国务卿的信

亲爱的读者：

去年，我访问了一个人口贩运幸存者的庇护所，在那里一些康复中的孩子和我拥抱。她们本应该去上学，却被送进妓院里受奴役。我们知道人口贩运波及世界每一个地区和国家，然而看着这些女孩子们的眼睛，亲耳听她们讲述自己的遭遇，让我再次深切地感受到现代奴役所造成的真切的人身悲剧。这就是为什么在过去十年中，美国和国际社会作出了郑重承诺，只要存在这种罪行，就要与它作斗争。那些女孩子们，还有她们所代表的世界上成千上万的人们，呼唤着我们去兑现以前的承诺。

《2011年人口贩运问题报告》包含了180多篇陈述，评估了各国政府在打击人口贩运方面作出的努力。联合国关于惩治人口贩运的议定书寻求落实预防和制裁工作，并尽可能地保护受害者。为了与该议定书的语言和价值观保持一致，美国将人口贩运界定为所有涉及强迫劳动以及以性剥削为目的贩卖成人及儿童的行为。在评估我国以及世界上其他政府时，我们对于一个国家反人口贩运措施的考量不仅仅要看该政府是否为此制定了强有力的法律，还要看这些法律是否得到广泛而有效的实施。简言之，他们是否能说到做到。

下一个十年应当是取得成果的十年，在这十年中，我们必须保证继续致力于打击各种形式的人口贩运，无论它涉及性剥削还是劳役剥削、在国内还是跨国、受害者是男人、女人还是儿童。我们必须通过建立伙伴关系来防范这一罪行，要让来源国对以剥削为目的的招募活动承担责任，保证目的地国家使用有效的受害者识别手段并强力惩处贩运者。我们必须与产业界的领军人物携手，让消费者了解到他们所购买的产品或服务来源可靠。我们还必须改进政府保护受害者以及追究贩运者责任的能力。那些已经有良好法治纪录的国家不能居功自满，而必须为被贩卖的受害者提供他们应得的正义与服务。

本年度报告体现了美国与贩运者作斗争的不间断的努力，无论这些贩运者身在何处。这是因为，与奴役作斗争和为人权挺身而出是我们国家的特点之一。为了庇护所里那些女孩子们——也为了所有受害于这个罪行的人们——我们会坚定不移地努力，我们的评估将真实可靠。我们必须兑现承诺，保护受害者，惩罚施虐者，帮助幸存者重建生活，让他们日后能够有机会发挥他们的天赋潜能。

大使的信

亲爱的读者：

如果说2010年的《人口贩运问题报告》（TIP）标示了10周年纪念并反映了已经取得的成就，2011年的报告则开创了一个真正全面打击人口贩运的新时代。在过去的10年中，各国都已不再矢口否认人口贩运罪行依然存在，转而制定了广泛的政策并建立了伙伴关系。一年一度的《人口贩运问题报告》、联合国的《巴勒莫议定书》以及公民社会对这一罪行不能视而不见的坚决要求在很大程度上推动了这一变化。

现在，各国政府都认可了使用现代手段来提供服务及其为受害者带来的益处。各国对适当的对策存在着广泛的共识；142个国家已经批准了《巴勒莫议定书》，128个国家立法禁止所有形式的人口贩运。在起诉罪犯、受害者识别与保护和预防措施等方

面每年都有进步。与10年以前不同，如今废除人口贩运的想法已经达到了政府高层。国家领导和企业总裁们、在股东大会上、在教会团体中、在博客上，大家都在谈论着某种形式的奴役制度在今天依然存在而且需要面对的事实。

但是，对于成千上万的人来说，现代奴役依然是现实，而不仅仅是一些孤立的个案。唯一的解决办法就是国家政府加强努力。起诉贩运者、为受害者伸张正义、保护受害者——这些工作都无法让非政府组织承担，而是政府的职责。为防止人口贩运而采取的系统化、结构化的步骤必须反映出拒绝接受现代奴役这一文化变更，解决为这一罪行火上浇油的需求问题，同时也需要个人承担责任。但是这些努力的基础必须来自政府行为。

本年度的《人口贩运问题报告》集中在政府如何采取更加有针对性的、目标明确的方法来全面落实打击人口贩运的最低标准。报告还谈到了促成人口贩运的政府体制与政策。一个更为成熟的、符合当今情况的方略应该超越简单的立法。在衡量我们的成败时，我们必须考虑到为受害者提供的服务、受到惩罚的贩运者数目和无辜者免于受害的情况。把“3P”模式从口头承诺化作实际行动已经刻不容缓：单纯依赖法律制裁不能使世界结束这个悲剧，在起诉的同时必须全力加强保护和预防。每一个国家——无论属于哪一列——都能够也必须有更多的作为。

在回顾过去十年的进展之际，让我们迎接下一个行动的十年。

怀念

理查德·霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）(1941-2010)

“终结这种庞大的罪行不是一个政治性的话题；这是美国的紧迫需要，也是人类的责任。这就是为什么现代废奴主义者依然存在。这也是我们其余的人都应该加入进去的原因。”

--理查德·霍尔布鲁克，2008年

去年年底，国务院为失去理查德·霍尔布鲁克大使而哀悼，他是一个最优秀的公务员。很多人都熟悉他传说中的越南经历，他是有史以来最年轻的助理国务卿之一，他在结束巴尔干半岛战争中扮演了中心角色，他曾经担任联合国大使，还曾担任阿富汗和巴基斯坦特使。但是没有几个人知道理查德·霍尔布鲁克与现代奴役作斗争的发自内心的投入。

2009年，在他担任阿富汗和巴基斯坦特使期间，霍尔布鲁克得知在巴基斯坦有一群作为债奴被扣押的工人。他并没有把他们的困境看作地方上的争议或不值得他关注的事情。他没有把他们的问题留给巴基斯坦根深蒂固的社会体制，也不畏惧提出这个问题可能会在他与巴基斯坦政府进行极其重要的会谈时引起不合谐的声音。相反，霍尔布鲁克大使发挥了他最擅长的才能——他很有策略地劝说，打电话，召集会议，靠他的执着调动了两国的官僚机构。这次为时一周的旋风式运作的结果如何？由于理查德·霍尔布鲁克，近200名被以强制和威胁手段扣押的人得到了自由。

这不是一个孤立的事件。在他整个职业生涯中，霍尔布鲁克大使不仅看到了地缘政治的利益和经历许多个回合的谈判，还看到了最重要的因素——人，即使是在诸如现代奴役这样埋藏很深的问题中也是如此。用他自己的话来表达最合适：

“ 我们决不能忘记奴隶首先是人。他们的生命充满了苦难与不公——但同时……他们也能够体验到幽默与欢乐。和普通人一样。和自由的人一样。

在国务院和我们在世界各地的大使馆，美国外交人员在努力接受霍尔布鲁克大使的挑战，学习他的典范。无论是与驻在国政府接触，还是资助非政府组织提供第一线服务，甚至是在驻在国揭露和回应人口贩运的案件，我们的外交人员都在带来变化。我们是这样努力表达着对霍尔布鲁克大使的纪念与敬意。我们是这样竭尽全力来满足我们为之服务的公众对我们的期望。我们为受害者忧伤，为逝去的人哀悼，通过我们的报告和外交活动我们再次承诺要无愧于我们的楷模。

目录

【Translator’s note: The page numbers are not accurate, need to be corrected for the final publication.】

定义与方法 7

什么是人口贩运？ 7

方法 11

分列 11

分列指南 13

对第三列国家的处罚 14

迈向行动的十年 15

政府职责 15

预防 18-29

政府：针对需求

当心你吃的食物：奴役与食品

制定企业标准

人不是抵押品

输出与接收：全球化社会带来的劳动力挑战

起诉 30-39

与人口贩运受害者面谈：细节成大事

有效起诉的障碍：对同意和指控的误解

保护 40-42

主动识别受害者

全面服务

保护家庭佣工和农业工人的法律

伙伴关系 43-45

跨部门协调的需要

与非政府组织建立伙伴关系的价值

【Translator’s note: This section is not in the document provided.】

Topics of Special Interest

Child Soldiers 12

The TVPA and the Palermo Protocol 16

Beyond Tier 1 17

Key Procurement Guidelines 19
Identifying Local Demand for Commercial Sexual Exploitation of Children 20
Optimal Regulatory Approach for Labor Recruiting 22
The Athens Ethical Principles and Luxor Implementation Guidelines 23
Techniques of Control Used by Sex Traffickers and Pimps 25
Slavery and Food Security: The Fishing Fleet 32
New Media for a New Fight 35
Potential Achievements of an Intragovernmental Anti-Trafficking Body 36
Global Law Enforcement Data 38
2011 TIP Report Heroes 46
Tier Placements/Maps 52
How to Read a Country Narrative 60
Country Narratives 61
Relevant International Conventions x
TVPA Minimum Standards x
Stopping Human Trafficking by International Peacekeepers x
International, Regional and Sub-regional Organizations Combating Trafficking in Persons x
Glossary of Acronyms x
Photo Credits

2011年人口贩运问题报告

定义与方法

什么是人口贩运？

在过去15年中，“人口贩运”（“trafficking in persons”或“human trafficking”）一词一直被用来概括一个人取得或占有另一个人的强制性服务的活动。《人口贩运受害者保护法》（TVPA）中用数个不同的词汇来描述该强制性服务：非自愿奴役、奴役、债务奴役、强迫劳动。

《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》（亦称为《巴勒莫议定书》）和《人口贩运受害者保护法》规定，无论人们是生来即被奴役还是被输送至异地受剥削，无论他们是否曾经同意过为贩运者工作，无论他们是否因被贩卖而直接导致犯罪，他们都有可能是人口贩运活动的受害者。这种现象的核心包含着无数种形式的奴役——而不仅仅包括国际人口贩运活动。

人口贩运的主要形式包括：

强迫劳动

当高失业率、贫困、犯罪、歧视、腐败、政治冲突或允许该行为的文化使工人们变得更容易受害的时候，肆无忌惮的雇主就会通过强迫劳动——也称作非自愿奴役——来剥削他们。移民尤其容易受害，但是人们也有可能在自己的国家里被强迫劳动。强迫劳动或抵押劳动的女性受害者，特别是从事家庭苦役的女人或女孩，经常也会遭到性剥削。

性贩运

当一个成年人因被强制、强迫或蒙骗而卖淫——或因被强制而持续卖淫——即成为人口贩运的受害者。所有为此目的参与招募、运送、藏匿、接收或获取该受害者的人员都犯有人口贩运罪。在债务奴役中也会出现性贩运，妇女和女孩在被运送、招募甚至赤裸裸的贩卖过程中陷入所谓“债务”而被迫继续卖淫——剥削者逼迫她们必须还清债务才能获得自由。一个人在初始阶段同意参与卖淫在法律上并不能定性，只要后来在心理操纵或暴力强迫之下继续提供服务，就属于人口贩运受害者，就应该得到《巴勒莫议定书》以及适用的本国法律中所规定的救济。理解这一点至关重要。

债务劳役

强迫或强制的一种形式是利用债务。通常被称为“债务劳役”或“债奴”，美国法律中使用的术语是“苦工”（peonage），该行为早已被禁止，《巴勒莫议定书》要求将其按人口贩运治罪。世界上很多劳工成为债务劳役的受害者，因为贩运者或招工人员非法将原始债务作为这些劳工受雇的一个条件。劳工也可能会通过更传统的债务劳役系统而继承债务。例如在南亚，据估计有几百万人口贩运受害者在为他们先人所欠的债务而劳作。

流动劳工中的债奴

对流动劳工滥用契约与危险的工作条件本身并不一定构成人口贩运。但是，在这些劳工的原住国强加给他们非法费用与债务，并往往得到目的地国家劳工机构和雇主的支持，可能导致债务劳役的情况。即便这些劳工在目的地国家的身份是通过临时性工作计划与雇主联系在一起，该定义依然适用。

非自愿家务奴役

强迫劳动的一种独特的形式是对家庭佣工的非自愿奴役。这些家庭佣工的工作地点不正规并与他们下班后居住的地方相连，而且通常不会与其他工人共享。由于当局对私人住宅不能象对正式工作场所那样进行便利的检查，这种环境往往将家庭佣工与社会隔离，从而导致强制性的剥削行为。据调查人员与服务人员报告，许多家庭佣工生病得不到治疗，并且有常常受到性虐待的悲惨遭遇。在某些情况下，性虐待可能是非自愿奴役的一种表现。

强迫童工

大多数国际组织与国家法律认识到儿童可能会合法地从事某些形式的工作。但是，杜绝那些最恶劣的童工形式——包括对儿童实施的债务劳役与强迫劳动——已经成为不断增长的共识。无论强制性的剥削发生在哪里，儿童都会成为人口贩运的受害者。强迫童工的一种迹象是儿童受到非家庭成员的监护并在其要求下工作，而这种劳动是为非家庭成员带来经济利益，而且儿童不能选择离开。

反贩运的举措应该补充而非取代传统的取缔童工的活动，诸如辅导与教育。但是，如果儿童被奴役，其奴役者必须受到法律制裁，不因长期存在的有关童工的行政规定而免予追究法律责任。

娃娃兵

一旦有通过武力、欺骗或强制手段非法招募并使用儿童充当作战人员、劳动力或军队性剥削对象的情况，使用娃娃兵就构成人口贩运。犯罪者可以是政府武装部队、准军事组织或叛乱组织。许多儿童被强行绑架，用作作战人员。其他儿童则被非法用作挑夫、厨师、卫兵、仆役、通讯员或间谍。女孩子会被迫与男性作战人员结婚或发生性行为。无论男女，娃娃兵都经常会遭受性虐待，从而成为感染性病的高危人群。

儿童性贩运

联合国儿童基金会（UNICEF）的统计数字显示，在全球的商业化性交易中有两百万儿童被迫卖淫。对于商业化的儿童性剥削，国际公约与议定书都宣告为犯罪行为。《巴勒莫议定书》、美国法律以及世界各国的立法都禁止在商业化性交易中使用儿童。无论从文化或社会经济角度提出何种说辞，从性奴役中解救儿童不得有任何例外。性贩运会对未成年人造成毁灭性的后果，包括长期的身体与心理损害、疾病（包括感染艾滋病毒与艾滋病）、吸毒、无意受孕、营养不良、社会排斥甚至死亡。

方法

在撰写此报告的过程中，国务院参考了美国驻外大使馆、政府官员、非政府及国际组织提供的信息、公开发表的报告、到各个地区的调查结果以及提交到tipreport@state.gov的信息。该电子邮箱为团体与个人提供了一个途径，与国务院分享各国政府解决人口贩运问题的进展情况。

基于对各类政府官员、当地及国际非政府组织代表、国际组织官员、记者、学者以及幸存者的访谈以及其他形式的深入研究，美国驻外机构以及国内机构就人口贩运情况和政府反贩运行动提交报告。美国派驻海外的使团坚定不移地调查人口贩运问题。

分列

按照《人口贩运受害者保护法》的要求，国务院将录入《2011年人口贩运问题报告》的各个国家分成三列。分列主要根据的是政府打击人口贩运的力度，而不是贩运问题的严重程度，尽管后者也是一个重要的因素。所做分析的根据是政府为达到《人口贩运受害者保护法》所规定的根除人口贩运最低标准而作出的努力。

尽管第一列是最高类别，但它并不表明某个国家不存在人口贩运问题。相反，第一列代表的是该政府承认有人口贩运存在，为解决该问题作出了努力，而且达到了《人口贩运受害者保护法》规定的最低标准。为了保持第一列的评定，每一年各国政府都需要显示其在打击人口贩运问题上作出的可评估的进展。事实上，第一列所代表的是责任而不是可以高枕无忧。

在《2011年人口贩运问题报告》中分列及其解读反映了以下标准：

- 制定法律，禁止《人口贩运受害者保护法》所定义的性质严重的人口贩卖，并制定惩治违法贩运行为的条款；
- 对人口贩运违法行为的刑罚包括至少最高刑期4年的监禁或更加严厉的惩罚
- 通过强力惩治本国形式最常见的人口贩运来推行反人口贩运法规；
- 积极推行受害者识别措施，并在识别受害者过程中系统有序地指导执法者和其他由政府支持的一线工作人员。
- 政府资助并与非政府组织联手为受害者提供医疗、心理咨询及庇护所，允许他们在最低压力的环境中向受过训练的社会心理咨询员和执法人员讲述他们被贩运的经历；
- 保护措施包括允许受害者在不被扣押的情况下获得服务与庇护所，并为那些一旦回国会受到报复或虐待的受害者在法律上提供其他选择；
- 在何种程度上政府可保证受害者得到法律和其他帮助，并在与本国法律相一致的的前提下保证所采取的法律行动不会损害受害者的权利、尊严或心理健康；
- 在何种程度上政府可保证对受害者安全、人道和尽可能自愿的遣返与重归社会；以及
- 防止人口贩运的官方措施，包括制约已被认定会促成人口贩运以及强迫劳动的因素，例如雇主没收外国劳工的护照和允许招聘人员对应招劳工收取高额费用。

分列及其解读不受以下因素影响：

- 完全由该国家的非政府行为者作出的可观的努力；
- 无论政府发起与否，与惩治贩运者、保护受害者或防止贩运之间缺乏具体关联的一般性唤醒公众意识的活动；
- 广义的进展或执法措施，缺乏对人口贩运问题的具体关注。

分列指南

第一列

该国家的政府完全达到《人口贩运受害者保护法》中关于根除人口贩运的最低标准。

第二列

该国家的政府未能完全达到《人口贩运受害者保护法》中关于根除人口贩运的最低标准，但是为达到该标准作出了明显的努力。

第二列观察名单

该国家的政府未能完全达到《人口贩运受害者保护法》中关于根除人口贩运的最低标准，但是为达到该标准作出了明显的努力；同时：

a) 性质严重的**人口贩运受害者的绝对人数**非常高，或者是明显增加；

b) 对前一年打击性质严重的人口贩运活动**无法提供增加努力的实证**，诸如增加对贩运罪行的调查、起诉以及定罪，增加对受害者的援助，有证据显示政府官员卷入性质严重的人口贩运的情况有所减少等；或者

c) 基于该国家**下一年度进一步努力的承诺**来认定该国家为达到标准作出了明显的努力。

第三列

该国家的政府未能完全达到《人口贩运受害者保护法》中的最低标准，而且没有为达到该标准作出明显的努力。

《人口贩运受害者保护法》还列出了用来决定一个国家应被归入第二列（或第二列观察名单）还是第三列的其他因素。首先是该国家作为严重的人口贩运活动的来源国、中转国或目的地国家的程度。其次是该国家政府不符合《人口贩运受害者保护法》中最低标准的程度，尤其是该国政府雇员成为性质严重的人口贩运同谋的程度。三，根据该国政府所拥有的解决和根除人口贩运的资源与能力，政府要达到最低标准所需要采取的合理措施。

2008年，《威廉·威伯福斯人口贩运受害者保护重新授权法》（William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act）增加了一个条款，即任何连续两年被列入第二列观察名单而且下一年还会被列入该名单的国家将在下一年度被归入第三列。该条款在今年的报告中是第一次实施。如果有可靠证据显示某国政府作出书面计划，一旦实施，可以构成达到《人口贩运受害者保护法》中根除人口贩运最低标准的重大努力，而且政府为实施该计划投入了足够的资源，那么，国务卿可以基于其授权免除该国的自动降级。受到自动降级的政府在有关该国的报告部分有所标明。

对第三列国家的处罚

根据《人口贩运受害者保护法》，被列入第三列国家的政府会受到一定的制裁，由此美国政府可能会停止或撤消非人道、非贸易相关的援助。此外，第三列国家的政府雇员可能不得接受参加教育和文化交流项目的资助。与《人口贩运受害者保护法》相一致，美国还将针对受到制裁的政府就国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构提供的援助投反对票（人道援助、贸易援助和某些发展援助除外）。

制裁自2011年10月1日起生效。但是，如果总统认为给这些政府以援助可以推行法律要达到的目的或者对美国的国家利益有利，则《人口贩运受害者保护法》中规定的所有制裁都可以免除。《人口贩运受害者保护法》还提出，如果有必要避免对弱势群体如妇女或儿童造成显著的伤害，制裁也可以免除。

分列不是永久性的。每一个国家，包括美国，都可以做得更多。所有国家都必须保持并增强打击人口贩运的努力。

迈向行动的十年

政府职责

来自伊莫卡利工人联盟的劳拉·格米诺（Laura Germino）在代表去年《人口贩运问题报告》中的9位反人口贩运英雄发言时说："我们承诺，我们将继续致力于从地球上铲除奴隶制的共同斗争。我们为进入第零列而战斗。"

每一年，英雄们不是被分列所驱动，而是为了实现一个没有奴役的世界的梦想。有人从根源上入手——努力消除对商业化性剥削的需求，终止常常把供应链与强迫劳动的镣铐连结在一起的经常性降价压力，给妇女和女孩们提供其他选择机会，使她们不必冒着很大危险背井离乡。还有一些人不顾自己的安危，把为建立一个更尽职的司法系统而斗争或重新获得受到人口贩运伤害的男女老幼的信任当成自己毕生的事业。他们有能力，品格高尚，他们填充了因人性与政府管理的失败所造成的空缺，为一个不再需要他们英雄行为的世界而努力着。

这就是正在兴起的全球废奴运动的愿景。那么政府的愿景又是什么？

联合国的《巴勒莫议定书》和美国的《人口贩运受害者保护法》为政府了解打击这个犯罪所需要的工具提供了指导。2010年的《人口贩运问题报告》非常详细地涵盖了过去十年中取得的进展：为打击各种人口贩运罪行制定法律；公众意识与责任感有所提高，拒绝购买任何可能导致另外一个人遭受剥削的产品；参加《巴勒莫议定书》的国家达到142个，采纳了防止贩运（Prevention）、起诉贩运者（Prosecution）、保护幸存者（Protection）的"3P"模式。

可以说，在联合国通过了《巴勒莫议定书》之后的第一个十年是一个建立框架和立法的时期，这些法律的主要目的是规定人口贩运属于犯罪行为，同时创建受害者援助机制。现在，刻不容缓的工作是增进这个框架在国家一级的实施，并在此基础上建立一个强有力的全球应对机制。政府的措施需要将人口贩运追踪到发生剥削的地方，并在最易见成效之处施加压力。发放签证和监管商务、谈判贸易协定、监督社会服务和司法程序，这些都是政府应有的作为。在后巴勒莫世界中，所有这些职能都必须反映"3P"模式，并符合《世界人权宣言》第4条所提出的保障自由条款。

这些原则在《巴勒莫议定书》和《人口贩运受害者保护法》所列举的打击人口贩运最低标准中有最完整的说明；关于最低标准的文字载于第404页。政府可以通过以下三个简单的问题来评估自己是否遵循了这些原则：

- 政府是否对所有形式的人口贩运都治罪并施以与罪行严重程度相当的刑罚？

根据联合国反跨国有组织犯罪大会，对于这种犯罪各国政府至少要规定最高4年的刑期。针对性贩运罪行的处罚应该与针对强奸和其他严重罪行的刑罚相当。

- 政府是否采用法律来强力调查和起诉本国存在的所有形式的人口贩运？

很多国家不能有力地起诉人口贩运罪行，或者对某些形式的人口贩运视而不见，诸如对男人与男孩的强迫劳动。有些国家的执法措施仅限于外国受害者或本国公民。这些缺陷在陈述部分都被提到，并会反映在国家分列上。

最后，

- 政府是否竭尽全力保护受害者并防止人口贩运？

在全球各地，政府都已经承诺要保护受害者，然而有些受害者仍然未被发现，更糟糕的是，他们在被发现后没有被确定为受害者，因此进一步受害。强有力的受害者识别和康复手段是最需要的，也是最缺乏的。

对这些问题的回答凸显了本前言中各部分叙述的失败、成功、以及新的具有全球意义的经验教训。

预防

早在1904年，各国政府就同意联手防止“白奴贩运”了。一百多年以后，贩运者们依然寻找新的受害者，在很多地方甚至不会受到法律的制裁。唤醒公众对人口贩运的意识——包括识别可能存在人口贩运的迹象和了解应对方法——是关键所在，而且必须持续进行。但是，公众意识仅仅是预防的组成部分之一。

在政府控制的范围内，有一些必须改变的导致贩运的系统因素。比如说，许多发展中国家的政府把劳工外流作为增加外汇收入的一种方式加以鼓励，但并没有合理控制那些剥削外籍劳工并使他们易于受到人口贩运伤害的私营招募者。加强管理与监督这种招募活动和类似可能导致人口贩运的做法能够堵塞贩运者接触弱势群体的渠道，使其非法交易难以为继。

通过承认并消除自己的“奴役脚印”——即政府购买的奴工产品和服务——每个国家的政府都能够大幅度地改变那些使现代奴隶制得以延续的经济政策。

政府：针对需求

对廉价的商品、服务、劳动力以及性的需求为剥削弱势群体打开了机会的大门。人口贩运正是在这种需求的基础上滋生的。人们被当成商品在国内外买卖以满足购买者的需求。贫困、失业、机会的匮乏、社会剧变以及政治动荡助长了贩运者招募受害者的能力，但不是造成贩运的根本原因。现实是，人口贩运被经济利益所驱使。如果没有人购买性，性贩卖就不会存在。如果没有人购买任何包含奴工的产品，制造业的强迫劳动就会成为过去。反贩运活动人士越来越多地从需求方面来打击现代奴役，而不是仅仅关注逮捕和起诉贩运者（供应方面）。

各国政府有责任把贩运者绳之以法、帮助受害者，但他们也是大客户，每年花费成百上千亿美元来购买产品与服务，从建筑业和军备到办公用品与技术设备。如此，他们能够对需求产生即时的影响。政府应该审查他们的采购供应链，力争大幅度减少对弱势群体的剥削。

对于处理需求的问题各国政府有很多事情可以做。比如说，他们可以要求政府承包商和分包商保证，他们的雇员不是通过欺骗或收取过量费用的方式招聘而来。这种政策可以提高透明度，给肆无忌惮的劳工经纪人造成困难，使他们不能利用债奴的方法为政府合同项目提供廉价劳动力。这对于来自第三国的工人尤为重要，因为他们经常会因大型建筑项目而被运送到其他国家，距离、隔离、语言障碍、因签证和工作许可而对雇主产生的依赖和其他一些因素使这些工人更容易受到剥削。公私联手把供应链变得透明能够对减少需求产生显著的影响，有助于使政府和私营企业都致力于保护人身自由。

各国政府可以通过制定针对参与贩运或有性交易行为的政府雇员和承包商的“零容忍”政策来减少对商业化性交易的需求。该政策应明确指出承包商和分包商有责任将被禁止的行为告知其雇员。对违反此规定者的最严厉惩罚可以是终止合同及/或禁止其以后再次承包政府合同。如果受到惩罚，很多公司会因此失掉千百万美元的合同。这就使公司有一个非常重要的动机，确保其雇员和分包商不参与制造对性贩运的需求。

尽管在所有的政府承包项目中禁止人口贩运是非常重要的第一步，如果没有适当的追踪，新的政策就可能毫无意义。各国政府必须为培训、技术支持和审查工作提供资源，以保证把人口贩运从政府的供应链上彻底铲除。

当心你吃的食物：奴役与食品

在种植园里劳作的满面尘土的奴隶形象陈列在书架上和博物馆的墙上，而全球化经济对廉价产品的需求让苦役继续存留在今日的田野与农场里。过去，是横贯大陆的贩奴与三角贸易驱使着欧美的商船。而据国际劳工组织（ILO）估计，现在世界范围里60%的童工从事的是农业劳动。在美国劳工部（DOL）发布的《童工与强迫劳动产品一览表》（List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor）中，农产品是其中最大的一类。

从西非的可可农场到乌兹别克斯坦的棉田到美国的番茄园，这种技术上滞后的现代奴役在农业生产中依然常见。劳工部指出，农业比制造业使用更多的强迫童工。在某些国家，特别是在南亚，农民家庭继承着祖先的债务，有些债务已经传承数代。据报道，奴役甚至扩展到了海洋，有些地区的商业捕捞活动中强迫劳动的现象也很猖獗。

要在供应链上杜绝奴役，企业与政府都必须扮演重要的角色。在这个消费者意识不断觉醒的时代，公司必须更加彻底地追查其物料来源、监督其供应链。政府必须更加努力地落实现行法规。随着新法律的通过，原材料的可追踪性正在从自愿采用的最佳做法转为法律责任。各行业的公司都在面对不断增大的压力，需要了解他们所获得的原材料的生产环境。

制定企业标准

在如今的全球经济中，合法的商业运作和非法的人口贩运之间的关系经常是错综复杂的。通过制定预防措施来保证公司不会增加对强迫劳动的需求并采取积极的举措来减少或改善弊端，民营部门日益接受了它在根除人口贩运中所应当扮演的角色。越来越多的民众希望了解商品和食品生产、制造、加工与分销的地点和方式。消费者、社会活动人士和投资者都在敦促公司签署并执行道德行为准则。

在保证强迫劳动不会进入我们所购买的产品方面，企业扮演着重要的角色。然而，考虑到如今的供应链的复杂性，对强迫劳动最有效的解决办法来自各国政府、企业、公民社会以及消费者之间的合作。最近出现的一些由多方利益相关者参与的消除供应链奴役成分的范例已经展示了很大的潜力。

2008年通过的《农业法案》（Farm Bill）建立了一个消除童工和强迫劳动的进口农产品咨询小组（CG），该小组就如何制定指导原则以减少进入美国的可能包含奴工的农产品向美国农业部长建言。咨询小组的成员来自政府、企业、公民社会以及高等教育和研究机构。小组成员利用其广泛的专业知识帮助起草了一系列自愿执行的产业指南，列出了独立第三方追踪与核查、补救措施和透明度等方面的最佳做法。该指南载于：http://go.usa.gov/D8n

《2010年加利福尼亚供应链透明度法》（California Transparency in Supply Chains Act of 2010）要求加州的零售商和制造商向大众公布他们在消除其直接供应链中的奴役与人口贩运方面所做的努力。该法案适用于全球总营业额超过一亿美元的零售商与制造商。它影响到在加州经营业务的3000多家公司。这些公司在加州经济活动中所占比重大约为87%，而加州的经济规模相当于世界第八大经济体。从2012年1月开始，受到法案影响的公司必须在他们的网页上公布其保证供应链中没有奴役与人口贩运的政策。这些政策的内容可以包含评估与消除人口贩运风险的措施、供货商审查、以及就如何应对人口贩运和奴役等问题培训雇员和管理人员。该加利福尼亚法律的文本载于：http://go.usa.gov/D8n

人不是抵押品

关于“典型的”人口贩运受害者有一个很常见的假定，就是这些人来自最贫穷、最与世隔绝的地方。对跨国和国内贩运来源国人口的研究表明，被贩运最多的是那些已经有足够的能力去追求更好的生活但是缺乏良好途径的人们。她们上过女校，意识到自己所受的教育超出了自己的村庄所能提供的有限选择。她们看到有人带钱回来给自己的家庭。她们看到描述令人激动的城市生活的电视节目，或者仅仅是有足够的勇气去为自己开拓一种更好的生活，但不知道该从哪里开始。

这就给了贩运者以可乘之机。他们利用受害者缺乏信息的弱点，主动提出牵线——帮助找到好的工作和更好的生活，并安排旅程。他们利用受害者内心的渴望和追求更好的生活的想法。他们滥用受害者的信任和有能力获得成功的信心。他们寻找一无所有的人，强迫他们把自己的生命和自由当成抵押品来担保一个更好的未来。尽管总体经济措施不被直接视作反人口贩运的预防措施，但政府在考虑降低现代奴役发生的可能性时必须认识到人们无法公平获取资本这一因素。外籍劳工不应当为了保证有一个海外工作机会而成为招募者的债奴。政府可以提供小额贷款来支付旅途费用并保护他们在海外的权利。整个村子不应当因为继承了先辈的债务而陷入债务劳役。政府可以提供合法的贷款机会，并强制执行已有数十年之久的禁止跨代债奴的法律。

现代历史已经证明小额信贷可以改善妇女的状况，增进营养，增加获得医疗与教育的机会，扩大整个社区利用信贷的能力。一旦与目标明确的反贩运项目相结合，小额信贷就可以成为解除奴役的工具，提供没有风险的机会以及一个有资金支持的康复环境。小额信贷不是唯一的解决方法——把贩运者关进监狱，把其非法收入分发给受害者才是终极的债务免除项目。

输出与接收：全球化社会带来的劳动力挑战

移民是容易遭受现代奴役的弱势群体。妇女带着对更好生活的梦想，要做餐馆女侍或家庭女仆的工作，却被投入淫窟或家庭奴役。工人因欠下招工费以及与出国务工有关的名目繁多的费用而陷入债奴境地。而且这并不仅仅是指非法移民；根据2011年度的报告，世界各地都有这样的情况：受害者以合法身份到达目的地国家，在到达后却遭受奴役。

据世界银行和国际移民组织报告，在过去几十年中，世界上国际移民的数量急剧增长：2005年为1亿9千100万人，到2010年增加为2亿1千500万人。2010年度，全世界的移民汇款估计超过了4千4百亿美元（2005年为2千7百50亿美元），其中发展中国家收到的汇款为3千2百50亿美元（2005年为1千9百20亿美元）。2009年，对于一些小国家来说，移民汇款量在其GDP中所占的比重极大：塔吉克斯坦为36%；汤加为28%；莱索托为25%；摩尔多瓦为31%；尼泊尔为23%。

从个人和国家层次上看，移民对于经济发展都是一个重要的工具，为管理外籍劳工而加强国际合作并强化标准已经成为迫切的需要。国际移民组织（IOM）报告说，世界上大多数国家——不仅仅是发展中国家——缺乏有效管理当今国际人口迁徙的能力。劳动力流量的增加和以营利为目的的招募业的跨国运作急剧增加意味着如今的移民很容易遭受各种各样的虐待，包括强迫劳动和性贩运。

国际间的劳工流动基本上未受到政府监管，在最佳情况下也只有一些实施程度不同的双边协议和没有约束力的双边谅解备忘录或区域协议。在最糟糕的情况下，它被肆无忌惮的私营招募者控制，他们的谎言与索要的高价很快就使移民成为债奴。

即使是已经制定了允许合法使用外籍劳工的政策，政府仍然需要采取行动保证在整个过程中对移民的保护。在有政府间协议的地方（这在输出国与目的地国家之间越来越常见），协议仍然不能取代在“担保”或“外籍劳工”项目中对工人实行保护的需要。要在这些项目中防止外籍劳工后来受到剥削还有很多需要做的事情。整个中东地区有案可查的大量对低技能劳工尤其是家庭佣工的剥削就是这种弱点的证明，它说明对移民安全提供合理保障是一件难度很大的事情。

正如2010年的《人口贩运问题报告》重点指出，世界范围的劳务输出越来越女性化，而外籍女性寻找的工作往往没有纳入正式的劳工保护，比如家政服务。大量的女性家庭佣工从诸如印度尼西亚和尼泊尔等地向海湾国家和马来西亚流动，这本身就是一件很危险的事情，因为对家庭佣工的肉体虐待与性虐待都很常见，而对女佣提供的保护却很少见。

至少是部分地考虑到这些虐待外籍劳工的问题，一些亚洲国家的政府已经开始限制本国工人到中东或东亚地区去。发生虐待并不是仅仅因为在另一个国家有一个虐待工人的老板，还有很多结构上的问题。劳动力的跨国流动已经日益被有执照或没有执照的劳工招募者主宰。这个市场的急剧扩张造成了一种掠夺效应，而不是为潜在的工人或雇主带来有利的竞争和高效率。

天价招募费司空见惯，掉包计欺瞒工人们接受那些与原来的承诺全然不同或根本就不存在的工作。在最糟糕的情况下，这种剥削会转化成强迫劳动。限制工人的活动、克扣工资、恫吓、还有肉体与性虐待，都是在收取巨额招工费的情况下发生的。

2011年度的报告显示了一个令人不安的趋势：在有些案例中，一些在主人家受到性虐待的外籍佣工被转卖给第三者强迫卖淫，但由于限制性的外籍劳工法律和欠债，她们无法寻求帮助。

这种虐待之所以能够存在是因为正常的雇主—雇员关系因招工费的经济压力而扭曲，这些招工费与所提供的服务不相称，或者相当于在正常情况下外籍劳工可能赚取的大部分工资。有时候雇主使用的最有效的威胁是不准外籍劳工工作，通过这种手段来让他们感到恐惧并持续工作。由于外籍劳工被禁止在外面寻找工作，不准工作并不代表着自由，而是成为《巴勒莫协议书》寻求消除的一种胁迫手段。比如，当工人们试图索要他们所挣到的工资，甚至只是要求得到足够的食物来满足生活需要时，雇主往往会用在宿舍中关禁闭的方法来威胁他们。这样，他们无法在外面找到工作，只能被迫看着自己的债务攀升。

各国政府必须对私营招募者加强管理。对私营招募机构的行业协会——例如孟加拉国的BAIRA和柬埔寨的ACRA——必须要求他们保证为工人提供安全与合法的迁徙。如果政府是劳工中介，就必须反腐败，并建立机制以保证原住国的警察或安全机构不会被用来强迫身在海外的工人们服从。国家立法与执法机构应该推行在私营招募机构的利益与工人权利之间达到平衡的法规，尤其是工人报告虐待而无须害怕被驱逐或报复的权利。对违法行为的惩罚不应当仅限于业务成本的损失，例如暂停营业或行政罚款，还应当追究刑法责任。

国际组织经常提到两种最佳做法。在菲律宾，招聘机构必须得到菲律宾国外就业管理局（POEA）的批准才能合法地招聘到海外工作的员工。

菲律宾国外就业管理局具有规定中介机构察看期的权限，其就业前情况介绍讲座提供反贩运意识的培训，它还对国外就业申请者提供出国咨询。去年，有招聘者在菲律宾受到起诉，尽管其施虐行为发生在海外。韩国采用防止劳工贩运模式，由政府自行负责从13个国家招募工人，要求接受培训和提高反贩运意识，并且在工作地点附近建立外籍劳工信息中心。但即使有这些范例，在外籍劳工管理方面，各国及双边的努力最多也只是修修补补。

在移民中不断发现贩运受害者说明有必要建立一个强大的国际框架来管理劳务输出。为了所有人的利益，劳务输出管理必须集中在推行人道有序的移民政策之上。如国际劳工组织的《关于劳务移民问题的多边框架》中所建议，这必须在国家、地区和国际层面上完成。没有一个合理的框架，随着劳务输出的规模持续扩大，对外籍劳工的剥削和虐待会变得更加可怕。

[Begin part 2]

起诉

世界上多数国家已经批准了要求禁止和惩罚人口贩运罪行的《巴勒莫议定书》。这些国家中多数已经制定适当的法律，根据《巴勒莫议定书》的定义将人口贩运定为刑事犯罪。虽然有62个国家尚未就任何贩运案件提出起诉，起诉和判罪的总数在过去三年中一直稳步增加——从2008年全球的5212例起诉案件和2983例判罪案件到2010年的6017例起诉案件和3619例判罪案件。

令人悲哀的是，起诉的案件数目远远小于逮捕和调查的案件数目。而且对性贩运起诉的成功案件数目大大超过了对强迫劳动起诉的成功案件数目。对付劳工贩运可能更加困难，不管是从政治方面还是社会方面。与性贩运不同，劳工贩运中的犯罪人常常是社会上受尊重的人或者有成就的企业领导，与那些涉及有组织犯罪活动或靠非法商业化性交易生活的受鄙视的人物相比，他们比较不容易受到调查。尽管有这些障碍，越来越多的国家查出强迫劳工的罪犯，并对其进行起诉和刑事惩罚。这些成功来源于政治意志的承诺、持续的执法培训以及对作为现代奴役罪行的贩运更加全面的了解。如果通过宣传使公众完全看清这种罪行并保证弱势群体在寻求帮助时能够得到保护，这些成功就会被进一步加强。

与人口贩运受害者面谈：细节成大事

对贩运者成功的起诉一般需要在一定程度上得到受害者的协助与合作。通过采用谨慎的面谈策略，执法官员更容易得到受害者的信任，从而增加他们参与刑事司法程序的可能性。

许多被贩运的人们曾经遭受数月或数年的身体和心理摧残，背井离乡并与执法官员或其他政府官员有过负面的接触。执法官员必须考虑到受害者可能经历的恐惧、他们脆弱的心理状态以及他们的实际需要，因而必须根据情况采用适当的面谈策略。

虽然专职警察或公诉人办公室才需要培养面谈的专业技能，但任何人都可以从下列以受害者为中心的基本面谈技巧中获益。

减少恐惧 贩运者经常利用受害者对被警察和移民官逮捕及遣返的恐惧来奴役他们。一旦被执法机关发现，受害者的第一个反应常常不是认为被解救，而是以为受到伤害，并对逮捕、遣返和贩运者可能进行的报复怀有恐惧。拘禁他们的人可能曾教给他们一个用来蒙骗执法人员的故事。所以，他们最初提供的证词常常是不完整的，甚至还会欺骗性地为贩运者解脱。
经验表明，下列方法能够有效地避免这种情况：

• 在不具威胁和让受害者感到放松的场合进行面谈；
• 面谈时不应有其他在突袭行动中被抓获或解救的人员在场（即使其他可能的受害者在场也会产生负面效果，更不用说隐藏在受害群体中的犯罪人或同谋）；
• 绝对不能在贩运者的视线内与受害者面谈；
• 说明调查的对象是贩运者，不是受害者；
• 告知受害者的权利、面谈的程序以及每个有关人员的角色；
• 显示对类似案件的知识与经验；
• 核对从其他面谈中获得的信息，并把事实结合到问题中，使受害者感到询问者已经对贩运者的运作有致密的调查，而且这些贩运者不会被释放或者无法进行报复；
• 告知非政府组织将为受害者安排住处、医疗和食品；并且
• 询问受害者是否还有任何问题或者担忧。

表示关心和尊重 消除对执法机关先入为主的恐惧可以使受害者平静下来并鼓励他们坦率交谈。警察和公诉人可以使用下列简单的方法来强调他们是在试图帮助受害者而不是要逮捕他们：
• 穿便服，不佩戴任何标明执法身份的标志，如武器等；
• 提供食品和饮料以及纸巾等用品，定时休息，选择受害者能够恢复镇静的场所；
• 使用签署过保密协议的职业翻译，以确保交流的准确性；这也有助于保证贩运者的同伙不会介入以及受害者的社区不会知道这起犯罪案件；
• 了解有关受害者文化背景的知识，包括社交礼节、宗教习惯、社会地位、民族归属、衣着习惯和对卖淫的态度等；
• 适当时照顾受害者对问询者和翻译的性别或文化背景的偏好。

满足物质需要 如果医疗、食物和住所等基本需要没有得到满足，就难以使受害者在面谈过程中充分配合。为克服这种可能的障碍，执法者可以进行一次简短的初次面谈，然后在受害者得到非政府服务机构的帮助之后再进行一次更广泛的谈话。当执行预先安排的解救行动时，美国移民和海关执法局的人员现在会使用事先准备的生活用品包，其中包括一套便装衬衣和裤子、内衣、袜子和基本盥洗用具。他们还会为受害者提供临时住所，以便他们在面谈之前得以睡眠和进食。执法机关和服务机构之间保持密切的关系极为有利；后者可以在事先安排的突袭行动时到场；而前者可以在短时间内迅速地通知可靠的服务机构。

在理想情况下，非政府组织可以参加突袭行动的规划过程，这使他们能够做好准备迅速行动，并且贡献他们对受害者的特殊文化和族群的知识。

有效起诉的障碍：对同意和指控的误解

《巴勒莫议定书》第3(b)款规定，当贩运者使用了议定书中列举的任何一种手段时，受害者是否同意对他们的剥削即与案件无关。这些手段包括威胁、使用武力或其他形式的胁迫、绑架、欺诈、欺骗、滥用权力或利用弱势地位，以及支付或接受款项或好处以使一个人同意受另一个人的控制。简言之，受害者最初同意非法移民或从事某种活动——例如卖淫或在农场做工——不能成为后来在这些活动中对他们进行奴役的借口。这个法律标准与核心人权不可放弃的观念是一致的。

但是在许多国家中，由于对《巴勒莫议定书》的不完全理解或没有完全认识到人口贩运是一种现代奴役，受害者因被贩运而遭到责难，起诉无法进行。这直接背离了现代公认的武力、欺诈和胁迫违反受害者意愿的观点。人们在初始协议中同意工作或旅行并不代表他们后来在发现可怕的工作条件、很少报酬或没有报酬或受到恐吓和暴力时初衷未改。同样，性贩运受害者过去曾从事卖淫并不意味着她们同意参与诸如被迫吸毒、无保护性交、被迫流产或为妓院老板的利润从事违反自己意愿的性行为等活动。如果受害者是儿童，则认定犯罪不需要证明贩运行动使用了不正当的手段，因为儿童不能在这些情况下表达同意。

起诉贩运的另一个相似障碍是：有些政府，包括一些拉丁美洲国家的政府，要求公民个人提交正式的投诉或指控，然后才可以启动对贩运者的起诉程序。在有组织犯罪或暴力高发的国家，一个非政府组织或非贩运受害者的公民经常因担心危及自己的安全而避免将他们的名字列入公诉书。受害者本人通常也会避免提出正式投诉，因为他们惧怕报复，不认为这个系统是为了保护他们而不是为了保护贩运者，或者因为他们希望匿名。在受害者保护不存在、不恰当或不足以保护受害者的家庭时，这可能是最为理性的选择。

但是如果这个系统在等待指控，却没有人站出来，则不会有起诉，贩运者将逍遥法外，继续犯罪。

解决这个问题的一个方式是法律体系允许政府当局在没有受害者或公民个人上诉时对人口贩运罪行启动调查和起诉。这可以采取对有组织的犯罪团伙进行主动调查的方式，也可以建立一个系统允许国家而不是受害者来提出申诉。最近阿根廷政府宣布的一项具有创意的法律改革就是以这种系统来处理强迫劳动的案件。

保护

受害者保护必须成为任何政府反贩运行动的一个关键组成部分。它用来满足受害者立即的需要，并增加他们将来在重返社会过程中的长期潜能。它还可增强司法系统确认和起诉贩运者的能力。真正全面的受害者保护远不限于签署《巴勒莫议定书》以及仅仅在法律文本中有一套保护措施。它必须扩展到主动识别受害者、为参考受害者的经历而设置的全面服务提供资金、通过为受害者提供选择增强其权益的移民和庇护项目、以及保护各类工人的法律保障。

主动识别受害者

许多政府就受害者识别对执法人员提供培训，然后期望他们在行使常规职权的过程中有机会遇到贩运受害者。但现实完全不是这种情况。受害者通常不能用简单的语言描绘他们的痛苦经历，更不可能使用《巴勒莫议定书》或他们本国法律中的术语。他们很少能够自动表明身份。从本质上看，贩运一直是世界上最为隐蔽的罪行之一，并且还可能是最经常被误解的罪行之一。官员们往往错误地将贩运案件归类为人身攻击、窝藏非法移民及卖淫，甚至认识不到眼前的情况已经触犯法律。

政府必须对警察和其他执法人员提供激励机制，鼓励他们有目的地寻查人口贩运受害者并对贩运的迹象积极开展调查。一些成功的策略包括主动调查卖淫场所和劳工案件屡发的工作场所以及对雇佣许多外籍工人的企业进行常规检查等。但是，不能完全依赖执法部门，医务人员、教师、劳工检查员、移民局和儿童维权组织等都具有发现和解救贩运受害者的能力。对他们来说，主动识别的含义就是意识到现代的奴役可以发生在任何人身上，并且要克服文化成见和仇外心理。政府必须对所有可能接触到受害者（包括最大范围的潜在受害者群体）的单位进行培训，而且最好把培训作为一项强制性规定。

最可能包括贩运受害者的群体是不规则的移民。许多这种移民会接触到执法机关，或者是在非法入境时被抓住，或者是在国内执法行动中被逮捕和递解出境。针对这个易受害群体的识别工作不足。由联合国部门间反人口贩运项目（UNIAP）在泰国-柬埔寨边境开展的边境监视活动发现每三名从泰国递解出境的工人中就有一名是贩运受害者。他们在泰国期间的境遇合乎《巴勒莫议定书》中的定义。这个统计是令人震惊的，但是它与从全球各地（包括美国）收集的零星证据一致：受害者被有意或无意地逮捕和驱逐出境。但如果受害者的经历并不为人所知，一直到当他们通过行政程序被递解至来源国并不准重新入境之后才公布于众，那么这对于调查、康复和预防都为时过晚。这种“3D”方式（denial，detention，deportation，即“否认”、“拘留”和“驱逐”）与现代的“3P”策略是截然对立的。

全面服务

根据受害者个人的需要，恢复所要求的服务包括下列任何一项或者全部：医疗；提供长期住房援助的紧急和过渡住房；心理健康咨询；工作培训和安排；家庭查找和团圆；笔译和口译；在刑事司法系统中代言；宗教信仰的支持；刑事、民事和移民法律的援助；安全计划以及返回祖国。虽然这个单子很长并令人生畏，全世界专门的非政府组织一直在改进他们的方法、技术和服务。它们有充分的准备和资格来提高这个范围内的援助。但是它们经常缺少的是来自所在国政府的资金支持，以维持全面运作或提供幸存者所需要的全部服务。

非政府组织有时还在可以提供哪些援助方面受到牵制，因为他们提供服务的能力可能与那些要求受害者同执法机关合作的项目相联。有些政府允许受害者有一个“思考期”，先稳定情绪，然后再决定是否与执法部门合作。但是，即使是这些政府也必须作出一个政策选择，即受害者最终必须作出决定。但是如果随着时间一天天过去，受害者仅仅在等待而没有工作和离开庇护所的权利，这个思考期则无异于监禁。这反倒证明了贩运者曾对他们所说的，一旦被当局发现将会有何后果。最理想的安排是，愿意合作的受害者可以得到服务，甚至并不需要他们的合作或案情没有进展的情况下也可得到服务。对儿童和因受刺激或伤害而不能参加法律程序的人员要制订特别的规定。一个幸存者是否要站出来陈述事实以便将虐待他（她）的罪犯绳之以法，这是一个必须在平静状态下作出的重大决定。

保护家庭佣工和农业工人的法律

家庭佣工和农业工人是特别易受剥削和贩运的群体。家庭佣工被隔绝的户内，不为当地社区的人们所见。他们在法律架构中是隐身的，通常不在劳工保护和检查机制所及的范围之内。家庭佣工的工作往往不被看作是工作，而这是太常见的情况。

虽然目前有多项努力旨在将家庭佣工纳入国际保护伞之下，包括通过国际劳工组织（ILO），但农业工人依然无法得到劳工法律的保护。

伙伴关系

跨部门协调的需要

许多人以为伙伴关系的概念是指政府与其他外部角色，如企业、学术单位和非政府组织等的合作，但打击贩运最有效的伙伴关系实际上是在政府内部。互相关联的“3P”模式推动了对政府、地方社区和国际组织内部高度协调的打击贩运措施及合作机制的需要。这种做法必须始于每一个国家，由国家元首、内阁成员和部长们领导和监督全国的协调活动。

在每个国家中的农田、工厂、妓院和家庭中都有男人、女人和儿童受奴役。许多在奴役一般的条件下受苦的人们甚至可能都

不认为自己是受害者。由于受害者经历的多样性，许多不同的政府角色可与贩运受害者接触，从消防队员或警察到劳工检查员、医疗人员、教育工作者及移民官。一旦被认定，受害者可能要求来自几个不同机构的援助来确保满足他们的需要，包括庇护所以及提供保护、医疗、法律援助和移民协助的机构。成功的起诉要求由负责的机构满足受害者的需要，而且有关的执法机关互相协调。简言之，政府许多部门之间的良好协调是取得效果的必要条件。

部门间合作始于立法通过之时。一部新的反贩运法律必须在后续的年代中得到实施、改进和修订，以填补新发现的执法和保护漏洞以及采用新出现的最佳做法。在中央政府部门间的协调可以确保法律实施的效果和效率。在内阁或部级运作的一个协调单位可以组织全政府的努力，从各个方面打击贩运，例如协调政府人员的培训、确保政府各部门提供信息的一致性以及使受害者免于受到不正当惩罚的保护措施等。具相关职责的各部或各机构不仅包括刑事执法机关，还包括那些被授权主管民事执法、劳工政策、受害者宣传及服务、公众意识、教育及儿童安全、贸易政策、妇女问题、国际开发及外援、移民政策、情报和对外政策等事务的机关。

在中央政府、州/省政府和地方政府之间的多级别协调也很关键。可行的协调形式取决于国家的大小、分权的程度以及现有的资源。国家应该考虑制作所有可能在行使常规职权的过程中接触受害者和罪犯的机关之间的组织关系图表。应该在全国各级政府范围内收集有关人口贩运的数据。应从上到下提供培训，以确保国家和地方机关都熟悉帮助受害者的全国项目。

与非政府组织建立伙伴关系的价值

非政府组织对贩运受害者提供照顾、配合执法机关的工作，并对政府政策提供反馈。尽管它们作为打击人口贩运的伙伴有巨大的价值，尽管许多政府往往把照顾受害者的责任外包给非政府组织，然而政府经常不能对非政府组织提供资助，不让它们参与法律程序，并且将它们排除在反贩运的努力之外。

对非政府组织的资助是必要的，因为政府经常并不处在为受害者提供所需服务的最佳地位。非政府组织可以是理想的伙伴，填补保护方面的空白，包括为受害者提供庇护所、有关移民身份的法律援助以及咨询服务。然而非政府组织不应当替政府的保护职责承担费用。资助非政府组织可以通过增加的服务显示政府对保护的承诺。这种资助反过来也使得受害者能够加入调查和起诉，从而帮助执法者的工作。

不幸的是，政府经常对与非政府组织建立伙伴关系存有戒心。对非政府组织的不信任可能来自对非政府组织工作的误解或无知、过去的负面事件或者仅仅是由于缺乏先前的合作。这可能反映了一种普遍的怀疑，即民间组织可能由照顾易受害群体发展为要求选举权和民主改革，也可能反映了现政府不愿意为与前政府领导人、政治反对派或不受欢迎的民族或宗教群体有关的组织提供资助。

围绕着具体案例进行更多的交流和通过一致努力建立关系可以帮助克服上述障碍。以此形成的长期伙伴关系符合国家利益，便于提出刑事诉讼和保持社会稳定；同时也符合受害者的利益，为他们伸张正义；还可以使受害者重新获得尊重和支持。一旦政府认识到非政府组织的真正价值，建立新的关系往往较为容易。

非政府组织通过下列主要方式对反贩运作出贡献：

服务 贩运受害者需要由不同专业人士提供的协助，包括医生和心理医生、社会工作者、律师和翻译。全面的应对措施要包括评价和提供任何需要，包括医疗和精神治疗、食品、住所、衣物、安全计划、移民协助、刑事辩护、返国、家庭团聚、工

作技能培训、工作安置、受害者代言、笔译和口译等。

介绍 非政府组织通常是受到信任的基于社区的组织，他们被受危害群体视为安全的地方。受害者经常在遇到执法机关之前先找到非政府组织。因此，非政府组织可以是人口贩运调查工作很好的案件介绍来源。然而，如果非政府组织见到贩运受害者被遣返、关押、审讯或受到其他不当待遇，它们就不会劝告受害者去找执法机关。相反，它们实际上成为一种现代地下通道，在暗地里帮助他们的委托人，而不是带他们前来面临政府具有敌意的反应。最理想的情况是，非政府组织与执法机关建立互信的关系，从而介绍可以双向进行。

反馈 在上一个十年，政府建立了打击贩运的法律框架。在许多情况下，非政府组织在是草根层面基于政府创建的体制和政策开展工作的。所以，它们既了解这个系统的优越性也知道其面临的挑战。它们因此成为改善政府反应的一个极好的信息来源。他们对提议的反馈可以对成功的实施和继续对非政府组织提供支持具有价值。非政府组织的呼吁有时可能揭露令人不快的真相，但它们同时可以对立法和行政单位施加压力，促使它们通过授权和提升政府机构来对现代奴役作出反应。

信息 非政府组织经常处于最有利的地位来发现新的趋势，有助于对人口贩运的多变性质作出评估和反应。例如，如果突然出现儿童从某一个国家大量流入的现象、如果大多数的案件是有关建筑业的男性，或出现不能得到满足的巨大法律服务需求，非政府组织可将这些宝贵的信息提供给执法和政策反应机构。

全球执法数据

《2003年人口贩运受害者保护再授权法》（TVPRA）在原有法律中加入了新的要求，外国政府（第一列国家）需向国务院提供有关贩运调查、 起诉、定罪及判刑的数据，才可以被认为是满足了《人口贩运受害者保护法》消除贩运的最低标准。2004年的《人口贩运问题报告》第一次收集了这些数据。2007年的《人口贩运问题报告》第一次（在括弧中）分别展示了有关劳工贩运的起诉和定罪总数。

《2011年人口贩运问题报告》中的英雄人物

每一年国务院都表扬世界上献身于对人口贩运作斗争的个人。这些人包括致力结束现代奴役的非政府组织工作人员、立法人员、警察和有同情心的公民。他们不顾阻挠、反对以及生命威胁来保护受害者、惩罚罪犯和提高人们对本国和国外现行犯罪活动的警惕。他们的不懈努力得到了赞许。

莱昂耐尔·杜本（Leonel Dubon）

危地马拉

莱昂耐尔·杜本不屈不挠地献身于对人口贩运受害者提供高质量的服务，同时鼓励非政府组织和政府的伙伴关系及政策开发。2009年，杜本先生是*儿童庇护所*（*El Refugio de la Ninez*）成立背后的推动力量。这个非政府组织为26位作为性贩运受害者的未成年女孩提供安全的住所。这个组织现在已经成为危地马拉和附近地区的一个样板，它在2010年为51名女孩提供了庇护和服务。五月份的火山爆发和热带风暴阿伽萨（Agatha）之后，建筑的屋顶坍塌了，杜本先生号召他在非政府组织社区里的朋友将这些女孩临时搬迁，以便寻找资金来修复保护所。2011年1月，杜本先生为青少年和24岁以下的成人开办了第二个庇护所。

他对年龄较大的受害者没有资源不满意，因而与其他非政府组织的领袖就缺乏对成人的服务与危地马拉政府磋商。2011年3月，总统宣布设立一个专门为成人贩运受害者服务的政府庇护所。

杜本先生的工作延伸到遍布危地马拉的农村地区，他的组织在那里查寻受害者，为他们提供心理健康和法律咨询，并开展宣传和教育项目，在易受害者群体中预防贩运的发生。2011年，杜本先生与政府的社会福利部一起对30个收养家庭进行培训，教他们如何对不能使用庇护所的贩运受害者儿童提供一个安全而有爱心的环境。杜本先生还与国际组织建立伙伴关系，他曾在无数会议上发言，并且一直是危地马拉反贩运非政府组织网络中的一位活跃成员。

爱斯米·吉斯汀（Esme Kisting）

纳米比亚

爱斯米·吉斯汀是纳米比亚非政府组织*国王之女组织*的执行主任。她以激情和勇气面对社会的禁忌，为受商业化性交易迫害的妇女提供重新生活的机会。在纳米比亚教会理事会的帮助下，*国王之女组织*由吉斯汀于2006年建立。该组织致力于协助受商业化性交易迫害的妇女解脱贫困，使她们离开街头。 在康复过程中，吉斯汀女士帮助这些妇女（其中许多人受到虐待和剥削）了解她们是贩运的受害者。*国王之女组织*为妇女们（现在有60多名）提供生活用品、圣经学习班、技能培训、戒毒计划以及咨询，以满足她们的物质、心灵和心理需要。这些妇女中超过80%为HIV阳性，并且多数有年幼的子女。

在提供照料之外，吉斯汀女士还努力以这些妇女的经历来教育纳米比亚更大的社区。她带领这些妇女组织全国范围的公众觉醒运动，以教育其他受害的妇女、社区和教会领袖以及移民官员，使其了解妓女们的生活状况。吉斯汀女士鼓励这些妇女现身说法，期望有更多人认识到这个问题，为更多像她们那样的妇女提供保护。这些集体活动激励了一些教会领袖在他们自己的社区建立类似的组织。*国王之女组织*缺乏稳定的资金来源，主要依靠五旬节新教教会和*国王之女董事会*的捐赠。吉斯汀女士投入了她个人的很大一部分财富来支持这个团体。

达琳·帕加瑞图 （Darlene Pajarito）

菲律宾

达琳·帕加瑞图是三宝颜市的一位助理检察官，她被认为是菲律宾国内最有魄力的反贩运倡导者之一。在2004年进入司法部工作之后，帕加瑞图女士于2005年为菲律宾第一宗性贩运案件定罪，于2011年为第一宗劳工贩运案件定罪。她在三宝颜市把五名贩运者判罪，使该市被判罪的贩运者人数超过菲律宾其他任何城市。在任何一个时刻，帕加瑞图女士都在就大量的贩运案件提出起诉。她是在处理平均300多件其他刑事案件的同时完成这些工作的，而在不堪重负的菲律宾的司法系统中，案件大量积压，刑事案件的审判平均需要6年时间。

帕加瑞图女士还鼓励、支持和培训执法人员、社工、特别服务机构和政府单位，使他们了解人口贩运的问题、菲律宾的反贩运法律及有效地起诉贩运者的方法。在她的倡导下，地区部门间反贩运委员会得到更新，并导致从海洋和空中打击贩运工作组的成立。2010年，司法部长还挑选她领导第9区反贩运工作组。她的成功记录向其他检察人员表明，在建立证据充足的起诉贩运者的案件中，警察和检察人员的合作非常重要。

蒂尔希娅·伽西亚（Dilcya Garcia）

墨西哥

蒂尔希娅·伽西亚因其成功地把人口贩运者定罪、对受害者的同情心以及为结束性贩运和劳工贩运进行的不懈努力成为墨西哥司法系统中的一位先驱者。作为墨西哥城总检察长办公室的一位副检察官，伽西亚女士在2009年负责一个标志性案件的起诉，使墨西哥第一次把贩运者判刑。在2009年和2010年，她与其他政府部门合作，对墨西哥首都最著名的贩运区域进行了多次突袭。

在她的领导之下，人口贩运及家庭暴力受害者协助办公室还与民间团体一起为250多名性贩运和劳工贩运受害者提供全面服务，包括庇护所及心理和医学治疗。伽西亚女士随后确定了100多名贩运嫌疑人的罪名，而她的单位还在继续对他们起诉。她起诉的案件中包括一个长达17年的判决，这是迄今为止墨西哥刑期最长的贩运案件。在她的游说下，墨西哥城议会已于2011年3月为墨西哥城的人口贩运和家庭暴力庇护所拨款。

伽西亚女士的行动证明，拉丁美洲的人口贩运立法可以用来有效地在法庭上起诉贩运罪行，她激励了政府机构和民间组织中的许多人采取更大胆的步骤与人口贩运者斗争。

舍拉·罗索（Sheila Roseau）

安提瓜和巴布达

舍拉·罗索是一位妇女权利的长期倡导者和安提瓜和巴布达性别事务理事会的执行主任。2010年，罗索女士推动通过了该国第一部规定对人口贩运者进行判刑并对受害者提供广泛保护的法律。在对法律的起草进行指导并对其通过进行游说之后，罗索女士目前正在积极支持法律的实施。罗索女士和她的专职团队建立了跨部门的联合阵线以协调政府内反贩运的努力，他们还开展了针对地方背景的信息宣传运动，并为庇护受害者建立了公私伙伴关系，以特别解决小岛上的隐私挑战。在2010年之前，她一直帮助贩运受害者，包括一名外国儿童。由于罗索女士的帮助，这名儿童现在已经成年，融入了安提瓜社会。据报道这是在该地区唯一由政府对一名外国贩运受害者提供的长期协助项目。

尽管受到环境的挑战以及严重的资源限制，罗索女士的坚强性格和她的深切信仰使她的项目得到成功。她仍然全心全意、精力旺盛并充满热情。在她持续的带领之下，安提瓜和巴布达的贩运受害者现在有了法律的保护。

爱娃·比奥戴特（Eva Biaudet）

芬兰

在建立芬兰国家报告人（Finnish National Rapporteur）的过程中，芬兰政府有勇气来审查他们贩运问题的真实现状。但是这个独立机构的成功取决于报告人本身的实力。爱娃·比奥戴特是一位妇女权利和反贩运事业的国际领军人物，她接受了这个挑战。她和她的团队进行的研究和宣传促使国家严肃对待贩运问题，并合作消除政府作出反应时的系统弱点。她的报告从不同的角度对贩运进行调查，指出政府反贩运计划中各方面的薄弱环节并对政策改革提出建议。她的批评对芬兰当前人口贩运状况进行了坦率而深刻的审查，而这对迅速开展有关打击犯罪立法的对话敲响了警钟。这些对话包括立法人之间就是否需要建立一个专门打击贩运的执法单位进行讨论。她的提议致使议会策划工作组提出了一项建议来修订国家的刑法，要求加强受害者识别工作。这项修订预期在2011年4月的选举之后进行。

在比奥戴特女士的指导之下，报告人办公室不仅成为一个对芬兰贩运问题提出大量报告的审查者，而且还在协助受害者方面领导对官方机构的培训。它与媒体合作，以确保人口贩运一直受到公众的关注。比奥戴特女士对这个独立机构的大胆领导为

国家对贩运进行自我监督的努力定下了基调并提高了标准。

从2006年到2009年，比奥戴特女士是欧洲安全与合作组织（OSCE）派驻维也纳的打击人口贩运特别代表。她还活跃在许多反贩运和妇女权利非政府组织当中。

查瑞玛娅·塔芒（Charimaya Tamang）

尼泊尔

查瑞玛娅·塔芒出生于一个贫穷家庭，父亲的去世使她的家庭更加贫困。她在16岁的时候被贩运到印度，在一家妓院中被奴役22个月，直到1966年印度政府将她和200多名其他尼泊尔妇女解救出来。当回到尼泊尔后，她遭到了社会歧视而被她自己的社区所排斥。但她勇敢地控告了贩卖她的人，成为亲自向地区警察投诉贩运案件的第一人。1997年，在一个标志性的判决中，地区法院将涉及她的案件中的8名贩运者定罪并判刑。

2000年，塔芒女士和其他15名幸存者成立了Shakti Sumaha，一个反贩运的非政府组织。她因在2007的工作受到国家嘉奖。目前她是在2009年成立的政府领导的全国打击人口贩运委员会中担任成员的两位受害者之一。在这个岗位上，塔芒女士提出了幸存者参加每一个地区级工作组的重要性。现在全国有5名贩运幸存者在地区级委员会中担任成员。

斯瓦提·朝罕（Swati Chauhan）

印度

斯瓦提·朝罕法官于2008年受命主持孟买为执行《防止不道德贩运法》（ITPA）而刚刚成立的特别法庭。就任后，她清理了数以百计的积压贩运案件，为1200多名被解救的女孩和妇女下达康复令，并且确保性贩运受害者不会因印度ITPA法律的规定而受到惩罚。在她的领导之下，这个法庭在2009年把81名贩运者和妓院业主定罪，在2010年把164人定罪，这在一个有超过12亿人口的国家的全部案件中是一个很高的比率。在2009年，作为海得拉巴国家农村发展研究所的一名授课人员，朝罕女士为有效地实施ITPA培训了来自全印度的150多名高级警官和地区级官员。她的工作提高了人们对起诉贩运者和反贩运特别法庭的重要性的认识，同时得到了国际上的认可。印度政府提名她代表国家出席2011年1月在吉隆坡召开的亚太法治会议。

阿米拉·艾芬迪克（Amela Efendic）

波斯尼亚和黑塞哥维那

在过去十年中，对贩运受害者而言，阿米拉·艾芬迪克是一位不知疲倦和富有同情心的照顾人，她还是一位受害者保护问题的倡导者。作为团结-埃梅厄斯国际论坛（IFS）的领导人，艾芬迪克女士管理着波斯尼亚最大的和最活跃的贩运受害者庇护所之一，并协调IFS的反贩运宣传活动。艾芬迪克女士与国家协调办公室及波斯尼亚执法机构建立了紧密和互信的工作关系，她在组成国家贩运监督团队和制订有效和人道的处置贩运受害者程序方面向政府提供了重要的建议。尽管她和她的IFS团队受到贩运罪犯的无数次威胁，艾芬迪克女士继续与警察、检察官和其他负责的官员保持在运作层面的合作，以保护受害者的权利。

在到IFS任职之前，艾芬迪克女士曾多年担任IOM的代理项目经理。她在IOM管理了用于反贩运项目的600多万美元，并直接参与制定了连续两个波斯尼亚国家行动计划和外国贩运受害者程序。

在IOM和IFS，艾芬迪克女士都超出职责的要求，亲自参与解救贩运受害者并使他们重新融入社会。2001年，由于她的贡献和

在保护受害者方面的丰富经验和知识，波斯尼亚打击人口贩运特别行动部队协调人请求艾芬迪克参加他们的部队，而在此之前从来没有非政府组织活动人士接受过这样的邀请。

布里姬特·刘·陈（Bridget Lew Tan）

新加坡

十多年来，布里姬特·刘·陈一直站在保护新加坡移民劳工事业的前沿，而新加坡有80万以上的移民。由于在人力资源管理领域的工作经历，陈女士熟悉地方的雇佣法律和工人的权利。她因目睹移民劳工在雇主和招工中介手下受苦而愤怒。2002年在为关照移民和流动人口大主教委员会（Archdiocesan Commission for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People）做志愿者时，陈女士遇到了半夜聚集在咖啡馆后面的30名孟加拉国男人。看到他们的无助和恐惧之后，她建立了两座庇护所供外籍劳工避难，一座为男性服务，另一座为女性服务。

2004年陈女士创建了移民经济人道组织（*Humanitarian Organisation for Migration Economics*，或HOME），以满足外籍劳工的特殊需要。创建后，HOME曾为5万多移民提供食品、住所、代言和法律咨询，其中许多是女性家庭佣工。尽管资金有限，HOME继续运作，并扩展了对外籍劳工和贩运受害者的援助。陈女士通过媒体增强了公众对外籍劳工和贩运受害者所遭受苦难的意识。不顾雇主和中介的威胁与恐吓，陈女士持续领导着HOME对非法雇佣活动进行挑战，并引起人们对新加坡外籍劳工所处困境的关注。

分列定义

第一列

国家政府全面达到《人口贩运受害者保护法》（TVPA）的最低标准。

第二列

国家政府没有全面达到TVPA的最低标准，但是正在为达到这些标准作出重大努力。

第二列观察名单

国家政府没有全面达到TVPA的最低标准，但是正在为达到这些标准作出重大努力，**同时**：

a) 严重形式的贩运**受害者的绝对人数**非常高或者正在快速增加；

b) **未能证实加强努力**打击严重形式的人口贩运（与前一年相比）；或

c) 判定一个国家是否为达到最低标准作出重大努力的根据是这个**国家自己承诺在下一年采取进一步的措施。**

第三列

国家政府没有全面达到这些最低标准，而且没有为达到最低标准作出重大努力。

国家分列结果

阿富汗	2 **观察名单**
阿尔巴尼亚	2

阿尔及利亚	3	
安哥拉	2	观察名单
安提瓜和巴布达	2	
阿根廷	2	
亚美尼亚	2	
阿鲁巴	2	
澳大利亚	1	
奥地利	1	
阿塞拜疆	2	观察名单
巴哈马	2	观察名单
巴林	2	
孟加拉国	2	观察名单
巴巴多斯	2	观察名单
白俄罗斯	2	观察名单
比利时	1	
伯利兹	2	
贝宁	2	
玻利维亚	2	
波斯尼亚和黑塞哥维那	1	
博茨瓦纳	2	
巴西	2	
文莱	2	观察名单
保加利亚	2	
布基纳法索	2	
缅甸	3	
布隆迪	2	观察名单
柬埔寨	2	
喀麦隆	2	观察名单
加拿大	1	
中非共和国	3	
乍得	2	观察名单
智利	2	
中国 (PRC)	2	观察名单
哥伦比亚	1	
科摩罗	2	观察名单
刚果 (DRC)	3	
刚果共和国	2	观察名单
哥斯达黎加	2	观察名单
克罗地亚	1	
古巴	3	
库拉索	2	观察名单
塞浦路斯	2	观察名单
捷克共和国	2	
丹麦	1	
吉布提	2	
多米尼加共和国	2	观察名单
厄瓜多尔	2	观察名单
埃及	2	
萨尔瓦多	2	
赤道几内亚	3	
厄立特里亚	3	

爱沙尼亚	2	观察名单
埃塞俄比亚	2	
斐济	2	
芬兰	1	
法国	1	
加蓬	2	
冈比亚	2	观察名单
格鲁吉亚	1	
德国	1	
加纳	2	
希腊	2	
危地马拉	2	
几内亚	2	观察名单
几内亚比绍	3	
圭亚那	2	
洪都拉斯	2	
香港	2	
匈牙利	2	
冰岛	2	
印度	2	
印度尼西亚	2	
伊朗	3	
伊拉克	2	观察名单
爱尔兰	1	
以色列	2	
意大利	1	
牙买加	2	
日本	2	
约旦	2	
哈萨克斯坦	2	
肯尼亚	2	
基里巴斯	2	观察名单
北朝鲜	3	
韩国	1	
科索沃	2	
科威特	3	
吉尔吉斯共和国	2	
老挝	2	
拉脱维亚	2	
黎巴嫩	3	
莱索托	2	
利比里亚	2	观察名单
利比亚	3	
立陶宛	1	
卢森堡	1	
澳门	2	
马其顿	1	
马达加斯加	3	
马拉维	2	
马来西亚	2	观察名单
马尔代夫	2	观察名单

马里	2	观察名单
马耳他	2	观察名单
马绍尔群岛	2	
毛里塔尼亚	3	
毛里求斯	1	
墨西哥	2	
密克罗尼西亚	3	
摩尔多瓦	2	
蒙古	2	
黑山	2	
摩洛哥	2	
莫桑比克	2	
纳米比亚	2	
尼泊尔	2	
荷兰	1	
新西兰	1	
尼加拉瓜	2	
尼日尔	2	观察名单
尼日利亚	1	
挪威	1	
阿曼	2	
巴基斯坦	2	
帕劳	2	
巴拿马	2	观察名单
巴布亚新几内亚	3	
巴拉圭	2	
秘鲁	2	
菲律宾	2	
波兰	1	
葡萄牙	1	
卡塔尔	2	观察名单
罗马尼亚	2	
俄国	2	观察名单
卢旺达	2	
圣卢西亚	2	
圣文森特和格林纳丁斯	2	观察名单
沙特阿拉伯	3	
塞内加尔	2	
塞尔维亚	2	
塞舌尔	2	
塞拉利昂	2	
新加坡	2	
斯洛伐克共和国	1	
斯洛文尼亚	1	
所罗门群岛	2	观察名单
南非	2	
西班牙	1	
斯里兰卡	2	
苏丹	3	
苏里南	2	
斯威士兰	2	

瑞典	1	
瑞士	2	
叙利亚	2	观察名单
台湾	1	
塔吉克斯坦	2	
坦桑尼亚	2	观察名单
泰国	2	观察名单
东帝汶	2	
多哥	2	
汤加	2	
特立尼达和多巴哥	2	
突尼斯	2	观察名单
土耳其	2	
土库曼斯坦	3	
乌干达	2	
乌克兰	2	
阿拉伯联合酋长国	2	
英国	1	
美国	1	
乌拉圭	2	
乌兹别克斯坦	2	观察名单
委内瑞拉	3	
越南	2	观察名单
也门	3	
赞比亚	2	
津巴布韦	3	
象牙海岸	特例	
海地	特例	
索马里	特例	