

中国最低工资制度的实施 状况及其效果

都 阳 王美艳*

【提 要】 中国的名义最低工资和实际最低工资水平都在稳步增长, 最低工资的增长量、增长率和调整频率在不断提高, 最低工资与平均工资之比在不断下降。月最低工资标准应为小时最低工资标准所取代, 城市劳动力市场上农民工的最低工资覆盖状况尤其值得关注。

【关键词】 最低工资 劳动力市场 农民工

〔中图分类号〕 F046.4 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-2952(2008)06-0056-07

一、引言

最低工资是指劳动者在法定工作时间或依法签订的劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动的前提下, 用人单位依法应支付的最低劳动报酬。一些率先实现工业化的国家, 较早推行了最低工资制度。例如, 美国最早在1938年颁布的《公平劳动标准法案》中提出了联邦的最低工资标准。目前, 世界上绝大多数国家都已经实行了最低工资制度。1993年, 中国劳动部发布《企业最低工资规定》, 开始建立最低工资制度。1994年实施的《劳动法》中, 明确中国实行最低工资制度, 使得该制度以法律的形式确定下来。2004年, 劳动和社会保障部颁布了《最低工资规定》, 推动了最低工资制度在中国的全面实施。

在中国, 最低工资制度建立的时间还不长, 关于最低工资制度的研究也不多。关于最低工资的影响, 已有研究主要讨论最低工资对就业的影响, 以及最低工资与劳动力供给和失业的关系。^①关于最低工资制度设计, 已有研究着重

于讨论最低工资水平的确定和其与平均工资的关系。但研究通常仅限于对最低工资确定的方法, 如比重法、恩格尔系数法等, 进行一般性的介绍。^②有的研究讨论了最低工资与平均工资的关系, 但仅仅是举某年若干个城市的数据作为例子, 描述其最低工资水平与平均工资的关系,^③没有对各个城市的整体和全面状况进行详细的分析。

我们感兴趣的是, 中国自最低工资制度建立以来, 各城市最低工资水平的变化趋势如何; 最低工资调整的频度和力度如何; 各个城市的最低工资与平均工资水平之间呈现怎样的关系;

* 作者感谢张彬彬在数据收集和处理中提供的帮助, 感谢福特基金会《中国福利体系的一体化: 跨地区和跨部门的研究》项目对本研究的资助。

① 罗小兰:《我国最低工资标准农民工就业效应分析》,《财经研究》2007年第11期。

② 苏海南、王学力、刘秉泉、廖春阳:《最低工资制讨论中的几个热点问题》,《开放导报》2006年第5期。

③ 魏章进、韩兆洲:《中外最低工资制度比较研究》,《工业技术经济》2006年第6期。

最低工资对劳动力的覆盖状况如何；不同类型的劳动力被最低工资覆盖的状况有何差异；劳动力是否被最低工资覆盖，是由哪些因素决定的，等等。本文将使用地级及以上城市数据和劳动力微观调查数据，对以上问题进行讨论。

二、研究使用的数据

在中国，最低工资制度只适用于城市劳动力市场，而不适用于农村劳动力市场。按照规定，城市和镇都被定义为城市地区，但最低工资制度很少在镇一级实行。即使在城市，最低工资制度所起的作用也不同。中国的城市分为四个等级：直辖市、副省级城市、地级市和县级市。地级市辖若干个县级市。通常来说，每个地级市都设定其最低工资水平。

几年前，城市进行了较大的重新分类，地级及以上城市的数目发生了一些变化。我们收集了2006年前地级及以上城市的最低工资数据。尽管最低工资水平是由当地政府制定的，但关于最低工资水平的信息，不同城市在不同年份有不同的来源。我们从地方政府的官方网站收集到该城市的最低工资水平。^①除了最低工资数据外，我们还收集了部分城市人均GDP、消费价格指数和平均工资等信息，这些指标来自国家统计局《中国城市统计年鉴》。利用这些数据，我们建立了一个城市最低工资面板数据库，用于分析最低工资变化的趋势。但是，宏观数据存在一些弱点：一方面，宏观数据不能反映劳动力个体的状况；另一方面，宏观数据中没有包括外来劳动力的信息。

中国社会科学院人口与劳动经济研究所的劳动力调查数据，为我们分析劳动力个体的状况以及外来劳动力的状况提供了可能。2001年年底，中国社会科学院人口与劳动经济研究所在上海、武汉、沈阳、福州和西安五个城市，进行了劳动力调查（CULS1）。在每个城市，调查根据分阶段随机抽样原则，抽取了70个社区的700户城镇家庭，填写了家庭情况问卷和所有16岁以上不在学的家庭成员问卷。在每个城市，调查同样按照分阶段随机抽样原则，还抽取了600个农村进城

的打工者，填写了劳动力问卷。本调查中包含丰富的关于劳动力的人力资本特征、就业、工资以及各种福利待遇等方面的信息。

2005年，在上海、武汉、沈阳、福州和西安五个城市，以及另外的7个城市，再次进行了劳动力调查（CULS2）。在上海、武汉、沈阳、福州和西安五个城市，调查根据分阶段随机抽样原则，各抽取了500户城市家庭和500户外来家庭。在其他7个城市，调查各抽取了400户外来家庭。问卷中不仅包括家庭信息，还包括家庭中所有个人的信息，内容与2001年调查非常类似。为了便于与2001年的数据进行比较，我们将只使用2005年调查中上海、武汉、沈阳、福州和西安五个城市的数据。

三、最低工资的变化趋势——对地级及以上城市数据的分析

1. 最低工资的变化趋势

正如我们已经指出的，在最低工资制度实行之初，只有一些城市严格执行了此项制度。此后，最低工资制度的执行状况逐渐好转。到1995年，有130个城市执行了最低工资制度。到1990年代末，几乎所有的地级市都执行了最低工资制度。利用地级及以上城市的最低工资信息，我们可以描述1990年代中期以来最低工资的变化趋势。

由于无法得到每个城市的消费价格指数，我们使用加总城市消费价格指数，对最低工资水平进行了平减（使用1995年不变价）。我们发现，无论名义还是实际最低工资水平，在这个期间都有了显著提高。1995年，名义最低工资平均每月为195元，2006年增长到每月498元。由于使用1995年不变价进行了平减，实际最低工资和名义最低工资之间的差距在扩大。在最低工资制度实行的最初一些年中，除了少数例外，对名义最低工资的调整能够弥补不断提高的价格水平。2004年以来，最低工资的增长非常显著，表明地方政府对于该项制度更加重视。

^① 中国自1993年开始实行最低工资制度，但在制度实行之初的一些年份，一些城市的最低工资信息无法得到。

2 最低工资调整的频度和力度

表1给出了1998年以来最低工资调整的状况。显然,最低工资调整的频率呈现较为稳定的提高趋势。2006年,在286个城市中,将近90%的城市都对最低工资进行了调整。这说明,最低工资制度受到地方政府越来越多的重视。

除了最低工资调整的频率外,我们也关注最低工资的增长量和增长率(表2)。^①1998年~2006年期间,有五年最低工资的增长率都在两位数以上。早些年份最低工资的绝对水平较低,2004年以来最低工资的增长量大于之前大多数年份。2006年,平均月最低工资增长为72.8元,增长率远高于同期经济增长率。

表1 历年调整最低工资的城市比例 比例: %

年份	城市数	调整最低 工资的城市数	调整最低 工资的城市比例
1998	209	31	14.8
1999	227	152	67.0
2000	255	79	31.0
2001	274	122	44.5
2002	286	167	58.4
2003	286	77	26.9
2004	286	186	65.0
2005	286	132	46.2
2006	286	253	88.5

资料来源:根据城市最低工资数据库(由中国社会科学院人口与劳动经济研究所收集)计算得到。

表2 最低工资的增长量和增长率

年份	平均增 长量(元)	标准差 (元)	平均增 长率(%)	标准差 (元)
1998	4.5	11.6	2	0.06
1999	37.6	31.7	17	0.14
2000	18.3	30.8	9	0.16
2001	22.5	35.3	9	0.17
2002	26.4	28.9	10	0.11
2003	13.9	25.7	4	0.08
2004	50.6	52.6	16	0.17
2005	37.5	48.8	11	0.16
2006	72.8	48.9	18	0.15

资料来源:根据城市最低工资数据库(由中国社会科学院人口与劳动经济研究所收集)计算得到。

3 最低工资与平均工资的关系

在讨论最低工资水平时,最低工资与平均工资之比,是一个值得关注的问题。在过去的十多年中,平均工资增长迅速。1995年,286个城市的名义平均工资为每月514元;2006年,名义平均工资增长至每月1750元,实际平均工资增长至每月1473元。名义平均工资的年均增长率为11.8%,实际平均工资的年均增长率为10%。另外,最低工资与平均工资之比呈现下降趋势,只有少数几年例外。1995年,最低工资与平均工资之比为0.44,2006年下降至0.28。

由于平均工资增长迅速,最低工资的增长不能也没有必要赶上平均工资的增长速度,最低工资与平均工资之比保持下降趋势也就不足为怪。正如《最低工资规定》第一条所说,最低工资制度的目的之一,是保障劳动者个人及其家庭成员的基本生活。因此,最低工资中的很大一部分,是维持最低生活水平的工资,随时间相对变化不大。相反,平均工资主要是由劳动力市场决定的。随着经济的迅速发展和就业增长,工资随之增长是合理的。

为了准确地理解最低工资与平均工资之比,我们必须认识到,在计算平均工资时,城市中的外来劳动力没有被完全包括在统计体系中。在很大程度上,平均工资是基于城镇劳动综合统计报表制度,而不是劳动力调查得来的,不能反映劳动力市场的动态变化。首先,该报表制度主要统计已经存在于报表系统中的单位的状况,不能很好地反映新出现的部门,尤其是非正规部门的状况。其次,随着从农村迁移到城市的劳动力越来越多,劳动力市场的构成发生了很大变化。根据一项研究,2006年外来劳动力占了城市总就业的46.7%。^②但是,报

^① 该表给出的是名义最低工资的增长量和增长率。由于无法得到早些年份分城市消费价格指数,我们不能在城市一级水平上衡量最低工资的增长状况。考虑到本世纪的最初几年中,价格水平变化不是非常显著,因此,名义最低工资调整的幅度与实际最低工资应当比较接近。

^② Fang Cai, Yang Du and Changbao Zhao, Regional Labour Market Integration since China's World Trade Organization Entry: Evidence from Household-level Data. In Garnaut, Ross and Li-gang Song (eds), *China-Linking Markets for Growth*. Canberra: Asia Pacific Press, 2007, pp. 133-150

表系统不能很好地反映外来劳动力的工资状况。由于报表制度不能准确反映外来劳动力和非正规部门的状况，我们可以认为，城市的平均工资被高估了。

四、最低工资与外来劳动力 ——对劳动力微观 调查数据的分析

1. 最低工资：小时工资还是月工资？

回顾其他国家关于最低工资的规定，我们可以发现，最低工资最初是从小时工资开始的。实际上，如果工作时间呈正态分布，执行小时最低工资和月最低工资之间的区别应该不大。但是，如果是相反的情形，执行月最低工资可能就会带来一些问题。根据我们使用的地级及以上城市的数据，大多数城市都使用月最低工资标准，这可能与中国习惯使用的工资支付时间有关。尽管《最低工资规定》中对小时最低工资，以及月最低工资和小时最低工资之间的转换，都有明确的规定，但执行时仍然存在一些问题。

首先，在使用月最低工资标准时，需要同时考虑工作时间和月工资，加大了监督和管理的工作量。其次，对劳动力尤其是受教育水平较低的劳动力而言，将月工资转换为小时工资并不容易，这也可能会增加用人单位“滥用规定”的可能性。再次，正如很多城市在做的那样，区别非全日制就业劳动者和全日制就业劳动者，也增加了监督和管理的复杂性。

利用 CULS1 和 CULS2 数据，我们对以下问题进行了澄清：首先，对工作时间呈正态分布的假设是不可信的，外来劳动力和城市本地劳动力的工作时间有着很大差异；其次，使用月最低工资和小时最低工资标准，两个群体的最低工资覆盖率不同；最后，对外来劳动力实行小时最低工资标准是必要的。

外来劳动力和城市本地劳动力的工作时间从很多维度看都不相同。对两个群体而言，2005 年每周工作小时数都少于 2001 年。非正规就业劳动力的工作时间比正规就业劳动力更长。不论在正

规部门还是在非正规部门，外来劳动力的工作时间都比城市本地劳动力更长。由于外来劳动力主要非正规部门就业，^① 因此，他们的工作强度更大。由此很容易推断出，月最低工资的实行对不同群体的劳动力有不同的影响。

为了观察小时最低工资和月最低工资的覆盖状况，我们将外来劳动力和城市本地劳动力分开进行观察（表 3）。月最低工资的覆盖率在外来劳动力和城市本地劳动力之间没有显著差别。但是，小时最低工资的覆盖率在两类劳动力之间差别明显。^② 例如，在 CULS1 中，外来劳动力小时最低工资的覆盖率为 48%，而城市本地劳动力为 79%，外来劳动力的覆盖率远远低于城市本地劳动力。因此，对外来劳动力实行小时最低工资标准是必要的。

当使用月最低工资标准和小时最低工资标准时，男性和女性劳动力的覆盖率也有显著差异。例如，按照月最低工资标准，2005 年城市本地男性和女性劳动力的覆盖率相差 9 个百分点，而按照小时最低工资标准，两者相差 17 个百分点。因此，将最低工资标准改为按照小时衡量，将有助于消除对女性劳动力可能存在的歧视。

2. 最低工资的覆盖状况——分受教育水平考察

为了观察最低工资制度对不同受教育水平劳动力的影响，我们将外来劳动力和城市本地劳动力按受教育水平分类，给出了其最低工资的覆盖状况（表 4）。不论对何种受教育水平的劳动力而言，外来劳动力月最低工资的覆盖状况并不差于城市本地劳动力，但是，小时最低工资的覆盖状况则与之相反，外来劳动力的覆盖状况差于城市本地劳动力。

^① Yang Du, Fang Cai and Meiyang Wang, Marketization and/or Informalization? New Trend of China's Employment in Transition Report for World Bank, 2006

^② 实际上，2001 年还没有小时最低工资标准，它是利用反设的方法，基于 2001 年月工资和 2005 年的月最低工资和小时最低工资计算出来的。由于小时工资标准是为非全日制就业劳动者设定的，2005 年小时最低工资与月最低工资标准并不等同。此处我们想说明的是，使用小时最低工资标准时，不同群体的劳动力的覆盖状况会出现显著差别。因此，小时工资标准的准确性本身并不十分重要。

表3 最低工资的覆盖: 外来劳动力与城市本地劳动力

工资单位: 元 比例: %

		外来劳动力			城市本地劳动力				
	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例	
CULS1									
男性	1007	89.9	3.71	52.2	1072	93.9	5.89	82.9	
女性	775	86.8	2.71	40.5	815	88.1	4.64	72.6	
合计	921	88.8	3.34	47.8	963	91.5	5.36	78.5	
CULS2									
男性	1140	88.6	4.36	26.3	1282	88.9	6.95	52.0	
女性	879	79.1	3.25	14.4	963	80.0	5.40	34.9	
合计	1022	84.4	3.87	21.1	1144	85.0	6.28	44.6	

资料来源: 作者根据 CULS1 和 CULS2 计算得到。

表4 分受教育水平最低工资的覆盖: 外来劳动力与城市本地劳动力

工资单位: 元 比例: %

		外来劳动力			城市本地劳动力				
	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例	
CULS1									
小学及以下	864	86.0	2.99	40.4	684	79.2	3.11	48.4	
初中	908	88.5	3.21	47.1	763	85.5	4.01	64.3	
高中	1017	93.2	4.05	59.0	882	91.9	4.79	77.8	
大专及以上学历	1370	96.3	6.81	81.5	1209	96.9	7.06	92.8	
CULS2									
小学及以下	801	72.9	2.78	11.8	714	53.2	3.56	22.1	
初中	911	80.6	3.31	16.2	853	74.0	4.40	30.0	
高中	1195	90.3	4.74	30.4	1053	86.4	5.71	39.0	
大专及以上学历	1744	91.7	8.83	63.9	1596	95.3	9.18	69.3	

资料来源: 作者根据 CULS1 和 CULS2 计算得到。

这可能有以下几点原因。首先, 外来劳动力的收入构成与城市本地劳动力不同。当我们分析最低工资时, 我们仅仅关注的是按照正常工作时间支付的工资。从用人单位得到的其他来源的收入, 我们没有考虑在内。但是, 城市本地劳动力的收入构成, 要比外来劳动力复杂得多。例如, 除了我们在表中所列出的工资, 2005年城市本地劳动力的奖金、实物收入和其

他收入平均每月96元, 而外来劳动力每月仅为30元。除此之外, 城市本地劳动力从用人单位得到的福利(例如住房补贴和社会保障), 也比外来劳动力高得多。^①

^① Yang Du, Fang Cai and Meiyang Wang, Marketization and/or Informalization? New Trend of China's Employment in Transition Report for World Bank, 2006

其次，大多数外来劳动力的受教育水平为初中及以下，而大多数城市劳动力的受教育水平为高中及以上。由于更多的城市本地劳动力集中在收入较高的岗位中，因此，尽管在每个受教育水平组别中，城市本地劳动力的收入都更低，但其平均工资却高于外来劳动力。这些结果表明，最低工资制度的实行不仅仅是一个劳动力市场干预问题。通过提高受教育的公平性，外来劳动力最

低工资的覆盖水平可以得到提高。

必须指出的是，由于劳动力在农村和城市地区之间的流动，我们所使用的微观调查数据中所包含的外来劳动力的工资具有选择性。如果一个外来劳动力在城市劳动力市场上感到失败，他或她的下一步选择，可能就是返回农村，或者迁移到其他城市。因此，这种选择性的样本可能高估外来劳动力的工资。

表 5 分年龄组最低工资的覆盖：外来劳动力与城市本地劳动力

工资单位：元 比例：%

		外来劳动力			城市本地劳动力			
	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例	月工资	高于最低工资比例	小时工资	高于最低工资比例
CULS1								
16~ 20	538	78.1	2.00	23.9	668	92.9	3.47	61.9
21~ 30	909	90.4	3.38	52.0	1059	97.7	5.71	87.8
31~ 40	1044	91.1	3.71	51.0	1006	93.7	5.45	80.9
41~ 50	1009	89.3	3.44	52.7	888	89.9	4.85	75.0
50+	971	81.9	3.79	40.3	980	85.2	6.04	74.3
CULS2								
16~ 20	674	68.9	2.76	10.4	901	88.9	4.97	31.6
21~ 30	1089	86.0	4.38	25.8	1303	94.4	7.11	53.5
31~ 40	1030	83.2	3.76	21.2	1099	86.1	5.93	40.4
41~ 50	908	80.3	3.36	16.6	1070	80.1	5.81	40.4
50+	696	61.0	2.52	8.5	1240	85.1	7.15	52.6

资料来源：作者根据 CULS1 和 CULS2 计算得到。

3 最低工资的覆盖状况——分年龄组考察

分年龄组考察最低工资覆盖的状况，是另一个有用的视角，可以使得最低工资规定的实行对各个年龄组更有针对性。与分受教育水平的分析结果不同，每个年龄组的外来劳动力的月最低工资和小时最低工资的覆盖，都比城市本地劳动力更差（表 5）。外来劳动力和城市本地劳动力的最低工资覆盖率在不同年龄之间的分布非常类似，都呈现倒 U 字型曲线。也就是说，年轻和年老的劳动力的工资，更可能在最低工资标准之下。

对于没有工作经历的年轻劳动力而言，不

仅寻找工作存在困难，而且在工资谈判方面也处于不利地位。因此，这个群体是最低工资制度应该关注的对象。除此之外，接近退休年龄的劳动力是另一个工资容易低于最低工资的群体，也是政策应该关注的对象。

4 最低工资覆盖的决定因素

前面我们分析了具有不同特征的群体的最低工资覆盖状况。本部分将利用 CULS1 和 CULS2 数据，建立 Probit 模型，考察月最低工资和小时最低工资覆盖的决定因素。模型的被解释变量为劳动力的工资是否高于最低工资（变量等于 1 为劳动力的工资高于或等于最低工

资; 等于0为劳动力的工资低于最低工资)。解释变量包括年龄、年龄平方项、受教育年限、自我雇用虚拟变量(等于1为自我雇用, 等于0为受雇于他人)、外来劳动力虚拟变量(等于1为外来劳动力, 等于0为城市本地劳动力), 以及城市虚拟变量。^①

年龄及其平方项用于分析工作经历及其非线性影响, 这两个变量在所有的模型中都显著。这表明, 年轻和年老的劳动力的工资更可能在最低工资之下。受教育年限越高, 被最低工资覆盖的概率越高。与2001年相比, 2005年受教育年限对最低工资覆盖的边际影响增加。与男性劳动力相比, 女性劳动力在最低工资覆盖上处于不利地位。城市本地劳动力最低工资覆盖的性别差距比外来劳动力更大, 而且差距在扩大。

正如我们前面已经提到的, 外来劳动力在月最低工资覆盖上的不利地位并不明显。正因为如此, 外来劳动力虚拟变量在月最低工资覆盖的模型中都不显著。但是, 当我们考察小时最低工资的覆盖时, 外来劳动力虚拟变量都呈显著的负向影响。这个结果进一步为我们的建议提供了支持, 那就是: 最低工资应该用小时标准衡量, 而不是月标准。

五、主要结论

通过分析地级及以上城市的最低工资数据, 我们得出三点主要结论: 第一, 名义最低工资

和实际最低工资水平都在稳步增长; 第二, 最低工资的增长量、增长率和调整频率在不断提高; 第三, 最低工资与平均工资之比在不断下降。

对劳动力微观调查数据进行的分析, 得出的结论主要有三点: 第一, 月最低工资标准的实行不十分有效。第二, 月最低工资的覆盖率在外来劳动力和城市本地劳动力之间没有显著差别。但是, 外来劳动力小时最低工资的覆盖率远远低于城市本地劳动力。对外来劳动力实行小时最低工资标准是必要的, 外来劳动力应该是最低工资制度格外关注的对象。第三, 不论对何种受教育水平的劳动力而言, 外来劳动力月最低工资的覆盖状况并不差于城市本地劳动力。但是, 小时最低工资的覆盖状况则与之相反。每个年龄组的外来劳动力的月最低工资和小时最低工资的覆盖, 都比城市本地劳动力更差。

本文作者: 都阳是中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、博士生导师;
王美艳是中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员、硕士生导师
责任编辑: 赵俊

^① 为简便起见, 模型的具体估计结果在此省略。

The Implementation of Minimum Wage System and its Effects in China

Du Yang Wang Meiyang

Abstract: Minimum wage levels have been increasing for both nominal terms and actual terms in China. The increase amount, increasing rate and adjustment frequency of minimum wage have been increasing and ratio of minimum wage to average wage has been declining. Implementation of monthly rate of minimum wage should be replaced by that of hourly rate. The coverage situation of the minimum wage concerning migrant workers should be particularly paid attention to.

Key words: minimum wage; labor market; migrant workers