



国际  
劳工  
组织

▶ 国际劳工组织旗舰报告

## 禁运

在2020年12月2日星期三格林尼治标准时间12:00 (欧洲中部时间13:00) 之前不要发布或分发

## ▶ 2020-21年全球工资报告

COVID-19时代的工资和最低工资。

执行摘要

## ► 第一部分 近期工资趋势

---

疫情爆发的前四年（2016-19），全球工资增速在1.6%到2.2%间波动；如中国被排除在样本之外，这四年间的实际工资增速则在一个较低水平，即0.9%和1.6%间波动。在二十国集团的发达经济体，实际工资增长在0.4%至0.9%间波动，而二十国集团的新兴经济体的增速更快——每年在3.5%至4.5%之间。从2008年到2019年，中国的实际工资增长了一倍多。在二十国集团的发达经济体中，韩国工资增长最快（22%），其次是德国，实际工资增长15%。相比之下，意大利、日本和英国的实际工资则有所下降。

2020年上半年，由于新冠肺炎危机，三分之二国家的平均工资水平或增长率面临下行压力；在其他国家，平均工资的增加主要是人为作用，反映出低薪工人大量失业。在危机时期，平均工资可能会因就业结构的急剧变化而大幅扭曲，这就是所谓的“结构效应”。<sup>1</sup>在巴西、加拿大、法国、意大利和美国，平均工资显著上升，因为失业主要影响的是那些工资水平较低的人。相比之下，日本、韩国和英国的平均工资则面临下降的压力。为维持就业，一些国家已经采取了强有力的保留工作岗位的措施，失业率的激增已经得到了缓和。因此，在这些国家，危机的影响可能更多地体现在对工资的下行压力而不是大规模失业上。

危机对男性和女性工资总额的影响不同，女性受到了不成比例的影响。报告估计，在选定的一些欧洲国家中，如果不支付工资补贴，劳动者在2020年第一和第二季度的工资总额将减少6.5%。同样情况下，女性的总工资将下降8.1%，而男性的总工资将下降5.4%。造成这种差异的主要原因是工作时间的减少，而非解雇人数的差异。女性因工作时间减少而损失的工资为6.9%，而男性则为4.7%。

危机对低收入工人造成了不成比例的影响，从而加剧了工资不平等。研究表明，在许多国家，工作时间的减少对低技能职业的影响，特别是对初级工作的影响，要高于对高薪管理和专业工作的影响。报告估计，在某些欧洲国家，如果没有工资补贴，收入最低的50%工人估计将损失工资的17.3%，远远超过所有工人的预计降幅（6.5%）。因此，收入最低的50%群体工资总额在平均总工资的占比——一种衡量不平等的指标——从27%下降了3个百分点到24%，而收入最高的50%群体所占比例将会从73%上升到76%。

然而，在一些欧洲国家，临时工资补贴可以弥补因工作时间减少而损失的约一半工资，并减轻危机对工资不平等的影响。全球许多国家在危机期间推出或扩大了现有的工资补贴，以保障就业。在有数据可查的10个欧洲国家中，报告估计，工资补贴可补偿工资总额的40%，其中包括51%的工资损失是因工作时间减少而导致的。工资补贴也有助于缓和危机对收入不平等的影响，因为主要受益者是受危机影响最严重的人，即如上所述的低薪工作。

为了支持低收入工人，许多定期调整最低工资的国家在2020年上半年按计划提高了最低工资。分析显示，在全球60个定期进行最低工资调整的国家中，所有计划于2020年第一季度进行的调整如期进行，而通常于第二季度调整的9个国家中，有6个在危机中仍按原计划进行调整。在87个不定期调整最低工资标准的国家中，有12个国家在2020年上半年提高了最低工资标准，这一数字低于前一年。这表明，危机可能促使一些政府推迟了今年可能进行的调整。

---

<sup>1</sup> 当大多数失业者都是低收入工人时，剩余雇员的平均工资自然就会增加。

## ▶ 第二部分 最低工资和工资收入不平等

在聚焦最低工资问题时，报告显示，90%的国际劳工组织成员国有法定或经协商的最低工资。最低工资制度在各国之间差别很大，从简单到非常复杂，各不相同。在全球范围内，约一半有法定最低工资的国家有单一的国家最低工资标准；另一半国家的制度更为复杂，具有多个最低工资标准，具体由行业部门、职业、雇员年龄或地区决定。不同的制度都与《确定最低工资公约》（第131号）相适应，该公约要求适用范围广泛，与社会伙伴充分协商，考虑到工人及其家庭的需要和经济因素的水平，不时进行调整，并采取措​​施确保有效实施。

在全球范围内，预计有3.27亿工资收入者的工资为或低于适用的每小时最低工资。这一数字占有所有工资收入者的19%，其中包括1.52亿女性。尽管从绝对数量上讲，收入为最低工资或低于最低工资的男性要多于女性，但在这类工人中，女性所占比例过高：尽管女性在全球收入高于最低工资的雇员中占39%，但她们却占全球收入为最低工资或低于最低工资者的47%。

最低工资能在多大程度上减少工资和收入不平等取决于至少三个关键因素。虽然最低工资的主要目的是保护工人不受过低工资的影响，但最低工资在一定条件下也有助于减少不平等现象。第一个条件包括法律覆盖的范围和遵守的程度 --- 两者结合起来，可称为最低工资的“有效性”。其次，对最低工资水平的设定发挥至关重要的作用。第三，最低工资制度减少不平等的潜力取决于一个国家的劳动力结构 --- 特别是如果低劳动收入的工人是有薪工人或自营职业者——具有最低工资受益者的特征：特别是，他们是否生活在低收入家庭中。

### 最低工资的有效性

据估计，全球有2.66亿领薪工人的收入低于现行的每小时最低工资标准，这是因为他们没有受到最低工资法律保护，或者是因为没有遵守最低工资规定。最常被排除在最低工资制度法律范围之外的群体是农业工人和家政工人。报告显示，截至2020年，预计有18%有法定最低工资的国家将农业工人、家政工人或两者都排除在最低工资制度之外。不遵守规定的最重要指标之一是非正规就业比率高，这对工人的一般权利，包括最低工资的执行，构成重大挑战。在非正规就业程度很高的国家，要使最低工资发挥效用，就必须同时采取鼓励正规化的措施。其他措施包括有针对性的劳动监察、开展宣传提高认识以及提高生产率。事实上，低生产率是非正规就业的推动性因素之一，并对不遵守最低工资立法的程度产生影响。

### 最低工资水平的适当性

《确定最低工资公约》（第131号）规定，确定适当的最低工资水平应开展社会对话，并应考虑到工人及其家庭的需要以及经济和体制因素，包括现行费率水平。研究结果显示，发达国家设定的最低工资平均为工资中位数的55%左右，发展中国家和新兴经济体设定的最低工资平均为中位数的67%左右。在发达国家中，绝大多数国家的最低工资定在工资中位数的50%至三分之二之间。在发展中国家和新兴经济体，最低工资与工资中位数比从孟加拉国的16%到洪都拉斯的147%不等。在全球范围内，2019年最低工资总额的中位数相当于每月486美元的购买力平价，这意味着世界上有一半国家的最低工资低于这一水平，一半国家的最低工资高于这一水平。一些国家的最低工资低于贫困线。

足够频繁的调整对于维持适当的最低工资水平至关重要，而非常低的水平通常反映出一段时间内没有定期调整费率。实际上，只有54%有法定最低工资的国家在2010-19年期间至少每两年调整其最低工资。在全球层面，在可获得数据的153个国家中，有114个国家（约占75%）在2010年至2019年期间实现了实际最低工资增长。平均而言，非洲的实际最低工资年增长率为1.1%，美洲为1.8%，亚洲为2.5%，欧洲和中亚为3.5%。

## 最低工资收入者的特征

在全球范围内，获得时薪或低于小时最低工资的大多数人位于家庭收入分布的尾部，但最低工资收入者的特征因国家和地区而异。例如在欧洲，在收入为最低工资或低于最低工资的劳动者中，平均有69%位于收入分布的下端。此外，与较富裕家庭相比，较贫困家庭中收入为最低工资或低于最低工资的劳动者年龄可能更大，并且是有孩子需要抚养的单亲父母。但是在非洲，所有收入为最低工资或低于最低工资的劳动者中只有52%位于收入分配的下半部分。在发展中国家，许多低收入工人是自雇劳动者而非领薪工人。这表明，有薪就业往往会增加平均家庭收入，而在发展中国家，实施最低工资的同时应采取措，为贫困家庭的工人创造有薪就业。

在低收入工人中，女性的比例普遍过高。文献表明，在许多情况下，最低工资可以缩小男女间工资差距。在所有地区，女性在收入为最低工资或低于最低工资者中所占比例大于收入高于最低工资女性所占的比例。同样，年轻工人（25岁以下）、教育水平较低的工人和农村工人在低收入人群中所占比例都过高，表明最低工资也可以缩小这些群体与其他群体之间的工资差距。关于劳动特征，报告显示，收入为最低工资或低于最低工资的劳动者比那些收入较高的劳动者更有可能持有临时合同和从事兼职工作；他们的平均工作时间也 longer。

通过使用微观数据对非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲可获得工资和收入信息的41个国家进行模拟，结果显示，无论使用何种方式衡量不平等现象，在几乎所有被研究的国家中，提高最低工资的法律覆盖范围和遵守程度，并将最低工资水平提高至工资中位数的67%，都有可能减少收入不平等。从帕尔马比率（最高的10%的收入份额除以最低的40%的收入份额）来看，假设最低工资水平得到全面实施且其水平有所提高，大多数国家的不平等程度都下降了3%至10%。然而，在非正规工作占主流的低收入和中等收入国家，如果最低工资法规无法覆盖所有非正规就业的领薪工人，减少不平等的可能性就会大大降低。

尽管在一些国家，最低工资制度在减少不平等方面的潜力已经大部分得到释放，但在另一些国家还有改进的空间。例如，在厄瓜多尔和匈牙利，通过提高规定遵守程度减少收入不平等的潜力相对较高。在爱沙尼亚、乌拉圭和越南等另一些国家，考虑到工人及其家庭的需要以及经济因素，提高最低工资水平很有可能减少收入不平等。无论是通过旨在加强执法、推动就业正规化或扩大法律覆盖范围的措施提高效率，还是通过采取平衡且基于证据的方法设定适当的最低工资水平，政策措施都可以在确保最低工资制度充分发挥其潜力方面大有帮助。

## ▶ 第三部分 为更好的新“常态”制定适当的工资政策

短期内，需要通过强有力和包容性的社会对话，制定适当和平衡的工资政策，以支持经济复苏。在不久的将来，新冠肺炎危机的经济和就业后果可能对工人工资造成巨大的下行压力。在这方面，需要考虑到相关的社会和经济因素，进行适当平衡的工资调整，以保障工作，确保企业的可持续性，同时保护工人及其家庭的收入，维持需求，避免通货紧缩。最低工资的调整应审慎地进行平衡和校准。虽然可能有必要通过调整最低工资水平来抵消价格上涨，确保低薪工人及其家庭维持生活水平，但在某些国家的特殊情况下，实施更大幅度的加薪可能是困难或有风险的。集体谈判考虑到企业或行业的特殊环境和情况，是实现平衡的最佳途径，并可以重新评估那些以女性为主的低薪部门的工资制定的合理性，事实证明这是必不可少的，在危机期间具有很高的社会价值。通过工资补贴来保护企业和工人，在减轻危机影响方面发挥了重要作用。考虑到成本影响，在第二波封锁期间，可能需要延长工资补贴。

**在危机后为更好的新“常态”做规划时，法定或经谈判确定的适当最低工资标准有助于确保实现更多的社会正义和减少不平等现象。**国际劳工组织《关于劳动世界未来的百年宣言》(2019年，国际劳工组织)呼吁对劳动世界的未来采取以人为本的方法，强调了法定或通过谈判确定的适当最低工资的重要性。报告第二部分中的经验分析表明，当将最低工资设定在适当水平时，可以从法律上涵盖最有可能从事低薪工作的工人，当最低工资得到有力实施时，不仅可以保护工人免受过低的收入，也有助于减少不平等。应根据《确定最低工资公约》(第131号)，通过基于证据的社会对话，在国家一级商定最低工资的内容，包括适当的水平。此外，为了最有效地发挥作用，最低工资必须伴随着其他政策措施，以支持非正规经济的正规化、创造有薪就业以及可持续企业生产力的增长。最低工资只是社会保护、财政政策和集体谈判等一系列政策中的一个，可用于促进社会正义和经济增长。



## 推进社会公正， 促进体面工作

国际劳工组织是联合国在工作领域的机构。我们将各国政府、雇主和工人聚集在一起，通过创造就业、工作中的权利、社会保护和社会对话，推动以人为本的方法来应对未来的工作。

[ilo.org](http://ilo.org)

---

国际劳工组织  
Route des Morillons 4  
1211 Geneva 22  
瑞士