

[劳动经济研究]

中国产业工人工资增长为何缓慢？*

——低工资劳动体制的形成与特征

孙中伟

(华南师范大学 政治与公共管理学院, 广东 广州 510631)

【摘 要】长期以来,中国形成了“低工资—高就业”和“低消费—高积累”的生产分配体制。这种体制为保持出口产品的国际竞争力,严格控制人工成本的上涨速度,导致制造业工人收入增长相对缓慢。本研究基于经济增长体制与劳动体制匹配互补的分析视角,从增长模式、产业结构、社会政策和社会体制等4个维度分析了“低工资劳动体制”的形成原因。研究基于当前我国正处于全面深化产业工人队伍建设改革,推动中国式现代化的时代背景,进一步指出提高产业工人收入水平的建议:一是建立“劳动偏向”的初次收入分配格局,二是建立和谐共赢的劳动关系格局,三是加快形成“新质生产力驱动”的产业转型格局。

【关键词】产业工人;工资增长;收入分配;社会政策

【中图分类号】F249.24 【文献标识码】A 【文章编号】1673-2375(2025)01-0113-12

一、问题的提出

自20世纪80年代以来,随着中国、东南亚、印度等国家或地区的崛起,发达国家与发展中国家之间的收入不平等不断缩小,但大量统计数据和研究表明国家内部的收入不平等有加剧趋势^①,一个重要的原因就是广大一线产业工人收入增长十分缓慢,中国也不例外。作为全球制造业大国,中国现有约2亿产业工人,他们是国家人才强国战略和创新驱动发展战略的重要支撑和基础保障,然而收入增长乏力已经成为产业工人队伍建设面临的最大难题。2024年11月印发的《中共中央 国务院关于深化产业工人队伍建设改革的意见》将提高产业工人经济收入作为维护产业工人劳动经济权益、增强其成就感获得感幸福感的重要举措。

作为国家的领导阶级,工人阶级在计划经济时期曾经享有优越的政治和经济地位。然而,产业工人在经历了21世纪初10余年工资快速增长之后渐渐陷入“收入增长困境”,甚至面临着成为城市相对贫困群体的风险。这导致产业工人生活处境愈发艰难,阶级认同感和发展获得感大幅下降,职工流失率居高不下、人才队伍青黄不接,严重制约中国制造业高质量发展,也无法体现中国社会主义制度的优越性。

2005年以来,随着中国人口老龄化以及低技能劳动力短缺趋势加剧,我国企业用工成本不断

* [收稿日期] 2024-11-25

【基金项目】本文系国家社会科学基金一般项目“新科技革命时代产业工人相对贫困的形成机制与多维治理研究”(项目编号:23BSH008)、广东省哲学社会科学规划专项项目“广东产业工人收入状况与优化路径研究”(项目编号:GD22ZDZSH01)的阶段性研究成果。

【作者简介】孙中伟(1984—),男,山东兰陵人,社会学博士,华南师范大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,研究方向为劳动就业、社会保障、收入分配、产业工人。

提升,劳动者工资水平也不断增长^[2]。卓贤和黄金依据联合国工业发展组织 (UNIDO) 数据分析发现,2008 全球金融危机后的 10 年,中国制造业劳均年工资(不含社保)由 2009 年的 4915 美元升至 2018 年的 9061 美元,其 7.0% 的年均增速不仅比全球增速(1.1%)高出近 6 个百分点,也明显高于印度(5.5%)、印尼(5.2%)和墨西哥(0.1%)等新兴经济体^[3]。但是,制造业劳动者的工资水平增长相对缓慢,与其他就业群体的收入差距不断拉大。有研究 2011 年提出,农民工工资存在“新剪刀差”现象,如今 10 余年过去,这一剪刀差不但没有缩小,还不断扩大^[4]。

当前,我国正处于全面实现共同富裕和经济社会高质量发展的中国式现代化关键时期。2021 年,习近平总书记在《求是》杂志发表重要文章《扎实推动共同富裕》指出,“当前,全球收入不平等突出问题,一些国家贫富分化,中产阶级塌陷,导致社会撕裂、政治极化、民粹主义泛滥,教训十分深刻!我国必须坚决防止两极分化,促进共同富裕,实现社会和谐安定”^[5]。中国当前生产分配体制可以追溯到计划经济时期,当年形成的“低工资—高就业”和“低消费—高积累”的生产分配格局延续至今^[6]。在这种体制下,中国劳动力市场逐渐形成了一种普惠型的低福利社会保护体制,同时国家为了保持出口产品的国际竞争力,一定程度上不得不抑制工资上涨的速度,导致制造业产业工人收入增长相对缓慢。

随着中国全面消除绝对贫困目标的实现,提高产业工人收入成为实现共同富裕的重要任务。产业工人收入的不断增加是中国社会主义制度优越性的重要体现,也是支撑中国制造业转型升级和经济高质量发展的关键举措。总的来说,增加就业岗位、均等就业机会、提高劳动参与率始终是改善收入分配的重要途径。然而,工资性收入差距的实质性缩小有赖于包括劳动法规在内的一系列劳动力市场制度的完善^[7]。本研究运用政治经济学分析方法,围绕经济发展模式与工资增长的关系这一核心问题,结合广东省企业职工调查数据与有关统计数据,从经济增长体制、产业结构、社会政策、社会体制等 4 个维度剖析中国低工资劳动体制形成的原因,并从如何强化劳动力市场分配制度的角度提出具有针对性和可行性的对策建议。

二、分析框架:生产体制与分配体制的制度互补

过去 40 年,中国从落后、贫穷的农业国一跃成为全球工业产值最高的国家,让几亿人摆脱饥饿与贫困,创造了人类经济发展史上的奇迹。这种奇迹来源于中国收入分配制度与经济发展制度的互补匹配^[8]。

20 世纪全球经济经历 3 个主要发展阶段,即以制造业为引擎的福特主义发展阶段、以金融业和全球化为引擎的新自由主义发展阶段和以数字化为引擎的创新驱动发展阶段^[9]。作为 20 世纪上半叶占主导地位的生产体制,福特主义(Fordism)是二战后经济繁荣的基础。福特主义的发展动力来自标准化、大规模工业生产,它广泛依赖国内市场,并促进了劳工阶级向中产阶级的转变^[10]。福特主义的发展模式催生了一种互补性的社会政策需求,进而形成一种凯恩斯主义福利体制,其政策制定的重点是通过财政、货币和社会政策维持充分就业和实现社会保护^[11-12]。第二次世界大战后,随着经济快速增长和工资收入增长,资本主义迎来了黄金时代。然而,随着 20 世纪 70 年代和 80 年代工资增长与生产率增长脱钩,西方发达经济体普遍经历了福特主义的瓦解和新自由主义的兴起,形成了以金融化为增长引擎的自由主义体制。

有研究提出福特主义体制在 20 世纪末以来出现了两个明显的变种:一是出口导向型经济增长模式(Export-led growth),如德国已经从净出口和家庭消费同时主导的增长模式转变为几乎完全由出口主导的经济发展模式^[13-14]。出口导向型增长体制高度重视控制劳动力成本,不太愿意促进工资增长^[15]。二是更加强调以家庭消费作为经济增长驱动力的需求导向型增长模式(demand-led growth),如英国、美国等新自由主义国家更加注重放松金融信贷刺激家庭消费需求。在这类国家,

伴随着个体化、多元化以及风险自负理念的兴起，虽然社会政策没有被废除，但社会政策较少提供基本收入保障，而更多地强调失业者要尽快返回劳动力市场，因此收入差距不断扩大，一线劳动者收入增长缓慢。

与西方发达国家相比，经过 40 多年的迅速工业化，中国已经基本走过了福特主义生产体制阶段。但是，由于区域发展不均衡以及不同行业领域的巨大差异，中国并没有形成单一发展模式主导的经济增长样态，而是出现了福特主义体制向“出口导向型生产体制”和“新自由主义生产体制”同时转型的局面。由此，中国也形成了两种典型的劳动体制。

一种是适应出口导向型经济的工资压制型劳动体制。这种体制下企业通过退出部门集体谈判、使用开放条款和外包来降低工资成本，以提高其国际出口竞争力。此外，集体谈判失效也会削弱工资增长速度，尤其对于缺乏个体劳动议价能力的低学历劳动者。这种模式与德国依赖出口导向型增长体制，通过抑制工资和消费以提高出口部门的竞争力的逻辑是一样的。此外，中国还一直存在一个自计划经济时期以来就形成的低工资制度惯性，在短时间内大幅度提高工资水平是不现实的，以往我们对中国最低工资制度的研究也表明这种制度惯性的强大力量^[16]。

另一种是在金融、科技、房地产等领域形成的自由主义劳动体制。Baccaro 和 Howell 指出“当代发达国家劳资关系制度发展轨迹中普遍存在的自由化趋势，各地雇主的自由裁量权都在扩大，阶级权力的平衡已经向相反的更加有利于资本的方向转变”^[17]。从中国的实践来看，这种体制主要存在于金融、科技、房地产、能源等行业，这些行业并不存在出口竞争压力，但是由于其存在一定的垄断性和知识门槛，通过不断提升工资水平吸引高端人才。然而，这些领域虽然薪酬水平较高，但是属于资本密集型行业，对劳动力数量要求不多，并不利于促进就业。

综上所述，本研究试图从增长体制模型变迁来分析收入分配问题^[18]。如图 1 所示，我们建立了一个“增长—劳动体制”的分析框架，即一个国家的经济增长体制决定其产业结构、技术样态和战略方向。这种经济增长体制受到所在国家监管政策尤其是金融政策和社会政策的约束，并且嵌入所在国家或地区社会、文化制度中。增长体制、社会政策与社会体制共同决定了一个国家的劳动体制，包括劳动关系、收入分配和集体协商等基本制度。这一框架体现了劳动制度与增长制度之间互补匹配的客观需要。良好的制度匹配可以起到促进经济增长的作用，但是也可能为了适应经济增长需要而压制劳动者工资增长的诉求，并由此形成一种低工资发展模式。

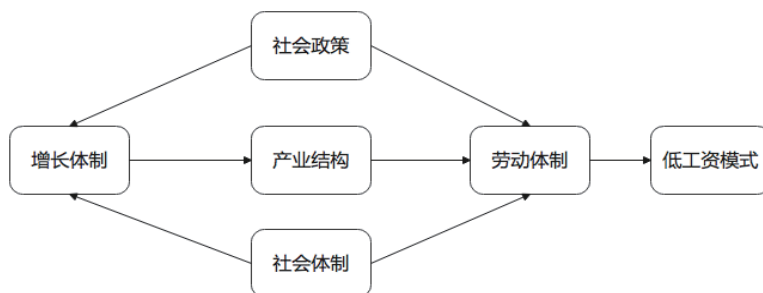


图 1 “增长—劳动体制”分析框架

三、农民工收入增长困境的特征事实：以广东省样本为例

（一）21 世纪以来全国农民工工资增长情况

21 世纪初的第一个 10 年，中国劳动者工资显著增长，特别是 2003 年后出现了全国性“民工荒”，农民工工资增长尤为迅速。北京大学卢锋教授研究表明，1979 年到 2010 年的 30 余年，农民工平均工资以略高于 9% 的年增长率保持增长，其中 20 世纪 90 年代后期到 21 世纪初年增速较慢，

2002 年以后增长较快, 2010 年达到 1690 元^[19]。笔者根据国家统计局农民工监测调查数据绘制了图 2。2005 年中国农民工平均月工资为 861 元, 之后增长比较迅速, 2015 年达到每月 3072 元。但在 2016 年以后农民工工资进入增长缓慢阶段, 名义工资年均增长 6% 以下, 其中 2021—2023 年的年均增长率下降到 3.8%。反观城镇单位就业人员工资, 其 2016 年之后仍然维持了相对较快的增长速度, 年均名义增长率约 8.6%, 这也造成农民工与城镇单位就业人员的“工资剪刀差”逐渐拉大。2013 年和 2014 年农民工工资占城镇单位就业人员工资之比一度超过 60%, 但在 2016 年之后这一比值逐步下降, 2023 年仅为 48%。

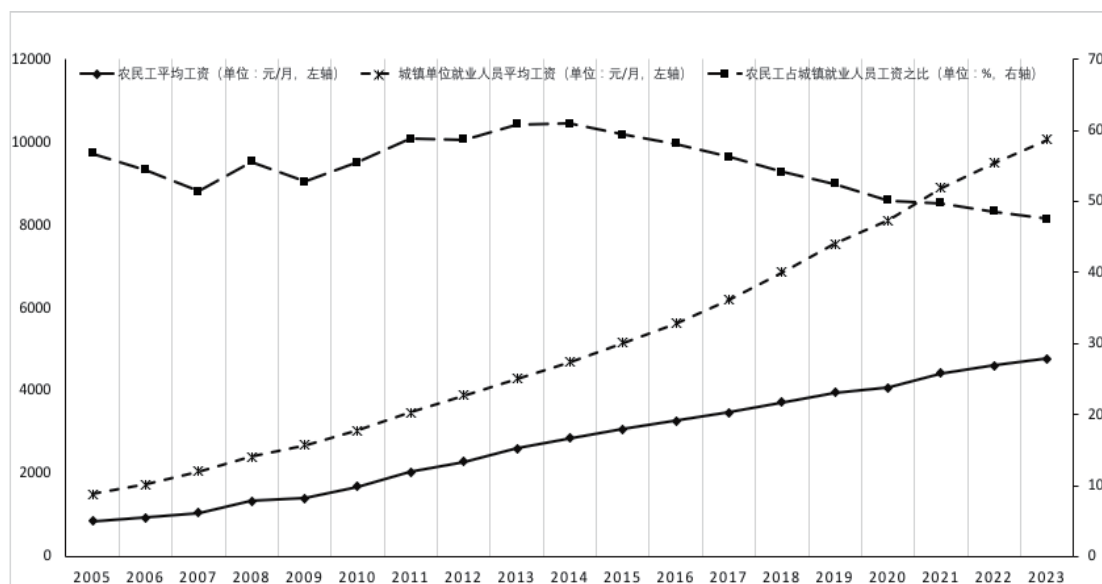


图 2 2005—2023 年全国农民工与城镇单位就业人员工资变化趋势

纵观 21 世纪以来中国工人工资增长变迁过程, 在 2015 年以前中国总体上处于国家导向的福特主义增长体制时期, 这是一种实际工资与生产率挂钩的积累制度。并且“用工短缺”的加剧, 使得工资增长速度一度超越了劳动生产率和人均 GDP 增长。但是随着中国经济不断脱实向虚, 一方面劳动密集型制造业不断向东南亚等国家转移, 使得制造业对熟练技术工人的用工需求开始逐渐下降; 另一方面, 以金融、房地产、高科技作为引擎的新增长阶段使得中国制造业用工替代增长, 近年来中国制造业产业工人工资增长开始减速。但是与此同时, 公共部门、金融业、房地产、高科技、创投等领域工资收入快速增长, 不同行业的收入差距不断扩大。

(二) 广东省农民工收入增长困境的表现

广东省的情况与全国类似, 农民工与其他城镇职工的收入差距也呈扩大趋势。作为全国第一经济大省, 广东省拥有约 2500 万产业工人, 占全国的 1/8, 产业工人增收难题在广东省表现尤为突出和严峻。但是随着近年来中国人口红利总体下降, 资本获利空间逐渐萎缩, 大批制造业企业从广东省搬迁到东南亚等国家, 一线产业工人收入增长缓慢。

近年来, 华南师范大学劳动与社会保障研究中心在广东全省范围内连续开展了多轮针对农民工和产业工人收入状况的问卷调查, 建立“广东企业—员工匹配调查数据库”, 累计获得样本近 10 万人。调查发现, 从 2016 年到 2022 年, 农民工工资虽然不断上涨, 但其增速远低于其他职业群体。具体来看, 农民工收入增长困境主要表现在以下 3 个方面:

第一, 近年来广东省农民工工资持续增加, 但增速缓慢。2016—2022 年期间我国取得了全面建成小康社会和精准扶贫的伟大成就, 劳动者收入水平不断上涨。作为全国经济发展的龙头省份, 表 1 提供的调查数据显示, 2016 年广东省农民工平均工资为 3334 元/月, 其中珠三角地区为 3634 元,

非珠三角地区为 2962 元；2022 年全国农民工平均工资为 4257 元/月，其中珠三角地区为 4551 元，非珠三角地区为 3728 元。2016—2022 年广东省农民工工资增长了 27.6%，年均增长率仅为 4.14%，远低于同期广东省 GDP 和人均 GDP 的增速，甚至低于广东省农民工工资的平均增幅。

表 1 2016—2022 年广东省农民工工资

地区	单位：元						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
广东省农民工	3334	3571	3679	3787	3969	4064	4257
—非珠三角地区	2962	3136	3217	3330	3552	3610	3728
—珠三角地区	3634	3867	3995	4100	4278	4401	4551
广东省城镇职工	6071	6668	7486	8391	9194	10,025	—
全国农民工	3275	3485	3721	3962	4072	4432	4615

注：调查统计对象为拥有大专及以上学历、农业户籍的劳动者。

第二，由于经济发展不均衡，广东省农民工平均工资已经逐渐低于全国水平。2016 年和 2017 年广东省农民工工资略高于全国平均水平，但随着全国其他省市尤其是中西部地区经济发展，广东省农民工工资的“工资优势”逐渐消失。2018—2022 年连续 5 年，全国农民工工资高于广东省。虽然珠三角地区仍然高于全国平均水平，但是相比全国的优势空间不断缩小，这导致广东省对全国劳动力吸引力持续减弱。近年来，广东省制造业用工短缺状况不断加剧，薪酬水平缺乏竞争力和吸引力是一个不可忽视的因素。

第三，与全国趋势一致，广东省农民工与其他社会群体的工资剪刀差持续扩大。农民工作为低学历劳动力的主要代表，主要从事体力劳动，是广东省产业工人的主要构成。但从各项研究和调查来看，农民工与公务员、教师、医生等专业技术人员、高学历人员、金融证券行业从业者的收入差距越来越大。由于缺乏全省性的群体收入统计，本研究仅将农民工与全省城镇在岗职工进行对比。根据广东省统计年鉴数据，同期全省城镇在岗职工工资增长 65.12%，是农民工两倍以上。2016 年，农民工工资是城镇职工工资的 54.9%，2021 年下降至 40.51%。可见，农民工工资增速远低于城镇职工，农民工与城镇职工的工资差距不断扩大。

四、产业工人收入增长困境形成的多维原因

在早期研究中，我们曾经从劳动力市场供求、企业内部工资决定和农民工用工制度的空间分离 3 个方面分析过农民工工资增长缓慢的原因^[20]。近年来，农民工和产业工人工资增长缓慢问题并未得到有效解决。基于增长体制—劳动体制分析框架，本研究从发展模式、产业结构、社会政策、社会体制等 4 个方面进一步分析造成产业工人工资增长缓慢的主要原因。

（一）增长体制

作为全球人口规模最大的发展中国家，中国无疑是一个最成功的“发展型国家”^[21]。发展型国家概念最早由乔森提出，是指中央集权国家通过“计划—理性”逻辑引导资本实现国家目标^[22]，这一概念被用于分析东亚国家（日、韩）实现快速工业化而采取的经济政策的特征^[23]。发展型国家必须满足两个条件：一是政府把经济增长置于各项目标的首位，二是采取一系列激励措施来实现这一目标。这种激励措施包括利用发展规划、产业政策、市场培育、财税优惠、土地审批、优先特权等手段刺激企业生产和出口，从而完成从农业国向工业国的转变。比较二战后所有的发展型国家或地区，如韩国、日本、越南等国以及中国台湾地区，其中最典型的特征就是政府作为整

个经济增长的发动机,是经济增长最有力的推动者。

中国的发展主义特征体现得非常明显,但过去40年在不同时期中国经济增长引擎和发展模式仍然存在明显的差异。首先,1980—2000年前后,中国首先重复了西方工业化国家曾经走过的福特主义增长路径,依靠人口和资源价格的比较优势,大力发展劳动密集型产业,向西方发达国家出口初级工业品获取收益。这既解决了国内就业和贫困问题,也完成了产业链、基础设施和资本的原始积累,并推动了整个社会从农业社会向城市社会的转型。因此,这被认为是一场几乎没有输家的改革^[24]。自21世纪初以来,随着国内农村剩余劳动力被消耗殆尽,“农民工荒”问题出现,劳动者工资水平开始逐步增长,同时大量农村剩余劳动力搬迁至城市生活,中国城市化率从2010年的50%迅速增长至2023年的66.16%^[25]。大规模的城市化也标志着中国经济从单一出口导向型模式向消费导向和出口导向双轮驱动转型。

2015年以后,以“中国制造2025”为标志,中国试图学习德国和日本模式,突破以低端制造业为主的出口导向模式,逐步向中高端转型升级。然而并非一帆风顺,西方发达国家通过提高关税限制中国产品进口,使得中国产业升级之路异常艰难。此外,中国在追求制造业出口的同时,也走向了一种依靠房地产和金融业驱动的虚拟经济发展模式,这种模式的典型特征就是造就了一个来自房地产、金融业、科技等领域的高收入群体,同时政府部门依靠土地财政也获得了充足预算来提高体制内人员的工资收入,拉大了国家内部的贫富差距。中高收入群体直接拉升了城市物价水平,而产业工人收入增长相对缓慢,成为城市的相对贫困群体。

(二) 产业结构

增长体制是否会同步带来收入增长还取决于产业结构。同样是出口导向型的制造业发展模式,但由于德国、日本、韩国等国家处于全球价值链分工中上游,出口产品附加值较高,因而对工人的薪酬负担能力也较高。相对而言,中国出口产品长期处于价值链分工的中低端,低端产业由于企业盈利能力有限,薪酬增长空间较小,因此并不能带来收入增长。特别是中国长期依赖出口导向型经济增长模式,为了维持出口竞争力,倾向于采取多种措施来压低工人的工资水平。这也在一定程度上弱化了我国低端出口型加工业转型升级的动力。出口导向型企业一般也属于劳动密集型制造业,如纺织、服装、制鞋、电子、玩具等行业是吸纳农民工和产业工人的主要领域,这些行业面临着激烈的国内国外竞争以及来自上下游的挤压,利润空间小、薪酬负担能力弱。

最近10年来,中国制造业转型升级加速,高技术产品出口份额不断攀升。商务部数据显示,到2019年我国出口商品结构也持续升级,机电产品的出口占比已经达到了57.9%,高新技术产品出口占比达到28.3%^[26]。从占全球份额来看,2020年德国联邦外贸与投资署(GTAI)的数据显示,在高技术产品的最大出口国中,中国在2020年排名全球第一,占全球出口的近1/4(份额为23.8%),远高于美国(7.1%)、德国(5.6%)^[27]。

随着中国经济进入数字化时代,资本密集型制造业利润率相对较高,薪酬负担能力强,人均薪酬较高,但这类行业往往属于知识密集型,生产过程依赖资本和设备而不是依靠技术工人。资本密集型制造业是制造业的骨干和支柱,这些企业拥有大规模的制造基地和制造设备,生产自动化程度较高,企业竞争力较强,也具有较高的薪酬负担能力。这类企业虽然用工规模较大,却大量集中在研发、技术、销售等岗位,一线生产员工比例相对较低。《2022年广东国民经济和社会发展统计公报》披露,2022年全省高新技术企业6.9万家,连续7年全国第一,全省高技术制造业增加值11,836.18亿元,占全省规模以上工业增加值的比重为29.9%^[28]。但是《广东省统计年鉴2022》数据显示,2021年,广东省规模以上高技术制造业全部就业人员年平均人数为413.81万人。

(三) 社会政策

即使国家之间的发展水平和产业结构类似,其劳动者工资水平仍然可能存在较大差异。比如

北欧国家普遍拥有较高的工会密度，也发展出类似的出口依赖型经济模式，这些国家的政府往往通过转移支付和各种社会政策将收入维持在较高的水平^[29]。社会政策不仅是收入分配的结果，还可以起到调节收入分配、抑制不合理收入的作用。就我国来看，直接影响劳动者工资的社会政策是最低工资，其次是社会保险制度。

最低工资调整可以起到提高低工资劳动者收入水平、反贫困和社会保障的作用。中国2004年出台《最低工资规定》，之后最低工资制度在全国逐步完善。我国最低工资每两年调整一次，但2015年以来最低工资调整步伐放缓，推动农民工工资上涨的政策性力量减弱^[30]。比如，2004年至2015年，广东省最低工资连续调整6次，但是根据2015年《人力资源和社会保障部关于进一步做好最低工资标准调整工作的通知》的精神，广东省于2016年发布《关于印发广东省人力资源和社会保障厅关于贯彻落实供给侧结构性改革的实施方案的通知》，要求放缓最低工资标准的调整频率，由两年调整一次改为原则上3年调整一次。据此，广东省最低工资调整周期改为3年，最近一次调整是2021年12月。尽管农民工实际工资水平远高于最低工资，但是大部分企业采用最低工资来规定农民工基本工资和计算加班工资，这导致农民工工资增长对最低工资的高度依赖。不提高最低工资，农民工的基本工资和加班工资就很难增长。

社会保险缴费负担逐年提高，也侵蚀农民工收入增长。自2013年《社会保险法》实施以来，广东省职工社会保险参保率逐渐提高，基本上实现了正式职工的全员参保。根据社会保险法的相关规定，个人需要缴纳养老、医疗和失业3项社会保险，约占其工资的10.5%；同时，企业还需要继续为职工缴纳养老、医疗、失业和工伤4项保险，约占其工资总额的22%。这就意味着，企业为员工支付的人工成本中，有30%以上是社会保险成本，其中不包括公积金、生育津贴等福利性待遇。另外，2016—2021年，农民工工资虽然增长了26.7%，但职工养老保险缴费基数也增长了26.4%^①。工资增长的额度部分被社会保险所挤占，工人拿到手的可支配收入也相对减少。

（四）社会体制

政治经济学关于不同国家经济增长模式的讨论，以及社会政策对于国家福利制度的影响的比较研究中，很少关注国家内部的社会体制。比较福利制度的研究对象长期以来大多为北欧、日韩等地区或国家，这些国家的人口和国土面积较小，内部差异不大，制度统一性较高，而中国社会内部多样性和区域差异性远非其他国家可比。

中国低工资发展模式是建立在中国特有社会制度之上的，其中最根本的制度安排就是户籍制度。在计划经济时期，户籍制度使农业为工业发展和城市建设提供源源不断的农业资源，阻碍了农民工的流动。20世纪80年代之后，人口跨区域和城乡流动逐渐放开，但是户籍制度仍然将农民排斥在城市社会福利体制之外，由此形成了一个典型的城乡二元社会，以户籍为基础的制度安排构成了中国劳动体制的社会基础。

城乡二元结构使劳动力再生产的成本实现了空间转移，从东部地区转移到西部地区，从城市转移到农村，劳动力价格被压制在较低水平。户籍制度和城乡二元结构将农民工的配偶、父母或子女限制在农村，将其家庭生活排斥在城市居民正常生活范围之外。城市里的农民工居住在宿舍或者城中村，每月开支仅用于个人消费，其对生活的欲望也被抑制到了最低状态。这种制度是过去30年中国低工资体制得以保持的重要源头。

20世纪90年代，户籍制度导致中国城市形成了二元分割劳动力市场，本地户籍受就业保护，而外地户籍则遭受明显的就业歧视。然而，随着户籍改革的加快，特别是2012年中国开始推进新型城镇化战略，除了北京、上海、深圳等少数特大城市外，绝大多数中小城市取消了落户限制，

① 广东省企业职工基本养老保险缴费工资下限为2906元，2021年下限为3673元，累计增长26.4%。

城市劳动力市场基本上不再存在户籍歧视。近年来,有大量的实证研究表明农民工基本不再受工资收入歧视。比如,有学者从75项研究中提取了506项估计进行了荟萃分析(Meta-analysis),研究发现,2014年之后户口制度的负面影响已经变小且不显著,户籍制度改革一定程度上减少了对农民工的歧视,有助于缩小城乡之间的工资差距^[31]。但由于短期内仍然存在“户口福利”等政策,外来农民工倾向于为了获取城市户口而降低工资需求,被迫接受这种低工资的制度安排^[32]。

五、我国低工资劳动体制的形成与特征

上文分析了中国经济的增长模式、产业结构、社会政策和社会体制,作为形成中国社会低工资模式的“远端因素”,4个因素之间具有高度的耦合性。首先,中国形成了出口导向的发展模式和依托比较优势的产业促进策略,这种增长体制依赖于中国独特的户籍制度所支撑的城乡二元结构,确保了农村地区劳动者可以持续被吸收到东部沿海地区或城市中的工业部门。同时,我国自上而下建立的社会政策体系有利于中国形成积累导向的增长模式。这些共同因素耦合在一起,形成了一种具有强大的制度惯性的“低工资劳动体制”。

我国低工资劳动体制的根源可以追溯至改革开放之前的计划经济时期。经典马克思主义者认为,实现充分就业、消灭失业,确保生产秩序是社会主义的优越性所在。在计划经济时期,为支持工业发展、确保充分就业,国家有意压低工人工资水平,劳动者工资基本上等于其赖以生存的物资的价值,从而确立了“低工资—高就业”的就业工作指导方针。但当时物价和生活成本较低,国有企业职工的教育、医疗、住房、社保等均由国家或企业承担,工人并不会因为低工资而陷入相对贫困。

在市场经济阶段,尽管国家取消了对劳动力价格和劳动力流动的管控,但为尽快解决农业转移人口、城市下岗职工的就业难题,依然延续了计划经济时期的基本就业方针。如1981年,陈云在高层会议上谈道,“我们是10亿人口,一年一共花多少钱,每年能给工人、农民多少,国家建设多少,要有一个通盘的筹划合理的分配,一要吃饭,二要建设”^[33]。当时,“吃饭问题”即保障生存是政府的首要任务,因此就业数量成为就业工作的核心指标,只要有工作就意味着能够生存,就业质量以及收入增长问题一直没有进入政策议程。

20世纪90年代中后期,市场经济体制逐步形成,但是为了进一步发展生产、吸引外资,国家仍然试图控制工资总额的增长。1994年《劳动法》第46条规定:“工资水平在经济发展的基础上逐步提高。国家对工资总量实行宏观调控。”国家调控工资总量的政策从根本上限制了劳动力价格机制作用的发挥,工资不能反映供需关系与劳动力生产率,许多大型国企、事业单位设置的工资水平较低,而私营企业往往以国企为标准,也制定较低的工资标准。

在此背景下,中国的工资制度改革并没有形成一个清晰的和自上而下的设计方案,其演变过程带有市场化和计划体制并行的双轨特征。一方面,在国有企业、事业单位和政府等在内的公共部门,基本工资的决定依然沿用计划经济时期形成的等级工资制度,甚至还保留了一部分福利项目,改变的只是可变部分,并在一定程度上反映了劳动力市场的特征^[34]。另一方面,在市场经济部门,工资虽然由市场决定,但是由于劳动力市场的二元结构、缺乏强力的工资集体协商机制、工资法律制度立法层次较低、工资统计核算制度混乱等因素使得中国没有形成合理的工资增长机制,导致工资并不能如实反映劳动力的市场价值^[35]。

在巨大的人口和温饱压力下,从计划经济时期延续的惯性使得“确保充分就业”成为中国经济发展的一根指挥棒。为了与这种国情相适应,改革初期中国选择了利用人口资源比较优势,大力引进外资发展劳动密集型产业,如纺织、服装、鞋帽、电子等行业,使中国解决了温饱问题,摆脱了贫困。但是这些行业处于全球价值链的最低端,利润微薄,工人工资水平也非常低。21世

纪初以来中国开始尝试转型升级，试图突破依靠劳动力资源投入以获得竞争力的模式，建立依靠科技驱动的发展模式。从出口产品来看，近年来工业中间品、高科技产品所占出口份额不断攀升，中国现已成为世界公认的制造业大国。但是尽管如此，维系低工资增长模式的社会政策和社会制度仍然存在，一种低工资的劳动体制基本形成，中国制造业产业工人的工资增长仍然缓慢。

我国低工资劳动体制的制度基础是权力不对等的劳动关系。劳动关系是基础性社会关系，劳动关系的运行状况直接影响初次分配中的合理性与公平性。中共中央、国务院《关于构建和谐劳动关系的意见》（以下简称《意见》）明确提出，“劳动关系是生产关系的重要组成部分，是最基本、最重要的社会关系之一”。近年来，我国高度重视构建和谐劳动关系，对一线劳动者的劳动保护力度不断加强，但企业中资强劳弱的非均衡劳动关系格局不曾改变，一线产业工人处于不对等的劳资权力中，很多企业仍单方决定劳动合同的条款以及薪酬水平。在这种格局下，企业民主难以得到真正保障，职工对于收入增长的诉求很难得到支持。

在劳资权力失衡之下，我国当前的劳动关系具有典型的“去利益化”特征。《意见》提出，中国特色和谐劳动关系是一种“规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系”。这种劳动关系强调利益上是“公平合理、互利共赢”的，实际运行中，劳动关系却不断“去利益化”。首先，国家从维护经济社会稳定大局角度考虑，鼓励、提倡劳动者在一定程度上牺牲自身的合法权益。其次，集体协商制度大多流于形式，基本上起不到促进劳动者工资增长的作用。党的十九大报告提出，要完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制，构建和谐劳动关系。但是，目前集体协商一方面主要集中在规模以上企业，相当一部分农民工在中小企业，这些企业工会覆盖率还比较低，更谈不上集体协商。另一方面，企业利用权力优势和信息的不对称，通过内部劳动力市场以及一系列复杂的绩效—薪酬制度，建立了对资本更加有利的要素分配制度，在初次分配中存在要素分配不合理、不平等的情况。

长期以来，从中央到地方一直把“低工资，高就业；低消费，高积累”视为就业工作的指导思想。在这一思想的指导下，中国形成了具有明显发展主义色彩的低工资劳动分配体制，中国工人的工资增长诉求长期以来是受限制的，国家偏向积累型收入分配，压制消费型收入分配。反观劳动者这一侧，他们既缺乏集体的力量，也缺乏个体性渠道，对超过“底线型权益”之外的“增长型利益”诉求难以得到国家支持^[36]，因此始终未能建立起持续、有效的工资增长机制。

六、结论

中国低工资制度的根源来自计划经济时代就形成的“低工资—高就业”和“低消费—高积累”的生产分配模式。进入 21 世纪，由于劳动力短缺的加剧以及政府对劳动者权益保护的重视，劳动者待遇、工作环境和基本权益在不断改善，企业有意侵犯劳动者权益或者拖欠薪酬的案例已经非常少见。但是在出口导向型增长模式、中低端产业结构、偏向资本的社会政策和户籍制度造成的二元社会体制的共同作用下，中国形成了一种具有强大的制度惯性的“低工资劳动体制”，使工人的工资长期维持在较低水平。

这种发展模式确保了中国制造的价格优势，但是也产生了一系列不良后果。首先，没有激发劳动力成本对制造业技术升级的倒逼机制，在源源不断的廉价劳动力供给下，中国企业失去了技术革新和更新换代的动力。其次，中国制造业企业长期维持了一种“威权管理”模式，内部管理粗放、效率低下，缺乏敏捷、有效应对市场不确定性的能力，还没有完成精细、集约的经营转型，跨国生产经营能力也未能得到有效培育，远落后于日韩等竞争对手。再次，制造业一线产业工人缺乏投资自身人力资本的动力，基本被排斥在企业创新体系之外，使得中国的制造业在创新驱动之路上愈发艰难。最后，因为工资偏低且缺乏自由，熟练产业工人不断逃离制造业，青年群体也

不愿意加入制造业,导致制造业面临严重的用工短缺。因此,2024年《中共中央 国务院关于深化产业工人队伍建设改革的意见》明确提出,要稳定制造业工人队伍,改善工作环境和劳动条件,增强制造业岗位对青年的吸引力。

党的二十届三中全会再次强调,要“提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。促进农民工和产业工人收入的提高是实现共同富裕、优化收入分配格局的重要任务。改革开放第一个40年,中国经济实现了伟大腾飞,成就举世公认。随着我国消灭绝对贫困、全面建成小康社会,当下我国面临着如何缩小贫富差距、避免两极分化的难题。实现共同富裕应克服以生产和积累为重心,高度重视基础设施建设和产出指标,而忽视家庭生活和分配公平的经济发展模式。走共同富裕的道路就是要将“公平正义”作为衡量经济社会发展的一个标尺,通过深化分配制度改革,优化收入分配格局,建立更加合理更加公平的收入分配制度。

当前受经济结构深度调整、俄乌冲突以及全球贸易摩擦等不确定性因素的冲击,我国经济发展压力增大,就业形势愈发严峻,劳动者面临的失业或就业不稳定性风险增加,给提高产业工人收入、优化收入分配格局、促进共同富裕带来了一定挑战。随着经济发展形势远期趋好,在迈向中等发达国家的新发展阶段,无论从加强产业工人队伍建设、推动制造业高质量发展的战略角度,还是从为了避免相对贫困、防止两极分化,实现共同富裕的角度,均应着力推动企业建立平等共赢的劳动关系和劳动力市场制度,确保薪酬分配制度更加公平合理、更具有包容性,不断提高产业工人的工资收入和就业质量。

随着中国产业结构升级和全球竞争力的增强,作为全球最成功的发展中国家,许多亚洲和非洲国家将中国模式作为学习的典范,而中国效仿日本经济腾飞之后的收入倍增行动,提出促进一线劳动者收入增长的中国方案。这一方案至少应该包括3个方面:一是建立“劳动偏向”的初次收入分配格局,提高产业工人收入水平,优化收入分配结构,提高劳动在初次收入分配中的占比。针对高技能产业工人,推动企业形成技能累积导向的薪酬分配制度,使技能型产业工人成为中等收入群体;及时适当提高最低工资标准,可以对一线产业工人起到更加明显的保障。二是通过构建和谐共赢劳动关系,使资强劳弱的关系结构转变为平等共生的关系结构,提高劳动者在劳动关系中的议价能力,注重发挥政府、企业、工会多方力量和作用,推动开展多形式、多层次的集体协商,进一步健全企业与职工沟通协商和利益协调的工作机制。三是转变发展模式,借助新质生产力推动高质量发展。通过企业实施数字化升级和劳动力数字技能培训等手段推动产业升级,积极推动企业运营绩效和劳动者工资双增长。

〔参考文献〕

- [1] HUNG H. Recent trends in global economic inequality[J]. *Annual Review of Sociology*, 2021, 47(1): 349-367.
- [2] 范保群,郑世林,黄晴. 中国制造业外迁:现状和启示[J]. *浙江工商大学学报*, 2022(6): 85-99.
- [3] 卓贤,黄金. 高工资会导致制造业外迁吗——关于劳动成本、产业链和产业外迁的关系研究[J]. *经济要参*, 2020: 3.
- [4] 万向东,孙中伟. 农民工工资剪刀差及其影响因素的初步探索[J]. *中山大学学报(社会科学版)*, 2011(3): 171-181.
- [5] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. *求是*, 2021(20): 4-8.
- [6] 蔡昉. 转轨时期的就业政策选择:矫正制度性扭曲[J]. *中国人口科学*, 1999(2): 1-6.
- [7] 蔡昉. 中国收入分配:完成与未完成的任务[J]. *中国经济问题*, 2013(5): 3-9.
- [8] HALL P, SOSKICE D. An introduction to varieties of capitalism. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative Advantage*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001: 1-62.
- [9] HASSEL A, PALIER B. Same trend, different paths: Growth and welfare regimes across time and space[J]. *Annual Review of Political Science*, 2023, 26(1): 347-368.
- [10] BOYER R. Are there laws of motion of capitalism?[J]. *Socio-Economic Review*, 2011, 9(1): 59-81.
- [11] BLYTH M, MATTHIJS M. Black swans, lame ducks, and the mystery of IPE's missing macroeconomy[J]. *Review of International*

- Political Economy, 2017, 24(2): 203-231.
- [12] HASSEL A, PALIER B. Growth and welfare in advanced capitalist economies [M]. Oxford: Oxford University Press, 2021: 3-56.
- [13] BACCARO L, PONTUSSON J. Rethinking comparative political economy: The growth model perspective [J]. Politics & Society, 2016,44(2): 175-207.
- [14] BACCARO L, BENASSI C. Throwing out the ballast: Growth models and the liberalization of German industrial relations [J]. Socio-economic Review, 2017,15(1): 85-115.
- [15] PALIER B, THELEN K. Institutionalizing dualism: complementarities and change in France and Germany [J]. Politics & Society, 2010 (38): 119-148.
- [16] 孙中伟, 刘一伟, 范长煜. 最低工资施行过程中的“地板工资制”及其后果——基于 2017 年广东省企业一员工匹配调查数据的分析 [J]. 中国人口科学, 2019(3): 114-125+128.
- [17] BACCARO L, HOWELL C. A common neoliberal trajectory: The transformation of industrial relations in advanced capitalism [J]. Politics & Society, 2011, 39(4): 521-563.
- [18] HASSEL A, PALIER B. Same trend, different paths: Growth and welfare regimes across time and space [J]. Annual Review of Political Science, 2023, 26(1): 347-368.
- [19] 卢锋. 中国农民工工资走势：1979—2010[J]. 中国社会科学, 2012(7): 47-67.
- [20] 万向东, 孙中伟. 农民工工资剪刀差及其影响因素的初步探索 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2011(3): 171-181.
- [21] KNIGHT J B. China as a developmental state [J]. The World Economy, 2014, 37(10): 1335-1347.
- [22] CHALMERS J. The developmental state: Odyssey of a concept [M]. Ithaca: Cornell University Press, 1999: 32-60.
- [23] BEESON M. Developmental states in East Asia: A comparison of the Japanese and Chinese experiences [J]. Asian Perspective, 2009, 33(2): 5-39.
- [24] NAUGHTON B. A political economy of China's economic transition [J]. China's Great Economic Transformation, 2008(10): 91-135.
- [25] 国家统计局. 提高超 55 个百分点 75 年来我国城镇化水平不断提高 [EB/OL]. (2024-09-23) [2024-12-17]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6975921.htm.
- [26] 商务部. 我国对外贸易全球第一, 高技术产品出口达 28.3% [EB/OL]. (2019-09-29) [2024-11-25]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4563559.
- [27] 德媒: 中国在高科技出口上列全球第一, 美国、日本和德国优势大降 [EB/OL]. (2022-03-17) [2024-11-25]. <https://news.qq.com/rain/a/20220317A0112J00>.
- [28] 广东省统计局, 国家统计局广东调查总队. 2022 年广东国民经济和社会发展统计公报 [R/OL]. [2024-11-25]. <https://www.gd.gov.cn/attachment/0/517/517271/4147108.pdf>.
- [29] 艾斯平 - 安德森. 转变中的福利国家 [M]. 周晓亮, 译. 重庆: 重庆出版社, 2003: 49.
- [30] 张莉, 侯俊军, 孙中伟. 谁从最低工资调整中获益?——基于 2018 年广东最低工资调整的评估调查 [J]. 中国公共政策评论, 2022(2): 51-69.
- [31] MA X, LI Y, IWASAKI I. The hukou system and wage gap between urban and rural migrant workers in China: A meta - analysis [J]. Economics of Transition and Institutional Change, 2024, 32(4): 1105-1136.
- [32] VORTHERMS S A, LIU G G. Hukou as benefits: Demand for hukou and wages in China [J]. Urban Studies, 2022, 59(15): 3167-3183.
- [33] 中共中央文献研究室. 陈云传 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2005: 1616.
- [34] 张军. 中国的工资、就业与劳动份额 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2024: 10.
- [35] 刘俊, 徐志强. 工资制度的市场化改革问题 [J]. 东南学术, 2014(2): 143-155.
- [36] 蔡禾. 从“底线型”利益到“增长型”利益——农民工利益诉求的转变与劳资关系秩序 [J]. 开放时代, 2010(9): 37-45.

Why is Wage Growth for Industrial Workers in China Slow? —A Study of the Formation and Characteristics of Low-Wage Labor System

SUN Zhongwei

(*School of Politics and Public Administration, South China Normal University, Guangzhou, Guangdong 510631*)

Abstract: For a long time, China has formed a low-wage—high-employment and low-consumption—high-accumulation production and distribution system, thereby maintaining its international competitiveness of export products and strictly controlling the pace of labor cost increases. But it also results in relatively slow income growth for manufacturing workers. This study examines the reasons for the formation of the "low-wage labor system" from the perspective of the complementary relationship between economic growth systems and labor systems, focusing on four dimensions of growth model, industrial structure, social policy, and social system. Based on the current context of China's comprehensive deepening of industrial workforce team building and promoting Chinese-style modernization, the study further proposes recommendations for improving the income levels of industrial workers: first, establishing an initial, "labor-oriented" income distribution pattern; second, creating a harmonious and mutually beneficial labor relations landscape; and third, accelerating the formation of an industrial transformation pattern driven by "new quality productivity".

Key words: industrial workers; wage growth; income distribution; social policy

[责任编辑: 徐文粉]

(上接第 55 页)

Exploring into the Wage System of "Remuneration Based on Work": A Historical Examination of Workers' Wage Reforms in Northeast China in the Early Years of New China

MIAO Qingke

(*School of Marxism, Harbin Institute of Technology, Weihai, Shandong 264209*)

Abstract: After the founding of the People's Republic of China, with the comprehensive takeover of large cities and factories in Northeast China, establishing a wage system in line with the "remuneration based on work" principle became a key task for the Chinese Communist Party. Thus, the Party took the lead in exploring wage reforms for workers in Northeast China based on this principle. By adjusting the wage system for workers, a transformation from a multi-level system to an eight-grade wage system has been achieved; in terms of wage form, from a time-based payment system to a piece-rate system has been established; and regarding the bonus wage system, a single-item reward system on production indicators has been implemented. These explorations gradually linked workers' personal economic rewards more directly to their labor capabilities and contributions, thereby accumulating experience for the nationwide implementation of a "remuneration based on work" wage system. Reflecting on and sorting out this reform can provide valuable insights for the adjustment and improvement of current workers' wages, as well as for better developing the distribution system of socialism with Chinese characteristics.

Key words: wage reform; remuneration based on work; the early years of New China; Northeast China

[责任编辑: 吕明涛]