

## 关于从非正规经济向正规经济转型建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 2015 年 6 月 1 日在日内瓦举行其第 104 届会议，并

认识到非正规经济的高发率在各个方面对于工人权利，包括工作中基本原则和权利，以及对于社会保护、体面工作条件、包容性发展和法治都是一个重大的挑战；并且对于可持续企业的发展，公共收入，政府的行动范围，特别是有关经济、社会和环境政策的行动范围，机制的健全性以及国内和国际市场上的公平竞争都有消极影响，并

承认大多数人进入非正规经济，并非出于自愿选择而是由于正规经济中缺乏机会及自身没有其他的谋生手段，并

忆及体面劳动赤字——剥夺工作中的权利，缺乏足够的优质就业机会，社会保护不足以及缺乏社会对话——在非正规经济中最为明显，并

承认非正规化有多重原因，包括治理和结构性问题，并且在社会对话背景下，公共政策能够加快向正规经济转型的进程，并

忆及 1944 年《费城宣言》、1948 年《世界人权宣言》、国际劳工组织 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》以及国际劳工组织 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》，并

重申附件中所列出的国际劳工组织八个基本公约，其他相关国际劳工标准和联合国相关文书，并

忆及国际劳工大会第 90 届会议(2002 年)所通过的关于体面劳动和非正规经济的决议和若干结论，以及附件中所列出的其他相关决议和结论，并

确认从非正规经济向正规经济转型对于实现包容性发展和人人享有体面劳动是必不可少的，并

---

认识到成员国有必要采取紧急和适当措施，扶持工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型，同时在转型过程中维持和改善现有生活，并

认识到雇主组织和工人组织在促进从非正规经济向正规经济转型中发挥着重要和积极作用，并

决定就有关非正规经济向正规经济转型——本届大会的第五项议程项目——采纳若干提议，并

决定这些提议应采取建议书的形式；

于 2015 年 6 月 日通过了以下建议书，引用时可称之为 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书。

## I. 目标和范围

1. 本建议书向成员国提供指导，以

- (a) 促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确保收入保障、生计和创业机会；
- (b) 促进在正规经济中创造、保留和保持体面工作岗位以及宏观经济、就业和社会保护政策与其他社会政策之间的一致性；
- (c) 防止正规经济工作岗位的非正规化。

2. 对本建议书而言，“非正规经济”一词：

- (a) 是指——在法律或实践中——未被正规安排所覆盖或覆盖不足的工人和经济单位的所有经济活动；
- (b) 不包括非法活动，特别是提供法律所禁止的服务或生产、销售、拥有或使用法律所禁止的物品，包括，如相关国际条约所规定的，非法生产和贩运毒品、非法制造和贩运武器、人口贩运和洗钱。

3. 对本建议书而言，非正规经济中的“非正规经济单位”包括：

- (a) 雇佣雇工的单位；
- (b) 从事个体经营的人员独自拥有或在作贡献的家庭成员帮助下拥有的单位；
- (c) 合作社和社会互助经济单位。

4. 本建议书适用于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，特别是：

- 
- (a) 在非正规经济中拥有和经营经济单位者，包括：
    - (i) 个体经营工人；
    - (ii) 雇主；
    - (iii) 合作社及社会互助经济单位的成员。
  - (b) 作贡献的家政工人，无论其是否在正规经济或非正规经济中的经济单位工作；
  - (c) 在正规企业中或为正规企业、或者在非正规经济中的经济单位中或为非正规经济中的经济单位从事非正规工作的雇员，包括但不限于在分包业和供应链中的雇员，或者受雇于家庭的领薪家政工人；
  - (d) 雇佣关系不受承认或监管的工人。

5. 非正规工作可存在于公共和私人场所的所有经济部门之中。

6. 为实施以上第 2 款至第 5 款的规定，考虑到不同成员国非正规经济的多样性，主管当局应确定本建议书中所描述的非正规经济的性质和程度及其与正规经济的关系。这样做时，主管当局应运用三方机制，使最具代表性的雇主组织和工人组织充分参与，这些组织的成员中，根据国家实践，应包括非正规经济中的工人和经济单位会员制代表组织的代表。

## II. 指导原则

7. 在设计有关促进非正规经济向正规经济转型的一致和一体化战略时，成员国应考虑到以下方面：

- (a) 非正规经济中的工人和经济单位的特点、状况和需求的多样性以及有针对性地应对这种多样性的必要性；
- (b) 从非正规经济向正规经济转型的具体国情、法规、政策、时间和优先事项；
- (c) 可采用多种不同战略促进向正规经济转型这一事实；
- (d) 在促进向正规经济转型时，有必要在广泛的政策领域之间保持一致和协调；
- (e) 有效促进和保护所有活跃在非正规经济中人员的人权；
- (f) 通过法律和实践中对工作中基本原则和权利的尊重实现人人享有体面劳动；
- (g) 在特定政策领域提供指导的最新国际劳工标准(见附件)；
- (h) 促进性别平等和非歧视；

- 
- (i) 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人群，包括但不限于妇女、青年人、移民、老年人、土著和部落居民、感染艾滋病毒或艾滋病的人、残疾人、家政工人和自给农民；
  - (j) 在向正规化转型过程中，维持和扩展非正规经济中工人和经济单位的创业潜力、创造力、活力、技能和创新能力；
  - (k) 有必要采取一种将鼓励措施与守法措施相结合的平衡方式；
  - (l) 有必要预防和制裁那些以避税和逃避适用社会和劳动法律法规为目的而蓄意规避或退出正规经济的行为。

### III. 法律和政策框架

8. 成员国应在国家背景下对非正规化的因素、特点、原因和状况进行适当的评估和诊断，以便为制定和实施旨在促进向正规经济转型的法律法规、政策和其他措施提供参考。

9. 成员国应采纳、审查和执行国家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的适当覆盖和保护。

10. 成员国应确保国家发展战略或计划或减贫战略和预算中包含一个促进向正规经济转型的综合政策框架，凡适宜时，考虑到各级政府的作用。

11. 该综合政策框架应包括：

- (a) 促进可持续发展、减贫和包容性增长战略和在正规经济中创造体面就业岗位；
- (b) 建立一个适当的立法和监管框架；
- (c) 促进一个有利的商业和投资环境；
- (d) 尊重、促进和实现工作中基本原则和权利；
- (e) 组织和代表雇主和工人，以促进社会对话；
- (f) 促进平等和消除工作场所各种形式的歧视和暴力，包括基于性别的暴力；
- (g) 促进创业、微型、小型和中型企业以及其他形式的企业模式和经济单位，例如合作社和其他社会互助经济单位；
- (h) 获得教育、终身学习和技能发展；
- (i) 获得金融服务，包括通过一个促进包容性金融部门的监管框架；

- 
- (j) 获得企业服务；
  - (k) 市场准入；
  - (l) 获得基础设施和技术；
  - (m) 促进部门政策；
  - (n) 建立社会保护底线(如其不存在)和扩大社会保障覆盖面；
  - (o) 促进当地城乡发展战略，包括为了维持生计而按规定获准使用公共场地和获得自然资源；
  - (p) 有效的职业安全卫生政策；
  - (q) 有效率和有效果的劳动监察；
  - (r) 收入保障，包括设计得当的最低工资政策；
  - (s) 有效的司法救助；
  - (t) 国际合作机制。

12. 在制定和实施综合政策框架时，成员国应根据国情，确保各级政府之间的协调及确保相关机构和主管当局之间的合作，例如税务主管当局、社会保障机构、劳动监察部门、海关主管当局、移民机构和就业服务机构等部门。

13. 成员国应认识到在向正规经济转型过程中，通过向这种工人或经济单位提供手段以获得对其现有财产的承认以及通过提供手段以使产权和土地使用正规化，来维护工人和经济单位的收入保障机会的重要性。

#### IV. 就业政策

14. 为寻求在正规经济中创造优质就业岗位这一目标，成员国应根据 1964 年就业政策公约(第 122 号)来制定和实施一项国家就业政策，使充分、体面、生产性和自由选择的就业成为国家发展和增长战略或计划的一个核心目标。

15. 成员国应在三方协商的基础上，促进实施一个综合就业政策框架，可包括以下内容：

- (a) 有利于就业的宏观经济政策，这些政策支持总需求、生产性投资和结构性转型，促进可持续企业，支持企业信心并解决不平等问题；

- 
- (b) 贸易、产业、税收、部门和基础设施政策，这些政策促进就业，提高生产率和推进结构性转型过程；
  - (c) 促进可持续企业，特别是营造一个有利环境条件的企业政策，考虑到国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)关于促进可持续企业的决议和结论，包括对微型、小型和中型企业和创业的支持及旨在促进正规化和公平竞争的设计完善、透明公开的法规；
  - (d) 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)、社会保护计划(包括现金转移支付)、公共就业计划和保障措施以及将就业服务的范围和交付扩大到非正规经济中的人员，以帮助低收入家庭摆脱贫困，获得自由选择的就业；
  - (e) 劳务移民政策，这些政策考虑到劳动力市场需要和促进体面劳动及移民工人的权利；
  - (f) 教育和技能发展政策，这些政策支持终身学习，回应不断变化的劳动力市场和新技术的要求，认可岗前学习，例如通过非正式学徒制度进行的学习，从而拓宽正规就业选择渠道；
  - (g) 旨在推进青年人从校门向厂门过渡的综合启动措施，特别是面向弱势群体的措施，例如提供培训和持续生产性就业的青年保障计划；
  - (h) 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，妇女和其他弱势群体的措施；
  - (i) 相关、便捷和最新的劳动力市场信息系统。

## V. 权利和社会保护

16. 成员国应采取措施，使那些处于非正规经济中的人员实现体面劳动并尊重、促进和实现其工作中基本原则和权利，即：

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

---

17. 成员国应：

- (a) 立即采取措施解决不安全和不健康工作条件问题，这通常构成非正规经济中工作的特点；
- (b) 促进并扩大对非正规经济中雇主和工人的职业安全卫生保护。

18. 通过向正规经济转型，成员国应，在法律和实践上，将社会保障、生育保护、体面工作条件和最低工资逐步扩大到非正规经济中的所有工人。最低工资顾及到工人的需求并考虑到其他因素，包括但不限于他们国家的生活成本和总的工资水平。

19. 当在其社会保障制度中建立和维持国家社会保护底线及促进向正规经济转型时，成员国应特别关注非正规经济中的人员及其家庭的需求和状况。

20. 在向正规经济转型过程中，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，在必要时，考虑到他们的缴费能力，调整行政程序、待遇和缴费。

21. 成员国应鼓励提供负担得起的优质儿童保育或其他护理服务并使其可获得，从而促进创业和就业机会方面的性别平等，促成从非正规经济向正规经济转型。

## VI. 鼓励措施、守法和执法

22. 成员国应采取适当措施，包括通过预防措施、执行法律和有效处罚等综合措施，以解决避税和规避社会缴费及劳动法规的问题。任何鼓励措施应与促进从非正规经济向正规经济的有效及时转型挂钩。

23. 凡适宜时，成员国应减少向正规经济转型的障碍并且采取措施推进反腐工作和良治。

24. 成员国应鼓励向正规经济有效转型，并推广其带来的好处，包括更容易获得企业服务、融资、基础设施、市场、技术、教育和技能计划及产权。

25. 关于小型和微型经济单位的正规化，成员国应：

- (a) 通过降低注册费用或缩短程序周期，以及例如通过信息与通信技术改进服务，进行企业准入改革；
- (b) 通过简化税费评估和支付体系，降低守法成本；

- 
- (c) 通过调整采购程序和规模，提供有关参与公共招标的服务和咨询以及为这些经济单位预留配额等方式，推动其依照包括劳动法律在内的国家法律，参与公共采购；
  - (d) 改进有关针对这些经济单位规模和需求的包容性金融服务，例如信贷和股权、支付和保险服务、储蓄及担保计划；
  - (e) 改进创业培训、技能开发和针对性的企业发展服务；
  - (f) 扩大社会保障覆盖面。

26. 成员国应建立适当的机制或对现有机制进行审查，以确保遵守国家法律法规，包括但不仅限于确保雇佣关系得到承认和执行，从而促进向正规经济转型。

27. 成员国应建立适度 and 适当的监察机制，将劳动监察的范围扩大到非正规经济中的工作场所，以保护工人，并且为执行机构提供指导，包括就如何解决非正规经济中的工作条件问题提供指导。

28. 成员国应采取措施，保证有效地提供信息、有关遵守相关法律法规的援助以及对相关行动方有效地开展能力建设。

29. 成员国应建立高效便捷的申诉及上诉程序。

30. 成员国应采取预防措施和适当的矫正措施，推动向正规经济转型，并确保由国家法律所规定的针对不守法行为的行政、民事或刑事处罚是适度的，并予以严格执行。

## VII. 结社自由、社会对话及雇主组织和工人组织的作用

31. 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权利，包括建立和，依照相关组织的规章制度，加入他们自己选择的组织、联合会和总联合会的权利。

32. 成员国应为雇主组织和工人组织行使组织和集体谈判权利以及在向正规经济转型过程中参与社会对话营造一个有利的环境。

33. 凡适宜时，雇主组织和工人组织应考虑将其会员发展和服务范围扩大到非正规经济中的工人和经济单位。

34. 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，成员国应与最具代表性的雇主组织和工人组织进行协商并推动其积极参与。根据



---

国家实践，这些组织的成员中应包括非正规经济中工人和经济单位的会员制代表组织的代表。

35. 为了促进向正规经济转型，成员国与雇主组织和工人组织可寻求国际劳工局的援助，以加强有代表性的雇主组织和工人组织及非正规经济中人员的代表组织(如其存在)，从而帮助非正规经济中的工人和经济单位。

## VIII. 数据采集和监测

36. 经与雇主组织和工人组织协商后，成员国应定期：

- (a) 在可能的情况下并视情况，采集、分析和公布按性别、年龄、工作场所和其他特定社会——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，包括非正规经济单位的数量，雇佣工人的人数及其所在的经济部门；并
- (b) 监测和评估向正规化转型的进展。

37. 在制定或修订有关产生非正规经济的数据、统计和指标时所使用的概念、定义和方法时，成员国应考虑到国际劳工组织所提供的相关指导意见，特别是并视情况，考虑到由 2003 年第 17 届国际劳工统计学家大会通过的、关于非正规就业统计定义的指导方针。

## IX. 实施

38. 经与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后——这些组织的成员中，根据国家实践，应包括非正规经济中工人和经济单位的会员制代表组织的代表，成员国应酌情采取以下一种或几种方式实施本建议书的规定：

- (a) 国家法律法规；
- (b) 集体协议；
- (c) 政策和计划；
- (d) 政府部门和其他利益攸关方之间的有效协调；
- (e) 机构能力建设和资源调动；
- (f) 其他符合国家法律和实际的措施。

39. 经与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后——这些组织的成员中，根据国家实践，应包括非正规经济中工人和经济单位的会员制代表组织的代表，成员国应酌情定期审查有关促进向正规化转型的各项政策和措施的有效性。

---

40. 在建立、制定、实施和定期审查有关促进向正规化转型的措施时，成员国应考虑到附件中所列出的国际劳工组织和联合国有关非正规经济文书所提供的指导意见。

41. 本建议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人员的保护。

42. 国际劳工局理事会可对附件进行修订。任何修订的附件，一经理事会批准，就须取代之前的附件并须送达国际劳工组织成员国。

---

## 附 件

### 国际劳工组织和联合国与促进 从非正规经济向正规经济转型相关的文书

#### 国际劳工组织文书

##### 基本公约

- 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)和 1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书
- 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)

##### 治理公约

- 1947 年劳动监察公约(第 81 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)
- 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)

##### 其他文书

##### 结社自由、集体谈判和产业关系

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

##### 机会和待遇平等

- 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)

##### 就业政策与促进

- 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)

- 
- 1997年私营就业机构公约(第181号)
  - 1998年在中小企业创造就业条件建议书(第189号)
  - 2002年促进合作社建议书(第193号)
  - 2006年关于雇佣关系的建议书(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

- 1949年公共合同劳动条款公约(第94号)和建议书(第84号)
- 1970年确定最低工资公约(第131号)和建议书(第135号)

#### 职业安全卫生

- 1981年职业安全与卫生公约(第155号)
- 2001年农业中的安全与卫生公约(第184号)和建议书(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(修订本)(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年艾滋病毒与艾滋病建议书(第200号)

#### 土著和部落居民

- 1989年土著和部落居民公约(第169号)

#### 特殊类别工人

- 1996年家庭工作公约(第177号)
- 2011年家庭工人体面劳动公约(第189号)和建议书(第201号)

---

## 国际劳工大会决议

- 国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)通过关于促进可持续性企业的决议和若干结论
- 国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)通过关于青年就业危机的决议和若干结论
- 国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)通过关于就业第二次周期性讨论的决议和若干结论

## 联合国文书

- 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