

国家对现代奴隶制的责任： 揭示和弥补缺失

现代奴隶制是对贩卖人口、奴隶制、奴役、强迫或强制劳动和使用童工的总称，是国际社会面临的主要挑战之一。在2016年的任何一天都有4030万人生活在现代奴隶制中。¹各国在《2030年可持续发展议程》（SDG 8.7）中承诺与现代奴隶制作斗争



SDG 8.7: 立即采取有效措施消除强迫劳动，结束现代奴隶制和人口贩卖，确保禁止和消除最恶劣形式的童工，其中包括招募和使用儿童兵；并到2025年终止任何形式的童工。

国家反对现代奴隶制的努力主要集中在“预防和惩罚非国家行为人的犯罪行为，保护受害人”方面。不幸的是，当国家通过国家政策（直接）或通过国家机关或官员的行为或不作为（间接）参与到犯罪行为中时，这种做法就不够有效。这一差距有待揭示，以推进消除现代奴隶制努力的进程。

“国家对现代奴隶制的责任：揭示和弥补缺失”²项目旨在通过深入分析由国际法委员会编纂的国家责任原则的潜在影响力，寻求在这两种放时间建立起互补关系

¹ 现代奴隶制全球估计报告》，2017年9月，国际劳工组织，自由行动基金会（Walk Free Foundation）。由于该项目中不包括强迫婚姻，该估计数据中不包括2490万被迫结婚的人数

² 这一项目由伦敦国王学院的Philippa Webb博士和Rosana Garcíandíaz博士与联合国大学联合开展，并得到英国国家科学院解决2017年英国在国际范围内所面临的挑战计划的支持。

国家对现代奴隶制承担责任的五种情况

对证据的分析表明有的国家的某些做法和政策可能构成违反禁止奴隶制、强迫劳动和人口贩卖的行为³，并且根据国际法委员会关于《国家对国际不法行为的责任法案》（ARSIWA）条款的规定，构成国际不法行为。国家官员、机构和机关的行为也有可能让国家涉入现代奴隶制情况中。即便是行使公共权力的非国家实体，比如就业服务机构或信贷机构，如果参与到涉嫌现代奴隶制的行为中，也有可能使其所代表的国家陷入不法情形中。

在此，将国家参与到现代奴隶制活动中，且因此可能需要承担责任的五种情况的事实模式分类如下。

情况	事实模式
情况1： 现代奴隶制作为国家政策	<ul style="list-style-type: none"> · 明显由国家政策引起的人口贩卖和强迫劳动 · 用于实现国家管理的行业的生产指标或为国家创造资金的强迫劳动 · 没收护照，使用威胁和暴力 · 作为被贩卖的工人的目的国或通过签订贸易协定，其他国家可能了解甚至是现代奴隶制的同谋
情况2： 国家机关或官员非正式参与到现代奴隶制中	<ul style="list-style-type: none"> · 公职人员通过私营企业积极参与或合作偷运和剥削移民，或在地方和国家积极参与或合作参与部署强迫劳动。 · 通常涉及身体虐待、拒绝支付工资薪酬和没收护照 · 国家可能不知情，但该行为仍然可以归咎于此
情况3： 外交人员参与家庭奴役	<ul style="list-style-type: none"> · 外交人员家中雇佣被贩卖和剥削的移民作为家政工人 · 没收护照；身体、心理和性虐待；由于外交豁免范围广泛，难以通过司法途径寻求解决方式⁴ · 英国、美国和澳大利亚的当地法院受理的诉讼案件渐长⁵ · 接收国在确保为受害者提供出路方面发挥关键作用[签证制度；卡法拉（kafala）制度]
情况4： 国家支持的劳务经纪操作作为人口贩卖提供了便利	<ul style="list-style-type: none"> · 某些和劳务经纪相关的做法增加了工人成为人口贩卖和强迫劳动受害者的可能性（对招聘费用的支付导致债务奴役） · 某些劳务经纪人的虐待行为：威胁、恐吓、扣留身份证件、使用暴力 · 某些国家对其监管、许可或拥有的招聘中介机构的违法行为视而不见 · 某些政府间的了解备忘录（MoUs）的谈判和实施包含随意性和受腐败影响
情况5： 国家通过出口信贷机构为现代奴隶制提供资金	<ul style="list-style-type: none"> · 国家可能通过由国家出口信贷机构（ECAs）执行的贷款、保险和担保为涉嫌现代奴隶制的项目提供资金。 · 国际标准要求加强监控和人权尽职调查（《联合国对工商业和人权的指导原则》；《经合组织对官方支持的出口信贷和环境及社会责任尽职调查的通用方法》，简称《经合组织通用方法》）⁶

3 1926年《禁奴公约》，1956年《补充公约》，2000年《巴勒莫协议》和1930年国际劳工组织《反对强迫劳动公约》。某些形式的强迫劳动不受国际劳工组织公约中的禁止条款的约束。

4 联合国当代奴隶形式特别报告员在2018年撰写的报告中包括进了这种情况的起因和后果，详见7月27日报告A/HRC/39/52章节，37段。

5 在英国，Reyes v Al Malki案件是一起具有里程碑意义的案例，其中英国最高法院审议了在外交豁免范围内发生的人口贩卖所带来的影响[Webb, P.《Reyes v Al-Malki和其他案件的介绍性说明》（英国最高法院），其收录于《International Legal Matters》（《国际法律事务》）2018年第57卷中]。

6 《人权和跨国企业及其他工商企业问题工作小组报告》，A/HRC/38/48，2018年2月；《经合组织对官方支持的出口信贷和环境及社会责任尽职调查的通用方法》，2016.TAD/ECG (2016)3，第10段。

加强反对现代奴隶制的法律政策建议

以下法律政策建议旨在明确国家在国际框架下更有效地解决现代奴隶制问题的责任和潜力。在对各国的良好和违法行为从国家责任的视角进行分析，并观察了在保护受害人及使国家承担责任方面所采取的途径之后，以下建议说明了新的问责途径、更好的受害人保护机制以及更有效达成SDG 8.7中所述目标的方法

a) 使用现有的国际体系来解决现代奴隶制问题

现有的国际法律体系为各国更有效解决现代奴隶制问题提供了多种机制。鼓励各国：

- i. 加强各国间以及与联合国的合作，落实1956年颁布的《废除奴隶制、奴隶贸易和类似奴隶制的机构和做法的补充公约》。这包括向联合国秘书长沟通为执行《公约》而采取的任何手段和措施。根据第8.3条的规定，联合国秘书长应将该信息传达于其他缔约方和联合国经济及社会理事会，将其作为理事会讨论文件，以便为《公约》宗旨的实现，即废除奴隶制、奴隶贸易或奴隶制相关机构和做法提出进一步建议。
- ii. 使用国际劳工组织机制，尤其是针对成员国的投诉机制。鼓励非国际劳工组织成员国接受国际劳工组织的章程和公约中所规定的义务。鼓励尚未如此行动的成员国考虑正式批准实行国际劳工组织公约。
- iii. 使用现有的人权机制，通过调整可能导致现代奴隶制的非法行为的结构状况和政策（例如经济性移民）来解决现代奴隶制问题。《巴勒莫协议》、《国际经济、社会和文化权利盟约》、《消除一切形式的对女性的歧视公约》以及《儿童权利公约》为国家间争端提供了解决机制或提供可用于这些目的的投诉机制。⁷

b) 反腐败并加强对受政府支持机构的监管，以避免国家责任

解决现代奴隶制问题的挑战之一是对其责任的合理推诿，将奴隶制认定为赞助、军事工作、社区工作或腐败公职人员的孤立案例。缺乏透明度和监管机制薄弱也被认定为挑战。鼓励各国：

- i. 加强控制，以认定腐败官员和网络，并根据《联合国反腐败公约》进行有效的处罚；并将现代奴隶制及其后果作为常规培训的内容传达给公职人员。
- ii. 提高透明度，并根据政府间了解备忘录（MoUs）针对工人移民问题的商讨和执行内容增强监督
- iii. 根据《联合国对工商业和人权的指导原则》以及《经合组织通用方法》，特别是其中关于出口信贷机构的规定实施强化监督和尽职调查。

c) 降低高危人群风险并为受害人确保出路

移民工人，尤其是妇女是成为现代奴隶制受害者的高危群体之一。国家为妇女创造“可行、易获取及非歧视性的就业选择”⁸对于防止这一人群成为现代奴隶制受害者，为受害者提供出路以及避免不作为可能带来的责任至关重要。鼓励各国：

- i. 修订海外家政工人的签证要求，通过确保他们更换雇主并允许他们申请年度签证延期，为他们提供出路，摆脱可能受虐待的境况。鼓励采用卡法拉（kafala）制度的国家对其进行修订，以保护潜在的现代奴隶制受害者，让他们可以改变雇主或不需雇主同意离开所在国家。所有工人都应得到所在国劳动法平等的保护
- ii. 对边境和护照管控相关的任何立法进行人权影响评估，以减少人口贩卖的受害人面临没收身份证件等做法的风险
- iii. 在各国劳动法中禁止征收招聘费用，加强控制和检查以确保职业中介不容忍或进行虐待行为；确保其法律和司法系统保障移民工人的权利，尤其是救济权，并确保使用域外管辖权来终止在国外经营的企业的不法不悛现象；遵守国际劳工组织关于公平招聘的一般原则和实施准则（2016年）。
- iv. 遵守国际劳工组织201号《关于家政工人体面劳动的建议》，并承诺遵守预防和保护受害人相关做法（OSCE手册、美国监控和解决人口贩卖问题办公室以及DLA Piper雇佣合同范本⁹）。

d) 确保豁免权不会阻止受害人获得赔偿

当国家或公职人员导致现代奴隶制情况发生，管辖豁免是受害者索赔所面临的共同障碍。鼓励各国：

- i. 当存在对公职人员在本国或其他国家参与现代奴隶制行为可信的指控时，放弃管辖豁免权；在雇佣关系相关的争议中，在有合理依据认为家政工人的人权可能遭到严重侵犯的情况下，放弃将来的豁免权；配合外国法庭对上述指控的调查

7 《人权和跨国企业及其他工商企业问题工作小组报告》，A/HRC/38/48，2018年2月；《经合组织对官方支持的出口信贷和环境及社会责任尽职调查的通用方法》，2016.TAD/ECG (2016)3，第10段。

8 联合国当代奴隶制形式特别报告员在2018年撰写的报告中包括进了这种情况的起因和后果，详见7月27日报告A/HRC/39/52章节，43和82段。

9 <https://www.state.gov/j/tip/c73528.htm>

- ii. 修订劳动法，以便外交家庭在海外雇佣的家政工人由外国雇佣。这样受害人就可以起诉所在国，而不是对外交人员提起诉讼，并从国家豁免中的例外雇佣情况中获益。为避免传票送达成为索赔的障碍，各国可以允许《海牙公约》规定的民事或商业事务司法和非司法文件在外国的送达渠道之外的传播渠道，比如相关当局之间的直接通信。

鼓励国内法院：

- i. 在英国最高法院以Reyes v. Al-Malki [2017] UKSC 61案件为基础，解读《维也纳外交关系公约》31(1)(c)条对家政工人的剥削案件中外交豁免权的商业例外。这就使接收国法院得以起诉涉及剥削家政工人案件的外交人员，并追究其责任。
- ii. 在存在对公职人员或机构参与现代奴隶制行为的可信指控时，考虑适用国家管辖豁免权的例外情况。这些例外情况的例子有商业活动或国家豁免的领土侵权例外情况。

e) 通过制裁对其他国家施加压力

鼓励联合国或欧盟等国际组织：

- i. 在存在切实充足的事实依据证明某些国家犯下现代奴隶制罪行时，在各自的法律框架范围内考虑对其进行经济、商业或其他形式的制裁。决定采取这些制裁行为时应考虑到任何可能产生的附带影响。
- ii. 考虑通过实行有针对性制裁的立法，或对在其他国家侵犯人权的个人实施签证禁令。

f) 援引国家责任和对策

如果某国参与现代奴隶制，开展国际不法行为，在某些情况下，一国可以根据ARSIWA（《国家对国际不法行为的责任条款草案》）的第42和48条援引另一国的国际责任。这可以通过国际诉讼以及谈判、调解或仲裁等诉讼的替代途径完成。

鼓励各国：

- i. 非国家行为人犯下现代奴隶制罪行，以及腐败的官员可能为现代奴隶制罪行提供便利，且该国未尽职进行调查或起诉的情况下，对该国援引国家责任（ARSIWA第4条）。

国家责任的援引可以通过现代奴隶制受害者祖国的外交保护完成（ARSIWA第42条）；或由其他国家根据对所有成员（erga omnes）或对每一个成员（erga omnes partes）适用义务完成援引（ARSIWA第48条）。

- ii. 如果某国参与现代奴隶制，进行国际不法行为，对其援引国际责任（ARSIWA第42和48条）。

如果该不法行为构成对某项义务的严重违反，各国负有义务积极合作，以结束这种违反义务的行为。各国还有义务不认可由国际不法行为造成的情况，并不对这种情况的维持提供任何援助（ARSIWA第41条）。

- iii. 若某国对另一国进行国际不法行为的国家提供援助，则对援助国援引国际责任（ARSIWA第16条）。

- iv. 考虑对另一国采取对策（ARSIWA第49条），如果其通过鼓励现代奴隶制进行国际不法行为。可实行的对策的例子包括冻结资产、进口限制或旅行禁令

项目：

“国家对现代奴隶制的责任：揭示和弥补缺失”由伦敦国王学院的Philippa Webb博士和Rosana Garciandia博士与联合国大学联合开展，并得到英国国家学术院的解决2017年英国在国际范围内所面临的挑战计划的支持。项目分两个阶段进行：

第一阶段 - 证据分析：情况

分析现有证据，以认定国家可能参与到现代奴隶制情况中，并需要对此负责的模式。团队和联合国大学紧密合作，并与工作在第一线的组织和专业人员合作，确定了国家官员、机构或实体的行为可以被认定为国家责任的五种情况

第二阶段 - 法律分析和建议

通过国家责任视角研究事实基础并提出法律政策建议。这一阶段团队咨询了各国、国际组织和民间社会组织的专家，其中包括联合国当代奴隶形式特别报告员、OSCE、国际劳工组织、国际法和现代奴隶制方面的从业者和杰出学者

联系我们以跟进项目进展：

Dr Philippa Webb 博士 philippa.webb@kcl.ac.uk

Dr Rosana Garciandia 博士 rosana.garciandia@kcl.ac.uk