

最低工资制度的保障性程度分析

——以广州市为例

刘璐

(华东师范大学 公共管理学院社会保障研究所,上海 200062)

摘要:通过对广州市最低工资制度进行研究,将广州市最低工资标准与该市的社会平均工资、人均GDP、居民物价消费指数和家庭人均消费支出这四个指标进行比较,在此基础上得出广州市最低工资保障性程度偏低的结论,并提出最低工资标准制定的具体建议:要综合考虑经济发展的多样性,建立联动调整机制;最低工资标准的调整要考虑广州市用工特点,以此为依据建立动态调整机制;建立完善工资分配领域的法律法规体系,为工资分配领域的改革提供支撑等建议。

关键词:最低工资制度;社会保障;广州市;社会平均工资;人均GDP

中图分类号:C913.7

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2014)05-0068-07

一、广州市最低工资制度概况

广州市最低工资制度最初按照1993年原劳动部发布的《企业最低工资规定》执行,1993年广州市最低工资标准为250元。1994年伴随着《中华人民共和国劳动法》颁布,《广东省企业职工最低工资规定》也随之出台,在此基础上广州市最低工资制度开始逐步形成和完善,标准也上升至320元^①。1995年颁布的《广州市企业最低工资管理办法》规定了广州市最低工资适时调整以及最低工资支付的问题,逐步实现了广州市最低工资制度从标准制定到管理配套的系统化阶段,也标志着广州市最低工资制度的进一步完善。1999年广州市政府组织政府、员工和雇主的代表就最低工资标准进行协商,提出将1996—1998沿用三年的最低工资标准进行调整,1999年三方代表协商将最低工资标准调至450元,在1999—2001年之间广州市最低工资标准按照1999年制定标准执行。三方协商制定最低工资标准,也进一步推动了广州市最低工资制度的发展。2002年,广州市颁布《关于调整广州市企业职工最低工资标准的通知》,将标准进一步提升至510元。从2004年国家《最低工资规定》颁布,广州市开始在此政策基础上进行调整,并逐步完成了广州市最低工资制度政策的定型。

从1993年开始施行最低工资制度到现在,广州市最低工资制度伴随国家最低工资制度推进而逐步形成和完善。广州市1993—2013年最低工资标准变化,从1993年的250元到2013年的1550元,标准的增长绝对量比较显著,如图1所示。通过图1的折线直观来看,1993—2003年最低工资标准增长幅度较小,大致每三年调整一次;自2004年《最低工资规定》颁布,2004—2008年最低工资标准每两

收稿日期:2014-08-09

作者简介:刘璐(1988-),女,河南南阳人,硕士研究生,主要研究方向为社会保障政策评估。

①文中数据均参考广州市统计局《广州年鉴》,广州年鉴社出版,1993年—2012年。

年调整一次,调整的幅度加大。2009年由于金融危机影响,最低工资标准保持不变。2009—2013年最低工资标准调整幅度最大,调整频率最高,五年内调整了四次,这与近年来珠三角出现的“用工荒”现象有很大联系。通过图2可以看出从绝对值上比较,广州市最低工资标准不论是在广东省还是在其他发达省市中都处于前列,以北上广三个城市的对比可以看出广州市最低工资标准高于北京市,同浙江、江苏发达省份相比较,广州市的最低工资标准高于这两个发达省份。

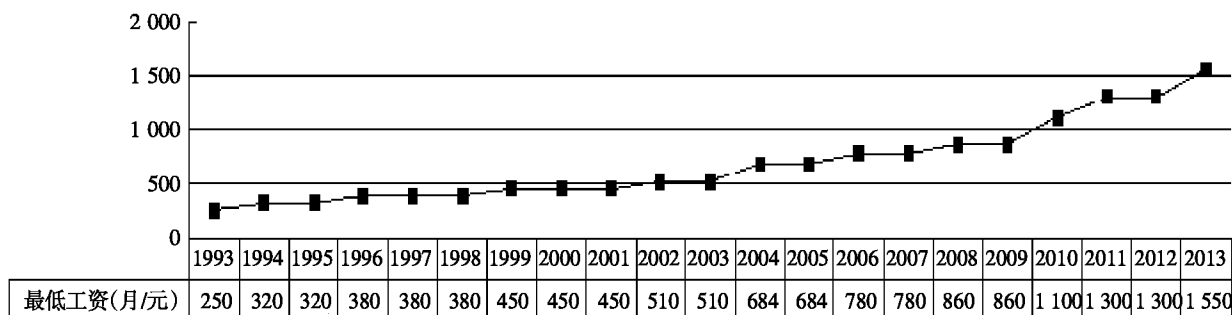


图1 广州市历年最低工资变迁

注:本文所统计的广州市历年最低工资标准,不包含广州市四类地区——花都区、番禺区、增城、从化四个市(区)。截止到2013年5月1日,全市最低工资首次实现统一。资料来源于《广州年鉴》(1994—2012),本地宝广州社保网,作者整理。

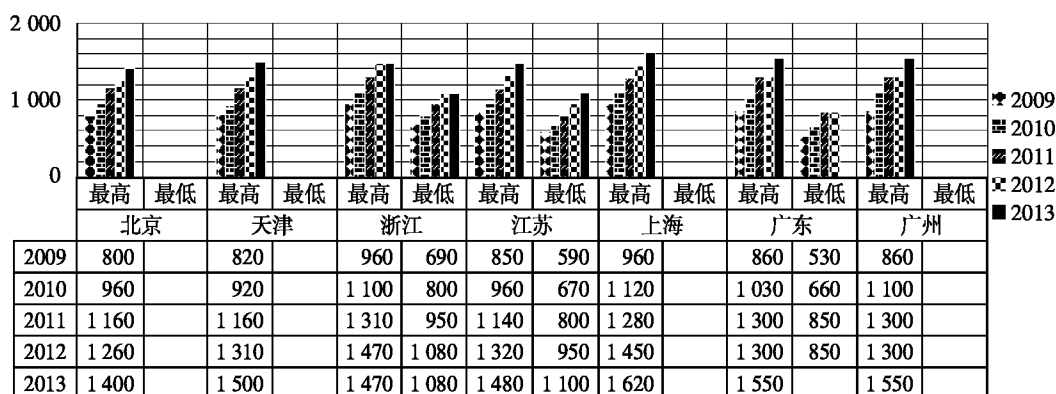


图2 部分发达省市2009—2013年最低工资标准比较(月/元)

注:北京、上海自实行最低工资制度以来,采取统一最低工资标准,广州市最低工资标准统计中除增城、番禺、花都和从化四个市(区)。资料来源于各省市统计年鉴,本地宝社保网,作者整理。

二、广州市最低工资制度的保障性分析

广州市经济产业结构主要以第二、三产业为主,是最低工资标准执行比较集中的地区,而近年来在珠三角等沿海地区越演越烈的“民工荒”现象也是研究广州市最低工资保障效度的一个新的契机^[1]。以广州市最低工资标准自1993年至2013年间的变迁为蓝本,将最低工资与社会平均工资、人均GDP、物价消费指数(简称CPI)以及家庭人均消费支出四个指标进行比较,这四个指标分别反映了社会发展水平、社会分配水平和实际购买力水平和家庭支出水平情况,对比最低工资制度与这四个指标的关系,可以从宏观到微观对最低工资的保障程度进行解析。

1. 最低工资标准与社会平均工资水平变迁的比较

社会平均工资水平是确定最低工资标准的一个重要的基础标准,国际上的最低工资标准大致相当于社会平均工资的40%~60%^[2],而我国2004年《最低工资规定》规定“一般月最低工资标准相当于月平均工资的40%~60%的标准”,表明我国是参照国际标准来制定最低工资标准的。但2005年学者曾以全国35个城市的最低工资标准进行对比分析,2005年全国35个城市的最低工资标准与当地平

均工资之比为33%,而2003年这一比例为29%^[3-4],说明我们大部分城市尚未达到基础标准。

从广州市情况来看,1993—2011年间广州市最低工资与社会平均工资(以下简称社平工资)的差值呈现逐年增大的趋势,见图3。图4显示,广州市历年最低工资占社平工资的比重仅在最低工资制度实施的前两年即1993年和1994年达到了国际标准,分别为47.8%和44.5%。此后自1995年至2011年的17年里,最低工资占社平工资的比重均低于40%。2004年因为《最低工资规定》的颁布,相比于2001—2003年,2004年最低工资占社平工资的比重相对有所提高为26.5%,但是距离40%的最低标准仍有很大差距。受金融危机的影响,2009年这一比重达到历年最低水平,2009年之后,这一比重呈不断增加的趋势。从图5可以看出,从二者的增长率角度来看,虽然大部分年份最低工资增长率都低于社平工资增长率,但1995年、1998年、2003年、2005年、2009年和2010年最低工资的增长率均高于社会平均工资的增长率,2009—2010年最低工资增长率均高于职工月均工资增长率,表明最低工资标准随经济发展在稳步提高。但整体来说,最低工资标准与广州市的经济发展水平存在着一定的差距,最低工资占社平工资比重的下降和与社平工资相比差距的加大正是最低工资标准仍需进一步调整的重要原因。

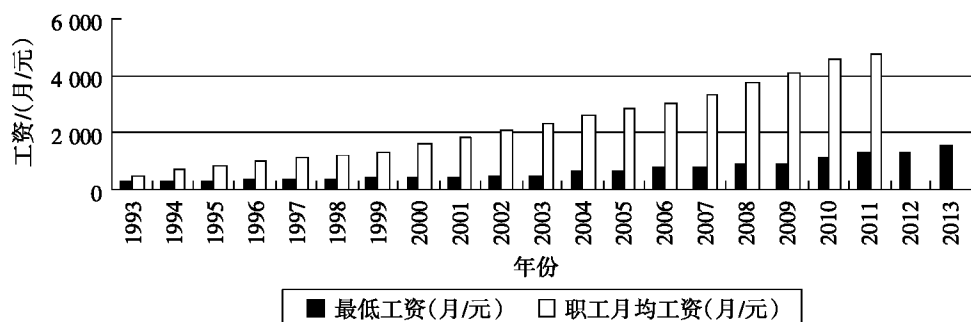


图3 广州市历年最低工资与社平工资比较

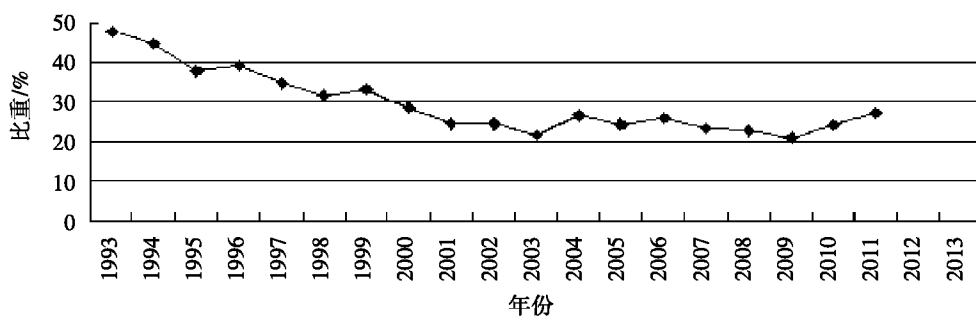


图4 广州市最低工资占社平工资的比重

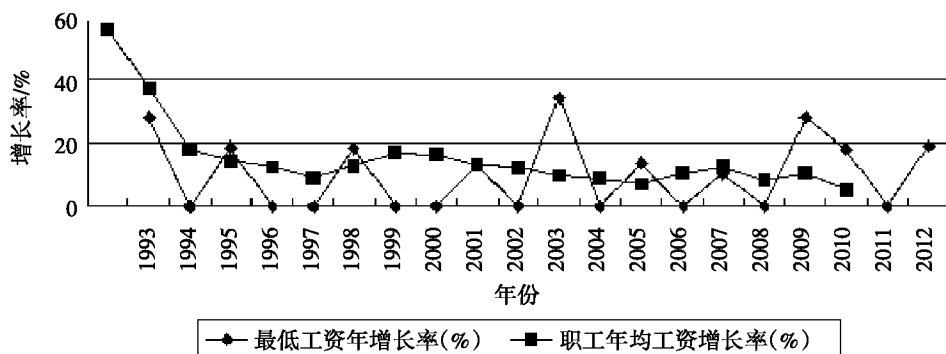


图5 广州市最低工资增长率与职工月平均工资增长率比较

注:缺失2012年和2013年社会平均工资数据,对于2011年之后最低工资与社平工资的比较缺失,但从历年统计数据中分析大致的趋势,以分析最低工资的实际保障程度。资料来源于本地宝广州社保网,《广州年鉴》(1994—2012),作者整理。

2. 最低工资标准与人均 GDP 水平变迁的比较

人均 GDP 作为国民经济发展的重要参考指标,关系到一个国家或地区的经济发展水平与人民的生活水平,最低工资标准与地区经济发展水平保持同步增长,才能够实现劳动者共同分享经济发展成果的目标,它也是体现社会分配的公正性的重要指标。国际上,世界最低工资占人均 GDP 比重的平均值为 58.0%^[5]。但是,图 6 显示,广州市最低工资占人均 GDP 的比重仅在 20 世纪 90 年代部分年度超过 20%,分别为 1993 年 25.3%、1994 年 25.1%、1995 年 20.1%和 1996 年 20.7%,其余年份里最低工资占人均 GDP 的比重均低于 20%,从整体来看,1993—2011 年最低工资占人均 GDP 的比重大致呈逐年下降的趋势。可以看出劳动者仅仅是在很低的程度上享受到经济增长带来的成果。最低工资占人均 GDP 比重的逐年下降趋势表明,最低工资并没有体现出劳动者在社会中所创造的财富,这不仅无法保障劳动者基本的生存权,而且有损社会公正,劳动者也无法获得进一步发展的权利。

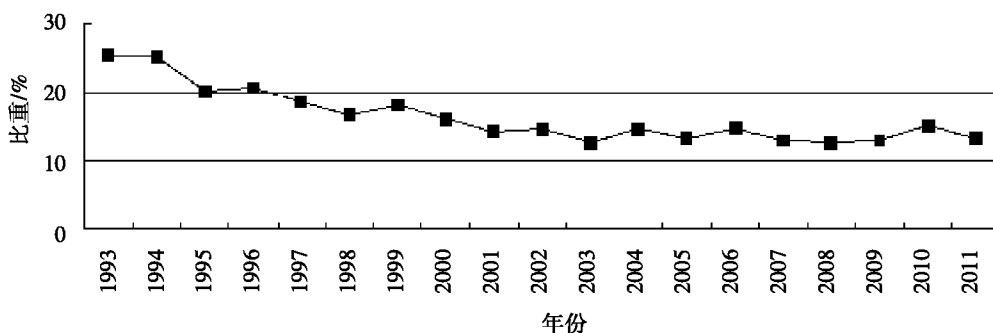


图 6 广州市历年最低工资占人均 GDP 的比重

注:资料来源于本地宝广州社保网,《广州年鉴》(1994—2012),作者整理。

3. 最低工资与 CPI 变迁的比较

CPI 是制定最低工资所应参照的另一个重要的指标,在分析最低工资对劳动者的保障程度时,需要衡量最低工资的实际购买力,居民物价消费指数作为一个重要的参数反映了物价变动对最低工资实际购买力和保障力的影响;反之,如果仅从历年的最低工资标准数据来比较分析,忽视了物价变动的影响,无法衡量最低工资标准下劳动者实际购买力水平,也无法对劳动者的实际的保障程度作出准确分析。

随着 CPI 的上涨,最低工资标准也要同步调整,并与 CPI 的上涨幅度相一致,从而使低收入群体不致于因通货膨胀影响而无法维持其基本生活需求。为了便于计算统计数据,假定广州市 2002 年的 CPI 为 100,就可以把广州市 1993—2011 年的名义最低工资的金额换算成实际最低工资的金额,见表 1。

观察表 1 和图 7,广州市历年的最低工资与实际最低工资的变迁大致可以分为两个阶段:第一阶

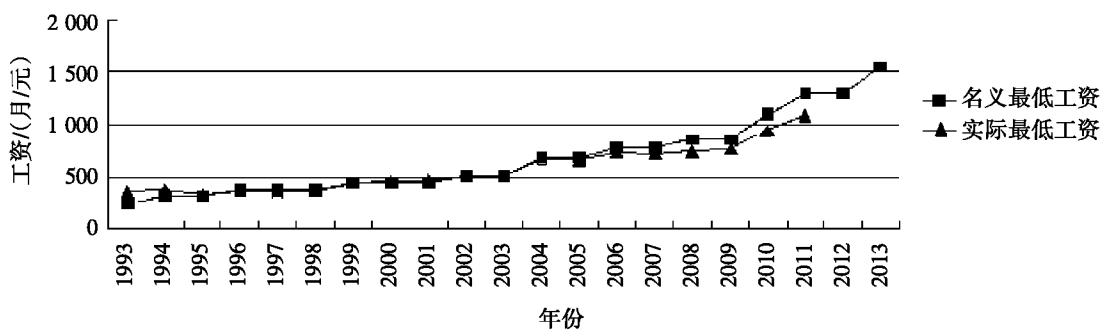


图 7 广州市历年最低工资与实际最低工资比较

注:资料来源于本地宝广州社保网,《广州年鉴》(1994—2012),作者整理。

段从1993年到2005年,实际最低工资水平处于360~670之间,虽然一些年份随着CPI的上涨,名义最低工资略高于实际最低工资,但差别不大,二者基本保持同步增长的趋势;第二阶段从2006年至2011年,实际最低工资远远低于名义最低工资水平,2006—2011年,二者的差值分别为42元、66元、117元、98元、155元和208元,呈现逐年拉大的趋势,最低工资的保障性进一步减弱。2013年广州市最低工资调整为1550元,绝对值上来讲比上年增长了250元,增幅较大,但由于没有同期CIP指数,当年的实际最低工资金额难以换算,根据2013年前两个季度的CIP指数来看,名义最低工资增长幅度与实际最低工资的差值仍很大。总之,考虑到物价变动的影响,最低工资的实际保障性水平依然有限。

4. 最低工资与人均消费支出费用变迁的比较

人均消费支出作为制定最低工资标准的一个重要指标,反映了劳动者及其家庭的消费水平。广州市作为全国前列的发达城市,城市居民家庭人均消费支出费用较高。图8显示,广州市1993—2004年最低工资与家庭人均消费支出差值在500元及以下,从2005年到2011年,最低工资与家庭人均消费支出差值均高于500元,甚至在2009—2011年二者的差值均高于1000元。总的来讲,从实行最低工资以来,广州市历年最低工资与人均消费支出差值不断增大,大体呈现逐年增加的趋势。这表明,广州市最低工资标准对劳动者个人的基本生活具有一定的保障性,但是对于整个家庭的保障程度相对较弱,难以满足家庭的基本开支需求。

表1 广州市历年名义最低工资与实际最低工资对比

年度	项目 名义最低工资 (月/元)	CPI/%	实际最低工资 (月/元)
1993	250	68.5	365
1994	320	83.5	383
1995	320	94.7	338
1996	380	102.5	371
1997	380	104.8	363
1998	380	102.4	371
1999	450	100.8	446
2000	450	103.7	463
2001	450	102.5	468
2002	510	100.0	510
2003	510	100.1	510
2004	684	101.8	672
2005	684	103.3	662
2006	780	105.7	738
2007	780	109.3	714
2008	860	115.7	743
2009	860	112.8	762
2010	1100	116.4	945
2011	1300	119.0	1092

注:CPI有两种统计方式:“以上一年价格为100”和“以1978年的价格为100”,本文采用深圳市统计年鉴中1978年CPI等于100的历年数据,为了便于计算,作者核定2002年广州市物价指数为100,重新换算1993—2011年的物价指数。资料来源于本地宝广州社保网,《广州年鉴》(1994—2012年),作者整理。

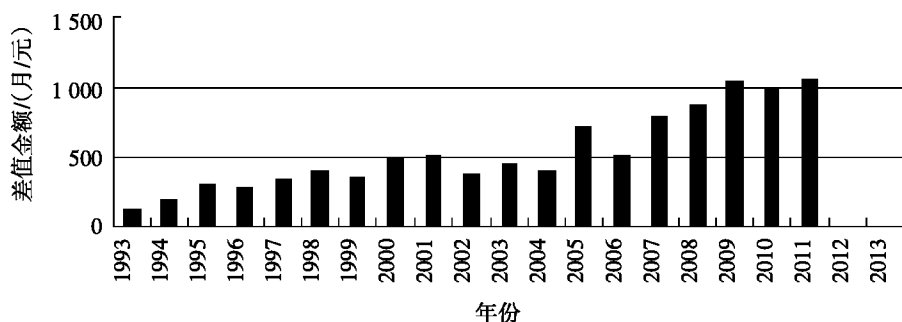


图8 广州市最低工资与人均消费支出差值比较

注:资料来源于本地宝广州社保网,《广州年鉴》(1994—2012),作者整理。

三、结论和建议

通过分析影响最低工资制定的四个重要指标——社会平均工资、人均 GDP、CPI 指数和家庭人均消费支出,探讨了广州市最低工资制度的保障性程度,可以看出广州市最低工资制度的保障程度偏低,具体表现为:其一,最低工资增长率低于社会平均工资增长率。历年来广州市的最低工资占社会平均工资的比重平均为 29.6%(见图 4),远远落后于国际上 40%~60%的通用标准。其二,最低工资增长率远远落后于人均 GDP 的增长率。在经济快速发展下,底层劳动者并未能充分分享经济发展带来的成果,社会的公平性有待于加强。其三,考虑到 CPI 指数,实际最低工资远低于名义最低工资水平。近年来二者差值不断加大,最低工资的实际购买力和保障力进一步削弱。其四,最低工资远远小于家庭人均消费支出水平。最低工资标准不仅无法保障劳动者个人最基本的生存权,而且无法满足劳动者家庭消费整体支出的需求。劳动者及其家庭成员的基本生存权和发展权得不到有效的保障,这也造成了贫困代际转移,使保障性程度进一步降低。

最低工资制度本身的价值诉求是保障劳动者的生存权和发展权^⑥,但是与社会平均工资相比的差距显示了最低工资与经济差距,最低工资仅占人均 GDP 的 13%~25%,表明社会分配领域的失衡性。这两项宏观指标反映了劳动者实际上并未充分享受经济发展成果,劳动者的生存权仍需要进一步通过最低工资标准的联动调整机制得到切实保障。CPI 和人均消费支出费用这两项微观指标是直观反映劳动者实际保障程度的,CPI 指数反映出最低工资在保障劳动者基本实际购买力上虽然有保障性但是仍有一定差距,同时广州市历年最低工资与人均消费支出差值不断增大也表明最低工资在保障劳动者发展权上差距较大。广州市主要以第二、三产业为主,劳动力也主要以外来人口为主,因此科学合理设定最低工资标准、提高最低工资制度的保障性对于促进广州市的经济发展、社会稳定以及劳动者权益都具有重要的意义。具体的政策建议主要有三个方面:

首先,最低工资标准的制定要综合考虑经济发展的多样性,建立联动调整机制。最低工资标准的调整需要建立一个与职工平均工资、人均 GDP、CPI 和人均消费支出等指标的联动调整机制,使最低工资制度能够反映社会经济的发展水平和分配的公平性,能够保障底层劳动者的生存权利和发展权利的实现。

其次,最低工资标准的调整需考虑广州市的用工特点,根据本市不同阶段用工特点建立动态调整机制。据《广州年鉴》统计显示 2011 年末,广州市外来人口占总人口的 36.1%,广州产业结构的特点造成外来劳动力的流动性也较强。企业惯常做法是将最低工资标准设为企业的最高薪酬标准,这更不利于劳动者权利的保障。同时,现阶段最低工资标准对劳动者及其家庭的基本生活需求保障程度有限,也造成广州市在劳动力市场上逐渐失去竞争优势,导致该地区用工短缺现象。最低工资标准往往是外来务工者选择务工的重要参考指标,从 2004 年开始珠三角愈演愈烈的“用工荒”,其背后也折射出劳动者权益得不到应有保障以及工资待遇太低是造成劳动者流失的重要原因^⑦。因此广州市政府迫切需要考虑当地的用工特点对最低工资标准进行更加科学合理的调整。

最后,国家层面的工资分配法律规范是最低工资制度顶层设计的重要支撑,应尽快建立完善工资分配领域的法律。国家层面的法律规范能够为地方政府最低工资标准的调整以及最低工资制度的执行和反馈追踪提供法律依据。因此《工资条例》应该尽快进入立法程序,明确企业工资分配规范约束企业工资决定和支付行为。此外,还需要完善配套的工资分配法规、规章,建立企业工资正常增长机制的法律规范,提高最低工资制度对劳动者的保障作用^⑧。完善工资分配法律法规,让劳动者共享经济发展成果,切实起到保障劳动者的权益。

参考文献:

- [1]郑功成. 广东民工实际收入还不如十年前[N]. 中国青年报,2006-03-08(3).
- [2]黄岩,杨方. 最低工资制度的保障性程度分析——以1992—2009年深圳市为例[J]. 中国人口科学,2011(4): 83-91.
- [3]韩兆洲,魏章进. 最低工资标准:问题与对策研究[J]. 广东社会科学,2011(1):192-200.
- [4]韩兆洲,魏章进. 我国最低工资标准实证研究[J]. 统计研究,2006(1):35-38.
- [5]武志鸿,韩兆洲. 我国一线城市最低工资标准的保障性研究——基于ELES模型[J]. 工业技术与经济,2012(11):89-96.
- [6]宁光杰. 中国最低工资标准制定和调整依据的实证分析[J]. 中国人口科学,2011(1):26-34.
- [7]刘林平,雍昕,舒纷纷. 劳动权益的地区差异——基于对珠三角和长三角地区外来工的问卷调查[J]. 中国社会科学,2011(2):107-123.
- [8]刘军胜,苏海南. 当前我国最低工资标准变动趋势分析及政策思考[J]. 中国人力资源开发,2006(1):22-25.

The Analysis on the Degree of Protection of the Minimum Wage System

——Taking Guangzhou City as an Example

Liu Lu

(Social Security Institute of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Through a minimum wage policy overview in Guangzhou to study the minimum wage in Guangzhou City. By comparing the minimum wage with the average wage in society, the relationship between per capita GDP, the consumer price index and household residents per capita consumption expenditure, we conclude that the minimum wage of Guangzhou is in low degree of protection of workers. Thus, we proposed adjust the minimum wage standards and considerate of the diversity of economic development to establish linkage adjustment mechanism; adjust the minimum wage to consider Guangzhou employment characteristics as a basis for the establishment of a dynamic adjustment mechanism; establish and improve laws and regulations in the field of the wage distribution system, providing support for the reform of the wage distribution areas.

Key words: minimum wage system; social security; Guangzhou; the social average wage; per capita GDP

(责任编辑 陈静)