



常见问题 (FAQ)

对非正规经济从业者的社会保护

什么是非正规经济？	2
非正规经济和非正规部门有什么不同？	2
非正规经济包含制度缺位或制度执行不力的情况吗？	2
非正规工作与灵活就业的概念相比有何区别？	2
非标准就业形态不受监管会对劳动力市场造成什么影响？	3
为什么非正规经济就业的概念具有重要意义？	3
ILO 如何衡量非正规经济？	3
非正规经济是否涉及犯罪或违法活动？	4
社会保护底线能够确保不再出现非正规就业的情况吗？	4
非正规经济仅出现在发展中国家吗？	5
什么是非独立承包商？	7
ILO 对立法承认依赖性自雇就业的法律地位持什么立场？	7
ILO 对平台经济中的雇佣关系是否持有明确立场？	8
社会保护如何促进正规化发展？	8
目前有哪些推动非正规经济扩大的因素？	8
社会保险缴费是正规化进程中的主要障碍吗？	9
为什么需要考虑在非正规经济中扩展社保覆盖面所面临的行政制约？	10
近几十年是否有国家成功实现非正规经济的正规化？	10
上述国家为降低非正规经济的发生采取了哪些战略？	11
传播策略如何帮助降低非正规经济就业？	12

► 什么是非正规经济？

国际劳工组织（以下简称“ILO”）在 2015 年通过的《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号）中指出，非正规经济“是指——在法律或实践中——未被正规安排覆盖或充分覆盖的工人和经济单位的所有经济活动”（第 2 节(a)）。

► 非正规经济和非正规部门有什么不同？

ILO 在 2002 年通过的《关于体面工作和非正规经济的决议》中指出，“非正规经济”比“非正规部门”的概念更加贴切，这是由于相关工人和企业未纳入任何指定的经济活动部门，相反，非正规经济中的工作似乎涉及了不同部门。从这层意义上说，将非正规就业视作一种基于工作的概念，“根据工人的雇佣关系及在工作中获得的相关保护进行定义更加合适”（ILO 2018, 第 7 页）。

根据 ILO 意见，非正规就业包括在正规和非正规部门企业或在家庭中开展的非正规工作，常见于许多结构化或高度管制的经济活动部门。ILO 和经合组织（以下简称“OECD”）认为，“由于缺乏对雇佣关系的认知或订立的合同中未提供社会保护及其他待遇，大型正规企业中可能存在相当高比例的非正规就业人员”（ILO & OECD, 2019, 第 38 页）。

► 非正规经济包含制度缺位或制度执行不力的情况吗？

ILO 认为，非正规就业指在实践或法律上不依循国家劳动法规、收入征税，或不享有社会保护权益或某些其他就业待遇（预先通知解雇、遣散费、带薪年假或病假等）的工作安排。

► 非正规工作与灵活就业的概念相比有何区别？

2011 年，中国《社会保险法》中采用了灵活就业的概念¹。灵活就业人员指非全日制劳动关系雇佣的劳动者，该说法接近非标准就业人员的概念，但二者存在差异。²

根据 ILO 和 OECD，非正规性对非标准就业和标准就业形态均造成影响，但在非标准

¹ “无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费。” 详见 http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732964.htm

² 灵活就业不包括订立临时或短期合同，且构成劳动关系并参加社会保险的全日制就业，但按惯例该类就业被视为非标准就业形式。

就业形态上的表现更加明显 (ILO & OECD, 2019)。由于传统的劳动法法规是针对标准就业形态设计，与新就业类型之间不相“适应”，因此劳动法规往往无法应用于新就业形态。非标准就业中常见工作时间超出正常惯例或未严格规定一般工作地点（外包）的情况 (Hendrickk, 2019)，“非正规”的概念进一步表明，目前还没有适合灵活就业形式的管理环境，或者说现行的法规条例并没有完全落实。

► 非标准就业形态不受监管会对劳动力市场造成什么影响？

从人力资本开发和社会公正的角度看，大量的非标准就业给劳动力市场发展带来众多负面影响。从人力资本的角度来说，非标准就业无益于劳动者技能的提高 (Cooke & Jiang, 2019:170)，反将阻碍职业晋升并对职场和谐构成威胁。非标准就业中可能出现因从业人员工资较低引发收入差距的情况，并产生就业人员本应依法获得和/或实际享有的社会保障降低的趋势。

上述观点有两项佐证案例。Cooke 和 Jiang (2019) 在报告中指出，韩国大型企业（财阀）已将分包公司的应用扩大到企业内部，分包公司雇佣工人并决定其雇佣条件 (Cooke & Jiang, 2019:167)。另一则案例涉及在日本经营利润较低、周转期较短的小型家族企业中工作的实习生。作为企业正式见习生，他们的时薪低于标准雇员且实行按件付薪 (Cooke & Jiang 2019:165)。在这两个案例中，非标就业人员与公司固定员工的工作相似，但其收入更低且未被纳入养老保险和/或失业保险的覆盖范畴。

► 为什么非正规经济就业的概念具有重要意义？

目前，越来越多的工人和经济单位参与外包、分包等灵活就业安排，他们中有一部分在核心企业从事边缘性工作或处在生产链的最低端，缺乏体面劳动。政策制定者无法从灵活就业这一概念中得知社会保护监管或相关法规的实施是否得当、工作条件是否适用于此类工作形式。非正规经济可以对灵活就业形态是否在法律和实践受到监管作出区分。

► ILO 如何衡量非正规经济？

非正规就业的定义中划分了三类工人：（1）雇员（2）雇主和自营劳动者，以及（3）做出贡献的家庭工人。

- 雇员被视为非正规雇佣的条件是：雇主未代其缴纳社会保险，或在对此无法认定

的情况下，该雇员未获得带薪年假或病假的待遇。

- （有雇佣工人的）雇主和（无雇佣工人的）自营劳动者被视为非正规雇佣的条件是：个人在非正规部门经营经济单位（无正规簿记系统或未在国家相关部门注册登记的非公司制私营企业）。在对此不做询问或无法认定的情况下，如无固定工作场所或企业雇员不超过 5 人，则认为该企业隶属于非正规部门。这一标准可能根据国家调查问卷的报告结构而变化。
- 根据定义，做出贡献的家庭工人，无论在正规还是非正规部门企业工作，均被视为非正规雇佣人员。

对非正规经济的衡量通常以劳动力调查或关于非正规经济的专项调查，又或两种调查组合中列出的具体问题为依据。2015 年 6 月 12 日通过的《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号）对成员国开展正规化进程的监测和评估提供了指导。

《建议书》第 37 条中指出，“在制定或修订关于产生非正规经济的数据、统计和指标使用的概念、定义和方法时，成员国应当考虑国际劳工组织给出的相关指导意见，特别是酌情考虑第 17 届国际劳动统计学家大会通过的关于非正规就业统计定义的指导方针及其系列更新。”

► 非正规经济是否涉及犯罪或违法活动？

非正规经济的概念中不涉及犯罪或违法工作。依据相关国际条约规定，非正规经济不包括法律禁止的服务或生产、销售、货物使用，例如非法生产和交易毒品、违法制造和走私火器枪支、贩卖人口及洗钱等行为。

► 社会保护底线能够确保不再出现非正规就业的情况吗？

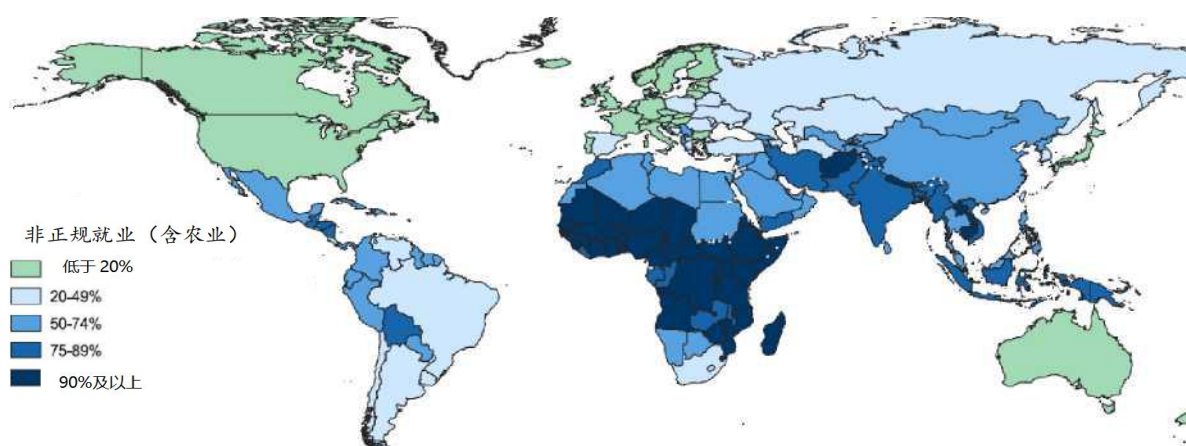
对于许多依赖非正规经济的家庭而言，缺乏有效对抗健康风险、职业伤害、失业或年老的经济保护往往会带来巨大的经济负担，并可能因此陷入贫困。社会保护底线有助于降低非正规就业中因上述风险的经济后果所导致的贫困。但需要注意的是，现行的缴费制度未必能充分适应非正规就业人员的情况，因此许多法规条例可能无法应用于实际操作中。如果通过建立非缴费型制度提供基本收入保障，则有可能因待遇水平过低而出现长期收入不均的情况。

此外，非正规经济的活动性质带来多项赤字。例如，由劳动法为其他从业人员提供的就业保障、工时规定、假期、最低工资及健康和安全生产；而由于对非正规经济从业者缺乏充分的认识、监管或落实力度不到位，这类人员无法获得上述保护。非正规经济就业通常具有工作场所规模小、不明确，工作条件不安全、不卫生，从业人员技能低、效率低，收入少且不规律，工时长且无法获得信息、市场、财政支持、培训和技术的特点。ILO 第 204 号建议书建议对非正规经济制定多种专项举措并建立一种合理的法律及监管框架。

► 非正规经济仅出现在发展中国家吗？

非正规经济更常见于但并非只出现在发展中国家（图 1）。在许多工业化国家，工作安排的改变同样与非正规经济的发展有关。非正规就业在欧洲和亚洲就业人口中的占比范围分别为 10%-50%（图 2）和 31%-99.6%（图 3）。

图 1. 非正规就业在就业人口（含农业）中的比重（2016）

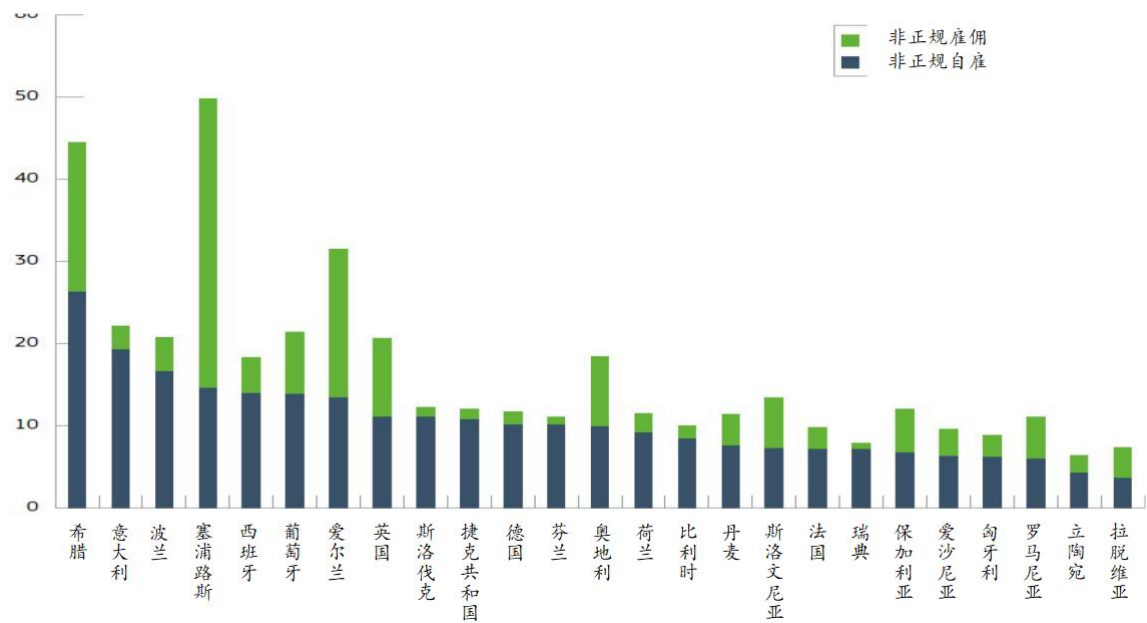


信息来源：ILO, 2018

工业化和经济增长极大地推动了正规化发展。事实上，经济的持续发展有助于增强对劳动市场的预测，进而促进长期合同的增加，这种情况下的正规化将更容易实现 (Maurizio & Vazquez, 2019)，但仅凭经济增长无法应对大量非正规就业带来的挑战。数据对比表明，目前经济发展水平相近（根据人均国民生产总值测定）的国家表现出的非正规水平差异悬殊。实际上，出现大量非正规问题的根源是发展模式无法创造充足的正规工作，以吸纳所有想要工作的人员（不论是工作新人还是已困于非正规经济的就业人员）。结构转型促使非正规经济中的非工资劳动者减少、正规雇员增加，同

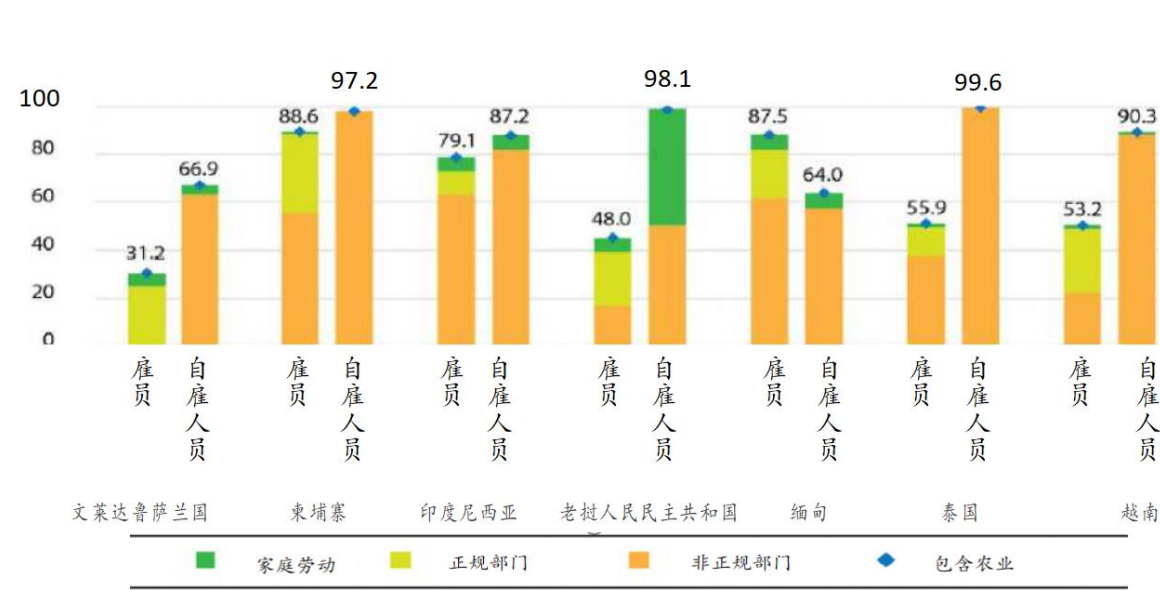
时扩大经济单位的规模并提高其生产效率，这些是从非正规经济向正规经济转型的关键条件 (ILO 2018:5-6)。

图 2. 欧洲非正规就业



信息来源：Hazans (2011) “欧洲非正规就业人员：30 国实证”，劳动经济研究所 (IZA) 第 5871 号讨论文件，波恩劳动研究所。

图 3. 亚洲非正规就业人口占就业总人口的比重



信息来源：根据 ILO 家庭调查微型数据集 (ILO, 2018a) 计算得出

► 什么是非独立承包商？

“非独立承包商”是 2018 年 10 月第 20 届国际劳动统计学家大会(ICLS) 上采纳的国际术语。会议通过了一项决议，在修订后的就业状况国际分类 (ICSE 18) 中新增加了非独立承包商的元分类。

非独立承包商指“接受商业性合同安排（非就业合同）的工人为另一经济单位或通过该单位提供商品或服务。此类人员不属于经济单位雇员，但依赖经济单位对工作和收入进行安排与实施，或通过其进入市场”。

“非独立承包商是为营利而雇佣的工人，由另一单位对他们的生产活动进行管控并从其工作中直接获益”。

ICSE 中还指出：

- 非独立承包商可能具有经营或经济依赖性，例如在市场准入、所生产商品或提供服务的价格上受到管控。
- 非独立承包商依赖的单位可能为市场或非市场单位，它们从承包商销售商品或提供劳动所得的收入中获得一定收益。
- 非独立承包商开展的活动极有可能在承包商与经济单位终止合同关系时出现风险。

► ILO 对立法承认依赖性自雇就业的法律地位持什么立场？

德国、西班牙、英国等部分国家将依赖性自雇就业列入单独的法律范畴，但可能出现隐蔽性变相就业（将雇员转化为依赖性自雇人员）的风险，继而降低保护水平。

目前，国际劳工标准尚未禁止依赖性自雇就业的法律地位，但在第 198 号《关于雇佣关系的建议书》第 2 条中强调，确定是否存在雇佣关系应以首要事实为基础，不应基于合同中的关系特点。相应地，成员国应考虑是否允许采取多种手段确定是否存在雇佣关系；且当存在多项相关指标时，应作出存在雇佣关系的法律推定，规定务必将某些劳动者视为雇员或自雇人员。

可能的指标包括：公司组织的结构/管控和融合、具体工时、薪酬的定期支付、劳动者没有财务风险。最后，根据 ILO，涉及雇佣关系的争议应由劳资法庭或其他法庭或仲裁部门负责解决。

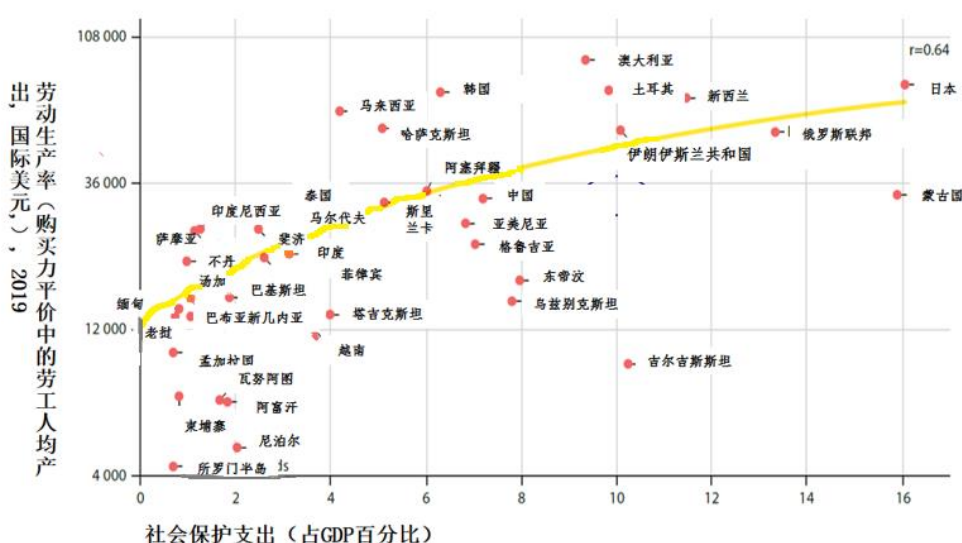
► ILO 对平台经济中的雇佣关系是否持有明确立场？

ILO 对平台工作中的合约关系未持有明确立场。各国司法实践得出的结论尚处于早期阶段，并且在国家间以及国内都存在差异。数字平台存在多种运营模式，包括基于网络的众包和基于地理位置的平台工作。

► 社会保护如何促进正规化发展？

社会保护是进一步提高劳动生产率、促进非正规工作持续发展的动力。

图 4. 社会保护和生产率



信息来源: ILO & 亚太经社委员会, 2020, 亚太地区社会前景展望: 我们期望的保护

越来越多证据表明，通过增进对医疗保健和教育的获取扩大社会保障覆盖面有助于强化营养、提升健康状况，并在促进生产性就业方面发挥重要作用。事实上，非正规性与教育水平及健康状况低下密切相关。

此外，社保覆盖面所需的正规程序，比如在公共部门进行个体及家庭登记，可以作为迈向正规化并实现公民、经济和社会权利（包括投票权、财产权与受教育的权利）的第一步。巴西和阿根廷的做法展示了如何通过社会保护与其他经济及劳动手段的结合为正规化提供路径。

► 目前有哪些推动非正规经济扩大的因素？

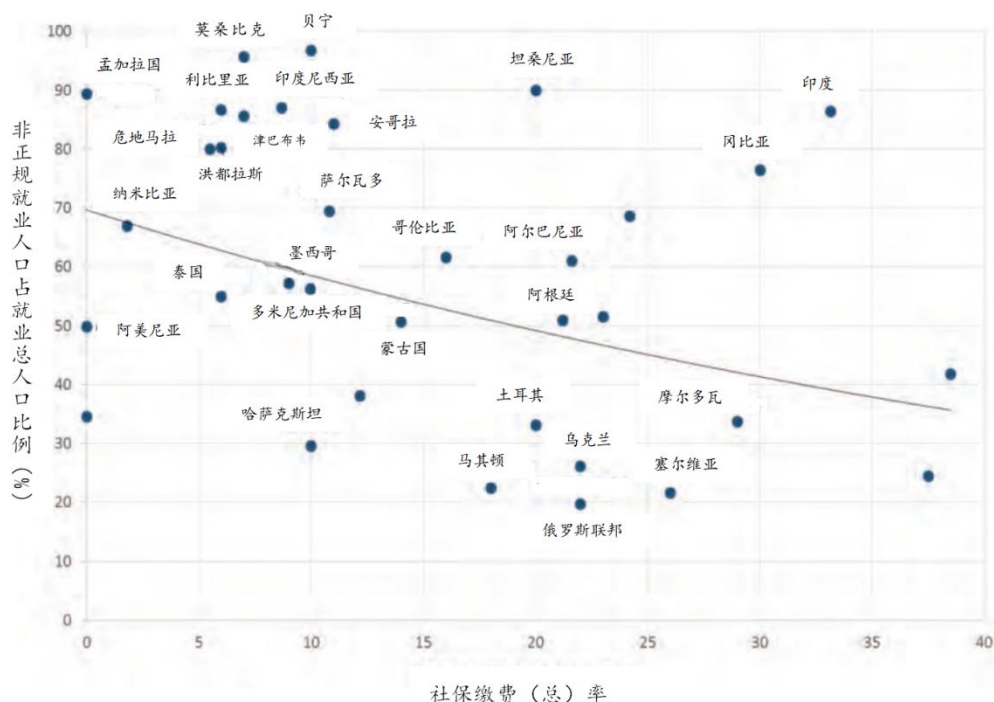
目前存在多种不同表现形式的非正规工作，因此需根据具体环境判断推动因素。在许多发展中国家，低技能劳动产生的压力仍然是非正规就业的主要推动力。在优质工作

（一般为正规经济中的高技术工作）稀少的情况下，大量缺乏学历和竞争力的群体将低产、非正规工作作为一种生存策略(OECD, 2019:51)。在中等收入国家和工业国家，劳动市场分割导致低技能工人无法从事享有国家法定待遇的正规工作，这成为推动非正规化发展的另一项因素。为了提高全球竞争力，目前投资者正在对生产和分配进行重构，以期通过在全球价值链中将生产和劳动流程进行外包或分包等方式建立更加灵活的生产体系，实现效益提升。这种做法可能会触发正规企业将正规雇员转移到非正规就业安排，并导致对可能在非正规经济中运作的小型生产单位的商品和服务需求增加，而这些小型生产单位倾向于将部分工作外包给个体的非正规就业人员。

► 社会保险缴费是正规化进程中的主要障碍吗？

非正规性受社会、经济和制度因素影响。近期一项关于 142 个国家创业情况的调查否定了非正规性与高税率相关的传统经济学假设，并指出制度因素的重要意义 (Williams & Kedir 2017)。ILO (2019) 指出，由社保缴费承担的社会保护支出占比随各国情况出现差异。此外，实证表明缴费水平与非正规性之间不存在负相关性 (ILO 2019: 59) 。

图 5. 社保缴费（总）费率 VS. 非正规就业人口在就业总人口中的占比



注：养老金的社会缴费被视为社会保障缴费总额的替代变量。

信息来源：ILO 世界社会保护数据库。见 ILO 2019 年《社会保护的财政空间：筹资选择评估指南》第 59 页。

尽管诸多因素影响非正规经济的成本和收益，但往往重要的是比较。在分析社保缴费对劳动力市场的影响时，必须参考劳动力市场经济中的待遇和现金投入。社保缴费涉及法律权益，应当被看作一种延期工资与社会及经济投资，而不是简单的人工成本，如“税费”一词所示。社保缴费可以清楚地与多种积极的社会和经济效应相关联。

法规实施和落实的公平及有效程度与各国在不同发展阶段的非正规水平之间联系密切。如果某些经济部门或行业未严格执行法律，则合规产业或职业的税负将出现抬高并可能因此出现非正规性；这种情况下，政府往往会为了维持收入而进一步提高税收，从而导致非正规经济的扩大与恶性循环的产生。有证据表明，过多关注降低税收可能会遗漏那些更为关键的、推动非正规经济向正规经济转型的制度因素。

► 为什么需要考虑在非正规经济中扩展社保覆盖面所面临的行政制约？

监管不力和行政阻碍会导致大量非正规经济的产生；反之，社保覆盖面与良好治理和对相关机构的信任有关。对部分国家而言，如果要求非正规就业人员遵守相关法规，可能需要耗费时间和资源应对大量繁琐冗长的经办流程、文件和官僚作风。

因此 ILO 建议，各国应逐步扩大对非正规经济从业者的社保覆盖，且如有必要，调整监管和经办流程。实际上，成功实现非正规经济正规化的国家在促进企业正规化发展方面推行了多项具体措施，同时出台了相关法规简化工商登记流程。

► 近几十年是否有国家成功实现非正规经济的正规化？

自本世纪初期，拉丁美洲、非洲和亚洲地区的多个发展中国家出现正规经济上升的趋势。2003-2017 年间阿根廷的正规工作数量增加了 60%，而就业总人口仅提升了 20%，巴西对应的比例则分别为 40%和 20%。厄瓜多尔、阿拉圭和秘鲁的正规化进程更加显著，在研究所述期间，三国已登记的工作数量增加了一倍多(Mauricio & Vasquez 2019)。同样，智利非正规劳动力的比例自 2010 年以来出现大幅下降，截至 2018 年 6 月，该国非正规经济活动人口由此前的约 40%降至 29%。



► 上述国家为降低非正规经济的发生采取了哪些战略？

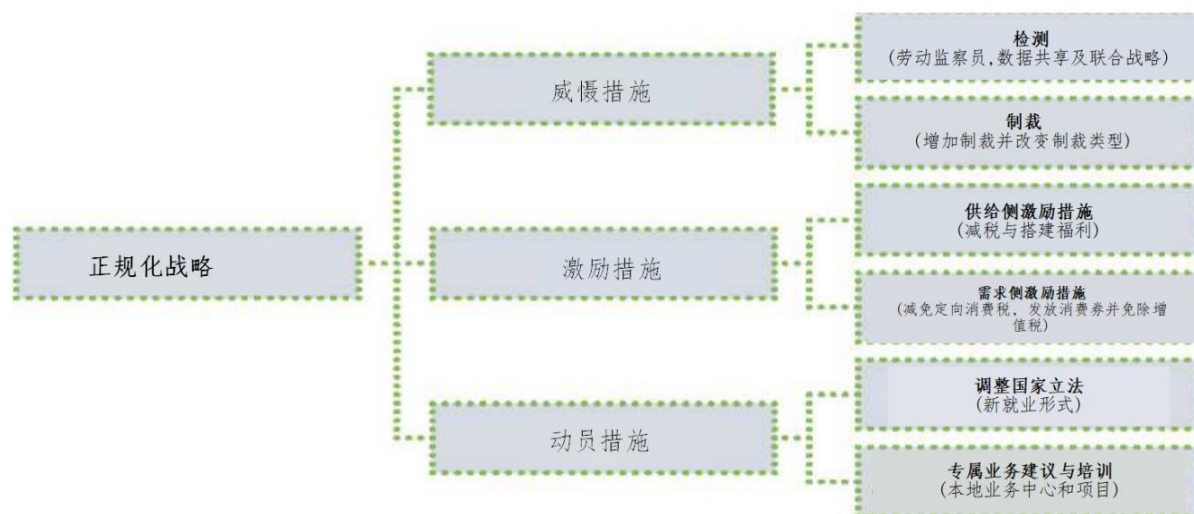
ILO 认为，实现正规化必须要采取一体化战略组合。事实上，劳动监察等管控措施的成效取决于工人对待遇的评估。例如有证据表明，在巴西相对严格的执法力度会提高正规部门就业率，且在劳动监察员强制实施工人极为重视的法规时非正规就业降低的几率更高。因此，ILO 建议在非正规就业正规化的问题上采取一体化战略组合（图 6）。

图 6. 针对非正规经济的体面工作战略



相应地，OECD 提出一种集威慑（审查、制裁、数据交换）、激励和动员于一体的措施（图 7）。

图 7. OECD 针对正规化的战略类型



信息来源：OECD 根据 Williams (2014) 研究整理

► 就业机构有助于推动正规化发展吗？

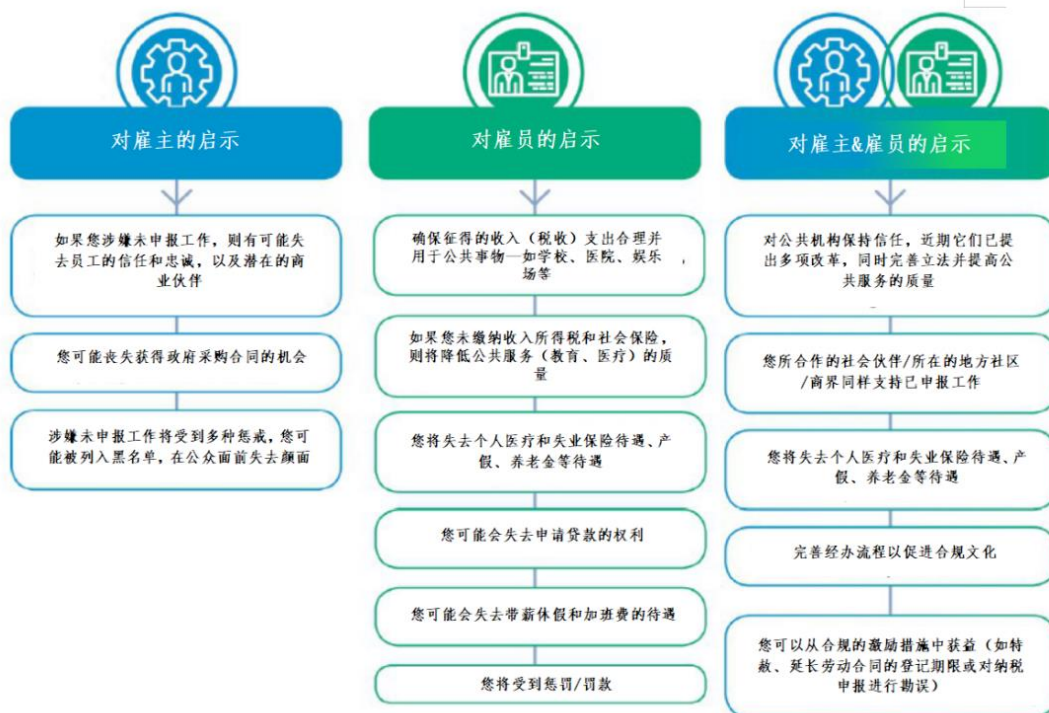
ILO 对私营就业机构的标准确保多方雇佣关系下的就业不会走向非正规化。如果工人未直接受雇于提供服务的公司，则此时他们的雇佣情况纳入多方参与的合同安排，例如某工人由私营就业机构调遣并支付薪酬，但在客户公司开展工作。临时机构工作（以下简称“TAW”）是多方参与合同安排的主要类型，特点是劳动者、就业机构和客户公司之间构成一种“三角”关系。部分地区将TAW称为“劳务派遣”（特别是中国、韩国或日本等亚洲国家）或“劳务经纪”（如南非）和“劳务雇用”（如纳米比亚）。除了TAW，分包是另一种涉及多方的合同安排类型。

分包与TAW的不同之处在于分包商不仅负责雇佣工人，通常还需开展提供商品或服务的工作。此外，尽管工人在主要雇主的工作场所工作，分包商仍需对劳动力进行管理。但在实际操作中，分包服务与分包工人之间的区别可能并不清晰。

《1997年私营职业介绍所公约》（第181号）第11条要求成员国“根据国家法律和惯例采取必要措施，以保证由以上第1条第1(b)款所说私营职业介绍所所雇佣的工人获得适当保护，包括(a)结社自由；(b)集体谈判；(c)最低工资；(d)工作时间和其他工作条件；(e)法定社保待遇；(f)获得培训；(g)职业安全与卫生；(h)对工伤或职业病的赔偿；(i)出现破产时的赔偿及对工人债权的保护；(j)关于生育和父母的保护和待遇”。事实上，以大量无监管私营就业机构促进就业的方式在欧洲和东亚引发激烈争论。为降低人工成本、提高人员灵活性，部分国家的企业逐渐以劳务派遣人员代替全日制员工。但已有研究表明，劳务服务公司提供的派遣工人遭到非典型就业模式的不公，面临缺乏社会保护等体面工作赤字(Cooke & Jiang 2017-162)。

► 传播策略如何帮助降低非正规经济就业？

传播策略根据非正规工作和职业或特定经济部门的特征有所不同。一般的动员和宣传策略有助于一种合规文化的形成。以2020年3-10月欧盟开展的打击未申报工作活动为例，活动采用了多种传播资源和传播渠道，实施了一周行动并于2020年9月21-25日期间在27个欧洲国家同时推广。该活动的一系列传播工具阐明了欧盟及其成员国采取的部分举措，向不同受众传递了以下信息：



► 参考文献

1. Cooke J. "The growth of non-standard employment in Japan and South Korea: the role of institutional actors and impact on workers and the labour market." *Asia Pacific Journal of Human Resources* Vol 55:155-176 (2017)
2. Enoff, L.; McKinnon, R. "Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection", in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4 (2011), pp. 99-119. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2011.01413.x>.
3. EU. "Practitioner toolkit: Information Tools and Approaches to Reach Out to Workers and companies in the Fight against Undeclared Work." Accessed 16th Nov., 2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97fa5fc6-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>
4. European Platform on Undeclared Work 2017 Member State Factsheets
5. Genghua Liu. "Private employment agencies and labour dispatch in China", Chinese Academy of Labour and Social Security, 2014. SECTOR Working Paper No. 293
6. Hendrick F. "Informal Employment, New Forms of Work and Enforcement of Labor Rights, Regulating for Globalisation" Blog. Accessed on Oct. 20, 2020. <http://regulatingforglobalization.com/2019/10/16/informal-employment-new-forms-of-work-and-enforcement-of-labour-rights/%20Accessed%20on%2020.10.2020>
7. ICLS. 20th International Conference of Labour Statisticians Geneva, 10-19 October 2018 Room document: Statistical definition and measurement of dependent "self-employed" workers
8. ILO. "Report on Transitioning from the informal to the formal economy." ILC, 2014.
9. ILO. "Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects." 2016.
10. ILO. *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Third Edition, 2018.
11. ILO. "Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options". Accessed on 16 Nov., 2020. https://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_727261/lang-en/index.htm

12. ILO and OECD. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, Paris: OECD Publishing, 2019.
13. ISSA (International Social Security Association). "Success factors in contribution collection and compliance." Social Policy Highlight 20 (Geneva, 2011).
14. Mauricio R and Vasquez G. *Formal salaried employment generation and transition to formality in developing countries*. The case of Latin America Employment Policy Department EMPLOYMENT Working Paper No. 251, 2019.
15. Mauricio R. *Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in the 2000s: A dynamic approach*, 2014.
16. NH Global Partners. "What is labor dispatch in China." Accessed on 10.11.2020. <https://nhglobalpartners.com/what-is-labor-dispatch-china/>
17. Williams, C.C., Kedir, A. *Explaining Cross-National Variations in the Prevalence of Informal Sector Entrepreneurship: lessons from a survey of 142 countries*. J Devl Entrepreneurship, 2017.
18. Xiaojun F. "Regulating labour dispatch in China: A cat-and-mouse game." *China Information* (2018) Volume: 33 issue: 1, page(s): 88-109



本研究简报由“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”项目制作，并由欧盟提供资金支持。

本简报内容由作者负责，不代表欧盟或国际劳工组织的观点。



本项目由欧盟资助

联系方式

北京市朝阳区亮马河南路 14 号塔园外交
办公楼 1 单元 10 层国际劳工组织

电话: +86 10 6532 5091
邮件: frotal@ilo.org

© 国际劳工组织 2021