



第五项议程

最低工资：社会对话的催化剂 还是经济政策的工具

导 言

1. 乍一看，确定最低工资，将之作为适用于所有工薪阶层的一种最低工资额，以保证当涉及他们的报酬时，他们至少得到一种最低限度的保护似乎是非常容易的一件事情。这实际上就是第 26 号和第 131 号公约的第 1 条中规定的内容。然而，在现实中，如同可能看到的那样，由于有关这一领域的现有立法文本和惯例的惊人变化，情况却要复杂得多。在这里，我们需要在涉及确定最低工资程序的两个阶段之间加以区别。第一个阶段涉及实际程序：有关的双方、他们参与确定最低工资本身的程度、所涉及工人的类别等。第二个阶段与达成的决定有关：考虑到的因素和最低工资确定的级别。
2. 根据工资确定程序中所涉及方面的数目以及所涉及工作和雇员的特征(活动的类别、活动在什么地方展开、工人的资格)，可能成为程序的范围是无限的。然而，对那些众多和变化的程序来说，有一个基本问题是共同的，即集体谈判；更确切地说，在国家干预和集体谈判之间做出“选择”。后者始终是最低工资确定程序中的一个要素；通过努力弥补其缺乏或对之加以限制、建立或发展集体谈判。在许多情况下，最低工资是一个起点，一旦得以确立，集体谈判程序便从这里扩展到包括工作条件的其它方面。
3. 最低工资是根据范围广泛的标准而确定的，该标准根据国家或时间阶段而变化。其原因是这些标准的每一项皆与不同的目标联系在一起。最低工资在一个国家可能被视为是确保一种体面的生活标准的方法；在此种情况下，购买力的标准将优先于其它考虑。然而，与通货膨胀作斗争可能会是另外一个国家优先事项——或是在同一国家可能会在晚些时候成为优先事项。在这里，通货膨胀率将是主要的因素。当然，所有这些不同的情况具有一个共同的方面：最低工资是经济和社会政策的一个

工具，它使得有可能实现从收入分配到经济竞争性的不同目标。它在每一国家是以无数的方式加以调整的，反映了国家的特征和模式——一个不乏矛盾的过程。

最低工资和集体谈判

4. 最低工资确定程序从政府法律决定到通过共同协议进行工资谈判不等。在老挝人民民主共和国和尼日利亚，最低工资是由政府确定的，而在希腊，最低工资是通过社会伙伴之间的协议确定的。在波兰，由一个三方委员会确定最低工资。然而，在大多数情况下，最低工资是由政府经与工会和雇主组织磋商和谈判后决定的。
5. 同时，这些方法的范围从单一最低比率的确定扩展到涉及公司所采用的工资等级的大部分的工资确定。西班牙实行单一的比率，印度实行有 1,230 种比率。不存在统一的制度。
6. 最低工资确定从一开始便与集体谈判的发展水平以及国家在工资政策中的作用有着固有的联系。实际上，工资始终是工薪阶层的首要关注。在缺乏有架构的集体组织的情况下，工资增长要求往往导致争端和罢工。为弥补将会为争端的和睦解决提供手段的集体谈判的缺乏，政府往往不得不直接进行干预以解决工资争端。在一些国家，随着时间的推移，集体谈判已逐步发展到这样的程度，使得其最终能够处理工资争端。在其它一些国家，政府在工资确定中继续发挥着主要的作用。
7. 于是，新西兰成为已实施有一种以避免劳资争端为主要目标的调解最低工资的现代制度的第一个国家。这一制度在 19 世纪末便已采用。多年以后，当时的殖民当局于 1957 年在乌干达发布了一份公报，建议增加已被冻结了约 10 年的最低工资，理由是缺乏适宜的工资确定制度可能会导致动乱和罢工¹。这一点也非常具有启示性，即欧洲国家在上个世纪初对有关最低工资进行的国家干预的第一个例子是试图保护家庭工人。实际上，这一类别工人的分散化和涉及许多非常独特的关系的事实使得其成员非常难以成立一个能够使他们通过集体谈判保护其利益的即使是一种最低限度的组织。其它工人类别应该能够将他们自己组织起来，以便通过集体谈判保护其利益。因而，出于这些原因，在联合王国组织最薄弱的那些部门成立有工资委员会。在其它一些部门，社会伙伴通过集体谈判确定工资。这清楚地表明，最低工资制度是与通过集体谈判处理工资确定的能力——或能力的缺乏——密切联系在一起的。因此，在这一问题方面，一方面国家法规和干预，和另一方面集体谈判从一开始便是交换进行的；具体条件是决定性因素。
8. 最低工资确定、国家干预和集体谈判发展之间的这种关系在那些最近开始采用此类制度的国家仍然存在。在莱索托，这一制度处于政府的控制之下，政府为 21 种手工职业确定工资。考虑到所涉及的细节，它不仅仅是一种直接的最低工资制度；更多的是一种实际工资政策的管理。当前，工会不同意这种不考虑公司和部门的支付能力的僵化机制。工会目前认为自己已强大得足以以真正的部门集体谈判取代这一制

¹ J.Weeks 著：“工资政策和殖民地遗产：一项比较研究”，载于《现代非洲研究杂志》(1971 年，伦敦)，第 3 期，第 9 卷，第 361—387 页。

度。假如这一趋势继续下去，则最低工资在集体谈判的发展中将起到一种催化剂的作用。一旦得以建立，谈判程序可能会处理较工资更为广泛的问题(工作时间、工作环境等)。

9. 可从这一分析中得出一个基本的结论：从历史上来看，最低工资往往是触发集体谈判发展的一个问题。但这并不意味着这条道路始终是平坦的，而且不存在这一规则的例外情况。例如，英国工会便长期反对最低工资的确定。当前，在德国工会运动内部，最低工资的支持者和反对者之间正在进行激烈的辩论。后者提出了一个非常现实的关注：得到了最低工资保障的工薪阶层将具有较少的理由加入一个工会来捍卫其利益。基本的问题在于拥有最低工资之目的定义：确定最低工资额还是管理整个工资确定过程。有关行动者的政治意愿以及他们组织起来的努力是与这一问题联系在一起的。
10. 经验表明，当社会对话仅涉及国家级别的最低工资确定时，在这一级别便遇到了相当的压力，导致出现了可能会被认为过分的增长要求。此种情况的出现是因为它是工会可明确地表明它们为保护工人正在做什么的唯一论坛。因此，最低工资确定成为一个严重的冲突的根源。对准声明的目标调整谈判标准减少了最低工资确定中涉及的社会压力。将这一进程与部门或企业一级的谈判联系在一起，即提出确定适合于其经济状况以及其内部工作市场的工资标准，意味着可以更好地考虑到可能性和受到的制约，从而在社会对话中引进更多的客观性和合理性。
11. 一旦被制定之后，法定最低工资确定制度仍可以履行属于集体谈判范畴以外的那些职能。这一点当涉及经济政策范围内的问题时尤其如此，无论它们是就业、通货膨胀还是收入分配问题。该制度得以从另外一个方面解释，假如不是证明是有道理的，国家为什么希望保留对经济政策的控制，而不是在集体谈判一旦建立之后便撒手不管。这正是本文件寻求探讨的内容。

最低工资和贫困

12. 最低工资的主要目的是保护那些最低薪者，以保证他们享有一种体面的生活标准。这一目标代表了最低工资既值得称赞又含糊不清的方面。从正面来看，它是被用以保护最贫困的工薪阶层的一个工具，然而，正在是由于它所具有的这一含糊的长处，它往往被视为是与普遍贫困作斗争的一个理想的工具，一个依靠它本身不可能实现的角色。
13. 最低工资的原则从一开始便意味着它是与生产行为没有联系的一种收入；它是欠工人的一笔款项并主要与工薪者的地位联系在一起。最早的最低工资的确定方法明显地表明了这一处理方法。一个企业是否能够支付，或是工薪者的产出是否足够是不相关的；最低工资主要关心工人需要多少钱来生活——而且不仅仅是工人，还包括他/她的家庭。没有提及工人在生产方面对企业所作的贡献；重要的是一名工人是否能够养活他自己及其家庭。当最低工资在工业化国家首次采用时，工薪者的生产率甚至不是一个问题。工资是如此的低，以至于无论工人生产多少，他们都得不到

适当的报酬。当然，当前的情况在一些国家是完全不同的。最低工资目前可否被当作与贫困作斗争的一个工具加以使用？

14. 这一争论反映在最近联合王国最低工资立法的实施中。负责建立该制度的低报酬委员会的权限范围小心翼翼避免对可接受的最低生活条件的任何提及，换句话说，使最低工资成为与贫困作斗争的一个工具²。没有深入到潜在的税收原因的细节，基本的立场是与贫困作斗争的努力需要其它一些手段。最低工资仅是构成与工人当中的贫困作斗争的连贯政策的成套措施的一个组成部分。这也是在第 135 号建议书中所采取的立场。最低工资的水平和为使最贫困者，无论他们是工薪者与否，能够生存下去而提供的补贴制度之间不应有矛盾。许多观察家也赞同这一观点，例如，提倡利用减少税收作为与贫困作斗争的一个基本措施，而不是利用最低工资³。
15. 针对将最低工资作为反贫困的工具提出的一个共同的批评是它仅使工薪阶层受益，此外，假如得以实施，仅是使那些工作在正规部门的工薪阶层受益。当然，这在发展中国家是一个特别严重的限制，但限制的程度往往被夸大了。无论国家的发展程度如何，向正规部门的工人支付的工资趋向于部分确保一个大家庭的生存。此外，最低工资还通过提供一个基准而对非正规部门的工资产生影响。事实表明，最低工资的增加导致非正规部门工资的提高。某些拉丁美洲的中等收入国家便属于此种情况，如巴西、墨西哥、阿根廷和乌拉圭，那里的最低工资在 20 世纪 80 年代期间比较低，处在平均工资的 20%和 25%之间。在那些国家，正规经济中的几乎所有工人享有高于最低工资的工资，而非正规部门中的许多工人享有的工资正好是最低工资。许多人发现他们的工资随着最低工资的每一次调整而上升，包括低通货膨胀阶段期间⁴。最后，最低工资是给处在工资级别底部的那些人员提高工资的一个有力手段。例如，当美国于 1990 年将最低工资提高 13%时，工资低于新工资率的那些工人的工资平均增长了 10%⁵。
16. 在许多国家，某些社会津贴与最低工资的标准和变化联系在一起的事实往往被忽视。最通常的是与退休津贴和残疾支付金的关系。与失业和生育津贴的联系往往较少。在西非、北美和拉丁美洲许多国家，一种固定的最低工资的百分比(在 60%和 100%之间)构成了受益人的最低退休津贴。在荷兰，失业津贴以及残疾支付金的门限是最低工资的 70%。
17. 最低工资以这种方法被用以作为一种“社会最低限额”。例如，根据此种制度，随着最低工资的每一次增加而调整的退休津贴原则上应确保最贫困的养恤金领取者的

² W.Brown 著：“低报酬委员会的运作”载于《雇员关系》(Bradford,W.Yorks)，第 6 期，第 24 卷，第 595—605 页。

³ R.Burkhauser 和 A.Finegan 合著：“最低工资立法的经济学再议”载于《Cato Journal》(1993 年，哥伦比亚特区华盛顿)，第 1 期，第 13 卷，第 123—129 页。

⁴ M.Neri、G.Gonzaga 和 J.M.Camargo 合著：“最低工资，‘灯塔效应’和贫困”，载于《经济政策评论》，(2001 年，圣保罗)，第 2 期，第 2 卷，第 78—90 页。

⁵ D.Card 和 A.B.Krueger 合著：奥秘和衡量。最低工资的新经济学(普林斯顿大学出版社，1995 年，新泽西州，普林斯顿)。

购买力得以保持。此外，当最低工资的调整与之相应挂钩时，整个社会就能从由经济发展和增长的成果带来的进步中获益。

18. 当最低工资具有这种基本作用时，它才是既公平(处于最弱势的养恤金领取者需要确保他们的退休津贴的购买力不会受到侵蚀)又直接了当的(以单一的手段调整社会保护制度的所有部分)；然而，存在着一种明显的风险，即最低工资的任何提高可能会导致社会保障成本的巨大增加——和随后发生的灵活性的某些缺乏。巴西便是一个适当的很有意思的例子。自 90 年代中期以来，该国的最低工资的实际数额出现了上升，而且政府于 2004 年 5 月将其增加了 8.33%，即高于通货膨胀的一个比率。但这一政策变化并没有使工会感到满意，因为，从购买力的角度来看，由于最低工资的增长比率多年来未能跟上生活费用的增长比率而处于不利地位，这一最新增加并不能弥补差别。政府反对最低工资的大量增加的基本理由是它与众多社会保障津贴的联系。此种举措将会危及政府预算的稳定性。
19. 结论是，这样说是公平的，即最低工资发挥，或可以发挥一种与贫困作斗争的作用。从这一角度看待事物，对获得最低工资的工人的收入进行评估应成为判断这一政策，成败的标准之一——例如，连同其对就业的影响。然而，为使其具有意义，最低工资必须是全面政策的一个组成部分，并应具有不相互矛盾的数目有限的现实目标。目前的趋势是在社会和经济两个领域利用最低工资的一些作用。实际上，最低工资被频繁的用以在社会领域中与工资不平等和歧视作斗争。

最低工资和工资不平等

20. 最低工资可通过拉平工资方面的差别而被用以促进报酬平等——特别是用以减少男女平均工资之间的差距。这里涉及两个概念：第一，最低工资对男女两性采用了相同的报酬门限，从而迅速减少了歧视；第二，那些处在工资等级的底层的工薪收入者，其大多数通常是妇女，从最低工资中获益。
21. 联合王国便是这样的例子，在那里，当最低工资于 1999 年-2000 年阶段期间连同由其而引起的调整开始实施时，70%的妇女从最低工资中获益。同时，妇女的平均全日制小时收入从男性平均小时收入的 81%增加到 82%。女性非全日制工人的增长尤为显著，她们的非全日制收入从占男性收入的 81%增加到 89%。⁶
22. 然而，从整个拉丁美洲来看，较高的最低工资减少了工资不平等，但并不一定减少了性别之间的报酬差距：女性工资收入者并不一定处在工资等级的底层。⁷这里应当指出，在少数一些国家，政府寻求利用最低工资作为限制报酬差别的一个“基准点”，一个在确定其它工资时参照的数值。阿尔及利亚便属于此种情况，在那里，

⁶ 低报酬委员会：国家最低工资：区别对待，低报酬委员会的第三份报告(2001 年，伦敦)，第一卷 CM5075；J.Rubery 著：公平报酬、最低工资和工作中的平等，为国际劳工组织撰写的报告(2002 年，日内瓦)第 57 页。

⁷ D.Grimshaw 和 M.Miozzo 合著：拉丁美洲的最低工资和公平报酬：识别就业和报酬公平的影响，《宣言》工作文件第 12/2003 号(2003 年，国际劳工组织，日内瓦)。

国家管理工作人员或文职人员的某些特定类别的基本工资率被定在最低工资的 XX 倍——从而部分限制了工资差距。

23. 然而，另一方面，一成不变的最低工资往往具有相反效果：工资不平等的加大。例如，在巴西，1963-1979 年期间最低工资实际价值的下降是与同“白领”工人的收入相比“蓝领”工人的收入下降同时发生的。⁸美国存在着类似的情况，1970 年和 1990 年之间最低工资的下降对本国出生的工薪阶层与移民之间的工资差距的增加负有主要的责任。⁹
24. 从对经济合作与发展组织成员国处理有关最低工资对工资不平等的影响的众多文件的研究中可以得出相同的结论。¹⁰第一，最低工资的增加减少了工资差别，增加的幅度越大，则工资差别变得越小。第二，最低工资的上升不仅减少了性别之间的报酬差距，而且减少了成年人和年轻工人之间的报酬差别。后一趋势可通过青年人和妇女集中在工资等级的底层而加以解释。
25. 政府在结构调整政策范围内对最低工资的使用可能会无意地对工资歧视或贫困产生一种不良的影响。在反通货膨胀政策方面尤其是如此。

最低工资、通货膨胀和政府赤字

26. 生活费用的变化是有关最低工资的立法中最经常提到的标准，而且这一标准通常是强制性的。一般来说，当采用这一因素时，立法机关成员的最初关注是保持最低工资的购买力，但这一关系具有两个方面。最低工资的增加为报酬最低的工薪阶层提供了通货膨胀保护，但由于它对工资成本产生的影响以及由于其对工资和政府赤字的影响而对总需求施加的压力，它亦冒有加速通货膨胀上升的风险。需要以最大的谨慎处理整个这一问题。从理论上说，考虑到最低工资仅影响处境最差的工薪阶层，最低工资和工资等级制度之间应当没有联系。然而，在实践中，最低工资的增加将会对全面实际工资产生影响，因为——这是最低工资的一个基本和普遍的方面——从工资的角度来看，无论是故意与否，它都被认为是一个基准点。
27. 如同实行有最低工资的国家那样，有许多例子说明了这一基准点作用。直到 1994 年，大韩民国于每年的 1 月份调整其最低工资。私营部门的工资谈判亦在每年的年初进行。社会伙伴将最低工资的提高作为一个参照点，而且它也是工资提高的基础。为避免此种联系，当局改变了增加最低工资的日期，将其定在 9 月份。通过这样做，它们采用了其邻国日本采用的调整机制所提供的模式。这一机制起到了一种反向作用。只有在“春季攻势”结束之后才确定最低工资。也就是说，根据私营部门春天谈判的实际工资的增加而提高最低工资，从而扭转了关系。

⁸ J.M.Camargo 著：巴西的最低工资：理论、政策和经验依据，劳资关系丛书(1988 年，国际劳工组织，日内瓦)，第 67 期，第 55-80 页。

⁹ K.Butcher 和 J.DiNardo：合著：“移民和本国出生者工资的分配：从美国人口普查中得出的证据”，载于《产业和劳资关系评论》(2002 年，纽约)，第一期，第 56 卷，第 97-121 页。

¹⁰ 经济合作与发展组织国家(OECD)：就业展望(1998 年，巴黎)。

28. 最低工资可对工资产生的影响可以对其在反通货膨胀政策中的作用作出解释。当存在一种与生活费用指数相关的指数化条款时，最低工资可以产生一种直接的影响。这种正式的联系在高通货膨胀期间在许多国家受到了挑战。例如欧洲 20 世纪 80 年代的例子，当时诸如丹麦、奥地利、比利时、意大利和法国一类的国家改变和甚至摒弃了最低工资指数。在法国，尽管最低工资继续增长，部分是作为与通货膨胀联系在一起的指数，但立法禁止在工资谈判期间引证任何价格指数或最低工资调整。当然，这一正式禁令并不能阻止社会伙伴含蓄地将这两个因素考虑进来。作为低工资的增加及其随后在整个工资等级制度中传播的一个结果，最低工资的提高会导致增加发放的工资额。
29. 在这些情况下，将最低工资作为抑制通货膨胀和政府赤字的一个工具而加以采用可采取两种形式。第一种是激进的，包括将最低工资保持在同一水平，直至它低得根本无法发挥作为一个基准点的任何作用的程度。第二个形式是将最低工资的增加作为一个参照。无论是像荷兰在 20 世纪 80 年代期间那样将最低工资冻结，还是根据预测的通货膨胀率而不是最近的通货膨胀率而增加最低工资，以避免将上一年通货膨胀的速度转到下一年。另外一个可能性是系统地将最低工资的提高固定在通货膨胀率以下，从而表明抑制工资增长的意志，如同墨西哥所做的那样。
30. 这两种方法在 20 世纪 80 年代期间被面对 2 位、3 位或有时甚至 4 位数的通货膨胀率的大多数拉丁美洲国家广泛采用。这一政策的结果是什么呢？有一件事情是确定的：最低工资在很长一段时间在许多拉丁美洲国家的实际价值下降。例如，在墨西哥，1981 年和 1995 年之间价格上涨了 260，而同一时期的最低工资的购买力却被除以 2.9。在巴西，1985 年和 1994 年期间价格上涨了 6 亿多而最低工资的购买力却下降了三分之二还多。
31. 当涉及到对通货膨胀的影响时情况就远非那么显而易见了。家庭、商业、机构——总之，所有的经济利害相关者——将最低工资的连续增长视为是应将工资上调的标志。商业立即将其反映在其价格方面，从而助长了通货膨胀的螺旋上升。
32. 尽管目标不同，但能在就业政策领域观察到类似的情况；尽管其目标旨在与失业作斗争，其对可持续就业的影响却不太明确。

最低工资和就业

33. 与任何其它方面相比，对最低工资与就业的关系调查得最深入，而且也最有争议的。这一点是公认的，当雇主实施最低工资时——在最低工资如此之低以至于在工资等级制度中发挥不了任何作用的情况下听任片面形势的发展——最低工资的增加对商业来说无疑代表了一种额外的生产成本。这种增加可能会导致雇主以非熟练工人取代优秀的或熟练工人，前者是那些最可能接受最低工资的工人类别，从而导致失业的增长。
34. 然而，为避免日益加剧的失业而提醒工会必须抑制最低工资的任何增加似乎是荒谬的。它很可能会成为将最低工资固定在某一水平的借口，将会使最低工资变得毫无意义。因而，斯洛文尼亚工会驳斥了这一论点，即即使是一种低水平的最低工资，

也将冒有严重影响到该国的纺织业部门的风险。它们指出，由于来自发展中国家的竞争，该部门中的一些企业无论如何注定要倒闭，因而，有关纺织业部门的论点不能被继续用以阻碍一种体面的最低工资的确定。这种观点类似于低报酬委员会提出的看法，该机构负责处理联合王国最低工资的确定，委员会当时注意到，将低工资用以作为进行竞争的一个工具在公司之间特别是在最小型公司之间非常普遍，那里的人事管理特别的差。于是，产生的问题不是边缘化商业的生存，而是成功的公司能否在最低工资提高连同由此而遭致裁员的劳动力这一情况之后恢复这些商业所丢掉的市场。¹¹

35. 然而，联合王国政府热衷于确保最低工资的建立不应影响到其减少青年人失业的政策。这便是为什么针对年龄在 18-22 岁之间的青年人提出了一种降低了的比率。应当强调，仅有少数国家为青年人提出了较低的比率。从专业经历的理由来看，这一决定无疑是有道理的——但基本的原因在由于失业在青年人当中是显著的，并推论假如减少雇佣他们的费用，则雇主将更可能雇佣他们。我们将在后面的段落中对这一理论进行检验。
36. 在失业津贴或最低收入的标准方面可以发现最低工资和就业之间的另外一种联系。在中国，为了刺激失业者寻找工作，最低工资被定在高于失业津贴的标准之上。
37. 直到 20 世纪 90 年代初以前，在大多数工业化国家，最低工资造成失业的看法被认为是理所当然的。随着一些研究的发表表明最低工资对就业很少或根本没有不利的影响，甚至具有一种积极的影响，这一观念近来失去了市场。在中等收入的发展中国家，最低工资造成失业的观念仍然普遍，尽管可得到的研究表明此类影响有待验证。
38. 经济思考方面的这种向后转的一个原因是以时间序列为基础的典型统计分析没有将某些假设考虑进来。如同下列例子所表明的那样，这意味着高估了最低工资的不利影响：

表 1. 1954-1979 年 10%的最低工资增长对美国青年人当中的就业所产生的影响 (百分比)¹²

方 法	结 果
典型时间序列分析	-95
考虑到季节性就业的不稳定性并尊重静态统计条件的时 间序列分析	-5(不显著)

¹¹ Brown 著：同前。

¹² J.Bernstein 和 J.Schmitt 合著：使工作有报酬：1996-97 年最低工资增长的影响(经济政策研究所，1998 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

39. 在覆盖同一阶段的相同数据基础上，Bernstein 和 Schmitt 的研究采用了两种不同的方法，以估价最低工资增长对美国就业的影响。以典型时间序列为基础的第一个分析表明，在 1954 年和 1979 年之间，10%的最低工资增长使得青年人当中的就业降低了几近 1%(统计上有意义的折算率)。第二个分析考虑到了季节性就业的不稳定性并尊重静态条件，该分析表明，尽管最低工资在美国青年人当中对就业的影响仍然是负面的，但显然不太明显。在此种情况下，10%的最低工资增长仅减少 0.5%的就业，一个统计上无关紧要的折算率。
40. 在中等收入的发展中国家，例如印度尼西亚或巴西，可得到的研究表明最低工资对就业的不利影响是微不足道的，而且，在某些情况下，甚至是积极的(见下面的表格)。

表 2. 某些发展中国家最低工资对就业的影响

Rama ¹	印度尼西亚，1990-95	最低工资实际价值的翻番对就业产生了一种负面但属轻微的影响(-2%)。小型企业中的就业显著下降，但大型企业中的就业增加。
Lemos ²	巴西，1982-2000	最低工资 10% 的增长对全面就业的影响在-0.9%和+1.4%之间。

¹ M. Rama 著：最低工资翻番的影响：印度尼西亚的例子，政策研究工作文件第 1643 号(世界银行，1996 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

² S.Lemos 著：用以估价就业影响的最低工资变数的菜单：来自巴西的证据，伦敦大学学会工作文件第 03-02 号(2003 年，伦敦)。

41. 因此，最低工资的调整并不总是对就业水平产生显著的影响。然而，它们可能导致人口的某些类别中就业的下降，和其它类别中就业的类似提高。这可能是由于这一事实，即受最低工资变化影响的低报酬工人类别是非常混杂的(学生、低技能人员、在某些国家等待寻找更好工作的人员、其它国家中的熟练工人)。
42. 由 Yuen 开展的研究¹³表明，在加拿大，最低工资的增加在处在报酬等级底部的那些工人当中导致了就业下降，他们的生产率较低、没有什么技能而且很少有机会发现报酬更好的工作。然而，它们促进了获得同等工资的其它工人类别中的就业，如学生或暂时“沦入”低报酬工作的工人，但他们的技能意味着他们今后极有机会找到一份更好的工作。
43. 事实仍然是，当就业水平处在较高的阶段期间，特别是在低技能工人和青年人当中——当涉及那些争取最低工资的人员时所占比例往往过高的两个类别——反复捉摸最低工资的水平以期就业将出现上升，这是非常诱人的。这意味着冒有削弱最低

¹³ T.Yuen 著：“最低工资对加拿大青年人就业的影响。一项小组研究”，载于《人力资源杂志》(威斯康星大学，2003 年，麦迪逊)，第三期，第 38 卷，第 647-672 页。

工资或许能在减贫战略中发挥的作用的风险。其中存在着与在有关最低工资在与通货膨胀作斗争中的应用中所引证的相类似的矛盾。

44. 虽然这样说，但出于担心对竞争力产生不利影响，或更简单地说，担心不遵守调整。拟议的最低工资提高应与当前的经济和社会条件相符。在智利，1998年和2000年之间最低工资的调整高于生产率17.1%，在没有影响到短期失业的情况下导致报酬低于最低工资的工人比率以及没有书面合同的工人比率的上升。¹⁴

结论和建议

45. 至今所收集的信息使得有可能得出某些相当可靠的结论。第一，由于最低工资与某些基本社会保障津贴的联系，它是保护贫困工人以及其它弱势类别的一个良好的工具。第二，最低工资对工资等级制度具有影响，而且可用以同歧视作斗争并改善处在报酬等级底部工人的生活标准。第三，在增长阶段期间，最低工资的适当增加对失业不具有实际的显著影响，至于它们对通货膨胀的影响，则远远不能令人信服。
46. 综上所述，我们认为使最低工资的采用重新针对其主要职能是可取的，也就是说保护报酬最低的工薪阶层和与工资不平等作斗争。
47. 为了抑制失业，试图更好地控制通货膨胀或出于诸如寻求具有竞争性的工资成本的其它原因而阻止最低工资的提高，各国政府冒有最终丧失一种有效的社会政策手段的风险。假如使过多的社会保障津贴自动地与最低工资调整联系在一起将会出现同样的情况。例如，乌拉圭自1976年以后或是俄罗斯联邦于1992年发生的便是此种情况，当时最低工资仅占平均工资的5.6%(1991年为14%和1989年为23.6%)，表明它在工资等级制度中是如何地微不足道。¹⁵忆及一些国家在几年的阶段期间将最低工资保持在同一水平是有益的：科特迪瓦在1982年和1993年期间(最低工资的购买力下降了四分之三)；萨尔瓦多在1980年和1985年期间(最低工资的购买力减少了一半)；和美国在众多的时期，例如1950年和1955年之间(-10.1%)，和1981年到1989年之间(-26.7%)。政府允许最低工资的价值下降所冒的另外一个风险是它们可能会面对将难以满足的要求。
48. 最后，政府将最低工资作为经济政策的一个工具来使用是与其在集体谈判方面的使用密切相关的。基本、不发达的集体谈判可为扩大法定最低工资的影响、增加等级的数目以及所覆盖的类别留有余地。反过来，一个政府为了实现不同的经济政策目标而频繁地使用最低工资将会导致，无论愿意与否，减少工资领域中集体谈判的作用，以便更好地控制其发展。反过来，一个完善的集体谈判进程将更可能排除政策干预的影响，或是将其作用限制在对报酬最差的工薪阶层的保护方面。

¹⁴ R.Infante, A.Marinakis 和 J.Velasco 合著：《智利的最低工资：这一政策工具的潜力和局限性的例子》，就业文件第2003/52号，就业部门(国际劳工组织，2003年，日内瓦)。

¹⁵ G.Standing 和 D.Vaughan-Whitehead(合编)：《中欧和东欧的最低工资：从保护到缺乏》(中欧大学出版社，1995年，布达佩斯)。

49. 当创立或调整一种最低工资制度时，考虑到这些不同的关系是至关重要的。最后，必须认真确定希望达到的目标，同时牢记保护报酬最低的工薪阶层是主要目标这一事实。
50. 敦请委员会讨论本文件中提供的分析，以便在技术合作计划、第 131 号公约的促进、劳工局与其它国际机构就贫困问题进行的讨论以及劳工局今后的研究工作中考虑到这些见解。

2004 年 9 月 27 日，日内瓦。

提交供讨论

书目提要

- Bernstein,J.;Schmitt,J.(1998 年): 使工作获得报酬: 1996-97 年最低工资增长的影响, 经济政策研究所, 哥伦比亚特区华盛顿。
- Brown,W.(2002 年): “低报酬委员会的运作”, 载于《雇员关系》, Bradford(W.Yorks), 第六期, 第 24 卷, 第 595-605 页。
- Burkhauser,R.;Finegan,A.(1993 年): “最低工资立法的经济学再议”, 载于《Cato Journal》, 哥伦比亚特区华盛顿, 第一期, 第 13 卷, 第 123-129 页。
- Butcher,K.;DiNardo,J.(2002 年): “移民和本国出生者工资的分配: 从美国人口普查中得出的证据”, 载于《产业和劳资关系评论》, 纽约, 第一期, 第 56 卷, 第 97-121 页。
- Camargo,J.M.(1988 年): “巴西的最低工资: 理论、政策和经验依据”, 载于劳资关系丛书, 第 67 卷, 第 55-80 页, 国际劳工局, 日内瓦。
- Card,D.;Krueger,A.B.(1995 年): 奥秘和衡量。最低工资的新经济学, 新泽西州, 普林斯顿大学出版社, 普林斯顿。
- Grimshaw,D.;Miozzo,M.(2003 年): 拉丁美洲的最低工资和公平报酬: 查明就业和报酬公平的影响, 《宣言》工作文件第 12/2003 号, 国际劳工局, 日内瓦。
- Infante,R.;Marinakakis,A.;Velasco,J.(2003 年): 智利的最低工资: 这一政策工具的潜力和局限性的例子, 就业文件第 2003/52 号, 就业部门, 国际劳工局, 日内瓦。
- Lemos,S.(2003 年): 评估就业影响的最低工资变数的菜单: 来自巴西的证据, 伦敦大学学会工作文件第 03-02 号, 联合王国, 伦敦。
- 低报酬委员会(2001 年): 国家最低工资: 产生一种差别, 低报酬委员会的第三份报告, 第一卷, CM 5075, 伦敦。
- Neri,M.;Gonzaga,G.;Camargo,J.M.(2001 年): “最低工资的灯塔效应和贫困, 附有英文概括”, 载于《经济政策评论》, 第二期, 第 21 卷, 第 79-90 页, 马德里。
- 经济合作与发展组织(OCDE)(1998 年): 就业展望, 巴黎。
- Rama,M.(1996 年): 最低工资翻番的结果: 印度尼西亚的例子, 政策研究工作文件第 1643 号, 世界银行, 哥伦比亚特区华盛顿。
- Rubery,J.(2002 年): 报酬公平、最低工资和工作中的平等, 为国际劳工组织撰写的报告, 第 57 页, 日内瓦。
- Standing,G.;Vaughan-Whitehead,D.(合编)(1995 年): 中欧和东欧的最低工资: 从保护到缺乏, 中欧大学出版社, 布达佩斯。
- Weeks,J.F.(1971 年): “工资政策和殖民地遗产: 一项比较研究”, 载于《现代非洲研究杂志》, 第三期, 第 9 卷, 第 361-387 页, 伦敦。
- Yuen,T.(2003 年): “最低工资对加拿大青年人就业的影响: 一项小组研究”, 载于《人力资源杂志》第三期, 第 38 卷, 第 647-672 页, 威斯康星州, 威斯康星大学。