



International
Labour
Organization

▶ 制定强迫劳动 国家行动计划

指导手册



▶ 制定强迫劳动 国家行动计划

指导手册

版权 © 国际劳工组织 2020

2020 年首次出版



这是一个在知识共享组织署名 4.0 国际许可 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) 下发布的开放获取作品。用户可以重新使用、分享、改编并在原始作品上开展工作，详见许可证。必须明确注明国际劳工组织是原创作品的所有者。不允许在与使用者作品有关的情况下使用国际劳工组织标志。

署名 - 作品必须被引用如下：基本原则，制定强迫劳动国家行动计划工具包，日内瓦：国际劳工组织，2020。

译文 - 如果是本作品的译文，必须在注明出处的同时加入以下免责声明：本译本并非由国际劳工局（ILO）创作，不应视为国际劳工局的官方译本。国际劳工组织对该翻译的内容和准确性概不负责。

改编 - 如果是对本作品的改编，必须在注明出处的同时加上以下免责声明：这是对国际劳工局（ILO）原创作品的改编。改编中所表达的观点和意见仅由改编的作者负责，并没有得到国际劳工组织的认可。

所有关于权利和许可的询问都应向 ILO 出版社（权利和许可部）提出，地址为 CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或通过电子邮件发送至 rights@ilo.org。

ISBN: 9789220377116（印刷版）；9789220377123（网络 PDF 版）

本书也有法语版本：《*Guide pratique pour l'élaboration de plans d'action nationaux contre le travail forcé*》，ISBN: 978-92-2-032445-5（印刷版）；978-92-2-032444-8（网络 PDF 版）。西班牙语版本：《*Guía práctica para la formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso*》，ISBN: 978-92-2-032447-9（印刷版）；978-92-2-032446-2（网络 PDF 版）。

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，材料的展示不代表国际劳工局对任何国家、区域或领土及其当局的法律地位、或对其边界的划定发表任何意见。

署名文章、研究报告和其他稿件中所表达的意见完全由作者负责，其出版并不构成国际劳工局对其中所表达意见的认可。

本书提及的企业和商品及生产程序并不意味其得到国际劳工局的认可，未提及的企业和商品及生产程序也不意味国际劳工局不认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：www.ilo.org/publns。

注

本出版物由 Birgitte Krogh-Poulsen（顾问）、Oluremi Doherty 和 Aurélie Hauchère Vuong 编写，并得到 Jane Colombini 和 Lucie Pelfort（ILO 基本司）支持。

资金由美国劳工部提供，合作协议号为 IL-27592-15-75-K-1，用于“从议定书到实践：通向全球强迫劳动行动的桥梁”项目（桥梁项目）（GLO/15/26/USA）。桥梁项目总费用的百分之百由联邦资金资助，总额为 17,395,138 美元。

本出版物不一定反映美国劳工部的观点或政策，所提及的商品名称、商业产品或组织也不意味着得到美国政府的认可。

请访问我们的网站：www.ilo.org/forcedlabour

封面照片：© ILO/N. Bhattarai

2017 年，在尼泊尔巴朱拉的一个采石场工作的前债役工。国际劳工组织的“桥梁”项目正在通过向前债役工提供职业培训来支持生计。（ILO 桥梁项目）

照片由瑞士洛桑的夏洛特设计公司合成。

致谢

国际劳工组织感谢主要作者比吉特·克罗格 - 波尔森起草了工具包的第一版，以及来自国际劳工组织基本原则司的奥卢雷米·多尔蒂和奥瑞利·豪舍尔·弗翁制作了最终版本。感谢国际劳工组织基本原则司的简·哥伦比尼和露西·佩尔福特的付出和协调。

国际劳工组织还要感谢以下国际劳工组织的同事的评论、付出和支持：贝特·安德烈斯、海伦娜·博欣、莉莲娜·卡斯蒂略 - 卢比奥、米夏·德·科克、蒂亚戈·古尔乔·阿尔维斯·里贝罗、斯科特·里昂、路易斯·马查多、斯蒂芬·麦克莱兰、乔德伦·米特拉、亨里克·莫勒、何塞·玛丽亚·拉米雷斯·马查多、维克多·雨果·里科、迪帕·瑞诗凯诗、盖拉·鲁迪·弗雷泽、古尔查腾·桑胡、罗辛达·席尔瓦、本杰明·史密斯、谢丽尔·威尔逊和托马斯·威辛。

注：

本文件中提到的国家实践是为了提供具体的例子并鼓励采取行动。提到某个国家并不意味着对该国情况和强迫劳动做法作出任何判断。未提及某个国家并不意味着该国未采取行动，因为不可能反映所有现有的良好做法。

目录

致谢	iii
前言	vii
执行摘要	ix
1. 简介	1
方法	2
如何使用工具包	3
2. 确定国家行动计划的范围	5
国际法律框架	6
国家法律框架	7
是独立的计划还是与现有框架相结合？	8
3. 确定国家行动计划战略	9
4P – 预防、保护、起诉和伙伴关系	10
预防强迫劳动	11
保护受害者	14
起诉 - 执行法律	17
伙伴关系 - 动员合作伙伴并让其参与	20
指导原则	22
4. 制定国家行动计划	25
领导制定过程	26
了解基本情况	27
评估实施伙伴的知识和能力	28
磋商、所有权和承诺	29
分配明确的角色和职责	30
确定明确的时间表	30
估算成本	31
起草国家行动计划	32
通过国家行动计划	33

5. 国家行动计划的管理和实施	35
监督机制	36
协调国家行动计划的实施	37
沟通和知识共享	38
6. 国家行动计划的监测和评估	41
一个学习过程	42
一个持续的过程	44
7. 从一个国家行动计划到下一个	45
为什么要有多个国家行动计划？	46
迈向下一个国家行动计划	46
吸收经验教训	46
如何保持承诺？	47
参考文献	49
附件	55
附件 1：词汇表	56
附加 2：为制定本指导手册而参考的国家行动计划清单	64
附件 3：强迫劳动议定书	67
附件 4：第 203 号建议书	71

前言

“我们不要只是对奴隶制感到愤怒，而是要实现变革”

-- 国际劳工组织总干事盖·莱德

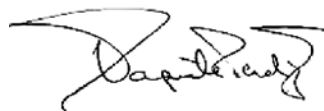
2014 年 6 月，各国政府、雇主和工人在国际劳工大会（ILC）上以压倒性的票数通过了对《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号）作出补充的一项议定书和一项建议书。2014 年议定书要求各国采取有效措施，防止强迫劳动，保护受害者，并确保他们能够诉诸法律。正如第 1(2) 条所规定的，每个国家应“与雇主和工人组织协商，制定有效和持续制止强迫劳动的国家政策和行动计划”。

虽然全球对解决强迫劳动问题的承诺有所增加，但仍必须加快行动，以实现可持续发展目标（SDG）的目标 8.7，即消除童工劳动、强迫劳动、现代奴隶制和人口贩运。2017 年第四届全球童工大会通过的《布宜诺斯艾利斯宣言》呼吁各国“根据 2030 年可持续发展议程，作为紧急事项，在相应级别调整与消除童工劳动和强迫劳动有关的政策、战略和有时限的行动计划。”

这就需要有一个框架，让政府和社会伙伴以综合和协调的方式采取行动，实现有意义的变革。设计和通过强迫劳动国家行动计划（NAP），有助于将关键合作伙伴聚集在一起，在国家层面努力实现这些目标。还通过跟踪进展和追究利益相关者的责任提供了一种治理机制。

通过这个制定强迫劳动国家行动计划工具包，国际劳工组织旨在支持政府、雇主和工人组织以及其他关键利益相关者努力终结强迫劳动。无论是参与制定、实施还是监督国家行动计划，都能在指导手册和与之相关的工具中找到实用的信息。该工具包也可以成为国际劳工组织专家以及在这一过程中支持他们的从业人员的有用指南。此外，它将支持国家利益相关者采取更全面的战略，以处理强迫劳动与其他工作中的基本原则和权利之间的相互作用：免受童工劳动和歧视，以及结社自由和集体谈判的权利。工具包还充分认识到工作中的基本原则和权利对 2030 年可持续发展议程的重要贡献。

维拉·帕克特 - 佩尔迪冈
国际劳工组织治理司司长



执行摘要

国际劳工组织《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号）的 2014 年议定书呼吁各国政府采取有效措施，防止强迫劳动，保护受害者并确保他们能够诉诸法律。为了做到这一点，该议定书要求各国制定和实施关于强迫劳动的国家行动计划（NAP）。国家行动计划可以成为强有力的工具，确保在国家层面采取协调一致的行动打击强迫劳动，并加快实现可持续发展目标（SDG）的目标 8.7，以便“消除强迫劳动，结束现代奴隶制和人口贩运，确保禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括招募和使用儿童兵，并在 2025 年前终结一切形式的童工劳动”。

《制定强迫劳动国家行动计划工具包》旨在支持利益相关者制定、实施和监测国家行动计划。它借鉴了许多国家的模式和良好做法，介绍了整个国家行动计划的制定过程，从对强迫劳动的初步评估，到国家行动计划的最终评估。

为了使国家行动计划具有相关性并产生预期影响，必须仔细规划整个过程并了解该国的强迫劳动状况。因此，国家行动计划的制定过程应该从了解强迫劳动的情况以及相关的人权状况和劳动标准开始。社会伙伴和所有其他关键利益相关者必须通过定期磋商和协调，从进程的一开始就参与进来。这将促进合作伙伴的承诺，并加强他们对国家行动计划的主人翁意识。同样重要的是，要决定国家行动计划是一个独立的关于强迫劳动的文书，还是将人口贩运或童工等相关问题纳入其中。

一旦明确了国家行动计划的范围，就可以采用 4P 方法制定国家行动计划战略，即预防强迫劳动；保护受害者；起诉犯罪者；以及建立伙伴关系。有效实施国家行动计划需要强有力的管理。角色必须明确，并在合作伙伴之间进行分工；但是，他们不应该各自为政，应该注重强调协调。还应评估国家行动计划的执行情况，以便吸取经验教训。因此，重要的是在早期制定监测和评估框架，并确保其在整个过程中得到应用。

消除强迫劳动可能需要比国家行动计划的期限更长的时间。通常情况下，国家会采取后续计划来继续和改进工作。制定第二代（或以后的）国家行动计划是一个机会，可以在合作伙伴之间分享知识，反思从以前的计划中获得的经验教训。根据这些获得的经验，将会使以后的国家行动计划更有针对性和有效性。

该工具包描述了国家行动计划制定过程的不同阶段需要考虑的步骤和关键因素。它包括一个主要的《指导手册》以及一系列提供进一步技术细节的工具。

《指导手册》的各部分涵盖以下领域：

第一部分：简介。

简介部分解释了如何使用本工具包，如何浏览其内容并了解其目的。

第二部分：确定国家行动计划的范围。

这一节有助于澄清强迫劳动的定义，以及它与其他类型的虐待和剥削之间的关系，从而强调了采取综合方式的必要性。它还介绍了《强迫劳动议定书》和第 203 号建议书所规定的一些主要内容。

第三部分：确定国家行动计划战略。

本节介绍了 4P 框架，该框架有助于设计旨在消除强迫劳动的国家行动计划战略，以及如何将其纳入国家行动计划。

第四部分：制定国家行动计划。

本节介绍了制定有关强迫劳动的国家行动计划的步骤，包括绘制前景图、与相关利益攸关方接触以及确保政策获得通过和所有权。

第五部分：国家行动计划的管理和实施。

本节介绍了为确保有效实施国家行动计划而建立的管理机制。这些机制包括：监督机制；协调；以及合作伙伴之间的定期沟通和知识共享。

第六部分：国家行动计划的监测和评估。

本节就如何建立一个坚实的监测和评估框架提供指导，该框架既能支持国家行动计划的实施，又能支持后续阶段的发展。

第七部分：从一个国家行动计划到下一个。

强迫劳动是一个复杂的问题，需要在第一个国家行动计划的期限过后之后继续努力。本节探讨了从一个国家行动计划过渡到下一个国家行动计划的经验教训。

《指导手册》的每一部分都有一些工具作为补充，就某一特定主题提供进一步的技术细节和建议。重要的是，利益相关者应将这些工具作为范例，根据国家情况进行调整。

► **工具一、关于强迫劳动的国际劳工标准：**介绍关于强迫劳动和相关问题的主要国际标准。

- ▶ 工具二、强迫劳动及相关概念：解释与强迫劳动相关的重要概念的异同，如贩运、奴役或最恶劣形式的童工劳动。
- ▶ 工具三、强迫劳动主流化：指导如何将强迫劳动纳入其他政策领域。
- ▶ 工具四、发展关于强迫劳动的知识库：强调为国家行动计划建立知识库的重要性和过程。
- ▶ 工具五、应对 4P 的战略：强调在思考 4P 时应考虑的因素。
- ▶ 工具六、强迫劳动与可持续发展目标（SDG）：该工具展示了强迫劳动与 17 项可持续发展目标之间的联系。
- ▶ 工具七、国家行动计划制定过程概览：总结国家行动计划制定过程。
- ▶ 工具八、背景研究：为收集相关信息和设计准确的背景研究提供指导。
- ▶ 工具九、能力评估检查清单：帮助确定合作伙伴的能力建设需求以及如何满足这些需求。
- ▶ 工具十、所有权和政治承诺：旨在激发人们对所有权含义的思考，以及如何为有效的国家行动计划奠定基础。
- ▶ 工具十一、国家磋商研讨会议程：为如何组织国家磋商提供建议。
- ▶ 工具十二、成本估算检查清单：支持合作伙伴估算国家行动计划的实施成本并制定预算。
- ▶ 工具十三、国家行动计划目录：为国家行动计划文件的结构和编排提供范例。
- ▶ 工具十四、执行框架模板：旨在提醒合作伙伴，在国家行动计划的总体规定与组织工作计划和预算之间建立联系所需的信息类型。
- ▶ 工具十五、分享信息和知识：可以支持国家行动计划的沟通活动或全面知识分享战略的发展。
- ▶ 工具十六、监测和评估框架模板：协助合作伙伴监测国家行动计划的实施情况，跟踪进展，并确定所学到的经验教训。



▶ 1



1. 简介

强迫劳动是对人权的严重侵犯，影响到所有国家和所有经济部门的 2500 万男性、女性和儿童（ILO、自由行走基金会，2017）。它的根源在于贫穷、歧视和缺乏社会保护，它破坏了企业之间的公平竞争。

2014 年，各国政府、工人和雇主组织通过了《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号）的议定书（以下简称强迫劳动议定书）和相关的《2014 年强迫劳动（补充措施）建议书》（第 203 号）（以下简称第 203 号建议书）¹。特别是，议定书要求各国制定和实施国家行动计划（NAP）。本工具包旨在支持各国制定适合本国国情的国家行动计划。

国家行动计划是有用和强大的政策工具，可以将所有相关的利益相关者聚集在一起，围绕一个共同的目标促进集体行动，如消除强迫劳动和实现可持续发展目标 8.7。² 国家行动计划将通过以下方式帮助一个国家将强迫劳动政策付诸实践：

- ▶ 为协调一致的联合行动提供一个框架；
- ▶ 建立国家承诺；
- ▶ 设定明确、具体的目标来指导行动；以及
- ▶ 加强伙伴关系，以提高协同效应和积极成果。

该工具包涉及国家行动计划的制定、管理、实施和评估过程，以及终结强迫劳动的战略。它为参与国家行动计划制定、实施和监督的人员提供指导，包括来自政府、雇主和工人组织以及其他利益相关者群体的代表。该工具包也可用于那些支持国家伙伴制定和实施国家行动计划的组织。

方法

本工具包以国际劳工组织的专业知识和国家经验为基础。³ 为编制本文件，我们审查了一些现有的国家行动计划，其中有些是关于强迫劳动，有些是关于童工劳动或人口贩运等相关问题。文中出现的或为编制本工具包而分析过的所有国家行动计划均载于附件 2。

1 强迫劳动议定书和第 203 号建议书均于 2014 年 6 月通过。议定书是一项具有约束力的条约，需要批准才能生效，而建议书则为落实议定书所要求的措施提供了不具约束力的补充性实践指导。

2 可持续发展目标（SDG）的目标 8.7 是“消除强迫劳动，终结现代奴隶制和人口贩运，确保禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括招募和使用儿童兵，并在 2025 年前结束所有形式的童工劳动”。

3 例如，见《制定和实施童工劳动国家行动计划工具包》（ILO，2017b）或《青年就业国家行动计划编制指南》（ILO，2008）。

如何使用工具包

本工具包包括：

- ▶ 一本指导手册。
- ▶ 一些特定的工具。

用户可以选择使用该工具包中与他们需求相关的任何部分，但建议先阅读本《指导手册》。该手册介绍了整个国家行动计划的制定过程，并提供了有用的背景信息、指导和经验教训，以便在该过程的不同阶段（从确定范围和战略，到国家行动计划的实施和评估）考虑。《指导手册》的不同部分都提到了强迫劳动议定书和第 203 号建议书的相关节选，而且还提到了配套的工具。

在整个手册中，16 个具体的工具都用  这个标志来强调。这些工具的目的各不相同，有的为某一特定主题提供更深入的细节，有的提供模板和对照检查表，可在用户制定和实施国家行动计划的过程中进行调整。特别是 **工具二**，由于它介绍了强迫劳动和相关概念的定义，可作为本指导手册所有章节的参考。



除了这些工具外，读者还可以在附件 1 中找到与国家行动计划制定和实施过程相关的关键概念词汇表。词汇表中的术语在文中以  标识标明。强迫劳动议定书和第 203 号建议书的全文见附件 3 和 4。



▶ 2

正在打谷子的女性，尼日尔塔瓦地区，2003 年（©ILO/ M. Crozet）

国际劳工组织的桥梁项目正在支持尼日尔努力解决该国非法的传统形式奴隶制的遗留问题。



2. 确定国家行动计划的范围



在起草国家行动计划之前，所有参与的利益相关者都必须了解什么是**强迫劳动**，以及它与其他概念的关系，如**人口贩运**、**奴隶制**或**童工劳动**。应考虑它们的相似性和差异性，以及这些侵犯人权的行为如何根据性别、年龄、种族和其他相关因素对人们产生不同影响。同样重要的是要考虑相关的国际和国家框架，以及这些框架在多大程度上涵盖了该国所有强迫劳动的情况。**工具一**概述了关于强迫劳动的主要国际劳工标准，以及关于相关主题的关键国际劳工标准（ILS）。这些内容将有助于确定国家行动计划的范围，并指导决定是制定一个独立的关于强迫劳动的国家行动计划，还是制定一个将强迫劳动与其他相关问题结合起来的国家行动计划。

国际法律框架

国际劳工标准（ILS）规定了各国必须执行的基本原则，目的是促进女性和男性在自由、公平、安全和有尊严的条件下获得体面和生产性工作的机会。国际劳工标准一旦被批准，就会在生效时具有约束力；一般是在批准后一年。因此，国家行动计划必须提及该国已批准的国际劳工标准，因为这将有助于其实施。

国际劳工组织《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号）（以下简称“第 29 号公约”）对强迫劳动进行了国际法律定义，这是国际劳工组织批准最多的标准之一。⁴

根据第 2 (1) 条，强迫劳动被定义为：

“以任何威胁相惩罚，强行要求任何人从事的非本人自愿提供的所有劳动或服务”。

2014 年通过的《强迫劳动议定书》并没有修改强迫劳动的定义：

强迫劳动议定书

第 1 条

3. 各成员国须采取有效措施，开展对所有强迫或强制劳动受害者的甄别、释放、保护、恢复和康复工作，并提供其他形式的协助与支持。

⁴ 该公约已有 178 个国家批准（截至 2020 年 6 月 29 日）。

除了强迫劳动的定义外，还必须对与强迫劳动有关的概念，如人口贩运、奴隶制和现代奴隶制等作出澄清，但也要考虑到儿童的特殊情况。



为了充分理解这些概念，工具二对其国际法律定义（来自国际标准）以及某些概念的相似性、差异性和重叠性进行了详细解释。这一工具对合作伙伴来说是一个有用的提醒，可以在制定过程的任何阶段进行参考。



国家法律框架

第 29 号公约

第 1 条

1. 批准本公约的国际劳工组织各成员国承诺在可能的最短期限内禁止使用一切形式的强迫或强制劳动。（……）

第 25 条

非法实施强迫或强制劳动应以刑事犯罪予以惩处，且任何批准本公约的成员国有义务确保法律制裁真正得当并得到严格执行。

第 29 号公约还要求各国将强迫劳动作为刑事犯罪加以惩罚。各国必须在法律和实践采取措施，确保在其领土内对任何形式的强迫劳动零容忍。即使没有批准第 29 号公约的国家也应尊重、促进和实现对强迫劳动的禁止，因为它是工作中的基本原则和权利之一。⁵ 此外，它们必须确保立法中规定的对强迫劳动刑事犯罪的惩罚“真正得当并得到严格执行”（第 29 号公约，第 1（1）和 25 条）。对强迫劳动的一般性禁止可能不足以使犯罪者被成功起诉和定罪。为使法院有效执行，立法必须考虑到国家情况，准确界定应受惩罚的罪行。



各国可以选择使用其他术语来描述强迫劳动的情况。例如，一些国家已经通过了关于“债役劳动”“奴隶劳动”或“有辱人格的工作条件”的立法。重要的是，政府要确保所使用的定义包含了该国存在的所有形式的强迫劳动。这对于成功起诉犯罪者以及为受害者伸张正义和提供补救是必要的。国家法律实际影响有限的情况并不少见，因为它们没有适当地涵盖所有形式的强迫劳动，或者它们使证据的收集非常困难。例如，一些关于人口贩运的国家法律有效地保护了因性剥削而被贩运的女性，但不允许为因劳动剥削而被贩运的男性进行法律起诉。国家行动计划应包括对国家立法进行彻底的定期审查，以确定可能存在的法律漏洞，并在必要时建议修改现有立法或通过新立法。

5 《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》及其后续行动于 1998 年由国际劳工组织所有成员国通过。它规定了所有成员国必须尊重、促进和实现的工作中的基本原则和权利，即禁止童工劳动、强迫劳动和就业歧视，以及结社和集体谈判的自由，无论它们是否批准了相关公约。

确定差距

在 21 世纪 10 年代初，澳大利亚进行了公共磋商，并与利益相关方合作审查其立法。该国确定了差距，因为其立法主要集中在人口贩运问题上，没有涵盖现代奴隶制的所有情况。

因此，该国修订了法律，并通过了新的法律，现在涵盖了更广泛的情况，包括人口贩运、奴隶制、强迫劳动和强迫婚姻（等）。

当前的国家行动计划于 2014 年通过，现在的重点是“人口贩运和奴隶制”，而之前的国家行动计划只涉及人口贩运问题。

是独立的计划还是与现有框架相结合？



一个国家必须考虑最合适的战略是制定一个独立的关于强迫劳动的国家行动计划，还是将强迫劳动的国家行动计划嵌入现有的关于人口贩运、**债役劳动**或童工劳动的国家行动计划中更有效。这些问题与强迫劳动有许多共同的社会、经济和文化根源，如贫困、文盲或**歧视**，但这一决定需要仔细考虑。

在强迫劳动被充分认识、合作伙伴有强大能力解决的情况下，主流化和整合往往是更有效的战略。然而，如果强迫劳动仍然被低估，而且对解决这个问题的理解和承诺有限，那么一个独立的国家行动计划可能是一个更有效的工具，可以将这个问题提上议程，动员合作伙伴参与其中，并建立政策承诺。

如果一个国家已经在实施一个国家行动计划（例如，关于人口贩运），其中包括消除强迫劳动的活动，那么整合（主流化）可能是更可行的战略。这可能需要考虑迄今为止尚不存在的针对强迫劳动的新的具体干预措施（例如，建立强迫劳动案件的转介系统或建立警方和劳动监察之间的协调机制）。同样重要的是，要让所有可能没有参与最初的国家行动计划的相关利益相关方，如劳动监察员或工会参与进来。

采取综合方法

根据已有的情况，将某一问题纳入现有的框架内，可能是比独立的国家行动计划更有效的战略。在阿塞拜疆，政府打算制定一个关于童工劳动的国家行动计划。该国已经制定了其他一些计划和方案，如关于打击人口贩运的国家行动计划。经过仔细考虑，决定更有效的方法是将重点放在执行上，把童工劳动部分与其他计划和方案结合起来，而不是把资源花在制定另一个国家行动计划上。

在其他国家，可能需要通过一个独立的关于强迫劳动的国家行动计划。这对于建立政治承诺或让国家利益相关方参与进来可能是必要的。



工具三提供了更多关于将强迫劳动纳入其他政策领域的细节，以帮助合作伙伴决定是否采用综合国家行动计划。阐明所有这些问题将有助于合作伙伴就是否制定一个独立的国家行动计划作出决定。



小规模渔业，毛里塔尼亚，2018 年（©ILO/ A. Cáliz）

促进青年和移民工人体面劳动机会的活动有助于防止强迫劳动（国际劳工组织 Promopêche 项目）。

▶ 3. 确定国家行动计划策略

要开始确定国家行动计划战略，重要的是政府、社会伙伴和其他主要利益相关者要讨论国家行动计划将如何带来持久的变化。换言之，他们必须就**变革理论**达成一致。⁶ 他们的长期目标是什么？为实现这一目标应具备哪些条件？因此，为了设计有效和相关的国家行动计划战略，重要的是要：



▶ **了解现状**—**工具四**提供了关于建立强迫劳动知识库的进一步指导，以确保战略和行动要点的设计是基于具体情况的证据。另见第二部分关于确定国家行动计划的范围。



▶ **确定预期的最终结果**—最终结果越具体，就越容易设计出具体的步骤，并评估结果是否已经实现。与其说最终结果或长期目标是“消除强迫劳动”，不如具体说明最终结果是例如“到2030年，在X国的所有省份彻底消除所有形式的**强迫劳动**”。通过明确时间框架、地理重点和其他相关细节，将更容易确定干预措施的优先次序和重点。

▶ **确定实现最终结果所需的步骤和资源**—一旦明确了最终结果，就可以确定中期结果和实现这些结果所需的具体产出或活动。第六部分将更详细地介绍如何**衡量**是否实现了预期结果，解释实现方式，如果没有实现，为什么没有实现。这对于学习和能够在未来的国家行动计划阶段或其他干预措施中调整策略至关重要。

一旦确定了最终结果，国家利益相关者应讨论不同的中期目标以实现这一目的。4P是一个很好的方法，包含了解决强迫劳动问题时需要考虑的各种因素。

4P – 预防、保护、起诉和伙伴关系

强迫劳动议定书

第1条

1. 为履行该公约规定的禁止强迫或强制劳动的义务，各成员国须采取有效措施，预防和消除使用强迫或强制劳动，向受害者提供保护并让其获得适当和有效的补救（包括赔偿），并且对实施强迫或强制劳动的肇事者进行制裁。

⁶ 这个简短的开源报告来自发展成果研究所，介绍了变化理论的基本要素。它的重点是组织和项目，但其内容同样与国家行动计划有关。参见：<https://vimeo.com/106389971>。

强迫劳动议定书和第 203 号建议书列出了为消除强迫劳动可采取的一些具体措施。这些都属于“4p”的总体方法：⁷

- ▶ 预防（强迫劳动）；
- ▶ 保护（受害者）；
- ▶ 起诉（犯罪者）；以及
- ▶ 建立伙伴关系（在政府、社会伙伴、公民社会、媒体、学术界等多个合作伙伴之间的伙伴关系）。

在制定国家行动计划战略时，4P 可以作为一种有用的分类方法来构建不同的目标。每个 4P 下包含的目标和活动将完全取决于环境。借鉴其他国家或部门 / 问题是非常有用的，但国家行动计划必须针对本国情况才有意义。以下部分详细介绍了每个“P”，作为对参与设计和实施国家行动计划的利益相关方的指导，并参考了强迫劳动议定书的相关条款和第 203 号建议书提供的进一步指导。



工具五为 4P 中的每一个 P 提供了一份技术问题检查清单，以帮助合作伙伴思考国家行动计划战略需要考虑哪些要素。第 203 号建议书中包含的具体要素和干预类型也可以作为指导，在设计具体行动要点时可作为“良好做法指南”。

预防强迫劳动

强迫劳动议定书

第 2 条

要采取的预防强迫或强制劳动的措施须包括：

- (a) 对人民，尤其是那些被认为特别弱勢的群体进行教育和情况通报，防止他们成为强迫或强制劳动的受害者；
- (b) 对雇主进行教育和情况通报，防止他们卷入强迫或强制劳动做法；
- (c) 努力保证：
 - (i) 有关预防强迫或强制劳动的法规，凡适宜时包括劳动法的覆盖范围和实施适用于所有工人和所有经济部门；
 - (ii) 劳动监察机构和其他负责执行该法规的相关机构得到加强；
- (d) 在招聘和安置的过程中保护人员，特别是移民工人，使其免受可能的虐待和欺诈；
- (e) 支持公共和私营部门开展尽职调查，防止并应对强迫或强制劳动风险；以及
- (f) 解决那些增加强迫或强制劳动风险的根源和因素。

⁷ 国际劳工组织政策报告《到 2030 年终结强迫劳动：政策和项目审查》（ILO，2018b）深入介绍了议定书消除强迫劳动的战略框架。

第一个“P”是指预防强迫劳动，这是一个关键的战略要素。预防不仅往往比补救措施更有效，防止强迫劳动在实践中发生还意味着使个人免受虐待和剥削以及相关的后果。预防策略应解决强迫劳动的根本原因，以消除其背后的驱动因素；从一开始就防止其发生。这可能包括可以促进体面工作条件的就业政策和移民管理制度，确保普遍获得基本社会服务，或确保所有儿童和青年获得优质教育和技能培训。

预防还包括提高认识和教育身处危险的群体和个人，使人们能够识别强迫劳动的迹象，并提倡不接受或不对强迫劳动视而不见的态度。有时，提高认识的一个重要因素是提高对国家行动计划本身的认识。

全面提高意识的战略

提高意识有助于防止强迫劳动的发生。重要的是，利益相关者要充分了解这个问题，并打破对受害者和犯罪者的陈旧观念和偏见。

为此，刚果民主共和国在其关于最恶劣形式童工劳动的国家行动计划（2012-2020 年）中，采取了一种全面的提高意识的方法，让所有相关方参与其中，如：受影响的社区、雇主组织、工会、非政府组织和教会。国家行动计划包括提高这些行为者对童工劳动的认识，并通过具体行动动员他们的措施。例如，国家行动计划规定了针对直接受影响社区的提高认识项目，随后将建立一个以社区为基础的监测系统。



预防策略应旨在激励负责任的商业行为，并加强雇主和企业识别强迫劳动迹象的能力。⁸ 在国家和全球供应链上均发现了包括强迫劳动在内的体面劳动赤字和侵犯人权案例。一项重要的预防措施是按照强迫劳动议定书的要求，支持私营和公共雇主进行**尽职调查**。⁹ 强迫劳动全球商业网络为雇主提供了一个讨论他们关注的问题和分享良好做法的平台。¹⁰



预防措施还应针对特别关键的招聘阶段。**招聘**阶段可以对工人寻求安全和体面的工作产生重大影响。在最好的情况下，招聘为获得安全和体面的工作机会开辟了道路；在最坏的情况下，它可能导致陷入剥削性工作或强迫劳动。因此，规范招聘行为有助于有效防止工人陷入强迫劳动的境地。

8 在 8.7 联盟的支持下，国际劳工组织、经合组织（OECD）、国际移民组织（IOM）和联合国儿童基金会（UNICEF）最近完成了国际组织关于全球供应链中童工劳动、强迫劳动和人口贩运的首次研究。调查结果和建议见 ILO、OECD、IOM、UNICEF，2019。

9 邀请合作伙伴就现有的尽职调查指南进行咨询，如 2018 年《经合组织负责人商业行为尽职调查指南》（OECD，2018）、《联合国商业与人权指导原则》（UN，2011）和《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》（ILO，2017a）。

10 详见：<https://flbusiness.network>。

招聘实践：要公平！

国际劳工组织将招聘定义为一个“包括广告宣传、信息传播、选拔、交通运输、就业安置”的过程。对于移民工人来说，它包括在适当情况下返回原籍国。”这个定义既适用于求职者，也适用于那些有雇佣关系的人。

招聘可以采取多种形式和模式，对男性和女性的影响也不同。劳动力招聘的特点往往是复杂的中介环境，涉及工人原籍社区和目的地社区的众多利益相关者。这种复杂性使工人，特别是弱势工人和移民工人，在世界各地受到无良招聘者和雇主的不公平招聘。这包括收取非法的**招聘费用**；在工作性质、生活和工作条件方面进行欺骗；扣押个人身份文件；缴纳押金和非法扣减工资；如果员工想要离开他们的雇主就会受到威胁，在某些情况下还会发生身体和性暴力。

根据国际劳工组织的定义，“招聘费用和相关成本”是指在招聘过程中为了让工人获得就业或安置而产生的任何费用或成本，无论其征收方式、时间或地点如何；这些费用不应直接或间接向工人收取。

* 欲了解更多信息，请访问国际劳工组织关于公平招聘的专题页面：www.ilo.org/fair。



第 203 号建议书为预防强迫劳动提供了进一步指导：

4. 考虑到其国情，成员国应采取最有效的预防措施，如：

- (a) 解决导致工人易遭受强迫或强制性劳动的根源性问题；
- (b) 具有目标针对性的认识提高活动，特别是面向那些最容易成为强迫或强制性劳动受害者的活动，尤其让他们了解如何保护自己免于遭受欺诈性或虐待性招聘和雇佣做法，了解工作中的权利和责任以及如何在需要时获得援助；
- (c) 关于对违禁使用强迫或强制性劳动进行惩处的具有目标针对性的认识提高活动；
- (d) 为面临风险的人员群体制定技能培训计划，提高其就业能力、创收的机会和能力；
- (e) 采取步骤，保证关于雇佣关系的国家法律和法规覆盖到所有经济部门并得以有效实施。雇佣条款和条件中的相关内容应以恰当、可核实和易懂的方式并最好根据国家法规或集体协议以书面合同的形式予以规定；
- (f) 2012 年社会保护底线建议书（第 202 号）所规定的、构成国家社会保护底线一部分的基本社会保障担保，以减少在强迫或强制性劳动方面的易受害性；

第 203 号建议书为预防强迫劳动提供了进一步的指导：（续）



- (g) 移民出行前和抵达后的情况介绍和信息通报，以使他们在海外工作和生活做更充分的准备，认识到并更好地了解以强迫劳动为目的而进行人口贩运；
- (h) 连贯一致的政策，例如就业和**劳务移民**政策，这些政策考虑到特定移民群体，包括那些处于非正常情况下的移民所面临的风险，并对可能导致强迫劳动的状况进行治理；
- (i) 推动相关政府机构与其他国家的相关机构开展促进正常与安全的移民并预防人口贩运的协调行动，包括共同对劳务招聘和雇佣机构进行监管、颁发许可证和监督，取消向工人收取招聘费，以防止出现债役和其他经济强制形式；
- (j) 在履行公约规定的禁止强迫或强制性劳动之义务时，成员国应向雇主和企业提供指导和支持，使其采取有效措施来确定、预防、减少和负责处置在他们的经营活动中或在与他们直接相关的产品、服务或经营中使用强迫或强制性劳动的风险。

保护受害者

强迫劳动议定书

第 3 条

各成员国须采取有效措施，开展对所有强迫或强制劳动受害者的甄别、释放、保护、恢复和康复工作，并提供其他形式的协助与支持。



第二个“P”是指**对受害者的保护**，这包括多个方面。不仅需要查明受害者的身份并使其脱离强迫劳动的环境，还需要在针对剥削者的法律诉讼中维护他们的权利，并为他们提供从所受剥削中恢复的手段。全面的保护措施不仅要保护受害者，还要为他们提供有效的手段防止再次受害。应让每个受害者都能利用受害者保护和康复系统，而不论其地位（年龄、性别、种族、移民身份或任何其他**歧视**理由）。

保护所有受害者

在《2017-2022 年打击人口贩运国家计划》中，巴拿马采取了具体的包容性保护措施，以覆盖所有受害者。根据国家行动计划的目标，应向所有受害者提供援助，无论其国籍，以确保其康复和安全地重返社会。在国外成为人口贩运受害者的巴拿马国民，应在外国得到支持，并向其提供自愿遣返的可能性。对于被贩卖到巴拿马的外国受害者或在巴拿马过境的外国受害者，也应提供类似援助。

及时发现强迫劳动受害者，是保护他们的必要起点。这可能是非常困难的，因为强迫劳动经常发生在封闭的环境或偏远地区，或者可以伪装成看似合法的情况。由于缺乏认识、文化接受度、羞耻感，或者由于担心受到惩罚或被驱逐出境，受害者也可能不愿意站出来。

应立即提供保护，而且不应以受害者是否愿意参加可能很长的司法程序为条件。受害者的参与和证词往往有助于确保对无良雇主的定罪，然而，受害者可能会担心来自其前剥削者的潜在报复。他们还可能对被法院判决或媒体报道为强迫劳动的受害者感到害怕或羞愧。因此，应采取一切必要的措施来确保他们的安全，包括在必要时提供证人保护。

为了增加被确认为强迫劳动受害者的人数，并确保他们得到保护，各国可以建立强迫劳动投诉机制。这种机制的目的是使受害者更容易被发现，并在不担心报复的情况下寻求补救措施，并使伙伴或平民更容易报告强迫劳动案件。这些机制可以采取不同的形式：它可以由地方政府官员运营，在村或地区一级采取行动；在社会服务部门内设立专门的单位；或独立的行政当局（人权委员会、监察员等）负责接受投诉并启动迅速和透明的干预措施。一些国家选择了热线服务，允许受害者提交匿名投诉。

强迫劳工投诉机制

在缅甸，政府和国际劳工组织签署了一项协议，允许公民在国际劳工组织联络官的协助下投诉强迫劳动的使用。这一申诉机制旨在使真正的强迫劳动受害者有机会向政府当局寻求赔偿和 / 或补救办法，并充分相信不会对他们采取报复行动。国际劳工组织联络官有权核实是否对投诉人采取这种报复行动，也可以代表该公民提出投诉。

合作伙伴还可以在这方面支持受害者和执法部门，特别是受害者组织。它们可以帮助提高受害者对现有机制的认识，自己接受投诉并向有关公共当局报告。

* 欲了解更多有关缅甸强迫劳动投诉机制的信息，请访问：www.ilo.org/yanon/complaints/lang--en/index.htm。

有效的保护措施应包括立即保护，例如进入安全住所或获得医疗护理，以及长期康复。康复的目的是确保重新融入社会和防止再次受害。它可以采取专门一揽子计划或利用现有的公共服务和方案的形式，例如通过职业培训、社会心理支持、小额信贷、微型企业发展或财政援助等。

第 203 号建议书就保护措施提供了进一步的指导：

9. 成员国在考虑到其国情的情况下，应采取**最有效的保护措施**，**满足所有受害者**对即刻援助以及长期恢复与康复的需求，例如：
- (a) 视情况做出合理的努力保护强迫或强制性劳动受害者及其家庭成员和证人的安全，包括保护他们免于因依照相关的国家法律行使其权利或因参与法律诉讼合作而遭到恐吓和报复；
 - (b) 适度和适当的食宿；
 - (c) 医疗保健，包括医疗和心理援助以及为强迫或强制性劳动受害者，包括那些遭受暴力性侵犯的受害者提供特殊的康复措施；
 - (d) 物质援助；
 - (e) 保护隐私和身份；以及
 - (f) 社会和经济援助，包括获得教育和培训机会以及体面劳动。

一线行动者—社会伙伴、受害者协会、社会服务机构—应该在这个过程的早期被咨询和参与其中，以确定保护机制不同的要素目前存在的差距。

同样重要的是，要考虑到一些弱势群体的特殊需求，如女性、儿童或移民。保护措施应促进性别平等：例如，确保女性有机会与女性执法官员交谈，因为她们与女性交谈可能更自在。此外，重要的是要确保不是所有的庇护所都只限于女性，以便向男性和家庭提供安全的住所。

第 203 号建议书就特定群体的保护措施提供了进一步的指导：



10. 为遭受强迫或强制性劳动的儿童提供的保护措施应考虑**儿童**的特殊需求和**最佳利益**，并且，除 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约（第 182 号）所规定的保护措施之外，还应包括：
- (a) 为女孩和男孩提供教育机会；
 - (b) 凡适宜时，指定一名监护人或其他代表；
 - (c) 当某人的年龄不确定、但有理由相信他或她不满 18 岁时，在等待核实年龄期间假定其未成年人地位；并
 - (d) 努力使儿童与其家庭团聚，或者，当对该儿童最有利时，提供居家护理。

第 203 号建议书就特定群体的保护措施提供了进一步的指导：（续）

11. 成员国在考虑到其国情的情况下，应对遭受强迫或强制性劳动的移民采取最有效的保护措施，无论其在所在国领土上的法律地位，包括：
 - (a) 提供一个沉思和恢复期，以便使相关人员能够就保护措施和参与法律诉讼做出知情的决定。在此期间，在有合理的依据相信某人为强迫或强制性劳动受害者的情况下，应授权其在相关成员国领土范围内停留；
 - (b) 提供临时或长期居住许可及劳动力市场准入；并
 - (c) 为安全并最好是自愿的遣返提供便利。

起诉 - 执行法律

强迫劳动议定书

第 4 条

1. 各成员国须保证所有强迫或强制劳动的受害者，无论其是否身在本国或其法律地位如何，都能够获得适当而有效的补救，例如赔偿。
2. 各成员国须根据其法律制度的基本原则，采取必要措施保证主管当局有权不起诉或处罚那些被迫参与了非法活动的强迫或强制劳动的受害者，而非法活动是他们被迫从事强迫或强制劳动的一个直接后果。

第三个“P”指的是**起诉**，更广泛地指执法。它包括有效执行强迫劳动的立法和法规，如监察制度、警方调查、受害者识别或起诉肇事者。在许多国家，强迫劳动的受害者有权提起法律诉讼。然而，在实践中，他们在寻求正义方面通常面临着巨大障碍，包括歧视（例如，当申诉只对国民开放时），或缺乏财政或技术手段（当无法获得免费法律咨询时）。这些障碍应在国家行动计划中予以确认和解决，以确保受害者有效地获得司法救助。

起诉也应包括补救措施。受害者应该能够通过民事和刑事诉讼，向法院、法庭或解决机制寻求补救措施。例如，经济赔偿的补救措施，无论是对物质损害（如医疗费用、未付工资、法律费用、收入和收入潜力的损失）还是对精神损害（如疼痛和精神困扰），都可以为受害者的康复提供关键支持，并对可能的犯罪者起到威慑作用。

与执法相关的特别培训

在丹麦，连续出台的打击贩运人口国家行动计划（2015-2018 和 2019-2021）强调，需要对法官和警察部队进行专项培训，以应对贩运人口案件的复杂性，同时考虑到受害者的特殊脆弱性。

特别是，国家行动计划赋予公共起诉机构的主管制定一并不断更新一有关处理和记录贩运案件准则的责任。这些工具的目的是重新关注人口贩运和强迫劳动案件，并“向检察官提供有关这一领域法律实践发展的知识”。

为了保护受害者的权利和惩罚犯罪者，需要一个坚实的执法体系。强迫劳动立法的执行很复杂，可能与其他同样复杂的问题和犯罪（如金融犯罪、货物走私或非法采矿 / 伐木 / 捕鱼）有关。因此，国家行动计划战略的一个重要组成部分可能不仅是加强政策制定者的能力，以制定强有力的综合立法，而且还要加强执法官员的能力，包括劳动监察员的能力，以发现受害者并收集和获取证据；以及法官的能力，以准确起诉犯罪者。第 203 号建议书就可采取哪些步骤确保有效执行强迫劳动立法提供了指导。

执法基本上是公共当局的责任。在一些国家，处理强迫劳动的任务主要掌握在警察部队手中，忽视了劳动管理部门的重要作用。事实上，由于其职能，劳动监察人员完全有能力发现强迫劳动案件并进入工作场所。因此，应该为劳动管理部门提供法律授权和手段，使其积极参与打击强迫劳动。此外，社会伙伴或民间社会组织等其他行为者可以支持执法工作。例如，工人组织可以将案件提请有关当局注意，或者受害者协会可以向受害方提供免费的法律咨询。这些参与执法的不同行为者之间的协调和合作问题应该在国家行动计划中得到解决。

在国家行动计划中制定的起诉和执法战略中纳入财政方面的问题也很重要。据估计，无良雇主使用强迫劳动每年产生 1500 亿美元的非法利润（ILO，2014）。除刑事制裁外，经济处罚也是一种有效的威慑手段，可以阻止将强迫劳动作为利润最大化的手段使用。第 203 号建议书强调了根据国家法律实施没收利润和资产等处罚的重要性。



此外，国家行动计划中应重申**不对受害者定罪**的原则。这意味着，根据本国法律制度的基本原则，强迫劳动的受害者不应因为他们因遭受强迫或强制劳动的直接后果被迫从事非法活动而受到惩罚或起诉（强迫劳动议定书第 4 条）。这可能包括违反移民或劳动立法等。

为康复项目提供资金的财政处罚

在巴西，在刑事法庭被起诉的罪犯也可以由劳工检察办公室起诉，这是一个专门的检察部门，代表社区追究经济损失。除了对受害者的个别赔偿外，由于严重违反工作中的基本原则和权利对整个社区造成的损害，可以要求罪犯支付“集体赔偿”。根据每一案件的要素（受害者人数、剥削的时间长短、所产生的利润、加重情节等），这些可能会造成一笔数额非常大的款项。在一些案件中，犯罪者不得不支付超过 100 万美元的罚款。

筹集到的资金被用于支持前受害者的康复和促进体面劳动。一个例子是在国际劳工组织的支持下执行的“综合行动”项目。该项目利用劳工检察办公室从集体赔偿中收取的资金向强迫劳动受害者提供了接受教育、专业培训和其他服务的机会。

* 有关巴西综合行动项目的更多信息，请访问：www.acaointegrada.org（葡萄牙语）。如需了解一位获得综合行动项目支持的工人的故事，请访问：<http://50forfreedom.org/blog/stories/from-slave-to-university-student/>。

第 203 号建议书就诉诸法律提供了进一步指导：

12. 成员国应采取措施，保证所有强迫或强制性劳动受害者能够获得司法援助以及其他适当和有效的补救，例如对人身和物质损害的赔偿，包括通过：
 - (a) 根据国家法律、法规和惯例，保证所有受害者亲自或通过代表，有效利用法院、法庭和其他解决机制来寻求补救，例如赔偿和损害赔偿金；
 - (b) 规定受害者可以从加害者处寻求赔偿和损害赔偿金，包括拖欠的工资和法定的社会保障金；
 - (c) 确保能够参与现有的适当赔偿计划；
 - (d) 以受害者可以理解的语言，就其法律权利和可利用的服务提供信息和建议以及法律援助，最好是免费的；
 - (e) 规定发生在成员国内的强迫或强制性劳动的所有受害者，包括本国国民和非本国国民，凡适宜时，可以根据简化的程序，在该成员国寻求相应的行政、民事和刑事补救，无论其是否身在该国或其法律地位如何。

第 203 号建议书就诉诸法律提供了进一步指导：（续）

第 13 条包含了为保证有效执法应采取的具体措施：

13. 成员国应采取行动加强执行国家法律法规和其他措施，包括通过：

- (a) 给予诸如劳动监察机构等相关主管当局必要的权责、资源和培训，使其能够有效执法，并且为了预防工作和保护强迫或强制性劳动受害者而与其他相关组织开展合作；
- (b) 除刑事处罚外，还规定其他处罚措施，例如根据国家法律和法规没收强迫或强制性劳动所得利润和其他财产；
- (c) 保证在适用该公约第 25 条和上述 (b) 条款时可让法人为违反有关禁止使用强迫或强制性劳动的规定承担责任；
- (d) 加大甄别受害者的力度，包括制定强迫或强制性劳动指标，供劳动监察员、执法机构、社会工作者、移民官员、公诉人、雇主、雇主组织和工人组织、非政府组织和其他相关方使用。

伙伴关系 - 动员合作伙伴并让其参与

强迫劳动议定书

第 5 条

成员国须相互合作，以确保预防和消除一切形式的强迫或强制劳动。

第 6 条

实施本议定书和该公约所规定的措施须由国家法律或法规来确定，或由主管当局经与相关雇主和工人组织磋商之后来决定。

第四个“P”指的是伙伴关系。具有不同任务、技能和专长的多个利益相关方之间的伙伴关系对于解决强迫劳动等多因果、复杂的问题至关重要。正因为如此，强迫劳动议定书呼吁各国政府与雇主和工人组织以及其他有关各方（如民间社会组织或受害者协会）协商，制定和实施关于强迫劳动的国家行动计划。只有这样一个透明的参与性进程才能产生有效执行所需的国家所有权。

让所有利益相关方参与进来

在爱尔兰，关于人口贩运的国家行动计划（2016 年）寻求“所有与人口贩运受害者有关的人的支持，包括 An Garda Síochána【警察】、卫生专业人员、教育工作者、民间社会和国际组织”，但也包括“其他管辖区的执法机构”以及宗教领袖。

在黎巴嫩，《到 2016 年消除黎巴嫩最恶劣形式的童工劳动国家行动计划》确定了许多合作伙伴，包括政府部委；雇主和工人组织；民间社会；联合国机构（包括国际劳工组织）；司法当局；卫生和社会服务机构；教师和教育服务；社区和宗教领袖；甚至志愿者！

伙伴关系可以是地方、国家或国际的——它们都是有价值的。建立和加强伙伴关系，确保良好的沟通和协调是制定和实施国家行动计划的关键。伙伴关系的作用和拥有一个协调框架往往在国家行动计划中有单独的章节（亦见第四和第五部分）。

第 203 号建议书

1. 成员国应当，在必要情况下，经与雇主和工人组织及其他相关群体磋商后：

- (a) 制定或加强国家政策和行动计划，这些政策和计划包含有时限的措施，使用对性别和儿童问题有敏感认识的方法，通过预防、保护和补救方法（例如对受害者的赔偿和对加害者的惩处），有效和持续地禁止所有形式的强迫或强制性劳动；
- (b) 建立或强化主管当局，例如劳动监察机构、司法和国家机构或其他与强迫或强制性劳动相关的制度性机制，以确保国家政策和行动计划的制定、协调、实施、监测和评估。

第 203 号建议书第 14 条包括关于伙伴关系的国际合作的优先事项：

14. 成员国之间以及与其他相关国际和地区组织的国际合作应得到加强，它们应为实现有效和持续禁止强迫或强制性劳动而相互协助，包括通过：

- (a) 除加强刑法执法机构之间的国际合作外，还要加强劳动法执法机构间的国际合作；
- (b) 为国家行动计划和国际技术合作及援助调动资源；
- (c) 相互法律援助；
- (d) 开展合作，处理和防止外交人员使用强迫或强制性劳动；以及
- (e) 相互技术援助，包括交流信息、共享在打击强迫或强制性劳动方面的良好实践和获得的经验教训。

全球伙伴关系：8.7 联盟



联合国 2030 年可持续发展议程和可持续发展目标（SDG）是制定消除强迫劳动的国家战略的重要框架。**工具六**是一份关于强迫劳动的幻灯片演示，可以在与利益相关者的研讨会和会议上使用，以解释更广泛的国际背景，特别是在**开拓者国家**。

8.7 联盟是一个包容性的全球伙伴关系，旨在支持各国实现关于消除强迫劳动、现代奴隶制、人口贩运和童工劳动的可持续发展目标 8.7。该联盟向所有愿意为实现该目标做出贡献的伙伴开放：政府、国际和区域组织、工人组织、雇主和企业会员组织、民间社会组织、学术机构和其他相关的利益相关者和网络。

该联盟汇集了 250 多个全球和区域合作伙伴，重点关注三个战略目标：加速行动；开展研究和分享知识；推动创新和利用资源。

联盟为合作伙伴提供服务，作为交流、获取数据、信息、创新和良好做法的平台，支持政治承诺，并协助利用资源，特别是通过 Delta8.7 知识平台和开拓者国家战略。

* 更多信息请见联盟网站（www.alliance87.org）和 Delta8.7 网站（<https://delta87.org>）。

指导原则

免受强迫劳动的权利适用于所有人——成人和儿童、国民和非国民，包括非正常情况下的移民。在国家行动计划框架内采取的所有行动都应遵循以人权为基础的方法，遵循《世界人权宣言》：平等的权利适用于每个人，不论其地位如何（即社会、经济或文化）。此外，人权是不可分割的——意味着不能尊重一种权利而侵犯另一种权利。¹¹



作为战略的支柱，可能需要在国家行动计划中阐明指导其实施的核心价值和原则。国家行动计划应提及**工作中的其他三项基本原则和权利**，即：**结社自由和集体谈判权**，**有效废除童工劳动**，以及**消除就业和职业歧视**。就儿童而言，重要的是要提及儿童的**最大利益**，这源于 1989 年《联合国儿童权利公约》。

11 请在此处浏览《宣言》：www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf.

确定指导原则

在**秘鲁**，《打击强迫劳动国家行动计划（2013-2017 年）》明确将以下内容作为国家行动计划的基本指导原则：

- ▶ 人人享有机会均等。
- ▶ 人的发展和个人人权，即每个人实现其权利和发展其潜力的可能性。这包括特别关注强迫劳动受害者的权利。
- ▶ 消除就业和职业歧视。
- ▶ 以尊重和保护劳动自由和人的尊严为最终目标。

通过对这些基本原则提供明确和预先的定义，它提醒合作伙伴（以及其他阅读国家行动计划的人）这些原则对国家行动计划的使命、愿景和目标有多么重要。

指导原则一旦与合作伙伴商定，将构成支持整个国家行动计划的制定和实施的总体原则。因此，它们应反映在不同的目标和指标中。例如，如果选择性别平等和不歧视作为指导原则，合作伙伴应确保采取促进性别平等的战略和旨在解决女性需求和脆弱性的具体目标。

就核心价值达成一致

美国关于人口贩运的国家行动计划（2013-2017）强调了核心价值，这些价值由联邦社会伙伴达成一致，并为计划中列出的目标和行动步骤提供了依据，特别是：

- ▶ “（.....）让幸存者有意义地参与计划制定、实施和评估的所有方面，对于发展有效的服务网络至关重要。
- ▶ 服务应向所有人口贩运受害者开放，无论种族、肤色、国籍、残疾、宗教、年龄、性别、性取向、性别认同、移民身份或贩运类型（性或劳动）。
- ▶ 受害者服务应促进受害者的安全、治疗、正义和权利，并应使他们有能力参与将贩运者绳之以法的努力。
- ▶ 需要在联邦、州、地区、部落和地方各级提高公众对人口贩运的认识和理解，以改善受害者的身份识别和获得服务的机会。
- ▶ 打击人口贩运的工作应以**受害者为中心**，与文化相关，整体、全面并以证据为基础，促进性别平等和反映创伤情况。
- ▶ 所有与幸存者接触的人都必须承认并尊重个人的受害经历和摆脱伤害的能力。
- ▶ 除了满足短期和紧急需求的服务外，针对长期需求的服务也是至关重要的。应该向幸存者提供工具和机会，以实现财务稳定，支持他们的长期独立。”





▶4

一名在砖窑场的债役工人，印度，2013 年 (© ILO)

国际劳工组织 - 就业部联合实地访问期间拍摄的照片，该访问的目的是确定消除债役劳动试点项目的优先部门。

4. 制定国家行动计划



一旦国家利益相关者就国家行动计划的范围达成一致，并讨论了要采取的战略，他们就需要深入研究细节，制定国家行动计划的内容。这个过程可能因国家而异，取决于多种因素，如参与的伙伴数量、**强迫劳动**成为政策优先事项的程度；以及可用的时间和资源。尽管存在这些差异，但有几个共同的关键问题应予以考虑，以便制定一个相关和有效的国家行动计划。这些问题包括：

- ▶ 决定由谁来领导这一进程。
- ▶ 从规模、政策、资源和其他方面考虑，绘制国家“情况版图”，以决定什么是需要和可行的。
- ▶ 评估执行伙伴的知识、能力和培训需求。
- ▶ 动员主要利益相关者，确保有意义的协商过程以产生所有权。
- ▶ 制定明确的角色和责任。
- ▶ 为国家行动计划的实施确定明确的时间框架和预算。
- ▶ 制定国家行动计划文件。



工具七为国家行动计划制定过程中的各个步骤提供了可视化的展示。

领导制定过程

强迫劳动既是一个劳动问题，也是一种刑事犯罪。因此，它可能受到不同法律的制约，也可能属于不同部委的任务范围。通常情况下，这些政府部委中的一个将承担协调国家行动计划制定的责任，并应与包括社会伙伴在内的各利益相关者密切合作。

在设有国家强迫劳动委员会或国家反人口贩运委员会的国家，也可以委托它们领导制定过程。或者，如果没有这样的机构，可以拓展一个相关机构的职能，例如国家童工劳动委员会，以监督制定进程。这样一个委员会的参与将确保透明度、可信度和对该进程的承诺。

需要注意的是，协调国家行动计划的制定并不意味着单独承担其实施的责任。因此，选择谁来领导国家行动计划的制定过程，不应取决于他们在实施国家行动计划中的作用，而应以业务问题为基础，如进行日常规划的资源可用性。

对合作伙伴来说，在这个阶段研究不同的监督方案也是一个好主意。监督机制应在国家行动计划制定的过程中商定，而不是事后才考虑（关于监督和治理的更多细节，见第五部分）。

谁做什么？

在尼日尔，《打击人口贩运国家行动计划（2014-2019）》的制定过程和实施由两个不同机构负责。制定由打击强迫劳动国家协调委员会（CNCLTP）领导，该委员会是司法部下属的特别委员会，由相关方（来自多个部委、民间社会组织和律师协会的代表）组成。而《国家行动计划》的实施由国家打击人口贩运机构（ANLTP）领导，这是一个独立的行政机构，由公务员组成，与实施伙伴密切合作。

了解基本情况

国家行动计划应以证据为基础。重要的是，首先要进行背景研究，对情况有一个清晰、简明和最新的了解，包括该国存在的强迫劳动的规模和类型。背景研究的形式和内容将取决于信息量和研究的现有资源等因素。重要的是，关键的利益相关者应参与决定研究的范围，并验证研究结果和结论。他们的参与和对研究结果的理解将有助于使国家行动计划具有相关性以及过程透明公开。

以研究为基础

在布隆迪，《消除最恶劣形式的童工劳动国家行动计划（2010-2015 年）》是基于全国儿童和妇女生活条件调查的结果制定的。这项调查的结果提供了该国童工劳动发生率的数据，使国家行动计划的行动具有针对性。

然而，在制定国家行动计划时，没有关于最恶劣形式的童工劳动的可用数据。因此，合作伙伴决定将针对这一特定主题的研究作为国家行动计划的活动之一。

背景研究通常包括以下问题：

- ▶ 对该国各种形式和程度的强迫劳动的调查和研究，包括受影响的部门和群体，以及根本原因和影响。
- ▶ 对该国已实施和正在制定的法律文书的审查。由于执法是 4P 战略的核心组成部分，这是任何背景研究的一个关键因素。合作伙伴需要清楚、全面地了解执法机构可用的法律文书（国家法律和已批准的国际文书——关于强迫劳动的国际法律框架的更多信息详见第二部分），以及现有立法中需要在国家行动计划下解决的任何空白。如果时间和资源允许，可以包括评估特定目标群体（如雇主或移民工人、一线服务提供者等弱势工人）或普通公众对法律的认识。

- ▶ 对可能直接或间接影响强迫劳动情况的现有政策和方案进行摸底或审查，如减贫战略、移民政策、儿童保护政策、备灾计划、土地改革等（如相关）。国家行动计划不是存在于真空中，因此，合作伙伴也需要清楚地了解现有的其他发展框架。当国家行动计划下的活动取决于现有的行动时，这一点就尤为重要，例如发展或减贫计划等解决强迫劳动根本原因的行动。
- ▶ 对可能在制定和实施国家行动计划中发挥作用的利益相关者进行摸底。这种摸底通常与政策审查相结合，对于确定潜在的实施伙伴、可能支持国家行动计划的组织或对国家行动计划的执行有影响力的组织（例如，可能控制政府预算的财政部）非常重要。因此，可以利用摸底来确定潜在的执行者、变革推动者、宣传的目标群体等。



工具八包括了背景调查的检查清单。

评估实施伙伴的知识和能力

一旦确定了潜在的实施伙伴，就必须评估其有效实施国家行动计划的技能、知识和能力，并找出可能阻碍国家行动计划实施的差距。这种能力评估可以作为背景研究的一部分在第一阶段进行，也可以作为国家行动计划下实施的第一批活动之一。时机主要取决于国家行动计划的活动何时确定和实施伙伴何时确定。

评估的结果可能表明，需要发展关键伙伴的能力。这可能需要对政府机构、雇主和工人组织以及其他关键伙伴，特别是执法机构进行强迫劳动方面的培训。

应广泛地看待能力问题，它可以包括各种问题，如：

- ▶ 雇主在其业务和供应链中识别和减少强迫劳动风险的能力；
- ▶ 工人组织识别强迫劳动情况和风险的能力，为受害者提供援助的能力，以及与身处危险的工人接触的能力。
- ▶ 现有信息登记系统（如受害者数据库或支持组织的登记册）；
- ▶ 一线人员（如警察、劳动监察员、法官、律师、社会工作者）的知识和技能；决策者（如议员、地方当局）；以及能够推动变革的人员（如记者、教师、活动家、非政府组织）的知识和技能。



发展解决强迫劳动问题的能力应该是消除强迫劳动危害战略的一个组成部分，应该被视为对未来行动和预防的投资。在一些国家，在开始起草国家行动计划之前，对所有参与者进行了关于强迫劳动和童工劳动的培训，以确保所有合作伙伴对手头上的问题有相同的理解。工具九提供了一个能力评估检查清单。

磋商、所有权和承诺

强迫劳动议定书

第 1 条

2. 各成员国须在与雇主和工人组织协商后，制定有效且持续地禁止强迫或强制劳动的国家政策和行动计划，其中包括由主管当局，凡适宜时，与雇主和工人组织及其他相关群体协调后所采取的系统化行动。

在整个制定过程中进行包容和透明的磋商，让政府、雇主和工人组织的代表以及其他关键伙伴（如受害者和受影响群体的代表）参与其中，对于确保国家行动计划的相关性和被所有人接受是至关重要的。协商的方式应让所有人都觉得自己在会议桌前宾至如归，有机会表达自己的关切，并对过程和最终成果拥有所有权。如果利益相关者不把国家行动计划看作是“他们自己的国家行动计划”，那么它就很难得到实施。**工具十**提供了关于如何建立国家所有权和政治承诺的更多信息。



磋商过程应符合每个国家的情况。它可以在国家、区域或地方层面进行，可能需要举行大型全国性会议、一系列的小组磋商或书面协商。形式将取决于什么是最有效的，什么是利益相关者感到最满意的形式。**工具十一**包含了在这种会议上可以处理问题的建议，无论选择何种形式。



非常重要的一点是，磋商会应促进**三方社会对话**，以确保政府、雇主和工人组织致力于携手消除强迫劳动。否则，他们就不可能支持国家行动计划。政府可以通过多种方式展现其承诺，包括持续派遣高级别代表参加会议；公开宣布其制定和实施国家行动计划的意图；以及为国家行动计划的制定和实施过程分配资源。



同样重要的是让受害者以及受强迫劳动影响或面临强迫劳动风险的人参与进来。他们可能不愿意公开分享他们的个人故事，因为这可能很困难或会造成创伤，但他们可以做出重要贡献。他们应该被视为关键的利益相关者，应被允许就此过程提出他们的观点、想法和意见。建议通过支持受害者的组织与他们接触，这些组织可以确保他们在整个过程中保持安全和舒适。为听取其他易受强迫劳动影响的群体的意见，如移民工人或遭受**歧视**的社会边缘群体，可能需要同样的考虑。



儿童受害者和 / 或处于危险中的儿童的参与需要额外的考虑和保护，以保证儿童的安全。让儿童参加为成人设计的会议和研讨会可能是不合适的，儿童可能会感到非常不舒服。如有必要，应为儿童组织平行会议。儿童保护组织和受儿童信任的成年人应参与这一过程。

无论协商过程如何进行，至关重要的是要考虑利益相关者的投入，并在国家行动计划中承认他们的贡献，以便进一步确立所有权和参与。理想的情况是，应在进程的早期确定国家行动计划的起草人，以便他们能够参加磋商，了解并在国家行动计划中充分反映磋商成果。在国家行动计划中加入一节，认可参与磋商过程的不同组织的贡献，也是一种良好的做法（见下文关于起草过程的更多内容）。

分配明确的角色和职责

国家行动计划涉及多个活动，由多个合作伙伴实施。因此，强烈建议为每个实施伙伴分配明确的角色和责任，并在国家行动计划的实施框架中明确这一分工。（有关实施阶段的更多信息，请参见第五部分）。

角色和责任的分配应基于每个伙伴的技能、经验和各自的任务。如果在制定过程中完成能力评估，其结果将有助于确定哪些伙伴最具备实施国家行动计划各项活动的条件。角色分配应是一项共同商定的决定，在磋商过程中加以讨论。



确定每个合作伙伴的角色

加纳在 2017 年通过了“打击人口贩运标准操作步骤”（SOP），其中根据各自优势明确分配了各个合作伙伴的角色。例如，在处理受害者身份识别问题时，标准操作步骤规定这是执法部门和社会工作者的责任，但也强调前受害者必须在这一问题上发挥决定性作用。

作用和责任不应一成不变，而应在实施过程中加以审查，特别是在通过国家行动计划通过后制定了详细的实施计划时（见第五部分）。

确定明确的时间表

为国家行动计划制定明确的时间表和目标对其实施非常重要。当制定了合作伙伴承诺在商定期间内实现的有时限的目标时，就更容易监测进展和结果（见关于国家行动计划监测和评估的第六部分）。大多数国家行动计划在设计时都有一个限定的时间表（通常在 2 至 5 年）。

有些目标可能取决于其他目标的实现，例如，为了使前强迫劳动受害者康复，必须首先确定受害者。因此，在为每个国家行动计划的目标制定不同的时间表时，考虑逻辑顺序是很重要的。合作伙伴应根据各自完成和执行的能力，通过磋商商定时间表。此外，在决定国家行动计划的时间表时，合作伙伴还应考虑其他相关框架，如相关政策、计划或项目，或政府规划和议会周期。

第 203 号建议书：

1. 成员国应当，在必要情况下，经与雇主和工人组织及其他相关群体磋商后，制定或加强：
 - (a) 国家政策和行动计划，这些政策和计划包含有时限的措施（……）

估算成本

国家行动计划通常是由多个合作伙伴实施的多年期计划，因此可能是篇幅较长的文件。具有许多目标的国家行动计划具有资源不足的固有风险，这反过来又可能导致实施不力。

所涉及的不同伙伴将有各种可用的资源、若干预算格式和资金周期。所有这些都会使国家行动计划的预算编制复杂化。因此，在制定国家行动计划时，可能无法为其制定详细的预算。然而，可以预先对现有资源和实施国家行动计划所需的财政、人力和后勤等资源进行总体分析。如果发现重大的资源缺口，合作伙伴应决定是否要放弃一些活动或选择其他成本较低的活动，或者他们可能反而要制定一项战略，为实施国家行动计划筹集额外的资源。成本估算还可以帮助合作伙伴决定哪些事情应该先做，哪些事情应该暂时搁置，直到有了进一步的资源。**工具十二**提供了一个对照检查表，列出了合作伙伴为制定现实的成本估算可以采取的步骤。



在成本估算和差距分析的基础上，合作伙伴可以制定各自的工作计划和预算，通常是以年为单位，使他们能够开展他们在国家行动计划下负责的活动。因此，成本估算是国家行动计划文件与合作伙伴的业务设置之间的一个重要业务联系，将国家行动计划变成现实。国家行动计划的预算应尽可能与国家预算编制周期和与国家行动计划相结合的其他方案的时间表保持一致。

估算每个合作伙伴的成本

在制定打击最恶劣形式的童工劳动的国家行动计划（2019-2021 年）时，**科特迪瓦**政府与社会伙伴以及民间社会进行了广泛磋商，以确保他们对国家行动计划的所有权。在决定预算时，所有相关方也都参与其中，使预算精确而全面。因此，国家行动计划按目标、活动和年份列出了费用明细，并明确指出了每一项的资金来源。由于从制定阶段就开始参与，合作伙伴能够评估他们的投资能力，并对国家行动计划进行相应的调整。由于这一过程，国家行动计划的完成率为 74%。

* 来源：<https://cocoinitiative.org/fr/news-media-post/lutte-contre-le-travail-des-enfants-en-cote-divoire-de-nouveaux-defis-integres-dans-le-plan-daction-national-2019-2021/>。

起草国家行动计划

国家行动计划文件可以多种形式起草，采用任何国家合作伙伴满意的格式。在一个强迫劳动是政治议程上相对较新问题的国家，国家行动计划将是动员合作伙伴和建立消除强迫劳动承诺的工具，因此协商与合作的过程可能更具挑战性和更加漫长。

在许多国家，牵头部门（或国际劳工组织等支持机构）聘请顾问起草国家行动计划。这有很多好处，例如顾问可能有起草政策文件和计划的经验，因此能够在短时间内制作出高质量的文件。但是，聘请顾问可能会导致合作伙伴对国家行动计划的所有权与他们自己从头到尾制定国家行动计划的程度不同。

其他国家选择由具有适当技术和政策起草技能的关键利益相关方代表，如有关部委和雇主及工人组织代表组成起草小组。这一选择将有助于促进实施国家行动计划的合作伙伴对国家行动计划具有所有权。然而，对合作伙伴来说，投入足够的时间和工作人员来起草国家行动计划可能具有挑战性。多个作者也可能意味着文件看起来更碎片化，或者需要相当大的努力来编辑该文件。在开始实际起草过程之前，起草小组成员必须充分了解强迫劳动和有关问题。如果不了解，他们将需要事先就这些问题进行培训。

有些国家愿意采用上述两种方式的结合，即由先前具有国家行动计划起草经验的外部顾问与一组合作伙伴代表合作起草国家行动计划。如果管理得当，这种方式可以产出由合作伙伴机构所有的高质量文件。



一旦国家行动计划起草完毕，可能有必要以传单或问题单的形式编写一份摘要，使其更容易理解。合作伙伴可以参考[工具十三](#)，它提供了如何安排国家行动计划结构的建议。

翻译国家行动计划

多语言问题在许多国家很重要。所有相关方，特别是负责实施国家行动计划的各方必须准确理解其内容。一些国家选择在同一文件中包括不同语言版本的国家行动计划。例如，[孟加拉国](#)用孟加拉语和英语编写了其《2015-2017 年打击人口贩运国家行动计划》。

通过国家行动计划

一旦起草完毕，国家行动计划通常需要得到更高级别的政策制定机构（如政府首脑、议会或部长们）的批准后才能实施。

这一步骤可能会造成瓶颈，特别是当政策制定者对国家行动计划感到意外，或者强迫劳动是一个政治敏感的问题，或者人们对它知之甚少时。因此，从制定过程一开始就利用政治承诺，可能有助于支持行动计划的通过。特别是，在早期就确定政治变革的推动者，并让他们直接参与磋商过程是很重要的。例如，组织议员听证会讨论国家行动计划战略可能有助于获得更多的政治支持。¹²

所有合作伙伴都可以利用其现有的影响力、网络和沟通渠道，在动员政策制定者方面发挥作用。例如，雇主和工人组织可以在**集体谈判**协议以及国家促进就业和出口的**三方磋商**中提出强迫劳动国家行动计划。



动员政策制定者

马来西亚在制定关于强迫劳动和童工劳动的国家行动计划时，采取了创新的参与式做法。确定了相关的利益相关方，并邀请他们参加国家行动计划起草讲习班，但在开始起草程序之前，向所有参与者提供了关于强迫劳动和童工劳动的培训。这样，该国确保所有合作伙伴都对情况有必要的了解并能够充分参与。

在其他国家，合作伙伴为政策制定者组织了一项具体活动，向他们介绍国家行动计划的目的、制定过程的进展和新内容。这可以通过书面形式、小型个人会议或特殊活动来完成。

¹² 有关议员如何帮助打击强迫劳动的更多信息，请参阅：ILO 和 IPU，2019。



▶ 5

在阿尔哈桑合格工业区工作的女性，约旦，2017 年 (© ILO/A. Ancion)

该合格工业区的工人中心为服装行业的移民工人提供支持，包括防止强迫劳动。

▶ 5. 国家行动计划的管理和实施

一旦相关和全面的国家行动计划获得通过，有三个要素对成功实施至关重要：有效监督、良好协调以及伙伴之间的定期沟通和知识分享。

监督机制

监督的目的是密切关注国家行动计划的实施情况。它应该由政府主导，与其他伙伴合作，从雇主和工人组织开始。监督的目的是：

- ▶ 确保国家行动计划有效并按计划实施：政府和负责的合作伙伴是否完成了国家行动计划确定的目标和指标？
- ▶ 让实施伙伴对他们承诺的事项负责。
- ▶ 确保国家行动计划策略与其他更广泛的国家优先事项和政策（例如，国家发展计划、可持续发展目标）相一致。
- ▶ 监控资源的分配和使用。
- ▶ 确保进度和成果被记录和汇报。
- ▶ 分析国家行动计划并在需要时调整策略。
- ▶ 确定可能得实施挑战和风险，并制定应对计划。
- ▶ 与政策制定者、合作伙伴和公众分享国家行动计划的成果和优先事项。

国家行动计划的监督通常由一个委员会负责，该委员会由主要国家机构的代表组成，由政府领导。委员会成员通常是高级别代表，可以为国家行动计划提供全面视角，并对参与直接实施的人给予指导。监督机构应包括最相关实体的代表：政府的不同部委（特别是劳动部、司法部、内政部，但也包括性别部、教育部、经济部，视情况而定）、（国家以及行业）工人和雇主组织，以及执法机构（警察、劳动监察、移民服务）。它还应确保受害者和受影响或土著群体等弱势社区的代表性，以及男性和女性的平等代表。根据国家情况，国家人权机构、国家（关于贩运、强迫劳动或相关问题的）报告员、研究机构和媒体代表也可以参加。国际劳工组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际移民组织等国际组织，或欧安组织、东盟、非盟等区域组织可以被邀请作为观察员加入，并在需要时进行磋商。应与所有参与的利益相关者讨论监督问题：如果监督受到所与人的欢迎，并被视为改善国家行动计划实施的一种方式，那么监督就会更加有效。¹³ 当监督过程具有参与性和全面性时，其效果最佳。

¹³ 关于监督机制的更多信息，请访问堪萨斯大学的社区健康与发展中心的社区工具箱第 40 章第 4 节《建立监督机制》，见：<https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/maintain/maintain-quality-performance/establishing-oversight-mechanisms/main>。

为了确保所有相关的利益相关者的参与，重要的是要评估可能阻碍一些人参与的潜在障碍，并采取必要措施来克服这些障碍。例如，可能需要进行解释，以使不同群体的代表能够参与进来。

监督机构应是一个独立的委员会还是嵌在现有的治理结构中，取决于现有的国家制度和背景情况。例如，在一个拥有复杂治理结构的国家，将国家行动计划的监督嵌套在一个现有的机构中可能更有效，如人权、劳工和就业、**人口贩运**或具有其他相关职能的委员会。或者，合作伙伴可以决定建立一个专门针对**强迫劳动**国家行动计划的新监督机制。然后，合作伙伴必须就一系列的组织问题做出决定，如下所列：



- ▶ 监督委员会应该在哪个层面上运作？（即，成员应该是政治选举产生的吗？他们应该是高层代表吗？）
- ▶ 哪些伙伴机构和其他组织应该在委员会中有代表？
- ▶ 委员会应该是一个永久法定机构，还是一个只在相关国家行动计划期间设立的特设委员会？
- ▶ 必要时，如何改变委员会的组成和职能？
- ▶ 委员会应该多久开一次会？

无论选择哪种结构，监督机构都必须有一个明确的职能和对其作用和职责的描述。为透明起见，其职责范围可以公布，例如在政府网站上公布，这反过来也可能增加利益相关者的理解和认同。

协调国家行动计划的实施

国家行动计划必须有一个明确和详细的实施计划。在一些国家，整体的实施计划可以包括在国家行动计划中（见第四部分中关于分配明确的角色和责任的内容）。然而，如果合作伙伴在制定和实施国家行动计划方面的经验有限，那么将这一过程分解，首先通过国家行动计划，然后在后期制定实施计划，可能会更简单和有效。

实施计划应提供国家行动计划下每项活动的实施细节。它应该提供时间表，并确定每个合作伙伴的作用，如果几个伙伴参与同一项活动，还应包括牵头伙伴的作用。

实施计划还应该明确谁负责协调工作。大多数国家将成立一个协调小组或委员会，为合作伙伴提供定期举行会议和交流信息、筹划联合活动、监测执行情况和报告的平台。协调小组可以在不同级别（国家、地方）设立。它们可以包括关注特定成果或活动的分组，这些成果或活动要么规模大，对成功实施国家行动计划至关重要，要么特别复杂，要么与国家背景情况特别相关。也可以在有限的时间内设立分组，以监督宣传运动等特别密集的活动。

实施准则

在菲律宾，合作伙伴将关于童工劳动的国家行动计划（2017-2022 年）的所有监督和协调文件合并为一个完整的实施准则。该准则包含了监督和协调机构的职权范围，详细描述了在国家行动计划下采用的战略，国家行动计划的总体目标和愿景，以及可能对实施产生影响的其他关键问题（如实施伙伴的学习战略）。这包括国家和地方层面的信息，将不同的执行层面联系在一起。

实施计划可以定期更新（如每年一次），这样可以有更多的灵活性（关于确定国家行动计划时间表的更多信息见第四部分）。

年度实施计划

马尔代夫关于人口贩运的国家行动计划（2015-2019 年）有五年的时间，但每年都有一个实施计划，按季度划分。所有的活动都有一个“时间目标”：或者是一个特定的季度，或者每年的同一个季度的定期活动，以确保规律性。



实施计划可以根据**工具十四**中提供的模板进行调整。



国家行动计划的实施还应该努力促进关于强迫劳动的**三方社会对话**。社会伙伴是实施国家行动计划的强大盟友，应与他们密切协调，推出国家行动计划战略的不同要素。也可以在国家和国际工人和雇主组织中找到支持，他们在 2014 年以压倒性优势支持通过了《强迫劳动议定书》。社会伙伴的大力支持和承诺表明，在社会正义和人权的推动下**三方合作**的力量。¹⁴

沟通和知识共享

合作伙伴之间的知识和信息共享是为国家行动计划做出明智选择的关键，以支持国家行动计划的协调实施以及在国家行动计划的整个生命周期内的不断学习。然而，在国家行动计划的制定和实施阶段，这些往往被忽视。

此外，各组织还面临着因人员更替而造成的知识和经验的流失。这是组织生活中的一个事实，因此，重要的是要想办法确保所获得的知识在机构记忆中得以保留。这可以通过适当的记录和归档系统、离职和入职工作人员之间的交接以及尽可能广泛地分享信息来实现。有效的监测和评估也很重要，以确保根据指标定期报告，跟踪进展，并确定挑战和经验教训。

¹⁴ 见 <https://50forfreedom.org/blog/news/the-strength-of-tripartism-ratifying-the-forced-labour-protocol/>.

尽管本工具包所审查的大多数国家行动计划都包括关于协调的信息（时间表、为每个伙伴分配的角色、已经或将要建立的协调小组），但似乎很少有方案详细说明知识共享和交流工具的使用情况，如电子文件共享系统、基于网络的交流平台或新闻简报。尽管这些工具可能确实被使用，但在国家行动计划中没有提及，合作伙伴应考虑在国家行动计划的实施计划或指导方针中纳入关于如何分享和管理知识的信息。如果是书面的、有计划的工具，合作伙伴更有可能对其做出贡献并将纳入自己的工作计划中。

此外，作为定期交流的一部分，持续分享经验教训，对实施伙伴、政府、社会伙伴和其他关键利益相关者来说是一个重要的学习机会。此外，它可以在确保措施的有效性方面发挥重要作用，特别是通过接触受影响的群体和促进公平的商业行为。因此，合作伙伴可以考虑在国家行动计划的监督和协调结构中加入年度审查或自我评估等具体机制。

外部交流对于推动变革，特别是行为变革，以及确保同意政策、支持国家行动计划的实施也很重要。在[工具十五](#)中可以找到一份用于外部和内部沟通的检查清单。



然而，在进行内部和外部沟通时，必须考虑到与强迫劳动和人口贩运受害者有关的信息可能包括敏感的个人数据，这些数据的披露可能会损害个人的安全和受保护权。在一些国家，在分享个人信息方面有明确的法律界限，但在没有这种限制的情况下，收集和分享个人信息的合作伙伴（例如作为推荐系统的一部分）应受到保密的约束，只与指定的群体分享匿名的具体信息。



▶ 6

在乌卡亚利的非法伐木营地工作的男性，秘鲁，2015 年 (© ILO)

秘鲁关于强迫劳动的国家行动计划包括解决亚马逊地区非法伐木中强迫劳动的措施。

6. 国家行动计划的监测和评估



监测和评估（M&E）对于成功实施国家行动计划至关重要，从监测进展到从行动和经验中学习，这可能有助于修订国家行动计划或制定后续的国家行动计划。需要采取具体措施制定一个全面的监测和评估框架，建议在国家行动计划中专门有一部分用于此目的。合作伙伴可以参考[工具十六](#)，该工具更详细地介绍了 M&E 框架的每个组成部分。

一个学习过程

监测是在国家行动计划的整个生命周期内进行的长期持续活动，为实施伙伴提供有关绩效的持续数据流。它通常指的是收集衡量进展的数据（基于绩效指标或其他指标）。根据活动实施前设定的预期（目标）来跟踪进展（USDOS, 2016）。

监测对以下方面至关重要：

- ▶ 追踪进展以及国家行动计划是否实现了其目标；
- ▶ 根据收集到的数据、挑战和经验教训，改进政策和方案；
- ▶ 向民众和提供资源的人负责；以及
- ▶ 加强行动和承诺——因为被衡量的内容更有可能被列为优先事项。

评估是“确定一项发展活动、政策或计划的价值或意义的过程，以确定目标的相关性、设计和实施的有效性、资源使用的效率以及结果的可持续性”（OECD, 2002, 第 22 页）。建议在国家行动计划本身中为最终评估做出计划和预算，以便为下一个国家行动计划提供与目标的相关性和实现情况、效率、效果、影响和行动可持续性有关的知识。

从以前的国家行动计划中学习

当第一个关于童工劳动的国家行动计划（2001-2005）结束时，洪都拉斯对其实施情况进行了全面评估。评估结果使其能够总结经验教训，认识到富有成效的做法和行动，衡量改进情况，同时也确定了仍然存在的差距。

洪都拉斯在这些结果的基础上，起草了第二个关于童工劳动的国家行动计划（2008-2015）。该国家行动计划明确提到了第一个国家行动计划监测和评估报告的结论和建议。例如，评估显示，国家委员会和地区分委员会之间缺乏沟通，因此建议在所有委员会之间建立一个报告体系。这一报告义务已被纳入第二个国家行动计划。

在制定监测和评估框架之前，利益相关者需要确定强迫劳动的挑战以及他们期望从国家行动计划中获得的预期影响。这需要充分了解该国的强迫劳动状况及其根源。一旦总体目标得到明确，就可以制定成果框架¹⁵，显示将导致预期长期目标的活动、产出和成果。

在制定监测和评估框架时，确定关键的假设和风险也很重要，这可能会影响干预措施和结果。例如，这些假设可能包括国家有一个稳定的安全与健康环境。内战或卫生大流行可能会阻碍实施伙伴实现国家行动计划的计划成果。此外，风险还可能包括金融危机，或不安全的政治环境。应确定这些风险，并尽可能考虑缓解战略。假设和风险通常与变革理论和结果框架一起列出（见第三部分中关于变革理论的更多内容）。

为了监测实现国家行动计划目标的进展情况，下一步是为目标、结果和产出制定适当的指标，并设定具体目标。监测和评估框架还应该包括指标的核查手段、数据收集的频率、负责数据收集的机构、数据来源以及基线值。由于数据将被定期收集，因此在国家行动计划监测和评估部分的叙述中列出数据分析的责任和报告时限也很重要，以确保数据被用于支持实施。

制定和展示监测和实施框架的最简单方式通常是以表格的形式。**工具十六**包括一个模板，可以用来建立国家行动计划的监测和实施框架。它应该包括明确的指标和目标。这些指标也应在必要时进行相关的分类（例如，按性别、区域、地区和年龄）。建议让所有利益相关者参与到监测和评估框架的制定中，包括社会伙伴。特别是对于联盟 8.7 的**探路者国家**来说，与处理可持续发展目标的主要合作伙伴进行接触可能是有益的，这样制定的指标也可以用于监测可持续发展目标 8.7（见**工具六**，以更好地掌握可持续发展目标和强迫劳动之间的联系）。



建立监测和评估框架

与大多数国家行动计划一样，**巴布亚新几内亚**关于童工劳动的国家行动计划（2015 年）有一个专门的章节涉及监测和评估。国家行动计划建立了一个全面的框架，确定了负责监测和评估其实施情况的合作伙伴；提出了执行这些任务的首选手段和方法；并为计划的每项活动确定了监测指标。

然而，国家行动计划的实施可能与起草时的预期有所不同。因此，巴布亚新几内亚国家行动计划的框架责成相关方在整个实施期间确定更具体和及时的监测行动。

¹⁵ 更多关于制定结果框架的信息，请见，例如：世界银行，2012。

一个持续的过程

在实施国家行动计划期间，应进行定期审查。重要的是要监测在实现国家行动计划所确定的目标方面的表现，以便合作伙伴总结和评估进展。定期的监测和评估将使人们能够确定是否完成了交付的目标，是否落后于计划或提前完成，是否需要调整战略或改变活动和时间表。这是确保国家行动计划顺利产生结果和产生可在未来使用的重要经验的一个基本要素。如果制定了一个监测和评估框架，然后“束之高阁”多年，直到国家行动计划结束，它可能就没有作用。有可能许多经验教训会被遗忘，数据收集体系已经改变，一些指标不能再被验证，或者活动可能已经改变，但没有人记得原因。这将使评估国家行动计划的结果变得更加困难，更不可能产生能够为当前或后续国家行动计划提供经验的参考。

因此，我们鼓励合作伙伴在国家行动计划中加入一些活动，以促进持续的监测和评估，以及记录和分享经验教训。这些活动也可以被视为对通过伙伴之间的同行学习和支持进行能力开发的一个重要投入。促进持续学习的活动可以包括，例如，对照国家行动计划监测和评估框架中的指标和目标进行年度审查或自我评估；对组织工作计划和提案，如预算提案进行同行审查；联合监测访问；就一个关键问题、新趋势、执行中产生的经验或研究中的新见解举行定期研讨会和 / 或网络研讨会。这些活动不需要是广泛的、多天的，而可能只是一个简短的非正式会议。使用网络研讨会有一个明显的优势，即允许不同地点的人（在分散的政府办公室或社会合作伙伴和非政府组织的本地办事处）参与。

利用评估结果

监测和评估国家行动计划可以支持随后改进的国家行动计划的制定。在阿根廷，关于童工劳动的第三个国家行动计划（2018-2022）旨在整合从前两个国家行动计划的独立评估中获得的经验教训和建议——在国际劳工组织的支持下进行的。

在起草关于打击强迫劳动的第二个国家行动计划之前，巴西监测了第一个国家行动计划的实现目标是如何实现的（或没有实现）。其结果是，76 项行动中的 68.4% 已经实现。在此基础上，该国能够通过制定更现实和优先的目标对第二个国家行动计划进行调整，这些目标更有可能实现。巴西正在推进其第二个国家行动计划的监测和评估：负责其实施的国家委员会与国际劳工组织和非政府组织 Reportér Brasil 合作，创建了一个在线平台，以确保对国家行动计划的定期监测。*

*www.monitoramentopnete.org.br.

如果合作伙伴打算制定和实施后续的国家行动计划，重要的是，对当前国家行动计划的最终评估要尽可能多地得出经验教训。从本质上讲，评估是为了促进学习（而不是“发现错误”），重要的是，评估的职权范围应强调需要收集和分析积极的经验 / 良好的做法以及从挑战中吸取的教训。这将使合作伙伴能够复制和扩大良好做法，并在下一个国家行动计划中明确应对挑战。通常情况下，挑战在制定计划时是无法预见的，只有在实施过程中才会出现。通过分析过去的挑战，合作伙伴可能能够为以后的国家行动计划预先防范未来的挑战。（关于分享经验教训的更多信息见第七部分）。



7

年轻的自雇修船师，马达加斯加，2017 年 (© ILO/Crozet, M.)

他受益于国际劳工组织支持的职业培训，摆脱了帮派暴力，找到体面的工作（国际劳工组织塔那那利佛局）。

7. 从一个国家行动计划到下一个



大部分**强迫劳动**国家行动计划都有一个确定的年限，通常在 2 至 5 年之间。这个时间框架通常不够长，无法完全解决复杂的强迫劳动问题。此外，即使强迫劳动的发生率下降，也需要采取实质性的预防措施并进行监测。因此，各国如果希望彻底消除强迫劳动，往往必须采取连续的计划。

为什么要有多个国家行动计划？



从第一个国家行动计划开始，就考虑到需要连续制定几个国家行动计划的长期目标，这可能是有用的。例如，一个国家行动计划的设计可以有三年年的时间框架，并有一个在这三年内在某一地区或某一行业消除所有形式的儿童奴役或**债役**的具体目标。这一具体目标可以作为到 2030 年彻底消除和预防所有形式的强迫劳动的一个步骤（符合可持续发展目标 8.7）。如果包括较长期的目标和时间框架，合作伙伴还需要确认并计划制定和实施后续的国家行动计划。

迈向下一个国家行动计划

第二代或后续国家行动计划的优势是建立在以前的倡议和从中得到的教训之上。重要的是要评估以前的国家行动计划，了解哪些是有效的，哪些是无效的，以便相应地制定未来的活动。在制定新的国家行动计划时，也应考虑新的政策、立法变化或有关强迫劳动状况的新信息。

在制定下一个国家行动计划时，需要提出的重要问题包括：

- ▶ 自上一个国家行动计划开始以来，强迫劳动情况在这些年里有什么变化？
- ▶ 这种变化在多大程度上是由国家行动计划策略造成的？哪些战略是有效的、可以扩大规模的？
- ▶ 哪些变化是由于外部因素（不受国家行动计划的控制）造成的？
- ▶ 国家行动计划由谁实施？
- ▶ 有哪些可用的资源？

吸收经验教训

制定新的国家行动计划不仅是一个机会，可以运用从以前的国家行动计划中吸取的教训，并考虑到新的发展，还可以通过协商和增加媒体的关注来重新进行对话和承诺。所有合作伙伴的包容性协商进程将起到重要作用。

吸收以往国家行动计划的经验

波兰目前正在实施其自 2003 年以来的第八个关于人口贩运的国家行动计划（以前称为“战略”）。它们的实施由一个专门的委员会监督，该委员会由相关的利益相关者组成，定期分享他们的经验和专业知识，同时也是起草委员会。多年来，所获得的知识被用于起草历次国家行动计划，以使其更好地适应国情。

这些知识在一个公共的“一站式”网站上公布，该网站收集了关于国家行动计划本身及其实施情况的信息，以及关于贩运的数据和为受害者及利益攸关方提供的信息。*

* 请在这里访问网站 www.handelludzmi.eu。

制定一个新的国家行动计划也是一个可以更多人介绍以前国家行动计划成就和成果的机会。这种交流可以针对公众，但也可以专门针对潜在的新伙伴，以激发兴趣并使新的行为者加入进来。**工具十五**提供了关于知识和信息共享的指导。



如何保持承诺？

分享信息和经验教训需要实施伙伴以真正的伙伴关系、相互信任和开放的精神相互接触。这往往需要时间，需要积极的持续合作。如果这个过程具有包容性、透明性和适当的人员配置，国家行动计划的制定可以促进建立这种信任和开放性。

长期战略和多个国家行动计划的一个挑战是如何年复一年地保持承诺和势头，特别是当新的问题可能出现，政治和资金优先事项可能发生变化时。持续的提高认识和宣传可以是一个重要的战略，不仅是为了改变态度和做法，也是为了保持势头。强有力的领导也很重要，要有政府领导人、前受害者或活动家的参与，他们将保持对这项事业的承诺。培养这些坚定的人，例如通过荣誉奖和学习机会来认可他们的领导力，可能是保持势头和不放弃国家行动计划的一个重要因素。此外，必须为新的行动者加入国家行动计划伙伴留出空间，以扩大或取代那些离开的人。如上所述，保持机构记忆在这方面至关重要。

另一个确保持续承诺和势头的有效方法是将国家行动计划纳入现有的国家框架，如国家人力资源计划或体面工作国别计划。¹⁶ 将国家行动计划纳入这些框架将确保其持续、监测和更新，特别是如果它们与关键部委的绩效指标挂钩。

16 更多关于国际劳工组织体面劳动国别计划的信息，请访问：

www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/program/dwcp/lang-en/index.htm。



► 参考文献

家庭工人，哥斯达黎加，2010 年（© ILO/G. Bolanos 和 F. Vindas）。

在国际劳工组织的支持下，哥斯达黎加通过了一份路线图，以使该国摆脱童工及其最恶劣形式的劳动（包括强迫劳动）。



参考文献

- Alliance 8.7. 2017. *Alliance 8.7 Strategic Vision* (Geneva). 网址: www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/03/Alliance87-strategic-vision_EN_Web-180710.pdf.
- Alliance 8.7. 2018. *Alliance 8.7: Joining forces globally to end forced labour, modern slavery, human trafficking and child labour*, brochure (Geneva). 网址: www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/04/Alliance87_Brochure_EN_Web_181012.pdf.
- George, R. 2016. "The marine, and human, costs of illegal fishing", in *New Statesman*, online, February 13th. 网址: www.newstatesman.com/culture/books/2016/02/marine-and-human-costs-illegal-fishing.
- Government of the United Kingdom. 2011. *Human Trafficking: The Government's Strategy*, Home Office (London). 网址: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf.
- Inclusive Security. 2017. *Creating National Action Plans: A Guide to Implementing Resolution 1325* (Washington, D.C.). 网址: www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/09/InclusiveSecurity_NAP-Guide_ME_2017.pdf.
- International Labour Organization (ILO). 2008. *Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116007.pdf.
- ILO. 2010. *Roadmap to make Central America, Panama and the Dominican Republic a Child Labour Free Zone. Programming, Implementation, Monitoring and Evaluation Guide*, International Programme for the Elimination of Child Labour (IPEC) (ILO, San Jose). 网址: www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_13376/lang--en/index.htm.
- ILO. 2012a. *Giving globalization a human face: General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 101st Session, 2012 (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf.
- ILO. 2012b. *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate the forced labour of adults and children* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182096.pdf.

- ILO. 2012c. *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and Methodology* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.
- ILO. 2012d. *ILO Indicators of Forced Labour* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf.
- ILO. 2012e. *Mainstreaming Child Labour Concerns Into Policy Frameworks: Issues and Guidelines*, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), unpublished (Geneva).
- ILO. 2013. *Implementing the Roadmap for Achieving the Elimination of the Worst Forms of Child Labour by 2016: Training guide for policy makers*, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) (Geneva). 网址: www.ilo.org/ipecc/informationresources/WCMS_202336/lang-en/index.htm.
- ILO. 2014. *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf.
- ILO. 2016a. *ILO's 2016 General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment* (Geneva). 网址: www.ilo.org/africa/areas-of-work/labour-migration/policy-frameworks/WCMS_671738/lang-en/index.htm.
- ILO. 2016b. *ILO Standards on Forced Labour: The Protocol and Recommendation at a Glance* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_508317.pdf.
- ILO. 2017a. *ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 5th edition* (Geneva). 网址: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf.
- ILO. 2017b. *Tool kit for development and implementation of National Action Plans (NAPs) on Child Labour* (Geneva). 网址: www.ilo.org/ipecc/informationresources/WCMS_568877/lang-en/index.htm.
- ILO. 2018a. *Ending Child Labour by 2025: A review of policies and programmes*, Second edition (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_653987.pdf.
- ILO. 2018b. *Ending Forced Labour by 2030: A review of policies and programmes* (Geneva). 网址: www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_653986/lang-en/index.htm.
- ILO. 2018c. *Guidelines concerning the measurement of forced labour, 20th International Conference of Labour Statisticians, 10–19 October 2018* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stats/documents/meetingdocument/wcms_648619.pdf.

- ILO. 2019a. *Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017-2023* (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_648801.pdf.
- ILO. 2019b. *Reporting on forced labour and fair recruitment: An ILO toolkit for journalists*, online resource (Geneva). 网址: <https://readymag.com/ITCILO/1292461/>.
- ILO. 2019c. *Rules of the Game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, Centenary edition (Geneva). 网址: www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_672549/lang-en/index.htm.
- ILO; Inter-Parliamentary Union (IPU). 2019. *Eliminating Forced Labour, Handbook for Parliamentarians* N°30 (Geneva). 网址: www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_723507/lang-en/index.htm.
- ILO; International Organisation of Employers (IOE). 2014. *Strategic collective bargaining: An introduction for employers*, ACT/EMP (Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms_304046.pdf.
- ILO; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); International Migration Organization; UNICEF. 2019. *Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains*, Alliance 8.7 report (Geneva, ILO, 2019). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_716930.pdf.
- ILO; United Nations Alliance of Civilizations (UNAOC). 2014. *Media-Friendly Glossary on Migration*, Panos Europe Institute. 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_310235.pdf.
- ILO; Walk Free Foundation. 2017. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, in partnership with the International Organization for Migration (IOM) (ILO, Geneva). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf.
- International Trade Union Confederation (ITUC). 2009. *How to Combat Forced Labour and Trafficking: Best practices manual for trade unions*, ITUC Guide (ITUC, Brussels). 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_142664.pdf.
- Lawrence, L.; Booth, R. 2010. "Modern-day slavery: horrific conditions on board ships catching fish for Europe", in *The Guardian*, online, September 30th. 网址: www.theguardian.com/law/2010/sep/30/modern-day-slavery-fishing-europe.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Paris). 网址: www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf.
- OECD. 2018. *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (Paris). 网址: <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.
- United Nations (UN). (2007). *Special Rapporteur on contemporary forms of slavery*, Resolution 6/14, Human Rights Council, 21st meeting, September 28. 网址: https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_14.pdf.
- UN. 2011. *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (New York and Geneva). 网址: www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (No date). *Online Toolkit to Combat Trafficking in Persons, Chapter 2: Problem Assessment and Strategy Development, Tool 2.7: National action plans and strategies against trafficking in persons* (Vienna). 网址: www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_2-7.pdf.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (No date(a)). *Mandate of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, leaflet (Geneva). 网址: www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/Leaflet_SR_Slavery_en.pdf.
- OHCHR. (No date(b)). *The human faces of modern slavery*, United Nations Voluntary Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery (Geneva). 网址: www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/UNSlaveryFund.pdf.
- United States Department of State (USDOS). 2016. *Guide to Monitoring and Evaluation*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, October (Washington D.C.). 网址: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/DRL-Guide-to-Program-Monitoring-and-Evaluation.pdf.
- World Bank. 2012. *Designing a results framework for achieving results: a how-to guide*, Independent Evaluation Group (IEG, Washington). 网址: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/331541563854787772/pdf/Designing-a-Results-Framework-for-Achieving-Results-A-How-to-Guide.pdf>.

国际文书

- ILO. 1957. Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). 网址: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105.
- ILO. 1998. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, 18 June 1998. 网址: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716594.pdf.

- ILO. 2014. P029 - Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930. 网址：
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029.
- ILO. 2014. R203 - Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation, 2014 (No. 203). 网址：www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3174688.
- League of Nations. 1926. League of Nations Convention to Suppress the Slave Trade and Slavery (the Slavery Convention), 1926. 网址：www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx.
- United Nations. 1989. Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989. 网址：www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx.
- United Nations. 2000. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. 网址：www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2000. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 网址：www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf.

有用的链接

50 个批准以实现自由：<http://50forfreedom.org/>

“50 个批准以实现自由”运动由国际劳工组织（ILO）及其合作伙伴国际工会联合会（ITUC）和国际雇主组织（IOE）领导，并得到超过 35 个组织、艺术家和人权活动家的支持。其目的旨在让 2014 年国际劳工组织《强迫劳动议定书》的批准数达到 50 个，并促进其实施。它还旨在提高认识，分享创新做法，并加强打击一切形式强迫劳动的行动。

8.7 联盟：www.alliance87.org/

8.7 联盟于 2016 年启动，是一个全球伙伴关系，它将所有相关方聚集在一起，共同实现可持续发展目标 8.7，旨在实现一个没有强迫劳动、现代奴隶制、人口贩运和童工劳动的世界。2020 年，该联盟迄今已聚集了 17 个探路者国家和 225 个伙伴组织。

全球强迫劳动商业网络：<https://flbusiness.network/>

国际劳工组织的全球强迫劳动商业网络汇集了全球各种规模和行业的企业及其网络，以消除强迫劳动。其成员和合作伙伴致力于让小型企业参与进来，开发资源和工具，并制定本地解决方案，以帮助形成国家框架，创造持久的变化。



附件

被释放的强迫劳动者聚集在当地农业工会外，巴西，2003 年 (© ILO/K. Cassidy)

在工会的帮助下，这些工人正在起诉一名地主拖欠工资（巴西的打击强迫劳动行动，国际劳工组织项目）。

附件 1：词汇表

儿童的最大利益

“儿童的最大利益”是 1989 年《联合国儿童权利公约》中强调的一项原则，这意味着每当对儿童的情况作出决定时，最终目标必须是确保和保护他 / 她的安全、福祉和发展。该公约将儿童定义为 18 岁以下的任何人，并承认他们有在保护和关怀的环境中成长的基本权利。见《公约》第 3 条：¹⁷

“关于儿童的一切行动，不论是公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”

国际劳工组织估计，全球有近 430 万儿童自己或在整个家庭陷入强迫劳动的情况下与其父母一道身处强迫劳动之中（国际劳工组织，自由行走基金会，2017）。国家行动计划必须考虑到儿童对照顾和援助的特殊需要。在实践中，这意味着合作伙伴需要在国家行动计划的所有方面考虑儿童的最大利益，例如建立向儿童保护服务机构或教育系统的转介机制。向儿童提供的支持服务必须符合他们的个人需求和意愿——而不是基于某个组织所能提供的服务或不适当的期望。例如，如果一个女孩有兴趣也有能力通过技能培训成为一名机械师，那么她就不应该只因为人们的期望是女孩不能修车而被安排在裁缝班。

童工劳动

童工劳动是指由儿童从事的在精神上、身体上、社会上或道德上有危险和对儿童有害、影响儿童健康和个人发展或妨碍其上学的工作。然而，必须指出的是，并非所有童工劳动都是强迫劳动。

国际劳工组织的两项核心公约对禁止儿童从事的工作作出了明确的要求，但各国保留了一些灵活性，以适应其发展状况：

- ▶ 国际劳工组织《1973 年最低年龄公约》（第 138 号）要求成员国为本国的就业或工作设定一个最低年龄，该年龄需要与完成义务教育的年龄相一致。如果一个低于这个年龄门槛的儿童在工作，这就构成了童工劳动的情况。这一最低年龄不能低于 15 岁，但在“经济和教育设施不够发达”的国家，门槛可以是 14 岁（第 2 条）；

¹⁷ 欲了解更多信息，请参阅关于儿童将其最大利益作为主要考虑的权利的联合国儿童权利委员会第 14 号一般性意见（2013）（第 3 条第 1 款）。网址：
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=en

- ▶ 从事危险工作的最低年龄不得低于 18 岁（第 3 条）：危险工作的定义是第 182 号公约规定的一项国家权利（见下文）。
- ▶ 唯一允许的例外是“轻工作”，可能允许 13 至 15 岁的儿童从事（第 7 条）。
- ▶ 国际劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）规定禁止所有儿童从事的童工劳动，包括超过最低工作年龄的儿童，即（第 3 条）：

“(a) 所有形式的奴隶制或是类似奴隶制的作法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役，以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童，用于武装冲突；

(b) 使用、招收或提供儿童卖淫、生产色情制品或进行色情表演；

(c) 使用、招收或提供儿童从事非法活动，特别是生产和非法买卖有关国际条约中确定的麻醉品；

(d) 其性质或是在其中从事工作的环境，很可能损害儿童的健康、安全或道德的工作”。

集体谈判

国际劳工组织《1981 年集体谈判公约》（第 154 号）将集体谈判定义为（第 2 条）：

“所有在雇主、一群雇主或一个或多个雇主组织与一个或多个工人组织之间进行的谈判，目的是：

(a) 确定工作条件和雇佣条件；和 / 或

(b) 规定雇主与工人之间的关系；和 / 或

(c) 规定雇主或其组织与一个或多个工人组织之间的关系”。

集体谈判是工人发出一个声音、保护自己不受剥削（包括强迫劳动）和改善工作条件的基本手段。它也是一种工具，雇主可以确保一个公平的竞争环境，所有企业都受相同规则的约束，而不是通过剥削行为来获得不公平的优势。它还促进了工作的组织，考虑到书面协议的安全性和可预测性。¹⁸

¹⁸ 基于 ILO 和 IOE，2014。还可参见：ITUC，2009。

债务质役或债役劳动

《联合国废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》（1956 年）将债务质役定义为（第一条（a））：

“因债务人典质将其本人或受其控制之第三人之劳务充作债务之担保，所服劳务之合理固定价值并不作为清偿债务计算，或此种劳务之期间及性质未经分别限制及订明，所引起之地位或状况”。

债务质役是最常见的强迫劳动形式：在私营部门被强迫劳动的人中，有一半发现自己处于债务质役之中。¹⁹ 债务可由预支工资或贷款来承担招聘或交通费用，或由医药费等日常生活或紧急开支产生。无良的雇主或招聘人员通过低估员工所做工作的价值、抬高利率或不公平地收取食宿费用，使员工难以摆脱债务。²⁰

歧视

国际劳工组织《1958 年（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）将歧视定义为（第 1 条）：

“基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠”。

该定义包含三个元素：

1. 事实元素一构成任何不同待遇的区别、排斥或优惠的存在；
2. 这种差别的标准一是歧视的依据；《公约》列出了 7 种，但这一最低数量可以在国家范围内扩大；
3. 这种观察别待遇的客观结果一负面影响，它损害了就业或职业机会均等或待遇平等或使其无效。

这份清单并非详尽无遗，在与代表工人和雇主组织及有关机构协商后，可以在其他（国家或国际）文书中加入一些其他理由，例如年龄、残疾或移民状态。

歧视可以是直接的，例如某一特定群体在招聘过程中被明确排除在外，或在工作中受到不太有利的待遇；或间接的，当明显中立的情况下，规定或做法导致不平等对待某些人。合理的安置旨在消除或减少工人在就业、晋升或继续就业方面面临的障碍。

¹⁹ ILO 和自由行走基金会，2017；

²⁰ 根据 ILO，2012d 改编。

歧视是强迫劳动的根源之一。遭受歧视的个人和群体更容易受到强迫劳动的伤害。例如，一些传统形式的奴隶制是基于种姓制度，一个特定的种族群体被认为属于较低类别，因此更有可能成为奴隶。消除歧视对于消除强迫劳动至关重要，不歧视应成为关于强迫劳动的国家行动计划的基础。

尽职调查

《联合国商业与人权指导原则》将尽职调查定义为一个过程，该过程应包括：(a) 确定和评估企业可能通过自身活动造成或促成的，或可能通过其业务关系与其经营、产品或服务直接相关的实际或潜在不利人权影响；(b) 整合调查结果并根据其采取行动；(c) 跟踪应对措施的有效性；(d) 就如何处理影响进行交流。²¹

强迫劳动

国际劳工组织《1939 年强迫劳动公约》（第 29 号）就强迫劳动作出定义：

“以任何惩罚相威胁，强行要求任何人从事的非本人自愿提供的一切劳动或服务。”

请参阅指导手册的第二部分以及工具二获取详细信息。

结社自由和组织权利

这些权利由国际劳工组织的两个核心公约确定，即《1948 年结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号）和《1949 年组织权利和集体谈判权公约》（第 98 号）。

结社自由是工人和雇主组织和加入他们自己选择的组织，以代表他们利益的权利。这些组织必须是独立的，并应在不需要任何事先授权的情况下成立。根据国际劳工组织关于结社自由的标准，工人和雇主组织应自由组织，不受行政机关解散或中止的影响，并有权建立和加入协会和联合会，而这些协会和联合会又可加入国际工人和雇主组织。²²

结社自由是集体谈判和社会对话的先决条件。确保工人能够组建和加入组织对于防止强迫劳动至关重要。

²¹ 见联合国，2011。

²² 摘自国际劳工组织关于结社自由的国际劳工标准网页，网址：www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/lang-en/index.htm

工作中的基本原则和权利

工作中的基本原则和权利载于国际劳工组织 1998 年《工作中的基本原则和权利宣言》，具体指：

- “(a) 结社自由和有效承认集体谈判权利；
- (b) 消除所有形式的强迫或强制劳动；
- (c) 有效消除童工劳动；以及
- (d) 消除就业和职业方面的歧视”。

它们是建立公平和公正社会的基础。所有国际劳工组织成员国都有义务“尊重、促进和实现”这些原则和权利，无论它们是否批准了有关的国际劳工组织公约（国际劳工组织 1998 年宣言，第 2 段）。

工作中的基本原则和权利是不可分割、相互关联和相辅相成的，因此需要采取综合办法来实现这些原则和权利。因此，合作伙伴在制定国家行动计划时应考虑到所有工作中的基本原则和权利，并设法采取相关的综合战略。²³

人口贩运 / 贩运人口 / 贩运人类

“人口贩运”“贩运人口”和“贩运人类”指的是同一个概念。除在官方文本中使用“贩运人口”一词外，本工具包根据可持续发展目标具体目标 8.7 使用“人口贩运”一词。

《联合国关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，对 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约》作出补充，将贩运人口定义如下：

“为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员”。

根据《联合国关于预防、禁止和惩治贩运人口的议定书》第 3 (c) 条，招募、运送、转移、窝藏或接收儿童以供剥削的行为被视为“贩运人口”，即使这并不涉及胁迫、威胁、滥用权力或其他类型的压力。儿童受害者是否同意有意的剥削是无关紧要的。

请参阅指导手册的第二部分以及工具二获取详细信息。

²³ 见 ILO，2019。

劳动力迁移

劳动力迁移的定义是人们从一个地理位置移到另一个地理位置，以便找到有收入的工作。它可以是内部的（在同一国家内），也可以是国际的（涉及跨越国际边界）。²⁴ 移民工人更易遭受强迫劳动，特别是当他们不定期跨越国际边界或当他们不掌握当地或目的地国家的语言时，因为他们更容易被欺骗或胁迫。这也意味着，如果他们受到虐待，寻求帮助将更加困难。

国际劳工组织《2014 年强迫劳动（补充措施）建议书》（第 203 号）第 11 条就如何保护移民工人提供了进一步的指导：

“成员国在考虑到其国情的情况下，应对遭受强迫或强制性劳动的移民采取最有效的保护措施，无论其在所在国领土上的法律地位，包括：

- (a) 提供一个沉思和恢复期，以便使相关人员能够就保护措施和参与法律诉讼做出知情决定。在此期间，在有合理的依据相信某人为强迫或强制性劳动受害者的情况下，应授权其在相关成员国领土范围内停留；
- (b) 提供临时或长期居住许可及劳动力市场准入；并
- (c) 为安全并最好是自愿的遣返提供便利”。

现代奴隶制

国际法中没有现代奴隶制这样的定义。它通常是指一个人严重依赖另一个人，由于控制和胁迫、暴力、欺骗或滥用权力的机制而不能拒绝或离开的更广泛的极端剥削情况。

许多国家都采用了这个词来指代不同形式的类似奴隶制的状况，并形成了各自的法律、政策和资金。

联合国奴隶制当代形式问题特别报告员的职责包括“强迫劳动、债务质役、农奴制、在奴役或类似奴役条件下工作的儿童、家庭奴役、性奴役和奴役形式的婚姻”。

请参阅指导手册的第二部分以及工具二获取详细信息。

受害者非刑事化

“受害者非刑事化”原则指，根据受害者国家法律制度的基本原则（如国际劳工组织强迫劳动议定书第 4 (2) 条所规定），不应起诉或惩罚由于受到强迫劳动的直接后果而被迫从事非法活动的受害者。这些非法活动可能包括，例如，与移民有关的、

²⁴ 来源：ILO 和 UNAOC，2017。

与受害者强迫劳动情况有关的卖淫或毒品犯罪。为了避免惩罚受害者，一些国家通过了一份被贩运者可免于起诉和惩罚的罪行清单。

此外，各国应确保强迫劳动的所有受害者，不论其在本国境内是否存在或其法律地位如何，都能获得适当和有效的补救办法，例如赔偿（第 4 (1) 条）。

探路者的国家

探路者国家是 8.7 联盟的成员。为实现可持续发展目标的具体目标 8.7，他们加快努力，尝试新方法，并与他人合作。任何国家，无论其发展水平如何都可以成为探路者国家，只要致力于：

- ▶ 通过、实施或加强国家行动计划或政策，包括加强关于童工劳动、强迫劳动、现代奴隶制和 / 或人口贩运的法律框架和执法机制；
- ▶ 将公开承诺转化为具体行动；
- ▶ 促进国际公认人权标准的批准或实施，包括适用的国际劳工标准。

8.7 联盟全球协调小组作为联盟的指导委员会，定期审查和决定探路者国家的申请。²⁵

招聘

国际劳工组织将招聘定义为一个“包括广告宣传、信息传播、选拔、运送、就业安置”的过程。对于移民工人而言，它包括在适当情况下返回原籍国。”这个定义既适用于求职者，也适用于那些有雇佣关系的人。²⁶

招聘阶段对工人寻求安全和体面的工作有着至关重要的影响。在最好的情况下，招聘打开了通向安全体面工作机会的途径；在最坏的情况下，它可能导致陷入剥削工作或强迫劳动。

请参阅指导手册的第三部分获取详细信息。

招聘费用和有关成本

国际劳工组织对“招聘费及有关成本”的定义是指在招聘过程中为工人获得就业或安置而产生的任何费用或成本，不论其征收方式、时间或地点；这些不应该直接或间接地从工人那里收取。

²⁵ 改编自 8.7 联盟网站：www.alliance87.org/pathfinder-countries。

²⁶ 基于 ILO，2016a。

奴隶制

国际联盟 1926 年《废除奴隶制度及奴隶贩卖之国际公约》将奴隶制定义为：

“对一人行使附属于所有权的任何或一切权力的地位或状况”。

请参阅指导手册的第二部分以及工具二获取详细信息。

社会对话和三方性

社会对话包括“政府、雇主和工人代表之间或他们内部就共同关心的有关经济和社会政策的问题进行的所有类型的谈判、协商或简单地交换信息”。²⁷

当三方（政府、工人和雇主）参与时，这被认为是一个三方过程。

结社自由、集体谈判和社会对话是创造保护工人，包括不受强迫劳动的环境所必不可少的。社会对话的缺乏或薄弱是强迫劳动的根源之一。如果工人不能发出集体声音，不能捍卫自己的利益，不能积极影响自己的工作生活条件，他们就更容易受到虐待，包括强迫劳动。工人和雇主组织与政府当局一道，在制定和实施预防和起诉强迫劳动的全面法律和政策方面发挥着关键作用。²⁸

以受害者为中心的支持

“以受害者为中心的支持”这一指导原则意味着支持服务是根据有关个人的需要及意愿来确定和提供的。对于强迫劳动受害者的康复，没有通用的解决办法，在每一种情况下，合作伙伴必须与受害者进行对话，使所提供的支持符合受害者的情况。这也是为什么支持不应该是无条件的，因为没有任何条件可以对每个人都是公平的。这种做法尊重受害者的尊严。

27 摘自国际劳工组织社会对话处网页：www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm。

28 基于：ILO 和 IPU，2019。

附件 2：为制定本指导手册而参考的国家行动计划清单

1. 指导手册中引用的国家行动计划表

国家	国家行动计划名称	链接
澳大利亚	2015-19 打击人口贩运和奴隶制国家行动计划	www.homeaffairs.gov.au/criminaljustice/files/trafficking-national-actionplan-combat-human-traffickingslavery-2015-19.pdf
阿根廷	2018-2022 国家预防和消除童工劳动保护计划	www.trabajo.gob.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoinf_PlanNacional.pdf
阿塞拜疆	2014-2018 阿塞拜疆共和国打击人口贩运国家行动计划	www.e-qanun.az/framework/28165
孟加拉国	2015-2017 打击人口贩运国家行动计划	在网上无法找到。
布隆迪	2010-2015 消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划	www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94536/110964/F1314446211/BDI-94536.pdf
巴西	第二个消除奴役劳动国家计划	https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf
刚果 (民主共和国)	刚果民主共和国打击最恶劣形式童工劳动国家行动计划 (2012-2020)	www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/94977/111643/F-2051372699/COD-94977.pdf
科特迪瓦	2012-2014 打击贩运、剥削和童工的国家行动计划	www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf/PAN%202012-2014%20 ORIGINAL.pdf
	2015-2017 打击最恶劣形式童工劳动的国家行动计划	https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2016/06/Plan-dActionNational-2015-2017.pdf
	2019-2021 打击贩卖儿童、剥削和劳工的国家行动计划	www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf_documents/PLAN%20D%27ACTION%20NATIONAL%20%28PAN%29%20%202019-2021%20PDF.pdf
丹麦	2015-2018 打击人口贩运行动计划	https://um.dk/~media/UM/Danishsite/Documents/Ligestilling/Menneskehandel/160314%20Action%20Plan%20to%20Combat%20Trafficking%20in%20Human%20beings%202015%20 2018.pdf?la=da
	2019-2021 打击人口贩运的行动计划	https://bsr-trm.com/wp-content/uploads/2019/10/Action-Plan-to-CombatTrafficking-in-Human-Beings-2019-2021.pdf

国家	国家行动计划名称	链接
加纳	在加纳打击人口贩运的标准操作程序，重点关注贩卖儿童（2017）	https://publications.iom.int/system/files/pdf/sop_ghana.pdf
洪都拉斯	2001-2005 逐步消除童工劳动国家行动计划	www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_7113/lang-es/index.htm
	2008-2015 洪都拉斯预防和消除童工劳动第二个国家行动计划	www.ilo.org/ipeccinfo/product/download.do?type=document&id=10911
爱尔兰	在爱尔兰预防和打击人口贩运第二个国家行动计划（2016 年 10 月）	www.justice.ie/en/JELR/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf/Files/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf
黎巴嫩	到 2016 年消除黎巴嫩最恶劣形式童工劳动国家行动计划	www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-arabstates/-ro-beirut/documents/publication/wcms_229103.pdf
马来西亚	强迫劳动和童工劳动国家行动计划（草案）	尚未通过。
马尔代夫	2014-2019 打击人口贩运国家行动计划	www.baliprocess-rso-roadmap.net/wpcontent/uploads/2017/02/Maldives_AntiHuman-Trafficking-National-Action-Plan-2015-2019.pdf
尼日尔	2014-2019 年国家个人行动行动计划	在网上无法找到。
巴拿马	2017-2022 巴拿马共和国打击人口贩运国家计划	www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28525_A/GacetaNo_28525a_20180515.pdf
巴布亚新几内亚	巴布亚新几内亚消除童工劳动国家行动计划（2015）	www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-suva/documents/publication/wcms_360536.pdf
秘鲁	2013-2017 第二个打击强迫劳动国家计划	www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-srolima/documents/genericdocument/wcms_240910.pdf
	2019-2022 第三个打击强迫劳动国家计划	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362693/Decreto_Supremo_que_aprueba_el_III_Plan_Nacional_para_la_Lucha_contra_el_Trabajo_Forzoso_2019_-_2022.pdf
菲律宾	2017-2022 菲律宾反童工劳动计划战略框架	https://bwsc.dole.gov.ph/programs-andprojects-submenu1/clpep/philippineprogram-against-child-labor.html
波兰	2013-2015 国家打击人口贩运行行动计划	www.handelludzmi.eu/hle/database/national-action-plan/6366/The-NationalAction-Plan-against-Trafficking-in-HumanBeings-for-2013-2015.html
美国	2013-2017 美国为人口贩运受害者提供服务的联邦战略行动计划	www.ovc.gov/pubs/FederalHumanTraffickingStrategicPlan.pdf
	国家打击人口贩运行行动计划（2020）	www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/NAP-to-CombatHuman-Trafficking.pdf

2. 在初步研究期间参考的其他国家行动计划表

国家	国家行动计划名称	链接
贝宁	打击以劳动剥削为目的贩运儿童的国家行动计划（2008）	www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94844/111459/F-732519422/BEN-94844.pdf
加拿大	打击人口贩运国家行动计划（2012）	www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/ntnl-ctn-plncmbt-eng.pdf
约旦	防止人口贩运国家战略和行动计划（2019-2022）	在网上无法找到。
利比里亚	2017 童工劳动国家行动计划	在网上无法找到。
毛利塔尼亚	打击奴隶制遗留问题路线图（2014-2016）	在网上无法找到。
缅甸	童工劳动国家行动计划	尚未通过
英国	人口贩运：政府战略（2011）	https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf
越南	2016-20 预防和减少童工劳动计划	https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Quyet-dinh-1023-QD-TTg-chuong-trinh-phong-ngua-giam-thieu-lao-dong-tre-em-2016-2020-313868.aspx

3. 在初步研究期间参考的区域行动计划表

国家	国家行动计划名称	链接
西非国家经济共同体	西非经共体关于西非非法药物贩运相关的有组织犯罪和药物滥用的区域行动计划。	在网上无法找到。
欧盟	2012-2016 欧盟消除人口贩运战略	https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings_2012-2016_1.pdf

附件 3：强迫劳动议定书

1930 年强迫劳动公约的 2014 年议定书 - P029

前言

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 2014 年 5 月 28 日在日内瓦举行其第 103 届会议；

认识到禁止强迫或强制劳动构成基本权利主体的一部分，并认识到强迫或强制劳动侵犯了千百万女人和男人、女孩和男孩的人权与尊严，助长贫困的长期存在并阻碍实现人人享有体面劳动；

认识到《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号，以下简称“该公约”）和 1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）在打击所有形式的强迫或强制劳动方面所发挥的至关重要的作用，但是，在其实施方面的差距则要求采取进一步的措施；

忆及该公约第 2 条关于强迫或强制劳动的定义覆盖了所有形式和表现的强迫或强制劳动，并毫无区别地适用于所有人；

强调消除所有形式和表现的强迫或强制劳动的紧迫性；

忆及已批准该公约的成员国义务使强迫或强制劳动作为一种刑事犯罪予以惩罚，并且保证依法量刑且严格执法；

注意到该公约所规定的过渡期已经到期，并且其中第 1 条第 2 款和第 3 款以及第 3 条到第 24 条的规定不再适用；

认识到强迫或强制劳动的背景和形式已经发生变化；以强迫或强制劳动为目的、有可能涉及性剥削的人口贩运问题日益引起国际关注，需要采取紧急行动予以有效消除；

注意到在私营经济中已有更多的工人从事强迫或强制劳动；某些经济部门特别易受影响；以及某些工人群体，尤其是移民面临成为强迫或强制劳动受害者的更高风险；注意到有效和持续禁止强迫或强制劳动有助于确保雇主之间的公平竞争以及对工人的保护；

忆及相关的国际劳工标准，特别是 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号）、1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号）、1951 年《同酬公约》（第 100 号）、1958 年《（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）、1973 年《最低年龄公约》（第

138 号)、1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)、1949 年《移民就业公约(修订本)》(第 97 号)、1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)、1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)、1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)以及《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年);

注意到其他相关的国际文书,特别是《世界人权宣言》(1948 年)、《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)、《经济、社会及文化权利国际公约》(1966 年)、《禁奴公约》(1926 年)、《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》(1956 年)、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(2000 年)、《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》(2000 年)、《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》(2000 年)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984 年)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)以及《残疾人权利公约》(2006 年);

决定,根据本届大会议程的第四项议题,就旨在解决该公约实施中的差距的某些建议予以通过,并重申预防、保护和补救(如赔偿和康复)措施对于实现有效和持续地禁止强迫或强制劳动是必要的;

决定这些建议须采取该公约议定书的形式;

于二零一四年六月十一日通过了以下议定书,引用时可称之为 1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书。

第 1 条

1. 为履行该公约规定的禁止强迫或强制劳动的义务,各成员国须采取有效措施,预防和消除使用强迫或强制劳动,向受害者提供保护并让其获得适当和有效的补救(包括赔偿),并且对实施强迫或强制劳动的肇事者进行制裁。
2. 各成员国须在与雇主和工人组织协商后,制定有效且持续地禁止强迫或强制劳动的国家政策和行动计划,其中包括由主管当局,凡适宜时,与雇主和工人组织及其他相关群体协调后所采取的系统化行动。
3. 该公约中有关强迫或强制劳动的定义得到了确认,因此,本议定书所提及的措施须包括打击以强迫或强制劳动为目的的人口贩运的具体行动。

第 2 条

要采取的预防强迫或强制劳动的措施须包括:

- a. 对人民,尤其是那些被认为特别弱势的群体进行教育和情况通报,防止他们成为强迫或强制劳动的受害者;

- b. 对雇主进行教育和情况通报，防止他们卷入强迫或强制劳动做法；
- c. 努力保证：
 - (i) 有关预防强迫或强制劳动的法规，凡适宜时包括劳动法的覆盖范围和实施适用于所有工人和所有经济部门；
 - (ii) 劳动监察机构和其他负责执行该法规的相关机构得到加强；
- d. 在招聘和安置的过程中保护人员，特别是移民工人，使其免受可能的虐待和欺诈；
- e. 支持公共和私营部门开展尽职调查，防止并应对强迫或强制劳动风险；以及
- f. 解决那些增加强迫或强制劳动风险的根源和因素。

第 3 条

各成员国须采取有效措施，开展对所有强迫或强制劳动受害者的甄别、释放、保护、恢复和康复工作，并提供其他形式的协助与支持。

第 4 条

1. 各成员国须保证所有强迫或强制劳动的受害者，无论其是否身在本国或其法律地位如何，都能够获得适当而有效的补救，例如赔偿。
2. 各成员国须根据其法律制度的基本原则，采取必要措施保证主管当局有权不起诉或处罚那些被迫参与了非法活动的强迫或强制劳动的受害者，而非法活动是他们被迫从事强迫或强制劳动的一个直接后果。

第 5 条

成员国须相互合作，以确保预防和消除一切形式的强迫或强制劳动。

第 6 条

实施本议定书和该公约所规定的措施须由国家法律或法规来确定，或由主管当局经与相关雇主和工人组织磋商之后来决定。

第 7 条

该公约第 1 条第 2 款和第 3 款以及第 3 条至第 24 条的过渡性规定须予以删除。

第 8 条

1. 成员国可在其批准该公约的同时或是在其批准该公约之后的任何时间批准本议定书，将正式批准书送交国际劳工局局长登记。

2. 本议定书应自两个成员国的批准书已经国际劳工局局长登记之日起十二个月后生效。此后，对于任何成员国，本议定书应自其批准书已经国际劳工局局长登记之日起十二个月后生效，该公约连同本议定书的第 1-7 条应对有关成员国具有约束力。

第 9 条

1. 凡批准本议定书的成员国，一旦根据该公约第 30 条的规定可退出该公约时，可向国际劳工局局长通知退出本议定书并请其登记。
2. 按照该公约第 30 条或第 32 条的规定退出该公约将在法律上构成退出本议定书。
3. 按照本条第 1 款或第 2 款作出的任何退出，自登记之日起满一年后方可生效。

第 10 条

1. 国际劳工局局长须将国际劳工组织各成员国所送交的所有批准书、声明和退出书的登记情况通报本组织的全体成员国。
2. 在将第二份批准书的登记情况通报本组织各成员国时，局长须提请本组织各成员国注意本议定书开始生效的日期。

第 11 条

国际劳工局局长须将所登记的所有批准书、声明和退出书的详细情况，按照《联合国宪章》第一百零二条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

第 12 条

本议定书的英文本和法文本同等为准。

附件 3：强迫劳动议定书

2014 年强迫劳动（补充措施）建议书（第 203 号）- R203

前言

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 2014 年 5 月 28 日举行了其第 103 届会议；

并通过了 1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书（以下简称“该议定书”）；并

决定通过若干建议，以解决 1930 年强迫劳动公约（第 29 号，以下简称“该公约”）实施中的差距，并重申，根据本届大会议程的第四项议题，预防、保护和补救（如赔偿和康复）措施对实现有效和持续地禁止强迫或强制性劳动是必要的；并

决定这些建议须采取建议书的形式，对该公约和该议定书进行补充；

于二零一四年六月十一日通过了以下建议书，引用时可称之为 2014 年强迫劳动（补充措施）建议书。

1. 成员国应当，在必要情况下，经与雇主和工人组织及其他相关群体磋商后：
 - a. 制定或加强国家政策和行动计划，这些政策和计划包含有时限的措施，使用对性别和儿童问题有敏感认识的方法，通过预防、保护和补救方法（例如对受害者的赔偿和对加害者的惩处），有效和持续地禁止所有形式的强迫或强制性劳动；
 - b. 建立或强化主管当局，例如劳动监察机构、司法和国家机构或其他与强迫或强制性劳动相关的制度性机制，以确保国家政策和行动计划的制定、协调、实施、监测和评估。
2.
 1. 成员国应定期收集、分析和提供关于强迫或强制性劳动性质和程度的信息与统计数据，信息和统计数据应可靠、公正、详细，按性别、年龄和国籍等相关特征分类，据此可对取得的进展进行评估。
 2. 关于个人数据的隐私权应得到尊重。

预防

3. 成员国应采取预防措施，包括：
 - a. 尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利；
 - b. 促进结社自由和集体谈判，使面临风险的工人能够加入工人组织；
 - c. 制定规划，消除导致更易遭受强迫或强制性劳动的歧视；
 - d. 提出倡议，解决童工问题，促进儿童（男孩和女孩都在内）教育机会，以防止儿童沦为强迫或强制性劳动的受害者；
 - e. 采取步骤，实现该议定书和该公约的目标。
4. 考虑到其国情，成员国应采取最有效的预防措施，如：
 - a. 解决导致工人易遭受强迫或强制性劳动的根源性问题；
 - b. 具有目标针对性的认识提高活动，特别是面向那些最容易成为强迫或强制性劳动受害者的活动，尤其让他们了解如何保护自己免于遭受欺诈性或虐待性招聘和雇佣做法，了解工作中的权利和责任以及如何在需要时获得援助；
 - c. 关于对违禁使用强迫或强制性劳动进行惩处的具有目标针对性的认识提高活动；
 - d. 为面临风险的人员群体制定技能培训计划，提高其就业能力、创收的机会和能力；
 - e. 采取步骤，保证关于雇佣关系的国家法律和法规覆盖到所有经济部门并得以有效实施。雇佣条款和条件中的相关内容应以恰当、可核实和易懂的方式并最好根据国家法规或集体协议以书面合同的形式予以规定；
 - f. 2012 年社会保护底线建议书（第 202 号）所规定的、构成国家社会保护底线一部分的基本社会保障担保，以减少在强迫或强制性劳动方面的易受害性；
 - g. 移民出行前和抵达后的情况介绍和信息通报，以使他们在国外工作和生活做更充分的准备，认识到并更好地了解以强迫劳动为目的而进行人口贩运；
 - h. 连贯一致的政策，例如就业和劳务移民政策，这些政策考虑到特定移民群体，包括那些处于非正常情况下的移民所面临的风险，并对可能导致强迫劳动的状况进行治理；
 - i. 推动相关政府机构与其他国家的相关机构开展促进正常与安全的移民并预防人口贩运的协调行动，包括共同对劳务招聘和雇佣机构进行监管、颁发许可证和监督，取消向工人收取招聘费，以防止出现债役和其他经济强制形式；
 - j. 在履行公约规定的禁止强迫或强制性劳动之义务时，成员国应向雇主和企业提供指导和支持，使其采取有效措施来确定、预防、减少和负责处置在他们的经营活动中或在与他们直接相关的产品、服务或经营中使用强迫或强制性劳动的风险。

保护

5.

1. 应当开展有针对性的工作，甄别和释放强迫或强制性劳动的受害者。
 2. 应当向强迫或强制性劳动的受害者提供保护措施。这些措施不应以受害者愿意在刑事诉讼和其他诉讼中给予合作为前提条件。
 3. 可以采取保护措施，鼓励受害者为辨认和惩罚加害者而提供合作。
6. 成员国应承认工人组织和其他相关组织在支持和协助强迫或强制性劳动受害者中的作用和能力。
7. 成员国应根据其法律制度的基本原则，采取必要措施保证主管当局有权不起诉或惩处那些被迫参与了违法行为的强迫或强制性劳动受害者，而违法行为是他们被迫从事强迫或强制性劳动的一个直接后果。
8. 成员国应采取措施，消除劳务招聘和安置机构的虐待和欺诈行为，例如：
- a. 取消向工人收取招聘费用；
 - b. 要求雇佣合同透明，明确解释雇佣条款和工作条件；
 - c. 建立健全且易于利用的投诉机制；
 - d. 处以适度的惩罚；并
 - e. 对这些服务机构进行监管或颁发许可证。
9. 成员国在考虑到其国情的情况下，应采取最有效的保护措施，满足所有受害者对即刻援助以及长期恢复与康复的需求，例如：
- a. 视情况做出合理的努力保护强迫或强制性劳动受害者及其家庭成员和证人的安全，包括保护他们免于因依照相关的国家法律行使其权利或因参与法律诉讼合作而遭到恐吓和报复；
 - b. 适度和适当的食宿；
 - c. 医疗保健，包括医疗和心理援助以及为强迫或强制性劳动受害者，包括那些遭受暴力性侵犯的受害者提供特殊的康复措施；
 - d. 物质援助；
 - e. 保护隐私和身份；以及
 - f. 社会和经济援助，包括获得教育和培训机会以及体面劳动。
10. 为遭受强迫或强制性劳动的儿童提供的保护措施应考虑儿童的特殊需求和最佳利益，并且，除 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约（第 182 号）所规定的保护措施之外，还应包括：
- a. 为女孩和男孩提供教育机会；
 - b. 凡适宜时，指定一名监护人或其他代表；
 - c. 当某人的年龄不确定、但有理由相信他或她不满 18 岁时，在等待核实年龄期间假定其未成年人地位；并

- d. 努力使儿童与其家庭团聚，或者，当对该儿童最有利时，提供居家护理。
- 11. 成员国在考虑到其国情的情况下，应对遭受强迫或强制性劳动的移民采取最有效的保护措施，无论其在所在国领土上的法律地位，包括：
 - a. 提供一个沉思和恢复期，以便使相关人员能够就保护措施和参与法律诉讼做出知情的决定。在此期间，在有合理的依据相信某人为强迫或强制性劳动受害者的情况下，应授权其在相关成员国领土范围内停留；
 - b. 提供临时或长期居住许可及劳动力市场准入；并
 - c. 为安全并最好是自愿的遣返提供便利。

补救办法，如赔偿和司法援助

- 12. 成员国应采取措施，保证所有强迫或强制性劳动受害者能够获得司法援助以及其他适当和有效的补救，例如对人身和物质损害的赔偿，包括通过：
 - a. 根据国家法律、法规和惯例，保证所有受害者亲自或通过代表，有效利用法院、法庭和其他解决机制来寻求补救，例如赔偿和损害赔偿金；
 - b. 规定受害者可以从加害者处寻求赔偿和损害赔偿金，包括拖欠的工资和法定的社会保障金；
 - c. 确保能够参与现有的适当赔偿计划；
 - d. 以受害者可以理解的语言，就其法律权利和可利用的服务提供信息和建议以及法律援助，最好是免费的；
 - e. 规定发生在成员国内的强迫或强制性劳动的所有受害者，包括本国国民和非本国国民，凡适宜时，可以根据简化的程序，在该成员国寻求相应的行政、民事和刑事补救，无论其是否身在该国或其法律地位如何。

执行

- 13. 成员国应采取行动加强执行国家法律法规和其他措施，包括通过：
 - a. 给予诸如劳动监察机构等相关主管当局必要的权责、资源和培训，使其能够有效执法，并且为了预防工作和保护强迫或强制性劳动受害者而与其他相关组织开展合作；
 - b. 除刑事处罚外，还规定其他处罚措施，例如根据国家法律和法规没收强迫或强制性劳动所得利润和其他财产；
 - c. 保证在适用该公约第 25 条和上述（b）条款时可让法人为违反有关禁止使用强迫或强制性劳动的规定承担责任；
 - d. 加大甄别受害者的力度，包括制定强迫或强制性劳动指标，供劳动监察员、执法机构、社会工作者、移民官员、公诉人、雇主、雇主组织和工人组织、非政府组织和其他相关方使用。

国际合作

14. 成员国之间以及与其他相关国际和地区组织的国际合作应得到加强，它们应为实现有效和持续禁止强迫或强制性劳动而相互协助，包括通过：
- a. 除加强刑法执法机构之间的国际合作外，还要加强劳动法执法机构间的国际合作；
 - b. 为国家行动计划和国际技术合作及援助调动资源；
 - c. 相互法律援助；
 - d. 开展合作，处理和防止外交人员使用强迫或强制性劳动；以及
 - e. 相互技术援助，包括交流信息、共享在打击强迫或强制性劳动方面的良好实践和获得的经验教训。

工具一： 关于强迫劳动的国际劳工标准



国际劳工组织制定了一系列法律文书，被称为国际劳工标准（ILS），旨在促进女性和男性在自由、公平、安全和有尊严的条件下获得体面和生产性工作的机会。这些文书是由国际劳工组织三方成员——政府、雇主和工人起草的，其中包括公约和议定书，这是鼓励国际劳工组织成员国批准的具有法律约束力的国际条约；以及作为非约束性指导方针的建议书。

国际劳工组织成员也可以通过宣言，即国际劳工大会的决议。宣言用于发表正式和权威的声明，同时重申某些原则和价值观。虽然宣言不需要批准，但其目的是要有广泛的适用性，并包含成员国要实施的象征性和政治承诺。

下方文本框介绍了关于强迫劳动的主要国际劳工标准和国际劳工组织宣言。这为所有行为者提供了全面战略和一套工具，以应对消除一切形式强迫劳动的挑战。

1930 年强迫劳动公约（第 29 号）

要求批准国禁止一切形式的强迫或强制劳动（第 1（1）条）。它提供了“强迫劳动”的法律定义（见《指导手册》第二部分），并列出了五个例外情况。它还要求批准国确保将使用强迫劳动作为刑事犯罪加以惩处，并确保惩罚措施“真正充分并严格执行”（第 25 条）。第 29 号公约已得到 178 个成员国的批准（截至 2020 年 3 月）。

- ▶ 作为政治胁迫或教育的手段，或作为对表达政治观点的惩罚。
- ▶ 为了经济发展的目的，
- ▶ 或作为劳动纪律的一种手段，
- ▶ 作为对于参与罢工的一种惩罚，
- ▶ 作为种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段。

1957 年消除强迫劳动公约（第 105 号）

主要涉及国家当局实施的强迫劳动，并明确禁止使用任何形式的强迫或强制劳动：

第 105 号公约已得到 178 个成员国的批准（截至 2020 年 3 月）。

1930 年强迫劳动公约（第 29 号） 2014 年议定书

是一项具有法律约束力的文书，要求各国采取措施防止强迫劳动，保护受害者，并为他们提供诉诸司法和补救的机会，包括打击人口贩运的具体措施。它要求各国与社会伙伴协商，制定关于强迫劳动的国家政策和行动计划。*强迫劳动议定书*已得到 45 个成员国的批准（截至 2020 年 3 月）。

2014 年强迫劳动（补充措施） 建议书（第 203 号）

是一份不具约束力的文书，为在预防、保护受害者和确保其诉诸司法和获得补救、执法和国际合作等领域加强国家强迫劳动法律和政策的措施提供了进一步的实际指导。它以议定书的规定为基础，应与议定书结合起来阅读。

1998 年关于工作中的基本原则 和权利宣言

是国际劳工组织的一项重要文本，它规定了所有国家都必须遵守的核心劳工标准。通过《工作中的基本原则和权利宣言》，国际劳工组织成员国认识到它们有义务尊重、促进和实现这些权利，即：结社自由和有效承认集体谈判权；消除一切形式的强迫或强制劳动；有效废除童工劳动；消除就业和职业歧视。即使成员国尚未批准体现这些原则的八项核心公约，这项义务仍然存在。因此，尚未批准这些公约（包括《强迫劳动公约 2014 年议定书》）的国家必须向国际劳工组织报告它们为实现工作中的基本原则和权利所采取的措施。¹

国家利益相关方也应考虑其他国际劳工标准²，这些标准不直接涉及强迫劳动的，但可以通过综合办法与之相关，同时考虑到工作中的所有基本原则和权利，并解决强迫劳动的根本原因，包括：

- ▶ 《1948 年结社自由与保护组织权利公约》（第 87 号）和《1949 年组织权与集体谈判权公约》（第 98 号）：结社自由和集体谈判权是工作中的四项基本原则和权利之一。强有力、独立和具有代表性的雇主和工人组织是确保可持续消除强迫劳动的关键利益相关方。
- ▶ 《1973 年最低年龄公约》（第 138 号）和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）：消除童工劳动现象也是工作中的基本原则和权利之一。成人和儿童都可能身处强迫劳动。强迫儿童劳动是最恶劣形式的童工劳动之一（关于强迫劳动和童工劳动之间的联系，见工具二）。
- ▶ 《1951 年同酬公约》（第 100 号）和《1958 年（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）：消除在就业和职业方面的歧视是第四项工作中的基本原则和权利。歧视是强迫劳动的根源之一，受歧视群体更容易受到强迫劳动。
- ▶ 《2011 年家庭工人公约》（第 189 号）：家政工作是受强迫劳动影响最大的部门之一，有一些非常严重的暴力和虐待形式。确保家庭工人的权利得到尊重是防止强迫劳动的关键。

1 参见 ILO：《游戏规则：国际劳工组织标准相关工作介绍》，百年版（日内瓦，2019）。网址：www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_672549/lang-en/index.htm。

2 国际劳工组织所有文书都可以从这里查阅：www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:644891923435:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4

- ▶ 《移民就业公约》（1949 年修订）（第 97 号）和 1975 年《移民工人（补充规定）公约》（第 143 号）：移民工人更容易受到强迫劳动；当他们前往陌生的地方时，他们可能会因不择手段的招聘者而深陷强迫劳动。
- ▶ 《收费职业介绍所公约》（1949 年修订）（第 96 号）和《1997 年私营职业介绍所公约》（第 181 号）：工人可能会被无良的职业介绍所、非正规的劳务中介和其他在法律和监管框架之外行事的经营者所欺骗。
- ▶ 《1947 年劳动监察公约》（第 81 号）及其 1995 年《劳动监察公约》议定书，以及《1978 年劳动管理公约》（第 150 号）：劳动监察员在发现和防止强迫劳动方面发挥着关键作用。
- ▶ 《2019 年暴力和骚扰公约》（第 190 号）：身体和心理暴力常见于强迫劳动案件中。³ 例如，除“正常”任务外，暴力和骚扰可以被用来强迫工人承担最初协议以外的任务，从而使正常的工作情况变成强迫劳动。

除国际劳工组织的文书外，其他国际标准在解决强迫劳动和相关问题方面也很重要。这些文书包括：

- ▶ 1926 年《禁奴公约》禁止奴隶制和奴隶贩卖，并制定了缔约国同意采取的具体措施来消除这些做法。该公约是在国际联盟的主持下制定的，要求签署国在其领土上消除奴隶制和奴隶贩卖；
- ▶ 1956 年《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》是在 1926 年《禁奴公约》和国际劳工组织《1930 年强迫劳动公约》的基础上制定的一项联合国条约。它将奴隶制的定义从“动产奴隶制”扩大到包括禁止债役、农奴制、奴役性婚姻和儿童奴役；以及
- ▶ 2000 年《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》，将“以剥削为目的”的人口贩运定为犯罪，包括“剥削应至少包括利用他人卖淫进行剥削或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官”。

3 见国际劳工组织：《国际劳工组织强迫劳动指标》（日内瓦，2012）。网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf



工具二： 强迫劳动及相关概念



这一工具解释了与贩卖、奴役或最恶劣形式的童工劳动等重要强迫劳动有关概念之间的异同。

强迫劳动的法律定义

国际劳工组织《1930 年强迫劳动公约》（第 29 号）第 2(1) 条将强迫劳动定义为：

“以任何惩罚相威胁，强行要求任何人从事的非本人自愿提供的一切劳动或服务。”

根据此定义，强迫劳动有四个法律要素：

(i) 劳动或服务

“一切劳动或服务”是指在任何活动、行业或部门，包括在非正规经济中发生的任何类型的劳动、服务和就业。它还包括在某些国家可能是非法的或不被认为是“工作”的活动，如乞讨或卖淫。强迫劳动可以发生在公共部门和私营部门。

(ii) 任何人

“任何人”指一切人类，成人和儿童、国民和非国民，包括身份不正常的移民。

(iii) 任何惩罚相威胁

“任何惩罚相威胁”应该从非常广泛的意义上理解。它涵盖刑事制裁以及用于强迫某人违背其意愿从事劳动或服务的广泛的胁迫手段。这些包括各种形式的直接或间接胁迫，例如以下实际或可信的威胁：

- ▶ 对员工、家人或亲密伙伴实施身体、心理或性暴力；
- ▶ 报复；
- ▶ 监禁或其他行动限制；
- ▶ 经济惩罚；
- ▶ 扣除工资或其他承诺福利；
- ▶ 扣缴身份证件、居留许可等贵重证件；
- ▶ 债务质役或操纵债务；
- ▶ 向当局（如警方或移民局）告发和驱逐出境；
- ▶ 从当前就业中解雇；
- ▶ 被排除在未来就业之外；
- ▶ 被排除在社区和社交生活之外；
- ▶ 取消权利或特权（例如晋升、调职、获得新工作、社会福利）；

- ▶ 剥夺食物、住所或其他必需品；
- ▶ 转向更恶劣的工作条件；以及
- ▶ 失去社会地位。

必须从受影响者的角度来理解威胁。例如，孩子更容易受到欺骗，相信威胁是可信的。不会说该国语言的移民工人可能更容易相信，如果他们向警方投诉，他们将被驱逐出境。一些威胁还利用受害者的宗教或文化信仰，如在一些案例中观察到的对以性剥削为目的而被贩运的尼日利亚妇女使用巫毒威胁。

(iv) 缺乏自愿提供

在定义中，“非自愿提供”一词是指工人没有在获得自由和知情同意的情况下订立雇佣关系和/或他们没有能力在任何时候撤回他们的同意；也就是说自由离职。对工作的自由和知情同意必须存在于整个劳动关系中。某些做法可能对劳动关系的性质产生影响，并使最初给予的同意无效。例如，雇主或招聘人员可以通过做出虚假承诺来干扰这种自由，诱使员工接受一份他们本来不会接受的工作。另一个例子是，一名工人自由地接受工作，但被阻止撤销最初双方同意的协议。可能导致非自愿工作的情况包括：

- ▶ 出生在或陷入“奴隶”或债役状态；
- ▶ 身体诱拐或绑架；
- ▶ 出卖人口为他人所有；
- ▶ 在工作地点、监狱或私人拘留所中进行人身限制；
- ▶ 心理强迫，例如命令工作，并以对不遵守行为的惩罚作为可信的威胁；
- ▶ 诱发负债（例如，伪造账目、抬高价格、降低所生产的商品或服务的价值或收取过高的利息）；
- ▶ 就工作类别、工作条款、活动或雇主作出欺骗或虚假承诺；
- ▶ 扣发、拒发工资；
- ▶ 保留身份证件或其他有价值的个人财物；以及
- ▶ 在终止工作合同方面没有自由或自由受限。

强迫劳动议定书重申了上述第 29 号公约关于强迫劳动的广泛定义的有效性，并具体规定打击强迫劳动的行动还必须包括打击贩运人口的具体行动（第 1 条第 3 款）。

例外：

第 29 号公约第 2(2) 条还规定了强迫劳动定义的例外情况，具体提到了五种可以实施强制劳动的情况：

- ▶ 根据义务兵役制，为纯军事性质的工作而被强行要求从事的；
- ▶ 正常公民义务；

- ▶ 作为根据法院定罪的结果强制任何人从事的劳动或服务，这种劳动或服务需在政府机构的监督下实施；
- ▶ 在战争或自然灾害等紧急情况下被强制从事的工作；以及
- ▶ 为涉及社区的直接利益而进行的小型公共服务。

每一种例外都必须遵守规定其限度的某些条件。如果不遵守这些限制，就会造成国家实施强制劳动的情况。

国家实施的强迫劳动

国际劳工组织《1957 年废除强迫劳动公约》（第 105 号）对第 29 号公约作出补充，并禁止成员国在以下五种具体情况中使用任何形式的强制劳动，包括强制监狱劳动：

- ▶ 作为一种政治胁迫的手段，或一种对发表政治观点的惩罚；
- ▶ 作为一种对参加罢工的惩罚；
- ▶ 作为一种劳动纪律手段；
- ▶ 作为一种种族、社会、民族或宗教歧视的手段；以及
- ▶ 作为一种以经济发展为目的动员劳动力的方法。

强迫劳动、贩运和奴隶制

“强迫劳动”、“人口贩运”（也称为“贩运人口”）和“奴隶制”是经常互换使用的术语。然而，虽然这些概念确实有很大的重叠，但它们在概念上是不同的，并且在国际法上都有明确的定义。¹

什么是人口贩运？

2000 年《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》（联合国议定书）第 3(a) 条对人口贩运的定义包括三个要素：

- ▶ **行为：**招募、运输、转运、窝藏或接收人员。
- ▶ **手段：**为完成被禁止行为之一而使用的手段；即使用威胁或武力或其他形式的胁迫、绑架、欺诈、欺骗、滥用权力或弱势地位，或给予或接受付款或利益，以获得对另一人有控制权的人的同意。
- ▶ **目的：**使用上述手段的这一行为是否是以剥削为目的。联合国议定书规定，“剥削”至少包括“利用他人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似于奴役的做法、奴役或切除器官”。

¹ “人口贩运”、“贩运人类”和“贩运人口”指的是同一事实。本工具包使用“人口贩运”一词，除非提及使用“人口贩运”一词的官方文本。

什么是奴隶制？

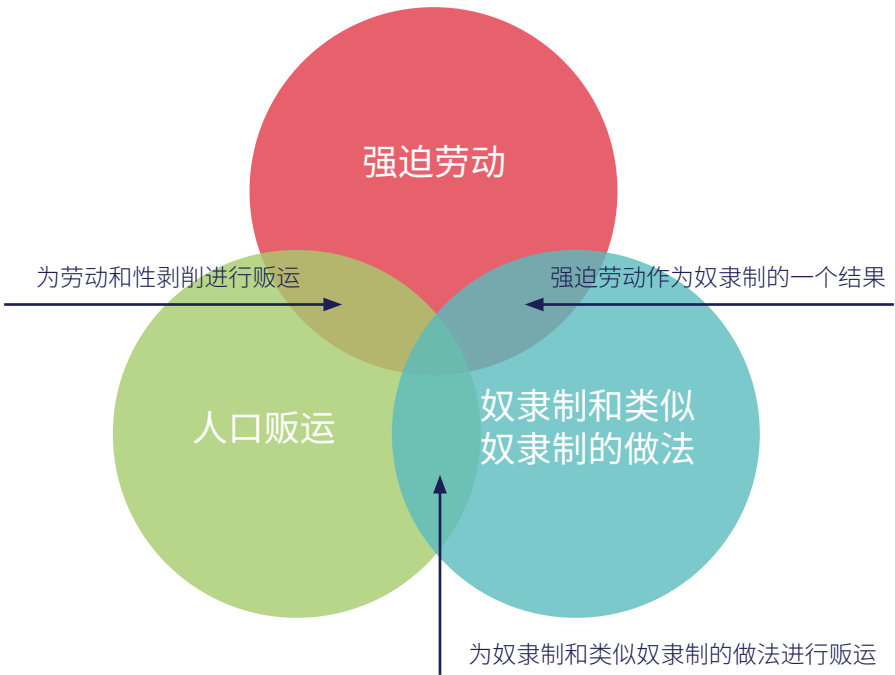
根据 1926 年国际联盟《禁止奴隶贩卖和奴隶制公约》（《禁奴公约》）第 1（1）条，“奴隶制”被定义为“对一人行使附属于所有权的任何或一切权力的地位或状况”。奴隶制是一种完全的所有权制度，在这种制度下，一个人受到奴隶主的完全控制，奴隶主可以为这个人在教育（上学与否）、工作（类型和条件）甚至私人生活（与谁结婚）方面做出决定。国际法中对奴隶制的禁止已经取得了“强制法”的地位，这意味着所有国家都接受它是一项不能减损的原则。

然而，尽管大多数国家的法律都禁止奴隶制，但这种做法或其残余在某些国家仍然存在。在大多数情况下，遭受奴役的人将发现自己处于心理、经济和社会依赖的境地。他们除了为他们的“主人”工作之外别无选择，因此属于第 29 号公约规定的强迫劳动定义的范围。

不同概念间有什么样的关系？

根据相关国际条约提供的定义，强迫劳动、人口贩运和奴隶制之间存在着很大的重叠性。对于参与制定和实施国家行动计划的利益相关者来说，了解这些概念及其确切范围是很重要的。

下图说明了这些概念之间的联系：



注：本图中各区域的相对面积并不反映受该问题影响的人数，也不反映重叠的程度。

强迫劳动和贩运

根据国际条约规定的定义，强迫劳动和人口贩运之间存在着很大的重叠。特别是，以劳动或性剥削为目的的人口贩运是强迫劳动的形式。然而，某些形式的贩运并不是强迫劳动（如为摘取器官而进行的贩运），反之，某些形式的强迫劳动也不是贩运（如继承的债役、作为政治胁迫手段的

强迫劳动等）。总的来说，《人口贩运议定书》和国际劳工组织关于强迫劳动的文书旨在禁止最严重的剥削形式。²

强迫劳动议定书和第 203 号建议书为解决所有形式的强迫劳动提供了一个全面的框架，并要求各国采取有效措施，防止强迫劳动，保护受害者，并确保他们获得司法救助，包括补救措施。这些措施应包括针对人口贩运的具体措施。

什么是现代奴隶制 / 当代形式的奴隶制？

与强迫劳动、人口贩运和奴隶制不同，“现代奴隶制”在国际法中没有定义。它通常指的是更广泛的严重剥削情况，在这种情况下，一个人严重依赖另一个人，并且由于控制和胁迫、暴力、欺骗或滥用权力的机制而无法逃脱。在这种情况下，如果存在威胁和没有离开工作的自由，现代奴隶制可以构成第 29 号公约中定义的强迫劳动。

2007 年，联合国人权理事会认为，“现有特别报告员的职责没有充分涵盖所有奴隶制做法，如果要一劳永逸地消除这些做法，当代形式的奴隶制问题 [需要] 在联合国系统内得到更大的重视和优先考虑”。因此，理事会决定任命一名当代形式奴隶制，包括其原因和后果的特别报告员。³

报告员的职责包括“强迫劳动、债役、农奴制、在奴隶制或类似奴隶制条件下工作的儿童、家庭奴役、性奴役和奴役性婚姻形式”。⁴ 同样，联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金认为，“现代形式的奴隶制包括农奴制、强迫劳动、债役、最恶劣形式的童工劳动、买卖儿童、强迫婚姻和早婚、买卖妻子和继承寡妇、为剥削而贩运人口和性奴役”。⁵



通过关于现代奴隶制的立法

一些国家已经在国家层面通过了关于“现代奴隶制”的立法。在英国，《2015 年现代奴隶制法》没有对现代奴隶制进行定义，但列出了该法所涵盖的罪行，即“奴隶制、奴役、强迫或强制劳动”和“人口贩运”。

* 见：www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/part/1/crossheading/offences/enacted.

2 关于强迫劳动和人口贩运的法律概念之间的联系的更多细节，见国际劳工组织《给全球化以人性，根据国际劳工组织 < 社会正义促进公平全球化宣言 > 对有关工作权利的核心公约的一般性调查》第 297 至 299 段，（日内瓦，2008）。网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf.

3 联合国，当代形式奴隶制问题特别报告员，第 6/14 号决议，人权理事会第 21 次会议，9 月 28 日（日内瓦，2017）。网址：https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_14.pdf

4 人权高专办，当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员的任务，传单（日内瓦）。网址：Available at: www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/Leaflet_SR_Slavery_en.pdf.

5 人权高专办，《现代奴隶制的人性面孔》，联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金（日内瓦）。网址：www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/UNSlaveryFund.pdf.

2030 年可持续发展议程在目标 8.7 下使用了这一术语，其目的是“立即采取有效措施，消除强迫劳动，结束现代奴隶制和人口贩运，确保禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括招募和使用儿童兵，并在 2025 年前结束一切形式的童工劳动。”

在《2017 年全球估计》中，⁶“现代奴隶制”被用作一个总括术语，重点关注两个主要问题：各种形式的强迫劳动（包括债役和相关形式的奴役、类似奴役的做法和人口贩运）和强迫婚姻。

强迫劳动和童工劳动

强迫劳动对成年人和儿童都有影响。强迫儿童劳动是最恶劣形式的童工劳动之一。然而，儿童可以在不受到强迫劳动的情况下从事童工劳动。

什么是童工劳动？

童工劳动是指由儿童从事的在精神、身体、社会或道德方面对儿童有危险和有害的工作，影响他们的健康和个人发展，或干扰他们的义务教育。然而，必须指出的是，并非所有的童工劳动都是强迫劳动。

什么是最恶劣形式的童工劳动？

国际劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）在其第 3 条中确定最恶劣形式的童工劳动为：

- a. “所有形式的奴隶制或是类似奴隶制的作法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役，以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童，用于武装冲突；
- b. 使用、招收或提供儿童卖淫、生产色情制品或进行色情表演；
- c. 使用、招收或提供儿童从事非法活动，特别是生产和非法买卖有关国际条约中确定的麻醉品；
- d. 其性质或是在其中从事工作的环境，很可能损害儿童的健康、安全或道德的工作。”

什么是强迫儿童劳动？

强迫儿童劳动指：

- i. 在威胁或威胁对儿童本人或儿童父母进行任何处罚的情况下，为第三方（不包括自己的父母）进行的工作；或
- ii. 在威胁或由第三方威胁直接对儿童或儿童父母施加任何惩罚的情况下，与父母一起或为父母进行的工作；或
- iii. 在父母一方或双方身处强迫劳动的情况下，与其父母一起或为其父母进行的工作。

6 国际劳工组织和自由行走基金会，《现代奴隶制全球估计：强迫劳动和强迫婚姻》，与国际移民组织合作（ILO，日内瓦，2017）。网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf。

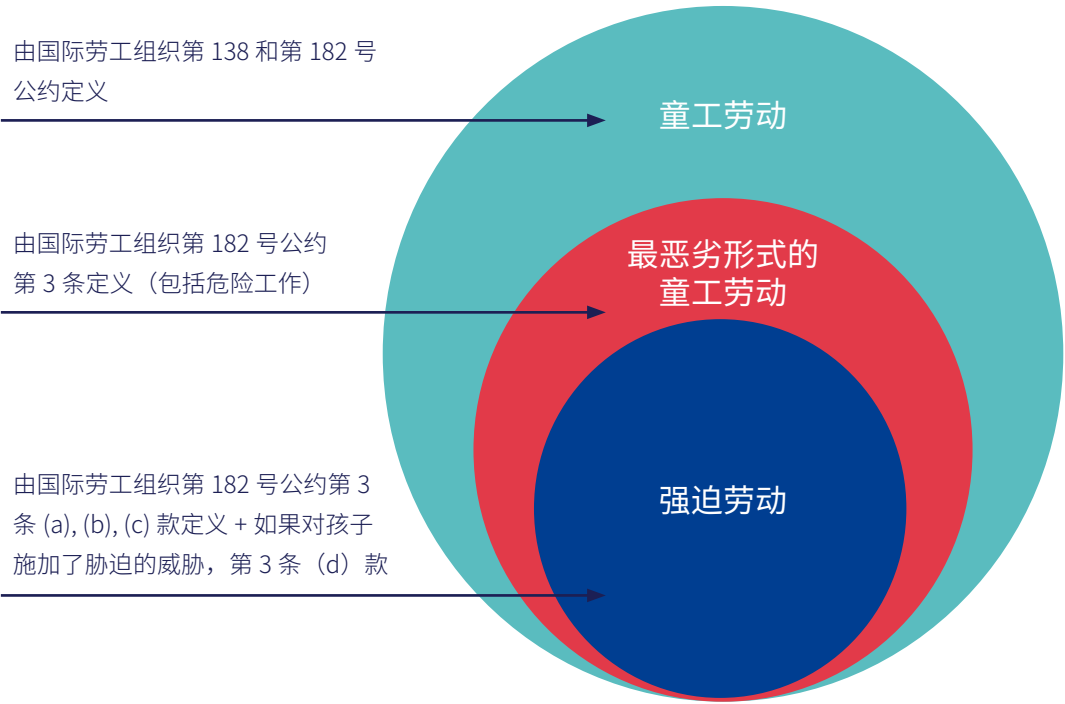
在招募儿童的过程中，可能会发生威胁或胁迫，以迫使儿童或其父母接受工作。这种情况也可能发生在孩子正在工作的时候，强迫他或她做一些不属于招聘时同意的任务，或者阻止他或她离开工作。⁷

重要的是要记住，儿童因为其年龄和对成年人的依赖而更容易受到伤害，这意味着他们比成年人更容易受到胁迫或欺骗。因此，需要进一步调查，以检查他们在同意工作时是否确实是自由和知情的。

不同概念间有什么样的关系？

第 182 号公约第 3 条 (a)、(b) 和 (c) 款所设想的任何情况本身就是对儿童的强迫劳动，因为在这种情况下，儿童是否同意被视为无关紧要。第 3 条 (d) 款中定义的儿童危险工作⁸ 本身可能不是强迫劳动。但是，如果对儿童进行威胁或胁迫，则可能构成强迫劳动。

下图进一步说明了根据第 182 号公约的定义，童工劳动、最恶劣形式的童工劳动和强迫儿童劳动之间的联系：

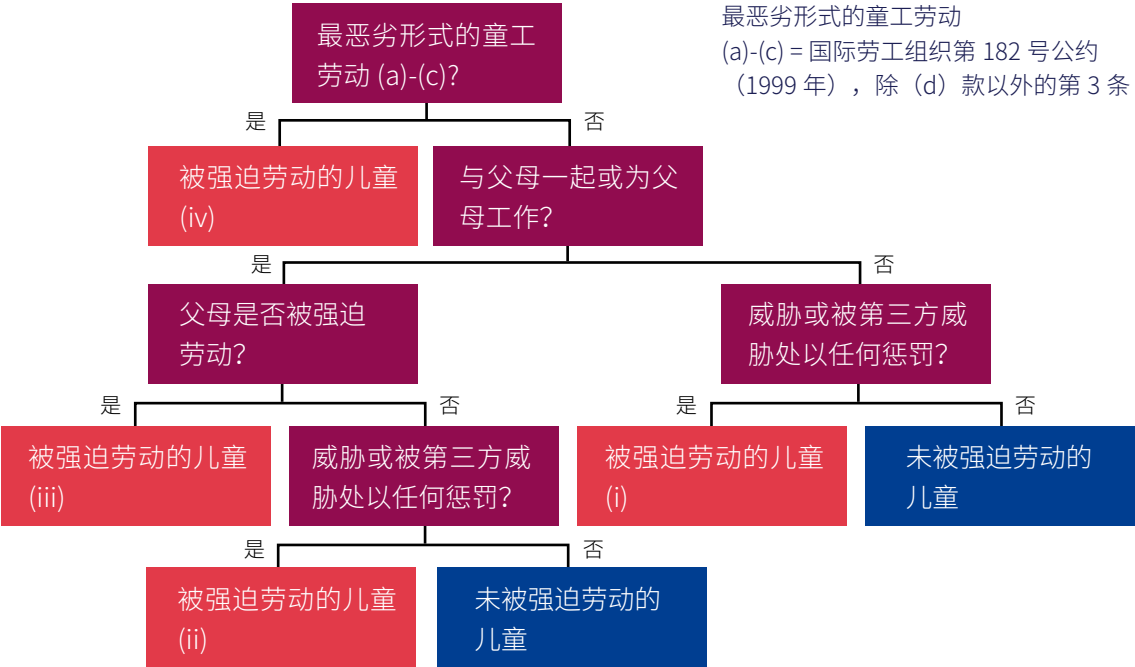


注：本图中各区域的相对面积并不反映受该问题影响的人数。

7 摘自：国际劳工组织，《到 2025 年结束童工劳动：关于政策和计划的审查》，第二版（日内瓦，2018），第 19 页。网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_653987.pdf。

8 危险工作是一种有条件的最恶劣形式的童工劳动，其危险性取决于开展工作的环境 / 部门，与其他三种最恶劣形式的童工劳动不同，它们是无条件的最恶劣形式，无论儿童的年龄或开展工作的环境如何。

下图可以帮助识别儿童强迫劳动的情况，是一线应对人员、执法当局或社会服务机构的有用工具，也可用于统计目的：



工具三： 强迫劳动主流化



许多因素会影响到选择一个独立的关于强迫劳动的国家行动计划或将强迫劳动纳入其他政策领域主流的决定。本工具提供了一些要素来指导您的决定。



强迫劳动是一个复杂的问题，有多种根源，如歧视、贫困、社会对话薄弱或执法不严。因此，解决强迫劳动的战略应尽可能地融入其他政策领域并成为主流，如童工劳动和儿童权利、体面劳动和公平招聘、劳动力迁移、社会对话和结社自由、平等和非歧视、社会保护、减贫、环境保护和危机管理（另见关于可持续发展目标和强迫劳动的工具六）。这些举措的范围可以从单纯的信息交流到联合活动或综合方案。整合的程度将取决于许多因素，包括组织文化；有利于合作的环境；方案的相对成熟度；强迫劳动在多大程度上被认为与许多人有关，或仅是与少数行为者有关的更特殊的问题。

政策整合往往需要妥协，强迫劳动在多大程度上可以归入其他问题下也会有所不同。在一些国家，强迫劳动几乎不被认为是一个问题，因此可能有必要在一开始就把它作为一个焦点，以引发全国性的辩论、思考和承诺。在其他国家，这一议程已经确立，有效解决这些问题变得更加重要，无论干预措施的标签是什么。极为重要的是，关于强迫劳动的国家行动计划应明确确定已有的内容，并包括避免无效重叠的措施，同时找到积极的协同作用。

对现有的政策、方案和发展框架，如国家发展计划、国际劳工组织的体面劳动国别计划或联合国发展援助框架（UNDAF）进行规划，将有助于确定整合和主流化的切入点。这可以作为国家行动计划准备工作的一部分，但也可以作为国家行动计划下的一项活动，在特定领域对参与方和潜在的整合领域进行摸底；例如，对某省的培训提供者进行摸底，将其纳入受害者支持和转介系统，或对安全移民倡导者进行摸底，以共同倡导改进政策。

什么是主流化？

《韦氏词典》对主流化的定义是：“活动或影响的流行趋势或方向”。主流化的过程基本上是将一个主题纳入更加普遍的议程—例如将强迫劳动纳入国家减贫议程和倡议的主流。

主流化的另一个好处是允许间接地处理一个敏感的话题。在强迫劳动仍然是一个高度敏感问题的国家，当不可能预先解决这个问题时，就应探索其他切入点。例如，可以将其纳入关于童工劳动的国家行动计划中，因为这个话题可能争议较少。反之，关于强迫劳动的国家行动计划也可以成为利益相关者解决其他敏感问题的切入点，如歧视或结社自由。

以下检查清单提供了一个非详尽的问题清单，供合作伙伴评估采用独立的国家行动计划或将强迫劳动纳入现有框架之间最有效的解决方案。

已有框架的存在	▶ 是否已经有大量的、完善的和有效的框架解决相关问题（例如，人口贩运、童工劳动）？ ▶ 这些框架是否可以纳入强迫劳动议程？例如，现有监督机制是否有可能轻松快速地调整其任务范围，以涵盖强迫劳动？ ▶ 实施伙伴是否认为强迫劳动是他们应该关注的问题，或者他们认为“这不关他们的事”？ ▶ 他们有正确的授权吗？
强迫劳动的性质和范围	▶ 强迫劳动是在一个非常特定的地理区域或行业中发现的一种非常特定的情况吗？ ▶ 或者强迫劳动是一个普遍的问题，可能发生在各个部门、行业和地点，并与其他形式的剥削密切相关？
强迫劳动背后的驱动力	▶ 强迫劳动是否是由特定特征（如歧视）驱动的，并与一些权利受到侵犯的特定群体（如少数民族）有关？ ▶ 实施伙伴是否有处理歧视问题的经验和技能？ ▶ 还是在一个国家或一个行业普遍存在的实践，支撑着某些经济结构和商业模式？ ▶ 是否与大面积治理不善、执法不力有关，是一种地方性的传统做法，还是两者兼而有之？
意识和知识	▶ 强迫劳动是否被广泛认为是一个多个机构需要紧急关注的问题？ ▶ 或者这是一个新的（和敏感的）问题，，需要被提上国家议程，才能期待实质性的行动？
合作伙伴能力	▶ 执行伙伴是否有经验、技能和知识来解决这一问题？
国家行动计划的目的	▶ 国家行动计划是否旨在动员合作伙伴和确保资源？ ▶ 为了改善合作伙伴之间的协调？引入新的策略来处理复杂的问题？

工具四： 发展关于强迫劳动的知识库



在制定具有强有力的消除强迫劳动战略的国家行动计划之前，必须通过定量和定性的数据收集来了解该国的现状。

需要统计数据来了解强迫劳动的规模、受影响的人口和部门。为了确保数据的收集和分析是全面和准确的，国际劳工统计大会通过了有关衡量强迫劳动的准则，以便所有国家使用相同的定义和指标。各国正越来越多地将强迫劳动模块（通常与童工劳动的部分相结合）纳入其劳动力调查或其他定期家庭调查。这种方法通常比进行独立的调查成本更低且更可持续，并且可以进行数据比较，这对评估国家行动计划在一段时间内的影响很有帮助。

用定性研究来补充统计证据，例如与受害者和犯罪者进行深入访谈，系统地收集来自支持受害者组织的经验教训，分析来自受害者转介和执法记录的（匿名）数据，可以增加有价值的见解，使旨在解决强迫劳动的战略更加相关和有效。定性研究应旨在解释该国现有不同类型的强迫劳动，所使用的招募和胁迫手段，以及所观察到的具体脆弱性。以下问题是可以指导研究的例子：是否存在文化偏见或歧视模式，可以说明一个群体被另一个群体剥削？受害者是否因其性别、年龄、种族或民族而更容易受到伤害？他们是否特别贫穷或容易受到收入冲击？他们是否受益于社会保护？施害人是谁，他们为什么诉诸于强迫劳动？他们是否试图在低利润行业中削减成本？他们是否在延续传统做法？谁有代理权——即谁能采取行动来改变现状？

在收集证据时，人们需要记住，强迫劳动议定书和第 203 号建议书要求特别注意性别和年龄特征，联合国议定书和国际劳工组织第 182 号公约都要求各国为儿童提供额外保护。

信息技术和强迫劳动

利用信息技术产生证据，以保护受害者和弱势人群，并分享打击强迫劳动的经验教训，具有巨大潜力并正在迅速发展。这可能包括不同的活动，如利用卫星图像发现偏远地区的强迫劳动；监测和分析媒体报道；利用卫星和 GPS 数据识别犯罪者；通过社交媒体向潜在的受害者以及支持团体提供信息；以及更多的战略。

分析如何将信息技术和社交媒体的使用融入国家行动计划战略，很可能是一项非常有价值的工作。应鼓励向数据管理和信息技术方面的专家寻求建议。这也意味着，从事数据收集和分析的组织可以成为制定和实施国家行动计划的重要合作伙伴。

因此，有必要分析性别动态和儿童及其脆弱性的情况，以便制定符合强迫劳动议定书和第 203 号建议书的战略。这甚至可能有助于对强迫劳动进行生命周期分析，以查明人们在其生命的某些阶段（例如离开学校或建立家庭时）是否更容易受到伤害。

为了建立坚实的知识库，可能需要多年收集证据和吸取的教训，分析数据和分享信息。为按照强迫劳动议定书的要求立即采取行动，根据不完整知识库制定国家行动计划的情况更为常见。因此，建立和不断更新知识库是国家行动计划战略的重要组成部分，这将是连续国家行动计划的一部分。在许多国家，国家行动计划的关键优先事项之一确实是开展研究，从相关行动中收集证据，并分析和共享信息。

工具五： 应对 4P 的战略



以下检查清单有助于评估国家行动计划战略是否有效包含与本国情况相关的与预防、保护、起诉和伙伴关系有关的不同要素。该清单基于国际劳工组织强迫劳动议定书和建议书以及国际劳工组织对政策和计划的审查。¹

预防	▶ 是否确定了不同的脆弱 / 身处危险的群体？ ▶ 最适合接触他们的方法是什么？ ▶ 是否有针对弱势群体的教育和信息项目（考虑语言障碍、文盲等情况）？ ▶ 为身处危险的群体提供的技能培训方案是否可以提高他们的就业能力和增加收入的能力？ ▶ 雇主是否接受信息和培训，以便能够识别强迫劳动、识别风险并采取缓解策略？ ▶ 相关立法（强迫劳动、人口贩运、债役劳动、劳动力迁移等）保护所有部门的所有工人？ ▶ 是否适当对招聘进行规范以防止剥削？ ▶ 是否禁止向员工收取招聘费？ ▶ 是否向移民工人提供了出发前的信息？ ▶ 如何支持公共和私营部门的尽职调查？ ▶ 采取了什么措施来解决根本原因，如社会保护底线和促进安全和正规的移民？
保护	▶ 是否所有受害者都有机会获得受害者保护和康复系统，无论其身份（年龄、性别、国籍等）？ ▶ 是为受害者提供的保护措施，无论他们是否同意参与诉讼程序？ ▶ 是否有紧急保护措施（进入避难所、获得医疗援助等）以及长期康复（职业培训、获得失业救济金等）？ ▶ 是否有国家转介系统？ ▶ 不同的投诉机制是什么？ ▶ 有什么措施来保护受害者及其亲属不受报复？ ▶ 是否所有受害者都有安全和适当的住宿？ ▶ 受害者能否获得医疗、物质援助和司法援助？ ▶ 是否有措施保护受害者的隐私和身份？ ▶ 受害者是否可以获得受教育和培训的机会？ ▶ 是否与雇主建立了合作关系，为受害者提供体面的工作机会？ ▶ 采取了哪些措施考虑到女性、儿童或移民工人的特殊需要？ ▶ 受害者是否有反思和恢复期？ ▶ 受害者是否获得了临时或永久居留权和 / 或工作许可证？ ▶ 如何确保安全遣返？是自愿的吗？

¹ 国际劳工组织：《到 2030 年终结强迫劳动：对政策和计划的审查》（日内瓦，2018）。网址：www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_653986/lang-en/index.htm

起诉	▶ 有哪些措施来支持受害者的识别？是否有一份已与社会伙伴和其他主要利益相关者讨论和验证的强迫劳动指标清单？ ▶ 受害者是否能够在没有条件 / 不受歧视的情况下通过民事和刑事诉讼，向法院、法庭或解决机制寻求补救？ ▶ 受害者是否可以获得物质损害（如医疗费用、未付工资、法律费用、收入和潜在收入的损失）或道德损害（如痛苦和精神困扰）的经济赔偿？ ▶ 他们能否获益于免费的法律建议？ ▶ 移民工人能否用他们能理解的语言获得法律支持？ ▶ 受害者是否会因参与被迫从事的非法活动，包括违反移民或劳工法律而受到起诉或处罚？ ▶ 劳动监察员、警察、检察官、法官和其他执法人员是否有足够的技能、培训、资源和授权来执行法律？ ▶ 执法人员是否接受过与证据收集、记录、谈话技巧等方面有关的适当培训？ ▶ 在不同的执法机构之间是否有协调和协作机制？ ▶ 执法人员是否与工会和非政府组织合作？ ▶ 国家立法是否允许进行经济处罚，包括没收利润和资产？ ▶ 受害者是否有权获得集体赔偿基金？ ▶ 受害者是否可以向犯罪者寻求赔偿和损害赔偿，包括拖欠的工资以及对社会保障福利的法定缴款吗？ ▶ 受害者是否可以寻求适当的行政、民事和刑事补救措施，无论如何其身份或法律地位？ ▶ 法律实体是否可以违反禁止使用强迫或强制劳动的行为承担责任？
合作伙伴关系	▶ 是否确定了参与设计、起草、实施和监控国家行动计划的不同合作伙伴？ ▶ 雇主和工人的组织是否系统地参与了这个过程？ ▶ 受害者是否被包括在指定国家行动计划之中？ ▶ 刑法和劳动法执行机构间的双边合作机制是什么？ ▶ 派遣国和接收国是否进行合作防止强迫劳动和保护受害者？ ▶ 是否有相互技术互援助程序，包括交换信息以及分享良好做法和经验教训？ ▶ 贵国如何与其他国家合作以实现可持续发展目标 8.7？ ▶ 贵国是否是 8.7 联盟探路者国家还是计划成为一个？

工具六： 强迫劳动与可持续发展目标 (SDGs)



这个工具是一个幻灯片演示文稿，展示了强迫劳动和 17 个可持续发展目标之间的联系。

完整的演示文稿，可以通过浏览对面的二维码，或访问：

https://www.ilo.org/global/topics/forcedlabour/publications/WCMS_762154/lang-en/index.htm



可持续发展目标的基础

人、地球、繁荣、和平与伙伴关系

► 这 5 个要素是 2015 年 9 月联合国大会通过的 17 项可持续发展目标的基础。

► 消除强迫劳动是可持续发展目标 8 下的一个具体目标。然而，目标 8.7 的实现与其他可持续发展目标的实现密切相关。



贫穷是强迫劳动的根本原因之一，而这反过来又使代际贫困持续下去。

目标 1.1 (消除极端贫困) 和 1.2 (在所有方面减少一半的贫困) 只有在消除强迫劳动的情况下才能实现。

目标 1.3 (社会保障) 和目标 1.4 (获得经济资源) 是对防止强迫劳动的直接贡献。



目标 2.1: 到 2030 年，消除饥饿，确保所有人，特别是穷人和弱势群体，包括婴儿，全年都有安全、营养和充足的食物。

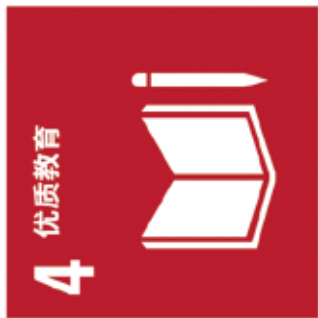
粮食不安全使人们易受到强迫劳动等剥削行为的影响。



目标 3.8: 实现全民健康保障，包括提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗。

由于无法获得医疗服务，使人们更容易受到收入冲击，特别是对非正规移民工人和非正规经济中的工人等弱势群体而言。

被强迫劳动者通常在不安全和有辱人格的工作条件下工作。



确保青年和成年人的教育和培训机会是防止强迫劳动的有效措施。

职业培训也有助于确保强迫劳动受害者的康复。



目标 5.1: 在全球消除对妇女和女童一切形式的歧视。

目标 5.2: 消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩卖、性剥削及其他形式的剥削。

目标 5.4: 认可和尊重无偿护理和家务。

强迫劳动具有性别维度：女性占受害者总数的62% 以上。女性和男性往往受到典型的性别角色的影响（即女性从事家庭劳动和男性从事捕鱼或建筑等体力行业）。



目标 8.7: 立即采取有效措施，根除强迫劳动、现代奴役制和贩卖人口，禁止和消除最恶劣形式的童工，包括招募和利用童兵，到 2025 年终止一切形式的童工。

目标 8.7 是国家行动计划的目标，但也必须牢记目标 8 下的其他目标。

可持续发展目标 8 下的其他相关内容：

- 8.3：促进支持生产性活动、创造体面就业机会和创业的政策。
- 8.4：努力使经济增长与环境退化脱钩。
- 8.5：到 2030 年，为所有男女实现充分和生产性就业和体面的工作。
- 8.6：到 2020 年，大幅减少未参加就业、教育或培训的青年比例。
- 8.8：保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境。
- 8.10：加强国内金融机构的能力，鼓励并扩大全民获得银行、保险和金融服务的机会。



生产力低下、资源稀缺、创新有限可能导致无良雇主利用强迫劳动来增加利润。这反过来又会导致不公平竞争，并可能导致“逐底竞争”。与强迫劳动和童工劳动有关的声誉风险也可能威胁到一个产业或企业的存在。



来自少数民族、社会边缘化社区和移民等受歧视群体的儿童和成年人被强迫劳动的风险更高。反过来，强迫劳动和童工劳动又加剧了极端不平等的模式。



目标 11.1 到 2030 年，确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟。

安全、负担得起的住房和社区服务是确保防止强迫劳动的家庭复原力的一个要素。



国际劳工组织强迫劳动议定书第 2(e) 条呼吁各国采取措施，支持公共和私营部门的尽职调查。

使用强迫劳动的无良企业面临着越来越大的声誉损害、贸易制裁以及最终的经济损失的风险。

重要的是，人们质疑他们消费的产品是如何从全球和国内供应链中生产出来的，这不仅与环境保护有关，还与工人是否受到公平对待有关。

另请参阅[全球强迫劳动商业网络](#)



气候变化、自然灾害、粮食不安全和家庭资源的枯竭使人们更容易受到剥削和强迫劳动。此外，强迫劳动也可能与环境犯罪直接相关：强迫劳动被广泛用于森林砍伐以及非法捕鱼。



森林砍伐、土壤侵蚀和其他（人为造成的）自然资源枯竭威胁着人们的生计，使他们更易受强迫劳动。全球渔业说明了保护自然资源和劳工权利之间的联系：过度捕捞已导致鱼类资源枯竭，沿海渔民再也无法维持生计。他们很容易受到人口贩运和，并被在全球捕鱼业的大型工业船上从事强迫劳动。



目标 16.1: 大幅减少一切形式的暴力。
目标 16.2: 制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑。
目标 16.3: 在国家 and 国际层面促进法治，确保所有人都享有平等诉诸司法的机会。
目标 16.4: 到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盗资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪。
目标 16.5: 大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为。

- ▶ 逃离冲突和暴力的人极有可能成为人口贩卖和强迫劳动背后的犯罪网络的猎物。例如，在抵达欧洲的难民和移民中，这种情况得到了广泛的记录。儿童遭受暴力和剥削的风险越来越大。
- ▶ 腐败可能会助长人口贩卖和强迫劳动等非法行为的延续（例如，贿赂执法部门视而不见）。

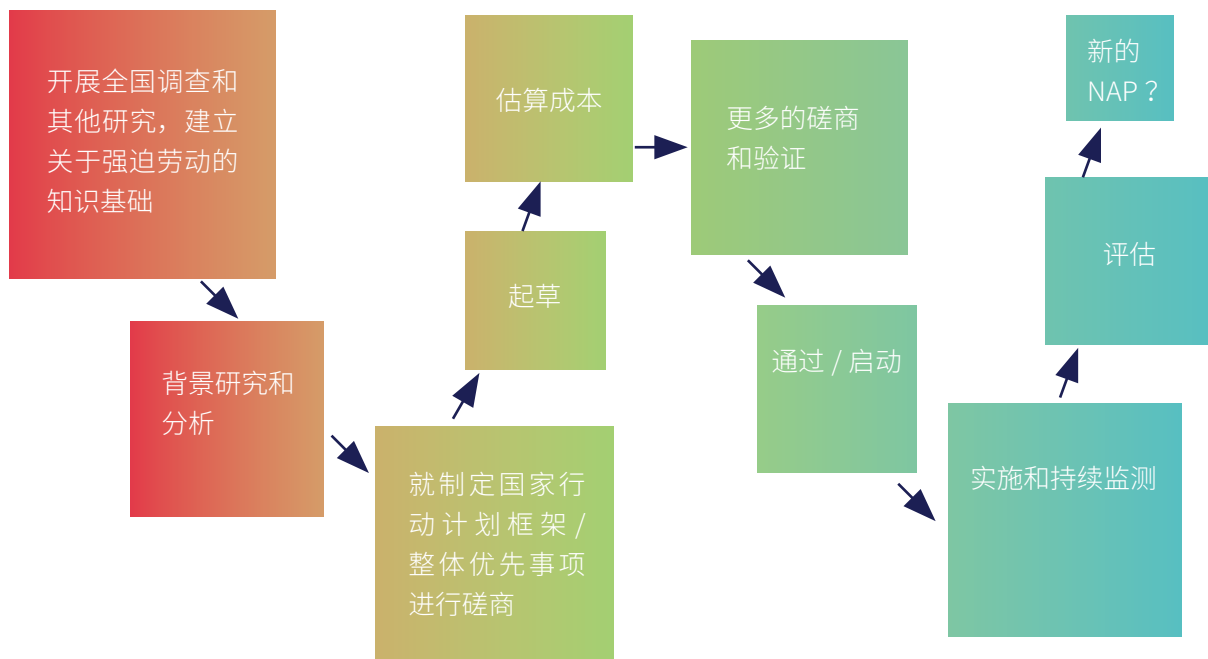


- ▶ 在全球化的世界中，任何地方强迫劳动和童工劳动的持续存在都是一个所有地方面临的问题！
- ▶ 对于移民工人来说，原籍国、过境国和目的地共同努力防止贩卖并促进公平招聘是特别重要的。
- ▶ 签署可持续发展目标需要所有国家在行动上做出承诺，并分配资源。
- ▶ 8.7 联盟是消除强迫劳动、人口贩运和现代奴隶制的关键全球伙伴关系。

工具七： 国家行动计划制定过程概览



以下图标总结了国家行动计划制定过程的不同步骤。这些步骤在图中按顺序显示，但在实践中可能有所不同。例如，有可能在国家行动计划实施之前并没有进行全国调查。



国家行动计划制定过程中所有不同步骤都应以建立所有权和确保有效实施国家行动计划战略的方式加以实施。包容、开放、明确引导和领导是这一进程的重要组成部分。关于每个步骤的更多细节，请参阅指导手册的第四部分。

背景研究将有助于评估该国的情况，并使合作伙伴能够就将要实施的国家行动计划战略、范围、时间框架、格式和内容做出决定。收集到有关情况的知识越多，合作伙伴就越有可能轻松地设计出一个现实的、可实施的和有效的关于强迫劳动的国家行动计划。背景研究也将提供有用的信息，以确定国家行动计划的协调和实施机构及其监督机制，建立成本估算，监测进展和衡量影响。

下面的检查清单提供了背景研究的权限范围（ToRs）中可能包含的内容：

了解情况

在以下方面已经有了哪些信息：

- ▶ 该国强迫劳动的范围和性质；
- ▶ 其原因和结果；
- ▶ 受强迫劳动影响的人的需求和愿望；
- ▶ 公众和主要利益相关者对强迫劳动的认识和态度；
- ▶ 可能导致强迫劳动长期存在的结构性问题和歧视性（如种姓制度或基于种族的分层）；
- ▶ 可能有助于消除强迫劳动的相关国家政策和计划；
- ▶ 关于强迫劳动的法律框架（及相关问题）；
- ▶ 潜在的实施伙伴，包括那些可能已经在实施有助于消除强迫劳动的干预措施的伙伴；
- ▶ 这些合作伙伴实施的干预措施的类型；
- ▶ 可用的资源。

研究的规模将有所不同，取决于现有资源、时间表、先前的知识和经验等因素。

了解情况应力求帮助合作伙伴评估：

- ▶ 哪些地方在知识、能力、资源、法律和政策框架方面存在重大差距；
- ▶ 哪些差距可能需要在制定国家行动计划之前解决，哪些需要在国家行动计划制定后于其框架内解决；
- ▶ 如何最好地规划、协调和监督国家行动计划的制定，确保一个包容性的过程。

从之前的国家行动计划中学习

当该计划不是关于强迫劳动的第一代国家行动计划时，背景研究会略有不同。当它建立在以前的国家行动计划之上时，研究可以包括以下一些元素：

- ▶ **以前的行动和从中得出的教训。**如果这些经验被系统地收集、分析和分享，它们可以成为国家知识库的一个关键因素。
- ▶ **监测和评估的报告和结果**—例如，实地考察、年度审查和自我评估。重要的是要考虑前一阶段哪些工作有效和哪些无用，并据此制定活动（因此需要进行评估）。¹
- ▶ **变化分析**—在制定第二代或第三代国家行动计划时，要问的重要问题包括：自上一个国家行动计划开始以来，有什么变化？其中有多少是国家行动计划战略的结果，哪些战略因此是有效的，可以扩大规模？哪些变化是由于外部因素（在国家行动计划的控制之外）造成的？其中有多少可以在国家行动计划中得到解决？这些新战略将如何实施？由谁来实施？使用哪些资源？

¹ 从以前的国家行动计划中吸取的教训如何影响当前干预措施的例子，可以参见英国政府《人口贩运：政府的战略》内政部（伦敦，2011）。网址：https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf。

工具九： 能力评估检查清单



在制定和实施关于强迫劳动的国家行动计划时，必须评估参与伙伴的能力。这将有助于指导选择实施伙伴，或有助于确定有效实施所需要解决的一些能力建设问题。该检查清单可以作为激发思考和引发讨论的起点；有些要点可能并不适合所有国家，而有些国家可能面临未包括在内的进一步能力问题。

能力评估检查清单

1. 谁做什么？	- 了解谁将实施哪些活动。并非所有类型的活动都需要相同的能力类型和水平。 - 相关组织是否具有领导作用（例如，在国家行动计划指导委员会或监督机构中）？
2. 定义“能力”	- 当你使用能力这个词时，你实际的意思是？ - 知识？ - 员工间的技能？ - 需要考虑的标准是什么？ - 现有人力资源（例如，可利用的员工、外部专家人数）？ - 可用的后勤设施（如楼房、运输设备、IT 设备、通信工具）？ - 财务资源？ - 合作伙伴是否更关心其中的一个方面？将能力评估集中在一个特定的问题上是否有意义，或者是否需要更广泛地评估能力？
3. 在什么级别？	- 合作伙伴是否只需要看与他们将实施的国家行动计划活动相关的特定技能和知识；或 - 他们是否需要更多地了解一个组织的整体能力，例如其财务状况、治理结构、合作伙伴关系网络？ - 一个组织所承担的领导作用越大，能力评估需要深入进行的可能性就越高。
4. 谁将评估能力？	- 是否可以自我评估和 / 或同行评审？ - 了解关键代表如何看待组织本身的能力（自我评估）。这可以通过很多方式来实现，例如，通过问卷调查或通过由独立专家或同行进行访谈。有时，这将足以确定进行能力评估的关键领域。让各组织相互参与同行评审，可能有助于加强伙伴关系。在这个过程中，组织之间的相互信任很重要，尊重保密性也很重要。 - 外部专家也可以负责能力评估。他们将有与其他合作伙伴的类似活动中获得的经验，并将进行深入的评估，以确定合作伙伴在自我评估中可能无法确定的趋势、模式和需求。它们还可以就如何为能力发展安排资源的优先次序提供建议。外部评估可以作为国家行动计划总体背景研究的一部分进行，或在实施开始时进行。
5. 商定优先事项	- 合作伙伴需要根据现有资源讨论评估结果，并就优先事项达成一致。 - 能力发展活动应纳入国家行动计划，有助于实现国家行动计划的目标。 - 一些推荐的活动（例如培训活动）可能需要特别规划，并作为独立活动。 - 其他活动，例如修订合作伙伴机构的工作描述，需要管理层面的承诺（例如分配工作人员的时间以实施国家行动计划活动）。 - 应以开放和现实的方式确定优先次序，考虑对组织资源的竞争需求。
6. 检查影响	监测和评估能力发展活动的影响。



工具十： 所有权和政治承诺

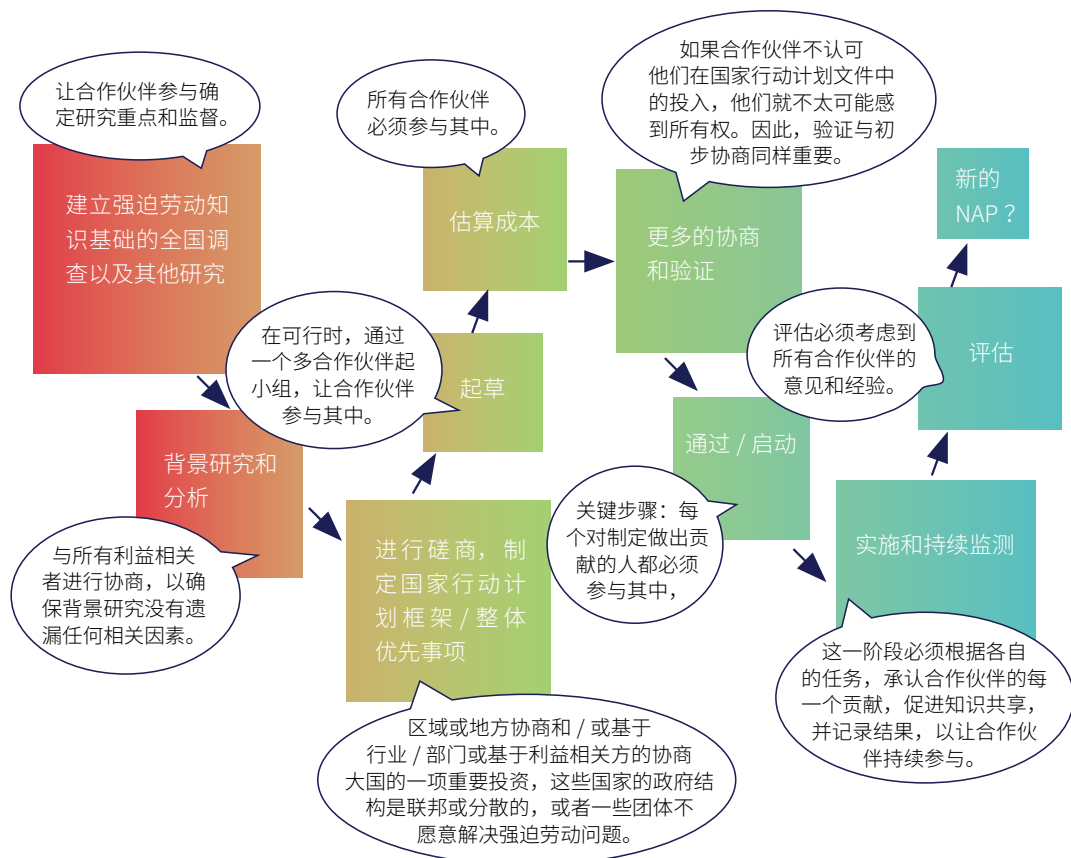


本文旨在激发人们思考所有权的意义，以及它如何为有效的国家行动计划奠定基础。¹

人们普遍认为，“所有权”对国家行动计划至关重要——没有真正的国家所有权，国家行动计划就不可能在任何重要程度上得到实施，也不可能带来有意义的变化。如果对国家行动计划有真正的所有权，这意味着合作伙伴承认消除强迫劳动是“他们的事”，并将在各自的议程中优先考虑。这适用于政府、社会伙伴和其他民间社会伙伴。由于政府和议会在许多方面推动变革，如通过和执行有关强迫劳动的法律和政策，政治承诺也是至关重要的。

以下是关于在国家行动计划制定过程的每个阶段可以做什么来确立国家行动计划的所有权，以及合作伙伴可以做什么以促成政治承诺的具体建议。应当记住，真正具有包容性的磋商和制定过程是实现国家行动计划国家所有权的最重要步骤。包容性的过程往往比较长，但从长远来看，在磋商过程中跳过合作伙伴或一些步骤可能会在所有权和（不）实施方面付出代价。因此，努力使国家行动计划的制定过程尽可能具有包容性，应该是牵头机构在任何时候的目标。

在国家行动计划制定的不同阶段的所有权考虑产生政治承诺



1 另见国际劳工组织：《制定和实施童工劳动国家行动计划（NAP）工具包》（日内瓦，2017年）。网址：www.ilo.org/ippec/Informationresources/WCMS_568877/lang-en/index.htm。

做出政治承诺

决策者的政治承诺将有助于将消除强迫劳动放在政治议程的重要位置。然而，在多种优先事项相互竞争的环境中，这可能是困难的。可以说服政策制定者在话语、行动和资源分配方面致力于消除强迫劳动的论点包括：

- ▶ 强迫劳动是对人权的严重侵犯。因此，应根据国际劳工组织关于强迫劳动的文书，特别是 2014 年的强迫劳动议定书，将消除强迫劳动作为一个优先事项，该议定书要求实施关于强迫劳动的国家行动计划；以及根据可持续发展目标的目标 8.7，该目标要求到 2030 年消除强迫劳动。
- ▶ 强迫劳动在该国的持续存在可能会导致巨大的声誉损失。这可能会吓跑那些不希望与强迫劳动联系在一起的外国投资者和贸易伙伴。
- ▶ 此外，强迫劳动会给国家带来资源损失（未支付的税收和社会贡献），并在援助受害者和起诉方面产生成本。由于这些原因，必须将资源用于防止强迫劳动，并解决其根本原因。
- ▶ 因此，消除强迫劳动既是一项道德义务，也是对国家的一项重要投资。

如果有国家证据的支持，传递这一信息会更容易。如果不能提出强迫劳动的证据，就很容易无视这个问题——即使面对全球大量的强迫劳动受害者，或者有迹象表明国内可能存在强迫劳动。因此，收集定量和定性的数据是非常重要的。一旦收集到这些证据，就需要与政策制定者分享。这可以通过多种途径实现，例如：

- ▶ 媒体报道，可提高公众认识，增加对政策制定者的公共压力，以解决这个问题；²
- ▶ 为议会委员会 / 议员、政府官员举行具体的信息发布会；³
- ▶ 利用国际日和活动（如 12 月 2 日废除奴隶制国际日、7 月 30 日世界打击贩运人口行为日或 6 月 12 日的世界无童工日）来提高认识和增加公众压力，并让政策制定者参与其中；
- ▶ 邀请政策制定者和所有其他相关的利益相关者积极参与国家行动计划的磋商；
- ▶ 将强迫劳动问题提请国际劳工组织监督机制注意——特别是在政府不愿意承诺消除强迫劳动的情况下。

促进对消除强迫劳动的政治承诺可能既是一个对话和信息的问题，又是一个施加政治压力的问题。应该记住，雇主和工人组织可以发挥关键作用，例如，在全国范围内的三方劳动委员会中提出强迫劳动的问题，并在必要时向国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会⁴报告。

2 见国际劳工组织：《关于强迫劳动和公平招聘的报告：国际劳工组织面向记者的工具包》，在线资源（日内瓦，2019）。网址：<https://readymag.com/ITCILO/1292461/>。

3 见国际劳工组织和议会联盟：《消除强迫劳动，议员手册第 30 期》（日内瓦，2019）。网址：www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_723507/lang-en/index.htm。

4 更多信息，请访问公约和建议书实施专家委员会（CEACR）网站：www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm。



工具十一： 国家磋商研讨会议程



这个工具提供了关于如何组织国家磋商研讨会的建议。在磋商结束时，合作伙伴将讨论并制定一个国家行动计划框架，该框架可由主要起草人扩展为一个完整的国家行动计划文件草案。

建议至少用两个整天的时间进行磋商，让利益相关者表达他们的观点并详细讨论事项。所需的时间取决于参与者对该主题的熟悉程度，以及参与者的数量、所需要的知识量以及会上要介绍的证据和经验教训。如果参与者对该主题不熟悉，则需要事先对关键概念进行培训。

这些研讨会涉及密集的学习和工作会议。因此，提供足够的休息时间是重要的，这不仅是为了让参与者保持注意力，也是为了让他们有机会进行交流。同样重要的是，要在计划中留出足够的时间来总结和分享经验。

根据不同的情况，举办一系列的磋商研讨会而不是全国性的研讨会，或者用在线会议来替代面对面的会议，可能更加有效。在任何情况下，磋商过程都应旨在涵盖以下项目。

议程	方法 / 促进方式	目的
介绍磋商研讨会的目的。 介绍国家行动计划的目的和目前为止为制定国家行动计划而开展的任何活动。	负责的政府机构、社会伙伴。	为了强调磋商的重要性，阐明国家行动计划的目的，并确保与会者感到受欢迎，并鼓励他们作出贡献。
提供证据（调查结果、其他研究、评估结果等）。	由研究人员 / 评估人员和 / 或负责机构提供的整体介绍；代表受害者和弱势群体的非政府组织的介绍。	合作伙伴理解并验证（如有必要）调查结果和其他知识。
讨论调查结果及其在差距、需要和优先事项方面所表明的内容。	讨论由领导机构推进。	
确定战略优先事项：分析问题并确定目标。	根据与会者人数的不同，可以是全体会议或先由小组进行初步讨论，再进行全体讨论。 应由一名经验丰富、对国家行动计划有清晰认识的协调员提供协助。 至少应有政府、社会伙伴和代表弱势群体的主要利益相关（如非政府组织）方的相关代表参与，向受害者、土著群体、移民工人中心等提供援助。	制定国家行动计划的总体目标以及当前阶段的近期目标。确定国家行动计划的总体策略。 重要的是，所有参与者在开展工作之前必须就总体目标和近期目标达成一致，因为这是国家行动计划所有其他组成部分的来源。

议程	方法 / 促进方式	目的
确定近期目标、中期结果关键活动	小型工作组。每个小组都致力于确定一个近期目标、关键活动和中期结果。然后，每个小组向全体会议汇报。 在参与者中选出小组协调员和报告员。有经验丰富的协调员参加全体讨论是很重要的。应该为每个主题（执法、数据收集等）确定最相关的利益相关者。	确定近期目标、中期结果和关键活动
监测和评估框架 / 指标和目标。	参与者继续在同一个组中工作，现在为他们所负责的目标确定指标、目标和验证手段。然后，每个小组向全体会议汇报。 从参与者中选出小组协调员和报告员。在全体讨论中，协调员必须具有监测和评估的经验。	为国家行动计划制定一个可靠监测和评估框架。
确定实施伙伴。	小组工作和全体会议讨论。继续在具有相同目标的相同小组中，参与者为每个活动确定实施伙伴和协调伙伴。 在反馈汇报过程中，如果监督机制尚明确，可以确定监督机制。还可以要求各小组提出监督和报告结构。 从参与者中选出小组协调员和报告员。参加全体会议的讨论需要有经验的协调员。	确定合作伙伴的作用和责任，并就协调和监督进行讨论。
成本计算和资源调动。	小组工作和全体会议讨论。参与者应首先估算每个活动的成本。然后，他们可以确定可能的资金来源和其他资源，以及为实施活动而需要填补的任何缺口。 从参与者中选出小组协调员和报告员。参加全体会议的讨论需要有经验的协调员。	估算国家行动计划的成本。 就资源调动的战略 / 可能性达成一致，并确定活动可与正在进行的计划相结合的领域以及可能需要单独预算的领域。
向高级政府官员介绍、最终讨论和闭幕。	负责的政府机构。	促进高级政府官员的认可，以便迅速通过国家行动计划。



工具十二： 成本估算检查清单



估算国家行动计划的成本将有助于合作伙伴确定最有效的战略，确定活动的优先次序，并明确需要填补的资源缺口，以实施国家行动计划。它也将是一个有用的工具，可以根据各伙伴的工作计划和预算，使现有资源得到优化。只要国家行动计划包含可靠的成本估算和适当的责任分工，合作伙伴就更容易准确地估算各方需要多少资源来实施他们所负责的活动。准确计算国家行动计划的成本也可以作为协商增加资源以及将新的预算项目纳入政府预算的基础。

以下检查清单旨在帮助合作伙伴考虑国家行动计划的成本估算应该包括哪些内容，以及如何进行成本估算。

国家行动计划成本估算的基本原则	▶ 成本估算应基于中间目标下每个活动的估算成本。 ▶ 确保包括与人力资源相关的成本：员工成本、咨询成本、能力开发需求以及差旅成本。 ▶ 资金来源——包括政府预算中已经规定的部分——应在国家行动计划的成本计算中确定。
使用现有资源	▶ 摸清政府和合作伙伴可用于国家行动计划的现有项目和预算项目。 ▶ 重要的是要考虑如何在每个具体情况下最好地提倡预算整合——关键部委 / 部门的联络员往往有助于获得可能存在内部竞争的（有限）资源。 ▶ 将国家行动计划的预算项目整合到政府预算中需要与现有的预算周期和程序保持一致。如果参与制定国家行动计划的直线部委的工作人员也具备预算和谈判技巧，这将是一个优势。
调动额外的资源	▶ 可能需要寻求发展伙伴等外部来源的支持。除了提供实物支持和技术咨询等资金外，这些合作伙伴还可能提供宝贵的资源。 ▶ 跳出思维定式！公私伙伴关系、倡导改变预算分配、私营部门捐款、动员社区资源和建立基金会，都是可用于调动资源的战略。 ▶ 合作伙伴在制定项目提案时可能需要支持。国家行动计划越具体、越连贯，就越容易拟订获得支助和资源的具体建议。 ▶ 多个合作伙伴可以联合申请更大的项目 / 基金，如果他们能够证明他们有意愿和能力合作，他们往往会得到更有利的评价。



工具十三： 国家行动计划目录



下列目录是如何组织和呈现国家行动计划文件的一个示例。

1. 介绍

- ▶ 背景：社会、经济和文化背景（任何有助于理解国家行动计划战略的有用信息）；
- ▶ 问题陈述：为什么消除强迫劳动是该国的优先事项（可参考国际劳工组织 98 年宣言、第 29 号公约和强迫劳动议定书）；
- ▶ 关键概念的定义（国际定义的参考请见[工具二](#)）；
- ▶ 根据现有数据（参考现有研究），分析该国发现的不同形式的强迫劳动，包括根本原因、性别动态、弱势群体（性别、年龄、残疾、种族 / 民族和其他原因）；
- ▶ 采取遏制强迫劳动措施的历史（到目前为止发生了什么）。

2. 国家行动计划制定过程

- ▶ 简要介绍形成该国家行动计划的过程（包括参与方、领导方以与社会伙伴和其他关键利益相关方组织磋商的方式和地点，起草国家行动计划文件的负责方等）。

3. 法律和政策框架

- ▶ 主要立法概况和剩余差距汇总，包括相关公约和议定书的批准状况，以及执行能力分析。
- ▶ 概述已实施或正在制定的国家发展框架。
- ▶ 概述与消除强迫劳动有关的关键政府政策和计划，如移民、减贫、歧视、社会保护、儿童保护等。

本部分还可以包括相关发展合作框架和伙伴关系的概述，包括联合国发展援助框架（UNDAF），国际劳工组织体面劳动国别计划，8.7 联盟等；以及非盟、东盟、英联邦、欧洲委员会、美洲国家组织等区域组织下设框架，

4. 策略描述

本章节展现了国家行动计划的基本原理，并为其优先事项提出理由。

- ▶ 介绍国家行动计划的总体目标和短期目标。
- ▶ 优先领域：
 - ▶ 行业。
 - ▶ 地理区域。

- ▶ 群体（按年龄、性别、残疾与否和其他关键因素划分）。
- ▶ 时间表及其与国家发展框架和可持续发展目标的联系。
- ▶ 关于预防、保护、诉诸司法和补救措施的不同战略，以及与社会伙伴和其他主要利益相关者的伙伴关系和磋商的概述。
- ▶ 对每个目标策略的概述，即目标背后的基本原理是什么，计划的活动是什么，以及它们将如何推动这些目标的实现。

本章节还可以包括实施框架，将其作为一个矩阵。您将在 **工具十四** 中找到一个矩阵的例子。在填写之前，国家行动计划的长期目标（或发展目标）必须明确——参见指导手册第三部分。



5. 协调框架

本章应明确描述实施国家行动计划的制度框架，包括协调、监督、管理和报告。这是关键，需要对各合作伙伴及其任务和能力进行了解。应包括：

- ▶ 对实施伙伴的总体概述；
- ▶ 如何将活动纳入现有计划：总体原则和将强制劳动消除纳入现有计划或主流化的具体方案的描述，切入点是什么，如何实施主流化活动；
- ▶ 对协调机制的概述；
- ▶ 监督和汇报关系：对监督机构的概述，以及实施伙伴向其汇报以及接受指导和反馈的方式。

6. 监测和评估（M&E）框架

制定和展示监测和评估框架最简单的方法通常是表格格式。**工具十六** 包括一个模板，可进行改编用于构建国家行动计划的监测和评估框架。应包括：



- ▶ **战略目标、预期成果、产出和关键活动。**
- ▶ 衡量活动、产出、成果、目标是否实现的指标（及其定义）。
- ▶ 为每个指标确定的**目标**。如果结果是一般性的和 / 或有很长的时间线，为目标的实现建立数个**里程碑**是有很用的。
- ▶ **验证方式 / 数据来源：**解释验证指标的信息 / 数据如何收集
- ▶ **汇报频率：**应多久汇报一次？
- ▶ **负责机构：**谁将负责验证指标和目标以及向监督机构汇报进展？

7. 成本估算

本部分应包括：

- ▶ 简要介绍，说明这是一个成本估算，因为完整预算可能会在后期确定。参见指导手册的第三部分和关于成本估算的 **工具十二**。

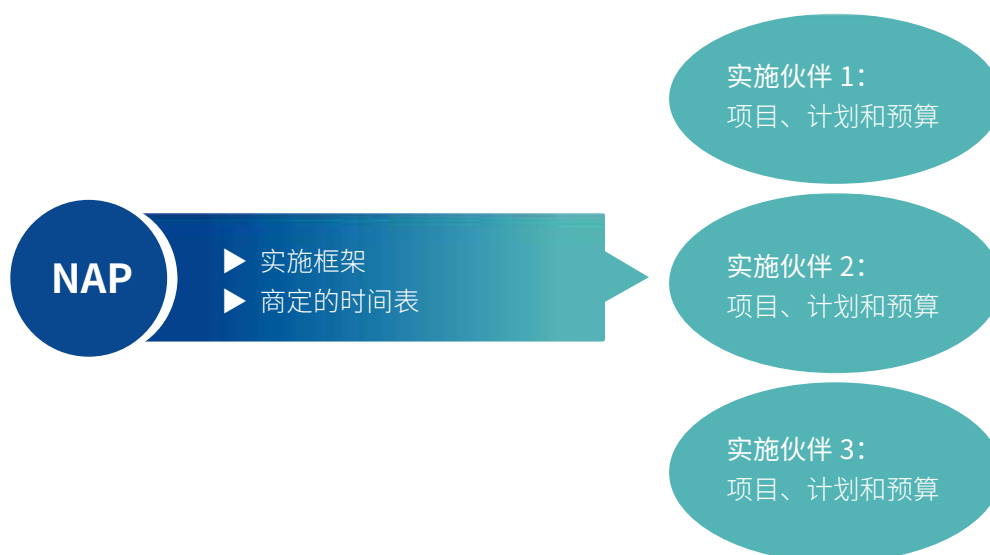


工具十四： 实施框架模板

14

- ▶ 现有和潜在资金来源列表。
- ▶ 可确定的资源缺口。
- ▶ 资源调动战略计划。

该模板可以转换为国家行动计划中附带或内嵌的矩阵，也可以作为独立的实施手册进行制定。重要的一点是，实施框架将国家行动计划总目标和成果与每个伙伴机构在其自己的组织工作计划和预算框架内开展的详细活动联系起来，如下图所示：¹



下一页的矩阵旨在提醒合作伙伴，在国家行动计划的总规定与组织工作计划和预算之间建立桥梁所需的信息类型。类似的矩阵可以列入国家行动计划，也可以在通过更综合的国家行动计划后编制，国家行动计划中只列出战略优先事项和目标。两者同样有效，关于是否将实施框架的详细信息纳入国家行动计划文件本身的决定应由合作伙伴讨论决定。

¹ 改编自国际劳工组织：《使中美洲、巴拿马和多米尼加共和国成为无童工劳动地区的路线图：规划、执行、监测和评价指南》，消除童工现象国际计划（IPEC）（日内瓦，2010）。网址：www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_13376/lang-en/index.htm；以及国际劳工组织：《制定和实施童工劳动国家行动计划（NAP）工具包》（日内瓦，2017）。网址：www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_568877/lang-en/index.htm。

目标：到 20XX 年在 X 国消除强迫劳动和人口贩运。								
成果	产出	活动	目标	时间表	每项活动的成本估算	资金来源	负责 / 协调伙伴	实施伙伴
成果 1：加强对强迫劳动受害者的保护	产出 1.1：国家发现强迫劳动案件的能力得到发展。	活动 1.1.1：对劳动监察员进行培训，以甄别强迫劳动案件	明确应该实现什么（例如举行多少场提高意识活动）。	注明完成活动的截止日期。	尽管推荐基于活动的制定预算，尽管这需 要很长时间。	如果需要额外经费，应明确指出。	实施一个目标下的活动可能需要几个伙伴的参与。重要的是确定一个能够协调工作的主要合作伙伴。	对于每项活动，必须确定实施伙伴，以确保所有活动真正得到实施。
		活动 1.1.2:						
		活动 1.1.3:						
		活动 1.2.1:						
成果 2	产出 1.2:							
	产出 2.1:	活动 1.2.1:						
	产出 2.2:	活动 2.2.1:						

工具十五： 分享信息和知识

15

该工具可用于为国家行动计划制定沟通或知识共享策略。它包括：

- ▶ 合作伙伴内部沟通清单，旨在分享知识，提高机构记忆和协调。
- ▶ 外部沟通清单，以提高公众和主要目标群体对国家行动计划及其在该国消除强迫劳动目标的认识。

沟通策略的制定应该基于对目标群体的需求、媒体习惯和看法的评估。这可能是一个广泛的工作，可能被作为国家行动计划下的一个活动。

需要考虑的外部沟通问题		在合作伙伴小组中的内部沟通
你的沟通的目的是什么？	根据你的工作重点是提高对强迫劳动问题的认识，还是提高对国家行动计划本身的认识，您的主要信息和目标受众将发生变化。您想要达到什么目的？ ▶ 是对强迫劳动的一般意识？您是否需要提高对于强迫劳动的整体认识？ ▶ 关于你们的国家正在制定，即将通过，或者现在有一个关于强迫劳动的午睡？ ▶ 还是两者都有？	根据目的的不同，内部沟通可能更紧张和需要时间。目的是什么？根据目标的不同， ▶ 支持协调工作，例如以活动为基础？ ▶ 提高机构记忆？实施具体的活动？ ▶ 为未来的国家行动计划建立基准？
你的目标受众是？	每个特定的群体都必须被定义（规模、特征、接收信息的方式）。 ▶ 您的主要和次要目标受众是谁（即，政策制定者、受害者和身处危险的群体、执法人员）？ ▶ 这个问题对他们有什么影响？ ▶ 他们对强迫劳动的了解程度如何？ ▶ 让他们听到或相信你的信息的障碍是什么？	并非所有的内容都必须与所有合作伙伴共享。一些合作伙伴需要密切沟通，而另一些合作伙伴则只需要得到通知，而每个活动的重新划分很可能是不同的。应考虑采用分段传播的策略。 请注意，一些信息可能是机密和敏感的（例如与受害者有关的数据）。因此，沟通和知识共享策略必须解决数据保护问题。 ▶ 所有合作伙伴对强迫劳动的知识水平相同吗？ ▶ 如果没有，可能需要进行一些初步的沟通，以使对问题的理解达到同等水平。
你的沟通资产是什么？	列出所有资产，包括研究、案例研究、沟通材料（传单等）、新闻稿、博客条目、多媒体产品。 ▶ 什么沟通材料已准备就绪或即将准备就绪？ ▶ 有什么材料需要进一步的开发？ ▶ 应该从头开始开发什么材料？ ▶ 现有的机会是什么（公益工作、公私合作等）？ ▶ 谁是现有的发言人 / 专家？	列出来自不同实施伙伴的可用于支持内部沟通的现有资产。 ▶ 是否已经有了一些现有资产（报告等）？ ▶ 是否已有联络小组 / 定期会议？ ▶ 是否应该考虑发送定期通讯？

需要考虑的外部沟通问题		在合作伙伴小组中的内部沟通
你要传达的关键信息是什么？	为每个目标受众量身定制。 ▶ 你想让受众知道什么？ ▶ 你希望他们有什么感觉？你想要创造什么认知？ ▶ 你想让他们做什么？	合作伙伴需要了解以下哪些信息： ▶ 最新的进展（政策、立法）？ ▶ 统计数据（报告的案例、受到援助的受害者）？ ▶ 实施国家行动计划的进展情况？ ▶ 预算监控？ ▶ 监督报告？
是否有需要解决的具体问题？	将你的信息调整成目标受众能理解的语言。你也应该用一种不同的风格来接触年轻人或国会议员。 使用能够体现多样性和包容性的语言或图像。注意不要延续刻板印象。 ▶ 你将如何制定您的关键信息？ ▶ 他们是否面临语言障碍（移民工人或土著群体）或残疾？	你必须注意潜在的敏感性，并尊重合作伙伴各自的任务要求。 ▶ 谁是每个合作伙伴组织的沟通联络员？ ▶ 谁应该是你在每个合作伙伴组织中负责更多机密信息的联络员？
你想使用哪些沟通渠道？	▶ 谁是负责外部沟通的主要合作伙伴？ ▶ 你将如何传播你的信息？ ▶ 您的目标受众从哪里获取信息？ ▶ 他们信任谁？ ▶ 谁和什么影响了他们的行动？ 关于国家行动计划的传播： ▶ 你会印发国家行动计划吗？如果是，你需要多少份？ ▶ 你将如何在网上公布国家行动计划？（政府网站、社交媒体、电视和广播上的公共服务公告，以及其他方式？） ▶ 你会组织一些活动，如新闻发布会或专家小组吗？	重要的是要确定谁最终负责内部沟通和知识共享。 可能必须建立不同的平台：它们的范围将取决于沟通的目的和强度以及所涉及的合作伙伴的数量。 ▶ 什么事情需要举行线下会议？ ▶ 什么事情可以通过电子邮件、信息和虚拟会议进行？ ▶ 是否需要一个云系统或一个共享数据库来确保知识共享和机构记忆？ ▶ 可以采取哪些措施防止与员工离职有关的记录丢失？ ▶ 是否采取了足够的 IT 安全措施（数据保护、备份、IT 支持）？
可用的预算是多少？	▶ 现在可用的预算是多少？ ▶ 未来可用的预算可能是多少？ ▶ 实施沟通战略需要多少预算（确定资源缺口）？	使用适当的技术建立健全的信息共享程序和系统，可能是确保国家行动计划实施的连贯性和一致性的一项必要投资。它还将通过分享关于工作分工和截止日期的信息来支持监测，从而更容易跟踪进展情况。 ▶ 如何确保沟通有效并具有成本效益？

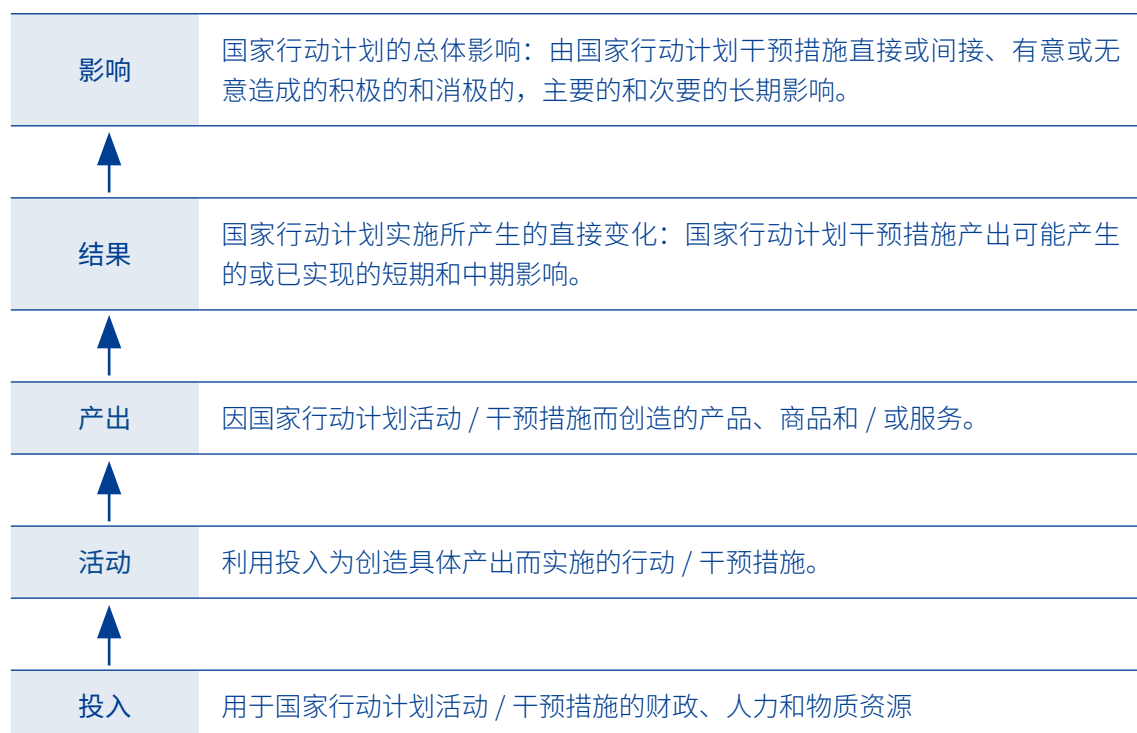
需要考虑的外部沟通问题		在合作伙伴小组中的内部沟通
期望的时间表是什么？	▶ 需要有关提交沟通产品的关键日期和事件是什么？ ▶ 有哪些潜在的沟通机会（如相关主题的区域会议、政治论坛、立法过程）？	▶ 与国家行动计划实施相关的不同里程碑是什么？
你将如何衡量影响？	列出具体的沟通产品（新闻项目、社交媒体信息、多媒体产品、传单）。这些都应该在沟通战略中加以计划。可以将干预后对强迫劳动的知识与基线进行比较，以衡量其影响。 ▶ 国家行动计划的监测和评估是否包括外部沟通？ ▶ 是否已确定 SMART¹ 目标和指标（接触的人数、分发传单数量等）？	列出与你的监测和评估计划相关的具体沟通产品（案例研究、影响故事）。这些应该在非常早期的阶段进行规划，其目的是展示国家行动计划的影响，并将干预后的情况与基线进行比较。 ▶ 国家行动计划的监测和评估是否包括内部沟通？ ▶ 是否已确定 SMART 目标和指标（接触的人数、分发传单数量等）？

¹ MART：具体、可衡量、可实现、现实的和有时限的。

国家行动计划的监测和评估有助于监测实施情况、跟踪进展和确定经验教训。制订监测和评估框架的最初步骤之一是明确确定要取得的成果以及相关的活动、产出和成果。这有时被称为结果框架。

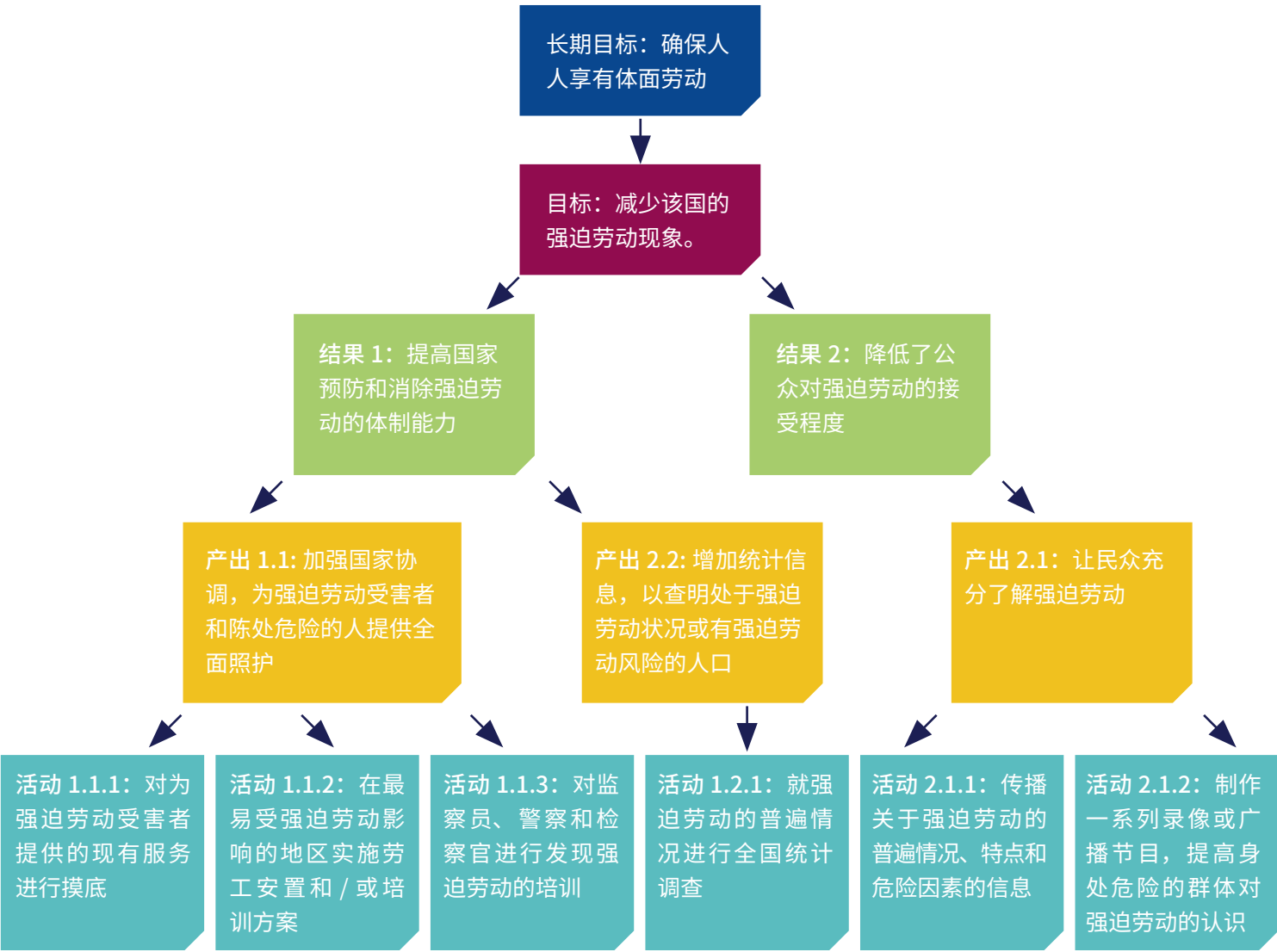
制定结果框架

下表显示了一个结果框架的投入、活动、产出、结果和影响之间的预期因果关系。



其逻辑是，一旦活动实施，就会实现产出（有时以产品、商品或服务的形式）。然后产出反过来，开始以中间结果的形式带来改变（结果），最终导致影响。下图展示了一个结果框架的示例，包括结果和影响部分及其相关指标，以及该结果框架的基础假设。

图 1：国家行动计划结果框架—模板



制定指标

一旦确定了成果框架的组成部分，就更容易制定适当的指标来衡量产出、结果和影响。这是一个非常重要的步骤，应该让所有关键的利益相关者参与进来，以获得他们的不同观点。这些指标应该是 SMART 和可核查的。如果找不到验证指标的信息，该指标将毫无用处。因此，强烈建议国家行动计划的监测和评估框架包括一个数据来源和核查手段，以检查选定的指标。

也请参考指导手册的第六部分。

SMART 指标是一个具有以下特点的指标: ▶ 具体 ▶ 可测量 ▶ 可实现（以具有成本效益的方式） ▶ 与国家行动计划相关 ▶ 有时限的	数据来源 / 验证方法（MOV）是指根据指标收集正确信息以衡量进展或影响的方式。也就是说，我们将从哪里获得信息来验证一个指标？我们怎么才能得到它呢？多久一次？以及，我们将如何存储这些信息呢？ 现有的信息（如来自劳工管理信息系统或学校记录的数据）比必须专门为国家行动计划而收集的信息成本更低、更容易处理。如果一个指标的信息根本无法收集到，那么这个指标就没有任何用处，应用另一个指标来代替。
--	---

指标可以是定量的，也可以是定性的。定量指标是“可数的”，衡量数量或百分比（例如，接受强迫劳动培训的法官的数量），而定性指标则反映人们的意见、观点和态度。对于每个指标，还必须说明分析单位（如被提供了生计服务的强迫劳动受害者的人数）、分类（例如，年龄、性别）、数据来源和目标。

框架模板

下表提供了一个监测和评估（M&E）框架的模板示例，该框架包括活动、产出、结果和指标。这将根据实际的国家行动计划进行调整，并应附有监测和评估框架的简短说明。

目标：到 20XX 年在 X 国消除强迫劳动和人口贩运。											
目标 / 结果 / 产出 / 活动		指标	定义	分类按	验证方法 / 数据来源	单 位	基线 值	目标		汇报 频率	参与的领导 / 合 作伙伴
								年份 +1	年份 +2		
目标											
		该国强迫劳动现象减少	强迫劳动发生率下降 %	该国强迫劳动发生率变化 %	性别、年龄、地区	监测报告	%			每年	国家强迫劳动委员会 / 劳动部
结果											
O1	对强迫劳动受害者的保护加强	受国家援助的受害者人数	受国家援助（精神、医学、法律）的受害者总人数	性别、年龄、地区	监测报告	人				每年	国家强迫劳动委员会 / 劳动部
产出											
O 1.1	国家发现强迫劳动案件的机构能力得到开发	发现的强迫劳动案件数量	受害者总数 / 由执法机构（警察、劳动监察）发现的强迫劳动案件总数	性别、年龄、地区、部门	监测报告	人				每年	国家强迫劳动委员会 / 劳动部、内政部
活动											
A 1.1.1	对劳动监察员进行发现强迫劳动案件的培训	接受过发现强迫劳动受害者培训的劳动监察员人数	发现强迫劳动案件、与受害者面谈等具体培训的劳动监察员总数	性别、年龄、地区	培训报告；注册表；照片	人		80	150	每年	劳动部 / 国家劳动监察员培训机构
A 1.1.2	营救受害者的联合行动	为营救受害者和查明肇事者而开展的联合行动的次数	与劳动监察和警方联合进行的旨在营救受害者的救援行动总数	地区、部门	监测报告	行 动		1	2	每年	内政部 / 劳动部

监测和评估框架检查表

建议在国家行动计划中编写专门的监测和评估（M&E）部分。下表是在监测和评估部分应包括的通用综合元素检查表。该检查表不是行动方案，应根据各国对监测框架的需要、风格和偏好进行调整。

部分	可能的内容
第一部分： 简介（背景；计划的授权；监测和评估框架的权威性；监测和评估框架的目标）	▶ 监测和评估计划的目标和长期愿景 ▶ 监测和评估计划的结构 ▶ 详细说明监测和评估责任相关政策框架的参考内容
第二部分： 监测和评估框架（关于如何测量、收集和分析监测和评估体系内部数据的基本信息）	▶ 国家行动计划结果框架 ▶ 数据资源 ▶ 指标、定义、类型 ▶ 基准和目标 ▶ 数据资源、收集方法、频率和负责方 ▶ 汇报责任、频率和传播策略 ▶ 计算成本的监测和评估工作计划和预算——说明监测和评估规划与政府预算之间的联系

工作中的基本原则和权利处
(FUNDAMENTALS)
治理和三方机制司
(GOVERNANCE)

国际劳工局
4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22 Switzerland
电话: +41 (0) 22 799 61 11
电子邮件: forcedlabour@ilo.org

ilo.org/forcedlabour

 @ILO_EndSlavery

ISBN 978-92-2-032443-1



9 789220 324431