

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

動態瞭望



各國最低工資法系列（二）

荷蘭

國立政治大學法學院副教授 林佳和



繼刊載於上期的《各國最低工資法系列（一）：法國》之後，本期將以荷蘭為例，分析與說明其他國家最低工資立法之內容與實施現況，以為國內參考借鏡。

壹、同樣歷史悠久的荷蘭最低工資制度

在近 50 年前的 1968 年，荷蘭即有最低工資之立法，透過所謂《最低工資與最低休假津貼法》（Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, WML）的制定，在勞資雙方藉由團體協約所訂工資之外，正式引入適用於全體勞工之法定最低工資。當然，該法區分 23 歲以上與以下：滿 23 歲之勞工，適用該法所稱單一最低工資，至於 23 歲以下者，則再細分不同年齡區間而有較低之最低工資數額。以 2014 年 7 月 1 日之公告為例，目前荷蘭法定最低工資為每月 1495.20 歐元，折合約 5 萬 2242 元，如勞工之每週工時為 40 小時者，則時薪約為 8.63 歐元（約新台幣 301.5 元），如為每週工時 36 小時，則時薪為 9.58 歐元（折合新台幣 334.7 元）；依該法規定，每年應兩次檢討最低工資數額，亦即參考同時期團體協約工資之發展而作相應之調整（Wagner, 2014）。

值得注意的是，荷蘭是極少數有法定最低工資的國家中，相較於其他國家的「時薪」，而以月薪作為最低工資的規範方式，有趣的是，在荷蘭之後，極

少國家採取如此路徑。從制度比較的觀點來看，採取最低月薪制，無可避免的必須面對「每月工時應為多少，方得適用之？」的艱難疑問，特別是在部分工時蓬勃興盛的歐洲國家，實施最低月薪將有明顯的重大困難，是以各國極為少見。作為部分工時勞動比例極高的荷蘭，遂不得不同樣關照最低時薪數額問題，形成一定程度的適用上尷尬，這也是荷蘭與其他歐陸國家比較明顯的不同，有其歷史背景。

事實上，荷蘭包括部分工時、勞動派遣在內的非典化發展，其來有自：早在 1982 年，立基於荷蘭三方對話所締結的 Wassenaar 協定，即針對當時廣受注意的失業問題，塑立「勞動市場彈性化」以及「改善彈性勞動力之社會安全保障」的雙重目標，這可以說是荷蘭舉世聞名的「彈性安全」（Flexicurity）之濫觴。此一發展趨勢的重要里程碑，是勞資雙方於共同組成之《勞動基金會》（Stichting van de arbeid）的協商回合中，所合意簽署的《彈性協定》（Flexakkord），該協定中明確規定：常僱人力未來應該有更多的彈性，較少的安全，而彈性勞動力未來則應該



有更少的彈性，較多的安全，這是一項別具意義的創舉，第一次區分常僱與非典型勞動力的不同保障與形成邏輯，相當程度的擺脫西歐國家常見之「僅著重典型勞動之保障」、「難以調整典型與非典型相互間之結構性關係」的弊病（Waas, 2003; Wilkens, 2004）。荷蘭國會隨後遂遵循此協定的基本目標與精神，提出所謂《彈性安全備忘錄》（Nota flexibiliteit en zekerheid），其中具體明定：未來勞動法制的重新建構，應有助於促成勞動市場雙方當事人的均衡，使得彈性與安全能夠攜手並進，讓勞動的彈性化能夠以勞資雙方負責任而公平的方式發展之。這個備忘錄就是 1999 年正式立法通過之《彈性安全法》（Wet flexibiliteit en zekerheid）的前身，當

然，必須提醒的是，近年來荷蘭司法判決實務的發展，以及社會普遍形成之對於「彈性」的正面觀感，是共同催生這項法律之不可或缺的助力（Waas, 2003; Wilkens, 2004）。不論如何，在彈性安全的發展脈絡中，最低工資的保障，顯然是作為「安全」內涵中的重要要素，也使得荷蘭成為「最低工資佔平均工資比例國際比較」中的前端先驅：荷蘭社會認為，要達到安全，最低工資應佔勞工平均工資的 60% 以上，方足當之。

貳、最低工資適用範圍與內容核定

與法國相同，荷蘭亦明定有關應列入與不應列入最低工資計算的給付項目，以避免爭議（Wagner, 2014）：

表一、列入 / 不列入最低工資數額之項目

相關公約或建議書	主張
列入最低工資計算之項目	不列入最低工資計算之項目
基本薪	加班津貼
輪班津貼	特別休假津貼
非正常工時津貼	退休金保險補貼或其他儲蓄補貼
經常性津貼與加給	交通津貼
監視性工作津貼	勞工支給費用補貼
誤餐費	盈餘分紅
特殊勞動條件下之津貼	

如與上期所介紹之法國相比，可發現，荷蘭關於是否應列入最低工資計算之範圍，事實上有些許不同：例如關於週日勞動，假日勞動與夜間勞動之津貼，法國明定不予計入，相對的，荷蘭就可以列入最低工資數額，相對的，有關特殊勞動條件下之工資，例如於醫院往生室或物理治療室之工作人員的特殊津貼，荷蘭亦可列入，法國則不許。至少就這兩點而言，可見法國之認定較為嚴格，荷蘭顯然比較寬鬆，容許雇主將特定給付列入最低工資認定之範圍較廣，或許以此角度而言，顯然對勞工較為不利。

由於新興的勞動型態不斷出現，也讓荷蘭最低工資的適用上，經常考量現狀的擴張，一個顯著的例子是所謂計件工資（Stücklohnbezahlungen）：在荷蘭郵政市場自由化的發展中，許多郵差改為計件論酬，遂有是否同受最低工資保障的爭議，因為可能發生計件後低於最低工資之情事發生。經由司法實務的累積，目前已有共識：應依「一般工作速度」，使論件計酬之郵差享有高於最低工資之報酬給付，以解決不同勞動型態可能造成的落差（Wagner, 2014）。

由於有超過八成的荷蘭勞工，事實上是適用團體協約之工資形成，不論是直接受協約規範範圍所及，或本於團體

協約效力一般化宣告之行政處分而同受保障，由於荷蘭一般協約所訂工資，明顯高於法定最低工資，因此，普遍認為，荷蘭最低工資法的重要性，相較於其他國家，並不非常顯著。依荷蘭聯邦統計局 2012 年的統計，大約有 49 萬 1 千人，亦即約莫 6.2% 的勞工，是領有法定最低工資，其中有三分之一強分佈於旅館業、餐飲業、文化暨旅遊業（Centraal Bureau voor de Statistiek, Toename jongeren met minimumloon, CBS Webmagazine 2014; Wagner, 2014）。

參、規避與濫用之可能性

在荷蘭，負責查察雇主是否違反最低工資之情事，係由勞動檢查機關執掌（Inspectie SZW），以 2013 年為例，在查察的所有企業中，高達 24.5% 的四分之一左右曾經認定違反最低工資法而遭開罰，比例相當高，亦較前一年度的 20.9% 有顯著提升，全年度有 582 位勞工經查獲未領有最低工資，其中 85% 屬於主要來自波蘭、羅馬尼亞、保加利亞之東歐籍勞工，另 15% 則為荷蘭本國勞工，在違反之雇主企業比例之外，如單就人數觀之，2013 年亦較 2012 年激增 214 人次勞工沒有拿到最低工資，人數比例較前年度增加 58%，換言之，問題似乎只有更惡化，沒有比較改善（Wagner, 2014）。



如此問題當然得到荷蘭政府與勞資雙方的重視，在 2013 年 4 月簽署的勞資政三方對話之全國社會協定（sociaal akkoord）中，正式提出應針對雇主義見的規避最低工資保障之作法，例如包裝成虛假的自營作業者、任意提出名目來扣減工資等，加以有效的因應。以前者為例，由於自營作業者並非勞工，當不受最低工資法之適用，因此常見低於最低工資數額的收入，在此全國社會協定中，三方均有「營業登記應嚴格認定是否屬真正的自由業」之共識，荷蘭政府並進一步準備修法，希望將「對定作人有相當程度從屬性」之承攬人，亦即在具有經濟從屬性場合之類似勞工關係下的承攬人，亦納入最低工資法的適用之列，以進一步解決此問題，不過至今，荷蘭國會仍未通過政府的如此提案，有待觀察（Wagner, 2014）。

另一項同樣出現於前述全國社會協定中，獲取勞資政三方共識的，是關於如何進一步降低違反最低工資法的策略分析，並進一步落實於 2014 年荷蘭勞動檢查機關的業務推動中。根據勞動檢查機關的規劃，查察之重點包括：虛假的自營作業者、勞動力剝削、非法僱用 / 黑工、不遵守職業安全衛生規定之企業、處理危險原料之企業、經常涉及詐欺而獲取不當利益之企業，根據經驗，這些情形同時也是違反最低工資最為常見與嚴重的地方。以 2013 全年度為例，就以適用最低工資法、外國人僱用法與勞動派遣法為對象，重點查察雇主未依法給付最低工資之行為，可從下表看出：



表二、2013 年違反最低工資法、外國人僱用法與勞動派遣法統計

	查察家數	確認違法案件數	違法比率 %
造船	5	0	0
大學生	120	50	42
農業與園藝景觀	272	32	12
大樓清潔	304	84	28
銷售營業	803	189	24
建築營造	375	135	36
旅館餐飲	1,295	299	23
運輸物流	30	12	40
派遣介紹	285	79	28
汽車銷售	83	16	19
其他	219	47	21
總計	3,911	988	25

資料來源：Inspectie SZW, Jaarverslag 2013; Wagner 2014

不令人意外的，勞動派遣產業中的違反最低工資給付，情形最為嚴重，但這事實上令荷蘭政府尷尬萬分，原因就在荷蘭所推動之彈性安全政府的發展脈絡中。90 年代末期的荷蘭派遣勞動立法活動上，非常明確的承襲德國法制模式：與德國法完全相同的，所謂「承攬勞務與其契約期限之同步化」，亦即派遣機構有外來之勞動力承攬或使用需求，方僱用派遣勞工，而外來需求契約期限屆至，勞工之契約關係亦隨同消滅的形式，亦即台灣社會所慣常稱

呼的「登錄型派遣」，基本上已為法所不許，這是荷蘭派遣勞動法制建立最核心的一項特徵：使派遣勞動脫離昔日淪為勞動關係存續保障最低之命運，從契約關係的形成與消滅上先阻絕此一可能性。1998 與 1999 年，荷蘭政府相繼公佈有關派遣勞動的法律，從其立法經過與法律內容來看，「擴大派遣勞動的規模」、「發展派遣產業」均不是其目標，這一點非常明確，相當值得注意。首先是 1998 年的《勞動仲介分配法》（Wet allocatie arbeidskrachten door



intermediaries) (WAADI)，首先將派遣機構的須經設立許可規定廢除，這項修正引發荷蘭境內派遣業的激烈競爭，同時造成派遣勞動法遭濫用的後果；在其他的內容上，本法也廢除了原先所規定的派遣期間的上限，使得派遣業對於派遣勞動力的運用更為自由，雖然在這兩方面有放寬的決定，但是本法同時強化了要派機構的責任，包括對於相關派遣勞工之所得稅負與社會安全保險費或其他支出的扣繳義務，要求派遣勞工應與要派機構其他同種類性質工作者相同工資之工資平等待遇原則（勞動仲介分配法第 8 條，所謂的《工資均衡規範》Loonverhoudingsnorm），這項明文的主要目的，一方面是保護派遣勞工免受歧視，另一方面則是避免雇主將一般常僱勞工大規模的以派遣勞動取代之。再者，本法亦禁止罷工中的企業，使用派遣勞工作為避免罷工損害的替代人力（Waas, 2003; Wilkens, 2004）。

1999 年通過的《彈性安全法》(Wet flexibiliteit en zekerheid)，則進一步的影響其他當時已施行的法律內容，特別是荷蘭民法 (Burgerlijk wetboek, BW) 原先之一些相關規範。《彈性安全法》之立法目的，依其立法說明備忘錄所載 (Memorie van toelichting 25 263)，包括「強化彈性勞動者之法律地位」、

「保障彈性勞動者更強的勞動安全與所得安全」、「賦予彈性勞動者轉換給付之請求權」，以及 – 理所當然的 – 「提高企業對於彈性勞動力的運用」。對於派遣勞動而言，本法的最主要影響，就是正式告別派遣勞動法律性質與地位妾身不明的時代，易言之，派遣勞工與派遣機構間之法律關係，已毫無疑問的被解為係勞動契約關係，比 1998 年的《勞動仲介分配法》更進一步，不但延續禁止同步化的做法，而且亦因其直接歸屬勞動契約關係，因此當然適用荷蘭民法上的相關僱傭契約之規定，特別是第 690、691 條。此外，針對勞資雙方集體形成部分，本法也特別定有「得以團體協約 (Collectieve arbeidsovereenkomsten, CAO's) 作不同於法律之約定」的明文，在實務發展上，荷蘭派遣業的兩大雇主團體 ABU 與 NBBU¹，均分別與工會締結團體協約，只要要派機構原本所適用之團體協約，沒有針對派遣勞工訂定特別之工資與勞動條件的條款，則應適用此專門針對派遣勞工之團體協約，是以在所述之《勞動仲介分配法》與《彈性安全法》之外，荷蘭法學界多將此團體協約視為有關派遣勞工保護之第三個支柱，形成荷蘭彈性安全法制的重要內涵，也就是同時並存之國家管制與社會管制，共同撐起荷蘭之彈性安全制度 (Waas, 2003; Wilkens,

2004)。然而，全面性的彈性安全制度上路 10 年以降，勞動派遣業違反最低工資的情形，仍然層出不窮，例如下表所顯示的，荷蘭勞動檢查機關 2013 年

針對所謂「涉及詐欺之勞動派遣公司」(betrügelijke Leiharbeitsfirmen) 之專案查察計畫 (interventieteam malafide uitzendbureaus)，其結果：

表三、2013 年違反最低工資法、外國人僱用法與勞動派遣法下之針對涉及詐欺之勞動派遣公司專案查察統計

	查察家數	確認違法案件數	違法比率 %
建築營造	27	9	39
銷售營業	129	18	14
旅館餐飲	215	11	5
勞動派遣公司	40	15	39
農業與園藝景觀	75	20	27
清潔	55	30	55
運輸物流	43	3	7
其他	424	110	26
總計	1008	216	21

資料來源：Inspectie SZW, Jaarverslag 2013; Wagner 2014

從表 1 與表 2 可清楚的看出，即便以彈性安全傲視全球的荷蘭，竟然仍有高達近 1/4 的企業，至少是經勞動檢查查察之事業單位，有違反最低工資保障的紀錄，比例之高，無疑令人咋舌，可見

既存在著高度勞資政共識，特別在中小企業、乃至於諸如勞動派遣之邊緣勞動市場場域，勞工未能享有最低工資保障之情形仍居高不下，可見問題之艱難。

¹ABU 的全名是「派遣勞動業同業公會」(Algemene Bond Uitzendwerk)，NBBU 則為 Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen，荷蘭大部分的派遣業均是前者的會員。



肆、控制、處罰與申訴

基於違反勞動法令之嚴重，荷蘭社會各界多有應加重處罰違法企業之呼籲，荷蘭政府遂於 2013 年通過所謂的《勞動檢查違法刑事追訴與制裁加重法》（Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving），明顯加重違反勞動法令之處罰，例如，將原

先違反最低工資給付的科以 6700 歐元刑事罰金（折合新台幣 23 萬 4 千 7 百多元），大幅提高至 1 萬 2000 歐元（約新台幣 42 萬元），同時提高對於累犯的處罰額度，再加上放寬勞動檢查機關本身的課處行政罰，使刑罰與行政罰並行，以企圖嚇止企業之不敢以身試法。從下表可看出 2013 年新法相對於舊法所提高之罰金額度：

表四、違反法定勞動條件之修法前後對照（單位：歐元）

	2013 年前舊法	2013 年後新法
職業災害風險	4500	9000
缺乏風險評估	1800	3000
危險源控制不佳	900	1500
非法工作（每人次）	8000	12000
積欠工資（如雇主拒絕合作）	6700	12000
違反工時規定	4500	10000

資料來源：Inspectie SZW, Overtredingen strenger bestraft. Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving; Wagner 2014

荷蘭勞動檢查機關特別在官方網站上，提供匿名檢舉雇主違反勞動法令之平台，針對違法情節嚴重之法定勞動條件、工時、非法工作與尤其是最低工資的勞動保障規範，使民衆得以簡便的通報舉發，當然亦可以書信或電話為之。以 2013 年為例，勞動檢查機關總共接受 1879 件違反勞動法令的檢舉，其中

有 860 件與未達最低工資或雇主積欠工資有關。受理後，除非檢舉人明確表示不願意，否則機關接續進行專案檢查與查察，超過五分之一的案件最後以確認雇主違法而開罰收場，其結果必須通知檢舉人，當然，處理過程中不得洩漏檢舉人之身分，免生爭端（Wagner 2014）。



如果勞工決定循求司法途徑，則有法律諮詢機構——所謂 Juridisch Loket，提供免費諮詢，同時推薦適合之律師擔任訴訟代理人，對於收入較低之勞工，則有法律扶助機構（De Raad voor Rechtsbijstand）提供扶助，工會會員則享有工會所提供，關於工資、職業安全衛生、職業病及其他勞動爭議方面之訴訟協助，再者，荷蘭法律亦明定有團體訴訟權（Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade, WCAM），勞工得委託專業團體代為提起團體訴訟，並不像某些國家（例如德國），將團體訴訟權侷限於消費者保護，在荷蘭，關於勞動權益事項，亦屬團體訴訟權所得行使之客體，在此，工會經常扮演重要的角色（Wagner 2014）。

伍、結語

雖然說，在團體協約涵蓋率的世界光譜上，始終名列前茅的荷蘭，相較於其他國家，政策上並無太多實施法定最低工資的必要與急迫性，但荷蘭

卻仍屬全球實施法定最低工資的先驅（Schulten, 2013）。然而，深受經濟全球化的衝擊，特別在外籍勞工與勞動派遣逐漸增長蓬勃的今日，面對該等勞動者之受嚴重剝削，傳統協約保障機制已無法直接處理此問題，在實施法定最低工資的數十年來，荷蘭社會仍找到必須加以強化的正當性，足為表率（Schulten, 2014a; Schulten, 2014b）。

即便作為彈性安全的典範，荷蘭仍無法逃脫結構上一定比例之勞動者無法享有最低工資保障的尷尬困境，是以近年來迭有強化勞動檢查、提高制裁額度、加強權利貫徹等措施，亦值得吾人參酌檢討（Schulten, 2014a）。徒法不足以自行，侷限於傳統之協約自治機制，鞏固當然重要，一切夢想回到過去的美好卻可能錯失面對與解決問題的契機，彈性安全之果實或許甜美，但荷蘭人切實處理作為落網之魚的底層低薪勞動者之痛楚，不自溺於彈性安全的成就，值得我們深思與學習。☺



日台勞動法論壇揭開序幕

日台勞動法論壇 2015 年 9 月在日本名古屋大學首次開辦，展開台日勞動法雙方交流的新頁，值此契機，特別說明日台勞動法論壇的開張緣由並刊載日本大阪市立大學名譽教授西谷敏先生的「日本集體勞動法之特質」的研究，該文釋示工會與集體勞資關係的實態。值此論壇開辦契機，期盼今後能順遂發展、紮實交流。

日台勞動法論壇的推手是日本名古屋大學和田肇教授，和田先生深深以為台灣雖為日本的鄰邦，但在至今日本法律學研究者中，甚少以台灣為研究對象。

專攻中國勞動法的日本學者不乏無人且甚有研究業績的佼佼者，代表者如九州大學的山下昇副教授，而對照台灣勞動法的相關研究，可謂寥寥無幾。日本相關法律規範，常為台灣法規研定的重要參考來源，如勞動基準法。再因 2 次大戰前日本與台灣的歷史背景與糾葛，孕育出多數台灣的日本勞動法律研究者，其中具有日本博士學位者的不在少數，若渠等統稱為日本學派，應屬繼台灣以德國學派（Deutsch Schule）之後第 2 順位的陣容，且肩負勞動法研究的核心是不爭的事實。

和田先生與西谷先生自 2010 年起頻繁的與韓國的勞動法學者展開交流活動，每年輪流舉辦日韓勞動法論壇，有關日本方面在論壇發表的論述均刊載於『勞動法律旬報』，且於 2014 年出版『日韓比較勞動 I. II』兩冊專書。日韓勞動法論壇討論了集體勞資關係體系的現狀與課題（正值韓國正面臨集體勞動法上從協商單位制轉型為複數工會主義的轉型期理論問題）、勞工定義概念、雇主概念、解僱規制、工時規制、非典型僱用政策及公務員法制等今日勞動法基礎研究相關的重要議題，深化日韓勞動法研究基礎的發展；該日韓論壇亦為和田先生 2008-2011 年日本學術振興會科學研究費基礎研究 A 計畫的一環，並忝為 2012 至 2015 年同計劃的主持人。

一位對於日韓勞動法論壇交流活動極為關心的台灣學者，拋出台日間也能舉行台日勞動法論壇的建議，和田先生等認為此提案，對在以過往習以歐美諸國作為研究主流的日本而言，是有擴大學術交流、增加研究對象國家的效益，誠為增添一個新的國際化的契機。和田先生語重深長的期許，透過日台勞動法論壇能克服語言上的障礙，攜手研究勞動法相關理論的深化，並將研究內容納入 2015-2019 年日本學術振興會科學研究費基礎研究 S 計畫中。☺





日本集體勞動法之特質——

日本市立大阪大學名譽教授 西谷敏

壹、前言

台灣於 2010 年通過之集體勞動法修正¹，對台灣具有極為重要之意義，而從日本的角度以觀，台灣集體勞動法中諸如工會組織型態之限定、限制法定最低會員人數、工會登記制度、權利事項之罷工禁止、以及不當勞動行為制度中採取準司法之「行政機關 ADR（訴訟外紛爭解決）」的制度設計等，都極富探討之深趣，筆者非常期待台灣方面的報告。

日本方面之報告，則將著重於日本集體勞動法制的概觀、特別是工會與集體勞資關係的實態上。蓋因為筆者認為吾等在對不同國家之法制度進行比較時，應不僅侷限於一國之制度層次，更重要者係將該國制度的現實機能亦納入探討的視野中。法律雖然無法創造工會或是集體勞資關係、但卻可以誘導其朝向一定的方向發展；相對而言，透過法律去壓制或規範工會則是相對容易的。因此，在進行集體勞動法的比較研究時，自應將法制度在現實下所扮演的機能同時進行檢討。

貳、從法的繼受看日本集體勞動法的特質

日本集體勞動法的制定法基礎，係由 1945 年制定、1949 年修正的勞動組合法、以及 1946 年制定的憲法中、第 28 條的勞動基本權保障條款、以及 1946 年制定、作為補充功能的勞動關係調整法所構成。

上開制定法全係日本在聯合國軍占領（事實上係由美國單獨占領）時代所制定，因此也或許讓日本的勞動法存有受美國法決對的影響下所形成之印象。然而這樣的認知事實上未必正確，事實上 1945 年的勞動組合法係由日本的勞務法制審議委員會所作成的²。而勞動組合作為規範團結權、團體協商權、爭議行為的民事、刑事免責的重要法律，其根源可以追溯至的二次大戰以前數個勞動組合法的草案，而這些法案事實上都受到德國、法國等大陸法國家強烈的影響^{*3}。例如，勞動組合法承認團體協約的法規範效力，即明顯的係受到 1918 年德國團體協約令之影響。

¹ 張智程「台灣の新集團的労働三法と不当労働行為救済制度」季刊労働法 247 号（2014 年）131 頁以下参照。

² 竹前栄治『戦後労働改革』（1982 年、東京大学出版会）79 頁以下、遠藤公嗣「労働基準法の国際的背景」日本労働法学会誌 95 号（2000 年）141 頁。

³ 田村讓『日本労働法史論——大正デモクラシー下における労働法の展開——』（1984 年、お茶の水書房）219 頁以下参照。

此外，1946 年的日本國憲法第 28 條宣誓勞動者的團結權、團體協商權、以及團體行動權（爭議權）作為基本人權而受到憲法之保障，成為日本集體勞動法的憲法規範基礎，該部憲法的制定過程事實上乃係經過美日共同作業而制定、且論者亦指出憲法 28 條乃與站前的就勞動組合法存在有極強之連續性⁴。

相對於此，1949 年的勞動組合法修正，即是在美國占領軍強烈的指導干預下所完成的。在該次修法中，包括不當勞動行為制度等都受到美國法顯著的影響⁵。此外，在前一年所頒布、規範全面禁止公務員行使團體協商與爭議行為的麥克阿瑟書信，更是一部屢次引用羅斯福總統的發言、而涵蓋高度美國式構想的文書。

因此，日本的集體勞動法即是在第二次世界大戰前受到大陸法的法制度與法思想影響的基礎之上，戰後再嫁接美國法的法制度而形成的。而在這樣的脈絡下形成而具有混合性格的勞動法，仍然是今日日本集體勞動法的特徵。例如不當勞動行為制度其法性格一方面被定位為實質保障憲法上團結權保障條款的制度、一方面卻也被最高法院定位為以回復、確保正常的集體勞資關係秩序為目的的政策性制度⁶。日本的不當勞動行為制度事實上與美國仍存在諸多差異，例如日本的不當勞動行為救濟制度中，個別勞工、工會不僅得向勞動委員會申請救濟，亦可能直接向法院提起訴訟的特點，即充分反映了日本集體勞動法的混合性格。



⁴ 竹前・前掲 8 1 頁以下。此外，德國法與美國法對日本勞動法之影響，請參照西谷敏「日本勞動法の形成・発展過程における外国法の影響——古いヨーロッパ、新しいアメリカ？——」近畿大学法科大学院論集 5 号（2009 年 3 月）1 頁以下參照。

⁵ 竹前・前掲 2 5 1 頁以下。

⁶ 最高法院判例指出（第二鳩タクシー事件・最大判昭 5 2. 3. 2 3 民集 3 1 卷 1 号 9 3 頁），勞動委員會的救濟命令制度目的在於擔保障「以保護工會的團結權與團體行動權作為目的」的勞動組合法第七條規定的實效性，以及謀求「迅速回復與確保正常的集體勞資關係秩序」。



參、集體勞動法與集體勞資關係的現實

一、完備的勞動者權利體系與問題點

憲法第 28 條、勞動組合法以及勞動關係調整法不僅保障勞工之團結權、團體協商權，亦明確保障團體行動權（爭議權）、從而對團體協商、團體協約以及不當勞動行為制度等皆有具體之規範，故從比較法的層面以觀，可以說日本的集體勞動法是相對設定完善的法制度⁷。另外在罷工權的規範上，日本則未有如台灣排除權利爭議罷工的制度設計。

現行法當然有諸多需改善的問題，特別是現行的不當勞動行為救濟制度，包括救濟程序事實上是從都道府縣 動委員會→中央勞動委員會→東京地方法院→東京高等法院→最高法院之「五審制」結構、從程序的開啓到終局的確定需耗費壘長的時間，以及對於不當勞動行為人的雇主制裁過於輕微、乃至並未發揮具有實效的制裁效果等、皆曾指摘出的制度問題。

另外，日本全體的公務員受禁止行使團體協商以及爭議行為亦是當前重大的問題。源自 1948 年由占領軍頒布的麥克阿瑟書信 政令 201 號、明文限制公部門勞動者勞動基本權的措施至今為止仍然維持。該命令為以公部門工會作為領頭羊的戰後勞工運動全體賦與了強烈的打擊。此外，在憲法層次受到保障的爭議權卻受到法律全面禁止的矛盾的狀況下，其後又歷經 1966 年到 1973 年最高法院見解的立場搖擺⁸，終究導致國民對憲法與法院的信賴大幅損傷、而這樣的影響至今都仍然殘存在國民之法意識的深層處。

2011 年開始，當時執政的民主黨政權曾經嘗試改善公務員的勞動基本權，該黨曾在 2011 年於國會提出標榜以「確立自律的勞資關係制度」為宗旨的「國家公務員勞動關係法律案」草案，並接著於 2012 年再度於國會提出「地方公務員勞動關係法律案」草案。此兩部草案的內容包含承認公務員工會的團體協約締結權、以及行政機關構成侵害團結權或拒絕團體協商時適用不當勞動行為

⁷ 例如，德國基本法 9 條 3 項僅明文規定團結權之保障，而法國憲法則係在其前言指出罷工權係屬「法律保留」之事項。

⁸ 禁止公部門勞動者罷工權的合憲性爭議在日本最高法院的判例變遷中，歷經了從全面禁止罷工合憲→罷工禁止規定與制裁規定在限於合理性限縮解釋的範疇內合憲→全面禁止罷工合憲這樣的反覆過程（西谷敏『労働組合法 [第 3 版]』（2012 年、有斐閣）66 頁以下參照）。

制度的規定，一定程度意味著嘗試將公部門勞資關係朝向接近與一般勞資關係的改革意義，然而該等法案最終隨著民主黨政權的終結而成為泡影。隨著公務民營化的趨勢潮流，日本有相當多數量的公務員在法律地位上被移轉為一般民間受雇者⁹，但在這些「新的民營企業」之中，過往公務員身分時代中限制勞動基本權的意見仍然殘存而難以脫卻。

二、從組織率看工會

日本的工會在第二次大戰結束後，於美國占領軍的支援下全新出發，1949年時曾經達到工會組率55.8%的記錄。當時的人們曾期待日本工會的組織率將會更為提高、更多的個別勞工將可望納入工會的組織，從而各企業或廠場的統

一勞動條件，將基本上由團體協約決定、工作規則則扮演補充的功能。

然而工會的組織率卻在其後開始逐漸下降，2014年時僅剩下17.5%¹⁰（工會總數2萬5279個、工會會員總人數9,849,176人）。而因伴隨著工會組織率的低落、個別工會的力量也持續減弱之故，今日日本的企業或廠場內對勞動條件進行統一規範者也並非團體協約、而係由雇主得以片面制定、變更的工作規則扮演著最重要的角色。

目前，日本工會的組織率為17.5%，但事實上隨著企業的規模不同而有著極大的差異。民間大企業（受僱勞工1000人以上）的組織率是45.3%，中企業（受僱勞工100~999人）是



⁹ 根據「平成26年労使関係総合調査（労働組合基礎調査）」の資料顯示，目前全體會員中適用地方公務員法者僅存12.0%、適用國家公務員法者更僅存1.1%。

¹⁰ 「平成26年労使関係総合調査（労働組合基礎調査）」。

¹¹ 荒木尚志「日本における集团的労働条件設定システムの形成と展開」日本労働研究雑誌661号（2015年）15頁以下。



12.4%，而小企業（受僱勞工 99 人以下）則僅只有 1.0%。而大企業的企業工會多係透過與雇主締結 Union Shop 協定¹²，故在存在工會的企業中除了管理職勞工與非典型勞工以外，所有的受僱勞工都具有工會會員身分。

組織率降低的原因之一是因為非典型勞工的增加。1990 年代日本全體受僱勞工中約有 20% 屬於非典型勞工，而目前這個數字則增加至 38% 左右，但非典型勞工的工會組織率卻僅停留在 6.7%¹³，且具有工會會員身分的非典型勞工，多半是透過 Union Shop 制度半強

制性的加入工會，而此種組織方法事實上也受到強烈的批判¹⁴。

三、從組織型態看工會

(1) 德國法對工會的定義與日本的工會

憲法 28 條或勞動組合法（工會法）皆並未對工會的規模、組織型態等定有特定的規範。即便係由任何兩人組織的工會、或者由特定企業內之勞工所組織之工會，皆屬符合法律定意的工會。勞動組合法的限制僅止於管理職勞工不得加入工會、以及工會不得接受雇主財政上的援助（勞動組合法第 2 條）。

¹² 根據「平成 25 年工會活動實態調查概況」資料顯示，目前日本工會全體約有 66.1% 與雇主締結 Union Shop，且企業規模越大者締結率就越高。在歐洲各國的脈絡下，將 Union Shop、或 Close Shop 協定視為違法的傾向很強，但日本卻原則上認為此類的協定乃適法且有效（日本食塩事件・最二小判昭 50. 4. 25 民集 29 卷 4 号 456 頁），此點亦是日本集體勞動法的特色之一。

¹³ 「平成 26 年勞使關係綜合調查（勞動組合基礎調查）」。

¹⁴ 寺間誠治「新しい組織化とユニオン運動——連帯という選択」中村浩爾・寺間誠治編『労働運動の新たな知平——労働者・労働組合の組織化』（2015 年、かもがわ出版）226 頁。

相對於此，例如德國法而言，工會作為維持或改善個別勞工之勞動條件而成立且持續存在的社團乃屬當然之外、德國法更進一步規範工會之資格要件，包括①是否自力於社會的對抗者（雇主）、②需超越企業層級進行組織（通說）、③須具備足以對抗雇主的人數與實力、④需具備行使爭議行為或其他貫徹自身要求手段的準備等¹⁵。若要代表個別勞工與雇主締結具有法規範效力的團體協約，德國法認為工會必須具備上開的要件，但若以相同的基準去對照日本現存的工會，則幾乎絕大部分的工會可能都無法滿足作為工會的資格要件。

日本最具代表性的工會組織型態，分別是企業工會、以及由個別勞工自行加盟的地域型工會，若從組織以及功能的觀點來看，此兩種不同組織型態的工會事實上具有截然不同的性格，因此若將兩者視為相同之「工會」而在同一個脈絡下進行討論是極為困難的。

(2) 企業別工會

日本 90% 以上的工會係以企業別組織之型態存在，在多數的場合中，工會透過 Union Shop 協定組織除了管理職勞工與非典型勞工以外所有的企業內從業勞工。然而此種型態下企業工會與雇主之間幾乎不存在勞資紛爭：罷工幾乎不存在¹⁶、許多工會甚至未進行團體協商。諸如工資等勞動條件，多僅透過勞資協議機關以協議解決。如此，雖然可以評價此種勞資關係為安定化的勞資關係，但若同時與以其工會機能不存在的評價，其實也不過是表現上的差異。

此種型態的工會若與歐洲進行比較，相較於歐洲的工會而言，日本的工會可能性質上更接近於歐洲的員工代表會（德國之 Betriebsrat 等）。確實這樣的看法具有他正確的一面，然而，企業工會在法的層次上仍然是以勞資對立關係作為前

¹⁵Däubler, Das Arbeitsrecht 1, 2006. S.137ff.; Löwisch/Caspers/Klump, Arbeitsrecht, 9.Aufl., 2012, 259ff.

¹⁶「沒有罷工的團體協商毋寧乃集體的行乞」是德國聯邦勞動法院在其中一則判例（BAG vom 10.6.1980, AP Nr.64 zu Art.9 GG Arbeitskampf）中所使用的文言表現，顯示了在勞工運動的歷史中，罷工扮演了如此重要的角色。日本在 1970 年代中期以前，特別在春鬥期間會有諸多的罷工發生；1975 年時工會會要求回復罷工權而發動了長達八日的罷工，使日本國鐵在罷工期間陷入全面停擺。然而，最近的日本根據統計一年以內發生超過半日以上的罷工事件不過僅存三十件左右（2013 年的「勞動爭議統計調查」顯示，當年度超過半日以上的罷工共有 31 件；而未滿半日的罷工亦僅有 49 件。）這樣的數據反映了日本工會活動力的衰弱，從而因為罷工對社會足以造成龐大影響之故，社會對於罷工的批判也很強烈，再發動罷工的工會日益減少之下，罷工也就變得越來越難以實施。



提而訂定的憲法 28 條與勞動組合法兩者作為基礎而組織的工會，因此事實上法制度的表面與實態間存在很大的扞格¹⁷。

(3) 地域型工會

另一種典型的工會組織型態是所謂的地域型工會，此種工會多係由未受企業工會組織的個別勞工所有加入的工會組織¹⁸。不被許可加入企業工會的管理職勞工以及非典型勞工亦得加入地域型工會。地域型工會今日的主要課題，相較於勞動條件的集體決定，其實主要係在於維護個別會員的權利或利益。團體協商是地域型工會主要的手段、他們也會支援個別會員進行訴訟。在遭到解僱後或在職場中遭到人權侵害後加入地域型工會的勞工（臨時加入）亦所在多有。

地域型工會就其會員與雇主間之權利、利益爭議，直接向雇用其會員的雇主提起團體協商，在現行法上乃是行使受憲法所保障之權利，若雇主拒絕協商則會構成不當勞動行為。然而，實際上排斥與地域型工會進行團體協商的雇主非常多，但現行日本的勞動委員會所係

屬的不當勞動行為事件，卻有半數以上與地域型工會相關。

四、工會功能的弱化與其原因

日本 17.5% 的工會組織率若與歐美諸國的情況相較事實上並非特別低，然而在日本探討工運的論者，也一樣意識到工會功能大幅降低、而面臨危機的問題¹⁹。作為其中一種指標的即是勞動條件的水準：1997 年以來，即便日本企業的收益持續增加，但勞工工資的水準卻一貫性的降低。此外，近年日本政府為了達成經濟景氣的正向循環而主張應該為勞工加薪，企業界也對此要求作出了部分的承諾，但工會的反應則相形遲鈍。此外日本勞基法 36 條規定雇主若欲使勞工進行長時間延長工時勞動，需與工會締結俗稱 36 協定的「時間外勞動協定」，作為此種解除管制協定的締結主體，使工會往往成為幫助雇主助長勞工進行長時間勞動的幫手，也使的各界對於工會功能的低落留下強烈的印象。

為什麼工會會面臨危機呢？首先，企業工會在同業競爭的產業環境中本身

¹⁷ 在此種法的表面與實態間存在很大的扞格的場合，需要重視哪種面向即成為問題，筆者認為無論是法釋義學或法政策論，都有必要對兩個面向進行適切的探討。

¹⁸ 實際上亦存在有少數個別勞工同時加入企業工會與地域型工會（雙重加盟）的例子。

¹⁹ 例如『連合評價委員會最終報告書』（2003年9月12日）即作出「工會在質與量的兩個面向都正陷入危機」的分析（2頁）。

即存在著僅關住自家企業發展的傾向，而在經濟全球化作為背景所造成的企業間競爭激化趨勢，更讓這樣的傾向更形增強。結果終究導致企業工會對於致力於透過團體協商改善或維持會員勞動條件的態度日漸稀薄、對於非典型勞工的組織化工作也缺乏關心，終究使的集體勞資關係走向全面的形骸化。

此外，就地域型工會而言，因為其結構上的特徵，導致此種工會本身就難以發揮維持或改善集體勞動條件的功能。且專以實現自身的權利、利益之動機加入地域型工會的勞工，亦多於其目的達成後退出，因此地域型工會存在著組織不安定之問題。

工會功能持續衰弱的另一個原因，也與一般國民多半具有「嫌惡工會」的意識相關，而這樣的意識也一定程度反映在對工會會員的影響上，而導致工會進一步空洞化的惡性循環。然而，何以當今的研究者或政策擬定者對於工會運動的現實未必能夠有正確認知有其複雜之處，包括對於憲法 28 條以及勞動組合法規範的表面認識、或者是對於工會活動活發實的殘存記憶，或都是造成論者無法實際認知當下工會運動的真實狀況的原因。

肆、勞動法制與工會間之關係

一、工會的現狀對勞動法所造成的影響

構築於工會存在擁有一定程度實力基礎的集體勞資關係（法）本可與勞工保護法並列為勞動法的兩大基柱，但當前者的機能陷入不全時，勞動法的全體結構也會變型。而當集體勞資關係機能陷入不全時，原本應期待的是勞工保護法可發揮強大的功能、並積極確立合理的最低基準，但現今的日本卻發生了相反的現象：在對於勞工保護法的基本方向具有決策權限的機關中（例如產業競爭力會議等），工會的參與也明顯的被





排除於外，使的制度改革的方向單方面受到以訴求解除勞工保護法管制的雇主團體的意向所影響。此外，集體勞資關係功能的不健全，也意味著在企業層級上，由雇主片面制定的工作規則扮演了非常重大的角色。因此，在國家政策制定的層級也好、企業層級也好，雇主以及雇主團體的發言權單方面強化的現象，皆成為今日日本勞動法的特徵。

而在這樣的情況之下，將重要的勞動條件基準設定權限交付勞資自治、並限縮法律介入餘地的法政策即是非常危險的。透過勞動者保護法去進行基準設定雖然必然涵蓋著僵化缺乏彈性的缺點，但筆者認為此卻也是今日非不得已必須追求之方向。

二、勞動法對工會造成的影響

歷史告訴我們，勞動法並無法創造工會或使其發展，而是當工會自身意欲自力去發展時，勞動法作為將來自於他者的妨害之力（特別是來自於雇主的妨害）除去、或者是間接性的協助工會自力發展的角色。然相反而言，法律對於抑制工會的發展則具有巨大的力量。在戰後的日本，公務員勞動者行使團體協商、以及爭議行為遭到法的全面禁止，即是最為明顯的例子。

本文歸結以上的論點嘗試作出以下結論：第一，即便現狀下工會面臨極大的問題，但其解決仍需回歸勞工運動本身之課題上，而非可能透過修改勞動法去實現^{*20}。第二，然而，仍然應當透過修法去廢除阻礙工會發展的法律，公務員法制必須進行根本的改革，使公務勞動關係實現與一般民間勞動關係的基準相同化，實乃當務之急。第三，透過改善不當勞動行為制度等制度改革以消除現行可能阻礙工會自主化的因素是極為必要的。☺

²⁰ 日本勞動法學會在 2000 年學會創立五十周年的紀念研討會中的其中一個討論主題是「勞動者組織與法」，當中的論點之一，即是為了促進工會今後的發展，法律可以扮演怎樣的角。西谷敏「労働組合の現在と未来——シンポジウムの総括」日本労働法学会誌 97 号（2001 年）233 頁以下參照。