



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

扶贫委员会

第三届会议

2006年11月29日至12月1日

曼谷

### 贫困与非正规部门

(临时议程项目 4)

#### 非正规部门在扶贫中的作用

*秘书处的说明*

##### 内容提要

在亚太经社会区域大部分国家，非正规部门对经济、尤其在就业方面作出了重大贡献。但是，非正规部门的特点是生产效率低、工资低、工作条件差、工作时间长。有必要提高非正规部门的生产效率和工资，以解决贫困问题。

可采取双管齐下的战略。对从事边缘性维生活动的人，应帮助他们提高收入，改善其工作条件，使其脱离贫困。实现这一目标的政策干预包括：提供信贷，教育和技能培训，改善物质基础设施途径，扩大社会保护，帮助建立自助团体、企业和工人协会，以及加强和正规部门的联系。对非正规部门中现代化、有活力、具有增长潜力和经济活力的部分，应帮助其“毕业”，成为正规部门的一部分。政策干预包括：在注册成本、归管和行政规章要求方面，扫除这些企业进入正规部门的巨大障碍。

各国似应交流在与非正规部门相关的扶贫经验，以便提出建议，提高非正规部门的生产效率及收入，改善工作条件。请委员会就贫困与非正规部门领域的进一步工作向秘书处提供指导。

# 目 录

页 次

导言 .....	1
一、 贫困状况 .....	1
二、 非正规部门的定义、规模及主要特点 .....	3
三、 政策事项及备选方案 .....	6
A. 宏观经济政策 .....	6
B. 信贷 .....	7
C. 教育和技能培训 .....	8
D. 物质基础设施 .....	9
E. 社会保障 .....	10
F. 骚扰 .....	11
G. 自助团体以及商贩和工人协会 .....	11
H. 与正规部门的联系 .....	12
I. 为妇女的措施 .....	13
J. 方案的了解程度和透彻程度 .....	13
K. 转移并升级到正规部门 .....	14
四、 结论与建议 .....	14

## 表一览表

1. 1990-2004 年一些国家 1 美元贫困线下人口比例 .....	2
2. 一些国家非正规部门就业状况 .....	5

## 导言

1. 贫困是亚太经社会区域发展中国家及经济转型国家面临的最为严重的问题之一。尽管本区域已在减少贫困方面取得长足进展，但以每天 1 美元的贫困线为标准，全世界穷人的三分之二仍然生活在亚洲及太平洋地区。如贫困线升高到每天 2 美元，本区域的穷人就超过了世界上穷人总数的三分之二。本区域有 10 亿多人的收入在每天 1-2 美元之间。人口的绝大多数是劳苦大众，其中大部分是在非正规部门就业。要解决贫困问题，就必须关注非正规部门及其中的从业人员。

2. 非正规部门对经济、特别是在创造就业方面，贡献巨大。一种估计认为，亚洲非农业部门就业者 60% 以上是在非正规部门。<sup>1</sup> 由于公共部门和正规的私营部门缺乏就业机会，人们不得不靠非正规部门谋生。尽管从业人员收入一直很低，其中大部分人被划分为贫困人口，但如果没有非正规部门，其收入将更为微薄，其贫困状况会更加严重。因此，必须提高非正规部门从业人员的生产效率以及收入。

3. 本文件分析了非正规部门效率低和工资低的原因，为求迅速减少贫困提出了各种政策选择和方案建议。文件还就如何帮助非正规部门成为正规部门的一部分提出了建议。文件共分四部分。第一部分简要回顾了本区域的贫困状况。第二部分阐述了非正规部门的定义、规模及主要特点。第三部分分析了非正规部门面临的问题和制约因素，并就提高非正规部门从业人员生产效率和收入、改善工作条件提出了政策和方案建议。最后一部分简要阐述为加强非正规部门在扶贫中的作用以及如何帮助非正规部门企业成为正规部门的一部分提出了政策及方案选择。

## 一、贫困状况

4. 根据人均每天 1 美元的贫困线，世界穷人约三分之二生活在亚洲及太平洋地区。<sup>2</sup> 本区域贫困发生率从 1990 年 31% 下降到 2001 年 20%。<sup>3</sup> 东亚及东南亚的贫困发

---

<sup>1</sup> 国际劳工组织，“非正规经济中的人们：统计图像”，（日内瓦，国际劳工组织，2002 年）。

<sup>2</sup> 实际上，按 1993 年购买力平价，贫困线为每人每天 1.08 美元。关于此贫困线的局限其以此为基础的贫困估计，见 Angus Deaton 著，“计算世界贫困人口：问题和可能的解决办法”，世界银行研究观察家，第 16 卷，第 2 号（2001 年秋）。另见 Martin Ravallion 及 T. N. Srinavason 在同期中对该文作出的评论。

<sup>3</sup> 亚太经社会、联合国开发计划署及亚洲开发银行，“未来在望：在千差万别的区域重新塑造体制，在亚洲及太平洋实现千年发展目标”（联合国出版物：销售号：E.05.II.F.27）。

生率下降速度，超过南亚。由于各种扶贫努力，同期本区域脱贫人口达 2.52 亿。

5. 各国在减贫方面的成就参差不齐（见表 1）。以每天 1 美元的贫困线为标准，最新数字表明，亚美尼亚、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、俄罗斯联邦和泰国的贫困率为 2% 或以下。从 1990 年代初到二十一世纪初，中国、印度尼西亚、巴基斯坦、泰国和越南的贫困人口减少了一半以上。1993-1999 年间，印度也取得了显著的减贫成就。1996-2004 年之间，尼泊尔的贫困水平也有所下降。孟加拉国、菲律宾和斯里兰卡的贫困水平在不同时期有所波动。中亚国家自 1991 年独立并开始向市场经济过渡以来，贫困水平总体有所上升。这些国家近年大部分经济情况好转，推动了贫困水平的降低。

表 1. 1990-2004 年一些国家 1 美元贫困线下人口比例

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
亚美尼亚	..	..	..	..	..	..	6.7	..	..	5.0	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..
阿塞拜疆	..	..	..	..	..	10.9	..	..	..	..	..	3.7	..	..	..
孟加拉国	..	..	35.9	..	..	..	26.7	..	..	..	36.0	..	..	..	..
柬埔寨	..	..	..	..	..	..	..	34.1	..	..	..	..	..	..	..
中国	33.0	..	..	28.4	..	..	17.4	..	..	17.8	..	16.6	..	..	..
格鲁吉亚	..	..	..	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	2.6	..	2.7	..	6.5	..
印度	..	..	..	42.3	..	..	..	..	..	36.0	..	..	..	..	..
印度尼西亚	..	..	..	17.4	..	..	13.9	..	..	..	7.2	..	7.5	..	..
伊朗伊斯兰共和国	2.0 <sup>a</sup>	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	..
哈萨克斯坦	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	2.0 <sup>a</sup>	..
吉尔吉斯斯坦	..	..	..	8.0	..	..	20.3	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	2.0 <sup>a</sup>	..	2.0 <sup>a</sup>	..
老挝人民民主共和国	..	..	..	..	..	..	..	26.3	..	..	..	..	27.0	..	..
马来西亚	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	..	..
蒙古	..	..	..	..	..	13.9	..	..	27.0	..	..	..	..	..	..
尼泊尔	..	..	..	..	..	..	34.4	..	..	..	..	..	..	..	24.1
巴基斯坦	..	47.8	..	33.9	..	..	..	..	..	13.4	..	..	17.0	..	..
菲律宾	..	19.8	..	..	18.4	..	..	14.4	..	..	15.5	..	..	..	..
俄罗斯联邦	..	..	..	..	6.1	..	7.0	..	12.7	..	6.1	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..
斯里兰卡	3.8	..	..	..	..	..	6.6	..	..	..	..	..	5.6	..	..
塔吉克斯坦	..	..	..	..	..	..	..	..	..	13.9	..	..	..	7.4	..
泰国	..	..	6.0	..	..	..	2.2	..	..	2.0	2.0 <sup>a</sup>	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..
土耳其	..	..	..	..	2.4	..	..	..	..	..	2.0 <sup>a</sup>	..	..	3.4	..
土库曼斯坦	..	..	..	20.7	..	..	..	..	12.1	..	..	..	..	..	..
乌兹别克斯坦	..	..	..	3.3	..	..	..	..	19.2	..	17.3	..	..	..	..
越南	..	..	..	14.6	..	..	..	..	3.8	..	..	..	2.2	..	..

资料来源：联合国统计司千年发展目标指标，<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.asp>，(2006 年 9 月 28 日检索)。

a 所有达 2% 的贫困人口统计估算都表明，实际值等于或小于 2%，因此应谨慎对待。

## 二、非正规部门的定义、规模及主要特点

6. 描述非正规部门比精确定义这个部门要远为容易。非正规部门在城市的大街小巷随处可见，小商小贩、苦力挑夫、作坊手艺人、理发师和擦皮鞋的男童都是其中的一员。这类企业的非正规性往往表现在企业规模、技术应用、员工特点、所有制及遵守政府规定等相关方面。<sup>4</sup> 非正规部门单位通常经营规模小，作为生产要素的劳动力和资本区别很小或没有区别。业主以其储蓄为资本，或自担风险筹集必要的资金，并个人对债务负无限责任。此外，建筑或车辆等资本货物的使用没有企业和家庭之分。非正规部门的主要组成部分是个体经营者。除此之外，非正规部门的就业大多随意性强，以亲属或个人及社会关系为基础，而不是通过有正规担保的合同安排。

7. 过去，人们曾用各种方法定义和估算非正规部门的规模。<sup>5</sup> 从法律角度看，正规部门的定义是：由注册企业和拥有执照的经营者构成的部门。根据这一法律角度，可获得关于正规部门的一些数据，将其与总体经济规模数据进行比较，通过计算余额来估计非正规部门的规模。这一方法的主要问题是有些达到注册登记所有要求的企业可能因为注册费用高昂和注册后政府的过度管理而没有进行注册。

8. 非正规部门最通行的定义以企业规模为依据。企业规模可以按员工人数以及(或)资本投资来定义。衡量资本额困难重重，因此，以员工人数计算企业规模的方法使用更为普遍。员工人数可以是不少于5人、10人或20人，究竟何为截止点，众说不一。

9. 国际劳工统计工作者大会在1993年的会议上将非正规部门定义为“小于一定规模的所有未登记或未公司化的企业，包括：由非正规雇主拥有，持续雇用一名或多名员工的微型企业；或由个人所有、可能雇用家庭成员并不时雇用其他员工的自我经营”。<sup>6</sup> 各国在使用这一定义时可保持一定灵活度，特别是在员工人数的上限方面。此外，农业是否包括在内，由各国自定。

10. 上述关于非正规部门的定义以企业特点为依据，并不完全关注劳资关系或工作安排。非正式就业并非仅限于非正规部门，在正规部门正在崛起和扩大到其中的企业

---

<sup>4</sup> Esther K. Ishengoma 和 Robert Kappel 著，“经济增长与贫困：非正规企业的正规化有何意义？”德国全球和地区问题研究所工作文件，第20号，2006年4月（见[www.giga-hamburg.de](http://www.giga-hamburg.de)）。

<sup>5</sup> 亚太经社会，“非正规服务部门在城市减贫中的作用”（ST/ESCAP/1706）。

<sup>6</sup> 世界劳工组织“非正规经济中的人们：统计图像，（日内瓦，国际劳工组织，2002年），第11页。

中也非常普遍。为减少成本，正规部门直接或通过中介机构雇用临时工，不提供有保障的就业合同。工人有时被要求在家做工，赚取计件工资。2003年国际劳工统计工作者大会扩大了非正规部门的定义，纳入了非正规企业之外的某些非正规工资就业，并把这一广义概念称为“非正规就业”。

11. 根据这一广义定义，非正规就业可分为两个群体。第一个群体为个体经营者，包括雇主、自我经营的工人和不取工资的家庭成员。第二个群体包括非正规的薪酬工人，包括非正规企业的员工、没有固定雇主的临时工、家佣及由正规部门雇用但不享受各种就业待遇或保护的临时工、小时工和合同工。在家中工作的家庭工人(或外包工)大部分是妇女，她们也是非正规工人，但并不完全属于上述两个群体。<sup>7</sup>

12. 非正规部门的确切规模要看用什么定义。各国对非正规部门的定义与1993年国际劳工统计工作者大会所商定的定义更为接近。其中企业员工人数在决定企业的规模方面具有重要意义。表2显示以国家定义为依据的就业数据，但仅限于非农业部门。可想而知，大部分国家非正规部门在城市地区的比重都低于农村地区。城市地区非正规部门就业占非农业部门总就业的百分比，印度为51%，尼泊尔为65%，巴基斯坦为64%，泰国为47%。非正规部门的比重在哈萨克斯和坦吉尔吉斯斯坦(均为转型经济国家)在上升。

13. 由于难以衡量非正规部门对国民收入的贡献以及缺乏相关统计数字，非正规部门在收入方面的规模很难找到实证依据。在1990年代，非正规部门对非农国内生产总值的贡献在印度达45%，印度尼西亚达31%，菲律宾达32%，大韩民国达17%。<sup>8</sup>

14. 非正规部门不是一个单一的部门，而是包括了各种各样的活动。总体来说，非正规部门以服务业为主，制造业所占比例相对较小。1990年代初期，制造业在城市非正规部门总就业中的比重在孟加拉国为10%，印度为26%。

---

<sup>7</sup> Martha A. Chen, Joann Vanek 和 Marilyn Car 著，“将非正规就业和男女平等纳入扶贫的主流：决策者及其他利益攸关方手册”（伦敦英联邦秘书处和国际发展研究中心，2004年）。

<sup>8</sup> 国际劳工组织，“非正规经济中的人们：统计图像”，（日内瓦，国际劳工组织，2002年）。

表 2. 一些国家非正规部门就业状况

国家	年份	非正规部门就业在非农部门就业总数中的比例		
		国家	城市	农村
印度	2000	55.7	51.3	61.0
哈萨克斯坦	1994	..	4.7	7.6
	1995	11.7	11.9	11.4
	1996	..	17.3	..
吉尔吉斯斯坦	1994	8.2	11.9	..
	1999	24.9	29.4	18.0
尼泊尔	1999	73.3	64.8	76.2
巴基斯坦	1997	64.6	61.2	68.2
	2000	65.8	63.8	68.0
菲律宾	1995	17.3	..	..
俄罗斯联邦	2001	12.6	9.2	23.8
泰国	1990	81.7	..	..
	1992	79.1	..	..
	1994	76.8	47.6	82.9
	2000	71.0	47.1	77.4
土耳其	2000	9.9	9.0	13.2
土库曼斯坦	1999	6.8	..	..

资料来源：国际劳工组织，“劳动力市场主要指数”，第三版，2003年。

注：表中数据以国家定义为依据，各国之间不一定具有可比性。

15. 发展中国家的非正规部门对妇女比对男性是更为重要的就业来源。1990年代后期，在印度、菲律宾和印度尼西亚，妇女在非正规部门就业的人数占非农就业的百分比超出了男性。<sup>9</sup> 在泰国，妇女就业人数占54%，而男性占49%。在非正规部门内，印度、印度尼西亚、菲律宾和泰国都有大量妇女从事个体经营，其比例超出了男性。在印度尼西亚，非正规部门从业妇女的79%为个体经营，而男性则只有59%。

16. 大部分进入非正规部门的妇女是由于在正规部门缺乏就业机会；此外，她们

<sup>9</sup> 资料来源同上。

往往也缺乏参与正规部门所需的教育和技能。还有其它原因迫使妇女进入非正规部门或其它边缘性活动；劳动力市场的性别歧视；某些国家限制妇女流动的文化因素；妇女所担负的持家育儿责任使妇女更倾向于在家中工作；以及经济的儿童看护设施的缺乏。妇女参与的就业活动往往范围狭窄，例如食品加工，缝纫和家庭服务。

### 三、政策事项及备选方案

17. 非正规部门的收入水平普遍很低，贫困发生率高，但没有这一部门，穷人就会被赶上绝路。穷人失不起业，必须找到工作养家糊口。<sup>10</sup> 因此，很多工人由于正规部门缺乏就业机会而不得不进入非正规部门。非正规部门在提供就业和创收机会方面的作用，对减少贫困的广度和深度都非常重要。乌兰巴托的一项研究估计，1996年贫困发生率为38%，如果没有非正规部门带来的收入，这一比例可能上升至53%。<sup>11</sup> 除了全日工作外，非正规部门还为许多人提供了半日制工作机会，妇女尤其如此，她们可以在家中工作，增加家庭收入。

18. 鉴于上述情况，减少贫困可以通过提高非正规部门的生产效率及收入来实现。此外，非正规部门的工作条件也需改善。与此同时，应制订政策和激励措施，以帮助非正规企业转变为正规企业。下文讨论主要的政策事项和备选方案。

#### A. 宏观经济政策

19. 总体宏观经济政策会对非正规部门产生影响，但由于这一部门内存在着千差万别且缺乏相关数据，因此难以评估这种影响的大小。在正规和非正规部门的关系是互补的领域，对任何一个部门的政策干预都会有助于双方的发展。而在两个部门相互竞争的领域，情况就不同。促进一个部门的政策就会使另一部门处于不利地位。因此，在改变宏观政策之前，必须对政策变化对正规和非正规部门的影响进行评估。一项适当的政策应该力图平衡对正规和非正规企业的激励机制。一般来说，促进有利穷人的增长和顾全两性平等的宏观经济政策有利于非正规部门的从业人员。

---

<sup>10</sup> 关于衡量标准问题的文件详细叙述了贫困与非正规部门之间的联系（E/ESCAP/CPR(3)/2）。

<sup>11</sup> James H. Anderson 著，“转型期蒙古非正规部门的规模、起源及特点”，世界银行政策研究工作文件 No.1916,1998 年 5 月。

20. 有人认为，世界贸易组织推动的贸易自由化政策促进了非正规部门的扩大。贸易自由化对正规公司增加了竞争，为保持竞争力，这些正规公司会试图通过削减员工福利、以半日制劳动力代替正式员工，或分包给非正规部门，包括在家工作的工人，以降低成本。有些正规公司甚至不得不裁员，而失业人员则会进入非正规部门求职。

21. 积极方面，全球化及贸易自由化在发展中国家的出口部门创造了新的就业机会。但是，新就业机会不一定仅限于正规部门，也可能出现在非正规就业中。有实证证据表明，贸易政策与非正规就业之间的联系增多。<sup>12</sup> 如果是这种情况，那就有必要立即采取创新政策和法律，为非正规就业人员提供保护，减少其脆弱性。

## B. 信贷

22. 缺乏资本是非正规部门参与者面临的主要困难之一。非正规部门的工人因此不得不使用人力工具和过时的机械，无法提高生产效率。由于缺乏流动资金，他们无法以较低廉的价格批量购入原材料，并将产品运往价格较高的市场。要提高非正规部门工人的生产率，就应提供生产资料及流动资金，改善其效率。

23. 由于非正规部门就业人员收入较低，因而省不出多少钱用于再投资。为获得投资资本，非正规部门的创业人员常常向亲戚、朋友和非正规放贷者告贷。但是，非正规放贷者往往按日息、周息或月息借贷；如换算为年息，其贷款利息极高。非正规部门业者如果可以以市场利息向正规金融机构借贷，其处境则会大大改善。然而，商业银行和其它正规信贷机构并不是其重要的融资来源，原因在于：(a)非正规部门对正规渠道的信贷了解不够，(b)银行放贷有严格的抵押要求，且手续繁杂冗长。此外，商业银行收取高额交易费用，妨碍了小额信贷。

24. 政府可向商业银行提供税收减免，以抵消额外的交易成本。印度和巴基斯坦等国家一直为微型企业提供优惠贷款。但是，获得此类贷款的手续往往复杂而冗长。此外，有影响力的人物可能与腐败官员沆瀣一气，阻止此类贷款的发放。

25. 非正规部门对优惠信贷的需求其实不大。比信贷成本更为重要的是改善获得信贷及其它金融服务的途径。在 2006 年 9 月，巴基斯坦政府推出了优惠信贷方案，主

---

<sup>12</sup> 详见 Pinelopi K. Goldberg 和 Nina Pavcnik 著，“非正规部门对贸易自由化的反应”，国家经济研究局，工作文件 No. 9443，2003 年 1 月，美国麻省剑桥。

要为了帮助年轻人成为个体经营者。这个名叫“总统 Rozgar(就业)计划”的创造就业方案，预计将在五年内向 200 万人提供贷款。该计划设想，在收到信贷申请完整文件背后，十天内完成审批。

26. 从正规金融机构获得贷款的主要障碍之一，是需提供抵押，而非正规部门的贫穷就业人员往往没有。孟加拉国格拉敏银行首创的集体担保办法是避开抵押障碍的一种创新途径。<sup>13</sup> 穷人组成单一性的小团体，以获得集体担保贷款；如果群体中任何成员未能偿还贷款，群体中的其它成员就有责任代为偿还。格拉敏银行收取市场利率，贷款回收率近 100%。许多国家非正规部门的从业人员都得到了这种信贷方式的好处。地方非正规企业协会可以提供集体担保，对这一办法加以补充，协会因其规模，可帮助业者节省交易成本。非政府组织也积极参与提供信贷，政府应对其加以鼓励。

### C. 教育和技能培训

27. 教育和技能培训对提高非正规就业人员的生产效率非常重要。非正规就业人员通常缺乏教育和技能，许多人是农村民工，很少有过正规教育的机会。此外，城市贫困家庭的子女由于经济原因无法上学，往往小小年纪就已进入非正规部门。

28. 非正规就业人员往往通过在职培训或传统的师徒传承获得技能。这两种方法：(a) 都机动灵活，适合非正规部门的就业机会，(b) 同时照顾到了就业人员有限的文化程度。这种方法的问题是师傅传授的往往是代代相传的陈旧技能。

29. 人力资本开发是将非正规部门转化为生产效率更高、更具活力的部门的关键。为此，包括小学教育在内的基础教育应普及。这将有利于就业人员获得职业培训，增强其灵活性和流动性，使培训(或留用)更容易可行。还应在非正规部门从业人员居住地提供成人扫盲活动。政府除更多地拨出自有资金外，还应鼓励非政府部门及私营部门提供培训。

30. 技能培训的内容应针对当前的劳动力市场需求，传授实用和适应市场需要技能的短期课程对非正式就业人员来说是合适的。私营部门和非政府组织应参与此类短期课程的设计，以保证传授的技能切实有用，为市场所需。可为非正规就业人员建立专门

---

<sup>13</sup> 亚太经社会，“非正规服务部门在若干亚洲国家城市扶贫中的作用概况”，见《非正规部门在城市扶贫中的作用》(ST/ESCAP/1706)。

职业培训机构，与此同时，可利用现有的职业培训机构开展“业余”培训。这对经常更新培训者的技能十分重要，可以避免过时技能的传授。

31. 更新技能有助于现代技术的采纳，而获得现代技术又可提高生产效率。但是，现代技术的引用需要采购新型工具和设备，这就需要资金而这正是非正规企业家往往所缺乏的。因此，可以说培训和信贷的提供应结合起来：提供信贷的机构也应为非正规就业人员安排一些实用培训。格拉敏银行最初只是提供贷款，但很快就认识到培训在保证贷款的有效利用上十分必要和重要。现在该银行每年组织大量专门讲习班，传授与借款者创收活动相关的知识和技能。

#### D. 物质基础设施

32. 道路、水电供应和公共交通等物质基础设施和服务的普遍缺乏，制约了正规和非正规部门的生产效率。改善物质基础设施可以提高生产效率，减少非正规部门的经营成本。提供这些设施对非正规部门融入整体经济至关重要。

33. 非正规部门从业人员往往利用住房作为工作场所，否则就在露天（街道或人行道）或未经注册的店铺/工作间开展经营。非正规创业人员需要电力用以照明和开动现代化工具，提高生产效率。他们需要水、卫生服务和储存物品的空间。有些政府计划强迫开展大规模搬迁，使非正规部门生意迁移到政策制订者和规划者以为适当的地点，但这样的计划很少成功。比较好的办法是把基础设施延伸到非正规部门已经存在的地方。

34. 非正规部门就业人员往往缺乏合法产权或获取生活和工作地点的租期保障。<sup>14</sup>这就使得基础设施服务难以向他们延伸。没有产权保障，电力公司就有可能拒绝为业主通电，因为难以监督服务和收取费用。因此，应尽最大可能为非正规部门提供产权及其生活工作地点的租期保障。这不仅可提高其生产效率，同时也可鼓励非正规部门业主改善当地及其周围环境，消除其被驱逐的恐惧。

35. 政府提供基础设施的努力应得到非政府部门及志愿机构的补充。应鼓励非正规部门通过参与方式，组织自助群体，作出自己的贡献。巴基斯坦卡拉奇的一个以社区为基础的非政府组织 Orangi 试点项目就是一个成功的范例。这个非政府组织把 Orangi

---

<sup>14</sup> 穷人法律授权高级委员会，“概述文件”，2006年1月为委员会第一次会议编写(见<http://legalempowerment.undp.org>)。

棚户区的居民组织起来，利用极少的外部资金援助，建设了垃圾处理站、铺了路面、建了污水设施及安全饮水供应等设施。它还为其成员争取到合法的产权，并安排了诸如基本卫生设施和小学教育等社会服务的供应。

## E. 社会保障

36. 非正规部门的参与者很少得到保障免受疾病、残疾、失业、老龄或是作为主要挣钱人死亡的影响。实际上，大多数发展中国家即使是正规部门也无法象发达国家通常情况那样为其工人提供全面社会保障。社会保险制度，如医疗保险、残疾补贴或退休福利，其资金来源是税收以及雇主和正式工人自身投入的资金<sup>15</sup>。每一方提供的相对投入在各行业以及国家之间各不相同。很难在主要由个体户组成的非正规部门实施社会保障制度。非正规生产者和工人的收入通常较低，因此难以提供资金投入。除了高昂的资金费用，社会保险制度的管理也是一个很棘手的难题。

37. 尽管存在严重的困难，一些发展中国家已找到办法向指定类别非正规工人有选择地提供社会保障服务。菲律宾制订一项有关家庭帮工的法律，它具体规定最低工资水平并要求雇主向雇员提供适当工作条件<sup>16</sup>。菲律宾还设立以自愿投入资金为基础的家庭工人社会保障制度。印度喀拉拉邦于 1980 年设立了农业工人养老金制度。到 1990 年代初，这一制度向 60 岁以上、收入低于规定贫困线以下的大批农业工人提供一定数目的养老金<sup>17</sup>。

38. 1991 年开始实行的个体经营妇女协会综合社会保障制度是印度非正式工人规模最大的全面参与投入制度。这一制度包括医疗保险、人寿保险和财产保险。泰国有一项涵盖包括非正规部门参加者在内的全体人口的医疗保险制度。病人每次到参加这一制度的政府或私立医院接受治疗并拿药只需支付 30 铢(不到 1 美元)。该制度得到中央政府的大量补贴。在一些国家，非政府组织与非正式工人建立伙伴关系实施医疗保险制度。

39. 非正规部门千差万别，必须认真分析具体行业或部门不同类别工人的不同选

---

<sup>15</sup> Martha A. Chen, Renana Jhabvala 和 Frances Lund 著，“向非正规经济工人提供支助：政策框架”，国际劳工组织就业部门，日内瓦，工作文件 No.2, 2002 年(在线检索[www.ilo.org](http://www.ilo.org))。

<sup>16</sup> R. P. Alonzo 著“菲律宾城市扶贫工作中非正规服务部门的情况”，见亚太经社会 *非正规服务部门在城市扶贫中的作用*(ST/ESCAP/1706)。

<sup>17</sup> Esther K. Ishengoma 和 Robert T. Kappel 著，“经济增长与贫困：非正规企业正规化有什么作用？”，德国全球与地区问题研究所工作文件 No.20, 2006 年 4 月(在线检索[www.giga-hamburg.de](http://www.giga-hamburg.de))。

择方案。在非正规部门参加者组织良好的地方，私营保险公司和政府可和他们谈判建立一种社会保险制度的费用分担安排。重要的是政府应补贴社会保险制度，而且风险担保范围的主要责任不至于落到非正规部门贫穷参加者的头上<sup>18</sup>。政府可通过实施扶贫方案提供主要资金投入。由家庭或社区提供的非正式社会保障制度继续是许多发展中国家社会保障的来源。然而这种制度持续受到侵蚀已久，需要得到加强。

40. 关于工作条件，非正规部门雇员通常遭受剥削，其形式表现为每天工作时间长、每周假期少、没有就业保障或是通常工资较低。为尽量减少遭受剥削，迫切需要制订法律条例保护非正式工人。然而，与此同时，重要的是要记住非正规部门是很大一批人的就业来源。过量的法律条例会窒息其增长并伤害其创造就业的潜力。因此，需要在工人的保护和福利以及维护该部门就业潜力之间找到平衡。

#### F. 骚扰

41. 负责工商企业成立和运营事务的不同政府机构执行各种不同管理条例。在很多情况下，政府官员利用这些条例侵扰业主。非正规部门不熟悉了解法律和规章制度是造成非正规部门工人易受到骚扰的主要原因。应该宣传介绍法律规章制度并使非正规企业可以轻易得到。与此同时，负责非正规部门的政府官员应该十分了解非正规部门在创造就业以及满足大批消费者需求方面的重要作用。建立非正规企业协会可加强业主争取自身利益并保护自己免受侵扰的能力。付出小额费用而获得加入协会的成员卡是一种有用的机制，可帮助减少侵扰行为，因为低层政府官员与有组织的成员打交道时得更加小心。

#### G. 自助团体以及商贩和工人协会

42. 已经突出强调了建立自助团体以及商贩和工人协会的重要性和好处。非正规生产者和工人可通过自身开展有组织工作以及集体团结而提高生产力和收入。非正规部门具有类似问题或来自同样次级部门的参与者可组成协会或自助团体以保护并促进其自身利益。然而，非正规部门的千差万别使得设立协会或团体的工作非常困难。

43. 这种组织有助于非正规企业获得信贷，安排非正规部门工人的培训以及协助

---

<sup>18</sup> Martha A. Chen Renana Jhabvala 和 Frances Lund 著，“向非正规经济工人提供支助：政策框架”，国际劳工组织就业部门，日内瓦，工作文件 No.2，2002 年(在线检索 [www.ilo.org](http://www.ilo.org))。

引进现代技术并应付管理当局的侵扰。它们还能对政府施加集体压力以取消不必要的规章并制订有利于该部门的政策。政府鼓励并协助建立这种团体和协会并通过其提供信贷和培训等援助。非政府组织可为这种团体的设立运作出一把力。

44. “集群”是有助于解决非正规部门的一些问题的战略。“集群”的概念指的是将某一具体自然地点的同样或相关行业中的小型企业公司汇集一起，并向其提供必要的基础设施和服务。政府可提供各种服务和奖励协助非正规企业形成集群<sup>19</sup>。集群能提高个体企业的效率并导致相互合作，从而提高整个集群所有企业集体效率。当企业群体汇集其投入并对大件订单协同生产，便可实现规模经济效益。这种协作办法还创造了条件，从而更容易获得新型技术、技能分享、提高内部创新能力以及新产品设计能力；所有这一些都会导致开展增值更高的活动。

45. 泰国著名的“一个村庄一项产品”计划就是采用了集群的概念(见[www.thaitambon.com](http://www.thaitambon.com))。该计划于 2001 年发起，鼓励村庄社区采用当地原料并利用世代相传的当地智慧和技能生产并销售独特产品和手工艺品。该项目为农村社区提供机会开发特有产品投放国内和国际市场，并得到政府的技术和管理协助。

## H. 与正规部门的联系

46. 非正规与正规部门之间有着各种形式的直接和间接联系，各个活动的联系程度与范围各有不同。推动和加强两个部门的联系特别是互补性的联系，可在发展正规部门的同时加快发展非正规部门。正规部门可帮助非正规部门，向其提供投入、销售其产品，通过分包提供工作并提供信贷和技术援助，以改进该部门产品质量和总体生产能力。日本在 1980 年代中期通过相互融合大幅度缩小了小型与大型企业之间的生产能力差别<sup>20</sup>。相互融合促使小型企业提高效率和质量标准，而大小企业之间的工资差别缩小了。技术援助有助于非正规部门企业与正规部门相结合，而后者或许也需要援助以便从体制上扩大，接触到非正规部门。

47. 在两个部门的关系上，正规部门通常被认为剥削非正规部门，因为正规部门

---

<sup>19</sup> 国际劳工组织，“生产力对于就业增长是有助还是有害？”，见“2004-2005 年世界就业报告，就业、生产力与扶贫”，第二章(日内瓦，国际劳工组织，2005 年)。

<sup>20</sup> 国际劳工组织，“小规模活动与生产力分工”，见“2004-2005 世界就业报告，就业、生产力与扶贫”，第五章(日内瓦，国际劳工组织，2005 年)。

在市场上占主导地位。正规部门单方面确定投入和产出价格，并在此过程中占用非正规部门单位生产的大量剩余。解决这种剥削问题的一种办法是向非正规部门单位提供市场情况和价格信息。另一种办法可以是组织非正规生产者成立行业协会，以便加强其讨价还价能力。与此同时，采取政策措施提高正规部门的竞争力有助于降低其剥削能力，因为更加具有竞争力的正规部门将寻求改善与非正规部门的联系，从而通过使非正规部门降低成本生产以获取最大利润。

### I. 为妇女的措施

48. 非正规部门的妇女或多或少面临着和男人一样的困难和问题。然而这些困难和问题对妇女要沉重得多。政府在制订非正规部门政策和方案时应考虑到这点。采取措施必须考虑到性别问题以便使妇女同样受益。妇女应能优先得到信贷。应通过政府和非政府组织措施为贫穷女工设立儿童日托中心。应协助并鼓励妇女成立协会或团体讨论其问题并采取集体行动。很多国家的妇女组织向非正规部门妇女提供协助。印度的个体经营妇女协会一直协助提高妇女的讨价还价能力，使妇女更多认识到她们的受剥削情况并使妇女团结起来要求提高工资。同样，巴基斯坦卡拉奇奥朗吉试点项目建立了妇女工作中心，以减少成衣业从事家庭计件工作的妇女受剥削现象。

### J. 方案的了解程度和透彻程度

49. 本区域许多国家的政府都有为非正规部门业者谋利的方案。然而其影响范围非常有限，而且对这类方案及其用处缺乏了解。因此必须通过大众媒介加强对方案的宣传。与此同时可向非正规部门的业者提供如何进入各种次级部门市场及其潜在作用的信息。从事边缘以及维生活动的人尤其值得特别注意，这样最为贫穷的人也能受益。实施方案的人应经过特别培训以便对通常是没读过书的服务对象态度友好并设身处地为他们着想。另一个问题是实施方案的不同部委之间缺乏协调。因此它们之间应加强协调，从而使各种方案间的协同效应能扩大发挥总体影响。

## K. 转移并升级到正规部门

50. 非正规部门有各种相关费用，其中一些已在本文件重点介绍<sup>21</sup>。已讨论了处理非正规部门问题和限制因素的种种办法。它们应有助于提高非正规企业的生产力，其增长应有助于它们加入正规部门。对政府而言，大规模非正规部门的代价在于税收减少。因此，政府有必要帮助非正规部门正规化，这样可增加更多税收。这种额外收入可用于向正规和非正规部门提供更好的物质基础设施和社会服务，从而迅速减少贫困。

51. 企业成为正规部门的一部分有各种入门和运营费用。通常是登记、劳动规章、各种税务以及官僚手续的费用。过度的规章要求有碍于非正规企业的增长并阻挠其成为正规部门的一部分。要想降低入门费用，可采取一站式登记办法，精减登记手续并提高负责登记的机关的工作效率。一站式处理办法有助于避免重复劳动和相互矛盾的规章，并且方便提供信息。

52. 越南 2000 年出台了一项新的企业法，它使成立新公司费用更低、时间更短<sup>22</sup>。根据这一新法律，开办一个正式公司只需要 7 天，原先为 98 天。新法使现有非正规企业更容易变为正规企业。估计新注册公司的 40% 原先已经以非正规形式存在。除了奖励非正规企业正规运营并减少增长障碍之外，一旦非正规企业升级成为正规企业之后，政府应寻找费用较低的办法敦促遵守执行政府规章制度。规章制度应该数量少、简单明了以便于遵守。

## 四、结论与建议

53. 非正规部门不管如何定义，特别是从它对本区域发展中国家就业方面作出的贡献的角度而言，规模相当庞大。它并非千篇一律，而是各大次级经济部门都有这种组成部分。就其与贫困的联系而言，有两种观点。一种认为非正规部门由边缘性维生活动所组成，其参与者的生产力和收入依然很低。非正规工人几乎没有社会保障而且工作条件非常糟糕。因此非正规部门永远处于贫困之中。第二种观点认为，在非正规部门工作

---

<sup>21</sup> 其中一些费用在 Martha Chen, Joann Vanek, Francie Lund, James Heinz 所著以及 Renana Jhonvala 和 Christine Bonner 所编“2005 年世界妇女进展：妇女、工作与贫困”（纽约，联合国妇女发展基金，2005 年）（[上网检索 www.unifem.org](http://www.unifem.org)）。

<sup>22</sup> 赋予穷人法律权力高级别委员会，“综述文件”，2006 年 1 月为委员会第一届会议编写（[上网检索 http://legalempowerment.undp.org](http://legalempowerment.undp.org)）。

的人并非都是穷人。应该承认，其大多数参与者收入低下并生活在贫困线之下或靠近贫困线。然而，由于正规部门缺乏就业机会，人们被迫加入非正规部门谋生。没有非正规部门，贫困的程度，甚至范围，将大的多。因此，有必要提高非正规部门的生产力和收入。

54. 本文件采取了第二种观点，讨论了旨在提高非正规部门生产力和收入的一些政策和其它措施。它们包括：

- 提供信贷
- 提供教育和技能培训
- 改善物质基础设施服务
- 提供社会保障
- 鼓励并协助成立自助团体以及企业和工人协会
- 加强与正规部门的联系
- 采取特别措施帮助妇女
- 帮助非正规部门更多了解现有方案。

总体来看有必要以全面综合办法处理非正规部门的多方面问题。

55. 人们普遍认为，地方政府机构能够更为行之有效地实施一些帮助非正规部门的发展方案，因为当选的地方政府机构理应包括非正规部门的代表。因此，地方政府机构应该负有责任实施旨在发展非正规部门的面向需求的方案。

56. 可采取两条腿走路的办法帮助非正规部门的从业人员。可协助那些参加边缘化维生活动(这是非正规部门的一个组成部分)的人提高其收入、改善其工作条件和脱贫。本文件所探讨的政策措施可帮助实现这一目标。

57. 非正规部门的另一个组成部分比较现代化，有活力并且有增长潜力和经济生存能力，应该帮助它们升级到正规部门。对有生存能力的企业，开展赢利投资所需要的信贷额度可能较高，小额贷款机构要想帮助非正规企业升级就必须考虑到这一点。加强与正规部门的联系可加快其增长并升级进入正规部门。参加正规部门的费用必须尽量降低，因此要简化入门程序并帮助遵守执行各种规章条例。

58. 也许不可能使所有非正规生产者和工人正规化。因此，最终目标应在于逐步缩小非正规部门的比例和规模，以便使正规部门实现增长，总体人口的收入、生活水平和工作条件得到改善。

59. 请委员会讨论本文件提出的政策问题并帮助制订提高非正规部门生产力的建议，以便迅速减少贫困并协助非正规企业和工人升级走向正规化。此外，委员会似宜就贫困与非正规部门领域的今后工作向秘书处提供指导。

. . . . .