

禁止强迫劳动

局 长 报 告

禁 止 强 迫 劳 动

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》的要求编写的综合报告

国 际 劳 工 大 会
第 89 届 会 议 2001

报告 I (B)

国 际 劳 工 局
日 内 瓦

本报告的英文、法文和西班牙文版本可在国际劳工局因特网址上查询
(<http://www.ilo.org/declaration>)

ISBN 92-2-511948-8

ISSN 0255-3449

2001 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。

Printed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland

目 录

概 要	VII
引 言	1
第一部分、强迫和强制劳动：	
关于总体情况的生动写照	7
一、强迫劳动面孔的演变	9
二、奴隶制和绑架：一个长期存在的问题	16
三、强制性参与公共工程	19
四、农业和边远农村地区的强迫劳动：	
强制招募的习俗	21
五、强迫劳动情况下的家庭佣工	30
六、债役及其消除	32
债役的定义：概念性和政策关注	32
消除债役的法律和制度框架	33
数目估计	35
消除债役：实际经验	37
七、一个极端事例：由军方强制执行的强迫劳动	44
八、与人口贩运有关的强迫劳动：全球化的阴暗面	47
九、同监狱相关的强迫劳动：当代的困境	59
第二部分、国际劳工组织为消除	
强迫和强制劳动而提供的支援：	
迄今的经验	65
一、引 言	67
二、同强迫劳动作斗争的国际行动：	
国际劳工组织工作的大环境	69
三、强迫劳动和农村工人：过去的经验为今后指明了方向	73
四、国际劳工组织的有关消除强迫或	
强制劳动的技术支援和技术合作	77
五、社会伙伴的参与	87
六、评估效果：结束语	93

第三部分、制定反对强迫劳动的行动计划	95
一、需要有一致的行动计划	97
二、国际劳工组织的反对强迫劳动行动计划的范围： 总体构想	98
三、强迫劳动：所有方面的共同责任	100
四、今后行动的具体问题	101
主题研究与分析	101
强迫劳动和人口贩运	102
通过农村发展解决强迫劳动问题	103
劳动监察和执法	104
统计	104
将注意力集中在家庭服务工作上	105
延伸至易受损害者：对社会伙伴的挑战	105
反对债役的专门计划	105
五、结束语	107
建议讨论要点	109
附 录	
附录 1	113
附录 2	118
附录 3	119
附录 4	125

概 要

强迫劳动受到普遍的谴责。然而，消除形式众多的强迫劳动——老的和新的，从奴隶制和债务劳役到贩卖人口，依然是地方社区、国家政府、雇主组织与工人组织及国际社会面临的最复杂的挑战之一。对付此种剥夺人的自由的做法，要求从多方面加以解决，以便处理形式完全不同的强迫劳动¹。

《禁止强迫劳动》根据国际劳工组织新的促进性工具——1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施——撰写的第二份《综合报告》。本报告详细地谈到了当今世界上存在的各种各样的强迫劳动形式以及对这些强迫劳动形式的各种反应，以便动员更多的支持将其消除。在报告的结尾部分，提出了一项具体的行动计划，供努力寻求消除这一可怕做法整体途径的国际劳工组织三方成员讨论与批准。

报告的第一部分通过对可以得到的证据进行详细的综合评述，审议了当今依然存在的最流行的强迫劳动形式。最近几年来，由于国际上在特别呼吁一个国家(缅甸)纠正此种长期存在的问题，世界上对强迫劳动问题的重视程度有了提高。贩卖妇女和儿童——主要用于卖淫和家庭服务，但也有用于血汗工作——的现象，在过去的 10 年中在全世界也引人注目地增多。在北美，发生了几起情况非常清楚的血汗工厂案例，其结果是作出严厉的惩罚和提高了公众的认识。此外，在南亚以及中美和南美的许多国家，成百万人是在债务劳役条件下生活和工作。

¹ 正如报告解释的那样，“强迫劳动”一词有特定的法律含义，不应同有时使用来描述报酬低的、危险的或通常是剥削性的工作的常用术语混淆。

《禁止强迫劳动》回顾了国际劳工组织和联合国自 20 年代起如何对强迫劳动采取对策的历史。国际劳工组织根据国际联盟要求从事了工作，其后，通过了 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)。在 50 年代，又开始重视其他形式的强迫劳动，不论是出于对表达政治观点的惩罚还是由于当时普遍存在的农业封建制度残余引起的强迫劳动。联合国的反应是于 1956 年通过了一项旨在废除奴隶制的公约，而国际劳工组织则是通过了 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)。尽管这些文书和其他文书都一致谴责强迫劳动做法，但此种做法依然存在。

报告对所确定的各种类别的强迫劳动，就透视支撑它们的不同因素提供了资料。在几个事例中，国际劳工组织和其他国际组织在帮助减少或消除这一做法方面取得了成功。报告用实例表明，将国际社会、一有关的部、社会伙伴和非政府组织的政治意愿和协同努力结合起来，是可以根除强迫劳动的。

正如报告提到的那样，在非洲的少量国家，依然存在着奴隶制。在拉丁美洲的许多地区和加勒比的部分地区以及其他地方，强迫劳动是以胁迫招聘形式出现的；土著人口遭受此种形式强迫劳动的危害尤为严重。对作为事例的这一地区三个国家的形势进行的深入调查，揭示了如何将国际劳工组织的支援同政府和公民社会的主动性结合起来减少这一问题(巴西、多米尼加共和国、海地)。非洲的不同做法——非自愿的社区与村庄劳动——表明，某些独立后的政府依然在采用殖民地的法律和惯例。

家庭佣工往往被诱陷而落入强迫劳动的境地。他们从人身上或法律上受到限制，不允许离开雇主的住所，雇主的手段是威胁或是实施暴力，或是通过诸如扣押身份证件或报酬的手法。许多国家存在着这一做法，而此种做法的主要对象是妇女和儿童，并往往同贩卖人口和移民密切相关。

《禁止强迫劳动》对南亚长期存在的债务劳役问题进行了大量的分析。此种现象主要出现在农业和某些产业中，整个次大陆的成百万的男子、妇女和儿童由于债务的恶性循环而被迫从事劳役。报告首先回顾了印度通过一系列的举措，努力判断该国这一问题的规模和根除这一问题的 25 年的经验。例如，安得拉邦采取的为前债务劳役人员提供生产性资产和信贷的解决方式，显示了积极的结果，它起码能使男劳力逃避债务劳役。但是，一个未及预料的结果，是陷入债务劳役的妇女人数增多，因为在偿还家庭债务方面，她们承担了更大的责任。此种情况导致本报告严肃提出这样一个问题：为什么妇女能继承债务，从而继承其父亲或丈夫的债务劳役，但却并非都能继承他们的土地？

关于巴基斯坦，报告列举了巴基斯坦人权委员会文献记录的有关信德地区无土地佃农中的严重虐待的事例。对约 1000 名劳动者的调查揭

露，有四分之三的人曾受到诸如私人监禁之类的人身限制，而且约有90%的儿童被迫从事劳动。巴基斯坦人权委员会购买了土地，并设置了临时营地，以便使这些家庭有避难之处。

在尼泊尔的西南部，多年来一直存在着半封建性的传统农业债务劳役的情况。整个家庭——大多数属于土著少数群体，都陷在债务和劳役的循环之中，该国政府最近已从法律上对其加以禁止；它实际上已在寻求国际劳工组织的支援，以便在实际中消除这一现象。

军队和其他政府实体利用强迫劳动——名义上是为了发展，已导致形成了对缅甸的明确立场的局面。国际劳工组织通过了一项在其80年的历史中前所未有的决定，其三方成员根据《章程》第33条采取了行动；除其他问题外，这一决议要求国际劳工组织的成员国、雇主组织和工人组织以及其他国际组织审查其同该国的关系。

《禁止强迫劳动》还详细地讨论了新的发展很快的贩运人口现象。这确实是一个全球性问题：世界上大多数国家都是“输出国”、“中转国”、“目的国”或是这些情况的综合。尽管贩运人口是一项古老的习俗，但只是在最近才在联合国打击跨国有组织犯罪公约的议定书中，就这一习俗达成了国际上一致同意的定义，此项议定书已于2000年12月开始签署。有关贩运人口的定义含有关于其胁迫的成份，包括强迫劳动、债务劳役和类似奴隶制做法。实际上，本报告提出了当代贩运人口和当代形式的债务劳役之间的联系问题。

大多数有关贩运人口问题的研究和宣传材料，将重点放在性交易部门。卖淫有时是自愿的，但大多数是被迫的，特别是在涉及未成年人时，更是如此。调查揭露了地区和国际上广泛存在的为这一行业进行贩运人口的问题，此种活动通常涉及犯罪组织，有时是通过家庭和社区网络进行的。在西非，被贩卖的儿童一般是让其从事家庭服务(女孩)，或是从事农业劳动(男孩)，有时被拖入武装冲突。

自前苏联解体之后，欧洲贩运人口的现象爆增。尽管从统计上难以区分非法的跨边界移民和被贩卖的移民，但来自东欧和巴尔干地区的男子和妇女构成了欧洲移民中的绝大多数。《禁止强迫劳动》要求对为此种弊端创造条件的劳动力市场条件进行更多的调查研究，并研究消除此种现象的途径。

作为对国际刑警组织的响应，本报告提出了这样的问题：为什么对毒品走私的惩罚要重于贩运人口？特别是，根据调查研究发现，两个因素中的无论是需求一方还是供应一方的个人或组织，都很少因其罪行而受到制裁，此种情况更令人不安。新的途径含有证人保护计划和类似的措施，以帮助劳动力贩卖中的受害者。

监狱劳动问题，使国际劳工组织的三方成员处于严重的进退两难的

境地。本报告提到了两个完全不同的问题：为私营企业从事监狱劳动；以及国家强加的被称之为反社会行为的监狱劳动。随着私有化趋势的发展，第一种监狱劳动正在迅速扩大；第二种监狱劳动正随着为惩罚表达政治观点而强加此种劳动的制度的减少而减少。

《禁止强迫劳动》的第二部分，分析了国际劳工组织和其他国际机构在预防或消除这些强迫劳动形式以及康复受害者方面的作用。通过国际劳工组织的监督机构或其技术合作活动(通常同其他组织合作)，或是通过其他机构的工作，已经有了某些成功的事例。报告的结论是，没有将几个组织的力量结合起来的整体途径，国际社会对这一问题的对策将难以达到目的。

在各种形式的强迫劳动中，贩运人口问题，最近可能是受到了一系列的国际机构和国家政府高度重视的问题。为突出执法的重要作用，国际犯罪预防中心(CICP)和联合国地区间犯罪与司法研究所(UNICIR)，联合制定了“反对贩运人口全球计划”。国际移民组织(IOM)自 1996 年起同国际劳工组织一起，在湄公河次地区实施了一项计划，将被贩运者的回归和重新结合以及有关其他易受损害的妇女与儿童的工作结合起来。

在国际劳工组织内部，解决契约童工和被贩卖儿童的问题方面，消除童工现象国际计划(IPEC)是最积极的行动者。消除童工现象国际计划或是通过和其他国际组织合作，或是自己行动，同政府、工会、雇主组织和非政府组织共同进行细致的工作，以便：提高认识；为阻止此种做法而进行干预；以及康复有关的儿童。本报告描述了在非洲和亚洲采取的同贩运儿童作斗争的措施。例如，在湄公河三角区实施了一项重大计划，其对象是妇女以及儿童。通过教育、培训、信贷和其他提高能力的手段让妇女参与，对任何有效地同贩运儿童作斗争的战略都是极其重要的。

在打破贫困和债务劳役循环方面，微型财政和微型信贷安排可以发挥重要的作用。除正在尼泊尔实施的有消除童工现象国际计划和关于促进《宣言》的国际重点计划参与的一个项目的具体组成外，社会财政科还正在整个南亚地区检验一项由国际劳工组织实施的创新项目。这一项目的基本目标是，通过研究、倡导和原始资金，鼓励现有的微型财政机构专门为有陷入债务劳役境地危险的家庭开发、试行和提供储蓄与贷款产品。为应付这一问题的复杂性，这一项目还在教育、基础医疗和创收活动方面组织支助。

尽管《宣言》的后续措施和现有的实施国际劳工组织公约监督机构所发挥的作用大不相同，但后者往往能揭示成员国在实施强迫劳动公约方面所遇到的障碍，这样会鼓励提供克服这些障碍的技术支援。本报告的目的不是重新叙述监督机构的调查结果，而是强调它在使某些问题暴

光方面取得的成功以及它在帮助解决这些问题方面所发挥的作用。有关消除强迫劳动原则的咨询服务已实际运用于公共工程项目领域，对这些项目要进行定期审查，以保证没有强迫劳动问题。国际金融机构也在寻求国际劳工组织的咨询，以避免在其主持的项目中出现强迫劳动情况。

工人组织和雇主组织以及个体公司，已为解决这一问题采取了具体步骤。例如，《全球契约》——联合国系统的贸易伙伴协议，就如何以避免出现债务劳役的方式管理商业或农业经营问题提供了资料。工会除向监督机制提出这些问题外，已通过自己的研究、宣传和会员补充，引起人们对这一问题的重视。

《禁止强迫劳动》的第二部分为对国际劳工组织支援的效果作出评价提供了基础。无论是过去还是现在，尽管可以看出取得了某些成功，特别是在农村部门所进行的工作方面，但是，为了解决各种形式的强迫劳动问题，还需要做出更多的协同努力。报告的第三部分就同此种灾害作斗争的问题，探索了可能作什么样的努力，以及如何将其付诸于实际行动的问题。

最后，报告提出了一些建议国际劳工大会讨论的问题。附件提供的资料有：《宣言及其后续措施》的案文；说明后续措施各个步骤的流程图；第 29 和 105 号公约的批准情况及提交有关强迫劳动问题《宣言》年度报告的图表；以及同强迫劳动有关的国际文书的介绍。

加深理解和加倍努力，以便从所有形式上消除对人类自由的这种可怕的扼杀，这，就是第一份有关强迫劳动问题的综合报告的号召。

引言

1. 强迫劳动——已成为过去年代的遗迹了吗？不，答案是令人悲哀的否定。尽管受到了普遍的谴责，强迫劳动在其老的面孔之外，正在暴露着种种丑恶的新的面孔。在某些地区，传统类别的强迫劳动，如奴役和债役，仍没有消失，而且这种类别的过去作法直到今天仍纠缠着我们。在新的经济条件下，诸如与贩卖人口联系在一起的令人不安的强迫劳动的形式目前几乎已在世界各地出现。

对付新老形式的强迫劳动

2. 一个人对另外一个人的虐待控制是体面的劳动的对立面。尽管不同类别的强迫劳动，它们具有两个共同的特征：强迫和拒绝给予自由。正是由于认识到这是对人的精神的一种冒犯，《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利及其后续措施》将消除所有形式的强迫或强制劳动包括了进来¹。本报告主要是提出与这一基本原则有关的两个问题：当今强迫劳动的主要形式是什么？国际劳工组织，与其三方成员和伙伴机构一道，能够为预防和消除强迫和强制劳动做些什么？

强迫劳动是体面劳动的对立面

3. 《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》于1998年的通过，标志着国际社会要将强迫劳动变为历史的决心的加强。根据国际劳工组织《宣言》，作为这些基本原则相互加强的一揽子方案的组成部分，所有成员国都有义务，要“尊重、促进和实现”消除所有形式的强迫或强制劳动。²《宣言》要求国际劳工组织支持各国实现这一目标的努力并安排来自其它机构的援助，从而加强其对希望在这

国际劳工组织《宣言》的机会

¹ 尽管《宣言》及其后续措施系指消除所有形式的强迫或强制劳动，本报告使用强迫劳动这一简称。

² 《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》关注的原则和权利的其他三个类别是：结社自由和有效的承认集体谈判的权利；有效地废除童工现象；和消除有关就业和职业方面的歧视。每一个类别每四年一次作为综合报告的主题；第一份综合报告出现在2000年。国际劳工局：《工作中你的参与权》，局长报告，国际劳工大会第88届会议，2000年，日内瓦。

方面取得进展的成员国的要求作出反应的能力。

4. 消除强迫劳动为将倡导性的国际劳工组织《宣言》及其后续措施付诸实践提供了独特的机会。但这样做要求更明确地理解这一原则包含什么内容，以及强迫劳动为什么今天仍具有如此强的复活能力。作为首个关于该主题的“总体情况的生动写照”³，本报告在回答问题的同时或许将提出同样多的问题。通过确定强迫劳动的广泛模式，本报告为获取更多的作为行动的基础的知识打下了基础。技术合作可以对政府已明确表明要处理这一问题的愿望做出回应，而本报告则为使世界摆脱会给人类和国家的发展造成不可弥补的损害的一种习俗指明了大有希望的综合处理方法。

5. 国际劳工组织的监督机制——特别是专家委员会的三次全面调查和年度报告，以及大会标准实施委员会对根据《章程》第 24 条和第 26 条提出的申诉和控诉进行的讨论，彻底探讨了强迫劳动的法律方面的内容。本报告并不旨在涵盖强迫劳动的所有问题和复杂性，特别是考虑到统计资料的缺乏以及从社会经济观点出发对这一现象所做分析的缺乏。然而，国际劳工组织和其它国际组织有关这一主题的工作所取得的成绩，确实是本报告写作的依据。它提出有关为什么新形式的强迫劳动会在目前的全球经济和人口趋势下出现，以及为什么老的形式仍顽固地存在的问题。从已采取的积极措施入手，报告亦寻求发现可为针对强迫劳动的未来技术合作行动计划的制定提供信息的教训。

6. 在回顾了禁止强迫劳动的历史背景后，本报告对其当今存在的主要模式进行了更深入的探讨：

- 奴隶身份和拐骗；
- 强制性参与公共工程项目；
- 农业中和边远农村地区的强迫劳动（强制性招募制度）；
- 强迫劳动情况下的家务工人；
- 债役；
- 由军方强制实施的强迫劳动；
- 人员贩运中的强迫劳动；和
- 监狱劳动和劳动教养的某些方面。

某些群体，如妇女、少数民族或种族、移民、儿童和特别是穷人，特别容易

发现教训

当前强迫劳动的不同模式

³ 根据《宣言》的后续措施，局长负责每四年轮流就基本原则和权利四个类别之一起草一份综合报告。该综合报告的目的旨在提供关于形势的一个“生动的总体情况写照”，以作为评估由国际劳工组织提供的技术援助和技术合作的有效性的基础，以及国际劳工局理事会确定技术合作的优先事项和今后四年期的行动计划的基础。

成为当前的这些强迫劳动形式的受害者。武装冲突的情况亦可能会使这一问题复杂化。与对其它强迫劳动的形式相比国际劳工组织的技术合作对强迫劳动的某些形式而言可能更能见到效果。这种情况强调了在处理强迫劳动所代表的政策失败方面需要由一系列机构和行动者开展互补性工作。

7. 禁止诸如强迫劳动一类的奴隶制和类似奴隶制的制度在国际法中是一个绝对的标准，不允许任何废除⁴。各国在制定消除这些作法的立法方面取得了显著的进展，并开始实施针对它们的专门计划。然而，考虑到它们属于非法的习俗，它们的存在有时被否认。因此，真正的挑战是双重的。第一，需要对能够根除传统的强迫劳动作法并将其新的形式消灭在萌芽状态的那些经济、政治和社会结构有更多的认识。国际劳工组织过去数年来相当成功地实行的法律改革进程是此类努力的一个起点，但仍需进行大量的努力。

作法已被取缔，但否认和不受惩罚的现象继续存在

8. 第二，必须打破经常伴随着强迫劳动的不受惩罚现象的重复出现。很幸运，在国际级别出现了某些可能有助于实现这一目标的新的发展。其中之一是在国际发展社会的议程上名列前茅的是国家内部的有效治理问题。使禁止强迫劳动的法律更好地得以实施，构成了弥补管理方面的失败的一个当然的组成部分，而管理方面的失败正是导致强迫劳动的许多表现形式出现的原因。对批准国而言，第 29 号公约要求它们对非法征用强迫劳动的情况作为刑事犯罪予以惩处，并要求严格执行这方面的立法。

9. 此外，通过国家级别的切实可行的措施实施以权利为基础的发展方法，具有同时处理消除强迫劳动的发展和人权目标的相当大的希望⁵。这一方法不承认具有违背权利之效果的发展政策、项目或活动，并促进那些拥护将诸如消除强迫劳动作为发展战略的组成部分的原则。它接受这样的观点，即当人类发展和人权共同前进时，它们在扩展人的能力方面是相互加强的。

10. 最后，在国际刑法领域通过的新的文书有希望为同某些形式的强迫劳动作斗争提供帮助。建立国际刑事法庭的文书一旦开始生效，强迫劳动的极端事例——如果被认为是违害人类罪或战争罪——将隶属于该法庭的管辖范围⁶。随着《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》的通过，国际社会亦加强了其与可能包含有强迫劳动成分的现象作斗争的决心⁷。

11. 改善使强迫劳动得以滋生的社会经济条件或发现并惩治犯有此类罪行的罪犯、支持站出来讲话的受害者并为他们提供替补选择将不是一件轻松的任务，特别是当强求强迫劳动的人员或机构处于边远地区时、当他们还在地方或国家级别行使政治权力时，或当他们属于下层社会犯罪的组成部分时。然

前所未有的国际劳工组织行动突出了强迫劳动问题的严重性

⁴ 巴塞罗那公共运输事业、照明和电力股份有限公司(第二阶段)(比利时对西班牙)1970 年，国际法庭报告，3,32 和 304(2 月 5 日)，Ammon 法官的不同观点；亦请参见维也纳条约法公约(1969 年)，第 53 条。

⁵ 关于以权利为基础的发展方法的更详尽叙述，是由联合国促进和保护人权小组委员会于 2000 年 11 月在国际劳工局理事会关于全球化的社会方面影响工作组会上提出来的。

⁶ 1998 年 7 月通过的建立《国际刑事法庭》的规定是根据《罗马规约》制定的，包括性奴隶和强迫卖淫的犯罪行为；2000 年通过的犯罪要素的最后草案明确规定这些内容在某些情况下可包括强行强迫劳动，联合国，国际刑事法庭筹备委员会(PCNICC)：犯罪要素的最后草案，(联合国，2000 年，纽约)，PCNICC 文件/2000/1/附件 2。

⁷ 该议定书伴随有打击通过陆地、海上和空中走私移民议定书，是联合国打击有组织跨国犯罪公约的补充。该公约和两个议定书是联合国大会于 2000 年 11 月 5 日通过的并于一个月后对签署开放(迄今尚未生效)。

而，只是在最近当国际劳工组织前所未有地利用一项章程条款时，违反强迫劳动的严重性才受到强调。在其《章程》第 33 条的框架范围内，国际劳工大会呼吁其三方成员以及其它相关国际组织，就在一个国家（缅甸）广泛而系统地采用由国家发起的强迫劳动采取行动⁸。

12. 在过去的一百年或一百多年期间，强制性强迫劳动的习俗首先是同 20 世纪初期的殖民统治和农奴制的残余联系在一起的。然后出现了摧残了 20 世纪中叶期间的集中营、劳动营和其它形式的强制劳动，而且直到今天继续以涉及国家和企业的赔偿要求的形式纠缠着我们。随着当代民主政体的巩固，连同更开放的经济和再次重申的同贫困和跨国犯罪作斗争的承诺，点燃了可以实际上将强迫劳动抛进历史的新的希望。

过去仍对现在纠缠不休

13. 然而，强迫和强制劳动的情况依然是顽固的。某些情况涉及诸如债役一类的类似奴隶制的制度。这种情况传统上存在于农村地区，特别是在地主系唯一的金融贷款来源的农业制度中。然而，已有证据表明，无论是在农业内部还是在农业之外，目前正在出现新的奴役形式，影响到移民工人和处于新开发区以及在城镇家庭中的工人，而且有时是较短时间而不是终身的奴役。但它们的本质是滥用对劳动力的控制。

新的奴役形式的出现

14. 荒谬的是，在国际劳工组织的三方成员当中对某些做法是否构成强迫劳动仍存在一些疑问⁹。鉴于此原因，本报告以审议强迫劳动定义的基本要素作为开始。需要开展进一步研究，以审议助长或抑制强迫劳动习俗的包括性别方面在内的社会、文化和经济因素。

15. 尽管国际劳工组织对强迫劳动问题负有主要的责任，但其消除要求整个国际社会采取一致行动。如同国际劳工组织在过去曾有效地作过的那样，它在该问题的某些方面可以并应当起到带头作用。但无论是从提出关于强迫劳动的总体情况的生动写照，还是从为消除强迫劳动制定今后的行动计划而言，了解其它国际机构如何在它们各自的职权范围领域处理这些问题都是重要的。

共同的责任

16. 必须在一开始便提及数据收集和统计资料方面的某些困难。目前受强迫劳动影响的人员有多少？他们都在什么地方？谁是主要的受害者？对男人、妇女、男孩、女孩、青年人、移民工人、或各种族群体来说，强迫劳动到底是如何不同地实施的？那些从把他人置于债役中直接获益的都是哪些人？尽管这些问题出现在本报告中，但在现阶段，要对在全球范围受到影响的人员的数目做一个精确估计，或要详细考虑到不同类别的各种经验，以作为目标行动的一个基础，是不可能的。为什么呢？因为强迫劳动越来越多地是在非法的地下经济中强行的。这些领域趋向于逃避国家统计。而且可以得到的统

严重的数据差距

⁸ 国际劳工局：第 279 届理事会会议(2000 年 11 月)文件，GB.279/6/1；国际劳工大会第 88 届会议，临时记录第 4，6—4 和 8 期，以及其中提及的其他文件，2000 年，日内瓦。

⁹ 这一观点是在对根据《宣言》的后续措施提交的年度报告的第一次审议中出现的，国际劳工局的《宣言》专家/顾问在审议中发现一些国家对强迫或强制劳动的定义感到混淆，建议有必要进一步加以认识，以澄清对这一概念的理解。见国际劳工局：对根据《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》提交的年度报告的审议(以后称为国际劳工局对根据《宣言》提交的年度报告的审议)第一部分，是由国际劳工组织《宣言》年度报告编撰专家/顾问提交的，理事会文件 GB.277/3/1(2000 年，日内瓦)第 91 至 92 段。可在因特网上查阅年度介绍和编撰情况，网址是：www.ilo.org/public/english/standards/decl/。

计资料不够精确，不足以正确地得出强迫劳动问题的全面貌。尽管最近联合国开发计划署的《人类发展报告》将七种自由确定为人类发展的标准，然而所采用的统计指标并不包含各种形式的强迫或强制劳动¹⁰。迫切要求对强迫劳动的当代形式进行更多的调查和给予更多的关注，以便为作为今后的政策确定和行动的基础的更加精确、区分性别的指标和评价奠定基础¹¹。

17. 在今后有关强迫劳动的综合报告中，更深入地探讨其与增长、贫困和不平等的关系或许是可能的。从直观来看，强迫劳动是对劳动价值的挑战、破坏了人类资本的形成并助长了贫困的循环。而其在某些情况下的持续存在，要求就强迫劳动如何实际上解决了它的螺旋形下降之势和其对个人和社区的影响进行更深入的分析。高质量就业的减少以及没有文件证明的非正规经济的增长，无疑使得此类作法的发生更为容易。还需要更密切地观察强迫劳动、童工、歧视和没有结社自由之间可能存在的消极协同作用。希望这一初步报告能够促进今后的此类工作。

18. 无论有还是没有全面的统计或深入的社会经济分析，无疑仍有足够的证据来识破这一严重的问题。国际劳工组织过去几年的工作已明确地使这一问题暴露出来。很幸运，通过土地、劳动、公民权利以及其它社会和立法改革，已成功地消除了强迫劳动的某些传统类别。值得对这一成功的要素进行更详尽的研究。本着国际劳工组织《宣言》后续行动的倡导性精神，本报告发出了强化目前的国际和国家行动的坚定呼吁，以帮助世界各国一劳永逸地根绝强迫劳动这一灾害。

今后要遵循的道路？

**要求开展认真行动
的一个严重问题**

¹⁰ 联合国开发计划署：人类发展报告，人权和人类发展(2000年，纽约)。

¹¹ 在国际劳工组织内部，或许可以通过正在由国际劳工问题研究所、统计咨询小组和社会经济保障国际重点计划开展的工作取得进展。

第一部分、强迫和强制劳动： 关于总体情况的生动写照

一、强迫劳动面孔的演变

19. 作为一个带有感情色彩的主题，在术语的使用上需要以稍微谨慎的方法来处理强迫劳动的问题。大众传媒可能会提：“现代奴隶制”，此类概念一般与恶劣的工作条件或非常低的报酬率联系在一起¹。对强制性劳动安排的经济方面以及超经济方面长期以来一直存在着政策上的辩论。

强迫劳动：一个精确的术语

20. 强迫劳动既是一个法律术语，又是一个经济现象。在不了解这一措词的含义是什么的情况下，提及“尊重、促进和实现”消除所有形式的强迫或强制劳动的原则将是是不可能的。其完整的定义包含有一些被排除在外的情况，但基本的概念是足够明确的。这一概念是在有关这一主题的第一项国际劳工组织公约中提出的²，即 1930 年强迫劳动公约（第 29 号）[第 2 条(1)]：“强迫或强制劳动”一词系指以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事的非本人自愿的一切劳动或服务。所提及的“惩罚”无须采取刑事惩罚的形式，但亦可能采取丧失权利或特权的形式。

21. 然而，尽管其法律概念保持不变，但强迫和强制劳动的环境随着时间的推移而不断演变。冒着某种程度的过分简化的风险，国际社会在不同的历史时期对强迫劳动原则的主要关注表现出的下列广泛特征，说明了新问题是如何引出新的处理方法的。

不断变化的强迫劳动的环境

¹ 一个政府在根据《宣言》提交的年度报告中表示了这样的观点，“劳动不仅可以是由于有形的力量而强制的……而且可以是由于饥饿和贫困迫使他[一名工人]接受低于法定最低工资的报酬的就业”。印度政府提交的报告，国际劳工局：对根据《宣言》第二部分提交的年度报告的审查(2000 年，日内瓦)，理事会文件，GB.277/3/2，第 200 页。

² 在《宣言》通过时，国际劳工局的法律顾问声明说，出于这一原则的目的，在确定该术语理解的内容时，提及将某些情况排除在外的公约中的定义是完全合法的。国际劳工局：国际劳工大会第 86 届会议，1998 年，日内瓦，临时记录，第 20 号，第 219 段。第 29 号公约中的例外情况是“(a)根据义务兵役制的法令，为纯粹军事性质的工作而要求从事的任何劳动或服务；(b)作为完全自治国家公民的正常公民义务一部分的任何劳动或服务；(c)根据法院判决强迫任何人从事的任何劳动或服务，但是这种劳动或服务系置于公共当局的监督和控制之下，而且该人不得由私人、公司或社团雇用或安置；(d)在紧急情况下，即发生战争、灾害或灾害威胁，如火灾、水灾、饥荒、地震、恶性流行病或动物流行病，动物、昆虫或有害植物寄生虫的侵害等，总之，在一切可能危及全体或部分居民的生存或安宁的情况下强迫付出的劳动或服务；(e)村镇的小型公用事业，即由该村镇的成员为该村镇直接利益从事的事业，由此可视为该村镇成员应尽的正常公民义务，但是村镇成员或其直接代表应有权要求就此类公用事业有无需要的问题和他们进行协商。”[第 2 条(2)]。

22. 到 19 世纪末，奴隶制度和奴隶贸易在全世界被宣布为非法。20 世纪 20 年代首先目睹了 1926 年国际联盟《禁奴公约》的通过，然后是国际劳工组织于 1930 年通过的《强迫劳动公约》(第 29 号)。这一时期关注的主要问题是在殖民统治时期对土著人口强行实施的强迫和强制劳动。殖民当局在世界的大部分地区利用各种强制形式，为通讯和一般经济基础结构的发展，以及为采矿和种植园工作及其它活动获取劳动力³。讨论集中在应当采取的保障措施以及确保强迫劳动的尽早废除所需的措施方面。

23. 国际联盟的《禁奴公约》禁止奴隶贩卖的所有方面，包括“在使一人沦为奴隶的一切年掳获、取得或转卖的行为”⁴。还要求缔约国“采取所有必要措施，防止强迫或强制劳动发展成类似于奴隶制的状况”。国际联盟要求国际劳工组织开展最终导致 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)⁵通过的工作，该文书的直到最近才被⁶。该公约要求在尽可能短的时间内禁止使用一切形式的强迫或强制认为失去其相关性。

24. 20 世纪 50 年代期间迎来了标准制定活动的第二个主要时期，那时殖民时代已近尾声，而对出于政治目的而利用强迫劳动的关注日渐增多。在两次世界大战之间的那段时间以及在第二次世界大战期间，全世界目睹了强迫劳动在殖民地范围内被大规模使用的状况。这些经历无疑对《费城宣言》(1944 年)中的一段话起到了某种授意作用，即“全人类……都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展。”⁷《世界人权宣言》(1948 年)重申了这一原则，即“任何人不得使为奴隶或奴役”，以及“自由选择职业”的权利⁸。

25. 到 20 世纪 50 年代，许多严重的新问题被加以处理。由于出于政治原因而将数百万人员送往劳动营强制实行强迫劳动，使得许多新问题具有政治或意识形态的性质。此外，由于亚洲和拉丁美洲的许多国家走上了农田的重新分配和土地租赁的改革之路，出现消灭奴役制度——当时在发展中国家非常普遍的“农业封建制度”的残余的新的势头。联合国正是在这种情况下通过了其 1956 年《关于废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》，呼吁所有缔约国废除诸如债务质役⁹和农奴制¹⁰一类的习俗。国际劳工组织于第二年通过了其 1957 年

有关奴隶制和强迫劳动的最初的公约

第二批奴隶制和强迫劳动方面的公约

³ 国际劳工局：《强迫劳动》关于与涉及强迫劳动和强制劳动的国际劳工公约和建议书有关的报告的一般结论，国际劳工大会第 46 届会议，1962 年，日内瓦。

⁴ 1926 年《国际联盟禁奴公约》将奴隶制界定为“对一人行使附属于所有权的任何或一切权利的地位或状况。”

⁵ 见：《强迫劳动》同前，第 19 段；N. Valticas：《国际劳工法》(1979 年 Kluwer)。

⁶ 《实施公约和建议书专家委员会报告》，国际劳工大会第 89 届会议，2001 年，日内瓦，第 84 至 85 段。

⁷ 第 4 条和第 23 条(1)。

⁸ 第 2 段(a)。1944 年通过的《费城宣言》已成为《国际劳工组织章程》的组成部分。

⁹ 根据该公约，债役被界定为“债务之役，乃因债务人典质将其本人或受其控制之第三人之劳务充作债务之担保，所服劳务之合理估定价值并不作为清偿债务计算，或此种劳务之期间及性质未经分别限制及订明所引起之地位或状况。”[第 1 条(a)]。

¹⁰ 同一公约将农奴制界定为“农奴制，即土地承租人受法律、习惯或契约之约束须在他人所有之土地居住及劳作，并向该一人提供有偿或无

《废除强迫劳动公约》（第 105 号）。公约呼吁禁止将强迫劳动作为政治强制、劳动纪律或实施种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段；作为动员和利用劳动力以发展经济的一种方法；和作为对参加罢工的一种惩罚¹¹。

26. 20 世纪 50 年代、60 年代和 70 年代目睹了有关就业自由或强迫工作的新问题的出现。在整个冷战时期，包含有工作的义务的流浪罪法，是继续在共产主义集团国家和一些新独立的国家特别是非洲地区引起关注的一个原因。

27. 这一阶段还是发展中国家经历具有高度意义的社会改革的时期，其中特别是所涉及的往往伴随着劳动权利和某些社会福利的扩展的土地和租佃制度改革。通常旨在分化大型封建庄园，并将所有权转让给前佃农或农业工人的土地和租佃制度的改革，对消除以前在拉丁美洲的传统农业种植园中非常普遍的强制劳动来说起到了很大的作用。亚洲也实施了类似的改革，但在这一大陆的部分地区，消除债役制度方面取得的实际成功似乎不大。各地的目标均是消除出于经济以及人道主义的立场遭到现代主义者反对的奴隶般和无报酬的劳动制度，并以更有利于社会公平以及生产效率的自由工资劳动制度取而代之。

28. 作为 20 世纪 60 年代的一个重大政策目标，“充分生产性和自由选择的就业”的确定很好地反映了当时的精神¹²。禁止强迫劳动的原则亦成为 1966 年《公民权利和政治权利国际公约》中的内容。无论是在发展中国家还是在发达国家，开始出现了有关可在就业和培训计划中使用强迫的适当程度的问题。

29. 20 世纪 80 年代和 90 年代期间对性别问题的认识不断深化。开始更多地揭露妇女尤其可能会被置于强迫劳动之下的那些方式，其范围从从事家庭佣人的工作到被贩卖从事色情交易。性别分析还呼吁探讨那些男人更可能被卷入强迫劳动的一些情况，如在某些工作类别和某些监狱劳动类别方面。

30. 世界范围的打击剥削童工的运动已经揭露了使人类良心感到震惊的涉及强迫劳动的一些作法，范围从发达世界和发展中世界城市中的家庭服务到砖窑中的债务劳役。1999 年《最有害的童工形式公约》（第 182 号）将“所有形式的奴隶制或类似奴隶制的作法，如出售和贩运儿童、债务劳役和奴役以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童从事武

需要处理的新问题

增加了对性别问题和童工问题的认识

偿之若干固定劳务，而不能自由变更其身份之状况。”[第 1 条(b)]。

¹¹ 第 29 号公约和第 105 号公约的实质性条款的全文见附件 4。

¹² 1964 年就业政策公约(第 122 号)。这一时期还目睹了有关积极劳动力市场政策的大量标准制定活动，包括人力资源开发和更广泛的社会政策，促进佃农和交租佃农以及农村工人组织的文书。

装冲突”列入该公约禁止的一套作法的名单¹³。该文书有助于使儿童从事强迫劳动的新方式，以及诸如目前已被取缔的“trokosi”习俗一类的传统的剥削形式¹⁴变得明朗化。

31. 布雷顿森林机构在关于经济和劳动力市场改革、结构调整、减贫战略、政府放权和相关问题上的突出作用，亦成为近期的特征。鉴于有关这一方面尚未开展任何重要工作，这些政策性处方到底是改善还是恶化了有关各种各样的强迫劳动形式的状况仍属于一种推测。国际劳工组织和国际金融机构之间的更密切的合作，可以为更认真地审议强迫劳动的消除如何为发展作出贡献开创空间。无疑，世界银行最近就“健全的管理”和“让穷人有发言权”的重要性所发表的意见，为目睹作为健全和适当的发展的组成部分的所有形式的强迫劳动的消除开创了新的机会。实际上，在国际劳工组织的建议下，世界银行集团的各机构已发布了旨在要求其自己的承包商排除采用强迫劳动作法的指导方针¹⁵。与此类似，美洲国家间开发银行集团近期证明了其对包括禁止强迫劳动在内的核心劳工标准的支持¹⁶。

国际金融机构 的处理方法

32. 作为国际法的一个强制执行的标准，禁止奴隶制和类似奴隶制的习俗构成了整个国际社会公认的一个原则。查看相关的国际劳工组织文书的批准情况，第 29 号公约和第 105 号公约中所表明消除强迫或强制劳动的原则吸引了非常广泛程度的国际认可。它们的批准率在基本公约中是最高的（图 1.1）¹⁷。这种一致无疑将支持扑灭这一习俗的新老形式的决心。

原则的完全一致

¹³ 第 3 条(a)。由该公约和 1973 年最低年龄公约(第 138 号)引起的原则和权利，将是规定在 2002 年第 90 届国际劳工大会上讨论的下一份综合报告的主题。

¹⁴ 加纳报告说，1998 年修订的《刑法典》取缔了这一习俗，即让 1 名年轻女孩成为拜物教祭司的财产并为其劳动，以补偿其家庭的一名成员犯下的罪行。(国际劳工局对根据《宣言》提交的年度报告的审议，第二部分中包括的政府报告，2001 年，日内瓦)，理事会文件 GB.280/3/2。

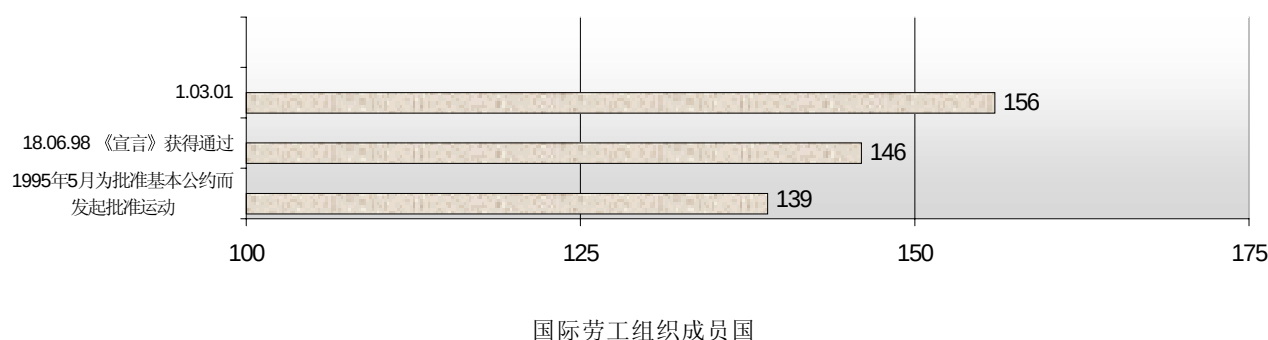
¹⁵ 美洲投资公司和美洲开发银行的私营部门公司于 1999 年通过了这一性质的政策。

¹⁶ 国际金融公司和多边投资担保机构已采取这一措施。例如，见国际金融公司 1998 年 3 月的政策声明，网址为：www.ifc.org/enviro/enviro/childlabor/child/htm (曾于 2001 年 1 月 12 日对其进行过访问)。

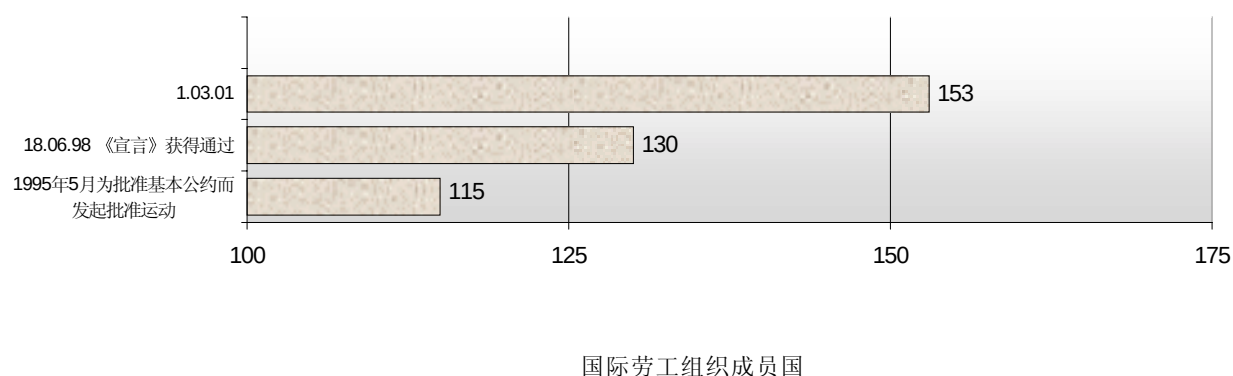
¹⁷ 截止 2001 年 3 月 1 日，在国际劳工组织的 175 个成员国中，仅有 10 个国家(亚美尼亚、中国、赤道几内亚、哈萨克斯坦、基里巴斯、蒙古、尼泊尔、大韩民国、圣多美和普林西比和越南)既没有批准第 29 号公约(截止那一天有 155 个批准)，也没有批准第 105 号公约(截止那一天有 152 个批准)。详细情况见附件 3。

图 1.1 在批准方面取得的进展

1930 年强迫劳动公约(第 29 号)



1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)



33. 国际劳工组织《宣言》涉及的是原则和权利，而不是公约的具体条款。关于强迫劳动，国际劳工组织的许多文书可为创造条件、以促进消除所有形式的强迫或强制劳动提供政策指导。其范围从促进自由选择就业到鼓励健全的招聘作法（见附件 4）。

34. 由于强制是强迫劳动的核心，消除强迫劳动的原则适用于无论是作为国家的代理人的官方作恶者，还是作为非官方的私营个体。国际劳工组织的两个强迫劳动公约是在一种面向全局的条件下通过的，国家在其中被视为强迫劳动的强制实施所涉及的主要一方，尽管它们并未将可能涉及到非国家行动者的情况排除在其覆盖范围以外¹⁸。在国际

国家和非国家行动者

¹⁸ 第 29 号公约规定，主管当局不得为了私人、公司或社团的利益而征用或准许征用强迫或强制劳动。该公约还强调，凡非法征用强迫或强制劳动者，应作为刑事犯罪予以惩处，任何批准本公约的成员国应有责任使法律制裁真正得当和得到严格执行。

社会关注当今强迫劳动的某些方面的背景下，实行强制劳动的人员往往不是国家及其机构，而是不受国家及其法律执行机构惩罚的私营个人或企业。然而，不管是一个直接行动者还是对受其管辖的个人行为给予默认，假如强迫劳动未被阻止或受到惩处，国家仍然负有责任。当代国际法的发展为此类司法行动提供了进一步支持。国家检查官和法院利用国内法在惩处利用强迫劳动的人员和赔偿其受害者方面发挥着一种重要作用（见专栏 1.1）。

专栏 1.1

国家法院保护强迫劳动的受害者：无数案例中的几个例子

在对一个渔业加工公司的经理们进行裁决的过程中，印度孟买高级法院发现他们象对待服债务劳役的人那样对待一名工人，将她限制在工厂场所和甚至当她试图逃跑时将她拖回来。该名女工是从农业地区迁移到一个大城市的。她的经历导致对该工作场所的情况进行了调查，并发现其它一些强迫劳动的情况。法院作出了对她给予赔偿的裁决，并命令继续监督这一情况和允许一个工人组织自由进出其工作场所。

在美国，一个联邦法庭以走私外国人和让从泰国贩运的约 70 名工人中的一些人从事非自愿性劳役的罪状将贩卖者判为有罪。这些有着贫困背景和没有受过什么教育的妇女被监禁在一家地下服装厂中，四周是顶部安有带刺铁丝网的高墙和警卫的昼夜巡逻。她们的劳动成果被用以支付所谓的债务。法院对那些罪犯判以高达 7 年不等的监禁，并判予受害者 450 万美元赔偿费。

尽管强迫劳动的受害者可以在法庭上获得救助是令人鼓舞的，但达到这一步是一个漫长的路程，要求开展坚持不懈的努力。假如能够首先阻止强迫劳动情况的发生该有多好。

35. 最近的一些重要发展不太令人鼓舞：跨国和跨洲被贩卖，然后被迫从事包括血汗工厂劳动、家庭帮佣和甚至卖淫在内的活动的人数出现爆炸¹⁹。这往往是当代债务质役的一个形式，牵扯进这种情况的人员以及有时他们的家庭不得不偿还为他们的非法运输和移民而预先支付的费用。尽管对贩运的国际关注不是一个新问题，但该问题的程度是前所未有的。

36. 类似的强制类别还被应用于其它一些类别的活动，这些活动往往是农业部门中的活动。在预付了金钱之后，对工人终止就业，或甚至离开工作场所的自由可以有不同类别的限制。此类强制性作法可能决不新鲜。为了确保收获季节或在城镇家庭中工作有廉价劳动力供应，招聘代理商向贫困的农村工人预付金钱长期以来一直是一些发展中国家农业制度的一个特征。作为避免他们逃离工作艰苦而时间又长的一个手段，没收家庭佣工的身份证件的作法早已被作为一种恶劣的劳动习俗而受到谴责。

处于特别危险中的
农村人口和家庭佣
工

¹⁹ 将有关人员可能被迫从事卖淫作为一种经济活动来承认，并不意味着国际劳工组织认可这一作法。

37. 此类作法能够在现代工资经济中还残留着，而且在某些情况下甚至可能得以发展，是令人不安的。在一个国家的边远地区开始对农业、林业或矿业发展开放的情况下，工人们可以在预付金的诱惑下被从更穷困的地区运送到那里。这种情况可以转化成债务劳役的条件。一些政府不得不开展特别计划，以解救和释放边远农村地区的受害者。然而，尽管有惩罚肇事者的国家法律，但成功定罪的案例却非常少见。

38. 上述强迫劳动的类别可能归因于劳动力市场和金融市场中的各种类别的失败，以及信息的不对称。国家在实施其自己的立法上表现的无能为力，可通过加强劳动监察而部分加以解决。但当强迫劳动属于非法，而且是通过各种各样形式的犯罪活动强求时，则适当的对策显然已超出劳动当局本身的能力。国际刑警组织于 2000 年 11 月召开的第二届贩卖妇女和非法移民国际大会要求开展一系列的跨国努力，以提高对所涉及的罪犯进行成功的起诉的数目。它还提出了一个另人不安的问题：为什么贩运毒品受到比贩运人口更为严厉的惩处？而且当把贩运的受害者本身作为罪犯来对待时，他们是不可能站出来告发的。

39. 然而，其它形式的当代强迫劳动的实施，可能涉及比执行法律更为直接的国家的责任问题。利用强迫劳动惩罚持不同政见者和行使结社自由的人员尚未成为历史。非民主的政权可能利用强迫劳动发展基础结构。对于某些职业类别的人员来说，一个国家，例如伊拉克，可能会实施一些有关离职的限制。学生没有能力支付其职业教育，可能会导致他们中的某些人从今后的雇主那里寻求财政来源，于是他们必须为其工作以偿付债务²⁰。而且，还有这样的情况，即由国家判为监禁的人员可能会在不论是公共管理的还是私人经营的监狱中为私营公司或个人从事劳动——一个对劳动力市场的影响自己提出了问题的问题。这些事务都构成了关于总体情况的生动写照的组成部分。

40. 考虑到《宣言》的倡导性，本报告的主要重点放在了对结构的关注上，可能会通过今后的技术援助计划对其加以解决。牢记这一点，尽管某些问题在一些特定地区似乎非常严峻，但这里所使用的强迫劳动的类型学是主题性的。在世界的所有地区，都需要有注重性别、民族和种族的更完整的数据，以及对强迫劳动的各种现象及其与发展的关系的更深入的分析。本报告突出了由个别国家和政府间组织在识别和处理强迫劳动的问题方面采取的积极措施。这些措施反过来构成了识别关于旨在在全球消除强迫劳动行动计划的可能要素的起点。

**为什么对贩运毒品
要比对贩运人口的
惩罚更为严重？**

突出对结构的关注

²⁰ B.C.Amoussou, Etude nationale pour l'identification des obstacles de la mise en oeuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail au Benin(Cotonou, 2000), p.32.

二、奴隶制和绑架： 一个长期存在的问题

41. 出于强迫劳动的目的而绑架人员，在现代世界中无疑不象奴隶制度被取缔以前那么普遍了。然而，还是发现了一些比较少见的当代案例，特别是在非洲的部分地区。这里突出谈到了三个例子：**利比里亚、毛里塔尼亚和苏丹**，尽管绑架问题在其它因冲突而四分五裂的社会中也有发生。它们可能发生在传统上敌对的情况下，如**毛里塔尼亚**，或彻头彻尾的武装冲突情况下，如**利比里亚、苏丹**和其它地方。于是，前奴隶的释放和康复成为国家和解中的一个关键要素。考虑到此类劳动的成果可能会被用以资助战争的继续，打破强迫劳动在冲突情况下的循环亦可影响到其进程。例如，停止那些迫于塞拉利昂冲突双方的压力而提供服务的矿工所开采的钻石的交易的国际措施是否将有助于实现持久的和平和奴隶的迅速解放？

绑架问题

42. 从传统上来看，毛里塔尼亚的阿拉伯人或柏柏尔人部落的成员将在南方捕获的黑奴送到北方从事繁重的农业和家务劳动。尽管某些人早已在殖民统治期间即被释放，其他一些人得以逃脱或赎回了他们的自由，但据估计，到 1961 年独立时，仍有成千上万的毛里塔尼亚人在受奴役。于是新的宪法废除了奴隶制。1980 年 7 月的一项进一步声明宣告了奴隶制的废除。然而，由于没有一个指定的专门的政府机构协调反对奴隶制的斗争，并对已释放奴隶的情况进行适当监督，于是，1997 年得出了关于奴隶制和类似奴隶制的习俗仍继续存在的意见²¹。

法律框架需要支持

43. 政府提到了关于使前奴隶的后代一体化的政策以及与文盲现象作斗争和促进入学率、获得土地以及与国家的政治等级制度和行政管

²¹ 国际劳工局：《实施公约和建议书专家委员会报告》(以下称《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会第 88 届会议，2000 年，日内瓦，第 104 至 105 页。从世界劳工联合会(WCL)那里收到的一份通讯提及，尽管已有 1980 年废除奴隶制宣言，但类似于奴隶制的习俗仍然存在。

理融合在一起的措施²²。最近，根据一项由法国资助的国际劳工组织《宣言》的技术合作项目，已就工作中的四项基本原则和权利发起了国家情况的法律和经济评估，以便为政府和社会伙伴提供有关目前情况的更清楚画面，以及可能需要采取什么行动。

44. 苏丹与毛里塔尼亚的历史存在着某些类似，传统的奴隶制形式可归因于该国的北部和南部地区民族之间过去的紧张关系。一个联合国特别报告员将其称为不同的少数民族群体之间的一种“古老的敌对和对抗模式”；战斗期间，“双方传统上要抓获俘虏——他们被降为奴隶身份，除非或直到他们通过赎金被赎回”²³。一个重大关注是这些习俗自苏丹目前的内部冲突爆发以来得以复活。

奴隶制在武装冲突中的复活

45. 联合国儿童基金会 2000 年 5 月估计，自 1983 年冲突爆发以来，在苏丹被绑架的人员总数在 5 千到 1 万人之间。过去的两年来，世界劳工联合会（WCL）和国际自由工会联合会（ICFTU）都对有关持续不断的绑架和奴隶制的报告表示了震惊²⁴。

46. 苏丹政府在遭到有关它允许阿拉伯人部落在受战争蹂躏的南部地区绑架和奴役公民的批评后，于 1999 年 5 月成立了一个消除绑架妇女和儿童委员会（CEAWC）（见专栏 2.1）。加拿大和苏丹外交部还于 2000 年年 1 月派出了一个评估代表团，以审议非洲国家人身安全的状况。其报告确认了官方和非官方绑架者²⁵。国际劳工组织得到的迹象表明，该国政府希望在解决持续的问题方面取得进展。

专栏 2.1 苏丹反对绑架的行动

消除绑架妇女和儿童委员会的目的，是阻止绑架行动和处理该问题的根源。措施包括详尽的案例注册汇编，以便在较短的时间内识别和追踪预定数目的妇女和儿童，并使其与家人和重新团聚。消除绑架妇女和儿童委员会有权逮捕犯罪嫌疑人和对他们进行审判，以及开展调查和搜寻。然而，消除绑架妇女和儿童委员会希望有一个有发生了绑架行为的社区的代表参与的进程。为促进其工作，消除绑架妇女和儿童委员会在军队和警察、安全和监察当局以及地方当局中任命了高级官员作为联络官。在其 1999 年 5 月 - 2000 年 6 月的报告中，消除贩卖妇女和儿童委员会指出它已汇编了贩卖妇女和儿童的 1, 230 个案例，其中有 353 人已重新与其家庭团聚²⁶。尽管对这些数字存在有某些争论，有另外 500 人已获得解放和被送往过渡中心。

²² 同前，1994 年第 114 页。

²³ 联合国：苏丹的人权状况，1999 年 5 月 17 日，纽约(第 E/CN.4/1999/38/Add.1 号文件，第 62 段)。

²⁴ 《专家委员会报告》，第 88 届和第 89 届大会，2000 年和 2001 年，日内瓦。

²⁵ 同前，第 89 届大会，2001 年。

²⁶ 《专家委员会报告》，2000 年，第 101 至 103 页。

47. 国际自由工会联合会于 1998 年 10 月转来了一份由两个国家组织，焦点和正义与和平委员会(JPC)撰写的关于利比里亚东南部地区涉及儿童在内的强迫劳动情况的报告。强迫劳动被确定为是“作为内战特征的严重弊端的一个后果”，而前战斗人员和前交战派别的指挥官利用了该地区困难的经济形势。据报道，社会上被遗弃的儿童被成年人扣作人质，并用以作为强迫和监禁劳动的来源。

48. 政府于 1998 年 5 月任命了一个调查这些指控的专门委员会。尽管未能确定该地区强迫劳动的结论性证据，但委员会建议成立一个国家委员会，以追踪在战争期间被抓获的流离失所的妇女和儿童的下落并使其与家人重新团聚，同时在某些地区对强迫劳动和人质情况的指控进行进一步调查。为加强民族和解和重新团聚计划，应指导地方当局鼓励其公民向当局报告据称是强迫劳动的任何活动²⁷。政府在最近的一份报告中声明说这些建议已得到实施，并希望能够很快通过使强迫劳动成为犯罪的立法草案。报告指出，由于该地区目前已通过公路与国家的其它地方相连接，商业活动和农业得以兴旺起来²⁸。实际上，此类备被选措施地发现可以减少人们重新坠入强迫劳动情况的危险。

49. 奴隶制的传统形式与种族分歧的同时发生，说明了消除强迫劳动和消除社会中的歧视之间的联系。除了刚引证的例子外，刚果的俾格米人和班图人实施的强迫劳动，也有着传统形式的奴隶制的迹象²⁹。消除强迫劳动和解决冲突必须携手并进，因为对一方的更好理解可以帮助处理另一方的问题。

关于利比里亚 和解的建议

冲突、种族关系 和强迫劳动

²⁷ CEACW: 《苏丹妇女和儿童的人权》(CEACW, 2000 年, 喀土穆)。

²⁸ 在国际劳工局对根据《宣言》提交的年度报告的审议, 第二部分中利比里亚政府的报告, 2001 年。

²⁹ 《专家委员会报告》, 2001 年。

三、强制性参与公共工程

50. 在一些社会中，体格强壮的人员被要求参加社区或甚至国家发展的某些方面活动。在任何关于强迫劳动和发展的讨论中，必然会提出传统的权利制度的作用问题。许多社区具有参加自愿劳动的长期传统，包括家庭之间在农业和其它工作方面相互帮助的互惠安排。与此类情况相关的当代版本主要存在于非洲和亚洲，虽然它在其他地方也可能存在。然而，被称之为“小型社区服务”或“经常的公民义务”一类的习俗不应成为实际上的强迫劳动的伪装。

传统的社会习俗

51. 亚洲的部分地区实施有强制参与公共工程的要求。此种情况有时被辩解为存在有将此类习俗作为对迅速的经济发展的贡献的文化认可。例如，缅甸政府在国际劳工组织调查委员会关于该国普遍和系统地采用强迫劳动的调查中便表达了此类观点。

亚洲的强制劳动与经济发展

52. 在根据《宣言》后续措施提出的其首份年度报告中，越南政府注意到“对政府和国际劳工组织来说，双方关于强迫劳动以及越南公民对公共工程的义务在定义上存在分歧”。根据 2000 年 1 月颁布的立法，年龄 45 岁以下的所有成年男人和 35 岁以下的所有成年妇女每年被要求提供 10 天的社区服务。在道路修筑中利用征募社区服务的做法受到批评后，越南于 2000 年 10 月起草了新的规定，为根据社区服务计划从事道路修筑的所有人员提供最低工资和国家保险摊款。然而，这并没有改变此类工作的强制性这个根本问题。

53. 柬埔寨最近报道了类似的情况。1994 年 2 月通过的一项措施规定每年为灌溉工程从事 15 天的强制性劳动。这一措施被 2000 年 7 月的关于要求所有成年公民在自愿的基础上每年从事一天的水利工程劳动的规定所取代。在处罚的威胁下迫使人们从事劳动不仅无助于反而阻碍经济的发展逐步为越来越多的人所理解。

非洲的强制性耕作

54. 在一些非洲国家，国家立法或地方实施细则仍然规定有某些形式的强制耕作，或其它形式的强制劳动和服务。例如，中非共和国³⁰、肯尼亚³¹和塞拉利昂³²便属于此类情况，而在坦桑尼亚联合共和国，1985 年的《宪法》在禁止强迫劳动的同时，也规定了工作的普遍义务。政府已开始处理就这一问题表示的某些关注并提出进行法律改革。在斯威士兰，1998 年的斯威士人行政命令规定了强制性耕作、防侵蚀工程和道路工程，并规定对不遵守情况要严厉惩处。政府已被要求采取措施使该命令要与其已批准的第 29 号公约相一致。

³⁰ 鉴于已有 40 年历史的老立法(1960 年 6 月 27 日的第 60/109 号法令)规定了每一农业社区要耕作的最低限度的土地面积，政府指出此类强制性耕作在实践中已不再实行。

³¹ 根据酋长权力法令，年龄在 18 和 45 岁之间的健壮男性每年可被要求从事高达 60 天的与自然资源的保护有关的工作或服务。该国政府已确认了在本国废除这一立法的打算。

³² 尽管政府声明说在实践中已不再实施这一法律，但可根据酋长理事会法令实行强制性耕作。

四、农业和边远农村地区的强迫劳动： 强制招募的习俗

55. 劳役偿债和农奴制度总的来说在过去的几十年间得以被成功地消除。然而，又发现了其它一些强迫和强制性形式。农村工人仍可能因招募和运输代理人支付的预付款而陷入债务，这些代理人往往属于为地主或其它形式的农业企业提供劳动力的独立承包商。在偏僻的地区，工人除了为了地主或承包商提供的粮食和其它必需品而陷入更深的债务，或接受作为工资的替代的商品(所谓的“实物工资制”)外别无选择。人身限制和武力往往被用以对付陷入此类债务劳役情况的工人。有时由于支付嫁妆、婚礼、葬礼和其它各种仪式而迅速积累的债务，不得不以耕种作物来偿还³³。

债役的复活

56. 在一些边远地区存在着严重的问题，例如对农业、矿业或林业开发开放的热带森林；而容易受到虐待的人员可能是土著和部落民族。一个共同的特征通常是这些工人远离家庭，往往是在荒凉和交通不便的热带地区。这种隔绝状态增加了他们对虐待的脆弱性，并减少了通过正规部门法律实施机构、工会代表制或社区网络加以有效纠正的机会。因而，无论是在国内还是在国外，这些强制问题是与季节性劳动迁移联系在一起的。迁移可能是为了农业、林业、食品或材料加工工作，或是为了家务工作，但都冒有最终的结果是债役的风险。

偏僻引起虐待

57. 有关西非农业种植园中有强迫劳动，其中特别是涉及到移民儿童报道非常普遍。例如在科特迪瓦，儿童被迫从事种植园劳动；这种情况特别影响到来自该国内部的某些少数民族群体的儿童，以及来自

受影响的儿童

³³ B.C Amoussou 著：同前。

马里和布基纳法索的儿童³⁴。据估计，在科特迪瓦种植园工作的来自马里的儿童在 1 万到 1 万 5 千人之间³⁵，但这些问题在整个地区更为普遍。发现此类现象的其它国家有贝宁和多哥。出自使其子女过上一种更好的生活的愿望，有时导致父母将他们的女儿委托给另一个家庭，在那里，她们不是被送往学校，而是从事家务工作。这一制度被冠以不同的名称：例如在海地被称为：“estavek”，在贝宁被称为“vidomegon”。它可能涉及为此目的而进行儿童的跨国贩卖。还有关于将男孩送进非洲的非正规《古兰经》学校而受到虐待的报道；在那里，学校校长许诺为他们提供宗教教育，可过后却迫使他们从事长时间的工作和在街上乞讨³⁶。然而，提供了农村环境中的强迫劳动最丰富的信息来源的是拉丁美洲。

58. 尽管已基本消除了农村奴隶制，但在拉丁美洲仍发现有具有服务义务并基本上没有报酬的劳工的孤立地区，例如危地马拉和墨西哥的部分地区，以及秘鲁的亚马孙河地区。在墨西哥，国家土著人研究所(INI)提到了主要针对农村部门的土著工人的严重的虐待情况，包括采用被称之为“勾引”的强制性招募形式的断言，根据这一招募形式，通过必须以所生产的商品和服务加以偿付的一种债务向土著工人提供生计³⁷。

强迫劳动和拉丁美洲的土著民族

59. 还是在安第斯山脉国家，农村地区的土著民族尤其受到强迫劳动的影响。例如，在秘鲁亚马孙盆地的部分地区发现有此类情况。世界劳工联合会提到了影响到土著民族的奴隶制和债务劳役的习俗，特别是在阿塔拉亚和乌卡亚利地区³⁸。在秘鲁的亚马孙河地区，一个联合监察计划是在司法当局、警察局、公共事务部、农业部和专区之间进行协调的。它们发现，生活在沿河地区的大多数土著民族均受雇于伐木活动，他们为之工作的雇主以粮食和衣服支付他们的服务。秘鲁政府向国际劳工组织通报了就此类违反情况实施的适当的制裁，并由劳动当局继续进行监督。然而，或许更重要的是在该地区开展的土地所有权计划，从而为更长期地确保土著人的生计提供了前景。(见专栏 4.1)。

³⁴ 《专家委员会报告》，1999 年和 2001 年。

³⁵ 联合国儿童基金会：关西非和中非贩卖儿童去从事家务劳动次区域专题讨论会的报告(联合国儿童基金会，第 199 页，阿比让)。

³⁶ 联合国儿童基金会/世界银行：贝宁儿童的安置：在传统和“现代”作法之间，(2000 年，阿波美)；国际劳工局对根据《宣言》提交的年度报告的审议，第二部分中的来自冈比亚政府的报告，2000 年；来自国际劳工组织地区局的有关贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、尼日尔、塞内加尔和多哥的情况。

³⁷ 《专家委员会报告》，1996 年。

³⁸ 为以工作偿付可能是短期或更长期的与招聘有关的债务，工人被迫生活在一个种植园的范围。一个多边委员会(由关于阿塔拉亚的土著社区状况的 083-88-PCN 决议创建的)发现，某些社区被置于大型和中型农业和林业庄园的债役之下，并构成了一支没有报酬或仅部分支付报酬的劳动力。奴役的机制再一次是通过“enganche”制度实行预付。

专栏 4.1

土地所有权：“从奴隶制到民主”

泛美开发银行最近的一项调查评论说，截止 1995 年，在秘鲁的乌卡亚利地区进行的大规模的土地划分和所有权项目确保了 160 多个土著社区的土地所有权。该项目涉及相邻领土地区的 150 多万公顷土地，使得 2 万多名土著居民获益³⁹。一项独立开展的研究表明土地所有权计划如何为可持续的经济和社会发展铺平了道路，其中一项分析将其称为“从奴隶制到民主”的过渡⁴⁰。

60. 从可得到的拉丁美洲的有关农村劳动力市场的信息来看，与几十年来该地区存在的不同形式的传统的勾引招聘形式相比，目前通过中间人进行招募的制度似乎代表了一种进化。国际劳工组织的有关拉丁美洲季节性农业工人的一项研究⁴¹表明，与以前的那些招募制度相比，债务因素的重要性可能已大大减轻。然而，对土著工人来说，为在收获季节到来之前诱使他们负债，仍然采用预先支付的方法。

被滥用的招募习俗

61. 类似的招募方法在土著居民从事着商业化农业中的大部分季节性劳动的那些拉丁美洲国家中似乎都在使用。地主在农民社区劳力缺乏时求助于那些预先付款的(*anticipios*)独立劳动力承包商(*contratistas*)。在危地马拉，90 年代中期的研究发现，大多数招聘是以这种方式进行的。尽管法律禁止这一作法，但土著民族本身有时因每一受聘工人而获得佣金；而且预先支付的情况是普遍的⁴²。

62. 在玻利维亚，国际劳工组织的有关甘蔗收获中土著(内部)移民劳工的研究发现了类似的模式，结果是这些人员陷入债务劳役的循环。合同是口头的，而且尽管劳动承包商(*contratista* 或 *enganchador*)被法律明确禁止，但他们仍然是主要的中间人。每一名甘蔗砍伐工可在收获开始时借相当于 40 吨糖的钱，而他们在 4 个月的收获结束时往往难以清偿债务。于是土著工人在来年归还的许诺下往往在收获结束时要求另外一笔贷款⁴³。

63. 蔗糖生产还是有着最广泛的资料根据的在过去的 20 多年来使用强制性劳动承包的实例的背景：即在海地移民工人。作为劳力供应国，海地长期以来在西半球是最贫穷的，来自该国受侵

多米尼加共和国的海地工人

³⁹ R.PLAN 和 S.HVALKOF 合著：《土地耕作和土著民族(美洲国家间开发银行，哥伦比亚特区，华盛顿，2000 年)》。

⁴⁰ S.HVALKOF 著：“从奴隶制到民主：上乌卡亚利河和大帕杰那尔地区的固有进程”；P.G.HIERRO、S.HVALKOF 和 A.GRAY 合著：《秘鲁亚马逊地区通过土地权利获得解决(土著事务国际工作组，1998 年，哥本哈根)》。

⁴¹ S. Gomez 和 E. Klein 合著：《Los Pobres del Campo: el Trabajador Eventual》(FLACSO/PREALC，1993 年，圣地亚哥)。

⁴² R. Plan 著：《Rebuilding Civil society: Rural Workers' Organizations in Guatemala》，载于发展中的问题讨论文件第 5 号(国际劳工局，1995 年，日内瓦)。

⁴³ M. Villavicencio 著：《Tradado forzoso u obligatorio entre los trabajadores de la areas rurales de Bolivia》(为国际劳工局准备的背景情况文件，2000 年 10 月)。

蚀最严重和最贫瘠地区的农民迫切地需要现金收入。在劳动力的接受国，即多米尼加共和国，直到最近的私有化之前，大部分蔗糖生产集中在国营种植园和由国家糖业委员会(CEA)经营的糖厂手中。由于两国共享加勒比地区的同一希斯帕纽拉岛，在它们的共同边界上存在着普遍的非法定移现象。两国政府于 2000 年 2 月签署了一项处理由此而引起的问题的协议(见专栏 4.2)。

专栏 4.2

多米尼加共和国和海地关于劳动承包的新协议

多米尼加共和国和海地政府于 2000 年 2 月 23 日就适用于其国民的合同条件签署了一项声明，以便禁止私下招募和非法迁移。声明要求缔结符合接受国的国家法律和适当的国际公约的雇用合同。协议还预见了一种工作许可证制度和打击非法移民的措施。双方同意在与国民同等的基础上保护移民工人。此外，它们同意促进宣传运动，以防止这些工人成为剥削、贩卖或非法活动的牺牲品。

64. 国际劳工组织的调查委员会在 80 年代初期得出这样的结论，即强迫劳动被强行实施于海地工人的所有类别，不管是海地还多米尼加共和国政府，均对年度合同工的情况负有责任⁴⁴。据揭露，假如海地工人在收获季节结束之前离开他们被派往的种植园，雇主和当局采取的行动通常由强迫工人返回他们的工作场所而组成。就在 1996 年，多米尼加工会组织仍在继续提出关于强迫劳动的习俗问题⁴⁵。

通过国际劳工组织的
监督程序揭露的习俗

65. 多米尼加共和国政府为改善这种情况采取了一些措施：

- 对从事不正当的招募的中间人采取措施；
- 采用书面雇用合同；
- 与工会达成关于在甘蔗过称时提供观察员的协议；
- 将月票制度改成周票制度；
- 向有关的 6 个种植园直接派遣劳动监察员，重点是监督工时和工资支付；和

⁴⁴ 自 1981 年指控这两个政府不遵守国际劳工组织的两个强迫劳动公约的初步申诉以来，这一案例长期吸引了国际劳工组织监督机构的注意力。指控涉及在多米尼加共和国的海地移民工人的几个不同类别，即：根据多米尼加共和国国家糖业委员会和海地政府之间每年签订的招聘合同雇用的海地工人，非法进入多米尼加共和国寻找工作的海地工人、及大多没有法律地位的居住在多米尼加共和国的海地工人。见国际劳工局：《关于审议多米尼加共和国和海地在多米尼加共和国的甘蔗种植园中雇用海地工人方面遵守一些国际劳工公约调查委员会的报告》，《官方公报》，特别增刊，第 LXVI 卷，丛刊 B(1983 年，日内瓦)。

⁴⁵ 见 1998 年《专家委员会报告》，该报告提及了由几个多米尼加共和国工会提交的关于第 105 号公约的实施评论。

- 考虑到过去遇到的困难，在国际劳工组织的帮助下修订劳工法典。

到 2000 年，显然由于无证移民的大量涌入，在年度合同的基础上进入多米尼加共和国从事收获的海地人的数目减少了。根据大多数报道，对从海地输入的移民工人直接强制的问题近年来出现了下降。这种情况可部分归因于蔗糖工业作为一个外汇来源的重要性的下降，而且也归因于因其结构变革⁴⁶。但某些变革在很大程度上是由于受到国际劳工组织及其三方成员在确定这一问题以及促进在这一加勒比岛屿上消除强迫劳动方面表现出的关注的推动。作为发展努力的组成部分，有关政府的政治意愿对于这一进程的继续是必不可少的。

处理巴西农村的强迫劳动问题

66. 强迫劳动集中在有选择的部门。巴西政府是表现出要认真对付强迫劳动问题的迹象的政府之一。过去十年来，强迫劳动的指控在巴西受到很多关注。在广泛依靠这些承包商(当地称为 *empreiteiros* 或 *gatos*)的一个国家，这一习俗在许多情况下可归因于对劳动承包制度的滥用。自 80 年代以来，不管是巴西的工会还是国际工会，均在多个场合提出，有成千上万的工人，包括儿童和青年人，被置于不同经济部门的强迫劳动之下。

67. 强迫劳动的情况总的来说涉及采矿和森林清理中的季节性工作、木炭生产和包括甘蔗收割、草子播种以及棉花和咖啡采摘一类的范围广泛的农业活动。季节性工作采取几种形式。第一种是巴西国内州与州之间的迁移活动，工人在此类迁移活动中被“*gato*”中间人从受季节性失业和干旱影响的非常贫困的孤立地区有效地贩运到其它地区。他们被卡车或大轿车运送到离家数百或数千公里以外的目的地。

68. 第二种是在巴西被称为“*peao-de-trecho*”的无技能农村工人，他们已陷入债务劳役的循环，与其家庭失去了联系并被不断地从一个剥削性劳动场所转向另外一个场所。他们变得依赖于他们在工作间歇期间栖身的旅馆，那里的酒精消费成风。与“*gatos*”相勾结，此类旅馆可作为招募点。旅馆可将工人的债务卖给“*gatos*”，后者将这些工人送到农业庄园。打破“*peao-de-trecho*”的循环被证明是非常困难的。许多被从强迫劳动的状况中解放出来的人员除了回到旅馆并接受“*gatos*”的类似开价外别无选择。

69. 第三种类别涉及整个家庭都参与的木炭生产。这些家庭搬到伐木地区，修建将木头烧制成木炭的炭窑，然后将木炭出售给中间人用以炼铁和炼钢。此类地区的偏远使得这些家庭的粮食和运输依赖于中间人，从而再次为欺诈行为和债务劳役创造了条件。木炭工人的流动性

⁴⁶ 多米尼加共和国政府报告说，许多海地移民工人现在受雇于建筑和农业部门。

使得监察部门非常难以监察他们的劳动条件。

70. 最后，当土著民族处于自己的社区之外时，他们特别容易受到强制劳动条件的伤害。尽管与其它拉丁美洲邻国相比巴西的土著民族从事强迫劳动的比例要小得多，但他们的招募是引起劳动监察部门的关注的一个原因。

处于高风险
的土著民族

71. 巴西农村地区强迫劳动的主要特征是利用债务的机制将工人限制的庄园上，直到他们能够偿清通常是在欺诈的情况下形成的债务。这是一种私下和非法的活动，由于国家幅员广大和通讯上的困难等种种因素，难以对其加以打击。对农村工人而言，制约因素包括强加给他们的因运输、食品和劳动工具而产生的债务；扣压身份文件和工作证以及利用武装警卫进行人身威胁和惩罚，包括在某些情况下杀害那些企图逃跑的人员。

72. 此外，根据联邦监察小组的调查，在那些被从强迫劳动的形式下解救出来的人员中，约 80% 的人员没有正式文件、出生证或身份证。他们可能不会被包括进正式的人口统计，或作为政府的任何社会计划的对象，而且他们往往是文盲。

73. 在巴西，可以得到有关在联邦劳动监察人员突袭期间被从强迫劳动状况下解救出来的工人的正式统计资料。这些统计资料必然无法反映该问题的各个方面。表 4.1 说明了特别流动监察单位在 1995—2000 年期间开展的行动，包括行动的次数、被解救的工人和逮捕人员的数目。

强迫劳动的范围：
可得到的统计资料

表 4.1 1995—2000 年期间劳动监察特别流动小组在巴西的行动

年	行动次数	有工人被解救 的突袭的次数	被解救工 人的数目	逮捕数
1995	12	3	150	11
1996	28	2	288	0
1997	21	1	220	0
1998	18	6	119	2
1999	19	7	639	2
2000 年 1-7 月	11	4	418	0
总计	109	23	1,834	15

资料来源：巴西劳工和就业部，2000 年 8 月。

74. 在 1980—1991 年期间，巴西劳动监察员协会(AGITRA)整理了在帕拉州南部地区的 32 个庄园中被迫从事强迫劳动人员的 3,144 个案例。巴西劳动监察员协会当时得出这样的评论，即强迫劳动在该国急剧增加，而劳动监察逐步下降。尽管官方统计资料有一些缺陷，但那些陷入强迫劳动人员的总的数目在过去 10 年间可能出现了下降。例如，与过去相比，将工人从森林清理中强迫劳动的情况下解救出来的当前行动中遇到的人数要少得多。在据此提出申诉之前需要克服许多障碍，这种情况可能解释了有关被解救工人的官方统计资料为什么会低估一个多得多的现象的严重程度。

75. 巴西政府自 90 年代初以来采取了一系列措施，以打击亚马孙河地区和其它边远地区的农业和林业活动中的强迫劳动。1992 年制订了一项消除强迫劳动计划(PERFOR)，不同机构之间根据该计划签署了合作协议。1995 年通过控制强迫劳动执行小组(GETRAF)开展了一项更为系统的行动计划，该小组属于一个部委间机构⁴⁷。

打击强迫劳动的一系列政府举措

76. 政府的一项进一步举措是在国家级别成立的一个特别流动监察单位，以便对强迫劳动的谴责作出反应。该流动单位是在承认对当地区域监察小组存在有政治压力之后建立的，此类压力妨碍了他们对谴责作出适当的反应。在对强迫劳动的指控进行追踪时，地方劳动监察员的安全被认为更易于受到伤害。

77. 因此，在劳工部劳动监察秘书处内部成立了一个特别流动单位⁴⁸。该单位行动的定期评估指出了有关效率的两个主要标准：

- 中央化组织；及
- 计划的绝对保密。

将此类活动下放的任何企图被证明是不成功的，因为监察突袭的消息总是被事先透露给地主，使得他们能够疏散工人或掩盖此类情况。

78. 还在地方和州一级加快了联邦特别流动监察单位的调查工作。在马托格罗索州，里卡市的市政当局成立了一个由市长办公室和市政厅以及农业生产者和农村工人组织参与的正式委员会。在接到强迫劳动的指控后，该委员会与当地的地主和中间人进行谈判。仅是将流动单位召来的威胁和罚款的前景便趋向于促进此类谈判。只有在此类谈判破裂的情况下，才将流动单位召进来。州一级的打击强迫劳动的努力亦很重要(见专栏 4.3)。

补充联邦努力的州和地方性举措

⁴⁷ 遏制强迫劳动执行小组是由劳工部协调的，有来自其它一些政府机构和联邦警察局的代表。尽管遏制强迫劳动执行小组的授权包括协调预防强迫劳动的重要计划，但其活动和会议近年来似乎在减少。

⁴⁸ 设在联邦首都巴西利亚，目前配备有负责规划和领导实施的四名区域协调员。他们又负责从全国各地的办事处中挑选参加活动的劳动监察员。这些活动有两个类别。第一，在以前发生的强迫劳动和年度规划中预测的基础上开展特定地理地区或部门的监察。第二，为对告发作出反应而开展的紧急行动。由于目前的资源和能力限制，重点放在了后一方面。

专栏 4.3

打击强迫劳动的地方举措：将木炭生产作为目标

1993 年成立的工作条件调查、监察和管理常设委员会在马托格罗索多苏尔州取得了显著减少债务劳役在煤炭营地发生的成绩。该委员会由政府组织、工会、教会团体和非政府组织组成。其处理方式是将对债务劳役情况的调查、认识提高和社会动员以及司法后续措施结合起来⁴⁹。由于将监察和法律实施与改善家庭收入和儿童教育的协调干预结合在一起，才有了其成功。自 1995 年以来，该委员会从国际劳工组织的消除童工现象国际计划那里得到了对其消除童工现象的工作的支持。

79. 巴西工会在提高对强迫劳动的认识以及创造支持机制方面亦发挥了作用。农业工人联合会于 1995—96 年开展了一项农村移民情况调查，该调查得到了劳工部以及联合国开发计划署(UNDP)的支持，突出了移民工人被卷入强迫劳动状况的危险。在皮奥伊州，皮门特拉斯农村工人工会在 80 年代后期在确保从一个甘蔗种植园的强迫劳动条件中解救了约 50 名工人后，开始着手防止此类情况重演的工作。该工会与“gatos”招聘代理人举行谈判，规定在将他们的姓名和身份证号码以及“gatos”本身的详细情况在当地警察部门进行登记之前，任何人不得离开该镇。90 年代初巴伊亚州费拉迪圣安娜镇的农村工人工会采取了类似的检查发车点和离开本地区的车辆的活动；这一作法是在这一地区的工人被从马托格罗索多苏尔州甘蔗种植园的强迫劳动状况中被解救出来之后促成的。

工人组织的行动

80. 在国家级别，在工人统一中央工会(CUT)主席于 90 年代中期在媒体上提出了对强迫劳动的关注之后，工人统一中央工会设立了一个供工人检举强迫劳动情况的全国“奴隶制热线”。接到的少数告发情况被转交给劳工部和联邦警察进行调查。然而，由于地方级别的持续行动以及当局采取后续行动能力的缺乏，这一“奴隶制热线”未能达到预期的结果并最终被终止。不过，工人统一中央工会及其下属工会在马托格罗索州和马托格罗索多苏尔州继续开展了有关强迫劳动的行动。公民社会和宗教团体亦发起了反对巴西的强迫劳动的运动。(见专栏 4.4)

专栏 4.4

“保持对奴隶劳动的警惕”

在巴西北部的几个州，(天主教)教会土地委员会分发有一份标题为“保持对奴隶劳动的警惕”的袖珍小册子。该宣传册以漫画的形式说明类似奴隶制度的情况，并包含有劳工部、联邦警察局和地方农村工人工会的电话号码。特别流动监察单位目前也采取了类似的做法，在其监察突袭中将小册子发给遇到的每一名工人。

⁴⁹在 1997—1998 年之间对木炭营地、甘蔗厂以及棉花和草籽收获期间开展了 130 多次监察访问，还参与了众多谈判和后续会议。

81. 巴西政府最近制定了新的立法，以更有效地惩治包括强迫劳动的概念在内的“卑劣劳动”的各个方面⁵⁰。然而，虽说有这些措施，但针对那些强求强迫劳动的人员实施的制裁却非常少见。尽管 1999 年流动监察小组从强迫劳动情况下解救了 600 多人，据说只有两人由于实施强迫劳动而入狱。尽管政府提到了需要真正的严厉制裁，但这方面的证据却不多。那些责任人员享有的不受惩罚，司法过程的缓慢以及政府机构之间缺乏协调，使得巴西如同其它地方那样最终保护了那些强求强迫劳动的责任人。此外，在强求强迫劳动的责任人员被判有罪的少数情况下，他们似乎是中间人或小业主，而不是大型农场主或企业主。

更严厉的法律，但实施得如何仍难以捉摸

82. 不执行限制可以以实物支付一名工人的报酬的比例，或可从雇主在现场开设的商店中赊购数额的立法，有时亦导致强迫劳动情况的发生。例如，这种情况在巴拉圭就发生在大体上没有文化和没有计算技能的 Enxet 少数民族群体成员的身上，他们掉进了大农场主的债务劳役的陷阱。从 1994 年开始，一些人由于欠发工资和工资支付不足而对他们的雇主提出了法律诉讼。尽管法庭可以提供某些缓解办法，但最优先事项必须是为首先阻止或阻拦强迫劳动情况的发生而创造经济和社会条件。

⁵⁰ 1998 年 12 月的第 9777 号法令，对《巴西刑法典》的某些章节进行了修订，该法典已然规定了对将某一降为“类似于奴隶制”的情况给予惩处。但修订加重了对出于将他们置于非法劳动做法的支配之下的目的非法运送工人而引起的危及另外一个人的生命，或造成另外一名人员死亡的任何人的监禁惩处。对于迫使工人使用或消费某一产品，或为防止他们在希望脱离就业时即脱离就业而迫使他们签订债务合同的任何人员实行监禁惩处。还对欺骗性地从工作将在那里从事地点以外招募工人，或未能将工人送回他或她的居住地的任何人员要实行惩处。

五、强迫劳动情况下的家庭佣工

83. 由于主要是工作在私人家庭的范围内，家庭佣工“经历着与其他工人相比空前未有的易受伤害程度。”⁵¹ 当然，家务劳动本身并不是强迫劳动。但当涉及债务劳役或贩卖时，或在工人被限制离开雇主的家庭，或他或她的身份证被扣留的情况下，家务劳动可退化成强迫劳动。处于强迫劳动情况下的家务女工的悲惨处境在各类国家成为头条新闻；受雇于中东的家庭佣工的情况尤为如此。⁵² 最严重的情况涉及暴力，有时扩展到强奸和 / 或折磨。

家庭佣工可能会沦为强迫劳动的牺牲品

84. 当家庭佣工属于国际移民时，其问题进一步复杂化。⁵³孤立的丢脸的关于外交官和国际公务员牵扯进此类不适宜习俗的事例，至少起到了吸引媒体关注那些类似于奴隶似地被扣留的家庭仆人困境的作用。例如，在法国，与法国工人民主联合会(CFDT)合作的打击当代奴隶制委员会由于“揭露隐瞒的情况而名声大噪。”⁵⁴ 即使情况不是那样差，但在强迫劳动的环境下从事工作也可能是相当有害的，因为，主要是在发展中国家，最通常的是女孩，有时是男孩，要整日劳累于私人家庭而不能去上学。这种情况在城镇地区往往最为普遍，根据贝宁(100, 000 名儿童)、科特迪瓦(没有准确数字)和海地(25, 000 名儿童)的报道，儿童们被从贫困的农村地区吸引到城镇地区⁵⁵。甚至成人家庭佣工也遇到象

⁵¹ A. Blackett 著：《Making domestic work visible: The case for specific regulation》，劳工法和劳资关系处(国际劳工局，1998年，日内瓦)，第5页。亦请参见 M. L. Vega Ruiz 著：“Relacion laboral al servicio del hogar familiar en America Latina”载于 Relasur(Montevideo)1994年，第3期，第35至51页。

⁵² 国际劳工局：《移民工人》，报告三(第一部分 B)，关于 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)及其建议书(修订本)(第 86 号)和 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)及其建议书(第 151 号)报告的全面调查，国际劳工大会第 87 届会议，1999 年，日内瓦；P. Stalker 著：《The work of strangers: A survey of international labour migration》(国际劳工局，1994 年，日内瓦)，第 109 至 100 页。

⁵³ E. Chaney 和 M. Garcia Castro 合著：《Muchachas no more》(费城，坦普尔，1989 年)；R. Torrealba 著：《Trabajadoras migrantes en el sereicro domestico en Venezuela》，世界就业计划，工作文件 MIG WP 71S，1992 年，日内瓦；国际劳工组织：“Filipino migrant women in domestic work in Italy”世界就业计划，工作文件 MIG WP 53，1991 年，日内瓦。

⁵⁴ 国际自由工会联合会：“2000 年的奴隶制”，载于《工会世界》(布鲁塞尔)，2000 年 11 月第 11 期，第 6 页。

⁵⁵ 国际劳工局：对根据《宣言》提交的年度报告的审议，2001 年；和人道主义行动和人权部(法国)和国际劳工局：《奴隶的生活》(1994 年，日

农村工人所面临的相同的欺骗和强制性的招募作法，而且他们本身往往来自农村。

85. 一旦工作起来，家庭佣工趋向于在孤立的环境中工作，为无视劳动立法——即使这些立法首先适用于他们——创造了大量的机会。的确，由于他们经常被排除在劳工立法的覆盖范围之外(无论是在发达国家还是在发展中国家)和他们在行使结社自由方面面临的障碍，家庭佣工易于受到损害⁵⁶。这种综合情况使得他们从所涉及的强迫或强制劳动情况中摆脱出来变得更加困难。作为避免此类命运的一个手段，一些国家例如瑞士制定了专门立法或行政措施，旨在为家庭佣工的雇用提供正式合同⁵⁷。

内瓦)(录像带)。

⁵⁶ 根据国际劳工组织宣言及其后续措施提交的第一份综合报告——国际劳工局：《工作中你的参与权》突出了这一问题，局长报告，第 88 届国际劳工大会，2000 年，日内瓦。

⁵⁷ A.Blackett 著，同前；和 “Contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique”，载于《日内瓦立法的系统收集》(日内瓦)，JI50.03, 2000 年 1 月 18 日。

六、债役及其消除

债役的定义：概念性和政策关注

86. 另外一种仍然广泛流行的强迫劳动形式是债役。首先，谁是一名债役工？该术语系指由于经济考虑，特别是通过一笔贷款或预付款而陷入的债务引起的在奴役情况下提供服务的一名工人。在奴役的根源是债务的情况下，其含义是该名工人(或受赡养人或继承人)在明确规定或直到偿还贷款的未明确规定的一段时间被束缚于一名特定的债权人。从而需要法律干预来宣布此类奴役非法，并对以奴役形式扣留其工人的那些地主或其他雇主进行惩处。而且通常需要包括经济援助和康复在内的辅助措施，以帮助获得释放的工人谋生，从而确保他们不再陷入被奴役的情况。

87. 债役工身份的确定提出了相当的困难，特别是在整个亚洲地区。无论是债役工还是债役制度的法律定义在制定有关这一主题的专门立法的国家，如印度和巴基斯坦，可能被认为是清楚的，但仍然需要在亦存在该问题的其它国家(例如尼泊尔)走出这样的第一步。

88. 考虑到过去几十年来影响到该地区的土地所有制和社会变革，就是否应将农村劳动关系的某些形式归类为“自由”或“不自由”存在着长期的学术争论。一些分析将债役与传统的土地所有制的形式联系在一起，包括以社会等级为基础或以债务为担保的人身债役，而且往往可能会延续好几代。其它一些分析提出，无论是在大型还是小型商业化农业中，债役亦是当前趋势的一个特征，涉及临时工和移民工人以债务为基础的附属关系。正如目前在联合国可持续发展委员会的框架范围内承认的那样，没有对工作中的基本原则和权利的尊重，可持续的农业将是不可能的。此外，近期的关注大多集中在农业部门以外出现的债役形式方面。矿业、砖窑、皮革、渔业加工和地毯厂属于在农业以外发现有债役的行业。问题的核心是，是否存在以人身限制和提供有报酬或报酬不足

**为形成一种当
代理解而努力**

的劳务的要求为形式的超经济强制手段，是认定一名工人属于债役的一个必要条件；或是否亦应考虑到经济强制因素。

89. 诸如分成(租佃)制一类的没有保障的土地使用权形式亦可引起困难。交租佃农是按所收获谷物的比例获得收入，这种情况本身便可存在相当大的变化。在较优厚的协议下，他们可能会在没有提供工具、种子或其它投入的任何义务的情况下获得收获的一半或更多。在不太优厚的协议下，他们可能不得不提供投入，获得产出的或许不到一半以及根据要求不得不为地主提供不同类别的无偿劳务⁵⁸。从后一种意义上说，分成租佃制可能与直到近期还在印度次大陆和其它发展中地区普遍存在的农奴制具有很多共同之处，因而有时被解释为债役的一种形式。

**分成(租佃)制可
显示出种种特征**

90. 然而，分成租佃制可能不一定等同于恶劣的工作条件，或任何经济和超经济的强制形式。在独立后的土地改革时期，南亚地区的“耕者有其田”计划通过对个人土地所有权的规模实施上限而寻求对佃农的保护，并对私有农民财产实施某些限制。例如在印度，50年代以后在不同邦进行的土地改革，旨在：第一是废除诸如 *zamindari* 制度一类的中介使用权；第二是为佃户提供土地使用权的保障；和第三对土地所有权实施上限。尽管转租和分成(租佃)制的其它复杂层面未受到改革的影响，*zamindari* 庄园的直接佃户成为土地的新主人。然而，尽管在政策分析中有时存在着将分成(租佃)制与“半封建”条件的继续存在等同起来，但这些观点遇到了相当广泛的挑战。由于重新分配土地的改革已退出大部分发展议程，作为通往完全土地所有权的“农业阶梯”的步骤，人们对土地租佃和分成(租佃)制的看法有了改变。

消除债役的法律和制度框架

91. 该地区受债役影响最大的三个国家，即印度，尼泊尔和巴基斯坦，为对付这一问题采取了许多重要的举措：立法措施、获得有关所涉及人员数目的努力以及用于解救和康复的方法评估。此外，孟加拉国表明，其反贫困的举措包括了要严格执行关于惩治强行实施强迫或强制劳动的立法的意图，而斯里兰卡声明说它希望开展国内立法与有关强迫劳动的国际标准的一致性的评估⁵⁹。作为情况介绍，下面对这些举措中的三个进行了更深入的审议。

来自三个国家的实例

⁵⁸ 据农业发展国际基金(IFAD)估计，在整个亚洲，交租佃农通常支付投入成本的 50%甚至 100%和劳动成本的 100%(包括自己的劳动)，并享有 35%到 50%之间的产出。参见：《世界农村贫困的状况》(农业发展国际基金，1992年，罗马)。

⁵⁹ 根据国际劳工组织宣言年度报告的审议提交的政府报告，2001年。

92. 在印度，宪法第 23 条禁止贩卖人口、*begar*⁶⁰和其它形式的强迫劳动。在宪法获得通过后，最初在邦一级制定了消除债役制度的法律，随后，于 1976 年 2 月通过了一项重要的联邦法律——(废除)债役制度法令⁶¹。该法令的实施责任在于各个邦。根据该法令，在地区和分区一级成立的防范委员会在经济恢复和社会救助、监督根据该法令审理的犯法行为的数目、对此类犯法行为的发生进行调查，以及在针对一名获得自由的债役工提出的任何契约债务的索赔诉讼中为债役工进行辩护方面，发挥了一种重要作用⁶²。防范委员会还就债役制度的识别和点查开展了调查。

印度于 1976 年通过有关债役的重要法令

93. 印度最高法院 80 年代初期的几起判决，进一步解释了强迫劳动和债务劳动的概念⁶³。总的来看，这些裁决的逻辑似乎是，除非涉及强制的要素，任何人不会在低于法定最低工资的情况下从事工作。然而，它们为根据(废除)债役制度法令而可能会被认为是债役工人的那些人员的显著增加奠定了基础。它们还可能引起涉及强迫童工的其它决定。

94. 与印度的情况类似，在巴基斯坦，宪法也禁止所有形式的强迫劳动和贩卖人口。当联邦立法机构于 1992 年通过了(废除)债役制度法令并使其立即生效时，债役便被这一专门的立法所废除。联邦政府随后于 1995 年颁布了(废除)债役制度规则。上述法令包含有与印度法令相类似的许多条款。它亦规定了对根据债役制度实行或强制实行债役、忽视或未能恢复债役工的财产所有以及唆使一种犯法行为的惩处。

巴基斯坦于 1992 年通过了债役法令

95. 根据该法令，在地区一级成立的防范委员会由经选举产生的地区代表、地区行政部门、律师协会、新闻界、得到认可的社会机构以及联邦和省级政府的劳动部门的代表组成。它们的职能是就该法令的实施向地区行政部门提出建议、协助被解救债役工的康复、监督法律的作用以及为实现法律的目标向债役工提供可能需要的帮助。

⁶⁰ 印度《宪法》中并没有对 *begar* 一词加以此类界定。在最高法院随后的一个案例中注意到 *begar* 是“一个人在不享有任何报酬的情况下被迫从事的强迫劳动形式”。

⁶¹ 该法令将债役制度界定为“在债务人与债权人达成的，或被认为达成的一项协议之下从事的强迫或半强迫劳动的制度”，债务人为此可能会丧失某些基本权利。

⁶² 关于该法令及其实施程序的更详细审议，参见：L. Mishra 著：《Burden of bondage》(Manak Publications, 1997 年，新德里，)；和 Y. Reddy 著：《Bonded Labour system in India》(Deep and Deep Publications, 1995 年，新德里)。

⁶³ 1982 年的一项判决把强迫劳动的概念与未支付最低工资联系在一起。法庭表明了其这一观点，在一个人以低于最低工资的报酬为另外一个人提供劳动或服务的情况下，根据《宪法》，该劳动或服务无疑属于强迫劳动这一词组的范围和界限。民主权利人民联盟对印度联盟，AIR 1982 S. C. 1473(即所知的 *Asiad 工人的案例*)。在 1984 年的一项判决中，在对有关采石场中的债役申诉作出的反应中，法庭做出这样的裁定，“只要表明一名工人被要求提供强迫劳动，法庭将提出这样的假设，即他被要求这样做是由于他得到的预付款或其他经济考虑，因而属于债役工”。当事雇主或邦政府可以驳回此类假设，但假如不能提供此类驳回的令人满意的证据，则法庭继续在这一基础上认为该名工人属于有权享有该法庭条款的好处的债役工。Dandhua Mukti Morcha 对印度工会，AIR 1984, S.C. 802。最高法院在同年的另外一项判决中裁定，只要一个人被迫从事没有报酬或名义报酬的劳动，除非当事雇主或邦政府能够证明情况并非如此，则将得出该名工人是一个债役工的假设。Neeraja Choudary 对中央邦，AIR 1984, S. C. 1099。

96. 尽管 1991 年的《宪法》禁止奴隶制、农奴制和任何形式的强迫劳动，但直到最近，尼泊尔仍没有采取通过有关债役的专门立法的主动行动。随着自 90 年代初期日益强化的社会压力，尼泊尔政府于 2000 年 7 月 17 日通过内阁决定宣布消除 *kamaiya* 债役制度，并立即生效。*kamaiya* 制度由农业工人和地主之间的一种长期农业劳动关系组成，而且仅影响到尼泊尔西部德赖地区一些地方的处于不利地位的特鲁人少数民族群体。一周后，政府成立了由副总理担任主席的中央协调和监督委员会，以及地区协调和监督委员会，以发现债役工(*kamaiya*)并恢复被解救的债役工的正常生活⁶⁴。政府目前正在就进一步的立法和其他措施开展工作。

尼泊尔于 2000 年 7 月
命令禁止 *kamaiya* 奴役

数目估计

97. 确定需要衡量的人口方面的第一个困难,是土地拥有和土地使用模式对债役和非债役来说往往是相同的这一事实。在巴基斯坦进行的一项初步研究,审议了以分成(租佃)制为特征的信德省的一些地区,暴露出一些关于识别和用图表说明债役上的问题⁶⁵。例如,如同在南亚的其他地区那样,尽管措词不同,被称为 *begar* 的以服务交换代替报酬的共同习俗在分成(租佃)制的佃农中相当普遍。这种情况典型地意味着,由佃农在农忙季节为地主提供的与诸如收获或除草一类的特定活动联系在一起的无报酬工作,可能是事先约定的。然而,此类工作依次涉及从债役的意义上来说欠有地主债务以及那些并不欠有债务的工人。欠地主债并不一定自动意味着奴役也并非要求助于非制度性债务的事实,使这个问题而进一步复杂化。确定债务的来源、目的和条件是首要的。因此,求助于似乎容易的捷径,如将佃农中的债务作为债役的一种代替,将充满了陷阱。由于在报告中的这一部分和其他地方提出的一些问题具有的严格的方法学的原因,在债役的直接计算调查方面似乎没有什么其他选择⁶⁶。

把网要撒多宽?

98. 在印度,无论是在国家还是在邦一级进行的调查都产生了一些官方结果。由甘地和平基金会和国家劳工问题研究所于 1978-79 年进行的一项联合调查估计,在所调查的 10 个邦中总共有 2,617,000 名债役工。由泰米尔纳德邦债役委员会于 1995 年 10 月向最高法院提交的一项较近期报告估计,仅在泰米尔纳德一个邦便有约 1,250,000 名债役工。

正式和非正式数字

99. 在国家行政管理学院的组织下,国家农村劳动委员会于 1989 年任

数字上的不一致

⁶⁴ 国际劳工局:对根据《宣言》提交的年度报告的审议,2000 年,第 218 页。

⁶⁵ A. Ercelawn 和 M. Nauman 合著:《巴基斯坦的债役:总的看法》(为国际劳工组织准备的背景文件,2000 年 8 月)。

⁶⁶ 同前。

命了一个有关债役的调查小组，以审议包括统计问题在内的涉及债役制度的各种问题⁶⁷。该小组对甘地和平基金会的抽样调查的高估计与邦政府调查中的低得多的估计之间的巨大差异发表了评论⁶⁸。然而，由邦政府记录的债役的发生在 1980 年和 1989 年之间翻了不少一番。包括古吉拉特邦、哈里亚纳邦和马哈拉施特拉邦在内的直到 1980 年还否认债役的存在的一些邦，随后报告了债役的存在。在这三个邦中，债役工的确证主要是通过非政府组织活动分子的努力进行的。

100. 印度联邦政府定期提供关于由各个邦确认、解救和使其生活得以恢复正常的债役工的统计资料。截止 1999 年 3 月，邦政府已确定的债役工为 290,340 人；其中 243,375 人已得到解救和康复，约 20,000 人已死亡或是迁移到了其他地方，有 17,000 人正处于康复过程中。行动通常是根据 1976 年(废除)债役制度法令和最高法院的命令进行的。然而，印度政府已公开承认了在收集有关债役的可靠统计资料上的困难。

101. 在尼泊尔，政府的债役统计调查集中在尼泊尔西部的 *kamaiya* 制度方面。一名 *kamaiya* 在通常为一年口头合同的基础上同意为某一地主工作。报酬可以是某一固定数量的谷物，并以包括小扁豆、油菜籽和盐等其他食物给予补充；或是采取所租种土地的产出分享的形式——具有代表性的 *kamaiya* 的产出分享为作物的三分之一。

在尼泊尔确认 债役工的任务

102. 亦可实行相互联系合同。根据从事劳动的一项口头合同 *kamaiyas* 可将其他家庭成员带来为地主工作。第二份口头合同涉及 *kamaiya* 为应付紧急情况、粮食短缺和消费需要而贷的款项。由于累积的债务负担，*kamaiya* 可能会数年或数十年被束缚于一个地主。作为另一种选择，为了确保一名 *kamaiya* 的服务，另外一名地主可能会提议接收其债务。第三种合同类别是土地的租赁，尽管这并不意味着所有 *kamaiyas* 可以得到供其自己耕种的土地⁶⁹。

103. 由于 60 年代尼泊尔的第一次农业改革，在特鲁人少数民族居住的主要农业地区规定了个人土地拥有的上限。这些改革似乎仅导致了非常有限的土地的重新分配 (仅为所有农田的 1.5%)⁷⁰，它意味着利用债役的土地占有者的规模总的来说不太大。涉及 *kamaiyas* 制度的特鲁人少数民族群体的人数在 90 年代初期约为 120 万人。由于并不是所有人都欠有债务，债役在 *kamaiyas* 中因此并不普遍。为国际劳工组织进行的一项研究估计，在所有 *kamaiyas* 当中，约有一半属于债务劳役，其中约

⁶⁷ 由全国行政管理学院(Mussoorie)为全国农村劳动委员会开展的债役研究小组，1991 年 4 月。

⁶⁸ 由邦政府提供的包括安德拉邦、比哈尔邦、中央邦、奥里萨邦、拉贾斯邦、泰米尔纳德邦和北方邦在内的数据比甘地和平基金会调查的数据低 15%。

⁶⁹ 更详尽的解释参见：S. Sharma et al.: 《尼泊尔的 *kamaiya* 制度》(国际劳工组织南亚多专业工作组，1998 年，新德里)。

⁷⁰ 参见：《Land tenure in Nepal: Status and main issues》，德国技术合作(GTZ)(1999 年)。

10%陷入债务已有好几代人⁷¹。前面提及的研究提供了一幅关于主要是文盲、没有土地、很容易重新陷入债务风险的人的画面。

104. 尼泊尔政府与国际劳工组织的消除童工现象国际计划合作，于 1995 年以逐户访问为基础开展了一项 *kamaiya* 制度和人口的综合调查⁷²。然而，政府在 2000 年年中指出，1995 年的调查可能低估了 *kamaiyas* 的实际数目，因而目前正在开展一项新的调查和对被解救的 *kamaiyas* 确定⁷³，以补充其他调查⁷⁴。一个进一步的问题是，是否会在已经发现有 *kamaiya* 制度并开展有研究的尼泊尔西部以外的地区更为普遍地发现有债役。有理由怀疑，债务劳役在以社会等级为基础的许多农村社区中影响到贱民阶层。

正在开展 *kamaiyas* 的新的调查

消除债役：实际经验

105. 最长期的经验显然发生在印度，自从第一个废除债役的联邦法律在那里被通过以来，已经经历了四分之一世纪。巴基斯坦具有 10 年的经验，而尼泊尔目前正在开展认真的主动行动。其他国家似乎还没有爽快地承认它们面临这一问题的事实。从早已采取措施的这三个国家中的每一国家的经验中可以吸取一些教训。

印度的经验，1976 至 2000 年

106. 印度政府在提交给国际劳工大会的声明中详细地叙述了其在消除债役方面进行的范围广泛的努力。这些努力包括：开展确认债役现象的新的调查；进行确认之后的安排——包括解除债务证明的发放；移民工人情况下的遣返；根据法律条款发起的针对那些肇事雇主的行动；和债役工的社会康复⁷⁵。

107. 关于社会康复问题，用于帮助获得自由的债役工使其生活恢复正常的援助的人均规模最近翻了一番。这些资源是从不同的计划(包括反对贫困、农村发展和农村青年人培训计划)汇集而成的，以便为实现有

设立采用综合处理方法的特别部门

⁷¹ F. Sharma 著：同前。

⁷² 这一调查确定了 15,152 个 *kamaiya* 家庭，或总数为 83,375 的居民，其中有 62.7% 成为在当地被称为 *sauki* 的债务的牺牲品。

⁷³ 土地改革和管理部：《关于尼泊尔西部近斯获得解决的 *kamaiya* 工人的求援和康复即刻行动的建议》(未发表的文件)(2000 年，尼泊尔，加德满都)。

⁷⁴ 在 1997 年中期对来自 8 个地区的约 3000 名 *kamaiyas* 进行的抽样调查的基础上，非正规部门服务中心(INSEC)报告说，有 26,000 成人男性，1,500 个妇女和 5,000 个儿童在 *kamaiya* 制度下工作。S. Sharma 和 M. Thakurathi 合著：《尼泊尔 *kamaiya* 制度的再调查》(INSEC, 1998 年，加德满都)。土地部 1995 年的研究发现，在所涉及的 5 个地区，有 14.1% 的特鲁人居民是 *kamaiyas*。62.7% 的 *kamaiyas* 欠有债务，平均数额相当于约 75 美元。在 *kamaiyas* 当中，83.9% 是文盲，72% 没有土地耕种。

⁷⁵ 根据在比哈尔邦、奥里萨邦、泰米尔纳德邦和北方邦由中央发起的一个项目，1998—99 年期间得到康复的债役工为 5,960 人。1998 年和 1999 年期间指定了一些高级官员访问某些地区，以检查并监督邦政府在实施 1976 年(废除)债役制度和 1978 年债役康复方案方面取得的进展。

效和持久的康复而采用一种综合的处理方法。此外，中央政府为帮助债役工开始实行一项由中央发起的规划，并在劳工部内部设立了一个监督、协调和管理计划实施的部门。它还简化了批准赠款和补贴的程序，把权力委托给了省一级。

108. 尽管取得了这些成绩，但印度政府承认在处理债役问题中还存在困难和强化努力的必要性。政府为此列举的原因包括缺乏处理这一问题的敏感性和意愿——特别是在公共管理部门的较低级别——以及在所有级别缺乏全面消除债役的资源。

109. 印度消除债役的行动在过去的四分之一世纪似乎经历了不同的阶段；的确，该问题在经济、政治以及法律议程中有些时期比其他一些时期更为优先。随着 1976 年法令的通过，针对债役的行动显然从最高法院自 80 年代初以来采用的公众利益诉讼方法中得到推动。其具有里程碑性质的判决提供了有关该问题的性质和程度的新的洞察力。随后通过国家人权委员会建立的特别工作组使得债役工的确认、解救和生活恢复正常的进程进一步深化。最高法院于 1997 年命令全国人权委员会监督和管理 1976 年法令的实施，以及邦政府在这方面取得的进展⁷⁶。

110. 负责贱民阶层和贱民部落的政府特派员在 80 年代还发挥了一种重要的增进认识的作用。政府特派员的报告趋向于包含有关债役——特别是当它影响到贱民阶层和部落的状况时——的一个专门章节，并对政府和整个社会系统地提出建议⁷⁷。在 1987 年和 1991 年期间，国家农村劳动委员会还组成了有关债役和农村劳动债务问题的研究小组。这些研究在确定农村债务的程度和性质、其目的和来源，以及其具体在贱民阶层和贱民部落中的发生方面作了大量的工作⁷⁸。消除债役在很大程度上被视为是一个发展问题。

111. 国家农村劳动委员会的债役问题研究小组指出了先前已实施的一些社会康复计划中的某些缺陷。存在着债役工的错误认定以便占用康复基金的情况。此外，康复计划并没有改善债役工的条件，许多前债役工仍在向其前雇主支付根据法院已被取消的所欠债务的余额。

112. 防范委员会尽管是消除债役的一个有力机制，但根据研究小组的研究结果，并未能有效运转。它们通常在几年之后终止活动，而且在长时间内未能重新组建。债役发生率高的那些邦尚待正式成立防范委员会。此外，债役工的新的确认近年来几乎已停止。

印度最高法院发挥了一种重要作用

负责贱民阶层和贱民部落的政府特派员在认识提高方面积极开展活动

国家农村劳动委员会的调查结果

⁷⁶ 1997 年 11 月 11 日在 writ of Petition 第 3922 / 85 号中发布的命令。

⁷⁷ 例如参见：贱民和贱民部落专员的报告，第 29 份报告，1987—89 年。该报告论述了包括法律的部分实施、土地权利和债役、种植园中的债役和矿业中的债役等问题。该报告在过去的 10 年中似乎没有在有定期的基础上发布。

⁷⁸ 关于农村劳动债务问题研究小组，社会科学研究中心，1990 年 11 月，加尔各答。

113. 研究小组还发现，尽管该国正式确认的债役工已超过了 240,000 人，但仅逮捕了为数不多的 773 名债役使用者。在定罪之后被给予处罚的数目更少。债役问题研究小组提出了仍密切相关的数目可观的建议（见专栏 6.1）。

专栏 6.1

债役问题研究小组的建议

债役问题研究小组在其 1990 年的报告中向印度国家农村劳动委员会提出了一系列建议。具体内容概括如下：

- (1) 利用中央和邦一级的官方机构、非政府组织、活动分子和研究机构开展一次全国范围的调查，以便就印度债役的性质、流行情况和传播得出精确的写照，对移民工人和从事非农职业的工人给予特别关注；
- (2) 通过全国范围的债役工的教育、动员和组织计划提高对债役的认识和给其造成压力；
- (3) 在他们获得释放后迅速将已被确认的债役工送往保护营地，并在制定具体的成套康复计划之前由政府负责他们在那里的费用。释放程序应在债役工被发现的村庄的公开法院上进行；
- (4) 提高法律规定的赔偿数额。邦政府应向债役工支付任何拖欠工资，以后再从其前主人那里收回这笔款项；
- (5) 使得经扩展和加强的防范委员会参与该进程的各个阶段；
- (6) 为在不同级别将债役工组织起来和制定培训计划进行努力；
- (7) 作为康复的组成部分，加强对债役工可以利用的土地和其他财产的保护。禁止收回债役工所耕种的任何土地和诸如砖窑一类的其他财产，并防止将债役工的财产转让给第三者；
- (8) 由于农村穷人陷入债役的主要原因大多是由于消费需要而欠下的债务，指导权限银行为已获得解救和现有的债役工提供消费贷款；
- (9) 为被解救的债役工提供就业担保；和
- (10) 改善以土地为基础和不以土地为基础的康复计划。对于农业中的债役来说，最终的解决办法是确保在土地上获得康复。

114. 研究小组指出，那些提供诸如现金或至多临时性财产一类的没有超出临时救济的康复计划，只会吸引那些希望捞取好处的不良分子。只有就业才能导致永久自由

有就业保证和农民的土地可为被解救的债役工提供持久的保护。安得拉邦政府发起了一项购买可耕地，发展其灌溉设施并将它们赠送给获得解救的债役工的新颖的计划。在其他反对贫困计划项下获得的好处补充了这些措施⁷⁹。

115. 关于债役中较近期的趋势，有迹象表明，新债役的发生在诸如砖窑一类的小型和非正规产业部门可能尤为严重⁸⁰。

116. 还有某些迹象表明，妇女在农业中可能越来越多地受到债役的影响。有关安得拉邦的一项近期研究表明，男性农业工人是有关鼓励侵占政府荒地、对贷款、生产资料和粮食的补贴以及非农业就业创造政策的主要受益人。雇主因而对男工人的消费和居住地点的控制较小，使得男人能够逃避传统的债役关系。通过将供应家庭必须品的责任更多地转移到妇女身上，男人还直接或间接地将债务偿还委托给妇女。结果是，不管提供的工资和条件如何，妇女感到不得不从事农业工作。当男人为躲避偿还劳务债而潜逃时，妇女还被迫接受附有条件的贷款以偿还男人的债务，从而满足雇主对忠诚的期待以便在今后获得消费贷款。它还进一步指出，这种情况涉及她们以明显低的附带工资在雇主或债权人的农场从事工作，以及在整个农忙季节从事没有报酬的工作⁸¹。尽管这些仅是最近在印度的一个邦进行的一项研究的成果，但这一问题具有值得进行更多的分析的充分的重要性。

警惕债役中的性别问题

巴基斯坦的经验，1992-2000 年

117. 有关巴基斯坦过去 10 年来消除债役的努力的官方信息，突出了该国儿童债役问题的严重程度。在国际劳工组织的援助下在那里开展了一些重要的研究和行动计划，欧洲联盟和国际劳工组织针对向技术合作项目供资问题而于 1997 年 5 月签署的协议便是一个例子。该协议旨在：提高对剥削性和危险的儿童债役习俗的认识；加强使儿童摆脱奴役和防止他们被奴役的能力；以及针对儿童债役工及其家庭制订全面康复计划。有关童工和债役的法律文书还被翻译成乌尔都文和信德文。

重视儿童问题

118. 关于 1992 年(废除)债役制法令和 1995 年有关该主题规则的实际实施问题，政府报告说，已扩大并加强了防范委员会。然而，正如在第 82 届国际劳工大会上(1995 年)评论的那样，这些委员会的某些可能需要进一步加强。全巴工会联合会(APFUTU)要求工会直接参与防范委员会，后者受各省内务部的监督。

防范委员会的作用

⁷⁹ 由 Mussoorie 国家行政管理学院的 Lal Bahadur Shastri 于 1991 年 4 月为国家农村劳动委员会举办的债役问题研究小组。

⁸⁰ 联合国：《当代形式奴隶制》，当代形式奴隶制工作组的报告，第 25 届会议，2000 年 6 月，纽约。

⁸¹ L. da Corta 和 D. Venkateshwarlu 合著：“安得拉邦农业劳动的不自由关系和女性化，1970—95 年”，载于《农民研究杂志》(联合王国)埃塞克斯郡，利夫德)第 26 卷，第 2 / 3 期，1999 年 1 / 4 月。

119. 由于缺乏无论是联邦还是省级政府为确定债役的规模和强度而进行的系统调查，可得到的大部分信息来自学术研究机构，它们反过来往往与非政府组织进行磋商。达成的普遍一致是在信德省的交租佃农中和旁遮普省的制砖工人当中发现的债役工的问题最为严重⁸²。分析还对债役在诸如渔业和地毯编织一类的其他部门中的重要性的增加表示了关注。分析表明了这样的担心，即非正规制造业部门的迅速发展，特别是在农村地区，可能会在减少失业者数目的同时导致出现更多的债役。

**新的部门：值得
关注的一个领域**

120. 在下信德省的无地佃农（被称为 *haris*）中发现的奴役条件最为苛刻。2000 年中期在信德省的 7 个佃户营中进行的一次调查，往往证实了该地区债务农业工人遇到的条件的严酷程度。巴基斯坦人权委员会（HRCP）汇编了一些令人感到震惊的作法。该文件报告说，仅在 1999 年期间便从私人监狱中解救了 2,300 人（见专栏 6.2）。

**佃户(haris)面临
着悲惨的处境**

专栏 6.2

交租佃农受到的凌辱性待遇

交租佃农的处境是可怕的。根据 2000 年中期进行的一项调查，在近 1000 名答复者中，几乎所有人都声明说成年男人和妇女曾被迫从事强迫劳动（*begar*）。对幼小的男女儿童来说，几乎 90% 报告了强迫劳动的情况。四分之三以上的答复者声明说他们受到过人身限制，如夜间被锁起来或处于看守之下。营地中的几乎所有佃农宣称，男人在夜间被与其他家庭成员分开。答复者还普遍提到在私人监狱中拘留佃户的习俗，时间长达半年、一年或更长，给他们上镣铐或用绳索将他们捆绑起来，以及对女工和女性家庭成员的性虐待。

121. 因此，生活在农村的信德人似乎是封建制度的一个典型例子，那里的地主甚至采取攻势，将债役制度当成作为一个农业社会的信德族文化的组成部分加以捍卫。据说他们不同意由债役立法涵盖他们与其佃户的关系，坚持应根据租佃法令通过租佃法庭处理由于债务而引起的争议。导致这一态度的一个因素可能是由于地主最近面临的不利的经济压力，包括由于减少补贴造成的投入价格的上升。

封建习俗的持续

122. 政府的举措是允许被解救的佃农在国有土地上搭建避难所。此类营地具有临时性，它们的稳定性取决于当地行政部门和附近居民的友善态度。诸如国家贫困战略一类的发展规划努力到目前为止尚未将债役作为一个专门类别。尽管成立了防范委员会（虽然在某些情况下是于 1999 年初次建立，而且仅限于少数地区），但它们往往仅在接到申诉后才采

⁸² 例如，据债役解放阵线(BLLF)估计，在 1999 年 1 月和 2000 年 5 月之间，约有 2,000 名债役工及其家庭在阵线的帮助下从砖窑的强迫劳动中摆脱了出来。

取行动。政府已公开宣布了其资助处理债役和童工问题的特定计划的意图。

123. 同时，通过为得到解救的债役工提供法律援助，人权组织、工会和其他活动分子团体表示了关注或采取了主动行动；但农业部门工人集体谈判的缺乏是工会行动的一个障碍。

124. 为向逃避债役的佃农提供一个安全避难所，巴基斯坦人权委员会在信德省购买了一小块土地。到 2000 年中期，已有近 200 个家庭——由 1000 多人组成——在该营地避难。尽管佃农需搭建他们自己的传统栖身地，但巴基斯坦人权委员会出资安装了供应饮用水的手压泵。信德省的宗教团体已为佃农营提供了土地以及用于直接救济的财政援助。

125. 然而，此类措施可能仅是开始。国际劳工组织的一项研究最近得出这样的结论，与都市化一道，包括工作和更高的工资在内的迅速的经济增长将需要伴随在巴基斯坦全面消除债役⁸³。同时，加强专门针对债役的政府举措可以导致显著的改善。

尼泊尔的经历，1995–2000 年

126. 关于消除债役的努力，尼泊尔最近的经历是独特的。在非政府组织于 90 年代初开展的一次运动，引起了国民对尼泊尔西部的 *kamaiya* 制度的关注之后，政府已表明对废除这一制度并解救和康复所有受影响人员的强烈义务感。继 2000 年 7 月禁止 *kamaiya* 制度的内阁决定后，政府制定了关于针对有关家庭的紧急解救和康复计划的详细规划；该规划将首先在一个短期紧急阶段，然后在一个三年期阶段实施。

127. 政府声明说，其有关解放 *kamaiya* 的政策已从“渐进”的方式转向“革命”的处理方式。政府最初为 *kamaiyas* 提供各种各样的支持，使得他们能够偿还其债务，而不是由法律将这些债务废除。从 1995 年以来，政府为废除 *kamaiya* 制度的许多计划分配了相当于约 900,000 美元的资金，这些计划集中于：为创收活动的低息融资发展一个周转基金；建立一个资助无家可归的 *kamaiyas* 的安置的基金；包括木工、泥瓦工、电器、牲畜养殖和园艺在内的不同技能的培训；和土地分配。此外，由土地改革部开展的 *kamaiya* 生计计划强调了社会动员、技能开发、贷款和培训计划。劳工部亦发起了一项针对 *kamaiya* 家庭的技能开发计划，但其有限的效果⁸⁴导致政府认为这一方法对于实现全面解放来说是不适当的。

128. 政府的关于禁止 *kamaiya* 制度的内阁决定反映了一种更为激进的处理方法。它还通过了将在 3 年期间实施的针对 *kamaiya* 的紧急解救和康复计划，该计划是由中央协调和监督委员会负责实施的。地区协调和

创建人身避难所

禁止 *kamaiya* 制度的后续措施

政府倾向于采用革命的处理方式

雄心勃勃的短期目标

⁸³ A. Ercelawn 和 M.Nauman: 同前。

⁸⁴ 只有 3,736 名 *kamaiyas* 接受了技能培训，而且仅有 1,056 人确保了他们的自由。

监督委员会将承担其实施的地方责任。政府已确定了雄心勃勃的短期目标：

- 颁布在国际劳工组织的帮助下起草的 (废除) 债役法案⁸⁵；
- 迅速更新 1995 年的 *kamaiya* 调查记录；
- 向所有被解放的 *kamaiya* 发放身份证；
- 确定适合于分配给无地 *kamaiyas* 的政府或公共土地；
- 一旦待解救的 *kamaiyas* 被确认后，提出可能的解救和康复活动建议；和
- 以一种综合和协调的方式实施政府和非政府的社会和发展计划。

129. 在其直接的解救和康复计划中，政府首先将目标对准了无家和无地者。政府发出了国际援助的呼吁——国际劳工组织在将各国际组织和国际捐款社会聚集在一起方面起到了牵头作用，以使它们可能合作支持政府的举措。该计划的初期阶段类似于对自然灾害或紧急情况作出的反应，而且集中在下列基本项目的需要方面：粮食支持；帐篷和临时屋顶材料；最低限度的炊具；铺在地上的防潮布和毯子；药品和最低限度的医疗护理。中期康复计划预计为低费用住宅、教育和卫生护理、饮用水设备、就业创造方案和技能开发以及微型贷款计划提供支持。

首先针对无家和无地者

130. 为对尼泊尔在扑灭债役方面表现出的政治意志作出反应，国际劳工组织在美国的财政支持下于 2000 年下半年发起了一个重大项目。该项目将支持与劳动相关的措施，包括对约 75,000 名前债役工进行康复培训，以防止他们不知不觉陷入其他形式的剥削(见专栏 6.3)。由于工人和地主要为适应自由劳动的条件而进行调整，预计国际劳工组织还将在逐步增进组织和谈判技能方面发挥作用。此外，这些努力应伴随有旨在改善农村地区工人的生活条件的更广泛的措施，以帮助避免债务奴役在世界的这一部分地区的重新出现。

国际劳工组织的项目支持政府的努力

专栏 6.3

国际劳工组织的关于在尼泊尔可持续地消除债役的项目

关于促进《宣言》国际重点计划和关于消除童工现象国际计划 (IPEC) 联手制定了一个项目，要采用综合方式来处理尼泊尔西部——存在债役的一个地区——赤贫者所面临的问题。将由政府、雇主组织和工人组织以及非政府组织执行的这一项目强调：能力建设；支持最低农业工资的有效实施；对权利的了解；帮助 *kamaiya* 家庭重新结合进他们所在的社区；以及正规和非正规教育和培训。该项目将与国际劳工组织社会金融科的关于通过微型金融方案同债役作斗争的分地区项目密切配合。该项目是得到美国资助的 20 个项目之一。

⁸⁵ 该法令的实质性条款基本上类似于印度和巴基斯坦以前立法中的条款。它们规定了劳役的自动偿还、借贷或转让协议的失效以及归还被债权人确保债务而拿走的财产。机构安排设想为地区福利委员会，由中央和地方政府官员、当地银行的一名代表以及由政府任命的来自非政府组织和工会的人员组成。该法令还规定了一个福利基金、通过福利官员进行申诉和调查的机制、以及惩处和赔偿。

七、一个极端事例： 由军方强制执行的强迫劳动

131. 与一些政府承认存在各种形式的强迫劳动并试图加以解决的情况相反，少数政府基本上否认存在这一问题的意见。这样的概念往往与由军方和相关当局强制执行的强迫劳动的情况相吻合，例如，象 80 年代在危地马拉以及在更遥远过去的殖民统治下发生的那样。当前强迫劳动的极端事例的主要例子涉及缅甸，那里发生的强迫劳动的严重程度和普遍性，导致国际劳工组织根据其《章程》第 33 条采取了前所未有的行动。

针对一个极端事例的强有力措施

132. 国际劳工大会和国际劳工局理事会的决定责成国际劳工组织：

国际劳工大会和理事会保持对该问题的审议

- 在缅甸履行了根据它所批准的第 29 号公约而具有的义务之前，保持对该问题的审议；
- 建议各国政府以及雇主组织和工人组织审议它们与缅甸的关系，并采取适宜措施以便此类关系不会使该国的强迫或强制劳动制度永久化或扩展；
- 与国际组织进行联系，促其重新考虑它们可能与该国开展的任何合作；假如适宜，停止可能会直接或间接支持强迫劳动习俗的任何活动；
- 要求联合国经济和社会理事会(ECOSOC)将关于缅甸未能实施以前的决定的一个项目列入其 2001 年 7 月会议的议程；
- 就这些措施的结果起草定期报告，并向其他国际组织进行通报。⁸⁶

⁸⁶ 理事会第 279 届会议(2000 年)文件：GB.279/6/1; GB.279/6/1(修订 1); GB.279/6/1(附件 2); GB.279/6/1 (附件 3); GB.279/6/2。

133. 已由国际劳工组织的正常监督机构、一个调查委员会、国际劳工大会和国际劳工局理事会⁸⁷对缅甸的情况进行了广泛审议，因此，这里就不再重新审议了。然而，只要有助于构成“全面的生动写照”，这些强迫劳动习俗的某些方面就仍值得给予强调。它们在提供消除所有形式的强迫和强制劳动的援助方面提供了一些教训。

134. 国际劳工组织的调查委员会在缅甸发现了由当局和军方将强迫劳动广泛强加在老百姓身上的大量证据。强迫劳动被强行用于搬运物资、军营的建设和维修、支助军队的其他工作、当局或军方开展的农业和伐木工作以及其他生产项目、公路和铁路的建设和保养、其他基础结构工作和一系列其他任务⁸⁸。此类强迫劳动有时被用以中饱私囊。

强迫劳动是缅甸的一个重负

135. 缅甸的强迫劳动妨碍了农民根据需要管理他们的土地，还妨碍了儿童的学业。无地农民和人口的较贫困部分受到的影响最大。由妇女、儿童和老年人以及不适合工作的人员从事强迫劳动是一个普遍现象。强迫劳动的负担对非缅甸人群体来说似乎尤其大，特别是在驻有大量军队的地区，对穆斯林少数民族来说也是如此⁸⁹。

136. 国际劳工组织调查委员会的主要建议是：(a)使相关的立法文本与1930年强迫劳动公约相一致，不得进一步拖延；(b)当局，特别是军方在现实生活中不得再强行强迫或强制劳动；和(c)严格实施根据《刑法典》对强行强迫或强制劳动的惩处⁹⁰。

调查委员会建议了什么？

137. 除了国际劳工组织外，联合国已将缅甸的强迫劳动列入国际上承认的严重违反人权的情况。自1992年以来，联合国人权委员会任命的许多特别报告员亦汇编了据称由缅甸武装部队主要是在强迫招募和强迫劳动方面犯下的严重违反人权的案例。联合国人权委员会在2000年谴责了在基础结构项目工作、为军队生产粮食和作为军队的挑夫方面继续广泛使用强迫劳动，以及与贩卖和招募儿童参与强迫劳动计划有关的强迫劳动⁹¹。在1999年，国际劳工组织内部对该问题的关注，促进包括世界银行和联合国难民事务高级专员署(UNHCR)在内的其他组织提供

人权违反情况

⁸⁷ 继工人代表根据《章程》第26条在1996年6月国际劳工大会第83届会议上提出一项申诉，理事会于1997年3月成立了一个调查委员会。该委员会的报告提供了有关强迫劳动案例的非常详尽的文件，以及它们在其中发生的条件。随后的局长报告提到了缅甸政府自那时以来根据调查委员会的建议采取的措施，指出强迫劳动的问题在2000年仍非常严重。

⁸⁸ 国际劳工局：“理事会根据章程第33条建议的措施”——在题为《缅甸的强迫劳动》的调查委员会的报告中包含的建议的实施情况，临时记录第17号，第4/2页，国际劳工大会第88届会议(2000年，日内瓦)。

⁸⁹ 在世界劳工联合会1999年5月转来的一份来自非政府组织的照会中指出，尽管缅甸中部的强迫劳动出现了下降的趋势，但在围绕缅甸中部平原的7个少数民族州中仍报告有大规模的强迫劳动。寻求劳工的部队通常与村长联系，然后由村长根据一种轮流制度加以实施，每一家庭必须为一个项目提供一名人员。

⁹⁰ 国际劳工局：《缅甸的强迫劳动》，根据《国际劳工组织章程》第26条任命的审议缅甸遵守强迫劳动公约(第29号)情况的调查委员会的报告，官方公报，第LXXXI卷，19，B系列，亦可在网上查询，网址 <http://www.ilo/public/english/standards/rel/gb/docs/gb273/Myanmar.html>。

⁹¹ 联合国：联合国人权委员会，第2000/23号决议：《缅甸的人权状况》第56届会议，2000年，纽约。

了有关缅甸继续强行强迫劳动的信息。

138. 可将同缅甸强迫劳动有关的关注有益地分成两个部分：第一，对法律的关注；和第二，对继续实行的关注。一个突出的法律问题是废除《农村法令》(1907 年)和《城镇法令》(1907 年)，这两个殖民法律以广泛的条款规定了劳工的征招。尽管有已过时的法律一度曾被认为已失效的事实⁹²，但缅甸最近的经验说明了将它们废除的重要性。

废除老法律的需要

139. 现实中的问题可能更难以解决。缅甸的情况可能涉及审议有利于强迫劳动存在的某些结构性因素，包括长期存在的少数民族成员的边缘化的模式，以及处理传统社区对提供无偿劳动的文化认可的问题。制定一种解决办法将需要考虑到这些因素。但在政府表明坚定的政治意愿，要消除已成为普遍化的一种做法并调查和严厉惩处由其自己的官员强行的强迫劳动的之前，不可能存在通过专门和有针对性的技术援助计划解决强迫劳动问题的真正可能性。

在现实中继续存在的棘手问题

140. 由于这一习俗已在缅甸实行了很长一段时间，缅甸政府长期以来拒绝将这些活动描述成强迫劳动，反而强调在该国的不同地区开展的基础结构和社会经济发展计划⁹³。然而，政府于 2000 年 10 月接待了一个技术合作代表团，并在随后通过了新的立法命令和指令和概述了打击强迫劳动的其他行政措施⁹⁴。现在，突出的问题是，尽管它在根据第 33 条采取的措施生效后公开声明了不与国际劳工组织合作的立场⁹⁵，它是否仍同意接受对这些措施的切实实施情况及实际效果的客观评价——而这种客观评价只有国际劳工组织才能作。

政府的观点和近期行动

⁹² 历届的政府都声明说，尽管老的殖民统治时期制定的条款仍然有效，但有关当局不再行使它们所赋予的权力。早在 70 年代后期，便报导了有关当局在起草新的法律，以取代这一强迫劳动立法。

⁹³ 例如，在国际劳工组织提供的通讯中，临时记录第 4 号，第 88 届会议，

⁹⁴ 缅甸代表团的立场文件，转载于理事会文件 GB.279/6/1(附件 3)。

⁹⁵ 尽管缅甸批准了第 29 号公约，但它尚未批准第 105 号公约，因而需根据宣言的后续措施就其进行的努力提交报告。截止 2001 年 1 月 1 日，尚未收到根据宣言后续措施的第 1 或第 2 报告期应提交的报告。

八、与人口贩运有关的强迫劳动： 全球化的阴暗面

141. 人口贩运的更广泛现象，一个日益令人惊恐的问题，往往具有强迫劳动的问题方面。它涉及到男人和男孩，但首先是妇女和女孩。它是一个同样影响到较富裕和较贫困国家的真正的全球现象。来源地可能是较贫困的国家，而且往往是这些国家内最受剥夺的农村地区。主要的目的地可能是较富裕国家的城镇中心，如阿姆斯特丹、布鲁塞尔、伦敦、纽约、罗马、悉尼、东京以及发展中国家和转型国家的首都。但被贩卖人员的输送是高度复杂和变化的。诸如阿尔巴尼亚、匈牙利、尼日利亚和泰国一类的十分不同的国家可以同时作为出发地、目的地和中转站。

**贩运：一个
全球性问题**

142. 尽管媒体将目光集中在以色情部门为目的的贩卖上，但人口贩运往往是出于可能涉及强迫劳动的其他目的。海地农业工人过去向多米尼加共和国的迁移就是国际劳工贩卖的一个典型例子。在许多大陆上发现有涉及农业移民工人的类似的强迫现象。家庭佣工、工厂工人和特别是非正规部门的工人均可成为这一现象的牺牲品。是经济力在趋动着它，因而将需要利用一系列手段对其予以打击。贩卖人口属于一种道德暴行，然而对其罪犯的惩处往往不如对贩卖毒品罪犯的惩处严厉⁹⁶。

143. 然而，直到最近，才就被证明是难以捉摸的人口贩运问题达成一项有益于更有效的国际行动的一致定义。根据 2000 年 12 月开放签署的《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》⁹⁷，第 3 条(a)，人口贩运被界定为：

**联合国于 2000 年
11 月达成了
一个国际定义**

⁹⁶ 国际刑警组织：关于贩卖妇女和非法移民的第 2 届国际大会，2000 年 11 月 28—30 日，里昂。

⁹⁷ 这两项文书中的任何一项都尚未生效。在此之前，主要的国际条约是联合国大会于 1949 年通过的打击贩运人口和剥削其他人卖淫公约——

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

144. 议定书明确规定,除了别的内容以外,“剥削”包括“强迫劳动或服务、奴役[或]类似奴役的做法”[第 3 条(a)]。议定书补充提及,当已使用本定义中包含的任何手段时,一名成年贩运受害人的同意表示并不相干。对于 18 岁以下的人员来说,仅是为剥削目的而招募、运送、转移、窝藏或接受儿童即构成“人口贩卖”。在整个筹备会议期间,联合国、国际劳工组织和其他国际组织对贩运定义的关注是应列入对包括强迫劳动、债役和类似奴隶制的做法在内的其强制性要素的提及。

剥削中包括强迫劳动

145. 人口贩运有时是复杂的,要求“不仅审议一个移民进入一个国家的方式,而且亦审议其工作条件以及有关移民是否同意非法进入和/或这些工作条件。贩运和没有文件证明的更为脆弱的移民形式充其量被认为是一个连续统一体,在两个极端之间存在着相当的变化余地。”⁹⁸鉴于这种情况具有反贩运措施的含义,问题的一部分是是否应将人口贩运认为是非法迁移的一种形式。从现实情况来看,贩运者最终是通过对这些人员强行强迫劳动而产生收入的。

146. 人口贩运是如何运转的呢?其最简单的形式涉及出于从事劳动的目的而发生的人员流动,或许大部分是从事非法活动或在低于法律规定的工作条件下从事就业。此类情况涉及很可能将从此类干预中获益的一名代理人、招募者或运输者。

贩运的机制

147. 强迫在贩运过程或周期的一开始可能不明显。尽管往往缺乏全面信息,有关人员可能是在显然自愿的基础上与招募代理人达成协议的。但目的地的情况很可能涉及强迫,不管是对行动自由的人身限制、虐待或暴力、或是往往以不支付许诺工资为形式的欺诈。受害者往往发现他们陷入了债役和其他类似的奴役条件之中。

148. 实际上,大多数劳工贩运可被视为是当代形式的债役。此类债役不是前面所提到的那种由于农业中的传统农奴制而引起的而且可以代代相传的债役。此类当代债役的持续时间可能会短得多。其主要动机是通过各种不同方法榨取利润,从提供假文件一类的非法服务到应受谴责地公然使用暴力。

个范围相当有限的文书。

⁹⁸ J. Salt 和 J. Hoganth 合著:《*Migrant trafficking and human smuggling in Europe: A review of the evidence*》(国际移民组织,2000年,日内瓦)。

149. 更有效地打击人口贩运的强迫劳动问题方面要求：

需要采取的措施

- 第一，更明确地理解如何认识这一现象，以便在世界各地为更有效的政策、法律和行动计划铺平道路。
- 第二，理解该问题的性质和范围。哪些是境内和跨国界的主要贩运路线？当它们变化时(正如他们迅速做的那样)，他们需要与哪些机构打交道？按性别、年龄、社会出身、种族和少数民族群体分类的被贩运人员的情况趋向于是什么？
- 第三，审议这些问题的原因和影响。对贩运增长后面的社会和经济因素开展了哪些研究？
- 宣传由政府、社会伙伴、国际组织、宗教团体和处理贩运的强迫劳动方面的其他团体采取的措施。

贩运和强迫劳动：人口和性别问题方面

150. 了解哪些人口群体受强迫劳动贩运的影响最大，以及如何受到影响是重要的。男人的经验是什么？妇女的经验是什么？男孩的经验是什么？女孩的经验是什么？他们始终是社会的最贫困阶层吗？这些问题是否尤其集中在特殊的领域或在某些少数民族或种族群体当中？

151. 从含有奇闻的信息、随机案例调查和媒体的报导来看，迹象表明妇女和儿童属于最易受影响的群体，而亚洲以及中欧和东欧属于贩运的强迫劳动方面最为明显的地理区域。但它在非洲和美洲也是一个日益严重的问题。

152. 公认的常识认为，“强迫劳动和贩运的女性化”是与“移民的女性化”联系在一起的。然而，实际上，对任何类别的贩运很少开展案例研究，而且它们趋向于是没有统一的方法学的非常小规模的投资。最近在亚洲进行的此类小规模调查往往强调了贩运的初期阶段的“自愿”性，即青年人可能积极寻求“贩运者”的服务⁹⁹。关于贩运的其他审议对包括家务工作、没有规章管理的产业工作、农业和非正规经济在内的部门中的现象缺乏关注表示了痛惜。在亚洲，此类研究特意集中在色情交易部门。

⁹⁹ 例如，在东南亚观察到这种情况，即被贩运从事被迫卖淫的女孩的比例正在下降，而被说服自愿从事卖淫的比例正在上升，这种情况部分是由于她们对此类活动具有的确切性质、危险和耻辱的无知。K. Archavanitkul 著：《Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region》(1998年7月，曼谷)。

亚洲的令人不安的招募形式

153. 在泰国与老挝人民民主共和国和缅甸交界的不同研究地点进行的小型调查表明¹⁰⁰，在从村子里直接招募的情况下发生强制、欺骗和贩卖未成年人的情况最为普遍。会见揭露了许多类似奴隶条件的案例，包括一些(但不是所有)色情业设施，那里的女孩在支付了一定数额的金钱之前被扣为债役。研究还揭露了家务工作中的一些情况，那里的未成年人从不享有报酬并被禁止离开。该调查的结论是，贩运过程本身通常不是剥削性的，而且由家庭、受信任的朋友或儿童本身组织的显然是自愿过程的劳动迁移似乎非常普遍。然而，其他一些研究则强调了贩运的强制性因素，即以债役偿还旅费的一个强有力的因素和由雇主随意计算所有偿付。

154. 在尼泊尔贫困的村庄进行的研究发现，孩子的父亲和其他亲属甚至可能极度渴望将孩子卖给中间人。贩运者可以通过掮客与目的地城市的中间人发生联系，而且他们的同谋可能包括亲戚和朋友以及政治领导人¹⁰¹。关注贩运的增加，尼泊尔警方与国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金和其他方面一道，合作开展了一些认识提高计划。

155. 在非洲，有关该地区内部劳工贩运情况的文献有限。人们承认非洲的年青妇女被非常多地被贩卖到欧洲的色情部门。据报导，来自西非，特别是加纳和尼日利亚的大量妇女被贩卖到意大利、荷兰和其他欧洲国家。法国亦报道了从马格里布地区和撒哈拉以南非洲国家贩运妇女的问题¹⁰²。

非洲贩运的不同方面

156. 但非洲地区内部贩运的性质和构成似乎是不同的。在消除童工现象国际计划的主办下开展的国际劳工组织自己的研究，不可避免地集中在儿童方面。但从其最近在西非地区调查结果，可以清楚地表明非洲内部贩运的更广的方面的问题¹⁰³。在西非确定的贩运类别包括绑架、出售安排、债役安排、象征性金额安排、服务安排以及作为贪污的一种形式的安排。还存在有与武装冲突联系在一起的贩卖儿童的例子。

157. 总的来说，在非洲，男孩被贩卖主要是从事农业种植园工作，而女孩主要是作为家庭佣人。然而，在包括街头兜售、餐饮和卖淫在内的其他活动中发现有两种性别的儿童。科特迪瓦已经发现，城镇童工是与

¹⁰⁰ C. Wille 著：《*Trafficking in children into the worst forms of child labour in Thailand*》，亚洲移民研究中心和亚洲研究所，Chulalongkom 大学(初稿，2000 年)。

¹⁰¹ 参见：《打击贩卖儿童和对他们的商业性剥削国家行动计划》，妇女和社会福利部和国际劳工组织 / 消除童工现象国际计划(1998 年，加德满都)。

¹⁰² Salt 和 Hogarth 合著，同前。

¹⁰³ D. Verbeet 著：《*Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa*》，综合报告，国际劳工组织 / 消除童工现象国际计划，2000 年 7 月，阿比让(未发表)。

跨国贩运联系在一起¹⁰⁴。

158. 当与贩运儿童联系在一起研究强迫劳动时，在“文化安排”和劳动剥削安排之间加以明确的区分是困难的。作为一个长期的非洲文化传统，儿童往往被安排到经济条件较好的家庭成员那里去生活。然而，尽管传统意义上的此类情况继续存在，但数目众多的儿童目前受到出于经济原因的剥削。

159. 在欧洲，尽管最近媒体关注的大多是女性的强迫卖淫，近期的一项研究表明，受害者的大多数是男性¹⁰⁵。被贩运到乌克兰的移民 80% 以上是男性，他们大多属于 20—40 年龄组。在波兰，男性的比例甚至高达 91%，其中 62% 是在 20 多岁。来自白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰的人的年龄较大，而来自阿拉伯国家的人较年轻。一项研究发现，从独联体国家和欧洲的其他地方被贩运到波兰的移民女性多于男性，而来自中东、远东和非洲的移民的情况正好相反¹⁰⁶。然而，此类数据存在问题是显而易见的。作者承认此类数据没有准确的可比性，因为对某些国家来说，它们可能是指非法穿越边境的人，而不是专门指被贩运的移民。例如，比利时和德国的统计资料趋向于普遍针对非法移民，没有任何是表明贩运者的参与问题。

性交易支配着
欧洲的贩卖

160. 如同在亚洲那样，欧洲强制性贩运的大量证据涉及色情部门的妇女，这论证地反映出研究工作趋向于集中在这一领域。关于波斯尼亚—黑塞哥维那贩运情况的一份近期报告¹⁰⁷发现，该国已成为从东欧国家(特别是摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰)贩运来的妇女的一个重要的目的地。尽管某些参与色情交易的成年人似乎是自愿的，但对汇编的案例进行的调查表明，妇女的护照被收走并得不到服务的报酬。据国际移民组织断言，许多妇女被“买卖”了多次，价格在 500 至 1500 欧元不等。此外，尽管所有报告的案例涉及强迫卖淫，据普遍观察，“问题的全面程度仍有待确认”，而且在经济的“灰色地区仍隐藏着其他类别的强迫劳动或债役”¹⁰⁸。在南斯拉夫联邦共和国的科索沃地区，已开始出现对武装冲突之后和部队的聚集，以及此类冲突引起的经济混乱造成的出于色情目的而贩运的关注。国际移民组织对整个巴尔干地区出于性剥削的目的而贩运的问题已经敲响了警钟。在那里，如同在其他地方那样，此类活动的获利性对有组织的犯罪网来说具有越来越大的吸引力。

¹⁰⁴ 同前，来自科特迪瓦政府的情况。

¹⁰⁵ Salt 和 Hogarth 合著：同前。

¹⁰⁶ 同前。

¹⁰⁷ 联合国波斯尼亚—黑塞哥维那代表团和人权高级专员署关于贩卖问题联合项目的总结报告，*Trafficking in human beings in Bosnia and Herzegovina*, 2000 年 5 月。

¹⁰⁸ 同前。

161. 欧洲的贩运涉及“从东到东”以及“从东到西”的流动，而经济较强劲的国家(主要是匈牙利、捷克共和国和波兰)成为其他较贫困国家的目的地国。这些国家可以作为西欧或北美国家的转运站。对该问题的关注促使匈牙利采取了重要步骤，将人口贩运本身作为一种犯罪以及违反人身自由和尊严而加以惩处¹⁰⁹。以色列亦出现了妇女的涌入，她们是由犯罪网络从独联体国家、东欧和发展中国家(特别是从中非和南部非洲)买来的，以便从事妓院和陪护服务工作。即使是那些知道她们最终将从事卖淫的人，也没有想到她们将不得不处于其中的可怕的条件或将使她们落入陷阱的债役的循环往复。然而，针对为此类虐待创造了肥沃土壤的劳动力市场条件，或针对合法就业机会减少的程度，特别是在妇女中间减少的程度而开展的工作似乎不足，起到了欧洲贩卖的某种推动因素的作用¹¹⁰。

从东到东和从东到西的流动

162. 出于性活动的目的而贩运的现象在西欧亦是众所周知的。例如，在联合王国，最近受内政部委托撰写的一份报告专门突出了出于性剥削的目的而贩运妇女的问题¹¹¹。典型情况是进入该国的妇女持有各种各样的合法和非法文件证明。一旦抵达她们的目的地后，假文件便被贩运者收回，而且有关妇女的护照一律交给她对其欠债以及为她“付钱”的人。尽管从理论上说预付款可在为期三个月的时间内抵销，但欠债的时间可以展延。对大部分被贩卖的妇女来说，现实是“假如她们能够得到任何”她们所挣的钱，“便属于幸运了”，而且几乎不可能挣得足以偿付其巨额和不断增长的债务的金钱。

163. 在美洲，有关贩运的大多数研究集中针对美国，而且仍旧大多集中在色情部门。然而，亦将关注转向了包括小型产业和农业在内的其他部门的虐待性和强制性的贩卖形式。为政府¹¹²开展的一项有关对过去 8 年中的几项“可作为例证的贩运和奴役”活动的审议，发现这些活动不被人注意，或能够比涉及色情业的贩卖活动持续得更久，该审议涉及以血汗工厂、农业工作、家庭苦役和其他形式的强迫劳动为形式的秘密活动。

秘密行动对美洲提出挑战

¹⁰⁹ L. Feher 著：《Legal study on the combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution in Hungary》，国家报告，第 36 页(伯尔兹曼研究所，1999 年，维也纳)。

¹¹⁰ 由于这一地区的教育水平普遍较高，包括妇女在内，被贩运人员的简况与来自发展中国家的许多人相比存在相当大的区别是可以想象的；然而，她们最终所处的情况基本相同：她们在其剥削者手中实际上是软弱的。

¹¹¹ L. Kelly 和 L. Regan 合著：《禁止贩运：探讨在联合王国出于性剥削目的贩运妇女的程度并作出反应》，警察研究系列，第 125 页，联合王国，内政部，治安和减少犯罪单位，2000 年 5 月。根据警察部队的一项调查进行的探讨性研究确认，有 71 名妇女在 1998 年被贩运到联合王国从事卖淫。该研究表明，与可以文件确切证明的情况相比，“隐蔽的贩卖问题”要高出几倍，同一期间被贩运到联合王国的妇女可能会在 142 人至 1420 人之间。

¹¹² A. O. Richard 著：《International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime》，以官方来源为基础的情报研究中心(2000 年 4 月)。

164. 据美国最近颁布的 2000 年贩卖和暴力受害者保护法令进行的调查结果估计，每年被贩运到美国的妇女和儿童便有 50,000 人。至少在 20 个州都有过关于贩运的报道，大部分案例发生在加利福尼亚、佛罗里达和纽约这几个州。对美国来说，主要来源国被确认为是中国、捷克共和国、墨西哥、俄罗斯联邦、泰国、乌克兰和越南。关于其他国家，妇女还被从巴西、洪都拉斯、匈牙利、大韩民国、拉脱维亚、马来西亚、菲律宾和波兰贩运到美国。尽管也有妇女在旅馆做招待、在地铁和公共汽车上做小商贩、在血汗工厂工作和乞讨，但她们主要是被贩卖到色情行业。她们的平均年龄被认为大约 20 岁上下。

165. 尽管拉丁美洲不会没有出于非法目的的劳工贩运，但这方面的数据缺乏。最近的一项研究表明了一种熟悉的模式：关于合法就业的国外工作的虚假承诺、支付以后成为债务的旅费、强迫卖淫、对受害者及其国内的家庭成员进行威胁和使用暴力、关押和没收证件。被认定为受影响最严重的国家包括巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国和厄瓜多尔¹¹³，但与其他地区相比，这一现象的规模似乎小得多。除了色情行业外，当然存在着利用儿童从事毒品行业的强迫劳动——一个同样烦扰着北美洲和南美洲的“习俗”，并构成了最有害的童工形式之一。一种更隐蔽的最终会处于强迫劳动状况的贩卖形式，是在私人家庭中工作。可通过与发生地村庄和家庭具有关系的一名中间人招募家庭佣工；消除童工现象国际计划正在调查涉及拉丁美洲儿童的从村庄到城市的家庭工作的招募模式。在前面海地和多米尼加共和国的例子中曾说明了涉及本地区强迫劳动的跨境贩运的另外一个类别。

**在从家庭工作
到毒品贩运**

166. 总之，尽管涉及强迫劳动的贩运可能采取不同的形式，但它是一个世界范围的现象。人们受到在餐馆、酒吧、夜总会、工厂、种植园和私人家庭中从事合法工作的虚假承诺的诱惑；然而，一旦开始工作并被孤立起来，他们可能发现他们的自由遭到严厉的剥夺。他们的护照或旅行证件被收走；他们的行动受到限制；而且在他们偿还完交通债务——其数额由贩运者自行决定——之前，他们的工资被扣留。而且由于贩运者可将妇女的债务转售给其他贩运者或雇主，从而会使受害者陷入一种不断的债役的循环。此外，可能会通过安全警卫、暴力、威胁和扣留他们的证件的手段阻止工人离开。

**没有地区能够逃
过贩运的灾祸**

贩运的原因是什么？

167. 对劳工贩运现象的上升后面的经济、社会和文化因素的彻底审议，将需要进行单独的研究。它们至少包括：通常是农村工人及其家庭的贫困和债务；抑制体面就业的文盲和低教育水平；导致妇女不能平等

¹¹³ 国际刑警组织：《灰色道路项目》(2000 年，里昂)。

得到有报酬就业的劳动力市场中以性别为基础的歧视；和甚至降低女孩的价值传统信念。此类贩运现象增加的原因是复杂的，而且尚未得到充分的研究。

168. 最近劳工贩运现象的上升，可能基本上是由于在求职者有合法居住权的一个地方的劳动力供应和合法工作的可得性之间的不平衡。从理论上说，假如求职者享有易地移动的自由和进入就业的自由，则劳工贩运应不会发生。其发生是由于：工人处于法定最低就业年龄之下；就业本身属于非法；工作条件比法律规定的要差；或是工人寻求到存在有合法移民障碍的一个国家去。最后，其存在当然是由于某些人可以从利用这些不平衡中获利。

169. 贩运现象的上升往往与某些政府实行的促进到国外工作的劳务输出政策联系在一起，以图增加汇款和解决国内失业问题。极端贫困无疑可以是一个因素。然而，一些被贩运的移民在他们自己的国家还是比较富裕的。而且，即使是他们或他们的家庭最终也可能陷入债役。随之而来的道德和财政困境将移民暴露于“在近似于奴役的条件下放纵地剥削他们的劳动”¹¹⁴。

170. 联合国开发计划署的《1999 年人类发展报告》将贩运列为已知的随着全球化的兴起而增加的犯罪活动之一。东亚的经济危机被认为导致了許多妇女为逃避突然出现的贫困而被贩卖¹¹⁵。

与全球化的联系

171. 为国际劳工组织的消除童工现象国际计划在亚洲地区开展的研究，亦确定了全球化和贩卖妇女与儿童的趋势之间的联系。边界的开放和国与国之间交通基础设施的改善，一方面通过增加贸易带来积极的利益，但亦促进了更多的迁移。由于该地区为从 1997 年的经济危机中恢复过来而努力，人们为寻求工作而进行的跨国流动，使包括贩运在内的非法活动的范围扩大了；除了被拘押的机会低以外，一个突出因素是贩运的高获利性。

172. 此类迁移流动的性别情况和妇女劳动力参与的迅速上升亦是一个重要的问题方面。已将“移民的女性化”作为劳动力贩运的一个重要因素提了出来。特别是在亚洲，妇女的迁移更多是本着她们自己作为自主经济移民的权利，而不是作为受赡养者。出发国主要是印度尼西亚¹¹⁶、菲律宾、斯里兰卡和泰国——最近还有中国、老挝人民民主共和国和缅甸——接受地包括海湾合作委员会国家，特别是科威特和沙特阿拉伯、文莱苏丹国、中国的香港特别行政区、日本、马来西亚和新加坡。

移民的女性化

¹¹⁴ 《移民工人》，同前。

¹¹⁵ 联合国：《针对妇女的暴力问题》，关于针对妇女的暴力、其原因及后果的特别报告员的报告，联合国人权委员会，第 56 届会议，2000 年 2 月 29 日，纽约(联合国文件 E/CH. 4/2000/68)。

¹¹⁶ 例如，在印度尼西亚，在国外工作的妇女与男性移民的比例 1998 年超过了 4: 1。在斯里兰卡，1994 年的数字表明女性是男性合法工作移民的几乎 3 倍，其中约 80% 是家庭佣人。

173. 当亦把没有文件证明的或非法的流动考虑进来时，则妇女的数目和比例可能都会更高。据估计，来自印度尼西亚的非法海外合同工是其海外合同工的 7 倍多。通过官方渠道离开斯里兰卡的人员估计仅占全部移民的 40%¹¹⁷。尽管妇女和男人目前迁移的数目基本相等——近年来世界大部分地区女性移民的年增长一直大于男性——劳动力市场中传统的性别隔离趋向于将她们限制在从事家务、娱乐、旅馆和餐馆、销售和制造业中的装配工作等工作机会方面。在欧洲地区，劳动力移民的日益女性化，连同接受国日益严格的移民政策，造成了目前被贩运者填补的明显的市场需求。

174. 无论是在地区还是在国际级别，对贩运的日益警觉引发了一系列对策。例如，在欧洲委员会范围内，部长委员会于 2000 年 5 月建议成员国审议其立法和惯例，以便采取并广泛宣传旨在实现下列目的的措施：

在国家级以上 对贩运的对策

- 确保作为出于性剥削的目的而被贩卖的受害者的权利和利益；
- 通过康复计划和防范贩运者的措施对帮助受害者给予绝对优先重视；
- 逮捕、起诉并惩罚那些从事贩运的所有责任人，并防止性旅游和可能会导致不同的贩运形式的活动；和
- 将出于性剥削目的的人口贩运视为是国际有组织犯罪，从而呼吁采取协调行动。

还应敦促成员国与贩运的长期原因作斗争，文件承认其“往往与经济发达国家和那些经济不太发达的国家之间的不平等联系在一起，特别是通过改善妇女的社会地位以及经济条件……。”¹¹⁸作为对已发现的虐待作出的反应，欧洲委员会已开始协调有关人权和外交豁免权的文书的工作。欧洲联盟的成员国还呼吁要协调有关这一领域罪行的定义，并就惩处采取统一的政策。此外，负责促进整个欧洲执法活动协调的欧洲刑警组织编写了一套关于允许成员国利用其支持组成联合小组开展跨境调查并逮捕人口贩卖者的标准程序。

175. 就必须将贩运人口作为一个紧急人权关注加以处理达成了越来越多的一致。联合国人权事务高级专员署将两项基本原则作为其有关贩运

¹¹⁷ L. Lim 和 N. Oishi 合著：《International Labour migration of Asian women: Distinctive characteristics and policy concerns》(国际劳工局，1996 年，日内瓦)。

¹¹⁸ 欧洲委员会：《成员国部长委员会关于打击出于性剥削目的贩卖人口行动的 No. R(2000)建议》，2000 年 5 月 19 日。该建议还敦请欧洲成员国理事会考虑有关研究、认识提高、培训、对受害者的帮助形式、刑事和司法部门之间的合作以及其他事项的具体措施。

领域工作的基础：

- 第一，人权必须是任何可靠的反贩运战略的核心；和
- 第二，必须从那些其人权最需要保护和促进的人员的观点出发制定并实施此类战略。

176. 以其成员国于 1991 年所作的承诺为基础，欧洲安全与合作组织(OSCE)将人权问题置于其消除所有形式的贩卖妇女行动计划¹¹⁹的中心。联合国的许多举措继续将主要重点放在了妇女和儿童方面，特别是那些被迫或被欺骗而在虐待条件下在国外的色情业中从事工作的妇女和儿童方面。然而，将妇女和儿童归并在一起可能会模糊对他们各自的单方面问题的理解。

177. 对作为武装冲突的牺牲品的平民妇女和儿童的人道主义法律关注加强了这一论点。把重点放在性剥削方面——尽管无疑是一个值得严重关注的事项，亦可能趋向于使在其他环境下导致强迫劳动情况的人口贩运变得模糊不清，例如被限制在秘密生产地点、孤立的农场和甚至私人家庭中的工作。国际劳工组织自己的成套政策措施，例如有关健全的招募程序和移民工人的标准，把这些问题置于一个更综合的环境下(参见附件 4)。当然，需要就出于强迫劳动的目的而贩运后面的社会经济问题开展更多的工作。作为一种有利可图的活动，指望其自行减少或在没有加强国际和国家间的合作的情况下将其击败是不可能的。

对贩运的对策：国家措施

178. 当前大量的国家举措说明了为打击出于强迫劳动的目的贩运而开展的努力。凡有针对贩运的专门立法的那些地方，有时是集中在卖淫方面¹²⁰。其他立法规定了对走私或剥削移民的较为一般性的惩处。比利时 1995 年的《打击贩运人口和儿童色情法令》将强迫卖淫定为犯罪，并通过专门避难中心加强了受害者的支助机制。当是在使用暴力、恐吓、强制或欺骗的情况下将一个外国人弄进该国时，就将对涉案人员进行惩处。自该法令通过以来，比利时政府发表了详尽的年度报告，其中包括有地方当局对怀疑有强迫劳动的地点进行的工作条件调查和有关被贩运人员的国别的统计¹²¹。

179. 根据 1998 年 3 月 27 日的第 40 号法令，意大利规定对从事人口贩运、控制和剥削移民的人员处以高达 15 年的监禁，同时受害者可以从

各国正在行动起来保护受害者

¹¹⁹ 欧洲安全与合作组织：《Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings(1999 年，华沙)。

¹²⁰ 欧洲处理方法的概括来自于：《Combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution:International standards》(Ludwig Boltzmann 人权研究所，2000 年，维也纳)。

¹²¹ 例如参见：联邦信息部：打击人口贩卖，1999 年年度报告(机会平等和打击种族主义中心，2000 年，布鲁塞尔)。

社会援助和一体化计划中获益。荷兰 1998 年加强了对证人的保护，以便对贩运者提出更有效的起诉。随着对贩运的受害者站出来告发采取了鼓励措施，针对贩运者的起诉有了显著的增加。这些国家，以及其他一些国家如奥地利，在对被告犯人起诉期间给予被贩卖的妇女以临时居住权。

180. 美国 2000 年的《贩运和暴力受害者保护法令》亦规定对严重的贩运形式的受害者给予保护。该法令加重了对贩运者的惩处，包括对儿童性贩运的终身监禁和对受害者的援助，而不考虑受害者的移民地位。该法令还规定要收集并报告有关美国和外国贩运的数据，以及要求停止对没有作出显著努力处理这一问题的那些国家提供的某些形式的外援。作为一种遏制手段，法令还要求总统针对贩运的潜在受害者开展加强经济机会的国际主动行动。即使是在该法令颁布之前，已经根据其他一些法律上的依据对贩运者进行了一些成功的起诉。

181. 一些亚洲国家在过去的 10 年通过了打击贩运的专门立法。在中国，1997 年的《刑法》对诱拐、买卖和输送妇女和儿童处以刑事处罚。柬埔寨于 1996 年通过了有关打击绑架和贩卖的法律。越南总理于 1997 年颁布了一个命令，以协调防止通过将妇女和儿童非法送往国外进行贩卖的措施。

亚洲国家将惩处贩运者确定为关键

182. 泰国近年来采取了一系列的法律改革，其中一些是直接针对儿童卖淫的。有关预防并禁止贩卖妇女和儿童的措施的一个法令自 1997 年 11 月以来一直在实施¹²²，其目的是加强旨在帮助在商业性剥削中被贩卖的受害者的官方行动，将覆盖范围扩大到 18 岁以下的男孩和女孩并包括受害者的康复计划。如同南亚地区的其他国家所做的那样¹²³，尼泊尔通过了有关贩卖人口的新的立法。然而，仍然存在着此类法律的实施不当的问题。该地区的许多政府目前正在朝着制订包括营救和康复内容以及预防措施在内的行动计划而努力。

183. 菲律宾在保护其海外移民工人防范诸如那些涉及强迫劳动一类的情况方面起到了重要的带头作用。这一新政策的基石是 1995 年的《移民工人和海外菲律宾人法令》。该法令规定了对非法招募的严厉惩处，明确规定了海外就业的最低年龄，并在东道国为菲律宾合同工建立了官方福利设施。

海外工人的保护伞

184. 考虑到在中东的家庭佣工和在东亚的其他地区的娱乐工人受到虐待的广泛指控，海外就业在菲律宾一直是一个情绪化和有争议的主题。如同其他亚洲输出国那样，过去的 20 年目睹了海外移民的显著的女性化。女工已从 1975 年的仅占 12% 增加到 1995 年部署在海外的劳动力

¹²² BE/2540 法,1997 年。

¹²³ 1997 年刑法典修正法案(第 14 号)。

的一半以上。尽管那些登记为“表演者”和“家庭佣工”人员的比例不大(1994 年分别仅占工人的 1.86%和 13.58%),但与前几年相比仍有了显著上升。菲律宾劳工和就业部 1995 年颁布的一份白皮书发现,1994 年新雇用的大多数属于被列为“脆弱的职业”的工作,其中家庭帮手(26.4%)和表演者(18.17%)占新合同总数的几乎一半。高达 95%的是妇女¹²⁴。

185. 根据 1995 年的立法,国家仅向移民工人的权利受到保护的那些国家派遣海外菲律宾工人。对发现从事非法招募的人员给予严厉的惩处,包括罚款和不低于 6 年的监禁。在劳工和就业部及其地区机构范围内建立了为非法招募的受害者提供免费法律援助的机制。菲律宾政府还创立了下列新程序:私营招聘机构的发证;外国雇主的鉴定或评估;以及在特定的国家和特定的技能基础上规定最低标准,特别是针对被认为属于最具有危险的职业,包括家务工作和娱乐工作¹²⁵。

186. 大多数国际劳工组织的成员国最近被要求提供有关为保护受害者、培训执法官员、调查与人口贩运有关的有组织犯罪和惩处贩运者而采取的措施的情况¹²⁶。结果可能会提供更多的关于有意冒犯消除所有形式的强迫或强制劳动原则的强制性的情况。出于强迫劳动目的的贩运不幸的是一个发展的产业——一个雇主、工人和政府希望看到其消亡的产业。

¹²⁴ C. R. Amajd 著:《Philippines and Indonesia: On the way to a migration transition?》在亚洲劳动移民的动力大会上提交的文件,日本大学,1996 年 3 月,日本,东京。

¹²⁵ M.A. Abrera-Mangahas 著:《violence against women migrant workers: A philippine reality check》载于《菲律宾劳动周刊》(马尼拉),第 XX 卷,第 2 期,1996 年 7—12 月。

¹²⁶ 《专家委员会报告》第 89 届会议,2001 年,日内瓦; 根据第 29 号公约进行的全面调查。

九、同监狱相关的强迫劳动： 当代的困境

187. 在人因监禁而被剥夺了自由的情况下，强行施加惩罚和取消特权有着完全不同的含义。某些最困难的政策和道德问题涉及犯入所从事的工作的问题，因为并不是所有这些工作都是被禁止的强迫劳动¹²⁷。雇主组织认为，在体面的情况下从事工作有利于犯人：“它可以起到治疗的作用，而且有助于保留技能，并可以为犯人提供最低限度的收入或是使其能够为其罪行的受害者提供补偿。”¹²⁸但是，长期以来，犯人工作带来了一些让国际劳工组织监督机构忙于应付的复杂问题，而这些监督机构是讨论此类问题的适宜论坛。为不贸然提出这些问题，综合报告的这一节首先提出各国政府就《宣言及其后续措施》提交的年度报告中提出的主要问题及其说明的趋势。

出现的道德问题

188. 在这些报告中，有两个迥然不同的问题引起了注意：在各种形式的私营企业中从事的监狱劳动；以及国家对被其定为反社会的行为强加的监狱劳动。第一种监狱劳动呈一种正在增长的趋势，私有化热情的总浪潮更助长了此种趋势；而第二种则随着为惩罚表达政治观点而强加强迫劳动的政权的减少而在减少。这两种趋势是当前规模较大的蓬勃发展的全球强迫劳动景象的组成部分。

189. 许多国家正在越来越多地根据种种安排依靠私营监狱劳动，从农业和畜牧业到计算机部件生产和航空公司预订机票都有监狱劳动。这些从发达国家开始的但已传播到其他国家的新事物，已引起了人们对此种“既涉及基本权利也涉及不公平的竞争问题的关注”¹²⁹。这些安排对自

私有化监狱劳动 的形式在增加

¹²⁷ 见第 29 号公约第 2 条(2)(c)和第 105 号公约第 1 条。

¹²⁸ 国际劳工局：标准实施委员会的报告，国际劳工大会，第 86 届会议，1998 年 6 月，临时记录 No.18，第 93 段(雇主委员的声明)。

¹²⁹ 同上，第 90 段(工人委员的声明)。

由劳动力市场影响的程度，在很大程度上依然需要衡量和分析，尽管这些做法远不是新的做法。

190. 监狱劳动可以以多种形式同私营实体联系起来。犯人为私营实体工作，可以作为教育或培训方案的组成部分。他们可以在监狱范围内的车间中劳动，生产在公开市场中出售给私营实体的产品；或是，他们可以在监狱范围之外为私营实体工作，作为释放前方案的组成部分。更经常的情况是，犯人在监狱内提供劳动力，为私营实体管理的教养机构运转从事工作；某些犯人白天在监狱范围之外的私营公司中工作，夜晚回监狱。这就带来了同行使自由结社权利有关的问题¹³⁰。在美国，某些州开办了监狱工作市场，而且有时临时安置机构在监狱高墙之内进行招聘，工人组织对此种做法提出了强烈的批评。

191. 还有政府当局、私营实体和犯人创办合营企业和建立转承包关系的情况。例如，马来西亚监狱局已开始一项新的工作，着手制定同私营部门的合营企业方案，目的是：为日益增多的犯人提供就业机会；让犯人熟悉现代技术，以保证掌握更多的能在市场中寻找工作的技能；为犯人提供更多的收入；以及为释放后的安置创造就业机会。根据此种方案，马来西亚监狱局提供劳动力和工作场所，而私营公司则提供机器、原材料、技术知识、推销和出售产品。合营公司要为监狱的工作场所、设施提供租金，并支付犯人的保险费用和补偿。政府提供的报告说，犯人是否参加工作完全自愿，如果他们拒绝参加也不受惩罚。人们对在此种情况下的自愿和同意表示怀疑。

合营企业

192. 美国的许多法律规定可以有私营监狱，并允许向外承包监狱劳动。在过去的 20 年中，此种做法大量增加。根据政府的数据，约有 77,000 人(也就是约占犯人总数的 4%)是监禁在私营营利公司拥有或管理的州和地方监狱之中。尽管联邦监狱制度目前还不允许有私营监狱或是让个人为私营公司工作，但是 1990 年以来，有 30 个州已使外部承包监狱劳动合法化。据报告说，公共当局或是通过法定的最低标准，或是通过政府与私营实体之间的合同，保持对这些私营单位的运作进行监督管理。美国政府报告说，它使用同样的手段监督和管理向私营企业承包监狱劳动的做法。

需要监督和管理

193. 国际自由工联(ICFTU)对此种制度的许多做法提出了批评¹³¹。它指出了这样的事例：拒绝此类工作的犯人失去了他们提前获释的机会，并被剥夺了特权和放风的时间。其他一些工业化国家的工人组织，包括

工会表示关注

¹³⁰ 例如，见《Speedrack Products Group, Ltd. vs. National Labour Relations Board》in Fed. Reporter, Vol. 114, 3rd series, p. 1276 关于在工作释放期的犯人，是否可以投票选择决定一个工会作为工人的代表问题。

¹³¹ 国际自由工联指出，犯人在包括国际贸易产品在内的几个部门中工作，他们的工资率是在每天 0.23 美元至 1.15 美元之间。关贸及贸易总协定(1947 年)对监狱劳动产品的自由贸易和商品，允许援引免责条款(第 XX 条)。第 XX 条的所有免责条款不得以歧视形式加以运用或是作为对国际贸易的变相限制。

奥地利、澳大利亚、法国、德国、新西兰和联合王国，对工资率和 / 或犯人的工作条件也表示严重关注，特别是在有私营企业介入的情况下。同发展中国家一样，工业化国家的政府有时也列举了国家-私营之间此种安排的财政原因。

194. 在某些国家，特别是在非洲，政府将向外出租监狱劳动归因于它们国家现有的严重经济形势，此种形势影响了国家管理犯人的预算。马达加斯加就是一个例子，该国根据第 59-121 号政令第 70 条，允许向外出租监狱劳动，只要所从事的工作有益国家。马达加斯加政府承认确实有此种作法，但其规模尚不清楚，并要求国际劳工组织就修改其法律提供支援¹³²。其他非洲国家的立法允许将监狱劳动转让给私营企业(科特迪瓦就是一个例子)，但缺少可利用的有关目前此种做法规模的资料。

经济条件，一种推动因素

195. 此种私营企业介入监狱劳动的趋势，使政策和道德陷入了困境。国际劳工组织第 29 号公约——有关强迫劳动的基本原则部分地来自于这一公约——规定，被判有罪的犯人从事工作，应在公共当局监督之下进行，而且，不得将犯人雇用给私人、公司或社团，或是由其安置。从《国际劳工组织宣言》包含的原则来看，什么是对犯人的适宜保护？如果犯人同意为私营企业工作，以什么样的标准来评估此种同意的性质、公正的报酬、防止伤害的足够保护和其他问题？

适当的保护

196. 由于犯人已被剥夺了自由，因而私人雇用监狱劳动有着出现剥削的明显的风险，从而使是在自愿条件下从事工作的任何托词一文不值。在此种做法构成强迫劳动的情况下，它们既有损于工作的犯人，也有损于整个经济活动人口。私人应该从政府管理的监禁中获利吗？但是，某些人认为，如果能传授劳动力市场中所需的技能，以及如果犯人是完全自愿参加此种就业和培训，监狱劳动私有化也有其积极的作用。国际劳工组织的三方成员可以有益地和更深入地探讨这些问题。由于造成犯罪行为首先是因为没有就业机会，因此，对三方成员所熟悉的更广泛的劳动力市场问题进行考虑，会有助于此种讨论¹³³。

要靠三方讨论发挥的作用

197. 当然，尽管要靠国际劳工组织监督机构去继续讨论同已批准公约条款有关的问题¹³⁴，但《宣言》在要求消除所有形式的强迫或强制劳动，将其作为一项基本原则上是明确的。根据《宣言》后续措施所取得的经验，这一原则在日常生活中的本质到底是什么，这一点将越来越明确。

¹³² 国际劳工局：《根据(宣言)提交的年度报告的审查》，第 II 部分，马达加斯加提交的报告，2001 年。

¹³³ An example of an attempt to do so is B. Western and K. Beckett: "How unregulated is the U.S. labour market? The penal system as a labour market institution", in *American journal of sociology* (Chicago, vol. 104, No.4, Jan. 1990), pp.1030-1059.

¹³⁴ 在其 2000 年 12 月份会议上，实施公约与建议书专家委员会审查了这里概要指出的关注问题，回顾了从通过第 29 号公约时的讨论情况至大会标准实施委员会最近的讨论《专家委员会的报告》，2001 年，第 72 至 146 段。

198. 根据《宣言》后续措施提交的报告中引出的第二个问题，同强行要求被国家认为是反社会的个人或是犯有此种性质罪行的人从事强制性劳动有关。

因“反社会行为”
而强迫劳动

199. 中国政府提供了有关它称之为轻微罪行教养计划的说明。该国政府指出，中国承认消除所有形式的强迫和强制劳动的原则，但除被拘禁的被劳动教养的人员外，中国不存在强迫和强制劳动。

200. 中国实行劳动教养制度，主要是依据国务院于 1957 年至 1982 年间通过的一系列法律，以及根据全国人民代表大会于 90 年代早期通过的有关禁止吸毒、卖淫和娼妓活动的单项决定。由于中国的劳动教养是作为一种教育与改造的强制性措施，而不是刑事处罚，因而不是由人民法院作出决定，但要得到省(自治区和中央政府的直辖市)以及大中型城市的劳动教养管理委员会的复查和批准。此外，尽管有关劳动教养的初步决定是由管理委员会作出的，但有非司法上诉程序。

劳动教养

201. 中国政府就 2000 年《宣言》年度报告审查提交的报告说，大部分人的劳动教养期为一年，少数人为一年半至三年。在提交此报告时，中国有 284 个负责劳动教养的机构，收留了 24 万人。其中 40%是因盗窃、欺诈和赌博罪被拘留；20%是扰乱治安罪，如聚众斗殴和寻衅；40%是屡教不改的吸毒、卖淫和嫖娼罪。公民不会因政治观点或正常的宗教活动而被拘留进行劳动教养。中国政府指出，对被拘留人员实行劳动教养的决定，唯一的依据是其非法行为，不论其民族、职业和宗教信仰。

202. 在对 2001 年《宣言》年度报告审查提出的评论中，国际自由工联(ICFTU)表示其意见认为，中国实行的教养制度不符合消除所有形式强迫或强制劳动的原则，原因之一是，此种劳动是由行政的或其他非司法机构强加的。国际自由工联暗示，被拘留实行行政教养的人数“急剧上升”，可能同最近几年中国全国的工人和农民的抗议增多有关。据报道，有许多中国工人根据中国刑法，包括 1997 年危害国家安全法，被判刑实行强制劳动。国际自由工联还提出这样的问题：据报道，对非官方宗教群体和少数民族成员强加的强制劳动判刑比例较高，因而是否有任何特定的人口类别实际上遭受不同的待遇。

对此种做法
的其他看法

203. 该政府评论说，自 40 年前建立劳动教养制度后，在维持社会秩序和预防犯罪方面，它发挥了重要的作用。因此，劳动教养被政府视为是在处理社会治安和安定问题方面适合于中国特定国情的一项措施。

204. 在中国政府和联合国人权事务高级专员署理解备忘录的范围内，于 2001 年 2 月在北京举办了关于轻微犯罪处罚问题专题讨论会。在讨论会上，高级专员提到了联合国任意羁押工作组，该工作组认为通过劳动进行再教育在“内在上是擅自”的。她相信，认真审查通过劳动进行

再教育的做法是有道理的。

205. 本部分陈述了涉及强迫劳动的各种情况，从传统的形式到新出现的形式。它们的核心问题是，所有这些情况都涉及剥夺自由选择、否定个人的自愿行动和强迫其他人的人不受惩罚。消除所有形式的强迫或强制劳动，要求有阻止其发生的行动措施以及惩罚。将消除强迫劳动作为板材之一，铺入社会-经济发展的讲坛，可以为达到体面劳动的目的创造一种积极的选择。将这里描绘的“全面情况的生动写照”作为背景，下一部分是审议国际劳工组织和伙伴组织近年来为实现消除所有形式的强迫和强制劳动的目的而提供的支援。

**多种情况和
原则的渗透**

第二部分、国际劳工组织为消除 强迫和强制劳动而提供的支援： 迄今的经验

一、引言

206. 最近几年来，国际劳工组织除在各地区执行同消除强迫劳动目标并非直接有关的活动外，根除强迫劳动本身并没有成为国际劳工组织技术合作优先关注的问题。对联合国系统的其他组织以及涉及经济与社会发展或促进与保护人权的其他国际机构来说，也是如此。最近几年来，童工和贩运人口问题，还有促进微型信贷方案，可能是国际共同努力，同强迫劳动形式作斗争的唯一领域。幸运的是，随着根据《宣言》主办的越来越多的定向技术合作项目的启动，此种局面正在改变。

同强迫劳动作斗争的间接途径

207. 到目前为止，国际劳工组织的有关根除强迫和强制劳动的大多数活动，一直是在国际劳工组织监督机构中进行的，在某些情况下，由于所提出的申诉或控诉，导致提供了技术支援。尽管国际劳工组织监督机构对强迫劳动问题是极其重视的，但它们的工作往往并没有直接导致形成技术合作计划。除少数例外情况外，它们是将工作重点更多地放在法律和惯例的某些内容是否有强迫劳动的内涵方面，而不是放在克服某些问题所要求的实际措施和支援方面。这就解释了为什么国际劳工组织至今只执行了如此之少的、将强迫或强制劳动概念作为切入点的支援项目和活动。

为什么至今只有如此之少的计划？

208. 这同对待童工问题形成了明显的对照；实际上，集中全力对待这一问题，已使国际劳工组织及其三方成员能够处理更广泛的、已发现的同儿童有关的强迫或强制劳动的主要问题。同样，对性别问题和移民问

题认识的提高，已导致国际劳工组织在技术合作项目，如“性别促进计划”和移民工人处范围内的技术合作项目中，解决涉及以强迫劳动为目的贩运人口问题和相关问题。对危机作出反应和重建国际重点计划所进行的工作，也可能会导致开展同消除强迫劳动有关的技术合作。

209. 加强同落实强迫劳动原则与权利有关而变得突出的重点问题和国际劳工组织的技术合作与研究之间的密切关系，会有助于国际劳工组织的工作在达到消除强迫劳动目标方面更加有效。加强此种协同，是利用《国际劳工组织宣言》，将其作为实现发展的一项促进手段非常重要的要素。在确定和克服障碍方面，以及在利用技术支援追求更平等的社会与经济发展方面，《宣言》将工作中基本原则与权利视为是国际劳工组织促进活动的起点。在继续深入讨论这一问题之前，简要地回顾一下过去可能是有益的，这样可以为今后指出方向。由于有关强迫和强制劳动的种种问题涉及联合国许多机构的和其他国际机构的以及国际劳工组织的职责范围，因此，除评估国际劳工组织本身提供的支援外，还要对其他机构提供的支援作出适当的初步评估。

**加强重点问题、
研究和技术合
作之间的协同**

二、同强迫劳动作斗争的国际行动： 国际劳工组织工作的大环境

210. 将国际劳工组织的工作放在大环境来看，无论是在联合国系统的内部还是在其外部，许多国际组织对消除强迫和强制劳动是关注的。在 40 年代和 50 年代，在确定当时的全世界的强迫和强制劳动的主要问题方面，以及在为有关强迫劳动本身和当代奴隶制度形式制定新的国际标准奠定基础方面，联合国 / 国际劳工组织强迫劳动问题特设联合委员会发挥了重要的作用。

**达到共同目标
的互补责任**

211. 自那时起，对奴隶制和强迫劳动作了某些区分。就跟踪和监督程序而言，国际劳工组织对废除强迫劳动负主要责任，而联合国则对根除奴隶制负主要责任。但就实际情况而言，不能作严格的区分。例如，联合国当代奴隶制形式问题工作组 1999 年时特别重视贩运人口问题，而 2000 年时特别重视债务劳役问题。

212. 就有关强迫劳动问题的地区项目和技术支援而言，国际劳工组织经常同其他联合国机构和国际组织协调其工作。同联合国儿童基金会 (UNICEF) 的联合项目，是解决非洲的贩卖儿童问题；同联合国儿童基金会和世界卫生组织 (WHO) 的联合项目，是解决亚洲的债务劳役问题。这些联合国机构也有它们自己的重要活动，在其自己的职责范围之内，支持各国的根除强迫劳动做法的措施。其中一个例子是联合国儿童基金会在苏丹支持根除绑架妇女与儿童委员会的工作。

**联合的力量提高
了成功的机会**

213. 在联合国系统内部，新的可持续的农业和农村发展 (SARD) 途径，包括了所有同农业和土地使用有关的环境、经济和社会行动。“农业和

**只有在没有强迫劳动
的情况下，才能实现
可持续农业的目标**

土地的多功能特性”——源自可持续的农业和农村发展的一种概念——的主要功能之一，是为农村社会获得更大的社会公平和收入机会¹。只有在没有强迫劳动的情况下才能做到这一点。由于在根除此种特定的强迫劳动制度所需的措施中，土地和租赁改革具有重要意义，因而粮农组织(FAO)可以被视为是根除农业债务劳役计划中的天然伙伴。

214. 在联合国系统范围之外，国际移民组织(IOM)在贩运人口问题方面发挥了重要的作用，特别是在欧洲和亚洲。在这些问题上，欧洲联盟和欧洲安全与合作组织(OSCE)，在欧洲和独联体国家(CIS)也是主要的行动者；国际刑警组织也是如此²。

215. 要对所有这些组织的活动都作出公平的评价是不可能的，因为这些活动都同国际劳工组织技术支援要解决的问题可能有关。但是，对这些活动给予考虑是重要的，因为国际劳工组织不是在真空中运作。

216. 联合国有一些条约机构，接受和分析签署其各种人权公约与条约的缔约国提供的报告。根据奴隶制公约，缔约国同意——但不受常设条约机构的约束——就所采取的措施向秘书长供资料，秘书长则将此种资料转交经社理事会。经社理事会——而不是条约机构——于 1975 年在联合国促进与保护人权小组委员会中建立了一个当代奴隶制形式问题工作组(原先的奴隶制问题工作组)。

联合国当代奴隶制形式问题工作组

217. 这个工作组的职责是监督奴隶制和贩卖奴隶的所有实际做法与表现，并根据所有能获取的资料，对奴隶制的变化情况进行审查。工作组就接受任何政府以及非政府组织愿意向其提供的资料开发了一种作法。例如，2000 年的议程列入一项有关债务劳役的特殊项目，并请有关这一问题的专家提出建议，由联合国当代奴隶制形式自愿信托基金提供财政支助。这个工作组可以为支持国际劳工组织设计解决强迫劳动问题的技术合作项目提供资料或是提出建议³。

218. 在过去 10 年中，国际社会反对贩运人口的活动明显增加。在人权制度同预防犯罪与刑事审判制度之间有时需要作出区分，尽管这两类活动往往是重叠的。在谈及国际劳工组织的活动之前，本节先简要地审议一下其他国际组织的活动和途径，特别是联合国系统的涉及同消除强迫劳动有关的贩运人口问题的机构与计划的活动。

许多机构就有关贩运人口问题采取的国际行动

¹ *The Multifunctional character of agriculture and land*. For a fuller explanation, see FAO/Netherlands conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land, 12-17 September 1999 (Maastricht).

² 国际刑警组织最近(2000 年 11 月)组织了一次有关贩运人口问题大会，国际社会派出了许多代表参加这一次会议。见前引书。

³ 例如，在其 1999 年第 24 届会议上，它通过了有关下列问题的决议：贩运人口和剥削其他人卖淫；预防一切形式的跨国界贩卖儿童；腐败在长期存在的奴隶制和类似奴隶制做法中的作用；移民工人；家庭佣工；废除契约劳动和消除童工现象；以及总体的强迫劳动问题。

219. 在联合国系统的人权条约机构中，消除对妇女歧视委员会(CEDAW)、儿童权利委员会、人权委员会(HRC)和经济、社会与文化权利委员会(CESCR)，在审议条约签署国提供的报告时，都特别重视贩运人口问题。特别报告员也重视同儿童卖淫和儿童色情活动有关的贩运人口问题。促进与保护人权委员会小组委员会的当代奴隶制形式问题工作组(向人权委员会提出报告)，最近几年来就贩运人口问题召开了几届专门会议。

220. 人权事务高级专员署(OHCHR)于 1999 年 3 月制定了一项计划，目的是将人权问题结合进反对贩运人口的新举措中，重点是制定法律和政策。人权事务高级专员署同欧洲委员会一起，为东欧和中欧制定了一项贩运人口问题联合计划，重点是放在预防措施上。高级专员署驻萨拉热窝的地方办事处已同包括国际移民组织在内的国际组织一起采取行动，为被贩卖的受害者提供支持，加强对贩运人的起诉以及加强法律改革和政府的责任。人权事务高级专员署还在亚洲和太平洋地区积极开展反贩运措施，它鼓励这一地区的国家人权委员会对这一问题负起责任。

结合人权观点

221. 有关预防犯罪和刑事审判手段问题，联合国控制毒品和预防犯罪署(UNODCCP)于 1999 年 3 月实施了一项反对贩运人口全球计划。此项计划的目的是揭露参与人口走私和偷渡的有组织犯罪集团，并促进为解决这些问题而加强有效的刑事审判。此项计划由政策型的研究和目标型的技术合作组成，由国际预防犯罪中心(CICP)和联合国地区间犯罪与司法问题研究所(UNICRI)制定。国际预防犯罪中心负责技术合作问题，联合国地区间犯罪与司法问题研究所负责研究方法和协调。国际刑警组织最近在其秘书处内部成立了一个新的处，处理贩运人口问题。它最近召开的有关贩卖妇女问题国际大会(2000 年 11 月)，建议加强国际合作，以促进对为性剥削目的而参与贩运人口的罪犯的起诉，以及批准新的联合国反对跨国有组织犯罪公约及其伴随议定书。

刑事审判起着重要的作用

222. 许多联合国机构和其他国际机构目前正在以不同的方式，参与加强同强迫劳动问题有关的合作和人道支援。联合国开发计划署(UNDP)在其全球问题分析中，而且越来越多地在其国家和地区计划中涉及了贩运人口问题。例如，开发计划署的《1999 年人类发展报告》，认定贩卖妇女和女孩是随着全球化高涨而增加的犯罪活动之一。在国家一级，联合国开发计划署有时就这一问题同联合国专门工作组进行协调。在湄公河次地区的 6 个国家中，联合国开发计划署发起了一项同贩卖妇女与儿童作斗争的地区项目。这一项目有多种内容，主要目的是：在不同伙伴之间建立新的对话与行动机制；支持实施以社区为基础的预防贩运人口的新举措；以及加强国家和地区的制定处罚贩运人口罪犯和维护受害者人权的法律及其实施的能力。

将废除强迫劳动置于发展的中心

223. 还有一个事例是，联合国儿童基金会在整个发展中世界发起了一项运动，要幼年儿童提防有危害的劳动和色情业的危险。联合国儿童基金会的一些国家与地区办事处，制定了反对贩运人口的项目，其中有些项目是同国际劳工组织合作制定的。在国家一级采取的途径，包括就提高警惕、调查和建立妇女团体问题同执法机构一起举办了培训专题讨论会。

224. 联合国妇女发展基金(UNIFEM)将解决贩卖妇女问题作为其消除性暴力全球运动的组成部分。它积极地参与了亚洲的工作，同国际劳工组织一起，为各国的妇女部提供技术支援，并主持研究和咨询工作⁴。

225. 在其他国际组织中，国际移民组织将贩运人口问题作为其关注移民问题的附属部分。它实施了一批让来自不同地方——从欧洲到中美洲——的被贩卖人员自愿返回家园和重新融入社会的计划。自 1996 年起，国际移民组织在湄公河次地区执行了一项计划，将被贩卖人员和其他易受伤害妇女与儿童的回归与重新融入社会结合在一起。它还执行了一系列的重大研究项目，探讨在欧洲盛行的贩运人口问题和可能的预防措施。总之，国际移民组织在其概念性和分析性工作中发挥了重要的作用，确定了当前解决贩运人口问题国际手段中的某些不足，并提出了今后的更严密的工作方法。

劳动力贩运中的移民问题

226. 由于是跨边界的人员流动，因而解决贩运人口的有效手段还要求有地区的合作。于 1997 年在马尔代夫召开的南亚地区合作协会(SAARC)第 9 次高峰会议上，国家元首或政府首脑保证协调他们的努力，并通过了一项要求制定反贩运人口地区公约的决议；已经起草了一份有关同贩卖妇女与儿童卖淫作斗争的公约草案。在欧洲，正如本报告前面提到的那样，有着多种多样的反对贩运人口的新举措。

增加地区的情况

227. 欧洲安全与合作组织(OSCE)是推动此项工作的行动者。欧洲安全与合作组织成员国在其 1991 年《莫斯科文献》中就同贩运人口作斗争的问题作出了初步承诺。在 1996 年《斯德哥尔摩宣言》中，欧洲安全与合作组织议会对欧洲安全与合作组织边界内外的贩运人口活动表示了严重的关注，承认此种活动同经济过渡和有组织犯罪有着联系。最近，它委任了一位人口贩运问题顾问，并为欧洲安全与合作组织的新举措起草了一份行动计划。这是一项涉及多个方面的行动计划，包括从政治上更加重视贩运人口问题；将反对贩运人口的措施结合进日常的核心活动中去；就解决这些问题为欧洲安全与合作组织的地区代表团成员提供培训；以及在关键的目的地国举行圆桌议，以便加强对受害者的支援和各种伙伴之间的合作⁵。

⁴ UNIFEM: *Trade in human misery: Trafficking in women and children: Asia region* (South Asia Regional Office, 1998).

⁵ 欧洲安全与合作组织：2000 年同贩运人口作斗争的活动的拟议行动规划。见前引书。

三、强迫劳动和农村工人： 过去的经验为今后指明了方向

228. 由于有如此之多的国际机构积极地参与了解决同强迫劳动有关的问题，避免重叠将是一项挑战。在将劳动范围之内的问题始终置于舞台中心方面，国际劳工组织要发挥关键作用。回顾一下国际劳工组织和伙伴机构早期就农村劳动问题所做的工作，可以为如何以综合的途径解决强迫劳动问题提供某些线索。农村地区存在的大量的强迫劳动现象，使得此种过去的经验更加有益。

国际劳工组织有关农村劳动的早期工作提供了某些线索

229. 从上个世纪中叶起，国际劳工组织开始为根除发展中国家农业劳动中的奴隶形式作出了重大的贡献。这可以被视为是更广泛的国家与国际推动改革落后的农业制度的组成部分，它既有益于更大的社会公平，也有益于提高农业效率。

通过综合计划根除土著农奴制：拉丁美洲的早期经验

230. 国际劳工组织自己致力于改善农村劳动力的生活和工作条件，可以追溯到战后早期，特别是就拉丁美洲的土著民族而言。理事会于1946年任命了一个专家委员会，对世界各地的土著民族的生活和工作条件进行调查。在这个委员会的工作基础之上，国际劳工组织就土著民族的生活与工作条件制定了一项全面的和综合性的行动计划，将研究、标准制定和它在其中承担领导责任的机构间行动计划结合在一起。它的1953年重要出版物《土著民族》⁶，含有大量的有关当时在亚洲和拉丁美洲农村地区广泛存在的强制劳动制度的资料。《土著民族》还记录了各种强制的类型和招聘土著与部落人员中的弊端，包括拉丁美洲的“引诱”(enganche)制度⁷。

⁶ ILO: *indigenous peoples: Living and working conditions of aboriginal populations in independent countries* (Geneva, 1953).

⁷ 在前面提到的此种招聘制度中，劳力招聘人员每向农业企业交付一名工人，都会收到一笔一次性支付或是佣金。

231. 就促进性支援而言, 这一时期的一项明显成果是国际劳工组织主持的安第斯计划。此项计划开始时是于 1954 年在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁建立行动中心, 在后来的 10 年中又将此项计划扩大到其他安第斯国家。计划的主要目标是改善安第斯土著民族的生活和工作条件, 以便促进其融入他们各自的国家的经济、社会和政治生活中。除同联合国各专门机构合作外, 国际劳工组织还同其他国际机构保持了合作关系, 包括泛美印第安人协会、美洲国家组织和美洲开发银行。这项计划的高潮是 70 年代早期的一项多的安第斯社区开发项目; 在此之后, 计划实施的责任转交给了各国⁸。这些计划的成功之处, 是为这些国家分阶段地进行土地改革和随之减少强迫或强制劳动的发生打下了基础。

**同伙伴共同工作
有助于获得成果**

232. 国际劳工组织的有关农村工人和农村发展的活动, 在 50 年代至 70 年代普遍得到了加强。在这一时期, 整个发展中世界都在致力于以重新分配土地为目的的土地改革计划。当时, 其他国际组织也都非常重视农村地区的公平发展、促进重新分配政策和土地占有权的改革。

**世界就业计划
和农村发展**

233. 通过其世界就业计划的研究工作和促进活动, 国际劳工组织作出了非常明显的贡献。作为补充, 它又通过了一批有关农村部门的新标准, 特别是涉及土著民族、种植园工人、佃农与分成制农民、农村工人组织和农业中劳动监察的标准, 以及更综合的针对农村中易受损害群体的文书, 包括有关就业政策、社会政策和移民工人的文书。这涉及暗含对农村环境中可以共存的各种管理关系的承认。

234. 国际劳工组织针对农业和农村工人的政策有三个明显的特点: 第一个特点是涉及结社权利, 呼吁各国政府促进建立强有力的和独立的农村工人组织⁹, 此种权利只有在为改善有关工人的状况而采取集体行动的形式时才能得以实现; 第二个特点是将包括劳动监察在内的社会保护制度中的要素扩大到农村工人, 起码是其他工人可以正式享受的保护; 第三个特点显然是发展, 以及致力于合作社、佃农与分成制农民和农村工人组织工作的研究与活动¹⁰。

**结社自由、社
会保护及发展
研究与活动**

235. 1976 年世界就业大会提出了一项内容广泛的同贫困与低收入作斗争的战略, 其基础是促进就业, 特别是促进农村地区的就业。对诸如农村贫困的决定因素、种植园工人、农业制度和土地租赁、新技术与招聘制度的影响、农村发展中的妇女、农村移民与就业和参与以及农村贫困

⁸ See J.Rens: "The Andean Programme" in *international Labour Review* (Geneva, ILO), Vol. LXXXIV, No.6, Dec. 1961, pp.423-461; and J. Rens: "the development of the Andean Programme and its future", in *International Labour Review* (Geneva, ILO), Vol. LXXXVIII, no.6 Dec. 1963, pp.547-563.

⁹ 尽管涉及这一问题的 1921 年(农业)结社权利公约(第 11 号)和 1975 年农村工人组织公约(第 141 号)等早期文书重申, 结社自由适用于所有类别的农村工人。

¹⁰ 国际劳工组织: 《Wage workers in agriculture: Conditions of employment and work》(日内瓦, 1996 年)。对诸如农村贫困的决定因素、农业制度与土地租赁、农村发展中的妇女、农村移民与就业和农村贫困者的参与与组织等问题, 进行了范围广泛的研究和执行了范围广泛的支援计划。

者的组织等问题，国际劳工组织进行了范围广泛的研究，并提供了范围广泛的支援计划。在发展中国家执行了一批专门的公共工程计划，计划的对象往往主要是贫困的农村工人¹¹。

236. 在过去的 10 年中，对农村的关注看来已大体上从国际劳工组织的优先问题清单上消失了。但国际劳工组织并不是唯一的这样的组织。由于对重新分配政策和结构改革的关注已从国际发展议程上消失，任何机构都无法有效地处理某些地区正在恶化的农村贫困问题。根据官方数据，在世界穷人中，有 75% 是生活在农村地区¹²。穷人大多集中在边缘地区，那里的土地贫瘠，而且往往缺少可靠的降雨或灌溉系统。这些被隔绝的人口——往往是少数民族——不能说本国的官方语言，因而在消除强迫劳动做法方面，对中央政策制定者是特殊的挑战。对“农村工人”一词，必须审慎地予以对待，因为它可能会掩盖他们赖以生存的相互混合的收入来源及其关系(租赁、小土地所有、季节就业、农村中非农业收入，如手艺或是临时的建筑工作，等等)。

农村贫困近来的挑战

237. 在调整时代的高峰期间，当时所盛行的正统观念已众所周知。政策的目的是促进农业中的市场力量，使市场对土地和劳动力来说更加灵活，并取消补贴。就发展议程上依然保留的土地改革而言，重点是放在市场支援的方式。总之，土地公有制度被认为是农业效率的限制因素；促进个人土地占有成为趋势。尽管在许多情况下都获得支持，但在某些情况下，这些做法会使那些由于土地太少而没有资产保障的人增多。有迹象表明，现在正在审查某些早期手段，其中包括对严重的农村贫困持续上升的关注。例如，世界银行的最近进行的一次审查，承认了土地公有制度的优点，以及更公平的资产重新分配的重要意义¹³。为农村社会获得更大的社会公平和更多的收入机会，也是可持续农业的组成部分；这要以消除强迫劳动为前提。

238. 一直持续到 90 年代的土地改革——尽管速度较慢，已转向包括竞争性的投入与为新的土地所有者服务在内的以市场为导向的改革。但是，主要的问题是农村中没有一点土地或是几乎没有土地的人在增多。国际农业发展基金对地区贫困进行的调查确认，在大多数发展中国家，无法获得土地同低收入和农村贫困是联系在一起的：在诸如智利、中国、科特迪瓦、埃塞俄比亚、肯尼亚、印度、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦这样的国家，无法获得土地和贫困风险是并行的。根据国际农业发展基金的资料，几乎在所有地方，工资劳动者，特别是无土

工资劳动者和无土地是最贫困的

¹¹ ILO. *The challenge of rural poverty*; Progress report on research and technical cooperation concerning rural employment, agrarian institutions and policies, World employment Programme, third edition (Geneva, 1985).

¹² International fund for Agricultural Development (IFAD): *Rural Poverty Report 2001; the challenge of ending rural poverty* (New York, Oxford University Press, 2001), Ch.1, pp.1-8.

¹³ K. Deininger and H. Binswanger: "The evolution of the World Bank's land policy: principles experience and future challengers", in: *The World Bank Research Observer* (Washington, Dc, World Bank), Vol. 14, no. 2, Aug. 1999.

地或是临时就业的农业工人，都可能是贫困者。土著居住地区和边缘地区，同贫困也高度相关，特别是在拉丁美洲；而亚洲的农村持续贫困，同土著少数民族不能占有优质土地是联系在一起的。妨碍改善农村贫困状况的障碍，往往形成了一种恶性循环。就避免同债务有关的强迫或强制劳动而言，区分临时性贫困和长期性贫困可能有特殊的现实意义。

239. 农村贫困对妇女有着特别严重的影响，文盲妇女依然占多数，没有什么资产，而且此种趋势正在加强。扫除妨碍妇女控制农村资产的障碍，特别是控制土地的障碍，是同贫困作斗争的关键。而残酷的具有讽刺性的现实是，在某些国家，妇女可能要受债务劳役的约束，但却不能购买或继承用以赚取收入以偿还债务的土地。例如，在老挝人民民主共和国、斯里兰卡和越南这样的国家，就女性的不利地位而言，文化和政策因素并没有使很多妇女处于不利地位，但性别的影响依然是很沉重的。

240. 国际农业发展基金的最新报告认为，只要将援助比以往更加集中在减少农村贫困方面，通过刺激农业增长，特别是刺激粮食生产、产量和就业，到 2015 年达到将贫困减少一半的目标是可能的。突出的是，这些研究在研究这一方面情况是假定农村劳动力是作为自由劳动力——此种情况并非总能被视之为必然。有关农村工作的整个部门的政策，对人们可能避免和脱离强迫劳动现象有着重要的影响。

为什么妇女能继承债务劳役而不能继承土地？

视劳动力自由为必然

四、国际劳工组织的有关消除强迫或强制劳动的技术支援和技术合作

241. 长期以来，国际劳工组织一直在为已批准的公约提供技术支援。然而，劳工组织的有关强迫劳动问题的研究与技术合作活动，在某种程度上是附属于有着其他主要目标的计划的活动之中。这些计划活动主要涉及同以下问题有关的工作：消除最有害的童工形式；改善移民和女工(特别是在他们是贩运人口的受害者时)的状况；促进微型信贷方案；以及对没有强迫劳动的公共工程项目的政策支助。在今后的 4 年中，确定根据《宣言及其后续措施》执行的、专门旨在使强迫劳动成为历史的技术合作效率评估的标准，应该是可能的。有关此类项目的想法，首先是来自国际劳工组织的三方成员，它们可以在就《宣言》提交的报告中和在监督机构范围内进行的对话中直接提出建议，或是在同国际劳工局地区办事处和多专业咨询工作组的交往中提出建议。

技术合作至今很少
涉及强迫劳动问题

242. 在消除童工现象国际计划(IPEC)框架内进行的研究和项目活动，清楚地揭露了有关债务劳役和贩运人口的情况。1999 年通过的最有害的童工形式公约(第 182 号)，为此项计划增添了动力；除其他问题外，第 182 号公约主要是针对有关儿童的奴隶制、强迫劳动、贩运人口、债务劳役、农奴和卖淫等问题。在分析和对付胁迫性就业与招聘制度——因为它们既影响成人也影响儿童——方面，可以从消除童工现象国际计划迄今的经验中学到许多东西。

消除童工现象国际
计划的重要贡献

243. 为了制定消除强迫劳动——因为它影响着整个人类——的计划，国际劳工组织的其他单位可以根据消除童工现象国际计划的早期活动，利用这一计划所进行的研究、收集的数据、立法的投入和计划的其他构成部分。最能说明这一问题的是消除童工现象国际计划在亚洲地区的经验，由于这一计划而导致执行了范围更广泛的反对契约性劳动和贩运人口的国际劳工组织计划。消除童工现象国际计划的活动在非洲地区目前

尚处于发展的早期阶段，但最终可能会刺激执行更多的反对强迫和强制劳动的综合性行动计划。

244. 消除童工现象国际计划的方法具有内在的价值，无论是从处理更具体的童工问题，还是从使更广泛的社会计划最终协调一致所需的收集数据、达成一致意见和参与的角度看，都是如此。在提高对这一问题严重性的认识以及为随后的宣传工作奠定基础方面，制定统计方法和收集数据是一项关键要素。1998 年推出的“童工问题统计资料和监督计划”(SIMPOC)，为各国收集有关童工问题的高质量数据和加强对这一问题的理解提供了支持。消除童工现象国际计划的方法，也承认需要加强能力建设和扩大与加强伙伴网络的重要性，包括非政府组织和联合国系统的其他机构。除此项计划外，还有一些使儿童脱离剥削性工作的综合性与直接行动计划，以及通过解决同贫困、无知、执法制度不足、缺少发展机会和成人缺少有报酬就业机会有关的根源问题，防止出现童工现象的计划。此种重点集中的作法，必然会引起人们对童工现象背后的结构性因素的重视。

**制定统计方法
是极其重要的**

245. 消除童工现象国际计划还对童工现象方方面面的问题，包括强迫和强制劳动问题，进行了许多快速评估。快速评估的目的是收集同最有害的童工形式有关的量与质方面的资料——因为最有害的童工形式对调查往往是非常敏感的，并说明这些童工形式的规模、特征、原因和影响。现在已实施的或正在计划中的同强迫劳动有关的快速评估，包括：菲律宾的儿童士兵问题；几个非洲、亚洲和拉丁美洲国家的儿童家庭佣工问题；尼泊尔的儿童奴役问题；以及该国的贩运儿童和湄公河地区国家的难民营问题。

246. 在旨在解决儿童从事家庭服务问题的 80 多个消除童工现象国际计划项目中，有 32 个项目涉及儿童从事最有害的童工形式工作的问题。这些项目已导致发现了已知范围之外的那些强迫劳动问题。消除童工现象国际计划已开始解决海地的“restaver”现象问题。此种现象是将女孩置于私人家庭中，在可以构成强迫劳动的条件下从事家庭服务工作。为解决处于危险境地或是已在从事家庭服务工作的女孩的问题，消除童工现象国际计划的活动，是对此种现象的状况、预防、加强能力和康复进行分析。此种类型的干预有望可扩大到其他国家，因为从事家庭服务的儿童是最易受伤害和最受剥削的儿童。此外，消除童工现象国际计划还同与贩卖儿童劳动作斗争的项目进行了合作。

247. 1999 年后期，在美国提供的财政支助之下，消除童工现象国际计划在 9 个中非和西非国家(贝宁、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、加蓬、加纳、马里、尼日利亚和多哥)执行了一项有关贩运儿童问题的次地区行动计划。联合国儿童基金会和国际劳工组织于 1998 年 7 月在贝宁组织的一次有关贩卖儿童充当家庭佣工，特别是贩卖女孩从事家庭服务问题的次地区专题讨论会，推动了这一计划。

消除童工现象国际计划在非洲地区的有关活动

248. 到 2000 年末，在对 8 个国家进行的调查研究基础之上汇编的一项综合报告，确定了主要的趋势。它调查了以下问题背后的文化与历史因

素：童工移民与安置的目前模式；贩运的主要途径；输送国、接受国和两者皆有的国家之间的区别。它有理由认为，某些非洲国家的经济增长对贩运儿童问题的恶化可能起了助长作用，而传统家庭结构的解体也被视为是一种促进因素。社会—文化、经济、司法和政治因素也被认定在其中起了作用，因为儿童工作在社会上通常是被接受的；而且，在某些国家的村落中，酋长的权威实际上是被置于国家法律之上。总之，对贩运儿童问题现象进行调查，是有争议的问题，一方面是由于这一主题的微妙性，另一方面也是由于难以在习惯性安置和剥削劳动的安置之间划分界限。

249. 这一项目的第一阶段显然引起了积极的反响，所有政府都表示它们愿意同此种贩运作斗争；而且，在贝宁、马里和多哥，还由政府或非政府组织制定了专门的计划。双边合作的努力已经开始，例如，贝宁、加纳、尼日利亚和多哥已签订一项协议，以方便被贩卖的受害者的遣返工作，而且，大多数有关国家都制定了国家行动计划。

250. 除在尼泊尔的工作(见下面的内容)外，消除童工现象国际计划在印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡针对儿童中的强迫劳动问题积极开展了有关的活动。在印度尼西亚，消除童工现象国际计划为在“jarmal”捕鱼船甲板上工作儿童的康复提供了支援，他们是那些没有上学而被限制在“jarmal”甲板上日夜工作长至三个月的儿童。尽管大多数这样的儿童是由成年人在本村或附近村子中招聘的，但也有强行招聘和绑架的情况，此种情况的对象是那些最易受伤害的儿童，如街头流浪儿。通过消除童工现象国际计划的活动，为儿童提供咨询服务，而且，就适宜的干预和活动问题为项目官员提供咨询。同地方卫生机构建立了联系，并有正式的或非正式的教育计划，以帮助儿童完成其9年基础教育；对年龄较大达到就业年龄的儿童，将其托付给人力部或教育与文化部主办的技能培训计划；为工作儿童的父母提供信贷，使其能够从事创造收入的活动。在菲律宾，有一项类似的计划，对从事深海捕鱼和潜水儿童的康复问题作了规定。

251. 在斯里兰卡，消除童工现象国际计划制定了一项行动计划，防止交战团体强迫征招儿童和未成年人。斯里兰卡的北部和东部地区各省因武装冲突而遭到了严重破坏，其结果是大量的贫民逃离家园。计划中的防止出现童工现象的 sarvodaya 行动计划，重点将放在斯里兰卡北部与东部的某些地区，特别是其中的难民营。

252. 2001 年早期，消除童工现象国际计划在巴西和巴拉圭开始实施一项消除对儿童与青少年的商业性剥削计划。此项计划的目的是确定现有立法制度在这一问题上的差距，并将各种建议综合起来，以便改进国家一级的立法。它还寻求收集可靠的有关儿童商业性剥削问题的资料，包括可能的走私儿童网络的资料，使其能用于制定和实施政府在这一方面的干预计划。这一项目由美国提供财政支助，战略性地设置在两个国家的边界地区，覆盖了巴西的福斯杜伊瓜苏和巴拉圭的埃斯特城。它准备同国家与地方政府的各个部门、社会伙伴和民间组织进行广泛的合作。消除童工现象国际计划还一直在调查安第斯地区的介绍儿童家庭佣人的

消除童工现象国际计划在亚洲的有关活动

消除童工现象国际计划和拉丁美洲的强迫劳动

网络。

253. 1997 年中期，消除童工现象国际计划在联合王国支持之下，在湄公河次地区实施了同贩卖儿童和对其进行卖淫剥削及其他无法容忍的童工形式作斗争的项目。这一项目的第一阶段工作，涉及的是一项研究该次地区出现贩卖现象的根源的计划。初期报告为对这一问题的认识提供了新的视点，并就积极的同贩卖作斗争的措施计划提出了建议。这些结论，再加上国际劳工组织 / 消除童工现象国际计划提出的行动框架，已提交于 1998 年 7 月在曼谷召开的协商会议。这次会议——柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、泰国和越南派了重要的技术人员参加了会议——的目的，是为了确定所有新项目的伙伴初期所有权，并得到所有五国的承诺，将同贩卖作斗争作为跨边界的和次地区的问题。

254. 这个项目于 1999 年 12 月开始的第二个阶段，通过在大湄公河次地区同贩卖作斗争，现在带有更广泛的旨在减少对妇女与儿童的劳动剥削的目标。消除童工现象国际计划是在同国际劳工组织性别促进计划合作的情况下，实施这一项目的。

255. 确定将妇女包括在这一项目范围之内，有多种原因。首先，对出于劳动剥削目的的贩卖——尽管在性别选择上妇女与女孩往往比男子与男孩处于更易受伤害的地位，通常不能按年龄一刀切的方式加以解决。导致妇女和年青女孩被贩卖的环境往往是类似的。此外，特别是在那些边缘化社区，许多年龄在 18 岁以下或是甚至 15 岁以下的年轻女孩往往已经结婚，或是已经超出了义务教育的年龄，因而她们可能必须为其自己及其家庭的生计想办法。第二，作为同贩卖儿童作斗争的任何有效战略，将妇女包括在内是极其重要的。解决造成贩卖根源——如贫困和家庭破裂——的措施，再将特殊重点放在母亲身上时，特别是放在往往是穷人中最穷的女性一家之主身上时，可能会具有更强的可持续能力。第三，当地的妇女在社区监督中所起的作用是极其重要的。

256. 因此，大湄公河项目有能力建设的构成部分，目的在于创造一种环境、使有效同贩卖妇女与儿童作斗争成为可能。在次地区，国家和地方一级建立了协调机制，并为改进立法、执法和政策制定提供了支援。这个项目的目的是促进每个有关国家制定采用协调一致的有关贩卖问题的手段的法律。它将在目标范围内，监督获取这些服务对被贩卖妇女与儿童或是处于危险境地的妇女与儿童的实际或可能的价值。这一项目也是以这样的前题为依据：使家庭——特别是家庭女性成员——通过生产性更强的方式获得生计，及有更广泛的经济机会因而能够在更大程度上控制其命运，是预防贩卖的最佳途径。另外，将为经选定的伙伴群体提供培训，包括司法系统和其他执法机构的工作人员、地方政府官员及社区各种组织的人员。每个国家有一个国家项目咨询委员会，由国际劳工组织、政府、雇主与工人组织和非政府组织的代表组成。

257. 在《国际劳工组织宣言》的“前言”中，移民工人是一个重点群体，他们有最终落入强迫劳动境地的危险。在过去的 20 年中，国际劳

湄公河次地区 贩卖儿童情况

能力建设、立法改革、执法、供选择的收入机会

国际劳工组织同 移民工人有关的

工组织扩大了对许多政府的支援，以便加强其对移民工人的招聘进行监督和制定有效的政策与法律框架¹⁴。在亚洲，一项由联合国开发计划署资助的国际劳力移民地区计划(1986—93年)，在诸如以下问题方面促进了13个国家的知识分享和信息交流：有效地选择、批准和管理私营招聘机构的活动；登录据报告有违法行为的机构，采用通用的“标准合同”；以及加强国外使馆劳工官员的服务。九十年代初期，国际劳工组织在6个阿拉伯国家执行了一项类似的但规模较小的计划。1994年，国际劳工组织在中欧和东欧建立了一个非正式的国外劳工网络，在劳工移民政策方面提供有关最佳做法的信息。根据1992年国际劳工组织/联合国难民事务高级专员署召开的地区会议，制定了另外一项项目，这次会议将阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯的政府同比利时、法国、德国、意大利和西班牙的政府召集在一起，审议减少马格里布人离开自己国家去国外就业的需求的计划。最近，国际劳工组织还在几个国家从事了有关贩卖移民问题的调查研究，包括捷克共和国、匈牙利、立陶宛和俄罗斯联邦，为导致通过联合国的有关贩运人口问题新文书提供了数据。

**工作也有助于同
强迫劳动作斗争**

258. 同移民处合作的性别促进计划，也正在制定一份“良好的实践”的手册，目的是为国际移民的妇女作好准备，并保护她们免遭剥削性的和不良形式劳动的伤害。它通过列举最佳做法和手段的具体实例，并说明其成功的原因，以便提醒政府，国际劳工组织三方成员和其他有利害关系的群体重视在保护女性移民工人的权利——包括逃避强迫劳动的权利——方面加强合作的范围。

**同贩卖、移民和性别
促进有关的其他活动**

259. 国际劳工组织为消除尼泊尔的债务劳役而进行的努力，涉及一系列的国际劳工组织的有关行动，近年来是以消除童工现象国际计划为开端。自其1995年在尼泊尔实施后，消除童工现象国际计划对消除总体的债务劳役，特别是对儿童债务劳役给予高度重视。在这一方面，它进行了一系列的补充性活动，包括研究、为废除债务劳役的新立法提供技术支援、专题讨论会以及在该国债务劳役最盛行的地区执行定向的项目活动。在这一广泛的经验基础之上，消除童工现象国际计划和促进《宣言》重点计划，最近制定了一项更综合的同债务劳役制度作斗争的项目。

**在尼泊尔进行的反对
债务劳役的协调行动**

260. 1998年8月，消除童工现象国际计划和联合国儿童基金制定了一项题为“消除尼泊尔的儿童(债务)劳役”的共同项目。在同意大利工业总联合会(CONFIDUSTRIA)合作的情况下，这一项目得到了意大利的几个工会的支助。这一项目是在尼泊尔西部地区实施的，在这些地区，儿童以“*kamaiya*”债务劳役者的形式，在砖窑、采石场、旅馆、餐馆和地毯工厂工作。项目的主要目标是增强雇主、工人和非政府组织预防并同童工现象作斗争的能力，防止在社区中有儿童债务劳力现象，以及使经选择的儿童脱离债务形式的劳役境地，并为他们及其家庭提供其它生计方式。这一项目的重点是放在在农业、工业和娱乐业部门中从事债务劳役的6—14岁的儿童身上，特别是女孩。雇主组织、工人雇主和非

¹⁴ ILO. Migrant workers, 同前。

政府组织都分别负责实施项目中的不同内容(见下面的有关社会伙伴新举措的内容)。

261. 这些以及相关的项目活动都辅之以研究和分析。一项由国际劳工组织委托的调查研究,分析了造成尼泊尔的债务劳役制度长期存在的因素,并为制定铲除此种惯例的协调战略作出了贡献¹⁵。它提出了一项战略,将“*kamaiya*”关系转变为工资—劳动关系,减少在信贷上对雇主的依赖,并确定信贷的其他来源。向政府、工会、非政府组织、国际机构和双边捐赠者分别提出了建议,确定了这些不同的行动者在结构性转变的总体战略中的不同作用。

262. 作为国际劳工组织的鼓励尼泊尔政府消除债务劳役的努力的组成部分,于1999年11月同土地改革与管理部共同组织了一次全国专题讨论会,制定反对儿童债务劳役的国家行动计划。大批的国家与国际组织,包括联合国机构和捐赠政府,参加了这次讨论会。这次讨论会制定了一项行动框架,并就同债务劳役作斗争问题提出了一批干预方式,包括:教育、培训和创造就业活动;制定补充政策;立法行动;以及批准国际劳工组织有关公约的筹备工作。在起草符合国际劳工组织强迫劳动公约规定的“债务劳役(废除)法案”时,国际劳工组织提供了技术投入。它还帮助妇女、儿童和社会福利部(MOWCSW)确定了该国现有有关法律中的某些差距¹⁶。

263. 为强化这5年在尼泊尔的经验,消除童工现象国际计划、社会财政处和《宣言》计划,现在已着手制定同债务劳役制度作斗争的综合性项目计划。由于国际劳工组织以往的努力尽管是有益的,但其范围有限而且是分散的,新项目是打算以更完整的方式解决债务劳役和儿童债务劳役的问题。目标是债务劳役工人的家庭。此外,工会法的最近一项修正案和对农业工人采用最低工资,提供了部分所需的法律和制度框架,为债务劳役法案解决问题作了补充。新法案有两个主要组成部分,第一个组成部分是制度与能力建设,包括加强农业工人组织的能力;第二个组成部分是为债务劳役者及其家庭提供直接支助。

264. 国际劳工组织的工作在消除强迫劳动方面有效的另外一个主题途径,是利用微型财政举措,加强债务劳役者进入财政市场的机会。国际劳工局社会财政处首创的微型财政技术,通过加强现在的或可能的受害者的经济地位,解决强迫劳动问题。

265. 国际劳工组织三方成员之间的持续对话,以及寻找共同赞成的解决方式,是这一途径的主要特征。各种制度必须适应文化环境和当地的需要。尽管此种途径尚处于发展的初期阶段,但它对南亚地区有特殊重要的意义。一项经革新的国际劳工组织新项目,准备在这一地区利用这些技

将各种有关部召集在一起解决这一问题

根据《宣言》制定的综合项目同早期努力融合在一起

微型财政新举措的贡献:采用持续对话的途径

¹⁵ S. Sharma, 同前。

¹⁶ 与此同时,尼泊尔还起草了两项独立的有关贩卖问题的法案草案,其中一份法案的起草工作得到了联合国儿童基金的支援,另一项法案则得到了联合国政府的支援。在起草时,妇女、儿童和社会福利部将这两项独立法案中最重要的组成部分结合在一起,起草了一份统一的版本,已提交司法部供审查。

术，打破债务劳役的循环。已在亚洲地区采取了制定更综合的财政信贷与支援计划的步骤，以便抓住这一问题的根源，此种根源被认为是在于农村劳动力市场和金融市场的运转存在缺陷。

266. 1999 年，国际劳工局社会财政处在荷兰政府的支助之下，执行了一项为期三年的项目，其目的是防止出现同家庭负债有联系的剥削性劳动形式。在一项覆盖孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦的项目中，微型财政项目是其主要工具。它的基本目的是引导现有的微型财政机构开发、检验和提供储蓄与贷款产品，专门用于有陷入债务劳役境地危险的家庭。

促进南亚的微型财政

267. 支撑这一项目的基本根据是，在村庄或基层，如果能获得更多的财政服务，能降低作为放债人的地主或雇主的相对重要性，从而将作为债务劳役原因的债务的重要性降低到最低限度。然而，由于债务劳役的存在，其复杂的关系网不仅只涉及财政问题，因而这一项目也含有其他方面的活动。作为对提供微型财政这一核心职能的补充，在教育、初级医疗、创造就业活动、动员公众舆论和总体权力方面，它也组织了伴随的支助。

268. 这个项目是建立在社会财政处根据根除债务劳役标准与手段 (BEST) 计划早期采用的方法工作基础之上的，调查了致使贫困家庭陷入债务劳役境地的经济、财务以及文化状况。这项研究组成部分的目的，是确定通过劳动服务偿还债务可能会变为债务劳役的途径。这次研究还将重点放在诸如陪嫁嫁妆这样的社会习惯上，因为这些习惯可以成为受影响家庭负债的主要因素。另外，在涉及特别严重的劳动剥削情况时，研究还特别重视经济权力和强化社会对话杠杆之间的联系。

269. 尽管初期的重点是放在防止出现债务问题上，印度、尼泊尔和巴基斯坦对此种涉及债务劳役问题的项目作出了非常积极的反应，并将某些重点转向脱离了债务劳役的人的善后问题上，以防止他们重新陷入债务劳役。目前，印度正在安得拉邦实施这一项目，这将加强原先的债务劳役人员的力量；并提供支助，进一步确定可能的债务劳役陷阱。印度的其他邦也表示有兴趣参与这一项目。在没有对债务劳役情况进行正式调查的孟加拉国，这一项目的重点主要是集中在家庭因负债而陷入受剥削形式的劳动方面。巴基斯坦政府已重新作出努力，同债务劳役作斗争，包括为最近脱离了债务劳役的人提供微型财政服务。在尼泊尔，这一项目通过为最近脱离了“kamaiya”形式债务劳役的人提供微型财政服务，为前面提到的项目所作的努力提供补充。

270. 国际劳工组织的同消除强迫劳动有关的另外一种类型的工作，是公共工程计划。1995 年，涉及促进充分就业的社会发展问题世界首脑会议《社会发展问题哥本哈根宣言》和《行动计划》承诺三，重新引起了人们对国际劳工组织于 70 年代开始的同就业密集型基础设施计划有关的工作的兴趣。国际劳工组织的就业密集型投资计划，通过显示如何以节省成本的劳力密集型的方式进行基础设施建设与维护，促进了以当地可利用的资源创造可持续的就业。这一计划通过发展利用劳力密集型方法的小型企业，帮助国内建筑行业提高了能力。当初对此类方案可能

就业密集型基础设施计划

会使用强迫或强制劳动表示的关注，使得国际劳工组织制定了采用尊重基本劳工标准作为本计划组成部分的途径。

271. 根据过去几年的经验，这一计划拟定了有关劳工政策与做法的总体准则，其中包括保证就业密集型项目中的劳动实际上是自愿的具体建议¹⁷。这些建议包括促进社区参与项目并进行持续的监督，以保证达到计划的目标，而且附有一系列的保护，包括：告诉工人应得的报酬；对他们进行教育，以使能认真核实，以保证其工资得到正当支付；报告所出现的违反情况；以及警惕非自由劳动的迹象，特别是在有中间人参与的情况下。同样，国际劳工组织多年来一直在为世界粮食计划提供意见，告知其在地区活动中避免出现强迫劳动现象的途径。国际劳工组织在这一方面的贡献，其他组织可以在其主持的项目中加以利用，如世界银行。实际上，世界银行最近已重新对公共工程项目表示感兴趣，将其作为其新的社会保护战略的关键项目。

272. 国际劳工组织的技术支援和技术合作的主张，来自国际劳工组织同其三方成员之间的对话。《宣言》的后续措施为政府审查自己的情况和提出技术合作要求提供了机会。雇主组织和工人组织也可以就此提出建议。在其第一次审查有关《宣言》的年度报告中，尼泊尔政府提出了它的想法，随后提出了自己的举措，并得到了国际社会的回应。在第二次审查年度报告时，引出了要求调查确定马达加斯加的这一问题的规模与性质问题。国际劳工局可以根据自己的研究和倡导工作提出主张，也可以根据为处理已批准公约实施问题的监督机构提出的问题提出主张。

从就《宣言》提交的报告和监督机制中获得主张

273. 由于第 29 和 105 号公约的批准率很高，监督机构在提出关于技术合作的建议方面可以发挥积极的作用。在过去的 20 年中，两个主要的调查委员会——第一个委员会涉及 80 年代早期对海地和多米尼加共和国的指控，第二个委员会涉及最近的有关缅甸强迫劳动问题——的工作，已在前面作了描述。自 1990 年起，理事会已宣布可接受以下的根据《国际劳工组织章程》第 24 条提出的同强迫劳动公约有关的申诉：巴西(第 29 和 105 号公约)；危地马拉(第 29 和 105 号公约)；伊拉克(第 105 号公约)；缅甸(第 29 号公约)；以及塞内加尔(第 105 号公约)。在大多数情况下，是提醒政府注意法律与惯例中的有关强迫劳动问题，以及为解决这一问题可以采取的措施。

监督程序可以导致重大行动

274. 此外，实施公约与建议书专家委员会和大会标准实施委员会要定期讨论一批同强迫劳动公约有关的问题。此种监督机制的工作是技术支援或技术合作打算的丰富源泉，这些支援或合作可以帮助政府——根据其要求——更快地达到消除所有形式的强迫或强制劳动的目标。为了说明这一点，这里回顾一些这些机构高度重视的议题，以便形成此种想法。此种用技术合作的议题途径也可以促进国与国之间的信息交流，从而加快成功战略的速度。

¹⁷ . D.Taigman and J. de Veen: *employment-intensive infrastructure programmes: Labour policies and practices* (Geneva, ILO, 1998).

275. 精确的数据不仅有助于制定最有效的同债务劳役作斗争的制度，也可以为评估这些制度的效率提供健全的基础。监督机构指出，需要更多的研究、基础数据、案例调查和改进统计方法，以便查清亚洲地区债务劳役的真实程度，特别是在**孟加拉国**、**印度**和**巴基斯坦**。它还认为需要更有效地执行法律。此类议题有可能为技术合作计划提供基础，或许能够围绕这些议题制定技术合作计划，首先将重点放在具体的农业和产业部门中所存在这些问题的性质的统计与详细研究方面。

亚洲的债务劳役： 统计、解除和康复 计划、实施

276. 例如，已敦促**印度**政府进行综合性的调查，采用按性别分类的有效统计方式。这要求独立的部门提供服务，支持制定方法和进行调查。针对**巴基斯坦**的有关儿童和成人债务劳役的统计问题，也提出了类似的要求。还要求这两个国家就债务劳役人员的脱离与康复工作的计划，以及针对唆使和长期使用债务劳役负有责任的人员采取行动的有效安排的计划，提供详细资料。

277. 在亚洲和拉丁美洲部分地区，据称农业、种植园和新的农村开发地区中存在着强迫劳动现象，CEACR 对此一直表示关注。这些做法对诸如土著民族和其他少数民族这样的脆弱群体的影响，往往是重大的。例如，在**印度尼西亚**，有资料表明，达雅克土著民族在东加里曼丹的产业伐木区、产业森林种植和其他社区制定的社区发展项目中，所处的条件是债务劳役的条件。已经强调过要保护传统的土地使用与职业形式，但要加强保护措施，如监察、调查或监督——特别是在实际支付的工资、公司仓库的运作、这些仓库中所使用的证明制度以及林业部门中工作的其他条件方面。

农业、林业和边远农村地区的强迫劳动

278. 在拉丁美洲，国际劳工组织监督机构长期以来一直重视海地移民工人在**多米尼加共和国**的悲惨处境，这已导致执行了一系列的同以下问题有关的技术咨询服务和技术合作活动：招聘的方式；种植园劳力的稳定状况；国家间协议的宣传情况；工资支付和就业合同；种植园工人的自由流动、没收海地工人的证件；改善劳动监察服务；以及长期生活在**多米尼加共和国**的海地人的身份规定。自那时起，**多米尼加共和国**政府一直同国际劳工组织进行密切合作，试图解决这些和相关的问题，前面已经提到了其结果。

279. 对拉丁美洲工人中央工会(CLAT)和国际自由工联声称巴西农村地区存在着强迫劳动和债务奴役的问题，监督机构将重点放在立法本身的缺陷方面，特别是放在执法不力方面。尽管最近对同强迫劳动做法有关的行为加强了惩罚，但人们对监察的效率和不对进行制裁依然表示关注，特别是在农村地区。只靠监察机构是无法同强迫劳动现象作斗争并杜绝此种现象的；它必须依靠坚强有力的能够在合理的时限内对违反现象实施严厉惩罚的司法制度的支持。已敦促该国政府考虑就强迫劳动问题制定统一立法，确定此种情况的民事和刑事责任，并授予劳动监察人员必要的权限，以刑事罪对待强使其他人从事强迫劳动的人员。此类措施可以作为更广泛的技术合作新举措的组成部分。

280. 在**巴拉圭**和**秘鲁**，关注的主要重点是对土著民族实行强制劳动问

题。在巴拉圭，世界劳工联合会(WCL)于 1997 年发出的一份通报指出，大农场中的土著人的工作条件表明存在着大量的强迫劳动；已要求该政府就在土著民族高度集中的地方建立适当的劳动监察机构的可能性提供资料。在秘鲁，世界劳工联合会于 1997 年发出的一项通报，提到了强迫劳动的做法涉及到亚马孙地区的土著民族；已要求该政府就它要采取的旨在纠正这一情况的措施以及它实施的制裁情况提供资料。

281. 继监督机构作出评论之后，有关政府往往——但不总是——会提出重要的新举措，并有来自国际劳工组织的技术支援。在监督机制初次提出这些问题之后，可以进行更系统的调查研究工作，以便确定最近的趋势和旨在改善此种情况的可能的政策与项目干预。国际劳工组织最近在玻利维亚和秘鲁已开始从事有关这一问题性质的调查研究。在《宣言》推动和荷兰资助之下，在玻利维亚执行了一个项目，重点是放在东部低洼地区商业农业中季节移民工人的招聘与就业条件方面。在秘鲁，调查研究的重点主要是放在同采矿有关的强制性做法方面¹⁸。

282. 国际劳工组织监督机构已经在处理非洲部分地区存在的类似奴隶制做法的问题。毛里塔尼亚就是一个实例，在过去 10 年中，一直在提该国的当代奴隶制形式的问题。在有关消除类似奴隶制做法的建议中，重点是放在法律改革方面，如已提出建议，将禁止任何形式的强迫劳动扩大到历史遗留下来的工作关系方面。根据《宣言》，现在正在实施的这一项目，在法国支助之下，将扩大其范围；在考虑社会一经济状况的情况下，寻找克服妨碍消除强迫劳动的途径。于 2000 年在贝宁开始实施一项类似的项目，除其他问题外，也是解决强迫劳动问题。

非洲的类似奴隶制的做法

283. 在苏丹，人们大量地提到了武装冲突环境中的奴隶制和拐骗问题。该国政府提到，正在做出努力，以便调查和解决持续的有关奴隶制和类似奴隶制做法的断言，如国际自由工联于 1999 年提出的断言。该国政府和国际劳工组织之间的磋商，正在探索技术合作有可能以实际方式促进解决这一问题的途径。

284. 在针对特定国家提出的意见中，偶尔也涉及贩运人口——不论是儿童或成人——的问题。孟加拉国是其中之一，该国政府提到了贩运人口现象增加的问题，主要是涉及卖淫¹⁹。所提出的有关对强迫劳动现象实施惩罚及其执行情况，以及政府的各种新举措的问题，可能会激发提出包含有范围广泛的活动的活动的项目主张。

为强迫劳动目的而贩运人口

¹⁸ 秘鲁全国矿工、金属工人与钢铁工人联合会(FNTMMSP)提出的关于普诺省和库斯科省大部分地区存在的所谓的不诚实雇用做法的评论，将这些人的做法称之为“引诱”(enganche)，他们从持有全国矿山董事会执照的采矿企业中雇用人员。见 1999 年专家委员会的报告。最近一次的调查重点是放在秘鲁高原地区采矿业中的强迫劳动问题方面：(Trabajo forzosa en la mineria artesanal de oro en el Peru-El caso de la Mina La Rincanada Puno)(manuscript, 2000)。

¹⁹ 联合国消除对妇女歧视委员会，“消除对妇女歧视委员会的结论性意见：孟加拉国”，纽约，第 17 届会议，1997 年 7 月 7—25 日。

五、社会伙伴的参与

285. 尽管雇主组织和工人组织的许多政策声明赞同消除所有形式强迫或强制劳动的原则，但在其活动中，这一议题往往不是处于中心位置。这只能表明，在整个国际和国家的大环境中，对强迫劳动问题还普遍缺少兴趣，或是在那些最经常发现有此种现象的经济部门或地理区域中只是以低调对待这一问题。对工人组织来说，许多国家限制农业和家庭服务工人的结社自由²⁰，严重地妨碍了它们就强迫劳动问题做一些工作的能力。这一主题本身看来早已被排除在有组织雇主的日常关注问题范围之外。但是，雇主组织和工人组织最近对待这一问题有某些进展。

强迫劳动尽管受到了严厉的谴责，但并没有成为活动的优先重点

286. 在国际劳工大会和其他会议上，来自世界各地的雇主组织强烈谴责了使用强迫劳动做法。这些组织在其各自国家内从事的促进健全的经营与劳动做法的工作，当然有利于防止出现强迫劳动的情况。因此，加强这些组织和提高其对社会责任问题认识的项目，可以被视为是对达到《国际劳工组织宣言》及其后续措施目标的间接支助，当然包括消除所有形式的强迫或强制劳动的目标。雇主组织和国际劳工组织可以为寻求替代被认定是强迫劳动的途径的雇主或地主提供咨询服务。

雇主长期以来对反对强迫劳动问题采取坚定的立场

287. 《全球契约》——联合国系统的商业伙伴协议，为帮助经营者懂得他们是如何在无意中促进了强迫劳动继续存在下去的问题提供了重要机会。它也就如何以避免出现债务劳役或其他形式劳动奴役的方式管理商业、服务业或农业企业，提供了资料来源。这可能涉及到要向政府施加压力，使其改变某些框架条件，如有可能妨碍以充分自由的条件雇用劳力的价格或税收政策。国际雇主组织(IOE)正准备就《全球契约》为其成员提供一揽子培训计划，当然，此种培训计划将包括消除所有形式的强迫或强制劳动的内容。

²⁰ 国际劳工组织：见前引书《工作中你的参与权》。

288. 雇主主动采用的行为准则，有时直接或间接地提到了要避免在供应环节中出现强迫劳动现象²¹。国际劳工组织的管理和法人公民计划，正在密切注意数目迅速增多的各种行为准则，并在探索企业用以落实其劳动政策目标的方式，重点是发展中国家的企业。一项有关的工作领域是调查遵守已结合进国际劳工标准中的基本原则的途径，这会有助于企业通过加强社会效益提高其生产率和竞争能力。

行为准则是另外一项工具

289. 企业有时就自愿的私营主动精神同工人组织进行谈判。例如，2000年9月，国际食品和有关工人协会联合会(IUF)、拉丁美洲香蕉联合会协作(COLSIBA)、菲律宾全国劳工联合会和三个从事香蕉生产的多国企业，发表了一项联合公报，承诺这些企业保证除遵守其他公约外，要遵守有关强迫劳动问题的公约。国际建筑工人和木工联合会(IFBWW)和世界上最大的家具零售连锁中的一家连锁，就工人权利问题制定了一项行为准则，包括不使用强迫劳动、奴隶劳动或监狱中的非自愿劳动。它具体规定，不要求工人存款或是扣留其身份证件作为对其雇主的保证²²。

290. 就消除强迫劳动而言，工人组织进行的活动主要是从事宣传、研究、组织、谈判和建立联盟。在国际一级，在国际劳工大会和其他论坛上揭露强迫和强制劳动情况，社会伙伴组织当然起了重大的作用。正如已经知道的那样，国际自由工联²³、世界劳工联合会、世界工会联合会(WFTU)和其他国际、地区与国家工会，都积极地利用了同强迫劳动有关的监督机制。此外，工会和非政府组织，如反对奴隶制国际，也都向同债务有关的奴役提出了挑战。工人组织就强迫劳动问题所作的努力，大多数同童工问题有关，特别是在农业和家庭服务方面。

工会发挥了重要的监督作用

291. 在国际工会组织中，国际食品和有关工人协会联合会，已经在寻找同农村地区中非工资和自营就业部门建立战略联盟的途径。正如受该联合会委托进行的一次调查得出的结论那样，“农业工资工人已成为处于不利地位的农村群体——如自然农业农民、佃户和分成制佃户、失业者和无土地者——的潜在盟友。……在过去的十年中，许多农民组织已比以往强大，它们扩大了自己的结构，并得到了更多来自诸如工会和非

²¹ J.Diller, “A social conscience in the global marketplace? Labour dimension of codes of conduct, social labeling and investor initiatives”, in *international Labour Review* (Geneva), Vol, 138, No.2, 1999, pp.99-129.

²² http://www.ifbww.org/-fitbb/INFO_PUBS_SOLIDAR/FaxNews_124.html, consulted on 15 Dec. 2000.

²³ A. Linard: *Migration and globalization: The new slaves* (Geneva, ICFTU, 1998); 国际自由工联于1999年在全世界发起了一项反对强迫劳动和奴役劳动的活动，敦促欧洲联盟中止同缅甸和巴基斯坦的互惠制度。

政府组织等其他群体的支助”²⁴。

292. 在全国一级，一批工会组织正在为合作社和小土地所有者组织提供支助，为它们提供信息并帮助它们改造其机构。例如，在巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、加纳、洪都拉斯、印度、马里、尼加拉瓜、尼日尔、菲律宾和多哥就是如此²⁵。加强参与的组织，是工人组织追求遵守可持续的农业政策中含有的核心劳工标准战略的组成部分。

工人组织在全国和地方采取行动

293. 在记录强迫劳动问题方面，全国一级的工人组织总是发挥着重要的作用，全巴基斯坦劳工联合会(APFOL)于 1998 年发表的有关巴基斯坦砖窑债务劳役工人的报告就是一个实例²⁶。这份调查研究审议了 1989 年最高法院的旨在终止砖窑产业和其他经济部门中债务劳役决定的实施情况。它审查了政府在这一问题上的新举措，并提交了全巴基斯坦劳工联合会自己的样本调查。这次样本调查是于 1997 年后期进行的，含有包括了拉瓦尔品第和伊斯兰堡地区的 74 个砖窑。这次调查提出了一批建议，涉及：废除债务；加强监督委员会的必要；以及教育和培训计划。这个调查尽管突出了国家的责任，但也强调，如果要使反对强迫劳动的行动真正有效，还需要有强有力的公众舆论。“采取新措施并拯救砖窑中不幸同胞的最终责任，将落在工会及其联合会的肩上，因为砖窑工人是他们的同胞。这是一项艰巨的责任，而且是工会要接受的一项巨大挑战”。²⁷

294. 印度的情况也是如此，有迹象表明，工会现在正在为支助债务劳役者加强其努力。在前面已经提到的一项重要建议中，印度债务劳役问题调查组敦促应就在地方和全国一级将债务劳役者组织起来的问题作出努力。2000 年 9 月，印度主要的全国性工会和社会活动者的代表就强迫劳动、《国际劳工组织宣言》和提交报告机制问题，进行了全国性协商。他们决定建立一个永久性的磋商机构，以便在废除印度的强迫劳动和债务劳役工作方面进行合作，并决心在有债务劳役者的部门中组织工会。已敦促国家、邦和地方一级的媒体，要充分重视债务劳役情况以及债务劳役活动分子被其雇主骚扰的情况²⁸。

有关债务劳役问题的全国磋商，决心采取行动

²⁴ 国际食品和有关工人协会联合会:Land and Freedoms, chapter on “Summary of key issues”: <http://www.iuf.org/iuf/if/o1.htm>。

²⁵ 国际食品和有关工人协会联合会：同前。

²⁶ 全巴基斯坦劳工联合会：Bonded Brick Kiln Workers-1989 Supreme Court Judgment and After (Islamabad, Khursheed Printers)。

²⁷ 同前。

²⁸ 教育与交流中心：Trade Union-NGO consultative Body to fight for the abolition of forced labour in India, press release (new Delhi, 26 September 2000)。

专栏 5.1

庆祝 12 月 2 日废除奴隶制日

12 月 2 日是国际废除奴隶制日。

在 2000 年庆祝这一国际日时，联合国秘书长科菲·安南指出，“新形式的奴隶制，如对儿童的性剥削、童工、债务劳役、农奴制、移民劳动、家庭服务劳动、强迫劳动、用于祭祀与宗教目的的奴隶制及贩卖人口，是对我们所有人的巨大挑战。”他对承诺终止形形色色的奴隶制的所有人表示敬意。

印度在于此前召开的一次有政府、工会和非政府组织参加的为期两天的全国磋商会议上通过了一项决定，将 12 月 2 日定为全国无强迫劳动日，并进行了庆祝，举办了集会、专题讨论会和提高认识活动及请愿活动，要求在实际中废除债务劳役。

资料来源：The Hindu, 3Dec.2000. Press release located at <http://www.unhcr.ch>.

295. 在拉丁美洲，巴西的工人组织为强迫劳动的受害者提供了支援。

此种支援采取了多种形式，从政策咨询到具体的支助计划和公众运动。

90 年代中期，包括农业工人联合会(CONTAG)在内的工会代表，同政府官员和人权组织代表一起，参加了全国反对暴力论坛。地方工会也参与了重大的提高认识的活动，这些活动的目的是让可能的移民工人注意去边远地区的危险。

296. 在国际劳工组织的寻求消除强迫劳动的项目中，雇主组织和工人组织也正在发挥越来越大的作用，例如，社会财政处的经一致同意的解决债务劳役的途径，正是通过其项目寻求社会伙伴的参与。在消除童工现象国际计划主持下，在尼泊尔实施的意大利社会伙伴新举措——解决“*kamaiya*”制度中的儿童债务劳役问题，就有由雇主组织和工人组织分别实施的组成部分。这是一种特别有建设性的途径，它不仅保证消除此种形式的债务劳役能在全国家一级的社会对话中享有某种程度的能见度，而且也能加强雇主和工人组织在项目实施中的参与。

社会伙伴参与国际
劳工组织的项目

297. 根据这一项目，国际劳工组织和尼泊尔工会大会(NTUC)于 1999 年 5 月就一项在加德满都、靳利德布尔、巴克塔普尔、奇特旺、卡什基和丹地区的旅馆、餐馆及地毯产业中消除儿童债务劳役行动计划达成了协议。它的对象是约 1000 名儿童，包括移民和非移民。其战略是使儿童脱离工作并通过为他们的教育、职业培训和微型企业发展提供支助使

其康复。建立了一个咨询委员会，包括有各政府部门、产业、社会伙伴和民间团体的代表。

298. 同一年，国际劳工组织和尼泊尔工会总联合会(GEFONT)就在尼泊尔西部消除儿童债务劳役问题的另外一项行动计划签署了一项协议。这个项目于 1999 年 6 月开始实施，开始时是为 5 个行政区的每个行政区选定社会工作者，并建立 15 个实施这一计划的村庄开发委员会。这些委员会同 *kamaiya* 解放阵线(KLF)共同召开群众会议，传播对儿童债务劳役和更一般性的债务劳役的认识。尼泊尔工会总联合会还在不同的行政区组织了 5 次工会研讨会，以便加强反对债务劳役的行动，并鼓励为农业工人实施最低工资制。它参与了要求制定立法的活动，并为发展合作社而辨别“*kamaiya*”家庭。

299. 尽管此类新举措尚不普遍，但它表明雇主组织和工人组织参与同强迫劳动作斗争的项目，会加强它们的影响。

六、评估效果：结束语

300. 在有关消除所有形式的强迫或强制劳动问题的这第一次综合报告中，重要的问题是从过去的经验中汲取某些关键的教训，但最重要的是向前看。

汲取过去的经验教训

301. 在过去的某些阶段，国际劳工组织利用它所掌握的各种手段，在根除强迫劳动以及滋长此种形式劳动的条件方面，发挥了明显的作用。标准框架是极其重要的，它为立法以及为制定促进性活动计划而达成社会一致意见提供了基础。由于这些问题在很大程度上是发生在农村地区，因而国际劳工组织制定了促进和保护农村工人权利的计划，并辅之以具体的就业和发展活动。

302. 资源使用的范围过广，以及作出无法实现的承诺，都有着潜在的危险。60 年代和 70 年代安第斯印第安人计划，可以被认为是成功的计划，因为它尽管在某种程度上有着相当广泛的社会与发展目标，但它的目标人口是在有限的几个国家中，并且得到了该地区政府和社会伙伴的支持。通过就农村工人问题制定新的国际标准，促进其他各种国际机构参与协调计划，国际劳工组织确定了它的作为联合国一个主导机构的地位。世界就业计划中的有关农村问题，以及最近的消除童工现象国际计划，也显示了类似的特征，它们将有关的标准、研究同具有有限而现实目标的技术合作结合在一起。

303. 由于强迫劳动有其本身的特征，也由于许多政府不愿意承认它们的问题，因而强迫劳动是一个难以处理的问题。但是，最近的尼泊尔的事例——已经下令废除债务劳役并为消除这一做法正在寻求国际劳工组织的及时支持，表明了为了从目前的状况中得到最大的收获可以做什么。然而，即使有政治意愿，但在为同其作斗争而需要鉴别这一问题，以及并在社会中促进对这一问题的认识方面，也会存在着巨大的挑战。

304. 所有这些表明，需要有全方位的行动，使用各种各样的手段。当代的强迫劳动问题的性质，要求有真正的提高认识的全球性计划，并以

需要有全方位的行动

细致的研究和开发适宜的统计方法作为后盾，以便明确这些问题及其影响范围。在特定地区实施有的放矢的和目标高度集中的技术合作计划，可以：解决强迫劳动的结构性根源问题；加强同其作斗争的职业组织；开展广泛的同其作斗争的运动；以及建立和加强为支持政策干预及惩罚犯罪者所需的劳动管理机构及刑事审判机构。同时，也需要将这些新举措纳入更广泛的体面劳动的议事日程之中，将预防出现强迫劳动现象放在首位。

第三部分、制定反对强迫劳动的行动计划

一、需要有一致的行动计划

305. 强迫劳动问题本身并没有真正引起全世界重视。它采用了不同的形式，而且，它们的共同特征粗看起来可能不是十分明显。但是，几乎每天都有的头条新闻中有关贩运人口、血汗工厂的监禁和某些种植园以及甚至私人家庭中的类似奴隶制工作条件的报道，都涉及到强迫或强制劳动。本报告描述的某些状况的严重性，要求有一致的国际行动计划，在某些情况下，国际劳工组织可以作为计划的主导者。本报告最后一部分就如何制定行动计划以及什么是其总体途径和各种构成部分，提出了一些看法。力量集中，就可以更坚定地将强迫和强制劳动问题列入政府和国际劳工组织三方成员以及整个国际社会的议程之中。

**集中力量跟
踪这一问题**

二、国际劳工组织的反对强迫劳动 行动计划的范围：总体构想

306. 初期的挑战是提高国际劳工组织的三方成员和国际开发机构对所有形式的强迫劳动问题的认识。这是一项复杂的但却是极其重要的任务。为取得有效的进展，必须使全球社会懂得：

**第一步：提高
认识和确定问题**

- 消除所有形式的强迫或强制劳动是达到更广泛的发展目标——如可持续的农业和减少所有部门中男女的贫困——的先决条件；
- 强迫劳动是大规模持续存在的问题，而不仅是历史的遗迹；
- 需要有多方位的行动。

307. 关键的第一步，是应支持成员国在其全国范围内确定强迫劳动的性质与范围。正如专家一顾问在其第一次审查根据《宣言》提交的年度报告时指出的那样，某些国家已承认这一问题，这是令人鼓舞的；此种坦诚值得得到积极的回应。因此，国际劳工组织迅速地为尼泊尔的反对债务劳役新计划提供了支持。第二次年度审查中，对详细调查据称出现的强迫劳动形式，提出了新的令人感兴趣的声明，这也值得提供支持。马达加斯加就是这样一个事例。

308. 为对此类要求作出答复，国际劳工组织现在有机会发起制定一项目标集中的关于收集数据与研究、分析、提高认识 and 实际活动的新计划。依然需要进行大规模的分析工作，以便弄清强迫劳动的各种面目。有几个成员国提出，即使是确定这一问题的性质和提供有关的资料，它们也需要支援(如马达加斯加)。确定适宜的适用于不同经济体的调查技术和方法，本身就是一项艰巨的任务。

309. 在根除不同文化环境中的强迫和强制劳动方面，一直存在着渐进途径和比较激进的途径的区别。在讨论亚洲的有关债务劳役问题时，出现了某些困境。在强制劳动制度是深深扎根于保护高贵者的经济与政治

结构之中的情况下，社会财政能发挥什么样的作用？如果国际机构或非政府组织通过还“债”为债役工人或被奴役人员赎身，会出现什么样的事？以法律形式废除债务劳役，但没有伴以保证营救、康复和其他形式的就业及长期生计的政策，此种法律有没有用处？在可持续地消除强迫劳动方面，存在着大量此类性质的问题。

310. 尽管存在着此类这样和那样的问题，但看来有一种强烈的主张，要求国际劳工组织采取协调的行动计划，支援成员国消除强迫和强制劳动。成员国可能希望分别处理诸如以下的问题：农业、家庭服务工作或非正规部门中的强迫劳动；债务劳役；以强迫劳动为目的的贩运人口和其他问题。它们可能希望首先将重点放在统计方法和数据收集方面，以便评估不同经济部门中强迫劳动存在的范围；或是，在法律改革和跨国执法合作方面，它们可能需要支援。正如经常出现的情况是，在加强其劳动监察和司法制度，以便更有效地起诉那些负有责任的人方面，它们可能需要帮助。成员国也可能希望重视预防计划，查明那些最有危险的人员，并寻求开发其他的生计形式。它们能够而且应该提供立法框架，以便促进对受债务劳役影响的工人采取有组织的新举措。试点计划和部门计划，可以为脱离强迫劳动的人员提供其他生计方式打好基础。不论选择什么样的重点，总体战略应包括：

各种各样可能的干预

- 问题的识别(调查、勘察)；
- 提高认识(针对不同的公众、受害者和罪犯)；
- 预防(有目标的警告、调查机制、避免出现强迫劳动的政策与行动)；
- 补救(脱离、康复，等等)；
- 惩罚犯罪者。

311. 作为一种补充方式，国际劳工组织应使其具体落实根据《宣言》及其后续措施提供技术合作的承诺的新举措能有更高的能见度。在国家一级，开始时劳工组织最好将重点集中在有限的情况已经明确的方面，而政府又显示有解决这些问题的政治意愿。集中公布极端案例，也可以加强对什么是强迫劳动的了解，因为这一名词有时往往被误认为是指范围广泛的低标准工作条件。

增强国际劳工组织工作的能见度

三、强迫劳动：所有方面的共同责任

312. 反对当代形式的强迫劳动的有效计划，要求有联合国系统及其专门机构以及地区机构和开发银行等一批组织的强有力的一致承诺。长期存在的强迫或强制劳动问题，可能同农业制度有联系。而从可持续的农业、生产率和人权问题出发，此种制度亟须改革。贩运人口问题，尽管它显示强迫劳动的种种方面问题是国际劳工组织直接关注的问题，但也需要从其他方面予以解决。国际劳工组织的同强迫劳动作斗争的工作，可以支持其他机构的努力——但只有在它们对这一问题有充分认识的情况下。

**需要有所有
方面的承诺**

313. 国际劳工组织的活动除非同伙伴机构进行密切的合作，否则，它对许多问题只能有有限的影响。在这些问题中的劳工与就业问题方面，它可以处于主导地位，但对许多问题，它无法单独行动。需要作出重大的努力，以增强国际上对强迫劳动的种种方面和同这一问题密切有关的劳动力市场现象的认识。国际劳工组织可以继续向那些一直表明希望在其自己的活动中避免出现强迫劳动做法的开发机构，提供其同强迫劳动有关的专门知识。较详细的指导原则，有助于这些机构向政府和私营承包商人概要介绍有关保证他们不要无意地助长出现新的强迫劳动或是使原有的强迫劳动形式持续下去的一些方法。

四、今后行动的具体问题

主题研究与分析

314. 需要有专门的研究计划，以便确定哪些当地、社会、文化和经济因素，在某些国家和在某些情况下能导致出现强迫劳动或使强迫劳动持续存在下去。看来，没有人主张利用强迫劳动对于任何国家是一种经济上可行的建议。相反，国家有义务消除强迫劳动。整个商业界的领导层也已就废除强迫劳动制度作出了承诺。但是，对犯罪集团和其行为已超出人类尊严界限的个人来说，某些形式的强迫劳动明显地是有高额利润的活动。更深入地了解强迫劳动如何在实际中运作，可以为采取更有效的制裁犯罪者的行动铺平道路。《宣言》的后续行动为各国评估形势、社会伙伴的参与、审查国家立法、确定所需的行动、为采取这些行动而建立联盟以及从事提高认识活动，提供了一个机会。

315. 更准确地指出按性别、年龄和民族分类的哪些人口群体受影响最大，也是重要的。儿童对强迫或强制劳动更缺少抵抗力，这是众所周知的事实。有理由相信，新的和与以往不同的强制形式，对妇女和男子有着不同的特定的危险；而且，有迹象表明，土著民族和其他种族或少数民族尤其易受伤害。对此类群体在不同地区的强迫劳动发生率，以及他们的态度和预防机制，需要以更系统的方式加以记录。将于 2001 年 8 月 28 日至 9 月 1 日在德班召开的联合国反对种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍世界大会，可以为提高对强迫劳动问题的认识程度提供另外一个信息来源。

316. 还有迹象表明，强迫和强制劳动很容易影响移民工人。迄今为止，国际劳工组织自己的行动计划主要将重点放在国际就业移民方面。而在各大洲的国家中，某种形式的内部移民，如商业农业中的季节移民，或是流向城市从事家庭服务工作的移民，特别有可能同债务劳役有联系。对这些问题需要进一步探索，并进行有以下内容的调查：招聘和

**加强将重点放在
受强迫劳动影响
的人员的身上**

遣返方法；支付制度；工作和居住条件；以及申诉和纠正的形式。

317. 从总的方面来看，对劳动力市场中涉及强迫或强制劳动的问题，看来没有按照当前的条件加以调查。随着降低贫困战略的执行和经济更加开放，强迫或强制劳动为什么还能继续存在？到目前为止，重点都是放在排斥因素而不是吸引因素方面。为什么在某些贫困环境中存在强迫劳动，但在其他贫困环境中却没有？更广泛的宏观经济制度，如更大的劳动力市场灵活性和调整政策，是如何影响强迫或强制劳动发生率的？在宏观经济政策和部门政策的范围内可以做些什么，以防止或消除强迫或强制劳动现象？实行放权政策，对政府的预防、发现和纠正强迫劳动问题的能力有什么样的影响？国际劳工组织关于问题与管理的社会—经济保障计划正在进行的调查研究，可能会提供某些方向，但依然有大量的工作要做。

把握住劳动力市场空间

强迫劳动和人口贩运

318. 现在，在有着如此众多的人权机构、人道主义机构和开发机构在处理各种贩运人口问题的情况下，重要的问题是确定国际劳工组织的特定立脚点。国际劳工组织目前正在开发自己的战略，并已着手执行数目有限的项目，重点放在预防有被作为劳力贩卖危险的人员的身上。知识的基础也正在扩大。劳工组织可以制定更广泛的计划，调查和记录所有地区的出于强迫劳动目的而被贩运的人员的情况，以便有助于更有效地追踪犯罪者。此类计划可以就受害者其本国或是他们在强迫劳动条件下从事工作的国家获得释放和康复作出努力。

在同贩运人口有关的问题上，国际劳工组织立脚点在哪里？

319. 一个关键的问题是，在面对有组织的犯罪和机构错综复杂的犯罪联盟时，国际劳工组织及其三方成员能发挥什么样的作用。对劳动监察问题，它有确定无疑的权限，而得到加强的劳动行政管理机构则可以创造性地同执法机构，共同工作，以便铲除地下企业的恶劣条件；可以以劳动监察以及其他方面的专门知识，支援其他机构进行的犯罪调查，包括跨国境贩运人口的犯罪行为。例如，在追踪依靠贩卖劳动力的地下交易活动中，法国政府采用了跨部门的途径，吸收了负责司法、海关、社会保障和劳动的各个部参与。更普遍地了解《国际劳工组织宣言》和基本人权公约，以及更具体的有关移民工人、职业介绍所和避免支付制度弊端的文书，具有明显的重要性；在劳动监察部门之间分享经验也是如此。地下经济的大规模增长，以及成为其受害者的易受损害人员数目大量增加，对国际劳工组织的社会伙伴也是极大的挑战。

320. 尽管在制定联合国有关有组织犯罪公约及其有关贩运人口和移民走私的两项议定书的过程中，国际劳工组织采取了相对较低的姿态，但

国际劳工组织的有关强迫或强制劳动的定义，已得到近期的这些文书的默认。国际劳工组织在这一领域中的知识基础，包括根据《国际劳工组织宣言》和就已批准公约提交的报告¹，都可以为阻止出于强迫劳动目的而贩运人口提供支助。

321. 为加强国家和国际的同最终成为强迫或强制劳动的贩运人口的罪恶作斗争的工作，有必要尽可能明确地确定和规定国际劳工组织及其三方成员以及负责执行劳动法的国家机构的具体任务。

通过农村发展解决强迫劳动问题

322. 反对强迫劳动的综合战略，必须解决这一问题的根源问题，此种根源往往在于那些个人自由处于危险之中的人员缺少收入和资产保障。总的来说，这可能要求国际劳工组织在某种程度上加强其有关以下问题的技术能力：农村就业和发展；加强农村工人组织；以及为农村环境中的真正社会对话创造条件。

323. 可以通过各种创新的农村发展途径作到这一点。在联合国系统内部，现在越来越多地强调减少贫困问题中的伙伴关系，根据其具体的职责范围，涉及各种各样的机构。此种情况也可能将国际劳工组织、联合国和私营部门——如根据《全球契约》的规定——联系起来。在此种情况下，国际劳工组织可以要求将有关根除强迫劳动的特定内容，列入为已发现有强迫劳动现象的任何地方计划制定或正在制定的农村发展计划之中；更要重视在实行可持续农业和农村发展政策的环境中根除强迫劳动。这可以包括：提高认识、法律支助、微型信贷、管理招聘中介人的活动、以及其他有关的活动。在已发现有严重强迫劳动现象的国家，国际劳工组织还可以鼓励它们的政府将有关强迫劳动问题列入在联合国发展支援框架(UNDAF)范围内采取的行动之中。联合国发展支援框架，为旨在平等对待宏观经济与财政问题基础之上处理结构性和社会性问题的捐赠人和机构之间的协调，提供了操作框架。在那些强迫劳动是重大问题的国家，消除强迫劳动问题是直接属于综合性发展框架范围之内的工作。同样，国际劳工组织的旨在在国家一级体现体面劳动概念的工作，会为加强此种途径的数据和论据创造机会。

消除强迫劳动是可持续发展的组成部分

324. 除支持源头地区的农村发展外，国际劳工组织还可以开发综合性项目，该项目将包括招聘；运输；有出现强迫劳动危险的目的地的就业条件，以及遣返回原籍的整个周期都考虑在内。在有迹象表明存在强制

需要着眼于移民过程的所有阶段

¹ 在其 2000 年 12 月份会议上，实施公约与建议书专家委员会要求所有政府在其根据第 29 号公约提交的下一次报告中，要包括已采取的或准备采取的预防、取缔和惩罚以剥削目的而贩运人口的措施资料。它要求提供有关旨在加强积极的调查关于贩运人口、剥削他人卖淫和经办血汗工厂有组织犯罪的措施资料，内容包括：为执法机构提供充分的物质和人员资源；为执法人员提供特殊培训，以对付贩运人口问题；以及执法机构之间的国际合作，以便预防贩运人口问题并同其作斗争。

招聘和就业做法的地方，此种途径最适宜于商业农村中的季节劳动移民，无论是在国内还是在国外都是如此。对大规模移民，如拉丁美洲的大量土著工人参加收获甘蔗、棉花、咖啡和水果的情况，此种途径更具有特殊重要意义。某些国家计划已经在寻求以综合的途径解决这些问题，如墨西哥的国家农村工人计划，这一计划既针对原籍地和目的地也针对整个移民周期的生活、招聘、交通和工作条件的问题。在农村移民工人有被强制劳动危险的其他国家和地区，国际劳工组织也可以规划和支持此种性质的途径。

劳动监察和执法

325. 铲除强迫劳动，要求执法机构要有特殊的警惕性。一些专门计划，如巴西联邦一级制定的处理边远地区和农村地区强迫劳动问题的专门计划，看来已取得了某些成果。加强劳动监察机构，是一项明显重要的措施，而且，预防性劳动监察战略，可为消除强迫劳动提供相当大的希望²。培训劳动监察人员，使其警惕可能涉及强迫劳动的情况，也是重要的。但是，通常没有足够的正规部门机构，调查农村和非正规部门中提出的强迫劳动问题。为解决这些问题，有必要同社会伙伴磋商，探索创新的措施。有一种选择——也可以用作动员工具，是通过经广泛宣传的公众感兴趣的诉讼，为强迫劳动受害者寻求救助；另一种选择是，结成广泛的民间团体联盟，雇主组织和工人组织也参加，并提醒公共机构注意强迫劳动的实例，如巡视机构和国家人权机构。在同强迫劳动作斗争方面，教会组织往往是强有力的同盟者。在发现有强迫劳动问题的地方，也可以在地方一级组成类似的同盟。

侧重支持强制
禁止强迫劳动

326. 有必要将这些创新举措记录在案，并广为散发最佳做法的经验教训。尼泊尔的项目将为设计类似的紧急计划和长期计划提供模式。

统计

327. 鉴于目前对这一问题了解的程度，本综合报告未敢冒然全面使用有关当今世界强迫和强制劳动发生率的统计数据。然而，现在应当作出努力，制定适宜的方法，以便能在劳动力市场的资料中和其他统计中发现强迫劳动现象；在没有可利用的直接统计资料的情况下，可确定利用适宜的替代资料。根据《国际劳工组织宣言》后续措施的要求，每四年要提出一份有关消除所有形式的强迫或强制劳动方面的综合报告，可靠的数据会促进密切跟踪两次报告之间的进展。

² 几项正在开展的战略，是国际劳工组织安全工作计划的组成部分，具体内容见：<http://mirror/public/english/protection/safework/labinsp/index.htm>。

328. 尽管更确定地了解涉及债役的人员范围显然是重要的，但所需的数据不应只限于方程式的供应一方。对迫使他人从事债役的人员的总体情况能有一个比较清楚的概念，会为如何以可持续的方式消除这一做法提供有用的线索。广为宣传对违法人员的起诉和惩罚的统计数据，本身可能会有某种威慑效果。

将注意力集中在家庭服务工作上

329. 消除在家庭服务工作环境中出现的强迫或强制劳动，是一项特殊的挑战，但必须迎接这一挑战。此种强迫或强制劳动现象，同性别和童工有重大的关系，而且，有时是劳动力贩卖受害者的目的。在这一方面，消除童工现象国际计划的新举措已开发了令人鼓舞的途径。国际劳工组织可以加强自己的有关家庭服务工作的行动，并鼓励其他机构也这样做，以便对强迫或强制劳动在家庭服务工作中的表现形式能有一个比较明确的概念，以及弄清在不同的国家背景下，什么样的选择可能是处理这一问题——无论是儿童还是成人——的最佳选择。

延伸至易受损害者：对社会伙伴的挑战

330. 对雇主组织和工人组织而言，解决强迫和强制劳动问题，可能意味着要延伸其工作范围至它们正常的受保护者和成员的范围之外。受害者是易受损害的人，它们难以组织起来——起码是难以按照传统工会的方法组织起来，而且，他们几乎都是因为太穷而无法定期交纳会费。违法者往往是奸商或罪犯，他们不会加入雇主组织或工商协会。

331. 有很多事例表明，工人组织为强迫劳动的受害者提供了声援。国家一级工会组织也进行了重要的调查，并公布了调查结果，引起了它们的国家当局对强迫劳动问题的重视。但是，工会和雇主组织在这一问题和在其他问题上普遍不太积极。国际劳工组织在其支持这些组织活动的过程中，可以鼓励它们以振兴的精神对待强迫劳动问题。

反对债役的专门计划

332. 国际劳工组织最近确定了它的在某些亚洲国家预防债务劳役以及拯救和康复债务劳役者的工作。这一地区的政府表示愿意参加国际劳工组织根除债务劳役的计划。新的《宣言》计划项目的发起，以及社会财政处的通过微型财政方法解决债务劳役的南亚地区计划，都是重要的新的进展。然而，还有大量的工作要做，无论是分析和数据收集工作以及在有效根除债务劳役的实际计划方面，都是如此。现在，《宣言》后续

措施为全力对付这一长期存在的、可能影响成百万工人的问题，提供了一个前所未有的机会。

333. 反对债务劳役的有效计划，要有一套完整的手段，并同一批国际机构合作。这一问题不能单纯地被看成是劳动问题。债务劳役人员的有效和长期的康复，要有一系列的措施，包括：土地问题；数据收集；建造低价住宅和卫生设施；提供稳定和持久的就业；实行最低工资制，为债务劳役人员的孩子提供教育；保护公民权；提高全体社会对最有可能成为债务劳役牺牲品的群体的权利的认识。以上所列的措施并不是全部的措施。

334. 因此，这就为国际劳工组织同有关国家的政府和社会伙伴合作，提出一项重大的反对社会瘟疫的国际行动计划提供了一个真正的机会。尽管有关政府在去的 30 年中在其立法和实际工作中做出了努力，但在有效解决这一问题方面仍存在着如此众多的困难。反对债务劳役的综合计划，会涉及有关国家的许多部和其他部门。在国际一级，在制定综合性促进计划，支持政府铲除当今世界上最严重的结构性的强迫劳动问题之一方面，国际劳工组织可以发挥主导作用。实施此项计划的经验，可以指导针对其他部门的类似新举措，如家庭服务工作；在此类工作中，有成百万的穷人是处在强迫劳动的境地之中。

解决强迫劳动问题应有一系列的措施和制度

五、结束语

335. 在 21 世纪中，绝不允许存在强迫劳动。《国际劳工组织宣言》使我们有机会认清，在全世界，强迫劳动依然可悲地和我们同在，尽管它是少量的。为使政府承认其存在，为国际劳工组织鼓励它们作出努力消除强迫劳动，以及为社会伙伴为人类自由而继续追求这一目标，《宣言》创造了新的机会。

建议讨论要点

1. 本报告确定的强迫劳动的主要形式——(i)主要是在农村地区存在的债务奴隶制、债务劳役等形式的强迫劳动；(ii)同贩运人口有关的强迫劳动情况；以及(iii)某些形式的监狱劳动——是否抓住了当今世界上所有形式的强迫或强制劳动的全部和实际情况？
2. 为什么农村的强迫劳动和同贩运人口有关的强迫劳动会在某些贫困环境中出现，而在其他的贫困的环境中却没有此种现象？有什么样的其他关键因素在起作用？
3. 妇女和男子、女孩和男孩以及各民族、种族、宗教和年龄组在社会中的相对地位是如何影响使其易于陷入强迫劳动的境地？对消除所有形式的强迫或强制劳动的战略有什么影响？
4. 在解决农村强迫劳动问题时，为提高受害者的认识，政府的各机构和雇主组织与工人组织可以——单独地和共同地——做些什么？解救他们？保证他们不再落入强迫劳动的境地？确信没有其他人替代他们？
5. 在打击与贩运有关的强迫劳动方面，原籍国有什么样的政治、立法、行政管理和其他障碍？在那些受害者被贩运至的目的国，有什么样的障碍？为克服这些障碍，政府的各机构以及雇主组织和工人组织可以做什么？
6. 结社自由和有效承认集体谈判权利，同消除所有形式的强迫或强制劳动有什么样的关系？
7. 在那些消除了强迫或强制劳动的地方，能取得此种成功的关键因素是什么？哪些类型的技术合作，看来可以为消除强迫或强制劳动做法

带来明显的希望？

8. 就贩卖劳动力问题而言，国际劳工组织的适宜立脚点是什么？在国际劳工组织的工作中，是否应更加强调消除强迫或强制劳动问题？具体地说，以什么样的方式？

9. 在消除所有形式的强迫或强制劳动问题上，在本综合报告和下一次综合报告之间应看到哪些进展？应如何衡量此种进展？在有关这一议题的下一综合报告中，应涉及哪些其他问题？

附 录

附录 1

国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言

鉴于国际劳工组织之建立,系确信社会正义是保障世界持久和平之必需;

鉴于经济发展对确保公平、社会进步和消除贫困是必要的但并非充分的条件,确认,国际劳工组织有必要促进强有力的社会政策、正义和民主体制;

鉴于国际劳工组织现在比以往任何时候都更需要在其所有权限领域,特别是在就业、职业培训和工作条件领域中利用标准制定、技术合作和研究所有这些手段,以保证在全球经济和社会发展战略中,经济政策和社会政策是互相加强对方的组成部分,从而创造有广泛基础的可持续发展;

鉴于国际劳工组织应特别重视有着特殊社会需要的人员的问题,特别是失业者和移民工人的问题,动员和鼓励国际、地区和国家各级为解决他们的问题所作的努力,并促进旨在创造就业的有效政策;

鉴于为寻求保持社会进步和经济增长之间的这种联系,保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义,因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富,以及全面实现人的潜力;

鉴于国际劳工组织是根据章程授权制定和处理国际劳工标准的国际组织和主管机构,并在促进作为其章程原则之体现的工作中基本权利方面享有普遍的支持和认同;

鉴于在经济上相互依存不断增强的形势之下,重申本组织《章程》中体现的基本原则和权利之永久性并促进其普遍实施刻不容缓;

国际劳工大会,

1. 忆及:

- (a) 在自愿加入国际劳工组织时,所有成员国都已接受其《章程》和《费城宣言》陈述的原则与权利,以及保证为实现本组织的总体目标而尽力并充分根据自身具体情况从事工作;
- (b) 这些原则和权利在被国际劳工组织内部和外部承认是基本公约的公约中以具体权利与义务之形式得到体现和发展。

2. 声明,即使尚未批准有关公约,仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发,所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求,尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则,它们是:

- (a) 结社自由和有效承认集体谈判权利;
- (b) 消除一切形式的强迫或强制劳动;
- (c) 有效废除童工; 以及
- (d) 消除就业与职业歧视。

3. 承认,为实现这些目标,国际劳工组织有义务根据成员国所确定并表达的需要,向其提供支援,可通过充分利用其章程手段、行动手段及预算手段,包括动员外部资源及支助,以及根据《章程》第十二条的规定,通过鼓励国际劳工组织与之已建立关系的其他国际组织支持这些努力:

- (a) 通过提供技术合作与咨询服务,以便促进批准并实施基本公约;
- (b) 通过支援尚未能够批准这些公约中的某些公约或全部这些公约的成员国为尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则所作努力; 以及
- (c) 通过帮助成员国为创造有利于经济与社会发展之气候所作的努力。

4. 兹决定，为全面落实本《宣言》，将根据应被看作是《宣言》之不可分的组成部分的附录具体说明的办法，实施有意义的和有效的促进性后续措施。
5. 强调，不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，并且本《宣言》及其后续措施中的任何内容不得被援引或被以其他方式用于此种目的；此外，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较利益提出异议。

附 录

《宣言》的后续措施

一、总体目的

1. 下面叙述的后续措施的目的，是鼓励本组织的成员国作出努力，以促进《国际劳工组织章程》和《费城宣言》所包含并在本《宣言》中得到重申的基本原则和权利。
2. 按照严格属于促进性质的这一目标，本后续措施将使得可以确定一些领域，本组织在这些领域中通过技术合作活动提供的支援，可能会证明有益于帮助其成员国实施这些基本原则和权利。它即不是既定监督机制的替代，也不会妨碍其运转；因此，将不会在本后续措施的框架范围内对那些机制范围内的特定情况进行审查或复审。
3. 下面叙述的本后续措施的两个方面是以现行程序为基础的：有关未批准的基本公约的年度后续措施，仅会对实施《章程》第十九条第 5 款(e)的目前形式进行某些修改；而综合报告将有益于从根据《章程》实施的程序中获得最佳结果。

二、有关未批准的基本公约的年度后续措施

A. 目的和范围

1. 目的是以简化的程序取代理事会于 1995 年采用的四年一次的审查，为每年审查尚未批准所有基本公约的成员国根据《宣言》所作的努力提供机会。
2. 后续措施每年涉及《宣言》中规定的基本权利和原则的四个领域。

B. 方 式

1. 后续措施将以要求成员国根据《章程》第十九条第 5 款(e)提交的报告为基础。将制定报告的格式，以便在适当考虑《章程》第二

十三条和既定惯例的情况下,从尚未批准一项或多项基本公约的政府那里获得关于其法律和惯例可能已有任何变化的资料。

2. 由理事会审查经劳工局编辑的这些报告。
3. 为对如此编辑的报告加以介绍,以提请注意可能需要进行更深入讨论的任何问题,劳工局可以要求理事会为此目的任命一个专家小组。
4. 应研究对理事会的现有程序进行调整,以允许在理事会中没有代表的成员国在理事会讨论期间能以最适宜的方式提供可能证明是必要或有益的澄清,补充其报告中所包含的资料。

三、综合报告

A. 目的和范围

1. 本报告的目的是就前一个四年期期间注意到的有关每一类基本原则和权利的情况提供一幅总的能动画面,作为评估本组织所提供援助效力的基础,并以特别旨在动员实施技术合作所需的内部和外部资源的技术合作行动计划的形式,确定下一个四年期的优先重点。
2. 报告将每年轮流涉及四类基本原则和权利中的一个类别。

B. 方 式

1. 本报告将在局长负责之下、在正式资料或根据既定程序收集和评估的资料的基础上加以汇编。对尚未批准基本公约的国家,报告应特别以前面提到的年度后续措施的结果为依据;而对已批准相应公约的成员国,报告应特别以根据《章程》第二十二条提交的报告为基础。
2. 本报告将作为局长报告提交给大会,供三方讨论。大会可以将本报告和根据《大会议事规则》第十二条提交的报告分别加以处理,也可以在专为针对本报告的一次会议上,或以任何其他适宜的方式,对其进行讨论。然后,应由理事会在尽早的一届会议上,根据对下一个四年期要实施的技术合作优先重点和行动计划的讨论结果得出结论。

四、当 然:

1. 应对实施上述条款所需的对《理事会议事规则》和《大会议事规则》的修订提出建议。

2. 大会应在适当时候根据所取得的经验对本后续措施的运转情况进行审议,以评估其是否充分实现了第一部分中表达的总体目的。

以上是经在日内瓦召开并于 1998 年 6 月 18 日宣布闭幕的国际劳工组织大会第八十六届会议正式通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续机制的正式文本。

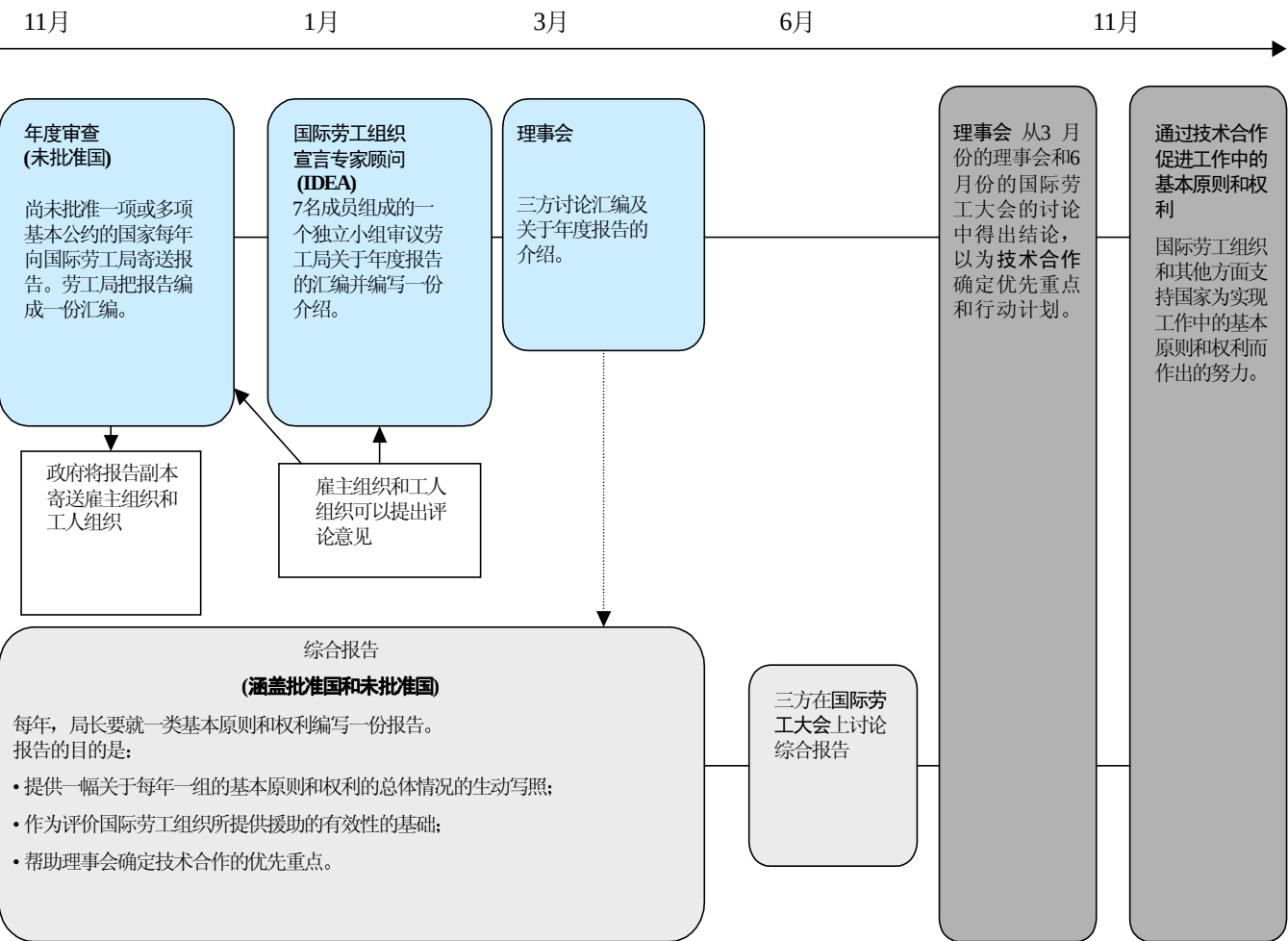
我们于 1998 年 6 月 19 日签字于后,特此作证。

大会主席,
让·雅克·奥克斯兰
(Jean-Jacques OECHSLIN)

国际劳工局长,
米歇尔·汉森
(Michel HANSENNE)

附录 2

宣言的后续措施 鼓励为尊重工作中的基本原则和权利而作出的努力



附录 3

第 29 号和第 105 号国际劳工组织公约的批准情况和根据《宣言》的后续措施就消除一切形式的强迫或强制劳动问题提交年度报告情况一览表

第 29 号公约——1930 年强迫劳动公约(截止 2001 年 3 月 1 日得到 156 项批准)

第 105 号公约——1957 年废除强迫劳动公约(截止 2001 年 3 月 1 日得到 153 项批准)

表格中的符号解释

- R 截止 2001 年 3 月 1 日已批准公约
- 截止 2001 年 3 月 1 日未批准公约
- Yes 已收到报告
- No 未收到报告
- N/A 情况不明

成 员 国	批 准 情 况		根据《宣言》就消除强迫劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交的下一份年度报告
	第 29 号公约	第 105 号公约		
阿富汗	—	R	NO	NO
阿尔巴尼亚	R	R	N/A	N/A
阿尔及利亚	R	R	N/A	N/A
安哥拉	R	R	N/A	N/A
安提瓜和巴布达	R	R	N/A	N/A
阿根廷	R	R	N/A	N/A
亚美尼亚	—	—	NO	NO

成 员 国	批 准 情 况 第 29 号公约	第 105 号公约	根据《宣言》就消除强迫 劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交 的下一份年度报告
澳大利亚	R	R	N/A	N/A
奥地利	R	R	N/A	N/A
阿塞拜疆	R	R	YES	N/A
巴哈马	R	R	N/A	N/A
巴林	R	R	N/A	N/A
孟加拉国	R	R	N/A	N/A
巴巴多斯	R	R	N/A	N/A
白俄罗斯	R	R	N/A	N/A
比利时	R	R	N/A	N/A
伯利兹	R	R	N/A	N/A
贝宁	R	R	N/A	N/A
玻利维亚	—	R	YES	—
波斯尼亚—黑塞哥 维那	R	R	YES	N/A
博茨瓦纳	R	R	N/A	N/A
巴西	R	R	N/A	N/A
保加利亚	R	R	N/A	N/A
布基纳法索	R	R	N/A	N/A
布隆迪	R	R	N/A	N/A
柬埔寨	R	R	N/A	N/A
喀麦隆	R	R	N/A	N/A
加拿大	—	R	YES	YES
佛得角	R	R	N/A	N/A
中非共和国	R	R	N/A	N/A
乍得	R	R	N/A	N/A
智利	R	R	N/A	N/A
中国	—	—	YES	YES
哥伦比亚	R	R	N/A	N/A
科摩罗	R	R	N/A	N/A
刚果	R	R	N/A	N/A
哥斯达黎加	R	R	N/A	N/A
科特迪瓦	R	R	N/A	N/A
克罗地亚	R	R	N/A	N/A
古巴	R	R	N/A	N/A
塞浦路斯	R	R	N/A	N/A
捷克共和国	R	R	N/A	N/A
刚果民主共和国	R	—	YES	YES
丹麦	R	R	N/A	N/A

成 员 国	批 准 情 况 第 29 号公约	第 105 号公约	根据《宣言》就消除强迫 劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交 的下一份年度报告
吉布提	R	R	N/A	N/A
多米尼加	R	R	N/A	N/A
多米尼加共和国	R	R	N/A	N/A
厄瓜多尔	R	R	N/A	N/A
埃及	R	R	N/A	N/A
萨尔瓦多	R	R	N/A	N/A
赤道几内亚	—	—	NO	NO
厄立特里亚	R	R	YES	N/A
爱沙尼亚	R	R	N/A	N/A
埃塞俄比亚	—	R	YES	YES
斐济	R	R	N/A	N/A
芬兰	R	R	N/A	N/A
法国	R	R	N/A	N/A
加蓬	R	R	N/A	N/A
冈比亚	—	—	YES	YES
格鲁吉亚	R	R	N/A	N/A
德国	R	R	N/A	N/A
加纳	R	R	N/A	N/A
希腊	R	R	N/A	N/A
格林纳达	R	R	N/A	N/A
危地马拉	R	R	N/A	N/A
几内亚	R	R	N/A	N/A
几内亚—比绍	R	R	N/A	N/A
圭亚那	R	R	N/A	N/A
海地	R	R	N/A	N/A
洪都拉斯	R	R	N/A	N/A
匈牙利	R	R	N/A	N/A
冰岛	R	R	N/A	N/A
印度	R	R	YES	N/A
印度尼西亚	R	R	N/A	N/A
伊朗伊斯兰共和国	R	R	N/A	N/A
伊拉克	R	R	YES	N/A
爱尔兰	R	R	N/A	N/A
以色列	R	R	N/A	N/A
意大利	R	R	N/A	N/A
牙买加	R	R	N/A	N/A
日本	R	—	YES	YES
约旦	R	R	N/A	N/A

成 员 国	批 准 情 况 第 29 号公约	第 105 号公约	根据《宣言》就消除强迫 劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交 的下一份年度报告
哈萨克斯坦	—	—	YES	NO
肯尼亚	R	R	N/A	N/A
基里巴斯	—	—	N/A	NO
大韩民国	—	—	YES	YES
科威特	R	R	N/A	N/A
吉尔吉斯斯坦	R	R	N/A	N/A
老挝人民民主共和国	R	—	NO	NO
拉脱维亚	—	R	YES	NO
黎巴嫩	R	R	N/A	N/A
莱索托	R	—	NO	YES
利比里亚	R	R	N/A	N/A
阿拉伯利比亚民众国	R	R	N/A	N/A
立陶宛	R	R	N/A	N/A
卢森堡	R	R	N/A	N/A
马达加斯加	R	—	NO	YES
马拉维	R	R	N/A	N/A
马来西亚	R	—	NO	YES
马里	R	R	N/A	N/A
马耳他	R	R	N/A	N/A
毛里塔尼亚	R	R	N/A	N/A
毛里求斯	R	R	N/A	N/A
墨西哥	R	R	N/A	N/A
摩尔多瓦共和国	R	R	NO	N/A
蒙古	—	—	NO	NO
摩洛哥	R	R	N/A	N/A
莫桑比克	—	R	YES	YES
缅甸	R	—	NO	NO
纳米比亚	R	R	YES	YES
尼泊尔	—	—	YES	YES
荷兰	R	R	N/A	N/A
新西兰	R	R	N/A	N/A
尼加拉瓜	R	R	N/A	N/A
尼日尔	R	R	N/A	N/A
尼日利亚	R	R	N/A	N/A
挪威	R	R	N/A	N/A
阿曼	R	—	NO	NO
巴基斯坦	R	R	N/A	N/A
巴拿马	R	R	N/A	N/A

成 员 国	批 准 情 况 第 29 号公约	第 105 号公约	根据《宣言》就消除强迫 劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交 的下一份年度报告
巴布亚新几内亚	R	R	N/A	N/A
巴拉圭	R	R	N/A	N/A
秘鲁	R	R	N/A	N/A
菲律宾	—	R	YES	YES
波兰	R	R	N/A	N/A
葡萄牙	R	R	N/A	N/A
卡塔尔	R	—	YES	YES
罗马尼亚	R	R	N/A	N/A
俄罗斯联邦	R	R	N/A	N/A
卢旺达	—	R	NO	NO
圣基茨—尼维斯	R	R	NO	YES
圣卢西亚	R	R	N/A	N/A
圣文森特和格林纳 丁斯	R	R	N/A	N/A
圣马力诺	R	R	N/A	N/A
圣多美和普林西比	—	—	NO	NO
沙特阿拉伯	R	R	N/A	N/A
塞内加尔	R	R	N/A	N/A
塞舌尔	R	R	N/A	N/A
塞拉利昂	R	R	N/A	N/A
新加坡	R	—	NO	YES
斯洛伐克	R	R	N/A	N/A
斯洛文尼亚	R	R	N/A	N/A
所罗门群岛	R	—	NO	NO
索马里	R	R	N/A	N/A
南非	R	R	N/A	N/A
西班牙	R	R	N/A	N/A
斯里兰卡	R	—	YES	YES
苏丹	R	R	N/A	N/A
苏里南	R	R	N/A	N/A
斯威士兰	R	R	N/A	N/A
瑞典	R	R	N/A	N/A
瑞士	R	R	N/A	N/A
阿拉伯叙利亚共和国	R	R	N/A	N/A
塔吉克斯坦	R	R	N/A	N/A
坦桑尼亚联合共和国	R	R	N/A	N/A
泰国	R	R	N/A	N/A
前南斯拉夫马其顿 共和国	R	—	NO	NO

成 员 国	批 准 情 况 第 29 号公约	第 105 号公约	根据《宣言》就消除强迫 劳动提交的第一份年度报告	根据《宣言》应提交 的下一份年度报告
多哥	R	R	N/A	N/A
特立尼达和多巴哥	R	R	N/A	N/A
突尼斯	R	R	N/A	N/A
土耳其	R	R	N/A	N/A
土库曼斯坦	R	R	N/A	N/A
乌干达	R	R	N/A	N/A
乌克兰	R	R	YES	YES
联合王国	R	R	N/A	N/A
阿拉伯联合酋长国	R	R	N/A	N/A
美国	—	R	YES	YES
乌拉圭	R	R	N/A	N/A
乌兹别克斯坦	R	R	N/A	N/A
委内瑞拉	R	R	N/A	N/A
越南	—	—	YES	YES
也门	R	R	N/A	N/A
南斯拉夫	R	—	NO *	NO *
赞比亚	R	R	N/A	N/A
津巴布韦	R	R	N/A	N/A

* 根据当时实施的联合国决议，没有要求提交报告。南斯拉夫联邦共和国尚未通知国际劳工组织是否希望继续受根据前南斯拉夫社会主义联邦共和国批准的公约具有的义务的约束。

附录 4

有关强迫劳动的国际文书

A. 国际劳工组织文书

除了将处理强迫劳动作为其主要主题的两个主要国际劳工组织文书外，即 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)和 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)，本组织还有其它一些可以帮助唤起消除所有形式的强迫或强制劳动行动的标准性工具供其使用¹。本附录指出了可能会作为政策指导的来源，或在成员国已批准一项公约的情况下引起的与强迫劳动的预防有关的义务，而没有试图全面或详尽列举²。从任何意义上说，《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施并没有包含本附录提及公约中详尽的义务，但这些文书可为遵循消除所有形式的强迫或强制劳动的一种积极政策提供有益的指导。

首先，国际劳工组织《宣言》包含的三个其它类别的基本原则和权利，即有关结社自由和有效承认集体谈判权利；消除就业和职业方面的歧视；和有效地废除童工³。《宣言》涵盖的四个类别涉及相互加强的原则和权利。此外，那些有关土著民族、移民工人、招聘做法、工资保护和社会对话的多样化主题的公约条款，可以支持预防或同强迫或强制劳动做斗争的某些行动形式。被指定为国际劳工组织的优先

¹ 关于自 1919 年通过的国际劳工组织公约和建议书的全文以及有关批准的情况，可通过国际劳工组织的网址(<http://www.ilo.org>)、只读光盘(ILOLEX)和印刷材料的形式获取。

² 在已批准公约的情况下，成员国有义务并被要求就公约条款的实施情况定期提交报告。成立有一个负责跟踪已批准公约实施情况的广泛监督机构。进一步情况请查询国际劳工组织网址。

³ 除 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)和 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)外，就《宣言》的后续措施而言，被认为属于基本公约的是：1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)；1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)；1951 年同酬公约(第 100 号)；1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)；1973 年最低年龄公约(第 138 号)；和 1999 年最有害的童工形式公约(第 182 号)。此外，还有涉及这些主题的有关国际劳工组织文书，1921 年(农业)结社权利公约(第 11 号)。

文书的公约，即那些涉及就业政策、劳动监察和三方协商的公约⁴，涉及亦可能有助于预防或消除强迫劳动的健全的劳动做法的制度性支持。

国际劳工组织强迫劳动公约

根据 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)，强迫或强制劳动一词系指“以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事非本人自愿的一切劳动或服务”。但是，就该公约而言，有某些例外⁵。此外，第 29 号公约明确禁止某些强迫或强制劳动的形式，例如，出于私营个人、公司或社团的利益强迫或强制劳动；以及将强迫或强制劳动作为犯罪的一种惩处，运用于整个社区。

根据第 29 号公约，成员国须在尽可能短的时间内采取禁止使用所有形式的强迫或强制劳动的措施。在过渡阶段期间——现已过时，只有出于公共的目的才可在某些保障下作为一种额外措施而采用强迫劳动⁶。

1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)补充而不是修订以前的文书。第 105 号公约呼吁立即和彻底废除下列五个特定领域的任何形式强迫或强制劳动：(a)作为一种政治强制或政治教育的手段，或者作为对持有或发表某些政治观点或表现出同既定的政治、社会或经济制度相对立的思想意识的人的一种惩罚；(b)作为动员和利用劳动力以发展经济的一种方法；(c)作为一种劳动纪律的措施；(d)作为对参加罢工的一种惩罚；(e)作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段。

与防止强迫劳动特别相关的其它一些国际劳工组织公约

其它一些国际劳工组织文书直接或间接地论述了强迫劳动的问题。根据 1964 年就业政策公约(第 122 号)，成员国应制定并实行一项旨在促进充分、生产性和自由选择的就业的积极政策。从另一方面来看，就劳动自由而言，文书将重点放在了积极的劳动力市场干预和可有助于消除强制性的工作制度的其它措施方面。

国际劳工组织有关土著和部落民族的文书，强调了需要面对这些群体所经历的强迫和强制劳动的特殊问题。其中最近期的是 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)。根据该文书，除第 29 号公约对所有公民所规定的例外情况外，无论有报酬与否，法律禁止并惩处征用任何形式的强制性个人服务。第 169 号公约进一步规定，防止对土著和部

⁴ 1964 年就业政策公约(第 122 号)；1947 年劳动监察公约(第 81 号)；1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)；和 1974 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)。

⁵ 就该公约而言，“强迫或强制劳动”一词不包括本报告第一部分脚注 2 详细列举的 5 种类别的工作。

⁶ 见国际劳工组织：《废除强迫劳动》，公约和建议书实施专家委员会的一般调查，国际劳工大会第 65 届会议，1979 年，日内瓦。

落民族的任何歧视的措施，应包括属于这些民族的工人不被置于包括债役和债务奴役的其它形式在内的强制性招聘制度之下的措施。在此之前的一项文书，即已被第 169 号公约修订的 1957 年土著和部落民族公约(第 107 号)，制订了有关在招募和雇用条件以及土地和其它基本权利方面保护这些民族的特别措施的基本标准。

关于出于就业目的而穿越边境的人员，1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)旨在帮助就业移民，特别是通过提供免费职业介绍、信息和各种其它支助服务。特别是，该公约要求针对往往在与强迫劳动有关的贩卖中起了作用的有关移居或移民的误导宣传采取行动。1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)要求在一个国家的管辖范围内并与其它成员国合作，采取所有必要和适宜的措施，以禁止就业移民的秘密流动和移民的非法就业，并针对那些涉及该公约所确定的弊端采取行动。尽管这些文书为可能会陷入强制劳动状况风险的移民提供了相当的保护，为了填补覆盖范围的空缺并能得到更广泛的批准，已建议对它们进行修订⁷。

国际劳工大会已通过了一批旨在为工人提供有助于防止发生强迫劳动情况的就业条件的许多文书。其中最直接有关的是适用于所有享有或可享有工资人员的 1949 年保护工资公约(第 95 号)，它包含旨在有关他们如何被支付(对取代法定货币的实物支付的限制)，在哪儿支付(例如不是在小旅馆)和如何将其收入通知本人方面保护工人的一些措施。公约还为允许从工资中扣除的项目以及避免通过公司的商店剥削工人的措施提供了保障。基于禁止雇主以任何方式限制工人支配其工资的自由的思想，文书涉及了被置于强迫劳动之下的人员的许多实际困境。

在通过 1998 年私营就业机构公约(第 181 号)时，国际劳工大会在其序言中忆及了强迫劳动公约(第 29 号)的条款。新公约承认私营就业机构在劳动力市场中的作用，并包含有防止欺骗利用其服务的工人的许多保护措施。公约专门提到规定有关惩处的法律和法规的必要，包括禁止利用欺诈性作法和虐待有关移民工人的私营就业机构和鼓励国家之间的双边协议。还应建立适当的机制和程序以调查对私营就业机构的申诉、声称虐待和欺诈性作法。

此外，一系列的旨在加强工人和雇主为捍卫其利益和进行社会对话而成立组织的能力的国际劳工组织文书，也具有加强参与以及进而防止陷入强迫劳动状况的能力的效果。一个主要的例子是 1975 年农村工人组织公约(第 141 号)，该公约呼吁各批准国执行一项积极鼓励这些组织的政策。它还旨在在自愿的基础上促进建立和发展强大和独立组

⁷ 国际劳工局：《移民工人》，实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1B 部分)，第 667 段，国际劳工大会第 87 届会议，1999 年，日内瓦。

织，以作为确保农村工人参与经济和社会发展以及由此而带来的利益的一个有效手段。

最后，1999 年最有害的童工形式公约(第 182 号)提到了奴隶制和类似奴隶制的做法。就该公约而言，“最有害的童工形式”这一提法首先系指“所有形式的奴隶制或是类似奴隶制的作法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和农奴，以及包括强迫或强制招募儿童从事武装冲突在内的强迫或强制劳动”。各国应采取立即和有效措施(包括行动计划和实施措施)，以禁止并消除贩卖 18 岁以下的女孩和男孩。第 182 号公约包含有旨在防止有利于贩卖条件的许多其它条款。该公约已打破了批准的所有速度记录(在其 1999 年 6 月通过和 2001 年 3 月 1 日之间，已收到 62 项批准)。

B. 联合国文书

《世界人权宣言》宣布，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。……”(第一条)；“任何人不得使为奴隶或奴役；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖，均应予以禁止。”(第四条)。

奴隶制的第一个国际定义出现在 1926 年国际联盟的《禁奴公约》中，该公约将奴隶制界定为对一个人行使附属于所有权的任何或一切权力的地位和状况[第 1 条(1)]。1926 年《禁奴公约》还禁止包括在使人沦为奴隶的一切掳获、取得或转卖的行为在内的奴隶贩卖的所有方面[第 1 条(2)]。缔约各国还被要求采取所有必要措施，以防止强迫或强制劳动发展成类似于奴隶制度的状况(第 5 条)。

联合国在 1956 年通过的《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》中对类似奴隶制的条件作了界定。该文书要求所有缔约国逐渐并尽速废止债务质役和农奴制。债务质役被界定为“因债务人典质将其本人或受其控制之第三人之劳务充作债务之担保，所服劳务之合理估定价值并不作为清偿债务计算，或此种劳务之期间及性质未经分别限制及订明，所引起之地位或状况”[第 1 条(a)]。农奴制被界定为“土地承租人受法律、习惯或契约之拘束须在他人所有之土地居住及劳作，并向该一他人提供有偿或无偿之若干固定劳务，而不能自由变更其身份之状况”[第 1 条(b)]。

关于联合国文书，在联合国大会 1966 年通过的《公民权利和政治权利国际盟约》中对强迫和强制劳动给予了最详尽的论述。该文书禁止奴隶制、奴隶交易和所有形式的奴役。该盟约普遍规定“任何人不应被要求从事强迫或强制劳动”[第 8 条(3)(a)]。尽管未对这一提法加以界定，联合国盟约列举了就其而言将不被视为强迫或强制劳动的那些服务。它们包括：由合格的法庭关于此项刑罚的判决而执行的苦役[第 8 条(3)(b)]；通常对一个依照法庭的合法命令而被拘禁的人所要求的任何工作或服务[第 8 条(3)(c)(i)]；任何军事性质的服务，或良心拒绝

兵役者依法被要求的任何国家服务[第 8 条(3)(c)(ii)]; 在威胁社会生命或幸福的紧急状态或灾难的情况下受强制的任何服务[第 8 条(3)(c)(iii)]; 和属于正常的公民义务的一部分的任何工作或服务[第 8 条(3)(c)(iv)]。

尽管在上世纪初便开始制订关于打击所谓的贩卖白奴的条约并在 1949 年进行过修订，但只是在近期才在联合国文书中对贩卖一词下了定义⁸。联合国大会于 2000 年 11 月通过了联合国打击跨国有组织犯罪公约，并以关于预防、禁止和惩治贩运人口，特别是贩卖妇女和儿童行为的议定书作为补充。该公约规定了有关打击有组织犯罪的许多条款，包括国家之间的相互法律援助、培训和技术援助。就该议定书而言，“人口贩运”系指“为剥削的目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其它形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬资或利益，取得对他人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接受人员。剥削应至少包括利用他人卖淫进行剥削或其它形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的作法、劳役或切除器官”[第 3 条(a)]。

最后，联合国于 1989 年通过了《儿童权利公约》——几乎得到了普遍批准，包括儿童有权受到保护，以免受经济剥削和从事任何可能有害儿童健康或身体、心理、精神、道德或社会发展的工作(第 32 条)。另外一条要求各国应采取措施，以防止为任何目的或以任何形式诱拐、买卖或贩运儿童(第 35 条)。尽管这些条款直接涉及消除强迫劳动问题，但遵守该公约的其它条款亦将有助于确定一个框架，使涉及儿童的强迫劳动的出现更为困难。

⁸ 《禁止贩卖白奴国际公约》，1910 年 5 月 4 日签署于巴黎，并被 1949 年 5 月 4 日在纽约苏克塞斯湖签署的认定书所修订。