



国务院办公厅关于印发中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012年）的通知
国办发〔2007〕69号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012年）》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅
二〇〇七年十二月十三日

中国反对拐卖妇女儿童行动计划 (2008—2012年)

拐卖妇女儿童犯罪严重侵犯妇女儿童人身权利，对被拐卖妇女儿童身心健康造成巨大伤害，并由此引发一系列社会问题，严重影响社会和谐稳定。为有效预防、严厉打击拐卖妇女儿童犯罪活动，积极救助、妥善安置被解救妇女儿童，切实维护妇女儿童合法权益，遵照我国政府签署的联合国《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《打击跨国有组织犯罪公约》、《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》等有关文件，依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等法律，制定《中国反对拐卖妇女儿童行动计划(2008—2012年)》(以下简称《行动计划》)。

一、背景和挑战

我国政府一贯高度重视妇女儿童权益保障工作，坚决采取切实措施，有效预防、严厉打击拐卖妇女儿童犯罪活动，积极开展对被解救妇女儿童的救助、安置和康复工作。近年来，我国相继制定和修订了《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国收养法》等法律，高法院制定了《关于审理拐卖妇女案件适用法律有关问题的解释》，高检院制定了《人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定(试行)》，公安部制定了《关于打击拐卖妇女儿童犯罪适用法律和政策有关问题的意见》，为保护妇女儿童合法权益提供了有力的法制保障。国务院印发了《中国妇女发展纲要(2001—2010年)》和《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》，将预防、打击

和减少拐卖等侵害妇女儿童合法权益犯罪行为作为保护妇女儿童的重要目标。各地普遍建立了政府主导、社会团体和有关单位共同参与的反对拐卖妇女儿童行动(简称反拐)合作机制,广泛开展宣传教育活动;公安机关积极开展打击拐卖妇女儿童犯罪专项行动,破获了一大批案件,成功解救了一大批被拐卖的妇女儿童;在重点地区建立了被解救妇女儿童中转、培训和康复中心,实施了一批预防犯罪和救助被解救妇女儿童的试点项目。此外,加强与有关国际组织联系,充分运用警务合作协议和刑事司法协助条约等积极开展国际合作。总之,在各级政府领导下,经过相关部门和社会各界共同努力,以及务实有效的国际合作,我国反拐工作取得明显成效。

同时也必须看到,当前,我国拐卖妇女儿童犯罪活动呈现出新动向、新特点,拐卖妇女儿童犯罪形势仍不容乐观。团伙犯罪趋势明显,跨国案件增多,犯罪手段更加隐蔽,犯罪分子更加狡猾并不断变换作案手法,寻找新的侵害对象。在工作层面上,相关法律法规需进一步完善,相关部门职责需进一步明确,执法环节和部门间合作需进一步加强,经费保障机制有待完善。

二、指导思想、总体目标和战略措施

(一)指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持“预防为主、打防结合、以人为本、综合治理”的工作方针,标本兼治,切实维护妇女儿童合法权益,促进社会主义和谐社会建设。

(二)总体目标。

健全反拐工作协调、保障机制,明确相关部门职责任务,加强合作,建立集预防、打击、救助和康复为一体的反拐工作长效机制,提高工作效率,最大限度地减少拐卖妇女儿童犯罪活动的发生,最大限度地减轻被拐卖妇女儿童遭受的身心伤害。

(三)战略措施。

1.加强部门协调配合,完善工作机制,整合资源,完善以政府部门为主导、全社会参与的反拐合作机制,保障《行动计划》顺利实施。

2.采取政府投入、社会捐赠等多渠道筹资办法,为实施《行动计划》提供经费保障。

3.强化对拐卖拐骗流动人口、强迫流动人口劳动,以及针对农村留守儿童和流动残疾人的各类犯罪活动的打击力度,做好善后安置工作。

4.坚持点面结合、突出重点、全面治理的原则,在全国范围开展日常性反拐工作的同时,强化对重点地区的治理。

5.在挖掘现有机构和人员潜力基础上,加强反拐工作队伍专业化建设。

6.建立全国反拐信息系统,为加强反拐工作提供信息和技术支持。

7.加大宣传力度,树立并提高尊重和保护妇女儿童权益意识,营造良好的反拐工作氛围。

8.加强国际合作,有效打击跨国拐卖妇女儿童犯罪活动。

三、组织机构和保障措施

(一)建立反对拐卖妇女儿童行动工作部际联席会议制度。

1.主要职能。

(1)组织制定、实施、监督、评估《行动计划》,组织和协调跨地区、跨部门、跨机构、跨国界的反拐工作。

(2)协调和推动政府有关部门的反拐工作。

- (3)指导和督促各省、自治区、直辖市的反拐工作。
- (4)协调和推动反拐国际合作。
- (5)组织各地区、各有关部门总结和交流反拐工作经验及相关成果。

2.成员单位。

反对拐卖妇女儿童行动工作部际联席会议(以下简称联席会议)制度由以下部门和单位组成：公安部、中央宣传部、中央综治办、全国人大常委会法工委、外交部、发展改革委、教育部、民政部、司法部、财政部、人事部、劳动保障部、铁道部、交通部、农业部、商务部、文化部、卫生部、人口计生委、工商总局、民航总局、广电总局、法制办、妇儿工委办公室、扶贫办、全国总工会、共青团中央、全国妇联。

公安部为牵头单位。联席会议召集人由公安部负责同志担任，联席会议成员为有关部门和单位负责同志。联席会议办公室设在公安部刑事侦查局，承担联席会议日常工作。办公室主任由刑事侦查局局长兼任，各成员单位指定一名联络员为办公室成员。

各地区特别是拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区要根据各自实际建立相应的反拐工作机制。

(二)促进有关法律法规、政策的完善和实施。

推动政策制定、有关法律法规和规章的制订和修订工作，签署和实施相关国际公约。

(三)以政府投入为主、多渠道筹措资金。

1.中央和地方各有关部门开展反拐工作所需经费，列入各有关部门年度预算，由同级政府予以保障。

2.积极争取社会团体、公益机构、企事业单位和个人的捐助，争取国际援助，多渠道募集资金。

四、行动措施和责任分工

(一)创造良好的社会环境和工作氛围。

1.工作目标。

完善相关法律法规，加大反拐宣传、培训和维护妇女儿童合法权益教育力度，提高地方各级政府和相关部门及社会各界对实施《行动计划》的必要性、重要性的认识，创造良好的反拐社会环境和工作氛围。

2.行动措施。

(1)完善相关法律法规，为加强预防、打击犯罪及被解救妇女儿童救助和康复工作提供法律依据。(法制办负责，全国人大常委会法工委、公安部、民政部、劳动保障部、共青团中央、全国妇联配合)

(2)在全国范围内，积极开展有关保护妇女儿童合法权益和反拐的宣传、教育及培训活动，提高地方各级政府、相关部门和社会各界对反拐和救助被解救妇女儿童工作重要性、必要性的认识。(公安部负责，中央宣传部、教育部、司法部、文化部、人口计生委、广电总局、全国总工会、共青团中央、全国妇联配合)

(3)在公安机关内部，加强反拐和维护妇女儿童合法权益的教育培训，提高执法人员对打击拐卖妇女儿童犯罪活动重要性的认识，努力提高工作能力和效率。(公安部负责)

(4)在全国拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区和易被拐卖人群中，开展预防拐卖妇女儿童犯罪的能力建设，尤其是提高妇女儿童的防拐意识、识别犯罪和自我保护能力。(公安部负责，教育部、民政部、劳动保障部、全国总工会、共青团中央、全国妇联配合)

(5)加强反拐工作经验交流、信息共享，积极推广集预防、打击、救助和康复为一体的成功工作模式，推动反拐工作机制不断完善，提高快速反应能力。(联席会议办公室负责)

(二)建立健全预防犯罪机制。

1.工作目标。

在社区、拐卖妇女儿童犯罪易发场所和省际合作三个层面上,构建和完善预防拐卖妇女儿童犯罪网络,努力降低拐卖妇女儿童犯罪发生率。到2012年底,全国拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区得到综合整治。

2.行动措施。

(1)建立和推广以社区组织和广大群众的积极参与为基础,以多部门、多机构分工明确并通力合作为重点的群防群治工作体系。(中央综治办负责)

——贯彻国家开发式扶贫政策,加大对农村贫困妇女的扶持力度,充分利用现有教育培训资源,积极开展多种形式的实用技术教育和务工技能培训,提高贫困妇女脱贫致富能力。(扶贫办负责,劳动保障部、发展改革委、农业部、全国妇联配合)

——鼓励和支持妇女积极参与社区事务和管理,积极提高妇女社会地位、政治地位,增强其维权意识。加强宣传和教育工作,提高社区成员尤其是妇女自身的反拐意识、识别犯罪和自我保护能力。(民政部负责,公安部、司法部、教育部配合)

——加强对法律法规的宣传教育工作,在全社会营造良好的法制氛围,促进未成年人父母或其他监护人切实履行《中华人民共和国未成年人保护法》,为未成年人健康成长提供良好的家庭环境和家庭教育。(司法部负责,教育部、共青团中央、全国妇联配合)

——落实《中华人民共和国义务教育法》,完善义务教育经费保障机制,确保所有适龄儿童、少年接受九年义务教育的权利,防止其过早流入社会。同时,加强对教师和学生的反拐意识教育。(教育部负责,民政部、文化部配合)

——加强对易被拐卖人群的援助工作,积极开展各种形式的社会救助,帮助家庭贫困妇女儿童解决生活困难,加强对其生活能力训练。积极利用现有救助管理机构和福利机构做好流浪未成年人、弃婴救助及安置工作。(民政部负责,司法部、财政部、卫生部配合)

(2)加强拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区的预防犯罪工作,并做好监督检查,将犯罪活动消灭在萌芽状态。(公安部负责,中央综治办、妇儿工委办公室配合)

——依照有关法律法规和规章,加强人力资源市场管理,规范劳动者求职、用人单位招用和职业中介活动。建立和完善劳动用工备案制度,加强对各类职业中介活动的监管,维护人力资源市场秩序。积极研究在劳务市场及其周边地区发生的拐卖妇女儿童犯罪问题,有针对性地开展行之有效的宣传和教育活动。(劳动保障部负责,人事部、广电总局、工商总局配合)

——在流动人口聚集的火车站、汽车站、航空港、码头、娱乐场所、旅店加强反拐宣传工作,防止拐卖妇女儿童犯罪的发生。(铁道部、交通部、民航总局负责,公安部、司法部、共青团中央、全国妇联配合)

——积极做好拐卖妇女儿童罪犯的改造、监督和教育工作,降低重新犯罪率。(司法部、公安部负责)

——在拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区,跨部门、多机构共同参与综合整治。基层政府、社区组织、居民小组将帮助易被拐卖人群和预防犯罪纳入各自的工作重点,有针对性地引入发展项目,既积极预防犯罪又提供个人发展机会。扶贫机构尽可能对目标人群实行项目倾斜。(中央综治办负责,公安部、民政部、共青团中央、全国妇联、扶贫办配合)

(3)各地区之间尤其是被拐卖妇女儿童的流入地和流出地之间应相互支持,加强交流与合作。到2008年底,主要流入地和流出地的省、自治区、直辖市政府签订合作意向书,由各省、自治区、直辖市反拐工作机构负责落实并上报联席会议办公室。(联席会议办公室负责)

(三)打击犯罪和解救被拐卖妇女儿童。

1.工作目标。

完善工作机制，提高发现、侦破拐卖妇女儿童犯罪案件的能力和效率，迅速解救被拐卖妇女儿童。到2012年底，侦破案件数占报案数的比例比2007年明显提高。

2.行动措施。

(1)进一步完善和加强以公安机关为主，有关部门和社会各界密切配合的打击拐卖妇女儿童犯罪工作机制。

——加强领导。拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区的省、自治区、直辖市公安机关要切实加强对反拐工作机构和队伍建设。(公安部负责)

——制订与儿童心理和生理相适应的案件调查程序，开展相关培训。(公安部负责，教育部配合)

——在拐卖妇女儿童犯罪活动重点地区，组织开展打击犯罪专项行动。(公安部负责，中央综治办、民政部、劳动保障部、人口计生委、共青团中央、全国妇联配合)

——坚决依法打击拐卖妇女儿童犯罪的“买方市场”。依法查处非法用工单位和使用童工的行为，取缔非法劳务介绍、婚姻介绍等中介机构以及非法网络中介。对收买、介绍、强迫拐卖妇女儿童从事性交易及其他强迫性劳动的单位和个人，依法追究其行政、民事、刑事责任。(公安部、劳动保障部负责，全国总工会、工商总局、民政部配合)

(2)加强信息网络建设，提高各级反拐工作机构信息收集和处理能力。(公安部负责，民政部配合)

——建立信息系统，完善打击犯罪的信息收集和交流机制。(公安部负责，民政部、全国妇联配合)

——建立健全举报制度。鼓励各部门、各单位和广大群众向执法机关举报拐卖妇女儿童犯罪活动。(公安部负责)

(四)加强对被解救妇女儿童的救助和康复工作。

1.工作目标。

不断完善救助机制，提高被解救妇女儿童接受培训、救助、身心治疗等必要援助的比例，保护被解救妇女儿童的隐私，积极帮助其回归家庭和社会，避免遭受二次伤害。使大部分被解救妇女儿童获得必要救助，迅速回归社会、正常生活。

2.行动措施。

(1)建立和完善政府多部门合作、社会各界广泛支持的救助机制。

——各级政府有关部门根据需要增设必要的救助服务、中转康复和培训机构并保障其人员和经费需求，确保更多被解救妇女儿童得到基本救助或妥善安置。(民政部、财政部负责，公安部、教育部、卫生部配合)

——制订有关工作程序和工作标准，总结经验，推广有效的工作方法。(民政部负责，公安部、教育部配合)

——鼓励有关社会团体、企事业单位和个人为救助被解救妇女儿童提供资金、技术支持和专业服务。(民政部、共青团中央负责)

——有关高校、科研单位、福利机构和心理咨询机构协助有关部门和单位培训救助康复相关专业人才。(教育部负责，民政部、卫生部配合)

——各地卫生行政部门组织协调有关医疗机构为被解救妇女儿童提供基本的医疗服务。(卫生部负责)

——法律援助机构依法为被解救妇女儿童提供必要的法律援助。(司法部负责，公安部配合)

——加强对被解救妇女儿童的培训，增强其法律意识、维权意识和相关技能。(民政部负责，教育部、共青团中央、全国妇联配合)

(2)加强对被解救妇女儿童的社会关怀，帮助其顺利回归及融入社会。

——积极、妥善安置查找不到监护人的被解救儿童。(民政部负责，全国妇联配合)

——积极帮助被解救的适龄儿童入学、回归学校和适应新的生活。(教育部负责，民政部配合)

——积极帮助不能或不愿意回原住地的受害妇女和16周岁以上的未成年人，使其获得适宜的职业技能培训、职业指导和职业介绍等就业服务，并在异地就业。(民政部负责，劳动保障部配合)

——做好被解救妇女儿童及其家庭和所在社区工作，保障其顺利回归家庭和社区，帮助其解决实际生活问题。(民政部负责，共青团中央、全国妇联配合)

(3)为回归社会的被解救妇女儿童提供各种必要的服务，切实帮助其解决就业、生活和维权等方面的实际困难和问题。(民政部负责，劳动保障部、共青团中央、全国妇联配合)

(4)加强对被解救妇女儿童的登记、管理和保护工作。建立专门档案，跟踪了解被解救妇女儿童的生活状况，必要时协调有关部门和组织解决其遇到的困难。(公安部负责，民政部、全国妇联配合)

(5)加强对被拐卖妇女儿童身心健康领域的研究，寻求更为有效的康复治疗方法。(卫生部负责，教育部、共青团中央、全国妇联配合)

(6)加强地区、部门和机构间在救助被解救妇女儿童工作上的合作，相互支持，相互配合。(公安部负责，中央综治办配合)

(五)加强国际合作。

1.工作目标。

加强国际合作，加大和提高打击跨国拐卖妇女儿童犯罪的力度和效率，加强对被跨国拐卖妇女儿童的救助，有效遏制跨国犯罪。

2.行动措施。

(1)加强与联合国及其他有关政府间国际组织、有关国家特别是湄公河次区域各国及周边国家，以及国际非政府组织的合作，通过双边及多边渠道加强反拐国际交流与合作。(公安部负责，妇儿工委办公室、外交部、商务部、司法部、共青团中央、全国妇联配合)

(2)加强国际警务合作。(公安部负责，外交部、司法部配合)

(3)加强边防管理和出入境证件检查工作，打击非法偷越国境活动。(公安部负责)

(4)切实做好跨国拐卖妇女儿童犯罪预防工作。

——以多种形式开展宣传和教育工作，增强边境地区群众对相关法律及拐卖妇女儿童犯罪的了解，提高其反拐意识、识别犯罪和自我保护能力。(司法部负责，公安部、民政部、劳动保障部、共青团中央、全国妇联配合)

——加强对边境地区公安司法人员的培训，增强其防范、处置跨国拐卖妇女儿童犯罪的意识和能力。(公安部负责)

——加强对边境地区人力资源市场的监督与管理，规范境外就业中介经营活动，促进劳动力合法有序流动。(劳动保障部负责，公安部、交通部、铁道部配合)

(5)做好国际反拐合作项目的建设和引进工作，充分利用有关国际组织的资源和技术，借鉴其反拐经验和方法。加强国际交流，了解国际拐卖妇女儿童犯罪的发展趋势及应对措施。加强我国应对跨国拐卖妇女儿童犯罪策略的研究。(公安部负责，外交部、商务部配合)

五、实施、监督和评估

(一)联席会议办公室负责协调组织《行动计划》的实施。各地区、各成员单位根据《行动计划》要求，结合各自实际制订实施计划。

(二)联席会议办公室负责协调组织对《行动计划》实施情况进行监督，并开展阶段性评估和终期评估。

(三)本《行动计划》自 2008 年 1 月 1 日起实施，为期 5 年。