

构建更加公平的城市

# 包容未被包容的： 支持非正规就业者，在发展中国家创建 更平等与更具生产力的城市

Martha A. Chen and Victoria A. Beard

## 关于这份世界资源报告

本论文是一系列工作论文的第四份，这些工作论文共同构成了世界资源报告《构建更加公平的城市》。后续会发表其他工作论文，内容关于能源、住房、交通、水资源和城市扩展等方面。如果想获得本论文和其他工作论文的电子拷贝，或者想查阅辅助材料，请访问[www.citiesforall.org](http://www.citiesforall.org)。

## 资助者

我们衷心感谢以下捐助者，感谢他们慷慨的资金支持：

英国国际发展部  
Stephen M. Ross慈善组织  
丹麦外交部  
爱尔兰外交与贸易部  
荷兰外交部  
瑞典国际发展合作署  
联合国开发计划署

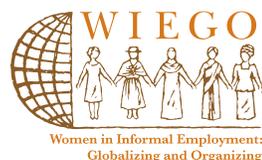
工作论文包括初步的研究、分析、结论和建议。工作论文旨在促进讨论，征求反馈，并影响对新兴话题的相关讨论。多数工作论文最终将以其他形式发表，内容可能会修改。

引用建议：Chen, M.A., and V.A. Beard. 2018. "Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. 可在以下网站获取：[www.citiesforall.org](http://www.citiesforall.org)。

## 执行摘要

### 要点

- ▶ 在发展中国家的城市里，非正规经济占城市就业的50%到80%。<sup>1</sup>在非洲，超过四分之三的城市就业为非正规就业。在亚洲和太平洋地区，超过一半的城市就业为非正规就业。在拉丁美洲和加勒比海地区，将近一半的城市就业为非正规就业。<sup>2</sup>
- ▶ 非正规企业创造了四分之一到一半的国民生产总值或者农业外的增值产品。<sup>3</sup>
- ▶ 产品和服务交换以及全球供应链将非正规与正规经济活动密不可分地联系在一起。
- ▶ 城市要提高生产力就要支持非正规就业者。但是，大多数城市不是态度含糊就是对非正规就业者怀有敌意。<sup>4</sup>
- ▶ 居家工作者、街头商贩和拾荒者是城市就业者中人数最多的三组自营作业者，城市政策对他们有直接的影响。这些人是在城市工作的贫穷人群中需要公共服务、公共场地和政府采购的典型代表。
- ▶ 越来越多的城市开始以更加包容的方式对待非正规就业者及他们的活动，比如：给居家工作者提供出租房的租用期保障和获得核心服务的平等机会；给街头商贩提供公平使用统一管理的公共场地的权利；将拾荒者整合到固体废物管理系统中。



WORLD  
RESOURCES  
INSTITUTE | ROSS  
CENTER



- ▶ 大多数包容的做法是在联盟的支持下，由非正规就业者组织发起的倡导运动和法律斗争的结果。
- ▶ 地方经济发展计划、城市土地使用计划、城市政策和法律法规必须以参与式的方式制定。参与人员中必须包括非正规就业者的代表及其他利益相关者。

## 在发展中国家，超过一半的城市就业是非正规的

城市代表世界的未来，但是这个未来具有不确定性。城市已经创造了超过一半的全球国民生产总值 (GDP)<sup>5</sup>，并承载着全世界超过一半的人口。<sup>6</sup> 在未来的30年，主要在亚洲和非洲，还会有25亿人口将迁徙到城市地区，致使城市的主导性继续增长。<sup>7</sup> 虽然城市是创新、创意和经济增长的引擎，但是越来越多的不公平、政治冲突及环境恶化也同时在城市中滋生。在这种对峙下，需要针对政策和措施进行谈判，取得平衡和共识。这些政策和措施不仅构成了城市的框架，也影响着每个市民在城市中生活、行动和获得成功的能力。

非正规就业者人数众多并且在城市就业中占的比例越来越大，已经成为城市生活的主要组成部分，但是却经常遭到忽视。非正规就业者——包括非正规企业中的自营作业者和非正规工作中的小时工——在发展中国家的城市就业中占一半以上，在有些城市和国家甚至占到80%。<sup>8</sup> 就业的前景将继续吸引农民工来到城市。但是，城市中并没有足够的正规工作来满足需求，因此非正规经济的规模很有可能继续扩大。<sup>9</sup> 认识到了非正规经济的规模和持久性，本论文将探讨发展中国家的城市应如何制定政策、规定和措施来支持非正规就业者，既减少不平等的现象，又可以促进生产力和环境的可持续发展。

图 ES-1 | 在发展中国家，大多数的就业人员为非正规就业者

### 非洲 76%



### 亚洲与太平洋地区 36%



### 拉丁美洲 36%



0%

100%

注释：“地区”后的百分数显示在该地区城市就业中非正规就业所占的比例 (2004—2010年)，国家（城市）后的百分数显示在该城市就业中非正规就业所占的比例 (2003—2015年)。来源：WIEGO 报表, 2018。

城市要更加平等和提高生产力，就需要支持非正规就业者中贫穷人群的经济权益。很多发展中国家城市的政府以不包容的方式对待非正规经济活动。这些城市歧视非正规就业者，认为非正规就业者逃避纳税和违反法规，与正规企业进行不公平竞争，不合理地占用公共场地，造成交通拥堵，影响环境卫生，同时对公共健康造成了潜在风险。这个观点对于非正规自营作业者过于苛刻，因为他们需要公共服务、公共场地和政府采购来维持生活。这个观点没有认识到非正规经济不仅是贫穷人群谋生的方式，也是城市经济的基础。非正规经济为正规经济提供产品和服务，促进了城市经济的发展。在越来越多的城市，非正规经济组织在倡导更加包容的城市政策、法规和措施，也获得了一定的成功。本论文认为包容的城市更公平，更具生产力，更能促进环境的可持续发展。

## 关于本论文

本论文着重讨论三组职业——居家工作者、街头商贩和拾荒者，原因包括以下几点。第一点，这几组职业代表了城市非正规就业的主要组成部分，并且在城市非正规自营作业者中的比例更大。<sup>10</sup> 第二点，每一组职业都体现了对城市直接控制的公共产品和服务的需求。第三点，这几组职业体现了非正规就业者可以达到的较高的生产力水平。居家工作者需要公平地获得核心公共服务。街头商贩需要在方便的街面获得公共场地出售商品。拾荒者需要获得竞标的权利，通过竞标政府采购合同来收集、整理和回收废品。

本论文同时以较少的篇幅讲到了非正规建筑工人和运输工人，他们中的多数人是小时工。本文没有涉及家政工人和劳动力

密集的制造业就业者, 这两组劳动者中也存在很多小时工。对于非正规小时工来说, 他们与雇主的关系是最重要的, 因为这影响到他们的就业和生活质量。对于非正规自营作业者来说, 尤其是本文着重分析的三组职业的就业者, 他们与城市的关系是最重要的, 因为城市可以增加或减少这些就业者的工作机会。

本论文很大程度上采用了非正规就业中的女性: 全球化与组织网络 (WIEGO) 的知识、经验和研究成果。该网络在发展中国家参与并支持非正规就业组织的工作。在过去的20年中, WIEGO发挥了重要的作用, 比如为非正规经济和非正规就业赋予新的概念、促进收集官方的全国数据、构建非正规就业者的组织和网络, 以及支持非正规就业者组织的倡导运动和法律斗争。

本论文是世界资源报告《构建更加公平的城市》的一部分。该报告探讨了公平获得核心城市公共服务是否可以促进城市生产力和环境的可持续发展。报告的第一组论文从核心城市服务的角度分析这个问题。第二组论文从一些紧迫问题的角度出发, 比如本论文关注的城市中的非正规经济问题, 以及另一篇论文关注的城市扩张问题。第三组论文讨论城市如何以及为什么需要转型 (或没有转型) 到更加平等, 并通过概要的、跨部门的和长期的视角对八个发展中国家城市进行了研究。

## 不包容的城市

正如本文描述的三组非正规自营作业者所面临的限制与障碍, 多数城市对非正规就业者和他们的工作抱有不包容的态度。

居家工作者在家里为本国及全球市场提供产品和服务, 很多时候他们的工作场所为非规定居地和贫民窟。他们制造的产品包括纺织品、服装、鞋、运动产品、飞机坐垫和汽车配件。同时, 他们也组装电子产品和包装制药产品。这些居家工作者会受到以下情况的影响: 驱逐和搬迁, 不能公平地获得核心公共服务 (比如电、水、公共卫生和交通), 以及单一用途划区规定, 即禁止在住宅区从事商业活动。

街头商贩在方便的街面工作, 一般是以较低的价格出售商品和服务。多数城市政府给城市中大量的街头商贩提供的执照和营业许可证数量极其有限。世界上每天都至少发生一次针对街头商贩的强迫驱逐,<sup>11</sup> 有一些是大规模的暴力驱逐。或者, 被驱逐的街头商贩需要搬到其他的街面出售商品, 但这些街面通常是只有少数顾客出入的边缘地带。街头商贩们不断受到警察和城市管理人员的骚扰, 包括索贿、罚款和没收商品。

拾荒者通过收集和分类对废品进行回收, 为产业提供原材料或包装材料。虽然他们为城市、环境和经济提供服务, 但是他们获得废品的途径却常常被阻断, 或者遭遇废品被权力机关或市政街道清洁人员没收。拾荒者组织几乎没有机会与私营企业竞争并获得固体废物管理的合同。

## 包容的城市

尽管数量有限, 但是越来越多发展中国家的城市正在采取更加包容的方式对待非正规就业者和他们的经济活动。以下是城市对待居家工作者、街头商贩和拾荒者的一些比较包容的方式。这样的改变主要是源于非正规就业者组织的倡导运动和法律斗争。

在过去的45年中, 印度妇女自营作业者协会 (SEWA, 一个有着150万女性非正规就业者成员的贸易工会) 与城市政府合作为非正规就业者提供核心公共基础设施服务。他们组织非正规就业者, 同时将非正规就业者与负责住房、电力、卫生和用水的城市政府部门联系起来。<sup>12</sup>

1992年, HomeNet Thailand, 一个由居家工作者和其他非正规就业者组成的机构在泰国成立。该机构在2013—2014年间与曼谷交通管理局谈判, 为从曼谷市中心搬迁到郊区的居家工作者提供交通服务。<sup>13</sup>

从上世纪90年代晚期开始, 南非德班市 (也称为特克维克大都市) 政府帮助当时的一个非政府组织保存并装修了一家自由市场, 这家市场中有大约7000到8000名街头商贩。<sup>14</sup>

印度的巴布内斯瓦尔市政府在2006年为街头商贩划定区域。印度的艾哈迈达巴德市政府将500名被驱逐的街头商贩安置到他们曾经出售商品的地方。这个地方已被改建成文化广场, 商贩们在广场的空地上出售商品。<sup>15</sup>

上世纪90年代早期, 拾荒者便开始获得拉丁美洲一些城市的认同和支持, 比如阿根廷的布宜诺斯艾利斯、巴西的贝洛奥里藏特和哥伦比亚的波哥大。<sup>16</sup> 这些支持包括为垃圾分类和储存提供地点、为垃圾运输提供机动车, 以及与拾荒者机构签订政府购买服务合同等。

这些例子的缘起是由于非正规就业者组织与城市政府的持续谈判。有时, 成功的例子在其他地方得以复制。比如, 波哥大整合拾荒者的模式就在哥伦比亚的八个城市得以复制。<sup>17</sup> 有时, 这些成果会面临挫折或威胁。不管怎样, 都需要在非正规就业者组织与城市政府间持续谈判与互动, 来维持已取得的成果。

## 建议

以下是一些城市可以采用的具体的支持城市非正规就业者权益的措施, 使城市更公平, 更具生产力, 更能促进环境的可持续发展:

*为非正规就业者提供更多的公共服务、公共场地和政府采购。城市政府和地方官员需要认同非正规就业者对城市经济的贡献, 从而减少对非正规就业者的骚扰与处罚。一个负面政策和举措的典型例子就是将非正规就业者从他们的工作地*

和居住地（也是工业区）驱逐到郊区。城市应该为非正规就业者提供核心的公共服务，提高工作地的生产力；为非正规就业者的工作提供受管理的公共场地；允许非正规就业者组织竞标政府采购项目，增加对他们的产品和服务的需求。

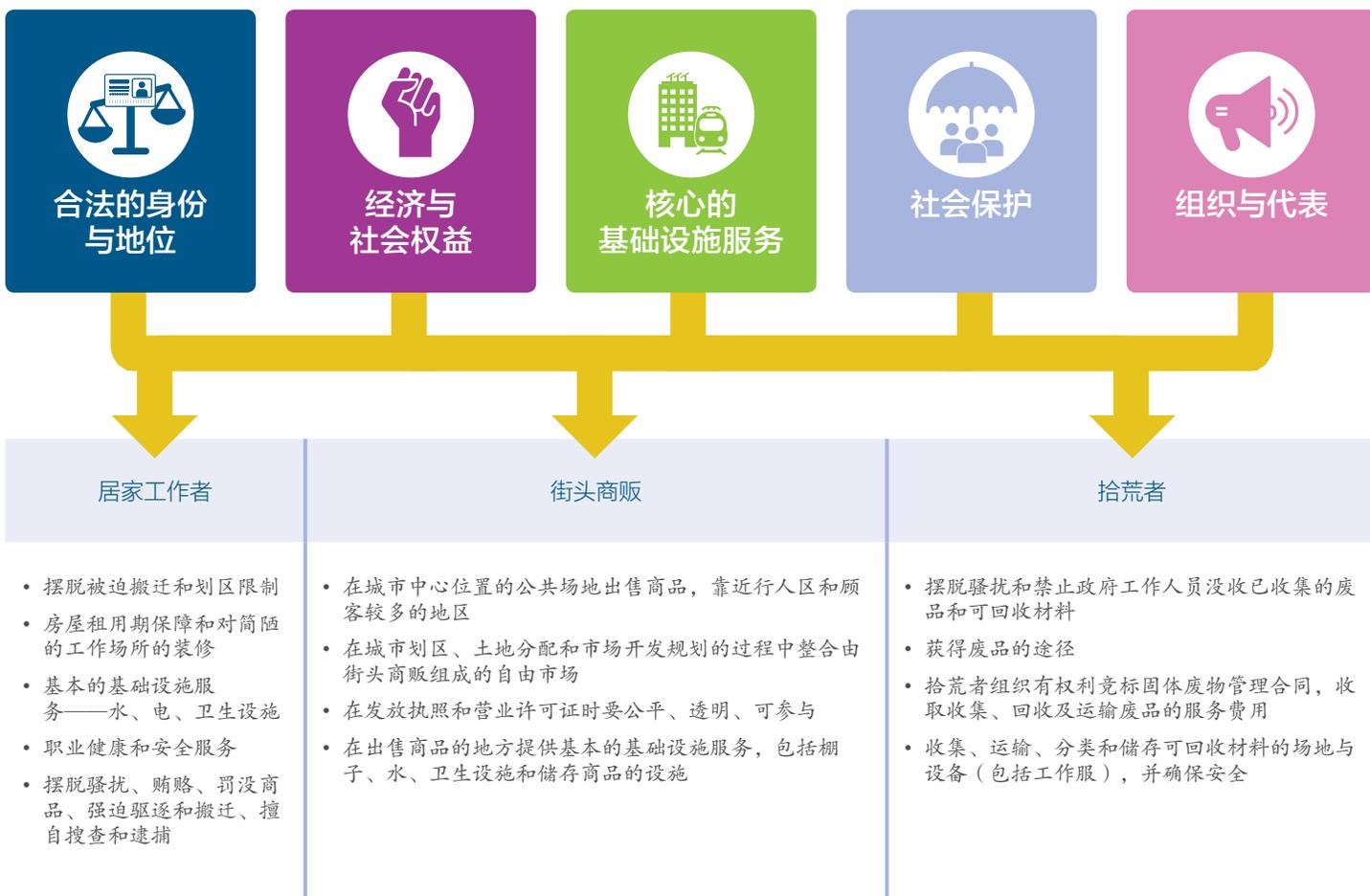
改革法律和法规，以支持非正规就业者。城市应该使非正规自营作业者的企业注册更便捷。税收应为递进式并且是透明的。城市应该评估非正规就业者已经缴纳了哪些税和运营费用。并且，城市需要评估哪些非正规就业者应该缴纳个人或企业所得税，因为很多非正规就业者的收入低于这些所得税的起征点。城市同时需要评估哪些非正规就业者需要缴纳工资税，因为他们基本没有雇佣其他员工。城市应该为非正规就业者提供更多的福利，作为他们缴税的回报。

在参与式的政策和法规制定过程中包括非正规就业者。城市政府机构、城市规划者和政策专家应该保证非正规就业者和

他们的代表在真正意义上参与经济发展计划的制定、法规的制定以及集体谈判的程序，这包括代表政府、私营部门和非正规就业者的各利益相关方出席的论坛。城市应该将非正规经济活动整合到地区经济发展计划和城市土地分配计划中。通过这样的举措，城市应该认识到非正规规定居地通常是繁荣的产业区，而这里正是很多居家工作者工作的地方。城市应该认可并且为街头商贩保留自由市场，同时认可拾荒者对清理街道、回收废品和减少二氧化碳排放所做的贡献。

支持变革联盟。本论文讲到的对于非正规就业者和他们的职业的包容态度起源于变革联盟。联盟是由非正规就业者组织组成的，他们得到了活动家盟友的支持，可以与地方政府谈判。盟友包括法律界、学术界和非政府机构的相关人士。变革联盟协助监督和强调基层的情况、给媒体写信、组织政策对话，同时为倡导运动提供技术支持。

图 ES-2 | 非正规就业者需要包容的城市提供什么



## 结论

城市人口的继续增长率很多时候超过了就业的增长率, 奋斗中的新兴城市需要认可并尊重非正规经济, 将非正规经济看作促进城市发展的一部分。<sup>18</sup> 非正规经济比正规经济创造更多的就业机会, 尤其是给低收入和中等收入人群, 对经济发展的促进十分显著。<sup>19</sup> 如果排斥大多数的就业者, 尤其是非正规就业者, 城市就不能变得更公平或在经济上更具生产力。变革的政治作用不可低估。在经济和政治领域都存在现实的利益冲突, 比如对公共场地、公共服务和政府采购的控制。未来最好的办法即让非正规就业者组织和其他的利益相关方参与到城市治理和管理的过程中, 共同商议政策与计划, 平衡利益冲突, 促进社会与经济的公平公正。

## 尾注

1. ILO, 2018.
2. ILO, 2018.
3. ILO and WIEGO, 2013.
4. In this paper, we use the term “informal livelihoods” to refer to the economic activities and resources that the working poor in the informal economy use to earn a living.
5. Dobbs et al., 2011: 1.
6. United Nations, 2014: 1.
7. United Nations, 2014: 1.
8. ILO, 2018.
9. Ghani and Kanbur, 2013: 20.
10. The WIEGO network has been working closely with national statisticians in different countries to improve the identification of these workers in official statistics. In the process, a better picture has emerged of the significant number of informal workers in these important but overlooked groups in the urban workforce.
11. Roever and Skinner, 2016.
12. Sinha, 2013.
13. Alfors and Lund, 2012; Namsomboon and Kusakabe, 2011.
14. Dobson et al., 2009; Personal communication between the authors and R. Dobson, Durban, South Africa. August 2016.
15. Kumar, 2012.
16. Schamber, 2012; Dias, 2011d; WIEGO, 2017a.
17. Chen, 2015.
18. For an explanation of the criteria used to classify cities as struggling and emerging, see Beard et al., 2016.
19. ILO, 2018; Herrera et al., 2012.

## 关于作者

**陈玛莎 (Martha Chen)** 是哈佛大学肯尼迪学院研究公共政策的讲师，全球研究—政策—行动网络WIEGO（非正规就业中的女性：全球化与组织网络，Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing）的高级顾问。她是一名经验丰富的发展实践者和学者，研究领域是就业、性别、贫困，尤其关注以非正式经济谋生的穷人。1987年来到哈佛大学工作之前，她在孟加拉国和印度有20年的实践经验。

**Victoria A. Beard** 是WRI罗斯城市可持续发展中心的研究主管，领导了关于城市可持续发展的世界资源报告的编写工作。她的研究重点是城市化比较、基于社区的规划和城市贫困。

## 关于世界资源研究所

世界资源研究所中国办公室是一家独立的研究机构，其研究工作致力于寻求保护环境、发展经济和改善民生的实际解决方案。

### 我们的挑战

自然资源构成了经济机遇和人类福祉的基础。但如今，人类正以不可持续的速度消耗着地球的资源，对经济和人类生活构成了威胁。人类的生存离不开清洁的水、丰饶的土地、健康的森林和安全的气候。宜居的城市和清洁的能源对于建设一个可持续的地球至关重要。我们必须在未来十年中应对这些紧迫的全球挑战。

### 我们的愿景

我们的愿景是通过对自然资源的良好管理以建设公平和繁荣的地球。我们希望推动政府、企业和民众联合开展行动，消除贫困并为全人类维护自然环境。

## 关于WRI罗斯城市可持续发展中心

WRI罗斯城市可持续发展中心致力于实现城市可持续发展。WRI罗斯可持续发展中心在巴西、中国、印度、墨西哥、土耳其和美国等全球各地从事研究，并拥有实际经验，推动各界采取行动，改善亿万人民的生活。

依靠全球和地方城市规划和交通领域的长期经验，WRI罗斯城市可持续发展中心采用成熟可靠、以行动为导向的工具提高建设和能源效率，管理水资源风险，鼓励有效的治理，使快速发展的城市环境更加适应新的挑战。

WRI罗斯城市可持续发展中心希望通过独创性的研究和工具影响200座城市。为了实现这个目标，中心重点关注两个大洲四座巨型城市的跨领域解决方法，以及对另外30个城市区域的专项协助，为全世界的城市居民带来经济、环境和社会效益。