

# 工资指导线制度实效阻却因素研究

## ——兼议工资指导线制度之完善\*

贺玲\*\*

内容摘要:形成反映人力资源市场供求关系和企业经济效益的工资正常增长机制对于实现劳资关系和谐稳定具有重大意义。与企业工资增长机制中政府“监督指导”的职能定位相适应,工资指导线作为政府发布的信息,是非国有企业工资决策及其工资集体协商重要的参考因素。在工资指导线制度运行过程中集体协商流于形式化、企业工资指导线发布的时滞性、行业工资指导线信息过度专业化都可能影响其制度实效。增强工资指导线制度的实效需要进一步处理好社会劳动生产率增长率与职工实际平均工资增长率之间的关系;需要建立工资指导线定期发布制度,以解决工资指导线发布的时滞性问题;需要完善工资集体协商制度,以解决工资集体协商形式化而导致的工资指导线虚置问题;需要探索科学的行业工资指导线发布模式,建立工资集体协商指导员制度,以解决行业工资指导信息受众对专业化信息的理解及接受度的问题

关键词:企业工资指导线 行业工资指导线 集体协商 工资增长机制

DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2015.05.010

### 一、问题的缘起

2013年2月国务院批转发展改革委等部门《关于深化收入分配制度改革的若干意见》明确指出,“深化收入分配制度改革,切实解决一些领域分配不公问题,防止收入分配差距过大,规范收入分配秩序,是维护社会公平正义与和谐稳定的根本举措”。深化收入分配制度改革的总体要求包括了缩小收入分配差距、规范收入分配秩序,努力实现居民收入增长和经济发展同步,劳动报酬增长和劳动生产率提高同步,逐步形成合理有序的收入分配格局,促进经济持续健康发展和社会和谐稳定等重点内容,“促进中低收入职工工资合理增长”是继续完善初次分配机制的一项重要具体目标,而“完善工资指导线制度”是实现该目标的一项制度保障。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称《“十二五”规划纲》)的解释,工资指导线制度是指人力资源社会保障行政部门根据本地区当年预期经济增长、物价指数、就业状况等因素,制定本地区当年企业工资增长目标,通过一定形式向社会公布用以指导企业工资分配的制度,在本质上工资指导线是指导企业工资决策的一种信息。

我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡时,《劳动部关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想》提出:“‘九五’后期,与现代企业制度的建立相适应,国有企业全面实行企业自主决定工资水平,非国有企业以集体协商、谈判作为确定行业、企业工资水平的主导方式。政府根据国民生产总值、就业、物价和投资等指标,制定全国工资指导线,作为各地区、各行业和各类企业确定工资增长幅度的依据,并通过货币、财政政策和税收、价格等经济手段以及法律和必要的行政手段调控工资水平的增长。政府通过参与集体谈判,制定工资指导线,把工资总量增长控制在与国民生产总值增长,职工实际平均工资增长与劳动生产率增长相适应的幅度之内。”自上述文件中明确提出要推行工资指导线后,劳动部于1994年起在成都、深圳进行了工资指导线试点;1996年试点范围扩展到北京、深圳、成都三个城市;1997年工资指导线制度试点范围扩及至江苏、江西、山东、广东、湖南、山西、吉林在内的十个地区,并颁行了《关于印发试点地区工资

\* 本文为2015年成都市哲学社会科学规划项目(项目编号:2015R10)的阶段性成果,受到西南民族大学研究生学位点建设项目(项目编号:2015XWD-S0301)的资助。

\*\* 四川大学法学博士后科研流动站研究人员,西南民族大学法学院副教授,法学博士。

指导线制度试行办法的通知》(劳部发【1997】27号)(以下简称“《工资指导线试行办法》”)以规范试点地区工资指导线制度的实施。2000年工资指导线制度在全国范围内全面展开,目前全国除西藏外,30个省(区、市)均已建立工资指导线制度。但由于工资指导线制度实施过程中出现了诸多问题影响了工资指导线的实施效果,所以该制度也备受诤议,甚至有研究认为,工资指导线“虽然发布但不可能强制执行,不但发布很晚且可能不发布的工资指导线,应该走进历史了。”<sup>①</sup>

然而,2015年3月发布的《中共中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见》将推进非公有制企业的工资集体协商作为健全劳动关系协调机制的重要目标,而依据《工资集体协商条例》的相关规定可知,企业工资指导线是职工代表与企业代表协商确定职工年度工资水平的重要参考因素,准确的说,无论是企业工资指导线还是行业工资指导线均是工资集体协商的信息,因此,完善工资指导线制度,“形成反映人力资源市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和正常增长机制”对于实现劳资关系和谐稳定具有重大意义。那么,在工资指导线制度运行过程中可能是哪些因素影响了其制度实效?

由于我国当前的经济体中国有经济与非国有经济并存,两个部门的工资决定模式存在较大的差异,<sup>②</sup>非国有企业的工资形成机制市场化程度高于国有企业。另外,企业工资指导线对所有权类别不同的企业实行不同的调控办法,<sup>③</sup>工资指导线对国有企业及国有控股企业具有理论上的强制性,而对非公有制企业而言其并不具有强制性,是工资集体协商的参考依据。基于上述两方面的考虑,本文主要讨论阻却工资指导线对非国有企业指导功能发挥的因素。

## 二、工资集体协商与工资指导线信息

工资集体协商是市场经济条件下建立企业工资分配共决机制、正常工资增长机制和工资支付保障机制的重要内容和措施。<sup>④</sup>自1994年起,国家就集体协商陆续颁行了一些重要的法律法规创造了工资集体协商的制度环境。《劳动法》规定,“企业职工一方与企业可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项,签订集体合同。”1996年原劳动部、全国总工会、国家经贸委、中国企业家协会联合下发《关于逐步实行集体协商和集体合同制度的通知》规定,“在小型外商投资企业和私营企业比较集中的地区,可以组建行业性或区域性工会联合会,代表员工与企业进行集体协商和签订集体合同”。2000年原劳动和社会保障部出台《工资集体协商试行办法》(劳动和社会保障部令【2000】第9号)确立起了工资集体协商制度的基本框架,《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划的通知》(人社部发【2010】32号)提出,从2010年到2012年力争用三年时间基本在各类已建工会的企业实行集体合同制度。《2011~2013年深入推进工资集体协商工作规划》(总工发【2011】4号)则以“到2013年底已建工会组织的企业80%以上建立工资集体协商制度,基本实现已建工会企业普遍开展工资集体协商”作为工资集体协商工作的总体目标。上述法律法规及相关规范性文件反映了劳动关系集体化转型的政府主导推力。<sup>⑤</sup>一项针对S省C市130家建立工资集体协商制度三年以上企业的调查研究的数据显示,职工年度平均工资水平及其调整幅度是企业管理者与普通职工最为关注的事项,<sup>⑥</sup>基于劳动报酬的确是劳资关系中最核心的利益,因此,政府推动的集体协商也是以工资专项集体协商为起点的。

① 任孟山:《工资指导线已无存在必要》,载《华夏时报》2009年8月15日第007版。

② 赖德胜:《教育劳动力市场与收入分配》,载《经济研究》1998年第5期。

③ 据《关于印发试点地区工资指导线制度试行办法的通知》的规定:(1)国有企业和国有控股企业,应严格执行政府颁布的工资指导线,企业在工资指导线所规定的下线和上线区间内,围绕基准线,根据企业经济效益合理安排工资分配,各企业工资增长均不得突破指导线规定的上线。(2)非国有企业(城镇集体企业、外商投资企业、私营企业等)应依据工资指导线进行集体协商确定工资,尚未建立集体协商制度的企业,依据工资指导线确定工资分配,并积极建立集体协商制度。

④ 关明鑫:《企业工资集体协商制度研究》,载《中国劳动关系学院学报》2008年第4期。

⑤ 常凯认为“在劳动关系集体化转型的过程中,有两种力量和两种途径:一是政府主导的自上而下的建构过程,二是劳动者自发的自下而上的促进过程”,参见常凯:《劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善》,《中国社会科学》2013年第6期。

⑥ 王天玉:《臆断与实情:工资集体协商制度运行的实证分析》,载《西南民族大学学报》2014年第1期。

企业工资增长机制中的政府职能发生了“监督调控——监控指导——监督指导”的定位变化。<sup>⑦</sup> 据此,与现代企业制度适应的工资分配体制应当是依据“市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导”的原则建立起来的,与劳动力市场供求关系和企业经济效益相适应的工资决定机制和增长机制。在这一现代企业工资分配机制中政府的职能定位非常清晰,即“监督指导”。国家实施干预的目的在于控制私人在市场内的合作失败,并且为合作失败提供制度救济,促使私人在市场内继续进行有效率的良好合作。在企业工资分配的特定语境中,国家以工资指导线制度等方式所实施的宏观调控是为了更健康的发挥企业工资分配体制中市场机制的调节作用。市场经济体制下,企业拥有完全的工资分配自主权,政府监督指导的结果归根结底是为市场服务,而并不直接干预用人单位与劳动者之间的工资平等协商,因此,企业工资指导线软约束力在逻辑上并不导致应当废除该项制度的结论。在企业工资决策行为中政府的核心职能在于提供与工资集体协商有关的信息,其中,当地政府发布的工资指导线是职工代表与企业代表依法协商确定职工年度工资水平的参考因素之一。<sup>⑧</sup>

建立在工会组织协商能力充分、劳资双方关于工资水平及其调整幅度协商参考信息充分的前提假设下,按照法定程序要求所进行的工资集体协商能够解决劳动关系运行过程中劳动者与用人单位之间关于工资增长的利益分歧。然而制度设计的理想却往往陷入现实的泥沼之中,“集体协商主体的不成熟”<sup>⑨</sup>、“工资集体协商立法的相对滞后性”<sup>⑩</sup>、“推进动力倒置”<sup>⑪</sup>等制度性障碍削弱了工资集体协商制度的实施效果。将推进工资集体协商作为完善分配制度改革的重要内容纳入当地经济社会发展规划和政府目标责任考核体系的中央政府要求促使地方政府建立工资集体协商目标考核制,<sup>⑫</sup>然而,协商主体象征性结构化的现实约束导致了集体合同订立形式化这一并不意外的社会效果。以政府及相关职能部门统计数据形式体现的工资集体合同覆盖率的提高更可能是企业组织对民主管治与民主监督法律制度环境的一种低成本象征性回应,并不能法完全真实的反映工资集体协商机制形成的实际状况。如若工资集体协商流于形式化,那么,工资指导线的指导性制度功能也无从实现。但鉴于对工资集体协商立法及集体协商主体象征性结构化的问题笔者已另文专门讨论,<sup>⑬</sup>且科学发布的工资指导线信息是增强工资集体协商实效性的有力保障,因此,后文主要围绕影响工资指导线制度运行实效的因素论证如何应对工资指导线虚置的问题。

### 三、企业工资指导线发布制度实施的时滞性

《工资指导线试行办法》规定地方政府应当在每年3月底以前发布工资指导线,执行时间为一个日历年

<sup>⑦</sup> 1993年12月《劳动部关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想》中提出工资体制改革的目标是建立“市场机制决定,企业自主分配,政府监督调控”的工资体制。关于政府在工资体制改革中“监督调控”的职能定位还体现在《劳动事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中。

1999年9月党的十五届四中全会在《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中提出:“建立与现代企业制度相适应的收入分配制度”,2000年4月6日,全国工资工作会议提出,要按照“市场机制调节、企业自主分配、职工民主参与、政府监控指导”的要求,逐步建立现代企业工资收入制度。关于“政府监控指导”的职能定位于2001年劳动和社会保障部发布《劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要》再次确定。

2011年《“十二五”规划纲要》将工资收入体制的原则修订为“市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导”,并提出,按照该原则形成反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和增长机制。

<sup>⑧</sup> 《工资集体协商试行办法》第八条规定了协商确定职工年度工资水平综合参考的因素,其中包括(一)地区、行业、企业的人工成本水平;(二)地区、行业的职工平均工资水平;(三)当地政府发布的工资指导线、劳动力市场工资指导价位;(四)本地区城镇居民消费价格指数;(五)企业劳动生产率和经济效益;(六)国有资产保值增值;(七)上年度企业职工工资总额和职工平均工资水平;(八)其他与工资集体协商有关的情况。

<sup>⑨</sup> 孙慧敏:《我国工资集体协商的社会条件及政府的适度介入》,载《天津师范大学学报》(社会科学版)2001年第6期。

<sup>⑩</sup> 张洋、韩俊江:《谈工资集体协商专项立法》,载《中国劳动》2013年第12期。

<sup>⑪</sup> 沈琴琴:《基于制度变迁视角的工资集体协商:构架与策略》,载《中国人民大学学报》2011年第5期。

<sup>⑫</sup> 据《中国工会年鉴》(2012)统计数据显示,有23个省(区、市)人大制定了集体合同规定或集体合同条例,20个省(区、市)党委、政府下发了开展工资集体协商的文件,26个省(区、市)将推进工资集体协商纳入本地区“十二五”规划,15个省(区、市)将工资集体协商列入党政工作考核体系。

<sup>⑬</sup> 贺玲:《论平等协商机制模糊性与企业工会组织的象征性结构化》,载《中国劳动》2015年第2期。

度(1月1日至12月31日)。上述规则在实践中能否实现、如何运行是值得考察的问题。基于信息的可获取性及数据的连续性等约束条件,本文选取S省C市,将其劳动行政部门历年发布的关于企业工资指导线的通知作为研究文本,通过地方性数据对工资指导线制度发布的时滞性问题进行了研究。<sup>⑭</sup>选取C市企业工资指导线作为样本进行考察的典型意义在于其是原劳动部最早确定的工资指导线试点地方之一,自1996年起开始发布企业工资指导线,数据具有相对连续性。

C市并未就企业工资指导线制度的实施再行发布施行办法,但S省人民政府在2002年颁布了《关于印发〈S省企业工资指导线制度试行办法〉的通知》(以下简称“《通知》”)规定,“全省年度工资指导线由省劳动保障厅商有关部门组织拟定,报劳动保障部审核后,经省人民政府批准,由省劳动保障厅发布施行。企业工资指导线每年6月底前发布实施”。从法律渊源的角度而言,《试点地区工资指导线制度试行办法》是部门规章,《通知》属于地方政府规章,从规范性法律文件的效力层次而言,部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,但上述两个规范性法律文件就工资指导线发布时间的规定却存在不同的规定,这也导致了实践中工资指导线的发布时滞性问题较为明显,而时滞性问题最终会对工资指导线的指导作用产生消极影响。关于地方性工资指导线相关规范性文件地方其所确定的发布时间均与《试行办法》不一致的问题较为突出,地方性规范中有规定4月发布的,如北京市、湖北省、重庆市、河北省;也有规定5月发布的,如陕西省、海南省;还有规定6月发布的,如浙江省;另外,《江西省企业工资指导线制度试行办法》(赣劳社劳【2002】26号)中未就发布时间作出相对明确的规定。<sup>⑮</sup>

C市作为工资指导线制度全国最早试点地区,理论上应当遵循《试点地区工资指导线制度试行办法》所规定的发布时间,即每年3月底以前,但对C市的研究却发现,自1996年开始发布企业工资指导线起,其并无在3月底前发布的记录以下是有关的数据:

表1:C市历年企业工资指导线统计表<sup>⑯</sup>

年份	上线(%)	基准线(%)	下线(%)	发布时间(月/日)
1996	22	17	0	09/09
1997	17	13	0	05/19
1998	14	10	0	06/16
1999	12	8	0	05/28
2000	12	8	0	09/01
2001	14	9	0	06/18
2002	15	10	0 或负	09/17
2003	15	10	0	06/12
2004	14	9	0	09/23

<sup>⑭</sup> S省C市为中国西部特大中心城市,2013年末C市常住人口1429.76万人,全市从业人员825.86万人,其中,第一产业从业人员1376271人,占从业人员总数的比例为16.7%,第二产业从业人员2933351人,占35.5%,第三产业从业人员3948933人,占47.8%。在国有经济中从业人员1109947人,在城镇非国有经济中从业人员有4183020人。数据来源:《2014年C市统计年鉴》。

<sup>⑮</sup> 1997年原北京市劳动局于颁布的《北京市企业工资指导线试行办法》第七条、1999年由湖北省政府发布的《湖北省企业工资指导线制度试行办法》(湖北省人民政府令【第174号】)第6条、2001年《重庆市企业工资指导线制度试行办法》第9条、《河北省企业工资指导线试行办法》(冀劳【1998】83号)第7条。《陕西省企业工资指导线制度试行办法》(陕政办发【2005】47号)第12条、《海南省企业工资指导线制度试行办法》(琼人劳保【1998】109号)第15条。《浙江省企业工资指导线试行办法》第10条。

<sup>⑯</sup> 由于S省C市2012年未发布企业工资指导线,因此,无相关数据。

2005	18	12	0	10/10
2006	16	11	0	08/02
2007	18	12	0	06/27
2008	19	14	6	07/15
2009	16	11	4	06/29
2010	17	12	5	10/26
2011	20	15	6	11/10
2012	—	—	—	—
2013	17	12	5	06/29
2014	16	10	4	07/29

表1显示,C市在6月底前发布企业工资指导线的比例仅占44.44%;最早的发布时间为5月19日,最迟的发布时间为11月10日,由此可以得出的结论是C市企业工资指导线发布存在较为严重的时滞性问题。《工资指导线试行办法》所规定的工资指导线的执行时间为一个日历年度,那么,发布时间的时滞性问题必然会影响工资指导线制度的实施效果。

另外,通过对比发现,C市企业工资指导线的发布时间在2007~2010年的发布时间均早于S省的发布时间(见表2)。

表2:2007~2014年S省与C市企业工资指导线发布时间对比表

年份(年)	S省(月/日)	C市(月/日)
2014	05/29	07/29
2013	06/05	06/29
2012	03/28	—
2011	—	11/10
2010	12/22	10/26
2009	12/09	06/29
2008	08/04	07/15
2007	07/27	06/27

表2所反映出的C市与S省的企业工资指导线发布时间形成了一个理论逻辑上的悖论:按照《通知》第八条明确规定,“省劳动保障厅负责全省企业工资指导线的拟定、发布、实施;各市、州劳动保障行政部门负责所辖区域内工资指导线的具体实施。各市、州原则上在全省年度工资指导线水平的范围内,结合本地实际确定本地区工资指导线的具体水平和实施方案”。这一规定蕴含了C市企业工资增长上线应当不高于S省企业工资增长上线,以及C市企业工资增长下线应当不低于S省企业工资增长下线两层含义,但C市发布企业工资指导线的时间有57.1%的比例是早于四川省的企业工资指导线发布时间的。那么,我们可以据此假设——C市所发布的企业工资指导线存在超出S省企业工资指导线水平的可能性,即C市企业工资水平与S省企业工资指导线水平之间欠缺关联性。那么,实践中,C市企业工资指导线水平又是否实际超越了S省所发布的企业工资指导线水平呢,运用2007~2014年的统计数据就上述假设进行验证后发现,C市企业工

资增长上线水平基本保持在S省的上线水平范围内,但是2007年、2013年的下线水平却突破了C省的下线水平,这难免引发对C市所发布的企业工资指导线指标的合法性质疑。

#### 四、行业工资指导线发布模式建构

《劳动和社会保障事业发展总体规划(1998~2002年)》(劳社部发【1999】6号)提出在工资制度改革方面要“争取用2至3年时间在全国大部分地区实行工资指导线制度,在有条件的地区探索实行行业工资指导线”。行业工资指导线作为一种企业工资增长的市场信息,与企业工资指导线相结合作为企业工资集体协商的信息将对企业建立正常的工资增长机制有着积极的作用。但是迄今为止,行业工资指导线的发布在全国范围内尚处于探索阶段,目前,全国省级行政区中实行业工资指导线制度的有北京市、天津市、内蒙古自治区、广东省、吉林省。本文对上述五个地区所发布的行业工资指导线相关通知进行了文本分析,探讨如何建构科学的行业工资指导线制度。

总的来说,上述五个地方政府所采取的行业工资指导线发布方式并不统一,这种不统一主要体现在两个层面:一是从发布时间而言,北京市、天津市分别发布企业工资指导线与行业工资指导线;其余地方则在发布企业工资指导线的文件中同时发布行业工资指导线。二是从发布模式而言,北京市发布行业工资指导线的计算函数式,而其余地方则采取与企业工资指导线类似的方式发布特定行业职工货币平均工资增长率。建立行业工资指导线制度需要注意以下几方面的问题:

##### 1. 发布行业的针对性

横向比较而言,北京市所发布的行业工资指导线所覆盖的行业相对较为广泛。北京市自1997年起试行工资指导线制度,2000年起试行对重点行业发布行业工资指导线。2000年仅发布了零售业、餐饮业、旅馆业3个行业的工资指导线,但是,到2014年已实现了对食品制造业、通用设备制造业等18个行业发布工资指导线。据其他地方2014年的数据显示,天津市发布了6个行业的工资指导线基准线,内蒙古自治区发布了13个行业的工资指导线,<sup>⑦</sup>广东省发布了6个行业,<sup>⑧</sup>吉林省发布了5类重点行业。<sup>⑨</sup>当然,具体发布哪些行业的工资指导线,需按照《国民经济行业分类》(GB/T4754-2011),根据本地区国民经济行业的具体情况决策。

##### 2. 建立定期发布制度

如前所述,实行了行业工资指导线制度的五个地区在发布模式上存在较大的差异,但无论采取企业工资指导线与行业工资指导线同时发布的模式,抑或是分别发布的模式,基于发布时间直接影响到指导线的指导效果,因此都需要解决发布时间的常规化、定期化问题。北京市行业工资指导线的发布时间较多集中在每年7月,企业工资指导线的发布时间则相对集中于每年6月。内蒙古自治区2012~2014年发布企业工资指导线和部分行业工资指导线的时间分别为9月21日、10月22日、8月13日;广东省2011、2013、2014年的发布时间分别为10月12日、9月21日、9月30日;<sup>⑩</sup>吉林省2013、2014年的发布时间分别为6月28日、8月4日。仅天津市就企业工资指导线与行业工资指导线的发布时间作出了较为明确的制度性规定——天津市将企业工资指导线及行业工资指导线均作为工资集体协商的政府指导信息,通过地方政府职能部门联合发布地方规范性文件的形式就其定期发布制度进行了规范,明确企业工资指导线在3月下旬发布,行业工资指导线在6月下旬发布。<sup>⑪</sup>而事实上,2011~2014年天津市行业工资指导线的发布时间与其他地区比较而言,是较为及时的,分别为5月10日、5月28日、5月7日、3月22日。由此可见,无论是解决企业工资指导线发布的时滞性问题还是建立行业工资指导线制度,都需要设计与之匹配的定期发布制度,通过制度的约束实现指导线发布行为的常规性。

<sup>⑦</sup> 参见《关于发布内蒙古自治区2014年企业工资指导线和部分行业工资指导线的通知》(内人社发【2014】98号)。

<sup>⑧</sup> 参见《关于公布广东省2014年企业工资指导线的通知》(粤人社发【2014】204号)。

<sup>⑨</sup> 参见《关于发布吉林省2014年企业和部分重点行业工资指导线的通知》(吉人社办字【2014】41号)。

<sup>⑩</sup> 广东省2012年的数据缺失。

<sup>⑪</sup> 参见《天津市劳动和社会保障局、天津市统计局、国家统计局天津调查总队、天津市总工会、天津市企业联合会/企业家协会关于建立工资集体协商指导信息定期发布制度的通知》(津劳社局发【2008】104号)

### 3. 行业工资指导线的具体发布模式比较

除北京市外,其他四个地区的发布模式较为一致,但也存在细微的差别,下面通过细致的比对先就天津、内蒙古自治区、广东省、吉林省的发布模式进行比较研究:(1)分别发布各行业工资增长三条线:内蒙古自治区、吉林省对各行业分别发布行业工资指导线的上线、基准线与下线。(2)分别发布各行业工资基准线,统一规定上下线:天津市、广东省采取这一发布模式,但二者略有区别。天津市采取分别发布各行业基准线,但统一上线、下线的方式发布行业工资指导线(上线下线的增长率与同期企业工资指导线的上线、下线增长率一致)。广东省的发布方式经历了一个变迁过程,在2013年前,对各行业分别发布行业工资指导线的上线、基准线与下线,且特定行业的企业职工货币平均工资增长上线可能突破同期企业工资指导线上线水平。但2014年发布企业工资指导线的通知显示,广东省的发布模式转变为分别发布行业工资增长基准线区间,统一上线与下线的模式。统一上下线的操作办法类似于天津,但发布基准线区间的方式又与天津不完全一致。

北京市所发布的行业工资指导线与其他四个地区不同,以计算函数式及函数图为表现形式,主要反映人均年销售收入与人均年工资水平之间的关系。其所发布的行业工资指导线文本通常还包括以相关行业工资指导线函数式及图表关于部分行业工资指导线的说明(由计算依据、函数式、行业工资指导线的参考应用三大部分构成),以及相关行业工资投入与销售收入产出状况比较为附件的组成部分。北京市行业工资指导线的函数式如下:

$$y = \begin{cases} f(x \leq d) \\ a * x (d < x \leq e) \\ b * x + c (x > e) \end{cases}$$

其中,  $y$  为年平均从业人员劳动报酬;  $x$  为年平均销售收入;  $a$ 、 $b$  为不同区间的系数;  $c$  为常数(截距,通常设置为上一年职工平均工资水平);  $d$ 、 $e$  为变量的区间临界值;  $f$  为当年最低工资标准对应的年度最低工资保障线。

比照上述两大类别的行业工资指导线发布模式,北京模式的优势在于其针对性更强,隶属不同行业的企业可以根据企业自身的经济指标,参照行业工资指导线函数式测算本企业本年度职工平均工资水平,测算结果更贴近企业实际。但值得注意的是,北京模式的行业工资指导线是以拟发布行业薪酬调查数据,及其较高的数据质量为基础的,如2014年北京市人力资源和社会保障局所发布的行业工资指导线是建立在对64万在岗职工工资状况和近5000户成规模企业人工成本状况分析的基础之上的,因此,如薪酬调查所涉行业较窄或数据质量无法得到保障,那么发布行业工资指导线将失去实际的指导性价值。

另外,由于行业工资指导线在本质上是关于企业工资增长的一种政府指导信息,北京模式需要由企业根据其所在的具体行业选择相应的行业工资指导线模型,然后依据本企业年人均销售收入标测算出本单位的职工年平均工资水平。那么,具体参与协商企业的年人均销售收入信息就是与关于企业工资增长水平相关的关键信息,而雇主对该信息具有信息优势,雇主雇员双方作为行业工资指导线信息的受众处于信息不对称状态。虽然《工资集体协商试行办法》第十八条对雇主的信息披露义务进行了规定,<sup>②</sup>但是,这一协商信息披露的义务规定较为粗糙,核心的问题在于如果工会方要求获得相关信息被拒绝,现行法律规定并未就此规定任何法律责任。

企业工资指导线发布模式简单易懂,但其最大诟病源自于企业工资指导线与具体企业实际经营状况脱节。因此,对企业工资增长水平的测算需要与行业工资指导线相结合,在实践中行业工资指导线的发布模式尚在探索之中。北京模式的行业工资指导线以一种专业化的模式发布,其对企业工资增长水平的指导实效还有赖于工会及企业作为信息受众对行业工资指导线的理解程度,而客观的情况是劳资双方建立在协商知识上的协商能力并不均衡。“信息被关注、接受的程度与其可理解性成正比”,“如果接收需要受众具有专门的知识储备,或者是需要进行时间密集型的准备学习,则无异于从一开始就埋下了传播失效的种子”。<sup>③</sup>从

<sup>②</sup> 参见《工资集体协商试行办法》第18条规定:“在不违反有关法律、法规的前提下,协商双方有义务按照对方要求,在协商开始前5日内,提供与工资集体协商有关的真实情况和资料。”

<sup>③</sup> 吴元元:《信息能力与压力型立法》,载《中国社会科学》2010年第1期。

上述角度反观行业工资指导线发布模式可知,建立工资集体协商指导员制度,对工资集体协商指导员进行相关知识培训,加强指导力度是发挥行业工资指导线制度的实效的重要环节。

### 五、结语

按照《“十二五”规划纲要》确立的“市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导”的工资收入体制原则,工资决定机制和增长机制应当反映劳动力市场供求关系和企业经济效益。工资指导线制度作为国家对企业工资分配进行宏观调控的一项措施,嵌入在分配体制之中,那么,其制度功能必然与分配体制改革的指向保持一致。企业/行业工资指导线制度的原则随收入分配理念的转变而进行的重要调整,随着“效率优先、兼顾公平”理念的修正,企业工资指导线制度原则从“工资总额的增长低于国内生产总值的增长,平均工资的增长低于劳动生产率的增长”修正为“工资增长保持与劳动生产率提高同步”。而在国际劳工组织(ILO)2014年12月发布的《全球工资报告 2014/2015:工资和收入不公平》显示,工资在收入公平中的功能是值得关注全球工资增长的主要问题之一。1999~2013年间,发达经济体的劳动生产率增幅依然超过其实际工资增长率,这一长期趋势仅在2008年及2009年金融危机时有所停顿。劳动生产率增长与工资增长率之间日益扩大的差异可被解读为劳动在GDP发展中分享份额的降低,而资本分享经济发展收益的提高。<sup>④</sup>该报告专门提到在1992年至2011年的统计期间,劳动收入份额在中国相对下降。虽然不公平可以通过税收、转移支付等财政再分配政策直接或间接影响收入分配而得以解决,但劳动力市场日益严重的不公平状况令财政及转移支付的制度压力极大,且实施效果不一定易于被接纳。劳动力市场内部的不公平应当通过直接或间接影响工资分配的制度加以解决,政府应当采取有助于平衡劳动生产率、工资与就业之间关系的制度措施。最低工资制度与集体协商制度是与劳动力市场关系调节最为重要的两项制度。企业工资指导线与行业工资指导线均是企业工资决策、企业与劳动者团体工资集体协商的参考要素,增强工资指导线制度的实效需要进一步处理好社会劳动生产率增长率与职工实际平均工资增长率之间的关系;需要建立工资指导线定期发布制度,以解决工资指导线发布的时滞性问题;需要完善工资集体协商制度,以解决工资集体协商形式化而导致的工资指导线虚置问题;需要研究科学的行业工资指导线发布模式,以提供行业集体协商的相关信息;需要进一步探索工资指导线实施方案备案管理制度。

---

**Abstract:** Creating the reflection of manpower resource supply—demand relationship as well as the system of normal increasing enterprise economic benefit wage, which is a great significance for realizing the harmony and stability labor—capital relationship. Complying with the supervise and guide functions positioning by government in the increasing of enterprise wages system, wage guideline as the information released by government, which is an important reference factor for non—state—owned enterprises to make wage decision as well as in the process of wage collective consultation. In the operation process of the wage guideline system, some factors will be influence the system effective, such as, collective consultation just as a mere formality during the process of operation, the hysteresis in releasing the information of enterprise wage guideline, otherwise, the information of industrial wage guideline over—specialization. Increasing the effect of wage guideline system needs to deal with the relationship between the growth rate of social labor productivity and the workers actual average wage growth rate, on the one hand, it needs to create the system of release wage guideline regularly with the purpose of solving the problem of the hysteresis of releasing the wage guideline information, on the other hand, it still need to improve the system of wage collective consultation to solve the problem of collective consultation just as a mere formality cause the system of wage guideline perform practically no function. It needs to explore a scientific mode of releasing industrial wage guideline, try to create the instructor system of wage collective consultation aim to solve the problem of receivers understanding and receiving degree about the industrial wage guide information.

**Key Word:** Enterprise Wage Guideline; Industrial Wage Guideline; Collective Bargaining; Wage Increasing System

---

(责任编辑:刘柱彬)

<sup>④</sup> 国际劳工组织网站, <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014/lang-en/index.htm>, 访问日期:2015年4月18日。