



第一项议程

非正规经济的正规化：至关重要领域

文件的目的是

本文件提出了关于非正规经济正规化这一至关重要领域(ACI 6)的战略。文件概述了战略的内容、重点领域、进展情况和实施成果。

现在邀请理事会根据 ACI 6 工作的成果和结论以及从中吸取的教训，提供指导意见，目的在于引导 2016-17 两年期计划和预算的成果 6 以及关于推进从非正规经济向正规经济转型工作决议的后续措施的落实工作(见决定草案第 27 段)。

相关的战略目标：全部。

政策影响：理事会的指导意见将引导劳工局关于非正规经济的正规化战略实施，包括劳工局将给其三方成员提供的支持。

法律影响：无。

财政影响：对 2016-17 两年期后的未来计划和预算草案带来影响。实施其后续行动计划需要筹措预算外资源。

需采取的后续行动：将理事会的指导意见融合进下一个两年期的战略、工作计划和愿景之中。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)；2014-15 两年期计划和预算；2016-17 两年期计划和预算；理事会文件 GB.325/INS/6；理事会文件 GB.325/POL/1/2；理事会文件 GB.325/POL/4。

背景说明

1. 国际劳工组织早在 1970 年代初就开始了有关非正规经济的工作。多年来，该组织已经积累了大量的经验和知识。2013 年，理事会决定将非正规经济的正规化作为八个至关重要的领域之一，并列入 2014-15 两年期计划和预算之中。¹ 同时决定将推进非正规经济向正规经济转型这一标准制定议题列入 2014 年和 2015 年国际劳工大会的议程，以进行二次讨论。2015 年 6 月，大会通过了 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)，从而将后一项活动推向了高潮。这是国际劳工组织第一部文书，用以全面指导成员国帮助工人和经济单位脱离非正规经济而转向正规经济。
2. 文件的目的是为了汇报 ACI 6 的战略方针和目标及其实施所取得的成果和汲取的教训，也是为了揭示围绕 ACI 6 所展开的工作如何受益于和有助于第 204 号建议书及其后续措施的筹备工作。

目标和战略方针

3. 目标。ACI 6 的目标是为了加强三方成员的能力，制订和实施政策，推动非正规经济中的经济单位和工人的正规化并防止正规就业和正规企业的非正规化。正规化的过程是使非正规工人和经济单位得到正规化的安排，同时确保其拥有稳定收入、维持生计和进行创业的机会。
4. 重点。在国际劳工组织过去所开展的有关非正规经济方面工作的基础上，围绕本 ACI 所开展的工作试图：(i) 使各种方法系统化和集约化；(ii) 对新出现的或未知的问题进行研究；(iii) 为提高政策的连贯性，鼓励劳工局提高内部协调水平。
5. 驱动正规化的具体而交叉的因素。在各国内部和各国之间，造成非正规化的原因多种多样，性质也五花八门。要促进正规化，必须制订政策，应对非正规经济中的工人和经济单位的具体需求和具体的处境，以解决造成非正规化的结构性问题(见专栏 1)。因此，劳工局已沿着上述思路，组织实施有关 ACI 6 的工作。该战略的支撑点是推动非正规经济中的工人和雇主的组织工作。这既是一项其本权利，也是实现工作中的其他基本权利和体面劳动的其他内容的一个基石。

¹ 国际劳工组织：局长 2014-15 两年期计划和预算草案，第二份报告(补充)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年。

专栏 1： 促进向正规经济转型的政策	
<p>1. 针对非正规经济中工人和经济单位具体群体的政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 小微企业的正规化 ■ 正规化的行业性策略 ■ 非标准形式的就业和正规化 	<p>2. 解决非正规化结构性驱动因素的政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 社会保障扩面 ■ 严格守法（包括严格遵守国际劳工标准） ■ 劳动力市场机制和正规化 ■ 非正规经济中的工人和雇主的组织工作 ■ 正规化的综合策略

6. 关于 ACI 6 和非正规经济转型标准讨论之间的战略联系。近两年来，劳工局努力确保这两项工作的连贯性。劳工局吸收了 2013 年 9 月召开的关于促进从非正规经济向正规经济转型三方专家会议的讨论成果，² 确定了有关标准制定讨论的优先主题。关于非正规经济正规化的全球论坛于 2014 年 11 月在都灵举行，ACI 6 参与国家的三方代表与会。这样的跨区域磋商会成为分享知识和交流经验的一个平台，为标准制定讨论注入了新的内容。在国家和地区层面举行的磋商会有助于社会伙伴参与讨论相关问题和审议有关向正规化转型的典型做法(见第 15 段)。劳工局也借此机会在 2015 年下半年围绕 ACI 所开展的工作中推动第 204 号建议书的实施工作。
7. 全球产品和地区/国别活动之间相辅相成的联系。各地区和各国围绕 ACI 6 开展工作。全球而言，业已推出标准化的方案和工具，目的在于提高国际劳工局的服务效率并在国际劳工组织内外加快知识的转移速度，同时提高国际劳工组织知识传播的连贯性。全球产品和基层工作是相辅相成、相得益彰的。在与国际劳工组织地区分局磋商后，依据下列标准挑选了十五个参与国：
- 三方成员在其体面劳动国别计划中表达了要求；
 - 在两年期内取得具体成果的可能性；
 - 地域和主题的平衡性；
 - 跨区域相互交流的潜力；
 - 筹措预算外资金的潜力；和
 - 总结国别计划成果、全面推进正规化的潜力。
8. 在若干国家(例如**多米尼加共和国、菲律宾、塞内加尔和南非**)，那些与计划预算成果和至关重要的领域(包括 ACI 6)相关的特定国家计划成果(CPOs)被归拢在非正规经济正规化这一共同主题之下。为此，一个国别计划成果发挥着协调作用，并负责监督围绕国别计划成果所开展的活动的联合规划和实施工作。这有助于提高连贯性，并创造临界质量和规模经济，以获得更大的效应。

² 欲了解此次会议的报告，请浏览：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_226739.pdf。

干预的领域：进展情况和初步成果

9. 小微企业的正规化。围绕 ACI 6 所开展的工作支持建立监管框架，而这有利于提高小微企业的生产率和加大对其工人的保护力度。初步成果包括：(a) 制定新的法律(墨西哥和塞内加尔)；以及进行立法改革(尼泊尔)；(b) 将加强企业的举措包括进现有的国家发展战略之中(南非)；(c) 制定各种战略，以提高汽车业价值链的合规行为(印度)；以及(d) 提高三方成员设计和实施战略的能力，推动小微企业的正规化(多米尼加共和国、印度和尼泊尔)。包括在上述国家内所取得的经验突出表明了对企业、税收和社保登记机构进行协调的有效性，以及制订关于鼓励企业走向和维持正规化政策的重要性。劳工局已经推出了政策简报并且组织了相关的知识分享论坛。
10. 以部门为基础推进正规化(家庭工作)。围绕 ACI 6 所开展的活动一直聚焦于家庭工作。在这个部门，非正规就业广泛存在，希望三方成员提供援助的期望值很高。对此，劳工局采取三管齐下的策略加以应对：(a) 加强对 2011 年家庭工人公约(第 189 号)的宣传工作；(b) 支持建立或完善法律和三方机制；(c) 加强社会伙伴组织家庭工人及其雇主的能力(多米尼加共和国、厄瓜多尔和秘鲁)。在塞内加尔，国际劳工组织帮助三方成员对有关家庭工作的监管框架进行评估，并于 2015 年 7 月通过了一项全国行动方案，其中包括协助家庭工人及其雇主组织起来的措施。在印度，新成立的若干政府委员会提出了改善家庭工人福利和工作条件的措施。在菲律宾，“3+”家庭工人工作组参与了 2013 年家庭工作法的起草工作，现正制订关于最低工资的确立、合同的登记和争议的处理的指导方针，以推动该法律的实施。该工作组也提出了一个测定政策和法律改革对家庭工人正规化影响的参与式方法，以供政府在监督法律的实施过程中加以运用。
11. 非标准形式的就业和非正规化。有必要开展实证研究，以探明非正规形式就业对工人保护、企业绩效和劳动力市场的影响。并非所有的非正规形式就业属于不正规的就业，但是有时这两种就业形式交叉存在。围绕 ACI 6 所开展的工作着力于下列几种情况：(a) 国家法律没有就特定的非正规形式就业作出具体的规定或者没有针对特定非正规形式就业作出调整；(b) 劳资关系不太明确；以及(c) 非标准形式的就业存在高度的不确定性。有关亚洲和拉丁美洲国家非标准形式的就业研究成果已表明哪些种类的非标准形式就业在国家法律中存在着盲点。这些研究成果已应用到关于非标准形式就业三方专家会议(2015 年 2 月，日内瓦)及其他产业会议之中，这反过来又推动了对某些行业中非标准形式的就业问题的深入研究。³
12. 推动正规化的综合策略。综合对策贯穿于若干政策领域，并且牵涉到不同的机构，已被证明能够起到促进正规化的作用。拉丁美洲和加勒比海地区促进正规化的计

³ 关于零售业就业关系对体面劳动和竞争力的影响全球对话论坛(2015 年 4 月 22-23 日，日内瓦)；关于电信业和呼叫业就业关系的全球对话论坛，日内瓦(2015 年 10 月 27-28 日)。

划已记录了有关综合政策框架实施过程中的典型做法。⁴ 为了满足三方成员的需要，国际劳工组织支持**约旦**建立了有关非正规经济正规化的全国框架；**秘鲁**的产业正规化战略；**多米尼加共和国**的正规化计划；**墨西哥**的就业正规化计划；以及**尼泊尔**促进正规化的全国就业政策。此外，**喀麦隆**、**牙买加**和**马达加斯加**在吸纳有关非正规化成因和特点的诊断研究成果的基础上正制订其国家政策和行动计划。在地区层面(达喀尔、利马和加德满都)以及全球层面(关于非正规经济正规化的全球论坛，见第 6 段)，劳工局业已组织召开了若干知识分享论坛。

13. 社会保障的扩面。通过在 ACI 6 和 ACI 3(关于建立和扩展社会保护面)之间建立战略性联系，国际劳工组织支持三方成员为未被覆盖的工人建立和扩大社会保障计划。国际劳工组织协助马哈拉施特拉邦(**印度**)的家庭工人福利委员会重新运作起来，并且帮助(**阿根廷**)农业工人和雇主全国注册机构提高了能力。该注册机构负责对农业工人进行登记并向其提供社会保护福利，以及监督劳动法和社会保障的遵守情况。在**哥伦比亚**，劳工局发起并召开了一次对话会，其结果是哥伦比亚为家庭工人和农业、商业和建筑业工人制定了一项缴费型社会保障计划。⁵ 在吸收以上国家及其他国家的经验教训基础上，劳工局正在开发一套有关将社会保障面扩大到未参保人群的典型做法工具箱，其重点在于基于就业的缴费型社会保障计划。
14. 严格守法。强大的机制和社会对话在执法过程中是至关重要的。2014 年 5 月，**阿根廷**通过了一部关于推进就业登记和防止劳务欺诈的新法律。该法律规定对违法行为进行有效的惩处，并对中小微企业采取新的奖励措施，鼓励其对工人进行登记。在**南非**，2015-17 年有关合同清洁业的体面劳动国别计划为解决该行业中工人日益临时化问题提出了一个路线图。**摩尔多瓦共和国**正在进行社会对话，以解决农业劳务派遣工和季节性临时工的问题。此外，劳工局正在起草一份关于劳动监察机构实施合规措施的政策简报，也在起草一份有关欧洲和拉丁美洲解决黑工的问题的经验报告。初步研究成果显示，所有解决或预防非正规化的有效措施包括：为劳动监察员提供确定是否存在雇佣关系的明确参数；实现电子支付工资制度；与主承包商进行合作，并帮助其分包商遵纪守法；采取富有创意的惩处措施，例如强制性培训。
15. 劳动力市场机制和正规化。劳动力市场机制在塑造劳动世界中起着关键的作用。在 ACI 6 的框架下，国际劳工组织正在评估法定最低工资制度对若干国家的工人和经济单位的正规化所带来的影响——其中包括**佛得角**和**墨西哥**。目前，国际劳工组织正就最低工资确定机制向这些国家提供技术援助。劳工局将完成这一政策简报的定稿工作，并将该简报纳入有关最低工资的新资源包之中。初步成果显示，在确定最低工资时若没有平衡好工人及其家庭的需求与经济考量的话，或者最低

⁴ 请浏览：<http://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang-es/index.htm> [仅提供西班牙文]。

⁵ 劳动部 2013 年第 2616 号法令适用于那些就业合同期不到 30 天的工人。

工资制度过于繁杂时，这都有可能最终导致其无法得到很好的落实，也可能导致工人从正规经济转向非正规经济。

16. 非正规经济中工人和雇主的组织工作。国际劳工组织支持雇主组织和工人组织在非正规经济中工人和雇主中发展会员并提供服务。**多米尼加共和国、厄瓜多尔、约旦、黑山共和国、巴拉圭、菲律宾和南非**等国的工会举行了磋商会，而这些磋商有助于它们在有关正规化战略中确定各国工会的优先工作。在**菲律宾**，三个家庭工人协会于 2015 年成立，分别加入了菲律宾自由工人联合会、团结进步工人中心和菲律宾工会大会。国际劳工组织雇主活动局(ACT/EMP)正在起草一份指南，以便指导雇主组织通过宣传活动、提供服务以及与非正规经济协会建立伙伴关系等来支持非正规企业的正规化。雇主活动局和拉丁美洲的雇主组织一起建立了一个参与国家商业环境概况的数据库，⁶这一模式现正被推广至非洲、亚太和欧洲。
17. 在拉丁美洲，由国际劳工组织工人活动局(ACTRAV)开发的一个数据库⁷有助于工会调查了解非正规就业中的工人情况，并在其中发展会员，确定对结社自由和集体谈判权的法律限制以及建立有关非正规化的地区工会网络。数据库显示，在 17 个国家中多达 80 家工会已经在非正规经济工人当中发展会员，而且数据库中也包括有关章程样本、手册和案例研究等方面的资料。此外，美洲工会联合会(TUCA)也开展了推动有关第 189 号公约的批准活动，使该地区的批准率达到 12 个。
18. 数据采集和分析。要判断非正规化的成因和制定对策，关键是要获得有关非正规就业的准确统计数据。共有 53 个国家报告称，它们根据第 17 届国际劳工统计学家大会制定的指南开展了有关非正规经济统计数据的收集工作。已开展了相关工作，帮助各国统计机构提高按指南行事的能力。在拉美和中东，国际劳工组织正为十个国家提供咨询服务，帮助它们将测定非正规化的方式统一起来，同时也正与**波黑**统计机构进行合作，以加强其收集有关非正规经济数据的能力。

与其他至关重要领域(ACI s)的关系

19. 实现正规化需要在由所有 ACI，所涵盖的政策领域进行干预。稳健的经济表现和治理对于创造体面就业是至关重要的，同时为了推动在非正规经济中创造就业 (ACI 1，为了实现包容性增长，促进创造更多更好的就业岗位；ACI 4，中小型企业生产率和工作条件，必须制订恰当的宏观经济政策、综合就业政策以及为企业创造一个有利的政策环境)。一方面，社会保护和劳动监督制度(ACI 3，设立和扩展社会保护底线；ACI 7，通过劳动监察加强工作场所的遵纪守法)在为从事非正规工作的工人提供必要的保护中发挥了至关重要的作用；另一方面，大量从事非

⁶ 根据为企业可持续发展创造有利营商环境(EESE)的方法，该数据库提供了一个国家的营商环境中影响正规化和企业绩效的要素指标，请浏览：<http://metaleph.com/eesse-data>。

⁷ 请浏览：<http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/forlac/index.php>[仅提供西班牙文]。

正规就业的工人——包括妇女、青年人、农业工人、原住民或残疾人——容易从事不可接受形式的工作(ACI 2, 青年的就业和技能; ACI 5, 农村经济中的体面劳动; ACI 8, 保护工人免于从事不可接受形式的工作)。

经验教训和若干结论

20. 促进从非正规经济向正规经济转型牵涉到多种多样的战略, 这些战略必须根据各国国情加以调整。有关 ACI 6 的工作是围绕优先重点和政策组合加以组织实施的, 其中考虑到了适当的排序——取决于各国的发展水平和治理机构的力量, 以及体面劳动国别计划和其他国别框架中所确定的各种需求。
21. 由于 ACI 6 的工作和关于从非正规经济向正规经济转型的标准制定进程实现了同步, 因此围绕 ACI 6 所开展的活动符合第 204 号建议书所确立的指导原则和工作要求。国际劳工局已对那些符合新标准、推动正规化的方法进行了检试, 这为 2016-17 年落实计划和预算成果 6 和第 204 号建议书提供了指导和手段。
22. 在有关体面劳动和包容性增长的可持续发展的目标 8 中, 子目标包括: 鼓励中小微型企业实现正规化和增长以及推动所有工人, 包括那些从事不稳定就业的工人获得劳动保护。在 ACI 6 框架下业已实施的正规化战略为国际劳工组织打下了一个基础, 使其能够推动实现这些子目标, 应对在劳动世界的未来存在的种种挑战。为了更为扎实的走向未来, 必须继续开展以下工作, 即从调查研究逐步转向政策和机构改革以及采取行动和进行评估。
23. 各国的经验表明, 有必要确保不同法律法规的连贯性, 即劳动和社会保障法、企业法规和工会法, 以支持持续向正规化转型的进程。同样至关重要的是宏观经济的就业和产业政策。另一个重点是, 统计和其他相关机构应共同努力使法律定义统一起来, 劳动监察机构也应当与税收和社会保障机构开展合作。要支持实现法律上的统一以及加强在国别支持上的协同及劳工局内的协调, 那么各技术单位的同时参与工作是必不可少的。
24. 雇主组织和工人组织在解决非正规经济中代表性不足的问题上以及呼吁进行必要的改革上发挥着关键作用。这要求对章程、组织结构、组建策略和服务方式进行改革, 也需要创建有关发现和传播相关举措和政策的平台和机制。为此, 需要继续支持这项工作并且必须开展跨区域的合作。
25. 三方成员已表达了强烈的意愿, 希望学习借鉴各国或同行在政策领域所积累的经验, 推进各自的工作。在各地区内外, 各国正在相互学习, 相互借鉴。例如, 区域和全球性的知识分享论坛和关于非正规经济正规化的全球论坛就提供了这样的交流学习机会。在下一个两年期内应继续开展这类对话活动以及其他知识分享活动。亚洲和拉丁美洲的地区会议也在寻求为跨地区的经验交流创造条件。

26. 由于参与方较多以及需求和资源之间的差距，围绕 ACI 6 展开的工作有时富有挑战性。鉴于劳工局的全球和国别产品贯穿于 2014-15 两年期计划和预算的 19 个成果之中，⁸ 劳工局一直鼓励其内部机构的协调合作。将不同国别计划成果汇集在统一的正规化框架之内被证明是一个前景广阔的模式——一个创造规模经济和提高政策一致性的模式。

决定草案

27. 理事会要求局长对其指导意见加以考虑，其基础是围绕有关非正规经济正规化的这一至关重要领域所开展的工作取得的成果和得出的结论以及从中吸取的教训，其目的在于指导 2016-17 两年期计划和预算的成果 6 以及有关推动从非正规经济向正规经济转型工作决议后续措施的落实工作。

⁸ 在与 ACI 6 直接相关的 45 个国别计划成果中：17 个与 2014-15 两年期计划和预算的成果 1, 2 和 3 相关，分别是促进就业、技能开发和可持续企业；12 个与成果 4、5 和 11 相关，分别是社会保障、工作条件和劳动行政管理以及劳动法；14 个与成果 9、10 和 12 相关，分别是雇主组织和工人组织以及社会对话。