

何谓非正规经济？

减少正规经济之外的劳动者，有助于经济实现可持续发展

科琳·德莱沙和莱昂德罗·梅迪纳



非正式经济是一种全球现象，其包括了具有市场价值的经济活动，且一旦被记录，将可能增加税收收入和 GDP。国际劳工组织的数据表明，约 20 亿工人（即全球 15 岁以上就业人口的 60%）至少将一部分时间用于非正规经济。随着经济的发展，非正规经济部门的规模逐渐减小，但在不同国家和地区之间却存在巨大差异。时至今日，中低收入国家的非正规经济部门仍占其总体经济活动的 1/3，而在发达经济体中其占比仅为 15%（见图）。

非正规经济部门涉及一国之内和国家之间的很多情况，非正规经济产生的原因有很多。

一方面，个人和企业可能会倾向于游离于正规经济之外，以减轻自身税收负担和社会义务，或尽量少受到标准和许可要求的束缚——而人们普遍误解非正规经济主要是由企业和个人通过“欺骗”进行逃税而产生的。另一方面，有些个人可能需要依赖非正规经济活动谋生：此类人群可能不具备在正规经济中就业的教育背景和技能，或者因太穷而无法获得公共和金融服务。国际货币

基金组织即将出版的一本书汇总了其工作人员和学术研究人员的最新研究成果，其将从全新的视角更详细地衡量非正规经济的规模，分析其成因和经济影响，讨论可能的政策应对措施。

人们日益认识到，非正规就业现象的高发和持续存在（特别在新兴市场和发展中国家）阻碍了其可持续发展。处于非正规经济部门的企业不会扩大税基，而且规模较小，生产率低下，融资渠道有限。因此，非正规经济占比高的国家或地区通常经济增长乏力。相比正式员工，非正式员工的收入较低，这是因为他们未签订正式合同、缺乏社会保障，也因为其受教育程度往往较低。

此外，非正规就业现象的普遍存在还与高度不平等有关：相比正规就业人员，具有类似技能的非正规就业人员往往收入较低，二者之间的收入差距较大（尤其对于需要较低技能的工作而言）。在过去 20 年中，拉丁美洲的非正规就业大幅下降，这与不平等现象的大幅减少有关。

非正规就业也与性别不平等有关。在 2/3 的低收入和中低收入国家中，女性在非正规就业中的占比更高，而且她们往往从事一些极不稳定以及收入最低的工作（见图 1）。

因此，为促进包容性经济发展和减少全球贫困，我们亟须解决非正规经济的问题，这至关重要。新冠疫情的暴发和蔓延增强了这种紧迫感。疫情给全球范围内的非正规经济活动带来了沉重打击，令各国社会保障计划范围之外（或保障程度不高）的很多底层人民的生活雪上加霜，因而为他们提供基本生活保障是当务之急。

然而，由于一国内部和各国之间的各种非正规经济因素和形式十分复杂，要为解决非正规经济的问题制定有效的政策并非易事。应根据一国的具体国情和制度解决非正规经济问题，因为没有任何一种方法能适用于所有国家。尽管如此，

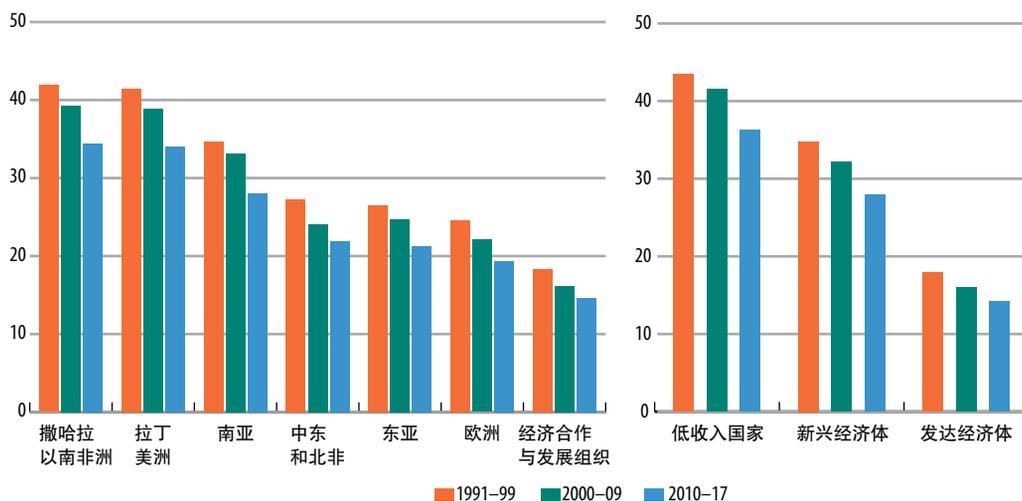
图1

隐藏的1/3

尽管非正式经济在萎缩，但仍占中低收入国家经济活动的1/3。

(按区域划分的非正式经济规模，占GDP的百分比)

(按收入水平划分的非正式经济规模，占GDP的百分比)



资料来源：莱昂德罗·梅迪纳和F.施耐德 (F. Schneider)。即将发布。国际货币基金组织，华盛顿哥伦比亚特区。

注：OECD = 经济合作与发展组织。

在发展中经济体和发达经济体中的广泛研究和政策实验都指出了一套共同的政策设计指导原则。事实证明，以下四类政策是有效的：

- 增加教育机会和提高教育质量可能是减少非正规经济的最有效方法。教育改革旨在提升教育平等，确保学生可完成中学阶段的学业（提供充足的技术和职业培训机会），这至关重要。

- 税收制度应避免无意中造成个人和企业对非正规经济的偏爱。人们普遍认为，增值税和企业税制越简单（没有或只有很少的豁免项和漏洞）、税率越低，以及更低的工资税，有助于减少非正规经济部门。支持性的社会保障体系，包括累进所得税制和针对最贫困人口保障措施，有助于解决分配问题。

- 让更多人能获得正式（或银行提供的）金融服务并以此推动普惠金融的政策，可以帮助减少非正

- 规经济部门。缺乏融资渠道是限制非正规经济中企业和企业家发展的主要因素，这阻碍了它们生产率的提升和业务的增长。相对而言，在融资服务更加普及的国家，经济增长更快，其收入不平等程度也较低。

- 一系列结构性政策有助于进一步鼓励正规

经济部门发展并降低其成本。我们可以简化劳动力市场的监管，以确保更大的灵活性并促进非正规员工实现正规就业。合理的竞争政策有助于打破垄断，促进小企业进入某些领域。同时，抛弃过多的法规和官僚主义要求，也能有所帮助。另外，政府到个人的移动支付等数字化服务也可促进包容性增长，具体措施包括向没有银行账户的人提供金融账户，赋予女性经济权能，并帮助中小企业在正规经济领域发展壮大。

非正规经济部门严重影响着一国发展经济并为其人民提供体面经济活动机会的速度。为实现可持续发展，我们必须逐步减少非正规经济部门，但这无法一蹴而就，因为目前数十亿人仍依赖非正规经济活动谋生。持续推进改革（例如投资教育和解决根本问题的政策）是解决非正规问题的最佳方式。然而，若认为非正规经济普遍都是非法经营和逃税行为，并以此对其进行打击，这并非解决之道。 **FD**

科琳·德莱沙 (Corinne Deléchat) 是国际货币基金组织非洲部的处长，而莱昂德罗·梅迪纳 (Leandro Medina) 是国际货币基金组织战略、政策与检查部的高级经济学家。