

OVERSEAS POLICIES ON WAGE INCOME DISTRIBUTION

国外工资收入 分配政策

■ 贾东岚
著

国外工资收入 分配政策

■ 贾东岚 著 ■



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国外工资收入分配政策 / 贾东岚著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2909 - 1

I. ①国… II. ①贾… III. ①工资 - 收入分配 - 劳动政策 - 研究 - 国外 IV. ①F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 126580 号

国外工资收入分配政策

著 者 / 贾东岚

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 宋淑洁

责任编辑 / 宋淑洁 李吉环

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15 字 数: 236 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2909 - 1

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

**Overseas Policies on
Wage Income Distribution**

中国劳动和社会保障科学研究院资助

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。因此，改革和完善我国企业工资分配体制机制，也要处理好政府和市场的关系，在进一步强化企业工资的市场决定机制的基础上，相应改进和完善政府对企业工资分配调控的体制机制。在社会主义市场经济条件下，企业工资决定方面同样存在市场缺陷与市场失灵，影响企业工资分配的公正合理，从而需要政府建立一套与之相适应的宏观调控体制机制。

我国实行社会主义市场经济制度 20 多年来，逐步建立了调控和指导企业工资分配的相关制度，如适用于各类企业的最低工资保障制度，工资指导价、劳动力市场工资指导价和行业人工成本信息指导制度，以及专门针对国有企业的工资水平和企业负责人薪酬水平调控制度，还颁布了一些规范工资市场决定与企业工资分配行为的法律法规。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把改善民生、让人民有更多获得感摆在极其重要的位置，制定和出台了一系列收入分配改革政策文件，如国有企业负责人薪酬制度、履职待遇等逐步规范，实行以增加知识价值为导向的分配政策等。过去五年收入分配机制逐步完善，收入分配格局进一步优化。但是，我国目前收入分配领域存在的问题仍然比较突出，我国政府调控企业工资分配的体制机制还很不完善，既有政府调控责任不到位、调控手段欠缺、调控力度不够的问题，也有调控方式不当、包揽过多的问题，还有调控措施不配套等问题，至今仍难以满足市场经济发展的客观要求，难以校正企业工资分配过程中的偏差，确保工资分配的公平公正。党的十九大报告中指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。收入分配发



展作为不平衡不充分的领域之一，仍然存在较为严峻的挑战。随着深化收入分配改革进入攻坚期，我们应在进一步评估和分析我国当前工资收入分配领域有关宏观调控、指导措施的基础上，研究国外主要发达国家对企业工资的管控措施，为我国下一步深化改革提供借鉴。

在进一步深化改革的背景下，我们应扩大视野，了解国外的工资调控情况，特别是近年来各国在宏观调控企业工资收入分配方面的新举措、新趋势。通过借鉴和吸取国外有益经验，进一步改进和完善我国政府宏观调控企业工资分配的体制机制框架及内容，理顺市场决定与政府调控之间的相互关系，明确政府调控企业工资分配的功能和作用，探索增强政府调控合理性、及时性和有效性的途径与方法，从而使企业工资分配在市场机制和政府调控的共同作用下更好地实现公平公正的目标。

本书中“工资宏观调控措施”系指政府对各类企业（国有、私营企业）的工资干预、规范、调节、指导及服务措施。为合理借鉴部分国家在政府调控企业工资分配方面的有益经验，本书选择美国、英国、法国、日本、澳大利亚等国家为参照，广泛收集相关资料，对这些国家在政府调控企业工资分配体制机制的基本状况和具体内容进行归纳，对这些国家的政府机构在调控企业工资分配方面的共性与特殊性进行分析比较，把握其体制机制形成的历史脉络，分析其体制机制构建的基础条件及相关因素，研究其新情况、新特点和发展趋势。在此基础上，提出对我国的建议。同时，本书也关注全球各国最低工资政策评估、工资指导线政策评估、生活工资制度、中等收入者收入、高技能人才待遇方面的政策情况，以期为中国工资收入宏观调控政策提供参考。

2018年适逢中国改革开放40周年，也是笔者毕业回国第十个年头。十年来，笔者在逐步学习和掌握国内宏观工资政策的过程中，持续跟踪研究国外工资收入宏观政策的历史发展及最新动向、新情况，偶尔也能为人社部门工资收入分配领域的政策制定或修订提供点滴建议。当然，研究越广、越深入，越发现自己需要学习和了解的更多。本书是笔者这几年持续性研究过程中的阶段性研究成果，希望有机会继续深入研究，并能为理顺收入分配秩序、深化收入分配改革提供经验借鉴。

目 录



前 言	001
第一章 理论分析	001
一 理论基础	001
二 学者观点	003
第二章 美国企业工资收入宏观政策	007
一 工资政策历史变迁	007
二 工资管理机构	008
三 工资宏观管理政策	008
第三章 日本企业工资收入宏观政策	013
一 工资政策历史变迁	013
二 工资管理机构的设置	016
三 工资宏观管理政策	017
第四章 澳大利亚企业工资收入宏观政策	020
一 工资政策历史变迁	020
二 工资管理机构的设置	025
三 工资确定机制	026
四 工资宏观管理政策	027



第五章	英国企业工资收入宏观政策	030
一	工资管理机构.....	030
二	工资宏观管理政策.....	030
第六章	法国企业工资收入宏观政策	033
一	工资管理机构.....	033
二	工资宏观管理政策.....	033
第七章	德国企业工资收入宏观政策	037
一	工资管理机构.....	037
二	工资宏观管理政策.....	037
第八章	韩国企业工资收入宏观政策	040
一	工资管理机构.....	040
二	工资宏观管理政策.....	040
第九章	新加坡企业工资收入宏观政策	042
一	工资管理机构.....	042
二	工资宏观管理政策.....	042
第十章	各国工资调控方式的主要特点及新发展趋势	045
一	各国工资调控方式的主要特点.....	045
二	国外调控企业工资政策的新发展趋势.....	048
第十一章	对我国企业工资宏观调控的启示	050
一	完善工资收入分配相关法制建设.....	050
二	进一步加强国有企业薪酬管控.....	050
三	建立薪酬及人工成本信息指导和服务体系.....	051
四	继续推进符合中国特色的集体协商工作.....	052
五	探索与其他收入分配手段结合.....	052

第十二章 国外工资指导线及工资指导原则评估	053
一 工资指导制度实施概况	053
二 新加坡工资指导线实效评估概况	053
三 对我国的启示	055
第十三章 国（境）外最低工资评估政策	057
一 选定国家、地区最低工资政策基本概况	057
二 选定国家、地区最低工资评估实践及比较	058
三 对我国的启示	063
第十四章 国外生活工资理念及制度	065
一 国内外相关文献综述	068
二 最低工资制度制定过程中的“生活工资”理念	070
三 实施生活工资法案的国家实践	073
四 实施指导性生活工资制度的国家实践	077
五 生活工资制度与最低工资制度的比较与联系	078
六 对我国工资政策选择的启示	082
第十五章 国（境）外中等收入群体相关政策	083
一 国（境）外中等收入群体现状	083
二 中产阶级在社会发展中的作用及地位	085
三 国外中等收入群体发展趋势	088
四 国外培育和扩大中收入群体的政策措施	092
五 对我国的启示	099
第十六章 国外高技能人才待遇及相关政策	101
一 国外技能人才概况	101
二 国外技能人才收入概况	101
三 选定国家高技能人才相关政策分析	104
四 政策分析	112



附 1	美国各城市生活工资法律和覆盖面专题材料	115
附 2	英国 2016 年全国最低生活工资的影响分析	135
附 3	新加坡全国工资理事会指导原则	201
参考文献		206
后 记		228

第一章 理论分析

一 理论基础

长期以来，政府和市场的关系一直是经济学中争论不休的核心议题，各种理论观点相互碰撞，常谈常新。经济自由主义时期，以亚当·斯密为代表的经济学家主张经济的完全自由，政府只需扮演好“守夜人”的角色；到20世纪30年代，资本主义国家出现了经济大萧条，凯恩斯主义在这种情况下应运而生，这一时期的主流思想是政府干预主义；到了20世纪70年代，西方世界普遍出现了滞胀现象，对凯恩斯的政府干预主义产生了严峻挑战，新经济自由主义迅速崛起，重申要以经济自由为主，但是承认经济自由不是无限制的自由，认为政府在一定限度内可以对经济进行一些干预。将上述历史演变过程综合起来看，我们可以发现，各学术流派的争论可以归纳为自由主义和政府干预主义之争，但一般来讲，各学派的理论均包含了自由主义和政府干预的思想，他们的分歧主要在于是自由多一点还是干预多一点，并在各自的基础上，提出了不同的政策主张。

1. 重商主义

分析政府与市场的关系首先应从重商主义说起，从时间上说，出现在15~17世纪，伯恩斯说：“重商主义可以说是政府所采取的干涉制度，目的在于促进国家繁荣和增强国家力量，它有时又被称作中央集权下的经济统治。”重商主义认为国家应积极干预经济，奖励出口，限制进口，以增加本国的财富，却忽视了市场作用的发挥。

2. 古典经济学

继重商主义而兴起的是古典经济学指导下的经济行为。马歇尔认为自



由市场经济是实现商品和要素均衡价格的方式,是一个更有远见以及更为严谨的选择,帕累托认为当完全竞争市场达到长期均衡时,最优条件将自动满足。古典经济学认为财富与利润来自生产领域,国家应减少直至取消对经济的干预,让市场机制充分发挥其调节作用,国家只是充当资本主义社会的“守夜人”,古典主义经济学后经马歇尔的均衡理论和瓦尔拉斯等人的一般均衡等理论的发展,达到了完美的境地,有限职能的政府和作用范围无限的市场是其追求的目标。

3. 凯恩斯主义

1929~1933年,凯恩斯的政府干预理论在经济危机期间诞生(张思锋、王舟浩、张立,2015)。他主张国家全面干预经济以实现充分就业和经济增长,“从摇篮到坟墓”的政府参与形象描述了当时的社会现象。从20世纪60年代起,英国政府进行了大规模的国有资产出售的改革运动,对国家全面干预经济采取极端否定态度,认为经济上的计划化几乎涉及人们生活的各个方面,包括个人的工作性质、就业差异、分配区别等。这些经济职能的集中必然引起政治权力的集中和滥用,并导致个人自由丧失,其结果必然是社会的农奴化。相信自由市场能顺利地解决一切经济问题。

4. 后凯恩斯主流经济学

新古典综合派认为,现代市场经济是一个由私有经济与公有经济两部分组成的混合经济制度,萨缪尔森认为“现代经济是市场和政府税收、支出和调节这只看得见的手的混合体”。在现代经济社会中,市场机制这只“看不见的手”和政府宏观调控这只“看得见的手”,对经济共同发挥作用,前者是后者的基础和前提,后者是前者发挥作用维护市场有序竞争的重要保证。在企业工资分配领域,市场分配机制应发挥基础性作用,应充分发挥人力资源市场主体的主导、主动作用,通过市场工资分配的激励功能引导人力资源的有效配置,提高企业效率,做大“蛋糕”。政府在企业工资分配中的作用则是弥补市场分配机制的不足,在市场主体协商达成一致但遵守得不好,或市场主体无序竞争且无法达成共识的方面制定市场规则,发挥调控作用,追求企业工资分配公平合理并分配好“蛋糕”(苏海南等,2013)。

5. 新自由主义经济学

新自由主义经济学认为政府不会比个人或企业做得更好,反对政府对经济生活的过度干预,主张让市场机制完全、充分地发挥作用;供给学派也认为自由市场会自动调节生产要素的供给和利用,应当消除阻碍市场调节的因素。同时,强调充分发挥市场机制作用,这样能使生产要素供需达到均衡和有效利用。

6. 小结

笔者认为,政府对企业工资的调控行为是市场经济发展到一定阶段的产物,也是人们对市场工资决定与调节机制自身存在的某些缺陷逐步深化认识并希望加以改进的产物。现代市场经济条件下的企业工资分配,虽然是以市场工资调节机制为基础,但是政府对企业工资分配的规范、引导、调节和服务逐步发挥出重要的作用。在两者并存、各负其责、相互作用的状态下,如果政府机构能够对企业工资分配给予合理调控,将有利于发挥市场工资调节机制的决定作用,规范企业工资分配行为,维护企业工资分配秩序,促进经济持续稳健发展,维护收入分配的公平正义。

二 学者观点

1. 20 世纪中后期的工资政策研究

国外有关工资政策性研究,在 20 世纪中期前后出现较多。如 Slichter (1944) 分析了战后美国工资政策的影响及国家政策思路。Soffer (1954) 分析了生活工资政策的弊病。Isaac (1958) 以澳大利亚的发展经验介绍和分析了工资政策的作用,并指出当时澳大利亚工资政策有三个鲜明的特征:工资决定高度集权化、有关部分出台措施调控工资水平和工资结构的变化、工资变动更多的是基于社会和经济考虑,而不仅仅是考虑部分或特定的企业及行业。Pant (1956) 从政策评估的基础上分析了当时亚洲国家工资政策存在的问题。认为亚洲国家工资政策的主要目的是:防止工资支付舞弊行为、由于工人谈判地位弱而设定最低工资、促进劳动者公正分享经济增长以及通过工资激励运作模式促进人力资源更有效分配。Douty (1969) 指出英国当时实行的工资政策中,最显著的特点是增加工资的时候没有一般的



“行规”或“路标”，除非在协议中已经明确。他总结发现有四种情况将支持工资增长情况：一是行业或企业劳动生产率提高的情况下；二是通过证明发现现有工资薪酬水平难以维持客观的生存；三是考虑到调控劳动力分布或调整严重工资差距的情况下；四是在特殊时期或短期需要扭转工资收入分配的“国家利益”性政策考虑。Carl M. Stevens (1953) 通过实证检验的方法，分析了工会政策决定者在政治考虑或经济考虑方面的不同立场，并通过分析工会工资政策的模式，提出了有关决策者们应考虑的各类变量建议。Handy 和 Papola (1974) 分析了当时印度工资政策与劳资关系情况，并指出印度过去几十年出现地区工资差距缩小，但行业差距扩大的倾向，认为这是新型工业化国家自由劳动力市场的自然现象，并不是工资政策造成的。他们认为这个倾向主要是缺乏国家对劳动力市场有效干预的结果。此外，这段时期也有不少专家研究了工资政策对社会以及经济的影响。如 Louis Sieglman (1952) 研究了通过工资政策调控通胀现象；Berndt Öhman (1969) 研究了工资政策与其他社会和经济政策的关联，即“工资政策的协同性”。

2. 20 世纪末 21 世纪初的工资政策研究

随着经济不断发展，20 世纪 90 年代以来，国外有关工资政策的研究论文中，有关工资政策与劳动力市场其他指标的关联性研究更为深入、细致，或由宏观调控的研究逐步转向微观企业的工资政策研究。如 Knut Roed (1998) 研究了平等的工资政策与长期失业现象的关系。研究发现，降低工资分配不平等性是以更多的失业分布不平等化作为代价的。Gunther Schmid 和 Klaus Schmann (1993) 分析了当时德国工资政策发展背景，并建议应将工资政策结合就业、培训政策，不断改进和完善，进一步发挥市场经济中雇主和工会灵活协调的机制作用。A. K. DAS Gupta (1977) 研究了混合经济下的工资政策。Pfluger (2004) 通过建立两个国家垄断竞争模型，研究经济一体化过程中工资政策与社会政策对产业的外生差异性影响。研究发现，“新经济地理学”世界假设引入后，贸易高度一体化的国家模型将占据核心地位，而传统的国家模型则处于外围。前者可能更推行慷慨的社会政策以及更高的工资，同时没有诱导企业搬迁。

3. 最低工资政策研究

随着越来越多国家引入法定最低工资制度,不少专家开始研究最低工资政策的影响,特别是对就业的影响。20世纪90年代中后期的很多实证研究表明最低工资的适度增加并不会降低就业率,甚至会提高就业率(Card and Krugger, 1995)。近几年来,有关最低工资经济效应的影响研究越来越细致化,有关最低工资在经济萧条时期的影响、最低工资与其他劳动力市场因素的关系等问题研究始终在持续。国际劳工组织(ILO)2010/2011年报告指出,法定最低工资在保护低工资劳动者方面所发挥的作用是经过事实验证的,包括经济衰退期和疲软的恢复期。该组织鼓励各国应通过最低工资等措施提高消费需求,实现经济稳定,并强调最低工资应当定期进行评估和调整。而一些学者对最低工资和青少年就业之间关系的重新考量一直在继续。如加拿大学者Anindya、Kathleen和Corey(2011)的实证研究发现,在其他条件不变的情况下,提高最低工资10%,则青少年就业下降3%~5%。此外,最低工资提高10%的同时也使得生活在低收入切割线下的家庭数增加了4%~6%。

4. 工资政策协调发展研究

近年来,对工资政策方面的研究基于各国现行的工资调控政策研究,并呈现新的关注点。Grimshaw、Bosch和Rubery(2014)通过对五个欧洲国家的数据研究,分析了集体谈判与最低工资标准的关系。其文章提出,在不断变化的最低工资政策以及政府目标竞争的背景下,工会及雇主谈判的策略造就了最低工资政策的薪酬公平效果;国际劳工组织《全球工资报告(2010/2011)》中研究了各国危机时期的工资政策,认为危机时期工会在保持平均月工资与劳动生产率之间的联系上仍有强大的力量,且通过经合组织国家数据发现,低工资就业的发生率和一些衡量工资决定机制的管制力度的指标之间有很强的负相关。同时,该报告还建议除了最低工资把握好政策评估以及推动集体协商外,还应结合其他如在职津贴等工资就业政策,使政策能够惠及低工资劳动者和他们的家庭,必须明确政策目标、锁定政策对象,有效地设计和实施政策,即是不同政策相互补充,而不是相互对抗的一揽子政策。日本经济产业研究所(2014)有工作论文分析日本现行的工资政策选择。该论文认为社会性协调是过去欧洲部分国家采取的措施。欧洲关心的问题是抑制工资克服通货膨胀,不过,欧洲的做法也可以



适用于希望通过提升工资摆脱通货紧缩的日本。日本政劳资会议的缺点是，政府有可能通过参与谈判详细地管理谈判过程，过度干涉具体的企业层面，这种情况必须避免。此外，提出了有关日本 2013 年对提高工资的企业实施税制优惠制度的缺点是，没有区分对扩大消费最有效的基本工资上涨和奖金，而且财政负担也很大。关于大幅提升工资的政策何时结束的问题，虽然优惠措施应设定期限，但是一旦工资上涨，物价也上涨，就有可能很难再缩小优惠措施。

5. 国内学者针对国外工资政策研究

国内有关国外工资调控政策的研究在逐步增多，大多数是针对某个国家或某个政策的介绍。有针对最低工资的，也有针对集体谈判的，还有极少数针对生活工资政策的论文，此外，有关政府限制国有企业高管薪酬的论文近年来相对较多。如刘艳丽（2013）研究了丹麦工资确定机制，认为由于经济危机以及国际竞争加剧，企业对于灵活工资调整的要求越来越强烈，丹麦中央集权化的工资确定机制开始呈现分散化发展的趋势；王湘红（2012）从理论和市政角度回顾国际经验，认为集体谈判有助于提高劳动报酬占比，缩小收入差距，适当的最低工资政策有助于提高低收入者的收入并缩小劳动市场的收入差距；柴彬（2013）回顾了英国工业化时期的工资问题、劳资冲突及工资政策，认为英国工资政策经历了立法定额、自由放任和支持劳资谈判的发展轨迹；刘燕斌（2012）整理和分析了国外集体谈判机制，并提出了完善我国集体协商机制的相关建议；贾东岚（2014）整理和分析了国外有关最低工资制度的发展及趋势；肖婷婷（2015）研究并分析了国外国有企业高管薪酬政策。国内的研究文献中缺乏对于不同工资政策的互补关系以及一个国家整体的一揽子工资政策研究，另外，有关近几年国外工资政策的新发展及新趋势研究较少。