

淺談勞動市場之競爭議題—歐盟執法立場

固定薪資協議及禁止挖角協議等二項勞動市場協議極有可能違反歐盟運作條約第101條，事業倘欲主張其協議屬附屬限制之性質，或欲豁免該條款之適用，則必須依據歐盟法相關規定，提出具有促進競爭效果等相關重要事證。

■ 撰文 = 許俊雄

(公平會資訊及經濟分析室科長)

前言

近年來勞動市場之競爭議題，已廣泛受到全球競爭法主管機關之關注，歐盟執委會尤其在最近的二項處理原則中，¹特別針對「禁止挖角」(No-Poach Agreement)及「固定薪資」(wage fixing)等二項限制性協議對於市場競爭可能造成損害，警示極可能違反歐盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union；下稱TFEU)第101條。²

至於在個案方面，歐盟執委會近期已就食品、雜貨和線上購物進行調查，也發現有涉及禁止挖角協議之情形。³雖然迄今尚未有明確的處分案例，但在現行法規架構下，上開二項行為已極有可能落入TFEU第101條所規範之目的性限制競爭，至於事業倘欲主張其協議屬附屬限制之性質，或欲豁免該條款之適用，則必須依據歐盟法所規範之前提要件，提出具有促進競爭效果之相關事證。

限制性協議之意義

歐盟執委會對於何謂固定薪資協議及禁止挖角協議有其定義，⁴即固定薪資協議係指事業共

同決定薪資標準或其他類型的補償或福利。至於禁止挖角協議，則指事業相互同意不挖角員工。禁止挖角協議在業界實務有多種類型，例如在「不僱用」(no-hire)協議中，事業協議不主動或被動僱用他方員工、在「不招攬」(non-solicit)協議中，事業僅協議不主動向他方員工提供工作機會。至於協議雖可能涵蓋事業全體部門或僅涉及少數部門，但對歐盟執委會而言，無論協議類型屬於雙邊或多邊、單向或雙向等各類型態，並不影響違反TFEU第101條所規範的目的性限制競爭之可能性。

限制性協議之競爭損害

從經濟觀點而言，固定薪資協議及禁止挖角協議與對於市場競爭同樣具有不利影響，固定薪資協議藉由減少勞動力需求，將薪資設定為獨買訂價之水準，從而實現事業共同利潤最大化，但卻壓低員工薪資損害員工福利，且減少產量並提高產品價格，也損害消費者利益。同時，在高度集中的勞動市場中固定薪資，不僅會降低薪資水準，而且還與GDP增長緩慢有關。⁵

禁止挖角協議同樣會降低薪資水準，因為參

¹ 此二項處理原則分別為"Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements" 及 "Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons" 。

² 參考自"Antitrust in Labour Markets" Competition policy brief (2024)。 <https://competition-policy-briefs-european-commission.europa.eu>。

³ 歐盟2023年11月21日新聞資料"Antitrust: Commission carries out unannounced inspections in the online food delivery sector"。
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5944。

⁴ 同註2。

⁵ 相關文獻例如：David Berger, Kyle Herkenhoff, Simon Mongey, "Labor Market Power", American Economic Review, April 2022; Rüdiger Bachmann, Christina Bayer, Heiko Stüber, Felix Wellschmied, "Monopsony Makes Firms Not Only Small but Also Unproductive: Why East Germany Has Not Converged", 2023, Working Paper, University of Bonn and University of Mannheim.

與協議的事業不再提供更高的薪資來誘使他事業員工跳槽，或加薪留住自己的員工。而且，由於禁止挖角協議通常具有機密性，員工不易察覺，故很難及早發現並藉由事前與業者談判，以補償未來就業選擇機會的減少，此等皆將增加員工的就業搜尋成本，且減低員工加強自我就業訓練的誘因。

禁止挖角協議也阻礙將生產效率高的員工有效配置到生產效率高的事業，此乃由於事業如果擴大產出有利可圖，就有誘因僱用更多員工，生產效率高的事業比生產效率低的事業就可提供更高薪資，擁有更多的生產力擴大產出，並挖走更多的員工。同時，如果競爭對手的員工比失業員工（包括應屆畢業生）更有生產力，則事業就更有誘因從競爭對手挖角員工，且由於生產力更高的員工可以從職業轉換中獲得更多薪資收入，故更有誘因轉職尋求新職位。此外，禁止挖角協議限制員工轉換到更有價值的雇主，也減少勞動市場的競爭活力，對創新可能產生不利影響。

綜上而言，近期經濟文獻已顯示，固定薪資協議及禁止挖角協議通常會損害員工福利，並對勞動市場產生限制競爭效果，其與促進競爭效果相互抵銷後之淨效果仍不確定，且事業通常可採取其他限制較少的手段來實現主要商業目標。例如，經濟合作暨發展組織（OECD）最近就發表經濟研究指出，⁶歐盟會員國諸多勞動市場呈現高度集中之現象，因此事業大都具有市場力量，在這種情況下，固定薪資和禁止挖角協議可能會增強市場力量，對員工福利造成損害，同時削弱下游市場競爭，最終導致價格上漲和品質下降。

限制性協議之適法判斷因素

依據歐盟判例法，固定薪資及禁止挖角協議

等二項協議行為已很可能屬TFEU第101條規範之目的性限制，目的性限制是指「對競爭造成足夠程度的損害」(reveal a sufficient degree of harm to competition)之限制，因此無需審查其影響。歐洲法院則就判例提供涉法行為是否屬於目的性限制時之評估標準，包括1.其條款的內容（即書面或不成文的條款）2.其目的3.受影響的商品、服務性質及市場運作實務、市場結構等經濟及法律架構(context)。⁷

首先，在分析條款內容及適用方面，固定薪資協議及禁止挖角協議等勞動市場協議內容類似於買方卡特爾(buyer cartels)，前者受TFEU第101條第(1)項(a)款所規範，屬要素價格固定(price-fixing)形式，而後者受TFEU第101條第(1)項(c)款所規範，屬要素資源共用(supply-source sharing)形式。依歐盟執法經驗及判例法，二者皆屬目的性限制競爭行為。

其次，必須分析其目的。事業通常會主張固定薪資或禁止挖角協議之目的合法，例如：保障事業培訓員工的誘因而不必擔心培訓後被競爭對手挖角、保障事業商業機密而不必擔心員工攜帶機密跳槽到競爭對手等。但是，此等主張往往難以成立，因為對歐盟判例法而言，協議目的與系爭行為二者間必須明確，不得與主觀意圖或主張任何合法目的相混淆，且二種協議行為屬TFEU第101條第(1)項(a)及(c)款所規範之買方卡特爾，係明顯限制競爭之行為。同時，事業可以採行較少限制的方式，如採取員工負擔部分培訓費用、簽訂保密條款等方式；又只要有限制或扭曲事業雙方在勞動市場的競爭、協議維持低薪水準，或藉由提高必要勞動力之招募成本，以阻止競爭對手進入市場等相關事證，即能證明屬

⁶ Satoshi Araki, Andrea Bassanini, Andrew Green, Luca Marcolin and Cristina Volpin, “Labor Market Concentration and Competition Policy Across the Atlantic”, 2023, 90 U. Chi. L. Rev. 339 pp. 341, 347-348.

⁷ Case C-67/13 P – Cartes Bancaires(2014) 、 Case C-124/21- International Skating Union(2023) 、 Case 333/21 – European Superleague(2023) 、 Case C-680/21 – Royal Antwerp Football Club(2023).

TFEU第101條規範之目的性限制競爭行為。

最後，必須依經濟及法律架構分析個案，包括相關商品或服務的性質，以及市場運作及市場結構的實際狀況等。歐洲法院認為，⁸勞動力是基本的生產要素，事業吸引優秀員工的能力則是一項關鍵的競爭參數，且據事業雙方簽訂限制勞動力流動協議此一事實，即顯示優秀員工工具稀少性。因此，事業雙方係為爭奪勞動力在勞動市場競爭，分析重點應該在於固定薪資或禁止挖角協議是否對上游勞動力市場競爭產生足夠程度的損害，故事業在勞動市場從事固定薪資或禁止挖角協議等行為是否阻礙競爭對手勞動力之招募，提高招募成本等，以影響上游或供給市場競爭，即是個案分析關鍵重點。無論如何，此項評估係針對個案具體事實判斷。

限制性協議附屬限制及豁免之判斷標準

事業倘欲主張勞動市場之協議係屬正當商業行為，具有促進競爭效果，屬附屬限制之性質，或豁免該條款之適用等，則必須依據下列歐盟法規範之標準，提出相關重要事證。

一、附屬限制之判斷標準

「附屬限制」(ancillary restraints)，係指該協議或限制僅係「附隨於」(ancillary to)主要商業合約，在業界實務中，業者往往主張在水平的合資企業(joint venture)或上下游垂直商業關係中，為確保關鍵人事派令在交易過程中運作順暢，必須存在禁止挖角協議，而且如果沒有禁止挖角協議或固定薪資標準等協議，他們將承擔之風險包括：

- (一) 損失投入員工培訓之成本。
- (二) 營業秘密或技術外流。

(三) 由於缺乏具專業技術之員工，可能無法完成主要商業合約所議定之權利義務關係。

至於禁止挖角協議或固定薪資標準等協議，就歐盟法規而言必須符合四個要件，才會被認定為附屬限制，包括：

- (一) 主要商業合約非以限制勞動市場競爭為目的(non-restrictive transaction;)。
- (二) 附屬限制與主要商業合約直接相關(directly related)。
- (三) 為利主要商業合約之運作，附屬限制係客觀需要的(objectively necessary)。
- (四) 附屬限制與主要商業合約間必須符合比例(proportionate)原則，意即，不存在其他限制較小的手段(less restrictive alternatives)。

二、豁免之判斷標準


依據TFEU第101(3)條，事業如果證明限制競爭的協議具有促進競爭的效果，如果符合以下四個標準，則可以豁免，包括：

- (一) 協議必須有助於改善商品的生產或分配，或有助於促進技術或經濟進步。
- (二) 消費者必須公平地分享(fair share)由此產生的利益。
- (三) 此限制對於實現這些目的必須是必不可少(indispensable)。
- (四) 協議不得提供當事者消除相關產品競爭的可能性。

⁸ Judgment of the Tribunal of 27 September 2023 in Case T-127/21 - Valve v Commission, EU:T:2023:587, paragraph 212 ("Case T-127/21 - Valve"), and Case C-883/19 - HSBC Holdings , paragraphs 120-121 and case-law cited, and see also Judgment of the Court in Case C-377/20 - Servizio Elettrico Nazionale and Others, EU:C:2022:379, paragraphs 47-48.

惟依據目前經濟文獻顯示，⁹固定薪資協議很難具有促進競爭的效果，至於禁止挖角協議則在限制競爭與促進競爭效果相互抵銷後，其淨效果正負仍不確定，因為雖然可能保留雇主提供員工培訓的誘因，但卻也降低員工自身投資技能培訓的誘因。此外，TFEU第101（3）條的處理原則明確指出，¹⁰藉由市場力量產生的成本節省不能被視為具有促進競爭效果，且僅有當可能的促進競爭效果與限制競爭效果發生在同一相關市場時，才會予以考慮。

結語

依據歐盟法規架構及執法態度而言，固定薪資及禁止挖角等勞動市場之協議行為對於市場競爭將造成損害，可能產生限制競爭效果，違反TFEU第101條規定，且近期的經濟文獻也支持固定薪資協議及禁止挖角協議對於市場競爭將產生不利影響。故事業倘欲主張其勞動市場之協議行為係正當商業行為，屬於附屬限制之性質、可豁免該條款之適用，且具有促進競爭效果，能抵銷限制競爭效果等，則必須提出充分的相關事證，並符合歐盟法規範之相關判斷標準。 

⁹ 同註5。

¹⁰ Article 101(3) Guidelines, paragraph 43.