

加强刑事问责 应对起诉工作中的挑战

现代打击人口贩运的运动是从2000年《巴拉莫议定书》批准时真正开始的，至今成长显著。各国政府都取得了进展，继续通过立法将所有形式的人口贩运确定为犯罪，与公民社会和人口贩运的幸存者合作，在政策和草根水平加强受害者保护，采取预防措施并提高公众对现代奴役的危险性及其迹象的认识。

虽然这些进步令人鼓舞，但世界各地的人贩子仍然在通过强迫劳动和性贩运剥削数以百万计的受害者。这个价值数十亿美元的产业破坏了家庭和社区、削弱了法治、加强了犯罪网络并违反了人类尊严的普世价值。

尽管公民社会和国际组织的支持产生了总体的和有效的反人口贩运方案，各国政府仍然对解决人口贩运负有主要责任。正因为如此，这份《人口贩运问题报告》每年通过“诉保防”模式，即对人贩子的起诉、对受害者的保护和犯罪的预防，对政府的努力进行评估。

在过去的五年中，本报告的介绍部分分析了这个模式中的保护和预防元素，以加深对这种罪行的了解，强调全球的动向和打击这种犯罪的成就。例如，报告解释了运用以受害者为中心的方式来识别受害者并有效地起诉人口贩运案件的重要性。它认真地审查了从受害者到幸存者的过程，以及幸存者重新步入他们自己的生活所需要的支持。它也描述了预防人口贩运的广泛的有效策略，包括通过分析全球供应链的薄弱环节。

本年的介绍部分着重于起诉的工作。根据《巴拉莫议定书》，这是政府要担负的特定职责，就是将所有形式的人口贩运确定为犯罪，并对违法者进行起诉，让他们为自己的罪行担负刑责。

人口贩运不应与移民偷渡相类比（偷渡是对一个国家的犯罪，是某个人自愿与另一方达成协议以非法进入一个外国），也不同于与雇佣相关的工资或劳动时间违规（对劳工法的行政违规）。根据《人口贩运受害者保护法》规定的消除人口贩运最低标准，对人口贩运的一个有效刑法措施就是像对其它严重犯罪（如绑架或强奸）一样对其进行起诉，并对其施加重罚以产生威慑作用。

有效的打击人口贩运执法行动具有挑战性。人口贩运常常发生在不同的阶段并持续很长的时间，而且一般会涉及多方人员。人口贩运是一种暗藏的犯罪行为，罪犯会利用力量的不平衡和强势来逼迫其受害者保持沉默。人口贩运的受害者可能不了解他们有权得到法律保护，可能会害怕因人口贩运行动而直接导致的犯罪或者移民违规而受到惩罚。即使受害者最初同意涉入此种处境而后来受到盘剥，或在这种被盘剥过程中参加了犯罪活动，根据《巴拉莫议定书》，一旦该人因武力、欺诈或胁迫从事了被强迫的服务，那种同意就不涉及违法。在所有这些情景下，执法机构必须收集证据，通常在可能情况下通过几个愿意合作的证人，使检控人员可以证明嫌疑人有意剥削他人。当这种犯罪活动横跨多个国家时，各国政府可能面临更多的挑战来获得国际合作及国际司法权，以有效地调查并起诉人口贩运罪行。

下面的段落探讨一部全面打击人口贩运法律的重要性，有强大威慑效力的刑事问责的必要性，以及各国政府在调查和起诉人口贩运罪行时面临的一些挑战。

国家打击人口贩运法律的范围和功效

对人口贩运案件进行有效起诉所需要的主要工具就是一部全面打击人口贩运的法律，按照国际法明确规定

义这种犯罪，具体说明行为、方式和目的。这种法律为所有的国家反人口贩运工作建立一个框架。它对执法计划授权，并向司法部门的官员提供清晰的说明，因而他们可以在调查和起诉涉嫌人口贩运的犯罪时运用这些规定。

对于起诉和执法，一部强有力的打击人口贩运法律包括：

- 将所有形式的人口贩运确定为犯罪。
- 对人口贩运的明确定义，描述行为、方式和目的，与相关的犯罪区别开来（如移民偷渡、卖淫、绑架、人体器官贩运或非法收养）。
- 对人口贩运罪行的判刑处罚与其它严重犯罪（如强奸和绑架）一致。
- 一个确立相关政府机构或部委角色的授权，包括跨部门间合作的打击人口贩运政策。

强有力的、全面的打击人口贩运法律显示政府不容忍人口贩运的承诺，并对执法和检控人员提供定罪和为受害者伸张正义所需要的工具。

刑事问责和强有力的威慑

除了保护受害者免遭报复或重新受害以外，一个将人贩子绳之于法的有效刑事司法判决不仅惩罚他们的罪行，也对其他人产生威慑。然而，在许多国家，政府在争取让从事人口贩运的罪犯承担担刑责时困难重重，即使已经判罪，他们有时判处缓刑、罚款或者行政处罚来代替徒刑。

如上所述，强有力的打击人口贩运行动应该认识到人口贩运的严重性，并与该国其它严重犯罪（如强奸和绑架）一样对其进行惩罚。例如，在2015年，**立陶宛**为17名人贩子定罪，他们全部被判处徒刑，刑期从3年到8年不等，与其它严重犯罪相称。立陶宛还在2014年修订了刑法，确保因卖淫被审判的儿童性贩运者不得获得较轻的判决。这个修订增加了对从卖淫中获利的惩罚程度，并取消了允许法官考虑儿童是否同意的规定，这个做法更好地反映了国际法的要求，即儿童不可对性贩运表示同意。除了为盘剥受害者伸张正义，严厉的惩罚还可以成为对潜在人贩子更强有力的威慑。

然而许多国家的政府不施行包括适当监禁时间的判决。在许多国家，司法官员经常对人贩子判处缓刑、罚款或行政处罚。这些较轻的处罚的原因可能来自宽泛的量刑指南、对人口贩运罪行缺乏了解、刑事司法制度中系统性的效率低下或者社会文化方面的考虑等等。在其它一些国家中，人口贩运法律允许法官判处罚款来代替监禁，这种做法限制了对被告和其他人贩子进行真正威慑的潜力。对他人进行盘剥而获利的人贩子常常有办法支付罚金，使罚金仅仅成为他们做生意的成本。

虽然对刑事司法在文化上的认知会造成各国对犯罪嫌疑人的评估和惩罚有所不同，但170个国家签署的《巴拉莫议定书》不允许有文化的差别。例如，公正的司法应该对所有的受害者一视同仁，无论其年龄和性别，或者是通常受到歧视的弱势群体。同样地，对人口贩运案件都应该进行起诉，不论人贩子是什么性别。司法系统应当同等重视性贩运和劳工贩运的案件，并且同等重视成人和男性受害者以及儿童和女性受害者。

例如，近年来，**巴林**政府开始对可能升级到人口贩运水平的违反劳工法行为进行刑事起诉。在2014年，巴林的劳工部对427起劳工违规案件中的63起此类案件提请起诉。之前，没有此类案件受到刑事调查，都

只是进行了行政处理。这种在对劳工贩运制裁方面的改进有重大的意义，产生了更大的威慑作用。

在理想的情况下，根据《巴拉莫议定书》，一个以受害者为中心的法律框架应该授权法院在成功地对人贩子定罪之后相应地责令对受害者进行补偿或者赔偿。几个国家的政府进一步使补偿成为强制性的规定，对受害者的损失提供金钱上的补偿。在2015年，一名圭亚那的法官判处一名获罪的人贩子三年徒刑，并且要求她向受害者支付赔偿，这是在该国第一次由法庭责令人贩子进行赔偿。在瑞士，28名受害者收到了人贩子的赔款，这些人贩子于2015年被判罪。在2015年3月，澳大利亚一个法庭责令一名被判罪的人贩子向被他强制劳动的一位印度籍受害者支付相当于13万4000美元的补偿工资以及利息。但在许多其它案例中，即使是在法制系统相当发达的国家中，法庭在进行刑事判决时并不责令补偿。在有些案件中，检控人员没有为受害者要求赔偿。

在追求正义中的挑战

有效的打击人口贩运执法工作从来都充满了挑战，即使是最有效的政府在全全面解决这种犯罪时也困难重重。在本年度报告中列出的全世界人口贩运判罪不足一万起，但据估计人口贩运的受害者人数仍然数以千万计。尽管判罪的数字很低，但世界上许多刑事司法系统面临着案件数量超过他们处理能力的问题。有限的资金和员工培训阻碍了对许多种犯罪的调查，包括人口贩运。现有的时间和资源经常被不同的要务所争夺。我们必须迎头面对这些挑战。

办成一桩强有力的诉讼案件的障碍

办成一桩强有力的人口贩运案件可能是复杂和困难的。在很多情况下，警官开始调查时只有一个证人，而且他或她可能是唯一能描述自己在受害过程所体验的暴力、欺骗和胁迫的人。有关官员必须收集证据来支持证词，这常常是一个具有挑战性和耗费时间的过程。培训执法者如何支持受害人的证词以及如何收集证据来证明嫌疑人在强迫劳动或性贩运中盘剥受害人的动机至关重要。另外，在调查阶段，调查人员应该与检控人员一起工作，确保收集到必要的证据，而且尽早处理立案中的薄弱环节。证据不足或证据不全面常常是在全世界范围内无法办成人口贩运案件的原因。

为解决证据集中的某些问题，有些国家的政府加强了警方和检控人员之间的协调。在南非，国家检察机关领导全国的打击人口贩运工作，检控人员监督省级的打击人口贩运工作组，使他们能够领导省一级的执法行动，并在全国培训相关的警员和社区的工作人员，进一步加强专业技能和建立训练有素的专业人员网络。

执法和司法官员需要经过高级的培训以学习适当的调查和证据处理技术。在乌克兰，检察总长2017年发布了一项指令，赋予人口贩运调查人员使用监控资源的优先权。在柬埔寨，地方组织，甚至一些官员承认急需制定法律，授权使用先进的证据收集技术，包括便衣侦察、电话监听和获得搜查令的能力。这些技术可以帮助执法人员减轻对证词的依赖，应对柬埔寨人口贩运活动日趋隐蔽的特性。没有这样的授权，执法者对这些案件进行调查的能力受到限制，当无法获得证据时会被迫撤销这些案件。在许多其它国家中，挑战在于获得和处理可以在法院审判中被合法接受的犯罪证据。

起诉的拖延

在许多国家中，法院案件积压或不堪重负的执法人员会拖延起诉，拖延对正义的伸张。许多国家的政府缺乏足够的人力来处理费时的人口贩运案件，或面临有起诉此类案件经验的官员被频繁更换的问题。起诉的严重拖延会使受害者灰心，不再为案件作证或争取起诉。拖延还会产生一些实际的问题，当事人可能已经不在这个国家或不能再协助执法者在审判中作证。更坏的情况是，这些拖延使人贩子能够继续盘剥、威胁或恐吓受害者，包括一些幸存者，这些人的证词对于给人贩子定罪必不可少。

由于资源和人力有限，有些国家的政府设法指定专门的检控人员来管理打击人口贩运的案件，这是帮助发展调查和起诉复杂的人口贩运案件专业能力的一个步骤，它可以保持对打击此类犯罪的重视。例如，一名专门的检控人员能够理解为什么人口贩运受害者起初会在犯罪事实上对执法人员撒谎，甚至会描述自己是自愿参与人口贩运行动。没有经验的检控人员会把他看成一个不想合作或者不说实话的证人，是起诉的障碍，而看不到这正证明人贩子成功控制了受害者，使他/她感到对执法者坦白不安全。专门的检控人员可以更好地了解如何应对这些挑战。

在**博茨瓦纳**，《2014年打击人口贩运法》通过之后，检察委员会指定了一名检查官专门从事人口贩运案的检控。这样的专业人员了解人口贩运案件的错综复杂和时常出现的问题，因而能够通过正常培训和办案与其他司法部门的官员分享这些信息。专门的公诉人还可以了解受害证人的需要和对他们的要求，因而能建立专门的机制来帮助他们。

菲律宾最高法院在2014年实行了持续审判制度的试点计划，大幅加快了对人口贩运案的起诉。在计划的第一年中，法院用了不到一年的时间就完成了7起人口贩运案件的审判，并在后续的年间继续加快对人口贩运的起诉，尽管有些案件仍未起诉。相比之下，在2013年，菲律宾起诉的人口贩运案件平均要花费三年半到五年才能结案。

在一些有民法系统的国家，人口贩运被视为重大犯罪，要求在高级法院审判。这种法院可能不定期开庭，或者因为其他重要的待理案件和有限的资源而不审理人口贩运案子。要解决这个问题，政府应该鼓励高级法院定期开庭，对特殊审判提供资金，以防止或减少案件的积压，或在安排开庭日期时优先考虑人口贩运的案件。

非刑事解决方案

一桩刑事调查可能费时费力，而且不能保证判罪或得到经济补偿。漫长的司法过程可能使受害者变得沮丧，对司法系统丧失信心。经历过创伤的受害人可能会试图开始新的生活，如果调查或起诉过程拖延的太久，他们就会干脆放弃，不再参与案情的处理。对受害者来说，要前往或住宿在开庭的城市也往往是昂贵的。作为一个策略，被告会试图拖延审判时间，因为他们知道受害人可能由于经济或精神上的原因无法继续参与并坚持他们的诉求。在人口贩运案结束后，促成一些人容易遭受人口贩运的现实环境常常仍然存在，包括经济压力、歧视以及缺乏管理机构。获得支持服务和工作许可经常使受害者能够继续参与漫长的审判。

面对这么多挑战，人口贩运受害者有时会选择在法庭外调停或解决他们的案件，而不参加刑事诉讼。这种替代方式被认为更加迅速，而且更有可能得到正面的结果，就是经济补偿，包括在拖欠工资或者劳工法违规的案件中提供现金支付。在一些国家中，当刑事诉讼不太可能产生有罪判决的情况下，非政府组

织甚至建议受害者争取调停而放弃刑事调查，以避免经济上和精神上的损耗。在其它案例中，受害者可能宁愿通过庭外和解接受一个补发工资或补偿的协议，而不去冒被曝光和刑事审判不确定性的风险，因为即使审判成功也不能对受害者做出经济赔偿。

例如，在**老挝**，政府鼓励受害者与检控人员合作，老挝妇女联合会努力使每个受害者熟悉刑事法庭的过程；但是，在过去几年中，由于总体上缺乏鼓励机制、资源和律师，使受害者很难全面参与正式的法律诉讼，那些过程可能会很漫长，而且不太可能包括补偿。这种情况造成有些受害者选择传统的庭外和解，以迅速获得解决和经济赔偿，而不是在法庭支持起诉工作。

然而，调解程序不符合《巴拉莫议定书》的标准，《议定书》将人口贩运定义为必须起诉的犯罪，而不是可以用赔偿解决的民事失误。此外，相对于仅仅是金钱赔偿或者处罚，与这种罪行的恶劣性质相应的刑期应该是更有效的威慑。在一些国家中，法律系统同时允许以民事和刑事法律审判人口贩运案件，即使如此，理想的情况是民事诉讼成为刑事诉讼之后的补充，而不是替代。政府必须努力逐步建立人们对刑事司法系统的信心，并对人口贩运的罪犯追究刑责。如果不判处徒刑，人贩子不可能受到有效的威慑。

合谋与腐败

执法者不能高居于法律之上。官员合谋问题是一种侵扰许多国家刑事司法系统的瘟疫。在有些国家里，执法人员无视明显的盘剥迹象，积极参与或协助人口贩运。有些警官在下班后为妓院或其它盘剥性贩运受害者的场所担任保安，使他们成为人口贩运者的潜在同谋，降低了受害者对警察的信任和向他们报告犯罪的可能性。在边境，有些官员收取贿赂，让人口贩运受害者或偷渡移民非法越境，这些偷渡的移民容易成为人口贩运受害者，并可能在后来受到盘剥；其他的官员可能为人贩子或他们的同伙伪造证件。还有政府官员利用他们的职位协助人口贩运罪行，为他们自己获得经济利益或甚至亲自盘剥受害者，比如让他们家中的佣人成为家奴或在知情的情况下向从事商业卖淫的人口贩运受害者买春。

由于执法官员在政府中的独特地位，他们还有能力阻止调查。为了收取贿赂或因为来自人贩子嫌疑人或合谋的官员的压力，有些执法官员通过减慢证据处理和请求休庭等方式故意拖延调查工作。这会延长或拖延审判的过程和启动。如前所述，拖延增加对受害者的负担，包括经济负担，而且会阻碍他们继续参与刑事审判。这些延误也给了人贩子和同谋官员更多的时间去恫吓证人及其家人。

政府积极调查任何官员合谋的迹象，并起诉涉及这类罪行和相关腐败行为的政府和执法官员，这至关重要。合谋的政府官员应承担刑事责任并受到严厉的审判，而不仅仅是被调换岗位或处以行政处罚。刑责对其他潜在的合谋官员都会产生强有力的威慑。公开起诉腐败官员还能建立公众对政府（特别是执法机构）的信任，可以鼓励受害者和目击者报告人口贩运的案件。

许多国家的政府采取适当的本国措施应对腐败和官员合谋。例如，在2015年，**安提瓜和巴布达**的皇家警察通过了一个新的禁令，禁止警官在夜总会和脱衣舞吧从事第二职业。这种第二职业在当地是一个普遍现象，但政府通过了这个禁令以避免产生警察在保护这些场所的印象。在2013年，**尼泊尔**的反腐委员会控告了46名颁发伪造证件的外籍雇佣部和移民部官员，对其他受引诱帮助人口贩运的官员形成威慑。

政府也可以鼓励透明化，作为一个揭露和阻止官员合谋和腐败的手段，这可以支持独立官员对官员合谋人口贩运的案件进行调查或报告，正如在**芬兰**和**法国**的反歧视投诉专员一样。专职的打击人口贩运的警

察单位不仅能在执法部门鼓励发展专业技能，而且还能起到预防更大范围的腐败和合谋的作用。一些国家已经建立了这样的专职单位，包括**智利、塞浦路斯、乌克兰、泰国和南非**。通过背景调查和安全调查，对这些单位的成员进行筛选，为预防腐败和官员合谋提供了进一步的保障。

对一切刑事罪犯进行起诉

鉴于许多人口贩运活动的影响深远，案件往往涉及多方罪犯——以安排就业的承诺引诱人们离开家乡的中介和招募代理；运送潜在受害者的卡车和出租车司机；帮助人们越境的蛇头；监视和控制受害者的打手；从盘剥中获得经济利益的人；以及对盘剥进行监督的人（俱乐部、妓院和酒店的拥有者、工厂或农场的经理、矿山经营者或船长等等）。

所有这些人，若知情而涉入，都应受到刑事处罚。人贩子不仅仅是那些监督盘剥受害者的人，或者是策划阴谋的主犯。任何涉及招募或运送过程的人，如果知道对性贩运或劳工贩运受害者进行盘剥的意图，都负有责任并应该被追究刑事责任。同样，在知情的情况下向性贩运受害者购买性服务或安排她们卖淫的人都属于人贩子。

例如，有些地区的中介以貌似合法的工作来招募妇女，后来才强迫她们成为劳工贩运或性贩运的受害者。但是，这些招募者往往与目的城市或国家的人贩子相勾结，而且了解等待这些妇女的是什么境况。当这些盘剥行为被发现之后（通常在目的国），受害者只能指认这些最初欺骗了她们的招募人，而不是主要的人贩子和组织者。更糟糕的是，受害者被从盘剥中解救并遣送回国之后经常是回到她们原来被招募的同一地点，可能受到那些曾直接将她们贩运的中介的恐吓，而那些人却逍遥法外。缺乏调查和起诉使这些受害者易于遭受报复，而且妨碍一些受害者向当局举报对他们的盘剥以及参与对人贩子的审判。

各国政府应该改进工作以发现和起诉所有在知情的情况下参与人口贩运罪行并盘剥受害者的罪犯，包括通过积极的调查揭露犯罪阴谋采取的策略、跟踪犯罪集团的成员并追踪金钱支付的交易。

在许多情况下，有关官员可能想当然地认定这些中介不是同谋或者他们并不知道他们招募或运送的工人会遭遇什么，因而认为这些中介不应被起诉。对所有人口贩运网络中的人进行详细调查至关重要，它可以确保在各个层面的罪犯为他们从事的人口贩运罪行承担责任，以便做为一个威慑措施，阻止其他人从事同样的事。

无论执法官员是否能够证实一个中介对盘剥的意图知情，作为调查的一部分，他们应对该中介进行询问，以了解更大的阴谋，并确保受害者的安全和公正。在**美国**的一个案例中，纽约州当局在2012年指控数名被告从事性贩运和洗钱；他们还指控6名出租车司机扮演了运送受害者并为她们寻找新客人的角色，对每一个支持该性贩运行动的中介以及嫖客追究刑责。

有关当局还可以在招募者经常出没的社区提高人们的意识，提醒那些有可能成为虚假承诺目标的人提高警惕，避免成为受害者。在容易遭受人口贩运的社区保持活跃还可能帮助执法部门确认受害者，这些人能帮助发现招募者的行为模式并证明犯罪意图的要素，对刑事定罪提供支持。**菲律宾**的海外就业署进行了有力的提高意识的工作，因此菲律宾的海外工人能够识别非法或者不良招募做法的警示迹象。见多识广的海外工人反过来可以对该机构提供信息，使它能够确认并积极调查可疑的招募活动。在2015年，该机构调查了98起非法招募的案件，涉及231名原告。其结果是关闭了12个无照公司，将84个案件提交刑事

调查。

采取坚决行动对所有知情涉入人口贩运罪行的中介和参与者进行调查和起诉，是阻止人口贩运罪行发生和向所有罪犯追究刑责的必不可少的工作。许多国家的禁止人口贩运法律包括惩罚合作和共谋犯的规定，特别描述了对在犯罪的各个部分涉案程度不同的人所实施的不同惩罚。因此，各国政府应争取运用禁止人口贩运法律来起诉这些法律覆盖范围内所有的知情犯罪的人。

双边和多边合作的必要性

人口贩运几乎在每一个国家都发生，而且常常跨越国界。尽管人口贩运罪行不一定需要有在境内或跨境的移动，案件常常涉及来源国、中转国和目的国。特别在移民增加和日益相互联系的全球经济中更是如此。寻找机会或逃避战乱的人经常穿过几个国家，而且容易在一路上受到人口贩运的伤害。其他一些人则从他们的家里被招募，由中介和盘剥者（有时包括移民蛇头）转送到第三国遭受盘剥。人贩子经常利用政府间缺乏合作，将他们犯罪团伙的全面计划隐藏起来。许多人口贩运罪行的跨国性质要求各国政府增加互相合作的努力。各国政府必须按照《巴拉莫议定书》的第二条和第十条履行各自的义务，这两条要求各国政府的执法、移民和其它相关机构之间互相合作并分享信息，以调查和起诉人口贩运案件。

来源国政府报告，在调查和起诉贩运罪行中面临的挑战是，受害者在边界的另一边遭受盘剥。目的国和中转国报告，他们无法收集在最初招募阴谋时造假或胁迫的证据。此外，关于司法管辖权的问题常常对执法行动构成重大挑战。不过，还是存在国际合作的充满希望的努力。2016年，在**斯里兰卡**的支持下，**尼泊尔**派出了一个由警察和来自劳工部、外交部和社会福利部的其他官员组成的团队到斯里兰卡的首都科伦坡，对关于人贩子和偷渡蛇头越来越多地利用斯里兰卡作为中转站将尼泊尔妇女送往其它国家遭受盘剥的指控进行调查。与斯里兰卡警方合作，尼泊尔团队发现了**19**名被困的流动工人，并对他们提供了帮助。

哈萨克斯坦政府在2016年度报告期间与几个外国政府，包括**吉尔吉斯斯坦共和国**、**乌兹别克斯坦**、**俄罗斯**和**塔吉克斯坦**，联合调查了17起有关贩运的案例。在**圣卢西亚**，警方调查人员与**美国**、**孟加拉国**和**英国**合作调查了三名来自印度以及一名来自孟加拉国的男子，他们被指控强迫9人在旅游观光业劳动。哈萨克斯坦政府最近启动了对所有四名被告起诉的程序。在一个涉及**英国**和**印度**的买春旅游案件中，印度的一个国家级执法机关与英国的执法机关合作起诉一名英国被告。类似地，**美国**和**墨西哥**执法当局依据《美国—墨西哥双边人口贩运执法计划》开展了协同的双边执法行动，瓦解在两国边界两边运作的人口贩运集团。在2015年，两国政府同时在两国逮捕了8名被告，并指控他们经营一个性贩运企业。在2016年，双方政府又合作将5名在墨西哥逮捕的被告成功引渡到美国。

许多反人口贩运法还包括允许治外法权的规定，允许各国政府调查他们在海外从事人口贩运罪行的国民。例如，在**美国**、**葡萄牙**、**卡塔尔**和**瑞典**，禁止对儿童性犯罪的法律就允许治外法权，允许对这些国家在国外涉嫌从事儿童性旅游罪行的国民进行起诉。

除了发挥利用成员国的专长和资源之外，多国组织还产生动力，推动制定全球、地区和国内的战略，以促进瓦解人口贩运网络，援助容易遭受人口贩运的群体。国际刑警组织发表通告，要求成员国合作或对他们发出警告，使国家警察能够分享关于犯罪的重要信息。例如，一个绿色通告提供关于某些人曾经犯罪并有可能在其它国家重新犯下这些罪行的警示和情报。负责推动执行《巴拉莫议定书》的联合国毒品和犯罪问题办公室召集各国政府专家在新出现的人口贩运问题上进行合作，应有关国家政府的要求对它们提供技术帮助。此外，联合国毒品和犯罪问题办公室还有一个公共法律案例数据库，其中包括来自全世界各地1400多起人口贩运案例，还包括一个案例文摘，帮助有兴趣了解其它国家如何解决采证问题的

刑法专家和其他相关从业人士。

多边和地区组织还促进他们成员国之间达成关于共同目标、承诺和标准的共识；他们可以帮助在地区和地区以下的区域水平上将研究和数据收集方法标准化。东南亚国家联盟（东盟—ASEAN）是一个多边国家领导力的榜样，该组织建立共识的结果是制订并通过了一个新的具有法律约束力的区域性法律文件。《东盟打击人口贩运（尤其妇女和儿童贩运）公约》于2017年3月8日生效，它为成员国提供了一个就人口贩运案例开展直接执法合作的框架。多边论坛经常为成员国、民间组织、学术界、私营部门和幸存者提供平台，交换经验和问题的信息，包括发现新产生的与人口贩运有关的问题。

如同打击人口贩运的其它方面一样，合作可以利用各方的专长、资源和能力，在执法和受害者保护方面产生更好的总体效果。

结论

人口贩运是对人类尊严的践踏，应该受到相应的惩罚。没有严格和全面的禁止人口贩运法律、强有力的执法和资金来源充足的诉讼能力以及信息畅通的司法部门，任何政府都不可能追究人贩子的刑责，也不可能满足受害者的需求。人口贩运受害者有权能够通过一个尊重法治和正当程序权的体制获得及时和有意义的公正待遇。没有这些措施，人口贩运会继续泛滥。

尽管各国政府不能完全消除受害者面对的痛苦和屈辱，他们可以通过正式确认人口贩运的非正义性和通过对人贩子及其同谋者进行起诉、定罪和判刑来昭雪受害者的冤屈。通过采取这些措施，各国政府还受害者以公道、建立了更加稳定的社会、保障了容易遭受人口贩运者的安全，并为我们走向一个没有现代奴役的世界做出了贡献。

方法

美国国务院撰写的这份报告使用的信息来自美国大使馆、非政府组织和国际组织、公开发表的报告、新闻报道、学术研究、前往世界每个地区的实地研究、以及提交到tipreport@state.gov的信息。该电邮址为团体和个人与美国国务院分享政府在解决人口贩运问题方面的信息提供了一个途径。

美国外交使团和国内机构对人口贩运情况及政府打击贩运行动的报告是基于全面的研究，包括会见各种各样的政府官员、地方和国际非政府组织的代表、国际组织官员、记者、学者以及幸存者。美国海外使团致力于全年度地报告人口贩运问题。2017年的《人口贩运问题报告》涵盖的是从2016年4月1日至2017年3月31日之间各国政府所付出的努力。

分类

在本报告中，美国国务院按照《人口贩运受害者保护法》（TVPA）的要求将每个国家归入四个不同的类别（tier）之一。这种划分不是基于该国人口贩运问题的严重程度，而是该国政府在消除人口贩运方面为达到《人口贩运受害者保护法》最低标准而做出努力的程度（见第38页），该标准与《巴勒莫议定书》基本一致。

尽管第一类是最高级别，却并非意味着此类国家没有人口贩运问题，或已经就此做出了足够的努力。被归入第一类只表明该国政府承认有人口贩运存在、为解决问题做出了努力，并且达到了《人口贩运受害者保护法》的最低标准。要想保持第一类的级别，政府每年都需要展示本国在打击人口贩运方面取得显著的进展。事实上，第一类代表的是责任，而不是免责。打击人口贩运的工作在任何国家都永远不会结束。

《2017年度人口贩运问题报告》的分类与阐述反映了如下考量：

- 立法禁止《人口贩运受害者保护法》所定义的严重形式的人口贩运，并针对人口贩运罪行制定刑法惩戒的规定；
- 人口贩运的罪行最高可被剥夺四年的自由或更严厉的刑罚；
- 通过大力起诉该国常见的人口贩运形式并判处犯罪分子徒刑来执行反人口贩运法律；
- 在识别受害者工作中，通过系统化的程序使用积极的受害者识别手段，引导执法者和其他由政府支持的一线应急人员；
- 政府资助并与非政府组织建立伙伴关系，为受害者提供基本医疗、心理辅导以及庇护所，尽量让受害者在压力最小的环境中向受过训练的社会工作者和执法人员讲述他们被贩运的经历；
- 保护受害者的努力应包括受害者能够在不被关押的情况下得到服务与庇护所，而且提供可以合法地选择不被遣送到可能会面临报复或困境的国家去；
- 在何种程度上政府确保向受害者提供法律和其它帮助；而且在与该国家法律保持一致的前提下，法律程序不会对受害者的权利、尊严或心理健康有所伤害；
- 在何种程度上政府确保安全、人道，尽可能使受害者自愿被遣返和重新融入社会；
- 政府防止人口贩运的措施，包括杜绝已知的会造成人口贩运的一些做法，比如雇主扣押外国工人的护照，以及允许劳工中介向有意向的流动工人收取招聘费等；以及
- 政府在减少对卖淫活动和国际买春旅游需求方面的努力。

类别与阐述不会受到以下因素的影响：

- 完全由该国非政府机构人员付出的努力，无论这种努力多么值得称道；
- 与依法惩治人贩子、保护受害者或防止人口贩运没有具体联系的一般性公众宣传活动，无论这种活动是否由政府赞助，以及
- 一般性的执法或发展活动。

美国政府问责办公室报告：“国家在其年度报告中作出了改善，但并未明确地解释某些类别或者修变”

2016年12月5日，政府问责办公室发布了一个报告，评估国务院的年度《人口贩运问题报告》，并向国务卿提出了多项建议，以改善《人口贩运问题报告》的清晰度与有效性。其中建议之一是，《人口贩运问题报告》应当更为清楚地解释国家类别归类所依据的事实基础。为此，在2017年的《人口贩运问题报告》

里，在描述每个国家的第一段中已有对该国类别归属做出的解释，并包括了新的文字以便更明确地列出支持某个类别归属的因素。这些修改的目的是在国家的介绍文字和相应的类别归属之间建立更加清楚的联系，尤其是在类别升降的时候。

分类指南

第一类

这些国家的政府完全符合《人口贩运受害者保护法》(TVPA)中规定的消除人口贩运的最低标准。

第二类

这些国家的政府没有全面符合《人口贩运受害者保护法》规定的最低标准，但是正在为完全符合这些标准作出重大努力。

第二类观察名单

这些国家的政府没有全面达到《人口贩运受害者保护法》的最低标准，但是正在为完全符合这些标准作出重大努力，与此同时：

- a) 严重形式的人口贩运受害者的*绝对人数*非常高或者正在显著增加；
- b) 未能提供证据显示与前一年相比*加强了*打击严重形式的人口贩运的努力，包括增加对人口贩运罪行的调查、起诉和定罪；增加对受害者的帮助；以及政府官员参与严重形式的人口贩运有减少的迹象；或
- c) 判定该国家是否为达到最低标准正在作出重大努力的根据是这个国家关于在下一年度进一步采取措施的承诺。

第三类

这些国家的政府没有全面达到这些最低标准，而且没有为达到最低标准作出重大努力。

关于一个国家是应该被归入第二类（或第二类观察名单）还是第三类，《人口贩运受害者保护法》还列出了更多的因素：首先，在何种程度上该国是严重形式人口贩运的来源、中转或目的地国家；第二，在何种程度上该国政府不遵守《人口贩运受害者保护法》的最低标准，尤其是在何种程度上官员或政府雇员参与了严重形式的人口贩运；第三，根据政府所拥有的资源及能力，要使该政府在解决和杜绝严重形式的人口贩运方面达到符合最低标准所需的合理措施。

2008年《人口贩运受害者保护法》的修订条款规定，任何连续两年被列入第二类观察名单、而且第三年仍将被列入第二类观察名单的国家将在第三年中被归入第三类。这个自动降级规定是从2013年的报告中第一次生效的。美国国务卿被授权可根据可靠的依据来豁免自动降级，包括该国制定了书面计划，一旦

付诸实施，将构成该国遵守《人口贩运受害者保护法》为消除人口贩运所设最低标准的努力，而且该国为实施计划投入了足够的资源。国务卿只能连续两年给予豁免。第三年之后，该国或者必须升到第一或第二类，或者降级到第三类。受自动降级规定管辖的政府在有关该国的记述中都有所提及。

对第三类国家的拨款限制

根据《人口贩运受害者保护法》，归为第三类国家的政府可能会在援助方面受到一些限制，美国总统可以决定不提供美国政府的非人道主义和非贸易相关的对外援助。此外，总统还可以决定终止对某些归为第三类的国家政府官员及雇员参加教育和文化交流活动的拨款。按照《人口贩运受害者保护法》规定，总统还可以决定指示美国驻每一个多边发展银行和国际货币基金组织的执行主任投票反对并且尽最大努力阻止向被归为第三类的国家提供任何贷款或使用该机构的资金用于大多数目的（人道主义、贸易相关以及某些发展援助除外）。

但是，如果总统认定，为该政府提供援助有助于推行《人口贩运受害者保护法》或者符合美国的国家利益，根据该法令作出的限制可以豁免。《人口贩运受害者保护法》还授权总统豁免拨款限制，以避免对包括妇女和儿童在内的弱势群体造成严重的影响。

拨款限制将在下一个财政年度实施，即于2017年10月1日开始。

任何一个类别都不是永久性的。每个国家，包括美国在内，都可以做得更多。所有的国家都必须保持并继续加强打击人口贩运的工作。