



理 事 会

第 350 届会议，2024 年 3 月 4-14 日，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2024 年 3 月 5 日

原文：英文

第一项议程

工资政策(包括生活工资)问题专家会议报告 (2024 年 2 月 19-23 日，日内瓦)

文件目的

本文件提供了有关 2024 年 2 月 19 日至 23 日于日内瓦举行的工资政策(包括生活工资)问题专家会议的信息。此次会议通过了附录中所载的若干结论(见决定草案，第 5 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 6：为所有工人提供劳动保护。

政策影响：有，见第 5 段的决定草案。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见第 5 段的决定草案。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：关于劳动保护第二次周期性讨论的结论(2023 年)(大会文件 ILC.111/决议 IV)，理事会文件 GB.349/INS/3/2、GB.349/INS/20。

► 背景

1. 在第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)上,理事会决定举行一次关于工资政策(包括生活工资)问题的专家会议。¹该决定是在国际劳工大会第 111 届会议(2023 年)期间进行了关于劳动保护问题第二次周期性讨论之后做出的。该讨论赋予劳工局一项任务,即“根据《2022 年关于就业的第三次周期性讨论的决议》,就生活工资的概念和估计开展经同行审评的研究以及应要求向成员国提供技术援助,并在此基础上向理事会提交一份关于工资政策(包括生活工资)问题三方后续讨论的建议,供其审议”。²
2. 专家会议于 2024 年 2 月 19 日至 23 日在日内瓦举行,由政府组、雇主组和工人组各提名八位专家组成,其中一些专家还有顾问陪同。会议由独立主席 Zaskia Nathalie Cely 女士(厄瓜多尔)主持,由 Matthias Thorns 先生(雇主组专家,三星)、Plamen Dimitrov 先生(工人组专家,保加利亚独立工会联合会)和 Charlotte Bernhard 女士(政府组专家,荷兰)担任副主席。另外还有来自 36 个成员国的政府观察员,以及来自国际雇主组织和国际工会联合会(国际工联)的代表。此外,来自政府间组织和国际非政府组织的代表作为观察员出席了会议。³从性别构成来看,会议负责人、专家和顾问中女性占 32%。按组别分类,26%的雇主代表、33%的工人代表和 33% 的政府专家和顾问是女性。在来自政府、政府间组织和国际非政府组织的观察员中,65.3%是女性。为了便利会议工作,劳工局编写了一份背景报告,可在国际劳工组织网站上查阅。⁴
3. 根据会议为工资政策(包括生活工资)问题提供指导的目标,其审查了经理事会批准的议程中的以下要点:
 - (a) 研究工资制定过程中的主要原则,以及在确定适足工资的实践中应加以考虑的因素和参数,包括工人及其家庭的需求和经济因素,比如劳动生产力和劳动成本;以及改善工资制定机制。
 - (b) 评估最近有关生活工资的倡议,包括这些倡议所使用的生活工资的定义、其地域覆盖范围、所涉及的行为主体类型、其实施中所使用的机制、所使用的方法等方面,以及更具体而言,这些方法使用的是估算还是基准。
 - (c) 就下列方面提供指导:生活工资的定义;生活工资在更广泛的工资制定过程中的作用;生活工资倡议应遵循的工资制定过程的主要原则;如何从劳工组织的角度落实生活工资概念、如何将其与在工资制定过程中对经济因素的考虑以及社会对话的作用结合起来使用。

¹ 理事会文件 GB.349/INS/20, 第 4-6 页。

² 劳工组织,大会文件 ILC.111/决议 IV, 结论第 24(j)段。

³ 见《最终与会人员名单》。

⁴ 会议文件 MEWPLW/2024, 2024 年。

(d) 研究劳工组织可以如何向其三方成员提供额外支持，并加强其在工资政策(包括生活工资)问题上的全球领导力。⁵

4. 会议一致通过以下若干结论：确定工资制定的关键机制和劳工组织原则；概述生活工资的概念；确定生活工资估算应遵循的原则以及有关生活工资估算方法的总体考量；审查当前的生活工资倡议；为落实生活工资提供指导；并为劳工局今后的行动提供建议。完整结论见附录。

► 决定草案

5. 理事会：

- (a) 注意到了工资政策(包括生活工资)问题专家会议的若干结论，并授权总干事对此加以发布和传播；
- (b) 要求总干事考虑其就劳工组织未来有关工资政策(包括生活工资)的活动提供的指导意见。

⁵ 会议报告将于 2024 年 4 月定稿。

► 附录

若干结论

1. 工资政策(包括生活工资)问题专家会议于 2024 年 2 月 19 日至 23 日在日内瓦举行。会议忆及，自 1919 年国际劳工组织成立以来，工资政策一直是劳工组织的一个核心议题。这一点在其《章程》、多项宣言和国际劳工标准中均有体现。
2. 《国际劳工组织章程》序言呼吁“提供足够维持生活的工资”。《费城宣言》(1994 年)呼吁劳工组织促进“有关工资和收入、工作时间和其它工作条件的政策，以确保将进步的成果公平地分配给所有人，将维持最低生活的工资给予所有就业者和需要此种保护的人”。劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年)指出“所有工人都应根据体面劳动议程享有适当保护，同时考虑到……适当的法定最低工资或通过谈判达成的最低工资”。本文件附录中列出了与工资特别相关的普遍或行业适用性的劳工组织国际劳工标准清单。尽管劳工组织的工资管理框架范围广泛，但其有效实施，包括在供应链中实施，仍是一项挑战。
3. 多年来，实际工资呈现积极趋势。从全球范围看，实际工资自 2006 年以来每年都在增长；直到 2022 年，由于物价通胀急剧加速，实际工资才出现下降。在此期间，发展中国家的平均实际工资增长速度快于高收入国家。结构转型和一系列全面的政策改革导致平均生产率增长，成为推动实际工资增长的关键因素。然而，在许多高收入国家，生产率的提高与工资之间存在脱钩，且劳动收入占 GDP 的比重不断下降。世界各地数百万正规和非正规经济工人继续挣得很低的工资，且依然生活在贫困之中。体面工资是经济社会发展的核心，对于减少贫困和不平等现象、确保体面和有尊严的生活以及促进社会正义至关重要。

I. 工资制定的关键机制和劳工组织原则

4. 根据国际劳工标准，工资制定的实践应基于以下机制和原则：
 - (a) **集体谈判和三方社会对话**：集体谈判和/或通过三方社会对话确定法定最低工资应当是制定和调整工资的适当方式。各国的做法差异很大。在一些国家，三方社会对话主要在法定最低工资制度下进行，而在另一些国家，工资制定则完全由社会伙伴通过集体谈判进行。在大多数国家，法定最低工资与集体谈判工资并存。
 - 以结社自由为基础的集体谈判是决定工资的重要机制。旨在达成双方都能接受的协议的真诚集体谈判可以带来更公平的经济增长分配。有力且有据可依的集体谈判进程要求所有社会伙伴都能获得相同的信息。公共和私营雇主应根据工人组织的要求，提供有关谈判部门和整个企业的经济和社会状况的信息，这是进行有意义的谈判所必需的。如果披露某些信息可能对企业造成损害，则其传播可以以承诺将其视为机密为条件，保密程度视需求而定。集体谈判双方可以就所能够获取的信息达成一致，以尊重其自主权并为集体谈判提供有利环境。近几十年来，集体谈判覆盖面有所下降。

- 三方社会对话是适当的法定最低工资制度的核心。通过社会对话制定工资的过程应保护并尊重雇主组织和工人组织的自主权和关键作用。尽管大多数劳工组织成员国只在与雇主组织和工人组织协商后才制定最低工资，但应当提高这类协商的有效性。
- (b) **考虑工人及其家庭的需求以及经济因素：**制定工资时应兼顾工人及其家庭的需求和经济因素。《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)仍然是建立最低工资制度的规范，其中规定，确定最低工资时应加以考虑的要素包括：
- 工人及其家庭的需求，同时虑及该国总体工资水平、生活成本、社会保障待遇以及其他社会群组的相关生活水平；
 - 种种经济因素，包括经济发展的要求、生产力水平以及对获得并保持高水平就业的期望。
- (c) **确保性别平等和非歧视：**工资政策和工资制定机制应促进性别平等、公平和非歧视。
- (d) **利用可靠的数据和统计以采取基于实证的方法：**设计和实施适当的工资政策需要有代表性的数据、及时可靠的统计和数据分析。遗憾的是，许多国家的国家统计局资源不足，无法提供及时的数据。
- (e) **考虑国情和低工资的根源。**在工资制定的流程方面，不存在万能解决方案；并且还需要解决低工资的根源问题。

II. 劳工组织的生活工资概念

5. 根据劳工组织《章程》和《费城宣言》，并遵照《世界人权宣言》的精神，劳工组织指出，“生活工资”的概念是：
- 为工人及其家庭提供体面生活水平所需的工资水平，同时虑及国情，并根据正常工作时间内完成的工作进行计算；
 - 根据劳工组织的生活工资估算原则进行计算，具体原则见下文所述；
 - 通过符合劳工组织工资制定原则的工资制定过程来实现。
6. “正常工作时间”是指在法规和国家惯例确定的法定工作时间内，由雇主支配的时间。本定义不包括加班。
7. 生活工资的概念符合《经济、社会及文化权利国际公约》(《公约》)第七条的精神，其中缔约国“确认人人有权享受公平与良好之工作条件，尤须确保：(子)所有工作者之报酬使其最低限度均能：(一)获得公允之工资，工作价值相等者享受同等报酬，不得有任何区别，尤须保证妇女之工作条件不得次于男子，且应同工同酬；(二)维持本人及家属符合本盟约规定之合理生活水平”。概念同时符合《世界人权宣言》第二十三条(第 3 段)的精神，其中承认“……有权享受公正和合适的报酬，保证使他[/她][工人]本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件……”。《公约》和《世界人权宣言》是国际公认的人权文书。根据《联合国工商企业与人权指导原则》和《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)，各国负有义务保护人权；

所有企业，无论其规模、行业、经营背景、所有制和结构如何，都应在其整个经营过程中尊重人权。

III. 生活工资估算方法

生活工资估算应遵循的原则

8. 生活工资估算将生活工资概念转化为国家货币价值。这些估算可以助力和指引有关工资制定的实证性社会对话。生活工资估算方法应遵循一系列原则：
 - (a) 通过基于实证的方法估算工人及其家庭的需求；
 - (b) 与具有代表性的雇主组织和工人组织就生活工资估算进行协商，并让社会伙伴参与其整个发展过程，以确保国家和/或地方主导权；
 - (c) 透明度，包括有关数据来源和处理方法的细节，这些细节是可以接受审查、全面和可复制的；
 - (d) 数据在代表性和透明的数据收集方法方面的可靠性；
 - (e) 及时向公众发布估算值、数据和方法；
 - (f) 说明估算的是总额还是净额，即是否包括社会保障缴费等项目；
 - (g) 定期调整以考虑生活成本和消费模式的变化；
 - (h) 质量控制，包括健全可靠的技术审查、验证以及定期审查以求持续改进；
 - (i) 促进性别平等和非歧视；
 - (j) 虑及区域或当地情况以及社会经济和文化现实。

有关方法的总体考量

9. 生活工资估算方法应基于对一揽子商品的识别和评估，至少使用以下组成部分的当地成本价格：食品、住房、医疗卫生和教育以及其他必要的商品和服务，视国情而定。这一商品篮应当支撑工人及其家人的体面生活水平。关于商品篮中的某些元素，国际标准已经很完善，应予以采用。此外，该方法应明确家庭规模和工资收入者人数。生活工资估算应按组成部分分类，并以各种工资单位呈现，包括每小时、每月、每季度和每年的数字，并且应是对人口进行强有力的实证分析的结果，包括在国家或区域层面进行的调查和普查。

IV. 审查当前生活工资倡议

10. 近年来，关于生活工资的自愿倡议急剧增加，包括由跨国企业单独发起的倡议，或作为多利益攸关方倡议的一部分。这些倡议体现出不同程度的进步，并且使生活工资的概念得到显著关注。其中许多倡议的估算结果高于现有的法定最低工资。因此，在某些情况下，跨国企业通过根据生活工资估算支付工资，提高了部分工人及其家庭的生活水平。然而，其中许多倡议尚未考虑

到劳工组织的工资制定原则，特别是三方社会对话和/或集体谈判原则，也没有考虑到参与此类决定的其他国家机构，例如最低工资委员会。当地情况、低工资的根本原因以及经济因素也并不总是得到考虑，尤其是在落实生活工资时。有必要使生活工资倡议与劳工组织工资制定过程的原则保持一致。

V. 落实生活工资

11. 落实生活工资不应采用一刀切的做法，而应反映国家内部的地方或区域差异。三方社会对话和两方社会对话，特别是集体谈判，是落实生活工资的重要机制。包括集体谈判在内的社会对话有助于公平分配全球供应链增值所产生的收益。
12. 任何促进生活工资的可持续战略都应超越工资制定机制的范畴，囊括对可持续经济增长和结构转型等因素更广泛的考虑，以提高生产力。它还应确保生产力增长带来工资增长，而这只有通过强大且有效的劳动力市场体制和社会对话才有可能实现。
13. 在更广泛的工资制定过程中落实生活工资概念应当基于实证，并虑及劳工组织已经提到的工资制定过程的关键原则，特别是：
 - (a) 在工资制定过程中考虑工人及其家庭的需求以及经济因素。工人及其家庭的需求和经济因素是工资制定过程的两大支柱。生活工资估算应遵循先前确定的原则或要求，并应与经济因素信息一起使用。
 - (b) 加强社会对话并强化工资制定机制特别是集体谈判机制。这包括加强工资制定机制的能力以及社会伙伴就工资问题进行集体谈判和/或参与工资政策三方社会对话的能力。集体谈判可以在不同层面进行，可以包括不同的要素，例如工资支付体系、工资结构或工资组成。
 - (c) 推动从最低工资逐步提高至生活工资。生活工资应通过符合劳工组织工资制定原则的工资制定程序来实现，无论是通过法定最低工资谈判还是集体谈判，同时虑及国情和经济因素。应根据第 131 号公约加强最低工资制定体系。
 - (d) 确保国家和/或地方主导权。落实生活工资应当是一个以国家层面为基础的过程。成功实施需要国家和地方的主导以及社会伙伴的参与。这将确保考虑到国家和当地情况。
 - (e) 确保性别平等和非歧视。落实生活工资应以同工同酬原则为基础，旨在缩小性别工资差距并消除工资歧视。
 - (f) 利用稳健可靠的数据和统计以采取基于实证的方法。工资制定机制和落实生活工资需要以信息和数据为支撑。基于实证的工资制定过程和定期生活工资调整需要有关经济因素、劳动力市场特点、行业背景和企业绩效的信息和数据。
 - (g) 虑及低工资的根源和挑战，例如价值分配不公平、全要素生产力低、非正规性以及体制和合规体系薄弱。这还需要将最低工资制度的覆盖范围扩大到所有工人，以纠正某些类别的工人被排除在法定覆盖范围之外的问题。为可持续企业创造有利的环境以及提高生产力的措施是实现可持续工资增长和支持支付更高工资的关键。此外，根据《2015 年从非正

规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号),在落实生活工资的同时还需要采取鼓励正规化的措施。

- (h) 认识到国家的作用。各国政府应投资于公共服务的质量和交付,包括卫生、教育、社会保护和基础设施,以促进实现体面的生活水平。此外,强化劳动监察机构和其它相关主管部门等合规体系是确保工人获得应有工资的关键。

VI. 对劳工局未来行动的建议

14. 劳工局应继续通过以下方式为加强工资制定过程提供支持:

- (a) 推动所有相关公约和国际劳工标准的批准与实施;
- (b) 向三方成员提供技术援助,以强化工资制定机制,包括通过更有效的社会对话(包括集体谈判)确定最低工资;
- (c) 制定涵盖政策审查和工资制定过程的指导方针;
- (d) 协助各国政府收集数据和信息,以便根据相关国际劳工标准和理事会在其第 349 届会议上批准的国际劳工组织促进和落实集体谈判权的综合战略,基于实证制定工资,开展有意义的集体谈判;并将该数据和信息提供给社会伙伴。
- (e) 考虑到第 131 号公约,建立工资制定评估框架,包括各种经济因素,如经济发展的要求、生产力水平、达到和保持高水平就业的愿望、企业的经济可持续性、行业特定因素、宏观经济状况以及包括非正规化程度的劳动力市场状况;
- (f) 以理事会第 347 届会议批准的《国际劳工组织供应链体面劳动战略》为基础,推动采纳《多国企业宣言》的原则;
- (g) 为雇主和工人提供有关工资制定过程的指导文件,并向三方成员提供工资制定方面的能力建设和技术援助。

15. 劳工局应通过以下方式开展一系列与生活工资相关的活动:

- (a) 提高对生活工资的认识,包括通过提供指导和信息;
- (b) 加入生活工资倡议,以促进其符合劳工组织生活工资原则;
- (c) 根据要求,就劳工组织制定的方法向三方成员提供技术援助,以估算工人及其家庭对生活工资的需求;
- (d) 审查劳工组织估算工人及其家庭需求的方法,使其与估算生活工资的原则保持一致;
- (e) 推出一项有关生活工资、劳工组织工资制定原则和劳工组织生活工资制定方法的传播战略。劳工组织国际劳工标准企业服务平台可以作为这方面的相关工具和信息来源;
- (f) 进一步研究生活工资趋势和发展,分享知识和经验教训;

- (g) 在多边体系中以及通过与其他联合国机构的伙伴关系，包括通过全球社会正义联盟，宣传会议成果。

16. 劳工局应继续开展其活动，特别是：

- (a) 向三方成员提供有关技能发展、生产力提高、强化有利于可持续企业的环境以及旨在促进体面就业创造的就业、社会保护和宏观经济政策等方面的技术援助；
- (b) 根据第 204 号建议书提供技术援助以支持向正规化转型；
- (c) 支持三方成员收集数据，包括通过劳动力调查和机构调查；
- (d) 加强劳动监察机构和其它相关主管部门的效能，以提高合规性；
- (e) 支持成员国发展和提供可负担的、可获得的优质公共服务。

附 件

与工资政策和工资制定相关的国际劳工标准的非详尽清单

公 约

基本公约

- 《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)
- 《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)
- 《1951 年同酬公约》(第 100 号)
- 《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)

治理公约

- 《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)
- 《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)
- 《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号)

技术公约

- 《1928 年确定最低工资机制公约》(第 26 号)[标准审议机制暂行地位]
- 《1949 年(公共合同)劳动条款公约》(第 94 号)
- 《1949 年保护工资公约》(第 95 号)
- 《1951 年(农业)确定最低工资机制公约》(第 99 号)
- 《1958 年种植园公约》(第 110 号)
- 《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)
- 《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)
- 《1978 年(公共服务)劳资关系公约》(第 151 号)
- 《1981 年集体谈判公约》(第 154 号)
- 《1992 年(雇主破产)保护工人债权公约》(第 173 号)
- 《1994 年非全日制工作公约》(第 175 号)
- 《1996 年家庭工作公约》(第 177 号)
- 《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)

- 经修正的《2006 年海事劳工公约》
- 《2007 年渔业部门工作公约》(第 188 号)
- 《2011 年家政工人公约》(第 189 号)

建议书

- 《1928 年确定最低工资机制建议书》(第 30 号)[标准审议机制暂行地位]
- 《1949 年保护工资建议书》(第 85 号)
- 《1949 年(公共合同)劳动条款建议书》(第 84 号)
- 《1951 年(农业)确定最低工资机制建议书》(第 89 号)[标准审议机制暂行地位]
- 《1958 年种植园建议书》(第 110 号)
- 《1970 年确定最低工资建议书》(第 135 号)
- 《1971 年工人代表建议书》(第 143 号)
- 《1981 年集体谈判建议书》(第 163 号)
- 《1992 年(雇主破产)保护工人债权建议书》(第 180 号)
- 《1994 年非全日制工作建议书》(第 182 号)
- 《1996 年家庭工作建议书》(第 184 号)
- 《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)