



第二项议程

成果六：非正规经济的正规化

文件的目的是

本文件概述了成果六关于非正规经济正规化的战略，其主要关注领域和实施的第一年所取得的进展。

现在邀请理事会为该战略及其实施提供指导意见(见决定草案第 29 段)。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果六：非正规经济的正规化。

政策影响：理事会的指导意见将引导劳工局战略的实施。

法律影响：无。

财政影响：2016-17 两年期计划和预算涵盖本双年度的大部分产出；但是，将在全球和国家一级产生的一些产出目前资金不足。

需采取的后续行动：2016-17 两年期计划和预算所规定的成果六的实施。

作者单位：包容性劳动力市场、劳资关系和工作条件司(INWORK)。

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)；关于促进从非正规经济向正规经济转型的努力的决议；理事会文件 GB.325/POL/1/1、GB.325/POL/1/2；国际劳工组织 2016-17 两年期计划和预算。

I. 背景说明

1. 全世界约一半的劳动力从事非正规经济，这在一些国家占到国内生产总值(GDP)的50%以上。非正规经济虽然情况各异，但其典型特征是常与贫穷、不平等和易受体面劳动赤字影响联系在一起。
2. 2015年6月，国际劳工大会通过了2015年从非正规经济向正规经济转型建议书(第204号)。鉴于非正规经济的规模，这一新的劳工标准对劳动世界具有战略重要性。这是第一个侧重整个非正规经济的国际劳工标准，作为实现人人享有体面劳动的手段，明确地指出了向正规经济转型的方向。作为2015年国际劳工大会通过的关于促进从非正规经济向正规经济转型的决议的后续行动，理事会于2015年11月通过了一项2016-2021年劳工局行动战略。这一战略基于四个相互关联的组成部分：宣传促进性质的认识提高和宣传倡导活动；三方成员能力建设；知识开发和传播；以及国际合作和伙伴关系。
3. 2016-17两年期成果6的战略是建立在2014-15两年期在“非正规经济的正规化”这一至关重要领域(ACI)，通过的第204号建议书，以及针对相应决议的后续行动的背景下所开展工作的基础上。

II. 目标和战略方针

4. 成果具有跨部门性质，正在通过全劳工局的合作在40多个国家和所有区域得以实施。主要的预期变化有：
 - 建立完善且全面的国家法律和政策框架，促进在第204号建议书的指导下向正规化转型；
 - 加强三方成员的意识 and 能力，利用扩大的知识库促进向正规化转型；
 - 重视性别平等和非正规经济中弱势群体的需要，促进向正规化转型。
5. 这个成果的战略方式是建立在以下共识之上，即：综合战略、政策连贯性、机构协调和社会对话是促进向正规经济转型的最佳方法。干预措施在合并应用并应对非正规化的不同驱动力时更为有效，能够同时解决非正规经济的多样性和规模问题。证据表明，使用的一整套文书越全面，正规化的范围越广。
6. 为了促进完全符合第204号建议书的这些战略，需特别强调加强三方成员制定综合战略的能力，提高对这类战略收益的认识，并在全国范围诊断非正规经济的特点和原因。
7. 国际劳工组织国际培训中心(ITC-ILO)于2016年开设关于综合政策的课程并建立非正规经济正规化学院，加强了国际劳工组织三方成员设计综合战略的能力。学院汇聚

了来自非洲、亚洲和拉丁美洲的学员。使参与者能够加强对非正规经济的关键概念和特点以及对成功的综合正规化战略的理解，并分享经验。关于综合战略的具体培训单元也列入了若干课程，例如国家就业政策课程，社会对话和劳资关系学院课程等。此外，通过开展国家或次区域一级的培训活动，促进第 204 号建议书和出版物的传播，例如关于向正规化转型综合战略的政策资源指南，加强了三方成员的能力。

8. 为了在国家一级推动符合第 204 号建议书的战略，劳工局在过去两年中开展了多项与本建议书相关的提高认识的活动。例如，与联合国在莫桑比克的计划合作举办了关于第 204 号建议书的次区域讲习班。加勒比共同体组织了关于第 204 号建议书的三方协商。在国家一级也开展了类似的活动，例如在尼泊尔、布基纳法索和哥斯达黎加。国际劳工组织在 20 国集团和金砖国家的就业工作组和各自的劳工部长宣言中推动第 204 号建议书，包括提供关于非正规就业的数据，分析促进向正规化过渡的良好做法。提高认识也得到全球一级行动的支持。正在开发提高对第 204 号建议书认识的在线平台。一个通用的支持方案，包括关于第 204 号建议书，特定工人群体和经济单位向正规化转型，以及正规化特殊驱动因素的简介，正在制定中。
9. 诊断所涵盖的问题广泛，为设计在多个战线上的干预措施和综合战略奠定了基础。这些活动正在 25 个国家进行。它们可酌情适用于整个经济或特定部门、工人群体或经济单位。一些国家正开展对非正规经济的全面诊断，包括巴西、尼泊尔、南非、斯威士兰和越南。其他国家采取了侧重于特定部门的方法，例如：建筑部门(科特迪瓦和马达加斯加)；贸易部门(布基纳法索)；或与艾滋病毒和艾滋病相关的娱乐部门(柬埔寨)。还有一些国家则关注具体问题，例如：未申报工作(希腊)；工人群体，如微型企业的工资工人(秘鲁)；特定经济单位，如微型和小型企业(喀麦隆)；或具体政策领域，如社会保障(赞比亚)。为加勒比地区、印度和黑山的衡量问题提供支持。为非正规经济开展国家诊断的全球方法说明正在开发当中。诊断工作为监测系统的开发奠定了基础，包括对政策措施的评价。
10. 作为成果 6 相关活动的结果，在国际劳工组织的支持下已经或正在制定若干国家行动计划/路线图，例如处理希腊未申报工作的路线图，南非夸祖鲁纳塔尔省五年总计划，或津巴布韦的正规化战略。在拉丁美洲和加勒比地区，正在实行基于多种干预措施的战略，如在阿根廷或巴西实施的战略。预计各区域至少有 10 个国家将在 2016 - 21 年期间支持制定和实施综合政策框架。

III. 在向正规经济转型中促进社会对话

11. 在向正规经济转型过程中促进社会对话是成果 6 方法的核心。特别是在确定非正规经济的性质，建立国家诊断，制定国家行动计划或为特定工人和经济单位制定和实施政策时，促进三方机制和与工人和雇主组织开展的磋商。例如，希腊已在完整三方程序的基础上通过了关于对未申报工作开展国家诊断并打击这种现象的路线图。

哥斯达黎加于 2016 年签署了关于执行第 204 号建议书的三方协议。阿根廷支持双边社会对话，并已把双边对话扩展到家庭工作部门。

12. 已开展若干针对工人和雇主组织的活动，加强在向正规经济转型过程中的社会对话。
13. 2016 年，各区域均举办了工人组织的次区域和区域能力建设活动，以第 204 号建议书为重点，加强向正规经济有效转型的合作行动和政策影响。这些都将成为成果 6 中提到的全球工人学院的建立添砖加瓦。相关后续活动已于 2016 年在多国展开，且有更多活动将在 2017 年举办。印度工会增加了在非正规经济中的组织活动，同时挑战了法律框架中的相关缺陷。除了基于成果 6 并在成果 10 的支持下编制的第 204 号建议书的解释性工人指南外，另一份题为“在非正规经济中组织工人：国际劳工组织工人活动局政策简报”的全球出版物亦旨在推动第 204 号建议书。该简报使用六种语言出版，根据第 204 号建议书，旨在帮助工人组织理解和解决与非正规经济中就业相关的体面劳动赤字，为组织、保护和促进非正规经济中工人的权益提供信息和战略建议。
14. 向南非企业团结组织(BUSA)提供援助以开展对可持续企业有利环境(EESE)的评估，重点关注向正规化的转型。为促进可持续企业和向正规化的转型，建立了 BUSA 行动计划，并编制了一份关于企业有利环境的报告。BUSA 与中小企业、非正规企业、政府和有组织的劳动力合作，以将所产文件赋予实效。在津巴布韦和纳米比亚，正在开展一项 EESE 评估，为雇主组织倡导支持向正规化转型的政策提供指导和计划。2016 年，在南部非洲发展共同体(SADC)私营部门论坛上，组织了一个关于雇主组织的战略规划讲习班，以第 204 号建议书为重点，鼓励雇主组织将向正规化转型的工作纳入其在地区和国家层面总体行动的一部分。为了扩大南亚雇主组织的区域代表性，已经确定和培训了在成员公司工作的 30 名工作人员担任区域代表和品牌大使。他们的任务是吸引更多成员(正式和非正式)。这有助于小型企业的正规化，并提高雇主组织的代表性。

IV. 具体干预领域的亮点

15. 劳工局扩大和更新了有关向正规化过渡的技术和咨询服务及能力建设活动，以满足多元需求和国家一级的优先事项。因此，为补充上述横向活动，根据国家优先事项和背景，增加的活动涉及具体的干预领域(如统计)、特定部门(如家庭工作)、工人群体(如少数民族)或经济单位(如微型和小型企业)。正在通过成果 6 加强政策一致性和协调，并在制定综合战略以促进向正规化转型方面作出特别努力。这些额外活动的部分亮点如下所述。

性别平等和特别容易遭受体面劳动赤字工人的需要

16. 根据第 204 号建议书，促进性别平等，对工人特别是那些易受最严重的体面劳动赤字影响的工人的需要给予特殊关注，已纳入成果 6 的主要内容。
17. 在全球一级促进性别平等，特别是通过制定关于非正规经济的按性别分列的统计数据，出版国际劳工组织关于家庭工作正规化(以妇女为主的部门)的报告，推动“工作中的妇女百年举措”，以及护理工作政策的设计。在国家一级，性别平等被纳入所有活动的主流，也制定了直接针对妇女的战略，特别是促进面向非正规经济中妇女被纳入财政安排和更好的工作条件。在赞比亚，商业银行已针对非正规经济中的妇女企业家调整贷款做法；与此同时，塞内加尔通过建立合作社使妇女能够谈判土地所有权，从而促进她们获得融资和投资，推动了妇女非正规企业的正规化。
18. 移民工人的正规化是拉丁美洲和加勒比地区的一个关键优先事项，目前正在巴西、巴拉圭和智利进行研究。已制定关于土著居民和合作社的问题简介和关于在中东欧促进罗姆青年的体面劳动机会的资源指南。马拉维通过了针对非正规经济工人中的艾滋病毒携带者或受艾滋病毒影响者的国家政策，以便就影响其健康和安全的事项进行谈判；南非已将艾滋病毒和性别问题纳入该国非正规企业升级战略；肯尼亚和尼日利亚正努力提高认识，加强艾滋病毒检测和非正规经济工人在社会保护系统中的注册。涵盖包容性技能发展系统的国家政策为孟加拉国、中国、埃塞俄比亚和赞比亚残疾人的正规就业创造了更有利环境。下列国家越来越多地认识到将残疾人纳入正规劳动力的益处，包括萨尔瓦多、埃塞俄比亚、印度尼西亚和秘鲁。

对非正规性/正规化的统计

19. 通过数门课程加强了国家统计局收集和分析非正规性相关统计数据的能力，包括在国际劳工组织国际培训中心举办的关于衡量和监测非正规性的全球课程，以及在科特迪瓦地区学院为各国统计局开设的一系列培训会。在统计方面有针对性的干预措施正在许多国家展开，包括印度、约旦、圭亚那、洪都拉斯、黑山和苏里南。除了通过国际劳工组织统计数据库传播关于非正规就业的国家统计数据外，还基于联合国可持续发展目标(SDG)指标 8.3.1，为 60 多个发展中国家编制了与非正规性相关的统计数据。现有统计数据涵盖了非正规经济的规模和特点，包括非正规就业在就业状况、部门、年龄组、受教育水平和农村/城市对比方面的比例。另制作了描述非正规经济中体面劳动赤字普遍程度以及非正规经济、贫困和不平等之间关系的统计数据。相应结论将有助于对出版物《非正规经济中女性和男性：一幅统计学画面》的更新。

企业正规化

20. 为落实企业正规化干预措施提供了支持，将简化商业注册程序与激励、支持和对话结合起来。干预措施包括：(1)支持市政官员之间的部门性地方对话，促进在尼泊尔

和越南的企业和其他非正规经济行为者正规化，并审查南非的市政社会对话机制；(2)加强雇主组织宣传新法律和实施战略以推动尼泊尔企业正规化的能力；(3)支持越南政府制定国家部门政策；(4)支持实施一项促进佛得角企业正规化和创造就业机会的法律；(5)促进合作社在越南和牙买加的建立和发展；(6)在南非年度非正式经济首脑会议的组织工作中支持三方成员；(7)举办活动，就加勒比地区和南非的企业正规化问题交流知识并提出具体建议；(8)向牙买加的企业家普及正规化的益处；并(9)收集信息，包括导致喀麦隆企业非正规性的驱动因素，以及非正规企业家对津巴布韦和南非商业环境的看法。还开发了一项关于企业正规化的产品，并组织了关于这一主题的知识共享论坛。

社会保障和正规化

- 21.** 将社会保障扩大到非正规经济中的工人，以促进正规化是整合和协调的正规化战略的一个关键因素。国际劳工组织通过制定政策资源包支持三方成员，其中包括关于将社会保障扩大到非正规经济工人的指南，总结了各国实践中的经验教训，一套政策和问题简介，以及在法国政府的支持下，与国际劳工组织国际培训中心合作制定的能力建设方案。在国家层面，通过实施适应非正规经济工人需求和情况的方案扩大社会保障覆盖面，并已在包括阿根廷、印度、塞内加尔、越南和赞比亚在内的许多国家取得了重大进展。

就业政策框架和正规化

- 22.** 从非正规经济向正规经济的转型需要在正规经济中创造体面工作岗位，并保障宏观经济、就业、社会保护和其他政策的一致性。因此，劳工局在成果 6 计划项下的工作包括将正规化目标和创造正规工作岗位纳入国家就业政策、其他国家政策框架和体面劳动国别计划(DWCP)中，并使其强化。在科特迪瓦、布基纳法索、刚果民主共和国、加纳、马达加斯加、尼泊尔、南非、越南和津巴布韦，国际劳工组织支持其三方成员更好地制定综合政策方案以促进国家或部门层面的正规就业，包括通过就业密集型投资和公共就业计划。在拉丁美洲，国际劳工组织开展的政策评估表明，积极的劳动力市场政策有可能减少非正规性。为了提高非正规经济中工人的就业能力，开发了工具，并开展了能力建设以促进对非正规和非正式学习的正式承认和对非正规学徒制度的升级。

合规和正规化

- 23.** 支持改善合规以促进向正规化转型。例如，在多哥、哥伦比亚、巴勒斯坦被占领土、中国和越南针对在非正规经济中预防工作事故和职业病开展提高认识的宣传活动的；培训劳工监察员和社会伙伴，处理希腊、黑山和南非的未申报工作问题；布基纳法索和马达加斯加针对非正规经济调整了劳动监察办法。支持制定一个三方计划，以打击在矿业、港口和电气部门以及在哥伦比亚棕榈业的隐性雇佣关系。在非洲，劳

工局制定或开展了：旨在确定目标部门的参与性劳动监察方法；推进正规化、预防职业危害和促进工作中基本权利的行动计划；对有关基本权利和职业风险评估监察员的培训；通过提高认识、激励措施、反对强迫劳动和童工劳动或应对突发危险的行动而实施的联合战略；以及对向其他部门推广的潜力的分析。

基于部门的正规化方法：以家庭工作为例

24. 国际劳工组织根据第 204 号建议书制定了一个推动家庭工作正规化的部门性方法，为建立综合战略提供了一个更全面的新框架，并促成了《家庭工作正式化报告》的出版。国家层面的干预措施尤其旨在扩大保护形式，确保合规，以及加强工人和雇主组织的发言权和代表性。干预措施通过社会对话制定方法以处理家庭工作者的具体情况和需要。在一些国家，如印度和巴西，劳工局努力提升工会在组织家庭工作者和支持扩大社会保障方面的能力；并为此在其他国家，如坦桑尼亚联合共和国，支持家庭工作三方技术工作组。

V. 伙伴关系和国际合作

25. 正在与以下组织开展宣传活动和联合举措，包括：就生产力以及正规化的成本和效益问题与世界银行和其他区域和国际组织合作；与欧洲委员会合作通过“欧洲处理未申报工作平台”减少欧洲的未注册就业；就非正规性的驱动因素与经合组织合作；与非正规就业中的妇女：全球化与组织化(WIEGO)合作；就统计数据与其他有关组织合作。在多方参与的“青年体面工作岗位全球倡议”中，各组织将非正规性中的青年和支持向正规化转型的问题作为工作重点。将加强与联合国各机构的伙伴关系，以促进就使用第 204 号建议书作为实现可持续发展目标的政策工具达成共识。还与联合国妇女署、国际工会联合会、国际家政工人联合会、国际食品劳联以及非正规就业中的妇女组织：全球化与组织化(WIEGO)在联合国秘书长妇女经济赋权高级别小组的框架下，开展了有关家庭工作的合作。

VI. 正规化和联合国可持续发展目标

26. 第 204 号建议书是实现联合国可持续发展目标(SDG)的有力政策工具。向正规化的转型有助于实现可持续发展目标 8 的主要内容，即促进持续、包容和可持续的经济增长，充分的生产性就业和人人享有体面劳动。该转型尤其是实现指标 8.3 和根据指标 8.3.1(“非农就业中非正规就业的比重，按性别”)监测进展情况的条件。由于非正规经济以贫穷、不平等和体面劳动赤字的高发率为显著特点，向正规化过渡也将对实现其他几个可持续发展目标和相关指标有重要帮助，如通过提高劳动收入和扩大社会保障覆盖实现目标 1(所有指标)；通过支持赋予妇女经济权能的促进性别平等的正规化政策实现目标 5(指标 5a, 5.4 和 5.5)；通过增强对非正规经济群体的经济和社

会包容，实现针对不平等的目标 10(指标 10.2 和 10.4)；以及通过更高程度地尊重法治实现目标 16(指标 16.3)。

VII. 加强内部交付能力

27. 为加强劳工局实施这一横向成果的能力，制定了一项两年期行动计划。这项行动计划尤其重要，因为虽然一些政策成果与具体部门的职能相一致，并可从专职外地专家那里获得支持和专业知识，但成果 6 没有获得这种支助。通过成果协调小组和外地单位之间的密切协商，建立的行动计划包括：传播和发展关于推动正规化的技术工具和产品，向工作人员提供培训(例如更好地了解第 204 号建议书)，专题领域(例如企业正规化)在线讨论，以及在不同次区域为从事相同优先工作事项的专家建立联系。

VIII. 结 论

28. 非正规经济的正规化是一个非常广泛、具有挑战性且长期的任务，无法在单个两年期内完成。第一年取得的进展作为一块垫脚石，根据关于第 204 号建议书和可持续发展目标的决议的后续行动计划，预计至少在今后两个两年期内将继续为之努力。这项任务也是整个劳工局范围内的工作，其基础是在许多政策领域干预措施的整合和结合，并为其他一些成果做出贡献。在这个意义上，该成果有助于提高国际劳工组织作为一个整体提供服务的能力。最后，考虑到全世界非正规经济的规模，这一成果将对实现人人享有体面劳动的目标作出非常有力的贡献。

决定草案

29. 理事会要求局长考虑其对进一步实施 2016-17 两年期计划和预算中关于非正规经济正规化的成果 6 战略方面的指导意见。