



湄公河次区域合作反拐 第二个区域行动计划

第五次高官会/第二次部长级磋商会
2007年12月

北京 中国

概述湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（2008—2010）

湄公河次区域合作反对拐卖人口行动象征着政府领导的大湄公河次区域六个国家（柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国、越南）反对拐卖人口的正式联盟。湄公河次区域合作反拐是为了创立一个持续有效的反对拐卖人口跨境合作体系。主要目标是：

- 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，这个应对机制应包括反对拐卖人口的各个方面，此机制应确保以“拐卖受害人”为中心；
- 确定国家反拐的成功模式，并使其能适应别国国情；
- 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力量基础上在次区域层面履行承诺。

湄公河次区域合作反拐进程（简称：**COMMIT**）始于大湄公河次区域几个政府代表之间的一系列非正式讨论。建立一个次区域机制的可能性是由政府代表们于 2003 年 11 月，在泰国曼谷召开的联合国机构间湄公河次区域反对拐卖人口年度项目指导委员会会议首次正式提出来的。届时要求联合国机构间湄公河次区域反对拐卖人口项目（**UNIAP**）作为秘书处，提供支持，以协调政府之间的进一步讨论。当联合国机构间湄公河次区域反对拐卖人口项目发挥这一作用的时候，区域内所有的国家政府和机构都给予了支持。**每一个国家都建立了区域合作反拐核心小组**来推动这一进程。这些核心小组成为了湄公河次区域合作反拐项目的决策实体。2004 年 6 月 1 日在泰国曼谷召开的湄公河次区域第一次高官会之前达成了一份谅解备忘录草案。第一次高官会标志着湄公河次区域合作反拐进程的正式开始。

在 2004 年 10 月召开的第一次部长级磋商会上，湄公河次区域六国部长签署了湄公河次区域合作反拐谅解备忘录（参照附件 A）。为了将谅解备忘录转化成为行动，六国政府经由每年度的高官会（**SOMs**）和区域及国家级的研讨会，在 2005 年通过了第一个区域行动计划（**SPA I—2005-2007 年**），该行动计划包含有 12 项项目活动。2006 年 8 月在老挝万象举行的策略计划会议上，将区域行动计划的项目活动数量从 12 个减少到了 10 个。

原湄公河次区域行动计划的项目活动（2005）	策略计划会议后的湄公河次区域行动计划的项目活动（2006）
PPC 1 – 区域培训项目	PPC 1 – 区域培训项目
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 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 5 – 法律框架	PPC 5 – 法律框架和相互法律互助
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 7 – 受害后的支持和重新融入社会	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 – 引渡和相互法律援助	PPC 8 – 处理剥削性的中介行为
PPC 9 – 处理剥削性的中介行为	PPC 9 – 与旅游部门的合作
PPC 10 – 对受害者的经济和社会支持	PPC 10 – 管理：协调、监测和评价
PPC 11 – 与旅游部门的合作	
PPC 12 – 管理：协调、监测和评价	

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划的原理（SPA II, 2008-2010 年）

湄公河次区域合作反拐谅解备忘录第 31 条规定：“审评行动计划的实施，并在 2007 年召开的湄公河次区域部长级磋商会上，审议通过新的区域行动计划”。因此，湄公河次区域合

作反拐谅解备忘录第 31 条明确了第一个区域行动计划的有效期至 2007 年 12 月，要求出台第二个区域行动计划，继续履行湄公河次区域合作反拐谅解备忘录中的承诺和第一个区域行动计划所开启的活动。

湄公河次区域合作反拐进程不仅为东南亚，而且为全世界提供了一个区域合作的模式。仅就此点而言，它已经取得了巨大成功。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（2008—2010 年）的调整

依照湄公河次区域合作反拐第一个区域行动计划（2005-2007 年）的进展状况，加强和更新了第二个区域行动计划（2008-2010 年）的项目活动（如下表所列）。总之：

- 将第一个区域行动计划的 PPC 2 拐卖受害人身份确认与 PPC 6 和 PPC 7 受害者保护活动合并成为第二个区域行动计划的 PPC 5，即受害者确认、保护、康复和重新融入社会。因此，现在受害者保护根据湄公河次区域合作反拐谅解备忘录，已归纳入一个项目活动。
- 将第一个区域行动计划的 PPC 2 逮捕犯罪分子与 PPC 5 司法活动合并成为第二个区域行动计划的 PPC 4，即法律框架、执法和司法。因此，现在刑事司法根据湄公河次区域合作反拐谅解备忘录已归纳入一个项目活动。
- 扩展了第一个区域行动计划的 PPC 8 的范畴，根据湄公河次区域合作反拐谅解备忘录的标题和范围，涵盖了其它相关的拐卖预防活动。
- 更新了第二个区域行动计划的 PPC 1 和 PPC 3 的标题。

SPA I PPC 第一个区域行动计划项目活动		SPA II PPC 第二个区域行动计划项目活动	
1	PPC 1 – 区域培训项目	1	培训和能力建设
2	PPC 2 – 拐卖受害人身份确认、逮捕犯罪分子		
3	PPC 3 – 国家行动计划	2	国家行动计划
4	PPC 4 – 多部门和双边合作伙伴关系	3	多边和双边合作伙伴关系
5	PPC 5 – 法律框架和相互法律援助	4	法律框架、执法和司法
6	PPC 6 – 拐卖受害人安全及时的遣返	5	受害者确认、保护、康复和重新融入社会
7	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		
8	PPC 8 – 处理剥削性的中介行为	6	预防措施
9	PPC 9 – 与旅游部门的合作	7	与旅游部门的合作
10	PPC 10 – 管理：协调、监测和评价	8	管理：协调、监测和评价

项目活动 1： 培训和能力建设

目标

提高政府和非政府组织反拐工作人员全方位应对拐卖人口的能力。

项目活动 1 第一个区域行动计划的终期结果

湄公河次区域反拐第一个区域行动计划的区域培训项目是一个在位于泰国孔敬的湄公学院开设的为期 8 天的综合培训课程。于 2005 年 10 月进行了第一次试验性培训项目，2006 年 8 月正式启动。到 2007 年底为止，大约有 200 名代表参与了该课程，其中主要是来自湄公河次区域六个成员国政府的中高级政府官员。

因为该课程的成功，各成员国政府要求将区域培训项目翻译成本国语言，并使其适合本国国情，得以更广泛地传播，使不懂英语的人也可以参加培训。这一进程涉及到的主要步骤包括：多部门培训工作组进行的课程翻译、修改并使其本土化、师资培训、由师资培训的学员举办的试验性培训课程。

为了满足具体培训的需求，湄公河次区域反拐行动第二个区域行动计划（2008—2010 年）包含了对以下内容的评估：对何人进行了何种培训、何人要求培训（例如：警察、边境警卫、决策者等等），以及如何能使培训更加协调。第二个区域行动计划的目的是回应这些国家和区域培训需求评估的结果。

第二个区域行动计划的目标（2008-2010 年）

- 区域培训项目将继续每年按季度定期为湄公河次区域六个成员国政府官员和非政府合作伙伴提供合适的培训。
- 所有成员国将修改这一培训计划，并将区域级课程本土化，编制试验性的适合于国家级培训的课程。
- 所有成员国将完成国家培训评估，并在此评估的基础上，完成培训行动计划。
- 确认目标更明确具体的培训需求，如果必要的话，进行适当的培训。
- 所有成员国将由具有师资证书的政府人员和非政府人员组成培训小组，实施培训项目，并举办师资进修课程
- 对创新性的远程学习材料和方法进行检验并具体运用，以加强国家和地区能力建设工作。

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域 ¹	国家 ²
1.1	区域培训项目	全年定期培训课程	<ul style="list-style-type: none"> 为政府以及所选定的非政府工作人员继续提供区域培训 不断更新和改善区域课程，以确保其涵盖最新发展 	<ul style="list-style-type: none"> 参与培训设计及完善等所有方面的工作 提供有关区域培训需求方面的反馈信息 选送培训人员
1.2	开发国家级的培训材料	<ul style="list-style-type: none"> 继续进行区域性培训资料的翻译工作（多数国家已完成） 继续修改课程及翻译材料，为国家级培训做准备 	根据要求提供技术支持	<ul style="list-style-type: none"> 通过预培训和广泛征求意见达成共识，完成国家级培训课本的编写 对国家目前的培训课程进行适当的更新及改进
1.3	培训者的培训	所有国家根据自己的优先考虑以及需求，制订培训计划，开展培训并进修修改工作	根据要求提供技术支持	国家认证的师资培训，师资进修课程
1.4	国家级培训课程	<ul style="list-style-type: none"> 由国家师资培训班的参与者进行试点培训 对试点培训进行评估，必要时进一步加以修改或完善 制定国家级培训时间表，定期开展培训 	<ul style="list-style-type: none"> 根据要求提供技术支持 加强对能力建设活动的督导与效果评估 	<ul style="list-style-type: none"> 由国家培训组进行定期培训和提供最新信息 培训后评价及国家级中期评估
1.5	进行培训需求评估，收集利用其他地区和国家现有培训项目的信息	用数据表明培训者和被培训者的构成，以及如何更加充分利用现有的培训	根据要求提供技术支持	制定并实施国家培训需求评估方法
1.6	根据国家的优先领域，确定可供选择的和补充性的培训方法	开发不同的远程学习工具及拓展培训技术，用以提高各级反拐工作者的专业技能	根据要求提供技术支持，协助拓展培训材料及方法	试验新的和创新性培训材料及方法

¹ 区域活动指多国联合的活动

² 国家活动指在一个国家内举行的活动

项目活动 2 - 国家行动计划

目的

提高国家反对拐卖人口行动计划的质量，促进其实施。

项目活动 2 第一个区域行动计划的终期结果

国家行动计划（NPA）为各国的反拐应对举措提供了全面的框架。自从签署湄公河次区域合作反拐第一个区域行动计划以来，在落实各国的 NPA 方面取得了重大进展，在这些国家行动计划中均制定了明确的宗旨、目标和工作步骤。这一进展的取得得益于政府部门和发展伙伴之间的密切合作，通过协调将不同的工作计划和实施方案整合为统一的国家层面的应对举措。

湄公河次区域合作反拐进程的六个成员国现在都制定了反对拐卖人口的国家行动计划（NPA），提供了携手共同推进各国 NPA 的有效实施、协调、督导和评估的机会，以利于：将精力更多地集中在第一个区域行动计划所确认的行动上，扩大对 NPA 的支持；加强对 NPA 各项活动的实施、协调、督导，并评估 NPA 的进度和结果。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标 (2008 -2010 年)

- NPA 的各项计划方案均得到采纳和资助，并且建立了协调和督导机制。
- 协调机制发挥有效作用，并纳入政府机构的工作议程和预算体系。
- 加强反拐活动和 NPA 之间的结合，其中包括加强 NPA 和部门/机构实施方案之间的一致性。

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域	国家
2.1	制定并最后确定国家行动计划	未签署国家行动计划的国家正式批准其国家行动计划	根据要求，为配合国家行动计划的采纳和传播提供技术和财政支持	通过内部的审批程序，推动国家行动计划的完成
2.2	支持国家行动计划的实施与督导	<ul style="list-style-type: none"> 制定督导机制，以追踪国家行动计划的实施 在尚未成立机制的地区建立机制，对国家行动计划的实施进行协调、督导和报告 将所有的从事反拐卖工作的机构列入名册，并和NPA中的各项活动连接 	<ul style="list-style-type: none"> 根据要求，为国家行动计划的实施提供技术和财政支持 着手进行国家行动计划进展状况的区域分析（评估） 	<ul style="list-style-type: none"> 如有必要，在国家行动计划的基础上制定部门/机构实施方案 编写国家行动计划实施年度进展报告（监测）
2.3	制定策略和实施计划，以拓展对国家行动计划的支持	<ul style="list-style-type: none"> 由湄公河次区域合作反拐核心小组组织进行关于如何确保拐卖事项纳入国家发展计划的讨论 今后几年实施国家行动计划的策略与方法的执行框架 	<ul style="list-style-type: none"> 与湄公河次区域合作反拐核心小组密切配合，以形成有效的区域和国家机制来对计划的实施进行督导 	<ul style="list-style-type: none"> 向负责实施国家具体行动计划的地方机构提供支持，以维持反拐对应的长期可持续性 按照国家行动计划优先考虑，保证为反拐活动提供稳固的定期预算拨款
2.4	监控和评估国家行动计划的执行情况	<ul style="list-style-type: none"> 对国家行动计划的执行及成果进行系统的、标准化的评估 召开次区域技术研讨会，以审议评估结果并确认促进国家机构间合作及信息交换的最佳实践 	<ul style="list-style-type: none"> 根据要求，为审议国家行动计划的执行情况提供财政和技术支持 为能力建设提供支持，以改善机构间的协调和信息交流 随时监测，并在第二个区域行动计划结束时进行评估 	<ul style="list-style-type: none"> 组织国家级的评估工作 推动跨政府机构间的对NPA实施状况的评估工作 根据区域评估的结果，调整并改善国家机构间的协调能力和信息互换

项目活动 3 — 多边和双边合作伙伴关系

目的

增强多边及双边谅解备忘录和合作协议的效力，并完善境内境外收集和交流信息的机制。

项目活动 3 第一个区域行动计划的终期结果

这一活动项目，以往是第一个区域行动计划的的活动项目 4，旨在于利用次区域的经验来制定、完善和实施有关反拐的双边和多边的合作协议。这些合作协议的签署将为双边和多边合作提供有效的实施和督导机制，其中包括设定国内和国家间的目标并将其纳入政府机构的使命和预算体系。虽然本活动的中心任务是制定和完善反拐谅解备忘录，但同样涉及到其他相关的协议，尤其是那些促进安全移民和招募劳工的协议。本活动项目主要涵盖以下四方面的内容：

- 协助政府间制定谅解备忘录的工作；
- 改进数据搜集和信息互换的机制；
- 对双边及多部门反拐举措（谅解备忘录）的制定和实施进行分析，以改善将来的和现有的双边/多部门的反拐方案；
- 从跨境的角度，解决具体工作程序和信息方面存在的差异。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标 (2008-2010 年)

- 如有必要，在适当的情况下，制定新的双边协议。
- 在签署了反拐双边协议的适当情况下，建立双边执行机制，并得以有效执行和督导。
- 双边协调和执行机制有效运作，并纳入政府机构的工作议程和预算。

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域	国家
3.1	建立数据系统，收集和比较受害人的非机密性信息，以利预防及其他工作	对各成员国已有的信息交流机制以图表和文档方式进行说明，其中包括信息协调系统和现有数据库的建立和使用情况	<ul style="list-style-type: none"> 在适当的情况下，协助开发，修改以及运用现有数据库 协助开发数据收集和报告系统 	<ul style="list-style-type: none"> 讨论关键信息领域，并加以分享（不应多于 15 项） 根据现有数据的处理结果，审议预防干预措施
3.2	对谅解备忘录和协议的过程，内容和执行情况进行分析；制定执行指南	<ul style="list-style-type: none"> 回顾已有的谅解备忘录和协议，以比较内容和评估所产生的影响 回顾现有可用来落实执行指南的工具 	<ul style="list-style-type: none"> 提供技术支持 召集区域讲习班，制定谅解备忘录的签订和实施的指导原则 	湄公河次区域合作反拐核心小组审议并通过监测评估指导原则
3.3	召开多边或区域会议/研讨会，讨论关于制定及执行反拐谅解备忘录/合作协议的经验，包括存在的障碍和建议	<ul style="list-style-type: none"> 召开国家工作会议和相关活动，为区域研讨会作准备 	<ul style="list-style-type: none"> 提供技术和资金的支持 	将国家政策决策者和专家们召集到一起，以分析谅解备忘录的成果
3.4	加强制定和实施双边谅解备忘录方面的能力建设	<ul style="list-style-type: none"> 进行培训需要评估 制定培训方法和计划 实施区域研讨会和国家培训 	<ul style="list-style-type: none"> 提供技术援助和资金支持 作为能力建设的一部分，在区域研讨会之后进行调查，以审议加强实施双边反拐谅解备忘录的方法 	进行国家培训需求评估，以加强双边谅解备忘录的制定和执行

项目活动 4- 法律框架、执法和司法

目的

- 建立标准化的有效体系，以便调查案例和起诉，并在国家间交流与司法相关的信息。
- 制定跨湄公河次区域的健全的法律框架
- 确保在湄公河次区域国家间形成有效的适用于处理拐卖案件的相互法律援助和引渡机制
- 确保形成信息通畅的适当的司法和起诉程序

项目活动 4 第一个区域行动计划的终期结果

项目活动 4 是由第一个区域行动计划的项目活动 2（逮捕犯罪分子）和项目活动 5（法律框架和法律互助）合并而成的。湄公河次区域合作反拐进程成员国在加强法律框架和司法应对上取得了持续的进步。多个国家制订了关于拐卖人口的新的国家法律，并且越来越多的人意识到通过强有力的法律程序来适当地对法律加以补充的重要性，这些法律程序可用来解决诸如：对受害人/证人的支持和保护、犯罪程序、证据标准的透明性等问题。在执法方面，许多湄公河次区域的成员国已经成立了专家组，这些专家组的负责人定期会晤，以制定和实施有关标准化运作程序的协议，并分享信息和情报。多个湄公河次区域的成员国已经在重点省份或热点地区成立了专家组或联络机构。

该项目活动包括以下内容：

- 必要时，改进和完善以下国家法律框架：
 - 确定拐卖人口是一种犯罪行为，包括其组成部分及相关违法行为
 - 规定适当的罚款
 - 对所有已确认了身份的拐卖受害人提供适当的支持和保护，包括保护其获得法律救济的权利
 - 对受害人作为证人的充分支持
 - 解决那些对起诉过程有影响的程序问题
 - 使拐卖人口以及与之相关的罪行受到尽可能广泛的司法审判
- 将拐卖人口犯罪纳入引渡和法律互助条约中，推动有效的侦察及司法合作；
- 改进司法和起诉程序。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标（2008 -2010 年）

- 加强常规的和专项的反拐执法行动
- 确定反拐专家组之间的跨境、跨区域和境内的有效合作
- 批准了有关拐卖人口的主要国际和区域协定，并将其中的关键条款纳入本国法律
- 国家的法律框架：1) 确定拐卖人口是一种犯罪行为 2) 规定适当的惩处 3) 保护受害者 4) 支持证人 5) 确定尽可能广泛的司法权
- 确保在湄公河次区域国家间形成有效的适用于处理拐卖案件的相互法律援助和引渡机制
- 确保形成信息通畅的适当的司法和起诉程序

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域	国家
4.1	建立和加强反拐专门机构	<ul style="list-style-type: none"> 与未成立反拐专门机构的国家讨论，如何采取行动，支持制定专门的反拐举措 提供有针对性的执法方面的培训、指导和在职培训 提升重点地区当地官员的反拐知识和技能 	在各成员国之间分享关于执法能力建设和案例监控的最佳实践和所存在的问题	根据需求和要求，提供支持、培训、指导和在职培训
4.2	为非专职警察和其他相关官员（如边境警卫，检察官等）提供培训	有关组织为执法人员提供反拐方面的培训，并确定存在的差距和需求	着手进行区域能力建设	评估和确定国家和当地层面的差距
4.3	跨境合作的能力建设	探讨在不同边境上的其他跨境机构的职责，提高其反拐意识	<ul style="list-style-type: none"> 分享跨境合作、共同取证方面的最佳实践 召开研讨会，以便确定分享信息和情报方面的标准化运作程序 	根据需求和要求，探讨职责和能力建设
4.4	在每个国家，对法律和相关司法程序在保护受害人以及对人贩子实施有效逮捕时的实际执行情况进行评估	<ul style="list-style-type: none"> 分享评估结果 召开国家级研讨会来确定和完善相关建议 根据各国国情制定相关策略，依照现有的法律框架来改善起诉程序和民事赔偿 	<ul style="list-style-type: none"> 为湄公河次区域国家，撰写区域湄公河次区域反拐合作进程报告，比较相关数据。 必要时，秘书处将会向湄公河次区域合作反拐核心小组提供有关国家策略发展的技术支持。 	<ul style="list-style-type: none"> 实施国家级的评估 根据各国国情确定相关策略，依照现有的法律框架来改善起诉程序和民事赔偿，必要时进行案例分析。
4.5	法律/起诉程序执行的信息交换，包括证据和证据标准	按行动 4.4 的评估结果，举行区域研讨会	为分析评估结果提供支持，安排区域研讨会	分析和协调国家级的法律/起诉程序
4.6	加强合作制定改善的法律运作程序，以确保犯罪分子受到法律制裁	<ul style="list-style-type: none"> 审议各国起诉人口拐卖的法律和程序，并且进行次区域比较分析 举办区域研讨会，讨论用合作的方式，制定改善法律运作程序，使犯罪分子受到法律制裁 	举办区域研讨会，讨论制定改善法律运作程序，使犯罪分子受到法律制裁	着手准备国家级的法律起诉程序，并进行相应的协调工作
4.7	建立案例监测和分析体系，以便总结经验和教训，解决对拐卖犯罪进行有效合理的调查、起诉和司法惩治方面存在的障碍	<ul style="list-style-type: none"> 审议现有的监测体系 根据各国具体需要采用不同的监测体系 	提供技术和/或资金支持	<ul style="list-style-type: none"> 收集成功和失败的案例资料 分析导致成功或失败的原因
4.8	继续制定和加强国家和双边法律框架，包括多边法律援助	<ul style="list-style-type: none"> 对现有的有关引渡和多边法律援助方面的协定/条约的签订和实施情况进行审议 召开次区域研讨会，讨论在人口拐卖案例中相互法律援助和引渡条款的广泛使用和完善 对湄公河次区域合作反拐各国可以行使境外法权条款的程度以及实施情况的调查 	<ul style="list-style-type: none"> 在 2009 年，对以下几个方面能否在国家法律框架下运行，进行区域评估：1) 确定拐卖人口是一种犯罪行为 2) 规定适当的处罚措施 3) 保护受害人 4) 支持证人 5) 确定尽可能广泛的司法权 召开区域研讨会，分享有关行使法律权力打击洗钱，冻结或者没收犯罪者的财产，以及对受害人进行赔偿方面的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 继续支持加强法律框架建设的工作 根据要求，在湄公河次区域国家制定国家工作进度表，制订和修改相关协议和程序 召开后续研讨会，讨论修改多边法律互助协定

项目活动 5 - 受害者的确认、保护、康复和重新融入社会

目的

- 根据湄公河次区域合作反拐谅解备忘录以及在谅解备忘录中做出注释的国际条文中所阐明的标准，建立相互间都能接受的受害人身份确认程序的标准，以有效而透明的方式保证拐卖受害人的返回/遣返，和以受害人为中心的保护、康复及重新融入社会。
- 通过对受害人的身份确认、短期照顾、返回/遣返和康复过程，提高给予拐卖受害人的支持及服务的水平和质量，并改善对他们的经济和社会支持。

项目活动 5 第一个区域行动计划的中期结果

项目活动 5 是由第一个区域行动计划的所有保护活动合并而成的，包括项目活动 2（拐卖受害人身份确认）、项目活动 6（将拐卖受害人安全及时地遣送回国）和项目活动 7（受害后的支持）。第二个区域行动计划项目活动 5 力争在政府之间就拐卖受害人在受害后所应获得的支持和服务达成一致，目的是提高他们成功康复和重新融入社会的可能性，同时减少再次被拐卖的危险。在第一个区域行动计划期间，COMMIT 反拐核心小组和区域合作伙伴一起开展了各类保护受害人的相关工作，如：受害人身份确认、返回/遣返、庇护所和受害人的康复、及重新融入社会等。目前大家都意识到，受害人重新融入社会的主要困难之一是受害人回归的环境往往和他们离开时的环境相类似，存在着诸如缺乏经济保障和/或缺少就业机会等脆弱因素。在这一点上，他们融入社会的诸多相关脆弱因素也是跟预防的脆弱因素有关联的。COMMIT 成员国认为需要采取新的创新途径，以解决受害人融入社会、预防拐卖和脆弱因素等问题。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标 (2008 年-2010 年)

- 进一步完善双边和国家级的政策及工作程序，以解决各国在受害人康复和重新融入社会方面的能力建设以及项目基础设施上存在的主要差异。
- 在国家层面上充分运用区域的保护指导原则，包括受害者身份的确认。
- 进一步完善双边和国家级的政策与工作程序，以更好地应对在实施康复、重新融入社会和遣返的指导原则的过程中所面临的挑战。

行动		相关步骤	行动分配	
			区域	国家
5.1	在国家和双边层面运行/执行受害人保护指导原则	<ul style="list-style-type: none"> 召开国家级会议来审议现有的国家指导原则，以期与由 COMMIT 成员国政府根据第一个区域行动计划所起草的区域指导准则相协调 根据区域指导准则，制定国家和双边层面上的受害人保护指导准则 在部门层面审议和吸纳保护指导原则，将关键部分纳入成员的培训课程，运作程序以及各协议当中 细化国家级指导准则，特别是在以下的一些关键部分：受害者身份确认（目的国）、庇护所、康复以及回归 召开国家级策略研讨会，探讨建立综合援助系统，来改进对受害人的保护并促进指导原则的执行 将国家层面的评估和反馈纳入区域培训计划（见项目活动 1） 通过双边工作会和跨境技术交流，建立和加强在拐卖受害人的保护、安全及时返回方面的合作，特别是关于受害人的确认、过渡期间对受害人的照顾和康复、返回/重新融入社会 	<ul style="list-style-type: none"> 将指导原则翻译成各国语言 为推动国家级审议、草案小组的工作和运行过程提供技术和资金支持 召开区域研讨会，以便在受害者身份筛查和确认的机制方面在整个湄公河次区域达成共识 提供技术和资金支持，以促进受害人返回和能力建设 	<ul style="list-style-type: none"> 将次区域指导原则分发到各相关部委或部门，以便根据次区域指导原则审议和完善现有的国家级指导原则 推动政府对保护受害人国家指导原则的评估和完善，特别是有关受害人身份的确认（目的国）、过渡期间对受害人的照顾、受害人康复和返回 正式采纳受害人身份确认（目的国）、对受害人的过渡期照顾、受害人康复和返回等方面的国家级工作指导原则 改善机构间的协调（综合性援助系统），为以下方面制订国家级实施策略：受害人身份确认（目的国），过渡期间对受害人的照顾，受害人康复和返回 与相关政府建立双边信息共享与审议机制 通过开展机构间能力建设活动来加强对受害人的保护 提交受害人身份确认工作方面的国家报告
5.2	比较湄公河次区域各国法律框架中对确认受害人的标准	分析和研讨，以加强各国对其他湄公河次区域国家的拐卖定义和拐卖受害人的了解	举办次区域研讨会，分享受害人身份确认标准方面的经验	在国家层面，分析和报告有关拐卖定义和确认拐卖受害人方面的情况
5.3	建立和加强受害人、受害人家庭、证人和举报人的法律保护	在政策和程序/运作方面加强对受害人、受害人家庭、证人和举报人的法律保护	如有要求，提供技术和资金支持，以及次区域经验交流	<ul style="list-style-type: none"> 案例分析，以便了解保护受害人及证人的程序上的优缺点 政策分析，以便了解如何改变政策加强法律保护
5.4	改进双边和国家级的政策及工作程序，以解决运作和协调方面存在的问题	开展国家级能力建设项目，提高从事拐卖受害者工作的政府及非政府工作人员的能力	提供培训设计与开发方面的技术和财务支持	将具体的受害人保护培训纳入到相关部门的工作议程中，并提供所需的资源

项目活动 6— 预防措施

目的

通过加强区域合作来预防人口拐卖和剥削，减少拐卖的脆弱和遏制非法的和/或剥削性的拐卖人口中介活动。

项目活动 6 第一个区域行动计划的终期结果

项目活动 6 是由第一个区域行动计划的项目活动 8（遏制剥削性的中介行为）扩大而成的。根据湄公河次区域合作反拐谅解备忘录，扩大此项目活动，使其包含了更多其他的反拐预防措施。因此，现在项目活动 6 旨在提高意识、针对和减少弱势、来源地与接收地的预防，以及遏制人贩子对剥削性的劳工中介服务和人力资源服务的利用。本相活动所针对的是剥削性的中介活动，其中包括那些较正式的通过合法或半合法形式运行的机构，也包括社区层次的相关规章涉及不到的小型中介所。

项目活动 6 中的优先行动包括：

- 对移民劳工的正式和非正式招募的对比性研究和分析；
- 制定湄公河次区域招募移民劳工的区域指导原则；
- 提高劳动部门的能力，使其投入更多的力量规范此类活动；
- 采取直接措施，减少在来源地、迁栖和招募过程，以及在工作场所的弱势状况；
- 输出国和接收国更为紧密的合作，对移民劳工的工作条件进行督察。

努力减少输出国、接收国和跨国间的弱势状况，预防拐卖人口的发生。。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标（2008 年-2010 年）

- 在区域和国家层面制定和实施有关劳工招募和移民保护方面的工作指导原则和机制
- 开展关于劳工招募和移民保护的区域和国家级指导原则方面的培训，并根据指导原则进行系统监测
- 采取有力的直接措施，减少在输出国重点地区和工作场所、以及在移民和招募过程中的弱势状况

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域	国家
6.1	加强减少拐卖弱势状况的措施	<ul style="list-style-type: none"> 支持减少贫困的项目，增加经济收入 支持教育和技能培训 提供必须的各人合法证件，包括出身登记 	提供技术和财力支持，切实减少弱势状况	<ul style="list-style-type: none"> 有针对性的减少贫困、助学金、经济发展、出身登记，以及其他适当的干预措施
6.2	建立社区对弱势或高危群体的保护和监视系统，并且在国家和地方层面制定有效的预防措施	<ul style="list-style-type: none"> 在社区层面找出弱势状况，以便尽早确认高危群体和采取干预措施 加强监督体系的第一线工作人员和监查人的能力建设 	提供技术和财力支持	<ul style="list-style-type: none"> 针对弱势状况和高危因素，因地制宜确定相应的不同解决方法 提高地方和国家机构和部门的能力建设，以针对和报告弱势状况及潜在拐卖风险
6.3	在不同层面，提高公众关于拐卖人口的意识	<ul style="list-style-type: none"> 开展宣传倡导运动，广泛传播关于拐卖人口的危险和负面影响，及为拐卖受害人提供帮助的信息 	提供技术和财力支持	提高大众意识
6.4	加强各国劳工法的实施，在不歧视性和平等的原则的基础上保护所有劳工的权益	<ul style="list-style-type: none"> 开展有关正式和非正式流动工人招募以及职业中介活动的多国研究 根据流动工人招募的区域指导准则的实施，开发区域培训课程 加强劳动督察工作，包括加强劳动督察员和执法机构之间的工作联系 	<ul style="list-style-type: none"> 提供技术和财力支持 草拟培训课程和开展对培训者的TOT区域培训 建立区域层面的劳动部、雇主和雇员机构之间的合作框架 召开区域工作会议，交流经验并讨论劳动部在反拐工作中应发挥的作用 支持并举办劳动及中介检查人员的在职培训 	<ul style="list-style-type: none"> 对研究成果的运用和分析提供支持 在全国范围内发布信息 在国家层面举行培训 召开国家协商会议，审议执法机构的工作现状，并提出相关建议 召开国家级会议，审议调查结果并确认具体步骤以加强旨在控制剥削性中介活动的法律框架
6.5	制定和实施湄公河次区域招募移民劳工的区域指导准则	完成并发布区域指导准则	<ul style="list-style-type: none"> 召开次区域研讨会制定区域指导原则 根据要求，提供资金和技术支持 	<ul style="list-style-type: none"> 在国家级层面上推动后续措施的实行 开发、试点和分发适当语言的劳工信息包，以用在招募过程和工作场所中 编撰并公布有合法执照或注册登记过的职业中介、婚姻介绍和收养机构的登记信息 在接收方的工作场所和社区提供拓展，登记，法律和其他服务 加强劳工及申请人的诉求机制 定期更新和公布有关涉嫌人口拐卖的个人或公司的相关信息
6.6	开发劳动信息包，包括工作条件、劳动法赋予的权益和责任、为拐卖受害人提供紧急服务的机构等信息	<ul style="list-style-type: none"> 在选定的国家举行关于信息需求的深度评估，以更加支持安全的劳工移民，并审议现有的资料（以前是一个单独的活动） 编辑汇总所有6个国家劳动法所赋予的权益和责任 	<ul style="list-style-type: none"> 开发和起草劳动信息包 在回归的受害人和潜在移民中进行试点 	<ul style="list-style-type: none"> 研究和编辑就业情况 收集在所有国家的拐卖受害人提供紧急服务的机构和大使馆联络的信息

项目活动 7—与旅游部门的合作

目的

拓展私营部门，包括旅游部门，在反拐及相关问题上的作用

项目活动 7 第一个区域行动计划的终期结果

项目活动 7（第一个区域行动计划项目活动 9）着重与旅游部门的合作，并注意其区域特性。目前，所有国家都在努力促进儿童安全旅游方面取得显著进步，并且研究工作主要突出了需要掌握更详尽的有关旅游和拐卖间的联系的信息。所开展的活动结果表明，旅游业的发展对反拐工作既有正面影响又有负面影响。同时，还编制了核查表，根据该核查表可以核对发生拐卖的危险程度和可采取的应对措施。对于第二个区域行动计划，此项目活动的题目进行了扩展，以便强调需要私营部门里不同行业的更多参与，以应对拐卖人口的问题。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划（SPA II）的目标（2008 年-2010 年）

- 制定了与旅游部门合作反拐的区域策略及相应的行动计划并得以实施。
- 加强与各地区以及国家的私营部门的合作，通过所取得的具体进展，为谋求进一步合作奠定基础。

	行动	相关步骤	行动分配	
			区域	国家
7.1	支持在旅游服务部门反拐的后续活动，并特别注意个别团体（游客、劳工、弱势社区）	<ul style="list-style-type: none"> • 实施区域工作计划，以落实在 2007 年 11 月研讨会中所作的承诺 • 监控和评估，包括最佳实践经验的收集 • 举行区域研讨会分享经验和最佳实践 	<ul style="list-style-type: none"> • 确认区域私营部门合作伙伴，邀请他们参与实施区域工作计划 • 为后续活动的监测提供技术和财力支持，支持区域研讨会 	<ul style="list-style-type: none"> • 审议各国有关旅游和拐卖间的联系的信息 • 信息传播宣传活动、提高认识和其他相应的活动
7.2	制定与私营部门合作反拐的国家策略与工作计划	<ul style="list-style-type: none"> • 各国确定进行合作的主要的私营部门 • 研究并绘制每个国家旅游部门的贩卖人口和儿童性剥削的供求链 • 建立区域层面的儿童性旅游违法者的档案和数据共享机制 • 开展宣传活动，提高认识 • 区域热线和支持机制 • 法律合作 	提供技术和财力支持	<ul style="list-style-type: none"> • 举办国家研讨会，以确认主要合作伙伴，起草并完成国家策略和工作计划的终稿 • 建立国家儿童性犯罪档案并与合作国共享

项目活动 8—管理：协调、监测和评估

目的

保证有效监测湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划(2008-2010)的实施，包括及时、准确地报告项目活动情况，举行独立地有针对性的评估。

项目活动 8 第一个区域行动计划的终期结果

除了建立 COMMIT 监测评估体系，项目活动 8 的内容还包括促进所有参与区域反拐行动计划的各方的有效交流和合作。此项目活动旨在，将项目活动和评估结果提交给各级政府、捐助方和其他重要的利益相关者。

湄公河次区域合作反拐谅解备忘录中第 32 条指出，联合国机构间反对拐卖人口项目 (UNIAP) 作为湄公河次区域合作反拐进程的秘书处。秘书处包括联合国机构间湄公河次区域反拐项目在曼谷的区域办公室，及在湄公河次区域六国的国家办公室。秘书处负责：

- 促进交流和制定计划；
- 筹集资金以保证湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划的实施；
- 组织湄公河次区域高官会和每三年一次的部长级磋商会；
- 编撰项目执行结果的文档资料和作出决策；
- 根据需要向发展合作伙伴提交报告；
- 管理和追踪资金的使用，并向高官会提交预算使用情况报告；
- 发布关于湄公河次区域合作反拐活动的信息和新闻稿；
- 在各国合作反拐核心小组的支持下，对项目执行情况进行内部和外部的监测和评估。
- 对湄公河次区域合作反拐进程秘书处的管理作内部审议

湄公河次区域合作反拐秘书处在根据上述职责提供所有相关服务的同时，其最重要的贡献是在执行区域行动计划期间，对湄公河次区域合作反拐进程进行协调和监督。

湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划 (SPA II) 的目标 (2008 年-2010 年)

- 制定机构间和政府间的具有指标和时间安排的监测计划，并得以实施
- 第二个区域行动计划(2008-2010)的年度监测报告和终期评估
- 对湄公河次区域国家间多部门合作开展的预防、保护和起诉方面的工作进行效果评估

行动	相关步骤	行动分配		
		区域	国家	
8.1	报告	<ul style="list-style-type: none"> 建立数据收集及分析系统 使用该系统 发布结果 	半年及年度报告，对前期活动进行总结，并对下阶段区域行动计划提供具体建议	针对湄公河次区域反拐行动计划中的各个活动作报告
8.2	监测与评估	<ul style="list-style-type: none"> 建立区域标准化的监测和评估体系 	<ul style="list-style-type: none"> 对行动计划的实施作评估 对被选的项目活动做评估 	密切监测每一个项目领域的各项活动的实施
8.3	筹集资金	<ul style="list-style-type: none"> 与所有的捐助方、合作方共同准备和检查为湄公河次区域合作反拐进程筹集资金的建议书 	与国外机构进行持续的探讨，并确定项目的资金及技术支持	与国外机构进行持续的探讨，并确定项目的资金及技术支持
8.4	交流与管理	<ul style="list-style-type: none"> 发挥总协调的职能，包括规划、协调、活动时间的安排，并和相关合作机构取得联络 	资金管理	湄公河次区域合作反拐进程核心小组的常规和临时会议
8.5	第三次部长级磋商会 (及第6次和第7次高官会)	<ul style="list-style-type: none"> 会议的计划及实施 	与主办国政府共同策划并举办高官会/部长级磋商会	主办国政府策划并实施 (待定)

第二个区域行动计划的监测计划是以第一个区域行动计划的进展情况，及其实施以来的新进展为基础而制定的。监测的核心内容是各个项目活动的目标，目标是随时间而逐渐增加，以显示项目活动实施的达标进展情况。这些目标的设计是为了能测量在各国中的众多机构和部门为了达到共同的目标而付出的努力和完成的工作。并且，这些目标应符合预防、起诉和保护拐卖受害人的国际标准和原则。

以下是 2007 年 12 月这些目标和相关时间表的概要：

活动		第一个区域行动计划 情况 2007	第二个区域行动计划目标 2008—2010	
政策与合作	项目活动 2 国家行动计划	1: 6 国政府完成并通过国家行动计划, 并起草执行方案	3: 完成、采用、资助所有国家行动计划的执行方案, 并建立有效的协调和监测机构	6: 协调机制发挥有效作用, 并纳入政府机构工作议程和预算
	项目活动 3 多部门及双边合作	2: 总结和分享制订及执行双边反拐合作协议书的区域经验, 并建立相关文档资料	4: 加强反拐活动和国家行动计划间的联系, 包括国家行动计划与部门/机构间的执行方案的一致性	7: 双边协调机制发挥有效作用, 并纳入政府机构工作议程和预算
法律框架、执法、和正义	项目活动 4 法律框架、执法和司法	1: 加强常规和专业反拐执法应对举措	(1- 续) 加强常规和专业反拐执法应对举措	
		2: 专业反拐组织之间有效的多边及双边合作	(2- 续) 专业反拐组织之间有效的多边、双边及内部合作	
		3: 在现有的法律框架下, 制定起诉拐卖行为的策略	7: 形成信息畅通的和适当的司法及诉讼应对举措	
		4: 成员国签署主要国际和区域性反拐相关协议, 并将主要规定纳入国家法律		
		5: 国家法律框架: (1) 惩治拐卖, (2) 适当处罚, (3) 保护受害人, (4) 支持证人, (5) 创造最大可能的司法权。		
6: 将拐卖相关犯罪纳入引渡及多边法律互助条约; 促进调查和司法合作。				
保护	项目活动 5 受害人身份确认、保护、康复和重新融入社会	1: 政府一致同意并且采用关于受害人确认、庇护和康复、遣返及重新融入社会的区域指导原则	2: 关于保护的区域性指导原则在国家层面得以运行	
			3: 完善双边和国家级政策和程序, 以解决在能力建设和遣返受害人项目基础设施上主要存在的差异	
			4: 完善双边和国家级政策和程序, 以解决当前在受害人确认和遣返的指导原则的实施过程中存在的挑战	
预防措施	项目活动 6 预防措施	1: 完成湄公河次区域招募移民劳工的区域指导原则	3: 制定和执行劳工招募及移民保护的国家级指导原则和机制	7: 开展关于劳工招募和移民保护的区域和国家指导原则的培训, 并对指导原则的落实进行系统监测
			4: 有针对性地采取直接措施, 减少在移民和招募过程中以及在工作场所的弱势状况	
	项目活动 7 与私营部门合作	2: 制定与旅游部门合作的区域策略	5: 采用与旅游部门合作打击反拐的区域策略, 制定行动计划并执行	
			6: 在所有地区及成员国中加强与私营部门的合作, 将具体的进展作为进一步合作的出发点	
技术、监测及评估	项目活动 1 培训及能力建设	1: 更新培训材料, 规范化国家级培训和培训者的证书	3: 根据培训需求评估结果, 调整国家级针对培训骨干和运作性培训的课程。规范师资证书, 开展师资进修项目	
	项目活动 8 协调、监测和评估	2: 制定具有相关指标和时间限度的机构间和政府间的监测计划, 并具体运用	4: 湄公河次区域合作反拐第二个区域行动计划的年度督导报告和最终评估	
			5: 整体效果评估: 跨湄公河次区域的多部门预防、保护和起诉等方面的工作	

附件: [湄公河次区域反对拐卖人口区域合作谅解备忘录 \(请见《备忘录》汇编\)](#)