

反强迫劳动全球联盟

局 长 报 告

反强迫劳动 全球联盟

综 合 报 告

根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和
权利宣言及其后续措施》的要求编写

国际劳工大会
第 93 届会议，2005 年

报告 I (B)

国 际 劳 工 局
日 内 瓦

ISBN 92-2-515360-0
ISSN 0255-3449

2005 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。
新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送。

目 录

引 言	1
第一部分：了解和估测今天的强迫劳动	5
1. 强迫劳动：定义和概念	5
为强迫劳动的特点作定义	5
立法中的强迫劳动与贩卖	6
强迫劳动和奴役	7
提到强迫劳动的国家术语	8
一个因国家而异的普遍性概念	8
强迫劳动的传统和较新格局	9
2. 世界强迫劳动的最低估算	10
强迫劳动的分类方法	10
估量强迫劳动	11
强迫劳动的全球估算数	12
强迫劳动的主要形式	12
地区分布	12
人口贩运	14
按性别和年龄分类的强迫劳动者	15
第二部分：动态的全球观	17
1. 主要的全球趋势与演变	17
2. 打击有罪无罚现象：法律及其实施	19
全球与区域性演变：增强的意识	19
国家经验	20
3. 强迫劳动与国家	25
国家强加的强迫劳动：总体性思考	25
缅甸的特例	25
在监狱中和拘留中心的强迫劳动	26
4. 贫困、歧视与强迫劳动	30
南亚的债役劳动	31
拉美：关注于债役劳动与土著民族	39
非洲：贫困与传统背景下的强迫劳动	42

5. 强迫劳动、移民和人口贩运	47
移民与贩运在目的地国的强迫劳动后果	47
为剥削强迫劳动的贩运：对经验事实的审议	49
移民与强迫家务劳动	51
贩运与强迫性剥削	52
经济部门、招聘系统和涉及的利润	53
人口贩运的根源	56
作为国内移民与贩运结果的强迫劳动	59
执法与保护受害者间的联系	60
预防和改善移民管理的需要	61
6. 强迫劳动与全球经济：政策问题	63
第三部分：打击强迫劳动、实现全球化	67
1. 国际劳工组织的反强迫劳动行动	67
国际劳工组织根据宣言后续措施采取的行动	67
自 2001 年以来国际劳工组织 打击强迫劳动行动的概况	68
调查研究与调查	70
提高认识和倡导	72
就法律和政策框架提供咨询	75
培训和能力建设	76
基于社区的预防和恢复自立	78
我们从国际劳工组织技术合作中学到了什么？	80
2. 拟议的行动计划	83
全球行动计划的内容：一般性问题	83
国际劳工组织的具体行动	86

引言

1. 四年前，关于强迫劳动的第一份综合报告提请注意在现代世界上强迫劳动问题的严重性，除了较老的形式外，出现了人口贩运等“丑恶的新的面孔”。¹ 自那时以来，国际劳工组织努力动员世界舆论支持公平全球化的目标，即以人为本、充分尊重 1998 年通过的《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》中所体现的核心劳工标准。正视处理强迫劳动问题是推动实现这一全球目标的一个非常实际的做法。

2. 有关当代强迫劳动的基本特点，在这一段时间已经了解了很多。重要的是，在呼吁重视新形式的强迫劳动和类似奴役般的做法方面，国际劳工组织现在不像以前那样孤掌难鸣了。有令人鼓舞的迹象显示国际劳工组织成员国、雇主组织和工人组织以及国际社会决心解决这个问题。重要的是，情况发展包括例如巴西和巴基斯坦等国通过了第一份取缔强迫劳动和债役劳动的国家行动计划。例如一些东亚转型经济体越来越多地承诺要就此问题通过新的法律或政策。多个取缔人口贩运的区域行动计划或宣言越来越多地认识到人口贩运所包含的强迫劳动和童工方面。自从联合国打击跨国有组织犯罪公约及其关于预防、禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书(贩运议定书，又叫巴勒莫议定书)最近生效后，一些国家现已经开始通过新的立法或修正其刑法，以对付贩运中的强迫劳动方面。

3. 这些都是具有重大意义的发展。然而，在对现代强迫劳动的实际了解和意识方面，我们依然似乎只看到令人不安的冰山的一角。四年前所发出的警讯今天似乎甚至更有道理。所有大陆、几乎所有国家、每种经济体都存在某种形式的强迫劳动。这些是可以称为“传统”形式的强迫劳动的顽固问题。这些包括部分南亚地区根深蒂固的债役制度、主要影响到部分拉美地区土著民族的债役和当今在西非最为明显的残余奴役做法。也存在着由国家为经济或政治目的强制执行的不同形式的强迫劳动。今天，强迫劳动也影响到被运离原籍国或原籍社区、数量相当多的移民工人。

4. 较老形式的胁迫和强制正在改头换面。南亚的债役制度今天依然随处可见，并曾一度占据了当代世界强迫劳工的最大数量。但是，这些制度在过去三、四十年已经发生变化。它们现在渗透到非正规经济的不同部门以及迄今为止占债役最大份额的农业部门。人口贩运也随着技术、运输和跨国组织犯罪的最近发展而改头换面。

5. 强迫劳动是一个感情色彩很浓的题目，政府有时不愿意调查和承认自己国境内存在的强迫劳动。催生和维持政治意愿以便展开所需的调查以查明强迫劳动并正视强迫劳动，要做到这些远非容易。受害者自己可能不愿意站出来提供证词，他们害怕的不仅是剥削他们的人会报复，而且还可能害怕移民当局和其他执法当局会对他们采取行动。

6. 为了在法律、政策或实际行动上切实向前推进，有必要了解相当一部分当代强迫劳动的突出特征。第一，主要是私人代理而不是直接由国家强制执行的。第二，诱导负债是主要的胁迫手段，并伴有对强迫劳动的工人或家庭以施

¹ 国际劳工组织：禁止强迫劳动：根据国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言后续措施编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 89 届会议，日内瓦，2001 年，第一页。

用暴力或其他制裁相威胁。第三，上百万无正常身份的移民妇女和男子，其不稳定的法律地位使他们特别容易受到胁迫，因为还有另外的、无时不在的向当局举报的威胁。受害者会面临两难的选择：要么接受具有严重剥削性的工作条件要么如果他们寻求赔偿就要冒被驱逐回祖国的风险。第四，越来越多的研究，特别是有关在工业化目的地国贩运强迫劳动受害者的状况的研究已经查明，由于严重的立法空缺，难以对私营经济中隐藏的以及常常是微妙形式的胁迫采取行动。

7. 强迫劳动必须治罪。事实上今天这已经几乎成为普遍的做法。国际劳工组织绝大多数成员国已经批准了两个强迫劳动公约中的一个，通常是两个都批准。国家宪法、刑法以及有时也有劳工法趋于严禁强迫劳动和奴役及类似奴役的做法。法律对施行强迫劳动可以规定处罚(虽然这些处罚会是非常小的)。然而，有两个问题在整个世界具有相当的普遍性。首先，除很少的例外外，没有对强迫劳动作任何详细的定义，使得执法人员难以查明和起诉犯罪行为。其次，随之而来的，在世界任何地方对强迫劳动违法行为的起诉非常少。因此，催生了恶性循环：没有明确的立法，起诉的资源很少或者没有，认识或宣传有限，因此没有制定明确立法的压力，如此等等。

8. 另一方面，成员国除了对强迫劳动治罪外，还需要做更多的事情。他们还需要解决首先造成强迫劳动的结构上的关切问题，包括政策和劳动力市场的失效。劳动力市场法规或移民政策的设计应该降低工人落入强迫劳动圈套的风险。这种“更为柔性的”促进措施会大大有助于根除最终导致强迫劳动的条件。

9. 这个关于强迫劳动的第二份综合报告旨在做下列工作：

- 第一部分，鉴于 *强迫劳动* 一词依然常被误解，本报告显示该概念在国际法中是如何定义的并讨论用以在实践中查明当代强迫劳动形式的一些参数。

- 第二部分，报告提供了一个国际组织按地理区域和强迫劳动形式分类的对强迫劳动人数所作的首次最低全球估算。

- 第三部分，报告对当代强迫劳动的格局以及取缔强迫劳动的行动做了动态、全面的描述。这部分首先对取缔强迫劳动的法律框架和实际执法做了批评性的审评。随后的章节接着更为深入地审查当今三大类别的强迫劳动：国家本身为经济、政治或其他目的而强制执行的；主要在发展中国家中的贫困和歧视所造成的；和最后，作为移民和在世界范围内贩卖易受害工人之结果的强迫劳动。分析会显示相当多的良好做法以及为推进这一敏感话题所做的承诺。最后一节讨论现代强迫劳动在多大程度上已经融入全球化世界的结构之中。

- 第四部分，审查国际劳工组织向成员国提供的消除强迫劳动的援助——其中一些援助是与其他国际组织共同实施的。可喜的是，本次审查的基调要比有关该主题的第一份综合报告更为乐观。打击强迫劳动特别行动计划的创立帮助刺激了国际劳工组织的努力，将这些问题更加突出地纳入国际劳工组织三方成员以及国际伙伴的视野之中并发起了新的实施计划。然而，数量日多的国际劳工组织的活动继续处理贩卖儿童这一特定问题。

- 最后，本报告展望未来。今后四年对于应对当代强迫劳动至关重要。已经做了重要的基础工作，国家一级取缔强迫劳动综合行动范例正在开始出现。本报告发出的关键信息是，消除强迫劳动虽然对大家来说是一项巨大的挑战，但是，该挑战依然是能够对付的。成员国和国际社会只要有勇敢地面对犯罪和腐败的勇气与决心并通过划拨资源支持这项行动，就能够在消除本报告所记载的不同形式的强迫劳动方面，取得实际的和可以评测的进展。

10. 总之，成员国凡是显示出解决强迫劳动问题决心的——采取合适的法规和政策框架、记录强迫劳动的发生率和采取反强迫劳动的多重行动，就需要得到奖励而不应该遭受批评或惩罚。本着《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措施》的精神，就可以为加紧采取行动消除在现代世界根本没有立足之地的社会邪恶现象打好基础。要为所有人实现一个公平的全球化和体面工作，就必须根除强迫劳动。

第一部分

了解和估测今天的强迫劳动

1. 强迫劳动：定义和概念

11. 自从上一份关于该题目的综合报告公布以来，人们更多地认识到不同形式的强迫劳动可以渗透到所有社会，无论是发展中国家还是工业化国家，并且强迫劳动绝不仅限于地球上的几个孤立地点。然而，国际劳工组织有关该主题的标准中所拟定的强迫劳动的定义还没有得到很好的理解。对于很多方面来说，该词继续主要让人联想到集权政权的强迫劳动做法：希特勒的德国、斯大林的苏联或波尔布特的柬埔寨的公然虐待。以此相对应，像“现代奴役”、“类似奴役的做法”和“强迫劳动”这样的词使用起来可以相当宽松，指包括很低工资在内的糟糕的和有害的工作条件。确实，有些国家立法将拖欠工资或低于法定最低工资水平的报酬确定为起码是强迫劳动形式的一种内容。

为强迫劳动的特点作定义

12. 为了国际法的目的，国际劳工组织在有关该主题的原有公约，即 1930 年的强迫劳动公约(第 29 号)中，将强迫劳动定义为“以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事的非本人自愿的一切劳动或服务”(第 2(1)条)¹。劳工组织的其他基本文书，即 1957 年取缔强迫劳动公约(第 105 号)，规定决不能为了经济发展的目的或作为政治教育、歧视、劳动纪律或对参与罢工进

¹ 公约规定了某些例外，特别是服军役中纯军事性质的工作、正常的公民义务、经法院判决并置于公共当局监控之下的罪犯的工作、在发生战争或灾害等经济情况下所做的劳动或是小规模社区服务(第 2(2)条)。

行惩罚的手段使用强迫劳动(第一条)。该公约澄清了决不能强制使用强迫劳动的某些目的，但并没有修改国际法的基本定义。

13. 强迫劳动不能简单地与低工资或工作条件差相提并论。它也没有包括纯经济必要性的情形，例如由于实际上或认知上觉得缺乏其它就业出路，工人觉得不能够离开某一份工作。根据国际劳工组织关于该主题的公约和有关奴役、类似奴役的做法、债役或农奴制的其他相关国际文书所作的定义，强迫劳动构成对人权的严重侵犯和对人类自由的严重限制。

14. 国际劳工组织对强迫劳动的定义含有两个基本方面：劳动或者服务是在处罚的威胁之下强制要求的而且劳动是非自愿从事的。国际劳工组织监督机构过去 75 年左右的工作已经澄清了所有这两项内容。处罚并不一定需要采用刑罚的形式，所采取的形式也可能是权利和特权的丧失。此外，以处罚相威胁可以有多重形式。仍有争议的、最为极端的形式是人身暴力或制伏，甚至向受害者或亲属发出死亡威胁。也可能有一些有时是心理性质的、更为微妙的威胁形式。国际劳工组织审议过的情形包括威胁向警察或移民当局举报受害人的非法就业身份或向村里的长老告发在遥远城市卖淫的女孩。其他处罚也可以是经济性质的，包括与债务有关的经济惩罚，拒付工资，或如果工人拒绝合同或国家法律范围之外的加班所面临的丧失工资和开除的威胁。有时，雇主会要求工人

方框 1.1 在实践中查明强迫劳动

所承担的工作没有经过同意(非自愿性)(落入强迫劳动的“途径”) ● 出生/世袭“奴隶”或债役地位 ● 人身诱拐或绑架 ● 将人员出卖他人所有 ● 禁锢于工作场所——监狱或私自扣押地 ● 心理上的强迫，即发布做工的命令，并发出不遵守命令即受处罚的可信的恫吓 ● 引诱负债(通过编造假帐、抬高价格、压低所生产货物或服务的价值、收取过高的利息等等) ● 对工作类型或条件进行欺骗或提供虚假承诺 ● 代扣或拒付工资 ● 扣押身份证或其他有价值的个人财物	处罚威胁(使某人陷入强迫劳动不能脱身的手段) 实际存在下列或作出可信的下列威胁： ● 对工人或家庭或亲朋好友的人身暴力 ● 性暴力 ● 超自然的报复(以此相威胁) ● 监禁或其他人身禁锢 ● 经济处罚 ● 向当局(警察、移民局等)举报和驱逐出境 ● 从现有就业中开除 ● 排斥于未来就业之外 ● 排斥于社区和社会生活之外 ● 剥夺权利或特权 ● 剥夺食物、住处或其他必需品 ● 转至更为恶劣的工作条件之中 ● 丧失社会地位
---	---

交出身份证并会以没收这些证件为威胁，胁迫从事强迫劳动。

15. 国际劳工关于选择的自由，国际劳工组织的监督机构已经涉猎了一系列的方面，包括：同意的形式和标的物、外部制约或间接胁迫的作用、以及自由撤消所给予的同意的可能性。此处也可能存在许多微妙形式的胁迫。虽然许多受害者起初是在欺诈和欺骗的情况下自行选择了强迫劳动处境，但后来却发现他们不能自由地撤离。由于法律、身体或心理上的胁迫，他们随后不能离开其工作。如果是通过欺骗或欺诈获得起初的同意的话，那么，起初的同意可以被视为无关联。方框 1.1 介绍了可用于实践中查明强迫劳动形式的主要内容或特点。

16. 在某些经济活动或工业中容易发生滥用招聘和雇佣的做法，强迫劳动状况可能会特别普遍。然而，不管工作条件有多累或多危险，强迫劳动的状况是由一个人和一个雇主之间的关系的性质而不是由所从事活动的类型来决定的。根据国家法律，活动的合法性或非法性与确定工作是否属于强迫无关。强迫卖淫的妇女属于强迫劳动的情形，这是由工作的非自愿性以及她在威胁下工作所决定的，而不论该项特定活动的合法性或非法性。相类似的，一项活

动并不需要正式地被承认为“经济活动”才能潜在地属于“强迫劳动”的范畴。胁迫下的儿童乞丐或成人乞丐将被视为从事强迫劳动。

17. 按照国际劳工组织 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)作的定义，强迫劳动也是最恶劣形式的童工劳动的一种。不仅当儿童按照自身的权利作为个人受到第三方以处罚相威胁而被强迫劳动时，而且也当儿童的工作包括在整个家庭所提供的强迫劳动之中时，童工劳动等同于强迫劳动。

立法中的强迫劳动与贩卖

18. 全球对人口贩运及其强迫劳动结果的日益关切迫使成员国在刑法和其他立法中重视强迫劳动的概念和定义。目前几乎得到普遍接受的人口贩运的基本定义载于 2000 年的贩卖议定书。² 该文书特别要将走私与贩运区分开来。人口贩运系指“为剥削目的”而通过武力威胁或使用武力手段或其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈或欺骗，招募、运送、转移、窝藏或接受人员。剥削至少包括“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、

² 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。

奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官”(议定书第 3(a)条)。各缔约方被要求采取必要的立法和其他措施,将本定义条款中所规定的行为定罪(第 5(1)条)。

19. 2003 年 3 月,贩运议定书的生效给国家政府和立法机关提出了一些重大的挑战。虽然国际劳工组织绝大多数成员国已经批准了国际劳工组织有关强迫劳动两个公约中的一个或全部,但是,许多成员国还没有在刑法中规定强迫劳动这一具体的罪行,虽然许多国家已经将其纳入劳动法。法律也可能做了泛泛的规定,而不是查明私人行为者实施强迫劳动的各种方式,法律可能没有对使用不同形式强迫劳动规定合适的处罚。有时,这可能反映出一种继续存在的倾向:将强迫劳动与国家强加的做法等同起来,而不是处理大多数的强迫劳动是发生在私人经济中这一当代的情况。

20. 因此,这些事态发展提出了概念上的挑战以及执法上的挑战。它们为国际法引入了其司法先例有限的。剥削概念——宽泛地细分为劳动剥削和性剥削。它们要求缔约国通过或修正法律,以便扩大贩运和剥削的概念。有些缔约国迄今为止已经通过范围仅涵盖针对妇女儿童性剥削的反贩运法。

21. 在随后几章将进一步审查隐含影响。在此表示下列意见就够了。第一,全球反贩运运动肯定促成了对强迫劳动的认识和行动;和第二,这可能会给目前的立法者和政策制定者带来潜在的选择。移民工人特别容易受其伤害的滥用招募和雇佣作法最好是通过在国内立法中规定强迫劳动罪还是贩运罪而加以论处?事实上工作境况在什么时候属于这些概念的范畴?

22. 这些不仅仅是学术问题,它们会大大影响国家如何查明和保护滥用胁迫的受害者、惩治违法者和处理切实预防和根除强迫劳动所必需的结构因素。确实,欧洲联盟于 2003 年举行的人口贩运专家组会议的报告认为,强迫劳动的剥削是贩运议定书的“关键性内容”。正如该小组所述,为了有效打击贩运,“政策干预(不要侧重于贩运机制本身,或除此之外)还应该集中于强迫劳动和包括强迫性服务在内的强迫服务、奴役和与类似奴役的贩运结果——不论人们是如何陷入这些境况的。国

家应该根据主要人权条约禁止使用这种劳动的规定,将强迫劳动、奴役或类似奴役的条件下对人的剥削治罪。”³

23. 目前,全球的趋势显然是倾向于设立贩运刑事罪行,除其他事项外,要在这种法律下规定查明和起诉强迫劳动罪行。这会对打击对移民工人胁迫性的剥削产生积极影响,条件是成员国以最广的含义立法打击贩运,首先除了性剥削外,还要充分重视强迫劳动的方面,其次,为该领域的执法措施拨出足够的资源。同时,推动制定新的反贩运法不应该成为不针对强迫劳动立法从而将之确定为特定刑事罪行的理由。正如上文所显示的,甚至连移民工人在目的地国所遭受的所有强迫劳动的做法并不一定都是贩运所造成的。目的地国强迫劳动的受害者不仅仅是移民。因此,需要有同时惩治强迫劳动和贩运的法律。

24. 虽然贩运议定书在为性剥削目的的贩运和为强迫劳动或强迫服务(也为奴役、类似奴役的做法和劳役)目的的贩运做了某种区分,但是,这不应该被理解意味着胁迫性的性剥削不构成强迫劳动。确实,国际劳工组织监督机构根据第 29 号公约定期处理强迫卖淫和性剥削问题。

强迫劳动和奴役

25. 强迫劳动、奴役和类似奴役的做法以及劳役之间有何联系?在多大程度上这些是同样形式或不同形式的人权侵犯?我们有关强迫劳动的首份综合报告以一定的深度审评了国际劳工组织有关强迫劳动的两份主要文书和联合国关于奴役和类似奴役做法文书通过的历史背景。⁴ 本报告不会重复这一分析。然而,需要做一些评论,以便为随后几章对不同形式强迫劳动的审查做好铺垫。

26. 奴役是强迫劳动的一种形式。它涉及一个人对另一个人的绝对控制,或可能是一个社会

³ 欧洲委员会: 人口贩运专家组报告, 布鲁塞尔, 2004 年 12 月 22 日, 第 53 页。

⁴ 国际劳工组织: 禁止强迫劳动: 根据国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言后续措施编写的综合报告, 报告 I(B), 国际劳工大会, 第 89 届会议, 日内瓦, 2001 年(特别是第 9—11 页)。

群体对另一群体的绝对控制。1926 年有关该问题的第一份国际文书将奴役定义为“对一人行使隶属于所有权的任何或一切权力的地位或状况”（第 1(1)条）。⁵ 一个处于奴役状况的人肯定会被强迫劳动的，但这并不是这种关系的唯一定义特征。此外，这种处境是永久性的，常常基于族裔，而不具有固定期限。再者，在殖民地强权普遍采用强迫劳动的时代所通过的该第一份文书，要求缔约方“避免强迫或强制劳动不至引起与奴役相类似的状况”（第 5 条）。四年后，国际劳工组织通过的第 29 号公约对强迫劳动作了普遍禁止，包括但不限于奴役。

27. 自那时起，特别是在第二次世界大战期间和之后，出现了为了意识形态或政治或其他目的大规模施加强迫劳动的现象。国际劳工组织通过的 1957 年第 105 号公约主要针对的是由国家施加的强迫劳动。同时，联合国通过了自己的废除奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约，更多地是针对诸如债役和农奴制的结构性问题，这些问题当时在发展中国家泛滥成灾，但是许多国家决心通过土地、佃租和其他社会改革加以取缔。这些“类似奴役的做法”清楚地包括个人或社会群体被迫为他人劳动的情况。强迫劳动状况与类似奴役的做法之间明显存在重叠。债役，又叫“债务奴役”，是当代强迫劳动状况的特别突出的特征。

提到强迫劳动的国家术语

28. 在国家一级，可以使用一些不同的术语来概括这些国家力图根除的、不同形式的胁迫。在印度、巴基斯坦以及某种程度上的尼泊尔等南亚国家，力图根除债役劳动这种特定胁迫做法的法律对债役劳动做了相当复杂的定义。大多数的债役劳动属于国际劳工组织自己对强迫劳动的定义范畴，但是，仍有争议的是存在某些例外。在巴西，对偏远地区胁迫招募和雇佣做法的更为常用的术语是奴役工；该术语所涵盖的所有境况似乎均属于国际劳工组织强迫劳动公约的范围。

⁵1926 年的国联禁奴公约。

一个因国家而异的普遍性概念

29. 支持禁止强迫劳动行动的一个基本原则是这一做法必须被当作严重的罪行论处。正如国际劳工组织有关该问题的第一份公约所规定的，非法强制执行强迫劳动的人，应作为刑事犯罪予以惩处，任何批准该公约的成员国应有责任确保法律制裁真正得当和得到严格执行（第 25 条）。然而，需要面对一个基本的事实。强迫劳动几乎普遍被认作一种犯罪，但是，对此起诉的几乎没有，部分原因是国家法律和法规难以明确表述构成强迫劳动的各种罪行。

30. 现在的挑战是要有一个普遍性的概念，既承认一些工作中的自由和保障防范胁迫的基本原则，同时又允许各自国家根据自己的经济、社会和文化特点就它们所关心的特定问题，因地制宜地制定立法。所有社会都存在公然的强迫劳动形式的危险，可以查明强迫劳动的受害者个体和施害者个体。在这种案件中，必须应用法律的全部力量将犯法者作为罪犯绳之以法。必须通过法律、政策和计划协助受害者，向他们提供适宜的康复以及有合理报酬的工作。

31. 然而，国际劳工组织对世界不同地区强迫劳动关切所做的研究、分析和提高认识工作越多，它就越不得不面对一些基本的事实。存在着形形色色的工作条件和做法，一端是包括强迫劳动在内的极端剥削，另一端是体面劳动和充分实施劳工标准。在可能发现强迫劳动的这一端，从该术语的严格法律意义上讲，强迫劳动与极为恶劣的工作条件之间的分界线有时很难划分。即使在法律定义为强迫劳动的领域，雇主可以有多种方式，通过使用一些胁迫和欺骗性的机制，剥夺工人充分享有其人权和劳工权利以及特别是最低工资或市场工资的机会。这种情况同样适用于工业化国家、发展中国家和转型经济体。合理的补救将会不同，取决于正在使用的胁迫性机制的性质以及可能还取决于其严重程度。这些通常是微妙形式的胁迫或强迫在多大程度上引起了国际劳工组织有关该问题公约意义上的强迫劳动，对这些问题进行充分的法律审查属于国际劳工组织监督机构的职责范围。将编写一份有关强迫劳动文书的一般性调查，供 2007 年国际劳工大会讨论。

强迫劳动的传统和较新格局

32. 新的强迫劳动格局是否以及在多大程度上正在今天出现？这个问题是非常切题的。一个问题是最易受到强迫劳动危害的个人和社会群体今天是否与过去不同。第二个问题是胁迫机制是否正在变化。大量的证据表明，妇女，还有儿童趋于最易受到人口贩运的强迫劳动结果的危害，其贩卖者正在采用新的胁迫形式。

33. 对“较老”和“较新”形式的强迫劳动所作的区分肯定不是无懈可击的。按照国际劳工组织的定义，强迫劳动的实际形式可能不会显示太多的变化。本报告提出，强迫劳动的较老的表现形式已经改头换面，以更新的面目出现，亚洲的债役劳动便是如此。这影响到新的工业和部门，有时也影响到包括妇女和国内移民工人在内的不同人口群体。在这方面，较古老的债役制度与更为现代的人口贩运表现形式显然有着明显的交叉。

34. 然而，更为“传统的”形式趋于扎根于更为陈旧的信念、风俗或土地结构和其他生产的结构，有时是殖民主义留下的遗产。它们也可能源自对弱势群体，无论是在亚洲对少数部落和种姓还是拉丁美洲土著民族的长期的歧视格局。这种传统的形式也存在于非洲的部分地区，在那里，奴役和抓捕奴隶早就有案可稽，传统奴役制所留下的风俗可能会包括继续的歧视和胁迫性雇佣做法。

35. “现代的”形式由于与全球化和最近的移民趋势有关，可能更为公然地牵涉到形形色色的行为者追求非法经济利润，其中一些人参与有组织的犯罪。现代的形式是全球性的，在所有地区都能发现。在工业化国家，移民工人陷入债役的案例在农业和包括建筑、服装、包装与食品加工在内的其他劳动密集型部门都是有案可稽的。特别令人发指的是犯罪网络贩运儿童从事强迫行窃、毒品交易或遭受性剥削。在东欧和东南欧的转型经济体中，人们注意到来自跨高加索和中亚地区的移民工人遭受强迫的经济剥削；这种情况也发生在中亚的农业和矿业中。当今强制性劳动情形的特点包括限制行动自由、拿走身份证和对任何抱怨生活和工作条件低下的移民以向移民局举报相威胁。

36. 在发展中国家，除了较老的特征外，人们也能发现强迫劳动情形更新的特征。这些包括某些地区发生儿童贩卖情况尤为严重的国内和跨界贩运，甚至以解雇相要挟的强迫加班。涉及新的胁迫形式的一个长期性问题是家庭佣工的待遇。儿童和成人家庭佣工，他们中间有许多人是从发展中国家的农村地区流向城市的，饱受当地雇主强迫劳动的虐待。今天，前往中东和其他地方的、数量日益增多的移民家庭佣工由于交出身份证以及行动自由受到限制而只能依附于一个家庭，非常容易受到强迫劳动的危害。

2. 世界强迫劳动的最低估算

37. 今天，强迫劳动的受害者，全世界至少有1230 万人。其中，980 万人被私人代理所剥削，240 万是经过人口贩运而沦入强迫劳动的。另有250 万被国家或被叛乱军事团体强迫劳动。

38. 这些是专门为本报告所作的国际劳工组织的估算的主要结果。由于没有可靠的国家估算数，国际劳工组织根据大量的强迫劳动已报告的案例或“痕迹”，拟定了自己的一套方式方法。结果是一个最低估算数，提供了全世界强迫劳动受害者总数的下限。这方法并不能产生可靠的国别估算数，它只有通过有系统的和深入的国家实地研究才可获得。⁶

强迫劳动的分类方法

39. 第一份综合报告的目的是制定一个初步的分类方法。类别如下：奴役和拐骗，强制性参与公共工程项目，农业和偏远农村地区的强迫劳动，处于强迫劳动境况的家庭佣工，债役劳动，(特别是缅甸的)由军方强制执行的强迫劳动，人口贩运强迫劳动，和监狱强迫劳动。该初步的分类方法既有可能发生强迫劳动情形的部门(例如农业或家佣工作)，又有个人沦入强迫劳动境地的广泛的模式(例如强迫为奴、贩运或债役劳动)。

40. 为了全球估算的目的，将强迫劳动情形分为三大类型(见图 1.1):

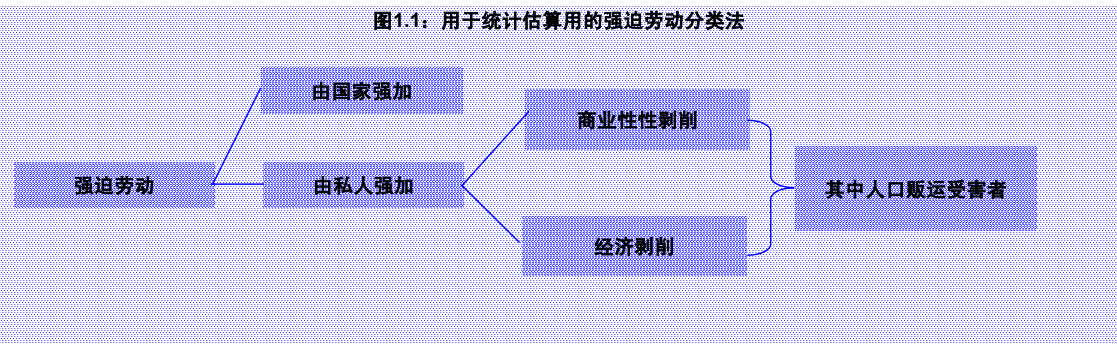
● 由国家强加的强制劳动 包括了 2001 年有关这一主题的首份综合报告中所介绍的三大类别，即由军方强制执行的强迫劳动、强制性参与公共工程项目和强迫监狱劳动。最后一类不仅包括强迫劳动营，而且也包括半民营或全部民营的现代化监狱中所强加的工作。为实际目的，由叛乱团体强制的强迫劳动也被列入这个类别。

● 私人代理为了商业性性剥削的目的强行施加的强迫劳动 包括非自愿沦入卖淫或其他形式的商业性性活动或自愿沦入卖淫但随后无法脱身的妇女和男子。这也包括被迫从事商业性性活动的所有儿童。

● 私人代理为了经济剥削的目的强行施加的强迫劳动 包括私人代理所强行施加的以非商业性性剥削为目的的强迫劳动。除其他事项外，还包括债役劳动、强迫家佣工作或农业与偏远农村地区的强迫劳动。

41. 除了这一广泛的分类方法外，还在被贩运的强迫劳工和非贩运的强迫劳工之间作出区分。

42. 拥有更多类别的、更为完善的分类方法本来更为可取，但在目前阶段会造成太多的困难。首先，有关强迫劳动的数据普遍缺乏。因



⁶美国国家科学院的一份报告：[监督国际劳工标准：技巧和资料来源](#)(华盛顿，国家科学院出版社，2004 年)也指出了获得准确、可靠统计的困难。

此，大量的类别会对数据的要求施加过多的负担(更多的类别意味着每一类别的数据更少)。其次，不管有什么样的定量资料都不能做到足

方框 1.2 国际劳工组织对世界强迫劳动最低估算的方法学

在缺乏可靠、广为接受的国家估算数的情况下，国际劳工组织的方法学所依赖的是一种特定的统计方法，被称为对强迫劳动报告案件进行双重抽样。该抽样程序在统计文献称为“记录—再记录”，其原来的设计意图是估算野生动物的个体密度，但现在也正用于多种类型的躲避人类人口，也包括战争罪行受害者的人数。该方法最简单的形式是拟定两个独立的清单(记录和再记录)，每个清单代表待估算人口的随机样本。然后分别清点两个清单中每个清单的人数和两个清单中均出现的人的数量。所得出的三个数字为估算整个目标人口的规模提供了依据。

针对目前的情况，国际劳工组织是这样实施双重抽样程序的：聘请两个研究小组，其工作互为独立，有同样的工作量和类似的环境。训练这两个小组利用范围广泛的国际劳工组织和非国际劳工组织的资料来源(包括国际组织、政府、警察、工会、地方和国际性的非政府组织(NGO)、学术界、媒体和其他资料来源)编制两份独立的、经过核实的强迫劳动报告案件清单。经过核实的强迫劳动报告案件被定义为在原始来源的页面或显示屏上的一个信息，包含下列四个内容：按照国际劳工组织第 29 号或第 105 号公约的定义被称作是强迫劳动形式的活动，有一个数字显示已查明的或可以查明的涉案人员，据报告该活动所发生的地理区域，1995-2004 年期间相应的日期或时间间隔。

所获得的两个清单分别存于不同的数据库，每个清单均按地理区域和广泛的强迫劳动形式组织。对每一类别，各组所发现的经过核实的强迫劳动报告案件的数量以及两个小组均发现的案件的数量进行了清点。然后利用这些数字计算十年参考期中强迫劳动报告案件的分类总数。已经显示，在某种假定下，这个数字乘以每个案件的受害者平均人数，就能估算出在特定时刻强迫劳动总人数，同时包括没有报告和报告的案件。

必须强调，这种方法学产生强迫劳动的严格的最低估算数，原因有几个，其中特别的一个原因是对可信消息来源和经过核实的数据项目施加限制。研究人员所知道的七种语言也限制了他们对地理分布上分散的消息来源所做的搜寻。最后，在整个研究期间，一般来讲都尽量做到小心谨慎。

资料来源：P. Belser 等，国际劳工组织世界强迫劳动最低估算，前引书。又见 Steven K. Thompson: 抽样，第 18 章：“记录—再记录抽样”(纽约，John Wiley 父子公司, 1992 年)。

够的详细。在很多案例中，经验性的资料涉及涵盖一个以上经济部门或活动的汇总数字。尚无客观依据指导按活动部门归类的汇总数字。

估量强迫劳动

43. 获得全球估算数的常用方法是以国家估算数为基础求出地区总数，然后再求出全球的数字。在直接汇加之前，常常采取初步的步骤，协调国家概念和定义方面可能的差异并对可能缺乏的数据找出原因。自 70 年代以来，国际劳工组织一直广泛地采用这种做法获得从事经济活动人口的全球估算数和预测并在最近更用于计算童工和失业的全球和地区估算数。

44. 关于强迫劳动，可以获得的国家估算数常常支离破碎，涉及一、二种特定形式的强迫劳

动，通常是依据二手信息计算出来的。在大多数情况下，这些强迫劳动估算所使用的定义和方式方法都没有具体说明，有时连它们所涉及的日期和时间段也不清楚。估算数的求取方法通常仅仅是对一个更泛的估算数求取其分数，例如假定强迫商业性性剥削涉及卖淫总人数的 10%。因此，以直接向受害者本身调查的专业化数据收集工具为依据的、可靠和广为接受的国家估算方法尚待开发。

45. 在缺乏扎实、广为接受的国家估算数的情况下，国际劳工组织决定依靠强迫劳动的蛛丝马迹并分析和计数经过核实的强迫劳动案件报告，以此开发自己的方法学。该方法学基于对强迫劳动所报案件进行所谓的“双重抽样”，能求出最低估算数，给世界上强迫劳动受害者

总数算出下限。该方法学的技术方面在方框 1.2 中作了简单介绍并在另外一个文件中作了详细的解释。⁷

强迫劳动的全球估算数

46. 国际劳工组织对强迫劳动受害者人数的估算为 1230 万人。

47. 这一数字应该被解读为按照国际劳工组织第 29 号和第 105 号公约的定义目前存在的全球强迫劳动最低人数估算。将这一估算数与当今的世界人口相联系⁸，可以计算出每 1000 居民至少有两名强迫劳动受害者。相对于世界劳动力队伍总数，⁹ 该最低估算数相等于每 1000 名工人有 4 人受害。这个数字很大，但是如果有解决这一问题的意愿，那么，这不是不能克服的。

48. 这些数字代表了强迫劳动的最低估算数，因为已经决定在选择基本信息来源时要非常谨慎并尽可能对数据进行严格的认证程序。数字的可靠性也不可避免地反映了可获得信息的质量和数量；例如，在觉悟低或言论自由受到限制的地区，数字就不那么可靠。同样可能的是，有些强迫劳动的形式完全没有计算进来。因此，必须将该首个全球估算数视为产生更多、更好强迫劳动信息的持续进程的一部分。

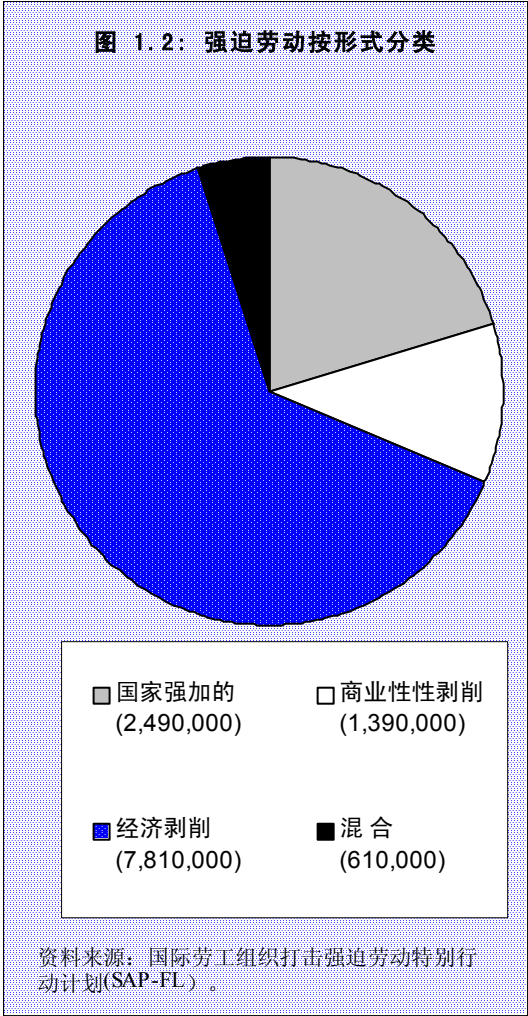
49. 与所有的估算一样，该全球估算也可能有误差之处。一个方面便是抽样误差。这是由这样的事实引起的：该估算是基于对一份样本的概括。如果在不同的场合对不同的样本进行研究，那么每次所得到的估算数肯定会有所不同。幸好这里所采用的双重抽样法不仅对全球强迫劳动提供了估算数，而且还对所涉及的抽样引发偏差提供了估算。这种抽样偏差，在统计学术语中称作“标准偏差”，在目前情况下计算出的偏差为 250 万左右。因此，报告案件的不同抽样应该会以很高的可能性产生在 980 万至 1480 万这个范围内的全球强迫劳动估算数。

⁷P. Belsey; M. de Cock; F. Mehran: *国际劳工组织对世界强迫劳动的最低估算* (日内瓦, 国际劳工组织, 即将出版)。

⁸ 联合国: *世界人口展望: 2002 年的修正*, 卷二: 人口的性别和年龄分布, ST/ESA/SER.A/223(纽约, 2003 年), 第 39 页。

⁹ 计算的依据是国际劳工组织: *从事经济活动人口估算和预测 (1950-2010 年)*, 第五版初稿, 见 http://laborsta.ilo.org/default_page.html。

图 1.2: 强迫劳动按形式分类



强迫劳动的主要形式

50. 图 1.2 显示全球强迫劳动最低估算数按主要形式的分布情况。从全球来看，所有的强迫劳动中只有 20%是由国家或武装部队直接施加的。其余则是由私人代理趁人之危施加的。强迫的商业性性剥削占全部案件 11%，绝大多数——64%——是由私人代理为了经济剥削的目的强行实施的。约有 5%的强迫劳动其形式不明。

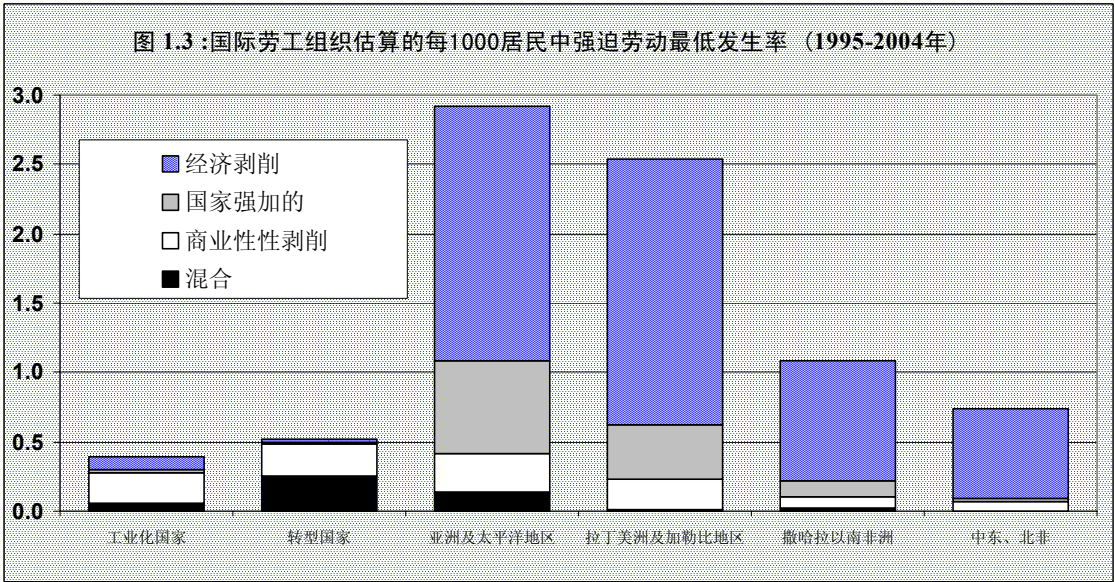
地区分布

51. 表 1.1 显示按地区分解的结果。该表确认强迫劳动是一个真正的全球问题，同时影响到发达国家和发展中国家以及世界所有地区的数目众多的人。亚太地区人数最多，随后是拉丁美洲及加勒比海地区以及撒哈拉以南非洲地区。在这些地区，数字显示传统形式的劳役顽

表 1.1 强迫劳动的地区分配

	强迫劳动的人数
亚洲及太平洋	9 490 000
拉丁美洲及加勒比地区	1 320 000
撒哈拉以南非洲地区	660 000
工业化国家	360 000
中东和北非	260 000
转型国家	210 000
全世界	12 300 000

资料来源：打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)。



资料来源：打击强迫劳动特别行动计划。

固地残存下来——并常常改头换面。但是，工业化国家、转型国家和中东国家存在的数量也很大。正如本报告通篇所讨论的，在这些地区，数字基本上反映了与全球化、移民和人口贩运相关的、更新形式的强迫劳动的出现。

52. 图 1.3 显示不同地区相对于人口规模的强迫劳动发生率。亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比海和撒哈拉以南非洲地区是三个相对于其人口强迫劳动发生率最高的地区，每 1000 居民中分别有 3、2.5 和 1 个强迫劳动受害者。其次是中东和北非(每 1000 居民中有 0.75 人)、转

型经济体(每 1000 居民中有 0.5 人)和工业化国家(每 1000 居民中有 0.3 人)。

53. 亚洲及太平洋强迫劳动总数中几乎有 2/3 是为了经济剥削的目的、由私人强加的，主要是农业和其他经济活动中的债役。亚洲及太平洋强迫劳动总数中约 20%是由国家强加的，主要集中在该地区包括缅甸在内的一些国家。商业性性剥削的强迫劳动占该地区强迫劳动总数不到 10%。强迫劳动的情况在拉丁美洲及加勒比地区也差不多，那里的强迫劳动的主要形式是为经济剥削目的的、由私人强加的(75%)，

其次是国家强加的强迫劳动(16%)和为商业性性剥削目的的强迫劳动(9%)。在撒哈拉以南非洲地区，大多数的强迫劳动也是为了经济剥削的目的(80%)，其次是国家强加的强迫劳动(11%)和为商业性性剥削目的的强迫劳动(8%)。

54. 中东和北非的强迫劳动格局类似于其他发展中的地区，虽然由国家强加的强迫劳动占比较小的份额(3%)。为经济剥削的目的、由私人强加的强迫劳动是强迫劳动最主要的形式(88%)，其次是为商业性性剥削目的的强迫劳动(10%)。

55. 在转型经济体和工业化国家中，强迫劳动的格局似乎不同于发展中国家。在这两个地区，强迫劳动的最主要形式是为了商业性性剥削的目的(分别为 46%和 55%)，¹⁰ 而由国家强加的强迫劳动在转型经济体中几乎为零而在工业化国家中不足 5%。然而，即使在工业化国家，大多数的注意力迄今为止集中在强制的商业性性剥削，几乎有 1/4(23%)的强迫劳动是为了与性无关的经济剥削的目的而胁迫从事的。

人口贩运

56. 在特定时间由贩运所造成的强迫劳动最低人数估算数为 245 万。

57. 因此，所有强迫劳动中的 20%左右以及由私人代理强制执行的强迫劳动中的 1/4 左右是贩运的结果。这显示，虽然源自贩运的强迫劳动占总数的相当份额，但是，从全球角度看，绝大多数的强迫劳动与贩运无关。然而，存在着重大的地理差异。表 1.2 中的数字意味着在亚洲、拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区，贩运受害者占强迫劳动总数的比例不足 20%。然而，在工业化国家、转型国家和中东与北非地区，贩运在强迫劳动中占 75%以上。因此，在世界的这些地区，贩运是强迫劳动的主要途径。

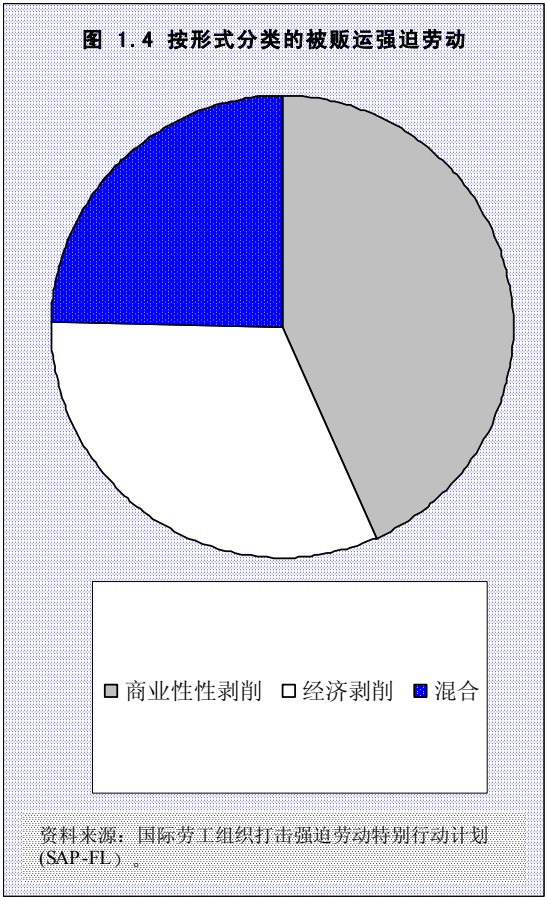
58. 被贩运的人员在其目的地地区(即在他们被迫工作的地方)而不是在其原籍地区计数。非洲

¹⁰ 如果将强迫劳动的混合形式加入到商业性性剥削目的的强迫劳动类别，那么，百分比会更高(95%和 71%)。

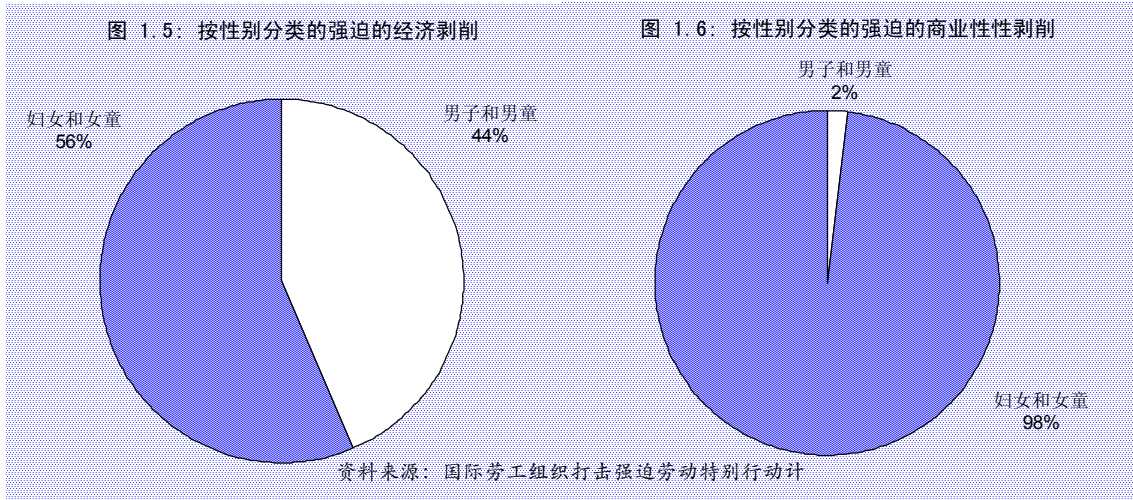
表 1.2：被贩运强迫劳动者的地区分布

由贩运造成的强迫劳动人数	
亚洲及太平洋	1 360 000
工业化国家	270 000
拉丁美洲及加勒比海	250 000
中东和北非	230 000
转型国家	200 000
撒哈拉以南非洲地区	130 000
世 界	2 450 000

注释：由于采用四舍五入，各数字相加不等于上述总数。
资料来源：打击强迫劳动特别行动计划(SAP—FL)



或转型国家相对低的估算数不应该模糊这一事实：许多来自这些地区的人被贩运至包括工业化国家在内的其他地区。



59. 正如图 1.4 所示，大多数的人被贩运沦入强迫劳动是为了商业性性剥削(43%)，但是，有许多人也为经济剥削的原因被贩运(32%)。其余的人则是由于混合的或无法确定的原因被贩运(25%)。这里也有地理差异，经济剥削目的的贩运从工业化国家总贩运数的 1/4 左右到中东和北非的 90%左右不等。

按性别和年龄分类的强迫劳动者

60. 陷入强迫劳动制度的人是谁？图 1.5 和 1.6 显示根据可获得这种信息的来源，按性别进行

分解的结果。在强迫经济剥削中，虽然妇女和女童占受害者的 56%，但是，男子和男童也占到 44%。关于强迫的商业性性剥削，绝大多数，即 98%，为妇女和女童。

61. 按年龄将结果准确分解是不可能的。许多资料来源提到年轻人的贩运，却未指明他们的年龄。然而，我们估计儿童占所有受害者的 40%至 50%之间。¹¹

¹¹ 这与 2002 年有关童工劳动的综合报告的估算数是一致的，该报告使用不同的方法学得出这样的估算：在强迫劳动和债役中儿童有 570 万。国际劳工组织：一个没有童工的未来，根据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措施的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年，第 18 页表 3。

第二部分

动态的全球观

1. 主要的全球趋势与演变

62. 综合报告的一个主要目的是找出审议期的主要的全球趋势¹。在审议世界不同地区强迫劳动的某些方面之前，先对以下问题进行总体上的思考至关重要：在法律与实践中有哪根除强迫劳动的途径？有哪些根本障碍妨碍我们对强迫劳动采取有效行动？

63. 全球评价的两个主要发现是，强迫劳动在所有地区和各种经济中都存在，当代大多数强迫劳动是私人主体勒索的行为而不构成国家行为。索求强迫劳动的违法行为，即使是在按国家法律被发现的情况下，也极少受惩处。而且在对强迫劳动起诉时，惩处相对于犯罪严重性来讲非常轻微。大部分情况下，既无强迫劳动发生率的官方统计资料，而且整个社会中也并没有对强迫劳动是一个问题的普遍认识。除了极少例外，强迫劳动仍是我们时代的一个最为隐匿的问题之一。

64. 这就带来了某些问题。反对强迫劳动的法律是因为以下原因不恰当吗：要么是惩罚太轻，要么措辞太模糊而无法提出有效公诉？抑或问题存在于执法不力，而同时监控和监察体

系不完善或资源欠缺？强迫劳动发生率最高的经济领域是否倾向于逃避劳动监察？

65. 第二组问题涉及到终止强迫劳动最为有效的手段。谁都不会否认，执法是解决问题的主要方面，违法者不受惩处是强迫劳动得以继续存在的一个最为重要的原因。打击强迫劳动(包括贩运带来的强迫劳动)的行动需要有一个将严格的执法与预防和安置措施相结合的一体化方式，在这点上，人们形成了较为广泛的共识。这些措施需要基于人权并以受害者为中心，清楚地辨别受害者，为所受虐待寻求适当的补偿，使之能够切实地重新融入社会。正如人们所普遍认识到的，政策与方案甚至需要超越这两条途径。它们可能也需要确定有哪些结构性因素(也许是在土地、信贷和劳动力市场的运作中，或者甚至是在当代全球化的某些方面中)可以解释强迫劳动作法为何难以消除甚至不断增加。

66. 想要期待在全球层次上、在强迫劳动这样一个异常复杂且常深嵌于结构之中的问题上出现重大变化，四年的时间不是很长。这一期间覆盖了打击强迫劳动的特别行动计划(SAP-FL)实施的最初经验。2001年11月国际劳工组织理事会批准了这一计划，将其作为通过技术合作帮助成员国实施基本原则和权利的促进活动的一部分。虽然该计划下所进行的活动会在第三部分更详尽地审议，在此只需说明的是，其广泛的研究与提高认识活动已阐明了不同背景

¹本综合报告的目的是提供在过去四年间注意到的、与各个类别的基本原则和权利有关的动态的全球观，将其作为评估劳工组织提供的援助有效性的基础，并用以确定下一期间的以技术合作行动计划为形式的优先事项，这些计划是专为调动为实施所必需的内外资源而设计的。’国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利的宣言及其后续行动，1998年。

下的强迫劳动的各个方面，也有助于找到法律与政策框架中存在的某些漏洞，它们可能妨碍采取更有效的打击强迫劳动的国家行动。同时，许多政府、社会伙伴和其他行为主体都继续把打击贩运儿童的行动列为优先事项，并常常会得到国际劳工组织的国际消除童工劳动计划(IPEC)的协助。

67. 至于强迫劳动的结构成因还远远未形成完全的共识。在发展中国家正在辩论，造成农村社会中强迫与债役劳动这一痼疾的原因，到底是信贷或金融市场的失灵，还是农业体系与不平等的权力关系？而且在所有国家中，一个尤其难以回答的问题是，全球化的现有格局是否在事实上正在造就或助长新形式的强迫劳动？

68. 通过完善的法律框架和严格的执法消除有罪无罚现象，是有效地打击强迫劳动行动中关键的一环。下一章将审议近期的国家和地区经验，并讨论某些悬而未决的两难处境，以确保对形形色色的现代强迫劳动给予适当处罚。

69. 国家可以因种种原因强行使加强迫劳动。这可以是政治或安全原因、改造罪犯或其他拘押人员、为经济发展、及其他原因。第三章将审议自上一份关于此议题的综合报告发布以来在这方面发生的变化，并在扩展了的知识库的基础上从强迫劳动角度讨论监狱劳动。

70. 在发展中国家，绝大部分强迫劳动的受害者都很贫穷。在许多情形中，对强迫劳动的索

求都会与一种歧视形式相联。贫穷与歧视因而是一个有用的视角，可以帮助我们审查当今形式的强迫劳动，以及各国为处理这些问题所采取的政策措施和计划。第四章亦有助于表明，我们为什么需要将执法、社会和经济政策宽泛地结合在一起以解决强迫劳动的结构性问题。

71. 在所有国家和地区，移民工、尤其是非正规移民，特别易遭受强迫录用与雇佣作法的风险。这些问题虽不局限于工业化国家，但这些较富有国家中当代强迫劳动的趋势及其补救行动在本报告中应给予特别关注。在第五章对此作出的分析向我们说明，人口贩运为何在很大程度上是一个强迫劳动问题，且需在未来的全球行动中更为直接了当地将它作为强迫劳动来对待。

72. 第六章讨论一个相当复杂而日益受到关注的问题，即强迫劳动和全球化的关联问题。第一份关于强迫劳动的综合报告很贴切地将贩运描述为‘全球化的阴暗面’。² 这一观察仍具有重大意义，因为它使我们关注于不受控制的市场力量对最脆弱群体包括移民妇女所带来的危险。然而，本报告提出了更加宽泛的关心问题。在向较富有国家进行跨国界贩运之外，还存在着全球化的某些方面，它们增加了在较穷困国家内产生强迫劳动条件的风险：这些国家处于为全球市场生产更为廉价的产品的极大压力之下。在存在如此压力的情况下，应采取什么行动防止这种风险呢？

² 国际劳工组织：《禁止强迫劳动》，国际劳工组织关于工作中的基本原则与权利宣言的后续行动下的综合报告，报告 I (B)，国际劳工大会，第 89 次大会，日内瓦，2001 年，第 47 页。

2. 打击有罪无罚现象：法律及其实施

全球与区域性演变：增强的意识

73. 全球对强迫劳动的意识，尤其是作为人口贩运结果的强迫劳动的意识，在过去 4 年中有了切实的增强。这些问题需要加以解决，这在几个国际或区域性条约、在行动计划和宣言中都得到了承认。同时，许多双边和多边开发机构已开始更加清楚地意识到，解决强迫劳动问题应作为有效的发展战略的一部分。

74. 2003 年 12 月 25 日作为联合国反跨国组织犯罪公约³之补充的贩运问题议定书的生效是一个重大事件。这有助于澄清先前在人口贩运罪的内容上和在受害者身份辨别上存在的不确定性(见第一部分第 1 章)。它也要求每个成员国在法律上将劳动与性剥削贩运都予以定罪。

75. 不过，自那时以来通过的区域性和国际机构的专家报告、政策陈述和宣言对贩运这一概念本身、对受害者的性别身份、或对反贩运行动的主要内容仍反映出不同看法。‘执法和边境控制’方法常常与‘人权和受害者为中心’的方法区分开来。然而，渐渐地，人们越来越接受了这样的观点，即有效的打击贩运的行动必须将所有这些方法中的要素结合起来。而且，人们越来越认识到，贩运是一个劳动力市场问题，而且劳动制度在打击贩运方面会起到关键性作用。

76. 例如，2002 年 9 月的布鲁塞尔宣言强调，终止‘对性服务、廉价劳动力、和其他形式的剥削的需求必须继续处于为有效打击人口贩运所作的长期努力的最前端，’唯如此，才能有一个全面的欧洲反人口贩运政策；‘针对贩运的全球性方法必须着眼于各种形式的剥削，包括性剥削、劳动力剥削、尤其是对童工的剥削、以及乞讨’。⁴ 2003 年 7 月，欧洲安全与合作组织

(OSCE) 通过了打击人口贩运行动方案，这使我们尤其注意到更为宽泛的劳动层面。在国家一级建议的行动包括在目的地国采取针对贩运根本原因的经济与社会政策。它要求成员国采取措施降低‘剥削的隐蔽性’；解决‘不受保护的、非正式并常常是非法劳动的问题，以在对廉价劳动力的需求和正规化移民的可能性之间找到平衡点’；并且要解决‘扰乱经济运行、强化贩运的地下经济活动’。⁵

77. 在非洲地区，西非国家经济共同体(ECOWAS)于 2001 年 12 月通过了打击人员贩运宣言，⁶ 同时附有一个 2002-03 年的初步行动计划。宣言要求西非国家经济共同体成员国通过立法对贩运予以定罪、制定政策和计划防止并打击人员贩运、和保护受害者不受进一步伤害。通过加强边界控制而不限制移动自由为成员国间的未来合作打下了基础。宣言亦要求各国采取一系列教育和社会预防措施，遏止对贩运人员的需求。行动计划给出了指标并为具体措施设定了目标日期。它亦看到了国际劳工组织与其它国际机构一道，在预防和提高认识方面所作出的特别贡献。

78. 在亚太地区，澳大利亚和印度尼西亚政府首倡了‘巴厘进程’，以便在区域一级制定具体可行的措施打击贩运和走私。2002 和 2003 年举办了两次地区部长级会议，接下来 2004 年 6 月又在澳大利亚的布里斯班召开了一次高级官员会议。地区工作会议对各国制定立法和推动相互法律协助亦有所裨益。这一进程因而从原则的宣布发展到了更为具体的措施，不过最近关注点也从拦截走私转向了防止对受害者的贩运和对他们加以保护。布里斯班会议重申，需

大会将来自欧盟成员国、申请国、周边国家和其他国家、欧盟机构的 1000 多名代表聚集到了一起。欧盟理事会于 2003 年 5 月 8 日通过了关于布鲁塞尔宣言的结论(欧盟官方杂志 C137 号，2003 年 6 月 12 日)。

⁵ 欧洲安全与合作组织常设理事会，第 557 号决定：欧洲安全与合作组织打击人口贩运行动方案，PC.DEC/557，2003 年 7 月 24 日。

⁶ 在第 25 届国家元首与政府首脑当局一般会议上通过，达喀尔，2001 年 12 月 20-21 号。

³ 该联合国公约本身于 2003 年 9 月 29 日生效，第二个打击从陆路、海上和空中私运移民的补充议定书于 2004 年 1 月 28 日生效。截止到 2004 年 11 月 15 日共有 76 个国家是贩运议定书的成员国。

⁴ 布鲁塞尔宣言是在 2002 年 18 日至 22 日召开的防止和打击人口贩运：21 世纪的全球挑战欧洲大会 上通过的。这一

要关注于人员非法迁移的根本原因，并着眼于贩运的需求方。参与者亦同意，数据的收集在贩运的预防中起着重要作用。最后，注意点移到了为劳动力剥削和乞讨进行的贩运和在武装冲突中的贩运等特殊问题。

国家经验

79. 在审议期间有哪些重大演变？能找到哪些良好作法可从中取经？这一小节并不是要按国别将这些问题一一展开、详细论述，它只想突出最重要的，并选择实例加以阐释。

80. 对非洲强迫劳动的研究⁷发现，在许多国家的现有法律框架中存在着诸多不足。定义太泛，公诉人和法庭难以在具体实践中辨别强迫劳动情形。宪法上禁止的往往没有具体法律来支持，官方要想提出公诉或者受害人想对簿公堂都是难上加难的事。在其他情形中，强迫劳动在一国的劳动法典中可能是被禁止的，但在任何其他法律中没有明确列为犯罪行为。对部分相同的犯罪，比如强迫劳动、蓄奴、奴役或奴隶地位、和贩运，不同法律可能包含不同的有时是不连贯的定义。在这种情形下，国家法律倾向于反映一种假定，即强迫劳动是这些违法行为中最轻微的。再者，人员贩运罪在法律上常被定义为仅与被贩入卖淫或其他性剥削的妇女与儿童有关。

81. 某些国家最近明确定义了较为传统形式的强迫劳动，或者增加了对迫使他人劳动的惩罚。例如，尼日尔在 2003 年对刑法的修正法⁸专门着眼于祖先被蓄为奴而本人仍被描述为具有‘奴隶地位’的人的困境。修正法同时澄清了债役罪，规定了长期监禁和高额罚金等形式的严厉惩罚。马里的 2001 年刑法对儿童贩运规定了严厉的惩罚。在尼日利亚，2003 年新的反贩运法⁹对蓄奴规定了无期徒刑，对涉及贩运不满 18 岁未成年人的罪行规定了一系列惩罚，如果是为卖淫目的将他们运入或运出国境

则处无期徒刑。然而，在大部分情形中，对强迫劳动行为的处罚看来很轻微。

82. 在大多数非洲国家，劳动管理和法律执行制度受到严峻的资源制约。丝毫不出人意外，法律执行纪录很薄弱。比如，在苏丹，尽管有一个法律框架而且当局承认有数千起拐骗案例，但至今没有人因拐骗或强迫劳动罪受到起诉。尼日利亚的新反贩运法有作为良好作法的希望。它规定了一个禁止对人员贩运和相关问题国家局 (NAPTIP) 负责培训法律实施人员和其他人员，以保证有效的实施。现在评估这一新制度结构的有效性还为时过早。

83. 在几个南亚国家，反债役劳动制的法律框架已牢牢确立。典型的情况正如在印度和巴基斯坦那样，法律对债役劳动与债役劳动制规定了详尽的定义，对索求债役劳动规定了处罚，并规定了实施方法。印度的 1976 年债役劳动制(取消)法案(BLSA)对任何强迫他人提供任何债役劳动或索求役债者规定了三年以下徒刑并处 2 千印度卢比的罚金。巴基斯坦的 1992 年债役劳动制(取消)法案规定对强迫或索求债役劳动规定了处罚二至五年的有期徒刑，或处以不低于 5 万巴基斯坦卢比或两项并罚。

84. 在债役劳动制(禁止)法案下，截至 2004 年 8 月，印度政府报告了 4,859 起公诉，这一总数可能远远超出任何其他单个国家在强迫劳动罪方面的数目。然而，我们不知道有多少起带来了定罪。¹⁰ 不过与债役工的数目相比，这个起诉数还很低：政府本身的官方统计表明，截至 2004 年 3 月 31 日，共发现 285,379 名债役工，其中 265,417 人得到过安置协助。¹¹ 剩余的 19,962 人无法安置，因为要么已死亡要么找不到下落。邦政府报告说建立了 527 个区级警戒委员会，以监督当地的情况。¹² 然而，联邦政府承认，对什么是债役劳动有混淆的认识。比

⁷ Dottridge: ‘非洲的强迫劳动：概念，范畴和挑战’ (国际劳工组织，打击强迫劳动的特别行动计划工作文稿，即将出版)。

⁸ 2000 年 6 月 13 号的 2003-025 号法律，修正 1961 年 7 月 15 日建立起刑法典的第 61-27 号法律。

⁹ 人员贩运(禁止)法执行与管理法案，2003 年。

¹⁰ 只有 Uttar Pradesh 邦的数据，在这个邦共有 2421 项起诉，导致 1228 项定罪和 1193 项无罪判决(印度政府于 2004 年 8 月 31 日向打击强迫劳动特别行动计划提供的信息)。

¹¹ 同上。债役劳动者被释放和安置的邦，按各自数目多少排列是：Tamil Nadu, Karnataka, Orissa, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh 和 Rajasthan，一共占全部安置的债役工的 98%。另外 8 个邦占剩余的 2%。

¹² 同上。

如，在工人无法从正规金融部门得到服务以满足其借贷需求，转而从其雇主那里得到短期预付金时，他们被认为是自愿工作而不是处于强迫之下。¹³

85. 这表明如何辨别的问题一直存在，它使公诉数目很低。印度是第一个承认债役劳动是一个普遍问题的国家，因而在理解、记录和解决这一问题上也有着最长的历史。尽管债役劳动制(禁止)法案(BLSA)定义了**债役劳动制**，它并没有给出辨别债役工的任何确切方法。为此目的的方法学尚未清晰地建立起来并得到各相关利害关系人接受。工人是由于对雇主的契约或债务而以某种方式被迫使劳动？还是只是收入微薄或受着其他方式的剥削但仍有脱离雇佣关系的自由？¹⁴ 确定这一点仍然相当关键。债役劳动还被印度最高法院于 1982 年扩大地解释为不支付最低工资。

86. 在巴基斯坦没有公诉方面的资料。当然，政府受到的来自公民社会团体和活动家要求增加消除债役劳动行动有效性的压力仍然很大。据巴基斯坦为信德(Sindh)省成立的特别工作组的人权委员会编纂的数据，在 2000 年 1 月和 2004 年 6 月期间，仅有不到 19000 个哈里(hari)佃农从债役劳动中获释。¹⁵ 绝大多数数据说是自己逃出来的，只有少数是在高等法院或区政府的协助下获释。通过法律渠道的获释在 2000 年和 2001 年达到了顶峰，但这之后似乎有了大幅下降，2003 年没有哈里(haris)经由信德高等法院的渠道获释，而且只有 30 个人是通过区政府获释的。而在旁遮普(Punjab)却有 350 多个债役砖窑工人(包括妇女和儿童)在 2003 年由拉合尔(Lahore)高等法院解救出来。¹⁶

¹³ 印度政府对国际自由工联(ICFTU)提出的观察之评论，2002 年 1 月 17 日。

¹⁴ 在许多情形下，债役工得到的薪水远低于临时劳动力市场工资率。在这种情况下，劳动者因为面临不确定的劳动力市场可能自愿接受其奴役地位以换取稳定就业。市场率(即劳动的机会成本)和实际支付的工资之间的差可被看成是对失业的一种‘保费’。因而，虽然劳动者表现出债务束缚的某些特征，但事实上并非不自由。

¹⁵ 参见巴基斯坦人权委员会(HRCP)的网站：www.hrnp-web.org/bonded.cfm

¹⁶ 巴基斯坦人权委员会：2003 年巴基斯坦的人权状况，(Lahore, 2004 年)，第 293 页。

87. 在巴基斯坦，联邦和省级法律的管辖权之间的冲突显然妨碍了执法的有效性。例如在 2002 年 1 月，信德高等法院作出判决，对债役哈里的 94 份诉告地主对他们非法拘扣的诉状不予受理，理由是，这些争端应按信德租佃法案处理。¹⁷ 结果，据称对哈里的解救工作大大放慢了，因为所有新的诉状继续被信德高等法院拒绝。同时，2003 年底和 2004 年初，债役劳动的案子开始由信德法庭受理。8 个此类案子判哈里胜诉，带来了总共 112 人的获释。¹⁸ 最近有一个积极的发展：2004 年中在信德省正式建立了 6 个区警戒委员会(DVC)，这为更有效地起诉和惩罚债役劳动的雇主和释放债役工铺平了道路。

88. 处于经济转型的亚洲国家亦认识到，也有为私人目的寻求使用强迫劳动的情况。中国于 1997 年对刑法进行了修正，规定了强迫雇员工作罪，可处 3 年以下徒刑并/或单处罚金(第 244 款)。目前尚无对这种犯罪起诉的资料，它只适用于确有雇佣关系的情形中。

89. 在南美，巴西的经验值得关注。强迫劳动罪涵盖在刑法的条款下，对将他人置于‘类似奴隶’的状态下的行为规定了处罚。虽然有时会提到强迫劳动罪起诉率低的问题(例如与释放的受害人的数量相比较而言)，但自 2003 年初这一状况有了较大改观。在巴西一个长期悬而不决的问题是在联邦级、州级和劳动法庭之间对强迫劳动案子的权限问题。罚金太小没有足够威慑力，一直是人们进一步关心的问题。一家工会表达了这样的观点：缺少刑事诉讼主要是因为联邦司法机关在多个场合宣布自身无能力审判强迫劳动罪。¹⁹

¹⁷ 宪法诉状 2000 年 No-D35 号。信德 高等法院, 海德拉巴地区法院 (判决第 36(c) 段)。法官进一步建议，该法案应被修正，以‘使之与现实的要求相吻合’(判决第 36(b)段)。

¹⁸ 巴基斯坦人权委员会：取消债役劳动：司法补救的可能性 (Lahore, 未署日期)。在剩下的案子中，三个被驳回，状告人被告知应在租佃法案下打官司；两个以技术原因被拒绝；另两个由状告人自行撤回；三个正在审理中；在两个案子中，地主反告了哈里；在三个案子中，地主阻止了状告者出庭。

¹⁹ 国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会的报告，报告 III (第 1 A 部分)，国际劳工大会，第 92 届大会，第 126 页。

90. 自 2003 年初，卢拉总统的政府采取了更强硬措施，以打击巴西的强迫劳动和有罪无罚现象。2003 年 12 月，修正了刑法以纳入‘使他人处于与奴隶相似的地位’的概念。²⁰ 这被定义为：将一个人置于强迫劳动、艰苦的工作日下，或将其置于恶劣的劳动条件下，或因为对雇主或其代理人有债务契约而限制其移动性。任何人通过以下手段将工人滞留于工作场所都会受到同样的监禁处罚：防止他们使用交通工具、扣留他们的个人证件或财产、进行明显的监视。此外，对宪法的建议修正案规定了对确有使用奴隶劳动的农业设施无偿没收。²¹ 被没收的土地将被纳入土地改革计划之中并在这片土地上劳作过的人优先预留。在撰写本文时，这一被政府积极支持的建议案已获参议院的批准并正在众议院审议之中。

91. 执法在巴西也有了改进，取得了积极的结果。一个特别巡视监察小组(GEFM) 的力量得到加强：2004 年有 150 名新任劳动监察员被派往强迫劳动集中发生的重点地区。2003 年，大约有 4900 名工人得到了自由(见表 2.1)。2003 年 2 月和 2004 年 5 月间，首席检察官受理了 633 件行政诉讼以验证对奴隶劳动的指控，并做出了一些有罪判决。

92. 在工业化国家，强迫劳动问题主要是在新的反贩运法旗帜下处理的。2000 年由美国立法机关通过的贩运受害者保护法(TVPA)即是这种情况。²² 该法律既规定了新型犯罪又对现有违法行为(包括为偿债劳役、蓄奴和非自愿劳役或强迫劳动而进行的贩运)加大了惩罚力度，并给参与此类行为的图谋定罪。通过使贩运受害者有资格享受由联邦资助或管理的卫生和其他福利与服务；通过保护某些在对贩运进行调查和起诉过程中与执法人员配合合作的贩运受害者免于被害，这一法案亦使受害者在美国能得到协助。据报这一新法律使起诉数目有了递增。美国司法部报告说，至 2003 年 3 月，有比 2001 年多出近一倍的贩运案子处于调查之中。在

2001 和 2002 财政年度，贩运起诉数目是贩运受害者保护法(TVPA)通过前几年的两倍多。不过，案子的数目相对于所估计的问题严重性来讲仍嫌较少。

93. 贩运受害者保护法(TVPA)亦带来了贩运(包括含强迫劳动的)案子更加严厉的处罚。2002 年 11 月，美国判案指南得到永久性修正，纳入了贩运受害者保护法(TVPA)中所列的罪行。2003 年财政年度，使用新指南判的一个此类案子是，两名把一个非洲受害人置于非自愿苦役中的被告人被判 108 个月徒刑，并判处向受害人支付赔偿金。另外，司法部一直在大力培训联邦和地方执法官员，以保证他们能恰当地调查人口贩运活动并按此罪起诉，而不是将其冒充为另一种罪行，比如偷运外国人。公诉人也在努力帮助建立一个包括加利福尼亚、科罗拉多、佛罗里达、乔治亚、和伊利诺等州以及纽约市的区域性反贩运行动小组。²³

94. 在英国，强迫劳动罪未在法律上专门规定。不过，最近一系列政策措施与法律改革增加了处理强迫劳动虐待案的广度，主要也是使用新的反贩运法的方式。通过于 2002 年发表的白皮书，²⁴ 政府就移民背景下的强迫劳动与贩运制定了范围广泛的政策。白皮书注意到，一般地，由于雇主的一些做法(比如工薪低于最低工资，逃避其他责任诸如福利提供、安全规范、赋税或国民保险的缴纳等)，非正规移民易受到剥削与社会排斥。白皮书认识到，与非正规移民就业相连的问题在农业、饮食、清洁、招待和建筑业中尤为严重。白皮书论证说，有必要对移民问题进行更好的管理以保证有合法的劳动力满足商业需求。白皮书宣布了新的移民和执法措施，并宣布了针对以劳动剥削和性剥削为目的的贩运和偷渡的新法律。

95. 这些政府的建议现已成为法律，部分的是通过对移民法的更动，部分的是通过近期的立法为在英国被称为‘工头’的劳动承包商建立了一个义务登记制。2002 年新添了一个卖淫贩运

²⁰200 年 12 月 11 日的第 10803 号法案修正的刑法典中的第 149 款。

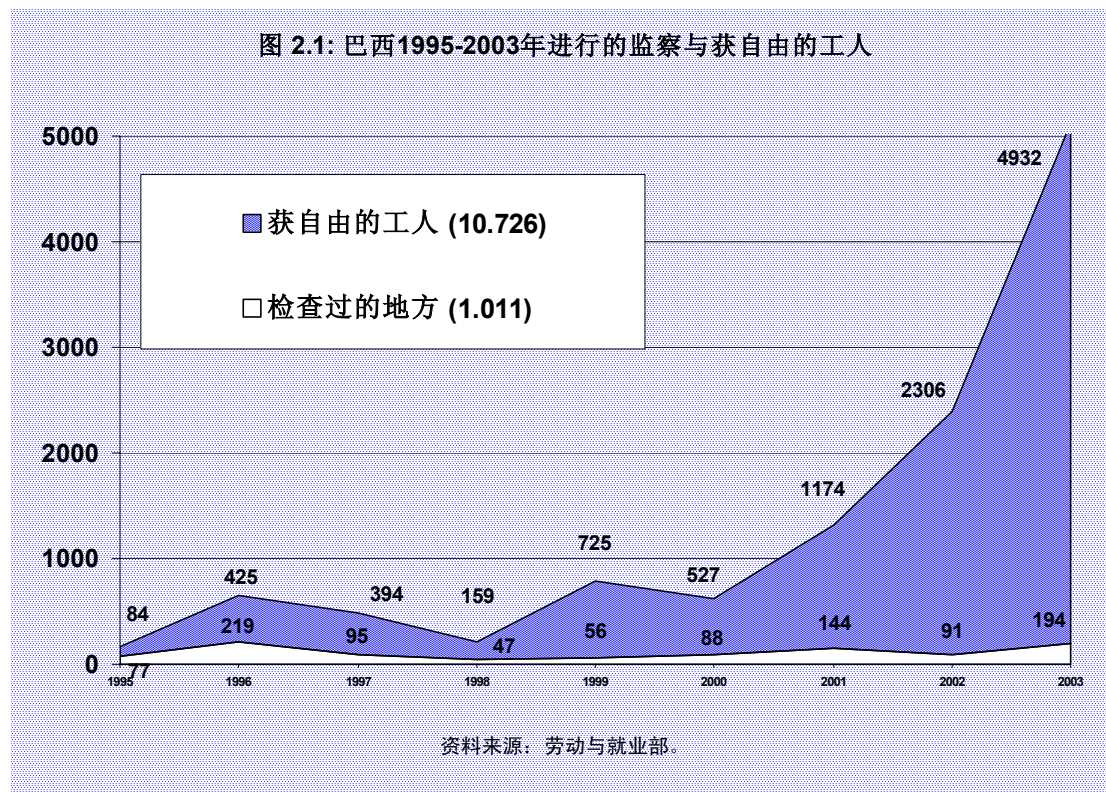
²¹ 对宪法的 243 条款的修正草案(PEC 第 438/2001 号)。

²² 最近由 2003 年的贩运受害者保护再授权法案修正。

²³ 美国司法部，美国劳工部和其他联邦局：《对美国反人口贩运活动的评估》，(华盛顿特区，2003 年 8 月)。

²⁴ HomeOffice: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain* (London, HMSO, 2001)。

图 2.1: 巴西1995-2003年进行的监察与获自由的工人



移民罪，²⁵ 2004年7月又新添了一个(劳动)剥削人口贩运罪。²⁶ 两个罪种的徒刑期最长都是14年，等同于对贩毒的刑罚，似是将贩运视为一种严重罪行。2004年立法中的相关规定依赖于禁止强迫劳动的国际标准，专门提到了欧洲关于蓄奴、奴役和强迫劳动公约中的规定。

96. 也是于2004年7月由议会通过的工头(许可)法案，开始时是作为一个私人议员的提案，2004年2月因为20多名非正规中国移民工的惨死、和由于议会选择委员会的调查发现自愿登记制是无效的而增加了势头。²⁷ 该法案为在农业、拾贝和相关加工与包装活动中提供或使用工人的工头与职介所建立了一个义务许可制。引入该法案背后的目的是‘遏制农业工头的剥削活动’，不过，该法案一般地适用于在农业和拾贝业中运作的职介所，以及公司、非法人

协会与合伙企业。它广义地列出了许可制适用的外包协议的广泛范围；它对工头无证经营、以假照经营或阻碍执法官员的行为予以定罪；它使所有的犯罪行为适于逮捕；并允许对被判有罪的工头的资产加以没收。该法案被长期以来一直要求对工头采取登记制的英国工会活动家称之为同类法案中的楷模。

97. 在许多其他欧洲国家，强迫劳动罪在现有的刑法中未被如此看待。不过，许多国家要么通过了新立法将贩卖人口定罪，要么正处于制定这种立法的过程中。法国于2003年3月通过了全面的反贩运立法，涵盖了劳动与性剥削的各个方面。²⁸ 强迫劳动概念可被看成是间接地隐含于刑法的两个条款中，其中一款对不付薪酬或薪酬明显不符所提供劳动的价值而获取服务的行为规定了惩罚措施；另一款对工作和膳宿条件与人类尊严不相容的情形规定了惩罚措

²⁵ 国籍、移民与避难法2002，第145款。

²⁶ 200年避难与移民(申请人对待，等)法，第4款。

²⁷ 下议院，环境、食品与农村事务委员会：工头，2002-2003届会的第14项报告(伦敦，文具处2003年9月)。

²⁸ 200年3月18日关于内部安全的第2003-239号法案(第八章—对打击人口贩卖的规定)。

施。²⁹ 在德国，最近对刑法的修正案分别对性剥削贩运和劳动剥削贩运做了规定(第 232 和 233 款)。2003 年 12 月 8 日第 162-FZ 号联邦法案引入的对俄罗斯联邦刑法的修正案对贩运与强迫劳动违法行为规定了惩罚措施。在本文撰稿时，国家杜马仍在考虑一个更加全面的反贩运法。

98. 最后，日本自 2004 年初持续增加了反贩运措施。2004 年 4 月首相办公室成立了一个反人口贩运协调机制，以对各部之间的打击贩运者、预防与安置工作加强协调。反人口贩运的国家行动计划于 2004 年 12 月得到批准。同月，政府宣布，一个修正了的刑法将加进针对人口贩运的新规定。

²⁹ 刑法典第 225-13 和 225-14 条款。

3. 强迫劳动与国家

99. 直接由国家强加的强迫劳动，虽然在数目上不是最大的问题，却仍是引起严重关切的原因。任何关于强迫劳动的基本人权问题的综合报告都必须充分考察由国家强加的案例。人们的关注与四年前大体相同，那时，第一份关于此议题的综合报告对缅甸军政府强求的强迫劳动之极端案例进行了评论，³⁰ 并对与监狱相关的强迫劳动之当代两难境况进行了讨论。³¹ 这一讨论集中于两个问题上：在各类私企中进行的监狱劳动；和由国家强加的监狱劳动（这是国家作出的对它所认定的反社会行为的惩罚），尤其提到了中国的劳动改造制度（RETL）。人们依然对尤其是在非洲为发展目的而可能强加的强迫劳动相当关注。

100. 在干预期间，在所有这些战线上都有了某些重要发展。国际社会密切注视着缅甸的情况，国际劳工组织在使人们对持续的强迫劳动作法加以注意的活动中起到了主导作用。同时，中国朝着改革其劳动改造制度的方向迈出了重要步伐。包括工业化国家在内，就以下问题仍在进行着激烈的辩论：怎样将目前把犯人外雇给私人公司的作法与根除强迫劳动的目标相调和？由监狱管理人员、学术专家和雇主与工人组织的代表参加的于 2004 年 7 月举行的一次国际劳工组织的技术会议在这些问题上激发了一些很重要的思考。³² 这些将在下面的关于强迫劳动和监狱劳动的章节中详述。

国家强加的强迫劳动：总体性思考

101. 总体上看，系统的、由国家强迫其自由公民劳动的作法，不论是为了经济还是为了政治的原因，在世界范围内似是在下降之中。可以找到例外情形，比如在某些中亚国家发现的、苏维埃时代普遍作法的残留下来的劳动动员运动。例如在塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，棉花工业中的强迫劳动主要影响着妇女、儿童和青

年学生。在种植与收获季节，他们被运往棉田，被迫进行无薪或微薪劳动。强迫可通过被大学开除的威胁来行使。妇女被按一种既定的配额由各家分送，而儿童则是作为其学业的一部分参与这种义务劳动。

102. 国家亦可在武装冲突的情形下加强强迫劳动与服务。在某些非洲国家，有广泛的报道说，人们被强行绑架并被征入政府的和政府支持的军事团体、以及反叛力量之中，以及对成人和儿童强迫劳动的使用。

缅甸的特例

103. 缅甸的案例继续代表着国家和军事当局能够为了多种目的索取强迫劳动的方面。自从对缅甸的强迫劳动调查委员会于 1998 年发表其报告与建议以来，国际劳工组织一直密切注意着情势的发展。³³ 自那时以来，该问题在几乎所有的国际劳工大会和理事会会议上都得到了讨论。本报告不拟重复在这些场合的言论。不过，现今这一强迫劳动的某些特征在此却是值得留意的。

104. 从国际劳工组织联络处收到的申诉范围来看（2004 年底收到 72 份此类申诉，其中 38 份转交给了权力机关进行跟踪调查和采取行动），这种强迫劳动的特征是明显的。2004 年 11 月，有 7 个新案例报告给了国际劳工组织理事会。³⁴ 其中一例是一个儿童被强迫带到一个军队征兵中心，在坐牢的胁迫下入伍。在逃走而后再回到军营后，他被判了 6 个月的监禁，期满后被命令继续服兵役。在第二组的案例中，在伯格（Bogo）镇不同的村落涉及其中，每户被

³⁰ 禁止强迫劳动，前面已引，第 44-46 页。

³¹ 同上，第 59-63 页。

³² 对监狱劳动及其当今意义的研讨会，日内瓦，2004 年 7 月 19 至 20 日。

³³ 国际劳工组织：《缅甸的强迫劳动》，按国际劳工组织章程第 26 条成立的审查缅甸对 1930 年反强迫劳动（第 29 号）公约遵守情况的调查委员会的报告，官方公报，（日内瓦），第 LXXXI 卷，1998 年，B 系列，特刊；可在以下网站浏览：<http://www.ilo.org/public/English/standards/relm/gb/docs/gb273/Myanmar.htm>。

³⁴ 同上：《缅甸政府对 1930 年反强迫劳动（第 29 号）公约的遵守问题的进展情况》：临时联络员的报告，理事会文件，GB.291/5/1，第 291 届会议，日内瓦，2004 年 11 月，第 14 段。

要求完成一定定额的工作，若是不这样做，则受到被捕的威胁。村民们除了提供劳动外还必须义务缴纳现金，同时，车辆与驾驶员亦被征用运输货物。根据来自许多受害者的第三类申诉，在拉克兰(Rakhine)州，军事行动指挥部多年来征用劳力，耕种数年前从他们那儿没收来建造这一军事指挥部的土地。农民们被要求用自己的工具为军队继续耕种这块土地。

105. 第四个案例发生在 Hinthada 镇的 Ayayawaddy 区，村民们称被当地机关征用，轮班提供 24 小时的警卫服务。第五个案例是在 Rakhine 州，每村 45 人被迫每天运送砂石或为桥梁建筑劳作。穆斯林村民受影响尤为严重，但 Rakhine 佛教村民也受到征用。第六个案例是在 Rakhine 州的 Ramree 镇，每年为修缮道路从 40 个村落中征用劳力已有数年历史，警察威胁村民们说，如果他们不提供劳力，会对他们采取行动；2004 年 3 月一名学生因据称是拒绝劳动而受到当地机关起诉。

106. 至于实际的作法，虽然在缅甸的中心地区已出现了某些改进，但强迫劳动仍以各种形式强加于人，尤其是处于军队管辖的偏远地区。至于法律方面的情况，强迫劳动的继续盛行并非是由于修正过的禁止索取强迫劳动的行政法令的形式与内容。事实上，当地人民似乎越来越愿意使用这一法律手段。但法律上对强迫劳动的禁止一直未被有效实施。³⁵

107. 通过任命一个与高层政府官员有经常联系的联络员，国际劳工组织在当地建立起了一个永久性的存在。禁止强迫劳动的行政命令已被译成六种少数民族语言(尽管仍无证据表明它们在有关少数民族地区得到广泛传播或张贴)。³⁶ 政府与国际劳工组织间的谈判导致了 2003 年 5 月达成的一个共同行动方案协议。内容包括：提高消除强迫劳动的意识并传播有关信息；设立一个独立的促进员职位，其作用是协助缅甸

强迫劳动的可能受害者寻求补偿；并且在一个特别关注的地区实施一个试点计划，严格落实强迫劳动的禁令，一个由国际劳工组织协助的劳动密集型的道路建设计划会有助于证明这一途径的可行性而不需借助于强迫劳动。³⁷ 至 2005 年初，国际劳工组织仍无法在联合行动方案的实施上继续向前推进。

108. 同时，其他程序性安排已到位。7 个实地观察小组(FOTs)动身去当地监督对第 29 号公约的实施并调查强迫劳动的指控。在仰光的一个实施委员会审议了存在的问题与取得的进展，政府也就实施公约为当地官员举办了数次实施问题讨论会。国际劳工组织联络官多次到偏远地区进行实地考察，以便在不受当局干扰的情况下亲自对局势作出评估，有时也陪同实地观察小组(FOTs)到当地考察。实地观察小组调查中所用方法原则上被认为相当可靠。然而，由于未能发现任何强迫劳动的案例，该机制的可信度被打上了一个大问号。这突显了这个一个事实，在本报告撰稿时，在缅甸对强迫劳动采取有效行动上尚未取得任何真正突破。

109. 缅甸的例子如此证明了，在弥漫着有罪无罚的气氛下，在对那些谴责强迫劳动虐待的人士镇压的情形下，在没有政治意愿对自身从强迫劳动作法中获取经济利益的军事与地方权力机关施压的情况下，要在反强迫劳动上取得有效进展是不可能的。

在监狱中和拘留中心的强迫劳动

无正当判刑的监狱劳动

110. 人们继续关注于中国的劳动改造制度(RETTL)，³⁸ 改革这一制度越来越处于积极的考虑之中。司法部的官方数字表明，截止到 2004 年初，约有 26 万人通过劳动改造制度被拘

³⁵ 同上：缅甸政府对 1930 年反强迫劳动(第 29 号)公约的遵守问题的进展情况：局长的报告，理事会文件，GB.291/5/2，第 291 届会议，日内瓦，2004 年 11 月，第 11 和第 12 段。

³⁶ 同上：缅甸政府对 1930 年反强迫劳动(第 29 号)公约的遵守问题的进展情况：理事会文件，GB.289/8，第 289 届会议，日内瓦，2004 年 3 月，第 10 段。

³⁷ 同上：审查缅甸政府对 1930 年反强迫劳动(第 29 号)公约的遵守问题的进展情况之特别会议，载于会议记录，国际劳工大会第 91 届会议，日内瓦，2003 年。

³⁸ 详细描述请看此前引用过的‘终止强迫劳动’，第 61-62 页。劳动改造制度是由公安机关占主导地位的行政委员会强加于那些其行为被认为严重程度不足以判刑但相对于正常的行政处罚又过于严重的人身上的一种行政措施。这一制度的特点是：缺乏司法程序、三年以下拘留的处罚度，涉及罪错的范围模糊不清。

押，分布在大约 220 个不同中心。只有一半多一点的人据称是因为嗜毒而拘押，其余主要是因为偷窃和卖淫。

111. 外部观察员发现，劳改制拘押人员数目最近的增加，是因对犯罪率的上升作出反应(这给正式的刑事司法系统加大了压力)，同时，也是对在中国不断增长的社会抗议与不安定的数目与规模的反应。人们亦观察到，在正式的刑事司法系统中被告的权利逐渐扩展促使警方更多地依赖于行政拘留。³⁹

112. 在审议期中，对劳动改造制度的改革在中国处于积极的讨论之中。中国法学家和国际观察家对这一制度提出质疑，认为与其他近年来通过的国内法律相抵触。2004 年 3 月中国修改了宪法，承认国家尊重并保护人权。同时，一份挑战劳动改造制度合法性的国会陈情书递到了人大常委会手中，人大已将劳动改造制度的改革纳入了五年立法计划之中。已建立起一个专门的工作小组，负责设计一个社区矫正制度作为替代。

113. 自 2003 年初，通过在中国举办技术研讨会和海外学习考察，国际劳工组织一直在对改革劳改制提供协助。⁴⁰

强迫劳动和监狱劳动

114. 前期的关于强迫劳动的综合报告集中讨论了某些成员国与国际劳工组织监督机构之间的近期对话中浮出的某些事项——即消除私人监狱中的强迫劳动或者说消除私人公司掌握下的对罪犯的强迫劳动的原则。对一些大问题进行思考也是有益的。在当今监狱劳动的基本目的上存在着多大的共识？在多大程度上能够做到、究竟应不应该、对**所有囚犯**实行免受虐待性强迫劳动的保障？在与监狱当局为此目标共同努力之中，从监察员到雇主与工人组织的劳动监察能起到什么作用呢？

115. 对囚犯来讲，自由选择是一个复杂问题。除了某些例外，我们一般地期待囚犯劳动。我

们也可以论证说，在实际条件允许范围内，尚未判刑的在押人员有权(但无义务)工作。⁴¹ 社会保护的最低标准是另一个问题。现代良心难以接受这样一种情况：囚犯长时间被铐在一起，作为对其罪行的惩罚，而从事腰酸背痛的工作。在大多数现代刑法思考中，工作是一个完整的、希冀再造罪犯的监狱制的一部分，使他们对将来作为自由公民重新融入生活有所准备。

116. 整个世界对于怎样将消除强迫劳动的原则适用于被判有罪的囚犯和其他在押人员给予了这样少的注意，可能是件挺稀奇的事。对法庭适当判刑的囚犯，国际劳工组织的文件对禁止索取强迫劳动作出了例外规定。行政拘留中的人员则免于强迫或义务劳动；处于私人个体、公司或协会掌控下的囚犯，包括那些在私人监狱中囚禁的人有专门的保障予以保护。然而世界上大约 800 万确知囚犯中(不算那些处于行政或其他形式拘禁的人员)只有大约 15 万人在私人监狱中，我们不知道有多少人可能在为私人雇主工作。其余的人的情况呢？在多大程度上所有囚犯的工作条件，不论他们是为私人还是为公共利益工作，应成为国际劳工组织及其三方成员所关心的事？

117. 为在这些问题上激发建设性思考，于 2004 年 7 月在国际劳工组织就监狱劳动的强迫劳动层面举行的技术咨询会讨论了这样一些基本问题，比如：监狱劳动的目的、国际司法原则与监狱劳动、为囚犯谋取最低保障、控制与监督方法、国际劳工组织在对这些事项提供指导中的作用等等。国际劳工组织的潜在作用在第三章中针对强迫劳动所建议的未来行动方案的背景下予以陈述。现在对这次咨询中的其他突出要点总结如下：

监狱劳动的基本目的

118. 工作是监狱制的一个重要组成部分、它应该对囚犯有益而本质上不应是惩罚性的，在这点上似乎有共识。它不过是更加广泛的监狱制的一个方面而已，在这种制度下，核心问题可

³⁹ 中国问题国会-行政委员会：2004 年年度报告，(华盛顿特区，美国政府印刷局，2004 年 10 月 5 日)，第 17 页。

⁴⁰ 详情见第三部分。

⁴¹ 例如在瑞士的某些州，一个在押的还押候审人员可选择被送往已定刑囚犯的监狱，从而能够工作。

被看成是确保安全而在同时保证对囚犯加以保护。

119. 在某些条件下，有强烈迹象表明许多囚犯十分乐意工作。工作为无所事事提供了排解之途，无所事事常常被认为是监狱问题中第一重要的。监狱躁动常常被归因于缺乏足够的工作机会。在某些国家最近囚禁率的上升加重了这些问题的严重性，这还是说囚犯可干的活可能太少了。最差的情况是，监狱劳动很俗套而且重复性强，可能确实会被囚犯本人视为惩罚的一部分。另外一种选择是，监狱劳动可以是为外部承包商完成的更有挑战性的任务，这对方便他们在释放后重新融入社会可起到重要作用，不过监狱中的工作与培训从整体上来看未与外部劳动力市场中的机会相适应，这仍是一个普遍的问题。尽管工作应有职业目的性，但如果以为一个囚犯在释放后会找到一个基于这些确切技能上的工作那未免太天真了。监狱管理人员面临的挑战是保证囚犯能获得可转移的技能，以使他们在释放后能与自由劳动力平等竞争。

120. 囚犯在多大程度上应不仅为自身改造劳动而且为经济目的劳动，不同观点仍然紧张对峙着。在几个非常强调服刑改造的成本效益的国家中，监狱劳动一直被视为支付监禁成本的一种手段。

对囚犯的最低保护标准

121. 国际劳工组织在其第 29 号公约中提及了监狱劳动的某些方面。不过，这一文件并不是要全面地讨论监狱劳动问题。虽然禁止了为私人利益的强迫性监狱劳动，该文件对国营机构中的劳动没有任何规定，而且还把国家强迫劳动的权利从其规定中排除掉了。其他国际法文件(一般无约束力)更加直接而全面地提到了对监狱劳动的关注。⁴²

⁴² 例如，由 1955 年在日内瓦召开的联合国第一届预防犯罪和罪犯待遇问题大会通过的、并由经济与社会委员会通过其 1957 年 7 月 31 日的 663C 号决议(XXIV)和 1977 年 5 月 13 日的地 2076 号决议(LXII)批准的联合国囚犯待遇最低限度标准规则。一个区域性的有趣的例子是在 1987 年 2 月 12 日有部长委员会在部长助理的第 404 次会议上通过的欧洲监狱规则，第 R(87)3 号建议。

122. 我们面对的一个主要挑战是对所有工作中的囚犯保证与人类尊严相一致的最低限度标准。这包括在工资、安全与卫生、和对工人权利的教育等方面实行至少是最低的标准。‘囚犯的体面劳动’可以是一个概念上的起始点。不过，这显然不能象自由市场上的工人那样以相同的方式定义。比方说，监狱劳动永远也不能被描述成完全自由或自愿的。用‘受制约的同意’的说法可能更妥当，这种同意意味着囚犯有义务从事某些形式的活动，但能从一系列包括教育、技能培训课程和工作中进行选择或商议。

123. 将劳动条件以及关于劳动条件的政策规定置于国家背景中十分重要。在许多发展中国家，囚犯必须工作以保障其基本需求。因为生活条件常常处于维持生存的水平，囚犯工作(绝大部分是在农业中的工作)的主要动力是满足其最直接的基本需要。在较富有的工业化国家，因为国家可能被要求向囚犯提供食物、衣物、和供暖等舒适，情况会有所不同。

124. 一个主要问题是确定工资和社会福利水平。在法国，自 80 年代末监狱管理当局在最低工资的基础上就囚犯的劳动安排与私人承包商进行了谈判。法国的囚犯目前据估计在欧洲有最高的生产率，可与自由市场上的水平相比拟。私人公司和囚犯也有助于社会保障的支付，包括卫生与产假福利，退休金的缴纳和工作场所事故津贴。

控制与监督方法

125. 监督囚犯的工作状态，不论是在公共还是在私人设施中，都有着明显的重要性。监督的本质和程度常常取决于监狱的位置、牵涉的工作种类、以及对囚犯的安全评分。例如，澳大利亚的监督制运作自主并直接向议会报告。其监督模式是在国际劳工组织公约和其他国际法规与判例法的基础上设定规范标准。它涵盖了环境标准、操作安全与卫生、以及非歧视问题。英国⁴³监狱系统的一个独特特征是监狱与缓刑监察员制，囚犯可向其诉告对监狱机关的不满。

⁴³ 此处指英格兰和威尔士；在联合王国的不同地区监狱系统各不相同。

126. 在许多国家，在公、私监狱之间的监督安排上没有真正的区别。例如，在英国，在私人监狱中服务的监狱官员必须得到公共权力机关的许可。不过在某些情形下，国家对私人监狱的管理行使极少的权威。尤其是囚犯在监狱外的私人车间中作为受训人员劳动的情形下，常常没有看押监督。虽然监狱当局乐于强调劳动只是监狱制和其监督服务的一部分，但在与工作制度密切相关的问题上，劳动监察机构对监狱当局进行培训并与之合作，还是有着开拓余地的。

与私人部门有关的事项

127. 有两个主要问题涉及私人部门的介入。第一个是关于监狱的实际上的私有化。第二个是关于私人部门在为所有囚犯提供就业与技能培训方面所能起的作用。

128. 监狱私有化作为现代政治经济的一部分极可能会继续进行下去的观点常被表达出来。在某些国家随着监狱囚犯人数的大幅增加，私人部门常常投资兴建新的监狱设施。显然人们对这样一种趋势是否是好事持有混杂的观点。例如德国联邦宪法法院 1998 年关于囚犯报酬的一个决定确认了：某些监狱劳动必须在监狱当局负责下并在公众的监督下进行。⁴⁴ 然而，现在对监狱和监狱劳动的辩论并非是关于公共服务私有化的利与弊(这超出了本报告的范围)而是让在各种监狱设施中拘押的囚犯得到最低限度的保障。

129. 在第三个问题上，工人与雇主代表都表达了关注。工人十分赞同这样一个观点：私人实

体不应从监狱劳动中获利，除非这种利润是从与自由雇佣关系相近似的条件下从事的体面劳动中获取的，而没有人为地压低工资成本。雇主则指出，要为囚犯确定一个公平工资有相当难度，因为向囚犯提供培训或为他们建立卫生与安全标准的实际成本可能高于在自由市场上提供此类服务的成本。囚犯的平均生产率偏低倾向也引起关注。

130. 很可以理解，许多私人企业还担心卷入监狱制造产品带来的声誉风险。有实例表明，对监狱制造产品进行明确标注可影响消费者的决定。⁴⁵ 而公司可能会面对一系列只有很有限的现成信息的问题。常常很难确定工作的确切性质、操作安全和卫生标准、薪酬水平、或工作的自愿性质。这种供应链中存在的问题常常使公司对从监狱获取材料望而却步。对此，一种可能的补救办法是，鼓励监狱发布公共信息，例如通过网站，描述监狱中保证的标准和向囚犯提供的职业培训水平。

研究与信息需求

131. 最重要的是，这次国际劳工组织的会议发现了需要获取更加坚实的信息，以在其基础上提供技术咨询和制定政策。人们鼓励国际劳工组织就监狱劳动的幅度及其经济层面、不同类型的工作对囚犯的福利与技能的影响、所谓同意在经验中的意义、工作条件的经验现实、私有化监狱劳动的良好作法、剥削性的强迫劳动之恶劣作法、以及一个公正和可被接受的监狱劳动模式所含的要素等等，着手展开一个研究计划。这些建议在第三部分包含的行动计划中得到了反映。

⁴⁴1999 年 7 月 1 日的 BverfG, 2BvR441/90 号决定。

⁴⁵ 联邦德国几个州的刑事机关在市场上销售监狱车间和学员项目中生产的手工产品时用了‘赫伏特图’(囚犯)品牌。从服装到家用亚麻布等产品使用了‘监狱制造’标签。销售收入在监狱、政府和赫伏特图公司之间分配以覆盖营销与分销成本。

4. 贫困、歧视与强迫劳动

132. 有时人们论证说，贫困是强迫劳动安排的一个基本原因之一。只有通过全面消除贫困才能克服强迫劳动。然而，反过来讲，贫困与极端贫困也可以是强迫劳动作法的一个直接后果。社会中最贫困与最脆弱成员可被迫使去劳动或被诱入他们甚至他们的后代哪怕通过长时间艰苦地劳作也无法偿清的债务之中。他们也就由此被套进一个无法脱身的贫穷链中。

133. 在某些案例中，今天的强迫劳动痼疾可能是长久以来对某些种族和种姓少数群体歧视的结果。在亚洲，债役劳动的发生率在印度的在册种姓和设籍部落中、在西尼泊尔的土著少数民族中、和在巴基斯坦的非穆斯林人群中一直而且依然很高。在整个非洲，当代强迫劳动与类似奴隶制的作法在那些有近期奴隶制历史的、有报道说对奴隶后代有持续形式的歧视的国家中似乎是个独特问题。在南美，今天正如几个世纪以前一样，强迫劳动的主要受害者是土著民族。有时这些是居住在迄今仍是与世隔绝的地区的土著群落，在这些地区，近期移民定居点鼓励了对廉价劳动的需求，而在此几乎没有任何国家存在以保护人们不受强迫劳动之害。其他时候，强迫劳动则是向那些早就融入民族经济和社会之中土著民族索取的，相对于其他人口来说他们处于极其不利的地位。

134. 在所有这些地区，过去半个多世纪以来已着手进行社会改革，以根除奴役性劳动安排，包括农奴制和传统农业体制中的无偿劳动。这些改革在第一份关于强迫劳动的综合报告中进行了较细致的审议。举例来说，亚洲和拉美的土地和租佃改革，似乎确实把直到 50 年代在这些地区还甚为流行的农奴制大体消除了。

135. 同时，这些土地与租佃改革，包括劳动法的规定向农村地区的扩展，都未能防止新形式强迫劳动或其表现的出现。而且当代强迫的一个主要特征是受害者常常是由于负债而身陷这些强迫劳动的境况之中。也有一些其它的共同特征。妇女、常常是年轻妇女甚至是女孩，似乎越来越成为发展中国家强迫劳动的受害者。此外，不论是在受害者的原籍国的国内还是境外，强迫劳动都倾向于在更大程度上影响那些

想在其自身社区之外谋求生计的人。这些受害者可以是季节性农业工，他们可能被运到国内的数百或数千英里之外的地方，在可能是有限的时段内从事作物收获。从印度较贫穷州(如比哈尔)向较富有的旁遮普(Punjab)的商业性农业中迁移的移民，和从贫困的高原地区向南美商业农业新区中迁移的土著工人受到了类似的强迫性招工与债役的影响。在南非国家也发现了类似格局，有时这包括跨边境移民。

136. 在城镇与城镇周边地区，也发现了强迫劳动案例，常常是在隐形的非正规经济中的较小单位中，不过在某些较大企业中也有发现。南亚近期债役劳动动态的一个特点是，在农业领域以外范围广泛的工业中债役劳动的发生率呈现增长势头。对出口加工区装配工厂中的强迫劳动作法有着广泛的报道。这常常表现为，在开除等惩罚的威胁下要求义务加班而无额外薪酬。另外，有报道说，在转型国家中，从前国有企业中辞退的工人在新兴私人部门中遭受到强迫招工与雇佣。

137. 我们需要尽可能充分地理解发展中国家强迫劳动的不同性质，以便提出适当的补救措施。在部分意义上，消除强迫劳动意味着打破阻碍人们挣得劳动薪酬、参与现代市场经济的农奴制枷锁。但这也意味着建立社会保护体系，以调节可将人们(常常是先前脱离了土地的农村居民)置于城镇地区的新型强迫劳动境况之中的市场力量。这一问题因而在很大程度上是一个劳动力市场问题，要求我们注意做好高效劳动法规的通过与实施工作。

138. 最后，需解决个人与社会责任的问题。令人遗憾的是，有时即便是地方或国家权力机关也可从向贫穷村民与农民索取的强迫劳动中获益。我们已提及缅甸的极端例子，在那里国家政策允许地方当局使用穷人的强迫劳动并从中受益。世界上还有其他较不为人知的、地方权力结构为这种剥削提供便利的案例。政府官员、地方行政官员和警官，如与地方精英串通一气，都可对使极端贫困延续的强迫劳动作法的残留怀有既得利益。

139. 在减贫战略与计划中处理强迫劳动与债役劳动问题的重要性应是不言自明的，尤其是在极端贫困与强迫劳动发生率之间已明显建立起相关关系的情况下。例如，尼泊尔和巴基斯坦的减贫战略文件(PRSPs)就把债役劳动明确视为一个首要问题。打击强迫劳动对实现联合国千年发展目标(MDGs)中的具体目标也会提供便利条件。

140. 本章将讨论需着手处理的一些主要问题，以使强迫劳动的根除成为减贫计划中更加核心的目标。它将评估在此期中已积累起来的知识库，和一些被国家政府或其他相关行为主体采纳的某些法律与政策措施。

南亚的债役劳动

债役工的社会成分和贫困的总体特征

141. 既然受影响的贫穷人数目巨大，并且强迫劳动与长久以来的歧视格局之间存在着明确的联系，从亚洲的债役劳动开始我们的分析是很有益的。在印度，许多邦的情形显示，在农业、制砖、采矿和其他行业中债役劳动的受害者绝大部分来自于在册种姓和设籍部落。在尼泊尔，该国西部债役劳动的卡迈亚(Kamaiya)制度的受害者主要来自于塔鲁(Tharu)土著民族。在巴基斯坦，最近对获得自由的债役工的一次调查发现，遭受最极端剥削条件的人大部分是来自底层种姓或来自宗教上的少数群体。⁴⁶ 这与其他调查的发现相吻合：最严重的农村剥削是发生在人口稠密的海德拉巴(Hyderabad)城东的灌溉区，在那儿印度教少数群体人数众多，还有一批富有的土地所有者阶层；但在更易接近的地区和在上信德(Sindh)省的穆斯林人群中债役劳动较不可能发生，因为部落与宗族传统保护较弱群体。⁴⁷

142. 贫困与债役劳动之间的相关度很高。毫无疑问，债役工归属于南亚的 5 亿 2 千 2 百万穷

人之中。⁴⁸ 工人进入债役劳动合同是为了避开严重贫困或饥饿，这在学术文献中已有广泛共识。国际劳工组织的数据显示债役工在进入债役后仍滞留在贫困之中。

债役劳动的形式：最新演变

143. 遗憾的是，在印度近年来只有很有限的有深度的专门针对某个行业的调查。在印度的几个邦中，最穷困的农村人越来越依赖于雇佣劳动，看起来他们特别容易因负债而成为债役工。旁遮普的农业在印度最为发达，当地工人(包括那些由于有了较高的识字水平而提高了追求目标的来自在册种姓的人)越来越被从比哈尔(Bihar) 邦通过代理招聘的流动债役工所取代。尽管十几年前这一独特形式的债役被认为呈下降趋势，最近流动工人和当地工人都向国家人权委员会(NHRC)提出了申诉。⁴⁹ 除农业领域外，在包括采矿、制砖、鱼品加工、宝石琢磨、地毯编织等工业以及象制革和烟花生产等危险行业中都发现有债役劳动的高发生率。

144. 来自各邦的迹象显示，制砖业中受害者多来自在册种姓和设籍部落。招工多是通过中介，他们提供预付款，而劳动承包商则从工资的非正规扣除中得到佣金，工人按周或按月收到一部分工资，剩余的在季节末作调整。这就将工人及其家庭在季节内绑到了砖窑上，预付款从一个季节‘溢出’到另一个季节将工人拴在其位。工时长、薪水又低于法定最低标准。胁迫常用来规戒工人、压制因常常违约而引起的抗议。最近有 47 个劳役工被警方从旁遮普的磨伽(Moga)区的一个砖窑中解救出来。他们都说，最后 4 个月他们均未得到薪水并不让离开砖窑。警方的突袭是在两个劳役工向旁遮普和哈雅娜(Haryana) 高级法院递交了书面诉状后进

⁴⁶ 巴基斯坦人权委员会(HRCP): 消除债役劳动: 获自由的‘哈里’作证(拉合尔, 未署日期)。

⁴⁷ 见 Lietan and Breman (2002): ‘A pro-poor development project in rural Pakistan: an academic analysis and a non-intervention’, in *Journal of Agrarian Change* (Oxford), Vol.2, No.3, July 2002, pp.331-355。

⁴⁸ 这个贫困人数估计源于世界银行: 2000-2001 年世界发展报告: 打击贫困(纽约, 牛津大学出版社, 2001 年), 第 22 页。

⁴⁹ Singh: ‘旁遮普农业中的债役流动工’, 载于 *经济与政治周刊(孟买)*, 1997 年 3 月 15 日。旁遮普流动工人中的债役问题在由社会正义志愿人员的 Jai Singh 所作的几份报告中得到了突出反映。参见: J. Singh: ‘旁遮普的债役工的发生率与规模’, 载于 K. Gopal Iyer(编)与国家人权委员会: 印度的流动工与人权(新德里, Kanishka 出版社, 2003 年)。

方框 2.1 性别与债役劳动

历史上，对妇女与儿童在债役劳动状态下面临的特殊问题很少给予注意。这反映出她们在南亚家长制社会中总体上的从属地位。贫穷妇女在三方面处于不利地位：性别、从属于底层种姓或其他地位低下群体、以及处于债役或其他形式的剥削性劳动安排之中。不论她们卷入债役劳动是间接还是直接的，看来女性与男性相比受的苦难大得多。间接债役是农业领域和砖窑业中传统安排的特点：妇女(与儿童)通过男性家长进入债役，其本身并不被看成是工人。他们承受着过量的工作负荷，(农业工人)亦常常被要求在地主家庭中承担家务劳动，作为偿债安排的一部分。在那儿，她们尤其会受到身体虐待和性虐待。地主之间达成转让债务的协议时，妇女可被‘买卖’，而不需事先与涉及的妇女商议。

对妇女的直接债役似呈上升势头。在商业性农业中，有报道说，妇女越来越被用于债役劳动之中，部分地是由于男性意识的增长而不愿自身成为债役工。例如在印度的安德拉-普拉迪什邦杂交棉种农场，新形的债役劳动期限较短，并尤其会卷入妇女和女童。妇女在非正规工业部门中，如地毯编织、卷烟(beedi)生产、宝石琢磨与鱼品加工等行业，妇女亦越来越被发现成为债役工人，她们常常在家庭中或在隐蔽的车间中劳动。在所有这些情形下，我们远远不清楚是否是妇女本人决定成为债役工。看起来很可能男人对此有着更大的发言权，正如在家庭内外的大多数决策中一样。

强迫形式的卖淫也很猖獗。例如在孟加拉国和印度的楚克利(Chukri)制度中，年轻妓女在一年或更长时间内常常是在无偿工作，以支付假定的欠妓院老板的衣食、化妆品和生活费用的债务。

最近来自印度泰米尔纳德邦(Tamil Nadu)的证据可让我们更加清楚地了解到债役劳动的性别层面。在与性别相关的社会仪式上的开支(青春期与婚姻庆典)成为家庭以劳抵债的主要原因，其次是生育与子女健康开支。放债者将妇女视为放高利贷的‘软目标’，而雇主则为男性家庭成员提供预付款，他们就会让整个家庭为之劳动。偿债引起的问题常常与家庭暴力的上升趋势有关。酗酒，尤其是男人的酗酒，也是一个日益严重的问题，它带来家庭预算中更大的漏洞而需更经常地借助于贷款和预付款。

资料来源：国际劳工组织：对巴基斯坦不同部门中的强迫劳动的快捷评估，宣言第 20 至 26 号工作文稿(日内瓦，2004 年)；L.Da Corta；D. Venkateshwarlu：‘Transformations in the age and gender of unfree workers on hybrid cotton seed farms in the Andhra Pradesh,’ in *Journal of Peasant Studies* (London), Vol. 28, No.3, April 2001, pp.1-36；Isabelle Guérin (2004)，对小额贷款进展的估计，南亚反债役劳动计划，国际劳工组织/社会融资计划(草案，2004 年 2 月)。

行的。⁵⁰ 在泰米尔纳德邦，2003 年有 47 名债役工从坎奇普拉姆(Kancheepuram)区的两个砖窑中解救出来。在乌他普拉迪什(Uttar Pradesh)邦也有几起严重案例被曝光。⁵¹ 还有一个申诉

称，有 50 个债役工被关在 玛得雅普拉迪什(Madhya Pradesh) 的布辛得(Bhind)区的一个砖窑内。⁵²

145. 在印度的某些地方，矿井中的债役工大部分也属于在册种姓和设籍部落。一个例子是有着丰富矿藏的拉加斯坦(Rajasthan)邦，该邦的采矿业为 300 多万人提供就业，这些人中的 95%来自上述社会群体。这里的矿井多是小规模的企业，靠政府租赁来运营，工作方式完全是使用原始技术的手工劳动，一小部分工人来自矿区的村庄，但绝大部分是移民工人，他

⁵⁰‘旁遮普获自由的债役工’，载于 sify.com 网站的 2004 年 2 月 11 日的 *SIFY News* 中。

⁵¹ 从 Ghaziabad 的一个砖窑中解救的 20 个债役工中有 9 个是穆斯林(国家人权委员会案例第 112/24/2002-03 号)。工人被从家庭居住区 Baghpat 诱骗到砖窑工作，每人预先得到 2000 卢比。他们一旦开始工作，就被支付所保证工资的一半，武装警卫被用来限制他们的移动，有一个多月的时间他们的薪水完全停止了。当他们抗议时，他们便被殴打并被威胁说，他们会被投入火炉之中。国家人权委员会一直在监督对工人安置工作。

⁵² 国家人权委员会第 60/12/03-04 号案例。

方框 2.2 雇主眼中的债役劳动：

安德拉-普拉迪什邦(Andhra Pradesh)仰加瑞迪(Ranga Reddy) 区的案例

根据一项对土地所有者-雇主的调查，传统形式的债役在该地区不再存在，这是由于在非农业活动中对男性劳动力的需求增长并由于法律上对债役的禁止。雇佣债役‘农场年仆工’的发生率看起来也有大幅下降，他们是被土地所有者雇来监督日工并照料家畜的。现在土地所有者的问题是找到愿意做这活计的工人：他们依赖于少数几个急需钱用的家庭，因为别人根本不愿进入这种合同。地主并不考虑将改善合同条件增加工作的吸引力作为可能的解决办法。净结局是他们的土地一直处于低使用状态下。雇主指出，有资格获释与被安置的债役工和其他农场年仆工间的区别对他们来说并不总是很清楚。他们认为，吸引这些工人的唯一办法是提供相互关联的劳动与信贷合同。虽然他们认识到要求变革的压力在增加，但改善农业劳动条件被视为会进一步损害他们的社会经济地位，因而他们对此极力抵拒。

在同一地区进行的案例研究仍证明，‘寄萨亩’(jeetham)债役合同和常常与此相连的使人筋疲力竭的工作条件依然泛滥地存在着，尽管程度上有所下降。

资料来源：S. Subrahmanyam 及他人：雇主眼中的劳动力与金融市场：安德拉-普拉迪什邦(Andhra Pradesh)仰加瑞迪(Ranga Reddy) 区的案例(印度，海德拉巴，经济与社会研究中心，未出版，2003 年 12 月)(该调查覆盖了 21 个村庄的 150 个雇主，包括在取样村中进行的案例研究与深层小组讨论)；R.S. Arunachalam, J. Viswanathan (编)：30 例债役劳动案例研究(未出版)。

们与原住地区保持着联系。2000 年对岳得普尔(Jodhpur)地区砂岩矿工的一项调查显示，绝大部分是移民工，预付制很流行。妇女的工资大约是男人的一半。共有 97% 的工人身背债务、大部分身受奴役。⁵³ 债务从家庭的一个成员向另一成员、或从一代向另一代转移，而且可以造成债役工被‘卖’给另一个承包商。

146. 印度的地毯编织业中据报有很高比例的儿童工作在严重债役束缚下的条件之中。行业结构在过去十年中发生了重大变化，转向了以家庭为基础的生产，这使劳动条件的监督难上加难。因此最近的研究包含的对债役劳动的估计数之间差别甚大；仍常有报道说在地毯核心制造区发现并解救儿童债役工的事。

147. 印度泰米尔纳德邦的案例向我们展示出知识库怎样在中央与邦政府、有关雇主与工人组织和其他公民社会群体的承诺下可以得到递增性扩展。1995 年，最高法院任命了一个委员会以检查前邦政府宣称的在泰米尔纳德邦仅有少

数零星案例的债役劳动的说法是否属实。⁵⁴ 在一份详尽的基于一个规模庞大的调查上的报告中，委员们得出结论说，有 100 多万债役工分散在 23 个区和 20 个行业中，其中 10% 是债役童工。来自在册种姓、设籍部落和最低种姓的债役工占总数的 76%。奴役几乎无例外地都是基于债务。最近的注意力将集中在该邦的水稻磨坊中的问题。在一个地区，有 1000 多个来自泰米尔纳德邦其他区的流动家庭被限制在磨坊工作场所身陷债役劳动之中。

148. 在尼泊尔，尽管注意力至今几乎一直完全放在该国西部地区的卡迈亚(kamaiya)制度上，但有越来越多的证据显示，在该国到处都有类似问题。仅农业中受影响的债役工人数就被独立的分析员估为 20 万左右，⁵⁵ 比迄今所确定的卡迈亚(kamaiya) 人数多出数倍。

⁵³ 矿井劳动保护运动(MLPC)：小规模采矿中的债役劳动，印度，拉加斯坦，岳得普尔(未出版)。

⁵⁴ 泰米尔纳德邦政府在 1985 年的第 3922 号书面诉状中的陈述。见印度最高法院：泰米尔纳德邦的债役劳动委员会的报告(马德拉斯，1995 年 10 月 31 日)。

⁵⁵ Sharma 与 R. Sharma：债役问题的调查结果：尼泊尔卡福尔帕朗朝克(Kavre Palanchok)和萨拉伊(Sarlahi)区的长期农

149. 巴基斯坦对解决债役劳动作出了坚定的承诺。2001 年, 联邦内阁通过了一个消除债役劳动、安置获得自由的债役工的国家政策与行动计划(NPPA), 该计划阐明了政府对取消强迫劳动与债役劳动的承诺、列出了为取得这一目标而规定时限的国家战略的内容、并规定要进行一次国家范围的调查。考虑到进行一次可靠的、大规模国家调查的难度, 劳动部决定, 在国际劳工组织的支持下, 在 10 个不同经济部门中, 专门就债役劳动安排进行一系列快捷评估, 并进行一次小规模的对小佃农(*haris*)和砖窑工的普查。⁵⁶ 这可为将来进行一次国家范围的调查打下基础, 并在短期内会加深对有关行业债役劳动的本质与特征的理解。

150. 对旁遮普的砖窑工和对信德的小佃农的调查, 很好地说明了债役劳动关系中的某些欺骗与胁迫的形式。约 40% 的砖窑工人和 45% 的小佃农对他们的债权人的债务计算毫不理解。债务条件完全是雇主或地主单方规定的。许多人确认说, 在债务未偿清前, 他们没有自由去别处找工作。1/5 到 1/3 的人说, 地主或雇主对他们进行口头和肢体胁迫。家庭没文化是穷困与债役束缚的一个主要指标。在砖窑工的情况下, 低下的种姓地位很明显地与债役束缚的高发生率相连。对小佃农来说, 这一联系不是那么明显, 虽然上一次调查发现, 最脆弱的小佃农属于种姓低下的非穆斯林群体。⁵⁷

151. 在调查的 10 个行业中, 债务束缚的劳动问题和承受强迫性与虐待性劳动安排的问题不仅在农业与制砖业中而且在采矿业和采石业、地毯编织与家务劳动中亦被发现相当严重。这些都是劳动密集型行业。在海洋捕鱼业和建筑业, 尤其是在偏远地区, 也发现有一些问题。

场劳动制。南亚反债役劳动计划, 社会融资计划 (国际劳工组织, 日内瓦, 2002 年)。

⁵⁶ 与劳动部、人力与巴基斯坦人海外组织(Manpower and Overseas Pakistanis)、巴基斯坦政府、和国际劳工组织共同举办的债役劳动研究论坛: 对巴基斯坦不同行业中债役劳动的快捷评估 (2004 年)。这些研究结果亦作为宣言的第 20 至 26 号工作文稿发行(日内瓦, 国际劳工组织, 2004 年)。巴基斯坦政府联邦统计局; 国际劳工组织: 对巴基斯坦砖窑工(旁遮普)和小佃农(信德)两个部门中的债役劳动的调查, 2002 年(未出版)。

⁵⁷ Lietenand Breman, 前面已引用, 第 341 页, 脚注 10。

152. 通过确定出按行业而不同的某些特征, 对巴基斯坦的调查帮助我们看到, 要根除根深蒂固的形式多样的胁迫会有多么复杂。在农业中, 债役劳动在信德与旁遮普省部分地区的小佃农中最为盛行, 但在旁遮普的永久农业工人(*seeris*)类别中还发现存在着一种极端形式的债役劳动。在这些案例中债役工人通常隶属于最低种姓或非穆斯林最脆弱社会群体, 其脆弱性由于他们的家园坐落在地主的财产上的事实而被强化(逐出的威胁证明是劳动纪律的一个强有力手段)。妇女尤其易受残忍的地主或雇主带来的风险。在一次对解救出来的海德拉巴附近营地中的哈里(*haris*)的调查中, 1000 多户受访人中有一半多报告了地主对妇女的性虐待案例。许多地主说, 他们除了向哈里(*haris*)提供贷款来获得劳力的供给外别无选择。他们十分乐见这一问题的解决办法。很有趣的是, 在部落制度有益于减轻潜在虐待的地区, 这些调查评估很少发现有债役劳动的证据。农业中的临时工常常接受小额预付款, 这些款项在合同到期时一般都从工资中偿清了。⁵⁸

153. 在制砖业中, 几乎所有非熟练工和半熟练工通过被叫作“雅玛达”(jamadars)的承包商从窑主那里得到预付款。对为数众多的当地工人和越来越多的阿富汗难民来说, 预付款额通常被限定在可偿清的范围内。但对地位低下的、从事未焙砖准备工作的帕提拉(*Pathera*)⁵⁹移民家庭来讲, 债额则常常高得多。这些债务难以偿清, 因为时下的计件工资率很低, 远远低于立法规定的该行业薪酬率、也低于最低工资标准。另外, 妇女、儿童和青少年的劳动极少被以此看待, 没有被单独付酬。远离其当地社区和社会支持体系的内部移民和那些与家人一起住在砖窑工地的工人尤易遭到剥削。⁶⁰ 大

⁵⁸ M. Arif: 农业中的债役劳动: 对巴基斯坦旁遮普和西北边境省份的快捷评估, 打击强迫劳动的特别行动计划, 宣言工作文稿第 25 号(日内瓦, 国际劳工组织, 2004 年), 第 14 页。

⁵⁹ Pather 一词在巴基斯坦用来指为未焙砖、包括粘土作准备工作的男女与儿童。

⁶⁰ 很有趣的是, 来自阿富汗的移民看来较不易遭受高度剥削的债役劳动境遇。这可能部分地是因为他们避免高度负

多数欠债工人确信，如果他们试图逃走，他们会被找到并被迫使返回。⁶¹

154. 在采矿与采石业，签约工人从劳动承包商那里得到数额相当大的预付款。⁶² 在巴罗齐斯坦(Balochistan)煤矿，这种预付款数额最高，那儿的劳动条件也最艰苦，为生产高质煤也需要留得住有经验的劳动力。工人中的大多数是从附近的西北边境省份(NWFP)迁移过来的。除了当地矿工外，估计所有人都领了预付款，这些款项是打算用月工资偿还的，尽管在某些案例中，工资直到煤卖掉之后才起付。随着对生存必需品收费与偶尔对账目‘作手脚’使预付数额越积越多，一个相似的格局是：积累的债务导致债役。矿工没有自由到别处寻求就业。企图离开雇主的人很可能会遭到威胁，在某些案例中，他们实际上受到囚禁和身体暴力的惩罚。⁶³

155. 某些行业中对儿童的影响特别严重。地毯编织业看来是这种情况，对该行业的工人抽样中只有 8% 处于债役之中。对领取大额预付款、需支付高利率的工人来讲，他们面临着严峻的劳动条件：包括很长的工时和雇主的虐待行为，最严重的例子是父母用童工工作抵押接受预付款，儿童得到的是年长工人工资的一半，而工作更长时间。他们必须住在工作场所，在债务完全偿清之前不被准许离开工作场所。⁶⁴

156. 也应提到家务债役。对巴基斯坦的评估发现了这方面的明显证据，受影响的主要是农村地区的妇女与儿童。工资常常是以实物形式支付，而且极低。帕器查哈纳(Parchi Charhana)制度意味着对服务期间损坏的任何物品，仆人必须对雇主赔偿，这样债务会很快积累起来。

债，但也是因为在他们所住的村庄中支持网络有效地发挥着作用。

⁶¹ 巴基斯坦劳动教育与研究院(PILER): *巴基斯坦的无自由劳工：砖窑中的劳动、债务与束缚*，打击强迫劳动的特别行动计划，宣言的第 24 号工作文稿(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

⁶² 预付款估计在 5 千到 5 万巴基斯坦卢比。

⁶³ Saleem: *对巴基斯坦采矿业中的债役劳动的快捷评估*，打击强迫劳动的特殊行动计划，宣言的第 20 号工作文稿(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

⁶⁴ Z. Mueen Nasir: *对巴基斯坦地毯业中的债役劳动的快捷评估*，打击强迫劳动的特殊行动计划，宣言第 23 号工作文稿(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

家务工一直抱怨性骚扰和肢体暴力。住在家庭之中，她们实际上一天 24 小时处于待命之中。在农业地区，家务工的债役与更普遍的佃农农业中的债役之间有着重要联系：农村的家务工常常是对地主欠债的小佃农的家庭成员。正如对这一行业的评估中所说的：

‘如果一个家庭对地主欠债，其成员就将其劳动和对其生活的控制交给了他们的雇主。该雇主在使用他们的劳动作为对债务的偿付时，有权决定用谁为他工作，他想用该家庭的哪些成员来与其他有地产的家庭讨价还价[……]。债役仆人也可是被一个地主作为‘礼物’送给另一个地主。一旦处于新主人的控制下，家务仆人，通常是一个女孩，必须做家务也可能被用来满足性欲。仆人没有从雇主那儿请假不能去别人家里或到别处工作’。⁶⁵

安置的最新经验：印度、尼泊尔和巴基斯坦

157. 印度政府对债役工释放后的安置工作给予了高度重视。由其他公民社会团体和非政府组织支持的工人组织也取得了某些成绩。然而，如果拨给用于安置的资源不足、而且使用的这些方法不考虑其他方式的长期生计的话，这一作法在可维持性方面会出现潜在的严重问题。数目多得令人不安的例子证明了，在这种条件下，被释人员重新陷入了债役之中。

158. 印度联邦政府的中央倡议计划对每个释放的债役工提供一笔钱，其中一部分在确认身份时当即提供。⁶⁶ 政府的政策也试图与其他现有安置计划取得一致性。已向邦政府发布了指南，以使该计划与其他现行的减贫、农村开发计划和为在册种姓与设籍部落制定的特别计划

⁶⁵ 卡拉奇社会科学研究班子: *对巴基斯坦家务劳动中的债役劳动和乞讨的快捷评估*，打击强迫劳动的特殊行动计划，宣言第 22 号工作文稿(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)，第 14 页。

⁶⁶ 截至 2003 年 3 月 31 日，提供了大约 6 亿 5 千万卢比的中央支助。印度政府就 29 号公约在 2002 年 6 月 1 日至 2003 年 5 月 31 日期间的实施报告。中央筹资在邦一级按 50:50 匹配。一个家庭中的每个被确认身份的债役工都有权得到安置协助，但实际上常常只是一家之长得到这笔钱。

相吻合。⁶⁷ 对安置工作最新进展情况也有有限的信息。最近最高法院的一项判决显示出，有必要继续关注债役工的安置和其他相关问题，在它看来，这方面的工作迄今未得到足够的重视。⁶⁸ 法院特别建议在邦政府的支持与监督下，私人部门与非政府组织应有更大程度的参与。⁶⁹ 国家人权委员会也一直在鼓励邦政府通过可持续的合作计划安置债役工。

159. 最近对泰米尔纳德地区的评估可谓喜忧参半。有一些成功的安置例子。在其他案例中，由于缺乏指导不能有效地使用安置费，被释放的债役工又重新陷入对同一个或其他雇主的债役之中；而在有些案例中则未收到他们有权得到的安置协助。⁷⁰ 不过，政府与非政府组织的努力也带来了成功的故事。一个例子是在乌他普拉迪什 (Uttah Pradesh) 的阿拉哈巴德 (Allahabad) 地区从事采矿的考尔 (Kol) 部落。在政府与当地组织的支持下，部族的人在几个村庄中获得了采矿权，克服了承包商的阻挠、在很短的时间内收入比原来多了两倍，这样就大幅度地减少了该地区的债役。与此相似的是，在玛德哈普拉迪什 (Madhya Pradesh) 的谢普利 (Shirpuri) 区，从债役中解救出的 11 个家庭得到了一个石矿的租赁权。这不仅给工人带来了更高收入而且给政府带来了高使用费。区政府

实施了平行支持计划，包括土地授予和提供设备、并建了一所学校。⁷¹

160. 在安德拉普拉迪什 (Andhra Pradesh)，获自由的债役工在仰加瑞迪 (Ranga Reddy) 区建起了一个成功的合作制农场。1985 年，18 名释放了的债役工从政府那里每人领到了一英亩土地作为安置。该地区的一个小规模的非政府组织帮助受益者建起了合作制农场，并帮他们获取农业扩展服务。后来从在在册种姓金融公司那里得到了安装一个管道井的贷款，使他们能够灌溉土地并每年生产两茬作物。15 年后贷款完全偿清了。每个家庭现在都得到充足收入。他们现在计划通过奶牛农业进一步增加收入。村民们骄傲地说，再也没有债役劳动了，他们的子女在上学，他们也就永远不会陷入债役了。⁷²

161. 在卡纳塔卡 (Karnataka) 邦，吉维卡 (Jeeta Vimukti Karnataka, Jeevika) 非政府组织自 1998 年以来就为债役工奔走呼号，并为他们的安置殷勤工作。它帮助建立了一个债役工和无地农业工人工会。在 7 个区中现有约两万会员。吉维卡 (JEEVIKA) 支持债役工能享受政府的反贫困计划、推动基于土地的安置和自助团体、将这些措施与当地银行挂钩、并提供‘搭桥’教育课程，以将债役童工和其他劳动儿童融入政府办的小学校的主流中。⁷³

162. 在尼泊尔，在确认卡迈亚 (Kamaiya) 形式的债役劳动和在实施安置计划的工作中取得了重大进展。2002 年颁布了一项卡迈亚劳动 (禁止) 法，准备做出必要的规定以禁止卡迈亚制度并安置获自由的卡迈亚。法案本身规定了对获自由的卡迈亚的安置与监督委员会为此目的所应起到的作用：实施政府批准的安置计划、监督是否有人被雇为卡迈亚 (Kamaiya) 工、向政府与金融机构建议为创收活动提供必要的贷款、并协调在住房、教育和技能培训等不同领域中的活动。自此，总体发展计划由土地改革与管

⁶⁷ 印度政府于 2001 年 12 月 10 日对国际自由工联 (ICFTU) 提出的观察之评论。

⁶⁸ 2004 Indlaw SC 382 号。公民自由公共同盟对泰米尔纳德邦及其他方。2004 年 5 月 5 日。1985 年 3922 号 (民事) 书面诉状。最初诉状与来自泰米尔纳德的移民债役工在玛德哈普拉迪什 (Madhya Pradesh) 受剥削的移民债役工的困境相连，后来扩展到在所有邦和联邦区 (Union Territories) 中与债役工相关的问题。

⁶⁹ 判决进一步要求邦政府与联邦区在区与次区一级在 6 个月的时限内组建警戒委员会；对安置释放的债役工做出妥当的安排；自行或在其他组织或非政府组织的参与下在 6 个月时限内制定出一个详细的安置释放的债役工的计划；如果各邦希望这些组织与非政府组织参与，应提交一个在修正了的中央倡议计划下的费用分担计划；作出安排使区行政长官和其他法定当局/委员会清楚地了解在此法案下他们应有的职责。

⁷⁰ 200 年对 698 名在泰米尔纳德的 6 个区中于 1997 至 2002 年间确认与释放的债役工的非正式调查。

⁷¹ S.Srivastava: 印度的债役劳动：其发生率与格局，为国际劳工组织准备的文稿 (未出版，无日期)。

⁷² 国际劳工组织工作人员的个人陈述。

⁷³ Kamal Prasad: 吉维卡 (Jeevika) 在卡纳塔卡 (Karnataka) 地区安置债役工的方法与经验 (未出版的报告，2004 年 6 月 23 日)。

理部协调，反映出对获得土地在有效安置中的重要性的高度重视。

163. 到 2004 年，被确认无地或无家的卡迈亚(Kamaiya)中的 90%以上都得到了小块土地。⁷⁴ 不过，土地并不一定是在他们的家乡村庄中分配，而是在任何区政府能找到分配用的土地的地方。每个家庭还能得到一笔固定款的现金支持用于盖房。向至少 200 个人提供了农业与其他行业中的技能培训，使他们能获得一定程度的非农业就业。前卡迈亚也受益于公共设施项目，包括农村道路与灌溉。一系列非政府组织(其中几个在取消卡迈亚制度前在该地区已开展活动)也实施了针对前卡迈亚的支持计划。有些组织使用一体化的方法，着眼于安置地区的包括教育、卫生、生活、住房和基础设施等一系列领域，以及宣传和组织工作。其他组织专注于个别方面。然而看来很少有组织将就业作为关注的中心。

164. 尼泊尔过去三年的经验向我们透露出有效安置工作中的某些困难，虽然其国内骚乱的背景带来了一些特别问题。一方面，有必要采取快捷措施，因为在解决问题的干预上如有任何延误都会给反叛团体以良机在获自由的卡迈亚中加强活动。另一方面，反叛人员对人员移动自由和资源流动自由设置了严格的限制，从而使干预接近其目标群体更加困难。

165. 尼泊尔政府将卡迈亚的安置作为一项大事来抓，这是一个重要进展，最近几年预算中的特别拨款是个明证。先将卡迈亚从其束缚状态下解救出来的工作取得了成功。中央与区政府的承诺为捐款支持、和为相当多的跨政府与非政府组织的干预铺平了道路。土地分配中虽有某些延误但确实有助于减少脆弱性和回到旧制度中去的风险。然而有迹象表明，在没有其他生计机会的情况下，前卡迈亚正进入含有以前剥削的某些成分的劳动与租佃关系之中。据报道，几乎 1/3 获自由的卡迈亚开始从土地所有人那里租用土地。这些人中几乎有一半的佃农为土地所有人提供免费劳务作为一种支付方

式。此外，童工问题持续存在或正浮现出来。不仅成人就业机会的不确定性、而且附加在土地租用上的条件都极可能造成这一问题的持续存在。有人担心，对获自由的卡迈亚的大幅协助，不论来自国家还是公民社会组织，都可在其他穷人与无助社会群体中产生一种受歧视感。尤其是他们在家乡村庄之外的地方得到土地分配时就更是如此，这导致对诸如学校、卫生服务和饮用水等基础设施的竞争。

166. 在巴基斯坦，在国际劳工组织支持的一个项目下已开始了一些重要的初期工作。自 2002 年 4 月以来，国家农业支持计划(NRSP)已在信德省的海德拉巴附近的 7 个营地中处于实施之中，从地主那里逃走的前哈里(haris)债役家庭逃到了这些营地中。对一个小规模取样的分析显示，这些家庭绝大部分是处于社会边缘的来自低种姓或其他少数群体的印度教徒或基督徒。该计划的总体目标是使约 750 个获自由的哈里(hari)家庭建立起可维持的生计，从而防止他们再度陷入债役或其他剥削性劳动安排之中。

167. 这些营地中条件很差，这里所有人都是非法占住者，他们任何时候都可能会被赶出；他们住在基本的、无多少用具的临时性遮蓬之中。很少人受过任何教育或有农业之外的可被推销的技能；就业不足是常有的状态，日工资和流动工是主要收入来源。许多人都借了钱来满足基本生存需要，虽然迄今少有家庭再度陷入债役劳动之中。⁷⁵ 但他们从放贷者那里以高利率借贷，或从店主与布匹商那里赊账高价买入物品。⁷⁶ 小额贷款和其他服务是通过营地中的自助小组(SHG)提供的，它们由 1000 多个不同小组中的男女组成。其第一步关心的重点是储蓄。他们的干预包括免费医疗服务，这种服务极受欢迎，其他活动都以它作为方便的切入口：这包括社区管理技巧与记录保管培训；通

⁷⁴ 据记录，无地或无家的前卡迈亚(Kamaiya)家庭数为 13461。土改与管理部：《对取消卡迈亚及其安置计划的报告》(加德满都，2004 年 7 月)(尼泊尔)。

⁷⁵ 国家农业支持计划于 2003 年 10 月就“在巴基斯坦海德拉巴为前债役工创造一个安全网”进行的一次小规模调查。未出版。HRCP 2004 年的一项研究表明每 100 个受访的或自由的哈里中有 23 人认识一个重陷债役的哈里，他们大多数是被绑架并被强迫返回。对许多营地居住者来说，这种恐惧感仍很现实。HRCP: *消除债役劳动*，前面已引。很有趣的是，没有一个受访者听说过警戒委员会，他们宁愿从非政府组织那里得到安置协助。

⁷⁶ Guéri, 此前已引用。

过戏剧、图片和小组讨论进行社会赋权；对儿童的非正规教育；教员培训和提供校用材料；对自营就业者提供当地可推销技巧的职业培训。

168. 一项特别创新是新土地租赁计划。拥有地权和永久地址会使营地居住者更易获得国民身份证(NICs)，这对获得一系列权利与福利是必需的。因此设计了一个购买并向受益者租赁 20 英亩土地的 plan，费用通过一个特别信贷产品在一年期偿清。有三种不同大小的四百块田适应不同的家庭需要与偏好，和用于满足已进行的基本土地开发。营地委员会使自愿搬迁家庭的确认工作得以顺利进行。至 2004 年底，有 50 个家庭迁到了新址。目前正在处理国家农业支持计划和信德省政府向债役劳动基金会提出的为永久房屋建造提供财务支持的申请。就地开办了一个社区学校，该项目正计划组建新的自助小组和筹办其他活动，包括国民身份证(NICs)的申请。

169. 国家农业支持计划的经验显示出，针对对象获自由的哈里(haris)那样的边缘化与受歧视群体开展工作有着广阔的前景(他们通常被排除在主流发展计划之外)。尽管不识字，缺乏从商经验和有着受压迫的历史，营地居住者证明了，他们能够组织、储蓄、并开展小型的创收活动。新获释家庭频繁的向营地内迁居表明迫切需要在其来源地区开展预防性工作。

反债役劳动的一体化行动：近来使用的方法与未决的挑战

170. 第一份关于强迫劳动的综合报告要求对消除亚洲债役劳动采取一个包含一整套制度与措施的整体方法。自 2001 年已有某些进展的纪录。在巴基斯坦，联邦内阁早在 2001 年 9 月就通过了‘消除债役劳动、安置获自由的债役工的国家政策与行动计划(NPPA)’。该政策申明了对消除强迫与债役劳动的承诺、为实现这一目标的国家战略的内容和一个行动计划，这一计划详列了应开展的活动、时间框架、以及各伙伴组织各自的职责。该政策迈出了大胆的一步：承认现实中尤其是在农业和砖窑中债役劳动的广泛存在，使政府在一系列战线上承诺采取具体而广泛的行动。

171. 这一战略与行动计划的主要内容如下：

- 组建一个有多利害相关者组成的消除债役劳动国家委员会。它由劳动部长主持，让工人与雇主代表以及公民社会的代表加入进来监督计划的实施；
- 重组并激活区一级的警戒委员会，在区首长(Nazim)⁷⁷ 的领导下，负责地方一级对债役劳动制取消法案(BLSA)的实施，尤其是与司法和其他机关一道负责债役工的释放和安置工作；
- 登记所有砖窑；
- 搞宣传活动，使公众、官员与执行机构对债役劳动问题和法律与政策上的规定增加了解；
- 在全国范围内进行一次对债役劳动的扩展程度的调查；
- 建立法律协助小组；
- 为获自由的债役工及其家庭成员实施一个救济方案与安置计划，包括教育与职业培训、小额贷款和促进自营就业机会。

172. 该计划承认工会、雇主组织、非政府组织和社区为基础的组织在这项工作中所能起到的重要作用。甚至在通过消除债役劳动、安置获自由的债役工的国家政策与行动计划(NPPA)之前，且正如在 1995 年债役劳动制(取消)法中所规定的那样，巴基斯坦政府建立了一项基金，用于教育劳动中的儿童与安置获自由的债役工，通常为人所知的名称为债役劳动基金(BLF)。该基金是由巴基斯坦 Bait-ul-Mal 基金⁷⁸ 给予的一笔最初的一亿卢比组建的。因而，至少在原则上有多资金来实施该计划。此外，该计划对来自包括工人福利基金、含国际劳工组织在内的捐款者代理、慈善家和雇主组织的捐款等其他渠道的捐助作出了规定。巴基斯坦减贫战略文件(PRSP)将债役劳动列为突出重点事项这一事

⁷⁷ 区首长(District Nazim)是区政府的民选长官，是在 2000 年通过的权力下放计划下建立的。

⁷⁸ 这是一个公共福利基金，资金来自按伊斯兰法征收的一种税。

实本身就会使相当一部分捐款者的资金转向解决这一问题的可能性得到增加。⁷⁹

173. 消除债役劳动、安置获自由的债役工的国家政策与行动计划(NPPA)的实施从一开始很缓慢,部分地是由于债役劳动基金的有效发放受到行政上的掣肘。在2004年1月举行的一次会议上,国家委员会审议了实施消除债役劳动、安置获自由的债役工的国家政策与行动计划(NPPA)的进展。作出了重振这一进程的决定,包括建立法律协助小组,向获自由的债役工提供费用低廉的住房、并承诺向警戒委员会紧急通报并提供培训。

174. 在印度,联邦采取了一些行动以改进对现有法律与政策的实施,包括由最高法院和国家人权委员会(NHRC)采取的措施。在邦一级也有重大进展。例如,安德拉普拉迪什(Andhra Pradesh)邦政府作出了一个有时限的承诺:在2007年前消除债役劳动。2003年11月,召开了邦一级的债役劳动大会,以提升邦政府官员的意识水平并讨论应采取哪些手段来消除邦内的债役劳动。

175. 虽有这些积极进展,南亚仍必须全力对付持续存在的、常常是严重的债务劳动问题。如果获释的受害者根本无法在自由的劳动市场上生存,他们重新陷入债役劳动之中就会是个确确实实的问题。此外,在司法决定中反映出的、对究竟怎样才构成债役劳动的情形的现有争议亦阻碍了人们采取有效的行动。工资的预付加上不支付国家反债役劳动立法所确定的最低工资潜在地将该法律的覆盖面扩展到了数百万在某种形式上对土地所有者或雇主负债的农业劳动者、小佃农和非正规行业工人。

176. 因此,虽然对整个债役劳动制采取行动非常关键,看来也有必要紧急地关注那些最严重的案例。这些案例包括长期性与跨代际债役,它们特别地影响着妇女和儿童;粗暴的身体虐待与胁迫;或那些因为债役劳动而使许多家庭远远处于贫困线以下的经济领域和地域。轻重缓急须在国家一级通过政府与雇主和工人组织以及其他公民社会主体一道来确定。但可以

说,对那些想在2015年前消除最极端形式贫困的国家与国际机构来说,当今世界没有什么更大的挑战了。

拉美: 关注于债役劳动与土著民族

177. 第一份关于此主题的综合报告已将注意力引向尤其是对拉美土著民族的强迫劳动虐待之上。⁸⁰几个拉美政府从此决定正视尤其是在农业领域中的强迫劳动问题。参照巴西的经验,玻利维亚、危地马拉、巴拉圭和秘鲁政府与国际劳工组织合作进行了初步研究。其中玻利维亚和秘鲁政府特别决定与工人和雇主组织一起制定新政策解决强迫劳动问题。

178. 这并不是说当代强迫劳动影响的只是拉美的土著民族或偏远的农村地区。2002年在中美洲和安第斯国家举行的一系列专题讨论会上,为激发对当代强迫劳动问题及其根源的思考,也确实提出了其他一些关心的问题。这些包括在私有化了的矿井中的胁迫性条件;义务兵役的滥用;在出口加工区的马吉拉多拉(*maquiladora*)装配工业中的胁迫性条件(包括强迫加班);影响家务工的强迫劳动;以及,在极端贫困、歧视、劳动法的宽松和新形式的强迫劳动之间的更一般的因果联系。以下几个段落仍关注于影响着所选国家中土著民族的强迫劳动的情况,在审议期对这些国家我们的知识库有了扩展。

179. 拉美的土著民族常常同时面对歧视与贫困。在国际劳工组织2003年的关于工作中的歧视综合报告中已指出,‘在拉美,土著民族的贫困问题可溯源到他们在劳动力市场上面对的歧视和对土地的获取与控制上所受的制约’。⁸¹玻利维亚2001年的减贫战略文件(PRSP)也指出,在主要是土著民族的农业人口有80%以上

⁷⁹ 巴基斯坦政府: *加快经济增长与减少贫困: 前方的路*。减贫战略文件(2003年12月),第102页。

⁸⁰ *禁止强迫劳动*, 此前已引用(尤其是第22-23页)。

⁸¹ 国际劳工组织: *工作中平等的时代*。根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利的宣言及其后续行动编写的综合报告,报告 I(B), 国际劳工大会, 第91届大会, 日内瓦, 2003年, 第30页, 第96段。

都处于贫困线之下的国家之中，存在着‘高度的歧视且很有可能存在种族隔离’。⁸²

180. 尽管某些拉美国家采取了许多积极措施消除贫困与歧视，在农村地区仍有不少地方存在强迫劳动的情形。以土著人为主的农业工人中相当多处于债务束缚的条件下，大多数是作为私人劳务承包商向工人支付预付款的结果。在巴拉圭和玻利维亚的大厦谷平原区域和在玻利维亚与秘鲁的森林区域，这种情况尤其明显。这些区域的土著民族遭受强迫劳动的程度明显取决于在他们的传统居住区与外来移民接触的程度、也取决于不同经济活动对劳动力的要求。一个多世纪以来，一直有对土著民族在亚马逊部分地区遭受奴役的报道，例如在橡胶热期间。在其他情况下，强迫劳动的增加似乎是一个较近期的现象。

181. 至于偏远地区的土著民族为何特别易受强迫招工与债役束缚，原因相当明显。薄弱的国家存在，加上对教育服务和其他设施的低投入（且不说有文化偏向性的课程）意味着，在不识字与不会计算的情况下，对付外来者他们无多少手段，极易被他们骗入债役之中。另一个土著民族脆弱性的重要来源是缺乏官方身份证件，使他们对国家机关来讲成为‘隐形人’，也使他们难以告发所遭受的强迫劳动虐待并寻求补偿行动。尽管许多拉美国家修改了宪法或通过了特别法律以标定土著民族土地或疆域，并保护其内的自然与环境资源，实施这些目标远大的立法却有着相当大的难度。同时，越来越向货币经济敞开可使土著民族、尤其是亚马逊低地的‘孤立社区’极易成为肆无忌惮的承包商的猎物。

⁸² 玻利维亚共和国：《减贫展略文件(PRSP)》(拉巴斯，2001年3月)，第81、91段。类似的，在其他有为数众多的土著人口的拉美国家中也发现了在种族、歧视与贫困之间存在的相关性。在秘鲁，世界银行发现，在高原与森林地区贫困率是沿海地区的两倍，土著民族有70%的极高贫困率。在巴拉圭，尽管世界银行的国家协助战略避免了使用‘歧视’一词，它还是指出，‘那些只讲瓜拉尼语的人的收入倾向于低得多’（世界银行：《为巴拉圭共和国的国家援助战略2004/2007》(华盛顿特区，2003年)，第18页)。最后，危地马拉贫困评估小组(GUAPA)发现76%的土著人很贫穷，贫困可以用种族排斥来解释（世界银行：危地马拉的贫困，第24221-GU号报告(2003年2月20日)，第ii-iii页)。

182. 在巴拉圭进行了一项针对大厦谷平原地区土著民族雇佣条件与劳动条件的研究。⁸³ 研究者访谈了几个主要知情人，并与土著人进行了小组会谈。数据还从人种学研究的回顾中和2002年对土著人的人口普查中获得。总起来看，土著民族报告了恶劣的工作条件，他们的工资也低于最低工资，许多人说，干同样的活，他们的薪水远比其‘白种’同事少得多。在大厦谷平原地区的大型与偏远牛场，歧视尤为严重。在那里，农场雇用了临时与长期工。访谈显示，劳动法中的规定很少被执行，土著工人干几个月的活，只得到一条裤子、一件衬衫和一双靴子，这不是偶然的情况。妇女有时根本得不到任何报酬。

183. 在大厦谷平原大型牛场中的债役劳动得以持续存在的原因是歧视。劳动法要求农场主为工人提供最低工资和‘量足质可、品种充足的肉、奶和其他基本食物以保证工人及其家庭有适当的营养’(第169款)。而实际上，雇主提供的食物常常不够而价格又搀了水。工人们没有其他选择只能从牧场的供应店(*almacén*)中购买额外的食品。因为工资低而店中价格又人为地高，土著工人不得不赊账购物并继续在农场劳动以偿债。大厦谷平原地区的强迫劳动也深深植根于不平等的土地分配与薄弱的制度能力之中，这助长了犯罪者不受惩罚的现象。因为没有任何象样的工会来保卫工人的利益，雇主在执行劳动规章上有完全的自主权。

184. 在玻利维亚，研究着重于大厦谷平原地区、圣克鲁斯(Santa Cruz)热带地区和亚马逊北部地区的农业中的强迫劳动。⁸⁴ 在玻利维亚的大厦谷平原，瓜拉尼土著民族的生活与劳动条件与巴拉圭的类似。男人典型的工资是每天1到2美元，女人所得是一半，劳动童工什么也得不到。部际委员会的一份官方报告记载了1999年在大厦谷平原的奴役与其他劳动剥削案

⁸³ Bedoya Garland 与 A. Bedoya Silva-Santisteban: *Peonaje por Deudas y Marginación en las Estancias Ganaderas del Paraguay*(未出版，2004年)，该研究是在国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会要求得到在大厦谷平原地区可能有针对土著民族的强迫劳动方面的情况后，应政府要求进行的。

⁸⁴ 同上：《Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia》，宣言工作文稿(即将出版)。

例，发现了在支付现金或实物形式的预付款后使土著人遭受的债役劳动的大量证据。总起来说，现在在大厦谷平原的大型农场中可能有数千土著瓜拉尼人仍处于强迫劳动的状态下，有时整个社区都被地方酋长通过债役与公开暴力囚禁住。不过最近，某些措施开始显示出积极的影响。首先，玻利维亚的人权常设大会与人权问题副部在瑞士发展与合作机构(SDC)的协助下在该地区设立了办事处。其次，非政府组织和土著人组织开始了一场解救最受剥削的劳动者的运动，为其提供小块土地，并告诉他们有什么权利。

185. 在大厦谷平原发现有最严重形式的强迫劳动，但研究显示，在该国的其他地区亦存在债役劳动，可能影响到比在大厦谷平原本身多得多的人数。在圣克鲁斯地区和在北亚马逊地区，研究透露出有中介在收获季节开始前在工人的原籍地招工，他们提供预付工资，用收获季节时的劳动来偿付。这将工人束缚在一个较短的时段内。不过，在许多情况下，工资低于许诺水平，雇主亦武断地将一部分工资扣留，由于工人必须以掺水价购买工具与生活必需品，这一切意味着他们肩负了一个欺诈性的债务。无法完全偿清债务的人被迫次年返回或继续劳作至其债务被认为已偿清之时。

186. 在秘鲁，研究集中于亚马逊盆地的强迫劳动，这还是非法的招聘(*enganche*)劳动承包制的结果。⁸⁵ 老板(分包商)在森林建起劳动营地，通常会雇上 10 到 40 个工人，多半是从远方城市中雇来，他们预先得到全部薪水的 10% 到 20%。一旦进入营地，他们就会带来一长串连续不断的开支，因为必要的工具和生活用品被以掺水价格加在他们的账单上。当工人们发现上当并试图逃跑时，通常是备有武装的老板会使用各种方法包括死亡威胁、限制移动和克扣工资来留住劳动力。可能有多达 2 万工人处于这种强迫劳动状态下，许多带着家眷。

187. 亚马逊森林土著群体也被发现经受着强迫形式的劳动。开始时老板提供食物或其他物品作为预付，以交换一定量的木材。在最温和形

式的欺诈中，老板利用该群体对其真实价格的无知将这些物品的价格大大加码。更为严重形式的欺诈是，老板采用一种称为“*castigo de mader*” (木材惩罚)的作法，误量并低估木材的价值。群体成员被要求要么提供更多的木材、要么在附近的伐木营地无偿劳动。这种欺诈性债务可使土著工人数量甚至数代处于债役之中，其妻儿亦被期待提供免费劳动。

188. 这种农村强迫劳动与不可持续的环境作法有关。亚马逊森林看来是强迫劳动的一块磁石。劳动力稀缺、地域的隔绝、无保护性国家制度，这些加起来使这一地区成为贩运与剥削无保护工人的肥沃土壤。许多受害者被肆无忌惮的农场主用来在非法占有的土地上砍伐森林。有时，砍伐是在国家土著群体保护区内进行的，也涉及到伪造木材采伐许可或特许证书的行为。这些作法已在耗尽拉美最珍贵的一种自然资源。

189. 在巴西存在一种相似的情况，自 1995 年以来，在巴西官方已承认存在被称为‘奴隶劳动’(*trabalho escravo*)的情况。“奴隶劳动”一词指的是非人的劳动条件、以及因为欺诈性的债务和武装警卫的存在而无法离开雇主。这的确是巴西农村强迫劳动的主要特征：工人在偿清这种欺诈性债务前由于肢体胁迫而动弹不得。自那时以后，在国际劳工组织的支持下，为消除这种奴隶劳动采取了越来越强硬的措施。

190. 估计多达 2 万 5 千人身处这种‘奴隶劳动’状况之中，大部分是在帕拉(*Pará*)和马托格罗索(*Mato Grosso*)两个亚马逊州中，许多工人，大部分是男性工人，通过在贫困与就业不足最为严重的巴西东北部城市中心招聘工人的称作‘加托斯’(*gatos*)的中介被贩运而来。加托斯允诺说，努力干活就会有丰厚薪水。登记的工人通常被运往数百公里以外的偏远地区，在那里期待他们的是牧场或伐木营地里的劳动。在发现有强迫劳动存在的地区所涉及的经济活动包括养牛(80%)与作物农业(17%)。

191. 一到目的地，工人们就发现已身陷债役之中。他们通常被告知，工资会被扣减以偿付运输费用，而在一开始他们可能没被告知这些。在其他情况下，工人先被运往集合点，在那儿

⁸⁵ 同上： *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonia Peruana*, 宣言工作文稿(即将出版)。

等候数日甚至数周才被运往工作场所，在此会有额外的债务因住房、饮食和其他事项的费用积累起来。债役在最偏远地区最为兴盛，这些地方与世隔绝，威胁、暴力、有时还有杀人行为了使工人无法离开。与世隔绝再次意味着，工人没有别的选择，只能从雇主那里购买价格常常大大掺水的包括食物在内的必需品。

拉美的补救行动：巴西、玻利维亚和秘鲁的例子

192. 因为强迫劳动的根源深深扎根于该大陆的社会、经济和种族结构之中，要消除这些问题需采取多重战略。拉美比起亚洲来人口增长较小，因此对其土地与自然资源的压力也较小。该大陆上世纪 50 年代和 70 年代进行了一系列土地、租佃、劳动与社会等现代化改革，这对根除当时弥漫农业地区的奴役劳动制作出了重大贡献。然而，为经济与社会发展而开放一些新的地区的作法看来正在创造出新型的强迫劳动虐待方式，这需要我们给予紧迫的关注。

193. 巴西于 2003 年 3 月通过并在随后实施了消除奴隶制的国家行动计划，从而在处理这些问题上以高可见度起到了带头作用。其多重战略的内容包括：广泛地提高认识；协调政府的活动；推动一项新立法；强化对犯罪者的惩罚，包括没收财产；通过移动警力和其他刑法与劳动法执法机关的干预，大力加强偏远地区的强迫劳动受害者的解救工作；以及稳步增加起诉数目。巴西面临的挑战是，将其值得赞许的打击有罪无罚现象的执法活动辅以有效的预防与安置战略。立法已迈出步伐，向从奴隶劳动中解救出来的工人保证支付政府应摊的那部分失业保险缴纳金。⁸⁶ 在强迫劳动受害者的来源地区，雇主与工人组织可与当地政府和公民社会团体密切合作，共同设计能提供真正可维持生计的安置计划。

194. 尽管在玻利维亚和秘鲁行动步伐较慢，但在 2004 年两国政府都做出了反强迫劳动的重要承诺。2004 年 9 月，在一次关于强迫劳动的三方专题讨论会后，玻利维亚劳动部长正式宣

布政府打算设计与实施一项战略、在国际劳工组织的支持下消除强迫劳动。在秘鲁，在为证实上述研究发现而举行的三方会谈过程中，政府宣布愿意制定一项专门政策以消除强迫劳动。

非洲：贫困与传统背景下的强迫劳动

195. 对非洲最新动态的回顾需考虑进该大陆的某些独特之处。首先，极端贫困是普遍现象，许多工人只得到极少或根本没有金钱上的薪酬。他们的薪酬主要是次等的食物和住房，或其他形式的实物支付；工资拖欠和不付工资的情况比比皆是；工资很少与任何法律上定义的最低限相匹配。要确定在什么时候通常的违反劳动合同的现象加上恶劣的条款与工作条件退化成实际上的强迫劳动，可能不是件易事。

196. 第二，由于非洲经济与社会关系中亲属关系与‘传统’的重要性，它们可被用来要求远房亲戚、地位较低的社区成员、甚至前奴隶的后代提供无偿服务。选择上的自由同样是缺乏的，但与其相联的胁迫与惩罚的本质可能难以捉摸，因为受虐待的受害者(甚至作恶者)可能认不出这是强迫劳动的情形。它们可能被视为‘自然而然的事’并且被社会认可为合法。也可用宗教信仰和遭上天报应的威胁来施压。

197. 第三，在某些非洲国家强迫劳动是在极端政治暴力的背景下发生的。治理与法制的崩溃产生了强迫劳动虐待行为可不受制约的条件。

198. 第四，非洲童工的发生率在所有地区是最高的，这与遍布的深层贫困相关联。少年儿童离开家庭环境、跨越‘社会’或国界时，对成人的正常依赖会大大增加，使他们更易受到劳动中的胁迫。在非洲许多地方都有很强的儿童离家传统。目前证据显示非洲儿童在强迫劳动中的比例比世界其他地区都高。

199. 在非洲人们以多种方式进入强迫劳动情境之中。在某些非洲国家，出生与血统在确定‘奴隶’地位中有着明显的重要性。强迫劳动的受害者常常来自于不同的种族或宗教少数群体。强迫劳动也可被当地权力机关包括传统的酋长强加。

⁸⁶2002 年 12 月 20 日的第 10608 号法律，修正了 1990 年 1 月 11 日的第 7998 号法律，对失业保险计划进行了规定。

200. 奴隶贸易的遗产可使掌权者与普通大众对分辨现代强迫劳动感到很困难。事实上，在一个直到殖民时代结束前还在常常使用强迫劳动的大陆上，强迫劳动这一概念本身，还有奴隶制都会引出过去的影像。这些因素可以帮助我们解释为何最近对此题目的研究少之又少，以及进行这项研究的难度。实际上，国际劳工组织委托进行的近期研究结果显示，国家研究员及其受访者对理解这一概念、对区分强迫劳动情形与极具剥削性但仍是‘自由选择的’工作有着极大困难。虽然人种学家对西非奴隶制在当今天的残余问题进行了十分细致的研究，而且近年来将对妇女与儿童的跨境贩运问题列入政策日程表的顶端，强迫劳动其他可能的表现形式却很少有人注意。因而，在理解非洲的强迫劳动上以及如何最有效地解决这一问题上存在着重大不足。

与奴隶制和奴隶地位相关的强迫劳动

201. ‘传统’奴隶制与当今可能的强迫劳动之间的联系在非洲显然是个敏感问题。主要是在西非的萨赫勒地区国家(包括贝宁、布基纳法索、喀麦隆、乍得、几内亚、毛里塔尼亚和尼日尔)人们对据称正在进行中的类似奴隶制的作法或对奴隶后代的歧视已表达了某些关注。

202. 西非奴隶后代的困境，尤其是那些仍遭受歧视和劳动剥削的人，在过去 10 年中确实得到了广泛注意。最近的报告倾向于将这些案例置于其社会背景之中，这与先前对这一问题采取的更加耸人听闻方式的报道形成了对比。人种学家既证实对待奴隶后代上有进展，又证实继续存在着剥削现象。当地组织还有某些工会在协助这些群体上做出了重要努力。政府一方也视不同的国情特点以不同方式做出了反应。

203. 研究关注了畜牧群体，在这些群体中被认为有奴隶地位的人附身于相对独立的游牧家庭。他们可能是作为家庭仆人，照料家畜，或从事农业活计。在某些情形下，看起来妇女比男子更受影响，提供着与过去的奴隶大体相同的服务：打水、准备饭食与照料家畜。但对奴

隶后代不论他们是男人、妇女还是儿童，可向他们要求一整套家庭中或田地间服务。⁸⁷ 在某些种族与语言群体中，甚至在前殖民时期就有的奴隶与奴隶主地位之间的明显差别一直延续至现代。⁸⁸ 这些问题据报依然存在。在某些案例中，基于血统的歧视不一定会直接导致强迫劳动的强加，但会有其他使奴隶后代对其主人的依赖得以延续的作法，从而严重制约了他们的其他出路。比如，禁止财产继承或禁止拥有大量数量的家畜、禁止与非奴隶血统妇女结婚。⁸⁹ 据称威胁与其它惩罚被用来防止奴隶后代逃走。但其他的社会与心理因素也可发挥作用，比如担心如果不遵守宗教‘义务’为同一个雇主工作而遭到上天报应或对超出传统主人家庭樊篱之外的未知世界的恐惧感。

204. 国际劳工组织在尼日尔的研究向我们透露出，柏拉(Bella)柏柏尔人黑奴的后代，会把自身处境宿命地看成：自己是属于主人的，在一切事情上都要靠主人。⁹⁰ ‘主人’的态度也值得注意，有些人悲叹其对前奴隶所继续承担的社会责任。

205. 然而这些研究发现仍具争议性：有些政府和前蓄奴群体的后代坚持说，这种作法已不存在。他们指出现在个体有自由离开他们传统上所依附的家庭。长时间干旱后向城镇的大规模移民也已将传统上‘奴隶’对其‘主人’的依赖打碎了。其他人坚称，这种关系在新的城镇背景下有时还存在。总体上看，对奴隶后代的经济或

⁸⁷ 通过深层小组讨论在尼泊尔进行的研究显示出范围广泛的任务，受访人称每天有 16 小时的劳动时间。该研究对尼日尔存在的两种不同形式的当代奴役进行了区分，第一种是基于柏柏尔语与阿拉伯语游牧畜牧群体中的一种种族意识形态之上的‘主动的’经济歧视制度；第二种主要是但不只是在定居群体中实行的一种较‘被动的’社会与政治歧视制度。见 A. R. Sékou; S. Adj: 对西非强迫劳动的研究: *尼日尔的情形*, 宣言工作文稿(即将出版)。

⁸⁸ 例如，跨西非许多国家中的富拉(Fula)或富拉尼(Fulani); 在布基纳法索、马里和尼日尔的柏柏尔人或 Kel Tamasheq 人; 在乍得和尼日尔的 Toubou 人; 和在毛里塔尼亚的阿拉伯语群体。

⁸⁹ 来自不同非洲国家的最新证据显示，现在不受任何形式强迫劳动的奴隶后代在试图与被认为有‘较高’社会地位家庭中的女儿结婚时常常感到受歧视。见 Dottridge, 前面已引用。

⁹⁰ Sékou; Adj, 此前已引用。

社会地位收集的细分数据不足以确定是否存在严重形式的虐待。

206. 实际情况看来很可能包含一系列不同情形，从高度剥削性的到相对宽厚温和的，不一而足。迄今大多数调查和行动集中于毛里塔尼亚和尼日尔，在其他萨赫勒地区的国家中这一课题相对地受到很少注意。毋庸置疑，仍需要在这—敏感问题上继续对话以在当地对如下问题达成共识：哪些传统作法构成强迫劳动、如何辨别这些情形以及如何最为有效地解决这些问题。

207. 一些最新的进展可提请注意。在尼日尔，在国际劳工组织的支持下，尼日尔传统酋长协会(ACTN)对反强迫劳动斗争的积极参与带来了一个提高认识专题讨论会和电台广播的初步计划。在毛里塔尼亚，在政府与国际劳工组织监督机构间就这些问题进行了长时间的对话。政府报告了其在反贫困的经济与社会战略框架下采取的行动、及其对消除奴隶制残余和防止强迫劳动的贡献。同时，工人组织继续提到那些在前主人家庭中被拒绝迁移自由和在他处工作的自由人的独特处境。看来女人比男人更依附于游牧家庭而且提供着与以前奴隶大体相同的服务：打水、准备饭食、在家园附近照料家畜。工人组织在多个场合向政府提出的进一步关注是，前奴隶们现在正失去对以前为生存需要而能使用的土地的权利。因此它们迫切要求制定一项计划有针对性地协助前奴隶，包括：在前奴隶村庄中实施大规模开发计划、发展基础设施的计划、向儿童提供奖学金、以及在待决问题和如何克服它们的问题上展开一场提高人们的认识的运动。2004年5月在毛里塔尼亚进行了一次直接接触之后，实施公约与建议书专家委员会(CEACR)在其2004年11-12月的会议上建议政府在国际劳工组织的协助下，开展一场信息与提高认识活动以使各行各业的国民(包括那些最易成为强迫劳动受害者的人)加强认识。

在冲突与后冲突情形中的强迫劳动与歧视

208. 苏丹的案例对强迫劳动如何会在内战冲突的背景下与基于种族的歧视相联结提供了十分清楚的例释。对在苏丹南部的、正式终止于

2004年5月的内战冲突期间遭劫持的男女与儿童强加的强迫劳动问题，继续成为相当大的国际关注的主题。北部加扎勒河的丁卡人群体曾遭受袭击的侵害，人和家畜都被劫到南达尔福尔(Darfur)和西科尔多凡省(Kordofan)的部分地区。⁹¹一俟到达，以畜牧为生的巴嘎拉(Baggara)族群就让被劫者放牧牛羊，或将他们转手他人。时间一长，有些就在村庄中较固定地呆了下来，许多女孩据称嫁给了当地族群的男人。

209. 2002年一个著名人士小组访问了苏丹以调查这种情况。⁹²它报告了各式各样的对被劫者的虐待，包括强迫劳动的强加、对移动自由的严格限制、在许多情形中使用的身心虐待、以及在某些情形中强迫与妇女和女孩结婚和发生性关系。小组的建议包括：建立一个有效的政策框架以拯救被劫人员并使他们重新融入社会、支持土著人的冲突解决方法、对现行法律更加认真地执行、保证所有想重返家园的人能安全通行、和在所有受影响地区扩展经济与社会发展计划。⁹³

210. 2004年5月苏丹政府与叛乱团伙签署了和平协定，包括一个权力分享协定。其中包含了取消奴隶制的规定。虽然人们寄希望于这些协议的实施能解决这些未决问题，到2004年底尤其是在达尔福尔以南的地区仍有对劫持和奴役的持续报道，在这些地方对妇女和儿童的劫持被归因到武装团体身上。同时政府注意到，一方面其根除劫持妇女与儿童委员会(CEAWC)认为法律行动是消除此类劫持最好的措施，而部落族群则要求该委员会不要采取法律行动，除非是他们自己的友好努力已告失败。面临的挑战是在一个和平共处的框架内鼓励这种部落

⁹¹ 裂谷研究所奴隶制与劫持研究项目：《苏丹的被劫者数据库：项目摘要》，2003年7月。该报告称11000多名被劫者仍无下落。

⁹² 著名人士小组包括从法国、意大利、挪威、英国和美国来的专家。它得到了政府和苏丹人民运动/军(SPLM/A)的支持。请阅：《苏丹的奴隶制、劫持与强迫奴役》，国际著名人士小组的报告(美国国务院，非洲事务局，2002年5月22日)，第7页。<http://www.state.gov/p/af/rls/rpt/10445.htm>。

⁹³ 同上，第12-16页。

调和会议，而在同时确使剥削强迫劳动的劫持者受到应有惩罚。

211. 在其他国家，有大量报道说，18岁以下的人被政府军队和反叛团伙强行征兵。⁹⁴ 虽然在某些情形下，对年龄较大儿童的征兵可能是自愿的，但有相当大比例的情形伴有威胁与恐吓。在整个非洲所涉及的儿童数目据报在数年前达到了顶峰的12万人左右。⁹⁵ 北乌干达的圣主抵抗军(LRA)屡次劫持儿童并迫使他们履行一系列职能：从直接的作战到各种辅助性角色，包括女孩担任LRA指挥官的‘妻子’。有些估计称总共大约2万儿童被劫持。⁹⁶ 有些年轻人设法从苏丹的LRA营地逃了出来。联合国儿童基金会与其他组织协助他们重返家园和重新融入当地社区，但有相当数目的人仍下落不明。看来那些被劫持的人都成了强迫劳动和其他虐待的受害者，这几乎是没有什么疑问的。

212. 对后冲突情形中(比如在几内亚、利比里亚、和塞拉利昂)尤其是与钻石和黄金开采相连的强迫劳动，包括对儿童的强迫劳动，也有报道。⁹⁷

强迫劳动与传统：其他方面

213. 也出现了谈及其他的指称为强迫劳动情形的报告：人们被传统政治权威包括酋长(比如在史瓦济兰)所强迫的劳动、一个社会或种族群体对另一个群体所索取的服务，例如，中非共和国在森林中居住的俾格米人被迫向‘控制’他们的非森林族群供应其森林产品，⁹⁸ 在多配偶制的婚姻

中对妇女的强迫劳动；⁹⁹ 人们被宗教权威所强迫的劳动，包括加纳的trokosi制度；¹⁰⁰ 以及在各西非国家中使用‘他利贝’(talibé)儿童进行乞讨。¹⁰¹

214. 对西非后一种作法的许多研究揭示出，正如其他那些为谋生而将儿童卷入其中的传统一样，这种传统有时亦被操纵而具剥削性和虐待性。例如，10到15岁的男孩，和一些年轻的成年男性，在2003年据报被从布基纳法索带往接壤的马里去从事其宗教学习、而后被派往上尼日尔河谷的稻田中干一整天的活。他们的全部所得都上交给了老师。¹⁰² 这些案例显示，有必要作出某种形式的规定以指明在各国的国情下，哪种形式的收款或通过学生的创收活动是可接受的。

对非洲强迫劳动的理解中的缺失

215. 以上审议包括了那些或多或少有证可查的强迫劳动问题。鉴于国际社会在过去10年中对童工的关注，对儿童的强迫劳动比对成人的强迫劳动给予了更多的注意也就不足为奇了。但我们对强迫劳动的理解仍有很大不足。所有这一切都要求我们在政府中和在社会伙伴中进

⁹⁹ 最近在尼日尔的一项研究显示，婚姻被当成获得对妇女的农业劳动控制的一种方法，在雨季(这是农业劳动需求最旺的时候)前不久举办婚姻，专门为了获得对妇女劳动的控制(在一个援引的例子中，涉及到多达8个妻子)。在某些例子中，据说这种婚姻在劳动需求高峰期一过就被终止了。Sékou; Adjì, 前面已引。

¹⁰⁰ 在加纳东南部的埃维人(Ewe)中，为了赎罪，家家户户会送上一个妇女或女孩去和圣地守护者生活在一起并为其工作，为其提供性服务与家务劳动，常常终其一生。十多年来，加纳政权机关和多个在联合国妇女发展基金(UNIFEM)等支持下的非政府组织作出努力以消除这种作法。1998年加纳通过了刑法(第554号)(修正)案，对将他人置于‘仪式或习俗奴役’的行为予以定罪。然而，这一新法律并未能终止这一作法，虽然为数众多的妇女获释，并获得了支助以康复身心和寻找其他就业门路。根据一项估计，至今已有1000多名妇女与女孩获释。

¹⁰¹ 在许多国家，上宗教学校的男孩子被要求向公众讨布施，以资助其学业或教育机构。在埃塞俄比亚高原的基督教群体中据报有这种作法，从苏丹到塞内加尔的许多穆斯林群体中，亦是如此。在讲法语的西非国家中穆斯林学生习惯上被称为talibés。

¹⁰² O. Diallo: 贩卖儿童—伊斯兰隐士被抓了现行，载于发展报(L'Essor), 2003年7月3日，引自M. Coulibaly; A. Diarra: 对马里的强迫劳动的研究(Bamako, 2003年10月), PAMODEC/国际劳工组织, 第49-50页。

⁹⁴ 特别参阅：终止使用儿童兵联合会的几份报告，例如，《儿童兵：1379号报告》(伦敦，2002年)。

⁹⁵ 国际劳工组织：《受伤的童年：在中非武装冲突中对儿童的使用》，(华盛顿特区，2003年4月)。

⁹⁶ 人权观察估计约有5000儿童在2002年6月和2003年3月间被劫持，而2001年仅有大约100人。人权观察：《被盗走的儿童：北乌干达的劫持与征兵》(纽约)，第15卷，第7期(A)，2003年3月。

⁹⁷ Dottridge, 前面已引。

⁹⁸ 反奴隶制国际：《20世纪90年代被奴役的民族：土著民族、债役与人权》(哥本哈根，1997年)，第23页。不过，可以论证说，在这些案例中，被剥削者的劳动不是强迫的，而是销售其劳动之产品。

行更多的提高认识活动与讨论，以反映出在实际中新问题可能已演化到了何种程度。

216. 2004 年底在雅温德就作了这件事：来自布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果和刚果民主共和国的工会人员力图找出该地区的当代强迫劳动的主要特征。¹⁰³ 浮出水面的问题包括奴隶制与劫持、债务奴役、强迫家务劳动、商业性剥削、在解雇威胁下的强迫加班；公务员无薪义务劳动；以及人口贩卖等。一个潜在的引起关注的方面是在非洲内部(不论是农村向

农村、农村向城市还是跨国界的)成人移民在非正规农村和城镇经济中可能面对的强迫劳动虐待。我们并不清楚与男女工人因离开家庭环境而增加的脆弱性相连的债役劳动和其他虐待的泛滥程度。深入地检查商业农业中的劳动安排、考察与尤其是对移民劳动力的分包相连的预付制或其他支付制是否会特别导致强迫劳动问题也很重要。有必要更加全面、更加细致地研究非正规经济中盛行的劳动合同安排，以确定强迫劳动和债役问题是否存在。¹⁰⁴

¹⁰³ 关于国际劳动标准和宪法程序的研讨会，2004 年 11 月 29 日至 12 月 1 日。

¹⁰⁴ 例如，国际劳工组织在马达加斯加进行的初步研究显示，债役劳动和强迫劳动在城市中心的街头小贩间很泛滥，它们被迫将身份证交给供货商。如果他们未能按期偿清所供货物，就必须要么提供免费劳动(比如，作为守夜者或家务仆人)，要么重新谈判债务，接受进一步的“预付款”从而确实地被不断增加的欠债所束缚住。人力车夫也被发现对他们所租赁的人力车车主欠有债务，他们也为农村投入而借款。许多人经历了偿债困难。对强迫劳动的研究：马达加斯加的案例(草案，2004 年 10 月)，国际劳工组织委托的研究。

5. 强迫劳动、移民和人口贩运

217. 我们看到，在任何时点都有大约 250 万男女、儿童成为贩运的受害者，至少有 1/3 的人被贩运是为了性剥削之外的经济原因。这些结果清楚地表明，对贩运的反应应超越目前的对妇女和女孩的商业性剥削的关注而转向一个包含了人口贩运更宽广的劳动层面的、更整体的方法。

218. 虽然全球反贩运界在这一点上的共识看起来越来越大，我们对这一问题的这些更宽广的层面所具有的知识仍不充分。因为政策制定者和执法人员迄今很少把它们当成重点来抓，也没能配备资源来调查这些劳动层面，不可避免的后果是，官方数据或分析研究十分有限。

219. 很笼统地讲，较贫穷与较富有国家间人口贩运的动力可被描述如下。在供给方，常常是作为就业机会减少和消费期望值攀升的双重后果，不仅是从农村到城镇、而且从富裕程度低向富裕程度高的国家移民的动力越来越大。在较富裕国家，看来对愿意接受低薪与常常是季节性的不安定工作的劳动力有着持续的需求。可以理解，较富有国家的公民不愿做“3D”（脏、险、难）工作。但当较富有国家对合法与正规移民设置越来越多的障碍之时，犯罪团伙就嗅到了攫取大利之机。一些中介为满怀希望的移民非法穿越国界而收取高昂费用，有的则在目的地使用一系列强迫和欺诈手段索取进一步的利润。简而言之，人口贩运是利用移民的经济必要性和从政治出发的对移民的限制之间的紧张关系做出的投机反应。

220. 不过，以上描述对问题过于简化了。招工代理、贩运者和目的地的雇主之间的确切关系可能很微妙。在实际中，人员偷运和贩运之间的区别可能模糊不清。确实，许多落入强迫劳动境地的人出于自愿而移民，在去目的地或到达目的地后成为强迫劳动的受害者。

221. 本章首先讨论了强迫劳动、移民和人口贩运之间的关联，在很大程度上参考了由国际劳工组织对目的地国和来源国进行的一项研究的

结果(方框 2.3)。¹⁰⁵ 尽管最初重点是包括俄罗斯联邦在内的欧洲与中亚，类似的研究现正在加纳、印尼、尼日利亚和菲律宾等发展中国家进行。¹⁰⁶ 第二，本小节关注了那些因全球范围强迫劳动而极易遭受贩运风险的人，包括家务工、娱乐表演者和被迫受商业性剥削的妇女。第三，它检查了在这一不断增长的现代强迫劳动瘟疫背后的某些结构性因素，包括涉及的经济部门和招工的方法。它也指出，当今常常不受惩罚的剥削者每年从这些强迫劳动受害者身上实现 300 亿美元的丰厚利润。

222. 其余小节随后更多地转向供给方因素。在审议了贩运的某些根本原因(包括性别和其他歧视的类型)之后，本章最后强调，关键要做的是加强执法与保护受害人之间的联系、做好移民管理工作，把它当作防止贩运的根本环节来抓。

移民与贩运在目的地的强迫劳动后果

223. 方框 2.3 中描述的研究的总体结果可被归纳如下：第一，除了被强迫的性工作者或在血汗工厂中劳动的某些少数民族聚居地的受害者之外，强迫劳动情况通常并不是露骨的身体限制的结果。研究记载了一些更微妙的、用来压低工资和使人在恶劣或不安全的工作条件下劳动的强迫形式。第二，尽管将强迫劳动归到反贩运立法和政策旗下是有益的，但现实是更加复杂的。移民常常是自愿进入目的地的。也许是在已在当地的朋友和家庭成员的协助下。

¹⁰⁵ 这一研究是在两方请求下的结果。其一，在 2003 年担任欧洲安全与合作组织主席国期间，荷兰为国际劳工组织提供了财政支持以刺激对主题性和针对特定国家的创新性研究。其二，德国政府要求国际劳工组织澄清强迫劳动与人口贩运之间的联系以改革其刑法——这只能在坚实的经验分析基础上才能着手进行。

¹⁰⁶ 几项旨在理解为性剥削和劳动剥削为目的的儿童贩运的研究已由国际消除童工计划(IPEC)着手进行。但这些研究不是本报告关注之重点。欲更多地了解国际消除童工劳动计划(IPEC)的活动，请阅：国际劳工组织：《人心不可承受之重：儿童贩运与剪除行动》(日内瓦，2002 年)。

方框 2.3 考察强迫劳动贩运的研究设计

为更好地理解在特定经济部门中供需之间的相互作用、受强迫劳动剥削影响最大的移民工人特征和现有法律与政策框架的影响度，国际劳工组织进行了一项为期两年的多国研究计划。中转国与目的地国包括法国、德国、匈牙利、日本、俄罗斯联邦、土耳其和英国。来源国包括阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塔吉克斯坦和乌克兰。

在目的地国进行的研究主要使用的是定性研究方法。每项研究都是基于对现有的性剥削或劳动剥削贩运报告的案头分析。然后就那些下一步研究应重点关注的经济部门(比如，农业、建筑、家务与照料性工作、血汗工厂生产、餐饮业、娱乐及其他部门)的选择进行讨论。

国家研究小组被要求与社会伙伴和基于社区的相关移民工人组织密切合作，详细记录不同经济部门中的强迫劳动剥削案例。如果受害者同意，研究人员就会进行一次半结构化的访谈(通常是在受害者逃离了强迫劳动状态之后)。也使用了二手资料，比如，法庭裁决，警方统计，以及工会与媒体报道。在每个国家，研究人员都与主要知情人(例如，社会工作者、警察或劳动监察员)进行了半结构化的访谈。

对四个来源国(阿尔巴尼亚、罗马尼亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰)的研究中使用的方法包括三个部分：a)在每个国家中向 160 名返回家园的移民分发一份标准问卷，b)与主要知情人进行半结构化访谈，和 c)深层小组讨论。使用的主要取样方法是滚雪球(让一个知情人建议他人受访)，尽管也对返回的移民以更加随机的方式选择，比如，通过在公共场所直接接触的方法。研究小组被要求尽可能地选择数目相同的男女受访人。此外，从大体上相同数目的贩运/强迫劳动受害者与“成功的移民”那里收集了信息，以理解特定的脆弱性因素。问卷调查了以下话题：人口特征，移民在移民前的状况，他们如何得到国外的工作(招工)，以及去目的地国的旅途是如何组织的。此外，调查了国外的雇佣/剥削状况、雇主/剥削者使用的胁迫方法、对存在的协助是否知晓、移民是如何逃出强迫劳动境况的。

一共记载了 300 例强迫劳动案例，并被输入了一个数据库。主要内容包括受害者特征、招工机制、旅行证件和工作许可的使用、受害者经历的强迫形式，和从强迫劳动中的退出。

这是在一个困难领域中的探索性工作。它要求以创新的方法去探索一个在很大程度上躲在众人视线之外的一个主题，而且，一旦确认了受害者后，他们在常情下可能不愿把经历告诉他人。在没有任何真正前例的情况下，这一研究经历本身对国际劳工组织也是一个学习过程。当然，在未来，与社会科学家、统计学家、政府机构、社会伙伴和其他方面一道，在研究方法的改进上还能有很大作为。

资料来源：B.Andrees; M.van der Linden: '从劳动力市场角度设计对贩运的研究：国际劳工组织的经验'，载于《国际移民》，特刊，2005 年 4 月(即将发行)。

他们在很大程度上仍可受到强迫劳动剥削之害，尤其是他们没有正规身份并生活在被告发和可能的遣返威胁之下。这样，强迫劳动有时可以是偷运过程的一个间接结果，而不是作为在来源国进行的虐待性或欺诈性招工的结果。事实上，区分由于贩运和由于偷渡而陷入强迫劳动之中的工人在操作上不是件易事。第三，受害者对告发强迫劳动作法踌躇不前。由于保护计划(尤其是对劳动剥削贩运受害者的保护计划)在大多数国家中仍很薄弱，受害者没有多少动力与执法机关合作。强迫劳动在“种族经济”领域也有记载，尤其是在餐饮业以及小型的血汗工厂之中。这些案例更难以发现，因

为严密的社区网络保护着违法者。

224. 第四，研究揭示出，除了性工业外，农业与建筑业是最易发生强迫劳动作法的部门。对东欧和东南欧四个国家的返回家园的移民进行的研究发现，在对 300 个强迫劳动受害者的取样中，有 23% 被贩运进强迫的性服务中，21% 进入建筑业，还有 13% 进入农业。其余的受害者(占 43%)在包括家务劳动与护理工作、小型生产、餐饮业，和食品加工等行业中受到过胁迫经历。这一情况可能因地区而不同，但强迫劳动绝大部分发生在有高度非正式劳资关系和冗长的转包链的部门之中。

225. 最后,研究突显了这样一个事实: 对外国工作岗位信息缺乏了解、移民对私人中介的依赖是强迫劳动背后的主要因素。“成功的移民”更多地依赖于值得信赖的社会关系或法律渠道,而强迫劳动受害者中大多数成为肆无忌惮地利用潜在移民的不知情而自肥的中介的猎物。合法移民渠道的不畅通本身就促进了有时是在人口贩运边缘运作的私人招聘业的成长。

为剥削强迫劳动的贩运：对经验事实的审议

226. 全球估计中有关工业化目的地国的结果应谨慎地加以解释。如果一种违法行为没有在法律上清晰地加以定义,而且如果它主要发生在影子经济之中,那么即使是在最发达的经济中也会避开大多数统计数字的。至今只有少数几个国家,比如美国¹⁰⁷和荷兰,¹⁰⁸公布了对贩运进它们国家人数的自我估计。

227. 在这些数字之外,显然有必要更好地理解主要工业化目的地国中的当代强迫劳动的形式与表现。谁是主要的受害者? 问题主要出在哪些经济部门之中? 为什么? 使用了哪种形式的胁迫? 在何种程度上问题被归因于生产或消费倾向、劳动力市场规范、劳动承包方法、移民政策、或归因于其他根本原因(比如贫困和歧视)?

228. 德国研究描述了 42 起强迫劳动。¹⁰⁹ 这些包括强迫的性服务;对家务劳动者、和在农业、建筑业与餐饮业、游乐场、以及肉类加工业中的季节工的强迫性经济剥削。受害者来自非洲、亚洲、中东欧和拉美等地区广泛的国家。大多数案例是中东欧国家的,有很大比例是波兰的季节工。总体来说,德国研究的结果表明有为数不多的严重剥削案例,但不涉及明显的

身体暴力或限制的胁迫形式累进增多。根据德国联邦刑事办公室 2003 年的一份报告,827 起记录在案的强迫性服务受害者中有一半以上经受了身体暴力。许多受害者在招工阶段就已被欺骗和胁迫。¹¹⁰ 在其他经济活动中,暴力是个例外,但在国际劳工组织报告中描述的 42 起案例中,有 9 起使用了某种程度的暴力,其中 4 起涉及性剥削。9 起有明证的案例涉及到雇主对移民工人使用或威胁使用惩罚手段: 表现为武断的开除或向官方告发来索取无偿劳动。

229. 德国的现代强迫劳动的一个例子是一个非洲难民申请者的故事。他是 19 名通过连锁转包商在一个工作场所于 2003 年被雇佣的工人之一。他们从未得到任何约定的工资。由于不停地要求偿付工资,这个非洲工人被毒打成重伤。他向警方报告了,但后来因为担心被遣返而撤回了他的证词。在该案中,公众对主包商的压力使他后来向有关移民支付了工资,但这同一个承包商后来却不向另一组非正规移民支付公平工资。¹¹¹

230. 对俄罗斯的研究¹¹²是该国的第一份此类研究,它尤其关注于评估影响不同部门中的非正规移民工的强迫度。在与该国不同地区的移民工和在 7 个主要经济部门中¹¹³进行的将近

¹⁰⁷ 在其 2004 年 6 月的“人口贩运报告中”,美国国务院估计每年有 14500 到 17500 人被贩运进该国。

¹⁰⁸ 根据人口贩运国家情报员,1995 年至 2001 年被迫受性剥削的人数为 1602 人。A.G. Korvinus et al.: Trafficking in human beings: Supplementary figures, Second report of the Dutch National Rapporteur (The Hague, Bureau NRM, 2003), p.4.

¹⁰⁹ Cyrus: 在德国为性剥削和劳动剥削而进行的人口贩运,打击强迫劳动的特别行动计划(草案,2004 年)。这一报告是基于个人访谈(42 个中的 7 个)和来自服务提供者、电话交谈、法庭裁决或媒体的二手信息。

¹¹⁰ 德国联邦刑事办公室(BKA): 2003 年人口贩运情况报告(Lagebild Menschenhandel 2003)。2003 年受害者总数为 1235 人,其中 1108 人是外国公民。

¹¹¹ Cyru, 前面已引。该承包公司正处于获得合法登记过程中。这是一个常常被用来进行不公平的劳动作法的漏洞。

¹¹² Tiuriukanova, 当今俄罗斯联邦的强迫劳动(莫斯科国际劳工组织与打击强迫劳动的特别行动计划,草案,2004 年)。该计划因特别原因选择了三个特别地区。俄罗斯中部,包括莫斯科和莫斯科地区,选择的原因是它是来自独联体国家以及更远地区移民的接待中心。南欧俄罗斯的斯塔夫罗波尔边疆区和克拉斯诺达尔边疆区的部分地区被选择是因为它们以反移民的强硬政策而闻名。第三个地区鄂木斯克市和跨乌拉尔地区的州被选择是因为在贩运问题上的广泛经验和高度意识。

¹¹³ 该研究集中于建筑业、小型工业(比如食品烘烤厂和缝纫车间)、贸易、市场上的劳动、个人服务(包括家务和护理)、服务与娱乐工作、性工作、和‘非法活动’。作这样选择是因为这些部门雇佣着高比例的移民工人。在莫斯科访谈了 158 个移民,在斯塔夫罗波尔地区 144 个,在鄂木斯克 140 人。然后在每个地区选择了 10 个知情人进行深层访谈,他们被选择是因为能够举例说明劳动剥削或强迫劳动的一种新要素或新形式。

450 个访谈的基础上，它对具备胁迫的所有主要要素的强迫劳动案例和较不具胁迫性但仍限制工人退出或改换雇佣关系的案例进行了基本区分。在后一种情况下，所确定的强迫劳动要素包括通过不付加班费表现的胁迫；额外增加职能；(例如为了偿债的)无酬劳动；在与体面劳动概念不相容的条件下劳动；以及在限制迁移、限制自由、禁止医疗状态下的生活与工作。

231. 俄罗斯研究的一个主要发现是，胁迫对许多移民来说是其普通工作经历的一部分，而不是贩运或欺骗性招工战略的刻意结果。后来成为受害者的人常常是自愿移民的。“欺骗圈”是在到了目的地之后的较后阶段开始合拢的。¹¹⁴一开始证件被扣留，工薪被拖着不付。受害者受到胁迫、移动限制和身体虐待。在全部的 1/5 案例中，雇主扣留了护照。另外，莫斯科受害者中的 18%、斯塔夫罗波尔(Stavropol)地区的 15%和鄂木斯克(Omsk)的 7%报告说他们在债役状态下劳动(债务常常是远超出一个月工资的数额)。莫斯科受访移民中的 16%(但在其他地方比例较小)说，要是他们离开现在的雇主就会受到惩罚威胁。

232. 腐败与敲诈对延续非正规移民工的脆弱地位也起着主要作用。在一次国际劳工组织对俄罗斯建筑业中的 101 个塔吉克男性移民工的调查中，所有受访者都说屡次受到来自执法机关的压力。没有居留许可的工人总会面临被遣返的威胁。这导致一个敲诈、骚扰这些工人以勒索钱财的犯罪业的出现。此外，莫斯科有 1000 多家公司提供通常是伪造的临时许可证，使这些移民很容易成为腐败的执法官员的猎物。如果违反了居留规定，警方会要求移民上交护照，只有付费才能取回。要不然护照就会被转到中间人那里，他会强迫工人付钱取回护照。¹¹⁵

¹¹⁴ 在事先对在俄罗斯的未来工作有所了解的受访人中，15%的人称他们受骗了，39%的人称，对他们的许诺“部分地兑现了”。2/3 的人说工作条件不象他们期待的那样。但 63%的人同意，在组织其旅行之中没遇到任何欺骗；74%的人说在安排其工作岗位过程中没经历任何胁迫、威胁或压力。

¹¹⁵ 国际劳工组织：在俄罗斯建筑业中的来自塔吉克的工人社会地位(未发表文件，未署日期)。

233. 在法国进行的研究特别关注于地下中国移民所经历的招工、运送、生活和工作条件。¹¹⁶虽然对中国人有组织犯罪中的“蛇头”(从事人口偷渡或贩运者)有不少耸人听闻的报道，但对中国人贩运和偷运的机制却少有或没有任何认真的研究。在过去 20 年，法国和意大利等国家中的非正规中国移民有了大幅增加。在某些情形下，他们可能与当地劳动力融为一体。但中国移民的运作在很大程度上独立于当地的劳动力市场，形成了少数民族聚居地，难以渗透。移民可能很少努力去学当地语言，不了解当地法律、不知道他们能得到哪些协助，并忍受着特别长的工时与艰苦的劳动条件而得不到补偿。

234. 虽然深度债务是对大多数中国移民进行的严重劳动剥削背后的主要因素，这些债务的发生与偿付方法本身也很复杂。许多移民和一个朋友或亲属一起离开中国，后者与偷渡或贩运代理进行初步接触，并预付费用。这些“蛇头”的成员可能卷入偷渡和贩运过程，在某些情况下也向移民支付预付款，有时在旅行期间费用加码，移民在路上可能被拘禁直到偿清债务。在目的地 15 小时工作日是常有的事，身体上受限制的例子也比比皆是。在中国或海外的蛇头与中国少数民族聚居地中的雇主之间的联系是复杂的。有些移民一到就被拘禁，直到由国内的家人偿清至少部分债务。在其他情形中，无钱支付的移民为雇主工作，雇主将工资直接付给贩运者以覆盖旅行费用。对偷运或贩运者与聚居地雇主之间正式联系的存在现在仍不能加以概括，也可能中国雇主只是在利用其同胞的脆弱地位。

235. 对中国移民的劳动剥削通常与秘密招工方法相连。然而，随着越来越多的中国公民在海外寻找工作，有人担心那些通过合法途径移民的人也可能遭受胁迫作法之害。例如，近年来在以色列这成了日益引人关心的问题。中国劳务大批输入始于 20 世纪 90 年代末，当时繁荣

¹¹⁶ GaoYun; V. Poisson: 对在法国的中国移民的贩运和剥削(国际劳工组织打击强迫劳动的特别行动计划，未发表文件，2004 年)。该研究是基于 59 个半结构化的访谈和 10 个详细的案例分析，包括 8 个秘密中国移民(有的和家人在一起)和一个中国种族企业的代表。

的建筑业于此时经历了劳动力短缺。中国和以色列的职介所都参与了其中，对每个劳务工收取数千美元的高昂费用。中国工人之后会得到一固定时段、绑在特定的雇主身上的工卡。针对这些诸如强迫扣留部分工资和身份证件招工和雇佣作法，已有多起申诉记录在案。¹¹⁷

236. 针对这些情形，在一个清晰的法律框架之下，改进执法必须永远是解决方法的组成部分。但若认为，强调执法本身，全力对付从劳动剥削中攫取利润的为数有限的雇主，就可以根除可能是深嵌于这些国家的社会经济肌体之中的问题，是不现实的。许多因素促使生产者最大程度地削减成本，特别是通过把负担转到劳动者身上的方式。

移民与强迫家务劳动

237. 虽然很少人认为家务劳动是生产性的，但有相当多数目的主要是女性的移民从事此业。国际劳工组织记载了家务工在一系列目的地国中(尤其是阿拉伯国家、亚洲和西欧国家)面临的常常是虐待性和不受保护的劳动条件。¹¹⁸ 国际劳工组织于 2004 年发布了一个对儿童家务劳动(包括其最严重的剥削形式)的全球分析。¹¹⁹ 由于其劳动不受保护的本质以及与雇主之间的高度个人化的关系，家务工尤其容易遭受强迫劳动之害。家务劳动在私人家庭中进行，它典型地被排除于劳动力市场的规范之外。尽管劳动监察对所有雇佣情形都有要求，但在实际

¹¹⁷ 象在其他国家一样，在特拉维夫的雅滨庭斯基(Jabontinsky)和阿罗诺维茨(Aaronowitz)大街交汇处的一个角落，有临时工等候着被雇佣，被称为“奴隶劳工市场”。

¹¹⁸ Esim 和 M. Smith (编): *阿拉伯国家的性别与移民: 家务工的案例*(贝鲁特, 国际劳工组织阿拉伯国家地区局, 2004 年 6 月); S. al-Najjar: 在巴林的女性家务移民工, 国际移民文稿第 47 号(日内瓦, 国际劳工组织, 2002 年); R. Jureidini: 在黎巴嫩的女性家务移民工, 国际移民文稿第 48 号(日内瓦, 国际劳工组织, 2002 年); 国际劳工组织: *亚洲的家务劳动: 易受强迫劳动和贩运的脆弱性*, 宣言工作文稿(即将出版); N.J. Sayres: *对菲律宾家务工的分析*(马尼拉, 国际劳工组织次地区局, 未出版文件, 2004 年 6 月)。亦请见 A. Blackett: *让家务劳动透明: 为专门立法而辩*(日内瓦, 国际劳工组织, 1998 年)。

¹¹⁹ 国际劳工组织: *帮手抑或被缚住的人生? 理解儿童家务劳动及应对行动*(日内瓦, 2004 年)。

上, 家庭超出了劳动监察员的界限。国际劳工组织对 65 个国家的法律研究揭示出, 其中只有 19 个国家就家务劳动制定了专门的法律或规定。¹²⁰ 这些法律给予家务工的保护程度往往低于其他类别的工人。迄今为止, 对卷入贩运家务工的恶劣雇主或中介仅有少数几起定罪。

238. 移民家务工由于他们在东道国中的不安全的法律地位而生活于朝不保夕的状态之中。在某些中东国家, 移民家务工受到投石与鞭笞等严厉惩罚, 并经过简易审理被判有罪而入狱。许多人, 包括来自斯里兰卡、菲律宾和印度尼西亚的移民工人都死于不明情形之中。在香港和新加坡, 自 2000 年有多起雇主对移民家务工严重虐待的案例被报道和起诉, 其中包括至少一起杀人案例。

239. 家务劳动也被用来作为幌子引诱妇女去国外就业同时隐瞒其工作的真正性质。国际劳工组织的研究记载了多起妇女离开家园, 以为是去做家务工而后却被迫入性剥削境地。在其他案例中, 家务工在仆役婚姻或在最初为文化交流建立起的寄居生(*au pair*: 换工住宿)项目的掩护下被贩运而来。罗马尼亚来的一个 21 岁的 *au pair* 女孩, 由于不堪严重虐待于 2003 年在德国自杀, 雇主被判入狱。这个年轻女孩是通过位于罗马尼亚的一个招纳寄居生(*au pair*)的因特网机构雇来的。¹²¹

240. 对许多妇女而言, 家务劳动常常是在国外找到就业并逃脱国内贫困的唯一途径。例如, 来自摩尔多瓦共和国的妇女作为家务工或护理工大量移民到了土耳其。虽然许多人得以贴补家庭收入, 有些人则成为肆无忌惮的招聘商和雇主的猎物, 他们欺骗她们并扣留其身份证件, 限制其迁移自由。有些人报告说还受到性骚扰或身体暴力的威胁。¹²² 2003 年, 土耳其政府认可了对外籍工的需求, 第一次将家务工包括在内, 并引入了不绑在一个特定雇主或‘担

¹²⁰ -M. Ramirez-Machado: *家务劳动、工作与雇佣条件: 一个法律观* 工作与雇佣条件系列第 7 号(日内瓦, 国际劳工组织, 2003 年)。

¹²¹ Cyrus: 前面已引。

¹²² Içduygu; S. Köser Akçapar: *土耳其非正规移民与人口贩运的劳动层面*(未出版文件, 2004 年)。

保人’身上的工卡，这不同于在许多阿拉伯国家的作法。

241. 对家务工的欺骗与虐待在招工过程中亦有发现。目前在许多东南亚与中东国家之间的招聘体系更加“正式化了”，但仍有使招聘等同于贩运的漏洞。职介所与雇主之间常签有书面合同。有些合同对提前离开雇主的家务工强加惩罚，这可能会迫使工人留在一个虐待性境况之中。再者，职介所常常卷入对家务工的移民前培训，培训中施行虐待是家常便饭。

242. 雇主的态度也加剧了家务工的脆弱地位。雇主喜欢用移民作家务工，因为她们要求少，在工时上又灵活。

243. 家务工的工会化充满了障碍。在某些国家，立法阻止家务工享有组织的权利。再者，工会接近家务工有诸多困难。¹²³ 首先，这是因为雇主—雇员率是正常情况的颠倒，因为一般情况都是一个家务工为多个雇主工作。第二，工时随情况而变，而且许多家务工并不享受一天休假日可用来组织会议。第三，最需支持的人常常被困于家庭之内而必须用秘密方法与外界联系。

贩运与强迫性剥削

244. 许多强迫性剥削的受害者是被骗入这种虐待之中的，他们最初签约是为了从事其他各种各样的经济活动。在某些国家中，女性移民申请“娱乐签证”是普普通通的事。这种签证安排近年来受到强烈批评，因为它们常常为将妇女贩运到性剥削之中提供了合法保护。例如在日本或澳大利亚，妇女在这种签证安排下合法地进入该国，期待着在舞蹈俱乐部中工作，料不到后来也会被迫提供性服务。其他常见的为强迫性剥削使用的招聘方法有误导性的媒体广告、扮作朋友或亲属的个体贩运者、或婚礼机构。

245. 性别、年龄与种族歧视以及在宾馆、私人家庭或限于某些街区的妓院工作的隔绝性是促

成对妇女此种性剥削的重要因素。在需求方，在包括意大利、日本和瑞典等国家对 175 个嫖客的调查发现，对移民和贩来的妓女的需求形式多样。某些移民妇女群体被视为在性市场底层工作，而当地妓女则被视为更昂贵。当被问及如果面对一个不自由的被贩来的妓女时会如何反应，只有一半的受访人说会报告给警方。其他人公开承认更喜欢年轻和不自由的人，因为她们更顺从。¹²⁴

246. 性产业近年来已变得高度多样化与全球化。因特网等技术发展以及旅游、三陪机构和登载性服务广告的媒体途径的激增都促进了对商业性服务需求的不断增长。某些地区，例如东南欧，已发展成战后和经济急剧滑坡之后贩运妇女的枢纽。许多案例中使用了高度暴力，包括对受害者的劫持、使其挨饿和囚禁。不过，最近的报告显示，贩运者针对执法的强化调整了战略，使用难以辨别的、形式更微妙的胁迫。¹²⁵

247. 在亚洲，在大湄公河次区域的经济差异刺激着将妇女从缅甸、老挝人民共和国和柬埔寨贩入泰国的活动。越南妇女和儿童被贩入柬埔寨进行性剥削、被贩入中国结婚和做家务。¹²⁶ 从印尼和菲律宾为强迫卖淫而进行的贩运目的地主要包括澳大利亚、香港、中国、日本、韩国和中国台湾。

248. 日本也是一个从世界各地为性剥削而贩运受害者的一个主要目的地国。¹²⁷ 大多数来自东南亚、南美，最近也有来自东欧的。尽管卖淫是非法的，它是在“与性有关的受限制产业”

¹²⁴ Anderson; J.O'Connell Davidson: 人口贩运是需求驱动的吗？一个多国示范研究，国际移民研究系列第 15 号(日内瓦，国际移民组织，2003 年)。

¹²⁵ Counte-Trafficking Regional Clearing Point: First Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe(Vienna, Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings (SPTF), International Organization for Migration (IOM), International Catholic Migration Commission (ICMC), 2003)。

¹²⁶ 消除童工劳动国际重点计划关于在湄公河次区域打击对儿童和妇女的贩运的计划 <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/index.htm>。

¹²⁷ 国际移民组织估计，有 15 万名外籍性工作者。见：对移民的贩运：季度公报，1997 年 6 月，第 15 期。

¹²³ 国际劳工组织：您在工作中的发言权：根据工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施编写的综合报告，报告 I (B)，国际劳工大会，第 88 届大会，日内瓦，2000 年，第 31-32 页，第 76 段。

中提供的。强大的有组织犯罪团伙控制着性产业，同时它们也是人口贩运的中心。国际劳工组织的研究澄清了其招聘机制和胁迫形式，受害者常常是在回应看起来是正常的招工启示，想不到会在其预期的活动的真正性质上受到欺骗。日本最近采取了一系列措施来消除这种剥削，包括严格实施娱乐签证规则、为受害者返回家园提供经济协助、以及加强与来源国的合作。

经济部门、招聘系统和涉及的利润

经济部门

249. 对人口贩运需求方的认真研究，包括经济部门和涉及的利润的研究，仍十分缺乏。非正规移民增长背后的一个明显因素是目的地国某些特定部门或地区劳动力的短缺。其他“牵引”要素包括存在一个未公开的非正规经济，这些移民可在其中很容易地找到工作。正在招人的工作的不稳定性可作为进一步的解释。有着复杂且常不受管制的连锁转包趋势也是一个相关因素。转包提供了使用灵活而廉价劳动力的途径而不需直接卷入非正规雇佣作法。¹²⁸

250. 贩运来的强迫劳动力大多是在正规经济边缘上工作、没有正规的就业或移民地位。最常提及的部门有农业或园艺业、建筑、“血汗工厂”条件下的服装与纺织业、餐饮业、家务劳动、娱乐、当然也有性工业。研究工作进行得越多，我们就看得越清楚：胁迫招聘与雇佣作法可影响其它甚至是非常主流的经济部门中的移民工，包括食品加工、保健和承包清洁，这主要涉及私人部门中的就业但也有公共部门的就业如卫生保健服务的提供。

251. 在收获季节，很多农活总是要依赖于临时工。低于标准的住房和过长的工时一直是长期困扰人们的问题。现在季节工大部分是由移民构成的，有些没有正规身份，其它是在政府与雇主达成的季节工计划下工作的。复杂的承包与转包链也是一个主要特征，例如在园艺和食品加工工业中。消费者品味的不断变化使零售商

对长年提供多种农产品的需求大大增加，这自然对劳动力市场倾向带来了影响。一组组工人打个招呼就得在极短时间内高强度地工作。而且由于成本竞争的加剧，在供应链的底端，不道德的公司使用强迫劳动是实实在在的风险。

252. 农业强迫劳动的一个特点是，在这些承包链的上端，会影响到主要的生产与零售公司。在美国，一些受到使用胁迫作法指控的农活承包商为该国一些最大的柑桔种植商提供劳动力。在英国，几家主要超市被指与使用胁迫手法的工头有牵连而玷污了声誉。这引起了雇主团体的关注，他们希望通过立法或通过季节工计划以满足对农业临时工的需求来解决这一问题。特别计划本身也受到一些批评，理由要么是申请者须付费才能参与这些计划，要么是工人被提供给某家公司而这家公司可能将他们非法地转雇给他人。但这些计划一般地规定了对劳动条件进行某些监督，从而针对强迫劳动作法内置了一定程度的保护。

253. 建筑业也有着加强对廉价和灵活劳动需求的某些特点。该行业主要公司要么已成为国际跨业公司，要么通过大规模的外包削减了劳动力。因而该产业现在多组织成中小型的公司，这些公司通过多单位连锁方式外包业务。大项目也可由在海外注册的公司来履行，其雇佣做法反映着所在国的条件，而劳动承包商则在向公司雇出短期工人上起着引人注目的作用。建筑不能换地方，而且严重受繁荣-萧条走向的影响。它也涉及到艰苦而有潜在危险的劳动，小经营者可通过削减卫生与安全开支得到不小的金钱利益。

254. 欧洲和其他地方建筑业的一个特征是，强迫劳动作法既可通过非正规和秘密的招聘体系又可在合法签订的国际劳务合同中发生。中东欧社会主义经济的崩溃极大地增加了廉价与灵活劳动力的储备大军。移民工人在正规与非正规安排下，从乌克兰移到葡萄牙，从波兰移到德国，或从罗马尼亚移到以色列。在某些情形下，如果国际劳工被绑在一个雇主身上而无权离开、或者被非法克扣工资，那么可以说他们身处强迫劳动境地之中。工会和其他倡导者曾就这些事项寻求法庭判决，以保证在目的地国中所有建筑工人都被劳动立法所覆盖。

¹²⁸ 对欧洲这些问题的审议，请看：G. Van Liemt: *欧洲的人口贩运：一个经济观*。打击强迫劳动的特别行动计划，宣言工作文稿第 31 号(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

255. 纺织与制衣业，因为很容易转移生产地点，则呈现出另一种图景。在工业化国家近来由于全球竞争这一工业受到严重影响，作为应对，就业格局发生了根本转变。自 20 世纪 90 年代中期，在全球纺织品出口商的地位上，欧洲的阵地不断被亚洲占领。许多企业改换了生产地。在这个以低劳动成本和迅速适应消费者需求为竞争制胜之道的部门中，生存下来的企业不得不使用高度灵活的生产方法。这一部门看来很适宜成为“种族适宜地位”，移民可在此以自己的操作规则建立秘密企业，规避当地立法，其与正规经济间的联系非常薄弱。

256. 针对移民的强迫劳动作法可以蔓延到主要企业甚至是公共部门之中，这确实是一个值得关注的特别严重的问题了。有相当多的证据表明，移民工是在母国中招聘来的，他们内心以为会在到达地有一份工作和固定工资，但一旦到达却得到了一份条件完全不同的合同。在这种情形下，保健工作者和其他劳工的债务在招聘与运送过程中为支付录像面试、签证、机票和其他项目会不断积累。一旦到达，他们可能被迫住在预先选定的超出平均价格的地方。如果工资低于所预期的数额，他们所处的境况就等同于、或至少接近于法律意义上的债役劳动。令人不安的是，有时发现同一个私人承包代理在目的地国又作为放高利贷者、旅行代理、甚至是膳宿代理。正是这种可能是合法注册的、但却运行于犯罪和贩运边缘的代理商的值得怀疑的作法会助长工业化与发展中国家新形式的强迫劳动的进一步发展。

来源国与目的地国中的招工制度

257. 中介在贩运循环两端都起着重要作用。强迫劳动的受害者更多地依赖于可疑的中介去帮助他们安排旅行和找工作。图 2.2 比较了强迫劳动受害者和成功的移民在国外找工作的途径上的异同。根据对来自东欧和东南欧的返回家园的移民的研究，尽管强迫劳动受害者和成功移民都通过社会关系在国外获得工作(分别为 38%和 42%)，有更多的强迫劳动受害者是通过中介找到的工作(35%)，而成功的移民只有 10%。性工业的贩运网络的运作与为劳动剥削而招聘移民的代理相比稍有不同。后者的网络

成员不如控制性贸易的犯罪组织那么精于其道。劳动贩运常常在法律掩护下发生，比如通过私人的职介所、劳务合同甚至是对季节工计划的滥用。

258. 虽然为境外就业进行的招聘应被视为合法业务，但在最严重情形下，如果没有法律与行政控制，它可以为贩运活动提供掩护。在监督薄弱、商业标准匮乏的地方，代理商可以通过向移民工收取过多费用、对他们欺瞒其工作的真正性质、不告知他们有何权利、并向他们提供伪造证件的方法赚取快财。这些代理可以在许多伪装之下运作，最常见的是旅行、模特、娱乐或婚姻介绍机构。

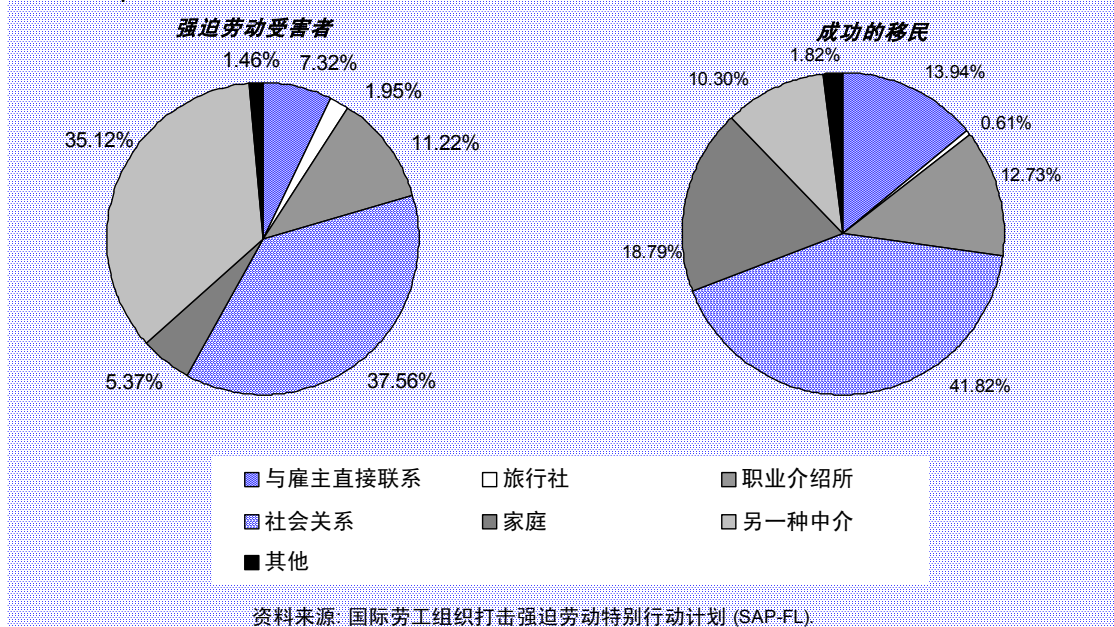
259. 有些职介所是如何成为贩运罪运作程序一部分的？一个例子是上面提到的英国的“工头制”。工头在为英国的农业和园艺业提供临时工上起着重要作用。这一个词也用来指称私人职介所，但分别不总是很清晰。据估计在英国大约有 600 个工头。下院的环境、食品与农村事务委员会注意到多起工头严重侵犯其合同工权利的事件。¹²⁹ 问题源于加码了的旅行、签证和膳宿费用，也源于上面提到的“合同置换”的作法。

260. 通过以下例子可以看出债役是如何通过职介所运作的。一个犯罪团伙在 2002 和 2003 年间将东欧工人运到英国的工厂非法劳动。开始答应给他们办工卡，但路上给了他们假护照。他们随后试图逃脱该团伙的控制，但因受到十分严重的威胁而被迫继续其旅途。到达后他们被告知他们应遵守的条件。他们要每周 7 天工作，以偿付将他们运往英国的费用和其在该国期间的食宿费用。一旦债务偿清后，还必须至少干一年的时间，没有任何收入或至多每周有几英镑的‘零花钱’。工资被付到一个团伙成员的账号上。工人们受到严密的监视、他们被从一个住处移往另一个、并被置于与外界隔绝的状态。如果任何人违反条件，包括因病旷工，都会加到其债务上或从其零花钱中扣除。控制是通过殴打和对工人及其国内家属进行袭击来维持的。

¹²⁹ 下院的环境、食品与农村事务委员会：工头，前面已引。

图 2.2 在国外寻找就业的途径

(对 644 个来自阿尔巴尼亚、摩尔多瓦、罗马尼亚和乌克兰的回返家园的移民的取样)



261. 埃塞俄比亚的非法代理靠欺骗招纳女性移民去中东, 对她们在目的地国的未来作出虚假的允诺。调查证明, 这些移民面对的虐待类似于在全球各地被贩运的工人所遭受的虐待。¹³⁰ 尽管埃塞俄比亚当局试图对这些代理施加压力, 多为女性的移民却继续寻求非法服务。尽管发布了第 104/1998 号关于私人职介所的公告 (该公告要求所有职介所营业须持有许可证, 并通过要求这些机构登记所有雇佣合同、提供离境前信息介绍和监控工人在就业国的状况),¹³¹ 这些作法仍在持续。

262. 在印度尼西亚, 潜在移民被要求从政府管理的 400 个职介所中选择一个来办理手续。这些职介所要求潜在移民在集训营中生活 1 到 14 个月, 他们可能被强迫在严峻条件下从事不情

愿的工作或服务。¹³² 一个与其他 1000 名妇女一起在东爪哇集训营中留置四个月之久的家务工描述了她们被置于完全与世隔绝的状况。生病想回家的须交 2 百万卢比作为还会回来的担保, 想取消录用程序的人被罚 350 万卢比 (约合 400 美元)。她们在营地呆得越长, 欠职介所的钱就越多。职介所对工人的控制甚至持续到工作安置之后。这个工人发现, 职介所把她的雇主存到她的账号上的大部分工资以欺诈方式取走了, 就是说 9 个月的类似奴隶状态的劳动给她带来了两手空空。¹³³

263. 从政策入手对私人职介所和劳动中介进行的监督差异很大。有些政府, 比如荷兰或德国政府, 修改了法律允许私人职介所为增加劳动力市场的灵活性发挥更大作用。在那些私人职介所长久以来对方便移民起着很大作用的国家中 (比如菲律宾), 政府制定了强硬规定惩罚滥用行为并保护心怀希望的移民工不受滥收费和信息误导之害。在经济转型国家, 私人职介所有很大增长, 它们常常还有一头旅行社业务。用来监督其工作的规章与标准仍很薄弱; 政府机关、执法官员和

¹³⁰ 请阅: E. Kebede: 埃塞俄比亚: 对国际劳工移民状况的评估——女性移民劳工的情况, 国际劳工组织性别促进计划第 3 号工作文稿, 妇女与移民系列出版物 (日内瓦, 国际劳工组织, 2002 年)。

¹³¹ 在以下网址可得到: http://www.ethiopar.net/Archive/English/1stterm/3rdyear/hopre/bills/1997_98/proc1104e.htm。

¹³² 国际劳工组织: 专家委员会的报告, 前面已引, 第 138 页。

¹³³ 国际劳工组织: 亚洲的家务劳动, 前面已引。

表 2.1 被贩运的强迫劳动力创造的利润一览表

	每个在商业性剥削中的 强迫劳动者带来的 利润(美元)	每个在其他经济剥削中 的强迫劳动者带来的 利润(美元)	全 部 利 润 (百万美元)
工业化国家	67 200	30 154	15 513
转型经济国家	23 500	2 353	3 422
亚 洲	10 000	412	9 704
拉 美	18 200	3 570	1 348
撒哈拉以南非洲	10 000	360	159
中 东	45 000	2 340	1 508
全世界			31 654

资料来源：国际劳工组织打击强迫劳动的特别行动计划。

雇主代表需接受培训以改进这一领域的经营行为从而防止发生贩运的风险。¹³⁴

对贩运利润的估计

264. 这些活动的利润有多少？谁从中获益？很明显，贩运不仅为提供人员的运输或跨边界运送的代理、而且为目的地剥削强迫劳动的雇主带来利润流。

265. 一年内由被贩运的强迫劳动力带来的全部非法利润¹³⁵估计为大约 320 亿美元(表 2.1)。这些利润有一半是在工业化国家中创造的(155 亿美元)，接近 1/3 在亚洲(97 亿美元)。在全球来讲，这意味着每年每个强迫劳动力大约平均创造 1 万 3 千美元利润，也就是每个月 1100 美元。

人口贩运的根源

贩运——贫困链

266. 移民理论一般认为，劳工移民不属于人口中最贫穷阶层，尽管他们可能来自按人均国内总产值(GDP)来说非常贫穷的国家。然而，贩运研究却揭示出一个略有不同的图景。任何要

移民的计划都需要有金融与社会资本，¹³⁶而贩运受害者没有途径得到这种资本，因而成为利用其贫困的犯罪团伙或个人的猎物。比起其他移民来，他们处境更加脆弱，因为在离境前他们必须向包括贩运者在内的代理借钱、对国外合法就业机会所知甚少、可能来自于偏远地区并缺乏社会网络。尽管对贩运现有数据和国际可比贫困线数据存有争议，大多数贩运受害者可以说来自最穷的国家和国内人口中最贫困阶层。不过，贫困只能被视为与诸如歧视、腐败和劳动力市场运作不良连接在一起的一个可能的根本原因。

267. 在欧洲，阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰被确定为贩运受害者的重要来源国。在所有这四个国家,人口中都有相当多比例的人生活于国际贫困线下。根据国际劳工组织基于对 644 名来自东欧和东南欧返回家园的移民取样所作的研究，强迫劳动受害者(51%)多认为自己的移民前状况比住在同一地区的较成功移民(27%)差(见图 2.3)。表 2.2 显示，有大量人口生活于贫困线下的国家贩运受害者比其他国家占得比重大。联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)对全球人口贩运发生率的调查结果证实了这一点。联合国毒品和犯罪问题办公室的数据库显示，被贩运的人主要来自世界上

¹³⁴ 见：C.Ghinararu；M. van der Linden：《对罗马尼亚移民工的贩运：劳动与性剥削问题》，打击强迫劳动的特别行动计划，宣言第 33 号工作文稿(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

¹³⁵ 通常，附加值代表利润与工资的和。然而，在强迫劳动情形下，大部分附加值作为利润流入了贩运者和雇主的腰包。

¹³⁶ 社会资本可定义为可得到移民和与劳动力市场相关的信息、在国外有社会网络(家庭、朋友)和其他支持结构。

方框 2.4 估计贩运劳动带来的年利润的方法学

表 2.1 的第一栏是对在商业性剥削中被贩运的人所创造的利润作出的估计。这一估计按照经合组织描述的方法学计算了卖淫的总体利润：估计平均营业额(即嫖客数乘以每个嫖客所付价格)减去中间消费开支。为此计算，使用了各种二手资料，结果与其他现有估计进行了对比。第二栏显示的是在其他形式的强迫经济剥削之中的贩运受害者创造的利润。既然无法知道每个强迫劳动力创造的利润精确数，作为替代使用了世界银行的 2004 年世界发展指数中的每个农业工人创造的平均附加值数据。这可以被用来作为低科技劳动密集部门中利润的一个指标。这是被贩运来的强迫劳动力典型情况下的工作部门。最后一栏只是将利润乘以被贩运到商业性剥削或其他经济剥削中的强迫劳动受害者的数目。

320 亿美元之巨的估计可能看起来高得令人惊讶。另一个在贩运文献中常被引用的数字是，为商业性剥削而贩运妇女的流氓团伙的年利润为 50 至 70 亿美元。它指的是将非正规移民运往西欧国家带来的收入，而不是由于贩运而被强迫劳动的人在一段时间内创造的利润。因此，这两个数字不太对得上是不足为奇的。

由于以下两个原因，320 亿美元还很可能是个保守估计。第一，对全球受害者数目的估计用的是最低估计数。第二，对人均实际利润的估计事实上低于某些其他知情方所作的估计数。例如，在工业化国家每个贩运受害者创造的 67200 美元利润的估计数低于国际刑警组织最近一项报告中的结果。芬兰警方查封的一个卖淫团伙的账号显示，每个妇女创造约 8 万 5 千欧元的利润。亚洲的估计是每人年利润为 1 万美元。这比 Kevin Bales 早些时候提出的数字为低：泰国妓院中的女孩每月接客 30 天每天有 14 个嫖客，对每个嫖客收费 5 美元。也就是说每个月有 2100 美元或每年 25200 美元的营业额。即使有一半用于费用支出，年利润仍有 12600 美元。

资料来源：50 至 70 亿美元数字是维也纳的国际移民政策制定中心(ICMPD)的 Jonas Widgren 为一次国际移民组织研讨会的演讲于 1993 年计算的；世界银行：2004 年世界发展指数(2004 年，华盛顿特区)第 126 页；J. Leskinen: 2002 年芬兰报告：国际刑警组织国家情况报告(2003 年 3 月)；K.Bales: *Disposable people: New Slavery in the global economy* (伯克利、洛杉矶、伦敦、加利福尼亚大学出版社，1999 年)，第 55 页；在 P. Belser: *Forced Labour and human trafficking: Estimating the profits* 中全部加以引用，宣言工作文件(即将出版)。

较不发达地区，比如非洲、亚洲和独联体(CIS)，而工业化国家则是大部分贩运受害者的最终目的地。¹³⁷

268. 在另一个对 151 名塔吉克斯坦的可能和实际移民工的取样调查发现，把部分受访人及其家庭生活贫困线下(按人均月收入与一揽子物品的费——64 美元计算)。在大多数案例中，收入还不足以支付一揽子物品中的食品类。在农村地区，89%的家庭属于这一类别，在城镇则有 76%的家庭。¹³⁸

269. 在西非，典型的贩运来源区是那些没有从

发展中受益的地区和那些季节性移民很普遍的来源地区，比如加纳的北部地区。社会工作者报告说，需钱筹办婚事的女孩和娘家太穷无法接待她们的待产妇女感到的移民压力尤其强烈。她们移到城市地区作头顶承物工，常常遭受劳动和性剥削。对 35 项尼日利亚贩运研究的检索显示，受害者通常社会经济地位低下。许多来自人口多的家庭，由于生计困难而辍学。尽管许多人受过职业培训，但由于缺乏周转资金而无法开办小买卖。¹³⁹ 一项由联合国儿童基金会支助的对南尼日利亚 11 个州中的儿童贩运调查也得出如下结论：泛滥的贫困是贩运的温床。¹⁴⁰

¹³⁷ Kangaspunta: ‘非人贸易纪实：人口贩运数据库的初步结果’，载于《犯罪与社会论坛》(纽约，联合国毒品和犯罪问题办公室)，第 3 卷，第 1 与第 2 期，2003 年 12 月，第 90-91 页。

¹³⁸ 俄罗斯建筑业中的塔吉克斯坦工人的社会地位，前面已引。

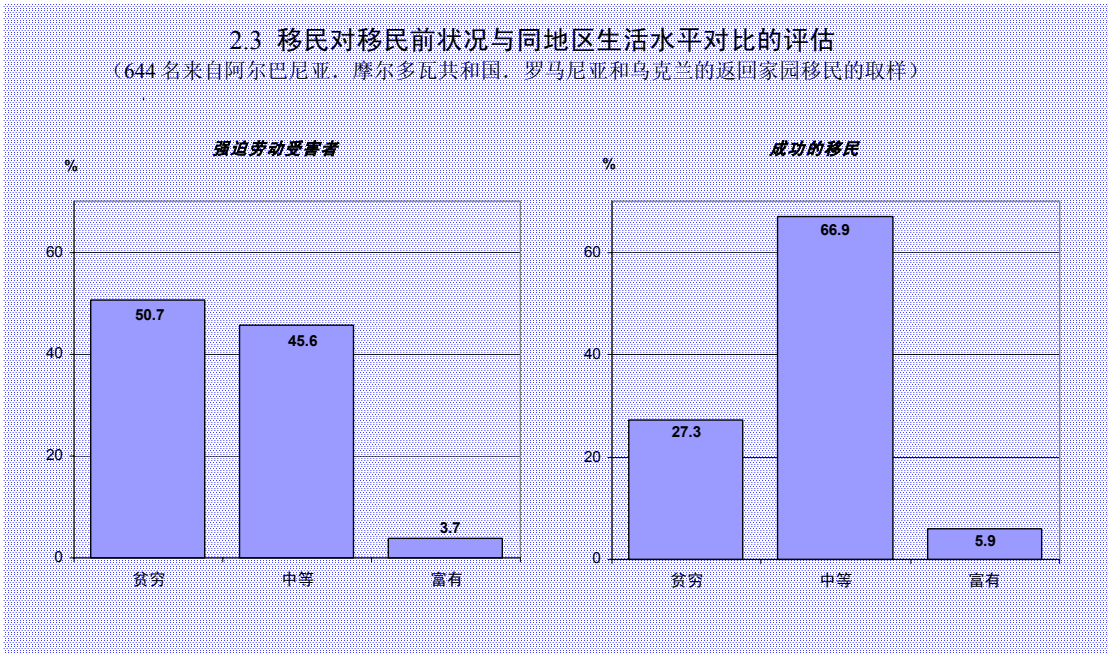
¹³⁹ S. Oloko: *对尼日利亚强迫劳动与贩运的案头回顾*，(未出版文件，2004 年)。

¹⁴⁰ 禁止人员贩运及其他相关事项国家机构(NAPTIP): *尼日利亚南部十一个州中儿童贩运的情况评价*，2004 年。

表 2.2 贩运与贫困间的联系¹

选定的欧洲来源国	确认的贩运受害者 (2000 年至 2003 年 6 月)	生活于每天 2 美元 以下的人口(%)
阿尔巴尼亚	2 241	11.8
摩尔多瓦	1 131	63.7
罗马尼亚	778	20.5
保加利亚	352	16.2
乌克兰	293	45.7
克罗地亚	3	< 2
捷克共和国	2	< 2
波 兰	1	< 2
匈牙利	1	7.3

¹ 数据只是示意性的，是对贩运与贫困间联系尝试性的说明。
资料来源：Counter-Trafficking Regional Clearing Point，前面已引，第 10 页；贫困数据来自世界银行，前面已引，表 2.5。



资料来源：打击强迫劳动的特别行动计划(SAP-FL)。

270. 在亚洲，国际劳工组织在大湄公河三角洲次地区的研究也显示出农村地区向外移民的压力与易遭受贩运之害之间的密切联系。虽说有些(男性和女性)受害者实际上被亲属或“朋

友”卖给了贩运者，大部分人口贩运是在出于自愿但准备不足且无信息的移民过程中发生的。常常很天真幼稚而且教育程度很低，许多儿童和年轻妇女很容易被诱使离开村庄去寻找

工作。虽然有些只是去大城市冒险猎奇并寻找生活新起点，许多人则是为了逃脱贫困。¹⁴¹

作为贩运根源的歧视

271. 基于性别或种族的歧视也是贩运的一个决定要素。国际劳工组织的研究证实了人们广泛持有的假设：人口贩运的大部分受害者是妇女。对来自东欧和东南欧的返回家园的移民的研究发现，相当大部分的成功移民是男性，而妇女则占强迫劳动受害者的 58%(图 2.4)。不过，男性在强迫劳动受害者中的比例也不小。男性与女性贩运受害者都表示，债务的束缚使他们无法离开雇佣关系。然而，比起男性，有更多的女性举出对其家庭实际上使用或威胁使用的暴力作为使其不能离开的主因，而男性则对向政府机关告发更感焦虑。因而，从强迫劳动的情形中退出，女性看来比男性冒着更大的风险。

272. 女性地位更加脆弱，因为在移民前，其住房与饮食条件比起男性来通常较差。生于非常贫穷的家庭之中，年轻妇女和女孩常常命定要出国或被直接卖给贩运者来改善家境。此外，男人比女人更易在国外找到就业机会。女人常常缺乏关键信息，比男人更需依赖于中介，而中介可能摇身一变成为贩运者。更宽泛的移民政策对她们也可构成歧视，因为双边移民协定中除了那些覆盖来自亚洲的家务工之外，多有覆盖基本上是男性职业的倾向。¹⁴²

273. 性别相连的文化习惯也可使女性更易遭受贩运之害。例如中亚共和国诸如对年轻妇女和女孩的包办婚姻或强迫婚姻等传统助长了性剥削贩运。妇女也可成为贩运网络的一部分，她们扮成朋友或“妈咪”引诱其他妇女到海外从事强迫性工作。根据对将尼日利亚妇女贩运到意大利活动的研究，这些妇女一到意大利就被告知她们欠旅行组织者 5-6 万欧元的债务。虽

然大部分受访者事先知道等待她们的工作性质，她们通常对真实的条件与对其自由强加的限制一无所知。超自然报应还被用来威胁任何不服从命令或未偿付所谓的债务的人；为此，所有有关妇女与女孩在离开尼日利亚前都作过宗教仪式。在来源地与目的地群体中威胁都有使用。¹⁴³

274. 需进行更多研究以更好地理解基于种族或国籍之上的歧视与人口贩运间的联系。在目的地国中，移民工所遭受的强迫劳动作法显示出，民族或种族成见可加剧主要是非正规移民工的脆弱地位。不过，强迫劳动常常是“种族经济”结构的一部分。群体内家长式关系有助于保证工人的服从。在匈牙利，来自罗马尼亚的吉普赛男人被发现在强迫劳动条件下为一个在匈牙利的吉普赛雇主工作。吉普赛非政府组织谴责了这些作法，要求当局解决吉普赛人成为偷运或贩运网络受害者的根本原因。¹⁴⁴

作为国内移徙与贩运结果的强迫劳动

275. 强迫劳动也可以是内部移民的结果。在某些报道的案例中，受害者，其中许多是儿童，在送往国外前先是在境内被贩运。这方面的例子可在中亚的转型经济中找到，其根源包括家乡的贫困而恶劣的生活条件、工厂关门、以及创收机会的缺乏。男人离开去国外，而女人却愿意在境内迁移。在乌兹别克斯坦，她们是“马笛考”(打日工者)。她们尤易遭受剥削与虐待，包括强迫劳动。由于从苏维埃时代继承下来的户口制度的持续存在，她们无法在城市登记，这给内部移徙带来了极大障碍。因为不能伸张权利，她们常被骗走工资，有时还遭受雇主的暴力虐待。有报告说在乌兹别克斯坦马笛考(mardikor)女人被劫走被迫无偿劳动或遭到性虐待。¹⁴⁵

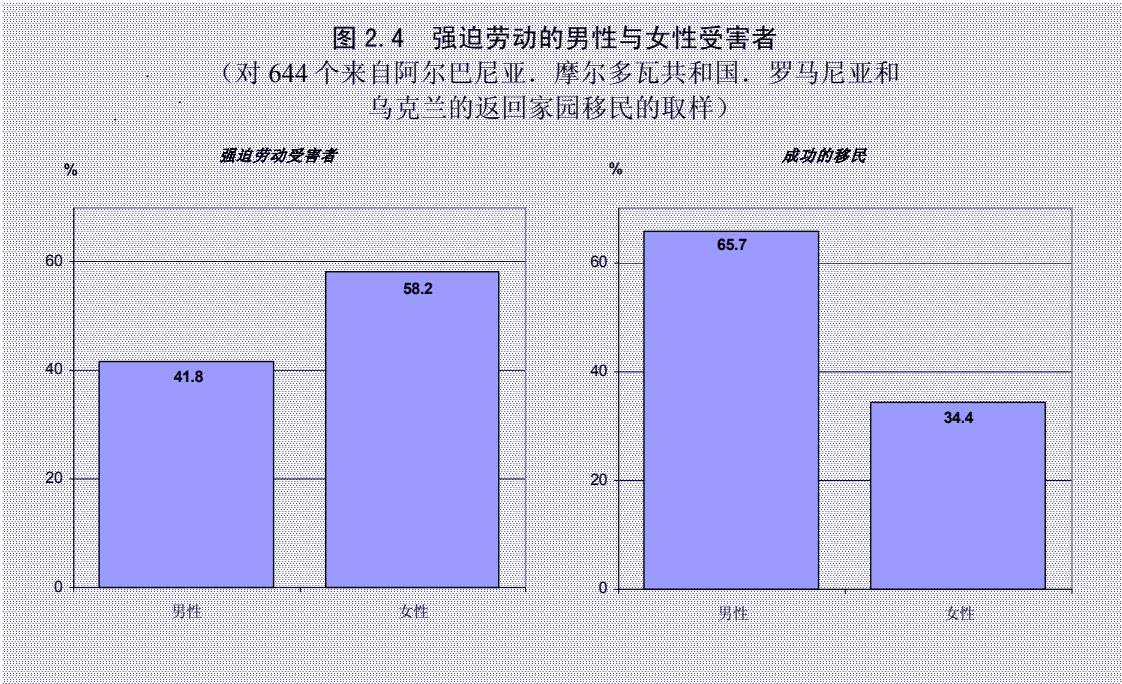
¹⁴¹ 消除童工劳动国际重点计划关于在湄公河次区域打击对儿童和妇女的贩运的计划，<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/projectoverview-heproblem.htm>。

¹⁴² G. Moreno-Fontes Chammartin: ‘国际移民的女性化’，载于《移民工人与劳动教育》。(日内瓦，国际劳工组织)，2002/4，第 129 期，第 39-47 页。

¹⁴³ F. Prina: 为在意大利卖淫对未成年人和年轻尼日利亚妇女进行的贩卖与剥削，联合国区域间犯罪和司法研究所(UNICRI)(未出版文件，2003 年 7 月)。

¹⁴⁴ 参阅 OSCE: ‘Roma to combat human trafficking among their own ranks’，新闻发布稿，2002 年 9 月 19 日。

¹⁴⁵ A. Sarojitdinov: 中亚的强迫劳动：遗产与现有作法，为国际劳工组织准备的案头回顾(未出版文件)。



资料来源：打击强迫劳动的特别行动计划(SPA-FL)

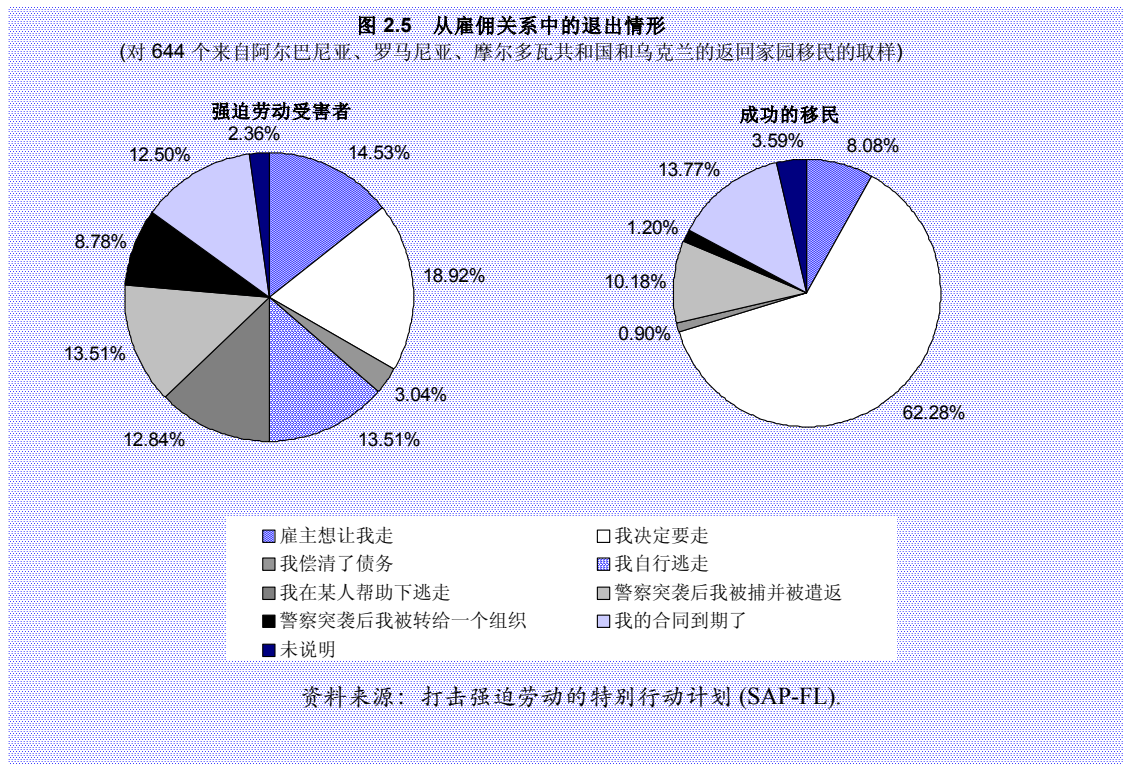
276. 举另一个例子，这是非洲的例子，季节性移民在易受干旱的加纳北部是例行常规之事。自由地迁移到库马西(Kumasi)和阿克拉(Accra)的市场上作运物工的青年妇女和十几岁女童，常常被迫向给她们提供宿处的店主上缴收入和提供性服务。返回的移民重新融入原来的族群会面临诸多困难，尤其是她们怀有身孕的话。

执法与保护受害者间的联系

277. 虽然在新的反贩运与强迫劳动立法方面有了重大进展，在大多数国家中执法仍很薄弱。尽管有过一些成功的调查、受害者的辨别工作也有了改进，但起诉率仍很低。在贩运者或雇主卷入为劳动剥削而不是商业性剥削之中时，尤其如此。执法不力可被归结到不存在受害者保护机制上，同时也是由于执法与司法机关对强迫劳动和贩运缺乏意识。官方对自己的法律的解释方式可能相互冲突，特别是在移民法(通常规定对非正规移民的直接遣返)和保护人权与劳动权(包括贩运受害者的基本权利)的法律之间更是如此。最后，腐败在许多国家是对更有效的法律实施的一个主要障碍。

278. 国际劳工组织对东欧和东南欧的返回家园的移民进行的研究(图 2.5)发现，在受访的强迫劳动受害者中，有 52%的人通过逃跑、经警方突袭获释、或债务偿清后才退出雇佣关系。其中有些人(19%，而成功移民中有 62%)因为“自己决定要走”而按自己意志终止了强迫劳动状态这一事实表明受害者可起一定的作用。然而，这样做他们冒着被遣返、丧失工资或遭受针对本人或家属的报复等风险。

279. 受害者在现有情境下不愿向警方或劳动监察员告发强迫劳动的作法，因为他们害怕被遣返和失去任何拖欠工资。那些最易成为强迫劳动受害者的非正规移民通常很清楚自己已违反了移民法(在某些国家也违反了反卖淫法)从而担心把自己暴露给官方。而执法机关则没有受到足够培训去辨别可能是强迫劳动的情形并展开调查，只得主要依靠潜在受害者的证词。虽说许多国家对确认的贩运者提供某种保护，但这通常是在受害者出庭作证的条件下。在反贩运立法仍限于性剥削的情形下，受害者通常得不到任何针对强迫劳动剥削的保护。为鼓励受



受害者告发强迫劳动作法，各国可降低对违反移民规定的移民的惩罚度(在实际中已常常是在这样做); 扩大现有的受害者保护方案的幅度;鼓励服务提供商、执法机构和社会伙伴间的合作。

280. 在贩运受害者的保护与安置方面，各国的法律与政策着眼点各有不同。目前在大多数工业化国家的保护机制倾向于只是覆盖为性剥削而贩运的妇女和儿童。有些国家，比如美国和意大利，已修改了立法以便向为劳动剥削和强迫劳动而被贩运的受害者扩展保护。如果愿意在法庭作证，在得到临时居留证之后所有贩运受害者都应得到一段思考期，在这点上，人们的认识渐趋一致。例如意大利的立法¹⁴⁶走得更远，它提供了独立于司法程序的保护。临时居留证包括可获得卫生和教育服务，以及正规劳动力市场对他们的开放。

¹⁴⁶1998 年 7 月 25 日第 286/98 号立法令，对移民和外国人的地位作出了规定，第 18 款；2003 年 8 月 11 日的关于反人口贩运措施的第 228/2003 号法律(修正了刑法典的 600-602 款)。

预防和改善移民管理的需要

281. 尽管东南欧在反贩运计划中已投入了相当多的资源，但最近对其影响力的评估发现，在防止移民落入贩运者之手方面所做甚少。¹⁴⁷ 除了提高认识活动之外(这常限于对妇女的性贩运)，有必要采取更加广泛的战略，将贩运视为移民程序管理不足的后果。许多东南亚的来源国朝这一方向已迈出很大步伐，其他地区从其经验中亦可受益。

282. 反贩运议定书(第 9 条(2))列出了成员国方应采取的某些预防措施，比如研究、信息、大众传媒活动、以及社会经济倡议。在某些主要区域性政策文件中也承认了预防的必要。例如在欧洲，欧洲安全与合作组织行动方案要求制定针对人口贩运等活动的根本原因的经济与社会政策。¹⁴⁸ 欧洲委员会设立的人口贩运问题专家小组建议应进行更有针对性的提高认识活

¹⁴⁷B. Limanowska: 东南欧的人口贩运状况: 2004 年的最新情况(联合国儿童基金会，联合国人权事务高级专员办事处，欧洲安全与合作组织-民主制度和人权办公室，即将出版)。

¹⁴⁸OSEC 常设委员会决定第 557 号：OSEC 打击人口贩运行动计划，PC: DEC/557，第 8-10 页，2003 年 7 月 24 日。

动、提供更好的培训和进行更有效的行政控制，包括对构成贩运运作程序一部分的私人职介所进行监督。¹⁴⁹

283. 将人口贩运问题置于更广义的移民背景之中会让我们注意到应采取哪些措施来长远地解决问题。¹⁵⁰ 在来源国这可包括：建立明确而有连贯性的移民政策、改善移民管理与制度的运行方式、着手准备双边劳工协定以保证正规的移民渠道(特别是为女性移民)、为国内外的工作岗位建立一个劳动力市场信息系统、普遍使用样本雇佣合同、为妇女制定更好的就业与职业培训政策并为她们提供更好的就业机会、最后，对私人职介所进行监督。类似地，目的地国可重新考虑常常是基于压制性手段的移民政策，而不是基于需求方所要求的更加有秩序的劳动移民。需要对执法机关和劳动力市场机构加强培训以更有效地监督未加保护的劳动力市场，同时需要与社会伙伴和移民工人组织密切合作以防止剥削和虐待。通过遵守并传播招聘与经营行为方面的体面标准，雇主可在预防贩运的发生方面起到更大的作用。

284. 为评估移民制度对贩运与强迫劳动的影响，比较一下相对严厉的制度(如欧共体的申根国家的制度)与较放任方式(如土耳其的方式)是有益的。移民规则影响到合法进入、工作和居留的范围。例如在土耳其，独联体(CIS)公民可以旅游者身份入境，尽管对就业有限制。有证

据显示，尽管有对移民工的虐待案例纪录，在土耳其贩运与偷运网络的作用远不及在申根国家。

285. 不过，较松的入境规定并不必然伴有工作或居留权。国际劳工组织的研究显示，许多强迫劳动的受害者是合法地进入一个国家的，但签证过期他们仍滞留在那里。强迫劳动因而与移民工人的非正规就业有关也与劳动力市场监督不力有关。国际劳工组织的大多数成员国对非正规情况下工作的外国人施以惩罚，从罚款或入狱到强迫遣返不等，包括数年内不得再次入境。因而，向官方告发的可能性是对非正规移民工的真正威胁。然而这些措施的执行不力使各国都有很多非正规移民工，尤其是在主要的工业化国家中。

286. 为防止对非正规移民工的剥削和处理劳动力短缺的问题，包括意大利和西班牙的某些国家采纳了正规化方案。土耳其最近通过了立法使外籍工地位正规化，¹⁵¹ 而美国和俄罗斯联邦正在考虑对非正规移民工的大赦。尽管这些措施也许不是针对贩运的预防战略的明确组成部分，但它们对可能的与实际的强迫劳动受害者确实带来影响。尽管如此，正规化行动需要进行认真的政治规划以避免带来未预料的负效应。例如，经合组织的近期研究揭示出，在几波地位合法化行动后，正规化的移民工要么被新的非正规移民所取代，要么为了保住饭碗而退回到了黑工地位。¹⁵²

¹⁴⁹ 欧洲委员会：《人口贩运问题专家小组的报告》(2004年12月22日，布鲁塞尔)建议书清单，第62-78段。

¹⁵⁰ 参阅国际劳工组织：《为移民工人在全球经济中得到公正对待而努力》，报告六，国际劳工大会，第92届大会，日内瓦，2004年。

¹⁵¹ 2003年2月27日关于外国人工作许可的第4817号法案。

¹⁵² 经合组织：《打击外籍工人的非法就业》(2000年，巴黎)。

6. 强迫劳动与全球经济：政策问题

287. 过去四年中的研究与行动带来了如下问题更加明确的理解：其他形式的强迫劳动、反强迫劳动法律与政策框架中的缺失、强迫劳动的成因、它对不同社会团体的影响、以及强迫劳动与诸如减贫、推动平等权利、处理全球化的社会面等急务之间的联系。

288. 在第一份关于强迫劳动的综合报告中，为强迫劳动进行的人口贩运被描述为“全球化的阴暗面”。¹⁵³ 知识库的扩展使我们对强迫劳动与全球化的不同方面(包括增强的全球竞争、移民、与劳动力市场的放松管制)之间的联系有了进一步的理解。但当代强迫劳动有哪些形式或表现可被归因于全球化的各个层面？还有，对社会层面充分加以考虑的、更加公平的全球化可以怎样帮助消除这些虐待形式？

289. 前面几章中的分析有助于说明某些要点。从解决可说是当今世界上最脆弱和最缺乏保护的人之需要来看，与贩运相连的强迫劳动代表着劳动力市场最明显的一种失败，这甚至是全球治理的失败。尽管贩运本身绝不是一个新问题，但当今贩运的机制看来对国际社会确实构成主要的新挑战。然而，在新老问题之间过快、过于生硬地分清界限是不明智的。债役工有时被转到其他工业中的强迫劳动之中，从而处于不同的负债机制之下，因为某些无原则的雇主嗅到了剥削这一廉价与脆弱劳力来源的机会。贩运来的工人在工业化国家和在发展中国家也被债务捆绑。在某些东亚与其他地区的转型经济体中出现的新形式的就业胁迫部分地可由全球化倾向来解释：新型私人部门的雇主迫不及待地想通过从廉价且常常是不受保护的劳动力中尽可能多地索取劳动以利用世界市场的机会。

290. 现在我们可以更加清楚地看到：竞争压力可对就业条件产生不利影响、在极端情况下可导致强迫劳动。在供应商面临全球压力需用各种可能的手段来削减成本的情况下，零售商和中间商可利用供应商之间的激烈竞争从他们身

上挤出利润。他们支付给许多供应商的产品价格几乎不够让他们收支相抵。他们若是想得到利润，就必须进一步降低劳动成本。仅仅比平均成本效率稍低一点的供应商就可能会破产，劳动成本的些微降低可对利润实现产生很大效果。

291. 供应商可将负担转嫁到劳动承包商身上，要求他们提供低成本的工人，低到使胁迫方法的使用更加可能。确有证据表明这是正在发生的事。因为承包商接受的每个工人佣金低到无法遵守国家的劳动法规定。在英国的一个案例中，一个劳动承包商将南非工人提供给一个水果包装公司，而此包装公司又是主要零售商的供应商。该承包商得到的每个工人的小时率，用劳动提供商协会(ALP)主席的话说，低得不足以覆盖任何守法的劳动承包商的成本。

292. 在每个国家，这一成本压力还伴有助长了强迫劳动的其他两种趋势：移民工供给量的增加和可模糊正规与非正规经济界线的劳动力市场的放松管制。移民工人更容易受强迫劳动之害，只因他们及其家庭若是向当局告发这类情形会所得甚少、所失甚多。此外，劳动力市场放松管制和缩减劳动监察队伍的强大压力可能促成了可在任何国家控制之外运作的未登记机构的泛滥。

293. 对于劳动制度，我们既需考虑负责劳动招聘与介绍的制度，又要考虑其职责是保护工人不受虐待的制度。在最近几十年，有强大压力要求终止工作介绍中的公共垄断，这为常常被视为更有效率的私人职介机构铺平了道路。但强迫性作法在那些对这些机构控制不足的国家中被发现，这又是既有发展中国家又有发达国家。那些以某些方式与强迫和剥削性作法有瓜葛的机构规模不一：从拉美或亚洲农村地区的一人商号和中介，到中东欧管制松散的企业(它们可以同时是旅行/和职介机构)。消除这些作法是对全世界雇主组织与工会的主要挑战。雇主团体的自我规范是解决这一问题的一条途径，咬定最低标准不放松，拒绝任何违反此类标准的职介所会员资格或拒发证书。对严重情形的虐待施以严厉惩罚则刻不容缓。

¹⁵³ 禁止强迫劳动，前面已引，第47页。

294. 在发展中国家，显然需要对非正规经济中盛行的劳动安排进行更细致的研究，以确定强迫劳动与债役问题是否大规模地存在，如果是，在哪里。与国际劳工组织一道在萨哈拉沙漠以南非洲进行的研究表明，债役与强迫劳动在城市中心的街头小贩、人力车夫等中间很盛行，他们有时被迫将身份证交给其供货商。如果他们对所供货物不能按时付款，就必须要么提供无偿劳动(比如，作为守夜者或家仆)，或者重新谈判债务，接受更多的“预付款”从而真正被不断增加的未付债务负担所捆住。¹⁵⁴

295. 正统的经济观要求逐渐取消劳动规章管理，以使劳动力市场能更顺畅、更灵活地运行。具有讽刺意味的是，正是这种放松管制带来了一种最严重形式的劳动力市场失灵。用严格的经济术语来讲，强迫劳动是一种劳动力市场失灵，因为它违反了劳动力市场高效运作的关键条件，即工人行使选择的自由和对自由选择的就业能得到足够报酬。自由权对高效率的劳动力市场的关键性就象产权对高效率的产品市场的关键性一样。但对本报告的目的而言，‘劳动力市场失灵’一词可在更广义上使用，作为包括劳动力市场和规章制度未能提供更高效或更公正结果的联合失败。

296. 将‘胡萝卜’与‘大棒’一起用、将执法与预防有机结合、并行解决强迫劳动的结构性根源与索取强迫劳动的个人代理，两手并用总是有必要的。在一个清晰的法律框架之下，改进执法必须永远是解决方法的组成部分。但若认为，强调执法本身，全力对付从劳动剥削中攫取利润的为数有限的雇主，就可以消除根深蒂固的结构性问题，是不现实的。忽视强迫劳动问题应有一个清晰的规范框架的需要，以相当虚假的理由认为这样做会阻碍市场取向的经济增长与发展，将是对现代强迫劳动这一痼疾作出的不可接受的、软弱无力的应答。

297. 应在何时、用何标准将重点放在对个人犯法者的起诉上？何时有必要处理一个国家的劳动力市场制度中与强迫劳动的长期生存或新近出现有关的更加系统性的缺陷或失灵？这些是

棘手的政策困境，必须根据每个国家的具体国情来对待，在这方面的经验尚十分有限。很明显，在有反强迫劳动的国家行动计划的地方，所用方法力图综合全面。

298. 多边或双边贸易协定的谈判代表在为迈向一个无强迫劳动的全球化而推进激励机制方面可起到重要作用。消费者对要求在全世界推行更多的劳工标准方面也能起到关键作用。随着全球化的推进，在部分生产链中的强迫劳动可掩于大众视线之外的时代正在快速逝去，因为全球不同地区劳动条件的资讯正在迅猛增加。纽约或巴黎的消费者想知道其衣服或糖或西红柿是从哪儿来的，并且是在什么条件下生产的；厂家亦越发懂得，消除全球范围的强迫劳动是符合其商业利益的。

299. 提及强迫劳动和其他劳工标准的贸易协定数目的不断增加，说明贸易谈判代表力图解决这些问题。1993 年签订的北美劳工合作协定(NAALC)是作为北美自由贸易协定(NAFTA)的附带协定通过的；随后的涉及美国的双边贸易协定在其正文中都提到了强迫劳动与其他标准。2002 年美国国会批准的贸易促进授权法案要求美国政府在其所有贸易谈判中确使签约国遵守其自身的劳动法和国际劳工组织制定的核心劳工标准。¹⁵⁵ 欧共体与美国的普惠制(GSP)的不同安排中都对来自发展中国家的进口提供关税减免，条件是它们满足一些要求，包括强迫劳动的禁止。欧共体的普惠制现在明确地提及国际劳工组织的第 29 号和第 105 号公约、以及在国际劳工组织于 1998 年发表的工作中的基本原则与权利宣言中所涉及的其他基本公约。

300. 除了这些双边协定外，一些工业化国家还提供金融与技术协助，以改进劳动法及其实施。国际劳工组织本身也得到相当多的技术合作资源用于这方面的工作。千万不能让那些确实展示出勇气与政治意志去面对新形式的强迫劳动的国家因为这样做反而受到惩罚。对这些问题的研究与提高认识活动确实会带来关于强迫劳动方面的特定信息，这不应损害贸易谈判。进口国政府在实施惩罚或罚款时最好只是

¹⁵⁴ 例见：《对强迫劳动的研究：马达加斯加案例》，前面已引。

¹⁵⁵ 2002 年两党贸易促进授权法案，第 2102 款。

在有持续性的或系统性的政策失灵情形下，而不应基于强迫劳动的个别案例之上。如果政府因为担心贸易或其他惩罚、或担心由于透露强迫劳动方面的信息会使贸易谈判脱轨而被迫否

认或隐瞒强迫劳动，那会是非常不幸的事。贸易协定中的规定应鼓励各国自行设计反强迫劳动战略，并一定要避免因担心此类信息会被用于保护主义目的而遭查禁的风险。

第三部分

打击强迫劳动、实现全球化

1. 国际劳工组织的反强迫劳动行动

国际劳工组织根据宣言后续措施采取的行动

301. 自 2001 年 6 月对第二份综合报告“禁止强迫劳动”讨论以来，理事会于 2001 年 11 月批准了一项行动计划，列明国际劳工组织为消灭当代强迫劳动而拟采取的行动。¹ 该计划查明了根除强迫劳动全面战略的各个组成部分。

302. 首先，合适的立法，包括解放与保护强迫劳动受害者和对犯罪人员实施有效制裁的原则，是不可缺少的工具。第二，普通民众和警察与司法部门等负责当局需要提高对强迫劳动的认识。第三，有关问题的性质和程度以及迄今为止干预影响的研究和调查，被认定为高优先事项。第四，需要对获释强迫劳工提供持续的支助和恢复自立措施，要求把重点放在产生强迫劳动的贫困方面。第五也是最后一点，该计划强调严格实施国家法律和规定、提高认识与宣传和从根本上解决问题等干预的重要性。

303. 国际劳工组织为处理消除童工劳动所作的技术合作努力，其影响是众所周知和有案可稽的。² 该计划以消除童工劳动国际计划的经验

教训为基础，提出在关于促进宣言国际重点计划的主持下，设立一个打击强迫劳动特别行动计划。该计划应该“引导国际劳工组织的未来活动并赋予这些活动以更大的全面性、知名度和联贯性”。国际劳工组织还应该在该领域积极开展活动的联合国机构和其他机关进行合作，因为这会使其自身的工作获得重要性。这种计划将涵盖所有人口群体和所有形式的强迫劳动，同时处理发展中国家和高收入国家的问题。它将提高国际劳工组织有关强迫劳动活动的知名度和重要性；并将刺激劳工局的活动、增加其联贯性。

304. 打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)于 2002 年初启动，这要归功于对于捐助者规模不大的核心员工和业务费用的慷慨支持。³ 截止到本报告撰写时，计划已经进行了三年左右，从而为其活动和迄今为止的影响作出初步的评估提供了机会。

305. 正如该行动计划所预见的，打击强迫劳动特别行动计划推动了国际劳工组织不同活动对强迫劳动产生的影响并增加了影响的针对性。这些尤其包括：消除童工劳动国际重点计划将重点放在男童和女童的贩运上并将其作为最

¹ 国际劳工组织：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措施：技术合作的优先事项和行动计划，理事会文件 GB.282/TC/5，第 282 届会议，日内瓦，2001 年 11 月。

² 国际劳工组织：一个没有童工劳动的未来，根据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措施的

要求编写的综合报告，国际劳动大会第 90 届会议报告 I (B)，日内瓦，2002 年。

³ 2001-04 年期间，向打击强迫劳动特别计划的核心计划费用提供捐款的有联合王国政府(国际开发部和工作养恤金部)、荷兰、爱尔兰、美国(劳工部和国务院)和德国。

劣童工形式之一；⁴ 国际移民计划(MIGRANT)将重点放在一般性移民工人的保护上；就业部门的性别促进计划(GENPROM)(现已并入就业政策股)关注移民和贩运中的性别问题；社会融资计划(EMP / SFP)将微型融资作为根除债役劳工的工具进行试验；雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(CTRAV)处理国际劳工组织社会伙伴在捍卫劳工标准和权利方面所发挥的作用；和国际劳工标准司(NORMES)对强迫劳动和其他相关公约⁵的监督工作承担其传统的责任。

306. 本审评报告涵盖自 2001 年以来国际劳工组织的反强迫劳动工作，重点主要放在打击强迫劳动特别行动计划的活动。本审评介绍了这一时期的主要成就并汲取一些初步的经验教训。

自 2001 年以来国际劳工组织 打击强迫劳动行动的概况

307. 在这一时期，强迫劳动问题引起了国际一级的注意和重视。一个原因是国际劳工组织从中发挥突出作用的全球反人口贩运运动。有关贩运的讨论日益转向该问题的劳工影响层面，这就意味着大多数关注贩运的国际和地区机构将国际劳工组织视为社会重要伙伴。

308. 关于范围更为广泛的强迫劳动问题，国际劳工组织现在在世界不同地方拥有大量且日益增多的活动和项目。正与国家政府和社会伙伴一道实施一些很有前途的倡议，未来为其他各方提供宝贵的模式和经验教训。

309. 劳工局在各地论坛上都活跃。2004 年，劳工局在联合国当代形式的奴役问题工作组有关强迫劳动的特别讨论会上介绍了自己的工作。在欧洲，国际劳工组织在欧洲安全和合作组织(经合组织)、人口贩运稳定公约特别工

作队、欧盟人口贩运专家组和由欧洲刑警组织召开的关于人口贩运年度专家会议上做了讲话。国际劳工组织还为欧洲理事会主持下的欧洲反人口贩运行动新公约的起草作出了贡献。国际劳工局是中亚、高加索和邻近国家国际移民政策会议“伊塞克湖对话”(也涵盖人口贩运和偷渡问题)中的伙伴，还参加了东南亚人口偷渡、人口贩运和相关跨国犯罪的巴厘进程。⁶ 国际劳工组织还发起了多个关于贩运问题的国家协调小组并且帮助建立了一个附属于南亚区域合作联盟(南盟)秘书处的地区协调论坛。在非洲，国际劳工组织正在与西非国家共同体就实施反人口贩运初步行动计划进行对话。

310. 在这一段时期，多边开发银行对强迫劳动问题表示了一定的兴趣，正寻求国际劳工组织在这一工作上的协作。例如，世界银行的南亚地区环境和社会发展部于 2003 年采取步骤，对反对债役的实施战略进行定义并寻求国际劳工组织的投入。亚洲开发银行(亚行)先前与国际劳工组织合作将其他择定劳工标准纳入其借贷战略之中，以此为基础，开始处理强迫劳动问题。2004 年，欧洲复兴开发银行为了拟定将所有核心劳工标准的保障措施纳入其借贷计划之中的内部指南，与国际劳工组织进行了磋商；特别令人关注的是在该银行的一些借贷国中，普遍存在人口贩运现象。

311. 在内部，花大力气在国际劳工组织内部就与强迫劳动有关的问题加强协调、协作和信息共享。例如，与内部的非正式贩运问题工作组定期开会，协调反贩运工作。还启动了一些联合项目，为雇主组织和工人组织的参与作出了特别努力。一个例子是在塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和俄罗斯联邦设立了一个有关打击人口贩运和强迫劳动结果的新项目。

312. 国际劳工组织已经向许多对付强迫劳动的国家努力提供了援助。反贩运项目数量是最多的，现在全世界有 50 多个国家积极实施。⁷ 目前正在进行之中的其它重要项目处理拉丁美洲

⁴ 然而，消除童工劳动国际计划为消除儿童的强迫劳动，特别对儿童贩运所采取的行动，只在此处作简短介绍，有关这些问题的更为深入的介绍将会包括在定于 2000 年出版的下一份关于取缔童工的综合报告之中。

⁵ 处理强迫劳动关切的核心公约主要有：1930 年强迫劳动公约(第 29 号)，1957 年取缔强迫劳动公约(第 105 号)，1999 年最恶劣的童工形式公约(第 182 号)；国际劳工组织的其它核心公约也是与根除强迫劳动有关联的。此外，下列公约对强迫劳动问题产生影响：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)，和 1997 年私人职业介绍所公约(第 181 号)。

⁶ 见第二部分第二章，(第 78 段)。

⁷ 自 1996 年以来，儿童贩运和对儿童的商业性剥削受到特别的关注。在消除童工劳动国际计划的主持下，正在实施 16 个左右的具体反贩运项目，许多项目涵盖多个国家。

方框 3.1 国际劳工组织与贩运

贩运既有国际方面也有国家方面的影响。妇女、儿童甚至男人也可以在国境内和跨国境遭遇贩运。贩运可能也是当代全球化形势下所产生的最为公然的社会和劳动力市场失效。作为其解决全球化社会影响努力的组成部分，国际劳工组织侧重处理强迫劳动、童工、非正常移民和贩运之间的联系。国际劳工组织特别处理贩运的劳工方面，在这个许多政府、媒体和普通公众未能给予充分重视的领域，国际劳工组织可以提供最多的帮助。国际劳工组织反贩运的任务授权源自范围广泛的相关公约：特别是那些关于强迫劳动和童工公约和保护移民工人的公约；同时也源自大量的其他文书，如有关权利平等、劳动监察、职业介绍服务和就业政策等文书。不论贩运是涉及劳动还是性剥削，国际劳工组织的强项在于动员劳工行为者和劳工机构采取范围广泛的打击行动。

非常重要的一点是，在反贩运有效战略所需的整个系列的干预中，国际劳工组织都应发挥作用。大多数的打击贩运的国家和国际行动对不同活动加以区分，有的属于执法领域，有的涉及人权和受害者保护。这些包括提高认识、收集数据、预防、查明受害者、保护受害者、执法和受害者的遣返与恢复自立。

联合国系统许多机构的任务授权涵盖一个或多个这些方面。显而易见，国际劳工组织拥有涵盖所有这些方面的、广泛的任务授权和专长领域。此外，国际劳工组织的雇主组织和工人组织网络(许多组织又有自己的地区结构和国际结构)有条件对付来源国、中转国和目的地国之间整个周期中的贩运挑战。政策宣言正日益呼吁采取这种性质的全面和综合的行动。国际劳工组织特别有条件卓有成效地做这项工作。

的虐待性招工制度和南亚的债役劳工。下文将更为详细地审评这些努力。

313. 由反强迫劳动特别行动计划和国际劳工组织其他单位正在拟定和实施的、打击强迫劳动综合方法的主要内容是：

- 为了了解强迫劳动的性质和程度以及弱势群体和受害者人群的特点进行调查、学术研究和应用研究
- 共享知识、实现共识和宣传倡导，以提高公众对强迫劳动的认识并确立根除强迫劳动的政治意愿
- 就有关强迫劳动的合适法规、法律程序和制裁以及就配套政策框架提供咨询
- 加强政府、雇主组织和工人组织以及其他关键利害攸关者打击强迫劳动的机构能力
- 基于实地的直接行动项目——用以预防、查明、解放和恢复自立/受害者支持，并对

工具和良好做法进行发展、测试和记载，以便在更大范围内推广。

314. 虽然下文分开审评这些内容，但是，在实践中它们是相互依赖的。对于提供信息以提高认识、就问题和解决方法达成共识并发展强有力的政策框架来说，研究是必需的；相类似的，机构能力的加强是基于实地行动计划的有机组成部分，并且应该与完善法律和政策同时并举。因此，大多数的项目包括这些内容的多个，如果不是全部的话。

315. 首先，两个压倒一切的关切问题值得强调：第一，鉴于如此多的当代强迫劳动涉及移民工人，需要在他们的原籍地、中转地和最终目的地采取协调的干预。第二，打击强迫劳动的所有干预应该由国家牵头和由国家所有。只有在各个层次以及所有有关机构中的国家利害攸关者下决心结束这一对人权严重侵犯的现象时，才能实现免受强迫劳动的自由。

方框 3.2 巴基斯坦的债役劳工研究

研究过程受到了债役劳工研究论坛的指导。该论坛是在国际劳工组织的支助下，由劳工、人力和巴侨事务部设立，由巴基斯坦政府的高级代表和研究界与开发界组成的。国际劳工组织的一位研究协调员提供连续不断的支持。虽然国家研究人员对于所研究的部门可以自行拟定自己的一套方法，但是，存在某些共同的因素。这些因素包括：

- 分析二手信息，例如国家调查和人口普查，非政府组织和国际组织的报告，劳工队伍的调查，以及报刊杂志的文章
- 使用定性实地数据收集工具，例如非正式或半结构化的访谈，焦点小组讨论，案例研究，对关键情况提供者的访谈，社区和工作场所的概况以及直接观察
- 对雇主和地主、中间人和工人及其家庭成员(男人、妇女、儿童和女童)进行访谈。
- 与联邦、省和地区各级的政府官员、工会领导人、非政府组织和其他关键情况提供者举行会谈。
- 一般避免直接询问债务抵押和胁迫问题，因为实地访问时间太短，无法赢得知情人的信任，同时也为了尽量减少他们由于向外人谈论这些问题而面临的任何后果。

由联邦统计局所做的农业和砖窑抽样调查提供了定量数据，这对快速评估的主要定性结果作了补充。这些研究可能共同提供了南亚曾经编写过的有关债役劳工和其他非正规劳动安排的最为完整的情况，帮助澄清了过去有时相当夸大的形势。2004 年 1 月，由劳工部主办的一次国家研讨会提供了向更广的听众介绍和讨论调研结果的机会：除了国际劳工组织的三方成员外，与会者还包括学术研究院、人权团体、非政府组织和捐助机构。整个进程有助于对干预的设计产生动力并提供指导。希望债役劳工发生率高的其他国家效法巴基斯坦的榜样。在官方机构合理指导下进行计划周密和严格的研究，即使强迫劳动的案例被记录下来，也不要被视为是有争议的或损害国家形象的。

资料来源：与劳工、人力和巴侨事务部、巴基斯坦政府和国际劳工组织合作举办的债役劳工论坛：巴基斯坦不同部门债役劳工快速评估研究(2004 年)。研究报告作为宣言第 20 至 26 号工作文件出版(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

调查研究与调查

316. 在实践中增加对强迫劳动的了解是解决可能问题的基本的第一步，为有关强迫劳动的提高认识活动和政策对话打下必要的基础。许多宣言和战略文件呼吁改善包括贩运在内的强迫劳动的数据收集工作。⁸ 由于强迫劳动主要隐身于非正规经济或犯罪经济之中，不容易象劳动力队伍或家庭调查那样通过常规、正式的抽样调查方法进行调查。需要开展非正式的、主要是定性的研究，深入调查不同经济部门受害者陷入强迫劳动的途径、他们被迫接受的工作

⁸ 例如，美国国家科学院的报告监督国际劳工标准：技巧和信息来源(2004 年)建议“在美国政府的支助下，国际劳工组织优先对强迫劳动开展[.....]系统、深入的国家研究，同时照顾到对发生强迫劳动的经济环境产生影响的各劳动力市场因素”。(第 159 页)。

条件和使他们不能脱身的因素。同样，有必要分析最初成为强迫劳动温床的劳动力市场和其他因素。

317. 要了解当代强迫劳动，显然要求在时间、资源上作出巨大的努力、要求有平衡感和活力以及在很多情况下的真正的勇气。政府当局必须勇于承认可能存在的问题并对研究作出投资。在牵涉到移民工人时，可能需要跨越国界的合作。当原受害者摆脱了其压迫者的掌控，在其目的地国或地区或在自己的原籍社区享有当局保护时，显然就会更愿意谈论他们的经历。

318. 在巴基斯坦所做的债役劳工研究提供了一个在较短时间内所能取得的成果的范例(方框 3.2)。

319. 在邻近国家所作的研究重点趋于更为狭窄。例如，对尼泊尔的 kamaiya 债役制度，在过去已经做了广泛的研究，并导致正如我们所见政府采取大刀阔斧取缔该制度的行动。然而，在国际劳工组织支助下所做的新的研究探索了与由来已久的农业长工制度相关的、可能的债役劳工问题。⁹ 这种研究在尼泊尔对于打开除 kamaiya 制度外的债役劳工问题是重要的。以此形成对照的是，在印度，最近几年很少对债役劳工进行学术研究。一些具体的研究是由国际劳工组织在南亚预防和消除债役劳工的项目(PEBLISA)委托进行的，包括两个均在安得拉邦进行的关于债役劳工的性别方面和关于农业雇主的看法的研究。¹⁰ 此项目研究还产生了一个“债务抵押易受害指数”，意图将其作为工具，用以将干预行动针对面临沦入债役劳工最大风险的群体。

320. 在亚洲其他地区所做的开创性努力打破了封闭着先前禁忌话题的坚冰。例如，蒙古和越南两国的经验显示，导致批准国际劳工组织公约的过程和为在实践中了解与解决问题所提供的促进性援助，两者相辅相成。

321. 2001 年，蒙古政府宣布要批准两份强迫劳工公约并请求国际劳工组织的援助。初步的磋商显示，中央指令经济下普遍存在的强迫劳动形式虽然已被禁止，但还没有完全消失，而市场的力量可能已经产生一些新的形式。当时同意开展一项研究，研究的问题包括制造业的强迫加班以及向纺织和服装业的私营公司提供囚犯。举行了三方研讨会，以商定职权范围并讨论和认证调研结果。现在正在考虑各种后续活动。

322. 越南也在开展类似的进程，为批准(公约)铺平道路。已经设立了一个高级别跨部特设工

作队，对强迫劳动进行全面研究。¹¹ 自 2002 年以来举行一系列的研讨会和会议，对该项研究参数达成一致意见。完成了实地研究，针对审议中的可能发生强迫劳动的九个领域的相关立法，案头审评将提出全面的分析。迄今为止，该进程在越南劳动、残疾者和社会事务部(MOLISA)的领导下成功地动员了范围广泛的政府部门，使大家普遍接受消除强迫劳动对于越南来说是切身的问题并就强迫劳动在越南的定义达成一致。现在必须进一步发展这种技术上的理解，将其转变为政治领导和法律与惯例。

323. 国际劳工组织最近对贩运所做的研究目的是除了揭露性剥削以外，还揭露劳工剥削目的的贩运，对供应因素和需求因素同时进行研究。在亚洲，消除童工劳动国际计划对一些原籍国¹²的儿童贩运所做的快速评估结果已经反馈到政策咨询和项目设计之中。例如，在大湄公河次地区，研究显示，大多数被贩运的受害者起初自愿离家寻找更好的经济机会，但最终陷入受到严重剥削的强迫劳动境地和最恶劣形式的童工劳动。因此，消除童工劳动国际计划的湄公河地区打击贩运妇女儿童项目¹³在更大的劳工移民框架内着手处理贩运问题，拟定双边和多边贩运问题谅解备忘录。消除童工劳动国际计划的一项包括孟加拉国、印度、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡的有关贩运需求的地区研究正在进行之中。

324. 研究可以侧重于特定的对象群体。例如，在菲律宾和印度尼西亚，打击强迫劳动特别行动计划下的一个动员行动、保护家庭佣工免受强迫劳动和贩运的新项目，已经对移民家庭佣工进行形势分析。¹⁴ 在菲律宾这个已经为其移民工人采取了重大措施的国家进行了研究，发

⁹ S. Sharma; R. Sharma, 有关债役的调研结果：尼泊尔 Kavre Palanchok 和 Sarlahi 地区的长工制度，国际劳工组织，南亚反债役计划，社会金融计划(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)。

¹⁰ S. Subrahmanyam 和其他人：从雇主角度看劳工和金融市场：安德拉邦 Ranga Reddy 区的案例(印度海德拉巴德，经济社会研究中心，未发表文件，2003 年 12 月)；B. Chakravorty: Study on banded labour with a gender lens Rangareddy District, Andhra Pradesh(未发表文件，2004 年 2 月)。

¹¹ 特别工作队包括劳动、残疾者和社会事务部，总理办公室，内务和公安部，国会办公厅和最高人民法院的代表。

¹² 孟加拉国、中国(云南省)、老挝人民民主共和国、尼泊尔、泰国、越南。

¹³ 包括柬埔寨、中国(云南省)、老挝、泰国、越南。

¹⁴ 该项目涉及菲律宾和印度尼西亚等来源国，同时也包括中国(香港特别行政区)、马来西亚和新加坡等目的地国。消除童工劳动国际计划还实施中国(安徽、广东、河南、湖南和江苏省)5 省之间女童和妇女国内劳工迁徙项目。

现在移民工人的保护方面存在着严重的差距。在印度尼西亚，研究揭露了各种虐待，包括希望移民者在出发前培训营遭受强迫劳动状况，这是由国际劳工组织的监督机构提出的一个方面。¹⁵

325. 打击强迫劳动特别行动计划特别优先处理对强迫劳动需求的了解，因为这特别涉及向工业化国家的贩运。概念性研究已经显示出与工业需求格局变化相联系的贩运的经济基础。¹⁶在西欧和其他工业化国家，实地研究研究了具体部门供求因素的相互作用，强迫劳动移民受害者的典型情况以及法律和政策框架的实施效果。¹⁷根据调查访谈，制作了一个强迫劳动和贩运数据库。该研究为正在出现的无论是根据反强迫劳动法还是反贩运法进行的、有关移民劳工剥削问题的政策辩论提供了信息，并为编写各种手册供国际劳工组织三方成员和其他方面使用提供了信息。

326. 在非洲，有关强迫劳动的初步研究遇到一些困难。有些国家不愿意就这一敏感问题进行对话，它们建议在未来采取专题或次地区的做法可能是可取的。但是包括布基那法索、几内亚、马达加斯加、马里和尼日尔在内的其他国家欢迎国际劳工组织提供研究援助，合作实施这些援助，举行三方认证研讨会和一些后续活动。消除童工劳动国际计划对西非和中非的九个国家进行了儿童贩运快速评估。在打击强迫劳动特别行动计划的一个新的次地区项目框架内，加纳和尼日利亚政府正在支持开展额外的研究，以便揭示成人贩运的形式，作为对更为人所知的儿童形势的补充。在这两国选定地区所做的基准研究将为设计基于社区的预防贩运和受害者重新融合的计划提供依据。在加纳，已经向政府的社工提供基本事实调查和查

明贩运案件的培训，从而保证项目结束之后此项工作将会继续。

327. 在拉丁美洲，玻利维亚、巴西、巴拉圭和秘鲁的研究促成政府和社会伙伴讨论问题并查明合理的干预战略。玻利维亚的经验很能说明问题。与政府一道作出决定，对特定地区和特定问题进行集中研究：玻利维亚北部亚马逊河地区的债役；圣克鲁斯省低地地区劳工招聘机制；和厦谷地区影响瓜拉尼土著民族的类似奴役的条件。2004年8月，在拉巴斯举行的一次三方会议上向当局和社会伙伴介绍了研究成果。劳工部随后请求国际劳工组织为设计和实施根除强迫劳动国家战略提供技术援助。该战略将由2004年12月跨部公约设立的一个强迫劳动国家委员会实施。初步的活动包括与负责劳动监察的地区主任和来自被发现存在强迫劳动的部门的雇主举行专题讨论会。

328. 上述例子说明最近对强迫劳动所做的研究的深度和多样性，以及它如何能够为后续干预打下坚实的基础。通过采用创新的做法和技巧就可以获得对强迫劳动问题的彻底了解。

提高认识和倡导

329. 研究所产生的知识的使用对于政府机构、国际劳工组织的社会伙伴、人权和开发机构、公民社会以及对于一般公众舆论提高对强迫劳动关切的认识是必要的。各国或地区所采取的做法各不相同，取决于主要目标是否是为批准强迫劳动公约打好基础还是要查明履约中的问题。此外，为在高级政府官员当中倡导政策变化所做的努力将与那些旨在警告潜在移民工人警惕虐待性招工做法危险所作的努力不同。

330. 在亚洲，强迫劳动公约的批准水平低于其他地区，提高认识的初步重点是国际劳工组织的这些文书。继2003年在中国举行的一次让政府官员、雇主代表和工人代表熟悉国际劳工组织强迫劳动概念和文书的专题讨论会之后，中国有关部委和机构的高级官员对几个欧洲国家进行了考察，突出在惩罚轻微犯法背景下的强迫劳动问题。2004年举行的一次跨部专题讨论会查明了后续活动，旨在促成中国批准和实施强迫劳动公约。

¹⁵ 国际劳工组织：实施公约和建议书专家委员会的报告，国际劳工大会第92届会议报告 III(第1A部分)，日内瓦，2004年，第137至138页。

¹⁶ G. Van Liemt：欧洲的人口贩运：从经济角度看问题，打击强迫劳动特别行动计划/宣言工作文件第31号(日内瓦，国际劳工组织，2004年)。

¹⁷ 目的地国研究已经在法国(侧重研究华人移民工人的状况)、德国、日本、俄罗斯联邦、土耳其和联合王国进行。

331. 2003 年 2 月，在中国香港特别行政区举行了专题讨论会，讨论行政区内外移民家庭佣工的状况。这项活动将为在印度尼西亚、菲律宾、马来西亚和中国香港特别行政区实施打击强迫劳动特别行动计划的新项目：“动员起来保护家庭佣工免受强迫劳动和贩运”打下基础。

332. 在巴基斯坦，国际劳工组织支持雇主组织于 2003 年 12 月组办的提高认识和建立共识的活动；全巴基斯坦工会联合会正在为工人实施一系列提高认识的活动。为首次公布快速评估结果所举办的一次国家研讨会获得了国家媒体的大量报道。自那时起，各种后续活动继续受到大量媒体的关注。

333. 在印度，安得拉邦政府在国际劳工组织的支助下，于 2003 年 11 月主办了债役劳工会议。政府、社会伙伴和更为广泛的公民社会中的利害关系者出席了该次会议，产生了重要的政策建议并作出了拟定消灭债役劳工行动计划的承诺。

334. 在南亚和非洲的社区一级，均使用包括街头剧在内的创新方法宣传对债役劳工、贩运、负债和相关问题的认识。这种做法特别适合于文盲比率很高的偏远地区。在尼泊尔，正在利用印刷媒体的文章、尼泊尔语、塔鲁语和阿瓦迪语的电台节目和录像记录片等范围广泛的媒体，呼吁取缔债役劳工和最恶劣形式的童工劳动。为电子媒体和印刷媒体的记者举办了一个讲习班。然而，并不是所有的经验都是完全积极的。例如，巴基斯坦信德省劳工部进行的招贴画运动却遭到地方的一些抵制。10 万张用乌尔都语和信德语印刷的招贴画在该省五个地区的法院、记者俱乐部、政府办公楼和市场等场所公开张贴。然而，据说受到当地地主的指示，许多招贴画被公众撕毁。事实证明，一些拥有既得利益的当选政府官员不愿意合作。这似乎显示，这种活动需要列入范围更广的通报情况和提高认识的努力之中，以便接触到社会的所有分子并使他们信服。

335. 在拉丁美洲，虽然相关公约的批准率很高，但是，除巴西外，强迫劳动仅获得有限的关注。2002 年，在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁(拥有大量土著人口的国家)举办的一系列初步的专题讨论会帮助查明了一些迄今

为止尚未暴露出来的强迫劳动问题。¹⁸ 这些包括债役和土著移民令人发指的工作条件；私矿中的胁迫条件；滥用义务军役；以及在一个案例中，军队拥有大型企业对实施劳动法的隐含影响。

336. 与此形成对照的是，巴西大张旗鼓地开展了 2003 年 11 月由国会发起的反奴役劳工宣传运动(见方框 3.3)。在国际劳工组织的协调下和在政府以及根除强迫劳动国家委员会的支持下，利用传播和广告公司 730 多万美元的自愿捐款发起了这一运动。运动材料张贴在全国 20 个最大的机场，让几乎 1200 万的乘客看到。从那时起，在马腊尼昂、马托格罗索、巴拉和皮奥伊发起了州一级打击奴役劳工的运动。对奴役劳工问题的报道已经急剧增加。

337. 巴西的案例提供了国际劳工组织援助综合项目的有用的说明，这种项目包括多个相辅相成的部分，其中突出的内容是提高认识。

338. 在工业化国家所作的提高认识工作帮助国际劳工组织的三方成员和普通公众对影响移民工人的强迫劳动保持警惕。研究成果的出版和传播提供了很好的机会，可以刺激对该问题更为广泛的讨论和采取行动。2003/04 年，在七个欧洲国家举行的国家研究调研结果认证专题讨论会，向参与者介绍了贩运的劳工层面的影响。在俄罗斯联邦，针对全球契约的雇主成员和代表建筑业的工人组织分别举行了会议。自从 2003 年 9 月和 2004 年 10 月在日本举行了两次研讨会之后，该国媒体对贩运问题的关注已经大大增加。

339. 电视、电影和录像报道可以成为提醒公众警惕贩运危险的有效手段。例如，在东欧，由国际劳工组织(消除童工劳动国际计划和国际移民计划)制作并译成当地语言的题为“被买卖”的录像片，描述了贩运到西欧的妇女所受到的创伤。国际劳工组织的官员在媒体中的亮相增多，例如英国广播公司(BBC)世界报道栏目的“今天的奴役制”四集系列节目于 2004 年播放(将于 2005 年重播)和 2003 年 11 月在法德

¹⁸ 这些专题讨论会是由国际劳工组织和拉丁美洲社会科学院(FLACSO)联合举办的。

方框 3.3 在巴西打击奴役劳工

国际劳工组织在巴西的项目旨在打击导致养牛业和农业中“奴役劳工”¹的虐待性招工做法，并帮助加强和协调根除奴役劳工国家委员会成员和其他关键伙伴(例如工会和私营部门)在联邦、州和市各级政府内外所采取的行动。项目主要有六项内容，即：

- 为劳工和就业部创建一个奴役劳工数据库，记录出事和招工地区、犯法者姓名、所涉经济活动和工人重新陷入奴役劳工境况的案例
- 发起全国性和地区性反奴役劳工运动
- 发起一个包括对犯法者起诉、预防和受害者恢复自立措施在内的根除奴役劳工的国家计划
- 参与对奴役劳工进行起诉的伙伴(主要是联邦和劳工公诉办公室、劳工与就业部、联邦警察和其他执法机构)以及工会和非政府组织的能力建设
- 加强流动监察小组
- 主要通过创收活动、能力建设和法律援助恢复奴役劳工自立试验计划

该项目自 2002 年 4 月启动以来，已经逐步扩大势头、增加了活动。第一年的主要精力放在增加执法机构的感性认识上，使其找到反奴役劳工的共同立场。2002 年 9 月，在巴西利亚举办了一次知名度很高的活动，联邦和劳工法官、联邦和劳工公诉员、劳动监察员、联邦和公路警察参加了该次活动。这促成了在联邦和劳工公诉办公室设立处理该问题的专门小组并设立了巴西律师联合会的联邦理事会，与该联邦理事会举行了后续研讨会。最高劳工法院院长作出响应，设立了新的流动法庭，以便立即受理最为严重的奴役劳工控诉。立法措施包括 2002 年 12 月通过的一条修正案，确保向从奴役劳工中解救出来的工人支付失业付款中由州提供的付款部分。²

2003 年初，巴西新当选政府的上台为本项目提供了更大的范围。项目与政府密切合作起草了根除奴役劳工国家计划，于 2003 年 3 月大张旗鼓地推出了该计划。下一个重要步骤是发动国家根除奴役劳工运动。自那时起，行政部门和立法部门均采取了一系列的举措，对奴役劳工犯罪规定了更为有效的监督和更为严厉的起诉。2003 年 11 月，一项联邦法律规定在奴役劳工多发地设立 269 个新的劳工法庭。³ 该项目支持联邦政府颁布“肮脏名单”的举措，强制施行奴役劳工的 101 家涉案公司榜上有名，从此以后无缘获得公共融资。一个更为建设性的发展是，2004 年 8 月，大型炼钢公司和它们的工会签署了一项协定，根据协定，公司承诺不向任何对其工人施行奴役劳工条件的企业购买焦炭。在根除奴役劳工国家委员会的请求下，该项目还通过广泛的宣传运动，支持巴西政府拟议的宪法修正案，允许没收施行强迫劳动者的财产。巴西反奴役劳工运动成绩斐然，最近几年获得自由的工人人数明显增加。

¹ “奴役劳工”是巴西政府采用的术语，指强迫劳动。

² 2002 年 12 月 20 日第 10,608 号法对 1990 年 1 月 11 日第 7,998 号法进行修正，管理失业保险计划。

³ 2003 年 11 月 21 日第 10,770 号法规定在劳工司法系统地区设立劳工法庭，界定管辖范围并作出其它规定。

ARTE 频道上亮相，大大扩大了国际劳工组织打击强迫劳动核心信息的受众范围。国际劳工组织宣言的“在自由中工作”宣传运动正积极促进工作中的四项基本原则和权利。显而易见，将消灭强迫劳动列为其中的一个原则和权利有助于强调不同权利之间重要的相互联系。

340. 在非洲，除了跨界贩运妇女儿童外，其他当代强迫劳动的表现形式普遍没有受到重视。然而，出现了一些进步的事例。在尼日尔，在支持实施宣言计划(PAMODEC)的主持下所做的国际劳工组织的初步工作，促成了尼日尔传统酋长联合会(ACTN)对打击强迫劳动和奴役制公开作出历史性的承诺。随后的提高认识工作

包括社区电台运动，用当地语言散发宣传材料以及尼日尔传统酋长联合会的三次地区研讨会，讨论当地的问题。关于贩运，消除童工劳动国际计划发现，一旦社区领袖知道招工者和招工机制的典型情况，就会成为最好的贩运告发者。在加纳，与传统酋长举行吹风会议将有助于这一进程。根据消除童工劳动国际计划在西非和中非打击为剥削目的贩运童工的项目(LUTTRENA)¹⁹，贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加蓬和马里建立了警惕儿童贩运地方委员会。

341. 优先在社会伙伴中建立这样的意识：必须对贩运和强迫劳动采取协调行动。2003 年 1 月，打击强迫劳动特别行动计划与国际劳工组织工人活动局在日内瓦为工人组织的代表和关键主讲人就欧洲的强迫劳动、非正常移民和人口贩运问题举行了非正式磋商。²⁰ 2003 年 3 月，消除童工劳动国际计划、打击强迫劳动特别行动计划和工人活动局在尼泊尔加德满都联合举行了一次亚洲地区会议，该地区的工人代表济济一堂，讨论童工和强迫劳动这两个问题。²¹

342. 覆盖俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的打击人口贩运和强迫劳动结果新项目争取工会更为积极地参与该问题。2004 年 10 月，在莫斯科举行的工会代表会议集中讨论了工会如何可以改善在俄罗斯联邦的塔吉克人和其他非正常移民工人的条件。现正通过工会对话，在该国的多个地区开展宣传运动。

就法律和政策框架提供咨询

343. 国际劳工组织的注意力主要集中在确保国家的反贩运法律、政策和计划能够给予贩运的劳工层面的影响以应有的重视。已经编写特别针对立法者和执法人员的、关于贩运和强迫劳

动剥削的详细指南。²² 该指南审评了有关贩运的新的条约义务以及劳工组织自己的有关文书。该指南讨论了民法、行政法和劳动法的作用并就查明和保护强迫劳动受害者以及起诉招工者和其他贩运协从者提供了实用指南。指南还研究了不同劳工、执法和其它机构在打击贩运方面的作用。这些指南已经投入实际应用：例如，2004 年 12 月，在莫斯科举行的一次跨部讲习班上介绍了该指南的俄文翻译本，以便为起草新的反贩运法案提供素材。2004 年 11 月，在德国举行的一次跨部讲习班讨论了该指南以及在德国的研究成果，提请注意不同经济部门中非正常移民所遭受的强迫劳动。

344. 国际劳工组织与其他专门机构一道，在包括阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰在内的国家，协助政府和社会伙伴起草反人口贩运国家行动计划或扩大其范围。根据国际劳工组织国际移民计划(MIGRANT)在阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰的项目，正在协助起草“安全移民”的政策并确保国家就业计划使实际的和潜在的贩运受害者获益。消除童工劳动国际计划支持拟定了大量的禁止最恶劣形式童工的国家行动计划，包括具体的禁止贩运儿童国家行动计划。

345. 在尼日利亚，新成立的禁止人口贩运和其他相关事项国家机构现正在国际劳工组织技术援助下起草打击贩运国家行动计划。2004 年 9 月，国际劳工组织与政府机构、来自全国的工人、雇主和非政府组织的代表举行了一次国家利害攸关者研讨会。对行动计划提出的建议包括修正立法，以及将扶贫计划向容易受到贩运危害的群体倾斜并设立一个国家监督体系。

346. 许多国家利用 1997 年私人职业介绍所公约(第 181 号)的条款，设立了私人职业介绍所或招工机构许可证制度并监督其活动。例如，在尼日利亚，正在国际劳工组织的协助下修订劳工法。拟议中的私人招工机构许可与监督制度力图防止这些机构与人口贩运网络勾结。在其他地方，劳动监察员正被授予特别权力，可

¹⁹ 覆盖贝宁、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、加蓬、加纳、马里、尼日利亚、多哥。

²⁰ 关于欧洲非正常移民和人口贩运的强迫劳动结果的磋商会，日内瓦，2003 年 1 月 8—9 日，国际劳工组织：欧洲强迫劳动、移民和贩运，打击强迫劳动特别行动计划(未发表文件，2003 年)。

²¹ 关于工会在打击童工和强迫劳动中的作用工人磋商会，加德满都，2003 年 3 月 3—6 日。

²² 国际劳工组织：人口贩运和强迫劳动剥削：立法与法律执行指南，打击强迫劳动特别行动计划(日内瓦，2005 年)。

以视察被怀疑有强迫劳动的场所并施以惩罚。例如，乌克兰新的劳工法草案规定，劳动监察员有权视察其有合理理由相信使用了强迫劳动的任何建筑物和房舍。

347. 国际劳工组织还通过鼓励更为开放的移民政策对付贩运问题，提出的论据是合理管理的移民既可以赋予移民工人以权力，又能使他们的原籍国致富。在阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰以及在大湄公河次地区项目的一个目标是通过监督私人招工机构和谈判劳工交换双边协定来改善移民法律和政策。鉴于从阿尔巴尼亚到希腊和意大利的贩运规模巨大，国际劳工组织为预防贩运儿童和遣返受害者推动达成双边协定并为谈判这些协定提供技术援助。消除童工劳动国际计划在东欧和东南欧实施一个禁止包括贩运儿童在内的最恶劣形式童工的项目，该项目采用了包括青年社会权力和劳工权利在内的、包容性的人权做法。²³

348. 在巴基斯坦，国际劳工组织技术合作的主要内容是协助政府实施其 2001 年取缔债役劳工和已获自由的债务劳工恢复自立的国家政策和行动计划。国际劳工组织为起草该计划提供了材料投入并随后为提高对该计划及其实施要求的认识，支持由联邦劳工、人力和巴侨事务部和省劳工部门主办的两次省级研讨会。自 2003 年 12 月以来，国际劳工组织支助一位债役劳工顾问与该部合作。在多个方面，政策一级已经取得进展，包括克服了妨碍债役劳工基金支出的障碍，调整了债役劳工国家委员会的组成并为其会议提供便利。随着权力下放到地区一级而产生的政治和行政结构的变化，已经提出了(取缔)债役劳工制法令和规则的修正建议。

349. 在尼泊尔，国际劳工组织消灭债役劳工项目与土地改革和管理部一道，于 2002 年 9 月在尼泊尔根杰举行了一次政策讲习班。各不同组织召开会议，从而根据政府有关该问题的总政策，为获得自由的 *kamaiyas* 债务劳工的重新自立协调努力。自那时起，该项目通过定期协调会议鼓励机构间的合作。该项目的积极结果包

括例如由国际劳工组织、德国技术合作局 (GTZ)、行动援助和其他非政府组织一道统筹资源，为获得自由的 *kamaiyas* 债务劳工开展一个联合供水/灌溉项目。

培训和能力建设

350. 国际劳工组织的比较优势是加强劳工部和工人组织与雇主组织采取禁止强迫劳工有效行动的能力。对活动做了调整，以满足不同群体和地区的需要。在欧洲，打击强迫劳动特别行动计划的初步努力集中于劳工机构和劳动监察局，改善与包括警察在内的执法机构的合作。在罗马尼亚，2003 年 4 月，与国际移民计划 (MIGRANT) 联合举办的三方讲习班得出结论：虐待性招工机制加重了对贩运和强迫劳动的易受害性。有关监督这种招工的新的培训手册在布加勒斯特举行的两次培训会议上得到了认证，劳工部、反有组织犯罪警察和边防警察、劳动监察员、私人招工机构和工会的代表参加了会议。最后在都灵的国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)举办了东南欧三方认证和培训研讨会，阿尔巴尼亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰的代表出席了会议。

351. 这些活动为 2005 年初启动的一个新项目铺平了道路。该项目的内容是为打击人口贩运的强迫劳动结果进行能力建设，覆盖欧洲选定的原籍国和目的地国。由国际劳工组织和总部设在维也纳的国际移民政策发展中心实施的该项目，旨在为侦察强迫劳动加强行政监控。对象群体是执法官员，特别是法官、公诉人、警察和劳动监察员。该项目还试图加强私营招工机构及其业务伙伴的自律机制并将国际劳工组织有关监督私人招工机构的模块²⁴纳入国家培训课程。

352. 在国家和地区各级，国际劳工组织经常鼓励让劳工部和社会伙伴参加打击贩运的国家指导委员会或特别工作队。重视劳动力市场机构和信息与公共就业服务，鼓励国家工会将非正规部门的工人组织起来。例如，在菲律宾，已

²³ 中欧和东欧国家禁止包括贩运在内的对儿童的劳动剥削和性剥削技术援助项目(PROTECT CEE)。

²⁴ 国际劳工组织：以强迫劳动为目的的贩运：如何监督移民工人的招募，打击强迫劳动特别行动计划培训材料，(未发表文件，2003 年)。

经知会运输业主和工人在拦截可疑贩运人员中与港务局和警察合作。打击强迫劳动特别行动计划的一项雄心勃勃的新倡议侧重于加强中国劳工机构在打击国内贩运和自中国启程的贩运的领域所发挥的作用。该项目力图与公安部、司法部和劳动与社会保障部、全国人民代表大会和国务院法律事务办公室合作，加强打击强迫劳动和贩运的法律和政策框架；向省一级的劳工官员和其他执法官员提供培训；并力争让工人组织和雇主组织参与预防贩运和查明受害者的工作。

353. 在巴基斯坦，最近的一个进展是将债役劳工纳入联邦司法学院的课程之中，该学院是该国向司法官员提供入门和在职培训的一流机构。2004 年末，在伊斯兰堡和俾路支省的奎达举行了首批的两次培训。正在实施将类似内容纳入国家警察学院、公务员学院和其他主要政府培训机构所举办的培训之中。旁遮普省正在拟定的一个培训计划针对省和地区各级的劳工部和其他主要官员。预计这种培训会提高主要官员认识，通过在实地的行动对债役劳工产生切实的影响。

354. 在巴基斯坦以及印度的泰米尔纳都，国际劳工组织支持建立和培训警觉委员会，委员会在当地的首要责任是侦察、释放债役劳工并使之恢复自立，但这些委员会常常需要重新振兴。在印度泰米尔纳都邦蒂鲁瓦鲁尔地区，国际劳工组织于 2003 年 10 月，与地区税收办公室密切合作，为地区警觉委员会的潜在成员以及有关的政府和公民社会伙伴举办了一次培训讲习班，以此为基础编写了一份地区级关于债役劳工的行动计划。2004 年 2 月与村务委员会 (panchayat) 领导人举行了一次培训研讨会，目的是要鼓励社区一级对债役劳工进行监督。已经在项目地区设立了 13 个村务委员会，其他地区也正在成立过程之中。计划在印度的安得拉邦项目地点开展类似的工作，建议在那里设立一个试验性“特别流动法庭”来审理所报告的债役劳工案件。在巴基斯坦，工作的重点将放在信德省，在容易发生债役劳工的地区，设立了六个地区警觉委员会。在旁遮普省，在国际劳工组织的支助下以及在省劳动厅的领导下，于 2005 年初为所有的地区警觉委员会举办了能力建设培训班。

355. 国际劳工组织已经为支持培训的交付制作了一些材料。这些包括招工机构监督手册；反人口贩运和劳工剥削法律指南；性别促进计划 (GENPROM) 的预防对移民女工歧视信息指南；²⁵ 消除童工劳动国际计划的性别平等与儿童贩运指南；²⁶ 和国际移民计划的安全移民制度建立手册。²⁷ 都灵中心正与打击强迫劳动特别行动计划合作，为国际劳工组织的三方成员编写了强迫劳动培训手册。南亚的一个新的重要产出将是一套债役劳工“工具包”，内有供包括政府、工人组织和雇主组织、微型融资机构、非政府组织和人权团体在内不同利害攸关者使用的指南和工具。

356. 为国际劳工组织三方成员和其他方面提供强迫劳动问题能力建设的又一工具是为指导项目实施和政策制定而设立的项目咨询委员会。例如，尼泊尔债役劳工项目国家一级的“具有广泛基础的特别工作队”由有关的部(包括土地改革、劳工和林业部)以及国际劳工组织社会伙伴的代表组成。该工作队面临很富有挑战性的实施环境，依然积极支持项目的实施。在尼日利亚和加纳，项目咨询委员会在劳工部的指导下运作。有关贩运问题的国家机构和特别工作队、妇女事务部以及移民和警察当局在调整项目干预、满足国家需要方面发挥着积极的作用。参加次地区项目国家的项目咨询委员会开碰头会是有用的。例如，2004 年 9 月，在莫斯科举行的一次联席会议上，俄罗斯和塔吉克斯坦的项目咨询委员会的成员进行了建设性的对话并就未来的合作达成协议。

357. 在以色列，国际劳工组织正在与劳工总联合会(Histadrut)合作推动外国工人，特别是中国移民成为享有平等工会权利的成员。大多数的中国移民从农村地区招募而来，只受过基本的教育，不会讲英语或希伯来语，难以融入以色列社会。他们岌岌可危的法律身份加重了孤立

²⁵ 国际劳工组织：预防对移民女工的歧视、剥削和虐待：信息指南，性别促进计划(日内瓦，2003 年)。

²⁶ N. Haspels; B. Suriyasam, 在打击童工和儿童贩运行动中促进性别平等：组织实用指南，(曼谷，国际劳工组织，2003 年)。

²⁷ M. Abello 派工人出国：中低收入国家手册 (日内瓦，国际劳工组织，1997 年)。

无援并更容易受到强迫劳动剥削的危害。**Histadrut** 旨在提高中国工人对工作权利、法律地位和可获得的当地援助的认识。在打击强迫劳动特别行动计划的支助下，于 2004 年末，为主要是中国的建筑工人举办了第一次培训班，提供了有关工会主义、保护权利、以色列和其他地区移民工人的形势和国际劳工组织相关公约等实用信息。

基于社区的预防和恢复自立

358. 在基于社区的预防强迫劳动和恢复受害者的自立方面，国际劳工组织的经验在全球一级打击儿童贩运和特别在南亚债役劳工领域是很丰富的。前一问题将在 2006 年有关童工劳动的综合报告中加以阐述。本报告则侧重介绍国际劳工组织在处理南亚债役劳工方面的经验。

359. 国际劳工组织在南亚次地区处理过度负债和债役劳工的第一个项目包括了孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦。该项目是于 2000 年由社会融资计划发起的，依据这样的前提：针对贫困家庭特别境况量身订做的、合适的微型融资服务应该是有效预防债务抵押战略的核心内容。在那时，从预防负债角度入手处理债役劳工问题是该次地区伙伴政府非常容易接受的。最近，由于打击强迫劳动特别行动计划和社会融资计划的联手，南亚促进预防和消灭债役劳工项目(PEBLISA)已经部分地调整了做法。在尼泊尔，宣言/打击强迫劳动特别行动计划和消除童工劳动国际计划的联合项目处理的是前 *kamaiya* 债役家庭恢复自立的具体问题。

360. 债役劳工源自工人与雇主之间的关系网，其中包括但不限于财务依赖。歧视和社会的从属地位是重要的根源。因此，南亚促进预防和消灭债役劳工项目既为预防债役劳工又为恢复已获解放债役劳工的自立发展金融和非金融干预。许多内容是所有项目地点共有的，但是又因地制宜做了调整——主要是发展和测试能够满足目标小组中主要是妇女成员的特别需要的微型融资服务，将她们组织成自助小组（见方框 3.4），同时辅之以其他赋予社会和经济权力的干预。

361. 在印度安得拉邦的 **Ranga Reddy** 区，利用易受债役伤害程度的择定指标来选择目标群

体：贫困家庭中最贫困的(大多数是贱民 *Dalit*²⁸)。大多数人的工作是临时农业工资劳动者，妇女占农业劳动力队伍的大多数。地主通常更喜欢雇用儿童和青年作为债役劳工，给他们的现金预支款趋于比成人要少很多。该项目通过一个当地的贱民组织运作，将妇女的自助小组组合成由社区成员拥有和管理的、作为微型融资机构运作的合作社。这些合作社已经支付了 2500 多笔贷款，用于满足消费和创收的需要。儿童的过渡教育、成人功能性读写能力、保健和提高对社会问题的认识是相配套的组成部分。所作的研究也力图理解导致雇主使用债役劳工的因素以及性别的情况变化。新的项目内容包括与警觉委员会以及与工人组织和雇主组织共同开展工作。

362. 在印度的泰米尔纳都，项目实施地是易受干旱的蒂鲁瓦鲁尔区，农业是其农村经济的支柱。砖窑、动力织布机和碾米厂也是相当大的雇主。项目的对象是 2,200 多家最贫困的家庭(其中 12%是由妇女作户主)，绝大多数属于在册种姓和在册部落，所有家庭都面临着风险或拥有服债役的家庭成员。在该项目地，每天可自愿将钱存入的个人家庭储蓄盒被证明特别受欢迎——在很多情况下，使储蓄额超过一倍多，还能诱导男人通过减少饮酒实现储蓄。

363. 利用街头剧鼓励减少难以为继的社会开支；提供了包括以市场为取向职业技能在内的各种培训；一个保险计划为鼓励儿童入学提供奖励并为成人提供了功能识字班。妇女小组成员增加了信心，这反映在她们向当地政府提出颁发宅基地的地契、为孩子们设立学前班和为村庄设立配给商店的要求。由于有了让男人参加自助小组的倡议、联合行动委员会、识字和职业技能培训以及“性别定位”会议，家庭内部的性别互动关系开始好转。为探索如何将自助小组与工会结构联系起来以建立强有力的基于村庄的工人组织，这方面所作的新的努力似乎有相当的前途。

364. 由于该地区碾米厂最近有关债役劳工的活动趋于活跃，该项目与警觉委员会一起所作的

²⁸ “*Dalit*” (贱民)是常用来指称在册种姓的词语，直接含意为“受压迫者”。

方框 3.4 微型融资与债役劳工

微型融资对减少工人对其雇主预付工资的依赖以及切实恢复获得自由的债役劳工的自立非常重要。

南亚促进预防和消灭债役劳工项目正在与当地微型融资机构合作测试一系列金融服务。这些服务专门针对面临债役风险家庭的需要而定制的。这种家庭需要获得金融服务来解决收支平衡、管理风险并可能支付社会保险缴款——从根本上讲是要消除对雇主信贷的需要。

经验表明需要有四种核心金融服务，重点是动员储蓄而不是信贷，至少在初期是这样：

- (1) “契约性”储蓄：该项目强调储蓄和积累资产，为家庭建立应急缓冲。客户“订立合同”定期储蓄固定数额的钱，不论该数额有多小。同时，向他们提供家庭财务规划，以便为建房、学费或宗教仪式等特定的目的积攒一笔钱。
- (2) 流动储蓄：容易受到债役危害的家庭需要一个储存小额剩余现金的安全场所，在需要时可以动用，但又不致于太方便动用以至于难以抵御花钱的诱惑。在有的情况下，在每周或每隔两周举行小组会时交存储蓄款。但在另外一些情况下，花钱的压力最大，则给客户提供带锁的盒子，供他们每天在家储蓄；然后在小组会上交存积攒的储蓄。
- (3) 创收贷款：创收活动的信贷创新做法，旨在审慎地避免通过增加债务使客户陷入潜在更糟的境况。该项目正在用数额很小的贷款做试验；提供免罚金还贷宽限期；根据家庭预期的现金流量确定还贷时间表；允许小组中的每一借贷者都有自己因地制宜确定的贷款额和贷款条件，或者如果愿意根本不用借贷。
- (4) 应急贷款：这些贷款有时是与创收贷款同时提供的。该项目努力培养一种胡萝卜胜过大棒(鼓励多于制裁)的还贷纪律做法，只要问题显然是没有还贷能力而不是不愿意还贷所造成，就会提供足够多的第二次机会。

除了核心金融服务外，该项目还提供必要的配套服务，例如查明高支出的源头(嫁妆、宗教仪式、酒)的家庭财务规划和财务教育；提高对雇主和放贷者贷款合法性的认识；动员社区削减难以维持的开支；和为开始或扩大创收活动提供技能培训。正在测试的其他服务包括小额保险、债务合并贷款和土地租赁。

工作又更具意义。该项目正在推动各方开展社会对话。动力织布机、碾米厂和砖窑部门 100 位左右的雇主联合会代表出席了 2003 年末由本项目发起的会议，产生了一系列决议。这是让雇主参与为管理预付工资制度而采取的有效行动的开端。要有效减少债役劳工的做法，雇主组织和工人组织的参与是必要的。

365. 在泰米尔纳都的其他地方，国际劳工组织工人活动局还通过六个工会组织组建了妇女自助小组。几乎有 1,200 个妇女小组定期开会进行储蓄和寻求养牛、编织和烤饼等创收活动的贷款。小组成员为加入工会支付名义会费。可以使用集体行动解决许多问题。在一个地方，通过农村种植园和建筑工人联合阵线 (UNIFRONT) 工会所采取的集体行动导致了农

业女工的日工资增加 75%。在另一地方，编织部门的工人从他们的雇主和承包商那里争取到了报酬和条件的改善，并且现在计划成立自己的合作社。工人活动局和南亚促进预防和消灭债役劳工项目之间的合作定会通过相互支持和学习带来额外的效益。

366. 在巴基斯坦，基于实地的工作集中于恢复生活在信德省海德拉巴德内和附近 7 个临时营地的、被释放或逃跑的债役佃户(hari)的自立。在信德省开展的配套性的工作旨在加强实施(取缔)债役劳工制度法。在国际劳工组织的支助下，巴基斯坦人权委员会编写了一个确定债役劳工小册子，供警觉委员会培训使用；就警觉委员会的作用举行了一系列的利害关系者讲习

班；并为通过法庭寻求救济的债役佃农设立了试验性法律援助服务。

367. 在尼泊尔，持久地消灭债役劳工项目正在帮助 14,000 户原债役(*kamaiya*)家庭在该制度从法律上被取缔后，建立新的可靠和稳定的生计。对大多数人而言，这是基于工资劳动或佃户农业，辅之以微型企业的收入。该项目面向债役(*kamaiya*)制度横行的南方低地(*terai*)五个地区的成人和儿童。对于成人，通过已经设立的工会将工人组织起来并对他们进行权利教育，这是项目的一项中心内容。与此同时，还努力推动和监督最低工资和其他劳工标准的实施并组建基于社区的警觉委员会，警惕债役劳工、童工和其他劳工剥削死灰复燃。职业培训加上微型融资服务旨在帮助家庭通过淡季蔬菜种植、养蜂和小型畜牧业增加和稳定收入并使收入多样化。一个创新的试验性微型健康保险计划正在测试针对最穷困家庭做了调整的、基于团体的计划。学龄儿童或招入主流学校或作为过渡措施接受非正规教育，视其年龄和状况而定。为提高学校的质量，也正在提供一些物质支持。还作出特别努力，使作为债役家佣的女童(*kamalharis*)能够重新融入自己的家庭和社区。

368. 虽然尼泊尔的政治形势很不稳定，项目伙伴们能够调整他们的战略并在许多方面取得重大进展。例如，该项目报告，有 45% 的前债役成人已经登记成为工会成员；项目地区有 80% 的农业民工(同时包括妇女和男子)获得至少是最低工资的付款；识字率从 38% 提高到 55%，要比国家平均水平高出许多；有近 11,000 名儿童，其中一半是女童，被招入正规学校并发给校服和书本；1,200 多人获益于技能培训，其中 21% 是妇女。南亚促进预防和消灭债役劳工项目正在整个项目区提供微型融资专门知识。由于该项目将于 2005 年中结束，目前的重点放在通过当地伙伴持续进行的工作，确保影响有后劲。

369. 在孟加拉国，尚未正式承认债役劳工。因此，项目的重点放在选定部门中的负债过重问题上。研究已经提供了女童在商业性性剥削中的债役劳工以及编织部门与负债过重有关的劳动剥削的证据。当地微型融资机构正在为这些

弱势群体测试设计和交付合适的微型融资，例如每日收集存款服务和应急贷款。大多数的妇女以前从来没有参加过集体活动，格雷曼银行等主流微型融资机构都绕过她们，因为她们代表着信贷风险。

我们从国际劳工组织技术合作中学到了什么？

370. 国际劳工组织本次深入基层的经历带来了打击强迫劳动的重要经验教训。确实，在这时期，劳工局和国际劳工组织的三方成员共同翻越了一条陡直的学习曲线。相当一部分的工作属于探索的性质并常常在试验范围内进行。在强迫劳动这一敏感问题上，必须谨慎行事，才能留住所有的伙伴并对强迫劳动受害者自己给予应有的照顾。

371. 经验清楚显示，必须让国家的利害攸关者在国际劳工组织反强迫劳动技术援助的设计、实施和监督等每个阶段积极参与并了解情况。这种援助必须紧紧地与促进工人权利的国家战略、优先事项和计划结合起来。这就意味着不仅仅是国家和地区各级的政府，也意味着雇主组织和工人组织以及其他公民社会的组织。

372. 高级别的政治承诺和领导风范为反强迫劳动的行动提供了必要的激励。并有可能反映在政府内外所有的其他层次上。没有这种承诺，外部机构或公民社会的干预只会产生有限的影响。这就指明了面向政策的倡导和为提高公民社会的意识所做的更为广泛的努力具有举足轻重的作用，目的是要产生对政策变革的有效需求。反强迫劳动的政策和行动必须积极地与打击贫困、失业、歧视和有组织犯罪等更为广泛的政策结合起来。

373. 适宜的立法在反强迫劳动的斗争中具有中心意义。执法官员也必须完全熟悉法律的规定以及如何将立法应用于实践。包括刑法、民法、移民法、劳动法和行政法在内的不同法律文书和程序都必须以一种相互配套的方式与国际法接轨。

374. 强迫劳动和贩运是贯穿各个方面的问题，要求通过各机构性协调机制、特别工作队或委员会而与广泛的成员(例如劳工部、内务部、司法部、妇女事务部、社会福利部、贸易和产业部、土地改革和农业部等等)开展部之间和机构

之间的协作。特别是对于与贩运有关的强迫劳动，跨国和跨地区的合作是必须的，原籍国和目的地国必须采取协调的行动。同样在国家内部，相当多的强迫劳动涉及移民工人，要求在这些工人的原籍地和目的地实施干预。

375. 对需要解决的强迫劳动问题的性质以及若可能的话对它的规模取得可靠的了解，这是在采取有效行动前必须做的工作。经验清楚地显示，调查强迫劳动并不能套用常规的调查技巧。这就要求采用创新的、非正式的调查方法，既不会引起强迫劳动剥削者的怀疑，又不会增加受害者的风险。方法必须灵活，研究人员必须经验丰富。在实践中，常常很难查明强迫劳动的情况，要求通过调查全面了解对可能的受害者有影响的、范围广泛的因素。强迫劳动对妇女和男子、男童和女童的影响各不相同，因此，所有的研究都必须积极地处理性别方面。同样，鉴于强迫劳动与其他形式的歧视存在的联系，种族、宗教和社会背景方面都应予以适当的重视。

376. 鉴于强迫劳动的敏感性，必须谨慎地处理提高认识和传播有关强迫劳动研究的结果。对在处理这些困难问题中表现出勇气的政府和社会伙伴必须给予应有的肯定并获得国际社会的援助，帮助他们解决任何暴露出来的强迫劳动问题，而不应该一味批评他们。

377. 国际劳工组织的社会伙伴可以发挥关键作用，例如通过他们广泛的会员组织网络提高对强迫劳动的认识。雇主组织可以为预防强迫劳动帮助监督招工机构；而工人组织可以主动接近强迫劳动做法很普遍的非正规经济中的工人。关于贩运，例如运输部门的工会组织以及那些雇用非正常移民和贩运受害者的关键部门中的工会组织可以提供特别有力的帮助。需要进一步加强雇主组织和工人组织发挥这些作用的能力。

378. 共享知识是反贩运和其他反强迫劳动工作的一个关键方面。必须有系统地记录良好做法。考察和国际会议证明有助于相互交流和利用经验。必须用当地语言提供打击强迫劳动的信息和工具。如果根据各自的授权涉及到许多国际机构，就需要建立一种机构间的学习环境，广泛共享有效战略信息。

379. 在所有基于社区的预防和恢复自立计划中，当地人民对设计和实施的有效参与有助于确保干预确实针对他们的需要和优先。战略必须超越强迫劳动这一现象，而从根源上入手，包括根深蒂固的社会和性别歧视、贫困、文盲和无土地、劳动力市场失效和穷人被排斥在公平金融服务和社会保护之外。赋予实际的和潜在的受害者以社会力量对消灭强迫劳动的任何战略都是具有根本性意义的。

380. 对所有表现形式的强迫劳动和债役劳工采取一刀切的做法是不合适的。必须把受害者的利益永远摆在第一位。遭受严重剥削的受害者必须得到紧急获释和恢复自立，必须起诉他们的剥削者。必须加强执法，对使用债役劳工提供令人信服的惩罚并为其受害者提供可信的求助手段。但是，在释放债务劳工的同时不提供足够的配套支持，只会产生使他们的境况更糟的风险。与受益者共同确定的(包括心理恢复在内的)全面恢复自立计划必须首先就位，然后有效、立即地付诸实施。

381. 短期形式的债役劳工(例如涉及可在合理时间框架内付清的预支现金)以及预防计划可能需要采用一套综合的赋予社会和经济权力的措施。这些措施可以提升人民的境况，使他们能够获益于主流的减贫计划。特别在南亚，项目干预面向妇女是必须的但是还不够；日益清楚的是，也必须让男人参与。这样才能在更为广泛的家庭和社会框架中切实处理男女平等问题。消除童工劳动国际计划在不同地区的反贩运儿童活动取得了类似的经验，也说明了这种基于性别做法的重要性。

382. 微型融资在打击债役劳工中的作用方面，正在产生重要的经验教训。例如，微型融资正在证明是综合预防战略的一个宝贵组成部分，但是对已经陷入债役的人来说则不那么合适，因为他们的雇主有可能拿走好处。在遏制使用者对债役劳工的需求的同时，也必须努力赋予工人以反对剥削的力量。可以通过设计替代性合同安排和更具有生产力的工作场所与技术，让债役劳工的雇主建设性地参与制止债役的努力。

383. 强迫劳动常常植根于贫困、不平等和歧视等长期的问题之中。项目本身不能一夜之间消灭强迫劳动或取得成果。只有当国家和国际伙伴在更广的范围内推广项目做法和活动时，才有可能产生重大的实际影响。非常重要的一点是，国际劳工组织在打击社区一级的强迫劳动中所取得的经验再次证明了贫困之中的人们只要给予机会就有能力反击他们日常生活中所面临的

不正义和困难。整个世界的强迫劳动受害者显示了抵御他们所遭受屈辱的耐力以及向往更好未来的能力。许多人重新站起来，为自己和家庭建立了新的生活。这就是强迫劳动能够并将被消灭的最为强烈的希望所在。有了范围广泛的国家和国际伙伴为支持这些人作出协调一致的努力，就能在消灭强迫劳动方面取得真正、快速的进展。

2. 拟议的行动计划

384. 第一份关于强迫劳动的综合报告呼吁为打击强迫劳动实施协调一致的国际行动计划，并将根除强迫劳动作为全球共同的责任。国际劳工组织起带头作用是合适的，但是，一项打击当代形式的强迫劳动的有效计划要求联合国系统内的一些组织及其专门机构以及地区机构和开发银行作出强有力的全球性承诺。

385. 本第二份综合报告提出了差不多是同样的挑战，但侧重点更明确。现在，我们对世界不同地区强迫劳动的数量、特征以及性别和民族构成有了更好的了解。主要的信息是相当直截了当的。正视强迫劳动。从根本上解决植根于歧视、剥夺和贫困格局中的强迫劳动。查明包括管理不够和劳动监察或软弱或不存在的劳动力市场特点，是在什么时候助长了新形式的强迫劳动。通过明确的立法，使所有有关的组织和工人组织以及普通公众能够了解强迫劳动的特点。向执法人员提供实施法律和政策以及查明、追踪、起诉和惩罚犯法者的能力和资源。在劳工部、雇主组织和工人组织以及其他国家和国际伙伴参与下建立具有时间限制的行动计划。通过当地和国家媒体广泛宣传这种有期限的计划。这样，在今后四年，世界就能够在强迫劳动方面取得初步进展。我们可以在2015年之前现实地寻求根除各种形式的强迫劳动，让国际系统的其他方面以及国家政府参与这一努力。

386. 在大多数情况下，陷入强迫劳动经济的人数并非太大以至于使根除强迫劳动变成了一个遥远的梦想。有着多种形式强迫劳动的亚洲地区确实是一个特殊的挑战，必须给予相应的优先。在拉丁美洲和其他地方，保护土著民族、弱势少数人和儿童免受强迫劳动，也要求开展经济、社会和政治性质的全面改革。减贫计划要比过去远为有力、广泛地包括强迫劳动的关切。根除强迫劳动可以为在2015年将绝对贫困和饥饿减半这一千年发展目标作出真正有意义的贡献。

全球行动计划的内容：一般性问题

基本的目标和指标

387. 为了在2015年之前实现消灭各种形式强迫劳动这一全球目标，所有有关成员国应该已经设计并落实了在2005-08年四年期根除强迫劳动的、具有时限的行动计划。

全球反强迫劳动联盟

388. 在先前打击童工劳动的行动取得成功之后，现在是通过创建全球和地方伙伴关系推动采取协调行动的时候。一个有效的打击童工劳动国际联盟需要不同的组成部分。需要有雇主组织和工人组织的联盟，与学术界和政策界以及其他公民社会组织的联盟，与联合国系统和其他国际机构的联盟，以及与双边和多边开发机构的联盟。当然，取决于不同机构和行为者有条件作出的承诺，这种联盟的性质会有变化。欧洲安全和合作组织反人口贩运联盟——将更具技术性的会议和知名度更高的政治活动与部长级的参与结合起来——可以提供有用的模式。

389. 自本报告在2005年国际劳工大会第93届会议讨论后，将举行初步的磋商，以便允许不同的潜在伙伴查明他们能够为全球打击强迫劳动斗争所做的特定贡献。为了讨论选择方案并鼓励合适的反应，建议2006年在国际劳工组织总部举行一次高层次国际会议，发动反对强迫劳动的协调一致的倡议。在该次会议上，国际劳工组织的三方成员将与在打击强迫劳动中发挥重要作用的其他主要国家和国际行为者和机构碰头。会议将特别注意关心减贫的国际金融和开发机构的作用，审查对根除强迫劳动作出的承诺如何能够帮助实现其减贫目标。随后可以召开地区会议，侧重讨论各地区特有的强迫劳动表现形式。

国家行动：总的原则和做法

国家行动计划和政策

390. 对固定时间段规定具体目标的具有时限的国家计划是解决诸如强迫劳动问题的适当机制。除了具有时限的计划外，强迫劳动关切将需要纳入国家一级一系列不同的政策框架之中。这些应至少包括减贫战略和计划、劳动力市场和就业政策、移民政策和性别平等政策与计划。建议在可以作出特别贡献的雇主组织和工人组织以及其他机构的参与下，尽早建立(由劳工部牵头，但包括其他相关部委)关于强迫劳动问题的国家特别工作队。

立法和执法

391. 本报告自始至终强调了有必要拟定具有足够具体规定和适宜处罚与有效执行机制的、明确的反强迫劳动立法。虽然国际劳工组织的强迫劳动公约现在几近普遍批准，但是，这并没有在所有地方转变成随时可以使用的法律框架，尚未使成员国能够对新的和演变的强迫劳动形式作坚决斗争。

392. 需要针对国家情况调整法律。在涉及从原籍国向目的地国移民的强迫劳动和贩运案例中，这两组国家都可能需要协调它们的法律和执法程序方面。这种框架需要通过磋商和对话，包括通过雇主组织和工人组织来实现，并应该坚定地基于人权原则和国际法。这些框架应该提供适宜的机制，用以查明、解救、保护强迫劳动受害者并使其恢复自立；用以处罚强迫劳动的罪行；和用以建立适宜的和可能是创新性的执法结构(如果相当多的强迫劳动发生在偏远地区的话，这可以包括流动监察队，甚至包括流动法庭)。立法作为打击强迫劳动的手段，还应该解决受害者的赔偿问题，从而既为受害者举报强迫劳动提供激励，又可对那些将强迫劳动者强加于人者构成威慑。

393. 需要向包括在当地和基层开展业务的机构在内的所有与执法有关的方面提供能力建设。在有的情况下，可能需要签署双边协定来对付特别具有虐待性质的移民。必须采取措施加强劳工和司法部、劳动监察部门和负责起诉强迫劳动罪行的机构之间的协调。国际劳工组织立

法者和执法初步指南可以作为初步的工具。²⁹ 现在显然需要与联合国系统其他有关机构密切合作加强这种工作。

恢复自立计划

394. 国家负有实施全面恢复能力计划的、明确和紧迫的责任，针对强迫劳动的男女受害者和男童和女童受害者的特定需要调整恢复自立计划。经验表明，如果合适的恢复自立支持没有到位，那么，解救强迫劳工反而会使他们陷入甚至更容易受到伤害的处境，并重新陷入强迫劳动甚至更糟。只要可能，应该与计划的拟议受益者磋商来设计其内容。计划的总的做法应该是赋予社会和经济力量，使受害者能够在自由和尊严的条件下重建自己的生活并发展可靠的生计。恢复自立计划可以让多个不同伙伴参与，相互密切协调，每个伙伴都能发挥专长和拿出资源以产生效果。

各地区的专题问题和优先事项

395. 视强迫劳动主要特点而定，优先行动事项肯定会因地理区域的不同而不同。有关强迫劳动的第一份综合报告已经查明了一些优先事项，包括通过农村发展解决强迫劳动问题；强迫劳动与贩运；和南亚需要一个反对债役劳工的专门计划。有关大多数这些主题的工作已经在进行之中。

396. 在所有发展中国家，需要对贫困、歧视和强迫劳动之间的联系更深入地开展工作。如果强迫劳动的持续存在依然是与习惯做法和信仰有联系，那么，就必须动员传统的政治和宗教当局对强迫劳动采取行动。

397. 在非洲，在尼日尔这样的国家所作的试验性工作显示了与传统当局合作共同对付奴役制文化遗产所具有的价值。让该国的传统领袖参与其事，为反对强迫劳动的准确立法铺平了道路。这种模式在整个非洲，可能特别是在那些拥有奴役制和类似奴役做法遗产的国家中是重要的。在非洲大陆，要针对常常是复杂的强迫劳动形式采取有效行动，一个先决条件是让传统领导结构参与行动计划和新立法的拟定。

²⁹ 国际劳工组织：人口贩运与强迫劳动剥削，见前引书。

398. 在南亚，国家政府以及开发和捐助界应该给予反债役劳工制度的行动以更高的优先。创新的研究计划已经对问题的性质和原因、所涉及的部门以及打击债役劳工有效行动所需的战略提供很多的情况。显而易见，要根除亚洲的债役劳工，就必须同时审慎地执法，建立更公平的土地和劳动力市场，赋予社区以权力并将社区组织起来，改善绝对贫困者获得信贷和其他金融服务的机会。债役制度与赤贫之间的相互关系也已经被充分地证实，说明只要债役制度依然存在，贫困和易受害家庭就不可能抱有摆脱贫困陷阱的现实希望。当几百万人受到影响时，以查明贫困和根除赤贫为战略的开发机构在经济上和道义上都有义务单独挑出这些债役制度，要求各级政府予以优先重视。

399. 在拉丁美洲，国际劳工组织最近所做的研究已经确认了先前的看法：特别在偏远地区，土著民族特别容易受到强迫劳动形式的危害。按照在该地区获得广泛批准的 1989 年国际劳工组织土著和部落居民公约(第 169 号)，这不仅要求土著组织的代表充分参与反强迫劳动的政策和行动计划，而且要求将减贫计划和资源面向强迫劳动发生事件得到广泛记载的那些地区。如果土著居民从原有社区迁徙到发生强迫劳动的其他地区，那么，这种计划应同时针对原籍地和目的地。这些计划应该加强土著居民的谈判能力，在目的地获得更好的招工和运输条件以及更好的生活和工作条件并加强对这些条件的有效监察。应该与国际劳工组织协调，加强国际金融机构已经开展的工作，这些机构在其总体借贷计划中日益重视土著居民的减贫和发展。

强迫劳动、移民和贩运

400. 现在有一些国际、地区 and 国家的取缔贩运行动计划。本报告的主要问题是——按照欧盟专家组和其他方面的做法——如何从强迫劳动角度处理全球反贩运行动，从而给它带来增值。

401. 当劳工部和劳工机构参与反贩运法和政策以及参与为协调反贩运行动而设立的机构间特别工作队时，国家反贩运行动似乎最为全面。这有助于采取平衡和综合的做法，将执法、受害者的认证和保护、预防和恢复自立结合起

来。行动计划应该继续强调贩运的劳工层面的影响，首先确保有关该问题的国家法律和政策充分重视强迫劳动的结果；其次，确保国家机构的能力建设应该包括雇主组织和工人组织、劳动法庭、劳动监察服务和职业介绍机构以及监察和其他负责刑事执法的机构。

402. 随着贩运议定书的生效和已经是广泛的批准，许多国家正在开展重要的法律改革进程。所有国家都应该在刑法中包括反贩运及其强迫劳动结果的条款。在这样做时，它们应该确保移民法和其他行政法做相应的调整，并让劳动法专家和移民问题专家参与起草过程。新的反贩运法通过之后，需要深入的培训计划。此外，有效实施这些法律的一个必要条件是为鼓励受害者合作设立保护机制。

403. 迄今为止，关注的重点都放在输送国，期望它们承担反贩运行动的负担。需要更多地意识到工业化目的地国需求所产生影响。最后，目的地国对非正常移民强迫劳动剥削的高发生率显示需要紧急地改善移民管理并使之更为合理。双边的移民协定是一种解决办法。此外，2004 年的国际劳工大会强调了改善移民管理多边框架的价值。³⁰ 输送国需要提高谈判这种协定的能力。其他预防性措施包括劳动力市场信息系统，提供海外就业机会的信息并更好地监督公营和私营职业介绍所。

研究需要：接触学术界

404. 大学和研究与政策机构是改善对强迫劳动了解的关键性行为者。在世界范围内，我们的全球估算几乎找不到有关该题目的书、论文或有学问的文章。例如，关于亚洲的债役劳工，80 年代的信息量似乎要比 20 年以后更大。

405. 现在有必要和有机会让主要学术中心与国际劳工组织合作发展有关该专题的计划和课程。这可能是世界各地大学人权中心自然关注的领域。这可以成为性别和民族研究、劳工研究、发展研究或其他侧重于跨学科研究的一个方面。应该鼓励现有侧重于奴役制问题的、为

³⁰ 有关在全球经济中移民工人公平待遇的结论，国际劳工组织：临时记录 No.22，国际劳动大会第 92 届会议，日内瓦，2004 年。

数不多的机构扩大研究范围，以包括现代形式的强迫劳动。

406. 用以提出实际解决办法的潜在政策研究领域的范围无法在此详细列出。然而，如果对于当前的做法是否构成强迫劳动缺乏一致意见以及如果更扎实的知识基础对提出解决办法建议是必要的，那么，对这种困难的问题应该给予一定的优先。一个例子是监狱劳动的强迫劳动方面。国际劳工组织的一项技术磋商已经建议开展有关强迫监狱劳动一般性问题的研究计划，涉及监狱劳动的规模、不同工作类型对囚犯福利和技能的影响、同意的经验性含义、监狱中实际的工作制度、公平的和可接受的监狱劳工模式的内容等方面。

国际劳工组织的具体行动

407. 2001 年，理事会采取了坚决的步骤，创建了打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)，以便使国际劳工组织的活动对内能够增加连贯性、对外能够增加知名度。现在是在劳工局和劳工组织内部给予反强迫劳动活动以更大重视的时候了，使国际劳工组织有能力对这个真正全球性的问题产生决定性的和有很高能见度的影响。正如本报告充分说明的，所要建立的基础已经打好。

强迫劳动、贫困和公平全球化

408. 在一个公平的全球化中是没有强迫劳动的立足之地的。处理与全球化相关的当代强迫劳动的方面，可以是向更公平全球化作出贡献的一个具体手段。有必要查明不同类型的市场经济体或转型经济体或发展中国家为反对可以与全球化联系起来的强迫劳动问题所采取的具体步骤。国际劳工组织的行动计划可以为今后四年期查明每一年的具体的目标。

409. 可以为 2015 年之前的千年发展目标中的更为长期的具体目标采取类似的战略。行动计划可以为 2015 年之前的各两年期或三年期制定根除与结构性贫困和歧视有关的强迫劳动和债役问题的递增目标。

雇主组织和工人组织的作用

410. 让社会伙伴更加深入地参与打击强迫劳动的行动，这显然是优先事项。这需要采取协调一致的努力，辅之以有对象的投资和资源。雇主及其代表组织因显然关注自己的声誉而必须确保自己的供应链中没有强迫劳动。在推动对社会负责的商业作法的、声势日益浩大的运动中，迄今为止尚未给予强迫劳动以足够的重视。雇主组织可以制定它们自己在这时期具有时间限制的行动计划——特别是运输、旅游业和娱乐业等与贩运有关部门的行动计划。雇主组织可以向其成员推行行为守则，确保对其业务中可能牵涉的强迫劳动或被贩运移民保持小心警惕。雇主组织也可以通过发展和传播劳动契约和其他安排方面的良好做法，努力影响非成员雇主的行为。

411. 必须进一步加强国际劳工组织社会伙伴与正在发生相当多当代强迫劳动的非正规经济中的工人进行接触的能力。通过与其他人结社赋予这些工人以力量是处理他们容易受到强迫劳动形式危害的一个重要手段。由于他们的就业朝不保夕或有其他特点，让这些工人参加正规工会常常是不可行的。然而，正规工会官员和成员可让诸如家庭佣工和移民工人等某些类别的非正规联合会或组织使用其组织方面的专门知识，并方便他们参加正规的社会对话论坛。应该通过工会行动，将有证件移民工人可以获得的补救机制也提供给无证件移民工人。工会也可以在这方面制定具有时间限制的计划，例如为 2008 年之前的每一年确定某一特定经济部门为活动重点。

有关强迫劳动的数据收集

412. 全球的估算仅仅是个开始。它所采用的一套创新性方式方法显示出在很短的时间内为着手对付强迫劳动的全球方面而可以取得的成果。真正的挑战在于发展国家一级的可靠的强迫劳动统计，提供评测进展的基准。国际劳工组织的一项优先是提供可用于这一目的的方法学和技巧的培训与能力建设。先从那些已经承认其强迫劳动发生率严重的国家开始，促使它们承诺在打击强迫劳动方面取得进展。2006

年，可以从工业化、发展中和转型经济体中选定的国家开始。

413. 国际劳工组织也可以迄今为止所完成的工作为基础，与学术界建立伙伴关系，以便进一步加强对当代强迫劳动的不同方面，其成因、后果以及最好的处理方法的认识。

实施项目

414. 国际劳工组织的作用是通过与国家伙伴合作开展实用的实施项目，帮助发展根除不同形式强迫劳动的有效方法和做法，然后由政府、社会伙伴、非政府组织、开发机构和其他方面以远为大得多的规模因地制宜地进行对话。这些干预“模式”将包括各不相同、但又相互联系的组成部分，在上游解决政策和法律问题、为处理该问题的关键机构进行能力发展，在下游实施基于实地的预防和为强迫劳动受害者提供恢复自力计划。国际劳工组织拥有特别的专长，将职业技能培训、创造就业、工作安排、微型融资和微型企业发展等与就业相关的领域作为预防和恢复自立同时并举的手段。社会保障是国际劳工组织拥有明显比较优势的又一领域。也需要在监督童工劳动新做法经验的基础上，在容易发生强迫劳动做法的领域发展和测试创新性劳动监察和监督机制。

415. 将特别重视对所有经验的仔细记载，和制作可以被伙伴们广泛使用的、一系列各种形式和媒体的、对用户友好的工具、指南和材料。

416. 根据本报告所提出的分析，实施项目将主要围绕下列两个主题分类：

发展中国家的强迫劳动、贫困和歧视

417. 将进一步同时发展地区和国家项目，有的项目将侧重于所关切的专题。国家或国家群体凡是在最近的将来通过适宜立法和具有时间限制的行动计划，将被作为优先事项。成员国凡是能够为已经发现发生了严重强迫劳动的具体的邦或省拟定行动计划的，将被给予更高的优先。应该鼓励政府让社会伙伴以及地方当局和公民社会的机构参与。这种项目应该包括发展和示范在打击强迫劳动中良好做法的基于实地的组成部分，同时也包括政策咨询，为更广泛的减贫和促进良政与人权的国家战略提供投入。

418. 建议在 2005-08 年时间段，每年至少拟定两个这样的项目，尽可能在发展中国家间平等分配，并利用迄今为止已经取得的成功经验。例如，需要进一步扩大根除南亚债役制度的工作。需要在本地和地区一级进行进一步的项目干预，有时候侧重于碾米厂或砖窑等特定的经济部门以及让雇主组织和工人组织和基层机构与当地的当局一同参与。在开展这种本地或邦一级的倡议的同时，还需要有在国家一级配套的、更为上游的政策活动，重点是执法机构和司法部门以及其他有关政府机构的能力建设。

419. 在非洲，在有奴役制残留、以及奴隶后代的家庭继续遭遇问题的国家，依然存在着拟定地区计划的余地 and 需要。将需要把重点特别放在整个社会提高认识上并采取实际步骤确保弱势群体可以公平地获得土地和其他资产以解决温饱问题。

420. 在拉丁美洲，虽然针对强迫劳动土著人受害者的实施计划可以首先在国家一级(和在强迫劳动土著人受害者主要所在的特定省份)拟定，但是，依然有余地拟定更大规模的地区合作计划，使单个国家能够学习最佳做法的经验教训。可在为期四年的阶段逐步拟定不同的地区或次地区计划。一个这样的计划可以侧重于墨西哥和中美洲；还有一个计划则可针对土著人口比例很大的安第斯国家；第三个计划侧重于亚马逊河流域国家，严重的强迫劳动特别影响到地处偏僻的土著居民。

强迫劳动、移民和贩运

421. 国际劳工组织在该领域的计划的主要内容是巩固国家和地区打击人口贩运的行动计划，确保该问题在劳务移民的框架内处理。正如第一代的打击强迫劳动特别行动计划项目，这些项目应该让原籍国和目的地国的劳动力市场行为者共同参与，以便应对原籍国的移民压力并把工人引往目的地国劳工短缺的部门。

422. 这些计划应该将多个部分整合起来，包括提高认识、立法改革、政策咨询、劳动力市场机构和执法当局的能力建设以及基于就业的恢复自立措施。在已经实施的计划中，国际劳工组织已经与三方成员一道改善移民管理、监督国外就业的招聘和提高认识。在继续开展这项

工作的同时，将更多地重视将反贩运计划与扶贫战略联系起来和与有关贩运的国家数据管理。将利用国际劳工组织不同部门的专长，更多地重视预防贩运和通过技能培训、微型融资和职位安排计划让成人受害者重新融入社会。

423. 对于 2005—08 年时间段，在亚洲、非洲和东欧与中亚，研究已经查明贩运发生率很高、又有足够解决该问题政治意愿的国家，其计划将被给予优先。在这一时期将巩固正在实施之中的次地区计划。建议按照成员国的要求，将包括更多的原籍国、中转国和目的地国。

有关监狱劳动和其他由国家强加的强迫劳动

424. 将根据现有问题以及今后几年可能出现的新问题的特点发展和实施有关监狱劳动和其他由国家强加的强迫劳动。

425. 关于强迫监狱劳动，正如上述，应该进行进一步的研究以便更好地理解所涉及的问题。

活动将包括(特别针对发展中国家的)法律和政策咨询；拟定监狱中的工作最低标准新指南以便为拟定国际监狱规则这一更为广泛的进程作出贡献；培训监狱行政管理和其他政府官员；和推动劳动法在监狱中的实施。

426. 关于由国家强加的强迫劳动，目的是与愿意合作的成员国共同努力克服这一领域长期存在的问题。活动可能包括立法改革和政策咨询；提高认识和宣传计划；机构能力建设；为受害者建立可信的和有效的补救机制；示范替代使用强迫劳动的其他方法的可行性以及原强迫劳工的经济和社会再融合试验项目。

427. 在过去 4 年，国际劳工组织反强迫劳动的行动势头逐步增大。这反映在全球对这一问题的认识已经提高以及成员国对付该问题的意愿也已增强。现在就必须建立有足够资源支持、由国际劳工组织领导的全球反强迫劳动联盟，以确保世界上这种构成对妇女、男人、女童和男童权利严重侵犯的现象最终成为历史。