



## ► 国际劳工组织简报：中国最低工资的制度特点

2020年12月

### 中国最低工资的制度特点

- 1993年出台了第一部国家级最低工资管理文件——《企业最低工资规定》。其主要特点是：
  - 省级政府是调整和确定最低工资标准的授权机构。
  - 调整最低工资的频率：“每年最多调整一次”。
- 最低工资在法律中得到承认：1994年颁布的《劳动法》中有关于最低工资的规定，将最低工资政策从行政要求上升为法律。
  - 第四十八条“国家实行最低工资保障制度”。
- 2004年对最低工资“实施条例”进行修订：修订后的《最低工资规定》于2004年3月生效。修订后的规定引入了一套更全面的最低工资管理办法。
- 修订后的条例以及随后的实践和制度发展的主要特点包括：
  - 更明确的最低工资定义，使其成为法定的最低工资；
  - 明确并扩大了最低工资的适用范围；
  - 无论是国家层面还是省级层面的最低工资规定，都明确指出最低工资标准适用于和“企业”发生“劳动关系”的全职和非全职劳动者。
    - 2004年《最低工资规定》；
      - **【第二条】**本规定适用于在中华人民共和国境内的企业、民办非企业单位、有雇工的个体工商户（以下统称用人单位）和与之**形成劳动关系**的劳动者。
  - 明确了六条确定和调整最低工资的标准
    - [第六条]:
      - 当地就业者及其赡养人口的最低生活费用；
      - 城镇居民消费价格指数；
      - 职工个人缴纳的社会保险费和住房公积金；
      - 当地的平均工资水平；
      - 经济发展水平，以及
      - 就业状况。

- 明确规定符合最低工资标准的实际工资应包括哪些部分：
  - **【第十二条】**在劳动者提供正常劳动的情况下，用人单位应支付给劳动者的工资在剔除下列各项以后，不得低于当地最低工资标准：
    - (1) 延长工作时间工资；
    - (2) 中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下的津贴；
    - (3) 法律、法规和国家规定的劳动者福利待遇等。
- “小时最低工资”的概念和机制被引入，与“月最低工资”并存。
- 小时最低工资不是简单的月最低工资的换算：考虑到《规定》中列出的一些因素，使用“公式”计算后其数值会更高<sup>1</sup>。

2018年广东最低工资标准			
月最低工资标准（4个最低工资地区加上深圳）	每小时最低工资标准	简单从月最低工资换算为小时最低工资	公布的小时最低工资标准高出简单从月最低工资标准换算得出的小时标准的比例(%)
2,100	20.3	12.07	68.2
2,200	20.3	12.64	60.6
1,720	16.4	9.89	65.9
1,550	15.3	8.91	71.8
1,410	14.0	8.10	72.8

**小时最低工资标准**适用于“非全职就业劳动者”，特别是在工人或雇主没有义务参加各种社会保险制度的情况下，尽管这些工人根据劳动合同被视为有“劳动关系”。

- **【第六条】**“确定和调整小时最低工资标准，应在颁布的月最低工资标准的基础上，考虑单位应缴纳的基本养老保险费和基本医疗保险费因素。”
- 关于调整频率的新原则：修订后的《规定》明确了最低工资标准至少每两年调整一次——对1993年《规定》中“每年最多调整一次”的条款作出修改。
  - 继国家层面出台《规定》之后，一些省份通过了省级条例，规定了与国家条例不同的频率。如湖南，省级最低工资条例规定，最低工资标准至少每3年调整一次。2017年，广东省也宣布将每3年调整一次最低工资标准。（由于在此过程中至少要咨询相关国家级主管部门意见，预计各省的调整是在国家有关部委知会和（或）同意的情况下进行的。）

<sup>1</sup>2004年《规定》中的公式：每小时最低工资标准=[(月最低工资标准÷20.92(一个月的工作日)÷8(日工作时间))×(1+雇主通常需要缴纳的基本养老保险费和基本医疗保险费之和)]×(1+浮动系数)，其中系数考虑到非全职工人和全职工人在工作保障、工作条件、工作强度和雇主提供的福利待遇等方面的差异。在2008年的一份通知中，当时的劳动和社会保障部将上述公式中使用的每月平均工作日数调整为21.75天。

- **【下文将更详细地讨论“调整频率”问题】**
- 省级政府有责任根据2004年《规定》中规定的指示性“公式”，通过三方协商，确定本地区最低工资水平<sup>2</sup>。
  - 引入了最低工资调整和水平的“协调”和“监督”机制，要求省级主管部门在最终实际确定新的最低工资标准之前，向人力资源社会保障部上报其调整建议。
- 每个省通常有3至4个不同的最低工资标准/水平：省内各市、区和地区被分为3至4组，每组适用不同的最低工资标准/水平。
  - 各省根据省内不同地区的发展水平，决定适用的最低工资标准的数量。各省应缩小各标准之间的工资差距，以减少该省适用的标准数量。
  - 这使得部分省份的标准数量有所减少：四川在2013年调整最低工资标准时，将现有的4个标准减为3个；青海在2017年的调整中，将现有的3个标准统一为1个适用于全省的标准。
  - 2011年，全国有110个不同的月最低工资标准；而大多数省份有3或4个标准（13个省份有4个标准；黑龙江有7个标准，安徽有6个，江西有5个）。
  - 截至2020年3月，中国有96个不同的区域采用了特定的每月和每小时最低工资标准（共192个不同的标准——2020年有效的所有最低工资标准见附件）。
    - 北京、天津、上海、深圳有1个最低工资标准，重庆有2个标准；西藏、青海也只有1个标准。
    - 13个地区有4种标准；12个地区有3种标准。
- 各省还采取了不同的方法来确定如何遵守最低工资标准，特别是在缴纳各种法定社会保险和公积金费用（缴款）方面：
  - 中国企业联合会2016年的一项研究发现：

“在我国32个省市中，只有北京、上海执行的最低工资标准不包括劳动者个人必须缴纳的社会保险费和住房公积金、失业、医疗保险，其他地区的最低工资标准都包括职工缴纳的社会保险费。”
  - 自2016年中企联调研以来，安徽省通过了新的省级《最低工资规定》，于2017年2月1日生效。该规定不将个人缴纳的社会保险费和住房公积金纳入最低工资考虑范围，从而使最低工资标准有了更多的净得“价值”。在2018年11月1日起进行的调整中，首次适用了这一新规。

---

<sup>2</sup> 虽然《规定》规定了确定最低工资标准的具体标准，但它也考虑到了“可变因素”，这可以为三方协商做出最后决定提供空间。

## 供考虑的主要挑战和问题

### 调整最低工资中的三方协商

- 虽然各省都没有成立有明确的对最低工资调整进行审议和提出建议职责的专门三方机构，（如英国的低薪委员会、越南的全国工资委员会、韩国的最低工资委员会或蒙古的三方委员会），但据了解，各省现有的协调劳动关系三方委员会都参与了最低工资调整的审议工作。
- 关于调整最低工资标准的三方协商的范围和成效并不明确，各省间似乎也存在差异，特别是除了事后报道外，讨论情况一般都没有得到广泛宣传。
  - 中企联2016年的一项研究发现，上海的审议过程是最活跃的，雇主组织在最低工资调整的建议和协商过程中发挥了积极作用。
  - 据悉，部分省份决定“推迟”新的最低工资调整，反映出三方进行了积极的协商，这是由于有关各方难以形成共识造成的。

#### 供考虑的问题

必须制定一套明确的关于三方协商和决策的规则，以支持加强和规范关于调整的审议进程，特别是避免“不能”达成协议，导致计划中的宣布和执行工作出现延迟。

### 调整最低工资的频率

- 调整的“频率”——以及决定和公布新的调整后的工资标准的“日期”和实施新的最低工资标准的日期——对于建立“可预测性”十分重要。但在大多数省份，这一点尚不明确。
  - 各省调整最低工资标准的频率不一，即这次调整到下一次调整之间的时间间隔可以是1年到3年以上。
  - 只有北京和上海在2012年至2019年间每年调整一次最低工资标准。
  - 许多省份将新调整的最低工资标准维持在30个月以上不变。
    - 河北调整间隔最长为40个月：2016年7月1日开始实施的最低工资标准为1640元，到2019年11月1日才调整为1900元。
    - 广东将2015年5月1日确定的最低工资标准维持了37个月不变，比其3年政策多了1个月。
  - 尚不清楚各省在最低工资标准调整频率和宣布新调整的最低工资水平的日期方面是否有明确的政策，或是临时决定是否进行调整和调整的时间点。

- 在大多数情况下，没有关于任何特定年份不调整最低工资的“公告”。
- 只有湖南一个省对新公布的最低工资水平设定了时间期限，明确了下次决定调整的时间。例如，在2013年的公告中，新的最低工资水平适用时间为2013年12月1日至2014年11月30日。这种做法在2015年的调整中得到了延续。自2017年调整以来，不再标明结束日期。
- 大多数省份更改了新的最低工资标准的生效日期。例如在北京，新的最低工资标准于2012年和2013年的1月1日开始实施，2014年和2015年为4月1日，2016年、2017年和2018年为9月1日，2019年改为7月1日。
  - 虽然大多数省份已经更改了新的或经调整后的最低工资标准生效日期，但很难确定改变的原因。
  - 只有上海在2012年至2019年期间保持了新的最低工资生效日期不变。
  - 2020年，由于新冠肺炎疫情，大多数省份都没有调整最低工资标准；在已经出台新标准的3个省份中，决定都是在中国爆发疫情前就已经做出。
- 在许多情况下，新的最低工资标准的公布日期与生效日期之间只相隔数天。除了最低工资水平的改变或提高外，雇主缺乏时间为新的最低工资水平做好准备（并遵守）会给雇主带来很大的困难。
  - 上海的一个最低工资辖区一直保持着显著的一致性，每年新标准的公布都是在新标准生效的前一天。2018年和2019年实行了1至2周的津贴期。
  - 有的地方，新的最低工资标准公布日期会比执行时间“延后”一两周。比如，黑龙江在2017年10月25日公布新的标准，但开始执行的时间却定在10月1日；新疆在其2018年的调整中，新标准于1月1日生效，但到3月9日才公布。
  - 在北京，新的最低工资标准宣布后到其实施期间的准备时间最长，从公布到实施新的最低工资水平间有2个月的时间。
- 在许多情况下，新的调整决定和公告是在一年的晚些时候作出的。然而，这些调整并不意味着从该年年初开始追溯适用。
- 各省之间可能存在“回头查看”效应——尤其是相邻省份，一个省为了吸引工人或吸引投资，会观察其他省份，要么将标准提高到比邻省更高，要么降低标准，这是造成最低工资标准的调整及其真正实施都延迟的因素。
- 两次调整之间的时间间隔较长，公布新的最低工资标准的日期不断变化，而从公布新的工资标准到新标准生效之间的准备时间较短，这些因素结合在一起，会给企业和工人带来不确定性。

### 供考虑的问题

为了让雇主应对最低工资方面的不可预测性和困难，可采取一些与频率有关的措施。

- 为决定/宣布和实施新的最低工资标准设定固定日期
- 确保在公布日期与新标准生效之日间有足够的时间
- 定频：如一年一次、两年一次等

即使在频率周期结束时决定不调整最低工资率，也要发布公告。（受新冠肺炎疫情影响，部分省份在2020年发布了此类公告，如北京（7月）、上海（6月）、深圳（12月））。

关于频率、固定的公布日期、新标准生效的固定日期、全国各地的协调等问题，需要在全面审查和深入了解现行做法及其对实现政策目标影响的基础上进行研究。

## 最低工资的定义和适用范围

- 考虑到各省对最低工资有不同定义，特别是考虑到国家层面的规定，重要的是研究通过去中心化的实践，是否充分和统一地实现了基本政策目标。
- 其中一个需要深入研究的问题是“最低工资政策保障的受益人是谁”。
  - 这个问题可以在新就业形态不断扩大的背景下进行研究，其中包括灵活就业（工资水平可能相对较高，但这是以相当长的工作时间为基础）。
- 国际劳工组织在近期通过的《2015年从非正规经济向正规经济转型建议书》（第204号）中呼吁成员国通过正规化进程，在法律和实践中逐步将最低工资保护扩大到非正规经济中的工人。
  - “新就业形态”，包括“灵活就业”，在中国可能不被视为“非正规经济”，但不应忽视第204号建议书的“本意”。
- 国际劳工组织《最低工资政策指南》指出，一些国家已经部分扩大了对最低工资工人的保护，这些工人可能“不符合相关法律制度规定的雇员资格”，其工作安排被称为“依赖性自营职业”。
  - 例如在英国，使用了“工人”这一类别（既包括“雇员”，也包括从事工作或服务的其他个人），并将国家最低工资的覆盖面扩大到这一类别，即使这些“工人”中的一些人不符合英国法律规定的“雇员”资格。
- 国际劳工组织《最低工资政策指南》还指出，有可能发现一些从事“非标准就业形式”的工人“因为分类不当”，或者其实际雇佣关系被“掩盖”而被“排除在最低工资保护之外”。
  - 正如国际劳工组织第198号建议书《2006年就业关系建议书》所指出的那样，“隐蔽的雇佣关系”是指“在雇主以一种掩盖着某人作为雇员的真实法律地位的方式不把他或她当作一个雇员对待时，而且，可能出现这样的情况：合同安排产生剥夺劳动者应享有的保护的后果”。
- 中国的最低工资政策已经体现了将“非全职劳动者”纳入最低工资保障范围的考虑（2004年《最低工资规定》）。
- 此外，2004年的《规定》还强调，要开展具体工作，切实落实最低工资保障。

► 国际劳工组织简报：中国最低工资的制度特点

- **【第十二条】** 实行计件工资或提成工资等工资形式的用人单位，在科学合理的劳动定额基础上，其支付劳动者的工资不得低于相应的最低工资标准。（有的地区工会根据自己的“时间研究”，发起集体协商，制定计件工资和劳动定额。）
- 在计件工资制度下适用最低工资标准的一个主要考虑因素是，工人应能够通过合理的努力在正常工作时间内至少赚取最低工资。
- 在研究新的就业形式（包括平台劳动等灵活就业）的劳动者的“工资”或“收入”时，即使最低工资不适用，这一原则也是重要的参考点。

**供考虑的问题**

在新的就业形式，特别是灵活就业迅速增加和扩大的情况下，重要的是探讨是否有必要和可能将最低工资的保护范围扩大到目前未被覆盖的一些工人。

附件：对选定数据的审查

	<b>最低工资的调整频率</b>  最低工资标准为各省最高标准。 <b>黑体的日期：</b> 已知最后一次调整 [方括号内的最低工资]：上一年公布的最低工资标准，但在新调整生效前，在这一年的大多数时间里都是有效的。									当前最低工资，截至2020年3月31日  (由人力资源和社会保障部于2020年4月26日发布)
省份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
北京	2012.01.01 1,260 2011.12.29	2013.01.01 1,400 2012.12.28	2014.04.01 1,560 2014.1.30	2015.04.01 1,720 2015.2.12	2016.09.01 1,890 2016.7.8	2017.09.01 2,000 2017.7.10	2018.09.01 2,120 2018.6.28	<b>2019.07.01</b> 2,200 2019.5.08	2020年7月14日 宣布暂停调整 最低工资	2,200
天津	2012.04.01 1,310 2012.3.2	2013.04.01 1,500 2013.4.1	2014.04.01 1,680 2014.3.19	2015.04.01 1,850 2015.3.24	2016.07.01 1,950 2016.6.24	<b>2017.07.01</b> 2,050 2017.6.7	[2,050]	[2,050]	2020年3月9日 宣布暂停调整 最低工资	2,050
河北	2011.07.01 1,100 2011.6.27 2012.12.01 1,320 2012.11.30	[1,320] 2014.12.01 1,480 2014.10.10	[1,320] 2014.12.01 1,480 2014.10.10	[1,480] 2015.04.01 1,640 2016.6.30	2016.07.01 1,640 2016.6.30	[1,640] 2017.09.01 1,700 2017.9.25	[1,640] 2018.09.01 2,120 2018.6.28	<b>2019.11.01</b> 1,900 2019.9.20		1,900
山西	2012.04.01 1,125 2012.4.9	2013.04.01 1,290 2013.4.8	2014.04.01 1,450 2014.4.10	2015.05.01 1,620 2015.5.12	[1,620] 2017.08.01 1,760 2017.7.31	[1,620] 2017.10.01 1,700 2017.9.25	[1,700] 2018.01.01 1,620 2017.11.30	[1,700] 2019.11.01 1,810 2019.9.4		1,700
内蒙古	2011.11.01 1,050 2012.11.01 1,200 2012.10.29	[1,200] 2013.10.01 1,350 2013.10.10	2014.07.01 1,500 2014.7.3	2015.07.01 1,640 2015.6.24	[1,640] 2017.08.01 1,760 2017.7.31	<b>2017.08.01</b> 1,760 2017.7.31	[1,760] 2018.01.01 1,620 2017.11.30	[1,760] 2019.11.01 1,810 2019.9.4		1,760
辽宁	2011.07.01 1,100 2011.7.8	2013.07.01 1,300 2013.6.14	[1,300] 2014.07.01 1,500 2014.7.3	[1,300] 2015.07.01 1,640 2015.6.24	2016.01.01 1,530 2015.12.8	[1,530] 2017.08.01 1,760 2017.7.31	2018.01.01 1,620 2017.11.30	<b>2019.11.01</b> 1,810 2019.9.4		1,810



► 国际劳工组织简报：中国最低工资的制度特点

吉林	2011.05.01 1,000 2012.10.01 1,150 2012.9.21	2013.07.01 1,320 2013.6.25	[1,320]	[1,320] 2015.12.01 1,480 2015.11.30	[1,480]	[1,480] <b>2017.10.01</b> 1,780 2017.8.31	[1,780]	[1,780]		1,780
黑龙江	2010.07.01 880 2010.7.28 2012.12.01 1,160 2012.12.13	[1,160]	[1,160]	[1,160] 2015.10.01 1,480 2015.9.30	[1,480]	[1,480] <b>2017.10.01</b> 1,680 2017.10.25	[1,680]	[1,680]		1,680
上海	2012.04.01 1,450 2012.3.31	2013.04.01 1,620 2013.03.28	2014.04.01 1,820 2014.3.28	2015.04.01 2,020 2015.3.30	2016.04.01 2,190 2016.3.30	2017.04.01 2,300 2017.3.31	2018.04.01 2,420 2018.3.16	<b>2019.04.01</b> 2,480 2019.3.22		2,480
江苏	2011.2.1 1,140 2011.1.4	2013.07.01 1,480 2013.6.21	[1,480]	[1,630]	2016.01.01 1,770 2015.12.18	2017.07.01 1,890 2017.6.23	<b>2018.08.01</b> 2,020 2018.7.12	[2,020]		2,020
	2012.06.01 1,320 2012.5.22		2014.11.01 1,630 2014.10.23							
浙江	2011.04.01 1,310 2011.3.2	2013.01.01 1,470 2012.12.18	2014.08.01 1,650 2014.7.28	[1,650] 2015.11.01 1,860 2015.9.11	[1,860]	[1,860] <b>2017.12.1</b> 2,010 2017.11.1	[2,010]	[2,010]	4月： 宣布暂停调整最低工资	2,010
安徽	2011.07.01 1,010 2011.7.1	2013.07.01 1,260 2013.7.5	[1,260]	[1,260] 2015.11.01 1,520 2015.10.28	[1,520]	[1,520] <b>2018.11.01</b> 1,550 2018.10.29	[1,520] [1,550]			1,550
福建	2011.03.01 1,100 2011.3.22 2012.8.1 1,200 2012.7.31	2013.08.01 1,320 2013.8.9	[1,320]	2015.07.01 1,500 2015.7.13	[1,500]	2017.07.01 1,700 2017.5.8	[1,700]	[1,700]	<b>2020.01.01</b> 1,800 2019.11.13	1,800
				[1,390]						

► 国际劳工组织简报：中国最低工资的制度特点

江西	2012.01.01 870 2011..12.21	2013.04.01 1,230 2013.3.7	2014.07.01 1,390 2014.5.30	2015.10.01 1,530 2015.9.17	[1,530]	[1,530]	<b>2018.01.01</b> 1,680 2017.10.30	[1,680]		1,680
山东	2012.3.1 1,240 2012.2.29	2013.03.01 1,380 2013.2.27	2014.03.01 1,500 2014.2.28	2015.03.01 1,600 2015.2.28	2016.6.1 1,710 2016.5.23	2017.6.1 1,810 2017.5.27	<b>2018.06.01</b> 1,910 2018.4.26	[1,910]		1,910
河南	2011.10.01 1,080 2011.9.21	2013.01.01 1,240 2012.12.1	2014.07.01 1,400 2014.6.30	2015.07.01 1,600 2015.7.1	[1,600]	2017.10.01 1,720 2017.8.26	<b>2018.10.01</b> 1,900 2018.7.19	[1,900]		1,900
湖北	2011.12.01 1,100 2011.11.15	2013.09.01 1,300 2013.8.16	[1,300]	[1,300] 2015.09.01 1,550 2015.8.2	[1,550]	[1,550] <b>2017.11.01</b> 1,750 2017.9.21	[1,750]	[1,750]		1,750
湖南	2011.07.01 - 2012.6.30 1,020 2011.10.11  <b>2012.7.1 – 2013.6.30</b> 1,160 2013.11/12	[1,160]  <b>2013.12.1 – 2014.11.30</b> 1,265 2013.11.12	[1,265]	<b>2015.1.1 – 2015.12.31</b> 1,390 2014.12.22	[1,390]	2017.07.01 1,580 2017.6.7	[1,580] <b>2019.10.01</b> 1,700 2019.9.6	[1,580]		1,700
广东	2011.03.01 1,300 2011.01.18	2013.05.01 1,550 2013.2.4	[1,550]	2015.05.01 1,895 2015.2.15	[1,895]	[1,895]	<b>2018.07.01</b> 2,100 2018.6.20	[2,100]		2,100
深圳	2012.02.01 1,500 2011.12.30	2013.03.01 1,600 2013.2.21	2014.02.01 1,808 2013.12.31	2015.03.01 2,030 2015.2.4	[2,030]	2017.06.01 2,130 2017.4.1	<b>2018.08.01</b> 2,200 2018.6.29	[2,200]	12月： 宣布暂停调整最低工资	2,200
广西	2012.01.01 1,000 2012.1.14	2013.02.01 1,200 2013.2.7	[1,200]	2015.01.01 1,400 2015.3.26	[1,400]	[1,400]	2018.02.01 1,680 2018.1.17	[1,680]	<b>2020.03.01</b> 1,810 2020.1.14	1,810
	2010.07.01 830	[1,050]					[1,430]			



► 国际劳工组织简报：中国最低工资的制度特点

青海	2011.11.14		2014.05.01			2017.05.01			<b>2020.01.01</b>	
		[1,070]	1,270	[1,270]	[1,270]	1,500	[1,500]	[1,500]	1,700	1,700
	2012.12.1		2014.4.30			2017.6.6			2019.11.19	
	1,070									
宁夏	2012.11.25									
	2011.04.01									
	900					[1,480]				
	2011.3.30	2013.05.01		2015.11.01						
		1,300	[1,300]	1,480	[1,480]	<b>2017.10.01</b>	[1,660]	[1,660]		1,660
新疆	2012.4.1	2013.4.23		2015.12.10		1,660				
	1,100					2017.10.9				
	2012.4.10									
	2011.06.01									
	1,160/960									
新疆	2011.7.15	2013.06.01	[1520 /	2015.07.01	[1670 /	[1670 /	<b>2018.01.01</b>	[1820 /		
		1,520/1210	1210]	1,670/1314	1314]	1314]	1,820/1441	1441]	[1820/1441]	1,820
	2012.6.1	2013.5.29		2015.8.4			2018.3.9			
	1340/1085									
新疆	2012.6.26									

- 本表中的最低工资值只是每个省的最高最低工资。
- 每次最低工资调整都有两个日期：第一个日期（高于最低工资额）是新的工资标准生效的日期；第二个日期（低于最低工资额）是决定或公布新工资标准的日期。虽然在所有情况下生效的日期都是明确的，但第二个日期就不那么明确了。这是由于作出决定的日期不同而导致的，省级政府作出的决定或公告以及省级人力资源和社会保障厅作出的公告标明了不同的日期。然而，在大多数情况下，决定/公布的日期是在几天内。
- 深圳虽然不是省部级城市，但也会对最低工资标准进行调整，有时会将其纳入广东全省的新标准中一起公布，但有时则不包括在内，而是单独公布。2012年至2019年间，在有的年份深圳进行了最低工资调整，广东省则没有：即2014年和2017年。广东省与深圳市的决定/公布最低工资标准的日期及实施日期也有差异。
- 在一些地方，新的最低工资标准的决定和公布时间较晚。比如2017年的浙江：新的最低工资标准于12月1日开始实施。这意味着在2017年的前11个月，适用的最低工资标准是2015年底制定的1860元。
- 新疆发布了两套月最低工资标准：一套包含了各种社保缴费，另一套不包含社保缴费。
- 在2015年调整前，湖南省曾对新调整的最低工资标准设定使用期限。

## 2020年全国各地区最低工资标准

(人力资源和社会保障部，截至2020年3月31日)<sup>3</sup>

全国各地区最低工资标准情况

单位：元

地区	月最低工资标准				小时最低工资标准			
	第一档	第二档	第三档	第四档	第一档	第二档	第三档	第四档
北 京	2200				24			
天 津	2050				20.8			
河 北	1900	1790	1680	1580	19	18	17	16
山 西	1700	1600	1500	1400	18.5	17.4	16.3	15.2
内 蒙 古	1760	1660	1560	1460	18.6	17.6	16.5	15.5
辽 宁	1810	1610	1480	1300	18.3	16.3	15	13.2
吉 林	1780	1680	1580	1480	17	16	15	14
黑 龙 江	1680	1450	1270		16	13	12	
上 海	2480				22			
江 苏	2020	1830	1620		18.5	16.5	14.5	
浙 江	2010	1800	1660	1500	18.4	16.5	15	13.6
安 徽	1550	1380	1280	1180	18	16	15	14
福 建	1800	1720	1570	1420	18.5	18	16.5	15
江 西	1680	1580	1470		16.8	15.8	14.7	
山 东	1910	1730	1550		19.1	17.3	15.5	
河 南	1900	1700	1500		19	17	15	
湖 北	1750	1500	1380	1250	18	16	14.5	13
湖 南	1700	1540	1380	1220	17	15	13.5	12.5
广 东	2100	1720	1550	1410	20.3	16.4	15.3	14
其中：深圳	2200				20.3			
广 西	1810	1580	1430		17.5	15.3	14	
海 南	1670	1570	1520		15.3	14.4	14	
重 庆	1800	1700			18	17		
四 川	1780	1650	1550		18.7	17.4	16.3	
贵 州	1790	1670	1570		18.6	17.5	16.5	
云 南	1670	1500	1350		15	14	13	
西 藏	1650				16			
陕 西	1800	1700	1600		18	17	16	
甘 肃	1620	1570	1520	1470	17	16.5	15.9	15.4
青 海	1700				15.2			
宁 夏	1660	1560	1480		15.5	14.5	13.5	
新 疆	1820	1620	1540	1460	18.2	16.2	15.4	14.6

注：本表数据时间截至2020年3月31日。

2020年，只有3个省份实施了新的最低工资调整。（有2个省份2020年的标准是在2019年底决定的，唯一一个在2020年作出决定的省份，是在1月作出的决定，当时新冠肺炎疫情爆发的现实影响还没有明显被感受到）。还有4个地区发布公告，2020年不会对最低工资标准进行调整。对于其他省份来说，由于之前的最低工资调整通常会维持2至3年左右的有效期，因此可能没有必要考虑在2020年调整最低工资。

3 [http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/laodongguanxi/\\_fwyd/202004/t20200426\\_366507.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/laodongguanxi/_fwyd/202004/t20200426_366507.html)。

截至2020年10月，8个省份（北京、河北、辽宁、上海、湖南、重庆、贵州、陕西）最近一次调整是在2019年，12个省份是在2018年，而9个省份（天津、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、浙江、湖北、甘肃、宁夏）最近一次调整是在2017年。

调整频率：年内新调整的最低工资生效的省份（直辖市，含深圳）。（共32个最低工资管辖区）	
2020年（截至2020年10月）	3
2019	8
2018	15
2017	19
2016	9
2015	27
2014	19
2013	27
2012	25

## 监测最低工资的影响

在调整最低工资标准和监测最低工资效果时，通常会考虑各种因素。在中国，2004年《最低工资规定》确立了最低工资的六个确定和调整标准。

- 当地工人及其家属的最低生活开支；
- 城镇居民消费价格指数；
- 社保费用和个人缴纳的住房公积金；
- 当地的平均工资水平；
- 经济发展水平，以及
- 就业情况。

根据最低工资制度的政策目标，通常也会审查一些因素或指标，以监测最低工资的影响。这一点可能因国家而异。

国际劳工组织《最低工资政策指南》确定了一些最常见的影响/监测指标。

- 最低工资对工资的影响（*最低工资是否会增加工资？*）
- 最低工资对两性薪酬差距的影响（*由于女性通常在低薪工作中的比例过高，提高最低工资是否会缩小性别薪酬差距？*）
- 最低工资对就业的影响（*最低工资是减少还是增加了就业？*）
- 最低工资对正规和非正规就业的影响（*最低工资是否促进工人走向或离开正规就业？*）
- 对劳动生产率的影响
- 与其他工资确定机制的互动，如集体谈判；

- 对家庭收入和贫困的影响，以及；
- 对政府财政的影响（*提高最低工资是否会导致税收增加？*）

每一项确定标准和监测指标都需要广泛而稳定地获得相关统计数据。

通过对中国现有的用于监测最低工资影响的统计数据的简要回顾，可以看出，近十年来最低工资的发展总体上符合政府采取的政策导向：

- 在2011-15年的“十二五”规划中，明确了最低工资每年增长13%的政策目标，并在2015年将最低工资值提高到平均工资的40%。（见下文）
- 虽然这一目标到“十二五”期末已基本实现，但尚不清楚（尤其是在缺乏获取适当数据途径的情况下）最低工资实践是否有效地实现了缩小工资差距的总体目标，以及这种强有力的政策重点是否得到了保持，特别是自2016年以来。

## 最低工资与市场工资的比较

将最低工资与平均工资或工资中位数进行比较，是确定最低工资和研究最低工资影响的一个重要指标。

在中国，最低工资与平均工资之比在不同省份、不同时期有明显差异，总体呈下降趋势。与“城镇非私营单位”的平均工资相比，最低工资的比例有明显下降，而与“城镇私营单位”的平均工资相比，下降幅度不明显，且变化较大。[见附件中8个选定省份（包括北京、上海）最低工资与平均工资之比图]。

- 本简报未研究其他指标，因为主要关注的是中国最低工资制度的制度特征，而且，也因为用于比较最低工资与工资中位数以研究实际受益于最低工资的劳动力规模（包括工资低于最低工资的劳动力规模）的数据不易获得。
- 其他指标，如需要工资专家仔细研究的就业影响、对性别薪酬差距的影响等，以及相关数据——这不是本“简报”的目的。
- 必须对最低工资的效果进行定期和严格的监测，以确定和核实（积极和消极）结果。

关于最低工资标准对工资增长的影响，需要注意的是，中国大多数省份已经制定并采用了与最低工资分开的具体政策手段，来促进工资增长（并为其提供证据）。

### 促进工资增长的手段

大多数省份制定了不同的机制或手段，以支持工资的发展或增长，并鼓励改进工资谈判结果，如“企业工资指导线和部分行业工资指导线的通知”和“企业工资指导线的通知”等。

- 这种“企业工资指导线”为特定工资增长基准线、特定情况企业的工资增长上线、特定情况企业的增长下线提出了建议。

- 例如，2016年，陕西省人力资源和社会保障厅出台了“工资指导意见”，建议工资普遍上浮7%，上线为11%，下线为3%。
- 这种旨在促进工资增长和工资谈判的方式在中国大部分省份都有使用。
- 这些最低工资调整指南的发布与最低工资调整无关，这意味着即使在未调整最低工资的年份，也可以发布（通常也会发布）指南。例如，以上述陕西为例，2016年没有调整最低工资标准；最低工资于2015年4月进行了调整，直到2017年5月进行了新的调整。

然而，最低工资本身就被视为是实现促进工资增长政策目标的重要机制。

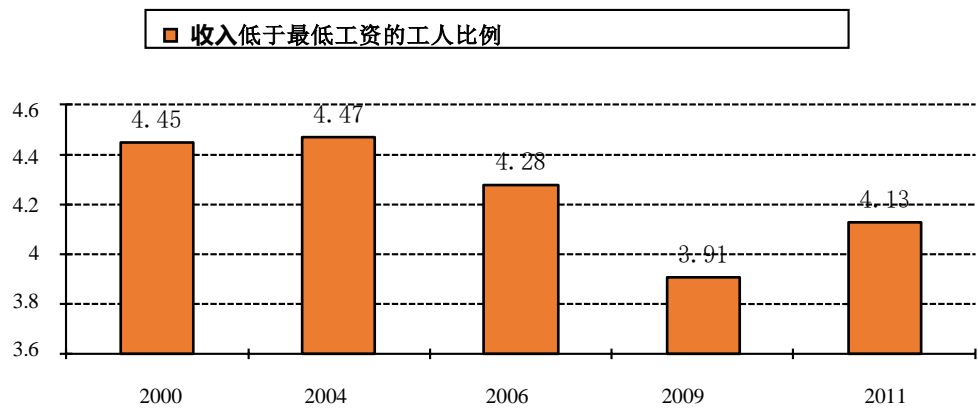
- 国际劳工组织《最低工资政策指南》指出，“最低工资可以使最低工资者以及收入稍高的工人受益”，这样做可以“减少工资不平等”，“有助于提高较弱势或处境不利工人的相对工资，如年轻、受教育程度较低的工人或移民工人”。
- 《指南》提出了最低工资对工资增长的影响机制：
  - 首先，它们应该惠及所谓的“受限”工人——这些工人以前的收入低于新出台或新提高的最低工资。
  - 第二，最低工资可以在工资分布的上部产生“连锁”或“溢出”效应，增加收入高于最低水平的人的工资。溢出（或推高）效应是指由于雇主或工人（或两者）希望维持工作状态的差异，或为资历较深或技能较高的工人提高工资而导致的工资增长。在接近最低工资的情况下，溢出效应通常会更大，随着工人的工资提高，溢出效应会逐渐消失。

在中国许多省份，尤其是那些经济发展和工资增长迅速且充满活力的省份，最低工资与平均工资相比实际价值相对较低——并且一直在下降。（请参阅下文获取进一步信息。）

- 最低工资的价值相对较低——或失去价值——可能会对确保工资谈判结果较不完善的行业和职业的工人的公平工资发展构成严重挑战，特别是在一些“灵活就业”的行业，包括基于平台的工作。
- 最低工资与平均工资的比较可能不是理解最低工资价值的良好指标。平均工资可能会受到工资分布两端的极端值（包括工人人数和工资水平）的影响。更好的指标是将最低工资与工资中位数进行比较。
  - 可以预计，最低工资与工资中位数之比会相对高于最低工资与平均工资的比例。
- 另一个重要指标是直接受益于最低工资的劳动力规模，包括工资水平低于或略高于（新）最低工资水平的工人数量。
  - 由于难以公开查阅相关资料，本简报无法对上述两项指标进行研究。
  - 国际劳工组织2016年委托进行的一项研究调查了收入低于最低工资的劳动力比例。这种监测对于研究一项重要的政策工具在实践中是否产生预期的效果是很重要的。



2000年至2011年低工资人口的比例（%）<sup>4</sup>



- 可能影响相对较低的最低工资水平——或调整之间的间隔较长——的一个因素可能来自于将最低工资水平作为制定各种政府社会援助计划的参考值的做法。
  - 一些省份将最低工资标准作为确定失业保险金的参考。
  - 部分省份以将最低工资标准作为制定住房公积金缴存比例的参考依据。

多项研究对最低工资与市场工资发展之间的关系进行了探讨。

以下是中国企业联合会的一项研究。

2015年中国最低工资和平均工资（2015年7月1日更新）<sup>5</sup>

地区	月最低工资标准	2014年雇员平均月工资	最低工资占平均工资之比	实施日期
深圳	2030	6054	33.53%	2015.3.1
上海	2020	5451	37.06%	2015.4.1
广东	1895	4199	45.13%	2015.3.1
天津	1850	4686	39.48%	2015.4.1
北京	1720	6463	26.61%	2015.4.1
浙江	1650	4031	40.93%	2014.8.1
内蒙古	1640	3689	44.46%	2015.7.1
江苏	1630	4202	38.79%	2014.11.1
山西	1620	4081	39.70%	2015.4.1
山东	1600	4527	35.34%	2015.3.1

<sup>4</sup> 国际劳工组织委托撰写的未发表的论文（应要求提供）。所有数据均来自Wang等 (2012)，使用了2000年至2011年的CHNS数据集。

<sup>5</sup> 中国企业联合会，2016年。《中国最低工资制度研究报告》（未刊稿/报告）。

新疆	1520	3817	39.82%	2014.6.1
福建	1500	4452	33.69%	2015.7.1
四川	1500	3808	39.39%	2015.7.1
辽宁	1480	4016	36.85%	2013.7.1
陕西	1480	4211	35.15%	2015.5.1
河北	1480	3853	38.41%	2014.12.1
甘肃	1470	3913	37.57%	2015.4.1
云南	1420	3984	35.64%	2014.5.1
西藏	1400	5100	27.45%	2015.1.1
广西	1400	3785	36.99%	2015.1.1
河南	1400	2900	48.28%	2014.7.1
湖南	1390	3873	35.89%	2015.1.1
江西	1390	3852	36.09%	2014.7.1
吉林	1320	3876	34.06%	2013.7.1
湖北	1300	3227	40.29%	2013.9.1
宁夏	1300	3670	35.42%	2013.5.1
海南	1270	3798	33.44%	2015.1.1
青海	1270	3643	34.86%	2014.5.1
安徽	1260	3590	35.10%	2013.7.1
重庆	1250	3989	31.34%	2014.4.1
贵州	1250	3956	31.60%	2014.7.1
黑龙江	1160	3558	32.60%	2012.12.1

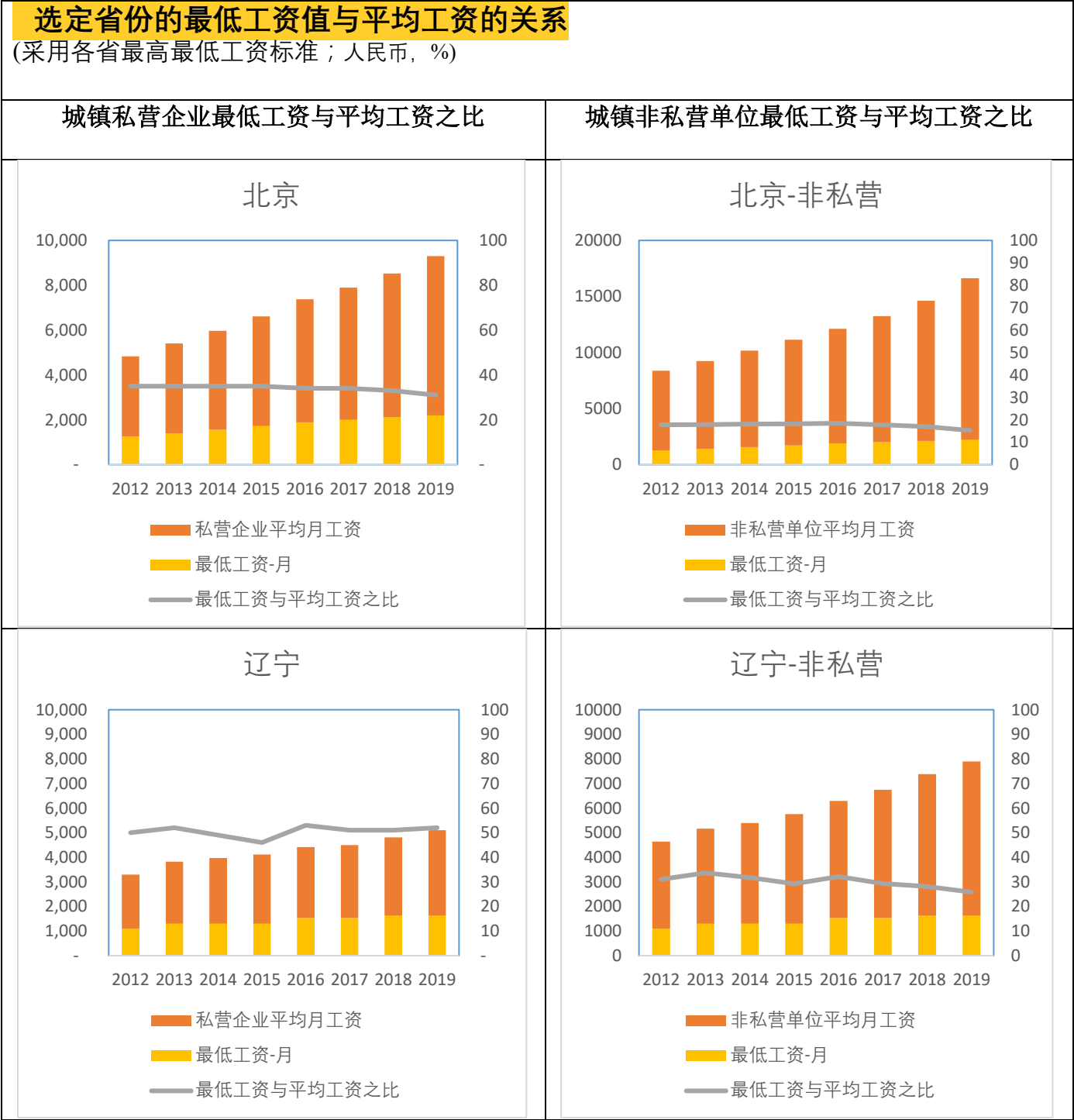
下图显示了2012年至2019年选定省市最低工资随时间发展的趋势，即北京、辽宁、浙江、安徽、上海、河南和贵州。该图研究了这些省市中各省最高的最低工资标准与平均工资之间的关系。

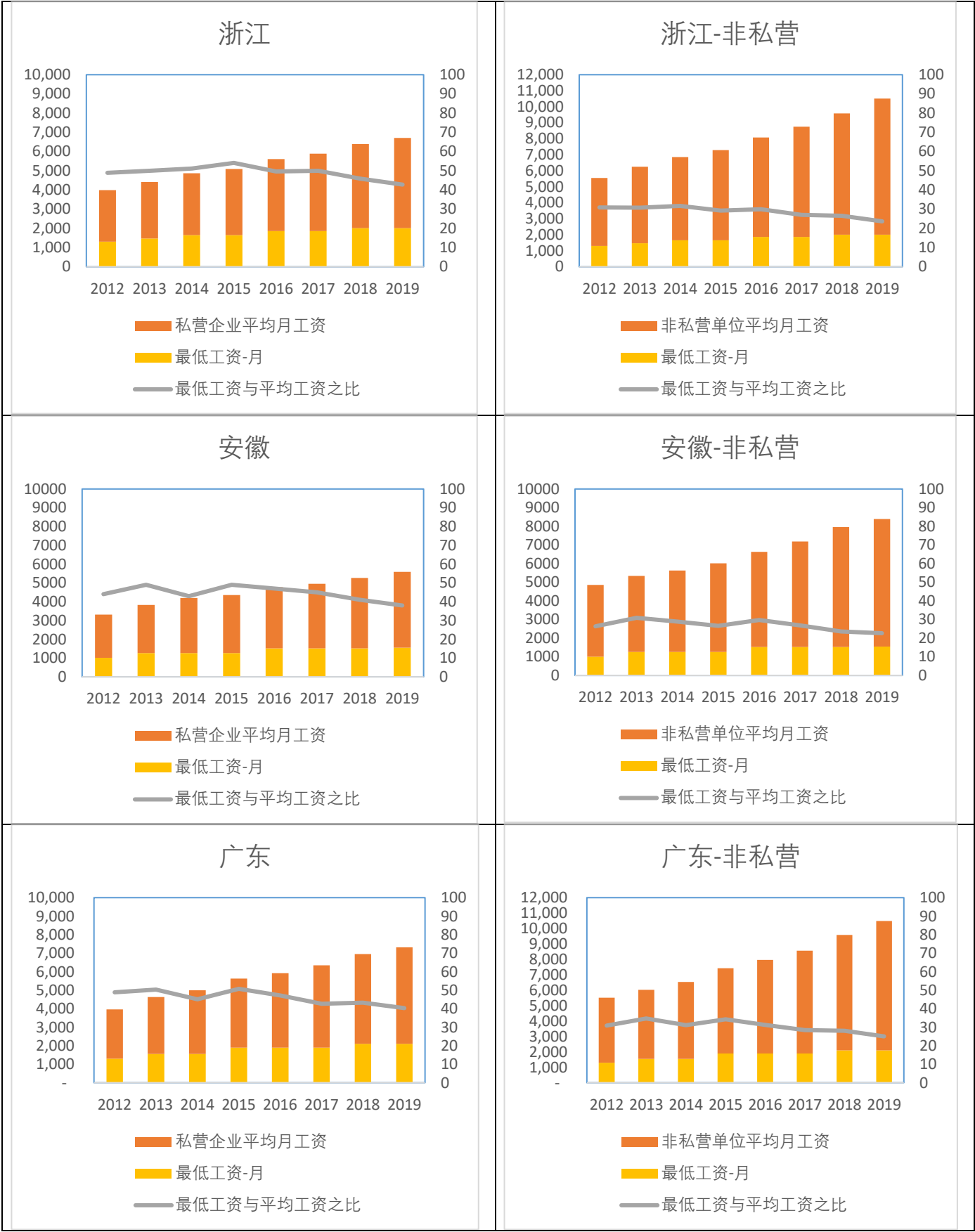
（左侧）8张图表使用了《中国统计年鉴》提供的“城镇私营单位平均工资”<sup>6</sup>，对2012年至2019年8年间的平均工资和最低工资进行了比较。这些图表显示，最低工资的相对值持续下降，到2019年大概达到平均工资的40。还有8张图表（右侧）显示了最低工资与同省“城镇非私营单位”（多为大型企业，包括国有单位）<sup>7</sup>平均工资的比较情况，以研究最低工资与大型企业工资水平

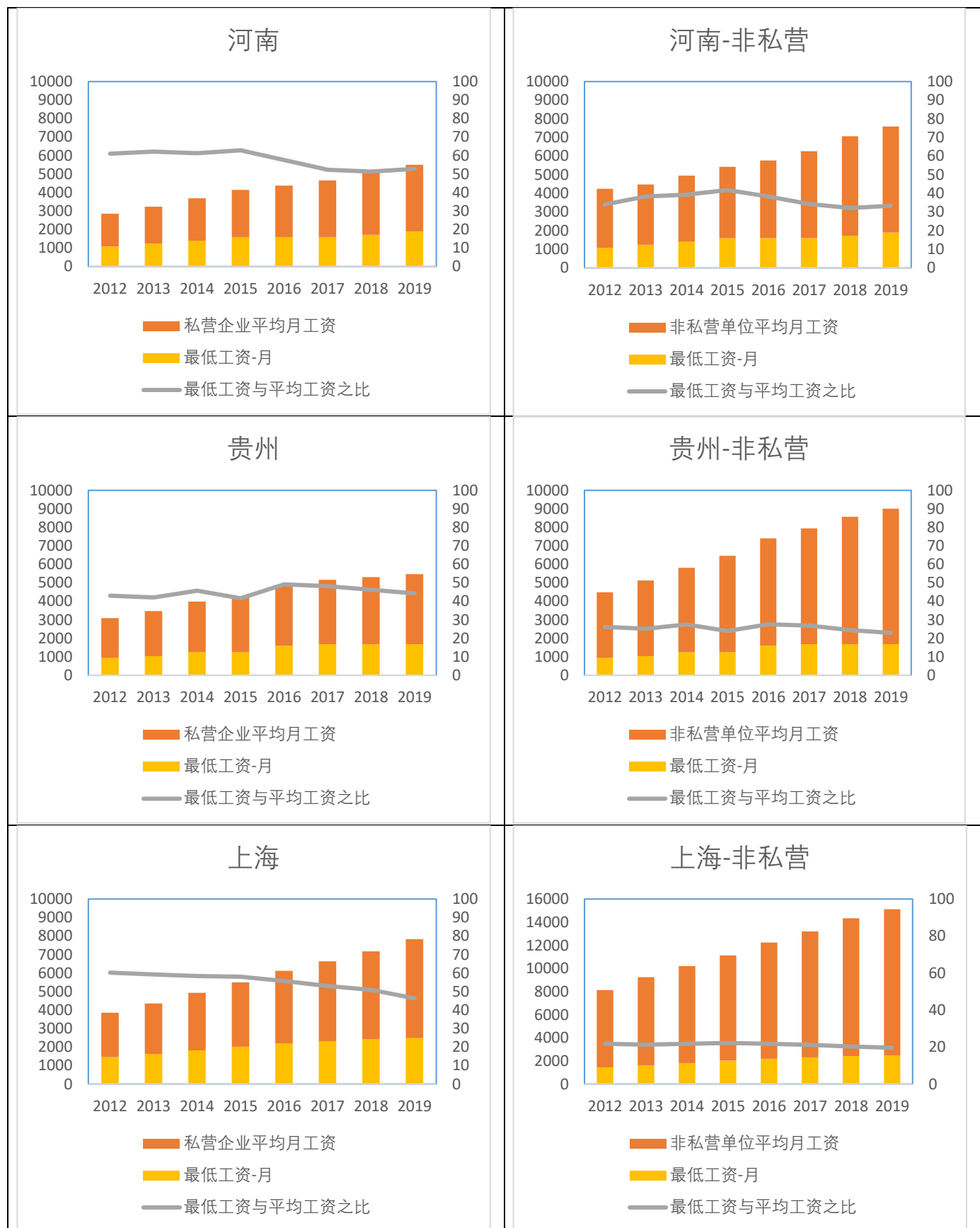
<sup>6</sup> “城镇私营单位/企业”是指“在工商行政管理部门登记注册的私营企业，其经营场所在县城或行政级别高于县城的城区”。私营企业是指由自然人投资或控股或由自然人控制，利用雇佣劳动的营利性经济单位。包括私营独资企业、私营合伙企业、私营有限责任公司、私营股份有限公司和个人独资企业”。2019年“城镇私营企业”就业人数为**1456.7万人**。【《2020年中国统计年鉴》】这个分类并不是指通常所说的“私营单位”——如果要获得“私营单位”，还需要包括一些归入“城镇非私营单位”的企业/单位类别，如各类公司，包括外商投资企业。

<sup>7</sup> “城镇非私营单位”包括国有单位（2019年雇佣了5473万人）、城镇集体所有制单位、合作制单位、股份制单位、有限责任公司、股份有限公司、港澳台地区出资单位、境外出资单位。2019年中国大陆以外单位出资的单位就业人员共有23.6万人。2019年“城镇非私营单位”就业人员总数为**17162万人**——其中“有限责任公司”所占比重最大（6608万人）【《2020年中国统计年鉴》表4-3】。2019年，全国登记在册的“企业”共21091270家，其中18921928家为“私营”企业，其余的被认为是“城镇非私营单位”。

之比，大型企业的工资通常比私营企业高得多。这些图表表明最低工资的相对值不断下降，到2019年，最低工资在“城镇非私营单位”平均工资的20%左右徘徊（有的甚至低于20%）。在缺乏工资结构或分布数据的情况下，下面还将简要比较最低工资水平与可支配收入数据。<sup>8</sup>







平均工资的数据（以上 8 张图中的私营企业和非私营单位）来自《中国统计年鉴（2013-2020）》。平均工资的计算方法是将就业人员的工资总额除以各行业就业人员的数量。（参见《中国统计年鉴》中的解释性说明）。并非基于单个工人的工资总额。

最低工资与平均工资之比是一个了解最低工资的意义和价值的有用指标。然而，由于平均工资受到极值的影响，特别是在工资标准差异很大的国家，它可能不是理解最低工资价值的最有效指标。最低工资与工资中位数之比可能是衡量最低工资价值和意义更好的指标。[国际劳工组织，《最低工资政策指南》]

全国范围内具有代表性的工资结构调查，可以为获得“工资中位数”提供数据，但在中国不容易收集或获得。在编写本说明时，无法获得能够显示直接受益于最低工资的劳动力规模的数据。

在没有工资分布数据的情况下，下面的比较表是利用国家统计局发布的《统计年鉴》10中的人均“可支配收入<sup>9</sup>”数据，对最低工资相对于收入的“值”进行的“代理”研究，其重点是：

- 城镇地区最低工资与人均“可支配收入”（平均）的比较
- 城镇地区最低工资与“人均可支配收入中位数”的比较
- 最低工资与“农民工人均月收入”的比较
- 对北京、广东、辽宁、河南进行比较

最低工资与各种收入数据的比较——2019年(%)				
	北京最低 工资	广东最低工 资	辽宁最低 工资	河南最低 工资
(人民币)	<b>2,200</b>	<b>2,100</b>	<b>1,620</b>	<b>1,900</b>
城镇地区最低工资与人均可支配收入（平均）的比较	62.3	59.5	45.9	53.8
城镇地区最低工资与人均可支配收入中位数的比较	67.3	64.2	49.5	58.1
最低工资与农民月工资收入（全国平均数）的比较	55.5	53.0	40.9	48.0
全国农民平均月收入与城镇非私营单位职工平均工资的比较	27.4	47.2	63.2	69.6
* 各省最低工资标准为2019年现行最高的最低工资标准。 * 收入数据已转换为月收入 * 数据来源：中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报（2020年2月28日）				

- 虽然最低工资标准一般分别是“私营”企业和“非私营单位”平均工资的40%和20%，但相对于城镇地区人均“可支配收入”的平均值和中位数，似乎都很高。

<sup>8</sup>孔霞娟（音译）和杨玉梅（音译）教授的贡献使以下比较研究成为可能。

<sup>9</sup>“人均可支配收入”是以家庭为单位计算的人均可支配收入，即：**人均可支配收入=（家庭总收入-缴纳的所得税-个人缴纳的社保费用-记账补贴）/家庭人口**。家庭人口包括没有收入来源的老人和孩子，会降低个人实际收入水平。因此，在比较城镇地区最低工资和人均可支配收入（代替工资分布数据）时，结果很可能显示最低工资相对于可支配收入的比例更高。

<sup>10</sup> [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\\_1728913.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html)

- 考虑到普遍承认的城乡收入差距，最低工资相对于全国（包括农村和城镇人口）人均可支配收入的比例将会相当高。
- 最低工资标准一般为全国农民工月平均收入的40-50%。
- 这些数字和比较需要进一步深入研究——使用更适当的数据（例如工资分布数据）——以便更好地理解最低工资本身的意义以及整体收入和工资结构。

一些关于最低工资“定义”（构成要素）在省级层面出现差异的例证

关于最低工资构成内容的实践做法——特别是在社保缴费方面	
湖南	最低工资标准包括各种应由劳动者个人支付的社会保险费。
北京	下列项目不属于最低工资标准的内容，且雇主必须按规定另行支付。 (1) 中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下的劳动者津贴； (2) 劳动者应得的加班和额外工资； (3) 应由职工个人缴纳的各种社保费用和住房公积金； (4) 根据国家和地方规定未列入最低工资标准的其他收入。
贵州	月最低工资标准包括基本养老保险费、医疗保险费、失业保险费和应当由职工个人缴纳的住房公积金，不包括支付给职工的加班工资、中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下的津贴，以及法律法规和国家规定的劳动者福利。
河北	下列项目不属于最低工资标准： (1) 加班工资； (2) 中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下的津贴； (3) 法律、法规和国家规定的劳动者享有的福利待遇。
福建	最低工资不包括下列项目：加班费；在中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下工作的法定津贴；其他工人有权享受的法定福利。
安徽	通过了新修订的《最低工资规定》（安徽省政府【2017】第272号令），于2017年2月1日生效。根据新条例，雇主向工人支付的下列款项不被视为符合最低工资要求的一部分：  加班工资；中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境津贴；用人单位和劳动者个人依法缴纳的社保费用和住房公积金；用人单位支付给劳动者的伙食、交通、通讯、培训、住房等补贴；用人单位给劳动者的一次性奖励；用人单位按照国家规定向劳动者提供的其他福利待遇。
新疆	新疆发布了2套月最低工资标准：一套是涵盖了各种社保缴款，另一套不包括这些费用。