女流动和移徙过程中受到侵犯这一较大的范围内考虑贩卖问题。尽管是否经历了被贩卖可能会影响到妇女被忽视或受侵犯的程度，但贩卖与否不是妇女在国内和国际流动过程中人权是否遭到侵犯的唯一决定因素。流动和移徙，再加上政府通过移入和移出的移民政策抵制并试图限制这种流动以及贩子对这种试图的利用，使妇女处于在法律上得不到保护或得到的保护微不足道的境地。因此，妇女，凡试图行使自由流动权的，常常在人权保护方面处于脆弱地位。

4. 对争取行使流动自由权的妇女的暴力形式明显的有强奸、酷刑、任意处决、剥夺自由、强迫劳动和逼婚，但并不只局限于以上几种。此外，政府的歧视性政策和做法，特别是力图制止妇女流动的政策和做法，即使不是国家行为者怂恿或有时国家行为者自身所为的话，也会造成正式容忍这种侵犯行为的气氛。特

别报告员关注的是，在有些情况下，政府为了试图对国际上对贩卖的日益关注作出有效的反应，可能会误解受害者的需要，从而采取进一步损害妇女权利，特别是流动自由权和谋生权的政策和做法。正是因此，特别报告员才认为，必须要适当地将贩卖问题放在流动和移徙以及这种流动和移徙的女性化这一全球背景中加以考虑。因此，本报告要强调的是妇女流动过程中对妇女人权的侵犯，但特别着重于贩卖。

B. 特别报告员对贩卖问题的立场的演变

1. 特别报告员以前在贩卖问题上的工作

5. 如同先前两份贩卖问题报告所证明，特别报告员对贩卖妇女的立场随着她对贩卖问题的复杂性的加深理解而演变。从特别报告员以前的报告表示的不同观点中可以看出她的立场的演变。本报告以特别报告员以前的报告为基础，特别是她关于社区中的暴力的报告(E/CN.4/1997/47)和关于就贩卖和强迫卖淫问题访问波兰的报告(E/CN.4/1997/47/Add.1)，前一份报告列入了贩卖妇女和强迫卖淫的一节(第 71(b)段和 119 段)。

6. 特别报告员还要指出当代形式的奴役问题工作组以及贩卖儿童问题特别报告员在贩卖问题上的工作和报告。

2. 特别报告员全年从事的工作概述

7. 今年，国际社会对贩卖问题着手采取了许多主动行动。特别报告员一直非常密切地注视着这类主动行动，并在正在开展的活动中正式采取行动。特别是，特别报告员要祝贺联合国会员国努力拟订禁止跨国有组织犯罪国际公约草案的关于预防、取缔和惩治贩卖妇女的议定书。但是，特别报告员表示担心，这第一份关于贩卖人口的现代国际文书编写的范围是犯罪控制，而不是以人权为重点。她认为，这是国际人权界在履行保护妇女人权的承诺方面的失败。她在预防犯罪和刑事司法委员会的禁止跨国犯罪公约拟订特设委员会的一次发言中强调说，预防和根除贩卖人口与保护被贩卖人口的人权之间有着千丝万缕的联系。

8. 南亚区域合作联盟(南亚区合联)保证起草第一份贩卖人口问题区域条约。特别报告员祝贺南亚区合各国的这项主动行动。她向南亚区合联各国首脑转达了她的关注，即南亚区合联的公约不应与上述贩卖人口问题议定书或者它们的现有国际法义务有冲突。她鼓励南亚区合联各国政府不要在贩卖人口问题议定书通过之前最后完成该公约，以免这两个国际文书之间可能发生的冲突。特别报告员遗憾地说，由于区域的紧张局势，贩卖问题一直被搁置。

3. 联合国关于贩卖问题的其他工作/项目概要

9. 人权事务高级专员第一次将贩卖问题确定为她的优先议题之一。1998年，高级专员在人权署内部任命了一个贩卖问题工作组，以查明人权事务高级专员办事处可以在消除这种做法方面所起的最有效作用。此后，高级专员招聘了一个贩卖问题联络站，协助他了解贩卖方面的复杂问题，制定从人权角度处理贩卖问题的战略，密切追踪国际上贩卖人口方面的最新发展。高级专员在维也纳和南亚区合联的会议活动上都作了非正式发言。

C. 贩卖的定义

10. 目前对贩卖问题没有国际议定的定义。各行为者用“贩卖”一词所描述的活动从自愿和辅助移徙到利用卖淫剥削以及通过威胁使用或使用武力、胁迫、暴力等等出于某种营利目的的人口流动。人们越来越认识到，对于当前人的流动和人的交易的现实以及贩卖所固有和附带的虐待的性质和程度来说，历史上对贩卖问题的特点描述已过时，含糊不清，不能解决问题。¹

11. 通过对被贩卖人口，特别是被贩卖妇女的经常性需要的评估，人们对贩卖问题有了新的认识，已不再仅仅抓住十九世纪初对贩卖各组成成份的过时概述不放了。新的定义也必须专门适用于保护和增进被贩卖人口的人权，但重点要特别放在针对性别的侵犯和保护上。

12. 其特征因经济、社会和政治条件的变化而不断变化。虽然贩卖妇女的目的变化了，贩卖妇女的方式和她们被贩出的国家有了变化，但组成成份保持不变。贩卖的任何定义的核心必须是承认贩卖绝不是经过同意的。贩卖区别于其他

形式移徙的，就是它的不同意的性质。决不能将没有知情同意与某几种非法的移徙混为一谈。尽管不是所有或者不应是所有的贩卖都是非法的，但不是所有的非法移徙都是贩卖。决不能将贩卖的概念和非法移徙的概念交叠在一起。位于这一区别的中心是同意问题。

13. 文件和研究表明，贩卖出于各种被贩卖者不同意的营利目的，包括强迫和/或质役，但并不只限于此，在性交易内还包括逼婚和其他类似奴役的习俗。这项定义所涉的是目的未经同意，而且具有营利性或奴役性。因此，特别报告员认为，必须要对贩卖作全面的界定，包含贩卖过程的共同点。这些共同点是掳客的操作，被贩卖人的工作条件或关系是剥削性的或者是奴役性的，在确定这种地位时未经双方同意。贩卖定义的结构必须将贩卖这一独立的侵犯行为与它的组成部分分开。就本报告而言，特别报告员采用下列贩卖定义。

“贩卖人口系指招聘、运输、购买、出售、转让、藏匿或收纳人的行为：

- (一) 采取威胁使用或使用暴力、诱拐、武力、欺诈、欺骗或胁迫(包括滥用权力)或质役等手段，目的是；
- (二) 不管是否为报酬将这种人安置或扣押于(一)所述原有行为发生时居住以外的社区从事强迫劳动或奴役般地工作。”

14. 定义的第(1)小节适用于贩卖链中所涉的所有人：在这条链的头上是提供或出卖被贩卖者的人；在这条链末尾的人是收纳或购买被贩卖者，并扣住被贩卖者从事强迫劳动，从中牟利的人。将贩卖全过程所涉的所有方面的活动定罪，能有利于预防贩卖和惩治贩子的工作。

15. 特别报告员认为，对贩卖作界定的要求应该是：所涉的流动或运送是为了将受害者置于她在文化、语言或实际位置上被隔离，得不到法律身份或被拒绝诉诸于司法的陌生环境。这种错位使被贩卖的妇女更加处于社会边缘，从而更有可能遭到贩子和警察、法院、移民官员等等国家官员的虐待、暴力、剥削、控制或歧视。虽然跨越地理或政治上的界线有时是贩卖的一个方面，但并不一定有必要具备所有这些要素。贩卖可以是跨国界的，也可以是在国内边界内的。

16. 在贩卖过程中发生了许多互不相干的虐待情况，它们本身既违反国内法，也违反国际法，但强迫运送和被迫的最终行为两者结合在一起才是贩卖有违

于它的组成部分的独特侵犯行为。如果没有这种联系，贩卖在法律上便无法区别于各种偷渡和强劳或奴隶般的工作等活动，因为实际上，贩卖在本质上与它的组成部分不同。运送被贩卖者与贩卖的最终目的密切有关。为贩卖而招聘和运送的目的是使强迫运送的受害者受到强劳或奴隶般工作等的其他侵犯。

17. 为了处理现代的各种形式贩卖妇女的紧急情况，贩卖的定义着重于“强迫劳动或奴隶般工作”，而不是狭隘地着重于卖淫或性剥削。关于贩卖的形式的文件表明，贩卖的目的有许多种，包括卖淫或其他色情工作、家务劳动、体力劳动、工业劳动、婚姻、收养或其他暧昧关系等，但还不仅止于此。所有贩卖形式的共同点有：(一) 未经同意；(二) 由掮客买卖人口；(三) 运送；(四) 工作条件或关系为剥削或奴役性的。因此，对贩卖的任何定义都必须抓住这几项。

二、贩卖妇女

A. 有关贩卖的国际法历史

18. 有关贩卖妇女方面的国际法历史悠久。但是，围绕这一历史的是一长串无效的法律文书，可追溯到 1904 年，当时通过了这一领域第一份有约束力的国际法律文书，即《禁止贩卖白奴国际协定》。从历史上讲，推动反贩卖运动的，是因为人们认识到妇女的某些人种，尤其是白人妇女的“纯度”或纯洁性未受到威胁。条约着重于保护受害者，而不是惩罚罪犯，因而不起作用。因此于 1910 年通过了《禁止贩卖白奴国际公约》，13 个批准国承担义务惩罚购买白奴者。

19. 随后，《国际联盟盟约》认为贩卖是如此的严重，因此它们在联盟的授权中列入：“全面监督贩卖妇女和儿童方面的协定的落实情况”一项。在国际联盟的组织下于 1921 年缔结了《禁止贩卖妇女和儿童国际公约》，1933 年缔结了《禁止贩卖成年妇女国际公约》。1922 年公约呼吁对贩卖儿童的人提出起诉，对就业机构发放许可证，保护移居进来或移居出去的妇女和儿童。1933 年公约要求缔约国惩罚贩卖成年妇女的人，不管贩卖是否经妇女同意。

20. 1949 年，联合国最终将上述关于贩卖的四项公约合并成《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫之公约》(《1949 年公约》)，它仍然是关于贩卖问题的唯一的国际条约。但这并不是说《1949 年公约》对被贩卖者人权的保护作了界定。

各国义务根据《世界人权宣言》以及《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家属权利公约》(尚未生效)、《禁奴公约》、《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》、国际劳工组织关于强迫劳动的第 29 号公约和关于废止强迫劳动的第 105 号公约等文书向被贩卖者提供保护。

B. 1949 年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》：评论

21. 关于卖淫问题的辩论以及为处理卖淫问题在法律方面确立的样板将如何对待卖淫问题的办法告诉给了人们。从法律上处理卖淫问题，有四大样板：(一)定罪；(二)使之合法化；(三)立法/立规章；(四)与人权办法相结合的合法化。定罪采取两种形式：禁止和容忍。但定罪法将色情工作看作是社会陋习，应予惩治。容忍虽然认为色情工作是一种邪恶，但认为它是不可或缺的。建立在这一观点上的立法一般对卖淫本身是否合法的问题不置可否。它也不具体地针对色情工作者。但是，禁止法要的是对所有的行为和行为者，包括色情工作者本人定罪，废除卖淫。合法化所依据的观点是：色情工作常常是一种个人选择，从而是相互同意的成人之间的私事。因此，这种观点认为，色情工作者与妓院老板、妓院业主、嫖客和房东之间的关系以及因这种关系而产生的行为不属于刑法的范围之内。合法化所要求的只是惩罚未经同意的行为。立法的办法也要求在刑法范围内处理卖淫问题。但它要通过跨地区、许可证，有时还要通过强制性体检来对卖淫作管制。最后，与人权办法相结合的合法化要求保护色情工作者的合法权利。因此，它要求使卖淫和有关的行为合法化，将现行人权和劳工权利适用于色情工人和色情工作。

22. 在上述各种样板中，《1949 年禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》是从禁止的角度订立的，它要求对涉及卖淫的行为(尽管不是卖淫本身)定罪，《1949 年公约》在保护被贩卖妇女的权利和制止贩卖方面证明没有成效。《公约》没有从人权的角度处理问题。它没有将妇女看作是拥有权利和理智的独

立行为者，而是将她们看作是脆弱的人，需要得到保护，以免陷入“卖淫的罪恶”之中。因此，《1949年公约》几乎没有去防止贩卖过程中侵犯妇女的人权并为此提供补救，从而使被贩卖妇女越来越受到忽视，她们的人权越来越容易受到侵犯。《1949年公约》将贩卖的定义局限于出于卖淫的贩卖，从而进一步将大量的妇女排除在该公约保护的范围之内。文件表明，贩卖的目的有无数，包括卖淫或其他色情工作、家务劳动、体力劳动或工业劳动、婚姻、收养或其他暧昧的关系，但还不仅止于此。

23. 《1949年公约》没有对贩卖作界定，只着重于目的为卖淫的贩卖。根据第1条的规定，《公约》缔约国同意，惩罚满足他人情欲而有下列行为的任何人：(1) 凡招雇、引诱或拐带他人使其卖淫，即使得本人之同意者；(2) 使人卖淫，即使得本人之同意者。因此，根据该条约，贩卖不是一种单独可认知的罪行；条约将贩卖等同于对卖淫的剥削。虽然《公约》要求缔约国承担义务采取非特定的措施，在社会、医疗和法律方面提供制止卖淫和使妇女康复的措施，废除妓女登记的立法，提供某种程度的国际合作，但它没有处理造成贩卖的原因或者情况。²

24. 显然，《1949年公约》不禁止卖淫本身。其实，它想通过把目标对准并惩罚第三方卷入卖淫而废除卖淫。因此，它在起诉问题上与国内法有巨大的差别。就其本身而言，它不禁止国家除第三方以外对色情工作者提出起诉。虽然在实际上将目标指向第三方，似乎会防止色情工作者受惩罚，国内法这样做表明，对定罪承受负担的是妇女，即使法律经周密制定，对象专门或主要是购买者、妓院老板和嫖客。例如，据报导印度的情况就是如此，印度的《不道德贩卖(预防)法》没有规定卖淫本身为非法，但将矛头指向拉客、引诱、购买、靠卖淫收益过日子、开妓院、将人扣留在有卖淫行为的场所等等，但这项法律显而易见一直在用来针对色情工作者。

25. 《1949年公约》允许国家惩罚遭受国际贩卖的妇女，将她们驱逐出境。第19(2)条要求缔约国将第18条提到的人先送回籍，如果她们愿意被遣送回籍或者有对她们行使职权的人认领，或者下令将她们驱逐是符合法律的话。根据该条款的后半部分，被贩卖的妇女由于在该国没有合法居住权，因此很可能被驱逐。在驱逐过程中，被贩卖的妇女可能被拘留(保护性或惩罚性)和/强迫“康复”。

26. 通过该《公约》的只有 69 个国家，执行机制薄弱，虽然《公约》要求缔约国就国家一级落实《公约》的情况每年向联合国秘书长提交报告，但尚未设立独立的条约机构来监测条约的落实和执行情况。69 个缔约国中提交报告的不到半数。1974 年以来，在防止歧视及保护少数小组委员会下委任的当代形式的奴役工作组一直在审查贩卖方面的国家行为。³ 虽然该工作组有权收取并公开审查贩卖方面的资料，但它缺乏就这些报告采取行动的授权。

C. 当前国际法对贩卖的定义

27. 尽管缺乏一种连续一贯的定义，但国际文书，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除对妇女歧视宣言》和《国际刑事法院罗马规约》等文书越来越多地列入关于禁止贩卖的规定。同样，世界人权会议和第四次世界妇女问题大会在会议文件中也处理了贩卖问题。遗憾的是，这些文书没有促进形成对贩卖本身的明确定义。

28. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 6 条说：“缔约各国应采取一切适当措施，包括制定法律，以禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为”从条约立法史来看，在第 6 条是应要求缔约国制止卖淫本身还是只要求缔约国制止剥削卖淫的问题上引起了一场辩论。摩洛哥建议废除所有形式的卖淫，但被拒绝，重点放在了贩卖和剥削卖淫。虽然这部分历史使我们看清了起草者的立场，但它也未能对贩卖提供定义，也未能在这个问题上提出“意图营利使妇女卖淫的行为”的各种内容。消除对妇女歧视委员会第 19 号一般性建议进一步对意图营利使妇女卖淫的范围作了界定。第 19 号一般性建议认为：

29. 贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外，还有新形式的性剥削，例如性旅游，向发展中国家征聘劳工到发达国家去工作，安排发展中国家妇女同外国人结婚。这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

30. 《消除对妇女暴力宣言》第 2 条所载对妇女暴力的定义为：

“对妇女的暴力行为应理解为包括但不限于下列各项：…(b) 在社会上发生的身心方面和性方面的暴力行为，包括强奸、性凌虐、在工

作场所、教育机构和其他场所的性骚扰和恫吓、贩卖妇女和强迫卖淫。”

31. 《国际刑事法院罗马规约》在危害人类罪的清单里列入了奴役(第 7.1(c)条。第 7.2(c)条规定,“奴役”是指对一人行使附属于所有权的任何或一切权利,包括在贩卖人口,特别是贩卖妇女和儿童的过程中行使这种权利。这表明了现代将贩卖与类似奴役的习俗联系起来的办法。

32. 应世界人权会议(1993 年)和第 4 次世界妇女问题大会(1995 年)而编写的文件均呼吁各国禁止贩卖,但未能就这一术语提出充分的定义。世界人权会议强调有必要努力消除公共和私人生活中对妇女施加的暴力。它将“国际贩卖问题作为一种基于性别的暴力来处理,要求通过经济和社会发展等领域的国际合作以及通过国内立法予以消除。⁴ 第三次世界妇女问题大会(1985 年)《前瞻性战略》只处理了为卖淫和强迫卖淫而贩卖妇女的问题,⁵ 而《北京行动纲要》则反映了对贩卖问题的更广泛的理解。《北京行动纲要》要求各国政府采取适当措施,解决怂恿为卖淫以及其他形式的性交易、强迫婚姻和强迫劳动而贩卖妇女和女孩的根本原因,包括外部原因,目的是消除贩卖妇女,包括加强现行立法,通过刑事和民事补救加强对妇女和女孩权利的保护,惩罚罪犯。⁶

33. 大会、经济及社会理事会、人权委员会和妇女地位委员会都在贩卖问题上通过了决议。但是,这些决议均没有对贩卖作界定。这些决议有大会 1995 年 12 月 22 日第 50/167 号决议、人权委员会 1995 年 3 月 3 日第 1995/25 号决议、妇女地位问题委员会 1995 年 3 月 29 日第 39/6 号决议和 1996 年 3 月 22 日第 40/4 号决议、人权委员会 1996 年 4 月 19 日第 1996/24 号决议、人权委员会 1997 年 4 月 11 日第 1997/19 号决议、经济及社会理事会 1998 年 7 月 28 日第 1998/20 号决议、人权委员会 1998 年 4 月 17 日第 1998/30 号决议和 1999 年 4 月 26 日第 1999/40 号决议。

34. 尽管国际文书泛滥,但在贩卖问题上仍然没有一个明确的定义,也没有就定义达成一致意见。国际社会似乎认为在贩卖问题上有一种共识。由于贩卖的定义与上述对卖淫的辩论有着传统的联系,因此它一直是一个有争议的问题。但是,辩论各方正在日益加紧使它们的歧见调和,争取为了保护被贩卖妇女的人权而建立协商一致意见。

三、在流动过程中对妇女的侵犯

A. 对妇女的暴力

35. 由于对有证件移徙妇女，特别是对无证件移徙妇女缺乏独立的法律保护，而移徙妇女在社会和文化上的被忽视使得这种情况更加恶化，因此移徙妇女被国家置于更易于受到暴力的境地。妇女自愿和非自愿，合法与非法流动，有许许多多的社会、政治、文化和经济原因。国家制定各种法律障碍，加强对妇女流动的阻止，因此妇女及其流动越来越被迫走入地下。

36. 全球生存网络确定了造成妇女和女孩卷入性交易的四种情况。⁷ 特别报告员本人的研究表明，这四种情况也可以适用于妇女移徙或被贩卖所要从去事的其它形式的劳动。第一类包括完全受骗和被胁迫的妇女。这类妇女不知道她们去哪儿或她们将从事的工作性质。第二类妇女是，招聘者被就业情况的介绍真假参半，然后被迫去从事预先未经她们同意的工作，但她们几乎没有或根本没有选择。由于债役，而且她们的旅行证件或护照被没收，因此她们的流动或改变自己境况的能力受到严重限制。第三类是被告知她们将要去从事的工作种类的妇女。虽然她们不想作这种工作，但她们看不到其他的生存机会，因此她们让贩卖者控制，贩卖者利用她们在经济和法律上的脆弱地位牟利，同时常常违背她们意愿使她们一直处于债役的境地。第四类妇女是，她们被充分告知她们要从事的工作，对此没有反对意见，对自己的经济状况有控制权，流动限制较少。上述四种情况中，只有这一种不能被归类于贩卖。

37. 这几种类型突出表明妇女自愿或非自愿流动的经历不断变化。妇女的地位常常不是固定的，她们的地位不断变化于这四种类别之间。在流动的整个过程中，不管她们是如何，为何或向何处流动，妇女均遭到多种多样的暴力。妇女的权利易受侵害，容易遭到暴力，而且随着她们被忽视的程度加深而愈演愈烈。因此，被贩卖的妇女，仅仅按以上提出的对贩卖的定义内容来看，也较容易遭受暴力，特别是鉴于普遍的法不治罪的情况，贩卖者的侵犯行为得不到惩罚，被贩卖者没有权利，得不到补救和纠正。

38. 如上所述，能区别贩卖和受到协助的移徙的特点是，贩卖是未经同意的。暴力和威胁使用暴力是对被贩卖妇女采用的常见(也许是最常见)的胁迫形式。

特别是，常常采用强奸和其它形式的性暴力，从身心和情感上使被贩卖的妇女跨下来，强迫她们服从强迫劳动和奴役般的做法。不管移徙妇女要从事的工作性质为何，对待她们的武器均为强奸和其他形式的性暴力。但是，对被贩卖的妇女不断使用的是各种形式的性暴力，使她们“适应于”强迫的色情工作。

39. 不管是被关闭在血汗工厂或其他工厂，还是被关闭在妓院，移徙妇女和被贩卖的妇女在非国家和国家行为者手中常常被任意或强迫剥夺自由。妇女的流动有的受到公开阻止，有的则是较隐晦的限制(但效果如出一辙)，前者采取的方式是，栅栏和面条等；后者的方式是收缴护照和旅行证件，以逮捕和驱逐相告，以向家庭成员报复相威胁，或者扬言将她们的工作内容向其家人和社区成员透露，并进行殴打。贩卖者利用法律，以驱逐相威胁。“为了使受害者定下心来和防止她们逃跑，贩卖者动则以驱逐威胁这些妇女。这种威胁是非常有效的，驱逐意味着妇女的家人要有危险，因为她们还欠着偷渡的债务，意味着公开的羞辱和受到社会的摒弃，因为这些妇女的活动被透露于众，还可能意味着进一步的受害。”⁸ 有些律师将对被贩卖妇女的暴力比做违背《禁止酷刑和其他残忍或不人道或有辱人格的待遇或处罚的公约》的酷刑和残忍或有辱人格的待遇。

40. 特别报告员所用贩卖定义的一个方面是，贩卖受害者最终陷入强迫劳动或类似奴隶的境况，这两种形式本身就是强迫性的，构成暴力行为。在没有技术的有偿劳动中，妇女从事的劳动占比例最高，其中包括在私人家里作为佣人，或者在饭店和旅馆，或者作为演员和色情工作者，从事装配性工作，清洁工、做饭和照顾人的工作。⁹ 这些职业通常是收入最低的，职业保护、劳动权利或职业安全几乎没有，甚至根本没有。此外，法律和劳动标准缺乏或不健全，工作性质非法或半非法，是强迫性，奴役性和剥削性工作条件的基础，这样的条件多种多样，轻则有辱人格的待遇，低收入和极限工作时间，重则债役工或强迫劳动。

41. 如果是以婚姻为目的的国际移徙，合法居住权往往与公民丈夫的不断担保相关联。因此，妇女，不管是自愿，还是受骗，被迫或被胁迫而进入婚姻市场的，在这种法律下都处于脆弱的地位。许多移徙妻子遭受家庭暴力，包括配偶强奸，但几乎得不到或根本得不到法律补救，如果要警察或司法机关援助，就可能使自己遭到立即驱逐，这种情况往往是妇女不愿意发生的。因此，缺乏正式的补救机制，使得妇女在家庭内的被被迫和奴役情况得到强化并被合法化。但是，

美国等一些国家越来越多地在对被殴打的移徙妇女创立一些法律上的豁免，从而不管她们丈夫是否继续担保，也能使她们获得或保留她们的合法居住地位。

**B. 造成或助长暴力的歧视性做法：限制流动、
国籍法、平等保护、劳动权利等等**

42. 近几年来，国际社会和各国政府不断对贩卖妇女问题表示关注。¹⁰ 特别报告员欢迎这种趋势，并想鼓励各国政府努力为保护和促进被贩卖者的人权，制止贩卖找出方式方法。但是，政府在努力寻求制止贩卖的方式方法的同时，也正在(尤其是北方国家的政府)采取措施巩固外部边界，防止发生已认识到的不受控制的移民威胁。这类政策可能与有效制止贩卖和保护被贩卖者权利的战略发生抵触。特别报告员促请各国政府保证移民法符合国际人权标准。

43. 在贩卖问题上，各国政府普遍都采取了一种法律和秩序的办法，辅之以严格的反移民政策。这种办法常常不符合保护人权。此外，尽管许多政府的政策可能以慈善为出发点，但它们常常引起或恶化现有造成或有助于贩卖妇女的情况。公开歧视妇女或者认可或怂恿歧视妇女的政策和习俗往往会使妇女被贩卖的可能性增加。

44. 尽管被贩卖妇女，更笼统地说是无证件的移徙妇女，常常是罪行的受害者，在目的地国，她们常常被认作罪犯，并以罪犯待之。媒体常常受国家官方的反移民政策所激励，树立并宣传移民是罪犯的形象。造成这种看法的原因是，种族主义和仇外情绪交织在一起，这种情况越来越多地体现在高度工业化国家的官方政策中。这种陈规陋习可起到排斥无证件移民并使她们更加脆弱的作用。此外，除了她们的男性同胞承担的所有风险外，女移民的身体贞洁也可能受到威胁，偷渡者，男移民，甚至警察和移民官员随时都会对她们进行性虐待，这是多于男同胞的一种危险。但即使她们受害，这些无证件移民也仍然被列做罪犯，因为她们移民地位非法，因此而可能已犯了罪。¹¹

45. 1998年12月，53名被贩卖的妇女在多伦多被捕，使执法办法的问题更形突出。这些妇女据报告是从亚洲被贩运到加拿大的，以约16,000加元至25,000加元的价格出售，然后被迫打工偿还约40,000加元的债务。尽管这持续一年的行动是以这种贩卖庇护的经济人为目标，但妇女同样也被逮捕，被控涉及卖淫。有

些妇女还面临根据《移民法》受到指控的危险。对这些妇女的保释金定为 1,500 加元。这些妇女讲述了强迫劳动和性奴役等情况，贩卖者被控非法监禁。然而，由于订有合同，根据合同，妇女的履行证件被没收，她们的流动受到限制，她们被迫通过从事约 400 到 500 次的性行为来抵消债务，因此，执法人员对是否将这种情况定为性奴役犹豫不决。由于其中有些妇女同意移徙从事性交易，因此执法人员最后认为，“她们确切地知道她们将面临的情况”。

46. 特别报告员尤为关注的是，许多国家的政府将非法移民，特别是为卖淫而非法移民与贩卖妇女等同起来。非法移民本身不是贩卖，即使某种贩卖是通过非法移民来进行的。同样，助人偷渡本身不是贩卖，即使有些贩卖者可能帮助贩卖的受害者偷渡过边界。在有些情况下，可能非常难以区别。但是就精心制定处理偷渡问题的政策而言，必须要作出区别。制止或禁止非法移民或移民偷渡的移民法和移民政策可能会造成或助长贩卖，因为被贩卖方求助于法律措施的机会因此而减少。政府必须要保证这种法律符合它们制止贩卖人口的义务及其声明的意图。

47. 许多国家的政府对制止贩卖的呼吁所作出的反应是，限制妇女自由流动的权利。据报告，尼泊尔和罗马尼亚就是两个这样的国家。特别报告员感到担心的是，使用潜在受害者“简况”的情况日益增多。编制潜在受害者的简况，不仅会因妇女的性别，而且还会因她们的经济和婚姻状况，导致对妇女的歧视。

48. 据有些报告说，1998 年在罗马尼亚的布勒伊拉，一些色情工作者被召到当地警察局，将她们的护照没收。据报告，这些妇女被告知，剥夺她们的旅行证件，是为了保护罗马尼亚的国际声誉。遇到这种情况的许多妇女经同意在土耳其从事流动性色情工作，但她们在罗马尼亚没有从事色情工作。这些妇女还受到威胁，为她们捏造了许多罪行，说她们从事家庭色情工作，要将她们逮捕监禁，还威胁说要向她们的社区和家庭透露她们的行为。

四、对侵犯妇女人权承担责任

49. 特别报告员想着重介绍一下一个创造先例的案件，据一些报道说，在美国，华盛顿特区的司法部和美国南佛罗里达检查官办公室对 15 名 Cadena 家庭成员提出了起诉，因为这 15 人将妇女从墨西哥贩卖到美国。这帮团伙的头领对他带领一批人将至少 23 名妇女贩卖进美国的指控承认有罪。据报告，这些妇女被引诱至美国，因为她们得到保证去做女佣和家庭帮佣，但是后来她们被迫从事色情工作。据称，这些妇女被迫生活在类似奴隶制的条件中。她们被锁在没有窗户的房间里，得不到钱。她们被迫打工，一直到她们付还了 2,000 美元的偷渡费为止。贩卖者威胁这些妇女说，如果她们要逃跑，就会对她们的家人施行报复。除了判刑 15 年以下以外，法院还下令对定罪的当事方向这些妇女赔偿 100 万美元。

A. 国家的直接责任

50. 国家对它的某一行为者的行为负有直接责任，即使这种行为发生在国家行为者官方职务的范围以外。国家也要对非国家行为者代表国家从事的行为承担责任。因此，就贩卖而言，国家对它自己的行为者所从事的行为承担责任，不管这种行为者是移民官员，边界巡逻兵还是警察。“国家有责任根据《世界人权宣言》，并通过批准或加入诸多的国际和区域文书，保护被贩卖者。”¹² 这样的保护规定载于《公民权利和政治权利国家公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(尚未生效)、《禁奴公约》、《废止奴役制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》以及《国际劳工组织关于强迫劳动的第 29 号公约》和《国际劳工组织关于废除强迫劳动的第 105 号公约》。

B. 应有的注意

51. 全球生存网从事了一项为期两年的研究，发现了一些警察活跃地卷入贩卖的案件。但较常见的情况是，警察故意对贩卖视而不见，玩忽职守，对贩卖受害者不作保护。“国际人权文书规定国家有义务遵守并保证遵守人权法，包括有

义务预防侵犯并对侵犯作调查，对侵犯者采取适当行动，对由于这种侵权行为而受到伤害的人提供补救和补偿。”¹³ 这些义务总体来构成国家采取行动的义务，即应有地注意“预防，调查和惩罚对《公约》承认的权利的任何侵权行为；如果可能的话，还要恢复被侵犯的权利，对这种侵权行为造成的损害做应有的赔偿。”¹⁴

52. 应有的注意标准除了在国际文书本身有明确的规定外，《Velasquez – Rodriquez 案》中也有明确表示，人们普遍认为它是一种衡量国家对非国家行为者侵犯人权的责任的制度。除了他的前几份报告外，特别报告员还要进一步点明以下特别报告员的报告中对应有注意标准的强调，其中包括酷刑问题特别报告员，法外、即决和任意处决问题特别报告员，利用雇佣军作为侵犯人权和阻碍人民行使自决权的手段问题特别报告员的报告；秘书长代表的报告，包括负责国内流离失所者问题的代表的报告；消除对妇女一切形式歧视委员会和消除一切形式种族歧视委员会等条约机构的报告；对拘留儿童和青少年问题会议等专家组会议的报告；以及一些决议和宣言；特别是关于对妇女暴力的决议和宣言，还有一些政论家写的文章。¹⁵

53. 应有的注意所要求的不仅仅是颁布正式禁止的法律规定。国家采取的措施必须有效地防止这类行为。如果不能有效地防止，必需要做迅速彻底的调查，从而对罪犯提出起诉，对受害者做赔偿。为了遵守应有注意标准，国家采取的行动必须出于诚意。因此，美洲法院强调，国家必须在法律、政治、行政和文化方面采取一切手段，促进对人权的保护，并保证将任何侵权行为看做和当作非法行为，并因此而对责任者处于惩罚，并承担义务，对造成的损害向受害者做赔偿。¹⁶ 欧洲委员会也认为，《欧洲公约》的目的不是保障理论上或虚无的权利，而是要保障切实有效的权利。¹⁷ 特别报告员在 1999 年关于家庭暴力的报告(E/CN.4/1999/68)中列出了在评估国家是否遵守应有注意标准方面须考虑的问题的清单。

五、没有权利和剥夺自由：贩卖的根源

54. 移徙和贩卖的根源多有交叠。妇女没有权利，使妇女移徙和贩卖妇女问题最深沉的主要原因。尽管宪法、法律和政策毫无疑问地载有这些权利，但妇女仍然由于政府未能保护和增进妇女的权利而被剥夺正式的公民权。在家里，在社区和在国家结构内，妇女在许多相互交叉的层次上受到歧视。这种歧视中最极端，最公然的表现是对妇女身体和心理的暴力。暴力是一种工具，用以巩固歧视性结构，并强化妇女每天受到的各种更阴险狡诈的歧视。由于未能保护和增进妇女的公民、政治、经济和社会权利，政府为贩卖的猖獗创造了条件。

55. 基于性别的歧视与基于其他各种“异类”，如种族、民族、宗教和经济地位等的歧视交织在一起，从而迫使世界上大多数妇女处于双重或三重被排斥的情况。不仅妇女因为是妇女而受到歧视，而且还因为在族裔、种族或语言上属于少数以及在族裔、种族或语言上属于少数的群体中的作为妇女而受到歧视。由于基于族裔、种族、宗教等等的歧视渗透到了国家和社会结构中，这种歧视减少了妇女拥有的权利和补救措施，使妇女更容易受到暴力和虐待，包括贩卖。例如，缅甸北若开邦的 Rohingya 族妇女因缅甸不给 Rohingya 人以公民权而成为无国籍。由于她们的地位属无证件，因此她们不能自由出入边境。因此，Rohingya 人依靠得到帮助的移徙。特别是妇女，她们的困境受到贩卖者的利用，成为受害者。

56. 国家未能保障妇女的权利，造成在家里和社区以及在当地、国家和全球经济的范围内对妇女的性剥削和经济剥削。经济、社会和社会结构以及从这种结构中产生的发展模式把妇女撇在一边。这种结构和模式未能向所有人，特别是向妇女提供基本的经济和社会权利，进一步在教育、劳动和移徙方面加深了性别之间的差距。得不到基本权利，如食物、住房、教育、就业、可持续生存与和平等等基本权利的人占世界人口的比例非常大，而其中妇女占大部分。

57. 在许多较不发达国家，妇女得不到资源，陷入贫困，受到歧视，因而她们的境况脆弱，而这种情况又通过市场、国家、社区和家庭的共同作用一直维持了下来，因此在那里贩卖妇女的情况非常猖獗。传统的家庭结构建立在维持传统的性别作用和因这种作用而产生的分工的基础之上(妇女负责家务，照顾家人和其他无报酬或报酬很低的维持生活的劳动)，因此是贩卖制度的支柱。此外，在尼泊尔和孟加拉国等许多国家，由于封建和剥削性的社会结构，对消费者实行保护，

并造成了一种有偏见，按性别，中性和阶级为基础分配资源的制度。这反过来在社区一级使得对妇女的歧视合法化，典型的表现是，挣工资的劳动和薪金、公民权利和继承权的分配不平等；在家庭一级，由于重男轻女，因此而对女孩的歧视性习俗，而且这种习俗贯穿于女孩的一生，也使得对妇女的歧视合法化。¹⁸ 由于重男轻女和男性特权的文化，女孩和妇女被剥夺了基本教育和高等教育，因此妇女的文盲率一直很高。此外，某些宗教习俗和风俗习惯通过政府的政策得到强化，使歧视得到进一步的巩固和确认，使压迫妇女的周期循而复始。

58. 妇女没有权利和自由，而由于富国和穷国之间、这些国家之间以及富裕社区和贫困社区之间的差距不断扩大等外部因素，这种情况更形恶化。城乡之间、多数与少数之间、工业化和正在工业化的国家之间现存在经济、社会和经济方面的不平等正在日益导致国内国际的政局不稳定和暴力型动乱，如 1997 年阿尔巴尼亚和 1998 年印度尼西亚所发生的情况那样，妇女是强奸等某些暴力形式的对象。现行的经济、政治和社会结构未能为妇女提供平等公正的工作机会，是贫困女性化的一个因素，这种情况又反过来导致移徙女性化，妇女离家寻找能维持生存的经济机会。

59. 全球化可能对人权，特别是妇女人权带来恶果，公民、政治、经济、社会和文化权利在发展以及宏观经济改革和稳定的名义下受到削弱。在南方各国，结构调整方案的结果是，贫困，特别是妇女的贫困加重，国内货币贬值引起政局不稳，造成内乱，债务增加，对外国直接投资的依赖加深。东盟国家的危机表明，全球化政策，如果管理不当，可能导致灾难。东亚的经济危机造成许多妇女为了逃避突如其来的贫困而被贩卖。在有些国家，发展政策和习惯造成当地人口的大规模流离失所。印度讷尔默达流域水坝项目遭到讷尔默达流域数千名村民的抗议，他们因这个项目而将流离失所，这是“发展”能造成不稳定的例子之一。不稳定和人口的流离失所使他们更易于受到贩卖和强迫劳动等形式的剥削和虐待。政治不稳定、穷兵黩武、内乱、内部武装冲突和自然灾害也使妇女的脆弱程度加深，可能造成贩卖的增加。据一些报告说，最近，贩卖网络对科索沃战争以及随后难民大量外流作出的反应是增加招聘科索沃人。特别报告员对关于联合国维和人员卷入对妇女的暴力的报告尤为关注，他呼吁联合国采取措施，防止这类

暴力，如果发生这种情况，并予以惩罚。联合国如果对联合国系统内侵犯人权的人不作出反应，它将会失去道义上的力量。

60. 如果不采取强有力的措施保护和促进妇女的权利，贩卖就猖獗。如果妇女没有权利，如果这种权利因政府采取的政策和做法(包括国家对非国家法人实体放弃传统权力的政策)而遭到践踏，那么社会地位脆弱的群体，包括妇女等就更加容易受到损害。如果在教育、住房、粮食、就业、免除没有报酬的家务劳动和生育、进入正式的国家权力机构和免于暴力等方面没有平等机会，妇女将继续被贩卖。进一步阻碍妇女权利和自由的政策和习惯，如限制妇女流动，限制安全合法的移徙方式等，只会使贩卖的情况无法解决。因此，贩卖的存在和顽固不息的责任完全在于国家。国家最终有责任保护和促进所有妇女的权利和自由。

六、移民法及贩卖和移民政策的影响

61. 保护主义和反移民政策与贩卖现象之间的关系显而易见，特别报告员对此表示关注。限制和拒绝移民的政策，再加上冲突、全球化和新自由发展战略造成不稳定的影响，从而增加合法与非法移徙劳力的外流，这种情况便是贩卖持续存在和蔓延的重要因素。反移民政策帮助并怂恿贩卖者。文件表明，不灵活地拒绝政策，如果被违反，则予以处罚性的严厉惩罚并驱逐，直接帮助了贩卖者。提供合法的移徙工作能减轻寻找移徙工作的人对第三方的依赖，但这必须受到政府的管制和仔细检查。由于供应、需求和非法活动的存在，产生了贩卖经济，因此在有机会找到合法的移徙工作的情况下，贩卖经济是不太可能发展的。欧洲、北美洲和亚洲等高度工业化国家越来越严格地限制合法的长期移民。这些国家越来越普遍地实行严格的反移民制度，政府美其名曰是一种合理的保护政策，出于经济上的必要考虑采取的一种威慑办法。例如，冷战结束，东欧建立民主制度以来，西欧做出的反映是加紧对其对外边界的管制。欧洲从东向西的移徙不仅被看作是对国内安全的威胁，而且还被看作是对欧洲统一的威胁。因此，对移民的限制加强，因此据报告，贩卖也随之增加。

62. 偷渡边境，不管是协助偷渡的第三方，还是得到帮助通过非法手段移徙的无证件移民，所受到的惩罚越来越严厉。对非法入境的惩罚，在丹麦、荷兰、挪威和联合王国等国是 6 个月的监禁，在比利时、法国和德国等国是一年的监

禁，而在加拿大和意大利则监禁 2 年。严格的反移民政策减少合法移民的机会，移民不得求助于第三方，听信第三方对他们做出的合法移民的虚假诺言，因此这种政策不过是向越来越多的地下移民偷渡网提供越来越多的顾客罢了。此外，这种政策严重影响移徙工人的生活和工作条件，使他们更加容易受到犯罪网络的暴力、虐待和控制。¹⁹

63. 越来越多的原籍国在实行限制妇女流动的政策，理由常常是为了对付贩卖。有些国家，包括缅甸和波兰的法律禁止未经允许出国。例如，缅甸的《移民和劳力法》禁止未经适当允许不得出国。因此，被贩卖出缅甸或波兰的人两面受罚：一是在目的地国；二是返回或被遣返回原籍国时。

64. 移徙妇女绝对不可以合法地在色情部门工作，因此，从事色情工作的移徙工人一般来说没有证件证明她们的移民地位，因而她们更容易受到贩卖者的暴力、虐待和控制。许多国家，包括美国、日本、土耳其、塞浦路斯和乌干达，在法律上禁止从事卖淫或靠卖淫为生的人入境；这种人一旦入境，就会被逮捕、拘留(有时长期拘留)并被驱逐。有些国家，如瑞士、比利时和日本等国，为色情工作签发特殊的表演或艺术签证；还有少数国家，包括苏里南、阿鲁巴和库拉索岛等公开发给从事色情工作的外国人工作许可证。

65. 作为移民政策的一部分，许多北方国家采取立法对付它们的国民与外国人的假结婚。这种立法造成的结果是，妇女要想进入婚姻市场，就得付更高的费用，从而使她们的罪恶程度增加。因假结婚而受到的惩罚，使移徙妇女更加容易受到家庭暴力，因为她们合法的移民地位往往要取决于维持婚姻关系，使得有公民身份的丈夫与移徙妻子之间在力量对比上更加悬殊。美国等国在对移民妇女的家庭暴力案方面越来越多地对担保要求采取例外办法。

66. 在有些国家，无证移民必须要自付递解出境费，因此他们不得不在移民拘留设施或监狱(有时与罪犯一起被关押在同一牢房)痛苦地盼望着，一直到获得足够的资金。因此无证件移民可能在关押中遭受暴力。对被拘留等待驱逐的无证件移民妇女的强奸案和其他形式的性暴力也有所报道。由于他们受到两方面的排斥，从事色情工作的无证件移徙者特别容易受到强奸以及其他形式的性暴力和性骚扰。²⁰

67. 在绝大多数目的地国，驱逐仍然是对待无证件移民，包括被贩卖者的主要办法。一般来说，目的地国的政府官员未能将各类无证件移民加以区分，将贩卖受害者与罪犯同等对待。此外，目的地国尽管也没有引起应有的注意，在自己的境内保护和促进人权，但它们很少承认它们在贩卖问题上其同谋作用有责任。相反，它们仅仅要的是在它们的领土上摆脱无证件移民。有些被贩卖妇女想回到原籍国，以免遭虐待和暴力。但是，还有些人害怕如果回去，就会受到侮辱，被家人遗弃，遭政府追究或者贩卖者报复。但是，被贩卖的妇女的愿望很少得到考虑。不管被贩卖妇女的愿望如何，这些国家最乐意采用的法律办法是驱逐。“驱逐不仅意味着回到妇女第一要离开的条件中，而且还由于妇女因偷渡未成而欠了贩卖者一笔钱，或者由于他们提供证词或被认为提供了购买者的情况而常常受到从事偷渡的人的恐吓与威胁。”²¹

七、当前贩卖和移徙的格局

68. 贩卖的路途仿效移徙：流动方向一直是从南到北。但是，现在趋势表明区域内和国家境内也发生贩卖。如同移徙的路径一样，贩卖的路径以及原籍国、过境国和目的地国可能随着政治经济的变化而迅速改变。特别报告员想强调指出，下列国家是引起她注意的原籍国/或目的地国。但她要指出，这份原籍国或目的地国或地区的名单并非全面。

69. 原籍国或地区：阿富汗、阿尔巴尼亚、孟加拉国、白俄罗斯、保加利亚、柬埔寨、中国、哥伦比亚、克罗地亚、匈牙利、印度、印度尼西亚、牙买加、科索沃、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、波兰、俄罗斯、罗马尼亚、斯洛伐克、泰国、乌克兰、前苏联各国、越南。

70. 目的地国或地区：奥地利、澳大利亚、比利时、加拿大、中国(包括香港和澳门)、塞浦路斯、迪拜、南斯拉夫联盟共和国、希腊、德国、匈牙利、印度、以色列、意大利、日本、马来西亚、荷兰、巴基斯坦、波兰、沙特阿拉伯、新加坡、西班牙、瑞士、台湾、泰国、土耳其、联合王国、美国和阿拉伯联合酋长国。

71. 但是，贩卖并不一定是跨过国际边界。上述国家或地区也大多发生内部贩卖的情况。此外，贩卖并不是一成不变的。贩卖的路径不断变化。

72. 关于贩卖和移徙的箬说已经不少，而且还在继续出现。从高度工业化国家的反移民情绪的角度来判断，各国政府、非政府组织和媒介表示妇女被贩卖的人数日益增加。²² 美国国务院最近宣称，据报道每年有 5 万名妇女被贩卖到美国。²³ 援引用国际移徙组织的估计数，今年在西欧就被贩卖进了 50 万名妇女。联合国的估计是，每年有 400 万人被贩卖。但是这些数字并不可靠。贩卖是在地下进行的，因此，即使并非不可能，也很难收集可靠的统计数字。此外，对贩卖没有一个明确的定义，进一步限制了对数字或统计的汇编。政府和非政府来源常常将无证件移民笼统地作为一类来处理，不管这种移民属于偷渡还是被贩卖的。

73. 虽然文件表明贩卖完全是一种全球性的现象，但政府和非政府组织的专门用于处理贩卖问题的力量和资源不仅国与国，而且区域与区域都有着明显的差别。南亚、东南亚、北美和西欧有处理贩卖问题的组织和项目，在东欧，这样的组织和项目也在日益增多；但从非洲和拉丁美洲几乎得不到这方面的情况。这两个地区日益重视的似乎是妇女的移徙问题，倒不是贩卖问题。同样，发表的演说似乎重经济而轻暴力。这也许能说明差别的所在。

74. 亚洲在贩卖问题上的情况最容易获得。文件确切记录了南亚境内的贩卖路线，即从孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦到印度，然后再到印度的广大地区，特别是加尔各答和孟买。缅甸政局不稳，是向外贩卖人口的因素，特别是贩卖克伦妇女。从南亚到中东的贩卖也非常普遍，特别是以家务劳动为目的的贩卖。同样，也有的大量记载表明在东南亚内部和从东南亚向外的贩卖情况。据菲律宾政府说，外汇的最大来源是海外移徙工。1995 年有 420 万名菲律宾人在国外工作。中国国内和从邻国到中国的贩卖主要以强迫婚姻为目的。根据一些资料表明，朝鲜民主主义人民共和国的妇女和女孩被贩卖到中国，强迫嫁给全国各地的中国农民和劳动者。据报道，还有的妇女和女孩被卖到卡拉 OK 歌舞厅和妓院等。朝鲜民主主义人民共和国的妇女被贩卖到中国的情况日益增多，据说原因之一是贫困加重，就业减少。

75. 关于从非洲向外、在非洲境内和整个非洲的贩卖的情况没有资料可查。但是，非洲境内被揭露的贩卖网络越来越多。特别报告员指出，必须对从非洲向外贩卖和非洲境内的贩卖做研究并收集资料。据一些报告说，毛里塔尼亚的妇女在国内被贩卖于各民族之间。²⁴ 据报告，被贩卖而生活在中东不人道和有辱人格

的待遇中的肯尼亚人多达 2 万 5 千人。肯尼亚本国失业率急升，因此肯尼亚人越来越多地移徙到国外寻找工作机会。虽然有许多人能在正式的对外就业机构的帮助下找到合法的工作，但还有许多人则求助于假冒的就业机构，最终陷入奴隶一般的强迫劳动的境地。据报告，苏丹在种族、民族和宗教上的少数，特别是努巴人被贩卖当奴隶。特别报告员要强调苏丹境内人权问题特别报告员的结论，即“诱拐人口，主要是诱拐苏丹南部、努巴山和英加塞马丘陵地区少数民族、种族和宗教团体的妇女与儿童，将她们作为奴隶贩卖包括将妇女儿童作为奴隶、苦力、强迫劳动进行运送和贩卖以及类似的做法，是在苏丹政府知情的情况下发生的。”²⁵

76. 据一些报告说，数千名家庭帮佣对国际货币基金组织、联合国和世界银行等国际组织的外国外交人员和职员带进美国，受到剥削，遭到虐待。根据美国移民法，外国外交人员、使馆职员和世界银行、国际货币基金组织和联合国等组织的官员可以通过 A—3 或 G—5 签证雇用私人的家庭帮佣。虽然这数千名帮佣(大多为妇女)应受到劳工法的保护，并得到最低工资，但对此几乎没有监督。因此，其中有些妇女处于强迫劳动的境地或者奴隶般的习俗。据报告，雇主有时将被雇人员的护照没收，要求日夜不停地工作，付钱很少或根本不付钱，限制他们与其他家庭帮佣的接触，规定被雇帮佣的活动范围，殴打家庭帮佣。由于家庭帮佣的合法移民地位取决于合同，因此如果她要摆脱这种情况，就有可能被递解出境。1999 年，美国司法部长建立了一个“剥削工人问题特别工作队”，调查对虐待的指称，有人指出，签证规定移徙者的合法地位取决于他们在某一雇主处的就业状况，这就使被雇人员成为受控制的工人，陷于契约奴役的境地。在华盛顿特区新建了一个宣传小组，移徙帮佣工人权利运动，它正努力要求世界银行和货币基金组织承担责任，因为这些组织帮助推动将帮佣工人带进美国的程序。他们正在努力要求世界银行帮助将帮佣工人的权利通知他们，并每年赞助 35 万美元的监测方案，该方案要求职员提交合同、税务表格和付工资证据的副本。世界银行已表示愿意讨论这项建议，但货币基金组织报告说它反对该小组关于讨论的要求。

77. 柏林墙倒塌后，东欧出现不稳定，东欧和前苏联向外贩卖的情况增加。巴尔干半岛发生武装冲突，同样也是该地区贩卖增加的原因之一。据绍索尔黑人姐妹协会和凯斯利妇女家庭暴力问题论坛等一些非政府组织的报告，英国亚洲人

社区的强迫婚姻的增加，这样可以控制青年女子的自由和性行为。这种婚姻应与双方同意的包办婚姻区别开来，因为后者仍然是亚洲移民社团中许多阶层的惯常做法。1998年，奥地利警察查出了一个贩卖集团，逮捕了18名贩卖者。据报告释放了20名妇女，其中有许多人回家。但是，有些受害者留在维也纳，为控告贩卖者作证。

八、补救措施：从救助和康复的权利和补救

A. 政府的对策

78. “即便我们被列上政治和发展议程，那些针对我们的做法和日常项目也是不着边际的，其目的不外乎救助我们，使我们康复，改善我们的境遇，对我们训导，对我们进行监督管理。慈善组织会来救助我们，把我们安排在‘安全的’家庭，发展组织也可能通过微薄的创收活动使我们康复，警察似乎热衷于举着控制‘不道德’贩卖的幌子定期对我们的住区突然搜查。即使主流话语中对我们的评价并不那么消极，有时甚至要同情，我们仍然无法免于侮辱或社会排斥。我们没有经济来源，没有力量，遭受虐待，被当作怜悯的对象。或者在大众文学和电影中，我们是为了养家糊口而作出自我牺牲的配角，随时准备献出挣来的血汗钱，抛弃我们的顾客，放弃我们‘作孽的’生活方式，最后献出我们的生命，以保证主角或他所代表的社会能过上好日子。在这两种情况中，我们都不是合法公民或工人，得不到公民权，我们被驱赶到了社会和历史的边缘。”²⁶

79. 1900年代初以来，国际社会将贩卖妇女列入严重虐待妇女的一类，随着时间的推移，对贩卖的想法已有改变，处理贩卖问题的战备也有所改变。惩罚性措施、预防、救助和康复等办法都被用来对付贩卖问题。但是，不管采取何种纠正手段，有一点一直未变，即在保障被贩卖妇女的人权方面缺乏政治意愿。特别报告员要关注地指出，一些原籍国、过境国和目的地国显然缺乏向被贩卖妇女提供法律保护的政治意愿。国家不仅没有建立适当的机制预防贩卖和对贩卖受害者作补救，而且也没有利用禁止侵犯人身、强奸、绑架和勒索等的现行法律来对贩卖者提出控告。²⁷

80. 对为了对付贩卖和向贩卖受害者提供援助而提出的补救措施和战备作评估，必须根据这种措施或战备是否并如何促进和保护妇女人权为方向。有人指出，即使看上去无害的预防机制，如教育运动，如果它们也起到使妇女无法流动的作用，或者更加深那些有害或剥夺妇女权利的陈规陋习，那么也可能会产生问题。反贩卖运动的目的是将妇女可能遭到的贩卖危险向妇女告诫，但这种运动也可能会起到进一步限制妇女自由流动的作用。

81. 对色情工作者实行强制性救助和康复的办法，如据报告在印度和孟加拉国采用的办法，受到妇女人权律师的严厉批评，她们报告说，这种做法是强制性的，经常采用粗暴的手段，因而时有侵犯妇女人权的情况发生。1999年7月，孟加拉国警察开展扫黄，将在达卡 Tan Bazar 和 Nimali 红灯区工作的妇女强行赶走。据报告说，这些妇女要么自愿接受政府的“康复”，要么被禁止在 Tan Bazar 和 Nimali 继续从业。7月24日黎明前，警察采取突然行动后，许多妇女逃走。另有一些妇女并强行送进无业游民收容所，据报告在那里，她们遭殴打和性虐待。据报告说，开始扫黄，是因为1999年7月1日一名22岁名叫 Jesmin 的色情工作者被谋杀。7月30日，有人示威，抗议侵犯 Tan Bazar 和 Nimali 妇女的人权，一群身份不明的青年人向抗议者开枪。据目击者说，警察没有干预。

82. 印度的一个团体提出了一个问题，即国内失业率如此之高，几百万男女已经在城市有收入的职业，既能自食其力，又能养家活口，支持亲友，那么为何要把这些男女赶走呢。如果从事类似剥削性职业的其他工人可以在他们职业的结构范围内工作，改善他们的工作条件，那么色情工作者为何不能留在色情行业，要求提供她们的生活和工作的待遇？²⁸

83. 目的地国越来越多地采用的一种对策是，对以前开放的移民政策实行限制。例如，一个国家，如果发了签证给舞蹈表演者、模特和脱衣舞表演者，而由于认为这些人很容易被迫从事色情工作，因此要求这种妇女必须是专业的脱衣舞表演者。这种要求限制了有资格申请这种签证的妇女的人数。但是，这种做法根本没有减少想要移徙的妇女的人数，这样就会使那些愿意去跳脱衣舞但不是专业跳脱衣舞的妇女落入贩卖者之手。有些法律改革可能以这种方式为贩卖创造新的机会，而对妇女则会起反作用。

84. “保护措施产生问题的原因不仅是贩卖者所作出的反应，而且还因为这些措施是家长式的，使妇女处于更不利的地位。例如，取消舞蹈表演者的签证类别，会进一步限制妇女合法移徙的机会，使更多的妇女陷入贩卖者之手。最后，政府可能会认为，限制入境，将人贩卖到其他国家，它们就不负责任了。”²⁹ 据报告，对于菲律宾和泰国公民，由于这两个国家的妇女入境人数特别多，因此德国对她们采取特殊的签证要求。这种限制一般来说是限制不了贩卖或强迫劳动的。相反，它们使妇女更加依赖于非法的移徙手段，使这种移徙的代价更高。对某些国籍采取的对策，也使得某些国家的妇女被当作潜在的色情工作者或无证件移民，使她们受到侮辱，使得对移徙妇女的歧视方式有所增加。据一些报告说，年龄在 18 至 14 岁的泰国妇女，如果第一次到香港，照例会被移民局叫住问她们是否参与卖淫。

85. 贩卖是偷偷摸摸进行的，受害者必要时找到帮助的能力受到限制，尽管如此，如果国家单单将被贩卖的妇女找到，也不能保证妇女的权利受到保护。即使国家追究一起刑事案件，也不能保证妇女得到法律保护，罪犯受到起诉。如强奸案，妇女如果被贩卖从事色情劳动，可能被迫证明她们不同意从事色情工作。因此，妇女如在被贩卖前就从事色情工作，则得不到保护。普遍来说，道德因素在不断地注入法律。因此被贩卖的妇女中能得到保护的只有是那些落入老套范围的处女，“她们在大街上被那些十足的罪犯绑架，用药麻醉，带过国际边界，遭强奸后被用链条绑在床头，或者至少遭一顿殴打，逼迫卖淫，给绑架她的人赚钱。”³⁰ 当地和国际媒介往往将这种被贩卖者描绘成是年轻的处女，受到极端的暴力和残酷对待。

86. 一旦让国家发现，被贩卖的男女很少能够留在目的地国请求保护或法律补救的。目的地国和原籍国鼓励的一种对付贩卖的对策仍然是驱逐。驱逐常常是在没有协调的情况下实行的，也根本不去保证对妇女人权的保护。例如，据一些报告说，1997 年 9 月，加拿大警察在美国警察的合作下，对圣何塞、加利福尼亚和多伦多的一些妓院突然搜查。因债役被关在那里强迫工作的妇女被加拿大官员控告从事色情工作和居住在下流场所。经泰国使馆官员的敦促，两名妇女做了交待，被允许返回泰国。凡不做交待的，则留在加拿大待审。虽然泰国驻渥太华使

馆发给了这些妇女身份证，但据报道，她们刚抵达曼谷就被泰国移民官员逮捕，因为她们的身份证上表明她们是用假护照到达加拿大的。

87. 据报告，1997年，200多名妇女因没有证件或从事非法工作而被西方国家驱逐到立陶宛。其中28人汇报说她们被迫当妓女。据一些报告说，以色列是前苏联各国，特别是俄罗斯贩卖的目的地。虽然有些妇女在生病时知道她们移徙去是从事色情交易，但据报告，她们在工作条件方面受到欺骗。据称，一旦到达以色列，她们就几乎陷于奴隶般的境地。许多妇女在突然搜查时被抓走，因付不起驱逐费，一直在以色列监狱内度日。以色列不愿支付遣返无证件工人的费用。据报告，妇女还终日对贩卖团伙的首领胆战心惊。由于这种恐惧感，这些团伙能够完全控制这些妇女，她们不敢向警察求助。还据报告说，被贩卖妇女常常被当作非法工人抓起来，而贩卖者则很少有被抓起来的。根据收到的资料，以色列没有制定专门处理贩卖人口的法律。据一些报告说，以色列在3年期间驱逐了约1,500名被贩卖来的俄罗斯和乌克兰妇女。

88. 必须从救助、康复和驱逐的这样一种模式中走出来，在原籍国和目的地国采取一种保护和增进妇女人权的办法。虽然有些妇女可能会因自己的经历而受到创伤，可能按个别情况想得到咨询和支持性服务，但妇女需要的大都不是“康复”。相反，他们可能需要支助，得到持续的收入。特别报告员呼吁各国政府停止采取居高临下的办法，不要再去“保护”无辜妇女了，要采取更为全面的办法，保护和促进所有妇女的人权，包括她们的公民、政治、经济和社会权利。

1. 政府的对策：若干实例

89. 对付贩卖和响应被贩卖者需求的方案常常只向妇女提供非法移徙的危险方面的情况。有时在护照上专门盖章，表明持护照妇女做过帮佣或卖过淫。然后在她争取行使自由流动的权利和需去另一国家时，这就可能对她不利。其他的保护措施有：有选择地在目的地国就保护外国工人制定一些专门的法律，建立专门的机制，并就移徙工人签订双边或多边协议；将不履行合同义务的外国雇主备案；培训；确认资格前的甄选；外国雇主用原籍国货币预付一笔保证金，给第三方保管，以支付对雇主或承办人的索赔。

90. 有些国内立法仍然单从卖淫角度界定贩卖。还有的国内立法对同意和非同意的流动不做区分，尽管这两种形式的流动同时存在。例如在巴拉圭，据巴拉圭常驻联合国代表团提高妇女地位司 1997 年收到的资料说，“在商业案中，如果将一名成年女子从一国贩卖和转交到另一国去卖淫，即使经她同意，如果招聘妇女是为了上述目的，那么得到的惩罚是 4 至 8 年徒刑”（着重号另加）。同样，《波兰刑法典》第 9 条第 1 款拒绝考虑同意的问题。但是，有些政府正在开始承认各种形式的贩卖。特别报告员感到鼓舞地指出，1996 年，奥地利修订《刑法典》，在该法的条款中列入了出于性剥削以外的目的贩卖人口的行为。《刑法典》第 104 A 条规定，“任何人，凡假称能够以外国人身份居住在某国或在该国从事合法活动的，如引诱他人非法入境和支付或保证支付给他过境费的，处以 3 年徒刑”。因此，该条第 2 款从法律上禁止为了剥削而让一个人非法进入他国。如果这种罪行是专门人员或犯罪组织所犯，这种规定允许加刑。³¹

91. 据报告，美国正在就贩卖问题展开辩论，各方就关于贩卖问题的一项新法律展开了激烈的辩论。两项法案(Wellstone 决议和 Smith-Gejdeson 法案)正在通过立法程序。这两项法案的一大区别是对贩卖的定义。Wellstone 决议从广义上界定贩卖问题，将强迫劳动也包括在内；而 Smith-Gejdeson 法案则仅以色情工作来界定贩卖。1998 年，克林顿总统发布《关于制止贩卖的步骤的行政备忘录》。这些步骤包括宣传运动，编制并在俄罗斯、波兰和乌克兰想申请护照者散发关于贩卖的小册子，在国外主办会议。虽然对付贩卖问题的战略设想了向贩卖受害者提供保护、法律知识咨询和其他服务，但据一些报告说，这类方案仍未落实。贩卖受害者常常遭到移民归化局的突然搜查。在这种情况下，与警察的声明正好相反，受害者往往遭驱逐或者被关到移民归化局的拘留设施或当地监狱中。

92. 加拿大政府就妇女女孩贩卖问题的第 51/66 号决议向秘书长提交了一份文件，它说，“有选择地签发旅游签证，仍然是预防非法入境的一个主要手段”，这表明对贩卖问题采取的是反移民的办法。此外，虽然政府明确说在贩卖问题上没有规定，但它指出《移民法》关于禁止非法入境和帮助非法入境的规定有助于对付贩卖。据加拿大提交的文件说，对帮助控告“蛇头”的人，加拿大仍会推迟驱逐。加拿大在强调贩卖这种对妇女暴力的形式和侵犯人权的行为的严重性的同时似乎靠采取禁止移民的办法，将外国人偷渡入境与贩卖混为一谈。

93. 根据塞浦路斯政府向提高妇女地位司提供的资料说，警察外国人和移民处的官员负责向入境当演员或女佣的妇女通知她们的权利和义务，并告诉她们防止虐待、剥削和被引入猎业的机制方面的情况。

94. 在比利时，被贩卖者有 45 天的“休息时间”，特意决定是否控告贩卖者。妇女如决定提出起诉，可以获得 3 个月的临时居住许可，如果找不到工作，她们可能获得社会福利。如果审判时间超 3 个月，许可证可再延 6 个月。此外，比利时政府供资在布鲁塞尔和列日为贩卖受害者建造了一些庇护所。

95. 爱尔兰执行一项方案，避难者可获得许可证，在案件待审前可合法工作。许可证可颁发给避难者以及从非欧盟国家和东欧到爱尔兰来工作的人。据报告，司法部长说，政府正在考虑采取类似于向避难者颁发工作许可证的反贩卖措施。

96. 在丹麦，1999 年 7 月 1 日实施使成人卖淫合法化的新法律。该法规定，花钱嫖妓，凡涉及 18 岁以下者，均为非法；如违法，判刑两年以下。据报告，丹麦同时还加紧努力预防对未成年人的性剥削，向想离开淫业的妇女提供帮助，制止贩卖妇女强迫卖淫。

97. 菲律宾等原籍国正在加紧制订措施，争取通过发展技能，保证国际移徙妇女有更好的技能。原籍国在禁止贩卖战略中采用了一些措施，即要求移徙工人能读写讲英语，规定最低年龄和登记等。在菲律宾，这类要求视工作类型和妇女要去的国家而定。家庭帮佣的最低年龄通常为 25 岁，但去沙特阿拉伯和巴林者除外，其年龄必须为 30 岁。但表演者的最低年龄为 21 岁。在许多情况下，这种政策是通过为从事移徙者工作而设立的政府专门机构来执行的。在另一些情况下，政府多机构合作对付贩卖。例如，墨西哥、菲律宾、奥地利、塞浦路斯、哥伦比亚和德国在对付贩卖方面都采取机构间对策。

2. 双边、多边和区域对策

98. 特别报告员要赞扬欧洲联盟努力通过同情受害者的区域行动方案来对付贩卖，这项方案将欧洲司法政策与《海牙贩卖妇女问题宣言》所载的欧洲平等机会政策结合在一起。据报告，《宣言》充当欧盟成员国共同的政治声明，并打算随后制订预防和对付贩卖妇女问题有效措施的欧洲指南。《宣言》是协商一致通

过的，它呼吁成员国特别要：(一) 提供并探讨是否可能提供国家报告员，就贩卖的规模收集和交换资料，并向政府汇报；(二) 在原籍国和目的地国开展以预防贩卖妇女为重点的宣传活动；(三) 认识到被贩卖的妇女是罪行受害者，以免单单将她们当作非法移民处理并驱逐；(四) 在贩卖受害者将罪行举报或同意在对罪行的控告中充当证人前给她们以思考的时间和支助，并向被贩卖妇女提供法律、资金和医疗援助，以促进这一进程；(五) 必要时给予被贩卖妇女以临时居住地位和保护；(六) 在贩卖的性质和特性方面向警察和司法工作人员提供培训；(七) 在发展合作的范围内努力提高原籍国妇女的经济和社会地位。

99. 1998年，美国政府和欧洲联盟开展宣传活动，制止通过中欧和前苏联新独立国家，特别是乌克兰和波兰的贩卖妇女，这项活动针对潜在的受害者，采取小组讨论、公共服务信息、招贴以及发行小册子、杂志和报刊文章等方法，向地方边界和领馆工作人员介绍情况，帮助他们认识并阻止将第三国的妇女贩卖到他们的地区。

100. 特别报告员感到鼓舞地注意到区域移徙磋商小组的组建，该小组的组成国有，伯利兹、加拿大、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马和美国，它鼓励各国政府保证在移徙者，特别是妇女所占比例很高的移徙者方面充分落实它们在人权问题上的计划的那部分以及国际人权文书。特别报告员还鼓励各国政府保证落实专门针对性别的保护规定，保护移徙妇女和被贩卖妇女的人权。

B. 非政府的对策

101. 妇女的移徙和贩卖妇女问题是全世界国际妇女运动的优先事项。妇女组织走在移徙和贩卖方面游说和制订政策的前列。它们还制订方案，满足正在返回的妇女或已返回的妇女的需要，帮助她们重新融入社会。但是，妇女组织有时所具有的认识和常规做法也往往在大致上值得帮助的受害者，特别是贩卖案中的受害者方面曲解政府的政策。同样，有些妇女组织拼命要在道义上“拯救”无辜妇女。因此，有些方案在制订时所根据的认识是，妇女必须要得到“救助和康复”，而不是需要支持和获得权利。但还有一些组织采取了一种更加明显的倾向于权利的办法，争取在给妇女以权利和使她们获得独立的过程中帮助妇女。

102. 例如，妇女基金会和反对贩卖妇女全球联盟帮助为 23 名被贩卖到曼谷的缅甸和泰国妇女女孩自愿遣返提供便利。这项工作必须要得到许多政府和非政府当局的协调，以保证这些妇女和女孩被作为被贩卖者，而不是非法移民来对待。据报告，这些妇女和女孩已重新融入她们的村庄，并正在制订创造收入的项目。

103. 特别报告员感到鼓舞地注意到有一种建立专用于从事被贩卖者工作的庇护所。Salamon Alapitvany 和 Ildikok 公民权纪念研究所在匈牙利为“要求移居和躲避强迫劳动或贩卖的色情工作者”建立了一个紧急暂时缓解中心。被送到该中心的妇女立即可以获得 30 天的暂时休息，并可以申请在匈牙利再逗留 90 天。据报告，反对奴役和贩卖联盟最近在美国开办了第一个被贩卖妇女庇护所。它向被贩卖者提供住处和服务。

104. GABRIELA 网络是一个多种族、多族裔的美国——菲律宾妇女声援组织，它的总部在美国，它长期来一直就贩卖问题从事工作。最近，它发起了“紫玫瑰运动”。这项运动争取提高人们对对妇女的性暴力和人权侵犯的认识，它请个人，特别是男人保证反对贩卖妇女，不去光顾性行业，它要求人们在一张写有上述声明的卡片上签名，并发给一枚象征这种保证的紫玫瑰徽章。

105. 在抗议因移徙或强迫劳动引起的虐待性做法中，非政府组织对法律的利用富有创造性。1999 年 1 月提出了三项诉讼，这是首次提出这类诉讼，它们要求美国公司对在美国本土经营的外资工厂对工人的虐待承担法律责任。据一些报告说，这些公司有 The Gap、Tommy Hilfiger、The Limited、J. C. Penny、May Company、Sears 和 Wal-Mart，它们据称合谋诈骗，使用契约劳工，其中大都为亚洲青年妇女，在属于美国北马里亚纳群岛的塞班岛上生产服装。血汗工厂监督组织、全球交流组织、亚洲法律核心组织和团结网等四个劳工和人权团体为 5 万名来自中国、菲律宾、孟加拉国和泰国的工人向联邦法院提出两项集团诉讼，向加利福尼亚州法院提出一项诉讼，控告零售商和制造商违反美国劳工法，使用误导人的广告和贩卖制造的“热门货”。诉讼要求对赔偿、吐出非法利润和补发未付工资支付 10 亿多美元。

106. 一些非政府组织在建立移徙和贩卖的新的国内和国际标准的努力方面发挥了作用。全球禁止贩卖妇女联盟、禁止贩卖妇女基金会和国际人权法小组合作

产生的一个最值得注意的成果是，《关于被贩卖人口待遇的人权标准》(1999年1月)。这些标准选自各项国际人权文书和正式承认的国际法律准则。它们的目标是保护和促进尊重贩卖受害者，包括遭非自愿奴役、强迫劳动和/或奴隶般习俗的个人的人权。”³² 特别报告员要鼓励各国政府利用《人权标准》制订新的政策和法律。它鼓励国际社会也这样做。

九、建 议

A. 国际一级

107. 关于禁止跨国和有组织的犯罪国际公约草案贩卖问题议定书应保证在贩卖妇女方面有一项明确的人权标准，因为如果对贩卖受害者不作保护，就不可能抵制贩卖。

108. 各国应争取通过规定妇女合法的劳工移徙的双边和多边协定。

109. 各国应保证支持在目前处于过渡期、处于武装冲突或军政权统治下的国家建立法制。

110. 国家首脑会议和南亚区合联、东盟、非统组织和非洲组织等区域论坛应给予非政府组织以观察员地位。

B. 国家一级

111. 为限制妇女合法进入目的地国所制订的措施应谨慎考虑对潜在的移民和妇女带来的不利因素。特别是，如果制订措施保护妇女，限制她们合法移徙或提高这种移徙的要求，就应对发生歧视性影响的可能性以及妇女因此而更有可能受到贩卖的潜在危险作评估。

112. 应与非政府组织合作，制订贩卖方面的政府方案和采取国际努力。此外，政府组织和国际捐助机构应向从事贩卖问题工作的非政府组织提供财政支助。

113. 处理贩卖问题的政府措施和国际努力应着重于侵犯所涉妇女的人权和劳动权利，而不应将贩卖受害者当作罪犯或非法移民。

114. 政府处理贩卖问题的措施必须着重于促进有关妇女的人权，决不能使她们进一步被忽视，被定罪，遭侮辱或孤立，从而使她们更易于受到暴力和虐待。

115. 有关的政府机构必须收集并出版以下各方面的数据：

- (a) 政府为处理贩卖进出她们的国境和在她们境内的贩卖事件所作出的努力；
- (b) 促进机构间合作、地方和国家当局的合作以及与非政府组织的合作中所获得的成功或遇到的困难；
- (c) 向贩卖受害者提供的待遇和服务；
- (d) 刑事司法系统中对贩卖案的处理；
- (e) 政府的法律和行政措施对贩卖受害者和减少贩卖的影响。

116. 贩卖受害者必须得到以下保障：

- (a) 不受到当权者的迫害和骚扰；
- (b) 国家给予充分、保密和能支付得起的医疗和心理医疗，如果没有适当的国家机构，则由国家供资的私营机构来从事这项工作；
- (c) 只有经有关人员要求才能提供绝密的艾滋病毒检查服务，在做艾滋病毒检验的前后均必须给予适当的咨询；
- (d) 在所有诉讼中得到称职合格的翻译的帮助，根据贩卖和/或强迫劳动或奴隶般习俗受害者的情况，提供与此相符的所有证件和记录；
- (e) 免费的法律援助；
- (f) 对由于贩卖和有关罪行使她们在经济、身心方面遭受的损失在法律上作赔偿和补救的可能性。

117. 受害者的个人历史、指称的“性格”或者现在或过去的职业等绝不能用来对付受害者，也不能用作不承认受害者申诉或决定不对罪犯起诉的理由。例如，必须禁止罪犯将该人现在或过去某一时刻是色情工作者或家庭帮佣作为辩护理由。

118. 对受害者被贩卖和/或遭受强迫劳动和奴隶般习俗的历史绝不能作公开或私下的记录，也绝不能以任何方式，特别是在自由旅行、婚姻和找工作挣钱等权利方面用来对付受害者、他们的家属或朋友。

119. 各国，凡在它的管辖下发生贩卖和/或强迫劳动和奴隶般习俗的，均必须采取一切必要措施，保证受害者如果决定，他们就能够提出刑事诉讼和/或民事诉讼，向肇事者要求赔偿。

120. 政府必须停止驱逐，为贩卖受害者提供申请永久居住、证人保护和重新安置援助的机会。

121. 政府应对从贩卖营利的犯罪活动中没收的资产作估计，留出资金对贩卖受害者作应有的赔偿。

122. 有关政府机构必须与有关的非政府组织协商：

- (a) 为有关的政府当局，包括移民和领事事务处的官员、海关官员、边界警卫和移民处官员以及外交部的代表，就普遍存在的贩卖、遭到贩卖的危险以及受害者权利等问题编制课程和主办培训。对这些官员的培训，最后绝不能导致建立一种“档案”，阻止妇女获得出国签证；
- (b) 通过大众媒介和社区教育方案，就贩卖问题开展提高认识和教育运动；
- (c) 发布叙述个人遭到贩卖的危险方面的资料，包括：关于受害者在外国的权利方面的资料，包括在劳工和婚姻领域的法律和公民权，如果是罪行受害者，这还要包括原籍国、目的地国和过境国的支助和倡导组织的名称；
- (d) 采取措施保证妇女获得可维持生存的经济机会，以便在自己的国家能够自食其力并赡养家属；
- (e) 遵守联合国大会 1994 年 12 月 23 日关于对妇女移徙工人的暴力的第 49/165 号决议，应该签署、批准和执行 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；
- (f) 除了签署和批准 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年的《议定书》并落实 1991 年的难民署《关于保护难民妇女的准则》以外，还要通过和落实关于将涉及性别的迫害确认为妇女申请难民地位的基础的准则；
- (g) 保证所有贩卖问题方面的立法对性别敏感，保护妇女人权，防止对妇女的某些具体的虐待；

- (h) 就贩卖以及贩卖过程中的侵犯人权问题向外交人员和对外服务部门的职员提供培训；
- (i) 建立劳工信息中心，就劳务移民的所有问题提供最新的切合实际的信息。

注

特别报告员必须要感谢 Lisa Kois 作的研究和提供的指导。他也要感谢 Janie Chuang 对贩卖问题的研究提供帮助，特别是在维也纳进程方面。他还要感谢 Aditi Menon、John Cerone、Nora V. Demleitner、Ann Jordan、Ratna Kapur、Ali Miller、亚太妇女组织、法律与发展组织、全球生存网、Deborah Anker、哈佛法学院方案，特别是 Mimi Liu 和 Tamar Tezer 提供的帮助。

¹ Alison N. Stewart(报告员)，国际人权法律小组，《关于“贩卖人口”的含义圆桌会议报告：从人权角度看》，华盛顿特区，1998年。

² 关于国际移徙和贩卖妇女的国际研讨会，清迈，1994年10月17-21日，由泰国妇女基金组织主办。

³ 经济及社会理事会1974年5月17日第16(LVI)号决定。

⁴ 《维也纳宣言和行动纲领》，A/CONF.157/13, 1993年6月25日通过。

⁵ 《前瞻性战略》，第290和291段，内罗毕，1985年。

⁶ 第四次世界妇女问题大会，北京，1995年，《行动纲要》，A/CONF.177/20, 战略目标D3, 第130b段。

⁷ 全球生存网络主任 Steven R. Galster 在欧洲安全与合作委员会，赫尔辛基委员会的证词，1999年6月28日。

⁸ Nora Demleitner, *the Law at the Crossroad; the Legal Construction of Migrants Trafficked into Prostitution*, p.12.

⁹ Marjan Wijers and Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, STV 1997, p.45.

¹⁰ 同上。

¹¹ Nora Demleitner, *op.cit.*, p.9.

¹² 禁止贩卖妇女全球联盟、反对贩卖妇女基金组织、国际人权法律小组、被贩卖者待遇的人权标准，1999年1月。

¹³ 同上。

¹⁴ 《Velásquez-Rodriguez 案，1988年7月29日的判决，Inter-Am.Ct.H.R.(Ser. C)No. 4, 第167段，1988年。

¹⁵ 关于对上述问题的全面论述，见 Jehn Cerone 《国家对非国家行为者行为的责任：为色情业的工作贩卖妇女》，1999 年，特别报告员档案资料中未发表的手稿。

¹⁶ Cerone, 原文第 59 页，引用《Velásquez-Rodriguez 案》，第 175 段。

¹⁷ 同上，原文第 58 页，引用《Atico 诉意大利案》A 辑，37 ECTHR 16。

¹⁸ 关于对妇女一生的暴力方面较详细的分析，见对妇女暴力问题特别报告员的报告，E/CN.4/1996/53, 1996 年 2 月 5 日。

¹⁹ Wijers and Lap Chew, op. cit., p. 143..

²⁰ 关于对关押期间暴力的讨论，见对妇女暴力问题特别报告员的报告，E/CN.4/1998/54, 1998 年 1 月 26 日，第 115-159 段。

²¹ Demleitner, op. cit.p. 27.

²² Demleitner, op. cit.p. 5, citing Giovanna Campani, “Trarricking for sexual exploitation and the sex business in the new context of international migration: the case of Italy”, in South European Society and Politics, 3: 230-61, pp. 231-322.

²³ Ibid. p. 6.

²⁴ Jyoti Kanic, Global Survival Network, “Trafficking in women”, in Foreign Policy in Focus, vol. 3, No. 30, Oct. 1998, p. 1.

²⁵ 《苏丹境内的人权情况》，提交人权委员会的报告，E/CN.4/1996/62, 第 89 段。

²⁶ 《色情工作者宣言》，印度第一届全国色情工作者会议，1997 年 11 月 14 日至 16 日，加尔各答。

²⁷ Wijers and Law-Chew, op. cit., p. 152.

²⁸ 《色情工作者宣言》印度第一届全国色情工作者会议，1997 年 11 月 14 日至 16 日，加尔各答。

²⁹ Demleitner, op.cit., p.22, 引用 Caldwell、Gillian、Steven Galster, 《犯罪和奴役：关于新独立国家贩卖妇女卖淫的事实陈述》，全球生存网，1997 年。

³⁰ 同上，原文第 23 页。

³¹ 奥地利共和国就大会关于对女移徙工作者暴力的第 51/65 号决议落实情况的报告，1997 年 7 月，原文第 2 页。

³² 禁止贩卖妇女全球联盟、反对贩卖妇女基金组织和国际人权法律小组，《关于对待被贩卖者的人权标准》，1999 年 1 月，原文第 1 页。