



国际
劳工局
日内瓦

报 告 五 (2A)

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 (2A)

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 978-92-2-529019-9 (Print)
ISBN 978-92-2-529020-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2015 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(2A)[EMPLO-150118-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
缩略语一览表.....	V
导 言.....	1
收到的答复和评论.....	5

缩略语一览表

雇主和工人组织

国际组织	IOE	国际雇主组织
	ITUC	国际工会联合会
	UNI	UNI 全球联盟
阿尔巴尼亚	BSPSH	阿尔巴尼亚独立工会联盟
安哥拉	UNTA-CS	安哥拉工人全国联盟
阿根廷	CGT-RA	阿根廷共和国总劳工联合会
	CTA	阿根廷工会大会
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	联邦劳工协会
巴林	GFBTU	巴林工会总联合会
孟加拉国	BFTUC	孟加拉国自由工会大会
玻利维亚 多民族国	CRISOL	独立团结重建工会
巴西	CNI	全国产业联合会
	UGT(巴西)	工人总工会
	CNPL	自由职业国家联合会
	FS	工会力量
保加利亚	CITUB	保加利亚独立工会联盟
布基纳法索	CNPB	布基纳法索全国雇主理事会
	USTB	布基纳法索工人工会
布隆迪	COSYBU	布隆迪工会联合会
加拿大	CLC	加拿大劳工大会
	CSN	全国工会联合会
	FTQ	魁北克劳工联合会
哥伦比亚	ANDI	哥伦比亚全国企业协会

	CGT(哥伦比亚)	劳工总联合会
	CTC	哥伦比亚工人联合会
	CUT	哥伦比亚工人总联合会
科特迪瓦	CGECI	科特迪瓦企业单一联合会
塞浦路斯	OEB	塞浦路斯雇主和工业家联合会
捷克共和国	SPCR	捷克共和国工业联合会
刚果民主共和国	CSC	刚果工会联合会
丹麦	DA	丹麦雇主联合会
多米尼加共和国	AMUSSOL-CASC	团结服务共同协会
	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
萨尔瓦多	CATS	萨尔瓦多自治工人中心
芬兰	EK	芬兰产业联合会
	AKAVA	芬兰专业与管理人员工会联盟
	STTK	芬兰专业人员联合会
	SAK	芬兰工会中央组织
法国	MEDEF	法国企业运动
	CFDT	法国劳工民主联合会
	CGT-FO	工人力量总工会
	CGT(法国)	劳工总联合会
德国	DGB	德国工会联合会
加纳	GEA	加纳雇主协会
	GTUC	加纳工会大会
危地马拉	CGTG	危地马拉工人总联合会
海地	CTH	海地工人联合会
匈牙利	LIGA	独立工会民主联盟
冰岛	ASI	冰岛劳工联合会
印度	SEWA	自管就业妇女协会
	CFTUI	印度自由工会联合会
	BMS	印度工人联盟
	HMS	印度工人联合会
	AITUC	全印度工会大会

	INTUC	印度全国工会大会
印度尼西亚	KSBSI	印度尼西亚繁荣工会联合会
伊朗	ICEA	伊朗雇主协会联合会
伊拉克	GFWU	工会总联合会
爱尔兰	ICTU	爱尔兰工会大会
意大利	CGIL	意大利劳工总联合会
日本	KEIDANREN	日本经团联
	JTUC-RENGO	日本劳动组合联合会
约旦	JCI	约旦工业协会
	GFJTU	约旦工会总联合会
肯尼亚	FKE	肯尼亚雇主联合会
大韩民国	KEF	韩国雇主联合会
拉脱维亚	LBAS	拉脱维亚自由工会联合会
黎巴嫩	FENASOL	黎巴嫩工人和雇员协会全国联合会
马达加斯加	SEKRIMA	玛律加什工会基督教联合会
马里	CNPM	马里全国雇主理事会
	CSTM	马里工会联合会
毛里塔尼亚	CGTM	毛里塔尼亚工人总联合会
墨西哥	CTM	墨西哥工人联合会
	UNT	全国工人联盟
	CONCAMIN	墨西哥工业协会联盟
黑山	MEF	黑山雇主联合会
	SSCG	黑山工会联合会
	UFTUM	黑山自由工会联盟
纳米比亚	NEF	纳米比亚雇主联合会
尼泊尔	GEFONT	尼泊尔工会总联合会
	ANTUF	全尼泊尔工会联合会
荷兰	FNV	荷兰工会联合会
	CNV	基督教工会全国联合会
新西兰	Business NZ	新西兰企业组织
尼加拉瓜	CNMSN	尼加拉瓜妇女工会成员国家委员会
挪威	NHO	挪威企业联合会
	LO(挪威)	挪威工会联合会

	YS	职业工会联合会
	UNIO	专业员工会联合会
阿曼	GFOTU	阿曼工会总联合会
秘鲁	CONFIEP	全国私营企业协会联合会
菲律宾	TUCP	菲律宾工会大会
波兰	NSZZ	独立自主团结工会
葡萄牙	CIP	葡萄牙工业联合会
	CCP	葡萄牙商业与服务业联合会
	UGT(葡萄牙)	工人总联盟
	CGTP-IN	葡萄牙工人总联合会
塞内加尔	CNES	塞内加尔全国雇主联合会
	CNTS	塞内加尔全国工人联合会
	CNTS/ComFEM	塞内加尔全国工人联合会/女工国家委员会
	CNTS-FC	塞内加尔全国工人联合会/变革力量
	CSA	塞内加尔自治工会联合会
	UDTS	塞内加尔工人民主联盟
	UNSAS	塞内加尔全国自治工会联盟
新加坡	NTUC	全国工会大会
西班牙	CEOE	西班牙雇主组织联合会
	USO	工人工会
	CCOO	工人委员会工会总联合会
	UGT(西班牙)	工人总联盟
苏丹	SBEF	苏丹企业家和雇主联合会
瑞典	SN	瑞典企业联合会
	LO(瑞典)	瑞典工会联合会
	TCO	瑞典专业雇员联合会
	SACO	瑞典专业人员协会联合会
瑞士	UPS	瑞士雇主联合会
	USS	瑞士工会联合会
多哥	CSTT	多哥工人工会联合会
特立尼达和多巴哥	ECATT	特立尼达和多巴哥雇主协商协会
联合王国	TUC	工会大会
美国	USCIB	美国国际企业理事会

	AFL-CIO	美国劳工联合会——产业工会联合会
委内瑞拉	FEDECAMARAS	委内瑞拉商产协会联合会
	FUTRAND	委内瑞拉独立工人联合会
也门	GFYWTU	也门工人工会总联合会
赞比亚	ZFE	赞比亚雇主联合会
其他缩略语		
	WIEGO	非正规就业中的妇女：全球化和组织
	HRBA2J-Asia	以人权为基础的司法救济亚洲联盟
比利时	CNT	国家劳工理事会
巴西	CEDAC	社区行动中心
布隆迪	AGAKURA	青年福利(Agakura)可持续农业项目
	ODAG	Gitega 大主教管区发展组织
多米尼加共和国	MOSCTHA	海地工人社会文化运动
希腊	GSEVEE	希腊专业人员、工匠和商人联合会
印度	AREDS	农村教育和发展服务协会
	NDWM	全国家庭工人运动
巴拿马	AUCPP	巴拿马省农村工人协会联盟
菲律宾	PALSCON	地方服务承包商协会
	HOMENET	非正规工人全国网络
	MAGCAISA	非正规部门联盟大宪章
	PYCW	菲律宾青年基督教工人
南非	NEDLAC	全国经济发展和劳工理事会

导 言

2014 年第 103 届国际劳工大会的议程中列入了一项关于促进从非正规经济向正规经济转型的议程项目。这一议程项目的背景可以追溯到 2013 年，当时国际劳工局理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)决定将此项目列入 2014 年国际劳工大会第 103 届会议的议程，进行两次讨论，以便通过一项关于从非正规经济向正规经济转型的独立建议书。¹ 理事会还批准了一项关于在这一讨论的准备阶段缩短时间间隔的计划。²

在准备 2014 年第一次讨论时，劳工局撰写了两份报告：报告五(1)³和报告五(2)⁴。大会关于从非正规经济转型委员会对这些报告进行了审议，并通过了委员会本身的报告，这一报告于 2014 年 6 月 11 日提交给大会全会，并予以通过。⁵ 在同一次会议上，大会还通过了以下决议：

国际劳工组织大会，

通过了负责审议大会议程第五项议题的委员会的报告，

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。

根据这一决议并且依据大会议事规则第 39 条第 6 款，劳工局起草了报告五(1)⁶并将其送达成员国，该报告中包含了根据大会第 103 届会议所通过的结论而起草的拟议建议书。该文本是在大会第一次讨论的基础上起草的，考虑到了报告五(2)⁷中包含的收到的问卷答复。根据议事规则第 39 条第 6 款的规定，将这一文本至迟在第 103 届会议闭幕两个月之内

¹ 国际劳工组织：国际劳工局第 317 届理事会会议纪要，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月，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：关于第 103 届会议(2014 年)和之后的大会会议的议程提议，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月，GB.317/INS/2(Rev.)和 GB.317/PV，同上文，第 25 段。

³ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(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，报告五(2)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

⁵ 国际劳工组织：关于从非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，和 2014 年第 16 号临时记录，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

⁶ 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 104 届会议，日内瓦，2015 年。

⁷ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(2)，国际劳工大会第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

送达各国政府。根据 1988 年以来的一贯做法，将大会促进从非正规经济转型委员会报告全文及大会全会讨论记录送交了成员国。⁸

在报告五(1)⁹ 发布后，根据大会议事规则第 39 条第 6 款的规定，政府被要求在与最具代表性的雇主和工人组织进行协商后，将其建议修正案或意见最迟于 2014 年 11 月 30 日送达劳工局。政府还被要求在同一日期前通知劳工局它们认为拟议文本是否为大会第 104 届会议(2015 年 6 月)讨论提供了令人满意的基础，并说明其所进行协商的组织。应注意的是，1976 年三方协商(国际劳工标准)(第 144 号)公约的第 5(1)(a)款也要求已批准该公约的国家进行此类协商。政府的答复中应体现协商的结果。

在起草本报告期间，劳工局收到了来自于 94 个成员国的三方成员的答复，其中包括以下 67 个成员国政府：阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、巴西、保加利亚、布基纳法索、加拿大、中国、哥伦比亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、芬兰、法国、德国、加纳、希腊、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗、意大利、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、大韩民国、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦共和国、黑山、纳米比亚、荷兰、尼日尔、挪威、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、南非、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、联合王国、美国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、赞比亚和津巴布韦。

大多数政府表示，他们在与雇主组织和工人组织协商之后起草了答复。一些政府在他们的答复中纳入了这些组织在某些方面所表达的意见，有 36 个雇主组织和 93 个工人组织分别提交了他们的意见。在有些情况下，从雇主和工人组织直接收到了答复意见。国际工会联盟(ITUC)和国际雇主组织(IOE)也提交了答复。若干国家的三方机构也提交了答复，包括 CNT(比利时)，MOLSA 三方委员会(伊拉克)和 NEDLAC(南非)。

还收到了若干其他利益攸关方的答复意见，例如民间社会组织，包括 AGAKURA、AREDS、AUCPP、CEDAC、GSEVEE、HOMENET、HRBA2J-Asia、MAGCAISA、MOSCTHA、NDWM、ODAG、PALSCON、PYCW、UNI 和 WIEGO。他们的答复被注意到，但是无法列入本报告。

为了保证关于从非正规经济向正规经济转型拟议建议书的英文和法文文本能够在大会议事规则第 39 条第 7 款所规定的时限内送达各国政府，报告五(2)分两册出版。本册报告(报告五(2A))是在所收到的来自政府、雇主组织和工人组织答复的基础上起草的，包含了其答复意见的要点。报告分为两部分：第一部分包括了一般性意见，第二部分包括了三方成员就拟议建议书的具体规定所提出的意见。有些意见提供了关于具体国情的有意义和有

⁸ 国际劳工组织：从非正规经济转型委员会的报告，以及第 16 号临时记录，同上。

⁹ 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 104 届会议，日内瓦，2015 年(2014 年出版)。

用的信息；这些信息对于劳工局的工作非常有用，虽然没有在本报告中转载，但是对于拟议建议书中所包含的指导原则有启发作用。

考虑到大会报告篇幅有限，对于答复意见没有全文转载，一些相似的建议被合并，那些仅对当前文本表示支持但没有提出其他意见的答复则没有被转载。若三方成员之一(政府、雇主和/或工人组织)在某一具体段落中没有转载的答复意见时，用于其答复意见的篇幅未予保留。很多雇主组织和工人组织，包括国际雇主组织和国际工会联合会，进行了协作，对于拟议建议书的很多规定形成了相同或相似的意见；这些意见经总结后作为合并答复列出。进行了这种协作的工人组织包括：ACTU、AFL-CIO、AKAVA、ANTUF、ASI、BFTUC、BMS、CASC、CCOO、CFDT、CGIL、CGT(哥伦比亚)、CGTG、CGTM、CITUB、CLC、CNMSN、CNTD、CNTS/ComFEM、CNUS、CNV、CRISOL、CSC、CSN、CSTM、CTA、CTC、CTM、CUT、DGB、FENASOL、FNV、FS、FTQ、GEFONT、GFBTU、GFJTU、GFOTU、GFWU、GFYWTU、GTUC、HMS、ICTU、INTUC、JTUC-RENGO、KSBSI、LBAS、LIGA、LO(挪威)、LO(瑞典)、NSZZ、NTUC、SACO、SAK、SEWA、STTK、TCO、TUC、TUCP、UGT(西班牙)、UNIO、UNTA-CS、USO、USS、USTB 和 YS。以下雇主组织就答复意见方面进行了协作：ANDI、Business NZ、CEOC、CIP、CNI、CNPB、DA、FKE、GEA、KEIDANREN、MEDEF、MEF、NHO、OEB、SN、USCIB 和 ZFE。此外，大部分意见严格按照拟议建议书文本的结构提交，并明确指出所涉及的相关部分。对于未按此方式提交的答复意见，劳工局尽最大努力将其列入报告的相关部分。

报告五(2B)包含了英文和法文两种语言的拟议文本，文本是根据政府和雇主、工人组织所提出的意见以及劳工局评论中所列出的原因而修订的。

另外，还进行了一些小的起草方面的改动，以保证拟议文书的两种语言文本之间的完全对等。如果大会同意，这些文本将作为第 104 届(2015 年 6 月)第二次讨论的基础，目的是制订一项新的关于从非正规经济向正规经济转型的文书。

应当注意到，提供了答复意见的所有政府和几乎所有雇主组织和工人组织都欢迎劳工局所建议的修改，包括在第一次一般性讨论之后新增加的部分。他们对于为提交一份更有力、组织得更为有序和连贯的文本所做的努力表示满意。他们认为该文本为第 104 届国际劳工大会进一步讨论提供了令人满意的基础。

收到的答复和评论

1. 一般性意见

政 府

亚美尼亚：赞赏国际劳工组织在这一过程中的作用，强调新标准将在促进从非正规经济向正规经济转型方面发挥重要作用。

澳大利亚：拟议建议书可提供一些更加具体的指导，以及最好实践的范例，以便成员国在采取行动向更加正规化经济转型时参考。并且，国际劳工组织可能希望考虑增加一条对成员国的建议，建议成员国作出可量化的承诺以减少非正规经济中劳动力的规模，对今年 20 国集团进程和 2015 后发展议程的工作进行补充。

奥地利：赞赏清晰的结构和对内容的有效重新组织；即使在正规化程度很高的发达经济体中，也很难达到意图实现的范围和覆盖面(自营就业，生计工人和非自营就业)。

比利时：感谢劳工局所完成的重要工作，形成了一份结构严密的文书，其概念和所寻求的目标都很清晰。

布基纳法索：拟议文本为第二次讨论提供了令人满意的基础，但它应当包括相关内容，要求成员国重视认识提高和对非正规经济的工人进行培训。

中国：非正规经济将随着法律和法规的改善而转型。结构性变革，贸易自由化和分散化将有利于非正规经济的发展。

厄瓜多尔：拟议建议书是一份有价值的文书，将有助于实施改善这一部门工人就业条件的政策。

德国：感谢劳工局所作出的努力；当前的文本草案为下一次讨论提供了一个良好的基础。德国政府强烈支持拟议建议书，并相信它将给全世界很多人提供帮助。

匈牙利：感谢国际劳工局所作的努力，在 2014 年讨论之后向成员国政府提交了一份清晰和连贯的拟议建议书。这为明年的标准制定活动奠定了良好的基础。但是，尽管在 2014 年讨论中最大的挑战源于对术语的不同解释，拟议建议书中所包含的定义仍然未能对具体类别给予清晰的描述。

墨西哥、纳米比亚、荷兰、秘鲁和津巴布韦：拟议文本为大会第二次讨论提供了一个令人满意的基础。

挪威：欢迎所作的修改，并认为文本非常有逻辑性。感谢劳工局提供了一份有指导意义的报告。对于建议书的关切是它过长，并有重复。

俄罗斯联邦：高度赞赏在制订一份新的国际劳工组织关于从非正规经济向正规经济转型的标准方面的工作，这一转型基于工作中基本原则，社会对话和三方机制，是促进体面劳动的重要步骤。

塞内加尔：总体支持劳工局拟议建议书，认为文本草案为 2015 年 6 月份的讨论提供了一个令人满意的基础。

瑞典：拟议建议书令人满意，可以供在第 104 届大会上进行讨论。委员会认为非常重要重要的是体面劳动议程应当在拟议建议书中得到清晰的体现。

瑞士：在进行第二次一般性讨论时，非常重要是三方成员应记住拟议文本应当作为一个简便、操作性和实用的参照物。

联合王国：广泛地欢迎报告中所列出的修改，这是使拟议建议书更加清晰，英国对于就业监管采取一种“轻便且平衡”的做法，以便提供必要水平的社会保护，同时又不给企业带来过分沉重的负担。

美国：欢迎对拟议建议书所作的非常重要和有意义的更改。特别是，欢迎对文本的重新组织和强化，但是，它感到如能进一步作出实质性修改，建议书将会更加有力。它相信这一拟议建议书的总体目标应当是就如何使工人和雇主从非正规向正规经济转型向成员国提供有用和实际的指导。

雇 主

合并答复：劳工局所重新起草的拟议建议书考虑到了第一次讨论所通过的结论，为第二次讨论提供了良好基础。雇主组赞赏劳工局所作的努力，对于文本进行了重新安排，并对题目进行了修改以保证文本的结构逻辑性更强。雇主组还支持国际劳工组织所作的努力，提出了促进从非正规经济向正规经济转型的关键政策措施，例如，帮助中小企业正规化的措施，以及纳入了促进正规就业的措施。尽管这些措施仍然不够深入，雇主组相信可以对其进一步强化，以便使这一文件更加平衡。目前的文本更多地关注了劳工权利，而它应该更加关注支持企业正规化的具体措施。

工 人

合并答复：拟议建议书为 2015 年 6 月继续就向正规经济转型进行谈判提供了一个令人满意的基础。它为我们提供了应对我们核心关切的重要组成部分。拟议建议书很长，需要进行修改，以便更加简洁。文本语言应当与劳工局建议的起草指导相一致。总的来说，“可以”应当改成“应该”，“在适当情况下”和“根据国家标准”这样的限定词应当避免，因为这些限定词属于建议书这一形式的内在性。工人组进一步建议文本自始至终使用“非正规经济”，而不是使用“非正规性”，使用“正规经济”而不是使用“正规性”，以避免可能的误解。

劳工局评论

已提供了答复意见的所有政府和几乎所有雇主和工人组织都认为拟议建议书文本为第二次讨论提供了一个令人满意的基础。劳工局认识到绝大多数的答复意见赞赏并欢迎对文本的重新组织。许多答复者提供了关于改进文本的具体建议，这些建议将在下面的部分得到反映。雇主组织和工人组织及若干政府指出拟议文本过长，应当缩短。雇主和工人组织关于拟议文本的意见和建议强调有必要在劳工权利和支持企业正规化的具体措施之间找到一个平衡的方式。

关于不同段落的若干答复意见强调有必要增加“根据国情”或类似措辞。这些意见没有在本报告中转载，但是对拟议文本序言第 16 段和指导原则部分的第 7(b)段所包含的指导原则有启发作用，指导原则适用于整个拟议文本。

很多答复意见建议对拟议文本中使用的不同措词，例如“向正规性转型”，“正规化”和“从非正规经济向正规经济转型”，进行精炼和简化。劳工局在拟议文本的所有段落，凡必要和可行时，都使用了“向正规经济转型”这一措词。

为了使拟议文本的格式与国际劳工组织文书的格式保持一致，凡可行和适当时，劳工局在报告五(2B)所包含的文本中将分段落变成段落。因此，与 2015 年报告五(1)中所包含的文本相比，拟议文本段落排序有所变化。收到的答复和劳工局评论在下文都按照报告五(2B)所包含的文本的新结构和段落序号列出。

2. 关于从非正规经济向正规经济转型拟议建议书的意见¹⁰

序 言

政 府

比利时、加拿大、匈牙利、意大利、立陶宛、荷兰、挪威、波兰、南非、特立尼达和多巴哥和美国。序言过长，需要进一步简化。一些政府(比利时、加拿大、匈牙利、荷兰和波兰)建议在此处不提及国际劳工组织文本、国际劳工大会结论和决议以及其他文书，而将其移至附件。加拿大指出因为指导原则部分重申了序言中的很多概念，相似的序言段落应予删除。另外，它建议应避免包含罗列清单的段落，因为这些段落可能在无意中遗漏某一弱势群体，而且这些群体可能随时间推移而变化。

比利时：在序言部分或者在附件部分保留对社会保障文书的明确提及，特别是第 202 号建议书，并且还应提及第 103 届国际劳工大会所通过的第 29 号公约议定书和第 203 号建议书。

希腊：不反对关于可能缩短序言的建议，但是序言的长度在某种程度上反映了的辛勤合作，处于不同的经济增长阶段和劳动权利领域结构性发展阶段的国家与保护相对立的社会利益的社会伙伴之间的辛勤合作。

伊朗：增加一个序言段落，内容如下：“忆及第 19 届国际劳工统计学家大会(2013 年)所通过的关于工作、就业和劳动力充分利用的决议，第 15 届国际劳工统计学家大会所通过的关于非正规部门就业统计的决议以及第 17 届国际劳工统计学家大会所支持的关于非正规就业统计定义的指导方针。”

葡萄牙：尽管序言很长，可能要缩短，但是序言第 16 段十分重要，应予以保留。

塞内加尔：我们建议序言应声明从非正规经济向正规经济转型应考虑到不同的国情逐渐进行，而不是立即进行。

¹⁰ 如包含在国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(1)，国际劳工大会，第 104 届会议，日内瓦，2015 年。

瑞士：对建议书而言，明智的做法是加入一条一般性规定，承认现有的政策和规定不应当鼓励在非正规部门工作。

雇 主

合并答复：序言应当缩短。它多处提及已经在附件中列出的国际劳工标准，序言应当为有关非正规经济的讨论设定背景，注意到非正规性盛行的后果以及有必要采取行动促进转型，这是建议书的意图。

Business NZ：序言的第 7–12 段应当删除，这样可以缩短序言长度。

工 人

合并答复：支持目前序言 2、3、5、7、14 和 20 段的措词。

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：增加一个序言段落：“注意到在很多发展中国家以及甚至在一些发达国家，因为非正规经济的实际程度和重要性而导致的利害关系和挑战。

UGT(葡萄牙)：序言应当更多地强调治理。

劳工局评论

很多政府和雇主组织指出，正如劳工局在此前报告中评论的，序言过长，可以缩短。若干政府和雇主组织对于通过不同方式缩短序言提出了建议。例如，加拿大和美国建议避免使用罗列清单，以改进拟议建议书的可读性，并缩短其长度。其他若干政府建议删除某些序言段落，并/或将其中一些段落合并。若干政府和雇主组织强调，因为国际劳工组织和联合国的文书已经在附件中列出，可决定将其或放在序言部分，或放在附件中。其他一些评论意见建议增加序言段落。劳工局注意到，因为关于缩短序言段落的具体建议不尽相同，劳工局将提请委员会就缩短序言的必要性和方式作出最后决定。

序言第 2 段

政 府

比利时：在“环境”后面加上“结构性”。非正规性可能会导致结构性变化，结构性政策在实现向正规经济转型过程中可以起到重要作用。

哥伦比亚：还应该提及非正规性降低增长、稳定性和竞争力并对未来几代人的前景产生影响。

南非：除对“结构性”一词的删除外，所有修改都可以接受“结构性”应当予以保留。

美国：删除“各个方面”，在“体面工作”之前的“和”，在“法制”之前的“和”，并删除“行动范围”之后的句子，以避免过于描述性或句子过于冗长。

雇 主

合并答复：应当删除“政府的行动范围，特别是经济、社会和环境政策方面”。

工 人

合并答复：目前的措词得当。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 3 段

政 府

哥伦比亚：并不总是“并非出于自愿”，一些工人和企业出于自愿选择了非正规性。

瑞士：在句子结尾加上“……，甚至还出现滥用的情况。”

工 人

合并答复：目前的措词得当。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 4 段

政 府

阿根廷：在“经营”之后插入“全部或部分的”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 5 段

政 府

挪威：删除这一段，因为它已经包括在第 2 段的内容里。

雇 主

合并答复：“剥夺”一词应当替换成“缺乏”。

工 人

合并答复：目前的措词得当。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 6 段

政 府

阿根廷：在“收入”一词后插入“或者工资”。

危地马拉：对于非正规经济活动的特点应当予以更详细的描述，例如，在租用土地和其他财产方面缺乏法律确定性。

印度尼西亚：删除“低收入”之后的“和”并在“低劳动生产率”之后加入“和缺乏保护”。

纳米比亚：存在足够的证据来反驳关于非正规经济低劳动生产率的说法。

美国：删除这一序言段落，因为之前的段落已经承认在非正规经济中广泛存在着体面劳动赤字。

雇 主

ICEA：某些非正规企业而言可能并非低生产率和低收入。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 7 段

政 府

阿根廷：我们不同意对序言第 7 段所做的修改。提及“其他弱势群体”的目的是可以纳入文件中所列群体之外新的在非常弱势群体。

加拿大：删除，因为它与 7(i)重复。

危地马拉：在“残疾”之后重新加入“以及其他特别弱势群体”，并在“农村”之后加上“城市”。

印度：删除“，感染艾滋病毒或艾滋病的人”。

波兰：删除这一序言段落，因为这些弱势群体几乎代表了整个社会。

特立尼达和多巴哥：最好不要列出具体的弱势群体。

工 人

合并答复：目前的措词得当。

CNPL：在弱势群体清单上应当增加家庭工人和生计农民。

SEWA：在弱势群体清单上应当增加家庭工人、生计农民和以家庭为基础的工人。

劳工局评论

劳工局提请注意有关评论意见，这些意见指出关于弱势群体的罗列性清单存在无意中的一些群体排除在外或者忽略弱势群体的构成可能随时间而变化这一事实的风险。

考虑到答复意见，文本保持不变；仅在措词上进行了微调(即，将“年龄较大的工人”替换为“年龄较大的人”，以便和文本第 7(i)段保持一致)。

序言第 9 段

政 府

保加利亚、多哥：考虑到其他一些国际劳工组织文书也同等相关，但是没有考虑在内，对清单增加以下内容：第 135 号建议书和第 81、102、129、131、177、183 和 189 公约。

巴西：在相关公约清单中纳入第 81 号和 129 号公约以及其他与劳动监察相关的公约。

加拿大：删除序言这一段落，因为所有的国际劳工标准都在附件中列出，并在第 7(g)段中提及。

挪威：修改为：“重申国际劳工标准的相关性”，并提及附件，如果附件予以保留的话，建议增加 1947 年劳动监察公约(第 81 号)。

菲律宾：在 1964 年就业政策公约(第 122 号)之后插入与职业安全卫生相关的公约。

南非：提及基本公约和议定书就足够了；没有必要把他们都列出来中。但是，应保留提及他文书。

美国：删除提及工作中基本原则和权利的文字，因为在此前的序言段落中已提到，并且在整个文本中都重复强调。如有必要，可将其列入附件。这不当被误解为该政府不充分地支持工作中基本原则和权利，而是因为我们希望看到一份简洁并且有帮助的建议书，避免重复。

工 人

合并答复：除了已经列入的文书之外，以下国际劳工组织文书也应当包括在内：1947 年劳动监察公约(第 81 号)、1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)、1969 年劳动监察(农业)公约(第 129 号)、1970 年确定最低工资公约(第 131 号)及配套的 1970 确定最低工资建议书(第 135 号)、1996 年家庭工作公约(第 177 号)、2000 年生育保护公约(第 183 号)、2011 年家庭工人公约(第 189 号)。

UGT(西班牙)：还应当增加 1949 年移民就业公约(修订版)(第 97 号)和 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)。

劳工局评论

正如劳工局在一般性意见下所作的评论，一些答复意见建议缩短并且/或合并文书清单，更详细的信息可参考附件，而其他一些答复意见建议在序言中增加其它文书。劳工局

提请成员国注意对序言长度所表达的关切以及所有建议的文书都包含在附件中这一事实。因此，这一序言段落保持不变，请委员会决定是否或如何缩短序言。

序言第 11 段

政 府

挪威：删除并移到附件。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 12 段

政 府

挪威和美国：将序言第 12 段和第 13 段移到附件。

劳工局评论

根据答复意见，与此前关于序言段落的评论相同，文本保持不变。

序言第 14 段

政 府

阿根廷：将序言第 14 段和 15 段合并成一个段落，覆盖两个目标：“确认促进体面劳动和包容性发展是促进从非正规向正规经济转型必不可少的目标。”

纳米比亚：对于只看到一个目标感到失望，仿佛所提到的目标比其他目标都重要。

挪威：删除，因为它已经包含在序言第 2 段内。

工 人

合并答复：目前的措词得当。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 15 段

政 府

加拿大和挪威：删除，因为已经在序言第 2 段中提及。

危地马拉：因为“包容性增长”是一个宽泛的词，建议参照第 182 号公约第 3 条(C)款加入如下限定性描述：“[正如由……所定义的]国家和国际立法的条款”。

印度：将“实现……是必不可少的”替换为“是要实现的必不可少组成部分之一”。

雇 主

MEF：应当在“包容性”之后增加“可持续”。

工 人

合并答复：向正规经济转型对于实现更具包容性的增长是必不可少的，此处的措词需要与 2002 年国际劳工大会第 90 届会议所通过的关于体面劳动和非正规就业结论的第 2 段保持一致。这一序言段落应修改如下：“确认从非正规经济向正规经济转型对于实现包容性发展、消除贫困和实现工作中基本原则和权利是必不可少的。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 16 段

政 府

印度：在句尾加上“根据定义，构成和结构，以及”。

墨西哥：在“多样性”后面增加“所涉及的工人和经济单位的情况”。

美国：删除，并非不同意以上提法，这一提法是准确的，但感觉象在陈述明显的事实。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 17 段

政 府

哥伦比亚：还应该提及以下原因，例如：经济增长缺乏有利于优质就业的机构性框架，劳动条件，劳动力需求，面向外部市场的生产性包容和全球化，劳动力市场灵活性措施以及文化方面的因素。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 18 段

政 府

加拿大：删除，因为在 7(j)段中重复。

哥伦比亚：除此之外，还包括通过支付税收提高国家收入以及使这些工作富有尊严的情景和动态。

肯尼亚：将序言第 18 段“潜力和”之后的部分重新措词。

美国：删除，因为与 7(j)重复。

雇 主

合并答复：应删除“一些”这个词。

ANDI：将其替换为“在非正规经济中具备相当大的创业潜力、创造力和活力，应当对此加以培育以促成向正规经济转型。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 19 段

政 府

加拿大：“紧急和”应被删除。

印度尼西亚：删除“紧急和”一词，并在正规经济之后增加“逐步地”一词。

雇 主

ANDI：应当指出这些措施必须在财政上可行，以保证社会保障制度的可持续性。

工 人

SEWA：在最后增加“……记住这不是一个事件，而是一个将非正规工人和经济单位逐步地纳入正规经济的持续过程”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

序言第 20 段

政 府

哥伦比亚：需要确定在国家的主要城市中的非正规经济区域或聚集地，以便在向正规化转型过程为非正规雇主提供教育和支持。

印度：将“发挥”一词改为“可以发挥”。

南非：在“雇主和工人组织”之后增加“政府”。

雇 主

合并答复：在“工人组织”之后增加“可以”一词。

工 人

合并答复：当前的措词得当。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

一. 目标和范围

第 1 段(起首部分)

政 府

奥地利：如果按照下文所述对第 7(a)和(b)进行修改后，劳工局的提议可以被接受。

保加利亚和多哥：增加以下的款：“推动、尊重和实施工作中基本权利和原则以及适用于在非正规经济中运营的人员的相关规章”。

哥伦比亚：国际劳工组织应当更详细地定义和构建正规工作的概念，因为这有助于制定政策、计划和项目，否则概念框架的范围有限，缺乏清晰的结果和影响。

工 人

合并答复：第 1 段中所建议的目标清单不完整。保护非正规经济中工人的权利应当被清楚地界定为本建议书的一个单独目标。将非正规经济中人员的保护作为目前标准制定的目标，其依据是 2002 年国际劳工大会关于体面劳动和非正规经济的结论(第 1、9 和 37 条(b)段)。应当增加一个新的款：“尊重、推动和实现工作中基本原则和权利以及与那些处于非正规经济中的人相关的标准。”

SEWA：增加一个目标：“维持生计并确保在促进从非正规经济向正规经济转型的过程中不损害生计。”

劳工局评论

许多工人组织和两个政府建议另外增加一个与工作中基本原则和权利相关的目标。劳工局提请成员国注意在以下各处提及了基本原则和权利：序言第 9 段和第 10 段，第二部分(指导原则)，第 7(f)段，和第五部分(权利和社会保护)第 16 段，以及附件。文本保持不变。

第 1(a)段

政 府

巴西：删除“基本”。文件应当有助于保护所有工人权利，不仅仅是基本权利。

哥伦比亚：转型应当是逐渐的，通过一系列涉及不同组成部分和支持措施的步骤来进行，并应当保证社会保障制度的可持续性。

印度尼西亚：在“正规经济”之后加入“逐渐地”一词。

雇 主

SBEF：将“同时”替换为“并”。

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：删除“基本权利”之后的词。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 1(b)段

政 府

哥伦比亚：还应当纳入对影响就业能力趋势的经济周期的分析。

墨西哥：在最后增加“以及社会计划，这些计划抑制在非正规部门工作，培养处于不利形势的人员的能力和生产力包容。”

联合王国：应当承认“自由选择的”工作。

美国：将“正规经济”之后的部分删除。这一建议书的目的不是为成员国促进不同类型政策之间的一致性提供指导。另外，还有许多其他类型的政策没有被提及或者没有被“其他社会政策”一词所覆盖，而成员国在实施或制定一体化的政策框架时应该考虑这些政策。

雇 主

合并答复：将“保持”一词替换为“保持企业和”。这更加准确，因为没有可持续性企业就不可能有工作岗位。

CGECI 和 CNI：将“促进”一词替换为“建立”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 1(c)段

政 府

纳米比亚：不可能期待任何实行民主制度的成员国都采取这一行动，因为企业是由个人按不同的形式创办、关闭或持续的。政府可能可以倡导或者提供鼓励措施，以便实现所声明的意图。

雇 主

Business NZ：将“防止”一词替换为“避免”。

MEF：在“正规经济工作岗位”之后增加“和正规企业”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 2 段(起首部分)

政 府

纳米比亚：不同意把整段放在“目标和范围”的标题下。应该有一个不同的标题，例如“定义和概念”。

雇 主

KEF：在起首部分应当就“正规经济”相对于“非正规经济”给出定义，以避免模糊不清。

NEF：应当提供一些关于“正规安排”的准确意义的例子，以便澄清对“非正规经济”的定义。

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：将 2015 年报告五(1)的第 4 段移到第 1 段后，作为第 2 段，以保证 2015 年报告五(1)的第 2 段和第 4 段之间的连贯一致，因为 2015 年报告五(1)的第 4 段描述了拟议建议书的适用范围。

劳工局评论

关于范围，劳工局提请注意以下事实：根据收到的关于建议有必要进一步澄清的答复意见，劳工局对 2015 年报告五(1)文本的第 2 段到第 6 段进行了重组，变成报告五(2B)中所包含的新文本的第 2 段至第 5 段。主要目的是保证在结构上更加有逻辑性，对于范围的描述和解释更加流畅，且不改变已达成的谅解。因此，现在的第 2 段和第 3 段开头描述了“非正规经济”和“经济单位”两个词语(报告五(1)第 4 段和第 5 段)。之后是第 4 段(报告五(1)第 2 段和第 6 段)和第 5 段(报告五(1)的第 3 段)，这两段确定了适用范围。

根据答复意见，文本第 2 段保持不变。

第 2(a)段

政 府

大韩民国：如果不对正规经济作出清晰的定义，在使用建议书时可能会有一些混乱，特别是关于将没有被正规安排足够覆盖的工人和经济单位列为“非正规”。

瑞士和联合王国：澄清“正规安排”一词。

雇 主

CNES：澄清安排的性质，例如：社会立法，税收/海关立法，等等。

劳工局评论

劳工局提请注意这一事实：2002 年国际劳工大会关于体面劳动和非正规经济的结论就“正规安排”一词已达成一致。根据答复意见，文本保持不变。

第 2(b)段

政 府

奥地利：替换成新的措词：“特别是生产和贩运物品以及提供和交易服务，其生产、销售、使用或拥有”，并在句尾删除“正如相关国际公约所规定的”。

比利时：范例清单明确，鼓励国家立法者避免将某些工人排除在拟议建议书的范围之外。

巴西：包括一个限定性短语“属犯罪性质，他们在本质上不能够由劳动法监管”，目的是将本款所规定的例外情形仅限于犯罪活动，这样建议书将仍然覆盖相关非正规经济部门，这些部门因为部分的不遵守劳动或税收立法而属于行政违法(不是犯罪)。

布基纳法索：在文本中纳入一个由国际条约规定为非法活动的详尽清单，以便成员国之间在统计上保持一致。

加纳：“非法活动”一词没有被定义，可能会有几种不同的解释——它不是详尽的。

危地马拉：根据第 182 号公约第 3 条(c)款，设定一个附加条件：“[正如由……所定义的]国家和国际立法的条款”。另外，拟议段落应当被包括在修正案草案中。

希腊：建议删除这一条规定，因为对于“非法活动”的内容缺乏一致意见。作为一种折中的办法，不反对通过劳工局所建议的文本。

匈牙利：“非法活动”一词以一种适当的方式处理了国际劳工组织成员国在国家立法和实践方面存在的差异。

伊拉克：增加：“特别是生产或销售或拥有法律和国际条约所禁止的物品或服务。”

肯尼亚：同意劳工局的替代性措词，在“洗钱”之后增加“及可能存在的相关活动”。

墨西哥：增加“……，根据国际条例和国家立法。”

荷兰：同意劳工局的文本，增加“以及不允许使用此类劳动的工作状况”。

菲律宾：支持劳工局建议的替代性措词，“贩运人口”之后增加“使用最恶劣形式的童工劳动”。

波兰：有必要作出一些澄清。

南非：这一文本将不够准确，因为每一个成员国都有它们所划分为非法的活动，这一文本不能够列出所有这样的活动。

瑞典：替换为“相关国际条约规定的非法活动”。

瑞士：拟议建议书应当尽可能简单，因此我们反对劳工局的建议。

雇 主

合并答复：支持劳工局提议的替代性措词。

CONCAMIN：在许多情况下非常不容易确定违法和非法活动之间的区别，这种区别非常微妙。如果目的是为了有可能包含正规经济中的非正规活动，那么除非能够作出明确区别，否则可能会使得将非法活动划分为正规活动。

工 人

合并答复：缺乏关于“非法活动”一词的国际性定义可能会导致将非正规经济中的大量工人和经济单位和一些活动排除在拟议建议书范围之外。与此同时，无论是现有拟议建议书的措词还是劳工局所提出的替代性措词都没有充分地处理这一风险。“非法活动”一词应当从(b)款中删除，这一款应当被修改为“(b)不包括犯罪活动，例如生产和走私违法毒品、非法制造和贩卖武器、人口贩运和洗钱，正如相关国际条约所规定的。”另外，在以上修改建议中，“相关国际公约”之后应该插入“例如”，列出所有目前对犯罪性活动进行定义的国际公约。

CTM：在国际劳工局所建议的替代性措词中，增加：“对儿童的商业的性剥削和最恶劣形式的童工劳动”。建议列入对非法活动的如下定义：“(b)不包括非法活动，这些活动被定义为法律所禁止的所有劳动活动”。

UGT(葡萄牙)：应当考虑到纳入其他相关文书的可能性，不仅仅是相关国际条约。

劳工局评论

若干国家以及雇主和工人组织强调有必要更准确地定义“非法活动”的准确含义，大多数答复意见支持劳工局所建议的替代性措词。根据收到的评论意见，劳工局保留了其建议，在语言方面作了一些小的修改，以便更加清晰。新措词和所列举的例子基于针对特定类型跨国非法活动的多边国际条约。这些条约包括联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物(含附件)公约，1988年12月20日；联合国打击跨国有组织犯罪公约，2000年11月15日；联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书，2001年5月31日。

第 3 段

政 府

纳米比亚：不同意将整段都放在“目标和范围”的标题下，这一部分建议采用一个不同的标题，例如“定义和概念”。

瑞士：删除本段，(包括第 3(a)、(b)和(c)分段)。第 3、4 和 5 段之间相互重复。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。这一段是 2015 年报告五(1)的第 5 段。

第 3(b)段

政 府

阿根廷、芬兰、伊拉克、挪威、特立尼达和多巴哥：支持劳工局所建议的替代性措词。

比利时：对于将所有形式的非正规性都包含在拟议建议书范围内表示关切。

德国：在“个体运营的人员”之后删除“独自或在不领薪的家庭成员帮助下”。

菲律宾：删除“不领薪”。

雇 主

合并答复：支持劳工局建议的替代性措词。

KEF：在“个体经营的人员”之后删除“独自或”。

劳工局评论

根据对劳工局建议的替代性措词表示支持的答复意见，“不充分领薪的家庭工人”一词被“做贡献的家庭工人”所取代，该词通常用来指该类别工人。在“个体经营”之后加上“其”一词，以便更加清楚。

第 3(c)段

政 府

印度尼西亚：删除“合作社和”。

特立尼达和多巴哥：删除这一项。

美国：删除“社会和互助经济单位”，这些是合作社的类型。不应该更加详细地描述所存在的不同类型的合作社。

雇 主

UPS：删除这一款。

工 人

CTH: 应当在“合作社”一词之后增加“，农业和”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。关于删除社会和互助经济单位、仅保留合作社的建议，劳工局忆及社会 and 互助经济是一个比合作社更为广泛的概念，因为它指的是企业和组织、特别是合作社、互惠团体、协会、基金会和社会企业，它们特别在生产物品、服务和知识的同时追求经济和社会目标并开展互助。

第 4 段(起首部分)

政 府

阿根廷: 建议在“家庭”之后增加“雇主”，来表示这个词指的是雇用工人(家庭工作)的家庭。

奥地利: 增加“家庭工人”。

保加利亚: 不应当使用“非正规就业”。

印度: 在最后增加“以及正规经济中的非正规工人”。

美国: 删除包括“企业、企业家和家庭”。第 3 段已经对经济单位进行的定义。如果建议书在两个不同的地方对于“经济单位”一词作出定义，这将给读者带来混乱。

雇 主

Business NZ: 将“包括”一词替换为“可能包括”，因为新西兰的所有工人和雇主都被就业立法所覆盖，不存在“不受承认或监管的雇佣关系”。

工 人

合并答复: “非正规就业”一词不应当在起首部分中使用，因为以收集统计数据为目的而通过的定义并不总是适合作为制定劳动标准时使用的定义。

BAK: “家庭工人”应当被包括在范围内。

劳工局评论

关于工人提出的删除“非正规就业”一词的意见，劳工局提请注意这一问题已得到处理。在起首部分已经作了一些小的语言上的修改。

这一段是 2015 年报告五(1)中的第 2 段和第 6 段。

第 4(a)段

政 府

希腊：对将个体经营工人包含在非正规经济的定义中持保留意见。因为国家劳工法的规定仅覆盖依附性的工作关系。

雇 主

KEF：删除，因为这引起混乱。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 4(a)(iii)段

政 府

印度尼西亚：删除“合作社”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 4(b)段

政 府

奥地利：改回原有的文本：“做贡献的家庭工人，无论企业类型”，这一措词更好，因为不是每一个做贡献的家庭工人都是非正规的。

德国：删除。

土耳其：在拟议文本中关于“做贡献的家庭工人”的解释与国家立法不符。

雇 主

KEF：删除。家庭工人不应该属于雇佣关系，因为在实践中工人与企业所有者分享收入。

工 人

BAK：在正规经济中的做贡献的家庭工人不应当被包括在内，更倾向于国际劳工大会讨论中所同意的原有措词。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 4(c)段

政 府

阿根廷：考虑到组织生产在劳动关系中的重要性，我们支持方括号中关于分包和价值链的文本。我们呼吁这一问题被列入建议书，并承认它已经得到政府和工人组的共识这一事实。

奥地利：除非能就括号中的文本达成一致，否则(c)和(d)款不应该合并，应该保持目前的样子。

比利时、巴西、保加利亚、荷兰和瑞典：保留方括号中的文本。

巴西：有必要进一步对这一部门进行监管，让供应链的上层承担责任，他们在价格体系和交货期限方面有主动权，而交货期限往往引起违法现象。尽管在供应链的底部存在非正规工作，在这方面的责任不能仅限于底层，因为处于供应链上层的企业是服务或产品的直接受益者。

希腊：不应当建议合并(c)和(d)。必须区分处于不受承认或监管雇佣关系的个体经营工人与在正规企业或为正规企业或在非正规经济中的经济单位或为非正规经济的经济单位从事非正规经济工作的工人。

匈牙利、印度、大韩民国、特立尼达和多巴哥：删除括号中的部分。

荷兰：括号中的文本应当成为一个完全独立的部分。对这一建议书而言，无论一个人是为承包商还是分包商工作或者是处于供应链深处，这都不重要。

雇 主

合并答复：支持目前的措词，但是，强烈反对括号中的文本。另外，“为”正规企业从事非正规经济的含义不是很清楚，因为“为”是特别广泛的，并且没有定义，因此应当被删除。

工 人

合并答复：应当保留括号中的文本，因为这对于反映这些形式的工作非正规经济中所处位置十分重要。劳工局建议将(c)和(d)款合并的替代性措词得到了支持。但是，建议将“雇员”一词替换为“工人”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变，包含括号中“包括分包和供应链中”这些词语。一些政府倾向于保留括号中的文本，而另外一些政府建议删除。大部分雇主组织反对包含括号中的文本，而大多数工人组织支持包含这些文本。委员会可在可能提交的修正案的基础上再次审议这些问题。

第 4(d)段

政 府

阿根廷：我们也同意劳工局所建议的将分段 4(c)和 4(d)合并的措词。

比利时：提请注意到这一要点，并特别表达对于将所有非正规性情况列入拟议建议书范围的关切。

德国：在“关系”一词后面增加“不包括非法活动”。

南非：删除“不受承认”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 5 段

政 府

立陶宛：有必要对于“非正规工作”的概念做进一步解释。

波兰：这一段的意思不清楚。

南非：这可以放到序言中。

雇 主

ICEA：非正规经济可能存在于公共和私营部门，有必要用单独的一段来定义“非正规工作”。

工 人

CATS：应当增加关于不应当禁止合法工作内容。因为非正规经济中的商贩和工人目前不能够在公共场所工作。

CGT-RA：将“在公共和私营场所”替换为“在公共和私营场所以及在公共和私营部门”。

劳工局评论

一些政府认为这一段的内容不清楚，要求进一步解释“非正规工作”的概念。劳工局对措词略做了调整，以便更加清楚。“可能进行”一词被替换为“可能存在”。这一段是 2015 年报告五(1)的第 3 段。

第 6 段

政 府

阿根廷、奥地利、保加利亚和荷兰：同意将“所定义的”替换为“所描述的”。

巴西：巴西政府认为“以会员制为基础的[代表性]组织”可能会导致不是由工人结社而产生的、也不听从能够代表他们的工人的指令的组织。建议删除“这些组织的成员中，根据国家实践，应包括对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的代表”。这一评论意见同样适用于第 34、38 和 39 段。

布基纳法索：考虑到在各成员国非正规经济可能以多种形式存在，主管当局应当经与非正规经济中的代表性组织协商确定本建议书中所描述的非正规经济的性质和程度。

哥伦比亚：同意 CGT 的评论意见，文本的不同段落中提及了参与、协商和代表，特别是在第 6、38 和 39 段。

塞浦路斯：关于协商可以达成折中的措词，以便更好地反映发展中国家的情况。

芬兰：将“所定义的”替换为“所描述的”。芬兰接受替代性措词，但也可以接受当前的措词。

法国、肯尼亚、荷兰、菲律宾、波兰、罗马尼亚、瑞士和特立尼达和多巴哥：支持劳工局建议的替代性措词。

法国：有必要采取一个更加包容性的方式，更好地反应此前文书的精神，例如 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)。

希腊：在保护自由竞争的一般原则方面限制国家主管当局的权利是至关重要的。

匈牙利：建议对文本进行修改，明确立法是政府的责任，社会伙伴可以在一个协商性的基础上参与。

印度：删除“雇主和工人组织”之后的句子。

墨西哥：删除“在这些组织的成员中”。

瑞士：在“程度”之后增加“因素、特点和情形”。

美国：在“参与”之前“删除”充分一词。任何国家或社会伙伴都不可能保证“充分”参与。

雇 主

合并答复：支持劳工局提议的替代性措词。

ACCI：不支持以最具代表性的社会伙伴为代价而纳入以会员制为基础的非正规工人的代表。

ICEA：保留现有的措词：“通过三方机制”。

UPS：我们支持现行的措词，“对这些组织的成员中……应包括非正规经济中的经济单位的代表性组织的代表，”应删除。

工 人

合并答复：支持劳工局的建议，以“所描述的”取代“所定义的”，支持保留现有的措词：“通过三方机制”，这要求有更为承认的结构，而不仅仅是协商，并体现了工人和雇主组在 2014 年国际劳工大会讨论时所达成一致的关于非正规经济中工人的需求和挑战。

劳工局评论

这一段是以前的第 7 段。根据答复意见，劳工局将“所定义的”一词替换为“所描述的”，因为拟议建议书提供了关于非正规经济的描述而不是定义。为了更加清晰，劳工局还对文本的措词进行了微调。“这应当通过……来做”被替换为“在这样做时，主管当局应当运用”。劳工局提请注意关于本段现有措词有不同的看法。有若干政府建议将现有措词替换为劳工局所建议的替代性措词；大多数雇主组织也这样认为。同时，一些政府建议保留现有措词或删除非正规经济中以会员制为基础的工人和经济单位。工人强烈支持现有措词。委员会可在第二次讨论中可能提交的修正案的基础上，根据现有国际劳工组织文书的措词重新审议这一问题。

二. 指导原则

第 7 段

政 府

保加利亚、多哥：增加(m)款，“充分尊重面向所有工人的集体谈判和结社自由。”

中国：增加一个指导原则：“强调在改进经济活动和就业方面保持生产率和公平之间的平衡。”

哥伦比亚：“应当包括一个后续和监测部分，因为这对于评估旨在从非正规向正规经济转型的政策、计划和项目的实施结果是非常重要的，这将促成进行相关调整并将各方的资源和努力最大化。

纳米比亚：讨论偏向于工人，而雇主是最关键的一方，需要说服、帮助他们并和他们共同工作来实现转型。

秘鲁：采纳这些建议将有助于以尽可能最好的方式向正规经济转型，不仅考虑到每个国家在其国情下的需求，还考虑到工人和经济单位的特点、状况和需求，所有这些都考虑到与人权和基本权利相关的标准以及国际标准。

南非：增加一个条款：“在利益攸关方之间促进社会对话，特别是在非正规企业的参与方之间。”

突尼斯：增加：“转型战略在设计上有必要将非正规经济的代表联合起来，以便尊重一致同意的原则，确保支持和主导权并避免对抗性的方式。”

工 人

合并答复：为了在第二部分指导原则中，象第 202 号建议书一样，强调结社自由和协商权利的重要性，建议增加一个新条款，内容为“充分尊重面向所有工人的结社自由和集体谈判。”

SEWA：应当再增加一个条款，内容为“成员应当形成/建立促进/支持从非正规经济向正规经济转型的结构/政策/立法。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。仅将“成员”一词移到“应当考虑到”之前。许多工人组织和一个政府建议增加一个新的条款，读作“充分尊重面向所有工人的集体谈判和结社自由。”劳工局提请成员注意这一关切已经在第7(f)段中予以处理。

第7(a)段

政 府

阿根廷：建议将(a)款和(c)款合并，在“有针对性的方法”之后，(a)款的末尾，增加“和多种战略”。

奥地利：在“非正规经济”之后增加“他们对于保护的不同的需求”，以考虑到非正规经济中的不同单位具有不同需求。

比利时：在“特点的多样性”之前增加“原因的多重性”。

哥伦比亚：我们还认为必须按照经济部门和人口群体进行这些分析。

瑞典：在“非正规经济”之后增加“包括非正规性的原因”。

劳工局评论

根据答复意见，在语言上进行了微调，将“通过”一词替换为“以”。

第7(b)段

政 府

奥地利：在“国情”之后增加“，立法”。

保加利亚：增加提及法律。

美国：删除。(b)款和(c)款都已经体现在(a)款当中，因为“有针对性的方法”意味着“不同和多重战略”是必要的。

工 人

合并答复：增加对法律的提及，将其插入句子中：“向正规经济转型的具体国情、法律以及优先事项”。

KSBSI：在“优先事项”之后增加“政策”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 7(c)段

政 府

哥伦比亚：有必要采取一体化的方式，它对于此前提及的非正规性的不同原因具有影响。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。因为语言原因，增加“这一事实”。

第 7(d)段

政 府

阿根廷：同意对(d)款的介绍。

哥伦比亚：我们建议提及机构性协调的重要性，以取得最佳结果。这一转型必须尽可能的包含非正规雇员和雇主的立场以及政府代表的立场，以保证所达成的任何协议的合法性。

伊朗：在最后增加“与相关、连贯和一体化的战略相一致”，因为根据(c)款，不同和多重战略也可以被用来促进向正规性转型。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 7(e)段

政 府

哥伦比亚：必须包括对企业家和创业的支持措施，因为这在创造就业、创新并且，总体上，一个国家的经济推动力方面都发挥关键作用。

印度：将“人权”替换为“工人权利”。

美国：删除。这已经包含在(f)款中。另外，不可能有效地促进，但有可能有效地保护。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 7(f)段

印度尼西亚：在“实现”之前增加“可能逐步实行的”。

劳工局评论

根据答复意见进行了微调，出于语言方面的原因将“在法律和实践上”移到句尾(英文文本语序调整)，在“通过尊重”之后增加“对”一词。

第 7(h)段

政 府

瑞典：在(h)和(i)款中，非常重要还包括一个“跨部分层面”，换言之，认识到几种不同的歧视根由可能相互影响并产生不同的条件，从而提高设计“胜任使命”的措施和战略的机会。

雇 主

UPS：应删除(h)款。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 7(i)段

政 府

阿根廷：关于(i)款，应当不提及妇女，以避免与(h)款重复。另外，正如已经指出的，我们不同意取消原本已达成一致的关于明确提及“其他弱势群体”的措词。最后，我们支持方括号内的文本。

奥地利、保加利亚、芬兰：将括号内的文本包括在内。

希腊：适用于依附性雇佣关系的国家劳动法的适用范围内不包括维持最低生活的农民。对于家庭工人而言，劳动法的适用也不是无条件的，主要是因为由主管当局所进行的关于实施情况的监察受到宪法和其他有关尊重住所和家庭权利的规定的制约。

匈牙利：增加“农村贫困人口”，并删除括号内的“维持最低生活的农民”。

印度：删除括号内的文本，在“特别易于遭遇”之前增加“所有那些”。

挪威：提及弱势群体即可，不需要将其一一列出。

菲律宾：保留括号内的文本，在维持最低生活的农民之后增加“渔民”。

塞内加尔：增加“参加工作的工作年龄儿童”。

瑞典：删除括号内的文本。

瑞士、特立尼达和多巴哥：替换为：“有必要特别关注那些特别易于遭遇非正规经济中最严重的体面劳动赤字的群体。”

雇 主

CNES：删除“土著和部落居民”。

CNI：保留括号内的文字，特别是“维持最低生活的农民”。

工 人

合并答复：非常重要，支持括号内有关家庭工人和维持最低生活的农民的内容。

CATS：“家庭工人”一词应当被替换为“居所工人”，“流动商贩”应被加在“维持最低生活的农民”之后。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变，包含括号中的文本。劳工局提请成员国注意这一事实：一些政府对于序言第 7 段中关于弱势群体的非详尽清单表示了关切。详尽清单有将某些群体排除在外的风险。关于括号中的文本，若干政府支持将其包含在内，而其他一些政府反对。同时，大多数工人组织趋向于包含括号中的文本。委员会可在可能提交的修正案的基础上再次讨论这一问题。

第 7(I)段

政 府

比利时：在“防止”和“制裁”之间增加“劝阻”。

哥伦比亚：应当纳入对遵守劳动政策和标准情况的监察、监督和监测措施，因为这是支持正规就业的一个要素。

挪威：删除这一条款，因为它已包含在第六部分中。

瑞士：删除“税收”和“社会和劳动”。

特立尼达和多巴哥：可以用一种积极的方式来表述：“有必要促进和鼓励依法缴纳税收以及遵守社会 and 劳动法律法规。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。仅在措词上略做调整，将“为”替换为“已”，并在“社会和劳动法”之前增加“适用”，以使文本更加清楚。

三. 法律和政策框架

第 8 段

政 府

阿根廷：成员应采纳、审查和执行国家法律法规或其他措施以确保，通过向正规经济转型，对所有类型的工人和经济单位适当覆盖和保护。

印度尼西亚：在“采纳”之前增加“采取必要措施”。

伊拉克：将“执行国家法律法规”移到第六部分(鼓励措施、守法和执行)。

波兰：保留“适当”一词。

葡萄牙：同意国家劳动法应确保对所有工人和经济单位的适当覆盖，但不是通过承认非正规经济范围内所特有的类别，这些类别，严格来说，由特定的保护和法规所覆盖。

南非：在“成员国应当”之后增加“发展”。

雇 主

合并答复：在“审查”一词之后应当加入“实施”一词，因为实施是一个关键层面。

CCP：不同意国家立法覆盖非正规工人这一事实。目标应当是将工人从非正规经济转到正规经济，立法应当在这一方面发挥作用。

工 人

GEFONT：因为在大部分发展中国家，对于大多数工人而言，向正规经济转型是通过将劳动法规适用于 5 人、10 人或 20 人以上的企业来实现的，在这一段最后应当增加“不设立关于适用劳动法和社会保护法律的最低起点。”

UGT(葡萄牙)：除适当覆盖和保护之外，还应当提到集体谈判。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。很多雇主组织建议在“审查”一词之前增加“实施”。劳工局提请成员国注意这一事实，“执行”一词已涵盖了“实施”这一概念。

第 9 段

政 府

印度尼西亚：在本段末尾增加“在逐步的过程中”。

肯尼亚：将“旨在”一词替换为“以促进向正规化转型为目标”。

荷兰：增加下列内容“除非此类的评价和诊断已经进行”。

雇 主

MEF：将“因素”替换为“原因”，将“为制定和实施提供参考”替换为“为了制定和实施”。

工 人

合并答复：使用“非正规经济”而不是“非正规性”，“正规经济”而不是“正规性”，以保证清晰和一致。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 10 段

政 府

阿根廷、土耳其：我们同意劳工局的解释，“凡适宜时”应“[在]国家[发展]战略或计划”之前。

奥地利、保加利亚：“凡适宜时”一词表示不是每个国家都应当有一个促进转型的一体化政策框架。这是不可接受的，每个国家都应当有一个框架。

比利时：“凡适宜时”不能指是否有必要具有一个一体化政策框架，但是，句子的措词仍然非常模糊。

伊朗：删除“考虑到各级政府的作用”。

多哥：将“凡适宜时”从句中删除。

工 人

合并答复：当前第 10 段提及的在制定国家发展战略和计划时纳入一个从非正规经济向正规经济转型的一体化政策框架可能被解释为限制了所需要采取的行动的范围和相关性。在一些国家，不存在发展战略或计划。意图应当是所有的相关政策、计划和方案，包括国家发展战略、国家减贫战略和体面劳动战略在所有情况下的一体化，正如劳工局的解释所重申的。另外，将“凡适宜时”解释为与一体化政策框架的必要性相联系，这是不可接受的。应当清楚的是，政府被期望建立一个向正规经济转型的一体化政策框架。为了清晰，建议第 10 段的读作：“成员国应当采纳一个促进从非正规经济向正规经济转型的一体化政策框架，考虑到，凡适宜时，各级政府的作用。”

劳工局评论

若干政府和工人的答复意见对于“凡适宜时”在这一条中所适用的对象可能产生混淆表示了关切，根据他们的意见，劳工局重新撰写了这一段。句子的结构也进行了调整，以强调一体化政策框架作为发展和减贫战略的一个组成部分在促进向正规性转型过程中的核心作用。在此过程中，考虑到了工人关于第 10 段的一些建议和在第 11 段之后增加一个新段落的建议。

第 11 段

政 府

阿根廷、比利时、芬兰：同意在第 11 段起首部分用“处理”一词取代“支持”。

保加利亚：不支持使用“目的是”一词。

印度：在政策框架“之前”增加“国家”，并增加一个新的条款：“通过有效使用技术来促进守法”。

瑞士：增加一个新的段落：“获得土地和财产”。

雇 主

合并答复：支持劳工局对于起首部分的建议。

工 人

合并答复：不支持劳工局关于将“处理”一词替换为“目的是”一词的建议，因为“处理”一词充分体现了所寻求的意图。基于在关于第 10 段的评论中所指出的同样原因，建议在第 11 段之后增加一个新的段落：“成员国应当将其从非正规经济向正规经济转型的政策和计划纳入其他相关的国家战略、政策和计划中，包括国家发展战略，国家减贫战略和体面劳动战略”。

UGT(西班牙)：在“有效的司法救助”后面增加一个条款(s)：“，包括在非正规行政管理状况下的移民工人”；增加新的条款：“保证工人权利并处理处于非常规状况的工人所特别面临的脆弱性的劳动移民政策。”

劳工局评论

劳工局提请注意这一事实：为了加强并着重强调起首部分和所列出的各个政策领域中要实现的目标，它建议将“处理”一词替换为“目的是”。但是，考虑到所收到的答复意见以及关于这一措词的含义没有达成一致，文本保持不变。关于工人在第 11 段之后增加一个新段落的建议，其中一些方面已纳入了重新措词的第 10 段落。必要时，出于语言原因，对下面的条款的开头也进行了重新措词。

第 11(a)段

政 府

保加利亚：包括对与增长和可持续发展相关的环境问题的考虑。

挪威：使用“体面就业岗位”而不是“优质就业岗位”。

塞内加尔、多哥：在“包容性[增长战略]”之后增加“和可持续发展”。

雇 主

合并答复：应当在“创造”之后增加“可持续企业和”，“优质”一词应当被替换为“体面”，“以体面劳动为基础”应当被删除。

工 人

合并答复：包括对与增长和可持续发展的环境政策的考虑，读做：“一个包容性增长和可持续发展战略及创造……”。这样的措词将与序言第二段保持一致。

劳工局评论

根据挪威政府和许多雇主组织的建议，对这一条款的措词进行了修改，将“优质就业岗位”替换为“体面就业岗位”。目前，这一条款以“促进”一词开始，以便与起首部分的“应当处理”这一措词更好地呼应。

第 11(b)段

政 府

阿塞拜疆：将“环境”替换为“基础”。

荷兰：在“适当的立法和监管环境”之前增加“促进”。

雇 主

NEF：在“监管环境”之前增加“灵活的”。

劳工局评论

这一条款现在以“建立”一词开始，以便与起首部分的“应当处理”这一措词更好地呼应。“环境”一词被替换为“框架”，以体现第三部分的题目。

第 11(c)段

雇 主

合并答复：应当在“投资环境”之后增加“包括有效的政府服务，安全的产权和不遭受腐败”。

劳工局评论

根据答复意见，文本基本保持不变。目前，本款以“促进”一词开始，以便与“应当处理”相呼应。

第 11(d)段

劳工局评论

出于语言原因，在“尊重”一词之后增加了“对”，开头的定冠词(the)被删除。

第 11(e)段

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：将“促进社会对话”替换为“促进高质量的社会对话”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(f)段

政 府

保加利亚：在最后增加“及性骚扰”。

哥伦比亚：正如之前所提到的，必须包括对企业家和创业的支持措施，因为这在创造就业、创新并且，总体上，一个国家的经济推动力方面都发挥关键作用。

美国：删除。平等和消除歧视被覆盖在工作中基本原则和权利中，它们在(d)款中已得到体现并在拟议建议书中反复被提及。

雇 主

Business NZ：在“平等”之后增加“机会”。

UPS：删除(f)款。

工 人

合并答复：在最后增加“及性骚扰”。

CTH：在“歧视”之前增加“各种各样的”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(g)段

政 府

加拿大：在本款最后增加“以解决对他们增长的障碍并实现正规性”。

特立尼达和多巴哥：删除“社会和互助经济单位”。

美国：删除。(g)款的意图已经在(c)款中得到体现。因为这一清单过长，我们建议删除此款。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(h)段

政 府

中国：将“技能发展”替换为“职业和技能培训”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(i)段

政 府

阿根廷：我们同意在句末引入“包括通过一个促进包容性金融部门的监管框架”。

奥地利：建议保留老的措词：“获得金融和信贷”。

肯尼亚：将“促进”一词替换为“促进”(英文语法修改，与中文无关)。

美国：在“金融服务”之前增加“市场、企业服务和”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(j)段

政 府

挪威：删除(j)、(k)、(l)和(m)款，因为在其他地方已经提及。

南非：增加“支持”一词，读作“获得企业支持服务”。

美国：删除(j)和(k)款，以缩短这一清单。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(k)段

政 府

阿塞拜疆：需予以澄清，更加具体。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(m)段

政 府

肯尼亚：替换为“处理特定的部门需求和政策”。

塞内加尔：增加“……，考虑到向正规经济转型的问题”。

美国：删除。“部门政策”似乎是后添的，与其他任何东西都不相关。

劳工局评论

根据答复意见，本款现以“促进”一词开始，以便与“应当处理”更好的呼应。

第 11(n)段

政 府

保加利亚：在最后增加“向那些处于非正规经济的人”。

工 人

合并答复：目前的措词没有明确指出应当将社会保障扩展到哪些人，应当在最后增加“那些处于非正规经济中的人”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(o)段

政 府

保加利亚：纳入括号内的文本。

纳米比亚：仅在将按规定使用作为指导原则的情况下才支持关于自然资源的问题。

雇 主

合并答复：有必要澄清括号内“自然资源”一词仅指公共自然资源，而不是要求使用私有财产或资源。

工 人

合并答复：强烈建议将括号内有关自然资源的内容包括在内。

劳工局评论

根据答复意见，本条款以“促进”开始，以便与“应当处理”更好地呼应。委员会可在可能提交的修正案的基础上对括号内有关自然资源的问题进行重新讨论。

第 11(p)段

政 府

保加利亚：在结尾处增加“政策”一词。

工 人

合并答复：在结尾处增加“政策”一词。

劳工局评论

考虑到工人组织和保加利亚政府的建议，对本款进行了修改，在结尾处增加了“政策”一词以便更加清晰。

第 11(q)段

政 府

印度：在结尾处增加“按照客观、以政策为基础的监察前提”。

伊朗：在结尾处增加“监测机制”。

雇 主

CGECI：建议在“有效率和有效果的”之后增加“劳动立法和”，在“劳动监察”之后增加“配备了进行监控的充足资源”。

MEF：在“有效”之后增加“和一致”。

工 人

CTH：在“劳动监察”之前增加“经常”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(r)段

政 府

印度：删除开头部分的“收入保障”。

瑞士：删除这一款。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(s)段

政 府

德国：“有效的司法救助”的意思不清楚。建议改为：“获得有效的司法救济”。

美国：删除。我们并不反对(s)和(t)款本身，但是这一清单过长。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 11(t)段

政 府

多哥：在“合作”之前增加“地区”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 12 段

政 府

奥地利：不支持劳工局所建议的缩减。在“……和就业服务”之后增加“……同时尊重数据保护”。

比利时和芬兰：保留现有的文本。

保加利亚和土耳其：支持劳工局的建议。

布基纳法索：我们建设保留关于参与制定一体化政策框架的机构和主管当局的清单，希望在 2015 年 6 月第二次讨论能看到这一清单得到扩展。

哥伦比亚：应当强调关于建立各实体之间水平和垂直协调的机构或论坛的重要性，根据所提议的关于从非正规向正规转型的一体化方式。

匈牙利：删除这一段。

菲律宾：同意删除“例如”以及机构和主管部门的清单。但是，在“相关机构和主管当局”之后增加“负责第 11 段所列出政策领域的”。

雇 主

合并答复：支持现有的措词。

ICEA：将相关机构和主管当局的清单替换为“有效的机构”。

工 人

合并答复：支持劳工局的建议。但是，所建议的修改没有解决问题，建议将有关主管当局的清单替换为“多部门的”，这一段应读作“当制定和实施一体化政策框架时，成员国应确保各级政府之间的协调以及相关机构和主管当局之间的多部门合作”。

CGT-RA：在句末增加“这一具体政策框架应当与其他政策战略和国家计划共同实施，包括那些发展、减贫和体面劳动的战略”。

SEWA：将“各级政府之间及合作”替换为“在国家、州和地方政府层面以及多部门合作”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 13 段

政 府

纳米比亚：应当更多地提及获得土地。

波兰：应当更为准确。

瑞士：删除，重新措词并将其作为第 11 段的一个新的条款。

雇 主

ANDI：将“经济单位”替换为“雇主”。

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：“认识到土地和财产的重要性”替换为“支持促进获得财产和土地”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

四. 就业政策

第 14 段

政 府

保加利亚：支持增加这一段。

印度尼西亚：在“制定”之前增加“采取必要措施来”。

波兰：合并第 14 段和第 15 段。

瑞士：将“使充分、体面、生产性和自由选择的就业成为……的核心目标”替换为“……并建立有利于创造充分、体面、生产性和自由选择的就业的参数”。

特立尼达和多巴哥：删除“和增长战略或”。

雇 主

合并答复：支持重新措词并增加了这一段。

CNES：这一段没有提及非正规经济。

工 人

合并答复：支持增加这一段。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。几乎所有政府都支持将第 14 段和第 15 段纳入第四部分(就业政策)或未做具体评论。所有工人和雇主组织都支持。

第 15 段

政 府

阿根廷：关于具体说明和实践，我们同意劳工局所列举的政策。我们建议在起首部分增加“凡适宜时”。

阿塞拜疆：增加一个新的条款，读作：“促进残疾人以及其他弱势人口群体的就业”。

巴西：目前第 15 段的措词意味着所有构成综合框架的这方面就业政策都必须经过协商。一些国家已经开展了关于社会伙伴参与劳动问题的实践，但是在多样化的领域，例如，教育、基础设施、财政、税收、工业和商业实施协商将会很困难。因此，巴西政府建议在“三方协商”之后增加“凡适宜时”。

保加利亚：支持增加这一段。

布基纳法索：增加以下条款：“建立和扩大渠道，提高非正规经济工人对于政府所采取的与他们相关的措施的认识。”

匈牙利：将“应当促进”替换为“可以促进”。

印度：增加一个条款，读作“促进有效的劳动力市场信息系统以便利供需平衡，进行知情的政策谈话”。

美国：值得注意的是，在所有这些条款中，劳动和就业部只能对(e)款采取行动。我们将欢迎有关来自已经成功减少非正规性的国家、作为最佳实践的劳动政策的进一步措词。

雇 主

合并答复：支持重新措词及增加这一段。

CGECI：希望能够考虑到关于确定非正规经济参与者的问题，因为这将有助于确保可以跟踪参与方和他们的活动，所有这些将使所采取的旨在使经济正规化的各种支持措施具有更高的可见性。

工 人

合并答复：支持增加这一段。

CTM：增加一款，读作“推动可持续发展和绿色就业岗位的措施”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。在印度政府所提出的关于增加劳动力市场信息的意见和葡萄牙政府关于长期失业人员措施的意见的基础上，并考虑到 2014 年国际劳工大会关于就业的第二次周期性讨论的决议和结论也包含了这些要点，劳工局在第 15 段中纳入了两个新的条款(g)和(h)。

第 15(a)段

政 府

阿塞拜疆：增加“中小型企业创业发展”。

保加利亚：关于“结构性转型”应当被理解为与向正规经济转型相关。

印度：在句首增加“回应需求的”。

印度尼西亚：在“政策”之前增加“和包容性增长”。

雇 主

Business NZ：将“解决”一词替换为“缩小或减少”。

工 人

合并答复：关于“结构型转型”应当被理解为与从非正规经济向正规经济转型相关。这与经济的转型相联系，即从以农业生产和低附加值生产为基础的经济转型到更加多样化和工业化、具有较高附加值产品和服务和较高工资部门的经济。应当避免这个词和另外一个完全不同的概念，“结构性调整”之间的混淆。

劳工局评论

劳工局确认工人组织关于“结构性转型”这一概念的理解——与“结构性调整”的概念不相混淆——是正确的。2014 年国际劳工大会周期性讨论的背景文件和讨论的结论中都清楚地解释了这一概念。¹¹ 第 15 段是以这些结论为基础的。其他关于“结构性转型”作为包容性发展战略的组成部分的作用的出版物进一步澄清了这一关切。¹²

第 15(b)段

政 府

澳大利亚：对于税收法律复杂的发达经济体而言，在行政管理上可能会有困难。

保加利亚：支持劳工局提议的文本。

特立尼达和多巴哥：“结构性转型过程”需要在此次讨论时进一步澄清。

工 人

合并答复：强烈支持劳工局的建议文本。

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：在政策领域中增加“农牧业”和“技工”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 15(c)段

政 府

保加利亚：(c)款可与向正规经济转型更加清晰地联系在一起。

美国：删除促进可持续企业的 2007 年决议和结论，因为已经在序言中提到过。

雇 主

MEF：建议在“加以充分宣传的”之后增加“和可预测的”，将“规定”替换为“监管框架”。

工 人

合并答复：可更加简洁，并与向正规经济转型以及前言中有关促进可持续企业的决议和结论的内容更为密切联系在一起。例如，序言第 11 段和这一款应当重新措词为：“对于可持续企业的

¹¹ 国际劳工组织：促进可持续复苏和发展的就业，2014 年，报告六，和关于就业的周期性讨论委员会报告，第 12 号临时记录(修订)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

¹² 例如，见 J. Salazar-Xirinachs、I. Nübler and R. Kozul-Wright(eds)：经济转型——促进增长、就业和发展的产业政策(日内瓦，ILO/UNCTAD，2014 年)。

促成性环境，包括向作为创造就业引擎的微型、小型和中型企业提供支持以及促进创业和设计完善、透明和加以充分宣传的促进向正规经济转型和公平竞争的规定。

UGT(西班牙): 在句末增加“还采取适用于家庭工作情形的措施，在这种情况下，雇主不是一个企业而是个人”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。一个政府和工人强调在序言中已提及 2007 年关于促进可持续性企业的决议和结论，此处可删除。

第 15(d)段

政 府

阿塞拜疆：增加“提高劳动力质量”。

中国：将“技能发展”替换为“职业和技能培训”。

印度：在最后增加“以及有效的差距培训”。

印度尼西亚：在“先前学习”之前增加“国家资格框架和”。

菲律宾：在“学徒制度之前”删除“非正式”。

工 人

CTH：在“教育”之前增加“创新性的”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。为了在语言上保持一致，在“新技术”之前增加了一个介词(英文文本)。

第 15(e)段

政 府

阿塞拜疆：增加“加强对失业和求职者的社会保护”。

保加利亚：增加关于包括最低工资在内的工资政策方面的内容。

工 人

合并答复：增加“例如设计得当的、包含最低工资在内的工资政策”，以便更加清晰，这一款应读作“劳动力市场政策和机制，例如设计得当的工资政策，包括最低工资；与其他政策，包括社会保护相联系；公共就业计划和保障措施；对低收入家庭提供支持，以摆脱贫困、获得自由选择的就业；以及促进就业服务的范围和交付，将其扩大到非正规经济中的人员；和”。

劳工局评论

根据保加利亚政府和工人的意见，劳工局增加了有关包括最低工资在内的工资政策方面的内容，因为这一措词与一致同意的 2014 年国际劳工大会关于就业的第二次周期性讨论的决议和结论以及该结论中所包括的关于“劳动力市场政策和机制”的规定一致。为了更加清晰，对本款结尾部分进行了编辑和重组。

第 15(f)段

政 府

印度：将“青年”替换为“就业”并在“提供”之前增加“和职业培训计划”。

印度尼西亚：在“青年人”之前增加“或创业”，并在“培训”之后增加“企业技能”。

葡萄牙：在结尾处增加“促进从失业或非活动向就业转型的措施，特别是，面向长期失业人员、妇女和其他不利群体的措施”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 15(g)段

劳工局评论

在“长期失业”之后增加“人员”一词，以便更加清晰。

五. 权利和社会保护

第 16 段(起首部分)

政 府

比利时：增加“建立社会保护底线以及将社会保障覆盖面尽快扩大到尽可能大多数人员的战略”。

匈牙利：对于将国家立法中所确保的面向雇主的权利和社会保障无限制地扩大到覆盖所有在非正规经济中活动的人员有强烈的保留意见。

印度尼西亚：在“措施”之前增加“必要”一词。

荷兰：增加“消除与就业和职业相关的所有形式的歧视。”

美国：删除“即：”和之后的(a)、(b)、(c)和(d)款，因为在整个文本中反复提及了工作中基本原则和权利。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 16(a)段

政 府

哥伦比亚：转型应当是逐步地，通过包含不同要素和支持工具的一系列措施，并确保社会保障制度的可持续性。

葡萄牙：承认这些权利可能会被认为是对维持非正规经济的一种鼓励措施。

罗马尼亚：根据有关产业关系的国家法规，在有关源自雇佣关系的权利方面可能会出现一些问题，特别是对于那些从事非典型形式工作或个体工作的人。

雇 主

KEF：在开始处增加“有效承认”，删除“结社自由”之后的内容。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 16(c)段

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：将“有效消除童工劳动”替换为“打击最恶劣形式的童工劳动”。

CTM：建议修改(c)款，改为“有效地消除童工劳动和最恶劣形式的童工劳动并保护青年工人。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 16(d)段

雇 主

KEF：删除(d)款。

工 人

CTH：在结尾处增加“和性别”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 17(a)段

政 府

奥地利：将“解决”一词替换为“制止”。

印度尼西亚：将“立即”一词替换为“适当”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 17(b)段

政 府

奥地利：即使在高度发达经济体，个体工人和自营就业工人也经常不被覆盖，因此对于欠发达经济体这一要求太高。

比利时：这一款澄清了目标，即促进非正规经济中的职业安全和卫生保护，但是通过直接针对所涉及的参与方。

巴西：将职业安全和卫生保护扩大到非正规经济是不可行的，只要后者仍保持其非正规的性质。建议(b)款采取以下措词：“通过正规化的方式，促进和扩大职业安全卫生保护。”

波兰：对于劳工局将这些保护扩大到雇主的建议需予以澄清；在(a)款和(b)款之间可能有重叠。

雇 主

合并答复：支持劳工局的替代性措词。

工 人

合并答复：拟议建议书的现行措词既没有充分强调职业安全与健康，也没有强调有必要与公共劳动监察相联系以支持和确保有效转型。

劳工局评论

在“非正规经济”之前增加了“雇主和工人”，因为这与拟议文书其他部分，特别是第 4 段所采取的方式一致。

第 18 段

政 府

阿根廷、保加利亚：将括号内“生存”一词纳入。

奥地利：在“工人”之前应增加“依附性的”一词。

保加利亚：删除“如其存在”。

芬兰、印度、日本、肯尼亚、墨西哥、菲律宾和葡萄牙：倾向于删除括号内“生存”一词。

匈牙利：增加一款：“成员国应当促进向那些易于遭受非正规就业的人宣传有关工人权利的信息。

荷兰：需要澄清之前的句子中“如其存在”这些词所指的内容。

波兰：澄清“如其存在”。

联合王国：在英国，最低工资不被认为是“生存工资”。在文本中应当作出清晰的区别。

雇 主

合并答复：强烈反对括号内的“生存”一词，因为国际劳工组织公约用的是“最低工资”，而不是“最低生存工资”，这个词是未定义的。

UPS：删除这一款。

工 人

合并答复：强烈支持纳入括号内关于最低生存工资的内容，因为这对于向非正规经济中的工人和家庭提供收入保障以满足其需求的措施提供了关键指导。在宣言中所忆及的费城宣言的第 3(d) 段包含了这一概念，2014 年国际劳工大会关于确定最低工资的一般性调查也包含了这一概念。同时，他们建议删除“如其存在”，因为这一措词会导致国家之间的差别，一些国家将建立最低保护规则并将其扩展到非正规经济，而那些不存在关于此类保护的规则的国家则得以免于这样做。

CATS：最低[生存]工资，应当被替换为“公正和公平的工资”。

FS：在“扩展”之前增加“建议或”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。关于括号内的“生存”一词没有达成共识。若干政府和雇主组织建议删除。工人强烈支持提及最低生存工资，一个政府(阿根廷)也支持。委员会可在 2015 年 6 月进行第二次讨论期间，在可能提交的修正案的基础上重新审议括号内的文字。

另外，考虑到一些答复意见指出缺乏关于“最低生存工资”这一概念的背景信息，劳工局提供了以下评论，1919 年国际劳工组织章程序言呼吁紧急改善劳动条件，特别是通过“规定足够维持生活的工资”。1944 年费城宣言和更近期的 2008 年国际劳工组织关于争

取公平全球化的社会正义宣言忆及了本组织在世界各国推进相关计划的义务，这些计划，除其他外，将实现“所有受雇佣者和需要此种保护的人的最低生存工资”。1970 年确定最低工资公约(第 131 号)没有明确提及最低生存工资的概念，但是要求批约国在确定最低工资水平时考虑到工人和家庭的需求，并考虑到该国的总体工资水平、生活成本、社会保障待遇以及其他社会群体的相对生活标准。

第 131 号公约和与其配套的第 135 号建议书是国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会向第 103 届国际劳工大会(2014 年)提交的一般性调查的对象。专家委员会注意到“生存工资的概念……既指存在最低水平的收入也指一个可接受的生活标准”并描述了在国家层面所启动的一系列促进实行生存工资的举措。¹³

一些政府要求澄清“如其存在”这一措词。劳工局注意到这一措词指的是“最低(生存)工资”；劳工局已经重新组织了句子，以便更加清晰。

第 19 段

政 府

加拿大：删除“特别”一词。

劳工局评论

根据答复意见，文本基本保持不变，出于语言原因在“特别关注”之前增加“成员国应”。

第 20 段

政 府

德国：将“非正规经济中的人员”替换为“非正规经济中的依附性工人”。

印度：在“非正规经济中”之后增加“通过适当整合社会保障措施和与正规金融机构之间建立联系”。

印度尼西亚：在“扩展”之后增加“逐步地”。

黑山：这一规定在某种程度上可能被认为是有条件的。

波兰：可以重新进行讨论。

雇 主

KEF 和 UPS：删除“将社会保险覆盖面扩大到非正规经济中的人员和，”。

¹³ 见国际劳工组织：最低工资制度，对 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)的报告的一般性调查，国际劳工大会第 103 届会议，2014 年，报告 III(第 1B 部分)，第 52-57 段和第 283-285 段。

工 人

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：将“保险”替换为“保护”。

劳工局评论

根据答复意见，文本基本保持不变。出于语言原因，在“逐步扩大到”之前增加“成员国应”。

第 21 段

政 府

南非：将“促成”替换为“促进”。

劳工局评论

根据答复意见，对文本略作调整，出于语言原因在第 21 段开头增加了“成员国应”。

第 22 段

政 府

阿根廷、比利时、保加利亚、挪威和菲律宾：同意劳工局的建议。

奥地利：非常重要的一点是，第五部分应澄清那些有意规避社会、劳动和税收制度的人不得享有社会权利，应避免不守法的情况。

比利时：在“社会和劳动法规”之后增加“同时注意保护相关工人的社会权利”。将这一段移到第四部分(就业政策)。

保加利亚和挪威：最好将其放在第六部分。

布基纳法索：重新措词如下：“成员国应采取适当措施，包括提供适度的鼓励措施、可及的信息渠道，在这方面的认识提高和培训，执行法律和实施处罚，以防止逃避税收、社会和劳动法规”。

塞浦路斯：对于将未申报的工作与非正规经济中其他形式的工作按同样方式处理保持怀疑态度。

芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、意大利和荷兰：替换为：“在逃避税收、社会和劳动法律法规的情况下，考虑到所适用法律框架的具体措施可能更加适合。此类措施可包括：在税收和福利制度中取消抑制措施并提供适度的鼓励措施，改进法律执行和实施处罚措施。”将文本保留在第五部分(权利和社会保护)。

印度：删除“社会和”，在“法律框架”之前增加“国家”。

意大利：将这一段留在第五部分，因为这一问题不仅是欧盟的关切，而且对于其他地区试图建立可持续的再分配制度的很多国家来说，也是他们的关切。

肯尼亚：将从“税收”开始的文本替换为“及违反社会和劳动法规及相关法律”。

菲律宾：将这一段的替代性措词移到第六部分，取代第 30 段。

罗马尼亚：增加有关通过扩大劳动监察部门的权限以及为行使这些权限提供适当工具来加强劳动力监察部门工作的内容。

特立尼达和多巴哥：这一段应删除。

美国：删除这一段。2014 年 6 月对“未申报的工作”这一问题进行了深入的讨论，决定未申报的工作属于第 2(b)段所提及的“不合法活动”。这一段与该理念相矛盾，因此我们建议删除。

雇 主

合并答复：支持劳工局的建议，用其替代欧盟的修正案。

工 人

合并答复：支持将目前括号内的措词替换为劳工局的建议措词，它应当放在第 6 段，以代替第 30 段，而不是放在第五部分。

CGT(法国)和 CGT-RA：删除这一段。

劳工局评论

若干政府及大部分工人和雇主组织支持劳工局所建议的替代性措词。很多欧盟国家政府和其他一些政府建议了替代性措词。一些政府建议删除括号内的这一段。考虑到这些评论意见，对第 22 段进行了重新措词，以便更清晰地反映委员会在第 103 届国际劳工大会(2014 年)上所进行的讨论，其目的是提供一个代表多数意见的文本。劳工局请成员国注意这一事实：这一条的规定对第 7(K)、7(I)和第 30 段进行了补充。

很多答复意见建议将这一段移到第六部分，而几个欧盟国家的政府更愿意将其保留在第五部分。劳工局提请成员国注意这一事实：这一段主要处理有关鼓励措施和守法的问题，最好能将其放在第六部分作为起始段落，因为该部分目前缺少一个起始段落。这一段落被保留在第五部分。委员会可在可能提交的修正案的基础上考虑移动其位置。

六. 鼓励措施，守法和执法

第 23 段

政 府

巴西：认为对第六部分的建议修改与第 103 届国际劳工大会讨论的结果不符，大会讨论时一致同意任何福利或公共鼓励措施必须与企业对其自身和工人正规划的承诺联系在一起。应当注意到，即使是向弱势人口群体转移支付收入的政策，如果将其与某些义务联系在一起，也会更加有效。

保加利亚：建议删除“及遵守法律和法规”，以免误解为降低对法律和法规的遵守。

哥伦比亚：应建议政府应通过促进加入社会保障制度的机制，例如“单一窗口制度”，来促进企业和工人的正规化过程，同时采用单一的加入社会保障制度的形式，从而减少加入社会保障制度的时间和成本。

匈牙利：增加一个新的条款：“促进向那些易于遭受非正规就业的人员传播关于工人权利的信息”。

雇 主

CNES：支持当前的措词，建议删除“遵守法律和法规”。

工 人

合并答复和 BAK：强烈建议删除“和遵守法律法规”。目前的措辞可能被理解为将降低对法律法规的遵守作为减少向正规经济转型障碍的一个途径。这一理解是不可接受的，特别是在与工人权利相关的法律和法规方面。改进对法律法规的遵守应当成为支持转型的过程的一部分。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。关于工人和保加利亚政府的关切，劳工局提请成员国注意这一事实：这一规定是关于减少守法方面的障碍而不是降低守法。

第 24 段

政 府

巴西：建议在“鼓励措施”之后增加“取决于其受益者对法律的遵守”。

保加利亚：正如在有关第 25 段的评论中所指出的，将这一段替换为劳工局所建议的新段落。

中国：将“技能”替换为“职业和技能培训”。

波兰：反对劳工局关于增加文本的建议。

南非：将“企业”一词增补为：“包括在获得企业支持服务方面获得改善”。

瑞典：在“和产权”之前增加“正义和工作的权利”。

雇 主

合并答复：认为当前文本更好。

Business NZ：删除“技能和教育计划”。

CGECI：支持当前措词，建议删除“和产权”。

工 人

合并答复：正如在关于第 25 段的评论意见中所指出的，建议将这一段替换为劳工局所建议的新段落。

劳工局评论

劳工局提醒成员国注意这一事实：雇主和一些政府建议保留现有措词，而若干政府建议将其替换为劳工局所建议的替代性措词如上所述，工人建议将本段替换为劳工局在第四部分“就业政策”中所建议的新段落。根据雇主和工人组织的建议，劳工局将其作为第六部分的第 25 段。

第 25 段(新段落)

政 府

奥地利：支持当前的新段落，但是建议在(b)款中删除：“例如将所得税、增值税和社会保险缴费合并成单一的定期支付体系”。

比利时：但是，应当考虑到这一新增段落是否不能够被纳入拟议建议书更为相关的位置。

保加利亚：支持劳工局增加一个新段落的建议，将其放在第六部分，以替代第 24 段。

德国：在起首部分，“包括”一词应改为“可能包括”，因为并非所有提到的措施都适用于所有国家的情况。

希腊：建议重新撰写如下：“通过降低注册费用或缩短程序周期，在企业准入方面进行改革；支持创业和设计得当、透明和加以充分宣传的规定，以促进正规化和公平竞争”。建议增加两个新的条款：“在关于发展微型和小型企业的举措方面，提高地方和地区主管当局的作用并对其参与进行调控”和“女性和青年创业主流化”。

匈牙利：将“应采取”替换为“应考虑采取”。

肯尼亚：将(a)款从“减少”直到结尾处的内容替换为“注册成本和程序周期”，在“配额”之前增加“特定”一词。这使意思更加清楚、有重点。

荷兰：将措词改为：“成员国应(或者“可”)采取措施”。

挪威：支持关于小型和微型企业的新段落。

波兰：最好将其纳入第 14 段和第 15 段，以避免文本过长。

葡萄牙：将“鼓励措施”一词改为复数形式。在(a)款的最后增加“以及其他任何繁琐手续”。

瑞典：目前的措词将破坏根据收入纳税的原则，使那些收入超过征税起点并必须按实际收入纳税的人面临不公平的竞争劣势。这还将产生违反欧盟附加税指令的风险。这一提议可能会导致更长的会计周期，意味着提高未申报工作的风险，并因此导致非正规经济的增加。

瑞士：我们不支持纳入这一段。第 15(c)段已经提及了微型、小型和中型企业，所建议的措施已经在第 11 段中出现。

雇 主

合并答复：强烈支持劳工局在第 15 段之后增加这一新段落的建议。但是，所建议的新段落应移到第六部分，因为它覆盖了许多与第 23 段和第 24 段所讨论的相同的问题。而且，这一新段落还应当处理有关产权的问题，应再增加一个新的条款，读作“减少获得关于土地、住所和其他财产的法律所有权方面的成本和周期”。

NEF：增加一个新条款，读作“减少对一定规模以下的小企业在劳动法方面的法定要求，例如，对周日和公共假期工作的限制，普通工作时间，加班以及在终止雇佣方面的劳动力市场不灵活性”。

工 人

合并答复：支持劳工局关于增加一个新段落的建议。但是，这一段落更适合放在第六部分，取代第 24 段。

劳工局评论

许多政府及几乎所有工人和雇主组织都支持纳入劳工局所建议的这一新段落。考虑到雇主和工人组织都强调应将其移到第六部分(鼓励措施、守法和执法)，劳工局将新建议的第 25 段文本移到第六部分。但是，如工人所建议的用其取代现有的第六部分第 24 段，这似乎不妥。因此，这两段都被保留在第六部分。

劳工局提请成员国注意这一事实：一些政府和雇主组织建议了关于一些条款的新措词或者建议增加新条款。委员会可在讨论过程中可能提交的修正案的基础上对这些建议进行讨论。

第 26 段

政 府

阿根廷：这一段明确得到了大多数支持，构成了将鼓励措施与对那些不守法者的处罚相结合的一体化战略的重要组成部分。

奥地利、保加利亚和荷兰：支持括号内的文本。

巴西：建议如下的一个新段落：“规定与向正规经济转型联系在一起的措施和适当鼓励措施”。按照这一方式，第 103 届国际劳工大会上所达成的关于将鼓励措施与正规化联系在一起的共识将得以尊重。

印度：删除“或对现有机制进行审查”。

肯尼亚和瑞士：删除括号内的文本。

雇 主

CNI：雇主不认为括号内的建议会对巴西产生任何影响。

工 人

合并答复：强烈支持纳入括号内的文本。

CGT-RA：建议另外增加一个段落，读作“通过适当的措施，例如提供适当的鼓励措施、执行法律和实施惩罚，从而防止逃避税收和缴费、社会和劳动法规和其他法律。”

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变，包含括号中的文本。委员会可在可能提交的修正案的基础上重新讨论括号中的问题。

第 27 段

政 府

奥地利：没有替代性措词建议，但其关切是目前的奥地利法律没有考虑对自营就业人员进行劳动监察。

保加利亚：在开始处增加“根据关于劳动监察的公约……”。

德国：将“所有工人和工作场所”替换为“所有依附性的工人和所有此类依附性工人被雇佣的工作场所”。

希腊：原则上同意这条规定，但是对其适用性持保留意见。各类行政管理机制只能在国家法律规定的条件下履行其监察职责，而那些法律上受到准入保护的场所经常提供非正规就业。

匈牙利：重要的是澄清可以进行劳动监察的领域，考虑到根据我们的国家立法，主管部门仅在有组织的工作场所履行这一任务。

毛里求斯：将劳动监察扩展到覆盖非正规经济将难以实施，因为这取决于劳动监察制度是否具备充足的人力资源。

罗马尼亚：增加相关内容，指出有必要明确规定由哪个部门负责确定那些全部或部分非正规但是被伪装成正规的工作，以实施处罚并要求采取相关措施。

多哥：在开始处增加：“根据劳动监察公约”。

工 人

合并答复：在开始处增加“根据关于劳动监察的公约”。

CNTS、CNTS/FC、CSA、UDTS 和 UNSAS：在“指导”之后增加“和充分的资源”。

SEWA：在“适当的监察制度”之后增加“三方的”。

UGT(西班牙)：在“到所有工人和工作场所”之后增加“，包括家庭工人和他们所从事工作的家庭”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 29 段

政 府

印度：将“申诉及上诉程序”替换为“综合申诉复议机制”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 30 段

政 府

阿根廷、奥地利、意大利、荷兰和菲律宾：我们同意劳工局所建议的修改。

比利时：在“预防性”和“矫正性措施”之间增加“劝阻性”，在这一段的结尾增加“同时确保对相关工人社会权利的保护”。

保加利亚：删除这一段，将其替换为第 22 段的新文本。

布基纳法索：我们建议保留最初的措词。

加拿大：将“适当”改为“合适”。

法国：将“特别是那些规避非正规经济以逃避税收和社会法律”替换为“包括那些有意逃避遵守社会和税收相关法规”。

希腊：建议在句子结尾处的“法律”之前增加“和劳动”。

印度：将句子结尾处从“并确保行政、民事或刑事处罚……”替换为“根据国家法律框架”。

印度尼西亚：打开括号，保留现有措词。

黑山：需要注意教育性活动并为实施法律提供指导方针。

纳米比亚：删除句子结尾处“得以严格执行”之后的内容。

波兰：保留括号内的措词。

塞内加尔：结合第 22 段来考虑纳入此段的必要性。

南非：保留现有括号内的文本，不同意所提议的文本。使用“逃避”代替“规避”。

特立尼达和多巴哥：措词应更加积极。

美国：删除括号内的文本。如能列出预防性和适当的矫正性措施则会有帮助。

雇 主

合并答复：支持劳工局建议的替代性措词。

工 人

合并答复：应删除这一段，替换为第 22 段的新文本。

UGT(葡萄牙)：支持现有措词，建议增加有关劳动法和集体谈判内容。

劳工局评论

许多政府支持目前第 30 段的措词。若干政府和雇主组织不支持目前的措词。一些政府建议删除括号中文本。一些工人组织建议将这一段替换为新的第 22 段。考虑到括号中的文本已经在第 7(1)段和第 22 段作为指导原则之一加以强调，劳工局删除了括号中的文本。

七. 结社自由，社会对话及雇主和工人组织的作用**第 31 段****政 府**

保加利亚：建议这一段到“集体谈判”为止，并在“享有”之后增加“权利”。

黑山：如果不存在正规化工作，这一原则就不可能实施。这可能会减少公司/工人进入正规经济的动力，对于正规经济中的雇主/工人组织的成员是不公平的。

塞内加尔：将“享有结社自由”替换为“享有结社自由的权利”。

瑞士：将“保证”替换为“提供”。

雇 主

Business NZ：政府若要保证“非正规经济中的人员享有结社自由”，则必须对于此类组织有某种承认，这可能会被视为政府对非正规经济的支持。

KEF：在“结社自由”之后删除“集体谈判权利”。

工 人

合并答复：结社自由和集体谈判不仅包括建立组织及遵照相关组织的规定，加入他们自己选择的组织、联盟和联合会的权利，还包括国际劳工组织第 87 号和第 98 号公约以及相关国际劳工组织监督机制的广泛裁定中所包含的其他权利。因此，建议这一段应到“集体谈判”为止，并在“享有”之后增加“权利”。因此，这一段应读作“成员国应保证非正规经济中的人员享有结社自由和集体谈判的权利”。

CGT-RA：在“享有”之后增加“权利”。

SEWA：在“非正规经济”之后增加“包括自营就业人员”，并在本段结尾处增加“适当的对等方，包括地方政府”。

劳工局评论

劳工局忆及，在国际劳工组织文书中，第 189 号公约(第 3(3)条)和第 201 号建议书(第 2 段)将“结社自由”一词与“享有”一词搭配使用，而第 87 号公约和全球就业契约(第 14(1)(ii)段)提及“结社自由”。国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言及其后续措施(第 2 段)提及“作为这些公约之主题的基本权利的各项原则，它们是：结社自由”，国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言的序言提及“基本权利，他们是：结社自由”。根据上述情况，文本保持不变。

第 32 段

政 府

美国：删除句尾的“从非正规向正规经济转型”。无论在转型过程的任何阶段，成员国都应该营造促成性环境。

雇 主

KEF：删除“雇主和工人行使组织和集体谈判权和”，因为在现实存在各种各样的雇佣类型，仅提及“雇主和工人”与现实情况不符。

劳工局评论

根据答复意见，文本基本保持不变。仅出于语言原因将英文文本的“谈判(bargain)”一词替换为“谈判(bargaining)”，并将其移至“集体”之前。

第 33 段

雇 主

UPS：删除这一段。

劳工局评论

根据答复意见，文本基本保持不变。仅出于语言原因将英文文本的“扩展(extension)”一词替换为“扩展(extending)”。

第 34 段

政 府

阿根廷、奥地利、布基纳法索、芬兰、法国、加纳、匈牙利、危地马拉、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚和瑞士：同意劳工局的建议。

巴西：与第 6 段、38 段和 39 段的评论相同。

匈牙利：劳工局所建议的文本清晰地描述了雇主和雇员组织在制定和实施与非正规经济相关的计划和政策中的作用。

印度：在句尾删除“工人和雇主组织”之后的部分。

墨西哥：删除“这些组织的成员中”并在“代表”之前增加“根据国家实践，这可能包括”。

黑山：有组织的、各种规模的正规企业实体是任何国家经济和企业环境的引擎，其他任何行动方都不可能更多地了解企业世界中阻止工人和公司进入正规程序的挑战。

罗马尼亚：以便在关于与向正规经济转型直接相关的措施的协商中及实施这些措施的方面借鉴非正规经济中的工人/经济与单位的实践经验。

塞内加尔：删除“根据国家实践”。

南非：已建立的代表性雇主和工人组织因为不属于同一联盟而不积极地帮助非正规经济中的工人和经济单位，这构成了一个挑战。必须鼓励建立非正规经济参与者的代表性机构并提供支持。

瑞典：可增加“以培育社会对话”，强化这一文本。

雇 主

合并答复：支持劳工局的建议。

CNI：在劳工局所提议的替代性措词中，删除“最具代表性的雇主和工人组织的积极参与”之后的文本。

MEF：删除“非正规经济中的工人和经济单位的组织”之前的“有代表性的”一词，因为没有法律或实践上的文书来决定非正规经济中组织的代表性。

UPS：保留目前的措词，删除“这些组织的成员当中……非正规经济中的工人和经济单位”。

工 人

合并答复：支持现有措辞。在 2013 年三方专家会议和 2014 年国际劳工大会讨论中对目前的文本进行了辩论，与雇主组达成了一致。尽管可以理解有关与其他标准中的措词保持一致的愿望，但视标准制定程序所涉及的问题的特点和现实，可采取不同措词。

劳工局评论

很多政府和雇主支持劳工局基于其他国际劳工组织文书而建议的替代性文本，但工人更愿意保留第一次讨论时一致同意的文本。一些答复意见建议增加或删除某些措词。劳工局提请成员国注意答复意见中所提出的不同问题和表达的关切：有必要进行基础广泛的、包容性的协商，其中包括那些处于非正规经济前沿的人的参与；已建立的雇主和工人组织不采取积极方式纳入或帮助非正规经济中的工人或经济单位的情况；以及最具代表性的雇主和工人组织在参与三方机制方面的既定权利和实践。根据答复意见，为了便于就这一重要问题达成共识，从而调和这些不同的关切，文本保持不变，仅将“成员”一词移到“包

括其正规化，”之后。委员会可在第二次讨论时可能提交的修正案的基础上重新审议这一问题。本评论意见也适用于第 6 段、38 段和 39 段。

第 35 段

政 府

保加利亚：这一段更应建议成员国政府应支持加强有代表性的工人和雇主组织的能力。

加纳：删除“成员国”和“雇主”两者之间的“与”，将“有代表性的雇主和工人组织……向正规化转型”替换为“就此”。

雇 主

MEF：删除“那些非正规经济中的人员的代表性组织”中的“代表性”。

工 人

合并答复：这一段更应建议成员国政府应支持加强有代表性的工人和雇主组织的能力。似乎没有必要提及国际劳工组织对能力建议的支持，因为这种支持取决于技术合作规定，并且，正如劳工局指出的，是面向所有三方成员提供的。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

八. 数字采集和监测

第 36 段

政 府

阿根廷：我们同意有必要提及国际劳工统计学家大会通过的最新决议和指导方针，同意国际劳工局所建议的措词。

奥地利、保加利亚：支持劳工局关于纳入统计方面内容的建议。

布基纳法索：我们建议提及国际劳工统计学家大会通过的所有必要文书，以及国际劳工组织提供的指导方针和帮助，以便在关于非正规经济统计数据的可比性方面保持一致。

希腊：当国家统计主管当局资源有限时，成员国在履行其采集关于非正规经济的数据的义务方面面临困难。

匈牙利：不支持关于给成员国规定过于严格的义务的想法，因为在数据采集过程中必须考虑到国家统计体系的能力。

印尼：在“雇主”之前增加“最具代表性的”。

韩国：增加一个新的条款，读作：“(c)在数据采集和监控过程中，雇主和工人组织应通过相互协商，努力采取一个公正和客观的方法”。考虑到在关于非正规经济的数据采集和监测方面的困难，可能有必要增加一个条款。

毛里求斯：注意到目前的调查数据中不包括非正规就业的统计。必须对劳动力模块中有关劳动力的问题进行审查并补充更多问题，以确定非正规就业。

荷兰：在应收集何种数据方面应具有最大灵活性，同时还取决于国家统计体系的能力。

葡萄牙：这一段应当根据国家统计体系能力和框架，尽可能以最大灵活性来理解和措词。

罗马尼亚：因为有代表性的组织没有产生数据的义务，实际实施可能会有问题。

雇 主

ACCI：应当包括关于企业分布和部门性质的数据的采集。

CGECI：这一段的措词仅包括了与就业相关的数据，这不足以实现非正规经济更加正规化。

MEF：在起首部分“经协商”之后增加“最具代表性的”。

工 人

合并答复：支持劳工局所建议的替代性措词。

CTM：增加一个条款，读作“在成员国建立一个观察站，跟踪与从非正规经济转型相关的行动”。

劳工局评论

若干政府表达了它们的关切，表示有必要视国家统计体系的能力在将要采集的数据方面保持必要的灵活性。劳工局提请成员国注意：第 36(a)段开头“若可能并视情况”的措词回应了这一关切。在 2015 年报告五(1)的劳工局评论中，劳工局曾建议增加一个新的条款，向成员国就制定或修订相关概念、定义和方法提供指导，其中提及了 2003 年召开的第 17 届国际劳工统计学家大会。一些政府以及雇主和工人组织都支持这一建议。因此，劳工局按照在报告五(1)中提出的建议纳入了新的第 37 段。

第 36(a)段

政 府

奥地利：对于通过家庭调查采集关于非正规经济的补充信息的可能性持有一定的怀疑。但是，支持有关采集补充信息的想法，可通过估测模型来进行。

比利时：重要的是，在拟议建议书中保留与非正规经济规模和构成相关、按性别分类的统计数据。

中国：在“规模和构成”之前增加“比例”。

伊朗：在“考虑到”之前增加“并将这一信息纳入劳动力市场信息系统”。

菲律宾：增加有关最新决议和指导方针的内容。

南非：支持所建议的内容，这些内容应被纳入。

雇 主

合并答复：应扩充(a)款，以包含非正规经济数据，而不是仅涵盖与非正规就业相关的数据。因此，在“公布统计数据”和“社会——经济特征”之后应分别增加：“关于非正规经济的规模和构成，包括经济单位的数量和类型、工人数量、非正规活动的估测收入”和“以及非正规拥有的土地、住所和其他财产的数量和市场价值”。

工 人

UGT(西班牙)：在“年龄”之后增加“国籍”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。劳工局提请成员国注意雇主组织的建议：包含非正规经济数据，而不是仅涵盖与非正规就业相关的数据。委员会可在讨论过程中可能提交的修正案的基础上对这一问题进行讨论。

第 36(b)段

政 府

印度：将“监测”替换为“评价”。

雇 主

合并答复：劳工局在报告五(1)中所建议的替代性措词可以接受，但是在“关于……的指标”之后的“非正规经济”一词应当被替换为“非正规就业”。

工 人

CTH：建议在“正规化”之前增加“技术”一词。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

九. 实施与后续行动

第 38 段

政 府

阿根廷、奥地利、保加利亚、布基纳法索、芬兰、加纳、菲律宾、罗马尼亚和瑞士：同意劳工局建议。

巴西：与对第 6 段、第 34 段和第 39 段的评论相同。

印度：删除“雇主和工人组织”之后的内容。

伊拉克：删除“根据国家实践”，因为这在第二部分(指导原则)中已经作为一个原则提出。

墨西哥：与对第 34 段的评论相同。

荷兰：不支持过多的报告义务，同时考虑到这一拟议建议书是一个非约束性文书。

雇 主

合并答复：支持劳工局的建议。

CNI：对文本进行修改，读作：“成员国应实施本建议书的规定，经与最具代表性的雇主和工人组织协商，通过以下一种或几种方式，视情况：”。

UPS：保留现有措词，删除“这些组织的成员中……非正规经济中的工人和经济单位”。

工 人

合并答复：强烈支持劳工局关于第 38 段的建议，“，视情况，”一词可以被移到起首部分的结尾处。同时，增加一个新的条款：“部门战略，特别关注那些非正规经济中盛行的部门”。

CASC、CNTD 和 CNUS：删除起首部分的“视情况”。

CGT-RA：在起首部分，将“经协商”替换为“通过三方机制”。

CNTS/FC：将“协商”替换为“通过三方机制”，与在起首部分仅提及协商相比，这规定了一个更清晰的结构。

CTM：在起首部分，在“建议书”之后，将“视情况”替换为“总是”。

劳工局评论

劳工局请成员国参照其在第 34 段的评论。根据答复意见，文本保持不变。委员会可在讨论中可能提交的修正案的基础上，并根据现有国际劳工组织文书的措词再次讨论这一问题。

第 38(b)段

政 府

奥地利：应铭记政府不能强制集体协议和集体谈判，它们只能提供相关的法律框架。

工 人

CTH：在最后增加“及国际劳工组织监督机构的建议”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 38(c)段

政 府

保加利亚：将其替换为“国家和工作场所政策和行动计划”。

工 人

合并答复：将其替换为“国家和工作场所政策和行动计划”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 38(f)段

政 府

保加利亚：删除这一段。

工 人

合并答复：删除，因为所寻求的在措施方面的灵活性已经由起首部分修改后的文本所涵盖。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。

第 39 段

政 府

阿根廷、布基纳法索、芬兰、加纳、肯尼亚、菲律宾、罗马尼亚和瑞士：同意劳工局的建议。

巴西：与对第 6 段、第 34 段和第 38 段的评论相同。

墨西哥：与对第 34 段和第 38 段的评论相同。

塞内加尔：将“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的代表”替换为“非正规经济中的工人和经济单位的代表性组织的代表”。

南非：不接受这一文本，应当将其作为监测和评估的一部分。

雇 主

合并答复：支持劳工局建议的替代性措词。

CNI：这一段应当被修改成“成员国应在经常性基础上，视情况，对促进向正规经济转型的政策和措施的有效性进行审查，经与最具代表性的雇主和工人组织协商”。

工 人

合并答复：出于在第 6 段和第 38 段的评论中同样的原因，支持目前的关于与最具代表性组织协商的文本。

CGT-RA：在“向正规经济转型”之后增加“通过三方机制”。

CTM：修改如下：“成员国应在经常性基础上审查……的有效性”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变，仅做语言上的修改，将“进行在经常性基础上的审查”改为“在经常性的基础上进行审查”，以便更加清楚。劳工局提请成员国注意其对第 6 段、第 34 段、第 38 段和第 39 段的评论。委员会可在讨论过程中所能提交的修正案的基础上并考虑与现有国际劳工组织文书的一致而再次讨论这一问题。

第 40 段

政 府

印度：删除“及联合国”。

印度尼西亚：在句尾增加“根据国家情况”。

劳工局评论

根据答复意见，文本保持不变。仅出于语言原因将“成员国”移到“应考虑到”之前。

附 件

政 府

比利时、保加利亚、布基纳法索、希腊、意大利和肯尼亚：支持劳工局所建议的替代性格式。

菲律宾：增加 1.《残疾人权利公约》，2.《消除对妇女一切形式歧视公约》，3.《儿童权利公约》。

雇 主

合并答复：雇主组在第一次讨论时强烈感到附件所提供的与促进从非正规经济向正规经济转型相关的国际劳工组织和联合国文书清单是不必要的，而若干政府也有同样感受。但是，劳工局在 2015 年报告五(1)所建议的文本中指出这些是可以“特别考虑到”的文书，这回应了雇主的关切，我们认为这一措词可以接受。

工 人

合并答复：支持劳工局的建议，在附件中按主题列出国际劳工标准。

CGT-RA、CTC 和 UNT：应增加 1997 年私营就业机构公约(第 181 号)。

劳工局评论

对包含国际文书清单的附件的题目进行了简化，使其符合国际劳工组织在这方面的惯例(例如，见第 197 号建议书的附件)。根据这一惯例，在建议书的文本中可以提及成员国应关注所述建议书。在这种情况下，拟议建议书第 40 段规定，“成员国应考虑到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所提供的指导”。

对附件中文书清单的结构也进行了审查，以便清楚地区分国际劳工组织文书和联合国文书。而且，附件目前的结构反映了本组织通常对基本公约、治理公约和其他国际劳工组织文书所做的区别，按主题排列了这些文书。