

簡評「最低工資法」草案

編目：勞動基準法

主筆人：薛政大

民國（下同）107年11月底勞動部提出「最低工資法」草案，其目的乃在使現行勞動基準法第21條「基本工資」之調整法制化，並提昇現行「基本工資審議辦法」之法律位階。然而，早於25年我國即已公布「最低工資法」但從未施行，於75年12月3日廢止，廢止之理由乃「因勞動基準法及其附屬法規均已發布施行，基本工資審議制度業已建立，現有之『最低工資法』已無繼續存在之必要，且依中央法規標準法之規定：同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，舊法應予廢止，故將本法廢止。」此一廢止理由於今日是否有所改變？到底基本工資與最低工資是否相同？此一草案與現行制度有何不同？觀察重點為何？頗值關注。本文以基本工資之施行經驗，檢視「最低工資法」草案之預期功效，提供考生一個觀察的方向。

一、基本工資與最低工資是否相同

依據勞動部所提出之最低工資法草案總說明^{註1}表示：「依契約自由原則，工資係由勞雇雙方議定，惟為保障勞工基本生活，勞動基準法第二十一條第一項明定，勞雇雙方議定之工資不得低於基本工資。基本工資之審議程序及擬訂，係依據基本工資審議辦法，由勞動部下設基本工資審議委員會，參考該辦法所定經社數據審議之。是以，我國對於勞工工資最低標準之保障雖以『基本工資』名之，實與世界各國所定之『最低工資』無異。然考量基本工資審議辦法之位階終屬法規命令，為使相關制度更為健全，俾以穩定、明確地調整最低工資，有必要立法建構最低工資制度，強化最低工資審議程序，並將訂定最低工資所需參考的社會、經濟指標入法，以保障勞工工資權益。」從此一說明可知，勞動部認為：1.基本工資實為最低工資。2.最低工資法乃為提昇現行基本工資審議辦法之法律位階。實際上比對最低工資法草案之架構、內容，實與現行基本工

^{註1}資料來源：

<https://www.mol.gov.tw/media/5759909/%E6%9C%80%E4%BD%8E%E5%B7%A5%E8%B3%87%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88-1071130-%E9%A0%90%E5%91%8A%E7%89%88.pdf>，最後閱覽日：108/01/18。

資審議辦法差異不大。

然而，若參酌已廢止之最低工資法第3條規定，最低工資是以「成年工以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準」，所考量者僅勞工最低生活所需，與現行基本工資還要考量「國家經濟發展狀況」、「各業產業發展情形及就業狀況」等經濟發展因素顯有不同。能否將基本工資等同於最低工資？似有討論空間。是以，台灣勞工陣線^{註2}或時代力量黨團所提最低工資法草案版本^{註3}多認為基本工資與最低工資是不同的。基本工資的基本邏輯是經濟成長後與勞工分享經濟成果，而最低工資是維持勞工生活所需，兩者不能混為一談。

此一問題，不僅是名稱之爭，更涉及此一制度的功能與審議標準。倘若認為最低工資為勞工最低生活所需，則審議標準應為「勞工及受扶養人之基本生活水準」，其他因素僅為參考。反之，現行的基本工資並非以勞工最低生活所需為唯一考量，比較像是「經濟成果分享」，所以當雇主沒有賺錢時，雖然勞工生活費用增加，基本工資一樣不能調漲。

二、現行基本工資的政策功能

工資為勞工滿足基本生活所需的經濟來源，不能僅以「勞務之對價給付」的概念來理解，更不能放任契約自由原則於工資決定時任意適用，勞資雙方不能合意低於基本工資水準之工資^{註4}。正因為工資之特性，國際勞工組織（ILO）「1970年決定最低工資條約」與「經濟社會文化權利國際公約」都約定，勞工工作報酬最低限度應維持勞工本人及家屬符合合理生活水準之所需，並非以勞務之市場價格作為標準。

再者，自基本工資實施以來，在政策上具有帶頭加薪的實質效果。亦即，當基本工資調漲後，為維持各職務的薪資差距，雖然各職務的薪資已經高於基本工資，但為維持相同的薪資優勢，各職務也會隨同調整。例如：甲職務原本月薪為新台幣（下同）22,000元，其上級乙職務為23,100元，薪資差距1,100元，當基本工資調整為23,100元後，甲職務之薪資立即變更

^{註2}參見台灣勞工陣線網站：

<http://labor.ngo.tw/follow-topics/122-minimum-wages/554-minimum-wages04>，最後閱覽日期：2019/01/18。

^{註3}參見 105 年院總字第 1121 號委員提案第 19078 號，時代力量黨團所提最低工資法草案。

^{註4}因此，勞動基準法第 21 條或最低工資法草案均規定，低於基本工資（或最低工資）者，以基本工資（或最低工資）取代之。

為23,100元，若乙職務薪資不調整，雖不違法，但等同於乙職務實質降薪，甲、乙職務不同工卻同酬之不合理現象。是以，基本工資調整也會逼迫企業全面調薪，成為迫使企業加薪的政策工具。

隨著台灣經濟發展，從99年起基本工資幾乎每年都調整，108年1月1日起基本工資更調整為23,100元。然而，目前台灣薪資問題是普遍低薪，工資成長速度遠遠趕不上房價、物價的漲幅，而政府能改善勞工薪資水準的工具只剩下公務人員調薪（政府帶頭加薪）與調整基本工資（迫使企業全面調薪）兩種，但效用都不大。舉例而言，107年1月1日基本工資調整為22,000元，漲幅為4.7%，但據104資訊科技調查結果，大約40.2%企業107年會調薪，平均調幅為4.09%^{註5}，低於基本工資調幅。108年1月1日基本工資調整為23,100元，漲幅為5%，104資訊科技調查結果，108年大約46%企業會調薪，平均調幅為3.75%^{註6}，依然低於基本工資調幅。是以，基本工資調整雖會帶動企業全面調薪，但效果似乎逐年遞減，政府應尋找其他政策工具用以提高勞工薪資了。

三、最低工資法草案觀察重點

比對最低工資法草案與現行基本工資審議辦法之內容，可以發現兩者的架構大同小異，本文僅就下列三點為觀察重點：

(一)審議組織

為決定最低工資，勞動部應組成最低工資審議會（參見草案第5條），其目的乃在藉由社會對話機制，擬定具有共識的調整方案，其組織與現行基本工資審議辦法之規定幾乎一模一樣（詳見下列附表），並無太大變革。

觀察審議會之組成，雖然勞動部代表僅有一人，但專家學者四人全由勞動部遴聘，再加上經濟部、國發會代表，政府代表也是七人，顯見審議會乃勞、資、政各三分之一的代表結構^{註7}。又因為勞方與資方的意見南轅北轍，難有共識，最終還是由政府代表主導審議會的結論，

^{註5}資料來源：

https://hunter.104.com.tw/TC/information/wpt_content.jsp?logTcId=313442553033816062，最後閱覽日：2019/01/18。

^{註6}資料來源：<https://www.nownews.com/news/20181017/3018578/>，最後閱覽日：2019/01/18。

^{註7}因條文是規定「專家學者」，所以有學者認為審議組織是由勞、資、學、政組成。但本文認為遴選單位才是真實決定者，故將「專家學者」也列為政府代表。

勞方或資方代表難免淪為橡皮圖章，實質上能否發揮社會對話機制，令人存疑。

再者，最低工資之討論需要長期研究，並彙整相關指標供審議會參酌，是以需設置「研究小組」（參見草案第 8 條至第 9 條）提出研究報告及調整建議。雖然現行基本工資審議辦法也「工作小組」，但並未明訂其組織及功能，草案已有明確規定。

(二)審議標準

從基本工資審議的經驗來看，基本工資的調整是政策問題，所以長期以來都沒有明訂計算公式，最低工資法草案也採取相同的立場。然而，最低工資乃為保障勞工及其家庭的最低生活，因此最重要的指標應為「消費者物價指數年增率」（參見草案第 10 條第 1 項），讓工資趕得上物價漲幅，至少不會讓實質工資縮水。此一規定與現行基本工資審議辦法頗有不同，也凸顯最低工資與基本工資的差異。

草案中所採用的參考指標與現行基本工資審議辦法差異不大，仍將經濟發展指標納入，顯見勞工分享經濟發展成果的用意。草案新增「最低生活費」指標，凸顯工資為勞工重要經濟來源的特性，然而，最低生活費屬於社會福利的一環，在目前台灣已有完善社會福利、社會救助體系下，是否仍應將維持勞工最低生活所需的責任加諸於雇主？頗值討論。尤其是目前低薪主要問題，不在薪資無法維持生活所需，而是薪資長久不調整、貧富差距擴大、加薪幅度趕不上物價上漲等問題，能否藉由最低工資調整改善低薪問題才是首要之務，「最低生活費」^{註8}指標是否具有功能？筆者實在存疑。

(三)核定程序

現行基本工資審議辦法之核定程序，僅規定「勞動部報行政院核定後公告實施」，並未規範行政院若不核定之處理方式，並將最後決定權

^{註8}最低生活費的調整攸關經濟弱勢民眾權益，除低收入戶及中低收入戶外，其餘社會福利津貼如中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、弱勢兒少生活扶助、特殊境遇家庭扶助等，亦將參照最低生活費數額調整審核門檻。據衛生福利部社會救助及社工司之公告資料，108 年臺灣省最低生活費 1 萬 2,388 元，中低收入戶家庭總收入分配全家人口每人每月限額 1 萬 8,582 元。資料來源：<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-566-45295-103.html>，最後閱覽日：2019/01/22。若以最低生活費為基礎，需滿足勞工及家屬二人生活所需，則最低工資應為 37,164 元。

交由行政院決定，以致有時行政院的意見會主導基本工資調整^{註9}。

最低工資法草案新增審議結果核定程序，最重要的規定莫過於草案第 14 條第 3 項：「行政院不予核定或逾前項期限而未核定者，勞動部應於接到不予核定之日或期限屆滿之日起三十日內，再召開審議會進行審議，並將審議結果依前二項規定報請行政院予以核定。」立法理由說明：「為強化審議會之權限，爰於第三項明定行政院不予核定或逾第二項期限而未核定之處理機制。行政院不予核定或逾期限而未核定者，應由勞動部於接到不予核定之日或屆滿之日起三十日內，再召開最低工資審議會議審議，本次審議結果報請核定後，行政院即應予核定，不得退回。」強制要求行政院必須接受審議結果。

然而，參酌最低工資法草案所規定之審議程序僅需「委員二分之一以上親自出席。如未能就審議案達成共識，得經出席之委員二分之一以上之同意」（參見草案第 11 條）就能通過決議，並未規定再次召開最低工資審議會議時，審議之表決門檻應否提高。管見以為，既然行政院不予核定或逾二十日而未核定，已經表示行政院對於審議結果存有疑義，實質上等同退回審議結果，當再次召開最低工資審議會議時，應當提高表決門檻（如：三分之二以上同意），以符合責任政治之基本原則。

^{註9}例如：103 年 9 月調整基本工資時，時任行政院長之江宜樺認為勞動部應重新思考 CPI 累計至 3% 才召開基本工資審議委員會的決議。勞動部遂於 8 月 25 及 29 日召開兩次基本工資審議委員會，由勞、資、政、學四方共同達成 104 年基本工資調整的共識。

資料來源：

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/ff6466a6-1f85-4dc4-93d8-9648b49097e5>，最後閱覽日：2019/01/22。

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

附表一：最低工資法草案與基本工資審議辦法對照表

項目	最低工資法草案	基本工資審議辦法
審議組織	<p>第六條 審議會置召集人一人，由勞動部部長兼任之；另置委員二十一人，其組成如下： 一、勞動部代表一人。 二、經濟部代表一人。 三、國家發展委員會代表一人。 四、勞方代表七人。 五、資方代表七人。 六、專家學者四人。 前項勞方代表及資方代表，由相關勞工及工商團體推薦後，由勞動部遴聘之。 第一項第六款之專家學者，由勞動部遴聘之。</p>	<p>第二條 為審議基本工資，由勞動部設基本工資審議委員會，置主任委員一人，由勞動部部長兼任之；委員二十一人，由勞動部就下列人員聘（派）兼之，委員任期二年： 一、勞動部代表一人。 二、經濟部代表一人。 三、國家發展委員會代表一人。 四、勞方代表七人。 五、資方代表七人。 六、專家學者四人。</p>
	<p>第八條 勞動部應組成研究小組，就最低工資審議事宜研究之；必要時，得將該研究事項委託適當人員、機構為之。</p>	<p>第五條第三項 基本工資審議委員會得組成工作小組，就基本工資審議事宜研究之。</p>
	<p>第九條 前條研究小組之組成，應包括下列人員： 一、專家學者四人至六人。 二、國家發展委員會、經濟部、財政部、衛生福利部、勞動部及行政院主計總處指派之人員。 研究小組應於每年四月向審議會報告最低工資實施對經濟及就業狀況之影響，並於審議會召開會議三十日前，就第十條所定之指標提出研究報告及調整建議。</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

審議標準	<p>第十條 最低工資之審議，應參採消費者物價指數年增率擬訂調整幅度。最低工資之擬訂，並得參採下列資料：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 勞動生產力指數年增率。 二、 勞工平均薪資年增率。 三、 國家經濟發展狀況。 四、 國民所得及平均每人所得。 五、 國內生產毛額及成本構成之分配比率。 六、 躉售物價及民生物價變動狀況。 七、 各業產業發展情形及就業狀況。 八、 各業勞工工資。 九、 家庭收支狀況。 十、 最低生活費。 <p>前二項所定資料之目的事業主管機關，應定期將資料送勞動部彙整。</p>	<p>第四條 基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集左列資料並研究之。</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 國家經濟發展狀況。 二、 躉售物價指數。 三、 消費者物價指數。 四、 國民所得與平均每人所得。 五、 各業勞動生產力及就業狀況。 六、 各業勞工工資。 七、 家庭收支調查統計。
核定程序	<p>第十四條 勞動部應於最低工資審議通過之次日起十日內，報請行政院核定。行政院應於接到前項審議結果之次日起二十日內核定，並交由勞動部公告實施。行政院不予核定或逾前項期限而未核定者，勞動部應於接到不予核定之日或期限屆滿之日起三十日內，再召開審議會進行審議，並將審議結果依前二項規定報請行政院予以核定。</p>	<p>第五條第二項 基本工資經基本工資審議委員會審議通過擬予調整時，由勞動部報行政院核定後公告實施。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

四、結語

不論是現行的基本工資或草案的最低工資，都屬於勞動法與社會法交錯的議題，政策上不應僅將工資當成勞務的對價而已，而應作為勞工生活所需的經濟保障來看待，並透過工資調整讓勞工能分享經濟發展的成果。是以，基本工資或最低工資都肩負著提昇勞工生活水準的功能，應有更完善的立法制度，提昇審議制度的法律位階有其必要。

然而，台灣普遍低薪的問題如何改善，可能會比最低工資更為棘手，期盼主管機關能提出其他有效的政策工具，改善低薪問題。甚盼！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！