

美國人口販運防制體制之研究

高佩珊*

摘要

人口販運問題始終為各國政府與國際組織所關注，此嚴重犯罪行為不只具備跨國、跨境、組織犯罪之特色，危害基本人權亦嚴重侵害人類的自由與尊嚴。人口販運與毒品、武器的走私一樣，為全球三大重要犯罪行為。因此，不只是聯合國，各國皆針對人口販運行為訂定有效打擊和防制措施。由於美國是許多國家人民期望移居的國家，每年成千上萬進入美國的移民當中，其中不乏偷渡人口；因此喪失生命的非法移民更是不計其數。人口販運問題與非法移民相同，長期以來對於美國而言，都是相當嚴重且敏感的議題。

為了防制人口販運問題，其治理體制(regime)的強化便極為重要。本文探討美國人口販運防制體制，採用**文獻研究法**，分析其相關文獻與政府「人口販運問題報告」，瞭解美國人口販運問題，檢視美國政府人口販運防制體制；發現其為增修法規、提供資訊、強化違法制裁、增強打擊人口販運經費、加強對受害人、倖存者之保護、拓展國際合作，共同打擊人口販運等等；期望對於我國強化人口販運防制體制有所助益。

關鍵詞：跨國犯罪、組織犯罪、聯合國公約、人口販運、防制體制

*中央警察大學國境警察學系副教授

收稿日：2022 年 2 月 24 日。同意刊登日：2022 年 8 月 25 日。

壹、前言

一、研究背景

有鑑於人口販運問題的嚴重性，「聯合國毒品和犯罪問題辦公室」(United Nations Office on Drugs and Crime)每年固定出版和公布關於「人口販運的全球報告」(Global Report on Trafficking in Persons)。¹聯合國大會更早即在 2010 年通過「聯合國打擊人口販運全球行動計劃」(United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons)，且自 2014 年起，將每年的 7 月 30 日訂為「世界打擊人口販運日」(World Day against Trafficking in Persons)。根據美國國務院(US Department of State)的資料顯示，全世界估計至少有 2,490 萬名人口販運受害者，受害者來自各年齡層、各種不同的背景和國籍，包含成人和兒童皆可能被人口販子利用來謀取私利 (US Department of State, 2021)。對於美國而言，人口販運與毒品、武器販運等犯罪一樣嚴重，皆對美國社會形成重大的威脅。在每年將近 8,000 萬名入境美國的旅客當中(廣茜，2019)，即便是合法入境人士都可能隱藏許多人口販運份子和受害者；更遑論經由非法途徑試圖入境美國的龐大人口販運犯罪份子和受害者。因此，美國不只必須嚴守邊境防止被販賣人口的入境，逮捕非法越境的人；亦需防制人口販運犯罪行為之發生，更需用心思考防範以維護美國的國家安全。在此背景下，強化有效之人口販運防制體制便為美國政府非常重要之工作；美國對此所強化之防制體制(regime)實有參考之必要。

二、研究目的

人口販運問題包羅萬象，其「防制體制」(regime of prevention)嚴謹而周密。人口販運防制體制是由防制人口販運問題之法令規章、策略、措施、機關、團體、資訊、經費所組成，為彼此相關連之體制。根據美國「國土安全部」(Department of Homeland Security)組織，²人口販運防制職責隸屬於「移民及海關執法局」(Immigration and Customs Enforcement)，³負責美國國內安全與防止恐怖活動的「國土安全調查署」(Homeland Security Investigations)。兒童虐待(child abuse)與性剝削(sexual exploitation)是人口販運問題當中，非常嚴重的問題。全球大約有 100 萬名兒童性掠奪者(child predator)，但卻只有 6 千名專門執法人員；顯示各國執法人力仍有待補充。此外，根據國土安全部資料，全美平均六分之一的男孩和四分之一的女孩在 18 歲之前都曾遭受性虐待(Department

¹ 「聯合國毒品和犯罪問題辦公室」於 2009、2012、2014、2016、2020 年皆出版「人口販運的全球報告」(Global Report on Trafficking in Persons) 2018，探討全球人口販運問題嚴重性與趨勢。相關報告內容可見聯合國官方網頁 2021，資料來源：

<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>，檢索日期：2021 年 11 月 12 日。

² 美國於 2002 年將 22 個不同的聯邦部門和機構合併為「國土安全部」，以保護美國國家免受威脅；該部門擁有超過 24 萬名員工分布於航空、國境安全、緊急反應、網絡安全分析師、化學設施檢查等工作崗位上，職責範圍廣泛，目標為確保美國安全。關於國土安全部職責及組織歷史沿革，詳見其官方網站 2021，資料來源：<https://www.dhs.gov/about-dhs>，檢索日期：2021 年 11 月 12 日。

³ 「移民及海關執法局」的使命為保護美國免受跨境犯罪和非法移民對於美國國家安全和公共安全的侵害和威脅，該機構通過 400 多項聯邦法規進行移民執法和打擊跨國犯罪。關於移民及海關執法局工作職責及任務組織，詳見其官方網站 2021，資料來源：<https://www.ice.gov/>，檢索日期：2021 年 11 月 12 日。

of Homeland Security, 2018)；與其他各國相比，美國國內兒童販運問題更加嚴重，應為防制人口販運的重要工作。因此，本文以美國做為人口販運防制之個案研究(case study)，藉由文獻分析法，耙梳、分析美國人口販運防制之相關法規、措施、以及美國學者對此議題所做之研究，以瞭解美國目前面臨的人口販運問題，檢視其防制體制，期望藉由探討美國人口販運防制體制，提供我國未來強化人口販運防制體制的參考。

三、名詞界定

1. 人口販運

2000 年《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為之補充議定書》(United Nations, 2000)第 3 條界定「人口販運」為：「(a)『人口販運』係指為剝削目的而通過暴力威脅或使用暴力手段，或通過其他形式的脅迫，通過誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況，或通過授受酬金或利益取得對另一人有控制權的某人的同意等手段招募、運送、轉移、窩藏或接收人員。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或切除器官；(b)如果已使用本條(a)項所述任何手段，則人口販運活動被害人對(a)項所述的預謀進行的剝削所表示的同意並不相干；(c)為剝削目的而招募、運送、轉移、窩藏或接收兒童，即使並不涉及本條(a)項所述任何手段，也應視為『人口販運』；(d)『兒童』係指任何 18 歲以下者。

2000 年美國《人口販運受害人保護法》(the Trafficking Victims Protection Act of 2000, TVPA) (United States 2000). 界定「人口販運」為：(a) 以武力誘導的商業性行為的性交易，欺詐或脅迫，或誘使該人執行此類行為未滿 18 歲；或者，(b) 招募、窩藏、運輸、提供或獲取通過使用武力、欺詐或脅迫來強迫他人從事勞務或服務，以使其遭受非自願奴役、勞役、債役或奴役 (United States 2000)。美國法律涵蓋性交易和勞工販運，但不包括器官販運。

2009 年我國《人口販運防制法》第 2 條界定「人口販運」為：(1) 指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱蔽、媒介、容留國內外人口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。(2) 指意圖使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官，而招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱蔽、媒介、容留未滿十八歲之人，或使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

2. 防制體制

防制體制(regime of prevention)，指為防止、制止某特定違法事件之發生，由相關法規、策略、措施、機關、團體、經費、資訊等等所組成之相關連的整體規制。體制與「機制」(mechanism) 不同。機制如市場機制、政府機制，必須要能自動運作、自動控制。不能自動運作、自動控制之規制，不能成為機制(張世賢，2000、2018)。體制比政策、策略、規範，較為寬廣。防制與「防治」也不同；例如：「防制」，《毒品危

害防制條例》、《組織犯罪防制條例》、《兒童及少年性交易防制條例》、《洗錢防制法》、《菸害防制法》、《人口販運防制法》…等，都與人的犯罪預防及制止有關。而防治，例如：《罕見疾病防治及藥物法》、《傳染病防治法》、《癌症防治法》、《動物傳染病防治條例》、《水污染防治法》…等，都與疾病預防及治療、外在災害有關。

3. 跨國犯罪

跨國犯罪(transnational crime)是一種對全球安全和繁榮構成嚴重威脅之犯罪形式，其性質涉及各國；為克服此種犯罪，聯合國於 2000 年 11 月 15 日於紐約通過《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)，並於 2003 年 9 月 29 日正式實施此多邊機制，成為各國努力打擊跨國犯罪的基本指南，至 2018 年 7 月 26 日為止已有 190 個國家加入此公約(United Nations Office on Drugs and Crime, 2021)。根據「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」之定義，跨國犯罪指該犯罪行為是跨國的，在一個以上國家實施；或是在一個國家實施，但其準備、計劃、指導或控制在另一個國家實施；亦或者在一個國家實施，但涉及在一個以上國家從事犯罪活動的有組織犯罪集團；以及在一個國家實施，但在另一國產生重大影響。跨國犯罪可能由單獨工作的個人所進行，但大多數情況皆涉及在一個國家以上工作的有組織的團體或個人網絡；與過去相比，不同的犯罪集團似乎在更大程度上進行交流、共享資訊和協調他們之間的行動(Lautensach and Lautensach, 2020)。

4. 跨國組織犯罪

跨國組織犯罪 (transnational organized crime, TOC)指為獲得權力、影響力、金錢或商業收益而進行跨國經營的個人組織，其目的是使用非法手段和暴力，同時透過貪污和腐敗模式保護他們的活動，或通過跨國組織結構和利用跨國商業或通訊機制保護其非法活動。跨國組織犯罪活動無單一結構，這些組織從等級到組織、網絡和單位各不相同，並且可能演變為其他結構，犯下的罪行也各不相同(The White House National Security Council, 2021)。美國「國家情報總監辦公室」(Office of the Director of National Intelligence)指出，跨國犯罪組織在美國針對美國企業、消費者和政府犯下無數罪行；主要來自拉丁美洲、加勒比海地區的犯罪分子利用專門的犯罪網絡進入美國，進行販毒、運送違禁品、仿冒品和販運人口，再從中獲得非法武器和現金(Office of the Director of National Intelligence, 2021)。「國際和平研究所」(International Peace Institute)指出，跨國有組織犯罪 (TOC) 不再只是針對專業犯罪組織的問題，而是世界各地許多武裝團體的戰略活動，以及恐怖份子、腐敗政客、軍閥和流氓政府的資金來源(International Peace Institute, 2009)。全球化促進跨國犯罪網絡和武裝衝突、無效治理薄弱地區行為者間的夥伴關係，使得具有比較優勢的人進行違法活動、製造犯罪並將它們連接至全球市場。我國《組織犯罪防制條例》第 2 條界定「犯罪組織」，(1)指三人以上，以實施強暴、脅迫、詐術、恐嚇為手段或最重本刑逾五年有期徒刑之刑之罪，所組成具有持續性或牟利性之有結構性組織。(2)前項有結構性組織，指非為立即實施犯罪而隨意組成，不以具有名稱、規約、儀式、固定處所、成員持續參與或分工明確為必要。

貳、 文獻檢閱

為探討美國人口販運防制體制，進行文獻檢閱，分析美國人口販運防制體制內涵。

一、Panigabutra-Roberts (2012)〈美國的人口販運-知識狀態〉

2000 年，聯合國才通過人口販運防制議定書(the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons) (United Nations 2000)，美國也才制定相關法律(the United States anti-trafficking law, Trafficking Victims Protection Act of 2000)(United States 2000)。2012 年 Panigabutra-Roberts 發表論文“Human Trafficking in the United States-Part I. State of the Knowledge”〈美國的人口販運-第一部分知識狀態〉探討美國自 2000 年以來之人口販運知識狀態，以文獻檢閱的方式，分析聯合國與美國「人口販運」定義之差異、美國人口販運的類型、受害人和犯罪人的特徵、以及人口販運的相關數據等。她指出人口販賣的情形確實在美國發生，而且受害人不僅除了外國人和外來移民，還包括美國公民和居民，人口販運行為對成人和兒童皆造成很大的影響。其論文已提供美國人口販運之知識狀態，讓研究者對於美國人口販運防制體制有了知識基礎，已有相當貢獻。

二、Greenbaum (2014)〈美國兒童商業性剝削和性販賣〉

在美國，兒童與性剝奪是非常嚴重的人口販運問題，與人口販運防制體制的強化關係密切。Greenbaum (2014) 在其“Commercial Sexual Exploitation and Sex Trafficking of Children in the United States”〈美國兒童商業性剝削和性販賣〉論及兒童商業性剝削和性販賣是全球健康問題，需要個人、組織、社區和國家政府共同採取多面向途徑解決。兒童商業性剝削和性販賣對於受害者造成許多不利的、大量的情緒、身體的衝擊和社會後果；這問題不只存在於美國，亦出現在世界很多地區，但支持受害者的資源卻非常缺乏。由於暴力、剝奪、虐待和感染是剝削經歷不可或缺的一部分，受害者可能會向社區、醫療和青少年衛生保健提供處尋求協助和照護。Greenbaum 認為，醫療專業人員必須具備能夠識別受害者，評估他們的需求和提供適當的治療和資源，包括做出社區服務重要轉介。然而，她亦直言，迄今為止，關於商業性剝削和性販賣的醫療資訊和資源相當稀少。許多專門用於識別醫療保健環境中受害者的篩查工具不只未經過臨床驗證，受害者往往亦很難能做出自我識別；因此，大多數受害者很可能無法被識別出，進而失去對其進行全面評估和介入的機會。

此外，專業人員亦很少接受針對這一特殊族群適當的、相關的採訪技巧培訓，許多人未具備足夠的能力確保受害者接受訪談期間的安全，以及最佳的醫學評估。因此，Greenbaum 試圖說明何謂兒童性販賣和商業性剝削，並解釋國際和國內關於性剝削的流行病學、性販運的五個階段，以及典型的性剝削的身體和情感承受後果。Greenbaum 對此進行醫學評估，包括性販賣的潛在指標、受害者常見的醫學陳述、綜合醫學面談的方法，以及具有診斷測試和適當治療的醫學檢查等。最後，她提出常見的兒童性販賣受害者的需求、相關的資源和轉介。該篇文章從醫學觀點出發，特別關注兒童面臨的處境，亦詳細說明和解釋美國所面臨的兒童商業性剝削和性販賣問題，以及政府、社區和醫學相關單位應具有的處理技能以能適當的協助受害人。

三、Gómez-Mera (2017)〈人口販運的全球治理：朝向跨國治理體制複合體〉

人口販運在跨國之間進行，要防制人口販運必須進行全球治理的防制體制。Gómez-Mera (2017)在其論文“The Global Governance of Trafficking in Persons: Toward a

Transnational Regime Complex”〈人口販運的全球治理：朝向跨國治理體制複合體〉，運用了「體制複合體」(regime complex)很有創意，指出：20 年前，幾乎不存在打擊人口販運的國際合作。然而，隨著 2000 年聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為之補充議定書》(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)，又名「巴勒莫議定書」(Palermo Protocol)的簽署，⁴各國開始積極合作面對此嚴重問題。自此，關於人口販運(TIP)的區域和雙邊合作倡議開始激增。除州際協議之外，近年來亦有許多來自政府間組織 (Intergovernmental Organizations) 和個人行為者所創造的、新的自願性規則的出現和傳播。因此，人口販運的全球治理已從以「國家」為中心(state-centric)的制度，演變為跨國制度複合體；其中，公共和私人行為者在各種全球治理任務中分擔責任，包括共享資訊、制定標準以及進行監測和評估。

然而，Gómez-Mera (2017) 認為：儘管發生這些顯著的制度變革和私人行為者影響力和作用力的提高，防制人口販運的治理規則和規範的實施仍然不平衡，並且受到國家利益的驅動。儘管非國家行為者和政府間組織(IGO)越來越多地參與人口販運之治理，但各國基於對國家安全的擔憂，仍然不願在移民問題上擴大合作，推動全球反人口販運政策。該篇文章說明人口販運受害者母國與移入國家(目的國)，往往對於此犯罪行為具有不同的認知與觀點，由此亦點出國際間推動跨國合作之困難。

四、Rajaram 與 Tidball (2018)〈倖存者的聲音-中西部性販賣倖存者的複雜需求〉

人口販運的倖存者如何療癒是人口販運防制體制非常重要的一環。Rajaram 與 Tidball (2018)合著“Survivors’ Voices—Complex Needs of Sex Trafficking Survivors in the Midwest”〈倖存者的聲音-中西部性販賣倖存者的複雜需求〉認為：人口販賣是一個嚴重的公共衛生問題，會對倖存者、他們的家人和社區造成長期的身心、社會和經濟後果。他們指出，美國 2000 年通過的《人口販運及暴力犯罪被害人保護法》，將性販賣定義為以武力、欺詐或脅迫誘導的商業性行為，或涉及 18 歲以下人士的商業性行為。他們的研究目的在於，自倖存者處收集關於他們複雜需求的資訊與數據；透過收集來自美國中西部區域 18 歲以上的 22 位女性性販賣倖存者的質化數據，以及經由一對一的採訪，從倖存者的角度獲得豐富而真實的描述。兩位作者經由記錄他們獲得的訪談資訊，針對關鍵主題進行編碼和分析，發現大部分的樣本來自於居住在城市地區、未婚、童年時便住在寄養家庭或集體家庭中。調查結果顯示不只一般民眾對於性販賣議題缺乏認識，倖存者普遍還會經歷他人的羞辱、指責和不信任；即便是醫療衛生和執法部門等一線專業人員亦缺乏創傷知情照護的概念。性販賣倖存者強調，他們需要獲得初期和長期的支持，包括心理健康服務、工作和生活技能的培訓，以幫助他們完全康復。

五、Fehrenbacher (2020) 等人〈跨性別人羣和人口販賣：跨性別移民和有色人種被排除在美國反人口販賣保護之外〉

⁴ 《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》共有 20 條，並自 2000 年 12 月 12 日至 15 日在義大利巴勒莫開放各國簽署，隨後直至 2002 年 12 月 12 日於紐約聯合國總部開放各國簽署。因此，該議定書又被稱為「巴勒莫議定書」。

人口販運防制體制不能有漏洞，也應包括跨性別受害人。Fehrenbacher (2020) 等人在“Transgender People and Human Trafficking: Intersectional Exclusion of Transgender Migrants and People of Color from Anti-trafficking Protection in the United States”〈跨性別人羣和人口販賣：跨性別移民和有色人種被排除在美國反人口販賣保護之外〉直言批評：跨性別人士一直以來很少被納入人口販賣研究。因此，他們試圖以實證研究介紹跨性別者的故事，以及反人口販運倡導者和執法部門對跨性別者的態度。Fehrenbacher 等人從 2017 年 3 月至 2019 年 8 月，在洛杉磯和紐約市進行為期 30 個月的實地調查；包括深度訪談 50 位性工作者和被販運者，其中 26 名為跨性別者。此外，他們亦訪問 17 位執法和社會服務人員。根據訪談結果，大多數被認為遭受剝削的跨性別參與者並未自我認定為人口販運受害者，連警方或反人口販運組織亦未將他們認定為受害者。

反人口販運倡導者認為，執法人員的觀念可能是造成滿足跨性別人士需求的障礙，因為他們一向被視為比女性更不易遭受到剝削；執法上歧視性的做法導致跨性別移民和有色人種遭受到排斥。除了跨性別族群外，非異性戀族群和無家可歸的年輕人同樣也可能成為性販賣的受害者。該篇文章特別呼籲除婦女和兒童外，政府應正視長期以來跨性別人羣所受到的剝削與販賣行為，他們皆為社會上處於相對弱勢地位的族群。以上兩篇文章藉由實際訪談研究受害者和倖存者，有助於政府和民間機構瞭解他們的需求，以幫助他們走上康復的道路。

六、Hogan 和 Roe-Sepowitz (2020)〈非異性戀者與無家可歸年輕人和性販賣的脆弱性〉

人口販運防制體制不能有漏洞，也應注意及處於弱勢地位的非異性戀性販賣者與無家可歸的青少年人。Hogan 和 Roe-Sepowitz(2020)在“LGBTQ+ Homeless Young Adults and Sex Trafficking Vulnerability”〈非異性戀者與無家可歸年輕人和性販賣的脆弱性〉提到：非異性戀者與年輕人的性剝削議題，以及如何最好地為這一群體服務乃是一個新興的知識領域。兩位作者在 2015 年 7 月使用橫斷面立意取樣設計，從美國鳳凰城(Phoenix)、亞利桑那(Arizona)、圖森(Tucson)等地招募 215 名年齡在 18 至 25 歲左右無家可歸的年輕人，對其進行經驗問卷調查。他們發現，超過三分之一的問卷者曾經被性販賣過，其中超過一半為非異性戀者。此外，在調查的樣本中，非異性戀者性販賣的機率是異性戀者的兩倍；年紀在 13 至 17 歲之間，遭受性販賣的非異性戀者和無家可歸的年輕人相較於異性戀者，更容易以性交易換取金錢並且遭遇更多生活經歷，包括自殺未遂、吸毒等。與前面幾位學者所持觀點相同，Hogan 和 Roe-Sepowitz 認為未來在研究人口販運問題時，應該對於處於弱勢地位的非異性戀性販賣者與無家可歸的青少年者進行更多研究。

以上 6 篇文章提供本文了解人口販運、跨國組織犯罪型態與美國面臨的嚴重人口販運問題，以及美國政府強化人口販運防制體制，給予本文許多參考價值。藉由文獻檢視，吾人得以瞭解美國所面臨之人口販賣問題，學者對此議題之重視與呼籲，對於強化美國人口販運防制體制很有貢獻，接著在下節《2021 年人口販運報告》分析。

叁、美國《2021 年人口販運報告》分析

上述研究文獻發表於拜登總統執政之前，對拜登上台後所進行之人口販運防制體

制之強化也有貢獻；本節以美國《2021 年人口販運報告》分析現階段美國政府所強化之人口販運防制體制。

美國國務卿布林肯(Antony Blinken)(2021)於《2021 年人口販運報告》(2021 Trafficking in Persons Report)當中提到，由於疫情的加劇、氣候變化，包括人口販運等全球危機，以及一直以來許多國家的歧視性政策和做法，皆進一步加劇對於個人的剝削。因此，美國一直致力於全世界推動與美國公民共享的安全、繁榮和價值觀，亦承諾將此種奉獻精神用於打擊人口販運的努力當中，利用政府、倡導者和民間部門的交流與合作，建立一個植根於公平的、更加有效的反人口販運戰略。布林肯(2021)認為，系統性的歧視在社區之間造成不平等，無論此種歧視是針對種族、民族、性取向、性別認同，亦或是針對任何其他社會認同。對這些族群的社會排斥和偏見、不公平**(對照上節五、六，強化對弱勢族群照顧)**，不只削弱打擊人口販運的目標，亦助長人口販運者的膽量。該報告指出，COVID-19 的大流行不只是一場健康危機，更對全球人權和經濟發展，包括人口販運產生前所未有的影響。疫情增加民眾被販運的機會，亦中斷許多各國政府原有的和計劃中的反人口販運措施，因為各國政府將資源轉移到疫情上，導致打擊人口販運政策的被犧牲，進而使得為受害者提供保護的措施和服務減少，亦阻礙對人口販運者的調查和起訴。

因此，2021 年的《人口販運報告》特別強調與 COVID-19 相關的人口販運問題，特別關注反人口販運利益相關者如何適應快速變化的環境，並提出如何通過協調一致的反人口販運戰略，做好準備以防止未來危機對人口販運受害者和弱勢個體的複合影響。對外，美國每年透過公布年度人口販運報告呼籲各國政府與美國共同改進和全面解決人口販運問題。對內，則有美國司法部的「司法統計署」(Bureau of Justice Statistics) 透過收集、彙編、處理或分析信息，⁵發布和傳播政府層級的犯罪、刑事罪犯、犯罪受害者和司法系統運作資訊，以利各界了解各項犯罪記錄的質量和效用，其中亦包含人口販運相關數據和資料**(對照上節一，強化知識狀態)**。根據司法統計署於 2021 年 10 月公布的《2021 人口販運資料蒐集活動》(Human Trafficking Data Collection Activities, 2021)報告，可以了解人口販運受害者和犯罪者之特徵和司法對於犯罪者的判決回應，包含因人口販運罪被逮捕、起訴、判刑和定罪者等。該份報告指出，美國自 2019 年開始進行為受害者提供服務的全國性調查 (National Survey of Victim Service Providers)，主要目的在收集相關數據以協助受害者。

該報告數據顯示，在美國 47 州當中，因人口販運被逮捕者人數從 2015 年的 66 人增加至 2019 年的 146 人，2020 年卻又下降至 92 人。涉及商業性行為的人口販運分子被捕人數從 2015 年的 684 人增加至 2016 年的 880 人，2020 年下降至 301 人(Bureau of Justice Statistics, 2021) **(對照上節一，強化知識狀態)**。這些數字似乎符合國務卿布林肯所言，在疫情嚴峻之下，政府只能將大多數資源轉移到對抗疫情上，導

⁵ 司法統計署(BJS)為美國司法部的主要統計機構，於 1979 年 12 月 27 日根據 1979 年《司法系統改進法》第 96-157 號公法(1968 年綜合犯罪控制和安全街道法的 1979 年修正案，公法 90-351)成立。統計署為行政部門的 13 個主要聯邦統計機構之一，主要為統計目的收集、彙編、處理或分析資訊。此外，該署亦向州和地方政府提供財政和技術支持，以提高其統計能力以及犯罪歷史記錄的質量和效用。參見 Bureau of Justice Statistics: <https://bjs.ojp.gov/about>, <http://www.clearview.ai/>，檢索日期 2020 年 11 月 12 日。

致人口販子被捕人數下降；但對人口販運者的調查和起訴並未受到影響，2011 年至 2019 年美國地方法院終審案件中，被控販賣人口罪的被告人數增加 79%，而被定罪的被告人數增加 80%，被判決入獄的人數增加 82%。美國國務院內亦設有「監督和打擊販運人口辦公室」(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)，⁶藉由起訴人口販運者、保護受害人和預防人口販運以打擊人口販運行為。該辦公室旨在客觀分析政府的努力並確定全球趨勢、參與和支持雙邊和多邊戰略性外交、以外國援助方式**(對照上節三，加強全球治理)**建設政府和民間社會的可持續能力，促進聯邦政府反販運政策跨機構的協調、管理和利用運營資源以實現戰略優先事項，以及與民間社會、私營部門和公眾接觸和合作推進打擊人口販運的合作。

2021 年 12 月 3 日拜登總統簽署最新《打擊人口販運國家行動計劃》(National Action Plan to Combat Human Trafficking)，該行動計劃概述美國政府打擊人口販運的三年期全面途徑，包括採取行動加強對人口販運者的起訴、加強保護受害者，以及防止販賣行為在國內外發生(Department of State, 2021)。此最新國家行動計劃整合政府核心承諾以解決個人、家庭和社區的需求，包括通過促進種族和性別平等、促進勞工權利**(對照上節五、六，強化對弱勢族群照顧)**、防止全球供應鏈中的強迫勞動、確保安全、有序和人道的移民。美國國家行動計劃於 2020 年首次啟動，以美國和全球反人口販運工作的基本支柱—預防(prevention)、保護(protection)、起訴(prosecution)和夥伴關係(partnership)而建立。此外，國務卿布林肯為「總統監督和打擊人口販運跨部門工作小組」(President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons) 主席(該工作組是根據法令於 2000 年設立的內閣級單位)，⁷旨在協調美國政府部門間打擊人口販運之工作和努力。該工作小組(PITF) 由 20 個聯邦機關所組成，是實施國家行動計劃的合作平台。國家行動計劃強調國務院打擊人口販運的重要方式，呼籲聯邦和地方各部門和執法機構的合作，建立政府追查人口販運案件的集體能力，並盡速為受害者提供服務，透過政府參與和跨機構、跨部門的合作，防止和解決全球供應鏈和公共採購中的強迫勞動問題。

根據反人口販運非營利組織「北極星」(Polaris)的資料顯示，全球大約有 2,500 萬人遭到剝奪選擇生活和工作方式的自由(Polaris, 2021)。該組織透過「美國全國人口販運舉報熱線」(The U.S. National Human Trafficking Hotline)協助受害者和倖存者，並幫助確保人口販子能被追究責任，並建立美國最大的人口販賣數據庫**(對照上節一，強化知識狀態)**。該組織表示，透過倖存者的協助，政府和民間組織能夠利用大數據改進確認和辨別人口販賣的方式，以幫助受害者和倖存者**(對照上節四，強化對倖存者照顧)**，社區、企業和政府亦能通過改變潛在的不平等和壓迫來防止人口販賣情形的發生。2019 年，共有 22,326 名受害者和倖存者被以性販賣(14,597 人)、勞工販賣(4,934 人)、性和勞動販賣(1,048 人)、無特定形式 (1,747 人)等方式遭受販運；逮捕人口販子

⁶ 有關該辦公室之任務和職責分配可見 Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, Department of State:

<https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/office-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/><http://www.clearview.ai/>，檢索日期 2020 年 11 月 12 日。

⁷ 該工作組是根據法令於 2000 年設立的內閣級單位。

4,384 人、通報案件 11,500 件，最常見的販賣場所是非法按摩、水療業務和色情製品(U.S. National Human Trafficking Hotline, 2019)。受害者可以透過撥打全年 365 天 24 小時運作，提供 200 多種語言的全國人口販賣舉報熱線 (National Human Trafficking Hotline) 求助。該熱線(1-888-373-7888)具備保密性質，能為任何年齡、宗教、種族、語言、性別認同、性取向或殘疾人士提供幫助。聽力和語言障礙人士亦能撥打 711 或向 233-733 發送 SMS 文本或於網站上即時對話。在政府和民間部門不斷努力和推廣下，受害者和倖存者撥打熱線求助的情形亦有所進步；例如，2015 年有 1,612 人、2016 年 2,149 人、2017 年 2,278 人、2018 年 3,625 人、2019 年 4,312 人；2018 至 2019 年撥打求助專線人數上升 19%。在遭受販賣時受害者和倖存者中人數中，未成年者人數(5,539)比成人(1,425)多；女性(15,222)比男性(3,003)多(對照上節二，強化對兒童性剝削照顧)；外國籍人士(4,601)比美國公民人數多(1,388)。受害者遭到性販賣的平均年齡為 17 歲，多以伴遊服務、非法訊息和色情影片方式進行(對照上節二，強化對兒童性剝削照顧)。遭到強迫勞動的受害者平均年齡為 22 歲，多以家事工作、農牧業和旅遊業務員等方式受到販賣。在全美各州當中，加州(1,507 件)、德州(1,080 件)、佛羅里達州(896 件)、紐約州(454 件)、俄亥俄州(450 件)發生最多人口販賣案例。

肆、美國人口販運防制體制之強化

美國人口販運防制體制之強化，具體表現包含：增修法規、提供資訊、強化違法制裁、增強打擊人口販運經費、加強對受害人、倖存者之保護、拓展國際合作，共同打擊人口販運等等。

一、增修法規

首先在增修法規部分，例如，2000 年制定頒發的《人口販運受害者保護法》(Trafficking Victim Protection Act of 2000)，⁸提供美國在全球和國內打擊人口販運活動的管制工具。該法案授權國務院設立「人口販運辦公室」(TIP Office)和總統監督和打擊人口販運的跨部門工作小組，以協助協調美國政府的反人口販運工作。《人口販運受害者保護法》(TVPA)於 2003、2005、2013、2017 年皆得到法制過程的再授權。

二、資訊提供

除法規外，根據美國法律規定，國務院必須每年就外國政府消除嚴重的人口販運努力向國會提交「人口販運報告」(Trafficking in Persons Report)，針對各國打擊人口販運之表現；例如，起訴情形(prosecution)、保護作為(protection)、預防作為(prevention)等，即所謂的防制人口販運的 3P 對策進行評比。該份報告以《人口販運受害者保護法》(TVPA)當中的第 108 項所規定的「消滅人口販運的最低標準」，將各國政府之相關作為分為第一級、第二級、第二級觀察名單，以及第三級等級。我國自 2010 年起至 2021 年，連續 12 年於 188 個國家中名列第一級名單(美國在台協會，2021)。根據美國人口販運報告，廣義之「人口販運」指以剝削為目的，強迫成年人或兒童進行勞役、

⁸ 關於該法案內容詳見 2021，資料來源：

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ386/pdf/PLAW-106publ386.pdf>，檢索日期 2020 年 11 月 12 日。

性交易，進而從中牟利；不須有「販運」意涵；只要涉及強迫勞役與性販運皆被視為人口販運犯罪行為。透過人口販運報告評比此種外交工具針對各國進行評比與觀察，美國得以要求和促使各國共同努力，防制人口販運犯罪行為和剝削行為之發生，並加強對於受害族群之保護。

美國勞動部(Department of Labor)轄下「國際勞工事務署」(Bureau of International Labor Affairs)亦依照 2005 年《人口販運受害者保護再授權法》(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA) of 2005) 的指導，⁹每年公布《童工與強迫勞動制品清單》(List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor)，列出違反國際標準的童工或強迫勞動生產的商品及其來源國。勞動部藉由公布報告提高全球民眾認識強迫勞動和童工議題，促進美國和各國政府共同合作打擊強迫勞動和童工。根據 2020 年彙整來自 154 個國家和地區的《童工與強迫勞動制品清單》，截至 2021 年 6 月 23 日，童工或強迫勞動生產的商品清單來自 77 個國家和地區的 156 種商品。¹⁰全球有 2 億 1800 萬(5-17 歲)童工(working children)，其中 1 億 5 千萬從事勞動工作(child labor)，7300 萬涉及危險的勞動工作(hazardous child labor)(Bureau of International Affairs, 2021)。

三、強化違法制裁

美國國會於 2013 年 11 通過的《2013 年人口販運受害者正義法》(The Justice for Victims of Trafficking Act of 2013)，亦修訂聯邦刑法對犯有以下罪行的任何個人或實體處以 5,000 美元的額外罰款：(1)勞役、奴役和人口販運；(2)性虐待；(3)兒童性剝削和其他虐待；(4)運送非法的性活動；(5)違反移民和國籍法的偷渡人士(Congress.gov, 2013)。此外，該法亦要求在財政部下設立「國內販運受害者基金」(The Domestic Trafficking Victims' Fund)，將上述罰款存入該基金中，並在 2015-2019 財政年度依據《2000 年人口販運受害者保護法》、《2005 年人口販運受害者保護再授權法》，以及《1990 年兒童虐待受害者法》(The Victims of Child Abuse Act of 1990)，¹¹提供資金為兒童色情受害者提供服務。《人口販運受害者正義法》不只修訂《2000 年人口販運受害者保護法》，要求衛生與公眾服務部部長 (Secretary of Health and Human Services) 根據可靠證據確認，受保護的個人（即美國公民或永久居民）是否為遭受嚴重販運形式的受害者。亦修訂《2005 年人口販運受害者保護再授權法》，授權司法部長授予整筆撥款用以制定、改進或擴大全面的制止國內兒童販運計劃，以營救和恢復人口販運受害者的生活，同時調查和起訴涉及販運兒童的罪行。同時修訂《1990 年兒童虐待受害者法》，將販賣人口和製作兒童色情產品納入虐待兒童的定義中，以符合該法案的目的。對於刑法則要求(1)增加對人口販運受害者的賠償；(2)制定打擊加重人口販運敲詐勒索的規定；(3)允許州和地方檢察官在州級法院獲得監聽令，以調查人口販運、兒童性剝削和

⁹ 該法案於 2008、2011 和 2013 年由國會重新授權。有關該法案內容參見 2021，資料來源：<https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/972>，檢索日期 2020 年 11 月 23 日。

¹⁰ 該份清單內容可見 2021，資料來源：

<https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>，檢索日期 2020 年 11 月 23 日。

¹¹ 1990 年通過的聯邦兒童虐待受害者法旨在改善對遭受虐待的兒童受害者提供的服務，以及此類案件相關預防、報告、調查和起訴的技術援助和其他任務。關於該法案內容可參見 1990，資料來源：<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/title-ii-victims-child-abuse-act-1990>，檢索日期 2020 年 7 月 19 日。

兒童色情產品的製作；(4)增加對涉及引誘奴役、兒童性交易、剝削兒童和重複性犯罪者的處罰；(5)修改意圖從事非法性行為的旅行罪刑的定義，以促進對此類犯罪的起訴。

四、增加打擊人口販運經費

《2014 年人口販運受害者正義法案》(The Justice for Victims of Trafficking Act of 2014)，則授權美國司法部 (Department of Justice) 於 2015-2019 年間，每年撥款 2500 萬美元向各州和其他受援方提供援助，用以加強打擊人口販運法律之執行並幫助此類犯罪的受害者(Congress.gov, 2014)。該法案對於任何被判與性交易、性虐待、兒童性剝削或人口走私有關罪行的人處以 5,000 美元的額外罰款。《2015 年人口販運受害者正義法案》(The Justice for Victims of Trafficking Act of 2015)，則在增加對人口販運倖存者提供的服務並加強第一線人員的執法權力(Congress.gov, 2015)。

國際層次上則有國際間制定和簽署的打擊人口販運公約和相關議定書，例如《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》(巴勒莫議定書)。根據該議定書，¹²採取有效行動預防和打擊國際販運人口，特別是針對婦女和兒童的販運行為，必須在常住地國、過境國和目的地國採取綜合性國際做法，包括預防販運、懲治販運者和保護販運被害人的措施等，包括通過保護被害人國際公認的人權對他們進行保護。然而，考慮到國際間雖有各項載有打擊剝削人口，特別是剝削婦女和兒童行為的規則和實際措施的國際文書，但尚無一項處理人口販運問題所有方面的國際文書。因此聯合國大會深信以一項預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的國際文書補充聯合國打擊跨國有組織犯罪公約，將有助於預防和打擊此類犯罪。該補充議定書除序言外，還有總則、對人口販運被害人的保護、預防、合作和其他措施、最後條款等，共 20 項條文。其中第 4 條說明該議定書的適用範圍，除另有規定外，應適用於預防、偵查和起訴根據該議定書第 5 條所確立的、具有跨國性且涉及有組織犯罪集團的犯罪，並應適用於對此種犯罪的被害人的保護。第 5 條說明各締約國均應採取必要的立法和其他措施，將議定書第 3 條所列之人口販運的故意行為規定為刑事犯罪。各締約國均應採取必要的立法和其他措施，在符合本國法律制度基本概念的情況下，將犯罪未遂、作為共犯參與以及組織或指揮他人所確立的犯罪定為刑事犯罪。

五、加強對受害人、倖存者之保護

《巴勒莫議定書》第 6 條說明對人口販運活動被害人的幫助和保護，各締約國均應在適當情況下並根據本國法律儘量保護人口販運活動被害人的隱私和身分，尤其包括對審理這類販運活動案件的法律程式予以保密；各締約國均應確保本國法律或行政制度中包括各種必要措施，以便在適當情況下向人口販運活動被害人提供有關法院程式和行政程式的資訊以幫助被害人，從而使其意見和關切在對犯罪的人提起的刑事訴訟的適當階段以不損害被告方權利的方式得到表達和考慮。各締約國均應考慮採取措施，為人口販運活動被害人的身心康復和重返社會提供條件，包括在適當情況下同非政府組織、其他有關組織和民間社會其他方面開展合作，特別是：(a)提供適當的住房、提供法律權利的諮詢和資訊、提供醫療、心理和物質幫助、提供就業、教育和培訓機

¹² 截至 2019 年 9 月巴勒莫議定書共有 174 個締約國，關於該議定書詳細條文內容可見，2003，資料來源：http://hrlibrary.umn.edu/chinese/CHtrafficking_Big5.htm，檢索日期 2020 年 7 月 19 日。

會。各締約國均應考慮到人口販運活動被害人的年齡、性別和特殊需要，特別是兒童的特殊需要，其中包括適當的住房、教育和照料；保護在本國境內的人口販運活動被害人的人身安全；使人口販運活動被害人可以就所受損害獲得賠償。第 7 條說明人口販運活動被害人在接收國的地位，除根據議定書第 6 條採取措施外，各締約國還均應考慮採取立法或其他適當措施，允許人口販運活動被害人在適當情況下在本國境內臨時或永久居留，並均應適當考慮到人道主義和照顧性因素。第 8 條說明人口販運活動被害人的遣返；人口販運活動被害人為本國國民或其在進入接收締約國領土時尚擁有本國永久居留權的締約國，應在適當顧及其安全的情況下，便利和接受其返還而不應有不適當或不合理的遲延。當一締約國將身為另一締約國國民或在進入接收締約國領土時尚擁有該另一締約國永久居留權的人口販運活動被害人送還該締約國時，這種送還應適當顧及被害人的安全和與其身為販運活動被害人有關的任何法律程式的狀況，並應最好出於自願。根據接收締約國提出的請求，被請求締約國應核查人口販運活動被害人是否為本國國民或其在進入接收締約國領土時是否擁有本國境內的永久居留權而不應有不適當或不合理的遲延。為便於無適當證件的人口販運活動被害人的返還，締約國應根據接收締約國提出的請求，同意向身為本國國民或在進入接收締約國領土時擁有本國永久居留權的該人簽發必要的旅行證件或其他許可文件，以使其得以前往並重新入境。

六、拓展國際合作，全球治理

《巴勒莫議定書》第 9 條說明締約國應制定綜合政策、方案和其他措施，以便預防和打擊人口販運，並保護人口販運活動被害人特別是婦女和兒童免於再度受害。締約國應努力採取諸如研究、宣傳和新聞媒體運動等措施並實行種種社會和經濟舉措，以預防和打擊人口販運。並酌情與非政府組織、其他有關組織和民間社會其他方面的合作，採取或加強措施，包括通過雙邊或多邊合作，以減緩使人尤其是使婦女和兒童易遭販運之害的各種因素，例如貧困、不發達和缺乏平等機會等。締約國應採取或加強立法或其他措施，例如教育、社會或文化措施，包括通過雙邊或多邊合作，以抑制那種助長對人特別是對婦女和兒童的剝削從而導致販運的需求。此外，締約國執法、移民或其他有關當局應酌情根據本國法律相互合作，交換資訊，以便能夠確定：(a) 持有他人旅行證件或無旅行證件跨越或企圖跨越國際邊界者是人口販運活動的實施者還是被害人；(b) 為人口販運目的跨越國際邊界者所使用或企圖使用的證件種類；(c) 有組織犯罪集團為販運人口目的而使用的手段和方法，包括對被害人的招募和運送、從事這類販運活動的個人和集團之間的路線和聯繫，以及為偵破這些活動而可能採取的措施。締約國應向執法人員、移民官員和其他有關官員提供或加強預防販運人口的培訓。培訓的重點應是用於預防這種販運、起訴販運者和保護被害人權利，包括保護被害人免遭販運者迫害的方法。培訓還應顧及對人權和兒童及性別敏感問題予以考慮的必要，並應鼓勵與非政府組織、其他有關組織和民間社會其他方面的合作。

第 11 條的條文說明，在不影響關於人員自由流動的國際承諾情況下，締約國應盡量加強可能必要的邊界管制，以預防和偵查人口販運活動。採取立法或其他適當措施，盡量防止商業承運人經營的運輸工具被用於人口販運的犯罪。任何運輸公司或任何運輸工具的擁有人或經營人皆有義務查明所有旅客皆持有進入接收國所需之旅行

證件。各締約國均應根據本國法律採取必要的措施，對違反本條文所規定義務的情形予以制裁；各締約國均應考慮採取措施，以便根據本國法律拒絕與根據本議定書所確立的犯罪行為有牽連的人員入境或吊銷其簽證。締約國應考慮通過建立和保持直接聯繫管道等辦法加強邊境管制機構間的合作。第 12 條說明，各締約國均應在力所能及的範圍內採取必要的措施，以便確保由其簽發的旅行或身份證件具有不易濫用和不便偽造或非法變造、複製或簽發的特點；同時確保由其或其代表機構簽發的旅行或身份證件的完整和安全，並防止證件的非法印製、簽發和使用。第 13 條說明，締約國應根據另一締約國提出的請求，根據本國法律，在合理的時間內對以或似以本國名義簽發的、涉嫌為人口販運活動而使用的旅行或身份證件的合法性和有效性進行核查。國際打擊人口販運相關公約，見表 1。

表 1 國際打擊人口販運相關公約

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (販賣兒童、兒童賣淫和兒童色情的兒童權利公約任擇議定書)
UN Protocol to Prevent, Suppress & Punish Trafficking in Persons (聯合國預防、禁止及懲治人口販運議定書)
ILO Convention 182, Elimination of Worst Forms of Child Labour (國際勞工組織第 182 號公約消除最惡劣形式童工勞動公約)
Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child in Armed Conflict (武裝衝突中的兒童權利公約任擇議定書)
ILO Convention 29, Forced Labour(國際勞工組織第 29 號強迫勞動公約)
ILO Convention 105, Abolition of Forced Labour(國際勞工組織第 105 號公約廢除強迫勞動公約)
ILO Convention 189, Domestic Workers, 2011(國際勞工組織第 189 號公約 2011 年家庭供人公約)

本表由作者自製

伍、結論

人口、武器、與毒品販運問題涉及龐大金錢利益，始終吸引許多非法組織與黑幫積極介入與經營，為全球三大主要非法販運行為；因此，亦成為各國政府與國際組織最為關注與嚴格打擊之犯罪行為。美國因為國界遼闊、經濟發達、社會人口組成份子來自多元族群，每年無論是以合法或非法方式進入美國的人數皆相當龐大。在非法移入部分，無論是自願或非自願、跨境或跨國、男性或女性、兒童或成年人，皆與犯罪組織有關，不只危害社會治安亦嚴重危害基本人權。為有效打擊人口販運，美國除透過國內法規與機構完善防制人口販運行為，並積極提供受害者協助外，對外亦與世界

各國、國際組織共同合作，簽署和參與國際公約精進防制人口販運策略。由於販賣人口行為涉及非法跨境移動，運送路線可能涉及多國，美國藉由尋求與他國之共同執法合作，便能迅速瓦解人口販運集團，有效打擊犯罪。我國近期發生多起民眾受騙自願前往東南亞等國，尤其是至柬埔寨非法打工，最終淪為人口販運受害者案件。我國應取經美國人口販運防制體制，積極與區域內國家共同合作並建立大數據資料庫，分享情報，便能有效遏止人口販運之繼續發生。

美國有鑒於人口販運問題的複雜性，成立跨部門內閣層級的工作小組，同樣能有效協調解決人口販運問題。由國務卿主持的「總統監測和打擊人口販運跨部門工作組」(PITF)同樣因應 2000 年的《人口販運受害者保護法》而創建，該小組成員包含來自聯邦政府的 20 個機關，負責協調政府的反人口販運工作。我國現在雖有由行政院政務委員擔任召集人之「行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報」，以及「人口販運防制法」等相關法規，對於漁船移工遭受勞力剝削、家事移工未能適用勞基法等需跨部會協調之議題，仍然懸而未解。如能學習美國提高層級，由行政院長擔任召集人組織跨部會協調，或許能更有效解決問題。另外，觀察美國對於人口販運受害者之個別關注，亦投入許多政府和民間資源；政府部門尤其積極推動對於青少年受害者的「創傷知情照護」(trauma-informed care)，除有效辨別和保護受害者外，同時給予有力的協助。反觀我國在協助受害者部分，多由民間組織給予援助。

對於美國和各國而言，人口販運不僅只是人權議題，更是國家安全和社會安全議題；因此，美國每年藉由公布「人口販運問題報告」，公開批披露和關注各國在防制人口販運議題上之表現，呼籲共同合作。對內則經由建立完整法規，提供資金援助、加強宣導、培訓執法人員、整合各界資源以有效打擊人口販運行為，以及為受害者提供各項援助。例如，除聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約》及其附錄中加入的《關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》與《關於打擊陸、海、空偷運移民的補充議定書》，以及《打擊販運人口全球行動計畫》(Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons)和因此特地設立的《聯合國販運人口行為受害者自願信託基金》外，美國國內 2000 年開始實施的《人口販運受害者保護法》、《2015 年通人口販運受害者正義法》等，皆持續以法案修正和再授權方式細緻法規。我國應學習美國，應就所有重要議題先有法規，再就法規設置機制運作；美國無論是從事先預防的概念，或是事後處置的做法皆值得我國肯定與學習。我國未來在防制人口販運問題可借鏡美國相關防制政策與防範機制，以有效打擊人口販運行為。

參考文獻

- 北京樂平公益基金會，2020，《斯坦福社會創新評論》，9: 91-109。
- 張世賢，2000，〈當前地方自治團體監督機制之評析〉，《中國地方自治》，53(12):3-14。
- 張世賢，2018，〈台灣環境管理機制建構之探討：環境基本法的觀點〉，《科際整合月刊》，3(4)：49-66。
- 美國在台協會，2021，〈人口販運問題報告〉：
<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/official-reports-zh/trafficking-persons-report-zh/>，檢索日期:2021 年 7 月 2 日。

明尼蘇達大學人權圖書館，2003，〈聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書〉：

http://hrlibrary.umn.edu/chinese/CHtrafficking_Big5.htm，檢索日期: 2021 年 11 月 8 日。

廣 茜，2019，〈民航資源網邊境管理局〉，民航資源網:

<http://www.cadas.com.cn/news/20191030110005000001.html>，檢索日期：2020 年 7 月 20 日。

Bureau of International Affairs. 2020. *2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor*. from

https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVP_RA_List_Online_Final.pdf.

Retrieved November 23, 2021.

Bureau of International Affairs. 2021. “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor.” from <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>.

Retrieved November 23, 2021.

Bureau of Justice Statistics. 2021. from <https://bjs.ojp.gov/about>. Retrieved November 12, 2021.

Bureau of Justice Statistics. 2021. “Human Trafficking Data Collection Activities, 2021.” from

<https://bjs.ojp.gov/library/publications/human-trafficking-data-collection-activities-2021> . Retrieved November 12, 2021.

Department of State. 2021. “Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000.” from

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ386/pdf/PLAW-106publ386.pdf>. Retrieved November 23, 2021.

Congress. Gov. 2014. “H.R.3530 - Justice for Victims of Trafficking Act of 2014.” from <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3530>.

Retrieved November 23, 2021.

Congress. Gov. 2005. “H.R.972 - Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005.” from <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/972>. Retrieved November 23, 2021.

Congress.Gov. 2013. “S.1738 - Justice for Victims of Trafficking Act of 2013.” from <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1738?s=1&r=55>. Retrieved November 23, 2021.

Congress.Gov. 2015. “S.178 - Justice for Victims of Trafficking Act of 2015.” from <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/178>.

Retrieved November 23, 2021.

Department of Homeland Security. 2018. “Snapshot: DHS S&T and HSI Collaborate on Technologies to Save Children from Abuse and Exploitation.” from

- <https://www.dhs.gov/science-and-technology/news/2018/03/06/snapshot-st-and-hsi-co-laborate-technologies-save-children>.
Retrieved October 26, 2021.
- Department of State. 2021. "Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons." from <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/office-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/>.
Retrieved November 23, 2021.
- Department of State. 2021. "Release of the National Action Plan to Combat Human Trafficking." from <https://www.state.gov/release-of-the-national-action-plan-to-combat-human-trafficking/>. Retrieved November 23, 2021.
- Fehrenbacher, Anne E., et. al. 2020. "Transgender People and Human Trafficking: Intersectional Exclusion of Transgender Migrants and People of Color from Anti-trafficking Protection in the United States", *Journal of Human Trafficking*, 6(2):182-194.
- Greenbaum, Virginia Jordan. 2014. "Commercial sexual exploitation and sex trafficking of children in the United States." *Current Problems in Pediatric and Adolescent Health Care*, 44 (9): 245-69, October 2014.
- Gómez-Mera, Laura. 2017. "The Global Governance of Trafficking in Persons: Toward a Transnational Regime Complex." *Journal of Human Trafficking*, 3 (4): 303-326.
- Hogan, Kimberly A. & Dominique Roe-Sepowitz. 2020. "LGBTQ+ Homeless Young Adults and Sex Trafficking Vulnerability. *Journal of Human Trafficking*. From <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23322705.2020.1841985>.
Retrieved November 12, 2021.
- Human Rights Commission, City and County of San Francisco. 2021. "What is Human Trafficking." from <https://sf-hrc.org/what-human-trafficking>.
Retrieved October 10, 2021.
- Intersectional Exclusion of Transgender Migrants and People of Color from Anti-trafficking Protection in the United States." *Journal of Human Trafficking*, 6 (2):182-194.
- International Peace Institute. 2009. "Transnational Organized Crime." *IPI Blue Papers*, 2. from https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/toc_final.pdf. Retrieved October 15, 2021.
- Lautensach, A., & S. Lautensach, Eds. 2020. *Human Security in World Affairs: Problems and Opportunities*. 2nd Edition. Victoria, BC: BCcampus.
- National Human Trafficking Hotline. 2021. "Hotline Statistics." from <https://humantraffickinghotline.org/states>. Retrieved November 23, 2021.
- Office of the Director of National Intelligence. 2021. "Transnational Organized Crime." from https://www.dni.gov/files/documents/NIC_toc_foldout.pdf. Retrieved October

- 15, 2021.
- Panigabutra- Roberts, Anchalee. 2012. “Human Trafficking in the United States. Part I. State of the Knowledge.” *Behavioral & Social Sciences Librarian*, 31(3-4): 138-151.
- Polaris. 2021. “Mission and Vision.” from <https://polarisproject.org/about-us/>. Retrieved November 23, 2021.
- Rajaram, Shireen S. & Sriyani Tidball. 2018. “Survivors’ Voices—Complex Needs of Sex Trafficking Survivors in the Midwest.” *Behavioral Medicine*, 44 (3):189-198.
- The White House National Security Council. 2021. “Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Definition.” from <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/definition>. Retrieved October 10, 2021.
- The Department of Homeland Security. 2021. from <https://www.dhs.gov/about-dhs>. Retrieved November 23, 2021.
- The Global Challenge Foundation. 2021. from <https://globalchallenges.org/about/history/>. Retrieved November 23, 2021.
- The Immigration and Customs Enforcement. 2021. from <https://www.ice.gov/>. Retrieved July 19, 2021.
- United Nations. 2000. Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in person, especially women and children. Geneva, Switzerland: United Nations.
- United States. 2000. Victims of trafficking and violence protection act of 2000. Division A: Trafficking victims protection act of 2000. Washington, DC: Government Printing Office.
- United States. 2008. William Wilberforce trafficking victims protection reauthorization US Department of Justice. 1990. “Title II: Victims of Child Abuse Act of 1990.” from <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/title-ii-victims-child-abuse-act-1990>. Retrieved November 23, 2021.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2021. “United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto.” from <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Retrieved October 10, 2021.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2021. “Trafficking in Persons.” from <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>. Retrieved October 10, 2021.
- US Department of Homeland Security. 2021. “What is Human Trafficking.” from <https://www.dhs.gov/blue-campaign/what-human-trafficking>. Retrieved October 10, 2021.
- US Department of Homeland Security. 2021. *2021 Trafficking in Persons Report*. from <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/>. Retrieved November 12, 2021.

- US Department of State. 2021. *About Human Trafficking*. from <http://www.state.gov/humantrafficking-about-human-trafficking/>. Retrieved October 10, 2021.
- U.S. National Human Trafficking Hotline. 2019. *2019 Data Report*. from <https://humantraffickinghotline.org/sites/default/files/Polaris-2019-US-National-Human-Trafficking-Hotline-Data-Report.pdf>. Retrieved November 23, 2021.

A Study on US Human Trafficking Prevention Regime

Pei-Shan Kao*

Abstract

Human trafficking has always been a concern of governments and international organizations. This serious crime not only has the characteristics of transnational, cross-border and organized crime, but also endangers basic human rights and seriously violates human freedom and dignity. Like the smuggling of drugs and weapons, human trafficking is one of the three most important trafficking crimes in the world. Therefore, not only the United Nations, but also all countries have attempted to formulate effective measures and policies to combat and prevent the actions of human trafficking. The National Immigration Agency of the Interior Ministry has also continued to strengthen and enhance cooperation with many countries to improve our government's anti-trafficking strategy. The most effective method to prevent the immigration of illegal people to one country is by means of cross-border and cross-regional cooperation. For the United States, human trafficking is not only a human rights and humanitarian issue, but also poses a serious threat to its national and social security. Therefore, the United States not just has been published the "Annual Human Trafficking Report" to examine and investigate every country's performance in preventing human trafficking. By means of making and promulgating related laws, transnational and international cooperation, public-private cooperation, participation and training of law enforcement officers, combination of resources from different departments and institutions and international organizations, the US government has been making efforts to effectively combat human trafficking crimes. Therefore, this article intends to study the regime of human trafficking prevention in the United States, including examining and analyzing human trafficking problems faced by the United States. Hoping to provide our government with some suggestions to formulate better prevention regime to fight against human trafficking problems.

Key Words: transnational crime, organized crime, United Nations convention, human trafficking, regime of prevention

*Associate Professor, Department of Border Police, Central Police University

Received: February 24, 2022.

Accepted: August 25, 2022.