



► 会 议 记 录

7A

国际劳工大会 – 第 113 届会议，2025 年，日内瓦

日期：2025 年 6 月 12 日

关于解决非正规性问题，推动正规化转型， 促进体面劳动的一般性讨论的成果文件

提交大会通过的拟议决议和结论

本报告包含本委员会提交大会通过的拟议决议和结论文本。

本委员会的议事报告将于本届大会闭幕后以《会议记录 7B》的形式发布。

关于解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动的一般性讨论的决议

国际劳工组织大会于 2025 年在日内瓦召开其第 113 届会议，

在《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的基础上，适当考虑到《1944 年费城宣言》和《国际劳工组织 2019 年劳动世界的未来百年宣言》，就创新性解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动进行了一般性讨论：

1. 通过了以下若干结论；
2. 提请国际劳工局理事会适当考虑这些结论并指导国际劳工局对其予以落实；
3. 要求总干事：
 - (a) 制定一项关于创新性解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动的行动计划，以落实这些结论，并提交理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议；
 - (b) 将这些结论传达给相关国际组织和区域组织；
 - (c) 在编制今后的计划和预算草案及调动预算外资源时，对这些结论加以考虑；
 - (d) 向理事会通报这些结论的落实情况。

关于解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动的一般性讨论的若干结论

I. 解决非正规性问题，不让任何人掉队：亟需采取行动

1. 《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)仍然是解决非正规性问题、推动正规化转型的全球参考标准。该建议书为从根源上解决非正规性问题制定了全面政策方针，承认非正规经济在各国之间以及各国内部的多样性，并呼吁在这一问题上采取符合具体国情、基于社会对话的综合方法。
2. 非正规性问题是推进体面劳动、社会正义和可持续发展的结构性障碍之一。它阻碍了减贫和缩小不平等的进程，并对实现工人权利，包括工作中基本原则和权利，以及有效劳动保护和普遍获得全面、可持续、充分、有效的社会保护构成重大挑战。它还破坏法治，抑制生产力，并对可持续发展企业的发展、公共财政收入、政府行动范围、机构稳健性以及国内和国际市场的公平竞争环境产生负面影响。
3. 《第 204 号建议书》获得通过迄今已有十年，但尚未得到充分实施。非正规经济仍持续存在，占比居高不下，在一些国家甚至有增无减，此种状况是不可接受的。全世界有近 6 成工人和近 8 成企业从事非正规经济活动。非正规经济广泛存在于世界各地，包括高收入国家，但在中低收入国家更为普遍。尽管全球范围内非正规经济工人比例正在下降，但非正规经济工人的绝对数量却继续增长。对大多数工人和经济单位来说，进入非正规经济并非其主动选择，而是因正规经济缺乏机会且毫无其他谋生手段所致。

4. 非正规性问题是一项复杂、结构性、不断演变的挑战，涉及在非正规经济单位、正规企业和家庭中存在的多种形式的工作安排。
5. 自雇工人、非标准形态就业人员、小微经济单位以及某些行业，可能面临更高的非正规性风险。
6. 妇女以及处于弱势地位的群体，包括年轻人、老年人、移民、难民、土著和部落人民、残疾人、护理和辅助工人、家政工人、居家工作者、街头小贩、回收工人和拾荒者、建筑和采矿工人以及农村和农业工人，往往面临更高的非正规就业风险，并在实现正规化过程中面临特殊障碍。
7. 非正规性的驱动因素是多方面且相互关联的。其相对重要性在不同国家、工人群体、经济单位以及行业之间存在显著差异。这些驱动因素既具有跨领域特征，又为某些特定类别的工人群体或经济单位所特有。非正规性的主要驱动因素包括但不限于：
 - (a) 低收入、高度贫困和不平等；
 - (b) 缺乏正规化的有利环境，缺乏对法律法规的遵守，包括就业申报、对雇员和自雇工人的正确分类，包括承认雇员的雇佣关系以及支付社会保障缴费；
 - (c) 公共机构薄弱且监管框架不健全、无效或缺失(包括法律覆盖面缺口、合规与执法体系薄弱或效率低下)、法治缺失(包括缺乏司法诉诸和公共服务获取渠道)、复杂且成本高昂的监管和税务要求以及繁琐的注册程序；
 - (d) 不同机构、部委与各级政府之间缺乏政策一致性与协调性，而腐败现象和问责缺失则进一步削弱了人们对正规体系的信任；
 - (e) 在某些情况下，有组织犯罪、贩运和剥削可能会创造一种影响正规化转型的环境；
 - (f) 对某些非正规经济活动的污名化和骚扰，阻碍了推进正规化的努力；
 - (g) 社会保护覆盖面和可及性有限或缺失以及社保水平不足，在长期内抑制了向正规化转型的动力；
 - (h) 缺乏高质量、可负担、充分且可及的护理服务，令负有照护责任的人难以获得进入正规劳动力市场的机会；
 - (i) 经济无法创造足够多的正规就业岗位和正规经营机会；
 - (j) 生产向高附加值和高生产率活动转移不足或进展缓慢，无论是在各个行业之间还是行业内部；
 - (k) 非正规经济单位生产力水平低下，且往往无法获得土地、资金、技术、市场机会和产权等基本资源，限制了其经济活力以及实现增长、创新、正规化和提供体面劳动机会的能力；
 - (l) 歧视和社会性别不平等，对处于弱势境地群体的影响尤为严重；
 - (m) 由于移民身份、国籍、居留或工作许可期限、招聘流程、所从事行业、缺乏技能或资格的认可，移民工人面临挑战，从而阻止或妨碍他们获得正规就业；

- (n) 对尊重、促进和实现作为保障性权利的结社自由和有效承认集体谈判权的威胁和限制，以及与之相关的代表性不足的问题，同时缺乏有效参与包括三方合作在内的社会对话的渠道；
- (o) 相关教育、培训和技能水平低下及其获取机会有限，限制了非正规经济工人向上流动，削弱了其获取正规就业机会的能力；
- (p) 普遍存在的各种危机和外部冲击，诸如新冠疫情、地缘政治危机、武装冲突和被迫流离失所等；
- (q) 气候变化和环境恶化的负面影响加剧了现有脆弱性，尤其是对非正规经济工人，他们往往最先受到这些冲击的影响，且受到的打击最大，而获得充分社会保护和医疗服务的机会有限或缺失使其脆弱境况更为严峻；
- (r) 对非正规经营优势的认知和误解，可能导致一些人有意避免正规化；
- (s) 由于未能面对快速发生的技术变革、人口结构变化、气候变化和环境恶化及全球化进程作出适当调整，劳动世界的重大转型可能导致新就业形态和企业类型增加。在这一形势下，这些新就业形态和企业类型中的一部分可能伴随着较高非正规风险，而公共机构通常难以及时针对这些变化作出调整。

8. 与此同时，推动正规化转型的新机遇正在不断涌现。若在与社会伙伴进行有意义协商的基础上加以推广，新兴数字技术可以在遵守相关数据保护法律的同时，为促进向正规化转型、防止非正规化以及加强劳动法合规监管体系提供有效工具。同样，通过供应链拓宽国内和国际市场，辅之以正规化转型的有效监管和有利环境，可能有助于将非正规经济中工人和经济单位纳入正规经济体系。负责任的企业行为，包括尽职调查，可以进一步促进供应链中工作的正规化。

II. 加快实施《第 204 号建议书》：吸取的主要经验教训

9. 应当通过三个互补的渠道争取实现正规化，它们是《第 204 号建议书》的目标，包括：
- (a) 促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济过渡，同时尊重工人的基本权利，确保收入保障、生计和创业的机会；
 - (b) 促进正规经济中企业和体面就业的创造、维护和可持续性，以及宏观经济、就业、社会保护及其他社会政策的一致性；
 - (c) 防止正规经济就业的非正规化。
10. 如《第 204 号建议书》所述，将国家、地方和行业性方法结合起来的综合、全面、协调的战略，对于处理非正规性的多重驱动因素、促进正规化转型并实现预期成果最为行之有效。
11. 自 2015 年通过《第 204 号建议书》以来所吸取的经验教训表明，以下四大支柱可被视为实现正规化转型的先决条件：
- (a) 与政治意愿和政治承诺相结合的善治和适当、切合目的的监管框架。

- (i) 向正规经济转型需要政治意愿和政治承诺，以采取适当的政策并进行法律和体制改革，同时通过有效的体制协调来促进法治、问责和政策统一。
 - (ii) 可靠、优质、及时的分类数据、诊断和快速评估，对于为循证政策和干预措施提供参考至关重要。
 - (iii) 确保正规化工作的可持续性要求专门投入充足的财政和人力资源，包括建立和维持能够支撑长期复杂正规化进程的有效实施、合规和执法机制。
 - (iv) 有效社会对话和包容性决策协商机制，对于确保正规化政策的成功和可持续性不可或缺。
- (b) 非正规经济中工人和经济单位的组织性、发言权和代表性以及包容性社会对话。
- (i) 在做出与非正规经济中工人和经济单位有关的决定时，重要的是，他们有可能通过结社自由和有效承认集体谈判权表达其观点和维护其利益。这包括在法律和实践上享有建立及依照相关组织的规章加入他们自己选择的组织、联合会和总联合会的权利。可能包括三方合作在内的社会对话对于实现此目的也至关重要。
 - (ii) 具有代表性的雇主组织和工人组织可以在社会对话进程和机制中发挥关键作用，代表非正规经济中工人和经济单位。在可行情况下并通过适当能力建设，具有代表性的雇主组织和工人组织应当将会员资格扩大到非正规经济中工人和经济单位，提供服务，并视情况结成联盟和伙伴关系，实现共同目标。
 - (iii) 社会互助经济可以补充其他正规化途径，为非正规经济中工人和经济单位提供补充性结构，促进互助共济、相互支持和共同决策。
- (c) 加快正规化转型的有利环境。
- (i) 在某些情况下，持续经济增长、结构转型和生产力稳步提高——如果与减少贫困、促进体面劳动、扩大社会保护、改善教育与技能方面的坚定行动相结合——能够逐步消除许多造成非正规性的根本条件。
 - (ii) 使工人和经济单位摆脱生产力低、非正规性高的行业并通过投资、技能开发和终身学习、创新和社会对话以及尊重工作中基本原则和权利来提高现有行业生产力的针对性行动对于减少非正规性至关重要。
 - (iii) 创造有利于可持续企业(包括中小微企业以及社会互助经济实体)的环境，促进平等竞争环境和公平竞争，改善获得土地、资金、市场和服务的机会，这能够支持正规化转型。简化监管、实行透明和可预测的合规制度以及支持企业发展的财政激励措施也有利于正规化工作。
 - (iv) 促进社会性别平等的措施是正规化战略的重要组成部分，因为妇女在非正规经济中所占比例过高，且通常获得资源的机会有限，还承担着更重的照护责任。
 - (v) 有必要采取促进社会性别平等的包容性补充措施，创造一个有利于提高生产力的环境，确保工人能够利用正规经济中的新机会。

(d) 通过实现正规化转型和不让任何人掉队，改善工作和生活条件。

(i) 向正规经济转型是体面劳动的一个关键条件。然而，对于许多非正规经济中工人和经济单位而言，进入正规经济是一个渐进过程。

(ii) 不让任何人掉队，意味着应对最严重的体面劳动赤字和脆弱性，包括改善收入、工作和生活条件以及扩大非正规经济中的社会保护。重要的是，在实践中实现工作中基本原则和权利不可能也不应当依赖于正规化转型，而是应当支持和促进这种转型，包括通过增加获得技能开发和终身学习的机会。

12. 此外，在国家层面广泛创新的基础上，一些新的方式方法脱颖而出，新的发展变化为促进正规化提供了机会。

(a) 利用新技术，同时应对潜在风险和数字鸿沟，在辅之以适当的基础设施、互通性和数字能力，克服进入正规经济的一些障碍的情况下，能够提高收入，简化企业和就业登记，促进获得社会保障、技能、资金、市场和其他提高生产力的服务等。数字技术可以防止非正规化，强化遵纪守法，包括通过增强执法体系效能、提高认识、共享信息和建设能力以及扩大高效有效的劳动监察系统。

(b) 行业性方针或针对性综合方针能够有效处理行业或特定群体内部非正规性的差异性和特定驱动因素。

(c) 进入供应链的，特别是通过多国企业进入供应链，能够将工人和中小微企业等经济单位与国内市场和出口市场联系起来，提供能力建设等服务，并支持技能转移、正规化和就业质量改善。然而供应链体面劳动赤字持续存在。为确保在供应链中遵守劳动标准，促进体面劳动、生产力、可持续企业和正规化，有效的法规和政策至关重要。

III. 通过正规化转型推进体面劳动，不让任何人掉队

13. 在我们向前迈进的过程中，当务之急必须是加强行动，有效落实《第 204 号建议书》。

14. 创新方法和良好做法表明，为从根源上解决非正规性问题，促进正规化转型，各国政府、雇主组织和工人组织应当在劳工局的支持下，结合本国国情，推动采取以下措施：

善治和综合战略

(a) 确保循证政策制定，并确保相关政策与经济、就业、社会和移民政策保持一致，加强监测机制以评估解决非正规性问题的进展情况；

(b) 在通过全政府方式参与、高效的劳动力市场机制和包容性社会对话的基础上，制定并实施资金充足的国家和行业综合战略，促进正规化转型，防止非正规化；

(c) 实施促进社会性别平等的政策和法规，推动持久、包容和可持续的经济增长，实现充分的生产性就业，使人人享有体面劳动；

(d) 大力鼓励国内和国际公共投资促进体面劳动，实现体面生计和完全正规化就业，包括但不限于在照护和辅助行业，同时提供全面、可持续、有效和充分的全民社会保护；

为正规化转型营造有利环境

- (e) 扩大企业发展服务、可持续融资以及对经济单位正规化和可持续生产性发展的支持；
- (f) 通过数字工具和电子服务等途径简化注册和合规机制，降低与注册相关的复杂性和成本，实现激励措施、合规与执法之间的平衡；
- (g) 提供税收减免、补贴、信贷额度等财政及其他激励措施，并在公共采购中纳入与促进非正规经济向正规经济有效及时转型相关的规定；
- (h) 促进教育和技能发展，特别是针对妇女和青年的教育和技能发展，包括职业技术教育培训、技能认可、实习、终身学习、学徒制培训、再培训和技能提升，促进持久、包容和可持续的经济增长，实现充分、正规和生产性就业，使人人享有体面劳动；
- (i) 加强公共服务、公共就业服务和私营就业机构；
- (j) 支持和协调公正转型和正规化战略，以提高非正规经济中工人和经济单位的气候韧性，促进在环境可持续经济中创造体面生产性工作，并通过正规化转型确保共同富裕，同时改善环境成果；
- (k) 在设计、实施和监测从非正规经济向正规经济转型的战略和措施时，承认并支持社会互助经济工人和经济实体；
- (l) 弥补法律、政策和实施缺口，确保充分、包容和有效的劳动保护，可持续的正规企业，符合 2024 年 2 月举行的劳工组织工资政策(包括生活工资)专家会议结论的工资政策(包括生活工资)，以及为所有工人提供的充分全面的社会保护与工作中基本原则和权利的落实；
- (m) 加强尽职调查推进工作，同时根据《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》和《联合国工商企业与人权指导原则》促进负责任的企业行为，建立机制支持经济单位适应促进供应链中工作正规化所要求；
- (n) 加强雇佣关系正确分类的政策和法规；
- (o) 消除限制社会保护扩大到所有人的法律、财政和行政障碍，同时在针对未受保护群体的社会保障福利、管理和服务质量方面提高认识；
- (p) 逐步扩大劳动行政管理职能，覆盖非正规经济工人，促进合规和执法体系，包括开展有效的劳动监察和维护劳工权利；
- (q) 在雇主组织和工人组织的支持下，推动开展意识提升活动，向经济单位和工人阐明正规化如何有助于改善企业运营、实现体面劳动；
- (r) 根据国际劳工标准，针对受非正规工作影响较大和面临非正规工作风险的群体以及在非正规性仍然普遍存在的某些行业从业的工人(如农村和农业工人、采矿工人、建筑工人、移民工人、护理和辅助工人、家政工人、居家工作者、街头小贩、回收工人和拾荒者)和经济单位类型(如小微企业与自雇工人)，采取针对性措施；

- (s) 评估公私伙伴关系在反映劳工组织原则和国际劳工标准的情况下在解决非正规性问题方面可能发挥的作用；
- (t) 评估非正规化风险并制定具体措施以预防和减少这些风险；
- (u) 尊重、促进和实现所有工人作为基本权利和保障性权利的结社自由和有效承认集体谈判权；
- (v) 加强职业安全卫生体系，以确保创建安全和卫生的工作环境，这是体面劳动的核心组成部分，并根据劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)解决劳动世界的暴力和骚扰问题；
- (w) 通过社会对话确保非正规经济中工人和经济单位在解决非正规性问题和支​​持正规化转型的政策和计划中拥有发言权；
- (x) 加强雇主组织和工人组织接触、组织和代表非正规经济中工人和经济单位的能力，包括通过制定针对性宣介战略和培训计划、提供量身定制的服务、与当地协会建立伙伴关系以及支持其获取财政资源和技术资源；
- (y) 提供咨询服务和实践指导，解决非正规经济中工人和经济单位面临的具体挑战，特别是在非正规性最根深蒂固的行业；
- (z) 酌情支持雇主组织和工人组织与非正规经济工人和雇主的会员制代表组织建立伙伴关系和联盟，实现其共同目标，增强其发言权和代表性；
- (aa) 促进成员国之间在正规化良好做法方面的对标和经验分享。

15. 为支持劳工组织三方成员加速正规化转型，劳工组织应当：

政策协调和战略指导

- (a) 提供技术援助，协助其制定国家和行业正规化战略，其中涵盖一种综合一致的方法，包括创造体面就业、扩大有效、可持续、充分的全民社会保护制度、支持包容性教育和技能体系、改革法律框架以扩大非正规经济工人的权利以及加强劳动监察体系和执法机制；
- (b) 加强对各国的援助，协助其实现所有工人享有安全和卫生工作环境的权利，不久之前这项权利被承认为一项工作中基本原则和权利；
- (c) 提供针对性持续援助，协助其扩大结社自由和有效承认集体谈判权，包括在国家和行业层面；
- (d) 确保雇主组织和工人组织在接触、组织和代表非正规经济工人和经济单位的努力中获得资源和支持，并创立反映非正规工作现实情况的包容性组织模式；
- (e) 支持法律改革，承认并维护非正规经济工人组建和加入自己选择的组织、开展集体谈判以及充分参与各级社会对话机制的权利；
- (f) 支持批准和有效实施清晰、稳健且切合当前情况的国际劳工标准，为正规化转型提供支撑；

研究与数据

- (g) 与国家统计局密切合作，根据第 21 届国际劳工统计学家大会关于非正规经济统计的决议，开展或酌情加强关于及时可靠、具有国际可比性、按生理性别分列的非正规经济中工人和经济单位统计数据的定期编制、分析和传播工作；
- (h) 开发工具和方法，准确获取有关非正规经济单位、其生产情况及其对经济的贡献的数据资料，并评估人们在向正规化转型过程中的认知与动因；
- (i) 发展和加强劳工组织的研究和分析能力，加深对非正规经济及广泛相关主题的理解，促进循证政策制定，为正规化政策的设计、实施、监测和评估提供参考，使正规化政策能够适应多样化的背景和情况，不让任何人掉队；
- (j) 交流最佳做法并促进同行学习和知识共享；

能力建设

- (k) 根据请求，为制定和改进国家和行业正规化战略提供技术援助；
- (l) 支持建立或加强负责监督、协调和统一各级政府的正规化工作以及有关机构与当局之间合作的三方结构；
- (m) 根据 2024 年 2 月举行的劳工组织工资政策(包括生活工资)专家会议的结论，并在劳工组织生活工资计划的范围内，向三方成员提供工资政策(包括生活工资)方面的技术援助，以估算和实施生活工资；
- (n) 加强对有利的营商环境和生产力生态系统的支持，促进可持续的企业和竞争力，从而创造更多更好的就业岗位，增强非正规经济单位的活力并使其向正规经济转型；
- (o) 支持三方成员评估非正规化风险并制定预防和应对措施；

领导力和战略伙伴关系

- (p) 与三方成员协商制定一份全球性、有时限的有效正规化路线图以及一个明确的监测框架，该路线图包括短期、中期和长期目标，可以根据各国国情和法律框架予以调整；
- (q) 提出一个专门的计划和预算成果目标，其重点是防止非正规化，并支持非正规经济中工人和经济单位向正规化过渡；
- (r) 支持推动供应链体面劳动和正规化的努力，确保落实国际劳工组织关于供应链体面劳动的战略；
- (s) 加强与国际金融机构和公共开发银行等联合国和多边体系的合作，促进政策一致性，并发挥劳工组织的领导作用，利用其三方职责倡导正规化转型；
- (t) 确保雇主组织和工人组织参与相关讨论和框架；
- (u) 支持成员国为促进正规化而努力调动和加强国内资源，包括通过与《体面劳动国别计划》等劳工组织规划工具和《联合国可持续发展合作框架》相结合；

- (v) 探讨设立一个专门纪念日的可能性，提升人们对所有非正规经济工人所面临挑战的关注度；
- (w) 借助“全球社会正义联盟”、“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”以及题为“第二次社会发展问题世界首脑会议”的社会问题世界首脑会议所营造的势头，进一步促进对有效正规化的共同承诺，加强国内国际筹资工作，支持向正规经济转型。