

# 德国最低工资法制

## 新近发展研究

陶建国

**摘 要:** 德国一直以来未建立适用于各行业的全国法定最低工资制度,传统上,最低工资由劳资双方签订的行业集体合同进行约定,但允许个别企业与工会利用开放性条款排除适用。其结果是很多个别合同约定的最低工资标准低于行业集体合同,造成了德国部分劳动者贫困化现象。近年来,为了保护劳动者权益,避免不正当竞争,德国通过修改《劳务输出法》和《劳务派遣法》在部分行业建立了全国统一的最低工资法制,禁止这些行业利用开放性条款降低最低工资标准。2013年11月,联合执政党之间达成了建立适用于各行业的全国统一最低工资立法合意,该项立法工作有望在近两三年内完成。

**关键词:** 德国; 最低工资; 集体协商; 集体合同; 工会

**作者简介:** 河北大学 政法学院 副教授 博士 保定 071002

**中图分类号:** D951.625

**文献标识码:** A;

**文章编号:** 1005-4871(2014)02-0055-12

传统上德国不存在国家层面的法定最低工资制度,劳动者最低工资由劳资双方通过集体协商来确定。<sup>①</sup>一般认为,若由国家制定强制性最低工资标准,将对宪法保障的契约自治权构成危害。国家的作用仅限于如何构建平等的集体协商框架,而劳资双方缔结的集体合同则发挥着与法律同样的效力。<sup>②</sup>在此理念下,国家

<sup>①</sup> 在欧盟国家中,除德国外,奥地利、意大利、芬兰、丹麦、瑞典等国家也不存在适用于各行业的全国统一最低工资标准,最低工资主要由集体合同进行约定,并可以扩展适用于未加入工会的劳动者。

<sup>②</sup> Thomas Dieterich, „Tarifautonomie: Altes Modell — neue Realität“, *Kritische Justiz(KJ)*, 2008(1), S. 71-81, hier S. 71.

权力尽量避免介入劳资关系,最低工资标准依赖于劳资谈判的结果。根据《集体合同法》(Tarifvertragsgesetz),如果集体合同适用范围涵括了该行业50%以上的劳动者,经过劳资双方申请,可由联邦劳动与社会事务部发出强制实施令,扩展适用到全行业,但这一机制运行效果非常有限,在2008年的67000份集体合同中,仅有0.7%由政府赋予了强制效力,<sup>①</sup>绝大多数行业的劳动者缺乏最低工资法制的保护,因为根据《集体合同法》的开放条款(Öffnungsklausel),允许个别企业与工会签订集体合同时修改行业集体合同的工资条款,导致前者的最低工资往往低于行业标准。此外,自20世纪90年代开始,德国工会组织率逐渐走低,很多行业的劳动者缺乏工会保护,难以在最低工资方面与企业交涉。再者,随着国外劳动力不断流入,一些外籍劳动者难以获得适当工资。在这一背景下,一些工会呼吁由国家建立统一的最低工资标准,确保劳动者获得充分的生活保障,防止劳动者陷入生活贫困。自2007年开始,德国修改劳动法建立最低工资制度,但立法过程并非一帆风顺,主要因为部分在野党强烈反对设定最低工资国家标准,直到2009年,立法工作才取得实质性成果,<sup>②</sup>其标志是通过修改《劳务输出法》在部分行业确立了最低工资。2011年德国修改《劳务派遣法》,此次修改又在劳动派遣领域建立了全国统一最低工资。2013年11月,德国联盟党与社民党组成的大联合政府确立了建立适用于各行业的全国最低工资方针,有关实质性立法工作即将展开。奉行契约自由的德国社会对于统一的最低工资立法可谓众说纷纭,然而,面对日益严重的劳动者贫困问题,德国左翼政党一直未曾放弃立法决心,并逐步达成了立法目标。

### 一、《劳务输出法》的修改与最低工资制度

《劳务输出法》(Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AEntG)制订于1996年,同年3月1日正式实施,全称为《跨国提供劳务中的强制劳动条件法》<sup>③</sup>。该法保护的對象是由其他国家输送到德国且在外企就业的劳动者,即保护德国外企的外国劳动者、特别是建筑业劳动者的权益,并预防廉价劳动力的流入对德国劳动者就业造成冲击。自20世纪90年代开始,其他欧盟国家向德国建筑等行业大量输出劳动力,至1996年底,大约有17万人。<sup>④</sup>当时,这些被输送到德国的劳动者在工资方面无法

<sup>①</sup> Ulrich Preis, *Arbeitsrecht: Praxis-Lehrbuch zum Kollektivarbeitsrecht*, Köln: Schmidt (Otto), 2009, S. 187.

<sup>②</sup> Rolf Wank, „Mindestlöhne — Begründungen und Instrumente“, in Jobst-Hubertus Bauer et al., *Festschrift für Herbert Buchner zum 70. Geburtstag*, Köln: C. H. Beck, 2009, S. 898-915, hier S. 898.

<sup>③</sup> 欧盟劳务输出指令在1996年11月16日才获得通过,因此,德国在欧盟指令正式通过前就将其国内法化了。

<sup>④</sup> Wolfgang Däubler, „Ein Antidumping-Gesetz für die Bauwirtschaft“, *Der Betrieb*, 1995(14), S. 726-731, hier S. 726.

受德国法规制，一般按照出身国劳动法确定工资标准。<sup>①</sup> 由于欧盟成员国之间的工资收入差距较大，因此，被输送到德国的劳动者的最低工资往往低于德国国内水准，一些企业特别是建筑业企业借助这一用工方式大量使用国外廉价劳动力以提高竞争力，并获取可观利润，但实质上却对德国就业市场产生不利影响，造成大量建筑业工人失业。<sup>②</sup> 故而，德国政府决定出台一部法律，对输送到德国的劳动者确立最低工资制度，在这一背景下，诞生了《劳务输出法》。最初的立法仅适用建筑行业，根据有关规定，与建筑有关的房屋维修、钢铁、电器等行业也被归入建筑行业。<sup>③</sup> 建筑业雇主联合会与工会达成集体合同后，可申请政府颁布强制实施令，强制实施令一旦颁布，不允许个别企业和工会利用开放条款改变最低工资标准，因此可以说，建筑业在德国最先确立了适用于整个行业的最低工资制度。

2007年修改《劳务输出法》时，将适用范围扩大到大厦保洁行业和邮政服务业，但问题是，新的立法规定只有集体合同适用范围涵括该行业50%以上劳动者时，才允许依据《劳务输出法》确定最低工资，因此可以说，此次立法修改使得保障范围受到限制。<sup>④</sup> 由于德国建筑行业的劳动者主要为外国劳动者，立法上规定的比例标准对建筑业没有影响。

在具体实践中，大厦保洁行业最低工资的确立未受阻碍，但邮政行业最低工资的强制实施并不顺利。在政府根据邮政行业的申请向邮政业颁布最低工资（集体合同中约定的最低工资）强制实施令后，联邦快递服务联盟向行政法院提起诉讼，请求确认政府颁布的命令无效。联邦快递服务联盟此前已与新邮政及配送服务工会（GNBZ）签订了集体合同，确定了最低工资标准，联邦劳动与社会事务部就邮政行业颁布最低工资标准强制实施令后，该联盟伞下的一些企业由于实行政府标准而造成经营成本上升，丧失竞争能力，并导致企业破产，劳动者大量失业。对此，联邦快递服务联盟向行政法院提起诉讼，认为制定最低工资标准侵害了邮政行业的竞争自由。法院认为，联邦政府颁布适用于整个行业的最低工资命令属越权行为，侵害了契约自治权。自此判决后，政府就邮政行业颁布的集体合同最低工资强制

<sup>①</sup> Gregor Thüsing (Hrsg.), *Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Kommentar*, München: C. H. Beck, 2010, S. 95-96.

<sup>②</sup> Wolfgang Koberski/Karl H. Sahl/Dieter Hold, *Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Kommentar*, München: C. H. Beck, 1997, S. 6.

<sup>③</sup> Herbert Wiedemann (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz, Kommentar*, 7., München: C. H. Beck, 2007, S. 1582.

<sup>④</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Mindestlöhne — ein zentraler Baustein für mehr ‚gute Arbeit‘ in Deutschland“, 28. 04. 2009, S. 2, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/mind-estlohn-daten-fakten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/mind-estlohn-daten-fakten.pdf?__blob=publicationFile), 访问日期:2012-12-23.