

COMMIT

COMMIT IS A JOINT INITIATIVE OF THE ASEAN LEADERS



COMMIT 第三个次区域行动计划 (2011-2013) (COMMIT SPA III 2011-2013)

草案

(供第八次高官会及第三次部长级磋商会会前会议定稿用)

2011 年 1 月

泰国 曼谷

目录

COMMIT 进程及 SPAIII(2011-2013)综述

1. COMMIT 进程历史和演进
2. COMMIT 合作谅解备忘录
3. COMMIT 次区域行动计划 I
4. COMMIT 次区域行动计划 II
5. COMMIT 次区域行动计划 III
6. COMMIT 次区域行动计划的演进过程
7. COMMIT 进程中各方主要角色和关系
8. COMMIT 进程的指导原则

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域一：政策和协调

工作领域二：法律框架，执法及司法

工作领域三：保护、恢复、重新融入

工作领域四：预防措施

工作领域五：反拐信息及监测体系

概要：COMMIT 目标和活动

附件

附件 A. COMMIT 合作谅解备忘录 (2004)

附件 B. COMMIT 联合宣言 (2007)

背景：COMMIT 进程

湄公河次区域合作反拐进程(COMMIT)是由湄公河次区域的六国政府（柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国和越南）主导的反对拐卖人口的正式联盟。湄公河次区域合作反拐进程旨在创立一个持续、有效的反对拐卖人口的跨国合作体系。通过与社会组织、受害者支持机构、国际机构、包括青年和儿童在内的受害者协商和协作推进各项工作。

湄公河次区域合作反拐进程的目标是：

- 促进、加强国家间和区域的反对拐卖人口的合作体系及安排；
- 建立区域性的反对拐卖人口应对机制，这个应对机制包括反对拐卖人口的各个方面，此机制以“拐卖受害人”为中心；
- 总结成功模式，供其它国家借鉴；
- 加强国家反拐能力建设，更有力应对拐卖人口问题，推动每个国家在已有能力基础上在次区域层面履行承诺。

COMMIT 谅解备忘录

在 2004 年 10 月第一次部长级磋商会上（IMM 1），湄公河次区域六国部长签署了 COMMIT 谅解备忘录（MOU）（详见附件 A）。谅解备忘录包括五部分和 34 个条款。COMMIT 谅解备忘录的第五部分明确了 COMMIT 的架构和进程：

- **第 28 条：**制定次区域反拐行动计划（2005-2007 年）和尽一切必要努力，充分实施该行动计划；
- **第 31 条：**审评行动计划的实施，并在 2007 年的湄公河次区域部长级会议上批准采用新的次区域行动计划；
- **第 32 条：**建立国家级反拐核心小组，与“湄公河次区域合作反对拐卖人口进程”秘书处（即：“联合国机构间湄公河次区域反对拐卖人口项目”）及其它合作伙伴合作；
- **第 33 条：**欢迎政府基金机构、联合国、其它政府、非政府的有关组织和私营业提供资金、物资和技术援助，支持湄公河次区域国家的反拐工作，包括实施本谅解备忘录和即将制定的行动计划。

COMMIT 谅解备忘录的其它有关条款还强调六国政府承诺将加大对人贩的惩处力度，维护被拐卖者权利，政府要投入人力和财政资源开展反拐工作：

- **深深关切**在湄公河次区域以及由此发展到世界其它地区的拐卖人口问题；
- **声明**完全不接受对人的交易、买卖、诱拐以及使其陷入被剥削的境地，因而践踏了人的最基本和不可剥夺的权利；

- **认识到**需要加强打击拐卖人口的司法措施，以确保对拐卖受害人的公正和惩处拐卖者及其它通过拐卖犯罪获取利益的人；
- **意识到**对拐卖者给予适当的有效惩处的重要性，这包括制定冻结和没收拐卖财产的规定，以及制定将犯罪所得用以帮助拐卖受害人的规定；
- **认识到**各国政府各自以及通过国际援助和合作，承诺采取措施，在其可用资源的最大限度内，通过各种适当的方式逐步充分实现本谅解备忘录中确认的承诺；
- **预期**本谅解备忘录充分反映各国政府持续合作打击拐卖人口的政治意愿；
- **呼吁**湄公河次区域以外的所有国家加入我们反对拐卖人口的斗争。

COMMIT 第一个次区域行动计划 (COMMIT SPA I, 2005-2007)

为了将谅解备忘录转化为行动，六国政府经由每年度的高官会（SOMs）和区域国家研讨会，在 2005 年通过了 COMMIT 第一个次区域行动计划（COMMIT SPA I, 2005-2007）。SPA I 包含 12 项项目活动（PPCs）。2006 年 8 月在老挝万象举行的战略规划会议上，将 SPA I（2005-2007）项目活动数量从 12 个减少到了 10 个，详见下表。

COMMIT 第二个次区域行动计划 (COMMIT SPA II, 2008-2010)

COMMIT 谅解备忘录第 31 条如下：

“审评行动计划的实施，并在 2007 年的湄公河次区域部长级会议上批准采用新的次区域行动计划。”

COMMIT 谅解备忘录第 31 条指出，COMMIT 第一个次区域行动计划（SPA I）延至 2007 年 12 月，需制定第二个次区域行动计划，以继续履行 COMMIT 谅解备忘录的承诺，延续 SPA I（2005-2007）的活动。经过一系列的政府间以及政府与非政府间的磋商，COMMIT 第二个次区域行动计划（SPA II）（2008-2010）在 COMMIT 秘书处的协助下于 2006 年底完成起草工作。2007 年 12 月，在第二届 COMMIT 部长级会议（IMM 2）上，此计划取得 COMMIT 六国政府部长一致同意。该计划在 SPA I 的基础上作了如下改进：

- 在 SPA I 中，受害者甄别与受害者保护分列为两个活动。SPA II 将这两项活动合并，与 COMMIT 谅解备忘录一致。
- 在 SPA I 中，起诉和逮捕罪犯与其它刑事司法活动分列为不同活动。SPA II 将这两项活动合并，其名称和范围与 COMMIT 谅解备忘录一致。
- 在 SPA I 中，预防拐卖活动只针对剥削性的中介行为。SPA II 将预防拐卖活动范围扩大，包括了其它的预防拐卖活动，其名称和范围与 COMMIT 谅解备忘录一致。
- SPA II 将项目活动 1（PPC 1）和项目活动 3（PPC 3）的名称做了适当调整。

- 重要的是，COMMIT SPA II 中增加了监测和评估，而 SPA I 无此内容。SPAII 每一项活动包含了明确的目标和时间表，确保能实现 COMMIT 六国政府一致达成的各项目标，COMMIT 秘书处根据监测评估框架编写年度活动监测报告。

COMMIT 第三个次区域行动计划

COMMIT SPA III (2011-2013)

SPAIII 草案经起草、讨论并于 2010 年下半年达成一致，起草讨论工作关注了下列几个方面：

- 根据 SPAI 及 SPAII 体现 COMMIT 合作谅解备忘录情况，将尚未完成的任务纳入 SPAIII；
- 根据各国政府落实 COMMIT 合作备忘录的情况，在 SPAIII 的实施中优先关注仍未解决的问题；
- 基于 SPAI 和 SPAII 完成情况，根据现实需要将部分尚未完成的活动延续至 SPAIII 中；
- 考虑到各国开展项目活动的灵活性，SPAIII 的结构有所调整，减少了对活动要求的具体描述；
- 关注湄公河地区，亚洲其它地区及世界各地在以往反拐经验的基础上开展的新的反拐行动，在 SPAIII 中予以考虑。

SPAIII 在结构上与 COMMIT 谅解备忘录更为一致，包括五个领域。在 SPAI 和 SPAII 中用以描述项目活动的“PPC”在 SPAIII 中由‘工作领域（AREA）’一词替换。同样，SPAIII 中更加突出了对 COMMIT 进程的监测和评估，以强调 COMMIT 进程的长效性和实际效果。另外，培训和能力建设活动在第三个计划中没有单独体现，而是结合到各不同领域中，强调培训的专业性。

在每个工作领域中，标注★的活动为各国政府普遍认为应优先开展的活动，建议六国政府在 SPAIII 期间能够完成这些活动。关于其它活动，六国政府可根据各自国家的情况有选择地开展。

三个 COMMIT SPA 的内容对照

COMMIT 次区域行动计划内容对照表
(SPA I 2005-2007, SPA II 2008-2010, and SPA III 2011-2013)

SPA I 项目活动 (2005)	万象战略规划会议上调整的 SPA I 项目活动(2006)	SPA II 项目活动 (2008-2010)	SPA III 目标 (2011-2013)	COMMIT 谅解备忘录 (2004 年签署)
PPC 1 – 区域培训项目	PPC 1 – 区域培训项目	PPC 1 – 培训和能力建设	领域 1. 政策与合作	I. 政策与合作
PPC 2 – 拐卖受害人身份确认、逮捕犯罪分子	PPC 2 – 拐卖受害人身份确认、逮捕犯罪分子			
PPC 3 – 国家行动计划	PPC 3 – 国家行动计划	PPC 2 – 国家行动计划		
PPC 4 – 多部门和双边合作伙伴关系	PPC 4 – 多部门和双边合作伙伴关系	PPC 3 – 多边和双边合作伙伴关系		
PPC 5 – 法律框架	PPC 5 – 法律框架和相互法律援助	PPC 4 – 法律框架、执法和司法	领域 2. 法律框架、执法和司法	II. 法律框架、执法和司法
PPC 6 – 拐卖受害人安全及时的遣返	PPC 6 – 拐卖受害人安全及时的遣返	PPC 5 – 受害者确认、保护、康复和重新融入社会	领域 3. 保护、恢复和重新融入	III. 保护、恢复和重新融入
PPC 7 – 受害后的支持和重新融入	PPC 7 – 受害后的支持，包括对受害者的经济和社会支持和重新融入社会			
PPC 8 – 引渡和相互法律协助	PPC 8 – 处理剥削性的中介行为	PPC 6 – 预防措施	领域 4. 预防措施及降低风险	IV. 预防措施
PPC 9 – 处理剥削性的中介行为	PPC 9 – 与旅游部门的合作	PPC 7 – 与旅游部门的合作		
PPC 10 – 给受害者的经济和社会支持	PPC 10 – 管理：协调、监测和评估	PPC 8 – 管理：协调、监测和评估	领域 5. 监测、评估与反拐数据体系	V. 实施、监测和评估
PPC 11 – 与旅游部门合作				
PPC 12 – 管理：协调、监测和评估				

各方在保障 COMMIT 进程可持续发展中的角色和相互关系

COMMIT 进程在创立之初就将政府、联合国、捐赠方、社会组织、企业联结起来，使其发挥各自优势。下图简要描述了各合作方的角色和职能。作为 COMMIT 进程秘书处，UNIAP 为 COMMIT 进程提供协调、监测、项目设计、技术、日常工作及筹资等服务，同时，作为联合国机构的组成部分，也提供其它支持。

	COMMIT GOVERNMENTS	COMMIT SECRETARIAT (UNIAP)	NON-GOVERNMENT DEVELOPMENT PARTNERS (NGOs, CSOs, UN PARTNERs)	PRIVATE SECTOR
FUNDING SUPPORT	Yes	Yes	Yes	Yes
RESULTS DISSEMINATION & INFORMATION SHARING	Yes	Yes	Yes	No
DATA COLLECTION AND ANALYSIS	Yes	Yes	Yes	No
TECHNICAL SUPPORT	Yes	Yes	Yes	Yes
LOGISTICAL SUPPORT	Yes	Yes	Yes	Yes
AWARENESs RAISING, COMMUNITY PARTICIPATION, PUBLIC ENGAGEMENT	Yes	Yes	Yes	Yes
CODES OF CONDUCT & CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY	Yes	Yes	No	Yes
ADVOCACY	Yes	Yes	Yes	Yes
COORDINATION OF COMMIT ACTIVITIES	Yes	Yes	No	No
MONITORING AND EVALUATION	Yes	Yes	No	No
RESOURCE MOBILIZATION INTO COMMIT	Yes	Yes	No	No

COMMIT 进程的指导原则

2010 年 6 月，COMMIT 各国政府就实施 COMMIT 日常活动、开展各项协调工作的指导原则达成一致。具体如下：

1	支持政府在 COMMIT 进程中的主导作用并作为实施主体
2	在各个层面开展协作——形成合力
3	确保所有项目和创新以事实为依据
4	确保所有项目获得必要的技术支持以达到国际水平
5	强调紧迫性——推动各项工作向前迈进，保证各项创新有实质效果
6	保持项目活动质量和准确性
7	产生可衡量的影响
8	为有需求的人包括高危人群和拐卖受害者服务



工作领域 1. 政策与合作

COMMIT 合作备忘录关于政策与合作方面的内容

- 第 2 条** **制定**反对以各种形式拐卖人口的国家行动计划；
- 第 3 条** **努力**建立和加强国家级多部门反拐委员会，用以协调国家行动计划以及其他反拐干预措施的实施；
- 第 4 条** **建立**并强区域合作和信息交流的机制，设立国家级反拐联络点；
- 第 5 条** **加强**区域反拐合作，特别是通过双边和多边协议促进合作；
- 第 6 条** **加强**政府、国际组织和非政府组织间的打击拐卖人口的合作。

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 1: 目标

1.1	颁布国家反拐行动计划打击所有形式的人口拐卖，建立相应的体系，定期监测和报告反拐工作进展和结果，政府逐年加大对反拐工作的预算，以支持反拐工作人员、机制建立，活动会议及其它各项支出。相应的体系可包括中央及地方的核心组或多部门组成的委员会。
1.2	利用区域和各国师资，针对来自政府和非政府机构反拐工作者和决策者开展综合性的区域培训和国内培训。
1.3	在相关拐卖数据表明需建立正式的跨国合作机制情况下，签订正式的跨国反拐协定，并对协定的执行进行监测；制定行动计划和标准工作流程，并对计划执行进行年度总结。
1.4	根据需要，与非 COMMIT 国家和多边机构有效合作开展反拐工作。
1.5	通过建立部门间、政府间协作机制以及公众参与，支持有效的跨国反拐合作。
1.6	在开展国内反拐活动效果的监测和评估工作中，应当吸纳受拐卖影响人群，包括拐卖受害者的意见，

背景

政策制定为各国开展反拐执法和受害者保护工作以及跨境合作奠定了基础。在 SPAII 中，政策部分的目标通过制定“国家反拐行动计划（PPC2）”和“双边及多边合作（PPC3）”得以实现，本地区各国据此制定和实施了本国国家反拐行动计划，并签署了日趋完善的跨国反拐协定。

自 COMMIT 反拐谅解备忘录签署以来，通过开展 SPAI 和 SPAII，各国在反拐政策方面已经取得重要进展。依据国际条约精神，国内立法正在逐步完善，以更为全面地明确各种形式的拐卖犯罪，并已采取多项切实有效的措施，保证各国间签署的协议得以实施。SPAIII 关于政策的目标和活动旨在整合已有成果，确保各项政策能够得到全面执行，从而加大反拐力度。与国内其它行动计划相互配合，如针对《联合国儿童权利公约》的国家儿童发展纲要，针对《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》的国家妇女发展纲要，以避免重复性工作。

在 SPAI 和 SPAII 期间开展的区域反拐培训在提升政府及非政府人员反拐能力上起到了重要作用。SPAIII 将尽量利用政府和外部师资，进一步开展区域性和国内的综合及专业培训。

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 1: 具体活动

活动	具体描述
<p> P&C 1 [目标 1.1]</p> <p>支持国家反拐行动计划</p>	<p>支持国家反拐行动计划的制定以及开发国家反拐行动计划监测、评估和报告体系，确保按时执行国家反拐行动计划的各项活动，使国内开展的各项反拐活动符合国家反拐行动计划的目标。</p>
<p> P&C 2 [目标 1.2]</p> <p>针对国内反拐工作者和政策制定者开展培训和能力建设</p>	<p>聘请符合资质的师资，使用最符合当前实际的教材，提供区域性的、全国性的或地方性的综合或分专业的反拐培训</p>
<p>P&C 3 [目标 1.3]</p> <p>执行跨境合作协定</p>	<p>配套资金并配备最符合工作需要的人员，支持跨境或双边合作协议的执行。在符合各国国内法的前提下提高实践中执法部门与受害者保护网络之间的协作，包括受害者送返、受害者赔偿、为审判目的而进行的情报和证据交流</p>
<p>P&C 4 [目标 1.4]</p> <p>支持与非 COMMIT 国家及多边机构的合作</p>	<p>支持与湄公河次区域及其它愿意大力支持反拐工作的国家或多边机构签订双边或多边协定。</p>
<p>P&C 5 [目标 1.5]</p> <p>跨国拐卖信息交流</p>	<p>通过跨国反拐工作网络及时有效交流跨国反拐信息，并在中央层面和边境地区经常性开展对信息核查情况的评估</p>
<p>P&C 6 [目标 1.6]</p> <p>受拐卖影响人群的参与</p>	<p>征求受拐卖影响人群的意见，包括受害者和脆弱人群、儿童和青年，了解他们对政府反拐行动的建议和意见</p>



工作领域 2. 法律框架， 执法和司法

COMMIT 合作谅解备忘录关于法律框架、执法和司法的内容

第 1 条

鼓励采用《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》中的拐卖定义，这是《联合国打击跨国组织犯罪公约》的补充议定书；

第 7 条

尽快**采用和执行**相应的打击拐卖人口的法律法规

第 9 条

按照本国法律，侦查、逮捕、起诉和惩处拐卖人口的罪犯

第 11 条

促进在司法体系方面的切实有效的合作，消除对拐卖者的免罚现象和公正对待受害人

第 12 条

加强湄公河次区域六国的跨国执法合作，通过刑事司法程序，打击拐卖人口犯罪

第 13 条

提供必要的人力和财力，支持本国执法部门的反拐能力

Targets for COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 2（法律框架、执法和司法）：目标

2.1

COMMIT 各国均能够制定、出台并全面执行与国际定义相一致的、全面的人口拐卖立法；其它相关法律也能够适用于人口拐卖案件，侦查人员能够对所有罪行进行追诉。

2.2

执法官员，包括反拐专门部门、其他警种和拐卖重点地区的出入境管理官员能够接受包括采用有效的受害者甄别和拐卖案件调查技术在内的良好培训，以便充分履行职责。调查和惩治执法者的渎职或违法行为。

2.3

通过多部门协作、建立联合培训机制以及建立警察部门、检察机关及审判机关的联系网络，使负责人口拐卖案件侦破和起诉的警察和检察官获得与人口拐卖犯罪相关的技能培训。

2.4

拐卖案件的刑事司法回应工作质量显著提高，包括：(a) 更好地与受害者服务机构合作，最大程度保障受害者权益；(b) 拐卖案件的侦查和起诉符合关于正当程序的国际标准，并实现公正；(c) 将民事法律救济作为刑事司法的补充，为寻求法律支持的受害者提供更多选择；(d) 法官理解他们在人口拐卖案件审判中的独立和公正裁决人的角色，强调案件审判中使用可信的证据，使判决无懈可击。

背景

针对拐卖案件的刑事司法回应是在 COMMIT SPAII 期间制定并包含于“PPC4”即“法律框架，执法和司法”中。在 SPAII 执行期间，特别是在亚洲反拐项目（ARTIP）等项目的支持下，SPAII 的项目活动在推行和实施针对人口拐卖的先进做法方面取得了重要成效，包括支持建立国家和地方专门反拐机构，在刑事司法领域开展反拐能力建设等。

许多 COMMIT 国家还对已经过司法程序的人口拐卖案件进行了回顾，从整体上分析了案件的刑事司法回应，着眼于进一步提高人口拐卖案件的起诉质量。

SPAIII 的目标是在 SPAI 和 SPAII 取得成果基础上进一步推动刑事司法工作。通过分析 SPAII 在这一领域所取得的进展，同时考虑到 COMMIT 反拐培训项目提出了国际质量标准以作为加强刑事司法回应工作的依据，制定了 SPAIII 在刑事司法回应方面的具体活动：

1. 有效的法律框架
2. 专门反拐警务部门的回应
3. 一线执法部门的回应
4. 检察机关和法院的回应
5. 准确甄别受害者，一旦确认受害者身份，能够即时提供保护和支持
6. 受害者在作证期间获得支持
7. 国际合作
8. 对拐卖案件刑事司法回应工作的全面、协调的支持。

在 COMMIT SPAI 和 SPAII 期间，通过一系列各类人员的专业培训，提高了执法人员和法律工作者有效工作的能力。SPAIII 将进一步利用有资质的国内国际政府和非政府的师资，提炼、整合和规范国家和区域层面相关的专业培训。通过培训，在各国国内和区域层面，密切侦查方、起诉方和审判方的相互联系，加强其工作网络。

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 2: 具体活动

活动	描述
<p>★ CJ 1 [目标 2.1]</p> <p>反拐立法中使用国际拐卖定义，并应用其它法律打击人贩</p>	<p>支持分析、起草、出台和执行与国际定义一致的反拐立法；将拐卖犯罪与其它类型犯罪区别开来；在立法中增加受害者支持条款。在需要/适当时审查相关罪行，包括债役，违反劳动、移民或反洗钱法的行为，并在综合的法律框架下对犯罪分子进行惩处。</p>
<p>CJ 2 [目标 2.2]</p> <p>加强专门反拐执法部门建设</p>	<p>支持建立和加强反拐专业执法部门，使这些部门拥有充足的资源和专业力量行使职能，根据本国国情有效并主动地应对人口拐卖。</p>
<p>CJ 3 [目标 2.2]</p> <p>支持主动的案件调查</p>	<p>支持拐卖案件的调查，以便起诉拐卖犯罪团伙的主要受益方，支持不过度依赖受害者作证的调查工作。</p>
<p>★ CJ 4 [目标 2.3]</p> <p>加强刑事司法应对工作与受害者保护工作之间的协调</p>	<p>支持刑事司法工作人员和受害者保护机构工作人员在审理拐卖案件过程中对受害者进行保护，包括保证受害者的知情权；在国内法允许的情况下由受害者自主决定是否参与刑事司法过程；考虑并满足受害者需求，在处理刑事案件各个阶段对受害者和证人进行适当保护。总之，建立和加强对受害者及家庭、证人、线人等的法律保护，包括：受害者赔偿和补偿措施；受害者能够依据刑法、民法及劳动法提出诉讼；受害者和证人的保护措施，包括在必要时采用适合儿童特点、满足儿童需求的保护措施；仅在征求并获得成年受害人同意的情况下才采取保护措施；提供辅助保护措施和诉讼方案以确保受害者安全。</p>

CJ 5 为刑事司法部门提供专业
[目标 2.3] 培训，建立工作联系网络

为所有从事刑事司法回应工作的人员提供关于法律和受害人保护的、符合其专业工作特点的培训，加强他们的工作联系。支持主要警方和检方工作人员建立工作网络，关注跨国拐卖案件，根据需要就案件协调和策略制定进行区域和双边协商。

CJ 6 对人口拐卖案件进行监
[目标 2.4] 督，保证尽职调查和诉讼
程序正当

采取适当措施对人口拐卖案件的诉讼进行监督，保证定罪量刑适当、证据充分，这些措施包括案件分析和专业咨询。

CJ 7 通过民事救济，增加受害
[目标 2.4] 人获得司法公正和赔偿的
途径

COMMIT 各国梳理本国民事法律体系，尤其是关于拐卖受害人的赔偿和劳动权益的内容，为COMMIT 核心组整理出一个适合本国国情的实践操作手册或白皮书，并就相关内容为政府部门、学术机构和企业提供培训或开展相关民法宣传。



工作领域 3. 保护、 恢复及重新融入

COMMIT 合作谅解备忘录关于保护、恢复及重新融入的内容

- 第 8 条** 采用适当的大纲，培训有关官员，使其快速准确地鉴别出拐卖受害人，并改进侦查、起诉和司法程序；
- 第 10 条** 用受害人通晓的语言**切实**为其提供法律援助和信息
- 第 15 条** **增强**在处理拐卖受害人相关工作所有领域的各项工作中的性别意识和儿童意识
- 第 16 条** **确保**已被证实的拐卖受害人免遭执法部门拘禁
- 第 17 条** **提供**给所有的拐卖受害人庇护所、适当的生理、社会心理、法律、教育以及医疗等方面的援助
- 第 18 条** 运用政策和机制，保护和**支持**拐卖受害人
- 第 19 条** **加强**大使馆和领事馆的能力，确保其更加有效地帮助拐卖受害人
- 第 20 条** **确保**拐卖受害人安全返回方面的跨国合作，包括帮助其返回后的正常生活；
- 第 21 条** **共同努力**促进拐卖受害人的成功康复和融入社会，并防止再度被拐卖

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 3（保护、恢复及重新融入）：目标

-
- 3.1 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证有效甄别受害者身份，从符合受害者最大利益角度出发，为受害者提供个性化、符合其年龄和性别的救助，使用受害者通晓的语言提供信息，通过评估和了解受害者的反馈不断改进受害者甄别工作。
-
- 3.2 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证执法机关不羁押受害者，或违背受害者意愿将其送入其它看护场所。
-
- 3.3 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证拐卖受害者有权选择被安全及时地送返，并通过评估和了解所服务的受害者的反馈不断改善跨国合作。
-
- 3.4 有效运行和实施受害者保护体系和指南，向受害者提供适当的、个性化的重新融入方案，包括适当可行的生计手段，并通过评估和了解所服务的受害者的反馈不断改善服务。
-
- 3.5 受害者服务人员获得良好培训，彼此间建立工作网络，在受害者服务质量和伦理原则方面按国际标准履行各自职责。
-

背景

COMMIT SPAII 将制定区域和国家级受害者甄别、送返及良好保护服务的指南作为对受害者保护活动的重点。SPAII 出台前，COMMIT 各国政府于 2007 年制定了区域受害者保护指导原则。区域指导原则出台后，COMMIT 各国重点一致放在制定国家拐卖受害者甄别及保护指南和程序，使其与区域指导原则相一致。

受害者甄别指南和程序是 SPAII 的重点，在湄公河区域有关反对拐卖和拐卖定义的法律框架发生了重要变化后，这项工作变得更为重要。SPAII 后期更加强调规范实施受害者筛查程序和提高相关一线执法人员及其他与拐卖受害者接触较多机构人员的能力。受害者甄别是受害者保护和落实刑事司法措施的前提和基础，因此这项工作在 SPAIII 的实施中仍将是重点内容。

工作领域 3. 保护、恢复及重新融入

为制定 SPAIII, 2010 年底开展了对 SPAII 中受害者保护和重新融入工作的有效性和工作质量的评估。这次区域范围内的研究所获得的经验和发现的问题、对受害者意见的吸纳以及对受害者保护工作所做的更加客观的评价, 都将为更好地规划 SPAIII 中受害者融入项目提供重要依据。

在 SPAI 和 SPAII 执行期间, 通过一系列救助站改善项目和伦理原则培训, 受害者保护工作者的能力获得了大幅提高。SPAIII 将利用合格的政府及非政府师资, 进一步在国家层面提炼、整合和规范这些专业培训。

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 3: 具体活动

活动	描述
<p>★ PRO 1 受害者甄别指南和标准工作流程 [目标 3.1]</p>	<p>制定和实施符合国际标准的、囊括所有拐卖类型的国内受害者甄别指南。这些指南可纳入国内法律框架，并参考实际工作者、决策者和受益人的建议，在负责甄别受害者身份的官员中广泛宣传。在受害者筛查过程中使用受害者当地语言与可能的受害者交流。</p>
<p>PRO 2 监督和报告拐卖受害者被羁押的情况 [目标 3.2]</p>	<p>COMMIT 各国政府制定和执行信息共享与监督机制，互通受害者被羁押信息，遇到受害者被羁押案件可向对方国寻求协助，建立投诉和报告机制，以甄别和救助被羁押的拐卖受害者，加强使馆工作人员救助被羁押拐卖受害者的能力。</p>
<p>★ PRO 3 制定受害者返回/遣返和保护指南及标准工作流程 [目标 3.3]</p>	<p>制定和执行与国际标准一致、囊括所有拐卖类型的受害者送返/遣返和保护指南。指南中应体现国内相关法律及双边或多边协定中规定的权利和保护内容，进行跨国合作保证安全及时遣返受害者。服务机制可包括为协调案件而制定的案件管理制度；通过定居和/或非定居项目，提供全面服务（如机构照顾，返家，医疗，心理救助，教育/培训，生计支持，法律援助等）；为受害者在流入国提供生计机会；遵守伦理原则，如受害者信息保护、保密、隐私和知情同意等。</p>

PRO 4
[目标 3.3]

支持救助站管理、其它替代服务和转介机制操作指南的制定和能力建设

制定和执行符合国际标准、囊括所有类型拐卖的操作指南，包括受害者保护、服务质量标准、案件管理制度、救助站自我考核工具和以受助人为中心的转介机制，并向所有实际工作者发放，定期对实施达标情况进行监督，并根据需要提供有针对性的专业培训。



PRO 5
[目标 3.4]

有效的（重新）融入支持

根据受害者利益优先原则，以及流出国和流入国法律所赋予的权利，为受害者提供长期重新融入支持。在提供经济和/或职业支持时，需通过市场调查，提供经济和社会方面切实可行的生计方式，帮助受害者在当地重建生活。根据受助对象的反馈、心理、社会经济恢复情况及自立等方面的指标，建立重新融入服务的效益评估体系。

PRO 6
[目标 3.4]

监测受害者救助工作的有效性，以及受害者再次被拐或成为中介/人贩的几率

制定和执行受害者救助工作有效性的监测和评估机制，相关措施参考国际标准，并考虑受助对象的反馈。同时监测受害者再次被拐及转变成为人贩的几率，以及流出国、流入国和中转国间的信息交流。

PRO 7
[目标 3.5]

开展专业培训和支 持，以为向受害人提供以权利为基础的个性化保护手段

有针对性地向受害者保护工作者，包括政府和非政府的服务提供者，使馆工作人员以及其他参与跨国遣返的人员提供专业培训和支 持，提升服务的有效性，使其符合国际标准和道德标准，同时使工作方法更适合儿童特点并遵循受害者利益优先原则。



工作领域 4. 预防措施及减少弱势群体

COMMIT 合作谅解备忘录关于预防的内容

- Article 22** 采取措施减少弱势群体，如：支持扶贫项目、增加经济收益机会、确保得到良好的教育和技能培训以及提供必要的合法身份文件（包括出生证）
- Article 23** 支持建立社区保护和监督网络，以便尽早发现高危人群并及时干预
- Article 24** 提高各个层次的公众认识，包括通过大众宣传活动，宣传拐卖的危险和负面影响，以及能够为拐卖受害人提供的帮助
- Article 25** 运用国家劳动法，根据反对歧视和平等的原则保护所有工人的权利
- Article 26** 鼓励接收国，包括那些湄公河次区域以外的国家，有效执行本国的相关法律，通过合作，减少容忍对他人的剥削现象并禁止拐卖妇女儿童的犯罪
- Article 27** 加强与私营部门的合作，尤其是与旅游和娱乐业的合作，使其在反拐斗争中发挥积极作用

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 4: 目标

- 4.1 在区域、国家和地方层面制定、检验、分享和推广适当、低成本高成效的措施，找出导致人口拐卖的因素，降低弱势群体被拐风险。
-
- 4.2 发展和加强社区保护和监测网络，特别是在实践中的流入流出国的重点地区，以确定和解决高风险人群的需求。
-
- 4.3 根据对改变行为有效性的评估，开展、检验和推广有效的公众意识提升和倡导活动，宣传打击人口拐卖，安全流动和劳动权利。
-
- 4.4 制定和完善国内相关劳动法规和政策，在非歧视和平等的原则下保护所有工人的权利，利用有效的劳动监察和投诉机制，发现和惩治劳动剥削。
-
- 4.5 加强与私营部门的合作，扩大其在打击人口拐卖方面的积极作用。这些部门包括但又不仅限于旅游业、交通业、娱乐业、出口企业或其它任何负有反拐社会责任的企业和相关行业协会。
-

背景

这个部分的总体目标是加大努力预防人口拐卖和剥削，减少被拐卖的风险，打击非法和/或剥削性的中介和雇佣行为。在过去，预防活动很大程度上集中在供方：着重通过意识提升活动、职业培训、小额信贷或促进弱势儿童接受教育等方法，降低目标社区的风险。在继续使用这些方法的同时，开发其它项目，承认人口流动会继续的现实，流入和流出经济体和流动人口本身都将从中受益，因此，意识提升活动的重点从简单地减少人口流动转移到减少不安全的人口流动，包括困境所迫的流动。

在制定预防拐卖的策略时也需要考虑，需方也是导致拐卖的一个重要因素，另外其它一些因素，包括经济和/或社会不平等、各种歧视和偏见也是增大拐卖风险的因素。预防拐卖的努力也应该考虑：因男女劳动分工不同，男性和女性被拐卖的风险在不同行业内有所不同；男性和女性流动趋势和决策不相同（例如，愿意通过中介流动的情况，以及愿意支付的流动成本不同）。制定有效的预防策略应尽可能基于现有有关风险方面的经验，及当地相关数据，以及其它与性别相关的因素，在流出、流入和中转地及跨国地区都应如此。

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 4: 具体活动

活动	描述
<p>★PRE 1 [目标 4.1] 降低被拐风险措施</p>	<p>根据实际情况，开展创新活动，采取支持措施，认定并降低人口拐卖、剥削和不安全流动的风险，包括：通过增强其经济能力的活动，为不安全流动人员切实提供多种有效的生计选择；有针对性地开展意识提升活动，包括安全流动信息和劳动权利；为流动者提供必要的个人法律文件，包括出生证明等。</p>
<p>PRE 2 [目标 4.2] 社区及边境地区的保护和监测体系</p>	<p>国家和地区一级支持建立社区和边境保护体系及监测体系，对高风险社区和人群予以保护并对其动态进行监测和追踪，包括对服务于该体系中的基层工作人员和监测工作人员进行能力建设，宣传被拐或被剥削人群可获得服务内容及安全流动的信息；建立地区性的监测追踪体系与相关政府部门之间的联动。</p>
<p>PRE 3 [目标 4.3] 提升公众意识</p>	<p>通过大众媒介、媒体、社区集会、同伴影响、音乐会、讲座、培训、街头戏剧、纪录片、连续剧或其它适合目标人群的方式，提高公众对人口拐卖与安全流动的认识。</p>
<p>★PRE4 [目标 4.4] 加强打击劳动剥削和婚姻拐卖的机制</p>	<p>支持通过规范劳动招募程序、监督劳动监察工作、加强劳动监察部门与其它执法机构的联系来加大国家执法和政策执行力度，保护工人权利。监督婚介机构、儿童收养机构，加强使馆工作人员能力建设使其在支持劳动剥削和婚姻拐卖受害者方面，与输入国相关机构、流动人口社区、以及雇主更好合作。使用相关语言宣传劳动权利方面的信息，包括当地提供紧急服务机构的联系方式，支持流动人口保护的服务并开设热线。</p>

PRE 5 加大非警务执法人员的执
[目标 4.4] 法职能，减少剥削的发生

通过倡导、培训和建立网络支持非警务人员，例如，劳动部门官员，鼓励依法打击有剥削行为的雇主，运用刑法和劳动法，预防和减少剥削和拐卖的发生。

PRE 6 与私营部门合作，引入企
[目标 4.5] 业社会责任

加大努力，使更多私营部门加入到打击人口拐卖的队伍中来，通过倡导、加深对拐卖问题的理解，建立公-私伙伴关系，推动企业更好履行企业守则，在重点企业和/或负有反拐社会责任的行业推行企业社会责任。



工作领域 5. 监测、评估与反拐数据体系

COMMIT 谅解备忘录中关于数据和监测的内容

- 第 29 条** 制定收集和分析与拐卖案例相关的数据和信息的程序，确保在准确、最新研究、经验和分析的基础上，制定反拐策略
- 第 30 条** 建立实施行动计划的监测制度，以评估本谅解备忘录中各国实施承诺的进展和状况

COMMIT SPA III (2011-2013)

工作领域 5：目标

- 5.1** 开发数据系统并使其运行，收集关键拐卖数据，这项工作最终纳入政府职责和预算
- 5.2** 通过改善研究和分析工作，包括通过实地工作了解拐卖风险因素、人贩的拐卖模式和手段、反拐法律、政策和措施的有效性等，加强反拐工作
- 5.3** 发布 COMMIT SPAIII 年度监测报告，及 COMMIT 各国政府根据业已同意的 SPAIII（2011-2013）的目标落实情况的终期评估报告
- 5.4** 在 SPAIII 结束后一年内开展 SPAIII 影响评价，衡量多部门合作下的预防、保护、执法工作在湄公河地区所产生的影响

背景

若干类型的数据能够帮助衡量反拐工作的影响（包括政策、预防、执法和保护方面）。以下列举三例。为即时跟踪拐卖动向，可在不同地区采用相同手段定期收集此类数据。SPAIII 致力于建立一个有效运行的数据收集和分析体系，以使反拐措施更符合实际情况。

例 1. 受害者数据及其被拐弱势因素： 这些数据可通过访谈受害者获得。比照受害者与非受害者经历非常重要，比较家庭、社区、劳动境况，了解被拐的风险因素和有助于预防被拐的保护性因素。可能的信息来源包括：

- **流出地的重点社区**,对迁移顺利人群和迁移不顺利人群（如，拐卖受害者）以及选择不迁移人群的状况进行比较。
- **流入地重点社区**,对被剥削劳工与未被剥削劳工经历进行比较。
- **中转中的重点人群**,例如被驱逐者，将其中被剥削与未被剥削的人群进行上述比较。

例 2. 拐卖罪犯及其网络、犯罪手段的数据： 这些数据可通过下列方法获得, 并应进行多方确认，最大程度确保其真实有效：

- **拐卖受害者和流动劳工**，如其愿透露被剥削细节及欺骗、剥削他们的罪犯。
- **非政府机构**，其可能从事人权工作或在重点社区提供流动人口服务
- **执法机构**，这些机构可能在侦查部门和相关非政府组织之间收集和分享信息中获益。警方可能不会透露影响案件侦查的案件细节，非政府组织可能因未得到受害者同意而不能将其信息提供给警方，尽管如此，但警方和非政府组织之间的一般信息分享通常都很有价值。

例 3. 反拐法律、政策和措施有效性方面的信息：

最好从这些法律和制度的获益群体，即受害人、弱势群体中获得此类信息，以了解相关法律政策和反拐工作人员能力建设的改善，是否为受拐人群带来积极改变，使他们的人权受到尊重。除此之外，政府和非政府检验制度有效性的衡量指标也会有帮助—例如，新的法律或政策出台或相关人员进行能力建设后，在重点地区识别/救助拐卖受害者的数量增加情况。

工作领域 5：具体活动

活动	描述
<p>M&E1 建立反拐数据体系并进行能力建设 [目标 5.1]</p>	<p>开发相关系统并进行能力建设，为国家、双边和/或区域反拐数据监测体系服务，目标是建立一个国家和区域层面相兼容的信息共享平台</p>
<p>M&E 2 收集记录官方反拐数据 [目标 5.2]</p>	<p>收集、分析和分享关于逮捕、起诉、遣返、救助的官方统计信息，以体现反拐工作力度和针对性。</p>
<p>M&E 3 对拐卖问题发展程度、路线和模式和趋势进行研究 [目标 5.2]</p>	<p>开发和加强研究体系，以判断拐卖问题的程度和模式，包括通过访谈被剥削和未被剥削的流动人口了解导致受害者被拐的原因、犯罪网络、最易受剥削的行业，以及正规的劳动力流动渠道、受害者甄别手段、救助和犯罪调查是否有效。</p>
<p>M&E 4 COMMIT 监测、评估、报告 [目标 5.3 和 5.4]</p>	<p>对 COMMIT 各国政府依据 SPAIII 开展的活动、主要成果开展标准化监测、评估和报告。内容可包括，监测 COMMIT 反拐资金在反拐措施、地位和活动上的分配，以加强 COMMIT 进程的可持续性和各国对 COMMIT 的主导性。SPAIII 结束后，COMMIT 影响评价将就 COMMIT 活动对于人口拐卖状况及受拐卖影响个体和群体的影响进行评估。</p>

COMMIT SPA III 目标与活动概要

如前所述，在每个工作领域中，标注★的活动为各国政府普遍认为应优先开展的活动，建议六国政府在 SPAIII 期间都能够完成这些活动。关于其它活动，六国政府可根据各自国家的情况有选择地开展。

COMMIT SPA III: 活动与目标	
活动	目标
工作领域 1: 政策与合作	
<p>★ P&C 1 支持国家反拐行动计划</p> <p>★ P&C 2 针对国内反拐工作者和政策制定者开展培训和能力建设</p> <p>P&C 3 执行跨境合作协定</p> <p>P&C 4 支持与非 COMMIT 国家及多边机构的合作</p> <p>P&C 5 跨国拐卖信息交流</p> <p>P&C 6 受拐卖影响人群的参与</p>	<p>1.1. 颁布国家反拐行动计划打击所有形式的人口拐卖，建立相应的体系，定期监测和报告反拐工作进展和结果，政府逐年加大对反拐工作的预算，以支持反拐工作人员、机制建立，活动会议及其它各项支出。相应的体系可包括中央及地方的核心组或多部门组成的委员会。</p> <p>1.2. 利用区域和各国师资，针对来自政府和非政府机构反拐工作者和决策者开展综合性的区域培训和国内培训。</p> <p>1.3. 在相关拐卖数据表明需建立正式的跨国合作机制情况下，签订正式的跨国反拐协定，并对协定的执行进行监测；制定行动计划和标准工作流程，并对计划执行进行年度总结。</p> <p>1.4. 根据需要，与非 COMMIT 国家和多边机构有效合作开展反拐工作。</p> <p>1.5. 通过建立部门间、政府间协作机制以及公众参与，支持有效的跨国反拐合作。</p> <p>1.6. 在开展国内反拐活动效果的监测和评估工作中，应当吸纳受拐卖影响人群，包括拐卖受害者的意见。</p>
工作领域 2: 法律框架、执法和司法	
<p>★ CJ 1 反拐立法中使用国际拐卖定义，并应用其它法律打击人贩</p> <p>CJ 2 加强专门反拐执法部门建设</p>	<p>2.1. 支持制定、出台并全面执行与国际定义相一致的、全面的人口拐卖立法；其它相关法律也能够适用于人口拐卖案件，侦查人员能够对所有罪行进行追诉。</p> <p>2.2. 执法人员，包括反拐专门部门、其它警种和拐卖重点地区的出入境管理官员能够接受包括采用有效的受害者甄别和拐卖案件调查技术在内的良好培训，以便充分行使职责。调查和惩</p>

<p>CJ 3 支持主动的案件调查</p> <p>★ CJ 4 加强刑事司法应对工作与受害者保护工作之间的协调</p> <p>CJ 5 为刑事司法部门提供专业培训，建立工作联系网络</p> <p>CJ 6 对人口拐卖案件进行监督，保证尽职调查和诉讼程序正当</p> <p>CJ 7 通过民事救济，增加受害人获得司法公正和赔偿的途径</p>	<p>治执法者的渎职或违法行为。</p> <p>2.3. 通过多部门协作、建立联合培训机制以及建立公安部门、检察机关及审判机关的联系网络，使负责人口拐卖案件侦破和起诉的警察和检察官获得与人口拐卖犯罪相关的技能培训</p> <p>2.4. 拐卖案件的刑事司法回应工作质量显著提高，包括：(a) 更好地与受害者服务机构合作，最大程度保障受害者权益；(b) 拐卖案件的侦查和起诉符合关于正当程序的国际标准，并实现公正；(c) 将民事法律救济作为刑事司法的补充，为寻求法律支持的受害者提供更多选择；(d) 法官理解它们在人口拐卖案件审判中的独立和公正裁决人的角色，强调案件审判中使用可信的证据，使判决无懈可击。</p>
工作领域 3: 保护、恢复及重新融入	
<p>★ PRO 1 受害者甄别指南和标准工作流程</p> <p>PRO 2 监督和报告拐卖受害者被羁押的情况</p> <p>★ PRO 3 制定受害者返回/遣返和保护指南及标准工作流程</p> <p>PRO 4 支持救助站管理、其它替代服务和转介机制操作指南的制定和能力建设</p> <p>有效的（重新）融入支持</p> <p>★ PRO 5 监测受害者救助工作的有效性，以及受害者再次被拐或成为中介/人贩的几率</p> <p>PRO 6</p>	<p>3.1. 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证有效甄别受害者身份，从符合受害者最大利益角度出发，为受害者提供个性化、符合其年龄和性别的救助，使用受害者通晓的语言提供信息，通过评估和了解受害者的反馈不断改进受害者甄别工作。</p> <p>3.2. 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证执法机关不羁押受害者，或违背受害者意愿将其送入其它看护场所。</p> <p>3.3. 有效运行和实施受害者保护体系和指南，保证拐卖受害者有权选择被安全及时地送返，并通过评估和了解所服务的受害者的反馈不断改善跨国合作。</p> <p>3.4. 有效运行和实施受害者保护体系和指南，向受害者提供适当的、个性化的重新融入方案，包括适当可行的生计手段，并通过评估和了解所服务的受害者的反馈不断改善服务。</p> <p>3.5. 受害者服务人员获得良好培训，彼此间建立工作网络，在受害者服务质量和伦理原则方面按国际标准履行各自职责。</p>

PRO 7	开展专业培训和支 持，以为向 受害人提供以权利为基础的个 性化保护手段	
工作领域 4: 预防措施及减少弱势群体		
★ PRE 1	降低被拐风险	<p>4.1. 在区域、国家和地方层面制定、检验、分享和推广适当、低成本高成效的措施，找出导致人口拐卖的因素，降低弱势群体被拐风险。</p> <p>4.2. 发展和加强社区保护和监测网络，特别是在实践中的流入流出国的重点地区，以确定和解决高风险人群的需求。</p> <p>4.3. 根据对改变行为有效性的评估，开展、检验和推广有效的公众意识提升和倡导活动，宣传打击人口拐卖，安全流动和劳动权利。</p> <p>4.4. 制定和完善国内相关劳动法规和政策，在非歧视和平等的原则下保护所有工人的权利，利用有效的劳动监察和投诉机制，发现和惩治劳动剥削。</p> <p>4.5. 加强与私营部门的合作，扩大其在打击人口拐卖方面的积极作用。这些部门包括但又不仅限于旅游业、交通业、娱乐业、出口企业或其它任何负有反拐社会责任的企业和相关行业协会。</p>
PRE 2	社区及边境地区的保护和监测体系	
PRE 3	提升公众意识	
★ PRE 4	加强打击劳动剥削和婚姻拐卖的机制	
PRE 5	加大非警务执法人员的执法职能，减少剥削的发生	
PRE 6	与私营部门合作，引入企业社会责任	
工作领域 5: 监测、评估与反拐数据系统		
M&E 1	建立反拐数据体系并进行能力建设	<p>5.1. 开发数据系统并使其运行，收集关键拐卖数据，这项工作最终纳入政府职责和预算</p> <p>5.2. 通过改善研究和分析工作，包括通过实地工作了解拐卖风险因素、人贩的拐卖模式和手段、反拐法律、政策和措施的有效性等，加强反拐工作</p> <p>5.3. 发布 COMMIT SPAIII 年度监测报告，及 COMMIT 各国政府根据业已同意的 SPAIII（2011-2013）的目标落实情况的终期评估报告</p> <p>5.4. 在 SPAIII 结束后一年内开展 SPAIII 影响评价，衡量多部门合作下的预防、保护、执法工作在湄公河地区所产生的影响</p>
M&E2	收集记录官方反拐数据	
M&E3	对拐卖问题发展程度、路线和模式 and 趋势进行研究	
M&E 4	COMMIT 监测、评估、报告	