



# 湄公河次区域反对拐卖 行动计划

湄公河次区域反对拐卖部长级磋商会（COMMIT）

柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国、越南

2005年7月

# 目 录

导言 .....	3
<b>项目建议构想 1 —— 第二次高官会框架文件 活动 3 和活动 5 .....</b>	<b>4</b>
领域 2：制定面向反拐人员的区域级反拐培训规划 .....	4
活动 3：进行区域层面的培训需求评估 .....	4
活动 5：创设区域培训机制，以提高反拐人员的能力，其中包括根据培训需求评估的结果，在成员国一致同意的重点领域开发培训课程、指南和手册等 .....	4
<b>项目建议构想 2 —— 第二次高官会框架文件 活动 6、7、11 和 12 .....</b>	<b>6</b>
领域 3：在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作 .....	6
活动 6：培训执法人员，内容包括调查、起诉程序和各国相关法律知识 .....	6
活动 7：共享有关拐卖者和拐卖案件的信息与情报 .....	6
领域 4：创设确认受害人身份和追踪受害人的有效体系 .....	6
活动 11：举办有关确认受害人身份的判别标准与程序的工作会议 .....	6
活动 12：举办区域级研讨会，建立追踪受害人的可行机制 .....	6
<b>项目建议构想 3 —— 第二次高官会框架文件 活动 4 .....</b>	<b>9</b>
领域 2：制定面向反拐人员的区域级反拐培训规划 .....	9
活动 4：开展国家行动计划的制定和实施方面的培训 .....	9
<b>项目建议构想 4 —— 第二次高官会框架文件 活动 1、2 和 10 .....</b>	<b>11</b>
领域 1：政策与合作 .....	11
活动 1：有关信息交流与数据收集机制和体系的研讨会/工作会 .....	11
活动 2：经验交流研讨会/工作会，分享有关签订和实施反拐双边/多边协议的经验 .....	11
领域 3：在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作 .....	11
活动 10：举办研讨会，分享有关刑事司法机关、其他政府部门以及非政府组织之间进行多部门合作，共同支持拐卖受害人方面的知识、经验和技能 .....	11
<b>项目建议构想 5 —— 第二次高官会框架文件 活动 8 .....</b>	<b>14</b>
领域 3：在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作 .....	14
活动 8：举办有关增强法律框架的经验交流研讨会，包括健全司法程序，以更好地保护受害人和更有效地起诉拐卖者 .....	14
<b>项目建议构想 6 —— 第二次高官会框架文件 活动 13 .....</b>	<b>16</b>
领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目 .....	16
活动 13、召开区域工作会，讨论遣返受害人的程序，并制定相关的共同指导原则 .....	16
<b>项目建议构想 7 —— 第二次高官会框架文件 活动 14 .....</b>	<b>18</b>

领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目 .....	18
活动 14：举办区域研讨会，探讨有关改进对受害人受害后的支持与服务、对被拐卖人的意愿给予重视、帮助受害人成功回归社会并防止其再度被拐卖等问题 .....	18
<b>项目建议构想 8 —— 第二次高官会框架文件 活动 9 .....</b>	<b>20</b>
领域 3：在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作 .....	20
活动 9：举办区域研讨会，探讨在查处犯罪案件中的引渡和相互法律协助程序上达成一致 .....	20
<b>项目建议构想 9 —— 第二次高官会框架文件 活动 15 .....</b>	<b>22</b>
领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目 .....	22
活动 15、召开有国际组织和捐赠方参与的研讨会，探讨提供资源的不同方式，以使拐卖受害人享有更好的适合本国国情的经济与社会支持 .....	22
<b>项目建议构想 10 —— 第二次高官会框架文件 活动 16 .....</b>	<b>23</b>
领域 6：加强区域合作，预防和查禁导致拐卖人口的非法和（或）剥削性的中介活动 .....	23
活动 16：收集那些政府有足够理由认为其涉嫌拐卖人口的职业中介、婚姻介绍和办理领养的掮客与中介机构的信息 .....	23
<b>项目建议构想 11 —— 活动 17 .....</b>	<b>26</b>
领域 7：与旅游部门加强区域合作，预防和打击拐卖人口，尤其是拐卖妇女和儿童 .....	26
活动 17：与旅游部门举办区域研讨会，预防和打击拐卖人口，尤其是拐卖妇女和儿童 .....	26
<b>项目建议 12 —— 相关工作 .....</b>	<b>28</b>
活动 18：保持各成员国现有的 COMMIT 专责小组，与 UNIAP 携手开展下列工作，以备在第三次高官会期间得以落实： .....	28

## 导言

2004年10月29日，湄公河次区域六国政府签署了有关合作反对拐卖人口的具有历史意义的COMMIT谅解备忘录（简称：谅解备忘录）。谅解备忘录是一份综合性文件，囊括了各种形式的对所有不同人口的拐卖。同时，谅解备忘录指出妇女和儿童是人口贩卖中特别易受伤害的群体。源于对拐卖人口是违反人权的理解，谅解备忘录创设了以“受害人为中心（victim-centered）”的方式，并将该方式的重要性融入文本中。谅解备忘录还认为必须对边缘化群体易受伤害的特殊脆弱性给予关注。

为了将谅解备忘录中所作的承诺付诸行动，各成员国政府已协议决定在7个广泛领域开展18项系列活动，从而形成了湄公河次区域行动计划框架文件（简称：框架文件）。这些活动对“湄公河次区域反对拐卖行动计划”中所包含的各项计划的细化起有定向作用，经过周密磋商，它们还被进一步融和到了一系列的项目建议构想（PPCs）中。该工作的运作始于2004年的11、12月份，所有六个成员国政府的COMMIT专责小组均为此投入了力量。2005年的1、2月份，与联合国机构、非政府组织以及其他相关合作伙伴召开了7次圆桌讨论会，会议就次区域行动计划框架所涉及的各有关领域进行了讨论，为其提供了必要的技术支持。有16个机构参与了这一过程，在工作终结时举办了任务执行情况报告会。随后，与湄公河次区域六国的COMMIT专责小组和国际机构举行了国家级磋商会。

项目建议构想（PPCs）是根据现有初创活动而形成的，但不会是已实施的活动或方案的重复。项目建议构想是相对独立而又互补互促的，其中某些活动可达到多重目标。次区域反对拐卖行动计划的初始周期为3年（2005—2007年）。此外，我们可以注意到：计划中并没有事先规定项目建议构想必须遵从的预定实施程式，因此在3年的行动周期中，不仅可提出和增设新的活动和优先项目，而且也未要求本周期所确定的每一项活动都必须依时间表按时完成。

## 项目建议构想 1 —— 第二次高官会框架文件 活动 3 和活动 5

### 领域 2：制定面向反拐人员的区域级反拐培训规划

#### 活动 3：进行区域层面的培训需求评估

活动 5：创设区域培训机制，以提高反拐人员的能力，其中包括根据培训需求评估的结果，在成员国一致同意的重点领域开发培训课程、指南和手册等。

#### 目标与预期结果：

对培训的具体需求进行评估，这是所有培训规划的先决条件。为确保提供有效培训，还需对参与者利用培训的方式进行评估，这是监测过程的基本组成。

目标旨在提高反拐人员的能力，以应对反拐过程中出现的各种各样的问题，更好地了解反拐人员当前对培训的直接需求。

#### 预期结果：

- 由具备评估领域专业知识的机构和合作者对培训需求进行完整的系列评估。举办区域研讨会，审议所做的评估工作，提出通过系统方式增强反拐人员的能力的具体措施。
- 建立区域级的反拐培训机制。
- 创设专门的反拐培训课程。
- 扩充合作机构在各自专业领域所开展的现有培训规划。

#### 会前/准备工作

- 合作组织与机构在政府指导下，根据各自的技术专长所进行的一系列需求评估，将会对区域级培训需求评估提供最佳支持。这一系列需求评估将以分散的方式进行，即由相应专业领域的主要机构牵头，所有的参与部门做出承诺，将各自承担的培训需求评估的结果在有关机构以及政府之间进行分享。曾参加 COMMIT 圆桌会磋商过程的许多合作伙伴已经参与了该评估工作。
- 开发并建立“区域培训”机制。

- 开设配有支持性辅导材料的初级和高级反拐课程，并在区域培训中心对这些初、高级课程进行试点。
- 审议现有的和计划中的可促进达标的各合作机构的培训规划。

### **会议/核心工作**

- 举行成员国政府与国际机构代表间的次区域会议，审议培训需求评估，在应给予支持的培训重点和讲授科目等方面达成共识。会议还须对培训的可能性、优先点和时间表做出决定。
- 支持区域中心举办的区域层面的培训（区域中心或许以从事反拐和培训工作的各有关机构的联盟的形式出现，或是作为单一培训机构而存在），并对实施伙伴进行的其它培训规划给予扶持。
- 在3年周期中，区域培训中心将举办6期次区域培训班，每期至少5天，每班约培训20—30名合格学员。
- 在培训教材的开发、现场预试验和使用等方面必须寻求专家的技术支持。此外，培训教师的聘任应依照所确定的优先领域而配备，这些领域包括：
  1. 国际与国家法律所规定的人权/受害者权益；
  2. 安全遣返；
  3. 康复、回归社会/为受害人提供服务；
  4. 预防拐卖的创意/试点；
  5. 研究方法 with 评估技术的培训，研究与评估的重点在于了解拐卖动因的变化，以及对项目影响的评估；
  6. 监测评估的方法与技术方面的培训；
  7. 导致易于发生拐卖的社会构成/机制等方面的问题，如：语言、种族、出生登记、合法身份等；
  8. 司法与法律问题。

### **会后/后续工作**

- COMMIT 秘书处(UNIAP)将发挥“图书资料室”的作用，以促进合作组织间对培训需求评估的信息分享。
- 应由各国际组织、联合国机构和国际非政府组织对中、长期高级技术培训方面的反拐规划继续予以推进，该反拐规划是面向特定职业群体（如，警察）

和 multidisciplinary 反拐团队而制定并付诸实施的。

## 项目建议构想 2 ---- 第二次高官会框架文件 活动 6、7、11 和 12<sup>1</sup>

**领域 3:** 在对拐卖者的调查与起诉及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作

**活动 6:** 培训执法人员，内容包括调查、起诉程序和各国相关法律知识

**活动 7:** 共享有关拐卖者和拐卖案件的信息与情报

**领域 4:** 创设确认受害人身份和追踪受害人的有效体系。

**活动 11:** 举办有关确认受害人身份的判别标准与程序的工作会议。

**活动 12:** 举办区域级研讨会，建立追踪受害人的可行机制。

### 目标与预期结果:

目标在于创建标准化的有效体系，以便发现和鉴别人口拐卖中的受害者、调查案件和提起诉讼，以及在国家间交换信息等。所有这些程序的实施都需要提高政府官员的能力建设。

预期结果:

- 在确认受害者身份的共同指导原则方面达成区域性协议，该协议可为有效分享有关拐卖者和拐卖案件的信息与情报奠定基础。

---

<sup>1</sup>注释 1、该 4 项活动中的前期准备工作和具体活动是相互交织的，须协调进行。活动 11 产生的主要结果将是本项目建议构想中所列其它 3 项活动所必需的部分准备工作，因此应首先进行。

- 建立明确并得到充分认可的机制，以便在湄公河次区域六国间分享有关拐卖者和拐卖案件的信息和情报。
- 湄公河六国就调查、起诉和法律程序方面取得共同谅解，以有效开展查处拐卖案件的跨境合作。
- 在本行动计划实施期间，由湄公河六成员国各自创建“反拐专项警务小组”，从而在国家公安系统建立明确的反拐组织责任制。
- 设立“追踪”试点项目，以追踪可能已被拐卖的失踪人员，例如，在老挝和泰国间开展的“追踪”项目。

### **会前/准备工作**

- 对目前普遍使用的确认受害人身份的方法进行国家级的评估与分析，即对受害人身份确认的工作是在何种情况下怎样鉴别（或未鉴别）的现实状况进行现场评估。这将包括在湄公河次区域 COMMIT 各专责小组的指导下，编辑一本机构简介，对涉及受害人身份确认方面的现有机构，及其职责和所提供的服务进行摘要介绍。
- 依照基于权利的国际理念，草拟有关拐卖受害人身份确认的“国际标准”的陈述草案。草案将作为拐卖受害人身份确认的区域研讨会的源文件，对 COMMIT 谅解备忘录中所作的承诺加以诠释。
- 对涉及拐卖人口犯罪的相关法律法规、法令、条例和规章进行总结，并从法律法规和执法程序两方面对其存在的积极性和局限性进行中肯的鉴别分析。
- 组织（3 次）各“专项小组”负责人的年度圆桌会议，以便交流信息、加强合作。这些会议将着重于应对举措的标准化问题。
- 扩大对现有跨境交流机制的授权，例如，边境联络局是根据六国反麻醉药品谅解备忘录框架所产生的次区域行动计划框架而设立的，现可将反拐工作扩大入该局的职责范围。

### **会议/核心工作**

- 随着准备工作的就绪，将举办区域工作会。会议将以探讨在国家和区域层面上对法律与社会构架的系统化和制度化方面的需求为重点，加强拐卖受害人的身份确认与保护工作。同时，制定有关确认拐卖受害人身份的程序和政策上的共同指导原则。必要时，还将举行一次后续工作会议，以便最后确定共

同指导原则的终稿。

- 在上述前期工作的基础上，将举办第二次区域工作会，内容主要有对培训效果的评估和次区域级培训工作计划的制订，与会者包括来自各国的骨干警务人员、执法人员、提供服务的其他工作者，以及主要的国际合作者。
- 根据次区域工作会议的结果，在发生严重跨国拐卖案件的 COMMIT 成员国间将启动一系列双边培训项目。该培训拟在各国之间于国家（中央）层面举办。同时，将会为边境联络局工作系统的官员举办反拐与合作方面的培训，那些把反拐工作列入本局职责范围的边境联络局均可得到此类培训<sup>2</sup>。
- 开展并实施试点项目，该项目主要是在老挝与泰国检验“追踪”计划的执法前提和潜力，“追踪”计划是通过在发生人员失踪/被拐卖的社区与接收国的政府及非政府组织合作伙伴之间建立联系而进行的。
- 举办区域研讨会，就信息与情报共享的标准化运作程序达成最终协议。

### 会后/后续工作

- 双边培训试点计划将在两个 COMMIT 成员国间启动，而其他国家通过额外的双边努力也可以被选择来推进这一计划。
  - 包括如下选择：（1）老挝—泰国；（2）柬埔寨—泰国；（3）缅甸—泰国；（4）缅甸—中国；（5）中国—越南；（6）越南—柬埔寨；（7）老挝—中国。这些可与项目建议构想 3 中的活动 4（见后）相结合，共同开展。

---

<sup>2</sup>注释 2、对于边境联络局的官员，该培训的内容主要集中在：阐明有关拐卖人口和人权方面的概念、国际标准（巴勒莫议定书）的讲解、有关反拐的政府政策和国家法律、反拐方面的执法先进经验，以及其它必要的事项。

### 项目建议构想 3 ----- 第二次高官会框架文件 活动 4

**领域 2：制定面向反拐人员的区域级反拐培训规划。**

**活动 4：开展国家行动计划的制定和实施方面的培训。**

#### **目标与预期结果：**

在 COMMIT 成员国中，有些国家已经制定出了国家级行动计划，有些成员国的国家级行动计划正处于最后定稿阶段，但是，还有一些国家的计划制定进程则存在一定差距。

本活动的目标旨在提高国家反对拐卖行动计划的制定与实施工作的效率和质量。

#### **预期结果：**

- 每个成员国都制定有国家级反对拐卖行动计划。
- 国家级反对拐卖行动计划必须将拐卖妇女与儿童的问题列为重点，必须包括专门的执法培训和对跨部门工作团队的特殊培训。
- 每个成员国须具备有效的国家机制，以便对国家反对拐卖行动计划的实施进行监测。

#### **会前/准备工作**

- 为了分享国家反对拐卖行动计划的有关信息，国家级前期准备工作的一个重要环节就是要求将各成员国的行动计划书都准确专业地翻译成英文。
- 在各项条件具备的可能的情况下，应该着手制定详细的实施方案。
- 在那些已经开始实施行动计划的地方，要进行国家级分析评价，以便对行动计划的（及其执行过程中的）优点与不足加以分析，并提出改进意见。在理想的情况下，国家级分析评价应在合作机构的技术支持下由政府牵头组织实施。

#### **会议/核心工作**

为加强制定与实施国家反对拐卖行动计划的技术方面的能力建设，必须提供必要的支持（其中含所需的培训），必要的支持包括：

- 研究与分析，即为支持行动计划的制定所需进行的研究与分析；
- 方式和条件，即制定与实施行动计划所采取的跨部门和多合作伙伴的方式，以及这样做的有利条件；
- 列表建册，即将从事与行动计划相关工作的或实施有关项目的机构和执行人员的名单详细地列成名录表，并注明其整体的和各自的职责；
- 有效地部署计划活动，从而使执行计划和提供服务等环节均能取得“最佳实效”；
- 建立有效机制，以便监测行动计划的实施和评估其产生的影响；
- 策略措施，即为拓宽对行动计划的政治支持，以确保获得最佳响应而采取的策略。

#### **会后/后续工作**

后续工作的开展将取决于来自各方面的建议，这些建议有的来自对工作进展成效的监测评估，有的针对所需的支持，有的源于对培训所产生的影响的分析等。

## 项目建议构想 4 ----- 第二次高官会框架文件 活动 1、2 和 10

**领域 1：政策与合作。**

**活动 1：有关信息交流与数据收集机制和体系的研讨会/工作会**

**活动 2：经验交流研讨会/工作会，分享有关签订和实施反拐双边/多边协议的经验。**

**领域 3：在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作。**

**活动 10：举办研讨会，分享有关刑事司法机关、其他政府部门以及非政府组织之间进行多部门合作，共同支持拐卖受害人方面的知识、经验和技能。**

### **目标与预期结果：**

探索信息交流和数据收集的机制与体系，主要包含两个要素：信息/数据的收集内容；信息交流的网络（与方式）。

为建立反拐合作而签署的各类双边与多边谅解备忘录，以及相似类型的合作协议等，在政府反拐应对举措中正在发挥越来越显著的作用。这些协议有助于政府各合作部门设定各自的职责。然而，要使其真正有效，这些协议还必须建立在国家层面上的多部门合作的牢固基础上，才能切实增强多部门打击拐卖举措的力度，促进双边谅解备忘录和合作协议的实施。

跨部门多方位合作的方式越来越为人所赏识，这将会加大对多部门合作关系的运用，使执法人员、地方政府官员和非政府组织之间的适当的合作机制得以扩充。在这一过程中，非政府组织是重要合作伙伴，必须从始至终地对他们的积极参与给予支持。

预期结果：

- 有关改进信息交流机制与体系的指导原则得以完善。
- 提交多部门反拐合作的经验教训方面的文件，这将会扩大对多部门合作关系的运用，使促进执法人员、地方政府官员和非政府组织之间密切合作的机制得以增强。
- 确定双边反拐谅解备忘录中的决定性要素，这些要素可被运用到相似谅解备忘录所允许的模式中。
- 在执法人员、地方政府官员和非政府组织之间建立适当的合作机制。
- 制定指导原则，以便有效监测双边协议的实施和国家多部门合作的部署落实。
- 对信息需求进行深层次的评估，更有力地提高社区层面的能力建设，以便保障基于社区的劳动力安全流动，加强预防拐卖的网络。

#### 会前/准备工作

- 将现有双边交流网络绘制成图表并汇编成文，其中注有双方认可的信息参考、国家信息协调（和交流）网络（例如，在政府部门/机构间的网络），同时编写简短的注释。
- 将促进多部门合作的谅解备忘录和其它有关协议编列成表，并对所确认的关键问题和发现的制约阻力进行分析，其中可包括对清迈合作模式的成本与效益分析。
- 必须进行深层次的法律分析，以便确定反拐谅解备忘录中的关键问题或找出其中的制约阻力。可由具备反拐实际工作经验的区域级研究机构或组织来承担此类分析研究。
- 在分析的基础上，起草相关指导原则，以便对协议的实施工作进行有效监测评估。
- 活动 1 包括以潜在的易被拐卖的弱势群体为受众，开发、现场预试验和传播有关信息。为充分动员/利用资源，将对下类项目给予支持，如：
  - 劳动力信息包；
  - 热线服务；
  - 特定的少数民族语言的无线电广播节目。
- 社区中现有的针对儿童和青少年的防范活动，包括：

- 对流动人口和弱势群体的行动研究；
- 开发和传播增强反拐意识的有关材料；
- 其它提高自立性的预防信息/途径。

### 会议/核心工作

- 组织为期两天的区域研讨会。会上将围绕双边谅解备忘录，将促进人口安全流动作为预防拐卖的有效措施，充分探讨拐卖与劳动力流动之间的关系。会议期间，还将确定其它附加工作的主题。此次研讨会之后，须召开两次后续双边会议，以继续推进与该主题有关的工作。
- 组织为期两天的次区域研讨会，介绍制定与实施内部合作协议和（或）谅解备忘录方面的经验，阐述鼓励多部门和其他相关方合作反拐的优越性/有利点。<sup>3</sup>
- 组织为期两天的区域研讨会。会上将以“泰国--柬埔寨”双边谅解备忘录、即将签署的“泰国--老挝”双边谅解备忘录以及泰国使用的国家谅解备忘录为起点，检验双边反拐谅解备忘录的具体执行情况，并探讨如何进一步提高双边谅解备忘录在反拐斗争中的效应。
- 组织为期两天的区域研讨会，讨论在双边与多边反拐协议的实施中政府与非政府组织之间的合作。

### 会后/后续工作

- 组织一次为期两天的区域研讨会，认真审议刑事司法职能部门（尤其是警务部门）与向被解救后的拐卖受害人提供支持的其他政府部门及非政府组织之间的合作问题，以扩大多部门和各相关方的合作模式。

---

<sup>3</sup>注释 3、对制定涉及到从预防到康复等环节的内部合作协议的准备工作应予以重视，并需注意这些协议和有效的国家反拐计划以及双边协议与谅解备忘录等之间的关系

## 项目建议构想 5 ---- 第二次高官会框架文件 活动 8

**领域 3:** 在对拐卖者的调查与起诉, 及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作。

**活动 8:** 举办有关增强法律框架的经验交流研讨会, 包括健全司法程序, 以更好地保护受害人和更有效地起诉拐卖者。

### 目标与预期结果:

活动 8 的目的旨在紧密配合其他国家的步调, 依据被成员国政府所采纳并在 COMMIT 谅解备忘录中参照引证的国际法律文书, 通过对国家法律和司法程序的有效改进, 建立起强有力的跨区域法律框架。

#### 预期结果:

- 加强法律框架, 包括完善与《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》相一致的法律和司法程序。
- 制定证据标准和取证规则, 并在成员国间共享, 同时进一步促成有关此类标准的协议。
- 在反对拐卖工作中, 推进对反洗钱法令的利用, 包括在可能的情况下对支持性法规的制定与完善。
- 在反对拐卖工作中, 推进对民法的利用, 包括在可能的情况下对支持性法规的制定与完善。
- 制定保护受害人和起诉拐卖者的运作指导原则。

### 会前/准备工作

- 初期的会前工作包括: 对法律框架进行评估, 通过评估对湄公河次区域与反拐和起诉相关的现有法律法规加以总结。将评估结果汇编成册, 正式出版印发到执法人员手中。同时, 寻求支持, 以便将该法律框架评估译成次区域成员国的当地语言。在尚未完成此项工作的地方, 该评估仍可提供对法律变革

方面的必要分析，这将有助于使法律框架与《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》以及其它相关国际承诺保持一致。

- 第二项准备活动是进行现场评估，即评估法律程序是如何在现实中得以实施的，并具体说明哪些法律条款真正从实质上保护了受害人，以及哪些法律条款切实支持了对拐卖者的有效起诉。审评小组（TOR）将会清晰地界定“保护受害人”的含意，以保持评估标准的可对比性，并将以此标准对每个成员国进行评估。
- 将形成第三份文件，该文拟对当前在法律框架、保护和起诉方面具有良好实践性的国际标准加以概述。根据该文，将对法律与实践的结合进行分析比较。
- 审议湄公河区域现有的反洗钱法令。
- 审议在湄公河次区域打击拐卖人口工作中民法的可行性和适用性，包括在国际上运用民法的覆盖面。
- 总结从最初开展工作以来到次区域研讨会之前所取得的进步。

### **会议/核心工作**

- 随着这些分析工作的落实，将会举办一系列次区域咨询会（会期为 3 天或以上，以利建立最佳互动并达成共识），包括：
  1. 举办次区域研讨会，以便交流有关证据与取证规则方面的信息，并在此类问题上建立跨境合作。
  2. 举办利用反洗钱法律授权方面的次区域研讨会，以期加强国家和区域的利用反洗钱法令的能力，更有效起诉和消除有组织的拐卖者网络。
  3. 举办次区域研讨会，研讨如何制定和利用民法来打击湄公河次区域的人口拐卖，包括扩展在国际上运用民法的覆盖面。
  4. 举办次区域研讨会，草拟在现有法律框架下的共同指导原则的系列初稿，以加强在保护受害人和起诉罪犯方面的业务合作。

### **会后/后续工作**

审议一系列研讨会所提的建议，根据审议结果决定需开展的后续工作。

## 项目建议构想 6 ---- 第二次高官会框架文件 活动 13

**领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目。**

**活动 13、召开区域工作会，讨论遣返受害人的程序，并制定相关的共同指导原则。**

### **目标与预期结果：**

目标旨在根据COMMIT谅解备忘录中设定的标准和谅解备忘录所参照的国际文书，建立相互认可的遣返拐卖受害者的程序。

预期结果：

- 在遣返拐卖受害人的次区域共同程序方面达成协议，并制定确保该协议有效实施的指导原则。

### **会前/准备工作**

- 在每个成员国中对具体的遣返程序进行评估，并对这些程序是如何实际运作的做出评价。
- 随着评估工作的进展，着手准备一份有关遣返拐卖受害人的国际标准及其好作法好经验的摘要文件。
- 起草一份有关遣返程序的共同指导原则的工作建议草案，供成员国政府做参考，并提交次区域研讨会以备进一步协商和讨论。

### **会议/核心工作**

- 举办次区域研讨会。根据六个成员国的具体评估结果和国际标准（“最佳实践”）文书，通过研讨来检验差距，评价目前的实际运作，并对成员国中有关受害人遣返程序的共同指导原则进行推敲、完善和介绍。
- 仅通过一次区域研讨会不足以完成共同指导原则的终稿，需举办后续研讨会，以便对所提建议做出完满处理，在共同指导原则的发表上达成一致。

### 会后/后续工作

- 后续工作将包括：将指导原则翻译成所有六个成员国的本国语言；根据所制定的共同指导原则，完善政府间信息交流的机制和体系，以更好地交流有关遣返拐卖受害人的信息。该项工作与项目建议构想 1 和 4 相关联。

## 项目建议构想 7 ----- 第二次高官会框架文件 活动 14

**领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目。**

**5.1 完善遣返体系；**

**5.2 促进拐卖受害人回归社会，并预防其再度被拐卖；**

**5.3 改善对受害人受害后的支持与服务。**

**活动 14、举办区域研讨会，探讨有关改进对受害人受害后的支持与服务、对被拐卖人的意愿给予重视、帮助受害人成功回归社会并防止其再度被拐卖等问题。**

**目标与预期结果：**

此项活动的目标旨在提高向拐卖受害人所提供的支持与服务的水平和质量。

预期结果：在为受害人提供受害后的必要支持与服务方面，在政府间达成明确共识，以确保受害人成功回归社会。

**会前/准备工作**

- 配合活动10的准备工作，进行信息汇编。汇编的信息主要为：现有机构、组织和政府部门的设置；以及在受害人身份得到确认后，在回归社会的过程中，这些机构与组织所承担的职责，及其为受害人提供的服务等。
- 由国际机构、政府代表和专家组成技术工作小组，召开技术工作小组会，在回归社会服务的基本要素方面取得一致，并阐明什么是湄公河次区域“成功”回归社会的本质。
- 根据国际标准和拐卖受害人回归社会的好经验好做法，技术工作小组所重视的要素将包括：
  - 在跨境遣返的情况下，“成功”返还的标准；
  - 确定须进行的必要的“风险”评估，并确定“回归社会”或“返还”的各种任择方式；

- 以儿童为核心的最低遣返标准；
  - 成功回归社会的基本“要素”；
  - 在评估“返还”的潜在可能性时的资源的提供与可得性；
  - 系统分析构成“服务网络”的类似模式和必要条件。
- 基于对受害人提供的现有服务的评估，并根据技术工作组充分协商的结果，起草有关必须具备的基本服务的共同指导原则。此外，更重要的是对潜在的为受害人提供此类服务的国际资金与技术支持的状况进行评估。

### **会议/核心工作**

- 举办区域研讨会，研讨如何进一步改善对受害人受害后的支持与服务，促进受害人成功回归社会。研讨会将首先对如下工作的评估结果进行审议：（1）现有服务；（2）技术工作组的建议；（3）共同指导原则的草案（以及潜在的捐赠方的支持）。进而，在解决具有决定性的问题中寻求共识，如：“我们应该为受害人提供什么样的服务？”“目前乃至今后，有待于提供给受害人的什么样的服务是切实可行的？”
- 制定为受害人提供服务的共同指导原则，并完成其终稿。根据所采纳的指导原则，确定对服务的各类资助方式。

### **会后/后续工作**

- 开展旨在建立更合适的机制对跨境返还的受害人进行追踪的后续活动，也可依照活动 1 的信息交流要求，开展相关后续活动。
- 与项目建议构想 2、6 和 10 中的活动密切结合的后续工作。

## 项目建议构想 8 ---- 第二次高官会框架文件 活动 9

**领域 3：**在对拐卖者的调查与起诉，及其联合培训和建立跨境网络等方面进行合作。

**活动 9：**举办区域研讨会，探讨在查处犯罪案件中的引渡和相互法律协助程序上达成一致。

### 目标与预期结果：

在查处犯罪案件时的相互法律协助中，常需直接进行跨境执法合作的运作，其中包括对受害者身份的确认、保护和取证程序等。

本活动的目的旨在确保形成适用于查处拐卖人口案件的、相互法律协助与引渡的有效机制。

### 预期结果：

在查处拐卖人口案件时，相互法律协助的可获性得以增强，其公文证明的利用得以提高，并在外籍人员的安全起诉中能更有效地利用治外法权条款。

### 会前/准备工作

- 打击儿童性旅游业的一个主要条文已在运用治外法权条款而付诸实施，该条款准许在境外触犯法律的外籍恋童癖者回国后，在本国内因其在境外的违法行径接受审判。然而，就治外法权的法律本身而言，并未认可将违法者遣送回国，而是在国境外创设了司法审判权。目前，可根据两国间已缔结的条约和协议，将违法者通过引渡遣送回国。

对现行的引渡法律和相互法律援助协议进行调查，了解此类法律和协议在打击湄公河次区域拐卖人口案件中的运用情况。同时，将湄公河次区域目前的相互法律协助的实际状况与国际上的最佳做法和经验进行对比。

- 针对外籍游客参与的儿童性旅游业问题，提供相关技术支持，以便对 COMMIT 成员国的立法状况进行调查，了解其是否制定了治外法权条款，如

已制定，则了解其是否从生效之日起已付诸实施。这些准备工作将与项目建议构想<sup>12</sup>相互关联。

### **会议/核心工作**

- 组织骨干司法人员（包括起诉人、律师总代理、调查法官、其他有关人员）参与的区域研讨会，共同讨论如何扩大和改进在反拐案件中对相互法律协助体系的运用，以及应采取的步骤与措施。
- 召开骨干司法及其他有关人员参与的区域研讨会，共同讨论目前的引渡程序，探讨加强引渡程序的可能性。
- 与主要合作伙伴以及性游客源发国的使馆官员合作，携手召开区域研讨会，探讨在打击拐卖人口的工作中，如何扩大对治外法权法律条款的有效运用。

### **会后/后续工作**

将后续区域研讨会的召开列入日程，以便通过研讨对相互法律援助协议加以修订，使其更符合查处拐卖人口案件的需要。

## 项目建议构想 9 ---- 第二次高官会框架文件 活动 15

领域 5：提高和加强有关遣返与回归社会的项目。

5.1 完善遣返体系；

5.2 促进拐卖受害人回归社会，并预防其再度被拐卖；

5.3 改善对受害人受害后的支持与服务。

活动 15、召开有国际组织和捐赠方参与的研讨会，探讨提供资源的不同方式，以使拐卖受害人享有更好的适合本国国情的经济与社会支持。

**目标与预期结果：**

目标旨在扩大捐赠方和项目实施伙伴对经济发展创新规划的参与，以便为拐卖受害人提供支持。

预期结果为：

预期效果包括，扩大拐卖受害人对资源的可得性；改进国际组织和捐赠方对拐卖受害人的经济支持。

**会前/准备工作**

- 政府将召集技术工作组就区域研讨会的主要原则和议程等问题进行协商，并达成一致，其包括：
  - 回归社会所面临的就业及社会方面的问题（赚取生活来源），及必须向拐卖受害人提供的主要社会服务。
  - 农村发展举措（尤其是创收活动、社区网络、减少流动等）与拐卖人口之间的关系。
  - 关注在结构机制方面存在的易使拐卖发生的弱点，包括对土地和资源的可得性和支配能力。

**会议/核心工作**

- 召开区域研讨会，与国际组织和捐赠方合作，共同探讨为确保向拐卖受害人提供社会与经济支持而扩充资源的必要性。

#### **会后/后续工作**

- 随着研讨会的进程，在与捐赠方和合作伙伴的协商下，而确定后续行动。

### **项目建议构想 10 ---- 第二次高官会框架文件 活动 16**

**领域 6：加强区域合作，预防和查禁导致拐卖人口的非法和（或）剥削性的中介活动。**

**活动 16：收集那些政府有足够理由认为其涉嫌拐卖人口的职业中介、婚姻介绍和办理领养的捐客与中介机构的信息。**

#### **目标与预期结果：**

目标旨在加强区域合作，预防和查禁非法和（或）剥削性的中介活动。

预期结果为：

- 完成有关中介、人口拐卖及流动、法定中介规章之间的关系方面的研究与分析，以便加强在这些领域的区域合作。
- 增强劳动部（必要时，包括其他部门）对劳动力的有序调整，反对导致拐卖人口的中介活动。

#### **会前/准备工作**

- 应开展相关研究，从而更深入地了解中介、人口拐卖与流动所呈现的模式。须寻求捐赠方的支持，以便对此类问题进行深层次的研究与分析，其包括：
  - 传统的/非正式的流动网络，及其容易发生拐卖的脆弱性；
  - 加强基于社区的保护措施；

- 收养中介现状；
  - 人口流动与劳动力中介现状；
  - 婚姻模式，尤其是跨国婚姻，包括传统的婚姻介绍和强迫婚姻的实例。
  - 少数民族和特殊群体所处的被拐卖高危状况和易受伤害的脆弱性。
- 根据刑法，审议与中介相关的法律。
  - 根据民法，审议与中介相关的法律。这些审议将与其它活动中的法律和行政管理方面的审议工作相关联。
  - 每个 COMMIT 成员国的劳动部以及其他相关部门将负责召集国家级技术会议，以便加强和检验控制中介活动的构架。同时，该技术会议将作为先行会，为区域研讨会做准备。
  - 政府将编制一本摘要登记册，将具有合法执照或已注册登记的职业中介所和收养机构进行注册登记，并规定该登记册必须定期更新。
  - 对于在就业、婚姻和收养方面涉嫌参与拐卖活动的个人和公司的信息也必须及时收集和更新，并在与 COMMIT 成员国有关的职能机构之间进行分享，以便对上述拐卖活动加以预防、调查和惩处。

### **会议/核心工作**

- 在对中介、人口拐卖及流动以及法定中介规章之间的关系进行审议、研究和分析的基础上，根据所得结果举办次区域工作会，探讨相应的举措，以进一步扩大在这些问题上的密切合作。
- COMMIT 各成员国的劳动部和其他有关部门应召开会议，交流经验并讨论劳动部在反对拐卖中的作用，同时就劳动部以及雇主和雇员组织间的区域合作框架提出建议。
- 举办劳动部加强反拐方面的区域研讨会。
- 召集工作会议，着手增强对优秀的劳动就业和职业中介工作的正面激励，同时对不正确的或违法活动给予强硬有效的惩戒制裁。在项目建议构想 10 的前期活动里所做的研究工作，将会对这些工作会议提供帮助。

### **会后/后续工作**

在国际捐赠方和合作伙伴的支持下，赞助和举办面向社区领导者的培训，讲

授有关中介人、拐卖和加强流动人口支持网络等方面的内容。使当地社区及其领导人承担起最基本的实施保护/反对拐卖的责任（和机会）。具有众多的可供当地考虑开展的活动，在劳动部区域研讨会上所达成的共识将会对这些活动的选择起导向作用。

活动实例包括：

- 应将当地举办的有关管理和公众参与领导方面的培训项目进一步加以扩展，把对流动人口的支持和预防拐卖的内容列入其中。
- 流动人口支持网络不仅包括社区和社区领导者，也包括扎根社区的需要政策与资金支持和技术培训的非政府组织。要使这样的网络切实反映COMMIT的原则，发挥作用。
- 建立相应机制，把来自社区群体和领导者的反馈信息传递给政府决策人、国家有关机构和群众团体，以确保及时鉴别和预防拐卖中介人和拐卖者的违法活动。
- 作为法律（领域 3、4 和 5）工作会议的一部分内容，必须针对当地官员制定出明确的指导原则，指导他们如何报告拐卖嫌疑人（或不道德的劳工中介人），包括如何逮捕或拘留拐卖嫌疑人。
- 支持以社区为基础的项目，通过展现/提供有关保护和起诉方面的社区援助，使当地警务部门的能力得以壮大。
- 促进信息交流活动。具备现成清晰的有关流动人口和劳工信息的可利用的信息源，使低文化水平的人群能得到适当的本国语言的现成资料。
- 对研究、发展和扩大信息交流和以社区为主的反拐活动给予支持。
- 对具体处理移民和劳工事宜的位居操作层的官员的跨境会议给予支持，并探讨社区领导者参与此类会议的有关事宜。为位居操作层的官员创造机会，使他们能够跨境相互认识、建立信任、交流意见和观点。这类机会对促进跨境多部门合作将产生积极的效应。

## 项目建议构想 11 ---- 活动 17

**领域 7：与旅游部门加强区域合作，预防和打击拐卖人口，尤其是拐卖妇女与儿童。**

**活动 17：与旅游部门举办区域研讨会，预防和打击拐卖人口，尤其是拐卖妇女与儿童。**

### **目标与预期结果：**

目的旨在扩大湄公河次区域国家的交通和旅游服务部门在反对拐卖中所发挥的实际作用。

#### **预期结果：**

- 通过加强能力建设和主要相关方之间的信息共享，使公共的和私营的交通与旅游服务部门的相关方面（政府部门、私营机构、工作者、社区）更多地致力于反拐工作。
- 制定和实施与旅游业相关的反拐政策，支持针对国内和国外的特殊游客群体的反拐活动。
- 开设和举办面向交通和旅游服务部门的工作者与管理层的培训班。

### **会前/准备工作**

- 将选择出的柬埔寨和泰国在反拐方面的以及在旅游服务部门反拐的“最佳做法和经验”进行汇编和分析，为区域研讨会做准备。
- 针对旅游业的发展对偏远闭塞地区的脆弱群体所产生的影响，尤其是对少数民族的影响，进行深层次的社会影响评估。捐赠方的关注重点在活动中已给予了充分表达。
- 广泛采用正面激励的手段，对交通和旅游服务部门的积极有效进行反拐的工作者给予鼓励。

## 会议/核心工作

- 召开为期 3 天的区域研讨会，探讨通过COMMIT的方式，加强与交通和旅游服务部门在反拐中的合作。
- 根据对旅游业发展规划的社会影响的评估结果，本着对易受伤害的弱势群体及少数民族的特别关注，对与此相关的创新研究给予支持。
- 在交通和旅游服务业领域，开展政府部门、私营机构和社区间的反拐合作，要特别关注那些延伸到基层与社区紧密相连的中小企业的合作参与。
- 支持在旅游服务业开展反拐培训和信息交流活动，并对该行业的独特阶层（游客、工作者、弱势群体）给予特别关注。
  - 当地的反拐试点项目。
    - 审议当前在拐卖人口和旅游服务业之间相互关系的变化，回顾柬埔寨和泰国在旅游业打击拐卖人口的“最佳做法和经验”。
    - 在政府部门、私营机构和社区间建立交通与旅游服务业方面的反拐联盟，要特别关注那些延伸到基层与社区紧密相连的中小企业的合作参与。
    - 支持旅游服务部门的反拐信息交流，并对该行业的独特阶层（游客、工作者、弱势群体）给予特别关注。
    - 对交通和旅游服务部门的积极有效进行反拐的工作者给予正面激励。
    - 开设面向交通和旅游服务部门的工作者和管理层的培训项目。
  - 次区域级的项目：
    - 对旅游发展规划进行社会影响评估，尤其是对易受伤害的群体以及对少数民族的影响给予格外关注。
    - 促进涉及旅游业的反对拐卖的国际法规与条例的实施。
    - 促进主要相关方面的能力建设和相互间的信息分享。

## 会后/后续工作

- 召开预防拐卖的后续工作会议，对湄公河次区域交通与旅游业反拐试点工作和密切国家间联系的项目给予支持。
- 由政府旅游职能部门设定正面激励措施，以便鼓励交通与旅游服务业的反拐工作伙伴。

- 政府和捐赠方对反拐培训项目给予支持，以便对交通与旅游服务部门的相关方面开展反拐教育。

## 项目建议 12 ---- 相关工作

**活动 18：保持各成员国现有的 COMMIT 专责小组，与 UNIAP 携手开展下列工作，以备在第三次高官会期间得以落实：**

- 高官会的会议规程
- 行动计划的实施进度表
- 该行动计划实施状况的监测评估活动，包括UNIAP、COMMIT秘书处的人员配置和报告职能。

### 目标与预期结果：

目的旨在确保对各项活动进行及时准确的报告，对所产生的影响以及根据次区域行动计划所采取的行动进行有效评估，同时将评估结果提交给各成员国政府、捐赠方和其他相关方。

预期结果如下：

- 在提交报告方面
  - 由COMMIT秘书处和（或）实施项目的合作机构编撰有关各项活动的报告。非经COMMIT秘书处撰写的报告，应及时将该报告提交给COMMIT秘书处。所有这些报告可根据需要而随时提供。
  - 由COMMIT秘书处汇编、审议和分析各项活动的报告，并每 6 个月向成员国政府提交一份活动总结报告。
  - 当次区域行动计划的 3 年周期结束时，提交终期报告。终期报告将包括：对所获进展的评判分析、面临的阻力、出现的失误和经验教训，以及对下周次区域行动计划提出的具体建议等。

- 在评估方面
  - 对每个项目建议构想的领域进行评估，并根据明确指标来检验其进展情况。向提供资金与技术支持的捐赠方和实施机构提交的每个项目建议书中均包括评估规定方面的内容。
  - 在计划实施的第三年，将对次区域行动计划进行外部评估。外部评估评审小组的组成须告知各成员国政府，以便使评估人员在正式聘任前得到各国的认可。

### 会议/核心工作

- UNIAP将起草“聘用人员任务书”，以便再聘用3名工作人员，所聘人员在计划/联络官员、报告官员和评估官员的适当的管理支持下，承担COMMIT“湄公河次区域反对拐卖行动计划”的协调与实施工作。
  - 计划/联络官员：负责行使COMMIT秘书处的“图书资料室”的功能；计划、协调并安排与合作机构的工作进程表；支持成员国政府年度高官会的组织工作；对成员国政府提供支持并做出应答。
  - 报告官员：负责COMMIT“湄公河次区域反对拐卖行动计划”的全方位的有关活动实施的报告，并与捐赠方联络。
  - 评估官员：负责设计和实施有关项目建议的评估计划，支持COMMIT秘书处的报告职责，聘用和监督外部评估人员。
- UNIAP 寻求捐赠方的支持，以便为所有的六个 COMMIT 国家专责小组提供所需的管理经费，使其能够在国家和区域级有效工作。
- UNIAP 为外部评估人员制定“任务书”；寻求并获取成员国政府对评估小组的认可；聘用评估人员；支持评估工作。