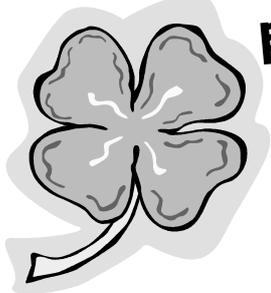


## 德國最低工資立法之啟示： 問題、思考與行動



林佳和

### 壹、前言：最低工資的愛恨情仇

從屬性勞動者如果適用勞動基準法，應享有不得低於法定基本工資之報酬保障，因此，在臺灣勞動生活中，勞動基準法第 21 條第 1 項但書的基本工資，遂成爲臺灣社會所理解的最低工資。談到基本工資，一般比較耳熟能詳的論述取向，無非兩類：其一是從規範面出發，認本於勞動人權保障、社會正義實踐之觀點，對於勞工符合人性尊嚴之生存、乃至於分享社會之經濟發展成果，均應保障勞工最低之工資數額，最明顯者當如國際勞工組織諸多公約中的闡釋，是應有法定強制性質之最低工資制度建立，此當屬國家勞動暨社會保障的核心任務之一（陳正良，民 96）。另一種常見的角度，則來自於多半出於明顯敵意的經濟學界，例如一個顯然不是例外的講法：「不但基本工資，甚至連勞基法和外籍勞工等不利於勞動需求的政策變數，都會對多數男女年齡組的失業率造成顯著的正向影響，使其失業率隨之同向提

升」、「提高基本工資，一方面會縮減廠商對基層勞力實施在職人力資本投資的動機，造成初級勞力的人力資本與技術永遠無法跟上勞動市場的需求，而徒增其就業的不穩定性，另一方面也會變相鼓勵基層勞力提前進入勞動市場工作，而減少其在校人力資本投資或接受職業訓練的意願」（江豐富，民 96），換言之，提高基本工資，不但會對不分年齡的多數人造成失業率顯著提升的結果，也會使學生不好好在校讀書，不願繼續累積自己的「人力資本」，而選擇提早踏入就業市場，提示之警語，實在令人不由膽顫心驚。

### 貳、最低工資帶來失業？新古典經濟理論的標準說法

必須說，即便在經濟學界中，前述說法也未必得到普遍的贊同，說穿了，所謂「提高最低工資/基本工資將造成失業率上揚」的主張，無疑是新古典經濟理論的標準說法。學理上所稱新古典經濟理論

(Neoklassische Wirtschaftstheorie)，主要是本於下列的論點：極端的個體經濟、個別企業導向，強調個人作為市場主體的思考方式，完全以「價格」(工資)作為勞動市場的觀察核心(相對於其他如商品、資本或貨幣市場上仍會考慮其他的影響變數)，僅考量工資的「市場淨空效果」，避而不談工資所可能產生之其他如資訊、控制、激勵、保障等功能，將勞動市場視為一「獨立封閉的市場」加以孤立觀察，忽略勞動市場管制可能產生的經濟上正面效果(例如降低交易成本)等(Giersch, 1986; Keller/Seifert, 1997)。

新古典經濟學派的勞動市場經濟理論，可以德國重量級勞動經濟學者 Winfried Vogt 的理論來進一步觀察。Vogt 從 70 年代末期西方國家開始惡化的失業問題為分析對象，認為失業的最主要原因在於：當前的真實工資，已經超過充分就業狀態時所應存在的均衡工資(Gleichgewichtslohn)，勞動市場上的供給與需求無法合致—工資價格過高，勞動力的需求者不願接受，勞動市場上的均衡狀態無法達成—，失業便形成。或換另一種說法：只要透過市場的運作，工資等於勞動力的邊際價值，則形成充分就業，如果生產力的成長超過工資數額的增加，則將促使企業主為額外的僱用行為，但如工資率超過勞動的邊際產品價值(Wertgrenzprodukt)，所謂的「邊際生產力理論」(Grenzproduktivitätstheorie)(Priewe, 1978)，企業主失去僱用勞動力的誘因，自然產生失業問題；由另一角度來說：只要工資率符合所謂的邊際痛苦、

勞動痛苦(Grenz- oder Arbeitsleid)—所得與休閒間相互替代之邊際率，勞動者就會提出希望供給勞動力的需求，是以只要讓工資率比該邊際率低，勞動者不會提出供給的要約，亦同樣不會有失業的產生。這在當代勞動者擁有相當的貨幣與實物資產，而且國家對於失業者之替代給付已遠超過生存最低值的條件下，勞動者將更依循此勞動市場上的供需規律去調整自己的市場行為(Vogt, 1986a; Vogt, 1986b)。在以 Vogt 為代表的德國新古典經濟學派理解中，勞動市場雖然與許多其他市場或領域息息相關，例如科技發展、經濟成長、人口發展、勞動者個人工作意願與職業道德、商品市場狀況、國家資源分配與運用等，但卻斷言這些均與勞動市場的均衡效果無關，換言之，其他的領域雖然必定產生某種對勞動市場的影響，但憑藉著勞動市場的「均衡工資機制」，這些外來變數總能被「攔截與阻斷」，也就是說，透過該機制的運作，充分就業在理論上還是能夠實現(Vogt, 1986b)。

然而，既然有勞動市場均衡工資機制，為何勞動市場上的充分競爭，無法在具體生活中實現呢？Vogt 認為，關鍵在於，原本透過經濟利益主張與貫徹所能達到的均衡條件，也就是原本能夠自行因應環境變動而調整的工資結構(Lohnstruktur)(類似觀點：Knappe, 1988)，遭「某些對立的政治利益所干擾」，例如要求要實施最低工資；是以要排除對於均衡機制的干擾，某個程度而言，必須透過新的經濟危機，以重新拉回經濟均衡。就如此之脈絡來看

，Vogt 認為，失業顯然不見得是「危機」，反而是促進經濟失衡重新回到均衡的助力，因為它將發揮修正「政治行為」的作用，透過純粹的「經濟方式」—亦即工資價格經供給需求的調整—加以施壓，重新建立經濟均衡，例如政府不再擴張預算赤字（Vogt, 1986a; Vogt, 1986b）。值得注意的是，Vogt 提出所謂的「低度就業均衡」（Unterbeschäftigungsgleichgewicht）的概念：國家努力推行充分就業政策，只會引發通貨膨脹，造成所謂通貨膨脹失衡效果，使得景氣衰退，失業問題浮現，因此，只要不推行充分就業政策，維持一所謂的「自然失業率」（natürliche Arbeitslosenrate），同時繼續保持經濟上的充分競爭，便能創造低度就業均衡，使經濟均衡維持，嚴格意義的「失業問題」將不致誕生，在此脈絡下，「反對國家實施最低工資制度」，成為核心的主張之一（Vogt, 1986a; Vogt, 1986b）。

### 參、最低工資的正面意義：對新古典經濟理論的反駁

從主流經濟學的討論可以看出，堅持所謂的《一般均衡理論》（Allgemeine Gleichgewichtstheorie, AGT），是其勞動市場理論的核心基礎：勞動市場上由價格（工資）決定的供給與需求，只要價格透過市場決定的機制失靈—例如工會經由團體協約政策所製造之卡特爾效果或國家實施的最低工資—，則工資數額超過勞動力的邊際價值，勞動市場的均衡便無法達成，

勞動力的供給者找不到需求者，失業問題自然誕生。面對這個所謂《市場是完美的挑選機制》的典型說法，許多經濟學家卻同時指出，根本無法用來詮釋勞動市場的真實運行，例如 Jan Prieue、Elmar Altvater 等均強調，觀察不同市場間的相互制約與影響之層級結構，勞動市場相當程度的仰賴其他市場—特別是商品市場及金融市場—，而無法靠自己內部的市場機制來運作，是極為清楚的：商品與金融市場的任何波動，勞動市場均立即展現牽連的效果，不論失業裁員或創造就業，反之，獨立於商品或金融市場的運行以外，單憑勞動市場中的工資率機制來作「健全」的調整，無異天方夜譚（Prieue, 1978; Altvater 1986）。從另一角度來看，將個別勞動者的透過市場機制之個別議價行為，便等同於或必然連接至整體充分就業，亦即引起批評的「以個體經濟的建構市場均衡、直接導至總體經濟的充分就業」之論證方式，放諸實證的檢驗，事實上是不存在的：為何個體經濟的層次上，即便個人的行為與決定是「理性的」，就必然會導致總體經濟層次上，所有社會資源的相同均勢，主流經濟學的討論始終流於假設，停留在單純的理論建構（Prieue, 1978; Altvater 1986）。

新古典經濟學派的勞動市場理論，一個相當明顯的特徵是：它相當程度的偏離社會現實，過於抽象而化約，將勞動市場上的一切變動與行動者之決定行為，一律理解為工資率的操作結果，進而忽略許多公認存在的影響變數，例如勞動品質與工

作位置品質的差異，勞動契約的不充分性（Unvollkommenheit des Arbeitsvertrags），雇主的單方決定給付內容之權利，勞動者的編入企業生產組織之中（所謂勞工人格之從屬性）等等因素，因為這些變數本身便可能使得市場機制在此領域中失去其作用。更嚴重的是，它立基於一套 Eberhard Dorndorf 所批評之所謂「壓迫性的思考方式」：勞動者因為目前的工資率低於勞動痛苦與休閒之替代率的邊際價值，可能會決定不提供勞動力，換言之：自願失業，幾乎無須辯論的，社會現實顯非如此（Dorndorf, 1992）。真實的狀態毋寧是：為了維持自己及家庭成員的生計，乃至於個人尊嚴、認同、社會與文化生活 – 套用社會學的術語：維持本人與家人的社會再生產，勞動者必須在勞動市場上找尋其勞動力的需求者，而不會計算其工資率的交互關係，進而決定是否提出供給要約。換言之，如果沒有相當的國家或社會管制形式的存在，特別是最低工資制度，19 世紀的飢餓工資依然可能透過純粹市場機制的運作而重現，如果完全依照新古典經濟學派理想的話。

從技術發展與資本密集的角度，亦可看出新古典經濟理論的缺陷：許多經濟學上的研究已清楚顯示，以技術進步為基礎之資本密集產業的發展，所謂不同生產要素間的相互關係，原則是處於一相對穩固或僵化的程度，也就是說，迫於市場競爭壓力而必須採取之「技術發展與資本密集」的選擇，事實上為一脫離工資率的獨立過程，只要工資成本佔整體生產要素成

本的比例越低 – 顯然，在資本密集的現階段產業型態中正是如此，勞動與資本財的相互替代性越低，市場上的產品需求越趨相對穩定，則產業部門對於勞動力之需求亦將同樣僵化而無彈性，並不會產生如新古典學派所期待的那般「市場作為均衡機制的彈性調整功能」（Priewe, 1978）。

#### 肆、法定最低工資制度的發展軌跡 – 德國經驗

根據國際勞工組織的統計，至 2008 年止，有超過 90% 的會員國均有法定最低工資制度（ILO, 2008），可見其普遍性，當然，不代表國家政策、乃至於經濟學界對於該制度的消極或甚至敵視，已然消失。以下僅以德國為例，觀察法制上最低工資制度的發展軌跡。

一般在勞動市場的研究上，將德國的最低工資制度歸類為所謂的「部門式體制」（*sektorales Regime*），亦即由各產業部門勞資雙方透過團體協約，訂定該部門最低工資，而不像某些國家採取法定最低工資而適用全體，所謂的「普遍式體制」（*universelles Regime*），當然，2015 年 1 月 1 日開始有了不同的變化（Schulten, 2014a）。對於最低工資的保障，在德國，2015 年以前的法制，主要是採取兩種方式：一是國家主動介入，頒布有關包括最低工資在內的最低勞動條件的命令，強制形成當事人契約內容；另一則是委諸法院的事後審查，由法官在個案上對契約約定工資作合理性之控制。在前者，包括《最

低勞動條件規制法》的最低工資與勞動條件命令，《家內勞動法》的工資與其他契約條件命令，《商法》第 92 條之一的最低契約給付法規命令。在後者，包括《民法》第 138 條的違反善良風俗及暴利行為之工資控制，《民法》第 612 條第二項未約定工資數額時依習慣工資的工資控制，《商法》第 59 條營業行為幫助人未約定工資數額時依習慣工資的工資控制。前後兩個不同之法律制度，著眼的是最低或相當之工資的保障，看似差距不小，實際上都是針對「滿足勞工社會與經濟需求之工資最低界限」，或至少發生同樣的效果，可謂殊途而同歸。德國法定強制之最低工資的保障，原則上都是輔助團體協約之協約自治的搭配，必須居於輔助性與補充性的功能，不能影響勞資雙方的協約自治精神。以德國的實證經驗來看，絕大多數的勞工工資，均透過團體協約之直接或間接的適用而得到保障，就此而言，法定強制最低工資手段的極少運用，相當程度符合立法者的期待（Andelewski, 2001）。

進一步觀察法制內容：1952年1月11日頒布施行的《最低勞動條件規制法》（Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, MindArbBG），其中第1條第二項明文規定，原則上，關於工資及勞動條件的事項，應由團體協約當事人以團體協約之法律形式自由約定之，只有在某一產業部門或某一僱用型態（Beschäftigungsart）有下列兩種情形之一時，方由法律授權予勞動部長，由其與依法組成之《最低勞動條件委員會》（

Hauptausschuß für Mindestarbeitsbedingungen），一同決定最低工資之數額：

- 1.無工會或雇主團體，或
- 2.雖有工會或雇主團體，但僅涵括少數之勞工者。

此外，亦有特別法規定某些特殊的勞工族群，亦有本條的適用，如《身心障礙保護法》（Schwerbehindertengesetz）中身心障礙者的勞動廠所，亦均得適用本條，由勞動部長與《最低勞動條件委員會》一同為訂定最低工資的處分。

值得注意的是，自 1952 年該法制定至今，這樣「以行政手段強制訂定工資」的情形從未出現，因為實際上並無規定法定最低工資的必要：絕大部分的德國勞工之工資，均依團體協約之規定內容訂之，不論係經由直接適用亦或一般化效力的宣告而適用，而其他團體協約所不能及的勞動關係，雖然必須仰賴當事人間的契約自由加以合意訂定，但事實上又存在其他法律上的控制機制：換言之，在有關最低工資的問題上，比較重要的反而是其他法律對於契約約定工資的限制，亦即一般學理上所稱之「法院最低工資」（richterlicher Mindestlohn）的問題，也就是如何透過法院對於「工資合理性控制」的實務操作，在「判斷僱傭契約之工資作為勞務給付之對待給付，是否構成顯失公平」上，去形成實質上的最低工資保障（von Hoyningen-Huene, 1978; Fastrich, 1992）。既然《最低勞動條件規制法》公佈施行至今，從未適用過，因此無法從法律社會學

的觀點去剖析其適用上的影響，然而，就因為本法的未經援引，反而有許多學者引為本法業已發揮作用的證明：因為，在符合本法的規範意旨下，絕大多數勞工的工資及勞動條件，均以透過集體法上的自由約定而制定，無須假手政府的命令。著名的勞動法學者 Karl Fitting，早在本法制定的一開始，就有極為正面的評價：「單單這個法的存在，就是一個對勞資雙方的重要誘因：寧願以負責任的心態，自己來作出規範，而不要在國家的公權力規制之下」（Fitting, 1952）。道理很簡單：由國家來制定最低工資，本身就隱藏著風險，因為假如國家的最低工資要與團體協約的勞動條件來互為競爭，那麼協約當事人自為訂定的動力必然減弱許多，甚至影響勞工組織或加入工會的意願，從這個角度上來說，《最低勞動條件規制法》的確與德國基本法所保障的協約自治，存在著顯著的緊張關係。此外，這類由國家制定最低勞動條件的制度，亦會對其他非為命令所涵括之產業部門，產生一定的影響。因為在其他部門的工資約定，不論其數額高於或低於國家訂定的最低工資，都會被協約當事人認定「不適當」，因此發生「趨近於最低工資數額」的效果，因而導致經濟學上所謂工資－物價的連鎖通貨膨脹（Andelewski, 2001）。就是因為這一些先天存在的問題，依據本法的目的，就必須儘可能的避免減少當事人協約自治的誘因，為達成這樣的意旨，本法特地有兩項相當重要的基本原則決定：

1. 本法適用之輔助性（本法第 1 條第

一項、第 8 條第二項），以及

2. 最低勞動條件之規範範圍的限定（亦即僅限於最低界限的工資數額，本法第 4 條第四項）。

整體看來，《最低勞動條件規制法》是一針對勞工最低工資與勞動條件之保障上，相當周延的一套法律，它也是德國社會政策史上一個嶄新的實驗。在二次世界大戰結束後沒有幾年的立法當時，一般咸認，必須創設一勞動法上的可能性，讓國家主動的介入，以使勞工能享有符合一般生活水準的生存保障，進一步維繫社會的和平與繁榮。《最低勞動條件規制法》也是對於勞資雙方社會夥伴的一個呼籲，督促他們必須要認真的投入，建立一套沒有遺漏的團體協約規範網絡，否則國家就要以公權力的手段來介入，從某個角度上來說，或許《最低勞動條件規制法》的至今未曾適用，正是勞資雙方真切體認本身使命的最佳結果。然而，直至當今的全球化時代，勞動世界已然丕變，非典型勞動的僱傭型態蓬勃發展，「低薪化」顯然是其特徵，如果說，勞工透過工會之團結組織，以協約自治來形成工資之功能，現實上越趨羸弱，從工會組織率不斷下降，到雇主協約出走（Tarifflucht）、協約特別終止、退出雇主團體以規避協約拘束力等，鎮日不斷上演，更重要的，傳統工會運動與協約自治所難以涵蓋之非典型勞動，甚至有演變為「典型」之發展趨勢，則再冀圖以協約最低工資來達成保障勞動者最低生存基礎之目的，無異危機重重（林佳和，2013）。

非典型勞動經常為人詬病的一項負面影響，便是勞動條件的惡劣，在學理分析上，甚至多有「非典型勞動等於艱困」（Atypische Beschäftigung bedeutet Prekarität）的說法，當然，問題不盡然是如此，這其中涉及定義問題：簡言之，要歸類何者為非典型勞動形式，並非困難，但定義何謂難以符合勞動者及其家庭之基本生活需求的艱困工作，進而將兩者化為等號，則顯然涉及標準選擇的問題，因為即使是典型勞動關係，亦可能因為薪資所得之極其微薄（Keller/Seifert, 2006），而得歸類至艱困工作，而非典型勞動想像中亦可能處於高科技產業部門，而顯然無艱困之問題，可見兩者雖可能重疊，但並不可混為一談。在德國勞動社會學的研究上，關於艱困勞動的定義，有包括諸如「生活世界之關聯性」、「身分地位相關之觀點」等不同選擇，然而，如果焦點在於經濟面的基本問題，或可參酌非典型勞動與社會安全體系保障程度、以及其他與經濟收入較息息相關之標準的相互關係，以篩檢出兩者重疊之部分類型（Keller/Seifert, 2006）。

這裡我們走到一重要的概念：艱困工作；非典型勞動或許不一定要緊，但結構上為大宗之淪為艱困工作之非典型勞動，就會顯得特別值得關注。首先，由薪資收入來看，學理上幾乎公認的，所謂維持生存所需之收入（subsistenzsicherndes Einkommen），應是判斷的最重要標準。依德國一般所稱低薪就業（Niedriglohnbeschäftigung）的說法，相同類型的工作，只要薪資在一般全時勞工的

三分之二以下，就可以被歸為偏低薪資勞動。在許多的非典型勞動型態，諸如極少時數或極低計時薪資的部分工時勞工，便常見其薪資水準與一般典型勞動者有著明顯的差距，極易落入艱困工作的範疇，而且有德國社會廣為關注的「老年貧窮」（Altersarmut）極高風險（Castel, 2000）。進一步言，雖享有社會安全保障，但仍不能完全保證非典型勞工的必然脫離艱困範疇，道理是相同的。其次，就業勞動的穩定性，亦是影響非典型勞動者勞動與生活處境的重要因素，如果勞工享有相對穩定的持續僱傭就業，則搭配獨立的薪資收入與社會安全體系的吸納，亦較少得歸入艱困勞動的類型，反之亦然，就業勞動如相當程度的不穩定，例如中斷就業的情況頻繁而持續較長期間，這在某些定期契約或派遣勞動者身上可以顯著的觀察到，他們落入艱困之可能性將當然提高（Keller/Seifert 2006: 238）。

正因為如此之趨勢，德國，如同其他遭受同樣勞動市場變遷影響的歐洲國家，遂重新拾起「應訂定法定最低工資法律」的提議，換言之，即便有前述關於最低勞動條件規制的法律存在，德國立法者仍然決定另闢蹊徑，在該法之外，另外制定單一有關最低工資的專法。這樣的軌跡在歐洲場域中實有跡可尋：不論是法國（1950）或荷蘭（1968）早已行之有年的最低工資制定，或是英國（1999）同樣基於全球化與非典型勞動衝擊而「違背傳統」的最新因應（Schulten/Bispinck/Schäfer, 2005; Schulten, 2014a），都帶給德國立法者與社

會一定的影響：勞動世界已然變遷，無法再單獨仰賴勞資自治下的團體協約工資形成，以達成確保勞工最低生存基礎的政策目的，必須國家強力的介入，法定最低工資制度正是其中核心的一環。2014年8月11日，德國國會通過《協約自治強化法》（Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie, Tarifautonomiestärkungsgesetz）的包裹法案，該法案的第1條，即為《一般最低工資規制法》（Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, Mindestlohngesetz – MiLoG），並於2015年1月1日起正式施行，該最低工資法的第1條直接明文：所有勞工對雇主，皆有不低於本法所訂最低工資，即每小時時薪8.5歐元之請求權，當然，經由一定的程序（常設之最低工資委員會的建議），聯邦政府得頒佈法規命令變更本法最低工資之數額，開啓德國勞動市場新的階段。

德國最低工資法的特殊之處，不僅在於明定最低工資的數額與強制性（第1章第1節第1-3條），以及最低工資委員會的組織、程序、權限、決議等事項（第1章第2節第4-12條），最特殊的，無疑是第3章「國家機關之控制與執行」（第14-21條），包括管轄機關、機關權限與雇主協力義務、通報義務、文件資料提供義務、與外國機關之合作、違法雇主排除參與政府採購、雇主給付義務、罰鍰等規定，詳細地處理「如何令雇主遵守最低工資與貫徹該等權利」的麻煩問題，類似的作法在其他歐洲國家近年來之立法軌跡相當，足見一有效的最低工資法制，不能自滿於工資

數額的訂定，而是必須同時關照其控制與執行，頗值參考（Schulzen, 2014b）。當然，這些法律規範並非從天而降，事實上，最低工資制度的研究者，參照過去德國之地區與產業部門式的協約最低工資經驗，乃至於其他國家的實證狀況，提出一些反省與疑問，希望未來的法定最低工資制度必須能妥適處理，至少做出制度性的回應，方得真正落實最低工資保障；這些提問包括（Schulzen, 2014b）：

1. 違反最低工資的意義與實況如何？社會上對於實施最低工資的共識程度如何？
2. 規避與不遵守最低工資的常見樣態為何？
3. 由誰以及如何來控制最低工資的遵守？負責控制工作的管轄機關，應如何組成？權限為何？
4. 違反最低工資應如何制裁？
5. 勞工應如何貫徹其最低工資請求權？
6. 在最低工資的實施與控制上，工會與雇主團體應扮演如何的角色？
7. 政府機關應採取何等措施，促使最低工資規定得以被遵守？

德國最低工資法，在立法者的努力之下，一定程度的回應了如上的提問，試圖在法律中設定得以達成目標的一些規範，雖然說，仍有許多不足之處。例如，為防止雇主濫用其工資內容的形成權限，觀察者參酌司法實務的多年累積，乃至於其他國家的法制經驗，均呼籲立法者應考慮直接在法律中明定「得計入最低工資之項目

清單」，例如 Daniel Ulber 即主張，應適用德國聯邦勞動法院與歐洲法院所共同支持的原則：「只有對於勞工依勞動契約所履行之通常勞務的對待給付，方得計入最低工資範圍之列」，亦即堅持對「契約所載通常勞務給付」的對待給付，方屬最低工資，其他逾越該通常勞務範圍的對帶給付，例如延長工作加給（加班費）、特別工作要求加給（危險與骯髒津貼）、按件加給或品質良率津貼，均不屬之，同樣邏輯，給付目的並非針對勞務的，亦不得將之列入，包括支出補貼、具有財產形成價值之給付、企業自願式退休金等，均因與勞務提供無對價關係而遭排除（Ulber, 2014）。誠然，關於雇主哪些給付不應列入最低工資數額，學理與實務發展雖多有些許共識，但並非毫無歧見，例如年終獎金與特別休假津貼，德國聯邦政府就傾向得計入，但聯邦參議院則持反對態度，個別給付事項上的爭論不休，也正是最後法制決定不做細部規範的原因之一，雖能理解，仍不免缺憾（Schulten, 2014b）。

另一麻煩的問題是最低工資與工時的關聯性：如果工時未有準確的掌握與控管，則符合最低工資規制的結果，往往只是違法工時的假象，例如常見的不給薪之延長工作、無穩定工時長短範圍與狀態的工作、不給薪之待命與備勤時間，這些問題在最低工資的立法中，並沒有進一步地處理，雖然不是不能依照工時法進行連動的規範（Brenke/Wagner, 2013）。換言之，如果沒有在穩固法定或協約所定工時的前提下，單純符合最低工資數額，可能僅為

「無償工作」所帶來的不幸結果，勞工表面上領到了不低於最低工資的數額，交換的卻可能是法律所無從掌握或阻止的長工時，未來應如何在最低工資法制中一併處理與因應，而不僅在工時法中面對，值得檢討。德國最低工資法比較為人所稱道的，毋寧是比較形式與制式化的最低工資貫徹，例如參酌其他歐洲國家常見之「最低工資熱線」（Mindestlohn-Hotline）設置，法律亦要求聯邦政府建置類似之「最低工資資訊與服務處」（Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn）（第 12 條），包括提供全面性的電話與線上諮詢服務，即為適例，當然，這樣仍嫌不足，因為畏懼失去工作的勞工，可能不敢提起申訴，是以諸如由工會或其他機構，得以代行提起個別或集體訴訟，後者類似法國法的設計，仍是德國可以參酌改革的（Schulten, 2014b）。

## 伍、德國最低工資立法對我國之啓示

即便主流經濟學界仍未完全鬆口，新古典經濟學派之學術威信並未全盤淪喪，然而，就算以新自由主義供給導向經濟政策為主的英美諸國，近年來，不論社會各界或政府部門，迭見支持法定最低工資的倡議，包括應時時檢討而提高數額的主張。諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz，針對美國 1997 年的提高最低工資，認為：「我們看不到任何失業率上的反應。失業率只是明顯的繼續下降」（Schulten,

2013)；2006年，650位美國經濟學家，包括諾貝爾經濟學獎得主 Kenneth Arrow、Robert Merton Solow，以及6位美國經濟學會(AEA)的前任會長，共同連署提出所謂的《提高最低工資》(Raise the Minimum Wage)之呼籲，其核心訴求是：「適當的提高聯邦以及各州的最低工資，將極為明顯的改善低工資勞動者及其家庭的生活，而不會產生批評者所警告的所謂負面效果」，2014年，更進一步要求提供聯邦最低工資應調整為10.10美元以上(Economic Policy Institute, 2014)；美國經濟學家，1987年諾貝爾經濟學獎得主 Robert Merton Solow 說：「我真的不知道，為什麼還有那麼多人害怕最低工資...我們早已發現，因為擔心失業惡化，所以反對實施最低工資的說法，根本就不正確」；歐洲經濟學界普遍認為，所謂《歐洲最低工資規範》行動，時機已逐漸成熟，更有學界提出「最低工資應為各國平均薪資至少50%水準」的主張(Schulten, 2014c)。

這些發展趨勢，植基於一定的思考與反省，不只是政治界與國家部門，也包括知識界，無疑是最低工資制度演變的重要軌跡。吾國雖有勞動基準法之基本工資規範，但不論在問題的省思與檢討，乃至於

諸如法制化的行動之構建，都停留在相當粗淺的階段，對於深受非典型勞動與低薪化發展衝擊而痛苦不堪的底層勞動者而言，是時候，來個對於法定最低工資制度的「翻轉」，如果不是徹底革命的話。就此，德國2015年起施行之最低工資立法，足堪吾人參酌，例如最低工資委員會的組織、程序、權限、決議，國家機關對於雇主遵守最低工資給付義務之控制與執行，包括明定管轄機關、機關權限與雇主協力義務、通報義務、文件資料提供義務、與外國機關之合作、違法雇主排除參與政府採購、雇主給付義務、罰鍰等，透過完備的規範體系，務實且嚴謹地處理最低工資的遵守與貫徹與貫徹問題，當然，是否要如德國法制一般，直接明定、至少一開始明定最低工資的金額，或是捨棄列舉特定報酬項目之是否列入工資計算—不論正面或負面表列，臺灣各界亦可多加思考，採行或許不同於德國之作法。現在應是最低工資立法行動的開始，德國發展路徑與思考，應可提供相當軌跡。

(本文作者為國立政治大學法學院副教授)

**關鍵詞：**最低工資、基本工資、勞動法、勞動市場、德國

## 📖 參考文獻

江豐富，96年，2007年基本工資調整對經濟影響之初探，臺灣勞工雙月刊，第8期，96年8月，頁74-82。

林佳和，部分工時的勞動法與社會法保障，收錄於政治大學法學院勞動法與社會法中心、林良榮、孫迺翊主編《勞動市場變遷與社會安全制度—兩岸勞動法與社會法的比

- 較》，臺北：新學林，2013年12月，頁249-303。
- 陳正良，96年，基本工資問題的勞動觀點，臺灣勞工雙月刊，第8期，96年8月，頁83-93。
- Altwater, E., 1986, Vergebliche Befreiungsversuche aus den Fallstricken der neoklassischen Theorie – Zu Winfried Vogts Erklärung der Massenarbeitslosigkeit, in: Hickel(Hrsg.), Radikale Neoklassik. Eine neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit? 31-42.
- Andelewski, U. A., 2001, Staatliche Mindestarbeitsbedingungen. Die Möglichkeiten des Staates zur Setzung von Mindestarbeitsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung des Falls der partiellen Machtlosigkeit von Arbeitnehmerkoalitionen.
- Brenke, K. und Wagner, G., 2013, Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung, Wirtschaftsdienst 93/11, 751-757.
- Castel, R., 2000, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit.
- Dorndorf, E., 1992, Ökonomische Analyse des Rechts und Betriebsverfassungsrecht, KritV 1992, 416-432.
- Fastrich, L., 1992, Richterliche Inhaltskontrolle im Privatrecht.
- Fitting, K., Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, RdA 1952, 5-9.
- Giersch, H., 1986, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik.
- von Hoyningen-Huene, G., 1978, Die Billigkeit im Arbeitsrecht.
- ILO, 2008, Global Wage Report 2008/09, International Labour Office.
- Keller, B. und Seifert, H., 1997, Eine Zwischenbilanz der Deregulierung, WSI-Mitteilungen 8/1997, 522-531.
- Keller, B. und Seifert, H., 2006, Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, WSI-Mitteilungen 5/2006, S. 235-240.
- Knappe, E., 1988, Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen, in: Thiemeyer(Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, 219-250.
- Priewe, J., 1978, Zur Kritik neoklassischer Arbeitsmarkttheorien, JB für Sozial- ökonomie und Gesellschaftstheorie 1978: Arbeitsmarktpolitik, 11-31.
- Richardi, R. und Wlotzke, O., 2009, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht – Bd. 1: Individualarbeitsrecht I, 3 Aufl.
- Schulten, T., Bispinck, R., Schäfer, C., 2005, Mindestlöhne in Europa.
- Schulten, T., 2013, WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

- Schulten, T., 2014a, Mindestlohnregime in Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung Studie.
- Schulten, T., 2014b, Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Schulten, T., 2014c, WSI-Mindestlohnbericht 2014 – Stagnierende Mindestlöhne, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Ulber, D., 2014, Die Erfüllung von Mindestlohnansprüchen, RdA 3/2014, 349-375.
- Economic Policy Institute, 2014, Over 600 Economists Sign Letter In Support of \$10.10 Minimum Wage, Economist Statement on the Federal Minimum Wage, [http://www.epi.org/minimum-wage-statement/\(2015.7.18\)](http://www.epi.org/minimum-wage-statement/(2015.7.18)).
- Vogt, W., 1986a, Die Angst der kritischen Ökonomen vor der Neoklassik, in: Hickel(Hrsg.), Radikale Neoklassik. Ein neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit, 103-113.
- Vogt, W., 1986b, Warum gibt es Massenarbeitslosigkeit? in: Hickel(Hrsg.), Radikale Neoklassik. Ein neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit, 13-30.