

第四项议程

**第 103 届国际劳工大会
会议期间提出的事项**

**关于有效废除强迫劳动补充措施的议定书
和建议书通过后的后续行动**

文件的目的是

本文件旨在为 2015-20 年制定一项战略，以促进上述议定书的批准、贯彻与落实，以及加大行动力度，终结强迫劳动和人口贩运。

相关的战略目标：促进和实现标准以及工作中的基本原则和权利。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：需要重视经常性预算的拨付和预算外资源的筹措。

需采取的后续行动：本战略的实施。

作者单位：工作中的基本原则和权利司(FPRW)。

相关文件：2014 年有关 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的议定书和 2014 年强迫劳动(补充措施)建议书(第 203 号)；理事会文件 GB.316/INS/5/3。

导 言

1. 据国际劳工组织估算，强迫劳动影响到 2,100 万妇女、男人和儿童。提出该战略的总体愿景是，当国际劳工组织于 2019 年庆祝其成立 100 周年之际，如此规模的强迫劳动将不复存在。因此，本战略的目标是，有效消除传统上的和由国家强制的强迫劳动制度和解决现代形式的强迫劳动，而后者常常与人口贩运相关联。这将使成千上万的人民得以解放，而这些人受到最少保护、最为贫穷，而且常常在非正规经济中就业。要将这一愿景变为现实，需要政治意志和决心。2014 年 6 月，第 103 届国际劳工大会(ILC)通过两个新的有关强迫劳动文书时，国际劳工组织三方成员对此给予了大力支持，从而展现了其政治意愿和决心。
2. 2014 年有关 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的议定书和 2014 年强迫劳动(补充措施)建议书(第 203 号)使国际劳工组织反强迫劳动标准与当代同步：提出了预防强迫劳动、保护其受害者以及提供补救的具体义务，并强调了强迫劳动与人口贩运的关联性。根据 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)，议定书重申了对强迫劳动的实施者绳之以法和结束有罪不罚现象的重要性。如果该议定书能得到广泛批准和实施，那么它就能促进将一个没有强迫劳动世界的愿景变为现实。因此，拟议战略是以该新议定书及其补充性建议书的主要内容为基础起草的。
3. 放眼全球，政府、工会、企业和民间社会的领袖们已经携起手来，为终结强迫劳动而奋斗。由国际劳工组织 2005 年首先倡导成立的“全球联盟”，目前保持良好的发展态势，并且有可能带来持续的变革。同时，在经济迅速一体化、危机四伏和不断扩大的不平等的背景下，仍存在着强迫劳动增加的风险。某些根深蒂固的奴役形式依然存在，常常与非正规化和贫困息息相关。当然，人们已经广泛地认识到了这些挑战，各地区在政策上也做了大的调整，以解决在实施国际劳工组织和其他国际标准上存在的差距问题。拟议中的战略旨在夯实这些工作，承认国家属性的重要性以及促进国际劳工组织三方成员积极参与制订和实施有关反强迫劳动和人口贩运的国家政策。

战略方针

4. 拟议战略包含四个目标：
 - (a) 促进广泛批准议定书和有效实施议定书和建议书；
 - (b) 加强制度、法律和国家行动计划，以预防强迫劳动，给受害者赋权以及对罪犯绳之以法；
 - (c) 加强以下工作：收集整理可靠的国别统计数据，开展研究活动以及在各国、地区和全球层面各机构之间分享知识；和
 - (d) 在国际劳工组织三方成员的充分参与下，推动和支持与联合国机构和其他组织建立伙伴关系，以提高影响力和政策的连贯性。

5. 2012 年 11 月，理事会批准了国际劳工组织有关工作中的基本原则和权利行动计划 (GB.316/INS/5/3)。本战略是以该行动计划为基础的，承认工作中的基本原则和权利各要素之间的相辅相成，将与即将制定的国际劳工组织计划与预算的重点工作结合起来，也将与以下关键领域结合起来，即防止工人从事不可接受的工作形式、非正规经济的正规化、农村经济中的体面劳动、工作场所中的守法问题和劳务移民。拟议战略涵盖期从 2015 年到 2020 年，其中有两次重要的机会报告工作中的基本原则和权利周期性讨论的进展情况：第一次是 2017 年国际劳工大会；第二次是 2019 年国际劳工组织百年庆典期间。

议定书和建议书的批准和实施

6. 批准新的议定书是一个重要的政治性和象征性举措，表明致力于基本人权和采取有效的行动反对强迫劳动。议定书现提交给 177 个已批准了第 29 号公约的成员国的批准。议定书将进一步促进实现全面批准所有基本公约的目标，为此国际劳工组织的三方成员在 2012 年国际劳工大会有关工作中的基本原则和权利的周期性讨论的决议中予以了重申。议定书需要得到两个成员国的批准才能生效。在 2017 年国际劳工大会上，国际劳工组织三方成员讨论实现工作中的基本原则和权利的进展情况的时候，议定书争取能获得至少 25 个国家的批准。考虑到许多国家的政府已经根据新的文书采取了相应的措施，这个目标是现实可行的。
7. 国际劳工组织的监督机构将对议定书和建议书的实施予以监督。监督机构的意见将指导和支持采取有针对性的行动，以确保这两个新文书的有效实施。关于议定书，根据 1998 年工作中的基本原则和权利后续行动中所确定的年度审查机制，未批准议定书的成员国将提交相应的报告。
8. 议定书指出，第 29 号公约中所规定的过渡期已经过期，公约中的第 1 条的(2)和(3)款以及第 3-24 条的规定已不再适用。因此，议定书的第 7 条规定删除公约中的这些条款。一旦议定书开始生效，国际劳工局将出版相应的第 29 号公约文本，其中不含过渡条款。
9. 要实现第 29 号公约及其相关的 2014 年议定书的普遍批准之目标，就需要政府、雇主组织和工人组织的密切参与。国际劳工局，包括工人活动局和雇主活动局，将支持各国在批准方面的工作。这将包括以下内容：
- 开展沟通和宣传活动，包括区域会议，以便提高国际劳工组织三方成员和其他利益相关者对新文书的认识；
 - 出版指南工具，以审查各国法律和确保议定书和建议书的实施；以及
 - 根据请求，提供技术援助，以根据新的议定书和建议书来审议各国法律和实践。

强化机构、法律和国家行动计划

10. 议定书和建议书强调在制定和实施性别敏感的国家政策和行动方案时与雇主组织和工人组织密切协调的重要性。这些行动方案应具有明确的目标：包括防止强迫劳动、保护其受害者、提供补救措施以及惩处犯罪分子。方案的实施需要在政府和公民社会中有强大而透明的机构。因此，支持国家层面的机构建设以及交流良好的经验构成了本战略的一个有机部分。国际劳工局将开发用以评估各国行动方案效果的工具，以帮助各国实施国际劳工组织有关反对强迫劳动的标准。

预 防

11. 议定书和建议书为预防强迫劳动规定了一系列创新性措施，如公共和私营部门尽职调查、加强劳动监察和其他服务、社会保护以及消除在招聘中的虐待和欺诈行为。一方面，不存在一个放之四海而皆准的解决办法，另一方面，新的文书强调有必要标本兼治，而不仅仅是治标。
12. 部门行动是预防强迫劳动的一个不错的切入点。证据表明，强迫劳动广泛存在于农业、渔业、家政、娱乐业、建筑业、制造业和采矿业，不同程度地影响着男人、妇女和儿童。消除强迫劳动，对守法的雇主是有利的，这不仅仅因为，根据国际劳工组织最近估算，每年非法利润高达 1,500 亿美元。因此，雇主组织和商界在提高对强迫劳动风险的认识、推动尽职调查以及游说制订反对童工劳动的有效政策上能发挥关键作用。通过组织工人和集体谈判来提高工人的声音，也是促进变革的一个重要途径。
13. 鉴于上述部门估计存在着大量的强迫劳动，因此本战略将优先考虑农业、渔业、家政业和制造业。全国性的和全球性的部门雇主组织和工人组织将参与制订和实施行动规划。通过欧盟资助的一个全球项目来推进移民家政工的体面工作，包括预防家奴，此项工作已经开展起来。关于渔业中的强迫劳动，国际劳工局已经制定了一个行动计划，其中考虑到了 2013 年召开的有关促进渔业部门工作公约(第 188 号)，全球对话论坛上通过的共识要点。这意味着要与国际刑警组织和联合国毒品与犯罪问题办公室建立伙伴关系，与船旗国和港口国以及渔民的原籍国进行合作，以便在小型和工业化渔业中确定、惩处和预防强迫劳动的案件。在农业，重点将放在种植业上，因为在种植业，传统的包身工制度依然存在或者已经演变成新的强制形式。当然，也存在着与全球制造业相关的强迫劳动的风险，因此将进一步开展部门活动，将考虑 2016 年国际劳工大会有关全球供应链讨论会上所做的若干决定。
14. 预防强迫劳动的另一个切入点是，在各国或各国之间停止在招聘、运输和安置中虐待和欺骗工人。由国际劳工局局长在其提交给第 103 届国际劳工大会的报告中宣布的国际劳工组织公平招聘倡议，为在这方面采取进一步行动提供了保护伞。该倡议涉及到多方利益相关者，包括雇主组织和工人组织、政府、国际组织、学术界、非政府组织和其他相关利益者，以促进各国和各国之间开展公平招聘活动。

提供保护和获得补救

15. 议定书和建议书也强调了提供保护和获得补救的重要性，并制定了最低标准，超越了联合国预防、废除和惩罚人口贩运，特别是妇女和儿童贩卖议定书的范畴。最为重要的是，国际劳工组织新的文书将保护措施扩展到所有强迫劳动的受害者，包括以强迫劳动为目的的人口贩运的受害者。在国家层面实现这些标准需要政府部委、执法机关、检察机关、以及提供法律和其他支持服务的工人和民间组织之间开展密切合作。在各国和地区层面上已经出现了很多好的做法，将需要给予进一步的财政援助，才能坚持下去。建立网络和交流经验将得到推进。将开展试点项目，以探讨新技术，如社交媒体和移动电话的潜力，向那些深受强迫劳动之害的工人提供保护并赋予他们更多的权利。
16. 新的文书也承认补充措施的重要性，其中包括诉诸法律和寻求赔偿。赔偿金，尤其是拖欠的工资，能帮助强迫劳动的受害者恢复健康和吓阻潜在的剥削者。要开展进一步研究工作，以更好地理解那些阻止受害者诉诸法律和寻求补偿的法律和其他障碍。同样重要的是，提高司法机关的认识并与其开展对话。这项工作将与国际劳工局有关解决个体劳动争议的研究工作结合起来，也将与国际劳工组织司法机关的能力建设计划结合起来。

执法和起诉

17. 刑事起诉应辅之以劳动法的有效执行，以防止侵犯劳工和人权事件的螺旋式下降，以及增加有关强迫劳动的立案数量。需采取培训和教育措施，以进一步加强包括劳动监察在内的执法能力，强化不同的执法部门之间的合作和相互交流好的经验。国际劳工局将与国际劳工组织都灵国际培训中心进行合作，来进一步开发有关认定、调查和起诉强迫劳动的培训工具。应请求，国际劳工局将推动和支持已在若干国家建立起来的专门联合执法队伍的培训工作。

开展研究和分享知识

18. 根据 2013 年国际劳工统计学家大会通过的决议，拟议战略的一个重要工作是改进有关强迫劳动的统计工作。这需要努力将统计指标统一起来，需要提高各国统计局和其他机构收集、分析和分享数据的能力。可靠的统计数据对制定有针对性的政策和展示国家、地区和全球层面的变化是至关重要的。
19. 国际劳工组织及其三方成员准备推动和促进有关强迫劳动的社会经济根源和风险因素的研究，也准备对有关预防强迫劳动的政策干预措施(如社会保护)的效果进行研究。国际劳工局将与各国政府、学术机构和社会伙伴进行合作，以启动或支持有关上述问题的研究项目。
20. 要使政策制定者和大众获得专业知识，需要制定一项有效的沟通和传播战略。国际劳工组织通过其监督机构以及成员国进行合作来收集有关法律、政策和统计数据

信息。这些信息现在正通过 2014 年 6 月建立的国际劳工组织门户来传播。该门户将与有关强迫劳动和人口贩运的专用知识分享平台关联起来，而目前，国际劳工组织正与其他伙伴组织进行合作，建立起该平台。国际劳工组织将继续加强与媒体、学术机构和其他利益相关者的联系，以宣传其研究成果。

伙伴关系和相互协调

21. 新的文书使国际劳工组织三方成员处于全球废除强迫劳动、人口贩运和奴役行为之前列。雇主组织和工人组织的关键作用有望得到进一步提高，并在后续进程中变得更加突出。本战略的一个关键目标是进一步加强国家一级社会伙伴的能力，积极发挥其作用。实现这一目标需要社会伙伴参与国家协调机制、技术合作项目和其他反对强迫劳动的活动。在全球层面，国际劳工局将在 2005 年成立的反强迫劳动全球联盟的指导下继续与国际工会联合会(ITUC)以及国际雇主组织(IOU)进行合作，将支持工人和雇主的地区和全球会议，以促进相互联络和分享知识。
22. 作为对联合国大会 61/180 号决议的回应，反对人口贩运跨机构协调小组于 2007 年成立，现已发展为联合国各机构和其他实体之间进行合作与交流的积极机制。目前，该跨机构协调小组下的工作组由 6 个国际组织组成，即联合国毒品和犯罪办公室、高级人权专员办事处、联合国难民高级专员署、联合国儿童基金会、国际移民组织和国际劳工组织。该协调小组发表联合声明和文件，确保信息的定期交流和组织联合行动。国际劳工组织对该小组的贡献将进一步提高，国际间的协调力度将进一步加大，以囊括所有形式的强迫劳动，无论它们是否与贩卖相关联。2014 年由国际劳工组织担任轮职主席的全球移民小组是有关国际移民的一个主要跨部门协调机构，由联合国 17 个机构和国际移民组织组成。该小组为讨论强迫劳动和人口贩运，尤其是与国际劳工组织公平招聘倡议相关的问题提供了平台，该倡议得到了全球移民小组体面劳动和移民工作组的支持。国际劳工组织也将继续与联合国条约机构和联合国现代形式奴隶和人口，特别是妇女和儿童贩卖报告员的合作。
23. 该战略的一个重要支柱是加强与地区组织合作，主要包括东南亚国家联盟下属的移民工人和人口贩运委员会、南方共同体市场、美洲国家组织下属的人口贩运联络点、欧盟、欧洲安全和合作组织、非洲联盟和非洲区域经济共同体、海湾合作理事会下属的劳工部长理事会以及阿拉伯联盟。这样的合作将有助于进一步提高国际劳工组织战略的针对性，以便应对在不同地区出现的挑战和机遇以及促进新议定书的批准和传播知识与良好做法。
24. 成熟的公民社会组织，如反奴隶国际或反贩卖妇女全球联盟，在记录强迫劳动、呼吁变革和武装受害者方面也发挥着重要作用。此外，新的组织也已出现，因而形成了一个利用社交媒体和其他技术手段反奴役的强大的草根运动。私营基金会和慈善家也正在寻求更大的参与力度。目前，正在讨论是否成立一个全球废除奴役的基金会，这将是一家具有公私部门伙伴关系性质的基金会，有可能改变国际劳工组织目前的活动领域。国际劳工局将寻找机会参与到这个进程之中。

实施机构

25. 在与国际劳工组织其他部门和单位合作下，国际劳工组织反强迫劳动特别行动计划 (SAP-FL)——于 2001 年由理事会成立并且置于工作中的基本原则和权利司——将促进研究工作、技术合作和伙伴关系，以废除强迫劳动。通过在强迫劳动、劳务移民或国际劳工标准方面的专家与地方办事处的紧密协调将得到保障。这些合作关系将得到进一步加强，以举国际劳工局之全力支持拟议战略。
26. 该战略的许多内容将由各国机构、社会伙伴和其他组织来直接予以实施，与此同时，国际劳工局每年至少需要 2,500 万美元来促进和支持这项工作。其中部分资金将由预算外摊款来筹措，但是根据下一个两年期计划和预算草案实际确定的优先领域，仍有必要着眼于经常性预算资金的使用。将制定一项筹措预算外资源的战略，该战略将以一项目标和指标均可衡量的专项行动方案为基础，并将得到监督和评估。规划项目时，也将与潜在的捐助者和受益国及其他利益相关者密切合作。该资源筹措计划将被加入涵盖工作中的基本原则和权利的一个大战略之内。
27. 第一份进展报告须于 2016 年提交，即拟于 2017 年 6 月对工作中的基本原则和权利进行周期性讨论之前提交。另一个时间点将是 2019 年国际劳工组织成立 100 周年之际。另外，根据计划和预算(目前在成果 15 项下)，国际劳工局将在每个两年期结束前报告进展情况。

决定草案

28. 理事会：
- (a) 提请国际劳工局在充分考虑到理事会讨论情况的前提下，制定一项目标和指标均可衡量的、详尽的行动方案，并报告进展情况；及
 - (b) 要求局长支持为该方案的实施而调动资源。