

强迫带来的成本

局 长 报 告

强迫带来的成本

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 98 届 会 议 2009 年

报告 I (B)

国 际 劳 工 局
日 内 瓦

本报告可在国际劳工局因特网网址上查询(www.ilo.org/declaration)

ISBN 978-92-2-520628-2
ISSN 0255-3449

2009 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。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

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，或通过电子邮件 pubvente@ilo.org 查阅我们的网址: www.ilo.org/publns。

目 录

缩略语	ix
引 言	1
第一章 强迫劳动的概念：正在出现的问题	7
强迫劳动：国际劳工组织的定义	7
人口贩运的概念和定义	8
强迫劳动，现代奴役和易遭受剥削的脆弱性：在概念上和政策上的挑战	10
第二章 强迫劳动：捕捉趋势	15
导 言	15
改进知识库：数据采集和分析	16
在摩尔多瓦共和国的试点调查	19
地区视点	19
非 洲	19
亚 洲	21
美 洲	24
欧洲和中亚	25
中 东	27
专题关注	27
劳动合同和招聘	28
海员和渔民	34
家庭工人	35
强迫劳动经济学：对胁迫的成本进行测量	36
第三章 反对强迫劳动的国家行动：政府的作用	41
导 言	41
制定有关强迫劳动法律和政策的方法	42
针对强迫劳动的起诉和执法	44
国家政策、行动计划和协调机构	48
区域性主动行动	51
对劳工行政和劳动监察的挑战	51
经验教益	54
第四章 强迫劳动与私营经济：对于雇主组织和工人组织的挑战	57
导 言	57
雇主组织的作用	58
问 题	58

广泛的原则和一般指导	61
各国雇主组织的主动行动	62
单个公司的措施和反应	63
强迫劳动的审计	64
工会组织的作用和经验	65
一个全球工会联盟：进程	65
一项对于全球工会联盟的行动计划：主要活动领域	66
区域计划和能力建设	66
全球工会联合会采取的主动行动	67
国家行动：指导和工具包	68
信息宣传运动	68
组织移民、并支持他们的(正当)要求	68
强迫劳动案例的侦破和制档	69
不同国家工会组织之间的合作	69
与非政府组织和民间社团的合作	70
前面的挑战	70
联合各方努力：“多边利益相关方主动行动”的重要性	71
第五章 通过技术合作打击强迫劳动行为：成就与挑战	75
导 言	75
提高促进政策变化的全球压力：将信息传达出去	76
对问题和解决办法的理解：创造并分享知识	77
建设国家共识：计划和政策框架	78
能力建设：从培训到行动	79
建立伙伴关系	81
从预防到获得自由和康复：界定国际劳工组织项目的作用	82
前进的道路：领导一个反强迫劳动的全球联盟	86
第六章 反对强迫劳动的全球行动计划	89
1. 全球问题和解决方法	90
数据采集和研究	90
提高全球意识	91
加强执法和劳动司法回应	91
加强工人与企业的反对强迫劳动和人口贩运联盟	91
2. 区域的问题和优先事项	93
扩大发展中国家的知识库：应用研究	93
发展中国家的强迫劳动和减少贫困：重在预防	93
强迫劳动、移民工人和合同工人：输出国和目的地国之间的合作	94
工业化国家的问题	94
 专 栏	
专栏 2.1 德尔菲法：就人口贩运指标建立专家共识	17
专栏 2.2 衡量强迫劳动：对代表性样本的需求	18
专栏 2.3 赞比亚的强迫劳动、贩运和劳动剥削	21

专栏 2.4	更好地了解巴西的强迫劳动	24
专栏 2.5	受诱骗而进入奴役状态	28
专栏 2.6	大湄公河次区域打击人口贩运部长级协调倡议(COMMIT)指导方针	30
专栏 2.7	估算胁迫带来的成本：整套方法	37
专栏 3.1	秘 鲁	49
专栏 3.2	乌克兰实施反对人口贩运活动的国家行动计划	50
专栏 3.3	关于大湄公河次区域移民招聘政策和做法的指导原则	50
专栏 4.1	企业领导人反对强迫劳动及贩运活动的原则	59
专栏 4.2	亚特兰大会议关于促进美国企业界解决强迫劳动的建议	60
专栏 4.3	提议雇主组织在反对强迫劳动的斗争中担负领导作用	62
专栏 4.4	在国际工会联合会总理事会上通过的行动要点	66
专栏 4.5	巴西“多边利益相关方主动行动”反对强迫劳动	72
专栏 5.1	缅甸案例	86

表

表 2.1	乌克兰的人口贩运：剥削方式	26
表 2.2	估算胁迫带来的总成本	38

缩 略 语

ACFTU	中华全国总工会
ACWF	中华全国妇女联合会
AFL-CIO	美国劳工联合会和产业组织大会
ASICA	Carajás区钢铁业协会(巴西)
AWU	吉尔吉斯农业工人工会
BWI	建筑与木工工人国际
CCEM	反现代奴役委员会(法国)
CGTP-IN	葡萄牙工人总联合会
CIETT	私营就业机构国际联合会
COMENSHA	贩卖人口协调中心(荷兰)
COMMIT	湄公河次区域打击人口贩运部长级协调倡议
CONATRAE	消除奴隶劳动全国委员会(巴西)
COTU	肯尼亚工会中央组织
CSR	企业社会责任
DWCP	体面劳动国别计划
EBRD	欧洲重建与发展银行
ECHR	欧洲人权法庭
ECOWAS	西非国家经济共同体
ETI	道德贸易行动
ETUC	欧洲工会联合会
FLA	公平劳动协会
FLSA	公平劳工标准法(美国)
FTUB	缅甸工会联合会
GLA	劳务中介许可证签发机构(英国)
GSEE	希腊工人总联合会
IALI	劳动监察国际协会
ICC	国民煤矿协会
ICEM	国际化学、能源、矿业和一般工人工会联合会
IG-BAU	德国建筑、林业、农业和环境工会

IGT	劳动总监察员(葡萄牙)
IMF	国际五金工人联合会
IOE	国际雇主组织
IOM	国际移民组织
IPAR	政策分析研究所
ITGLWF	国际纺织、服装和皮革工人联合会
ITUC	国际工会联合会
JGATE	约旦服装、饰件和纺织出口商协会
MDG	千年发展目标
MNE	多国企业
MRCI	爱尔兰移民权利中心
MSI	多边利益相关方行动
MSPA	移民和季节农业工人保护法(美国)
MTUC	马来西亚工会大会
NAPTIP	禁止人口贩运及其相关问题全国机构(尼日利亚)
OCLTI	反对非法劳动总部(法国)
OSCE	安全与合作欧洲组织
PES	公共就业服务
POEA	菲律宾海外就业行政机关
PRS	减贫战略
PSI	国际公务员工会
QIZs	有资格的工业园区(约旦)
SAI	社会责任国际
SAP-FL	反强迫劳动特别行动计划
SAWS	国家安全生产监督管理局(中国)
SIPTU	服务、产业、专业和技术工会(爱尔兰)
SMEs	中小企业
SUB	缅甸海员工会
UN.GIFT	联合国打击人口贩运全球倡议
UNDAF	联合国发展援助框架
UNI	国际网络工会
UNIAP	联合国机构间大湄公河次区域反对人口贩运项目
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
ZZPR	波兰农业工人工会

引言

1. 强迫劳动同体面劳动是背道而驰的。受保护程度最低的人员，包括妇女、青年、土著居民和移民工人都是特别脆弱的。现代的强迫劳动通过获得持续的承诺和资源是能够根除的。积极地处理这一令人担忧的问题，是实际实现 2008 年 6 月国际劳工大会通过的宣言所确定的实现公平的全球化的社会正义愿景的一个具体途径。诚然，可以通过多角度的战略取得进步，首先应打击处于最低端的强迫劳动的犯罪行为，营救受害者并使其恢复元气，然后是解决其他方面的劳动剥削问题，以及推动世界朝着所有男女都能实现体面劳动的方向发展。

2. 2005 年发布的上一期有关强迫劳动的综合报告提供的数字表明了这一问题在全球范围的真实状况。它实际上对所有的国家和所有类型的经济体都产生了影响。在世界范围内大约有 1230 万人受到某种形式的强迫劳动或奴役，其中 980 万人受到私人机构的剥削，而这其中有 240 多万人是因人口贩运而被迫强迫劳动的。亚洲遭受强迫劳动的人数最多，大约为 940 万人，其次是拉丁美洲和加勒比地区，大约为 130 万人，而最少的是工业化国家，约为 36 万人。在被迫接受强迫劳动的所有人员中，大约 56% 的人是妇女和女童。每年单是从人口贩运活动中所获得的利润至少为 320 亿美元。

3. 那么四年后情况变得怎样呢？多数国家已经立法，把强迫劳动作为一种严重的刑事犯罪来处理，但仍有一些国家没有这么做。在世界劳动力市场上存在如此严重的侵犯人权的行為，其背后的制度因素仍需要进一步澄清。政府、执法机构、劳动部门、雇主和工人组织、招募机构，消费者和其他人员必须共同分担各自在消除强迫劳动方面的责任。必须共同分享有关能够指导未来努力的良好实践的知识。

4. 重复首次全球估算是是不成熟的。这种估计方法，包括根据近十年来报道的强迫劳动的实际案例进行推断的方法，意味着在第一次估计数字公布之后不久就再进行一次，其价值将是有限的。相反，该本报告抓住了 4 年来强迫劳动的基本态势，包括强迫劳动虐待行为的主要模式和地域分布、在法律和政策上的回应措施，并提出了今后几年所面临的主要任务。

5. 一个阶段以来在政策层面已取得了一些进展。尽管在许多情况下，强迫劳动逃避了调查，但这个问题本身已不再被遮掩或避讳了。现已涌现出了一系列新的法律和政策指令或声明、新的具体打击人口贩运的区域性文书，以及新的承诺和行动计划。这其中有一些是具体关注强迫劳动的，有些是针对以劳动剥削或性剥削为目的的人口贩运的，有些则是关于奴役或类似奴役行为的。关于为面临强迫劳动和贩

运特定风险的人员或群体，尤其是处于非正常状态下的弱势移民提供社会保护的情况，一直在稳步地增多。

6. 全世界的媒体一直在跟踪报道强迫劳动问题，从而提高了认识，并激发了应对行动。国际劳工组织的三方成员，包括雇主组织和工人组织、劳动监察员、劳动法官和其他人员打击强迫劳动和人口贩运的行动一直在稳步增长。国际工会联合会在其2007年的总理事会上通过了一项为期三年的行动计划，以建立一个打击强迫劳动和人口贩运的全球工会联盟。在来自各大洲的雇主组织和商界领袖参加的一系列高级别会议，包括2008年6月举行的全亚洲雇主组织会议之后，国际雇主组织（IOE）于2009年年初发表了自己关于强迫劳动问题的政策指导方针。

7. 在执法方面，全球的劳动行政部门都已参与了打击强迫劳动这项艰巨任务，从而证明了它们自身在防止和检举，以及在同其他执法机关共同处理侵权行为中的作用。关于强迫劳动和人口贩运问题的劳动监察员手册，是于2008年6月分别在日内瓦和利马发行的，首先是在国际劳工监察协会第12届大会上发行，然后在拉丁美洲劳动监察特别会议上发行。

8. 随着越来越多的刑事法典在修订中将人口贩运和强迫劳动剥削这类的罪名纳入到法律中来，法官和检察官正在严阵以待今后面临的新任务，而刑事、劳动和民事法庭受理的案件也在稳步增长，虽然这种增长的速度仍是缓慢的。法官现在有时不得不涉及一些关于债务奴役、类似奴役行为和劳动剥削这类的概念。通常解释新立法的负担都会落到司法机构身上，而这类解释，无论是在实行习惯法的国家，还是在实行民法的国家，即使有任何先例亦会

很少，因此它们必须互相学习。为指导司法实践，确保国际劳工组织关于强迫劳动的文书能够在未来的判决中得到采纳，为法官和检察官准备的关于强迫劳动问题的案例手册已于2009年首次出版。

9. 因此，许多街区首当其冲，正在为世界在今后的岁月里加紧进行反对强迫劳动的行动而努力。然而，如果各国和国际社会都打算接受国际劳工组织提出的使世界在未来的十年中摆脱强迫劳动的挑战，那么现在的这一势头需要进一步加快。针对打击强迫劳动的行动必须成为人权、反对歧视，减贫和发展计划的一个核心任务。为达到这个目的，所有的有关参与者都必须最清楚地、尽可能地了解各自的作用和责任，并且采取相应的行动，如果打算为根除强迫劳动这一共同的努力做出贡献的话。

10. 此外，还需要更加严格地评估和理解体制方面存在的问题，因为它不仅允许强迫劳动方式在较为贫穷的发展中国家继续存在，而且还可能使新形式的强制性劳动剥削在世界各地蔓延。2001年，我们的第一个综合报告警告说，贩运脆弱的移民进行劳动剥削构成了当代全球化的“阴暗面”。这一警告是在联合国成员国于2000年12月通过的从关于人口贩运的“巴勒莫议定书”到《联合国打击有组织的跨国犯罪公约》的几个月之后提出来的。在这一阶段，随着越来越多的成员国签署了于2003年12月生效的议定书，从而加强了法律和政策制定的进程，遏制了以劳动和性剥削为目的的贩运活动。

11. 2005年的综合报告讨论了政策关注的强迫劳动和全球经济方面的问题。竞争和成本压力可能会对就业条件产生不利的影响并会在极端的情况下导致强迫劳动，除

除此之外，另外还有两个导致强迫劳动的趋势：一是 移民工人的供应量增加，二是对劳动力市场的放松管制使得正规经济和非正规经济之间的界限变得模糊不清。另外，要求放松管制劳动力市场和压缩劳动监察部门规模的强大压力使得那些未经登记的在国家控制范围以外进行经营的职业介绍机构得以繁殖。

12. 报告对于一系列的招聘中介机构——从非正规的劳动力经纪人到经过注册的机构——以牺牲它们招募或与之签署合同的移民工人和其他工人的利益为代价所获取的大量利润，表达了严重的关切。要确定招募移民工人可能会导致强迫劳动和招致刑法制裁的情形是不容易的。当然，随着越来越多的国家修改了刑法，承认人口贩运进行劳动剥削为犯罪行为，并给予了更加严厉的惩罚，报告也一直在高度地关注着潜在的劳动剥削犯罪情况。而且，我们估计，对于那些已遭受这些侵权行为影响的工人所实行的强迫而造成的机会成本，就收入损失而言，现已超过了 200 亿美元。这就为各国政府现在为何必须协调一致，高度重视这些问题提出一个强有力的经济论据和道德规则。

13. 本报告旨在阐述参与反强迫劳动全球联盟的关键人士和机构所面临的挑战。目前在概念上、政治上、法律上、司法上和体制上等其他方面存在着令人畏缩的挑战。报告显示了通常在国际劳工组织技术合作计划的支持或参与下，这些挑战迄今被如何应对的情况。现已涌现出大量的良好实践，它们可对未来处理各种形式的强迫劳动的努力予以指导。

14. 报告的第一章讨论了强迫劳动的概念，因为这同有关的奴役虐待行为和类似的奴役行为、债务奴役、人口贩运和劳动

剥削有关联。鉴于自上一个报告以来所制定的特别是关于人口贩运方面的国家法律 and 政策的激增，理解这一定义是必要的。由于强迫劳动可能会以许多微妙的形式出现在今天的经济中，因此重要的是要记住，这是一种严重的需要受到法律惩处的犯罪行为。最近开展的一项全面调查¹ 有助于澄清强迫劳动在当今形势下的含义。

15. 第二章评估了强迫劳动方面的知识状况，并考察了最近的趋势。由区域开展的一些分析显示，针对强迫劳动以及其产生的原因和后果的研究已经取得了突破性的进展。鉴于对过去四年来所表达的特别关注，本报告关注的焦点是某些专题问题，其中包括强迫劳动的脆弱性和对劳动合同承包商招募的人员进行的贩运，以及包括海员和家庭工人在内的专业群体所遇到的一些特殊问题。最后一部分是对强迫带来的成本进行估计的初步尝试，并对今后开展这一关键的重要问题的研究提出了意见。

16. 第三章所涉及的是有关政府的作用，包括从立法者和决策者到行政官员、执法者和服务提供者的作用。本章讨论了立法人员在这个问题仍处于相当活跃的动态情况下、通过关于强迫劳动、人口贩运或甚至对剥削行为的更为广泛关注的新法律捕捉现代强迫形式的方法，接着回顾了各种执法机制，尤其是侧重回顾了劳动行政管理机构和劳动监察机构的作用。本章还论述了劳动监察员的预防作用和他们为保护受害者所做出的贡献。

17. 第四章涉及的是雇主组织和工人组织打击强迫劳动行动的作用。在过去几年

¹国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年。报告三（1B 部分）。关于 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）的全面调查。国际劳工局，日内瓦。

中，它们双方都稳步地增加了参与打击强迫劳动的行动，而且本报告也记载了企业和工会积累的大量的良好实践。有越来越多的文章指出，强迫劳动行为已渗入到了核心的主流产业的供应链，而且对于要求确认某一具体产品是或可能是在强迫劳动条件下生产出来的这方面的压力也越来越大。为采取适当的补救行动，并为其供应链的员工和同事采取预防强迫劳动的手段提供适当的指导，企业要求就什么是什么是强迫劳动问题提供尽可能明确的指导。它们还希望政府在就招聘机构收费这类问题上制定明确的立法方面发挥作用。对于工会来说，除了它们的传统会员以外，能在多大程度上保护包括移民工人在内的其他工人，可能还存在疑问。一些工

会已经采取了创新性措施，其中有些已涉及到派出国和目的地国的工会之间的合作。强迫劳动问题应成为各国政府和社会伙伴之间对话的突出话题。各国政府应在可能会蔓延成强迫劳动的劳动剥削的“灰色地带”，提供明确的政策指导。

18. 第五章回顾了国际劳工组织自身打击强迫劳动技术合作项目在过去四年里的各方面情况。这一章的重点放在了据认为是构成特别良好实践的活动中或对采取有效行动构成的突出障碍上，而且还确认了未来技术合作所面临的挑战。这为最后一章铺垫了基础，确定了 10 点行动计划，国际劳工组织通过这些行动计划可以加强自身的努力，并有助于领导打击这一令人无法接受的行为的全球行动。

第一章

强迫劳动的概念：正在出现的问题

19. 在讨论世界各地强迫劳动的最新趋势之前，重要的是要澄清对强迫劳动一词本身的使用，并审查一些正在进行的有关强迫劳动的法律概念同相关的侵权行为(包括人口贩运、奴役和类似奴役的做法、债务奴役或债役劳动和劳动剥削)之间的关系的讨论。虽然这些问题已经在我们以前的关于强迫劳动的综合报告中讨论过了，但是，出于以下两个主要原因，这里必须再次对它们进行讨论。

20. 首先，国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会在 2007 年公布了其自 1979 年以来的第一份关于国际劳工组织两个强迫劳动公约的一般性调查报告。该报告对当前公约执行中存在的问题提出了重要的意见，其中包括对以下这样一些问题的关注：奴役、类似奴役的做法和其他非法的强迫劳动形式；以剥削为目的的人口贩运；国家出于生产或服务目的而实行的强迫或强制劳动；对监狱的私有化和监狱劳动；判处从事社区劳动；作为领取失业补助金条件的强迫劳动；以及在惩罚的威胁下承担的加班义务。

21. 其次，在过去四年里，在关于人口贩运，包括以劳动或性剥削为目的的人口贩运问题上制定的法律和政策已有了稳定的增长。这方面要么采取了新的区域文书形

式，要么在国家层面对刑法和其他有关法律进行了重大修订，并采取了新的政策和执行机制。

强迫劳动：国际劳工组织的定义

22. 在 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)中，国际劳工组织就国际法而言将强迫劳动界定为“以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事的非本人自愿的一切劳动或服务”(第 2 条(1))。国际劳工组织的另一个基本文书，1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)规定，决不能为了某些目的而强行实施强迫劳动，但这并没有改变国际法的基本定义。

23. 不能把强迫劳动简单地等同于工资低或工作条件差。它也不包括出于纯粹的经济需要的各种情况，譬如当一名工人感到无法离开一个工作岗位只是出于实际上或者感觉没有别的就业选择那样。正如国际劳工组织关于这一问题的公约和其他有关奴役、类似奴役的做法、债务奴役或农奴制的国际文书所界定的那样，强迫劳动是一种严重侵犯人权和限制人类自由的行为。

24. 国际劳工组织对强迫劳动的定义包括两个基本要素：纯粹以惩罚相威胁的和并非自愿进行的劳动或服务。国际劳工组织

的监督机构所开展的工作是要澄清这两个要素。惩罚并不需要采取刑事制裁的形式,但可能会采用损害某些权利和特殊待遇的形式。而且,以惩罚相威胁可能会采取多种不同的形式。可以说,它的最极端形式包括对人身的侵犯或制约,甚至会对受害人或其亲属进行死亡威胁。还可能会出现一些微妙的威胁形式,有时会是一种带有心理特征的威胁。国际劳工组织所审查出来的情况包括,威胁向警察或移民当局告发受害人的就业身份是非法的,或者向村中的长者告发被迫在遥远的城市卖淫的女孩。其他惩罚可能带有某种金融的性质,包括同债务挂钩的经济惩罚。雇主有时还要求工人交出身份证件,并可能使用没收这些身份证件的威胁手段来迫使他们进行强迫劳动。

25. 至于“自愿提供”劳动和服务的问题,国际劳工组织监督机构碰到了一系列的各种各样的问题,其中包括:关于同意的形式和主题问题;外部制约因素或间接胁迫的作用;和自由地撤回已给予同意的可能性。在这方面,同样也可能会有很多微妙的胁迫形式。许多受害者当初陷入强迫劳动的圈套并非出于他们自己的选择,而是受到了欺诈和欺骗,只是后来发现,由于受到法律上的,身体上的或心理上的胁迫,他们已无法再自由地撤回自己的劳动了。当利用欺骗或欺诈手段达到目的时,当初的同意也许已被看作是无关紧要的了。

26. 尽管强迫劳动的情况在某些经济活动或行业中可能尤为普遍,但是,强迫劳动情况的性质是由一个人同一位“雇主”之间的关系决定的,而不是由这类活动的类型决定的,无论工作条件可能有多么艰苦或危险。该活动根据国家法律属于合法或

非法对确定是否是被迫工作也不是决定因素。一名妇女被迫卖淫是强迫劳动,因为这种工作带有非自愿的性质,而且她是在威胁下进行工作的,而不管这种特殊的活动是合法的还是非法的。同样,一项活动并不需要被正式承认为“经济活动”,才能构成强迫劳动。例如,一个处于胁迫下的儿童或者成人乞丐将被视为是强迫劳动。

27. 正如在国际劳工组织的 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)中所界定的那样,18 岁以下的男孩和女孩的强迫劳动也是最恶劣的童工形式之一。童工劳动等同于强迫劳动,这不仅包括儿童在第三方的惩罚威胁下进行的被迫工作,而且也包括由整个家庭施加的强迫孩子进行的强迫劳动。

人口贩运的概念和定义

28. 2005 年的综合报告讨论了日益增加的全球对人口贩运及其强迫劳动后果的关注。这在某些情况下促使成员国加强了对强迫劳动在刑事或其他立法中的概念和定义的注意。近些年来,许多国家的国家立法机构已将工作重点放在了关于人口贩运的刑法条款上;而打击人口贩运的执法工作涉及性剥削和劳动剥削两者。自从“巴勒莫禁止人口贩运议定书”签订到《联合国打击有组织的跨国犯罪公约》2003 年生效以来,都一直保持着持续发展的势头。要求所有缔约国必须按照定义条款(第 3 条)规定的刑事犯罪行为采取可能必要的立法和其他的措施,该条款特别规定:“人口贩运系指以剥削为目的而进行的招聘、运送、转移、窝藏或接收人员、通过使用威胁或使用暴力或其他形式的胁迫、诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或脆弱地位或为取得对另一人有控制权的一个人的同意而提

供或接受付款或好处的行为。剥削应至少包括，利用他人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法，以及劳役或切除器官等”。关于 18 岁以下的儿童，不需要有所列出的任何非法手段：招募，转移或接收儿童从事以剥削为目的的行为即构成贩运儿童的罪行。

29. 随着各国在抓紧制订适当的国家立法，或修改现行的法律，以便同巴勒莫议定书的规定相一致，一些问题已经出现了。议定书第 3 条的措词表明，将人口贩运列入强迫劳动只是同劳动相关的剥削的一种形式，另外，还有奴役或类似奴役的做法，或劳役。而至于剥削的法律概念，这在国际法和许多国家的立法中几乎是没有什么先例的。这一法律概念为巴勒莫议定书关于人口贩运的定义奠定了基础。

30. 作为联合国系统内监管《打击有组织的跨国犯罪公约》及其议定书的机构，联合国毒品和犯罪事务署(UNODC)已为该公约和议定书的实施颁布了立法指南。它解释说，在国际法中界定人口贩运的主要原因是为了提供某种程度的以共识为基础的标准化的概念。此外，该项义务是要宣布贩运之所以为犯罪行为是因为“诸构成要素的组合，而不是要素的本身”。正如该议定书所界定的那样，贩运被认为包括三个基本要素：第一，行动(招募等)；第二，手段(对使用或威胁使用暴力或其他形式的胁迫等)和第三，以剥削为目的。因此，任何合并使用上述行动和手段，并为所列上述任何目的而进行的行动，都必须宣布为人口贩运刑事犯罪。诸如诱骗或利用卖淫这类的个别要素不一定需要定为刑事犯罪(虽然在某些情况下补充罪行可以支持本议定书的目的，而签署国则可自行采纳或维持它们，如果它们愿意这样做的

话)。议定书本身没有对任何个别因素，如强迫劳动或类似奴役的做法，作出进一步的界定。

31. 国际劳工组织专家委员会两年前在其关于实施强迫劳动公约的一般性调查中审议了这些问题。委员会指出，对贩运定义的一个关键因素是其目的，即剥削，对剥削的具体界定已纳入到了强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役和各种形式的性剥削的定义中。因此，在这一定义中固有的劳工剥削的概念使得能够在巴勒莫议定书和国际劳工组织的强迫劳动公约(第 29 号)之间建立一种联系，并明确指出，根据该公约规定的强迫或强制劳动的定义包含以剥削为目的的人口贩运活动。这有利于在国家一级执行这两项文书的任务。

32. 巴勒莫议定书对人口贩运的定义是复杂的。因此，在该议定书生效后的 5 年里，法学家和立法者围绕这一定义的某些问题继续不断地进行辩论，就毫不奇怪了。例如，在关于人口贩运是否必须包括被贩运的人员在国内或跨国境的某种流动情况；除招聘过程外，或者是否应把重点放在末端发生的剥削方面，一直存在着相当大的争论。接下来的另一个问题是以剥削为目的的人口贩运是否必定包括胁迫。

33. 对于其中的一些问题，国际劳工组织 2007 年的一般性调查已进行了一些有益的澄清。其中一个自愿提供工作或服务的概念，以及如何施加约束和胁迫的。妨碍工人自由地“提供本人自愿”的外部约束或间接胁迫可能不仅来自于当局的某项行动，而且还来自于雇主的做法，例如，利用欺骗、虚假承诺和扣留身份证明文件或强迫交由雇主处置的手段来诱导移民工

人的做法。这种做法明显地违反了国际劳工组织的第 29 号公约。然而，雇主或国家对所有的外部制约或现有的胁迫做法是不负责的。

34. 正如在一般性调查中所指出的那样，巴勒莫议定书对于在工作或服务关系中对同意这一概念的解释，具有重要的影响力。它载有一项限定性条款，即当使用胁迫手段，如威胁或使用暴力、诱导、欺诈、欺骗、滥用权力或利用脆弱地位时，贩运活动的受害人对蓄意的剥削所表示的同意是不应算数的，因为其中的每个行为都绝对排除了自愿提供或同意的含义。就儿童的情况而定，由于胁迫手段在任何情况下都不相关，同意的问题也就不存在了。

35. 国际劳工组织专家委员会在其一般性调查报告中，提出了进一步利用“滥用脆弱性的概念”，以便审查在处罚威胁下履行加班义务因而可能不符合第 29 号公约规定的情况。虽然在理论上工人也许可以拒绝加班，但是，他们的脆弱处境意味着实际上他们可能别无选择，而且只能这么做，以赚取最低工资或保持其工作岗位。

强迫劳动，现代奴役和易遭受剥削的脆弱性：在概念上和政策上的挑战

36. 第 29 号公约确定的一项基本原则是，违法实行的强迫或强制劳动，应被作为一种刑事犯罪而受到处罚，而任何批准该公约的成员国都有义务确保，通过法律施加的处罚确实是完全恰当的和严格执行的。

37. 迄今最高比率的强迫劳动案件都发生在私营经济，而且绝大多数未受到惩罚。对批准《巴勒莫禁止人口贩运议定书》的国家提出的要求是，它们应把以性剥削和

劳动剥削为目的的人口贩运行为作为一种严重的刑事犯罪来处理。这为采取立法和司法行动、打击国际劳工组织强迫劳动公约所涉及的侵权行为，提供了一个推动力。从这个意义上说，打击强迫劳动和人口贩运的立法和司法行动，可以为同样的目标提供服务和相互支持。为此目的，各国应在最广泛的意义上制定禁止人口贩运的立法，充分注意除性剥削以外的强迫劳动的所有方面，并对辨认和起诉国际劳工组织公约所界定的强迫劳动罪行作出规定。

38. 强迫劳动基本上是由在提供工作或服务的场所发生的剥削行为构成的。也有可能发现一些不同的因素，例如滥用招聘方式，这种作法否定工人的自由选择。那些采取这种做法、故意把一些人置于可能对之实施强迫劳动的境地的中介机构，肯定会被看作是导致强迫劳动的帮凶。但是，任何打击强迫劳动的司法行动通常都会把最终的工作或服务条件作为其出发点，而对造成或加剧工人遭受剥削的脆弱性的一系列因素，却较少关注。

39. 在评估这种脆弱性时，一个关键的要素是要理解债务奴役的概念。债务奴役是类似奴役做法的一个方面。类似奴役做法是 1956 年的联合国文书《关于废止奴役，奴隶贸易和类似奴役的制度及习俗补充公约》所予以界定的。这确认了当时认为的当代奴役度的形式。它呼吁所有缔约国逐步、并尽快地废除这种债役和农役制的做法。债役的定义是“因债务人对其个人的服务或对他控制下的人员的那些服务进行的担保所产生的地位或条件，如果经过合理的评估，这些服务的价值不能适用于清理债务或者这些服务的期限和性质不能分别加以限制和限定的话”。该文书

的目的是要捕捉在发展中国家已相当普遍存在的债役劳动和奴役劳工做法的证据。

40. 国际劳工组织的研究一贯表明，无论是雇主，还是招聘机构操纵的信贷和债务，仍是使弱势工人陷入强迫劳动陷阱的一个主要因素。亚洲和拉丁美洲的贫苦农民和土著居民在缺乏资金时通过从雇主或招聘机构那里接受数额较小、但却是累计发放的贷款或预支工资的做法，可能会被诱导成为债务人。另外，有抱负的移民也许不得不向帮助他们获得海外工作并便利其旅行的代理机构支付很大一笔资金，为获得这笔费用，他们只得向高利贷商和其他类似机构借款。2007 年的一般性调查报告把债役这种非法的做法归入了强迫劳动的类型，在这种债役的约束下，劳动者及其家属被迫为雇主劳动，以偿清其实际欠付的或继承下来的债务；另外，报告还指出，这些做法仍在影响着很大一部分人。该报告指出，需要采取法律行动，将这种债役宣布为非法行为，并对那些使工人陷入债役的雇主进行刑事制裁。然而，要把债役的这一法律概念适用于那些严重欠债的工人，特别是在移民工人的欠债对象是招募机构、而不是目的地国家的最后雇主的情况下，可能是困难的。

41. 最近集中围绕“剥削”的概念，尤其是关于如何捕捉到具体的罪行证据、如何确定罪行的严重性，以及如何使这种罪行受到惩罚等问题，引发了一些积极的辩论。另外，经验或教训表明，在强迫和非强迫性的剥削之间，分界线可能是非常薄弱的。虽然国际劳工组织关于强迫劳动的定义十分重视工作或服务关系的非自愿性，但《巴勒莫禁止人口贩运议定书》和随后的政策辩论强调了通过在缔结雇佣关系的整个过程中，以及在这种关系中所

采取的各种欺骗形式否定最初同意内容的种种手段。与此同时，国际劳工组织专家委员会在其 2007 年的一般性调查报告中已经承认了这一据认为属于国际劳工组织公约范畴的关于禁止人口贩运的国际文书的重要性。

42. 当一个人的行为因强迫劳动或人口贩运罪名而应受到惩罚时，只有单个国家的法院通过实行严厉的刑事处罚才能在最后的判决中作出裁决。在某些国家中有一种倾向，从被看作是不可容忍的工作条件的角度去处理人口贩运问题，因为这里面包含了类似奴役的情况，或者也不符合一个人的尊严。可以说，按照国际劳工组织 1930 年的这一公约的规定，这些情况并不构成强迫劳动。

43. 本报告不是要重复国际劳工组织监督机构的工作，出于这一原因，它没有就个别的或具体的行为何时会构成强迫劳动提出自己的看法。如同有关这一问题的许多分析那样，它承认，在明确地确定什么是强迫劳动和其他形式的劳动剥削和虐待方面，还需要继续努力。那种认为一系列可能发生的情况，一端连着奴役和类似奴役的做法，另一端则连着自由选择的就业，也许是有益的。在这两个极端之间，存在着种各样的雇佣关系，其中由工人自由选择的成分至少开始减缓或受到限制，并可能最终陷入令人质疑的境地。

44. 在这方面，国际劳工组织建立了重要的原则，即每个成员国都应采取积极政策，以促进 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)所规定的充分的、生产性的和自由选择的就业。自由选择就业的概念拓宽了国际劳工组织的关注领域，超出了强迫劳动的实施范围，把工人自由选择就业受到

某种限制这类情况也都包含了进来。这类情况很可能还包括其他一些错误行为，诸如违反有关工资和工时的劳动立法或违反就业合同的行为，虽然它们并不一定构成对强迫劳动所描述的人权的严重侵犯。这些情况显然还需要运用适当的法律和其他补救措施予以查明和解决。

45. 另一个相关的文书是 2006 年《国际劳工组织雇佣关系建议书》(第 198 号)。这一文书指出，可能会存在合同的安排会产

生剥夺工人应得的保护的效力的情况，并建议各成员国采取各种措施，通过国家政策，加强对处于雇佣关系中的工人的保护。除国际劳工组织关于移民工人公约¹和许多其他文书外，国际劳工组织关于劳务移民的多边框架是另一个有价值的工具。虽然这些措施没能提供立竿见影的或是简单的解决办法，但是，它们同国际劳工组织关于强迫劳动的文书一道为新出现的有关强迫劳动，包括人口贩运等各种问题如何得到有效解决，提供了指导原则。

¹ 1949 年《移民就业公约》(修订)(第 97 号)，1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 145 号)和同名的第 86 号和 151 号建议书。

第二章

强迫劳动：捕捉趋势

导 言

46. 这是我们九年来第三次设法提供一幅当今世界强迫劳动的“全球动态图景”。2001 年进行的第一次审查将重点放在结构性问题，这些问题可以在将来通过技术援助计划得到解决。为此，对当代强迫劳动的方式进行了类型分析，包括下列问题：持续存在的奴役和拐卖；强制参加公共工程；农业和农村偏远地区的强迫劳动，包括强制征募；强迫劳动状态下的家庭工人；债役劳工，特别是在南亚地区；军方强加的强迫劳动，特别是缅甸的情况；被描述为“全球化的阴暗面”的，与人口贩运相关的强迫劳动；以及强迫的监狱劳动。

47. 2005 年报告中的分析是以全球和地区的强迫劳动评估为基础的，其中包括人口贩运导致的滥用强迫劳动的情况。对当今世界上三种主要形式的强迫劳动做了大致区分，即：国家以经济、政治或其他目的为由实行的强迫劳动；发展中国家与贫穷和歧视相联系的强迫劳动；以及世界各地通常与全球化相联系的，因移民和人口贩运导致的强迫劳动。数据和分析突出两个主要信息。第一，废除强迫劳动对世界上几乎每个国家，无论是工业化国家、转型国家或发展中国家，均构成挑战。其次，

当今大多数强迫劳动是在私营经济中而不是由国家直接强加的。这种情况主要存在于发展中国家的非正规经济当中。但报告也敲响了警钟，即随着劳动力市场管制的日益放松，以及外包趋势的发展和越来越复杂的分包合同，有迹象表明，强迫劳动行为也正在渗透到正规经济中的主流公司的供应链当中。

48. 在过去 4 年中能找到哪些变化？最理想的是，我们在 2005 年进行的全球和地区评估能够鼓励各国政府对自己国家的强迫劳动状况做出评估。虽然已经发起了一些试点计划，但在大多数国家这一进程只是刚刚开始。不过，一些定性调查正在进行，以便加强对主要的强迫劳动形式及其原因和适当政策反应的了解。在其他情况下，各国政府为加强那些反对强迫劳动，包括反对以性剥削或其他经济剥削为目的的人口贩运相关法律法规的实施而精心设计的政策，揭示了迄今尚未得到辨识的性质较轻的各种强迫劳动形式。

49. 虽然有越来越多的机构、组织、压力团体和个人表达了对强迫劳动问题的关心，但在前一章中讨论的概念问题意味着存在关于什么是强迫劳动，什么不是强迫

劳动，应该做什么和由谁来做等一系列复杂辩论。

50. 本章以对有关强迫劳动的知识库，包括关于对数据采集和分析的最新经验进行的评估开始。然后试图简要回顾世界不同地区存在的问题，再转向对上次综合报告以来已引起重视的某些专题的关注。

改进知识库: 数据采集和分析

51. 国际劳工组织对全球和地区强迫劳动，包括人口贩运导致的强迫劳动的评估已经被非常广泛地引用。这些评估的一个重要目的是，显示世界各地的强迫劳动主要形式以及按年龄和性别的构成情况，同时也表明强迫劳动仍然是一个真正的全球性问题。然而，在了解强迫劳动的数量方面仍然存在很大差距。现有的不多几个国家的估算数据往往是各不相同的，仅涉及很少的强迫劳动特定形式，一般是在二手资料基础上进行计算。

52. 国家强迫劳动情况估算能否被认为是可靠的？应当怎样采集数据，制定什么样的标准？2006年12月，国际劳工组织召开了一次专家会议就此开展技术咨询，研究如何改进关于强迫劳动，包括人口贩运的强迫劳动后果的指标和数据，以便促进更好的法律实施及监测国家和国际政策发挥作用的情况。与会者讨论了：(a)一组用于查明强迫劳动状况，包括人口贩运的强迫劳动后果的标准；(b)关于受害者和肇事者国家数据的采集与分析系统；(c)关于国家估算和政策趋势的监测与评价方法；(d)关于强迫劳动和人口贩运已报告案例的全球数据库；以及(e)通过适当方法评估全球和地区在发现强迫劳动和人口贩运案例方面取得的进展。

53. 自那时以来，关于需要获得有关强迫劳动和人口贩运的可靠和可比数据的呼声越来越多。在一些地区，最值得注意的也许是在欧洲，正在倡议制定共同的标准和办法。然而，尽管可以获得关于刑事起诉的数据，但只有很少国家做出切实努力以评估可能处于强迫劳动状况的人数。近年来，以性剥削或劳动剥削为目的的犯罪行为引起最大注意。出现了一些开创性努力，如荷兰“人口贩运问题国家报告员”与“人口贩运问题协调中心”开展的活动，都是为了识别按年度已登记的和可能的贩运活动的受害者，以及找到更好地采集信息的适当方法¹。这些努力已经能够捕捉到一些重要趋势，例如表明贩运活动的受害者人数每年都在增加，从2005年的424名到2006年的579名，再到2007年的716名。

54. 然而，荷兰的报告员制度也强调很难获得可靠的数字，对研究人员是否确实能够就人口贩运活动受害者的规模做出评估提出询问。美国国会下属的政府问责局于2006年开展的一项详尽研究，也同样质疑美国对全球人口贩运情况所作估计的准确性，理由是方法学方面的不足以及数据差距和数字上的矛盾²。

55. 关于定量估计存在两个主要挑战。一是从现有来源和数据库采集及核对数据，并确保在可能的情况下这些数据具有可比性。为此可依靠各种来源，包括警局记录、刑事资料库、劳动监察报告和法院判

¹ 荷兰人口贩运问题国家报告员第5次报告，Bureau NRM Den Haag, 2007年；荷兰国家报告员第6次报告：补充数字，Den Haag, 2008年。

² “人口贩运：为加强美国打击外海人口贩运的努力，更好的数据、战略和方法是必要的”，美国政府问责局，GAO-06-825, 华盛顿特区，2006年7月。

专栏 2.1

德尔菲法：就人口贩运指标建立专家共识

依照巴勒莫议定书中的人口贩运定义，专家们首先被要求提供一份他们认为与欧洲的人口贩运案例相关的，关于欺诈、剥削和脆弱性的典型要素清单。在第二轮磋商中，专家们被要求按相关性顺序从最重要到最不重要，对所有拟议的指标进行排序。共有来自 23 个欧洲国家的 68 名专家，包括 39 名女性和 29 名男性参与了此次调查。作为结果，专家们一致赞成一份包含 67 项指标的清单，每项指标都在构成人口贩运案例的 6 个重要因素范围之内。它们是：

- 欺诈性招聘 10 项指标
- 强制招募 10 项指标
- 滥用脆弱性的招聘 16 个指标
- 剥削性工作条件 9 项指标
- 在目的地而言的胁迫作法 15 项指标
- 在目的地对脆弱性的滥用 7 项指标

指标涵盖了通常与人口贩运有关的所有严重的虐待形式(例如绑架、暴力和人身监禁)，而且不止于此。这些指标结合起来可以提供有益的指导手段，用于理解现代人口贩运形式的多样性和复杂性。例如全部指标清单表明，受害人并非总是遭受严重的身体虐待，而是更可能发生：在招募阶段在将要领取的工资方面受骗(指标 1)；在目的地的法律地位方面受骗(指标 2)；甚至在他们将要从事的工作或服务类型方面受骗(指标 3)。一旦到达目的地，他们的护照可能被没收(指标 4)；雇主可能扣留他们的工资(指标 5)；或者他们可能受到向当局告发的威胁(指标 6)。由于一些指标被认为比其它指标更有力，因此将 67 个指标分为强、中、弱 3 类。少量的强指标被认为足以确定一个可能的人口贩运案例，而更多数量的弱指标集中起来也可以达到同样结果。最后一组指标可以很容易地转化为向潜在的被贩运人员提供支持的任何组织的实用评估指南，或转化为调查专家和研究人员的问题。人们期望德尔菲法通过提高对人口贩运问题复杂性的理解，能够既加强对问题的范围的了解，以及最重要的是，又使欧盟成员国发现更多人口贩运行为的受害者。

决。二是对遭受强迫劳动或被贩运的可能人数作出估计，而且是在明知有大批人未被识别出来和被刑事起诉，以及官方记录和数据库只能提供部分事实的情况下。

56. 国际劳工组织 2005 年的估计所依据的是对世界范围内超过 5000 例强迫劳动呈报个案(对每个案例都进行了仔细确认)所作的推断，目的是得出全球和地区估计数。一方面这揭示了问题的严重性并形成更强的打击行动；下一个步骤则是要开发出坚实的国家估计的能力。

57. 当国家试图提供如此广泛的估计时，例如美国在人口贩运问题上的做法，批评人士总是急不可待地指向总体估计与经确定的个案数量之间的差异。有人争辩说，

美国的人口贩运问题可能被过分夸大，因为自 2000 年以来实际确定的被贩运者人数为 1362 人，而政府的官方估计则超过其 10 倍，两者之间差距太大³。同样，在加拿大，虽然加拿大皇家骑警当局估计每年至少有 800 名妇女被贩运到该国，但最近的一项研究发现，在 2006 年 5 月，即开始采集性交易和强迫劳动中对外国人的剥削相关数据后的两年内，只有 31 例报告了移民局⁴。

58. 在欧洲，目前已采取了一些举措以开发用于采集包括可比指标的有关人口贩运

³ 华盛顿邮报，2007 年 12 月 23 日。

⁴ 不列颠哥伦比亚大学公共事务学院，“哥大法律专家发布关于加拿大外国人口贩运受害者的第一批数据”，2008 年 10 月 28 日。

专栏 2.2

衡量强迫劳动：对代表性样本的需求

鉴于强迫劳动的性质，对抽样技术必须进行仔细考虑。简单的技术，如在某一特定地区进行随机的住房选择，在强迫劳动者是处于隐藏或集中在一起的情况下，将无法得出所需的结果。在这种情况下，简单随机抽样很可能会错过所有受影响的人，错误地得出结论认为不存在强迫劳动或人口贩运。尽管如此，为确保抽样调查的结果也适用于更多的相关人口，必须具备两个条件。首先，每名人口成员必须有一个非零的被选中概率。第二，样本必须足够大，以便最终估计的边际误差处于一个合理的低水平。然而在实践中，处于强迫劳动状态的人们可能并非总是藏起来或者难以发现。南亚地区的债役劳工公开在田野上或非正规部门企业中工作，同样的，拉丁美洲的土著人也特别容易受到强迫劳动伤害。在目的地国家的移民工人休息日常常聚集在俱乐部。在这种情况下，特别合适采用简单抽样技术。对移民海外经历的调查也可以在他们返回本国后进行。

的数据指南。根据一个此类项目，由国际移民组织和奥地利政府召集，2008年9月召开了欧洲人口贩运数据采集方法会议。与会者指出需要就各种形式的贩运，包括贩运儿童，以劳动剥削为目的的贩运和其他形式的贩运问题建立共识。

59. 关于后一个问题，国际劳工组织与欧盟合作做出了特殊贡献。劳工组织努力促进就构成人口贩运的那些因素达成一致看法，开发相关指标用于涵盖所涉欺诈、胁迫和剥削行为的，通常是细微的所有因素。为此，国际劳工组织和欧盟共同进行了对各方面专家的电子调查，这些专家来自所有欧盟成员国、政府机构和劳动监察机构、雇主组织和工人组织、国家警察部队、学术界和民间社会团体。该调查采用的方法称为“德尔菲法”，制定于20世纪50年代，目的是在各专家群体之间达成共识，在医学、政治和社会科学领域得到广泛应用。

60. 在此方法的基础上，少数国家在国际劳工组织的支持下开始通过创新型的调查技术对强迫劳动和人口贩运的发生率进行探究。这些努力不得不面对两大挑战：第

一，如何获取可用于国家一级推断的代表性样本；第二，如何确保从作为抽样人员那里获得的信息是准确和有用的。

61. 另外一个难题是从被调查的个人处获得可靠信息，他们可能不愿意承认曾被贩运从事强迫劳动包括强迫卖淫，同样也可能因为害怕报复而不愿意透露其真实状况的详情。此外，至关重要的是统计调查不应当使访谈对象处于危险当中，无论这种危险来自警察或执法当局。因而，此类定量调查应集中于那些已脱离强迫劳动和人口贩运的样本对象，如已经返回原籍国的移民。不是让他们直接面对强迫劳动问题，而是最好提出一些间接性的问题，然后可被用作强迫劳动和人口贩运的指标。在设计强迫劳动国家评估方法的过程中，大量文献回顾了现有的用于评估隐藏现象，如吸毒人数的统计方法。一个关于此问题的方法学指南于2009年初由国际劳工组织制订出来⁵。

⁵ 国际劳工局：“估算强迫劳动：调查方法手册”，国际劳工局，打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)，2009年2月(即将出版)。

在摩尔多瓦共和国的试点调查

62. 在摩尔多瓦共和国进行了国家调查，对移民在目的地国遭受到强迫劳动贩运的程度进行了评估。国家统计局在 2008 年为其标准劳动力调查增加了一个劳工移民单元。有超过 12000 户被选为样本，与 864 位移民进行了面谈。还与超过 2500 户的家庭成员进行了补充访谈，接受访谈者在 2007 年内报告说他们至少有一名家庭成员在国外工作。总的来说，调查覆盖了 3631 位目前在国外工作的移民和 2084 位已经回国的移民。调查结果允许做出一项评估，涉及在过去一年的工作经历当中曾经历过严重的胁迫的移民比例，以及曾经历过某种形式的剥削的移民比例。该调查作出的估算是，当年至 2008 年 4 月，总共有 328,300 名移民正在国外工作或正在国外的工作。这些人当中有 75,000 人在这一时期返回，其中一些人只是临时返回。假设这些返乡移民的答复代表了所有移民的意见，据此可以估算，在这一时期，60%的摩尔多瓦移民(196,900)是成功的(即未遭受过欺骗、胁迫或剥削)，24.2%(79,600)曾受到剥削，以及 8%(26,300)既受欺骗亦遭剥削。剩下的 7.8%(25,500)则是为强迫劳动而进行贩运的受害者。所使用的主要胁迫手段包括雇主克扣工资，被强迫从事违反工人意愿的工作，暴力威胁或威胁向当局举报，以及没收旅行或个人身份证件。

地区视点

非洲

63. 非洲的强迫劳动也许比其他地区较少受到关注。强迫劳动的发生，有些是性质严重的，甚至涉及到冲突地区的海外投资公司。在 2008 年 8 月的一个此类案例

中，总部设在英国的 Afrimex 公司因在刚果民主共和国一个饱受战争蹂躏地区的活动受到英国政府的谴责，该公司未经充分调查即从一些使用强迫劳动和童工的矿山采购矿石原料⁶。一直存在着对这些受冲突影响地区的娃娃兵们处境的关注。

64. 在一些西非国家，与奴隶制有关的习俗仍然是一个有争议的问题。在尼日尔，民间社会团体一直认为奴役问题是普遍存在的，而政府则认为，虽然奴役现象还没有完全消除，但其程度被夸大了。2006 年，按照国际劳工组织的建议，尼日尔劳工部长成立了一个全国委员会开展对残余的强迫劳动和歧视现象的打击，并负责制定和实施行动计划。一项小规模的国际劳工组织实地研究⁷发现，没有证据表明存在完全的奴隶制，但是有明显的社会分层迹象，导致奴隶的后代与他们以前的主人之间持续的依附关系。2008 年，人权与基本自由全国委员会的一项调查结果证明，关于该国强迫劳动和童工劳动严重程度的看法是没有定论的。西非国家经济共同体法院最近发现，尼日尔在保护其公民免受奴役方面违反了本国法律和国际义务，一位妇女在被其主人释放之前做了 9 年奴隶⁸。

65. 在毛里塔尼亚，一个真相调查团注意到，一些积极措施表明政府决心打击奴隶制残余，而不再将其视为一个禁忌话题。此后不久，国民议会通过一项新法令，规

⁶ 经合组织多国企业指导方针英国国家联系人最后声明：Afrimex (英国)有限公司，2008 年 8 月 28 日。该声明是为了答复“全球证人”2007 年提出的一项指控，“全球证人”是一个总部设在英国的民间社会组织，对自然资源、武装冲突和腐败之间的联系进行调查。

⁷ PACTRAD Etude diagnostique, 2006 年。

⁸ CEDEAO/Arret No.ECW/CCJ/JUD/06/08du,2008 年 10 月 27 日。

定类似蓄奴的做法为有罪并规定了惩罚办法⁹。

66. 在加纳北部，在几个地区开展的基线研究¹⁰的重点是季节性的和更长期的移民问题，这是一种应对单一作物种植地区贫困问题的机制。研究发现在加纳南部为季节性工作而移民的人员很容易受到强迫劳动，青年男子和妇女尤其可能在受虐待的条件下工作。有许多实例报告说雇主拒绝支付移民工人工资，或中介机构和代理机构在工人工资上欺骗他们。

67. 另一个值得关注的问题是中部非洲地区的几个国家对林居人民包括俾格米人施行的强迫劳动。已经就一个促进国际劳工组织土著和部落居民政策的项目进行了系列研究。在刚果、加蓬和喀麦隆等国家进行的研究得出相似结果，即俾格米人及其家庭正处在非土著人的强力控制之下，他们可以决定对俾格米人的劳动付给多少工资，如果有工资的话¹¹。

68. 一些非洲国家已通过新的反人口贩运立法，包括 2008 年 4 月在莫桑比克，以及随后在坦桑尼亚和赞比亚的例子。这些都是全面的法律文件，为今后加强打击人口贩运的行动提供了良好基础。该地区召开的高端会议也在增加，目的是引起对强迫劳动和贩运有关问题的更多关注。例如 2007 年 9 月在南非推出的“人口贩运问题周”活动中，各方一致认为国际劳工组织、国际移民组织、联合国儿童基金会及联合国毒品和犯罪问题办公室之间的合作

可以为整个南非地区提供更好的支持，加强各国之间的跨境工作协议。2008 年 6 月，在乌干达首都坎帕拉召开了一次地区反贩运大会，汇聚了来自 11 个东非国家的警察局长、移民官员和救援人员。

69. 2008 年 7 月，由国际工会联合会牵头组织，在内罗毕举办了非洲地区强迫劳动与贩运讲习班，强调了一些具有挑战性的问题。强迫劳动被视为一个很现实且不断扩大的问题；特别是妇女是最脆弱的社会群体；反对强迫劳动的劳工法律已经到位但实施不力。非洲范围内的人口贩运也被认为是广泛存在的，其严重程度与向非洲以外的贩运相当。欧洲、北美和中东国家被列为从非洲贩运的移民的主要目的地。除这些对情况的一般了解外，只有很少的关于非洲具体国家强迫劳动模式及其原因的系统研究。其中之一是国际劳工组织应赞比亚政府劳动和社会保障部请求对赞比亚情况的研究，并在 2008 年出版。¹²

70. 由肯尼亚政策分析和研究所(IPAR)2007 年为基地设在美国的“团结中心”进行的一项研究，集中围绕肯尼亚以劳工剥削为目的的贩运情况¹³。肯尼亚被确定为以强迫劳动和商业化的性剥削为目的，对妇女、男子和儿童进行贩运的来源国、过境国和目的地国。国内贩运绝大部分涉及的是儿童和青年妇女，他们被从农村贩运到城市地区从事家庭工工作和卖淫活动。在东部非洲也有既是为了从事男性和女性的家庭工工作，也是出于卖淫目的而进行的跨边界流动的大量证据。肯尼亚

⁹ 实施公约与建议书专家委员会：关于 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的个别评论，毛里塔尼亚(1961 年批准)，公布时间：2008 年。

¹⁰ PATWA。关于加纳北部地区人口贩运和强迫劳动的基线研究报告，国际劳工局，2005 年，未出版。

¹¹ 在国际劳工组织促进实施 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)项目下，由 Albert K. Barume 博士开展的系列研究，2009 年(即将出版)。

¹² C. Fox：“对强迫劳动和贩运的调查：在赞比亚真的存在吗？”赞比亚政府和国际劳工局/打击强迫劳动特别行动计划，卢萨卡，2008 年 9 月。

¹³ “从劳工视角看人口贩运：肯尼亚的经验”，团结中心，华盛顿特区，2007 年 10 月。

专栏 2.3

赞比亚的强迫劳动、贩运和劳动剥削

2006 年初，赞比亚劳动和社会保障部请国际劳工组织帮助确定在赞比亚是否存在强迫劳动。该部尤其关注采矿部门某些“劳工经纪人”的活动，他们被指控通过扣留很大部分工资作为介绍费而对求职者进行剥削。

这项研究包括：招聘机构及其做法；向劳动和社会保障部相关部门和人权委员会提交的投诉中记录的劳工剥削情况；以及通过实地研究得到的强迫劳动、贩运和移民情况。对劳工投诉的分析涉及到 1542 项记录，几乎全部来自赞比亚国民。21 个部门有投诉登记，包括农业、建筑业、酒店和旅游业、保安和运输业。投诉主要涉及拖欠工资和解雇费；威胁解雇或解雇进行投诉的工人；关于工作性质的欺诈；扣压个人证件；工资过低；输送到遥远的工作地点和无遣返安排；以及特别差的服务条件。有些工人未拿到工资达数月之久，在少数情况下长达数年。有三个部门由于工作的非正规性质或使用中介性劳工承包商，而使劳动者特别容易受到剥削，即：采矿业、家庭工作和农业。对所有这三个部门的劳动者来说，除其他剥削性作法外，特别容易发生不支付工资的问题。虽然不支付工资本身并不一定构成强迫劳动，但确实表明剥削情况正在发生，这可能相当于强迫劳动。

总之，研究发现了强迫劳动和贩运在赞比亚确实存在的证据。对此，政府已制定了一项打击人口贩运的政策和新立法，并设立了一个关于人口贩运的机构间委员会。赞比亚警察署的受害人支助部门已接受关于调查贩运案件的培训，与此同时，政府社会福利部门向受害人提供咨询、临时住所和保护。劳动和社会保障部正在审查对私营就业机构进行规范的法律和制度规定。

国民则被贩运到其他许多国家，大多是通过职介机构的欺骗做法。该项研究突出了肯尼亚劳工运动在打击人口贩运方面的重要作用。

亚 洲

71. 在亚洲，有三个问题仍然特别令人关注。一是债役劳工制度的持续存在，特别是在南亚，尽管禁止和惩罚这种现象的立法，以及发现、解救债役劳工和使其恢复正常生活的机制已经长期存在。二是以性剥削和劳动剥削为目的而贩运儿童和成年人情况的普遍发生。三是由国家和官方机构直接实行的强迫劳动的持续存在，尤其是在缅甸。

72. 亚洲的一个特点是劳动者从这一地区的较贫穷国家向较富裕国家的大规模流动；以及从亚洲国家向中东、欧洲和美洲

的流动。在亚洲大国如中国和印度，存在类似的大规模国内流动，即从较贫穷的省份向那些因工业高增长而对劳动力有临时需求的省份流动，在某些情况下是更长久的劳动力转移。

73. 最新研究进一步阐明了一系列经济部门中的债役劳工制度的情况。该制度既存在于那些遇到激烈竞争压力的部门，如手摇织布厂和大米加工厂，也存在于那些近年来迅速扩张的部门如制砖厂和采石厂。一些研究集中在侧重特殊部门，例如在印度泰米尔纳德邦的制砖厂¹⁴。在这里，大量劳动力是移民工人，其招聘和劳动力管理的一个主要特点是，工资由中介机构在雨季期间在工人的家乡预先支付。这种预

¹⁴ I. Guerin : “移民走廊和依存链：泰米尔纳德邦的砖窑工”，引自 Jan Breman, Guérin, Isabelle and Prakash, Aseem (编著): 《印度失去自由的劳动者：债役劳工的新老做法》，OUP, 新德里，2009 年即将出版。

付额是很大的，往往相当于 3 至 7 个月的家庭收入。工作条件非常艰苦，工时极长，通常每周工作六天。在一个工作季结束后，按计件办法支付工人工资。如果预付款超过应得工资，这种情况经常发生，工人就必须在下个工作季回到同一砖窑继续工作。中介机构方面以每生产 1000 块砖为单位向窑主收取佣金。

74. 在一些情况下，因砖厂工人组织起来而带来了一些改善。在一个案例研究中，制砖工人是印度工人联合会(BMS)下属的旁遮普邦制砖工人工会的成员，在工会活动活跃的窑场，工人工资比一般水平高出四分之一，还能保证享受公积金和医疗津贴等其他权利。¹⁵ 其他研究涉及劳工中介机构在雇主与劳工之间¹⁶ 进行调停的矛盾作用。这些机构通常与其雇用的工人属于同一社区，与工人有很强的社会联系。有时候由于机构的佣金取决于计件工资的数额，所以只要工资增加对他们就有好处。但也有这种情况，即因为窑主发现中介机构支持工人的工资要求，而转向不同劳工输出地区的其他中介机构。¹⁷

75. 承认预付款制度是一种急需解决但又根深蒂固的制度，印度政府、泰米尔纳德邦当局、雇主组织和工人组织最近开始着手制定与国际劳工组织的合作计划。除其他目标外，该计划旨在提高预付款制度的透明度，并制定一些基本规则和方法用于维护各方利益。同时，联邦政府正在对《债役劳工制度(废除)法案》进行审查。

¹⁵ A. Prakash: "How(un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns", in Breman et al., op. cit.

¹⁶ D. Picherit: Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh, in Breman et al., op. cit.

¹⁷ A. Prakash, in Breman et al., op. cit., p. 214.

76. 在尼泊尔，注意力最近一直集中在一种被称为卡迈亚(Kamaiya)制度的，流行于西部特莱地区农业部门的特殊债役劳工形式。早期的立法规定应使受卡迈亚及相关制度影响的农业劳动者得以康复，并取消债役劳工的未偿债务。法律还将迄今一直很少得到探究和记载的大部分其他形式的债役劳工纳入管辖范围。其中之一是哈力亚(Haliya)制度或称“耕夫”制度，影响到居住在尼泊尔最西部的大约 20000 人口，他们欠了地主的债，从事农业或家庭工作，只得到很少报酬或根本没有报酬。一般认为债役劳动在家庭工、砖厂、绣花车间、茶叶商店和小餐馆等地方也是存在的。还有证据表明存在以商业化的性剥削为目的，将妇女和儿童贩运到城市地区和其他国家的情况。对这些形式的奴役情况不太容易了解，但政府现在已经对这方面的问题给予更多关注。2005 年制定的“劳工和就业政策”的目标包括消除债役劳动；政府于 2008 年 9 月宣布正在废除哈力亚制度，这清楚地表明政府承诺采取全面行动打击一切形式的债役劳动。

77. 鉴于亚洲债役劳动的复杂性质，按区域划分的具有特定部门针对性的方法应当是可取的。巴基斯坦旁遮普省政府在国际劳工组织的支持下，设想实施一项打击砖窑债役劳工现象的综合计划。

78. 中国处在经济剧烈转型时期，国际劳工组织项目支持的研究活动主要集中在各种形式的强迫劳动，并试图根据中国目前的背景情况对强迫劳动概念进行解释和加以应用。确定了三个主要方面。首先，存在着由于工人被关押而被迫从事的强迫劳动，连同人身暴力和威胁以及其他形式的胁迫。这些都是极端的情况，容易确定但难以发现，主要发生在缺少劳动监察和其

他监察的偏僻农村地区的工作场所。一个典型例子是 2007 年在陕西省一些砖窑发现的强迫劳动问题。在其他省份也有类似的强迫劳动犯罪行为,例如在砖窑和生产建材的采石场。

79. 其次,员工被迫置身于有危害的工作环境,特别是在采矿业。有一些例子表明工人的工资被煤矿矿主扣发,或受到罚款或解雇威胁,如果他们在甚至有明确迹象表明将发生危险或事故的情况下不继续工作的话。一个严重的例子是山西省左云煤矿 2006 年的透水事故造成 56 名矿工死亡。在这一案例中,工人受到威胁,如果拒绝下井就要被罚款。作为回应,2006 年对刑法进行了修订,规定对强迫他人从事危险作业者给予处罚。再有,存在一些可以被认定为强迫劳动的强制加班案例和情况。在东南沿海地区的劳动密集型企业,有工时过长的报道。作为回应,2007 年通过的《劳动合同法》已经对强迫加班问题做出专门规定。总的来说,政府采取了各种措施改善农民工的社会地位,包括改革户籍制度和采取使农民工能够加入工会的措施。

80. 其他问题包括雇主或招聘机构非法克扣或扣发工人工资,还突出强调有必要改进对招聘机构的监督。根据 2006 年在浙江、河南、四川和新疆 4 省区进行的研究¹⁸,私企中约有三分之一的工人有过被拖欠工资的经历。在三分之一的案例中,工资拖欠被视为是蓄意而为,目的是防止工人离开企业。国际劳工组织的研究发现,那些后来受到剥削的农民工从一开始就是欺骗性或非法招聘的受害者。由于

在新兴民营经济中发现了这些问题,促使中国开始着手改革法律和政策以解决不同形式的剥削和强迫劳动问题,包括促进实施劳动合同法以及在地方一级建立工资保证机制。

81. 缅甸继续展示其特殊情况。根据缅甸政府与国际劳工组织 2007 年年初达成的补充谅解,一名劳工组织联络官已能够对有关强迫劳动的投诉进行客观和秘密审查,就投诉是否涉及强迫劳动做出初步评估,将案例提交政府以便迅速开展调查,并向国际劳工局理事会报告收到投诉的数量和类型以及处理结果¹⁹。截至 2008 年 11 月,总共收到 120 例投诉,其中 70 例被认为符合强迫劳动的定义。21 例为民事当局命令的强迫劳动,10 例为军事当局命令的强迫劳动,39 例为招募未成年人入伍。一致同意的目标是消除对所有形式强迫劳动的使用。投诉机制是实现此目标的一个工具,其设计旨在支持国家法律的实施,向受害者提供诉诸法律包括得到赔偿的途径,对肇事者给予适当惩罚,以及在涉及改变行为模式时,提高对各自权利和责任的认识。

82. 国际工会联合会提供了关于缅甸强迫劳动主要形式的广泛资料。2007 年,这些资料被分别确定为关于:军事或准军事部队的运输;建造或维修军事营地和设施;对军营的其他支持如充当向导、信差、厨师和清洁工;各种基础设施项目;农村或城市地区的保洁或装饰²⁰。

83. 研究报告揭示了在亚洲不同生产领域存在强迫劳动的新情况,包括那些原先未

¹⁸ 浙江、河南、四川、新疆 4 省区私营企业劳动关系调查,国际劳工与信息研究所,中国,2006 年。

¹⁹ 在 2002 年 3 月初步达成谅解的基础上,2007 年关于向国际劳工局联络官提供设施和支持的补充谅解。

²⁰ 2007 年 8 月 31 日的通知,引自专家委员会报告,2008 年。

专栏 2.4

更好地了解巴西的强迫劳动

在巴西，最新研究更清楚地揭示了个人遭受强迫劳动的情况。其中一项研究对来自 4 个州，主要是帕拉州和马托格罗索州的 121 名工人进行了访谈，这些工人被流动监察队确认为正在遭受强迫劳动，还与 7 家招聘机构进行了接触。一个调查结果是，大部分受访者经常在巴西境内流动，只有四分之一仍居住在其出生所在州。几乎所有的人都是在 16 岁之前开始工作，三分之一以上从 11 岁开始，主要是在农场帮助他们的父母。在全部样本中有 48 个是通过朋友或熟人招聘的，33 个通过招聘机构或直接由农场招聘。巴西政府连续公布已被认定为使用强迫劳动的个人财产所有者和公司的“肮脏名单”。这份名单每六个月更新一次，并通过劳工和就业部向公众开放。具体办法是将名字在名单上保留两年，然后如果不再重犯且向工人支付适当工资的话即予删除。截至 2008 年 7 月，该名单列入了 212 个个人和实体的名字，主要来自养牛业。研究发现，很大一部分强迫劳动与导致亚马逊地区砍伐森林的非法活动有关。事实上，很多这类活动的规模是巨大的，达到 3000 公顷或更多。

学术团体和民间社会团体一直使用创造性方法进一步了解强迫劳动。一个例子是，在政府、天主教牧师土地委员会和国际劳工组织支持下，由非政府组织“地球之友”编纂的巴西强迫劳动图集。该图集使用来自政府和非政府的数据库，查明不同地区发生强迫劳动的情况。除了提供强迫劳动受害人原籍地区的地理分布数据以及其被营救的所在地区的数据外，研究还涉及发生强迫劳动的其他社会—经济条件，如森林砍伐、农村地区凶杀案发生率、识字率和贫困状况。利用这些资料得出了发生强迫劳动的概率指数。政府当局能够对这些调查结果加以战略性使用，用于规划和指导公共政策并对这些地区提供援助。

被注意的产业。一个例子是养虾业和海产品加工厂。2006 年由国际劳工组织和泰国曼谷玛希隆大学共同完成的报告发现，在泰国的捕捞和海产品加工部门存在强迫劳动做法。2008 年，由总部设在美国的“团结中心”完成的后续行动报告要求就孟加拉国和泰国虾产业的强迫劳动条件形成书面材料²¹。

美洲

84. 拉美国家对强迫劳动做法危险性的认识日益提高，尤其是针对地下“血汗工厂”的移民工人或弱势群体，包括从原居住地迁移过来的家庭工人的强迫劳动。强迫劳动出现在边远地区、森林采伐区以及

一系列产业，其中有些是出口导向的，包括木炭、生铁、木材和一些农业部门。总体而言，国际劳工组织的研究表明，主要的强迫劳动方式是债役，这时的情况是，临时工是由不正规的和无牌的中介机构招聘，这些机构靠预付款进行欺骗性招聘，然后通过一系列增加的收费谋取利润。这个过程可能发生在国内或是跨越国界的。

85. 拉丁美洲的强迫劳动与特别是针对土著居民的不平等和歧视做法有密切联系。因此，相应的打击行动需要结合更广泛的措施和方案，目的是通过打击歧视现象和促进土著居民的权利，以及改善城市地区最贫穷劳动者的处境而减少贫困。

86. 尽管国际劳工组织估计，拉丁美洲是除亚洲外世界上强迫劳动人数最多的地区，但只有少数几个国家在调查和证实强

²¹ “The True Cost of Shrimp”，团结中心，华盛顿特区，2008 年 1 月。

迫劳动及其发生率方面做出了系统努力。不过，一些国家特别是巴西和秘鲁已经做出很大努力以便更好地了解当代的强迫劳动及其根本原因。与此同时采取了专门政策和切实可行的措施，以便对各政府部门和反对强迫劳动机构的有关活动进行协调，以及发现和解救被强迫劳动的人员。2008 年 11 月，玻利维亚政府批准了一项最高法令，规定凡被发现用于强迫劳动和债役劳动的农村财产，将移交给国家，由全国土地改革研究会控制²²。

87. 在秘鲁，政府对强迫劳动的首次调查是由政府“反对强迫劳动特别监察团”进行，该机构于 2008 年 8 月建立。这次调查对亚马逊地区洛雷托地方的木材和林业部门招聘活动和供应链中的有关信息进行了汇编，确认在一些伐木营地中存在强迫劳动。这项研究是不同部门一系列目前正在策划的关于强迫劳动调查的第一个，经费几乎全部由政府劳工和就业部提供，国际劳工组织提供了技术援助。

88. 在阿根廷，工会提请国际劳工组织监督机构注意对出于劳动剥削和性剥削目的而进行的贩运活动的指控²³。涉及在阿根廷许多省份的服装厂以劳动剥削为目的，对玻利维亚人连同其家属的贩运。强制做法包括拿走身份证件、将工人锁在厂房内，以及强迫他们每天从事长达 17 个小时的工作。2006 年 3 月曾发生一起特别严重的事故，火灾造成一个工厂若干玻利维亚工人的死亡，随之的一项监察计划导致一半以上的受检查车间被关闭。此后，布宜诺斯艾利斯当地政府发起一个重要运动，旨在消灭那些地下纺织品生产车间。2006

年 4 月开通了一条名为“奴隶劳工害人”的免费热线电话，并通过电视、电台以及大型街头海报进行了广泛宣传。

89. 拉丁美洲的其他问题包括实行强制加班、受到罚款威胁。例如，危地马拉工人组织 UNSITRAGUA 提请国际劳工组织专家委员会注意几起既影响公共部门雇员，也影响私营部门雇员的此种性质的事件。提出的指控主要涉及的案例包括雇员必须每班工作长达 24 小时，拒绝在这种条件下工作可能导致被解雇，如属公共部门雇员甚至可能被刑事起诉²⁴。

90. 在美国和加拿大，人们越来越注意外国工人、家庭服务、农业和其他经济部门可能面临的强迫劳动条件。在这两个国家，新的专门工作队的建立和打击人口贩运执法力度的加强已使越来越多的案件被曝光(见后面几章)。虽然许多遭强迫劳动者并非合法移民，但人们仍关心那些根据官方的“客工计划”被中介机构招聘的工人，他们可能在负债累累且无权改换雇主的情况下最终落入债役境地。

欧洲和中亚

91. 在整个欧洲，焦点主要集中在作为非法移民活动的后果的强迫劳动。虽然以劳动剥削为目的的贩运直到最近才受到决策者注意，但在俄罗斯联邦，并可能在一些西欧国家这却是一种占主导地位的贩运形式。一些人口贩运的来源国，如捷克共和国和波兰，在加入欧盟后现在似乎已成为目的地国。

92. 东南欧新欧盟成员国保加利亚和罗马尼亚仍然是人口贩运的过境国和目的地国。在几个中东欧国家，发现了越来越多

²² 最高命令第 29802 号。

²³ 实施公约与建议书专家委员会，同前。

²⁴ 同上。

表：2.1 乌克兰的人口贩运：剥削方式

剥削类型	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年上半年
性剥削	403	558	597	584	229
劳动剥削	189	232	319	500	306
混合剥削	24	28	15	33	4
乞讨	9	10	5	4	8
犯罪活动	1	-	1	-	2

资料来源：国际移民组织确定贩运活动受害者数据库。

的越境贩运活动受害者。虽然多数已查明的受害者是以性剥削为目的被贩运的妇女，但涉及男性的已查实案例数量目前也在上升，这是因为对这一地区出于强迫劳动目的进行贩运的问题给予了更多关注。

93. 在乌克兰可以看到类似趋势。2004 年，已查明的性剥削贩运案例要此劳动剥削案例多两倍以上。与此相反，2007 年有 584 人被确定属于以性剥削为目的的贩运，500 人属于劳动剥削；但 2008 年前 6 个月，劳动剥削案例数量实际上多于性剥削(见表 2.1)。

94. 最新趋势表明乌克兰现在是人口贩运的过境国和目的地国，同时也是原籍国，既以劳动剥削为目的也以性剥削为目的。过去 6 年来贩运到或经过乌克兰的大多数外国国民来自摩尔多瓦共和国(近四分之三)，其次是吉尔吉斯共和国、乌兹别克斯坦和俄罗斯联邦。摩尔多瓦共和国继续是向一系列西欧各目的地国以及俄罗斯联邦和土耳其贩运的人口的重要原籍国。

95. 在高加索，由劳工组织赞助的研究在阿塞拜疆发现了一些最新变化。随着国家生活水平的提高，在国外遭受强迫劳动的阿塞拜疆工人人数似乎有所减少。另一方

面，原来希望在中介机构帮助下过境该国前往欧洲的人员，却被送到阿塞拜疆的建筑工地，并随后被当局发现和驱逐出境。

96. 来自俄罗斯联邦和其他独联体国家的最新数据显示出，被确定为劳动剥削而贩运的人数在稳步增加。2002-2006 年之间，国际移民组织(IOM)认定了 1331 名贩运受害人，有一半属于劳动剥削。中亚地区仍然缺乏关于发展趋势的资料。在吉尔吉斯斯坦，移民与就业问题国家委员会报告说，最普遍的强迫劳动形式都与债役和扣押工资有关，涉及到那些在国外，主要是在俄罗斯联邦和哈萨克斯坦从事农业和建筑业活动的该国公民²⁵。在乌兹别克斯坦，在媒体报道棉花产业使用儿童强迫劳动后，一些大型零售商和买家表示将不再从该国购买棉花。

97. 在西欧，葡萄牙劳动和社会保障部在国际劳工组织援助下进行的一项创新研究，为将来的研究提供了一种有益模式²⁶。它分别涉及到：首先，葡萄牙本身对外来

²⁵ B. Hancilova: “哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦强迫劳动与人口贩运的各方面情况”，为国际劳工局打击强迫劳动特别行动计划撰写的不用于出版的报告。

²⁶ S. Pereira 和 J. Vasconcelos: “人口贩运和强迫劳动：来自葡萄牙的案例研究和回复”，国际劳工局，2008 年，日内瓦。

劳工的剥削；其次，其他欧洲国家葡萄牙移民的劳动剥削和贩运情况。研究结果显示，在欧洲即使正规移民也可能面临剥削和强迫劳动。在葡萄牙的情况中，大多数移民是低技能人员，包括从事农业或制造业的吉普赛少数民族。非正式招聘人员和临时性就业机构过去几年中增加了两倍，对导致葡萄牙工人陷入劳动剥削和强迫劳动境况起了关键作用。

98. 几乎所有欧洲国家都已开始注意强迫劳动是以何种方式，至少在一定程度上，渗透到本国劳动力市场的。2007年5月，瑞典政府主办了一个关于强迫劳动贩运的探索性研讨会，汇集了来自丹麦、芬兰、挪威和瑞典的专家。一致看法是，与其他面临较高风险的地区相比，劳工贩运在北欧国家是一个相对较小的问题。尽管如此，与会者仍确定了一些部门和行业——建筑、餐饮、家庭工作、芬兰北部和瑞典的浆果采摘——在那里雇用外国非法劳工的动机可以成为滋生强迫劳动和贩运的温床。发言者一致强调有必要完善劳动法规，特别是关于分包合同的规定，以及向新的和非本国国民的劳动者开放规范良好的北欧劳动力市场²⁷。

中 东

99. 在整个中东地区，特别是关于人口贩运的，以及在较小程度上关于强迫劳动事项的报告出现了稳步增长。由于一些国家已经通过了有时候是由部际协调机制支撑的打击人口贩运新法律，这种情况必然引起人们更多关注那些至少直到最近仍很少进入公众视线的问题。我们在以前的综合报告中突出了这一地区部分家庭工的境况

问题，因为缺乏安全保障的招聘制度可以在某些情况下使他们遭受贩运之害。

100. 人们的关注还扩展到这一地区受聘从事临时合同工作的移民工人在招聘和安置方面缺乏一般性保障的情况。虽然适当保障的问题影响到在某些种类的工作中需要依靠移民劳动力的所有国家，但这个问题对象海湾各国那样的国家特别重要，因为其移民工人对本国人口的比例非常之高。近年来本地区一些国家面临批评性报告，例如声称其建筑部门和服装产业的工作条件非常艰苦，或认为单个雇主为临时合同工人担保的卡菲尔(kafeel)制度容易导致强迫劳动和贩运。这些问题很复杂，该地区各国政府直到不久以前还参与了国际劳工组织为更普遍地促进工作中基本原则和权利，或为改善移民管理制度所作的努力。一方面，在海湾地区一般民众和许多政府官员当中对强迫劳动问题的认识水平还比较低，不太愿接受存在着可能确实构成强迫劳动和贩运的不法行为。对许多国家的政府来说，仍然需要采取积极措施从根本上解决问题并提出适当建议，而不只是对特殊事件和报告的有关压力做出回应。另一方面，一些国家，包括海湾国家和更广泛的中东地区国家的政府，在培训方式、问题分析、法律和政策改革及执行机制方面都采取了积极步骤。

专题关注

101. 本节不打算涵盖对现代强迫劳动的所有专题关注，例如 2007 年强迫劳动全面调查中涉及的所有那些问题。相反，将集中于较小范围，关注那些近年来引起相当重视，并有可能成为国际劳工组织今后通过技术合作帮助解决的范围之内的问题。第一个问题是不适当的劳动合同和招聘制

²⁷ “以强迫劳动为目的的贩运北欧专家讨论会”，瑞典就业部，斯德哥尔摩，2007年12月。

专栏 2.5

受诱骗而进入奴役状态：全球贸易的背后渠道使数百万人陷入强迫劳动 (美国新闻周刊，2008 年 4 月 15 日)

这是全球化故事当中一个新的章节：越来越多的流动劳动力落入近似于奴隶制的工作条件。通常，这些移民的工作条件使血汗工厂比较而言还算是相对仁慈的。受劳工经纪人高工资虚假承诺诱骗而离开家园之后，被贩运的工人经常发现自己身处一个他们不会讲当地语言的地方，背负着无法偿还的债务并被拿走了回家所需的护照。“旧时代的奴役方式是老板对你的实际拥有”，马尼拉菲律宾大学劳动司法中心主任 Rene Ofreneo 表示，“但是现在合法的招聘人员和雇主勾结起来，通过欺骗手段使那些身处陌生文化、脆弱和孤立无援的劳动者被迫接受苛刻的工作条件。正是在这一背景下出现了当今流行的强迫劳动。”

度，包括用于移民工人的相关制度可能最终导致的强迫劳动风险。其他问题涉及海员和家庭工人的境况。

劳动合同和招聘

102. 招聘和安置机制的不健全可能会导致对劳动者的剥削，包括强迫劳动。亚洲和拉丁美洲部分地区的非正规劳动中介活动与债役劳工制度之间的联系长期以来为人们所知晓。普遍接受的看法是，那些经非法中介机构办理移民的，并只能在目的地国偷偷就业的劳动者，特别可能面对强迫劳动风险。

103. 近年来，一个新问题正在引起世界各地政府、雇主组织和工人组织的关注，并在学术和政策文献中加以讨论。这就是，对那些通过完全合法的渠道，例如利用有许可证的招聘机构或者目的地国正式承认的工作计划实现移民的劳动者来说，如果适当保护措施不到位的话，也可能面临强迫劳动。

104. 一些工会出版物和非政府组织报告一直在强调这些问题。不过，在这方面做出最详细论证的是美国政府的系列报告，即由美国国务院公布的“人口贩运”年度报告，这是其为打击全球人口贩运活动所

作努力的一部分。2006 年的报告第一次更清楚地揭示了“合法招聘中的劳动力贩运”问题，尤其是在亚洲和近东地区。报告认为，一部分移民工人在抵达目的地国以后就要面对着肆无忌惮的就业机构或雇主，将这些移民置于非自愿奴役的境地，并认为“这可能变成强迫劳动或债役劳动，取决于为迫使劳动者处于或继续处于奴役状态所使用的胁迫手段”。报告指出滥用某些措施的情况，包括：对工人离开本国之前签订的合同中规定的就业条件做出改变；没收和扣押旅行证件；人身禁锢；以人身暴力相威胁；扣发工资。报告进一步指出，为去国外工作付出的高昂交易费用使移民工人极易陷入债务劳役。与目的地国肆无忌惮的劳工中介机构或雇主的剥削式做法结合在一起，这些费用或债务在极端情况下就会变成一种债务劳役形式。

105. 国务院 2007 年的报告对此作了进一步分析，就担保人法律与强迫劳动之间的关系进行了审查。审查涉及目的地国担保人可能滥用此类法律的各种方式，例如威胁工人如果想对恶劣的工作条件或长期不支付工资进行投诉的话将会被拘留。最新的 2008 年报告确定了移民来源国和目的

地国可用于打击跨国移民工人贩运的各种不同战略，并鼓励各国政府“与国际劳工组织合作，依照其权限消除强迫或强制劳动”。相关战略涉及原籍国和目的地国的招聘活动、双边或多边劳动协议；以及在目的地国对受害者的识别和投诉，连同防止滥用法律制度。

106. 国际劳工组织是如何应对这些关切问题的？该组织利用其移民管理、强迫劳动和标准实施活动计划的综合成果，以各种方式做出了回应。首先，劳工组织对世界不同地区这些制度的实际运作情况进行了研究。已开展私营机构与招聘制度研究的地区和国家包括中亚、高加索和俄罗斯联邦。还委托在孟加拉国、印度和巴基斯坦开展研究活动，主要是了解这些国家的临时合同工人在海湾国家的经历。一些调查结果已经提交给 2008 年年初在阿布扎比举行的海湾地区临时合同工人论坛²⁸。第二，已经针对政府官员包括劳动监察员，以及雇主和工会开展了广泛的能力建设活动。一个例子是约旦的工作计划，开展该计划是为了回应关于亚洲移民工人在出口行业遭受强迫劳动和贩运的指控。政府一直在协助起草一项新的关于贩运问题的法律，修改劳动法，以及建立一个处理贩运问题的部际委员会。2008 年 10 月，该委员会同意建立一个将劳动监察员和公共安全官员的执法权力结合起来的联合部门，以方便对贩运罪行的调查及将其移交给司法当局。国际劳工组织还在临时合同工人的其他原籍国或目的地国，包括中国、部分海湾国家、美国和越南，就这些问题与劳动监察员、对外服务机构和公共安全官

员进行了合作。劳工组织还对这些问题进行了详细的案头审查。对这些关切问题的了解，可以根据国际劳工组织关于强迫劳动和其他有关主题的文书归纳如下。

招聘服务和安置收费

107. 国际劳工组织 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)确立了一个基本原则，即私营职业介绍所不得直接或间接向工人全部或部分收取任何费用或成本。为了有关工人的利益，并经与最有代表性的雇主组织和工人组织协商，主管部门可以授权对某些类别的工人，以及私营职业介绍所提供的某些特定类型的服务，可以免于实行此项原则

108. 在一些地区，通过政府与其他利益相关方的对话产生了更详细的指导方针。一个例子是建议的大湄公河次地区招聘政策实用指导方针，这是作为湄公河次区域打击人口贩运部长级协调倡议(COMMIT)行动的一部分，通过与各利益相关方协商形成的。

109. 重要的是，国际私营职业介绍所联合会(CIETT)在其《行为守则》中承认向求职者提供免费服务的原则。该联合会还对防止人口贩运做了具体承诺。

110. 在实践中，许多移民支付了与预期收入相比可能是非常高的安置费用。2005 年，由美国一家名为“真理”的非政府组织进行的研究(主要以对 4 个亚洲国家已回国移民的访谈为基础)发现，虽然法律规定的收费限额一般为一个月工资，但实际收费为 1.8 个月到 4.8 个月工资。为支付这些费用通常需要不同来源的贷款。利息有时候高达百分之六十，还贷期可以从 10 个月到 3 年²⁹。

²⁸R Plant: “海湾国家的临时合同劳工：两个原籍国的观点”，向海湾地区临时合同工人论坛提交的论文，阿布扎比，2008 年 1 月 23-24 日。

²⁹ “保护海外工人”，“真理”研究报告，2005 年 12 月。

专栏 2.6

大湄公河次区域打击人口贩运部长级协调倡议 (COMMIT) 指导方针
招聘服务的收费

- 各国政府和招聘机构应尽量减少工人和雇主必须承担的招聘和雇用移民的成本。
- 招聘机构的收费应当由雇主承担。如果无法做到，各国政府应经与雇主组织和工人组织协商，就允许招聘机构向工人收取服务费用的最高限额做出规定。
- 招聘机构应对雇主和工人披露所有的收费和商业条款情况，确保成本（例如相关文件等的成本）和招聘服务收费的透明度。
- 政府应规范和监督招聘机构从工人工资中扣除费用的方式。
- 雇主和招聘机构从工人工资中扣除费用必须得到工人的书面同意，并确保工人有充分机会在任何时间进入自己的储蓄账户。
- 应当要求扣除工人工资的雇主或招聘机构向工人提交书面声明，说明他们的工资总额和所有扣除的情况。
- 政府应推动由政府、金融机构或其他机构建立借贷机制，以便向无力负担招聘机构费用的劳动者提供低息贷款。

111. 国际劳工组织 2007 年在孟加拉国和巴基斯坦对从海湾国家返回的移民情况进行了研究，在得出大多数移民的经验都是积极的这一结论的同时，也发现移民过程的高成本减少了工人的财务收益。在孟加拉国，男性移民的平均费用为 1400 美元上下，女性约为这个数目的一半，2000-2007 年期间移民总成本增加了 130% 以上，而且一般未通过增加收入以保持平衡。在巴基斯坦，海外就业人员的平均总费用约为 1000 美元，超过巴基斯坦政府规定上限的 12 倍。大多数巴基斯坦移民预先支付所有费用，约有一半人靠个人储蓄承担移民成本。

招聘渠道和机制

112. 虽然一些求职者通过有执照的招聘机构在自己国家的边远地区或国外寻找就业机会，但相当多的人是不这样做的。初步招聘一般通过小型代理机构。这些中介机构的作用可以有所不同，取决于是否有自由流动的劳动力，或签证方面的要求。中亚国家的求职者到俄罗斯联邦工作不需要签证，但他们必须进行居住和就业登记。

例如在塔吉克斯坦，估计每年移民工人的流动量超过 50 万人，私营招聘机构只能安置几千工人到国外就业。招聘和就业安置通过一个非正式招聘网络进行，往往是由以前的移民自己与俄罗斯进行联系。对于一系列的服务，包括登记和接触雇主，移民可能要向中介机构支付一笔相当于其最初几个月工资一半的费用。在俄罗斯联邦进行的一次覆盖各类群体，包括被认为容易遭到贩运的劳工移民的调查发现，90% 的移民通过非正式网络寻找工作，而只有不到 5% 的人利用公共或私人职介机构。

113. 在南亚，“分代理机构”通常是在更大的和官方认可的机构保护下运营。当地招聘人员可能只是简单地把劳动者转给较大机构并收取费用；还可以提供其他服务，如获取护照和身份证件、签证和其他许可证。在印度，劳动承包商在一个很大规模的国内非正规劳动力市场中开展活动，而有一半海外移民依靠未登记的代理机构。在孟加拉国、印度尼西亚和巴基斯坦，移民利用多种渠道，包括家庭关系、注册的招聘机构和人数众多的非正规劳动

经纪人或“分经纪人”。后者可能以有证机构的名义进行招聘，尽管国家规定禁止这样做。但是，它们也可以应某些目的地国雇主的要求开展自己的招聘活动，连同提供签证和机票等其他服务。许多这类安排逃避了移民输出国负责移民工人保护的官方机构的控制。

114. 在中国，国际劳工组织开展了一项研究，对通过合法渠道移民的有组织的工人，与利用劳动经纪人或个人渠道移民的人员进行了区分。当利用非法渠道时，为去美国而向“蛇头”支付的费用可高达70,000美元。前往亚洲邻国要支付的费用数额则要低得多。私营企业已越来越多地参与劳动力输出。虽然政府已做出切实努力对境外劳工就业实行更严格的控制，规定向劳动者收取招聘费用为非法并采取了有效的执法措施，但地方中小型中介机构数量的激增使得难以进行充分监督。

雇用合同

115. 许多季节工和移民工人从来没有签订过书面合同，而只是依靠与招聘方的口头协议。在孟加拉国，一项跨境移民调查³⁰发现，多达90%的受访者在移民之前未拿到书面合同，不论其签证类型如何皆如此。在巴基斯坦³¹，超过60%的通过朋友和亲戚移民的人员，和超过20%的直接通过签证移民的人员，都只有口头合同。其他移民虽然签订合同但不能自己保存，或者合同使用的是他们不懂的语言。

116. 在到达目的地国以后，在许多情况下移民发现，就业岗位和工作条件与原先无论是书面或口头就业合同中约定的都大不

一样。在印度一项对返乡移民的调查³²发现，在多达20%的情况中，雇主坚持签订完全不同的新合同。在通过招聘机构移民的情况中这种强制改变的做法最常见，差不多有五分之一。来自巴基斯坦的一项调查³³谈到在抵达各海湾目的地国后签订新合同的各种不同方式。在第一个案例中，一项包含明确条款和条件的新合同已准备好供移民签署。在第二个案例中，移民在第一次领工资时得到一份合同和其他文件并被要求签字，但几乎不了解其内容。总体而言，根据新合同的工资待遇估计要比最初在巴基斯坦签订的合同低差不多10%。

117. 也有一些发生招聘欺诈行为并导致悲剧后果的极端情况。一个广为人知的案例涉及到尼泊尔工人，他们在2004年被招聘时原定赴约旦从事厨房工作，但其护照被收走并被送到伊拉克，所有工人随后都被绑架杀害，只有1人幸免。虽然这种情况属于特例，但却清楚地说明了为什么要针对欺诈性招聘采取强有力的保障措施。

防止限制和胁迫

118. 胁迫做法可能从原籍国本身开始。在某些亚洲国家，招聘机构一直设有在移民被招聘后直到送往国外期间安置他们的“集训中心”或训练营地。有报告说移民在此类中心内的行动自由受到限制，她们通常是准备到国外从事家庭服务的妇女。以印度尼西亚为例，移民家庭工人通常要在这样的中心停留长达6个月或更长时间，有时还需要工作，如果有报酬的话也是最低限度的。这些机构的成本是向进行

³⁰ A. Afsar: “孟加拉国向海湾国家的移民”，2008年，未出版的国际劳工组织研究报告。

³¹ G.M. Arif: “巴基斯坦海外就业劳工的招聘：机制、剥削和脆弱性”，巴基斯坦发展经济研究所，未出版的国际劳工组织研究报告，2008年。

³² S. Rajan; V. Varghese; M. Jayakumar: 印度的海外招聘实践(未出版的初稿)。

³³ G.M. Arif: 同前。

最初招聘的非正规劳动经纪人支付的报酬，在家庭工人被安置在海外就业之前它们自己拿不到任何报酬，其做出这样的限制应当是为了避免投资损失。

119. 在目的地国，关于实际的工作条件的信息往往是残缺不全的。有一些关于在不同类型的临时工作安排情况下的限制和胁迫的例子。合法行为与非法行为之间的界限往往难以划定，因为依法注册的机构可以从事处在法律边缘的不道德活动。此外，使人吃惊的是许多国家引进临时性劳工的机制和专门计划都存在不同程度的问题。即使在官方计划受法律和规章规范的情况下，仍有文献证明向雇主提供工人的机构存在侵权行为

120. 确定相关机构之间的确切关系是困难的，包括主要从事招聘和向目的地国输送人员的机构，在目的地国进行工作安排的机构，以及负责已签订合同工人的实际就业的机构。澳大利亚政府在 2008 年对临时移民特别签证制度进行的一次独立审查涉及到一些棘手的问题³⁴。例如，审查发现移民代理机构可在境外收取大量费用，而且通常是在境外支付，对此雇主可能永远不知情。还发现这些机构进行欺骗的大量案例，例如为了给实际上仍然有效的签证做延期向雇主和雇员双方收取大量费用。另外还认定了其他一些做法，例如有的雇主可能为给这些签证持有者做担保而支付了不少费用，他们可能随后通过定期扣减工资把这些费用转嫁到工人身上。在这种情况下，审查结果被提交给一个由来自州政府、工商团体和工会代表组成的咨

询小组，就今后如何进行改革提出建议意见。

121. 美国的一个计划使得雇主能够在无法找到本国工人填补现有的就业岗位的情况下为外国工人办理短期临时工作签证³⁵。为此雇主需要利用设在中美洲和其他地区的私营中介机构，但对其活动情况却几乎无法进行监督。在极端情况下，这些移民的待遇问题已经引起诉讼。作为回应，一项立法草案已于 2007 年提交到美国国会，要求就拟招聘工人的就业条件进行清晰准确的披露，将向工人收取招聘费用视为非法，并就如何有效执法做出规定。

122. 担保制度把对工人的极大控制权交到掌握工作签证的担保人手中。一个问题是在这些签证中的非法交易。例如，在海湾国家，就是一个引起某些关注的事项。一些雇主直接参与交易；其他雇主将招聘工作外包给劳务公司，公司再反过来将签证卖给移民输出国的招聘机构。通过办理签证过程中的多收费，相关费用就这样被转嫁到了未来的移民身上。

123. 在任何国家都有必要对招聘和就业关系中存在的各种强制性因素进行认真评估。认为强迫劳动主要存在于非法雇佣当中，而在合法活动中必然不存在胁迫的说法是过于简单化了。例如在中国，招聘机构收取的费用往往是世界上最高的，而许多关于中国移民的著作则强调这一过程的完全自愿和双方情愿性质³⁶。尽管大量费用导致一定时期内的沉重债务负担，但这

³⁴ 457 类签证的完整性审查，Barbara Duggan 女士，澳大利亚移民和公民权利部，堪培拉，2008 年 10 月。

³⁵ 1986 年实行的 H-2 计划包括两个部分，即适用于农业的 H2-A 计划和适用于非农业的 H2-B 计划。移民工人主要来自墨西哥，其次是危地马拉和牙买加。

³⁶ 见例如 S. X. 张：“中国的人口贩运活动：家庭、社会网络和文化规则”，Palo Alto, CA, 斯坦福大学出版社，2008 年。

往往被视为一种合理选择，其中公然胁迫只发挥很小作用。

124. 同样重要的是对这些债务通常的偿还方式进行评估。在许多情况下，移民工人通过拿出自己的储蓄，出售财产和其他资产，以及向家庭成员和其他人借贷，在办理移民之前以现金方式付给招聘方。在其他情况中，可以通过扣工资偿还垫款。

125. 关于具体国家此项支付的平均数额、这些债务的偿还方式，以及哪些人从偿还中受益，只有一些零星资料。例如在印度尼西亚，集训中心的家庭工人出发前需签署文件，表明其愿意在开始工作的最初几个月内，对工资进行扣减并由雇主直接支付给招聘机构。这种债务偿还可以涉及多种交易费用，包括：劳工经纪人的佣金、集训中心的食宿和消费、培训、体检、护照和身份证件、劳动局的推荐信、工作合同的提供、免税服务的办理、保险、出发前的机票管理，及相关费用。工资扣减数额根据家庭工人的资质和预期工资而各有不同。对初次就业和资质较低的工人，在境外就业的头 5 个月期间，工资的 90% 可能被扣除以偿还招聘机构的费用。此外，在招聘机构从预期的雇主和移民处收到预付款的情况下，常见做法是，雇主通过进一步扣减工资将这些费用也转嫁到工人身上。

126. 关于这些问题今后的工作，重要的是对各方面情况有一个更系统的了解，包括行政部门和私营招聘机构的各种收费；这些收费与预期收入包括最低工资的关系；偿还收费的方法包括扣减工资；以及政府对过程进行监督以便提供保护、预防违法的方式等。

未来的挑战

127. 人们日益认识到，当前招聘临时工人的很多作法存在着严重缺陷。这些缺陷有一部分来源于现有劳动法的漏洞，因为没有明确规定在防止包括强迫劳动在内的违法行为方面招聘机构和最终雇主的各自责任。在许多其他情况下，关于职介收费的具体规定根本就没有得到执行。工人会在实际中发现自己支付了 10 倍于国家法律或法规规定的最高限额或者更高的费用。

128. 已经有一些打击欺诈或滥用行为的执法行动，以及对结构执法的呼吁。然而，在大多数情况下，在法律能够得到更有力的执行之前，对国家法律相关情况应当有一个更清晰的了解。

129. 执行刑法连同应用严厉惩罚在最严重的情况下可能是必要的。但是，这些都是劳动力市场治理中的制度性问题，在起草法律并力图做到严格执法之前，至关重要的是通过政府与雇主组织和工人组织代表之间的磋商就可接受的作法达成共识。如果雇主组织和工人组织也面临着艰巨挑战，即不仅要在商业活动和供应链中防止强迫劳动，而且还要为一个法律框架做出贡献，从而兼顾商业效率与工人基本权利和人权保护的话，做到这些就是至关重要的。

130. 国际劳工组织的强迫劳动标准能够提供某些指标，用于指导政策和法律的执行。最近的一次是在 2007 年，国际劳工组织专家委员会就其关于间接胁迫问题的立场做出澄清，移民工人特别容易受到此类胁迫的影响³⁷。在前面提到的一些案例

³⁷ 正如专家委员会解释的那样，一种影响工人的自由和自愿行为的外部限制和非直接的强迫，可能不仅是由政府当

中，已经存在明显的胁迫做法。但一般情况下并非如此。全球的景况似乎是存在着各种各样的中介机构，它们运用富于创造力的战略，经常活动于法律边缘，目的是从弱势劳动者群体身上攫取大笔金钱。

131. 一个案例是否构成强迫劳动刑事犯罪，只能通过国家起诉和法院判决决定，一旦捕捉这类违法案例的法律框架已经到位的话。对这些问题将在下一章涉及，包括对刑事司法和劳动司法的各自作用进行探讨。

132. 今后的方向是就适当的政策反应开展协商，其中可能包括通过三方社会对话产生的新法规和监督安排。例如在联合王国，正是社会对话导致了不同利益相关方就是否需要给农业和贝壳类海产捕捞部门中的“工头”发放执照的问题达成了共识。最近，澳大利亚一项关于建立临时工签证计划三方协商小组的倡议，也强调了上述问题。在更高的全球层面也存在雇主和工会的对话。2008年11月，UNI全球工会联合会与国际私营职介机构联合会(CIETT)的企业成员—包括艺珂(ADECCO)，凯利服务(Kelly Services)和万宝盛华(Manpower)等大型人力资源服务企业，共同发起了一次全球性社会对话，以实现临时工职介机构公平的行业条件，尤其是防止欺诈性机构的不公平竞争和打击人口贩运。双方表示支持为该行业建立适当的规管框架。

133. 此类信息灵通的政策对话背后，是对这些合同劳工制度的实际运作情况以及雇

局的行为，例如一项法律文件造成，也可能因为雇主的某些做法。例如“移民工人受到谎言的欺骗，虚假的承诺，扣押身份证件或者在雇主的要求下被迫滞留”。这些作法明显地违反了强迫劳动公约。2007年全面调查，第39段。

佣关系所有各方观点的严格评估，对话将提供一个基础，以便对处理诸如过度收费等有争议的问题给予更好的总体指导，这些问题是目前弱势劳动者群体面对的诸多问题的核心。

海员和渔民

134. 正在出现更多证据表明海员和渔民特别容易面临强迫劳动和贩运的风险。2007年12月，意大利的一家学术刊物专门论及“海上强迫劳工”问题，重点放在迄今未得到系统关注的这些脆弱群体的状况³⁸。这一工人群体的隔绝和封闭状况，加之难以确定对他们的法律责任，使有关人员尤其容易受到伤害。

135. 还有使用欺骗手段的案例报告，而且不支付工资是蓄意的做法。在国际工会联合会和国际运输工人联合会报告的一个此类案例中，1名菲律宾海员在与工会接触的几个月以后在没有拿到工资的情况下离船。后来对此案进行的调查认为，鉴于原来的船东宣称已将该船出售给另一家公司，这家公司又拒绝与国际运输工人联合会合作，因而实际上船舶的所有权可能并没有真正变更。这是一宗蓄意欺骗的案例，船东根本就不打算支付其应付的工资。

136. 有充分的报告表明，亚洲国家尤其是泰国的捕鱼业存在强迫劳动现象包括人身禁锢。国际工会联合会(ITUC)代表其下属机构缅甸海员工会(SUB)提供了内容广泛的信息，一些工会会员报告了泰国拖网渔船上的强迫劳动问题。关于大湄公河次区域人口贩运问题的联合国机构间项目(UNIAP)也将这种状况定性为人口贩运行

³⁸ Valter Zanin, *I Forzati del Mare*, Carocci editore, 罗马, 2007年。

为³⁹。证据表明，无论是在缅甸或者泰国的缅甸移民社区都存在欺骗性招聘。招聘完成之后是通过将其禁锢在有人把守的房间内而限制其行动自由。拍护照相并伪造身份证件，把缅甸的应聘人员变成泰国国民。由于登记册上的姓名不同，船主以后可以否认雇用过这些人员。付给招聘机构的佣金随后从工人工资中扣除，可高达原先商定数额的3倍。

137. 基地设在美国的团结中心 2007 年的一项研究⁴⁰认为，来自农村地区的泰国国民也可能被贩运从而陷入捕鱼业的强迫劳动。该报告引述政府消息称，有超过一万余名的工人可能被困于这些拖网渔船⁴¹。在国际运输工人联合会提供的一个极端案例⁴²中，39 名缅甸渔民被抛弃后长达两个多月没有食物和饮水，直至被饿死。

138. 也有关于欧洲水域渔船上胁迫做法的类似报告。国际运输工人联合会援引了印尼渔民的案例，他们为到一艘西班牙船上工作每人向招聘机构支付了 500 美元费用，后来拿到的工资不到原先承诺的三分之一⁴³。这类事实报告表明，目前需要对世界范围渔民的招聘和安置机制，包括实践中对他们离船权利的限制，以及如果他们在就业方面遭遇欺诈和虐待后试图离船时，对其实行收费或罚款等问题，进行更系统的研究。

家庭工人

139. 家庭工人，主要是妇女，是另一个特别容易遭受强迫劳动的群体，这是因为他(她)们在私人住宅中所处的孤立环境，还

因为在许多情况下他(她)们没有受到国家劳动法的保护。虽然移民家庭工人可能是最脆弱的，往往离开自己的家乡社区和网络达数千英里之遥，但他(她)们在自己的国家同样也会面临强迫劳动。2008 年 3 月，国际劳工局理事会做出一项十分重要的决定，将家庭工人的体面劳动议题列入 2010 年国际劳工大会议程。为准备进行这些讨论，以下部分对家庭工人可能遭受强迫劳动的某些外部环境，以及法律与实践方面补救措施的最新实例进行了审议。

140. 在其 2007 年关于消除工作中歧视的综合报告中，国际劳工组织强调妇女移民工人，尤其是家庭工人的“双重负担”问题。在承认工作条件存在巨大差异的同时，报告指出，这些工人“特别容易受到各种形式的歧视、剥削和虐待，包括骚扰、雇主施加的暴力和职介机构的胁迫、强迫劳动、低工资和不健全的社会覆盖面”⁴⁴。2006 年的一份非政府组织出版物对家庭工人遭受的虐待，包括强迫劳动和贩运做了全面概述。该报告部分利用了国际劳工组织的成果，并以对非洲、亚洲、拉丁美洲和中东地区各国以及美国的个案研究为基础⁴⁵。研究结果分为：通常施于所有家庭工人的主要犯罪行为；通常施于所有家庭工人的主要劳动侵权行为和把他们排除在劳动法之外的情况；以及分别与儿童家庭工人和移民工人有关的具体问题。列出的犯罪行为包括心理的和人身的虐待、食品剥夺、性骚扰和施暴。

141. 不过确实有一些良好作法的例证，例如政府更加意识到有必要保护家庭工人免遭最恶劣形式的虐待。在拉丁美洲，阿根

³⁹ 同上，第 1 页。

⁴⁰ 团结中心：“面向所有人的公正”，第 109 页，泰国，2007 年 12 月，109 页。

⁴¹ 同上。

⁴² 国际运输工人联合会，海员公报，第 22 期，2008 年。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 国际劳工组织：“工作中的平等：应对挑战”，2007 年，第 31 页。

⁴⁵ 人权观察：“被掩盖的事实：世界范围内对家庭工人的伤害”，2006 年 6 月。

延和乌拉圭都授权劳动监察员可进入私人住宅。在玻利维亚和秘鲁，已制定关于家庭工作的专门法律。在亚洲，香港的劳动法规定了对家庭工人的保护，而新加坡也规定了对某些针对家庭工人的犯罪行为的刑事处罚。菲律宾已采取措施保护其海外家庭工人的权利，例如通过规定每周休息一天的标准格式合同，以及要求雇主支付大部分招聘和安置费用的法规。

142. 然而，在世界各地仍继续发现严重虐待行为的证据。在欧洲，民间支援团体对家庭工人尤其是移民给予了特别关注。法国反对现代奴役制度委员会(CCEM)向移民女佣，包括女童和妇女提供了法律援助和社会支持。在联合王国，非政府组织卡拉扬(Kalayaan)与英国职工大会合作，向移民家庭工人提供类似的倡导和支持服务，同时收集整理有关虐待的案例。2006年，根据向该组织登记的 250 余人的陈述，卡拉扬估计有 70%的家庭工人没有空闲时间，62%不准外出，26%受过身体虐待，72%受过精神虐待。⁴⁶

143. 在中东和海湾国家，一位关于人口贩运问题的联合国特别报告员对家庭工人的状况进行了专门考虑。2006 年 11 月对三个海湾国家的访问确认了上面提到的很多虐待行为，包括：没收护照和其他身份证件、限制行动自由、不准辞职、不给工资和超时工作、工作时间过长。该地区也做出了相关的政策应对，约旦专门为移民家庭工人开通了热线电话，阿拉伯联合酋长国除规定对家庭佣人滥用权力的担保人应受到刑事处罚外，还采取了其他措施。在

美国，许多最新的强迫劳动起诉案都涉及对家庭工人的虐待。

144. 由于国际劳工组织将注意力集中于对全球家庭工人的保护，故能够对自身运作活动的经验教训加以借鉴。在过去几年当中，一个东南亚地区打击对印度尼西亚移民家庭工人的强迫劳动和贩运的项目，将政策和立法框架、提高认识和倡导方面的工作与对移民的接触和重新融入服务混合在一起。一个关键问题是，将印度尼西亚开展的能力建设与中国香港、马来西亚、新加坡和中国等目的地国(地区)同时采取的干预措施结合起来。该项目为新的立法和行政框架，以及地方法令提供了关键支持。也推动了工会和其他支持团体将其活动延伸到亚洲各目的地国家的家庭工人。

强迫劳动经济学： 对胁迫的成本进行测量

145. 我们上次的综合报告将由被贩运强迫劳工一年内创造的非法利润总额估算为 317 亿美元。⁴⁷ 国际劳工组织当时所进行的进一步研究表明，在世界范围内，在性产业之外遭受经济剥削的 810 万强迫劳工所创造的非法利润总额达到 104 亿美元。同等重要的是从不同的角度论述这个问题。对于那些在强迫劳动状态下工作的人们来说，除了人身遭受的痛苦之外，胁迫还带来了哪些财政成本？换句话说，从被强迫劳动的那些人身上“偷走了”多少钱？回答这些问题要求对从事强迫劳动的“机会成本”——由于从事强迫劳动而不是处于一个自由的雇佣关系中而损失的收入，进行一些估算。

⁴⁶ 卡拉扬和 OXFAM：“新债役劳工：英国移民输入制度的拟议改变对移民家庭工人的影响”，2008 年 6 月。

⁴⁷ 国际劳工局：反强迫劳动全球联盟，根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》的要求编写的综合报告(报告 1B)，国际劳工大会第 93 届会议，2005 年，日内瓦。

专栏 2.7

估算胁迫带来的成本：整套方法

在缺少自那时以来有关强迫劳动的新的可靠地区估算数的情况下，目前这项估算中的受害者人数是从 2005 年综合报告提供的数据中得出的，在此基础上再加上强迫性经济剥削中的受害者人数，同时并入混合或不确定形式的剥削受害者人数的一半。

某一特定地区的工资支付不足被估算为主要活动部门工资支付不足的总和，这些部门被认为有可能发生强迫劳动，即农业、工业和服务部门。对每个部门而言，支付不足被定义为劳工在相关部门的增值总数中所占的份额与总体就业费用两者之间的差额。用这一特定部门的工人人数除以这个数字，我们可以计算出少付给每个工人的数额。鉴于有关增值和就业费用的经济数据可以在国家一级获得，地区数字则是在每个地区两个或三个国家的基础上计算得出。

我们然后假设，从择定国家工人的总体分配中我们可以推知强迫劳动在该地区三个活动部门中的分配。通过用每一个特定部门和地区的强迫劳动受害者人数乘以每个部门每个工人的工资欠付额计算得出每个部门少付工资数额的区域数字。这个方法所依据的是四个基本假设。

- 从来自地区一些择定国家的国家数字推算可以得出地区的估算数。
- 在每一个择定国家，可从总体受雇劳动力的分布中得出不同活动部门中强迫劳动受害者的分布。
- 取决于区和活动部门，劳工在生产中的份额从三分之一到高达 90% 不等。
- 在每一个择定国家，从事强迫劳动的每一名工人的劳工成本被认为等同于本国最低工资的 80%。这个百分比所依据的是一系列案例研究，这些研究表明，强迫劳动者得到的工资要低于合法的最低工资。

以上假设可在进一步的研究中得到检测和提炼，从而在将来取得更准确的数据。

146. 除极少数的例外情况之外，该主题在有关强迫劳动和贩运的文献报道中未引起注意。国际劳工组织在过去几年进行的研究表明，与胁迫相联系的收入损失可以追溯到两个主要根源。第一个是工资支付不足。的确，可以争辩说经济剥削是一些雇主之所以使用胁迫的主要原因。在大多数情况下，处于强迫劳动中的人们所收到的工资要低于市场价，在某些情况下低于维持生活的最低数额。处于强迫劳动中的人们所得到的工资常常是除去由其雇主自行强加的一些人为扣除之后的数额。例如，可能向受害者过多收费以支付其食宿费用——这笔费用经常是直接从事受害者正常工资中扣除。那些通过工作还债的从事债役劳动的工人，可能会面临为食品或住房而被克扣工资的情况，雇主可能为此收取比市场价高得多的大笔溢价。这些扣除都对从事强迫劳动的人们所收到的净支付款项的持续减少起到了推波助澜的作用。

147. 工资的支付不足包括强迫加班和未给予充分报酬的其他形式的“过渡劳动”。强迫劳动者的工作很典型的是要比自由工作者的工作日更长且工作周更长，有时甚至达到每周 7 天每天 16 个小时。这种加班的报酬并非按照比正常工时高的比率进行计算；最好的情况就是强迫劳动者收到他们通常的小时工资。除了更长的工作小时，“过渡的劳动”有时包括家庭成员的工作，诸如妻子和儿女帮助生产货物或者服务，但不收取报酬。在估算胁迫带来的整体成本时，所有这些形式的没有报酬或报酬不足的“过渡工作”应被考虑在内。

148. 主要产生于人口贩运情况的收入损失的第二个根源，是与招聘过程相连的财政成本。被贩运从事强迫劳动的移民工人经常要支付一系列与其招聘相联系的费用，包括付费给招聘机构或经济人，筹款参加为取得进入目的地国的资格所需特殊类型的培训，获得语言技能，或者为签证和运

表 2.2 估算胁迫带来的总成本

	强迫劳动剥削的受害者人数	贩运的受害者人数	少付工资总额	招聘费用总额	胁迫的总成本
工业化经济体	113.000	74.133	2.508.368.218	400.270.777	2.908.638.995
转型经济体	61.500	59.096	648.682.323	42.675.823	691.358.145
亚 太	6.181.000	408.969	8.897.581.909	142.855.489	9.040.437.398
拉丁美洲和加勒比	995.500	217.470	3.390.199.770	212.396.124	3.602.595.894
撒哈拉以南非洲	537.500	112.444	1.494.276.640	16.994.438	1.511.271.079
中东和北非	229.000	203.029	2.658.911.483	551.719.286	3.210.630.769
合 计	8.117.500	1.075.141	19.598.020.343	1.366.911.936	20.964.932.279

注释：所作计算不包括强迫商业化性剥削的受害者。

输支付费用。一方面所有类型的移民工人都支付这种招聘费用，而我们的研究则指出了在招聘过程中所花费的数额与变成强迫劳动受害者的概率之间的正面联系。

149. 能够估算出胁迫所带来的全球成本吗？目前，数据仍然相对短缺因而需要在这—领域开展更多的研究以便对强迫所带来的成本范围形成准确和坚实的意见。然而一些基准数字可以通过计算得出，除去进入强迫商业化性剥削的受害者，但是覆盖其他经济部门，其中强迫劳动的发生率已经在最为广泛的范围内被记录制档。根据所掌握的信息，我们估算，从事强迫劳动人员的未付工资总额约相当于约 196 亿美元。地区性细项列于表 2.2(第 3 栏)。这些数字是通过用各不同部门(农业、制造业、建筑和服务)中欠付工资的平均估算数

乘以受害者总人数(第一 栏)后得出的。反过来又是参照这两者之间的差异，即，支付给强迫劳动者的实际工资和按照那些部门中的劳动生产率数字本该向其支付的工资估算数，进而估算出欠付工资的平均估算数。

150. 此外，据观察，被贩运的受害者为在工业国家得到一个工作岗位需要付招聘费用，从较贫穷地区的 150 美元到平均 5000 美元以上不等(在极端的案例中支付款可以达到这个数额的十倍以上)。当用这个数字乘以每个地区的贩运受害者人数(第 2 栏)，就得出了超过 14 亿美元的全球总数。如果再与由于未支付的工资所导致的收入损失相加，我们估计，胁迫工人所带来的总成本总计达约 210 亿美元这样一个基准数字。

第三章

反对强迫劳动的国家行动： 政府的作用

导 言

151. 这一章涉及政府在领导和协调反对强迫劳动国家行动方面的作用。第一，本章将讨论指导这一行动的基本方法，这反映在国家法律和政策中。第二，本章将审查执行这些法律 and 政策的机构性机制，审议反对强迫劳动和人口贩运执法中的某些最新经验。第三，本章将讨论国家行动计划，最后还将讨论包括劳动监察和更广泛的劳工行政部门在内的劳动机构在加强反对强迫劳动的国家行动中可能发挥的特殊作用。

152. 在介绍新近的国家经验时，某些难以处置的基本问题应得到承认。由于强迫劳动和贩运行为是严重犯罪，所以合理的设想是政府的打击行动，至少是有关起诉问题应当由刑事司法部门来领导。同时，人们也越来越认识到劳动行为主体可以成为法律和政策应对中的一个重要部分，无论是对于起诉犯罪人，保护现实的或潜在的受害人，还是采取可能致力于解决强迫劳动根源的其他预防措施。在某些国家和司法界，劳动监察是刑法执行的一个有机部分，谋求对犯罪人实施刑事制裁。在其他

情况下，劳动司法是独立于刑事司法的，实施的是刑事处罚以外的制裁。一方面劳动监察员的积极性可被调动起来，主要关注保障工人的公平生活条件和工作条件，或许包括对所遭受的任何伤害的赔偿在内。另一方面，他们还有权对侵权雇主实施制裁，包括罚款或极端情况下的关闭企业。还有这样的事例，比如在意大利，由警察和劳动监察组成的特别联合单位有权根据不同情况实行刑事的、劳动的或其他行政的制裁。

153. 有一点是肯定的。由于法律 and 政策的制定者业已注意到劳动剥削、包括私营经济中强迫劳动在内的风险，这种风险有时影响到本国领土范围内的劳动者，在其他时候则影响到在脆弱条件下移民海外的劳动者，所以，无论在法律制定还是在执行机制方面都有了一套丰富的、多样化的政策应对措施。这些应对措施常常是由全球反对人口贩运活动的势头所拉动的，尽管贩运活动特别发生在发展中国家；它们也是由这样一种需要所激发的，即调整强迫劳动的法律概念，以捕捉住经济转型时期的新的胁迫形式。

制定有关强迫劳动法律和政策的方法

154. 现在，几乎所有国家在其宪法、刑法、劳动法或其他行政法中都禁止使用强迫劳动。在国际劳工组织的两个强迫劳动公约现在几乎在全世界得到批准的情况下，这本应是可以期待的结果。一些国家可能没有象这样明确地提及“强迫劳动”，但它们可能使用了其他术语来表述强迫劳动的实质。不过，在某些问题上还是产生了争论。一个问题是，当强迫劳动同时为刑法和劳动法所覆盖时，触犯行为的相对严重性如何确定。另一个问题是，低于标准的工作条件以及胁迫行为是否应当被视为以劳动剥削或性剥削为目的的人口贩运违法行为的一个基本特点。

155. 在《巴勒莫贩运议定书》生效以后，在许多国家中最新的推动力就是反对人口贩运的新立法。在某些案例中，关于强迫劳动的特定违法行为正是由这种反贩运的立法所覆盖的。一个例子是美国 2000 年反贩运的立法，后经 2005 年和 2008 年两次修订，该法引入了一条强迫劳动法规，为近年来因强迫劳动而起诉案件的稳定增长铺平了道路。¹在其他案例中，认定人口贩运刑事违法的概念切入点可以不是国际劳工组织强迫劳动文书意义上的“胁迫”。在比利时和法国，贩运违法行为包括强加被认为是“违背人的尊严”的生活和工作条件。在德国，在经 2005 年修订的《刑法》中，以劳动剥削为目的的新的贩运违法行为，包括类似条件和债务契约的奴役概念。新的条款仅适用于外国人，而评判以劳动剥削为目的的贩运行为违法的标准之一就是支付的工资明显低于支付给德国国民的工资。

¹ 2000 年《贩运和暴力受害人保护法》，第 1589 节。

156. 其他的立法方法则把两个方面揉和起来：一方面是胁迫的概念；另一方面是恶劣的条件。这方面的一个例子是巴西，巴西 2003 年在《刑法》的修正案中规定了一条“强加给某人一种类似奴役的条件”的违法行为。这覆盖的行动是，比如把某人置于强迫劳动或艰苦恶劣的工作条件之下，或者由于某种与雇主或其代表缔结的债务而限制其流动。任何人通过阻止工人使用交通工具、扣留他们的证件或财产，或通过保持明显的监视方法而把工人留在工作场所也要受到刑事处罚。

157. 在其他案例中，争论源自于预付工资问题和这种预付可能会引起债务契约和强迫劳动的情况。在南亚国家中，如印度和巴基斯坦，一直都有非常详尽的针对“债役劳动”的立法，连同侦察债役劳动发生率的条例和程序性指导原则。但是，似乎起诉案件是不常见的，尽管人们相信债役劳动的发生率在各个经济部门可能是相当广泛的。因此，人们的注意力最近转向了澄清两者之间差异的必要性：一是应予法律惩处的无可争辩的强制性安排；二是以某种雇佣关系双方之间的共识为基础的借款和工资预付制度。

158. 中国通过刑事立法和劳动立法来处置强迫劳动的不同方面。1994 年《劳动法》明确禁止通过使用暴力、威胁、非法限制和剥夺人身自由的方式进行强迫劳动。

《刑法》经 2006 年修订后规定对迫使他人从事危险工作的人员进行处罚。2008 年《劳动合同法》又对此作出了进一步补充，其中包括禁止强迫加班、没收身份证件和债务契约的多项规定。当强迫劳动给工人造成严重后果时，违法人员根据《刑法》将受到严厉处罚，包括处以最高三年

徒刑，如果强迫工人进入危险的工作条件处以最高十年徒刑。

159. 在其他案例中，呈现出立法人员对违法情况规定出等级的趋势，“剥削”可能处于较低末端，强迫劳动在中间，而把奴役作为最极端的违法。在非洲一些地方，奴役劳动被挑选出来作为最严重的刑事违法。在赞比亚，一个人买卖、接收或扣押一个人作为奴隶是一种重罪，可判处七年监禁²，而一个人非法强迫任何人从事强迫劳动是一种轻罪³。此外，《刑法》2005年进行了修订，规定对于人口贩运刑事犯罪最低处以20年徒刑。毛里塔尼亚和尼日尔两国长期以来就承认需要处理奴隶制的残余，近年来又制定了反对奴役劳动的新法律。2007年8月，毛里塔尼亚制定了一项新的法律以界定奴役劳动并为之定罪，新法于2008年初生效。2004年开始生效的新《劳动法》已经规定了一般性禁止强迫劳动。在尼日尔，2003年对《刑法》进行了修订以包括一项将奴役劳动定为有罪的规定，可能导致严厉的监禁判决。尽管强迫劳动在《劳动法》中也是被禁止的，但对于违法的处罚却是很轻的。

160. 以色列新的反贩运活动法是2006年10月在议会通过的，它在设计上建立在不同罪行的严重程度逐步增加的概念基础上，以处置“剥削中的等级化”⁴。正如司法部长解释的那样，它反映了这样一种看法，即剥削即使不构成贩运行为或奴役劳动，但仍有可能创造一种导致发展这种严重剥削形式的环境。因此，对于以奴役劳动或强迫劳动为目的的人口贩运活动，法

律在几种不同的违法行为之间作出了区分。最严重的是为着一系列范围广泛的目的的人口贩运，其目的包括奴役劳动和强迫劳动，可能判处最高16年徒刑，或者20年徒刑，如果犯罪针对的是一名未成年人的话。对于“强迫劳动”的特定违法，处罚则较轻，被看作是涉及“比奴役或贩运更轻的剥削”的情况。这部新法还对诸如扣押护照这样的行为进行处罚。

161. 在欧洲，在2007年公布的一项报告中⁵，荷兰人口贩运问题国家报告员对强迫劳动与剥削概念之间的联系进行了仔细考虑。这项报告第一次分析了性产业以外部门中的剥削问题，包括相关的方法学方面的挑战。在荷兰，自2005年以来，以性产业以外的劳动剥削为目的的贩运活动已成为一种刑事违法。然而，立法并没有在“恶劣的就业和类似奴役的状况”之间划定界线，而把进一步界定劳动剥削概念的权力委托给了法官。荷兰国家报告员公署提出的剥削概念建立在把两方面因素合并的基础上：一方面是缺乏自由，这是一个常数；另一方面是三种其他行为中的至少一种。三种行为被作为衡量强迫劳动或服务的指标，它们是：强力、滥用权威或肆意利用脆弱性；恶劣的工作条件；对雇主的多方面依赖性。当评估一种状况时，个案的全部特征如持续时间、组织程度和受害人年龄等都必须予以考虑。

162. 总之，正如人们在第一章对概念的讨论中所看到的那样，立法人员正不得不努力解决一系列烦心问题，这包括区分雇佣关系中丧失自由的程度，同时连同严重的滥用或剥削。新兴的法律，无论是在强迫劳动名义下或在人口贩运名义下，都特别

² 《刑法》第261节。

³ 《刑法》第263节。

⁴ 《禁止人口贩运法》(立法修正案)，5766—2006，2006年10月19日。

⁵ 荷兰国家报告员第五次报告，同前引书。

是与私营经济中滥用行为的风险相关的。有理由认为，在发展中国家，由于在偏远地区的产业和企业中劳动保护有限，法律将不得不应对更加极端的暴力状况和剥削。在工业化国家，立法者可能需要面对更加微妙的、不太公开的剥削形式。然而，在世界所有地区，都存在着关于剥削的强制形式和非强制形式之间的界线、“剥削的等级化”、以及是通过刑事立法、劳动立法还是二者结合来解决这些问题的严重争论。

163. 最后，有更多的国家正在认识到需要制定专门的法律，以保护其移民海外的劳动者不受包括强迫劳动在内的滥用行为的伤害。一部 2004 年印度尼西亚保护海外工人的法案明显是因为这些工人常常成为强迫劳动和贩运活动的受害者而制定的。法案规定，对把这些劳动者投入被一般定为“违背人的价值和法律标准”的状况的行为实行严厉的刑事惩罚⁶。2007 年，尼泊尔也对它的《国外就业法》作了类似修正，以向其海外工人提供更大的保护，该法对一系列违法行为、包括滥收费在内制定了刑事处罚办法。

针对强迫劳动的起诉和执法

164. 关于在国家一级起诉强迫劳动的可靠信息依然是难以获得的。只有非常少的国家公布这方面的统计数据。在全球水平上，美国国务院 2007 年人口贩运问题报告第一次披露了相对于为性目的而贩运的与劳动有关的全部起诉和定罪的数量(490 起起诉和 326 起定罪；对于全部贩运案例来说：起诉 5682 起、定罪 3427 起)。

⁶ 《印度尼西亚共和国 2004 年关于安置和保护印度尼西亚境外劳动者的第 39 号法案》。

165. 巴西政府定期提供关于摆脱强迫劳动状况的人员的信息。2006 年，劳工和就业部通过部特别流动监察组主要是在该国北部偏远地区开展了一百多次活动，从相当于强迫劳动的就业条件下解救了 3266 名人员。被认为应对强迫劳动负责任的雇主一方面可能要被刑事起诉，同时又要承担赔偿责任雇员无报酬劳动的法律义务⁷。2007 年，劳工和就业部宣布了一项新记录：仅在当年期间就有接近 6000 人被解救，而自从流动监察组 1995 年开始其活动以来被解救总人数达到了 3 万多人。到 2008 年年中，在全国范围内共设有七个流动监察团队，由劳动监察员和劳动检察官与联邦警官共同组成，后者负责团队的安全。在 2008 年头 6 个月中，他们在通常是偏远的地区检查了 96 处单独的农村房地产，在 14 个不同的州解救了 2269 名“奴役劳动”的受害人⁸。

166. 尽管在巴西有大量经确认的个案和被解救人员，但几乎没有根据刑事司法对强迫劳动的定罪。劳动检察官可以支配的主要武器是对违法者处以罚款和命令他向受害人支付赔偿。近年来，由劳动法庭判罚的赔偿水平有了提高以便起到威慑作用。2006 年开出的最大一张罚单是针对一名土地所有者的，从他的地产中有 180 人被解救脱离了“奴役劳动”，罚款数额达到 500 万巴西雷亚斯(Reais)(约合 300 万美元)。只有一件刑事定罪被公布，涉及有判刑处罚。2008 年 5 月，马半豪(Maranhao)联邦法院判处吉尔伯特·安德雷德 14 年徒刑，其中 11 年是因为犯了诱使一个人

⁷ 巴西驻伦敦大使馆的新闻发布，2007 年 1 月 9 日。

⁸ 根据巴西天主教会的一个名为“农村土地委员会”的非政府组织统计，这些个案的 58% 发生在畜牧产业中，11% 在甘蔗种植园，11% 在其他农作物场地。

陷入类似奴役劳动条件的罪行。他还被命令支付工人拖欠工资 720 万雷亚斯。

167. 其他地方也有几个不同执法机构协调行动以对重大强迫劳动个案作出反应的事例。一个例子是 2007 年 5 月和 6 月在中国山西省和河南省进行的干预，涉及的是在砖窑厂发生的严重强迫劳动案例。一个调查小组很快成立起来一由劳动部和公安部的人员、以及中华全国总工会(ACFTU)组成一以调查指控的虐待情况。国家安全生产监督管理总局也参与了随后的监察。中国媒体随后报道说，自从这一强迫劳动丑闻第一次被揭露出来以后，总共有 1340 人获得了救援。

168. 美国也见证了针对贩运活动包括强迫劳动在内的刑事起诉案件的稳步增长。一项重要的措施是于 2007 年 1 月在司法部民事权利司刑侦处内设立了“人口贩运活动起诉科”。自《贩运活动受害人保护法》2000 年开始生效以来，2007 年创单年贩运活动案例定罪数量记录。103 起定罪案例中，17 起为劳动贩运，86 起为性贩运。那些被判服刑的人员获得的平均刑期在 11 年以上，同时被判罪的人口贩子也被没收近 200 万美元的财产，并被命令支付超过 300 万美元的赔偿金⁹。

169. 2008 年 8 月，美国受理上诉法院就两起强迫劳动案件作出裁决，两起案件都涉及的是家庭劳役，这表现出一种司法行动趋于强硬化的趋势。在第一个案例中，美国第七巡回上诉法院¹⁰确认了先前对两名医生使用家庭佣工从事强迫劳动的有罪判定。法院裁定，滥用法律以驱逐回国相

威胁是违反强迫劳动法令的一种方式，即使当这种驱逐在法律上是被允许的情况下。如扣押家庭佣工护照、模棱两可地警告受害人说她会被报告给遣返当局、以及声称自己是可以合法雇用她的唯一人选等虚假声明，这些行动都被认定是支持强迫劳动定罪的足够证据。在第二个案例中，美国第六巡回上诉法院¹¹同样支持了对一个人的有罪判定，他曾通过威胁和殴打强迫一个年轻女孩从事家庭劳役。

170. 在印度，政府指出它对于债役劳工的认定、解救和康复给予优先地位。根据官方统计，到 2008 年年中，各邦报告说根据 1976 年“废除债役劳工制度法”共计起诉 5893 起，定罪 1289 起¹²。自从 1997 年印度最高法院把监控 1976 年法案的实施责任授予国家人权委员会以来，它已审查了多个州的状况。例如，在北方邦，2005 年 9 月由委员会的特别报告员开展的一次审查重点是地毯纺织行业，提供了有关执法的某些有用数据。在 1996-2006 年这段时间，整个州共有 2778 名债役劳工得到认定和解救，并正在积极开展康复工作。到 2005 年 6 月中旬，提出了 231 起起诉，但当时仅有 6 个案例得到裁决，而且全部无罪结案。

171. 在巴基斯坦，1992 年立法虽对征用债役劳工规定了最高至五年的刑罚，但司法行动更多地被用来保证解救债役劳工，而不是追究违法者。最新估计表明，在过去 17 年中共解救了 8530 名债役劳工，其中政府解救 563 人、通过司法部门和民间社团联合行动解救 722 人、其余的常常是

⁹ 司法部长向国会的年度报告(同上)，2008 年 5 月。

¹⁰ 美国对卡林林，2008 年 8 月 15 日裁决。第七巡回法院管辖伊利诺斯州、印第安纳州和威斯康星州三个联邦州。

¹¹ 案例 NO.07-1740，已裁决并归档，2008 年 8 月 20 日。

¹² 印度政府代表对国际劳工大会的声明，日内瓦，2008 年 6 月。

在非政府组织的帮助下通过逃跑而获救的。根据巴基斯坦全国人权委员会 2007 年的报告，在这一年的 1 月份，拉合尔高等法院的拉瓦尔品第法庭下令从一家砖窑厂释放了 39 名债役劳工。该委员会还报告了一些这样的事例，即农民承包者和他们的子女从地主庄园上的私人拘留中心逃跑出来。在一个随后的事例中，信德省高等法院的海德拉巴巡回法庭登记了一个针对九名砖窑窑主把工人置于束缚和非人道待遇下的案例。

172. 总的说来，在南亚，有效执法反对债役劳工仍然是主要挑战。债役劳工在争取使其案例获得法院审理方面显然面临着许多障碍，包括他们常常是文盲的地位、缺乏法律本身的知识或缺乏获得法律援助的手段。然而，对债役劳工的性质和影响范围缺乏一种明确的共识也是一个关键问题。

173. 在多个其他国家，出现了一种加大对贩运违法活动起诉的趋势，无论贩运是以劳动剥削还是性剥削为目的。例如，俄罗斯联邦于 2003 年修订了它的刑法，以禁止以商业性剥削和强迫劳动为目的的贩运活动。2007 年，警察开展了 139 次对贩运案件的调查，其中 35 件是强迫劳动案件。估计 2007 年有 46 名人口贩子被定罪判刑，显示了一种自刑法修订以来起诉和定罪两方面稳步上升的趋势。在乌克兰，内政部报告说对贩运劳工起诉的数量从 2006 年的三例增加到 2007 年的 23 例。在多个中东欧国家，也出现了起诉数量的类似增长，包括针对性和劳动两者的贩运。

174. 总的说来，可得到的信息说明，在以劳动剥削或性剥削为目的的贩运活动属于刑事违法的理由下，对强迫劳动个案的成

功起诉是最有可能的。进一步说，在某一执法机构内建立一个特殊的单位，赋予它足够的资源和调查并起诉这种案例的特定授权的情况下，有效的执法也是最有可能的。这就是 2007 年美国成立“人口贩运活动起诉科”的道理。

175. 这也是在乌克兰的情况，在该国打击贩运活动的人力资源得到重大加强，以及审判人员也得到专家培训。到 2008 年以前，乌克兰内政部反贩运活动司共配备了 30 名反贩运活动官员，连同在州、区级存在的类似单位，使反贩运活动官员总数达到 600 多人。关于人口贩运问题专家培训也被作为正常培训课程的一部分提供给安全部门人员和法官。

176. 如果国家法院不承认强迫劳动的严重性，区域性法院可以发挥重要作用。西非国家经济共同体(ECOWAS)的法院 2008 年的一次判决，命令尼日尔政府向一位 12 岁时被卖给她的“主人”并为之工作十年的前“奴隶”支付赔偿。奴役劳动在 2003 年曾被定为一种刑事违法，但是国家法院没有对原告脱离她的“主人”和嫁给其他男人的权利予以承认。同样，欧洲人权法院(ECHR)因一家法国国家法院不承认“西利亚丁·V—法国案例”中家庭奴役的严重性而推翻了其裁决。欧洲人权法院还指出，法国法律没有承认受害人的冤情，刑法条款过于含混，以致于不能根据《人权公约》第 4 条有效保护个人不受强迫劳动伤害。¹³在这两个事例中，非政府组织都起了帮助把案件提交法院的作用。

177. 司法行动也可通过诸如英国的“工头许可证管理局”(GLA)这样的特殊机构加

¹³ 参见“西利亚丁·V—法国案例”，欧洲人权法院，诉讼 NO. 7336/01 (2005)。

以采取。尽管工头许可证管理局的主要手段是在严重案件中吊销许可证，但它也能够发起刑事起诉。对违反“2004年工头(许可证)法”的第一例判决是由苏格兰法院在2008年5月宣布的，对于无工头许可证进行非法操作者只给予了相对较轻的处罚。在同一个月，GLA官员调查了一个更严重的案件，主要涉及到波兰鲜花采摘工。据报道，他们被告知说在合同到期前不缴纳一大笔钱就不得离开，而且还收到了针对家乡家庭成员的威胁。在连续接到侵权报告的背景下，工头许可证管理局开始把它的活动不断升级。2008年6月，通过实施遍及整个英国的突然袭击“埃杰克斯行动”，它启动了一项为期18个月的目标的执法计划。因此，GLA是一种以综合的执法应对方式进行针对具体目标的干预模式，它使人们对以前处于隐蔽状态的侵权行为更加重视，并保留在最严重情况下适用刑事司法的选择。

178. 国际合作可能成为成功起诉的关键，特别是有关跨国界贩运活动案件。在一个2006年被首次起诉的案件中，波兰工人是在到意大利南部阿普里亚省(Apulia)从事农业工作的虚假借口下被招聘的。农场工人被安置在条件恶劣的住所内，在武装看守的监视下被迫进行几乎毫无报酬的劳动。2005年，波兰大使馆开始收到逃跑工人的报告。最终，波兰警察与意大利Carabinieri合作开始进行调查。但是，由于缺少必要的协议，联合调查组没有建立起来。然而，2006EUROPOL(欧盟警察)和EUROJUST(欧盟司法)举行了会议以准备开展一项联合行动并促进信息和证据交流。此后不久，发出了27项逮捕令，其中9项是通过一项欧盟逮捕令在波兰发布的。总共在波兰发出了22项逮捕令，其

违法人员到2008年末期仍然在接受审讯。一百多名工人被解救出来并从意大利和波兰的非政府组织那里获得了援助。¹⁴

179. 执法的一个重要方面是向强迫劳动和贩运活动的实际和可能的受害人提供的待遇和保护。被定名为一名“受害人”可能有着正面的和负面的两方面后果。一方面，受害人可以根据国家法律得到专门保护和救助；但另一方面，他们又可能要忍受羞辱或受到同样执法程序的精神损害。对于被贩运人员，大多数国家都提供临时居住和其他救助，但以受害人与执法机构合作并在法庭上作证的意愿程度为条件。意大利是个例外，在意大利被贩运人员被无条件地给予居住证和获得社会经济支持。在18个月以后，如果他们找到了就业工作还可以申请长期居住证。

180. 由于多方面原因，强迫劳动受害人常常发现很难通过刑事诉讼寻求纠正或通过为此目的设立的专项国家基金得到赔偿。然而，劳动法院可以为劳动者提供一个重要途径，以抗议侵权性的工作条件，包括强迫劳动在内，这就是通过行政诉讼。

181. 2008年，一项研究报告分析了欧洲安全与合作组织(OSCE)区域内的受害人赔偿问题。¹⁵报告的结论认为，获得这种赔偿的权利应主要针对人贩子和剥削者来行使，虽然在暴力犯罪的情况下，也可能有从国家基金获得赔偿的权利。民事要求通常可以与刑事程序同时争取，但在英国例外。民事要求也可以与一个刑事案件分开争取；美国是唯一的国家，在那里，在贩

¹⁴ 见由意大利CC指挥劳动保护队长Gianfranco Albanese作的介绍：“Operation Terra Promessa”，国际劳工组织劳动监察专家会议，2007年12月5-6日。

¹⁵ “在欧洲安全与合作组织区域内对被贩运和被剥削人员的赔偿”，OSCE民主制度和人权局(ODIHR)，华沙，2008年。

运活动的案件中，受害人的赔偿要求自动地成为刑事诉讼的一部分。

182. 一个例子是美国 2008 年 3 月的一件以 500 多名印度男子移民工人名义提出的民事法院投诉案，被提交给路易安那州的一家地方初级法院。提出的指控说，这些男子是通过联邦政府的“H-2B 客籍工人”计划被贩运到美国以向某家具体企业提供劳务和服务的，但在密西西比和得克萨斯州作为焊工、管道修理工、船舶修理工和其他工种被置于强迫劳动下。为了赔偿由在印度、阿联酋和美国运作的公司代理机构造成的损害而采取了行动。在一系列有关侵权性待遇的指控中，主要是说为了支付总计高达每人 2 万美元的相关招聘费用，这些做法给工人造成了严重债务，花光了一生积蓄。

183. 强迫劳动和贩运活动受害人如果是非法进入一个国家的，因为担心受到处罚，所以可能常常害怕寻求法律解决办法。然而，在大多数欧洲国家中，移民法并不禁止无证件工人求助于就业法庭，也不要求就业法庭向政府当局报告非正常移民的身份。在葡萄牙，国家产业法庭检察长并不调查工人的移民身份。同样，西班牙法院也承认非正常移民工人有权因基本劳工权利受到侵犯向产业法庭寻求保护和赔偿。

国家政策、行动计划和协调机构

184. 在国家一级制定的政策和行动计划为优先安排和规划反对强迫劳动和贩运活动的行动提供了一个框架，特别重要的是为保证在这些行动中发挥各自作用的多边不同利益相关方、包括国际劳工组织三方成员和其他方之间的有效协调提供了一个框架。国家政策和行动计划对致力于解决问题的国家政策承诺提供了一个明确的表

述，为把必要的资源引入实施轨道提供了一个载体。根据各国的不同情况，这种计划可以分别针对强迫劳动和人口贩运问题，但有时也把两种情况一起处置。

185. 一些最好的反对强迫劳动的行动计划事例来自拉丁美洲。巴西的第一个关于“奴役劳动”的计划是 2003 年制订的，它为通过国家消除奴役劳动委员会(CONATRAE)进行强有力的部际间协调提供了基础。以这一经验为基础，2008 年 9 月又制订了第二个行动计划。该计划包括了重要的新措施，例如建议修订宪法，以便允许把使用强迫劳动的雇主的财产没收和进行再分配；还包括其他一些法律修正案，以便为在巴西遭受强迫劳动之苦的外籍工人提供保障。该计划还建议加重对使用强迫劳动的雇主的经济处罚，阻止他们从私人的以及公共的来源获得贷款，阻止他们与任何一家公共实体签订任何合同。该计划扩大了流动监察单位的权力，建议在强迫劳工的来源地区设立就业机构。最后，这项计划还包括了新的预防和再融入措施，比如从强迫劳动中被解救出来的工人获得个人身份证件的权利、法律援助的权利、社会津贴的权利、以及职业培训的权利。

186. 其他一些拉美国家起而效之，常常是在国际劳工组织的支持下加强它们自己的国家框架。在玻利维亚，2007 年 10 月成立了一个消除农奴制、强迫劳动和类似奴役条件的部际间理事会。¹⁶为查科(Chaco)地区的加拉尼人(Guarani)制订了一特定计划，目的是为“被俘获的”加拉尼人在他们从偏远农场的奴役下获释以后提供一种恰当的生活条件保障。同时，一项反对强

¹⁶ 2007 年 10 月 3 日第 29292 号最高政令。

专栏 3.1

秘鲁：把反对强迫劳动的斗争制度化

2004 年，一项由国际劳工组织和秘鲁劳工与就业部共同完成的研究报告¹证实了在热带亚马逊地区的非法采林业中存在着强迫劳动。据估计，这里有大约 3.3 万名受害人，大多数是土著人。此后不久，在国际劳工组织的帮助下，秘鲁政府开始起草一项打击强迫劳动的国家行动计划，起草过程由劳工部牵头，包括一系列公共部门、民间社会机构以及专家参加。计划草案在多个地区、重点是亚马逊地区需要提交给一个参与性充实认定过程，包括让土著人组织和非政府组织参与，以促进地方所有权。

2007 年 1 月，建立了一个常设性三方反对强迫劳动全国委员会，负责协调国家和地区一级的政策与行动。²打击强迫劳动国家计划是由加尔西亚总统于 2007 年 5 月 1 日正式启动的。³计划包含一系列预防和消除强迫劳动的措施，包括吊销卷入强迫劳动企业的许可证、研究与统计数据收集、教育、交流通信和提高认识、以及能力建设和不同机构间的协调。

为支持这项计划的实施，拨付了一定的公共基金，计划开始在不同的部门实施，由全国委员会审查进展情况和协调行动。取得的成绩包括在全国警察署设立了一个反对人口贩运活动处，把强迫劳动问题列入了教育部的教学课程，引入了对非法採伐森林的严厉制裁，制定了关于强迫劳动的交流通信战略，以及扩大了对于政府官员和其他重要利益相关方的培训。

未来的挑战是应把国家计划的目标纳入到更大范围的公共政策议程中，并为长期内可持续行动拨付足够的资源，以便在全国范围内根除强迫劳动。劳工和就业部 2006—2011 年战略计划强调在其促进基本劳工权利的更广泛行动范围内解决强迫劳动问题，包括通过加强劳动监察。

¹ El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana, Alvaro Bekoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, ILO, 2005. ² 最高法令 No.001-2007-TR. ³ 最高法令 No.009-2007-TR.

迫劳动的更广泛的国家计划正在由一个部际间技术工作组加以准备。

187. 反对贩运活动的行动计划要比反对强迫劳动的行动计划数量更多一些，这常常反映了在这一领域新近制定的立法状况。虽然大多数这些计划都表示要采取一种全面的方法，把所有形式的贩运活动和所有反对贩运的行动类型都包括进来，但在实际上却很少发现对强迫劳动层面的系统关注。¹⁷这方面的一个良好事例是英国 2007 年 3 月出台的“关于解决人口贩运问题的行动计划”。尽管该计划也承认缺少关于问题规模的可靠信息，但它的每一章都处

置以强迫劳动为目的的以及以性剥削为目的的贩运活动。

188. 在阿拉伯联合酋长国，反对人口贩运活动国家委员会制订了一项覆盖立法、执法、受害人援助、以及双边协议与国际伙伴关系的行动计划。已经采取的部分措施包括一种新的统一合同范本，以规范家政工人的权利和义务，于 2007 年 4 月制定；还设立了允许工人转移担保人关系，以创造就业流动性¹⁸。

189. 巴基斯坦的 2005 年反对贩运活动行动计划¹⁹覆盖了所有形式的贩运活动，包括预防和起诉两个方面，还建立了一个由内政部牵头的部际间关于人口贩运活动委

¹⁷ 为这项综合报告开展的审查覆盖了十一个欧洲国家，主要是中东欧；六个非洲国家，主要是西非；六个亚洲国家，主要是湄公河次地区；一个拉美国家；以及阿联酋（在起草本文件时，它是有着这种行动计划的唯一中东国家）。

¹⁸ “打击人口贩运活动”，阿联酋年度报告，负责联邦国家理事会事务的国务部，阿布扎比，2007 年。

¹⁹ “巴基斯坦打击人口贩运的行动计划”，巴基斯坦内政部，2005 年 12 月 12 日。

专栏 3.2

乌克兰实施反对人口贩运活动的国家行动计划：
劳动力市场行为主体的作用

在乌克兰，一个重要特点是，在实施提高认识和行动计划的预防内容方面，公共就业服务机构(PES)连同劳动和社会政策部发挥了突出的作用。例如，地方就业中心工作人员都接受了培训，以便向求职者提供有关非正常移民活动和人口贩运活动之危险的咨询建议。公共就业服务机构还负责核实国外提供的模特儿表演、旅游和娱乐行业中工作的合法性。劳动和社会政策部还对于向国外就业招聘机构发放许可证的工作、以及随后视察其遵守情况给予了高度重视。作为进一步的预防措施，公共就业服务机构在国际劳工组织的支持下制作了录相带“不要带着玫瑰色眼镜观察国外就业”，并在电视上和地铁列车上广为播放。公共就业服务机构还负责向人口贩运活动的受害人提供保护和援助；在 2007 年，八个州的公共就业服务部门曾介绍 520 人到主管机构寻求支持。

专栏 3.3

关于大湄公河次区域移民招聘政策和做法的指导原则

COMMIT 的指导原则于 2008 年发布，寻求的是通过降低移民工人对于劳动剥削和人口贩卖活动的脆弱性来鼓励安全移民。这些指导原则是通过一种包括国际劳工组织三方成员、国际机构和非政府组织参加的协商过程，并在特殊国别研究的基础上制定的，它覆盖的是如下一类问题：出发前程序和服务；招聘机构监管；招聘服务收费；以及劳动条件和权利。这些原则的设计是为了对国家政策提供指导，应根据各个国家的环境加以调整。

员会。对招聘机构的监控和监督被确定为劳工部与联邦调查局的共同责任。

190. 如同巴西一样，一些国家也能够根据经验修订反对贩运活动的国家行动计划。在乌克兰，自 1999 年第一个行动计划以来，已连续修订完善了几个行动计划；目前的(第三个)计划是非常全面的，并第一次有了关于实施的预算拨付。一个监控机制也在形成中。虽然在较早的计划中重点是刑法的执行，但新的计划却把劳动力市场机构包括进至少一半的规划活动中。

191. 在其他的事例中，对于反对贩运活动、包括强迫劳动在内的协调行动也进行了仔细规划，虽然没有象上面那样具体收录在一项行动计划中。美国对于反对所有形式的贩运活动的行动，无论是在国际上还是在美国国内，都投入了实质性努力和

重要资源。2005 年《贩运活动受害人保护重新授权法》²⁰批准了新的反贩运活动资源，包括支持打击贩运活动的执法努力和扩大受害人援助计划的拨款。一个内阁级总统机构间工作队负责协调这个方面的联邦努力，同时，一个高级政策实施小组协调反贩运活动立法的国际实施。总检察长报告的八项建议之一是，应加强机构间努力，除针对性贩运活动外，还要打击以劳动剥削为目的的贩运活动。²¹

192. 其他国家也建立了专门化团队或机构以应对贩运活动和强迫劳动案件。在这种努力中，把不同的政府部门和民间社会伙伴包括进来对于促进多专业应对办法和从

²⁰ TUPRA 2005, Pub.L.109-164 页。

²¹ 总检察长向国会的报告和美国政府打击人口贩运活动的评估，2007 财政年度，华盛顿特区，2008 年 5 月。

不同政府部门获得政治支持是至关重要的。尼日利亚禁止人口贩运和其他相关事务国家公署(NAPTIP)是根据 2003 年联邦反贩运法建立的，就是这方面的一个例子。NAPTIP 具有一个广泛的授权，覆盖了起诉、受害人和证人保护、预防以及国际合作等多个方面。它成功地促进了与欧洲目的地国对手方的联合行动，导致了在 9 个不同国家中对 60 多名尼日利亚贩运者的起诉。²²

193. 对二十五项针对人口贩运活动的国家行动计划的审查表明，存在两个方面的共同缺欠。第一，缺乏健全的统计数据，被审查的计划中只有两项是建立在统计数据的基础上，而其他的计划普遍痛感缺乏这种数据。第二，被审查计划中仅有七项说明了支持计划实施的国家预算拨款的明确来源和水平。未来的行动计划将显然需要纠正这些不足。

区域性主动行动

194. 鉴于面临强迫劳动和贩运活动风险的人中有许多是离开了原籍国的非正常移民，所以有必要加强输出国和目的地国之间在政策和方法方面的协调。区域性主动行动可以促进这样一种共同方法。在亚洲地区，一项 2004 年 11 月通过的“东盟反对人口贩运活动宣言”，为多个成员国的国家行动计划以及为它们之间的合作提供了推动力。另一重要的行动是“湄公河反对人口贩运活动部长级协调倡议”(COMMIT)，这是一个政府主导的包括大湄公河次地区六个国家(柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国和越南)参加的行动过程。2007 年 12 月，一项 2008—2010 年次区域

行动计划获得批准，其中包含关于能力建设、国家行动计划、多边和双边伙伴关系、法律框架和执法、受害人确认、保护和再融入、以及预防的承诺及目标。预防一项包括了处置针对移民工人的剥削性招聘做法的措施。²³

195. 在非洲，针对人口贩运的“瓦加杜古行动计划”是由欧洲联盟和非洲国家于 2006 年 11 月正式通过的。它代表着欧盟和非洲国家进行合作的重要承诺，并确定了一般性行动原则。在拉丁美洲，在 2005 年 11 月召开的第四届美洲国家峰会上，各国领导人承诺到 2010 年消除强迫劳动，为此要在国际劳工组织帮助下加强政策和制定国家行动计划。

对劳工行政和劳动监察的挑战

196. 在大多数国家的劳工行政和劳动监察工作中，强迫劳动和人口贩运并不是一个传统的关注焦点。或许这是可以理解的，因为大多数强迫劳动发生在非正规经济中，以及私人家中和商业性产业中，在这些领域劳动监察员在监控和执行劳动法规方面面临着巨大的挑战。鉴于强迫劳动违法的刑事犯罪性质，所以劳动监察员也可能感到他们缺乏采取行动的明确授权。

197. 可是，劳动监察员可以在多方面发挥一种重要作用，无论是在预防方面，还是在认定并纠正强迫劳动及贩运个案中。国际劳工组织专家委员会曾经指出，“在某些情况下一系列违反劳动立法的行为，总起来看，可能等于强迫劳动，所以应被认为构成了一种刑事违法”。²⁴有效的反对

²² 信息来源：NAPTIP，下载于 www.naptip.gov.ng，2008 年 10 月 27 日。

²³ COMMIT 次区域行动计划(SPAII2008-2010)，2007 年 12 月，中国，北京。

²⁴ 《消除强迫劳动》，报告三(Part IB)，第 96 届国际劳工大会，2007 年，第 209 段。

强迫劳动的行动必然要包括一系列执行机构通过创造性地利用每个机构的授权、技能和能力，将之扩大到刑事司法和劳动司法以外，这样可以把边界检查、移民和海关官员以及其他人员也包括进来。在某些情况下，成立特别调查和起诉单位可能是必需的，应把警察和劳动监察两方面包括进来。这种联合努力在包括巴西、中国和意大利在内的多个国家中得到了成功的实施。

198. 劳动监察员可以使用一系列其他执法当局无法利用的调查方法。例如，劳动监察员有权在任何时间不经事先通知自由进入任何应接受监察的工作场所。他们可被要求调查任何关于违反劳动法规的投诉而不披露投诉的来源。他们可以以一种审慎灵活的方式使用一系列广泛的工具，比如在提出针对一位雇主的起诉之前先发出警示通知，或者在面临对工人健康和安全的构成急迫危险的情况下下令停止生产。因此，与其他有着非常不同的、有时是狭窄授权的执法机构相比，劳动监察员在处理强迫劳动问题时可能享有一种相对优势。

199. 当然，劳动监察部门在解决强迫劳动问题方面也面临着巨大挑战。在发展中国家，资源不足的劳动监察机构通常是战线拉得太长，以致于不能有效地监管即使是正规经济中的企业，更不用说非正规经济、私人家庭和偏远地区的工作场所了，而在这些地方强迫劳动做法是最为普遍的。分包链、外包做法和常常与强迫劳动问题搅在一起的“三角”雇佣关系，当监察员寻求对违法的责任予以证明时，这些领域呈现出特殊的困难。一种新的挑战是与新近的趋势相联系的，这种趋势就是主要是在欧洲扩大劳动监察的授权以便覆盖对非法就业的侦查。例如，在波兰，立法

于 2007 年进行了修订以赋予劳动监察机构监督外国国民就业合法性的责任。同样，法国、德国和比利时等国政府也对打击秘密非法就业的行动给予了极大的重视。在这种背景下，劳动监察员需要小心地平衡他们保护工人权利的首要责任与其他执法问题的关系。

200. 各国正以不同方式对这些挑战作出反应。越来越多的国家在扩大劳动法律法规的覆盖范围以便把家政工人也包括进来。例如，乌拉圭和阿根廷就制定了关于保护家政工人和视察私人家宅工作场所的专门法律。2008 年，约旦《劳动法》进行了修订，将劳动法的覆盖范围扩大到农业和家政工作。

201. 还是在约旦，劳动监察制度也得到了加强，以防止在供出口而进行生产的“合格工业园区”的工厂里对工人权利的侵犯(虐待)，这些工厂中的工人主要来自亚洲国家。2006 年，以美国为基地的国家劳动委员会发表了一项报告，报告揭露了这些以优惠方式进入美国市场从而获益的工厂中存在的剥削性工作条件，包括强迫劳动。此后不久，劳工部发起了一个监察运动，导致关闭了五家工厂，将 1200 名工人转移安置到守法工厂，处罚 2500 例。四起案件被提交法院处理，并建立了为移民工人使用的热线电话。²⁵

202. 美国劳工部在其调查人口贩运活动的努力中，重点强调遵守劳动法，如《公平劳工标准法》(FLSA)和《移民和季节性农业工人保护法》(MSPA)。来自劳工部工资和工时处的调查人员对工人进行采访，以评估他们是否可能会成为贩运活动受害

²⁵ 约旦王国劳工部：《约旦的劳工行政和遵守：一种多边利益相关方的合作》，2008 年 2 月。

人，并将结果提供给其他执法当局。劳工部的调查人员还审查工资名单记录，视察移民农场工人住宅，以及与其他执法当局进行协调以保证以贩运活动受害人名义获得赔偿。²⁶ 劳工部指出，它将“继续执行 FLSA 和 MSPA 而不管一名雇员是否具有证件”。²⁷

203. 在国家行动计划的框架内，秘鲁劳工部 2008 年成立了一个“强迫劳动特别劳动监察组”。监察组由五名劳动监察员和一名主管组成，可被派往全国各地侦查强迫劳动状况并对之采取行动。监察组开始办公先在洛雷托地区(Loreto)搞了一项现场调研，证实了在木材采伐营地存在着强迫劳动，并认定了与之相关联的生产链。与其他行为主体如国家警察局的协调行动也正在进行过程中。

204. 在法国，中央反对非法劳动办公室(OCLTI)于 2005 年 5 月成立，负责协调对非法就业、包括人口贩运活动的调查工作。中央办公室包括有劳动监察员、警察和宪兵官员，职责是调查对违反《劳动法典》和《刑法典》的指控，包括关于“工作和生活条件违背了人的尊严”的指控。口头申诉会可以由劳动监察员或司法警察应国家检察长的要求举行。对雇主的拘留最高至 48 小时，然后应提交法庭。遭受“违背人的尊严”的条件折磨的工人可获得相当于六个月工资的赔偿。

205. 由葡萄牙劳工和社会团结部与国际劳工组织共同开展的一项关于葡萄牙强迫劳动状况的研究²⁸指出了就业监察署(IGT)在

处置劳工贩运活动案例时遇到的某些困难。例如，就业监察署只有在就业状况已合法记录在案时才能对之开展行动；因此，关于非法移民的案例是由警察处置的。就业监察署在对处于刑事调查下的状况进行干预时也存在困难，即使这些状况关系到恶劣的工作条件、强迫劳动和胁迫。就业监察署只能在刑事诉讼完成和裁决公布以后才能进行干预。

206. 在发展中国家，劳动监察的替代模式在侦查贩运活动受害人方面是有效的。例如，在西非，各社区警戒队(CVG)由传统的管理者、宗教和社区负责人领导，发动起农村地区的社区成员来查处和防止人口贩运活动。在南亚国家，区县乡村委员会也是这种制度的一部分，如在印度和巴基斯坦，乡村委员会被用来负责债役劳工人员的认定和康复工作。情况表明，这种乡村委员会的效果可以进一步提高，如果把它们与正规劳动监察制度联系起来的话。例如，把对《最低工资法》的积极执行与根据《工厂法》对生产单位的监管结合起来，可以成为针对债务契约的有效预防机制。²⁹

207. 在讨论劳工行政在打击强迫劳动方面的作用时，私人职业介绍所值得特别注意。本报告提供的证据表明，这类介绍所如何可能成为以劳动剥削为目的的人口贩运问题的一部分，又如何可能成为解决办法的一部分。既然关于私人职业介绍所的法规通常属于劳动法的一部分，劳动监察员或其他劳工行政系统的机构在监控这一行业方面理应发挥一种关键作用。某些国家制定了专门的法规和制度，把劳动法和

²⁶ 2008 年，司法部长的年度报告，同前引。

²⁷ Hoffman Plasic Compounds Inc V.NLRB,535 .S.137(2002) 和美国劳工部，就业标准司，工资和工时处：事实档案 NO.48。

²⁸ Sonia Pereira 和 Joao Vasconcelos，同前引书。

²⁹ Sathya Maria:《泰米尔 Nadu 的债役劳工一对劳工行政的挑战》；见 Sivananthiran Nenkata Ratnam:“非正规经济：日益增加的对劳工行政的挑战”国际劳工组织 2005 年。

刑法的执行能力结合起来。一个例子是英国的工头许可证管理局(GLA)。该单位是在 2004 年制定《工头许可证法》后于 2005 年建立的,负责向农业、园艺、水生养殖业、以及相关关联的加工和包装行业的劳工提供机构发放许可证。其主要任务是确保遵守法规和执行制裁、包括刑事制裁在内。³⁰

208. 在葡萄牙,就业监察署(IGT)在对临时工作(派遣)机构的具有目标针对性的监察中发挥了突出的作用。2007 年 5 月,就业监察署发动了一个大规模行动,导致取缔了 195 家这类机构的活动。取缔的理由包括:没有向负责登记和发证的政府机构交纳强制性保证金,没有支付工伤保险和其他社会保障津贴,推迟 30 天以上向工人发放工资。

209. 在马来西亚,人力资源部为提供种植园工人的承包商引入了一个登记制度。2008 年,该部工作人员与警察密切合作,开展了一次打击行动,以认定侵权承包商和确保对工人的保护。新制定的登记制度要求所有承包商都必须提供有关其工人的记录,包括每月工资支付细节、向雇员公积金和向社会保障组织的缴费情况。³¹

210. 其他方面的努力集中在对海外就业国民的保护上。这一职能并不总是属于劳工部职权范畴的;其他部委,或者在劳工部权力范围内的特设单位,也可以服务于这一目的。菲律宾海外就业管理局(POEA)向该国的移民工人提供一系列广泛服务,包括提供关于非法招聘和就业做法的信息,比如扣押旅行证件、过多收取安置费和替

换就业合同等。国家劳动关系委员会收到了不少针对招聘机构或外国雇主的投诉,内容涉及欠发工资、违反合同或非法解雇等。

211. 海外劳工专员也可以发挥一种重要的保护作用。例如,在他们的国民与外国雇主之间发生争端时,在诉求被提交劳动法院之前,劳工专员可以帮助解决。在亚洲、中东、欧洲和北美的 20 多个国家中,菲律宾设有海外劳工办事处。近年来,东欧一些国家如罗马尼亚和保加利亚等,在重要的移民目的地国家中也同样设立了劳工专员。

212. 为了更好地履行保护工人和预防强迫劳动剥削的作用,劳动监察员可以从专家培训和经验交流中受益。国际劳动监察员协会(IALI)有着来自近百个国家的会员组织,对于会员来说它是一个交流信息和进行跨国合作的重要载体。2008 年 6 月,国际劳动监察员协会制定了一项新的行动计划,号召与国际劳工组织密切合作以打击和预防强迫劳动。国际劳工组织支持为劳动监察员举办关于强迫劳动和贩运活动的区域研讨会,首先在欧洲和拉丁美洲举行。在国家层次上开展的培训一如在中国、约旦和越南等一开阔了劳动监察员面对这些新问题时的眼界。培训材料是由国际劳工局制作的,以支持这种加强能力建设措施。³²

经验教益

213. 总之,迄今为止,可以从由一系列公共行为主体参与的旨在保护人们不受强迫劳动伤害的国家行动中得出什么教益呢?

³⁰ 参见 2008 年 8 月 27 日新闻发布会,下载于 <http://www.gla.gov.uk/>。

³¹ 马来西亚政府,人力资源部,下载于: www.nohr.gov.my (2008 年 10 月 28 日)。

³² 国际劳工局:《强迫劳动和人口贩运:劳动监察员手册》,国际劳工组织,2008 年,日内瓦。

214. 一是劳工行政及其包括的各个不同的机构日益深入地介入到反对强迫劳动和贩运活动的政策与行动中。对于处置贩运活动问题，特别是如此；而在过去，贩运活动一般是由移民当局和警察当局单独处置的。从原则上讲，劳工行政与其他政府机构、社会伙伴和民间社会组织合作，可以覆盖有关起诉、预防和保护的各个方面。劳动监察机构在工作场所监控、教育和提高认识以预防剥削发生方面，以及在违反劳动法律法规时进行制裁方面都可以起一种关键作用。劳动机构在实际上能否发挥一种积极作用在很大程度上取决于法律框架，取决于其工作人员影响政策的能力和为政策的实施所配置的资源。

215. 二是存在着一种扩大机构授权或创造性利用现有机构的趋势，以便创建多专业执行工作队和促进跨国界合作。这就导致了在一些国家中起诉数量的增长，尽管相对数据难以获得。劳动法的执行要么可以补充刑法的执行，要么可被用作寻求司法的替代性渠道，特别是有关保证工人获得财政赔偿，因为否则的话，根据刑法或特别是根据反对强迫劳动和贩运活动的专门法，他们可能没有资格获得赔偿。

216. 三是各国政府越来越认识到预防重于治理的道理，认识到执法是与受害人保护

密不可分的。本报告中提供了许多有关这种积极发展的事例。但是，仍有许多挑战需要应对，比如堵塞立法中的现有漏洞，加强培训和能力建设，促进执法当局的道德行为，以及改进对面临强迫劳动风险人员的保护等。

217. 迄今为止，对于目前的执法和其他战略对消除强迫劳动的影响只进行了有限的评估。³³几乎没有什么国家的政府开发了评估和监控工具以评估它们的国家法律和政策的影响。与此同时，在给予打击人口贩运行动以高度重视的主要捐款国的援助下，数十亿美元被投入到全世界打击贩运活动的计划中。这些资源中一笔相当大的款项被分配用于警察、边界警卫、移民官员及相关机构的培训和设备配置，只有相当少的资源用在了加强劳动力市场机构的能力上。

218. 最后，十分重要的一点是，法律的实施应当保护、而不是处罚相关的劳动者。国际劳工组织专家委员会在其《2006年劳动监察的一般性调查》报告中再次重申，劳动监察员的首要职责是保护劳动者，而不是执行移民法。劳动司法和刑事司法的原则与机制可以彼此相互补充，共同构成一种对于不可接受的现代劳动剥削形式的完整的执法应对体系。

³³ 例如请参见美国政府认证局(GAO)的一项报告：《人口贩运：改进急需的数据、战略和报告制度以加强美国在国外反贩运的努力》，华盛顿特区，2006年。报告指出，只开展了很少量的评估以确定什么样的反贩运活动是有效的，或者如何才能更好地调整这些活动以适应特殊需要。

第四章

强迫劳动与私营经济：对于雇主组织和工人组织的挑战

导 言

219. 反对包括人口贩运在内的强迫劳动的行动在雇主组织和工人组织的议程中的地位一直在稳步上升。雇主界日益认识到，强迫劳动可能渗入到他们自己的企业活动中，渗入到他们业已扩大的供应链中的企业中。世界各地的工会组织也越来越意识到，他们需要扩大工会组织的活动以捍卫非正规工作和无保护工作中的劳动者，包括正常的和非正常的移民工人在内。

220. 两大拥有众多会员机构的组织，雇主方面是国际雇主组织(IOE)，工人方面是国际工会联合会(ITUC)，与国际劳工组织的反强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)密切合作，一直发挥着一种领导作用。国际劳工局理事会 2005 年 11 月承认，雇主组织和工人组织的参与对于一个有效的全球反对强迫劳动联盟应具有头等重要意义。设想就此问题组成企业界和工人方面的联盟，为此目的它要求加强社会伙伴的能力建设。

221. 这些倡议已经获得了重大成果。国际工会联合会总理事会 2007 年 12 月在华盛顿特区召开的会议上，为一个全球工会反

对强迫劳动和人口贩运联盟制定了一项行动计划，覆盖 2008—2010 年三年期间，并为未来工会活动确定了关键领域。随后，在地区和国家层次上又采取了一系列后续措施。国际雇主组织在 2008 年过程中举办了多次重要活动以推动各雇主组织和个体公司更加深入地投入反对强迫劳动，在此之后，又在这年年底连同关于强迫劳动的总政策发布了一项总的指导意见。

222. 因此，建筑板块现在俱已齐备，只待构建一个全球联盟的关键部位了。除非这些社会伙伴对于什么是强迫劳动，对于它们在预防和消除强迫劳动过程中单独的、或相互合作的、与政府合作的作用是什么有一个明确而共同的理解，否则，在反对强迫劳动方面是不可能取得有效进展的。雇主和工人通过他们自己的组织结构可以做许多事情：向他们的成员提供明确的指导和培训，培育和传播最佳做法，以及向那些面临强迫劳动风险或已陷于强迫劳动境地的人提供直接的援助。

223. 然而，也存在着具有挑战性的政策问题，这将要求三方参与，以便就预防和消

除现代形式强迫劳动的办法达成必要共识。2008 年在亚特兰大举行了一个高级别会议来推动美国企业界领导人反对强迫劳动，会议是由国际雇主组织和其他方面共同举办的。会上反复强调的一点是雇主不可能单处置这个问题，即使在他们自己的供应链范围内，除非政府制定一种明确而恰当的法律框架。面临的挑战应是找到合适的方式，通过国家行动计划或其他执行机制，来把三方团体聚集在一起，分析强制性劳动做法的深刻原因，审议对于规则和法规连同适当的监控机制的需要。

224. 就为此目的，一种称为“多边利益相关方行动”的组织(MSIs)现在发挥着有益的作用，它成功地把雇主和工人代表与其他民间社会团体、有时还有政府(代表)聚集在一起。有些这类组织是由生产部门组建的，如在可可、棉花和制糖产业的那些组织。其他组织，如以英国为基地的“道德贸易行动”(ETI)，在促进公平贸易和商务做法方面有着更为广泛的关切。还有些组织则专门关系到认证、社会标签和社会审计。每一个这类组织都越来越更为关注强迫劳动问题，将此作为它们促进核心劳工标准努力的一部分。同样，强迫劳动和人口贩运问题也越来越受到与促进社会责任型企业或企业社会责任(CSR)相关的组织的关注。多个这种组织都拥有个体公司作为成员：它们可能寻求对这些问题提供指导，即在供应链中预防强迫劳动的方法、以及在诸如行业的行为准则或个体公司制定的行为准则等工具中如何处理强迫劳动问题。

225. 在联合国系统内，一种更为有益的论坛是“全球契约”，它促进的是在人权、劳动条件、环境和反对腐败领域内商务做法的十项原则。2007 年 7 月在日内瓦

举行的论坛峰会上，“全球契约”对由国际劳工组织制定的十项基本原则给予了广泛传播，同时还广泛宣传了雇主在自己的企业中防止强迫劳动，以及与更广泛的努力合作共同反对强迫劳动和人口贩运的办法(见专栏 4.1)。这一切在一个全球债役劳工原则工作组会议上得到了进一步讨论，会议是由国际雇主组织和国际工会联合会共同主持在 2008 年 5 月召开的。

226. 总之，现在出现了解决强迫劳动问题的强大势头，或是在政策层面上，或是通过现场的实际行动。但是，要达到对今天私营经济中的强迫劳动以及解决它的办法有一个全面理解，要使这种关切更牢固地融入到这些组织的优先关切之中，还有很长的路要走。这一章审查的是迄今为止的进展，并附有最佳做法的事例说明。本章以雇主组织连同个体公司的经验作为开始，随后是工会运动的经验。然后，再转向多边利益相关方行动，但限于在企业社会责任运动的框架以内。本章寻求认定的是，如果要使到目前为止所引发的势头得到进一步加强的话，企业界和劳工运动今后所面临的主要挑战。

雇主组织的作用

问 题

227. 商界行为主体和私营公司可能有多种不同的关切。对于全球性公司来说，它们有着广泛的供应链和外包业务，主要的问题很可能是供应链的管理。有一批著名的大公司看到它们的形象因被指控它们的供应链中存在强迫劳动而受到恶劣影响。而这不仅仅是那些在被认为面临风险的部门中从事生产活动的公司，如在农业部门和建筑部门，这些部门有着临时性工作和“脏、难、险职业”的高发生率。过去四

专栏 4.1

企业领导人反对强迫劳动及贩运活动的原则

- 要有明确而透明的公司政策，表明所采取的预防强迫劳动和贩运活动的措施。阐明该政策适用于一个公司的产品和供应链中的所有相关企业；
- 在确认实际中的强迫劳动和寻求适宜的纠正办法方面培训审计人员、人力资源官员和负责监控官员；
- 要向利益相关方和潜在投资者提供正常信息，吸引他们投向这些产品和服务，其中附有对道德企业行为包括预防强迫劳动的明确而可持续的承诺；
- 促进行业部门(如农业、建筑和纺织)的协约和行为准则，确认存在强迫劳动风险的领域，并采取恰当的纠正措施；
- 公平对待移民工人。仔细监控提供、特别是跨国提供合同劳工的机构，把那些已知使用过违约做法和强迫劳动的机构列入黑名单；
- 保证让所有工人持有以他们易于理解的语言书写的书面合同，其中规定了他们有关工资支付、加班、扣留身份证件以及与预防强迫劳动相关其他问题方面的权利；
- 在商界行为主体中间鼓励(举办和参与)国家和国际活动，确认潜在问题领域，分享最佳做法；
- 促进计划和项目，以通过职业培训和其他恰当措施援助强迫劳动及贩运活动受害者；
- 在政府、工人、执法机构和劳动监察部门之间加强联系，促进在反对强迫劳动和贩运活动的行动方面合作；
- 与媒体一起，发现创新型方法以奖赏最佳做法。

资料来源：国际劳工组织，《反对强迫劳动的特别行动计划》，2007年2月。

年中出现了一股指控浪潮，影响到从事钢铁、电子、制鞋、纺织等一大批公司。全球性大公司的供货商以及融入全球供应链的中小规模企业(SMEs)也面临着类似的挑战。对于它们来说，强迫劳动渗入它们的经营商的活动所造成的风险不仅从负面影响它们自己的声誉，而且影响它们整个行业的声誉，这反过来又可能对与全球买主的贸易关系以及全球市场准入产生广泛的影响。

228. 在各公司对它们自己的供应链给予更大重视的同时，商界领导人也越来越意识到有一些领域特别需要有共同的平台、原则和方法。前面几章重点讨论的是正在使立法机构、政策制定者和执法部门感到头疼的新问题，主要关系到劳动力市场上强制的不同形式或不同程度。这些问题对于商界行为主体有着特殊的重要意义，因为他们正试图在艰难的全球市场上变得具有竞争力，但同时又关注以一种社会责任型

方式来运作他们的商务活动，不仅遵守公司所在国的国家法律，并且还要符合任何他们应对之负责的国际标准。

229. 最近几年见证了企业界与公民社会之间的激烈辩论，比如在多大程度上公司对企业社会责任的承诺如在它们的行为准则中所通常表述的那样是一种自愿的行为，又在多大程度上它应代表约束性法律义务，需要由外部的有关方面加以监控。

230. 由于强迫劳动是一种严重犯罪，所以，商界对于在自己的公司业务中预防和消除强迫劳动负有法律义务，如果做不到它们可能要受到刑事起诉和制裁。但是，至少存在着两个悬而未决的关切性问题。第一，在现代供应链变得如此复杂之际，就产生了一个问题，即一家公司的责任(义务)应该扩展多长。第二，当私营经济中关于强迫劳动的司法理论仍然是如此不成熟时，就必然会存在不确定性和“灰色区域”，比如，什么样的企业做法具有构成

专栏 4.2

亚特兰大会议关于促进美国企业界解决强迫劳动的建议

来自不同企业和部门——从电子、钢铁直到食品、饮料和人力招聘——的商界领导人聚会一起讨论在他们供应链中的强迫劳动风险、合适的应对之策以及他们需要的指导性工具。达成的共识是，出席会议的大多数公司都暴露于这种风险之下，但是需要以所有企业经营者可以理解的方式来澄清定义。需要由国家和经济部门对强迫劳动问题作出更好的“战略描述”。要求改善审计的协调，需要一种全球机制以促进各个审计行动的更大一致性，并尽可能将国际劳工组织包括进来。由于现有的行为准则正在进行充实加强，所以需要把一切搞清楚，有必要完全阐明强迫劳动如何能在供货厂商和其他企业的工作场所表现出来。与会人员强调指出，需要国际劳工组织提供可操作性的指导工具，以便认定可以采取的步骤并纠正已确定的问题。

强迫劳动的风险。正如人们从某些最近的国家诉讼中所看到的那样，司法解释在不同国家间也将有所不同。

231. 总体来看，影响企业的强迫劳动问题可以大致划分如下。

232. 第一，在发展中国家，存在着影响小型产业的广泛问题，有时是在边远地区。这就是庞大非正规经济中长期存在的问题，比如在南亚国家印度和巴基斯坦的砖窑或小型服装厂内。这些问题可能是深深隐藏的债役劳工的做法。还在转型经济国家的砖窑内发现有严重的强迫劳动问题，如 2007 年在中国的山西省。中国的个案有时被说成是“一次性”事件，涉及针对包括儿童在内的边远地区脆弱人员的严重强制行为，随后受到政府的严厉制裁。现在要看这类强迫劳动的做法能否被这种性质的迅速的政府反应所遏止。

233. 第二，在个别的发展中国家存在着面临强迫劳动做法风险的行业，主要是由于招聘做法的性质所致。确实存在着一种非常明显的通过债务契约导致强迫劳动的风险，这时临时性工人是由非正规的和没有营业执照的中介机构加以招聘，这些机构通过预先支付工资来诱骗受聘者，然后再通过一系列滥计的各种收费来赚取利润。

在拉丁美洲，在一系列产业中发现了强迫劳动，其中某些还是出口导向型产业。

234. 第三，把生产活动外包给在发展中国家运作的公司的多国企业(MNEs)所面临的问题。这可能是第一类问题的某种延伸，假如发展中国家小服装厂和其他工厂中在强迫劳动和童工劳动条件下大批生产的商品能够进入多国企业的供应链的话。但是，当强迫劳动的发生被指称在一种向多国企业供货的特殊生产模式中在更为系统的基础上发生时，特殊的问题还是被提了出来。一个例子是由一个颇具影响的非政府组织压力团体——基地设在美国的“全国劳动委员会”于 2006 年 5 月提出的指控，断言在约旦的“合格工业园区”存在着普遍的强迫劳动。约旦的“合格工业园区”是根据一项 2000 年协议主要为美国出口市场进行生产的，该协议为在约旦生产的商品规定了优惠的条件。各个公司主要雇用的是来自亚洲各国的外籍工人。该指控内容包括的行为主要是没收护照、扣发导致债务契约的工资、体罚和强迫遣返原籍国。

235. 第四，是所有公司面临的潜在性问题，不论是在发达国家还是发展中国家，公司通过各种性质的就业或招聘机构来使用合同劳工。对于有关费用收取、赞助制

度以及导致对移民工人变换雇主权利的限制等做法什么是可以接受的，人们还没有形成足够的共识。这里，把注意力集中在某个特殊行业或产业集团是没有什么意义的，因为问题很可能影响到使用移民劳动的所有雇主。在这种情况下，如果有令人信服的证据表明现行招聘做法要么构成了强迫劳动，要么有促发强迫劳动的风险，那么，雇主及其组织的作用就应是和政府和其他利益相关方一起努力，以促进制定合适的法规，而且还要找到监控法规实际实施的办法。

广泛的原则和一般指导

236. 在应对这些挑战过程中，国际雇主组织日益与其会员组织以及与广大企业结合起来，以澄清有关强迫劳动概念的错误理解，提供关于认定和预防强迫劳动的方式的指导，以及对雇主组织如何才能解决这个问题提供总的方向。

237. 一次旨在提升企业界关于强迫劳动承诺的会议 2008 年 2 月在可口可乐公司亚特兰大总部举行。参加会议的有来自雇主组织和个体公司的 80 多名代表，连同政府官员和多边利益相关方行动的代表一起，帮助认定了主要关切问题和确定了后续行动的优先事项。¹

238. 2008 年举行的另一项活动把亚洲地区的雇主组织和商界的高级代表与民间社会的代表聚集在一起。与会人员讨论了雇主组织和商界在打击该地区强迫劳动方面可以发挥的作用，并且提出了直接面向私

营部门行为主体的一系列建议。²这些建议针对的是以下问题：对于企业界的战略和挑战、促进参与的工具和资源、以及雇主组织的领导作用。

239. 自那时起，国际雇主组织制订了自己的指导文件和主要政策以供其世界各地会员组织使用，澄清了它对强迫劳动的理解并阐明了如下问题：如何认定强迫劳动；强迫劳动如何影响企业运作，和为什么雇主应参与解决强迫劳动；什么样的企业可以在其业务活动中避免强迫劳动，以及纠正被确定的问题。

240. 国际劳工组织方面，通过与国际雇主组织密切合作准备了一批指导材料和工具，积极回应了日益增多的对于如何解决强迫劳动问题的指导要求。材料包括七本小册子，面向各种规模的企业、雇主组织和其他人等，包括高级经理、人力资源管理人员、企业社会责任和负责遵守该责任的人员、社会审计人员和采购人员。小册子包括打击强迫劳动的指导原则、一份评估遵守情况的核查目录和指导、一本供采取行动用的指南和实际小建议、以及一系列最佳做法个案研究。个案研究说明的是各公司单独或跨行业联合采取的各种行动。这批材料为帮助各公司在它们自身的业务活动中和全球供应链中处置强迫劳动风险提供了实际的建议，解释了什么是强迫劳动、为什么它对于企业是一个重要问题、以及为了解决它可以采取哪些行动。在这方面，这些材料对于雇主组织和个体公司起着提高认识和加强能力建设的双重作用。

¹ “促进企业界参与：解决强迫劳动”，会议由美国国际商务理事会、美国商会和国际雇主组织与国际劳工组织合作发起，由可口可乐公司主办，亚特兰大，美国，2008 年 2 月 20 日。

² “关于消除强迫劳动区域研究会：雇主组织和商界的作用”，会议由国际雇主组织和国际劳工局联合举办，曼谷，泰国，2008 年 6 月 30 日-7 月 1 日。

专栏 4.3

提议雇主组织在反对强迫劳动的斗争中担负

领导作用：由国际雇主组织和国际劳工局联合

举办的一次面向亚洲雇主组织和企业的区域研讨会提出的建议

在本地区运作的雇主组织和企业，意识到它们在促进反对强迫劳动斗争中可以发挥的影响和作用，考虑到它们面临的有关机构能力的挑战，建议研究探讨以下行动：

- 肯定并支持政府在反对强迫劳动斗争中发挥核心作用，肯定和支持有效的法律框架、执法和机构的重要作用；
- 在支持研究、调查和收集统计数据方面与政府加强合作，以确定强迫劳动问题在国家层面和行业层面上的规模；
- 在促进国家、地区和国际范围内反对强迫劳动的斗争中发挥一种领导作用；
- 利用国际雇主组织和国际劳工组织提供的可资利用的平台和网络，促进区域和国际合作、信息交流以及最佳做法展示；
- 回应强迫劳动的挑战，将之作为对雇主组织及其会员的一个重要政策问题；
- 开展对雇主和企业的提高认识的活动，使他们注意强迫劳动在企业经营中所代表的风险；
- 促进工具开发以支持消除强迫劳动的斗争，并利用现有工具促进会员公司(对问题)的理解；
- 告知会员(公司)把解决强迫劳动作为一个风险管理问题的重要性和好处；
- 促进雇主有利于反对强迫劳动斗争的活动，例如通过国家媒体的新闻通讯、网络、社论或月专栏等；
- 与相关伙伴合作，认定和实现共同目标，并在合适情况下开发面向公司各级业务中商务行为为主体的工具和指导。

各国雇主组织的主动行动

241. 有许多雇主组织已经着手在国家一级处置强迫劳动和人口贩运问题。它们寻求通过一系列措施来解决这些问题，措施包括针对会员的提高认识和能力建设计划、开展跨国界合作以解决人口贩运和剥削移民工人等区域性和全球性问题。

242. 2008 年 5 月，乌克兰雇主联合会与国际劳工组织、欧洲联盟和国际移民政策发展中心合作举办了一个关于反对人口贩运及强迫劳动的区域研讨会。³这个研讨会为的是通报信息和提高雇主组织的认识，并发挥一种催化剂作用，以促进在诸如劳务移民和人口贩运等问题上的未来合作与伙伴关系。涉及的问题还包括：招聘机构的作用；制定国家行动计划以打击强迫劳

动方面的最佳做法；以及审查企业社会责任和供应链管理的作用。研讨会包括了来自乌克兰、保加利亚、罗马尼亚、摩尔多瓦和波兰的代表。

243. 在诸如格鲁吉亚、越南和中国等多个国家，雇主组织还举办了其他研讨会，目的是提高公司会员的认识和讨论它们在以强迫劳动为针对目标的反人口贩运的行动和计划中可以发挥的作用。同一期间，在国际劳工局的技术支持下，并与欧洲重建和发展银行合作，俄罗斯的建筑行业通过它的代表性机构——KSORR 开发了一项全行业行为准则，以防止违反工作中基本原则和权利，包括强迫劳动和人口贩运在内。特别是，行为准则规定了工作场所监控和透明化措施，以保证这一行动的问责制和可信性。

244. 在马来西亚和越南，两国雇主组织密切合作，共同预防据报道越南工人近年来

³ 关于雇主组织反对人口贩运和强迫劳动战略的研讨会报告，基辅，乌克兰，2008 年 5 月 21—22 日。

在马来西亚所受到的虐待，特别是在建筑和制衣行业。有关工资胁迫、没收个人证件和强迫遣返的指控见诸于媒体报道和来自民间社会组织的反映。作为应对之策，马来西亚雇主联合会与越南工商联合会合作在越南移民工人到马来西亚找工作之前就向他们提供法律的和文化的信息。这种信息通过在越南的提供安置服务的招聘机构、包括这些机构的全国协会进行散发。这种一揽子信息向移民说明了相关的马来西亚法律、税收问题、关于社会保障和卫生保健的信息、以及紧急情况下的联系信息。

245. 在美国等一些国家，国家和地方一级的行业和企业协会也采取了若干重要措施。全国纺织协会与美国劳联—产联(AFL—CIO)一起，就与约旦签订的自由贸易协定向美国政府提出了一项联合控诉，指控“粗暴侵犯”工人的权利。在这一独特案例中，一家企业协会在提出一项贸易协定下的工人权利案件中起了一种带头作用。

单个公司的措施和反应

246. 对于强迫劳动问题给予了直接关注，特别是多国企业因为它们在自己的外包业务活动和复杂的供应链中感受到了强迫劳动的风险。这种风险被越来越感受到是一种严重的风险，致使一大批著名公司的声誉因广泛报道的指控而受损，这些指控说，对成人或儿童的强迫劳动进入了它们企业业务活动的某个方面。许多这些公司在过去两年中不得不面对媒体这样的报道，说它们的经营活动被滥用强迫劳动玷污了。除了普遍感受到面临风险的一些行业，如农业和服装业。强迫劳动的风险还

扩展到所有拥有复杂的供应链为其终端产品提供货物的产业类别，如大量使用生铁的钢铁产业和汽车产业，或者如包括电信业在内的高技术产业。

247. 在避免强迫劳动风险的预防性措施与针对特定指控作出的反应之间，需要作出区分。

248. 大多数的公司行为准则，确实如特定部门的行业准则一样，都包含一般性禁止强迫劳动的规定。在大多数情况下，这往往是一种没有详尽内容的简短声明。然而，在某些情况下，公司准则也规定了针对滥用招聘做法的普遍指导。但是，也存在这样的情况，一家公司以较详细的方式列出下述问题的条款：在工人的自己国家内即向他们提供书面合同；规定对招聘收费的限制(如果为适用的接收国或原籍国法律所要求的话)；以及确保卖方必须采取所有合理步骤，以保证它是与有信誉的机构做交易，该机构对工人收费不超出接收国法律所允许的水平。

249. 在针对个体公司的特定指控案例中，有不少作出迅速反应的事例。有一个案例影响到一家美国大型计算机公司。在媒体报道它的一家供货商——一家中国工厂里存在强迫劳动条件后，该公司立即雇用了一家独立的审计公司进行现场调查。调查结果是所指强迫劳动并没有发生，但是在工时和生活条件方面违反公司行为准则的情况需要采取纠正措施。在另一个案例中，2008年7月，一家澳大利亚电视频道声称，在一家大型美国鞋业公司的一家马来西亚供货商的工厂里存在强迫劳动。在这个案例中，美国公司在开展一次快速评估后，接受了好几项指控，并宣布改变它的经营做法，同时该工厂也同意纠正存在的问题。以前

被收回护照的工人现在应能立即免费获得这些证件，并可进入 24 小时热线，如果他们被工厂领导剥夺了获得这些证件的权利的话。应归还该工厂的所有移民工人与他们在马来西亚就业相联系的任何招聘费，而且在将来任何与就业相联系的收费都应由工厂支付。因此，这家美国公司通过公开宣布改变它的经营做法做出了一项属于供货商的改正问题的重要决定。

250. 2006 年，在一项以美国为基地的全国劳动委员会的报告被广泛披露以后，好几家公司，包括供货商和买家，在约旦的出口导向型工厂面临着大量指控。这引发了一种强烈的反应，反应既来自主要买家，它们大多数设在美国，也来自约旦的供货商及它们的代表性组织。某些买家加大了它们自己审计的力度，同时把某些状况的改善总结制成文件。从此，许多供货商加强了与国际劳工组织的合作以寻求更好地理解强迫劳动问题和纠正性行动。例如，2008 年 3 月，国际劳工组织与约旦服装、装饰物和纺织品出口商协会(JGATE)一起举办了一系列关于强迫劳动的研讨会，聚集了 70 多位来自各出口工厂的高级代表。这些研讨会不仅用来讨论总的原则，而且还分析审查某些招致批评的做法为什么继续发生。这些讨论的问题包括超时工作、扣压旅行证件、招聘和提供便利收费、以及审计的一致性。与会人员注意到，大部分时间和资源都被不同的行为准则和审计程序占去了，其中有些甚至在强迫劳动指标中占有不同的位置。所以，与会人员呼吁建立更为一致性的评估和程序，以及改善买家和供货商在这些问题上的勾通联系。

强迫劳动的审计

251. 上述经验提出了一些很重要的问题，比如关于社会审计对消除强迫劳动的用途。要对强迫劳动这样一个复杂的问题进行有效的审计存在着许多障碍。这可能包括审计的相对简短性、进行这种评估所用方法的局限性和普遍缺乏对审计人员进行有关强迫劳动和人口贩运问题的培训。此外，社会审计一般也无法达到一家公司供应链的第一层以外，这就意味着数量广大的分包商常常未被注意到。

252. 一个名为“道德贸易行动”的组织有一项关于它的项目结果的报告，项目是为了解决英国农业产业中某些最恶劣侵权行为的。报告表明，社会审计人员在审计名为“把头”(gangmasters)的劳工提供机构时所遇到的挑战。这种挑战包括一些基本的问题，比如审计人员与讲不同语言的工人进行交流的能力；也包括更为复杂的问题，比如在有着不同规模劳工的不同工作场所开展审计时如何保证标准的一致性和同一水平。分包商的问题也被提出来了。

“道德贸易行动”在这个案例中的经验加强了人们普遍持有的一种观点，这就是最大的问题发生在供应链的分包部分上。报告认为，评估主要劳务供应商不一定能暴露供应链的深层次问题，而既然如此，那就有必要反过来审计每一家劳务提供机构。

253. 基于这些原因，国际劳工组织将社会审计人员与全球买家和主要出口国家中的供货商聚集在一起，促进开发新的、更好的方式以便通过这种审计认定强迫劳动。一本供社会审计人员使用的强迫劳动手册已编写出来，它是为雇主组织和商务行为主体就这个主题开发的指导材料系列的一部分。手册强调了社会对话的重要性，

以及审计人员与公共官员、特别是劳动监察机构一起进行参与的必要性。

工会组织的作用和经验

254. 国际工会联合会 2007 年 12 月发出的组建一个全球工会反对强迫劳动和人口贩运联盟的呼吁来的恰如其时。当时，世界各地许多的工人组织已为响应这一号召作好了准备并迅速作出回应。许多组织已经采取了主动性行动，深入到包括移民工人的脆弱群体中，要求改善合同劳工安排的法规和监控，以及要求促进世界各地会员组织之间的合作。

255. 而且，朝着就这个问题建立一个全球工人联盟的发展过程，连同准备和制定各地区的工会行动计划，进一步刺激了上述已有的努力并有利于给予这些努力以更大的关注。近来，许多工会都拥有处理诸如家政工人和移民工人权利、以及童工劳动等此类事务的官员和计划，所有这一切都有利于吸引更多的注意以关注强迫劳动和贩运行为。但是，一个关于强迫劳动的特殊焦点现在看来拨动了一根特殊的音弦。工会活动人士越来越认识到，他们的会员在反对强迫劳动的全面行动中应当发挥一种关键作用，比如通过直接支援受害者，通过监控那些劳动监察和其他执法机构不能正常到达的地区的招聘和就业条件，以及通过参与多边利益相关方行动等。多边利益相关方行动被越来越多地用以寻求在强迫劳动的政策应对方面达成共识。

256. 这一节开篇即对促进工会组织更加全面地参与反对强迫劳动斗争的国际契机进行描述，同时认定已得到处置的主要问题。然后，本节将回顾在国家层面上或通过国家间的合作所采取的主动措施，许多

这种措施是在国际劳工组织项目的框架内和通过国际劳工组织的技术援助进行的。

一个全球工会联盟：进程

257. 2007 年初，国际工会联合会与国际劳工组织密切合作启动了一个全球项目，目的是制定并传播一项应对强迫劳动和贩运问题的战略。为了寻求对这项战略的广泛工会投入，2007 年 9 月在马来西亚召开了一次关于工会行动与战略的国际会议，会议由国际工会联合会、马来西亚职工大会(MTUC)和国际劳工组织的 SAP-FL 计划共同举办。与会代表选择了把他们的方法和活动投入到三大支柱中：研究和数据收集、提高认识和宣传运动、减少脆弱性。还选定了未来行动的四个优先领域，它们是：南亚和拉丁美洲的债役劳工、对家庭佣工的剥削、欧洲和亚洲的贩运活动、以及特别是缅甸的案例。随后的 10 月份，在国际劳工组织都灵中心举办了一个后续行动会议，以保证使由高级工会人士和全球工会联合会起草的战略(草案)获得批准。

258. 一项调查也被送交国际工会联合会的各会员组织和全球工会联合会，目的是评估这个领域内现有的工会能力以及工会的需要和机会。调查结果清楚显示了全世界工会运动对反对强迫劳动和人口贩运的坚定承诺。调查还证实了在许多国家工会活动和机构已经开始从不同角度来解决这些问题。然而，尽管世界上许多工会组织有应对强迫劳动和人口贩运问题的意愿，但许多组织缺少这样做的知识、技能和资源。调查发现，存在着对能力建设、教育指导和技术援助的强烈需要。

专栏 4.4

在国际工会联合会总理会上通过的行动要点

2007 年 12 月

- 促进批准和有效实施国际劳工组织关于强迫劳动、劳动监察、私人职业介绍所和移民工人的公约。
- 提高对于强迫劳动和人口贩运问题的认识，对象是工会会员和官员，以及广大公众。
- 在双边和三方谈判与协议中处理强迫劳动和人口贩运问题。
- 促进工会组织内部对制定反对强迫劳动政策的政治支持和物质支持。
- 监控就业机构和公司，包括它们的供应链在内，以便发现和打击强迫劳动和贩运行为。
- 对强迫劳动问题和案例进行认定、制档和公开曝光。
- 双边的、部门的或区域的工会合作协议，以及与有相关经验的民间社会组织建立合适的联盟或同盟。
- 与劳动监察部门、执法机构和其他相关当局或工作组合作。
- 深入接触并直接支持处于风险中的非正规劳动者、无保护的工人和移民工人，解决特殊状况和需要，包括通过使他们加入工会行列。
- 保证对种族主义和歧视问题的各个方面给予恰当关注，包括特别是它的性别层面，因为妇女和女孩特别处于风险之下。
- 密切与全球工会联合会合作，重点关注强迫劳动和贩运活动最容易发生的部门。

一项对于全球工会联盟的行动计划： 主要活动领域

259. 经过上述精心的准备，国际工会联合会于其 2007 年 12 月于华盛顿召开的总理事会上通过了一项初步的十一点行动计划。

260. 这些要点为指导未来的工会活动提供了主要原则和行动领域。下一步是需要按地区制定更为特殊的优先事项。国际工会联合会在 2008 年过程中采取的后续行动是制作了一系列提高认识和分享信息的材料。在国际工会联合会主网站内部设立了一个关于反对强迫劳动和贩运的工会行动网站，连同创办了一份全球工会联盟的新闻通讯，以多种文字出版，同时还有一些其他出版物。此外，一本关于强迫劳动的“袖珍行动指南”可向工会活动人士提供关于界定的建议，提供认定问题所需的数据和指标，提供关于纠正行动的建议。国际工会联合会还深入相关的非政府组织和有着知识和专业经验的民间社会团体以帮助自己

更有效地处理强迫劳动问题。2008 年，在国际工会联合会与专门的非政府组织“反对奴役国际”之间签订了一项谅解备忘录。国际工会联合会承诺吸收非政府组织的伙伴在国际工会联合会行动计划框架范围内参加提高认识活动、培训研讨会和扩大服务范围项目。相对应的是，“反对奴役国际”也作出承诺尽可能让工会方面参与它的活动，这可使它的伙伴们从工会关于劳动力市场问题的经验中获得益处。

区域计划和能力建设

261. 第一个区域性后续行动会议 2008 年 7 月在肯尼亚举行，聚集了来自 20 个非洲国家的工会人士。在每个国家提交的国家报告基础上，与会人员得以提出总建议和一系列分别针对政府、雇主及工会人士自己的建议。关于工会的活动，主要的建议覆盖了组织工作和实质活动两个方面会议。作出了一项建立一个区域网络的决定，由国际工会联合会的非洲办事处进行协调，由每个国家的联络员组成，以便联

合处置和分享信息。在实质活动领域，建议强调了在不同国家工会中心之间签订双边和次区域性协议的重要性，突出了优先关注移民工人和非正规经济劳动者的必要性。

262. 以打击强迫劳动和人口贩运为内容的第二个重要会议 2008 年 11 月在雅典举行，会议由希腊劳工总联合会(GSEE)与国际工会联合会、欧洲工会联合会(ETUC)和全欧地区理事会合作举办。会议的总体目的是提供一个进行辩论和澄清认识的平台；提供一项全面的国际工会战略以反对欧洲的强迫劳动和人口贩运活动，特别重点是妇女和儿童的状况。这一具有高度影响的事件成功地使工会反对强迫劳动的行动确定了一项全欧战略，连同一项两年期行动计划。会议发表的关于强迫劳动问题的“雅典宣言”受到了媒体广泛的重视，它再一次证实了这样的事实，即源自贩运非正常移民、特别是妇女和儿童的强迫劳动是欧洲地区的一个突出问题。

全球工会联合会采取的主动行动

263. 以关注特殊生产或组织部门工人权利和保护为重点的全球性工会组织，在解决强迫劳动过程中可以发挥一种主导作用。一个好的起点可能是与具体行业或个体公司谈判签订框架协议，包括保证不使用强迫劳动作为扩大劳工权利承诺的一部分。例如，国际纺织、服装和皮革工人联合会(ITGLWF)一直提请注意影响移民工人的强迫劳动做法。2007 年 10 月，它与西班牙公司 Inditex 签订了一项框架协议，责成该公司把采取反对强迫劳动行动作为一项促进国际劳工组织核心劳工标准的更大协议的一部分。Inditex 公司承诺在它的整个供应链中对所有工人实施这些标准，

不论他们是由 Inditex 公司直接雇用的还是由外部制造商和供货商雇用的。2007 年 9 月，国际化学、能源和矿业工人工会(ICEM)和国际五金工人联合会(IMF)联合与一家名为 Umicore 的主要关系到金属制造服务和生产的全球公司签订了一项新的全面协议。禁止强迫劳动是涉及的问题之一。

264. 2006 年 5 月，国际劳工组织利马分局和建筑木材工人国际(BWI)开创了一个重要的先例，它们签订了第一份全球性工会与国际劳工组织之间的专门针对强迫劳动的协议。鉴于在安第斯国家、特别是玻利维亚和秘鲁的木材森林行业中日益增多的强迫劳动证据，这两个组织共同承诺采取一系列联合行动，这包括提高认识和传播信息以及努力把林业工人组织起来等各个方面。2007 年 12 月，一项新的协议将这种合作扩大至整个拉丁美洲和加勒比地区。带来的结果是，一个反对玻利维亚和秘鲁林业部门中强迫劳动的工会试点项目于 2008 年 8 月被建筑木材工人国际终于启动了。该项目由芬兰工会联合会 FNV 提供资助，还有国际劳工组织的援助。项目的目标是通过提高认识、加强工人组织和联盟建设来维护该部门中强迫劳动的现实受害者或潜在受害者。

265. 全球性工会组织还制定了预防战略，面向各个具体部门的工人的需要。公用事业国际(PSI)广泛深入到卫生保健部门的预期移民人员中间。一套指导性材料包由(PSI)在 16 个输出国和接收国实施的“移民和妇女卫生人员项目”的执行伙伴制作出来。这个信息包的目的是为了帮助妇女卫生人员在面临常常十分复杂的移民目的地国的选择决定时作出正确的选择。它包

括关于在目的地国的生活费用、法律和就业权利以及工会联系方法等方面的实际有用信息。里面还包括关于卫生部门移民问题以及公共部门工会作用的一般信息。

266. 服务部门全球工会——工会网络国际(UNI)引入了它的“UNI 护照”以保持与工会网络国际会员组织网络的联系，它们可以向移民提供帮助和建议，不论移民在什么地方。各会员组织将决定它们向移民提供支持的水平，这些移民在他们自己国家中应是工会成员。然后，各会员组织在自己的网站上公布有关计划。

国家行动：指导和工具包

267. 作为促进认识和参与的第一步，建立总的工具包有着明显的意义。其中之一是由英国职工大会(TUC)2007年2月制定的，作为这个国家纪念欧洲消除横跨大西洋奴隶贸易200周年活动的一部分⁴。这个工具包主要以工会的培训教师为对象，一般是为了提高参加学习和公共论坛人员解决强迫劳动问题的信心，但也是为了在工会人士中间培养兴趣和主动精神。一种“强迫劳动认识(水平)审计”帮助使用者来检查自己的知识水平和行动影响。一种关于强迫劳动和人口贩运问题的更进一步的工具包是由国际劳工局与津巴布韦工会合作开发的，这是国际劳工组织与这个国家三方成员之间一个关于强迫劳动的合作项目的一部分。这个工具包在提供有关津巴布韦强迫劳动和贩运问题背景信息的基础上，解释了为什么工会组织应当参与进来的原因并且确定了工会可以采取的特殊

行动。目的是为了开发这样一种范本，它稍加调整即可适应其他非洲国家以及更大范围内工会人士的需要。

信息宣传运动

268. 影响面临强迫劳动风险人员的第一步是提供有关这种风险的充分信息，还有对于有关工人的社会津贴和权利的充分信息。这分两方面进行。工会组织可以加入支持团体，深入到本国打算出国就业的国民中间。工会也可以帮助去影响那些本国内来自海外的移民。这方面有许多国别事例表明，工会组织正在开发总结大量经验并通过思想相互交流而受益。在哥伦比亚，劳工总联合会在波哥大设立了一个信息和服务中心，与哥伦比亚移民工人前往的八个目的地国建立起联系。在哥斯达黎加，一家工会的移民援助中心为主要来自尼加拉瓜的移民出版了一份新闻通讯，同时还有关于该国劳工权利和法规的活页信息。在西班牙，数量众多的移民信息中心现在是由工人委员会和总劳工联盟主持运作的，大致向移民提供关于就业法规和取得工作许可证程序方面的咨询，还提供语言及其他实际培训等给移民工人。塞浦路斯旅馆雇员联合会、德国建筑、农业和环境工会(IG-BAU)、波兰农业工人工会(ZZPR)和瑞典市政工人工会(Kommunal)是其他许多提供这类信息服务的工会组织中的几个。

组织移民、并支持他们的(正当)要求

269. 组织移民、特别是那些处于非正常状况的移民，可能是一个巨大的挑战。在某些情况下，工会组织可能不得不面对关于这种活动的法律限制。但是，在不同地区这种类型的组织工作仍有了稳定增长。

⁴ “二十一世纪的奴役和强迫劳动：一本供工会教师使用的职工大会的事实档案和活动汇编”，工会学习/TUC教育，伦敦，2007年。

270. 约旦工会总联合会获得了官方准许在出口加工区建立工会办事处，出口加工区的工人三方之二是亚洲移民。移民现在可以成为约旦工会会员，尽管还没有资格占据选任位置。例如，在阿杜莱尔(Ad-DulayI)工业区，到 2008 年，移民工会会员占到 3 万名工人的十分之一。工会的工作方法已变得适应生产方法，工会的办事处有时是昼夜 24 小时开放以提供三班连续的服务。投诉以书面形式提出并被译成阿拉伯文。在一个案例中，约旦纺织工会最后一分钟的干预避免了六名女工被驱逐的威胁，干预理由是她们是工会会员。

271. 2006 年，英国交通运输和普通工人工会(Unite T and G)在伯明翰市的食品工业工厂组织了一次专门的(动员)运动，那里的大部分工人是移民。通过利用与移民有着相同国家背景和相同语言的组织人员，这次(动员)运动保证了约 300 名新会员入会，并使工人的工资提高了约 12%。

272. 马来西亚联络委员会是工会网络国际在该国会员组织的协调机构，它开办了一家移民援助点网络，这些援助点分布在马来西亚 20 多个区域，向来自多个亚洲输出国的移民工人提供援助。受援案例中包括有强迫劳动和相关侵权事例，诸如没收护照、人身威胁、以及通过强迫加班导致的过度工时等。

273. 在葡萄牙，非正常移民工人能够向社会检察官提出对于劳动剥削的投诉，社会检察官并不要调查投诉人的移民地位。葡萄牙工会将多起侵犯移民工人权益的案例向社会保障管理局提出上诉。在多起由工会提出上诉的案例中，产业法庭都作出了有利于无证件移民的裁决。

强迫劳动案例的侦破和制档

274. 在接受足够培训后，工会人士特别适合去发现具体的强迫劳动事例，并以受害者的名义采取合适的纠正行动。例如，在比利时，CSC 食品和服务工会对家政工人的景况给予了特别关注。一个例子是发生在布鲁塞尔的一起案例，在布鲁塞尔的一家旅馆里，家政工人(佣工)受到了来自海湾国家之一的某个家庭的严重折磨(侵权)，该家庭没收了他们的证件并限制他们行动自由。工会把一批这种案件向法院提出上诉，并组织开展了一个广泛的以家政工作为主题的(信息)运动。

275. 2007 年中期，在媒体报道了山西省严重强迫劳动侵权事件后，中华全国总工会(ACFTU)在后续调查工作中，与执法机构一起发挥了一种重要作用。此后不久，国际劳工组织为来自中国大多数省份的全总资深法律官员提供了培训，内容是关于侦察和追踪强迫劳动的侵权案例的方法。

276. 这种类型的工作可以由工会组织在困难而危险的环境下开展。在缅甸，缅甸工会联合会(FTUB)收集了关于强迫劳动受害人和执行人、关于社区成员被迫从事劳动的地点、期限和形式的详细信息。尽管缅甸工会联合会在当地有一个工会积极分子网络，但他们是冒着极大风险运作的，并不得不保持匿名方式。这种监控努力取得的结果被公布在缅甸工会联合会的网站上。

不同国家工会组织之间的合作

277. 当移民工人面临强迫劳动的风险时，这种十分重要的合作可以通过较为正式的或不那么正式的机制进行。正式协议的事例可在中亚和东南亚地区发现。2006 年，

吉尔吉斯农业工人工会(AWU)与哈萨克斯坦阿尔马蒂(Almaty)地区农业加工工业工会就更好地保护在哈萨克斯坦的吉尔吉斯移民工人问题签署了一项合作协议。吉尔吉斯农业工人工会在移民活动前先提供信息,内容包括旅途费用和汇款程序、工作条件、以及与哈萨克斯坦地方工会的联系方法。阿尔马蒂地区农业加工工业工会同意告知吉尔吉斯移民他们在哈萨克斯坦的就业权利,并愿吸收他们加入当地工会。一种类似的协议也在塔吉克斯坦与俄罗斯两国建筑行业工会之间签订,这使近 3000 名塔吉克工人加入了俄罗斯工会。在亚洲地区,2006 年 9 月,马来西亚职工大会(MTUC)和印度尼西亚职工大会(ITUC)签订了一项伙伴关系协议。两个组织之间的正常联系将保证在马来西亚发生任何侵犯移民工人权利的事件时立即采取相应的行动。

278. 在欧洲,葡萄牙工人总联合会(CGTP-IR)为他们的移民工人与葡移民工人前往的主要目的地国工会签订了协议,包括卢森堡、西班牙、瑞士和英国等国,以促进葡萄牙工人在这些国家工会中的联合会员资格。

与非政府组织和民间社团的合作

279. 工会组织自然将从与专业非政府组织和民间社会的合作中受益,不论是在研究和数据收集方面,还是在提供支持服务过程中。各种非政府组织的迅速成长既与“反对贩运”活动密切相关,也为这种网络和同盟的形成提供了广泛机遇。在非洲,肯尼亚中央工会组织(COTU)通过东非地区与介入反贩运行动的这类非政府组织进行了合作。在亚洲,尼泊尔工会总联合会与反对奴役国际以及与印度和巴基斯

坦民间社会的研究与提倡团体合作,分析审查在消除债役劳工制度方面的进展情况。一项 2007 年发表的研究报告⁵描述了尼泊尔在组织受契约约束的劳工方面的经验,强调指出了集体谈判对于全面反对强迫劳动斗争的重要意义。

280. 在欧洲,这种合作的一种模式是爱尔兰服务、工业、职业和技术工会(SIPTU)与移民权利中心爱尔兰(MRCI)之间的合作。后者一直在援助包括农业、家政工作、旅馆和餐饮等部门的移民,为他们提供多种语言的支持服务,还帮助移民工人建立他们自己的支援团体。它还与爱尔兰服务、工业、职业和技术工会合作在自己的网络上告知移民成为工会会员的好处,作为这种努力的结果,许多移民后来加入了工会。

前面的挑战

281. 虽然认识在提高,但反对强迫劳动的行动对于大多数工会组织来说仍然是一个新领域,它提出的挑战可能不同于过去颇具影响的工会反对童工劳动运动,原因在于这一行动的某种政治敏感性以及深入隐蔽经济部分和偏远地区工作带来的后勤问题。

282. 第一,政治敏感性。移民工人可能被看作是对构成工会组织核心会员的国内工人的一种威胁,国内工人可能不太情愿为他们的利益承担责任。反过来,处于非正常状况的移民工人可能对接近工会有保留,因为他们担心会失去工作和冒有被迅速驱逐的风险。对于组织移民工人来说,一个重大障碍可能是国家劳动法律中对移民加入(当地)工会权利的限制。

⁵ “Paying back in sweat and tears”, 反对奴役国际, 2007 年。

283. 后勤方面的挑战是重大的和复杂的。有着强迫劳动高发生率或高风险的部门往往是工会密集度最低的那些部门。加强工会反对强迫劳动的行动将要求加大在难以达到的部门中的组织力度，比如建筑和纺织业部门，以及更普遍的是在移民工人、家政工人和非正规部门劳动者中间。移民工人的工时一般较长，因而可能无法离开工作场所去寻求帮助。这就要求采取一种主动的战略，要求在工会领导人中间通过政策讨论来制定出合适的政策与构想。

284. 由于关于强迫劳动和贩运问题的战略及行动计划正在进一步发展中，因此，十分明显的是它们必须是全面的，既要包括宏观性政策框架以保护脆弱劳动者不受强制性剥削，又要包括在工作场所和社区水平上高度可操作性的行动。

285. 在政策方面有许多有趣的事例，但是，一个事例就足以说明问题了。在马来西亚，工会与民间社会组织 2008 年 8 月份在塞兰戈(Selangor)举行聚会，为了参加由东盟移民工人机制工作队主办的关于保护移民工人权利的国家协商。会议提出了一系列广泛的建议，既是为马来西亚政府和议会，也是为东盟国家。建议覆盖的问题如：宏观政策原则；工人的招聘与安置；工作和生活条件；人口贩运；以及执法和获得正义⁶。这些建议中包括有对于“外包”制度的严厉建议，因为这种制度导致了债役劳工安排并鼓励了以劳动剥削为目的的人口贩运活动；还包括有对诸如“外籍工人税收”这样文书的建议，因为这种税法“导致加重了工人中的契约债务”。这种精心准备的政策建议为系统的

工会运动打下了基础。在马来西亚，马来西亚职工大会随后于 2008 年 10 月 7 日举办了“世界体面劳动日”纪念活动，召开群众大会以抗议外包政策和移民工人遭受的强迫劳动条件。

286. 显然，这些问题在何种程度上被列入工会组织的最优先目标，将取决于每个国家的劳动力市场环境。但是，情况表明，几乎在所有国家中工会组织现在都意识到(强迫劳动)问题的紧迫性。它们可以学习马来西亚工会的经验，也可以从本节中审查的其他做法中学习，以便对反强迫劳动工人联盟及其不同战略部分注入实质性内容。

联合各方努力：“多边利益相关方主动行动”的重要性

287. 今天，在解决常常是很复杂的强迫劳动问题时，国际劳工组织的三方成员需要把他们的努力联合起来。所有伙伴都需要加紧努力以便就有关反对强迫劳动、包括最微妙形式强迫劳动的法律和政策达成共识。他们还需要就对于现代强迫劳动的应对之策和作用形成类似的共识：如何监控它(现代强迫劳动)；何时需实施制裁以及针对谁；这种制裁作为惩罚或威慑因素应当严厉到什么程度；以及如何把执法方式与解决问题的根源所需要的预防和保护措施合理地协调起来。

288. 这就把“多边利益相关方行动”(MSIs)和“企业社会责任”(CSR)的作用提到人们的面前。这两个术语在本节中的用法需要一些解释。

289. “多边利益相关方行动”最终采取了多种组织形式，并包括不同的行为主体。

⁶ 国家声明，马来西亚关于“东盟保护和促进移民工人权利宣言”的国家协商会议，2008 年 8 月 13—14 日，Quality Inn, Shah Alam, 塞兰戈，马来西亚。

专栏 4.5

巴西“多边利益相关方主动行动”反对强迫劳动

在巴西，把企业、民间社会 and 政府的各方努力联合起来以反对强迫劳动是一个可以通过这种组织来实现的极好例子。第一，私营部门为一项重大全国运动提供了财政和技术支持，这一运动是在国际劳工组织的帮助下开展的，目的是提高对强迫劳动的认识。旗帜、标语、广播电视广告、鼠标垫以及T恤衫等都是通过与私营部门的伙伴关系来设计和散发的。捐赠款达到 1100 多万美元，主要是通过媒体上提供广告版面实现的。大型矿业和运输公司为运动的第二阶段提供了支持，印刷了约 30 万本小册子和 4000 条标语，在机场提供了免费广告空间。该运动的旗帜在巴西的 27 个大型机场飘扬了三个月。八部关于强迫劳动的广告电影经电视播放，全国最大的电视频道开辟的黄金时间段广播，由著名演员主演，收视观众达数百万人。

在钢铁行业也有重要的反对强迫劳动的联合行动。这开始于 2004 年，当时卡拉贾斯地区钢铁行业协会(ASICA)在埃托斯商务和社会责任研究所、国际劳工组织的帮助下签订了一项钢铁行业公约，包括了马兰豪州(Maranhão)的 13 家钢铁公司。根据这一公约，然后建立了一家西铁城煤炭研究所(ICC)致力于铲除钢铁生产链中的强迫劳动。ICC 研究所在一种行为准则的基础上对煤炭供应商进行社会审计。在不遵守准则的情况下，供应商的证书将被吊销，而其他成员公司停止与它做生意。ICC 研究所还与劳工和就业部(MTE)合作启动了一个创新型试点项目。劳工部向 ICC 提供了一份被劳动监察员解救的强迫劳工名单，而 ICC 研究所则努力把他們安置在签有正式合同的体面劳动岗位上。这一任务常常是复杂的，因为只有 30% 的被解救的劳工可以加以安置，而大多数人有着很低的教育和文化水平。2006 年有 46 名工人得到安置，2007 年达到 115 名，在马兰豪、帕拉(Pará)和托肯丁斯(To-cantins)地区的钢铁公司中获得了就业。此外，加入钢铁行业公约的公司还承诺拿出 35 万美元，用于到 2010 年年底再安置至少 400 多名被营救的工人。

在人权特别秘书处部的要求下，非政府组织“巴西报告员”与国际劳工组织合作开展了一项供应链调查研究，针对的是列在“黑名单”上的企业所生产的商品(这是由劳工和就业部每 6 个月公布一次的名单，上面包含有被查获使用强迫劳动做法的企业名称)。第一份研究报告在 2005 年描绘出了在不同农产品及其他产品生产中的强迫劳动发生率。一份进一步的研究报告在 2007 年提供了关于其他商业网络与强迫劳动之间的联系信息。这些都是强有力的工具，用以提高广大公众的认识，提高雇主对他们的供应链中存在强迫劳动风险的认识。这项研究的结果之一是，国际劳工组织和埃托斯研究所与在研究过程中被认定的公司进行了联系，提请它们注意在它们的供应链中存在的强迫劳动。2005 年 5 月，这一主动行动导致签订了“全国消除奴役劳动公约”。这项巴西的公约包括由各家个体公司做出的反对强迫劳动的承诺，将有关条款纳入到它们的采购和销售合同中，并促进对被解救劳工的再安置。180 多家签字方，包括大型超市链、工业和金融集团，合起来占到巴西 GDP 的五分之一。公约的后续措施是由埃托斯研究所与民间社会团体共同提出来的，由非政府组织“社会观察研究所”负责监控工作。监控包括对遵守全国公约条款的情况进行评估，其他的后续措施包括对最佳做法进行总结和形成文件，并保证使具体措施为各公司所实施以显示它们的承诺。监控的结果之一是，一家签字公司在 2008 年 7 月被排除于公约之外，因为它被发现于 2007 至 2008 年期间两次使用了强迫的和卑劣的劳动，包括债务债役劳工。

然而，大多数建立的组织如同非政府组织或基金会一样，成员来自公司、行业机构、工人组织以及与人权、消费者权益及其他问题相关的民间社会团体。公共部门机构一般不直接参加这种“多边利益相关方行动”，虽然它们可能作为观察员进行活动或提供财政援助。“多边利益相关方行动”参与的典型活动是政策制订、研究和能力建设，它们还提供一种论坛，以讨论有关准则实施的问题。某些“多边利益

相关方行动”组织还建立了认证制度，利用社会审计作为测量公司遵守一种既定标准的方法。

290. “企业社会责任”被国际劳工组织界定为一种方式，依据这种方式各企业考虑它们的业务活动对社会造成的影响，在企业自身的内部方法和流程中、以及在与其他方面的互动关系中确认企业的原则和价值。这是一种自愿的企业驱动的主动行动，被认为超

出了遵守法律的范围⁷。然而，“企业社会责任”的概念也为许多国家的政府和民间社会团体所接受。许多非政府组织被确认了作为公司和行业成员资格，目的就是促进社会责任型商务做法。

291. 无论如何，强迫劳动问题今天在“多边利益相关方行动”和“企业社会责任”的议程上都占有突出位置。在可可、棉花、棕榈油、制糖和烟草行业等诸多产业中，部门的主动行动都优先给予了反对强迫劳动的行动。一系列的非政府组织目前都寻求与企业合作，参与对强迫劳动的审计，提供关于纠正战略的建议以预防强迫劳动的发生。突出的事例是“公平劳动协会”(FLA)、“社会问责国际”(SAI)和“真相”(Verite)等非政府组织，总部均设在美国。

292. 有些“多边利益相关方行动”组织在就包括强迫劳动在内的企业关切问题达成社会共识过程中，以及在促进制定新法规的过程中都发挥了一种突出的作用。一个正面的例子是“道德贸易行动”(ETI)发挥的作用，这个组织以英国为基地，但它的影响和成员遍及许多其他国家。“道德贸易行动”拥有公司成员、工会成员和非政府组织成员，并得到英国政府的支持和资助。它构成了重要的政策论坛，以讨论英国承包劳务行业中侵权性的劳动做法，包括没有注册的

“把头公司”的做法。它在政府、企业和工人组织之间建立的联盟对于为农业和水产养殖部门的劳工提供机构制定一项法定许可证和注册计划有着重大意义。“道德贸易行动”组织还为它的成员编写了关于国际工人债役劳动的指导材料。

293. 应当从目前正在实施的这些主动行动和类似措施中汲取经验教训。一个重要的挑战是应在大多数企业社会责任方法的自愿性质与私营经济中预防和消除强迫劳动的明确法律义务之间找到恰当的平衡点。企业社会责任方法强调的是行为准则和自律，而法律义务要求的是严格有效的现场监控。“多边利益相关方行动”组织在审计领域的出现可以受到欢迎，但只能是在它们采纳了一种始终如一的方法情况下，这种方法应当建立在国际劳工组织关于强迫劳动的标准和国际劳工组织监督机构所依据的司法理论上。而且，同样重要的是，这些组织不应当被政府或私营实体看作是负责监控劳动条件的政府机构的替代物，监控劳动条件在许多国家中目前都需要作为一件要紧的事情或紧急的事情大力加强。应当鼓励“多边利益相关方行动”组织与公共机构一起去探索在哪些领域双方合作的努力可以导致更加有效的反对强迫劳动的行动，特别是在劳动监察部门和社会审计的职能方面。

⁷ 国际劳工局理事会文件 GB • 295/MNE/2/1，第 295 届会议，多国企业小组委员会，2006 年 3 月。

第五章

通过技术合作打击强迫劳动行为： 成就与挑战

导 言

294. 国际劳工组织怎样才能消除强迫劳动的行动中最好地发挥其全球的领导作用？最新的经验教训是什么？本章利用实例重点介绍了国际劳工组织在过去的 4 年里开展打击强迫劳动的工作中所取得的成就和遇到的挑战。

295. 国际劳工组织的这项技术合作通过理事会 2005 年 11 月通过的行动计划得以组建成形¹。这项合作包括：基本目标和具体目标，其中包括协助成员国建立有时限要求的行动计划；调查方法和数据收集；提高认识和提出研究需求；提供政策指导和培训材料；开展直接针对并帮助受害者的能力建设业务项目；开展雇主组织和工人组织的能力建设，以及在通讯和全球宣传方面开展合作。总的目标是建立和支持一个反对强迫劳动的全球联盟，尤其侧重于本组织的三方成员。

296. 然而，这项工作主要是通过《工作中的基本原则和权利宣言》项下的打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)进行的，国际

劳工局的许多部门都参与了该项工作。国际劳工组织的优势在于，它能够采取多维的方式，利用各种不同的工作技能和方法来应付诸如强迫劳动和人口贩运这类的問題。通过加强对关于强迫劳动和包括移民工人、童工、劳动监察和劳动行政管理、私营职业介绍所，以及其他许多方面的相关问题的国际劳工标准的实施，而使国际劳工组织的技术合作得到支持。负责处理移民工人和童工事务²的国际劳工局的技术部门，同许多其他部门一道，拥有特别重要的作用需要发挥。

297. 国际劳工组织通过借鉴其特别特别优势，目前已就如何应对强迫劳动和人口贩运积累了大量的知识和经验。全球级别的活动——诸如比较研究、通信、工具开发和建立伙伴关系——已同国家和地区一级的项目整合在一起，以便同国际劳工组织的三方成员和其他行为主体共同合作，直接解决这一问题。诚然，在 2006 年对打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)进行的一

¹GB.294/TC/2 号文件。

² 国际消除童工计划在打击贩运妇女和儿童领域制定并实施了主要的行动计划。国际移民计划是从管理国际劳务移民，加强保护移民工人的权利的角度来对付人口贩运问题的。

项独立评估中提出的一项主要建议认为，该计划应将努力集中放在倡导和影响政策的变化上，并应在较为“上游”的政策制定工作和“下游”项目干预之间实现某种适当的平衡，这样便可从中汲取某些政策教训。作为一个三方性的国际组织，国际劳工组织在前一行动中可能具有相对的优势，但也需要通过后者脚踏实地地解决实际问题。

提高促进政策变化的全球压力： 将信息传达出去

298. 国际劳工组织一直努力向世界传达一个信息，即必须尽快解决强迫劳动问题。激发做出政策反应的第一步是提高公众的意识和施加采取行动的壓力。国际劳工组织对全球遭受强迫劳动的人数进行的最低估计为 1230 万人。这个数字是在 2005 年公布的，至今仍被继续广泛引用，并仍在促使各阶层人士认真思考对此采取行动的必要性。在 2004 年到 2007 年年底期间，全球有关强迫劳动的新闻报道增加了三倍多³。这一趋势也反映在国家和地区层面上，例如，在巴西和大湄公河次区域国家，情况就是如此。显然，这一问题吸引了世界各地的记者、评论家和公众的想象力与注意力。因此，有关强迫劳动和人口贩运的国际会议和活动一直在稳步增加，国际劳工组织应邀参加了这些会议和活动。国际劳工组织的立场是，人口贩运涉及的不仅是对妇女和儿童的性剥削问题，而且还必须被看作是一个需要以劳动力市场为基础予以解决的强迫劳动问题。现在

³ 这个数字是通过搜索 8 家报纸(《印度教报》、《环球报》、《海湾新闻》、《莫斯科时报》、《世界报》、《商报》、《纽约时报》和《黎明报》)以及一个提供各种报纸(所有非洲)文章的网站所刊登的有关强迫劳动的文章中汇编而成的。这些文章是从 2004 年 1 月至 2007 年 12 月期间搜集的，使用的关键词是“强迫劳动”、“人口贩运”、“债务劳役”、“奴役”和“商业性性剥削”。

这一立场已为人们普遍接受。这一观念和政策论述发生转变的一个有趣的标志是，美国政府关于“人口贩运”的年度报告对强迫劳动问题的重视程度直线上升，报告对该问题提及的次数从 2001 年的仅仅 20 次增长到 2008 年的 535 次。

299. 国际劳工组织还参加了许多高级别的有关移民问题的论坛，表达了对国际移民的治理应在充分尊重国际劳工组织标准的情况下以移民工人的权利平等为基础的立场。一个重要的宣传工具是 2005 年通过的《关于劳务移民的多边框架》，该框架对劳务移民规定了基于权利方式的非约束性原则和指导方针。它包括有关保护移民工人不受包括强迫劳动和贩运行为在内的虐待作法的具体的指导原则。

300. 网页信息是所有通信战略的一个重要组成部分。自一个新的强迫劳动专题网站于 2007 年 5 月开通以来，浏览该网站的外部访客截至到 2008 年年底已增加了 10 倍⁴。这是一个集研究报告、新闻、项目和活动信息于一体的、链接其它有关强迫劳动和人口贩运问题网站的综合性资料库。难以数计的关于强迫劳动，以及如何解决这一问题的各方面的出版物(小册子，文章，研究论文，政策指南和培训教材)和视听材料已经印制出来。2008 年初准备的一份关于概述国际劳工组织打击人口贩运行动的出版物，确认了国际劳工组织利用其技能和专门知识为国际努力增添价值的具体方式⁵。一项持续的任务是，要确保研究成果和政策建议能够送到那些可在国家层面带来变化的决策者手中。

⁴ www.ilo.org/forcedlabour。

⁵ 《国际劳工组织打击人口贩运的行动》，2008 年。

301. 经验表明，当反对强迫劳动的“带头人”开始在全国层面发表讲话和采取行动时，就是变化发生之时。他们可能是来自社会各界的人士——议员、政府官员、民间社会活动家、服务提供商、宗教领袖或有关的市民，包括以前的受害者。譬如，在玻利维亚，巴西和巴拉圭，以及在印度尼西亚和菲律宾，就已经实实在在地发生过这种情况。反对强迫劳动的全球工会联盟的目的之一，是要支持在这个问题上处于领导地位的世界各地工会积极分子建立一个网络。在工商业界也可以发现引领这一事业的引人注目的人士。国际劳工组织可以确定适当的机制，以表彰那些勇敢反对强迫劳动的个人或机构。

对问题和解决办法的理解： 创造并分享知识

302. 扎实的研究已经证明是对提高认识和推动政策变化所进行的一项重要投入。国际劳工组织一直在坚持不懈地扩大关于强迫劳动的全球知识基础。这项工作通常是通过委任一些国家的学者运用具有挑战性的研究方法和在一些政治敏感的地区开展重点研究。

303. 近年来，在国际劳工组织以外，有关强迫劳动问题的研究工作相当有限。然而，现在有迹象表明，随着关于不自由的劳动和类似奴役般的劳动的新的学术网络的出现，学术团体参与这方面的研究活动正在日益增加。相比之下，关于人口贩运的最新研究成果和出版物却大量涌现。对上述努力提出的经常性批评指向在对该问题进行界定和分析所使用的方法上一直缺乏连贯性，也就是说，进行跨国的比较几乎是不可能的。创新性工作是要在欧洲人口贩运问题的关键指标上达成一致意见，

这一工作预期将有助于提高今后研究工作的质量。

304. 国际劳工组织自身以行动和政策为导向的研究计划，从规划到确认阶段，都十分重视吸引国家合作伙伴参加进来，以确保共同采取适当的后续行动。在赞比亚开展的关于强迫劳动和人口贩运的研究，是在一个由劳工部常任秘书担任主席的三方指导委员会的监督下进行的。一项关于巴基斯坦移民工人招募机制的研究，则是在一个由政府官员和挑选出来的学术界人士组成的监督委员会的指导下进行的。

305. 在中国开展的一项打击人口贩运的项目中，研究工作调查了所选定的对外移民地区的移民前情况、移民工人招聘机制和造成对外移民的根本原因，以及被偷运或贩运到法国、意大利和联合王国的中国移民工人被剥削的情况。这加强了人们对中国的移民工人招聘制度、个人自行出资移民和引起通过个人储蓄帮助其他社区成员办理移民的义务的各种方式的理解。在欧洲，这项研究进一步阐明了招聘渠道和在不同职业中的移民就业条件。这两项研究结果均在开展提高对非正常移民风险的认识的活动中被采用。

306. 在塔吉克斯坦，各种研究报告已经通报了国际劳工组织—联合国开发计划署关于通过创造就业岗位和改善移民管理来预防人口贩运项目的执行情况。该项目把重点放在了贫困的拉什特山谷地区，那里的许多男户主为去国外寻求更好的就业机会已办理了对外移民。这些重点措施包括对当地市场机会、私营职业介绍所和职业培训体系开展评估。鉴于当地的研究能力有限，国际劳工组织提供了国际专门知识，以支持当地的科研机构和研究人員。

307. 受尊重的国家研究机构在敏感性研究方面发挥着关键作用。在大湄公河次区域，“湄公河区域面临的挑战”系列研究报告已由一个旨在打击贩运妇女和儿童的消除童工劳动国际计划(IPEC)印制出来。这些报告讨论了许多令人担忧的问题，如在泰国的青年移民工人和在柬埔寨的饭店和餐饮工人所面临的困境，以及在跨大湄公河次区域盛行的较为普遍的工人招募惯例等等。在政府官员的参与下，与受人尊重的国家级学术机构建立的研究领域的伙伴关系有助于围绕强迫劳动问题加深信任和建立共同目的，帮助避免来自外部干预的指责。有一项新的关于强迫儿童劳动的研究计划将在 6 个国家的国家统计局的配合下进行，其目的旨在了解工人招募机制，胁迫和剥削移民工人的手段。

308. 在巴西，在开展关于公司供应链上的强迫劳动问题的研究方面，巴西政府人权特别秘书同国际劳工组织和非政府组织“巴西记者”之间开展了密切合作。“巴西记者”因对人们关注的强迫劳动问题制定了态度谨慎的文件而得到了全国的承认。在玻利维亚和秘鲁，由受尊重的国家级研究机构进行的研究成果，突出揭示对土著居民的歧视与强迫劳动之间的联系。

309. 在亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚进行的研究，分析了私营职业介绍所的技能 and 存在的问题，找出了法律、政策和执行框架中存在的差距，并据此提出了政策建议。在这些研究的基础上，政府官员、产业界和工人代表的能力建设——目标旨在改进产业职能运行，以防止贩运和剥削移民工人——得到了进一步加强。

310. 该项研究结果必须以政策制定者和其他用户易于获取和运用的途径和形式予以

提供。国际劳工组织的网站是信息传播的核心工具。在中国，已在国际劳工组织北京局网站上增添了一个关于打击强迫劳动和人口贩运活动的特别网页。传播国际劳工组织的印刷材料，包括散发基于证据的以政策为导向的简报的做法，必须进一步加强。

建设国家共识：计划和政策框架

311. 国际劳工组织的技术援助应对国家一级三方成员所表达的真正需求做出反应。此外，在联合国改革背景下，国际劳工组织的援助应在这一国际体系中利用不同的专门机构的比较优势，同其合作伙伴一道予以提供。

312. 提供援助的主要工具是体面劳动国别计划(DWCPs)。该计划规定了成员国在劳动领域达成一致的优先重点。反过来这些国家计划又应该同国家发展框架、联合国发展援助框架(UNDAF)、千年发展目标(MDGs)和减贫战略(PRS)衔接起来。主要的目标是要集中国际劳工组织的努力，以便在一个确定的时限框架内取得切实的成果。

313. 经验表明，只要认真地提高认识，就能达成一致意见，从而将象强迫劳动这样的敏感议题纳入到国家的核心优先事项中去。在越来越多的国家中的国际劳工组织三方成员现已发现，需要对令人担忧的强迫劳动和与此相关的严重的劳动剥削问题，给予更为系统的关注。预防和根除强迫劳动的工作需有一个多面战略，体面劳动议程的综合方法十分适合这一战略。微型金融、移民管理、职业技能培训、小企业发展、社会保护、集体谈判及其他技术

领域皆可成为针对强迫劳动和人口贩运之对策的一部分。这意味着可以采用一系列的切入点，譬如，把打击强迫劳动的行动同具体地参与打击人口贩运的行动、保护移民工人和弱势群体的行动或甚至打击更为广泛的劳动剥削的行动联系起来进行。

314. 玻利维亚和尼加拉瓜是那些把废除强迫劳动作为一项具体的体面劳动国别计划优先重点项目的国家的范例。废除“奴役劳动”和最恶劣形式的童工劳动已列入了巴西国家体面劳动议程，而在亚洲，巴基斯坦已对债役劳动作出了直接承诺。在这两个案例中，国家关于强迫劳动或债役劳动的政策框架在国际劳工组织的体面劳动国别计划开始之前就已经形成了。

315. 中国把打击强迫劳动和人口贩运的行动纳入了更广泛的促进基本劳工权利的范围，同时还强调为避免发生强迫劳动和人口贩运情况而确保移民渠道安全的重要性。这是防止“虐待和可能剥削中国境内境外劳工”的整个行动的一部分。在印度尼西亚，三项国家优先重点项目的第一项是“制止工作中的剥削”，其中包括一项打击贩运和剥削印尼家政工人的计划。在印度体面劳动国别计划草案中，列入的逐步消除不可接受的工作形式包括两个方面：一是童工劳动，二是防止过度负债和剥削的工作条件。尼泊尔十分重视加强三方成员保护其移民工人的能力，特别是保护他们免遭贩运的能力。

316. 塔吉克斯坦制订的此类计划同人口贩运，非正常移民和剥削劳工问题联系了起来。正如包括阿尔巴尼亚和罗马尼亚在内的其他几个欧洲国家所做的那样，乌克兰

也突出强调，要在其重点合作项目中防止发生贩运活动。

317. 鉴于关于反对人口贩运的关注已经逐步列入其他国际组织的议程，利用各组织的比较优势，把工作重点放在应对强迫劳动方面，已成为国际劳工组织和其他国际组织建立伙伴关系的一片沃土。

能力建设：从培训到行动

318. 强化合作伙伴的能力建设，对于确保打击强迫劳动和人口贩运的行动的可持续性，是至关重要的。在所有项目中，对加强国际劳工组织三方成员的能力建设给以特别关注是自然的事，把其他一些重要的合作伙伴逐步纳入到一个全球联盟中来也是重要的。

319. 开展打击强迫劳动方面的能力建设，可有多种不同的形式。它可以包括：提供培训和师资培训、互访、考察和实地考察、非正式圆桌会议和讨论、利用互联网进行信息交流、印制和传播各种手册、工具和指南、边干边学和在老师指导下学习、提供物质支持以及许多其他方式和手段。这么做的目的也各不相同，有的是为了提高对强迫劳动和人口贩运的一般认识，也有更为具体的目标，譬如，对私营职业介绍机构的管理、国家对受害者的补偿机制、或在非正规经济部门实施组建工会战略。能力建设活动的设计和必须明确地适合目标受众和预期效果的需要。有效的能力建设是通过合作伙伴的持续参与来得到最佳实现的，因此每个合作伙伴都能够在未来解决强迫劳动问题中逐步确定并扮演其角色。

320. 培训活动能够满足特定目标群体的不同需求。例如，在约旦的合格工业区(QIZs)，为法官、检察官和劳工律师、劳动

监察员、警官和雇主(与约旦服装协会和纺织品出口商协会合作)，以及为移民工人(与约旦工会联合会合作)，开办了一系列培训讲习班。

321. 在巴基斯坦，由巴基斯坦雇主联合会为其成员举办了多场关于债役劳动问题的研讨会，并为他们提供了一个同砖窑行业工会进行对话的论坛。在印度泰米尔纳德邦，在同 6 个工会中心的合作下，提出了一项倡议，所针对的目标是在该邦南部的一些县招收为北方砖窑工作的劳工的劳动中介机构。印度尼西亚工会已向移民家政工人，无论是在印尼，还是在象马来西亚和新加坡这样的目的地国家的移民家政工人，提供了支持。为培训印尼外交官员还开发了培训教材。印尼外交官员现在负有更多的保护他们在海外移民工人的责任。在高加索，已同其他组织⁶合作为亚美尼亚和阿塞拜疆的法官和检察官举办了研讨会，并采用了基于实际案例研究来解决问题的培训方法。在乌克兰，雇主及其代表已作为打击非正常移民、人口贩运和童工问题的培训师接受培训。

322. 中华全国妇女联合会(ACWF)和其他合作伙伴的能力通过一系列措施，包括“省际之间的学习”，得到了加强⁷。这种方法认为，有关的六个省级办事处在同国际伙伴建立合作伙伴关系中表现是各不相同的，而且有很多需要相互学习的地方。因此，在某些省份实行的创新性行动，如春雨运动，便可扩展到其他省份去。

⁶该项目是同国际移民组织、国际移民政策发展中心，以及欧洲安全与合作组织(OSCE)共同实施的。

⁷防止在中国境内贩运女童和青年妇女进行劳动剥削项目(CP-TING)。

323. 在打击强迫劳动行动中，宗教领袖可以成为重要的合作伙伴。在巴基斯坦，正如联邦伊斯兰教法院 2005 年作出的一项具有划时代意义的判决所详细表明的那样⁸，参加提高认识研讨会的宗教学者已转达出这样的信息，即认为强迫劳动是不符合伊斯兰教义的，而债役劳动制度则是违反伊斯兰教禁令规定的。摩尔多瓦东正教教堂在努力防止贩运儿童的活动中一直是一个合作伙伴。发送给教会人士的传单和送达牧师的祭司指南使该问题在布道中和周日学校中得到了讲解。在加纳和尼日利亚，已在社区一级为宗教领袖举行了关于提高对预防人口贩运问题的认识的会议。

324. 能力建设还涉及使混合型目标群体参与进来，应明确他们各自的作用和责任，并应确定进行协调与合作的手段。支持由多个利益相关方参与的全国打击强迫劳动或人口贩运委员会一直是玻利维亚、巴西、摩尔多瓦共和国、尼日尔、秘鲁和乌克兰项目的特点。欧洲项目把经过选择的来源国和目的地国(德国，摩尔多瓦，波兰，葡萄牙，罗马尼亚，乌克兰和联合王国)的政府和社会伙伴聚集到了一起。举办一些专题研讨会，为培训和讨论打击强迫劳动与人口贩运的措施提供了一个机会，讨论的重点是关于私营职业介绍机构的管理问题和执法问题。

325. 在面临类似问题的国家之间进行思想和经验交流，可能也是很重要的。来自摩尔多瓦的一个三方代表团对俄罗斯联邦进行了考察，并同俄方讨论了摩尔多瓦移民的就业机会和保护问题。国际劳工组织还支持摩尔多瓦作为移民工人的来源国同乌克兰进行交流，例如，支持乌克兰职业培

⁸ 联邦伊斯兰教法院关于债役劳工的判决。

训专家帮助摩尔多瓦公共就业服务部门编制其培训教材模块。

326. 只要有可能的话，利用当地的专家资源来提高能力建设也很关键。这反映在使强迫劳动议程实现“本土化”和使处理这一问题的成员和其他人士的能力得到不断提高两个方面。面临的一项挑战是，用文件记录和分析不同的能力建设办法，制定严格的技术指标并对其影响进行评估。在实地经验的基础上编纂能力建设工具书和良好实践指南是必不可少的，但更进一步讲，还应把用于监测和评价的手段包括进来。此外，还需要更多的“培训培训师”的教材；即便是比较大的项目，其本身能够招收的学员也是非常有限的，因此，必须把重点放在多层次的培训制度上。

327. 对于高品质的通用培训材料，包括那些可按照国家的情况进行编写的有关具体问题和干预领域的教材，都有持续的需求。国际劳工组织最近编写的关于这一议题的培训工具包括：供政策制定者和实践者使用的有关打击贩运儿童和劳动剥削的资料包；为劳动监察员使用的关于打击强迫劳动和人口贩运的手册；为法官、检察官和其他法律执业者使用的关于打击强迫劳动的案例教材；为雇主和商界人士使用的关于打击强迫劳动的手册；以及关于私营职业介绍机构指南和移民工人招募监督指南。这些文件已有许多被翻译成多种文字。在针对特定国家的关于打击强迫劳动和贩运的培训工具中，还包括为赞比亚工会和劳动官员编写的培训材料。

建立伙伴关系

328. 自 2005 年以来，对于加强雇主组织和工人组织打击强迫劳动活动的能力方面，一直给予了特别的重视。为此，已在

国际一级，同国际雇主组织(IOE)和国际工会联合会(ITUC)以及它们各自的区域组织和国家附属机构建立了强有力的联盟。目前，正在努力加强同全球工会联合会的合作，侧重于那些众所周知的、特别容易发生强迫劳动和人口贩运活动的经济部门，如农业、家政服务业和建筑业。保护工人免受强迫劳动可能被认为是发动工会运动的一种“自然而然的”理由，的确工会在这方面确实已经相当活跃。雇主越来越清楚地意识到，强迫劳动不仅影响到非正规经济部门中非法经营的企业，他们例如日益意识到正在渗透到整个供应链的风险。譬如，在约旦雇主举办的一次研讨会上提出的建议之一是，必须提前制定鼓励雇主积极参与的刺激措施，以抵消对雇主不遵守行为采取负面制裁措施的影响。

329. 在打击人口贩运领域，国际劳工组织的天然合作伙伴包括：国际移民组织(IOM)、联合国毒品和犯罪问题办事处(UNODC)和欧洲安全与合作组织(OSCE)。联合国毒品和犯罪问题办事处领导的联合国打击人口贩运全球倡议(UN.GIFT)，发起于 2007 年 3 月，是一项引人瞩目的联合倡议。该倡议的广泛目的是为了在全球范围内更好地协调反人口贩运的活动，提高认识和吸引一系列国家和非国家主体参与打击人口贩运的活动。国际劳工组织在 2008 年 2 月举行的联合国打击人口贩运全球倡议维也纳论坛发挥了突出的作用，组织专家小组同雇主组织和工人组织举行了讨论。这一倡议，包括经常举行的会议和机构间举行的交流，使得活动成本高昂。但是，尤其是在联合国改革的背景下，这对国际劳工组织成为该倡议和其他类似倡议的一个积极的合作伙伴来说至关

重要，并可确保其特别关注和措施能够得到充分的反映。

330. 开发银行仍然是重要的合作伙伴，特别是在把消除强迫劳动纳入到大规模的减贫计划时，更是如此。然而，除了同欧洲复兴和发展银行(EBRD)，以及同亚洲开发银行在人口贩运方面的一些合作以外，国际劳工组织和国际金融机构之间迄今在这个问题上的合作比较有限。有些已采取了最初步骤，诸如 2007 年 12 月在世界银行开展的打击贩运和减贫行动。在国际劳工组织为使体面劳动成为全球政策议程的主流和为执行《关于实现公平的全球化的社会正义宣言》而采取的更为广泛的行动的背景下，这仍是一个需要国际劳工组织在未来几年内应对的重大挑战。

331. 最后，大众传媒是提高全球认识和传播政策信息的重要合作伙伴。国际劳工组织以各种方式与媒体合作，以支持它们对强迫劳动问题进行负责任的和准确的报道，避免在对受害者的报道中追求轰动效应和进行老套的描写。最近几年来，记者在调查和揭露强迫劳动和人口贩运活动的严酷事实方面，已越来越活跃，这对犯罪分子形成了一个额外的威慑。在巴西，反对奴役劳动的运动是同媒体建立有创意的伙伴关系的一个例子，在这一过程中采用了许多不同措施，包括播放电视连续剧，在剧中主要演员与强迫劳动的受害者会面。在湄公河次区域，在老挝人民民主共和国、泰国和越南进行了媒体培训，重点关注移民工人的就业和人权问题。在柬埔寨，媒体开展的宣传活动包括一部描写贩运故事的“连续剧”、一部足够长的记录电影片，以及现场广播节目和听众热线电话直拨节目。

从预防到获得自由和康复：界定国际劳工组织项目的作用

332. 国际劳工组织项目通常包括对一些处理法律和政策框架的组成部分进行合并的内容，比如加强机构能力建设、研究、宣传和提高认识，以及为在规定的地理区域内向受害者提供援助，并为防止强迫劳动或人口贩运而经常开展的“试点”活动等等。由于受资源的限制，关于在哪些领域采取优先措施方面，通常不得不作出艰难的决定，在同其他机构进行比较时，往往把优先重点放在国际劳工组织能够增添实际价值的一些领域。重要的是，对于认为通过资助像强迫劳动这样复杂的项目就能达到的效果，不要抱有不切实际地期望。在某些情况下，项目的目的仅仅是为了取得政策方面的经验教训、良好实践和由国家利益攸关方或开发机构更为广泛地应用的培训工具；而在其他情况下，项目本身可能会在大规模范围内产生影响。在很大程度上，这将取决于需要解决的问题的性质和项目可用资源的数额和期限。

333. 虽然其他机构也许特别着重于执法，但国际劳工组织对强迫劳动和人口贩运的干预却在相当大的程度上把重点放在了预防工作上。一项具有成本效益的策略是利用大众传媒和宣传，以提高公众对移民前准备不足或“盲目”移民或在没有足够的担保或保护不到位的情况下接受工作安排所面临的潜在危险的认识。在巴西，为鼓励对奴役劳动问题进行广泛的和负责任的报道，为新闻记者举行了若干次研讨会，从而导致了这类新闻报道的显著增加。另一项题为“将会成为苦工，不要考虑”的倡议是针对主要劳务派出地区的。国际劳工组织同非政府组织《巴西记者》共同

开展了一项预防运动，内容包括提高认识和培训教师、教育工作者和社区领袖。在 2004 年和 2008 年期间，共有 2000 多人在 30 多个地点参加了这项活动。在教育部的支持下，这一倡议为把强迫劳动问题纳入学校课程铺平了道路。

334. 中国的“春雨”运动锁定的目标是运输网络。每年春节过后，有数以千万计的年轻妇女移民涌向中国的城镇和城市去寻找工作。这项运动是在跨越五省的 22 个公共汽车站和火车站进行的，旨在提醒年轻女性移民提高对人口贩运的风险和如何避免风险的认识。宣传口号和标志使用了一系列的材料(包括扑克牌、提包袋、日历、扇子和问答传单等)，并通过 2500 多名年轻的妇女志愿者和运输行业的职工分发给国内旅客。除了分发大约 100 万件这类宣传品外，还打出了横幅标语和播发了音像通知，在火车上和在车站等候室里还播出了一个两分钟的“动画”片。还动员地方领导人和广播员参加这项运动。

335. 这个项目，在中华全国妇女联合会(ACWF)的配合下，还在劳务输出地区和接收地区设立了“妇女之家”，以便为移民妇女提供信息和服务。该项目的重点是开展点对点学习和自我帮助，以及不同地点的妇女之家之间的信息交流。到 2008 年底，该网络已迅速发展到了 114 家，20000 多名女童和青年妇女已获得信息、培训或推荐。这一做法有很大希望将来得到更大规模的推广。

336. 在中国开展的另一项运动是针对境外移民的。这是由福建、吉林和浙江三个劳务输出省的省级劳动部门发起的。国际劳工组织协助编写了载有七个热门目的地国家相关资料的指南。在 6 个月的时间内，

已经印制并散发了不同类型的材料。省级网站也提供了有关境外就业的程序和所涉及的风险。虽然利益相关方评价这次运动是成功的，但要制定切合实际的和具有成本效益的方式来衡量这项工作所产生的影响，还是一项硬碰硬的挑战。同样，在湄公河次区域的 5 个国家里也以类似的方式印制和散发了一系列的安全移民指南。这些指南的目标针对的是青年妇女和处于工作年龄阶段的十几岁的青少年，同时它们也适合每个国家的具体情况。通过调查，既可以对移民工人的关键信息需求进行初始确认，也可以对该项目的效果进行事后评估。

337. 在布基纳法索，“信息大篷车”帮助社区提高了防止贩运儿童的意识。在边境地区和沿主要迁徙路线已有 2700 多人参与了该运动，并向参与人员散发诸如 T 恤衫、帽子和海报之类的宣传材料。采取的一项关键战略是，将工会和非政府组织纳入了这一计划，从而使双方更好地理解这些问题，并加强了双方对彼此角色的尊重。

338. 在南高加索地区，工会也是主要合作伙伴。关于重要目的地国家(如奥地利、德国、希腊、俄罗斯联邦和土耳其)的移民信息指南现已被格鲁吉亚工会联合会用来开展移民前的培训计划。这些指南包含有关移民、招聘、生活和工作条件方面的信息，还包括如何同能够提供援助的组织进行联系的详细信息。

339. 提高认识和信息传播是任何强迫劳动和人口贩运预防战略的重要组成部分。但是，如果他们不想落入人口贩子或剥削性的招募代理商手里，那么脆弱群体也需要其他形式的支持，包括在当地获得收入

的机会。在越南，如同在其他国家一样，以社区为基础的计划，内容主要包括为妇女和适龄工作儿童提供小额贷款和职业技能培训，然后是帮助他们在当地寻找就业机会。在老挝人民民主共和国，社区管理的银行成功地取代了放高利贷的钱庄，并对住有易受贩运伤害的人口的 120 个村庄灌输了一种勤于储蓄和规划的文化。在南亚，也开发了类似于以社区为基础的方法，以作为减少遭受债役劳动的脆弱性或使那些摆脱了奴役的人们得以恢复的综合性计划的一部分。

340. 在塔吉克斯坦，国际劳工组织正在与联合国开发计划署合作，共同致力于消除贫困和提高男子对外移民较多的拉什特地区的人身安全。为预防人口贩运和剥削劳工，已开展了职业培训、创收活动和提高组织机构能力相结合的一揽子措施。为确定当地市场的创收机会，还开展了认真的研究工作。

341. 以社区为基础的预防方法，在执法薄弱的偏远地区可能是特别有用的和符合成本效益的。在加纳的塔马利地区和尼日利亚的克罗斯河州进行的一个试点项目设立和训练了社区保安委员会，以发现可能出现的人口贩运和强迫劳动的情况，并直接到社区去帮助和保护脆弱人群。这些委员会是由当地教师、工会活动分子、妇女领袖、社区和宗教领袖等其他人员组成的。

342. 干预规模将取决于项目可资利用的资源 and 当地的执行能力。在尼泊尔，国际劳工组织项目在德赖西部地区的 5 个县里几乎可以接触所有的最初认定的原债役住户。这些活动包括：通过工会的支持，把农业劳动者组织起来，并就至少向男女劳动者支付最低工资、提供职业技能培训、

小额贷款和非正规教育，以及把儿童纳入主流学校等问题，开展谈判。

343. 在印度的泰米尔纳德邦，在联邦劳工部的支持下，已经实行了一种以某个部门为基础的办法，其目标主要是针对甘吉布勒姆县和提鲁瓦卢尔县的砖厂和碾米厂集群的。与雇主和工会进行积极合作的目的是为了对长期悬而未决的问题找出相互可以接受的解决办法，这些问题部分是同提前支付工资的问题联系在一起。政府的一个关键作用是能够促使脆弱的移民和当地家庭获得政府的各种福利计划，包括医疗保险。虽然该项目的最初目标只是针对 11000 名男女工人的，但对于将这些成功的做法推广到面临同样令人忧心问题的其他地区去，却具有很大的潜力。目前，砖窑主已请求将该项目覆盖到整个泰米尔纳德邦，以便在有关招聘方法，预付工资和工资制度等方面创造一个“平等的竞争平台”，而且政府也在建议将其推广到其他邦去。

344. 当预算有限时，可采取小规模试点干预措施，以便从中获取良好实践的经验或教训。在尼日尔，在据认为住有高比例的奴隶后裔的三个乡村，采取了这种做法。村民们选择了安装粮食加工机械厂作为一个优先干预项目，以便为妇女腾出从事其他活动的时间。这些粮食加工厂由接受过管理培训的妇女组成的委员会进行管理。

345. 虽然这些和许多其他项目正在开发，并以文献形式记录了用以解决强迫劳动的不仅具有创新性，而且是有效的方法，但是，今后仍面临着许多挑战。首先，一个关键的问题是要调动足够的资源，以维持应对居民不断增长的需求这一重要和必要

的工作。有太多的项目预算太小，无法实现其雄心勃勃的目标和满足居民的期望，以及项目期限往往太短而无法体现出真正的和可持续的效果并取得能够指导政策制定的结果。由于国际劳工组织调动资源的努力日益注重在国家一级实现体面劳动目标，因而在以最有效的方式利用可获得的资源进行国家规划时，确保本报告所确定的关于强迫劳动和人口贩运问题的关注能够在其中得到反映，就变得比以往任何时候都更加重要。

346. 其次，应继续把充足的资金拨付给以下核心功能项目：编写有关良好实践的文件、进行严格的效果评估、制定开展比较研究的方法、印制和传播能力建设材料和从政策中汲取教训等。通过对跨国经验教训进行精选，然后将它们编入可由国家和国际两级合作伙伴应用的良好实践和政策咨询中去。这样可以发挥最大程度的影响力，事实上，它正是在这方面具有比较优势的一个国际组织。国际劳工组织集中在强迫劳动方面的筹资战略需要在实地项目和核心政策功能之间找到适当的平衡。而且，随着人们越来越重视解决私营经济中的强迫劳动问题和防止其在供应链中产生影响，指望私营部门中的新的合作伙伴，包括基金会和公司发挥作用，是极为重要的。

347. 在对强迫劳动实行干预的目标群体，特别是有关儿童和未成年人方面，存在着重大问题。有些项目在处理贩运儿童和在较轻的程度上强迫儿童进行劳动的问题上，是与成人分开的⁹。很显然，在满足儿

童和成年人，以及各年龄段的男人和女人的不同需求方面，行动必须具有敏感性。对于儿童来说，还需要对其具体年龄做出回应；对处于最低工作年龄以下的儿童，应提供教育，而对年龄较大的儿童，则可提供职业培训和体面的工作。但是，在什么条件下实施具体的儿童项目、计划或政策，而不是把儿童认定为在更广泛的、完全的反强迫劳动举措中的一个特定目标群体，才是有意义的呢？在整个家庭都受到影响的情况下，如同在许多债役劳动制度中所出现的情况那样，一种以家庭为基础的综合做法，其中包括对儿童实行的具体干预措施，似乎能够达到最佳效果。但是，关于人口贩运问题，情况则比较复杂。人口贩运活动一般涉及个人，而不是家庭，当然成年人在打击贩运儿童活动中有需要发挥的作用。儿童由于自身的脆弱性而易于遭受侵害。更重要的是，根据巴勒莫议定书的规定，贩运儿童在本质上不同于贩运成年人——它不需要使用胁迫或欺骗手段。事实上，以剥削为目的(其中包括所有形式的童工)的转移孩子则被视为贩运儿童，而对成年人来说，进行胁迫和欺骗则是必不可少的手段。对于这些区别，在采取行动时必须要有敏感性。在某些情况下，把针对打击贩运儿童的行动同打击贩运成人的行动区别开来，的确是有意义的，但是对于做到这一点的条件需要予以更好的理解。

348. 在值得关注的许多其他强迫劳动问题上，为帮助成员国应对特殊的政策挑战，需要利用各种技能和专门知识，以及切入点，采取综合性措施。由于人口贩运的结果部分是由于移民管理失灵，以及执法不

⁹ “儿童”一词，按照国际劳工组织《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)的规定，覆盖了18岁以下的所有男孩和女孩，因此，也包括青少年。

专栏 5.1

缅甸案例

缅甸存在着邦和国家当局强力推行的强迫劳动的严重且持续发生的情况。缅甸的这一特殊情况，提出了一个重要的问题，即像国际劳工组织这样的机构在同一个成员国共同开展关于强迫劳动问题的技术合作方面，所应具备的环境和条件。国际劳工组织通过任命一名联络官同政府高级官员保持经常接触的方式，在当地建立了一个长期驻留机构。随后的谈判导致在 2003 年 5 月就政府与国际劳工组织之间的联合行动计划达成了原则协议，内容包括提高关于强迫劳动问题的认识的计划，以及在劳力密集型的公路建设中严格执行禁止强迫劳动的试点计划。该计划还包括为处理有关使用强迫劳动的投诉提供调解服务。在那之后，由于该国的局势，国际劳工组织没能推进联合行动计划的实施。根据国际劳工组织同缅甸政府在 2007 年年初达成的补充谅解，这名联络官获得了审查申诉的可能性。缅甸公民可在不必担心报复的前提下提出申诉。

自 2007 年以来，政府高层对投诉机制的回应一直是积极的，虽然在原则上接受和现场实际情况之间存在着差距。这名联络官进行实地调查的次数和他积极主动地发挥作用的能力一直受到限制。

由于 2008 年年中发生了 Nargis 飓风悲剧，以及由于国际劳工组织参与了飓风危机后的应对措施，新的形势出现了。国际劳工组织在其参加的应对措施中特别强调把重点放在打击强迫劳动方面。作为一种反对使用强迫劳动方式的工作模式，国际劳工组织在获得该国政府的同意下，发起了一个劳力密集型的就业项目。它的目的是为最贫困的飓风受害者提供临时的体面就业机会，并提高其他国际机构，包括粮农组织和联合国开发计划署的干预活动的附加值。国际劳工组织的产出成果包括：修复了基础设施，以及同社区委员会直接商定了优先重点项目。

这一做法已使国际劳工组织获得了一个留在当地的理由，并在一定程度上帮助了弱势群体，与此同时，又将其在当地的存存在同这个国家消除强迫劳动的首要目标联系在一起。

力而造成的，应对措施必然会涉及管理移民的方法和对付强迫劳动的具体手段。同样，对付债役劳动的措施，也必然会涉及到各种各样的干预活动。这种综合性的应对措施必须以一种连贯一致的方式提出来。

349. 那么，在有关各种形式的强迫劳动问题上，今后应制定什么样的项目呢？这些项目的内容、覆盖范围和预计的期限又是什么样的呢？自从打击强迫劳动特别行动计划开始实施以来，它得到的一个主要教训是，不能过快期望有结果。要在全中国形成解决某一问题的共识，要确认它的主要形式和标准，要在适当的法律、政策和体制框架方面达成一致，要提高这些机构的执行能力，以及要开发和散发必要的培训工具，以确保对强迫劳动采取有效的和持续的打击行动，需要花费时间。凡需要在输出地区和接收地区之间以及在移民工人

国家中采取协调一致的应对措施时，情况会更加复杂。

350. 这意味着，国际劳工组织应象过去一样，把精力集中在数量有限的、本身拥有获取成果的明确能力和专长的、且可延伸相当长一段时间的项目上。同一些国家，如巴西，安第斯国家和巴基斯坦等进行的长达 10 年的延期合作项目，为推动强迫劳动问题的解决取得重大进展做出了贡献，但仍留下一些“尚未完成的事情”。与此同时，需要有明确界定的退出项目战略，这样可以将项目的实施责任逐步移交给国家合作伙伴和利益相关者，并使得能够按照要求提供战略性政策指导。

前进的道路：领导一个反强迫劳动的全球联盟

351. 首先，重要的是，应强调必须实施严格的监测和评价程序，以评估关于强迫劳动方面的技术合作及其所支持的政策措施

的实施效果。虽然关于强迫劳动问题的知识库一直在继续发展，但是在全球范围内，在对各种应对政策和干预策略的有效性进行分析方面的进展却放慢了。这部分可以解释为，许多反对强迫劳动和人口贩运活动的努力仍处于较为初期的阶段：时间不足致使无法对不同应对措施的实际影响进行评估。为对替代性政策选择方案的长处和短处，以及成本和效益进行严格的分析，仍需要采取一些紧急措施。正在将日益增加的捐助资金和国家资金的总额进行投资，特别是投资于打击人口贩运的活动。对于这些款项就其所取得的效果而言，花得是否值得，人们正在提出质疑，这是可以理解的。

352. 在个别项目层面已经采取了一些良好的步骤。一些较为成熟的项目也已经在编写良好实践和应汲取的经验教训，例如，在湄公河次区域的项目已经这么做，而在中国和西非的项目则在编写其他材料。对南亚债役劳动的实地干预活动已进行了详细的效果评估¹⁰。

353. 然而，对不同政策措施的正面的和可能负面的结果，总结出更为全面的结论，是很有必要的。一个独立的非政府组织最近进行的一项分析，突出强调了在打击人口贩运活动中出现的也许是用意良好、但却考虑不周的维护人权方面的消极后果，并坚持认为现在是对各级反人口贩运工作进行评价和评估的时候了。在这方面，国际劳工组织同其伙伴共同合作，能够做出宝贵的贡献。

354. 国际劳工组织通过明确地传达其思想，表明能够做什么并借鉴政策影响而可在那些每天都正在唤起世界各地更多关注的人权问题上行使全球领导能力。本报告开篇就指出，强迫劳动是体面劳动的对立面，是对实现公平全球化的社会正义理念的一种冒犯。基于《2008 年社会正义宣言》见解的国际劳工组织反对强迫劳动综合工作计划将有助于各成员国朝着这个目标取得具体进步。正是出于这种精神，为今后的四年行动计划提出了具体建议。

¹⁰ 附带损害。反对人口贩运措施对世界各地人权的影响。GAATW，2007年。

第六章

反对强迫劳动的全球行动计划

355. 一个由国际劳工组织领导，越来越多的其他伙伴参与其中的反对强迫劳动全球联盟正在形成。这一消除强迫劳动的第三个行动计划应设法利用国际劳工组织的所有力量，即在其四项战略目标：促进充分的、生产性的和自由选择的就业；加强社会保护；促进社会对话和三方性中所反映的；以及促进 1998 年《工作中基本原则和权利宣言》中包含的所有核心劳工标准。还应当扩大到联合国系统内部和外部的更广泛的合作伙伴，以便确保消除强迫劳动问题被纳入其发展及减贫目标和指标。

356. 消除强迫劳动继续构成一系列挑战，需要采取不同的应对措施。大多数强迫劳动仍然存在于发展中国家，通常是在非正规经济当中以及那些缺乏基础设施、劳动监察和执法不足的偏远地区。对此只能通过综合性的政策和计划、执法与积极的预防和保护措施相结合，以及使那些面对强迫劳动风险的人员能够捍卫自己的权利等方面加以解决。

357. 与 2005 年的上一次报告一样，本报告将重点放在私营经济中的强迫劳动。同时也集中关注一些新出现的问题，往往与移民和人口贩运相关，既影响发达国家也影响发展中国家。各种微妙的胁迫形式一

直是一个基本问题，通常与劳动力市场中中介机构有关，这些胁迫做法使正规经济和非正规经济中的劳动者都可能被剥夺公平的工资或完全自由的雇用关系。虽然关于发展中国家和发达国家所受经济影响的研究尚处在开始阶段，我们的总体结论是，这种胁迫的代价是相当高的。这一结论还意味着相关的政策反应，除刑事执法外，还需要解决对收入损失的补偿，以及与招聘和签订劳动合同有关的改善劳动力市场治理方面的问题。

358. 此外，本报告起草之时，世界经济正在经历几十年来最严重的经济和金融危机。在这种危机情况下弱势群体所受的伤害最深。此刻更加有必要确保调整行动不以那些煞费苦心建立的保护措施为代价，从而防止供应链当中的强迫劳动和人口贩运。

359. 国际劳工组织的三方成员期待其在联合国系统内就这些问题发挥领导作用，包括开展研究活动，提供指导和培训，以及通过有针对性的干预措施展示可行的解决方法。

360. 建议的行动计划以国际劳工局理事会 2005 年 11 月通过的上一个行动计划为基础，为雇主组织和工人组织更多参与解决

私营经济中的强迫劳动问题搭建了舞台。行动计划的结构如下。第一部分列举了国际劳工组织在其三方成员及其它重要合作伙伴的参与下，在领导一个强有力的反对强迫劳动全球行动方面能够发挥的广泛作用。这将包括开发新的研究、指导和培训工具以及其他提高认识的资料，以便在世界所有地区保持目前的反对强迫劳动和人口贩运势头。第二部分重点说明了区域行动的各优先领域。

1. 全球问题和解决方法

数据采集和研究

361. 定量和定性的研究与调查，其中调查既包括专题性的也包括国别的，继续是高度优先事项。

362. 虽然对可靠的关于强迫劳动和人口贩运的国家统计数据的需求得到广泛承认，但这仍是一项困难的工作。国际劳工组织的做法是向有关国家提供技术援助，使其能够产出自己的国家统计数据。在一些国家，这方面的工作通过与国家统计局及其他利益相关方的持续合作已经取得进展，提高了社会科学研究人员和统计人员的能力。下一步的目标是在少量国家(既有发展中国家也有工业国家)建立试点计划，希望随后能有更多国家在国际劳工组织的必要帮助下开展类似活动。

363. 在过去的四年中，国际劳工组织较少开展定性研究，而更多侧重指导工具的编写。为了更为有效和实用，此类工具需要建立在操作研究的基础之上。此外，通常是根据这样的一些研究结果，各国政府作为政策回应已经建立了反对强迫劳动的执行机制。

364. 近年来对人口贩运各方面问题的研究增加了很多，但其他形式的强迫劳动在学

术界和决策部门受到的关注仍相对较少。为此国际劳工组织将继续与学术团体和其他国家合作伙伴一道工作，以填补知识库的空白并促进对这些问题的更多关注。

365. 在一些国家，仍然有必要进行全面的诊断性研究，以便确定那些可能需要给予更具体关注的问题。此类研究也可以成为加强当地研究能力的有益手段。在这方面，可以通过建立三方性的咨询和指导小组对研究活动进行监督，以及开展国家协商对研究成果和后续行动进行讨论而形成共识。

366. 本报告中一个反复出现的主题是，需要更好地认识和了解劳动合同制度，在这种制度之下强迫劳动如何发生和为什么会发生，以及可能会有哪些适当的补救措施。这就需要有一个涵盖若干地区，既包括劳动力输出国又包括目的地国的全面研究计划。还需要开展关于弱势劳动者群体，包括家庭工人、海员和出口加工区工人的更多专题性研究。所有这些活动都将为必要的培训和指导工具提供基础。

367. 同样重要的是对各种良好做法加以收集整理，并对反对强迫劳动和人口贩运的政策与计划进行严格评估。这项工作应不仅限于那些由国际劳工组织自己执行的计划。通过在独立专家协助下与其他机构的合作，国际劳工组织能够在更广泛地评估国家和国际计划的作用方面作出贡献。对立足于应对强迫劳动的各种方法之上的劳动力市场应给予特别关注。

368. 最后，为了扩大大报告提出的各种初步尝试性努力的效果，重要的是对强迫劳动的经济方面问题，包括有关劳动者所付出的代价进行更系统的研究。

提高全球意识

369. 为了使强迫劳动问题在受到足够关注的同时又能避免过于耸人听闻，需要对媒体和沟通战略进行精心设计。国际劳工组织内部的一项中心工作可以是建立一个关于强迫劳动的综合性网站，作为信息不断更新的关于强迫劳动问题及其解决办法的资料库。应特别注重提供互动式培训工具和便于使用的情况简报和研究摘要。

370. 在国际劳工组织以外，目前的挑战是如何使媒体提高对强迫劳动和人口贩运问题的兴趣，同时鼓励新闻工作者对进展情况和解决办法以及问题本身进行报道。通过介入诸如以劳动剥削为目的的人口贩运这类复杂问题，媒体可以对促进更深入地了解强迫劳动的范围和性质作出重要贡献。这可以鼓励公众支持当地和国际上的努力，以便打击以劳动剥削和性剥削为目的的人口贩运，并使那些面临贩运危险的人员提高警觉。媒体可以将问题放在一定背景之下：可以向那些寻求帮助的或潜在受害者提供建议意见；在适当情况下，还可以通过调查和举报揭露那些强迫劳动责任人并帮助将其绳之以法。

371. 此外，在公布本综合报告之后，通过对强迫劳动中不同角色的作用和未来的挑战等作出评估，媒体可以促进就这一主题开展引人注目的辩论。哪些因素在起作用？谁采取了反对强迫劳动的勇敢行动？什么是造成现代强迫劳动的根深蒂固的原因，对此可以做些什么？可以通过建立网上博客，开展电视辩论，在报纸上开设读者专栏以及其他手段做到这一点。只要有可能，国际劳工组织都应当利用其影响力使众多媒体人士参与这方面的活动。

加强执法和劳动司法回应

372. 已经开发了培训工具供各类执法人员包括劳动监察员、法官、检察官和其他法律工作者使用。这些补充性的指导工具由其他国际组织开发，并着眼于国际劳工组织职责和结构范围内的强迫劳动各种具体问题。在建立这些指导工具，使用适当的语言以使之适应国家和地区环境方面还有很大空间。一项未来的计划将扩大目前的伙伴关系，支持对劳动监察员和其他执法机构的进一步培训活动，这是更广泛的战略的一部分，目的是加强劳动行政部门在预防和起诉强迫劳动方面的作用。

373. 通过与国际和区域劳动监察员网络的合作可以促进信息和良好做法的传播。在扩大面向司法机构成员，特别是法官和检察官的关于如何界定和起诉强迫劳动的培训计划方面还有进一步余地。还可以为独立的律师和法律人士，例如那些属于工人组织和雇主组织，可以向强迫劳动受害者提供咨询和援助的人员制定培训计划。

374. 将有关强迫劳动的法院判决汇编成书，是为审议各国强迫劳动法律体系而采取的第一个步骤。未来几年还有余地就这个问题进一步开展工作，例如对法院处理强迫劳动受害者赔偿问题的方式进行评估。

加强工人与企业的反对强迫劳动和人口贩运联盟

375. 在解决私营经济的强迫劳动问题方面，工人组织和雇主组织都可以发挥关键作用。将触角延伸到非正规经济中的劳动者是一个特别的挑战，以及与公共监督和执法机制一道工作并使之得到加强亦同样。

工人组织

376. 工会是打击强迫劳动的核心合作伙伴。国际劳工组织对一个由国际工会联合会(ITUC)领导的,反对强迫劳动和人口贩运的全球工会联盟所开展活动的协助,已经稳步提高了人们对强迫劳动以及在与之作斗争中工会作用的认识。此项工作应逐步扩大到协助各国工会的活动,包括一系列能力建设活动,以及协助由工会任命的具体负责强迫劳动和人口贩运事务的联络人。还应促进工会有效参与各种国家委员会,或反对强迫劳动和人口贩运的其他体制结构的活动。未来与工会一道开展的工作将特别侧重在以下方面。

377. 首先,国际劳工组织的活动计划应当加强工会的能力,以便将最容易面临强迫劳动风险的劳动者,包括非正规经济劳动者组织起来,并支持其开展集体谈判的努力。将加强对特定工会组织的工作,这些组织代表着那些在公认特别容易受强迫劳动和人口贩运之害的特殊部门,如农业、建筑业、家庭工作和低端服务业中工作的劳动者。将与相应的全球工会联合会合作制定相关活动计划。将作出特别努力把妇女家庭工人纳入计划并使她们组织起来,从而有助于确保今后用于保护这些工人的任何工具,都包含足够的针对强迫劳动和人口贩运的保护措施。

378. 其次,将重点促进工会间,包括面对相似强迫劳动问题的邻国工会之间,移民工人原籍国和目的地国工会之间的更多合作。有关计划将促进工会间的互利安排,从而使隶属于输出国工会的移民工人也能享受作为目的地国工会成员的各种优惠待遇。

379. 第三,工会在监督招聘和就业条件方面所作的努力应当得到支持,特别是在那

些被认为存在严重的强迫劳动和人口贩运,以及那些相关条件有可能避开劳动监察机构监督的地方和部门。工会的工作人员和会员可能需要接受专门培训,以便发现和整理强迫劳动案件,提出申诉,并向有关当局寻求解决办法。

380. 工会的另一项工作,有时候是与其他民间社会团体共同开展的,是向强迫劳动的受害人提供援助和保护。工会可能希望将案件提交到劳工行政当局和其他执法机构,以便寻求例如对劳动者所遭受的不公正对待,包括收入损失的补偿。

381. 最后,在强迫劳动问题上,需要有定位于工会受众的,用于提高认识、开展宣传和指导工作的更多工具。已经开始为一些国家的工会开发此类工具。对这些工具需要进一步开发,使之适合不同国家的国情并广为传播。

雇主组织

382. 在国际雇主组织的支持下,工商界不断扩大参与反对强迫劳动的行动。各种企业社会责任计划,连同产业协会的各项行为守则和诸多公司企业,在解决强迫劳动问题方面态度越来越明确。供雇主和企业使用的 2008 年国际劳工组织打击强迫劳动手册,提出了采取行动的若干指导原则,同时还提供了关于补救方式的实用指导。目前已经具备作出进一步努力的基础,可能包含以下活动领域。

383. 首先,国际劳工组织将同各种多边利益相关方计划、向私营部门活动计划提供资金的开发机构和银行业,以及诸如联合国全球契约这样的国际论坛一道工作,以确保对强迫劳动概念及其可能对商业活动产生影响的各种方式的理解是一致的。将开发专门的培训计划和重点突出的指导材

料并以各种语言广为散发，为此将与那些已经开始进行强迫劳动专业知识和技术开发的审计机构及其他团体合作。

384. 其次，在许多产业和公司集中努力对“第一层级”供应商进行监督的同时，国际劳工组织的一项研究计划将开始探讨如何超越这一全球供应链的第一层级。显然也有必要延伸到提供原材料和产品，而不是最终商品的第二和第三层级供应商，其中许多属于强迫劳动问题更有可能发生的非正规经济。这项工作最好是通过雇主组织和行业协会、劳动监察和管理部門，以及公司企业和民间社会团体之间广泛的伙伴关系，在特定产业的基础上进行。凭借在诸如巴西的木炭制造行业等领域积累的经验，相关试点计划可以在有选择的行业和地区开展，对实际做法进行收集整理并确定适当的补救方法。将充分考虑雇主组织在提供可覆盖中小企业的网络，从而加强计划的适用性和可持续性方面的贡献及价值。

385. 第三，将向雇主组织和企业提供援助，帮助其确保招聘过程不存在债务奴役和其他形式的胁迫。可以向有关行业协会提供支持，以建立对就业合同和分包就业合同制度进行监督的框架，并制定行为准则。除原先的试点研究外，国际劳工组织可以向关于招聘制度实际情况的更深层研究和个案研究提供支持，探究导致强迫劳动和债役的各项因素，就雇主应采取哪些手段以防止问题发生提出建议。

386. 第四，可通过试点计划向雇主自己采取的行动计划提供支持，以便通过例如职业培训服务、技能发展和学徒工计划等手段，帮助曾经的强迫劳动受害者重返社会并防止问题再次发生。在开展这些活动时，非常重要是在企业、政府和民间社

会组织之间建立伙伴关系，共同努力以提供综合性的全面援助和社会保护。

2. 区域的问题和优先事项

扩大发展中国家的知识库：应用研究

387. 虽然已经在非洲、亚洲和拉丁美洲的部分地区开展了关于强迫劳动的重要研究，但仅限于少数国家。特别是在非洲和拉丁美洲，研究范围需要超出那些国际劳工组织已经执行技术援助计划的少数几个国家。在制定进一步的研究计划时，国际劳工组织将受益于通过现有计划建立的网络，从而使研究方法的分享成为可能。

发展中国家的强迫劳动和减少贫困： 重在预防

388. 研究和运作计划增强了对面临强迫劳动风险的人口群体的了解，这通常是长期贫困和歧视格局的结果。这些群体可以包括亚洲的种姓制度和其他少数民族，拉丁美洲的土著人民，以及在某些情况下非洲的奴隶后裔。经验表明，在改进执法和劳动监察的同时，还需要有更好的预防战略，包括为减贫计划确定目标以及在最急需的地区进行资源开发。

389. 特别是在亚洲地区，将继续在不同层面开展打击债役劳工制度的基础广泛的行动。在政策层面，对遭受或面临债役劳动危险的人员应当通过减贫计划包括小额信贷方法给予特别关注。针对政府机构和官员的提高敏感度计划是十分关键的，可以确定这些机构和官员所掌握的解决债役劳工制度和问题的各种方法。在社区层面，至关重要的是形成迄今为止良好的行为规范，并将其推广到已知发生过债役劳动的其他地方。本地雇主组织和工人组织的参与将是一个关键因素。在拉丁美洲，由于土著人民特别容易受到强迫劳动和债役的

伤害，在通过提高土著人民的身份和权利消除贫困的计划中，应当对这些问题给予应有重视。

**强迫劳动、移民工人和合同工人：
输出国和目的地国之间的合作**

390. 这些问题是全球性的，但在某些地区显得特别重要。在中亚输出国与欧洲国家之间有建立合作的空间，其中包括诸如俄罗斯联邦这样的国家，在那里移民工人有可能在建筑业等正规部门活动中面临强迫劳动风险。

391. 对存在大量国内和国际移民活动的亚洲地区来说，一个共同的优先任务是改善招聘机构的管理、监督和运作，包括非正规劳动合同机制在国内和国家之间的运作。虽然还需要建立知识库并迫切需要制定适当规章，但国际劳工组织目前可以就这个问题开展试点计划，雇主组织和工人组织、招聘机构和就业安置机构，以及劳动行政部门可以参与其中。在非洲也是同样情况，应特别注意对招聘机构的监督，包括那些开展海外就业招聘的机构，以避免强迫劳动风险。可以通过非洲移民输出国与非洲和其他地区的目的地国之间的合作计划，寻求进一步的干预措施以防止人口贩运，并促使贩运受害者重新融入社会。

392. 海湾国家与其他中东国家的未来合作，可特别着重预防人口贩运和保护临时合同工人免遭非法招聘和雇用之害。将扩大较早时候的研究活动，这些研究对一些向中东地区以及该地区目的地国输送临时工人

的国家的招聘机制和实际做法进行了收集整理。

393. 最近，在中东地区就打击人口贩运的立法和政策采取了一些重要行动。国际劳工组织将继续支持解决人口贩运的劳工方面问题，包括支持那些参加法律和政策框架实施部际机制的各国劳工部和国际劳工组织工人与雇主成员。重点可放在与输出国合作促进对招聘机制的更好管理和加强监督方面。最后，将特别注意公共部门和私营部门的伙伴关系，确保雇主和工人都充分参与政府改进劳动合同和工作安置制度的努力。

工业化国家的问题

394. 应来自工业化国家,例如欧洲和美国的政府官员和社会伙伴要求,为他们提供了关于发现和处理强迫劳动的手段的培训活动。也为强迫劳动和人口贩运研究工作提供了类似帮助。这有助于形成一种认识，即强迫劳动对所有的国家和经济类型都是一个问题。工业化国家的援助要求，包括培训和研究方面的要求可能会继续提出。预计将视需要为一些工业化国家的强迫劳动和人口贩运定量调查提供支持。现有的工具包—包括那些供劳动监察员、法官和检察官以及企业使用的工具包—能够适应各国情况。一项国际劳工组织计划将寻求与学术团体和主要政策机构的更紧密合作，以促进关于在现代全球经济条件下强迫劳动的经济和其他基础的研究与教学活动。这类材料将成为对关于强迫劳动的媒体和沟通战略的重要支持。