



▶ 国际劳工组织简报

日期：2020年5月

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济 即时应对与政策挑战

▶ 导言

截至 2020 年 4 月，全球 COVID-19 感染病例已超过 280 万例，死亡人数接近 19.5 万，有 210 个国家和地区受到影响。¹ 为此，已经采取了越来越多的全国性或地方性限制措施来防止该致命病毒的传播。

在找到疫苗和治疗方法之前，保持社交距离仍然是打破传播链和保护大部分人口的唯一途径。因此，目前全世界都在实施全面或部分封锁措施，影响到 50 多亿人口。据估计，这些措施对 16 亿非正规就业工人产生了重大影响，在受影响最严重的行业中，女性占绝大多数。²

非正规经济中的众多男女都需要赚钱养家糊口，因为他们中的大多数人无法依靠收入替代或储蓄为生。不工作待在家里意味着失去工作和生计。“死于饥饿或死于病毒”是非正规经济中许多工人所面临的极为现实的困境。不幸的是，我们谈论的是许多工人。到 2020 年，将有超过 20 亿工人³ 在非正规经济中谋生。他们占全世界所有劳动人口的 62%。非正规就业在低收入国家中占总就业人数的 90%，

在中等收入国家占 67%，在高收入国家占 18%。⁴ 在低收入和中低收入国家，妇女更容易受非正规就业的影响，而且与男性相比，她们更容易受到伤害。

此种观察也适用于非正规企业，全世界每 10 家企业中就有 8 家非正规企业。这些主要是未经注册的小型单位，通常雇用 10 名或 10 名以下未申报的低技能工人，包括无报酬的家庭工人，主要是在不稳定条件下工作的妇女，她们在工作场所没有社会保护或健康和安全措施。这类企业生产率低，储蓄和投资率也低，资本积累微不足道，这使它们特别容易受到经济冲击的影响，并且往往被排除在与 COVID-19 危机有关的企业短期财政救助计划之外。

这份政策简报着重于各国在早期阶段应对 COVID-19 大流行对非正规经济造成的影响期间可及时采取的对策，同时指出了未来需要持续投资的领域，以确保为非正规经济中的工人提供体面的工作和福祉及经济前景。一旦病毒的快速传播阶段结束，接下来将发布另一份关于中长期应对措施的简报。⁵

1 约翰霍普金斯大学系统科学工程中心，<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>。

2 《国际劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界》(第三版)。

3 为简化文本并符合统计惯例，这里使用的“工人”一词是指所有就业人员：雇员、有无雇员的独立工人和做贡献的家庭工人。

4 关于完整的统计数据，见《国际劳工组织：非正规经济中的妇女和男性：统计图表》(第三版，2018 年日内瓦)。

5 在这方面，2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号) 和 2017 年《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号) 将具有特别重要的意义。

► 1. COVID-19：健康危机和经济危机对非正规经济从业者造成的毁灭性影响

1.1 封锁和其他遏制措施的影响

国际劳工组织的估计显示，在假设没有任何其他收入来源的情况下，劳动收入的损失将导致中等偏上收入国家中非正规就业工人及其家庭的相对贫困增加 21 个百分点以上，在高收入国家中增加近 52 个百分点，在偏低收入和低收入国家中增加 56 个百分点。⁶ 这包括住宿和食品服务、制造业、批发和零售贸易等行业的工人，其中包括为城市市场生产的 5 亿多农民。由于非正规经济中的人们需要工作，因此封锁和其他遏制措施是社会紧张局势和违法行为的根源，这些行为危及政府为保护民众抗击大流行病正在做出的努力。⁷

此外，供应链内部的物流挑战，特别是对跨境和国内流动的限制，可能会导致粮食供应中断，破坏非正规就业工人的粮食安全。⁸ 在许多国家，非正规粮食市场在确保粮食安全方面发挥着不可或缺的作用，它们既是粮食来源之地，也是小农出售产品的场所，关闭这些市场将导致粮食失去保障和贫困加剧。

1.2 健康风险和冲击

与 COVID-19 相关的具体风险加剧了非正规经济中贫困工人的主要脆弱性。在城市地区，即使工人待在家中，但由于过度拥挤和生活条件不卫生，这些工人及其家庭成员仍然暴露在病毒中，这使保持人际距离几乎做不到。缺少自来水不仅限制了洗手的可能，而且常常迫使妇女

排队取水，从而危及她们本身和所在的社区。非正规经济中的工人，特别是农村地区的非正规经济中的工人，对这种病毒、其症状和预防措施(例如人际距离)知之甚少。如果他们继续工作，通常将无法使用个人防护设备和洗手点。人际距离很难适用于那些从事以下工作的人，例如，街道和市场小贩、家政工人或送货上门的工人。对于许多人来说，其家庭就是他们的工作场所，条件如上所述。

非正规经济中绝大多数工人面临的职业卫生风险和安全风险更大，缺乏适当的保护，患病、发生事故或死亡的可能性增加。COVID-19 增加了这些风险。如果他们染病，大多数工人，包括移民⁹，都无法保证获得医疗服务，也无法通过疾病津贴或工伤津贴获得收入保障。如果他们无法获得医疗保健，病毒会更广泛传播，从而带来致命后果。如果他们能够获得医疗保健，许多人将要自掏腰包来承担医疗费用，这会迫使他们负债或出售其生产资料，使他们深陷贫困。危机发生前，由于沉重不堪的医疗费用，每年有 1 亿人陷入贫困。¹⁰ 对于许多人来说，尤其是在农村地区，不存在医疗保健服务。

1.3 对经济结构的破坏

为遏制 COVID-19 的传播，限制人员流动和骤停或剧减经济活动，正在对非正规企业产生严重影响，并可能造成以下后果。

1. 非正规经济单位的收入立即损失。

6 《国际劳工组织监测》，同前引，注 2。

7 面向和平与复原力的工作：在脆弱环境中应对 COVID-19 疫情(草案)(劳工组织，2020 年，日内瓦)。

8 劳工组织：COVID-19 疫情及其对农业和粮食安全的影响，劳工组织行业简报(2020 年 4 月 17 日，日内瓦)。

9 劳工组织，2020 年。在 COVID-19 疫情期间保护移民工人：对政策制定者和三方成员的建议。

10 世界卫生组织和国际复兴开发银行/世界银行：追踪全民健康覆盖：2017 年全球监测报告(世卫组织和世界银行，2017 年，日内瓦和华盛顿)。

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济：即时应对与政策挑战

鉴于他们没有积蓄或其他财务缓冲，大多数非正规企业的所有者可能别无选择，只能将其微不足道的商业资本用于消费。结果是，他们可能被迫暂时或永久关闭非正规企业，从而导致失业和贫困加剧。反过来，收入的损失和贫困的加剧可能会导致童工的急剧增加和入学率的下降，特别是对于年轻女孩而言。

2. 金融崩溃和正规微型¹¹、小型和中型企业永久倒闭后，非正规经济出现扩张，引发失业和就业不足空前激增。

这场危机可能对经济产生长期影响，预计复苏将缓慢且不平衡。在没有替代收入的情况下，尤其是在社会保护体系薄弱且覆盖率低的低收入和中低收入国家中，许多人会以非正规微型企业主、自营职业者或非正规雇员的身份谋生。一些正规中小微企业也可能被迫走向非正规化。

3. 危机对不同行业的影响各异¹²可能会引发经济活动的大规模重组。

反过来，这可能导致将非正规(和正规)劳动力重新分配给受影响较小的经济部门或消费需求可能相对恢复较快的行业。生产活动和供应链的重组可能导致结构性失业或非正规经济的进一步扩大。

一旦解除限制，仍然存在不确定性，如果感染病例数再次反弹，是否恢复限制仍不确定。这种不确定性可能导致消费者的预防性储蓄和企业的低投资。这种叠加效应可能损害经济结构，导致需求、生产和就业水平下降，并使正规经济进一步萎缩，这很可能反过来导致非正规经济的增长。

11 包括自营职业者(没有雇员的独立工人)。

12 另见[劳工组织的一系列行业简报](#)，其中初步评估了 COVID-19 疫情对特定社会和经济部门和行业的影响。

▶ 2. 采取即时应对措施

采取即时应对措施不能将健康和经济影响分开，必须结合以下行动方针奉行一种多管齐下的战略：

- ▶ 减少工人及其家庭成员受到病毒感染和传染的风险；
- ▶ 确保感染者能够得到救治；
- ▶ 向个人及其家庭提供收入和粮食支持，以补偿经济活动的损失或减少；
- ▶ 减少和防止对经济结构的损害并保持就业。

现有的国际劳工标准为即时对 COVID-19 危机做出关键应对奠定了坚实的基础。¹³ 这些即时应对措施符合在劳动世界应对 COVID-19 大流行的国际劳工组织总体政策框架。该框架有 4 个相互关联的支柱：支柱 1 – 刺激经济和就业(在宏观和行业层面)；支柱 2 – 支持企业、工作和收入(在中间一级)；支柱 3 – 保护工作场所的工人(微观层面)；支柱 4 – 依靠社会对话寻求解决方案(跨领域)。下文第 2.3、2.4 和 2.5 节中描述的行动方针主要涉及支柱 2 和支柱 3。第 2.5 和 2.6 节中描述的行动方针主要涉及支柱 1 和支柱 2。支柱 4 贯穿所有措施的总体设计和实施之中。

2.1 通盘考虑事项

- ▶ 非正规工人和企业未经过注册，这使公共当局很难辨别和接触非正规经济中的弱势群体，并使非正规经济中的从业者惧怕公共当局。此外，非正规经济呈现出高度的异质性。因此，政策干预必须有的放矢，针对有关工人和经济单位的不同特点、情况和需求。

- ▶ 拟定和实施有效和公平的对策，需要关键参与者参与劳动力市场，尤其是政府和最具代表性的工人组织和雇主组织的参与。¹⁴ 非正规经济中的工人和企业应有机会就直接影响到他们的政策措施发表意见并捍卫自身利益，尤其是通过会员制组织。在制定过程的早期阶段将他们包括进来将增强此类措施的有效性。考虑到代表工人组织和雇主组织在社会对话机构和过程中的作用，在当前情况下，这类组织进一步加强与非正规经济中的组织、工人和企业的关系显得尤为重要。这将促进包容性的社会对话，更好地满足非正规经济经营者的具体需求。¹⁵
- ▶ COVID-19 疫情并没有以同样的强度同时影响所有国家。无人确切知道病毒如何在区域和国家中传播。但所有国家都面临着风险，都需要做好应对健康、经济和社会影响的准备。在这样的大流行病面前，一个国家的疫情应对会影响到其他国家。如果一个国家不能控制住病毒，那么其他国家就很容易受到传染，甚至再次传染。正如联合国秘书长在关于 COVID-19 的社会经济影响的报告发布会上所说的那样，“我们要记住，当今相互联系的世界就如同最薄弱的卫生系统一样不堪一击。”¹⁶

14 2017 年《[面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书](#)》(第 205 号)，考虑到 1948 年《[结社自由和保护组织权利公约](#)》(第 87 号)和 1949 年《[组织权利和集体谈判权利公约](#)》(第 98 号)，特别强调社会对话在应对危机局势中的重要性，以及雇主组织和工人组织在应对危机中的重要作用。

15 劳工组织：《[向正规化转型：社会对话的关键作用](#)》，对话简报，第 1 期，2017 年 3 月。

16 见 <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20029.doc.htm>。

13 《[国际劳工组织标准与 COVID-19：常见问题：与不断演变的 COVID-19 疫情暴发有关的国际劳工标准的关键条款](#)》，劳工组织标准司，2020 年 3 月 23 日。

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济：即时应对与政策挑战

2.2 确定非正规经济中最容易受到 COVID-19 危机影响的群体的需求和优先事项

做出快速评估¹⁷是确定优先事项和查明 COVID-19 对经济造成的直接和间接影响的程度和性质的一种方法，特别是因为它们与最弱势群体有关¹⁸。快速评估的目的是：

- ▶ 使非正规经济中的男女及其组织有发言权，以便在危机应对中考虑到他们的处境；并
- ▶ 更好地了解他们的情况、需求和看法的多样性，以指导政府、社会伙伴、非正规经济组织和其他非政府支持举措，以便实施近期和中期措施。

2.3 采取预防措施，限制接触和传染的风险

在大部分人口通过非正规经济谋生的国家，封锁应伴随有效措施，目的在于：

- ▶ 通过适当的渠道，就病毒、病毒的传播、对健康的影响、预防措施、封锁规则以及减轻对非正规经济中工人和经济单位收入的影响的措施公告于众；
- ▶ 与非正规经济中的工人和经济部门特别是通过其组织协调实施封锁措施，以扩大措施的覆盖范围，从而增进了解和有效性；
- ▶ 紧急将社会保护计划以及其他救济和经济援助计划的覆盖面扩大到非正规经济中的弱势群体，并确保及时向有关工人和企业提供优质服务；并
- ▶ 考虑到卫生和安全规则，支持授权的就业创造活动。

17 许多国家目前正在进行评估。例如，劳工组织和国际应用研究所正在评估 COVID-19 疫情在约旦、黎巴嫩和伊拉克的影响，并以非正规经济中就业的难民、移民和本国工人为重点。

18 劳工组织：《快速评估 COVID-19 疫情对非正规经济的影响及与之相关的预防措施—实用工具》(2020 年，即将出版)。

措施应旨在最大程度地减少工作场所中的直接污染，包括通过：

- ▶ 提高对 COVID-19 相关风险的认识，并提供有关预防措施、安全工作场所行为和感染症状的可查询信息；
- ▶ 编写宣传材料，如小册子、海报、视频、短信和电台插播节目，以覆盖非正规经济部门的从业人员并方便他们理解；
- ▶ 确保人际距离，消毒工作场所，确定和装备/重新划分风险区(特别是在固定场所从事非正规就业时)，并在可能的情况下错开工作时间，以避免所有人同时出现在工作场所。

应针对例如街头小贩、家政工人、送货员、拾荒者和出租车司机等制定针对特定行业和职业的健康指南。经与工人及其代表协商后，应使工人使用个人防护设备，并由雇主提供和维护，而无需工人承担任何费用。

在非正规工人工作的地方，应提供低成本的洗手站或含酒精洗手液。应采取组织对有症状的工人进行日常性筛查，并在紧急情况下安全送往医院。

2.4 确保感染者能够以有效且负担得起的方式获得医疗保健

确保非正规经济中的工人及其家庭成员能够以有效且负担得起的方式获得医疗保健，对于应对 COVID-19 疫情至关重要。尤为重要的是：

- ▶ 通过迅速扩大社会健康保护并调整现有的社会保护计划，将自付费用降至最低(例如，如果有的话，免除共同付费或用户费)；并
- ▶ 确保提供优质的保健服务，尤其是提高在农村地区的保健设施的能力和可及性，并消除其他财政、地理或行政障碍。¹⁹

19 劳工组织：“对 COVID-19 危机的社会保护对策：国家对策和政策考虑”，《社会保护聚焦》(2020 年 4 月 23 日，日内瓦)；维戈非盈利组织：“非正规工人在 COVID-19 危机期间的需求”，2020 年。

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济：即时应对与政策挑战

鉴于许多国家面临健康挑战，增强非正规工人及其家庭成员获得负担得起的医疗服务的措施不应仅限于冠状病毒的检测和治疗，还应涵盖这些工人及其家庭面临的所有传染性和非传染性疾病，在许多情况下，这些疾病是共同发病的因素。²⁰

已经投资扩大社会健康保护覆盖面的国家能够做出更迅速和更具包容性的应对。²¹ 然而，鉴于挑战的规模，可能需要进一步扩大分配的资源，包括借助国际支持。保障有效获得负担得起的医疗保健服务，并确保那些生病或(自我)隔离的人至少拥有基本的收入保障，是保障公共卫生和生计的重要手段。²² 非正规经济中的工人通常无法获得特定的疾病津贴²³，但是可以扩展或引入新的津贴来满足这一需求。

2.5 为个人提供收入和粮食救济，以补偿经济活动的损失或减少

应对 COVID-19 疫情的影响要求采取迅速有效的措施，加强对非正规经济中工人的收入保障，尤其是加大对有年幼子女的年轻妇女的收入保障，因为她们属于经济困境中面临最高风险的群体。各国可以使用不同的机制向非正规经济中工人提供收入支持。²⁴

- 已经有缴费型和非缴费型社会保护计划的国家，可以在现有行政和执行机制的基础上，将覆盖范围扩

大到尚未覆盖的人群。²⁵ 可以提高待遇水平，提前支付待遇和放松资格条件。这可以通过不同的方案来实现，包括失业救济金、全民养老金、儿童福利或社会援助方案。²⁶ 在危机之前投资于社会保险的国家，有更充分的准备，为失业者，有时包括为非正规经济中的从业者，提供紧急支持。²⁷ 他们甚至可以利用失业保护计划，通过短期工作计划支持保住工作，包括自营职业者或家政工人(无论是否属于非正规就业)，从而有助于迅速恢复。²⁸

- 在不可能扩大现有方案的地方，需要建立其他机制，以提供必要的收入支持。可以向大范围的人口给予一次性支付，在某些情况下，作为支付给全体常住人口或那些未受其他机制保护的居民的普遍福利。可以采用行业性方法，将受到特殊影响的工人置于优先位置。
- 在某些情况下，必须提供粮食支持，以防止受影响最严重的人挨饿。在一些国家，政府为弱势家庭给予了粮食救济，并保障了农村居民的营养。这也有助于支持农业部门，确保粮食生产不间断。

在快速变化的危机中，调动必要的资源，确定资格标准，设定福利水平，联系个人，登记合格的受益人，并迅速发放福利是一项艰巨的任务。数字技术可以用来识别和登记工人，并支付福利待遇，但需要为那些无法获得技术的人提供替代机制。

20 在 2014-2015 年西非爆发埃博拉疫情期间，获得医疗服务的机会有限加剧了艾滋病/艾滋病、疟疾和结核病的死亡率(见 A.S. Parpia 等：“2014-2015 年埃博拉疫情应对措施对西非疟疾、艾滋病/艾滋病和结核病死亡的影响”，载于《新出现的传染病》(2016 年，第 22 卷，第 3 期，第 433-41 页))。

21 例如，泰国根据适用于国民和非国民的急症病人全民保险政策，加强了财政保护。

22 K. Lonroth 等：“健康不佳时期的收入保障 — 可持续发展目标的下一个前沿”，载于《英国医学杂志》(即将出版)。

23 劳工组织，2020 年。“病假和隔离期间的疾病津贴：COVID-19 疫情背景下的国家应对与政策考虑”。

24 劳工组织 COVID-19 社会保护监测概述了所采取的措施。

25 劳工组织：“[将社会保障扩大到非正规经济中的工人：国际经验教训](#)”，一份动态文件(社会保护司，日内瓦，2019 年)。

26 例如，在秘鲁，政府为独立工人推出了紧急现金福利(见 <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/112028-comunicado-01-bono-independiente>)。

27 例如，南非的家政工人和越南的服装工人现在都享受失业保险。见 C. Peyron Bista 和 J. Carter：[《失业保护：一揽子培训和良好做法指南：东盟的经验》](#)(劳工组织亚太区域办事处，曼谷，2017 年)。

28 这些机制在欧洲主要用于保留工作岗位(见经济合作与发展组织：“[支持个人和公司应对 COVID-19 疫情：就业和社会政策即时应对的选择](#)”(巴黎，2020 年))。

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济：即时应对与政策挑战

任何此类战略的一个关键方面是与工人组织和雇主组织合作，包括与活跃在非正规经济中的组织、社会互助组织和地方政府机构合作。它们的作用对于拟定和实施应急措施，加强社会保护体系和支持向正规经济转型至关重要。

2.6 减少和防止对经济结构的破坏：保持就业机会

世界各国政府已采取措施，包括采取财政和货币政策，以减轻疫情对企业的影响。但是，这些措施可能会绕过非正规企业，因为它们通常不属于政府政策和计划的范围。需要一种有的放矢且对性别敏感的方法与非正规企业进行接触。²⁹ 否则，可能会偏离减少饥饿、贫困和体面劳动赤字的发展轨迹，从而导致社会不稳定。也可能使各国遏制疫情蔓延的努力付之东流。

可以采取各种金融和货币措施来支持非正规经济中的经济单位。

- 财政支持可以采取赠款、补贴贷款、未偿还贷款展期，以及旨在克服流动性紧缩的债务重组等形式。
- 还可以采取降低运营成本的措施，例如免除或延迟支付水电费或房租等公共服务费用。
- 以降低移动话费和互联网接入费的形式提供补贴和培训，可使非正规经济中的某些单位尝试使用数字工具来实现业务连续运转和创收。

然而，对政府来说，确定和接触非正规企业是一项艰巨的任务。所有者的自我认同，加上政府的“入门级”登记和一定程度的验证，或许是一种可行的渠道。在社区中心和其他类型的社会互助组织的支持下，可以利用现有法规(例如关于个体微型企业家的法规)或由地方市政当局对中小微企业进行登记。

通过银行、小额信贷机构和金融合作社，按照明确定义且正式宣布的披露和提高透明度的标准来派发资金是可行的。这将特别改善非正规女企业家的处境。在可能的情况下，可以使用通过自动取款机或数字政府对个人(G2P)付款进行分配，以促进满足实际距离要求的无现金交易。对于非正规企业而言，这种付款，如果结合“入门级”登记系统和提高认识的活动，可以促进将来向正规化转型，特别是如果有促进这种转型的激励措施的话。

通过有针对性的财政支持、培训、足够的卫生和个人防护设备，以及有关如何降低员工和客户感染风险的建议，可以帮助非正规企业和工人扩大在疫情期间被认为必不可少的商品和服务的生产(例如送食品上门)。此类措施可确保业务的连续性并防止失业。例如，如果非正规企业获得足够的财政支持和培训，就可以着手生产价格合理的布口罩和满足卫生安全要求的酒精洗手液/肥皂。它们可以服务于摊位和市场的日常清洁和消毒、市场的空间重组或建立替代销售系统。它们还可以通过使用信息通讯技术工具和平台吸引客户以维持业务，并继续使用送货程序送货上门而维持运营。

三方和双方社会对话应成为政策应对措施的基础。雇主组织和工人组织可以在提供或倡导支持服务(例如获得技术、金融和业务发展服务)，以及促进与正规企业的联系以鼓励实现正规化方面发挥关键作用。为了更加有效，这些措施应加强三方伙伴与代表非正规经济部门的组织之间的对话与合作。此外，由于政府自身正面临前所未有的财政危机，调动支持非正规企业所需的预算资源将需要再分配大规模的预算、发行政府债券或从多边组织借款。因此，与社会伙伴进行有效的协商，对于防止预算重新分配对整体经济可能产生负面影响至关重要。

29 例如，阿根廷政府已为非正规工人拨款 1 万比索(见 <https://www.infobae.com/economia/2020/03/23/en-medio-de-la-cuarentena-total-el-gobierno-anuncio-un-ingreso-familiar-de-emergencia-de-10000-para-los-trabajadores-informales-y-monotributistas/>)。

► 3. 建立伙伴关系

针对 COVID-19 危机的联合国紧急社会经济对策框架³⁰提出了旨在保护受这一大流行病影响的人的需求和权利的一揽子综合支助计划。它特别关注最脆弱的国家和可能被甩掉的人，并强调必须集中关注非正规经济的从业者，同时强调由于 COVID-19 危机而导致非正规化增加的风险。该框架为联合国各机构建立伙伴关系以应对与非正规经济有关的具体挑战提供了一种有利的环境。

鉴于非正规经济非常普遍，发展中国家和新兴国家在调动国内金融资源方面面临有限的财政空间和能力。制定和执行适当的对策需要国际合作的支持，特别是提供必要的资源，以加强医疗服务的提供，为个人及其家庭提供收入支持，并确保经济单位得到财政救济。确实，联合国秘书长³¹建议采取一系列措施来提升发展中国家的金融能力。在这方面，捐助界与国际金融机构为向发展中国家提供所需的资源建立伙伴关系符合所有国家的利益，因为病毒在任何一个地方的存在，对所有地方都是一种威胁。

当危机应对措施被视为公平且对社会所有成员提出公平要求时，这些措施即可发挥效力，并能促进社会的凝聚力。国际劳工组织的经验表明，社会对话在这方面非常重要，各国政府和社会伙伴需要加强伙伴关系，制定有效措施来克服危机的负面影响。所有影响到非正规经济从业者的 COVID-19 疫情的应对措施，必须以这些人为基本出发点：社会对话可成为促使他们参与的主要手段。在过去 10 年中，雇主组织和工人组织在接触非正规经济部门从业者和/或向他们提供服务方面取得了巨大进展。³²当前的危机是进一步加强这类联系的机会，包括与社会和互助经济组织的联系。它还增强了妇女参与社会对话进程提供了机会，以解决她们在非正规经济中面临的具体制约因素。

30 联合国可持续发展集团：对 COVID-19 疫情做出即时社会经济应对的联合国框架，供讨论的第二稿(2020 年 4 月 7 日，纽约)。

31 联合国可持续发展集团：《[分担责任，全球团结：应对 COVID-19 疫情的社会经济影响](#)》(纽约，2020 年 3 月)。

32 劳工组织：《[工人组织与非正规经济中工人的互动：最佳做法汇编](#)》(2019 年)。

► 4. 结束语

刺激经济和就业对确保克服危机的社会和经济后果至关重要。应在社会对话的基础上制定和实施这种应对措施，这是一种经过实践检验的手段，可确保危机应对措施公平有效，并考虑到所有直接相关人员的能力和需求。当前的严峻形势为建立信任和加强与雇主组织和工人组织的社会对话以及与非正规经济部门的伙伴关系提供了机会，以便采取更有针对性的干预措施。

国际劳工标准为制定和执行公平的政策应对措施提供了坚实的基础，这些应对措施不舍弃任何人，确保尊重各项人权、机会和待遇平等，不得在就业和职业的任何方面，包括因健康状况而加以歧视。这对于以非正规经济为目标的危机应对措施尤为重要，因为非正规经济雇用的是最弱势的工人，即便在正常情况下，这类工人的人权也经常受到侵犯和歧视。

国际劳工组织可以为制定和实施应对危机的及时措施提供支持。从中长期来看，非正规经济中从业者的福祉和体面工作将主要取决于在下列领域持续做出努力。

(a) 加强卫生系统以确保所有人都能获得服务和财政保护

COVID-19 造成和加剧的健康问题突出表明，迫切需要加强卫生系统的能力和复原力，以确保即时应对措施为中长期所需的改革奠定基础。同样至关重要是，确保所有人都能获得医疗保健和经济保护。许多国家的医疗保健系统薄弱、效率低下，且支离破碎，并非所有人都能获得，对于非正规就业者来说，障碍尤其严重。扭转这种趋势应成为一个优先事项。需要采取紧急行动，缩小医疗覆盖面的差距，确保公平使用医疗服务，特别是避免基于性别的歧视，并确保特别容易受到排斥的群体，

如低收入家庭、移民、残疾人或慢性病患者获得服务。在许多国家，这需要进行深刻的改革，大幅度增加分配给卫生系统的公共资源，同样重要的是，需要提高现有资源使用的效力和效率。

(b) 建立普遍社会保护

COVID-19 这一突发事件凸显了非正规经济工人社会保护覆盖面不足和效率差距导致的令人担忧的后果。它强调并重申了确保为所有形式就业的工人提供充分的社会保护覆盖面的重要性，这种覆盖面应适应他们的具体情况，并符合国际社会保障标准和劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》。特别是，迫切需要加快建立社会保护制度，包括社保底线，以解决最紧迫的需求。这场危机加速了急需的改革，迫使许多政府通过引入非常措施和立法，特别是在疾病、失业和包括现金转移和食品支持在内的社会救助福利领域，将社会保护暂时扩大到未被覆盖的群体。展望未来，这种权宜措施应转变为面向所有人的可持续社会保护机制，包括目前非正规经济中的从业者，其基础是雇主、工人和政府公平分担费用，并确保遵守劳工和社会保障立法。这是促进体面劳动、消除童工劳动和支持向正规化转型的重要一步。

(c) 支持生产性经济单位的恢复，提高其生产力，促进其向正规化转型，增加正规就业机会

非正规经济中的工人和企业缺乏抵御这一大流行病影响的手段。不支持他们可能会导致前所未有的劳动力市场危机并加深贫困。通过协同努力，金融技术、工人组织、商业协会和网络以及地方政府机构可以接触到非正规工人和单位。适当的激励措施和技术援助，可以在中长期

2019 冠状病毒病(COVID-19)危机与非正规经济：即时应对与政策挑战

内促进非正规企业的正规化。尤其是在发展中国家，减缓正规经济收缩的措施，特别是涉及小/微型企业的措施，对于防止进一步的“非正规化”至关重要。应特别关注那些徘徊在非正规经济边缘的企业，因为它们很容易转向非正规经济以求生存。通过采取适当的措施，企业也可以在保护工人的职业卫生和安全方面发挥关键作用，包括免受与 COVID-19 有关的风险。随着各国从遏制转向复苏，至关重要的是要恢复有利于企业的环境，重振生产力增长，以促进复苏，并鼓励向正规化转型。

(d) 促进向正规化转型

过去十年的特点是，人们越来越多地认识到，规模庞大的非正规经济是减贫、实现人人享有体面工作和可持续发展的主要障碍。这就解释了为什么在《2030 年可持

续发展议程》中列入具体目标 8.3 及其关于非正规就业的指标(可持续发展目标 8 — 促进持续、包容和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及所有人的体面工作)。COVID-19 危机再次暴露了在非正规经济中谋生的庞大人口的脆弱性，并提醒人们，迫切需要将从非正规经济向正规经济转型作为国家政策的优先领域。经济复苏虽然是必要的，但本身并不会减少非正规性；适当的公共政策亦至关重要。2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)(及其附件)仍然是这方面的一个重要工具。自 2015 年通过以来，它在了解非正规经济的驱动因素和找到克服正规化障碍的机制方面取得了长足的进步。要走出 COVID-19 危机，就需要朝着这个方向坚定地采取行动。

联系信息

International Labour Organization

4, Route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

电话: +41 22 799 6754

电子邮箱: inwork@ilo.org
ilo.org/informaleconomy