



国际
劳工
组织

► ILC.109/报告四(修订版)

► 不平等和劳动世界

国际劳工大会
第109届会议，2021年



报告四

▶ 不平等和劳动世界

第四项议程

ISBN 978-92-2-132558-1 (print)
ISBN 978-92-2-132559-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns

▶ 目录

	页次
导言	5
不平等和劳动世界：我们时代的重大挑战	5
一般性讨论	6
报 告	7
第一章：不平等问题	9
为什么不平等是一个重要问题	9
不同形式的的不平等	11
收入不平等的加剧	12
国内不平等的不规则性	17
通过税收和转移支付以及公共社会服务进行再分配的重要性和局限性	19
第二章：不平等和劳动世界的作用	25
不平等的工作和劳动收入分配	25
非正规的程度是不平等的主要根源	30
企业之间的生产力水平差异	35
劳动力市场中的性别不平等和歧视	40
社会保护差距	44
合同安排和不平等	45
第三章：减少新冠疫情后的不平等：以人为本和更具包容性的劳动世界	
未来的关键政策领域	49
推动包容性增长：可持续企业、生产率增长、技能和正规化的作用	51
确保所有人公平分享进步成果：提高劳动机制的有效性和包容性	53
推进性别平等	55
支持处境不利群体和弱势群体：一些实例	57
通过社会保护和公共服务强化再分配	59
第四章：走向公平和有尊严的增长：劳工组织对不平等问题的对策建议	61

▶ 导言

不平等和劳动世界：我们时代的重大挑战

1. 近几十年来，许多国家日益加剧的不平等现象已成为人们关注的重点；自 2020 年初以来，2019 冠状病毒病(新冠肺炎)大流行造成的灾难性社会和经济后果，使这种担忧愈演愈烈，更突显了采取紧急行动的必要性。在疫情爆发前的几十年当中，不同形式的不平等，包括贫富之间的纵向不平等和社会不同群体之间的横向不平等，在许多国家呈总体上升趋势或居高不下。许多地方在缩小性别薪酬和就业差距方面踌躇不前，而基于性别的暴力则强势抬头。突如其来的新冠肺炎危机凸显了，甚至在许多情况下大幅加深了现存的不平等。纵观劳动力市场中存在的形形色色的不利因素，似乎全球疫情会以极不同寻常的方式加剧不平等和分化。
2. 在新冠肺炎疫情爆发之前，世界上已经出现了一种共识，即高度的不平等会造成不利的社会、经济和政治后果。高度不平等的存在实际上意味着，大量民众无法满足自己或家人的需求，无法为退休储蓄资金或在生病时无法享受保护。这意味着无法在男子和妇女、老年人和年轻人、原住民、移民、残疾人和其他群体之间公平分配进入劳动力市场的机会。还意味着世界各地的就业岗位是以报酬水平和社会及就业保护水平划分的。最近的文献表明，这些和其他不平等现象会对经济增长的速度和可持续性¹造成不利影响，并可能导致环境退化，²迟滞减贫努力，³削弱社会凝聚力，增加社会动荡或政局不稳的风险。⁴
3. 因此，减少不平等和促进包容性增长的目标，⁵在国际上的重要性与日俱增。作为这项工作核心的《联合国 2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)，承诺“不让任何人掉队”，并呼吁实现持久、包容和可持续的经济增长，充分的生产性就业和人人获得体面工作；促进性别平等；以及采取财政、工资和社会保护政策，以期逐步实现更广泛的平等。⁶ 多边机构也加强了与促进平等相关的活动。例如，世界银行已将其职责范围扩大到消除极端贫困和促进“共同繁荣”之外，力求促进最贫穷的 40% 人口的收入增长。⁷ 国际货币基金组织(基金组织)在一系列研究中记录了高度不平等对经济增长的不利影响，并将不平等纳入其国别工作。⁸ 经济合作与发展组织(经合组织)发布了一系列关于不平等问题的旗舰报告，启动了

¹ Jonathan D. Ostry、Andrew Berg 和 Charalambos G. Tsangarides，“再分配、不平等和增长”，国际货币基金组织工作人员讨论说明 SDN/14/02，2014 年。

² 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望：绿化就业》，2018 年；S. Nazrul Islam，“不平等与环境可持续性”，联合国经济和社会事务部工作文件，第 145 号，2015 年。

³ 世界银行，《2016 年贫困和共同繁荣：应对不平等》，2016 年。

⁴ 经合组织，《压力之下：被挤压的中产阶级》，2019 年。

⁵ 虽然“包容性增长”概念的定义不一，但所有定义都有一个共同的理念，即广泛分享经济增长的惠益和参与经济增长的机会：基金组织，“如何在国别工作中就不平等问题采取行动”，2018 年 6 月。

⁶ 联合国大会，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 10 月 21 日。

⁷ 世界银行网站。

⁸ 基金组织，“国际货币基金组织与收入不平等”，未注明日期。

“应对经济挑战的新方法倡议”和“包容性增长倡议”，并创建了机会与平等中心，作为对不平等问题进行政策性研究的平台。⁹ 联合国开发计划署(开发署)《2019年人类发展报告》致力于不平等问题研究。¹⁰ 联合国各区域委员会也对不平等问题表示关切，拉丁美洲和加勒比经济委员会呼吁制定“促进平等的社会契约”，¹¹ 西亚经济社会委员会提请注意阿拉伯区域“对不平等问题认识严重不足的问题”，¹² 非洲经济委员会指出，“非洲经济在过去15年的强劲增长，对减少非洲大陆的社会和经济不平等现象并无太大助益”，¹³ 而亚洲及太平洋经济社会委员会正在建设更具包容性和公平的社会。¹⁴ 二十国集团和七国集团还在各种场合承诺减少不平等，包括在2014年二十国集团布里斯班首脑会议上承诺，到2025年将劳动力市场参与率的性别差距缩小25%。因此人们越发感到，尤其需要在经历新冠肺炎灾难的今天采取行动，而且必须在国际一级采取统一协调的对策。

一般性讨论

4. 在第334届会议(2018年10月至11月)上，理事会决定将关于“不平等和劳动世界”的一般性讨论议题，列入国际劳工大会第109届会议的议程，该会议最初定于2020年6月举行，但因新冠肺炎疫情而推迟到2021年。劳工局在理事会第323届会议(2015年3月)上首次提出将此类议题列入大会议程的可能性，并对该议题进行了进一步讨论和研究，供理事会在包括2016年10月至11月、2017年3月和2018年3月举行的不同会议上审议。
5. 减少形形色色的不平等现象和推行机会均等与待遇平等原则，一直是国际劳工组织(劳工组织)职责和工作的固有内容。《国际劳工组织章程》强调，“只有基于社会正义，才能建立普遍和持久的和平”。此外，《章程》还呼吁推行同工同酬以及“确保所有人公平分享进步成果”的政策。作为《章程》附件的《1944年费城宣言》也提到了基于性别和种族等多种理由的机会平等原则。
6. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)¹⁵与减少不平等的议程高度契合。它呼吁劳工组织“在第二个百年间必须进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方法，将工人的权利和所有人的需求、向往和权利置于经济、社会和环境政策的核心，坚持不懈地推进其章程赋予的社会正义使命”，并将私营部门确定为“经济增长和创造就业的主要来源”。《宣言》多次提及不平等问题，并特别指出，“世界许多地方持续存在的贫困、不平等与不公正……对这些进步[即经济和社会进步]以及对确保人人享有共同繁荣和体面劳动方面均构成威胁”。《宣言》还强调了“利用技术进步和生产力提高的最大潜力，包括通过社

⁹ 经合组织，“不平等”，未注明日期。

¹⁰ 开发署，《2019年人类发展报告：超越收入，超越平均，超越当下—21世纪人类发展的不平等》，2019年。

¹¹ 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，“拉加经委会：该区域低估了不平等”，新闻稿，2019年11月28日。

¹² 联合国西亚经济社会委员会，《反思阿拉伯国家的不平等》，2019年。

¹³ 联合国非洲经济委员会，“非洲的贫困、不平等和就业—专家组会议和政策论坛”，亚的斯亚贝巴，2018年6月6日至7日。

¹⁴ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，“亚洲及太平洋在《2030年可持续发展议程》时代的不平等”，2018年。

¹⁵ 国际劳工大会第108届会议(2019年)通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

会对话，以实现体面劳动和可持续发展，确保人人享有尊严、自我实现和所有人公正地分享好处”的重要性。

7. **多年来，劳工组织通过了为数众多的国际劳工标准，为所有人提供了体面劳动的途径，并与当前关于不平等问题的讨论息息相关。**《百年宣言》重申了制定、促进、批准和监督国际劳工标准对劳工组织的根本意义，认为“国际劳工标准还需要顺应劳动世界的变化格局，保护工人并兼顾可持续企业的需求，以及受到具有权威性且行之有效的监督的约束”。
8. **此次一般性讨论的成果预计将有助于兑现《百年宣言》的承诺，并增强劳工组织在落实《2030 年议程》中的作用。**联合国秘书长指出，“包容、赋权和平等”是可持续发展的核心。¹⁶《2030 年可持续发展议程》关注到世界上存在的“日益加剧的不平等”和“机会、财富和权力的巨大差距”。减少不平等被确定为《2030 年议程》的核心内容，这一目标在各种相互关联的可持续发展目标中得到体现。目标 10 旨在通过例如财政、工资和社会保障政策，减少国家内部和国家之间的不平等；目标 4 要求提供包容性和公平的优质教育；目标 5 呼吁实现性别平等；而目标 8 旨在促进持久、包容和可持续的经济增长，实现充分的生产性就业，确保人人获得体面工作。其他目标涉及平等获得经济资源、基本服务、财产和社会保护(目标 1)，确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉(目标 3)，在发展中国家建设有风险抵御能力的基础设施(目标 11)以及为所有人提供司法救济途径和法律身份，包括出生登记(目标 16)方面存在的各类不平等。事实上，减少不平等的宗旨贯穿所有可持续发展目标，也体现在要求按性别、年龄和城乡位置划分的具体目标当中，而这些因素都是不平等的重要方面。
9. **关于不平等问题和劳动世界的一般性讨论将补充国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)的两个并行讨论：关于社会保护(社会保障)的周期性讨论和关于技能和终身学习的一般性讨论。**讨论成果还将为拟定在大会第 111 届会议(2023 年)上进行的关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论提供参考。考虑到属于劳动保护范畴的政策领域涉及广泛，关于不平等问题和劳动世界的一般性讨论，将为突出 2023 年讨论的重点提供有益的指导。

报告

10. **本背景报告全面审议了关于不平等和劳动世界的数据和研究，特别侧重于新冠肺炎疫情对平等的不利影响，以及从各国政府、雇主组织和工人组织的新冠肺炎对策中汲取的卓见。**其目的是强调工作——反映劳动力市场条件、工人权利、劳动制度以及商业和经济表现的综合因素——对理解不平等的核心作用。文中重点描述了收入的不平等这一了解个人及其家庭何以谋生的关键，因为世界上绝大多数家庭的收入来自某种形式的有偿劳动。对收入不平等所做的多层面分析，考虑到影响相对收入水平和就业机会质量的各种劳动力市场驱动因素，同时关注劳动力群体之间的持久和交叉分化，特别是基于性别、年龄、教育、移民身份、种族和族裔、残疾、部落和土著群体以及正规和非正规经济工人之间的分化。
11. **报告包括四个章节。**第一章强调了不平等的复杂性和多重性，并记录了不同形式不平等的最新趋势。它表明，许多不平等——特别是反映形形色色其他不平等的收入不平等——在新冠肺

¹⁶ 联合国，“秘书长在高级别政治论坛部长级会议开幕式上的讲话”，2019 年 7 月 16 日。

炎危机之前已经显现，并呈愈演愈烈之势，因为这场危机主要影响到那些已经处境不利或弱勢的群体。第二章回顾了影响劳动世界不平等方面发挥关键作用的一系列重要和交叉层面，并研究了自新冠肺炎危机爆发以来，这些重叠的不平等现象是如何突显或演变的。第三章审议了可以减少这些不平等的措施和政策的实例，其中借鉴了新冠肺炎危机期间获得的经验。第四章也是最后一章提出了一些关于未来的可能设想。应当指出的是，本报告为了简化案文并与统计惯例保持一致，“工人”一词的使用与就业状况无关，不仅包括有报酬的雇员，还包括自营职业者和做贡献的家庭工人。

▶ 第一章

不平等问题

12. 新冠肺炎疫情引发了前所未有的经济和社会危机，突显了现存不平等的严重程度和后果，并导致不平等程度呈进一步加剧之势，使最弱势群体受到最为沉重的打击。低收入工人及其家庭最容易受到疫情的影响，根据广泛记载，面对疫情对其健康的影响和造成的不利经济后果，这些工人及其家庭最为无助，也受害最深。非正规经济工人的收入损失惨重，很少有或根本没有机会获得社保待遇和其他收入支持。由于许多国家实行强制性封锁和其他政策，工作时间的减少对低技能职业的影响大于对高薪管理和专业职业的影响。妇女不成比例地受到整个经济部门关闭的影响，而这些部门的妇女占比过高，同时被归类为“关键”行业中的妇女又过度暴露于病毒。通常在低收入群体中占比过高的少数族群和族裔，会受到比其他工人更严重的冲击，往往会被进一步甩在后面。在这些群体当中，移民工人和残疾工人的处境尤为脆弱。
13. 早在疫情爆发之前，人们就愈发担忧居高不下甚至往往有增无减的不平等程度带来的不利影响，并认识到需要采取紧急和果断的行动，以减少不平等现象并确保未来更具包容性的增长；新冠疫情强化了这一紧迫感。虽然人们未能就不平等的程度达成可以接受的共识，但新冠肺炎的后果使越来越多的人认识到，存在于许多国家的过度不平等，破坏了社会、环境和经济进步。研究表明，高度不平等减缓了经济增长的步伐，侵蚀了民主、社会凝聚力和信任，导致了环境退化，并对身心健康产生了负面影响，也使社会凝聚力受到破坏。这促使人们进一步认识到，需要采取紧急行动，扭转不平等加剧的趋势，并确保人们未来更公平地共享经济和社会进步带来的机遇和利益。
14. 本报告的第一章通过强调不平等的复杂性和记录不同形式不平等的一些近期趋势，为讨论不平等问题和劳动世界提供了背景。第一节询问为什么不平等是一个重要问题，并简要综述了关于高度不平等带来的后果的最新文献。第二节论述了不平等问题的复杂性和多重性，重点对纵向、横向和基于性别的不平等进行了区分。第三和第四节介绍了收入不平等的最新趋势，而收入不平等作为衡量不平等的一个尺度，记录和反映了许多其他形式的不平等，两个章节还重点研究了不平等的不规则性。最后一节探讨了通过税收和转移支付以及利用公共渠道提供社会服务进行再分配以解决不平等问题的重要性和局限性。

为什么不平等是一个重要问题

15. 近年来，对不平等影响的研究日渐增多，对高度不平等的负面经济和环境后果的认识也有所提高。过去，日益加剧的不平等现象有时被视为结构变化和经济发展的自然副作用，可以通过激励创新和创业以及提高储蓄和投资来积极影响经济增长。然而，包括基金组织和经合组织在内的近期研究表明，高度不平等往往有损于经济增长的速度和持续性——这意味着更长

久和更强劲的经济增长周期与更高等度的平等相关。¹⁷这主要是由于不平等对国内某些群体的信任、健康、其技能和教育投资具有不利影响。这也是由于更高等度的不平等降低了用于消费的收入份额(因为收入较高和较富裕的个人消费了其收入的较小份额)，这可能导致总需求不足。

- 16. 高度的收入不平等放缓了减贫速度。**虽然经济增长有助于一些发展中国家大幅减贫，但持续存在或日益加剧的不平等现象意味着，尽管出现了这种经济增长，数百万低收入家庭仍然无法充分支付其基本需求的费用。世界银行指出，按照目前的经济增长率，如果不减少国家内部，特别是贫困人口高度集中的国家内部的不平等，就无法实现到 2030 年消除绝对贫困的可持续发展目标 1.1。¹⁸因此，只有结合达成减少不平等目标(目标 10)的努力，才能实现消除贫困的可持续发展目标(目标 1)。实现最有效的减贫需要将提高经济增长率与减少不平等相结合。减少不平等实现其他可持续发展目标，包括“为实现可持续发展建设和平和包容的社会”的目标 16，以及全球卫生目标，这些目标在很大程度上受到社会经济不平等的影响。¹⁹研究还表明，高度不平等和贫困可能导致当地环境退化，进而影响可持续发展。²⁰
- 17. 高度收入不平等往往与低社会流动性相关。**政策对话有时专注于确保所有人享有平等机会的重要性，而非收入不平等本身。²¹然而在实践中，机会平等往往与收入平等相互关联。这意味着，收入不平等程度较高的国家通常也是代际社会流动性较差、代际经济优势和劣势较为明显的国家。²²这表明，收入不平等和机会平等缺失可能具有同源性，政策对话应对此予以考虑。
- 18. 高度不平等削弱了社会凝聚力，增加了社会动荡和冲突风险。**中产阶级强大和繁荣的公平社会往往会体验到更强的社会凝聚力；这些社会往往犯罪率较低，享有较高的信任度和生活满意度，并受益于更大的政治稳定。²³更强的社会凝聚力也可能促进社会转型，例如向低碳经济的过渡。²⁴相比之下，在一些不平等程度不断上升的国家——尤其在平均收入停滞的情况下——民众的不满已经蔓延到中产阶级，社会契约开始瓦解，削弱了公众对政策和制度的信

¹⁷ Ostry、Berg 和 Tsangarides，“再分配、不平等和增长”；Federico Cingano，“收入不平等趋势及其对经济增长的影响”，经合组织社会、就业和移民问题第 163 号工作文件，2014 年。

¹⁸ 世界银行，《应对不平等》，第 2 页。

¹⁹ 劳工组织，《改善卫生服务行业的就业和工作条件：关于改善卫生服务行业就业和工作条件的三方会议讨论报告》，TMIEWHS/2017 (2017 年)，第 17 段。

²⁰ 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望》；Nazrul Islam，“不平等与环境可持续性”。

²¹ 机会均等是指一种情况，其中的所有人都“能够平等地充分利用他们拥有的权力”(Richard Tawney 的定义，引自 Anthony B. Atkinson，《不平等：能做些什么？》(哈佛大学出版社，2015 年，第 9 页))，或是指“个人无法控制的境况(如家庭背景或性别)在决定结果的不平等中不起作用的情况”(John Roemer，引自 Atkinson，《不平等：能做些什么？》)。

²² Miles Corak，“收入不平等、机会平等和代际流动性”，载于《经济展望杂志》第 27 卷，第 3 期(2013 年)，第 79-102 页。

²³ 经合组织，《压力之下》，第 3 页。

²⁴ Nazrul Islam，“不平等与环境可持续性”；Jean-Marie Baland、Pranab Bardhan 和 Samuel Bowles(编)，《不平等、合作和环境可持续性》(普林斯顿大学出版社，2018 年)。

任，有时甚至导致社会动荡。²⁵ 在更极端的情况下，针对特定群体的持续不平等和歧视甚至可能引发暴力冲突。²⁶ 根据世界银行的研究，“在更具凝聚力的社会中，不太可能出现因极端主义、政治动荡和制度脆弱引发的威胁”。²⁷

- 19. 正如新冠肺炎的经验所揭示的那样，平等程度更高的社会似乎能够为应对流行病等外部冲击做更充分的准备。**世界各地的证据表明，不平等和新冠疫情之间存在着令人担忧的双向互动或反馈回路，与已经观察到的诸如艾滋病和疟疾等许多疾病和状况相当。下述的各种不平等意味着许多国家的工人及其家庭尤易受到新冠肺炎危机的影响。换言之，情况更清晰地显示，高度不平等削弱了许多国家应对和适应外部冲击的复原力。与此同时，从本报告审议的证据来看，此次疫情的可怕经济后果正在扩大和加剧这些不平等，如果不加以有效解决，有可能在各国经济奋力从深度衰退中复苏之际，加剧我们社会的不平等和不平衡。

不同形式的平等

- 20. 在寻求解决不平等问题时，应考虑“不平等存在于哪些方面和哪些群体之间”的问题。**²⁸ 许多不平等具有社会经济性质，既与获得卫生、教育或住房等基本服务相关，也与收入和生活资料，特别是与就业有关的服务相关。关于减少国家内部和各国之间不平等的可持续发展目标(目标 10)，旨在减少收入不平等和实现社会、经济和政治融合，而不考虑任何与个人身份(年龄、性别、残疾、种族等)相关的因素。
- 21. 对不平等进行纵向(富人和穷人之间)和横向(社会不同群体或类别之间)划分是个好办法。**近年来关于纵向不平等的对话越来越多地聚焦于这样一个问题：在许多国家，最富有的 1% 或收入最高的 10% 的人是怎样从最贫穷的 99% 或收入最低的 90% 的人中脱颖而出，改善其处境的？还有大量文献关注生活相对贫困的人在多大程度上能够赶上或进一步落后于各自国家的中产阶级。当人口中的一些群体发现自己因性别、肤色或信仰等明显特征而处于不利地位并受到歧视时，就会出现横向不平等。²⁹ 最近，公众越来越关注种族或族裔不平等以及移民和国民之间的裂痕。关于城乡之间以及最近出现的超大城市和位处边缘的较小城市之间的空间不平等的研究，也越来越受到关注。
- 22. 性别不平等是当今形式最为广泛的不平等之一。**性别不平等贯穿不平等对话始终，并进而渗入社会和经济生活的各个方面，影响到处于不同发展水平的国家。³⁰ 性别不平等往往植根于对社会上的妇女、其工作价值及其在劳动力市场中的地位歧视和根深蒂固的成见。妇女和女童仍然承担着绝大部分的无酬照护工作。妇女每天平均从事 4 小时 25 分钟的无酬照护工作，而男性花在这项工作上的时间仅为 1 小时 23 分钟。此外，21.7% 的妇女全职从事此类工

²⁵ 经合组织，《压力之下》，第 27-28 页。

²⁶ Frances Stewart(编)，《横向不平等与冲突：理解多民族社会中的群体暴力》(英国 Palgrave Macmillan 出版社，2008 年)。

²⁷ 世界银行，《应对不平等》，第 3 页。

²⁸ Atkinson 在《不平等：能做些什么？》中强调了这一点。

²⁹ Stewart(编)，《横向不平等与冲突》。

³⁰ 经合组织，《追求性别平等：一场艰难的战斗》，2017 年，第 17 页。

作，而男性为 1.5%。³¹ 基于性别的暴力和骚扰也仍然普遍存在，据联合国一家机构估计，在 2019 年 4 月至 2020 年 4 月期间，全世界有 2.43 亿女童和妇女遭受家庭暴力。³² 最近反对基于性别的暴力和骚扰的运动，极大地提高了人们对这些不可接受的做法的认识，因为这些做法剥夺了女童和妇女的尊严，损害了她们的安全和健康。

- 23. 纵向和横向不平等的概念使人们有可能认识到，处于不同种类不平等交汇点的人们面临的不平等和社会不公正现象愈演愈烈。**“交叉性”的概念恰当反映了基于不同个人特征的不平等累积叠加的复杂形式。³³ 事实上，当人们属于多个弱势群体时，就会出现不平等的特殊动因。例如，城乡、种族和性别不平等的交叉，往往将农村地区的少数民族妇女置于特别脆弱的境地。
- 24. 一些不平等早在个人进入劳动世界之前就开始了，并限制了他们的机会。**对许多人来说，不平等的经历始于出生时或年幼时期，因贫困、性别、家庭背景或其他因素(包括缺乏法律地位或身份)而造成获得医疗、扫盲教育或优质教育的机会不均等，几乎不可避免地导致就业机会和收入的减少。特别是许多女童在获得教育和保健服务以及生活的其他方面，面临机会的不平等和挥之不去的性别成见。同样，来自少数民族、土著和部落群体或偏远农村地区的女童和男童，在获得优质教育和其他基本服务方面往往面临巨大障碍。反之，其他人则生而具有多重优势，使他们更易于在人力资本建设和劳动力市场领域占得先机。
- 25. 机会的不平等不应转移对结果不平等的关注。**有一种促进平等的方法完全聚焦于为所有人创造平等机会的思路，力求营造公平的竞争环境，使性别、种族、出生地、家庭背景和个人无法控制的其他特征不会影响或损害一个人的前途，³⁴ 确保所有人都“能够平等地充分享受其拥有的这些权力”。³⁵ 然而，对机会的关注不应分散人们的注意力，对结果不平等的重要性视而不见。事实上，高度的不平等使下一代的平等机会更难以得到保障。因此，今天的高度不平等往往会降低明天的社会流动性。正如已故不平等专家安东尼·阿特金森(Anthony B. Atkinson)指出的那样，“如果我们关心明天的机会平等，我们就需要关心今天的结果不平等”。³⁶

收入不平等的加剧

- 26. 家庭收入的不平等(收入不平等)反映了许多其他相关或潜在形式的不平等。**近年来，收入不平等已逐步成为政策对话的焦点。然而，收入不平等与许多其他形式的不平等相关，其中包括机会、医疗或教育的不平等。因此在某种程度上，收入不平等就像一面棱镜，揭示了许多其他形式的不平等，包括劳动世界中产生的不平等。

³¹ 劳工组织，《性别平等的飞跃：为所有人创造更美好的劳动世界未来》，2019年，第13页。

³² 联合国妇女署，“暴力侵害妇女和女孩行为：影子流行病”，2020年4月。

³³ Coleen Sheppard，“劳动世界中的多重歧视”，劳工组织第66号工作文件，2011年，第4页。

³⁴ 见世界银行网站。

³⁵ 此定义由 Tawney 提出，引自 Atkinson 的《不平等：能做些什么？》第9页。

³⁶ Atkinson，《不平等：能做些什么？》。

27. **各国内部的收入不平等程度千差万别，在一些发展中国家最为严重。**收入不平等通常以所谓基尼系数加以衡量，在一个基尼系数为 0 的完全平等的社会中，每个人都有相同的收入，而在一个基尼系数为 100 的最不平等的社会中，一个人占有全部收入。在现实生活中，可支配家庭收入的基尼系数从不平等程度最低国家的 25 以下到不平等程度最高国家的 60 以上不等。在较贫穷的国家，基尼系数往往达到更高水平，并呈现更大的可变性。³⁷ 例如，没有一个高收入国家的基尼系数超过 40，而许多发展中国家则高于这一水平。高收入国家的平均基尼系数约为 32，而中低收入国家的这一系数在 40 左右。³⁸
28. **尽管一些国家成功地减少了收入不平等，拉美和加勒比地区以及非洲依然是世界上两个最不平等的区域。**³⁹ 从基尼系数(图 1)和收入最高的 10%的人在总收入中所占的份额(图 2)来看，这两个区域收入不平等程度相对较高的国家比例最大。在拉丁美洲，由于低收入家庭的收入增长高于平均水平，自 1990 年代以来，包括多民族玻利维亚国、巴西、厄瓜多尔、尼加拉瓜和秘鲁⁴⁰ 等高基数国家的不平等程度出现下降。在数据仍然匮乏的非洲，自 1990 年代以来的收入不平等趋势喜忧参半——卢旺达和南非的不平等程度明显上升，⁴¹ 而布基纳法索和马拉维的不平等程度则有所下降。⁴² 亚洲的不平等的平均水平仍低于非洲和拉丁美洲，自 1990 年代以来，中国和印度等国的收入不平等加剧，虽然经济增长减少了贫困，但也导致了更大的收入差距。

³⁷ Carlotta Balestra 等，“新兴经济体的不平等现象：为包容性增长政策对话提供信息”，经合组织统计工作文件 2018/13，2018 年。

³⁸ 劳工组织的计算依据的是：Frederick Solt，“2018 年标准化世界收入不平等数据库”，2020 年 10 月 5 日查阅。

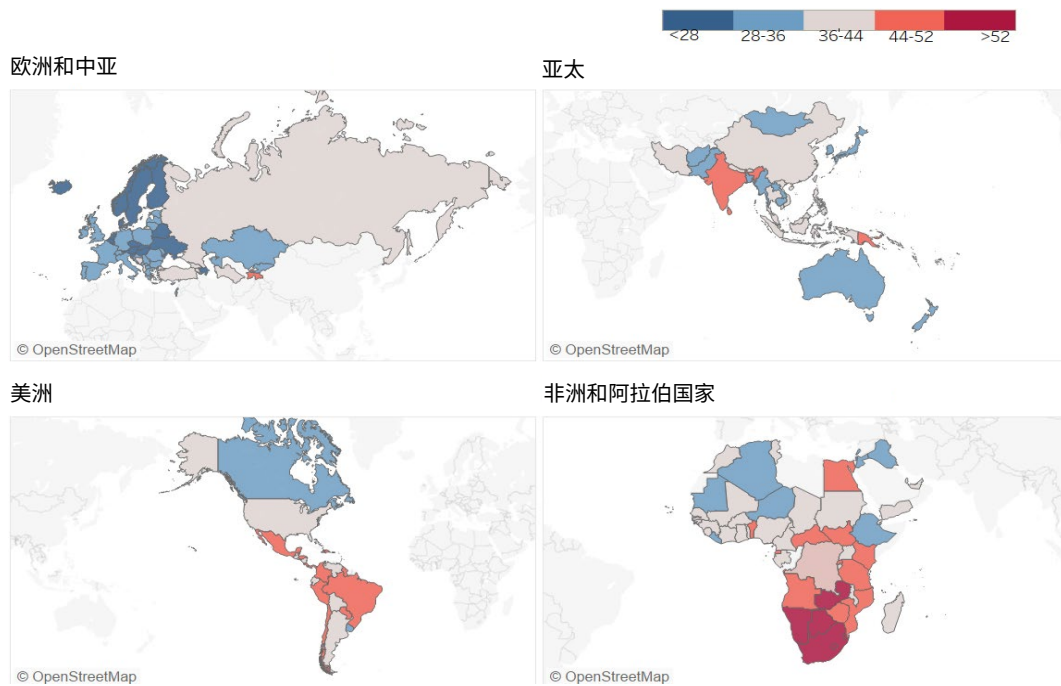
³⁹ 另见世界银行，《应对不平等》；和 Gabriel Zucman，“全球财富不平等”，《经济学年度评论》，2019 年，第 11 期，第 109-138 页。Zucman 认为，对富裕精英收入份额的衡量低估了不平等的加剧程度，因为金融全球化使衡量顶层财富变得困难。

⁴⁰ Julián Messina 和 Joana Silva，《拉丁美洲的工资不平等：了解过去，为未来做准备》(世界银行，2018 年)。

⁴¹ 世界银行，《应对不平等》，第 11 页。

⁴² 见 Frederick Solt，“标准化世界收入不平等数据库”。

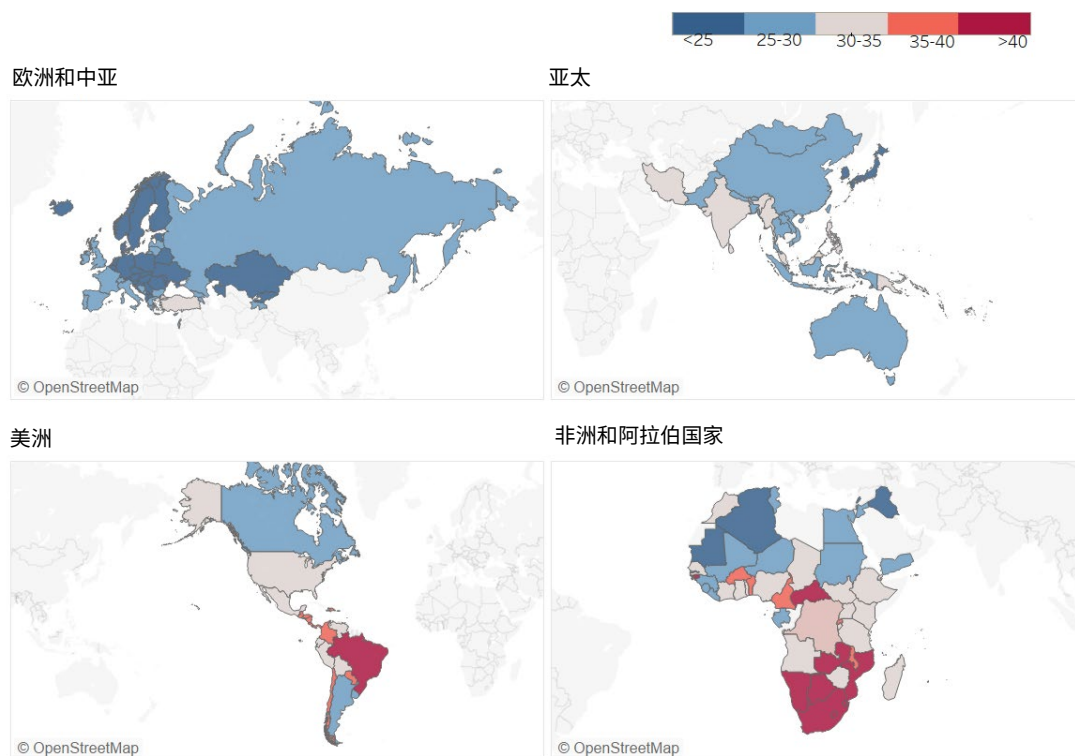
► 图 1. 不同区域国家的收入不平等(基尼系数)



注释：本数据集统一了不同来源的观察结果。其中大多为 2016 年或 2015 年的数据。

资料来源：Frederick Solt，“标准化世界收入不平等数据库”，载于《社会科学季刊》第 97 卷，第 5 期(2016 年)，第 1267-1281 页。

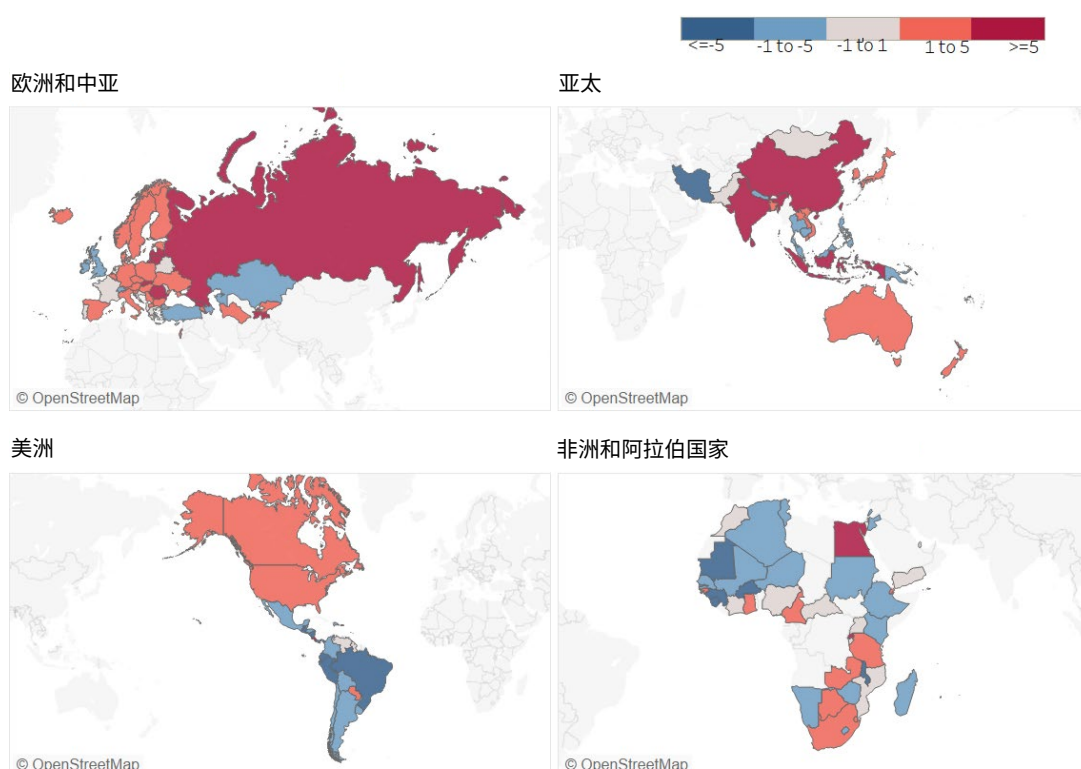
► 图 2. 各区域收入最高的 10% 人口的收入占比



资料来源：世界银行，“收入最高的 10% 人口的收入占比”，世界发展指标数据库，2020 年 2 月 10 日查阅。

29. 自 1980 年代以来，大多数国家，尤其是高收入国家的收入不平等加剧。⁴³ 在经合组织国家，收入最高的 10% 人群的平均收入几乎是收入最低的 10% 人群的 10 倍，而 1980 年代的比例为 7:1。⁴⁴ 此外，从 1988 年到 2008 年，工业化国家的基尼系数平均上升了 3 个百分点(从 30 升至 33)。⁴⁵ 在 1990-2015 年期间，在 140 个国家当中，77 个国家以基尼系数衡量的不平等程度有所加剧。然而，各国之间存在着差异。自 1980 年代以来，法国以基尼系数衡量的不平等程度保持稳定，而大不列颠及北爱尔兰联合王国的不平等程度在 1980 年代显著升至相对高点后保持平稳，并在近几年有所下降。此外，北美收入不平等水平上升的幅度大大高于欧洲。⁴⁶

► 图 3. 1990-2015 年期间基尼系数的演变



注释： ≤ -5 ：基尼系数下降 5 个百分点或更多；-1 至 -5：下降 1 至 5 个百分点；-1 比 1：下降 1 个百分点至增加 1 个百分点；1 至 5：增加 1 至 5 个百分点； ≥ 5 ：提高 5 个百分点或更多。

资料来源：Frederick Solt，“2018 年标准化世界收入不平等数据库”，2020 年 10 月 5 日查阅。

⁴³ 亦见 Salvatore Morelli 等，“1970 年后国内不平等和贫困趋势：富裕和中等收入国家”，《收入分配手册第 2 卷》(2015 年)，第 593-696 页。

⁴⁴ 经合组织，《了解欧洲的社会经济分化》，2017 年。

⁴⁵ 世界银行，《应对不平等》。

⁴⁶ Facundo Alvaredo 等(编)，《2018 年世界不平等报告》(Belknap 出版社，2018 年)。

30. **许多高收入国家的收入不平等加剧趋势伴随着中产阶级遭受缓慢侵蚀的过程。**⁴⁷ 经合组织估计，平均而言，生活在中等收入家庭(定义为收入占国民收入中位数 75%至 200%的家庭)的人口比例，从 1980 年代中期的 64%下降到 2010 年代中期的 61%。这种侵蚀在加拿大、芬兰、德国、以色列、卢森堡、瑞典和美利坚合众国最为严重。⁴⁸ 由于在过去的 20 年里，这些国家房价上涨速度是家庭收入中位数的三倍，在中等收入家庭出生和成长的年轻一代可能会发现，未来维持中产阶级的生活方式颇具挑战性。⁴⁹
31. **虽然本报告以国家内部的不平等为重点，但全球收入不平等仍然构成巨大挑战。**世界不平等数据库的数据⁵⁰显示，尽管包括中国和印度在内的许多新兴经济体的收入增长大大超过了高收入国家的增长，但自 1980 年代以来，世界上最富裕和最贫穷国家在总收入中所占的份额出现了分化。通过将全球收入趋势分解为从最贫穷到最富有的世界收入分配百分位，就有可能了解收入增长的不同模式如何影响到世界的收入不平等状况。图 4 展示了这种得到广泛认可的所谓“大象曲线”的全球不平等现象。⁵¹ 它显示自 1980 年代以来，最富有者的累积收入增长最为显著，最贫穷人群(大多在撒哈拉以南非洲)则相对较弱，而处于第 70 至第 90 百分位之间的群体则弱得多(因为高收入国家的穷人和中产阶级收入增长缓慢)。中国和印度等中等收入大国的快速收入增长反映在第 20 百分位上下，但也远远低于最富有者的累积收入增长。然而，最近的分析显示，自 2008 年金融危机以来，收入最高的 1%人群的总收入增速有所放缓。⁵²

⁴⁷ Daniel Vaughan-Whitehead(编)，《正在消失的欧洲中产阶级？来自劳动世界的证据》(Edward Elgar 出版社/劳工组织，2016 年)。

⁴⁸ 经合组织，《压力之下》。

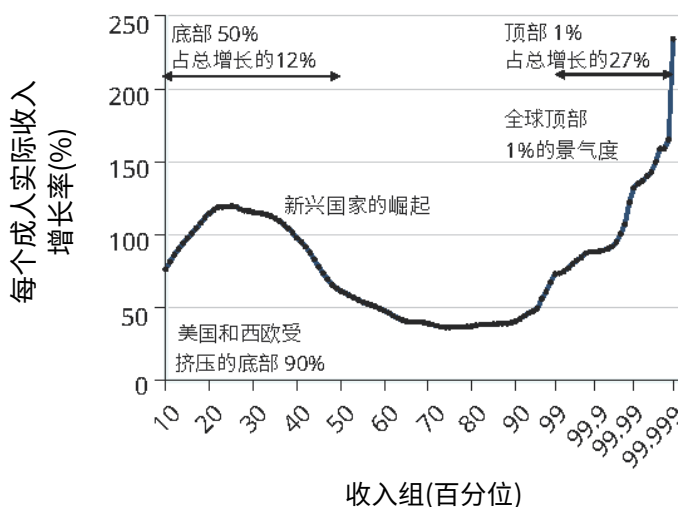
⁴⁹ 关于美国，见 Robert B. Reich，《拯救资本主义：为多数人，而不是少数人》(Vintage 出版社，2016 年)。

⁵⁰ 见世界不平等数据库。

⁵¹ 最初由 Christoph Lakner 和 Branko Milanovic 开发，“全球收入分配：从柏林墙的倒塌到大衰退”，《世界银行经济评论》第 30 卷，第 2 期(2016 年)，第 203-232 页。

⁵² Branko Milanovic，“失去了象鼻的大象：亚洲持续增长，但金融危机后收入最高的 1%增速有所放缓”，VOX，CEPR，2020 年 10 月。

► 图 4. 大象曲线：1980-2016 年世界各区域总收入增长百分位



注释：实际收入增长是指人口每百分位的增长。底部百分位被排除在外，因为他们的收入接近于零。

资料来源：Facundo Alvaredo 等，“全球不平等与政策：全球不平等与增长的大象曲线”，《AEA 论文和议事录》第 108 卷，图 2(2018 年)。

32. 新冠肺炎危机之前，新兴经济体的经济和生产增长，已使 12 亿人摆脱了绝对贫困——但不幸的是，此次疫情危机将使成百上千万人返贫。在过去的几十年间，全球生活极端贫困者(以购买力平价计算每日不足 1.9 美元)的比例从 1990 年的 36% 大幅降至 2017 年的 9%——相当于从 19 亿减至 6.89 亿。⁵³ 这一下降主要归功于东亚和太平洋区域的收入增长，该区域 1990 年的赤贫人口约占到世界的一半，但到 2017 年绝对贫困几乎绝迹。不幸的是，全球贫困预计会因新冠肺炎危机而再度大幅上扬，首次逆转 20 多年来的部分努力成果。⁵⁴

国内不平等的不规则性

33. 在世界大多数区域，妇女在最贫穷人口中的占比过高，而在最富有人口中的占比过低。世界银行的数据分析表明，南亚、东亚和太平洋地区的妇女所受待遇尤为不公，⁵⁵ 这可能反映出这些区域获得优质教育机会的不平等、劳动力市场参与的不平等和不公正以及性别收入的差

⁵³ 本段的数据来自世界银行《2020 年贫困和共同繁荣：财富的逆转》，2020 年。

⁵⁴ Mohamed Buheji 等，“新冠肺炎疫情对全球贫困的社会经济影响程度：全球综合多学科综述”，《美国经济学杂志》第 10 卷，第 4 期(2020 年)：第 213-224 页。

David Laborde、Will John Martin 和 Rob Vos，“评估新冠肺炎的贫困影响：米拉格罗德普和波瓦纳框架”，国际粮食政策研究所技术说明，2020 年。

Andy Sumner、Chris Hoy 和 Eduardo Ortiz-Juarez，“关于新冠肺炎对全球贫穷影响的评估”，联合国大学世界发展经济研究所工作文件 2020/43，2020 年，第 800-809 页。

Giovanni Valentini，“新冠肺炎和全球贫困：最不发达国家被甩在后面了吗？”《欧洲发展研究杂志》第 32 卷，第 5 期(2020 年)：第 1535-1557 页。

世界银行，“关于新冠肺炎(冠状病毒)对贫困影响的预测”，2020 年 6 月。

⁵⁵ 世界银行，《2020 年贫困和共同繁荣》(图 3.7)。

距(见第二章)。这不仅是妇女在社会正义方面遇到问题,而且会因为妇女的贫困而增加儿童面临保健和食物严重匮乏的可能性。⁵⁶开发署的性别社会规范指数显示,歧视性信仰令世界上多数国家的大多数妇女遭遇不公,包括认为大学对男人比女人更重要,男性的就业权应大于女性,⁵⁷从而助长了资产(如资本或土地)占有方面的严重性别不平等,也导致妇女在世界最富有人群中比例不足。一些国家不赋予已婚男女平等的财产所有权。新冠肺炎疫情和相关的衰退正在加剧男女有偿和无偿工作,包括护理工作方面的已有不平等,并有可能逆转国际社会在性别平等方面取得的进展。⁵⁸

- 34. 一些特定群体——民族或种族群体、土著和部落居民以及移民——在低收入家庭中往往占比过高,不成比例地遭受不平等待遇。**2015年,南非40%的总收入不平等可以归咎于种族原因。⁵⁹巴西白人男子的低收入发生率最低,而非洲裔巴西妇女的发生率最高。⁶⁰在美国,非洲裔和西班牙裔美国人的平均家庭收入最低。⁶¹在马来西亚,2002年至2014年间收入不平等的减少,很大程度上也反映了不同族裔群体之间收入差距的缩小。⁶²土著和部落居民更有可能承担不平等的重负,在世界各地继续面临歧视、排斥和边缘化。⁶³据劳工组织估计,土著居民人口为4.77亿,占世界人口的6%,但占绝对贫困人口的比例为19%。⁶⁴在许多国家,尽管移民工人的劳动力参与率通常很高,但移民的低收入家庭占比相对较大。在欧洲,来自欧盟以外的劳务移民面临的贫困风险数倍于欧盟国民,而且平均收入水平往往较低。⁶⁵在阿拉伯国家这一劳务移民比例最大的次区域,移民和国民之间的收入差距尤为明显。
- 35. 主要存在于城乡、大小城市以及贫富地区之间的空间不平等,也会导致社会分裂和不平等感日益加剧。**五分之四的贫困人口生活在农村地区。⁶⁶农村人口占到全球人口的48%,更令农村生活雪上加霜。此外,近年来生活在农村地区的穷人比例过高的情况有增无减。而某些区域的这一比例又高出很多(例如南亚和撒哈拉以南非洲),反映出这些区域许多国家的城市化

⁵⁶ Hans Ekbrand 和 Björn Halleröd, “性别平等程度越高,儿童贫困现象越少?对49个中低收入国家营养不良和卫生匮乏的多层次分析”,《世界发展》第108卷(2018年):第221-230页。

⁵⁷ 对31个国家的调查显示,澳大利亚、荷兰、西班牙和瑞典是仅有的几个在具体指标回复中,没有明显性别偏见的男性比例接近或超过一半的国家。见开发署,《2020年人类发展视角:制定社会规范:性别不平等游戏规则改变者》,2020年。

⁵⁸ 劳工组织,《国际劳工组织监测报告:2019冠状病毒病与劳动世界:第五版》,2020年6月;劳工组织,《工作中的妇女倡议:争取平等》,国际劳工大会第107届会议,报告I(B),2018年。

⁵⁹ 世界银行,《南非经济最新消息:就业和不平等》,2018年,第26页。

⁶⁰ 国际社会科学理事会、国际发展学会和教科文组织,《2016年世界社会科学报告:挑战不平等—通往公正世界的道路》,2016年,第56页。

⁶¹ Rakesh Kochhar 和 Anthony Cilluffo, “关于美国种族和族裔群体收入不平等加剧的主要调查结果”,皮尤研究中心,2018年7月12日。

⁶² Muhammed Abdul Khalid 和 Li Yang, “马来西亚的收入不平等和种族分裂:来自分配型国民账户的证据(1984-2014年)”,世界不平等实验室,《问题简报》,2019年第5号,第4页。

⁶³ 世界银行,《二十一世纪的土著拉丁美洲:第一个十年》,2015年。

⁶⁴ 劳工组织,《实施国际劳工组织土著和部落居民公约(第169号):迈向包容、可持续和公正的未来》,2020年。

⁶⁵ 欧洲投资银行,“移民与欧盟:挑战、机遇、欧洲投资银行的作用”,2016年4月13日。

⁶⁶ 世界银行,《2020年贫困和共同繁荣》。

水平较低，农业就业比例较高。⁶⁷ 城乡之间不仅存在巨大的收入差距，农村地区的居民还在获得教育和医疗以及数字接入等公共服务方面，面临更多不平等。在对 65 个中低收入国家的分析中，城乡不平等占有所有不平等的 40%，这是一个相当大的比例。⁶⁸ 这种空间不平等往往会导致农村人口向城市迁徙。

通过税收和转移支付以及公共社会服务 进行再分配的重要性和局限性

36. 一个国家的税收和转移支付制度可以重新分配收入，使家庭在可支配收入方面享有更高度的平等。家庭的“初次收入”(或“市场收入”⁶⁹)由就业收入(领薪就业或自营职业)和财产收入(如资本利息或土地租金等)组成。市场收入不考虑税收或转移支付。家庭的二次收入(或可支配收入)相当于市场收入外加国家的转移支付(如儿童补助和养老金)，减去家庭缴纳的税赋(见图 5 和专栏 1 提供的定义)。再分配的发生率取决于多种因素，包括征收和分配的税款数额，以及税收和转移支付的累进性，换句话说，高收入人群在多大程度上比低收入人群缴纳更大比例的所得税，而低收入家庭在多大程度上比高收入家庭按比例地更多受益于转移支付。⁷⁰ 近年来，许多国家通过减少税率等级、降低最高边际税率或采用统一税制，⁷¹ 逐步降低累进程度。⁷² 可以在转移支付一侧通过社会保障转移支付减少收入的不平等，其中包括儿童和家庭、生育、失业、工伤、疾病、老年、残疾和幸存者以及医疗等福利待遇。社会保护制度通过混合缴费型计划(社会保险)和包括社会救助的非缴费型税收资助福利，满足所有这些领域的需求。⁷³

⁶⁷ 世界银行正在努力推进“城市化”定义和衡量的统一，以提高各国估计值的一致性；见世界银行，《2020 年贫困和共同繁荣》。

⁶⁸ Alwyn Young, “不平等、城乡差距和移民”，《经济学季刊》第 128 卷，第 4 期(2013 年)，第 1727-1785 页。

⁶⁹ 市场收入的统计定义与初次收入的定义仅略有不同；这两个术语在本报告中用作同义词。

⁷⁰ 见 Keeley Brian, “收入不平等如何影响我们的生活”，载于《收入不平等：贫富差距》，第 4 章，经合组织洞察(巴黎：经合组织出版社，2015 年)。

⁷¹ Salvador Barrios 等, “统一税率国家的累进税制改革”，Euromod 工作文件系列 EM 2/19, 2019 年。

⁷² 累进税制要求收入较高(或财富较多)者向政府总收入贡献较高的收入(或财富)份额。Malte Luebker, “再分配政策”，载于《劳动力市场、制度和不平等：在 21 世纪建立公正的社会》，Janine Berg 编(Edward Elgar/劳工组织，2015 年)。

⁷³ 劳工组织, 《2017-2019 年世界社会保障报告：全民社会保护以实现可持续发展目标》，2017 年，第 2 页。

► 图 5. 形成初次和二次收入(或“市场收入”和“可支配收入”)的因素



► 专栏 1. 什么是家庭收入？

国际劳工统计学家大会指出：“家庭收入包括家庭或家庭个别成员每年或更频繁地收到的所有现金、实物或服务收入，但不包括意外收入和其他此类非经常性和通常一次性的收入。”¹ 根据这一定义，家庭收入的组成部分是：

- **初次收入：**参与生产过程获得的收入，²体现为：
 - 就业收入(工资和自营职业收入)；
 - 财产收入，来自非金融和金融资产(利息、股息等)；以及
 - 用于自我消费的家庭服务产生的收入³(自住房屋家庭服务、无偿家政服务等的价值)。
- **二次收入：**税后(如所得税和财产税)和转移支付(社会缴款、社会福利、社会援助和其他社会转移支付)收入/扣除后的可支配收入。⁴
- **三次收入：**外加医疗和教育等公共支出项收益的可支配收入。⁵

¹ 劳工组织，《家庭收入和支出统计》，报告二，第十七届国际劳工统计学家大会，2003年。² 欧盟统计局，“词汇：初次收入账户的分配”，未注明日期。³ 联合国欧洲经济委员会，《堪培拉家庭收入统计小组手册》，2011年。

⁴ 欧盟统计局，“词汇：二次收入账户的分配”，未注明日期。⁵ 开发署，《人类分裂：对抗不平等》，2013年。

37. 收入再分配本身减少或抵消不平等程度上升的能力是有限的。许多国家目前不平等程度走高的趋势带来了诸多挑战。首先，有限的财政资源，相对局限了许多经济高度非正规化的发展中国家通过税收和转移支付进行再分配的空间。问题在于，非正规经济在很大程度上被排除在税收和转移支付之外，这意味着虽然非正规经济规模很大，但税收水平很低。应当指出，对其中一些国家而言，汇款作为一种转移支付形式和低收入家庭的重要收入来源，有助于降

低不平等程度。⁷⁴图 6 显示，收入水平较低国家的再分配水平也低得多。其次，许多国家，包括那些税收和转移支付体系高度发达的国家，劳动收入与资本收入的不平等业已加剧，而通过税收和转移支付进行收入再分配的能力则已减弱。

⁷⁴ Zsóka Kóczán 和 Franz Loyola, “移民和汇款如何影响不平等？墨西哥案例研究”，基金组织工作文件，WP/18/136 (2018 年)。

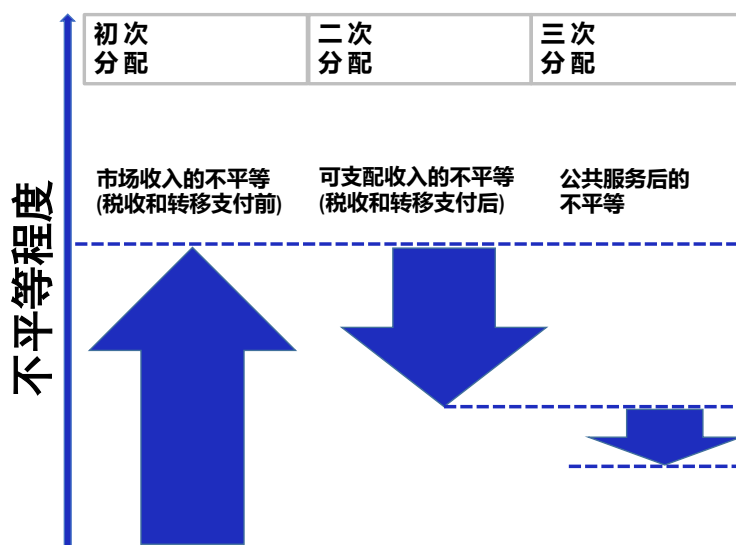
► 图 6. 市场收入和可支配收入不平等的衡量标准(基尼系数, 选定国家, 最近一年, 按最小到最大差异排列)



资料来源：经合组织收入分配数据库。

38. 也可以通过政府的公共社会服务开支降低不平等的程度(见图7)。许多国家的国民不得不支付(但有时无力支付)大量资金来满足医疗或优质教育等需求,而另一些国家的政府则免费提供这类服务,作为税收资助的公共福利。“三次收入”在收入分配中增加了这类实物福利和应享待遇(见专栏1)。⁷⁵ 公共社会服务的提供直接影响家庭收入,因为被迫在市场上购买这些服务的低收入家庭,将支付比高收入家庭更大比例的收入。此外,幼托或长期照护等公共保健服务的缺失,会影响妇女从事有偿工作的能力(鉴于照护从业者人选中持续存在的不平等现象),并导致其整个工作生涯的收入和待遇下降。

► 图7. 初次、二次和三次收入分配



39. 第一章描述了许多国家的不平等程度如何在新冠肺炎危机之前上升,以及疫情怎样进一步突显和加剧了不平等的情况,说明不平等已日益成为必须解决的迫切问题,以确保迈向以人为本的复苏之路和劳动世界未来。疫情爆发之前,人们对不平等的担忧就在不断加深,而新冠肺炎危机则进一步加剧了这种忧虑。疫情之前就有越来越多的证据显示,高度不平等会造成负面的社会、经济和政治后果。新冠肺炎危机表明,高度不平等还会削弱社会应对流行病的复原力,在不平等和流行病之间形成一个令人担忧的反馈回路——除非采取果断行动,否则很可能导致不平等剧增的前景。

40. 可以通过税收和提供公共服务的再分配手段降低收入不平等,但这些措施的效果是有限的。此外,现存的许多不同形式的不平等——包括性别不平等和不同群体之间的不平等——并非都可以通过再分配予以减少或消除。因此,有必要采取综合措施解决和减少劳动世界的不平等。

⁷⁵ Luebker, “再分配政策”。

▶ 第二章

不平等和劳动世界的作用

41. **千变万化的劳动世界对不平等具有重要影响。**世界各国通过税收、转移支付和公共社会服务进行再分配后的可用收入，依然具有不平等的特点，只有采取行动解决收入初次分配问题，才能消除这种不平等。这是因为劳动力市场、劳动机构和无论是有偿就业还是自营职业的工作性质，都会对机会、结果和待遇的不平等产生重要影响。如果没有广泛的工作机会和劳动收入，世界上大多数家庭的主要收入来源都将枯竭。没有劳动力市场的机会和待遇平等，社会不同群体就不会享有性别平等和公平。不消除现有的社会保障差距，就不可能提供全民社会保护。不使非正规经济走向正规化，就不可能获得体面劳动的机会。不将生产力的增长、技能的提高和体面的工作相结合，就不可能实现向上趋同。此外，虽然一些不平等产生于劳动世界，但其他形式的不平等(例如获得优质教育、医疗或住房的机会不平等)则远远超出了劳动世界的范围；然而其后果却可在劳动世界中得到缓解或放大。
42. **本章回顾了对劳动世界的平等产生重大影响的一系列关键的叠加因素。**虽然影响劳动世界不平等程度的因素很多，但本报告不可能面面俱到，本章侧重于工作和劳动收入的不平等分配；劳动力市场的性别不平等和歧视程度；作为不平等主要根源的非正规性的程度；企业的生产力水平和其间的差异；社会保护方面的差距；以及合同安排对不平等的影响。
43. **本章还尽可能提供信息，说明自新冠肺炎危机爆发以来，这些现有的叠加不平等现象是如何暴露或演变的。**首先，从事低薪和无保障工作或低收入自营职业的工人，不仅会首先失去工作，而且会因为缺乏可依赖的储蓄而在失业或患病后迅速陷入贫困。其次，受新冠疫情冲击的影响，女性处于比男性更为不利的地位——不仅仅因为女性主要从事的照护、社会护理和家务工作增加了她们感染新冠肺炎的机会，需要在学校和儿童保育机构关闭时承担更多育儿工作，还会首当其冲地受到雇主缩减工时的影响。第三，正规就业以外的工人——低收入国家的绝大多数工人——往往不得不冒着极高的健康风险继续工作，因为他们当中的大多数人不能依赖收入替代或储蓄。这些群体中的青年工人、移民和少数民族或部落和土著社区群体的处境尤为不利。此外，许多以往可持续发展的企业的生产力水平暴跌。新冠肺炎危机还揭示了社会保障覆盖面方面现存的巨大差距，以及缩小这些差距的迫切必要性。本章还记录了不同形式的合同安排和不平等之间可能存在的关联。

不平等的工作和劳动收入分配

44. **即使在疫情爆发之前，也有数百万工人受到失业影响。**与生产性就业机会相关的不平等，会导致个人在社会上遭受诸多其他不平等。据估计，在新冠疫情爆发之前的 2019 年，全球的失业人口已达 1.88 亿，相当于失业率为 5% (女性 6%，男性 5%)。此外，年轻人的失业率高

出近三倍。⁷⁶ 当个人或某些群体更有可能失业时，其收入前景就会破灭。在某些情况下，即使获得了就业机会，部分人的工资也很低，无法满足他们及其家人的基本需求，尤其是获得食物、医疗、教育或体面住房方面的需求。经合组织指出，就业比例每增加 1 个百分点，收入不平等(以基尼系数衡量)就会减少 0.65 个百分点。⁷⁷ 在新冠疫情爆发后，那些难以获得就业或从事低收入和不稳定工作的人，在危机面前首当其冲。最近的一项研究发现，与 2019 年同期相比，并根据对 2020 年前两个季度七个中高收入国家劳动力市场转型的观察，女性、年轻人、受教育程度较低者和低收入者较难以保住工作，从而加剧了已有的不平等和脆弱性。⁷⁸

- 45. 虽然失业是一个广泛采用的指标，但这一衡量劳动力“利用不足”的指标不太适用于部分国家，因为这些国家的特点是，人们应对缺少正规经济工作机会的方式是非正规就业或消极无为，而非失业。** 劳工组织率先推出了一项更全面的劳动力利用不足的衡量标准，除了失业人员之外，该标准还考虑到希望延长有偿工作时间的在职人员(“与工时相关的就业不足”)，以及希望工作但未积极求职或暂无法就职的失业人员(“潜在劳动力”)。2019 年，这一综合衡量得出的结果占全球劳动力的 13.1%(4.73 亿人)，其数字远高于失业率(5%)。其中包括 1.65 亿与工时相关的就业不足人口和大约 1.19 亿潜在劳动力，还包括 1.88 亿失业人口。⁷⁹ 这一结果在低收入国家劳动力当中占比极大(20%，而失业率为 4%)，表明人们获得有偿工作机会之路障碍重重。
- 46. 劳动者工资和劳动收入分配的不平等，是不平等的最重要决定因素之一。** 在许多高收入国家，日益加剧的工资不平等——收入分配顶层的收入大幅增加，而教育和技能水平较低的底层工人的相对工资停滞或下降⁸⁰——被认为是近几十年来导致收入不平等加剧的最重要因素。⁸¹ 相对而言，这并不足为奇，因为有偿就业的工资是这类国家最大的家庭收入来源，平均占 70% 至 80%。⁸² 在许多国家，日益加剧的工资不平等伴随着工作两极分化，中等技能和中等收入工作的减少，迫使许多工人从事低技能和低收入工作，或者彻底失业。⁸³ 在一些中等收入国家，劳动收入不平等的减少推动了收入不平等的下降。多个拉丁美洲国家通过实行正规化而大幅增加收入分配底层的工资，同时缩小城乡之间、少数民族和多数民族之间的工资差距，被视为推动工资不平等自 1990 年代末以来下降的要素之一。⁸⁴

⁷⁶ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2020 年趋势》，2020 年。

⁷⁷ 经合组织，《我们处于分裂之中：不平等为何不断加剧》，2011 年。

⁷⁸ Janine Berg 和 Sergei Soares，《新冠肺炎疫情下的劳动力市场转型：谁能忍受，谁不能忍受，以及对不平等的影响》，即将出版。

⁷⁹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2020 年趋势》。

⁸⁰ 经合组织，《理解欧洲的社会经济鸿沟》。

⁸¹ 经合组织，“行动的时候到了：实现包容性增长”，经合组织政策简报，2017 年；Luebker，“再分配政策”。

⁸² 劳工组织，《2014/15 年全球工资报告：工资和收入不平等》，2015 年，第 xvii 页；另见：Edward Webster、Imraan Valodia 和 David Francis (编)，《走向南方应对不平等的方法：南非和全球南方的不平等研究》(Routledge, 2020 年)。

⁸³ 经合组织，《经合组织 2019 年就业展望：劳动世界的未来》，2019 年，专栏 3.1。

⁸⁴ Julián Messina 和 Joana Silva，《拉丁美洲的工资不平等》；Carlos Rodríguez-Castelán 等，“了解拉丁美洲劳动收入不平等的动因”，世界银行政策研究工作文件第 7795 号，2016 年。

47. 国家内部某些群体极低的劳动收入加剧了横向不平等。当人们属于多个群体时，就会出现不平等的特殊推动因素，产生累积劣势的“交叉性”。⁸⁵除了女性和非正规经济工人之外，面临工资差距或工资惩罚的群体(下文将讨论这些群体)通常包括：

- 持续遭受工资差距和工资歧视困扰的**种族或族裔群体成员**。例如在 1980 年至 2015 年间，美国黑人和西班牙裔工人的种族工资差距未见改善：据估计，1980 年分别为 27%和 29%，2015 年分别为 27%和 31%。⁸⁶
- **农村社区居民**。往往导致农村人口向城市迁移的空间不平等以农村工资差距为特点，例如在考虑到教育差异后，坦桑尼亚联合共和国的差距平均为 32%，而乌干达为 60%。⁸⁷印度 2011-2012 年的数据显示，城市地区的日工资是农村地区的两倍多。⁸⁸
- **移民工人**，与具有类似特征的国民相比，其工资通常过低。劳工组织的新数据显示，在高收入国家，移民平均工资差距为 12.6%，而劳动力市场特征仍无法解释其中 10 个百分点的差异。⁸⁹
- **残疾人**的就业率较低(平均为 36%，而非残疾人为 60%)，并且存在残疾工资差距(西班牙为 12%，美国为 14%，智利为 16%)。⁹⁰
- **土著和部落居民**的收入比非土著居民平均低 18.5%，且存在显著的区域差异(拉丁美洲和加勒比地区为 31.2%，北美洲为 7.9%)。⁹¹

48. 新冠肺炎危机导致就业和劳动收入急剧下降，不同类别工人的降幅迥异。劳工组织估计，2020 年流失的全职等效工作岗位达 2.55 亿个，⁹²包括裁员以及缩减工时造成的流失。如果不考虑新冠疫情期间的收入支持措施，劳工组织估计，2020 年全球劳动收入比 2019 年下降了 8.3%，达 3.7 万亿美元。⁹³许多在当前危机中失业的人已退出劳动力市场(71%的就业岗位流失导致不活跃)，要么是因为在实行封锁措施的情况下积极求职受阻，要么是因为面对前所未有的岗位流失而丧失信心。未就危机对人们通过就业赚取收入能力的全面影响进行衡量，说明了为什么 2020 年的全球失业率稳定在 5.4%的原因。在法国等国家，失业率甚至由于不活跃程度的增加而下滑。⁹⁴然而值得注意的是，那些勉强保住工作和收入的人大多从事正规经济活动，并从包括集体谈判在内的社会对话中受益匪浅。

⁸⁵ Coleen Sheppard, “劳动世界中的多重歧视”。

⁸⁶ Eileen Patten, “尽管取得了一些进展，但美国的种族和性别工资差距依然存在”，皮尤研究中心，2016 年。

⁸⁷ Patricia Jones、Olivia D'Aoust 和 Louise Bernard, “非洲城市的工资溢价”，载于《非洲的工资不平等》，Shirley Johnson-Lans 编(Palgrave Macmillan 出版社, Cham, 2017 年)。

⁸⁸ 劳工组织, 《印度工资报告：体面工作和包容性增长的工资政策》，2018 年，第 14 页。

⁸⁹ 劳工组织, 《移民工资差距：理解移民和国民之间的工资差异》，2020 年。

⁹⁰ 联合国, 《残疾与发展报告：到 2018 年为残疾人实现可持续发展目标》，2018 年。

⁹¹ 劳工组织, 《实施国际劳工组织第 169 号土著和部落居民公约》，2020 年。

⁹² 劳工组织, 《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》，2021 年 1 月。

⁹³ 劳工组织, 《国际劳工组织监测报告：第七版》。

⁹⁴ 法国国家统计与经济研究所(INSEE), “2020 年第二季度，劳动力市场受到封锁的影响”。

49. 许多国家的证据表明，低收入工人受到新冠肺炎危机的影响更为严重，这可能加深现存的不平等。一向在经济中低薪运作的酒吧和餐馆、酒店、休闲活动和包括美发和美容院等个人服务，被划归“非必要”类别，并因此被政府作为其应对措施的一部分而下令关闭。对封闭行业工人的社会经济构成的模拟分析一致认定，他们的工资低于整个经济的平均工资水平。在欧洲，封闭行业的平均工资远远低于平均工资。⁹⁵ 劳工组织估计，欧洲国家收入最低的 50% 的工人，可能会损失相当于其 17.3% 的工资，是所有工人估计损失数额(6.5%)的两倍多。⁹⁶ 同样，对拉丁美洲家庭收入损失风险的详细模拟发现，中低收入家庭承受的风险最大，因为他们更依赖于来自经济部门的收入，但根据为应对疫情而实行的封锁政策，这些经济部门要么已经关闭，要么面临关闭的风险。⁹⁷ 美国的证据显示，除了收入状况不佳之外，从事身体密切接触工作的工人，平均要比其他工人学历低，出生在国外，没有医疗保险，且从事兼职工作。⁹⁸ 总体而言，由于新冠肺炎疫情和随之而来的经济崩溃，似乎社会中处境最不利的工人所面临的高经济风险和高健康风险之间有着密切关联。
50. 在许多国家，年轻人、少数民族和种族成员、土著居民和残疾工人等群体成员，在贫困工人当中占比过高，受到的不利影响也更加严重。年轻工人，特别是年轻女性，受到的打击尤其严重，这部分反映了他们在劳动力市场上地位不稳，以及雇主习惯性地适用“后进先出”的原则。⁹⁹ 失业的负面冲击是长期的，属于“新冠肺炎群体”的年轻人未来面临着在收入和工作机会方面受到重创(或“伤害”)的高风险，因为他们面临前所未有的超级挑战，包括教育和培训中断、大规模裁员、收入损失以及全日制教育毕业生从学校到工作的过渡受到威胁。¹⁰⁰ 许多国家的少数民族工人也会受到贫困工人失业的困扰。美国的黑人、亚裔和西班牙裔工人比白人工人更有可能经历失业或工资损失。¹⁰¹ 在拉丁美洲和加勒比地区，受影响最为严重的群体以及年轻人包括土著居民、非洲裔人和移民；这些群体也更有可能因新冠疫情和在获得医疗服务方面受到歧视而死亡。¹⁰²
51. 集中于低薪工作的移民工人，也更多地面临失业和收入损失的风险。在美国，与本地出生的工人相比，移民，尤其是无证移民，在首波疫情期间的失业率更高，在 2020 年 3 月至 5 月

⁹⁵ Marta Fana 等，《新冠肺炎限制措施和欧盟劳动力市场》，JRC 技术报告，JRC120578，欧盟出版物办公室，2020 年。

⁹⁶ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告：新冠肺炎时代的工资和最低工资》，2020 年。

⁹⁷ Nora Lustig 等，“新冠肺炎封锁和扩大社会援助对阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥的不平等、贫困和流动性的影响”，全球发展中心，第 556 号工作文件，2020 年。

⁹⁸ Simon Mongey、Laura Pilossoph 和 Alex Weinberg，“哪些工人承担了社会距离政策的负担？”，国家经济研究局工作文件，第 w27085 号，2020 年(图 3b)。

⁹⁹ 劳工组织，《青年与新冠肺炎：对就业、教育、权利和心理健康的影响》，2020 年。

¹⁰⁰ Achim Schmillen 和 Matthias Umkehrer，“青年的伤疤：生涯早期失业对未来失业经历的影响”，《国际劳工评论》第 156 卷，第 3-4 期(2017 年)，第 465-494 页；劳工组织，《青年与新冠肺炎：对就业、教育、权利和心理健康的影响》。

¹⁰¹ Kim Parker、Juliana Menasce Horowitz 和 Anna Brown，“大约一半的低收入美国人报告因新冠肺炎而失去家庭工作或工资”，皮尤研究中心，2020 年；Susan Houseman，“IZA 新冠肺炎危机反应监测：美国”，IZA 劳动经济研究所，2020 年。

¹⁰² 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，《新冠肺炎时代的社会挑战》，拉加经委会特别报告：新冠肺炎第 3 期，2020 年。

期间，失业者达三分之一。¹⁰³ 同样，在大多数欧洲国家，移民就业率的下降快于本地出生的工人。¹⁰⁴ 因此，随着来自较富裕国家的收入流收缩，这场危机将导致中低收入国家的家庭收入大幅下降，进一步加剧区域间收入的不平等。按损失量计算，预计东亚和太平洋以及南亚区域受影响最为严重，各损失超过 200 亿美元。许多低收入小国，如海地、黎巴嫩、汤加和南苏丹，正面临灭顶之灾，因为汇款收入在疫情爆发前占其国内生产总值的三分之一以上。¹⁰⁵

52. 对于许多工人来说，在新冠肺炎危机期间能够居家办公，是个不错的选择；然而，并非每个人都享有这一选择。来自世界各地的证据表明，居家办公的可能性分布不均，而且全球数字鸿沟往往会扩大现有的性别、种族、教育和收入以及国家之间的不平等。研究显示，从世界各区域的实际情况看，在全球疫情期间最不可能从居家办公机会中受益的工人中，从事非正规工作、年龄较小、受教育程度较低者的比例过高。在拉丁美洲和加勒比地区，适宜远程工作¹⁰⁶的以金融和保险业等高薪正规工作的占比最高，占比最低的是以建筑业和农业为主的低薪非正规工作。¹⁰⁷ 对不同区域的 10 个中低收入国家的估计，在按收入和教育水平以及正规和自营职业状况进行划分后，也显示出居家办公模式的一致性。¹⁰⁸ 在这 10 个样板国家中，平均只有 3% 的最贫困家庭的人能够居家办公，而就最富裕家庭而言，这一数字升至 26%。专栏 2 进一步提供了各国的数据。

¹⁰³ 据估计，美国的无证移民约占四分之一。见：George J. Borjas 和 Hugh Cassidy，“新冠肺炎疫情对劳动力市场的冲击给移民就业造成的不利影响”，国家经济研究局工作文件，第 w27243 号，2020 年。

¹⁰⁴ 经合组织，“新冠肺炎疫情对移民及其子女有什么影响？”，2020 年。

¹⁰⁵ 流向东亚和太平洋的汇款收入预计将从 2019 年的 1,470 亿美元降至 2021 年的 1,260 亿美元，流向南亚的汇款收入将从 1,400 亿美元降至 1,200 亿美元。汇款占其国内生产总值份额最高的是汤加(40%)、海地(38%)、黎巴嫩(36%)和南苏丹(35%)。见：世界银行/KNOMAD，“第二阶段：从移民角度看新冠肺炎危机”，《移民与发展简报》第 33 期，2020 年。

¹⁰⁶ 对居家办公的可行性有不同的定义，并根据发达国家和发展中国家的情况进行调整。关键措施包括：用电脑工作的重要性；需要车辆或设备的任务；面对面的互动；有形活动的表现。参见：Teresa Barbieri、Gaetano Basso 和 Sergio Scicchitano，《新冠肺炎疫情期间处于危险中的意大利工人》，全球劳工组织讨论文件 513，2020 年；Fernando Saltiel，“发展中国家的什么人能够居家办公？”，《CEPR 新冠肺炎经济学》第 7 卷，第 104–118 页，2020 年。

¹⁰⁷ Isaure Delaporte 和 Werner Pena，“新冠肺炎期间居家办公：谁受到影响？来自拉丁美洲和加勒比国家的证据(2020 年 4 月 1 日)”，《CEPR 新冠肺炎经济学》第 14 卷，2020 年。

¹⁰⁸ Fernando Saltiel，“发展中国家的什么人能够居家办公？”。

► 专栏 2. 其工作可转为居家办公的工人具有相对优势的证据

- 在巴西，更有可能居家办公的工人估计占五分之一，即那些处于收入分配顶部、从事正式工作且受过九年以上教育者。¹
- 在新冠疫情爆发之前的意大利，处于收入分配高端的工人比处于中低端的工人更有可能居家办公，这在很大程度上是因为金融和保险、信息和通信技术、专业服务和公共管理领域的“居家办公可行性”比例较高。模拟结果也更有利于男性工人(进一步扩大性别工资差距)、老年人(51-64岁)、大学毕业生和高收入人群。²
- 在美国，最有可能向远程工作转型的工人更可能拥有大学学位、是白人或出生在美国，不太可能是没有医疗保险并在小公司工作的穷人，因为小公司的财力通常不如大公司强健。³

¹ Isaura Delaporte 和 Werner Pena, 《新冠肺炎疫情期间居家办公：谁受到影响？来自拉丁美洲和加勒比国家的证据》。

² Luca Bonacini、Giovanni Gallo 和 Sergio Scicchitano, “居家办公与收入不平等：新冠肺炎‘新常态’的风险”, 《人口经济学杂志》第 34 卷, 第 1 期(2021 年), 第 303-360 页。³ Simon Mongey、Laura Pilossoph 和 Alex Weinberg, “哪些工人承担了社交距离政策带来的负担?”。

53. 高质量的数字基础设施是生产性远程工作的先决条件，但各国之间的投资差异意味着，中低收入国家的许多工人被剥夺了远程工作提供的潜在保护。据估计，中低收入国家能够居家办公的工人比例远低于高收入国家。以加纳和老挝人民民主共和国为例，能够居家办公的工人估计不到十分之一，而卢森堡、瑞典和联合王国的这一比例约为三分之一。¹⁰⁹ 一个国家的生活水平(包括非正规程度)和远程工作的可能性之间的这一相关性，也适用于各区域内部。

非正规的程度是不平等的主要根源

54. 非正规经济通常是发展中国家极度不平等的主要原因之一。全世界有 20 亿工人从事非正规就业，占世界就业人口的 61.2%。¹¹⁰ 独立工人(有或没有雇员)占非正规就业工人的 47.7%，雇员占 36.2%，做贡献的家庭工人占 16.1%。因此，减少非正规性往往是减少不平等的先决条件。例如，许多拉美国家的经验表明，自 1990 年代末以来，这些国家的不平等现象有所减少。阿根廷、巴西、墨西哥、秘鲁和乌拉圭的非正规就业大幅下降，这成为收入不平等变化背后的一个重要因素。¹¹¹

¹⁰⁹ Fernando Saitiel, “发展中国家的什么人能够居家办公?”; Marta Fana、Sergio Torrejón Pérez 和 Enrique Fernández-Macías, “新冠肺炎危机对就业的影响：从短期影响到长期前景”, 《工业和商业经济学杂志》第 47 卷, 第 3 期(2020 年), 第 391-410 页。

¹¹⁰ 劳工组织, 《非正规经济中的女性和男性：统计图表》, 第三版, 2018 年, 第 13 页。

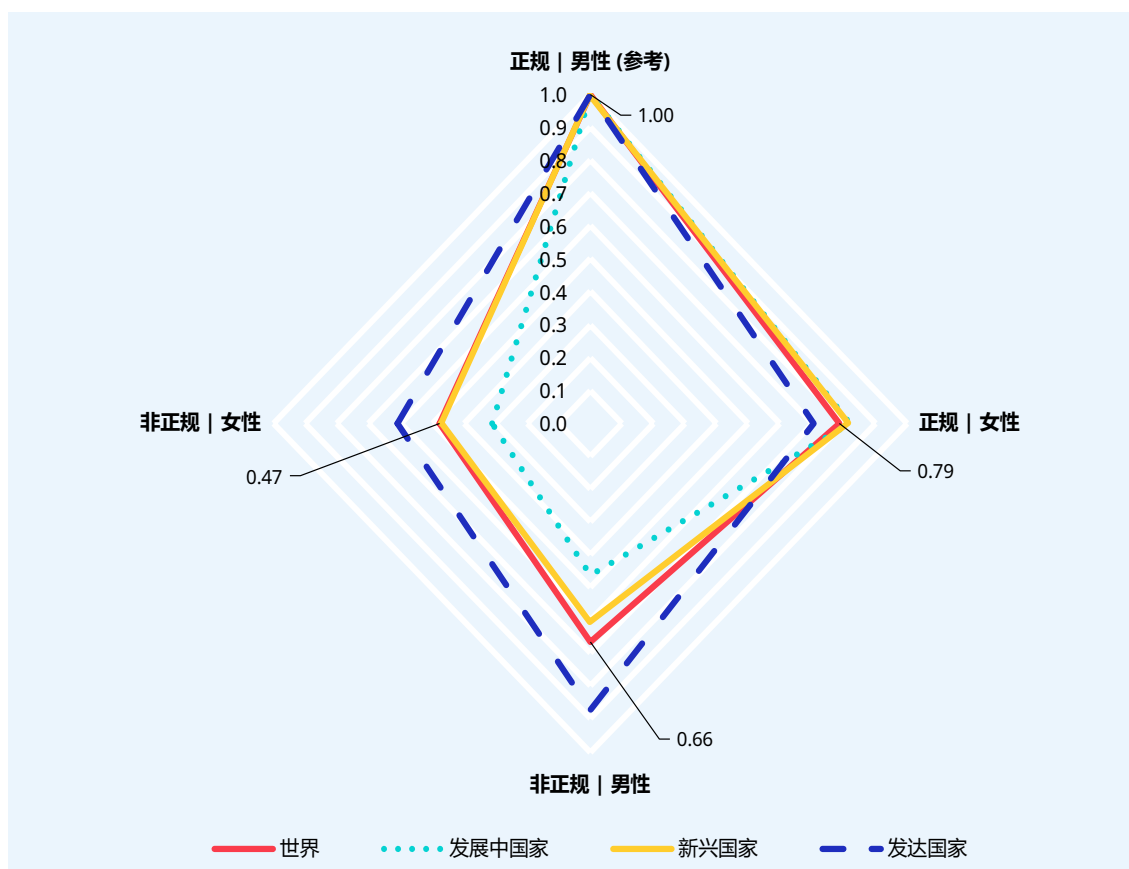
¹¹¹ Julián Messina 和 Joana Silva, 《拉丁美洲的工资不平等》, 第 58 页。另见：Francisco H.G. Ferreira、Sergio P. Firpo 和 Julián Messina, 《贫困中老去？1995-2012 年巴西收入不平等下降的原因》, 世界银行政策研究工作文件第 8018 号, 2017 年, 他们发现, 1995 至 2012 年巴西正规和非正规工作之间的工资差距有所缩小, 在以基尼系数衡量的收入不平等下降的 9 个百分点中占 1.7 个百分点。Verónica Amarante、Rodrigo Arim 和 Mijail Yapor 也报道了乌拉圭受到的巨大影响：“解构乌拉圭的不平等变化：正规化在劳动力市场中的作用”, 《IZA 劳动与发展杂志》第 5 卷, 第 1 期(2016 年), 第 13 页。

- 55. 非正规经济受到多重因素的驱动。**它们既与经济和体制环境有关，如经济无法创造高质量的就业机会、监管框架的缺陷或公共机构透明度和问责制的缺失，也与相关人员或企业的特征(通常是相互作用的)相关，如教育水平、贫困或生产率，当然还有作为这些特征基础的因素。这些基础因素很多，包括个人身份得不到正式承认(没有出生证或身份证)、缺乏财产权或明晰的资产所有权、或无法获得正规的银行服务，所有这些作为不平等的一种形式，加剧了其他形式的不平等。可能导致非正规性的原因还包括气候灾难或流行病等危机事件。
- 56. 非正规就业存在于所有国家，但在发展和新兴国家尤为普遍，这些国家的许多人在非正规经济中以自雇职业者或临时工的身份工作。**非正规经济的涉及面广泛，但所有涉及领域都至少具有一个共同的重要特征：¹¹² 工人没有得到法律的承认，或在相关法律和监管框架下或在实践中得不到充分保护，因此往往在面临外部冲击和经济周期等情况时更加不堪一击。对大多数工人来说，伴随非正规经济工作的通常是低生产率、面临无适当保护的更大卫生和安全风险、缺乏组织代表性、难以获得培训和再培训机会以及工作和社会保护无法提供收入保障。此外，非正规工人面临的缺乏关键资产(如土地、房屋和工作场所)合法所有权的问题，对他们开展活动、提高劳动收入和生活水平的能力，造成了严重的负面影响。非正规企业不在监管范围之内，这意味着它们不能从优势中受益，也不用面对由此产生的义务。¹¹³ 为逃避税收和施行社会及劳动法律法规而故意回避或退出正规经济，不仅成为部分非正规企业、也成为部分正规企业的选择，从而导致企业之间的不公平竞争，并对工人的保护产生负面影响。无论是在正规部门、非正规部门还是家庭之中，非正规经济工人往往处于收入分配的低端，许多人生活困窘。
- 57. 非正规就业工人特别是女工的平均收入远远低于正规就业工人。**全球有 7.24 亿领薪工人从事非正规领薪就业，其中包括家政工人、临时工和微型企业工人等。在世界范围内，非正规领薪就业工人的收入仅为正规经济领薪工人收入的 62%，而且性别工资差异巨大。如图 8 所示，从事非正规就业的女性雇员的平均工资相当于从事正规就业男性的 47%，非正规领薪就业男性的工资相当于正规就业男性的 66%，而从事正规领薪就业的女性的平均工资是男性的 79%。在发展中国家，与正规领薪就业的男性雇员相比，非正规就业女性雇员的平均月工资最低。9.54 亿独立劳动者和 3.22 亿做贡献的家庭工人在非正规经济中的劳动收入往往低于工薪劳动者，从而进一步拉大了非正规和正规经济工人之间的劳动收入差距。

¹¹² 这里使用的“工人”一词是指所有就业者：雇员、有或没有雇员的独立工人和有贡献的家庭工人。

¹¹³ 劳工组织，《体面劳动和非正规经济》，国际劳工大会第 90 届会议，报告六，2002 年。

► 图 8. 正规和非正规领薪就业女性以及从事非正规领薪就业男性的月平均工资占正规就业男性月工资的比例



注释：按雇员人数加权的全球估计数。依据的是占全球就业 81% 的 92 个国家的数据(占发展中国家总就业的 66%，占新兴国家总就业的 87%，占发达国家总就业的 65%)。采用了劳工组织关于非正规就业的通用业务定义(见劳工组织，《非正规经济中的女性和男性》，专栏 2)。

资料来源：劳工组织根据全国住户调查微观数据集进行的计算。

58. 对于在非正规经济中工作的绝大多数家庭来说，低劳动收入意味着低家庭收入，因此，非正规经济中工人的在职贫困率特别高。劳工组织/经合组织最近基于 2015 年对 19 个发展中国家和新兴国家家庭收入构成分析进行的一项研究发现，在有据可查的 17 个国家中，劳动收入是依赖非正规经济的家庭的主要收入来源。此外，非正规就业工人(领薪、不领薪工人或做贡献的家庭工人)比正规就业工人致贫的可能性高一倍。¹¹⁴ 在发展中国家和新兴国家，根据以购买力平价计算的 3.10 国际美元的国际贫困线，在职穷人平均占正规就业工人的 20%左右，但占非正规就业工人的近 42%。¹¹⁵ 如将农业排除在外，正规就业的贫困率为 15.1%，而非正规就业的贫困率为 31.3%。
59. 非正规经济的低收入和高贫困率，在很大程度上反映了非正规就业的低生产率。非正规经济中的绝大多数企业规模都很小。超过 75%的非正规就业出现在少于 10 名工人的企业，包括

¹¹⁴ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性》。

¹¹⁵ 劳工组织的未加权估计数是基于有可比数据的 29 个国家。

45%的无雇员独立工作者。¹¹⁶ 平均而言，非正规经济企业的劳动生产率不及正规经济企业的一半。¹¹⁷ 这部分地反映出缺少获得金融服务的途径，从而导致资金紧张和非正规企业的运作低于有效生产规模，以及缺乏获得商业发展服务、市场和关键公共产品的机会。造成生产力差距的其他动因有财产和资产缺乏合法所有权，缺少诉诸司法的机会，欠缺签订和执行合同的能力，更容易遭受腐败和滥用的困扰，以及非正规经济的企业主和企业雇员的教育水平低。在发展中国家和新兴国家，非正规经济企业中近 55%的工人要么没有受过教育，要么只有小学学历，而正规经济企业中的此类工人只占 15.5%。三分之二非正规经营的自营职业者充其量只有初级教育水平。学历较低的非正规企业雇主的比例，是正规企业雇主的两倍多(37.6%比 14.0%)。

- 60. 由于非正规工人通常得不到收入替代福利，其劳动收入会因为他们面临更大的健康和安全风险而遭受损失，因而极易陷入收入贫困。**¹¹⁸ 在新冠肺炎疫情爆发前，由于缺乏高质量的公共医疗服务和有效的卫生财政保护机制，每年都有 1 亿人因灾难性的医疗费用而陷入贫困。分析显示，即使是非灾难性的医疗费用也会产生严重的致贫效应，收入最低的五分之一人口在寻求医疗服务时极有可能陷入贫困。¹¹⁹ 如果考虑到在获得医疗保健服务方面的城乡差距，这种情况会更加严重。
- 61. 自新冠肺炎危机爆发以来，形势每况愈下，非正规经济中的工人比正规经济中的工人更有可能陷入贫困或深度贫困。**非正规经济中的工人更容易失去工作和收入，这在很大程度上是因为他们在受冲击最为严重的行业工作，这种情况在低收入和中低收入国家尤为严重，因为这些国家受到严重影响的非正规就业的比例(占总就业的百分比)分别约占总就业的 68%和 80%。¹²⁰ 此外，大多数非正规企业的生产率、储蓄和投资率都很低，资本积累几乎为零，使它们特别容易受到经济冲击，而且往往被排除在与新冠肺炎危机有关的短期企业财政援助计划之外。由于大多数非正规经济中的工人缺乏社会保护，劳动收入的损失得不到补偿。¹²¹ 因此根据推算，全球相对贫穷的非正规工人的比例，在危机发生的第一个月就翻了一番(从 26%增至 59%)，而根据对低收入和中低收入国家的推算，假设没有其他收入来源，这一比例将从 18%上升到 74%。¹²² 对孟加拉国、印度和巴基斯坦的失业模拟显示，新冠疫情造成的失业不仅过多集中于非正规工人，还集中于生活在城市地区的最贫困工人；总之，收入较高的工人抵御冲击的能力远高于较贫困的工人。
- 62. 非正规就业工人缺乏基本保护，因而造成了脆弱性、健康不佳、工作中病毒传播以及国家和其他行为者无力抗击这一流行病及其社会经济后果的恶性循环。**在疫情期间，许多无法获得

¹¹⁶ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性》；Florence Bonnet 编，《企业正规性的事实》，即将出版。

¹¹⁷ 劳工组织/经合组织，《应对非正规经济中的脆弱性》，2019 年。

¹¹⁸ 劳工组织/经合组织，《应对非正规经济中的脆弱性》。

¹¹⁹ 劳工组织，《为以人为本的劳动世界创建社会保护的未來》，第 109 届劳工大会报告五(2021 年)。

¹²⁰ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第三版》，2020 年 4 月(图 4)。

¹²¹ Aleksandra Webb、Ronald McQuaid 和 Sigrid Rand，“非正规经济中的就业：新冠肺炎疫情的影响”，《国际社会学和社会政策杂志》，2020 年。

¹²² 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：第三版》。

医疗、疾病和失业待遇的非正规工人，一直处于要么不顾高健康风险继续工作，要么待在家里坐吃山空的两难境地。¹²³ 带病坚持工作——这并不是大多数这类工人仅在当前危机期间遇到的现实情况——不仅对工人本身构成了威胁，也破坏了遏制病毒传播的整体努力。虽然非正规经济的运作遍及全球所有国家，但它为大多数发展中国家和新兴国家提供了大部分就业岗位，然而正是在这些国家，贫困、饥饿和疾病正在灾难性地增加。此外，与任何其他劳动力市场指标相比，非正规经济的巨大规模削弱了一个国家应对外部冲击的复原力。除了非正规经济工人极易受到经济冲击之外，非正规经济的巨大体量使发展中国家和新兴国家的政府，无法通过扩大税收基础支持有效的财政政策干预，在疫情期间通过工作和收入保留计划保护工人及其家人的可用资源有限，便可以证明这一点。¹²⁴ 因此，预计新冠肺炎危机将使低收入和中下收入国家的贫困率不成比例地上升。此外，这些国家将面临更长的复苏之路，因为它们无力为危机后的必要卫生、教育和基础设施改革提供资金。

- 63. 尽管在疫情期间可以更多看到非正规经济工人的身影，但由于缺乏像样的保护，一些提供必要服务的非正规经济工人过多地面临健康风险。**例如，街头小贩经常在拥挤的公共场所工作，那里的传染风险很高，难以获得洁净用水和洗手液。危机开始时进行的一项评估发现，秘鲁的一些街头小贩有家不回，在市场外席地而睡，以避免将病毒传染给家人。¹²⁵ 拾荒者也面临很高的病毒风险，因为他们处理的材料包括可能受到污染的医疗废物。¹²⁶ 以女性为主的家政服务队伍多半为非正规就业，在客户家中易受病毒感染，当整个家庭全天居家时，许多家政服务人员需要延长工时，从事额外的清洁、烹饪和消毒工作。这影响到一些地区很大一部分女性劳动力——例如，阿拉伯国家大约三分之一的女性工人和拉丁美洲四分之一的女性工人从事家政工作。¹²⁷
- 64. 新冠肺炎疫情期间缺乏社会保护，是非正规工人和非正规企业的灾难。**虽然一些企业和政府在疫情期间扩大了社会保护范围，但许多非正规工人被排除在外。¹²⁸ 同样，政府支持企业的措施在很大程度上绕过了非正规企业，因为它们往往不属于政府计划和政策的覆盖范围。许多无法指望社会保险予以保护的工人，发现自己被迫尽可能继续工作，尽管这会给自己及其家人的健康带来风险。事实上，他们当中的大多数人无法停止工作，因为那意味着他们将无法满足甚至是食品支出这类最基本的需求。¹²⁹ 在非正规市场和售货点因完全封闭或宵禁而关张的地方，许多非正规工人，特别是街头小贩的收入一次归零，使他们丧失了粮食安全，处境危艰。为当地、国内或全球供应链生产商品或服务的非正规家庭工人，失去了与客户企业的商业合作，在许多情况下，由于市场崩溃而无法从以前完成的订单中获得

¹²³ Marty Chen, “死于饥饿或病毒：印度(和其他地方)穷人的真实困境”，WIEGO 博客。

¹²⁴ Jayati Ghosh, “来自‘财政空间’的信息”，辛迪加项目。

¹²⁵ WIEGO, “公共卫生措施对非正规工人生计和健康的影响”，2020 年。

¹²⁶ WIEGO, “拾荒者：高风险的基本服务提供者”。

¹²⁷ 根据劳工组织 2013 年的数据；见劳工组织，《家政工人的社会保护：主要政策趋势和统计》，社会保护政策文件，第 16 号文件，2016 年。

¹²⁸ 劳工组织，《在新冠肺炎危机期间向非正规工人提供社会保护：国家对策和政策考虑》，劳工组织社会保护聚焦系列简报，2020 年。

¹²⁹ 劳工组织，《在新冠肺炎危机期间向非正规工人提供社会保护》。

付款。¹³⁰ 在非正规工人占四分之三以上的南亚，小企业和非正规工人的收入和工作损失最为严重。¹³¹ 拉丁美洲和加勒比地区的情况同样表明，一个国家非正规经济所占比例越高，公布的无论是失业还是停业造成的生计损失就越大。¹³²

企业之间的生产力水平差异

- 65. 持续提升的生产力以及包容和可持续的经济增长，是发展进程的主要驱动力，也是创造正规就业、通过增加平均收入和收窄收入分配的向上趋同来减少贫困和不平等的必要条件。**其实，“有史以来，没有什么比经济增长更能使社会有效改善其成员，包括最底层成员生计的办法”。¹³³ 历史表明，在所有实现成功赶超的经济体中，国家都发挥了推动作用，包括开拓市场、培育企业、鼓励技术升级、支持学习过程和能力积累、消除增长的基础设施瓶颈、改革农业和提供资金。¹³⁴ 生产率的提高，是世界多数国家大幅减少非正规性和在正规经济中创造更多更好的就业机会的先决条件¹³⁵——这是一个有助于减少不平等的过程。
- 66. 生产力的增长取决于多种因素，部分因素处于企业的掌控之中，而另一些则是与有利的营商环境相关的外部因素。**内部或企业内部的要素与有效管理和分配生产可用资源的决策相关。除其他因素外，它们还取决于创新动力、质量管理、产品的多样化和劳动力的技能水平。外部生产力驱动因素涉及宏观经济政策、劳动力市场和投资环境机制与监管框架、产业政策、有形和数字基础设施、教育政策和劳动力开发计划之间的相互关系。此外，它们还包括诸如通过开发银行为生产性创业分配公共资金、通过金融系统和替代融资方式向私营部门提供信贷、地方创新系统和研发投资、知识产权保护、国内市场开发、贸易政策以及反垄断和公平竞争政策等要素。¹³⁶
- 67. 然而，国家内部的生产力增长和不平等之间存在着复杂关系。**多项研究探讨了经济发展进程对不平等的影响。一个普遍的假设认为，随着一个规模虽小但生产率极高的行业逐渐成型，经济发展最初会伴以日益加剧的不平等，而这一趋势只有在发展水平进一步提高和产业达到临界规模时才会扭转。¹³⁷ 其他研究则指出，这一理论不是发展的“不变规律”，实际的发

¹³⁰ 关于对孟加拉国服装行业雇主和工人的新冠肺炎调查结果，见：Mark Anner，“在全球供应链中‘挤压工人权利’：从比较的角度看孟加拉国服装出口行业的采购做法”，《国际政治经济学评论》第 27 卷，第 2 期(2020 年)，第 320-347 页。

¹³¹ 世界银行，《被击败还是破产？南亚的非正规性和新冠肺炎》，2020 年。

¹³² Nicolas Bontan、Bridget Hoffmann 和 Diego Vera-Cossio，《新冠疫情的不平等影响：来自十七个发展中国家的证据》，PloS one 15，第 10 期(2020 年)：e0239797(图 2)。该研究报告了 2020 年 3 月和 4 月在拉丁美洲和加勒比地区 17 个国家进行的在线家庭调查的结果。

¹³³ Dani Rodrik，《一种经济学，多种配方：全球化、体制和经济增长》(普林斯顿大学出版社，2007 年)，第 2 页。

¹³⁴ José M. Salazar-Xirinachs、Irmgard Nübler 和 Richard Kozul-Wright (编)，《转型经济体：使产业政策为增长、就业和发展服务》(劳工组织/贸发会议，2014 年)。

¹³⁵ Xavier Cirera 和 William F. Maloney，《创新悖论：发展中国家的能力和未实现的技术追赶承诺》(世界银行集团，2017 年)。

¹³⁶ Gianluca Oricchio 等，《中小企业融资：影子银行和替代融资选择的作用》(Palgrave Macmillan 出版社，2017 年)。

¹³⁷ W. Arthur Lewis，“劳动力无限供给的经济发展”，载于《曼彻斯特学派》第 22 卷，第 2 期(1954 年)，第 139-191 页；Simon Kuznets，“经济增长和收入不平等”，载于《美国经济评论》第 45 卷，第 1 期(1955 年)，第 1-28 页。

展在很大程度上取决于经济增长模式和生产力增长成果的分享方式。¹³⁸ 以几个非洲国家为例，尽管经济增长显著，但正规就业却没有相应增加。大多数新的工作岗位都是非正规经济，尤其是农村地区创造的。¹³⁹

- 68. 经济部门内部和部门之间的生产率差异和差距，会增加企业及其在职人员之间的不平等。** 跨部门的生产率差异，是决定国内劳动收入差异的关键因素。经验证据表明，企业生产率的分散与企业间劳动收入的分散高度正相关，企业间生产率的差异与劳动收入不平等的加剧相关。¹⁴⁰ 各国生产率最高和最低的企业之间以及收入最高和最低的企业之间的生产率差距，在最近几十年有所扩大。因此，在生产率差距扩大最为明显的经济部门，收入不平等的增长速度更快。¹⁴¹ 换句话说，经济部门内部和部门之间的生产率差距越大，工资分配底层工人与工资分配较高层工人的工资之间的差距就越大。¹⁴² 此外，在正规企业 and 非正规企业之间，或小型和大型正规企业之间，也有时出现巨大的生产率差异。¹⁴³ 另外，越来越令人担心的是，在一些国家，技术创新促使生产率最高的企业增长迅速，获得了巨大的市场份额，从生产率和工资落后的大多数其他企业当中脱颖而出。¹⁴⁴ 市场的这种高度集中化正在削弱竞争，拉大生产率和工资差距，并加剧不平等。^{145 146}
- 69. 企业内部的不平等也在总体不平等中占有巨大份额。** 虽然日益加剧的企业间不平等在最近的不平等趋势中起到了重要作用，但它并不总是造成总工资不平等的最大推手。例如据估计，美国的总工资不平等中有更大一部分可归因于企业内部的不平等，而不是企业之间的不平等。而在欧洲总工资不平等中，企业内部工资不平等的占比大约略低于一半。¹⁴⁷
- 70. 工资增长对生产率提高的反映程度，也会对不平等产生影响。** 人们认为，包括企业之间的不平等、金融市场日益增长的作用和压力(被称为金融化)、全球化和新技术在内的多种因素，促使许多国家实际工资增长和劳动生产率增长日益脱钩(图 9)，以及劳动收入份额(劳动收入

¹³⁸ 例如，见：Sangheon Lee 和 Megan Gerecke，“经济发展和不平等：重新审视库兹涅茨曲线”，载于《劳动力市场、制度和不平等：在 21 世纪建立公正的社会》，Janine Berg 编(Edward Elgar/劳工组织，2015 年)。

¹³⁹ 劳工组织，《农村非正规经济向正规经济的过渡》，农村经济中的体面工作政策指导说明，2019 年。

¹⁴⁰ 经合组织，“促进生产力和平等：双重挑战”，《经合组织经济展望》，2016 年卷第 1 期，第 2 章，2016 年。

¹⁴¹ Giuseppe Berlingieri、Patrick Blanchenay 和 Chiara Criscuolo，《大分歧》，经合组织科学、技术和工业政策文件第 39 号，2017 年。

¹⁴² Berlingieri、Blanchenay 和 Criscuolo (2017 年)发现，国家行业内工资差异和生产率差异之间存在正相关关系。生产率对数离差增加一个标准差，工资对数离差增加 35.8%。关于详细的讨论，请参阅：Berlingieri、Blanchenay 和 Criscuolo，《大分歧》。

¹⁴³ Dino Merotto、Michael Weber 和 Reyes Aterido，《国际开发协会国家获得更好工作的途径》，世界银行工作系列第 14 期，2018 年；劳工组织，《2016/17 年全球工资报告：工作场所的工资不平等》，2017 年。

¹⁴⁴ Chiara Criscuolo，“顶级公司的生产率飙升，其他公司都很低迷”，《哈佛商业评论》，2015 年 8 月。

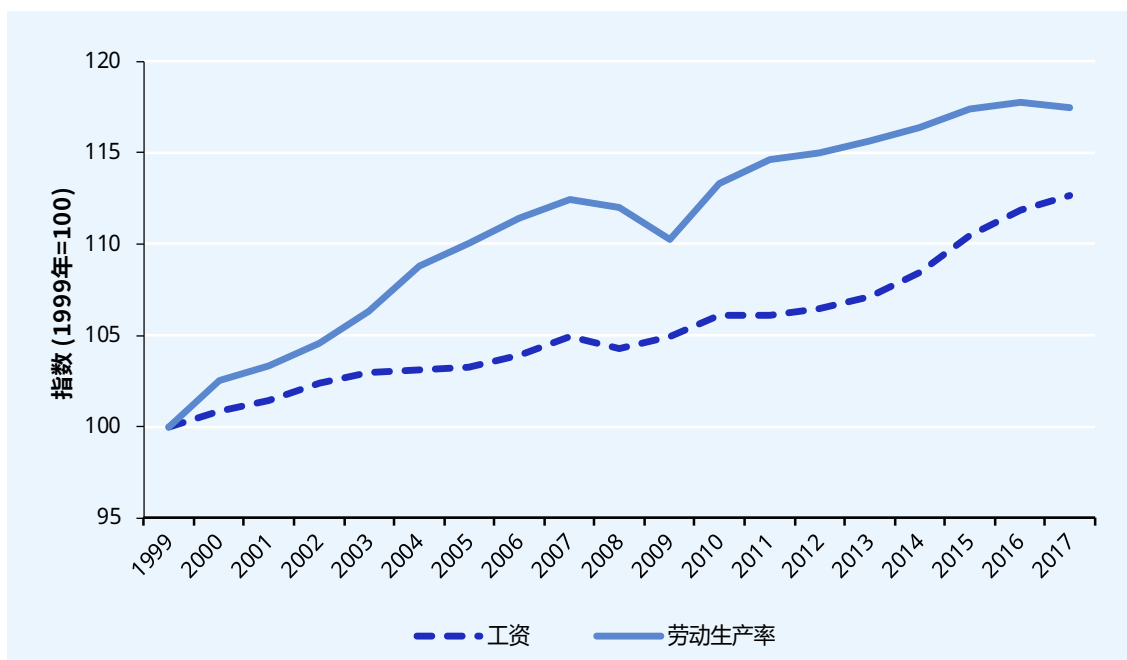
¹⁴⁵ 经合组织，《市场集中度》，秘书处的议题文件，竞争委员会，DAF/COMP/WD(2018)46，2018 年。

¹⁴⁶ 如需了解最新的评论，请参阅 Emili Griffell-Tatjé、C.A. Knox Lovell 和 Robin C. Sickles 的“生产率分析概述：历史、问题和前景”，载于《牛津生产率分析手册》，Griffell-Tatjé、Knox Lovell 和 Sickles 编(牛津大学出版社，2018 年)。

¹⁴⁷ 劳工组织，《2016/17 年全球工资报告》。

在国内生产总值中的份额)下降。然而，工资与生产率增长之间仍存在正相关关系，因为持续的实际工资增长通常取决于生产率的提高。¹⁴⁸

► 图 9. 1999-2017 年高收入国家平均实际工资和劳动生产率趋势



资料来源：劳工组织，《2018/19 全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018 年。

71. 增长的环境可持续性也很关键，因为与环境退化相关的风险和危害，往往对低收入家庭影响最大。劳动世界与自然环境息息相关。许多行业的工作¹⁴⁹直接或间接依赖于自然资源、生态系统服务、环境危害的消除和环境稳定。自然资源日益稀缺和环境退化使这些工作受到威胁，对工人的健康、收入、粮食和燃料安全及其生产力产生了负面影响。例如，部分农业工人越来越多地受到不断变化的降雨模式、自然灾害和气候变化导致的温度上升的困扰。2000 至 2015 年间，人类活动造成或加剧的自然灾害导致的全球职业生命年损失相当于一年工作的 0.8%，低收入国家受到的人均影响最大。¹⁵⁰ 与环境退化相关的风险和危害，往往对中低收入国家弱势群体中的女性和工人造成最大冲击，其中包括非正规经济工人、移民工人、穷人、土著和部落居民以及其他弱势群体，从而产生、加剧和延续了不平等，¹⁵¹ 因为贫困人口，尤其是农村地区的贫困者，更直接地依赖生态系统服务以维持生计和安定的生活。¹⁵² 此外，这些工人适应环境冲击的能力较弱。经济社会角色和责任方面的性别差异加剧了女性

¹⁴⁸ 关于如何衡量工资和生产率增长之间的差距存在争议；参见 Michael R. Strain，“工资和生产率之间的联系很强”，载于《为更多美国人扩大经济机会》，Melissa Kearney 和 Amy Ganz 合编(阿斯彭研究所，2019 年)。

¹⁴⁹ 例如农业、渔业、林业、旅游业、矿业和化石燃料能源业、制药业、纺织业、食品和饮料业。

¹⁵⁰ 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望》，第 2 页。

¹⁵¹ 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望》，第 17 页。

¹⁵² Helen Suich、Caroline Howe 和 Georgina Mace，“生态系统服务和减贫：经验联系的回顾”，《生态系统服务》第 12 卷(2015 年)，第 137-147 页。

的脆弱性，她们往往比男性更难获得有助于她们适应气候变化的资源，包括土地、信贷、农业投入、决策机构、技术、社会保险和培训。¹⁵³

- 72. 新冠肺炎危机使股市表现与经济现实脱节。**美国坐拥全球最大股市，其经历意义重大。在2020年2月至3月大幅下跌后，因史无前例的货币政策行动改善了企业的前景而推动资产价格上扬，导致美国股市迅速复苏，但经济增长和就业率的恢复则显得较为迟缓。¹⁵⁴ 2020年3月中旬也宣布采取规模空前的货币政策的欧洲，也有类似的经历。这种脱节现象可能会进一步拉大最富有者和企业的私人财富与国家及其公民的公共债务之间的差距。
- 73. 新冠肺炎危机对不同部门和企业表现的影响不一，其中一些得以幸免或有所提升，而另一些则不得不面对极端封锁措施的后果。**¹⁵⁵ 虽然艺术、酒店和旅游部门的企业以及部分制造业部门已经停业，但生产必要商品和用品(食品或药品)的其他企业受到的影响较小。¹⁵⁶ 在危机期间，数字化企业的表现远好于许多其他企业，因为世界各地利用数字连接开展工作或休闲的人，似乎推动了提供视频会议工具、视频点播平台或在线购物企业的销售。
- 74. 另一个差距涉及正规和非正规经济中的小微企业以及自营职业者，因为与大型企业相比，这些企业更多地受到新冠肺炎危机的不利影响。**在受疫情影响最为严重的中低收入国家，依赖自营职业或微型企业的就业占总就业的80%至90%，其中大多为非正规工作。¹⁵⁷ 此外，在许多因封锁措施而关闭的行业中，小微企业以及自营职业者不成比例地面临新冠肺炎危机的高风险。以非洲和南亚为例，大约百分之八十处于危险中的工人要么是自营工作者，要么在微型企业工作。在这两个区域的批发和零售部门工人中，这一比例突破了百分之九十(图10)。在发达地区，虽然自营职业者和微型企业在总就业人数中所占份额较小，但在受危机影响的部门中，其比例仍然过高。¹⁵⁸ 这一点很重要，因为旨在降低疫情影响的公共政策不太可能覆盖这些企业，但其财务状况更加脆弱——手中防止破产的资产(储蓄或银行贷款)较少。¹⁵⁹

¹⁵³ 劳工组织，《性别、劳动和向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡》，2017年；劳工组织，《2018年世界就业和社会展望》。

¹⁵⁴ 另见 Deniz Igan、Divya Kirti 和 Soledad Martinez Peria，《金融市场与实体经济的脱节》，国际货币基金组织关于新冠肺炎的特别说明系列，2020年。

¹⁵⁵ Chris Bradley 等，“大加速”，麦肯锡公司，2020年7月14日。

¹⁵⁶ 贸发会议，《新冠肺炎疫情对贸易和发展的影响：向新常态过渡》，2020年。

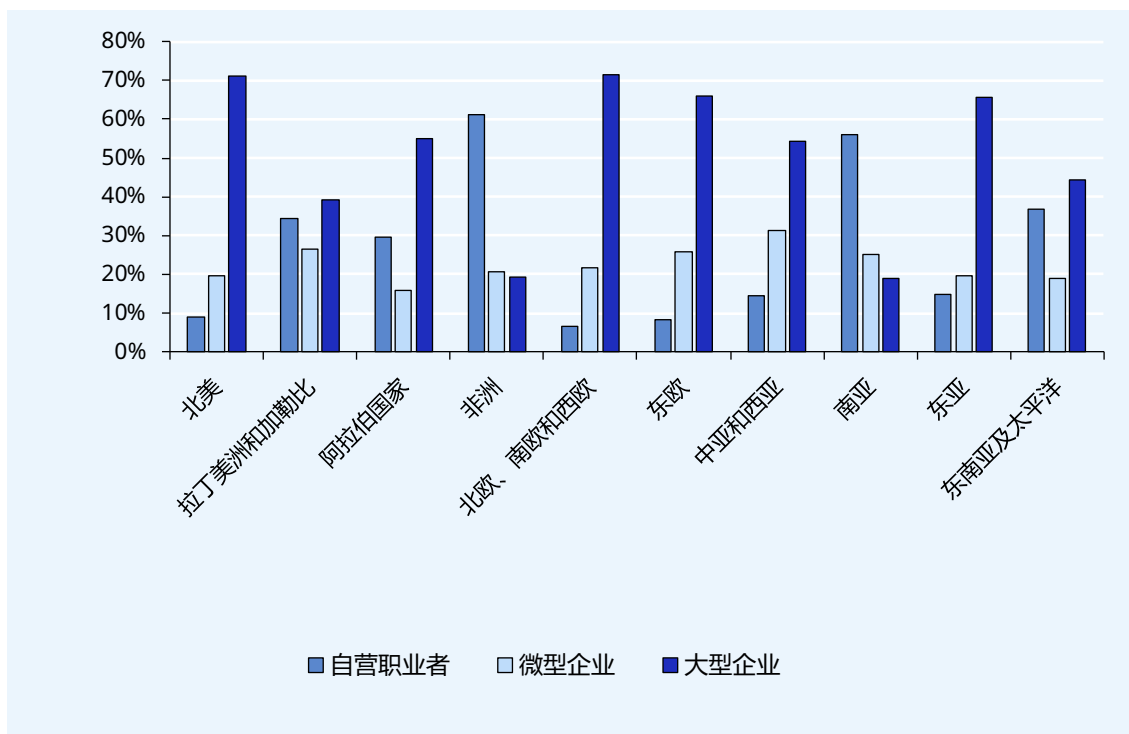
¹⁵⁷ 劳工组织，《小的力量：个体经营和中小微企业对于就业贡献的全球证据》，2019年。

¹⁵⁸ 经合组织，《经合组织应对冠状病毒(COVID-19)的政策—冠状病毒(COVID-19)：中小企业的政策应对》，2020年。

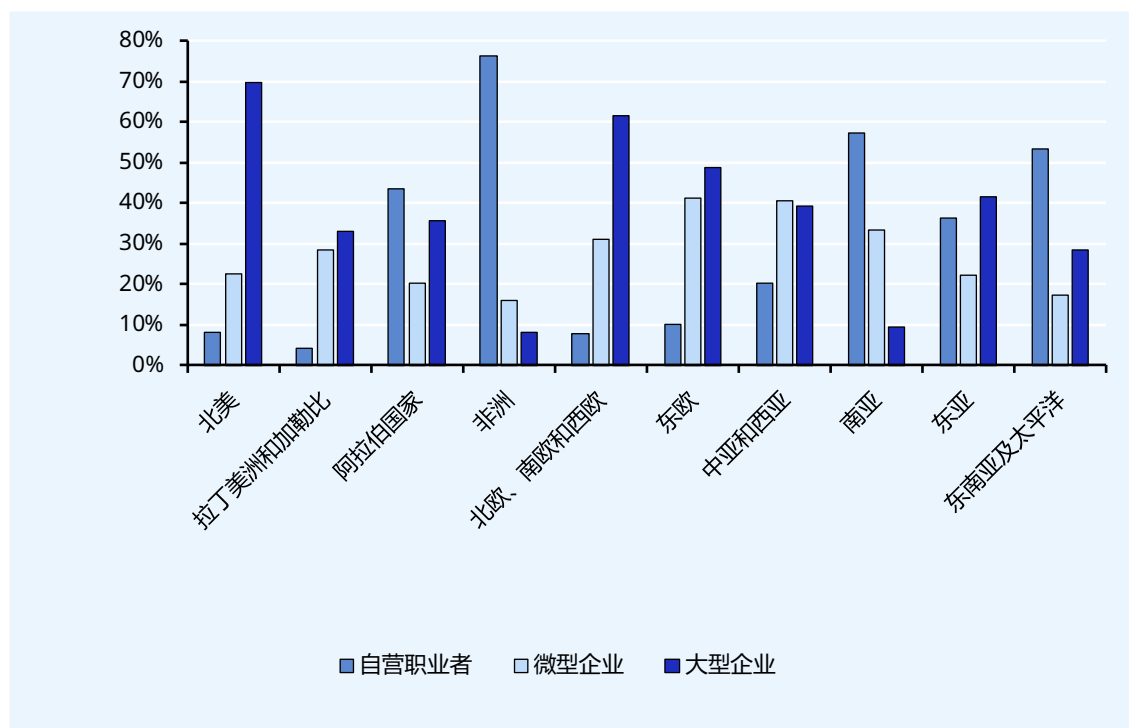
¹⁵⁹ 美国的证据可见：Alexander W. Bartik 等，“小企业如何适应新冠肺炎？来自调查的早期证据”，国家经济研究局工作文件，第w26989号，2020年；Joseph Parilla、Sifan Liu 和 Brad Whitehead，“地方领导人如何避免小企业因新冠疫情崩溃？”，布鲁金斯学会，2020年。

► 图 10. 按区域和企业类型分列的受新冠肺炎危机影响行业的就业份额

(a) 所有面临风险的行业



(b) 批发和零售行业



注释：自营职业者为无雇工的独立劳动者；微型企业是雇佣 2 至 9 名工人的企业；其他企业是十人以上的企业。所有面临风险的行业是指住宿和餐饮服务，艺术、娱乐和休闲业，建筑业，制造业，房地产业，运输业以及批发和零售贸易业。

资料来源：劳工组织，《小而重要：哪些面临新冠肺炎风险的行业在提供就业岗位？》。

劳动力市场中的性别不平等和歧视

75. 女性和女童在劳动力市场面临多重不利条件和歧视，这仍然是一个普遍现象。《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)将歧视定义为“基于种族、肤色、性别、宗教等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠”。劳工组织在其实证评估中确定了导致劳动世界性别偏见的多个相互关联的因素，¹⁶⁰ 包括就业和工资方面的相关性别差距。这些差距不仅本身就是不公正的根源，而且如果结合在一起，会从根本上削弱一个国家消除总体不平等的能力。事实上，女性就业机会的增加有助于家庭收入的更平等分配。¹⁶¹
76. **尽管教育成果颇丰，但女性仍然面临着就业差距。**过去几十年来，所有区域在教育方面的巨大进步，使中等和高等教育入学率的性别差距在 2014 年得以缩小。发达国家女性在高等教育中的比例甚至高于平均水平。¹⁶² 然而在许多国家，女性在从事正规就业方面仍然面临诸多限制，参与劳动力市场的机会远低于男性。2018 年，女性的就业人数为 13 亿，而男性为 20 亿。换言之，女性的就业率仍然比男性低 26.0 个百分点。然而，在 2018 年的全球样本中，大多数女性(70%)表示希望从事有偿工作。¹⁶³ 过去三十年来，全球就业性别差距缩小了不到 2 个百分点。¹⁶⁴ 阿拉伯国家、北非和南亚的就业参与差距仍然巨大，三地均超过 50 个百分点。¹⁶⁵
77. **家庭中家务和家庭责任的不平等分工，限制了女性从事、保持和开拓有偿工作的能力。**在全球范围内，女性承担了大部分家务劳动和无酬的照护工作，惠及整个家庭，特别是老年家庭成员和儿童。但这对她们参与劳动力市场具有负面影响。在中低收入国家，许多寻求有偿工作的女性被推入非正规经济，在那里寻求在时间安排和时长方面灵活的工作，或者从事居家工作。事实上，就从事无偿护理工作的人员而言，性别差距与女性就业率之间是负相关关系。¹⁶⁶ 此外，女性除了有偿工作之外，还在家中从事“第二班工作”，这对她们的身心健康具有明显的负面影响，¹⁶⁷ 但这一现象作为“性别不平等最具弹性的特征之一”而挥之不去。¹⁶⁸ 人们希望，在全球疫情期间，特别缺乏时间的职业母亲所肩负的这种双重负担的证据，将唤醒世界认识到变革的必要性。

¹⁶⁰ 劳工组织，《性别平等的飞跃》。

¹⁶¹ 经合组织，《全体参与：实现包容性增长》，2015 年；Christian Gonzales 等，“变革的催化剂：增强妇女权能 and 解决收入不平等问题”，基金组织工作人员讨论说明 SDN/15/20，2015 年 10 月。

¹⁶² 经合组织，《追求性别平等》。

¹⁶³ 劳工组织，《性别平等的飞跃》。

¹⁶⁴ 劳工组织，《性别平等的飞跃》。

¹⁶⁵ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2017 年妇女趋势》，2017 年，第 1 页。

¹⁶⁶ 劳工组织，《性别平等的飞跃》，图 1.16。

¹⁶⁷ Arlie Hochschild 和 Anne Machung，《第二次转变：工作家庭和革命》(企鹅出版社，2012 年)。另见：Tarani Chandola 等，“弹性工作安排是否与较低水平的慢性压力生物标志物相关？英国家庭纵向研究对 6025 名员工的研究”，《社会学》第 53 卷，第 4 期(2019 年)，第 779-799 页。

¹⁶⁸ 劳工组织，《性别平等的飞跃》，第 36 页。

- 78. 许多国家的性别薪酬差距仍然巨大。**女性受教育程度和更具持续性的就业参与率的不断提高，并没有相应地缩小男女薪酬差距。全球差距仍为 19%，从低收入国家的 13% 到中高收入国家的 21% 不等。¹⁶⁹ 对这种工资差距的解析显示，在很大程度上，这不能归咎于教育差异和其他劳动力市场特征，而是由于支付从事等值工作的女性的工资较低。更为重要的因素是职业和企业性别隔离的程度(因为与主要由男性从事的工作相比，主要由女性从事的工作往往不被重视)、同酬立法的适用(和遵守)以及资源充足和可获得的家庭支助政策。¹⁷⁰ 此外，女性在工资分配低端的占比普遍过高，但性别工资差距最大的非发展中国家最低收入工人莫属。¹⁷¹ 在高收入国家，工资等级顶端的性别薪酬差距往往最大，因为女性在管理和行政职位上的代表性普遍不足。
- 79. “交叉性”可能导致双重歧视或薪酬打压。**土著女性面临双重薪酬打压，因为除了所有女性工人都遭受的性别薪酬差距外，土著女性的收入比非土著女性低 8.2%。¹⁷² 在高收入国家，女性移民工人因为同时具有移民和女性身份也面临双重薪酬打压：其收入比男性国民低 20.9%，这一差距远高于高收入国家的总性别工资差距(16.2%)。¹⁷³ 在美国，黑人男性的收入中位数比白人男性低 27%(2015 年的数据)，而黑人女性的估计工资差距则大得多，约为 35%，因为黑人女性属于两个受歧视群体。¹⁷⁴
- 80. 鉴于不平等的家务劳动分工，与没有受抚养子女的职业女性相比，尤其是与职业父亲相比，职业母亲面临就业和工资的双重打压。**职业母亲和父亲之间的就业率差距为 43%(在 2005 至 2015 年间从 41% 升至这一水平)。有 6 岁以下子女的男性比没有子女的男性更有可能工作，而世界所有区域的女性的情况则相反。¹⁷⁵ 此外，职业母亲的收入低于没有受抚养子女的职业女性，也远低于职业父亲。母亲工资差距从加拿大和南非的 1% 到土耳其的 30% 不等。相比之下，有子女的父亲的收入通常高于没有受抚养子女的男性。母亲工资较低可能是由于雇用和晋升程序带有(有意识和无意识)性别偏见、家庭责任分担不平等、获得托儿服务的机会有限以及工作时间安排僵化造成的。¹⁷⁶
- 81. 暴力和骚扰对女性参与就业、其就业岗位的质量及其作为企业家取得成功的能力产生不利影响。**从当前疫情也可以看出，从事照护和家务工作的女性所受影响尤其严重。¹⁷⁷ 此外，有证据说明在以特定族裔或土著背景的女性为主的工作场所，存在交叉形式的歧视和骚扰。数

¹⁶⁹ 劳工组织，《2018/19 全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018 年。

¹⁷⁰ 见 Barbara F. Reskin 和 Patricia A. Roos，《工作队列，性别队列：解释女性打入男性职业》(坦普尔大学出版社，1990 年)；Damian Grimshaw 和 Jill Rubery，《母亲薪酬差距：问题、理论和国际证据评论》，劳工组织工作和就业条件系列第 57 号，2015 年；Hugo Ñopo，《新世纪，旧差距：拉丁美洲和加勒比地区的性别和种族收入差距》(世界银行出版物，2012 年)。

¹⁷¹ 劳工组织，《2018/19 年全球工资报告》，第 49 页。

¹⁷² 劳工组织，《实施国际劳工组织第 169 号土著和部落居民公约》。

¹⁷³ 劳工组织，“移民工资差距：理解移民和国民之间的工资差异”，2020 年。

¹⁷⁴ Eileen Patten，“尽管有所进步，美国的种族和性别工资差距依然存在”。

¹⁷⁵ 劳工组织，《性别平等的飞跃》，图 1.18。

¹⁷⁶ 劳工组织，《2018/19 年全球工资报告》，第 xix 页。

¹⁷⁷ 劳工组织，《新冠肺炎疫情对策：为工作中的妇女争取更美好的未来，实现两性平等》，2020 年。

字技术通过网络欺凌和网络恐吓，提供了新的暴力和骚扰机会。虽然这种情况同时涉及女性和男性，但他们受到影响的方式因性别而异。¹⁷⁸

- 82. 新冠肺炎疫情正在加剧许多现有男性和女性有偿和无偿工作的不平等，照护工作便是其中之一。**¹⁷⁹ 所有危机都具有社会性别影响，虽然 2008-2009 年全球金融危机的经济负担主要落在男性身上(因为他们在银行业和建筑业等受影响的行业的占比过高)，¹⁸⁰ 但新冠肺炎危机对女性更为不利。由于危机前就业中就存在性别隔离，在被视为疫情期间必不可少的许多行业工作，特别是在医疗保健环境和入户从事家政工作的女性，面临更大的新冠肺炎风险。失业和削减工时的早期证据进一步表明，部分由于女性在受封锁措施影响最大的行业任职的人数过多，她们在收入损失方面首当其冲。此外，由于在家从事无偿工作方面的不平等，封锁期间学校和儿童保育服务停摆，家人居家隔离以及远程工作的普及，都意味着女性不仅要花更多时间从事无偿工作，还要在继续从事全职有偿工作方面面临远多于男性的障碍。
- 83. 医疗和照护工作，是此次疫情期间其他一切工作都不可或缺的重中之重，¹⁸¹ 而在全球范围内从事这项工作的女性占工人的七成以上。** 在 189 个国家当中，女性在 147 个国家的医疗和社会照护工作队伍中占多数；如果将无酬照护工作包括在内，女性很可能会在所有国家占大多数。此外，应指出的是，许多医护人员是移民。在经合组织国家，24.2%的医生是在国外出生的，18.2%的医生是在国外培训的。护士的数字相对较小：15.8%的护士是在国外出生的，7.4%的护士是在国外培训的。¹⁸² 虽然数据不准确，但令人担忧的迹象表明，医护人员(包括在医疗机构工作的清洁工)的患病和死亡人数高于平均水平(专栏 3)。国际护士理事会在 2020 年 10 月估计，全球约十分之一的新冠肺炎病例发生在医护人员当中。¹⁸³

► 专栏 3. 新冠疫情期间全球医护人员面临的健康风险

女性占全球医护人员的大多数，她们在日常工作中面临着越来越大的健康风险，从暴露在新冠病毒环境中到因工作压力而导致的焦虑、抑郁和失眠，以及随着患者数量增加和更多员工因病缺勤和死亡而导致的工作量增加。几项全球和国家调查描绘的情况不容乐观。

在对 62 个国家的工会进行的一项全球调查中，57%的工会报告称，没有向医护人员提供足够的个人防护装备(美洲为 70%)；37%的工会报告说，需要自我隔离的医护人员不享受特别带薪假(非洲和阿拉伯国家为 59%)。¹

¹⁷⁸ 劳工组织，《性别平等的飞跃》，第 48-49 页。

¹⁷⁹ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：第五版》；劳工组织，《工作中的妇女倡议》。

¹⁸⁰ Daniel Vaughan-Whitehead 编，《危机中的工作不平等：来自欧洲的证据》(Edward Elgar 出版社，2011 年)。

¹⁸¹ 在疫情期间，许多国家继续运作被称为“必要”的少数行业，通常包括医疗保健和社会护理、教育、公用事业、公共行政、农业、食品制造和运输业。

¹⁸² 经合组织，《移民医生和护士对经合组织国家应对新冠肺炎危机所做的贡献》，2020 年。另见：世卫组织，《2020 年世界护理状况报告》，2020 年。

¹⁸³ 国际护士理事会(ICN)，“ICN 确认 44 个国家有 1,500 名护士死于新冠肺炎，并估计全世界医护人员新冠肺炎死亡人数可能超过 20,000 人”，2020 年 10 月 28 日。

几项研究强调了医护人员面临的精神健康风险。在中国，一项针对医护人员的调查发现，受访者显示抑郁(50%)、焦虑(45%)和失眠(34%)的迹象。在意大利，年轻女性医护人员的心理健康问题尤为严重。对葡萄牙的调查发现，15%的医护专业人员认为自己患有中度或重度抑郁症，57%的人认为自己的睡眠“不好”或“非常不好”，这两种情况下的结果都主要与缺乏个人防护装备和工作时间增加相关。²

¹ 见：国际公共服务劳工联合会，“[工会对新冠肺炎疫情的对策调查](#)”，2020年5月11日，请查询：www.publicservices.international。² 大赦国际在“[暴露、沉默、受到攻击：在新冠肺炎疫情期间未能保护医护和必要工作者](#)”中回顾了大量证据。国家参考文献有：中国：Jessica A. Gold，“[新冠肺炎：医护人员的不良心理健康结果](#)”，载于《英国医学杂志》第369期(2020年)，369：m1815；意大利：Rodolfo Rossi等，“[2019年冠状病毒病\(新冠肺炎\)在意大利流行期间一线和二线医护人员的心理健康结果](#)”，《美国医学会杂志》(JAMA Network Open)第3卷，第5期(2020年)，e2010185；葡萄牙：医疗技术和服务中心(CINTESIS)，“[CINTESIS 研究揭示：新冠肺炎正在影响护士的心理健康](#)”。

- 84. 女性在根据封锁措施关闭的行业中占比过高，因而面临更大的工作、工时和收入损失风险，并进一步扩大了性别不平等。**女性比例过高的受影响行业包括酒店业、零售业、娱乐业和个人服务业。在全球范围内，女性占艺术和娱乐及其他服务行业就业人数的61%，占酒店和食品服务行业就业人数的54%，这两个行业受到的打击尤为严重。¹⁸⁴对女性的不成比例的影响并非偶然。它反映了危机前的性别隔离模式，这种模式令女性比男性更多地集中在低工资的服务行业，其特点是与顾客和其他工人近距离接触，而这些行业最有可能因封锁措施而关闭。对欧洲的模拟表明，在不考虑工资补贴的情况下，估计女性因裁员和缩短工时造成的工资总损失(-8.1%)远高于男性(-5.4%)。¹⁸⁵证据显示，在许多国家保住了工作的工人当中，女性过多受到缩短工时的影响。根据劳工组织的数据，2020年1至4月期间，大韩民国女性每周的工作时间减少了14% (平均降至每周32小时)，而男性减少了12% (减少到每周38小时)。¹⁸⁶
- 85. 尽管远程工作在疫情期间有明显的防护性优势，但在某些情况下，它加剧了无报酬家务工作中的性别不平等，对职业母亲产生了不利影响。**几项国别调查发现，由于学校和托儿所关闭以及缺乏男方的支持，职业母亲群体最有可能报称，她们比疫情前承担了更多的家务和育儿工作。¹⁸⁷虽然也有一些调查报告说，居家办公的父亲现在更有可能分担家务，但总体情况是，有更大比例的从事远程工作的职业母亲除有偿工作外，还不得不承担更多的烹饪、清洁、洗衣和子女教育工作，这不仅加剧了工作与家庭的冲突，还危及她们的心理健康。¹⁸⁸

¹⁸⁴ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：第五版》。

¹⁸⁵ 劳工组织，《2020-2021年全球工资报告》。

¹⁸⁶ 劳工组织，“[按性别和经济活动分列的就业人员平均每周实际工作时间](#)”，劳工组织劳工统计数据库，2020年11月20日访问。

¹⁸⁷ Heejung Chung等，《[新冠肺炎疫情封锁期间居家办公：改变偏好和工作的未来](#)》，肯特大学，2020年。

¹⁸⁸ 联合王国：Alison Andrew等，《[父母如何在封闭状态下平衡工作和家庭？](#)》，财政研究所简报BN290，2020年；德国：Christian S. Czymara、Alexander Langenkamp和Tomás Cano，“[关切的原因：在德国经历新冠肺炎封锁期间的性别不平等](#)”，《欧洲社会》(2020年)，第1-14页。

社会保护差距

- 86. 当前的新冠肺炎危机暴露了社会保护方面存在的差距——这些差距将最弱势群体置于更加危险的境地，从而进一步加剧了不平等。**¹⁸⁹ 这场危机重点威胁到所有无缘有效和充分社会保护制度的人的健康、生命和生计。危机降临时，全球约有 55% 的人口(40 亿人)享受不到任何形式的社会保护。¹⁹⁰ 此外，80% 的失业人员没有领到任何失业救济金。大约 40% 的世界人口享受不到医疗保险。¹⁹¹ 因此，最贫穷和最弱势的工人——特别是那些非正规就业、自营职业和临时就业的工人——发现自己的处境更加岌岌可危。他们之中的大多数人无法在不掏空腰包的情况下，享受负担得起的高质量医疗保健。他们还受到失业和收入损失的直接冲击，一旦失去谋生手段，就不能指望得到任何形式的补偿。他们往往选择不顾自己和家人的生命安全而冒暴露于病毒之险，否则就有因停工而丢失饭碗之虞。
- 87. 在当前的危机中，缺乏或有限的社会健康保护是最具灾难性的差距之一。**当前危机这类对健康的冲击，是社会健康保护覆盖范围之外的家庭陷入贫困的根源。为了获得医疗保健服务，许多这类家庭不得不出售他们的生活资料，借入具有长期后果的现金，并出售他们的实物资产，通常是生产性资产。许多工人获得高质量的医疗保健后，就会陷入贫困。此外，在当前的危机期间，许多工人不可能在污染或可能暴露于病毒的情况下自我隔离，也不可能领取疾病津贴。
- 88. 缺乏社会保护还意味着在发生工伤事故或疾病后，许多工人及其家人得不到补偿。**根据劳工组织的估计，每年有 278 万工人死于工伤和与工作有关的疾病，另有 3.74 亿工人遭受非致命性工伤事故。¹⁹² 虽然瞒报往往损害其可靠性，但最近的职业安全和卫生数据表明，死亡率和发病率负担的差异因工人生活和工作地点不同而有很大差异，反映出他们在面临职业风险和普遍享有职业安全和卫生方面存在严重的不平等现象。事实上，职业等级较低工人的健康状况差于职业等级较高的工人，在生命早期就面临更高的致残和死亡风险。¹⁹³
- 89. 与本国同行相比，移民工人在许多国家的社会保障方面受到的保护非常有限，主要是因为他们通常得不到劳动法规的保护。**¹⁹⁴ 除了公民身份障碍之外，移民工人经常面临法律或行政限制，使他们实际上无法获得社会保护。这些限制的实施通常是因为他们的就业时间、合同的性质或他们在东道国居住的时间，或者因为他们的就业没有申报。在某些情况下，移民工人可能不知道他们有权获得某种社会保护，或者没有提出社保要求，这可能是由于缺乏足够

¹⁸⁹ 劳工组织，“新冠肺炎：社会保护体系辜负弱势群体”。

¹⁹⁰ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》，2017 年。

¹⁹¹ 世卫组织和世界银行，《追踪全民健康覆盖：2017 年全球监测报告》，2017 年。

¹⁹² 劳工组织，《劳动世界未来的核心是安全和健康：基于 100 年的经验》，2019 年，第 1 页；Jukka Takala 等，“特定国家和地区工伤和疾病负担的比较分析”，载于《中欧职业和环境医学杂志》第 23 卷，第 1-2 期(2017 年)，第 6-31 页。

¹⁹³ Bastian Ravesteijn、Hans van Kippersluis 和 Eddy van Doorslaer，“职业对健康不平等的贡献”，载于《健康与不平等》(《经济不平等研究》第 21 卷)，2013 年。

¹⁹⁴ Clara van Panhuys、Samia Kazi-Aoul 和 Geneviève Binette，“移民根据双边劳工协定获得社会保护”，劳工组织扩大社会保障系列工作文件第 57 号，2017 年；Hirose Kenichi、Miloš Nikač 和 Edward Tamagno，“保护移民工人的社会保障权利”，载于《移民工人的社会保障：基于权利的方法》(日内瓦：劳工组织，2011 年)，第 3 页。

的信息或行政程序繁琐。因此，危机来袭时，移民工人缺乏足够的社会保护。然而，在一些受冲击最严重的行业，包括酒店业和家政服务业，移民的比例过高。他们还一直工作在医疗保健、农业和食品行业的第一线。¹⁹⁵

90. **中低收入国家的社会保护差距主要是由融资差距造成的。** 穷困和弱势群体最集中的中低收入国家，恰恰是社会保护覆盖率最低的国家。¹⁹⁶ 非正规经济的规模造成大量税收流失。¹⁹⁷ 实施最低标准的适当社会保护的资金缺口，约为所有中低收入国家国内生产总值的 1.6%，为低收入国家国内生产总值的 5.6%。然而，这些国家有限的财政空间，削弱了它们通过税收和转移支付进行再分配以覆盖被排斥在外的工人的能力。¹⁹⁸ 国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)关于社会保护(社会保障)的周期性讨论报告更详细地探讨了社会保护方面的差距问题。

合同安排和不平等

91. **虽然不同的工作安排可能有助于增加进入劳动力市场的机会，但这种日益增加的多样性会加剧不平等。** 近几十年来，无论是在工业化国家还是发展中国家，都出现了从标准就业向更多样化的合同安排的明显转变。这些不同的合同安排包括临时就业、非全日制工作、临时派遣工作和其他多方就业关系，以及依附性的自营就业。工作安排既包括常见的农业零工等长期做法，也包括在数字劳动平台上工作的新安排(见专栏 4)。新式的合同安排会加剧劳动力市场的不平等，因为它们通常提供有限的劳动保护，其性质和程度因合同类型而异，使许多工人在劳动力市场上几乎得不到保护，也无力抵御生命危险。

► 专栏 4. 什么是数字劳动平台？

数字劳动平台是日益多样化的工作安排的一部分，包括基于网络的在线平台(有时也称为“众包”或在线外包)和基于位置的平台。基于网络的平台通过公开发包，将工作外包给地理上分散的人群，或者通过自由职业平台外包给个人。由身处具体地理区域的工人从事的典型基于位置的平台活动包括运输、送货和家庭服务。

虽然数字劳动平台的部分工作是将线下经济转到线上，但在其他情况下则是全新的工作。这些平台的工作量目前仍然有限(根据不同估算，约占劳动力的 1%至 3%)，但预计在线跨境劳动平台将成为未来主要的持续增长点。

数字劳动平台可以为包括女性、残疾人、年轻人和移民工人在内的工人提供随时随地工作的机会，对劳动力需求疲软的国家尤其具吸引力。许多低收入国家正在投资于数字基础设施和技能，因为这些

¹⁹⁵ 劳工组织，“移民工人的社会保护：对新冠肺炎危机的必要回应”，2020 年。

¹⁹⁶ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》。

¹⁹⁷ 基金组织，“非正规经济和包容性增长”。

¹⁹⁸ Fabio Durán-Valverde 等，“社会保护的融资缺口：从新冠肺炎危机及以后看发展中国家的全球估计和战略”，劳工组织工作文件第 14 号，2020 年。

平台代表着有希望的工作机会来源。数字劳动平台还为企业提供了全球和本地劳动力以及更广泛的市场覆盖面。

然而，对于传统企业和工人来说，许多挑战都与这些数字平台相关。传统企业不得不面对来自数字平台的激烈竞争，有时甚至是不公平竞争，而数字平台往往不对国家(例如在税收或透明度方面)或其劳动力承担同样的义务。

在主要由平台单方面确定的附和合同(服务协议条款)管理的就业状况、就业和收入保障、工作条件及其社会保护和其他福利方面，工人也面临挑战，因为大部分工作是在劳动法范围之外进行的。在出租车等一些基于位置的平台上，工人需要向平台支付为他们招徕客户的佣金。此外，平台工人在行使其结社自由和集体谈判权方面面临困难，因为平台及其客户可能位于与工人不同的管辖区。此外，当工人被归类为自营职业者时，他们的集体谈判权可能会受到反垄断法的限制。

资料来源：劳工组织，《2021年世界就业和社会展望：数字劳动平台在改变劳动世界中的角色》，2021年；Greetje F. Corporaal 和 Vili Lehdonvirta，《平台采购：财富 500 强企业如何采用在线自由职业平台》，牛津互联网研究所报告，2017年。

- 92. 越来越多地使用多种合同安排反映了广泛的经济社会变化。**推动这些转变的主要因素是服务行业、技术创新和全球化与日俱增的重要性，以及企业组织战略的变化和监管改革。在线外包到数字劳动平台的出现是技术进步的表现。¹⁹⁹许多新的合同形式回应了企业对更大灵活性的渴望，有时也满足了工人的偏好。²⁰⁰在某些情况下，例如当非全日制工人的待遇低于社会保障最低待遇标准时，或者当企业的长期核心职能可以由临时合同工人履行时，法规可能鼓励使用某些安排作为节约成本的措施。
- 93. 与标准就业者相比，属于某些合同安排形式的工人的工资存在差异。**劳工组织对实行不同合同安排但从事同类工作的同类工人的工资，²⁰¹进行了全面经济计量研究审查，即使考虑到工人的年龄、教育、职业和经营行业的差异，临时合同工人和无限期合同工人之间仍然存在高达 30% 的无法解释的薪酬差距(图 11)。研究发现，总体而言，非自愿的非全日制工作往往与工资打压有关，而自愿的非全日制工作更有可能导致工资溢价。²⁰²不同收入水平的工资差异也参差不齐。例如在意大利，与临时工作相关的工资差距，在工资较低的工人中更加明显，但在高工资工作中几乎不存在。²⁰³在某些情况下，工资差距可能会随着年龄的增长而扩大，或者随着业内工龄的延长而缩小，德国的临时派遣工人便是例证。在发展中国家，虽

¹⁹⁹ Lily Hay Newman, “并非总是人工智能筛选你的敏感信息”, 《连线》, 2017年11月29日; Sidney Fussell, “每个机器人的背后都是人”, 载于《大西洋》, 2019年4月15日; Mary L. Gray 和 Siddharth Suri, 《幽灵工作: 如何阻止硅谷建立新的全球下层阶级》(Houghton Mifflin Harcourt 出版社, 2019年)。

²⁰⁰ Courtney von Hippel 等, “临时就业: 组织和员工都能赢吗?”, 《经营者学会期刊》第 11 卷, 第 1 期(1997 年), 第 93-104 页; 劳工组织, 《世界各地的非标准就业: 了解挑战, 塑造未来》, 2016 年, 第 5 章。

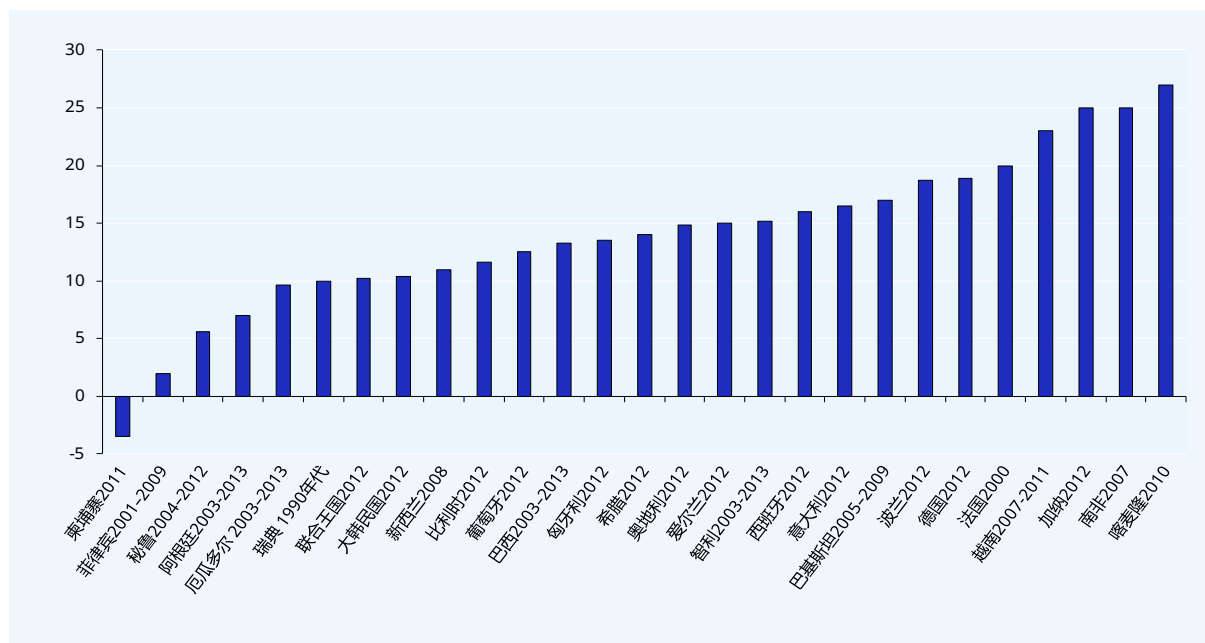
²⁰¹ 劳工组织, 《世界各地的非标准就业》。

²⁰² Colette Fagan 等, 《工作时间安排对工作-生活融合或“平衡”的影响: 国际证据评论》, 劳工组织工作和就业条件系列第 32 号, 2012 年; Colette Fagan 等, 《寻找高质量的非全日制就业》, 劳工组织工作和就业条件系列第 43 号, 2014 年。

²⁰³ Giulio Bosio, “临时工作对意大利工资分配的影响: 无条件 IVQTE 方法”, 载于《劳工》第 28 卷, 第 1 期(2014 年), 第 64-86 页。

然与无固定期限合同的工人相比，有书面定期合同的工人通常会在工资上受到打压，但这种打压的程度往往低于没有书面合同的工人。²⁰⁴ 在排除教育、年龄和职业因素的情况下，从事工业家庭工作、远程工作和基于家庭的数字平台工作的居家工作者与非居家工作者相比，工资往往存在差距，而且这种差距因国家而异：联合王国居家工作者的工资往往比非居家工作者低 13%，在美国低 22%，在南非低 25%，在阿根廷、印度和墨西哥低约 50%。²⁰⁵

► 图 11. 选定国家的临时合同和无限期合同工人之间调整后的工资差异(仅限男性)



注释：回归分析的部分系数，至少排除年龄、教育、职业和活动行业(其他排除因研究而异)。年份是指分析所依据的数据的年份。

资料来源：劳工组织，《世界各地的非标准就业：了解挑战，塑造未来》，2016年。

94. 实行不同合同安排的工人不太可能得到充分的劳动和社会保护。 收入不平等在一定程度上反映了大多数国家的劳动和社会保护制度，是如何围绕标准雇佣关系的概念建立的，这意味着其他就业安排中的工人不太可能得到或没有得到劳动和社会保护的充分覆盖。他们的社会保障覆盖往往不足，要么是因为法律规定将他们排除在社会保障权利之外，要么是因为工龄短或收入或工时少而限制或剥夺了他们享受这些权利的机会。²⁰⁶ 此外，研究发现，从事非全

²⁰⁴ 劳工组织，《世界各地的非标准就业》。

²⁰⁵ 劳工组织，《居家办公：从隐形到体面工作》，2021年。

²⁰⁶ Janine Leschke，“欧洲的失业保险制度是否适应了非标准就业带来的新风险？”，DULBEA 工作文件第 07-05.RS 号，2007年。

日制工作的工人接受雇主资助培训的机会可能少于全职工人。²⁰⁷ 伴随非典型的工作安排和工作不安全感而来的，是对身心健康的长期严重负面影响。²⁰⁸

- 95. 临时合同、多方安排和依附性自营就业工人，在行使结社自由的基本权利和有效承认集体谈判权方面面临更大困难。** 尽管《1948年结社自由和保护组织权利公约》(第87号)和《1949年组织权利和集体谈判权利公约》(第98号)具有普世性，但部分上述工人经常被排除在组织权利，特别是集体谈判权利之外。²⁰⁹ 多方雇佣关系中的工人并不总是有权与他们所在的企业进行集体谈判，因为这项权利可能仅限于雇用他们的企业。工人们也可能在是否加入工会问题上犹豫不决，因为他们与工作单位的联系较为薄弱，或者因为他们害怕雇主可能打击报复，临时合同工的这一表现尤为突出。劳动力调查统计数据证实，临时合同工人加入工会的比率较低。²¹⁰
- 96. 与其他人口群体相比，某些群体也更有可能是从事自营职业或接受临时或多方就业安排。** 女性、青年和劳务移民在这种工作安排中所占比例过高，反映出这些工人更难以进入和留在劳动力市场。尤其是对于女性而言，她们更多地参与非全日制工作，这反映出无报酬家庭工作的不平等分配，以及这种不平等对她们从事全日制工作可能性的影响。私营职业介绍机构可以为少数民族工人提供其可能无法通过传统渠道获得的企业工作机会。许多年轻人在劳动力市场的首次经历是签订临时工作合同；然而，当此类合同在总体就业中的整体发生率较高时，年轻人不太可能最终过渡到较稳定的工作岗位。
- 97. 新冠肺炎危机增加了这些工人的暴露风险，财务上更加脆弱，生命受到威胁。** 许多有着不同合同安排的工人，在面临缺乏疾病和失业津贴等充分的社会保护的情况下，不顾健康和生命危险，在危机期间继续工作。失业或不续签合同对临时工的影响尤为严重。此外，他们之中的大多数人在受危机冲击最大的行业工作。例如，在欧洲经合组织国家受封锁措施影响最大的行业，持有非标准合同的工人平均占就业总数的40%，而意大利、荷兰、西班牙和希腊的这一比例超过50%。²¹¹ 然而，与其他形式的就业合同相比，为保护非标准合同工人的生计而采取的措施是有限的，或需要时间加以确定和实施。²¹² 最近的一项调查显示，受冲击最为严重的还有“零工经济”工人，他们当中的大多数人因危机而失去了全部收入，其中只有30%的人对自己所在公司提供的支持感到满意。²¹³

²⁰⁷ Fagan 等，“寻找高质量的兼职工作”；经合组织，《经合组织 2010 年就业展望：走出就业危机》，2010 年。

²⁰⁸ J.E. Ferrie 等，“长期工作不安全感和工作安全感的变化对英国公务员自我报告的健康、轻微精神疾病发病率、生理测量和健康相关行为的影响：白厅二号研究”，载于《流行病学和社区健康杂志》第 56 卷，第 6 期(2002 年)，第 450-454 页。

²⁰⁹ 劳工组织，《实施公约与建议书专家委员会报告》，国际劳工大会第 105 届会议，报告三(1A)，2016 年。

²¹⁰ 劳工组织，《世界各地的非标准就业》，第 5 章。

²¹¹ 经合组织，《与非标准工作相关的分配风险：风格化的事实和政策考虑》，2020 年。

²¹² 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：第七版》。

²¹³ 世界经济论坛，“受冠状病毒大流行影响最严重的临时工”。

▶ 第三章

减少新冠疫情后的不平等：以人为本和更具包容性的劳动世界未来的关键政策领域

98. 自新冠肺炎疫情爆发以来，世界各地许多国家采取了前所未有的措施，应对疫情对经济和劳动力市场的影响，否则对不平等的影响将会加剧。财政和货币政策有助于减轻危机的社会经济影响。根据一项估计，截至2020年6月底，二十国集团国家的财政措施，占其2019年国内生产总值的11%以上。²¹⁴ 这些措施有助于主要通过直接的政府支出和税收、贷款和信贷的放弃以及对企业税收的减免，包括对其社会保障缴费的税收减免，为企业生存提供财政援助。采取的财政措施，也有助于为工资补贴计划等工作保留方案提供资金，并将社会保护扩大到许多通常覆盖不到的工人，特别是非正规经济工人。同样，世界各国央行的扩张性货币政策刺激了经济，有助于企业生存，并让千百万工薪族和企业家保住了全部或部分收入。
99. 社会对话——三方对话和工会与雇主及其组织之间通过集体谈判进行的直接对话——在设计和实施应对危机和保护弱势群体的措施方面发挥了重要作用。²¹⁵ 在危机的头几个月，在接受审查的188个国家和地区中，有134个广泛利用顶层社会对话，决定通过财政和货币政策刺激经济的紧急措施，以拯救企业和就业，缓解危机的社会经济影响。在这134个国家和地区中，约有一半采用了三方社会对话机制。这种社会对话涉及政府与雇主组织和工人组织之间的谈判、协商和信息交流，有助于制定更知情的政策，也提高了社会伙伴的所有权和认可度，进而促进了落实工作。社会对话还有助于防止危机期间劳工权利和工作条件受到侵蚀。例如，斯里兰卡于2020年5月初签署的三方协议，确定了因疫情相关限制而无法工作的雇员的最低工资；阿根廷达成了一项三方协议，向被关闭行业的工人支付正常净工资的四分之三。
100. 雇主或其组织与工人组织之间的对话，经过就多项议题的谈判，形成了新冠肺炎危机应对措施。²¹⁶ 社会伙伴讨论的各项议题包括但不限于促进安全和健康、便利居家办公、支持企业偿付能力、保留工作和确保收入以及恢复经济活动。例如在南非，服装制造业全国谈判委员会缔结了一项协议，将集体失业索赔与雇主缴费挂钩，确保约8万名工人在六周的封锁期内拿到全额工资。哥伦比亚的抗议活动导致关于一项防控新冠肺炎的“生物安全措施”的集体协议的出台，这一集体协议涉及乌拉巴(Urabá)香蕉种植园的2.2万名工人，其中规定了职业安全和卫生措施，以及针对65岁以上或患有被认定为最危险基础疾病的工人的具体措施。在西班牙，公共服务工会联合会和政府之间签署了一项集体协议，以规范250万公共雇员的远

²¹⁴ Stephanie Segal 和 Dylan Gerstel, “二十国集团新冠肺炎财政回应解析：2020年6月更新”，战略与国际研究中心，2020年7月2日。

²¹⁵ 劳工组织，“新冠肺炎疫情期间作为治理工具的最高级别社会对话：全球和区域趋势及政策问题”，政策简报，2020年10月；劳工组织，“新冠肺炎时代工会作用的全球趋势分析”，政策简报，2021年。

²¹⁶ 劳工组织，“新冠肺炎疫情期间作为治理工具的最高级别社会对话”。

程工作。²¹⁷ 意大利提供了一个特别有趣的案例，突出了三方和双方对话之间互动的重要性。两项国家三方协议被纳入 2020 年 3 月 22 日和 4 月 26 日的总统令，为在行业和企业层面就量身定制的新冠肺炎解决方案进行集体谈判敞开了大门。

101. 国际劳工标准为所有人提供了一条通向体面劳动的途径，有助于减少劳动世界的各种不平等。

国际劳工标准规定了工作中的基本原则和权利，使处理工作中的正常和特殊情况成为可能。这在新冠肺炎危机期间尤为重要，这场危机以前所未有的方式冲击了劳动世界。国际劳工标准极大地提高了许多国家的危机复原力。因此，当前的危机进一步表明，需要加快批准和实施国际劳工标准。²¹⁸

102. 然而，以大型非正规经济为特征的低收入国家实施广泛措施和获得疫苗的财政空间甚为有限，致使数百万工人和企业无法抵御这一流行病的影响。

大规模的保护措施意味着巨大成本，超出了低收入国家的财政能力，而且非正规性将经济的很大一部分排除在税收基础之外。一些国际机构和高收入国家政府向这些国家提供了大量援助。许多中低收入国家受益于特别作为二十国集团倡议一部分的债务偿还暂停措施，该倡议拓宽了它们实施支持企业和工人的财政措施的空间。²¹⁹ 同样，基金组织强化其融资工具，以支持面临危机的成员国，特别是最脆弱的国家。²²⁰ 许多高收入国家还向低收入国家提供医疗用品、呼吸辅助设备和测试包。尽管做出了这些努力，但中低收入国家仍有数百万工人和企业得不到保护，特别是那些非正规经济部门的工人和企业。此外，目前这场新冠疫苗药剂争夺战，可能会加剧国家间的不平等，因为许多高收入国家已经能够获得疫苗，并发起大规模疫苗接种行动。相比之下，许多中低收入国家没有疫苗订购能力，而且收到疫苗的时间很可能大大晚于高收入国家。

103. 新冠肺炎危机以多种形式加剧了不平等，使减少不平等的集体任务变得极具挑战性，但未来减少不平等之道可以从中汲取经验教训。

事实证明，世界各国政府在危机期间采取积极行动，对于降低危机对工人和企业的不利影响至关重要，也部分缓解了此次疫情对不平等的影响。各国政府获得了新的经验，进一步提高了其专门技能，更重要的是，展示了它们在保护公民和保障生计方面的重要作用。在某种程度上，这些经历可能已经成为未来建设更具包容性、更具韧性和更平等社会的“起跑令”。然而，有一个关键问题与危机期间采取的一些临时措施的可持续性有关(例如，向以前没有覆盖的个人提供保护的措施)，如果这些措施能够持续下去，可能有助于减少未来劳动世界的的不平等。

104. 也可以从那些在新冠肺炎危机前成功减少不平等的国家汲取经验教训。

从这些政策中汲取经验教训，将有助于政府和社会伙伴共同建设一个更美好、更包容、不平等程度较低的劳动世界未来。促进平等没有一刀切的方法或模式。每个政府都需要研究现有的各种政策选择，并与社会伙伴合作，设计和实施契合其经济、政治和社会条件的适当行动路线。本章重点论述了部分与减少不平等广泛相关的关键领域。

²¹⁷ 欧洲公共服务工会，“反思我们的(远程)工作方式”。

²¹⁸ 劳工组织，“国际劳工组织标准和新冠肺炎(冠状病毒)：常见问题”。

²¹⁹ 世界银行，“暂停偿债和新冠肺炎”。

²²⁰ 基金组织，“新冠肺炎财政援助和债务服务减免”。

推动包容性增长：可持续企业、生产率增长、技能和正规化的作用

- 105. 在疫情期间，政府采取了前所未有的措施来支持企业及其提供的工作，包括雇用许多低收入工人的中小企业。**政府给予税收优惠；以优惠条件提供担保贷款和信贷；并允许延期缴纳税款和公用事业费，增加偿还税收债务的灵活性，降低税收和社会保障缴费。专门针对中小企业的政策，在限制不平等程度加剧方面发挥了巨大作用，因为这类企业应对这场危机的财务基础尤为薄弱。许多国家对中小企业实行了直接金融支持，如公共投资银行发放的新信贷(法国)和无抵押零利率贷款(日本)，缩短了银行提供信贷审批所需的时间(以色列)，或为希望重启信贷条件谈判的中小企业调动信贷中介(法国)。²²¹然而，在全球范围内，这些政府措施往往绕过了占世界企业 80%的非正规企业。
- 106. 政府还通过临时工资补贴，向企业及其工人提供支持。**²²²事实上，许多国家最常用的措施之一是采用或调整现有的工资补贴计划，亦称短期工作福利、部分失业福利或休假计划。这些措施有助于企业留住他们培训过的工人，并向他们发放至少部分正常工资。临时工资补贴在许多国家得到推行，包括阿根廷、孟加拉国、博茨瓦纳、加拿大、法国、德国、马来西亚、摩洛哥和联合王国。²²³《2020-2021 年全球工资报告》指出，如果没有这种计划，收入不平等程度将会进一步加深；此外，如果没有工资补贴，欧洲女性的工资损失比例将高于男性。²²⁴
- 107. 今后，通过减少商业程序和其他机制的负担以改善众多可持续企业的环境，将有助于提高生产力，创造就业，并增进平等。**改善营商环境是一项复杂工程，受到各种因素的影响，因此变化可能姗姗来迟。多年来，劳工组织开发了自己的评估工具，作为就如何改善有利于企业的环境提供循证建议的基础。²²⁵可持续企业扶持环境(EESE)工具，已用于各区域的 50 多个国家，并已使营商环境得到一定改善，例如：洪都拉斯降低了建立新企业的成本并简化了商业程序；墨西哥哈利斯科州推出许可程序便利化市政计划和企业劳工计划；以及赞比亚建立了企业监管审查机构。仍然需要通过经验证据来确定这些进步与不平等之间的关系，但为企业家和小企业消除障碍，并重点为低收入行业提高收入创造更好条件的理据，是明确无误的。
- 108. 促进生产力增长的政策，主要针对企业之间生产力差距日益扩大的经济部门，并可以同时促进平等。**企业具有异质性，处于业务发展过程的不同阶段。因此，支持它们，特别是小微企业实现生产力的持续增长，并创造体面的就业机会，需要一项综合战略，以连贯和协调的方式，将企业、行业和宏观各级的生产发展政策和机构融为一体。重要的是，要设计这样一种系统性的政策框架，在企业成长过程的创办、生存、成功、起飞和资源成熟的五个阶段为企

²²¹ 经合组织，《新冠肺炎：中小企业政策回应》，2020年。

²²² 劳工组织，《概况介绍：临时工资补贴》，2020年。

²²³ 劳工组织，“2020-2021 年全球工资报告：COVID-19 时代的工资和最低工资”。

²²⁴ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告》。

²²⁵ 劳工组织，“为可持续企业创造有利环境”。

业提供支持。²²⁶ 在促进中小微企业的就业和生产增长方面，工人的技能开发、资本积累以及对提高产品和服务质量的劳动力强化技术和创新的投资至关重要。此次疫情加剧了一个关键挑战，即如何向那些在低技术、非数字经济部门运营的企业提供支持。还需要有一个有利于企业在可持续的基础上创建和发展或转型的环境。2007 年国际劳工大会通过的关于促进可持续企业的结论和劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)，强调了可持续企业的关键作用。在这方面，一系列因素发挥了作用，包括和平与政治稳定、善治、社会对话、尊重人权和国际劳工标准、稳定的宏观经济政策、发展创业文化、有利的法律和监管环境、获得金融服务以及信息通信技术和有形基础设施。2020 年的经历彰显，加快企业及其雇佣工人的正规化进程是燃眉之急。

109. 多年来，一些国家，特别是拉美国家，通过多方面政策组合，在减少小企业及其工人的非正规性方面取得了重大进展，在提供激励的同时减少了官僚作风。巴西的改革提供了一个宝贵的正面示例。1990 年代末，巴西推出了全国统一的税费制度，将多种税收和社会保障缴费合并为一笔付款，然后在 2006 年推出了另一项新计划，进一步简化了小微企业的行政和税收制度。随后又于 2008 年推出了个人微型企业家制度——针对自营职业者和雇员不超过一人的雇主——规定每月一次性付款和简化纳税申报、获得社会保护和以较低利率进入银行账户等措施。政府目前对小微企业以及微型企业家的支持还包括改善获得金融、商业服务、公共采购和技术的机会，以提高生产率。截至 2018 年年中，巴西有近 700 万人在个体微型企业家制度下注册，在统一税收制度下注册的小微企业约达 500 万家，涵盖近 1,100 万名雇员(约占巴西所有正式雇员的四分之一)。²²⁷

110. 作为成员所有的企业，合作社也很适合推动向正规经济的过渡，并促进包容性的经济发展。疫情之前，据估计合作社至少提供了 2.79 亿个工作岗位，并有促进平等和包容的历史记录。²²⁸ 合作社为成员所有、以人为本和以价值观为基础，其设计本身具有减少不平等和促进包容性的可能性。有许多例子说明合作社如何通过提供更多社会经济机会，帮助减少社会弱势群体，包括土著和部落居民、残疾人、移民和难民面临的不平等。例如在墨西哥，Isthmus 地区土著社区联盟这一咖啡生产者合作社，使 53 个不同社区和 5 个不同城市的 5,000 多个家庭实现了重新团聚。合作社还使包括仓库和食品供应系统在内的基础设施建设成为可能，并提供了运输和医疗服务保障。依据土著和部落民族的传统管理的合作社，有助于其文化遗产得到保护。埃塞俄比亚残疾人协会联合会支持创建的 Yenegew Sew 卫生服务合作社，为残疾人创造了数百个就业和培训机会。²²⁹

111. 生产力和包容性问题，与优先投资于女童和女性以及低收入和其他弱势群体的教育和技能的必要性相关联。对于许多来自低收入或弱势群体的女孩和儿童来说，不平等的经历始于缺乏平等的受教育机会。然而，包容性和高质量的全民教育——从学前教育和普及义务教育开始

²²⁶ Virginia L. Lewis 和 Neil C. Churchill, “小企业成长的五个阶段”, 《哈佛商业评论》第 61 卷, 第 3 期(1983 年), 第 30-50 页。

²²⁷ 劳工组织, 《全国统一: 自营职业者、小微企业家的单一税收制度 — 巴西的经验》, 2019 年。

²²⁸ 促进和推动合作社委员会, 《改变我们的世界: 合作社 2030 — 合作社对可持续发展目标 8 的贡献》, 未注明日期。

²²⁹ 促进和推动合作社委员会, 《改变我们的世界: 合作社 2030 — 合作社对可持续发展目标 10 的贡献》, 未注明日期。

——仍然是一个具有社会流动性和社会包容性的公正社会的基础。²³⁰ 一些国家和地区在缩小教育差距方面成果颇丰。在拉丁美洲，18 岁以上个人的平均受教育年限从 1990 年的 5.8 年增加到 2010 年的 8.26 年，至少受过高中教育的工人比例从 21% 增加到 36%。²³¹ 虽然一些国家在疫情降临时已经成功地缩小了个人、男女以及弱势群体之间的教育和技能差距，但疫情显然突显了其他国家增加教育和技能培养投资的必要性。

112. 职业技术教育与培训既为就业提供知识和技能，也有助于提高包容性。 孟加拉国政府制定了一项方案，增加残疾人和低学历女性参加技能开发计划的机会，获得技术能力，成为成农业的多面手。其他例子包括哥斯达黎加培训机构的性别平等主流化、约旦对叙利亚难民已有学历的认可，以及贝宁非正式学徒制度的升级。²³² 根据 2020 年期间见证的情况，为教育水平较低的工人提供更多培训，以增加远程工作机会，可以通过利用技术加强职业互补性来减少不平等。²³³

113. 终身学习和获得技能再培训和技能升级培训，有助于工人保持与劳动力市场的联系。 许多经济体的高失业率是收入不平等的主要来源之一。根据新冠肺炎危机期间显现的问题，必须确保失业工人与劳动力市场保持联系，并保留或提高他们的技能，以降低因其收入潜力受到侵蚀而进一步加剧不平等的风险。此外，积极的劳动力市场计划应针对年轻人、移民、土著工人和受全球疫情影响最大的其他弱势群体。在这方面，劳动力市场技能需求和劳动力市场计划的有效资源配置，对于推进劳动力市场转型和消除未来不平等的潜在源头至关重要。新冠肺炎危机表明，在商业财富两极分化的背景下，快速反应是关键，在这种背景下，技能要求不同的不同行业的劳动力需求不断起伏波动。²³⁴ 技能体系的政策和计划改革可以扩大机会，增加灵活的学习选择，改善学习途径，激励工人投资终身学习。法国、大韩民国和新加坡等国引入的个人培训账户和学习权利，论证了提供个人技能更新和新技能获取机制的重要性。

确保所有人公平分享进步成果： 提高劳动机制的有效性和包容性

114. 为了保护工人免受过低工资的影响，并减少较低收入阶层的工资不平等，许多国家近年来采用了最低工资新规，或提高了现行最低工资水平。 德国和南非分别于 2015 年和 2019 年通过了国家最低工资新规。2020 年，卡塔尔成为第一个对国民和外国工人实行非歧视性最低工资的海湾国家。为了使最低工资更具包容性，印度将最低工资的覆盖范围从一系列所谓“计划

²³⁰ 劳工组织，《面向劳动世界的未来，构建技能和终身学习新体系》，国际劳工大会第 109 届会议，报告六(2021 年)；劳工组织，“[未来劳动力的技能政策和体系](#)”，劳动世界的未来全球委员会，第 8 期简报，2018 年。

²³¹ 世界银行，《拉丁美洲的工资不平等》，第 35 页。

²³² Ralf Lange、Christine Hofmann 和 Manuela di Cara，《[让职业技术教育与培训和技能发展惠及所有人的指南](#)》，劳工组织技能和就业能力处，2020 年。

²³³ 经合组织，“[后新冠肺炎时代，从远程办公中提高生产率：公共政策如何使其实现？](#)”，经合组织冠状病毒(新冠肺炎)对策，2020 年。

²³⁴ 劳工组织，“[新冠肺炎：公共就业服务和劳动力市场政策回应](#)”，政策简报，2020 年 8 月。

内”工作扩大到该国所有领薪工人。这些措施有可能减少工资和收入的不平等，包括性别工资差距。²³⁵然而，他们能在多大程度上做到这一点取决于多种因素，包括最低工资是否具有广泛的法律覆盖面，是否得到雇主的严格遵守，或者其所定水平是否适当考虑到工人及其家庭的需要和经济因素。²³⁶由于违规是非正规劳动力面临的一个主要问题，最低工资并辅之以针对非正规经济的正规化措施，能够更有效地减少不平等。

- 115. 为了在新冠肺炎危机期间向低薪工人提供支持，许多定期调整最低工资的国家计划在 2020 年上半年增加工资。**分析²³⁷显示，在定期调整最低工资的 69 个国家中，除三个国家外，其余国家都如期进行了 2020 年上半年安排的所有调整。在 87 个不定期调整最低工资的国家中，有 12 个国家在 2020 年上半年提高了最低工资——这一数字低于前一年。这表明，新冠肺炎危机可能导致一些政府推迟了可能于 2020 年进行的调整。显而易见，在经济困难时期，最低工资调整应做到谨慎平衡和精准无误，并且比以往任何时候都更要以社会对话为基础。
- 116. 运作良好的集体谈判机制，有助于确保工薪阶层公平分享进步成果，并减少不平等。**最低工资也可以通过集体谈判来确定。此外，集体谈判可以通过促进公平的工资结构以及包容性劳动力市场的其他属性，包括平等待遇、雇员参与和技能开发，产生更广泛的平等诱导效应。发达国家的经验证据表明，在集体协议涵盖大量工人的国家，不平等程度往往较低。²³⁸当多雇主安排涵盖整个行业或区域时，它们往往倾向于增加收入分配低端工人的工资。一些国家适用延伸条款，有时受到“选择退出”条款的规范，将集体协议的条款适用于其签署方以外，从而将对平等的影响扩大到更大比例的劳动力。在许多低收入国家，集体谈判覆盖的工人太少，无法显著减少不平等，在高非正规性的工资等级低端尤其如此。
- 117. 在新冠肺炎危机期间，集体协议有助于为工人和企业提供公平的解决方案。**²³⁹部分国家将集体协议作为立法规定的最低基本保护的补充，使最弱势群体能够得到保护。在以色列，一项集体协议为自营职业者和自由职业者提供支持，按照与领薪雇员相同的规则支付失业津贴。在雇主和工会传统上关系密切的欧洲国家，如斯堪的纳维亚国家，已就短期工作补偿计划的要点进行了谈判，并在国家和地方层面付诸实施；在德国，许多行业的集体协议提高了工时损失的法定收入补偿率（在一些行业高达 90%至 100%）。²⁴⁰
- 118. 为使集体谈判具有包容性，立法框架必须保护和促进结社自由和集体谈判。**建立一个允许工人组织自由运作和选择其结构层级的立法框架，并消除所有工人入会的障碍，是确保有效保护的先决条件。为支持这一目标而采取的措施是，将集体谈判权扩大到就业关系范围之外。

²³⁵ Dale Belman 和 Paul J. Wolfson, 《最低工资起什么作用?》(W.E. Upjohn 就业研究所, 2014 年); Arindrajit Dube, 《最低工资的影响: 国际证据审查》, 独立报告, 联合国政府出版物, 2019 年; Jill Rubery 和 Damian Grimshaw, “性别和最低工资”, 载于《体面劳动的监管: 劳动力市场监管的新方向》, Sangheon Lee 和 Deirdre McCann 编, 第 226-254 页(伦敦: Palgrave Macmillan 出版社, 2011 年)。

²³⁶ 《百年宣言》呼吁实行“法定或经过谈判达成的适当最低工资”。

²³⁷ 劳工组织, 《2020-2021 年全球工资报告》。

²³⁸ 经合组织, 《谈判出我们的上升途径: 不断变化的劳动世界中的集体谈判》, 2019 年。

²³⁹ 劳工组织, “新冠肺炎疫情期间作为治理工具的最高级别社会对话”。

²⁴⁰ Thorsten Muller 和 Thorsten Schulten, “确保公平的短期工作 — 欧洲概览”, 欧洲工会研究所政策简报第 7 期, 2020 年。

明确赋予依附性自营就业者这项权利的国家包括加拿大、德国和西班牙。消除加入工会的障碍也至关重要，例如一些临时合同工人(包括移民工人)担心加入工会后会遭到报复，可以仿效法国的做法，扩大针对歧视性解雇的保护范围，将不续签临时合同纳入其中。

- 119. 确保最低有保障工作时间和给予工人对其工作安排的发言权，包括限制工作时间的可变性，对于提供收入保障益发重要。**一些国家规定了非全日制雇员的最低工作时间，以保证他们获得最低收入。2010年代初，经修订的法国立法规定，除某些例外情况外，非全日制工人每周至少工作24小时；一些行业的集体协议进一步改进和完善了这项法定权利。²⁴¹德国、加纳、荷兰、巴布亚新几内亚和美国(限于哥伦比亚特区和八个州)的规定要求雇主，在工人按排班报到或应召工作时，即使工作被取消或工时被缩短，也要按最低小时数向工人支付工资。
- 120. 一些国家部分扩大了劳动保护范围，将不具有“雇员”身份的工人类别包括在内。**这意味着在疫情期间，许多旨在支撑收入的保护措施，已经惠及许多从事相对无保障工作的工人。其中一个类别有着“依附性自营就业”工人的划分，其定义因国家而异。例如在联合王国，“工人”的概念是在1990年代中期作为一个类别引入的，旨在将某些形式的劳动保护的范围扩大到亲自从事任意工作或服务的人，而不管各方之间是否存在雇佣关系，但不包括以专业或独立商业身份从事的工作。因此，尽管根据联合王国法律他们不具备“雇员”资格，也没有资格获得养老金等其他权利，“工人”有权获得国家的最低工资，但在工人觉悟不高和工会代表比例不足的情况下，确保雇主遵守规定仍然困难重重。²⁴²
- 121. 向正规经济的过渡，是一项保护工人和确保政府税收更加安全的基本措施。**《2015年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)，为推进从非正规经济向正规经济过渡提供了指导。乌拉圭采取了许多举措，使曾经处于收入分配低端的家政工人的就业正规化。2006年的一项法律将劳动权利和社会保障扩大至家政工人。随后签订的一系列三方协议逐步规范了该行业的劳动关系，并化为促进正规就业的联合行动。社会保障银行改善了家政工人的社会保障覆盖，包括采取措施简化登记手续、降低成本和提高工人和雇主的认识。劳动监察局成立了一个专门部门来监督家政工作立法的遵守情况。因此，家政工人的贫困率从2006年的30%降至2017年的14%，社会保障登记人数在2006至2018年间增加了约75%。

推进性别平等

- 122. 通过改革议程实现性别平等和消除工作中的歧视，是全面减少不平等和确保男女享有社会正义的关键。**实现性别平等需要一项改革议程：以确保平等机会、平等参与和平等待遇，包括男女同工同酬；能够更加平衡地分担家庭责任；通过使工人和雇主能够就考虑到各自需求和利益的解决方案，包括有关工作时间的解决方案达成一致，为实现更好的工作与生活平衡创造条件；并促进对照护经济的投资。一些国家设立了专门机构或团体，就如何最大限度地提高女性对经济的贡献率向政府提出建议(如阿根廷和联合王国)，或评估和实施平等机会和非歧视原则(如意大利)。其他国家(如阿根廷)成立了国家协调小组，以确保包括社会伙伴在内的

²⁴¹ Damian Grimshaw 等，“减少不稳定工作：保护性差距和欧洲社会对话的作用”，欧盟委员会报告，2016年11月。

²⁴² David Mangan，“新冠肺炎与联合王国劳动法”，《欧洲劳动法杂志》第11卷，第3期，2020年，第332-346页。

利益攸关方，在制定旨在实现工作场所性别平等的政策时开展对话。在澳大利亚，拥有 100 名或更多雇员的私营部门雇主，必须每年向工作场所性别平等署汇报情况，旨在让各个组织都能够监测、反思和改善各自从就业和工作安排到薪酬等方面的性别平等表现。²⁴³

- 123. 在疫情期间，一些欧盟国家改善了儿童保育设施，并向有年幼子女的在职父母提供了更多财政支持，从而促进了远程工作的普及，减少了对远程工作的性别偏见。**²⁴⁴ 为应对学校、托儿所和儿童保育服务机构的关闭(通常对被视为关键部门的工人进行开放)，许多国家为父母双方都有工作的家庭实行了特殊的育儿假安排。欧盟的 20 个国家提供了这种计划，主要针对子女年龄在 12 岁或 12 岁以下的父母，有些计划还包括照顾年龄较大的残疾儿童。这些计划中有一半规定了带薪育儿假，其水平与标准工作保留计划相同甚至更高(如奥地利、希腊、葡萄牙和罗马尼亚)。这种情况可被视为有关政府给予照护工作相应重视，并认识到包括在职母亲在内的父母收入对家庭福祉的重要性。然而，在一些国家，只有母亲或单身父亲可以休假，因而更加固化了照护工作的性别分工。此外，这些计划对自营职业者和非正规经济工人的包容性也各不相同。
- 124. 疫情危机之前，一些国家实行了全面的国家性别政策，以解决女孩和男孩之间以及女性和男性之间更广泛的不平等问题。**如果在进入劳动力市场前性别歧视问题得不到解决，要想在劳动世界实现性别平等即使并非不可能，也会增加其难度。例如，埃塞俄比亚政府于 2000 年取消了反对配偶外出务工的规定，将女孩的最低法定结婚年龄从 15 岁提高到 18 岁，在实施新法律的地区，女性参与有偿工作的比例在 5 年内从 15% 增至 24%。同样，秘鲁于 1990 年代改革了主要在土著和农村社区实施的习惯法，即限制女性从事工作、获得银行及金融服务以及拥有和继承财产权利的法律；因此，女性正规劳动力的参与率在 10 年内提高了 15%。²⁴⁵
- 125. 对许多女童而言，她们在达到法定工作年龄之前就开始经历不平等，表现为在获得教育和医疗服务以及生活其他方面的机会不平等和顽固的性别陈规陋习。**例如，印度在消除教育中的性别歧视和增加女童的参与方面做出了显著努力。²⁴⁶ 澳大利亚和美国还启动了一些计划，以实习、职业咨询、竞争性赠款方案和提高认知行动的形式，确保女性更多地进入科学、技术、工程和数学领域和职业。参与度不足群体的儿童，包括学前女童和接受中小学教育的女童，应当尽早开始科学、技术、工程和数学知识的学习。一些国家旨在提高女性在科学、技术、工程和数学领域参与度的举措，以土著女性(如加拿大)和未能获得高等教育的少女以及农村和残疾女性(如中国)为目标。数字技术对于生产性远程工作的重要性，彰显了性别平等在这一领域的重要意义，在新冠肺炎危机期间，数字技术作为一项工作保护措施至关重要(见第二章)。²⁴⁷

²⁴³ 劳工组织和经合组织，《二十国集团国家的工作妇女：进展和政策行动》，2019 年，第 14 页。

²⁴⁴ Jill Rubery 和 Isabel Tavora，“新冠肺炎危机和性别平等：风险和机遇”，载于《欧盟社会政策：2020 年现状 — 面对疫情大流行》，Bart Vanhercke、Slavina Spasova 和 Boris Fronteddu 编(布鲁塞尔：欧洲工会研究所，2021 年)。

²⁴⁵ 劳工组织，《性别平等的飞跃》，第 63 页。

²⁴⁶ 劳工组织，《性别平等的飞跃》。

²⁴⁷ 劳工组织和经合组织，《二十国集团国家的工作妇女》，第 16 页。

126. 为了解决工资歧视问题，许多国家都推进或强化了同酬立法、工资透明度措施和工作评估工具。²⁴⁸《1951年同酬公约》(第100号)规定了男女工人同工同酬的原则。自2013年以来，约有三分之二的经合组织国家推出了薪资公平举措。²⁴⁹ 冰岛的一项法律修正案于2018年生效，要求雇员人数超过25人的公司和政府机构从一个独立实体获得认证，证明它们实行了性别平等的薪酬政策；那些未能证明薪酬平等的机构将面临罚款。在联合王国，所有雇员人数超过250人的公司都被要求根据2017年通过的立法，每年公布性别薪酬差距情况。德国的一项新法律赋予在雇员超过200人的公司工作的女性，了解其工资与从事类似工作的男性的比较结果的权利。各国还越来越多地采用在线自我评估工具。例如，瑞士联邦性别平等办公室为不同规模的公司开发了一系列不同的工具，包括在互联网上免费提供的自我测试工具。²⁵⁰ 缩小性别薪酬差距也提高了女性的养恤金权利，因为在许多国家，养老金制度往往是围绕“养家糊口的男性”模式设计的，为那些在正规经济中从事全日制、不间断职业的人提供最高程度的保护。与私人养老金计划不同，许多社会保险养老金计划引入了更多的再分配要素，例如对照顾期的承认和估值(如加拿大、法国和德国)或为低收入被保险人提供最低保障养老金，以促进应享权利方面的性别平等。²⁵¹

支持处境不利群体和弱势群体：一些实例

127. 为了促进移民和国民之间的平等待遇和机会，一些国家通过了劳动立法，明令禁止任何基于国籍的歧视。根据瑞士的《联邦外国国民和融合法》，外国国民只有在符合惯常的当地、专业和行业工资和就业条件的情况下，才能获准进入该国从事领薪就业。在佛得角，《2007年劳动法》给予遭受工伤事故的外国工人、其家属或受扶养人与本国工人同样的赔偿待遇。该国还通过立法，规定劳务移民在获得医疗保健方面享有平等待遇。2010年，塞舌尔废除了将旅游和建筑行业的非国民工人排除在国家最低工资之外的法令。此外，新冠肺炎疫情凸显了许多移民工人在其东道国社会和经济中做出的重要贡献，季节性农业移民工人的情况便是如此，他们已被证明在保障粮食供应关键时期发挥着“不可或缺”的作用。²⁵² 移民医护工作者的情况也是如此，他们被认为是抗击这场疫情的关键所在，许多经合组织国家为他们的到来及其资格的认可提供了便利。²⁵³ 因此，许多国家已采取措施，在疫情期间改善移民工人的劳动保护和生活条件。²⁵⁴ 例如，葡萄牙通过了规定，在获得公共服务，包括医疗保健服务方面，给予移民与永久居民同等的权利。巴林劳工和社会发展部的一份通知，强调了私营部门雇主在疫情期间为移民工人提供安全住房和设施的责任。在肯尼亚，2020年4月20日签署的三方谅解备忘录包括一项措施，维持失去工作的移民工人的居留身份和工作许可。

²⁴⁸ Martin Oelz、Shauna Olney 和 Manuela Tomei，《同工同酬：入门指南》(劳工组织，2013年)。

²⁴⁹ 经合组织，《追求性别平等》，第33页。

²⁵⁰ 瑞士联邦性别平等办公室，“同酬自测工具：Logib”。

²⁵¹ 经合组织，《追求性别平等》。

²⁵² 劳工组织，《季节性移民工人计划：根据新冠肺炎疫情情况反思基本原则和机制》，劳工组织简报，2020年。

²⁵³ 经合组织，《移民医生和护士对经合组织国家应对新冠肺炎危机所做的贡献》。

²⁵⁴ 劳工组织，《在新冠肺炎疫情期间保护移民工人》，政策简报，2020年。

- 128. 一些国家已经采取措施，与土著和部落居民所受歧视作斗争。**消除成见和促进尊重，投资于社会和照护相关的基础设施，为土著女性参与决策创造有利环境，打击暴力和骚扰行为，以及通过有针对性的公共政策利用现有技能和知识，都成为改善土著女性状况的重要起点。与此同时，需要制定并实施更广泛的公共政策和措施，以更好地满足土著女性的需求，解决她们长期受到排斥的问题。歧视仍然是排斥的根源所在，需要在多个层面采取紧急行动——从家庭和社区到地方和国家层面，从工作场所到家庭。拉丁美洲的部分国家建立了专门机构，打击对土著女性的歧视和暴力行为。在多民族玻利维亚国建筑业工作的土著女性一直在组织推动改革，以确保其同工同酬的权利。²⁵⁵
- 129. 应当加强和促进改善残疾人获得体面劳动机会的政策。**除了社会正义的目标外，残疾人的体面劳动还具有可观的经济效益。世界上 10 亿残疾人中有 80% 生活在发展中国家，而这些国家因将残疾人排除在劳动力市场之外而损失了约 7% 的国内生产总值。近年来，为了确保残疾人有效融入劳动世界，许多国家制定了专门旨在提高残疾人就业能力的政策和措施，通过更有利的立法环境，促进更多残疾人融入劳动力市场。²⁵⁶ 这些政策的目标之一是帮助残疾人不仅获得创业等一般技能，而且获得与劳动世界转型时期相关的具体技能，以便他们能够顺利过渡到劳动力市场。另一个目标是通过采取措施提高机构应对残疾人需求的能力，并在工作场所为他们营造支持性环境，为残疾人创造有利和包容的环境。这些政策通常伴以提高对残疾人问题的认识和禁止歧视残疾人的措施。例如，利比里亚将残疾人纳入其 2009 年国家就业政策，重点规定了禁止基于残疾的歧视、促进残疾人就业机会和增加他们获得机会和服务的战略。《2012 年斯里兰卡国家人力资源和就业政策》增加了残疾人的就业和职业培训机会。埃塞俄比亚《2009 年国家就业政策和战略》也有类似的规定。²⁵⁷
- 130. 有必要采取专门针对年轻人的措施，以减轻甚至消除危机带来的诸多伤害，并为年轻人和子孙后代建设一个更加公平、以人为本的劳动世界未来。**由于危机对青年人的影响过大，使其人力资本和未来前景受阻，他们最终可能生活在就业和劳动收入持续承受危机影响的社会中，往往在劳动力市场上处于不利地位。这就是为什么必须采取有助于他们获得技能的措施，促进年轻人融入劳动力市场，从而减少他们在工作中面临的不平等。此次疫情爆发之前，欧盟已将青年保障计划付诸实施，欧盟国家根据该计划承诺，在失业或从学校向工作过渡的头四个月，确保为 25 岁以下的年轻人提供高质量的就业、继续教育、学徒培训和见习培训。这一承诺有助于改善青年人的就业机会，特别是通过公共就业服务机构对青年人予以特别关注，以便能够在 7 年时间内将欧盟各地未就业、未受教育或未接受培训(尼特族)的青年人数减少 170 万。鉴于新冠肺炎危机对年轻人的影响，这一承诺得到了进一步充实和推广，进而涵盖了 15 至 29 岁的年轻人。²⁵⁸ 一些欧盟国家也实施了支持青年就业的国家措施。²⁵⁹

²⁵⁵ 劳工组织，《实施国际劳工组织第 169 号土著和部落居民公约》。

²⁵⁶ 劳工组织，《国际劳工组织和残疾包容性》，2015 年。

²⁵⁷ 劳工组织，《将残疾人纳入国家就业政策》，2015 年。

²⁵⁸ 欧盟委员会，“强化青年保障”。

²⁵⁹ 法国政府，“新冠肺炎：对年轻人的国家援助”。

通过社会保护和公共服务强化再分配

- 131. 许多国家推广的社会保护措施，在缓解最弱势群体遭受新冠肺炎危机冲击方面发挥了重要作用。**²⁶⁰ 正如《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)所确认的那样，这场危机突显了在整个生命周期获得基本医疗保健和基本收入保障的重要性。为了应对危机，许多国家在疫情期间充实或调整了社会保护措施，将以前未覆盖或覆盖不足的人口群体纳入其中。这些措施中有四分之三以上是在非缴费基础上，由国家预算资助的。这体现出非缴费性资金在向所有人提供医疗和收入基本保护方面的重要性。²⁶¹ 2020 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 15 日期间，209 个国家和地区的政府宣布了至少 1,622 项社会保护措施，以应对新冠肺炎危机。²⁶² 这些措施大多是为了扩大社会保障范围，将以前未覆盖者纳入其中或提高福利待遇。这些措施包括在 73 个以上的国家引入或调整儿童和家庭福利，以及向无保险工人提供收入支持以弥补收入损失。例如，越南向失去工作或收入但不受任何社会保护计划覆盖的个人，包括家庭企业中的个人，提供现金转移。埃及向非正规工人和季节工人发放失业津贴。²⁶³ 佛得角缩短了领取失业救济金的最低就业期限。世界银行的数据显示，约有 6.22 亿人受益于现金转移等社会援助计划。²⁶⁴ 在印度、印度尼西亚和牙买加等国，政府提供膳食或购买食物的现金。
- 132. 在新冠肺炎危机之前，在扩大社会保护覆盖面方面已取得了有限进展。** 日益加剧的市场不平等现象，导致人们呼吁采取分配性财政政策，包括更大规模和更公平的收入调配，以及增加社会保护计划支出。²⁶⁵ 国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)关于社会保护(社会保障)的周期性讨论报告强调指出，各区域都在社会保护领域有所进步。非洲的博茨瓦纳、佛得角、莱索托和纳米比亚等国，已经实现或接近实现全民养老金覆盖。拉丁美洲的阿根廷、巴西和智利等国实现了对儿童的全覆盖，而巴西、智利和乌拉圭则实现了对残疾人的全覆盖。在亚洲，蒙古实现了对儿童的全覆盖，孟加拉国、印度和蒙古扩大了生育保护覆盖面。在阿拉伯国家，伊拉克和约旦的生育保护覆盖面有所扩大。一些国家根据工作性质的变化调整了社会保护。例如，阿尔及利亚、斯洛伐克和乌拉圭已采取措施扩大社会保护，以涵盖某些类别的无薪和弱势工人，包括多雇主工人、非正规工人和自营职业者。
- 133. 一些国家在全球新冠疫情之前就扩大了社会健康保护范围，有必要将此举常态化，以缩小获取医疗保健服务方面的差距。** 在上世纪 80 和 90 年代期间，大韩民国逐渐将医疗保险覆盖扩大至全民，首先对大公司和政府雇员实行强制性保险，然后逐渐将小公司纳入其中，随后又将保险范围扩大到城乡地区的自营职业者。低收入阶层自营职业者的保险缴费得到政府补贴。团结互助机制建立在更大风险池的基础上，使政府缴纳的数额能够随着时间的推移而减少。

²⁶⁰ 本节主要借鉴：劳工组织，《为一个以人为本的劳动世界创建社会保护的未來》。

²⁶¹ Mira Bierbaum、Ian Orton 和 Christina Behrendt，《走向坚实的社会保护底线？新冠肺炎危机期间及之后非缴费型资金提供的作用》，劳工组织社会保护聚焦系列简报，2021 年。

²⁶² 劳工组织，“社会保护监测：世界各地对新冠肺炎危机的社会保护对策(第二版)”，2020 年 4 月。

²⁶³ 劳工组织，“社会保护监测：世界各地对新冠肺炎危机的社会保护对策”。

²⁶⁴ 世界银行，“保护俄罗斯最贫困和最弱势群体的新冠肺炎(冠状病毒)对策”。

²⁶⁵ 亚洲开发银行，《2012 年亚洲发展展望：应对亚洲日益加剧的不平等》，2012 年；联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，《2030 年可持续发展议程时代的亚洲及太平洋不平等问题》；Luebker，“再分配政策”，第 224 页。

在 1989 至 1999 年期间，自营职业者的覆盖率从 84% 增加到 93%。2007 年，医疗保险的总覆盖率达到人口的 96%。²⁶⁶

- 134. 各国还提高了社会保护待遇的充足性。**有关社会保护方面的考虑应超越人口的覆盖面，顾及到保护待遇的充足性问题，因为待遇水平可能不足以使被覆盖者摆脱贫困和不安全。在生育保护领域，芬兰和爱尔兰等部分国家提高了最低待遇水平。最近，包括中国、毛里求斯、巴拿马和葡萄牙在内的多个国家的养老金计划宣布上调养老金。在疫情期间，支付给那些因病失去工作能力者的法定疾病津贴水平，成为关注的焦点；例如，联合王国的病假工资水平为欧洲最低(仅为平均收入的 20%)，工会和民间社会组织正在采取行动，将工资水平提高到至少满足一个家庭最低生活费用的水平。²⁶⁷
- 135. 在新冠肺炎危机期间，许多国家还加强了对低收入和弱势群体的公共社会服务。**负担得起和可获得的医疗保健，在防止工人及其家庭陷入贫困甚至更岌岌可危境地方面具有决定性作用。²⁶⁸ 许多国家提供免费的新新冠肺炎治疗，从而使许多家庭不必支付与住院治疗相关的巨额费用，因为上呼吸机的住院治疗有时会持续数周之久。同样，大多数国家对新冠肺炎检测予以部分或全额补贴。鉴于面临巨大的卫生挑战，许多国家采取行动，将更多财政资源投入医疗卫生系统，改善全民医疗卫生服务的可用性、可及性、可接受性和质量，从而实现全民健康覆盖。例如，巴基斯坦和巴布亚新几内亚政府采取了初级保健改善行动，让社区更贴近基本保健服务。²⁶⁹ 这些行动有助于缩小获得医疗保健方面的诸多差距，包括困扰农村人口的差距。
- 136. 在新冠肺炎危机期间，在公共就业服务和公共教育领域也采取了措施。**加强和改善公共就业服务的能力和可及性，对弱势群体和不平等产生了重大影响。²⁷⁰ 许多国家还出台了接受教育便利措施，有效地防止进一步拉大教育差距。厄瓜多尔采取的这些措施包括帮助低收入父母支付私立学校学费的财政援助。在秘鲁，政府购买并向学生分发平板电脑，使他们能够居家学习。其他国家，如亚美尼亚和阿塞拜疆，已经做出资助学生学费的决定。尼泊尔和瓦努阿图免除了一段时间的学费。²⁷¹

²⁶⁶ 劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济工人：国际经验教训》，2019 年，专栏 4.16。

²⁶⁷ 例如，参见英国职工大会，“全民病假工资：冠状病毒怎样向我们说明迫切需要改革病假工资制度”；和“为更好的心理健康着想”，“灵活公平的病假工资”。

²⁶⁸ 劳工组织，“走向坚实的社会保护底线？”。

²⁶⁹ 世卫组织，“应对新冠肺炎，建立更强有力的卫生系统，实现全民健康覆盖”。

²⁷⁰ 劳工组织，“新冠肺炎：公共就业服务和劳动力市场政策回应”。

²⁷¹ 劳工组织，“社会保护监测：世界各地对新冠肺炎危机的社会保护对策”。

► 第四章

走向公平和有尊严的增长： 劳工组织对不平等问题的对策建议

- 137. 新冠肺炎危机突显了高度不平等对个人和社会的实质性影响。**对于世界各地处境最为脆弱的千百万人来说，不平等意味着他们在工作中面临健康风险，无法进入劳动力市场赚取收入，其赚到的收入不足以充分满足他们及其家人的需求，或因为手头拮据或毫无储蓄，无力面对退休生活或支付不可逆料的大花销。即使在新冠肺炎危机之前，这对世界各地的许多工人已是每天面对的现实，对非正规经济中的工人、女工、年轻人、移民、土著居民和残疾工人尤其如此。新冠肺炎危机有时以颇受瞩目的形式，进一步突显了许多此类不平等给人类带来的后果。
- 138. 高度的不平等削弱了许多社会应对新冠肺炎危机可怕冲击并从中复苏的能力。**在新冠肺炎危机之前，尽管不同区域和国家呈现不同趋势，但世界上许多国家的不平等程度有所增加或居高不下。因此，许多国家是在大部分人口已经处境不利、面临风险和不安全的情况下卷入疫情之中的。这导致了不平等和流行病之间令人担忧的双向互动或反馈回路。本报告中描述的各种不平等意味着，许多国家的工人及其家人极易受到危机的影响，包括为限制传染而采取的封锁措施。因此，高度不平等削弱了许多国家应对和适应外部冲击的能力。
- 139. 新冠疫情过后，除非紧急制定有效的政策措施，否则不平等程度确实有可能急剧恶化，造成长期的社会和经济损失。**若没有有效政策，新冠肺炎危机就会导致不平等进一步加深。这场危机不仅加剧了许多国家内部对不平等问题的原有担忧，也加剧了多边体系各组织对不平等问题的既有关切。与日俱增的不平等导致社会分化，并使社会流动性的“自动扶梯”停运。这反过来又将继续滋生挫折感和愤怒，如果人们认为自己被排除在新冠肺炎应对措施和疫情后的复苏进程之外，他们将失去对包括多边体系在内的现有机构和政治体系的信任。根据文献记载，较低水平的不平等往往与更稳定和持续的经济增长、更快的减贫速度、更高的社会凝聚力、更多的机会平等以及更大的社会流动性和稳定性相关。
- 140. 在具包容性和以人为本的复苏背景下减少不平等，将需要在劳动世界的各个层面采取统一协调的干预措施，而不仅仅是基于税收和转移支付的再分配。**一个国家的税收和转移支付制度以及公共社会服务，可以在减少不平等方面发挥重要作用，在许多情况下可能需要通过缩小非正规经济的规模等方式予以加强。但这些机制也有局限性，特别是在非正规经济规模巨大的低收入国家。此外，还有许多不同形式的不平等，如性别不平等和群体之间的横向不平等，不可能都通过基于税收和转移支付的再分配手段来减少或消除。因此正如本报告所强调的，需要采取综合措施减少劳动世界的不平等，包括以强有力的措施减少劳动力市场的不平等，提高其公平度。
- 141. 在从新冠疫情中实现以人为本复苏的背景下，必须在现有承诺和认识各国国情的基础上，加强劳工组织对不平等挑战的应对措施。**《百年宣言》强调，持续的贫困、不平等和不公正，

对经济和社会发展的历史性进步构成威胁，而这些进步带来了更人道的工作条件。《百年宣言》承认，这些进步要归功于世界各国政府、雇主和工人采取的不懈和统一的行动。因此，劳工组织正处于一个紧要关头，需要根据其使命、三方机制以及对劳动世界不平等现象有影响的政策领域的手段和行动，制定一个更全面的不平等问题解决办法。与此同时，没有一套放之四海而皆准的解决方案，政策应对措施应具有国别针对性，同时考虑到不同区域或不同发展水平国家迥然不同的选择和国情。

142. 为减少不平等，劳工局可在以下方面开展行动：

- **充实本次旨在赋予劳工局一项战略任务的一般性讨论的结论，并就劳工组织如何通过减少不平等推动新冠肺炎危机复苏工作，创立一门综合“叙事”。**本报告的导言指出，许多多边机构提出了各自消除不平等现象的建议和方法。劳工组织可以根据其具体任务和比较优势以及国际劳工标准，创立自己的简明“不平等叙事”，总结其消除不平等的方法，显示怎样将不同的措施和政策根据不同国情结合起来减少不平等。这一叙事可以包括本报告强调的内容，例如生产力增长、正规化和技能对创造高质量就业的重要性；通过有效和包容的劳动机制，确保所有人公平分享进步成果；将性别平等和不歧视纳入主流工作，并为弱势群体提供支持；通过社会保护和公共服务加强再分配。由劳工局与劳工组织三方成员共同创立的这一叙事，可以强调包容性复苏和公平的劳动世界未来作为减少不平等关键机制的重要性，并可以作为劳工组织在多边体系内加大在不平等问题上的参与力度以及将不平等纳入劳工组织整体活动主流的基础。
- **在多边层面就疫情复苏过程中的不平等问题加强协调与合作。**《百年宣言》强调多边主义对创建更光明的劳动世界未来的重要性，并呼吁重点加大多边体系内的参与与合作力度，以期加强政策协调性，这符合对体面劳动是确保可持续发展、解决收入不平等问题和消除贫困的关键的认知。此次一般性讨论的结论和劳工组织可能创立的新“不平等叙事”可以作为基础，让劳工组织今后更有力地参与有关不平等问题和新冠肺炎危机后复苏的多边对话和倡议，包括在联合国、二十国集团和七国集团一级发起的对话和倡议。不平等问题是多边体系需要证明其作用和有效性的关键问题，在实现《2030年议程》的余下几年中，这一议程的进展情况可能对多边体系的未来至关重要。
- **就减少劳动世界不平等的“有效办法”的相关方面开展研究和积累知识。**在理事会于2019年11月批准的《国际劳工组织2020-2021年研究战略》的基础上，劳工局可以强化其关于不平等问题合作研究议程，以建立一个独特的劳工组织证据库，测试不同国家和发展背景下的不同政策或措施，在多大程度上有助于消除不平等。随着时间的推移，通过更好地理解劳动世界不平等的复杂原因和补救措施，这将有助于进一步充实劳工组织的“不平等叙事”。此外，还可能制定更好、更相关的方法来衡量和分析不平等现象，以确定适当的政策措施，随后利用这些方法开展国家一级的诊断研究，以衡量不平等，了解其特征，并确定初次和二次分配不平等的驱动因素。
- **审议国际劳工标准能够在多大程度上充分应对劳动世界格局多变的挑战。**《百年宣言》回顾认为，国际劳工标准的制定、推广和批准对劳工组织至关重要，而且有必要建立一套明确、有力、跟上最新发展的国际劳工标准体系。《百年宣言》还强调，国际劳工标准需要

应对劳动世界不断变化的格局，保护工人，并考虑到可持续企业的需求。虽然现行的最新标准已经体现了其相关性和影响力，但劳工组织可以确保其标准体系能够游刃有余地应对经济数字化等构成的新型挑战，因为这些挑战可能会对不平等产生影响。这也将使劳工组织能够推动在不断变化的环境中营造公平的竞争环境的工作。

- **根据关于减少不平等的可持续发展目标(目标 10)，系统性地将不平等纳入国家一级的活动以推动联合国的改革努力，将社会对话置于政策辩论的核心。** 劳工组织可通过体面劳动国别计划和新的联合国可持续发展合作框架等途径，逐步将不平等纳入其国家一级的援助行动，该框架阐明了联合国帮助各国实现包括目标 8 和 10 在内的可持续发展目标的集体对策。将在国家一级开展诊断性研究，以确定可行的政策应对措施，同时考虑到各国国情和当前联合国改革。劳工组织必须强调，社会对话是有助于确定减少劳动世界不平等途径的关键机制。只要存在社会对话机制，就应将它置于国家减少不平等战略的核心。国际劳工标准、三方机制和社会对话共同构成劳工组织的一项关键比较优势，而促进劳工标准、三方机制和社会对话，是劳工组织切实推动不平等问题的辩论的一项重要内容。在部分选定的试点国家，实施包括国别诊断和通过社会对话确定政策措施的综合办法，是工作的重中之重。
- **根据国际劳工大会(第 109 届会议)有关从新冠肺炎危机中实现以人为本复苏的全球对策潜在成果文件，将不平等纳入《百年宣言》后续行动的主流。**²⁷² 劳工组织 2020-2021 年和 2022-2023 年的工作计划以《百年宣言》为基础，响应《百年宣言》采取紧急行动的呼吁，抓住机遇、应对挑战，创造一个公平、包容和安全的劳动世界未来，为所有人提供充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动。²⁷³ 其八项成果目标几乎都涉及不平等。展望未来，考虑到一般性讨论的结论和可能创立的叙事，可将不平等进一步纳入劳工组织计划和预算的主流，明确指出每项成果目标对减少不平等可能起到的推动作用。这种与不平等的明确联系，可以进一步明晰《体面劳动议程》与不平等以及《2030 年议程》的相关目标 8、10、5、3 和 1 之间的关系。
- **加快落实性别平等改革议程。** 新冠肺炎危机对女性的打击最为严重。事实上，新冠疫情和相关的经济衰退加剧了男女有酬和无酬工作，包括照护工作方面的现有不平等，并有可能逆转国际社会在性别平等方面取得的进展。²⁷⁴ 《百年宣言》强调需要制定一项实现性别平等的改革议程。这一议程可以确保平等机会、平等参与和平等待遇，包括男女同工同酬；使家庭责任的分担更加平衡；为实现更好的工作-生活平衡创造条件，使工人和雇主能够就解决方案达成一致，包括考虑各自需求和利益的工作时间；并促进对照护经济的投资。《百年宣言》还强调了国际劳工大会消除劳动世界一切形式的暴力和骚扰的承诺。

²⁷² 劳工组织，《2019 冠状病毒病(COVID-19)与劳动世界：关于从 COVID-19 危机中实现以人为本复苏全球对策的国际劳工大会(第 109 届会议)潜在成果文件的要素》，理事会文件 GB.341/INS/4，2021 年。

²⁷³ 劳工组织，《2020-2021 两年期计划和预算》，2020 年；劳工组织，《总干事 2022-2023 两年期计划和预算(草案)》，理事会文件 GB.341/PFA/1，2021 年。

²⁷⁴ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：第五版》；劳工组织，《工作中的妇女倡议》。

143. 减少不平等是一个选择的问题——但无所作为的代价与日俱增。近几十年来做出的政策选择，或许无意中加剧了不同形式的的不平等。新冠肺炎危机突显了——在许多情况下进一步加剧了——一些先前存在的的不平等，也削弱了各国应对和适应危机的能力。在许多国家，不平等及其对人类的可怕后果，正在危及社会和经济的可持续性。许多地区的不作为带来的经济和社会成本与日俱增。采取行动消除不平等已成为当务之急。