



第三项议程

全球工资趋势和各国工资政策发展状况

工资政策、生产力增长与就业

概述

所涉问题

本文回顾了全球经济与金融危机期间及其前些年度的全球和区域工资趋势，并将其与生产力和就业方面的趋势联系起来。文章分析了政策工具 - 即集体谈判、最低工资和收入政策 - 这些工具可供三方成员使用，以迈向可持续并具有广泛基础的复苏，并讨论各成员国所积累的经验。

政策影响

本文对关于工资政策和从全球金融与经济危机中复苏的辩论具有影响。

财务影响

无。

需采取的行动/决定

无。

所参照的其他理事会文件和国际劳工组织文书

GB.298/ESP/2; GB.298/11(修改稿); GB.303/ESP/1; GB.304/ESP/3

国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言

全球就业契约

1970 年确定最低工资公约(第 131 号)

导 言

1. 带薪就业和工资对劳动世界至关重要。工薪阶层的生活标准取决于工资水平，并取决于工资何时调整和支付。工资是社会伙伴之间进行集体谈判时的最终要议题之一。它也是总需求的主要决定因素和各国经济表现的一大要素。2008年，通过国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，国际劳工大会认可并宣布国际劳工组织及其成员致力于促进“旨在保证所有人公正地分享进步成果以及所有在业人员和需要此类保护的人员享有最低生活工资的有关工资和收入、工时和其他工作条件的政策”这一目标¹。2009年6月，由全世界各国政府、雇主组织和工人组织代表出席的国际劳工大会通过了全球就业契约，该契约涉及关于避免“通缩性工资螺旋(上升)和不断恶化的劳动条件的损害性影响”的原则，并将社会对话、集体谈判和法定或谈判而定的最低工资列为指导性政策选项。²
2. 就业和社会政策委员会(ESP)在此之前已就工资发展状况和有关的政策问题进行过辩论，³并要求劳工局准备关于工资趋势及其政策影响的定期报告⁴。在这些辩论的基础上，本文提供了关于近期全球和区域工资趋势和各国政策发展的概况，突出了工资与劳动生产率和就业趋势的相互关系。本文大量参考了最近发布的2010/11全球工资报告：危机之际的工资政策。⁵为制作该报告，劳工局与来自全世界的国家统计局进行了协作以便编订关于月平均工资的数据。全球工资报告所使用的数据库含有115个国家和地区的工资数据，占全球工薪收入者的百分之九十四和全球工资支付总额的大约百分之九十八点五。⁶本文第一节总结了最近的工资、劳动生产率和就业趋势。第二节讨论了政策工具和在一些成员国中使用这些工具所获取的经验。第三节作出了一些结论并提出了一些供辩论和指导的要点。

I. 工资和劳动生产率方面的趋势

3. 本节报告了包括发达国家以及新兴和发展中国家的全球和区域工资趋势，重点突出了许多政策制定者尤为关注的两个方面，即低薪酬发生率和工资份额方面的发展状况。工资趋势是在更为广泛的经济背景下进行审议的。尽管国内生产总值的增长提供了首要标准尺度，但人们一般更偏爱于将劳动生产率作为一个工资参考要素。⁷本节讨论了促进劳动生产率的种种因素，并概述了过去几十年中在劳动生产率、就业和工资方面的全球趋势。

¹ 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，第I部分(A)(ii)。

² 全球就业契约，9.6段和12.3段。

³ GB.298&ESP&2；GB.303/ESP/1；GB.304/ESP/3。

⁴ GB.298/11(修改稿)

⁵ 国际劳工组织：2010/11全球工资报告(日内瓦，2010年)，有几种语言版本。网址：

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_145265/lang--en/index.htm。

⁶ 参见国际劳工组织：2010/11全球工资报告(日内瓦，2010年)，统计附件中所列的合作伙伴名单以及主要来源和所覆盖的信息。

⁷ 根据这些情况以及为目标1(1)制定的新的千年发展目标指数：“实现面向包括妇女和青年人等所有人的全面和有效就业以及体面劳动”，国际劳工组织通常将劳动生产率定义为“每个就业人员所产生的国内生产总值”。详细讨论情况也可参阅经合发组织：衡量生产率：经合发组织手册。总的和产业一级生产率增长的衡量(巴黎，2001年)，第20页。

全球和区域工资趋势

4. 在全球经济危机来临前的十年期间，工资趋势的特征是在发达经济体中工资增长与劳动生产率的提高之间的脱钩⁸，工资份额的长期下降，以及通常与不断增加的低薪酬发生率相联系的不断扩大的工资不平等。⁹
5. 全球经济和金融危机如图 1 所示，使全球工资增长减半。与危机前 2006 年和 2007 年分别为百分之二点七和百分之二点八的增长率相比，全球工资增长几近减半，分别降至 2008 年的百分之一点五和 2009 年的百分之一点六。¹⁰ 工资并没有变的更糟的事实可以部分归功于中国的影响，因为该国即便是在危机触底之际工资增长也几近百分之十二。¹¹ 将中国排除在外，则全球工资增长下降的远要急剧，从 2006 年和 2007 年的百分之二点一和百分之二点二降至 2008 年和 2009 年的百分之零点八和百分之零点七。除了迫使 2010 年全球失业劳动者人数高达二亿零五百万(比 2007 年高出二千七百万)的危机期间大量就业流失以外¹²，那些得以保留其工作的工人则以更微弱的工资增长方式为危机付出了代价。正规部门就业的流失伴之以更低的工资增长，因此收入是工作贫困持久不衰的重要归因。国际劳工组织的最新预计表明，2009 年生活在每日购买力平价为 1.25 美元这一极度贫困线之下的工人人数大约比基于危机之前趋势所预期的要高出四千万。¹³

⁸ “发达经济体”系指国际劳工组织 2010/11 全球工资报告技术性附件表 1(1)中所列的 28 个国家。

⁹ 国际劳工组织：2008/09 年全球工资报告(日内瓦，2008 年)，尤其是第二章和第三章。

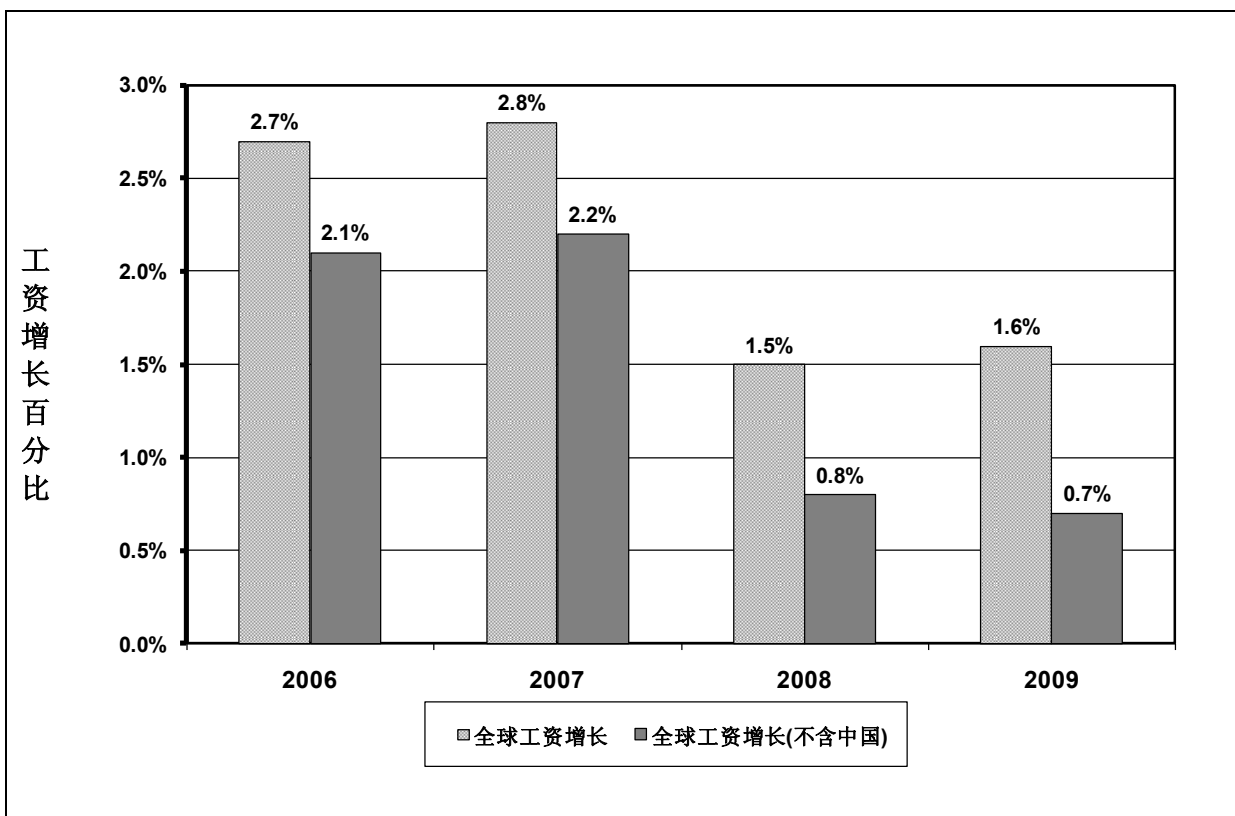
¹⁰ 所有数字均涉及实际工资增长，即已考虑通胀因素进行了调整。在解释月平均工资方面的趋势时，重要的是要注意，平均工资可因在小时工资变化或工作小时数变化或者两个方面的变化而发生变化。

¹¹ 不过应该注意，中国的工资数据仅涉及“城镇单位”。

¹² 参见国际劳工组织：2011 年全球就业趋势：就业复苏的挑战(日内瓦，2011 年)，第 12 页和表 1(4)，网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf。

¹³ 同上，第 23 页(6)。

图 1. 2006 年至 2009 年全球工资增长(年同比实质性百分比变化)



注释：全球工资增长通过对国家实际平均月工资的增长率进行加权平均而计算出来的。关于覆盖面和采用的方法，请参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，技术性附件 1。

资料来源：基于来自各国统计机构数据的国际劳工组织全球工资数据库。

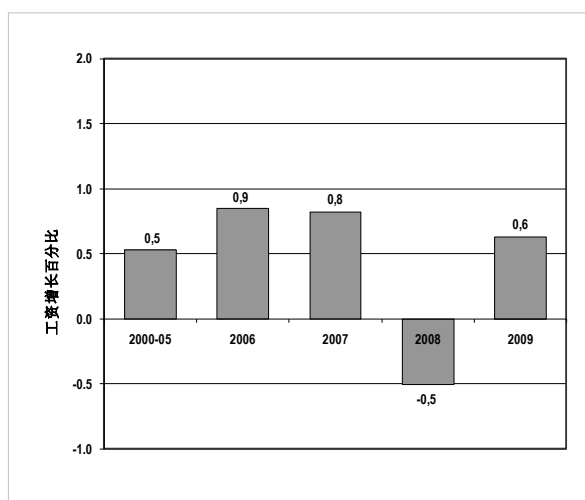
发达经济体

6. 全球预计数额反映了区域之间在工资增长方面的很大差异。其中表现最为乏力之一的是在发达经济体，其工资增长在危机前的数年里有所减弱，2008 年变为负数(百分之负零点五：见图 2(1))。2008 年出人预料的高通货膨胀导致了当年工资购买力的下降，而不寻常的低通货膨胀率帮助了 2009 年实际工资的稍许复苏(+百分之零点六)。在一定程度上，低薪工人在不景气期间率先失去其工作，这种情况改变了工薪者的人口构成，趋向于薪酬较高的雇员。这种构成影响带来了众所周知的反周期偏差，而这种偏差在经济衰退期间稳定了平均工资，尽管支付给单个工人的月薪由于诸如在有些国家所见到的工作小时数的急剧减少而大幅下降。¹⁴

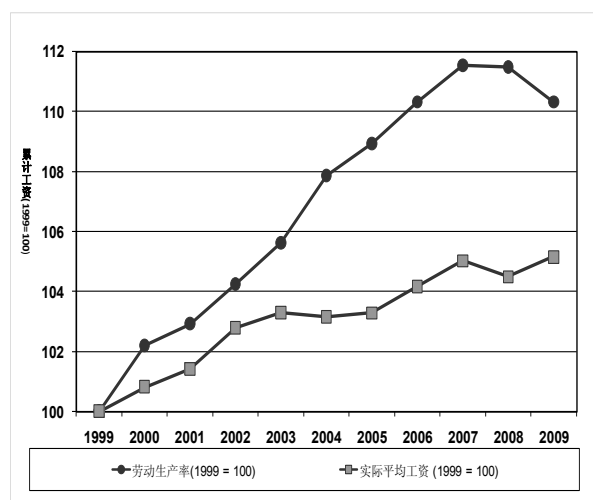
¹⁴ 欲了解来源和详细讨论情况，请参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，第一章。

图 2. 2000–09 年，发达国家工资及劳动生产率增长

(a) 年同比工资增长



(b) 累计工资和劳动生产率增长(1999=100)



注释：区域工资增长通过对国家实际平均月工资的增长率进行加权平均而计算出来的。关于覆盖面和采用的方法，请参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，技术性附件 1。为提高可比性，劳动生产率趋势作为各国增长率的加权平均数而计算出来的。

资料来源：基于来自各国统计机构数据的国际劳工组织全球工资数据库。

7. 从更长时期来看，发达国家的平均工资在过去十年里仅增加了百分之五点二(2009 年水平对比 1999 年而言)。尽管本十年最后几年中的危机产生了不利影响，劳动生产率与同期相比还是增长了百分之十点三，因而几乎比工资快一倍。工资与生产率之间差异的主要原因是危机前阶段期间的低工资增长。尽管 2002 年至 2007 年期间经济增长强劲，年度劳动率增长在百分之一和百分之二点一之间(见下面关于“劳动生产率”的章节)，但发达国家的年度工资增长在经济繁荣时期低于百分之一(见图 2,表(1))。这种长期偏差导致了在发达国家工资增长与生产率增长之间的脱钩(见图 2(2))。由于数字系指加权平均数，三个最大的发达经济体(美国、日本和德国)的发展情况对这一结果具有特别的影响。¹⁵ 工人谈判力量的削弱以及带有较低月工资的非标准形式就业的上升均助长了工资与生产率的脱节。¹⁶

¹⁵ 对于德国来说，可参阅在国际劳工组织 2010/11 年全球工资报告中基于联邦统计局数据而进行的详细分析(仅可用德文浏览：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/publ/documents/publication/wcms_150027.pdf)。就美国和其他发达国家而言，美国劳工统计局在其出版物人均和每个就业人员国内生产总值国际对比(2009 年)中提供了关于生产率的有用的估计(网上浏览：<http://www.bls.gov/fls/flsgdp.pdf>，参见表 4)，这些估计反映了劳工局在世界银行数据基础上所估计的相同总体趋势。

¹⁶ 关于后者在德国作用的讨论，可参阅德国数据表(在前面所引的书中)。

新兴和发展中经济体

8. 总的来说，工资增长在新兴和发展中经济体一直高出许多。¹⁷对于中欧、东欧和中亚的经济体而言，直至危机发生一直存在的高工资增长也反映了 1990 年代过渡阶段期间的工资下降深度，因而导致二十一世纪初的基数较低(参见图 3(1)和(2))。尽管过去十年的前五年对于拉美和加勒比的工薪阶层而言是令人失望的(2000 年至 2005 年期间年增长率仅为百分之零点四)，但该区域在 2006 年和 2007 年却记录了分别为百分之四点二和百分之三点三的稳健实际工资增长(见图 3(3))。部分由于中国的强劲表现，亚洲工资增长¹⁸在整个十年中每年超过了百分之七(见图 3(4))。这一趋势再一次需要在工资水平依然较低的背景下来看，是快速工业化导致劳动力短缺¹⁹这一经典发展理论所预计的一种结果。对于非洲和中东而言，种种数据局限不允许有做出可靠估计的余地。不过，临时和暂定估计表明，过去十年里工资在非洲有所增长，而在中东却明显地停滞不前(见图 3(5)和(6))。
9. 在中东欧(2009 年工资下降百分之零点一)以及东欧和中亚(2009 年下降百分之二点二)可以看到全球经济和金融危机对工资的最大影响。²⁰这种对工资的不利影响是伴之以危机期间失业大幅上升而来临的，有助于解释工作性贫困的上升(使用每日购买力平价为 2 美元的门槛)。²¹ 工资增长在拉美和加勒比大为减缓，但在亚洲却增势强劲，而且亚洲经济在抵御危机方面表现最佳。由于数据的局限性，对非洲和中东尚无清楚的调查结果。在许多国家，2008 年的食品价格高企也削弱了该年度期间工资的实际购买力。

¹⁷ 为本文目的，所有未被归类于“发达国家”的国家都被称为新兴和发展中经济体。

¹⁸ 不包括日本、大韩民国和新加坡，因为它们被归类为发达经济体(见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，技术性附件一)。

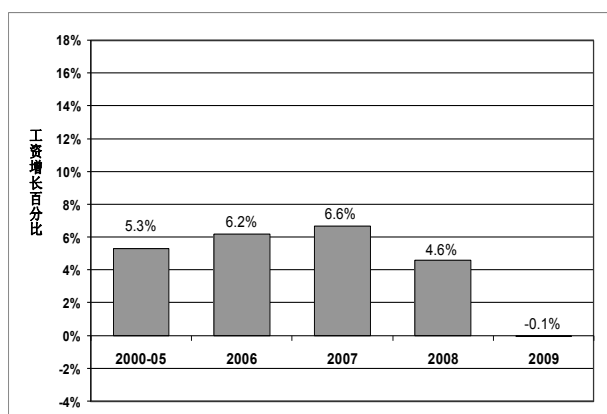
¹⁹ 参见 W.A.Lewis 所著的“具有无限劳动力供应的经济发展”，发表于曼切斯特学派(The Manchester School)，第 22 卷(1954 年)，第 139 至 191 页，和 S.Kuznets 所著的“经济增长与收入不平等”，发表于美国经济评论，第 45 卷第一期(1955 年)，第 1 至 28 页。不过应该指出的是，在许多亚洲国家，包括中国，工资增长趋向落后于劳动生产率的增长。

²⁰ 这些区域所对应的是布达佩斯体面劳动工作队/国家局(中东欧)和莫斯科体面劳动工作队/国家局(东欧和中亚)所覆盖的有关国家。

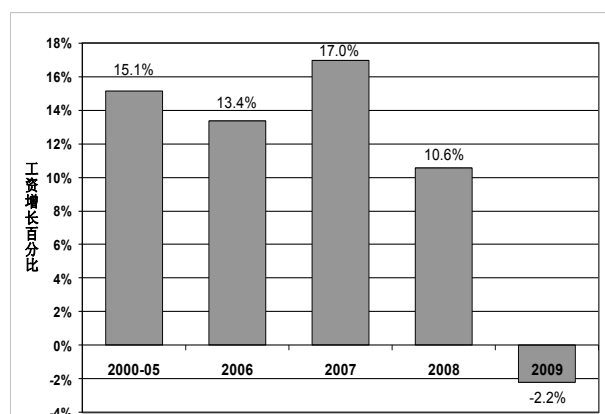
²¹ 参见国际劳工组织：2010/11 年全球就业趋势，同上索引。

图 3. 2000-2009 年新兴和发展中经济体工资增长

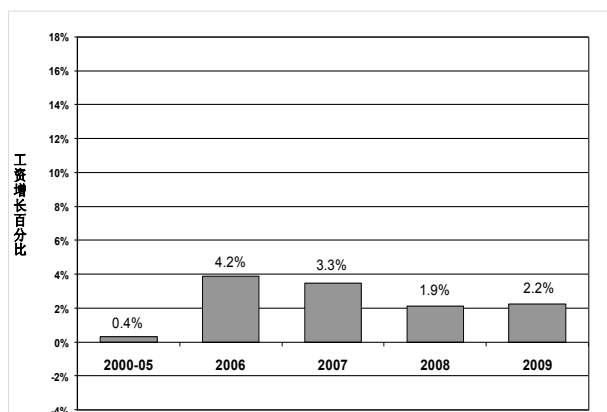
(a) 中东欧



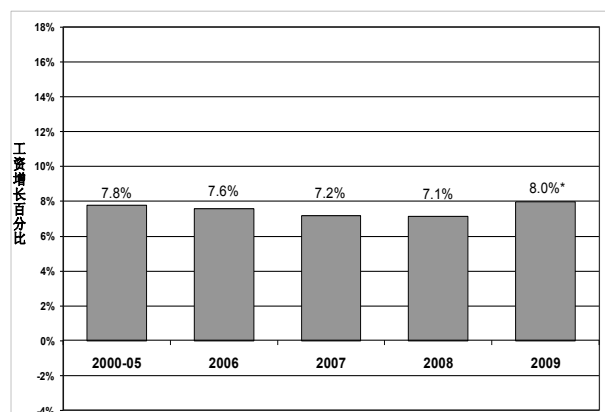
(b) 东欧与中亚



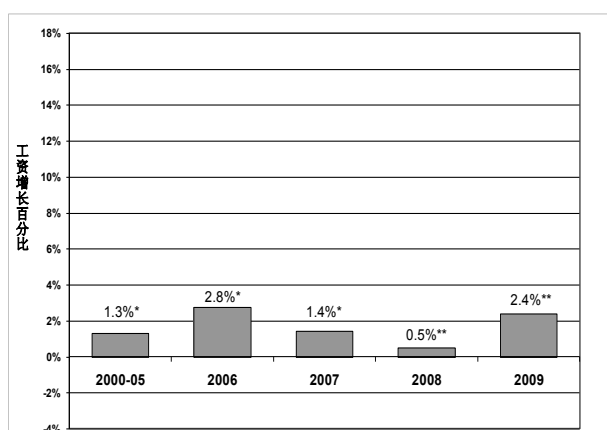
(c) 拉美与加勒比



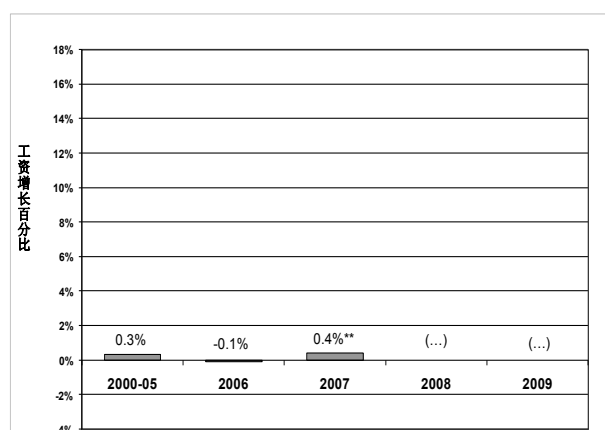
(d) 亚洲



(e) 非洲



(f) 中东



注释：*临时性估计(基于大约百分之七十五的覆盖率)。**暂定估计(基于大约为百分之四十至大约百分之六十的覆盖率)。
(.)=无可提供数据。关于技术性注解，见下面的图 4。

资料来源：基于来自各国统计机构数据的国际劳工组织全球工资数据库。

低薪酬发生率

10. 如前所述，工资不平等现象在全球经济危机爆发前有所扩大。这主要是“飞顶”(高层快速增长的工资)，但同时也是“塌底”(最低工资与总体趋势脱钩)以及工资多极化(两种趋势的综合作用)的结果。²² 低收入工人，即其小时工资少于所有就业工资中线的三分之二的工人²³，在当今时代尤其令人关切，因为他们相对于经济危机而言特别脆弱。低工资劳动通常伴之以工资不稳定性和与时间相关的就业不足，增加了工人沦为或永久陷入贫困的可能性。因此，经济下滑期间的低工资劳动趋势对于反危机对策的有效性可算一种较好的测试。
11. 在 1990 年代后期和 2007-2009 年之间，低工资工人的份额在大部分可提供数据的国家中都有所增加，而低工资发生率在各国之间，包括在发达经济体之间，均存在很大的差异。²⁴ 尽管劳动力市场参与率一般来说更低，但事实上妇女在所有存在数据的国家里都占据低收入工人的绝大多数。妇女在低收入工人中份额过高对性别收入鸿沟具有负面影响。研究结果还表明，青年、受教育水平较低的人员，处于不利地位的少数民族或移民群体中的成员尤其易受陷入低工资就业的伤害。人们还发现就业与合同种类会增加低工资的风险：非正规和短期就业与低工资发生率的关联性要高于正规就业。

工资份额趋势

12. 如果平均工资不根据劳动生产率增长，其结果便是工资在国内生产总值中的份额下降(假设雇员在总就业中的份额保持大致不变)。劳方和资方之间在国民收入方面的功能性分配因此长期以来一直令劳动经济学家颇感兴趣，而劳工局已与经济合作与发展组织协作，以分析在 31 个经合发组织国家中对“实体经济”而言工资份额(即将金融部门排除在外)的趋势。²⁵ 由于利润在经济衰退期间比工资下降的更为急遽，工资份额显示出了明显的反周期运动(在该分析涵盖的大部分国家里危机期间有所增加)。不过，在几个商业周期的过程中，在经合发国家中存在着一种居支配地位的长期下行趋势。²⁶ 例如，在时序数据回溯到 1980 年的 24 个国家中，至少 17 个国家直至 2007 年均经历了工资份额的下降。在绝大多数国家中，还可以在部门一级观察到这种格局(就业结果仅在更低的程度上在部门之间转移)。就附加值而言，生产部门通常在工资份额方面经历最大幅度的长期下降。全球化和技术性变革，既由于偏向于资本的生产率变革因素，也由于惩罚低技能工人的技能结构变革，以及工会和集体谈判的弱化，可以解释这一趋势。²⁷

²² 参见国际劳工组织：2008/09 年全球工资报告，3.2 节。

²³ 这个定义已经用作国际劳工组织关于“低收入标准”的体面劳动指数；请浏览：

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups7/public/dgreports/integration/documents/meetingdocument/wcms_115402.pdf。

²⁴ 参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，第三章，尤其是图 20。谨在此鸣谢大韩民国对关于低工资研究项目的财政支援。

²⁵ 欲了解细节情况，请参阅国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，第二章第一节和技术性附件二。所有数据系指未调整的工资份额。请注意，报告仍提及经合发国家和爱沙尼亚，后者在本报告付诸印刷后加入了经合发组织。

²⁶ 欲了解一个类似的结果，请参阅国际货币基金组织：世界经济展望，2009 年 4 月(哥伦比亚特区华盛顿)，第五章。

²⁷ 国际劳工组织：2008/09 年全球工资报告，第 22 页。

劳动生产率

劳动生产率的驱动因素

13. 对生产能力和技术创新的投资是生产率的长期决定因素，并创造了向诸如制造业等高附加值活动转移的条件。²⁸ 宏观经济和产业政策，以及对金融体系的稳健管理，在奠定生产率增长基础方面起到同等重要的作用。在微观层次，工人们的技能、技能开发与培训以及不同的生产要素如何有效地结合起来，都是劳动生产率的关键性决定因素。²⁹ 在这一方面，经济文献突出强调了雇员以及企业家生产率的重要性(指出了管理失灵的后果)，以及作为改进生产进程和提高效率有效方式而在产业和企业层次开展劳资合作和社会对话的重要性。³⁰

劳动生产率和就业方面的趋势

14. 提高劳动生产率是经济增长的主要长期决定因素之一。在分析经济趋势时，将增长分解成两部分，即劳动生产率变化做出的贡献和由于扩大就业而带来的贡献(如图 4 所示)是很有用的。³¹ 在危机之前的 2004 年至 2007 年之间，全世界作为一个整体实现了劳动生产率的提高(这一阶段年度增长率大约百分之三)和扩大就业(每年约百分之二)。结果，产值从 2004 年至 2007 年增加约百分之五(见图 4(1))。在新兴和发展中经济体里可以看到最佳业绩，³² 这些国家的劳动生产率在危机前一段时期增长率在百分之五和百分之六之间，就业扩大了近百分之二。在这一组国家中，国内生产总值增长超过了百分之七，2007 年达到了百分之八点一(见图 4(3))。发达国家的增长当时依然强劲，平均近百分之三，并伴之以就业创造和生产率的增长(见图 4(2))。

15. 全球经济危机使这种正面趋势嘎然而止。在作为一个整体的世界中，国内生产总值的增长在 2009 年转为负数。劳动生产率的下降比国内生产总值的下降更为急遽，因为 2009 年就业继续温和增长，尽管增幅在各区域之间各不相同，并且跟不上劳动力增长步伐。³³ 发达经济体经历了最急遽的产值下滑(高达百分之三以上)，而发达经济体的就业仅下降了百分之二过一点，劳动生产率也有所下滑。相反，在新兴和发展中经济体里，国内生产总值的增长和就业增长均保持正数(大约百分之一点五)，导致了劳动生产率的停滞不前。劳动生产率通常在从衰退中复苏阶段较快反弹。初步预计表明，2010 年的情况也

²⁸ 以亚洲作为例证，参见 A. Amsden 所著的“沉睡者”的崛起：后期工业化经济体对西方的挑战(牛津，2001 年)。

²⁹ 第 97 届国际劳工大会(2008 年)仔细审议了技能开发和培训能够为生产率增长做出的贡献。请参阅：关于技能对提高生产率、就业增长和经济发展作用的结论，国际劳工大会，第 97 届会议，日内瓦，2008 年；网上查询：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103457.pdf。

³⁰ R. Freeman 和 J. L. Medoff 合著的工会做什么？(纽约，基本书刊，1984 年)；R. Buchele 和 J. Christiansen 合著的“生产率、实际工资和工人权利：跨国比较”，发表于劳动，第 9 卷 3 号刊(1995 年 9 月)，第 405 页至 422 页。

³¹ 也可参见 T. Sparreboom 和 A. Albee 合编的题为迈向体面劳动：在撒哈拉以南非洲监视千年发展目标 1(2)就业指标(日内瓦，国际劳工组织，将于 2011 年出版)一书中关于劳动生产率的章节。

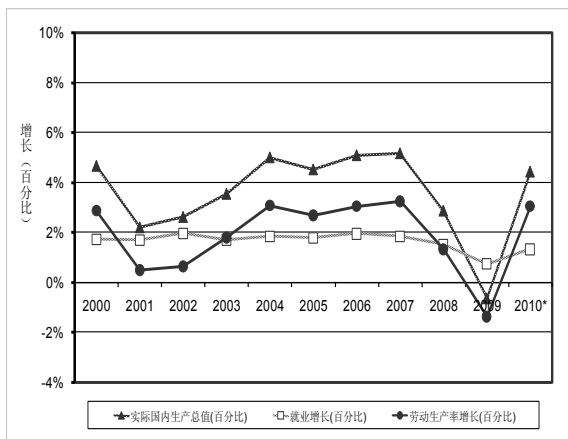
³² 欲知更为详细的按区域划分的有关情况，可浏览国际劳工组织 2010/11 年全球工资报告，图 13。

³³ 全球劳动生产率急遽下降的部分原因是由于一种复合性影响，因为就业在(具有高生产率)的发达经济体中有所下降，但在(具有较低生产率)的新兴和发展中经济体中却继续增长。新兴和发达经济体的就业因而在 2009 年与 2008 年相比在全球总额中占据了更大的份额，压低了(全球)平均生产率。

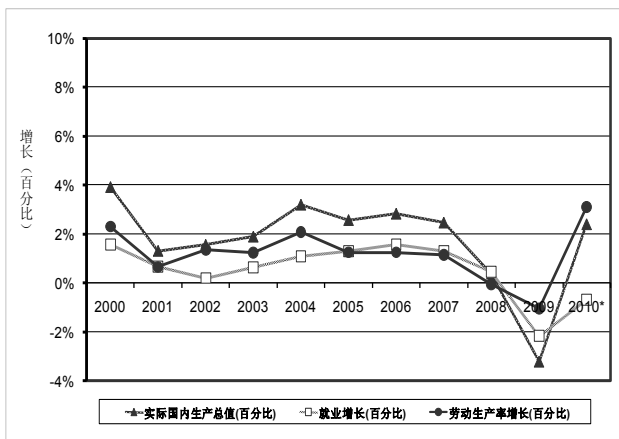
是如此，当年劳动生产率在发达国家提高了百分之三点一，在新兴和发展中国家增长了大约百分之四点八。

图 4. 2000-2010 年国内生产总值、就业和劳动生产率增长*(百分比)

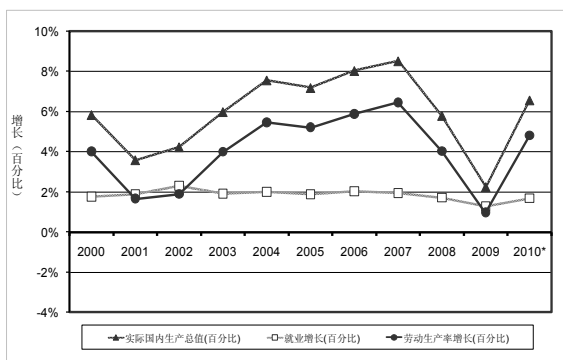
(a) 全球



(b) 发达经济体



(c) 新兴经济体



注释：带有*字符的 2010 年数据为临时性估计。“发达经济体”系指在国际劳工组织 2010/11 年全球工资报告中的技术附件 A1 表中所列的二十八个发达国家。“新兴和发展中经济体”系指所有其他经济体。增长率系指与上一年数字相比的全球或区域统计额(国内生产总值和就业)及全球或区域平均值(劳动生产率)的同比增长。

资料来源：国际劳工组织基于世界银行关于国内生产总值数据(以 2005 年不变购买力评价美元计算的国内生产总值)和国际劳工组织全球就业趋势模型中的就业数据进行的测算。

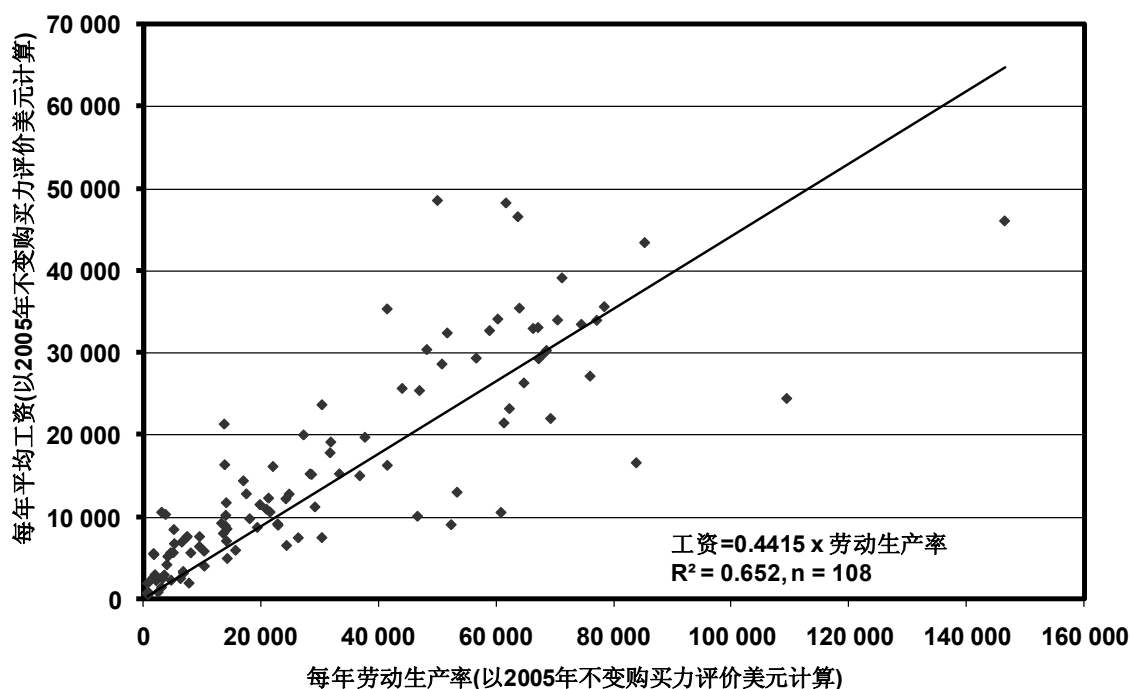
劳动生产率与工资

16. 尽管生产率增长被举世公认为发展驱动因素之一，但它并不是目标本身，而只是通过提供持续性工资增长的基础而改善工人生活的一个手段。³⁴ 如果工资增长持续超过生产率的提高，这可能会破坏企业的可持续性并损害其竞争力。如果工资增长滞后于生产率增长，工人们则不能全面分享进步的成果，生产率提高对于工人们来说没有转换成更好的生活水准。虽然利润趋向于随着商业周期而反复无常，但工资与劳动生产率的长期看齐也稳定了经营盈余在总附加值中的份额(可以反过来由企业再进行再投资)。工资也是一个重要的国内需求来源，而这反过来说又是增长的一个重要决定因素。由于这些原因，人们广泛接受将劳动生产率作为工资的一个参照点，尤其是在绝大多数工作者为工薪阶层的发达国家。纵然生产率和工资之间的偏离可以通过周期性影响予以解释，但长期背离则具有更加深远的影响。
17. 对于可从国际劳工组织全球工资数据库中获取数据的 108 个国家和地区的一个典型而言，图 5 显示出了在各国生产率与工资之间的正面联系。在国家之间进行比较时，工资预计相对于劳动生产率每 1 美元的差异来说要高出大约 0.44 美元(通过购买力平价表述)。尽管劳动生产率的差异对工资方面三分之二的差异作出了解释，但存在相当大的差异，一些国家的工资比人们鉴于其生产率水平而期望的要低得多。此外，所观察到的典型关系部分是由于经合发组织国民帐户系统的一种特性，因为雇员的偿付(进而工资)本身就是国内生产总值的一个重要组成部分。³⁵ 而且，在各国的典型中发现有这种联系存在并不意味着随着时间的推移在某个特定国家工资会根据生产率增长(见上述关于在发达国家工资与劳动生产率脱钩的讨论)。

³⁴ 还可参阅关于技能对提高生产率、就业增长和经济发展作用的结论，国际劳工大会，第 97 届会议，日内瓦，2008 年，尤其是第 7(1)段。

³⁵ 参见欧洲委员会/国际货币基金组织/经合发组织/联合国/世界银行：国民帐户体系(1993 年)，收入帐户的初次分配(第七章)。网址：<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>。

图 5. 2009 年或最近的可获取数据年份劳动生产率水平和工资水平(典型)



注释：劳动生产率系指以每个雇员按 2005 年美元购买力平价计算所产生的国内生产总值；数据系指 2009 年或最新的可以从任何列入国际劳工组织全球数据库的任何国家得到的数据。年平均工资是按照 12X 平均月工资(数据库中采集的主要指标)而且估算的。对于大部分国家来说，工资数据仅涉及正规部门。

资料来源：国际劳工组织 2010/11 年全球工资数据库，国际劳工组织基于世界银行关于国内生产总值数据(国内生产总值以 2005 年不变购买力评价美元计算)和国际劳工组织全球就业趋势模型中的就业数据进行的测算。

II. 工资政策

18. 前面讨论的趋势对面向具有广泛基础的复苏的政策制定具有重要的影响。为何政策制定者需要在危机期间和复苏进程中关注工资政策？一个原因涉及社会正义，以及不平等现象和低工资强加给诸家庭，尤其是工资分配最底端者的困苦。不过，另一个最近再现政策辩论之中的原因是工资的宏观影响。尽管与生产率关联性较低的工资可能有助于促进一个国家的出口，但重要的是要记住，并非所有的国家可以同步提高其竞争力，而且低工资压低了家庭消费并进而压低了总需求。³⁶ 对生产能力的投资本身至少部分取决于家庭能够消费企业所生产产品的程度。这暗示复苏的质量和步伐以及经济增长的恢复将部分取决于工资和家庭收入的复苏。
19. 目前正在广泛进行的讨论，涉及到第四段所提的全球经济危机之前工资趋势在何种程度上通过抑制国内需求、导致越来越多地依赖出口和致使不可持续性家庭债务积聚进而助长了全球的不平衡。³⁷ 工资政策可以在解决不平衡问题以及在后危机时期促进可持续发展的经济发展方面扮演重要的角色。最近一份国际货币基金组织文件辩论道，“恢复劳动者的

³⁶ 还可参阅国际劳工组织：为创造就业和减少贫困而确定政策方向，向亚洲就业论坛提交的技术报告(北京，2007 年)。

³⁷ 也可参阅国际货币基金组织/国际劳工组织：增长、就业和社会凝聚力的种种挑战，与挪威首相办公室协作为国际劳工组织和国际货币基金组织联席会议准备的讨论文件(奥斯陆，2010 年)。

收入—例如通过加强集体谈判权利—(使得工人们得以)随着时间的推移通过做工偿还债务”，进而减少金融操作和未来金融危机的风险。³⁸ 本节将讨论一些可供三方成员使用的工具，即集体谈判、旨在解决低收入问题的最低工资和收入政策，以及关于一些成员国所获取的经验方面的报告。

集体谈判：加强工资与生产率之间的联系

- 20.** 集体谈判依然是单一的最重要的机制。通过这一机制，社会伙伴可以直接就纳入工资的附加值份额直接进行谈判。单靠市场力量并不能交付关于体面劳动的最好结果。的确，一个稳定的工资份额通常是产生于能够在维持与总体经济增长相一致的消费的足够高的工资和适度的投资回报率之间取得平衡的种种制度设置和惯例。集体谈判和工人知晓信息、磋商和参与也是任何可持续企业的区别性特征。³⁹ 尽管集体谈判在确定工资方面扮演着有益的角色，但其覆盖率却在一些环境下一直在下降，这是个令人关注的问题。一些最近的国家例证可能会就如何在经济复苏背景下扭转这一趋势提供一些宝贵的见解。这些国家经验显示了集体谈判如何能够通过工资和其他工作条件方面的短期调适和妥协，帮助适应经济不稳定性和下滑，同时使工资与生产率的提高在经济复苏时得以更快地相互看齐。
- 21.** 例如，乌拉圭 2005 年 3 月重新引入了工资理事会制度，以便按照经济部门确定工资。在 2005 年至 2009 年期间，工资理事会作为高度协调的部门谈判制度进行运作。在重新引入工资理事会制度的同时，乌拉圭正在走出其最近历史上最深刻的经济衰退。新制度保证了强劲的经济复苏不仅转为使就业率从 2004 年的百分之五十一一点五增至 2009 年的百分之五十八点六，失业从作为高峰的 2003 年百分之十八降至 2009 年的百分之七点六，而且还转化为每年百分之五左右的强劲实际工资增长。⁴⁰ 这些结果是在维系财政和价格稳定的同时取得的。该经验挑战了这样一种观点，即政策制定者应该首先致力于让经济增长，随后创造就业，而且只有在这个时候才旨在提高工资。事实上，乌拉圭工资和经济的同时复苏似乎在维持可观的经济增长方面扮演了一个重要角色。
- 22.** 最近的例证表明，工会在将工资与劳动生产率联系起来方面的作用在危机期间依然是强有力的。例如，看到德国应对危机举措强化了其核心制度和让主要利益攸关者携手合作的意愿颇令人回味。在国家补贴的帮助下，雇主们维持了其对于骨干工人的长期承诺，而反过来，工会和劳资委员会同意就薪酬和劳动条件做出让步。产业一级的集体谈判也导致了幅度可观的实际工资削减，并使工资增加的时间视经济复苏而定。⁴¹ 密切合作模式至少部分解释了为什么在危机期间尽管经济急遽收缩但就业损失却为数较低。德国的经验与包括中东欧在内的集体谈判制度较弱的国家形成对照。在这些国家，企业通过急遽减少就业来应对危机，而在其他地方，帮助稳定就业的工时调整仅起到了边际作用。⁴²

³⁸ 引自国际货币基金组织定期刊物金融与发展(2010 年 12 月)。

³⁹ 参见关于促进可持续性企业的结论，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年，尤其是第 13 段。

⁴⁰ 参见国际劳工组织：全球工资报告 2010/11 年，方框 8。

⁴¹ 产业一级的协议通常包括允许在企业层次就产业一级工资协议的实际落实进行谈判的条款，为处于困境的公司和工人提供了额外的灵活性(“开放式条款”)。

⁴² 参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，第五章第一节。

最低工资：保护低工资工人

- 23.** 鉴于集体谈判在一些国家覆盖率有限，以及工会在组织低工资工人方面面临的种种挑战，最低工资可以起到一个重要的补充作用。它可以保护低工资工人的购买力，增强总需求，促进稳定和避免部分社会阶层在经济复苏和增长阶段有落后之感。⁴³ 即便是在 2009 年危机期间，大部分具有可提供资料的国家均上调了(名义)最低工资。⁴⁴ 这表明了全世界各国在当今全球经济危机爆发前十年“积极”使用最低工资政策的连续性。它也显示出了与前几次危机期间的经验的告别，符合全球就业契约关于政府应该考虑使用工资作为一个政策选项以避免通货紧缩式的工资盘旋上升。⁴⁵
- 24.** 增加最低工资的余地不仅取决于总体经济背景，还取决于其起始水平。考虑到最低工资制度对保护工薪阶层免受过低工资之苦的必要性，1970 年最低工资确定公约(第 131 号)呼吁在确定工资水平时综合考虑(1)工人及其家庭的需求，虑及该国一般工资水平、生活费用、社会保障津贴以及其他社会群组的相关生活水准；以及(2)种种经济因素，包括经济发展的要求、生产率水平和对获得并维护高水平就业的期望。
- 25.** 英国似乎是一个成功取得这种平衡的国家。2010 年，英国政治学专家的一份调查将最低工资视为过去 30 年来最成功的政府政策。⁴⁶ 用于定义一项政策是否成功的标准是成功的实施、积极的社会经济影响和随着时间推移的可持续性。在英国，在 1980 年代的改革侵蚀了许多产业的集体谈判并取消了工资理事会后，最低工资在 1999 年得以实施。与当时普遍的担心相反，最低工资在头十年里不管是对就业还是对工资膨胀都没有明显的负面影响。⁴⁷
- 26.** 精心设计的最低工资在发展中国家里也能产生积极的影响，并愈来愈多地被政策制定者们赋予新生。在拉美，22 个国家中有 18 个国家将其 2009 年最低工资调得略高于或接近于通货膨胀幅度。不过，由于实际通货膨胀率低于预期，这些调整导致了有助于防止通缩压力而又不危害就业的实际工资增长。在巴西这个非正规经济规模较大的国家，全国最低工资因过去十多年来使不平等现象锐减和工作性贫困下降，但又似乎未使就业增长放缓而成为最频繁受到赞誉的政策之一。⁴⁸ 根据最新的数据，巴西最低工资已经被持续提高，由 2002 年占工资中位数的百分之三十三增至超过工资中位数的百分之四十二。⁴⁹ 即便是在危机期间，最低工资按实际水平计算也比原定时间提前两个月提高了百分之六。这种提高，再加上保证金融部分的资产流动性，雄心勃勃的基础设施投资计划的继续执行，以及强化的社会保护，构成了政府抗危机举措的核心。这种“积极的”最低工资政策一直是巴西建立一个中产阶级和支持出现一个靠国内家庭消费驱动的国内市场战略的核心要素。

⁴³ 参见全球就业契约第 23 段。

⁴⁴ 参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，表 5。

⁴⁵ 全球就业契约第 12 段(3)。

⁴⁶ 政府研究所：“什么构成‘成功政策’？”，对政治研究协会调查数据的分析(伦敦，2010 年 11 月)，网上查询：http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/PSA_survey_results.pdf。

⁴⁷ 低工资委员会报告(2009 年)，国民最低工资(诺威奇，英国文书局)，2009 年)，第 9 页。

⁴⁸ 例如，《经济学家》(“卢拉的传奇”，2010 年 9 月 30 日)指出，“收入中位数正在上升，而且尽管最低工资按实际水平处于 1979 年以来的最高位，但就业也是出于最高水平”。

⁴⁹ 参见国际劳工组织：2010/11 年全球工资报告，图 31。

集体谈判和最低工资之间的一致性

27. 尽管最低工资和集体谈判的重要性早已得到人们的承认，但它们的有效性和对宏观经济的贡献则引起了政策制定者的日益重视。首先，人们更加努力地更好实施工资政策，使政策更加有效。在此方面，保证政策稳定性通常被认为至关重要。例如，建立最低工资与集体谈判之间的互补关系在许多发展中国家都是一项令人生畏的艰巨任务。最低工资主要旨在保护尚未组织起来的非熟练低工资工人。当水平设置过高时，这就增加了不能有效保护低工资工人的风险，而同时最低工资的确定还面临着实际替换集体谈判的危险。由于这一原因，诸如菲律宾等发展中国家目前正通过引入一个包括针对最低工资工人的法定最低工资和没有约束力的用于集体谈判的工资指导方针在内的两极制度，进而改善现有的三方性工资委员会。
28. 其次，根据全球经济危机的经验，人们正在考虑这些工资政策对经济增长和宏观经济稳定的潜在积极贡献。愈来愈多的经济学家和政策制定者争辩说，为了解决导致全球金融和经济危机的各种失衡，需要一个新的战略以通过坚实的工资增长维持稳定的消费需求。⁵⁰ 有效的工资政策，如果设计精良且实施妥当，能够加强工资与生产率之间的长期联系，进而维持消费需求。这种观点，比如说，似乎在中国的第十二个五年计划中有所反映。该计划强调需要根据劳动生产率提高工人的可支配收入和国内消费。

扩大工资政策以保障脆弱工人及其家庭的最低收入

29. 即便存在有效的集体谈判和最低工资，受教育水平和生产率较低的一些工人仍然可能身处贫困风险之中。在这种情况下，“在职津贴”——可采取的形式包括税收抵免、与工资有关的转移支付或者其他针对低工资工人的一次性付款⁵¹——可以作为增加这些工人可支配收入的一个补充性工具。由于这些计划趋向于包括一种鼓励工作因素，津贴额通常是带有渐进或渐出因素的总收入的一个函数。换句话说，总津贴趋向于随着收入的增加而增加，而且在超越某个特定门槛后保持不变，然后开始下降。这种设计鼓励低工资工人留在劳动力市场之中。
30. 例证包括美国的收入所得税抵免，英国的工作税收抵免，或者法国“就业奖金”。在法国，已对 2009 年以来全国最低工资进行过评估的专家小组认为，最重要的贫困决定因素是工作小时数不足，排在小时工资水平较低的前面。该小组因此认为，最低工资本身不能够解决贫困问题，必须辅之以所谓的在职津贴和其他社会保护措施。⁵² 不过，英国 1999 年以前的经验表明，在最低工资缺失的情况下，当公司感觉到它们可以将一些劳工

⁵⁰ 参见 J.-P.Fitoussi 和 J.Stiglitz 合著的走出危机和建立更有凝聚力世界之路，影子内阁，主席的总结(罗马，LUISS Guido Carli, 2009 年)。也可参见 M.Kumhof 和 R.Ranciere 所著的不平等、杠杆和危机，国际货币基金组织工作文件第 10/268 号(哥伦比亚特区华盛顿，2010 年)。

⁵¹ 若要回顾工业化国家的政策，请参见 H. Immervoll 和 M.Pearson 合著的是使工作划算的好时机吗？反思经合发组织各国的在职津贴和相关举措，劳工研究所(IZA)政策论文第 3 号(波恩，劳工研究所，2009 年)。

⁵² P.Chamsaur: *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*: 专家小组报告(巴黎，劳工、社会关系、家庭、共济和城市事务部)，第 6 页，网上查询：<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000572/index.shtm>。

成本转变成税收抵免时，在职津贴可能会变成某种工资补贴。⁵³ 因此两种措施是相互补充的。

- 31.** 最后，鉴于非正规经济规模庞大和现有的预算局限，实施在职津贴计划对于发展中国家来说是具有挑战性的，尤其是在危机期间。不过，纵然存在明显的局限性，发展中国家的最近经验表明，在职津贴计划的实施是可能的。⁵⁴ 例如在菲律宾，经济危机期间引入了种种非工资一揽子津贴以提高低工资工人的收入。其中一个一揽子计划是免除收入税，该项措施预计为最低工资赚取者每人每天增加了 37 至 61 比索(略高于最低工资的百分之十)的可支配收入。⁵⁵ 同时，当在职津贴依然是一个困难的政策选项时，可以使用与就业和收入状况不相关的更为广泛的收入转移支付计划。例证包括巴西的家庭津贴计划和南非的儿童抚养补助金。

III. 结论和讨论要点

- 32.** 本文列出了表明全球工资增长在全球经济和金融危机期间急速减缓的最近工资趋势数据。这种短期发展可以放在长期而言被压低的全球工资增长背景下来看，特别是在工资已愈来愈与劳动生产率脱钩的发达国家里。本文还讨论了工资政策在解决这些失衡现象以实现从危机中持续和广泛的复苏中可以发挥的作用。鉴于上述情况，就业和社会政策委员会可能希望进一步阐明使用政策工具所取得的经验，尤其是：

- (a) 集体谈判如何能够帮助增强劳动生产率和工资之间的联系，并创造一个支持生产率提高和工资增长的良性循环进而支持就业和经济增长以及发展的氛围；
- (b) 最低工资在设定工资底线，保护低工资工人和确保经济复苏转化为提高所有人的生活水平等方面的作用；
- (c) 更为广泛的收入政策方面的经验，包括在职津贴和现金转移支付方面的经验，以及在解决工作性贫困和有助于国内需求方面的经验；
- (d) 关于上述政策工具之间的连贯性，以及确保它们相辅相成的方式等有关事宜；
- (e) 技能开发和小企业发展如何能够有助于在中小企业提高劳动生产率从而使工资增长更为强劲并得到更好的分配。

- 33.** 委员会或许还希望为劳工局未来关于工资政策方面的工作提供进一步的指导。

2011年2月2日，日内瓦

提交供辩论和指导。

⁵³ D. Metcalf：“天底下没有什么新鲜事：W. S. Sanders 之 1906 年费边(最低工资提案)小册子的先知能力”，发表于英国产业关系学刊，第 47 集第 2 号(2009 年)，第 289-305 页。

⁵⁴ 若要回顾有关情况，可参阅 T. Peralta 和 E. Guirao 合著的菲律宾的低工资工人，为国际劳工组织 2010/11 年全球工资报告准备的国家技术报告。

⁵⁵ 同上。