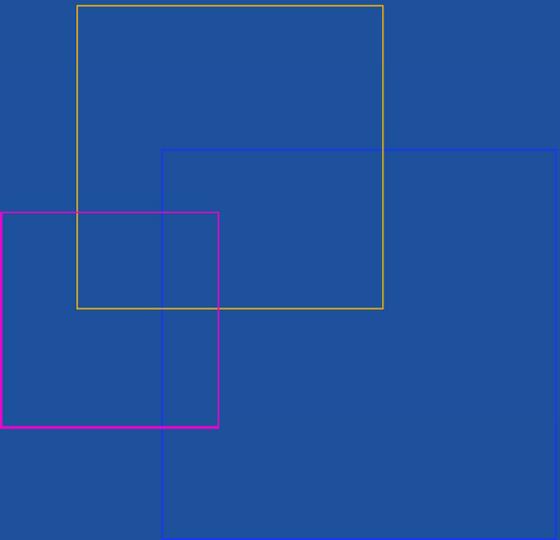


为强迫劳动而进行的人口贩运

如何监督移民工人的招聘

反对强迫劳动特别行动计划

为强迫劳动而进行的人口贩运 如何监督移民工人的招聘



为强迫劳动而进行的人口贩运

如何监督移民工人的招聘

培训手册

版权 (C) 2006 国际劳工组织

2006 年第一版

国际劳工局的出版物享有《世界版权公约》第 2 号议定书规定的版权保护。但在指明出处的条件下，可不经批准从中复制简短的摘录。关于复制或翻译权，应向出版处（权利和许可）申请批准。地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. 劳工局欢迎提出这样的申请。

在联合王国版权许可署（90Tottenham Court Road, London W1T 4LP[Fax:(+44)(0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk]），美国版权检查中心（222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax:(+1)(978)750 4470; email: info@copyright.com]）和在其他国家复制权联合机构注册的图书馆，机构和其他用户，可根据为此目的获得的许可证进行复制。

ISBN 978-92-2-518143-5

ISSN 0255-3449

2007 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或发电子邮件索取，免费发送。

网址：www.ilo.org/pubins

致 谢

打击强迫劳动特别行动计划开发了这份手册。它经过国际劳工组织几个部门人员深入地研究。我们要特别来自感谢国际移民计划密切跟踪开发的莫勒诺-冯特斯 (Gloria Moreno-Fontes)。来自技能、知识和就业计划的汉森 (Ellen Hansen)、就业战略司的萨莫若多夫 (Alexander Samorodov) 性别与就业政策司的卡娃 (Mary Kawar) 提出了有用的意见, 在此表示感谢。我们还要感谢来自打击强迫劳动特别行动计划的同事们, 普兰特 (Roger Plant)、奥瑞利 (Caroline O' Reilly)、德苏萨 (Asha D' Souza)、尼宗比 (Carla Nzombe) 迫莱塔 (Anne Pawletta) 和汤普逊 (Coralie Thompson), 感谢他们提出的意见和最后编辑中提供的帮助。

特别感谢参加2004年2月和4月在罗马尼亚举办的两次培训会的罗马尼亚劳动监察、警察、工人代表、私营招聘机构和政府官员。还要感谢将手册译成罗文并承担会议翻译的其纳拉卢 () 和伊耐斯库 ()。

项目协调员和主编

安德里斯 (Beate Andrees), 打击强迫劳动特别行动计划项目官员

作者

冯·得林登 (Mariska N. J. van der Linden), 国际劳工组织咨询员

合作作者

里加 (Sergio Rica), 国际劳工组织咨询员, 深入审阅了本手册, 并撰写了第4、5章。他在这方面的知识以及作为培训教师手册第一次通过研讨会上表现出的能力是十分有价值的, 我们要感谢他的贡献。托曼 (Lars Thomann), 国际劳工组织咨询员根据2005年的最新研究更新了第一版手册的内容。

目 录

致谢	iii
如何使用本手册	iv
一、人口贩运与强迫劳动：背景与概况	1
1、关键词	1
2、人口贩运的历史背景与现在的概念	2
3、人口贩运的情况	4
4、人口贩运的原因	5
5、人口贩运的循环	6
二、人口贩运的过程：招聘	10
1、关键词	10
2、国际劳工组织与私营职业介绍所	10
3、私营招聘者：可能的形象	11
4、招聘者所被允许的自由度	14
5、在招聘者周围提供帮助的团伙	15
6、为强迫劳动而进行的招聘：一个骗人的勾当	16
7、性别尺度	16
三、应对人口贩运的总体政策	19
1、总体政策方法	19
2、境外就业政策的四个主要模式	20
3、立法的作用	21
4、管理跨国人口流动：参考政策	24
5、政府机构的作用	25
6、私营招聘机构的作用	27
7、劳工或移民专员	27
8、双边劳务移民协议	27
四、应对人口贩运的具体措施：改善招聘过程	31
1、基本假设与目的	31
2、私营招聘的十一个步骤	31
3、可能发生不法行为的阶段	31

4、控制的标准	32
5、控制的方法	33
五、应对人口贩运的具体措施：公共信息	39
1、信息的效应	39
2、信息的传播	39
3、潜在移民的决策阶段	40
4、公众信息宣传	40
5、国家和职业的详细信息	41
六、应对人口贩运的具体措施：执法	45
1、追踪不法和犯罪行为	45
2、情报收集	45
3、跨部门合作	47
4、劳动监察员	47
5、提起控诉	48
6、起诉：与人口贩运受害者打交道	49
7、行政和民事制裁	50
8、刑事制裁	51
9、对罪犯的描绘	51
推荐参考	55
附件 1：案例研究	57
附件 2：良好做法范例	65

如何使用本手册

这本培训手册旨在提高劳动监察人员、警察、政府官员、雇主组织、工会以及其它相关机构人员对于人口贩运、强迫劳动和工作安置制度的认识。更具体地讲，重点关注招聘移民工人使之从事高度受剥削劳动的情况，这种情况被称为强迫劳动。

这本手册目的在于告知并指导行动。它提供了关于滥用招聘活动和人口贩运的信息以及便利人口贩运的社会经济因素。它重点强调的是控制这些活动所应适用的政策措施、技术和技巧。它具有指导性、共享性和互动性，并鼓励参与者互相分享经验和想法。

由于每个国家的国情不同，培训师应以各相关国家的法律、政策以及社会经济环境来对手册进行补充，这也许会对实施本手册提供的建议形成制约。本手册所提供的素材可以根据不同的情况，不同的参与者以及不同的国情进行调整。他们被设计成一种灵活的工具来适应不同情况。培训师可以自由根据时间的限制和自身情况从中选择最适合的工具。

一、人口贩运与强迫劳动： 背景与概况

1. 关键词

移民：移民是人们的迁徙行为，或是为了寻求更好的生活自由，或是被强迫离开原来的住地。就业移民是指为了寻找工作而进行的人口流动。在 21 世纪初，国际劳工组织估计有大约 1.75 亿的人口居住在海外，包括难民。其中，大约 8600 万为经济活动人口。

强迫劳动：根据国际劳工组织 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)“强迫或强制”一词系指以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事的非本人自愿的，一切劳动或服务”(第 2 条第 1 款)。

尽管强迫劳动经常被称为“新奴隶制”，在所有权的概念上，传统的奴隶观念和强迫劳动是有区别的。传统的奴隶制预示着一个奴隶归属于一个奴隶主，而构成强迫劳动的基本条件仅仅是行使威压和剥夺自由。所以奴隶制是强迫劳动的一种形式，但并不是唯一形式。强迫劳动的形式有很多种。

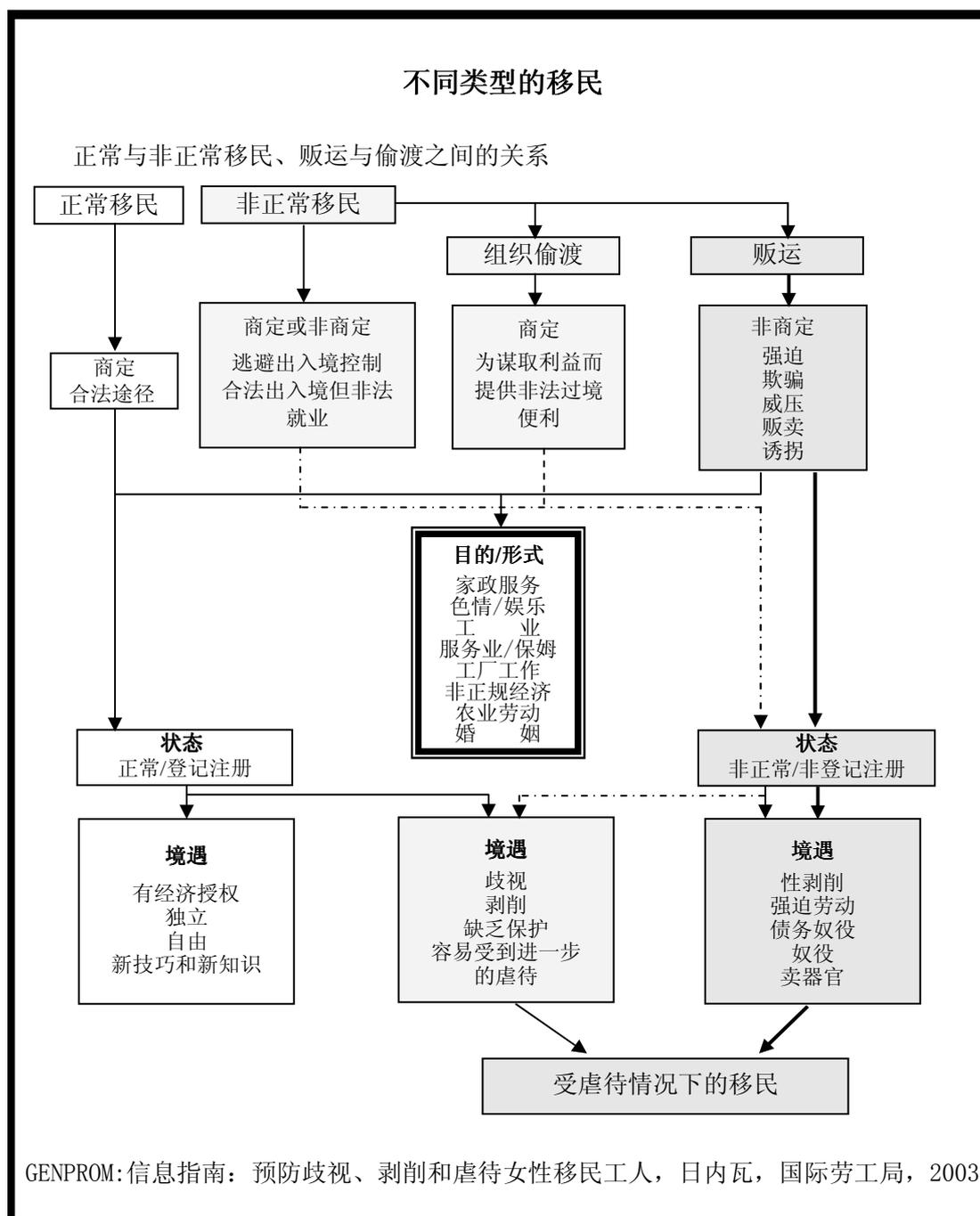
移民工人：根据《联合国保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》(1990 年)，“移徙工人”系指“在其非国民的国家将要、正在或已经从事有报酬的活动的人”(第 2 条第 1 款)。

债务奴役：这是一个强迫劳动的例子。根据联合国《废除奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与做法的补充公约》(1956 年)的定义，债务奴役出现于以下情况，当一个人提供给另一个人贷款并以他/她的劳动/服务偿还债务，或者债权人对于债务人具有控制权，以其劳动/服务偿还债务。当工作的价值根据合理的衡量不足以清偿债务时，就形成了债务奴役关系。

人口贩运：根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约—预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(2000 年)“对于人口的贩运意为，使用任何形式的威胁，武力或任何的威压、逼迫、诱导、欺骗、欺诈、滥用权力、或由于同意一人对于另一个人控制而提供或收受贿赂、利益，为了达到剥削的目的而招聘，贩运，转卖，包藏或者接受被贩人口。在这里剥削的概念至少包括强迫他人卖淫所得或者任何形式的性剥削，强迫性劳动或服务，奴役或者其他近于奴役的行为，奴役或者强迫割除器官”(第 3 条 (a) 款)。

组织人口偷渡：根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(2000)“组织移居者偷渡”意为“为了直接或间接的获取金

钱或者物质的利益，以非法的途径进入不具有公民权或者常住权的国家的行为”（第3条（a）款）。偷渡人口似乎涉及到一个自愿的协议，被偷渡的人是这一协议的当事人之一。当由于法律约束或者不知晓合法途径而无法自由过境时，走私移居就会发生。因此，非法移居者会向帮助他们穿越国界的提供偷渡者支付一定的报酬。在实践中，可能很难区分偷渡与贩运，因为前者很可能导致后者。



2. 人口贩运的历史背景与现在的概念

贩运本身并不是一个新词，最早出现于 16 世纪。那时它是往返交易的同义

词，因此没有负面含义。但到了 17 世纪，这一词与出售违法和/或无信誉商品联系在一起。尽管最初对贩运的理解主要是为谋取利润跨国界交易毒品和武器，但到了 19 世纪，人也作为商品被卖做奴隶包括在交易之中。这种“传统的”奴隶交易在 19 世纪末被定为非法行为。20 世纪初，人口贩运主要是指“白奴交易”，即妇女和儿童为卖淫而进行的跨国流动。直至 20 世纪末，人口贩运才与卖淫和对妇女及儿童的性剥削联系在一起。

2000 年通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（以下简称《人口贩运议定书》）以后，在人口贩运方面有了两个新的发展。首先，关于人口贩运现在有了基本和全面的国际定义。第二，甚至更重要的是《人口贩运议定书》中的定义在范围上很广，它将除性剥削以外的强迫劳动作为人口贩运目的之一。虽然《人口贩运议定书》在某种程度上对以性剥削为目的的人口贩运和以强迫劳动和强迫服务为目的的人口贩运（以及奴隶制或奴隶般的做法和状态）做出了区分，这并不意味着威迫下的性剥削不构成强迫劳动。事实上，国际劳工组织的监督机构在审议 1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）时经常处理强制性卖淫和性剥削的问题。总的说，人口贩运现在是指被作为商品并导致劳动剥削或性剥削、且往往是非法的跨国或国内的人口流动。

关于保护人口贩运受害者的一个难点问题在于受害者是自己同意的。即使最初受害者是同意的，但这也不意味着在任何情况下被告全面辩护和无罪推论的权利要受到限制。此外，《人口贩运议定书》不应被释为由受害者承担提供证据的责任。一般说，当《人口贩运议定书》中提到的任何手段使用后，成年受害者的同意与否就完全没有关系了。

以强迫劳动或服务为目的的人口流动往往牵涉到一个机构、招聘人、贩运人和最终靠剥削被贩运人获利的雇主。有时，人口贩运的全过程是由同一个人完成的。一方面，随着旅行和通讯机会的增加和发达国家对廉价劳动力需求的增长，另一方面签证规定越来越严格，合法劳务移民的渠道有所减少。私营招聘机构、中介和雇主可能利用这种形势，引诱潜在的移民进入被剥削的就业行列。

作为人口贩运的受害者，旅途本身可能十分危险，而到了目的国后的工作经常是没有规律、肮脏、低贱而且危险的（脏、贱、险工作）。在富裕国家，好象长期需要那些愿意接受低报酬、无保障，经常是季节性工作的劳动力，而同时，这些富裕国家的国民又不愿意从事这些脏、贱、险的工作。这造成了这样一种状况，即人口贩运的受害者在他们的工作方面不会面临与本国人的竞争，从而产生了供给过剩并导致工作条件的再次下降。

3. 人口贩运情况

要估计被贩运人口的确切数字是很困难的，因为这些贩运活动都是没有规律，也不受控制的。但国际劳工组织最近出版了强迫劳动，包括由人口贩运造成的强迫劳动的调查。

由于人口贩运造成的强迫劳动人数估计为 245 万。所有强迫劳动中的 20%和被私营机构胁迫的强迫劳动中的 25%是人口贩运造成的，占相当大的比例。但在被贩运受害者占强迫劳动总数的比例方面，地理分布很不平均。下表中的被贩运人口是按目的国所在区域（即他们被强迫劳动的地方）而不是在他们的原住区域计算的。对非洲或转轨国家相对较低的估计不应抹杀这样的事实，即许多来自这些地区的人被贩运到其他地区，包括工业化国家。

被贩运的强迫劳动受害者的地区分布

地区/国家	人口贩运造成的强迫劳动人数
亚太地区	1, 360, 000
工业化国家	270, 000
拉美和加勒比地区	250, 000
中东和南非地区	230, 000
转轨国家	200, 000
撒哈拉以南非洲	130, 000
全世界	2, 440, 000

资料来源：国际劳工局：反对强迫劳动全球联盟，第 14 页，2005 年。

从在强迫劳动条件下工作的被贩运人口来看，情况与总的强迫劳动受害者略有不同：绝大多数人被贩运从事商业的性剥削强迫劳动（43%），但也有许多被贩运从事经济剥削的强迫劳动（32%）。其余被贩运者有混合或不明的原因（25%）。这里也同样有着地理分布上的差异，以经济剥削为目的的人口贩运在所有人口贩运中工业化国家占 25%，而在中东和北非则占 90%左右。

在被贩运人员、劳动的行业和他们的原住国和目的国方面，人口贩运也因地区不同而有区别：

- 在中美和南美、西非和中非，妇女和儿童在地区内跨国界被贩运，主要

在家政服务或者性产业受到剥削。

- 在拉美，往往是男人在地区内跨国界被贩运，在边远农村从事农业劳动。
- 在南亚，各个年龄层次的人被贩运到地毯和服装厂，建筑工地，茶叶种植园以及砖窑。
- 在中东和北非，妇女和女孩被贩运去做女佣，亚洲男人被贩运做建筑工人或其他的重体力劳动。
- 从东欧和亚洲（常常从东欧中转）流入欧洲的人口中，女性一般被卖入色情行业，男性和一些女性被卖到农业或建筑业受到劳动剥削。
- 中亚和高加索地区的跨国人口流动一般会以俄罗斯为目的国，从事建筑和农业（棉花）。而且中西亚一般被认为是人口贩运受害者的中转站。
- 中国大量人口从农村向城市转移使许多青年女性和女孩成为劳动剥削和性剥削的高危群体。中国移民还容易被偷渡和贩运到欧洲和北美的华人聚集区，主要在血汗工厂、餐馆和家庭服务业劳动。

仅仅在最近，人口贩运的很多不为人知的内幕才渐渐被人们认识到。最初，人口贩运一般和妇女、儿童以及性剥削联系在一起，但是现在整个世界开始认识到人口贩运已经涉及到各个年龄段、不同的性别以及不同的行业。

4. 人口贩运的原因

一个导致人口贩运增长的因素是全球化。技术进步促进了通信，导致电视广播的普及以及人口贩子更多地使用移动电话。旅行也变得容易和快捷了许多。而且全球化使得发达国家的生活水平进一步提高，造成了国家间和国家内收入分配更加不均。全球化还促进了贸易壁垒减少和全球资本流动，但却没有相应的政治行动取消对于跨国人口流动的限制。

导致人口贩运增长的因素包括：

供给方面：

- 政府部门的无效、失职或者受授贿赂助长了人口贩运
- 立法和司法体制不完善
- 失业、不充分就业以及低收入
- 在就业、教育和信息方面的性别歧视。例如在就业上对女性的歧视使得妇女更容易成为人口贩子的目标
- 合法移民途径的缺失或者缺乏，缺少必要的获取海外工作机会的信息途径
- 贫困和债务
- 文盲和低水平的教育
- 缺乏劳务输出方面的风险知识

- 人口贩运本身是一个低风险高利润的行业

需求方面：

- 发达国家的竞争压力导致通过转包、外包和降低工资
- 由于教育程度的提高、高福利计划（失业保险、家庭补贴、最低工资）以及人们预期升高而导致本国国民不愿从事体力劳动的倾向
- 妇女劳动参与率的提高使得家佣、照看孩子和高龄人的需求增加
- 消费者对于低价而快速送达的商品和服务的需求
- 色情和娱乐业的增长导致性服务需求的增加
- 缺乏有效的调节框架和执行制度
- 不尊重人权和/或侵犯人权
- 人口贩运行业低成本高收益的特性
- 人们意识的匮乏
- 贩运发生国、中转国以及目的国的移民、海关官员的腐败行为

5. 人口贩运的循环

人口贩运的循环可以被描述为一个分成三个连续阶段的有组织的过程，按《人口贩运议定书》中描述的犯罪过程：

- A) 招聘潜在的劳务输出人员
- B) 将招聘到的工人转运到海外的工作地点
- C) 接受或藏匿这些移民以便让他们在胁迫、剥削或强迫劳动的条件下工作

但应该清楚的是，人口贩运循环中的各阶段并不一定出现同样的虐待情况。例如，胁迫和剥削可以发生在人口贩运的较晚阶段，即开始工作的阶段，而招聘和转运则是离境前双方商定的。因此，应当注意，人口贩运循环及其三个阶段是非常不固定的：不一定每一个被招聘和转运的人员最终都落入强迫劳动的境地；有时按正规途径招聘和转运的移民工人最终发现自己在强迫劳动的条件下工作。的确，许多最终落入强迫劳动境地的人起初是自愿出境的，在随后的旅途中或到了目的地后才成为受害者。

A) 招聘阶段

人口贩子使用不同的手段来诱使被贩运者上当：

- **武力胁迫和欺骗**
招聘人员可能会以海外丰厚报酬工作作为欺骗的借口。他们也可能使用暴力和胁迫手段。有一些受害者是被诱拐的，但是在招聘阶段大部分受

害者和人口贩子之间是存在某种程度的共谋关系的。

- **受害者的自愿**

由于对于更好生活的期望，很多移民自愿随从招聘者，甚至想方设法找到他们，自愿为偷渡支付费用，并同意欠债招聘者。当这种债务成为胁迫他们的手段时，他们就很可能成为人口贩运的受害者。

- **卖淫和人口贩运**

在本国从事色情行业的妇女尤其有被贩运的危险。这是因为皮条客往往是犯罪网络的一个组成部分，从事色情业的人往往已经常在内部被多次买卖。

- **假证件**

人贩子可以给被贩运者提供假护照和假签证，假工作合同，假结婚证等假证件。

- **实施过程**

在离境之前，人贩子会要求偷渡人及其家属部分或全部以现金或实物支付偷渡费。他们通常也会对偷渡者强加某些条件，例如：

- a) 由目的国偷渡组织提供的担保
- b) 由人贩子规定在目的国必须工作的条件
- c) 无条件地接受人贩子所指定的工作
- d) “宣誓保持沉默” 否则会遭逮捕或被遣返

B) 贩运

人口贩运可能会：

- 在国内或跨国界
- 使用各种方法或手段，如人贩子可能雇用交通工具的提供者和驾驶者。
- 使用各种运输方式，如可以通过飞机、集装箱、轮船、快艇和卡车或甚至步行贩运人口。
- 通过简单或复杂的路线出发，抵达的时间可能几个月甚至几年。是由人贩子而不是迁徙者选择目的地。

一些在贩运途中可能会发生的不测：

- 人口贩子违约，例如可能被贩运到另一个而不是最初双方同意的目的国
- 使用拥挤和不安全的运输方式
- 被在人口贩子之间转手
- 受到心理和生理以及性虐待

C) 接受和工作分配阶段

人贩子通常只有到达目的国之后才暴露出他们压迫、剥削和虐待手段。到达以后，他们使被贩运者落入连作圈套并扼杀任何反抗的企图。这样，最初看来是偷渡的行为实际就变成了人口贩运。

被雇主虐待最常见的例子：

- 撕毁当初的合约，导致，例如工作超长时间，得不到工资，得不到约定的非货币形式的工资或收入，从事的工作不是事先约定的（如：卖淫）
- 没有病假
- 没有节假日
- 生理心理上的摧残以及性侵犯
- 隔离或者极其低下的居住环境
- 强迫吸毒
- 不充足的食物供给，甚至挨饿

人贩子的典型行为特征是强加给被害人永久性的无法逃避的债务控制。这种残酷和不人道的债役有时可能在贩运更早阶段就发生，但通常发生在工作分配阶段。最常见的施加这种奴役的方式有：

- 没收受害人的身份证件导致其无法回归故乡
- 威胁向所在国当局揭发偷渡行为
- 对受害人威胁或实施暴力
- 威胁向受害人的家人施暴
- 社会隔离
- 禁闭
- 债务奴役
- 以不符合雇主要求为由而停止支付或者超额克扣工资

更多资料和练习

读物

- 国际劳工局：人口贩运：斗争的新方法，日内瓦，2003 年
- 国际劳工局：反对强迫劳动全球联盟，日内瓦，2005 年
- 国际劳工局：人口贩运与强迫劳动剥削：立法和执法指南，日内瓦，2005 年
- 国际劳工局：全球经济中更公平地对待移民工人，第 92 届国际劳工大会，日内瓦，2004 年
- 国际劳工局：停止强迫劳动：根据国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言编写的综合报告，日内瓦，2001 年
- 国际劳工局：劳动力市场运行中私营职业介绍所的作用，第 81 届国际劳工大会报告六，1994 年
- 美国国务院：人口贩运年度报告，2005 年。www.state.gov/g/tip
- Bales, Kevin: 可任意使用的人：全球经济中的新奴隶制，加利福尼亚：加州大学学报，1999 年
- www.ilo.org/forcedlabour
- www.antislavery.org

练习

附件 1—案例研究 1-10

二、人口贩运的过程：招聘

1. 关键词

招聘：“招聘”一词一般指招聘广告、劝说应聘、应聘者筛选、招聘中介、直接雇用或由代理人雇用。事实上，招聘的严格法律意义在于它标志着就业关系的第一步。在这个意义上，它可以定义为自由签订合约的行为，合约的一方承诺支付事先承诺的工资，作为回报，合约另一方在约定的时间从事约定的任务。

然而，在人口贩运的情况下，招聘意味着：向潜在的移民宣传在另一个地方或另一个国家为他们提供工作机会，筛选申请人，使用武力、胁迫、欺骗或欺诈的手段将筛选后的申请人转运到国外的工作地点。

有时，招聘意味着连接招聘者和工人的一种直接合约关系。有时，招聘是将国外雇主与工人联系起来的中介行为。被滥用的招聘通常是口头承诺，因此会以虚假文书或者根本无文书的形式出现。

外籍劳工的雇主：根据书面或口头约定，以薪酬形式雇佣移民工人的法人、自然人或总部设在移民工人所在国以外的企业。

私营职业介绍所：任何独立于政府当局，无论注册与否的自然人，法人或企业，提供下列一种或数种劳动力市场服务：

- 为就业提供者和申请者提供配对服务，私营职业介绍所不是就业关系中的一方。
- 为第三方雇佣工人。
- 主管当局商最有代表性的雇主组织和工人组织后确定的与找工作有关的其他服务，如提供与岗位空缺有关的信息，尽管这并不直接与就业岗位供求配对直接相关。

2. 国际劳工组织与私营职业介绍所

在过去二十年中，国际劳工组织对私营职业介绍所的看法有了很大转变。过去，国际劳工组织赞成公共职业介绍所而不赞成私营职业介绍所，因为公共职业介绍所被认为在处理工人的招聘、安置和就业方面处于更有利的位置。反过来，

担心私营职业介绍所主要以盈利为目的，从而容易滥用各种手段。

但随着二十世纪九十年代初许多国家打破了公共职业介绍所的垄断，加之许多国家的私营招聘行业有了长足的发展，这种观点发生了变化。这些发展反映了经济环境结构性的变化和雇主方面越来越大的灵活性要求。现在私营招聘机构及其服务已完全得到国际劳工组织的认可，它们作为劳动力市场中的合法行为者，往往能够比公共职业介绍所提供更有效、更灵活和更低成本的职业介绍服务。1997年通过的国际劳工组织《私营职业介绍所公约》（第181号）反映了这种观念上的变化，公约的目的是为私营职业介绍所与其服务对象和国家主管部门之间的互动关系制定标准。

有时，招聘者，无论是中介人还是中介机构，他们自己过去就是人口贩运的受害者。例如，被强迫卖淫的妇女可能利用自己过去知道的路线和联系人招聘其他妇女，接下来，这些妇女又成了受害者。滥用职业招聘的特别问题是以报纸或网络广告的形式出现的。这种广告不仅充斥了输出国，在目的国也比比皆是，以虚假承诺诱惑着潜在的移民。误导性广告的来源非常难以查寻。个人中介和私营招聘机构可能人不知鬼不觉地将人们招聘到国外进行强迫劳动。往往很难在招聘者和人口贩运链终端的雇主之间找到清晰的联系。因此，重要的是不要一开始就把招聘活动定为犯罪行为，而是要制定标准，预防移民循环中的任何阶段出现问题。招聘活动也可能发生在移民抵达目的国后。人口贩运越来越多地得到地下网络的帮助，这些地下网络并未正式作为私营招聘机构注册。为了搞非法招聘活动，这些机构常常伪装成其他机构，如旅行社、调换工作、家政服务或邮购新娘机构。下面简单描述了这些伪装的机构及可能从事人口贩运的活动。

3. 私营招聘者：可能的形象

招聘者大致可以分为两种：

中介人 独立工作但往往是整个犯罪网络的一个组成部分

中介人一般有以如下伪装方式，例如：

- 一个“朋友的朋友”
- 一名家庭成员
- 男/女朋友或者未婚夫/妻
- 受尊敬的乡村长者

机构 单独一个或者以组织形式出现的招聘者，合法半合法从事招聘活动，或者在合法的外表下从事招聘活动。

私营招聘机构通常会使用以下伪装方式，例如：

- 私营职业介绍所
- 旅行社
- 模特和时装经纪人
- 舞蹈和娱乐经纪人
- 演员经纪人
- 婚姻中介
- 不以招聘为主业，而是兼职机构
- 交友俱乐部

1) 旅行社

伪装的私营招聘机构常常以旅行社的身份担当中介，进行人口贩运，导致强迫劳动。虽然他们大多涉及人口偷渡，但有证据表明他们从事人口贩运，特别是在招聘和运输受害人阶段。立法的缺失可能加大了保护人口贩运受害者难度。越来越多的旅行社向有意出国上语言学校的学生提供服务。学生签证使他们在有机会在学习之余从事工作以支付学费，但同时要向旅行社支付高昂的额外服务费。

- 如前面提到的，偷渡与人口贩运的模糊界线问题在从事此类非法活动的旅行社上更为突出。
- 由于这些旅行社半合法或甚至合法经营，并因此不适用私营招聘机构的立法和规定，很难发现并制裁人口贩运的案例。特别影响有效执法的是，在绝大多数国家没有涉及假旅行社及其可能和实际的犯罪行为的相关法律。
- 由于这些旅行社是正常经营，在大多数国家（来源国和目的地国）根本没有有关旅行社从事招聘事务的规定。
- 此外，到目前为止，旅行社行业在儿童性剥削方面只靠自律。保护儿童不受旅游业性剥削的《行为准则》是私营旅行社与儿童权利非政府组织共同参与的，目的是防止旅游目的地的儿童性剥削。旅游经营者及其分支组织、旅行社、旅馆、航空公司等，凡赞成这一准则者，承诺照此执行。

2) 换工机构

“换工”是指年轻的外国人临时居住在当地家庭中，作为交换，提供某些服务。换工的目的是提高这些外国人的语言水平并了解所在国家的常识。他们一般在交换家庭最多住两年，管吃管住并得到一些零花钱，作为交换，做些家务并照看孩子。工作应当是轻松的，且不应超过5个小时，换工者不

是小时工或保姆的替代者。提供外国换工的机构近年增长很快，特别是通过网络经营的机构。

不幸的是，机构的玩忽职守和不法以及交换家庭的剥削行为也有所增加：

- 对换工者的剥削不同于对外佣的剥削。换工者一般合法入境，因此不容易将他们与社会隔离开。
- 因年轻，换工者特别容易受到虐待和剥削。
- 许多国家（输出和接受国）根本没有对换工部门进行规范，通过“国际换工协会”给予适当的自律也不可能，因为该协会没有保护换工者不受虐待的职能。
- 1994年成立的国际换工协会是为了对换工行业进行自律。2002年，对换工组织的行为准则进行了修订。但其适用范围十分宽泛，主要是对筛选雇主和换工者的程序提供指导。并未就工作条件和换工者的义务和权利做出任何规定。国际换工协会本身赞成加强全欧洲的管理以避免对换工者的剥削。
- 许多通过互联网运作的换工机构通过人口贩运将青年换工者作为廉价和容易控制的家政工人进行劳动剥削。

3) 邮购新娘机构

愿意嫁给外国人的待嫁女性特别容易成为邮购新娘机构的人口贩运受害者。联合国消除妇女歧视委员会将此类经机构安排的婚姻定为新型性剥削。

- 这些邮购新娘机构经常通过媒体，即杂志、录像和互联网进行运作，和那些可疑的换工机构一样。妇女常常作为商品而非人来做广告；这种描述或影像非常类似不同形式的色情描绘。
- 离开家园嫁到国外的妇女容易被不道德机构进行人口贩运，因为她们不熟悉居住国的环境，不懂当地语言，而且还没有得到长期居留许可证。最后一点使邮购新娘处于特别危险的关系中，因为她们依赖于婚姻关系获得签证。
- 邮购新娘经常发现她们自己与外佣的处境十分相似，因为她们是被“挑选”后居住并工作在喜欢更屈从的外国女人的男人家中。这些女人有被强迫成为家奴和家庭暴力受害者的危险，不仅是身体虐待，还有性骚扰和强奸。

与至少部分自律的换工业相比，邮购新娘的勾当则完全没有规范。由于这一行业的结构和特点，自律似乎是无效的，因此有必要进行政府管理，以

防止邮购新娘被贩运成为性剥削和强迫劳动的牺牲品。但是，菲律宾的证据表明，国家的管理也有可能毫无效果。1990年，第6955号公共法案取缔了一切形式的邮购新娘机构。但结果这些机构只是更名为“笔友俱乐部”而已，这样他们就不受上述规定的管理了。这个例子说明，所谓的“笔友”或“交友”机构可以是伪装的邮购新娘机构。

4) 模特和时装、舞蹈和娱乐及演员经纪公司

这类职业管理公司在娱乐和时装业以及专业摄影和体育界非常盛行。这些公司主要涉及短期在国外工作。其基本作用是帮助客户进行合同条款的谈判并向他们提供今后职业发展的建议。但随着近年来这些公司的普及，特别是通过互联网，他们中越来越多地从事招聘受害者并进行人口贩运的活动。可以有以下几种情况：

- 由于这些公司提供的服务本质上依赖于信任与信誉，有时客户对他们的职业前景过于自信，客户与公司间打破信任的事情时有发生。
- 最常见的一种欺骗形式可能是提供根本不存在的工作机会。这样，受害人支付的费用就与公司提供的一切服务毫无关系。这特别会发生在模特和时装经纪公司。
- 通过这些公司招聘的另一个问题是他们经常收取额外费用，这可能导致甚至在开始从事允诺的工作以前就已经负债。
- 另一种欺骗方法是关于工作性质的假信息。舞蹈或演员的工作事实上也可能是卖淫或一般性的性产业。

4. 招聘者被允许的自由度

社会环境，法制环境以及政府失职都会使得违法招聘更容易进行。以下主要的因素或条件助长了这种违法的招聘行为：

- 缺乏对于人权与劳动权的尊重
- 缺乏直接由政府直接管理与控制的合法移民的主流化管理
- 缺乏关于移居海外的一般性信息以及海外工作机会和工作条件的信息
- 潜在移民者无法支付高昂的旅费
- 有效监控招聘活动的行政手段和行政机构的缺失或软弱无力

从印度尼西亚贩运人口

到二十世纪九十年代，印度尼西亚成了亚洲移民人口增长最快的国家之一。希望去国外工作的印度尼西亚人必须通过 400 个政府正式认可的机构寻找工作。这些机构对培训、申请和安置就业收取额外的费用。正是因为如此，移民早在离开本国之前就已经严重负债。另外，他们还必须与招聘机构签订合同，几乎没有力量就合同条款进行讨价还价。

这些机构要求可能的移民在培训基地住 1-14 个月。在那里，他们往往被强迫为机构职员干活，如打扫卫生、购物和做饭。绝大多数住在培训基地的移民睡觉没有床垫，而且饥不果腹。身体和性虐待时有发生，疾病蔓延，没有足够的医疗设施。当这些人最终离境到国外工作后，这些机构继续从中获益。前面若干月的工资将用于偿还欠这些机构的债务。甚至在还清债务后，多数移民仍旧处于强迫劳动的境地，这次是落入了海外雇主/剥削者掌中。印尼移民无法脱离强迫劳动的境遇，因为他们与机构已经签定了合同，尽管这些合同他们甚至并没有看到过或合同使用的是外文。

移民甚至回国时也受到剥削。回国移民必须在苏加诺国际机场走一个特殊通道。有报告说，移民在这里遭到强奸和身体虐待。另外，许多人不得不行贿以获得基本信息和服务。如果移民依靠机构提供运输，这再次需要额外交费，约十倍于实际支出。

国际反奴隶制组织，亚洲移民中心和印度尼西亚移民工会
<http://www.antislavery.org/archive/submission/submission2003-indonesia.htm>
国际劳工局：国际劳工标准实施：公约和建议书实施专家委员会报告，日内瓦，2005

5. 在招聘者周围提供帮助的团伙

招聘者很少会单独行动。通常情况下，他或她是整个网络的一部分，依靠他或她的邪恶组织中的同谋链实施犯罪。帮助和支持招聘者的人可以是：

- 一个村里伪装成弱者的“望风人”
- 所有涉及提供伪造文件的团伙
- 所有涉及提供偷渡交通工具的团伙
- 腐败的官员
- 妓院老板，工厂或血汗工厂老板或者家务工的雇主
- 客户/顾客

6. 为强迫劳动而进行的招聘：一个骗人的勾当

招聘不仅涉及胁迫和劝诱，也有欺骗，这正是人口贩运的关键因素。欺骗可以发生在人口贩运循环的所有三个阶段：首先是吸引可能的受害者建立劳动关系的时候，然后是在运输途中，最后是在劳动关系的准备或进展过程中的欺骗。不仅私营招聘机构进行欺骗，伪装的旅行社、模特、换工或婚介公司也常常欺骗，将受害者诱入剥削性强迫劳动的境地。

欺骗可以有以下几种方式：

- 对于签证和其它旅行文件超额收费
- 使用伪造的文件和证件而不告诉过境人他们所处的非法状态
- 以不存在的工作进行招聘
- 错误的告知有关工作和工作环境的信息（例如：出国的妇女相信自己是要去从事家政服务但最终被迫卖淫）
- 向即将出国的劳工提供难以偿还的贷款（特别是高利贷和飞速膨胀的贷款，尽管借贷者并不一定知晓），最终导致债务奴役或者是强迫性劳动。

7. 性别尺度

妇女特别容易成为人口贩运和强迫性劳动的受害者。可以断言，不仅发生了“移民女性化”的情况，而且其结果是越来越多的妇女和女孩成为人口贩运的受害者。证据表明，在强迫性经济剥削受害者中，妇女和女孩占 56%，而在强迫性商业和性剥削的受害者中，妇女和女孩占了压倒多数的 98%。妇女成为不道德雇主的首选目标，对他们来说，妇女是廉价、易受控制和容易欺负的。

1) 妇女与劳动力市场

在国内劳动力市场中，妇女受如下一些方面的歧视：

- 在失业人口中占更大的比例
- 在工资方面受到性别歧视
- 她们的工作集中在有限行业中，特别是那些与传统女性角色相关的看护、家庭主妇等职业
- 不仅在工作方面，在培训和教育方面也处于不利地位
- 被限制在低社会地位的岗位（低技能、低收入、较差的工作条件），往往是在与体面劳动有差距和/或没有完全受到劳动立法或社会保护覆盖的非正规经济部门
- 她们往往没有组织起来，也没有人代表她们，因为她们多数在没有工人组织和没有谈判能力的部门工作
- 她们往往局限于与社会隔离的个体化劳动，不可能建立信息网络并得到社会支持

总体来说，劳动力市场的性别歧视使妇女较之男性更容易陷入贫困（所谓的“贫困妇女化”），因此也更有可能会陷入人口贩运的危险。

2) 妇女与非法招聘

还有一些其它因素导致妇女受到非法招聘。最重要的包括：

- 合法的移民途径主要提供给男性工作机会（在建筑业和农业）。
- 女性得到精确和可靠信息来源的机会较少
- 女性的合法移民手续更加严格、耗时和耗费资金
- 有些想要保护妇女的国家就禁止妇女赴海外工作
- 妇女比男性更缺少合法移民的资金
- 对妇女开放的工作性质和过境形式经常迫使她们依靠可疑的招聘者

更多资料和练习

相关读物

- Weissbrodt, D. & Anti-Slavery International: 废除奴隶制及其新的形式, 日内瓦, 2002 年。
- Langevin, L. & Belleau, M.: 加拿大的妇女人口贩运, 渥太华, 2000 年。
- 欧洲委员会: 家庭奴隶: 奴役、换工和邮购新娘, 文件 10144, 2004 年 4 月 19 日。
- 消除对妇女暴力委员会 (1992 年第 11 次会议), 联合国文件 A/47/38, 一般性建议第 19 号。
- 国际劳工局: 实施国际劳工标准: 实施公约和建议书专家委员会, 日内瓦, 2005 年。
- 国际劳工局: 劳动力市场运行中私营职业介绍所的作用, 第 81 届国际劳工大会报告六, 1994 年。

三、应对人口贩运的总体政策

预防人口贩运最重要的方法是由政府建立一个合法人口流动的主流渠道。通过促成多数移民走合法途径将有助于政府更加有效的鉴别、孤立并打击非法行为。而且，合法移民流动会对整个社会产生正面效应。比如：

- 将移民与国内的就业政策联系起来：例如鼓励国内劳动力中技能过剩者境外就业，限制技能稀缺者出国工作
- 更好地预测汇款数额并鼓励用于生产性投资
- 更好地将归国移民在海外学得技能应用于国内

1. 总体政策方法

包括体制结构在内的境外就业政策，目的是有序高效地管理移民工作。

境外就业前后可能的政策干预领域：

- **制订和执行标准**
境外就业管理的条例和规定的细则
- **规范私营招聘者**
对私营招聘者进行监管促使他们遵守相关条例和规定
- **开发海外市场**
调查海外市场对于移民工人的需求，提升输出国劳工的能力
- **移民工人供给管理**
对于可能的将赴海外工作的工人的管理，例如：建立一个有关于潜在的移民工人的信息数据库。
- **支持服务**
包括境外就业前后。例如在离开本国之前进行语言培训以及帮助归国之后重新融入当地社会。
- **汇款**
管理汇款有很多方面包括如何从一国转移到另一国
- **移民工人的储蓄存款和投资**
以最适当的方法建议他们如何使用这些储蓄，并鼓励创办小型企业
- **技术以及人才的回归**
移民工人回归时带回的技术应使本国其他国民受益

除此之外，境外就业政策还应保护潜在的移民工人不受本国违法招聘的伤害，进而防止由此导致的人口贩运和强迫劳动。

考虑境外就业政策时的一个中心问题是，国家是否应该干预，如果应该干预，应干预到何种程度。例如，国家是应该设立一些招聘的基本准则，引导私营招聘公司去遵守，还是国家成立自己的机构提供招聘服务，抑或是同私营公司竞争或者搞垄断？

在面对例如大规模移民的社会问题时，政府可以有多种政策选择：

- 1) 政府可以允许移民自由出入境，依靠市场力量调节这种流动
- 2) 政府也可以选择严格管理出入境人口流动，严禁任何个人或私营企业家的自由出入境
- 3) 政府还可以选择一个混合方案，制定一系列政策和规定，在市场调节失灵时进行一定干预，同时给予私营企业一定的自由度去管理移民的流动

具体而公正的政策干预有助于帮助移民工人利益最大化和风险最小化。

2. 境外就业政策的四个主要模式

放任政策

国家对移民工人的境外就业不加以任何干涉。这种自由的做法使中介和人贩子得以自由行事

规范下的制度

主要目标是保证国民在本国主管机构认为可以接受的条件下在海外得到合法的就业机会。允许私营职业介绍所的经营。国家通常采用以下三个方式进行干预：

- 1) 通过限制外国雇主及其代理进入劳动力市场来管理招聘
- 2) 制定就业合同的最低条件
- 3) 限制某些类别或符合某些条件的工人出境

例子：印度有一个机构叫做“移民保护局”。虽然有相应规定，但人们仍怀疑这一机构在保护移民工人方面的有效性。

国家管理下的制度

这种制度要求国家机构更积极的参与，并意味着要建立专门负责保证实现境外就业政策目标的专门机构：“境外就业办公室”。办公室有权：

- 1) 在驻外使馆建立劳务专员服务
- 2) 与国外政府（双边和多边劳务协议）或私营雇主谈判招聘和就业协议
- 3) 限制某些类别工人的移民
- 4) 监督招聘公司的活动

5) 从工人和国外雇主或其代理人处收取费用和资金担保

多边和双边协议可以在劳务专员的支持下签订，劳务专员一般是境外就业办公室的一个组成部分。劳务专员是劳务输出国的代表。他们一般行使劳动机构能力较弱的劳务输入国的国家主管机构的职能。

劳务专员的职能是：

- 劳动条件监察
- 确保雇主依照合同行事
- 在雇主与雇员间进行调解
- 促进和推介“海外工作”计划

注意：在国家管理制度下的招聘程序与规范制度下的招聘程序没有区别，只是前者包括由境外就业办公室招聘的做法。

例子：菲律宾的“海外就业管理局”是展示这一领域良好做法的广为人知的例子。

国家垄断

私营部门在移民问题上不起任何作用。这种制度结构非常简单，主要是在一个国家部委下设一个中央境外就业主管机构。这一主管机构直接或通过公共职业介绍所进行招聘，并在国外设立代表处（劳务专员）。

例子：国家对移民的垄断常常出现在前社会主义国家，如中国或越南。但某些国家也可能选择这种制度，如俄罗斯联邦就相信这是避免招聘中欺诈和过于追逐利润的唯一途径。

经验表明，人口贩运在前两种政策选择中较为猖獗。如果不加以控制，市场力量可以对最无知的人造成巨大的社会危害，并从中获得好处。另一方面，专制和垄断的政策方法也被证明对于个人选择过于僵硬，并迫使许多潜在的移民寻找法律空子和寻求快捷和非法的移民途径。下面章节将探讨如何采取一种混合的政策方法。

3. 立法的作用

无论是涉及移民管理还是涉及规范私营职业介绍所的立法，都应放在更大的背景下来看，这些立法应有政策的连贯性。为了使国家能够识别和保护人口贩运受害者，惩处罪犯并处理有效防范和消除由于人口贩运造成的强迫劳动所必需的结构因素，一项连贯性的政策和法律框架是必要的。因此，问题不仅在于是否应确定人口贩运罪和/或强迫劳动罪，还应制订连贯的移民政策和通过关于私营职业介绍所的行政法规。

为了建立合适的移民管理机制来应对人口贩运和强迫劳动，第一步就是起草和实施合适的立法。不幸的是这总被人们忽略。但看待立法时，不应不考虑更大的政策框架，无论是输出国还是输入国都在此框架中进行人员流动并进行调节。仅仅将重点放在规范私营职业介绍所上不一定能带来积极的后果，有时甚至会适得其反，特别是当手中立法的不同部分有矛盾很难执行时更是如此。立法应基于：

- 明确和定义政策目标
即建立一个私营职业介绍所的经营框架，如不遵守即定程序，要有适当的制裁
- 制定识别有关行为者的标准以及各自的作用
即政府机构、私营企业、个人移民和罪犯
- 确定适当的行动，以识别问题并处理问题
即制裁人口贩子的措施
- 有性别意识的法律和政策框架

专栏 2

联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运 人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书

(2003 年 12 月 25 日生效)

关键点

- 将以欺诈和剥削为目的的人口贩运定义为不人道的刑事犯罪
- 将视为人口贩运过程的行动范围扩大到招聘、运送、转移、窝藏和接受
- 涉及许多所使用的手段，从暴力胁迫到滥用脆弱境况以诱拐欺骗，以取得“同意”
- 如果已使用定义中的任何手段，则这种“同意”与预谋中的剥削不相干
- 尽管本议定书强调的是妇女和儿童的贩运，但承认男人也被贩运
- 承认除性剥削以外的很多人口贩运的目的
- 包括基于权利和保护性社会、经济、政治和法律措施，预防人口贩运，使被贩运者得到保护、帮助、遣返和重新融入社会，并惩处人口贩运和有关的犯罪行为
- 呼吁国际合作以预防和打击人口贩运

联合国妇女发展基金和联合国湄公河次区域人口贩运项目，
人口贩运，性别和权利视角报告，第 2 页，2002 年
<http://unifem-eseasia.org/resources/others/traffkit.pdf>

打击人口贩运的主要国际立法是《联合国人口贩运议定书》，该议定书 2003 年生效。国际劳工组织公约可以帮助各国家执行作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》附件的《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。为了海外就业而招聘劳工的行为在以下相关公约中有明确的定义：1949 年《就业移民公约(修订本)》(第 97 号)，1975 年《移徙工人(补充条款)公约》(第 143 号)和最近的 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)。

当审议联合国议定书中关于人口贩运的定义时，公约定义了三种活动：招聘、运输和转运人口。另外两个活动是：窝藏和接受两个国际劳工组织公约中涉及的强迫劳动的相关人员。这两个国际劳工组织公约是：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)。1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)将贩运儿童的行为确认为与奴隶制相似。该公约要求各国立即采取措施禁止和消除任何形式的童工劳动。

在很多国家缺乏与国际反对人口贩运公约相符的立法，或者根本不存在宣布人口贩运不合法的相关立法。这两者都对打击人口贩运构成严重障碍，这些国家应将努力起草和修改其立法作为紧迫的事情来办。关于人口贩运和强迫劳动的国家立法可以在国家和区域法律文件中得到启发。

批准国际公约可有助于打击人口贩运和强迫劳动，因为这些公约可以作为起草和实施国家立法的指导。总之，立法要求有相应的执行机制。在这个问题上很多国家也做得相当不够。作为立法之后的后续措施，还应加强宣传，例如分发信息手册和招贴画，开展相关教育与培训项目，并且要求所有相关机构一起参与。这样一个整合性的总体计划应由国家行动计划制定，当然，这需要有财力和人力资源以及政治意愿。

应当记住，关于人口贩运的国际公约强调人口贩运过程的不同方面。由于人口贩运循环包括几个阶段和活动，任何打击人口贩运的法律必须清晰地界定。人口贩运不仅可以应用刑事犯罪法，还可以应用民法和行政诉讼法。真正必须的是拥有一个广义的政策框架，私营职业介绍所可依此经营并受到规范。

专栏 3

国际劳工组织 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)

1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)及其附属的建议书(第 188 号)包括了许多关于打击人口贩运的条款。建议书第 8 段(2)款规定，私营职业介绍机构应“尽可能使用移徙工人自己的语言或他们熟悉的语言，告知

所提供岗位的性质和适用的就业条件和条款”。

第 181 号公约第 8 条规定：“经与最有代表性的雇主组织与工人组织磋商之后，会员国须在其管辖范围之内，以及凡适宜时，同其他会员国合作，采取所有必要的和适宜的措施，为私营职业介绍所在其领土上招聘或安置的移民工人提供适当保护并防止虐待现象。这些措施须包括规定了惩罚的法律或条例，包括取缔从事欺骗性活动和虐待行为的私营职业介绍所。”由政府确定对私营职业介绍所虐待现象的惩罚，这可以包括刑事处罚，但最重要的是行政处罚。

行政处罚包括罚款、吊销执照或没收非法所得。公约第 14 条第 1 款规定：“本公约的条款，须以法律或条例的手段或是符合国家惯例的任何其他手段，如法院裁定、仲裁裁决或是集体协议，予以实施”。

须由劳动监察部门或其他主管政府当局保证监督实施落实各项规定（第 14 条第 2 款）。此外，应有适当的程序“适宜时要有最有代表性的雇主组织与工人组织的参与，以便调查对有关私营职业介绍所活动提出的控诉、所指控的虐待现象和欺骗性做法”（第 10 条）。监督招聘有多种方法，包括调控和促进性措施，以便保证私营招聘机构遵从基本规定：注册、营业执照、按行为准则进行自我规范、职业资格证书、等级鉴定或通过共同监督移民工人的活动发展公共职业介绍所与私营职业介绍所的伙伴关系。

抵制人贩子的最好办法是破坏他们获利的基础。第 181 号公约第 8 条第 2 款特别鼓励在有工人从一个国家招聘而在另一个国家工作的情况下，有关会员国须考虑缔结双边协议，以防止招聘、安置和就业中的虐待和欺骗性做法。利润不仅来自欺骗，还通过高收费获利。公约规定，私营职业介绍所“不得直接或间接地、全部或部分地向工人收取任何酬金或是让其承担费用”。这一规定的例外是“为了有关工人的利益”。但这须经与社会伙伴磋商之后，且收取此种费用将由国际劳工组织监督机构进行监督（第 7 条）。

4. 理跨国人口流动：参考政策

为了制订一项移民政策来促进建立合法的移民渠道，政府本身一定要承担某些职能和任务。一些对混合政策的批评家们坚持认为这样会成本高昂，但是经验表明这些成本实际上要大大低于随便的、无政府的或不受管制的跨国人口流动所带来的人力物力的负担。

政府需要在以下几个方面对跨国人口流动有所作为：

- 明确一个有关跨国人口流动的政策。在相关立法中必须有一项专门的政策
- 引入一个政府部门之间的合作机制，以便各部门通力协作，更好地执行政策
- 推动与目的国政府达成协定与协议，努力取得对本国劳工尽可能有利的条款
- 组织与当前和潜在的移民目的国政府的同行之间的经常接触，加强彼此交流与合作
- 在目的国的政府与雇主中建立本国劳工的良好形象。这个工作同时会促进政府其他方面工作和职能的发挥
- 在潜在的移民中展开公共信息的宣传活动
- 在移民工人的目的国安排支持、救援和紧急救助措施。这一急救职能对于移民工人建立自信并鼓励他们遵从合法渠道是十分必要的。这一职能委托给在各目的国领事馆被任命为非职业外交官的劳务或移民专员（见第三章第 7 节关于劳务或移民专员）来完成
- 谈判、签订并执行男女同样配额的双边移民协议
- 管理当前人口流动（刊登就业广告、选择申请者、提供信息、输送并安排劳工在海外工作），组织海外相同工作的工人周转
- 监督监管私营招聘中介（这些私营中介并不仅仅包括私营职业介绍所，还包括一切伪装的机构，个人和贩运走私团体以及以招聘作为副业的机构（见前面一章第 3 节））
- 树立在就业宣传、选择、测试、劳动合同设计、中介费率以及过境费用方面良好的典范。鼓励或强制遵守这些良好典范的标准
- 对私营招聘机构和在报纸和网络上的就业广告加强劳动监察和政策监督
- 在移民工人的原住国建立数据库（移民工人、雇主、私营招聘者或中介的详细数据：姓名、年龄、性别等等）
- 针对海外具体工作岗位，对预期的移民进行培训、再培训或者技能提升
- 为预期的移民收集并传播信息，帮助、支持他们做出国工作的决定
- 建立私营招聘机构在签订交换劳动合同委托、转包或投标的方法及流程
- 为归国移民工人组织重返社会的适应项目

5. 政府机构的作用

在不同国家，不同的机构对于劳务移民政策都有不同的职责。但是总的来说主要是两个机构：

- 国家移民局（SMA）
- 公共就业服务机构（PES）

总体上说国家移民局负责：

- 设计和协调境外就业和移民政策，包括塑造劳工形象的政策
- 调控措施和政策执行
- 谈判和签署协定和协议
- 促进与国外对等机构的合作与联系
- 组织公共信息宣传
- 制定支持、解救与紧急救助措施

公共就业服务机构管理国家劳动力流动。在很多国家它也兼管劳动市场的一些项目，诸如提高求职者的技术和就业能力，提供有关劳动力市场的信息：

- 在一切招聘领域，例如职位广告、选择工人和技能测试等方面都展示良好典范标准。公共就业服务机构基本上是要在求职者求职过程的每一步骤促进良好做法。
- 如果出现海外职位要求与工人所掌握技巧之间有不匹配，公共就业服务机构应该组织培训来减少这些不一致。
- 公共就业服务机构的最主要职责是国家内部劳动力的交流，它也可以收集境外工作岗位的信息，即移民工人的权力、目的国工作条件与报酬条件及其文化习俗和传统方面的信息。
- 将劳动交流协议委托或分包给公共就业服务机构，组织这些机构之间为这些协议进行投标，因为公共就业服务机构是在这方面最权威的机构，必须负责保证招聘工作的高标准。
- 负责归国移民工人的回归社会计划

在发达国家，公共就业服务机构通常没有规范劳动市场的职责。这个职责通常由劳动部或者其他相关政府机构组织来履行。

但是在发展中国家，公共就业服务机构通常要担负规范劳动市场的职责。这大概是由于没有国家移民局或者因为基层负责的职能部门只有公共就业服务机构。由此，公共就业服务机构可以承担更多的责任，包括在如下领域的规范职责：

- 外籍工人的就业
- 本国公民的跨境外就业
- 规范私营职业介绍所的活动

如果移民问题变得微不足道并得到有效管理，国家甚至不再需要这些政府机构。例如西班牙，过去是一个劳动力输出国，现在取消了国家移民局，境外就业相关的事宜被移交由劳动与社会事务部管辖。

6. 私营招聘机构的作用

私营招聘机构的经营方式大概有以下两种：

- 受公共就业服务机构委托并受其监督，作为具体项目的转包或者投标人。在这种情况下，私营机构向公共就业服务机构提供服务并获取回报，代表公共就业服务机构经营。
- 提供与公共就业服务机构相同的服务与之形成竞争的态势。尤其在管理移民工人的流动方面，包括招工广告、应聘者的测试和挑选、受外国雇主委托招聘工人、组织工人的境外就业并负责他们赴目的国的交通。

私营机构声称相比公共就业服务机构具有竞争优势因为他们有更高的办事效率。一般来说私营部门在如下方面被认为具有竞争优势：

- 在可能的目的国寻找就业机会和潜在的就业市场
- 在目的国与相应的私营机构签定合约与协议，及时找到由外国工人填补的就业空缺

7. 劳工或移民专员

劳工或移民专员在移民流动管理方面是关键。他们向国际移民组织报告，是本国驻各境外就业国使、领馆的非职业外交官。他们的任务是预防发生问题，一旦发生的问题，就地予以解决。他们的一些任务是：

- 推动和营销“境外就业”计划
- 向 SMA 提供不同雇主的信誉、工资和工作条件、立法、外国工人的权利等方面的信息
- 与当地劳动监察部门保持联系，告知一切虐待方面的情况，或从他们那里收集有关执行工作条件方面立法的前进
- 核实被怀疑的人贩子的可疑情况或行为
- 确认目的国向移民工人提供帮助的非赢利性组织的身份并与之建立工作联系
- 通过调解或调停解决纠纷
- 如果劳动合同没有得到履行，提起诉讼，向当地警察报告非法或犯罪行为
- 听取个人移民的问题并尽量予以解决
- 鼓励组织有代表性的移民协会
- 采取紧急措施并组织遣返

8. 双边劳务移民协议

双边劳务移民协议是指两国之间就移民工人问题达成的协议。此种协议的目的是使境外就业候选人足够满足雇主的需求。

如果实施得当并以良好的指导为基础，这种协议能够促进移民的有序流动并保护他们的人权。人口贩运情况较严重的国家应确保双边协议为男性和女性提供平等的境外就业机会，因为女性在这类协议中往往处于次要地位。这导致妇女寻求非正规渠道移民，使她们更容易被拐卖。

双边劳务移民协议正式规定了各方的承诺，确保移民活动符合既定规则和事先同意的条件和条款。协议中应至少包括：

- **主管当局**

应确定输出国和输入国负责专门事务的部委或机构。

- **交流信息**

交流关于工作条件、文化差异等方面的信息。

- **非法移民**

各国应决定是否应规范非正规渠道的移民，是否要将这些人遣返回国。

- **岗位空缺通知**

就业国是否应向输出国提供岗位空缺通知，如果是，应详细到何种程度。

- **候选人名单**

输出国是否应向目的国雇主提供候选人名单，关于候选人的信息应详细到何种程度。

- **居住和工作许可**

移民工人是否必须先获得工作许可才能在就业国居住和工作，由谁（是雇主还是使馆）和什么时候（出发前还是出发后）签发工作许可，以及续签工作许可需满足什么条件。

在移民工人的输出国和输入国之间谈判达成双边和多边协议需要运用大量外交手段。这是因为寻求有序移民流动的国家需要说服有就业需求的国家来签订劳务协议。正因为如此，双边和多边协议可能需要很长时间来谈判和缔结。

更多资料和练习

相关读物：

- Abella, M. I. : 向国外输出工人, 日内瓦, 国际劳工局, 第 3 和 6 章, 2000 年。
- Thuy, P>, Hansen, E., Price, D. : 变化中劳动力市场中的就业机构, 日内瓦, 国际劳工局, 2001 年。
- 国际劳工局: 人口贩运和强迫劳动剥削: 立法和执法指导, 日内瓦, 2005 年。
- 菲律宾海外就业机构网址: <http://www.poea.gov.ph/>

相关国际劳工组织公约和建议书：

一般性

- 国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言, 1998 年

强迫劳动

- 1930 年强迫劳动公约 (第 29 号)
- 1957 年废除强迫劳动公约 (第 105 号)

贩卖儿童

- 1999 年最恶劣形式童工劳动公约 (第 182 号)

移民工人

- 1947 年就业移民公约 (修订) (第 97 号)
- 1975 年移民工人 (补充) 公约 (第 135 号)

招聘

- 1997 年私营职业介绍所公约 (第 181 号)
- 1997 年私营职业介绍所建议书 (第 188 号)

相关联合国公约和建议书：

人权

- 人权宣言, 1948
- 公民和政治权利国际公约, 1966
- 经济、社会和文化权利国际公约, 1966
- 保护所有移民工人及其家庭成员国际公约, 1990
- 消除对妇女一切形式歧视公约, 1979

奴隶

- 国联奴隶公约，1926
- 废除奴隶制、奴隶交易和类似奴隶制的制度和做法补充公约，1956

儿童

- 儿童权利公约，1989
- 打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书，2000
- 武装冲突中的儿童权利公约补充议定书，2000

犯罪

- 打击有组织跨国犯罪公约，2000

人口贩运

- 预防、打击和惩治贩运人口，特别是妇女和儿童的巴勒莫议定书，2000

案例研究或范例：附件 2 良好做法范例 A 和 B

小组练习：

公共就业服务机构与私营职业介绍所的关系：假设你的政府已批准增加用于公共就业服务，包括公共就业服务机构和国家移民机构的预算。主要任务是加强公共和私营就业安置服务。总体目标是提高劳动力市场的效率。政府特别想通过这一措施进一步促进私营职业介绍所招聘和岗位安置方面的活动。

- 整理一个清单，列明公共就业服务机构可以向其客户提供的服务，以及在预算有限的情况下，你能实际提供的服务
- 公共就业服务机构如何在具体与就业相关的问题上与私营职业介绍所进行合作？
- 现在由公共就业服务机构提供的哪些服务可以由私营职业介绍所承担？如何做？
- 哪些额外服务可以由私营职业介绍所提供有偿服务？

四、应对人口贩运的具体措施：改善招聘过程

1. 基本假设和目的

私营招聘中介，特别是机构，在防止人口贩运中可以起到一个非常重要的作用。当今社会，现代管理者同意这样的事实，即，私营机构可以在劳动市场上成为有用的角色，但同时也容易导致对这种权力的滥用和不法行为。以下章节的目的在于说明这种不法行为并提出一些能够令这些私营机构改邪归正的途径。

由于招聘者可以很容易从事地下招聘活动，为了确保遵守基本规则，规范与促进措施相结合是十分必要的。有很多监督招聘者行为的手段方法，可以确保潜在的移民不受非法人口贩运和强迫劳动的侵害。有一些很有效，另一些则稍差，但是它们是互补的。

2. 私营招聘的十一个步骤

从一个岗位空缺被登上广告到被填补，整个招聘过程有十一个步骤。记住这些步骤发生的确切顺序是十分有用的：

- 1) 私营机构得知有一个或一些岗位空缺后在媒体或其自己的办公地点发布广告
- 2) 应聘者登记后被告知有关工作、报酬以及一般性工作条件的相关信息
- 3) 应聘者被面试，据此做出初步挑选
- 4) 入围的应聘者被归档
- 5) 入围的应聘者接受技能测试，确定入围的名单
- 6) 进入名单应聘者的申请被送交海外雇主进行最后筛选
- 7) 被选中的申请者被告知海外工作具体的情况，有关工作生活条件、旅行条件和需要支付的费用
- 8) 被选中的申请者被要求签署一份临时或最终劳动合同
- 9) 被选中的申请者获得过境所需要的证件和机票
- 10) 被选中的申请者到达目的国，由目的国机构代表或者雇主接收
- 11) 被选中的申请者被分配具体的工作，并支付中介费用

3. 可能发生不法行为的阶段

可能发生不法行为的阶段是很多的。不法机构可以在上述十一个步骤中的任

何一个进行欺骗。最恶劣的机构在所有的步骤中都会有欺骗行为，而另一些则在其中的一或多个步骤中进行欺骗。以下是一些不法行为的例子：

- 刊登并不存在的工作的虚假广告来吸引求职者，并利用应聘者数量作为工作前景的营销手段
- 对工作或报酬做虚假宣传来欺骗应聘者
- 接受贿赂
- 对于过境证件超额收费或者提供假证件
- 收受超过正常范围的费用或者对雇主和申请者双重收费

由于工作岗位和应聘者数量大，招聘过程又持续长久，所以这些不法行为很难跟踪。除非被投诉，大多数不法行为都能逃过审查监督人员。在私营招聘机构中，这些违法行为是十分诱人的，因为它风险低而收益极高。

除了与招聘工作的性质有直接联系的不法行为以外，这些机构可以同其他任何雇主一样违反法律，例如：

- 附加一些在书面合同中没有提到的条款
- 在提供境外就业，特别是一些特定职业机会时不顾机会和待遇平等的原则
- 无视禁止使用童工的规定
- 无视禁止招聘工人从事极度有害或危险，或者将会受到虐待或任何形式歧视的工作的规定
- 无视禁止非法扣押或者没收移民工人的护照或其他过境证件的规定
- 无视禁止从事或允许合同转换的规定（例如允诺妇女在目的国从事家政服务却将其转入色情行业）

4. 控制的标准

为了区分违法行为与合法行为，政府需要有一个技术工具来树立榜样，需要有一个标准来明确合法行为。这个标准可以是国会的特别法案或者是补充国会法案的特别规定，或是由主管部委下发的通知。这些法律文件应当列明一个机构的经营范围，明确什么是合法什么是违法行为，并制定对于不遵守规定行为的惩处办法。

这个标准也可以是经过与社会伙伴磋商而形成的行动手册的形式。这个手册可以由一个或几个私营机构协会签署并发给其成员，作为行为自律的基本文件。

有些情况下，这些标准仅仅针对私营机构的一种或两种行为，比如制订收费标准或者就业合同样本（见下列专栏）。

就业合同样本

合同样本是招聘者为保证移民工人权利受到尊重并避免被人口贩运和强迫劳动应使用的手段之一。就业合同样本应明确具体技能和具体国家，目的是移民工人对目的国的工作和生活条件，以及文化、传统和立法有适当的理解和深入的了解。

就业合同中的信息可以用于建立境外就业工人的信息库。在与就业国的信息库对接后，这类情报可以对移民工人进行适当的监督。

就业合同样本中应包括的一般条件：

- 岗位描述、就业地点和合同期限
- 包括津贴和补贴在内的基本月工资，以及加班费率
- 包括免费食宿在内的非现金补偿和津贴
- 正常工作时间、休息日和假日
- 产假/育儿假
- 往返就业国/地，包括遣返的交通
- 工伤和疾病补偿，急诊和口腔护理
- 社会保障权利与义务
- 终止合同的合理理由
- 争议处理条款

5. 控制的方法

那些允许私营机构运作的政府必须制定相关规定以及行政管理机制来控制这些私营机构的行为。取缔活跃和运作良好的私营机构是没有意义的。对于很多移民，尤其是女性移民来说，私营职业介绍所是获取境外就业机会的最有效的途径或选择。所以不应该把这些私营职业介绍所逼迫到进行“地下操作”的境地，这样只会使得监管变得更加困难。这就是为什么遵守法律的激励应该与更加传统的控制手段相结合使用。

控制手段可以是直接和权威性的，也可以是间接和参与性的。政府有六种基本的控制手段，它们之间并不相互排斥，下面简要介绍一下：

1) 注册

这是应用于成熟劳动力市场的一种宽松的控制手段。私营机构与其他工业或商业企业一样注册，后者由中央监察机构监督，受到与其他企业一样的对待。

2) 许可证

这是最传统的控制手段。在早期的国际劳工标准中，许可证是最为实际和便于实行的政府控制私营机构的手段。按照这个方法，私营机构不获得许可证是无法开业的。发放许可证必须满足一定的条件（见专栏 5）。许可证定期重新审查。当一些条件不再符合发放许可证时，政府将收回或者停止许可证的延期。

许可证制度意味着政府设置了特别的行政管理机制来定期监查私营机构，衡量其是否遵守现行规定，并且在其不遵守规定时施加处罚或者收回许可证。但是监察不力会减弱许可证制度的实际价值。在这些情况下，许可证最终仅仅成为政府向私营机构征税的一种手段（许可证通常在缴纳了年度税之后发放）。经验表明，政府收回许可证的情况极少发生。

许可证应当根据国内商业贸易法律或者特别的认证体系发放。因为不同形式的招聘机构可能会从不同的政府部门获得许可证（例如劳动部、旅游部、商务部）所以在这些不同的政府职能部门之间应该有一套行之有效的合作机制。

发放许可证应当被用作提升劳动力市场运作的方法。许可证应当旨在降低招聘成本，改善劳动力市场需求匹配的质量，从而预防人口贩运和强迫劳动的发生。

专栏 5

发放招聘机构许可证的典型要求（和文件证明）

- **法人或从业许可**

文件证明：（40 页）

- **财务能力**

申请人应有足够的财力以：

- 1、支持国际运营
- 2、补偿移民工人或外国雇主或其他商业伙伴可能提出的投诉
- 3、满足获得许可证的法律要求，首先是现金债券存款、保证金或类似的最低储蓄规定或财务担保

这种政策被广泛应用，因为这确实看起来打击滥用和违法行为。为了避免对小企业歧视，资金担保规模应与公司被允许招聘的工作数量挂钩。

文件证明：最低支付资本，所得税支付证明，不动产和负债证明，现金债券存款，履约保证金

- **招聘能力**

找到和挑选境外岗位合格人选的能力。机构工作人员应包括受过培训的招聘专家和文档人员。

文件证明：有资格证书职员名单，职员无犯罪或过失记录证明

● **管理能力**

组织和管理企业，包括提供适当的设施从事国际经营和扩大国内网络的能力

文件证明：管理人员资格证明，办公室设备和设施证明

● **营销能力**

找到境外就业机会并就即有利于机构所有者又有利于所雇用工人的合同进行谈判的能力

文件证明：由输出国官员或目的国商会证明的与国外公司达成的招聘/服务协议，工作岗位需求或劳动力需求，律师特权

注意：如果国家对于违反许可证协议的监管机器薄弱，许可证本身并不能防止违法招聘。事实上，沉重的财务负担只会将非法招聘者进一步推入地下活动。因此，许可证制度必须与强制执行一同实行。

Abella, M. I. : 向海外输送工人，日内瓦，国际劳工局，2000

3) 自我约束和行为准则

相比许可证而言，自我约束是近期出现的更为参与性的一种控制形式。它假设单个私营机构同意参加一个有代表性的同业协会或是由内部规章、法律自行约束的社团。这些协会或社团的目的之一就是自我施加一个**行为准则**。行为准则：

- 明确组织成员可以接受以及不可以接受的职业行为
- 为职业行为和职责设立基本的共同原则
- 提供可供成员使用的自我评价的参照标准
- 设立实施准则条款的规定，并明确开除成员的条件或者其他违反守则所应受到的惩处方式

有些情况下，行为准则的制订与政府主管部门协商并征得正式同意或默认。有时，许可证制度与自我约束机制并存，而且颁发许可证的前提是签字承认行为准则。

4) 从业者资历的证明

政府也尝试对于运作这些私营机构的从业人员进行控制而不是针对机构本身。根据这种思路，要达到持久的良好秩序，对这些从业人员实行准入制度是十分有效而可行的，就像律师资格证明、注册会计师或者是注册建筑师一样。经过国家考试而获得认证的职业资格有助于私营职业介绍所从业人员更好地以法律

来约束自己的行为。

因为执行这种方式的难度较大，此种控制手段仍然处于实验阶段。

5) 评级

这是最新和最有希望的参与性控制形式。它意味着起草和更新守法行为手册。手册是三方磋商的结果，即一个有私营机构协会、政府主管部门和工会参与的联合磋商。一个永久性的联合委员会负责根据各私营机构职业行为是否符合手册而对其进行评级。那些最遵纪守法的机构将被授予最高级别，而那些表现最差的机构将被评为最低级。至关重要是评级机构必须独立于控制当局，这样可以防止腐败，特别是贿赂。

这个方法的优点在于：

- 手册是基于机构和政府当局的协商和谅解而制定的
- 评级可以被看作是一个保证遵纪守法的标志，由此成为机构的一种营销工具
- 那些获得最高评级的机构可以获得政府的特别奖励，如：
 - 减税
 - 加速或自动签约
 - 被邀请参加政府组织的市场开发考察团
 - 在政府开发的市场中分得份额
 - 列入正式和公开发行的推荐机构名单
- 它鼓励机构努力获得更高的评级，提高服务质量
- 它是一个可以区别对待不同机构的更加灵活和可调整的工具
- 它可以有针对性地对最低评级的机构进行监查和培训

但是这个方法的一个缺陷是它的高成本，而且执行评级需要一大批有专业技术的专家。

6) 公共就业服务作为例子

这个方法使得公共就业服务与管理最佳的私营机构一样，在同样地点工作，使用完全同样的管理方式（例如创造性，灵活性和速度）。正是因为如此，公共就业服务与私营职业介绍所以同样的方式运作，由此促进私营职业介绍所和公共就业服务之间的竞争。要使这个方法有效，公共就业服务要被赋予和传统公共就业服务不同的法律属性，并且在自负盈亏的基础上运作一个或数个下属机构。

在这种情况下公共就业服务和私营职业介绍所之间仅有的区别将会是公共

就业服务永远不会从事违法行为。它会为市场提供一个绝对合法的保证，与私营机构在同样的平台上竞争，并促使私营机构遵守现行法律，遵从良好做法并进而达到全面质量管理。

更多资料和练习

相关读物

- Abella, M. I. : 输送工人出国, Geneve, ILO, 第 74-80 页, 2000。
- Bohning, W.R. 和 Noriel, C. : 保护印度尼西亚移民工人, 特别参考私营机构和申诉程序, SEAPAT 工作文件 3, 马尼拉, ILO, 1998。
- 欧洲委员会: 放松职业介绍的管理: 8 个欧盟国家的比较研究, 1999。
- Leipziger, D. : 合作责任准则, Sheffield, Greenleaf Publishing Ltd. , 2003。
- MacDonald, C. : 为你组织建立道德准则, <http://www.ethicsweb.ca/codes>
- Simon //webely (从业道德研究所): 建立从业道德准则: 良好做法指南, 2003, <http://www.ibe.org.uk/developingPR.htm>
- Thuy, P., Hansen, E 和 Price, D. : 变化中的劳动力市场中公共就业办事处, Geneva, ILO, 2001。

相关国际劳工组织公约和建议书

- 1997 年私营职业介绍所建议书, (第 188 号)
- 1997 年私营职业介绍所公约, (第 181 号)
- 私营机构招聘移民工人特殊保护措施指南, 关于国际劳工组织今后在移民领域活动的三方专家会议报告 (日内瓦, 1997 年 4 月 21-25 日)

案例研究和良好做法范例

- 附件 1 案例研究 C, D, DF, H, Z
- 附件 2 良好做法范例 C-H

小组练习

规定和许可证: 假设你被选为一个三方咨询机构的成员, 讨论关于私营职业介绍所的新规定和监督机制。过去的做法只是将私营职业介绍所同其他企业一样注册登记, 但事实证明这是不够的。有证据表明他们有许多违规行为, 但一直没有收集正式的数据。部长决定要采用许可证制度, 派你起草建议书并起草实施今后法令时的专门指导方针。

- 1) 你如何增加对于估算的从业私营职业介绍所的数量和共同的违规行为的了解?
- 2) 起草关于私营职业介绍所的新的法律的主要条款。所建议的法律至少应包括你准备针对的私营职业介绍所的定义, 发放许可证的要求, 机构收费 (向客户收取), 以及在境外劳动力市场经营和招聘外国工人的可能性。
- 3) 起草甄别许可证申请和违规处罚的指导方针。

五、反对人口贩运的具体措施： 公共信息

1. 信息的效应

准确和及时的信息是政府用于发现可疑移民计划，并预防人口贩运的最为简单和最为有力的工具。

潜在移民的无知是人口贩运的主要原因之一。在回答诸如：“如果你在出国之前就知道现在你所知道的一切，如果你出国之前就知道出国后你将遇到什么事情，你同样会出国么？”的提问时，绝大多数人口贩运的受害者回答：“如果我事先知道我将会遇到什么样的困难，我根本就不会离开本国或者以后通过更加合法并受保护的途径离境”。

2. 信息的传播

1) 信息在传播之前必须进行梳理：

- A. 追溯到源头
- B. 收集
- C. 编辑
- D. 更新
- E. 储存
- F. 通过各种途径与媒体传播（网络、数据库、书、宣传册、报纸等）

有时，目标用户是移民，国家移民局负责资助这种信息的编辑，其他情况下这个职责由公共就业服务机构承担。然后个人移民或者其他诸如私营职业介绍所的中介就可以直接获得编辑好的信息。

2) 传播的信息应该有三个重要特征

- 清晰
简化程序并将文字工作减少到最精练的程度，以便使潜在移民更容易理解移民的步骤和招聘过程。
- 便于获得
未来的移民应能快速便捷地获得招聘机构的信息，包括他们是否是在政

府的黑名单上或是曾被授予什么荣誉。途径可以有：热线电话、网站等。

- 一致性

政府、工会、非政府组织等不同的机构都可以向潜在的移民提供信息。应注意他们是否传递了同样的信息而不是互相矛盾。国家应该建立一个单一的境外就业市场信息系统，进行信息收集、组织和编辑，最终由国家移民局发布。

3) 信息可以经由不同的途径发布

- 广播

例如肥皂剧

- 电视

例如特别报道

- 事先录制的磁带

尤其针对那些不识字的潜在移民

- 有关过境的图片音像展

- 以卡通漫画形式出现的小书

尤其针对那些文盲半文盲潜在移民

- 当地新闻报刊

- 互联网

3. 潜在移民的决策阶段

经验研究表明，潜在移民做出离开祖国的决定是个逐步的过程。这个决策的过程包括了三个尽管有些重复但是截然不同的阶段：

1) 工人在各种不同的选择之间考虑是否移民

2) 大体决定移民，但是一些细节问题，比如目的国、工作类型、移民渠道等仍然没有决定

3) 积极期待和寻找工作、渠道以及手续问题

潜在的移民在不同决策阶段所需要的信息不同。早期只需要大致的信息，而后会越来越具体，最终会细致到一些细节问题。经验表明，第一和第二阶段提供的信息在提高潜在移民对于人口贩运危险性的认识，从而避免作出风险选择有至关重要的作用。针对不确定人口的一般性信息正是公众信息宣传的目的。

4. 公众信息宣传

公众信息宣传的目的在于在正确的时间提供正确的信息来帮助潜在的移民

制定他们安全而又获利的移民计划。从绝对成本上来说公众信息宣传是昂贵的，但是当考虑到反人口贩运的社会经济效益，相对成本就低了很多。

为了要使公众信息宣传有成效，必须符合一些基本的条件：

- 公众信息宣传必须是政府的一项长期行为而不是一次性活动，资金应来自经常预算拨款
- 公众信息宣传需要高超的艺术和技术，应委托一个专家小组来负责
- 公众信息宣传必须是信任与责任的象征，应当由在道德信誉方面没有争议的实体，如国家移民局或者直接向该局汇报的专门机构来执行
- 公众信息宣传的信息来源必须是可靠的，并且由一个团队长期进行检验、储存和编辑。特别调查和询问应当委托给特别的有经验的承包人（例如私营招聘机构黑名单应当不断更新）
- 为了使宣传更吸引人，信息必须针对潜在移民的特质、期望和语言的形式出现
- 要使宣传更加可信，信息应当平衡、无偏见并且符合逻辑。这种情况下，人口贩运问题应予以明确提示：风险、使用的手段以及对人口贩子的典型行为描述
- 公众信息宣传应当运用各种形式的传播方式，音频和视频包括：广播、电视、纪录片、情景剧、采访以及辩论等。形式越多样化受众就越多
- 所传递的信息应当不仅仅是告知性的还应当是教育性的，应当有足够的说服力去替代或反对那些影响人们思维的所谓大众智慧、迷信、流言飞语和道听途说，它们在没有更好的信息时左右人们的决定和行为
- 信息应当被设计为可以到达所有媒体的用户（主要是广播和电视，当然也包括互联网）
- 信息的设计应当不仅仅只是在媒体间流动，它还要能够留在互联网上或者是印刷出版，这些储存的信息应当随时方便获得
- 公众信息宣传应该将信息与其他信息传播者和教育者连接起来，后者包括成人培训中心、工会、教堂以及高等教育机构等
- 应当定期评估公众信息宣传的影响，重新审查其内容并与其他国家相应机构进行比较

5. 国家和职业的详细信息

公共信息的对象是广大的普通人群，而特殊信息则相反，是一对一的个人服务，针对个人的信息需求或项目的要求。

国家详细信息

这是移民在决策的第二和第三阶段需要的信息。这类信息虽说是人们口头相传，但其中一些确是常见并对很多人都有用的信息。我们称之为国家详细信息或者劳动力市场详细信息。它包括一个国家或一个劳动力市场的数据。它可能涉及到：

- 工作和生活的一般条件
- 工会组织
- 最低工资
- 补贴
- 现金汇款渠道和手续费
- 住房
- 教育
- 交通
- 语言学校

国家详细信息也包括离境前的手续，例如

- 旅行证件
- 签证
- 海关申报
- 健康证明
- 办理这些证件平均所需时间
- 办理这些手续所需的合法费用或收费上限

职业详细信息

在决策第三阶段所需要的信息是有关于职业细节方面的，例如具体的职位等。相关的信息包括：

- 工作内容
- 监管方式
- 毛收入和净收入，以及其他补贴
- 到达工作地点的方式
- 雇主的名声和可信度
- 工作环境
例如安全、卫生、职业危害
- 是否提供培训
- 是否得到支持
例如，工会和其他移民组织

- 需要支付的费用数额和其他扣款

关于职业详细信息，信息来源和信息使用者之间界线分明。信息由介于雇主和移民工人之间的中介公司搜集并发布，这些中介公司包括国家移民局、私营职业介绍所或者是私营机构。

更多资料和练习

相关读物

- Hugo, G. 和 W.R. Bohning: 向印度尼西亚外流移民工人提供信息, 马尼拉, ILO, 2000 年。
- 联合国儿童强迫劳动和其他核心劳工标准网址:
<http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/3PLUSU/intro.html>

案例研究或良好做法范例

附件 2 良好做法范例 I-K

小组练习

公共信息宣传

将参加培训人员分成 3-5 人一个小组, 给他们 30 分钟时间讨论如何在以下三个阶段将招聘做法方面的信息提供给潜在的移民工人: 移民前、离境前和抵达后。可以用以下问题引导他们的答案:

1. 应当向谁提供信息?
2. 需要什么信息?
3. 由谁来传播信息?
4. 如何传播信息 (从目标群体的特点来看)?
5. 在什么地方提供信息最有效?

六. 应对人口贩运的具体措施：执法

当预防人口贩运的措施失灵，激励良好做法的机制失效时，政府不得不密切监督，打击和查处违法者。本章的目的在于与审查执法和制裁相联系的问题。

执法者和劳动监察员都起到至关重要性的作用。然而，重要的是，他们必须在符合国家立法、刑事程序以及国家实践的条件下，一致和协调地执行法律。

为了有效地行动，执法者必须有评价私营职业介绍所和其他类型机构行为的明确的标准和尺度。发放许可证所规定的标准与条件同样适用，还有其他在行为准则、有关于招聘、人口贩运和强迫劳动的相关立法也适用。

1. 追踪不法和犯罪行为

追踪不法行为通常是执法过程中第一步也是最困难的一步。在展开任何调查，提出任何诉讼以前，犯罪行为需要被证实。由此，那些应该受到惩处的行为都应该被明确界定，例如：

- 帮助人口贩运
- 唆使人口贩运
- 鼓动人口贩运
- 诱使人口贩运
- 默许人口贩运
- 人口贩运同谋

在自我约束的情况下，就像私营机构协会达成协议那样，追踪会员机构不法行为的重担首先应当由协会承担。因为在协会所制定的规章中，一个内部的调查和约束体系可以引致没有法律效应的惩罚（谴责、罚款或者开除）。当一种行为明显对现有法律构成违反时，执法机构应当介入，通过行政或司法程序展开调查。

2. 情报收集

一旦违法犯罪行为被明确发现并被相关警察当局和劳动监察员所掌握，紧接着就要开始搜集有关滥用招聘行为的情报。

需要掌握的情报的类型：一些例子：

- 招聘方法

例如：欺骗与/或者诱拐、涉及的嫌疑犯和受害者的详细信息、地点等

- 广告渠道
口口相传、印刷媒体如报刊广告、互联网广告等。在这里，广告所提及的联系人信息很重要，广告全文也很重要。但这些类型的广告却一般很难查证下去。
- 伪造的身份证明
准备与获取
- 假签证
准备与获取
- 旅行证件
所运用的支付方式和过境机构
- 过境的路线和方法
离开本国的路线和交通方式
- 在目的国的就业状况
血汗工厂，卖淫等
- 目的国的住宿
个人空间，其他住宿者
- 财务情报
涉及到以上各部分的交易状况

情报与信息来源

提供重要人口贩运信息的来源可以是法律强制的也可以是非强制的。不论在何种情况下，保持与提供或传递正确信息机构之间的联系是十分重要的。

- 人口贩运和强迫劳动的受害者
- 从人口贩运就业国家受害者处得到信息的劳动专员
- 阻止试图非法出入境移民的边境警察
- 在就业国为移民工人提供帮助的非政府组织
- 在目的国接受受害的移民工人投诉并提供帮助的工会组织和雇主组织
- 前线警察，边境哨卡人员，劳动监察员
例如，追究报纸上，互联网上和其他媒体上可疑广告，秘密警察，劳动监察员和非正式监督等等
- 社团监督
例如由非政府组织执行
- 从登记注册的和自然的线人处得到的信息
- 当地的、地区的和全国性的数据库
- Interpol, Europol, SECT 中心等国际数据库

- 其他机构维护的相关数据库
例如，移民服务机构，海关组织，边境警察，卫生部、就业劳动部等相关部委
- 相关国际组织和非政府组织
- 公共来源
例如新闻报道，学术研究

3. 跨部门合作

在监督违法雇主和招聘者的行为时，为了得到最新最完全的信息，不同团体和不同机构间，在本地、地区、国家以及国家间的合作是十分重要的。建立这种情报体系的主要途径就是设立一个关于移民工人的个人信息、就业条件、招聘人的数据库。这个数据库应当包括本国的情况以及就业国的情况，由此可以追踪移民工人的来龙去脉。

为了确保跨部门合作的有效运作，应当签署一份合作谅解备忘录。这份协定明确了相关机构组织的角色以及责任

一些可能涉及到的合作机构有：

- 执法机关（警察，劳动监察员，移民局等）
- 起诉机关
- 跨部门机构
- 国际组织
- 非政府组织
- 工会
- 雇主组织

4. 劳动监察员

监督私营招聘机构的一个重要执法机构就是劳动监察机构。总的说来，劳动监察在实施和监督包括在国家、地区和社区层面上废除由人口贩运造成的强迫劳动的核心劳工标准方面起着关键作用。此外，将体面劳动纳入包括非正规部门在内的所有经济部门的主流工作是十分重要的。国际劳工组织章程要求所有会员国都建立劳动监察体制，这是由政府行使的公共职能。劳动监察的主要职能领域是：一般工作条件、职业安全与卫生、（非法）就业和劳资关系。

在反对人口贩运活动领域进行劳动监察的基础首先是政治意愿和政治支持，

这往往体现在国家预算对劳动行政体制的拨款上。此外，如果劳动监察员的工作有适当的政策框架及良好和连贯的立法支持，他们就能恰当地行使其职能；在人口贩运问题上，这一点特别重要，这已经在第三章“立法的作用”中进行了讨论。过时、支离破碎和相互矛盾的立法和规定只能阻止劳动监察员正确行使其责任。

打击人口贩运造成的强迫劳动的困难之一是这种情况通常发生在非正规部门。因此，劳动监察员的监察计划不应只针对正式注册的企业，还应包括非正规部门。但特别是在家政行业，这一点很难做到，因为绝大多数国家的法律规定，当工人工作与生活在同一处所时，进入该处所应征得该处所拥有者的同意。在许多情况下，这种规定被滥用，所以在被剥削状况下非法就业的情况不能被发现。

没有坚决执法的劳动监察和没有明显应用有效法律制裁的执法都无助于打击由人口贩运造成的强迫劳动。此外，作为威慑措施，监察中发现的问题应当公诸于世，警告其他违法雇主。

在劳动监察员对伪装的私营职业介绍所执法时遇到特殊的困难。这些机构的一个共同特点是他们通常不属于私营职业介绍所的规定和立法的范围，因为他们并不正式开展私营职业介绍所的业务。因此，监督这些企业就更加困难，对违法者的制裁也更加困难。这样，监督这些没有注册为私营职业介绍所的企业的能力和义务就落在了总的劳动监察制度上。一种监督这些伪装的私营职业介绍所的可能性是检查这些公司的税单和收入。通过这些检查，可以确定这些企业是在开展正常业务还是在伪装下从事私营职业介绍所的业务。另一种更好地监督这些机构的可能性是更直接的方式，由国家鼓励该行业通过行为准则来自我规范，并表彰自我规范好的企业。可以成立不同行业代表组成的联合委员会，由他们负责保证实施行为准则并受理控诉和对任何违反规定的行为进行处罚。

5. 提起控诉

在很多情况下，有关罪犯的信息是通过回国的人口贩运和强迫劳动受害者所提起的控诉而获得的。即使一个移民的控诉并不构成强迫劳动的情况，但如果受到违法招聘，仍然会构成重要的线索。但是为了使这些控诉能够有效，需要有一个适当的控诉程序。这个程序大概可以有三个层次组成：

第一层次： 私营职业介绍所

私营职业介绍所是移民在境外就业受到虐待的第一依靠对象。私营职业介绍所应当努力以友好的方式并通过自愿协议解决雇主和雇员之间的争议。

第二层次：公共就业服务/国家移民局/工会

如果第一层次的努力失败，那么在这一阶段，上述机构应当通过调停、仲裁以及调解来提供公正而有效的第三方援助。这些机构应当同就业国的同行取得联系。公共就业服务和 IMI 应当废除或终止私营职业介绍所的许可或者满足经济补偿的要求。工会在这些活动中也应当有发言权。

第三层次：法院判决

尽管这是最为耗时也最昂贵的途径，但却是解决有关侵犯人权的最好的方法。涉及犯罪行为和要求罚款监禁的惩罚的控诉都在法院的受理范围之内。

6. 起诉：与人口贩运受害者打交道

大多数对人口贩子的起诉是以受害者的证词为基础的。但是，要从违法招聘行为的受害者口中得到所需要的证词并不是一件容易的事情。必须先找出受害者，并适当的对待他们。

谁是受害者？

这取决于人口贩运过程的不同阶段，受害者可能有以下几种情况：

- 害怕人口贩子或者招聘者对自己或亲属的报复
- 有严重的经济问题
- 无家可归
- 没有身份证明
- 不会说目的国当地语言
- 害怕暴露自己在就业国的不合法身份
- 不熟悉目的国的正当程序
- 不信任政府当局
 例如 曾遭遇过腐败官员
- 害怕被侮辱
 例如，曾被迫从事色情行业的妇女
- 打算移民

这样，他们的生理和心理的幸福是不稳定的。因为可能永远生活在恐惧之中，潜在的或者实际的人口贩运或强迫劳动受害者为了保护自己或者家属可能不愿意出庭作证。同时，那些强烈希望移民的人可能会不愿意同警方合作，因为他们认为这会使得他们的移民计划成为泡影。

执法人员可能会遇到不同类型的人口贩运和强迫劳动受害者：

- 不愿意同执法人员以及劳动监察员合作的受害者
- 愿意提供情报但是不愿出庭作证的受害者
- 为了控告招聘者/人口贩子同意出庭作证的最合作的受害者

与证人打交道

- 必须告知潜在证人出庭作证的程序和风险
例如：对于证人或其家人的威胁
- 建立相互信任关系
- 说出被害人真正的需求和恐惧
- 证人应当被当作违法招聘行为的受害者来对待
- 证人及其家人的安全是重中之重
- 尊重证人所提供信息的保密性
- 提供安全提供证词的方式
例如 视频，录音
- 调查者必须对证人及其家人的安全进行连续评估
- 告知证人其他可能的移民途径
- 如果证人是人口贩运和强迫劳动的受害者（并发现自己处于人口贩运循环的尾端），应当提供充足的社会、心理、法律和经济上的帮助

执法当局认识到除非鼓励证人提起诉讼，并最终导致由法庭给予罪犯相应的惩处，不然要有效的打击人口贩运是不可能的。所以他们最近已引入了一些鼓励受害者起诉的方式。如果受害者愿意正式对贩运他们的人口贩子和剥削者提起诉讼，执法机构将为他们提供以下便利：

- 提供人身保护并转换住所
- 提供新的身份证明
- 提供给受害者庇护所
- 在就业国提供住处或者工作许可

7. 行政和民事制裁

一旦罪行被追查到，犯罪人被确认，案件自然就会交由司法机关审判。司法机关会根据犯罪的性质，依照相关法律条款定罪。案件可以由行政当局处理也可以交给民事法庭。行政当局的制裁有如下一些：

- 规定改组
- 罚款
- 临时关闭公司直到公司改组
- 令员工复职

- 临时或者永久性收回许可证

民事法庭的制裁可以有如下一些：

- 赔偿经济损失
- 一次性精神赔偿
- 出资刊登法庭判决的广告
- 取消一切可能限制自由竞争的限制

8. 刑事制裁

当犯罪事实违反了刑法条例时，它将受到刑事调查和刑事诉讼。对于这类违法行为的制裁是最重的，例如：

- 没收财产
- 剥夺签订合同或者委托基金的权利
- 家庭拘禁或者监禁

9. 对罪犯的描绘

一个对于将来犯罪有效的威慑就是对犯罪的描绘，它意味着在实际生活中宣传法庭的判决以及对罪犯所施加的处罚。这种宣传会使得那些从事人口贩运的人意识到他们所面临的风险。这种关于先前判决的信息可以私营职业介绍所黑名单的形式成为前面章节提到的公众信息宣传的一部分。

更多资料和练习

相关读物

- Kartusch, A. : 以东南欧为重点的反对人口贩运参考指南, 华沙, OSCE, 2001 年。
- Bohning, W.R. 和 Noriel, C. : 保护印度尼西亚移民工人, 特别残酷私营机构和控诉程序, SEAPAT 工作文件 3, 马尼拉, 国际劳工局, 1998 年。
- 国际劳工局: 打击童工劳动中劳动监察的作用, 日内瓦, 2001 年。
- ICMPD: 反对人口贩运政策培训地区标准: 培训手册, 奥地利, BMI, 2003 年。
- 联合国开发计划署: 最佳做法: 打击人口贩运执法手册, 2003 年。
- 世界卫生组织: 采访被贩运妇女的道德和安全建议书, 2003 年。

案例研究或良好做法范例

附件 2—良好做法范例 L 和 M

小组练习

第 1 组: 对怀疑有强迫劳动的工作场所监察

请参阅附件 1 中的案例研究 4。将参与者分成若干工作组。将案例研究分发给各组并给他们充分时间回答有关问题。然后让每个组选一名发言人, 向其他人作一个关于案例研究的归纳总结, 并回答案例研究中的相关问题。

第 2 组: 向受害者询问违法招聘行为

请参阅附件 1 中的案例研究。让参与者在小组中讨论应向被怀疑从事人口贩运或偷渡的招聘者询问什么问题。让他们列出一个问题清单并在各小组间比较这些问题。下面是一些建议。

问题清单建议:

- 1、 受害者与招聘者/人贩子最初的联系是自愿的吗; 如果是, 谁主动?
- 2、 第一次联系在什么地方和什么时间?
- 3、 联系方法是什么-通过广告还是直接或通过第三方与招聘者/人贩子联系?
- 4、 通讯方式是什么?
- 5、 作出了怎样的安排, 以及有关人员是否理解这些安排意味着什么? 受害者是否知道他或她将要卷入的是什么?
- 6、 他或她是否被告知在就业国将住在什么地方, 与谁住在一起?

- 7、 资金是如何安排的？他或她是预付了钱还是达成了债务协议？
- 8、 如何支付？是否直接支付给招聘者/人贩子，给目的国的另一个人，通过银行或现金兑换店将钱转到本国或第三国？
- 9、 他或她是否被告知还会发生额外的基础设施费用？
- 10、 招聘者/人贩子是否知道潜在的人口贩运受害者或其家属的家庭地址？招聘者/人贩子是否声称知道这些细节？
- 11、 违法招聘受害者是否与他或她的家庭成员或对他或她有控制的个人兑换过钱或有价值的物品？
- 12、 他或她拿到的什么旅行证件？
- 13、 与上面有关的还有没有其他证人？

第 3 组：劳动监察，发放许可证和监督

请参阅附件 1 案例研究 L。假设你被部长任命在劳动监察大队中成立一个专门的科，负责发放许可证并监督遵守现行法律。你将有一定的预算可以雇用新的执法人员，但这些人也需要培训。你必须与社会伙伴和其他相关人员，如警察、移民局和其他部委进行磋商。

- 1、 确定这个执法单位相对于其他政府主管部门的作用。这个单位应处在劳动部的哪个位置上，如何延伸到地区？
- 2、 向部长提出建议，对这个新的执法单位所需的人员进行培训（情报，处理控诉）。这样一个培训计划应包括什么因素？
- 3、 开发一项宣传这些新规定和你的单位如何实施这些规定的战略。

自我评估问题

- 在目的国能够采取什么特别措施？
- 法院判决很慢的理由可能是什么？
- 如何加速对人贩子的法院判决？
- 如何识别腐败的执法人员？
- 如何取得腐败执法人员的证据？
- 劳动监察员的工作应在何处结束并开始警察的工作？
- 如何鼓励受害者与警察合作？
- 警察需克服的最大困难是什么？
- 警察-司法关系的性质是什么（包括罪犯、民事和劳动法庭）？
- 警察可以怎样揭穿伪装的就业机构？
- 在严重缺乏资金的情况下，哪些警察和劳动监察员的活动应给予优先？

- 一个多机构团队发挥职能需要有哪些技能？
- 在搜捕中应寻找什么犯罪证据？例如，在就业国的搜查中，钥匙可以是重要犯罪物证，因为人贩子掌握受害者住所的钥匙表明前者对后者有控制权。

推荐参考

相关读物

Abella, M. I. : 输送工人出国, 日内瓦, 国际劳工局, 2000 年。

Bales, K. : 全球经济中的新奴隶, 加利福尼亚, 加利福尼亚大学学报, 1999 年。

Bohning, W. R. : 雇佣外国工人, 日内瓦, 国际劳工局, 1996 年。

Bohning, W. R. 和 Noriel, C. : 保护印度尼西亚移民工人, 特别参阅私营机构和控诉程序, SEAPAT 工作文件 3, 马尼拉, 国际劳工局, 1998 年。

国际劳工局: 反对强迫劳动全球联盟, 日内瓦, 2005 年。

国际劳工局: 信息指南预防歧视、剥削和虐待妇女移民工人, 日内瓦, 国际劳工局, 2003 年。

Kartusch, A. : 反对人口贩运立法参考指南, 特别强调东南欧, 华沙, OSCE, 2001 年。

Kuptsch, C. (编辑): 劳动力商品, 日内瓦, 国际劳工局, 2005 年。

Le Breton, B. : 陷阱: 巴西亚马逊的现代奴隶, 伦敦, 拉丁美洲局, 2002 年。

国际劳工局: 人口贩运与强迫劳动剥削。立法和执法指南, 日内瓦, 2005 年。

国际劳工局: 人口贩运: 与该问题作斗争的新方法, 日内瓦, 2003 年。

Thuy, P., Hansen, E. 和 Price, D. : 变化中的劳动力市场中的公共就业办事处, 日内瓦, 国际劳工局, 2001 年。

美国国务院: 年度人口贩运报告, 2005 年 <http://www.state.gov/g/tip>

世界卫生组织 2003 年采访被贩运妇女道德和安全建议书。

网址

Anti-slavery www.antislavery.org

UN web site for children on forced labour:
<http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/3PLUSU/intro.html>

MacDonald, C. : Creating a Code of Ethics for your Organisation
<http://www.ethicsweb.ca/codes/>

国际公约和建议书

国际劳工组织

一般性

- 国际劳工组织 1998 年工作中的基本原则和权利宣言

强迫劳动

- 1930 年强迫劳动公约（第 29 号）
- 1957 年废除强迫劳动公约（第 105 号）

贩运儿童

- 1999 年最恶劣形式童工劳动公约（第 182 号）

移民工人

- 1949 年就业移民公约（修订）（第 97 号）
- 1975 年移民工人（补充）公约（第 143 号）

招聘

- 1997 年私营职业介绍所公约（第 181 号）
- 1997 年私营职业介绍所建议书（第 188 号）

联合国

人权

- 联合国人权宣言，1948
- 公民和政治权利国际公约，1966
- 经济、社会和文化权利国际公约，1966
- 保护一切移民工人及其家庭成员国际公约，1990
- 消除一切形式对妇女的歧视公约，1979

奴隶制

- 国联奴隶公约，1926
- 废除奴隶、奴隶交易和类似奴隶制的制度和做法补充公约，1956

儿童

- 儿童权利公约，1989
- 关于贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的儿童权利任择议定书，2000
- 武装冲突中儿童权利公约任择议定书，2000

犯罪

- 打击跨国有组织犯罪公约，2000

人口贩运

- 预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书，2000

A

案例研究 (第 1 组)

强迫劳动：安德里的经验

“我的名字是安德里，是罗马尼亚人，今年 35 岁。我四周前离境前往西班牙，因为我听说那里有许多适合我这样人的农业工作岗位。我的计划是得到一个三个月的申根签证，然后在此期间尽可能地干活。在我到达布达佩斯时，几乎花光了为这次旅行准备的所有积蓄。我决定在匈牙利待一段时间，赚点钱再继续我的旅行。

在公共汽车上我遇到了一个在匈牙利建筑工地工作的人，他告诉我可以帮我找个工作。我们一起去了考班亚。在考班亚有一个地方，雇主每天早上都会到那里招工。在那里，我们遇到一个人，他需要工人在他的农场帮助收割。他答应给我们提供食宿，每天给我们 3000 当地货币（约等于 13.40 美元）。我们接受了这份工作，被带到他距布达佩斯 50 公里的农场。

那里已经有 17 名其他罗马尼亚人在工作：10 个男人和 7 个妇女。看到他们的居住条件我震惊了。17 人都住在一个车库里。我无法相信自己的眼睛！我本应该那时就走。此外，当我们到达工作地点时被告知住宿费用将从 3000 当地货币中扣除，我们拿到的现金将会减少，但没有说明具体数额。

我们受到奴隶、犯人一样的对待。巨型牧羊犬日夜看着我们。有一次我们试图逃跑但被狗追咬。我们被带回后遭到“主人”的殴打。农场主告诉我们，如果我们不待在农场劳动，他就把我们交给警察，说我们偷了他的东西，然后我们就会被关监狱。他说警察中有他的好朋友，他们收受他的钱。”

自我评估问题

- 安德里案例中有哪些威胁和剥削的因素？
- 你如何监察这样的工作场所？
- 什么事实构成了犯罪证据？你将如何向工人了解？

为性剥削而进行的人口贩运：哈萨克斯坦的玛利亚

我叫玛利亚，17 岁。我是家里的长女，我家住在哈萨克斯坦的一个小村子里。我 16 岁辍学，试图帮助父母照顾妹妹和弟弟。我们有一个小的农庄，得以维持生计。有时，我在市场上卖菜。我父亲有资格领取小额的国家年金，但他从未得到过任何钱。我一个在市场卖菜的朋友说她能帮我在国外找一个高收入的工作。她把我介绍给了一个叫达斯坦的男人，他建议我在撒马拉做销售助理的工作。当他见到我父母时，给了他们 300 美元，他们接受了。达斯坦装作我的父亲，我们使用假证件穿越过境到了俄罗斯。

到了俄罗斯后，我被同其他女孩一起带到一家旅馆的房间。那里有很多人，他们看着我们的身体并询问我们的年龄。我看到一个男人给了达斯坦钱，达斯坦告诉我这个男人将给我一个销售员的工作。但当我到了与其他女孩同住的公寓时，被告知将做妓女。我拒绝了，我说不管他们把我怎样，我都不会卖淫。他们就惩罚我：殴打、强奸和饿着我。五天后我屈服了。

住在公寓和住在监狱一样：铁门和有铁栏杆的窗。看守一直都看着我们，还把我的假身份证也收走。就是当我们乘车去嫖客处，司机也看着我们。一天，在我去嫖客处的路上，司机的与别人发生了碰撞。我从车里跑了，藏在附近的一个小镇里。我害怕被老鸨发现，也不敢找警察。最后，一个人可怜我，把我带到这个中心和其他和我有类似经历的女孩住在一起。我很想回家，但我实在害怕达斯坦还在那，怕他把我在俄罗斯被迫做的事告诉我的父母。”

自我评估问题

- 玛利亚案例中有哪些威胁和剥削的因素？
- 你将询问像玛利亚这样的人口贩运受害者什么样的问题，以便使她放松并与执法机构合作？
- 你将如何追踪像达斯坦那样的中间人？

C

案例研究
(第3组)

违法招聘做法：佩特鲁所案例

“我叫佩特鲁所，来自乌克兰，20岁。我想赚钱可我的国家没有好工作。好多乌克兰人都离家去英国和德国工作。他们回来时都很富。所以我也决定出国工作。

我不知道怎样在外国找工作，所以就看本地的报纸。我发现一个广告招聘高收入农业劳动者。广告上的联系地址是一家旅行社。我去找他们时，他们告诉我不仅能提供工作，还能提供必要的旅行文件和交通。他们告诉我在英国有一个好工作。他们还能帮我在短时间内获得护照和机票。他们的服务费约5000美元。由于我没有这么多钱，旅行社向我提供贷款，我接受了。

当我乘飞机到英国时，一个男人接我并带我去了一个农场。条件非常差。我工作很多小时，给我的钱只是旅行社答应我的一半。我在英国换了几次雇主并遇到其他乌克兰人。他们多数也都欠债，但有些人是通过正式渠道找到的工作。他们几乎没花钱就在英国找到了工作。我感到受骗了，但我不能回去，因为我必须偿还国内的债务。”

自我评估问题

- 佩特鲁所案例中有哪些威胁和剥削的因素？
- 你将如何利用报纸上和互联网上的广告追踪非法招聘机构？
- 你将如何对案例中的机构进行监察？你将查什么？

D

案例研究
(第3组)

对实际和可能的人口贩运和强迫劳动受害者的帮助：

考尼里乌案例

考尼里乌是一个罗马尼亚建筑工人，34岁。他多年工作在布加勒斯特。他听说在意大利建筑工地干活可以挣更多的钱，于是他与罗马尼亚国家境外就业招聘办公室联系，但没有成功地获得任何目的国的工作许可。一家私营职业介绍所最后给了他一份合同，这样他就可以避开官僚主义的麻烦。考尼里乌签了合同，向该机构交了3000美元并去了意大利。

到了意大利的工作地点，他发现住宿条件很差，他的工作时间比合同上写的要长。一个月后，考尼里乌要求按合同领取月工资，但雇主一天一天往后拖延。两个多月后，考尼里乌在没有任何保护的情况下搬运重铁块，受了伤。雇主马上将他解雇，说再也不希望见到他。当考尼里乌索要他的工资时，雇主只给了原来说好的一部分，还威胁要把他交给警察。

由于考尼里乌没有意大利的有效工作许可，他不敢向警察报告，但与一个附属于意大利工会的非政府组织取得了联系。该非政府组织为他提供住处和事故后的医疗。地方当局坚持考尼里乌应该回到罗马尼亚并在那里起诉他的案子。意大利的非政府组织和它所属的工会与罗马尼亚同行进行了联系并报告了考尼里乌的案子。

回到罗马尼亚，在罗马尼亚工会的支持下，考尼里乌向招聘机构讨还所交费用。该机构拒绝承担责任，反而指责意大利的雇主。同时，意大利的非政府组织联系了意大利劳动监察员，他们检查了该工作场所。他们发现一些没有有效工作许可和合同的移民工人，在没有保护和困难的环境中工作。在取证时，他们拒绝做不利与他们雇主的证词。在意大利非政府组织的帮助下，考尼里乌回到意大利作证并在法庭上追讨工资。这个案子胜诉，但罗马尼亚的招聘机构没有受到惩处。

E

案例研究

在波兰对人贩子的审判

“在波兰，1996-97年间，最著名的成功案例之一是对向土耳其、德国、奥地利、法国、瑞士和西班牙贩运了约100名妇女的一名人贩子和两名胁从犯的起诉和判罪。目的国与波兰执法机构之间良好的合作关系使得波兰警方得以开展调查并起诉人贩子。从那以后，在波兰又对200多宗人口贩运案进

行过调查，但提起诉讼并判罪的很少。据一名波兰警察说，刑事案件可能经过许多年才能提交法庭，绝大多数罪犯受到轻最处理或者因宣布无罪或证据不足被释放。

OSCE:人口贩运：对 OSCE 的影响，1999 年
<http://www.osce.org/odihr/documents/background/trafficking/#156>

F

案例研究

印度尼西亚移民海外的家政工人受到的剥削

艾柏特，一个 18 岁的印度尼西亚人，一个中间人（个人单干，一般是本村的村民并知道谁想找工作）答应给她找一个沙特阿拉伯高收入的家政工作。离境前，她在招聘机构签了一份工作合同，但没有被允许仔细看那份工作合同的内容。她最终不是去沙特阿拉伯，而是马来西亚。她的任务包括打扫卫生、做饭、洗衣和照看孩子。在培训中心教她阿拉伯语。她不懂英语，在使用电器和与雇主交流时总犯错误。她不被允许与外界联系，不能告诉她家里人她在马来西亚而不是沙特阿拉伯。一个亲戚帮助她向警察报案，然后她回到了家乡。

国际劳工局：从、通过和在印度尼西亚内描述劳动和性剥削性质的强迫劳动和人口贩运报告草案，日内瓦，第 60 页，2005 年。

G

案例研究

印度尼西亚移民海外的家政工人受到的剥削

亚妮，37 岁，有 9 个孩子的家庭妇女，住在班潭的色然。由于担负着供养太多的孩子和负担生病的丈夫昂贵的医疗费用的双重负担，亚妮常常陷入

财务困境。这使她不得不寻找一个家政工作，而这是她唯一的技能。一个叫阿娜的人主动答应送亚妮去马来西亚，不花一分钱。她的离境费用将从她以后的工资中扣除。亚妮和其他 24 个移民一起乘船经西卡里曼坦到了马来西亚。她被直接送到安提孔/北度。在那里，一个来自库清叫阿科旺的中介人正等着她。第二天，她被派到一家餐馆工作。工作只干了一个月，阿科旺就把她撤了回来，因为餐馆没有满足他将亚妮两个月的工资以现金支付给他的要求。亚妮在餐馆工作的第一个月的工资被他拿走了。那以后，亚妮在一家咖啡店工作。除了咖啡店的工作外，她还她的雇主家工作。她洗衣、做饭，甚至被迫吃猪肉。她拒绝吃猪肉，因为这违背她的宗教信仰。她还被禁止祈祷，因为她的雇主说这样耽误干活。她还被禁止与家人联系。她的工作时间从早上 4 点到第二天凌晨 2 点-没有时间休息。在忍受了两个月的虐待和非人道的工作条件后，亚妮决定逃离雇主的家，凌晨 3 点从三楼跳下。她摔断了腿和后背，从雇主的住处爬到了公路上。她遇到了警察的巡逻车，她把自己地址为班潭色然的身份证交给警察后什么也没说。警察送亚妮去了医院，她在医院住了一周。马来西亚社会部门的人带她去了印度尼西亚大使馆。使馆不愿意将亚妮送回她原来的村庄，因为他们认为她是非法移民工人。碰巧亚妮遇到了一个私营电视台的记者，他正在马来西亚报道印度尼西亚总统选举的消息。亚妮的事在私营电视台播放了。在记者和一个非政府组织活跃人物的帮助下，亚妮于 2004 年回到的印度尼西亚。

国际劳工局：从、通过和在印度尼西亚内描述劳动和性剥削性质的强迫劳动和人口贩运报告草案，日内瓦，第 70 页，2005 年。

H

案例研究

印度尼西亚移民海外的工厂工人受到的剥削

散提，16 岁，从一个到过她家并见过她父母的赞助人处得到的工作信息。该赞助人承诺说，如果她愿意在东马来西亚的滨图鲁的一家木工厂工作的话，可以得到每天 9.2RM 的工资。她自己与村长做了自己的身份证，给自己加了 4 岁，变成 20 岁。村长没有问她为什么，因为她得到了她父母的允许。于是那个人带散提离开村庄到了散巴斯市。在此行之前，他为散提准备了护照。在

散巴斯市，散提与其他移民工人在一家招聘机构汇合。这个团体从散巴斯市乘汽车到了安提孔。在马来西亚边境，一名来自马来西亚的中间人直接把他们送到滨图鲁。在他们到达木工厂时受到公司经理的欢迎，他向他们介绍了他们的工作。没有就业合同，也没有给他们看任何工作协议。散提从早上 7 点工作到晚上 7 点。她得到了原来答应给的工资，但不包括加班费。如果加班，每多干 1 小时能多挣 1 RM。每两周发一次工资。没有节假日，星期日也不放假。她开始工作后，赞助人要求用她工作一年后能够拿到的工资交纳做护照的费用。而这时，散提的护照在公司的手里，只给了她一个复印件。散提的工资一共 400 RM。散提与 12 个人一起住在像宿舍一样的房间里。睡在地上的一个垫子上。在她受雇期间，不允许走出公司的厂区。如果未经允许旷工，一天从工资中扣除 40 RM。在她受雇期间，如果做错了事和/或没有完成公司的指标，工头就骂她。她会受到惩罚，如倒垃圾、打扫厕所、扫一个星期工厂的地。

国际劳工局：从、通过和在印度尼西亚内描述劳动和性剥削性质的强迫劳动和人口贩运报告草案，日内瓦，第 78 页，2005 年。

I 案例研究

印度尼西亚移民海外的建筑工人受到的剥削

阿刚 苏散托 26 岁，因为家里穷，不得不离开初中，在东爪哇的一个工厂工作。阿刚一直想去马来西亚工作。一个曾在马来西亚工作过的亲戚鼓励他到那里去找工作。这个亲戚把他介绍给了一个叫素扑赖堤的人，他答应安排阿刚走。与其他几个人一起，阿刚在没有完整的身份证件的情况下离开了家园。一夜过后，他们上了一条装有 100 人的船去了鲁帕特小岛。从东爪哇乘船的所有人都是要去马来西亚的。在鲁帕岛上待了 3 天后，他们向马来西亚航行。在马来西亚靠岸前，他们被要求跳入海中游上岸。5 人被淹死。到达以后，阿刚见到了拉加，一个马来西亚同谋。他在一个建筑工地找到了工作，安装塑料管线，没有合同，只有口头协议。阿刚一天工作 11 个小时，从早上 6 点到晚上 5 点，中间有两次 1 小时的休息。他星期天休息，如果加班会有 50000 卢比的奖金。工作了 5 个月后，马来西亚警方在搜查非法移民工人时抓到了他。他同 3000 名来自印度、孟加拉国、中国和泰国的其他人一起被关在

马来西亚撒拉瓦克的贝西岛的监狱，关了1个月。几个月后，他被放了出来，被一个他不认识的人领走。他被带到杜脉，然后又乘渡轮到了一个不知名的岛子。2天后，他又被带着乘车去了尤加卡塔，路途用了7天。在尤加卡塔，他在一个房子里待了4天，但不让出去。人家答应他，如果他交190万卢比就把他送回家。他说没有钱，但到家后可以交这笔钱。最后，他在7个人的陪同下被用车送到了家。到家后，他的家人和他自己不得不从亲戚和邻居处借钱还护送费。阿刚仍想去马来西亚工作，但下次要有合法文件。尽管有噩梦般的经历，马来西亚的高工资还是吸引着他。

国际劳工局：从、通过和在印度尼西亚内描述劳动和性剥削性质的强迫劳动和人口贩运报告草案，日内瓦，第76页，2005年。

J

案例研究

加纳移民工人受到的剥削

“三年前，原来是本镇的一个人回来招聘我们三个人去一个可可种植园工作。他告诉我们，干完一年活后，我们每人能拿到2,000,000GHC。我们还理解就是在农场工作。不幸的是，一开始工作，就让我们每天早上和晚上为雇用我们人的家庭打水。我们被迫为那个人的家庭捣粮食。当我们抱怨时，我们被告知这是我们合同的一部分，如果不做这些事就不给工钱。我们没有别的选择，只能干了农场的活又干这些活。这对我们太可怕了。发工钱的时候才是让我们最失望的时候，因为我们被告知，为我们谈下来这份工作的人已经以我们的名义把钱领走了。一个月了，我们都没有找到这个人，这也是为什么我们坐在这没有回家。我们不得不再找个工作干上一年才能有钱回家。这是件坏事，我不会鼓励任何人走我们的路。”

ILO：在东加纳关于人口贩运和强迫劳动的研究报告，日内瓦，第49页，2005年。

A

良好做法范例

菲律宾与科威特的双边劳务协议

菲律宾共和国政府与科威特国政府 关于劳务和人力资源发展的谅解备忘录

菲律宾共和国政府与科威特国政府（以下称“协议双方”）
承认双方政府和人民间业已存在的密切关系；
希望加强他们之间业已存在的友谊并支持在平等和互利基础上的双边合作
关系；
希望支持在劳务和人力资源发展领域的合作并加强协调；
同意：

第 1 条

双方承诺加强在劳务和人力资源发展方面的合作。

第 2 条

双方将提供必要和相关的便利以完成和推动在各自国家现行条例和规定的
框架内的合作。

第 3 条

双方承诺在各自国家现行和适用的法律、条例和规定的框架内为两国之间
的人员流动和发展提供便利。

第 4 条

双方应进行互访并开展磋商，以便分享关于创造就业岗位方面的知识和经
验。

第 5 条

应在双方同意，符合各自国家相关法律、条例和规定的个人就业合同中规

定适用于雇主和雇员双方有关权利、义务和就业条款的基本条件。

第 6 条

在处理雇员-雇主关系劳动纠纷时，双方政府有关主管当局应根据各自的法律、条例和规定共同通过谈判、调解和仲裁寻求友好解决。在友好解决失败时，有关各方可以根据各自的法律、条例和规定诉诸法庭。

第 7 条

应成立一个联合委员会处理下列工作：

- 1) 确保备忘录的实施；并
- 2) 必要时对修改备忘录提出建议并解决实施中的困难。

凡有必要，应任何一方要求委员会须开会。

第 8 条

本备忘录有效期四年。自协议双方完成内部所需法律生效要求事务后通知之日生效。

本备忘录将自动延长同样周期，除非一方通过外交渠道以书面形式在到期前六个月通知另一方终止或修改本备忘录。

1997 年 9 月 14 日以阿拉伯和英语两种语言完成，两种文本同等作准。如有歧义，以英语文本为准。

B

良好做法范例

菲律宾海外协会就业合同范本

本就业合同由以下人员执行和生效

A. 雇主：

地址和电话：

B. 代表：

机构名称/公司：

C. 雇员

民事地位

地址：

护照号：

签发地点和签发日期：

自愿接受以下条款和条件的管理：

- 1、 **就业地点**
- 2、 **合同期**_____从雇员离开原驻地到就业地点
- 3、 **雇员的岗位**
- 4、 **基本月工资**
- 5、 **正常工作时间**：每天最多 8 小时，每周 6 天
- 6、 **加班工资**
 - 1) 超过正常工作时间
 - 2) 在指定休息日和节假日工作
- 7、 **带薪休假**
 - 1) 假日
 - 2) 病假
- 8、 **免费交通**送往就业地点，以及在下列情况下（由招聘机构具体列明），免费送回原驻地：
- 9、 **免费餐费或补偿津贴**_____美元，免费提供合适的住宿
- 10、 **免费急诊和牙医服务**以及包括药物在内的设施
- 11、 **人身和工伤事故保险**，根据就业国政府和/或政府法律提供，不向工人收费。另外，在_____政府宣布为战争危险地区，战争险不得低于_____，由雇主提供，不得向工人收费
- 12、 如果雇员在本协议期内**死亡**，遗体和遗物将由雇主出资遣返回_____。遗体不能遣返情况下，可以在事先得到雇员的亲属和/或离就业地点最近的使馆/领馆的同意下处理。
- 13、 雇主应协助雇员将他/她工资的一部分通过合适的银行或其他法律允许的渠道汇回国内。
- 14、 **终止合同**：
 - 1) **雇主终止合同**：雇主有以下正当理由下可终止本合同：
严重失误、故意不遵守雇主合理的命令、习惯性玩忽职守、旷工、不听从指挥、泄露本单位秘密、雇员违反风俗习惯、传统和_____的法律和/或违反本协议的条款。在以上情况下，雇员承担遣返费用；
 - 2) **雇员终止合同**：雇员有以下任何正当可以不经预先通知终止本合同：受到雇主或其代表侮辱，雇主或其代表对雇员施加的非人道和不可容忍的待遇，雇主或其代表对雇员的犯罪行为以及雇主或其代表违反本就业合同的条款和条件。在以上情况下，雇主承担遣返回_____的费用。
 - 2.1) 雇员没有正当理由但提前 1 个月书面通知雇主也可以终止本合同。雇主没有收到此种通知可要求雇员承担损失。在任何情况下，雇员应承担他/或她遣返回原驻地的费用。
 - 3) **因疾病终止合同**：因雇员患病或受伤，任何一方都可以终止合同。雇主应承担遣返费用。

- 15、**争议处理：**雇员提出的一切关于就业合同的控诉应根据公司的政策、条例和规定予以解决。如果雇员对雇主的决定提出抗议，应在有劳工专员或其他任何_____使馆或距离就业地点最近的总领馆授权的代表的参与下友好解决。如果友好解决失败，如果东道国的法律允许并且是控诉方的选择，该问题应提交给东道国的主管或适宜的机构。
- 16、雇员应遵守雇主公司的条例并遵守东道国的现行法律，尊重东道国的风俗习惯和传统。
- 17、**法律适用：**与上述规定相符的其他的就业条款和条件应受_____现行法律的管辖。

菲律宾海外就业署
菲律宾海外就业管理局

C

良好做法范例

一个持证私营职业介绍所保护女性移民工人的努力

在埃塞俄比亚的私营职业介绍所管理局下，梅斯克兰母就业机构及时注册并领取许可证，经营埃塞俄比亚人在黎巴嫩的就业。只有出示了说明已经过该机构的信的工人才能得到出境签证。（在直接聘用的情况下，移民得出示劳动和社会事务部授权的就业合同）。劳动和社会事务部的官员 2001 年去黎巴嫩检查了通过梅斯克兰母就业机构招牌的女性埃塞俄比亚移民工人的工作条件，回国时表示满意。

该机构在更好地保护女性移民方面采取了如下措施：

- 只招聘高中毕业生，因为该机构认为妇女需要有一定的教育水平才能伸张她们的权利，她们还应能够给家里写信。（但在对一个回国焦点小组的采访中，她们完全不同意；她们不认为女性需要高中毕业后才能当女佣并认为这一措施是歧视性的，事实上可能使那些没有高中毕业的人落入人贩子手中）

- 即使不被该机构招聘，也帮助她们获得出境签证并通过其驻黎巴嫩的代表核查她们未来雇主的可靠性。一旦就业条件得到证实，该机构向这些移民提供同其自己的客户一样的培训和指导
- 该机构在其客户去目的国前为他们提供用本国官方语言书写的身份证。移民应将收藏好卡片，以备应急时使用。该卡片包括雇员的姓名、在机构登记的档案号、机构在埃塞俄比亚的地址/电话以及机构在黎巴嫩代表的地址/电话。还告诉她们机构在黎巴嫩代表处提供每天 24 小时服务，可在愿意时随时与代表处联系。当一个移民工人遇到麻烦，只要打电话，告诉对方她的档案号，机构的人就可知道她的地址并去找她。该机构有一辆吉普车和一名司机，可供 24 小时使用
- 该机构每个月给每一个雇员打两次电话，检查她们的条件并了解雇主对移民工人的服务是否满意，了解她们是否有抱怨。如果双方均不满意，机构尽力调和关系
- 如果无法协调关系，该机构将该移民工人招回国。如果雇员必须在合同期满前回国，机构向该移民工人支付 1500 美元。如果一个移民受到虐待，该机构立即将其解救出来。如果其雇主拒绝支付工资，该机构先行，将她送回国内，然后再对雇主采取必要的法律行动。

Lebede, E. :埃塞俄比亚：国际劳务移民状况评估：女性劳务移民案例，国际劳工局性别平等计划，妇女和移民丛书，第 22-36 页，2002 年。

D

良好做法范例

爱尔兰国家招聘联合会行为准则

国家招聘联合会是一个自愿性的组织，其目的是制定和维护招聘行业标准 and 行为准则。联合会在全爱尔兰有 100 多家招聘机构的会员，他们都自愿选择行为自律。联合会的目标是为其会员提供服务，包括支持、交流、建议分享和解决问题，目的是促进行业内的专业能力水平。

行为准则

1、总则

会员条件是所有会员、公司会员及其所雇用的职员都要遵守联合会的行为准则，下列条例和规定以及联合会批准的条例附加的条件和修订。

2、会费

会员必须于到期日前 30 天缴纳年度会费和任何联合会同意的费用。

3、许可证

会员的条件是个人、机构或公司应根据 1971 年就业机构法和其后的任何修订案持证经营就业服务。

4、处理与申请者的关系/保密性

- 1) 在任何时候，申请者应收到礼貌和有尊严的接待。应尊重他们的隐私权，包括他们有权根据健康和安全管理规定选择在私密场所面谈。遵守 1977 年和 1998 年就业平等法。
- 2) 机构应在向用户推荐面谈前，同每一个申请者面谈。
- 3) 机构应告知申请者准备推荐给的工作细节，并得到申请者的允许。在向雇主泄露申请者的详情之前，必须征得他或她的允许。机构还应确定是否有另一个机构就同一工作已经接触了该申请者。
- 4) 申请者应不断被告知他们的申请进展。
- 5) 未经申请者的同意不得引用申请者有关材料。
- 6) 会员应保护在招聘过程中获得的任何关于申请者业务的信息机密，这种信息只能用于挑选职员和招聘。机构应尊重 1988 年数据保护法。

5、临时工/合同工申请者

- 1) 第 4 条规定适用于所有临时工或合同工申请者。
- 2) 应根据当前要求，在提供临时工作后立即向该工人提供工作、就业条件、工资支付方式和周期方面的细节。
- 3) 所有报酬、退税款、津贴和纳税证明都应及时适时地提供给临时工。

6、处理与客户（雇主）的关系

- 1) 会员在进行招聘安置前应提供全部收费、费用、支出和所有业务条款和条件的细节（以书面形式）。
- 2) 会员在任何情况下不经雇主的允许不得招回已经被安置长期就业的申请者。
- 3) 会员应保护在招聘安置过程中获得的任何关于客户业务的信息的机密，这种信息只能用于为该客户的遴选和招聘。

7、争议/控诉

- 1) 如果与客户第一次面谈申请者就获得成功，机构有权收费。
- 2) 所有的控诉应遵循本行为准则第 9 条的标准申诉程序。
- 3) 会员在任何情况下不得让客户或申请者卷入机构间纠纷。

4) 所有控诉/申诉应提交申诉委员会。

8、测试

如需进行测试，测试应由持证和合格的测试者来做，并应符合正常的标准和测试程序。

9、申诉程序

当一个控诉被记录在案，应将复印件送给有关会员和任何其他有关各方。要求 7 日之内书面答复。一旦收到同样复印件，纪律委员会将对控诉展开调查，并可根据需要与所有或任何有关方面进行面谈。纪律委员会将就控诉/申诉做出决定，其中包括基于当时事实所建议的任何行动。须保留事件完整的记录。执行委员会可以决定是否就纪律委员会的决定提起的上诉进行听证。对上诉所做裁定是终局裁定。如须举行听证，主席和执行委员会提名的两名成员以及两名非纪律委员会成员将对上诉进行听证。纪律委员会和执行委员会认为必要时可对一个控诉/申诉或上诉进行裁决，案件可能是书面提交或口头陈述或两者结合。根据协会条款第 12 节，可以决定是否中止或开除会员。国家招聘联合会在不断提高招聘行业标准方面起着重要作用。对国家招聘联合会会员的控诉，无论来自申请者、客户或其他会员在任何情况下都将展开调查。在全面调查后，国家招聘联合会有权解除、中止、谴责或开除一个会员并公布其决定。

10、机构职员

会员不应与受雇于另一家会员机构的任何职员进行直接或间接的接触。违反此规定将被立即开除出联合会。建议会员以广告方式在其组织内公开发布任何岗位空缺并遵守适当的道德程序招聘职员。

11、广告

- 1) 可在任何可能的地方张贴标有“国家招聘联合会标识”的广告。
- 2) 只能就真实工作岗位做广告。

国家招聘联合会
<http://www.nrf.ie>

临时工派遣企业国际联合会

行为总则

- 1、会员应向其客户明确说明其业务范围。
- 2、会员及其职员应充分了解任何关于临时工作派遣业务国家法律。违反法律可被视为与本准则相悖。
- 3、会员应确保临时工适合于他们所提供的岗位。
- 4、会员应采取一切合理步骤保护在安排工作时来自客户和临时工的任何保密信息的安全。

公开性

- 1、会员应遵守任何广告标准的国家准则。
- 2、为一个专门临时工作空缺所做的广告在发布时应是真正的空缺，空缺填补后应撤回广告。
- 3、在本准则中，“广告”系指对任何描述的广告和推介材料。

就业条款和条件

- 1、在向一个客户提供临时工时，派遣企业应告知临时工：
 - 所从事工作的条件；
 - 工人在雇主处所做的工作；
 - 所做工作的报酬和一切所需支付费用的细节。上述任何改变应告知临时工。
- 2、应不受客户支付派遣企业的限制定期向临时工支付工资。
- 3、在不违反诸如反信任法的地方法律的情况下，临时工派遣企业在向产业纠纷发生地派遣临时工人时应遵守任何相关的国家法律，除非所有纠纷各方授权代表同意这样的派遣。
- 4、会员应遵从一切关于性别、民族和宗教非歧视的国家法律。
- 5、会员应告知其临时工人任何他们有理由认为对健康或安全有危险的所派遣的特殊工作。
- 6、会员应在符合国家社会保障福利法律规定的情况下，尽力保护临时工的雇用和工作条件。
- 7、当临时工想自己找工作时，会员不应阻止他们。
- 8、临时工派遣企业的服务应免费向临时工提供。
- 9、凡适宜，应鼓励会员根据职业资格的要求向有关工人提供基本职业培训。

自决

- 1、会员应与相关机构合作支持临时工派遣企业的自律原则。
- 2、本准则不阻止临时工派遣国际联合会的国家会员制定自己的准则。国家准则应反映临时工派遣国际联合会准则的精神。
- 3、据国家法律、风俗习惯和传统，各类职员和各种工业、技术、管理和专业工作岗位均可以找临时工。国家会员可通过适用于特殊工作岗位的准则，只要此种准则反映本准则的精神。

临时工派遣国际联合会

<http://www.ciett.org>

F

良好做法范例

换工的行为准则（德国）

2002 年放松对换工行业的管理后，一些滥用换工的案例引起了公众注意。2004 年 11 月，德国换工协会与家庭、老人妇女和青年部双方达成一项行为准则，对换工的准备、安置和监督进行规范。具体说，规范了换工人员、接待家庭和派遣和接受换工机构各自的权利和义务。行为准则包括以下规定：

- 机构的安置条件应可公开获得
- 机构应每天至少 10 小时，每周 5 个工作日能够联系上
- 机构应配备紧急热线电话供联系，每天 24 小时/每周 7 天
- 换工人员应 18 至 24 岁
- 最长交换时间不应超过 12 个月
- 包括照顾孩子在内的工作时间每天不得超过 6 小时，每周最多 30 小时
- 补贴是 260 欧元（自 2006 年 1 月 1 日起）；不得因较短的工作时间减少补贴
- 即使换工人员患病，补贴也要最长支付 6 周
- 工作包括照顾孩子和轻家务劳动
- 接待家庭负担包括交换人员健康保险在内的一切社会保险缴费
- 应保证换工人员住在单独、供暖、有锁（最小 8 平方米）、有一个窗户并配有家具的房间。

- 取消期是 14 天，在紧急或极端情况下可不预先通知
- 对本行为准则条款由一个独立、合格、持证的机构或专家进行监督

G

良好做法范例

国际标准化组织 (ISO) 质量管理认证

许多年来，对评级进行了广泛的讨论，特别是在英国和爱尔兰，有兴趣各方都参与了讨论：公共就业服务管理者、私营职业介绍所经理、工会和其他劳动力市场专家。该制度适合观念现代、向前看的公共就业服务管理者，他们认识到许可证制度的局限和僵化。经营最佳的私营职业介绍所认为这种制度是智慧和有活力的，他们欢迎根据绩效分类的想法。顶尖的私营职业介绍所（跨国）决定走自己的路，不是根据国家法律和规定而是根据国际法律和规定进行评级。其结果是国际标准化组织制定了质量管理认证 ISO 9000。目前，他们在广告和推介宣传中使用 ISO 9000 认证作为公平经营的保证。

国际标准化组织 (ISO)

<http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/qmp.html>

H

良好做法范例

比利时的临时工派遣机构

在欧洲，从六十年代末期开始，特别是八十年代公共就业服务垄断地位被打破后，有一种强烈的推动力使公共就业服务机构走特色路线：感觉是公共的，但看起来和行为是私营的。在自由的市场中，对于公共就业服务垄断地位日益增长的怀疑导致通过了国际劳工组织 1997 年《私营职业介绍所公约》（第 181 号）。

公约承认私营职业介绍所能够有助于劳动力市场的顺利运作，并制定了私营职业介绍所以对雇用工人的安置和就业，特别是临时工派遣机构的工作范围。另外，公约促进公共就业机构与私营职业介绍所之间的合作，以便最大

限度提高劳动力市场效率。

象私营职业介绍所一样运作的公共就业服务机构的例子是比利时 1980 年创立的一家公共临时工派遣机构，是为了在招聘市场中引入调节因素。1994 年该机构自负盈亏。公共就业服务机构与私营职业介绍所有如下合作方式：

- 提供岗位
- 获得信息（如岗位库）
- 让劳动力市场所有各方参与信息论坛和共同工作论坛，促进透明度
- 收费
- 公共就业服务机构与临时工派遣机构和私营职业介绍所合作，开展了通过临时工作，使 25 岁以下的辍学者、长期失业者和完全依靠社会救济的人融入社会的项目。在委托私营职业介绍所之前，公共就业服务机构与临时工派遣机构共同确定安置临时工作申请人的标准。从私营职业介绍所的角度看，这增强了申请人的可靠性并确保将信息反馈给公共就业服务机构。

I

良好做法范例

印度尼西亚堪兰干基金会的信息宣传

小心！非法招聘有多种面孔。

- 不要相信任何人向你提供的海外工作机会。
- 先确保这个招聘机构是有许可证的。
- 写下所有协议内容并自己留一份复印件。
- 不要在任何你没有看或没有弄懂的文件上签字。

非法招聘是由没有许可证的机构通过任何形式的兜售、招募、承诺、签订合同或运送工人到海外就业。非法招聘是犯罪行为，判刑 6-12 年，罚款最低 20 万比索，最高 50 万比索。如果是报业所为，可以终身监禁和最高 100 万比索的罚款。

欧洲就业服务机构

一些欧洲国家将欧洲就业机构作为招聘非本国工人和协调地区招聘政策的主要手段。欧洲就业服务机构是一个欧洲劳动力市场网络，其目的是便利工人在欧洲经济区的流动。它集中了欧洲委员会和属于欧洲经济区国家的公共就业服务机构。欧洲就业机构的运营依靠 45 个欧洲顾问，他们驻在奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、冰岛、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典和英国。

欧洲就业机构的目标是向本国人和欧洲经济区的人提供有关安置和招聘的信息、咨询和帮助。向潜在的移民和有兴趣的雇主提供关于生活和工作条件、法律、行政手续方面的信息，就如何在欧洲经济区国家找到工作和获得公共就业服务机构的服务提出建议。欧洲就业机构建立了两个数据库，第一个涉及为欧洲经济区国民提供的岗位空缺信息，第二个包括在欧洲经济区生活和工作的一般条件。欧洲就业机构还提供一项服务以保证在欧洲经济区内资格证书的可比性。

ILO: 移民工人, 第 87 届国际劳工大会, 1999 年, 63 页。更多欧洲就业机构信息可查 <http://europa.eu.int/eures/index.jsp>

打击跨国犯罪东南欧地区合作中心

作为东南欧合作行动的一个组成部分，在布加勒斯特成立了一个打击跨国犯罪东南欧地区合作中心。该中心是东南欧合作行动打击跨区域非法贸易的一部分。一个东南欧合作行动工作组从 1998 年 5 月到 1999 年 5 月达成了一项合作预防和打击跨国犯罪的协议。该协议在 1999 年 5 月 26 日由阿尔巴尼亚、波黑、保加利亚、希腊、匈牙利、马塞多尼亚、摩尔多瓦、罗马尼亚和土耳其签署，为中心的成立铺平了道路。2001 年中心开始工作。

来自成员国的 15 名联络员在该中心工作，处理日常信息交流，这些信息

是由成员国的警察和海关收集和提供的。中心建立起大量警察和海关官员的工作组，由东南欧合作行动成员国的执法机构代表对这些工作组进行协调。其中有一个是由罗马尼亚协调的打击人口贩运工作组。

2001年，在中心框架下交换了3122条信息，其中1874条关系到人口贩运、走私毒品、伪造商品、偷车、伪造证件、恐怖主义和其他领域。

民主研究中心（2002）：东南欧的走私活动，
<http://www.csd.bg/publications/book10/SMUGGLING%20ENG.pdf>

L

良好做法范例

巴西的特别移动监察大队

在巴西，成千上万人生活在亚马逊大牧场地区奴隶般的条件下。来自巴西的移民在国内从一个合同转到另一个合同，没完没了的债务奴役循环，最终往往是死亡。带着离开家园去发财的梦想，他们往往落入劳动承包商或中间人手中，对工作的性质受到欺骗。劳动工地条件恶劣，疟疾流行，所有收费都从工资中扣除。如果移民工人能够从其劳动中得到任何钱就算幸运的了。挣的钱即使有的话，也微不足道，所以一个移民工人需要很长时间才能还清债务再与一个中间人签新的合同。这样，强迫劳动周而复始。

巴西实施的反对强迫劳动的措施之一是成立一个特别移动监察大队：一个劳动监察员和联邦警官组成的飞虎队。他们都来自一个志愿者机构，为了个人安全和独立于来自本地的压力，没有人在自己居住的州开展工作。他们的工作是调查所举报的在大牧场的奴隶劳动。有时法官也是监察大队的一部分，以便诉讼可以顺利进行，并在现场进行。

对这个大队的定期评估主要看两项重要的效率标准：**中央集中组织和计划的绝对机密**。任何权利下放的活动都被证明不成功，因为关于检察的消息不可避免地会事先传到地主那里，使他们分散工人或掩盖事实。

低预算的跨机构大队在与强迫劳动做斗争中被证明是至关重要的。

例如，联邦特别移动监察大队的调查工作是在地方和州一级开展的。南马托戈索州的里卡市成立了一个有市长办公室和市政委员会以及农业生产者

和农村工人组织参加的委员会。一旦收到强迫劳动的举报，该委员会就与当地地主和中介人进行谈判。威胁要叫来移动大队和可能的罚款有助于谈判成功。只有谈判破裂时才叫来移动大队。

Le Breton, B. : 落入陷阱：巴西亚马逊的现代奴隶制，伦敦，拉丁美洲局，2002 年。
ILO: 停止强迫劳动：国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言综合报告，日内瓦，2001 年。

M

良好做法范例

荷兰对人口贩运受害者提供的临时居留许可： 移民法通知 B-9

荷兰政府认为最重要的是检察机关对报告了犯罪行为的人口贩运受害者或证人应能在延长的期限内随叫随到，以便提供证据。B-9 规定反映了这些关注，尽管主要针对的是目的为性剥削的人口贩运女性受害者。

B-9 规定有两层意思：它规定为调查和起诉人口贩运提供方便，为受害者提供庇护所和保护。可能的人口贩运受害者可以在荷兰得到（临时）居留许可，以及庇护所和接待、医疗救助、法律援助和特别生活救助。即使只有很少的迹象表明一个人是人口贩运的受害者，警察都应告知他/她与 B-9 规定相关的权利。

可能的受害者一经得到确认，他/她可以得到三个月的考虑期。在此期间，这个人应决定是否正式报告人口贩运的罪行。如果受害者决定报告，这将自动被视为申请得到一段时间的拘留许可。该申请在犯罪或起诉调查时得到批准。

三个月的考虑期不给人口贩运罪行的证人或那些可能的受害者但还没有在荷兰从事卖淫的人。他们必须立刻决定是否愿意报告罪行。对他们同人口贩运的实际受害者一样，报告罪行被视为自动申请得到一段时间的居留许可。

荷兰国家报告员：人口贩运荷兰国家报告员第三次报告，海牙，2005 年。