

H	III
人居三 基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

14——非正规部门

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本 2.0)



非正规部门议题报告

关键词

非正规部门、非正规企业、非正规就业、非正规经济、创业精神、正规化、包容性增长、性别平等

主要概念

- **非正规部门¹**：由非正规生产单位或非正规行业企业构成，定义如下所示。非正规部门包括非正规农业生产单位，但是不包括雇用家政人员的家庭。²³ • **非正规企业**：私营非法人企业，其受雇人数小于根据国情确定的某一临界值，和/或没有根据具体的国家法律（如工厂条例或商业条例、税法或社会保障法、专业团体监管法或国家立法机构制定的相似条例、法律或规章）进行注册，和/或雇员没有进行登记。⁴
- **非正规就业**：使个人在工作中处于没有劳动保障和社会保障、或没有权利获得就业津贴的雇用关系的工作，无论工作所在的经济单位是正式企业、非正规企业，还是家庭。⁵
- **非正规经济**：非正规就业中的所有单位、活动和劳动者及其产出。⁶
- **性别平等**：平等对待男性和女性，不存在性别歧视。

数据和重要事实

造成非正规的推动因素有很多。有些推动因素对所有情况是共同的：低效的公共机构、不当的宏观经济框架或增加对非正规经济的激励。很多其他推动因素对特殊类型的雇主、经济单位（如微型和小型企业）、劳动者群体（如家政从业人员、街道商贩）或非正规定居者是特定的。

- 非正规经济在非农总增值（GVA）中占相当大的比例。比如，在转型经济体占 8-20%，在拉丁美洲占 16-34%，在中东和非洲北部地区占 17-34%，在印度占 46%，在西非占 46-62%。⁷
- 在很多发展中国家，非正规就业占非农就业的一半以上。

¹ 就经济产出和提供就业机会而论，非正规行业在很多国家和城市的经济中占据重要位置。但是，从事非正规工作的劳动者在获得成功和融入主流经济的过程中面临重重障碍。本文件介绍了有关非正规经济活动的一些重要信息。提供了所选关键问题的数据并进行分析，着重介绍了城市地区的情况，针对地方行动提出了一些具体建议。本文件明确了一些概念，比如非正规行业、非正规企业、非正规就业和非正规经济活动以及读者往往混淆的正规企业和非正规企业中的非正规就业。但是，本文件并没有详细讨论与非正规经济活动有关的所有因素。

² 2003年第17届学习科学国际会议。

³ 国际劳工组织1993。第15届国际劳工统计学家会议（1993年1月19-28日，日内瓦）会议报告中的“关于非正规部门就业统计的决议”。日内瓦：国际劳工组织。

⁴ 1993年第15届学习科学国际会议。1993年学习科学国际会议中采用的实用性定义包括用于衡量的规模标准。在此提及的目的只是为了与学习科学国际会议决议保持一致，但是描述正规化过程时并未使用，因为还不清楚超过一定临界值的增长是否会改变企业中雇佣关系的性质，也不清楚与让生产单位融入主流经济有无特别密切关系。

⁵ 国际劳工组织2003。第17届国际劳工统计学家会议（2003年11月24日-12月3日，日内瓦）会议报告中“关于非正规就业统计定义的指南”（学习科学国际会议17/2003/R号文件，日内瓦）。

⁶ 出处同上。

⁷ 国际劳工组织2013。《非正规经济就业的女性和男性：统计图（第二版）》。国际劳工局，日内瓦。

- 在低收入国家，非正规就业占总就业（包括农业就业）的 70-95%，大部分分布于非正规部门。其特点就是自营劳动者所占比例非常高，比如在撒哈拉以南地区占 81%。⁸
- 在中等收入国家，非正规就业占总就业的 30-60%。例如，在拉丁美洲和亚洲的城市地区，在非正规部门以外所占的比例为 10-35%。自营劳动者在总非正规就业中占 50-70%。⁹
- 发展中国家的城市化与城市非正规经济的增长相伴而生。¹⁰城乡人口流动是二级城镇面临的一个特殊问题，在未来 20 年将成为城市人口增长最大的核心极。¹¹在推动城乡人口流动的推动和拉动因素中，蕴含着带来高报酬工作的前景。但是，获得高报酬工作的机会有限意味着非正规经济会是主要的工作方式。¹²例如，在越南河内，50%以上的城市劳动力从事非正规工作。在西非城市，这一份额更高，在尼泊尔的尼亚美为 76%，在多哥的洛美为 83%。¹³
- 在非农非正规经济劳动力中，女性所占的比例通常高于男性（见图 2）。例如，女性与男性从事非正规工作的比例在南亚为 83%和 82%，在撒哈拉以南非洲地区为 74%和 61%，在拉丁美洲和加勒比海地区为 54%和 48%，在中国城市为 36%和 30%。在科特迪瓦的阿比让，9/10 的女性劳动者从事非正规工作，而男性的这一比例为 7/10。¹⁴
- 在非正规经济活动中，年轻人占了大多数。根据 10 个国家的平均值来看，高达 8/10 的年轻劳动者从事非正规工作。¹⁵在很多城市地区，提供给年轻人的新工作大部分都属于非正规经济活动。

图 1 非正规就业： 非农业就业比例*

⁸ 出处同上。

⁹ 出处同上。

¹⁰ Elgin, C和Oyvat, C (2013), 《城市隐患：城市化和非正规经济，结构变化和经济动态》，27、36-37。

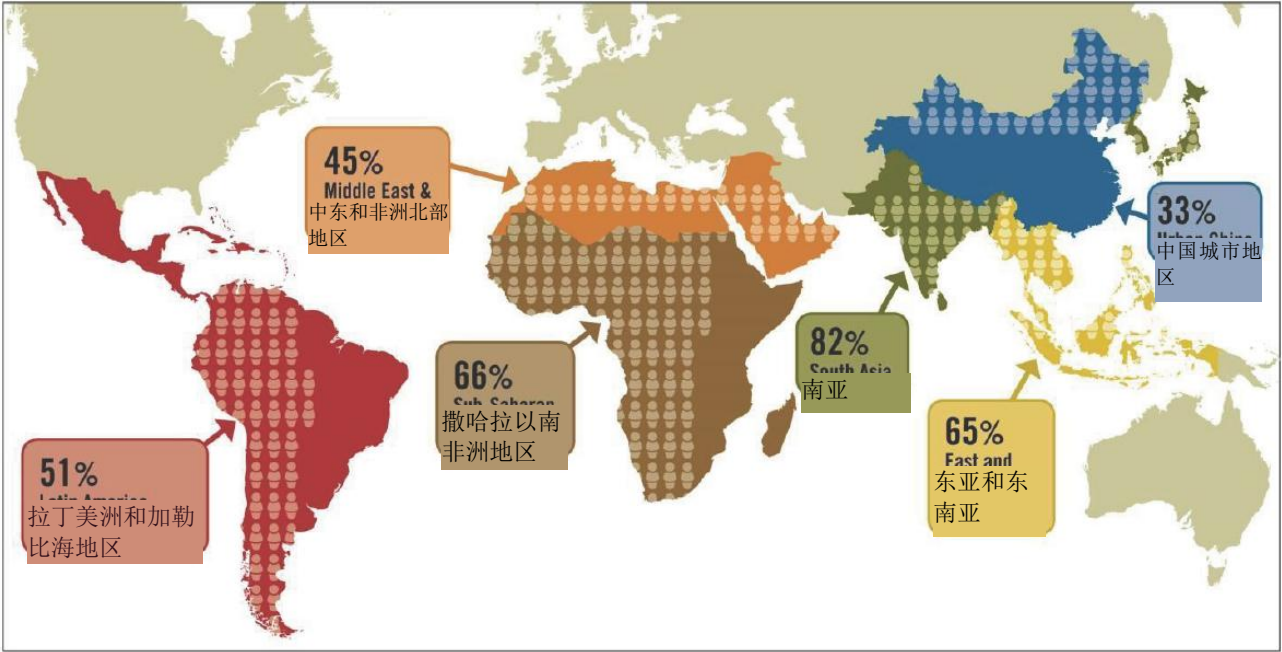
¹¹ 联合国经济和社会事务部 (2014) 《世界城市化展望》之亮点，联合国经济和社会事务部。

¹² Elgin和Oyvat (2013), 出处同上。

¹³ J. Herrera等人, 《非正规部门和非正规就业：10个发展中国家11个城市数据综述》，9号工作报告（非正规就业妇女：全球化和组织化（WIEGO）马萨诸塞州坎布里奇，2012）。

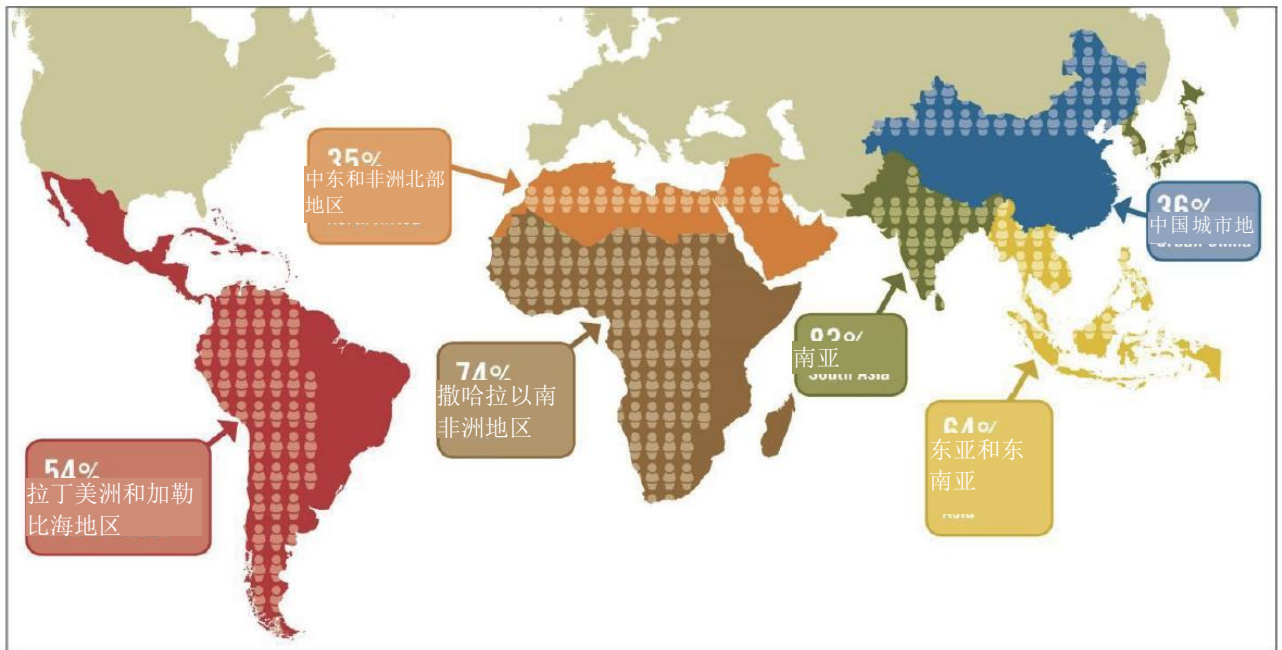
¹⁴ J. Herrera等人, 《非正规部门和非正规就业：10个发展中国家11个城市数据综述》，9号工作报告（非正规就业妇女：全球化和组织化（WIEGO）马萨诸塞州坎布里奇，2012）。

¹⁵ 国际劳工组织2013年发布的《2013年全球青年就业趋势：处于危险中的一代》。国际劳工组织，日内瓦。



*Vanek、Joanne、Martha Chen、Francoise Carre、James Heintz 和 Ralf Hussmanns, 《非正规经济活动统计报告: 定义、区域估计和挑战》。《WIEGO 工作报告 (统计) 2》, 美国马萨诸塞州坎布里奇, WIEGO, 2014 年 4 月。

图 2 非农业非正规就业: 妇女所占比例*



*Vanek、Joanne、Martha Chen、Francoise Carre、James Heintz 和 Ralf Hussmanns, 《非正规经济活动统计报告: 定义、区域估计和挑战》。《WIEGO 工作报告 (统计) 2》, 美国马萨诸塞州坎布里奇, WIEGO, 2014 年 4 月。

议题汇总

本文件着重讨论城市非正规经济活动的三个主要问题。

从事非正规经济活动的劳动者面临不安全、危险的工作环境，基本劳动权利常常得不到保障，严重影响他们的健康和幸福。面临的挑战包括：

- 工作时长、薪酬低、工作条件艰苦；
- 工作保障低、流动率高、工作满足感低；
- 社会保障覆盖面不足；
- 难以行使基本权利（如消除童工¹⁶和强迫劳动现象和消除歧视）；
- 与男性相比，较多女性从事易受影响、报酬低或价值被贬低的工作；
- 缺乏工作发言权。

非正规部门企业、劳动者和居民面临着过时、代价高的规章条例，使正规化难以实现。由于地价高和手续复杂，企业常常面临着保有权没有保障的问题，阻碍了扩产投资。贫民区居民没有获得许可证所需的法定地址，而街道商贩的工作地点通常不断搬迁。不断搬迁往往会破坏他们的谋生方式。

虽然为城市经济和家庭贡献了很多力量，但是有很大一部分城市劳动者不能充分享受住房和基本服务。另外，无证外来务工人员面临着限制性的户籍制度和民事登记制度，不能享受社会服务和好处。

城市管理机构管理城市非正规经济活动时面临诸多挑战。拥挤和过度拥挤会造成不良的环境后果，比如争夺城市空间、随意倾倒污水、垃圾处理不当。¹⁷¹⁸城市规划体系将郊区和低收入居住区排斥在基础设施和交通网络之外，还会造成很大一部分的城市人口，特别是低收入人口，不能获得关键服务和创造经济价值的机会。

关键推动因素

解决非正规问题的关键在于提高非正规经济劳动者的发言权，加强规范化以降低脆弱性并让人人能够获得关键服务，加强适当监管、劳动监控和环境监控、批准和征税。考虑非正规经济活动对劳动者及其家庭、环境和治理的长期负面影响，需要千方百计将非正规经济逐渐融入到正规经济中。追求正规化的方式应保证谋生机会不被破坏，并加以认可和扩大。正规化的目标是将工作、劳动者和企业列入正规安排范围内。正规化过程的形式多种多样，其中包括：企业注册和登记、扩大劳动保障监管和社会保障监管的范围、无证劳动者登记、保证财产权和土地使用权、扩展基本服务、提供社会保护底线下的最低保障。整个经济转型导致转移到或创造更正规工作时，也会发生正规化。在城市环境中，推进正规化的具体措施方面包括：

- 收集和分析数据，充分了解某一特定地区的非正规经济活动。充分了解造成非正规劳工、女工和企业脆弱的原因是非常重要的。当前，对非正规经济的规模和范围越来越了解，这些了解基于统计数据（如《劳动力调查》）以及对非正规经济活动的其他专项调查结果。

¹⁶ 国际劳工组织2013年发布的《反对使用童工取得进展：2000-2012年全球估计和趋势》。国际劳工组织，日内瓦。

¹⁷ Chaudhuri, S和Mukhopadhyay, U (2010), 《非正规行业回顾：一般均衡方法》，纽约施普林格科学+商业媒体，DOI 10.1007/978-1-4419-1194-0。

¹⁸ Biller, D和Quintero, J.D. (1995), 《解决拉丁美洲城市地区非正规部门污染的政策措施：哥伦比亚波哥大的皮革厂案例》。

- 制定定制应对措施。将大量不同的劳动者和经济单位纳入保障覆盖范围需要实施诸多协调措施，这些协调措施要适合不同群体的具体特点、涵盖的偶然事件和国情。^{20 21}多样性包括：收入类型（水平、正规性、季节性）、按性别和年龄分类的就业状况（劳动者、雇主、自营劳动者）、行业、企业类型和规模、地点、社会保障和就业保障。必须从其它基本保障的角度进一步看待非正规问题，比如根据财产权、土地使用状况和户籍状况提供的保障。
- 按重要性排列关键空间解决方案的先后顺序。城市规划需要考虑非正规劳动者和企业的需要，主要方面如下所示：（1）获得基本服务；（2）土地使用计划中明确确定交通和运输设施；通过构建可供低收入居住区使用的道路和基础设施网，使非正规企业受益于充满活力的经济中心的聚集效应；（3）划归城市空间，扩大贫困人口创造经济价值的机会，如供街道商贩使用的街道空间以及小型运输营运企业使用的运输网，在城市改造项目中尤应如此。
- 社会包容规划。针对特定群体的计划可以包括赋予女性和年轻人经济权利。地方政府可以为从事非正规经济活动的雇主和劳动者提供有利环境，让他们有权利参加自己选择的组织、联盟和联合体，有权利在非正规经济活动向正规经济活动的转型中组织社会对话、进行集体谈判和参与社会对话。
- 建立伙伴关系。旨在解决非正规经济问题的措施和政策应建立在城市管理机构、非正规经济活动劳动者、企业及其代表之间达成的伙伴关系之上，依据于已经存在的管理过程。同时，考虑到很多影响城市非正规部门的决策是在市级层面以上制定的，地方当局应联系省级和国家级主体寻求互补合作。
- 借鉴好的做法。例如，在印度的很多城市中，家庭工获得基本基础设施服务，改善他们工作场所也即住所的条件；街道商贩由地方市政当局集中到街道商贩点；拓荒者与地方市政当局签订了废品收集、分类和回收合同。2014年2月，印度议会颁布了一项管理和保护街道商贩的法律。在南非德班，中心市场区域的6000多名街道商贩获得了基础设施和技术支持。在哥伦比亚的波哥大，由市政当局支付拓荒者工资来收集、整理和回收废品。泰国政府通过了一项支持家庭工的法案。²²事实表明优质工作可以促进发展：注重提高工作质量的国家的经济都呈现快速增长。²³

平台与项目

非正规经济活动资源指南

国际劳工组织统计署《非正规经济中的就业更新统计数据》

¹⁹ Vanek, Joann,、Martha Chen和Govindan Raveendran (2012), 《官方统计中收集各类型非正规劳工数据的指南》, 非正规就业中的妇女: 全球化和组织化发布的《8号统计简报》, 坎布里奇; Roever, Sally (2011), 《如何计划街头商贩人口普查》, 非正规就业中的妇女: 全球化和组织化发布的《2号技术简报(城市政策)》, 坎布里奇; Charman, A. Petersen, L., Piper, L, Liedeman, R和Legg, T (2015), 《衡量南非城镇非正规经济之小区域人口普查法》, 《混合法研究学刊》, 第1-23页。

²⁰ 国际劳工组织: 《体面工作和向正规化转型: 最近趋势、政策辩论和良好做法》(日内瓦, 2008)。

²¹ 国际劳工组织: 《让社会保障覆盖所有人: 应对挑战和方案指南》(日内瓦, 2010)。

²² www.wiego.org

²³ 国际劳工组织2014年发布的《劳工世界报告》, 国际劳工组织, 日内瓦。

H III

促进从非正规经济活动向正规经济活动转型

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署和国际劳工组织联合牵头，联合国开发计划署、联合国世界粮食计划署和联合国妇女署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。