



国际  
劳工局  
日内瓦

报告 四(1)

# 加大行动力度 终结强迫劳动



国际劳工大会

第 103 届会议, 2014 年

## 注 意

本报告包含了一份调查问卷, 根据国际劳工大会议事规则第 38 条, 要求贵政府经与最具代表性的雇主组织和工人组织磋商之后予以答复。对这份调查问卷的答复必须在不迟于 2013 年 12 月 31 日之前送达劳工局。

国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

报 告 四 (1)

# 加大行动力度 终结强迫劳动

议程项目四

ISBN 978-92-2-527748-0 (Print)  
ISBN 978-92-2-527749-7 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2013 年第一版

---

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

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

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

请查阅我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

# 目 录

---

	页 次
第一章 导 言 .....	1
第二章 国际法律和政策背景 .....	7
国际劳工组织消除强迫劳动的法律框架 .....	7
强迫劳动公约 .....	7
其它相关国际劳工组织文书 .....	9
其它相关国际和区域文书 .....	10
处理强迫劳动、奴役和人口贩运的国际文书 .....	10
强迫劳动公约和其它国际文书之间的关系 .....	11
涉及强迫劳动的区域文书 .....	12
国际和区域政策与合作框架 .....	13
结论：实施差距和机会 .....	14
第三章 国家政策和机构框架 .....	15
国际法律框架 .....	15
国家法律和实践 .....	16
国家政策和行动计划 .....	16
国家协调机制 .....	17
研究、报告和监督 .....	18
结论：实施差距和机会 .....	19
第四章 预 防 .....	21
国际法律框架 .....	21
国家法律和实践 .....	23
有关预防的国家法律框架 .....	25
认识以及社会和经济赋权 .....	25
加强法律的实施、协调与合作 .....	27
以消费者为基础的措施 .....	30
结论：实施差距和机会 .....	30
第五章 保 护 .....	33
国际法律框架 .....	33
国家法律和实践 .....	35

识别受害者.....	35
结论：实施差距和机会.....	43
第六章 赔偿和诉诸法律.....	45
国际法律框架.....	45
国家法律和实践.....	47
赔偿机制.....	47
诉诸法律和付诸权利的规定.....	49
结论：实施差距和机会.....	50
第七章 实施.....	51
国际法律框架.....	51
国家的法律与实践.....	53
禁止和惩处强迫劳动.....	53
劳动行政管理和劳动监察部门的作用.....	55
管理和监测私营就业机构.....	56
加强执法以及其他相关行为方的能力.....	56
结论：实施差距和机会.....	57
第八章 加强国际劳工组织在有效消除所有形式的强迫劳动中的作用.....	59
全球背景.....	59
一项或多项新的国际劳工组织文书的附加值.....	60
一项或多项新的文书的建议的主要内容.....	60
调查问卷.....	65
<b>附 录</b>	
附录一 按地区的强迫劳动受害者的估计人数和普遍情况.....	83
附录二 国际劳工组织公约和其它国际文书的批准.....	84
附录三 关于强迫劳动和出于劳动剥削目的的贩运的三方专家会议结论 (2013年2月11-15日,日内瓦).....	95

# 第一章

---

## 导 言

1. 强迫劳动、奴隶制和人口贩运的当代形式是引起广泛国际关注和忧虑的主题。当国际劳工大会(ILC)于 1930 年通过其第一份强迫劳动的文书,强迫劳动公约(第 29 号)时,呼吁成员国在尽可能最短的时间内禁止使用强迫劳动,并将其定为犯罪。然而,80 年之后,尽管几乎普遍批准了该公约,但这一做法仍然存在,虽然其形式与 20 世纪早期引起关注的形式不同。贸易的自由化和全球竞争的加剧、对国内劳动力市场以及国际劳务移民的治理提出的挑战以及歧视和社会排斥的长期模式,都属于支撑当今强迫劳动的众多要素之列。许多国家采取通过法律和其他措施打击强迫劳动和相关做法,其中的某些可追溯到许多年以前,而其他一些则是较为近期的措施。但这些违反情况达到了令人吃惊的规模,不断提供了存在,全球范围,巨大的实施差距的无可辩驳的证据。

2. 根据国际劳工组织最近的估计,全球至少有 2,090 万强迫劳动的受害者。<sup>1</sup> 尽管亚洲和太平洋区域的受害者绝对数最高,达到 1,170 万人,但世界所有区域,和或许所有国家都受到影响。以每千名居民中受害者的数目来计算,估计强迫劳动的流行严重程度发达经济体和欧盟(EU)的千分之 1.5,到中欧和东南欧以及独联体国家(CIS)和非洲的约千分之 4。<sup>2</sup> 从受害者的性别和年龄方面来看,妇女和女孩受影响最大(1,140 万人),但男人和男孩紧随其后(950 万受害者)。所有受害者中的四分之一(550 万人)是年龄在 18 岁以下的儿童。

3. 一直缺乏有关过去趋势的可靠数据,但以国家为基础的研究表明,随着强迫劳动的某些传统形式的减少,出现了一些新的做法。由国家当局使用的强迫劳动在某些国家仍然是一个关注,但其当前的规模与在私人个人和在法制以外运营的企业中使用强迫劳动相比则相形见绌。国际劳工组织估计,当前强迫劳动的 90%发生在“私营经济”。其中四分之三发生在生产性活动中,如农业、家庭工作、建筑业、渔业和制造业,而其余的部门则涉及商业性剥削。尽管劳动力流动为许多工人和他们为

---

<sup>1</sup> 国际劳工组织(2012 年): 国际劳工组织强迫劳动的全球估计: 结果和方法,日内瓦。

<sup>2</sup> 附录一介绍了国际劳工组织按区域划分的强迫劳动的估计。

之做出贡献的经济带来好处，但它也是强迫劳动方面的一个重大风险系数。受害者中约 44%(910 万)在他们受到剥削之前进行过迁移(15%是在国内，29%是跨国界)。

4. 第 29 号公约将强迫劳动广泛的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。<sup>3</sup> 虽然强迫劳动在实践中采取了各种各样的形式，但它具有许多共同的特征。肇事者掠夺那些没有组织起来和无法捍卫并保护他们自己的弱势人员；所采用的胁迫手段可能以公然的人身限制或暴力的形式出现，但往往也更为阴险，涉及欺骗和威胁；而且操控工资、预支和与非法工作相关支出导致的债务是普遍现象。不明确或隐蔽的雇佣关系，特别是在非正规经济中，构成了一个危险要素。国家立法和执行方面的差距，以及国家之间的不协调助长了犯罪。

5. 强迫劳动的肇事者创造了巨大的非法利润，而对其受害者来说，除他们承受的破坏性的身体和精神代价外，由于低工资或未支付工资以及为食品、庇护所或招聘支付的高昂费用导致财政方面的损失。<sup>4</sup> 最近的研究表明，从妨碍经济发展和使贫困永久化方面来看，强迫劳动还具有更广泛的社会和经济后果。<sup>5</sup> 总之，强迫劳动使受到剥削的个人和社区，以及面临来自那些在法律之外运营的企业的不公平竞争的大多数守法雇主和企业受到严重伤害。

6. 然而，尽管这些巨大挑战，但有一些乐观的理由。过去的十年来目睹了与人口贩运做斗争行动的高涨，特别是在《关于预防，禁止和惩治人口贩运特别是妇女和儿童行为的补充议定书》于 2003 年生效后。<sup>6</sup> 该文书首次明确了人口贩运与强迫劳动之间的联系。自那时以来，许多国家制定了立法并通过了打击人口贩运的国家行动计划。其他一些行动方，包括雇主组织和工人组织以及更广泛的公民社会团体，也以不同的方式参与了进来。尽管最初的重点旨在打击出于性剥削的贩运，但出于强迫劳动目的的贩运正日益成为打击的中心。

7. 然而，许多这些努力强调侦破犯罪的和惩处肇事者，而预防性行动和受害者的保护则受到较少的优先考虑。此外，对出于劳动目的贩运案例的起诉大大低于出于性剥削目的的贩运，尽管证据表明，前一罪行的受害者更多。

8. 有关强迫劳动、奴役和人口贩运之间的关系仍然是进行中辩论的主题。根据国际劳工组织的权责，作为其中心概念，本报告突出“强迫劳动”。“人口贩运”被视为是一个密切相关，不同的现象。有一些强迫劳动的形式可能不被视为是人口贩

---

<sup>3</sup> 第二章中详尽审议了强迫劳动的定义和相关概念。

<sup>4</sup> 国际劳工组织估计强迫劳动的“机会成本”每年为 210 亿美元，因为工人是通过强迫劳动而不通过一种自由雇佣关系预先决定的收入，国际劳工组织：强迫的代价，根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言提交的综合报告，报告 I(B)，第 145-150 段，第 98 届大会，2009 年，日内瓦。

<sup>5</sup> D. Acemoglu, C. García-Jimeno 和 J. A. Robinson (2012 年)：艾尔多拉多研究结果：哥伦比亚的奴役和长期发展，国家经济研究局工作文件 18177，剑桥，马萨诸塞州。

<sup>6</sup> 《人口贩运议定书》，补充 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约》。

运，如强迫监中劳动和某些债役的情况。与此类似，存在有可能不一定属于强迫劳动的人口贩运的其他形式，包括器官摘除或强迫婚姻和收养(假如其意图旨在剥削妇女或儿童的劳动，则后两种做法可构成强迫劳动)。然而，由于到目前为止，大部分人口贩运导致强迫劳动或性剥削，这两个概念之间存在明显的重叠。在国际法中的其他地方界定的其他密切相关的概念包括奴役和类似奴役的做法、债役、农奴和劳役。

9. 第 29 号公约和 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)是批准最广泛的国际劳工组织文书中的公约。<sup>7</sup> 消除所有形式的强迫劳动是 1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》涵盖的工作中的四个基本原则和权利之一，所有成员国“有义务真诚的……尊重、促进和实现”。国际劳工组织监督机构多年来的评论，连同与成员国一道开展的技术合作获得的经验，为在促进体面劳动的更广泛框架范围内处理强迫劳动的预防、起诉和受害者保护提供了作出综合和有效反应的基本要素的重要洞察力。强迫劳动并不存在于真空中。它是范围广泛的政策、机构和实施机制方面的缺陷和失败的一种集中的反映。因此，如欲一劳永逸的消除强迫劳动和所有相关的做法，必须以一种综合和一致的方式加以处理。尽管国家机构在这方面负有主要责任，但社会伙伴在动员全世界的雇主和工人实现这一目标方面也发挥一种极其重要的作用。包括劳动监察员在内的劳动力市场机构的更大程度的参与，是在工作场所支持劳动权利以及防止发生可能会导致强迫劳动的违法情况的一个前提。

10. 针对这一背景，国际劳工大会于 2012 年举行了其有关工作中基本原则和权利的第一次周期性讨论。该次讨论的结论包括 2012-16 年有关有效和普遍遵守、促进和实现工作中基本原则和权利的行动框架。<sup>8</sup> 该行动框架呼吁“国际劳工组织开展详尽的分析，包括通过可能举行确定国际劳工组织标准的现有覆盖面方面差距的专家会议，以确定是否有必要开展下列方面的标准制订：(i) 补充国际劳工组织的强迫劳动公约，以处理包括赔偿在内的预防和受害者保护；(ii) 处理出于劳动剥削目的的人口贩运。”<sup>9</sup> 在其 2012 年 11 月第 316 届会议上，理事会决定举行一次专家会议(以后称为“2013 年 2 月专家会议”)，以便向 2014 年 6 月有关可能的与标准相关行动的其第 317 届会议提出建议。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 附录二提供了有关重要的相关国际劳工组织公约和其他国际文书的批准情况的数字。

<sup>8</sup> 国际劳工组织：关于工作中基本原则和权利周期性讨论的决议，第 8-31 段，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

<sup>9</sup> 同上，第 22(c)段。

<sup>10</sup> 理事会文件 GB.316/INS/15/4，第 3 段。

11. 专家会议于 2013 年 2 月 11-15 日在日内瓦举行，有 23 名政府、雇主和工人专家以及几名观察员出席了会议。<sup>11,12</sup> 专家会议得出了这样的结论，即“为有效的消除所有形式的强迫劳动，采取处理仍存在的明显的实施差距的补充措施具有增值价值”。会议达成了这样的共识，即“应通过推动预防、保护和赔偿措施的标准制订处理”这些差距。专家会议考虑了以一个议定书或一个建议书的形式开展标准制订的不同选择，但未就这一问题达成共识。专家会议没有保留一个新公约的选择。

12. 理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)审议了国际劳工大会第 103 届会议及以后会议的议程建议。选择了处理实施差距“以推动预防、保护和赔偿措施，有效的实现消除强迫劳动”的项目补充第 29 号公约，以作为国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)的标准制订一次性讨论项目。<sup>13</sup>

13. 劳工局根据《国际劳工大会议事规则》第 38 条(1)款有关一次性讨论程序的准备阶段编写了有关法律和惯例的概要报告。它吸收了为 2013 年 2 月专家会议准备的报告，以及其他一些信息来源，包括来自一些成员国以及国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会(CEACR)关于强迫劳动公约的评论、国际劳工组织报告和研究、其他国际组织的文件、国家法律和官方资料来源。出于报告准备的目的，由劳工局建立了一个汇编了 133 个成员国信息的数据库，尤其是涉及：立法、政策和行动计划；制度结构；法律实施以及预防、保护和赔偿措施。<sup>14</sup> 应当强调，本报告并不旨在全面覆盖涉及强迫劳动的国家法律和实践，而是提出数目有限的范例，说明重点和当前的做法。

14. 本报告余下部分结构如下，第二章叙述了国际法律和政策背景，包括区域政策和协调框架。随后的章节处理了国家政策和机构框架(第三章)、预防(第四章)、保护(第五章)、赔偿和诉诸法律(第六章)和实施(第七章)。每一章以有关国际法律框架的概观为开始，包括专家委员会的评论，然后审议国家法律和实践，包括择定的范例，并以有关实施差距和机会的评述为结束。最后一章得出某些全面结论并提出可能列入补充第 29 号公约的新标准的要素。

<sup>11</sup> 观察员代表了国际雇主组织(IOE)、国际工会联合会(ITUC)、欧洲理事会、国际移民组织(IOM)、联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)、联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)、反奴役国际和打击贩运妇女全球联盟(GAATW)。还有 7 名政府观察员。

<sup>12</sup> 见有关强迫劳动和出于劳动剥削目的的人口贩运三方专家会议(2013 年 2 月 11-15 日，日内瓦)，供在三方专家会议讨论的有关补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的一个国际劳工组织文书的可能通过的报告(TMELE/2013 年)；最终报告(TMELE/2013/7)；和由会议通过的结论(TMELE/2013/6)。在本文件的附录三中英文转载了这些结论。

<sup>13</sup> 理事会文件 GB.317/INS/2(修订版)和决定记录，2013 年 3 月 25 日。理事会还为同一届会议选择了有关促进从非正规向正规经济转型的议程项目(标准制订，两次讨论)。

<sup>14</sup> 该数据库是在 2012 年 10 月至 2013 年 4 月期间建立的，在所涵盖的所有国家中并不能发现有关所有问题的信息。因此，在本报告中引证国家的数目时，只代表了最低数目。尽管为证实数据采取了一切努力，凡可能时进行了交叉核对，但并不总是有可能核对国家法律中包含的条款是否在实践中得以实施。

15. 根据《大会议事规则》第 38 条，劳工局为新文书的编写制定了一个调查问卷，该调查问卷列在本报告的末尾。提请关注《议事规则》第 38 条(1)款，该款要求政府在确定其最后答复前，同最有代表性的雇主组织和工人组织磋商，还要求政府指出他们与之进行磋商的组织。根据理事会批准的缩短报告间隔的计划，劳工局收到对调查问卷答复的截止日期为 2013 年 12 月 31 日。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 理事会文件 GB.317/INS/2(修订本)，附录三。

## 第二章

---

### 国际法律和政策背景

16. 禁止所有形式的强迫或强制劳动被认为是国际惯例法的既定规范。有关该主题的基本的国际劳工组织公约，第 29 号和第 105 号公约，以及涵盖 18 岁以下儿童的强迫劳动的 1999 年最有害的童工形式公约(第 182 号)，是批准最广泛的国际劳工组织文书。<sup>1</sup> 除这些公约外，一些国际和区域文书以及举措处理了强迫劳动，以及奴役、类似于奴役和人口贩运的制度和做法。

### 国际劳工组织消除强迫劳动的法律框架

#### 强迫劳动公约

17. 第 29 号公约是 1930 年通过的，当时强迫劳动主要被认为是由殖民当局和在某些独立国家采用的做法。尽管对这些做法给予了专门考虑，国际劳工大会决定该公约应具有普遍适用性。1957 年通过的第 105 号公约主要是针对废除由国家出于经济发展的目的强制性动员和利用劳动力，以及将强迫劳动作为政治胁迫或作为惩治违反劳动纪律的一个手段。<sup>2</sup>

18. 对批准第 29 号公约的国家来说，基本义务是“禁止使用一切形式的强迫或强制劳动”(第 1 条(1)款)。这意味着国家有义务既避免又采取行动——即国家本身既不得利用强迫劳动，也不能容忍他人利用。该公约的国家缔约方必需确保“凡非法征用强迫或强制劳动者，应作为刑事犯罪予以惩处”，而且“法律制裁真正得当和得到严格执行”(第 25 条)。

19. 第 29 号公约第 1 条(2)和(3)款和第 3 至 24 条提出的一系列过渡性规定被认为不再适用。第 29 号公约规定“在过渡时期，只有为公共用途和作为一种特殊措施，并在符合以下规定条件和保证的情况下，始得使用强迫或强制劳动”(第 1 条(2)款)。

---

<sup>1</sup> 附录二包含表明这些公约以及其他重要国际文书的批准情况的表格。

<sup>2</sup> 关于国际劳工组织强迫劳动公约的历史和规定的进一步信息，见消除强迫劳动，报告三(第 1B 部分)，有关 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的全面调查，和 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，和使全球化具有人性的一面，报告三(第 1B 部分)，根据 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言开展的有关涉及工作中的权利的基本公约的全面调查，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年(在此以后，专家委员会的全面调查被简称为，例如，“2007 年全面调查”。

然而，国际劳工组织监督机构自那时以来认为沿用这些过渡性规定采用强迫或强制劳动可能不再是正当的理由。<sup>3</sup> 理事会第 307 届会议于 2010 年 3 月批准了根据《章程》第 22 条就第 29 号公约提交报告的经修订的报告表格，指出将不再根据过渡性规定要求提交情况，因为它们已不再适用，反映了理事会关于过渡阶段不再适用的观点。

20. 公约将强迫劳动界定为“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)款）。“一切劳动或服务”系指任何活动、产业或部门中所有类别的工作、服务和就业，包括在非正规经济中。“以任何惩罚相威胁”涵盖范围广泛的惩处，包括刑罚和各种形式的间接或直接胁迫，如肢体暴力、精神威胁或不支付工资。惩处还可能采取丧失权利或特殊待遇的形式。“自愿提供的”这一术语系指工人在自由和知情的情况下同意达成一种雇佣关系，以及在任何时候离开其就业的自由。这一自由可能不仅会通过当局的一项法令被剥夺，如一个法律文书，而且也可能由一名雇主或一名招聘人加以剥夺，例如通过作出虚假的承诺，以便诱使一名工人接受的一项工作，否则他或她将不接受。

21. 第 29 号公约规定了强迫劳动定义的某些例外情况：(a) 为纯军事性质的工作义务服役；(b) 正常的公民义务；(c) 根据法院判决强制任何人从事的任何劳动或服务，但是这种劳动或服务系置于公共当局的监督和控制之下，而且该人不得由私人、公司或社团雇佣或安置；(d) 包括战争和灾难在内的紧急情况，如火灾、水灾或饥荒；和(e)由社区成员为该社区的直接利益从事的小型社区服务(第 2 条(2)款(a)-(e)项)。

22. 当通过公约时，国际劳工组织的三方成员选择了“强迫劳动”这一术语的广泛的定义，而不是枚举这一做法的清单。公约并不包含将其范围局限于某些工人类别的任何条款，而是旨在保护整个人口。因而，该公约适用于强迫劳动的所有可能形式，包括奴役和类似奴役的做法、债役和人口贩运，以及公共和私营部门中的所有工人。国际劳工组织专家委员会强调，第 29 号公约的批准国必须制定一个禁止强迫劳动的所有形式的全面立法和政策框架。

23. 第 105 号公约补充第 29 号公约，并要求在下列五个具体领域“立即彻底废除强迫或强制劳动”：“(a) 作为一种政治强制或政治教育的手段，或者作为对持有或发表某些政治观点或表现出同既定的政治、社会或经济制度对立的思想意识的人的一种惩罚；(b) 作为动员和利用劳动力以发展经济的一种方法；(c) 作为一种劳动纪律的措施；(d) 作为对参加罢工的一种惩罚；(e) 作为执行种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段”（第 1 条(a)-(e)项）。

---

<sup>3</sup> 见 2007 年全面调查，第 10 段。

## 其它相关国际劳工组织文书

24. 国际劳工大会于 1998 年通过了《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》，根据该《宣言》，无论它们是否已批准相关的公约，所有成员国承诺尊重、促进并实现四项类别的原则和权利。它们是结社自由和有效地承认集体谈判权利(第 87 和第 98 号公约)，消除强迫劳动(第 29 和第 105 号公约)，废除童工劳动(第 138 和第 182 号公约)和消除有关就业和职业方面的歧视(第 100 和第 111 号公约)。

25. 作为全面实现四项战略目标的权利和使之成为可能的必要条件，国际劳工大会于 2008 年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》强调了国际劳工组织的四项战略目标“不可分割、相互关联和互相支持”的性质，它们是：就业；社会保护；社会对话；和工作中基本原则和权利。

26. 在某些具体类别弱势工人中一些国际劳工组织标准明确禁止强迫劳动或相关做法。它们是：

- 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)，该公约要求采取禁止虐待条件下的地下移民活动的措施(第 3 条)，并规定这些措施的目的之一在于能够起诉劳动力贩运活动(第 5 条)；<sup>4</sup>
- 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)，该公约禁止强制摊派个人服务(第 11 条)，并要求批准国确保土著民族不受到强制性的招募制度的支配，包括债役和债务奴役的其它形式(第 20 条 3(c))项；
- 1999 年最有害的童工形式公约(第 182 号)，该公约禁止“所有形式的奴隶制或是类似奴隶制的做法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役，以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童，用于武装冲突”(第 3 条(a)项)，作为最有害的童工形式，成员国必需采取即刻和有效的措施，以确保其禁止和消除；和
- 2011 年家庭工人公约(第 189 号)，该公约要求就有关家庭工人采取尊重、促进并实现其在工作中的基本原则和权利的措施，包括消除所有形式的强迫或强制劳动(第 3 条(2)款)。

27. 强迫劳动往往具有同时违反几个劳动法律的特征。<sup>5</sup> 因此，预防强迫劳动要求一系列国际劳工组织标准的有效实施，这些标准为反对剥削创造了一个保护性法律框架。除上面枚举的基本公约外，它们包括：

- 1919 年(工业)工时公约(第 1 号)，1930 年(商业和办事处所)工时公约(第 30 号)和 1949 年保护工资公约(第 95 号)；

<sup>4</sup> 亦请参见 1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号)。

<sup>5</sup> 见 2012 年全面调查，第 321 段。在第 4 和第 7 章中对这一主题进行了进一步讨论。

- 1947 年劳动保护公约(第 81 号)和 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号), 它们要求成员国保持一种劳动监察制度;
- 1964 年就业政策公约(第 122 号), 要求促进充分、生产性和自由选择的就业;
- 1997 年私营就业机构公约(第 181 号), 该公约规定就业机构不得向工人收取任何费用(第 7 条(1)款), 并为调查提出的指控, 所指控的滥用现象和欺骗性做法制定适当的程序(第 10 条); 和
- 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号), 该建议书建议成员国应制定并实施在雇佣关系方面保护工人的国家政策(第 1-8 段)。

## 其它相关国际和区域文书

### 处理强迫劳动、奴役和人口贩运的国际文书

28. 联合国通过了若干包含有涉及强迫劳动标准和原则的人权文书。《世界人权宣言》(1948 年)禁止奴隶或奴役(第 4 条), 并规定人人有权自由选择就业(第 23 条(1)款)。这些权利在其它联合国文书中得到了进一步的阐述, 包括《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)第 8 条和《经济、社会、文化权利国际公约》(1966 年)(第 6 条(1)款)。禁止强迫劳动也被列入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)(第 11 条(2)款)和《残疾者权利宣言》(2006 年)(第 27 条(2)款)。

29. 有两个主要的条约包括了奴隶的问题: 《禁奴公约》(1926 年), 该公约将奴隶制定义为“对一人行使附属于所有权的任何或一切权力的地位或状况”(第 1 条(1)款), 和《废止奴隶制、奴隶买卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》(1956 年)(“奴隶制补充公约”), 该公约取缔特定的奴隶制的做法, 包括债役、农奴、各种形式的奴役性质的婚姻和剥削儿童。

30. 范围广泛的文书处理了人口贩运问题。1904 年和 1949 年之间通过的一系列国际贩运条约突出了禁止出于卖淫和其它性目的的贩运妇女和儿童。<sup>6</sup> 一些人权文书也提请关注妇女和儿童的贩卖和贩运问题。<sup>7</sup>

31. 联合国大会于 2000 年通过了《关于预防、禁止和惩治人口贩运特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(“人口贩运议定书”), 以补充《联合国反对跨国有组织犯罪公约》(“UNTOC 公约”)。人口贩运议定书的目的是, 预防并打击人口贩运, 对妇女和儿童给予特别关注; 保护并帮助受害者; 和促进缔约国之间为实现这些目

<sup>6</sup> 这些贩运条约中的某些于 1949 年被并入联合国《禁止贩卖人口及取缔意图赢利使人卖淫的公约》(1950 年)。

<sup>7</sup> 见, 例如, 《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)(第 6 条), 《儿童权利公约》(1989 年)(第 35 条)和《儿童权利公约》有关贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情附加议定书(2000 年)(第 1 条)。

标而进行合作(第 2 条)。该公约寻求处理“人口贩运的所有方面”，并为此通过了由三个要素组成的人口贩运的广泛定义(第 3 条(a)项)：

- (i) 招募、运送、转移、窝藏或接收人员的“行为”；
- (ii) “手段”，即威胁或使用暴力或其它形式的胁迫、诱拐、欺诈、欺骗、滥用权利或滥用脆弱境况，或通过收受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意；和
- (iii) 剥削的“目的”应“至少包括利用他人卖淫进行剥削或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官”。

32. 关于儿童，出于剥削的“目的”从事的“行为”被认为构成人口贩运，即使没有采取任何特别手段。在所有情况下，如已采用任何特别手段，则人口贩运活动的受害者对预谋进行的剥削所表示的同意并不相干(第 3 条(b)和(c)项)。

33. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《补充议定书》<sup>8</sup> 主要属于刑事审判文书。《人口贩运议定书》的条款制定了不同层面的义务，范围从强制性的、国家应予以考虑或努力实施的，到那些完全属于选择性的。然而，第 5 条中提出的将人口贩运视为犯罪的要求是所有国家的一个中心和强制性义务。<sup>9</sup>

34. 随着《人口贩运议定书》的通过，人权事务高级专员办事处制定了一个非约束性的《有关人权和人口贩运建议原则和指导方针》(2002 年)(“人权事务高级专员办事处建议原则和指导方针”)，为如何将人权观点结合进所有打击人口贩运努力提供了指导。<sup>10</sup>

#### 强迫劳动公约和其它国际文书之间的关系

35. 从历史上来看，反对严重剥削形式的国际行动被导向打击奴隶制，导致通过了一些禁止此类行为的双边和多边公约，包括 1926 年和 1956 年的《禁奴公约》。与之平行，有关强迫劳动做法的高度国际关注导致分别于 1930 年和 1957 年通过了两个国际劳工组织强迫劳动公约。考虑到奴隶制和强迫劳动之间的密切的历史关系，打击强迫劳动的机构行动被视为旨在禁止奴隶制的先前措施的延伸。<sup>11</sup>

36. 近年来，国际努力和行动集中在人口贩运方面。2000 年通过的《人口贩运议定书》反映出对跨国有组织犯罪以及涉及偷渡移民和人口贩运现象的日益关注。

<sup>8</sup> 除《人口贩运议定书》外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》还受《打击陆地、海上和空中偷渡移民议定书》(2000 年)和《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》(2001 年)。

<sup>9</sup> 联合国毒品和犯罪办公室(2004 年)实施《关于预防、禁止和惩治人口贩运特别是妇女和儿童行为的补充联合国打击跨国有组织犯罪公约的议定书》的立法指导，该《指导》还指出，无论是跨国还是涉及各有组织的犯罪团伙应被作为从事人口犯罪的国内要素而被列入，第 45 段(a)-(b)款。

<sup>10</sup> 第 E/2002/68/Add.1 号文件。

<sup>11</sup> 见 1968 年全面调查，第 4 和第 5 段。

37. 在审议《人口贩运议定书》和第 29 号公约之间的关系时，国际劳工组织专家委员会指出，《议定书》人口贩运定义中劳动剥削的概念允许在两个文书之间建立一种联系。专家委员会还注意到，人口贩运定义的要素中包含的“手段”——包括威胁或使用暴力或其他形式的胁迫、诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或弱势地位——排除了受害者的自愿提供或同意。<sup>12</sup> 自第 182 号公约于 2000 年生效以来，专家委员会根据该文书审议了儿童的贩运和强迫劳动。自 2001 年以来，专家委员会在其根据第 29 号公约发表的评论中系统的审议了人口贩运的问题，并要求政府提供在预防、禁止以及惩治人口贩运方面采取措施的情况。<sup>13</sup>

### 涉及强迫劳动的区域文书

38. 一些区域条约，包括欧洲、美洲、非洲、独联体国家和阿拉伯国家，包含奴隶制、强迫或强制劳动以及人口贩运的禁令。<sup>14</sup> 一些非约束性文书，如《南方共同市场国家社会和劳动宣言》(1998 年)、《东南亚国家联盟关于保护和促进移民工人权利宣言》(ASEAN)(2007 年)和《东南亚国家联盟人权宣言》(2012 年)提供了进一步的规范性指南。

39. 一些区域法律文书专门突出了人口贩运，包括《美洲国家间未成年人国际贩运公约》(1994 年)和南亚区域合作联盟(SAARC)《关于预防和打击出于卖淫目的的妇女和儿童贩运公约》(2002 年)(“南亚区域合作联盟公约”)。另外两个区域法律文书的范围更为广泛。《欧洲理事会关于打击人口贩运行动公约》(2005 年)(“欧洲人口贩运公约”)专门寻求加强由其他反贩运文书提供的保护，并提高它们所提出的标准。<sup>15</sup> 因而，其有关受害者预防和保护的条款与《人口贩运议定书》的条款相比更为全面，而且大多数采用了强制性的措词。<sup>16</sup> 欧盟 2011 年 4 月 5 日关于预防并与人口贩运作斗争和保护其受害者的第 2011/36/EU 号指令(“欧盟人口贩运指令”)也寻求加强预防和受害者保护措施(第 1 条)。这两个文书都采用了人口贩运的定义，主要反映《人口贩运议定书》的定义。

<sup>12</sup> 见 2012 年全面调查，第 297 段。

<sup>13</sup> 见 2001 年专家委员会的报告，有关第 29 号公约的一般性意见(可从国际劳工标准数据库网站上查阅专家委员会的评论)。

<sup>14</sup> 见例如，欧洲人权公约(1950 年第 4 条)，欧洲社会宪章(1961 年)和欧洲社会宪章(修订)(1996 年)(第 12 条)(2)款，美洲人权公约(1969 年)(第 6 条)，非洲人类和人权宪章(1981 年)(第 5 条)，独联体国家人权和基本自由公约(1995 年)(第 4 条)和阿拉伯人权宪章(2004 年)(第 10 条)。

<sup>15</sup> 欧洲理事会(2005 年)：欧洲理事会关于打击人口贩运行动公约及其解释性报告，欧洲理事会条约丛书第 197 号，解释性报告的第 6 段。

<sup>16</sup> 其它区别包括欧洲人口贩运公约中对刑事犯罪给予“有效、适度 and 劝阻性惩处”处罚的要求，包括可提出引渡的监禁判决(第 23 条 (1)款)，以及创建一个监督公约实施的独立机制，即打击人口贩运行动专家组(GRETA)第 36 条。

## 国际和区域政策与合作框架

40. 2013年2月专家会议强调了在国家、区域和国际层面以及在多边体系范围内进行合作的重要性，同时指出仍存在着显著的实施差距。

41. 一些国际劳工组织文书列入了有关国际合作和援助的专门条款。例如，第182号公约要求成员国通过加强包括支持发展、消除贫困和普遍教育在内的国际合作和/或援助落实公约的相互援助(第8条)。<sup>17</sup> 专家委员会提出了各国可采取的措施建议，如加入国际或区域协会、投资于技术援助以及制订区域和双边谅解备忘录。<sup>18</sup>

42. 《人口贩运议定书》申明的三个目的之一是促进国际合作(第2条(c)项)，它呼吁缔约国执法、移民和边境控制机构之间的合作(第10条(1)款和第11条(6)款)。其他区域人口贩运文书类似的强调了国际合作的重要性。<sup>19</sup>

43. 联合国大会于2010年通过《打击人口贩运全球行动计划》，呼吁成员国采取打击人口贩运的紧急行动，包括预防人口贩运、保护并帮助受害者以及起诉人口贩运犯罪的措施。<sup>20</sup> 该行动计划还呼吁更强大的伙伴关系、加强国际组织和政府部门、公民社会、私营部门、媒体以及工人组织和雇主组织之间的合作。

44. 有关人口贩运的次区域、区域和区域间机制和举措众多。<sup>21</sup> 在亚洲，于2004年成立的协调湄公河流域打击人口贩运部长级举措(COMMIT)是由6个国家专门工作组管理的。其目前的次区域行动计划包括下列5个领域的目标：政策和合作；法律框架、执法和司法；保护、解救和重新融入；预防措施和减少脆弱性；以及监督、评估和反人口贩运数据体系。于2002年发起的有关人员偷渡、人口贩运以及相关跨国犯罪巴黎进程是涉及40多个国家和一些国际机构的自愿性和多边进程。尽管其主要重点是通过协调执法打击非法偷渡，但正越来越多的考虑到问题的根源。

45. 在非洲，欧盟和非洲国家于2006年11月通过了打击人口贩运特别是妇女和儿童瓦加杜古行动计划。该计划反映了欧洲和非洲国家有关受害者的识别、援助、保护和遣返、信息共享、以及预防和起诉方面开展合作的广泛承诺。还有一些受西非国家经济共同体(ECOWAS)、中非国家经济共同体(ECCAS)和南部非洲发展共同体(SADC)领导的次区域举措和行动计划。

46. 欧盟、欧洲安全与合作组织(OSCE)和欧洲理事会均致力于促进区域合作进程，在2011年通过《人口贩运指令》之后，欧洲委员会通过了《消除人口贩运欧盟战

<sup>17</sup> 2011年家庭工人公约(第189号)包含要求成员国之间合作的类似条款(第8条(3)款)。

<sup>18</sup> 见，例如，2012年全面调查，第610-625段。

<sup>19</sup> 见，例如，南亚区域合作联盟公约(第II和VI-VIII条)和欧洲人口贩运公约(第6章)。

<sup>20</sup> 联合国打击人口贩运全球行动计划(A/RES/64/293)，第4段。

<sup>21</sup> 亦请参见联合国有关人口贩运特别是妇女和儿童特别报告员的报告(A/HRC/14/32)。

略》(2012-2016年),该战略包含确保反人口贩运立法的有效实施,以及促进欧盟成员国和其他国家之间合作的具体措施。

47. 在美洲,南方共同市场和美洲国家组织(OAS)通过了打击人口贩运的行动计划。在2005年举行的美洲国家第4次峰会上,国家首脑对消除强迫劳动作出了承诺。

48. 与阿盟合作,于2010年在卡塔尔多哈发起了建立打击人口贩运国家能力的阿拉伯举措。

## 结论: 实施差距和机会

49. 国际法中明确规定了禁止强迫劳动和相关的做法,而且第29号公约中强迫劳动的定义至今仍完全适用。与其它国际文书一道,强迫劳动公约在打击人权和劳动权的违反方面发挥了一种重要作用。

50. 然而,如同2013年2月专家会议指出的那样,在实践中存在着严重的实施差距。本报告随后的章节中将审议有关第29号公约和其它国际文书条款的具体实施差距。

51. 关于国际和区域协调与合作,最近建立的大多数机制涉及人口贩运问题。这些机制有助于国家之间法律的协调,并加强了跨国合作,此类合作往往突出了刑法的实施。

52. 更广泛的国际合作方法可处理所有形式的强迫劳动,涵盖一套更全面的目标和干预措施,并涉及范围更广泛的利益攸关方。特别是,它可结合更强有力的突出预防强迫劳动的措施,包括通过以劳动力市场为基础的处理方法,并规定劳动力市场机构在国际协调机制中的参与。为有效的消除强迫劳动,一个新的文书可包括有关加强国际协调、合作和技术援助的专门标准和指导。

## 第三章

---

### 国家政策和机构框架

#### 国际法律框架

53. 终结强迫劳动要求跨部门的多方面反应,以及与社会伙伴和范围广泛的公民社会行动方的密切合作。鉴于普遍享有体面劳动是任何长期解决办法的核心,劳动力市场机构发挥有一种重大的作用。一个明确的国家法律和政策框架应提出所有形式的强迫劳动、其消除所需的所有方面的行动,以及许多利益攸关方之间的有效合作手段的一种综合处理方法。

54. 第 29 号公约并没有就消除强迫劳动的国家政策和机构框架提出具体的指导。相比之下,第 182 号公约要求成员国与“有关政府机构以及雇主组织和工人组织磋商,凡适宜时,考虑其他有关群体的意见”,“制定和实施将消除最有害的童工形式作为优先重点的行动计划”(第 6 条)。它们还要求“建立或指定适宜机制,监督落实本公约规定的实施”(第 5 条)。其第 190 号附属建议书提出了有关汇编统计数据的具体指导(第 5 段)。

55. 根据《人口贩运议定书》,要求缔约国制订综合政策、计划和其他措施,以预防并打击人口贩运和保护受害者,特别是妇女和儿童免遭二次伤害(第 9 条(1)款)。人权事务高级专员办事处的《建议原则和指导方针》证实了国家行动计划和与利益攸关方进行广泛的磋商(指导方针 1)以及研究和评估(指导方针 3)的重要性。

56. 欧洲人口贩运公约要求各缔约国“采取建立或加强负责预防和打击人口贩运各机构之间的国家协调措施,并制定和/或加强预防人口贩运的有效政策和计划”(第 5 条(1)款和(2)款)。它还呼吁缔约国“考虑任命负责监督反人口贩运国家机构的活动,以及国家立法要求实施的国家报告员或其他机制”(第 29 条(4)款)。

57. 国际劳工组织专家委员会提请许多政府关注通过一个打击强迫劳动的全面国家战略的重要性,以确保负有责任的公共机构采取综合和协调的行动,特别提及了

劳动监察。<sup>1</sup> 一个明确的国家政策为预防和禁止强迫劳动以及其受害者保护提供了一个出发点，特别强调了优先部门和职业的确立、提高公众认识、开发机构能力和动员支持。

58. 2013年2月专家会议强调了为有关预防、受害者保护、赔偿和实施措施的有效实施划拨适当资源的重要性。专家会议得出这样的结论，即需要加强有关强迫劳动的政策一致，包括出于强迫劳动目的的贩运。它还强调了社会对话、社会伙伴的参与以及通过以结果为导向的国家行动计划的益处。

## 国家法律和实践

### 国家政策和行动计划

59. 作为最低限度，打击强迫劳动和相关做法的国家政策和伴随的行动计划应包括：确定目标群体和强迫劳动的主要形式的研究和统计资料；法律框架和任何差距的分析；有关预防、保护和起诉的干预措施；利益攸关者和机构之间的协调；以及一个监督和评估框架。

60. 就本报告而言，审议的大多数国家通过了有打击强迫劳动和/或人口贩运的国家政策和行动计划。最早的一些例子是在拉丁美洲。在巴西，2003年通过的有关“奴隶劳动”的第一个行动计划为通过消除奴隶劳动全国委员会(CONATRAE)进行强有力的部委间协调提供了基础。以这一经验为基础，于2008年通过了第二个行动计划。列入了新的预防和重新融入措施，加强了专门流动检查组的权利并提议在强迫劳动的发源地成立就业机构。在秘鲁，于2013年通过的第二个打击强迫劳动全国计划的实施是由一个部委间打击强迫劳动全国委员会协调的，雇主组织和工人组织参与了该委员会。

61. 一些亚洲国家也采用了反对债役制度的政策和行动计划。在巴基斯坦，2001年有关废除债役和被解救的债役工人的康复的国家政策和行动计划概括了一系列优先干预措施，包括：确定债役程度的调查；司法、执法、劳动和地区官员的敏感性；债役家庭的职业培训；和建立法律援助小组。在尼泊尔，2009年通过的经修订的反对农业中的债役(儿童)全国行动计划列入了执法、提高认识和倡导、教育、以及收入和就业创造一类的措施。

62. 然而，由于《人口贩运议定书》自批准以来已在大多数国家采用，因而打击强迫劳动的行动计划不如打击人口贩运行动计划的数目多。这些行动计划通常包含有

---

<sup>1</sup> 见，例如，有关第29号公约实施的下列意见：尼日尔——实施公约与建议书专家委员会，意见，2011年；毛里塔尼亚——实施公约与建议书专家委员会，意见，2010年；阿根廷——实施公约与建议书专家委员会，意见，2010年；墨西哥——实施公约与建议书专家委员会，意见，2010年；赞比亚——实施公约与建议书专家委员会，意见，2011年。可在国际劳工组织标准网站(NORMLEX)查阅专家委员会的评论(CEACR)。

关起诉、受害者保护和预防的专门章节。在一些国家，劳工部积极参与了行动计划的制定，而且劳动力市场措施被完好地结合进总体战略。例如，约旦于 2010 年通过了包含有关与劳动相关措施的若干条款的打击人口贩运国家战略(目前正在修订中)。在乌克兰，2012-2015 年反人口贩运国家行动计划包含一系列以劳动力市场为基础的预防和保护措施。

63. 经与各利益攸关方进行广泛的磋商进程后，联合王国于 2007 年通过了《联合王国处理人口贩运行动计划》。与此类似，泰国总理于 2010 年主持了由劳动和公民社会组织举行的协调反人口贩运努力的会议，导致通过了《有关人口贩运国家政策和战略》(2011-2016 年)。此类磋商进程可帮助确保有效的多学科应对措施的实施。

64. 然而，大多数行动计划，无论它们是处理强迫劳动、人口贩运还是类似于奴役的做法，缺乏监督和评估机制。另外一个普遍弱点是缺乏有关其实施的专门的预算拨款。

#### 国家协调机制

65. 大多数国家成立了反对强迫劳动和/或人口贩运的国家协调机制，如国家委员会、部委间专门工作组或国家理事会。<sup>2</sup> 这些协调机制有时是根据在最高执行级别颁布的法律或法令建立的。在其它一些情况下，协调更多地具有临时性，由一个具体的部委或另外一个执行机构牵头。经验表明，一个具有确保国家政策和计划的实施权责的正式的协调机制更可能导致积极的结果。全国委员会应开展或确保有关实施进展和影响的定期监督和报告。

66. 自《人口贩运议定书》生效以来，大多数国家成立了国家委员会或类似的协调机构，它们趋向于突出人口贩运，有时完全突出出于性剥削目的的妇女和儿童贩运。在一些国家，出现了分别处理人口贩运和强迫劳动或债役的平行结构。秘鲁便是一个例子，在那里，通过 2004 年 2 月的第 002-2004-IN 号总统法令成立了一个有关人口贩运问题的常设多部门工作组，同时在劳动促进就业部长的领导下于 2007 年 1 月成立了打击强迫劳动全国委员会。在巴基斯坦，有关债役全国行动计划(2001 年)的实施是由劳动、人力和海外巴基斯坦人部长主持的一个全国委员会的责任，<sup>3</sup> 而 2005 年通过并于近期修订的反人口贩运战略，是由内务部长牵头的有关人口贩运部委间委员会负责监督的。

67. 毛里塔尼亚政府于 2013 年成立了一个打击奴隶制的残余以及促进一体化和减贫的国家机构(ANLSESILP)，以扩展有关前奴隶的识别并提供备选生计的现有计划。

<sup>2</sup> 为本报告汇编的 133 个国家的数据库表明 80 个国家制定有国家行动计划，86 个国家成立有全国协调机构，同时有 40 个国家采用了促进合作的其他措施。

<sup>3</sup> 这一职能最近被分散到省级政府。

68. 由于它们能够在提高认识、受害者援助和预防措施方面发挥一种重要作用，公民社会组织在全国协调机制中的参与被证明是有益的。尽管它们参与的程度存在显著的变化，但与非政府组织的合作目前在许多国家已成为标准做法。使雇主组织和工人组织系统地参与其国家协调机制的国家为数不多。此外，社会对话委员会不趋向于处理强迫劳动和人口贩运问题。然而，存在一些由雇主组织和工人组织采取或参与的反强迫劳动行动的显著例子。例如，在爱尔兰，公正和公平部所属的反人口贩运单位成立了若干有关专门问题工作组，工会参与了其中的某些工作组。

69. 在后面的章节中突出了雇主和工人可为打击强迫劳动做出的重要贡献。尽管此类参与高度符合期望，但除第 182 号公约外，处理强迫劳动、奴役和人口贩运的现有国际文书均没有明确提及工人组织和雇主组织在预防和打击强迫劳动和相关做法方面的作用。

#### 研究、报告和监督

70. 包括按性别和年龄分类的有关强迫劳动流行的统一资料的研究对于良好政策的制定、实施和监督是决定性的。在大多数国家，有关强迫劳动的规模和形式的知识库仍然薄弱、支离破碎和没有采用以被证实的方法为基础。鉴于通过标准的国家统计检查调查强迫劳动问题是困难的，这种情况并不使人感到意外。然而，对于强迫劳动和人口贩运问题的日益认识导致近年来加强了有关一些主题的研究努力，有时是在国际劳工组织或其它国际组织的支持下。例如，在尼日尔，国际劳工组织支持了由国家统计机构实施的有关成人和儿童强迫劳动的全国调查。尽管并不总是在全国范围，但一些其他国家也开展了类似的调查，包括摩尔多瓦共和国和尼泊尔。<sup>4</sup>

71. 大多数国家行动计划包括有关研究和数据收集的专门部分，而且往往突出已确定受害者的数目和概况。尽管此类信息是重要的，但它并没有揭示问题的真正程度。为本报告所审议的几乎有 50 个国家成立了有关数据收集的制度化机制，主要是有关人口贩运。葡萄牙的“观测站”是一个例子，它汇编了来自各实施机构和非政府组织的数据。目前在许多其它欧盟成员国中实行了类似的制度。在巴西，流动检查小组记录被解救的强迫劳动者的数目及其社会经济状况，以便检查有关预防和重新融入的公共政策的影响。

72. 国家数据收集体系和调查方面的一个共同问题是缺乏强迫劳动、人口贩运和相关做法的协调的定义和指标。另外一个普遍的问题是缺乏一个负责数据收集和分析的指定机构。由于定期家庭和劳动力调查并不包括强迫劳动和人口贩运，假如它们

---

<sup>4</sup> 国际劳工组织(2012年)：难以发现，难以计算：估计成人和儿童强迫劳动的调查指南，日内瓦。

欲实施有关这些问题的定期调查，则国家统计局一般会要求加强能力。任命一个独立的国家报告员也可能被证明是有效的。有关人口贩运国家报告员最初是在欧盟采用的，<sup>5</sup> 并随后在整个欧洲安全与合作组织成员国中加以促进。<sup>6</sup> 《欧盟人口贩运指令》要求设立一个国家报告员，或负有数据收集和汇编、评估为打击人口贩运而采取的国家措施并报告有关进展情况责任的相应机制(第 19 条)。尽管该《指令》的落实在一些国家仍处于进行中，但早已发布了一些全面国家报告，例如，由比利时、荷兰和芬兰的报告员。

73. 在其他一些国家，报告是由一个国家委员会或一个专门的部委发布的。例如，阿拉伯联合酋长国打击人口贩运全国委员会在其网站上发布了有关国家行动计划实施进展方面的年度报告。在美国，2008 年《威廉·威尔伯福斯人口贩运受害者保护重新授权法案》确立了广泛的报告和监督要求，无论是在国内还是在海外。

## 结论：实施差距和机会

74. 尽管国家计划、机构协调和报告随着时间的推移不断改善，但这些努力在大多数国家专门集中在人口贩运方面，而其它强迫劳动问题或是被单独加以处理，或是根本未被处理。在某些情况下，通过一个单一的政策框架和协调机构处理所有形式的强迫劳动和人口贩运可能具有增值价值，从而促进国家应对措施方面更程度的一致。此种安排或许将要求在最高执行级别做出决定，以指定各政府部门的明确责任。

75. 尽管许多国家制定了国家行动计划，但很少有国家使社会伙伴或是参与协调机构，或是参与具体活动的实施。社会伙伴在国家行动计划的协调、制定、实施和监督方面更大程度地参与可处理本报告后面确定的某些差距，特别是有关以劳动力市场为基础的措施。另外一个实施差距涉及数据收集。有关这方面的当前努力往往支离破碎，而且缺乏机构支持。没有有关强迫劳动的可靠的国家统计资料，则各国政府难以制定针对性的政策措施并监督和评估其影响。

76. 一个新的国际文书(多项)可突出国家政策一致和协调的重要性，以确保为反对强迫劳动和相关做法而采取措施的更大影响。它还可有关社会伙伴在此类措施方面的参与提供具体的标准和指导。最后，它可包括有关数据收集的指导，包括强迫劳动指标的一致。

<sup>5</sup> 见欧盟理事会有关打击人口贩运特别是有关妇女举措的第 2003/C 260/3 号决议和 1997 年 4 月 26 日有关预防和打击出于性剥削目的的妇女贩运有效措施欧洲指南的海牙部长级宣言。

<sup>6</sup> 欧洲安全与合作组织关于通过综合和前瞻性处理方法加强打击包括劳动剥削在内的人口贩运的第 14/06 号布鲁塞尔部长级决定。

## 第四章

---

### 预 防

#### 国际法律框架

77. 有效的预防战略着手解决强迫劳动问题的根源而不是表现形式，因而被广泛地承认为对其可持续地消除至关重要。没有有效的预防，则其他关键领域的投资，如受害者的识别、保护和执法不能充分地解决问题，因为新的受害者可能会简单地取代那些被解救的受害者。因此，预防必须成为打击强迫劳动和相关做法的任何战略的整体组成部分。

78. 在反对强迫劳动和类似奴役做法的早期国际法律文件中，有关国家采取预防措施的要求是含蓄而不是明确的。根据第 29 号公约承担的禁止采用强迫劳动的义务意味着预防行动的必要性，而且刑事制裁的强迫实施对肇事者起到了强大的震慑作用。<sup>1</sup> 1956 年废止奴隶制补充公约的第一条具有类似的含义，该条要求缔约国“采取一切实际而必要之立法及其它措施(……)达成完全之废止和废弃”被该文书列为非法的类似奴役的做法。相比之下，反对人口贩运的更近期的国际和区域文书，无论是强制性是还是非约束性的，均列入了明确的预防条款。与此类似，第 182 号公约要求成员国实施防止雇佣儿童从事童工劳动的有效措施(第 7 条(2)款(a)项)。

79. 反人口贩运文书中建议的预防措施可广泛地分为两类。第一类旨在减少弱势工人和群体成为受害者的危险，而第二类则旨在减少对某些可能会促进对人的剥削的产品和服务的所谓的“需求”，无论是出于性还是其他目的。

80. 《人口贩运议定书》有关“预防、合作和其他措施”的第三部分中提出了一般性义务，即缔约国须制定“综合政策、计划和其它措施”，以预防并打击人口贩运

---

<sup>1</sup> 如同在第二章中指出的那样，禁止使用强迫劳动的义务意味着国家不使用童工劳动并为此采取行动的义务。最近的政策和法律发展反映了这一观点的越来越多的接受，即国家在其领土和/或司法管辖范围内有义务保护其公民免遭非国家人权虐待。例如，工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则(A/HRC/17/31)；和欧洲人权法庭，Rantsev V. 塞浦路斯和俄罗斯，实施编号 25965/04，2010 年 1 月 7 日的裁决。

和保护受害者免于再度受害(第9条(1)款(a)和(b)项)。“凡适宜时”须包括与公民社会和其他相关组织的合作(第9条(3)款)。<sup>2</sup>

81. 关于旨在减少脆弱性的预防措施,《人口贩运议定书》规定缔约国“须致力于”采取诸如研究、信息和大众媒体运动以及社会和经济举措一类的措施(第9条(2)款)。《议定书》进一步要求它们“采取或加强措施”,以缓解诸如贫困、发展不足和缺乏平等机会一类的使人们容易受到人口贩运危害的要素(第9条(4)款)。

82. 关于减少需求措施,《人口贩运议定书》列入了强制性的用语,即缔约国“须通过或加强立法或其他措施(……)以抑制那种助长对人(……)的剥削从而导致贩运的需求”。这些措施可包括“教育、社会或文化措施”,包括通过双边或多边合作(第9条(5)款)。随后向缔约国提出的更具体的建议包括:私营招聘机构的管理、注册和发证措施;提高雇主的认识以确保其供应链不涉及人口贩运;通过劳动监察和其他相关手段实施劳动标准和法规;保护移民工人的权利;和劝阻利用人口贩运的受害者的服务。<sup>3</sup>

83. 各种各样的区域文书规定了具体和有时强制性的预防措施。《欧洲人口贩运公约》第5条包括有关预防的六项规定,其中一项要求促进以人权为基础的处理方法,和另外一项有关减少儿童对人口贩运的脆弱性的具体措施。在有关“需求”的第6条项下,除其他措施外,要求针对男孩和女孩的教育计划“强调基于性别的歧视的不可接受性”。第19条要求缔约国考虑采取将故意利用人口贩运的受害者的服务的做法定为犯罪的措施。

84. 《南亚区域合作联盟公约》要求各国考虑采取监督就业机构的措施,以防止“以招聘为幌子的”人口贩运(第8条(6)款),并建议各国将其预防和发展努力的重点放在已知的来源地区。

85. 人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针涵盖的一个新的方面是各国须充分努力消除公共部门在人口贩运方面的参与或卷入(原则6)。有关预防的原则7中建议的措施包括使潜在的移民了解风险,包括剥削和债役的风险,以及可利用的“合法、非剥削性移民”的渠道。各国还可考虑“修订可能迫使人们采用非法和可能受到伤害的劳务移民的政策”,包括审议压制或歧视性法律对妇女的影响。其他措施包括针对传统弱势群体的基础教育、技能培训和扫盲、改善儿童获得教育并确保向所有人提供有关出生、公民身份和婚姻的法律证明。

86. 国际劳工组织专家委员会在其对成员国的评论中强调了特别预防措施,包括针对大众的认识提高活动和针对特定弱势群体的措施,如移民、家庭和非正规就业工

<sup>2</sup> 《人口贩运议定书》第三部分中的其他条款包含有关信息交流和培训、边界措施以及履行安全或身份证件条款。

<sup>3</sup> 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国会议,“有关人口贩运工作组的活动”,由工作组主席提交的报告,第66段,第5届会议,2010年10月18-22日(CTOC/COP/2010/6)。

人和土著民族。<sup>4</sup> 它还强调了对利用强迫劳动给予的刑事制裁对潜在违反者的劝阻效果。

87. 除第 29 号公约外，许多其他国际劳工组织标准为强迫劳动的预防做出了贡献。<sup>5</sup> 总的来看，这些文书提供了保障一系列关键的劳动权的法律框架，从而防止可能会导致强迫劳动的出现、人口贩运和类似奴役做法的条件。在这些权利当中，关键的是结社自由和承认集体谈判权。假如将弱势工人组织起来，则与假如他们单独行动、处于孤立和没有同伴支持的情况相比，他们能够更好地维护其权利并抵制可能的胁迫和剥削。1949 年保护工资公约(第 95 号)包含有关这方面的若干重要条款，如那些管理实物津贴(第 4 条)、工资扣除(第 8 条和第 9 条)和工资的定期支付(第 12 条)的条款。2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)确定需要将下列措施列入国家政策，特别是，与隐蔽的雇佣关系作斗争，并指出此类情况会导致“合同安排产生剥夺劳动者应享有的保护的后果”(第 4 段(b)项)。

88. 2013 年 2 月专家会议强调了应由国家当局和社会伙伴对预防加以系统的考虑。它突出了劳动行政管理和监察的预防性作用，以及与其他执法机构和相关部门进行更好的协调的必要。它呼吁在弱势群体当中加强认识提高的努力，以及加强数据收集、知识共享和研究，以供制定预防措施参考。最后，它强调了处理“可能会沾染强迫劳动的商品或服务贸易”的必要性。

## 国家法律和实践

89. 尽管就预防在消除强迫劳动的总体战略范围内的至关重要性存在广泛的共识，但在实践中致力于这一方面的关注和资源往往有限。最通常采用的预防措施是执法官员的提高认识运动以及培训和敏感化。<sup>6</sup> 这些活动趋向于集中在人口贩运方面，而不是对更广泛的强迫劳动的关注。

90. 当需要采取预防措施处理强迫劳动和相关做法的根源时，应对这些根源进行更详尽的审议。

91. 因果关系的第一个领域涉及工人对强迫劳动的“脆弱性”。与其他人员相比，包括移民工人、土著和部落民族和低技能人员在内的特定人口群体趋向于面临更大

<sup>4</sup> 见，例如，第 29 号公约项下：阿根廷——实施公约与建议书专家委员会，关于加强劳动监察打击人口贩运的意见，2012 年；印度尼西亚——实施公约与建议书专家委员会，关于管理移民工人招聘的意见，2012 年；缅甸——实施公约与建议书专家委员会，关于认识提高活动的意见，2013 年；巴基斯坦——实施公约与建议书专家委员会，关于处理债役的原因措施的意见，2012 年；泰国——实施公约与建议书专家委员会，关于保护移民渔民的意见，2012 年。第 169 号公约项下：印度——实施公约与建议书专家委员会，关于使部落民族受益措施的意见，包括教育、培训和培训，2012 年；巴拉圭——实施公约与建议书专家委员会，关于预防土著民族强迫劳动措施的意见，2012 年。

<sup>5</sup> 有关其它相关国际劳工组织文书的情况，见第二章。

<sup>6</sup> 为本报告汇编的 133 个国家数据库表明 100 个国家开展了针对公众的提高认识运动，64 个国家开展了针对弱势群体的提高认识运动，同时 101 个国家为执法官员开展了培训和敏感化活动。

风险。尽管性别可能会加剧这一风险，特别是在有关强迫性剥削和强迫家庭劳动方面，但忆及这一点是重要的，即男女两性和所有年龄的人员都受到强迫劳动的影响。加剧对强迫劳动的脆弱性的要素包括歧视和社会排斥、缺乏或丧失资产(包括土地)和当地就业或可供选择的生计、以及不适宜的技能或不享有正规贷款和社会保护体系，而上述情况可能与性别或土著地位相关。可靠信息来源的缺乏，例如有关正规移民渠道和招聘代理商的合法性，意味着许多移民工人暴露于不必要的风险。对雇主的多种形式的依赖(包括住房、食品和工作许可证)加剧了工人的脆弱性，例如家庭工人的情况。在人们处于身体和社会孤立以及没有组织或具有集体代表的情况下，加剧了单独个人的脆弱性。影响到儿童的具体要素包括将他们送往城镇中心与亲属一道生活的做法、当地学校的缺乏以及对女孩的教育期待不高。相应的预防应对措施可被广泛的分类为针对最弱势人口群体和地区的“认识、社会和经济赋权”。

92. 因果关系的第二个领域涉及强迫劳动做法发生的环境，特别是有关肇事者。导致强迫劳动和相关违法又不受惩罚的执法不严的情况是一个首要的原因要素。假如使用强迫劳动被视为“低风险”，则少数不择手段的雇主可能会认为值得为获得不公平的利润而冒风险。其他原因要素包括：对雇主造成减轻成本的过分压力，特别是在劳动密集型产业中，或是由买方强加的不现实的生产期限或指标；腐败和治理不善；雇主当中劳动法知识的差距，或其实施的实际障碍；由涉及多层分包商或分散在若干地区或国家的漫长和复杂的供应链，以及由迅速发展的非正规经济提出的实施挑战；以及招聘和有时雇佣工人的私营就业机构或掮客的缺乏管理。书面雇佣合同的缺乏，特别是在非正规企业中，以及隐蔽的雇佣关系也属于关注之列。与长期惯例联系在一起的原因要素，如工资的预付或社会的态度(包括基于各种理由的歧视)具有特别的挑战性。

93. 利益攸关者之间缺乏有效的协调与合作也为强迫劳动的发生或未被发现营造了一种环境。例如，政府的不同部门之间，政府和公民社会之间或移民工人的原籍国和目的地地区或国家之间协调的薄弱，导致实施和管理方面的差距。预防措施要求广泛涉及“强化执法、协调与合作”。

94. 因果关系的第三个领域涉及可能是通过强迫劳动做法生产、交付或受其污染的产品或服务的贸易商、零售商、用户和消费者。尽管对此类商品或服务的“需求”的性质是复杂和有待辩论的，但信息的缺乏意味着人们通常无法就他们所购买、使用或消费的产品做出知情的选择。<sup>7</sup> 以消费者为基础的预防应对措施旨在提高透明度、信息和公众对特定商品和服务所生产条件的了解。改变消费者购买行为的可能

<sup>7</sup> “需求”一词在强迫劳动和人口贩运的背景下通常被用以一系列行动方和利益，包括雇主、招聘商、公司和商品及服务的终端消费者/使用者。“减少需求”的目的最初与出于性剥削的目的而贩运联系在一起，与其它(非性)强迫劳动的形式相比更成问题。消费者需求在后者的情况下一般是为了便宜的商品和服务。假如在生产过程中发生劳动剥削，则此种做法在消费者购买或使用商品或服务时属于他们不了解的“隐蔽成本”。

为整个供应链中的公司在完全尊重国家和国际劳工(和其他)标准的情况下运营创造了一种以市场为基础的刺激。

95. 强迫劳动和人口贩运的原因是多方面、复杂和相互关联的,因而,仅处理一个单一原因或原因的范围非常有限的预防战略的效果和影响将会是有限的。尽管大多数国家采取有某些预防举措,但这些举措很少经历过严格的评价和评估,意味着有关的经验教训不会被用以指导制定今后战略的。

#### 有关预防的国家法律框架

96. 一般来说,建立了取缔强迫劳动的强大立法可发挥一种重要的预防作用,因为它使得受害者能够提出控诉并对潜在的肇事者具有一种强大的震慑影响。然而,在制裁未达到必要的惩罚性以及和犯罪的量刑不成比例的情况下(如罚款或很短的监禁处罚),或在法律未得到适当实施的情况下,其震慑效果将大受影响。

97. 将有关预防强迫劳动的明确条款列入其国家法律的国家相当少。例如,几个南亚国家的债役立法没有提及预防。此类措施更通常的被列入国家行动计划或类似的实施框架,特别是涉及人口贩运的行动计划和实施框架。

98. 2000年《美国人口贩运和暴力行为受害者保护法案》以及随后的《重新授权法案》包括有关“预防和震慑人口贩运的经济选择”的条款,重点突出了在美国以外的被贩运工人的原籍国开展的活动。该《法案》呼吁“提高潜在人口贩运受害者的经济机会”的国际举措,如小额贷款、技能培训以及使儿童保持学业的计划,并促进妇女在经济决策方面的参与(第106节)。

99. 包含有预防性条款的反人口贩运法律的其它例子包括自《人口贩运议定书》通过以来颁布的那些法律。例如,在利比亚,2008年《反人口贩运法案》规定公共认识计划旨在:使有风险人员了解,特别是,人口贩运者采用的招聘技巧、虐待的形式以及可提供援助的机构;对受害者进行有关其权利的教育;以及劝阻助长对受害者剥削的需求,特别是妇女和儿童。在格鲁吉亚,2006年《打击人口贩运法》包含有关预防的综合条款,包括通过减贫、发展不足、失业和平等获得机会以及消除所有形式的歧视的计划。

#### 认识以及社会和经济赋权

100. 在实践中,最普遍的预防活动是提高认识。大多数运动旨在在一般公众或特定弱势群体当中提高对人口贩运的认识。例如,在布基纳法索,社会行动部以当地语言发行了宣传传单、举办了讲座、电影讨论以及有关童工和人口贩运的剧作论坛,同时在边界地区以及沿主要的移民通道通过“宣传大篷车”使人们了解信息。一些国家重点在移民工人利用的运输网络上开展提醒努力,如中国在公共汽车和火车站开展的针对青年女移民的运动,和阿根廷公共部门在长途公共汽车上播放有关人口贩运的通告。边界口岸和机场是可向移民提供信息的重要场合,许多国家编写了在

工人旅行时向他们发放的简要宣传册和类似的材料。塞浦路斯在机场和边界口岸散发多语言的宣传材料，阿拉伯联合酋长国在其两个国际机场上也采取了这样的做法，而黎巴嫩在其机场上散发有关家庭工人的权利和义务的小册子。菲律宾海外就业管理部门(POEA)为准备启程的移民提供了广泛的就业介绍和就业前研讨会。亚洲的许多其他移民原籍国也采取了这样做。缅甸政府向在泰国新设立的五个中心派遣了劳工参赞和官员，以便为移民工人提供帮助。政府还在缅甸国内开展了提高对禁止强迫劳动认识的运动，包括通过以少数民族地区的语言散发宣传材料。

101. 针对学校开展了一些提高认识和教育努力。在中国安徽省，教育厅向 900 多万学生发放了有关生活技能的教科书，包括有关人口贩运危险和保护方面的信息。埃塞俄比亚的小学课本包括有关预防童工劳动和人口贩运的指导。阿塞拜疆政府向教员和学生发放了成千上万反人口贩运的小册子、袖珍卡片、张贴画和视频光盘。在塞内加尔，那里的强迫儿童乞讨是一个受关注的问题，家庭部开展了使宗教领导人对伊斯兰教并不惩处这一做法的事实敏感化的计划，同时家庭部和教育部为开设现代可兰经学校(daaras)进行了共同努力，儿童在此类学校中既可接受标准教育，也可接受可兰经教育。

102. 社会和经济赋权举措可加强个人和社区对强迫劳动和人口贩运的抵抗力。尽管取得广泛进展取决于有关发展和减贫的综合政策，但针对性行动可惠及具体的弱势群体，例如通过教育和技能培训、就业机会和社会保护。巴西正在运行一个旨在消除非正规中间人(gatos)的作用的促进农村地区就业的试点项目，他们在奴隶劳动的链条中往往是第一个环节。印度政府正在采用一种“以趋同为基础的处理方法”，以使在砖窑工作的移民工人享有各种家庭权利和津贴，而作为邦际移民，他们目前被剥夺了这些权利和津贴。目的是打破可能会导致债役的贫困和债务的循环。<sup>8</sup> 颁布了一些中央和邦政府法令，以允许移民家庭享有儿童发展计划、粮食补贴、卫生和人寿保险、母语教育、健康营地、流动法律援助、住宅和其他津贴。与此类似，巴基斯坦的旁遮普省雇员社会保障机构正在进行砖窑工人登记的试点，而且由政府资助的旁遮普省的一个项目正在为砖窑工人提供用以收入创造和其它目的的无息小额贷款。提供承受得起的可选择贷款来源，包括在移民工人的原籍国，可帮助工人在贷款方面减少对雇主和放债人的依赖，从而减少他们对债役的脆弱性。然而，经验表明，必须对微型贷款产品的设计和发放机制给予认真的考虑。<sup>9</sup>

103. 在摩尔多瓦共和国，区域多专业工作队正在协调一个以人权为基础的保护人口贩运的受害者和潜在受害者的处理方法，包括处于极端经济困难的家庭、单身母亲、残疾人和父母在国外工作的儿童。提供的支持包括卫生医疗、法律咨询以及心理和

<sup>8</sup> 减少对债役的脆弱性的此种处理方法包括使雇主、劳工招聘商和工会同时参与行动和对话的干预措施。

<sup>9</sup> S. Premchander, et al. (即将发行, 2013年): 预防并消除债役: 由微型金融主导的处理方法的潜力和局限性, 国际劳工组织, 日内瓦。

物质支持。阿尔巴尼亚报告了一些针对儿童的小规模预防的努力，如出生登记和处理学校辍学率，以及使妇女、失业者和吉普赛人获得就业和职业培训。

104. 工会或其他组织支持将弱势的工人组织起来，特别是在非正规经济中，可以教育并赋权使他们能够确保其条件的改善。许多国家的工会寻求支持将家庭工人组织起来。例如，中国香港特别行政区工会联合会与国际家庭工人网络合作，以便来自印度尼西亚的家庭移民工人组织起来，而菲律宾家庭工人工会(SUMAPI)在通过新立法保护其劳动权方面发挥了关键作用。工人组织发展了保护移民工人权利的区域间协定。例如，在尼泊尔和斯里兰卡(原籍国)的工会中心与包括巴林和科威特在内的其在目的地国中的对口单位之间缔结了一些双边合作协定。工会还为移民工人制定了控诉程序。

#### 加强法律的实施、协调与合作

105. 当有效地加以实施时，立法可在与劳动相关的一系列地区为强迫劳动和人口贩运的预防做出贡献。因此，将劳动法的覆盖面扩展到包括弱势群体是重要的。约旦于 2008 年修订了其劳动法，废除了将家庭工人排除在外的条款，并于 2009 年颁布了一个尊重家庭工人的新法规，明确规定了雇主和工人的义务，包含有关工时、带薪休假和工作条件以及要求为工人开设银行帐号的条款。在菲律宾，2013 年的《家庭工人法案》规定了家庭工人的工资、工时和休假津贴，并要求雇主对他们进行登记。该法案还明确规定了解救受虐待家庭工人的程序。

106. 立法的其它领域处理了更具体的诱发因素。<sup>10</sup> 例如，为了避免雇主的过分控制和工人的依赖，立法可规定雇佣关系。巴林政府于 2009 年采取了一些改革可兰经学校保证人身份制度的措施，包括使移民工人享有在没有其原雇主的同意下改变雇主的自由，并要求劳动力市场管理局为此类流动提供便利。然而，2011 年采用的一个新的法律要求责成工人在为其首个雇主工作至少一年后才能流动。

107. 管理私人招聘业的立法在处理招聘进程本身中的弊端(如向工人收取费用、提供欺诈性的文件、隐瞒工作的性质或条件)，以及在就业地点发生的虐待(包括合同替代、不支付工资、欺诈性的工资扣除)方面发挥了一种关键作用。许多阿拉伯国家取缔了由招聘机构向工人收取费用的做法。例如，在科威特，标准的雇佣合同要求任何一个担保一名家庭工人的人员支付工人的旅费和相关的招聘机构费用，而且 2010 年的一个部颁命令禁止招聘机构从家庭工人那里收取任何报酬。在越南，2011 年的反人口贩运法要求招聘机构与工人签订书面雇佣合同，而且必须在当地劳动管理局进行登记。在埃塞俄比亚，禁止向工人收取费用的第 632/2009 号职业介绍所公

<sup>10</sup> 专家委员会突出了若干此类领域，包括：通过提出合理长短的通知时间限制离职自由；根据中东伊斯兰教学校保证人身份的制度，移民家庭工人在其雇主那里缺乏人身自由；以及移民工人私人招聘的管理和监督方面的薄弱。专家委员会已要求各国政府采取处理这些问题的措施。

告的一个重要条款是一个机构和一名工人之间的雇佣合同须尊重埃塞俄比亚法律，而且条件不得低于适用于在目的地国从事相同工作的工人。

108. 制定并实施管理国际劳务移民的公平和有效的政策也是非常重要的。<sup>11</sup> 尽管承认所有国家确定其移民政策的主权，然而，人们承认这一点，即无论是在原籍国还是在目的地国，不适当的限制或复杂的政策可能会驱使未来的移民和雇主共同寻求规避法规，从而潜在地助长非法移民、人口贩运和强迫劳动。例如，阿根廷对来自南方共同市场和相关国家的移民采取了一种公开政策。2004年的《移民法案》确保移民及其家庭，即使是在没有文件证明时，在保护、住房和权利方面享有与国民相同的条件，特别是在社会服务、公益、卫生、教育、司法、劳动、就业和社会保障方面。此外，大祖国计划在2004和2011年之间导致一百多万移民的合法化。简化程序并使人们能够广泛地获取有关正规移民渠道、国外的就业空缺以及信息如何获取，也可成为预防虐待的强有力手段。

109. 劳动监察部门在工作场所预防强迫劳动和人口贩运方面发挥了一种关键作用，但它们在许多情况下缺乏充分发挥这一作用的适当的人力和财政资源及培训。考虑到他们在工作场所的出入，劳动监察员处于发现形势的早期运行迹象的理想位置，假如没有采取修正行动，可能会发展成强迫劳动。他们可提高认识和提供教育，并建议雇主防止此种情况的发生。<sup>12</sup> 例如，在西班牙，劳动和社会保障监察三方执行委员会中有一个负责为劳动监察部门提出措施建议并评估行动的专门小组，特别是有关在“非正规”经济中违反了劳动立法并导致劳动剥削的情况。

110. 除刑事惩处外，一些国家采取了旨在震慑和防止个人及企业采用强迫劳动的经济制裁。例如，2008年通过的巴西的第二个消除奴役全国计划规定了禁止被发现使用奴役的实体(遵循适当的管理程序)从私营或公共来源那里获得贷款，以及禁止它们与公共实体签订合同的措施。

111. 在美国，针对公司的一个创新法律措施，2010年《加利福尼亚州供应链透明度法案》要求大型企业和零售商公开其从供应链开始消除奴役和人口贩运的努力。该《法案》为教育消费者“如何购买由负责任的管理供应链的公司生产的商品”的州政策做出了贡献(第2节(j)项)。美国最近的另外一项措施是2012年颁布的旨在在联邦合同中预防人口贩运的第13627号《执行指令》，该指令要求修订联邦采购指南，以便将禁止有关误导性或欺诈性招聘做法、收取招聘费用以及损毁或没收个人

<sup>11</sup> 2006年国际劳工组织关于劳务移民的多边框架就有关劳务移民以权利为基础的处理方法提出了非约束性的原则和指南，包括国际合作、移民工人的保护以及预防虐待性移民做法的方法。

<sup>12</sup> 专家委员会强调，某些违反劳动法情况的累积可能是强迫劳动的一个指标。加在一起，这些违反构成“强迫劳动”的刑事犯罪。见2012年全面调查，第321段。在预防行动中，劳动监察员可在形势得以进一步恶化到一种强迫劳动之前发现并就个别违反情况采取行动。在极端情况下，他们可命令企业关闭。在第七章中对劳动监察加以了更详尽的论述。

身份证件包括进来。它还要求在国外从事服务的某些联邦承包商和分包商保持对预防人口贩运计划的尊重。

112. 人权理事会成立了一个有关人权以及跨国公司和其它商业企业问题的工作组,以促进《工商业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》的实施。<sup>13</sup> 该《框架》明确了国家保护人权免遭第三方虐待的义务,包括商业、公司尊重人权的责任,以及在发生违反时分担向受害者提供有效补救措施的责任。<sup>14</sup> 全球有许多公司通过了自愿遵守举措,这些举措区别很大,但通常结合工作中基本原则和权利,而且有时结合其它劳动权利和环境标准。尽管此类举措的审议超出了本报告的范围,但应注意到各方表达了保留意见。企业社会责任并不能取代所有行动方负有的尊重国家立法的义务,而且不能替代享有适当的资源和实施的法定实施机制。

113. 雇主及其代表性组织参与了预防强迫劳动和相关做法的行动。尽管认识和教育计划大多趋向于针对工人,但显而易见雇主也可从此类计划中获益,以增加他们对普遍实施的法律和遵守方法的知识。<sup>15</sup> 雇主行动的一个创新型范例是由巴西的大公司于 2005 年发起的“消除奴役国家契约”。该契约承诺签署各种的行动,主要是在其价值链中停止与被公司列入使其工人处于类似奴役条件的实体作生意。<sup>16</sup> 其它措施包括生产商和供应商的雇佣关系的正规化,以及支持从类似奴役条件下解救出来工人的社会重新融入。

114. 另外一个例子是在招聘行业,那里的许多私营招聘机构也在第 181 号公约所包含原则的基础上通过了指南或自愿准则。国际私营就业机构联合会(CIETT)以十项原则为基础通过了一个《行为准则》,包括其成员不得直接或间接、全部或部分就与求职者 and 工人的安置直接相关的服务收取任何费用或成本。在越南,人力供应协会(VAMAS)于 2010 年通过了一个《行为准则》管理输送工人海外就业的机构,并从那时起采用了一种根据其对《准则》的遵守情况为其成员评级的制度。

115. 无论是在国家内部还是在国家之间,早已强调了有效的合作在打击强迫劳动和人口贩运的所有行动中的极大的重要性。<sup>17</sup> 一个预防人口贩运和剥削移民工人的相当普遍的措施是在原籍国和目的地国之间缔结双边谅解备忘录。大韩民国的就业许可证制度(EPS)完全是通过公共就业机构运行的。该制度规定与不同的其他亚洲的原籍国缔结谅解备忘录,并保障外籍移民享有与韩国工人相同的报酬、津贴和劳动

<sup>13</sup> 文件编号: A/HRC/17/4。

<sup>14</sup> 《关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》,国际劳工局理事会于 1977 年通过,并于 2000 年和 2006 年修订,包含相关的指导,包括有关工资、津贴和工作条件在内的(第 33-35 段)相关指导,以及包括申冤程序(第 41-59 段)在内的产业关系指导。

<sup>15</sup> 国际劳工组织为雇主编写了有关强迫劳动的宣传材料,并广为散发。见国际劳工组织(2008 年:打击强迫劳动:雇主和商业手册(修订版,即将发行)。

<sup>16</sup> 第七章中提供了巴西有关公共记录(“不法行为名单”)的进一步情况。

<sup>17</sup> 有关国家部委间和多机构协调机构的讨论,见第三章。

权。菲律宾和沙特阿拉伯政府之间 2013 年的一个劳动协定涵盖菲律宾家庭工人的招聘和就业，包括有关工资和工作条件、设立帮扶热线和解决争端程序、以及方便出境签证的条款。

116. 还要求国家内部负责预防不同领域的各部门之间的合作，<sup>18</sup> 以及内部移民工人的输出地和目的地之间的合作。例如，在印度，一些输出地和目的地邦和联邦劳动和就业部之间签署的两个谅解备忘录提出了保护邦际移民工人的明确作用和责任，并规定了以邦为基础的行动计划的实施和邦际合作的基础。

### 以消费者为基础的措施

117. 以消费者为基础的处理方法涉及道德标签和其他措施，包括广告和公众/消费者意识运动，旨在鼓励购买“没有剥削”的产品。大众传媒在这方面发挥了重要作用，而且主要的广播电台以及国家和国际印刷和在线传播处理奴役主题的例子越来越多，以便教育公众并曝光违法行为的案例。

118. 旨在改善农业工人的劳动条件的一个综合处理方法的例子，包括以消费者为基础的措施，是由美国佛罗里达州的一个以社区为基础的组织、Immokalee 工人联盟发起的公平粮食计划。该计划确保了主要是移民的西红柿采摘工工资的增加，得到了由佛罗里达州西红柿公司采购商支付的价格奖励的支持，并在整个佛罗里达州西红柿产业中实施了以人权为基础的行为准则。公民社会团体对零售商完全通过该计划采购西红柿施加了压力。

119. 商业性剥削一直是针对阻止对性服务需求的大规模运动的主题，此类需求会助长人口贩运。例子包括保加利亚，在那里，利用人口贩运的受害者的服务被定为犯法，并发起了针对性服务用户的宣传运动。格鲁吉亚也修订了其《刑法典》，将有意利用人口贩运的受害者的服务定为犯罪(第 143 条(3)款)。为警告无论是出于性还是劳动的目的而要求此类服务的潜在客户，当局目前正采用公共部门通告和电视节目目的做法。

120. 在针对性产业以外需求举措为数不多的例子中，荷兰政府开展了提高对劳动剥削危害认识的广泛运动，包括以 14 种语言印刷的广为散发的包含有关劳动剥削的迹象和受害者权利信息的小册子。在葡萄牙，政府在北部的一个城镇发起了一个防止剥削罗马尼亚移民农业工人的提高认识运动。

## 结论：实施差距和机会

121. 在国家层面打击强迫劳动和人口贩运预防行动的例子不胜枚举。然而，预防针对全面因果要素的真正综合处理方法普遍缺乏。相反，情况往往是，部分应对措施

<sup>18</sup> 第一个此类谅解备忘录是奥里萨邦、安得拉邦与联邦劳动和就业部之间于 2012 年签署的，第二个谅解备忘录是北方邦、贾坎德邦、比哈尔邦与恰蒂斯加尔邦和莫尔邦之间于 2013 年初签署的。

之一是处理工人脆弱性，或个人的“需求”方面。劳动行政管理和监察体系在预防领域的潜力通常未被利用。此外，对雇主、商业和工会在预防强迫劳动和人口贩运方面的重要作用未给予充分的关注。进一步的实施差距涉及缺乏对所采取的各种预防措施进行严格的检查和影响评估。

122. 无论怎样，许多行动的例子是较近期的，表明打击强迫劳动的预防性措施正得到越来越多的重视。措施开始超出了提高弱势工人的认识，而将更新颖的处理更广泛的因果要素的方法包括进来，如肇事者不受惩罚、不适当的立法保护、协调方面的差距以及消费者行为。

123. 本分析表明，预防战略需通过一致的政策框架必须处理大量的系统和结构问题，此类问题创造了发生和存在强迫劳动和相关做法的环境。因而，除了成为具体国家法律、政策或行动计划的主题外，预防和消除强迫劳动的目标需要被纳入政府政策的不同组成部分(包括就业、社会保护、减贫、移民和产业关系)。

124. 因此，在一个(或多个)新文书中有机会向成员国和社会伙伴对可被列入打击强迫劳动的综合预防战略的措施提供标准和具体指导。它可包括减少工人对强迫劳动的脆弱性的措施，而且还可通过一项解决可能会导致发生强迫劳动的一系列因素的综合方法来处理其他重要的领域。

## 第五章

---

### 保 护

#### 国际法律框架

125. 在当前这份报告的背景下,保护是指向强迫劳动的受害者提供直接援助的措施,法律保护和长期的社会和经济上的支持。全面的保护措施能使受害者从因强迫劳动而受到物质和心理的影响中恢复过来,防止他们再次受害并且鼓励他们自愿参与反对其剥削者的法律程序。此类措施可以形成一个更准确地识别受害者,减少再次受害的案件,提高起诉的比例,和因此减少强迫劳动案例的良性循环。缺少强有力的保护阻止了受害者向当局寻求帮助,因经常担心他们人身安全及其家庭成员的人身安全。在围绕必须采取一个以“权利为基础”和一个“以受害者为本”的保护方法上,在国际上已达成了一项共识。

126. 第 29 号公约并未载有解决保护强迫劳动的受害者的明确条文。然而,国际劳工组织专家委员会强调指出,这一规定是不言而喻的,因为保护性措施对于防止原受害者重新陷入一种可能受到剥削的脆弱处境是至关重要的。<sup>1</sup> 例如,专家委员会已指出,禁止奴役劳工应有经济援助的配套措施以确保被解救的劳工不再回到奴隶制下。<sup>2</sup> 专家委员会还强调指出,强迫劳动的所有受害者,无论其在本国领土的身份如何,都应得到足够的保护以便保证他们充分享有其各种权利。<sup>3</sup> 第 182 号公约要求成员国采取有效措施,为儿童摆脱最恶劣形式的童工劳动和他们的康复和融入社会提供直接帮助,并且保证他们享有免费的基础教育(第 7 条)。

127. 贩运议定书的第二部分包含了保护受害者的条款,这些条款多数都是非强制性的或者是带有限定性的用语。例如,这项议定书要求每一个缔约国保护在“适当的

---

<sup>1</sup> 见 2012 年全面调查第 325 段和 2007 年全面调查第 83 段。

<sup>2</sup> 2007 年全面调查,第 71 段。

<sup>3</sup> 2012 年全面调查,第 325 段。为帮助受害者所采取的措施也许也应包括:发放临时的居住许可证(例如,智利——实施公约与建议书专家委员会:直接询问,2012 年);驻外的外交使团提供帮助服务以便保护工人和他们在目的国的权利(例如,印度尼西亚——实施公约与建议书专家委员会,评论,2012 年);以及提供庇护所、食物、衣服、建议咨询和医疗服务以及安全(例如,赞比亚——实施公约与建议书专家委员会,评论,2013 年)。

情况下以及在可能的范围内按照本国法律”保护受害者的隐私和身份。其他有限定的条款包括，受害者应获得有关法庭和行政管理程序的信息和支持，以便在反对罪犯的刑事诉讼中能够表达他们的意见并予以考虑；应保护受害者的人身安全；以及适当考虑他们的安全，但不应有任何不必要的推延，在倾向自愿的基础上促进对受害者的遣返。关于对受害者的支持问题，议定书要求缔约国“考虑”为受害者采取身体、心理和社会恢复的措施，包括通过提供住房、建议咨询和信息、医疗、心理和物质帮助、以及就业、教育和培训机会。还要求缔约国“考虑”允许受害者在适当的情况下临时性或永久性地在其本土停留的措施。本议定书对有关儿童具体措施方面未提供指导，尽管必须要考虑他们的特殊需求(第 6、7 和第 8 条)。

128. 关于受害者的保护问题<sup>4</sup>，区域性的贩运文书一般做出了更具体的和限制性的规定。非限制性的国际文书，诸如人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针以及于 1985 年通过的联合国为罪行和滥用权利行为的受害者诉诸法律的基本原则宣言(“为罪行的受害者诉诸法律的基本原则”)，提供了有关保护受害者的详细指导。

129. 在这些区域性的和非限制性的文书中阐述的核心原则包括及时识别受害者作为必要的第一步，因为无法识别受害者有可能造成进一步剥夺他们的权利，以及使他们继续处于受剥削境地的结果。<sup>5</sup> 应为受害者提供快速的保护以及物质、医疗、心理的和社会的救助。<sup>6</sup> 他们不应为其犯罪的直接原因是由被贩运造成的而受到起诉和惩罚，<sup>7</sup> 还应考虑儿童和移民工人的特殊需求。为儿童提供的保护性措施应考虑他们的最大利益并且包括年龄的推测、监护人的委派以及提供教育。<sup>8</sup> 为移民工人提供的措施可包括居住和工作许可，考虑和恢复期以及最好是在自愿的基础上促

<sup>4</sup> 见，特别是欧洲贩运公约和欧盟贩运指令。南亚区域合作联盟条约对成员国在保护和帮助被贩运的妇女和儿童去卖淫规定了一系列的义务，包括为受害者康复建立庇护所并且提供法律咨询、建议咨询、工作培训和医疗(第 9(2)条和(3)条)。

<sup>5</sup> 欧洲贩运条约要求缔约国落实一项法律框架以便识别受害者并确保受过培训的人员要参与这一过程(第 10 条)。另见人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针，指导方针 2。

<sup>6</sup> 例如，见为罪行的受害者取得公理的基本原则，第 14 段。

<sup>7</sup> 在贩运的背景下，人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针指出：“被贩运的人员不应因非法进入各国或其途经的和目的国居住，或者他们卷入了非法的活动的程度是被贩运的直接后果造成的而被拘留、指控或起诉。”(原则 7)。另见欧洲贩运条约(第 26 条)和欧盟贩运指令(第 8 条)。目前生效的国际和区域的文书为贩运的受害者仅规定了非惩罚性的处罚，而这一原则也应适用于强迫劳动的受害者，这些受害者也许并未像贩运议定书所明确规定的受害于人口贩运。

<sup>8</sup> 例如，关于国际拐卖未成年人的美洲间条约要求缔约国采取措施以便“在考虑他们最大利益期间切实保护未成年人”(第 1 条(a))，欧洲贩运条约具体表述了，在受害者年龄未确定的情况下，但有理由确认他或是她有可能是儿童，那么受害者将被认为是一名儿童并且要给予特殊的保护性措施(第 10 条(3))。

成安全遣返。<sup>9</sup>应对他们的保护需求与受害者，包括儿童，进行磋商<sup>10</sup>以及对受害者与当局之间的配合援助不应是有条件的。<sup>11</sup>

130. 2013年2月专家委员会会议强调，需要采取适当的措施以便保护所有的受害者和嫌疑的强迫劳动的受害者，无论他们是否是被贩运，并且必须改进对受害者的识别。会议还认为，强有力地保护受害者措施可对起诉产生积极的影响。

## 国家法律和实践

### 识别受害者

131. 准确和及时地识别受害者是保护他们的先决条件，否则受害者仍无法摆脱受到剥削或被当作罪犯而不是受害者，并且因他们处于强迫劳动的状态而犯罪，因而可能被起诉、驱逐或被监禁。众多因素使受害者识别问题面临挑战。例如，雇主可能隐瞒工人的违法或非法的情况，受害者经常担心被发现和被驱逐，而且工作场所经常是设在偏远的和隐蔽的地方。甚至即使潜在的受害者被发现并且愿意谈话，也需要对其在敏感性的问题上进行盘问以便充分了解他们的处境并且决定他们是否遭到直接或间接的胁迫或虐待。

132. 全球的数据显示，大多数强迫劳动的受害者未被识别。例如，联合国毒品和犯罪问题办事处有关人口贩运的数据显示，2007至2011年之间全世界仅发现了43,000名贩运受害者，其中仅约有三分之一的贩运的受害者是受制于劳动剥削的目的。<sup>12</sup>对比国际劳工组织从全球估计的2,090万强迫劳动的受害者，很明显这只是一部分。

133. 各类的行动方首先应与受害者进行接触，包括警察、劳动监察员、工会、医务工作者、使馆工作人员和非政府组织。在这些行为者介入识别以及事后将受害者移送给保护服务方面，各国之间存在很大区别。劳动监察部门在识别方面可以发挥重要的作用，有些国家例如，巴西、秘鲁和西班牙，已经设立了专门的劳动监察小组打击强迫劳动。<sup>13</sup>根据印度和巴基斯坦的奴役劳动法，地区的治安法官和地区的警备委员会对于查找奴役劳工和确保有效的康复承担着主要责任。

<sup>9</sup> 例如，欧洲贩运条约要求缔约国提供至少30天的恢复和考虑期。(第13条)。

<sup>10</sup> 欧洲贩运条约呼吁，在双方同意和有依据的基础上提供援助和支持措施(第12条(7))；另见欧盟贩运指令，第21条。儿童权利公约(1989年)要求缔约国确保那些有能力形成自己主见的儿童应能够自由地表达其观点，确保对他们的观点应予以考虑(第12条)。

<sup>11</sup> 见联合国毒品和犯罪问题办事处立法指南，第62段；联合国人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针，第8项原则；欧洲贩运条约，第12(6)条。

<sup>12</sup> 联合国毒品和犯罪问题办事处(2012年)：关于人口贩运的全球报告，第25页，维也纳。

<sup>13</sup> 劳动监察员的作用将在第七章中做进一步的讨论。

134. 热线也可作为进行接触的第一个有用的环节，然而，热线的业务员可将受害者转给帮助提供方。就本报告而言，被考察的大多数国家都已开通了热线服务，这些热线或者是由政府运营或者是由非政府组织运营。然而，很多热线不能提供全天服务，大多数并不提供解释，因此受害者很难使用这些热线。然而，许多热线是专门针对贩运或暴力的女性受害者，因而减少了其他受害者使用这一服务的可能性。

135. 执法人员，包括劳动监察员、工会、公民社会组织以及其他有关的行为方需要培训和指导以便使他们能够判断个别工人或群体是否处于强迫劳动的状态。一些国家，例如比利时和美国，已经开发了并且传播了帮助一线人员做出判断的指标清单。<sup>14</sup>一旦受害者被识别，他们必须被移送提供专项帮助的组织。有些国家已经建立了全国移送机制(NRMs)。这一机制帮助受害者获取保护服务并且已开展了缔约国和非缔约国行动方之间的合作。这种全国移送机制首先是在欧洲背景下建立的，之后在其他地区也已建立。在巴西，权利受到侵犯的家庭或个人，包括通过强迫劳动，将被移送专门的社会帮助移送中心(CREAS)，这一中心提供一系列的社会服务和帮助。在克罗地亚和摩尔多瓦共和国，全国移送机制依靠多功能流动工作队，其中包括执法官员、非政府组织和护理提供者以便帮助识别贩运受害者。2012-2016年，欧盟贩运战略，推动了跨国的移送机制以便促进识别、移送和对跨境受害者提供帮助。这类体制在南东欧进行了试点。

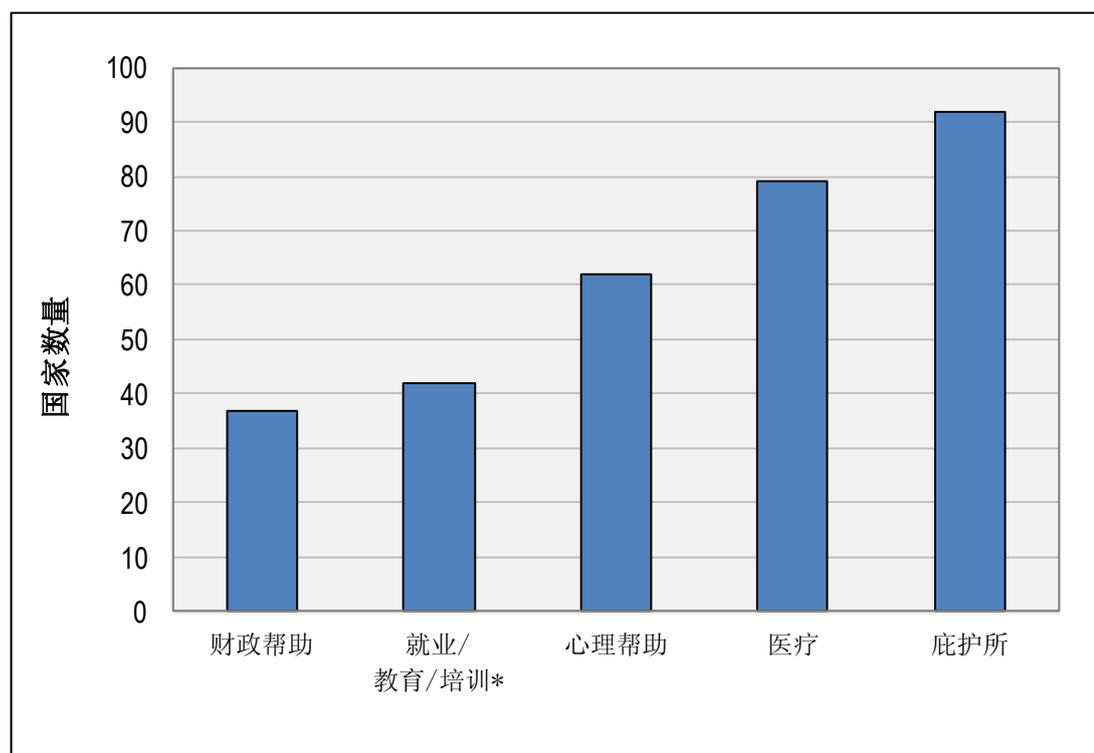
### 直接帮助措施

136. 不是所有的国家在国家法律中都有专项保护措施的规定。在国家行动计划/规划中制定这些措施则更为普遍，覆盖被识别是贩运受害者的人员。提供直接帮助的方式不同。例如，由公共当局、或是通过由公共基金或私人捐助支持的非政府组织。

---

<sup>14</sup> 指标是指一种有可能存在的强迫劳动和贩运的标志。例如，美国国土安全部已经开发了以一种问题清单为形式的人口贩运指标体系，例如，人员是否拥有自己的身份证和旅行文件，能否自由地与其朋友或与其家庭进行接触或为了某一目的被招聘以及强迫从事一种不同的工作或以被驱逐进行恐吓。国际劳工组织已经开发了并且散发了一个有关强迫劳动指标的小册子。

## 为受害者提供的直接帮助措施



\*大多数国家为贩运儿童受害者提供教育、几乎没有任何国家为成年人提供这些服务。

资料来源：国际劳工组织数据库。

137. 为本报告进行考察的大多数国家都提供了基本的帮助，例如临时庇护所和医疗，以及许多国家都要求他们的执法人员向受害者用他们能懂的语言介绍关于他们的权利、选择和义务的情况。相对较少的国家提供了一个全面的一揽子帮助办法，包括心理咨询或与就业相关的服务以便确保受害者长期的社会融入，例如，通过物质帮助(以现金或实物)或者通过就业、教育或职业培训。当提供这些服务时，这些服务主要是针对儿童受害者。

138. 在巴西，摆脱了强迫劳动的工人可获得三个月的失业津贴(官方的最低工资)，并且能享有助学现金转移计划(Bolsa Escola)以及扫盲计划。在马托格罗索，劳动部通过提供职业培训以及与当地企业建立的合作关系对被救助的或潜在的受害者的经济融入进行帮助。在玻利维亚多民族国，采取了措施为瓜拉尼人民在查科地区的偏远农场摆脱了劳役之后向他们提供了像样的生活条件，包括在有些情况下通过土地分配。在尼泊尔，组织了职业培训和相关的计划，使那些被解救的奴役劳工建立起微型企业和开展其他创收活动。在印度，根据中央赞助计划，每一个被识别为和摆脱了劳役劳工的受害者有权接受 20,000 印度卢比(约 363 美元)的康复津贴。这项计划的费用是由联邦和邦政府分担。

139. 凡是在针对贩运受害者提供帮助措施的情况下，这些措施只对为妇女或(女孩)儿童，鉴于她们特别需要保护，这些帮助措施或许非常适合。尽管大多数帮助受害者的国家规定不仅限于妇女和儿童，但在实践中为成年男子提供的此类服务则很少。男孩较女孩更少地能享有特殊服务。一般而言，只为以性剥削为目的的贩运受害者提供庇护所。由于其它帮助经常是通过这些庇护所提供的，这将会产生连锁反应，阻碍了其他的强迫劳动受害者获得帮助。有一些例外的情况，例如，在以色列，荷兰和泰国，为贩运成年男子受害者建立了另外的庇护所设施，而在乌克兰则允许男子获得通过为妇女的庇护所提供的某些服务。其他国家，包括亚美尼亚、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、立陶宛和罗马尼亚，为贩运的成年男性受害者提供专门的住所，但是没有为妇女庇护所提供的那种同样的帮助措施。

### **安全和隐私措施**

140. 有近一半被审议的国家拥有证人保护方案或者其它措施，保护个人身份和人身安全，主要是针对贩运的受害者。有些国家提供了三种类型的保护，但是几乎没有任何国家的保护明确覆盖了强迫劳动的非贩运的受害者。身份的保护是最通常的措施，其次是人身保护。有些国家，如保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚和菲律宾，在其法律中为贩运受害者规定了证人保护方案。然而，有证据显示，在实践中几乎没有任何受害者实际上使用这些方案，以及有证据显示，很多受害者无法充分了解他们享有安全和安全机制的权利。

141. 在审判期间，保护受害者和证人安全的特殊保护是至关重要的。有些国家，如布基纳法索和泰国，可以免于受害者必须亲自出庭。其他国家允许出示录像证言(包括阿塞拜疆和以色列)，或甚至可提供书面证词(马来西亚和斯洛文尼亚)。在其它国家，如爱尔兰、肯尼亚和泰国，反贩运法把透露有可能暴露受害者身份的信息定为违法。秘密听证会是保护受害者的另外一种选择并且例如，在爱尔兰和越南是可行的。

142. 受害者的家庭成员也许也需要保护，尽管很少提供这类保护。葡萄牙把任何处于险境的人员纳入了这个国家的证人保护方案，因此涵盖了亲属以及其他与证人有密切联系的人员。受害者和证人保障和安全措施只是在审判之前和审判期间提供，但只有在某种情况下在审判后提供。例如，在奥地利和泰国，法律规定了不仅在审判之后提供保护，而且在受害者返回他们居住国之后也受保护。

### 免于起诉和免于处罚与身份相关的犯罪

143. 强迫劳动和贩运的受害者不应因为受害或犯罪直接与他们的受迫害有关而被关押、起诉或处罚。<sup>15</sup> 免于起诉鼓励受害者与执法当局进行合作，因而将有助于对肇事者进行有效起诉。多数缔约国的立法制度认可“胁迫”的原则，根据这一原则个人可进行辩护，表明他们是被迫犯下某种罪行。一种被胁迫的辩护或许首先不能阻止起诉，但可以获得宣判无罪或者减刑。有些国家制定了专门的免于定罪条款。但凡规定了这类条款的地方，这些条款经常仅适用于贩运受害者犯下的迁徙罪。国家的做法远远不是前后一致的，即使在欧洲亦是如此，在那里实施的是欧洲贩运公约中的免于惩罚条款。

144. 强迫劳动可以涉及受害者在不自愿的情况下犯下的形形色色的罪行。除了迁徙罪外，诸如非法入境、居住或工作，它们或许还包括提供虚假文件、盗窃、卖淫或者乞讨(这些活动被定为犯罪)，贩运毒品、收获毒品和其它非法活动。认识到这一点，根据他们的贩运法律，有些国家，包括阿根廷、阿塞拜疆、几内亚-比绍、利比里亚、尼日利亚、波兰和美国都采用了一个无限制的和非排它性的目录，记录了那些免于惩处的被贩运人员所犯下的罪行。例如，尼日利亚 2003 年通过的人口贩运(禁止)法律实施和行政管理法案的第 37 款规定，“凡证明情节正当，涉及被贩运人员的犯罪将不受关押、监禁或者起诉，包括未持有有效的旅行停留文件或者使用伪造的旅行和其它文件”。

### 为儿童的专项保护

145. 18 岁以下的儿童占全部强迫劳动的受害者的四分之一，并且他们需要专项保护措施。在本章概括的所有措施必须考虑儿童特殊的脆弱处境和他们最大利益。全国移送机制和其他相关的指导方针应包括儿童敏感行为条款。例如，在特立尼达和多巴哥，2011 年的人口贩运法案要求反贩运单位以“儿童最大利益”为基础提供帮助并且要与儿童权威机构进行磋商，目的是提供儿童专项保护措施，包括提供专门针对儿童需求的精神和身体医疗护理(第 44 条)。在其他国家，儿童专项条款包括最大限度限制采用面谈方式、使用儿童敏感面谈技巧以及只要有必要，指定一名监护人。

146. 在对儿童的年龄产生怀疑并且缺少其身份文件的情况下，对儿童的未成年身份进行推测是至关重要的。在这些情况下，国家或许可以使用心理或发育方面的评定来推测儿童的年龄。凡是在仅对儿童受害者提供某些保护措施的情况下，例如有权在这个国家停留，不准确的估计也许会侵犯儿童享有这些措施的权利。承认准确推

---

<sup>15</sup> 在这方面，欧洲安全与合作组织打击人口贩运特别代表和协调员强调指出，实施免于处罚规定的范围不应限于规定免于对被贩运者定罪，而且也应免于对其进行起诉和拘留。欧洲安全与合作组织(2013 年)：关于对贩运受害者有效实施免于惩处规定的政策与立法建议(SEC.GAL/73/13)。

测儿童年龄的困难，某些国家，例如芬兰和美国，在确定年龄程序提供了一系列可能的年龄的情况下，接受对最低年龄的推测。

147. 儿童有权享有与强迫劳动成年受害者同样的帮助，尽管这些帮助必须符合儿童的需求。例如，印度尼西亚、塞内加尔和荷兰提供了儿童专门的庇护所设施。这些庇护所也可为儿童受害者提供临时教育，例如，赞比亚。在其他国家，包括保加利亚和丹麦，儿童可以到当地学校读书。

148. 强迫劳动的移民儿童受害者需要得到特殊的保护，特别是当他们无人陪伴和/或处于非法移民身份。例如，意大利实际上同意给予所有的儿童受害者居住许可直到 18 岁。考虑儿童最大利益和偏好或许意味着，贩运儿童受害者在目的地得到康复，如果，例如，他们国家的形势会使他们被贩卖。例如，在瑞典，社会服务调查了无陪伴的儿童是否应与他们的父母团聚或由一名合法的监护人关照继续留在瑞典。

149. 在儿童受害者遣返回居住国的情况下，跨境合作对于保证他们的生活福祉尤为重要。阿拉伯联合酋长国和卡塔尔与孟加拉国、巴基斯坦、毛里求斯和苏丹进行合作将做赛骆驼骑师的被贩运的男孩遣返回国就是一个例子。个人的评定使男孩能成功地重新融入他们的社区，以及社区关怀委员会对支持性社会环境的存在进行监测。<sup>16</sup>

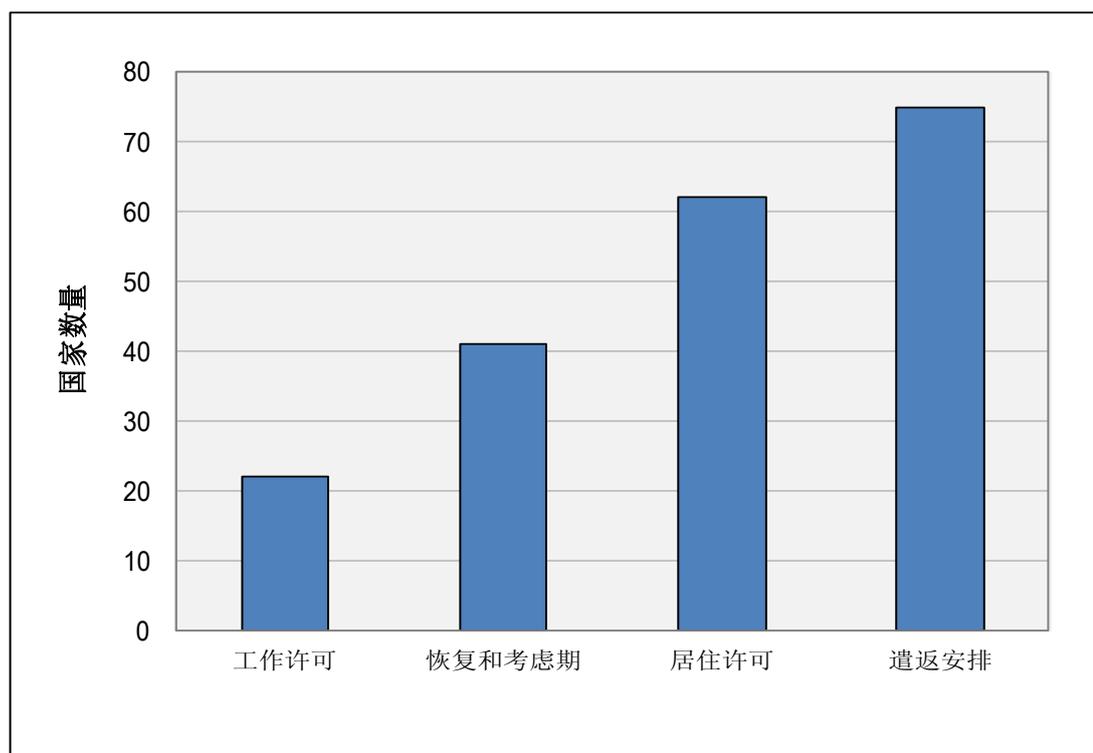
### **对移民工人的特殊保护**

150. 强迫劳动所有的受害者几乎有一半在他们受剥削之前或是在国际层面或是在他们本国内进行迁徙。移民工人在获得享有公正和受害者服务方面面临特殊的困难，特别是那些拥有不合法移民身份的人员，而且那些拥有临时停留签证的人员亦是如此。如果其资格条件取决于他们原籍的居住权，内部移民在获得享有社会服务方面也可能遇到麻烦。

---

<sup>16</sup> 国际劳工组织(2013年): 骗局和陷阱: 中东的人口贩运, 日内瓦, 第 114 页。

## 为移民受害者的特殊保护规定



资料来源：国际劳工组织数据库。

151. 为本报告对一些国家进行了审议,其中有一半提供临时性的或长期的居住许可,以便允许贩运的受害者以及其次是强迫劳动的受害者能在这个国家停留(举例,包括布基纳法索、智利和莱索托)。少数国家,多是在欧盟国家,允许受害者有一个恢复和考虑期。此外,包括奥地利、哥斯达黎加、肯尼亚和葡萄牙,有很少的国家给外国的受害者提供工作许可。因此,使他们能为他们自己国家的经济恢复做出贡献。美国为贩运的受害者提供的 T 类签证有效期为四年,期间签证持有者也可在这个国家合法工作。

152. 然而,绝大多数国家为外国的受害者提供遣返。虽然支助遣返可成为受害者保护不可分割的一个部分,但合适作法是,在理想上遣返应是自愿的。然而,当受害者不能对遣返做出真正的选择时,那么就很难确定自愿性。在几内亚-比绍,2011/12 号有关贩运的法案第 28 节(1)规定,受害者的安全,以及在无再度被贩运的风险的情况下,需在遣返之前予以确保。在赞比亚,2008 年的反人口贩运法案要求有关当局在儿童受害者返回之前适当地考虑他们的原籍国为他们已经设置的适合的监护安排。迁徙救济侧重只为被识别为贩运的受害者人,尽管意大利是个例外,在这个国家,根据有关迁徙 286/1998 号立法规则第 18 节,向所有受剥削的受害者提供救济。

153. 多数国家以受害者与执法的配合的情况为条件给予居住许可。有些国家，诸如加拿大、克罗地亚、以色列和葡萄牙，也规定了这种许可要依据受害者的个人情况、自愿性、安全或其他的考虑。

154. 原籍国或受害者的经常住所也可采取另外的措施，保护和帮助在海外处于强迫劳动状态的居民和公民。象阿根廷、克罗地亚、印度尼西亚和卡塔尔等国家为那些在海外已经沦为强迫劳动受害者的公民提供此类保护。所提供的这些服务或许可以包括有关遣返的信息和帮助，有关追回拖欠工资的法律或法律咨询或直接帮助措施，包括庇护所。

#### **同受害者进行磋商以及无任何条件**

155. 一项以受害者为中心的方法要求与强迫劳动的受害者就其保护的需求和喜好进行磋商，这既适用于成年人也适用于儿童，在对他们的迁徙救济选项审核时，应特别关注移民受害者。

156. 然而，贩运的妇女和儿童受害者违反了他们自由意志，被迫送进庇护所的情况不胜枚举。并且在有些情况下，不能未经许可或未经监护人陪伴离开。在有些情况下，受害者为了安全起见将其身份文件交由庇护所工作人员保留。欧盟贩运指令 11(5)条规定“在双方同意和知情的基础上”提供帮助和支持服务。在几内亚-比绍，关于贩运的第 12/2011 号法案的第 28(4)节规定，在有关家庭团聚以及遣返问题上与受害者进行磋商，而在越南，2012 号法令根据识别受害者和保护受害者及其亲属，规定了受害者有权拒绝保护措施。

157. 很多国家认定，应就其儿童受害者的保护需求和喜好与儿童受害者进行磋商。在南非，2005 年的第 38 号儿童法案的第二章规定，“足龄的和成熟的儿童”可以参与对他们产生影响的任何决定。为使这一参与有效力，儿童需要适当的以及可获得的信息。例如，在保加利亚，儿童保护法案规定儿童有被告知信息和参与磋商的权利(第 13 条)，在实践中这一法案由社会帮助机构的儿童保护单位的社会工作者予以贯彻执行，他们向儿童通告了他们的权利以及对支持和保护方面所负的责任。

158. 以受害者为中心的方法承认，受害者或许不希望或者受到的精神创伤极大而不愿意与当局进行合作。缔约国越来越认可受害者受保护的權利，而不论是否有这类合作。欧盟贩运指令要求成员国采取必须措施，确保对受害者提供的帮助，还有支持不能以他们在刑事调查、起诉或者是审判过程(第 11(3)条款)中进行合作的意愿为条件。例如在塞浦路斯，被识别的贩运受害者享有一系列受保护的權利(例如了解情况和获得帮助的权利)，无论他们是否愿意在刑事诉讼中担任证人或者与提出起诉的当局合作。

## 结论：实施差距和机会

159. 保护的目的是使受害者摆脱剥削以及使他们能够从沦为强迫劳动受到的物质和心理影响中恢复过来。这一保护使他们不会重新遭受伤害以及鼓励他们与当局进行配合。保护要从即时的和准确的受害者的识别开始。尽管在这方面一直存在着缺陷，但目前正在做出努力，改进识别的过程，特别是通过多方参与的方法。劳动监察员在这些努力中所发挥的作用需要进一步加强。大多数国家都可为受害者提供直接的帮助措施，但是这些直接帮助措施倾向满足眼前需要先于长期的培训和就业需求。虽然短期的保护对于受害者的生活福祉是至关重要的，但是只有长期的恢复措施才能使受害者免于重新受害并且使他们能够重建自己的生活。

160. 为受害者采取周到的安全与隐私措施对于鼓励他们参与立法程序，反对他们的剥削者是至关重要的，因此要增加成功起诉的数量。有些国家承认，这种措施应该超出法庭程序的期限范围以及这些措施也应覆盖受害者的家庭成员和证人。非惩罚性规定是鼓励受害者进行合作的另外一个重要手段，并且在范围上应更加广泛。在实践中，目前这些规定经常仅限于迁徙的违法行为并且限于被识别为贩运的受害者的人员，而不是强迫劳动的受害者。

161. 一些成员国的法律和实践已经改进了为儿童受害者提供的特殊保护措施，但这些措施仍需要更经常地予以执行。相比而言，在保护移民工人的条款中存在着较大的缺陷，很少有国家为那些希望留在他们目的国的受害者在获准进入劳动力市场方面提供移民身份管理以及帮助。基于人权的及以受害者为中心的方法要求更经常的贯彻执行，包括与受害者磋商和提供信息以便他们能够就其希望怎样继续生存下去做出有据可依的决定。

162. 所有强迫劳动的受害者并不享有同样的保护措施。虽然已被识别的贩运受害者在很多国家享有受保护的合法权利，但这并不一定是强迫劳动所有受害者能享有的权利。然而，以劳动剥削为目的的贩运受害者，成年男子以及，在较少的情况下，男孩也都经历了在获得这些保护方面的困难。虽然根据不同类型受害者的具体需求和优先事项对保护反应必须区别对待，但是打破这种受害的循环是重要的，以便确保所有受害者都有权享有保护和帮助。

163. 一项新的文书可以通过对此问题制定具体的标准和指导，加大对强迫劳动的所有受害者的保护力度。这一文书还可以对解决受害者长期恢复需求，包括通过职业培训、获取工作岗位以及其它基于劳动力市场措施的以受害者为中心的方法提供具体指导。

## 第六章

---

### 赔偿和诉诸法律

#### 国际法律框架

164. 在本报告中，赔偿是指向一个人支付的费用，以赔偿他或她在整个强迫劳动期间所受到的伤害、损失和损害。<sup>1</sup> 它包括了物质损失(例如医疗费、未付的工资、法律的费用以及收入的损失和潜在的收入)和精神损失(例如疼痛和精神痛苦)。<sup>2</sup> 诉诸法律是指通过正规的或非正规的法律机构并且按照人权标准人们寻求并且获得一种补救办法。

165. 赔偿对于受害者康复和彻底恢复可以起到重要作用，并且对防止他们再受伤害起到重要作用。命令肇事者支付赔偿也可能起到重要的预防性和惩罚性的作用。但是在实践中很少有强迫劳动的受害者能够获得足够的赔偿，主要是因为他们在法律上和实践中被拒之诉诸法律的机制之外。各种法律和其他的障碍使受害者无法借助补救方法，这点需要予以理解和予以纠正。

166. 一些国际文书承认了侵犯人权的受害者享有一个有效的解决办法的权利，包括世界人权宣言(第 8 条和第 10 条)、公民和政治权利国际公约(第 2(3)条)、保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约(第 83 条)、消除所有形式的种族歧视国际公约(第 6 条)和残疾人权利公约(第 13 条)。一系列区域性的人权条约也包含了类似条款。为罪行受害者诉诸法律的基本原则宣言(第 4-13 段)重申，受害者有从肇事者获得赔偿的权利，有使用公正机制的权利以及通过快速、公正、低廉以及可使用的程序获得补偿的权利。利于诉诸法律的特殊措施包括为受害者在法律诉讼过程中提供信息和支持，允许他们在相关的诉讼的适当阶段表达其意见和担忧以及予以考虑。其他建

---

<sup>1</sup> 尽管这一章集中在赔偿的具体补偿办法，其他各种解决办法的重要性，包括赔偿和康复，也得到了认可。例如，2005 年在联合国大会通过的公然违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人有权获得补偿和赔偿的基本原则和导则(“关于补偿和赔偿权利的原则和导则”)，是指补偿、赔偿、康复、满足感和保证不再发生的解决办法。第五章讨论了康复的补救办法。

<sup>2</sup> 获得补救和赔偿权利基本原则和导则第 20 项原则对一些受损害的领域进行了描述，为此应该提供赔偿：(a)身体和精神的损害；(b)机会的损失，包括就业、教育和社会津贴；(c)物质的损失和收入的损失，包括潜在收入的损失；(d)道德损失；(e)需要法律或者专家帮助的费用，医药和医疗服务以及心理和社会服务的费用。

议的措施包括建立解决纠纷以及为受害者的全国基金非正规机制在罪犯无法支付的情况下使用。<sup>3</sup>

167. 联合国打击跨国有组织犯罪公约和贩运议定书都没有提及寻求补救办法的权利，尽管这两项文书都要求缔约国提供获得赔偿的途径。联合国打击跨国有组织犯罪公约要求建立适当的程序，以便提供获得赔偿或补偿(第 25(2)条)的途径，同时，根据贩运议定书，人口贩运的受害者根据本国法律(第 6(6)条)应拥有获得赔偿的“可能性”。联合国打击跨国有组织犯罪公约也在没收和赔偿之间确定了联系，要求缔约国优先考虑将没收犯罪的收益退还给一个提诉求的缔约国用于对受害者的赔偿(第 14(2)条)。这两项文书都未规定一项获得赔偿的实质性权利，相反，重点集中在建立获得赔偿的法律机制方面。<sup>4</sup> 然而，缔约国有责任为贩运的受害者提供有效的和适当的补救办法，这种责任已在一系列的国际机构以及在不同的政策文书中得到了认可。<sup>5</sup>

168. 虽然 29 号公约在诉诸法律和有效的补救方法方面没有明确的条款，但是国际劳工组织专家委员会已表明，成员国必须确保强迫劳动的受害者可以向主管部门投诉并诉诸法律以及从其受到的损害中获得赔偿。<sup>6</sup> 根据第 29 号公约，专家委员会在其评论中要求政府采取措施以确保受害者在国家当局面前充分享有他们所有的权利以及为其物质的和其精神损失获得赔偿。此外，专家委员会还注意到，获得赔偿的程序，除了刑事诉讼之外还许涉及到民事行动，在实践中，“对受害者并不一直都是便捷的”。<sup>7</sup>

169. 其他国际劳工组织的文书包括有关赔偿的条款。例如，保护移民工人和指导迁徙政策的标准，目的是确保移民工人在报酬、法律诉讼以及其他问题上享有同国民

<sup>3</sup> 补救和赔偿权利的基本原则和导则描述了补救方法，受害者根据国际法有权运用，即：平等和有效的取得公理；全面的、有效的和即时的从所受伤害中获得赔偿；以及获得有关侵犯和赔偿机制的有关信息(第 11 项全面原则)。

<sup>4</sup> 相比而言，欧洲贩运公约(第 15(3)和(4)条要求缔约国，在他们本国的法律中规定受害者有权从肇事者那里获得赔偿并且或者采取立法或其它的措施“**保证**受害者的赔偿”(加重语气)，包括通过建立的一个特殊基金的可能性。也请见关于为暴力犯罪受害者赔偿欧洲公约的欧洲委员会(1983 年)。

<sup>5</sup> 例如，见人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针(第 16 项和第 17 项原则和第 9 项指导方针)以及对人权和人口贩运建议的原则的指导方针的评论(2010 年)，229 页以及注释第 592-593。2012 年，联合国人权理事会通过了有关被贩运人员享有有效补救办法以及他们享有侵犯人权有效补救办法的权利的决议(A/HRC/RES/20/1)。人权事务高级专员办事处对企业和人权的指导原则讨论了与企业相关的践踏人权获得补偿办法有关程序和实质性方面(第 25-31 项)。

<sup>6</sup> 例如，见尼泊尔——实施公约与建议书专家委员会，2013 年，就准予移民工人诉诸法律和进行其他投诉以及赔偿方案的措施的评论；毛里塔尼亚——实施公约与建议书专家委员会，2013 年，就受害者要求人身和物质损失赔偿机制的评论；阿根廷——实施公约与建议书专家委员会，2012 年，就为受害者提供法律帮助以便他们能够维护其权利并且获得一般损失赔偿的措施的评论。

<sup>7</sup> 全面调查，2012 年，第 324 段。

同等的待遇，以及他们能够在有关争议的问题方面向主管机构提出诉状。<sup>8</sup> 2011 年家庭工人公约(第 189 号)要求成员国确保，所有家庭工人“按照不低于其他工人可普遍获得的条件”，有效地利用法院、法庭或其他解决纠纷的机制。成员国还必须制定“有效的和可运用的投诉机制和手段以确保执行保护家庭工人的国家法律(第 16 条和第 17 条)。附带的建议书建议采取措施，以确保家庭工人能获得关于投诉机制和法律补救的信息。”<sup>9</sup>

170. 2013 年 2 月专家委员会召开会议，强调必须为受害者诉诸法律提供便利条件，包括，只要适合，通过简化了的法律和行政程序。它呼吁各国政府探索不同赔偿机制的可行性，例如，建立一项国家基金或强化相关规定以便从犯罪者中收回赔偿。会议还补充到，与劳动相关的规定，例如拖欠工资的支付，当它们应是受害者全面的和系统的保护方法的一部分时“经常地被忽视”。

## 国家法律和实践

### 赔偿机制

171. 为此报告在进行审议的国家中有一半以上的国家为强迫劳动的受害者确定了不同的司法和行政赔偿选项。然而，总体而言，很难获得关于这类机制的有关信息。<sup>10</sup> 现有机制之间的一个重要区别是赔偿的来源，或者是来源于国家或者是肇事者。法律诉讼程序的类型也是多种多样的，并且可包括刑事诉讼程序、民事诉讼程序、劳动或就业法院或法庭、国家赔偿基金或这些来源的结合体。<sup>11</sup>

### 由罪犯提供的赔偿

172. 实际上，在所有 71 个确立赔偿机制国家中，强迫劳动的受害者是有可能从肇事者那里获得赔偿。在诸如爱尔兰和肯尼亚等国家中，法律赋予刑事法庭有权在定罪之后命令对受害者进行赔偿并且确定赔偿数额。在尼泊尔，根据劳役劳工(禁止)法案，2002 年，一名被确定犯有剥削劳役劳工罪的人员必须支付两倍于每日劳动最低工资作为赔偿。在有些国家，例如利比里亚、墨西哥和美国，赔偿的命令对于犯有人口贩运罪是强制性的。在墨西哥，根据 2012 年防止、处罚和消除人口贩运一般法令，要求一个被定罪的被告向受害者支付全部补偿，包括从犯罪佣金中获得的利润以及对失去的机会、就业、教育和社会津贴的赔偿。

<sup>8</sup> 1949 年移民就业公约(修订本)，(第 97 号)第 6 款(1)(a)和第(d)；1975 年移民工人(补充规定)公约，(第 143 号)第 9 款(1)和(2)；以及 1975 年移民工人建议书(第 151 号)第 8 段(3)和(4)和第 34 段(1)和(2)。

<sup>9</sup> 2011 年家庭工人体面劳动建议书(第 201 号)，第 21 段(1)(f)。

<sup>10</sup> 除了国家专项的来源以外，本章采用了由欧洲安全与合作组织进行的调查研究和 COMP.ACT 项目，见欧洲安全与合作组织(2008 年)：在 Europe 安全与合作组织地区对被贩运和被剥削人员的赔偿，华沙和 COMP.ACT(2012 年)：对被贩运人员赔偿的欧洲行动调查结果和成果。

<sup>11</sup> 例如在联合王国，强迫劳动的受害者可能有四个可能的方法来获得赔偿，但取决于他或她情况的条件：国家负责的刑事伤害赔偿方案，一个就业法庭，另一种民事诉讼程序或通过对肇事者的刑事起诉。

173. 在一些国家中，包括柬埔寨、法国、德国、俄罗斯联邦和乌克兰，可以代表受害者提出民事索赔，作为刑事起诉的一部分或者在起诉成功裁定之后提出。许多国家也为受害者规定了提出独立的民事诉讼，控告肇事者的可能性。尽管这种诉讼看起来在实践当中是相当少见的，主要是由于附带的费用、复杂性和所涉及的法律程序的时限，以及缺少判例。

174. 获得赔偿的第三种方法是通过劳动或就业法院或法庭。可以提出这类索赔，而不是刑事或民事索赔。或者除此之外的另外索赔，并可包括物质的和精神损失的索赔。在有些国家，劳动法院的程序较比其他机制更加便捷，以及举证责任更小。另一个优势是，劳动监察员或行政管理一般可以倡议开展行动，从雇主那里获得赔偿，因此，可以免除工人担负的此种责任。在巴西，劳动监察员可以立即对工人进行赔偿，在现场对雇主进行罚款；从1995年到2012年之间，支付赔偿的总数达到了3,700多万美元。劳动公诉人也可以通过雇主采取的民事行动对工人赔偿。在尼泊尔，根据2007年外籍就业法案，移民工人可通过外籍就业部和外籍就业法庭的投诉机制从招聘者(机构和个人)那里要求给予赔偿。

175. 在一些国家中，非法的移民工人在享有劳动法律补救方法方面经历了巨大的困难，或是由于他们被排除在法律之外，或是由于其他原因，比如担心受到惩罚。另外一个复杂因素出现的原因是，如果雇佣工人是通过承包商或私人的就业机构就业关系定位就不清晰。欧洲指令2009/52/EC在针对雇主非法留用第三国国民规定了制裁和措施的最低标准，要求成员国建立一种机制，确保移民工人在非法的情况下可向雇主要求拖欠收入索赔，包括在其回国之后(第6条(2)(a))。在某种情况下，承包商和转包商也对拖欠的报酬以及其它的财政制裁承担责任(第8条)。在有些国家，例如葡萄牙和西班牙，处于非法情况下的工人可以通过就业法庭寻求保护以及对侵犯他们劳工权利要求保护和赔偿。

176. 在很多国家中，有关人口贩运的立法中规定了要求赔偿的权利。例如，在赞比亚，根据反对人口贩运法案(2008年)，受害者有权要求肇事者给予赔偿(包括财产的损失、伤害或收入)以及法院可以命令将赔偿支付给国家用于受害者的护理费用、住宿和遣返费用(第六部分)。在印度尼西亚，关于消除人口贩运的21/2007法案要求肇事者为受害者受到的物质和非物质的损失给予赔偿。

177. 无论法律诉讼的类型怎样，一项赔偿命令既不能够保证赔偿的足够数额也不能保证赔偿的实际支付。支付的极少数额与所受伤害的程度不相匹配，这不是不常见的。在很多案例中，赔偿命令从未执行过，主要是因为肇事者有意处理了或者隐瞒了他们的财产，或者无法支付。合法没收其财产可以帮助确保支付赔偿。例如，在德国，刑事起诉当局可以暂时地保护肇事者的财产，以及受害者可以有三个月的期限，在此期间可以提出索赔要求。在美国，法院可以命令没收任何一笔用来促成贩运罪行的财产或者其收益所得，或者利用现有程序将其没收的财产交付给受害者。

此外，财产的调查、扣压以及没收的法律是错综复杂的以及在实践中难以实施。另外一种解决纠纷的机制、调解或其他法庭外解决程序为确保交付赔偿提供了其它的手段，同时也避免了冗长的法庭程序。工会和非政府组织可帮助谈判这些不同的解决方法。<sup>12</sup>

### 通过国家行政管理的基金的赔偿

178. 在少数国家中，强迫劳动和被贩运的受害者可通过国家行政管理的方案要求赔偿。<sup>13</sup> 在欧洲，国家的赔偿一般是通过暴力犯罪受害者基金提供的(例如，奥地利、比利时、捷克共和国、德国、卢森堡、荷兰和斯洛伐克)。<sup>14</sup> 国家的赔偿基金有一些优势，包括保证对受害者的支付，避免冗长的法院程序以及肇事者并不一定必须被识别和卷入的事实。但是这类基金也倾向于强制规定严格的资格标准，例如，这些资格标准仅适用于本国国民和合法居住的外国人，或者适用于受到身体暴力的受害者以及或者因此排除了其他很多的受害者。在有些情况下，由国家基金支付的损失的上限低于其他赔偿机制。例如，精神损失也被排除在外。

179. 在格鲁吉亚，根据 2006 年打击贩运人类法，一项贩运的受害者的国家基金补充了其他已有的赔偿机制。根据民事和刑事法典，受害者有权向贩运者要求对其精神的、身体的和物质上损失得到赔偿。在通过这类手段证实不可能获得赔偿的情况下，受害者可以从国家基金获得一次性约 1,000 格鲁吉亚拉里的交付(约等于 612 美元)。

### 诉诸法律和付诸权利的规定

180. 虽然许多国家在法律上规定了获取赔偿的可能性，但伴随这一过程而来的实际困难意味着，多数受害者在实践中是无法享有这种补救办法。许多受害者不了解他们的权利，或者无法获得或者无力承受法律帮助。这些困难也许还包括了在远离家乡的移民工人所遇到的语言或社会障碍。

181. 某些国家已经通过了立法规定，要求消除受害者诉诸法律的障碍，例如，允许工会或人权组织在司法全过程帮助受害者，提供免费的法律帮助，或如果有关当局未追查引起他们关注的案例，对当局进行制裁。在有些情况下，工会在向强迫劳动的受害者提供法律帮助方面发挥着重要作用。例如在德国，一个工会组织代表一名被贩卖的塞尔维亚五金工人在他回国后拿回了拖欠的工资。<sup>15</sup> 人权组织也可进行帮

<sup>12</sup> 例如，见欧洲安全与合作组织(2008年)：在欧洲安全与合作组织地区为被贩卖的和被剥削的人员提供赔偿，华沙，第 32 页。

<sup>13</sup> 见第五章，对与康复方案相关的财政帮助措施的讨论。

<sup>14</sup> 理事会的指令(2004/80/EC)2009年4月29日关于对罪行的受害者的赔偿要求成员国，确保他们的国家规定在他们各自的国土上建立一种对犯有国际罪行的受害者提供赔偿的方案(第 12 款)。

<sup>15</sup> 国际工联(2011年)：永不单独劳作：工会和非政府组织联合起来在欧洲与强迫劳动和贩运进行斗争，第 31-32 页。

助。在尼日尔和毛里塔尼亚，为打击奴役或同类的已建立的组织做法，有权告发这些案例以及为受到的损害发起公民运动。在毛里塔尼亚，法律也规定了对未对其所知的案例进行追查的当局进行惩处。

182. 在肯尼亚，被贩运的受害者一旦提出民事损失诉讼将被免于支付法庭费用。在菲律宾，根据 2003 年反人口贩运法，提供免费的法律服务和有关索取赔偿的信息(以受害者能懂的语言)是强制性的。欧盟指令 2012/29/EU 规定了有关权利、支持和保护犯罪受害者的最低标准，要求成员国确保，犯罪受害者能够迅速得到有关如何以及在怎样条件下他们才能获得赔偿的信息(第 4(1)(e)条款)，并且为他们提供咨询和支持，享有刑事伤害国家赔偿计划方案(第 9(1)(a)条款)。如第五章所讨论的，许多国家对受害者提供了临时或者长期居住许可，使得他们能够参与司法或者行政诉讼程序。

183. 有些国家已将对受害者的赔偿纳入了更广泛的机制性的和政策的举措中。例如在保加利亚，正在实行的国家移送机程序具体规定，受害者在正式的申请程序中必须得到有关赔偿在法律上的可能性的信息以及得到实际的帮助。

## 结论：实施差距和机会

184. 强迫劳动的受害者从其伤害中获得赔偿的能力是与有关诉诸法律和有效补救方法的权利这类更广泛的问题有关。仅有司法或其他机制，虽然是必要的，不足以保证受害者在实践中能够得到适当的补救，包括相应的赔偿。其他补充性的帮助措施是至关重要的。因为受害者远离家乡，经常处于极为不稳定和脆弱的境地，得不到社会支持网络以及不能讲当地语言。然而，在大多数国家中，一般都不具备此类帮助，以及已被识别的强迫劳动和贩运的受害者，妇女和男子，都无法获得足够的赔偿。

185. 辅助性的措施也可包括用受害者的母语提供有关信息以及免费的法律帮助。法律程序的简化或者另外建立非正式机制也是有帮助的，因为这可赋权非政府组织或工会组织代表受害者提起诉讼和打官司。特别是对跨境的移民工人而言，也需要采取专门措施确保他们能在平等的基础上利用现已有的补救办法，并且使他们能够在法院诉讼过程中至少能在目的国停留。

186. 获得有效的补救方法的权利也意味着，从罪犯那里无法得到赔偿的情况下应考虑其他的措施，诸如用没收财产和其他的资源资助建立一个由国家管理的赔偿基金。劳动法的补救方法，包括那些允许劳动监察员或公诉人代表受害者保住赔偿的办法，也是完善的赔偿制度中必不可少的。

187. 新的标准可以包括一些措施，以确保强迫劳动所有的受害者受益于适当的和诉诸法律及其赔偿机制。

## 第七章

---

### 实 施

#### 国际法律框架

188. 尽管事实上普遍禁止强迫劳动,但大多数受害者仍未被发现以及得不到任何帮助,而他们的剥削者却逍遥法外。因此做出一个强有力的实施法律应对是至关重要的,即保护了受害者的人权和惩处肇事者,也阻止了那些将成为犯罪人的犯罪企图。

189. 强迫劳动和人口贩运应被定罪并应予以惩处的原则在各种国际的和区域的文书中已得到了认可。第 29 号公约的第 25 条要求通过坚决执行已很适当的和严格实施的处罚,有效地禁止强迫劳动。在这方面,国际劳工组织专家委员会已经注意到,包括罚款和短期监禁的制裁并不能反映违法行为的严重性而且也未起到劝阻作用。在这种情况下,专家委员会已经要求各有关政府解决这一问题。<sup>1</sup> 专家委员会强调,必须加大执法力度并且经常要求成员国在这方面提供采取措施的信息。<sup>2</sup> 第 182 号公约要求成员国“采取所有必要措施以保证有效实施和执行落实这项公约的规定”(第 7 款(1))。

190. 贩运议定书要求缔约国将贩运定罪以及联合国打击跨国有组织犯罪公约呼吁进行制裁以考虑违法行为的严重性(第 11 款(1))。<sup>3</sup> 贩运议定书还包括了将有关指挥、组织、企图犯罪或者参与定罪,作为贩运罪的同犯(第 5 款(2))。区域性的文书包括了类似的定罪条款,以及调查和检举贩运违法行为的规定。<sup>4</sup> 联合国打击跨国有组织犯罪公约(第 10 条)和欧洲贩运公约(第 22 条)也要求缔约国为法人规定职责,例如,

---

<sup>1</sup> 2012 年全面调查,第 319 段。见,例如摩洛哥——实施公约与建议书专家委员会,2012 年的评论;刚果民主共和国——实施公约与建议书专家委员会,2011 年的评论。

<sup>2</sup> 例如,见柬埔寨——实施公约与建议书专家委员会,2013 年的评论;印度尼西亚——实施公约与建议书专家委员会,2013 年的评论;牙买加——实施公约与建议书专家委员会,2013 年的评论;巴拉圭——实施公约与建议书专家委员会,2013 年的评论;西班牙——实施公约与建议书专家委员会,2013 年的评论。

<sup>3</sup> 联合国人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针规定,“成员国应有效地调查,检举和判决贩运,包括贩运的一切所做所为,无论是政府的或者是非国家的行为者所为”(第 13 项原则)。另见指导方针。

<sup>4</sup> 见南亚区域合作联盟公约第 3-7 条;欧洲贩运公约,第四章和第五章。

公司和协会。其它被强调的方面包括必须为执法<sup>5</sup>和专门部门及协调单位、<sup>6</sup>加强边境和文件管理措施，<sup>7</sup>进行培训和准备足够的资源和国际协作。<sup>8</sup>

191. 其他规定处理了一个国家在对犯罪行为行使管辖权的条件。联合国打击跨国有组织犯罪公约第 15 条规定，每一个缔约国对其领土内挂其国旗的船只或者根据其法律注册的航空器的犯罪行为制定管辖权。每一个缔约国“或许”也可对在其领土管辖权之外犯下的贩运罪，当这一犯罪是针对本国国民或是由本国国民所犯时，行使管辖权。<sup>9</sup>

192. 在承认警察当局在打击强迫劳动方面发挥了重大作用的同时，国际劳工组织专家委员会强调了劳动监察在监督和确定违反劳动法中与强迫劳动做法相关规定行使其权责的重要性。专家委员会还要求政府确保为这些服务拨出足够的资源以便使他们能够行使职能。特别是，专家委员会注意到，“劳动监察员应能迅速并且安全地在本国的各地进行走访，包括偏远地区，在那里工人很可能受到剥削。”<sup>10</sup>

193. 1947 年劳动监察公约(第 81 号)确定了劳动监察制度的职能为：执行有关工作条件和保护工人的法律规定；向雇主和工人提供技术咨询；以及提请主管当局注意，现有法律规定未明确覆盖的虐待行为做法(第 3 条(1))。所以，劳动监察部门起着预防、咨询和执行的作用。第 81 号公约呼吁在劳动监察部门和其他的相关的公立的和私立的机构之间，及与雇主和工人或者与他们组织之间进行合作和协调(第 5 条)。

194. 2012 年国际劳工大会通过的行动框架，建议在强迫劳动和童工劳动方面，政府在与雇主和工人组织磋商之后应考虑“在刑事审判和劳动机构之间开发一个全面和适当的方法”。该框架还补充到，雇主组织和工人组织“通过社会对话，可就有关工作中基本原则和权利方面在独立的劳动监察和其他执法机构的行动和优先事项方面提出建议”。<sup>11</sup>

<sup>5</sup> 贩运议定书(第 10 条(2))以及欧洲贩运公约(第 29 条(3))都要求缔约国规定为相关的官员在预防贩运，检举贩运者以及保护受害者权利方面的方法上提供或加强培训。见联合国打击跨国有组织犯罪公约第 29 条(培训和技术帮助)；南亚区域合作联盟公约第 8 条(1)和(2)(有效的手段、培训和帮助的提供和敏感性)；欧洲联盟贩运公约，第 29 条(1)(提供财政资源)。

<sup>6</sup> 见欧洲贩运公约，第 29 条(1)和(2)款。

<sup>7</sup> 这些都是以预防为特点的措施，见贩运议定书，第 11-13 条；欧洲贩运公约，第 7-9 条。

<sup>8</sup> 见第二章，讨论国际和区域性合作的手段。在贯彻实施的背景下，这些措施应包括了进行合作没收犯罪收益，引渡协议以及在调查中的相互法律帮助，检举和司法程序。见例如联合国打击跨国有组织犯罪公约，第 13、16 和 18 条；南亚区域合作联盟公约第 7 条，另见人权事务高级专员办事处建议的原则和指导方针，第 11 条指导方针。

<sup>9</sup> 对于另外的管辖权规定，见联合国打击跨国有组织犯罪公约第 15 条；见欧洲贩运公约，第 31 条；欧盟贩运指令，第 19 条。

<sup>10</sup> 2012 年全面调查第 321 段和第 322 段。

<sup>11</sup> 国际劳工组织：有效的和普遍的尊重、促进和实现工作中基本原则和权利行动框架 2012-2016，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年，第 15 段(c)各第 16 段(b)。

195. 2013年2月，专家委员会会议强调，应采取措施提升劳动监察部门在强迫劳动方面的能力和加强其作用。它还强调了劳动监察部门和其它执法机构进行合作的重要性以及必须确保公共检举机构的透明度和司法的独立性。

## 国家的法律与实践

### 禁止和惩处强迫劳动

196. 有效地实施首先取决于有一个完善的法律框架。实际上，国际劳工组织所有的成员国都制定了章程的或立法的规定，禁止强迫劳动或相关做法：诸如奴隶制、奴役、贩运或者奴役劳工。<sup>12</sup> 在印度和巴基斯坦，分别于1976年和1992年通过的法律，废除了“奴役劳工制度”，清偿了所有奴役劳工欠下的劳役债务并且规定了对其雇主进行制裁。在尼日尔，2003年6月2003-025号法案修订了刑事法典，将奴隶制定为一项可判处长达30年监禁的刑事罪。法国按照刑法典(第225-4节)禁止所有形式的人口贩运，并且也将处于弱势群体人员不得不接受与人类尊严不符的工作条件定罪(第225-14节)。然而，一些国家的立法并未提供广泛的覆盖面。例如，一些反贩运法律只限于出于性剥削目的的贩运。因此，自2003年贩运议定书生效以来，在国家法律中的定义范围已趋于更加广泛。<sup>13</sup> 例如，以色列在2006年修改了它的刑法典，把劳动剥削纳入了人口贩运的范畴。巴拉圭也在2009年修改了它的刑法典，将跨国贩运罪扩大为包括出于强迫劳动目的的贩运。欧盟贩运指令将剥削定义为，不仅仅包括列在贩运议定书中的“最低的”的活动，同时也包括了被强迫乞讨以及“对犯罪活动的剥削”(第2条(3))。

197. 尽管出现了这种扩大了贩运定义的趋势，但检举和定罪率在全世界范围内仍十分低，尤其是出于劳动剥削目的的贩运案例。根据联合国毒品和犯罪问题办事处的2007-2010年的数据显示，贩运罪的定罪数量每年在5,500起到7,000起之间。<sup>14</sup> 其它资料来源显示，由于一系列的因素，出于劳动剥削目的的贩运识别率和举报率低于性剥削目的的贩运。<sup>15</sup>

198. 为了寻求推进有效举报，一些国家通过了新的法律，或者将强迫劳动独立定罪，或者提出修正案，明确阐述禁止强迫劳动。在联合王国，2009年的死因调查官和法官法第71节提出了一项禁止强迫劳动和奴役的新的刑事犯罪条款。配套的法律指

<sup>12</sup> 见2007年全面调查，第67段和第137段。几乎所有国家的宪法都包括了禁止奴隶制、而100多部宪法包括了一项具体的禁止强迫或者强制劳动的条款：2012年全面调查，第10段。至少世界上有134个国家和领地已将人口贩运定罪：联合国毒品和犯罪问题办事处(2012年)：关于人口贩运全球报告，维也纳，第83页。

<sup>13</sup> 同上，第82页和第83页。

<sup>14</sup> 同上，第26页和85页，其它形式的强迫劳动的有关举报和定罪率在同类的全球报告中无法获得，例如奴役劳工和奴隶制。

<sup>15</sup> 同上，第36页。另见，美国国务院(2012年)：人口贩运报告，第44页。

南解释，尽管奴隶贸易和出于性剥削和劳动剥削目的的贩运已判定为一种特定的犯罪，但这项法的目的是进一步和具体的对强迫劳动的受害者进行保护。这种指导意见还注意到，该法涵盖了受害者并未被贩运，或者当贩运的理由无法得到证实时的这一种情况。<sup>16</sup>同样的是，澳大利亚议会也于 2013 年 2 月修改了刑法典，提出了一项新的独立的强迫劳动罪，以便推动举报贩运和奴隶制，特别是指出于劳动剥削目的的贩运。在一项修改 2008 年刑法典(人口贩运)的法案中，2013 年 5 月这项法案仍待定，提出了与第 29 号公约相符的“强迫劳动”的定义，清楚地表明，该法将涵盖强迫劳动的情况。

199. 一个有效的国家法律框架要求有较全面的刑罚，不仅仅是惩处犯罪行为，也要阻止潜在的罪犯。在一些国家，根据劳动立法被定为强迫劳动的处罚仅包括一项罚款或者极为短期的监禁。此外，其他国家规定了实质性的刑罚。例如在毛里塔尼亚，判定奴役罪以及惩处类似奴隶性做法的 2007/048 号法案规定了 5 至 10 年的监禁以及处以 5 万到 100 万毛里塔尼亚乌吉亚(MRO) (约合 1,912 美元到 3,824 美元)的罚款。在菲律宾，对贩运的行为将处以 20 年监禁和巨额罚款。但对涉及儿童、严重的人体伤害、公共部门官员或其他情况的案例加重处罚是非常普遍的。欧盟贩运指令第 4 条对涉及一个“特别脆弱的”受害者的案例，包括一名儿童；具体规定了更为严厉的处罚(至少是 10 年的监禁)，一个犯罪组织有意地或者严重地随意伤害受害人的性命；或者对受害人使用凶残的暴力或伤害。一些国家，如孟加拉国、塞浦路斯和厄瓜多尔，对涉及出于性剥削目的的贩运的惩罚要重于出于劳动剥削的贩运。

200. 在巴西采用了一系列补充办法，执行了取缔“类似奴隶制的条件”的法律规定。根据 MTE/SDH 02/2011 号部级间法规，劳动和就业部以及人权秘书处保存了一份所谓的“罪恶名单”，这一名单是一个个人的或法人实体被发现迫使工人在类似奴隶性条件下工作的公共名册。一旦上了名单，罪犯将会受到劳动监察部为期两年的监督，以便确保不再发生违法行为，同时公共的和私营金融机构也对他们强行约束，例如拒绝提供信贷。通过对奴役劳工犯罪的刑罚，巴西劳动法院要求支付拖欠的工资以及“集体的精神伤害”。在近期的判决中，这些损失已经达到了相当的数额。<sup>17</sup> 一项待决的宪法修正草案将有权收回被发现使用奴役劳工的场所。

201. 有些国家还规定了没收那些贩运罪罪犯的财产。在埃及，打击人口贩运的 2010(64)号法律第 13 条规定了没收所有的犯罪所得。在罗马尼亚，根据防止和打击人口贩运 2001 年法令第 19 条，可以没收人口贩运财产。<sup>18</sup>

<sup>16</sup> 联合国皇家检查署：立法指南：奴隶制、奴役和强迫劳动或者强制劳动，第 2-5 页。

<sup>17</sup> 例如 2010 年，最高劳动法院命令一个建筑企业对强迫 180 名工人从事奴役性的劳动所造成的集体精神伤害处以 500 万巴西里亚伊罚款(约 285 万美元)。

<sup>18</sup> 没收财产也在第六章进行了讨论。

## 劳动行政管理和劳动监察部门的作用

202. 鉴于辨别、调查和举报强迫劳动和相关的犯罪行为的复杂性，各个执法机构之间需要进行密切协作。虽然在很多国家已经确定了刑事执法当局在打击人口贩运中的作用，但劳动行政管理部门在打击强迫劳动中的重大贡献仍一直未得到充分的认可和支持。

203. 劳动监察部门在采取措施打击强迫劳动中处于一种独一无二的地位，因为他们有权出入工作场所、负有辨认侵犯劳动法的权责以及他们有能力采取立即措施和行动、在必要时可与其他相关当局进行沟通。强迫劳动的案例经常涉及数个同时发生的违反劳动法的案例，例如涉及工资、工时、职业安全与卫生和社保缴费。劳动监察员通过采取有效的和快速的行动，解决和纠正这类违法现象，可以防止剥削性的形势进一步变成胁迫性强迫劳动的做法。这些监察员也可辨认并且调查强迫劳动以及贩运的案例，为此他们经常与刑事执法当局进行协作。在那些由于不同的原因(包括高举证责任)很难进行刑事起诉和对犯罪进行制裁的情况下，劳动执法可提供另外一种方法，以惩处雇主和赔偿受害者。

204. 在有些国家，劳动行政管理部门具有明确的权责，执行禁止强迫劳动。在巴西，劳动行政管理部门在执行禁止劳役劳工方面起着主导作用，以及劳动监察员和公诉人多年来一直在劳动法庭中积极参与调查和起诉奴役劳工的案例。在马来西亚，根据 2010 人口贩运法(修正)，劳动部门官员可以行使与警察同样的执法权并且调查和协助起诉涉及出于劳动剥削目的的贩运刑事案件。在印度，与奴役劳工相关的主要执法责任属于地区一级，地区的法官可以授权其他官员参与。劳动部门官员除了对被解救出来的奴役劳工提供恢复帮助外，当需要干预工作场所时可以发挥重要的作用。

205. 在许多国家，劳动监察员打击未申报工作的一项具体权责可以成为采取行动打击强迫劳动的重要切入点。例如在法国，劳动监察员和公诉人在警察的协助下，可以联合走访，打击“非法工作”。如果他们发现犯罪的证据确凿，包括强迫劳动，可以关押罪犯。劳动监察部门和其他相关公共机构之间的合作在设计共同战略、计划实施行动以及交换信息方面是至关重要的。允许保证能进入不同机构的数据库可使监察员开展工作场所的风险规划，并在之后可以更有效地锁定他们的监察目标。例如，比利时和荷兰的劳动监察员可以利用全套的数据，这些数据可包括有关一名工人的国籍、移民身份和社会保障以及税收注册的所有信息。全欧洲的劳动行政管理部门通过内部的市场信息系统(IMI)也能交换信息，这一系统将国家的、地区的和当地的公共机构与其他国家的他们的同行进行联系。

206. 然而，很重要的是要确保这类“联合”的方法措施不会将工人，特别是那些非法身份的工人，置于被驱逐的高风险之中，或者也可能迫于雇主不得已因违法而受处罚的高风险之中。正如劳工局在为 2012 年国际劳工大会就有关劳动行政管理和

劳动监察一般性辩论所准备的报告中所阐述的，劳动监察员，刑法执法和移民当局在有关外籍和移民工人问题之间的合作必须小心从事，“牢记劳动监察制度的主要目的，是保护所有工人的权益以及改善他们的工作条件”。<sup>19</sup> 无法保护工人免于可能的制裁将会阻止他们揭露受虐待的条件。<sup>20</sup>

### 管理和监测私营就业机构

207. 私营就业机构的虐待性的做法可以导致发生强迫劳动以及因此对这些机构进行管理是有效执法的一个重要组成部分。<sup>21</sup> 劳动监察在这方面发挥着重要的作用，因为私营就业机构一般是根据劳动法进行管理的。在葡萄牙，国家劳动监察机构与部门的雇主组织和全国的就业以及职业培训机构协调，对临时性工作机构展开专项的监察。英国的工长许可当局管理在农业和相关活动中的私人的劳工介绍方的运营。一些民事的和刑事的执法选项是可采用的，从咨询和警告信到提出刑事起诉。根据2004年工长法(许可)，劳工供应方在无照情况下运营是一种刑事犯罪(可判长达10年之久的监禁和罚款)，以及第三方使用无照劳工供应方的服务也是一种刑事犯罪(可判处6个月的监禁和罚款)。

208. 在菲律宾，2012年增补的反人口贩运法第16(h)节的新条款要求菲律宾海外就业行政管理部门(POEA)编制一个有关招聘机构、非法招聘者以及因在菲律宾国内及海外贩运而受到行政、民事和刑事起诉人员以及那些涉及有关已被解救被贩运的受害者，甚至未对招聘者正式起诉的案件的“黑名单”。菲律宾海外就业行政管理局有权中止任何上黑名单机构的证书或者予以注册。在埃塞俄比亚，职业介绍服务机构公告第632/2009号规定了，在一些情况下可以中止以及吊销私营就业机构的执照，包括当他们未能保护被他们送出的公民的权利、安全以及尊严。收取费用、未经工人同意扣留其旅行文件以及提供假信息也是被禁止的。在埃塞俄比亚和菲律宾，职业介绍机构和雇主共同承担以及可以各自承担对有关海外就业合同的索赔的责任。

### 加强执法以及其他相关行为方的能力

209. 绝大多数国家为执法官员提供了某种类型的培训或者敏感意识，以及有许多国家也为其他相关的政府参与者提供了培训。例如在奥地利，税务监察员接受识别潜在的受害者的定期培训。在波兰，为警察、边境的安保人员，以及公诉人、劳动监察员、社会保障人员以及难民营中的工作人员提供定期的反贩运培训。欧盟贩运指

<sup>19</sup> 国际劳工组织：《劳动行政管理和劳动监察》，报告五，国际劳工大会，第100届会议，日内瓦，2011年，第305段。见国际劳工组织(2010年)：《欧洲的劳动监察：未申报的工作、迁徙、贩运、劳动行政管理》工作文件第7期，日内瓦，第6页和第30页。

<sup>20</sup> 见第五章。

<sup>21</sup> 对于强迫劳动、贩运和虐待性调解人之间关系的讨论见2010年全面调查，第362段和第363段。索取对私营招聘业的管理更详尽的信息见第四章。

令要求成员国推动对今后可能与受害者或者是潜在的受害者进行接触的那些官员的定期培训(第 18 条(3))。在其序言中,它呼吁成员国促进此类培训,不仅仅是为警察,同时也是为了其他的官员,包括边境和迁徙的官员、公共部门公诉人、律师、司法人员和法院官员、劳动监察员、医疗和社会福利人员以及领事馆工作人员(第 25 段)。

210. 为准备这份报告被考察的国家中有一多半已经建立了针对强迫劳动犯罪的专门单位,特别是在人口贩运方面。这类单位一般都侧重刑事司法,并且涉及了警察或者起诉当局。拉脱维亚在主要的刑事警察的有组织犯罪委员会中设立了一个有关人口贩运和拉皮条的专门单位,公共检举人办公室中专门的预防有组织犯罪单位也负责处理贩运问题。在阿根廷,打击人口贩运的一个专门的举报办公室与联邦警察的反贩运办公室,海岸巡警和国家的警察部队进行协调。

211. 相关的政府当局之间的合作是有效地做出执法反应的重要环节。<sup>22</sup> 有些国家已设立了一些机构,整合了劳动和刑法执法工作,调查强迫劳动犯罪行为,尽管这些做法不多见。在约旦,于 2012 年建立的一个联合的人口贩运监察机构包括了劳动监察员,警察官员,并且监测为人所知的“高风险”地点,如饭店、餐馆、酒吧和夜总会。在巴西,一个包括劳动公诉人、联邦警察和劳动监察员专门的巡回监察小组,对指控奴役劳工做出反应,解救工人并且对雇主立即做出制裁。在荷兰,社会事务(SZW)监察部门,除其他外,调查非法就业、劳动剥削和非法所得,与税收当局进行合作,从人口贩运方面入手追查临时工作介绍机构的欺诈做法。

212. 政府执法行动的效力可以通过与工人组织以及公民社会的合作得以加强。工会可以识别受害者,在法庭的诉讼程序中披露违法行为以及支持工人。<sup>23</sup> 移民组织、宗教会众、人权非政府组织和其他以社区为基础的组织也可从其当地的实际存在以及通过他们的成员和网络及他们搜集信息的能力来识别受害者。

## 结论: 实施差距和机会

213. 全球范围强迫劳动和人口贩运的举报和定罪的低数量指出了执法方面存在着严重的执行差距。证据表明,这一差距在处于剥削目的的强迫劳动情况下比强迫性的性剥削更为明显。强迫劳动主要是在非正规和农村经济中比较普遍,经常是在隐蔽的和非法的活动中或者在私人家庭中,这一事实营造了特殊的执法挑战。这一形势强调,有必要在执法方面采取创造性的方法,以及有必要在各有关当局之间进行合作。强迫劳动的受害者这一弱势处境强调,包括那些非法移民身份的受害者,有必要采取附带有强有力的保护受害者措施的执法行动。

<sup>22</sup> 欲了解关于国家协调机制作用的进一步信息请见第三章。

<sup>23</sup> 关于对工会在促进受害者诉诸法律的作用的讨论请见第六章。

214. 现在没有一个国际的和区域的贩运公约明确承认劳动机构在打击贩运行动中的作用，以及在实践中，劳动行政管理部门在国家反贩运协调机构很少有其代表。虽然劳动机构更经常地被纳入或领导类似的强迫劳动机构，但是劳动监察机构也许仍缺少追查和或者调查强迫劳动罪行的明确权责。

215. 明目张胆使用强迫劳动是一种严重犯罪，对此要求做出强有力的刑事司法反应。然而，调查和检举强迫劳动方面存在的实际困难表明，仅仅依靠执行刑法不大可能取得成功。相反，有必要制定一个涉及刑事和劳动司法体制的综合方法。这要求给予国家一级的劳动行政管理部门和劳动监察部门以明确的权责、培训和足够的资源，为他们在打击强迫劳动和相关的做法中充分发挥其作用，包括通过采取预防性和惩罚性的执法行动。另外一种机会是对相关的私营招聘机构加大管理和执法力度，包括通过在原籍地区以及在移民工人目的国劳动部门之间的合作。

216. 一项新的国际文书(多项)可为加强劳动行政管理部门和劳动监察部门在执法行动打击强迫劳动和相关做法的作用方面提供标准和指导。这一文书可以明确地展示在刑事和劳动司法体制之间制定一个综合性方法所产生的附加值。

## 第八章

---

### 加强国际劳工组织在有效消除所有形式的强迫劳动中的作用

217. 本章汇总了从对当前与消除强迫劳动相关法律与实践所做的分析得出的主要结论。本章还概述了一项新的国际劳工组织文书的附加值以及这一文书(多项)中可能的主要内容。

#### 全球背景

218. 简要地回顾本报告的背景或许是有益的。尽管国际劳工组织关于强迫劳动和最恶劣形式的童工劳动公约的批准率较高以及出台了其他许多禁止奴隶制、类似奴隶制做法以及人口贩运的国际文书，但这些问题依然存在且已达到了惊人的地步。国际劳工组织估计，至少有 2,090 万妇女和女孩、男子和男孩从事着他们不能自由选择或者不能离开的工作，他们是欺诈、胁迫和残酷剥削的受害者，以及剥夺他们基本人权的受害者。没有一个地区可以避开这些问题。国际劳工组织三方成员目前正面临着一个加强全球努力，终结强迫劳动和相关的做法的历史性机会。

219. 第 29 号公约提供了一个坚实的基础和起点。该公约给出的强迫劳动的定义在今天同在 1930 年通过公约时的定义仍是同样相关的，将其特点归纳为“以任何惩罚性威胁”强迫从事劳动和服务，以及这些服务“非本人自愿的”。本公约专门指出，非法胁迫强迫劳动将被判定是一种犯罪，必须给予适当的处罚并严格执行。虽然完全禁止所有形式的强迫劳动，如第 29 号公约所规定的，意味着成员国必须采取有效措施防止犯罪和保护受害者的权益，但本公约并没有就实践中应如何做给出任何清晰的标准和指导。

220. 虽然在打击强迫劳动，特别是但不仅是要有国家硬性规定的形式，取得了长足的进展，但全球形势自第 29 号公约通过以来发生了巨大的变化。今天绝大多数的强迫劳动是由个人或者私人实体在法律规定之外强行操作的，而不是由国家本身实行的。强迫劳动的做法遍及各种经济活动，从农业到家庭工作、从建筑业到制造业。尽管大多数强迫劳动发生在非正规经济中，在适当的管理的条件下，被强迫的劳动者所生产的产品仍能够进入多国企业的价值链中。

221. 各国要求不仅仅对解决本国的强迫劳动问题得到指导,也能指导他们能够进行国际合作,特别因估计指出了受害者中有 30%是在他们本国以外的地方遭受到剥削的。在本报告提供的实证清楚地表明,虽然近几年为解决强迫劳动问题、当代奴隶制和人口贩运的形式采取了许多积极的办法,但需要采取更全面的和有效的行动以便最终消除这些做法。

## 一项或多项新的国际劳工组织文书的附加值

222. 为补充第 29 号公约,一项或多项新的国际劳工组织文书的附加值将专为满足国际劳工组织成员国需求包括雇主和工人组织,提供具体标准和指南。其目的是使成员国通过采取防止、保护受害人、赔偿和执法,包括通过国际的合作和/或帮助的综合性和一致的方法加大打击强迫劳动的行动力度。

223. 支撑一项(多项)新的文书的主要原则是采取一项考虑那些实际上或潜在地受强迫劳动影响人员的最大利益和观点的基于权利的方法;拟议的所有性别和年龄敏感的措施;以及所有消除强迫劳动和人口贩运政策和行动相关领域之间的一致和协调。

224. 应强调指出的是,制定新的标准将通过对成员国落实消除强迫劳动的原则提供更明晰的标准和详细的指导,补充和加强关于强迫劳动和更广泛保护工人权利的现行的国际劳工组织标准。第 182 号公约中涉及现行条款确保消除最恶劣形式的童工劳动的特殊措施,包括对儿童的强迫劳动,将不在新的标准(多项)进行审议和质疑的范围之内。标准制定也将通过解决特别是与劳动世界有关的问题,完善人口贩运和奴隶制的国际法律。

225. 标准可能采取对第 29 号公约一项议定书和/或一项建议书的形态。劳工大会必须根据成员国对以下提出的调查问卷做出的反应做出决定。

226. 该议定书将接受批准以及可能是简要地具体描述防止强迫劳动、保护受害者、赔偿以及执法方面的主要原则以及成员国和批准这项议定书应采取的主要措施以落实那些原则。

227. 一项建议书将为采取具体措施,解决在防止强迫劳动、保护受害者、赔偿和执法以及国际劳工组织成员国之间的合作与协作方面存在的执行差距提供详细的指导。

## 一项或多项新的文书的建议的主要内容

228. 根据本报告中对当前法律和实践的分析以及对执行方面存在的差距的分析,国际劳工组织成员国和其他国家在打击强迫劳动和相关做法实际经验的分析,以下是建议列入一项或多项新的文书的可能的内容。

229. 这项文书可以忆及，第 29 号公约涵盖了所有形式的强迫或强制劳动以及适用于所有人而无论其性别或者国籍的不同。这项文书还可以承认，在第 29 号公约的第 1 条(2)和(3)以及第 3-24 条提出的过渡性的条款不再适用。

230. 本项文书可以忆及普遍尊重、促进和实现工作中所有的基本原则和权利的重要性，作为其本身的权利以及作为扶持性条件，以及是从包括三方性、就业政策以及劳动监察的治理的角度看，都被认为是最重要的标准。

231. 本文书可以承认，强迫劳动的存在是实现人人享有体面劳动的一个障碍，是在全球消除贫困实现社会正义的一个障碍。有效消除强迫劳动需要许多合作伙伴在广泛的领域中同时采取行动。

232. 需要有一个强有力的国际协调和协作的框架，因为无论是强迫劳动的原因还是后果都不会在国界止步，但却反应出在一个全球化的世界中，各国之间的相互联系，包括通过国际劳工迁徙和国际货物和服务的贸易建立的相互联系。最为重要的是，成员国应采取适当的措施，在他们通过加强国际间的合作和/或支持中努力消除强迫劳动中相互帮助，包括解决强迫劳动根源采取的措施。

233. 在消除强迫劳动方面应加强国际的和国家的政策一致。基于现有的国际劳工标准和指南，有关劳动迁徙和招聘、社会保护、工资和工作条件、就业和培训、教育和社会对话的政策，除其它外，对保护工人不会陷入可能的强迫劳动的处境起着重要影响。

234. 虽然保护人民不至沦为强迫劳动和相关的侵犯人权问题是政府的主要责任，但其他行为者也可发挥重要作用。政府特别是要通过他们的劳动行政管理体系在计划、设计、执行和监测措施打击强迫劳动时，应系统地与有代表性的雇主组织和工人组织进行磋商。与其他相关的公民社会以及社区组织的磋商也应予以鼓励。此外，政府应与非国家实体进行磋商和建立伙伴关系，诸如跨国公司和全球工会联盟，以便加强行动的有效性在全球层面打击强迫劳动。

235. 一般而言，劳动行政管理部门的能力和作用，以及特别是劳动监察部门在关于打击强迫劳动方面，包括在非正规经济中，需要进一步的加强，这些部门需要一个明确的权责、足够的资源以及培训，目的是扮好他们的角色，包括在预防、识别和保护受害者以及调查和举报方面的作用。在劳动和刑事司法体系之间需要有一个补充性的、相互协调的以及相互支持的方法。

236. 必须加强对强迫劳动开展调查研究和采集信息的能力，作为制定更好的有针对性的政策和干预战略的基础以及监测它们的有效性和影响。可以考虑在国家层面建立规范的报告机制以便促进和搜集相关的信息以及向所有的利益攸关方传递。

237. 需要建立一个国家层面的机制框架以使所有相关政府当局、社会伙伴以及其他利益攸关方有效地参与和在其之间进行合作。在有些情况下，推动或者加强一个单

一的国家结构是可取的，以此可处理所有形式的强迫劳动、人口贩运、苦役和相关的做法。

238. 政府应建立一个完善的国家级法律框架以便打击所有形式的强迫劳动。国家的政策和行政计划应是综合性的和一致的，包括专项的和有时限的措施以防止强迫劳动和保护受害者及赔偿，以及劝阻性的制裁。还应拨出足够的人力和财政资源以贯彻执行国家的行动计划。

239. 预防性战略应处理产生强迫劳动的各种根源以及应包括：赋权特殊风险人口群体的措施(例如移民工人、非正规经济中的劳动者、家庭工人、土著民族、少数民族、残疾人、儿童和青年人)；加强法律保护和法律规则的措施；和以终结有强迫劳动嫌疑的商品和服务交易及消费为目的的措施。加大整顿私人招聘机构应是预防性措施的重中之重。

240. 保护性措施的重点应放在维护那些沦为强迫劳动和贩运的受害者的妇女和女孩、男子和男孩的人权方面。这些保护性措施应尽可能地适当兼顾满足受害者眼前的需求，包括心理支持、庇护所和物质帮助和他们对社会和经济复苏以及重新融入社会的长期需求。政府应考虑建立国家移送或类似的机制以确保受害者的需求以一种协调的和统一的方式得到满足，包括为儿童和移民工人提供服务。由于一个受害者的强迫劳动身份的直接原因是犯罪，所以免于起诉和惩罚的法律规定对于鼓励他们向当局报告是至关重要的。强有力的保护措施也将鼓励受害者在法律诉讼程序中给予合作，指控肇事者。

241. 为所有强迫劳动的受害者诉诸法律以及享有有效救助的权利应予以保证，包括通过采取措施使受害者能够获得免费的法律帮助，<sup>1</sup>以及对物质的和精神损失的赔偿，包括拖欠的工资。

242. 雇主和其组织可以制定教育计划以提高他们的成员对强迫劳动风险以及如何缓解这一风险的认识。在国家层面，雇主组织可以倡议消除强迫劳动，鼓励政府采取措施解决这一问题以及就此问题参与社会对话。雇主组织可以向其会员公司介绍在他们运营的那些国家的法律法规要求，并且为他们成员对利益问题、挑战和有关消除强迫劳动的良好做法交换意见提供一个平台。雇主组织也可鼓励他们的成员更进一步地了解他们的供应商的政策以及落实适当的强制令程序以便识别和解决任何可能的强迫劳动问题。

243. 工人和他们的组织可以提倡消除强迫劳动以及保护受害者，鼓励政府采取措施以及拨出资源解决这一问题，并就这一问题参与社会对话。他们也可以发起运动，

---

<sup>1</sup> 在对受害者提出刑事指控的情况下，只要有必要，被告享有免费法律帮助的权利在一系列的国家的和区域的文书中已被承认是最低的人权标准要求。例如见公民和政治权利国际公约，第 14 条款(3)。

促进所有的男工和女工的平等待遇和参与，组织和赋权工人中的脆弱群体，包括在非正规经济中的工人以及儿童保护。这应包括提高对强迫劳动和人口贩运的风险意识以及如何避免风险。工人组织也应将其服务范围扩展到那些处于强迫劳动风险中的工人和受害者，如提供信息和免费的法律咨询。

# 调查问卷

---

## 导 言

在准备国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)的一项关于“补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的标准制订议题(一次性讨论),以便处理实施差距,推动预防、保护和赔偿措施,以及有效地实现消除强迫劳动”时向成员国提交了本调查问卷。理事会在其第 317 届会议(2013 年 3 月)上选择了该项议题。<sup>1</sup>

2013 年 2 月的专家会议得出了有关强迫劳动问题“应通过标准制订处理实施差距”的结论,对以一个议定书和/或一个建议书的形态作为标准制订的不同选项进行了审议,但未就该问题达成共识。专家会议未坚持一项新公约的选项。在理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)上发言支持该议题的成员国就一项(多项)可能的新标准的形式表达了不同观点。<sup>2</sup>

以下简要描述了这些文书的性质:

- 议定书是一项国际条约,需经批准并与一项公约有关联。它规定了适用于批准国的法律义务,以及只有那些批准了该公约的成员国才可批准。相关联的公约仍接受批准。运用议定书的目的是部分修订或补充一项公约,以便使其能适应不断变化的条件,从而使公约更具相关性且与时俱进。<sup>3</sup>
- 建议书不具有约束力,因而无须批准。它为国家政策、立法和实践提供指导。它可补充一项公约(或议定书),也可作为一项单独存在的文书。

国际劳工大会应在其第 103 届会议(2014 年 6 月)上对新文书(多项)的形态做出决定。在 2013 年 2 月专家会议的成果和理事会在其第 317 届会议(2013 年 3 月)讨论的基础上,劳工局根据对第 29 号公约的一个拟议的议定书,并由一项拟议的建议书作为补充制定了本调查问卷。在答复者认为应保留一项条款,但属于文书的其他形态的情况下,则应在“评论”项下标明该观点。

当前的标准制订工作并不质疑批约国有义务禁止强迫或强制劳动的使用(第 29 号公约第 1 条(1)款)、强迫劳动的定义和第 2 条(1)和(2)款项下的排除情况,也不质

---

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.317/INS/2(修订)和 GB.317/PV, 第 25(a)(i)段。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.317/PV, 第 3-24 段。

<sup>3</sup> 国际劳工大会迄今已通过了五项议定书。

疑有关定罪和惩处的条款(第 25 条)。然而,应指出的是,第 29 号公约的第 1 条(2)和(3)款和第 3 条至第 24 条中规定的一系列过渡性条款则被认为不再适用。

通过一项(或多项)新文书的目的是旨在就有关强迫劳动的预防、受害者的保护和赔偿以及就处理实施差距的其它相关措施制定标准和向成员国提供指导。尽管第 29 号公约意味着需要采取此类措施以实现消除所有形式的强迫劳动,但并未包含有关这些问题的具体条款。新文书(多项)还可起到正式承认第 29 号公约中过渡性条款之不适用性的作用,专家委员会曾在其 2007 年全面调查中建议对此予以考虑。<sup>4</sup>

考虑到《大会议事规则》第 38 条第 1 段,各国政府被要求在最后完成其答复之前与最具代表性的雇主组织和工人组织进行磋商。凡已批准 1976 年(国际劳工标准)(第 144 号)三方协商公约的成员国有义务进行此类磋商。还提醒各国政府在汇总其答复时确保在所有相关的部门之间进行磋商的重要性。

为使劳工局在其对答复进行分析时对其予以考虑,必须在不晚于 2013 年 12 月 31 日之前将填写的调查问卷送交劳工局。根据惯例,最具代表性的雇主组织和工人组织可将其答复直接送达劳工局。

可在国际劳工组织网站下列 URL: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/ReportssubmittedtotheConference/lang--ch/index.htm>。查阅本报告和调查问卷。只要可行,鼓励答复者凡可行时以电子格式填写本调查问卷,并将其答复以电子版形式寄给下列电子邮件地址: [forcedlabour2014@ilo.org](mailto:forcedlabour2014@ilo.org)。

## I. 序 言

1. 拟议的序言是否应承认,世界上大规模的强迫劳动剥夺了千百万妇女和男子、女孩和男孩的人权和人的尊严,导致贫困的持久存在并阻碍实现人人享有体面劳动?

是                       否

评 论:

---

---

---

---

<sup>4</sup> 见《消除强迫劳动》,报告三(第 1B 部分),有关 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,国际劳工大会,第 96 届会议,第 196 段,2007 年。

2. 拟议的序言是否应承认, 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)在打击所有形式的强迫劳动方面发挥了重要作用?

是                       否

评 论:

---

---

---

3. 拟议的序言是否应忆及, 根据第 29 号公约第 2 条, 强迫或强制劳动的定义涵盖所有人类, 而不论其性别或国籍如何, 并涵盖强迫或强制劳动的所有形式和表现形式?

是                       否

评 论:

---

---

---

4. 拟议的序言是否应承认, 出于劳动或性剥削目的的人口贩运是国际上日益关注的主题, 并要求采取紧急行动对之予以有效消除?

是                       否

评 论:

---

---

---

5. 拟议的序言是否应忆及, 某些工人群体具有成为强迫劳动受害者的更高风险, 包括非正规经济中的工人、移民工人、儿童、土著人口和家庭工人?

是                       否

评 论:

---

---

---

6. 拟议的序言是否应指出,有效消除强迫劳动有助于确保雇主进行公平竞争以及保护工人?

是                       否

评论:

---

---

---

7. 拟议的序言是否应忆及最相关的国际劳工标准和联合国文书?

是                       否

评论:

---

---

---

## II. 一个可能的文书或多个文书的形态

8. 由国际劳工大会通过的旨在补充第 29 号公约的一个或多个可能的文书是否应采取以下形态:

(a) 一个议定书, 由一个建议书作补充?

(b) 一个建议书?

评论:

---

---

---

### III. 一个拟议议定书的内容

9. 拟议的议定书是否应规定有关处理预防强迫劳动以及保护受害者和赔偿的措施?

是                       否

评论:

---

---

---

10. 拟议的议定书是否应规定,每一成员国应制定并实施旨在消除所有形式的强迫劳动的国家政策和行动计划,使相关政府机构、雇主组织和工人组织参与进来,并考虑到其它有关群体的看法?

是                       否

评论:

---

---

---

11. 拟议的议定书是否应规定,各成员国应采取有效和全面的措施防止所有形式的强迫劳动,包括通过:

- (a) 对男女两性和所有年龄的人员进行教育并使其了解情况,以减少他们成为强迫劳动受害者的风险?

是                       否

评论:

---

---

---

- (b) 扩大劳动法的覆盖面并加大实施力度,包括在非正规经济中?

是                       否

评论:

---

---

---

(c) 保护那些利用招聘和安置服务的工人，特别是移民工人，免遭虐待和欺诈性做法？

是                       否

评论：

---

---

---

12. 拟议的议定书是否应规定，每个成员国应采取有效和全面的措施以识别、解救、保护和全面恢复所有强迫劳动的受害者，对儿童、移民工人和其他有危险的人员给予特别关注？

是                       否

评论：

---

---

---

13. 拟议的议定书是否应规定，每个成员国应确保所有强迫劳动的受害者享有包括赔偿在内的有效和适宜的法律补救办法，而无需考虑其国籍？

是                       否

评论：

---

---

---

14. 拟议的议定书是否应规定，每个成员国应与其它主管部门合作，在防止强迫劳动以及相关法律和法规的实施方面加强劳动监察的作用？

是                       否

评论：

---

---

---

15. 拟议的议定书是否应处理保护受害者免于因其强迫劳动境况被迫犯罪而受到可能的惩处问题?

是                       否

评论:

---

---

---

16. 拟议的议定书是否应规定, 成员国应相互合作以便消除所有形式的强迫劳动?

是                       否

评论:

---

---

---

17. 拟议的议定书是否应规定, 每个成员国应适当考虑以建议书中提出的方式实施议定书的条款?

是                       否

评论:

---

---

---

### 其他问题

18. 拟议的议定书是否应包含一个条款，承认第 29 号公约中规定的过渡期早已过期以及取消过渡性条款第 1 条的第 2 和第 3 段以及第 3 条至第 24 条？<sup>5</sup>

是                       否

评 论:

---

---

---

## IV. 拟议建议书的内容

### 国家政策和行动计划

19. 拟议建议书是否应规定，成员国应制定或加强国家协调机构或使相关的政府机构、雇主组织和工人组织以及其它有关群体参与进来的其他制度机制，以确保对消除所有形式的强迫劳动的国家政策和行动计划加以落实、监督和评估？

是                       否

评 论:

---

---

---

20. 拟议建议书是否应规定，成员国应定期收集、分析并使人们能够获得有关强迫劳动的性质和程度的按性别和年龄分类的详尽信息和统计数据？

是                       否

评 论:

---

---

---

---

<sup>5</sup> 同上。第 29 号公约第 1 条(2)和(3)和第 3 条至第 24 条中提出的过渡性条款已不再适用。第 29 号公约规定“在过渡时期，只有为公共用途和作为一种特殊措施，并在符合以下规定条件和保证的条件下，方可使用强迫或强制劳动”（第 1 条(2)款）。然而，国际劳工组织的监督机构自那时以来认为通过援引这些过渡性条款可能不再是正当的，因为它似乎未考虑到其过渡性职能并违背公约的精神。见 2007 年全面调查，第 10 段。理事会在 2010 年 3 月第 307 届会议上批准了根据《章程》第 22 条提交的有关第 29 号公约的经修订的报告表，该报告表指出，由于它们已不再适用，将不再根据过渡性条款要求提交信息，反映了理事会关于过渡期已不再适用的看法。

预 防

21. 拟议建议书是否应规定，成员国应采取预防措施，包括：

(a) 针对那些高风险群体开展目标明确的提高认识运动，特别是让其了解作为工人的权利和责任，如何保护他们自己免遭欺骗或欺诈性招聘和就业做法，以及如何在需要时获得帮助？

是                       否

评 论：

---



---



---

(b) 针对风险人群的技能培训计划以提高他们的就业能力和创收能力，以及为准备前往国外工作的移民工人进行出发前培训？

是                       否

评 论：

---



---



---

(c) 对加剧某些工人类别脆弱性从而沦为强迫劳动的歧视进行打击的计划，包括妇女、儿童、移民、土著民族、少数民族和残疾人？

是                       否

评 论：

---



---



---

(d) 促进结社自由和集体谈判，以及支持组织风险人群加入工会组织和其它相关组织的计划？

是                       否

评 论：

---



---



---

(e) 采取措施确保有关雇佣关系的国家法律和法规得以有效实施，以及在雇佣合同中以工人能理解的语言明确书写雇佣待遇和条件？

是                       否

评论：

---

---

---

(f) 处理移民工人中的特定群体，包括那些处于非法状况下的移民工人所面临风险的连贯一致的就业和劳务移民政策？

是                       否

评论：

---

---

---

(g) 构成国家社会保护底线的基本社会保障担保？

是                       否

评论：

---

---

---

(h) 采取措施减少对使用强迫劳动所生产或交付的商品与服务的贸易和需求？

是                       否

评论：

---

---

---

22. 拟议建议书是否应规定,消除由招聘和安置服务部门采用的虐待和欺诈性做法的措施应包括建立调查控诉并给予适当惩处的程序?

是                       否

评论:

---



---



---

保 护

23. 拟议建议书是否应规定:

(a) 应在受害者同意和知情的基础上提供保护措施?

是                       否

评论:

---



---



---

(b) 保护措施不应以受害者愿意在刑事诉讼中予以合作为条件?

是                       否

评论:

---



---



---

(c) 强迫劳动的受害者不应对作为其所陷其中的强迫劳动境况的直接后果的犯罪行为负责,如移民罪、持有或使用造假的旅行或身份证件,以及与他们参与其他非法活动相关的罪行?

是                       否

评论:

---



---



---

24. 拟议建议书是否应规定, 成员国应确保用以满足所有受害者对当下的帮助和长期恢复需求的保护措施包括:

(a) 适当和适宜的住宿?

是                       否

评论:

---

---

---

(b) 包括医疗和心理帮助在内的医疗保健?

是                       否

评论:

---

---

---

(c) 物质帮助?

是                       否

评论:

---

---

---

(d) 在法律诉讼期间, 获得用他们能够理解的语言写就的有关其合法权利和服务的信息和咨询, 以及最好是免费的法律援助?

是                       否

评论:

---

---

---

(e) 保护隐私和身份?

是                       否

评论:

---

---

---

(f) 确保受害者及其家庭成员和证人的安全, 凡适宜时, 免遭恐吓和报复?

是                       否

评论:

---

---

---

(g) 包括就业、教育和培训机会在内的社会和经济措施?

是                       否

评论:

---

---

---

25. 拟议建议书是否应规定, 连同考虑儿童的特别需求和最佳利益, 为遭受强迫劳动的儿童提供的保护措施应包括:

(a) 凡适宜时, 指定一名监护人?

是                       否

评论:

---

---

---

- (b) 当当事人的年龄不确定，但有理由相信他或她不到 18 岁时，在对年龄进行核实期间，先假定其未成年地位？

是                       否

评论：

---

---

---

26. 拟议建议书是否应规定，为遭受强迫劳动的移民工人提供的保护措施应包括：

- (a) 当有合理的理由认为相关人员是一名受害者时，提供至少 30 天的一段考虑和恢复期，其间应允许当事人在相关国家的领土上停留？

是                       否

评论：

---

---

---

- (b) 提供临时或长期居住许可并视情况，进入目的地区的劳动力市场？

是                       否

评论：

---

---

---

- (c) 促进安全的和最好是自愿的遣返？

是                       否

评论：

---

---

---

## 赔偿和获得公平待遇

27. 拟议建议书是否应规定,成员国应采取措施确保所有强迫劳动的受害者享有有效和适宜的法律补救措施,特别是获得对物质和非物质损失的赔偿,包括通过:

(a) 提供法律援助,最好是免费?

是                       否

评论:

---

---

---

(b) 确保所有受害者,无论是国民还是非国民,能够在相关国家寻求行政、民事和刑事补偿,而不论他们是否在其国土上?

是                       否

评论:

---

---

---

(c) 确保受害者能够行使从肇事者那里获得损失赔偿的权利?

是                       否

评论:

---

---

---

(d) 允许受害者的一名代表代替他或她寻求包括赔偿在内的法律补救措施?

是                       否

评论:

---

---

---

(e) 提供备选的分解决机制，凡适宜时，简化程序要求？

是                       否

评论：

---

---

---

(f) 设立受害者赔偿基金？

是                       否

评论：

---

---

---

## 实 施

28. 拟议建议书是否应规定，成员国应：

(a) 向劳动监察部门提供所有必要的资源和培训，以使它们能够与其它相关机构合作在预防、执法和保护强迫劳动的受害者方面发挥作用？

是                       否

评论：

---

---

---

(b) 除刑事制裁外，并根据国家法律和法规，规定判处其他刑罚，如没收强迫劳动和其它资产的利润？

是                       否

评论：

---

---

---

(c) 在落实第 29 号公约第 25 条时，确保能使法人对违反禁止强迫劳动负责？

是                       否

评论：

---



---



---

(d) 加大识别受害者的力度，包括通过制定可供劳动监察员、警方、公诉人、雇主组织和工人组织的代表，非政府组织和其它相关行动方使用的强迫劳动指标？

是                       否

评论：

---



---



---

国际合作

29. 拟议建议书是否应规定，成员国应在国际层面加强合作与协调，包括通过其它多边机构，以及为确保有效地消除强迫劳动而相互支持，包括通过：

(a) 为国家行动计划以及国际技术合作与援助调动资源？

是                       否

评论：

---



---



---

(b) 相互的法律援助？

是                       否

评论：

---



---



---

(c) 包括信息交流以及共享在打击强迫劳动中获得的良好做法和经验教训在内的相互技术援助?

是                       否

评 论:

---

---

---

## 附 录 一

---

### 按地区的强迫劳动受害者的估计人数和普遍情况

地 区	受害者人数	每千名居民中的普遍情况
非 洲	3 700 000	4.0
亚洲和太平洋	11 700 000	3.3
中欧和东南欧(非欧盟)和独联体国家	1 600 000	4.2
发达的经济体和欧盟	1 500 000	1.5
拉丁美洲和加勒比	1 800 000	3.1
中 东	600 000	3.4
总 计	20 900 000	

## 附录二

### 国际劳工组织公约和其它国际文书的批准

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批准	批准	批准	签署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签署	批准, 加入(a), 或继承(d)
阿富汗		x	x			x			a
阿尔巴尼亚	x	x	x	x	x		a		a
阿尔及利亚	x	x	x	x	x		a		a
安哥拉	x	x	x						
安提瓜和巴布达	x	x	x		x	P			d
阿根廷	x	x	x	x	x				a
亚美尼亚	x	x	x	x	x				
澳大利亚	x	x	x	x	x	x		x	x
奥地利	x	x	x	x	x	x			a
阿塞拜疆	x	x	x	x	x	x			a
巴哈马	x	x	x	x	x	x			d
巴林	x	x	x		a		a		a
孟加拉国	x	x	x			x			a
巴巴多斯	x	x	x	x		x			d

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
白俄罗斯	x	x	x	x	x		a	x	x
比利时	x	x	x	x	x	x		x	x
伯利兹	x	x	x		a				
贝宁	x	x	x	x	x				
玻利维亚多民族国	x	x	x	x	x	x			a
波斯尼亚—黑塞哥 维那	x	x	x	x	x		d		d
博茨瓦纳	x	x	x	x	x				
巴西	x	x	x	x	x		a		a
文莱达鲁萨兰国			x						
保加利亚	x	x	x	x	x			x	x
布基纳法索	x	x	x	x	x				
布隆迪	x	x	x	x	x				
柬埔寨	x	x	x	x	x				a
喀麦隆	x	x	x	x	x	x			a
加拿大	x	x	x	x	x	x		x	x
佛得角	x	x	x	x	x				
中非共和国	x	x	x		a				a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
乍得	x	x	x		a				
智利	x	x	x	x	x	x			a
中国			x		a				
哥伦比亚	x	x	x	x	x				
科摩罗	x	x	x						
刚果共和国	x	x	x	x					a
哥斯达黎加	x	x	x	x	x				
科特迪瓦	x	x	x		a				a
克罗地亚	x	x	x	x	x		d		d
古巴	x	x				x		x	x
塞浦路斯	x	x	x	x	x		d		d
捷克共和国	x	x	x	x					d
刚果民主共和国	x	x	x		a				a
丹麦	x	x	x	x	x	x		x	x
吉布提	x	x	x		a				a
多米尼克	x	x	x		a	x			d
多米尼加共和国	x	x	x	x	x				a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
厄瓜多尔	x	x	x	x	x	x			a
埃及	x	x	x	x	x	x			a
萨尔瓦多	x	x	x	x	x			x	
赤道几内亚	x	x	x	x	x				
厄立特里亚	x	x							
爱沙尼亚	x	x	x	x	x				
埃塞俄比亚	x	x	x		a		x		a
斐济	x	x	x			x			d
芬兰	x	x	x	x	A	x			a
法国	x	x	x	x	x	x		x	x
加蓬	x	x	x		a				
冈比亚	x	x	x	x	x				
格鲁吉亚	x	x	x	x	x				
德国	x	x	x	x	x	x		x	x
加纳	x	x	x		a				a
希腊	x	x	x	x	x	x		x	x
格林纳达	x	x	x		a				

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
危地马拉	x	x	x		a	x		x	x
几内亚	x	x	x		a	x			a
几内亚比绍	x	x	x	x	x				
圭亚那	x	x	x		a				
海地	x	x	x	x	x			x	x
洪都拉斯	x	x	x		a				
匈牙利	x	x	x	x	x	x		x	x
冰岛	x	x	x	x	x				a
印度	x	x		x	x	x		x	x
印度尼西亚	x	x	x	x	x				
伊朗伊斯兰共和国	x	x	x						a
伊拉克	x	x	x		a	x		x	x
爱尔兰	x	x	x	x	x	x			a
以色列	x	x	x	x	x	x		x	x
意大利	x	x	x	x	x	x		x	x
牙买加	x	x	x	x	x		d		d
日本	x		x	x					

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
约旦	x	x	x		a		a		a
哈萨克斯坦	x	x	x		a	P			a
肯尼亚	x	x	x		a				
基里巴斯	x	x	x		a				
大韩民国			x	x					
科威特	x	x	x		a		a		a
吉尔吉斯斯坦	x	x	x	x	x		a		a
老挝人民民主共和国	x		x		a				a
拉脱维亚	x	x	x	x	x				a
黎巴嫩	x	x	x	x	x				
莱索托	x	x	x	x	x		d		d
利比里亚	x	x	x		a	x		x	
利比亚	x	x	x	x	x		a		a
立陶宛	x	x	x	x	x				
卢森堡	x	x	x	x	x			x	x
马达加斯加	x	x	x	x	x		a		a
马拉维	x	x	x		a		a		a
马来西亚	x	解约	x		a				a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
马尔代夫	x	x	x						
马里	x	x	x	x	x	x			d
马耳他	x	x	x	x	x		d		d
马绍尔群岛									
毛里塔尼亚	x	x	x		a	x			a
毛里求斯	x	x	x		a		d		d
墨西哥	x	x	x	x	x	x		x	x
摩尔多瓦共和国	x	x	x	x	x				
蒙古	x	x	x		a		a		a
黑山	x	x	x		d		d		d
摩洛哥	x	x	x		a	x			a
莫桑比克	x	x	x	x	x				
缅甸	x				a	x			
纳米比亚	x	x	x	x	x				
尼泊尔	x	x	x				a		a
荷兰	x	x	x	x	A	x		x	x
新西兰	x	x	x	x	x	x			a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
尼加拉瓜	x	x	x		a	x			a
尼日尔	x	x	x	x	x	x			a
尼日利亚	x	x	x	x	x		d		d
挪威	x	x	x	x	x	x		x	x
阿曼	x	x	x		a				
巴基斯坦	x	x	x				a	x	x
帕劳									
巴拿马	x	x	x	x	x				
巴布亚新几内亚	x	x	x				a		
巴拉圭	x	x	x	x	x	P			a
秘鲁	x	x	x	x	x			x	
菲律宾	x	x	x	x	x		a		a
波兰	x	x	x	x	x			x	x
葡萄牙	x	x	x	x	x			x	x
卡塔尔	x	x	x		a				
罗马尼亚	x	x	x	x	x	x		x	x
俄罗斯联邦	x	x	x	x	x		a	x	x
卢旺达	x	x	x	x	x				a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
圣基茨和尼维斯	x	x	x		a				
圣卢西亚	x	x	x			x			d
圣文森特和格林 纳丁斯	x	x	x	x	x		x		a
萨摩亚	x	x	x						
圣马力诺	x	x	x	x	x			x	x
圣多美和普林西比	x	x	x		a				
沙特阿拉伯	x	x	x	x	x		a		a
塞内加尔	x	x	x	x	x				a
塞尔维亚	x	x	x	x	x		d		d
塞舌尔	x	x	x	x	x				a
塞拉利昂	x	x	x	x			d		d
新加坡	x	解约	x						d
斯洛伐克	x	x	x	x	x				d
斯洛文尼亚	x	x	x	x	x				d
所罗门群岛	x	x	x			x			d
索马里	x	x							
南非	x	x	x	x	x	x			

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
南苏丹	x	x	x						
西班牙	x	x	x	x	x	x			a
斯里兰卡	x	x	x	x			a	x	x
苏丹	x	x	x				d	x	x
苏里南	x	x	x		a				d
斯威士兰	x	x	x	x	x				
瑞典	x	x	x	x	x	x			a
瑞士	x	x	x	x	x	x			a
阿拉伯叙利亚共和国	x	x	x	x	x	x			a
塔吉克斯坦	x	x	x		a				
坦桑尼亚联合共和国	x	x	x	x	x		a		a
泰国	x	x	x	x					
前南斯拉夫马其顿 共和国	x	x	x	x	x				d
东帝汶	x		x		a				
多哥	x	x	x	x	x				a
特立尼达和多巴哥	x	x	x	x	x		d		d
突尼斯	x	x	x	x	x		a		a

国际劳工组织 成员国	1930年强迫 劳动公约, (第29号)	1957年废除强 迫劳动公约, (第105号)	1999年最恶劣 形式的童工 劳动公约, (第182号)	联合国打击跨国有组织犯罪 公约关于防止、禁止和惩治人 口贩运特别是妇女和儿童行 为的补充议定书, 2000年		1926年9月25日在日内瓦签定的 并由议定书修订的禁止奴隶 贩卖, 奴隶制公约	1956年废止奴隶制, 奴隶贩卖和 类似奴隶制的制度与习俗补充 公约		
	批 准	批 准	批 准	签 署	批准, 加入(a), 或接受(A)	签署, 或参与(P)	批准, 加入(a), 或继承(d)	签 署	批准, 加入(a), 或继承(d)
土耳其	x	x	x	x	x	x		x	x
土库曼斯坦	x	x	x		a	x			a
图瓦卢									
乌干达	x	x	x	x			a		a
乌克兰	x	x	x	x	x		a	x	x
阿拉伯联合酋长国	x	x	x		a				
联合王国	x	x	x	x	x	x		x	x
美国		x	x	x	x	x			a
乌拉圭	x	x	x	x	x		a		a
乌兹别克斯坦	x	x	x	x	x				
瓦努阿图	x	x	x						
委内瑞拉玻利瓦尔 共和国	x	x	x	x	x				
越南	x		x		a		a		
也门	x	x	x				a		
赞比亚	x	x	x		a		d		d
津巴布韦	x	x	x						d

## 附 录 三

---

### 关于强迫劳动和出于劳动剥削目的的 贩运的三方专家会议结论 (2013年2月11-15日,日内瓦)

#### 背 景

应忆及,国际劳工大会在其第101届(2012年)会议上举行的有关工作中基本原则和权利的周期性讨论呼吁国际劳工局“进行一次详尽的分析,包括通过可能召开的专家会议确认现在国际劳工标准的覆盖面可能存在的空白,目的是决定是否有必要制订标准以:(i)补充国际劳工组织强迫劳动公约,处理预防和保护受害者,包括赔偿;和(ii)处理出于劳动剥削目的的人口贩运”。根据本次会议负责人的建议,理事会批准了举行会议的议程,关于标准制订是否有空间,补充国际劳工组织1930年强迫劳动公约(第29号)以及1957年废除强迫劳动公约(第105号)需形成建议提交理事会。在行动框架中已经确定了所涵盖的题目,即:(i)防止强迫劳动;(ii)保护受害者,包括赔偿;和(iii)出于劳动剥削目的的人口贩运。

2013年2月11-15日专家在日内瓦举行了会议。

#### 导 言

1. 专家们强调指出,摆脱强迫劳动是一项人权。专家们认为,国际劳工组织关于强迫劳动的文书,如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),在消除所有形式的强迫劳动方面发挥了重要作用。对这些公约的高批准率证实了国际劳工组织成员国对有效地消除所有形式的强迫劳动做出的承诺。对那些未批准这些公约的成员国而言,1998年工作中基本原则和权利宣言重申了国际劳工组织成员国尊重、促进和赋有诚意地实现在这些相关公约中载有的基本权利的原则的义务。然而,现如今强迫劳动新的表现形式已经出现以及一项估计显示,在2,090万强迫劳动的受害者中有90%受到私有个人或雇主的剥削,他们都是在法律规则之外从事经营活动,主要是在非正规经济中。这是无法接受的,以及在世界任何地区都不例外。2009年通过的全球就业契约忆及,有必要提高警惕,实现消除和防止强迫劳动形式的增加。有些群体,例如儿童、移民工人、家庭工人、土著民族和非正规经济中的工人尤其

是弱势群体。几乎有一半的受害者是在内部迁徙或者跨境迁徙。在如此快速变化的世界中，迄今为止，消除强迫劳动所面临的挑战与以往任何时候都一样是非常巨大的。

2. 专家们强调指出，考虑到第 29 号公约和第 105 号公约以及联合国消除、防止和惩处人口贩运的议定书，特别是妇女和儿童，国际劳工组织根据其权责以及专业知识应该采取补充性的方法，目的是确保有效地消除强迫劳动，包括由于贩运而沦为的强迫劳动。
3. 国际劳工组织应继续寻求和加大其工作力度，针对全球强迫劳动的受害者中日益增加的妇女和男子儿童的数量，着手解决当今更广泛的强迫劳动表现形式。
4. 尽管第 29 号公约的广泛覆盖面以及迄今成员国所采取的措施，专家们认为，在有效地消除强迫劳动方面存在着严重的实施差距并且必须从以下方面迅速解决防止、保护受害者、赔偿和执法、政策一致以及国际合作。
5. 专家们强调拨出足够资源，有效地采取防止、保护受害者、赔偿和执法措施的重要性。

## 预 防

专家们就下列问题达成共识：

6. 打击强迫劳动的预防性措施是非常重要的。在消除强迫劳动的所有措施中，国家当局和社会伙伴应系统地考虑防范。
7. 劳动行政管理和监察的预防作用以及与其他执法机构以及对司法、警察、迁徙、社会工作者以及其他相关当局的培训计划进行密切配合的必要性。
8. 经常性地提高意识的重要性，例如媒体运动，信息手册以及学校的计划，易受强迫劳动的目标群体和其他的利益相关方。
9. 数据的采集、知识共享以及调查研究是设计有效的预防措施的关键所在，以及国家应加大在这一领域里的工作力度。
10. 必须处理可能带有强迫劳动色彩的折价换购的商品和服务。

## 保护受害者和赔偿

专家们就下列问题达成共识：

11. 必须改进对强迫劳动的受害者的识别，采取必要的措施以便保护所有受害者和疑似的强迫劳动的受害者，无论他们是否被贩运。
12. 保护受害者的强有力措施，例如社会服务，可以对成功举报案件产生积极影响。

13. 与劳动相关的保护性条款，如支付拖欠工资，经常地被忽视，但这些条款应成为保护受害者的综合和系统方法的一部分。
14. 政府应探索不同赔偿机制的可行性，诸如建立一个国家的基金或加强从罪犯那里追回赔偿的规定。

## 实 施

专家们就下列问题达成共识：

15. 通过拨出足够的资源和适合的培训，采取适当的措施，加强劳动监察部门打击强迫劳动的能力，包括出于强迫劳动目的的贩运。
16. 劳动监察部门和其他执法机构合作与协调的重要性，包括警察、公共公诉人和司法部门。
17. 必须提升劳动监察部门保护强迫劳动的受害者权利的能力。
18. 必须确保公共检举机构的透明度，以及司法部门的独立性。
19. 应为受害者诉诸法律提供便利条件，以及为此目的所有适当的立法和行政管理程序都应简化。
20. 打击强迫劳动的其他行动手段应包括各个警察部门、签证手续部门之间进行协调的战略以确保强迫劳动的受害者能够在调查和审判期间在一个国家停留以及保证专项措施能够覆盖到最脆弱的群体。
21. 对强迫劳动肇事者给予足以有效的和劝阻性的处罚的重要性，特别是刑事制裁，以及确保一个强有力的刑事司法体系。

## 政策一致、协调和社会对话

专家们就下列问题达成共识：

22. 促进政策一致是国际劳工组织权责的核心，因此在包括出于强迫劳动目的的贩运在内的强迫劳动方面的政策一致需要进一步加强。
23. 在国家层面、地区和国际层面以及在多边体制内的合作对于有效地消除强迫劳动是极为重要的。
24. 制订以结果为导向的打击强迫劳动的全国行动计划的有用性。
25. 社会对话以及社会伙伴参与制订和实施打击包括人口贩运在内的强迫劳动措施对于加强打击强迫劳动的全国和国际行动是至关重要的。

## 新的国际劳工组织文书(多项)的附加值

26. 根据对上述问题达成的共识,专家们认为,采取补充性的措施具有的附加值在于解决目前仍存在的巨大的实施差距以便有效地消除所有形式的强迫劳动。
27. 在专家当中形成的一项共识是,解决实施中的差距应通过制订标准,推动预防、保护和赔偿措施以便更有效地在全球范围内实现消除强迫劳动。专家们考虑了制订标准采取议定书和/或建议书的不同选项,但未达成共识。专家们并不保留对一项新的公约的选项。