

SIREN 战略信息网络 活动报告

STRATEGIC INFORMATION RESPONSE NETWORK
联合国机构间湄公河次区域反对拐卖人口项目 (UNIAP): 第三阶段

泰国 曼谷

2008年9月22日

GMS-06

清查、解救、解决办法

使受害人摆脱劳动与性剥削

活动概述: 2008年8月6-7日在泰国曼谷, UNIAP、ILO、澳大利亚政府有关部门和亚洲地区反贩运人口项目(ARTIP)合作举办了专业咨询活动, 有30位专家参与咨询。咨询的主要内容包括: 清查和解救行动, 以及此类行动如何与打击劳动与性拐卖及剥削的整体工作相融合; 在何种情况下会因清查/解救的风险过大, 而导致“得不偿失”; 如何成功地实施清查; 可供选择的其他方式等。咨询专家来自举办本次活动的组织、国际司法代表团、PeunPa 基金、英国警察机关、美国司法部、国际移民组织和联合国禁毒与犯罪办公室(UNODC)。

第一天活动内容: 介绍亚洲、欧洲和拉丁美洲对妓院和工厂的清查行动、讨论分析有关清查行动的视频、对相关法律和司法程序的检验、有关风险评价和短期及长期后续影响的讨论等。**第二天活动内容:** 简要介绍亚洲国家的具体重点和挑战, 包括司法程序、劳动部门的能力、腐败等问题; 分组讨论设计为期两年5百万美元预算的战略计划, 以促进对东南亚拐卖受害人的解救行动。本报告是收编在SIREN系列报告中的第一份有关咨询方面的报告, 今后还将提供实施战略计划的成果报告和案例研究。

本次咨询活动为什么重要?

开展清查/解救行动是一项有争议的工作。一方面, 有些人认为起诉拐卖罪犯和救助受害人是政府的职责, 采取直接的清查/解救手段是保护受害人、防止人贩子进一步伤害的最有效措施。另一些人却认为清查/解救行动所造成的“弊”要大于“利”, 因此在可能的情况下应尽量采取“柔性”和较安全的干预措施, 如: 工作场所的监察、社区保护或建立监察组等。我们必须对劳动和性拐卖方面的清查/解救行动的结果进行分析, 即对代价、利益、效用和损害进行分析; 实施风险管理; 坦诚面对问题; 建立工作框架, 以便针对具体情况采取最有效的行动。

咨询中所讨论的5个主题:

1. 贩运人口的定义存在争议, 不够清晰, 有时**影响到对劳动剥削和奴役问题的重视和迫切关注。**
2. 只有在进行系统风险评估和制定计划后, 当绝对必要时才**采取清查/解救行动**。这样的行动虽带有高风险, 但能够解救受害人, 逮捕罪犯, 保护通过其他途径无法得到的物证。
3. **加强可替代清查/解救行动的其他举措**, 如: 主动进行劳动场所的监察。

4. **情报驱策的主动调查**在应对人口贩运与剥削问题、预测解救行动的风险、加强对跨国犯罪的执法打击中起有关键作用。情报驱策的调查有利于确定何时需要进行清查/解救，在什么情况下能取得事半功半的效果，并可收集物证以减少受害人的负担。
5. 如果进行清查并确认了受害人，至关重要是要**解决所有与受害人保护和起诉有关的问题**，即从使受害人脱离危险有害的环境，到帮助受害人回归社会等一系列问题。



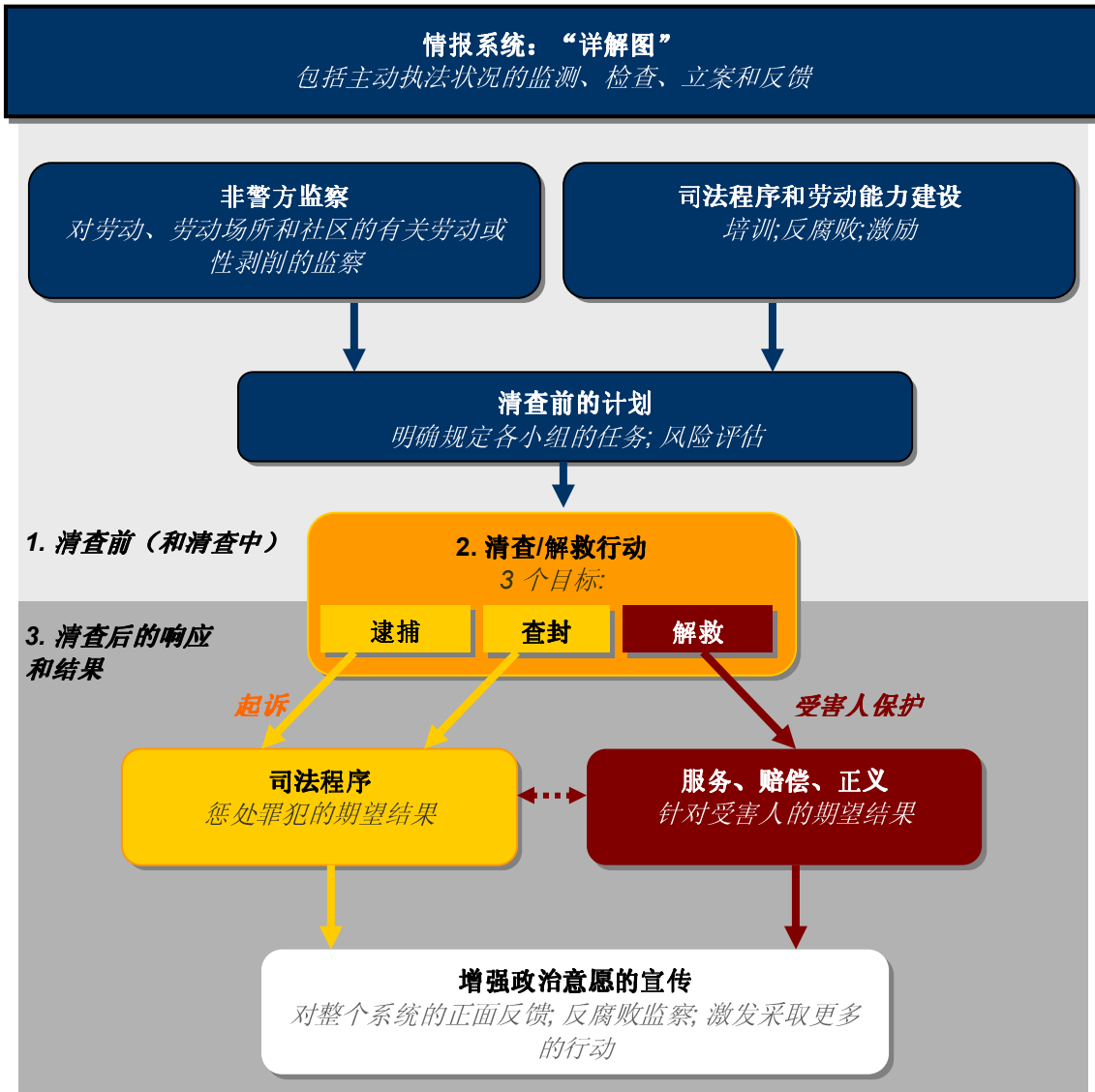
红队成员（来自亚洲地区反贩运人口项目、PeunPa 基金、英国警察机关、UNIAP、美国司法部）起草战略计划（左），认真的与会者（右）。

在清查前后进行适当准备，可以明显增强清查/解救的效果

在反拐的各项举措中，清查/解救是最有效的行动之一，但由于风险评估不当、计划欠妥、腐败、虐待受害人、警务人员的能力有限或政治意愿欠缺等原因，也使得清查/解救成为最有争议的干预手段。职能部门的官员到发生剥削的场所制止剥削，可以遏制剥削罪行的发生，保障受害者的安全。但所取得的结果既有正面的也有反面的，所有的利益相关者均面临风险，这些人包括：进行清查的人、受剥削的人、由于营业中断而被停止雇用的人、从剥削中渔利的人等。

清查/解救行动是反剥削整体干预措施的一部分，这些行动有的发生在清查前，有的是在清查后。下图描述了这些干预措施相互间的联系。

打击劳动和性拐卖的主动型工作系统:



1. 1. 清查前 (清查中) 的系统

没有健全的由警方和非警方监测的情报系统，直接的反拐行动就会缺少长效性

情报系统

贩运人口的有组织犯罪集团从拐卖剥削中牟取暴利。综合性的情报系统可为选择打击犯罪活动的时机提供重要依据，将基于举报和受害人申诉的被动调查，转化成积极主动的调查，从而有利于执法人员直接瞄准犯罪目标，在掌握大量数据的基础上，有步骤地立案，实施抓捕和起诉。英国警察机关介绍了他们的情报系统——人口贩运状况“详解图”，包括：监视、嫌疑犯的电话或银行信息、犯罪集团的情况汇总、嫌疑犯和疑似受害人的图像、基于社区的高危人群的社会文化信息等。警察将对所有这些信息进行分析。来源地、中转地和目的地的非政府组织所提供的信息与警方的数据一样，应在反拐行动中加以充分运用。

非政府组织应该与相应的执法职能部门共享信息，并能够充分尊重受害人的隐私、保障受害人的安全，以促进情报驱策的反拐干预。参与受害人鉴别和保护工作的人常常掌握着有关中介和中转路线方面的重要信息。如果非政府组织和警方因相互缺乏信任，而出现信息分享不畅的问题时，要积极加以解决。情报的收集应该由适当的部门负责，避免重复。执法机构通常负有禁止有组织犯罪和反腐败的职能，较适于承担劳动与性剥削方面的违反人权的调查工作。

情报主导和激励驱动的治安管理

被动调查使用过时的方式调查有组织犯罪，只有情报驱策的治安管理才能从战略上决定需要对哪些剥削场所实施解救行动，才能取得事半功半的效果。

应该对各级特殊警务部门的人员进行培训，以建立有关拐卖网络和剥削场所方面的情报系统。有些国家（如英国）已经建立了此类系统，但有些发生剥削的目的国迫切需要开展这方面的工作。有关部门须制定长期的稳定政策，建立激励机制，以推动主动型的治安管理。

非警方监察

在性拐卖和劳动拐卖方面，非政府组织和社区监察人员常常会收到有关剥削、剥削场所、中介人和剥削者的第一手举报信息，由社区监察人员收集的材料可为执法提供有价值的信息，在理想的情况下可输入到综合性的情报系统中。有些非政府组织也可以在加强警察的能力建设方面发挥作用，帮助进行调查，开展宣传和提高认识方面的活动。在有些国家的发生剥削的重点地区，当其执法的能力、自信或政治意愿尚未达到足够的水平时，非政府组织的参与是非常必要的。然而，非政府组织通常只有与执法机构和/或劳动部门形成联盟，才能最终在反剥削的行动中有所作为。

对于劳动拐卖和剥削，负责监察劳动场所的部门（通常为劳动部的有关部门）应该制止在劳动场所发生违反劳动法和强迫劳动的现象。劳动部门对工作场所进行适当监察，可以在预防劳动剥削方面形成有效的执法威慑。

在那些得到有效劳动监察的场地常常会：

- 与执法部门有密切的联系，或
- 劳动监察部门受过很好的培训，无腐败现象。

司法程序与劳动能力建设

在东南亚，执法和劳动部门缺乏足够的资源进行能力建设，有时甚至缺少最基本的培训。只有某些特殊的警察部门曾得到过并不需要昂贵技术的专业刑事侦查方面的培训。此外，从事反拐工作的警察调动频繁，导致有经验的警察不断换岗或提升，妨碍了工作的持续性。

另一个挑战是缺少真正的、鼓励警方有效打击人口贩运的激励手段。此外，个别警察腐败堕落，把受贿视为自己的一部分收入，有时充当了人贩子的保护伞。相对而言，其他承担特殊任务的警察，例如执行缉毒任务由于所取得的成果和收益而受到更多的重视。**反对贩运人口则声势相对较低，又缺少反腐败的举措，加剧了反拐工作取得成功的难度。**

清查前的计划

做好解救前的准备是取得成功的关键，准备工作包括：设计详细的行动计划和指

南，制定团队和每个人的确切职责和任务，做好警察、检举人、翻译人员和服务人员之间的协调。这样做的目的不仅是为了解救受害人，并可收集足够证据，以便启动司法程序起诉那些直接威胁到拐卖受害人生命的非法中介、人贩子、剥削者。**清查前收集的情报越详尽，成功的可能性就越高。**预先收集情报和证据具有战略效果，通常会使人贩子和剥削者意识到已难逃法网，迫使他们从一开始就采取合作的态度，供认自己的罪状。

只有主要人员才能参加清查/解救行动。未经执法部门的允许，任何人都不能进入犯罪现场，如媒体、非政府组织、移民部门的官员和其他观察者等，否则会危及行动的保密性，混淆受害人，扰乱行动计划，破坏证据。

受害人的鉴别工作应该在事先选好的远离犯罪现场/剥削场所的安全地方进行，因此清查前做好行动计划极为重要，以便使清查队伍协调一致，顺利完成各项任务，如保障安全、记录/收集证据、逮捕犯罪嫌疑人、鉴别拐卖受害人并正确对待他（她）们。

2. 反拐清查/解救行动的3项目标

如未达到以下3项目标时，清查/解救行动就难于真正取得实际效用。需注意的是：决不能将在疑似拐卖受害人中搜捕非法劳动移民，作为清查/解救行动的重要目标。

目标 1：逮捕贩运人口的犯罪嫌疑人

- ▶ 主要对象是那些犯有如下罪行的犯罪嫌疑人：贩运人口、强迫劳动、虐待、强奸、绑架、诱拐或其他违法行径。
- ▶ 当犯罪现场被清查后，必须立即将犯罪嫌疑人与疑似拐卖受害人和其他证人隔离开来。

目标 2：查封犯罪证据

- ▶ 受到清查的场所作为犯罪现场可能十分凌乱，在散乱的东西中会隐藏着一些证据，如录像带、武器、财务票据、虐待和监禁的证据等。在清查取证时往往会出现问题，如一些重要证据被当作无关紧要的东西被遗漏掉，因此只能允许有经验的人在现场勘查取证。
- ▶ 在进行清查前，要预先收集情报加以分析，如：嫌疑人的背景信息、电话号码、财务票据等，以便预计能够在犯罪现场收集的证据。
- ▶ 有些国家，举报人可到现场帮助取证。这样做不仅有利于收集重要证据，避免遗漏，而且使举报人从一开始就能够参与接触案件的核心工作。

目标 3：解救拐卖和剥削的受害人

- ▶ 只要疑似拐卖受害人面临着直接危险和伤害，就必须立即进行解救。如果受害人并未受到严重的伤害威胁，也可选择其他的适当解救方式。解救行动常常也会给离开工作场所的人（不论其最终是否被确认为是拐卖受害人）带来负面结果，因此必须进行风险评估以便对面临的风险进行全面断定。

- ▶ 解救行动会在受害人中引起明显的恐惧和忧虑。应该使受害人立即远离犯罪场所，与有害的环境隔离开来，摆脱罪犯的威胁，以减轻他们的害怕、忧虑、慌乱。
- ▶ 应该立即向疑似拐卖受害人提供充足的信息和可选择的安置方式，使他们能够根据各自的特点、生活经历和受伤害的程度所产生的不同需求和愿望做出选择。
- ▶ 拐卖受害人有权选择他们所期望得到的服务和不愿接受的服务，任何服务都不可强加于他们（但儿童有特殊的保护需求）。拐卖受害人在经历过奴隶般的境遇之后，我们应该帮助他们自立自强，开始重新主宰自己的生活。

3. 清查后的应对措施

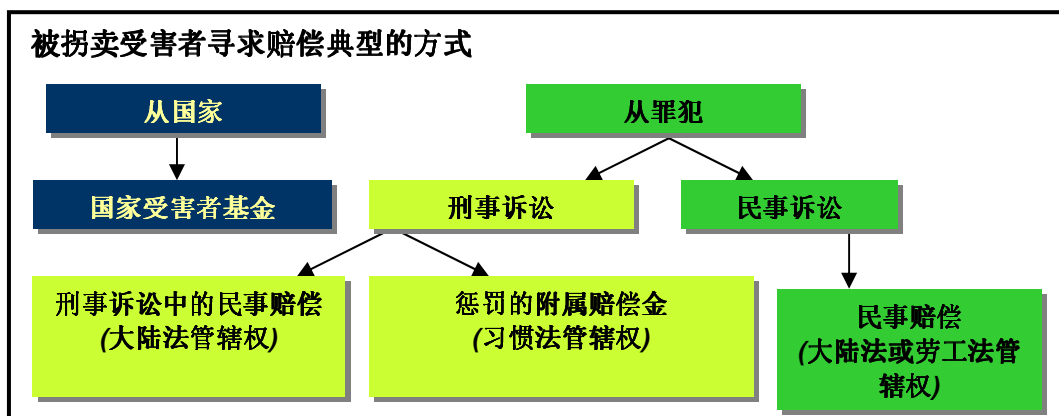
清查/解救行动应该全面持续完成两方面的工作：司法程序和受害人保护

司法程序

反拐组织应该在以受害者为中心和司法程序中取得平衡。到目前为止，一直强调从剥削的环境中解救受害者。这虽然很重要，但是这个以受害者为中心的方式应该与司法程序的功能相互协调。**司法程序可以作为一个长效、更广的威慑力量。**并且，加强一个积极的司法应对措施也可减少对受害者的负担。

在有些情况下在东南亚国家里，针对个别的剥削场所 - 工厂、妓院、卡拉 ok 酒吧或农场 - 将会将所有的罪犯绳之以法并结束剥削情况。但在其他情况下，将受害者放置在某一个剥削工作场所的黑中介也有可能涉及其他的剥削场所，并且他们也可能就是主要的剥削者和获暴利者，对受害者有实际的控制和从债务奴役中获得暴利。在这种情况下，在没有确切调查黑中介的所有牵连就冒然打击一个工作场所对减少拐卖不会有多大的影响。

为受害者主持正义、提供服务和赔偿



解救受害者是大部分清查的目标。**但被拐卖的受害者应该有权利选择接受或拒绝哪些服务。**应提供给他们最大的选择，以帮助他们从一开始就能够重新主宰他们的生活。同时，儿童需要特别的保护。无论受害者是否同意起诉，所有的受害者应有权利选择接受或拒绝哪些服务；寻求赔偿；和从剥削他们的罪犯讨回公道。

东南亚国家的受害者有时候会被逼迫放置在庇护所里和在法院提供证言。这清楚地违反了受害者的权益，使他们因为等待法定程序的结束而呆在庇护所里多个月甚至多年，并有可能因此受到犯罪集团报复的危险。所以，**应该为受害者参与法定程序提供奖励。**

为提高政治意志和行动的宣传

清查和解救行动的结果应该是将罪犯绳之以法和提供受害者服务及还给他们公道。但我们现况如何？罪犯的起诉和受害者的保护在这个地区的大部分国家都是微弱的。保护和司法诉讼是互相牵连的；如果受害者的保护是微弱的，受害者就没有动机提出诉讼。**成功的反拐活动的宣传和正面的媒体报道可以提供的奖励**政府提高政治意志，透明度，和监测国家层面的反拐行动，并且可以提高公众的意识及参与。

结论

什么是改变反拐应对措施从被动的、以受害者为主的措施到主动地、以情报驱策的措施的益处？全面的建立个案包括搜集情报、监测、和所有可能的电子资料是了解和打击犯罪集团是不可少的，无论是否执行解救被害者的行动。如果能在经费和技术上支持东南亚国家的司法和劳工部门提升他们的反拐活动到一个主动地、以情报驱策的样式，我们可以更好的尊重被害者的权益，增加他们的安全，改善工作场所和劳工条件已减少剥削，将更多的人贩子和剥削者绳之以法，包括那些犯罪组织结构中更高层的罪犯。



For information about UNIAP's SIREN project, contact SIREN@undp.org.
www.no-trafficking.org

