



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 104 届会议, 2015 年

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 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 978-92-2-529017-5(Print)
ISBN 978-92-2-529018-2(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。

版式由 TTC 设计：参考 ILC104-V(1)[EMPLO-140627-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
导 言	1
劳工局对拟议建议书的评论	3
关于从非正规经济向正规经济转型的拟议建议书.....	21

导 言

2013 年 3 月，国际劳工局理事会第 317 届会议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)的议程，目的是最终制定一项建议书。¹ 会议也批准了一项缩短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了各国法律和实践并附带一份调查问卷的初步报告，该调查问卷已于 2013 年 8 月送达国际劳工组织各成员国。³ 根据理事会决定缩短时间间隔的计划，劳工局敦请各国政府于 2013 年 12 月 31 日前做出答复。根据所收到的答复，劳工局起草了第二份相关报告，⁴ 随后将其发送给各国政府。这两份报告成为了第 103 届国际劳工大会(2014 年 5 月至 6 月)进行第一次讨论的基础。

国际劳工大会在日内瓦召开了其第 103 届会议，于 2014 年 6 月 11 日，通过了以下决议：⁵

国际劳工组织大会，

通过了该委员会有关大会议程第五项议题的讨论报告，

特别批准了关于促进从非正规经济向正规经济转型建议书的若干建议，作为一般性结论，供政府协商之用，

决定将一项题为“促进非正规经济向正规经济转型”的议题列入下届大会议程，以便进行第二次讨论，并最终通过一项建议书。

¹ 国际劳工组织：国际劳工局理事会第 317 届会议记录，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月，理事会文件 GB.317/PV，第 3、5、12、20、21 和 22 段。

² 国际劳工组织：国际劳工大会议程：第 103 届会议(2014 年)议程及其他建议，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月，理事会文件 GB.317/INS/2(Rev.)和理事会文件 GB.317/PV，第 25 段。

³ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告 V(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

⁴ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告 V(2)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

⁵ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型委员会报告，临时记录第 11 号(修订)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

根据上述决定以及大会《议事规则》第 39 条第 6 款的规定，劳工局已经起草了一份拟议建议书的文本。该文本是在大会第一次讨论结果的基础上形成的，并考虑到了有关调查问卷的答复。根据《议事规则》第 39 条第 6 款的规定，本文本现在传达给各国政府，并应最迟在第 103 届大会闭幕的两个半月之内送达各国政府。根据《议事规则》的规定，本报告的目的是将拟议建议书送达各国政府。

因此，要求各国政府在收到本报告后的三个月之内，并与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后，告知劳工局它们是否有修正意见要提或者有评论要做。根据第一次讨论的结果，劳工局建议对第 103 届国际劳工大会通过的文本进行某些修改。鉴于这些修改的程度，敦请各国政府提供详尽的评论。这些评论将反映在第四，也是最终报告里。劳工局将起草该报告，并提交给 2015 年国际劳工大会审议。根据大会《议事规则》第 39 条第 6 款的规定，政府的回复应尽快提交给位于日内瓦的劳工局，但最迟不得晚于 **2014 年 11 月 30 日**。

同时，还进一步要求政府告知劳工局，它们是否认为拟议的文本为 2015 年 6 月，第 104 届会议上的第二次讨论提供了一个令人满意的基础。根据《议事规则》的第 39 条第 6 款的规定，政府也应该表明它们在敲定其答复之前，与哪些雇主组织和工人组织进行了协商。应当指出的是，对于那些批准了(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)的成员国而言，这样的协商是该公约第 5 条第(1)(a)款所要求的。协商的结果应反映在政府的答复中。

劳工局对拟议建议书的评论

2014年5月至6月，第103届国际劳工大会就非正规经济向正规经济转型这一议题进行了第一次周期性讨论，并通过了若干结论(该“结论”)。关于非正规经济向正规经济转型的拟议建议书文本是以上述结论为基础的。该文本也考虑到了在初步报告中所附的有关调查问卷的答复。

首先，本报告是对国际劳工局多次呼吁的回应。在对该议题进行第一次周期性讨论的过程中及结束后，人们呼吁劳工局来弥补尤其是在有关该议题的初步报告和第二份报告中所确定的差距，并在起草本文书时对文本进行审议，以便更清晰地理解这一复杂的议题和消除不一致的地方，也呼吁劳工局促进相互协商。

该议题的复杂性以及形势和观点的多样性在第一次周期性讨论中就凸现出来。在起草本报告时，劳工局打破常规，主动提议改结构、改内容。其目标在于促使国际劳工大会第104届会议(2015年)对该议题进行第二次、也是最后一次讨论时更加顺畅并达成共识。大会的会期将比以往缩短，仅为两周。

为此，对拟议文书所作的文字修改大致可被划分为四种类型之一：

- (a) 对文本进行重新安排，并改变不同章节的标题，目的在于保证拟议建议书的结构符合逻辑；比如描述本文书目标的条款已被上移并与第一部分中概述其范围的条款放在一起。新的标题更为准确地反映了每个部分所含案文的内容。
- (b) 将某些段落、小段或所属的小点移到逻辑上更合理的章节，并使之与新的结构协调起来。删除了一些不必要的重复性内容。这种段落和小段或所属的小点被整体移位，但保留了其在该结论中使用的阐述。只在需要时才引入一些小改动。
- (c) 根据第一次周期性讨论中提出的要求，增加了新的内容，尤其是第四部分题为“就业政策”的内容。
- (d) 对文本内容进行修改，以使之更加简洁明晰，确保两种官方语言文本(英文和法文)之间的一致性，以及避免与国际劳工组织其他文书中使用的术语不一致。

在本评论中提议做出其他一些改动和补充，以提交给各国政府审议，然后决定是否可能将之列入建议书的文本之中。

本评论在相应的标题下对详细的改动及其背后的理论基础进行了解释。在提出这些修改意见的时候，劳工局充分考虑到三方成员所表达的观点，并切实尊重在第一次周期性讨论中所达成的共识。第一次周期性讨论后所留下的括号内的文字被原封不动地保留在现有的拟议文本中。

各国政府有关改动建议的评论将使有关该议题的第四个、也是最后一个报告的起草工作有据可依。劳工局将把该报告提交给国际劳工大会第 104 届会议(2015 年)，以开展第二次周期性讨论。另外，也应当记得，在第 103 届劳工大会上，劳工局也已承诺促进开展若干非正式的协商，以便为第 104 届劳工大会上的讨论做准备。¹ 本报告将被用于支持开展这些协商活动。根据自 1988 年以来的一贯做法，从非正规经济向正规经济转型委员会(以下简称“委员会”)的报告，连同大会全会对该议题的讨论记录一起正被送达所有成员国。²

拟议建议书

序 言

(结论的第 3 点和第 4 点)

劳工局在结论的第 3 和 4 点的基础上确定了序言的文本，并做了以下的改动：

- 对结论的内容重新进行排序：序言首先指出了广泛存在的非正规化所产生的后果；接着提及国际劳工组织和联合国的相关文书以及在国际劳工大会最近讨论后所得出的若干结论；最后提到有必要采取行动促进非正规经济向正规经济转型以及该建议书的意图。
- 在序言文本中增加了六个新的段落，这样使此次大会通过的相关决议和结论的清单更为完整，并更为明确地强调了本建议书的如下意图：
 - 序言的第 10 段回顾了第 90 届会议(2002 年)通过的有关体面劳动和非正规经济的决议和若干结论，这是三方就此议题达成的最新共识，并为讨论制定一个向正规化转型的文书奠定了基础；³
 - 序言的第 12 段回顾了第 101 届会议(2012 年)通过的有关青年就业危机的决议和若干结论；⁴

¹ 国际劳工组织：临时记录第 11 号(修订)，2014 年，同前文。

² 国际劳工组织：临时记录第 11 号(修订)，2014 年，同前文；以及临时记录第 16 号，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

³ 国际劳工组织：非正规经济委员会的报告，临时记录第 25 号，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年。

⁴ 国际劳工组织：青年就业危机——该行动了：第 101 届国际劳工大会的决议和若干结论，日内瓦，2012 年。

- 序言的第 13 段回顾了第 103 届会议(2014 年)通过的有关就业第二次周期性讨论的决议和若干结论，这些与向正规化转型相关；⁵
- 序言的第 14 段是从结论第 3(h)小点改写而来的，目的是凸显向正规化转型的目标之一；
- 序言的第 15 段重申向正规化转型是包容性的发展必不可少的条件；以及
- 序言的第 20 段从结论的第 27(a)小点中复制了案文，因其序言的性质而被列入序言中；
- 鉴于结论的第 3(j)小点是有关政策指导的内容，该条已从序言中移走并在对其措辞稍加改动后成为第三部分(“法律和政策框架”)的第 10 段；
- 结论的第 4 点被拆分成序言的两个段落(第 16 和第 19 段)，以使之与序言的结构相一致。关于序言的第 16 段，劳工局已稍作文字改动，用“广泛的”来取代“大的”。

此外，劳工局已对特定段落的措辞作如下修改：

- 在序言的第二段，劳工局已用“公共财政收入和政府的行动范围”来取代“政府的财政收入，国家的行动范围”，以及将“和结构性的”这一措辞从“经济的、社会的、环境的”之后挪走，这样文本更为清晰，更为简洁。
- 在序言的第五段，劳工局已删除“社会对话”之前的“被承认的”一词，以使文本的措辞与现有的标准一致起来。
- 在序言的第六段，劳工局已在“低收入”之后加上“和低生产率”，因为低生产率是非正规经济的一个普遍特色，而且在调查问卷的答复中以及委员会讨论的过程之中都多次提到了这个问题。
- 在序言的第七段，劳工局删除了“农村穷人”之后的“及其家庭”的措辞，因为前者已经涵盖了后者。劳工局通过删除“和其他弱势群体”的措辞以及用“脆弱的”一词取代“易受影响的”的措辞，使本段的措辞与拟议结论第 18(d)小点的措辞一致起来。
- 在序言的第九段，劳工局建议在“1930 年强迫劳动公约(第 29 号)”之后加上“及其 2014 年议定书，”，因为该议定书已于第 103 届国际劳工大会上得到通过。劳工局也在“它是治理公约之一”的句子之后加上“及其 1964 年建议书(第 122 号)、1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)，”，原因在于这些文书应被一并提及。

⁵ 国际劳工组织：就业周期性讨论委员会的报告，临时记录第 12 号(修订)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

- 在序言的最后一段，对建议书的标题已稍作文字改动：在英文文本中用“transition” (转型)来取代“transitioning” (转型)。这一改动并不影响原意，但简化了其他文种的翻译工作。
- 为了连贯起见，建议书全文中所使用的“transition” (转型)是单数形式，但显而易见，向正规化转型可能采取多种形式。

劳工局提请注意序言的篇幅。成员国可考虑压缩序言的段落。

I. 目标和范围

为了阐明该文书的目标和适用范围，劳工局已将有关目标的文本前移(正如结论第 12 点所阐明的那样)并与结论的第一部分文本(题为“范围”)进行合并。劳工局将拟议建议书第一部分的标题改为“目标和范围”。

关于文书的适用范围，考虑到 2014 年劳工大会的辩论情况以及有关问卷调查的答复，同时为了对“非正规经济”之术语进行更清晰、更连贯的描述，劳工局已调整文本结构，重新行文。详情如下：

在 2014 年的讨论过程中，结论第 10 点包括在“范围”这一部分节之中，很明显地涵盖了政策和行动，为此，劳工局已将第 10 点移到拟议建议书的第三部分，题为“法律和政策框架”(第 14 段)。

第 1 段

(结论的第 12 点)

第 1 段阐明了本建议书的目标。劳工局从中删除了下列措辞：“考虑到各国国情和法律”，因为这一原则现已作为总则之一，被列入第二部分，而总则适用于本建议书的所有条款。

第 2 段

(结论的第 5 点)

第 2 段的行文与结论第 5 点的相同。

第 3 段和第 4 段

(结论的第 6 和 7 点)

正如劳工局所修改的那样，第 3 和第 4 段反映了结论第 6 和第 7 点所包含的文本。

第 3 段描述了可能开展非正规工作的地方，指出在公共和私人空间都可从事非正规工作。然而，由于建议书在别的地方并没有使用“非正规工作”之术语，随后的第 4、第 5 和第 6 段也没有对此进行定义，因此这一点已单独作为一个段落进行阐述。

就本建议书而言，第 4 段描述了“非正规经济”之术语的含义及不为其所涵盖的内容。

关于拟议文本中的第 4(b)小段，该委员会在第一次讨论时决定在界定非法活动时，删除提及“相关的国际公约”。原因是，国际公约对被认定为非法的具体活动进行了定义，而没有对“非法活动”一词进行定义；最好被置于拟议建议书的范围之外的某些非法活动，或许未受国际条约的覆盖。

劳工局提请各成员国注意：在没有定性的情况下，使用“非法活动”一词可导致在非正规经济中的大量工人和经济单位被排除在建议书的范围之外。2002 年，在通过关于体面劳动和非正规经济的若干结论时，国际劳工大会试图使非正规经济中所开展的活动有别于“犯罪和非法活动，诸如非法生产和走私毒品，因为它们属于刑法所关注的领域，不适合以劳动法和商法予以监管和保护”⁶。1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)的第 3 条解决了相似的定义问题，其采取的方法是在“非法活动”一词之后加上如下措辞：“特别是由相关国际条约所确定的毒品生产与走私”。

劳工局敦请成员国考虑在“非法活动”一词之后加入以下内容：

，特别是生产这种货物和服务，即. 其生产、销售或拥有是为法律所禁止的，包括由相关国际公约所确定的毒品生产与走私、武器的非法生产与走私、人口贩运和洗钱。

把由国际公约所确定的一个不完整的非法活动清单罗列进来，是否可以成为一种提供指南的合适手段，劳工局提请各成员国对此发表评论。

第 5 段 (结论的第 8 点)

关于第 5(b)小段，劳工局希望提请各成员国注意以下事实：对“薪酬过低的家庭成员”之术语的定义不够明确，因为不存在一个普遍认同的薪酬参照系。鉴于在这一部分的其他条款符合 1993 年国际职业身份分类标准，成员国可以考虑借用相应的术语，即“带薪家庭工人”，以使其与拟议文本的第 6(b)小段的行文相一致。

第 6 段 (结论的第 9 点)

劳工局试图对本段的措辞进行简化并使之与上下文协调起来，指出结论的第 9 点提及了与某些群体相关而与其他群体不相关的经济单位，“非正规部门”的表述为某个群体保留下来，而在文本的其他地方这一表述被移除。

⁶ 有关体面劳动和非正规经济若干结论的第 5 段，国际劳工组织：非正规经济委员会报告，临时记录第 25 号，2002 年，同前文。

考虑到“经济单位”之术语的描述已列入有关目标和范围这部分中以及该委员会对个体工人的描述，劳工局对该文本的措辞进行了改动，使用了与所有群体有关的“经济单位”一词，但不包括第 6(d)小段涉及的情况。关于最后一小段，劳工局提请各成员国注意以下事实：那些雇佣关系没有得到认可的和未受到监管的工人通常被认为是从事非正规工作的职员。为了使该文本更加清晰简洁，将第 6(c)和 6(d)两小段的内容合并成为一个新段落，劳工局提请对新的行文进行评论：

- (c) 在/为正规企业或在/为正规经济单位从事非正式工作的职员——包括那些雇佣关系未得到认可的或未受到监管的职员，[包括在转包业和供应链中的，]或作为被家庭所雇佣的领薪的家政工人。

(结论的第 10 点)

劳工局提请各成员国注意以下情况：结论的第 10 点并没有对拟议建议书的适用范围进行说明，相反就考虑土地和财产在促进向正规经济转型中的作用提供指南，鉴此，第 10 点最好放在文本的其他部分。劳工局已将该点移至第三部分(“法律和政策框架”)之中，作为第 14 段。

第 7 段

(结论的第 11 点)

鉴于该建议书对非正规经济进行了描述而非定义，劳工局建议“as defined”(如所定义的那样)可以由“as described”(如所描述的那样)来取代。

其次，在该委员会的讨论过程中，社会伙伴和若干政府代表就本段所提及的协商之性质与目的持有不同的观点。有鉴于此，劳工局提请各成员国考虑用“与……协商”来代替“通过三方机制”，以使本段的措辞与现有文书中所使用的措辞相一致，比如 1964 年就业政策公约(第 122 号)、1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)、1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)、2002 年促进合作社建议书(第 193 号)、2011 年家庭工人建议书(第 201 号)，以及 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)。认识到政府在实施本建议书中的全面且首要责任，这一新的措辞强调了有关当局有责任确定非正规经济的性质和程度，也有责任与最具代表性的雇主组织和工人组织以及非正规经济中的会员代表制组织进行协商。

此外，劳工局提请各成员国注意以下情况：若按现有的文本，那么本规定排除了与那些在非正规经济中的会员代表制组织进行协商，但是规定后者应列入最具代表性的雇主组织和工人组织之中，以便参与协商过程。劳工局也希望提请各成员国注意以下情况：结论的第 29 点和拟议建议书的第 27 段的措辞更具包容性，也反映了劳工局在拟议结论中所使用的措辞。这些结论被罗列在以调查问卷答复为基础起草的有关该议题第二个专题报告中。⁷

⁷ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(2)，同前文。

基于以上原因，还提请各成员国考虑是否用下列文字取代拟议建议书的第 7 段，行文如下：

考虑到各成员国非正规经济的多样性，有关当局应根据本建议书的描述，在与最具代表的雇主组织和工人组织以及非正规经济中的工人和经济单位会员代表制组织(凡存在有这种组织)的代表协商后，确定非正规经济的性质和程度。

第 122 号和第 189 号公约以及第 169、193、201 和 202 号建议书都保留了相似的提法，这表明在协商的过程中有必要采取更为包容的方式。

II. 总 则

考虑到第一部分阐明了文书的“目标和范围”，劳工局已将有关一般性指南的条款置于第二部分，标题为“总则”。

第 8 段

(结论的第 13(a)–(e)、18(c)–(e)小点和第 21 点)

第 8 段阐明了一系列对建议书的全部条款的总体考量，它们以总则的方式呈现将突出其重要性，同时使之不必重复出现在文本的其他部分中。劳工局已将这些一般性原则归类在这部分中，而这些原则在结论的多处以及问卷调查的答复中被反复陈述。劳工局也对一些小段落稍作改动，以使之清晰和连贯。第 8 段的结构如下：

- 第 8(a)小段取自结论的第 13(a)小点，但前者对后者的文字稍作改动并强调了非正规经济中不同群体所面临的、非正规化形势的多样性。出于修辞的考虑，已将“特色”前的“原因”删除；用“及需要”来取代“他们不同的保护需求”，以便扩大需予以考虑的需求范围；以及用“及其必要性”来代替“及有必要”。
- 通过指出各国国情的多样性，第 8(b)小段以第 8(a)小段的内容为基础。这一想法包含在结论的第 13(c)小点之中。
- 第 8(c)小段强调“可采用不同和多样的战略推进向正规化转型”，正如结论第 13(c)小点所提及的那样。
- 第 8(d)小段是新加的一段，旨在凸显在广泛的政策领域保持连贯性与协调性的重要性，加速向正规化转型。
- 第 8(e)小段取自结论的第 21 点。劳工局已将该点移至本部分中，以强调作为一项指导原则促进和保护非正规经济中人员的权利的重要性。
- 第 8(f)小段就是结论的第 13(e)小点。

- 第 8(g)小段是一个新的段落，并指出现存大量的最新国际劳工标准，在具体的政策领域提供有用的指南，包括有关推进向正规化转型的指南。劳工局建议在本段末尾添加提及这些文书清单的附件。此外，在劳工局有关附件的评论中，劳工局建议附件要按主题分类而非批准的时间来罗列文书。在第二部分总则中提及该附件，这样避免在以下条款中出现重复。
- 在第 8(h)小段，劳工局也对结论的第 18(c)小点作了小改动，这样该段读起来是“促进性别平等和非歧视”，以使该小段的行文与现有文书的行文统一起来。
- 在第 8(i)小段，劳工局对结论第 18(d)小点的文字稍作改动，以增强可读性并使其措辞与在序言的第七段所使用的一致起来。劳工局也对下列文字作了一些调整：用“有必要支付”来代替“给予”，以及用“谁”来取代“正如他们”。
- 第 8(l)小段取自结论的第 13(b)小点，但其文字经过了改动，其行文也与序言的第四段相一致。在该委员会的讨论过程中，有几名发言者，包括最终通过的、经过第二次修订的案文的提议者，指出该文本最好放在第六部分(“奖励、守法和执法”)之中。劳工局提请注意在第六部分(第 22(e)小段)中含有一个相似的条款。该条款曾有一部分被置于方括号内，因此劳工局予以保留。

III. 法律和政策框架

第 9 段

(结论的第 14 点)

第 9 段的措辞与结论的第 14 点相同。

第 10 段

(结论的第 3(j)小点)

劳工局已将结论的第 3(j)小点移至第 10 段。该小点是关于对非正规经济进行适当评估的必要性问题，鉴于该小点提供了政策性的指南，因此最好置于法律和政策框架这一部分中。劳工局也对该文本的措辞进行了小的改动，以使评估的目标更为明确。

第 11 段

(结论的第 15 点)

劳工局认为，将结论的第 15 点拆分成拟议建议书的两段是可取的，以使上述独特的观点更加鲜明。第 11 段涉及到考虑各级政府作用的必要性问题。劳工局已将第 15 点的第二句移至同一部分的第 13 段(见以下评论)。第 15 点涉及到机构之间的协调问题。

此外，根据劳工局的诠释，“凡适宜时”之表述并没有提及制定一个综合性政策框架的必要性，而这无论如何都应是一个目标，但提及了之前的表述：对国家之间不同的国家发展战略或规划的性质进行定性。因此，敦请各成员国确认这种诠释的正确性。

第 12 段 (结论的第 16(a)–(s)小点)

各成员国可考虑在第一句中用“应旨在”来替代“解决”这一中性词汇。那么，第一句将读为：“该一体化的政策框架应旨在：”。经过修改后，这一句将更为明确地表明政策的预设走向，而不仅仅是罗列一个政策领域的清单。

第 12(b)小段以及之后各小段的文字被稍作改动，这样对政策领域进行了定性并使其行文与第 12(a)小段的行文相统一。第 12(a)小段的文字与结论的第 16(a)小点的文字是相同的。

劳工局也作了如下的文字改动：在第 12(b)小段中用“合适的”来替代定冠词“the”；在第 12(c)小段中用“一个有利的”来替代定冠词“the”；在第 12(p)小段中用“有效的”来替代“监管”；在第 12(g)小段中在“创业”之前加上“促进”；以及在 12(s)小段中在“获得”之前加上“有效的”一词。

在第 12(g)小段，为提高文字的明晰度，劳工局已将“比如创新企业”的表述删除，因为创新企业已经被“创业”及文本中所列的其他类型企业所涵盖。

在第 12(i)小段，劳工局已用“服务，包括通过制定旨在促进包容性商业部门的法律框架”的提法来取代“和信贷”，由此提供有关获得融资和信贷的额外指导意见。

为了使相关政策的清单更为完整，劳工局增加了一个新的段落，即第 12(m)小段，该小段是结论的第 18(f)小点，但对其文字作了小的改动，这样读起来为“部门政策”。

在第 12(n)小段，为了保持与第 202 号建议书的连贯性，劳工局已对该段的文字进行了修改，读起来如下：“建立社会保护底线(若尚未建立)以及扩大社会保障覆盖面。”

在第 12(r)小段，劳工局已在“工资”之后加上“政策”一词，这样文中的“设计”应最好不仅指一定水平的最低工资，也应指整个最低工资的确定机制。

第 13 段 (结论的第 15 点)

正如在第 11 段的评论中所解释的那样，为了使本部分更为简洁明晰和连贯一致，劳工局为此增加了一个新的段落，是以结论第 15 点的第二句为基础起草的。

此外，劳工局提请各成员国注意，本段所罗列的机构名单并不够完整，没有包括许多负责第 12 段中所罗列的政策领域的机构。因此，劳工局建议新版的文书应删除“比如”及其之后的有关机构和部门名单的文字。劳工局提请对该建议发表看法。

第 14 段
(结论的第 10 点)

正如在第一部分(“目标和范围”)所解释的那样，结论的第 10 点被移至第三部分(“法律和政策框架”)，成为第 14 段，因为这一条款为一个非常重要的政策领域——即土地和财产领域——提供指南，但并不适合放在有关目标和范围这一部分之中。

IV. 就业政策

第 15 段和第 16 段
(结论的第 17 和 19 点)

该委员会授权劳工局为第四部分就业政策提供一个新的文本。为此，劳工局已添加了两个新的段落(第 15 和 16 段)。第 103 届国际劳工大会(2014 年)通过的有关就业第二次周期性讨论的决议和若干结论提供了最新指南，而这两段就是最新指南的精简版和压缩版。⁸ 三方成员就一项旨在促进充分、体面、生产性和自由选择的就业综合政策框架的主要内容达成了牢固共识，并在此基础上形成了这些结论。这些条款被压缩，其文字也稍作改动，以满足建议书的要求并在促进在非正规经济中创造就业方面提供指南，推进向正规化转型。2014 年有关就业第二次周期性讨论的结论回顾了第 101 届国际劳工大会(2012 年)通过的有关青年就业危机的决议和若干结论⁹ 以及第 96 届国际劳工大会(2007 年)通过的有关促进可持续企业的决议和若干结论。¹⁰ 为避免重复，对第 16(c)小段的内容进行了充实，也对其文字作了改动，以与结论第 17 点的行文相一致。

此外，第一次讨论时强调有必要提供“实用的”指南，包括提供有关小微企业向正规化转型的指南。为此，提请各成员国就在第 16 段之后添加一个新的段落发表意见。新段落受到劳工局最新的、有关典型做法分析报告的启发，并将在政策领域提供具体且实用的指南。行文如下：

各成员国应采取措施促进和奖励小微企业的正规化，其中包括：

- (a) 进行企业准入改革，降低注册成本或缩短审批时间；

⁸ 国际劳工组织：关于就业周期性讨论委员会的报告，临时记录第 12 号(修订)，2014 年，同前文。

⁹ 国际劳工组织：青年就业危机：该行动了，同前文。

¹⁰ 国际劳工组织：可持续企业委员会报告，临时记录第 15 号，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

- (b) 降低合法经营成本，其途径是简化税收评估和缴纳机制，例如那些将收入税、增值税和社会保险费合成单一定期缴费的机制；
- (c) 采取措施，增加小微企业参加政府采购的机会，例如为这些企业降低采购数量、提供有关参与公开投标的培训和建议以及预留配额；
- (d) 提高这些企业获得包容性金融服务的机会，例如信贷与股票、支付与保险服务以及适合这些企业规模与需求的担保计划；
- (e) 提高获得创业培训机会和特定的企业发展服务；以及
- (f) 扩大社会保障覆盖面，例如通过为社会保险费提供临时和永久性的补贴。

V. 权利和社会保护

为了更好地反映本部分的内容，劳工局对本部分的标题进行了修改，改为“权利和社会保护”。

第 17 段 (结论的第 20 点)

第 17 段的行文与结论的第 20 点相同。

第 18 段 (结论的第 22(a)–(c)小点)

为简洁起见，劳工局建议对第 18(b)小段的文字稍作改动，用“对非正规经济中的雇主和工人”来取代“对非正规经济”。各成员国可就此建议发表看法。

为了优化拟议建议书的结构以及避免重复，劳工局已将结论的第 22(c)小点合并进第六部分“奖励、守法和执行”的第 22(b)小段中，因为该段涉及监察制度问题(结论的第 25(c))。

第 19 段 (结论的第 23(a)–(d)小点)

为简洁起见，劳工局已对上述条款重新排序，将结论的第 23(b)小点移至第 19 段末尾。

第 20 段 (结论的第 24 点)

2014 年国际劳工大会既没有完成对该点的讨论，也没有对此形成结论，因此该文本被保留在括号内。劳工局提请各成员国对文本的新措辞发表看法。该文本是以第一次讨论时由欧盟小组提出的次修正案为基础的。新文本如下：

各成员国应采取适当的措施，其中包括提供足够的奖励、强化执法和实施处罚，以防止逃避纳税和缴费，规避社会和劳动法规及其他法律。

VI. 奖励、守法和执法

第 21 段 (结论的第 18(a)和(b)小点)

为简洁起见，拟议结论第 18 点的头两条款涉及奖励和守法的问题，现已被移至“奖励、守法和执法”的标题之下。

在第 21(b)小段，劳工局已在“提供奖励”之后添加“to”(来)用以取代“identify”(确定)，以增强文本的流畅性而又不损害其内容。

各成员国可考虑对由劳工局提出来的第 21(b)小段的文字做些调整。这样，当提及向正规化有效转型的好处时也会提及给序言中所涉及的工人带来的好处。为此，劳工局建议在本小段中增加提及“工作中的社会保护和权利”。劳工局也建议增加提及“司法”，以便更好地反映该委员会讨论过程中提出的有关获得司法服务的机会以及使用投诉和上诉程序的修正案。经过改动后，第 21(b)小段的行文如下：

鼓励向正规经济有效转型以及推广其带来的好处，包括更容易获得商务服务、融资、基础设施、市场、技术、教育和技能计划、社会保护、司法服务以及工作中的权利和财产权。

第 22 段 (结论的第 25 (a)–(e)和 22(c)小点)

劳工局已将结论的第 25(c)小点拆分成两小段(第 22(b)和(c)小段)，以更加突出所涉及的问题。

如前所述，劳工局已将结论的第 22(c)小点移至本部分并将其融入第 22(b)小段之中，其依据是结论第 25(c)小点涉及监察制度问题。

为了与序言的行文一致，劳工局建议用一个新案文取代第 22(e)小段末尾括号内的文字。新的行文如下：“，尤其是对非正规经济中逃避法律法规的人员而言”。

VII. 结社自由、社会对话及雇主组织和工人组织的作用

为了更好地反映本部分的内容，劳工局对标题进行了改动，改为“结社自由、社会对话及雇主组织和工人组织的作用”。

第 23 段 (结论的第 26(b)小点)

第 23 段与结论第 26(b)小点的措辞相同。

第 24 段
(结论的第 27(b)小点)

第 24 段与结论第 27(b)小点的措辞相同。考虑到结论的第 27(a)小点的序言性质，它被移至序言之中(序言的第 20 段)。

第 25 段
(结论的第 26 (a)小点)

第 25 段的措辞与结论第 26(a)小点的相同。

第 26 段
(结论的第 28 点)

劳工局提请各成员国注意以下情况：若按现有的行文，本规定排除了与非正规经济中的会员代表制组织的直接协商，但规定它们应加入最具代表性的雇主组织和工人组织之列，以便参与协商的全过程。劳工局也提请各成员国注意以下情况：结论的第 29 点和拟议建议书的第 27 段之行文更具包容性并反映了劳工局在拟议结论中最初使用的措辞。以调查问卷答复为基础起草的第二份有关该议题的报告以及现有的国际劳工组织标准，如第 122 号和第 189 号公约以及第 169、193、201 和 202 号建议书均对此进行了阐述。

劳工局提请关注当前在许多发展中国家的做法。按照这种做法，政府在制定和实施政策和计划时，与非正规经济中的会员代表制组织进行协商。这出于不同的原因，其中包括最具代表性的雇主组织和工人组织尚未在非正规经济的工人和单位中或在它们所开展业务的部门中发展会员。

作为在拟议建议书中现有文字的一种替代，各成员国可审议下列文字，以使之与现有国际劳工组织文书如第 201 号建议书的行文相一致：

各成员国，在制定、实施和评估与非正规经济(包括实现其正规化)相关的政策和规划时，应与最具代表性的雇主组织和工人组织以及非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织的(如存在有这种组织)代表进行协商并促进他们的积极参与。

第 27 段
(结论的第 29 点)

考虑到本规定的性质，劳工局对该段文字改动如下：“各成员国政府以及雇主组织和工人组织可以寻求国际劳工局的援助，以加强……的能力”。

VIII. 数据采集和监测

第 28 段

(结论的第 30(a)和(b)小点)

在本段的句首，劳工局用“雇主组织和工人组织”的表述来取代“社会伙伴”，以保持与其他行文的一致。

劳工局提请各成员国重视定期采集有关非正规经济的性质、程度和演变的数据，以便更好地设计政策，促进向正规经济的转型，也提请各成员国重视在国家 and 国际层面更有效地编制和监测统计数据。

此外，考虑到数据的可比性，敦请各成员国就下列建议发表看法，即本段中是否应包含提及国际劳工统计学家大会通过的最新决议和指南以及国际劳工局提供的指南和支持。其他的文书就是这样做的，比如第 202 号建议书(第 22 段)。行文如下：

在提出或修改用于采集有关非正规经济的数据、统计数据和指标的概念、定义和方法时，各成员国应特别考虑由国际劳工组织所提供的相关指南以及，凡适宜时，2003 年第 17 届国际劳工统计学家大会通过的用于统计工作的有关非正规就业定义的指南。

IX. 实施与后续行动

第 29 段

(拟议结论的第 31(a)-(f)小点)

劳工局提议可将该段句首的“，凡适宜时，”的用词移至本段的句尾，行文如下：“若适宜时，通过以下一种或几种方式：”。

劳工局提请各成员国注意以下事实：若按现有的行文，那本规定就排除了与非正规经济中的会员代表制组织进行直接协商，但是规定后者应包括进最具代表性的雇主组织和工人组织之列，以便参加协商的全过程。劳工局也提请各成员国注意以下情况：结论的第 29 点和拟议建议的第 27 段的现有措辞更具包容性，并反映了劳工局在拟议结论中所使用的措辞。以问卷调查答复为基础起草的关于该议题的第二份报告以及现有的国际劳工组织标准，比如第 122 号和第 189 号公约以及第 169、193、201 和 202 号建议书，都对此进行了阐述。

作为对拟议建议书所使用措辞的一个替代，各成员国可对下列案文进行审议，以使其行文与现有的国际劳工组织文书所使用的相一致，比如第 201 号建议书：

凡适宜时，各成员国应与最具代表性的雇主组织和工人组织以及非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织(如存在有这种组织)的代表协商后，通过以下一种或几种方式实施本建议书的各项规定：

第 30 段
(拟议结论的第 32 点)

劳工局提请各成员国注意以下情况：若按现有行文，那么本规定即排除了与非正规经济中的会员代表制组织进行直接协商，但规定后者应被包括进最具代表性的雇主组织和工人组织之列，以参与协商的全过程。劳工局也提请各成员国注意以下事实：结论的第 29 点和拟议建议书的第 27 段的现有措辞更具包容性，反映了劳工局在拟议结论中最初使用的措辞。基于调查问卷的答复起草的有关该议题的第二个报告以及现存的国际劳工组织标准，比如第 122 号和第 189 号公约以及第 169、193、201 和 202 号建议书，均对此进行了说明。

劳工局也提请注意当前在许多发展中国家的做法。按照这种做法，政府在制定和实施政策和规划时与非正规经济中的会员代表制组织进行协商。这出于不同的原因，其中包括最具代表性的雇主组织和工人组织还没有在非正规经济中发展会员或还没有触及到它们所从事业务的部门。

作为对拟议建议书中所使用的措辞的一种替代，各成员国可审议以下案文，以使之与现有的国际劳工组织文书所使用的相一致，比如第 201 号建议书：

凡适宜时，各成员国应与最具代表性的雇主组织和工人组织以及非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织(如存在有这种组织)的代表协商后，定期审议有关推进向正规化转型之政策和措施的有效性。

第 31 段和 第 32 段
(结论的第 33 点)

为使行文更加清晰，劳工局已将结论的第 33 点拆分成两段。在第 31 段，劳工局在“应考虑”之后添加进“由……提供的指南”，以强调所提及的文书在制定推进向正规化转型的政策中可提供指南。

第 33 段
(结论的第 34 点)

劳工局已将结论的第 34 点中的两个条款合并进建议书的第 33 段，因为这两点实质上涉及到同一问题。

附 件

在一个附件中是否有必要罗列国际劳工组织的相关文书和决议以及联合国的相关文书，本委员会对此进行了长时间的讨论。如前所述，劳工局建议应在总则的第 8(g)小段中提及该附件。

各成员国可考虑是否有可能按其主题类别(正如理事会所作分类)而非批准时间的排序¹¹在附件中罗列相关国际劳工标准的清单。对标题“附件”的注释将保持不变。附件如下:

各成员国可予以特别考虑的、国际劳工组织和联合国有关促进从非正规经济向正规经济转型的文书:

结社自由、集体谈判和劳资关系:

- 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);
- 1975 年农村工人组织公约(第 141 号);
- 1981 年集体谈判公约(第 154 号)。

强迫劳动:

- 1930 年强迫劳动公约(第 29 号);
- 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)。

废除童工劳动和保护儿童与青年人:

- 1973 年最低年龄公约(第 138 号);
- 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。

机会均等和待遇平等:

- 1951 年同酬公约(第 100 号);
- 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号);
- 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)。

三方协商:

- 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)。

劳动管理和劳动监察:

- 1947 年劳动监察公约(第 81 号);
- 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)。

就业政策与促进就业:

- 1964 年就业政策公约(第 122 号)和 1964 年就业政策建议书(第 122 号);
- 1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号);
- 1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号);

¹¹ 国际劳工组织: 为报告方便起见, 拟对公约按主题进行排序的建议, 理事会, 第 283 届会议, 日内瓦, 2002 年 3 月, 理事会文件 GB.283/LILS/6。

- 1998 年在中小企业创造就业建议书(第 189 号);
- 2002 年促进合作社建议书(第 193 号);
- 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)。

职业指导和培训:

- 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)。

工 资:

- 1970 年确定最低工资公约(第 131 号)和 1970 年确定最低工资建议书(第 135 号)。

职业安全与卫生

- 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)和;
- 2001 年农业中的安全与卫生公约(第 184 号)和 2001 年农业中的安全与卫生建议书(第 192 号);
- 2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)。

社会保障:

- 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号);
- 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)。

生育保护:

- 2000 年保护生育公约(第 183 号)。

移民工人:

- 1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号);
- 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)。

艾滋病毒和艾滋病:

- 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)。

土著和部落民族:

- 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号)。

特定类别的工人:

- 1996 年家庭工作公约(第 177 号);
- 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和 2011 年家庭工人建议书(第 201 号)。

和

- 1948 年世界人权宣言；
- 1966 年经济、社会和文化权利国际公约；
- 1966 年公民权利和政治权利国际公约；
- 1990 年保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约。

关于从非正规经济向正规经济转型的拟议建议书

国际劳工组织大会，

在国际劳工局理事会召集下，于 2015 年 6 月……举行其第 104 届会议；

认识到在非正规经济中各类问题的频发对包括工作中基本原则和权利在内的工人权利是一个重大挑战，对社会保护和体面劳动条件、包容性发展以及法治也是一个重大挑战，同时对可持续企业的发展、公共财政收入，特别是有关经济、社会和环境政策的政府的行为范畴、机构的健全、以及国内和国际市场的公平竞争产生不利影响；

承认大多数人进入非正规经济，并非出自其自愿选择而是因为在正规经济中缺少机会以及缺少其他的谋生手段；

注意到有些经济单位在非正规经济部门运行，目的在于规避法律和法规；

忆及体面劳动赤字——否定工作中的权利、缺少足够优质的就业机会、不充分的社会保护和缺少社会对话——在非正规经济中最为显著；

注意到在非正规经济中的活动通常具有低收入和低生产率的特点；

考虑到女性、青年人、移民、老年工人、土著和部落居民、农村穷人、受到艾滋病毒和艾滋病影响的人群以及残疾人特别容易受到在非正规经济中存在的、最为严重的体面劳动赤字的影响；

忆及 1944 年费城宣言、1948 年世界人权宣言、1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续行动以及 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言；

重申国际劳工标准尤其是基本核心公约的相关性，具体而言，1930 年强迫劳动公约(第 29 号)以及 2014 年的议定书、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)、1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)，另外，1964 年就业政策公约(第 122 号)，这是一个治理性质的公约，及其 1964 年建议书

(第 122 号)、1984 就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)、2012 年社会保护底线建议书(第 202 号), 以及联合国相关文书;

忆及第 90 届国际劳工大会(2002 年)通过的关于体面劳动和非正规经济的决议和若干结论;

也注意到 1998 年在中小型企业创造就业建议书(第 189 号), 以及第 96 届国际劳工大会(2007 年)通过的有关促进可持续企业的决议和若干结论;

忆及第 101 届国际劳工大会(2012 年)通过的有关青年就业危机的决议和若干结论;

忆及第 103 届国际劳工大会(2014 年)通过的有关就业第二次周期性讨论的决议和若干结论;

确认从非正规经济向正规经济转型的目标之一是促进人人享有体面劳动;

重申从非正规经济向正规经济转型是实现包容性发展所必不可少的;

认识到非正规经济以及各国国情的广泛多样性;

承认非正规化有多种原因, 包括治理性和结构性问题, 以及在社会对话的背景下, 公共政策能够加速向正规经济转型的步伐;

认识到在非正规经济中的一些工人和经济单位可能具有强大的创业潜力, 若向正规经济转型得以推动, 那么他们的创造力、活力、生产力、技能和创新能力就能得到充分的发展;

认识到各成员国有必要采取紧急而适当的措施, 使工人和经济单位能够从非正规经济向正规经济转型;

认识到雇主组织和工人组织在推动非正规经济向正规经济转型中发挥了重要而积极的作用;

决定就有关从非正规经济向正规经济转型——本届大会议程项目五, 通过若干提议, 并

决定这些提议须采取建议书的形式,

于二零一五年六月……日通过以下建议书, 引用时可称之为 2015 年非正规经济向正规经济转型建议书。

I. 目标和范围

1. 本建议书向各成员国提供如下指南:

- (a) 推进工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型，同时尊重工人的基本权利并保障收入、生计和创业的机会；
- (b) 促进在正规经济中创造和维持体面就业并且促进宏观经济、就业、社会保护和其他政策的连贯性；以及
- (c) 防止正规经济就业的非正规化。

2. 本建议书适用于在非正规经济中的所有工人和经济单位，包括企业、企业家和家庭。

3. 在公共和私营领域的所有经济部门均可开展有非正规活动。

4. 就本建议书而言，“非正规经济”一词：

- (a) 是指在法律里或者在实践中，正式的安排根本没有覆盖或没有完全覆盖的工人和经济单位所从事的所有经济活动；以及
- (b) 不包括非法活动。

5. 就本建议书而言，在非正规经济中的“经济单位”包括：

- (a) 使用雇工的单位；
- (b) 由作为个体户的个人要么单独要么在不领薪或者少领薪的家庭成员的帮助下拥有的单位；以及
- (c) 合作社以及社会 and 互助经济单位。

6. 就本建议书而言，“非正规就业”包括：

- (a) 在非正规经济中拥有和经营经济单位的人员，包括：
 - (i) 个体劳动者；
 - (ii) 雇主；及
 - (iii) 合作社以及社会 and 互助经济单位的成员；
- (b) 作出贡献的家庭工作者，无论其在正规或非正规经济单位工作；
- (c) 在/为正规企业或在/为非正规经济单位从事非正式工作的职员，[包括在转包业和供应链中，]或作为被家庭所雇佣的领薪的家政工人；以及
- (d) 处于未得到承认或未受到监管的雇佣关系中的工人。

7. 在实施以上第 2 至 6 段中的规定时以及考虑到各成员国非正规经济的多样性，有关当局应根据本建议书的定义来确定非正规经济的性质和程度及其与正规经济的关系。这项工作的完成应通过最具代表性的雇主组织和工人组织充分参

与的三方机制。根据各国惯例，在这些雇主组织和工人组织中应包括在非正规经济中的工人和经济单位会员代表制组织的代表。

II. 总 则

8. 各成员国在设计用以推动非正规经济向正规经济转型的连贯和综合战略时，应考虑以下原则：

- (a) 在非正规经济中的工人和经济单位的特点、处境和需求的多样性，以及有的放矢地解决这些多样性的必要性；
- (b) 涉及向正规化转型的具体国情和优先事项；
- (c) 为促进向正规化转型可适用的不同而多样的战略；
- (d) 有必要在推进向正规化转型的广泛的政策领域实现连贯性和协调性；
- (e) 有效促进和保护在非正规经济中开展业务的所有人员的人权；
- (f) 通过在法律和实践中尊重在工作中的基本原则和权利来实现人人享有体面劳动；
- (g) 在具体的政策领域提供指南的最新的国际劳工标准(见附件)；
- (h) 促进性别平等和反对歧视；
- (i) 有必要特别关注妇女、青年人、移民、老年人、土著和部落居民、遭受艾滋病毒感染者或艾滋病患者、残疾人、[家政工和自耕农，]这些人最容易受到非正规经济中存在的最严重的体面劳动赤字的影响；
- (j) 在向正规化转型的过程中，维持和拓展非正规经济中的工人和经济单位的创业潜力、创造力、活力和创新能力；
- (k) 有必要采取赏罚并举的平衡方式；以及
- (l) 有必要预防和惩罚那些为了避免征税和社会及劳动法律法规的监管而刻意规避正规经济的行为。

III. 法律和政策框架

9. 各成员国应通过、审议和实施国家法律、法规或其他措施来保证各类工人和经济单位得到适当的覆盖和保护。

10. 各成员国应对国家背景下的非正规化的因素、特点和现状进行适当的评估和诊断，并以此作为制定和落实旨在推动向正规化转移的法律法规、政策和其他措施的依据。

11. 各成员国应保证，在适当情况下，国家发展战略或计划包括一项旨在推动从非正规经济向正规经济转型的一体化的政策框架，同时考虑到各级政府的作用。

12. 该一体化的政策框架应包含：

- (a) 一项包容性增长战略以及在正规经济中创造以体面劳动为基础的优质就业岗位；
- (b) 一个适宜的法律和监管环境；
- (c) 一个有利的经营与投资环境；
- (d) 尊重、促进和实现在工作中的基本原则和权利；
- (e) 组织并代表雇主和工人来推动社会对话；
- (f) 促进平等和消除歧视；
- (g) 促进创业、微型、小型和中型企业以及其他形式的商业模式和经济单位，如合作社和其他的社会和互助经济单位；
- (h) 获得教育、终身学习和技能开发；
- (i) 获得金融服务，包括通过旨在促进包容性金融部门的法律框架；
- (j) 获得商务服务；
- (k) 获得市场；
- (l) 获得基础设施和技术；
- (m) 行业政策；
- (n) 建立社会保护底线(如果尚未建立)以及扩大社会保障覆盖面；
- (o) 农村和城镇的地方发展战略，包括为了维持生计而依法获得公共空间[和自然资源]；
- (p) 有效的职业安全与卫生；
- (q) 高效而有效的劳动监察；
- (r) 收入保障，包括加以适当设计的最低工资政策；
- (s) 有效获得伸张正义的机会；以及
- (t) 国际合作机制。

13. 在制定和实施一项一体化政策框架时，各成员国应依据各自国情保证各级政府之间的协调以及相关机构和部门之间的合作，其中包括税务部门、社会保障机构、劳动监察部门、海关、移民机构和就业服务机构。

14. 各成员国应承认土地和财产在维护工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型过程中有机会获得稳定收入的重要性。

IV. 就业政策

15. 在追求正规经济中创造优质就业岗位的目标时，各成员国应根据 1964 年就业政策公约(第 122 号)来制定或实施一项国家就业政策，并且让充分、体面、生产性以及自由选择的就业成为其国家发展和增长战略或规划的一个中心目标。

16. 各成员国应推动实施基于三方协商的一项全面的就业政策框架，其中可包括以下内容：

- (a) 有利于就业的宏观经济政策，这些政策旨在支持总需求、生产性投资和结构调整，促进可持续企业，提振商业信心以及解决不平等问题；
- (b) 旨在促进就业、提高生产率和促进结构转型的贸易、产业、税收、行业以及基础设施的政策；
- (c) 旨在促进可持续企业以及有利的外部环境的企业政策，其中考虑到第 96 届国际劳工大会(2007 年)通过的关于促进可持续企业的决议和结论，包括对微型、小型和中型企业的支持、创业以及精心设计、透明并经过充分沟通协调后的规则，以推动正规化和公平竞争；
- (d) 支持终身学习，满足劳动力市场和新技术不断变化之需求的教育和技能开发政策，以及承认通过非正式学徒制岗前学习，因而扩大了正规就业的选择范围；
- (e) 劳动力市场政策和机制以及其他措施，例如现金转移支付和其他的社会保护计划、公共就业计划和担保，以帮助低收入家庭摆脱贫困，获得自主择业以及推动就业服务有效地惠及非正规经济人群；以及
- (f) 旨在加速青年人，尤其是弱势青年从学校向工作单位过渡的全面激活措施，例如获得培训和持续生产性就业的青年保障计划。

V. 权利和社会保护

17. 各成员国应采取措施为非正规经济中的人员实现体面劳动并且尊重、促进和实现其工作中的基本原则和权利，具体包括：

- (a) 结社自由和有效承认集体谈判权利；
- (b) 消除一切形式的强迫或强制劳动；
- (c) 有效废除童工劳动；以及
- (d) 消除就业和职业歧视。

18. 各成员国应：

- (a) 立即采取措施，解决非正规经济工作中通常存在的不安全和不健康的工作条件；以及
- (b) 在非正规经济中促进和扩大职业安全与卫生保护。

19. 各成员国应：

- (a) 通过向正规经济转型，在法律和实践中向非正规经济中的所有工人逐步扩大社会保障、生育保护、体面工作条件和最低[生活]工资的保护，若存在有这种保护；
- (b) 在其社会保障体系中建立和维持国家社会保护底线以及在推动非正规经济向正规经济转型的过程中，特别关注非正规经济中的人员及其家庭的需要和处境；
- (c) 为了推动向正规化转型，逐步扩大非正规经济人员的社会保险覆盖面，并且，如有必要，调整行政程序、保险福利和保险金，同时考虑到他们的缴费能力；以及
- (d) 鼓励提供和使用低价高质的儿童保育和其他护理服务，以促进在创业和就业机会方面的性别平等并且使非正规经济向正规经济转型成为可能。

[20. 未申报的工作也是非正规经济的一种形式，其中经济单位故意规避税收、社会与劳动法律和法规。在此背景下，考虑到可适用的法律框架，以上条款(……到……)可能是不合适的。在这种情况下，以下措施可能更为合适：消除不利因素、在税收和福利体系中提供奖励、强化执法和实施处罚。]

VI. 奖励、守法和执法

21. 各成员国应:

- (a) 凡适宜时, 减少向正规化转型的障碍, 包括那些与注册、征税和遵守法律法规有关的障碍; 以及;
- (b) 鼓励向正规经济有效转型以及推广其带来的好处, 包括更容易获得商务服务、融资、基础设施、市场、技术、教育和技能计划以及产权。

22. 各成员国应:

- (a) 建立适当的机制或审查现有机制, 旨在保证国家法律和法规得到遵守 [, 以及正规的就业关系得到承认和履行,] 以促进非正规经济向正规经济的转型;
- (b) 拥有足够和适当的监察制度, 将劳动监察的范围扩展到所有的工人和工作场所, 并且向执法机构提供指导, 包括指导如何处理非正规经济中的工作条件问题;
- (c) 采取措施保证向相关人员有效提供信息以及有关遵守相关法律法规与能力建设方面的援助;
- (d) 建立高效便捷的投诉和上诉程序; 以及
- (e) 采取预防性的和适当的纠正措施来推动向正规经济转型, 并且保证国家法律所规定的行政、民事或刑事处罚是充分的而且得到严格执行 [, 尤其是对于那些为规避税收和社会法律而逃避正规经济的人员]。

VII. 结社自由、社会对话及雇主组织和工人组织的作用

23. 各成员国应保证那些在非正规经济中的人员享有结社自由和集体谈判权利, 包括建立和, 根据有关组织的规则, 加入他们自愿选择的组织、联合会和总联合会的权利。

24. 各成员国应在非正规经济向正规经济转型中, 创造有利的环境使得雇主和工人能够行使他们的组织和集体谈判权以及参与社会对话的权利。

25. 雇主组织和工人组织应考虑, 凡适宜时, 将其会员和服务扩展到非正规经济中的工人和经济单位。

26. 成员国在制定、实施和评估与非正规经济(包括实现其正规化)相关的政策和规划时, 应与最具代表性的雇主组织和工人组织进行协商并促进它们的积极参与。根据各国的惯例, 这些组织应在其级别上包括在非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织的代表。

27. 各成员国政府、雇主组织和工人组织可以寻求国际劳工局的援助，以加强具有代表性的雇主组织和工人组织的能力，以及如存在有非正规经济中的工人和经济单位的代表性组织，则加强其能力，帮助非正规经济中的工人和经济单位，目的在于加速向正规经济的转型。

VIII. 数据采集和监测

28. 在与雇主组织和工人组织定期磋商后，各成员国应：

- (a) 在可能的情况下和若适宜时，采集、分析和公布按性别、年龄、工作场所以及其他具体的社会经济特征分类的、有关非正规经济的规模和构成的数据，视情况考虑国际劳工局的指导和支持；以及
- (b) 监测向正规化转型的进展情况。

IX. 实施与后续行动

29. 凡适宜时，各成员国应与最具代表性的雇主组织和工人组织，根据各国惯例，其中包括非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织的代表协商后，通过以下一种或几种方式实施本建议书的各项规定：

- (a) 国家法律法规；
- (b) 集体协议；
- (c) 政策和计划；
- (d) 政府机构和其他利益相关者之间的有效协调；
- (e) 机构的能力建设和资源调配；以及
- (f) 其他符合国家法律和惯例的措施。

30. 凡适宜时，各成员国应在与最具代表性的雇主组织和工人组织，根据各国的惯例，其中应包括非正规经济中的工人和经济单位的会员代表制组织的代表协商后，定期审议有关推进向正规化转型政策和措施的有效性。

31. 在制定、实施和定期审议有关推进向正规化转型的措施时，各成员国应考虑附件所列的国际劳工组织和联合国有关非正规经济的文书所提供的指南。

32. 本建议书的任何条款不得被诠释为削弱了国际劳工组织的其它文书给非正规经济中的人员所提供的保护力度。

33. 该附件可以由国际劳工局理事会予以修订。任何修订后的附件，一旦得到理事会的批准，须取代原有的附件，并且须被传达到国际劳工组织的所有成员国。

附 件*

可特别考虑的国际劳工组织和联合国有关促进非正规经济向正规经济转型的文书：

- 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)(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 1970 年确定最低工资建议书(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)职业康复和就业公约(第 159 号)；
- 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号)；

* 本附件将由下一届有关促进从非正规经济向正规经济转型的国际劳工大会讨论通过。

- 1996 年家庭工作公约(第 177 号);
 - 1998 年在中小企业创造就业建议书(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 2001 年农业中的安全与卫生建议书(第 192 号);
 - 2002 年促进合作社建议书(第 193 号);
 - 2004 年人力资源开发与培训建议书(第 195 号);
 - 2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号);
 - 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号);
 - 2010 年艾滋病建议书(第 200 号);
 - 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和 2011 年家庭工人建议书(第 201 号);
 - 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)。
-
- 1948 年世界人权宣言;
 - 1966 年经济、社会和文化权利国际公约;
 - 1966 年公民权利和政治权利国际公约;
 - 1990 年保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约。