



人权理事会

第二十六届会议

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 乔伊·恩格齐·艾塞罗的报告

专题报告

概要

特别报告员在本报告中概述她在 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 3 月 1 日这一时期开展的活动。

本报告载有对贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员任务设立头十年的专题分析。报告对任务进行了综述，并概述了任务设立以来的实质性关注领域。报告总结了特别报告员领导和推动的打击人口贩运运动的主要成就，并利用各国和合作伙伴对她所发出的调查问卷的答复，确定了制定贩运问题基于权利的对策所面临的挑战。

报告载有特别报告员关于如何进一步推动打击贩运人口全球运动的结论和建议。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	4
二. 特别报告员开展的活动.....	2-10	4
A. 参加会议和磋商.....	3-9	4
B. 国家访问.....	10	4
三. 贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员任务设立 以来头十年的情况.....	11-15	5
四. 任务、法律框架和工作方法.....	16-32	6
A. 特别报告员的任务.....	16-18	6
B. 人口贩运的定义和范围.....	19-22	7
C. 工作方法.....	23-32	7
五. 总体原则和主题.....	33-41	9
A. 战略方向：五个“P”，三个“R”和三个“C”.....	34	10
B. 一切形式的贩运和所有受害者.....	35-36	10
C. 基于人权的方针.....	37	10
D. 以儿童为中心的方针.....	38-39	11
E. 关注起因和脆弱性因素.....	40-41	11
六. 主要关注和关切领域.....	42-61	12
A. 受害者获得援助、保护和支助的权利.....	43-46	12
B. 受害者获得补救的权利.....	47-51	13
C. 刑事司法对策中的人权.....	52-54	14
D. 预防贩运：确定核心战略.....	55-60	15
E. 以摘除器官为目的的人口贩运.....	61	17
七. 任务对概念和法律方面关键进展的贡献.....	62-65	17
A. 拓展关注范围.....	62	17
B. 进一步明确受害者的权利.....	63-64	17
C. 进一步明确国家的义务和责任.....	65	18

八. 挑战.....	66-75	18
A. 明确国际性法律定义的范围.....	67-68	18
B. 强化非国家行为者的责任和促进民间社会的参与.....	69-70	19
C. 受害者和弱势群体的参与.....	71	19
D. 改善国家、区域和国际各级的合规机制.....	72-75	20
九. 结论和建议.....	76-79	21

一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 17/1 号决议提交。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，并载有该任务设立头十年的专题分析。

二. 特别报告员开展的活动

2. 关于 2013 年 3 月 1 日至 7 月 31 日开展的活动，特别报告员提及她提交大会的报告(A/68/256)。以下简要介绍特别报告员在 2013 年 8 月 1 月至 2014 年 2 月 28 日这一时期开展的活动。

A. 参加会议和磋商

3. 特别报告员分别于 2013 年 9 月 27 日在曼谷、2013 年 11 月 21 日在阿布贾以及 2014 年 1 月 9 日在安曼召开了关于被贩运者获得有效补救的权利问题的区域协商会议。她还分别于 2013 年 10 月 24 日在纽约和 2013 年 11 月 7 日在维也纳召开了关于同一主题的全局协商会议。

4. 2013 年 10 月 7 日，特别报告员作为小组成员参加了国际律师协会关于“人口贩运：当代形式奴隶制”专题的展示会议。

5. 11 月 2 日，她在教廷举办的关于“贩运人口：当代形式奴隶制”专题的研讨会上发表了关于如何结束贩运人口有罪不罚现象问题的主旨演讲。

6. 11 月 6 日，她在贩运人口问题工作组第五届会议上做了开幕发言。

7. 11 月 19 日和 20 日，她参加了国际劳工组织(劳工组织)举办的关于打击非洲强迫劳动和贩运问题的会议。

8. 12 月 4 日，在工商业与人权论坛第二届会议期间她为非国家行为者召集举行了关于预防和处理全球供应链中的人口贩运行为问题的小组讨论会。

9. 2 月 17 日和 18 日，特别报告员参加了联合国毒品和犯罪问题办公室人口贩运问题专家组的一次会议。该小组举行会议，是为了起草一份阐述《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》所载同意的定义的文件。此后，她参加了欧洲委员会、欧洲安全和合作组织(欧安组织)与奥地利和瑞士两国政府组织的题为“禁止买卖——联合起来打击贩运人口现象”的高级别会议。

B. 国家访问

10. 特别报告员应政府邀请分别于 2013 年 9 月 12 日至 20 日、2013 年 12 月 9 日至 16 日和 2014 年 1 月 27 日至 31 日对意大利、巴哈马和伯利兹以及塞舌尔进行了访问。这些访问报告全文载于本报告增编。她感谢这些国家政府在她访问前和访问期间与她进行合作。

三. 贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员任务设立以来头十年的情况

11. 人口贩运问题在 1990 年代中期被列入国际议程，当时启动了制定一项关于贩运问题、特别侧重其有组织犯罪方面的新条约的工作，这项条约将填补理解人口贩运问题方面的空白。2000 年 12 月，大会通过了《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》，这是自 1949 年大会通过的侧重面较窄的《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》之后的第一项关于人口贩运问题的国际协定。该议定书的通过标志着对以私人牟利为目的剥削个人问题的国际方针发生了根本转变。随后几年里，制定了关于这一专题的其他条约，以及大量软法，包括《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》(E/2002/68/Add.1)。国际和区域机构以及民间社会团体开始参与研究贩运问题并支持打击贩运的努力，各国开始出台旨在对贩运定罪、保护受害者和预防将来再次发生贩运的新的法律和政策。有一个国家启动了一项单方面监测机制，开始报告人口贩运问题，并评估其他国家对这一问题的反应。

12. 对特别报告员任务的本次审查旨在检查并思考贩运人口、特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员任务设立头十年的工作情况，特别侧重该任务自设立以来一直奉行的原则，即被贩运者的人权是打击贩运努力的重中之重，为打击贩运而采取的措施不应应对任何人的人权和尊严造成不利影响。审查并不是详尽无遗的。确切地说，它利用特别报告员编写的文件查明全球打击贩运工作背景下所取得的重要成绩和仍存在的挑战。除了提供任务的工作记录，特别报告员还旨在使该任务和整个打击贩运部门今后的工作中吸取经验教训和真知灼见。

13. 本审查虽然是由现任任务负责人发起的，但涵盖该任务迄今为止的整个期间，包括第一任任务负责人西格玛·胡多在 2004 年至 2007 年期间的工作。报告的编写过程中对两任任务负责人编写的文件，包括年度报告和专题报告、国家访问报告、向政府发出的函文、任务负责人的声明、研究报告和会议报告，进行了案头审查和分析。特别报告员还向会员国和各组织发出了一份调查问卷，就任务的成绩以及未来的工作领域征求它们的意见。¹

14. 特别报告员任务得到了各国、联合国各机构和国际组织、学术机构和非政府组织等广大利益攸关方和合作伙伴的宝贵支持。特别报告员感谢所有各方通过专门知识、研究和其他类型的支持所做的重要贡献。她赞赏各国努力答复发放的调查问卷以及特别报告员任务设立 10 年来进行的国家访问前后和访问期间各国所提供的合作。一些独立专家为特别报告员专题研究报告编写了背景文件和其他材料。2011 年，牛津大学和剑桥大学设立了一个人口贩运问题研究小组，通过提供背景研究方面的帮助为特别报告员任务的工作提供支助；该小组为特别报告

¹ 详见本报告题为“特别报告员任务设立十周年工作回顾”的增编 2。

员的工作作出了重大贡献。作出实质性贡献的还有杜克大学法学院国际人权诊所和非洲妇女发展基金。特别报告员感谢提及的组织以及在过去十年来为特别报告员任务提供令人赞赏的宝贵帮助的其他许多组织。

15. 特别报告员还借此机会感谢贩运受害者勇敢和慷慨地为任务工作作出的巨大贡献，并希望他们的意见能够在未来继续指导和引领特别报告员任务。

四. 任务、法律框架和工作方法

A. 特别报告员的任务

16. 人权委员会在第 2004/110 号决定中任命了一名特别报告员，“其任务主要着眼于贩卖人口，尤其是妇女和儿童行为受害者的人权问题”。在同一决定中，委员会请特别报告员提交年度报告，包括就维护和保护受害者人权所需要的措施提出建议。还请特别报告员对人权可能遭侵犯的可靠信息作出有效反应，以便保护贩卖行为实际或潜在受害者的人权，并与联合国有关机构、区域组织和受害者及其代表开展合作。设立特别报告员职位，明确规定特别报告员的任务是处理贩运行为所涉的人权问题这一做法，证明发挥了一个关键的“断路器”的作用，同时为国际社会申明了两项重要原则：第一，被贩运者的人权是打击贩运努力的重中之重，第二，反贩运措施不应对所有有关人员的人权和尊严造成不利影响。

17. 特别报告员的任期最初为三年。2008 年，人权理事会在第 8/12 号决议中将该任务延长三年，以便除其他外，“加强预防一切形式人口贩卖活动，采取措施捍卫和保护受害者的人权”。现任任务负责人即是依据该决议任命的。该决议特别请特别报告员，除其他外，促进切实适用相关国际规范和标准，推动其进一步完善；在特别报告员的全部工作中纳入性别和年龄公平观；找出并分享最佳做法，提出应对挑战和障碍的适当办法，以捍卫和保护受害者的人权，确认这方面的保护空白点；强调具体解决办法，包括开展国际合作；以及对于可靠的侵犯人权指控信息做出反应，以便保护贩卖活动的实际和潜在受害者的人权。决议中专门提到了有关的国际文书：《世界人权宣言》、《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》、《儿童权利公约》及其《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》以及《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》。

18. 2011 年，人权理事会第 17/1 号决议再次将特别报告员的任务延长三年。在第 17/1 号决议中，理事会重申此前决议中所述的有关标准、主要关注领域和工作方法，并请特别报告员“审查反贩运措施对贩运人口活动受害者人权的影响，以便对这方面出现的挑战提出充分应对建议，防止贩运活动受害者受到二次伤害”。

B. 人口贩运的定义和范围

19. 《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》首次在国际范围内对贩运人口进行定义，这一定义包括三个要素：(a) 一种“行为”，包括招募、运送、转移、窝藏或接收人员；(b) 实施这种行为的一种“手段”，例如暴力威胁或使用暴力，或其他形式的胁迫，诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意；(c) 这些有预谋的行为和手段的一种“目的”，即剥削。因此，如已使用所列任何手段，则受害者对意图进行的剥削所表示的同意并不重要。三个要素必须同时存在才能构成国际法中的“贩运人口”。唯一的例外是，当受害者为儿童时，则定义不包括“手段”要素。

20. 自任务设立以来，两任任务负责人始终维护贩运的国际法律定义，申明它在确定贩运构成因素和实现明确一致地制定对策方面的中心作用。这一定义现已深深植根于《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》通过以来制定的各项国际、区域和国内规范框架。大多数国家(毒品和犯罪问题办公室 2012 年报告称有 134 个国家²)已在国内法中对贩运定罪，所采用的定义与《议定书》中的定义大体相符。

21. 该定义申明，贩运的范围比此前设想的广泛得多：可能会有着各种各样的最终目的，包括但不限于性剥削；其受害者可能包括男子和男童，以及妇女和女童；其发生可能跨越国界，或在国内，包括受害者所在国。特别报告员接受对贩运问题的这一认识，在她的第一份报告中申明，任务范围包括以色情、童工、收养和参与武装冲突为目的而贩运儿童；以强迫劳动、有组织犯罪和其他剥削为目的而贩运男子；以强迫婚姻、性剥削和强迫劳动为目的而贩运妇女和女童(A/HRC/10/16, 第 16 段)。

22. 《议定书》为随后的法律和政策发展提供了动力和框架，这些法律和政策发展共同帮助明确规定了各国在这一领域的义务。特别报告员经常性地倡导《议定书》的切实执行并鼓励各国批准《议定书》。

C. 工作方法

23. 特别报告员任务的执行遵循人权理事会第 8/12 号和第 17/1 号决议，它们要求特别报告员：(a) 向各国、人权机构和其他来源询问和获取信息，并对这些信息做出有效反应；(b) 提出有关落实相关权利方面具体解决办法的建议；(c) 审查反贩运措施的人权影响，以便提出充分应对建议；(d) 与人权理事会其他机制、联合国和其他合作伙伴密切合作。特别报告员在执行任务时特别侧重以下所述工作方法。

² 《2012 年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，出售品编号 E.13.IV.1)。

24. **与利益攸关方的沟通和接触。**人口贩运对于每个国家来说都是一个重要问题，影响着许多不同群体并跨越多个合法和非法活动领域。因此，当前和潜在利益攸关方的范围很广。第一任任务负责人从一开始就认识到了其工作的这一方面(E/CN.4/2005/71, 第 41-47 段)，并一直努力使其接触范围从各国政府和国际机构扩大以涵盖从事有关这一问题工作以及从事有关移民权利和暴力侵害妇女等问题有关领域工作的所有民间社会组织。现任任务负责人继承并发扬了她的参与和合作方针，宣布她打算“走出去，听取、学习和分享世界各地的良好做法”(A/HRC/10/16, 第 62 段)。她通过定期和广泛的区域协商履行这一承诺，这些协商旨在将专家意见纳入她的工作，同时提高各对话者对特别报告员任务的认识。

25. 特别报告员还与负责处理贩运问题的国际、区域和次区域机构开展了直接和持续的合作，特别是毒品和犯罪问题办公室、欧安组织、联合国儿童基金会(儿基会)、国际移民组织、劳工组织、联合国难民事务高级专员办事处和红十字国际委员会，以及一些区域机构，包括东南亚国家联盟及非洲人权和人民权利委员会。

26. 在工作过程中，特别报告员还向私营部门以及具有特殊专门知识的个人和机构征求意见。特别报告员就以摘除器官为目的的人口贩运等专题向医务和移植行业寻求外部专门知识，以确保她报告的准确性和她所提建议的实际相关性，并加强有关利益攸关方的认识。

27. **与贩运受害者进行沟通。**特别报告员任务的重点是贩运受害者的权利和需求，因此使受害者参与任务工作并征求他们的意见是适当的做法。特别报告员特别注重发展其工作方法的这一方面。她在纽约和日内瓦参加了有贩运幸存者参与的小组讨论会，并在她的研究和报告中纳入了受害者的意见。她相信，受害者的参与非常关键，有助于确保为处理贩运问题采取的措施能够惠及需要这类措施的人；预见并防止非故意的有害后果；以及及时确认变革和改进的机遇。

28. **专题研究和报告。**专题研究是特别报告员工作的一大重点，它使任务能够对知之甚少或新的关切领域做出重大贡献，这种贡献得到了(调查问卷收到的答复)的高度赞赏。研究主题经过精心挑选，依据的是这些主题的相对重要性和紧迫性，以及特别报告员为在选定领域制定国际标准和提高认识做出贡献的能力。以这种方式涵盖的问题包括阻止需求的措施(2006 年和 2013 年)；以强迫婚姻为目的的贩运(2007 年)；识别、保护和协助受害者(2009 年)；区域和次区域合作提倡立足人权打击人口贩运活动的方针(2010 年)；预防贩运(2010 年)；被贩运者获得有效补救的权利(2011 年)；对贩运人口案件刑事司法管理(2012 年)；供应链中的人口贩运(2012 年)；以及为摘取器官而贩运人口(2013 年)。根据人权理事会布置的任务授权，任务特别重视针对审议的问题制定实际解决办法。

29. **国家访问和报告。**国家访问有助于使任务负责人对贩运问题的认识建立在国家现实的基础上，并与第一线工作建立关系，同时还为所涉国家及其合作伙伴提供了获取信息、专门知识和见解的机会。答复调查问卷的各方，包括一些国家指出，正式访问对围绕贩运问题的政策和做法的转变起到了作用，例如引起了移

民政策的改变、国家打击贩运法的修订以及与民间社会组织合作的加强。一些国际组织指出，正式访问为利益攸关方向政府高层表达他们的意见和见解提供了宝贵机会，报告是高质量的有益资料的极好来源。

30. 这些访问期间，重点是贩运问题的性质、重要人权问题以及保护这些权利的体制、法律、司法、行政等机制的实效。特别报告员在进行国家访问期间注意确保访问具有广泛协商性，并得到政府官员(包括执行人员)、受害者支助机构和(适当情况下)受害者、司法机关工作人员和议员、联合国国家办事处、相关国家内的国际组织和非政府组织以及当地民间社会组织的参与。详细报告在访问后发布。报告逐步发展，遵循的格式记录任务的主要关切问题：贩运的形式和表现、立法和体制框架、识别被贩运者、保护被贩运者、起诉肇事者、与民间社会合作以及国际和区域合作。任务设立 10 年以来，共进行了 21 次正式国家访问。第一任任务负责人进行了 5 次访问：2005 年访问了波斯尼亚—黑塞哥维那和黎巴嫩，2006 年访问了巴林、阿曼和卡塔尔。现任任务负责人进行了 16 次访问，2009 年访问了白俄罗斯、波兰和日本，2010 年访问了阿根廷和乌拉圭，2011 年访问了泰国和澳大利亚，2012 年访问了阿拉伯联合酋长国、加蓬和菲律宾，2013 年访问了摩洛哥、意大利、巴哈马和伯利兹，2014 年访问了塞舌尔。

31. **建议和核对清单。**特别报告员积极致力于促进贩运问题上的规范清晰度并帮助在有需要的领域为重要规则和义务添加实质性内容。这方面的工作严格遵守主要人权条约和关于贩运问题的专门文书所确认的现行国际标准。这种工作方法的一项主要成果是一套关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则草案(A/HRC/17/35, 附件一)，该草案是与所有区域的利益攸关方进行广泛协商后制定的，旨在明确被贩运者获得有效补救的权利这一概念，并提出将这项权利适用于被贩运者时应考虑到的一些因素。特别报告员编制了一份企业可用来评估其供应链中人口贩运风险的一组指标和基准核对清单草案(2012 年)。该清单是通过协商制定和修订的，旨在加强和辅助现有举措，包括《企业与人权指导原则》。

32. **就来文和紧急呼吁采取行动。**任务明确授权特别报告员对人权遭侵犯的可靠指称作出切实反应，以便保护贩运行为实际或潜在受害者的权利。按照既定程序，特别报告员将案件转交有关国家政府，请求说明情况并采取行动，其做法是发送指称函，或在指称的违法行为时间性强和/或性质非常严重时发出紧急呼吁。自任务设立以来，共发出了 99 份函文，共收到 54 份答复。

五. 总体原则和主题

33. 在执行任务过程中，两任任务负责人均申明了一些对于其工作各方面至关重要的总体原则和专题。这些原则和主题从处理贩运问题的国际法律框架中得到启发，从中获取实质内容，并试图加强围绕问题范围和适当对策方向而达成的共识。

A. 战略方向：五个“P”，三个“R”和三个“C”

34. 总体战略方向。在任务设立伊始，三个“P”(Protection、Prosecution、Prevention)，即保护、起诉、预防，已被确立为在国家、区域和国际各级应对贩运问题的战略组织准则。它们在最初几年为特别报告员任务提供了重要的指导和结构。2009年，特别报告员提议拓展这一战略愿景，以便再列入八个支柱：

(a) 增加两个侧重刑事司法的“P”(Punishment、Promotion)，即惩治肇事者/不予惩治被贩运者以及促进国际合作；

(b) 增到三个以受害者为中心的“R”(Redress、Rehabilitation、Reintegration)，即补救、康复和重新融入；

(c) 增到三个“C”(Capacity、Coordination、Cooperation)，即能力、协调和合作。³

这 11 个支柱共同为特别报告员针对贩运问题制定并推广连贯全面和基于权利的对策提供支持。

B. 一切形式的贩运和所有受害者

35. 如上所述，在过去几十年里，国际上对贩运问题的性质和范围的认识有了显著发展。现在人们广泛认识到，妇女、男子和儿童会遭到贩运，并且贩运的形式众多，如同谋取利润或其他私利的可能性那样。从国际法角度而言，这种动态极为重要，因为大量剥削行为因此而被纳入相关法律框架，而在国内和国际两级，对其中许多行为的监管不力，或有选择性。

36. 两任任务负责人都接受对贩运问题的这一全面认识，它包括以色情、童工、收养和参与武装冲突为目的贩运儿童；以强迫劳动和其他剥削为目的贩运男子；以强迫婚姻、强迫卖淫、性剥削和强迫劳动为目的贩运妇女和女童；以及以摘除器官为目的贩运人口。

C. 基于人权的方针

37. 鉴于贩运问题的对策不总是以人权提供的坚实基础为依据，自任务设立以来，基于人权的方针一直不可或缺。特别报告员一贯坚持主张，将预防犯罪和移民管制等关切排在人权之前的做法曲解了这一问题的性质，并使人无法找到最重要和有效的解决办法。第一任任务负责人的第一份报告中阐述了人权方针的两项基本原则，这些原则继续指导着任务的工作。它们是：第一，在打击贩运行为和

³ 见 A/HRC/10/16，第五部分，以及特别报告员于 2010 年 10 月 25 日大会第六十五届会议期间在第三委员会的发言。

保护、帮助受贩运行为所侵害的人并为其提供补偿的所有努力中，被贩卖人口的人权应当是重中之重；第二，反贩运措施不应应对有关人员的人权和尊严造成不利影响(E/CN.4/2005/71, 第 11 段)。现任任务负责人积极致力于进一步发展这一理念，如说明向将要或可能会因潜在的打击贩运措施而受到影响的个人征求意见对于以人权方针应对贩运问题的至关重要的作用(A/HRC/23/48, 第 76 段)。

D. 以儿童为中心的方针

38. 通过绑架、买卖和其他方式贩运儿童是一个影响所有区域和大部分国家的普遍的犯罪现象，这是一个公认的事实。特别报告员的工作证实，儿童遭到以性剥削，包括卖淫和生产色情制品为目的的贩运。贩运儿童的目的还包括在农场、工厂和渔船上从事剥削劳动、强迫乞讨和私人家庭中的家庭奴役。虽然许多贩运儿童行为涉及跨国界流动，但许多国家也存在国内贩运儿童现象。

39. 特别报告员一再强调，贩运活动儿童受害者在援助、保护和支助方面的需求常常与成年人大不相同，她倡导采用针对儿童的和以儿童为中心的措施，在基于现行人权法(最重要的是《儿童权利公约》)的基础上识别、保护并援助儿童(A/64/290, 第 68-76 段)。这种方针还需要倾听并答复曾遭到或有被贩运风险的儿童的声音和意见(A/HRC/23/48, 第 69 段)。

E. 关注起因和脆弱性因素

40. 任务负责人认识到，预防今后再发生贩运的工作必须基于对这一现象的根源，包括使某些人比其他人更易于遭到贩运相关的剥削的因素的深入透彻的认识。这样的认识还会帮助指导更有效的对策，例如帮助识别有遭到贩运风险的个人和群体，并促使公众和官员认识到贩运的过程和原因。此外，关注根本原因还可以抵制普遍存在于这类问题报道中的以耸人听闻的贩运受害者经历为主的叙事，它们常常忽视导致侵犯人权行为根本的社会和经济因素(A/67/261, 第 42 段)。

41. 在任务设立头十年，特别报告员始终致力于找出致使个人或群体更容易遭到贩运的因素。特别报告员的工作显示，在所有区域和贩运各种表现中普遍存在一些因素，包括涉及以下方面的侵犯人权行为(a) 贫困和不平等，(b) 移徙和(c) 歧视，包括基于性别的暴力。关键的是，根源几乎从不是单一的；正如特别报告员指出的那样，“多种因素的结合可能使某些人被贩运的风险有所提高”(A/65/288, 第 26 段)。特别报告员始终坚持认为，各国负有处理脆弱性从而预防贩运的法律义务。这一义务是国际条约法的一部分，人权理事会和大会⁴以及各人权条约机构也经常申明这一义务。

⁴ 例如，见大会第 67/145 号决议，第 10-12 段和第 22 段，和人权理事会第 14/2 号决议，第 7(g)段。

六. 主要关注和关切领域

42. 两位任务负责人在工作中采用了显著的专题方针，积极设法查明贯穿贩运问题各领域的关切以及贩运问题的各个方面和表现方式，这些问题与所有国家高度相关，但尚未得到详细审议。我们现在所理解的贩运问题对于许多国家政府和整个国际社会而言，是一个新问题，因而采取这样的方针尤为适当。在本部分中，特别报告员列出了这项工作的五个领域，它们已成为对于整个打击贩运活动中很重要的主要专题，即：(a) 受害者获得协助、保护和支助的权利；(b) 受害者获得补救的权利；(c) 刑事司法对策中的人权；(d) 预防贩运——确认核心战略；以及(e) 以摘除器官为目的的人口贩卖。履行任务以来，已通过年度报告和/或国家访问对一些主题进行了经常性审议。针对其他主题也进行过单独和详细的审议。应当注意到，特别报告员的工作范围很广，本报告并不包括任务负责人所处理的所有实质性领域。

A. 受害者获得援助、保护和支助的权利

43. 依据贯彻任务始终的基于人权和以受害者为中心的方针，两任任务负责人均重点侧重阐述受害者获得援助、保护和支助的权利的法律层面，以及审议这些权利在实践中受到尊重和保护的程度。非常清楚的是，国家按规定应对其管辖范围内的贩运受害者提供紧急援助和支助，并保护他们免遭进一步伤害。⁵ 而提供紧急援助、保护和支助不应以受害者与刑事司法机构合作的能力和意愿为条件。2009年，特别报告员编写了一份关于识别、保护和协助受害者问题的专题报告，申明了国家在这方面的重要责任，并确定了在实践中切实履行这些义务的方式(A/64/290)。

44. 识别受害者是实现受害者权利的基础。国家如不能迅速准确地识别受害者，则实际上会长期剥夺受害者依法享有的权利(同上，第91段)。两任任务负责人均提请注意一种现象，即刑事司法系统无法识别贩运受害者，反而以非正常入境和务工，或参与卖淫为由而对他们进行逮捕、拘留、指控和起诉。⁶ 正如特别报告员指出的那样，“简直将受害者视为罪犯，不经查明被贩运的受害者的身份及提供必要的援助就将其逮捕并驱逐出境”(A/64/290，第91段)。两任任务负责人倡导以更彻底和合作的方式识别受害者。特别报告员一再鼓励受害者支助机构与第一线工作人员加强合作。⁷

⁵ 见《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则的评注》(联合国出版物，出售品编号E.10.XIV.1)，第141-151页。

⁶ 见 A/HRC/20/18，第23和第24段，E/CN.4/2005/71，第10段，E/CN.4/2006/62/Add.3，第47、第58、第63和第64段。

⁷ 例如，见 A/HRC/20/18，第45-53段。

45. **被贩运男子。**特别报告员经常感到关切的是，被贩运男子和男童得不到适当援助。⁸ 低识别率是一个普遍的问题。许多国家对贩运男子问题认识得较迟，至少可以在部分上这样解释这一局面：持续重点关注以性剥削为目的的贩运，而忽略了对以劳动力剥削为目的的贩运的关注。出于文化上和其他方面原因，贩运活动男性受害者往往不愿进行自我认定。甚至在存在受害者支持援助的情况下，援助也可能会因为这些原因而无法获得，或没有进行有针对性调整而被拒绝。

46. **不起诉或不惩治。**越来越多人认为贩运受害者不应因贩运过程中的犯罪行为，如移民和工作犯罪，而遭到惩治和起诉。特别报告员经常确认这一原则的重要性，⁹ 并赞成现在的一种普遍立场，即国家不应“因被贩运者直接由于其作为被贩运者的处境或纯属被迫而实施的不法行为”而起诉或惩治受害者(CTOC/COP/WG.4/2009/2, 第 12 段(b))。¹⁰ 一些答复调查问卷的国家、国际组织和民间社会团体指出，特别报告员在这一问题上的工作是一项重要成绩，促使免于起诉和免于惩治被确立为一项公认标准。

B. 受害者获得补救的权利

47. 任务设立以来，两任特别报告员都明确申明，贩运受害者有权就所受到的伤害获得有效的补救。在国家报告中，两任任务负责人坚持审查这一权利受法律保护程度和在实践中实现程度。审查发现，被贩运者经常被得不到补救，或获得补救所需的必要支助，这种状况加剧了包括二次贩运在内的进一步侵犯人权行为的风险。根据通过国家访问获得的见解以及在其他活动中收到的信息，包括对区域应对机制的评估，特别报告员决定更为系统和详细地关注为受害者提供有效补救这一专题。为此，她于 2010 年组织了专家协商会，之后在人权理事会第 17 届会议期间就她关于这一主题的专题报告(A/HRC/17/35 和 A/66/283)举行了网上讨论论坛和互动对话。2013 年和 2014 年初举行了区域磋商以分发、讨论和完善一套关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则草案。

48. **适用的法律框架。**特别报告员在受害者获得有效补救方面工作的一个主要目的就是帮助明确有关法律框架，并以此为执行者提供指导，并帮助处理国际法在这方面的规定与实际情况之间的巨大差距。在向大会提交的关于这一问题的报告中，特别报告员提及一个公认的法律学说，即在可归咎于一个国家的行为或不行为构成违反该国义务时，该国应对不法行为进行补救(A/66/283, 第 12 段)。虽然国家通常不是直接造成贩运相关伤害的源头，但不能因此免除自身的法律责

⁸ 例如，见 A/HRC/23/48/Add.2, 第 62、第 92 段；A/HRC/23/48/Add.1, 第 81(v) 段；A/HRC/17/35/Add.4, 第 85 段，A/HRC/14/32/Add.3, 第 61 段和 A/HRC/14/32/Add.4, 第 43 段。另见 2013 年特别报告员结束对意大利的访问时的讲话。

⁹ 例如，见 A/HRC/20/18, 第 23-30 段和第 89 段，以及 A/65/288, 第 20 段。

¹⁰ 另见 A/64/290, 第 95 段。

任。为贩运受害者提供补救—或至少提供补救渠道的义务，在多项有关文书中¹¹均有所阐述，也得到了联合国各机构和区域法院¹²的广泛承认。其实质充分体现于关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则草案的原则 1：“被贩运者作为侵犯人权行为的受害人，有权就所受到的伤害获得有效的补救”。

49. **获得补救的权利的实质性组成部分。**特别报告员确认了适用于人口贩运案件的获得补救的权利的 4 个实质组成部分。它们充分体现于基本原则草案的原则 4：“实质上，被贩运者应因其所受到的伤害，获得充分的赔偿，包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和不再被贩运的保障”。对于可能已遭受极大伤害和失去宝贵机会的贩运受害者而言，赔偿至关重要。可通过刑事或民事法律程序向受害者提供赔偿。赔偿还可通过国家管理的赔偿基金或非司法手段提供，如用于处理雇主和雇员工资纠纷和工伤赔偿的机制。

50. **获得补救的权利的程序性组成部分。**程序性义务可被理解为保障有效补救渠道的一系列必要措施，包括获取信息、法律援助和居留身份合法化，这些都有助于实现被贩运者获得有效补救的权利的实质性组成部分。特别报告员意识到，如果要在实践中实现贩运受害者获得补救的权利，就必须满足一些先决条件。例如，若不能在最初即识别受害者将不可避免地造成他们无法获得补救。在太多的国家里，被贩运者，包括那些身份已经得到确认的被贩运者，得不到主张赔偿的机会即被拘留或驱逐出境。因此，改善识别程序；建立“思考和恢复期”，在此期间，受害者可以获得法律和其他援助；审查获取援助的法律障碍；都对有效实现获取补救的权利非常重要。

51. **关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则草案。**这些原则严格以国际法既定规则为基础，依据的是对阻碍在贩运受害者获得补救方面取得进展的法律因素和实际因素的认识。特别报告员向各国、政府间机构、非政府机构、刑事司法机构和能够为实现所有贩运受害者因受到的伤害而获得补救的权利做出贡献的其他机构推荐该基本原则法案。

C. 刑事司法对策中的人权

52. 特别报告员在履行任务过程中注意到，对贩运问题对策的刑事司法方面的态度发生了重大转变。在犯罪控制框架内制定一项新的关于贩运的国际法律文书的做法引起了一些关切，认为这种侧重会削弱对受害者人权的关注和承诺，产生这种关切是可以理解的。人们认为，采取强有力的刑事司法对策应对贩运，可能与基于权利的，以受害者为中心的对策相冲突。特别报告员承认重点关注调查和

¹¹ 见《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》第 6 条第(6)款和《欧洲委员会关于采取行动打击贩卖人口行为的公约》第 15 条。

¹² 见“Rantsev 诉 塞浦路斯和俄罗斯”，欧洲人权法院，第 2595/04 号申诉，2010 年 1 月 7 日的判决。

起诉有分散对于受害者权利和需求方面的注意力的危险，但她指出，刑事司法系统的有力对策是有效处理贩运问题不可分割的组成部分。简言之，只要刑事司法体系的对策确实是为了挑战贩运实施者有罪不罚的风气并为受害者伸张正义，那么它与受害者权利之间不应该存在冲突。

53. 贩运受害者经常被视为进行刑事调查的工具，而不是依法享有保护、支助和补救的权利人。在 2009 年向大会提交的报告中，特别报告员申明了她的立场，即“必须使司法系统能够保障受害者诉诸法律、提供有效的补救措施、促进对包括违法者在内的受害者的基本人权的尊重并确保充分保护和援助贩运活动的受害者，防止再度成为受害者和再次被贩运”(A/64/290, 第 99 段)。

54. 2011 年，鉴于与刑事司法体系对策有关的紧迫问题和缺乏可用指导的情况，特别报告员就刑事司法管理采用以基于权利的方针问题进行了专题研究。研究包括委托起草了一份背景文件，向成员国发放了详细的调查问卷，并召集了一批从业专家。成果报告中明了国家有义务对贩运定罪；尽职调查和起诉贩运案件；进行恰当的处罚(A/HRC/20/18)。

D. 预防贩运：确定核心战略

55. 从任务初始，通过处理个人和群体根本的脆弱性预防贩运一直是一个重要主题。但任务负责人一直认为，预防的概念不仅限于此，应包含预防今后发生贩运行为为一整套措施。国际法规定国家应尽职行事，预防贩运及其相关的侵犯人权行为。任务已经审查了预防的整体概念以及预防方针的特殊方面，包括处理需求和供应链透明度和问责制。¹³ 关键问题包括，例如，在国内和区域的预防战略中，鼓励安全移徙和保护劳工权利的措施应发挥何种作用？国家是否应设法提高公众对贩运问题的认识？在处理对通过贩运产生的商品和服务需求方面，应要求国家做些什么？预防的义务在处理供应链中与贩运有关的剥削时如何发挥作用，以及如何鼓励企业支持无贩运的供应链？这些问题复杂而困难，特别报告员任务还未能全面解决这些问题，但正设法提高国家和其他能够帮助促进加深对需要什么以及如何实现问题理解的各方的认识。

56. **安全移徙。**为合法、有酬和非剥削移徙创造机会对预防今后再发生贩运非常重要。原籍国和目的地国在这方面都应承担责任。对前者而言，提供关于移民权利的适当信息以及关于如何处理移徙过程中的风险的实用建议是基本义务。原籍国还应确保设立领事机构，与在国外工作的公民保持联系，并能对关切进行有效应对。¹⁴ 目的地国则应查明对移徙劳工的需求，并建立各项程序和机制，使需求在不通过剥削的情况下得到满足。

¹³ 见 A/65/288, 第 29-38 段, A/HRC/23/48 和 A/67/261。

¹⁴ 例如，见 A/HRC/23/48/Add.3, 第 75 段和 A/65/288, 第 73 段。

57. **劳工权利。**在许多国家，劳工监察机构无法胜任监督工作场所的任务，也无法进入被贩运者遭到剥削的场所，如妓院、私人住宅、农场和小型工厂。特别报告员一再呼吁各国加强劳工法律执法力度，并采取步骤规范聘用机构，这些聘用机构同使用其服务的正规企业都从剥削迁徙劳工中获利丰厚。特别报告员任务已查明，工人，特别是迁徙工人的权利得不到保护是造成与贩运有关的剥削的一个主要原因。

58. **公众认识。**提高认识活动可以成为预防的重要办法，这体现在两个层面上：首先，与面临风险的社区合作，提醒他们贩运的危险性；其次，提高目的地国公众对被贩运者困境的认识，并介绍他们在预防贩运过程中可以发挥的作用。然而，特别报告员注意到，提高公众认识活动有时在设计 and 执行方面过于简单生硬，通过使用耸人听闻的恐吓手段，或干脆阻止人们离开家园。也很少对这类活动的效果进行批判性审查，包括特别报告员在工作期间注意到的一些非故意的负面影响，¹⁵ 这说明各国有必要对它们所采取预防措施的影响进行监测和定期评估。

59. **处理需求。**贩运可满足全球市场的需求，这个市场寻求廉价、不受监管和可剥削的劳动力，以及这种劳动力生产的商品和服务。两任任务负责人均曾申明，国际法要求各国抑制助长贩运相关剥削的需求。¹⁶ 特别报告员在审议预防问题(A/65/288, 第 29-38 段)时以及在一份专题报告(A/HRC/23/48)中详细审查了这一需求。在这份专题报告中，特别报告员建议各国采取步骤认清这种需求的性质，并在准确信息和经验的基础上制定措施抑制这种需求。基本人权，包括禁止歧视，应进一步指导这一过程。特别报告员还指出，确保处理需求的措施本身不对个人权利和自由造成不利影响非常重要。

60. **供应链和公私伙伴关系。**任务一直主张重点关注非国家行为者以及它们在预防和应对贩运方面能够或应当发挥的作用。关于包括农业、信息和通信技术、渔业、制衣和纺织业在内的主要行业的供应链中的被贩运劳工的资料已使特别报告员认识到了企业公司直接参与这项工作的重要性。过去几年来，特别报告员已着手处理这一难题，就全球供应链中的贩运问题进行了研究并组织了广泛的协商会议。在一份专题报告中，她向企业和各国列出一系列明确和实用的建议，以帮助他们消除供应链中的贩运现象(A/67/261)。这为企业专家进行进一步协商奠定了基础，这种协商形成了一套旨在确保供应链中无贩运现象的基准和指标草案。该草案已提交人权理事会第二十三届会议(A/HRC/23/48/Add.4, 附录一)和 2013 年召开的联合国工商业与人权论坛第二届会议。

¹⁵ 例如，见 A/65/288, 第 45 段。

¹⁶ 《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》第 9 条第(5)款和《欧洲委员会关于采取行动打击贩卖人口行为的公约》第 6 条。

E. 以摘除器官为目的的人口贩运

61. 尽管以摘取器官为目的的人口贩运在国际法律定义中被列为一种与贩运有关的剥削形式，但特别报告员最近才开始实质性处理这一问题。这表明，关于这一行为的可靠信息匮乏，而且这一问题的真实程度存在着不确定性。然而，近年来出现了一系列可靠的报告，记录了世界不同区域系统性的以摘除器官为目的的人口贩运，及非洲和欧洲的重要起诉案件。特别报告员在近期的国家访问中也收到了关于这类人口贩运形式的传闻报告。遵循任务致力于处理困难、新出现和尚未充分研究的问题的做法，特别报告员着重关注以摘除器官为目的的人口贩运问题，以期在关键时刻为国际对话做出贡献。她对以摘除器官为目的的人口贩运的报告以一份专家背景文件为基础，一个移植专家、伦理学家和研究员非正式小组对该背景文件进行了同行审评(A/68/256)。

七. 任务对概念和法律方面关键进展的贡献

A. 拓展关注范围

62. 过去 10 年是出现了巨大发展和变化的 10 年。得益于商定的人口贩运定义、新的国际法、区域法和国内法、更明确的政策以及加强的政治承诺，特别报告员任务得以在这一特殊时刻做出重要贡献。任务积极支持并倡导贩运定义，通过《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》和其他文书，该定义已载入国际法，并在许多国家的法律中得到体现。该举措发挥了重要作用，帮助将国际和国内打击贩运努力的重点从过去以盈利卖淫为目的的贩运为重点进行了拓展，并促进了围绕贩运定义构成因素的概念明晰度。一些国家和组织在对调查问卷的答复中着重指出了任务对拓展关于贩运问题的讨论所作出的重要贡献。它们指出的拓展涉及：**(a)** 查明并探讨与贩运有关的不同形式的剥削**(b)** 考虑能够或应该在预防或应对贩运问题过程中发挥作用的不同渠道和行为者。

B. 进一步明确受害者的权利

63. 主张贩运受害者的人权是一回事，详细说明具体人权内容以及国家为此承担的义务，却是另一回事。但这个过程很关键，因为只有通过这种确定性才有可能评估某一情况、举措或对策符合国际人权法的程度。由于与贩运有关的核心国际文书——《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》没有明确说明受害者的权利问题，这使得这一任务更为困难。《议定书》泛泛提及了人权，包括一些可能被理解为旨在保护受害者的义务。但是就其自身而言，在确定受害者权益的精确性以及实现途径方面，《议定书》并未取得进展。同样要注意到，在任务设立之时，国际人权体系本身还未在明确说明有关权

利和义务的实质内容方面做出实质贡献。尽管与贩运有关的侵犯人权行为经常受到谴责，但却很少将这种行为与某项具体公约中的某项具体权利联系起来。

64. 特别报告员任务在从国家访问到专题研究的各方面工作中帮助确立和宣传这些重要权利。特别报告员向各会员国和其他行为者发放的调查问卷的答复者确认，任务在这一领域的工作是其最重大的成就之一。

C. 进一步明确国家的义务和责任

65. 调查问卷的答复者指出，在就贩运问题作出回应方面，特别报告员还直接帮助确认和传播了国家在应对贩运问题过程中的义务。特别报告员还明确指出，国家义务不仅限于与受害者直接相关的内容。例如，关于刑事司法体系的对策，特别报告员确认，所有国家都有义务调查和起诉贩运行为，并有义务保护嫌疑人的权利和公平审判权。¹⁷ 在国家访问报告中，两任任务负责人也着重指出了腐败与贩运之间的关联，并指出，国家应采取行动预防这类腐败，一旦发现即进行处理。¹⁸ 更广义而言，特别是在现任任务负责人任期内，任务负责人审查了国家在采取步骤预防贩运方面的法律义务的含意，详细说明了应在人权方针框架内采取的行动(A/HRC/10/16, 第 45-47 段)。

八. 挑战

66. 特别报告员工作已确认，人口贩运问题仍然普遍存在于世界各地。虽然对贩运问题以及相关权利和义务的认识已有显著提高，但这并未引起实际情况的实质改善。大量妇女、男子和儿童继续遭到剥削；其中能得到支助保护或补救的人极少；实施剥削者很少被逮捕，起诉案件数量在各国依然很少。本报告以上部分已经提到了许多阻碍更有效对策的因素。尽管如此，仍应说明可能成为国际社会以及任务未来发展中的主要关切的挑战。

A. 明确国际法律定义的范围

67. 需要明确国际法律定义的范围。认为随着定义的通过，关于贩运的范围问题的讨论已经结束的想法，是错误的。事实上，在国家和其他行为者内部和之间一直在就“贩运”进行激烈辩论。例如，“隐匿”行为在多大程度上使得定义能够包括使个人维持在受剥削状况中，而不仅仅是陷入受剥削状况？在招聘阶段一次不严重的欺骗行为是否足以使剥削转变为贩运？在确定是否发生了贩运行为时，受害者的同意是否重要？应在多大范围内解读“滥用脆弱境况”一语？例

¹⁷ 例如，见 A/HRC/20/18, 第 71 段和 A/HRC/20/18/Add.2, 第 77(h)段。

¹⁸ 例如，见 A/HRC/20/18, 第 90 段和 A/HRC/20/18/Add.2, 第 72、第 73 和第 77(h)段。

如，“滥用脆弱状况”是否应该包括与经济需要或移民身份有关的脆弱境况？应在多大范围内理解“剥削”（包括性剥削）？若有标准，应采用何种标准确定是否将其他剥削行为也列入国际定义中的开放式清单？贩运与国际法禁止的相关行为（包括奴隶制、奴役和强迫劳动）关系如何？强迫劳动和奴隶制在何种情况下不构成贩运？在现代招聘和就业行为中，如何理解债役剥削？关键是，不良雇佣状况会在什么阶段演变成贩运？

68. 正如毒品和犯罪问题办公室指出的那样，这些问题的重要性在于，将某种行为定性为“贩运”，会对会员国、据称犯有此种行为者和据称受害者产生重大和广泛的影响。它对于参与打击“贩运”的组织和机构而言也极为重要。毒品和犯罪问题办公室指出，“赞成对贩运概念作保守、甚或限制性解读的人和赞成对该概念进行扩展的人之间关系紧张。《议定书》中复杂而不确定的定义让两种观点都有理可依，导致关系紧张状况一直未得到解决”。¹⁹

B. 强化非国家行为者的责任和促进民间社会的参与

69. 另一重要挑战，是民间社会和社区对打击和预防人口贩运行动的参与程度。特别报告员的经验突出表明，民间社会必须在国内、区域和国际各级应对贩运过程中发挥重要作用。特别报告员常常注意到，从事打击贩运问题的民间社会团体和政府之间关系紧张，有必要更好地处理这一情况，以便民间社团能做出有效贡献。

70. 特别报告员一再确认媒体在提高社区对各种贩运形式的认识以及向弱势群体通报某种移徙风险方面的影响力。但是这样的影响力也使得媒体准确和恰当地对待贩运问题显得尤为重要。特别报告员注意到，媒体在多次报道中追求轰动效应，例如把注意力过于狭隘地集中在性剥削方面。经常会出现的其他问题还包括未能恰当保护受害者隐私；侮辱受害者；助长混淆贩运和其他现象，如非正规移徙和偷运移民。

C. 受害者和弱势群体的参与

71. 特别报告员一贯设法使受害者参与其各方面工作，她认为，任务会因此而获益匪浅。调查问卷的答复者确认了这一结果，强调任务重点关注受害者真实经历并借鉴有力有据的研究非常重要。一些答复者指出，特别报告员为使受害者在人权理事会和大会等场合发表意见所作的努力是一项重要成就。

¹⁹ 毒品和犯罪问题办公室，“人口贩运定义中的滥用脆弱境况和其他‘手段’”，议题文件(维也纳，2013年)，第1页。

D. 改善国家、区域和国际各级的合规机制

72. 特别报告员提请注意会员国在贩运方面的义务(即成员国应做什么, 不应做什么)以及实践中履行义务的程度(实际发生了什么)之间令人担忧的差距。在受害者权利方面尤为如此, 这些权利虽受到国际和国内法律的保护, 却经常被置之不理。这并非总是缺乏政治意愿的结果。贩运现象具有复杂性, 解决办法各方面存在不确定性, 成员国很少直接造成与贩运有关的危害, 这一切都使确保遵守国际法律规则的任务变得复杂化。改善各级的合规机制必须成为成员国和国际社会的优先事项。

73. 在国家一级, 特别报告员一再呼吁各国加强执行机制, 并设法就执行基于权利的方针为各国提供实际指导。问卷调查的答复者认为这是任务一项重要贡献。特别报告员一贯倡导在尚未设立国家报告员或类似机制的国家设立这一职位。在已设立相关机制的国家(目前主要是在欧洲), 独立和被委以适当任务的国家报告员总体而言在以下方面发挥了重要作用: 监测国内状况; 促进不同机构间, 以及政府和民间社会间的合作; 监督关于国内对策和贩运动向方面的数据收集和分析。在特别报告员 2013 年召开的一次协商会上, 国家报告员的重要作用得到了确认。该次会议也首次聚集了来自 19 个国家的国家报告员。计划于 2014 年中召开一次后续会议。当然, 国家报告员机制只是各国应对合规问题的一种方式。特别报告员鼓励成员国考虑实现这一目的的更多途径, 包括制定打击贩运国家行动计划, 以及建立基础广泛的协商小组为落实提供咨询和支助。

74. 特别报告员注意到美国国务院监测和打击贩运人口处所设立的单边合规机制, 它对世界各国的贩运状况, 及国家对策的质量进行年度评估。²⁰ 特别报告员与该处工人人员建立了良好的工作关系, 她总体上欢迎这一举措, 认为它对在世界范围内促进有力的国家对策和提高对贩运问题的认识作出了重要贡献。但她提醒指出, 评估各国表现的标准应明确基于国际标准。这不仅对于该机制的可信度至关重要, 还是加强国际法律框架和申明其重要标准的重要方式。

75. 还可以估计《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》的缔约国更有创造性地应对执行挑战, 如在普遍定期审议工作组审议中吸纳民间社会的一些意见, 并赋予民间社会以更具实质性的监督责任。贩运对于所有国家而言都仍是一个难题, 应欢迎加大旨在帮助各国履行国际义务的支助。

²⁰ 见 www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/。

九. 结论和建议

76. 应赞赏人权理事会的智慧和远见，它设立了一个机制，确保保留人权在贩运问题国际对策中应有的中心位置。考虑到关于贩运问题的重要国际条约是确立于人权体系之外的，这一作用尤为重要。编写本报告过程中接受调查的国家和合作伙伴，包括联合国机构、政府间组织、国家人权机构和民间社会都肯定了特别报告员任务对其工作和整个打击贩运部门的积极影响。它们提请注意特别报告员对以下领域的贡献：制定标准；将人权纳入打击贩运对话的主流；以及引起对新出现和较不为人知的贩运形式的关注。

77. 在此基础上，特别报告员向人权理事会和今后的任务负责人提出以下建议。

78. 人权理事会应：

(a) 考虑到贩运问题普遍存在并且有必要采取基于人权的方针的长期战略，延长任务期限；

(b) 考虑缩短任务名称，不再专门提及妇女和儿童。虽然这种提法是《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》名称的一部分，但它可能会转移人们对贩运问题既影响妇女和儿童也影响男子这一现实的关注。然而，人权理事会第 8/12 号决议所述任务内容：“加强预防一切形式人口贩卖活动，采取措施捍卫和保护受害者的人权”被证明是合理的，不需要重大修改。

79. 今后的任务负责人可以侧重概念和定义重叠；基于人权方针的贩运对策的结果；衡量打击贩运干预措施的影响；腐败和贩运；以及受害者识别工具的有效性。他们应：

(a) 考虑研究新的关切领域，如(一)非法聘用活动，(二)以从事强迫劳动和剥削劳动为目的的贩运男子行为，(三)以强迫乞讨和犯罪活动为目的的贩运行为，(四)以强迫婚姻和质役婚姻为目的的贩运行为，以及(五)回归和再次贩运的风险。他们应考虑进一步关注以摘除器官为目的的人口贩运问题，以继续从事现任特别报告员在这方面开展的初步工作。

(b) 继续在特别报告员任务与国际、区域和国家机制之间开展打击人口贩运的合作，同时咨询受害者意见；

(c) 考虑与当代形式奴役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移民人权问题特别报告员合作，以利用共同利益和通用办法；

(d) 继续推动实施《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》、有关的区域文书以及与人口贩运有关的其他标准和政策，包

括核可关于被贩运者获得有效补救的权利的基本原则草案并鼓励各国将这些原则纳入国内立法；

(e) 继续促进民间社会参与所有国际和区域反贩运论坛，包括关于《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》审议机制的讨论。
