



国际
劳工局
日内瓦

报 告 五(2)

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

国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

报 告 五 (2)

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 978-92-2-527758-9 (Print)
ISBN 978-92-2-527759-6 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2014 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。

目 录

	页 次
缩略语一览表.....	V
导 言.....	1
收到的答复和评论.....	3
拟议结论.....	79
附 件.....	87

缩略语一览表

雇主组织和工人组织

国际组织	IOE	国际雇主组织
	ITUC	国际工会联合会
阿根廷	CGT-RA	阿根廷共和国总劳工联合会
澳大利亚	ACCI	澳大利亚工商会
	ACTU	澳大利亚工会理事会
奥地利	BAK	联邦劳工商会
	ÖGB	奥地利工会联合会
贝宁	CSA-B énin	贝宁自治工会联合会
	MTCB	贝宁基督教工人运动
玻利维亚多民族国	CRISOL	独立团结重建工会
巴西	CNA	巴西农业和畜牧业联合会
	CNI	全国产业联合会
	FS	工会力量
	UGT	工人总工会
保加利亚	CITUB	保加利亚独立工会联盟
布基纳法索	CNTB	布基纳法索全国工人联合会
柬埔寨	IDEA	独立民主非正规经济协会
加拿大	CEC	加拿大雇主委员会
	CSN	全国工会联合会
哥斯达黎加	CMTC-FENATSEA	哥斯达黎加工人运动工会组织 ——全国自治部门工人联合会
	CTRN	哥斯达黎加工人联合会
哥伦比亚	ANDI	哥伦比亚全国商业协会

	CTC	哥伦比亚工人联合会
	CUT	哥伦比亚工人总联合会
克罗地亚	SSSH	克罗地亚自主工会联盟
塞浦路斯	OEB	塞浦路斯雇主和工业家联盟
丹麦	DA	丹麦雇主联合会
多米尼加共和国	CASC	阶级工会自治联合会
	CNTD	多米尼加全国工人联合会
	CNUS	全国工会统一联合会
埃及	GFETU	埃及工会总联合会
芬兰	Akava	芬兰专业与管理人员工会联盟
	EK	芬兰产业联合会
	SAK	芬兰工会中央组织
	STTK	芬兰薪给雇员联合会
法国	CGT-FO	工人力量总工会
	MEDEF	法国企业运动
格鲁吉亚	GEA	格鲁吉亚雇主协会
	GTUC	格鲁吉亚工会联合会
德国	DGB	德国工会联合会
希腊	GSEE	希腊工人总联合会
	SEV	希腊企业联合会
危地马拉	CACIF	农业、商业、工业与金融协会协调委员会
	CGTG	危地马拉工人总联合会
	MTC	农民工运动
	UTQ	克萨尔特南戈工人联盟
印度	SEWA	自主就业妇女协会
印度尼西亚	KSBSI	印度尼西亚繁荣工会联合会
意大利	CGIL	意大利劳工总联合会
日本	JTUC-RENGO	日本贸易工会联合会
	Keidanren	日本商业联合会
大韩民国	FKTU	韩国工会联合会

	KEF	韩国雇主联合会
拉脱维亚	LBAS	拉脱维亚自由工会联合会
	LDDK	拉脱维亚雇主联合会
毛里塔尼亚	CLTM	毛里塔尼亚工人自由联合会
墨西哥	CONCAMIN	墨西哥工业协会联盟
	CTM	墨西哥工人联合会
	UNT	全国工人联盟
尼泊尔	GEFONT	尼泊尔工会总联合会
荷兰	FNV	荷兰工会联合会
尼加拉瓜	FNT	全国工人阵线
挪威	NHO	挪威企业联合会
巴拿马	CONATO	巴拿马有组织工人理事会
	CONUSI	独立劳工团结工会联合会
	CS	统一工会
巴拉圭	CNT	全国工人联合会
	CUT-A	真正统一工人总联合会
秘鲁	CATP	秘鲁工人自治总联合会
	CSP	秘鲁工人工会联合会
	CUT	秘鲁工人统一中央组织
波兰	NSZZ	独立自主团结工会
葡萄牙	CCP	葡萄牙商业与服务业联合会
	UGT	工人总联合会
罗马尼亚	CNS “Cartel Alfa”	全国工会联合会 “卡特尔阿尔法”
俄罗斯联邦	FNPR	俄罗斯独立工会联合会
卢旺达	COTRAF	卢旺达劳工兄弟大会
塞内加尔	CNES	塞内加尔全国雇主联合会
	CNP	全国雇主理事会
	CNTS	塞内加尔全国工人联合会
	UNSAS	塞内加尔全国自治工会联盟
塞尔维亚	CATUS	塞尔维亚自治工会联合会

	Nezavisnost	“独立”工会联合会
南非	COSATU	南非工会大会
西班牙	CCOO	工人委员会工会总联合会
	UGT	工人总联盟
瑞典	SACO	瑞典专业协会联合会
	TCO	瑞典专业雇员联合会
瑞士	UPS	瑞士雇主联合会
特立尼达和多巴哥	ECATT	特立尼达和多巴哥雇主协商协会
	NATUC	特立尼达和多巴哥全国工会中心
土耳其	MEMUR-SEN	公务员工会联合会
	TÜRK-İŞ	土耳其工会联合会
乌干达	UHFTAWU	乌干达酒店美食旅游和同业工人工会
美国	AFL-CIO	美国劳工联合会-产业工会联合会
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	ASI	独立工会联盟
	FEDECAMARAS	委内瑞拉工业商业协会联合会
	FUTRAND	委内瑞拉独立工人团结联盟

导 言

国际劳工组织理事会在其 2013 年 3 月召开的第 317 届会议上决定，将一项有关促进非正规经济向正规经济转型的议题作为标准制订项目(标准制订，两次讨论)列入第 103 届国际劳工大会(2014 年 6 月)的议程，目的是通过一项建议书。¹它批准了一项减少讨论筹备阶段时间间隔的计划。²根据大会《议事规则》第 39 条第 1 款，劳工局起草了一份列明不同国家法律和实践并附带一份调查问卷的最初报告，调查问卷已于 2013 年 8 月发给了国际劳工组织各成员国。³根据理事会减少时间间隔计划的决定，劳工局敦请各国政府不晚于 2013 年 12 月 31 日做出答复。

根据大会《议事规则》第 39 条第 1 款，已敦请成员国政府在与雇主和工人的最具代表性的组织磋商后提出意见。已批准 1976 年《三方协商(国际劳工标准)公约》(第 144 号)的成员国有义务进行这种磋商。共有 97 个成员国政府将答复送达国际劳工局，其中大多数表明已与最具代表性的雇主组织和工人组织进行了磋商。有若干成员国政府将雇主组织和工人组织的答复分别送达；在某些情况下，劳工局直接收到这些答复。劳工局也从国际雇主组织和国际工会联合会直接收到答复。总体而言，至本报告起草时⁴，劳工局已收到来自 97 个成员国政府、75 个工人组织和 23 个雇主组织的答复。劳工局还收到了来自诸如民间团体组织(包括农村教育发展协会(AREDS)、人权观察组织(HRW)、国际家政工人联合会(IDWF)和非正规就业妇女组织(WIEGO))等其它利益攸关者的答复；它们的答复已被注意到，但不能列入本报告。

在其 2013 年 3 月召开的第 317 届会议上，理事会还同意举行关于促进非正规经济向正规经济转型的三方专家会议，其目的是在拟议文书的性质和内容方面，特别是在已证明成功地支持从非正规向正规转型的创新解决方案和最新经验(包括法律、政策、制度、治理和其

¹ 理事会文件 GB.317/PV，第 3，5，12，20，21 和 22 段。

² 理事会文件 GB.317/INS/2(修订)和 GB.317/PV，第 25 段，2013 年 3 月。

³ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf。

⁴ 对调查问卷的答复须不晚于 2013 年 12 月 31 日送达国际劳工局。对在本报告定稿后迟到的那些答复，劳工局不予考虑。

他干预措施)方面提供指导。⁵三方专家会议(已于 2013 年 9 月 16 至 20 日在日内瓦举行)的报告,包括主席的总结,已作为劳工局长的补充报告提交给理事会第 319 届会议。⁶

本报告系依据来自政府、雇主组织和工人组织的答复而编纂的,这些答复的实质内容在后面予以介绍。拟议结论编在了报告的结尾,而劳工局对答复的评论则紧插在所收到的对每一个问题的答复之后。在编纂拟议结论过程中,劳工局也考虑了上述三方专家会议期间所表达的投入和观点。

⁵ 理事会文件 GB.317/PV, 第 234, 283 和 284 页。

⁶ 理事会文件 GB.319/INS/14/6, 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有英、法和西班牙文版本,可前往国际劳工组织网站查阅,网址为: http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB319/ins/WCMS_226739/lang--en/index.htm。

收到的答复和评论

这个章节包含了从政府、雇主组织和工人组织那里收到的针对最初报告(报告五(1))所附调查问卷所作答复的实质内容。问题都一一重新列出，每个问题后面的是所收到的答复的数量，按照答复的性质(肯定答复、否定答复或其他)分组排列。没有做出答复或没有明确表达肯定或否定的答复被列在“其他”一项。如果存在对答复加以限定或解释的意见，其主要内容也将依照国家名称的字母顺序列出。由于篇幅所限，相似的答复已尽可能地按同类分组列出。对于只是对问题所包含的主张作出简单重申肯定或否定回应而无另外表达观点的，则为简洁目的而不再重新列出。一些答复提供了具体国情下有趣和有用的信息。尽管这些对于劳工局工作甚为有用的信息未被列入本报告中，但却激发出了拟议结论中所包含的指导思想。尤其是，许多国家都提供了有关它们法律和惯例以及国家政策方面的信息，特别是针对调查问卷中问题 1 和问题 2 提供了有关的信息，这些信息将(酌情)纳入国际劳工组织的数据库。

鉴于对大会报告篇幅的限制，相比之前的报告，已对报告的版面做了一些修改。劳工局认为，这些变化将会使报告更易于阅读，而不会减少可用的信息。有两个重大变化。首先，不是在每个问题之后列出哪些三方成员对什么问题做出肯定、否定或其他的答复，而是在本报告的附件中以表格的形式列举出来。其次，过去的一贯做法一直是列出每个工人组织或雇主组织对每个问题的答复。然而，许多工人组织，包括国际工会联合会，共同合作对很多问题提出相同或类似的答复。因此，这些类似的答复将被归纳标示为“合并答复”，而不是在每个问题后列出每个组织的名称。以这种方式合作提供答复的工人组织如下：ACTU、AFL-CIO、CNS “CartelAlfa”、CASC-CNUS-CNTD、CATP、CGIL、CGT、CGT-FO⁷、CMTC-FENATSEA、CNT、CNTB、CNTS、COSATU、CTC、CTRN、CUT-A(巴拉圭)、CUT(秘鲁)、DGB、FNV、FUTRAND、FS、ITUC、NSZZ、SACO、TCO、Turk-Is、SSSH、UGT(巴西)、UGT(葡萄牙)、UGT(西班牙)和 UNSAS。

对于收自一些组织的其他答复，或某一组织提出某一不同于合并答复或额外的答复，这些答复均单独列出。这样在提供与先前格式相同信息量的同时大幅缩短报告篇幅。

拟议结论的结构已依三方成员的答复进行了调整。为了使拟议结论英文和法文版本保持一致，做了一些语言和编辑的调整，同时考虑到国际劳工组织公约和建议书中使用的相

⁷ 除问题 4(a), (b), (c), (d), 6 和 17 外，答复都与国际工会联合会的相同。此外，法国工人力量总工会未针对问题 5, 14(b), 26 和 29 提出意见，而国际工会联合会则提出了意见。

关术语。在起草拟议结论以期制订一项建议书时，也考虑到了针对该调查问卷和三方专家会议报告的答复。

1.一般性意见

除了就调查问卷中提出的具体问题作了详细的评论外，有些答复者提供了一些有关这样一项文书的重要性以及有关其他一些问题的一般性意见。政府、雇主组织和工人组织对于一些问题经常表达的一个意见是，重要且必要的是拟议文书的条款规定须符合国情和与优先事项相一致，并考虑到国家能力(和环境)以及可用的资源。

瑞士政府对于制定一项有关非正规经济转型问题的国际标准持怀疑态度，并补充说，问题提得不够明确，以至于无法实际采取一个立场。

澳大利亚政府认为，建议书应提出解决非正规经济问题的替代和补充手段，其中可包括：确保遵守相关的现行标准，(酌情)考虑批准相关现有文书，促进共享更多信息和提供技术援助。它建议，国际劳工局可通过有针对性的技术合作提供更多的实际帮助，以提高向正规经济转型的能力。

丹麦雇主联合会表示，新建议书应促进有利于非正规经济正规化的条件，而不是仅仅着眼于消除非正规经济。

澳大利亚工商会对是否应为非正规经济制定任何新的标准以及这种标准的形式持保留意见。

2. 针对调查问卷的答复和意见

I. 初步问题

对于问题 1 和问题 2，答复者提供了大量有关其本国与促进非正规经济向正规经济转型相关的具体立法、措施、做法、计划和政策信息。虽然为了简洁而未在这里重复列出，但这些信息已被收入国际劳工组织的一个数据库中，并在拟议结论中给予了考虑。

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。

以及

问题 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。

政 府

答复总数：97

雇 主

答复总数：18

工 人

答复总数：64

劳工局评论

答复者提供了其本国与促进非正规经济向正规经济转型的主题相关的国家立法、措施和做法、以及国家计划和政策的参考资料，为拟议文书的起草提供了一个丰富的背景。

绝大多数答复者表示，其本国有关劳动的法律、法典或法案都与促进非正规经济向正规经济转型相关。此外，众多的答复者也提到了相关的财政立法。若干个答复者提及其他普通立法、措施或做法，包括商业立法、注册立法和规定以及社会保障立法。

众多答复者表示，其国内已有扶持中小企业发展、技能发展和社会保护的计划和政策，而且与该主题密切相关。许多答复者列出了与该主题相关的小额信贷政策、信贷计划渠道以及国家就业政策和计划。也包括诸如劳动监察、职业安全卫生、农村就业、创业和青年就业领域的其他普通和相关的政策和计划。

II. 序 言

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：86

否定答复：7

其他：4

评 论

加拿大：也许适宜提及 1998 年《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》。

洪都拉斯：这种忆及将给予所有行动者一个必要的规范框架作为参考指南，并且促进这一转型过程。

葡萄牙：序言应忆及国际劳工标准和所有与非正规经济相关的其他文书。

塞内加尔：也应提及《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。

联合国：目标是制定一个简短而明确的文书。忆及所有的且其中有些只是与非正规经济略有相关的文书，将背离这一目标。

美国：《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》的所有基本劳工标准都与非正规经济相关。

雇 主

答复总数：18

肯定答复：8

否定答复：2

其他：8

CACIF：忆及那些有利于实施拟议文书，特别是那些为由非正规向正规经济转型建立理念、原则和先例的国际标准和文书，是重要的。

OEB、SEV、IOE、Keidanren、UPS：在国际劳工组织标准方面，重要的是，建议在序言中只忆及 8 项基本公约和 4 项优先公约。

工 人

答复总数：65

肯定答复：65

否定答复：0

其他：0

评 论

合并答复：应列出的是国际劳工组织的重要文书以及侧重于工作中权利的文书，包括《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

CUT-A(巴拉圭)：也应提及关于土著居民的公约。

劳工局评论

绝大多数政府和所有工人组织同意，序言应忆及国际劳工标准以及与非正规经济相关的联合国文书，因为这些文书包含有价值的指南，有助于促进经济由非正规向正规转型的进程，引导成员国制定和实施其国家政策和计划。同时，一些国家的政府表示，序言简短些较好。大多数雇主组织也赞成序言简短，有可能的话提及基本和优先公约。工人组织的广泛共识认为，应提及一些重要文书。

劳工局总结各方意见得出这样的结论，即对于在序言中忆及一些国际劳工标准和其他国际文书对于非正规经济具有相关性这一点，存在足够的支持。鉴于有关序言长度的意见，三方专家会议期间达成的共识是，保持序言段落简短，只提及最相关的国际劳工标准；而对于收到的针对问题 31 的正面答复，关于在附件中是否能列出相关国际劳工标准，劳工局建议在序言中具体提及的仅限于国际劳工组织的基本公约。

鉴于收悉的答复，劳工局建议，序言忆及相关的国际劳工标准，特别是国际劳工组织基本公约和相关的联合国文书(见拟议结论第 3(b)点)以及在文书后增加一个附件清单列出相关文书(见问题 31)。此外，劳工局建议，在拟议结论第 3(a)点，序言注意到 1998 年国际劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》及其后续行动和 2008 年国际劳工组织《争取公平全球化的社会正义宣言》及其后续措施。此外，鉴于支持将联合国相关文书包括在内，劳工局建议在拟议结论第 19 点拟议文书的执行部分插入一项有关人权的規定。

问题 4 拟议文书的序言是否应忆及：

- (a) 大多数人从事非正规经济不是出于选择，而是由于缺乏在正规经济中的机会且无其他的谋生手段？

政 府

答复总数：97

肯定答复：78

否定答复：15

其他：4

评 论

加拿大、德国：建议将“大多数”改为“很多”。

伊朗伊斯兰共和国、尼泊尔、葡萄牙、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、土耳其：存在志愿和有意的非正规就业。进入非正规经济，也可能是分析非正规经济中所产生的成本和效益后作出的选择。

墨西哥：非正规经济的原因是多方面的，应进行实际考察以确定是何原因。其中一个原因是过度监管法定程序，从而造成高昂的交易成本。

巴拿马：在劳动力市场上，非正规就业是一种机制，用以调节就业和工资水平。它仍然存在的事实可用人们需要收入来解释。

美国：“在正规经济中缺乏机遇”的说法，可能未恰当地揭示出为何在发达国家也有人进入非正规经济的众多原因。

乌拉圭：它是所有国家中的现实，每项研究都表明了这一点。这种现实的一个表现就是非正规与贫困间的联系。

雇 主

答复总数：19

肯定答复：5

否定答复：14

其他：0

ANDI、IOE、Keidanren、MEDEF、OEB、SEV：这一阐述显著缩小了非正规经济的范围，因为它错误地假定由于在正规经济中缺乏机遇而参与非正规经济始终是绝对不自愿的，并且忽视了这样的事实，即它是产生自各种各样的治理问题和不利的或低效率的环境。参与非正规经济并不总是非自愿的。

CACIF：这些信息应包括在这一文书正文的某一段落中，说明人们出于何种原因或基于哪些理由而进入非正规经济，而不应将其作为一个事实或者作为一条孤立的信息来加以介绍。

DA：非正规经济在某些国家往往源于一个低效的商业环境。

工 人

答复总数：64

肯定答复：61

否定答复：3

其他：0

合并答复：此外，拟议文书应忆及，当工人被明确地排除在劳动立法之外时，当立法不明确或未被强制执行时，或当工人未登记或未被其雇主申报时，工人们可能是“事实”上在非正规经济中工作。拟议文书应处理非正规经济中运营的不同类别的行动者，即非正规受雇的受薪工人、自营工人和经济单位的情况。

CSN：序言还应说明的是，在不存在注重就业和体面劳动的政策的情况下，单靠经济增长来实现更好的收入和生产性就业是不够的。

CUT(哥伦比亚)：重要的是要围绕着这样的前提，即非正规劳动通常并非出于选择而实际上是被强加的。

KSBSI：有时当未被申报或未登记时，工人也是被迫从事非正规就业。

劳工局评论

相当多政府和大多数工人组织同意，序言应忆及这一陈述。众多工人组织强调工人可能“实际”在非正规经济中工作的一些原因，包括被明确排除在劳动立法之外、未执行立法、以及未被登记或未被其雇主申报。

然而，来自政府和雇主组织的许多答复者指出，参与非正规经济可以是自愿的。一些政府建议，由于具体国情不同，应该用“许多”替换“大多数”。拟议文书也应处理非正规经济中运营的不同类别的行动者，即非正规受雇的受薪工人、自营工人和经济单位的情况。

考虑到收悉的答复，劳工局建议在拟议结论的第 3(d)点注意到，在某些情况下，工人和经济单位在非正规经济中运营以规避法律和法规。

问题 4

(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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：82

否定答复：8

其他：7

评 论

巴西：重要的是，提供有关“工人和经济单位”所指的更详细的含义，以便明确地将基于团结的经济企业包括在内。可提及激励和发展。

洪都拉斯：经验表明，减少交易成本将有助于激励企业由非正规向正规经济转型。

意大利：也认为在法定条件下工作将使工人能够获得所有类型的激励和奖励。

马拉维：障碍包括获得土地和基础设施，获得小额贷款、缺乏技能和创业培训的种种挑战。

南非：可通过有利的法律和监管环境、支持企业发展和适当的协调来实现这一目标。

瑞典：这不仅仅是一个消除障碍的问题，而且是一个在非正规经济中刺激经济增长并创造就业机会的问题。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：11

否定答复：3

其他：3

评 论

IOE、UPS：强调重要的是，加强(诸如财产权)机构和政府的不同部门；根据经济单位经营的实际情况来调整和简化法规并提高它们的效率。非正规经济也为那些具有低技能和生产力的工人提供了机会，这些工人由于诸如过高的最低工资水平和僵化的劳动力市场等各种因素而被排挤出正规经济。

工 人

答复总数：66

肯定答复：61

否定答复：3

其他：2

评 论

合并答复：仅仅是消除向正规经济转型的障碍，太过于狭隘；而是应实施一项综合战略，促进向能使创业人才蓬勃发展的正规经济转型。

SEWA：只有他们联手并利用良好的政策消除障碍，非正规经济中的贫困工人才能繁荣发展。这只能通过建立合作社或合作社类型的组织来实现。

劳工局评论

对于这一阐述，政府、雇主组织和工人组织之间存在着广泛的共识。来自政府、雇主组织和工人组织的众多答复强调，有必要建立一个适当的具有促进向正规化转型的健全宏观经济政策的法律和监管环境。

许多工人组织和一些政府强调，在创造有利于向正规化转型而不是仅专注于障碍方面，拟议文书可采取更积极的态度。在政府、雇主和工人三方专家会议期间，也提出这种关注。

鉴于收悉的答复，劳工局建议将拟议结论的第 3(h)点中的“蓬勃发展”替换为“充分发展”。

问题 4 (c) 体面劳动赤字在非正规经济中最为明显？

政 府

答复总数：97

肯定答复：84

否定答复：9

其他：4

评 论

洪都拉斯：鉴于他们的工作条件和收入，人们在非正规部门工作未能实现体面劳动。

巴拿马：非正规经济中的体面劳动赤字也是显而易见的，其中的虐待造成了剥削和屈辱的情况。

联合王国：它会假定减少体面劳动赤字而不是减少非正规经济本身才是减少非正规经济的首要目标。

瑞士、美国：“体面劳动赤字”的措辞无法定义或衡量，不应使用。

乌拉圭：在非正规部门，工作无保障是一个现实。

雇 主

答复总数：20

肯定答复：6

否定答复：12

其他：2

评 论

ANDI、IOE、Keidanren、OEB、SEV：非正规经济有助于增加劳动力参与的机会，特别是对发展中国家的妇女。在非正规就业有助于向那些不能在正规经济中就业的人提供就业机会的情况下，将非正规经济描述为具有体面劳动赤字的经济就是忽略了这一点，即非正规经济中的某些工作是体面的，而且对于那些因其他原因而无法找到工作的人而言，是一种收入来源。将一个有关体面劳动的不明确概念和定义带入拟议文书中，会将有关向正规经济转型的讨论转向有关体面劳动含义的争论。

DA：不应提及《体面劳动议程》，因为可能分散辩论，造成讨论重点偏离寻找改善非正规经济正规化的方法。

工 人

答复总数：63

肯定答复：61

否定答复：2

其他：0

评 论

合并答复：根据定义，非正规经济中的工人不受法律保护，并且他们的基本权利也都难以得到维护。这些工人往往缺乏谈判权，并难以组建工会。他们更有可能遭遇的是不安全的工作环境、歧视和骚扰，而且他们获得社会保护的渠道往往非常有限，因而将他们的健康直接置于风险境地。性别歧视在非正规经济中尤其严重。

CONUSI、CS、CONATO：由于缺乏工作保障和社会保障，在非正规经济中，很难有体面的劳动。

CUT(哥伦比亚)：若是正规工作缺乏体面劳动的一个或多个要素，那么情况会非常严重。但是，若是在非正规部门中工作的人普遍缺乏体面劳动的所有要素，那么情况将会更加严重。

劳工局评论

绝大多数政府和几乎所有工人组织同意这一阐述。大多数雇主组织和一些政府指出，“体面劳动赤字”是一个不明确的概念。有一国政府和一个雇主组织建议将体面劳动赤字问题与向正规性转型问题分开。

同时，一些政府表达了这样的看法，即鉴于这一措辞的主观性质和难以对其进行衡量，不应在拟议文书中忆及“体面劳动赤字”。一些雇主组织要求澄清“体面劳动赤字”的定义，并补充说，目前还不清楚忆及体面劳动将如何有助于界定拟议文书的范围和内容。

考虑到“体面劳动”一词在 2008 年国际劳工大会第 97 届会议通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中曾使用过，“体面劳动”一词予以保留。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论的第 3(f)点不做改动。

问题 4 (d) 非正规性主要是一个治理问题?

政 府

答复总数: 97

肯定答复: 64

否定答复: 25

其他: 8

评 论

比利时: 非正规经济的扩大往往可归咎于在许多情况下未经三方协商而制定的不当的或执行不力的宏观经济和社会政策, 归咎于缺乏有利的法律和制度框架, 归咎于缺乏良好的治理以及缺乏对机构和行政程序的信任。

布基纳法索、卢旺达: 非正规性主要是一个经济和社会发展问题。

智利: 非正规性是由若干问题造成的, 其中一些不在政府的职权范围内。

法国: 治理问题是关键, 但它并不是影响非正规经济的唯一问题。机构的稳定性和有效性, 对制定和支持与劳动力市场相关的文书和政策也发挥了作用。

危地马拉: 非正规经济的增长是由宏观经济问题和与全球经济相关的诸多因素造成的结果。

印度: 非正规性主要不是一个治理问题, 而是一个结构性问题。

墨西哥: “治理”一词既不独特也未得到普遍接受。应在一个基本概念框架内对其定义, 以避免混淆。

巴拿马: 非正规经济是一个用以整合非熟练工人的机会。治理与促进自营就业或创业之间更加紧密相关。

乌干达: 非正规性部分地是一个结构调整效果的问题。

美国: 非正规性是由诸多因素, 包括政府的能力、经济的现状和将区域整合到国民经济中, 以及在某些情况下, 文化和当地因素所造成的综合结果。

雇 主

答复总数: 18

肯定答复: 12

否定答复: 5

其他: 1

评 论

CCP、KEF: 存在着广泛的其他因素。

IOE、Keidanren、ANDI、MEDEF、OEB、SEV：重要的是，提及缺乏健全、可预测和高效的机构，包括产权、法律、规则和规章，或覆盖范围有限和执法不力，如何助长了非正规性。

工 人

答复总数：65

肯定答复：58

否定答复：4

其他：3

评 论

合并答复：非正规的水平在很大程度上取决于政府选择实施的经济、就业和社会政策。在许多国家，对劳动力市场的放松管制导致了就业中的非正规性的增加。但并非所有国家都享有同样的政策和财政空间来解决非正规性。因此，治理是一个关键问题，但它不是唯一的问题。

AFL-CIO：在许多发达国家，对劳动力市场放松管制导致在曾经正规的就业中增加了非正规性。在强制守规之前，重点应放在改革现有的法律法规方面，以配合非正规工人的工作条件。

CONUSI、CS、CONATO：虽然不是计划经济，但允许非正规性存在而无所作为去治理它，实际上是在放纵它。

劳工局评论

大多数政府和大多数雇主组织和工人组织支持这一阐述。大部分持否定答复态度的政府也依然同意治理问题的重要性。然而，它们认为，非正规性也是由于其他可能同样重要的原因，包括宏观经济绩效不佳、社会 and 经济发展水平低下、机构薄弱和劳动力的教育水平低下。

鉴于收悉的答复，劳工局建议在拟议结论的第 3(e)点包括多重原因，以更好地反映全貌。

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：87

否定答复：8

其他：2

评 论

比利时：因全球危机而变得更加严重的非正规就业情形，不仅影响了人口生活水平，同时也使困于非正规经济的家庭和经济单位不能提高他们的生产率和摆脱贫困。

贝宁、吉布提、刚果民主共和国、塞内加尔：非正规经济雇用了大多数人口，并且是社会经济发展的重要问题。

智利：这使我们可更好地理解这一问题的重要性和短期措施的必要性。

法国、瑞士：非正规经济的方方面面涵盖了广泛的多样性，这一点必须在案文中提及，请在“非正规性的高发率”之前加入“在其所有方面”的文字。

德国：尽管非正规性的高发率因国而异，但序言应承认非正规就业的总体发生率很高。

印度：承认现实是制定一项有效文书的前提。

雇 主

答复总数：18

肯定答复：13

否定答复：4

其他：1

评 论

ANDI、DA、IOE、Keidanren、OEB、SEV、UPS：制订措施过程中的三方协商在任何时候即使紧迫也都不应受到影响。也应承认非正规性的性质的广泛多样性。

工 人

答复总数：65

肯定答复：61

否定答复：1

其他：3

评 论

合并答复：它也应承认，随着时间的推移，几乎在每一个国家和每一个部门，非正规性都在上升。私有化和放松管制计划导致非正规水平的上升。

NSZZ：需要采取紧急行动主要是因为社会保障体系负担和不公平竞争成本的增加导致的财务成本。

劳工局评论

绝大多数政府、雇主组织和工人组织赞成纳入这一阐述。一些政府强调，承认全球存在非正规性的高发率及其对国家社会经济发展的影响，将有助于加速努力促进向正规性转型。几乎所有工人组织都指出，由于私有化和监管计划而日益增加的非正规性是各国和各

部门的普遍现象，而且金融危机正在加剧非正规性，导致收入和工作无保障、生产率低下和困于非正规经济的恶性循环。

一些政府认为使用“紧迫性”一词不妥。一些政府和大部分雇主组织指出有必要强调非正规经济的多样性。

对于上面提出的关切，劳工局指出，非正规经济多样性的问题由问题 10 来解决。

鉴于收悉的答复，劳工局建议在拟议结论的第(3)点指出非正规经济的高发率对于包容性发展和法治是一大挑战。此外，劳工局建议强调非正规性的高发率给一些受到关注的方面和行动者带来负面影响。对于拟议结论中关于承认有必要采取紧急措施的第 4 点，劳工局建议不做改动。

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：83

否定答复：12

其他：2

评 论

加拿大：目前不清楚“正规企业中的非正规就业”指的是什么。

危地马拉：有必要解决正规部门中的非正规就业问题，因为它通过逃税对公共财政产生影响，又因为这种就业违反劳动法。

洪都拉斯：非正规就业的主要问题是在非正规部门，而不是在正规企业。应该强调的是，创造条件和制定激励措施以促进非正规经济向正规经济转型。可通过适用法律来解决正规企业中的非正规就业问题。

瑞典：该文书还应承认，非正规就业可能会以与经济的其他部门相同的方式发生于全球商品和供应链中。

乌干达：正规企业中的非正规就业正在通过转包安排日益增加，并影响结社自由、集体谈判进程和机制，阻碍体面劳动。

美国：应承认各种形式的非正规性，例如将工人错误地列为第三方承包商的类别，用以逃避支付津贴和检查或逃避劳动法，而这些问题必须得到解决。

越南：与其他形式的非正规就业相比，正规企业中的非正规就业人数并不多。

雇 主

答复总数：20

肯定答复：5

否定答复：14

其他：1

评 论

ANDI：在正规部门中若某人违规，则仅仅是一人违法，在这种情况下，也有其他类型的应对措施，而这些措施不同于那些不得不采取用以解决非正规经济向正规经济转型的措施。

DA、EK、MEDEF、OEB、SEV、IOE、Keidanren、UPS：尽管正规经济中也存在非正规就业是一个事实，但最好是等对非正规就业的定义有个明确的认识后再来谈这个问题。这不能成为让(三方成员中的)其他成员乘机提出“不稳定工作”概念，这一概念目前仍不清晰并值得商榷。更重要的是，一定不能让这成为一个(三方成员中的)其他成员将各种形式的灵活合同作为“非正规就业”的种类提出来的机会。

工 人

答复总数：65

肯定答复：63

否定答复：2

其他：0

评 论

合并答复：系统地利用代理工作、外包、转包、零时工合同和假自雇，导致了工作中更多的非正规性。也应承认在全球供应链中存在非正规就业的高发率，并且有必要解决这个问题。

ASI：显然，非正规经济已成为一个招聘工人的办法，旨在避免集体协议，使不稳定的工作增加，并使提供计件工作、外包和其他形式非法工作的企业泛滥。

CUT(哥伦比亚)：在文书序言中提及这一点是必要的，以便绝对清晰地反映，经济正规部门“去劳工化”的过程是在制造大量的非正规劳工人口，他们在损害劳工权利的多种类型关系下从事工作。

劳工局评论

绝大多数政府和几乎所有工人同意，序言应承认非正规就业在正规工作单位的高发率和有必要解决它。一些政府和工人组织提请注意非正规就业在全球供应链中的高发率。工人组织指出，外包、转包和假自营就业已经导致了更多的非正规性。绝大多数雇主因多种原因而不同意纳入这一阐述。一些人认为，它超出了文书的范围，而其他人强调现在缺乏有关正规就业的准确定义。

许多政府强调，解决正规企业中的非正规就业问题是拟议文书的主要目标之一。有些人指出，在一些国家，正规企业中的非正规就业是一个主要问题；而在另一些国家，与其他形式的非正规就业相比，正规企业中的非正规就业高发率并不显著。

劳工局建议在拟议结论第 5 至第 10 点“范围”一节解决问题 6 和问题 14c 所涉及的问题。

III. 范 围

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：78

否定答复：8

其他：11

评 论

奥地利：该定义并未将自营就业和非自营就业劳工区分开来。

比利时：全国劳工委员会认为，更合适的是，替换掉 2002 年的定义，提及 2003 年第 17 届国际劳工统计学家会议以及 2013 年国际劳工组织关于非正规部门和非正规就业的统计手册的贡献。

中国：这一描述应根据 2002 年以来的实践和理论趋势予以更新。

科特迪瓦、德国、意大利、葡萄牙：2002 年决议对非正规经济所作的描述可以作为一个依据起点。

法国：该定义含糊不清且有差距，这将会是一个对它重新审议的机会。只有合法的未被申报的活动才能通过适当的措施向正规经济过渡，而本质上非法的(诸如所有类型的贩运、包括贩运人口和洗钱)活动都不能纳入法律的范围。

印度：依据 2002 年通过的决议有关非正规经济的描述是恰当的，健全的，必须予以考虑。

墨西哥：有关非正规经济的这一描述将通过提供一个单一的参考点允许在国际层面上进行比较。

瑞士、乌干达：自 12 年前通过该决议以来，情况有变。

乌干达：该决议是就非正规经济的定义达成共识的一个基础，但也应考虑新的发展情况。

联合王国：不应使用该定义来将非正规经济与体面劳动相联系。

美国：一个有用的定义应包括那些“在生产和就业中处于未被承认、未受保护或未被规范状态”的工人。2002 年的定义包括了若干缺点，对于讨论和将来标准制订进程而言，是一个薄弱基础。

雇 主

答复总数：20

肯定答复：9

否定答复：9

其他：2

评 论

ANDI：应界定一个更宽泛的定义，纳入针对非正规经济的各个方面和原因，不仅限于法律的适用。

CEC、DA、IOE、Keidanren、MEDEF、SEV、UPS：2002 年以来，情况发生了很大变化。可以拟定另一个定义，将国际机构和国际劳工组织成员国自 2002 年以来实施的实践工作和经验考虑进去。

IOE：答复者有必要质疑是否接受这样一个非正规经济定义，即法律所涵盖的活动一旦未被执法，即被视为非正规经济的一部分。它需要更加全面，并且不仅只是包括执法，这只是鼓励扩大非正规经济的原因之一。

工 人

答复总数：68

肯定答复：38

否定答复：2

其他：28

评 论

合并答复：2002 年对非正规经济的描述应该用这样一个定义予以替换，即该定义要考虑到 2003 年第 17 届国际劳工统计学家会议通过的统计定义以及 2013 年国际劳工组织关于非正规部门和非正规就业统计手册。拟议定义是：

“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。非正规就业是指非正规工作，无论它们是在正规部门企业或是非正规部门企业或是家庭中从事的工作。这些包括：自营工人和受雇于自己的非正规部门企业的雇主；贡献家庭的工人，无论他们是在正规部门或非正规部门企业；拥有非正规工作的雇员，无论他们是受雇于正规部门企业或是非正规部门企业或是作为家政工人受雇于家庭；非正规生产者合作社的成员；以及从事专供自己家庭最终使用的产品生产的自营工人。

劳工局评论

绝大多数政府、大多数工人组织和一些雇主组织同意，2002年通过的关于体面劳动和非正规经济的决议(2002年决议)是一个用来界定拟议文书范围的良好基础。若干政府尽管对此问题作了肯定的答复，但仍然强调有必要考虑近期的趋势并努力解决这个问题，以改善对2002年通过的关于非正规经济的描述。若干雇主组织还强调，2002年就这一描述达成一致以来，已出现很多发展。在三方专家会议上，雇主专家指出，有必要界定经济单位的概念。

若干政府建议删除“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”。许多工人组织和一些政府建议考虑2003年第17届国际劳工统计学家会议通过的统计定义和2013年国际劳工组织关于非正规部门和非正规就业统计手册所涉及的准则。⁸

鉴于收悉的答复，并采纳许多答复者提出的建议以及专家三方会议期间提出的建议，劳工局建议重新制定拟议结论第5至10点的范围，以适应2002年以来的新发展和趋势。

IV. 目标和原则

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：92

否定答复：3

其他：2

评 论

保加利亚：促进就业的政策与社会保护领域密切相关，因此，可持续的就业增长是一个先决条件。

丹麦：加强就业、社会保护及其他社会政策之间的连贯性增加了针对雇主和工人的保障，从而为经商创造了一个更好和更安全的环境。

埃塞俄比亚：这似乎超出了拟议文书的范围。

墨西哥：非正规经济的原因多种多样，需要同时从不同的角度，以连贯和配套的政策予以处理，以逐步实现向正规性转型。

黑山：拟议文书的主要目的并不是在正规经济中创造体面的就业机会，而是使非正规经济向正规经济转型。

⁸ 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手册，日内瓦，2013年。

巴拿马：整合企业、财政和大学的社会责任有助于支撑战略。

南非：在正规经济和非正规经济中都应创造体面劳动机会。在非正规经济中，这一点应逐步实施，首先将重点放在社会保护底线方面，然后放在体面劳动的其他方面。

英国：该文书是关于减少非正规工作，而不是促进体面劳动。

乌拉圭：体面劳动就是有效行使基本权利，因此，这项引述不能被排除在外。

雇 主

答复总数：20

肯定答复：17

否定答复：2

其他：1

评 论

ANDI、CACIF、CEC、IOE、Keidanren、MEDEF、OEB、UPS：成员国应促进创造就业，但应通过促进正规经济中的企业以及愿意创造就业机会的企业。

CNI：体面劳动的理念定义有问题。

工 人

答复总数：64

肯定答复：63

否定答复：0

其他：1

评 论

合并答复：拟议文书应坚持宏观经济、劳动力市场、社会保护以及其他社会政策都应将重点放在创造体面就业方面。发展中国家尤其应该能够享受到必要的政策和财政空间以实施侧重于在正规经济中创造体面劳动的各项策略。

ASI：应该与不同的利益攸关者讨论政府实施的宏观经济政策，因为最终受到政府实施政策影响最严重的人都是工人及其家庭。

CCOO：有必要将未申报的工作与非正规经济区分开来。

CSN：规定一些措施用以正规化现有就业岗位，特别是对自雇工人，并跟进；采取措施，通过给予足够长的产假和提供育儿设施使妇女，尤其是有孩子的妇女，能够满足她们的工作承诺。

劳工局评论

绝大多数政府以及几乎所有雇主组织和工人组织同意这一阐述。一些政府指出，促进创造正规经济中的体面劳动的目标超出了拟议文书的范围，或者它不是拟议文书的主要目标。

大多数工人组织强调：该文书应规定宏观经济、劳动力市场、社会保护以及其他社会政策的重点是在正规经济中创造体面的就业机会，并且规定发展中国家尤其应具备必要的政策和财政环境以实施这些政策。

大多数雇主组织强调，是企业创造就业机会，而且促进创造就业机会要求促进正规经济中的企业。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论第 11(b)点不做改动。

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：86

否定答复：8

其他：3

评 论

布基纳法索：这将涉及非正规经济向正规经济转型的行动者，但不得影响他们活动的活力和就业。

刚果民主共和国：给非正规经济的运营者一些时间，让他们逐渐适应新的正规管理体制，同时注意不要破坏业已存在的东西。

芬兰：应注意防止出现不公平竞争。

法国：逐步转型要求在一开始就对非正规经济和非法就业之间的定义作出一个明确的区别，诸如从事未申报的工作，不提交社会和/或税务申报，都是非法的，都不能被看作是追求“生计机会”或“创业机会”。

拉脱维亚：非正规经济是对法律的践踏，并被认为是针对正规创业的不公平竞争。

马里、塞内加尔、乌干达、突尼斯、美国：非正规经济具有在正规化背景下须保留和利用的充裕的就业和收入机会。这是一个非常脆弱的部门，任何不当措施都可能会破坏有关各方参与开发的生机。

墨西哥：为使企业和个人有序和顺利地向正规经济转型，重要的是他们拥有一套基本的技能。

莫桑比克：这是政府面临的主要挑战。

苏丹：应注意自营工人，他们是弱势群体，为他们的生计而经营小项目。

瑞典：同时，对于侵犯基本权利的绝不能容忍，因此，拟议文书应忆及国际劳工组织基本公约胜过保持生计和创业机会。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：13

否定答复：1

其他：3

评 论

ANDI：有必要牢记，旨在促进正规化的拟议文书和创建机制，一定不能产生新的社会经济问题，从而导致消除微型企业，失业上升，给那些非正规经济就业是其唯一生计来源的人造成收入损失。

CCP：目的是正规化非正规结构，而不是考虑正规经济范围内的这些结构。

工 人

答复总数：64

肯定答复：62

否定答复：0

其他：2

评 论

合并答复：转型措施应谨记的事实是，大多数工人将在非正规经济中工作作为他们生存的唯一选择。然而，不能以任何代价来保留生计和创业机会。工人的权利是体面的最低底线，不应受到侵犯，绝不容忍侵犯基本权利。因此，拟议文书应重申将国际劳工组织核心公约放在首要位置胜过保留生计和创业机会。

ASI：非正规部门中数以百万计的工人的生存，使我们有必要确保这种转型是渐进的，为企业家提供经济增长的机会并保障创造新的就业机会，不这样，即意味着，企业家或自营就业工人不能从事他们选择的有报酬的活动。

CUT(哥伦比亚)：我们会考虑一段西班牙文字，例如：“es necesario promover la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal garantizando que no se destruyan oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial.”。(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。)

劳工局评论

绝大多数政府和雇主组织以及几乎所有工人组织同意这一阐述，并强调有必要促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型，同时确保生计和创业机会免遭破坏。一些政府强调非正规部门对于减少失业和消除贫困具有重要意义，指出正规化因而不应以任何方式导致经济活动遭到破坏。为了确保这一点，许多答复都强调，有必要逐步推行转型。

在三方专家会议上，雇主强调了这一问题及其建设性地提及创业机会的重要性，突出了正规化经济单位是实现非正规就业正规化的先决条件。

大多数工人组织指出，保留生计机会不能不惜任何代价，而国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利以及基本人权都不得受到侵犯。

鉴于收悉的答复，劳工局建议在拟议结论第 11(a)点的“转型”之前加上“逐步”一词。

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：91

否定答复：3

其他：3

评 论

丹麦：其目的是将非正规经济纳入正规经济，而不是开发一个并行体制。

德国：法规不能由专门定制的方法组成。

加纳：专注于环境的多样性将确保和加强量身定制的办法。

印度：政策和计划必须结合特定国情和量身定制，同时尊重工作中的基本原则和权利。

意大利：为了尝试找出并消除推动工人和企业进入非正规经济的原因，这可能会是适当的。

马拉维：特殊的情况需要具体的办法，没有单一的发展路径，而是有多条路径。

莫桑比克：经济活动彼此不同，而一般的方法在此过程中毫无助益。

葡萄牙：非正规性是多方面的，包括转包工作、变相自营工人、隐秘工人(非法移民)、部分申报其职工的企业和其他类型的非正规工作，这些都需要分别处理。

瑞典：应当承认多样性和非正规经济中不同类型的工人，但同时文书必须与其全部相关。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：这种方法应按工人类别，按生产单位和按经济活动来分类，而拟采取的务实行动或措施将根据类型来决定。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：13

否定答复：2

其他：2

评 论

CACIF: 重要的是,要根据各类工人和经济单位的具体情况来对之加以分析,以便能更好地解决这个多样性问题,并在此基础上开发和采用量身定制的方法处理各类情况。

工 人

答复总数: 66

肯定答复: 66

否定答复: 0

其他: 0

评 论

合并答复: 在非正规经济中的行动者可以确定分为三大类,即非正规受雇的薪资工人、自营工人和经济单位。但在承认多样性的同时,拟议文书也应涉及非正规经济中的所有工人。因此,应确定所有转型过程中的关键要素。尊重工人的权利、获得社会保障、享受生育津贴和获得生活工资的权利都是关键要素,它们应是所有转型措施的组成部分。

Nezavisnost: 处于犯罪边缘的非正规经济活动不应正规化,而应给予制裁。

劳工局评论

绝大多数政府和雇主组织以及所有工人组织同意,拟议文书应承认非正规经济中的工人和经济单位所处的情况是多种多样性的并且有必要通过有针对性的专门方法解决这类多样性。

有一政府提请注意非正规经济中需要解决的男女之间的不平等問題。

大多数工人组织强调,在承认多样性的同时,拟议文书也应涉及非正规经济中的所有工人。

鉴于收悉的答复,劳工局建议对拟议结论第 12(a)点不做改动。

问题 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?

政 府

答复总数: 97

肯定答复: 94

否定答复: 1

其他: 2

评 论

比利时: 社会伙伴和非正规经济中的预期受益人应参与确定转型方法并参与其实施。

马里：考虑到经济发展水平，特别是全球化的后果，应让成员国有所选择。

巴拿马：在农村和城市地区，以及在土著人群体和小农户之间，存在着不同的劳动情况。

土耳其：那些成功打击非正规性的国家的良好做法应包括在文件中。

乌克兰：唯一的路径应是劳动关系的合法化。

美国：“多条路径”的含义不明确，而且没有任何一种方法可以适合多个国家。必须采用某些共同的战略，包括提供社会福利、保护和权利。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：15

否定答复：0

其他：2

评 论

CACIF：成功的模式总是很难“导出”，这是因为国家在若干方面差异甚大。重要的是，在其特定背景下分析非正规经济，以便以更好的方法解决这个问题。

工 人

答复总数：64

肯定答复：63

否定答复：1

其他：0

评 论

合并答复：拟议文书还应为有关跨界的问题提供共同指导。它也应鼓励通过从非正规经济向正规经济转型的三方国家计划，作为一种确保妥善考虑具体国情下的集体问题的方法。

CSN：是的，只要它是《体面劳动议程》的组成部分和追求性别平等以及符合工人基本权利的，就没有商量的余地。

KSBSI：重要的是，要有一个共同的认识和做法，并提出以一种综合性方法制定国家行动计划，同时针对特定群体采取特定行动。

劳工局评论

几乎所有政府和雇主组织以及工人组织都同意这一阐述。达成的共识是：拟议文书应规定，根据具体国情以及优先事项，非正规经济向正规经济转型具有多种路径。

大多数工人组织建议，拟议文书应鼓励通过有关非正规经济向正规经济转型的三方国家计划，作为确保特定国情下的问题得到妥善考虑的一种方法。一些政府强调，社会对话和三方协商是支持向正规化转型过程的至关重要的工具。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论第 12(b)点不做改动。

V. 法律和政策框架

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：82

否定答复：8

其他：7

评 论

巴西：针对每一类职业和活动的充足法规将有助于正规化，因为以不恰当的正规模式是难以规范非正规情况的。一个监管不力的框架会助长非正规性的延续。

芬兰：“经济单位”的概念可能需要更确切的定义。

洪都拉斯：这不仅涉及到法律；必须通过各方面连贯一致的适当政策使在各个领域实现有法可依。

匈牙利：明智的做法是参照作为一般规范性文书的法律框架，并强调执行的重要性。

印度：覆盖范围应是一个根据各国具体情况的渐进过程。

哈萨克斯坦：拟议文书还应指出，国家法律法规及其他措施应确保各类员工和经济实体从事的是体面劳动。

拉脱维亚：鉴于非正规经济的规模可能有更加扩大的风险，这种做法是不正确的。

马拉维、纳米比亚：主要的挑战是执行和守规。

波兰：“适当的覆盖面”过于宽泛，可以有不同的解释。

俄罗斯联邦：国家立法和监管行为可以规定针对特定类别员工或经济实体的措施。

塞尔维亚：法律条文主要的是必须为“雇员”和“雇主”的术语规定准确的定义，并应涵盖在工作场所进行的所有活动和执行这些活动的所有类别的人员。

瑞士：适当地覆盖所有类别的工人和经济单位不会自动鼓励个人转入正规经济。

乌干达：立法保护应关联到盈利能力、提高生产率、产品质量和竞争力。

美国：主要的障碍是法律的实施和执行。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：法律途径更适合于做必要的法律调整。

雇 主

答复总数：19

肯定答复：6

否定答复：10

其他：3

评 论

ANDI：应特别注意避免将相同的参数应用于每一个国家内业已名正言顺地规范了的且实际上不同的情况。

CEC、DA、IOE、Keidanren、OEB、SEV：非正规经济往往是由繁琐和低效的国家法律和法规造成的。因此，仅仅规定这些法律涵盖所有类别的工人和经济单位，只能导致破坏生计，对促进正规化毫无助益。国家法律、法规或其他措施可能兼顾不到“所有”类别的工人和经济单位，即使他们都被包括在内，但这些法律往往未被执行。还有一个不明确的是，“适当”一词是指覆盖的范围还是指各自的法律和法规与特定类别工人和经济单位的相关性。如果指的是后者，那么覆盖的范围也必须是适当性的，因为，例如，一些小企业没有应对某些法律法规问题的能力。

工 人

答复总数：70

肯定答复：65

否定答复：0

其他：5

评 论

合并答复：拟议文书应敦请政府和社会伙伴定期审查劳动和社会保护法律的范围：将保护范围扩大到(诸如家政、农业和以家庭为基础的工人的)被排除在外类别的工人；明确是否存在雇佣关系，以便使享有就业保护权利的工人得到应有的覆盖；将现有法律的范围调整以适应劳动世界中新的或非典型的模式，以确保工人得到充分的覆盖；确保所有工人，包括那些在非正规经济中的工人，能有效地享有结社自由和集体谈判的权利；将享受产假津贴的权利扩大至所有女工，包括那些在非正规经济中的女工；确保所有工人，包括那些在非正规经济中的工人，可得到医保和安全法律和法规的覆盖；扩大社会保护覆盖面，确保非正规经济中的工人有效准入社会保护计划，并确保所有非正规受雇的薪资工人有渠道获得一份最低生活工资。拟议文书应坚持在奖惩结合的基础上执行法律框架。激励措施对于确保非正规经济中的经济单位遵守法律和法规尤其重要，而制裁应该铭记受罚人的脆弱性。

SEWA：立法应适宜具体情况、需要和非正规行动者的特征。立法需要根据不断变化的趋势进行不断修改。

劳工局评论

大多数政府和所有工人组织同意，拟议文书应规定，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。一些政府表示，应考虑各国不同的法律框架及其具体情况，并强调执行的重要性。

虽然一些政府认为适当的覆盖应通过逐步扩大工人之间非歧视原则基础上的国家立法来实现，但其它的政府却不认为这是正确的方法，因为这会有进一步扩大非正规经济规模的风险，并提出以其他路径来实现正规化。一些政府指出，重要的是，除了其他政策外，还有税收优惠、简化工商登记、减少社会保障缴费、教育和提高认识，可用于支持向正规经济转型。

工人组织指出，拟议文书应敦请政府和社会伙伴定期审查劳动和社会保护法的范围，以期将保护扩大到被排除在外类别的工人，并澄清雇佣关系是否存在。此外，拟议文书应坚持在奖惩结合的基础上执行法律框架。

大多数雇主组织不同意这一建议。他们评论说，非正规经济往往源于繁琐和低效的国家法律法规；国家法律法规或其他措施可能无法适用于所有类别的工人和经济单位。他们还强调指出，事实是即使法律法规涵盖了非正规经济，但真正的挑战在于实施。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论的第 13 点调查问卷中采用的措辞略作改动，以便兼顾对现行法律法规或其他措施进行审查的需要。需要这种审查可能有多重原因，特别是当现有法律法规或其他措施无效或需要适应变化的工作世界时。若干个答复者提出的落实法律和法规的挑战及其重要性由拟议结论的“激励、守规和执行”所涵盖。

问题 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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：87

否定答复：4

其他：6

评 论

巴西：实现整合的最有效方法之一是对获得裨益和奖励强加条件。

法国：应在三方背景下编纂一个旨在使非正规经济正规化的综合政策框架，并应包括报告五(1)第 13 页提到的七个关键路径。

德国、美国：应明确界定“综合政策框架”。

印度：国家发展战略应包括(凡适用)一个旨在使非正规经济正规化的综合政策框架，重点放在以就业为中心的经济增长政策方面。

荷兰：国家应致力于实现国际劳工组织商定的目标，而它们想要如何实现这些目标则取决于它们自己。

土耳其：更适合的是，让每个国家根据自己的生机活力在其发展计划中决定这一点。

乌干达：报告所提及的创新的策略、汲取的教训和业已获得的经验可以用作综合政策框架的指南。

联合王国：国家并不一定非得有发展战略。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：13

否定答复：1

其他：3

评 论

CNI：国家正规化政策的讨论是战略性的。此外，重要的是，要铭记这种讨论应在基于三方协商一致原则的环境中进行。

CACIF：应共同制定所有关于这一主题或涉及非正规经济问题的政策，以便能够通过公私合作伙伴关系共同实施必要的措施。

工 人

答复总数：65

肯定答复：63

否定答复：1

其他：1

评 论

合并答复：应在三方成员基础上详细阐述旨在使非正规经济正规化的综合政策框架，而且它应包括并详细阐述有关报告五(1)第 13 页(图表)上注明的七个关键途径的指南。

劳工局评论

绝大多数政府和雇主组织以及几乎所有工人组织同意，国家发展战略应包括(凡适用)一个旨在使非正规经济正规化的综合政策框架。

一些政府提请注意有必要澄清包括在综合政策框架之内的要素。有一个政府指出，大多数发达国家没有发展战略，因此案文应反映不同的现实。在三方专家会议上，雇主专家指出，综合政策框架必须包括一套更宽泛的超越劳动法和劳动市场问题的政策，包括支持创建可持续企业的政策。

大多数工人组织和一些雇主组织认为，应在三方基础上详细讨论综合政策框架。大多数工人组织和一些政府赞成列入报告五(1)第 13 页的图表中列出的 7 项政策途径。

鉴于收悉的答复指出并非所有的国家都有国家发展战略，劳工局建议在拟议结论的第 14 点项下提及国家计划。为回应各种强调有必要澄清“综合政策框架”一词的答复，劳工局建议在拟议结论中加入第 15(a-l)点，以便概述并指明在制定和实施一个综合政策框架时哪些政策领域应给予考虑；这些政策领域是基于 2014 年国际劳工大会第 103 届会议报告五 (1)(第 41 段)中所包含的图表。

问题 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) 以减少向正规化转型的成本，包括那些与注册、税收、遵守法律法规相关的成本？

政 府

答复总数：97

肯定答复：85

否定答复：5

其他：7

评 论

奥地利：在遵守(诸如法定税收和社会保险)法律法规方面降低成本的选项，不能给予考虑，因为这会直接损害那些守法的公司和企业，并且从长远来看可能会对正规化带来负面影响。

巴西：重要的是，确保任何注册降费及任何旨在促进正规化的减税政策都应以符合法律规定为条件；一旦违规，有关的福利将被取消。

科特迪瓦：降低转型成本有助于非正规经济向正规经济转型。

丹麦：其目的是将非正规经济纳入正规经济，而不是开发一个并行体制。

吉布提、匈牙利：降低管理和与正规经济运营相关的运营成本具有重要的意义。

埃及、黎巴嫩、苏丹：有必要包括针对向正规化转型的特定免税期。

印度：有必要将成本最小化而不损害转型目标。为在降低成本的必要性与文书的有效性之间保持平衡，对于旨在转型的有关法律法规的决定，若不能达成共识，也有必要通过三方协商来做出。

瑞典：拟议文书应解决如何降低成本问题，例如，当注册一家公司的费用过高和有碍守规时应如何降低成本。然而，以不遵守法律法规的方式来降低成本是不恰当的。

美国：应该用“措施”一词来替换“综合政策框架”。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：10

否定答复：2

其他：5

评 论

CCP：不公平竞争值得关切。

工 人

答复总数：67

肯定答复：50

否定答复：1

其他：16

评 论

合并答复：拟议文书应研究降低与企业和工人注册费用相关的各种方法，这些费用被认为过高并具有阻吓守规的作用。然而降低遵守法律法规的成本是不可取的。特别是，不应阻碍遵守劳动和财政法规。

JTUC-RENGO：对于降低遵守法律法规的成本，特别是在劳动和财政领域，如果它涉及到劳动监察这样的保护劳动者方面，我们表示关切。

KSBSI：降低税收并非实现正规化的正确方法。税收是国家岁入的一个重要来源，而这一利害攸关的问题是复杂的。

劳工局评论

绝大多数政府以及大多数雇主组织和工人组织同意，拟议文书应通过国家三方行动来指导综合政策框架的制定和实施，从而降低向正规化转型的成本，包括有关注册、税务、遵守法律法规的成本。各方普遍同意应通过国家三方行动来制定和实施政策框架。

许多政府特别强调了税收政策对于正规化提供奖励的重要性。大多数工人组织强调，拟议文书应研究降低企业和工人注册费用的各种方法，这些费用被认为过高以至于对于守规构成了一种主要的阻吓。大多数工人组织也强调，降低与遵守法律法规相关的成本是不可取的，尤其是不应妨碍遵守劳动和财政法规。

在三方专家会议上，雇主专家强调，拟议文书还应提及有助于吸引非正规企业转向正规经济的其他因素，正如有关促进可持续企业的决议中所包括的那样。

鉴于收悉的答复，劳工局建议稍微改写拟议结论第 16(a)点中的问题 14(a)。劳工局指出，磋商和社会伙伴的作用问题业已在拟议结论第 28 点中论及。

问题 14 (b) 增加向正规化转型的优惠益处，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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：87

否定答复：3

其他：7

评 论

巴西：当得到公共基金支持时，诸如金融、基础设施、市场、技术、技能计划和产权方面的益处也应以遵守有关正规化的立法为条件。

厄立特里亚：立即提供旨在增加向正规化转型的非常广泛的服务，可能超出发展中国家的能力。

危地马拉：国家必须制定政策，以提高对向正规化转型的益处的认识。

匈牙利：也应考虑制定适当的指导方针，支持旨在增加监察数量和效率的活动，寻求揭示非正规经营和就业的情况。

印度：应注意勿让劳动法规妥协，因为这有违文书的根本目的。

荷兰：国家应自由选择实现这些目标的最佳途径，同时国际劳工组织可通过促进良好做法的交流来加强各国的努力。

挪威：建议包括社会保障和儿童保育机制。

乌干达：这可支持从边际创收转向赢利业务的创业者提高生产效率和业务洞察力，改善准入更广阔的市场、信誉和体面就业。

雇 主

答复总数：17

肯定答复：12

否定答复：1

其他：4

评 论

CACIF：重要的是，在三方对话背景下与有关部门磋商，以便使他们能够描述每一个部门的情况，并从自己的角度解释为什么它们一直没能成为正规经济的一部分。国家机构应通过其行动和公共政策来提高人们对正规经济中存在的优势和益处的认识，以及对作为非正规经济的一部分的劣势和后果的认识。

工 人

答复总数：64

肯定答复：59

否定答复：0

其他：5

评 论

合并答复：重要的是，确保这些裨益开放给社会经济中的合作社和其它实体。

CSN：必须充分考虑产权方面的性别不平等問題，以确保真正的权利平等。

劳工局评论

绝大多数政府和雇主组织以及工人组织同意这一阐述。若干政府强调，有必要促进针对正规化的奖励机制，一些政府建议获得奖励要以迈向正规化为条件。

有一个政府和一个雇主组织指出，有必要提高对向正规化转型的益处的认识(三方专家会议的主席总结(第 14 点)也提到这一点)。大多数工人组织强调，重要的是确保这些益处提供给合作社和其他社会经济实体。

有一个工人组织指出，必须考虑男女之间的性别不平等問題，特别是有关产权方面。

鉴于收悉的答复，劳工局建议不对拟议结论的 16(b)作改动。

问题 14 (c) 解决正规企业中的非正规就业问题？

政 府

答复总数：97

肯定答复：89

否定答复：3

其他：5

评 论

巴西：正规企业中的非正规就业是当前转向正规化的最大挑战之一。针对这类问题的具体处理方法，一定是拟议的规范性文书的最大问题之一，因为这种情况导致工人的基本权利被剥夺，逃避对国家的税收缴费，以及对守法雇主的不公平竞争。

法国：拟议文书必须通过规定适当的程序和机制来解决正规经济企业中的非正规就业问题。

乌干达：正规企业中的非正规就业助长工作场所中的双重标准，妨碍各类工人享受同样的福利、权利和法律保护。

美国：应指明被包括的这类工人，并可包括那些无正式合同的工人，被错误分类的工人，临时工人，以及通过第三方订约的全职但未收到益处的工人。

雇 主

答复总数：19

肯定答复：8

否定答复：8

其他：3

评 论

ANDI、IOE、Keidanren、MEDEF、UPS：与针对问题 6 的评论相同。正规企业中的非正规就业是一个涉及不同因素和后果的单独问题，值得妥善解决。

工 人

答复总数：64

肯定答复：64

否定答复：0

其他：0

评 论

合并答复：正规企业中的非正规就业是非正规就业问题的主要组成部分，应以拟议文书来解决这个问题。拟议文书应规定适当、快捷、廉价、公平和有效的程序和机制来解决有关是否存在雇佣关系和雇佣关系条款的争议。

SEWA：相当有必要解决正规企业中的非正规就业问题，因为有大量的外包发生。这些劳动力，虽然是正规就业的一部分，但不被承认，因而仍然被剥夺了正规的益处。

劳工局评论

绝大多数政府和所有工人组织同意，拟议文书应通过国家三方行动来指导综合政策框架的制定和实施，以解决正规企业中的非正规就业问题。

许多雇主组织强调，正规企业的非正规就业问题与不同的因素和后果相关，应予妥善处理，并有必要对各类非正规就业下一个明确的定义。

大多数工人组织指出，拟议文书应规定适当、快捷、廉价、公平和有效的程序和机制来解决有关是否存在雇佣关系和雇佣关系条款的争议。

劳工局提议在拟议结论第 5~10 点项下的“范围”一节解决这一问题。

VI. 工作中的权利

问题 15 拟议文书是否规定成员国应：

- (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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：77

否定答复：11

其他：9

评 论

阿根廷：确保所有工人受益于工作中的基本原则和权利是重要的。提及扩大这些权利引出了一些问题，其中最为显著的是：有必要保持这种扩大是向正规经济转型的目标，并且以这样的方式可避免在劳工事务方面的双重标准。

保加利亚：应特别注意非正规经济中的童工问题，其中通常以最危险和最隐蔽的形式出现，包括强迫劳动和奴役。

智利：迈向正规化的主要吸引力之一是提供给正规工人的一系列权利和保障，但这些权利和保障非正规工人是享受不到的。

法国：拟议文书也应提供有关信息机制的指导，以加强执行和尊重工作中的基本原则和权利以及非正规经济中的重要标准。

德国：可以支持这种扩大，如果：(a)问题仅指国际劳工组织的核心公约；(b)如果在经济上依赖他人的工人而不是那些“真正的自雇人员”得到覆盖；以及(c)如果“非正规经济”的定义得到修改，明确排除任何犯罪活动(如贩毒和贩卖人口)。

匈牙利：只有将工人转到正规经济中，才能保障这类权利，因为正规经济提供了可强制执行这些权利的适当的法律框架和执法机制。

拉脱维亚、黑山：存在着非正规经济范围可能进一步扩大的风险。目的不是要在非正规部门中建立所需的工作条件，而是鼓励非正规经济中的工人和企业家向正规经济转型。

马里：工作中的基本原则和权利应得到承认并适用于非正规经济中的工人，尤其需要强调的是结社权。

尼泊尔：问题是，当非正规经济规模巨大时，成员国是否能够提供这些益处给工人—有必要考虑其提供这些益处的能力。

波兰、斯洛文尼亚：应指出的是，这些权利的授予不应适用于未申报的工作，因为那是一种犯罪行为。

葡萄牙：非正规经济中的工人不应被视为一个特定的适用于特定保护和规范的类别。

西班牙：(评论与针对问题 15(a), (b)和(c)的相同)。在不影响针对非国民工人获得就业的差异的情况下，行政审批是以自营就业或受雇名义从事劳动的先决条件。

乌干达：在如何将自由结社和集体谈判适用于非正规经济方面，需要特别准则。

联合王国：本条款的顺序应改为(b)在前，然后(c)，接着是(a)。

雇 主

答复总数：20

肯定答复：11

否定答复：4

其他：5

评 论

ANDI、CNI、CCP：至于保障社会保护底线的标准范围，许多是与正规化本身挂钩的，而不是不加区分地扩大权利和保障的范围；因此重点应放在通过一项标准，为开展正规经济活动提供适当的激励措施，从而创造正规就业机会。

IOE、Keidanren：问题是如何将工作中的权利扩大到执法能力覆盖不到的那些人，以及如何强调利用正规化这一重要手段使工作中的权利适用于经济中更多的人。重要的是，确保这些工人权利的手段是现实和有效率的。将社会保护扩展至非正规经济中的工人，应按适当比例，并考虑到当地条件和工作性质。

工 人

答复总数：67

肯定答复：62

否定答复：1

其他：4

评 论

合并答复：国际劳工组织已反复多次表示，核心劳工标准适用于所有工人，没有任何歧视或例外。拟议文书应就如何确保非正规经济中的工人有效享受这些标准提供指导。

CATUS：通过扩大这些权利，非正规经济中的工作将会变得为社会所接受，从而迷失向合法经济主流转型的目标。另一方面，这些工人被雇佣于非正规部门这一事实不应成为他们未来困苦和受歧视的理由。对于童工和强迫劳动，不应有任何的容忍。

CCOO：(问题 15(a)、(b)和(c))在向正规经济转型的过程中应促进获得权利和益处，但目标是让这些工人以充分的权利和义务进入正规经济。

劳工局评论

绝大多数政府和工人组织以及许多雇主组织同意，工作中的基本原则和权利应适用于所有工人。许多政府和雇主组织以及工人组织强调，面临的挑战是让那些目前在非正规经济中的工人和经济单位有效地获得这些权利。一些政府指出，只能通过向正规性转型才能保证获得这些权利。

大多数工人组织建议，拟议文书应就如何确保有效享有这些基本劳工标准提供指导。

一些政府指出，扩大工作中的基本原则和权利应是一个目标，应考虑当地条件，尤其是在非正规经济规模较大的国家，有必要考虑成员国提供这些益处的能力。

有一个雇主组织强调，确保这些工人权利的手段是现实和有效率的，将社会保护扩展至非正规经济中的工人，应按适当比例，并考虑到当地条件和工作性质。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论的第 18 点做些文字修改。

问题 15 (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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：82

否定答复：7

其他：8

评 论

奥地利：必须找到一种保护自营工人和自由职业服务提供商的方法，例如，通过改变体面工作时间和体面制造的定义。

比利时：2012 年关于国家社会保护底线的建议书(第 202 号)是协助各国将社会保护扩大到所有有此需要的人员的一种新工具。

巴西：建议的措词如下：“成员国应将向正规经济转型的手段扩大到非正规经济中的所有工人，凡有此类保护时，保障他们享有社会保障、安全与卫生、体面的工作时间以及最低工资的权利。”

智利：那些与正规就业挂钩的益处，是吸引工人进入正规经济的一种方法。

丹麦、拉脱维亚：其目的不是要开发一个并行体制，而是要将非正规经济正规化。

德国：并非一定要通过扩大现有的社会保障制度，而是可以通过各种政策组合，包括扩大福利制度来实现这种扩大。

匈牙利：对于涉及安全与卫生、体面的工作时间和最低工资的措施，我们认为只能在工人转入正规经济的情况下才能向他们保证这些。当这些应享有的福利条件涉及收入或职业活动相关的方方面面时，非正规就业的法律框架不应宽松。

马里：这不仅将涉及逐步扩大，同时也涉及充分支持卫生与安全的权利。

尼泊尔：请问“逐步扩大”是指什么？这些条款的参数、范围和限制是什么？最低工资应予以强制执行，而其他福利也应从一开始就提供，并逐步扩大。

荷兰：在发生非法劳工的情况下，工人不应能够获益于社会保障。

南非：这应作为优先事项，直到实现正规化，并应以适合该部门和促进该部门蓬勃发展的方式来完成。

瑞士：瑞士政府指出，这些工人应改为享有基本的社会保障，因为最终的目标真的是让他们离开非正规经济进入正规经济。将社会保障扩大到非正规经济中的工人，在执行方面会带来实际问题。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：应根据各项措施对经济和金融的影响，考虑逐步扩大的原则，采取措施。

雇 主

答复总数：18

肯定答复：9

否定答复：5

其他：4

评 论

CEC：这里的问题是如何将工作中的权利扩大到那些超越执法范围的人员。我们只能假设，政府已制订相应的法律，但一部分经济却在法律之外运作。

工 人

答复总数：65

肯定答复：61

否定答复：0

其他：4

评 论

合并答复：围绕逐步扩大有关健康和安全的法律法规问题存在着一些严重的关切。鉴于这些保护的重要性质，应毫不迟疑地直接实施这些保护。除上述问题列出的保护外，拟议文书应规定，成员国应将生育保障，包括生育津贴，逐步扩大到非正规经济中的所有女工，这些待遇应授予所有女工，无论她们是在正规经济还是非正规经济中工作。

劳工局评论

绝大多数政府组织和工人组织以及一些雇主组织同意，社会保障、安全与卫生、体面的工作时间和最低工资应逐步扩大到非正规经济中的工人。若干政府和雇主的答复强调，只有通过正规化获得这些保护才是有效的。有一些答复认为，获得这类保护是正规化的一种奖励，如果类似的保护给予了非正规经济中的工人而没有完全向正规化转型，那么正规化会受到影响。

若干政府和雇主的答复指出，拟议案文并没有解决这些权利在实践中如何扩大，并且有若干答复者建议，实施应具体到行业、工人的需要和工作性质。工人们建议这个清单应包括生育保护。

工人們的答复建议，应毫不拖延地实施职业安全与卫生保护。工人和政府专家在三方专家会议上一致认为，迫切需要立即保障工作场所的职业安全与卫生。

劳工局指出，问题 17 解决了后一个问题，而在拟议结论中与那个问题相关的第 20 点考虑了上述答复。

鉴于收悉的答复，劳工局建议对拟议结论的第 21 点不做改动。

问题 15 (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？

政 府

答复总数：97

肯定答复：87

否定答复：4

其他：6

评 论

加拿大：应避免分类列出，因为它们可能会因国而异，并随时间而改变。

希腊：应与其他弱势类工人分别开来，单独提及妇女就业和怀孕、分娩或哺乳期女工的健康和职业安全保护。

波兰：关于移民工人，这应只适用于具有合法地位的工人。

南非：也应包括残障、教育水平低下的人和前囚犯。

瑞典：除了提到的群体外，特别措施应针对残疾人和面临基于 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)中所述区分而遭受歧视风险的其他人员。

瑞士：倒不如考虑个人情况而不必专注于人的类别，但对于儿童和青少年而言，答复可以是肯定的。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：添加上残疾人、户主和移民工人。

雇 主

答复总数：18

肯定答复：7

否定答复：4

其他：7

评 论

IOE、OEB、SEV：细分非正规经济可能会导致其他一些群体的工人被疏忽，并对推动正规化可能会适得其反。

工 人

答复总数：63

肯定答复：61

否定答复：0

其他：2

评 论

合并答复：弱势类工人所需要的，远非特别关注，而是权利，需要他们的权利得到有效执行。拟议文书应在适应弱势工人的有效执法机制方面提供指导。它还应解决妇女面临的特殊限制，包括她们的照顾责任，承认妇女工作价值被低估，阻止劳动力市场的性别隔离。

SEWA：更好地应对这些弱势劳工的策略包括：开放由妇女运营的或将妇女与可持续生计挂钩的中心，提供根据女工和年轻人需求专门设计的技能培训。

劳工局评论

绝大多数政府和工人组织以及一些雇主组织对此问题的答复是肯定的。然而，有一些政府和雇主反对将弱势类别工人列入，认为应针对非正规经济中的所有工人，并且将它们分类可能会导致不在列入类别的工人被排除在外，而相关的类别可能会因国而异，并随时间而变化。

若干政府建议，鉴于童工劳动是非正规性的最恶劣表现之一，应明确提及童工劳动。有些政府的答复明确建议在弱势类工人的枚举列表中包括身患残疾的人员。有一个政府建议根据第 111 号公约中所述的区分确定特别措施的目标。

一些政府的答复以及多数工人的答复建议，该文书应在实施适应弱势劳工的执法机制方面提供指导。

鉴于收悉的答复，并根据 2002 年国际劳工大会结论，⁹ 劳工局建议在拟议结论第 3(g) 和 16(c) 以及 (d) 点解决这个问题。劳工局建议增加具体提及土著和部落民族、艾滋病毒感染者或艾滋病患者以及残疾人，因为他们也特别易于遭受非正规经济中最严重的体面劳动赤字。

VII. 就 业

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：86

否：9

其他：2

评 论

巴西：非常重要的一点是，拟议建议书应当强调有必要整合不同的政策，一方面通过鼓励创造和保持体面劳动机会的机制来鼓励正规化，另一方面抑制创造非正规工作岗位。

刚果民主共和国、葡萄牙：这一文书应当重申有必要促进有关在城市和农村地区的正规经济中创造就业的政策。

加蓬：这将使拟议建议书的文本过于冗长，第 122 号公约和第 169 号建议书本身就足够了。

匈牙利：非常重要的一点是，要提高对一个事实的认识，即现有劳工标准已经包括了旨在促进正规经济就业的规定，并因此间接地指导了脱离非正规化的途径。另外，还应当提及 1947 年劳动监察公约(第 81 号)。

印度：有必要制定一项就业政策，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，加大正规经济中创造生产性就业的力度。

毛里求斯：非正规经济正规化应当成为国家就业政策的重要组成部分。

摩洛哥：有关制定和实施积极的国家就业政策的指导应当包括对非正规部门进行改革的指南，重点是推动小企业和合作社的发展。

⁹ 见 2002 年国际劳工大会结论的特定第 20 和 37(1)。

俄罗斯联邦：应当实施以下措施，以提高经济中正规部门的就业：(a)鼓励在正规部门创造工作岗位并改进其质量(体面工资、工作条件和社会担保)；(b)通过提高人们的职业资格和技能，使他们更有可能参与正规经济；(c)帮助劳动力市场就业困难群体(有几个孩子的父母、养育幼儿的妇女、残疾人和没有工作经验的青年人)。

西班牙：根据问题 3，这方面内容更适合放在前言中。

乌干达：以就业为导向的宏观经济框架的明确目标是提高生产率，促进经济转型和增加体面工作岗位，同时提高工人从事这些工作的能力。

雇 主

答复总数：18

是：12

否：2

其他：4

评 论

CEC：这冲淡了对非正规经济的关注。

CNI：提及另一项公约可能会产生批约的要求，干预各个国家是否批约的权力。

工 人

答复总数：64

是：61

否：1

其他：2

评 论

AFL-CIO、CUT(哥伦比亚)：可能更适合将这一部分放在前言中。

CITUB：重要的是引起政府和社会伙伴对制定国家就业政策的关注，这些政策必须包括关于农村地区和合作社的具体措施，因为这些是未申报工作最常出现的领域。

KSBSI：政策之间应当相互联系，以实现体面劳动和正规就业的目标，从而确保工人权利。有利于就业的政策应当能创造生产性就业，同时工业和产业政策也很关键。

劳工局评论

绝大多数政府、雇主和工人组织同意这一表述，即忆及第 122 号公约和第 169 号建议书。一些政府和工人组织强调，有必要制定一项就业政策，以增加生产性就业并推动向正规化转型。

一些政府表示，没有必要忆及第 122 号公约和第 169 号建议书，因为拟议建议书的文本应当简短。

根据收到的答复，劳工局建议对拟议结论第 17 点不做修改。

VIII. 工作条件和社会保护

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：93

否：2

其他：2

评 论

巴西、加纳：关于与不安全和不健康工作相关的问题，“逐步”这个词似乎不适合，适合的词应当是“立即”。

布基纳法索：拟议文书应以教育和培训为重点。

丹麦、拉脱维亚：目的不应当是建立一个平行的制度，而应当是将非正规经济正规化，以保证所有的工人能够被现有的保护措施所覆盖。

埃及：通过提高劳动监察的作用，禁止在危险职业雇用儿童和妇女，及落实对某些行业危险的提高认识运动。

芬兰：在打击灰色经济方面，也有必要促进职业安全与卫生。但是，不应当使未申报工作变得更加有吸引力。

法国：政府强调职业安全与卫生的作用，包括工作时间的长度和小时数及他们对职业安全与卫生的影响。

德国：这一规定不应当适用于自营就业者或覆盖犯罪行为。

南非：非正规部门的安全事故率非常高，因此拟议文书应当强调工作安全，规定对那些放弃安全以追求生产率的人的惩罚措施。

联合王国：关于非正规经济的建议书，凡提及职业安全和卫生时，应当提及与职业安全卫生相关的现有国际劳工组织文书的有关方面。

美国：将“采取预防性”替换为“实施”。

雇 主

答复总数：19

是：11

否：4

其他：4

评 论

ANDI: 我们相信,无论职业安全和卫生标准如何重要,在不影响工人安全和健康的情况下,对这些责任的要求应当是逐步的,并根据企业的能力有所差别,以免阻碍创建可持续企业。

IOE、Keidanren、OEB: 这与包括非正规就业的问题相似(问题 6 和 14(c));它冲淡了对从非正规经济向正规经济转型的关注。保证工人的健康和安全以及扩大妇女就业机会是非常重要的事项,但是这必须是共同承担的责任;保证这方面实施的措施一定不能有益于企业经营成本(特别是对中小企业而言),而且相关条件必须有利于在正规经济创办企业,这对于促进正规化和创造就业都是很重要的。

工 人

答复总数: 67

是: 67

否: 0

其他: 0

评 论

合并答复: 拟议文书应当认识到有必要尽快采取有关健康和安全的工作条件和工作环境的措施。“逐步”这个词在这种情况下可能不合适,因为目标应当是迅速和有效实施这些措施,其实施会挽救生命。拟议文书还应当认识到对工作时间进行监管的重要性,因为它们对工人的健康有影响。拟议文书还应当认识到非正规经济中的工人工作场所的多样性,包括小作坊、私人家庭、市场、街道和其他公共场所。

ASI: 成员国必须通过有关工作条件的立法来保证工作条件,惩罚那些持续存在威胁工人健康的不卫生条件的企业。他们还必须为那些承受一氧化碳和其他环境污染物的工人建立认识提高机制。

CATUS: 最好应当设立一个有时限的过渡期。

CSN: 应当对于传统的“女性”工作的预防性措施给予特别关注,因为这方面的内在风险往往被低估。

劳工局评论

基本上所有的政府、所有工人组织和很多雇主都认识到在拟议文书中提及有关采取预防性措施以解决非正规经济中工人不安全和 unhealthy 工作条件问题的重要性。很多答复都强调了不应当逐步扩展这些措施,而应当立即或者尽快实施。在三方专家会议上,政府专家一致同意“逐步”一词应当被删除。

一些答复倾向于设立一个过渡期,这是可取的,因为立即实施可能不可行。一些答复反对或部分反对扩展这方面的措施,因为存在这样的风险,即非正规化可能因更有吸引力而进一步扩大。雇主强调,保证这些措施的方法一定不能损害企业经营的成本,特别是中小企业。

一些答复提及了提高认识和对所有相关方面进行教育的必要性。一些答复认为预防和处罚措施应当保持平衡，有效的应对措施需要三方成员在国家和地方层面协调一致的努力。三方专家会议主席的总结强调了需要采取平衡的方式，将激励措施、信息、咨询、能力建设 and 处罚结合起来。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的第 20 点中删除“逐步”一词。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：88

否：5

其他：4

评 论

贝宁：国家应当提供激励措施，鼓励设立儿童保育和其他照管服务。

保加利亚：在这方面的支持应当包括：提供儿童保育服务、育儿假和与家庭生活相适应的工作，通过早期教育计划和服务、在家庭中的家庭服务对儿童和其教育的投资，以及建立为儿童和家庭服务的网络，包括日托中心。

加拿大：以下措辞更为合适：“认识到获得儿童保育和其他能负担得起的高质量照管服务可以便利扩大妇女就业机会并使她们从非正规向正规工作转型”。

埃及：政府应当帮助雇主承担部分费用，例如儿童保育、假期和产假。

埃塞俄比亚：尽管提供这些服务一般来说是可取的，但是否能够负担可能造成挑战。

拉脱维亚：普遍提供儿童保育服务和相关的机构性安排应当使父母能够在育儿假后返回工作岗位并获得收入，因此减少失业和贫困的潜在风险。

马里：这些措施超过了发展中国家的能力。

摩洛哥、突尼斯：社会立法应当规定有关提供免费或价格合理的儿童保育和其他高质量的照管服务。

巴拿马：使妇女能够承担其工作职责的全面早期儿童保育服务和担保不应当区别对待不同的妇女，无论她们是在正规还是在非正规部门工作。

波兰：拟议的文书最好应当将这些政策列为是建议性的，而不是必要性的。

俄罗斯联邦：提供儿童保育和其他可负担得起的照管服务是一种急切的需要，目的是给妇女提供更多的就业机会，促进她们从非正规向正规就业转型。

南非：提供儿童保育服务将使母亲和儿童都受益，同时为儿童保育者创造工作岗位。

瑞典：在设计儿童保育和其他社会服务时，保持性别中立也是非常重要的，因为这强调了儿童保育和家庭是每一个父母的责任，无论性别。

联合王国：不应当假定儿童保育和其他照管服务仅仅应当由政府提供，或者是只有在政府提供时才能实现。文书应当明确这一点。

雇 主

答复总数：18

是：9

否：4

其他：5

ANDI：尽管这一措施可能是可行的，对这些事宜的监管应当由成员国的教育体系来负责，不应当作为劳工文书的一部分。

CNI、Keidanren、OEB、SEV、UPS：所提出的问题将重点从帮助促进非正规向正规经济过渡转移到了其他问题。重点应当是共同承担的责任，不应该有损于企业经营，特别是对中小企业而言。

IOE：见问题 17 的评论。

工 人

答复总数：64

是：63

否：0

其他：1

评 论

合并答复：妇女占非正规经济工人的大多数。妇女过多地承担了照管责任，这妨碍她们获得正规工作。因此，至关重要的是，拟议的文书应当包括旨在减少妇女照管责任的措施。而且，拟议文书应当认识到照管服务的成本必须不能仅仅由家庭和雇主来承担。政府应当支持对照管服务的投资，并保证对照管设施实行高质量标准。向非正规经济的工人提供可负担得起的高质量儿童保育设施也是一个防止童工劳动的有效途径。实际上，当儿童跟随父母去工作时，他们更迅速地参与劳动。

CSN：还应当规定足够长的产假和育儿假，以便男性能起到更大的作用。

劳工局评论

绝大多数政府和工人组织以及许多雇主组织同意这一表述。一些政府和工人组织指出提供这些服务涉及到成本问题。工人组织建议拟议文书应当认识到这些服务的成本不应当

仅仅由家庭和雇主来承担。他们强调，政府应当支持对照管服务的投资，并保证对服务设施实行高质量标准。雇主重申这些成本不应当有损于企业经营，特别是对中小企业而言。

根据所收到的答复，劳工局建议对拟议结论的第 22 点不做修改。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：82

否：13

其他：2

评 论

阿根廷：社会保障是减少贫穷和不平等的重要工具，在考虑让人们从非正规向正规经济转型的时候，社会保障似乎是必不可少的。

贝宁：应当鼓励非正规部门工人进入正规部门。

加拿大：拟议文书的措词应当反映第 202 号建议书的措词。

丹麦、拉脱维亚：目的不是建立一个平行的制度，而是将非正规经济正规化，以使所有工人能够被现有的保护措施覆盖。

埃及：政府应当将社会保护制度的范围扩大到非正规经济中的工人和其家庭，鼓励他们加入正规制度(包括教育、公共卫生、住房和公用事业)。

爱沙尼亚：对于非正规工人的需求给予真正和有效的关注是非常不可能的。第一步应当是转型。

埃塞俄比亚：尽管这是可取的，需要考虑是否负担得起的问题。

匈牙利：国家社会保护制度可能通过使获得某些福利要以与收入和职业活动相关的情形为条件而间接促进从非正规向正规经济转型。

黑山：社会福利制度需要在财政上负责任、在财务上可持续。应当注意到，这一制度完全通过在正规经济中工作的人的缴费来筹资，他们不能也不应该为非正规经济中的不公平竞争提供资金。

尼泊尔：微型融资和微型保险机制可能是适当的、替代性的工具。

葡萄牙：不支持通过专门针对非正规经济工人社会保护的规定和水平。尽管如此，政府应当适度关注非正规工人的具体社会和经济状况。

南非：应当进行讨论，采取一种较为平衡的缴费方式，以免使工人感觉到这是一种惩罚的措施。

突尼斯、乌干达：必须建立在参保程序、缴费支付和待遇发放方面都适合非正规部门工人的社会保障计划，考虑到这些类别工人的缴费能力。

联合王国：拟议文本应当规定目标，而不是规定具体方式。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：社会保护的最低标准将取决于每个成员国所进行的精算、财政和经济研究。

雇 主

答复总数：20

是：12

否：4

其他：4

评 论

CCP：这种覆盖将在那些向社会保障制度缴费的工人和那些不缴费的工人之间产生一种不公正的情形。

CEC、ANDI、OEB、SEV、IOE、Keidanren、UPS：社会保障制度必须是财政上负责任、财务上可持续并且取决于当地情况。

CNI：简单地将社会保障覆盖扩大到非正规工人将鼓励从正规部门中退出。

工 人

答复总数：65

是：65

否：0

其他：0

评 论

合并答复：拟议文书应当规定所有非正规经济的工人应当至少享有第 202 号建议书所规定的最低担保。提高社会保障覆盖面并将其扩大到非正规经济工人必须成为转型过程的一个重点事项。拟议文书还应当提及 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)——国际劳工组织关于社会保障的旗舰性公约——并且向尽可能多的人提供更高水平的福利。

劳工局评论

大多数政府和雇主组织及所有工人组织都同意这一表述。一些政府和很多工人组织重申有必要采取措施和政策，以保证那些正规部门以外的人能够通过有效的覆盖获得这些保护，以便促进向正规化转型。一些答复提醒如果向非正规经济工人提供社会保护，可能对正规化导致消极影响。社会保障制度的财政和财务可持续性是一些政府和雇主组织的重要

关注。在三方专家会议上，一些雇主和政府专家强调需要采取一种渐进性的方式来将社会保障扩大到非正规经济工人。

根据收到的答复，劳工局建议对拟议结论的第 23 点不做修改。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：83

否：8

其他：6

评 论

比利时：每一个成员国应当在其社会经济和预算状况的基础上实施社会保护底线，以使在非正规经济中工作的人免于遭受极度贫困，然后逐渐向他们提供获得更加生产性工作的方式。

贝宁：提高利益攸关方对社会保护重要性的认识，确定要求个人缴费的适当机制。

丹麦：目的不是建立一个平行的制度，而是使非正规经济正规化，以保证工人能够得到现有保护措施覆盖。

德国：确定社会保险制度的范围和覆盖面应当是每个成员国的责任。

匈牙利：将社会保险覆盖面扩大到这个问题所提及类别的工人可能对于向正规经济转型产生刺激作用。

哈萨克斯坦：为了使非正规就业合法化，提供鼓励措施以减少移民工人的此类就业，法律需规定通过设立社会保险和移民工人保护基金在将来建立移民工人国际社会保险。

马拉维：需要进行很大努力以提高认识，解决在缴费能力方面的限制。

马里：应当最好是通过自愿保险。

黑山：扩大社会保险覆盖面的成本必须是雇主所能接受的，以保证某些工作的可持续性。

摩洛哥：政府的行动计划应当重点是：(i)逐步扩大医疗保险覆盖面；及(ii)调整管理程序、待遇范围和缴费，考虑到非正规单位的缴费能力。

荷兰：关于将社会保险覆盖面扩大到其他类别的工人是否可取和/或可行尚不明确。

葡萄牙：所有工人都应该有权利并且能够加入社会保护制度，而不是为非正规经济中特定类别的工人建立一个单独的社会保护制度，尽管在社会缴费计划管理方面可能存在某些困难。

塞内加尔：但是要非常逐步的；这也是面向小额缴费者的简化计划和全民医疗覆盖等措施的全部意义所在。

苏丹：还包括农业部门的季节工人。

突尼斯：为非正规部门工人所建立的社会保障计划应当包括保障措施，以防止从正规部门转向非正规部门。

乌干达：扩大覆盖面的原则是可接受的，但是挑战在于能够建立一个覆盖所有不同类别工人的制度性机制，因为在发展中国家大多数的劳动力都是自营就业者和个体工人。

联合王国：有必要强调目的是将因为缺乏任何形式的社会保障而导致的社会排斥最小化，而不是规定应当采取何种形式的社会保障来实现这一目的。

美国：既然社会保护底线的范围是全民性的，为什么还需要提及非正规经济中某些群体的工人？

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：在逐步和渐进式的实施原则下。

雇 主

答复总数：20

是：11

否：3

其他：6

评 论

ANDI、DA、MEDEF、SEV、IOE、Keidanren：需要考虑自营就业工人、雇主和企业的需求。另外，雇主对于覆盖这些其他类别工人的社会保险缴费应当是适当的，以保证雇主能够负担得起这些费用，免于损害这些工作和生计。

CNI、EK：重点是保证这一制度的资金并且减少参加这一制度的官僚程序。

UPS：这应当在国家层面处理。

工 人

答复总数：67

是：63

否：1

其他：3

评 论

合并答复：应当清楚地区别工薪工人和个体工人，前者应要求其雇主向社会保险计划缴费，而后者没有雇主为其向缴费性计划出资。社会保险计划应当考虑到工人的缴费能力，

同时他们还应当考虑到雇主的能力，以保持公正并且回应非正规经济中不同类别工人的状况。

BAK：当逐步将社会保险覆盖范围扩大到其他工人群体时，关键是保证在相关价值链总利润的基础上进行分配，以免出现处于价值链底端的自营就业工人或个体工人遭受工资下降的状况。

CSN：逐步地，但是在一个合理的时间框架内。

劳工局评论

绝大多数政府、雇主组织和几乎所有工人组织都支持列入这一条款。一些国家政府认为扩大这种覆盖对于转型过程有积极作用，很多政府提供了关于它们国家如何为非正规经济中这些类别的工人提供覆盖的例子。很多答复者重申经调整的、考虑到这些工人具体状况和多样性的适当机制是有必要的。

雇主注意到扩大社会保险覆盖面的成本应当是他们能够负担得起的。大多数工人组织强调需要清楚地区分工薪工人和个体工人，前者应当要求其雇主为其向社会保险计划缴费，后者没有雇主为其向缴费性计划出资。

根据收到的答复，劳工局建议对拟议结论第 24 点的措词进行调整，以反映拟议文书“推动向正规化转型”的目标，并建议删除“例如(个体劳动工人、家庭工人、农村地区的工人以及小型和微型企业的工人)”。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：95

否：0

其他：2

评 论

布基纳法索：这是使该制度为实现既定目标而运行的途径之一。

厄立特里亚、加纳：如果不定期审议并对之前的活动进行评估，没有社会保障制度能够有效率地运行。

德国：审议应当是可选择的。

匈牙利：定期审议提供了一个适当的机会来确定可能积极地推动向正规经济转型的行动领域。

印度：有必要对现有的社会保障制度进行定期审议，扩大覆盖面。另外关键是从财政预算的角度考虑该制度的可持续性。

尼泊尔：应当通过适当的文书鼓励成员国对其社会保障制度定期审议，并在必要时，应当为此类审议提供支持。

波兰：国家对其社会保障制度进行审议以保障制度有效率和有效力地运行时，还应当对这些制度的正规化效果进行评估。

雇 主

答复总数：17

是：9

否：2

其他：6

评 论

KEF：不能够一般化，可能视国家情况而变化。

工 人

答复总数：67

是：63

否：1

其他：3

评 论

合并答复：应当在三方基础上进行审议，应当评估在向非正规经济工人扩大覆盖面方面所取得的进展。重点应当是监测社会保障制度所覆盖的非正规经济工人的百分比。

劳工局评论

几乎所有政府和工人组织以及很多雇主组织同意这一表述。一些政府表示此类审议能够保证社会保障制度有效率，并且适应社会和经济情况。其他一些政府认为审议提供了一个很好的机会来检验社会保障政策，并在必要情况下改变行动方针。很多工人组织认为社会保障制度对非正规经济工人的覆盖应当成为进行监测的一个重点。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的第 32 点处理有关定期审议社会保障制度的问题。

IX. 遵守和执行

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：87

否：5

其他：5

评 论

比利时：可能值得考虑采取一项行动计划，通过提高对负面因素的认识，推动登记就业，简化立法和程序，建立有效的、包含处罚措施的监测制度，及改进信息共享和相关机构之间的协调来与非正规经济做斗争。

巴西：拟议文书应当建议成员国在质和量两方面加强劳动监察。

加拿大：有效的监察制度始于清晰、实用和有效的法律，包括足以遏制不守法行为的罚款和处罚措施，并由一个专业、高技能和有动力的劳动监察部门进行管理和实施。

埃塞俄比亚、尼泊尔：文书可以建议适当的守法机制，以供成员国根据其国家情况来参考和借鉴。

法国：拟议文书应当对这些机制提供指导；在这方面的三方对话是至关重要的。

危地马拉：当已完成向正规经济过渡时，可以扩展正规经济的经济和法律条件。

印度：为保证有效地遵守，有必要对程序和规则进行简化，以便使非正规部门能逐步被纳入立法框架。为保证向正规化过渡，需要特别注意对雇用关系、体面劳动最低条件和社会保障方面规定的遵守。

马拉维：非正规经济部门需要很多在守法方面的帮助，包括为非正规部门专门定制的计划。

摩洛哥：对正规化而言，有必要逐步地建立适当的机制和保证劳动法实施的结构，特别是通过劳动监察。

挪威、瑞典：每个成员国应当将现有机制扩大到非正规部门，而不是建立新的机制。

波兰：可能成为问题的是这些机制的效力。

西班牙：“适当”一词是很重要的，以便具备一定的灵活性，使不同的国家能够根据他们特定状况对这些机制进行调整，既包括现在，也包括随时间推移而逐渐演变。

突尼斯：必须加强监督，通过规划有针对性的、以咨询和信息为重点的活动，而不是通过惩罚。

土耳其：考虑到每个国家的条件是不同的，不应当设想所有国家采取统一的机制。

乌干达：成员国需要支持劳动监察能力建设并且针对非正规经济进行公共教育。

美国：这一表述应当认识到，这应当仅适用于那些尚不具备适当机制的国家。

雇 主

答复总数：19

是：8

否：9

其他：2

评 论

ANDI：应当建立和发展推动经济单位和工作正规化的适当机制，而不是在标准下建立一个双层次的制度。

CEC、MEDEF、SEV、IOE、Keidanren、UPS：这假定现有的法律和法规是有效率和健全的。许多国家正是因为其现有法律不是适当、实际、有效率和有效力而产生了大规模的非正规经济。在守法和执法之前，应当对现有法律和法规的效果进行评估。

DA：可能的情况是现有法律或许不合适、在实际上或许无效力和无效率。

工 人

答复总数：69

是：67

否：0

其他：2

评 论

合并答复：因为非正规经济的特点是对法律和法规的高度不遵守，守法机制对于从非正规向正规经济转型是非常关键的。守法机制应当既包括激励措施，也包括处罚措施。激励措施对于保证非正规经济参与者守法是特别有用的。监督守法情况的专门机构或单位对于保证随时间演变而取得进展是很有用的。这些机构或单位应当与所有利益攸关方密切合作，包括城市主管当局、劳动部、工会、雇主组织和非正规经济的工人组织。拟议文书应当规定不同执行部门之间有更高程度的协调，包括劳动监察、税收主管部门、社会保障机构等等。

KSBSI：为保证有效地实施法律和法规，有必要增加监察员的数目，保证进行充分的培训，使他们能够更好地理解非正规经济，以三方性的方式开展监察。

UGT (葡萄牙)：处罚措施应当是适度的，考虑到谋生的权利。

劳工局评论

大部分政府和几乎所有工人组织同意这一表述。许多答复都强调很多国家已经有了适当机制，不必要建立新机制。

一些政府表示存在建立一个平行制度的风险，这可能会导致非正规经济进一步扩大。

有几个政府和雇主强调，有效力的机构和清晰、实际和有效力的法律对于保证有效的守法是很重要的。

雇主建议在守法和执法之前，应当通过一个效果评估机制对现有法律和法规的效果进行评估。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的第 25(a)点增加有关对现有机制进行审议的部分。

问题 22 (b) 这一机制应包括适当和适宜的监察制度？

政 府

答复总数：97

是：89

否：3

其他：5

评 论

巴西：成员国应当努力实施最有效的、将处罚与指导相结合的机制，这些机制由劳动监察服务部门使用。提高雇主的认识是非常重要的。

法国：对加强劳动行政管理和监察部门干预非正规经济的能力提供指导是非常有用的，例如制定劳动监察方法。

黎巴嫩、尼泊尔：大多数国家具备劳动监察制度，但是所需要的是加强其能力并对其进行关于最新进展的培训。

塞尔维亚：非常重要是提高雇员和雇主对于实施安全卫生措施及合法化雇佣关系重要性的认识。

西班牙：作为一体化政策的一部分，适度和适当的劳动监察制度是非常可取的，同时还有必要制订标准，以便最大化地保证对工人和雇主权利的保护。

瑞士：对各种法律规定的有效实施不仅仅取决于监察制度，还取决于法庭。

联合王国：这些机制的目的是减少不守法情况和实施法律，而不仅仅是保证从非正规向正规化转型。

美国：一个有用的文书将需要解释如何在非正规经济中开展监察。

雇 主

答复总数：19

是：13

否：2

其他：4

评 论

CEC、DA、OEB、SEV、IOE、Keidanren：监察制度应当透明和高效，提供反馈机会，不应该向雇主征收不必要的费用。

工 人

答复总数：68

是：64

否：0

其他：4

评 论

合并答复：监察制度对于保证守法是很关键的，前提是他们具备清晰的权责，得到适度的资源并保持独立。关于劳动监察，拟议文书应当反映第 81 号公约、1969 年劳动监察(农业)公约(第 129 号)及 2011 年关于劳动行政管理和劳动监察一般性讨论结论的原则。特别是，拟议文书应当坚持劳动监察员的人数应当充足，监察员应考虑到雇主和工人两方面的意见。另外，所有监察员应该得到关于非正规经济工作特殊性质的培训。

CCOO：劳动和社会保障监察员和税务监察员之间的协调行动是至关重要的。

CONUSI、CONATO、CS：与工人(工会)共同开展制度性监察。

SEWA：在很多情况下，在非正规经济中仅仅靠监察不能够获得想要的结果。因此有必要在监察的同时，与雇主和承包商开展社会对话。

劳工局评论

绝大多数政府、雇主组织和几乎所有工人组织同意这一表述。雇主强调劳动监察必须透明、高效，一定不能向雇主征收不必要的费用，并且应当有反馈的机会。若干答复者还强调了各类劳动监察服务之间的协同作用，以及应当在提高认识、咨询和执行法律方面保持平衡。若干答复者注意到劳动监察制度和社会伙伴需要密切合作。

根据收到的答复，劳工局建议对拟议结论的 25(b)不做修改。

问题 22 (c) 这一机制应包括为相关行动方提供信息、指导和能力建设及遵守守法方面的帮助？

政 府

答复总数：97

是：92

否：1

其他：4

评 论

加纳：相关行动方，例如劳动监察员，应得到相关培训、信息和指导以保证有效的监测和监察。

印度：只有知情的执法官员才能够有效地行使其执法职责，因此他们必须了解所有的变化，以保证其执法手段能够符合迅速发展的经济的要求。

拉脱维亚：应当根据成员国非正规经济的水平、国家的经济和财政状况以及相关行动方的责任以及此前进行的能力建设活动来决定对相关行动方进行培训。

马里：考虑到非正规部门的特殊性，将要采取的方式必须以教育为重点，而不是以处罚为重点。

摩洛哥：劳动监察的双重任务是：(i) 保证法律规定的实施；及 (ii) 向雇主和雇员提供信息和技术咨询。

塞内加尔：沟通是标准化过程中一个特别重要的环节，特别是在对现行立法进行同化方面。

南非：相关行动者(例如非正规企业协会)的能力是非常关键的，因为这将加强积极的社会对话。

西班牙：在劳动监察员的活动中，非常重要采取补充性的、非强制的措施。这些措施可以由监察体系或其他现有机构根据每个国家此类机构或机制的权责来制定。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：这些机制应当包括一个预防阶段，包括宣传、信息以及向生产单位的工人提供关于法律要求他们所承担义务的指导；这一阶段应该先于处罚措施，这一般是任何监察或审计程序的一部分。

雇 主

答复总数：17

是：9

否：1

其他：7

评 论

ANDI：另外，应当有一个机制来对现行法律和法规的效果进行评估。

工 人

答复总数：67

是：63

否：0

其他：4

评 论

合并答复：教育和能力建设活动对于保证非正规经济工人和雇主了解他们的权利和义务是至关重要的。拟议文书应当规定，成员国应通过适当渠道发布有关法律信息，主管公共部门应当定期组织能力建设活动。

CUT (哥伦比亚)：还应当向以下方面提供：相关主管部门、对正规化过程有影响或者参与正规化过程的正规经济参与方、国家层面的雇主和工人代表。

劳工局评论

大多数政府、几乎所有工人组织和许多雇主组织支持这一规定。交流信息、提高认识和提供鼓励措施是守法机制的必要组成部分(特别是在非正规部门)，关于这一点有广泛的一致意见。一些答复者强调需要对包括非正规企业协会在内的行动方进行广泛能力建设。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的第 12(c)和 25(b)中包含相关规定，将鼓励措施作为守法援助的一个组成部分。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：85

否：5

其他：7

评 论

奥地利：法律应当总是适度的。关于严格执行的问题，应当区别雇主规避法律的情况和因为极度贫困而存在非正规部门的情况(在这种情况下，重点应当是减少贫困，而不是严格执行法律)。

贝宁、布基纳法索、马拉维、马里、塞内加尔：重点必须是在施加处罚之前提高认识、提供信息和建议。

巴西：处罚措施的实施必须是逐步和相称的。必须足够严格和透明地实施处罚措施以鼓励正规化。

丹麦：为了保证劳动力市场的良好运行和一个安全的经营环境，重要的是对那些不符合正规经济法律要求的人给予处罚措施。

埃及：处罚措施(行政、民事或刑事)应当是灵活的。在实施处罚措施方面：(1) 应增加监察员的人数；(2) 根据不守法的频率予以累计处罚；(3) 提高对法律和实施的处罚措施的认识。

埃塞俄比亚：但需足够谨慎并逐步进行，因为这些措施可能会影响非正规经济的工人和经济单位。

芬兰：处罚制度应被当作最后的解决办法。

法国、印度：重要的是把信息、预防和鼓励措施与适度和适当的处罚措施相结合。

牙买加：这应当是一个渐进的过程。

拉脱维亚：处罚措施应当是有效力的、相称和规劝性的。

荷兰：应当由成员国决定它们是否想实施行政、民事或刑事处罚措施。

南非：法律需得以实施，但是在制定法律和对相关方面进行教育的过程中的联合参与是非常关键的。还应当使用矫正性措施以向非正规经济参与者提供支持和指导，帮助向正规经济转型。

西班牙：法律行动和处罚机制是推动从非正规经济向正规经济转型的一个基本工具。

美国：当适用时，在正规和非正规经济都应该适度、严格地执行处罚措施。

雇 主

答复总数：20

是：8

否：11

其他：1

评 论

DA：法律必须是健全、实际和可理解的，教育和指导比处罚措施更加有效。

MEDEF：很重要的是将以处罚为基础的方式和教育性的方式相结合，因为不遵守法律可能是由于缺乏对规定的了解或在实施中存在实际困难。

SEV、IOE、Keidanren：法律首先必须健全和实际。此外，违法可能是由于缺乏守法的知识、意识和/或能力。在此情况下，需要进行更多的教育和指导。只有在企业和创造就业不受到负面影响的情况下才使用棍棒方式。

工 人

答复总数：67

是：43

否：1

其他：23

评 论

合并答复：作为一项原则，法律所规定的处罚措施应当得以严格实施。但是，在一些情况下，非正规经济工人——他们在努力维持生计——被骚扰和起诉，以至于不能够进行他们的活动。因此，拟议文书应当确保处罚措施与非正规经济工人的工作和生活条件相称。拟议文书应当在执行规则和法规的必要性和贫穷工人为养活家庭获取生计方面的权利两者之间保持平衡。

CCOO：(问题 22(c)和 23)重点不应当仅是处罚措施；其他相关层面也应当包括进来，例如预防和融入，包括积极的就业政策、提高认识、对这一现象的支持和评估等方式。

SAK、STTK、Akava：尽管保证遵守法律和法则是很重要的，未申报工人的生存条件必须被考虑进来，以避免不合理的状况。

劳工局评论

对这一问题的答复意见不一致。多数政府和大多数工人组织同意这一表述，而大多数雇主不同意。很多政府倾向于将预防性和矫正性措施结合起来，为向正规经济转型提供支持和指导。在三方专家会议上，一位政府专家强调了监督机制的必要性及咨询和鼓励措施的重要性。

有些答复者认为，预防性和促成性战略应先于处罚措施。其他一些答复者认为惩罚措施是很重要的，它们为转型计划提供了可靠性，缺乏惩罚措施可能会导致滥用。工人强调，拟议文书应当在执行规定和法规的必要性和贫穷工人为养活其家庭谋生的权利两者之间保持恰当的平衡。

雇主强调了健全和实际的法律及更多的教育和指导是必要的。只有在企业和创造就业不遭受负面影响的情况下才使用棍棒方式。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的 25(c)反映有必要将预防性和矫正性措施相结合，以促进向正规经济转型。

X. 雇主组织和工人组织的作用

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：79

否：12

其他：6

评 论

比利时、美国：国家立法必须保障和维持所有的工人和雇主——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，而不用担心报复或恐吓。

贝宁、布基纳法索、厄立特里亚、法国、加纳、科特迪瓦、毛里求斯、瑞典、土耳其、乌克兰、越南、委内瑞拉玻利瓦尔共和国：这符合 1948 年的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)所规定的结社自由和集体谈判权利的原则。

巴西：结社权利必须是自由的，政府一定不会对工会组织进行任何干预。

保加利亚：他们应当能够加入现有组织。

加拿大：拟议文书的措词应当反映第 87 号公约的措词。“工人和雇主应毫无区别地、有权不经事先批准建立和参加他们自己选择的组织，其唯一条件是遵守有关组织的规章。”

智利：这将对非正规化给予默认，从而将这一工作形式合法化。

吉布提：完全正确；非正规部门不存在工会，代表非正规经济的工人和雇主是非常重要的。

埃塞俄比亚：但应当是逐步的，因为这需要越来越多的认识提高活动和持续的社会对话。

德国：应当给予非正规经济工人和企业家加入现有工人和雇主组织的权利，那些参与犯罪活动的人除外。

匈牙利：目的是推动向正规经济转型，而不是承认非正规经营和雇佣行为。

马里：文书还应当鼓励工人和雇主组织接受非正规经济的工人。

黑山：为非正规经济单独建立组织可能会导致产生双轨制，这可能导致管理的复杂性，并逆转从非正规向正规经济过渡。

尼泊尔：这将有助于对工人的权利保护和赋权。立法可以规定建立和注册组织的适当和简单的条件，可以做出与对正规部门工人要求不同的例外规定。

荷兰、挪威、南非：更好的做法是通过加强正规经济人员的共同利益，鼓励工人和企业家加入现有组织。

巴拿马：考虑到自营就业者或企业家所组成的经济单位追求他们自身的利益和意愿，审慎的做法是鼓励建立他们自己的组织，从而统一他们的举措和建议。

葡萄牙：承认这些工人的特殊地位将与和非正规化做斗争相矛盾，非正规化不应该存在。

瑞士：他们应当能够建立他们自己的组织，这是首要的。

雇 主

答复总数：21

是：7

否：12

其他：2

评 论

CACIF、CEC、IOE、OEB：结社自由是雇主所承诺的工作中基本原则和权利之一。雇主组织可以接受非正规企业作为其成员，前提是非正规竞争者应当和雇主组织的成员遵循同样的要求，更平均和公正地分配税收和社会保护成本，以保证公平竞争环境。关于非正规企业家建立自己组织的规定，对此需要进行进一步的讨论以决定这些组织/网络/协会的形式和目的。应当强调良好的治理和企业/就业友好型的经营环境对于推动非正规向正规化转型是根本性的。建立非正规经济的单独组织可能会有产生双轨制的风险，这可能会使政府的管理变得更加复杂，甚至还可能导致从非正规向正规经济过渡的逆转。

CNI：允许这一可能性意味着承认非正规化是一种有效的、社会化承认的工作形式。

MEDEF：允许这方面的可能性存在不鼓励非正规企业转为正规企业的风险。

SEV：在一个文书中包括一项规定，使非正规经济的企业家能够加入正规经济的雇主组织，这将使雇主组织在没有机会评估其能力的情况下接纳他们，并且忽略了人们出于不同的动机而加入非正规经济的事实。

工 人

答复总数：69

是：66

否：3

其他：0

评 论

合并答复：正如国际劳工组织和其他人权机构所多次声明的，结社自由和集体谈判权利是不可分割的权利。

CITUB、CSA-B énin：应当鼓励非正规经济的工人和雇主加入现有组织，因为这可以帮助正规化。

LBAS：不仅应当给予加入组织的权利，而且应当保证这样做的实际可能性。

NSZZ：将非正规工人的权利扩大到与正规工人同样的水平将导致加强非正规经济。在这种情况下，非正规工人将没有动力转入正规就业。因此，尽管我们认为有必要给予结社权利，这应当主要是用来鼓励向正规化转型。

劳工局评论

大多数政府和工人组织同意这一规定。一些答复者强调了与问题 15(a)在关于工作中的基本原则和权利方面的联系。一个政府建议拟议文书应当反映第 87 号公约第 2 条的措词：“工人和雇主应当毫无区别地、不需经过事先批准有权组织和加入他们自行选择的组织，唯一的条件是遵守相关组织的规章”。

大多数雇主组织以及一些政府不支持纳入这一规定，因为它们认为这存在减少正规化动力的风险。

根据收到的答复，以及三方专家会议主席的总结(第 11 点)，劳工局建议对拟议结论的 26(b)不做修改。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：87

否：7

其他：3

评 论

巴西：尽管总是这样建议，三方磋商不能总被看作是落实可能导致正规化的政策的前提。

贝宁、丹麦、厄立特里亚、埃塞俄比亚：与正规和非正规经济中处理这一问题的社会伙伴和其他利益攸关方进行日常磋商应当得到支持。

埃及：根据三方性。

法国、伊朗伊斯兰共和国、黑山、土耳其：社会伙伴应当积极参与与非正规经济及其正规化相关的政策和计划的制定、实施和评估。

伊朗伊斯兰共和国：应当规定与最具代表性的工人和雇主组织进行磋商。

巴拿马：在制定政策的过程中，那些可能从政策中获益或受到损害的群体应当参与政策的设计、产生和评估。非正规经济成员的组织应当有代表性，以便能对政策和其相应的法律框架的某些部分进行否决。

瑞士：考虑到非正规经济的特殊性质，与非正规经济中的工人和企业家组织进行磋商是非常困难的。

突尼斯：与非正规经济中的工人和企业家组织进行磋商是必要的，以便对非正规经济的政策和计划进行改善和评估。

乌干达：应当与企业家进行磋商以便提高透明度和问责制，制定符合他们真正需求的政策和计划。

乌克兰：工人组织在调动所有三方伙伴的行动以解决非正规化的根源方面起着重要作用。

联合王国：拟议文本过具限定性，没有考虑到那些不具备为政府政策做出贡献的社会伙伴关系传统的国家。

美国：在非正规经济中，很多最相关的组织并不是特定工人或雇主群体；因此，在“非正规经济工人和企业家”之后插入“和其他相关民间社会组织”。

乌拉圭：社会对话是重要的，但是不能用社会对话来使非正规化官方化，从而加强非正规化的状况。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国：这些组织的意见应当仅仅是磋商性的，而不是约束性的。

雇 主

答复总数：19

是：7

否：10

其他：2

评 论

CACIF：应当建立相关程序，以便保证雇主和工人代表之间进行有效的磋商，特别是在劳动问题方面。应当与最具代表性的组织进行磋商，以保证磋商的有效性，它们应当提出关于劳动关系、社会保障和劳动行政管理方面任何事宜的意见和观点。

CEC、DA、IOE、OEB、SEV：在拟议文书中包括与“非正规经济中的企业家组织”进行磋商的规定提出了与问题 24 相同的问题。有组织的、各种规模的正规经济处于所有国家经济和企业运行的第一线，比任何其他行动方都更好地了解很多阻止个人和企业正规化的现实世界挑战。与雇主组织所进行的磋商在制定、执行和评估有关非正规经济(包括其正规化)的政策和计划中已经发挥了作用。确实，考虑到这些雇主组织的成员是正规经济中的正规企业，这意味着它们已经成功地克服了向正规化转型的潜在障碍，因此更值得与它们进行磋商，了解带动和促进正规化的关键驱动因素。

工 人

答复总数：65

是：60

否：3

其他：2

评 论

合并答复：社会伙伴组织应当通过适当的和国家层面认可的机制积极参与此类国家计划的制定、实施和评估。社会伙伴被理解为最具代表性的工人和雇主组织，它们应当包括非正规经济中以会员制为基础的工人和经济单位的代表性组织。

劳工局评论

大多数政府和工人组织及一些雇主组织同意这一表述。它们认为：与雇主和工人组织(包括非正规经济的工人和企业家组织)进行磋商对保证向正规化转型的掌控权和承诺是十分必要的。大多数工人组织还认为社会伙伴被理解为最具代表性的雇主和工人组织，其成员应当包括非正规经济中以会员制为基础的工人和经济单位的代表性组织。一些政府强调，磋商要在国家机制的框架内进行，并符合代表性原则。

雇主不支持纳入这一规定，因为它包括与非正规经济中的工人和企业家组织进行磋商。

根据收到的答复，劳工局建议对措词略作调整，在拟议结论的第 28 点列入“并且当它们存在时，非正规经济中那些代表性组织”。2011 年家庭工人建议书(第 201 号)中保留了相似的措词。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：81

否：10

其他：6

评 论

奥地利：重点应当是遏制非正规经济，而不是将其制度化。工人和雇主组织还应当尝试代表非正规部门。

贝宁：没有它们积极参与制定发展战略，就不可能成功进行正规化。

智利：这将发出错误的、关于承认这一形式的工作并将之合法化的信号。

德国：是，但是仅在雇主和工人组织的章程和规定得到遵守的情况下。

印度：雇主和工人组织应将其会员和服务扩大到非正规经济的经济单位和工人，鼓励组建和发展有代表性的组织。

拉脱维亚：这可能会进一步扩大非正规经济的范围。

尼泊尔：它还应当包括相关规定，例如获得适当的资源、培训、能力建设和开展这些活动的指导。

波兰：但是应当在这样的条件下进行，即政府也发挥关键的作用，鼓励社会伙伴与政府就推动从非正规向正规经济转型的政策和计划进行合作。

乌干达、乌拉圭：雇主和工人组织在调动非正规经济单位和非正规经济工人及提高认识方面起着重要的作用。

乌克兰：在非正规经济中创建工人组织是在这一领域社会对话和三方性解决方案的一个步骤。

美国：尽管雇主和工人组织发挥着作用，“关键”作用的意义不明确，因为各国的国家环境将决定雇主和工人组织发挥作用的程度。

雇 主

答复总数：21

是：8

否：7

其他：6

评 论

ANDI：应当由政府承担推动从非正规向正规经济过渡的责任。

DA：雇主组织在推动从非正规向正规经济转型中的作用是重要的，应当得到强调。

SEV、IOE：这是一个内容过多的问题，在同一个问题中包含了几方面要点。对于答复应当慎重地进行考虑，以确保同意一个要点并不代表同意了其他的要点。这一问题与问题 24 几乎相同。雇主组织在促进从非正规向正规经济转型的过程中发挥着重要的作用，应当予以强调。应当参照对问题 24 所做答复的要点。雇主组织可以鼓励和支持创建和发展代表性组织，前提是具备相关能力，且非正规经济经营者真正愿意正规化。在拟议文书中包含这方面的规定可能会给雇主组织带来不应有的压力。

工 人

答复总数：67

是：62

否：2

其他：3

评 论

合并答复：另外，拟议文书应当强调成员国为工人和雇主建立自己的组织营造促成性环境并保障这些组织能够有效进行谈判的重要性。

BAK、OGB、Nezavisnost：不需要另外建立组织；现有的组织应当承担关于非正规经济的新任务。

CCOO：未登记经济不在工会组织活动的“正常”范围内，但是由于“未申报”工作所导致的权利丧失，我们对此予以特别的关注。

UHFTAWU：工人和雇主组织扩大会员或直接代表非正规经济的工人和雇主组织，这是适当的。

劳工局评论

大部分政府和几乎所有工人组织都同意这一表述。一些政府强调，政府应承担首要责任，“关键”一词的意思不明确。大部分雇主组织和一些政府表示，这一规定可能会给雇主和工人组织带来不应有的压力，特别是因为它呼吁这些组织将其会员扩大到非正规经济的经济单位和工人。大多数工人组织建议拟议文书应当强调成员国为工人和雇主建立组织营造促成性环境并保证这些组织能够有效进行谈判的重要性。

雇主强调，这是一个内容过多的问题，在同一个问题内包含了几方面的要点。他们同意雇主组织在推动向正规化转型的过程中的作用是重要的，应予以强调。它们表示雇主组织可以鼓励和支持创建和发展有代表性的组织，前提是具备相关能力并且非正规经济经营者真正愿意正规化。

根据收到的答复，劳工局的结论是有必要在拟议结论的两个要点中(要点 26(a)和 27)将这一问题的各个方面分开处理。劳工局建议在拟议结论的 27(a)当中处理有关雇主和工人组织作用的问题。关于扩大会员和服务的问题在拟议结论的 26(a)中予以处理。根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论中增加 27(b)，强调“成员国为雇主和工人行使其建立组织和集体谈判权利营造促成性环境的重要性”。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：79

否：8

其他：10

评 论

巴西：这些工人代表性不足经常是因为它们的脆弱性，通常有必要采取特别的政策以使它们能够发表它们的意见。

加拿大：这一条款所面向的对象不明确。

智利：只有在能力建设是临时的、并且主要是为了结束非正规化的情况下。

丹麦：有必要澄清“非正规经济的有代表性的组织”的意思和它们指谁。

加纳：拟议文书应当做出有关加强相关方面能力的规定。

危地马拉：有必要实施提高对相关规定认识的政策以保证有效实施这些规定；这应当通过有关工人权利和推动实行结社自由等题目的能力建设研讨班来完成。

马里：非正规经济的雇主和工人组织在提高认识方面起着非常重要的作用。

尼泊尔：如果这些组织向非正规经济工人提供建立组织方面的帮助和支持，这对于转型将是更加有效和有用的。

南非：有代表性的组织的能力开发应当是关键的。

突尼斯：应当为非正规经济工人组织提高认识的研讨会。

联合王国：这一表述过具限定性，但是在某些条件下，这可以被认为是一个实现转型的途径。

美国：政府不应当在建立有关群体的组织方面起领导作用，也不应当干预它们的组织，这是与国际劳工组织的政策相符合的。国际劳工组织可以向有关组织和寻求建立组织的群体提供信息。

雇 主

答复总数：20

是：13

否：5

其他：2

评 论

ANDI、CEC、IOE、OEB：是，比问题 24–26 更有效，因为其目的是促进向正规化转型。有必要澄清“非正规经济有代表性的组织”的含义。这可能会减少对正规化的鼓励，产生双轨制，以至使从非正规向正规经济转型失去其相关性。

工 人

答复总数：65

是：59

否：2

其他：4

评 论

AFL–CIO：政府在管理自由工会方面不应该起任何作用，但是应当鼓励进行有力的社会对话和三方机制。

Nezavisnost：在非正规部门没有有代表性的组织。

劳工局评论

大多数政府和雇主组织以及几乎所有工人组织同意这一规定。雇主强调有必要澄清“非正规经济有代表性的组织”的含义。若干答复者表示政府及工人和雇主组织在能力建设方面可以发挥作用。

根据劳工局在问题 25 所做的评论，为了使拟议结论的措词保持前后一致，劳工局建议对拟议结论的第 29 点进行重新措词。

XI. 数据收集和监测

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：82

否：7

其他：8

评 论

奥地利：不按性别对数据进行分类，因为衡量非正规经济规模这一任务已经十分艰巨。按性别划分将使这一任务更加复杂。

智利、荷兰：收集关于非正规经济规模和构成的一致数据以及衡量其对国家经济的贡献是非常困难的。而且，其成本很高，负担沉重。

中国：成员国应当被鼓励这样做，而不是必须这样做。

埃及：这可以通过劳动力市场信息系统的运行和定期实地调查来完成。

埃塞俄比亚：但需要逐步进行，而且取决于成员国参与方的能力。

芬兰：应该通过使用定性研究来收集信息。

德国：首先应当收集关于非正规经济这一概念的应用的更多知识。如果不做进一步的修改和细化(特别是关于非法和犯罪活动)，国际劳工组织现行的非正规就业统计定义不适用于高度工业化的国家。

匈牙利：收集关于非正规经济方面过于细化的统计信息是一个不现实的期待。

冰岛：2002 年决议的定义是非常宽泛的，可能难以收集和监测所有提到的统计数据。

日本：应当加入“根据国家情况”这一短语。而且，文本应当认识到由于非正规经济的性质，收集相关数据是非常困难的。

墨西哥：可以包括其他类型的重要分类，例如按工业、部门、地理位置和年龄组。

葡萄牙：应当注意到，鉴于其隐蔽性，很难对非正规经济进行量化。

联合王国：因为目标是使非正规化最小化，所以这不应成为主要的关注重点。

美国：应当认识到很多国家没有能力收集、分析和发布这些统计数据。这些统计数据还应当按年龄进行分类。国际劳工组织在这方面提供技术援助对这些国家是很重要的。

雇 主

答复总数：19

是：16

否：1

其他：2

评 论

CNES：还应当增加关于对税收征缴的负面影响及因为正规企业必须面临来自非正规经济经营者的不公平竞争而导致的对工业结构的损害等方面的数据。

Keidanren：有必要插入“根据国家情况”这一短语。

工 人

答复总数：67

是：67

否：0

其他：0

评 论

合并答复：收集数据对于在事实上制定适当的政策和计划以及监测进展是非常关键的。公开发布数据还能够有助于构建对与从非正规向正规经济转型相关的公共政策的支持。

CATUS：在收集和处理数据时，应当清楚地区别正规和非正规经济。

HFTAWU：收集到的数据还应当按年龄进行分类，以解决童工、青年和老年就业问题，并实施适当的规划、实施、监测和评估。

劳工局评论

对于收集、分析和发布关于非正规经济的一致统计数据的必要性有广泛的一致意见，因为这将有助于使政策制定者了解情况，并且进行以实证为基础的政策制定。

分类的统计数据将有助于更好地理解非正规经济中最脆弱的群体和非正规经济活动的多样性。

一些政府对收集非正规经济统计数据的方法和能力表示关注。它们呼吁国际劳工组织向成员国提供技术援助。

劳工局注意到国际劳工组织 2013 年关于衡量非正规化的手册¹⁰ 可以在这方面提供指导。根据收到的答复，劳工局建议在统计数据分类方面包含年龄和其他具体的社会经济特征，删除拟议结论 30(a) 中“衡量其对国家经济的贡献”这一部分。

问题 28 (b) 定期监测实现正规化的进展情况？

政 府

答复总数：97

是：86

否：5

其他：6

评 论

智利：需保证以上要求应当考虑到汇编信息方面存在的困难。

埃及：通过劳动部每年进行全国性的非正规经济调查。

法国：监测应当在三方基础上进行，让那些在非正规经济中工作的人参与。

德国：定期监测是合理的，但是需要更好地界定相关指标，特别是在高度发达的工业化国家。

希腊：这应当在国家能力框架范围内。

印度：应当允许每个成员国决定监测的时间和频率。

伊朗伊斯兰共和国：值得建议的是，在成员国之间分享关于统计数据收集和分析的成功经验。

马里：使用广泛适用于多个国家的指标。

摩洛哥：应当规定对非正规就业进展情况进行定期监测和对非正规单位正规化进行深入研究。

罗马尼亚：对非正规经济的分析应当依赖于连贯、可行和可信的指标。

斯里兰卡：取决于国家可资利用的资源。

¹⁰ 国际劳工组织，2013年，同前。

雇 主

答复总数：18

是：12

否：2

其他：4

评 论

CEC：应当在有价值的情况下鼓励政府这样做。在一些情况下可能几乎没有或根本没有任何价值。

Keidanren：有必要插入“根据国家情况”这一短语。

CCP：对统计数据按部门进行分类也非常重要。

KEF：不能一般化，可能视各国情况而变化。

工 人

答复总数：64

是：64

否：0

其他：0

评 论

合并答复：监测应当是三方性的，让非正规经济的参与者参加。关于所取得的进展应当有充分的交流，监测应当基于事实。

SEWA：考虑到缺乏对这些方面措施进行量化的具体方法、工具和技术，有必要制定有关措施，以量化和质化的方式了解这方面的贡献情况。

劳工局评论

大部分政府和雇主组织以及所有工人组织都给予了肯定答复。工人注意到监测过程必须是三方性的，并包括非正规经济工人。

根据收到的答复，劳工局建议对拟议结论 30(b)不做修改。

XII. 实施和后续

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：86

否：6

其他：5

评 论

比利时：由政府与社会伙伴密切磋商后确定相关原则。

贝宁、乌干达：来自非正规部门的组织必须参与，因为它们可能不属于最具代表性的组织。

巴西：必须找到将磋商扩大到非正规经济组织的途径。

加拿大：成员国应当从这一文书中得到指导，而不是实施其规定。

丹麦、日本、拉脱维亚：根据国家情况。

埃及：通过三方合作和与民间社会组织合作。

厄立特里亚：通过法律和法规、集体协议及其他符合国家实践的措施。

埃塞俄比亚：逐步地，并取决于成员国实施这一文书规定的的能力。

德国：如果这是指集体协议，并且如果考虑到具体国家的框架。

匈牙利、黎巴嫩、马拉维：与最具代表性的雇主和工人组织磋商可能会促进有效实施这些措施。

美国：确定各国所使用的模式或经证明的成功实践可能有助于向正规经济过渡。

雇 主

答复总数：17

是：14

否：0

其他：3

评 论

CACIF：每个国家应当使用文书所包括的信息来制定符合每个国家情况的措施。

Keidanren：有必要插入“根据国家情况”这一短语。

工 人

答复总数：63

是：59

否：1

其他：3

评 论

合并答复：最具代表性的工人和雇主组织的成员应当包括以会员制为基础的、非正规经济中的工人和经济单位具有代表性的组织。

CSN：应当建立关于这一问题的国家三方性机构。一个方式不可能适用于所有部门，因为情况可能差别很大，但是必须承认集体谈判权利，并且将谈判作为面向所有人的重点。

MTCB：考虑到每个国家的情况。

SEWA：非正规经济中的集体谈判与正规经济中的集体协议差别很大。

劳工局评论

大多数政府和几乎所有雇主和工会组织同意这一表述。一些政府认为，磋商应当包括非正规经济具有代表性的组织。大部分工人组织强调，最具代表性组织的成员应当包括以会员制为基础的、非正规经济中的工人和经济单位有代表性的组织。极少数答复提及了实施拟议文书规定的方式(法律和法规、集体协议或其他措施)。

根据收到的答复，为了与拟议结论中有关问题 25 和 27 的措词相一致，劳工局建议在拟议结论第 31 点“最具代表性的雇主和工人组织”之后增加“并且在它们存在的情况下，非正规经济中具有代表性的组织”。

问题 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？

政 府

答复总数：97

是：88

否：3

其他：6

评 论

贝宁：有必要按阶段和部门对正规化进行评估。

加拿大：经常性的后续措施和审议的必要性应当反映国家情况。

智利：其目的应当是保证所实施措施的连续性，并对其有效性进行定期评估。

科特迪瓦、厄立特里亚、毛里求斯、摩洛哥：对向正规经济逐步转型的政策进行经常性的后续行动和审议将使这些政策能够根据社会经济的变化进行调整。

丹麦：在适当的情况下，并根据国家情况。

埃塞俄比亚：但应当逐步地，并取决于成员国实施这一文书相关规定的的能力。

印度、马里：在国家层面进行经常性后续和审议的频率和性质最好由成员国来决定。

尼泊尔：立法应当规定建立一个国家性的三方机构，负责制定政策建议、后续措施、审议以及修改现有立法。

挪威、瑞典：这取决于非正规部门的规模。如果一个国家已经有体面劳动国别计划，非常显然的是向正规化转型应当是这一计划的一部分，包括对转型政策的后续和审议。

菲律宾：还应当包括在地方层面进行经常性审议。

南非：这与监测和审议制度相关。

雇 主

答复总数：17

是：12

否：2

其他：3

评 论

KEF：不能一般化，可能根据国家情况变化。

工 人

答复总数：64

是：64

否：0

其他：0

评 论

合并答复：拟议文书应当规定对转型国家计划进行经常性监测，并且应当进行经常性国家磋商，来讨论政策和进展。各国之间就推动从非正规向正规经济转型的政策和计划进行国际信息交流是有帮助的。

CNS：应当就有关促进从非正规向正规经济转型的政策和计划进行国际信息交流。

CITUB：应当规定进行长期的监测，经常性审议应当对所实施措施和政策的社會影响和适合性进行根据过去经济实绩分析的评估。

CONATO、CS、UGT(葡萄牙)：但在三方性基础上。

劳工局评论

答复者对于这一表述有广泛的一致意见。

根据收到的答复，劳工局建议在拟议结论的第 32 点插入关于磋商的具体描述。

XIII. 其他问题

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？

政 府

答复总数：97

是：89

否：6

其他：2

评 论

加拿大：应当避免在拟议建议书中包括一个很长的文书清单。

智利：仅包括那些以消除非正规经济工作形式为直接目标的标准。

丹麦：这应当在三方磋商中进行讨论。

法国：包括相关国际劳工标准的附录将有助于更好理解这一问题的各个方面；这一清单的内容可以在三方的基础上进行讨论。

印度：只有那些与非正规经济最为相关的劳工标准应当以清单的形式附在拟议文书之后。但是，它们的批准对于成员国不应当是约束性的。

黎巴嫩：不必要，因为这些国际条约将在前言中提及。

尼泊尔：这取决于其目的，应当仅限于与非正规经济相关的文书的目录。

瑞士：本政府认为如果这些标准已经在前言中提及，是否仍有必要列入这样一个附录。

美国：国际劳工标准是与非正规经济相关的，列入这样一个清单将适得其反。

雇 主

答复总数：18

是：11

否：3

其他：4

评 论

ANDI：没有必要提及其他标准。文书应当对那些足以实现其目标的指南进行总结。

CNI: 列入这些文书可能会导致抵制, 特别是那些还没有批准其中一些文书的成员国。

OEB、Keidanren、IOE: 这可能会进一步澄清什么是相关的并为参考提供方便, 但是将被列入这一清单的国际劳工标准应当首先与三方成员通过三方磋商进行讨论。

工 人

答复总数: 63

是: 61

否: 2

其他: 0

评 论

合并答复: 作为一个不全面的清单。

CUT (哥伦比亚): 在前言中提及它们就足够了; 一个趋势是清单看起来可能是全面的。

GEFONT: 可以忆及这些标准, 但没有必要将它们列入文书本身。

SEWA: 应当将与非正规经济相关的国际劳工标准列入附录, 以便于参考。

劳工局评论

绝大多数政府和工人组织以及很多雇主组织同意应当包含一个关于相关国际劳工标准清单的附录。一些政府表示这一清单将作为参考, 为成员国在制定关于从非正规经济向正规经济转型的政策中提供指导。工人强调这一清单不应当是穷尽性的。雇主组织建议在国际劳工大会三方讨论中制定这一清单。在三方专家会上, 雇主表示还应当提及 2007 年国际劳工大会关于推动可持续企业的决议。

根据收到的答复及劳工局在问题 3 下所做的评论, 劳工局建议在文书的附录中包括拟议结论的第 33 和 34 点以及一个关于相关国际劳工标准和联合国文书的清单, 作为国际劳工大会期间讨论的基础。

拟议结论

本报告对所收到的答复进行了总结和评论，以下是在这些答复的基础上起草的拟议结论。拟议结论按通常的形式起草，目的是作为第 103 届国际劳工大会(2014 年)议程项目 5 讨论的基础。

A. 文书的形式

1. 国际劳工大会应通过一项文书，确立关于促进从非正规经济向正规经济转型的行动框架。
2. 文书应采取建议书的形式。

B. 文书的内容

序 言

3. 拟议文书的序言应注意到：
 - (a) 国际劳工组织 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》和国际劳工组织 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》；
 - (b) 相关国际劳工标准，特别是基本公约，即 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利公约(第 98 号)，1951 年同酬公约(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)，以及联合国相关文书；
 - (c) 非正规经济的高发率对于包容性发展和法治是一个主要挑战，并且对于企业的发展和可持续性、工人的社会保护和工作条件、政府收入、机制健全、及国家和国际市场上的公平竞争都有消极影响；
 - (d) 尽管有一些工人和经济单位为了规避法律和监管而在非正规经济中运营，但大部分人并非自愿而是由于正规经济中缺乏就业机会以及他们没有任何其他生活来源而进入非正规经济；
 - (e) 非正规化有多重原因，但，在很多情况下，主要是一个治理问题；
 - (f) 体面劳动赤字在非正规经济中最为明显；

- (g) 妇女、青年人、移民、年龄较大的工人、土著和部落居民、感染艾滋病毒或艾滋病的人以及残疾人特别易于遭遇非正规经济中最为严重的体面劳动赤字；
- (h) 非正规经济中的工人和经济单位可具有巨大的创业潜力，如能促进向正规经济转型，他们的创造性、活力、技能和创新将能得到充分发展。

4. 拟议文书的序言应承认，有必要采取紧急措施，使工人和经济单位逐步从非正规经济向正规经济转型。

I. 范 围

5. 拟议文书应规定它适用于非正规经济中所有工人和经济单位。

6. 拟议文书应规定：

- (a) “非正规经济”一词是指——在法律或实践中——未被正规安排覆盖或覆盖不足的工人和经济单位的所有经济活动；
- (b) 非正规经济工作可能在正规部门企业、非正规部门企业或家庭中进行。

7. 拟议文书应规定，“非正规经济”一词不包括非法活动，正如相关国际条约中所规定的。

8. 拟议文书应覆盖非正规经济中的经济单位，包括：

- (a) 雇用雇工的生产单位；和
- (b) 个体工作的人员独自或在不领薪的家庭成员帮助下拥有和经营的生产单位。

9. 拟议文书应覆盖：

- (a) 在他们自己的非正规部门企业中受雇的个体工人；
- (b) 在他们自己的非正规部门企业中受雇的雇主；
- (c) 做贡献的家庭工人，无论企业的类型；
- (d) 非正规生产者合作社成员；
- (e) 在正规部门企业、非正规部门企业从事非正规工作的雇员，或者受雇于家庭的领薪家庭工人；
- (f) 从事专供其家庭最终使用的货物生产的个体工人。

10. 拟议文书应规定，为实施以上第 5 至第 9 点的规定并考虑到成员国非正规经济的多样性，主管当局应经与有代表性的雇主和工人组织及非正规经济中人员的代表组织(如其存在)协商，确定非正规经济的性质和程度。

II. 目标和一般原则

11. 拟议文书应规定向成员国提供指导，旨在：

- (a) 促进非正规经济中的工人和经济单位逐步向正规经济转型，同时确保生计和创业机会免遭破坏；并且
- (b) 推动在正规经济中创造体面工作岗位和宏观经济、就业、社会保护及其他社会政策的一致。

12. 拟议文书应规定成员国在设计从非正规向正规经济转型战略时应考虑到以下原则：

- (a) 非正规经济中的工人和经济单位所处状况的多样性及有必要通过有针对性的专门方法处理此类多样性；
- (b) 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这一事实；
- (c) 有必要采取将鼓励措施与守法措施相结合的平衡方式。

III. 法律和政策框架

13. 拟议文书应规定各国应通过或审议法律法规或其他措施以确保对所有类型的工人和经济单位适当覆盖。

14. 拟议文书应规定成员国应确保国家的发展战略或国家计划包括，凡适宜时，一个促进非正规经济向正规经济转型的一体化政策框架。

15. 拟议文书应规定成员国在制定和实施一体化政策框架时应考虑到以下方面：

- (a) 发展战略和创造优质就业；
- (b) 监管环境；
- (c) 促进权利；
- (d) 雇主和工人的组织和代表性，和社会对话；
- (e) 促进平等和消除歧视；
- (f) 创业；
- (g) 技能发展；
- (h) 资金；
- (i) 企业服务；
- (j) 市场准入；
- (k) 扩大社会保护；

(l) 城市和农村本地发展战略。

16. 拟议文书应规定国家政策和计划应寻求：

- (a) 凡适宜时，降低向正规化转型的成本，包括那些与注册、税收、遵守法律法规相关的成本；
- (b) 增加向正规化转型的优惠，包括在获得企业服务、资金、基础设施、市场、技术、技能计划和产权方面；
- (c) 特别关注性别平等，促进男女机会平等；
- (d) 特别关注女性、青年人、移民、年龄较大的工人、土著和部落居民、感染艾滋病毒或艾滋病的人和残疾人，因为他们特别易于遭遇非正规经济中最严重的体面劳动赤字；

IV. 就业政策

17. 拟议文书应规定，成员国应根据 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)制定和实施一项国家就业政策，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，在正规经济中更多地创造生产性就业。

V. 工作中的权利

18. 拟议文书应规定成员国应采取与非正规经济相关的措施，以尊重、促进和实现工作中基本原则和权利，即：

- (a) 结社自由和有效地承认集体谈判权利；
- (b) 消除所有形式的强迫或强制劳动；
- (c) 有效地消除童工劳动；以及
- (d) 消除就业和职业方面的歧视。

19. 拟议文书应规定成员国应采取措施，确保有效促进和保护所有处于非正规经济中的人员的人权。

20. 拟议文书应规定成员国应采取预防性措施，解决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。

21. 拟议文书应规定成员国应以一种促进向正规化转型的方式，将社会保障、体面工作时间以及最低工资，如此类保护存在时，逐步扩大到非正规经济中的所有工人。

22. 拟议文书应规定成员国应鼓励提供负担得起的优质儿童保育和其他护理服务，以促进妇女的就业机会以及使她们能够从非正规向正规经济转型。

23. 拟议文书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状况，以便确保适度的社会保障覆盖和促进向正规化转型。

24. 拟议文书应规定，为促进向正规化转型，成员国应逐步将社会保险覆盖面扩大到非正规经济中的人员并且，如有必要，根据他们的缴费能力调整行政管理程序、待遇及缴费。

VI. 鼓励措施、守法和执行

25. 拟议文书应规定成员国应：

- (a) 建立和发展适当的机制或对现有机制进行审查以确保遵守国家法律和法规，从而促进从非正规经济向正规经济转型；
- (b) 采取措施，包括适度和适当的监察机制，为相关行动方提供信息、指导、能力建设，提供鼓励措施和遵守相关法律法规方面的援助；并且
- (c) 规定旨在推动向正规经济转型的预防性和适当的矫正性措施，确保法律所规定的行政、民事或刑事处罚适度且得到严格执行。

VII. 雇主和工人组织的作用

26. 拟议文书应规定：

- (a) 雇主和工人组织应考虑，凡适宜时，将其会员和服务扩大到非正规经济工人和经济单位；
- (b) 非正规经济中的人员享有结社自由和集体谈判权利，包括建立及遵照相关组织的规定，加入他们自己选择的组织、联盟和联合会。

27. 拟议文书应：

- (a) 规定雇主和工人组织在促进从非正规向正规经济转型中发挥重要作用；
- (b) 强调成员国为雇主和工人组织行使组织和集体谈判权利而营造促成性环境的重要性。

28. 拟议文书应规定，在制定、实施和评估有关非正规经济(包括其正规化)的政策和计划时，应与有代表性的工人组织和雇主组织及非正规经济中人员的有代表性的组织(如其存在)磋商。

29. 拟议文书应规定，成员国应采取措施加强有代表性的工人组织和雇主组织及非正规经济中人员的有代表性的组织(如其存在)在帮助非正规经济中工人和经济单位方面的能力，以促进向正规化转型。

VIII. 采集数据和监测

30. 拟议文书应规定成员国应:

- (a) 采集、分析、和公布按性别、年龄和其他特定社会——经济特征分类的有关非正规经济的规模和构成的统计数据,视情况考虑到国际劳工组织的指导;
- (b) 监测转向正规化的进展情况。

IX. 实施与后续行动

31. 拟议文书应规定成员国应经与最具代表性的雇主组织和工人组织和非正规经济中人员的有代表性的组织(如其存在)磋商,通过以下一种或几种方式实施本文书中的各项规定:

- (a) 国家法律和法规;
- (b) 集体协议;
- (c) 政策和计划;
- (d) 其他符合国家法律和实践的措施。

32. 拟议文书应规定成员国应经与最具代表性的雇主组织和工人组织和非正规经济中人员的有代表性的组织(如其存在)磋商,对促进向正规化转型的各项政策和措施开展经常性的审议。

33. 拟议文书应规定,成员国在建立、制定、实施和定期审议促进向正规化转型的措施时,应考虑到拟议文书附件中所列出的国际劳工组织和联合国与非正规经济相关的文书。拟议文书的任何规定都不得被理解为降低国际劳工组织其他文书对非正规经济中人员的保护。

34. 拟议文书应规定:

- (a) 国际劳工局理事会可对附件进行修订;
- (b) 任何修订的附件,一经理事会批准,须取代之前的附件并就此告知国际劳工组织成员国。

拟议文书附件

第 33 点所指的附件应列出以下国际劳工组织公约和建议书:

- 1930 年强迫劳动公约(第 29 号);
- 1947 年劳动监察公约(第 81 号);
- 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号);
- 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号);

-
- 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号);
 - 1951 年同酬公约(第 100 号);
 - 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 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);
 - 1964 年就业政策公约(第 122 号);
 - 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号);
 - 1970 年确定最低工资公约(第 131 号)和建议书(第 135 号);
 - 1973 年最低年龄公约(第 138 号);
 - 1975 年农村工人组织公约(第 141 号);
 - 1975 年人力资源开发公约(第 142 号);
 - 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号);
 - 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号);
 - 1981 年集体谈判公约(第 154 号);
 - 1981 年职业安全和卫生公约(第 155 号);
 - 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号);
 - 1983 年(残疾人)康复和就业公约(第 159 号);
 - 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号);
 - 1996 年家庭工作公约(第 177 号);
 - 1998 年在中小企业刺激创造就业建议书(第 189 号);
 - 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号);
 - 2000 年保护生育公约(第 183 号);
 - 2001 年农业中的安全与卫生公约(第 184 号)和建议书(第 192 号);
 - 2002 年促进合作社建议书(第 193 号);
 - 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号);
 - 2006 年关于职业安全与卫生促进性框架的公约(第 187 号);
 - 2006 年关于雇用关系的建议书(第 198 号);
 - 2010 年关于艾滋病毒与艾滋病建议书(第 200 号);
 - 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和建议书(第 201 号);

- 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号);
附件还应列出以下联合国文书:
- 1948 年世界人权宣言;
- 1966 年国际经济、社会和文化权利公约;
- 1966 年国际公民权利和政治权利公约;
- 1990 年国际保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约。

附件
问卷的答复

			初步的问题	序言								范围		目标和原则				法律和政策框架				工作中的权利					就业	工作条件和社会保护				遵守和执行				雇主组织和工人组织的作用		采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题					
答复类别	国别	缩写	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31				
政府	阿根廷		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	亚美尼亚		O	O	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	N	N	N	N	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	奥地利		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	
政府	巴巴多斯		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	巴林		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	孟加拉国		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	比利时		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	伯利兹		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	贝宁		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	巴西		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	保加利亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	布基纳法索		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	喀麦隆		O	O	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	加拿大		O	O	N	Y	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	
政府	智利		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	
政府	中国		O	O	Y	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y
政府	哥伦比亚		O	O	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	刚果民主共和国		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	科特迪瓦		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	古巴		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	塞浦路斯		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	Y
政府	丹麦		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	吉布提		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	埃及		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	厄立特里亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	爱沙尼亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	埃塞俄比亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	芬兰		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	法国		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	加蓬		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	格鲁吉亚		O	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	Y	O	O	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y
政府	德国		O	O	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	O	Y	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	加纳		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	希腊		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府	危地马拉		O	O	Y	Y	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y

			初步的问题						序言							范围				目标和原则								法律和政策框架									工作中的权利									就业			工作条件和社会保护					遵守和执行					雇主组织和工人组织的作用					采集数据和监测					实施与后续行动			其他问题	
答复类别	国别	缩写	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31																														
政府	洪都拉斯		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																													
政府	匈牙利		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																												
政府	冰岛		O	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y																													
政府	印度		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																											
政府	印度尼西亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y																												
政府	伊朗伊斯兰共和国		O	O	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																										
政府	伊拉克		O	O	Y	Y	Y	Y	O	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y																										
政府	以色列		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																										
政府	意大利		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																										
政府	牙买加		O	O	Y	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	N	N	N	N	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																										
政府	日本		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y																										
政府	哈萨克斯坦		O	O	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y																									
政府	拉脱维亚		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	N	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y																												

			初步的问题								序言		范围		目标和原则				法律和政策框架				工作中的权利				就业	工作条件和社会保护				遵守和执行				雇主组织和工人组织的作用				采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题				
答复类别	国别	缩写	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31					
政府	斯洛文尼亚		O	O	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	O	O	O	N	N	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y			
政府	南非		O	O	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	西班牙		O	O	Y	Y	O	Y	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	O	O	O	N	Y	N	Y	N			
政府	斯里兰卡		O	O	O	N	Y	Y	N	Y	Y	O	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	圣文森特和格林纳丁斯		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	苏丹		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	瑞典		O	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y		
政府	瑞士		O	O	O	N	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	多哥		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	特立尼达和多巴哥		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y		
政府	突尼斯		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	土耳其		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	乌干达		O	O	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	O	O	O	Y	Y	Y	Y	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	Y
政府	阿拉伯联合酋长国		O	O	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	乌克兰		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	联合王国		O	O	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	N	O	O	O	N	Y	N	N	N	Y	N	Y	Y	Y	O	N	N	N	Y	Y	N	Y	N	Y	N		
政府	美国		O	O	N	Y	Y	N	O	Y	Y	O	Y	Y	O	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	N	Y	O	Y	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	N	O	N	Y	N	
政府	乌拉圭		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	乌兹别克斯坦		O	O	Y	Y	N	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	O	O	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	
政府	委内瑞拉玻利瓦尔		O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	越南		O	O	Y	N	Y	N	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
政府	津巴布韦		O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y

从非正规经济向正规经济转型

			初步的问题									序言		范围		目标和原则					法律和政策框架					工作中的权利					就业	工作条件和社会保护					遵守和执行					雇主组织和工人组织的作用				采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题
答复类别	国别	缩写	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31							
雇主	巴西	CNI	O	O	N	N	Y	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	N							
雇主	加拿大	CEC	O	O	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	O	N	N	N	N	O	N	N	O	N	Y	Y	N	N	N	O	N	N	N	Y	Y	N	O						
雇主	哥伦比亚	ANDI	O	O	Y	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	N							
雇主	塞浦路斯	OEB	O	O	O	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	O	O	N	Y	O	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	N							
雇主	丹麦	DA				N		N	Y	Y	N	O	Y				N					O							Y	O		N	Y		N	N	N	Y	O											
雇主	芬兰	EK						N			N	N	O				O				N								O					N	N															
雇主	法国	MEDEF	O	O	O	N	O	O	Y	O	O	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	Y							
雇主	格鲁吉亚	GEA																																	Y	Y	Y	Y												
雇主	希腊	SEV	O	O	Y	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	N	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y							
雇主	危地马拉	CACIF	O	O	Y	N	O	O	O	Y	Y	Y	N	O	Y	Y	Y	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	Y	O	Y	Y	Y	O	O	O	O						
雇主	国际雇主组织	IOE	O	O	O	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	O	O	O	Y	N	N	O	O	O	N	O	O	N	N	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O						
雇主	日本	KEIDANREN	O	O	O	N	O	N	Y		N	N	Y	O	O	O	N	O	O	O	N	Y	O	O		O	Y	Y	Y	Y	O	N	Y	O	N	N	O	O	Y	O	O	O	O	O						
雇主	拉脱维亚	LDDK																										Y	Y	N		Y			Y	Y	Y	Y												
雇主	墨西哥	CONCAMIN	O	O	Y	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y							
雇主	挪威	NHO	O	O	O	N		N		Y	N	N	Y									Y	Y	O		O	O	O				O		Y	N	N	O	Y	Y	Y			Y							
雇主	葡萄牙	CCP	O	O	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y						
雇主	大韩民国	KEF	O	O	Y	N	N	N	N	N	N	Y	Y	N	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	N	Y	N	N	N	Y	N	N	N			N	N	Y	N	Y	N	Y						
雇主	塞内加尔	CNES	O	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	O	Y	Y	Y	Y	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y						
雇主	塞内加尔	CNP	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y						
雇主	瑞士	UPS	O	O	O	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	N	Y	N	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y						
雇主	特立尼达和多巴哥	ECATT	O	O	O	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y						
雇主	委内瑞拉玻利瓦尔共和国	FEDECAMARAS	O	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y							
	世界	IOE	O	O	O	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	O	O	O	Y	N	N	O	O	O	N	O	O	N	N	N	O	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	O					

问卷答复概览(2014 年 3 月 18 日)

政府	初步的问题		序言								范围	目标和原则					法律和政策框架					工作中的权利			就业	工作条件和社会保护						遵守和执行				雇主组织和工人组织的作用				采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题	
	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7		8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16		17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31		
肯定	0	0	86	78	82	84	64	87	83	78	92	86	91	94	82	87	85	87	89	77	82	87				86	93	88	82	83	95	87	89	92	85	79	87	81	79	82	86	86	88	89	
否定	0	0	7	15	8	9	25	8	12		8	3	8	3	1	8	4	5	3	3	11	7	4				9	2	5	13	8	0	5	3	1	5	12	7	10	8	7	5	6	3	6
其他	97	97	4	4	7	4	8	2	2	11	2	3	3	2	7	6	7	7	5	9	8	6				2	2	4	2	6	2	5	5	4	7	6	3	6	10	8	6	5	6	2	
总计	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97				97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97

工人	初步的问题		序言								范围	目标和原则					法律和政策框架					工作中的权利			就业	工作条件和社会保护						遵守和执行				雇主组织和工人组织的作用				采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题
	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31			
肯定	0	0	65	61	61	61	58	61	63	38	63	62	66	63	65	63	50	59	64	62	61	61	61	67	63	65	63	63	67	64	63	43	66	60	62	59	67	64	59	64	61			
否定	0	0	0	3	3	2	4	1	2	2	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	3	3	2	2	0	0	1	0	2		
其他	64	64	0	0	2	0	3	3	0	28	1	2	0	0	5	1	16	5	0	4	4	2	2	0	1	0	3	3	2	4	4	23	0	2	3	4	0	0	3	0	0			
总计	64	64	65	64	66	63	65	65	65	68	64	64	66	64	70	65	67	64	64	67	65	63	64	67	64	65	67	67	69	68	67	67	69	65	67	65	67	64	63	64	63			

雇主	初步的问题		序言								范围	目标和原则					法律和政策框架					工作中的权利			就业	工作条件和社会保护						遵守和执行				雇主组织和工人组织的作用				采集数据和监测		实施与后续行动		其他问题
	1	2	3	4a	4b	4c	4d	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14a	14b	14c	15a	15b	15c	16	17	18	19	20	21	22a	22b	22c	23	24	25	26	27	28a	28b	29	30	31			
肯定	0	0	8	5	11	6	12	13	5	9	17	13	13	15	6	13	10	12	8	11	9	7	12	11	9	12	11	9	8	13	9	8	7	7	8	13	16	12	14	12	11			
否定	0	0	2	14	3	12	5	4	14	9	2	1	2	0	10	1	2	1	8	4	5	4	2	4	4	4	3	2	9	2	1	11	12	10	7	5	1	2	0	2	3			
其他	18	18	8	0	3	2	1	1	1	2	1	3	2	2	3	3	5	4	3	5	4	7	4	4	5	4	6	6	2	4	7	1	2	2	6	2	2	4	3	3	4			
总计	18	18	18	19	17	20	18	18	20	20	20	17	17	17	19	17	17	17	19	20	18	18	18	19	18	20	20	17	19	19	17	20	21	19	21	20	19	18	17	17	18			