



公安出版

公安院校

青年学者学术文库

总主编：樊京玉 闫继忠

周俊山 著

弱势群体权利保障中的 国家反拐行动研究

中国人民公安大学出版社
群众出版社



公安出版

公安院校

青年学者学术文库

总主编：樊京玉 闫继忠

中国人民公安大学出版社

群 众 出 版 社

周俊山
著

弱势群体权利保障中的 国家反拐行动研究

图书在版编目 (CIP) 数据

弱势群体权利保障中的国家反拐行动研究 / 周俊山著. — 北京: 中国人民公安大学出版社, 2018.6

(公安院校青年学者学术文库 / 总主编: 樊京玉 闫继忠)

ISBN 978-7-5653-3322-4

I. ①弱… II. ①周… III. ①拐卖人口-防治-研究-中国 IV. ①D669.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 116696 号

弱势群体权利保障中的国家反拐行动研究

周俊山 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 天津盛辉印刷有限公司

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次

印 张: 22.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 360 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-3322-4

定 价: 68.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

教材分社电话: 010-83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

公安院校知名教授学术文库
公安院校青年学者学术文库
编辑委员会

主 任：樊京玉 闫继忠

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁 宏	马金旗	王 立	王 周
伊良忠	刘 鹏	刘功华	刘茂林
刘瑞榕	李华振	李锦奇	吴钰鸿
张 斌	张兰青	张兆端	张宝锋
张高文	张惠选	周 彬	郝宏奎
韩 勇	韩 锋	程小白	管曙光

办公室：周佩荣 杨益平 曾 惠

弱势群体权利保障中的

国家反拐行动研究

周俊山 著

前言

人口贩运是一个不断升级的全球危机，如今反人口贩运已纳入当今国际人道主义议程。全球被贩运人口每年约有 240 万，几乎全部是弱势群体。人口贩运已成为仅次于军火和毒品的犯罪产业，且增长最快。人口贩运几乎侵犯了《世界人权宣言》的权利保护的整个领域，人贩子通过侵犯人权获取利益，不仅侵犯了被贩运人口的生命和自由等基本人权，还危害公共健康，破坏人力资源，阻碍经济发展，危害社会和谐稳定，损害政府公信力，挑战国家主权，是《世界人权宣言》的对立面，是一个在世界受到广泛关注的政策问题。受害者遭受心理伤害、营养不良和极端压力，有时会导致终身残疾或死亡，所有这些都将威胁到世界很大一部分人口的健康。人口贩运是有组织犯罪，是一种跨国恐怖组织的资金来源，从根本上危及国家安全和国际安全。

中国当前既是黄金发展期，又是矛盾凸显期，反拐对于保障弱势群体人权和维稳有重要现实意义。中国的人口贩运是“最重要的问题之一”，同时，中国还是人口贩运的来源国、中转地以及目的地国，有一部分妇女和儿童被贩运到国外，还有一些外籍妇女被拐到中国。面对严峻的人口拐卖形势，中国政府相继发布《中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012 年）》（2008 年），2013 年《中国反对拐卖人口行动计划（2013—2020 年）》（2013），但至今没有对这两个行动计划进行评估。评估反人口贩运计划可以检测反贩运方案的有效性，有益于国家实施下一步的反贩运计划，这使笔者在人口贩运研究中产生越来越大的兴趣。本书主要评估中国国家反拐行动计划，在弱势群体权利保护的基础上，基于“以受害者为中心”的方法，试图发现拐卖妇女儿童的原因、程度和特点，人口拐卖受害者面对剥削的各种形式，研究中国国家反拐行动以及如何应对妇女儿童拐卖。

本书主要运用国际第四代政策评估技术，使用了深度访谈法、参与观察法、非介入性研究方法、案例研究方法等方法，通盘考虑政策执行者、政策受益者与政策牺牲者三方面的利益，重视政策利害相关者内心感受，基于“以受害者为中心”的方法，依据人口贩运

市场的供需理论，对反拐官员、被拐妇女儿童、买主、专家、志愿者等各方面的深度访谈及数据分析，评估中国国家反拐行动计划。本书分四个部分：第一部分使用被害人化理论探求拐卖对受害者的影响，以研究其主客观需求。分析被拐妇女儿童的被害化因素，找出受害者被拐的原因，以及拐卖对受害者及其家人的伤害，受害者及其家人的需求，并通过越轨理论研究人贩子和买主犯罪的社会背景，在贩运供需理论的大框架下分析中国人口拐卖形势和探究拐卖根源。第二部分基于第一部分评估中国国家反拐行动计划的各项政策存在的优势及不足，探究国家反拐行动中存在的问题及原因。第三部分借鉴国内外经验，围绕“以受害者为中心”的方法，研究国家反拐计划的政策路径，通过打击犯罪和买主来缩小买方市场，通过赋权增能缩小卖方市场，建立预防—打击—救助—康复的长效机制，从而更加有效地保障弱势群体的权利。第四部分从打击犯罪和权利保障两方面建立和完善了“集预防、打击、救助和康复为一体的反拐工作长效机制”：构建三层次被害预防模式，对弱势群体增能赋权预防拐卖；完善打击策略，完善相关法律，制定一个妇女儿童失踪标准与流程，规范收养程序、民间收养，加大打击网络拐卖力度，注重“网上反拐”；鉴别、安置受害者，完善被拐受害者救助制度；通过服务评估和提供服务，加快受害者的康复；同时要注重合作战略，完善公安打拐机制，发挥联席会议的功能，加强国际与国内的合作，扶植民间组织。

本书的写作得益于很多领导、志愿者和学生的热心帮助与支持。感谢以下领导和志愿者在调研中的帮助和支持：公安部刑侦局陈士渠副局长，广东、福建、河南等省公安厅及调研地负责打拐的领导同志和公安民警、福利机构人员，宝贝回家志愿者协会张宝艳女士，著名打拐律师张志伟先生，牺牲在反拐一线的“民间打拐英雄”魏继中先生，以及参加调研的诸多学生，鉴于人数过多，恕不一一写出姓名。感谢国家社会科学基金青年项目（项目编号：12CSH098）为本研究提供的大力支持以及结项报告五名匿审专家提出的建议，感谢中国人民公安出版社《公安院校青年学者学术文库》的资助，本书才得以出版。当然，受理论水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请各位专家学者批评指正。

周俊山

2017年12月

目 录

1 导论

- 003 1.1 基本概念
- 010 1.2 本课题国内外研究现状述评及研究意义
- 020 1.3 本课题研究的主要内容、使用理论、
研究框架及思路、研究设计、重点、难点

2 当前中国妇女儿童被拐卖的现状

- 037 2.1 被拐妇女儿童数量
- 040 2.2 被拐妇女
- 068 2.3 被拐儿童
- 099 2.4 人贩子情况
- 117 2.5 妇女儿童的不同

3 对中国反拐行动的评估

- 122 3.1 公安机关的经验与困境
- 142 3.2 反拐工作部际联席会议
- 152 3.3 民间力量参与
- 159 3.4 对中国国家反拐行动的总体评价

4 国家反拐的政策路径

- 183 4.1 预防
- 196 4.2 打击
- 209 4.3 救助
- 219 4.4 康复
- 223 4.5 合作战略

5 研究结论与对策建议

231 5.1 研究结论及建议

244 5.2 研究创新之处

245 5.3 研究不足

248 参考文献

附 录

269 附录 1 访问警察提纲

272 附录 2 访谈被拐妇女提纲

281 附录 3 访谈人贩子提纲

284 附录 4 访谈福利院（包括 NGO）提纲

288 附录 5 访谈买方家长提纲

290 附录 6 被拐卖人口的预防、救助工作调查
问卷（儿童卷）

303 附录 7 被拐卖人口的预防、救助工作调查
问卷（家长卷）

317 附录 8 家寻宝贝问卷（宝贝回家网数据
整理卷）

319 附录 9 宝贝寻家问卷（宝贝回家网数据
整理卷）

321 附录 10 中国反对拐卖妇女儿童行动计划
（2008—2012 年）

331 附录 11 中国反对拐卖人口行动计划
（2013—2020 年）

1.1 基本概念

1.2 本课题国内外研究现状述评及研究意义

1.3 本课题研究的主要内容、使用理论、研究框架及思路、研究设计、重点、难点

人的安全至高无上，人口贩运被视为对人类安全最为严重的威胁，人口贩运，特别是对妇女和儿童的贩运，意味着非传统安全问题同样会对国家和人民造成严重威胁（Osmany, 2007）。因此，我们所有努力的中心都应该是围绕受害者权利的保障而展开，更应该努力预防和打击贩运，并向受害者提供赔偿和协助。近年来，“打击贩运”的理念已经向“反对贩运”的方向扩展与延伸，更加注重受害者的权利保障（Obokata, 2006；刘国福，2010）。有关“反贩运”的研究都认为，“人口贩运”的犯罪必须从刑法角度进行打击，而贩运受害者的问题必须从权利保障角度解决（Kristina, 2010）。被贩运人口主要是妇女、儿童等弱势群体，Bustamante（2002）认为，人口贩运侵犯了人权，弱势群体本来社会经济地位就较低，又被贩运，所以只有从权利保障角度才能从根本上解决人口贩运问题。

联合国贩运人口特别报告员埃兹罗（Joy Ngozi Ezeilo）指出，人口贩运，尤其是对妇女儿童的贩运，是最严重的侵犯人权行为，可以将其称为“当代的奴隶制”；尽管《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《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》（此协议也被称之为《巴勒莫议定书》，以下简称《补充议定书》）已经于十多年前通过，但是，这一项犯罪活动不仅没有销声匿迹，反而日益猖獗，成为世界上增长最快、最容易获取暴利的犯罪活动之一。根据国际劳工组织的数据表明，人口贩运的潜在年利润高达31亿美元，是跻身世界前三位的非法收入（Belser, 2005）。目前，中国人口拐卖问题仍然严重。在中国，拐卖妇女儿童同样是一种严重侵犯人权的罪行。根据美国2008年度《人口贩运报告》（TIP报告）显示，中国国内的人口贩运是“最严重的问题之一”，每年有1万~2万的受害者被贩运，人口贩运的利润超过7亿美元。同时，中国是人口贩运的来源国、中转地以及目的地国，人口贩运主要发生在中国境内，还有一部分妇女和儿童被贩运到非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲、中东和北美等（Ju, Liu & Crowthe, 2006）。

但是，目前中国国家反拐行动机制并不完善，亟须加强国家反拐行动，健全反拐长效机制，有效保障被拐人口的权利，最终根除拐卖根源。评估包括持续监控程序（过程性评价）以及对一个或多个计划的影响，反

贩运计划的长期影响评估不仅可以检测反贩运方案的有效性，也有益于国家下一步反贩运计划的制定，更是在人口贩运研究领域引起大家越来越大的兴趣（Wholey, Hatry & Newcomer, 2004）。本书试图通过“以受害者为中心”的方法研究中国国家反拐行动，国际上，“以受害者为中心”方法的实施是通过宣传预防被拐、培训被解救受害者和为受害者提供服务中完成的（Statement on Congressional Action on Victims of Trafficking & Violence Protection Legislation, 2000），已成功地改变了之前把人口贩运受害者视作罪犯和非法移民的状况，建立了新的受害者治疗方案和服务体系，对受害者产生了意想不到的效果，并有助于对人贩子成功进行起诉。本书在对弱势群体权利保护的基础上，基于“以受害者为中心”的方法，试图发现在中国范围内拐卖妇女儿童的原因、现状、程度和特点及人口拐卖受害者面对剥削的各种形式，研究国家反拐行动在应对这些状况存在的经验及不足，最终分析国家反拐行动如何应对中国妇女儿童拐卖，以保障被拐妇女儿童的权利。

1.1

基本概念

1.1.1 人口贩运、人口拐卖、失踪人口

明确目标人群的定义，是任何原始数据产生的前提，无论是定性研究还是定量研究。为了确定目标人群，界定概念的内涵和外延是有必要的。在人口贩运中，一个颇有争议的问题是如何定义“人口贩运”这个概念，这是一个重大的挑战。“人口贩运”定义的发展变化，反映了研究者们不断进行的

精确测量和研究，许多人会根据空间特点、受害者的类型、年龄和性别选择界定目标人群。政策制定和研究不可能完全脱离政治或经济议程，政府可能会因不同法律和操作定义而应对不同的挑战。人口贩运的受害者范围很可能随着时间的变化而变化，因此，数据在概念、时间和空间上的意义，将取决于我们如何理解目标人群的范围。

1.1.1.1 人口贩运

人口贩运 (Human Trafficking)，也称人口贩卖，在国际上，目前有不少人口贩运的概念 (Tyldum, Tveit & Brunovskis, 2005)，但都缺乏贩运理论基础和国际通用标准。比如，在卖淫领域的辩论、移民和劳工剥削的标志是什么，什么样的政策应该调整和为什么调整等。因此，国际机构、各国政府和一些激进分子一直无法在什么因素还应包括在“贩运”这个概念中达成协议。正如 Bridget (2007) 指出，尽管“人口贩运是一个严肃的问题”已经在不同机构、组织和游说团体之间得到广泛共识，但由于不同原因、不同组织确定的人口贩运的概念和范围也不同，使得各种游说团体一直试图将新群体纳入人口贩运的受害者，特别试图将“人口贩运的定义、原因、问题的难度及解决方法”在全球范围内获得共识 (Bridget, Davidson & O'Connell, 2003)。目前，国际上普遍公认的“人口贩运”的定义来自《补充议定书》。2000年，第55届联合国大会通过了《联合国打击跨国组织犯罪公约》及《补充议定书》，其主要成就是确定了“人口贩运”的第一个国际定义。《补充议定书》这样定义人口贩运：通过使用或威胁使用强制手段，或采取其他形式的手段，招聘、运输、转移、窝藏或以剥削为目的接收人员，绑架、诈骗、欺骗、滥用权力或通过控制他人获取利益。对他人剥削的形式主要包括以下几种：性剥削或强迫他人卖淫、强迫他人劳动或从事其他服务、奴役他人或采用类似奴役的做法、劳役他人或摘取他人器官等；此外，受害者是否“同意”与对他/她的剥削无关 (Miller, 2005)。研究者认为，一个全面的定义必须包括贩运行为、手段和目的、构成何种犯罪 (Hawaii, 2002)。在联合国的定义中，贩运人口行为包括招聘人、剥削人、运输人和买主，手段包括对受害者威胁使用武力、暴力、强迫、绑架、欺骗、药物滥用、行为

人拥有超过一个弱势地位人的支配权力,或其他任何人对他人的控制等。《补充议定书》进一步明确了人口贩运的行为及其目的。简而言之,就是“剥削(exploitation)”,包括强迫卖淫或性剥削,迫使受害者提供劳动或服务,奴役受害者或采用类似奴役的做法对待受害者,或摘取其器官等。当政府试图通过立法或执法机构采取一个概念标准时,将会受到服务提供商和其他人(如移民官员)的影响,加之许多研究者与政府官员之间有着千丝万缕的利益链条,所以该定义经常因为其复杂性而受到批评。

1.1.1.2 人口拐卖

截至目前,中国尚未出台专门反对人口拐卖的法律,国内法中缺少对人口拐卖的明确定义,只是在《刑法》中将“拐卖妇女儿童罪”定义为拐卖。拐卖,是指拐骗、绑架、收买、贩卖、接送、中转妇女、儿童以获利为目的的行为。合谋、参与拐骗、接送、中转、窝藏、出卖、转卖妇女和儿童等犯罪活动的,分别以一般共同犯罪或犯罪集团成员论处,而且仅定位是在领养和以婚姻为目的的绑架和贩运婴幼儿和妇女。直到2016年12月,最高人民法院出台了《关于审理拐卖妇女儿童犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》才明确规定对收买被拐卖的妇女、儿童后又实施组织、强迫卖淫、组织乞讨等行为的数罪并罚。

中华人民共和国成立以来,政府一以贯之地重视打击和惩治人口拐卖犯罪。在各级政府、司法机关以及社会各界的努力下,经过多次集中力量打击,到20世纪60年代,中国的人口拐卖犯罪已经基本销声匿迹(储槐植,1996)。然而,随着社会经济的发展,特别是从20世纪70年代开始,人口拐卖死灰复燃,且犯罪数量逐年上升,犯罪手段更加多样化,尤其是近年来,人口拐卖犯罪更是有增无减,并且表现出许多前所未有的特点。在中国,人口拐卖是一个利润丰厚的“业务”,法律制度的不健全,愚昧的重男轻女文化传统都助长了这种趋势(Li, 1996)。

面对人口拐卖的严峻形势,中国《刑法》及司法实践历来都将严厉打击人口拐卖列为主要任务之一。1979年,中国第一部《刑法》第141条明确规定“拐卖人口犯罪,处五年以下有期徒刑,情节严重的,处五年以上有期

徒刑。”此后，为了进一步打击人口拐卖犯罪有组织化，1983年9月，全国人大常委会通过了《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》，加大了对人口拐卖犯罪分子的打击力度。其中明确规定，人口拐卖集团的首要犯罪分子，或者情节特别严重者，可在《刑法》规定的最高刑之上处刑，直至死刑。1984年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合颁布了《关于当前办理拐卖人口案件中具体应用法律的若干问题的解答》，对相关的法律规定作了进一步的具体解释。人口贩运受害者90%是妇女和儿童，在中国也是如此（International Labour Office, 2005）。为了更加有效地遏制人口拐卖犯罪，特别是保护妇女、儿童等弱势群体的人身安全和合法权利，维护社会和谐稳定，全国人大常委会于1991年9月4日通过了《关于严惩拐卖、绑架妇女、儿童的犯罪分子的决定》（以下简称《决定》），这一《决定》修补了《刑法》中界定的“拐卖人口罪”，更加明确地在《刑法》中增加了“拐卖妇女、儿童罪”这一罪名。在《决定》的第1条第2款中，特别界定了“拐卖妇女、儿童罪”：“拐卖妇女、儿童，是指以出卖为目的，有拐骗、收买、接送、中转妇女、儿童的行为之一的。”另外，有些地方还出现了对妇女、儿童使用暴力、威胁或者麻醉等方法，绑架妇女、儿童或者偷盗婴幼儿并贩运，针对这一情况，该《决定》设定了相应的量刑。但是，中国对“拐卖”一词可以从“拐”和“卖”两个字分别加以解释，通常的理解是，要么是拐卖妇女并强迫她们结婚，要么是拐卖14岁以下的儿童售卖为子，考虑到其他类型人口几乎没有被拐卖，在1997年《刑法》修改中将“拐卖人口罪”取消了，保留了拐卖妇女儿童罪，并不包括强迫劳动、奴役或非自愿的劳动。在中国现行的《刑法》第240条、第241条和第242条中，直接涉及拐卖人口的罪名包括拐卖妇女、儿童罪；收买被拐卖的妇女、儿童罪；聚众阻碍解救被收买的妇女、儿童罪三种。鉴于这种理念，面对严峻的人口拐卖形势，《中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012年）》在2008年发布，主要救助对象依旧是妇女儿童，忽视了买方责任和成年男性被拐者（杨美珍，2011）。基于中国人口拐卖的实际情况，借鉴国际经验，中国也加大了打击非传统拐卖犯罪的力度。2013年《中国反对拐卖人口行动计划（2013—2020年）》发布，将“反对拐卖妇女儿童”改为“反对拐卖人口”，加大

对使用童工、智力残障人等违法行为的查处力度，但是鉴于中国在 2013 年之前过多关注于妇女儿童被拐，本书只关注妇女儿童的拐卖，并结合中国实际情况将拐卖方式扩展，在主要评估“中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012 年）”的基础上，为了保证研究成果的时效性，也评估《中国反对拐卖人口行动计划（2013—2020 年）》，但研究对象是妇女儿童，并不断充实和完善今后的反对拐卖人口行动计划。在本书中，特别明确，“人口贩运”指的是国际定义，“人口拐卖”指的是中国的定义。

1.1.1.3 人口失踪

在中国法律中，人口拐卖是需要证据证明的，否则只能将其称为人口失踪。失踪人口，其定义有广义和狭义之分。其中，最广泛的定义是，经报告到主管人口失踪的执法机构，尚未发现所在位置的人员。国际警长联合会(The International Association of Chiefs of Police's, IACP) 1994 年发布的关于“失踪人口”的定义则更加详细和更具广泛性，大致包括以下内容：“某人下落不明，在一段时间内无法确定其具体去向，经专业人士评估，该主体的行为、计划不寻常或高度可疑。”

在中国，与人口拐卖一样，当前“失踪人口”也没有明确的法定概念，只有在法律文件中有一些相关规定。其中，《全国失踪人员信息管理工作规定》第 2 条规定：“本规定中的失踪人员是指可能走失、自杀、被刑事侵害或在灾害、事故、意外事件中下落不明的人。”在一些人口失踪大省，也有规定提出了失踪人口的概念，如河南省《公安机关协助查找失踪人员工作规定（试行）》第 2 条：本规定所称的失踪人员，是指群众报警求助人员，请求公安机关协助查找的下落不明、现实生存状态不确定的走失或者疑似被侵害的失踪人员，不包括因自然灾害、生产事故等意外事件失踪的人员。从以上两个规定我们可以看出，在中国，失踪人口主要包括三类：

第一类，下落不明、现实生存状态不确定的走失人员。这一类失踪人员范围比较广泛，不仅包括离家出走、走失的人员，而且包括我们经常说的“玩失踪”的故意离家出走人员。

第二类，疑似被侵害的失踪人员。中国《公安机关查找疑似被侵害失

踪人员信息工作规定（试行）》第2条规定：本规定所称疑似被侵害失踪人员，是指具有以下情形之一，可能遭到犯罪行为侵害而下落不明的人员：1）失踪现场有明显的侵害迹象的；2）有证人证明失踪人员遭到侵害的；3）人与机动车一起失踪或携带大量财物失踪的；4）不满14周岁的未成年人失踪超过48小时的；5）失踪人员在失踪前与他人有重大矛盾纠纷的；6）失踪原因不明，失踪时间超过3个月的；7）其他疑似被侵害的。此规定明确表明了失踪人员主要是具有七种情形之一，可能遭到犯罪行为侵害而下落不明的人。

第三类，因自然灾害、生产事故等意外事件失踪的人员。人口失踪并不完全属于刑事犯罪，这种人口失踪与人口拐卖没有任何关系，因此本书中的“失踪人员”不包括该类失踪人员。

1.1.2 政策评估

国家反拐行动计划作为中国反对人口拐卖的重要计划，对其评估涉及公共政策评估技术。公共政策评估是特定的评估主体根据一定的标准和程序，通过考察政策过程的各个阶段和环节，对政策的效果、效能及价值所进行的检测、评价和判断。不同于政府绩效评估，公共政策评估是评估中央或地方政府颁布的某一政策的实施效果，而政府绩效评估是全面和系统地评估政府部门工作（李志军，2013）。国际上，政策评估在20世纪60年代后逐渐成为一项“朝阳产业”（Growth Industry），用来监督政府公共财政开支，评价和督促政策规划成效，80年代后，在社会科学领域中，政策评估正式确立了独立地位，甚至在美国成为最活跃的领域（Cronbach et al, 1980）。虽然研究者对于政策评估理论有分歧，但都承认政策评估主要包括以下内涵：1）评估对象主要是影响社会经济发展的国家政策和计划。2）政策评估方法，是采取多种社会科学研究方法，一是深度访谈法、参与观察法等定性方法；二是社会指标、回归分析等定量方法。3）政策评估内容，主要包括政策产出及影响，前者指的是受益者或目标群体因为政策所得到的财务、服务和资源等，后者是指政策执行后，对人或环境原来的行为或物质造成的实际变化