



理 事 会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2025 年 10 月 10 日

原文：英文

第一项议程

关于工资政策(包括生活工资)问题专家会议结论 落实情况的报告

文件目的

本文件概述了在落实理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)通过的工资政策(包括生活工资)问题专家会议的若干结论方面取得的进展。谨请理事会注意到本报告，并要求总干事在持续落实《结论》时考虑到理事会的指导，就《结论》的落实情况向理事会第 359 届会议(2027 年 3 月)提交一份进一步报告(见决定草案：第 27 段)。

相关战略目标：社会保护。

主要相关成果目标：成果目标 6：为所有人提供劳动保护。

政策影响：为劳工组织关于工资政策(包括生活工资)的行动提供指导意见和战略方向。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：根据理事会提供的指导意见，推进落实工资政策(包括生活工资)问题专家会议的若干结论。

作者单位：包容性劳动力市场、工资和工作条件处(INWORK)，工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 [GB.350/POL/1](#)；[GB.350/PV](#)。

导 言

1. 理事会在其第 350 届会议(2024 年 3 月)上通过了工资政策(包括生活工资)问题专家会议(日内瓦, 2024 年 2 月 19 日至 23 日)的若干结论(下称“《结论》”),并要求总干事就其落实情况向理事会第 355 届会议提交一份报告。¹
2. 《结论》明确了有关确定工资的关键机制和劳工组织原则,达成了关于生活工资概念的共同理解,界定了生活工资估算原则,并指明了实施生活工资应如何考虑到劳工组织有关确定工资的程序的关键原则,包括考虑到工人及其家庭的需求以及经济因素。《结论》还为劳工局今后的行动提出了一套建议,涉及三个领域,即:(1)提供支持,强化确定工资的程序;(2)开展与生活工资有关的活动;(3)继续开展其他相关活动。
3. 本文件概述了劳工局在上述三个领域完成的工作,并在结尾章节提出了未来计划开展的活动,特别是制定了新的劳工组织生活工资计划。

► 劳工组织行动建议: 迄今为止的进展

与强化确定工资的程序相关的行动

4. 本节审议了在落实《结论》第 14 段方面所取得的进展,该段强调了强化确定工资的程序。劳工局在此领域开展的活动完全符合劳工组织《2024-2025 年两年期计划和预算》的产出 6.2,该产出重点关注提升劳工组织成员国的能力,使其能够在考虑到劳动者及其家庭的需求与经济因素的情况下,通过社会对话来确定适足工资。
5. 在报告所涉期间,在促进批准和实施所有与工资政策及确定工资相关的公约和国际劳工标准方面取得了重大进展。在治理公约方面,菲律宾批准了《1947 年劳动监察公约》(第 81 号);苏里南批准了《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号);泰国批准了《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)。在技术公约方面,安哥拉和巴巴多斯批准了《2011 年家政工人公约》(第 189 号);比利时、科特迪瓦和加纳批准了《2007 年渔业部门工作公约》(第 188 号);埃及、几内亚比绍和巴基斯坦批准了经修正的《2006 年海事劳工公约》(MLC, 2006);乌兹别克斯坦批准了《1949 年保护工资公约》(第 95 号)。比利时和苏里南批准了《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号),使该公约的批准国总数达到了 56 个。
6. 为支持实施与工资相关的公约,劳工局向多个国家提供了技术援助。这方面实例包括:协助纳米比亚确定新的国家最低工资标准;协助南非制定最低工资监测与评估指南;协助阿尔巴尼亚和越南评估最低工资体系;为哥斯达黎加和塞浦路斯修订调整公式提供技术支持;协助格鲁吉亚和尼日利亚调整最低工资标准。劳工局还为参与确定最低工资工作的三方最低工资委员会或

¹ 理事会文件 GB.350/PV, 第 734 段。

协商机构提供能力建设支持，包括在哥斯达黎加、科特迪瓦、印度部分邦(阿萨姆邦和特伦甘纳邦)、基里巴斯、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚和越南。

7. 通过为雇主组织和工人组织提供有针对性的技术援助和能力建设，加强了工资集体谈判。这方面的支持促成了纳米比亚渔业企业层面的新集体协议，津巴布韦调整公务员工资的全国性集体协议，以及几内亚矿产行业引入最低工资类别的修订版行业性集体协议。此外，有关与通胀挂钩的工资调整的多国别分析研究为在保加利亚、几内亚、摩洛哥和圣多美和普林西比开展的培训活动提供了参考，这些培训活动旨在提升社会伙伴谈判适足工资的能力。
8. 劳工局持续参与推动同工同酬，重点是缩小性别薪酬差距。在孟加拉国、巴基斯坦、斯里兰卡和乌兹别克斯坦，采用劳工组织《2018-2019 年全球工资报告》制定的方法，编写了关于性别薪酬差距及其演变情况和深层因素的技术报告。同一方法被用于估算拉丁美洲 16 个国家的性别薪酬差距。在劳工组织的技术支持下，2025 年 7 月 31 日通过的《二十国集团劳工与就业部长宣言》确立了新的“布里斯班-德班目标”，二十国集团成员国承诺到 2035 年将性别薪酬差距缩小 15%。为了在这一领域向各国提供支持，劳工局正在更新劳工组织同酬指南。
9. 为推进在工资方面的技术援助，劳工局发布了两份互补性指导文件：一份文件更新了为确定工资而对工人及其家庭需求进行评估的方法；² 另一份汇编了有关确定工资的经济因素。³ 两份文件共同构成了第 14(e)段建议的“有关确定工资的评估框架”制定工作的组成部分，旨在协助各国政府和社会伙伴确定考虑到劳动者及其家庭的需求以及经济因素的适足工资水平。正如《结论》所述，这两个要素(在第 131 号公约中也予以强调)是确定工资的程序的两支柱。
10. 为履行劳工组织职责，向三方成员提供确定工资方面的能力建设，劳工局与位于都灵的国际劳工组织国际培训中心(国际培训中心)合作设计并开办了关于工资政策和生活工资的培训课程。该课程于 2024 年 6 月至 7 月期间以英语、法语和西班牙语在线授课，⁴ 涵盖最低工资、工资集体谈判、生活工资及性别薪酬差距等多个主题。来自 20 个国家的 63 名注册学员对其给予高度评价(获得 4.7 分，满分为 5 分，高于国际培训中心课程平均水平)。目前可在劳工组织网站自主学习该课程的模块，⁵ 新一轮国际培训中心培训活动将于 2025 年底启动。此外，劳工组织还开办了“亚太区域基于实证的有效工资政策(包括生活工资)培训课程(2025 年 9 月 24 日至 26 日，斯里兰卡科伦坡)”，来自亚太区域 16 个国家的三方代表团积极参与并开展了跨国交流。展望未来，本次活动为劳工组织在若干参与国开展生活工资方面的技术援助提供了契机，其中部分国家还承诺加入“全球社会正义联盟(全球联盟)”框架下的生活工资倡议。
11. 劳工组织《2024-2025 年全球工资报告》显示的全球趋势是，众多国家致力于减少工资不平等。该报告基于 72 个国家(涵盖全球雇员总数的四分之三)的数据，指出自 21 世纪初以来，这些国家中有三分之二国家的工资不平等程度有所下降。尽管这一进展令人鼓舞，许多国家的工资不平

² 劳工组织，*A methodology to estimate the needs of workers and their families for the purpose of wage setting, including living wages*，2025 年。

³ 劳工组织，*Economic factors for wage setting*，2025 年。

⁴ 更多信息见国际劳工组织国际培训中心网站，<https://www.ilo.org/courses/wage-policies-and-living-wages>。

⁵ 劳工组织，“Living wages: training tool”。

等依然居高不下，女性工资仍低于男性。报告同时指出，在持续物价上涨导致实际工资增长陷入负值区间的一段时期后，全球实际工资增长在 2024 年再度转为正值。但报告发现，许多工人的工资仍低于危机前水平，反映出生活成本危机的持久影响。劳工组织另一份出版物提供了经购买力平价调整的工资估算，该指标对国际间平均工资和最低工资的比较具有重要意义。⁶

12. 最后，在劳工组织供应链体面劳动战略的基础上，劳工组织开发并推出了全新的人工智能驱动的“供应链体面劳动实证中心”，使用户能够便捷获取其过去十年间的实证。该中心重点展示了劳工组织 140 多份出版物中关于供应链参与、贸易、外国直接投资及其他因素与工资之间关系的实证。它还重点指出了未来工资与供应链研究的潜在重点领域，为劳工组织供应链研究议程提供支持。劳工局还积极推动落实《关于跨国企业和社会政策的三方原则宣言》，包括其中关于工资和福利的指导方针。

与生活工资相关的活动

13. 本节审议了在落实《结论》第 15 段方面取得的进展，该段概述了对劳工组织与生活工资有关的活动的建议。若干项活动旨在：提高对生活工资的认识(第 15(a)段)；参与生活工资倡议，促进与劳工组织生活工资原则保持一致(第 15(b)段)；在多边体系中并通过与其他联合国机构的伙伴关系(包括通过全球联盟)宣传《结论》(第 15(g)段)。劳工组织还开发了一个新的关于生活工资的专题网页，⁷ 企业、倡议和其他各方可以从中很容易找到此次专家会议的结论以及相关的方法和工具。
14. 全球联盟框架内关于生活工资的专项关键倡议在 2025 年 4 月 10 日的启动会议后获得了极大关注，越来越多的利益攸关方参与其中。重要的里程碑包括关于“实施生活工资”的全球活动(2025 年 4 月 28 日至 29 日，日内瓦)，该活动汇集了政府、社会伙伴和生活工资倡议，分享在估算和实施生活工资方面的经验，推动实现与劳工组织原则的统一。在这一活动基础上，举办了全球社会正义联盟下的一次高级别区域对话——“打造亚洲和太平洋区域生活工资议程”(2025 年 9 月 23 日，斯里兰卡科伦坡)，该对话使三方成员和利益攸关方得以交流意见，探讨实现与劳工组织原则的对接，并启动了劳工组织最低工资制度资料库，其中包括关于亚洲和太平洋区域各国的信息。该资料库集中了关于最低工资制度、最低工资水平和相关劳动力市场指标的数据，为确定工资的机制和社会伙伴提供实证，支持更加透明和知情的决策。在国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)期间举行的全球社会正义联盟年度论坛(2025 年 6 月 12 日，日内瓦)上，聚焦生活工资的会议也提供了一个就挑战、机遇和促进与《结论》对接的潜在解决方案进行高级别交流的机会。
15. 为了传播《结论》内容并促进与劳工组织原则的对接，劳工局与其他联合国机构和众多生活工资倡议积极开展合作。除其他外，它与联合国全球契约合作(作为其“更快向前”倡议的一部分)；参与联合国粮食及农业组织主办的世界香蕉论坛，包括各工作组和世界香蕉论坛第四次全球会议(2024 年 3 月，罗马)；与欧盟委员会合作，向欧盟委员会相关总局通报《结论》内容，并参

⁶ Sonia Gontero, “Ingresos del trabajo en América Latina: ¿Cómo se miden y comparan internacionalmente?” (仅西班牙语版), 劳工组织简报, 2025 年 5 月。

⁷ 劳工组织, “Living wages”。

加关于修订欧洲可持续性报告标准的磋商；与经济合作与发展组织(经合组织)合作，以确保在经合组织《在农业、服装和鞋类供应链中促进实现生活收入和生活工资的尽职调查手册》中提及《结论》。劳工局还在 2024 年和 2025 年的二十国集团就业工作组会议上传播了《结论》内容，并与其他多个行动方进行了接触，其中包括德国国际合作机构、负责任工商业联盟、全球贸易协会、2030 年手表和珠宝倡议、可持续贸易倡议、2030 年瑞士可持续纺织品倡议、行动、协作与转型倡议、企业行动、安克研究所、工资图谱倡议和拉丁美洲糖生产商协会等。

16. 劳工局还发布了题为《促进人人享有体面劳动：工资政策(包括生活工资)的作用》的政策简报，并向联合国社会发展委员会通报了《结论》内容，从而为拟订第二届社会发展问题世界首脑会议政治宣言草案的进程提供了参考，该草案提及了生活工资问题。鉴于该议题对即将召开的社会问题世界首脑会议和即将通过的政治宣言的重要性，劳工组织将于 2025 年 11 月在多哈世界首脑会议期间联合举办关于生活工资的会外活动，工人组织和雇主组织的高级代表将参与该活动。
17. 根据《结论》中提出的建议，劳工局还评估了劳工组织为估算生活工资而对工人及其家庭的需求进行估算的方法，以确保与估算生活工资的原则保持一致。同时，劳工局为若干国家的生活工资估算工作提供了支持，其中包括哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、埃及、埃塞俄比亚、菲律宾、乌干达和越南等国家。除科特迪瓦外，所有估算均由劳工组织在与各国政府及社会伙伴协商后完成。在科特迪瓦，劳工组织向国家统计局提供技术支持，协助其运用劳工组织的方法自行完成生活工资估算。这些估算以及近期发布的劳工组织有关确定工资的经济因素汇编将共同用于支持三方成员实施生活工资。例如，劳工组织正与印度政府合作，探讨基于《结论》来制定生活工资方面行动计划的可能性，该计划将兼顾劳动者及其家庭的需求与经济因素。劳工局还开展了盘点，梳理所有劳工组织成员国现有的家庭收入支出调查，评估这些调查数据在劳工组织资料库或各国统计局网站上的可获取性。
18. 为进一步推进关于生活工资的研究成果和知识共享，劳工局正在开展关于生活工资性别维度的研究。此外，劳工局正在参与国际社会进步小组关于生活工资的研究，该研究重点关注生活工资的益处与影响、生活工资方面的障碍与促进因素、非正规性与生活工资。

其他相关活动

19. 《结论》强调，可持续促进生活工资的方法应超越确定工资机制的范畴，更广泛地考虑到可持续经济增长和旨在提高生产率的结构转型等因素。此方法还应确保生产率增长能带来工资增长——这只有通过强大有效的劳动力市场机制和社会对话才能实现。本节介绍了在报告所涉期间开展的除上文所述活动之外的其他选定活动。
20. 根据关于劳工局应继续就技能发展、提高生产率和加强有利于可持续企业发展的环境向三方成员提供技术援助的建议，劳工局在埃塞俄比亚和哥伦比亚开展了研究，利用企业层面调查数据来探讨制造业中的企业层面生产率与工资之间的关系，重点关注农产品加工业。在最近出版的有关确定工资的经济因素汇编的指导下，这些研究成果通过提供关于工资、生产率与可持续企业发展之间联系的实证，丰富了关于确定工资机制和劳动力市场动态的文献。作为“体面劳动生产率生态系统”计划的一部分，劳工局支持加纳、南非和越南的国家统计局利用其产出、增

值和劳动力市场方面的数据，启动或改进生产率统计工作。这些统计数据与工人及其家庭需求的数据将一起供政策制定者和社会伙伴用于确定工资(包括最低工资)和工资谈判。

21. 为加强劳动监察机构及其他相关主管部门的执法效能，促进遵法守规，劳工局于 2025 年初举办了为期两天的在线研讨会，支持实施纳米比亚新颁布的国家最低工资法。本次活动汇聚了来自澳大利亚公平工作监察专员署、巴西劳动和就业部、智利劳动总局以及南非开普敦大学的顶级专家，交流了可操作的策略和机制创新，以便在不同发展背景下确保最低工资立法得到遵守。研讨会吸引了纳米比亚三方成员(包括劳动监察员和社会伙伴)的积极参与，就推进合规工作开展了务实对话。此次积累的经验与知识可用于劳工组织未来与合规相关的各项活动。

► 展望未来：劳工组织生活工资计划

22. 劳工组织在工资政策(包括生活工资)方面的工作正处于关键时刻。正如社会问题世界首脑会议政治宣言草案所重申的，国际社会就以下问题日益形成共识：采取生活工资政策对促进可持续和包容性经济增长至关重要。劳工组织凭借其在确定工资方面的深厚专业知识以及在工资相关事务技术援助方面的卓越记录而具备独特优势，能够支持三方成员将社会问题世界首脑会议的承诺转化为现实。
23. 为进一步加强劳工局落实《结论》的能力，劳工组织、国际工会联合会和国际雇主组织于 2025 年 4 月联合启动了劳工组织首个生活工资计划。该计划依托劳工局此前的基础工作，特别是生活工资估算方法及经济因素汇编，旨在加速在全球和国家层面落实《结论》。该计划将由经常预算与发展合作项目共同供资，预计于 2026 年初落地实施。雇主组和工人组将深度参与。
24. 该计划将基于两大支柱。第一支柱是建立工资数据中心，包括依据劳工组织原则估算的生活工资以及有关确定工资的经济因素的数据。在此支柱下，劳工组织将继续应三方成员要求，提供关于生活工资方法的技术援助。第二支柱涉及依据劳工组织确定工资的原则来实施生活工资，包括在兼顾劳动者及其家庭需求与经济因素的情况下强化确定工资的机制，应对造成低薪的根源与挑战。将通过国家对话机制，与劳工组织三方成员密切协商，在各国开展具体行动。该计划将针对三方成员明确表达的需求和优先事项，致力于增强社会伙伴的能力，提高社会对话中使用的数据和分析的质量。最终，该计划应当有助于缩小工资不平等和性别薪酬差距，因为女性往往不成比例地处于工资分配的低端。
25. 劳工组织将继续参与各种生活工资倡议，通过以下方式促进它们与《结论》对接：编写指导材料并提高对《结论》的认识；与联合国机构及其他多边组织开展合作，包括在落实社会问题世界首脑会议政治宣言方面；在全球联盟框架下与生活工资倡议伙伴开展合作。继 2025 年 4 月举办“实施生活工资”全球活动及 2025 年 9 月召开亚太区域关于生活工资的高级别区域对话后，劳工局计划在不同区域举办更多的区域性活动，将认识提高与能力建设相结合。
26. 预计劳工组织生活工资计划及所述活动将助力强化并再次确认劳工组织在工资问题(包括生活工资)方面的领导作用，促进社会对话在确定工资的程序中的核心地位以及社会伙伴在此过程中发挥的关键作用。迄今为止，相关工作主要依靠经常预算资源开展，并辅以荷兰和德国政府资助的发展合作项目。这些持续进行的项目既为全球性活动提供了支持，也为哥伦比亚、哥斯达黎

加、科特迪瓦、埃塞俄比亚、印度和越南等六个国家的国家层面行动提供了支持。其他发展合作项目还包括对埃及、乌干达等国与工资相关的工作的援助。鉴于该领域的技术援助需求持续增长，该计划将力求确保各项活动获得充足资源，包括预算外捐款。最后，尽管自《结论》通过以来已实施多项活动，该计划将使劳工局得以推动待办活动，维系现有活动，进一步提升与工资相关的工作在体面劳动议程中的重要性。

► 决定草案

27. 理事会：

- (a) 注意到关于工资政策(包括生活工资)问题专家会议的若干结论落实情况的报告；
- (b) 要求总干事在进一步落实《结论》时分配充足资源并考虑到理事会的指导意见；
- (c) 要求总干事向理事会第 359 届会议(2027 年 3 月)提交一份关于《结论》落实情况的进一步报告。