



国际
劳工局
日内瓦

报 告 五(1)

从非正规经济向 正规经济转型



国际劳工大会

第 103 届会议, 2014 年

注 意

本报告包含了一份调查问卷, 根据国际劳工大会议事规则第 38 条, 要求贵政府经与最具代表性的雇主组织和工人组织磋商之后予以答复。对这份调查问卷的答复必须在不迟于 2013 年 12 月 31 日之前送达劳工局。

国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

报 告 五 (1)

从非正规经济向 正规经济转型

议程项目五

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-527754-1 (Print)
ISBN 978-92-2-527755-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 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索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC103-V(1)[DECLA-130610-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页次
导 言	1
第一章 非正规经济及向正规性转型：实现体面劳动面临的一项挑战	3
1.1. 非正规经济中的劳动	3
1.1.1. 一个多层面和形式多样的现象	4
1.1.2. 非正规经济的范围：全球和区域趋势	5
1.1.3. 增长、全球化和非正规经济	7
1.1.4. 非正规性的社会和经济成本	9
1.1.5. 向正规性转型：日益重要的政策关切	10
1.2. 国际劳工组织与向正规性转型	11
1.2.1. 国际劳工组织，处理非正规性问题的先驱	11
1.2.2. 国际劳工组织的支持战略和工具：多管齐下的方法	12
第二章 与非正规经济相关的监管环境	15
2.1. 在国际层面的监管环境	15
2.1.1. 国际劳工组织标准：根据各项战略目标进行规划部署	15
2.2. 国家层面的监管环境	28
2.2.1. 法律框架	28
第三章 向正规经济转型：一体化政策框架的作用	33
3.1. 创造优质就业：有利于就业的宏观经济政策与部门政策	35
3.2. 治理、可持续企业和生产力	36
3.2.1. 工作条件和劳动监察	37
3.2.2. 为可持续企业推动创造扶持型政策环境	38
3.2.3. 融 资	39
3.2.4. 技能开发	39
3.3. 组织、代表性和社会对话	41
3.4. 地方发展战略，合作社和社会经济	42
3.5. 促进平等和应对歧视	43
3.6. 社会保护扩面：社会保障在向正规化转型过程中的 作用及一体化战略的重要性	45
结 论	49
调查问卷	51

附 录

附录一 关于体面劳动和非正规经济的决议.....	65
附录二 各国关于非正规经济的法律法规选编	75

导 言

国际劳工组织理事会 2013 年 3 月在其第 317 届会议上决定，有关促进非正规经济向正规经济转型的议题作为一项制订标准的议题列入国际劳工大会(ILC)第 103 届(2014 年 6 月)议事日程(标准制订，两次性讨论)，以期拟订一项建议。根据大会议事规则第 39(5)条，理事会还批准了一项缩短讨论筹备阶段间隔时间的计划。¹

这一标准制订的项目，最初是由理事会雇主组提出的，其依据是：2002 年国际劳工大会通过的关于体面劳动和非正规经济结论(此后简称“2002 年结论”)，² 国际劳工组织三方区域间非正规经济学术研讨会成果(2007 年)，³ 以及国际劳工大会关于工作中基本原则和权利的周期性讨论的结论(2012 年)；这些结论呼吁举行一次有关在非正规经济中推进工作中基本原则和权利的专家会议。⁴ 这一标准制订项目获得了工人组和一些政府，尤其是非洲组的广泛支持。理事会也同意举行关于促进由非正规经济向正规经济转型的三方专家会议，会议计划于 2013 年 9 月 16 至 20 日举行，并将作为该项目的部分筹备工作。⁵

本报告分为三章。第一章概述了非正规经济的现象及其对所有工人和雇主实现体面劳动的影响，以及 2002 年结论所载明的国际劳工组织关于向正规性转型的方针。第二章介绍了有关国际和国家层面对非正规经济监管环境的情况，给出了国际劳工组织三方成员通过的用以确保逐步转型到正规经济的不同地区、法律制度、传统和情况的现有法律和实践的例子。第三章探讨了是否需要一个涵盖国际劳工组织 4 项战略目标(工作中基本原则和权利、就业、社会保护和社会对话)并适应各成员国国情的逐步转型到正规经济和体面劳动的综合性政策框架。本报告分析了各成员国在这方面采取的创新办法。

¹ 理事会文件 GB.317/INS/2(修订)和 2013 年 3 月 25 日《决定记录》。

² 在本报告的附录一中有转载这些结论。

³ 见国际劳工组织：体面劳动和向正规规划转型：近期趋势，政策辩论和良好实践，关于促进非正规经济向正规经济转型的三方专家会议报告(2007 年 11 月 27-29 日)(日内瓦，2008 年)。

⁴ 国际劳工组织临时记录第 15 号，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，第 13(c)段。

⁵ 理事会文件 GB.317/INS/2(修订)和《决定记录》，同上。

应该指出，本报告并不寻求提供针对该主题的全面而详细的分析，而是如同 2002 年结论中所确定的，重点突出与讨论一项建议书相关的一些关键要素。本报告是由来自总部和地区的成员组成的跨部门团队编写的。

根据议事规则第 39 条的规定，本报告还附有一份调查问卷，起草问卷是为了拟定一项关于促进从非正规经济向正规经济转型的建议书。根据大会议事规则第 39(5)条和理事会针对缩短筹备间隔时间计划的决定，要求劳工局不晚于 2014 年 3 月将用于首次讨论拟议建议书的筹备报告定稿提交给各国政府。为了留出时间编制那份报告，要求各国政府不迟于 2013 年 12 月 31 日将调查问卷的答复发送到劳工局。鉴此，劳工局敬请注意大会议事规则第 39(1)条，要求各国政府与最具代表性的雇主和工人组织商定答复；这些答复应反映协商的结果，并表明与哪些组织进行了磋商。此外，鉴于主题范围宽泛，建议各政府劳动部在编写问卷答复时咨询国内负责非正规经济的其他相关部委和机构。也请咨询其他相关组织，包括代表非正规经济人口的组织。

第一章

非正规经济及向正规性转型： 实现体面劳动面临的一项挑战

1.1. 非正规经济中的劳动

1. 非正规经济在失业高居不下、就业不足、贫困、性别不平等和工作朝不保夕的背景下得到蓬勃发展。由于相对容易进入且对教育、技能、技术和资金的要求也较低，非正规经济在这种情况下起了显著的作用，尤其是在创收方面。然而，大多数人进入非正规经济并非出于选择，而是出于生存和获得参加基本创收活动的需要。¹

2. 非正规经济的特点是：体面劳动赤字严重和穷苦劳动大众占比甚大。大量的实证研究表明，非正规经济中的工人比正规经济中的工人面临更高的贫困风险。² 由于这些因素和其他因素的结果，在非正规劳动与贫穷和脆弱性之间存在着一种显著但并非完全的重叠。虽然有些活动提供了合理的生计和收入，但大多数从事非正规经济的人：暴露在不适当和不安全的工作条件下，而且文盲水平较高，技能水平低下以及培训机会不足；比正规经济的工人收入更低且较无保障和规律，工时更长，毫无集体谈判权和代表权，并且往往处于模糊不清或隐蔽就业的状况；以及在身体和财务方面更加脆弱，因为在非正规经济中劳动要么被排除在社会保障计划之外要么这些计划不能有效惠及，安全和卫生、生育等劳动保护的立法也鞭长莫及。³

3. 如同 2002 年结论(第 3 段)中所示，“虽然‘非正规经济’一词没有普遍准确或公认的描述或定义，但对它有一个宽泛的理解，即非正规经济在所涉的工人、企业和企业家所具有的可识别特征方面囊括了相当大的多样性。他们遇到的具体困难和问题严重程度因国家、乡村和城市的不同背景而异”。因此，政策制定者和立

¹ 国际劳工组织：关于体面劳动和非正规经济的结论，国际劳工大会第 90 届会议(日内瓦，2002 年)(第 6 段)，如附录 I 所转载。

² 国际劳工组织：体面劳动和非正规经济，报告 VI，国际劳工大会，第 90 届会议(日内瓦，2002 年)；国际劳工组织：非洲高效增长、就业和体面劳动：一个新视野时代(比勒陀利亚，2011 年)；联合国社会发展研究所：与贫困和不平等做斗争：结构变化、社会政策和政治(日内瓦，2010 年)；世界银行：世界发展报告：工作(华盛顿特区，2013 年)。

³ 国际劳工组织：非洲的非正规经济：促进向正规性转型：挑战和策略(日内瓦，2009 年)。

法者需要考虑到产生于非正规经济这种甚大差异情形和状况的理念和政策上的困难。

4. 2002 年结论还说,“非正规经济”一词系指“在法律上或在实践中未被正规工作安排所覆盖或充分覆盖的工人和经济单位的所有经济活动。非正规经济的活动未包括在法律中,这意味着它们是在法律的正规管辖范畴之外运营的,或者它们在实际上未被法律涵盖,这意味着虽然它们是在法律范畴内运作,但未对它们适用或强制执行法律;或法律未鼓励守规,因为守规的话,会有所不妥,会有负担,或会带来过高的成本”。

5. 由于从事非正规经济的大部分工人及其家属没有得益于社会保护,因此对于各种风险和突发事件,他们特别脆弱。在世界的许多地区,非正规就业盛行,普遍出现了更多的不稳定和非正规就业,它们因全球金融危机而更加恶化,不仅影响人口当前的生活标准,而且如同一系列证据所显示的,严重地制约了被困于非正规经济的家庭和经济单位提高生产率和寻找脱贫出路。因此,有必要促进非正规经济向正规经济转型。

1.1.1. 一个多层面和形式多样的现象

6. 非正规经济系指具有不同缘由的不同情形,它提出了不同的问题,需要不同的解决方案。设计有效干预措施以促进向正规性转型的第一步是,承认非正规经济的差异性、所涉劳动的众多不同类别、以及导致非正规经济增长而正规经济非正规化的各种驱动因素。⁴ 在收入(水平、规律性、季节性)、就业身份(雇员、雇主、自营工、临时工、家政工)、部门(贸易、农业、工业)、企业类型和规模、地点(城市或农村)、社会保护(社会保障缴费)和就业保护(合同类型和期限、年假保护)诸方面,非正规经济中的工人差异甚大。如要使社保扩面惠及如此差异类别的劳工和经济单位,需要实施若干项(协调的)适应不同群体具体特点和覆盖突发事件及符合国情的法律文书。⁵

7. 除了统计外,需要分析非正规经济在产生和/或维持非正规性的具体过程方面的差异性。重要的是要区分,一方面,与全球经济趋势或过去的结构调整政策相关联的近期非正规化进程,及另一方面,它为当地市场非正规地生产小额商品和服务的活力;对小额商品和服务的需要仍是大众日常生活的一个重要特征。虽然有时不符合诸如登记或移民手续的程序要求,但大部分非正规经济中的工人和企业都生产合法的商品和服务。应将这些活动与诸如非法生产和走私毒品等犯罪和非法活动加以区分,它们适用于刑法,并不适合以劳动或商业法律予以规范或保护。

⁴ 国际劳工组织:体面劳动和向正规化转型:近期趋势、政策辩论和良好做法,(日内瓦,2008年)。

⁵ 国际劳工组织:扩大社保惠及全民:挑战和选择指南(日内瓦,2010年)。

8. 虽然非正规经济涵盖众多不同现实，但全球的共识是，除非将权利和机会扩大到非正规经济中的劳动者中，否则包容性发展是不可能的。大量非正规经济的持续存在，与实现体面劳动的实质性进展是不相容的，并且破坏企业变得更有效率的能力。

1.1.2. 非正规经济的范围：全球和区域趋势

9. 确定非正规经济的规模和记录非正规就业的发展趋势并非易事。文献尚未就如何定义“非正规性”达成共识。然而，对此确实存在共识，即无论是以企业缺乏注册和社会保障覆盖或是雇佣合同来界定，发展中国家的劳动世界的特点都是非正规性极为盛行。⁶

10. 1993 年第十五届国际劳工统计学家会议(15th ICLS)通过了一项关于非正规部门就业统计的决议，以协助国家统计局制定有关非正规部门的定义、分类和数据收集方法。该决议涉及的问题包括诸如非正规部门的定义以及非正规部门调查的设计、内容和实施。这代表着第一套，也是迄今为止唯一的一套有关该主题的国际统计标准。

11. 过去十年，在提供非正规就业数据方面已取得了重要进展。自 2002 年国际劳工大会讨论以来，劳动统计人员已赞同以非正规就业的统计数据补充正规部门就业的统计数据。非正规部门中的就业和非正规就业这两个概念系指就业“非正规化”的不同方面和需要制定政策的不同目标。非正规部门指的是非正规企业，而非正规就业指的则是非正规的工作。将非正规经济中的就业人数定义为：在非正规部门的就业人数和非正规部门以外的非正规就业人数的总和。这两个概念是不能互换的，但为了描述和分析的目的，它们即是有用的，因而又是互补的。

12. 2003 年，第十七届国际劳工统计学家会议(17th ICLS)通过了“有关非正规就业统计定义准则”(以下简称“非正规就业统计准则”)。“非正规就业统计准则”第 3 段将“非正规就业”定义为：在一个给定的特定时期内，无论是正规部门企业、非正规部门企业还是家庭中的非正规工作的总和。这些工作包括：自营工人和在其自己的非正规部门企业中就业的雇主；为家庭作贡献的工人，不论是否在正规或非正规部门企业工作；从事非正规工作的雇员，无论是受雇于正规部门企业和非正规部门企业还是受雇于家庭的家庭工人；正规生产者合作社成员；从事专门为自己最终使用的货物生产的家庭自营工人。然而，鉴于不同国家非正规就业情况的巨大差异，“非正规就业统计准则”将为非正规工作下定义的实施标准留给各国根据国情并根据实际搜集相关信息的可能性来决定。

⁶ 国际劳工组织：非正规经济中的妇女和男子：统计实情(日内瓦：国际劳工组织/非正规就业妇女全球化和组织化网络 2002 年和 2012 年)；Jütting, J.和 J.R. de Laiglesia ((2009 年)：非正规正常吗？发展中国家迈向更多更好的工作(巴黎，经济合作与发展组织 2009 年)；M. Bacchetta, E. Ernst 和 J.P. Bustamante：全球化与发展中国家的非正规就业(日内瓦，国际劳工组织/世贸组织，2009 年)；世界银行：同前，2013 年。

13. 虽然对如何衡量非正规性开始出现共识,但相对而言定期发布统计数据的国家没有几个,因为在许多国家劳动力市场信息系统的统计数据还不足以估算和监测非正规经济。事实上,这是解决非正规经济和制定相关政策框架的最大挑战之一。尽管过去五年中已取得很大进展,但仍有必要增加收集和分发有关非正规经济规模和组成数据的国家数目。

14. 2012 年,国际劳工组织出版了一本有关在国家一级对非正规经济进行调查的方法问题的手册。⁷ 此外,现已有 47 个发展中国家/领土和转型经济体的非正规经济就业的详细统计资料可供使用。然而,鉴于缺乏非正规经济的比较和可靠统计数据,现有的统计数据只能作为对范围和特点的初步估计。

15. 据最新估计,非正规经济中的非农业就业占就业总人数的比例,在南亚为 82%,在撒哈拉以南非洲地区为 66%,在东亚和东南亚(不包括中国)为 65%,在拉丁美洲为 51%,在东欧和中亚为 10%。⁸ 这些平均数隐含着国家之间巨大的差异。据国际劳工组织对 47 个国家和领土的最近一项统计,这一在非正规经济中就业(非农业)人数的百分比相差很大,在拉丁美洲和加勒比地区,从乌拉圭的 40%到玻利维亚的 75%;在撒哈拉以南非洲地区,从南非的 33%到马里的 82%;在南亚和东亚(不包括中国),从泰国的 42%到印度的 83.5%;在北非和中东,从土耳其的 30.5%到约旦河西岸和加沙地带的 58.5 %。⁹

16. 如果将自给型农业考虑在内,非正规经济中就业的比例甚至大于上述数字。农业就业人数的比例因地区而异。例如,拉丁美洲和加勒比地区(就业总人数的 18%)以及东欧和中亚地区(17%)低于南亚和撒哈拉以南非洲地区,其就业总人数的一半以上(分别为 54%和 57%)从事农业。¹⁰

17. 在提供了按性别分列数据的大多数国家,妇女在非农业活动中的非正规就业比例大于男子的比例。在撒哈拉以南非洲地区,74%的妇女就业(非农业)是非正规的,而与此相反,男子的比例则为 61%;在拉丁美洲和加勒比海地区,这些数字为 54%和 48%;¹¹ 在南亚,为 83%和 82%;而在中国城镇,为 36%和 30%。¹² 贫困的女性化,再加上性别、年龄、种族或残疾方面的歧视,也意味着最弱势和边缘化的群体往往到头来仍落入非正规经济。

⁷ 国际劳工组织: 衡量非正规性: 关于非正规部门和非正规就业的统计手册(日内瓦, 2012 年)。

⁸ 国际劳工组织: 非正规经济中的妇女和男子: 统计实情, 同前。

⁹ 见: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html。

¹⁰ 国际劳工组织: 非正规经济中的妇女和男子: 统计实情, 同前。

¹¹ 没有提供加勒比国家非正规就业的直接估计。然而,次区域某些国家的间接估计已包括在内。

¹² 国际劳工组织: 非正规经济中的妇女和男子: 统计实情, 同前。

18. 在所有发展中地区，非正规就业(非农业)中的自营就业比领薪就业占有更大的比例。¹³ 它占全球非农业总就业的近三分之一，在撒哈拉以南非洲地区高达 53%，在拉丁美洲为 44%，在亚洲为 32%，在北非为 31%。¹⁴ 2008 年最不发达国家的自营工人和为家庭作贡献的工人所占比例为总就业人数的 81%，相比之下，发展中国家的为 59%。¹⁵ 拉丁美洲和加勒比地区的最新估计表明，在非正规员工总数中，38.6% 为企业中的领薪工人，10.9% 为领薪家庭工人，以及 41.4% 为自营就业工人。¹⁶

1.1.3. 增长、全球化和非正规经济

19. 非正规性主要是一个治理问题。非正规经济的增长，归根到底是因为：宏观经济和社会政策不当、无效、误导或实施不力，以及往往未与三方协商而制定；缺乏适当的法律和机制框架；缺乏对正确及有效实施政策和法律的良好治理；以及缺乏对机构和行政程序的信任。宏观经济政策，包括结构调整、经济结构调整和私有化政策，不够充分注重就业，因而减少了就业机会或未能在非正规经济中创造足够数量的新的就业机会。

20. 在有关发展的辩论过程中，对经济增长、就业和减贫之间关系的分析经历了不同阶段。在 1950 年代，研究发展的先驱者提出的一个重要前提是，经济增长的裨益会惠及穷人。在设计 1980 年代的结构调整方案和 2000 年代初的“减贫战略文件”时，这仍然是主流设计思想的一个核心假设。然而，发展中国家过去 70 年的发展战略提供了强有力的证据，即没有以就业为导向的政策，经济增长本身也不能转化

¹³ 根据 1993 年第 15 届国际劳工统计学家会议通过的关于国际就业状况分类(ICSE)决议，“自营就业工作是那些薪酬直接依赖于产生自所生产的货物和服务(自我消费被视为利润的一部分)的利润(或利润潜力)的工作。任职者做出影响企业的经营决策，或让他人做出这样的决策，同时保留对企业的福利责任。”(第 7 段)。包括以下类别：“雇主，是那些自己经营或与一个或几个合作伙伴一起经营的，拥有被定义为‘自营就业工作’类工作的工人(……)，并且，以这种身份，在连续的基础上(……)雇佣了一人或多人作为‘雇员’在他们的生意中为他们工作”；“自营工人，是那些为自己的帐户或与一个或多个合作伙伴一起工作的，拥有被定义为‘自营就业工作’类工作的工人(……)，并且没有在特定期限在连续的基础上雇佣任何‘雇员’为他们工作。应该注意到，在特定期限，该类人员可能已经聘请了‘雇员’，只要不是在连续的基础上。(合作伙伴可能是也可能不是同一家庭成员或家庭)”；“生产者合作社成员，是(……)在生产商品和服务的合作社中拥有‘自营就业’工作的工人，其中每个成员与其他成员一起平等地参与和决定该社的生产、销售和/或其他工作，以及该社的投资和收益在成员之间的分配”；以及“为家庭作贡献的工人，是那些(……)在一个由与其生活在同一家庭的人经营的以市场为导向的企业中拥有‘自营就业’工作的工人，不可被视为合作伙伴，因为他们对企业的承诺程度，在由国情决定的工作时间或其他因素方面，不能与企业负责人相比。(尤其是，一旦习惯上让未成年人在由一位不是生活在同一个家庭的人经营的经济企业中从事无薪工作，‘生活在同一个家庭’这一要求就被取消了。)”

¹⁴ 国际劳工组织：同前，2009 年。

¹⁵ 联合国贸发会议：2010 年最不发达国家报告：迈向新的面向最不发达国家的国际发展架构(日内瓦，2010 年)，第 10 页。

¹⁶ 国际劳工组织：劳工概述：拉丁美洲和加勒比(利马，2012 年)。

为更好的收入和生产性工作岗位。¹⁷ 增长的模式和来源，以及其收益分配方式，在实现减贫和社会正义目标方面是同样重要的。

21. 过去十年中，许多发展中国家都经历了恢复增长，一些国家的增长率尤其高。然而，创造体面就业的纪录一直非常令人失望，在许多情况下，增长对失业、就业不足和非正规就业的影响一直十分有限。例如，尽管国际形势动荡，拉美和加勒比地区在2000年和2012年之间平均每年获得3.5%的增长。有证据表明，在某些国家，如巴西¹⁸ 和阿根廷，¹⁹ 这种宏观经济形势增加了对正规就业的需求。根据国际劳工组织2012年“劳工概述”，拉丁美洲和加勒比地区的非正规就业水平2011年为47.7%，较2009年的49.9%有所下降。²⁰ 然而，重要的是要注意，即使是在这种情况下，经济增长也不足以应对正规化挑战。事实上，国际劳工组织估计，如果该地区继续以与它过去十年(特殊时期)同样的方式增长，它将需要长达55年的时间将非正规水平减半。

22. 基于许多发展中国家和转型经济体增长经验的强有力实证表明，规模相当大的非正规经济可以与正规经济的扩张和良好增长业绩共存和并行持续发展。由于加速融入全球经济带来的增长，并不一定有利于向正规性转型。此外，重要的是要注意，非正规性也存在于发达国家中，据预计2013年在欧洲联盟(EU-27)²¹ 占国内生产总值的18.4%，而在澳大利亚、加拿大、日本、新西兰和美国平均占国内生产总值的8.6%。²²

23. 非正规部门并非是非正规就业的唯一驱动力，因为许多国家的正规部门也日益非正规化。全球化已通过外包和全球价值链给非正规性赋予了新的重要性，而当前的国际金融危机给减少正规经济中的体面劳动赤字的工作带来了更多的挑战。全球经济一体化已导致许多国家和部门面临重大挑战：收入不平等、失业和贫困持续居高不下，经济对外部冲击的脆弱性、以及未受保护的工作和非正规经济的增长。这些又反过来影响了雇佣关系及其所提供的保护。进入劳动市场的许多新人以及在正规经济中失去工作的许多人在获得正规就业方面，也遇到越来越多的问题。

¹⁷ 世界银行，同前，2013年；国际劳工组织：一个公平的全球化：为人人创造机会，全球化社会影响世界委员会(日内瓦，2004年)。

¹⁸ J.Berg：法律或运气？了解2000年代巴西日益上升的非正规性(国际劳工组织，巴西利亚，2010年)。

¹⁹ F.Bertranou, L.Casanova 和 M. Sarabia：2003-2012 期间阿根廷劳工非正规性在何处、如何及为何减少。在国际劳工组织第三届关于体面劳动管理大会上提交文件：“公平和就业富足型增长管理”，2013年7月3-5日。

²⁰ 2012年劳工概述，同前。非正规就业系列2009年始于区域一级。此前，劳工概述使用非正规部门指标，该指标于2005年停用。

²¹ “欧盟27国”是欧洲联盟的27个成员国。

²² F.Schneider：2003年至2012年欧洲31个和其他5个经合发组织国家的影子经济的规模和发展：一些新的事实。

在世界许多地区，他们别无选择，只能进入非正规活动，导致非正规就业在非正规部门和正规部门中上升。

24. 非正规经济运行于一个正规和非正规经济关联的复杂环境之中，而非正规经济中的工人和生产者则以各种方式(全球生产网络、迁徙、全球经济周期以及全球大宗商品和食品价格的变化)与全球经济密切相联，这些又影响着：非正规经济中的经济单位和工人的脆弱性水平；非正规经济中的行动者的功能和能力；向正规性转型的路径；以及对运营于不同司法管辖区的全球化企业实行有效监测和执法的可能性。因此，非正规经济活动，如同其他活动一样，受到国内总需求变化、信贷流动减少、国际贸易下滑和经济危机的其他方面的强烈影响。然而，非正规经济中的工人用以应对危机所引起的家庭收入下降的手段极少，迫切需要支持和社会保护给付。

1.1.4. 非正规性的社会和经济成本

25. 就其本质而言，非正规经济的特点在很大程度上是负面的。它可使个人和企业陷入一个生产率低下和贫困的螺旋形循环之中。在制定能促进向正规性转型的连贯性国家战略时，需要认识到非正规工作对于企业、工人和社区而言，成本是很高的。从未受到保护的工人的角度来看，在非正规经济中工作，其负面影响远远大于其正面影响。他们不能得到认可、注册、监管或不能得到劳动和社会保护立法的保护，因而不能够享受、行使或捍卫其基本权利。由于他们一般都不会组织起来，他们在与雇主或公共当局的关系方面很少有或没有集体代表。

26. 非正规经济中的工人都具有不同程度的依赖性和脆弱性。妇女、未成年人、移民和老年工人特别容易受到非正规经济中最严重的体面劳动赤字的伤害。他们易受到暴力伤害，包括性骚扰和其他形式的剥削和虐待，包括腐败和贿赂。在非正规经济中也发现了童工和债役劳工。

27. 非正规经济中的大多数经济单位不能享受安全的财产权利，这令它们不能获得资本和信贷。它们很难借助法律和司法系统执行合同，拥有有限的或根本没有渠道进入公共基础设施和公共市场。非正规性也可能抑制向较大企业的投资和阻碍贸易，因为非正规企业往往缺乏必要的规模以充分利用规模经济。企业规模、生产率增长和出口机会是紧密相连的。大型企业不仅可以从规模经济中获益，它们也更容易获得高技能劳动力和银行(包括贸易)信贷。在按时履行合同方面，大型企业往往比较小的公司更加可靠，这对建立长期客户关系很有价值。非正规经济中的微型和小型企业缺乏创造足够利润以奖励创新和冒险的能力，而创新和冒险是长期经济成功的两个基本要素。研究表明：高比例的非正规性，驱使国家落在全球生产链的更低和更脆弱的一端，并吸引与大量存在的低工资劳动力相关的资金流。²³

²³ Bacchetta et al., 同前。

28. 未注册的和无管制的企业往往不纳税或支付给付，或不给予工人权利，这不仅拒绝给工人以保护，而且也意味着它们不公平地与其他企业竞争。纳税及缴费不足，有时数额巨大，给注册的企业带来不公平的负担。此外，当政府的公共岁入被剥夺后，政府的财政空间和能力就受到限制，以致不能扩大社会保护计划以及其他对于国家发展极为重要的系统，诸如基础设施、教育和卫生系统。

29. 此外，非正规性常常与薄弱的制度安排和不良的治理结构密切相关，因此，极易滋生腐败行为。然而，缺乏法律并不意味着没有法治和法治执行者。用私下手段强制管理非正规经济秩序，对于企业和工人往往成本高昂，有时甚至依靠暴力威胁和腐败。如果向正规性转型的成本可以减少，很多商家会主动地不再躲躲藏藏，而是缴纳税款，遵守劳动法，并从通过借助司法制度为财产和合同所提供的安全中受益。

1.1.5. 向正规性转型：日益重要的政策关切

30. 鉴于非正规经济中的体面劳动赤字，打破非正规性日益被视为各地区发展的主要挑战，也成为实现体面劳动全球发展目标以及走向公平全球化的核心。因此，有关非正规经济和迈向正规化的可能战略的辩论，在各级和各界正在获得新的势头。近年来，许多国家都对非正规就业投入了相当大的精力，反复研究了解各种机制能否将增长的利益惠及贫困人口。出现的新的共识认为，除非经济增长与创造正规工作挂钩，转向在正规经济中创造更好的就业机会，并改善非正规活动中的就业条件，否则只会继续产生不平等、贫困和脆弱性。

31. 自 2002 年国际劳工大会讨论以来，在区域一级的国际政策辩论和讨论已获得了相当大的势头。2007 年的三方研讨会审议了由政府、社会伙伴和其他行动者开发的良好做法和创新办法。非正规经济是 2007 年国际劳工组织第 11 届非洲区域会议的一个核心重点，也是非洲联盟-国际劳工组织 2008 年举行的关于非正规经济的研讨会主题。2009 年阿拉伯就业论坛强调指出，非正规经济的扩大和控制机制的缺乏会威胁体面劳动的实现。它也正是 2010 年国际劳工大会关于就业周期性讨论的主要关切之一。最后，体面劳动实为旨在帮助定义未来全球发展框架的《2015 年后发展议程》的全球讨论的核心。这些会议强调有必要实施一系列旨在将经济单位纳入正规经济的综合和连贯的政策，包括创造就业机会的政策、扩大社会保护、有利的监管环境、促进劳工权利、支持创业和技能，地方发展和加强社会对话。

32. “阿拉伯之春”突显出未能将经济增长和投资与适当的劳动和社会政策相配合，以确保公平地再分配增长收益的失误。为了回应主要是来自青年人对包括体面劳动在内的社会正义的强烈要求，促进向正规性转型已日益成为国家发展战略的核心组成部分，也成为社会和谐与和平建设的一个重大问题。非洲联盟在 2011 年的国家元首和政府首脑会议上重申承诺，加快努力，以减少非洲青年和妇女中的失业和就业不足，并制定一项青年就业契约。

33. 新一代的“减贫战略”越来越多地基于综合性的政策框架，其中以创造生产性就业、改善工作和生活条件、扩大工人的权利、更加公平地分配收入和建立最低社会保护底线，为增长赋予了更好的含义。生产性就业正被视为增长战略和国家发展计划中的一个跨领域的目标。2008年全球金融危机创造了一个机会之窗，用以专注于经济战略中的核心就业目标，恢复有利于就业的宏观经济政策工具，平衡需求管理(和扩大内需)，并制定有利于就业的部门政策。²⁴ 最近，非正规经济中的技能开发已日益成为提高工人就业能力和企业生产效率、减轻贫困和使用新技能帮助工人进入体面正规工作的一个战略要素。

1.2. 国际劳工组织与向正规性转型

1.2.1. 国际劳工组织，处理非正规性问题的先驱

34. 继对肯尼亚派出多学科就业考察团后，国际劳工组织在 1972 年发表的一份报告中就发展政策辩论提出了“非正规部门”的概念，迄今时过已四十年。²⁵ 该报告在分析发展中国家就业形势和发展挑战方面起到了开创性作用。从那时起，在对理念以及与非正规经济相关的根本的社会和经济问题，国际劳工组织一直发挥着领军作用。

35. 1991 年，国际劳工大会强调应通过全面和多管齐下的战略解决非正规部门困境的根源性问题，而非仅仅处理表面症状。²⁶ 2001 年，劳工局长提交给大会的关于减少体面劳动赤字的报告又回到非正规性这一主题，说明虽然世界大多数劳工受雇于非正规经济，但他们在工作中几乎全都缺乏足够的社会保障保护、组织和代表权。考虑到体面劳动原则在非正规经济中如同在正规经济中一样重要，局长呼吁找到一个将权利惠及到每个人的方法。²⁷

36. 人们现在普遍认为，2002 年国际劳工大会关于体面劳动和非正规经济的一般性讨论是开展有关分析的突破口，这类分析为《体面劳动议程》解决非正规性提供了一个全面框架，并拓宽了对其的理解。在认识到非正规经济中的工人和企业家的弹性和活力的同时，国际劳工组织的三方成员对解决他们的脆弱性的必要性达成了广泛的共识。

37. 2002 年结论是国际劳工组织针对非正规性方针的一个里程碑。通过认识到这一现象的规模、影响和差异，这些结论标志着从较狭义的“非正规部门”术语向前

²⁴ 国际劳工组织：制定国家就业政策指南(日内瓦，2012 年)。

²⁵ 国际劳工组织：就业、收入和平等：肯尼亚提高生产性就业的战略(日内瓦，1972 年)。

²⁶ 国际劳工组织：非正规部门的困境，劳工局长报告(第 1 部分)，国际劳工大会，第 78 届会议(日内瓦，1991 年)。

²⁷ 国际劳工组织：减少体面劳动赤字：全球性的挑战，局长报告，报告 1(A)部分，国际劳工大会，第 89 届会议(日内瓦，2001 年)。

迈出了一大步，创造了“非正规经济”这一新术语。鉴于非正规性在行动者、经济活动和部门、以及极具国别特点表述诸方面的巨大多样性，三方成员审慎地试图避免提供一个单一的定义，而是勾勒出用以了解情况和挑战的广普参数。也许最重要的是，结论标志着在从非正规性转型的目的方面达成了一项历史性三方共识。只要非正规经济依然存在，它仍将是实现人人享有体面劳动目标的最严重障碍。结论呼吁围绕《体面劳动议程》采取综合办法，通过保护和纳入主流经济来解决非正规经济的负面因素，同时保留其创造就业机会和创收的潜力。

38. 作为 2002 年结论的结果，国际劳工组织在与非正规经济相关的全球努力中发挥了核心作用。结论呼吁国际劳工组织“与其他国际组织，包括联合国和布雷顿森林机构合作，促进对话以避免重复，确定和分享专业知识，而国际劳工组织本身要发挥带头作用”(第 37 段(q)和(r))。今天，国际劳工组织仍然站在国际组织的前沿，为促进向正规性转型提供综合政策框架和有效工具。

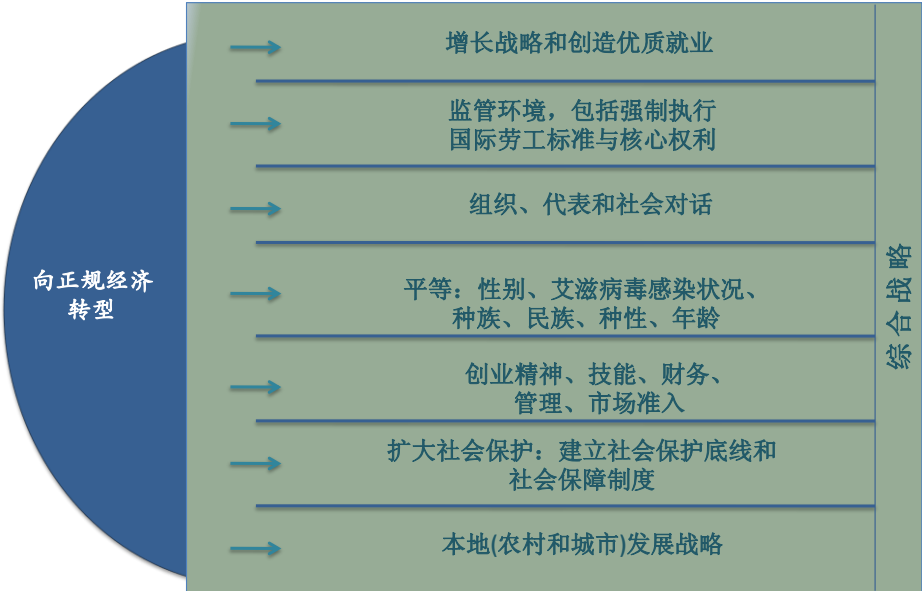
1.2.2. 国际劳工组织的支持战略和工具：多管齐下的方法

39. 鉴于国际劳工组织的四项战略目标适用于正规和非正规经济中的所有工人、妇女和男子，从非正规经济向正规经济转型显然是《体面劳动议程》的一项重要目标。因此，《体面劳动议程》有助于在国家一级建立一个共同的框架，以解决非正规经济的多样性问题。

40. 在当前全球经济危机背景下，非正规经济问题显得更加紧迫，使决策者、社会伙伴、发展工作者和研究人员对制定向正规性转型的有效政策产生了新的兴趣。然而，没有几个国家已制定出一个全面而综合的办法来遏制非正规性的扩大。因此，在国家一级仍然存在一项挑战，即有必要认识到存在着诸如协调不同政策措施的许多办法，防止非正规化和促进正规化。政策的反应往往仍是不协调的，属于临时性或仅限于某些类别的工人。在采纳了全面办法的情况下，非正规性都出现了显著减少，而正规就业创造则出现了增长。

41. 2002 年以来，围绕《体面劳动议程》的全面政策方针，在政策讨论中得到了进一步完善，得出了一项基于迈向正规化的七个关键途径的政策和诊断框架(见下图)。该框架强调，重要的是在纵向方面对遏制非正规性整套政策加强整合和连贯性，而在横向方面则要侧重于加强在各政策领域的行动。这些政策领域是：创造优质就业和增长战略、监管环境、社会对话、组织和代表性、促进平等和解决歧视、支持创业的措施、技能和融资、扩大社会保护、以及地方发展战略。

针对非正规经济的体面劳动战略



第二章

与非正规经济相关的监管环境

2.1. 在国际层面的监管环境

42. 国际劳工组织的文书是针对非正规经济的国际监管框架的主要来源之一。本节重点阐述国际劳工标准(ILS)和国际劳工组织监督机构涉及非正规经济的相关意见。

2.1.1. 国际劳工组织标准：根据各项战略目标进行规划部署

43. 劳工局为 2002 年国际劳工大会有关体面劳动和非正规经济的一般性讨论编写的报告强调的是：¹

- 国际劳工组织公约往往都有规定：标准应以符合国情和能力的适当方式实施；
- 国际劳工组织标准仅针对正规经济中有明确雇主和雇员关系的那些人员；
- 当一项标准最初仅适用于正规经济中的工人时，有时也有明确规定将这一标准扩展到其他类别的工人；²
- 也有多项文书专门针对在非正规经济中常见的特定类别的工人；以及
- 即使当在文字中未明确提到非正规工人时，也可以在国际劳工组织监督制度的框架内寻求某一特定文书的适用性的说明。

44. 虽然人们广泛接受国际劳工组织的八项基本公约适用于非正规经济，³ 但其他文书也明确提及了非正规经济。也有一些公约只包含隐含的规定，而其他的则是特别相关，因为它们适用于非正规经济中常见的特定类别的工人。此外，国际劳工组

¹ 国际劳工组织：体面劳动与非正规经济，报告六，国际劳工大会，第 90 届会议(日内瓦，2002 年)，第 44-47 页。

² 例如，1978 年《劳动行政管理公约》(第 150 号)阐明，在国家条件允许时，劳动行政管理系统须在必要时逐步分阶段扩展到传统上未被包括在这样系统中的群体。《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)限制建立旨在确保劳工立法适用于工商业的劳动监察制度的要求。但其 1995 年议定书，原则上将劳动监察范围扩大到覆盖非商业服务部门工人可能遇到的所有风险以及未被视为工商业的所有类别的工作场所的活动。

³ 八项基本公约是：1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)、1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)、1949 年《组织权利和集体谈判权公约》(第 98 号)、1951 年《男女同工同酬公约》(第 100 号)、1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)、1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)、1973 年《最低就业年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

织的一些文书明确地适用于“工人”，而不是法律上更狭义的术语“雇员”，或者不包含将其适用范围局限于正规经济的措辞。

(i) 标准和工作中的基本原则和权利

结社自由和集体谈判权

45. 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)规定所有工人应毫无区别地享有源自结社自由的基本权利(第 87 号公约第 2 条)。因此，非正规经济中的工人享有组织和进行集体谈判的权利(有雇主时)。他们可自由地建立和加入自己选择的工会以争取更多的工作利益，开展工会活动(选举、管理、制定计划)，不受公共当局的干扰。最重要的是，他们有权在三方机构和社会对话构架中代表他们的成员。

46. 国际劳工组织公约中所规定的结社自由权同样适用于雇主和工人。因此，那些在非正规经济中工作的人可能愿意以雇主的身分而非工人的身分创建自己的组织。

47. 2002 年结论强调了结社自由对于改善非正规经济中工人的条件，特别是妇女和青年的工作条件的现实意义：“没有组织和代表，那些非正规经济中的人一般就无法获得一系列的其他工作权利。他们不能够通过集体谈判或就诸如利用基础设施、产权、税收和社会保障等问题游说政策制定者来争取他们的就业权益。占非正规经济中工人大多数的妇女和青年，尤其是没有代表权和发言权”(第 17 段)。

48. 专家委员会在审查获批公约实施情况时已对这些文书的实施情况做了评论。例如，在有关 2009 年第 87 号公约的总评论中，专家委员会提到了非正规经济中的工人在组织权利方面面临的特殊挑战。⁴ 继理事会有关出口加工区(EPZs)的讨论和 2002 年国际劳工大会结论之后，专家委员会已在国家一级定期要求提供有关非正规经济的性质和程度，包括妇女和移民的百分比，以及有关为确保在法律或实践上实现结社自由公约赋予的权利方面任何已采取举措的信息。专家委员会认为，结社自由的原则涵盖了无权建立工会的某些类别的工人，并强调需要在法律和实践上确保他们受到公约规定的保障。⁵ 这些类别包括家庭工人⁶、非正规经济和出口加工区中的工人、自营就业工人⁷、无就业合同的工人⁸ 和农业工人。⁹

⁴ NORMLEX 网站上提供了专家委员会和其他监察机构的意见。

⁵ 国际劳工组织：赋予全球化人性，根据 2008 年国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》有关工作中的权利的基本公约的全面调查：报告三(第 1B 部分) (以下简称，“2012 年调查”)，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年，第 71-76 段。

⁶ 参见，例如，第 87 号公约：加拿大(安大略省)-专家委员会意见，2010 年；第 98 号公约：冈比亚 - 专家委员会直接要求，2010 年；科威特 - 专家委员会意见，2011 年；斯威士兰 - 专家委员会意见，2010 年；也门 - 专家委员会意见，2011 年；墨西哥 - 专家委员会意见，2004 年；以及第 98 号公约：厄立特里亚 - 专家委员会意见，2011 年。

⁷ 参见，例如，第 87 号公约：中非共和国 - 专家委员会直接要求，2010 年；以及土耳其 - 专家委员会意见，2010 年。

49. 在这方面，专家委员会满意地注意到，在某些国家采用的创新方法使非正规经济中的工人组织起来。例如，在乌干达¹⁰和毛里求斯¹¹，修改法规以及当局作出努力都有助于显著地改善各类工人行使工会的权利，而在斯威士兰，家庭工人的组织权利已得到承认。¹²专家委员会还重申载于公约的权利和保障措施适用于所有工人，与雇佣合同类型无关，无论他们的雇佣关系是基于书面合同或是无固定期限的合同。¹³例如，专家委员会指出，根据塞内加尔适用于私营部门所有工人和雇主的劳工法第 L6 至 L29 条，自主或独立工人，特别是在非正规经济和农业中的工人，也享有受公约保障的工会权利。¹⁴同样，专家委员会在根据 1921 年《(农业)结社权利公约》(第 11 号)作评论时，它指出有一个非正规经济部门的工会于 2004 年在马拉维进行了登记。¹⁵

50. 理事会结社自由委员会(CFA)审查了若干个与非正规经济问题有关的控诉。例如，一个与阿根廷有关的案例，在此案中，报纸和杂志的供应商公会声称，由于修订立法，会员的活动被划入不受劳工法规规范的商业活动类别，会员的身份由“工人”变成了“贸易商”，工会的组织权因此被剥夺，¹⁶结社自由委员会重申，“秉持结社自由的原则，所有工人，除武装力量和警察人员外，都应享有建立和加入自己选择的组织的权力。因此，用于确定某些人员是否享有该权利的标准，不是基于雇佣关系是否存在，因为它往往是不存在的，例如，一般来说农业工人、自营就业工人或自由职业者就是这种情况，然而，他们仍应享有组织的权利。”¹⁷在秘鲁的一个案例中，公共部门清洁工工会声称注册申请被拒，因为注册申请没有指明管辖(公共或私营)工人的劳动法律制度，以及因为工会成员是根据秘鲁《民法典》规定的非个人服务合同招聘的，¹⁸结社自由委员会重申，所有工人，无任何区别，无论他们是终身、或长期受雇、或是合同制员工，都应享有建立和加入他们自己选择的组织的权利。

⁸ 第 87 号公约：波兰 - 专家委员会意见，2011 年。

⁹ 第 87 号公约，针对出口加工区的工人：孟加拉国 - 专家委员会意见，2010 年；以及巴基斯坦 - 专家委员会意见，2010 年，以及针对农业工人，加拿大(阿尔伯达省，安大略省和新不伦瑞克省) - 专家委员会意见，2010 年；洪都拉斯 - 专家委员会意见，2010 年；

¹⁰ 第 98 号公约：专家委员会意见，2009 年。

¹¹ 第 98 号公约：专家委员会意见，2011 年。

¹² 第 87 号公约：专家委员会意见，2011 年。

¹³ 第 98 号公约：白俄罗斯 - 专家委员会意见，2011 年；冈比亚 - 专家委员会意见，2010 年。

¹⁴ 第 98 号公约：专家委员会直接要求，2012 年。

¹⁵ 第 11 号公约：专家委员会意见，2010 年。

¹⁶ 结社自由委员会，第 2221 号案件，第 332 次报告，第 214-227 段。

¹⁷ 国际劳工组织：国际劳工组织理事会结社自由委员会的原则和决定摘要，第 5 版(修订)(日内瓦，2006 年)，第 222 段。

¹⁸ 结社自由委员会，第 2687 号案件，第 357 次报告，第 891 段。

强迫劳动

51. 根据 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)第 2(1)条,“强迫劳动”一词的定义是“强迫**任何人**从事的一切劳动或服务”(强调为增加内容)。因此,此定义包括所有类型的工作、服务和就业,无论它们在哪个行业或部门,包括非正规经济。《强迫劳动公约》不包含任何限制其适用于某些类别工人的规定,其设计目的是保护所有人。

52. 专家委员会已确定了非正规经济中强迫劳动的许多情形。它的若干评论涉及:出于色情或劳动剥削目的的人口贩运;对诸如移民工人、家庭工人或土著工人等弱势类别工人施加的强迫劳动的案例;以及在非正规经济中经常发生的,在诸如奴隶或债务劳役的依赖关系中强加的强迫劳动。¹⁹除了以刑事犯罪起诉这些刑事犯罪做法外,专家委员会已呼吁采用综合办法打击和预防这些犯罪。在强调预防的重要性的同时,专家委员会强调国家打击强迫劳动的计划或战略应包括提高广大民众,特别是弱势群体的认识的活动,以及与贫困作斗争的措施,以期确保潜在受害者的经济独立和改善最脆弱类别人口的经济状况。²⁰

53. 法规覆盖不到和执行不力,特别是对非正规经济,造成了一个强迫劳动做法可在其中滋生但却不被发现的环境。例如,就移民家庭工人而言,专家委员会已要求有关政府通过专门针对这类工人所面临的困难情况的立法规定,保护他们免受虐待。²¹专家委员会还呼吁通过监控私营招聘机构、禁止雇主扣押工人的护照、消除针对家政和其他移民工人的基本权利的所有其他限制来保护移民工人。²²专家委员会指出对非法移民的惩罚进一步加重了非法移民的脆弱性,并已要求政府采取必要的措施,保护移民工人免于从事强迫劳动,无论他们是否具有合法身份。²³由于健全的立法框架在实践中的适用有时会受到执法不力的阻碍,专家委员会经常呼吁要加强劳动监察和执法机制,²⁴包括提供充足的人力和物力资源,以使劳动监察员能够在全国各地快速、高效、安全地巡视,从而让他们深入监察偏远地区和隐蔽形式的劳动,特别是非正规经济中的情况。

¹⁹ 国际劳工组织:将劳工法的适用范围扩大到非正规经济,国际劳工组织监督机构关于非正规经济的意见摘要(以下简称“非正规经济摘要”)(日内瓦,2010年),第14页。

²⁰ 参见,例如,第29号公约:毛里塔尼亚-专家委员会意见,2013年。

²¹ 参见,例如,第29号公约:沙特阿拉伯-专家委员会意见,2010年。

²² 参见,例如,第29号公约:印度尼西亚-专家委员会意见,2009年。

²³ 参见,例如,第29号公约:意大利-专家委员会直接要求,2010年。

²⁴ 参见,例如,第29号公约:巴西-专家委员会意见,2012年;秘鲁-专家委员会意见,2013年;以及西班牙-专家委员会直接要求,2013年。这些国家都建立了专门打击强迫劳动的劳动监察部门。

54. 一旦发现强迫劳动的受害者，应提供必要的协助以使他们维护自己的权利，并就他们遭受的任何虐待提出控诉。²⁵ 经济援助和康复的补充措施有助于确保他们不会重新陷入强迫劳动，而且非常重要是采取措施将他们纳入正规经济，包括与就业有关的服务，物资援助(现金或实物)以及教育或职业培训。²⁶

童 工

55. 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)的通过，旨在实现彻底废除童工劳动，它适用于**所有**受雇于任何职业的**儿童**(第 2 条)。同样地，1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)涵盖了年龄在 18 岁以下的**所有**儿童(第 2 条)，其定义的最恶劣形式的童工劳动(第 3 条)隐含包括那些发生在非正规经济中的童工劳动。

56. 在童工方面，专家委员会一直系统地强调，在非正规经济中工作的儿童的情况特别值得关注，当发生一般劳工立法将非正规经济中的工人排除在法律覆盖范围之外的情况时，则呼吁修改立法。²⁷ 因此，专家委员会满意地注意到某些国家采取立法措施纠正这种情况。²⁸ 为了通过包括劳动监察在内的监控机制解决非正规经济中的童工劳动问题，专家委员会已呼吁采取必要的措施加强能力和加大对非正规经济的劳动监察力度。一些国家，尤其是拉丁美洲国家，在这方面已通过与政府和非政府机构的联系来调整和加强劳动监察部门。²⁹ 多哥已与国际劳工组织国际消除童工劳动项目(ILO-IPEC)合作，共同编写了一本有关童工问题的劳动监察员实用培训手册。专家委员会还注意到某些非传统监控机制的开发，如在国际劳工组织国际消除童工劳动项目开发的童工劳动监控系统(CLMS)中，³⁰ 本地监视员团队参加劳动监察员的工作。³¹ 专家委员会还表彰了若干国家采取具体措施打击非正规经济中童工劳

²⁵ 参见，例如，第 29 号公约：黎巴嫩 - 专家委员会意见，2011 年；秘鲁 - 专家委员会意见，2011 年(2012 年全面调查，第 295 段)。

²⁶ 巴西向从强迫劳动中解救出来的工人提供三个月的失业救济金和参加扫盲计划的渠道。在尼泊尔，举办职业培训及相关课程以使获得解放的债役劳工(kamaiyas)能够设立微型企业和从事其他创收活动。

²⁷ 第 138 号公约：阿尔及利亚 - 专家委员会意见，2009 年；尼日利亚 - 专家委员会意见，2012 年；俄罗斯联邦 - 专家委员会意见，2008 年；斯威士兰 - 专家委员会意见，2011 年；以及第 182 号公约：巴林 - 专家委员会意见，2011 年；尼泊尔 - 专家委员会直接要求，2010 年；新西兰 - 专家委员会意见，2010 年；尼日尔 - 专家委员会意见，2011 年。

²⁸ 第 138 号公约：阿根廷 - 专家委员会意见，2009 年；肯尼亚 - 专家委员会意见，2009 年；西班牙 - 专家委员会意见，2010 年；以及第 182 号公约：哥斯达黎加 - 专家委员会意见，2011 年；蒙古 - 专家委员会直接要求，2010 年；波兰 - 专家委员会直接要求，2010 年。

²⁹ 阿根廷、巴西、尼加拉瓜以及贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那。

³⁰ 在阿尔巴尼亚、肯尼亚、马拉维、斯里兰卡、土耳其和乌克兰。

³¹ 2012 年全面调查，第 344 段。

动方面所取得的成功。³² 此外，国际劳工组织国际消除童工劳动项目正在与一些国家政府合作，开展保护非正规经济中劳动儿童并将他们从这种劳动中解救出来的项目。³³

57. 鉴于全球童工在正规和非正规经济的农业部门中所占的比例非常高，专家委员会强调了在该部门有效实施这两项公约的重要性。在这方面，专家委员会注意到约旦 2008 年修订立法，将范围扩大到包括“所有工人”³⁴。专家委员会也注意到埃及在人力和移民部内设立了一个农业部门童工调查单位，伯利兹针对香蕉种植园招聘了更多的劳动监察员，以及萨尔瓦多对甘蔗行业大力开展监督和检查活动。³⁵ 巴西已整编了特别巡回检查组(GEFM)，并扩大了劳动监察员的行动，以加强对正规和非正规经济的检查，将非法劳动中的儿童和未成年人解救出来，并引导他们进入社会保护网。³⁶

58. 专家委员会也呼吁修订那些明确将家庭工作和家政工作排除在外的国家立法，以使公约生效。例如，继这类要求之后，专家委员会已满意地注意到，肯尼亚和赞比亚分别对各自的法律作了修改，以扩大对在家庭企业中工作和从事无薪工作的儿童的保护。³⁷ 同样地，专家委员会饶有兴趣地注意到，科威特通过了规定家庭工的最低年龄为 20 岁的法令，菲律宾 1999 年第 4 号法令的修正令将最低年龄的规定适用于家庭和住户服务部门。在诸如印度尼西亚、莱索托和斯威士兰等国家，正在讨论中的立法草案将对家庭工人适用最低年龄规定。³⁸

59. 大会标准实施委员会(以下简称“大会委员会”)在审查个案时，经常强调有必要解决非正规经济中缺乏劳工权利保护的问题。³⁹ 例如，2004 年审查乌克兰实施第 138 号公约的情况时，大会委员会表示希望由乌政府与国际劳工组织/国际消除童工劳动项目发起的技术合作计划来解决在非正规经济中工作的 16 岁以下的儿童问题，包括通过加强有关非正规经济的劳动监察机关的能力。2008 年，针对赞比亚实施第 138 号公约的情况，大会委员会指出了儿童缺乏义务教育以及大批低于法定最低年龄的儿童在非正规经济中劳动的问题。大会委员会已呼吁加强劳动监察的能力和范

³² 例如：越南对于年龄在 15 岁以下的单干户儿童的政策包括将他们推荐到社会服务中心，以及鼓励他们的家庭支持他们上学或参加职业培训；智利的桥梁计划解决陷入了或有陷入非正规经济风险的儿童的需要；以及纳米比亚的消除童工劳动行动计划(2008-12 年)已使非正规经济中工作的儿童的问题主流化(2012 年全面调查，第 347 段)。

³³ 包括在孟加拉国、加纳、肯尼亚、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国和乌干达，2012 年全面调查，第 347 段)。

³⁴ 2012 年全面调查，第 349 段。

³⁵ 同上，第 352 段。

³⁶ 第 138 号公约：巴西 - 专家委员会直接要求，2011 年。

³⁷ 2012 年全面调查，第 357 段。

³⁸ 同上，第 359 段。

³⁹ NORMLEX 网站上提供了大会委员会的结论和讨论记录。

围,以确保为所有儿童,包括那些单干户或在非正规经济中工作的儿童提供保护,使之免于从事童工劳动。⁴⁰

歧 视

60. 就业和职业中的平等和非歧视是一项基本原则和**所有**男子和妇女有权享有的人权。⁴¹ 无论是 1951 年《同酬公约》(第 100 号)或是 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)都不允许对适用范围作出限制,这两个公约适用于所有部门的活动,公共部门和私营部门,并隐含地适用于正规和非正规经济。无论是第 100 号公约还是第 111 号公约都没有规定限制**对于个人或分支活动**的适用范围。然而,在非正规经济中在法律和实践上对这些公约的实施仍然是一个挑战。

61. 虽然专家委员会就第 100 号和 111 号公约的实施问题只明确地提及了几个国家的非正规经济,但它在国家平等政策的背景下间接地处理了与非正规经济相关的问题。在这方面,专家委员会已强调有必要采取措施改善妇女和某些少数民族的整体就业情况和地位,特别是通过消除陈旧观念,消除在妇女、少数民族和某些类别的弱势工人(特别是移民工人、家庭工人和残疾人员)之间的职业隔离和集中于低薪活动或无酬家庭工作的情况。

62. 第 111 号公约明确涵盖了非薪金工作,包括那些属于单干户的人员,如作为雇主或作为无酬的家庭工人。“职业”一词系指行业、专业或执行的工作类型,不论经济活动的部门或专业地位。传统的职业,如那些土著民族所追求的职业,包括自给农业、手工业生产和狩猎,也是公约的含义范围内的“职业”。⁴² 专家委员会已注意到若干国家在采取措施,有时是作为国家平等计划的组成部分,改善某些族裔或社会团体以及妇女获得自营就业(妇女创业)、信贷、土地和其他商品和服务的渠道方面所取得的进展。⁴³ 专家委员会还提请注意移民家庭工人的脆弱性,注意由于雇佣关系的性质、缺乏法律保护、有关性别角色的陈旧观念,以及贬低这类就业的多种形式的歧视。⁴⁴ 海地通过的“家庭工作法案”已将这些工人纳入了《劳动法典》规定的范围,包括那些禁止歧视的规定。⁴⁵

⁴⁰ 参见,例如,大会委员会的结论,分别涉及阿塞拜疆(2011 年,第 138 号公约)、中非共和国(2010 年,第 138 号公约)、中国(2008 年,第 182 号公约)、乌克兰(2004 年,第 138 号公约)和乌兹别克斯坦(2010 年,第 182 号公约)。

⁴¹ 全面调查,2012 年,第 649 段。

⁴² 全面调查,2012 年,第 752 段。

⁴³ 参见,例如,第 111 号公约:多米尼加 - 专家委员会直接要求,2010 年;冈比亚 - 专家委员会直接要求,2011 年;印度 - 专家委员会意见,2008 年;莱索托 - 专家委员会直接要求,2011 年;摩洛哥 - 专家委员会意见,2009 年;以及尼加拉瓜 - 专家委员会直接要求,2008 年。

⁴⁴ 第 100 号公约:黎巴嫩 - 专家委员会直接要求,2011 年;第 111 号公约:阿拉伯叙利亚共和国 - 专家委员会直接要求,2011 年。另请参阅 2012 年全面调查,第 756 和 795 段。

⁴⁵ 2012 年全面调查,第 796 段。

63. 大会委员会已加强了这种方法。例如，2009 年，针对第 100 号公约在毛里塔尼亚实施的情况，大会委员会敦促该国政府与雇主组织和工人组织协商，采取包括通过扩大教育和培训机会的必要措施，缩小男女薪酬之间的巨大差距，包括在非正规经济中这样做，以及增加妇女的机会以获得通向更广泛的就业和职业机会的渠道。

(ii) 就 业

64. 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)要求推行一种旨在促进充分就业、生产性就业和自由选择就业的积极政策，该政策的目的在于确保“凡能够工作并寻求工作的人都可以获得工作”(第 1 条)。它还要求政府在制定和实施就业政策时咨询雇主和工人的代表对于就业政策的意见，以期充分照顾到他们的经验和见解(第 3 条)。

65. 1984 年《就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)要求对凡是存在非正规经济的地方采取措施，逐步地将工人从非正规经济转移到正规经济中(第 9 段)。它还补充道，国家就业政策应认识到非正规经济在制度化经济结构之外的经济活动中作为就业机会提供者的重要性。应制定和实施促进就业的计划，在城市和农村地区鼓励在个体作坊的家庭工作和独立工作。也应采取措施促进正规和非正规经济之间的互补关系，并为非正规经济中企业的事业提供更宽广的渠道，用以获得资源、产品市场、信贷、基础设施、训练设施，技术专长和改良技术，以便促进它们逐步融入国民经济(第 27 至 29 段)。

66. 其他与就业相关的标准，包括 1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)、2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)⁴⁶、1948 年《职业介绍设施公约》(第 88 号)⁴⁷、1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)⁴⁸、以及 2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)⁴⁹，也都包含与非正规经济工人特别相关的规定。

67. 1998 年《中小型企业创造就业建议书》(第 189 号)呼吁考虑出台包括具体措施和鼓励措施的政策，以便协助和提升非正规经济，使之成为有组织部门的一部分(第 6(3)段)。2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)又呼吁，政府应促进合作社发挥重要作用，将往往是边缘化的维持生存的活动转变为受法律保护的工作，从而逐步完全融入主流经济生活(第 9 段)。

68. 专家委员会在 2010 年有关就业文书的全面调查中强调了非正规经济的重要性。在承认工人逐步进入正规经济主流这一最终目标的同时，专家委员会强调应通过持续的经济和社会发展实现这一目标，在此期间提供给非正规经济的援助，作为实现充分的生产性就业和减少贫困政策的组成部分，应包括采取措施，将获得公正、财

⁴⁶ 参见，尤其是第 3(d)，5(h)和 11(1)段。

⁴⁷ 第 1(2)条。

⁴⁸ 第 2(3)条。

⁴⁹ 第 5 段。

产权利、劳工权利扩展到惠及非正规经济中的工人和企业。⁵⁰ 专家委员会鼓励各国政府作出努力，将未经注册的工人纳入正规经济，并注意到巴西的非正规就业显著减少，而在其主要城市中心注册的员工人数增长了 6.5%。⁵¹ 对于蒙古，专家委员会注意到，2010-12 年期间的非正规经济行动计划得以通过，而非政府组织建立了一个面向非正规工人的组织。⁵²

69. 在对第 122 号公约实施情况的许多评论中，专家委员会审查了针对非正规经济部门所采取的措施，特别是涉及生产性就业和减贫⁵³、未申报就业⁵⁴、减少非正规就业⁵⁵、微型企业和合作社⁵⁶、数据采集⁵⁷、社会伙伴参与⁵⁸ 和国际劳工组织的技术援助(例如在蒙古、塞内加尔⁵⁹ 和赞比亚)的问题。专家委员会还定期强调，就业的政策措施要充分考虑到社会合作伙伴的经验和见解，包括那些在农村部门和非正规经济中工作的意见。⁶⁰

70. 有关厄瓜多尔实施第 88 号公约的情况，专家委员会表示注意到通过社会保障和税收提供奖励有助于正规划工人的地位，以及为向非正规经济中的工人提供就业公共服务建立一个中心的计划。⁶¹ 在针对乌拉圭实施第 181 号公约情况的评论中，

⁵⁰ 国际劳工组织：关于就业文书的全面调查，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 99 届会议(日内瓦，2010 年)，第 695-697 段。

⁵¹ 第 122 号公约：巴西 - 专家委员会意见，2012 年。

⁵² 第 122 号公约：蒙古 - 专家委员会意见，2011 年。

⁵³ 第 122 号公约：玻利维亚多民族国 - 专家委员会直接要求，2012 年；喀麦隆 - 专家委员会直接要求，2011 年；中国 - 专家委员会意见，2008 年；萨尔瓦多 - 专家委员会意见，2012 年；蒙古 - 专家委员会意见，2011 年；尼加拉瓜 - 专家委员会直接要求，2011 年；塞内加尔 - 专家委员会意见，2012 年；塔吉克斯坦 - 专家委员会直接要求，2012 年；泰国 - 专家委员会意见，2012 年；以及乌干达 - 专家委员会意见，2012 年。

⁵⁴ 第 122 号公约：波斯尼亚和黑塞哥维那 - 专家委员会直接要求，2011 年；保加利亚 - 专家委员会直接要求，2011 年；希腊 - 专家委员会意见，2012 年；拉脱维亚 - 专家委员会直接要求，2011 年；波兰 - 专家委员会意见，2012 年；以及土耳其 - 专家委员会直接要求，2012 年。

⁵⁵ 第 122 号公约：巴西 - 专家委员会意见，2012 年；印度 - 专家委员会意见，2012 年；蒙古 - 专家委员会意见，2011 年。

⁵⁶ 第 122 号公约：哥斯达黎加 - 专家委员会意见，2011 年；厄瓜多尔 - 专家委员会意见，2012 年；以及莫桑比克 - 专家委员会直接要求，2011 年。

⁵⁷ 第 122 号公约：伊拉克 - 专家委员会直接要求，2012 年；突尼斯 - 专家委员会意见，2012 年。

⁵⁸ 第 122 号公约：阿尔及利亚 - 专家委员会意见，2012 年；阿塞拜疆 - 专家委员会直接要求，2012 年；巴巴多斯 - 专家委员会意见，2012 年；喀麦隆 - 专家委员会直接要求，2011 年；智利 - 专家委员会意见，2012 年；哥斯达黎加 - 专家委员会意见，2011 年；加蓬 - 专家委员会直接要求，2011 年；危地马拉 - 专家委员会意见，2012 年；洪都拉斯 - 专家委员会意见，2010 年；约旦 - 专家委员会意见，2012 年；黎巴嫩 - 专家委员会直接要求，2012 年；马达加斯加 - 专家委员会意见，2012 年；蒙古 - 专家委员会意见，2011 年；摩洛哥 - 专家委员会意见，2011 年；巴布亚新几内亚 - 专家委员会直接要求，2012 年；苏丹 - 专家委员会意见，2012 年；塔吉克斯坦 - 专家委员会直接要求，2012 年；突尼斯 - 专家委员会意见，2012 年；也门 - 专家委员会直接要求，2012 年；赞比亚 - 专家委员会意见，2010 年。

⁵⁹ 第 122 号公约：塞内加尔 - 专家委员会意见，2012 年。

⁶⁰ 非正规经济摘要，同前，第 14 页。

⁶¹ 第 88 号公约：厄瓜多尔 - 专家委员会直接要求，2010 年。

专家委员会表示也注意到一份集体协议中提出的新方法；在该协议中，“协议各方宣布通过在国家就业局(DINAE)注册的公司提供工人，这成为打击非正规就业和促进体面劳动的手段。”⁶²

71. 在 2010 年审查泰国实施第 122 号公约的情况时，大会委员会在注意到所采取的振兴经济和保护国家中最贫穷人口的措施后，要求提供进一步的有关信息，说明所取得的成果和为劳动力市场上诸如残疾工人和农村妇女以及非正规经济中的工人等最脆弱类别工人提供的保护措施。

(iii) 社会保护

社会保障

72. 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)旨在就社会保障对人口的覆盖面而言实现社会可接受的最低水平的保护，以期以同国家的经济发展相适宜的方式逐步实现广泛覆盖的目标。2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)提供了一种新工具，用以协助各国将社会保障扩至惠及所有有需要的人，承认建立可持续的社会保障制度是有助于向正规就业转型的一个重要因素。它为建立和维护作为国家社会保障制度的一个基本要素以及作为横向和纵向扩大社会保障范围战略的组成部分的社会保护底线提供了指导。鉴于纵向覆盖范围是基于第 102 号公约所载明的模式和随后通过的更高标准，以及大多关注的是结构性经济的覆盖，其横向覆盖范围旨在将一些基本的医疗卫生服务和收入保障逐步扩至惠及有需要的人。那些受关切的人大部分在非正规经济中，因此，目标首先是使他们摆脱赤贫，然后逐步使他们能够获得更多的生产性就业机会。因此，为了有效促进从非正规向正规就业转型的进程，在提供基本的社会保护担保时，应结合教育、卫生、社会保障、就业和劳工、以及经济和财政等领域的政策，开展有效协调，使这项工作成为全面连贯总体公共政策的一部分。

73. 对移民工人权利的保护，包括在接收国和输出国之间，通过双边或多边协定，确保在社会保障覆盖面和权利方面的平等待遇，以及移民已获得的或在获得过程中的社会保障权利的维护和可携性。1962 年《(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号)和 1982 年《维护社会保障权利公约》(第 157 号)载有这方面的重要原则。⁶³

74. 专家委员会一直认为，就业的非正规性质不能被用以拒绝向受伤工人或其家属提供社会保障给付，例如，当审查 1925 年《(事故赔偿)同等待遇公约》(第 19 号)的实施情况时，就确认了这一原则。⁶⁴ 专家委员会还认为，存在较严重的社会保障

⁶² 第 181 号公约：乌拉圭 - 专家委员会意见，2010 年。

⁶³ 一些国家采取单方面措施以向在国外工作的本国国民提供自愿保险的形式(约旦、墨西哥)或为他们提供在自愿基础上加入国家社会保障计划的权利的形式(菲律宾)来弥补可能存在的覆盖差距。

⁶⁴ 第 19 号公约：西班牙 - 专家委员会意见，2007 年；泰国 - 专家委员会意见，2009 年和 2010 年。

欺诈和逃费现象，且其中有很大一部分人口从事非正规经济的国家，需要建立一项旨在扩大保障范围从而惠及这些类别人口的全面社会保障战略。⁶⁵

75. 在审查检第 102 号公约实施情况时，专家委员会认为，需要出台针对非正规经济和最脆弱类别人口的更有效的计划，以确保实现最大数目的工人得到公约就每一项公认意外规定的给付目标。⁶⁶ 专家委员会还认为实施《第 102 号公约》和《第 202 号建议书》应平行进行，发挥协同和互补效应，因此，政府应提供信息，确定有关方法以使新的社会保护机制与现有的社会保障体系协调一致。

76. 在审查海地执行若干有关就业伤害公约的情况时，⁶⁷ 专家委员会呼吁海地政府设想，作为一个优先事项，建立各种机制，向包括非正式工人及其家庭在内的全部的人口提供获得基本卫生保健和最低收入的保障。

职业安全与卫生

77. 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)适用于经济活动的**所有**部门和这些部门中的**所有**工人。虽然它包含了一些灵活性的条款，对于经济活动的某些特殊部门在应用中会出现实质性特殊问题者，诸如海运或捕鱼，得部分或全部免除应用本公约(第 1(2)和 2(2)条)，但是这些排除并非是永久性排除，而是希望逐步取得进展以实现公约的全面适用，扩大覆盖面以囊括被排除类别的工人。同样地，2006 年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)规定国家职业安全与卫生体制应覆盖微型企业、中小型企业 and 非正规经济(第 4(3)(h)条)。

78. 尽管第 155 号公约允许排除有限类别的工人，但专家委员会认为成员国和社会伙伴应审核这些排除情况的持续适宜性。⁶⁸ 例如，巴西正在做出努力，将职业安全与卫生(OSH)立法的适用性扩大到涵盖非正规经济；塞浦路斯正在对《安全与卫生法》进行修订以将其覆盖范围扩大到家庭工人的进程中；新加坡已通过了新的职业安全与卫生立法，涵盖经济活动的所有部门和所有工作场所；以及土耳其，涵盖了所有活动和工作场所的职业安全与卫生立法草案正在审议通过的进程中。⁶⁹ 虽然一些诸如奥地利、捷克共和国和瑞典的国家已通过了立法，规范家庭工人和家庭工人的工作条件，其中包含了一些针对职业安全与卫生的规定，但是在包括哥伦比亚、

⁶⁵ 第 102 号公约：玻利维亚多民族国 - 专家委员会意见，2009 年；秘鲁 - 专家委员会意见，2009 年。

⁶⁶ 第 102 号公约：尼日尔 - 专家委员会意见，2012 年。

⁶⁷ 1921 年《(农业)工人赔偿公约》(第 12 号)、1925 年《工人(事故)赔偿公约》(第 17 号)、以及 1925 年《(事故赔偿)同等待遇公约》(第 19 号)。

⁶⁸ 国际劳工组织：职业安全与卫生。国际劳工组织：有关 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)，1981 年《职业安全与卫生建议书》(第 164 号)和附带于 1981 年《职业安全与卫生公约》的 2002 年议定书的全面调查，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 98 届会议，(日内瓦，2009 年)，第 46 段。

⁶⁹ 同前，第 43 和 44 段。

德国、匈牙利、意大利、新加坡和联合王国的其他国家，自营就业工人系由国家职业安全与卫生规定所覆盖。⁷⁰

79. 专家委员会努力确保职业安全与卫生规定实际应用于非正规经济。例如，在涉及 1985 年《职业卫生设施公约》(第 161 号)时，专家委员会注意到，在布基纳法索，与国家职业卫生服务政策配套的行动计划将覆盖非正规经济和农业部门。⁷¹ 在涉及 1988 年《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号)时，专家委员会要求多米尼加共和国政府提供资料，说明如何保证该公约适用于所有建筑活动和所有有关的工人，无论他们是注册的，未注册的，或自营就业的，包括有关未注册的或在非正规经济中工作的建筑工人的情况。⁷² 此外，在涉及第 167 号公约时，专家委员会饶有兴趣地注意到巴西在 2011 年创建的一个“真实失业率”指标，该指标将纳入非正规经济中的工人的劳动力市场统计，有助于更准确地识别建筑业中未注册的工人和将公约适用于他们。⁷³

(iv) 社会对话

劳动行政管理和劳动监察

80. 1987 年《劳动行政管理公约》(第 150 号)设想将劳动行政管理系统的功能扩大到将在法律上尚未计入受雇人员之列的某些类别工人的活动列入进来，上述人员类别如下：“不请外来帮工的佃农、分成佃农和相似类别的农业工人；不请外来帮工而在按本国实践被理解为非正规部门中工作的自营就业工人”(第 7 条)。1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)适用于工商业工作场所，而 1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)覆盖商业和非商业的农业单位。第 129 号公约中包含重要的治理原则，这些原则是努力通过建立和运作针对农业工人及其家庭的劳动监察制度来解决非正规经济和贫穷问题的关键。此外，2001 年《农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)拓展了针对农业劳动监察的范围和需要。

81. 在大多数国家，劳动监察的范围系由一般劳动立法来定义，而法律中的决定因素往往是已存在的雇佣或学徒关系。⁷⁴ 在这方面，专家委员会已注意到在土耳其，为了将监察的范围扩大到非正规经济中的企业，监察官员必须决定雇员是否投保，并将有关那些未投保的受雇人员的信息提交给社会保障机构。专家委员会也已注意

⁷⁰ 同前，第 41 段。

⁷¹ 第 167 号公约：布基纳法索 - 专家委员会意见，2010 年。

⁷² 第 167 号公约：多米尼加共和国 - 专家委员会意见，2011 年。

⁷³ 第 167 号公约：巴西 - 专家委员会意见，2012 年。

⁷⁴ 国际劳工组织：劳动监察。国际劳工组织：关于 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)、附带于 1947 年《劳动监察公约》的 1995 年议定书、以及 1947 年《劳动监察建议书》(第 81 号)、1947 年《(采矿和运输业)劳动监察建议书》(第 82 号)、1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)、以及 1969 年《(农业)劳动监察建议书》(第 133 号)的报告全面调查，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 95 届会议(日内瓦，2009 年)第 21 和 22 段。

到通过了一项行动计划，通过提高对非正规经济弊端的认识、促进就业注册、简化立法和程序、制定一个有效的监控制度和制裁、以及加强数据共享和在各有关机构之间进行协调等来整顿非正规经济。⁷⁵

82. 为数不多的几个国家已根据关于将劳动监察系统扩大到合作社成员的第 129 号公约第 5(1)条作出了正式声明。⁷⁶ 在一些欧洲国家，劳动监察员向自营就业的农业工人、农民、佃农、在农场工作的家庭成员提供职业安全卫生训练。在挪威，“工作环境法案”的适用已扩展到许多不雇用工人的农业企业。⁷⁷

83. 专家委员会已呼吁各国政府考虑将劳动行政管理制度逐步扩大到在法律上尚未计入受雇人员之列的工人。在这方面，专家委员会饶有兴趣地注意到，在摩尔多瓦共和国，非正规经济中的企业和工人属于有关劳动监察和求职人员就业和社会保护立法的范围。劳动监察部门已在此框架内跟踪和协助将在正规部门企业的非正规就业合法化。⁷⁸

(v) 贯穿战略目标和涵盖特定类别工人的文书

84. 某些其他标准贯穿国际劳工组织的四项战略目标，如 2010 年《艾滋病毒和艾滋病建议书》(第 200 号)。其他的诸如 1958 年《种植园公约》(第 110 号)、1996 年《家庭工作公约》(第 177 号)、1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号)、1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)、1949 年《移民就业公约(修订本)》(第 97 号)、1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、2007 年《关于渔业部门工作的公约》(第 188 号)、以及 2011 年家庭工人公约(第 189 号)适用于通常活跃于非正规经济中的工人类别。

85. 其他暗含与非正规经济相关的文书包括：1946 年《(非工业部门就业)未成年人体格检查公约》(第 78 号)、1949 年《保护工资公约》(第 95 号)、以及 1981 年《有家庭责任工人公约》(第 156 号)适用于**所有**部门的经济活动和**所有**类别的工人。1962 年《社会政策(基本宗旨和准则)公约》(第 117 号)要求批约国采取针对独立生产者和领薪工人的具体措施(第 5 条)。1985 年《劳动统计公约》(第 160 号)所覆盖的包括了从事经济活动的人口(第 1 条)，而 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)适用于**所有**受雇佣妇女，包括那些从事非典型形式的依赖性工作的妇女(第 2 条)。

⁷⁵ 第 81 号公约：土耳其 - 专家委员会意见，2010 年。

⁷⁶ 阿尔巴尼亚、捷克共和国、拉脱维亚和斯洛伐克。

⁷⁷ 2006 年全面调查，第 32 段。

⁷⁸ 第 150 号公约：摩尔多瓦共和国 - 专家委员会直接要求，2010 年。

2.2. 国家层面的监管环境

2.2.1. 法律框架

86. 根据劳工立法和社会保护，非正规经济中的工人得不到承认、注册或规范。⁷⁹ 其他工人可能在理论上受到这种保护的覆盖，但在实践中都无法获得现有的社会和劳动保护。使非正规经济中千百万工人和企业摆脱非正规性进而纳入到法律的保护下将是迈向人人享有体面劳动的重要一步。

87. 在这方面，各国已针对各自所面临的主要挑战通过了不同的方法，将这些工人疏导到正规就业中，并为他们提供更好的社会 and 劳动保护。在发达国家，立法的根本目标是通过制裁非法就业(尤其是非法移民工人就业)和未申报的就业与鼓励雇主申报工人的奖励相结合的措施来消除非正规经济。在非正规经济占整体就业较大比例的国家中，重点往往是放在将立法框架扩大到涵盖非正规经济中的工人，并采取措施便利他们融入正规经济。虽然在大多数国家，劳工立法适用于**一般的工人**，但在其他国家，立法却排除某些常见于非正规经济类别的工人。⁸⁰

88. 虽然一些国家在扩大法律保护以惠及非正规经济工人方面已有所进展，但仍有许多工作要做。例如，据估计，所有家庭工人中只有 10%(或估计有 530 万人)得到了与其他工人同等程度的一般劳工立法的涵盖。相比之下，有近 30%，或约 1,570 万人却被完全排出在国家劳动立法范围之外。家庭工人和其他工人在劳动和社会保护方面存在着巨大的差距。所有家庭工人中有一半没有享受到法律对其正常的每周工时数设限，约 45%没有每周的休息时间。所有家庭工人中只有刚过半数的人在与其他工人平等的基础上享有最低工资保障，约有 5.9%的人所获工资低于最低工资。⁸¹

(i) 劳动和社会保护

劳动保护

89. 在一些国家，劳工立法的适用范围是非常广泛的，至少在理论上，适用于**所有**工人，包括那些在非正规经济中的工人。在某些情况下，已通过了具体立法，用以保护某些类别的工人，如家庭工人⁸²、在家工作的工人⁸³和自营就业工人。⁸⁴然而，

⁷⁹ 2012 年结论，第 9 段。

⁸⁰ 例如：玻利维亚多民族国和洪都拉斯的农村工人，卢森堡的家庭工人和黎巴嫩的在家工作的工人。

⁸¹ 国际劳工组织：世界各地的家庭工人：全球和区域统计以及法律保护的程(日内瓦，2013 年)。

⁸² 例如：阿根廷 2013 年关于建立针对家庭工人的特殊劳动合同制度的第 26844 号法案；布基纳法索 2010 年关于确定家庭工人工作条件的第 807/PRES/PM/MTSS 号法令；玻利维亚多民族国 2003 年关于规范家庭工人的第 2450 号法案；巴西 2013 年关于建立家庭工人与其他城乡工人平等劳动权利的第 72 号宪法修正案；尼加拉瓜 2008 年修改有关家政工作的《劳动法典》的第 666 号法令；瑞士 2010 年家庭工人雇用合同范本法令。

⁸³ 阿尔及利亚 1997 年确定家庭工人雇用关系具体制度的第 97-474 号行政法令。

即使非正规经济得到立法的覆盖,但其应用可能还是会受到由于普遍缺乏监控或执法能力所带来的阻碍。⁸⁵ 此外,大多数非正规经济中的工人可能不知道他们依据一般劳工立法在理论上享有受保护权。出于这种原因,某些国家有法律义务以特定类别的工人(如移民和家庭工人)能明白的语言将其劳动权利告知他们。⁸⁶

90. 在某些国家,非正规经济中的工人或部分⁸⁷ 或完全地被排除在劳工立法的适用范围之外。在其他国家,劳动法只适用于正式的雇佣关系,从而明确排除某些类别的弱势工人,如农业工人、家庭工人、自营就业工人或小型或微型企业业主。⁸⁸ 关于童工劳动的法律可能适用于正规和非正规经济。⁸⁹ 诸如西班牙的一些国家,已经通过了具体的规定,治理非正规经济中的儿童就业。在某些情况下,已作出了努力,将劳动监察员的权力扩大到覆盖非正规经济。⁹⁰

社会保护

91. 在一些国家,非正规经济中的工人被排除在社会福利之外。⁹¹ 相比之下,其他一些国家的覆盖率较高。虽然这可能涉及到一个国家的能力问题,但一些发展中国家确保覆盖所有居民,特别是就养老金而言。在某些情况下,退休养老金法律规定了非缴费型普遍⁹² 参保或须接受经济状况调查的退休养老金计划,⁹³ 从而确保正规

⁸⁴ 西班牙关于自营就业工人地位的第 20/2007 号法案。

⁸⁵ 第 182 号公约:安哥拉-专家委员会意见,2010 年;第 138 号公约:安哥拉-专家委员会直接要求,2010 年;塞内加尔-专家委员会意见,2010 年;以及第 150 号公约:摩尔多瓦共和国-专家委员会直接要求,2010 年。

⁸⁶ 例如,法国关于实施保护非法移民社会和财政权利以及打击非法工作的第 2011-1693 号法令的 2011 年 11 月 30 日令。

⁸⁷ 例如,卢旺达的《劳动法》明确将非正规经济中的工人排除在适用范围之外,但有关社会保障、工会组织以及卫生和安全的规定除外。第 62 号公约:卢旺达-专家委员会意见,2010 年。

⁸⁸ 参见,例如,第 138 号公约:阿尔巴尼亚-专家委员会意见,2010 年;布隆迪-专家委员会意见,2010 年;巴哈马-专家委员会直接要求,2010 年;科摩罗-专家委员会直接要求,2010 年;哈萨克斯坦-专家委员会直接要求,2010 年;委内瑞拉玻利瓦尔共和国-专家委员会意见,2010 年;以及第 182 号公约:柬埔寨-专家委员会直接要求,2010 年;卢旺达-专家委员会意见,2010 年;圣多美和普林西比-专家委员会直接要求,2010 年;前南斯拉夫马其顿共和国-专家委员会直接要求,2010 年。

⁸⁹ 例如,在阿根廷第 26390 号法令禁止 16 岁以下儿童从事所有形式的工作,不论是否有合约雇佣关系或工作有报酬。在其他国家,已将劳工立法的适用扩大到确保禁止正规和非正规经济中所有形式的童工劳动。在肯尼亚,虽然 2007 年就业法案仅适用于以服务合同受雇的雇员,因而适用于正规部门,但第 56 条规定,任何人不得雇用未满 13 岁的儿童,无论是以报酬或其他方式,从而有效地覆盖所有儿童,包括那些在非正规经济中的儿童。

⁹⁰ 例如在阿根廷、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西和尼加拉瓜。

⁹¹ 国际劳工组织:2010-11 年世界社会保障报告:在危机时代及以后提供覆盖,(日内瓦,2010 年)。

⁹² 例如,玻利维亚多民族国、博茨瓦纳、莱索托、毛里求斯、纳米比亚和尼泊尔。

⁹³ 例如,智利、哥斯达黎加和南非。

和非正规经济中的工人享受老年给付的权利。在其他一些国家,已通过了具体立法,将退休金和其他给付扩大到惠及非正规经济中的工人。⁹⁴

(ii) 创 业

92. 当评价某些地区和国家非正规经济规模的原因时,有必要审查其商业经营的法律和监管环境。监管框架应有利于协助转型到正规经济,并且应该对性别敏感。当设计一个对正规企业可持续发展有利的环境时,重要的是要通过或执行法律,设定最低劳工标准并承认基本的劳工权利。有几个国家已简化了劳动法律和程序,例如:减少或取消企业向劳动行政管理部门和社会保障部门登记所涉及的费用;简化通过公共就业办事处雇佣工人的要求、形式和程序;以及承认就业合约,不论其形式,并接受所有举证手段。

93. 在许多发展中国家,非正规经济在经济中占比很大,特别是在拉丁美洲,这些国家制定出了与微型、中小型企业(微中小型企业)相关的创造性解决方案。将非正规经济中庞大的工人群体纳入某种社会保护计划是主要的挑战。已采纳了两种方法,将重点放在降低正规化成本和/或提高生产率。例如,哥伦比亚的第 1429 号法令规定,向微型和中小型企业提供奖励以使其构架正规化(例如,通过减税),以及创造新的就业机会,特别是针对诸如 28 岁以下青年工人的弱势群体。提高生产率的措施包括:使微型和中小型企业的体制框架现代化,改善它们进入金融市场的渠道,为科技发展提供援助。⁹⁵

94. 2010 年,巴西“中小企业一般法案”创造了“个人微型企业家”的法律概念,并简化了注册,只缴一次费即可享受社会保障、医疗保健和产假。签发给正规个人微型企业家的证书为其获得市场及信贷提供了便利。据估计,已有 300 万工人以这种方式实现正规化。智利“2006 年中小企业法案”为转向一个对微型和小型企业正规化更有利的环境迈出了重要一步,并在监管框架和中小企业支持服务方面引入了一系列变革。

⁹⁴ 例如,印度 2008 年为无组织的工人设立社会保障计划(例如,包括公积金、工伤津贴、住房、儿童教育计划、提高工人技能、殡葬援助和老人院)的“无组织工人社会保障法”。该法涵盖整个国家,其对“无组织的工人”宽泛的定义包括了无组织部门中的以家庭为基础的工人、薪酬工人和自营就业工人,从而确保了对非正规经济的宽泛覆盖。贝宁的“社会保障法典”规定通过一项具体的法律,决定组织和运作一个面向自营就业工人、农业工人和非正规经济中的工人的特殊计划。贝宁的社会保障互惠互利协会是一个面向非正规经济中的工人提供疾病和养老给付的自愿性缴费社会保障计划。阿根廷第 1602/2009 号法令扩大了对父母失业或在非正规或家政部门工作的儿童提供家庭津贴。约旦新的社会保障法扩大社会保障覆盖面惠及雇主和自营工人,并设想未来覆盖农业工人和所有的企业,不论企业的规模大小。约旦也是第一个同意出台最低社会保护底线举措的阿拉伯国家。

⁹⁵ 多米尼加共和国,第 488-08 号法令。同样地,尼加拉瓜的第 645 号法令和秘鲁的第 28015 号法令的目的是,通过类似的措施,包括奖励为妇女、老年工人、残疾人和未成年人创造就业,为微中小型企业创造一个有利于竞争的商业环境。除了针对微型和小型企业的一般规定外,巴西的关于微型和小型企业的第 123 号和 128 号补充法令,也设立了特别条件,允许非正规工人成为合法的个体企业家(MEI),免除赋税,但固定的社会保障缴费除外,以使它们能受益于社会保护。

(iii) 未申报的工人及非正规经济

95. 大多数发达国家寻求通过打击非法移民和未申报工人的就业来解决非法就业问题。一些国家已经通过了法律，用以惩罚不申报工人和非法就业，特别是有关社会保障和税务欺诈方面。⁹⁶ 在某些情况下，违反这些法律的工人面临民事和刑事制裁的风险。

96. 未申报工人的部分问题可能源于雇主希望避免有时针对申报所要求的复杂和昂贵的行政手续。在关于加强打击未申报工作的第 2008/2035(INI)号决议中，欧洲议会已敦请会员国打击未申报工作和地下经济，尤其是要考虑提高对合法就业的奖励，奖励措施可包括增加免税收入范围，而对雇主而言，则可减少与合法就业相关的非工资成本。诸如西班牙的一些国家已采取措施，通过法律，奖励将未申报员工正规化的雇主。包括保加利亚、法国、德国和荷兰的一些国家也签订了行政合作双边协定，打击非法就业。

97. 尤其是包括意大利和西班牙在内的欧盟一些国家，已通过了立法来规范非法移民工人，并允许他们进入正规经济。主要资格条件之一是就业证明，无论是通过雇主担保、指定期间连续就业的文件或是对未来就业的承诺。阿根廷 2008 年第 26.476 号法令已加强了自 2003 年以来所取得的高水平的正规化，该法令促进和保护注册就业。已通过了一项就业正规化战略，其中包括减少针对新招聘人员的社会保障缴费(第一年缴费减半，第二年减 25%)和改善监察程序，以及各机构和各级政府之间的协调。

(iv) 特定类别的工人

98. 也应扩大现有的法律保护，以覆盖从事家庭劳动、家庭作业和农业等弱势类别的工人。例如，南非修订了 1997 年“就业基本条件法”，为家政工作设立了就业条件和最低工资。在亚洲和太平洋地区，将现有的法律扩大至并适用于弱势类别的工人，有助于确保他们的卫生、安全和财务保障。若干国家已扩大社会保障以惠及自营就业工人⁹⁷，特别是非正规经济中的弱势群体的工人，如市场工人(阿尔及利亚)和小型企业和手工业工人(毛里求斯和秘鲁)。

99. 一些国家已通过了覆盖非正规经济中特定类别工人的法律。例如，菲律宾 2013 年“家庭劳动法案”定义了“家庭劳动”和“家庭工人”的术语，并为他们设立了权利和保护条款。泰国 2010 年“家庭工人保护法案”要求雇主与家庭工人之间签

⁹⁶ 例如，比利时、保加利亚、法国、德国、意大利、斯洛伐克和瑞士。

⁹⁷ 例如，奥地利、巴林、克罗地亚、比利时和新加坡。在奥地利，自雇业者是依据关于特定群体的工人(自营就业专业人员(FSVG)和农业工人(BSVG))的两项法案以及关于自营就业者和独立企业家(GSVG)的涵盖所有其他类别自营就业工人的一般法律的社会保障规定来覆盖。比利时 2012 年修订了“劳资关系法”以引入一个可以通过诉求推翻的假定，即如果满足九个社会经济条件中的至少五个，那么在特定行业工作的自营就业人员事实上就是雇员。预计新的立法将对目标行业现有的和未来的自我雇佣关系产生一个显著的影响。

订含有最低限度信息的书面合同，并规定了 10,000 泰铢的违约罚款。对于生产出相同性质、质量和数量之产出的家庭工人，支付的工钱不得低于最低工资。该法案设立了一个“家庭工作保护委员会”，旨在就薪酬、安全和其他政策提供咨询，并允许劳动监察员进入家庭工人的工作场所。

第三章

向正规经济转型：一体化政策框架的作用

100. 尽管向正规经济转型和体面劳动是理想目标，但人们对正规化的含义及如何实现却持有不同的观点。有人认为，正规化即是增强机构的能力和延展服务，这种机构主要是并在历史上都是解决正规部门中工资性就业问题。正规化有时被狭隘地理解为仅是登记注册和对违法行为进行惩罚性制裁。这种方式在效果上可能会适得其反，因其没有考虑通向正规化的多种途径，大多数非正规经济从业者所面临有限的选择，也未考虑鼓励真正走出非正规经济的一系列激励措施。其他人则认为，应通过重新思考或重塑政策框架、手段及外展服务文化进一步深化改革以适应非正规经济的特殊情况。¹

101. 当今世界各种政策举措表明，没有一种通用的政策框架，而相反只有一套可以合并后纳入一体化政策框架并可适用于每个具体国家国情的多维方法。一刀切的政策应对的局限性表明，做出多种和形式丰富的应对是可能的。²采取的政策最经常的是同时针对以下目标：

- 通过专门针对可持续中小型和微型企业(MSMEs)发展的支持就业的宏观经济政策及部门政策促进正规就业；
- 通过制定扶持性政策和监管环境，减少正规化过程中的障碍，从而降低向正规化转型的成本，以减少非正规就业。同时，通过提高对正规化所带来的好处和保护的认识，保护工人权利，增加正规化后的福利(为中小型和微型企业经营发展服务，市场准入，生产资源，信贷计划，以及为非正规经济单位转型升级提供的培训和促进计划)；及
- 增加非正规经济中的体面工作，通过制定一项面向全民的国家社会保护底线，实行最低工资和卫生与安全激励措施，组织非正规经济中的工人加入工会，鼓励非正规企业共同加入生产企业集团或合作企业，支持社会经济企业和组织的发展。³

¹ 国际劳动组织，同前，2009 年。

² 国际劳动组织，同前，2008 年。

³ 国际劳动组织，同前，2011 年。

102. 鉴于非正规经济做出的经济贡献，人们普遍认为，所应制定的政策应承认非正规经济的重要性，并根据需要对其进行限制和管理，但最主要是提高生产率并改善非正规经济中工人的工作条件，以促进向正规化转型。目的在于使非正规活动成为处于发展势头的正规经济中的一部分，提供体面工作，提高生产率并促进经济增长。

103. 决策者面临的挑战，是适度兼顾促进正规化和抑制保留非正规化。国家的经验表明，那些扎根于社会对话、基于能力建设和全部资源对外开放的方法，以及非正规经济从业者所面临的专门的税收、金融和社会保障制度的具体挑战可以使正规化成为更具吸引力的一个选择并具有更持久的影响力。

104. 在非正规经济中，工作和生活条件往往交错在一起。改善工作条件也就意味着改善工人的心身状况和收入保障，及改善工作与其个人、家庭和社区生活的关系。传统上认为，工资调整、工作时间、生育保护及兼顾工作与家庭等问题在很大程度上不适用于非正规经济。因此，我们的优先行动领域是要证明，事实并非如此以及为此能做什么。

105. 政府在推动向正规化转型的过程中发挥主导作用。政府的政治意愿和承诺，以及适当的治理所需之架构和机制都是至关重要的。各国政府在为可持续正规企业提供扶持型环境以及社会保障扩面领域方面承担主要责任，对目前尚未惠及的非正规经济中的群体来说尤其如此。

106. 向正规化转型的成功战略与有益的宏观经济、社会、法律和政治框架息息相关。该战略与国家发展战略融为一体，而非独立存在。此战略需要一个强有力的由工人和雇主组织以及来自非正规经济的代表性组织共同参与的社会对话机制。这一新的认识带来了对中小型和微型企业政策与监管框架的变革以及工作和就业条件的变化。实例包括 2006 年蒙古国非正规就业政策，该政策特别强调了体面劳动和工作中基本原则和权利，力求通过一系列经济和社会发展政策推动正规化，范围涉及国际劳工组织确定的全部 7 种途径(见第 1 章)。巴西则采用了国家一体化政策框架与贫困做斗争，树立了一个快速正规化国家的榜样。过去十年中，正规经济创造就业机会的速度是非正规经济的三倍。非缴费社保计划，如家庭补助金(Bolsa Familia)，小企业税制的简化，采取更多激励举措鼓励企业将其工人向正规化转型，以及改进税收和劳动条例的实施，都促成了这一成功⁴。

107. 向正规化成功转型需要个人、企业与政府间在能力建设，提高生产率，扶持型的经营环境以及赋权和享受社会和经济权利的基础上达成“新契约”。

⁴ 世界银行：同前，2013 年，第 31 页。

3.1. 创造优质就业：有利于就业的宏观经济政策与部门政策

108. 非正规经济的根源在于无法提供足量正规就业岗位，吸纳进入劳动力市场的新成员，也无法为那些被困在非正规经济中的人员提供就业机会。因此，遏制非正规化的扩大，首先需要通过推动制定就业友好型宏观经济框架，支持在经济中对就业和体面工作有较大影响的生产部门，使就业成为经济和社会政策关注的中心。2010年国际劳工大会强调指出，必须制订并实施，促进增长、投资、可持续企业、体面工作、就业能力和技能开发及收入的分配公平的这些有利于就业的宏观经济政策框架，“将充分和生产性就业和体面劳动置于经济和社会政策的核心”。⁵

109. 一个生产性以就业为导向型宏观经济框架的明确目标，是提高生产率，促进经济转型，增加体面就业的机会，同时提高工人从事此类工作的能力。宏观经济政策管理者应在价格稳定和财政可持续性的框架内，助推经济发展。

110. 就这一点而言，部门政策是其中的关键要素。新一代的发展战略要求扩大那些创造高附加值和就业率，具有高乘数效应并与国内经济紧密相连的部门。调整增长方式，确保其具有包容性，和就业富足型，需要制订对所有能直接或间接创造最多潜在的就业机会部门的政策，并需要优先以价值链为目标的政策。给予那些具有创造高水平优质就业机会(如生态旅游)潜力的部门或高度非正规化(农业)的部门有针对性的支持，是正规化进程中的一个关键内容。例如，斯里兰卡《2012年全国人力资源和就业政策》概述了斯里兰卡创造就业的多元方法，其中包括创造就业的一般措施，以及促进九个目标行业增长的政策，包括环境友好型(绿色)工作。斯里兰卡对后者提供的支持包括技能培训，绿色工作的劳动力市场研究，以及对绿色企业的创建或扩大经营及/或企业运作提供技术与资金支持。国际劳工组织的一个项目还为将废物回收利用转化为绿色工作提供了帮助。

111. 公共工程部门是在发展中国家和转型国家中已广泛实施部门政策中的部门，以减少失业和就业不足，改善弱势工人包括穷人、非熟练工和长期失业者的前景。与此同时，由此而带来的基础设施、资产和服务在促进社会和经济发展中利用当地资源。电气化、农村道路、卫生和教育中心或当地市场，对私营企业生产率、小规模生产者的盈利以及非正规经济从业者生计的安全产生了重大影响。具有很强针对性的就业密集型投资有助于促进向正规化转型。

112. 实例还包括在近期的全球金融危机中南非开展的非常有效的就业计划。在中欧和东欧，就业计划当与培训相结合时有益于确保了更好地向正规就业的转型，而不仅仅是用作脱贫措施。印度《圣雄甘地国家农村就业保障计划》(MGNREGP)采用了创新方法，确保了农户有 100 天的工作，并在 2011-2012 第一个财政年度为 4,900

⁵ 国际劳工组织：关于就业的周期性讨论的结论，国际劳工大会，第 99 届会议(日内瓦，2010 年)，第 25 段。

万农户提供了工作。这些以及其他公共就业计划(PEPs)⁶ 不仅具有减少失业和促成社会保障底线的潜力,而且也有助于确立工作的权利,发展基础设施,并推动农村经济中的正规就业。

113. 这一宏观经济和部门政策的新方法以结果为导向,以业绩为驱动,将就业和体面劳动作为可进行监测和报告的核心变量。然而,有必要的在国家发展战略及国家就业政策中制订清晰和可量化的就业指标,并为实现这些目标做出坚定和可衡量的承诺。⁷ 这需与加强劳动力市场信息系统齐头并进,以跟踪创造的就业机会,并对所实施的部门政策对就业的影响进行评估。

3.2. 治理、可持续企业和生产力

114. 从法律上看,非正规化通常在事实上或法律上被理解为都超出了法律范畴的活动。但它同时也是一个治理问题,或者换句话说,与贯彻现行法律的能力有关。因此,体制环境和机构能力尤为重要:良好的法律法规,如果没有强有力的和有效的机制付诸实施则是无用的。因此,阐明现有的体制环境,弄清楚为何有些经济活动或有些类别的工人未被纳入正规化安排,以及可以扭转这种局面的变革是至关重要。

115. 劳动力市场机制,尽管在各国有很大差异,但却无处不在。劳动力市场机制由一整套适用的劳动法律法规,劳动力市场治理及制定政策参数的机制和程序构成,如集体谈判和工资委员会。也包括对劳动市场成果产生影响的其他法规和机制,包括社会保护和养恤金计划。

116. 正规企业需要承担一系列源自劳动管理的成本。当企业对其工人总数进行调整时,就业保护立法尤其会产生成本。这些成本设计之初衷是将下岗工人对社会带来的社会成本内部消化,如,针对下岗工人的社会保护措施及通过公共服务为其提供培训。应对式的劳动立法兼顾了激励企业守法和降低成本。其目的是通过企业(获得信贷、公共市场、发展计划)和劳动者(健康保险福利)制订和完善与登记注册相关的激励措施,并特别通过劳动监察制度,提升公共当局的执法能力,使其更好地遵守标准(税收、登记注册或劳工标准)。

117. 更为有效的创新管理方法获得了成功,恰恰是因为他们超越了通常与“命令和控制”管理相关的规范性方法,并在制度设计和实施过程中体现了包容性和参与。基于对劳动权利和标准的应对式认可和运用,出现了数个内容宽泛的方法,为微型企业创造扶持型的外部环境。

118. 非正规化与法律的关系不应被理解为正规化仅是,甚至主要是一个法律问题。非正规化的原因是多方面的,且大多与是否合法无关。因此仅通过立法改革实现正

⁶ 公共就业计划是指任何由政府通过就业计划而非通过扩大公共服务所创造的直接就业。

⁷ 国际劳工组织: 经验与潜在方向: 关于对减贫战略中的就业和体面工作的思考, (日内瓦, 2009年)。

规范化将是无效的。有证据表明，就业保护立法对正规就业总量有微弱影响，但的确对正规劳动力的构成具有再分配效应和影响力。因此，回避就业保护立法不太可能成为非正规就业的主因。此外，正规就业安排并非仅受劳动立法的约束，还受制于一系列民事、商业、行政、财政和社会保障规则。

119. 越来越多的证据表明，劳动力市场法规在通常情况下并非是妨碍正规企业创造正规工作岗位及妨碍非正规企业走向正规化的关键因素。影响向正规化转型的主要不利因素包括税收、腐败、缺乏技能和市场准入、基础设施和融资。⁸ 例如，喀麦隆《增长与就业战略文件》设想通过支持组织非正规就业活动进入特小企业，以促进向正规部门转移。其中的支持手段包括：灵活的税收法规；简化行政登记注册，包括社会保障；为从业者提供培训，帮助其通过基本的会计监测有关活动；在建立和获取资金上给予帮助。

120. 制约向正规化转型的另一个重要因素，是缺乏一个对产权进行保护的一致的法律、司法和金融框架。没有对产权的保护，资产就无法通过销售、租赁或抵押使其转化为生产资本。产权作为赋权工具，特别在抵押贷款方面帮助企业发展成为成熟的增长型企业过程中发挥着关键作用。此外，产权立法改革中应特别注意拥有和控制财产上的性别不平等问题。

3.2.1. 工作条件和劳动监察

121. 鉴于许多国家的低正规就业率，最低工资、社会保护，健康与安全及就业保护领域的法规及劳动法只适用于少数工人。由于治理不善和机构能力薄弱(包括劳动监察不足)导致执法不力，非正规经济中的工人没有从这些保护立法中受益。

122. 然而，非正规经济中的工人，尤其是妇女，往往在危害最大的岗位、条件和环境中工作。小型产业中发生的与工作有关的事故和疾病大大高于大型产业。虽然没有准确的数据，但小企业占多数这一情况本身证明了非正规部门中风险的增加。这使得预防与工作有关的事故和疾病，成为努力解决非正规经济中工作条件的一个重要方面。为此需采取的措施包括，增强在非正规经济中工人和雇主的风险意识，以及有关职业安全与卫生(和其他良好工作条件)、优质生产、生产率和竞争力之间的正面关联知识的传播，以促使人们认识到必要的行动无论是资金上还是技术上并非遥不可及。

123. 降低向正规化转型的成本以及提高正规化益处的战略与非正规性成本增加是密不可分的。核心劳工权利和标准是不容商量的底线，违反就应给予量刑事处罚。然而，可以采取更加务实的方法，因为当执法过程中可做不同的选择时法规才更为有效，这包括创新工作场所监察的方式，并结合提出建议、解决纠纷、推动集体组织和行动及针对非正规企业开展的培训计划。

⁸ 世界银行：同前，(2009年)。

124. 在很多国家，劳动法无法执行的一个重要原因，是劳动行政管理尤其是劳动监察的薄弱。尽管企业、生产体系和雇佣关系日益复杂化，分配给劳动监察的资源往往不足，对大中型企业进行适当的定期检查亦是如此。各国以多种方法应对这些挑战。一些国家，如智利，实施了变量处罚，罚款的增加受影响的工人数量就越多。其他国家则增加了劳动监察员的数量，其中危地马拉和萨尔瓦多监察员的数量翻了一番，多米尼加共和国和洪都拉斯则是原来的三倍。为延伸到非正规经济，一些国家建立了如与卫生部和农业部间的合作关系，同时动员社区成为监督伙伴，制定自愿性行为准则，以及建立三方伙伴关系。

125. 并非仅仅依赖处罚，教育、说服、透明和参与性方法在应用到非正规经济中是尤为成功。如在芬兰、法国和荷兰，劳动监察活动包括对农场主及其雇员和家庭开展的教育和提高认识的活动，重点关注严重的职业危害。⁹ 在智利，九名工人以下的企业，提供培训可以取代罚款。在中国，劳动监察员及其助手可通过网格管理体系，按照明晰、可追查的措施促进法律意识，监督合规情况，并在特定领域开展执法。

3.2.2. 为可持续企业推动创造扶持型政策环境

126. 尽管大多数就业是由私营部门的企业提供的，但在发展中国家，诸多此类企业都属于非正规经济，缺乏遵守法律法规往往意味着他们无法获得所需的支持与服务。这将影响他们的赢利能力、可持续性以及所提供就业的质量。此外，非正规化通常与低生产率密切相关。因此，旨在为可持续企业创造扶持型环境的政策，必须包括，并作为优先事项，一些通过融资渠道、技能、基础设施、市场和技术转让，提高生产率的措施。

127. 非正规经济中的许多从业人员具有真正的商业头脑、创造力、活力和创新力，如果扫除了某些障碍，他们的潜能将得到充分释放。通过提供培训及企业服务与信息，扩大提供包括住房和排水以及保险、可负担得起的贷款和其他金融服务在内的软硬件基础设施，在非正规经济中的许多中小企业得以成功升级。¹⁰

128. 在 2007 年国际劳工大会有关可持续企业讨论的基础上，国际劳工组织开发了“对可持续企业扶持型政策环境(EESE)”，作为指导改善企业环境的工具，已在大多数地区运用。国际劳工组织还为较小企业的能力建设开发了若干工具，包括针对家庭工人和中小企业的“创办和改善你的企业(SIYB)”，“小企业的工作改善(WISE)”，“改善你的工作环境和企业(I-WEB)”，以及“为了安全之家改善工作(WISH)”。

⁹ 进一步信息参见国际劳工组织(2013)：非正规经济和体面工作：政策资源指南：支持向正规化转型，(日内瓦)，摘要 4C2。

¹⁰ 联合国贸发会议：《解决关键的经济问题，推进可持续发展：行动建议》，名人小组第二份报告，2013 年，第 17 页。

在柬埔寨，这些包括实用低成本和高参与度的措施手段，帮助小微企业通过更健康和安全的工作场所提高生产率。¹¹

129. 一项惠及政策和法律环境通过包括简化注册登记和许可程序、适当的规章制度及公平合理的税收等，降低企业创办和运营的成本，支持创业。同时能够增加依法注册登记的益处，有助于企业赢来商业买家，确保企业获得更有利的信贷条件、法律保护、合同执行，并获得技术、补贴、外汇兑换及当地和国外市场准入。这种政策也可防止正规企业流入非正规经济。

3.2.3. 融 资

130. 非正规经济中的经营者融资渠道有限，也就意味着他们鲜有机会拓展业务和提高生产率。抵押不足通常导致他们被冻结在正规信贷机构以外且不得不求助于放贷者或联合养老保险基金(tontines)以获取紧急贷款。产生这种状况有多方面的原因。正规资金提供者无法直接同以家庭为基础的生产商和微型企业进行直接交易，原因是其经营规模很小，没有法律地位，交易成本高，客户信息弱，缺乏正规的信贷记录，所需的金融服务规模小。为此，一些国家的决策者采用了金融包容性法规，鼓励或要求银行和保险商为非正规经济服务。例如，印度要求金融机构都必须有一定份额的投资组合用在农村和社会部门。南非采取自愿的方法，金融机构根据《金融行业宪章》参与目标的设定，取得了相当显著的效果。

131. 国际劳工组织在这方面释放的主要信息之一是，国际劳工组织推广一种兼顾非正规经济中经营者的生产性需求和保护性需求的方法。其生产性需求主要是获得微型企业贷款以增加收入和创造就业机会，而保护性需求包括储蓄、紧急贷款和保险，使非正规工人能应对冲击和风险。在这方面，国际劳工组织的小额保险创新机构鼓励为低收入家庭提供更好的保险产品。¹²

132. 促进正规化的一个创新手段就是通过小额信贷机构。小额贷款、存款和其他服务合约具备正规经济的成分，但又没有主流银行服务的复杂性。此外，希望获得发展的小额信贷机构鼓励其客户将其生计活动扩大到真正的微型企业，再发展到中小型企业。在布基纳法索和印度，国际劳工组织会同小额信贷机构进行试点，测试正规化对于客户福祉的影响以及小额信贷机构在这方面发挥的作用。¹³

3.2.4. 技能开发

133. 技能差距在非正规经济中最为明显。非正规化降低了在正规经济中享有更多工作保障和福利的高技能工人沿教育金字塔向上的发展空间，且达到了最低水平。在

¹¹ 参见国际劳工组织(2013年)，同前，摘要 7.1。

¹² 小额保险创新机构通过创新、科研补助和能力建设项目覆盖大约 30 个国家。参见 <http://www.microinsurancefacility.org/>。

¹³ 参见：www.ilo.org/socialfinance。

许多发展中国家，非正规经济中工人的低教育水平和职业技能导致低生产率、低收入和低技能投入的恶性循环。因此，提高非正规经济中工人的技能，成为其有能力获得有报酬的和生产性工作的关键。¹⁴

134. 提升技能可使非正规经济中的企业家和工人立即受益，采取的方法包括提高其生产率、收入和产品质量，减少损耗，鼓励创新，改善工作条件，提高读写和计算能力及谈判和沟通能力，并加强谈判权力。此外，在国家层面，更高的技能水平可减少高增长或优先部门的劳动力短缺问题，鼓励外国直接投资，提高全球竞争力，刺激创新和经济增长，并促进生产性转型。¹⁵

135. 技能开发计划必须具有易实施的、灵活性和实用性的特点，并适合于受培训人员不同的特点和教育水平，受培训人员通常是一个处于多级劣势地位的不同类别组合的群体。培训也需要以需求为主导，以帮助那些通常勉强糊口的贫困工人获得更多的生产性的自营职业或其他工作机会。国际劳工组织的一体化方法，即农村经济赋权培训方案(TREE)，展示了如何通过确定潜在经济机遇与技能限制，设计和实施(或扩大获得现有的途径)以社区为基础的培训，并提供训后服务，扩大贫困农村地区有限的技能开发机会以及如何与就业挂钩。

136. 非正规化产生的另一个动因是教育及培训机构的产出与劳动力市场所需技能类型之间的不匹配，这会导致因无法在非正规经济中找到体面工作而造成青年高失业水平、非正规就业和出国移民高发。在很多情况下，正规培训体制缺乏必要的灵活度和易用性，以满足非正规经济中工人的多种需求。在印度，为满足对专业技能的需求，正在制定认证措施，建立培训系统与产业、服务及农业间的联系。在许多发展中国家，尤其在非洲，非正规学徒方案在为非正规经济提供技能显现出了相当大的潜力。贝宁、喀麦隆、加纳、肯尼亚和津巴布韦等国家正采取措施，提升培训师和学徒的技能，并在国家层面对技能进行标准化和认证。¹⁶

137. 为提高工人的就业能力，使他们在正规经济中获得更多生产性岗位，在向正规经济转型过程中，技能的可转移性问题也是同样重要的。从经验中获得的技能、在非正规经济中在职培训以及学徒制，通常不被正规劳动力市场或培训机构所认可。因此有必要建立对工人所获得的技能和能力素质进行评估的机构与机制，以使能够通过认证获得验证和认可。贝宁、加纳、南非和坦桑尼亚联合共和国提供了关于认可以往学习的有趣案例。孟加拉国通过建立《全国技术和职业资格框架》，正在推动对以各种方式包括非正规经济中工作而取得的技能进行认可。这一框架为技能获得、匹配和认可提供了参照基准。

¹⁴ 国际劳工大会：《提高生产率、促进就业增长和发展的技能》，报告五，第 97 届会议，日内瓦(2008 年)。

¹⁵ 参见国际劳工组织(2013 年)，同前，摘要 7.2。

¹⁶ 国际劳工组织(2013 年)，同前。

3.3. 组织、代表性和社会对话

138. 把非正规经济中的工人和企业家组织起来，是走向社会对话和制定关于将非正规经济的背景因素和多样性考虑在内的三方解决方案的第一步。然而，根据当地和国家立法，非正规经济中由工资收入劳动者、自营工人、自谋职业者及雇主组成的民主的和独立的组织，有时不被认可，且往往在社会对话机制和决策过程中被排除在外，或没有充分的代表性。没有组织和代表性，那些非正规经济中的从业人员就无法通过集体谈判争取他们的就业权益，或就有权使用基础设施、产权、税收和社会保障等问题不能对决策者进行游说。

139. 除在其他领域外，社会伙伴在寻找途径努力将法律的覆盖范围扩大至非正规经济中的工人和经济单位方面可发挥关键性作用。近年来，雇主和工人组织已主动采取措施，或通过现有的组织结构，或通过建立非正规经济协会，使非正规工人和经营者参与进来。雇主和工人组织皆可在吸引公众关注非正规就业的潜在原因，及激励所有三方伙伴成员采取行动解决这些问题，并扫除其进入主流经济和社会活动的障碍方面，发挥重要作用。各国的雇主组织和工会与非正规经济中的工人和企业接触，将他们组织起来并予以帮助的创新和有效的做法，应得到更广泛地宣传和推广，以促进向正规化转型。

140. 雇主组织同其他相关组织和机构合作，在一些重要方面对非正规经济经营者给予帮助，包括通过获取如法规或市场机会等信息，获取资金的渠道、保险、技术和其他资源。他们可以扩大企业支持服务，如提高生产率，创业发展，人事管理，安全与卫生以及会计，并作为在非正规企业和正规企业间建立联系的纽带。

141. 工会要求非正规经济中的工人保持对集体代表性的重要性的敏感性，并正加倍努力将其纳入集体协议。工会组织还注重促进加强非正规经济中人数尤为众多的妇女的参与和代表性，并满足其特定需求。在许多国家，工会为非正规经济工人提供的特殊服务包括有关他们合法权益的信息，教育及宣传项目，法律援助，医疗保险，信贷计划及创办合作社。同时有必要制定积极打击一切形式的歧视的战略，非正规经济中的工人尤易受此伤害。

142. 在秘鲁，由工人和政府代表组成的联合技术委员会，讨论对非正规经济工人具有重要意义的问题。目前，该技术委员会正详细拟定一项立法措施，以保障非正规和自谋职业者的权利，并促进能力开发和正规化。工会合作社(SYNDICOOP)计划是一项由国际合作社联盟(ICA)、国际工会联合会(ITUC)及国际劳动组织联合在非洲(特别是在肯尼亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚联合共和国和乌干达)发起的倡议，该计划表明了，一旦工会与合作社合作对非正规经济产生的积极影响。事实

已表明，工会与合作社是为处于非正规和无保护情况下的工人提供他们所需要的服务与支持的天然合作伙伴。¹⁷

143. 印度的自谋职业妇女协会(SEWA)是组织和赋权非正规经济中贫困妇女的成功行动中最为人所知的例证之一。自谋职业妇女协会，作为协会、合作社和妇女运动组织，采取多层面的方法提供广泛服务，包括培训，帮助创办合作社，以及资金，保险和社会保障服务。SWEA 模式激励了其他举措，不仅是亚洲，也在南非和土耳其¹⁸。数个国际网络也在改善非正规经济中工人的生活、促进其权利方面发挥了重要作用。最著名的有“非正规就业中的妇女：全球化与组织化(WIEGO)”，“家庭网络”，“街道网络”，“全球拾荒者联盟”以及“国际家庭工人网络(IDWN)”。

3.4. 地方发展战略，合作社和社会经济

144. 尽管从政策的角度来看，地方层面显然是至关重要的，但问题在于如何加强地方发展能力，以及如何扩大并转换经验教训。要使地方或非正规经济参与者成为稳定的发展动力，需要重新界定国家的作用，而非让其退出。采取的行动可能需要超越地方一级，同时又为地方参与者提供应对其所面临的挑战的方法和技能，其中可包括重要的全球性威胁。

145. 地方一级的适应能力受一系列因素的影响，包括基础设施、体制环境的适应性(特别是权利下放的程度)、政治影响、亲属关系网络和技能。地方政府可采取的支持向正规化转型的措施包括：支持以社区为基础的管理措施，加强社会对话机制，促进市场准入，增加对内投资和本地采购，提升价值链，推广发展基础设施的就业密集型方法，简化企业注册登记和管制，提供企业支持服务及加强公共和私营伙伴关系。¹⁹

146. 在阿根廷，地方发展方法对减轻 2001 年经济危机的一些影响非常关键。在国际劳工组织的支持下，地区参与者制定了地方经济发展战略，加强公共就业服务，建立了劳动力市场监测站，确定了增长部门，并加强了部委及地方政府机构获取培训与能力建设的渠道。在乌干达，公共市场管理已由市政当局移交给了一个由多个利益相关方组成的管理联合体。数个亚洲城市，如曼谷、清迈和新加坡，发掘基础设施支持、空间分配和服务当地企业家方面的生产性潜能，带来了当地市场繁荣和非正规经营的减少。²⁰

147. 社会和支助经济的发展是促进在地方层面向正规化转型的光明之路。各种类型的合作社和来自于社会和支助经济的组织在地方发展中，尤其是在农村地区，发挥

¹⁷ S.史密斯：让我们组织起来！（日内瓦，国际劳工组织，国际合作社联盟和国际自由工会联合会(2006 年)）。

¹⁸ 同前。

¹⁹ 参见国际劳工组织(2013 年)，同前，摘要 9.1。

²⁰ 同上。

着非常重要的作用。在这方面，国际劳工局注意到，“哪里对非正规经营者或工人加入现有的雇主组织或工会或在建立其自己的组织方面进行重要限制，那么最有效的会员制组织架构可能就是合作社。……通过合作社形式组织起来，亦可看作是朝正规化迈出的一步。”²¹

148. 运用合作社方法谋发展提供了有益的机制，将地方和国家的发展需求和轨迹关联起来。合作社从微型组织到数百万美元的全球性企业不一而足，对“地方经济发展(LED)”方法而言，代表着一笔可观的财富。合作社能够填补往往出现在地方层面公民社会的真空，采取的办法是为地方经济发展过程中出现的挑战提供具体解决方案。例如，金融合作社在战略上定位于为融资提供便利并重视当地企业的潜力。²²合作社已证明是向正规化就业迈出的重要一步。合作社的成员起初可能是非正规单位，之后可发展为企业实体。特别因为合作社的资本注册要求极低，经过注册登记，合作社即可提供获得法律认可的渠道。此外，通过提高经济效益和保障，合作社提供了承担风险和获得信贷和其他服务的基础。

149. 在秘鲁阿亚库乔地区，国际劳工组织创新和包容性产业项目，特别通过为合作社创建和管理提供培训和援助、提高认识和建立单一正规化程序，促进了正规化合作社的发展。

150. 从长远看来，社会和支助经济通过采取一致的方法解决经济可持续性多种关注、社会正义、生态平衡、政治稳定、解决冲突和性别平等，能提供互补性的发展路径。

3.5. 促进平等和应对歧视

151. 歧视问题困扰着正规经济，这一问题同样反映在非正规经济中，并往往更为严重。妇女往往收入更低，缺少资本和技能，与非正规经济中的男人相比，成为雇主的可能性更少。妇女也常扎堆出现在一些脆弱性活动中，包括家务劳动、街头售货和家庭工作。²³

152. 妇女在非正规经济中占多数，部分解释是妇女不平等地承担了无报酬的家庭责任重担。在每一社会中，妇女通常花比男子更多时间从事无报酬的劳动，这一事实限制了其对在劳动力市场参与、工作时间和工作地点方面的选择。鉴于缺乏公共和私人对家庭责任的支持，非正规经济可能是唯一能提供兼顾灵活性、自主权和地理位置临近的有酬工作，使得妇女能同时兼顾有酬工作和家庭责任。此外，发展中国家非正规经济的规模意味着，提高护理服务的可获得性、可负担性及质量，有可能在薪水优厚的正规工作机会方面带来重大回报。比如，在智利，根据地方政府和

²¹ 国际劳工组织：《体面工作与非正规经济》，报告六，2002年，第90届会议，日内瓦，国际劳工大会，第92页。

²² 国际劳工组织：增强企业会员制组织在地方经济发展中的作用(日内瓦，2008年)。

²³ 联合国妇女发展基金：世界妇女的进步(纽约，2005年)。

公私参与者之间合作，为季节性农业工人建立了托儿所。印度建立了流动式学前教育服务及合作社，包括家庭合作社，提供社会关怀和儿童关怀服务，满足了非正规经济中工作父母的需求。²⁴

153. 许多国家也实施了旨在帮助女企业家自边际收入阶层向盈利企业发展的项目。在微观层面，这需要开展关于基础企业发展和其他软技能包括读写能力等方面的培训，还需要提供支持服务，如，提升法律意识，支持无酬家庭责任和获取市场和小额信贷机会等方面的信息，同时。在中观层面，需要确保企业发展服务和金融提供者不将妇女排除在外，并在必要时开发为妇女的专项方法。市场准入是另一基本方面，包括通过一系列策略，鼓励妇女参加贸易展览会直至电子商务项目，公平贸易举措和为女性生产商提供产品设计、质量管理和市场营销方面的支持。对此，国际劳工组织的“女企业家发展(WED)”和“女企业家发展与性别平等(WEDGE)”项目，采取了三方性的方法，支持妇女创办和发展企业，这已在包括老挝人民民主共和国等在内的东南亚国家进行推广。在老挝，1万多名女企业家已从性别敏感的基础企业一揽子培训计划中受益。

154. 在宏观层面，增强妇女获取包括土地、财产、遗产、技术、技能开发和信贷等在内的生产性资源的法律和政策，是穷人利好增长战略的关键要素。同样重要的是，设计财政和贸易政策时，要避免造成有利于男性生产商和大型及外资企业的扭曲。在基础设施、道路、公用事业、卫生、卫生保健设施、儿童保育及家庭人力节省技术方面进行投资，这能大幅增加妇女从事产生收入的活动的时间。

155. 另外一个易受歧视的群体包括国内和国际移民工人，这一群体在所有地区的非正规经济中占有重要比例。虽然难于获得准确数据，但很明显的是，移民工人不成比例地集中分布在非正规经济中低技能岗位，尤其是在农业、建筑、小型制造业、家庭工作和其他服务领域。此类活动的特点通常是临时性、季节性、非正式和分包，通常未受到劳动法规和劳动监察的充分保护。处于不合法情况下的移民经常在受雇中被虐待并常被解雇，工作条件恶劣，工资低，身份证件被扣留，受雇岗位低于其资质和能力，缺乏集体协议以及就业不足。²⁵ 正规移民工人可能实际上要从事比合同规定的更长时间的工作，或领取的工资低于事先约定。

156. 一些国家正着力改善对迁徙的管理，通过双边和多边协议减少非正规化风险。例如，新西兰与邻近的太平洋岛国一同制订了季节工人方案，解决园艺业需要低技能工人的问题并保护其权利。该方案由一个相关政府、社会伙伴和移民组织的代表组成的顾问小组进行监督。数个欧盟成员国近期采取措施，简化对移民工人的注册登记程序，例如，通过使用家庭服务提供者服务券的形式。这些方案简化了计算强

²⁴ 参见国际劳工大会(2013年)，同前，摘要 8.4。

²⁵ 参见国际劳工组织(2013年)，同前，摘要 6.2。

制性缴费的程序，以及为在保洁、园艺或儿童保育等领域偶尔和定期为数个不同的雇主提供服务的工人简化了申报程序。²⁶

3.6. 社会保护扩面：社会保障在向正规化转型过程中的作用及一体化战略的重要性

157. 非正规化的直接后果往往是缺乏提供社会保障的渠道。社会保障扩面的策略可在向正规化转型过程中发挥重要作用，对妇女来说尤其如此。²⁷ 从长远来看，改善最脆弱群体和整体人口的生活条件，社会保障扩面，不仅有助于实现向正规化转型，而且还能创收，提高生产率和繁荣。

158. 越来越多的证据表明，社会保障扩面，通过推进获得医疗保健和教育，有助于改善营养和健康状况，在推动生产性就业及经济和社会发展方面发挥着重要作用。²⁸ 同时，社会保障覆盖所需要的手续，例如，住户和个人向公共机构注册登记，可作为其迈向正规化及实现其民事、经济和社会权利(包括选举权、财产权和教育权)的第一步。

159. 非正规化是可持续性和公平经济增长的障碍，也是社会保障赤字的重要根源。在此方面，国际劳工大会于 2011 年注意到“经济正规化是长期增长的关键性前提条件之一，将增加公共收入基础，为缴费者和纳税人获得更高水平的社会保障提供必要的资助，并增加非缴费性福利，以覆盖那些没有缴费能力的人员。”²⁹ 国际劳工大会还补充，在这方面采取的战略应促进社会保障的横向和纵向扩面，即：建立社会保护底线，作为综合性和适当的社会保障制度的基本要素。

160. 扩面战略有助于将更广泛的工人群体纳入缴费性的社保方案，如自谋职业者、家庭工人、农业工人及小型微型企业工人。然而，必须考虑这些群体所处环境的不同性质，确保采取的措施与其特定情况相吻合，例如，福利范围、融资机制和行政管理程序。也有必要为相关工人制定激励措施，通过灵活的规则和程序及适当的融资机制，使其加入正规方案。另外，应解决非申报工作和逃避缴费的问题，确保有关工人全部缴费，并获得适当的福利。

²⁶ 同前。

²⁷ 本报告所指的社会保障包括所有以现金或以实物形式提供福利的措施，包括缴费性质和非缴费性质的福利，以特别获得有关保障，免于因疾病、残疾、产假、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而缺乏工作性收入(或收入不足)；无法获得医疗保健或无法承担医疗保健费用；家庭支持不足(比如对子女和受赡养的成年家属的家庭支持)；总体贫困状况和社会排斥。

²⁸ 另参见国际劳工组织：将社会保障扩大至所有人员：应对挑战和选项指南(日内瓦，2010 年)；国际劳工组织：《致力于社会正义和公平全球化的社会保障》，报告六，国际劳工大会，第 100 届大会(日内瓦，2011 年)。

²⁹ 国际劳工组织：关于经常讨论的社会保护(社会保障)问题的结论，国际劳工大会第 100 届会议(日内瓦，2011 年)，第 14 段。

161. 在失业的情况下，通过向工人和其家庭提供广泛的福利，包括失业救济金，伤残抚恤金，儿童补助金，收入支助和其他形式的现金转移，及医疗保健，可保护其免于陷入非正规经济。获取社会健康保护的有保证的途径，能确保失去已获得收入并不必然导致失去享有医疗保健。

162. 根据 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，缴费性方案扩面需要配合制订非缴费性方案。这一非缴费性方案在国家社会保护底线提供基本保证方面发挥着关键作用。此类保证至少应包括获取基本医疗保健和基本收入保障，并应便利于获取营养、教育和卫生。国家社会保护底线在推动建立一支受过良好教育、健康和生产性的劳动力队伍方面，发挥着至关重要的作用，此类劳动力队伍更有可能进入正规就业。此外，不同国家的实证表明，现金转移对最贫困户来说有助于寻找工作，并带来更程度的劳动力参与。

163. 非自缴费性现金转移方案和计划，大多是通过税收资助的，包括：为老年人的普遍提供或通过生活状况调查后提供的社会养恤金；对家有子女同时教育和健康受到限制的家庭的现金转移；为特定群体，如残疾人和孤儿提供的津贴；以专项社会援助项目。近年来，30 多个中低等收入国家已经实施或扩大实施了此类方案。例如，阿根廷、巴西、墨西哥和南非对家有子女的家庭实施的有条件和无条件现金转移计划，在增强脆弱家庭的收入安全和推动获取医疗保健和教育方面发挥着关键性作用。因此，其在促进短期和长期正规化方面都做出了重大贡献。

164. 社会养恤金方案在为日益增多的发展中国家的老年人和其家庭提供至少是最低水平的收入保障方面是必不可少的，包括玻利维亚多民族国、佛得角、莱索托、纳米比亚、尼泊尔和南非。就业保障方案和其他公共就业计划，例如，埃塞俄比亚、印度和南非实施的计划，在为农村地区的贫困户提供一定数量有保证的就业天数方面也发挥着关键作用。

165. 将社会健康保护扩大至非正规经济中的工人，改善了人口的健康状况和其创收能力。社会健康保护，通过提供资金保障避免发生与健康有关的贫困，推动向正规化转型，并防止人员在健康状况恶化时陷入贫困境地。人们经常发现合并使用数个不同的融资机制的情况，包括基于税收的国家卫生服务系统，通过缴费和/或保险费资助的社会和国家卫生系统，以社区为基础的健康保险和私人健康保险。社会健康保护可通过多种融资机制扩大至非正规部门中的工人，包括税收资助的医疗保健

(如泰国)或针对穷人的国家对健康保险方案的补贴性缴费(如哥伦比亚、加纳、菲律宾和卢旺达)。³⁰

166. 尽管在社会健康保护方面，各种不同的方案和融资机制并存，但主要挑战是扩大覆盖面，改善公平获取良好管理的多元保健系统中的医疗保健。例如，卢旺达采取了全民强制性健康保险制度的政策，互助医疗组织的会员比例自 2003 年的 7% 急升至 2008 年人口的 85%。³¹ 特别是，扩大妇女孕前、怀孕期间和产后获取医疗保健，降低与生育有关的经济风险，不仅符合有关妇女和其家庭的利益，也符合社会整体利益和国家经济利益。除包括生育保健在内的医疗护理之外，在保证妇女产假期间的收入保障以及在转移单个雇员的生育成本方面，生育现金津贴发挥着重要作用，为此可消除不利于青年妇女就业的不利因素。³²

167. 大量实证表明，将社会保障扩大至非正规经济，对不同发展水平的国家而言都是触手可及的，包括低收入国家。即便不适合立即执行国家社会保护底线中的各项内容，采取按顺序方法可在减贫和向正规就业转型方面立即产生效益。国际劳工大会就此强调指出，社会保障扩面战略应与财政、经济和就业政策协调，促进向正规化转型。应特别注意在此情况下“建立有利于创办可持续企业和体面及生产性就业增长的经济和社会框架”。³³ 同时有必要将预防和保护这两个维度结合起来，包括预防职业风险，改善工作条件、收入保障和享有医疗保健。所采取的方法应旨在将社会保障措施与创造就业、工人和雇主的组织及促进工作中权利联系和整合起来。

³⁰ 见联合国开发计划署，南南合作特别小组，和国际劳工组织，2011 年：分享创新经验：成功的社会保护底线经验(纽约和日内瓦：联合国开发计划署，南南合作特别小组和国际劳工组织)，参见 <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=20840>；摘要 8.1 “社保覆盖面扩大到非正规经济”，在国际劳工组织：非正规经济和体面劳动：支持向非正规化转型的一项政策资源指南(日内瓦，2013 年)。

³¹ 国际劳工组织(2009 年)，同前。

³² 参见国际劳工组织(2013 年)，同前，摘要 8.3。

³³ 国际劳工组织：关于社会保护周期性讨论(社会保障)的结论，同前，第 13 段。

结 论

迈向综合方法

168. 本次审议显示，自 2002 年国际劳工大会通过结论及 2007 年三方研讨会以来，各地区的许多国家都出台了创新计划，逐步使“经常未得到法律和监管框架内的承认和保护，并以高度脆弱和贫困难为特征的众多工人和企业”的状况正规化，同时弥补体面劳动赤字¹。现有的证据表明，设计良好的政策能以为所有工人和经济单位提供新的机会，包括转向正规经济的机会的方式促进向正规化转型，并有效推动在正规经济中的生产性就业。

169. 然而，这些创新计划中鲜有作为一致、广泛和综合性的政策框架的一部分而制定出台的。2002 年国际劳工大会结论忆及，“促进为所有工人，妇女和男子，实现体面劳动，无论其在哪里工作，需要一个广泛的战略：实现工作中基本原则和权利；创造更多、更好的就业和收入机会；扩大社会保护；促进社会对话。这些体面劳动的不同方面彼此间相辅相成，并构成一项整合的减贫战略。”²

170. 总结已取得的主要经验教训，则可为广泛的有效推动向正规化转型的政策提供重要指导，所涉领域如下：在正规经济中创造生产性就业机会的就业富足型和包容性增长战略，工作中基本原则和权利，社会保障，工作条件，职业安全与卫生，收入机会，教育和技能开发，获得资金和市场的途径，执法，产业政策，基础设施，企业登记注册，促进合作社和其他类型的社会经济企业，劳动行政管理及劳动监察，公开和民主治理及社会对话。

171. 拟议建议书的附加值在于其能为国际劳工组织三方成员制定简便、支持性和明智的全面国家政策提供指导，以促进经济单位和工人向正规经济转型。因非正规经济吸纳了一些否则将没有工作和收入的工人和经济单位，在发展中国家尤其如此，该政策在确保无损于谋生机会和创业精神的同时，需考虑不同国家的国情及非正规经济中工人和企业类别的多样性。一项新文书将有助于在国家层面改善就业，社会保护，社会对话和工作中基本原则和权利这四项战略目标之间的政策一致，而性别是一个贯穿性的问题。这也有助于确保考虑形形色色的非正规工作安排以及性别、部门影响，同时有助于将全球政策的关注点转到就业质量上来，作为经济发展的驱

¹ 2002 年大会结论，第 1 段。

² 同上，第 2 段。

动器。向正规经济转型有助于促进经济效率和福利的提高，从而促进生产率、可持续增长与发展。

172. 按照大会《议事规则》第 39 条，我们希望国际劳工组织的三方成员通过对所附的调查问卷的答复，对国际劳工局根据收到的答复另行准备的一份报告提供指导，并能指导国际劳工局为在将于 2014 年 6 月召开的第 103 届国际劳动大会上进行的讨论准备结论草案。

173. 最后，应忆及，理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)上决定请劳工局缩短关于编写有关现行法律和实践报告及汇编三方成员对所附的调查问卷的答复意见的时间间隔。理事会还决定于 2013 年 9 月 16 至 20 日在日内瓦召开一次关于促进非正规经济向正规经济转型的三方专家会议。该专家会议将有助于旨在对这一标准制订项目进行讨论的筹备工作，并有助于明确拟议文书中所需解决的问题和重点。在专家会议成果的基础上，将积累已被证明成功地支持了非正规工人和企业向正规化转型，阻止他人进入非正规经济，并改善了有关权利和机会的关于创新解决方案及最新经验(法律、政策、制度、治理和其他干预措施)方面的知识。专家会议还将同三方成员进行广泛的协商，包括与代表非正规经济中从业人员的组织进行协商。

调查问卷

关于非正规经济逐步向正规经济转型的调查问卷

理事会在其第 317 届会议(2013 年 3 月)上决定,将一项有关促进非正规经济向正规经济转型的议题作为一项标准制订议题(两次讨论)列入国际劳工大会第 103 届会议的议程,目的是通过一项建议书。为此,以下涉及的问题是考虑了这项决定之后拟定的。

这份调查问卷的目的是,要求成员国,经与最具代表性的雇主组织和工人组织磋商之后,就拟议文书的内容和范围提出看法。

I. 初步的问题

1. 请指出贵国与促进非正规经济向正规经济转型相关的任何立法、措施或实践，包括案例法。

评 论：

2. 请指出贵国与促进非正规经济向正规经济转型这一主题相关的计划和政策。

评 论：

II. 序 言

3. 拟议文书的序言是否应忆及与非正规经济相关的国际劳工标准和联合国文书？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

4. 拟议文书的序言是否应忆及：

(a) 大多数进入非正规经济的人员并非自愿而是由于正规经济中缺少就业机会以及他们没有任何其他生活来源？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(b) 非正规经济中的工人和经济单位可具有巨大的创业潜力，而且向正规经济转型中的障碍一旦被排除，它们的创造性、活力、技能和创新将会得到蓬勃发展？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(c) 体面劳动赤字在非正规经济中最为明显？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(d) 非正规性主要是一个治理问题？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

5. 拟议文书的序言是否应承认非正规性的高发率，以及须紧急采取措施使非正规经济中的工人和经济单位能够逐步向正规经济转型？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

6. 拟议文书的序言是否应承认, 正规企业中存在着非正规就业问题以及必须予以解决?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

III. 范 围

7. 拟议文书是否应根据 2002 年国际劳工大会在其第 90 届会议上通过的有关体面劳动和非正规经济的决议来描述非正规经济:

该决议阐明, “非正规经济”一词是指——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。?¹

☐ 是 ☐ 否

评 论:

IV. 目标和原则

8. 拟议文书是否应规定, 成员国应在正规经济中促进创造体面工作岗位并加强对宏观经济、就业、社会保护和其他社会政策的整合?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

¹ 国际劳工组织: 关于体面劳动和非正规经济的决议, 国际劳工大会, 第 90 届会议, (日内瓦, 2002 年) 第 3 段。

9. 拟议文书是否应规定,有必要促进非正规经济中的工人和经济单位向正规经济转型,同时确保生计和创业机会免遭破坏?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

10. 拟议文书是否应规定,为促进非正规经济向正规经济转型所采取的干预措施应承认,非正规经济中的工人和经济单位所处的条件是多样的并且有必要通过有针对性的专门方法解决这类多样性?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

11. 拟议文书应否规定,根据具体国情以及优先选项,非正规经济向正规经济转型具有多种途径?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

V. 法律和政策框架

立法框架

12. 拟议文书是否应规定,各国的法律法规或其他措施应确保适当覆盖所有类型的工人和经济单位?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

如果答复是肯定的,请指出这些立法规定或其他措施应采取哪种形式?

评 论:

如果答复是否定的,如何覆盖这些工人和经济单位?

评 论:

政策框架

13. 拟议文书是否应规定,国家的发展战略应包括,凡适宜时,一个非正规经济正规化的协调政策框架?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

14. 拟议文书是否应通过国家三方行动来指导综合政策框架的制定和实施：

(a) 减少向正规化的成本，包括那些与注册、税收、遵守法律法规相关的成本？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(b) 增加向正规化的优惠益处，包括关于享有企业服务、财政、基础设施、市场、技术、技能计划和产权？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(c) 解决正规企业中的非正规就业问题？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

VI. 工作中的权利

15. 拟议文书是否应规定，成员国应：

- (a) 将工作中基本原则和权利的益处扩大到非正规经济中所有工人，即结社自由和有效地承认集体谈判权利、消除所有形式的强迫或强制劳动、有效地消除童工劳动以及消除就业和职业方面的歧视？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (b) 将社会保障、职业安全与卫生、体面的工作时间以及最低工资，凡有此类保护时，逐步扩大到非正规经济中的所有工人？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (c) 特别关注妇女和弱势类别的工人，包括儿童、青年人、移民工人和老年工人？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

VII. 就 业

16. 拟议文书是否应忆及, 1964 年就业政策公约(第 122 号)和 1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)应包括与一项国家就业政策的制定和执行相关的条款, 旨在通过农村和城市地区促进就业的宏观经济政策和部门政策、可持续企业、合作社发展、就业能力和技能发展, 加大非正规经济中创造生产性就业的力度?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

VIII. 工作条件和社会保护

17. 拟议文书是否应承认逐步采取预防性措施以解决常常构成非正规经济中工作之特点的不安全和不健康的工作条件的必要性?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

18. 拟议文书是否应承认, 提供幼儿护理以及其他负担得起的优质护理服务对于扩大妇女的就业机会以及使她们能够从非正规工作转型到正规工作是必要的?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

19. 拟议文书是否应规定, 成员国在社会保障制度中建立和保持其国家社会保护底线时, 应特别关注非正规经济中工人及其家庭的需求和条件, 以便确保适当的社会保障覆盖面和促进向正规化转型?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

20. 拟议文书是否应规定, 成员国应将社会保险覆盖面逐步扩大到更多类型的工人(例如个体劳动者、家庭工人、农村地区的工人以及小型和微型企业的工人)并且, 考虑到他们的缴费能力, 如有必要, 调整行政管理程序、给付及缴费范围?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

21. 考虑到促进非正规经济正规化的重要性, 拟议文书是否应鼓励成员国定期审议其社会保障制度, 以便确保这一体制在考虑促进非正规经济正规化之重要性的情况下以有效率和有效力的方式运行?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

IX. 遵守和执行

22. 拟议文书是否应规定：

- (a) 各成员国应建立和发展适当的机制，执行覆盖非正规经济中工人和经济单位的法律法规，以便确保向正规化转型？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 这一机制应包括适当和适宜的监察制度？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (c) 这一机制应包括为相关行动方提供信息、指导和能力建设及履约守法方面的帮助？

☐ 是 ☐ 否

评论：

23. 拟议文书是否应规定，各成员国应确保依法判定的惩罚(行政的、民事的或刑事的)得到适当的和严格的执行？

☐ 是 ☐ 否

评论：

X. 雇主组织和工人组织的作用

24. 拟议文书是否应规定, 非正规经济中的工人和企业家应能加入现有的工人组织和雇主组织或者组建他们自己的组织?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

25. 拟议文书是否应规定, 在开发、执行和评估有关非正规经济其中包括它的正规化的政策和计划时, 应与工人组织和雇主组织, 包括非正规经济中的工人组织和雇主组织进行磋商?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

26. 拟议文书是否应规定, 雇主组织和工人组织应通过非正规经济中经济单位和工人中扩大会员和服务, 而在促进非正规经济向正规经济转型中以及在鼓励和支持组建和发展有代表性的组织中发挥重要作用?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

27. 拟议文书是否应规定,有必要提升雇主组织和工人组织以及非正规经济中有代表性的组织在非正规经济中组织和帮助工人和经济单位,以便促进向正规化转型的能力?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

XI. 采集数据和监测

28. 拟议文书是否应规定,成员国应:

- (a) 采集、分析、经常性地公布按性别分类的有关非正规经济的规模和构成的统计数据以及衡量它对国民经济做出的贡献?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

- (b) 定期监测实现正规化的进展情况?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

XII. 实施与后续行动

29. 拟议文书是否应规定,各成员国经与最具代表性的雇主组织和工人组织磋商之后,通过法律和法规、集体协议和其他符合国家实践的措施,实施本文书中的各项条款?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

30. 拟议文书是否应规定,在国家层面定期对逐步向正规化转型的各项政策开展经常性的后续行动和审议?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

XIII. 其他问题

31. 拟议文书是否应包括一个与非正规经济相关的国际劳工标准清单作为一个附录?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

附录一

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。

关于体面劳动和非正规经济的结论

1. 承认国际劳工组织及其三方成员为使体面工作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。它稳固了对体面工作的这一承诺。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，并纠正体面工作的这些缺陷。
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。体面工作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，减少体面工作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创办企业。
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——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确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确管辖范围内运作，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。而在其他一些国家，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工作的标准。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转型到正规经济的转型基地。
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,并且缺乏体面工作。
9. 体面工作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,以及其他形式的剥削和虐待,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工作缺陷影响的人员。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. 为了促进体面工作,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工作不断取得进展。
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发展的经济,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转型。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,并在非正规经济中减少体面劳动的缺陷。
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. 由于体面工作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。体面工作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 and 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. 雇主组织与其他相关组织或机构合作，或通过这此组织或机构，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。一个基于体面工作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工作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) 开展旨在创造体面工作和教育、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工作;
- (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转型、如何促进实现这种转型, 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他国际组织的工作, 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。

附录二

各国关于非正规经济的法律法规选编¹

阿尔及利亚

- 2013年4月10日关于确定进行流动的商业活动所需条件的第13-140号行政法令。
- 2011年3月22日关于提供小额信贷的第11-133号总统令。
- 2010年3月29日关于国家就业促进委员会的创建、组织和运作的第10-101号行政法令。
- 2005年6月8日关于就业和减贫国家观测站的创建、组成和运作的第05-212号行政法令。
- 1997年12月8日关于确定家庭工人就业关系特别体制的第97-474号行政法令。

阿根廷

- 2013年3月13日关于建立家庭工人劳动合同特别体制的第26844号法令。
- 关于建立普遍的非缴费儿童社会保护分支系统的第1602/2009号法令。
- 2008年12月18日关于财政管理、申报就业(尤其是中小企业)的促进和保护,以及资本汇回的第26476号法令。
- 2008年6月4日关于禁用童工劳动和保护未成年人工作的第26390号法令。

奥地利

- 关于自营专业人士法定保险的联邦法(自营职业者社会保障法—FSVG)。
- 农场主社保法(BSVG)(第559/1978号)。
- 社会保险法(小型产业)法(GSVG)(第560/1978号)。

巴林

- 1995年关于保险覆盖扩至自营职业工人和雇主的部长理事会第1号令。

¹本附录所枚举的法律法规原语全文可在国际劳工组织网站的 NATLEX 数据库中查询。

比利时

- 1994 年 3 月 23 日关于在劳动法方面采取措施打击未申报工作的第 23 号法令。

贝宁

- 2003 年 3 月 21 日关于颁布社会保障法典的第 98-019 法令。
- 2009 年 10 月 20 日关于贝宁社会保障互济会章程(MSSB)。
- 2009 年 11 月 20 日关于贝宁社会保障互济会内部规章。

玻利维亚多民族国

- 2013 年 4 月 11 日关于合作社的通用法第 356 号。
- 2003 年 4 月 3 日关于规范家庭工作法第 2450 号。

博茨瓦纳

- 退休金及公积金法(Cap. 27:03)(1987 年第 18 号法)。

巴西

- 2006 年 12 月 14 日关于批准国家小微企业法的第 123 号补充法。
- 2008 年 12 月 19 日关于修改《2006 年 12 月 14 日关于批准国家小微企业法第 123 号补充法》的第 128 号补充法。
- 2013 年 4 月 2 日关于建立家庭工人和其他城市农村工人之间劳动权利平等的宪法修正案第 72 号。
- 2004 年 1 月 9 日关于建立家庭津贴计划的第 10836 号法。
- 2011 年 6 月 2 日关于制订巴西无贫困计划的第 7492 号法令。

保加利亚

- 2012 年 2 月 22 日刑法修订案。

布基纳法索

- 2008 年 5 月 8 日关于通过非正规部门支持基金(FASI)特别法规的第 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF 号法令。
- 2010 年 12 月 31 日关于确定家庭工人工作条件的第 2010-807/PRES/PM/MTSS 号法令。

哥伦比亚

- 2010 年 12 月 29 日关于规范和创造就业的第 1429 号法令。
- 2013 年 5 月 9 日关于颁布传统采矿活动正规化规定的第 0933 号法令。
- 2013 年关于规范获取定期现金福利补充社会服务及运作的第 0604 号法令。
- 2013 年关于规范劳动监察和劳动正规化协议有关方面的第 1610 号法令。

克罗地亚

- 1996 年 3 月 15 日关于自营职业及失业母亲产假的法令(第 429 号)。

吉布提

- 2012 年 10 月 3 日关于国家小额信贷委员会(CNMF)的创建、组织与运作的第 2012-219/PR/SESN 号令。
- 2007 年 12 月 22 日关于创建国家就业、职业培训及一体化机构的第 203/AN/07/5th L 号法令。

多米尼加共和国

- 关于建立中小和微型企业发展和竞争力监管制度的第 488-08 号法令。

埃及

- 2003 年关于颁布非正规部门就业条例的第 213 号法令。

法国

- 2011 年 11 月 30 日关于保护不合法移民的社会和财资权利以及打击非法工作的第 2011-1693 号法令。
- 2011 年 11 月 30 日关于执行 2011 年 11 月 30 日关于保护不合法移民的社会和财资权利以及打击非法工作的第 2011-1693 号法令的命令。
- 2005 年 5 月 12 日关于设立打击非法工作中央办公室的第 2005-455 号法令。
- 1997 年 3 月 11 日关于加强打击非法工作措施的第 97-210 号法。

德国

- 人力资源供应法修正案和关于加强打击非法就业和与之相关的逃税措施的法。
- 关于加强打击非法就业和与之相关的逃税措施的法(SchwarzArbG)。

洪都拉斯

- 关于制订国家工时计划的第 230-2010 号法令。
- 关于颁布国家工时计划相关条例的第 STSS-002-2011 号协议。

印度

- 2008 年未入会工人社会保障法(2008 年第 33 号)。

印度尼西亚

- 贫困治理法(第 13/2012 号法)。

意大利

- 2012 年 8 月 29 日关于实施非法工作过渡的第 109/2012 号立法令第 5 节的法令。
- 2012 年 7 月 16 日关于执行 2009 年 6 月 18 日关于对非法居留的第三国国民的雇主实施制裁和打击措施最低标准的第 2009/52/EC 号指令的第 109 号立法令。
- 2010 年 11 月 4 日 关于采取措施打击非法工作及其他规定的第 183 号法。
- 2002 年 10 月 9 日关于依法实施和修订 2002 年 9 月 9 日关于颁布非欧盟成员国国民私下就业合法化紧急规定的第 195 号立法令第 222 号法。

约旦

- 关于家庭工人，厨师，园艺师及类似职业的第 90/2009 号条例。

肯尼亚

- 2007 年就业法(2007 年第 11 号)。

莱索托

- 养老金法(2005 年第 3 号法)。

毛里求斯

- 2005 年小型企业和手工业发展局法(2005 年第 20 号)。
- 1976 年国家养老金法(1976 年第 44 号法)。

摩洛哥

- 1999 年 2 月 5 日关于小额信贷的第 18-97 号法。

莫桑比克

- 关于批准家庭工作条例的第 40/2008 号法令。

纳米比亚

- 1992 年国家养老金法(1992 年第 10 号)。

尼泊尔

- 减贫基金法，2063(2006 年)。
- 社会福利法，2049(1992 年)。

尼加拉瓜

- 2008 年 9 月 4 日关于修订和补充家庭工作劳动法典的第 666 号法。
- 2008 年关于促进和发展中小型和微型企业的第 645 号法。

巴布亚新几内亚

- 2004 年非正规部门发展与管理法(2004 年第 5 号)。

秘鲁

- 关于创建包容性社会创造就业计划“秘鲁工程”的第 012-2011-TR 号最高法令。
- 关于创建国家青年就业计划“工作中的青年”的第 013-2011-TR 号最高法令。
- 关于小微企业的推广和正规化的第 28015 号法。

菲律宾

- 家庭工人法(2013 年第 10361 号)。
- 社会改革与减贫法(1997 年第 8425 号)。
- 1994 年关于向微型及村舍企业就业的妇女及其他目的提供帮助的法(R.A.第 7882 号)。

葡萄牙

- 2009 年 9 月 8 日关于创建家庭工作法律制度的第 101/2009 号法。

卢旺达

- 关于规范卢旺达劳工的第 13/2009 号法。

圣卢西亚

- 圣卢西亚社会发展基金法(1998 年第 7 号)。

圣马力诺

- 2011 年 8 月 9 日关于颁布劳动力市场简化及效率紧急规定的第 130 号立法令。

圣文森特和格林纳丁斯

- 2008 年工资管理(家庭工人)法令(2008 年第 31 号)。

塞内加尔

- 2012 年 11 月 5 日第 2012-1223 号法令：关于在共和国总统、总理办公室和各部委间分配国家服务，对公共设施 and 国有企业进行监管，及对公共设施和本国企业和公有企业进行监管。

新加坡

- 中央公积金(自营职业人员)条例(1992 年)(G.N. 第 S 303/1992 号)。

斯洛伐克

- 关于非法工作和就业的第 82/2005 号法。

南非

- 社会救助法(2004 年第 13 号)。
- 基本就业条件法：部门决定 7：家庭工人部门(第 R1068 号)。

西班牙

- 12 月 26 日关于打击不合法就业和社会保障欺诈的第 13/2012 号法。
- 关于颁布关于规范和管控非法就业及促进住宅重建的第 5/2011 号皇家立法令。
- 7 月 11 日关于自营职业工人状况的第 20/2007 号法。

瑞士

- 2005 年 6 月 17 日关于颁布打击未申报工作措施的联邦法(LTN)。
- 2006 年 9 月 6 日关于颁布打击未申报工作措施的命令(OTN)。
- 2010 年 10 月 20 日关于颁布家庭工人合同范本(86956)的命令。

泰国

- 家庭工人保护法, B.E. 2553(2010 年)。

多哥

- 2008 年 2 月 15 日关于为非正规部门的组织授权的第 024/PR 号令。

土库曼斯坦

- 2011 年 5 月 21 日关于小额信贷机构及小额信贷的第 199-IV 号法。

赞比亚

- 2010 年最低工资和就业条件(家庭工人)令(S.I. 2011 年第 3 号)。

与非正规经济有关的区域协定和文件选编

欧盟

- 2009 年 6 月 18 日欧洲议会和理事会关于规定对非法居留的第三国国民的雇主实施制裁和打击措施最低标准的第 2009/52/EC 号指令。
- 2008 年 10 月 9 日欧洲议会关于加强打击未申报工作的决议(2008/2035(INI))。
- 2003 年欧洲理事会关于将未申报工作转化为正规就业的决议(2003/C 260/01)。
- 1999 年 4 月 22 日理事会及各成员国政府代表在理事会召开会议, 通过了关于加强各成员国主管机构合作的行为准则的决议(1999/C 125/01), 共同打击跨国社会保障金和社会保险税欺诈和未申报工作, 并就跨国工人打工加强合作。

法国/荷兰

- 法兰西共和国政府与荷兰王国政府于 2007 年 5 月 15 日在巴黎签署的关于在工人和服务跨境流动的情况下打击非法就业及尊重社会权利的行政合作协议。

德国/保加利亚

- 2008 年 11 月 12 日德意志联邦共和国与保加利亚共和国就合作打击源于未申报就业的跨境滥用社会保障金和社会保险税及合作打击跨境非法临时工的协议。