



第七项议程

落实国际劳工大会在其第 90 届会议 (2002 年)上通过的决议

(b) 关于体面劳动和非正规经济的决议

1. 劳工大会在其第 90 届会议(2002 年 6 月)上通过了关于体面劳动和非正规经济的决议(案文见附件一)。该决议通过了就本议题进行的一般性讨论得出的结论，并邀请理事会：

……在规划今后关于减少非正规经济中体面劳动差距的行动时，对决议予以适当的考虑。同时请局长在起草 2004-2005 两年期的计划和预算时将结论考虑进去，并在 2002-03 两年期期间视可能为其划拨资源。

2. 理事会将有机会在其 2003 年 3 月的会议上，针对决议中有关 2004-05 两年期的计划和预算草案的内容进行讨论。劳工局最近也付出了努力，专注于此。该文件涉及劳工局运用本两年度现有资源对决议采取的后续措施。它不失为一份说明性范文，概要性地介绍了局长正在寻求的解决方式。
3. 国际劳工大会赞同利用国际劳工组织的权责、三方性结构和专长的“一项基于体面劳动缺陷的处理方式”(结论第 35 段)。该处理方式：

……应该反映出非正规经济中的各种情况及其产生的根源，并且应该全面涉及促进权利、体面就业、社会保护以及社会对话。还应该集中帮助成员国处理监管、创造就业及减贫问题。国际劳工组织应考虑到由非正规经济颇具多样性所致概念上的疑难。

4. 结论尤其是具体强调该领域所有活动的三方性解决方式，其中包括“工人活动局”(ACTRAV)和“雇主活动局”(ACT / EMP)在工作计划各方面的积极参与，尤其是在其设计方面(第 36 段(b))。国际劳工组织各单位从总部到基层正在广泛进行磋商，力求在中、短期内使决议产生实效。例如，在日本和蒙古进行的三方研讨会，正在审议贯彻大会决议的方法。雇主活动局目前正在就非正规部门的活动

计划采取后续行动，该计划恰好是在劳工大会讨论前召开的会议上通过的。工人活动局在部分前期工作的基础上，提出了几项有关大会结论的后续措施。下一期《劳工教育》的重点将放在非正规经济，刊载有关微型信贷、非正规经济的社会代价以及工会和非政府间组织的作用的文章。

5. 关于“有专项资金保障的、可识别并引人注目的工作计划，且该计划能汇集包括工人活动和雇主活动专家在内的相关专门知识”（第 36 段(c)），局长及其“高层管理班子”正在研究在劳工局系统通过专门小组、咨询组以及经常预算与预算外资源的结合来完成工作。预计不会设置新的单位或国际重点计划，而会在某种程度上鼓励通过“整个组织内部来解决”非正规经济中工人和经济部门的需要（见第 36 段(a)）。还有待制订实现在现有资源内来完成这一相当大的挑战的战略。鉴于非正规经济的规模和范围，处理这方面的问题是至关重要的；而现在的问题是怎么样才是认真处理这个问题的最佳方式。
6. 捐助者已对体面劳动和非正规经济表示兴趣，并有可能提供必要的捐助。正在采纳这些建议，制订一项实质性技术合作计划。该计划具备有关体面劳动和非正规经济的清晰可辨的产品和行动。
7. 同时，盈余部分¹又直接为开展与国际劳工大会有关体面劳动和非正规经济的结论有关的后续工作提供了机会。用盈余部分资助项目的某些地区建议，其重点是在非正规经济。非洲感兴趣进行有关艾滋病毒 / 艾滋病对重要经济部门和非正规经济中人力资本造成影响的政策导向研究。在“非洲通过直接创造体面劳动项目减贫试点计划”项下，就业促进和企业创办计划将围绕非正规经济，特别是以青年、妇女为重点。美洲的建议是，审查在有关劳动力市场改革、生产力、竞争力和体面劳动的广泛框架下，非正规经济的劳动力成本。还有一项建议是，旨在社会保护方面起积极作用的雇主组织和工人组织的能力建设，也将涵盖非正规经济。阿拉伯国家提出，在巴勒斯坦加强雇主组织和工人组织，使其代表权扩展到非正规经济。亚太正规与非正规经济中的工人和企业，将在技能开发和就业创造项目以及正在为之筹措盈余基金的体面劳动活动计划这些方面成为主要的目标群组。建议在中国举办一个培训讲习班，解决在增强经济活力和可持续发展途径的同时，也关注诸如公平分配和社会保护一类的问题。具体涉及由于向社会主义市场经济转型而致使被非正规经济吸收的自营就业者和工人的问题。

¹ GB.285/PFA/9 号文件。

8. 其他涉及通过指标来对体面劳动缺陷进行统计和衡量的建议，对大会关于协助成员国收集、分析和传播数据，以提供信息从而有助于制订适当的政策和计划的结论(参见决议中所通过结论的第 37 段(n))作出了初步回应。
9. 在各地区，非正规经济具有重大意义。国际劳工大会决议进一步促进了业已付出的诸多努力。非洲地区与就业部门已研究如何将大会决议反映到工作计划之中。即将赴埃及的就业工作团将与三方成员一道探索提高非正规经济的生产力和收入的途径，以及国际劳工组织如何才能对该项努力做出贡献。例如，在国际劳工组织驻阿比让办事处的多专业咨询工作队所覆盖的这些国家，如：贝宁、布基纳法索、尼日尔和多哥，在微型融资、社会保护、培训和小企业发展方面的项目都是针对非正规经济的，其中包含强有力的性别层面的内容。西非的“微型和小型企业的政策和发言权”计划旨在改善非正规经济部门的环境并加强各项权利。
10. 此外，国际劳工局的各有关单位也正在探索如何在其工作计划和技术援助中反映出结论第 37 段所列具体优先领域。在某些情况下，它仅涉及继续或者扩展那些已开展了一段时间的工作，诸如将普遍存在童工现象的非正规经济作为目标领域。²由“消除童工现象国际计划”(IPEC)发起的消除童工现象发展政策网络(DPNET)，是一项多年度项目。它将非正规经济看作是贫困与童工问题之间联系的一部分。它将进一步扩展，以考虑到国际劳工大会有关体面劳动和非正规经济的决议。此外，IPEC 计划已经审查了涉及城市非正规经济中童工现象的 300 多例行动计划，其目的是为了吸取经验教训，把此项工作做的更加有实效。
11. 国际劳工组织工作的另一方面是找出在非正规经济中建立工人组织和雇主组织的法律和实践障碍，并帮助他们组织起来(见第 37 段(d))。起草《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》项下的综合报告，为触及这些问题提供了机会。国际劳工问题研究所目前正在审查拉美的劳工标准和非正规就业。
12. 此外，作为 2001 年国际劳工大会所通过并在 2002 年决议中重申的关于社会保障决议的后续措施，国际劳工组织正在发动一场覆盖所有领域的有关社会保障的全球运动。运动中已开展的大部分研究和技术合作的重点是非正规经济中的工人。例如在西非，国际劳工组织有关“微型、小型企业政策和呼声”的技术合作计划，旨在通过提高雇主和工人代表的发言权及把劳工标准和权利扩展到微型、小

² 见国际劳工组织：局长的报告，《没有童工现象的未来》，国际劳工大会第 90 届会议(2002 年，日内瓦)，局长根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》所做综合报告，第 22 至 24 页。这些有关活动计划的建议将在本届理事会讨论，其中涉及与非正规经济有关的研究、政策和主流化(前引书，第 120-121 页)。

型企业中去，来改善非正规部门环境。国际劳工组织有关就业的工作融入了多方面的内容，如群体组织、技能培训、企业家精神开发、信贷、合作社以及社会保护，旨在为非正规经济中的贫困妇女创造更多更好的工作岗位(参见第 37 段(f)、(h)及(m))。《全球就业议程》在国家一级的切实实施，将对非正规经济提出的挑战予以特别重视。³ 在“青年就业网络”工作中名列前茅的一些国家，也正在尝试将非正规经济作为青年人进入劳动力市场的一个切入点。目前的有关研究，如经济机会的寻找、价值链的分析，加之相关的一些试点活动，正在为促进非正规经济中的工人进入本国和国际市场而扩展知识基础、开发实用工具。

13. 不仅如此，2002—03 两年期期间重申的工作着眼点，如国家一级的减贫举措，正对大会结论提出的若干议题予以更大的关注。例如，国际劳工组织对“减贫战略文件”(PRSPs)的解决办法，正努力围绕着“把同非正规经济经常提出的挑战的相关问题及其解决办法纳入减贫战略的主流”(第 37 段(j))⁴。贫困与非正规经济之间的关系也反映在国际劳工组织针对“千年发展目标”已进行的投入之中，它是通过国际劳工组织作为联合国专家小组的成员和其他一些渠道来进行的(参见第 37 段(q)和(r))。在美洲地区，设在圣何塞的多专业工作队正在跟踪 2002 年 7 月在洪都拉斯召开的一个三方研讨会。该研讨会与该国“减贫战略”有关(“洪都拉斯的体面劳动与贫困：向促进公平的经济增长并与极端贫困做斗争的社会公约而迈进”)；它特别建议把职业培训系统办得更加有实效，以适应非正规经济工人的需要(参见第 37 段(f))。
14. “体面劳动试点计划”为如何使大会决议产生实效提供了又一范例，在那些国家里，三方成员已明确非正规经济为国家级计划的重要因素。例如在加纳和菲律宾，国家体面劳动活动计划与改善城市非正规部门的绩效融为一体。在摩洛哥，由于非正规经济聚集在纺织、服装和制鞋工业，因而成为“体面劳动试点计划”的中心。设在圣何塞的多专业工作队目前正在采纳“体面劳动试点计划”在巴拿马期间产生的有关非正规经济的意见和建议。
15. 决议还论及其他一些具体优先领域，它们属于需要使用今后经常预算和预算外资源的长期战略范畴，总体来看，可以公正地说，与体面劳动和非正规经济有关的问题要求国际劳工组织作出坚持不懈的承诺，以充分落实大会通过的决议。正如结论所述：“为在任何地方工作的所有人促进体面劳动需要一个博大的战

³ 见 GB.285/ESP/1 号文件。

⁴ 见 GB.285/ESP/2 号文件。

略……”(第 2 段)。理事会届时将在考虑关于国际劳工组织 2002—03 两年期计划的计划执行文件以及 2004—05 两年期的计划和预算草案的同时(该两份文件将于 2003 年 3 月提交理事会第 286 届会议), 研究如何部署这项战略。

16. 如同其他大会决议一样, 关于体面劳动和非正规经济的决议正由局长通过正常渠道加以散发。

2002 年 10 月 15 日, 日内瓦。

附 件

关于体面劳动和非正规经济的决议

国际劳工组织全体大会，

于 2002 年举行其第 90 届会议，

以《体面劳动与非正规经济》(报告六)为基础开展了一般性讨论，

1. 通过以下结论；

2. 请理事会在规划今后关于减少非正规经济中的体面劳动差距方面的行动时，对结论给予适当考虑，同时要求局长在起草 2004—05 两年期计划预算时将结论考虑进去，并在 2002—03 两年期期间视可能为其划拨资源。

关于非正规经济的结论

1. 承认国际劳工组织及其三方成员为使体面劳动成为所有工人和雇主的一个现实所作的承诺，国际劳工局理事会敦请国际劳工大会处理非正规经济的问题。《费城宣言》明确肯定每个人都有“自由和尊严、经济保障和机会均等的条件”的权利。它稳固了对体面劳动的这一承诺。我们目前寻求解决在法律和规章管理框架内经常未得到承认和保护，以深度脆弱和贫穷为特点的众多工人和企业的问题，并纠正体面劳动的这些缺陷。

2. 为无论在哪里工作的所有工人—妇女和男子—促进体面的工作需要一个广阔的战略：实现工作中的基本原则和权利；创造更多更好的就业和收入机会；扩大社会保护；及促进社会对话。体面劳动的这些方面相互加强并构成了一个统一的减贫战略。当工作是在法律和体制框架范围或实施范围之外进行时，减少体面劳动缺陷的挑战即变得最为突显。在当今世界，绝大多数人是在非正规经济中工作——因为他们中的大多数无法在正规经济中找到其他的工作或开办企业。

3. 尽管对于“非正规经济”尚没有普遍认可的准确或已被接受的描述或定义，但该词语容纳了具有可查明的特征的工人、企业和企业主方面相当广泛的多样性。他们在国家、农村、及城镇背景下经历程度不同的具体不利因素和问题。“非正规经济”一词比“非正规部门”更受欢迎，因为有关工人和企业不属于经济活动的任何一个部门，而是跨越许多部门。然而，“非正规经济”往往降低正规和非正规活动之间的联系、灰色区域和相互依存性。“非正规经济”一词是指由(在法律或在实践中)未被正规安排覆盖或覆盖不足的工人和经济单位从事的所有经济活动。这些活动未被列入法律，这意味着它们是在法律的正式管辖范围之外进行运作；或是它们在实践中未被覆盖，这意味着——尽管它们是在法律的正式管辖范围内运作，但是

法律却未被实施或未予以执行；或是法律不便于遵守，因为它不适宜、负担过重，或是强加过多的费用。国际劳工组织的工作需要考虑到从这一显著的多样性中产生的概念方面的困难。

4. 非正规经济中的工人既包括工资工人，也包括个体劳动者。大多数的个体劳动者与工资工人处于同样的无保障和易受损害的境地，并且个体劳动者也可能变成工资工人。由于他们缺少保护、权利和自身的代表，这些工人往往滞留在贫困之中。

5. 在一些国家，“非正规经济”一词指的是私营部门。而在其它一些国家，该词语则被认为是“地下”、“隐蔽”或者“灰色”经济的同义词。然而，非正规经济中的大多数工人和企业是生产合法商品和服务，尽管有时不符合程序性法律要求，例如未遵守登记注册要求或履行移民手续的情况。应将这些活动与犯罪和非法活动区分开来，诸如生产和走私非法毒品，因为它们属于刑法的主题，而且不适宜由劳动法或商法加以管理或保护。或许也存在着其中的经济活动既涉及正规经济也涉及非正规经济特点的灰色领域，例如当提供给正式工人以未申报的报酬时或当有些非正规企业中的工人群体，其工资和工作条件类似于非正规化中现有的工资和工作条件时。

6. 非正规经济吸收了那些不然就会没有工作或收入的工人，特别是在具有大批和迅速增长的劳动力的发展中国家，例如继结构调整计划之后工人变得过剩的国家。大部分人不是出于选择而是出于生存的需要才进入非正规经济的。特别是在失业水平高、就业不足和贫困的情况下，由于相对较容易进入和对教育、技能、技术和资本的要求较低，非正规经济具有相当大的工作创造和创收潜力，但是这样创造出的工作往往不能符合体面劳动的标准。非正规经济还通过提供可获得的和低价商品和服务来帮助满足贫穷消费者的需求。

7. 非正规经济中的工人和经济单位可具有创造企业的巨大潜力。非正规经济中的工人也有技能储备。许多在非正规经济中工作的人员具有真正的企业经营的敏锐性、创造力、活力和创新精神，而且如果某些障碍得以排除，这种潜力就可以得到淋漓尽致的发挥。非正规经济也可以发挥企业潜力之温床的作用并提供在职获得技能的机会。在这个意义上，如果能执行有效的战略，它可成为进入和逐步过渡到正规经济的过渡基地。

8. 在许多发展中国家和工业化国家，在工作组织的变化和非正规经济增长之间存在着联系。工人和经济单位越来越多地采用灵活性工作安排，包括把工作包出去和转承包；有些工作处在核心企业的边缘地带或者是在生产链的最末端，并且缺乏体面劳动。

9. 体面劳动缺陷在非正规经济中最为突出。从未受到保护的工人的角度看，非正规经济中的工作的消极方面远远超过了它的积极方面。非正规经济中的工人未得到劳工立法和社会保护的承认、登记、管理或保护。例如当他们的就业身份含糊不

清，因而就不能够享受、实施或者捍卫其基本权利。鉴于他们通常没有组织起来，因此他们在面对雇主或公共当局时很少或者根本没有集体代表权。非正规经济中的工作特点往往是工作场所小或是不确定、不安全和不健康的工作条件、低水平的技能和生产力、收入低或不规律、冗长的工作小时和缺乏获得信息、市场、融资、培训和技术。非正规经济中的工人或许可以有不同程度的依赖性和易受损害性为其特征。

10. 尽管非正规经济中的大部分工人面临最大风险，因此最需要帮助，但他们很少或根本没有社会保护，从其雇主或从政府那里获得很少或根本没有获得社会保障。在传统种的社会保障覆盖面之外，非正规经济中的工人在诸如教育、技能建设、培训、医疗保健和对女工特别重要的儿童保育等领域没有获得社会保护。缺乏社会保护是非正规经济中的工人所面临的社会排斥问题的关键方面。

11. 虽然非正规经济中的一些人可能要比正规经济中的工人获得的收入高，但非正规经济中的工人和经济单位通常则是以贫穷、导致无能为力、排斥和易受损害为其特点。此种经济中的大多数工人和经济单位不能享受可靠的财产权，因而剥夺了他们获得资本和信贷的机会。他们在利用法律和司法系统以执行合同方面遇到困难，并获得有限的或根本不能获得公共基础设施和福利。他们易受骚扰，包括性骚扰，以及其它形式的剥削和虐待，包括腐败和贿赂。妇女、未成年人、移民和老年工人是特别脆弱的在非正规经济中受到最为严重的体面劳动缺陷影响的人员。最具典型特点的是，童工和债役劳工存在于非正规经济中。

12. 未注册和未置于管理之下的企业往往不用纳税，而且不为工人的津贴和权利交费，因此对其他企业形成了不公平竞争。再有，非正规经济中的工人和经济单位并非总是为税收制度作贡献——虽说这往往是由于他们的贫穷。这些现象可能剥夺了政府的财政收入，从而限制了政府扩大社会服务的能力。

13. 为了促进体面劳动，需要消除非正规化的不利方面，同时要确保使谋生机会和企业家能力不致受到破坏，并要促进对非正规经济中的工人和经济单位的保护和将非正规经济纳入到主流经济中去。只有找出并解决非正规化的根本原因和进入经济和社会主流的障碍，才有可能朝着受到承认和保护的体面劳动不断取得进展。

14. 非正规化主要是一个管理问题。对非正规经济的发展，可以追查到不适当的、无效的、误导性的或执行不利的宏观经济政策和社会政策上去——这些政策往往是未经三方协商制定的；并可以追查到缺乏有力的立法和制度框架，以及缺少对政策和法律的正确而有效实施的良好管理上去。包括结构调整政策、经济改革政策和私有化政策在内的宏观经济政策凡不能将足够的重点放在就业方面的，都会减少工作岗位或在非正规经济中创造大量的新工作岗位。缺少高速的和可持续的经济发展，限制了政府通过在主体经济中创造更多的工作岗位来促进非正规经济向正规经济过渡。许多国家没有明确的就业创造政策和经济发展政策，它们将工作的数量和质量看作是经济发展的剩余因素而非必要因素。

15. 在适当的情况下，贸易、投资和技术可以为发展中国家和转型国家提供机会，缩小将其与发达的工业化国家隔开的差距，并可以创造好工作。然而，问题是当前的全球化进程既不够广泛也不够公平；没有使足够的人，特别是那些最需要的人从中获得好处。全球化暴露出了管理不善的问题。在没有使市场扭曲的出口补贴、没有不公平行为或未实施单方面措施的情况下，贸易会有助于在发展中国家中提高生活水平和改善工作条件，并会减少非正规经济中在体面劳动方面的差距。

16. 由于对非正规经济中的工人和企业所下定义中有一个特点是他们往往得不到法律的承认，不受法律的管辖或保护，一个国家的立法和制度框架因此就是关键。

《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》和核心劳工标准对非正规经济及对正规经济同样适用。但一些工人成为非正规经济中的工人是由于其本国的劳动立法并没有充分地覆盖这些工人或是由于此种立法未得到有效的实施，这部分是由于劳动监察这一实际困难。劳动立法往往没有考虑到工作的现代化组织的现实。关于雇员和工人的不恰当定义对将工人作为自营就业人员看待并处于劳动立法的保护之外可能起到了不好作用。

17. 不能保障和保护结社自由的不适当的立法和行政框架使得工人和雇主难以组织起来。由非正规经济中的工资工人、个体劳动者、自营就业人员或雇主所组成的民主、独立、以会员为基础的组织根据当地或国家立法有时不被允许开展活动，并且这些组织在社会对话机构和程序中往往得不到承认和被排除在外，或在社会对话机构和程序中没有足够的代表。在没有组织和没有代表的情况下，非正规经济中的那些人通常无法获得工作中的许多其他权利。他们无法通过集体谈判争取他们的就业利益或针对诸如获得基础结构、产权、税收和社会保障等问题向决策者进行游说。构成非正规经济工人主体的妇女和青年人尤其没有人代表他们和没有发言权。

18. 经济单位在非正规经济中经营，主要是由于对正规化费用过高要负责的不适当的规章和过高的税收政策，并且是由于市场壁垒和缺少获得市场信息、公共服务、保险、技术和培训的机会，以致将其排除在正规化的好处之外。过于累赘或需要同腐败或无效的官僚机构打交道的法律和规章给经济单位强加了很高的交易成本和税务执行费用。缺乏适当的产权制度和不能使穷人的资产具有产权阻碍了企业发展所需的生产资本的产生。

19. 对非正规化还可以追查到许多其他社会经济因素。贫穷妨碍了真正的机会和对体面而受保护的工作的选择。低收入和收入不定期并且往往缺乏公共政策，阻碍着人们在增强自身就业能力和提高自身生产率所需的教育和技能方面投资，并阻碍着它们不间断地向社会保障方案交费。缺少在正规经济中有效发挥作用所需的教育(初级和中级教育)，加上缺少对在非正规经济中积累的技能的承认，成为进入正规经济的另外一个障碍。农村地区缺少谋生机会驱使移民进入城镇地区或其他国家的非正规活动。艾滋病毒/艾滋病——通过患病、歧视或失去成人养家糊口者——将家庭和社区推入贫困和通过非正规工作生存的境地。

20. 贫困的女性化和基于性别、年龄、种族或残疾的歧视还意味着最易受损害和边缘化的群体最终往往进入非正规经济。妇女通常要平衡三种责任：挣钱养家、家务劳动以及照顾老人和儿童。从获得教育和培训机会以及其他经济资源来看，妇女也受到歧视。因此，妇女比男性进入非正规经济的可能性更大。

21. 由于体面劳动方面的差距往往要追查到良好管理上的差距，政府国家因此要发挥主要的作用。进行正确管理的政治意愿和努力程度，以及正确管理的结构和机制具有根本的重要性。解决造成非正规化的那些因素，将保护扩大到所有工人和消除进入主体经济的障碍的政策和计划将视国家和情况而不同。这些政策和计划的制定和实施应该有社会伙伴及非正规经济中的预期受益人的参加。特别是正在同赤贫作斗争的国家和有着一支巨大的、并且正在迅速增长的劳动力队伍的国家，措施不应该限制那些没有其他谋生手段的人的机会。然而，它不应该是以任何代价或在任何情况下的一种工作。

22. 立法是解决承认和保护非正规经济中的工人和雇主这一重大问题的一个重要手段。所有工人，无论其就业身份和工作地点，都应该能够享有、行使和保护《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》以及核心劳工标准为他们所规定的权利。为了确保使劳动立法能够为所有的工人提供适当保护，应该鼓励政府检查其就业关系目前发展的程度，并且确定和充分地保护所有工人。消除童工现象和债务劳役应该是优先目标。

23. 非正规经济提供了使得童工现象得以蔓延的环境。童工现象是非正规经济的重要组成部分，它损害了就业创造战略和减贫战略，并损害了教育和培训计划及国家的发展前景。童工现象在工业化国家中也存在着。要彻底杜绝童工现象要求减少贫困、良好的管理、有效的执行，并要改进获得普及教育和社会保护的机会。作为促进基本权利和使工作由非正规转入经济主流计划的组成部分，它要求社会伙伴对此作出承诺并相互之间开展合作。消除童工现象取得成功的关键是为成年人创造更高质量的就业。

24. 政府的责任应该是在国家一级和地方一级为支持代表权提供有利的框架。国家立法必须保障和保护所有的工人和雇主——无论他们在何处工作和如何工作——组织和参加他们自行选择的组织的自由而不用担心抱负或恐吓。必须消除对非正规经济中的合法、民主、易于接近、透明和负责、以成员为基础的工人组织和雇主组织承认的障碍，从而使它们能够参加社会对话的结构和程序。公共当局在公共政策辩论中应该吸收此种组织参加，并向它们提供机会，使其获得为了有效和高效地运转所需的服务和基础结构，同时保护它们不受迫害或不正当或歧视性的驱逐。

25. 政策和计划应集中在将边缘化的工人和经济单位纳入经济和社会主流方面，从而减少他们的易受损害性和被排斥现象。这意味着应本着将非正规经济中的工人或经济单位纳入经济生活主流的主要目标制定并实施处理非正规经济的计划，如教

育、培训、微型金融的提供等，以使它们受到立法和制度框架的保护。统计工作和其他研究应突出并旨在对这些政策和计划予以有效支持。

26. 各国政府必须为大规模创造可持续的、体面的工作机会和创业机会提供有益的宏观经济、社会、立法和政策框架。各国政府应采用将体面的就业置于经济和社会发展政策中心的能动的处理方法，以及促进包括劳动力市场信息制度和贷款机构在内的运转良好的劳动力市场和劳动力市场制度。为增加工作的数量和提高其质量，重点应放在人员，特别是最易受损害人员的投资方面——在他们的教育、技能培训、终身学习、卫生和安全方面投资——并鼓励他们的企业家创新精神。减贫战略，特别是减贫战略文件(PRSPs)应专门处理非正规经济中的问题。体面劳动的创造应是这些战略成功的一个标准。在许多发展中国家，需要改进并加强包括针对合作社的支持性立法框架在内的农村发展和农业政策。应对妇女的护理责任给予特殊的关注，以使她们能够更容易地从非正规就业转向正规就业。

27. 有益的政策和法律环境可以降低建立和经营一个企业的成本，包括简化了的注册和发照程序、适宜的条例和法规、合理和公平的税收。它还增加了法律注册的好处，促进获得商业买主、更优惠的贷款条件、法律保护、合同实施、获得技术、补贴、外汇以及进入当地和国际市场的机会。此外，此种政策可以阻止正规经济中的企业转入非正规经济。这种情况有助于开办新的企业以及使较小型企业在不降低劳动标准的情况下进入正规经济和创造新的工作。这种情况还增加了国家的收入。

28. 另外一个高度优先事项是确保产权的连贯性法律、司法和金融框架，以便能够使资产通过出售、租赁或作为附属抵押品转变成生产性资本。有关产权的立法改革应对财产的所有和控制权方面的性别平等给予特别关注。

29. 为了解决非正规经济中的穷人和弱势群体的需要，应支持并实施国际劳工大会第 89 届会议于 2001 年通过的有关社会保障的结论。各国政府在扩展社会保障的覆盖范围，特别是将其扩展到目前被排除在外的非正规经济中的群体身上负有领导责任。微型保险和其他以社区为基础的方案是重要的，但应以与国家社会保障方案的扩展相一致的方式加以发展。应在一个综合国家社会保障战略的框架范围内采取有关覆盖范围扩展的政策和举措。

30. 权利和保护的实施与执行应得到经过改进的劳动监察制度以及方便和迅速获得的法律援助和司法制度的支持。还应为具有成本效率的争议解决和合同实施做好准备。国家政府和地方当局应促进有效的官僚机构，这些机构要没有贪污和骚扰、在条例和法规的实施方面保持透明和一贯、保护和实施合同义务以及尊重工人和雇主的权利。

31. 雇主组织和工人组织的一个重要目标是在整个非正规经济中扩大代表权。非正规活动中的工人和雇主可能希望加入现有的工会和雇主组织，或是他们可能希望成立他们自己的组织。雇主组织和工人组织在以下两项战略的任何一项中发挥有一种关键性的作用：将成员资格和服务扩展到非正规经济中的雇主和工人身上，以及

鼓励和支持新的以成员为基础、易于接近、透明、负责和民主化管理的代表性组织的创建和发展，包括将它们纳入社会对话进程。

32. 在提请人们关注非正规化的根本原因并激励所有三方伙伴采取行动以解决这些原因并排除进入主流经济和社会活动的障碍方面,无论是雇主组织还是工人组织都可以发挥一种重要的倡导作用。为了向非正规经济提供服务和与之保持联系,它们还可以为透明制度的创建以及机制的建立而游说公共当局。应当更广泛地宣传并分享世界不同地区的雇主组织和工会在关怀、招聘、组织或帮助非正规经济中的工人和企业方面采用的创造性和有效的战略以及良好做法。

33. 雇主组织与与其它相关组织或机构合作,或通过这些组织或机构,可以以一些重要的方式帮助在非正规经济中经营的经济单位,包括利用否则它们将难以获得的信息,如有关政府法规或市场机会,以及获得金融、保险、技术和其他资源。它们可以为生产率的提高、企业家的能力开发、人事管理、财会等扩展企业支持和基础服务。它们可以帮助制定专门针对微型和小型企业需求的游说日程。重要的是雇主组织可以作为在非正规企业和正规企业之间建立联系的渠道,此类机会由于全球化而增加。它们还可以发起适合于非正规经济的需求的活动,此类活动可以产生诸如改善安全与卫生、改善劳资合作或提高生产率的重要成果。

34. 工会可以使非正规经济中的工人对通过教育和宣传计划实现集体代表权的重要性敏感起来。它们还可以努力将非正规经济中的工人包括进集体协议。由于妇女在非正规经济中占多数,工会应当创造或修订内部结构,以促进妇女的参与和代表权以及满足她们的具体需求。工会可以为非正规经济中的工人提供特殊服务,包括有关他们的法律权利、教育和提倡项目、法律援助、医疗保险的提供、信贷和贷款方案以及合作社的建立等信息。然而,这些服务不应被认为是集体谈判的替代,或是免除各国政府责任的一种方法。还有必要发展并促进与各种形式的歧视作斗争的积极战略,非正规经济中的工人尤其容易受到此类歧视的伤害。

35. 国际劳工组织应当利用其权责、三方性结构和专门知识来解决与非正规经济有关的问题。一个基于体面劳动缺陷而形成的处理方法具有很大的优点并应当继续采用。国际劳工组织的处理方法应当反映出非正规经济中存在的各种情况的千姿百态以及产生这些情况的最根本原因。该处理方法应当全面,涉及到促进权利、体面就业、社会保护及社会对话。该处理方法应侧重于帮助成员国解决管理、就业促进和减贫问题。国际劳工组织应该对由于非正规经济的相当大的区别而引出的概念上的困难给予考虑。

36. 劳工局的努力应当:

- (a) 更好地处理非正规经济中的工人和经济单位的需求,并且应当在整个组织中,包括已经存在的政策和计划来解决这些需求;

- (b) 加强其对这个领域的所有活动所采取的三方性处理方法，在工作计划的所有方面，特别在其设计过程中，特别要保证与工人活动局和雇主活动局进行密切磋商并保证它们的积极参与；
- (c) 列入一项有专门资金保障的可识别而且受关注程度相当高的工作计划，该计划能够汇集包括工人活动和雇主活动专家在内的相关专门知识；
- (d) 要在逻辑上和整体上与国际劳工组织的主体战略目标和国际重点计划保持联系，例如体面劳动议程、《关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》、全球就业议程，以及支持性别平等和减贫的总目标；并要能够利用多专业工作队的专门知识和所有四个技术部门的经验，同时要使所有的部门和基层体制有效地运转。还应该与诸如千年发展目标和青年就业网络等重大国际举措建立联系；
- (e) 以创新和有效的方式加以组织以突出劳动法、最有害形式的童工现象的杜绝、机会平等、全球化的社会方面影响、劳动监察、社会对话、社会保护、中小企业发展和就业政策方面的专家的特殊知识和 / 或综合的专门知识，并与工人活动和雇主活动的专家一道提交专门设计的战略，以解决已查明的体面劳动方面差距的原因和影响，以此为减贫作贡献；
- (f) 保证技术援助活动是寻求将非正规经济中的工人和经济单位结合进主流经济并为产生这样的结果而设计这些活动。
- (g) 要在计划和经常预算及技术援助优先重点中反映出来，并由充分的经常预算资源及预算外资源给予支持。

37. 国际劳工组织工作计划和技术援助的特别优先领域应当是：

- (a) 与雇主组织和工人组织协商，帮助成员国制定并实施旨在使非正规经济中的工人和经济单位转入正规经济的国家政策；
- (b) 特别强调排除包括法律和体制框架内的那些障碍在内的各种障碍，以便实现工作中的基本原则和权利；
- (c) 查明对于非正规经济中的工人实施最为相关的劳工标准的障碍并帮助三方成员制定能够落实这些标准的法律、政策、和体制结构；
- (d) 查明在非正规经济中建立工人组织和雇主组织的法律和实践障碍并帮助他们组织起来；
- (e) 收集和分发有关雇主组织和工会为接触、招聘和组织非正规经济中的工人和经济单位而使用的具有创新性和有效的战略的实例和最佳做法的典型；

- (f) 开展旨在创造体面劳动和教育、技能建设和培训机会以帮助工人和雇主流动到正规经济的计划和政策；
- (g) 以童工现象在其中盛行的那些非正规经济领域为目标，目的在于帮助成员国制定并实施杜绝童工现象的政策和计划；
- (h) 实施国际劳工组织有关加强就业能力、技能与培训、生产力和企业家精神培养的政策和计划以便以尊重劳工标准和能够帮助进入经济和社会主流的方式来帮助满足这一对工作和生计的大规模需求；
- (i) 援助成员国制定适宜的和促进性的法律和管理框架，以保证财产权利和所有权财产，并鼓励和支持创办企业并保证其能持续发展，以及将其从非正规转型到正规经济；
- (j) 将同非正规经济往往提出的挑战有关的问题及其解决办法纳入减贫战略的主流，特别是减贫战略文件(PRSPs)；
- (k) 促进在 2001 年国际劳工大会上同意再次发起的宣传运动，以改善社会保障的覆盖面，并将其扩大到所有需要社会保护，特别是那些在非正规经济中的人们，尤其要通过促进创新性想法的形成及其试点，如全球社会声援信托基金；
- (l) 处理非正规经济中的歧视并保证政策和计划专门针对那些最易受损害群体，特别是妇女、年轻的首次求职者、老年下岗工人，移民和受艾滋病毒 / 艾滋病的折磨或感染上此病的人员；
- (m) 对于非正规经济与工作的女性化之间的关系发展更深层的理解，以及明确和落实战略以保证妇女能够有平等的机会进入和享有体面劳动；
- (n) 援助成员国收集、分析和分发统一连贯而又按主题分解的有关非正规经济的规模、组成和贡献的统计，这将帮助更好地查明非正规经济中的工人和经济单位的具体群组及其问题，并将有助于制定适当的政策和计划；
- (o) 扩大有关非正规经济中的管理问题和处理这些问题的解决办法及良好惯例的知识基础；
- (p) 收集和分发有关向主流经济过渡、如何促进实现这种过渡，以及主要的成功因素的信息；
- (q) 在与其他相关机构——其专门知识能与国际劳工组织的专门知识互为补充——一道工作来解决非正规经济的问题时发挥龙头作用；

- (r) 列入包括联合国和布雷顿森林机构在内的其它国际组织的工作，在国际劳工组织自身发挥龙头作用的同时促进对话以避免重复，明确和分享专门知识。