

論自用小客車網路叫車平台 Uber之合法性爭議

張 瑞 星*

要 目

壹、前 言	一、美 國
貳、自用小客車網路叫車平台之法律爭議問題	二、日 本
一、現行有償旅客運送之資格要求及Uber服務之業種爭議	三、中國大陸
(一)現行有償旅客運送之資格要求	肆、三國之監管比較及對於網路叫車平台之規範建議
(二)Uber服務之業種爭議	一、三國之監管背景及其規範比較
二、現行有償旅客運送之確保乘客安全要求及其缺失	二、對於網路叫車平台之規範建議
三、Uber公司與司機間為僱傭關係抑或獨立營業者之爭議	(一)網路叫車平台之法律性質應予明確性
四、Uber服務是否有害於產業間公平競爭及消費者權益尚有疑義	(二)立法個別要求司機從業資格
參、美、日、中等國對於網路叫車平台之規制概況	(三)加強Uber App平台之義務
	(四)明確界定司機與Uber App平台間之法律關係
	(五)維護Uber服務與相關行業之公平競爭
	伍、結 語

DOI : 10.3966/199516202017110022004

* 南臺科技大學財經法律研究所副教授，美國聖路易華盛頓大學法學博士。
投稿日期：一〇六年十月三日；接受刊登日期：一〇六年十月二十九日

摘 要

Uber是一家藉由使用網路並透過智慧型手機的應用程式使乘客得以即時招喚自用小客車營業的司機前來指定地點載客並以營利的公司；因為模式創新，也經常被拱為共享經濟的先驅者。儘管如此的經營模式在世界各國的計程車業界帶來革命性的影響，但是在臺灣由於Uber是以資訊服務公司登記，並非合法的運輸行業，因此自從創立以來，已經引起計程車相關業者的抗議，而針對Uber產生的法律爭議問題也在政府部門、利益相關團體及法律學者間引起廣泛討論。雖然在二〇一七年二月Uber宣布暫停在臺灣的服務，但是相關因Uber而衍生的法律議題仍在世界持續延燒中。本文首先點出自用小客車網路叫車平台相關的法律議題所在，並討論美國、日本及中國大陸如何應對處理，並於文末提出若干建議，藉由他國的經驗，提供我國日後處理Uber難題的因應之道。

關鍵詞： Uber、共享經濟、計程車客運業、計程車客運服務業、多元化計程車方案、運輸網路公司

壹、前言

隨著物聯網技術之成熟，新型態的社會企業經常透過物聯網，並善加利用其開放、分散且協同的架構，來創造點對點的橫向經濟規模；而在這過程中，商品或服務的邊際成本幾乎趨近於零，商品或服務的生產及配銷幾乎完全免費¹。而「共享經濟」，就是利用這種物聯網之既分散又協同的特質及產銷合一的營運模式，讓數以百萬計的人群找到合適的搭檔，把自己用不到、別人卻需要的事物與他人共享²，藉以將合作與消費結合在一起³，既是供應者且為消費者的人群因此可將閒置物品與服務，透過有償、公平的合作方式來進行資源共享。

共享經濟之模式中，關於共享司機駕駛技能與閒置車輛之共乘服務（car sharing service），亦可置於這樣的思維下來進行觀察⁴；過去曾由非營利團體提供，只要加入會員並繳交小額會費，就能在需要用車時有車可用之「汽車共享」模式，如美國賓州費城的PhillyCarShare、加州舊金山的City CarShare和明尼蘇達州明尼亞波里斯市的HourCar，會員可透過網路或智慧型手機的應用程式（App）來事先預約車輛，這樣的共享汽車模式受到許多年輕人喜愛，雖顛覆傳統之運輸模式，卻能有效降低碳排放量、提升大眾運輸量且可節省不少開銷。惟本文所探討之Uber叫車服務，雖亦係以開發App來連結乘客和司機，由非屬計程車業者之一般民眾擔任司機、提供閒置之自用車輛與乘客共乘的分享型經濟服務，然因具有：一、司機可從乘客利用手機App所顯示的所在地資訊來進行發車，能有效率地接送乘客；二、乘客搭車前須於手機App輸入目的地，可防止司機繞路不當收

¹ Jeremy Rifkin，陳儀、陳琇玲譯，物聯網革命，2016年4月，頁95。

² Alex Stephany，郭恬君譯，共享經濟時代，2016年1月，頁315-316。

³ Rachel Botsman、Roo Rogers，唐朝文譯，共享經濟時代——互聯網思維下的協同消費商業模式，2016年8月，頁107。

⁴ Alex Stephany，郭恬君譯，前揭註2，頁95。

費，且即使司機對道路不熟悉，也一樣能載客；三、付費方式乃以乘客事前登錄之信用卡帳號自動扣款，不須司機經手、亦不須找零，費用可依據不同狀況進行彈性調整；四、乘車行程結束後司機與乘客可互相評價，如評價不良將無法再利用該叫車平台等特色⁵，不但與傳統汽車運輸業之營運方式有異，且採取營利或收費方式，實對傳統行業產生相當挑戰，並衍生相關適法性之爭議。

不論從Uber於二〇一三年在臺灣成立「宇博數位服務股份有限公司」提供服務以來，曾遭交通部公路總局勒令停業，或遭公平交易委員會因招聘司機廣告涉不實而裁罰等政府對於Uber所採取之相關因應措施，或其間經濟部投資審議會暫緩Uber撤資⁶，乃至於Uber宣布於二〇一七年二月十日起暫停在臺灣的服務等⁷，均引發社會各界之熱烈討論，其支持、批評與抗議聲浪並呈，實可見Uber網路叫車平台的興衰於國內仍有相當之爭議性。

基此，本文乃就自用小客車網路叫車平台所涉及之有償旅客運送之資格要求、乘客安全之確保、司機與營運公司間之法律關係及產業間之公平競爭等法律爭議問題進行分析，且由於此類新興運輸服務模式分別在其發源國美國、計程車業監管制度健全之日本、及計程車監管制度不夠健全但有龐大載客需求之中國大陸引發不少爭議及規範修正，因此本文乃將之作為比較法分析及借鏡之對象，介紹美國、日本與中國大陸對於自用小客車共乘收費之規制概況，進而針對我國面對Uber服務帶來的法律適用難題所採取之方式，亦即實施多元化計程車方案及提高Uber服務之罰則提出簡評，並就網路叫車平台的法律規範

⁵ 宮崎康二，シェアリング・エコノミー——Uber、Airbnbが変えた世界，2016年，日本經濟新聞出版社，頁112-113。

⁶ 蘋果日報，Uber撤資暫緩小黃怒嗆政府出爾反爾，2016年8月9日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160809/925010/>，造訪日期：2017年3月13日。

⁷ 聯合新聞網，Uber宣布 2月10日起暫停在台灣服務，2017年2月2日，<https://udn.com/news/story/7238/2260725>，造訪日期：2017年3月13日。

提出些許建議。

貳、自用小客車網路叫車平台之法律爭議問題

一、現行有償旅客運送之資格要求及Uber服務之業種爭議

(一)現行有償旅客運送之資格要求

公路法所指的公路汽車運輸，分為自用與營業兩種，前者得通行全國道路；後者則區分為公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業及汽車貨櫃貨運業九類⁸；其中與Uber服務相關者為計程車客運業⁹（即俗稱之車行）、小客車租賃業¹⁰（即俗稱之包車），以及非屬公路汽車運輸，而係以計程車經營客運服務而受報酬之計程車客運服務業¹¹。基本上，計程車司機都必須加入計程車客運業，唯如有參加計程車運輸合作社¹²，則可例外不加入。

惟就計程車客運業與小客車租賃業之比較以觀，前者係以提供載

⁸ 公路法第34條。

⁹ 指在核定區域內，以小客車出租載客為營業者（公路法第37條第1項第4款、汽車運輸業管理規則第2條第4款參照）。

¹⁰ 指以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者（公路法第37條第1項第5款、汽車運輸業管理規則第2條第5款參照）。

¹¹ 指以計程車經營客運服務而受報酬之事業（公路法第2條第15款參照）。

¹² 交通部101年7月13日交路字第1010021703號函釋：「現行應申請計程車客運服務業營業執照者，依據『計程車客運服務業申請核准經營辦法』及『計程車運輸合作社設置管理辦法』規定，包括派遣車隊、服務個人經營計程車客運業及計程車運輸合作社等3類。」而社員加入計程車運輸合作社資格，參照計程車運輸合作社設置管理辦法第13條、第15條分別規定：「申請加入計程車運輸合作社為社員應具下列資格：一、設籍組織區域內。二、領有當地有效之營業小客車駕駛人執業登記證或經查證已考取執業登記證尚未領證者。三、持有有效職業駕駛執照者。」（積極資格）、「有下列情形之一者，不得加入計程車運輸合作社為社員：一、經營計程車客運業（不含個人經營計程車客運業者）或本法第五十六條第一項之計程車客運服務業者。二、已加入其他計程車運輸合作社為社員者。」（消極資格）。

客為主要營業項目；後者則主要經營出租車輛，然因汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款明定，經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛人者，應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛，致使小客車租賃業亦可提供「人車合一」（車輛加司機）之載客服務，且亦要求受僱司機應持有小型車職業駕駛執照；惟因兩者間對於乘客而言，存有資訊不對稱性之差異，例如相較於計程車客運業，乘客可從小客車租賃業者網頁及出租單事先瞭解車輛與司機之相關資訊，因此立法者對於計程車客運業之經營資格要求明顯較小客車租賃業嚴格，包括計程車司機必須領有計程車駕駛人執業登記證、對於計程車司機之職業自由限制、及對於車輛之要求等。

就計程車駕駛人必須領有執業登記證而言，依據計程車駕駛人執業登記管理辦法，司機以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執業登記證及其副證，始得執業（第2條）。司機申辦執業登記，應先參加測驗及執業前講習合計八小時，測驗及格後（測驗科目為執業相關法令及執業地之地理環境2科，各科成績均達70分以上為及格），始得參加執業前講習，並於講習完畢後取得合格成績單（第5條）。取得合格成績單後，司機始得於六個月內檢附合格成績單及執業事實證明，向原申請之警察局辦妥執業登記後取得執業登記證及其副證（第7條）。而執業登記證及其副證必須每年查驗1次、每三年換發1次（第14條）。

其次，就計程車司機之職業自由限制方面，依據道路交通管理處罰條例第37條第1項規定：「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第一百八十四條、第一百八十五條條、第二百二十一條至第二百二十九條、兒童及少年性交易防制條例第二十四條至第二十七條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記」，該規定並業經司法院釋字第584號解釋認無違反憲法第23條比例原則與第7條平等原

則¹³。此外，如持有計程車駕駛人執業登記證之司機欲申請個人經營計程車客運業¹⁴，除應符合汽車運輸業管理規則第92條優良駕駛之資格要求外¹⁵，亦不得有同規則第93條所列各款不得申辦個人經營計程車客運業登記之情形¹⁶。

¹³ 本號解釋文認為系爭規定無違反憲法第23條之理由為：「基於營業小客車營運及其駕駛人工作之特性，就駕駛人個人應具備之主觀條件，對人民職業選擇自由所為之限制，旨在保障乘客之安全，確保社會之治安，及增進營業小客車之職業信賴」；而系爭規定無違反憲法第7條之理由則為：「相關機關（內政部警政署、法務部）審酌曾犯上述之罪者，其累再犯比率偏高，及其對乘客安全可能之威脅，衡量乘客生命、身體安全等重要公益之維護，與人民選擇職業應具備主觀條件之限制，而就其選擇職業之自由為合理之不同規定」。關於本號解釋相關進一步討論可參閱李惠宗，職業自由主觀要件限制之違憲審查——司法院大法官釋字第584號解釋評析，憲政時代，第30卷第3期，2005年1月，頁255-293；田仁杰，具有犯罪前科之群體的平等權保障從釋字第584號解釋之職業平等談起，憲政時代，第32卷第1期，2006年7月，頁71-106；黃舒芃，數字會說話？——從大法官釋字第584號解釋談事實認定在規範違憲審查中的地位，中研院法學期刊，第1期，2007年9月，頁1-43；單麗玟，最小侵害性是事實預測？還是價值衡量？：從釋字第584號解釋談起，憲政時代，第33卷第4期，2008年4月，頁443-463；邱文聰，被忽略（立法）事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第584號解釋，國立臺灣大學法學論叢，第37卷第2期，2008年6月，頁233-284；林儂紘，以社會復歸觀點反思前科紀錄限制基本權之妥適——從釋字第584號解釋談起，中央警察大學法學論集，第20期，2011年4月，頁1-46。

¹⁴ 現行「計程車客運業」係以法人名義經營為原則、個人名義經營為例外，如司機係以自備車輛參與「計程車客運業」之經營，業主必須與司機簽訂公平合理之書面契約，並不得有：「轉賣營業車輛牌照」、「駕駛人之參與經營權移轉時，無正當理由予以拒絕或收取不當費用」、「於汰換車輛時，向駕駛人收取費用」、「強制代駕駛人購置營業車輛」、「巧立名目向駕駛人收取不當費用」等行為（汽車運輸業管理規則第91條之1第1項參照）。

¹⁵ 包括：「年齡30歲以上，65歲以下者；其年滿60歲者，應每年至公立醫院作體格檢查一次，合格者應檢具體格表，於屆滿1個月前向當地公路監理機關申請換領有效期限一年之小型車職業駕駛執照」、「連續持有有效之營業小客車駕駛人執業登記證6年以上者；其依營業小客車駕駛人執業登記管理辦法第12條規定補辦查驗或換發新證者，視同連續持有，但中斷時間應予扣除」、「本人未經營計程車客運業、計程車客運服務業或個人經營計程車客運業者」、「持有大型車職業駕駛執照者，必須換領小型車職業駕駛執照，其駕駛年資得予併計，並保留其資格」（汽車運輸業管理規則第92條第1項參照）。

¹⁶ 包括：「曾犯傷害、妨害自由、公共危險，或刑法第230條至第235條各罪之

另就車輛要求方面，諸如原則應使用4門轎式小客車、應裝設計程車車費表、車身顏色應符合臺灣區塗料油漆公會塗料色編號1之18號純黃顏色等¹⁷。然小客車租賃業之司機則均無上開規定之限制。

至於計程車客運服務業，則與上開兩行業不同，並不經營運輸服務業務，而係從事接受委託，辦理車輛牌照之請領、換發、繳銷、車輛檢驗及各種異動登記、車輛違規罰鍰及稅費等之繳納、汽車責任保險之投保、行車事故之有關處理事項、購車貸款申請及動產擔保之登記、車輛派遣、及其他經公路主管機關核准之業務¹⁸。其中所謂派遣，係指接受消費者提出之乘車需求後，以指派消費者搭車所在地同一營業區域內特定計程車前往載客或指派一輛以上計程車予消費者選擇後前往載客，供計程車客運業及其駕駛人服務並收取費用之營運方式¹⁹，如台灣大車隊、大都會計程車、皇冠大車隊等均是。計程車客運服務業必須為具有一定資力之法人²⁰，且必須取得計程車客運服務業營業執照始得營業²¹。另計程車客運服務業如經營派遣業務而向受託服務之計程車駕駛人收取服務費，因交通部的立場認為服務費之收費標準與收費方式屬市場機制²²，故現行規範僅對於經營派遣業務者

一，經判決有期徒刑以上之刑確定」、「曾犯刑事案件經判決確定，而有下列情形之一：(一)受有期徒刑之執行完畢，或受無期徒刑或有期徒刑一部之執行而經赦免後，未滿五年。(二)受有期徒刑以上刑之宣告尚未執行，或行刑權時效消滅後未滿五年。(三)受刑人在假釋中」、「最近三年內有道路交通管理處罰條例第61條第3項、第63條第1項各款及第68條第2項前段所列之違規行為。」、「最近5年內曾依道路交通管理處罰條例受吊扣駕駛執照處分」、「最近3年內曾由計程車乘客提出申訴檢舉，並經公路監理或警察機關查證屬實」（汽車運輸業管理規則第93條規定參照）。

17 汽車運輸業管理規則第91條第1項第1款、第2款、第4款參照。

18 參照計程車客運服務業申請核准經營辦法第3條第1項。

19 參照計程車客運服務業申請核准經營辦法第2條。

20 計程車客運服務業最低資本額新臺幣100萬元以上。經營派遣業務最低資本額新臺幣500萬元以上，其每設置1家分公司，最低資本額應增加新臺幣100萬元（計程車客運服務業申請核准經營辦法第5條參照）。

21 計程車客運服務業申請核准經營辦法第6條第1項參照。

22 交通部認為，考量計程車客運服務業之服務對象為計程車駕駛人，其「服務

要求收費基準及其修正應經登載於公路主管機關網頁，始得實施，且業者所提供之乘客優惠措施，應報經該管公路主管機關備查，其優惠乘客之金額或相關成本費用，原則上不得要求計程車駕駛人負擔或以任何名目轉嫁於駕駛人²³。

(二)Uber服務之業種爭議

Uber服務在臺所遇到的首要爭議即為其是否屬汽車運輸業；此可從Uber於二〇一五年間遭交通部公路總局依公路法第77條第2項裁處多件罰鍰與勒令停業，Uber不服交通部104年4月24日交訴字第1041300228號訴願決定所提起之行政訴訟案（臺北高等行政法院所作成之104年度訴字第868號判決，以下簡稱Uber行政訴訟案），可見其端倪。蓋Uber於該案主張，其並未經營汽車運輸業，而係從事管理顧問業、資料處理服務業、電子供應服務業、第三方支付服務業、其他工商服務業、除許可業務得經營法令非禁止或限制之業務等六項營業項目，該等營業項目均在公路法管制範圍外。惟交通部公路總局則提出反駁，Uber上述營業項目，全都是為了支援使用App應用程式叫車，自然都包括在勒令停業之範圍內²⁴。針對此爭點，臺北高等行政法院則於判決中認為，Uber並無汽車運輸業之營業項目登記，苟其有經營汽車運輸業，固屬違法行為，然Uber目前所登記之營業項目均非屬公路法管制之範圍，交通部公路總局勒令停業之裁處既係包含Uber所有營業行為，顯已逾越公路法第77條第2項規定之意旨，自非適法，應予撤銷。交通部公路總局雖不服向最高行政法院提起上訴²⁵，

費」之收費標準與收費方式屬市場機制，主管機關難以干涉，然計程車駕駛人得自行選擇參加適合車隊以活絡市場良性競爭（交通部101年4月27日交路字第1010403797號函釋參照）。

²³ 計程車客運服務業申請核准經營辦法第13條第1項、第2項參照。

²⁴ 自由時報電子報，UBER被勒令停業抗罰勝訴，交部要上訴，2015年11月20日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/933697>，造訪日期：2016年10月12日。

²⁵ 最高行政法院105年上字第39號案件（結案日期：2016年2月5日）。

但因該局於提起上訴後撤回，致本案業已確定。易言之，本案Uber雖認其未經營汽車運輸業，但交通部公路總局卻強調Uber所提供之服務就是屬於未經申請核准而經營汽車運輸業，但臺北高等行政法院則並未就此爭議正面表達意見。

然而，如從Uber在整個服務系統所扮演之角色以觀，平台的營運最主要就是媒合司機與消費者的手機App程式，並對司機之資格設下一定限制（須提供無刑事紀錄證明與行車無肇事紀錄），當消費者有乘車需求，就可透過GPS系統媒合附近司機出勤載客²⁶，並採取第三方支付之付費方式，服務結束後除向司機抽取二成之費用外²⁷，並透過司機與乘客之線上相互評價以作為其他使用人之參考，亦即整個服務系統係由Uber利用其所建構之App程式，藉以媒合有乘車需求者與擁有自小客車的司機，並由司機提供乘客收費載客之服務；Uber App平台在整個服務過程實可謂善用大數據分析、App程式、GPS、線上付款功能、評價技術及快速媒合供需雙方等創新特色，與傳統汽車運輸業中之計程車客運業容有不同，而從提供服務之實際面來看，其與小客車租賃業強調「租與他人自行使用」之定義有異，且亦難認Uber係替乘客代僱司機，故若逕認Uber App平台屬於經營汽車運輸業實非妥適。

對於加入Uber之司機所提供之載客服務，縱認其與傳統計程車之營業範圍有重疊，然如純粹以App程式接受乘客預約搭車之叫車方式觀之，其與傳統計程車之巡迴攬客有別²⁸，且司機、車輛、距離、費用等相關資訊乘客皆可事先得知，較無資訊不對稱性之疑慮；而Uber

²⁶ 張嘉伶，Uber、Airbnb登台搶市大門法，財訊雙週刊，第489期，2015年11月5日，頁100。

²⁷ 相較於計程車服務費占平均支出5%，Uber駕駛所繳交高達20%之使用費，其中大部分被用來分擔支付退款、詐騙、爭端解決、設備及各地法務。楊孝先，Uber大戰計程車（下）——雲霧外的森林，2015年1月22日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/265/article/2318>，造訪日期：2017年1月6日。

²⁸ 楊孝先，Uber大戰計程車（上）——煙硝後的端倪，2015年1月22日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/265/article/2317>，造訪日期：2017年1月6日。

App平台之媒合特性雖比較接近計程車客運服務業，然因司機與乘客係透過GPS系統與平台自動媒合，未有人工介入指派發車之情事²⁹，亦與條文所稱之派遣定義有別，而難認定歸類為計程車客運服務業；且其性質上與由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛出租車之營業內容有別，又難歸類為小客車租賃業。故關於交通部公路總局認定Uber屬於白牌車而逕將之定性為未經申請核准之汽車運輸業，而對司機予以處罰³⁰，在認事用法上即有相當疑慮。

而關於司機之資格方面，Uber司機與計程車司機相較，差別在於Uber司機多未持有小型車職業駕駛執照且不受道路交通管理處罰條例第37條第1項之限制³¹，惟Uber司機載客既較無資訊不對稱性之疑慮，建議比照小客車租賃業之受僱司機，可不受道路交通管理處罰條例第37條第1項之限制；更何況Uber App平台要求司機必須提供無刑事紀錄證明與行車無肇事紀錄始能加入，已較上開規定要求更為嚴格，且大法官於釋字第584號解釋亦表示：「以限制營業小客車駕駛人選擇職業之自由，作為保障乘客安全、預防犯罪之方法，乃基於現階段營業小客車管理制度所採取之不得已措施，但究屬人民職業選擇自由之限制，自應隨營業小客車管理，犯罪預防制度之發展或其他制度之健全，就其他較小限制替代措施之建立，隨時檢討改進」；因此，政府如對Uber App平台之審核有疑慮，應透過立法將之個別納管並強化平台之監督責任，而非直接將Uber司機認定為從事計程車客運業而逕予處罰。

至於是否要求Uber司機必須持有小型車職業駕駛執照，亦值得進一步討論，目前其與小型車普通駕駛執照相較，僅有最低考照年齡

²⁹ 沈怡伶，網路運輸業興起對臺灣汽車運輸業管理架構之影響，月旦法學雜誌，第248期，2016年1月，頁118。

³⁰ 東森新聞雲，Uber白牌車載客違法 交通部罰百萬擬勒令APP下架，2014年12月5日，<http://www.ettoday.net/news/20141205/435178.htm>，造訪日期：2016年10月12日。

³¹ 參閱前揭註13及其本文。

（前者須年滿20歲；後者須年滿18歲）³²、經歷（前者須有學習駕駛六個月以上經歷；後者須有學習駕駛三個月以上之經歷）³³、領有普通駕駛執照滿三個月之駕駛人始得報考同級車類之職業駕駛執照³⁴、現役軍人不得參加職業駕駛執照之考驗³⁵、年滿60歲之職業駕駛人須每年進行體檢及換照，至年滿68歲為止（普通駕駛執照則為每滿六年換發1次）³⁶、職業駕駛人達一定年齡（65歲，最高延長至68歲）職業駕駛執照應繳回當地公路監理機關（普通駕駛執照無年齡限制）³⁷等形式上資格條件之差異，並無其他確保行車安全之實質審查機制存在，通過路考不代表可確保實際開車上路之安全性，致使領有職業駕駛執照之司機並不一定比持有普通駕駛執照之司機安全³⁸，反而是與實際上路經驗之高低有密切關聯。因此政府除應重新檢討持有職業駕駛執照之行車安全性外，或可針對Uber司機特別設下較一般駕駛人為嚴格之資格條件，但絕不能逕為認定Uber司機就是以開車為主業，而縱認Uber司機所提供之服務屬於有償旅客運送，因無法歸類為本文前述之計程車客運業、小客車租賃業與計程車客運服務業，故欲將之納入管理，實有另行規範之必要。

二、現行有償旅客運送之確保乘客安全要求及其缺失

一般來說，是否可確保汽車運輸服務之乘客安全，約可從司機資格審查、車輛狀況、營運管理與保險義務四方面來檢視。就計程車客

³² 道路交通安全規則第60條第1項第1款第1目、第3目參照。

³³ 道路交通安全規則第60條第1項第2款第3目、第4目參照。

³⁴ 道路交通安全規則第60條第3項參照。

³⁵ 道路交通安全規則第62條第3項參照。

³⁶ 道路交通安全規則第52條第1項、第2項參照。

³⁷ 道路交通安全規則第76條第1項第4款參照。

³⁸ 相同見解，論者認為這種玩假的制度（包括不檢核司機之路面駕駛能力），讓我們感受到職業駕駛不一定比較會開車，也不一定比較會載客。參閱王耀誠，談Uber的合法性爭議，與我國小客車公路運輸制度之反思，2015年1月12日，<https://www.thenewslens.com/article/11065>，造訪日期：2017年1月6日。

運業與小客車租賃業（僱用司機載客時）而言，現行規範對於確保乘客安全之要求最主要落實在司機資格審查與車輛檢驗方面。蓋司機資格審查係因現行規定皆要求司機應具職業駕駛執照，業者皆有確認所屬司機是否持有職業駕駛執照之義務³⁹，而車輛狀況方面，因兩者皆適用汽車運輸業管理規則第13條第1項第1款規定，故要求專辦交通車申請新領營業車輛牌照，車齡不得超過七年；車輛檢驗雖皆適用道路交通規則，不過檢驗頻率兩者有別⁴⁰；值得注意的是，中央主管機關雖訂有交通部鼓勵老舊車輛更新補助要點⁴¹，惟相關規範卻無明定營業車輛之最高使用年限。而就營運管理方面，原則上多要求業者自律⁴²，不過公路主管機關為促進汽車運輸業健全發展，維護營運秩序或公共利益，得發布命令採取必要之措施⁴³。至於保險義務方面，除強制汽車責任保險之要求外，現行規定並不強制要求投保乘客險或旅客責任險⁴⁴。

39 「計程車客運業」要求業者不得將車輛交予無有效執業駕駛執照及計程車駕駛人執業登記證之駕駛人駕駛（汽車運輸業管理規則第91條第1項第7款參照）；經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛者，應由出租人負責代僱有小型車執業駕駛執照者駕駛（汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款參照）。

40 領有牌照之汽車，其出廠年份，自用小客車未滿5年者免予定期檢驗，5年以上未滿10年者，每年至少檢驗1次，10年以上者每年至少檢驗2次。租賃期1年以上租賃自用小客車或租賃自用小客貨兩用車未滿3年者免予定期檢驗，3年以上未滿6年者，每年至少檢驗1次，6年以上者每年至少檢驗2次（道路交通規則第44條參照）。

41 該要點訂定之目的為「為協助老舊計程車所有人減輕購車負擔，並提升公共運輸服務品質及能源使用效率」（該要點第1條參照）。

42 例如汽車運輸管理規則第91條第1項第5款僅規定經營計程車客運業對所屬車輛及駕駛人應負管理責任。另小客車租賃業僱用司機雖要求應載明於「汽車出租單」與「出租紀錄簿」及相關要求，惟格式主要係由業者公會擬訂，報請中央主管機關備查（汽車運輸業管理規定第100條第1項第4款、第101條、第103條參照）。

43 汽車運輸業管理規則第20條規定參照。例如臺北市政府交通局就曾於84年9月29日依據該規定公告「計程車駕駛服務品質自律公約」、「提昇台北市計程車服務品質方案」及「計程車服務品質自律公約違規處罰標準」。

44 經營小客車租賃業雖汽車運輸業管理規則第100條第1項第4款有要求業者「得

而針對計程車客運服務業經營派遣服務，則與上開汽車運輸業之要求有異，蓋條文除要求業者對計程車司機應盡：維持服務品質、提供專業訓練、確保（司機）已投保每人新臺幣150萬以上旅客責任險、解決消費爭議⁴⁵外，並應遵守須二十四小時自動錄音，紀錄話務內容（其以數據通訊派遣車輛者，另須以二十四小時自動紀錄關於計程車牌照號或代號、日期及時間、載客狀態、有定位功能者其車輛定位座標）、每日應紀錄車輛派遣之相關資料（日期及時間、乘客上下車地點、派遣車號或代號、有定位功能者其叫車地點時間）、應設申訴專線，並有專人處理申訴案件（申訴案件應做流水編號，並將處理結果詳實紀錄）、應保存最近六個月相關統計資料供公路主管機關查核（含電話及網路之乘客要求派車次數、車輛派遣次數、平均可派車輛數、申訴次數）、叫車電話、申訴電話、通話費率、車資收費標準及收費方式應刊登於電話簿或企業網站，並提供公路主管機關刊登於機關網站、叫車電話與申訴電話，應顯示於車內前座椅背明顯處、接通電話時，應先告知乘客足以識別該員工之編號或真實姓名、應告知乘客派遣車輛預估到達時間及應接受公路主管機關辦理之考核、評鑑或查訪等⁴⁶。

然而，現行對於職業司機之資格要求並不能保證乘客之安全性已如前述，且規範上亦無對於營業小客車的最高里程數與使用年限設下限制，而在營業管理上亦如論者所言，目前屬於計程車客運業的車行，只是給司機靠行與租車用，許多車行只圖每月跟司機收錢，並沒有對司機做任何監督管理，出了事受害人對車行也是求償無門；即使表面上看起來有做好管理屬於計程車客運服務業的某某大車隊，出了事也是卸責主張只提供無線電派車及會員服務，對司機並無選任監督

投保旅客責任保險」，惟條文另規定：「未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出車單」，形同非強制要求投保。

⁴⁵ 計程車客運服務業申請核准經營辦法第17條參照。

⁴⁶ 計程車客運服務業申請核准經營辦法第18條第1項參照。

之責，因此無須對受害人賠償⁴⁷；再加上不強制要求業者投保乘客險與旅客險，過度放由業者自律之前提下，政府如何能輕易斷言乃至於證明目前由職業司機駕駛營業車輛一定較Uber所提供之服務安全？如果我們無法期待從現行規範擔保計程車乘客之安全性，那麼政府除應根本檢討計程車客運業、小客車租賃業及計程車客運服務業之相關規範外，更應認真思考是否放寬營業用車輛才能收費載客、自用（非營業用）車輛絕不能收費載客之限制，並進一步將自用車收費載客完整納入政府監管範圍，而針對Uber App平台，如考量其有因媒合共乘服務而有獲利之事實，可在規範上課予其較為嚴格之監督義務，藉以杜絕該公司過度強調僅係一間媒合司機和乘客的科技公司而卸責之可能，並強制要求投保乘客險或旅客責任險⁴⁸，藉以確保乘客安全。

三、Uber公司與司機間為僱傭關係抑或獨立營業者之爭議

關於Uber與司機間之法律關係，最主要的爭議乃兩者究為僱傭關係與獨立營業者之定性問題，其區別實益在於判斷Uber是否應承擔僱主責任，乃至於司機肇事時依據民法第188條第1項規定Uber是否連帶負損害賠償責任之問題⁴⁹。關於前者，如可認Uber為司機之僱主，Uber自應依勞動法令承擔僱主的責任；而針對後者，如認司機並非

⁴⁷ 劉宏恩，請交通部不要鬼扯搭計程車比較有保障，搭Uber比較沒保障，2016年8月16日，<https://www.facebook.com/notes/%E5%8A%89%E5%AE%8F%E6%81%A9%E8%AB%8B%E4%BA%A4%E9%80%9A%E9%83%A8%E4%B8%8D%E8%A6%81%E9%AC%BC%E6%89%AF%E6%90%AD%E8%A8%88%E7%A8%8B%E8%BB%8A%E6%AF%94%E8%BC%83%E6%9C%89%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E6%90%ADuber%E6%AF%94%E8%BC%83%E6%B2%92%E4%BF%9D%E9%9A%9C/10154514753149429>，造訪日期：2017年3月27日。

⁴⁸ Uber向來針對與乘客相關之安全性議題（如司機以自用名義投保汽車保險，如將其作為營業使用發生事故無法理賠之情形），其態度就是認為與其責任無關。參閱有元美津世，UberからAirbnbまでシェア型ビジネスの現状と課題，載インターネット白書2015・初版，インプレスR&D，2015年，頁88-89。

⁴⁹ 民法第188條第1項：受僱人因執行職務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行為人連帶負損害賠償責任。但選任受僱人及監督其職務之執行，已盡相當之注意或縱加以相當之注意而仍不免發生損害者，僱用人不負賠償責任。

Uber之受僱人，而係獨立執行業務不受其監督者，則屬獨立營業者而無民法第188條第1項之適用⁵⁰。

依據國內司法實務見解，靠行出資人以某交通事業經營人之名義購買車輛，並以該經營人名義參加營運，亦即經營人接受他人靠行，而向該靠行出資人收取費用，以資營運者，比比皆是，此為周知之事實。該靠行之車輛，在外觀上既屬經營人所有，乘客又無從分辨該車輛是否他人靠行營運，乘客於搭乘時，只能從外觀上判斷該車輛係某交通事業經營人所有，自應認該司機係為該經營人服勞務，而使該經營人負僱用人之責任，以保護交易之安全⁵¹。不過，以上見解係適用於計程車司機與計程車客運業間之法律關係，並不當然包括計程車客運服務業；依計程車客運服務業申請核准經營辦法第22條規定，計程車客運服務業「接受委託代辦各項服務業務」，如未切實履行約定義務，因而致委託人遭受損害時，應負賠償責任，但此並不包括派遣司機肇事之情形。承上，可以判斷計程車司機與計程車客運業間應屬僱傭關係，而計程車客運服務業與其派遣之計程車司機間則非屬僱傭關係，而係派遣與支付服務費之權利義務關係。

然而，Uber之爭議在於，該公司向來主張Uber App僅係一即時媒介消費者與駕駛間能聯繫彼此乘車需求的軟體平台，其未曾擁有該車輛、未曾「派遣」或「調度」任何車輛，也未曾與車輛所有權人或其駕駛有任何合作契約，更無從對該車輛或駕駛有任何控制、利用或派遣行為⁵²，且於其免責條款中表示Uber不會就第三方提供商的服務質量、適用性、安全性或服務能力作出任何擔保⁵³，導致司機肇事時，Uber總是以作為媒合平台，強調僅是提供網路資訊交換服務，而不對

⁵⁰ 王澤鑑，特殊侵權行為四僱用人侵權行為（上），台灣本土法學雜誌，第64期，2004年11月，頁66-67。

⁵¹ 最高法院87年度台上字第86號民事判決、72年度台上字第3524號民事判決參照。

⁵² 詳見臺北高等行政院所作成之104年度訴字第868號判決之原告主張。

⁵³ 詳見<https://www.uber.com/zh-TW/legal/terms/tw/>，造訪日期：2017年3月13日。

營運中之車輛承擔雇主責任⁵⁴。然而實際上，Uber卻透過自行設定的規則來控制司機，包括司機之叫車服務低於九成或駕駛的評價稍有下滑，即有遭減少發派任務或踢出平台之可能⁵⁵，再加上Uber有抽成收費，卻拒絕為司機或發生於司機與消費者間之任何情事負責⁵⁶，致使兩者間呈現控制與責任之矛盾⁵⁷，除凸顯該公司可能藉由無須為司機負擔勞健保等相關費用及遵守勞動法規以大幅減低營運成本外，對消費者之權益保障亦有不足之處。

本文認為，由於Uber與司機間的關係狀況複雜，部分司機可能僅業餘提供少量臨時性載客，有些司機亦可能以載客為其主業，且Uber與司機間尚可能存有不同層次之控制與合作關係，而難以完全一概認定為僱傭關係抑或獨立營業，因此政府未來如有將網路叫車平台納入監管之可能，則應保有此部分之彈性認定空間較為妥適，在判斷上，從Uber科技的技術層面而言，如可從司機提供服務之時間與頻率管理上認定司機係以載客為業，且可認為所提供之服務受Uber高密度之監督管理，或兩者間存有一定程度之緊密合作關係，即可認為Uber與司機間為僱傭關係，否則應可視為該司機為獨立營業者。

四、Uber服務是否有害於產業間公平競爭及消費者權益尚有疑義

立法者會對計程車業之運費及數量進行高度管制，其管制理由除資訊不對稱性外⁵⁸，最主要在於維護行業間之公平競爭。

在計程車之運費方面，除公路法第43條明定汽車運輸業之客運運

54 蔣曉陽、江川，管制與治理：面對共享經濟的挑戰——以Uber網路約車平臺為例，澳門科技大學學報，第10卷第1期，2016年6月，頁111。

55 Tom Slee，李婉瑜譯，分享經濟的華麗騙局，2016年4月，頁107-108。

56 同前註，頁251。

57 韓文，互聯網企業與勞動者之間的良性互動：基於美國優步案的新思考，中國人力資源開發，2016年第10期，2016年7月，頁88。

58 Arun Sundararajan，門脇弘典譯，シェアリングエコノミ——Airbnb、Uberに続くユーザ——主導の新ビジネスの全貌，2016年，日經BP社，頁242。

價及雜費，非經公告，不得實施外，汽車運輸業管理規則第91條第1項第2款並規定車輛應裝設計程車計費表，並按規定收費，不得安裝營業區域以外費率之計程車計費表，旨在限制業者不得超收車資，應按規定收費⁵⁹。計費表上所示收費金額係依里程數及時間計算等情，乃公眾周知之事實，是招租計程車除另有規定外，如未照表收費，即違反應按規定收費之規定，應依公路法第77條規定之罰度處罰⁶⁰。其次，計程車客運業得以多少數量之營業車輛營業，主要係申請籌設或申請增加營業汽車時，由公路監理機關依計程車客運業者之資力及設備等營運條件加以審核，以決定其營運車輛之數量⁶¹。同時計程車牌照應依照縣、市人口及使用道路面積成長比例發放（但優良駕駛申請個人牌照之發放則不適用）⁶²，亦即要求計程車牌照應受公路主管機關總量管制。然而，縱使我們對計程車之運費及數量進行管制，計程車業仍存有諸多問題，例如有品牌之計程車業者對於司機之剝削與不當管理⁶³、個人計程車客源短缺、乃至於論者所言對於優良駕駛認定寬鬆，使個人牌照的發放與轉讓實質上不受限制⁶⁴等問題，導致計程車業因過度競爭而使司機生存不易，且因部分個人計程車服務品質低落，致使諸多消費者不再選擇以搭乘計程車作為交通工具，因而當Uber來臺搶市，並運用浮動的收費機制有效率地壓低營運成本時，計程車業者會認為其所剩無幾的大餅還要遭他人分食，其極力反對政府放行的態度，也就可以想像了。

而關於Uber所提供之服務是否造成國內汽車運輸業之不公平競

⁵⁹ 參見交通部91年8月16日交路字第10910048626號函釋。

⁶⁰ 參見最高行政法院86年度判字第952號判決。

⁶¹ 參見高雄高等行政法院99年度訴字第440號判決。

⁶² 公路法第39條之1參照。

⁶³ 如台灣大車隊強制中部已加入「呼叫小黃」之司機退隊，但主管機關卻認屬雙方之契約自由而不加以介入。參閱中時電子報，台灣大車隊要司機退呼叫小黃路政司：不違法，2016年12月21日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20161221005160-260405>，造訪日期：2017年3月27日。

⁶⁴ 楊孝先，前揭註27。

爭，實務上可從Uber於在網頁上所刊登之一則廣告談起。亦即Uber曾於二〇一五年間在其官方網頁上刊載關於募集司機的廣告，除招募條件外，聲稱「開自己的車 免費加入最夯共享平台 時間自由，每周多賺上萬」等語，遭行政院公平交易委員會（下稱公平會）認定「對足以影響交易決定之服務內容為虛偽不實或引人錯誤之表示」，違反公平交易法第21條第4項準用第1項規定，因而裁罰新臺幣100萬元⁶⁵。Uber對此不服，提起行政訴訟，於起訴書中除再次強調Uber App平台駕駛以其自有車輛，按其既有行程、時間所得允許之範圍，提供Uber App平台會員共乘車輛之服務，尚與一般所認汽車運輸業之經營行為，有所不同外，並強調交易相對人依據相關公眾討論、新聞報導及主管機關宣導公告，按其普通注意力之認知，已足以據為判斷共乘服務之合法性。擬加入Uber App平台之駕駛人原得以通常注意及交易經驗，自行評估是否加入Uber App平台。且依客觀情狀，Uber並無任何陳述積極保證Uber App平台共乘行為絕無遭交通機關裁處之風險，自亦無誤導擬加入Uber App平台之駕駛人作成錯誤判斷之可能。惟案經臺北高等行政法院於二〇一六年十一月十五日判決敗訴，最主要的理由為系爭廣告對一般或相關大眾透過Uber App平台派遣載客係違反公路法第77條第2項規定，有遭罰鍰及吊扣或吊銷牌照之風險乙事，並未以適當方式予以揭露，有引起錯誤認知或決定之虞，況以上開廣告推廣行銷載客服務，除使一般或相當大眾誤認透過Uber App平台之派遣載客係合法外，更因上開廣告招徠增加交易機會，對其他經營計程車客運業者有排擠交易機會之可能，實已對其他守法之競爭業者產生不公平競爭之效果，有害競爭秩序⁶⁶，雖本件訴訟案尚未確定，但公平會於裁罰後則表示，公平會當時考量Uber雖有爭議，但其創新對消費者未必是負面，只針對最單純廣告不實部分進行處罰，其實已網開

⁶⁵ 行政院公平交易委員會105年6月20日公處字第105065號處分書參照。

⁶⁶ 臺北高等行政法院105年度訴字第1232號判決參照。

一面了⁶⁷，隱含Uber服務確有造成不公平競爭情事之意。

誠然，公平交易法第21條第1項關於禁止「虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵」，立法意旨在於避免引起消費者之錯誤認知而與業者交易，進而妨礙公平交易秩序，亦即在於保障消費者之權益與維護市場交易秩序之公平競爭。然而，車主透過Uber App平台以自用小客車載客藉以分享閒置車輛與開車技術，是否當然與計程車之性質無異、必然危害消費者權益及產生不公平競爭現象⁶⁸，恐怕仍有討論空間；其中，上開行政訴訟事件中，Uber僅以四項與事實相符之標語進行廣告，即遭公平會認定「對足以影響交易決定之服務內容為虛偽不實或引人錯誤之表示」，臺北高等行政法院更進而認系爭廣告「使一般或相當大眾誤認透過Uber App平台之派遣載客係合法」及「對其他經營計程車客運業者有排擠交易機會之可能」為由，而肯認公平會之裁罰，恐嫌速斷。因Uber服務係透過網路資訊技術以強化閒置資源之運用，並有效區隔傳統計程車市場，其運費、數量及其他管制措施即有鬆綁空間，如未經充分討論就逕認Uber有危害消費者權益及與計程車業者產生不公平競爭，顯然欠缺產業發展之思維，並忽略當前計程車業本身之過度競爭問題，乃至於剝奪擁有閒置資源之司機及不想搭乘計程車之消費者的選擇權益，進而強迫全民必須接受現行未盡完善的計程車監管制度。因此，本文認為應透過彌補大眾運輸工具之效率與彈性不足的缺點而凸顯計程車及自小客車收費載客行為之公共性，將其均視為是與公共運輸資源有關之行業⁶⁹，一方面刺激計程車業提升本身之服務品質；另一方面透過規範將計程車運輸業本身及其與自小

⁶⁷ 中時電子報，重罰Uber百萬 公平會：已網開一面，2016年6月28日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160628006417-260410>，造訪日期：2017年1月6日。

⁶⁸ 蕭玟玲，國內推動中小企業發展共享經濟之政策構想，台灣經濟研究月刊，第38卷第8期，2015年8月，頁68。

⁶⁹ 徐文彥，Uber對於計程車從業人員是機會還是挑戰，2014年7月8日，<https://panx.asia/archives/18857>，造訪日期：2016年10月12日。

客車收費服務之運輸資源進行合理配置，較能有效兼顧相關業者及使用者之權益。

參、美、日、中等國對於網路叫車平台之規制概況

一、美 國

Uber乃由Travis Kalanick於二〇〇九年在美國加州舊金山創立，美國雖作為Uber之創始國，但Uber所提供之服務媒合平台在該國並非無爭議；許多州市過去多將私有車提供收費載客服務視為違法，甚至予以嚴懲⁷⁰。然而，面對當前難以抵擋之共享經濟潮流與共乘收費趨勢，諸多州市遂開始檢討現行法規，甚至制訂新規定，將網路叫車平台服務納入政府管理範圍。加州公共事業委員會（California Public Utilities Commission）於二〇一三年九月帶頭訂定新規，將透過線上應用程式與平台，媒合私人車輛之駕駛與乘客，提供事前預約之有償交通運送服務之營業組織，稱為運輸網路公司（Transportation Network Company, TNC）⁷¹，進而承認此種創新服務之合法性，並對TNC進行規制⁷²；之後許多城市與州政府紛紛跟進，目前美國已有多數州市承認自用汽車收費載客之合法性⁷³，惟規範內容多有差異。分析美國各地對於網路叫車平台之規範，主要針對司機之資格要求與

⁷⁰ 如Uber的發源地加州，該州公共事業委員會（California Public Utilities Commission）於2013年9月訂定新規定之前，就將此種收費共乘服務視為違法，並曾對Uber作成停業處分及裁處罰款。中田徹，米国等における人の移動ニーズに対応したサービスの新潮流：自動車交通分野のマッチングビジネス，運輸政策研究，17卷4期，頁14-15。

⁷¹ 高橋陽一，ライドシェアがタクシーを駆逐する日，2015年6月12日，<https://rp.kddi-research.jp/download/report/RA2015006>，造訪日期：2017年1月6日。

⁷² 山崎治，ライドシェアを取り巻く状況，レファレンス，787期，頁109。

⁷³ 中時電子報，Uber爭取合法化 汽車共享 美38州允自用車載客，2016年8月8日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160808000314-260114>，造訪日期：2017年1月6日。

TNC之義務進行規制，惟就司機與TNC間之法律關係認定與政府是否採行確保TNC與計程車業間公平競爭之相關措施，則有相當爭議。

就司機之資格要求方面，例如紐約市要求司機應取得職業駕駛執照，並要求參加與取得職業駕駛執照相關之筆試，且須接受毒品反應檢查⁷⁴。惟其他城市亦有採取與計程車司機相異之標準者，例如加州規定司機無須取得職業駕駛執照，但要求司機除必須年滿21歲、擁有加州有效之駕駛執照、最低一年以上之駕駛經驗等基本條件外，並要求司機三年內不得有超過3點以上的違規紀錄和重大違規行為，如肇事逃逸、無照或被吊銷執照⁷⁵，且七年以內不得有犯重罪、因吸毒或酗酒導致交通事故、詐欺、駕車實施犯罪暴力或恐怖行為、性侵犯罪、損害他人財產與竊盜犯罪⁷⁶；近期更立法要求司機不論過去何時發生性侵或暴力犯罪，一律不能擔任TNC司機，否則TNC將面臨單次最高5,000美元之罰款⁷⁷。

就TNC之義務方面，各州規制多包含登錄費用、司機背景審查、車輛檢查、營運管理與保險義務等內容。就登錄費用部分，目前各州多要求TNC應向政府繳交一定的申請許可費用，惟各地費用標準不一；如加州的初次登錄許可費為1,000美元，許可的有效期限是三年，更新許可的費用為100美元，每次更新可以再維持三年⁷⁸；維吉尼亞州

⁷⁴ FTC, *The Sharing Economy: Issues Facing Platforms, Participants & Regulators*, https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf (last visited: 2017.08.09).

⁷⁵ 沈怡伶，前揭註29，頁110。

⁷⁶ 壹讀，美國如何管理網絡約出車，2015年7月17日，<https://read01.com/EgRakO.html>，造訪日期：2016年10月12日。

⁷⁷ 壹讀，加州立法加強對Uber、Lyft等打車應用司機背景審查，2016年9月30日，<https://read01.com/xzMPgM.html>，造訪日期：2017年1月6日。

⁷⁸ Instructions for TNC Application Form, State of California, http://www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf (last visited: 2017.08.09).

之初次登錄費為100,000美元⁷⁹，每年到期後均必須更新許可證並繳交60,000美元⁸⁰；俄亥俄州的哥倫布市（Columbus, Ohio）之登錄費為每年15,000美元，並要求加入司機亦應繳費，原則上以35美元為基準，每年進行調整⁸¹；德州休士頓市（Houston, Texas）係以TNC年總收入之2%作為登錄費⁸²；明尼蘇達州的明尼亞波利市（Minneapolis, Minnesota）之登錄費為每年35,000美元⁸³；奧克拉荷馬州的塔爾薩市（Tulsa, Oklahoma）之登錄費必須估算TNC司機之可能人數，10人以下為300美元、11人以上40人以下為600美元、41人以上70人以下為900美元、71人以上為1,200美元⁸⁴；芝加哥市之登錄費係以TNC司機每週工作時間來計算，每週未滿20小時為10,000美元，20小時以上則為25,000美元⁸⁵。其次，就TNC對於司機背景審查部分，雖各城市所定之規範寬嚴不一，然程度上多較計程車司機之前科審查寬鬆，Uber堅持由其系統形式審查駕駛資格，其安全性較計程車司機為高，Uber係透過第三方進行司機背景審查，合作駕駛需先上傳相關背景資訊，包括姓名、出生日期、社會安全號碼、保險證明等，再將司機身分資

⁷⁹ Virginia Department of Motor Vehicles, DMV Now, <https://www.dmv.virginia.gov/commercial/#tnc/apply.asp> (last visited: 2017.08.09).

⁸⁰ Virginia Department of Motor Vehicles, DMV Now, <https://www.dmv.virginia.gov/commercial/#tnc/renew.asp> (last visited: 2017.08.09).

⁸¹ City Code of Columbus Ohio, Chapter 588, <https://www.columbus.gov/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=72230> (last visited: 2017.08.09).

⁸² City of Houston Chapter 46 Related to Vehicles-for-Hire, https://www.houstontx.gov/ara/chapter46docs/vehicle_for_hire-faqs.pdf (last visited: 2017.08.09).

⁸³ Taylor Nachtigal, Minneapolis Gives Ride-sharing the Green Light, *Minnesota Daily*, Jul. 23, 2014, <http://www.mndaily.com/article/2014/07/minneapolis-gives-ride-sharing-green-light> (last visited: 2017.08.09).

⁸⁴ Title 36, Chapter 1, Section 206, Tulsa Revised Ordinances, <http://councildocs.tulsacouncil.org/SuperContainer/RawData//671AOKJV882014103244/14-678-1a.pdf?a=1> (last visited: 2017.08.09).

⁸⁵ Chapter 9-115 of the Municipal Code of Chicago, <https://www.cityofchicago.org/content/dam/city/depts/bacp/publicvehicleinfo/publicvehicle/tnplICENSEinstructions/applicationform20140829.pdf> (last visited: 2017.08.09). 山崎治，前揭註72，頁110。

料做詳細刑事犯罪、性犯罪紀錄，以及駕駛紀錄等審查，此外，Uber強調背景審查只是安全審查制度的一環，更重要的是Uber還使用GPS定位，追蹤每台Uber駕駛的即時行車路線。不過有犯罪前科的人還是可以透過偽造證明文件來通過該系統審核載客⁸⁶，根據洛杉磯與舊金山機場及警局蒐集資料發現，光在兩地就有多名司機有犯罪前科，其中幾名更曾犯下包括謀殺、竊盜、性侵等嚴重犯罪⁸⁷，而二〇一六年二月發生於美國密西根州亂槍掃射造成6人死亡的槍擊案，兇手為Uber的司機，而該司機透過Uber App平台進行審查亦無犯罪前科⁸⁸；儘管如此，Uber仍宣稱其背景審查系統相當安全，不會因該個案而進行改變⁸⁹。不過Uber宣傳其背景審查系統領先業界、非常安全，卻遭舊金山及洛杉磯市之檢察機關以誤導乘客為由提起民事訴訟，最後Uber同意以支付2,500萬美元，與當局於二〇一六年四月八日達成和解⁹⁰。對此，德州奧斯汀市（Austin, Texas）則研擬將司機之指紋比對，作為背景審查之一環，縱然Uber發動公民投票，企圖廢除該措施，然居民仍否決該公投案，導致Uber決定退出該地區市場⁹¹。顯示

⁸⁶ Tom Slee，李婉瑜譯，前揭註55，頁100-101。

⁸⁷ 自由電子報，Uber司機資格審查有漏洞 多國都有恐怖司機，2015年8月22日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1420545>，造訪日期：2016年10月12日。

⁸⁸ 自由電子報，美密西根槍擊案6死 兇嫌是Uber司機，2016年2月22日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1609473>，造訪日期：2016年10月12日。

⁸⁹ 中國電子報，司機槍殺6人 Uber：背景審查系統很安全，2016年2月23日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160223003799-260408>，造訪日期：2016年10月12日。

⁹⁰ 高紫恩，司機背景審查涉誤導 Uber庭外和解先付7,800萬，2016年4月8日，<https://www.hk01.com/%E5%9C%8B%E9%9A%9B/15538/%E5%8F%B8%E6%A9%9F%E8%83%8C%E6%99%AF%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E6%B6%89%E8%AA%A4%E5%B0%8E-Uber%E5%BA%AD%E5%A4%96%E5%92%8C%E8%A7%A3%E5%85%88%E4%BB%987800%E8%90%AC>，造訪日期：2016年10月12日。

⁹¹ 陳伊凡，一座沒有Uber的城市，2016年6月24日，<https://www.bnext.com.tw/article/40017/BN-2016-06-24-165626-174>，造訪日期：2017年3月13日。另可參

是否應強制TNC對司機背景方面進行嚴格審查，各州市標準不一，不過乘客安全問題持續受到政府和民眾的重視，這也是Uber必須面對的難題之一。另就車輛檢查部分，例如科羅拉多州除明定任何加入TNC之自用汽車，必須是不少於4門、載客不超過8人（包括司機）之車輛外，並要求TNC或經認證之第三方公正機構應就車輛的19個重要零件進行全面性的安全檢查，TNC則有義務確保車輛每年進行該審查，並保留檢驗證明以供政府機關查核；華盛頓哥倫比亞特區（Washington, DC）更要求TNC確認車齡是否為開始提供服務時不超過十年、服務期間內不超過十二年⁹²。再者，就營運管理部分，以科羅拉多州為例，明定TNC只能透過網路預約提供服務，不得沿路巡迴攬客；提供服務時應於明顯處標示「TNC」；TNC應透過手機App向乘客事先告知運費結構、計費方式及預估運費等，服務結束後，TNC應向乘客發送電子收據，明確記載運費服務之始終點、時間、距離及運費等資訊；TNC司機每日服務時間累計不得超過十二小時等⁹³；另許多城市多要求TNC應建立司機訓練計畫（如加州）⁹⁴，藉以確保提供服務之安全性。最後，就保險義務方面，以加州為例，州議會於二〇一四年九月十七日通過2293號（Assembly Bill No. 2293）法案，明定TNC應對提供服務之自用汽車進行投保，並區分三個階段的保險要求：分別為「車主打開app等候載客」、「接獲TNC指派前往載客途中」及「載客後到乘客下車」；第一階段要求TNC應投保發生交通事故致他人死亡時，每人保險金額為50萬美元的汽車保險，每次事故的損害賠償上限為100萬美元，致他人財產損害的保險金額為30萬美元，並且應對自身及車主，就超過上開賠償金額上限的損害賠償責任，投保保險金額20萬美元的第三人責任險，TNC得以書面與車主協議各自應負

考李佳鈴，運輸網路公司在美國之立法現況與評析，南臺財經法學，第2期，2016年6頁，頁115-116。

⁹² 壹讀，前揭註76。

⁹³ 壹讀，前揭註76。

⁹⁴ 沈怡伶，前揭註29，頁110。

擔之保險額度；第二及第三階段則要求TNC應投保發生交通事故致他人死亡或財產損害時，保險金額100萬美元之汽車保險，及對乘客投保保險金額100萬美元之汽車保險，TNC亦得以書面與車主協議各自應負擔之保險額度。另法案並明定TNC負有義務向車主書面告知關於車主所自行投保之汽車保險，於上開三階段發生交通事故，除保險公司書面同意外，保險公司原則上不負賠償責任之資訊，該法案並於二〇一五年七月一日開始施行⁹⁵。亦即該州明確規定TNC負有對提供服務之自用汽車強制投保之義務、保險額度⁹⁶及車主對自用汽車自行投保之理賠範圍界定。

就司機與TNC間之法律關係認定方面，主要為兩者間之關係應屬僱傭或獨立契約之爭議，亦即司機究屬TNC之僱員抑或Uber所宣稱之夥伴，在美國各州間產生極大爭論。縱然許多州之勞動主管機關不認為Uber司機屬於Uber之僱員；如佛羅里達州主管機關認為，加入Uber並自願提供運輸服務之司機在一定程度上可控制其工作細節，包括可選擇何時工作、使用自有車輛、可選擇載送對象，且隨時可轉成為Uber的競爭者工作，因此認定Uber在營運模式中只是仲介，司機與Uber間僅成立獨立契約之關係，不適用勞工法規之保護⁹⁷。然近年來亦有不少州與城市認定司機屬於Uber之僱員；例如西雅圖市議會於二〇一五年十二月十四日修正市政條例（Seattle Municipal Code），允許TNC司機可組織工會，選出代表人，與僱主共同商談勞動契約與條

⁹⁵ 陳俊仁，優步Uber通訊叫車服務業興起對汽車保險法制之衝擊與因應——從美國加州新增訂運輸網路公司保險法規觀察，全國律師，第19卷第8期，2015年8月，頁11-15。

⁹⁶ 在其他州方面，亦有保險額度交由TNC與保險公司協商來決定，如麻薩諸塞州。參閱沈怡伶，前揭註29，頁113。

⁹⁷ Rasier, LLC v. Fla. Dep't of Econ. Opportunity, No. 0026 2825 90-02, at 7 (Fla. Dep't of Econ. Opportunity Sept. 30, 2015); 林冠宇，美國佛羅里達州認定Uber與其招募駕駛間成立獨立合約員工關係，科技法律透析，第28卷第4期，2016年4月，頁10。

件⁹⁸，這無異將司機視為是TNC之僱員，因依據一九三五年羅斯福總統所簽署之國家勞工關係法案（National Labor Relations Act）之相關規定可知，工會應是由僱員（Employee）所組成，並不涉及「契約工」（Contractor），因此有權加入工會的成員，都可認為是企業的正式僱員⁹⁹。次如紐約勞動主管機關過去雖有認司機屬於Uber之承包人，但近來亦有針對不同個案認定司機屬Uber之員工，若失業可申請社會救助¹⁰⁰。再如加州，勞動主管機關於二〇一五年六月認定，Uber之司機從訂單、運送旅客到支付，參與了完整的租車服務，至於Uber除提供用戶和司機的租車技術平台外，尚參與管控整個平台的營運狀況，例如監控司機的評分，這意味著司機和Uber不屬於獨立之契約關係，而可視為TNC的全職員工¹⁰¹。但Uber向來宣稱只是提供網路平台媒合經營者（司機）與乘客，Uber並非司機之僱主¹⁰²。

除了來自地方主管機關查察之外患外，Uber尚有內憂，亦即尚須面對來自各地之訴訟案件，其中以來自加州與麻州38萬5千名司機對其提起之勞動關係爭議的集體訴訟尤受矚目¹⁰³，雖然二〇一六年四月

⁹⁸ 蕭郁澹，西雅圖修法允許Uber司機得組織工會 再次掀起非典型僱傭法律爭議，科技法律透析，第28卷第5期，2016年5月，頁7-8。

⁹⁹ 科技報橘，約聘工VS僱員：Uber司機為什麼被西雅圖定義為後者，2015年12月30日，<https://buzzorange.com/techorange/2015/12/30/uber-labor/>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰⁰ 大世紀，Uber司機 算員工還是承包人，2016年10月14日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/10/14/n8396483.htm>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰¹ Compare *Berwick v. Uber Techs., Inc.*, No. 11-46739 EK, 2015 WL 4153765, at 10 (Cal. Dept. Lab. June 3, 2015); 科技新報，加州認定Uber司機是全職員工 Uber必須交稅，2015年6月18日，<https://technews.tw/2015/06/18/in-california-uber-driver-is-employee-not-contractor/>，造訪日期：2016年10月12日。

¹⁰² Arun Sundararajan，門脇弘典譯，前揭註58，頁275。

¹⁰³ T客邦，不只外患還有內憂 Uber在美國遭到3.5萬名司機集體訴訟，2016年9月15日，<http://www.techbang.com/posts/46106-not-just-foreign-threats-but-also-domestic-troubles-uber-in-the-united-states-by-35000-uber-driver-class-action-lawsuit>，造訪日期：2017年3月13日。

Uber與司機達成1億美元的和解協議¹⁰⁴，但依據和解內容，加州跟麻州司機每人分別只能獲得10至1,950美元及12至979美元之和解金¹⁰⁵，該和解協議因此於二〇一六年八月遭加州北區法院以和解條件對司機不公平、不合理為由駁回，要求雙方再協商新協議¹⁰⁶。不過二〇一六年九月七日，位於舊金山之聯邦第九巡迴上訴法院對另一件關於司機背景調查的訴訟案作出判決，認定凡未退出仲裁協議的司機，只能透過仲裁與Uber逐一解決爭議，不能參與集體訴訟¹⁰⁷，而因大部分司機多未退出仲裁協議，這也是該集體訴訟案委任律師會接受和解之主要原因¹⁰⁸。

最後，就政府是否採行確保TNC與計程車業間公平競爭之相關措施方面，最主要涉及數量及運費之管制，但有趣的是，目前將TNC納入管理之州市，大都沒有對TNC之車輛數目與運費標準介入管制¹⁰⁹，這也代表承認TNC合法性的州市係將TNC與計程車業進行差別待遇，並讓TNC回歸市場競爭形式。然不對車輛數目進行管制，似乎導致計程車業之收入下降，甚至紐約市最大的計程車業於二〇一五年七月申

¹⁰⁴ 大紀元，加州麻州訴訟案 公司賠司機1億美元和解，2016年4月22日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/4/22/n7615677.htm>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰⁵ 中時電子報，司機集體訴訟爭福利 優步提和解遭駁回，2016年8月28日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160820000106-260203>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰⁶ 香港蘋果日報，司機集體訴訟 法官駁回Uber一億美元，2016年8月20日，<http://hk.apple.nextmedia.com/realtime/ussf/20160820/55529665>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰⁷ Mohamed v. Uber Technologies, Inc., No. 15-16178, 2016 WL 7470557 (9th. Cir. Sept. 7, 2016).

¹⁰⁸ 世界日報，司機不能參與集體訴訟 Uber賺到，2016年9月8日，<http://www.worldjournal.com/4337823/article-%E5%8F%B8%E6%A9%9F%E4%B8%8D%E8%83%BD%E5%8F%83%E8%88%87%E9%9B%86%E9%AB%94%E8%A8%B4%E8%A8%9F-uber%E8%B3%BA%E5%88%B0/>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁰⁹ 壹讀，前揭註76。

請破產，都被認為可能與政府沒有對數量管制有關¹¹⁰；而不對運費進行管制，支持論者認為Uber的浮動定價係根據當前的交通狀況算出需求，並根據當前的車輛供給量算出均衡價格，可有效提高租車的服務效率¹¹¹，但相對的，Uber如以低於計程車運費之標準收費，將可能影響與計程車業間之公平競爭，另其以加成計費處理急難時期之供需亦被批評為漫天要價（price gouging）¹¹²，例如二〇一二年十月因大型颶風侵襲美國東部海岸，紐約地下鐵停駛且多處陷入混亂，Uber卻趁利用需求激增而將收費設定為二倍，後因批評聲浪過大才恢復原價¹¹³。不過更值得注意的是發生在芝加哥市之伊利諾州運輸協會（Illinois Transportation Trade Association, ITTA）（類似計程車公會之組織）控告芝加哥市政府之訴訟案件，該案主要係ITTA認為芝加哥市政府未能對TNC採取與計程車業相同之管制措施，這樣的不作為違反憲法保護財產權、平等保護、反歧視原則、州契約法等意旨，並侵害ITTA之權益，向聯邦地方法院伊利諾州北區東部分院提起訴訟，案經該法院判決除就違反平等保護、反歧視原則之主張非顯無理由外，其餘訴訟駁回（部分勝訴），後經兩造均不服向第七巡迴上訴法院提起上訴¹¹⁴，並於二〇一六年十月七日作成判決¹¹⁵，主審法官為Richard A. Posner，原為著名的法律經濟學家、芝加哥大學法學院教授，Richard A. Posner於判決中就ITTA主張芝加哥市政府侵害其憲法所保障之財產權部分予以反駁，理由主要為：持有計程車牌照並不表示有權在市場上排除競爭、如果老一代技術或商業模式獲得憲法賦予之權利，將新事物排除在自己的市場在外，那麼經濟發展將可能停

¹¹⁰ Arun Sundararajan，門脇弘典譯，前揭註58，頁213。

¹¹¹ 陳勁、呂文晶，Uber經濟學的興起，清華管理評論，第4卷第4期，2016年4月，頁54。

¹¹² Tom Slee，李婉瑜譯，前揭註55，頁215-216。

¹¹³ 宮崎康二，前揭註5，頁133。

¹¹⁴ 黃致豪，貓狗之戰：何以州政府不管制Uber不違憲／法？，2016年10月19日，<https://www.thenewslens.com/article/51747>，造訪日期：2017年3月13日。

¹¹⁵ ITTA v. City of Chicago, 839 F.3d 594 (7th Cir. 2016).

滯¹¹⁶，另Richard A. Posner亦認本案並無違反平等保護與反歧視原則，因為Uber與計程車業在許多地方都存有差異，例如Uber以預約服務為主、乘客使用必須先註冊與Uber成立契約關係、Uber承擔篩選司機的主要責任，乘客在搭乘前可獲得關於搭乘之相關資訊、Uber使用兼職司機所開自用車的里程數較少，可能會讓旅程更舒適，甚至降低意外或故障之風險等¹¹⁷，ITTA主張因兩種行業都使用車輛運輸，而應採取同等密度之公權力管制，反而是一種不合理的反競爭主張¹¹⁸。也就是說，該判決肯認Uber與計程車是不同類型的運輸服務，而容許芝加哥市政府可對之採取相異的監管方式。不過該判決之見解是否有機會遭最高法院推翻，則有待爾後持續觀察。

二、日 本

依日本道路運送法之規定，為應他人需要，有償使用汽車進行運送旅客之事業，均稱之為一般旅客汽車運送事業¹¹⁹。計程車事業因屬一般旅客汽車運送事業，須經國土交通省之許可始得經營¹²⁰，國土交通省是否許可經營計程車事業，須判斷計程車業者所提出之事業計畫是否有明列確保運送安全之適切項目，及該業者是否有足夠能力確保事業計畫所列之運送安全項目¹²¹。而計程車事業之經營者，被要求應確保事業計畫執行必要之司機人數、配置司機休息或睡眠之相關設施、設定妥適的工作時間，及應遵守國土交通省訂定之關於確保運送

¹¹⁶ *Id.* at 597, 另參壹讀，美國聯邦法院對Uber的判決 對我們（或者中國）有什麼啟示，2016年10月14日，<https://read01.com/ENBe6R.html>，造訪日期：2017年3月13日。每日頭條，美國聯邦上訴法院：Uber司機無需受計程車行業監督，2016年10月12日，<https://kknews.cc/zh-tw/tech/g69j8y.html>，造訪日期：2017年3月13日。

¹¹⁷ *Id.* at 598, 另參一起讀判決，Uber的監管密度應該與計程車一樣嗎？，2017年2月6日，<https://casebf.com/2017/02/06/uber/>，造訪日期：2017年3月13日。

¹¹⁸ *Id.* at 598, 另參黃致豪，前揭註114。

¹¹⁹ 日本道路運送法第2條第3項。

¹²⁰ 日本道路運送法第4條。

¹²¹ 日本道路運送法第6條。

安全與旅客便利之必要事項¹²²。因此，欲獲計程車經營許可，業者須提出確保運送安全之事業計畫並敘明有確保運送安全之能力，如未獲許可經營計乘車事業，最重可處三年以下有期徒刑或300萬日圓以下罰金¹²³。同時，關於計程車事業許可制是否違憲，過去在日本曾出現爭議，但司法實務多認為，基於未經許可之自用汽車有償運送行為之危險性相當高，是道路運送法之計程車事業許可制及禁止自用汽車供有償運用之用，乃係為確保公共福祉的必要手段，並無違反憲法之規定¹²⁴。

為確保計程車之運送安全，現行法規尚要求計程車事業應進行完善的運送管理，包括計程車事業者有選任具有運送管理證之運送管理人以進行運送管理之義務¹²⁵、運送管理人必須對司機面對面進行點名、計程車事業者必須從防止司機過勞的角度訂定妥適的工作時間、應給予充分的休息與睡眠時間、不得要求生病或疲勞或喝酒的司機上路載客、須對事業用車進行定期檢查等¹²⁶。同時，計程車事業者應對計程車主要運送之路線、營運區域之狀況、司機的駕駛技術及其他依法令對於汽車駕駛應注意的事項進行妥適指導與監督，如發生人身事故之情事，應接受國土交通省為確保安全運送之特別指導¹²⁷。

此外，就計程車司機之規制方面，計程車司機除應具備一般汽車駕駛執照外，尚須取得第二種駕駛執照（類似我國之職業駕駛執照），並參加國土交通省之地方運輸局認定之與法令、安全、接待、地理相關之講習，才能登錄為計程車司機¹²⁸，如果是位於札幌、仙台、琦玉、千葉、東京、橫濱、名古屋、京都、大阪、神戶、廣島、

¹²² 日本道路運送法第27條。

¹²³ 日本道路運送法第96條第1款。

¹²⁴ 日本最高法院1963年12月4日大法庭判決參照。

¹²⁵ 日本道路運送法第23條。

¹²⁶ 日本旅客汽車運送事業運輸規則第21條、第23條、第24條、第48條第16款。

¹²⁷ 日本旅客汽車運送事業運輸規則第38條。

¹²⁸ 日本計程車業務適正化特別措置法第7條第1項第3款。

北九州、福岡等13個指定地區的計程車司機，完成上述講習課程後，尚須通過確保運送安全及利用者便利之相關考試，始能上路載客。又日本的計程車分為法人計程車與個人計程車，法人計程車公司多會不定期舉辦長短不一的研修活動，如日本交通股份有限公司要求新進司機應參加職前研修活動後始能載客（有經驗者約十日、無經驗者約一個月）；至於個人計程車，係指一人一車的個人計程車事業，由司機擔任事業主並自負營虧之營業形式，司機的資格除應取得上述第二種駕駛執照及參加講習外，尚應符合地方運輸局訂定之認可標準，認可標準包括必須擁有十年以上的計程車、巴士等駕駛經驗，基本上過去未有法人計程車司機之工作經驗，經營個人計程車通常較為艱辛¹²⁹。另為消弭運送服務資訊之不對稱性及防止行業間過度競爭，除道路運送法外，另有計程車業務合理化特別措施法及計程車特定區域措施法，以對計程車之台數、收費及營業區域進行一定規制，更可對供給過剩地區進行強制減車¹³⁰。

不過，依據現行道路運送法第78條規定，自家用汽車除有為因應災害緊急之需要、經市町村（含特別區）、非營利團體向國土交通省申請登錄完成後，對地方居民等旅客進行運送及為確保公共福利，經國土交通省許可，進行限定時間與地區之旅客運送外，不得進行有償運送。其中道路運送法第78條第2款向國土交通省申請登錄之旅客運送方式，又被稱之為自家用有償旅客運送制度，係於二〇〇六年五月十二日修正道路運送法第78條所增訂，道路運送法施行規則更將之細分為下列三種；「市町村營運之有償運送」：運送主體為市町村，以當地居民為運送對象，進行公共福利或人口過稀地區之有償運送，前者如市町村針對高齡者或殘障者移動困難所進行公共福利運送；後者為針對公共交通空白地所進行之有償運送服務；「公共福利之

¹²⁹ 山崎治，前揭註72，頁104-105。

¹³⁰ 詳細介紹可參閱友岡史仁，タクシー事業の規制構造と行政裁量，日本法學，80卷2期，頁478-486。

有償運送」：運送主體為非營利團體或社會福祉協議會，並以身心障礙者、需要看護者或介護保險法第19條第2項認定需要援助者為運送對象；「人口過稀地區之有償運送」：運送主體為非營利團體、社會福祉協議會或經認可之地緣性團體，以當地居民與其家族、日常生活反覆業務執行之必要者及旅客登記簿有記載者為運送對象¹³¹，並採取登錄制，向國土交通省申請登錄¹³²。實施自家用有償旅客運送，必須由地方自治團體、地方運輸局或其分局、學者專家、利用者、地方居民及交通事業者共同組成營運協議會（如於市町村營運有償運送之情形則係組成地區公共交通會議），須關係者就實施之必要性及對價形成共識後，方能為之¹³³。道路運送施行細則另規定自家用有償旅客運送應遵守之事項包括：司機原則上須持有兩種駕駛執照，惟於參加國土交通省認定之講習後可允許持有一種駕駛執照上路¹³⁴、乘務紀錄之要求¹³⁵、運送管理體制、汽車管理體制、事故處理體制、申訴處理體制之充實¹³⁶、損害賠償之相關措施應遵守國土交通省訂定之標準¹³⁷、運送對價之事前說明與公開¹³⁸、團體名及有償運送之車體標示、司機證等之車內揭示、登錄證之攜帶與標示¹³⁹等。

而Uber於二〇一五年二月間，曾以都市交通研究之資料蒐集為理由，開始於福岡市進行「大家的Uber」的載客實驗，基本上乘客免收費，但由於Uber對司機支付資料使用費以作為對價，國土交通省認為此舉該當於白牌車的可能性極高，有違反道路運送法之嫌，該實驗隨

¹³¹ 日本道路運送法第49條、第51條，另參鳴田曉文，自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐる一考察（上），自治總研，425期，頁4-5。

¹³² 日本道路運送法第79條。

¹³³ 日本道路運送施行細則第51條之7、第51條之8。

¹³⁴ 日本道路運送法第51條之16。

¹³⁵ 日本道路運送法第51條之18。

¹³⁶ 日本道路運送法第51條之17、第51條之20、第51條之21、第51條之26。

¹³⁷ 日本道路運送法第51條之22。

¹³⁸ 日本道路運送法第51條之14。

¹³⁹ 日本道路運送法第51條之23、第51條之54。

即於同年三月宣告中止¹⁴⁰。然Uber並不願放棄日本市場，因此遂利用上開自家用有償旅客運送制度於偏遠地區繼續進行實驗，如Uber以協助解決富山縣南礪市之人口高齡化與過稀化之理由，於二〇一六年二月二十六日與富山縣南礪市簽訂合作協議，以Uber App平台媒合計程車業與自家用車，對當地居民進行無償之共乘交通實驗¹⁴¹，卻因計程車業之強烈反彈及遭地方議會之反對而告失敗¹⁴²。隨後Uber選擇以計程車已退出之京都府京丹後市地區，與非營利團體合作繼續進行實驗，並於二〇一六年五月二十六日正式實施「相互支持交通」，以地方居民及觀光客為對象，實施限定服務區域之有償運送，上車限定於京丹後市丹後町，下車限定在京丹後市全區¹⁴³，該地區因此成為Uber目前在日本唯一合法提供服務之區域。

縱然Uber事業在日本嚴重受挫，仍有不少論者期待藉由共享經濟，解決因外國觀光客大量增加所衍生交通工具不足之問題¹⁴⁴。其中民間團體「新經濟聯盟」多年來更是呼籲政府應重視網路叫車平台所帶來之優勢¹⁴⁵，包括移動選項之擴充以提升消費者之便利性、將閒置

¹⁴⁰ ITmedia, Uber、国交省から中止指導のライドシェア実験をいったん終了, 2015年3月6日, <http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1503/06/news146.html>, 造訪日期: 2016年10月12日。

¹⁴¹ 日本經濟新聞, ウーバー、富山県南砺市で配車実験検討 協定を締結, 2016年2月26日, http://www.nikkei.com/article/DGXLASDZ26HWD_W6A220C1TI5000/, 造訪日期: 2016年10月12日。

¹⁴² 日本經濟新聞, 米ウーバーに黄信号 富山での実験、市が予算撤回, 2016年3月24日, <https://eportal.stust.edu.tw/MenuTop.aspx>, 造訪日期: 2016年10月12日。

¹⁴³ 市川拓也, シェアリングエコノミー導入に向けた取り組みと課題——日本經濟の健全な成長に向けて, 大和總研調査季報, 24期, 頁45-46。

¹⁴⁴ 大橋知佳, 古くて新しい シェアリング・エコノミー, 日經研月報, 460期, 頁54。

¹⁴⁵ 參閱新經濟連盟シェアリングエコノミー推進TF, ライドシェア実現に向けて, 2016年11月30日, <http://jane.or.jp/pdf/20161130rideshare.pdf>, 造訪日期: 2017年1月6日。

人力投入工作，以實現「一億總活躍社會」¹⁴⁶之多元工作型態、對整體社會所產生之3.8兆日圓的經濟效果與智慧型城市之實現等，建議應參考國外案例開放Uber，並分別就平台責任與司機責任進行規制；平台責任包括要求應向主管機關進行登錄、應檢查司機有無犯罪前科或曾發生重大交通事故並導入評價系統、要求進行一定之運行管理：如運行紀錄之保存、駕駛名單之作成、事故之紀錄與保存、重大事故發生時主管機關之調查與停止司機利用之措施、設定一天的駕駛時間上限、加入任意保險、運費設定之透明性、提供無現金付費服務、如無遵守上開要求即可予以處罰及將在日本提供服務之外國業者納入規制範圍；司機責任則包括司機之資格須為21歲以上75歲以下、取得駕照一年以上並應向主管機關申請、參加政府認定之講習；運行管理方面包括與計程車司機一樣進行酒測及事故發生時應向平台報告、限制在中小型、十年車齡內車輛及禁止當街攬客等。

事實上，日本政府近年來亦開始思考是否於「國家戰略特別區域」¹⁴⁷中，對自用車共乘進行管制鬆綁問題。如安倍晉三總理於二〇一五年十月二十日召開之第16次國家戰略特別區域諮詢會議中即宣示應擴大自用汽車的運用作為便利旅日觀光客之交通手段¹⁴⁸。隔年三月二日召開之第20次國家戰略特別區域諮詢會議更決議就人口過稀地區擴大自用汽車的運用向國會提出國家戰略特別區域法修正草案¹⁴⁹，並

¹⁴⁶ 「一億總活躍」是日本首相安倍晉三設定的國家發展目標，他希望能建設一個「一億國民一起活躍」的社會，張瑞昌，安倍編織50年後的夢，2015年10月20日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151020000459-260109>，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁴⁷ 所謂「國家戰略特別區域」（簡稱國家戰略特區），是安倍經濟學中關於「成長戰略」的核心政策，具體而言就是於國家認定的特別區域內，藉由鬆綁法律管制以強化產業競爭力與促進社會經濟的結構性改革，並以之成為國際經濟活動的據點為主要目標。參閱第16回國家戰略特別區域諮詢會議（議事要旨），2015年10月20日，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai16/gijiyoushi.pdf>，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁴⁸ 同前註。

¹⁴⁹ 參閱國家戰略特區における追加の規制改革事項等について（第20回國家戰略

於同年六月三日公布國家戰略特別區域法部分條文修正案，依據該法新增之第16條之2規定，只要是位於一般旅客汽車運送事業經營困難之國家戰略特區內，由市町村、非營利團體或其他國土交通省認定之組織，於一市町村區域內提供外國觀光旅客或其他旅客，以自用汽車進行有償運送之事業，均稱之為國家戰略特區自用有償觀光旅客運送事業，由國家戰略特別區域會議擬訂區域計畫並經內閣府認可後，即可準用道路運送法第78條第2款規定合法進行有償旅客運送，成為道路運送法之特例¹⁵⁰，參議院並對上開規定作出附帶決議之要求：司機仍應取得第二種駕駛執照，並準用對計程車業者之規範，應參加安全對策講習、應兼顧公共交通之維持與發展、公車與計程車等一般旅客汽車運送事業之振興¹⁵¹。在此同時，日本首相官邸之日本經濟再生本部所修訂，經二〇一六年六月二日內閣府決議之「日本再興戰略2016」提及共享經濟之推進外，更強調應從消費者安全之守護、創新產業之促進等角度，針對服務提供者與利用者之相互評價機制與民間團體自律規則之充實，對於現行法令進行必要之檢討¹⁵²。而內閣府資訊通信技術綜合戰略室亦於二〇一六年十一月四日之共享經濟檢討會議中間報告書中提出具體規範建議，包括服務提供者應實施關於生命身體危害之可能性評價、降低風險效果之評價、活用律師進行服務或事故是否違反法令之調查等風險自我評價措施、分享業者應遵守如登錄事項之本人確認、利用規約是否包括利用者有發生違法或權利侵害

特別区域諮問會議資料1)，2016年3月2日，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai20/shiryou1.pdf>，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵⁰ 參閱內閣府地方創生推進事務局，國家戰略特別區域法の一部を改正する法律の成立・公布について，2016年6月3日，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/h280603.html>，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵¹ 國家戰略特別區域法の一部を改正する法律案に対する附帶決議，2016年5月26日，http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/190/f063_052601.pdf，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵² 參閱日本經濟再生本部，日本再興戰略2016——第4次產業革命に向けて，2016年6月2日，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihomun.pdf，造訪日期：2017年1月6日。

之事實可禁止提供服務、減輕服務內容誤解之事前措施、完善之事後評價制度、紛爭防止及商談窗口之設置、資訊安全等一定具體事項，並建議政府應以包含國家戰略特區之活用，就消費者便利性之提升、安全性之確保、外部不經濟、國際競爭力之強化等角度對現行法令進行檢討¹⁵³。

然而，官方上述之改革策略亦遭計程車業強力反彈，如計程車總公會就曾於二〇一六年五月九日委任律師團提出反對網路叫車平台合法化意見書，批評諸如Uber之網路叫車平台業者不但規避對於身分確認、勞動時間管理、酒測、車輛管理等規範之現行法令，且數量及運費不受限制亦造成與計程車業者之不公平競爭，並構成司機勞動條件之破壞與勞動法規之脫法行為，更強調網路之評價系統不當然可視為安全性之擔保，最後質疑政府透過國家戰略特別區域法之修正藉以擴張自家用有償旅客運送制度，因運送對象並無排除外國觀光客以外之人，且只要特區之區域會議認定有實施必要，亦可於都市區域實施自家用有償旅客運送，無疑已使網路叫車平台就地合法，實嚴重影響國民生命、健康與計程車業之權益，因而表示嚴重抗議¹⁵⁴。另有論者表示網路叫車平台是否解禁，必須審慎面對與計程車服務之競合、安全性之確保及責任主體之釐清之問題¹⁵⁵。此外，主管機關國土交通省亦曾表示因網路叫車平台存有自用車司機無與旅客安全運送有關之第二種駕駛執照、不須遵守安全確保之運行管理、旅客運送車輛之管理資訊不明確、事故發生時之責任多由司機而非平台業者負責、事故發生

¹⁵³ 參閱內閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室，シェアリングエコノミー検討会議中間報告書——シェアリングエコノミー推進プログラム，2016年11月4日，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/shiearingu/dai7/siryuu.pdf，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵⁴ 參閱自交総連本部，ライドシェアの合法化に反対する意見書（ライドシェアの合法化に関する法的検討），2016年5月9日，<http://www.jikosoren.jp/seisaku/2016/rideshare.html>，造訪日期：2016年10月12日。

¹⁵⁵ 井上岳一，ライドシェアの解禁はなるか？（その2），2016年1月26日，<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=27922>，造訪日期：2016年10月12日。

可否透過保險進行損害填補不明確及網路評價系統不等於可確保安全等問題，而對解禁存有疑慮¹⁵⁶。

整體而言，Uber於二〇一四年八月進軍日本市場迄今，終究未能在都市區域合法營運，估計與大眾交通工具之發展、計程車業之管理制度向來健全，以及計程車業之營運多能求新求變有關。尤其是日本的計程車服務向來優質，且早在Uber進入日本前就已有自己的叫車軟體¹⁵⁷，之後更與通訊軟體合作於二〇一五年推出網路預約叫車、電子付費方式之「LINE TAXI」服務¹⁵⁸，再加上長期閒置之自家車可出租給出租車公司，且在日本已形成一定規模（如Times Cars Plus為日本最大的出租汽車公司）¹⁵⁹，致使Uber在日本屢屢踢到鐵板，近來東京大型計程車業者「日本交通」更向國土交通省申請東京都內初程距離及起跳價減半，從2公里730日圓改為1公里410日圓，以迎合老人、外國觀光旅客的短程需求¹⁶⁰，Uber擴展都市市場也就更為困難。不過，近來傳出政府規制改革會議有意解禁網路叫車平台與修正道路運輸法，如將來能順利推動，估計仍會遭到計程車業者之強力反彈¹⁶¹。

三、中國大陸

在中國大陸，只要是與叫車軟體結合，藉以提供客運預約服務的

¹⁵⁶ 國土交通省，規制改革ホットライン検討要請項目の現状と措置概要，2017年7月31日，http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/hotline/siryoku2/28_kokudo.pdf，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵⁷ 聯合新聞網，日本計程車 讓Uber沒痛點可戳，2016年8月23日，<https://udn.com/news/story/6812/1912791>，造訪日期：2017年1月6日。

¹⁵⁸ 詳見<https://taxi.line.me/>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁵⁹ 張寧，日本共享經濟發展現狀與趨勢研究，企業改革與管理，2016年第13期，2016年7月，頁57。

¹⁶⁰ 聯合新聞網，Uber在日本無競爭立 東京計程接短程客，2017年2月2日，<https://udn.com/news/story/5/2260996>，造訪日期：2017年3月13日。詳細資訊可參閱<http://www.nihon-kotsu.co.jp/taxi/fare/>，造訪日期：2017年3月13日。

¹⁶¹ 自交總連情報，日本經濟新聞規制改革會議、ライドシェア解禁検討，2017年2月6日，<http://www.jikosoren.jp/sokuhojyoho/syunto/2017/jyoho1702.pdf>，造訪日期：2017年3月13日。

車輛，均稱之為專車¹⁶²。專車服務的營運方式，則因提供服務的車輛與司機來源不同，可分為Uber模式、自營模式與四方協議模式三種。Uber模式係指專車服務經營者不配置車輛與司機，車主利用自用車輛向平台註冊後提供專車服務，專車服務經營者對司機資格與車輛進行審核，並且為司機和用戶提供預約平台；自營模式係指神州專車之經營模式，亦即專車服務經營者——神州租車公司以利用所屬車輛為基礎，與第三方科技公司合作開發專車服務提供平台，僅招募司機之專車服務；四方協議模式，則以滴滴出行為代表，係指專車服務經營者分別與汽車租賃公司與勞務派遣公司合作，由前者提供專車車輛，並由後者派遣司機，在叫車平台整合雙方資訊後為乘客提供客運服務，車主於將自用車提供給汽車租賃公司並加入勞務派遣公司後，即可以自用車提供專車服務¹⁶³。其中神州專車之自營模式因擁有自有車輛及自有司機，並承擔車輛耗損、司機工資等成本，又被稱之為重資產營運模式，藉以與利用自用車載客、具低營運成本優勢的Uber及滴滴出行之輕資產營運模式相區別¹⁶⁴。

傳統上，小客車客運服務提供者所提供之客運服務僅容許三種業務形式：僅提供司機之代駕或駕駛業務、僅提供車輛之汽車租賃業務及既提供司機亦提供車輛之計程車或包車業務，亦即提供人車合一之客運服務僅有計程車與包車¹⁶⁵。而專車服務則與計程車業務之性質較為接近。

¹⁶² 盧佳臻、趙婷婷，論專車行業的合法化——以Uber為例，四川行政學院學報，2015年第6期，2015年5月，頁75。

¹⁶³ 房雨璇，我國專車服務存在的問題及法律規制，河南工業大學學報（社會科學版），第12卷第3期，2016年9月，頁11-12。

¹⁶⁴ 彭倩文、曹大友，是勞動關係還是勞務關係？——以滴滴出行為例解析中國情境下互聯網約車平台，中國人力資源開發，2016年第2期，2016年3月，頁94。

¹⁶⁵ 關於「包車」業務，依據交通運輸部所訂定之「道路旅客運輸及客運站管理規定」第3條規定係指：「以運送團體旅客為目的，將客車包租給用戶安排使用，提供駕駛勞務，按照約定的起始地、目的地和路線行駛，按行駛里程或者包用時間計費並統一支付費用的一種客運方式。」

所謂計程車業務，依據中國大陸交通運輸部所訂定之巡遊出租汽車經營服務規定¹⁶⁶第53條，包括以下三類經營方式：出租汽車經營服務（可在道路上巡遊攬客、噴塗安裝出租汽車標識，以七座及以下乘用車和駕駛為乘客提供運送服務，並按乘客意願行駛，根據行駛里程和時間計費的經營活動）、預約出租汽車經營服務（以七座及以下乘用車透過預約方式承攬乘客，並按乘客意願行駛、提供駕駛勞務，根據行駛里程、時間或約定計費的經營活動）及出租汽車電召服務（根據乘客透過電信、網路等方式提供的預約要求，按約定時間及地點提供出租汽車營運服務）。而經營計程車，依據巡遊出租汽車經營服務規定第8條，須符合國家、地方規定出租汽車技術條件；取得出租汽車的車輛經營權；有取得符合要求的從業資格證件的駕駛人員；有健全的經營管理制度、安全生產管理制度和服務質量保障制度及有固定的經營場所和停車場地，否則如未取得出租汽車經營許可而擅自從事出租汽車經營活動或使用未取得道路運輸證的車輛而擅自從事出租汽車經營活動，縣級以上運輸主管機關即可依巡遊出租汽車經營服務規定第47條責令改正，並處以人民幣5,000元以上20,000元以下罰款。另縣級以上工商行政管理部門針對涉嫌無照經營行為，亦可依國務院所訂定之無照經營查處取締辦法第9條規定查封、扣押專門用於從事無照經營活動的工具、設備與相關文件。此外，計程車業之管制傳統上包括牌照數量管制（道路運輸許可證）、司機資格的限制（如依據交通部所訂定之出租汽車駕駛員從業資格管理規定，取得計程車司機的從業資格，必須通過考試，取得從業資格證書，與出租車公司簽訂勞動契約，才能進行登錄，且報考人必須取得汽車駕照三年以上，並且三年內無重大交通事故始得報考）、統一定價的價格管制、限制跨區域的經濟活動及對一定年限的營運車輛實施強制報廢等監管措施¹⁶⁷。

¹⁶⁶ 於2016年8月26日修正，原名為出租汽車經營服務規定。

¹⁶⁷ 張衡，共享經濟時代政府監管的困境與變革，信息安全與通信保密，2016年第1期，2016年3月，頁104。

由於個人不具計程車之經營權，必須具備出租運輸經營資格之企業、符合條件的車輛、及具從業資格的人員，才能由出租車公司取得車輛經營權，可謂係相當嚴格之規制標準，故只要人車合一客運服務被界定為與計程車業務有關，即會被認定屬禁止進入出租車市場之對象，不論是形式上與實質上均為人車合一的Uber模式，抑或形式上採取人車分離但實質上為人車合一的四方協議模式，過去政府當局多認屬規避法律強制性規定之違法行為¹⁶⁸，例如北京相關部門過去均認定Uber和滴滴專車的司機違法而對其積極進行查處¹⁶⁹。另一方面，由於出租車牌照和車輛產權均歸屬於出租車公司，出租車司機必須向出租車公司繳交「份子錢」（金額係由地方政府定價，約為每月人民幣8,000元以上）¹⁷⁰，長期以來已使計程車司機叫苦連天，再加上過去專車服務經營者多以對司機與消費者高額補貼來擴大市場，嚴重影響計程車行業市場及司機生存，致使各地抗議事件不斷¹⁷¹，政府才會因此推出「專車新政」，藉以將專車服務納入政府監管範圍。

「專車新政」指的是由交通部、工業和資訊化部、公安部、商務部、工商總局、質檢總局、國家網信辦等七部門於二〇一六年七月二十八日所共同頒布之網路預約出租汽車經營服務管理暫行辦法（下稱網約車服務暫行辦法）而言，內容共分為7章，包含總則、網約車平台公司、網約車車輛和駕駛員、網約車經營行為、監督檢查、法律責任與附則等共40條，並已於二〇一六年十一月一日開始施行。網約車服務暫行辦法第1條即開宗明義表示規範網絡預約出租汽車（下稱網約車）經營服務行為之立法目的在於滿足社會大眾多樣化出行需求、

¹⁶⁸ 彭岳，共享經濟的法律規制問題，2016年6月17日，<https://read01.com/GGmnED.html>，造訪日期：2016年10月12日。

¹⁶⁹ 丁夢嬌，我國政府監管的合理邊界——以北京地區打車軟件Uber為例，中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報，2016年第3期，2016年7月，頁21、24。

¹⁷⁰ 鄒岩，Uber生死劫：一場互聯網思維和現實矛盾的較量，IT時代週刊，2015年第5期，2015年6月，頁28。

¹⁷¹ 王靜，出租汽車平台公司的中國法律難題，行政管理改革，2015年第8期，2015年8月，頁52。

促進出租汽車行業和互聯網融合發展及保障營運安全和乘客合法權益，明定網約車經營服務係指以互聯網技術為基礎建構服務平台，整合供需資訊，使用符合條件的車輛和駕駛源，提供非巡遊預約出租汽車服務¹⁷²，並將建構網路平台，從事網約車經營服務之企業法人稱之為網路預約出租汽車經營者，下稱為網約車平台公司¹⁷³，且將搭便車排除適用¹⁷⁴。

同時，網約車服務暫行辦法亦就運送資格要求、乘客安全之確保、司機與營運公司間之法律關係及維護公平競爭方面作出回應。就運送資格要求方面，網約車服務暫行辦法要求網約車平台、網約車車輛及司機應取得網路預約出租汽車經營許可證¹⁷⁵、網路預約出租汽車運輸證¹⁷⁶、及網路預約出租汽車駕駛員證¹⁷⁷，始得經營網約車服務。其中網約車平台公司欲取得網路預約出租汽車經營許可證，除應兼具線上線下服務能力，並應符合下列條件：具企業法人資格；具開展網約車經營之互聯網平台和與擬開展業務相對應的資料數據交互及處理能力，並供相關監管部門查詢相關資訊技術之條件，平台應連接出租汽車行政主管部門監管平台，伺服器設置在中國大陸，有符合規定的網路安全管理制度和安全保護技術措施；使用電子支付，並應與銀行、非銀行支付機構簽訂提供支付結算服務的協議；有健全的經營管理制度、安全生產管理制度和服務質量保障制度；在服務所在地有相應服務機構及服務能力；法令規定的其他條件等。如為外商投資，應符合外商投資相關法律規定¹⁷⁸。而申請網路預約出租汽車運輸證，則要求從事網約車經營之車輛至少應符合下列條件：7人座及以下乘用

172 網約車服務暫行辦法第2條第2項。

173 網約車服務暫行辦法第2條第3項。

174 網約車服務暫行辦法第38條。

175 網約車服務暫行辦法第8條。

176 網約車服務暫行辦法第13條。

177 網約車服務暫行辦法第15條。

178 網約車服務暫行辦法第5條。

車、安裝具有行駛紀錄功能的車輛衛星定位裝置、應急報警裝置、車輛技術性能符合運營安全相關標準要求，並授權地方政府得依據高品質服務、差異化經營的發展原則，就當地之實際狀況確定車輛之具體標準及營運要求¹⁷⁹。另網約車服務暫行辦法尚明定網約車行駛里程達到60萬公里時應強制報廢，行駛里程未達到60萬公里但使用年限達到八年時，則應退出網約車經營¹⁸⁰。至於申請網路預約出租汽車駕駛員證，則要求從事網約車服務的駕駛員，應符合以下條件：取得相對應車型駕駛執照並具有三年以上駕駛經歷、無交通肇事犯罪、危險駕駛犯罪紀錄，無吸毒紀錄，無飲酒後駕駛紀錄，最近連續3個記分週期內沒有記滿12分紀錄、無暴力犯罪紀錄及地方政府規定的其他條件¹⁸¹。只要是未取得經營許可，而擅自從事或變相從事網約車經營活動，及偽造、變造或使用偽造、變造、失效之網路預約出租汽車運輸證、網路預約出租汽車駕駛員證，地方主管機關應責令改正、予以警告，並處以人民幣1,000元以上30,000元以下之罰款¹⁸²。

其次，就乘客安全之確保方面，網約車服務暫行辦法除明文要求網約車平台公司應承擔承運人責任、擔保營運安全與保障乘客合法權益外¹⁸³，更進一步要求該公司應擔保服務車輛安全性、具營運車輛相關保險、保證線上提供服務的車輛與線下實際提供服務的車輛一致¹⁸⁴、擔保提供服務之駕駛具有合法從業資格¹⁸⁵、建立評價系統與乘客投訴制度¹⁸⁶、為乘客購買責任保險¹⁸⁷、加強安全管理（含資訊安

179 網約車服務暫行辦法第12條、第13條。

180 網約車服務暫行辦法第39條。

181 網約車服務暫行辦法第14條。

182 網約車服務暫行辦法第34條。

183 網約車服務暫行辦法第16條。

184 網約車服務暫行辦法第17條。

185 網約車服務暫行辦法第18條第1項前段。

186 網約車服務暫行辦法第19條。

187 網約車服務暫行辦法第23條。

全)、配合有關部門開展相關工作¹⁸⁸及禁止途中甩客、故意繞道行駛、違規收費或對不滿意評價的乘客實施報復行為¹⁸⁹等。另為確保平台業者能善盡上述法定義務，網約車服務暫行辦法要求地方主管機關：應設置完善的政府監管平台，實現與網約車平台資訊共享、加強對平台、車輛與駕駛之資格審查與證件核發管理、定期對網約車服務進行質量測評並及時向社會公布資訊，並賦予相關行政部門有權檢查轄區內網約車平台公司之登記、營運和交易等相關資訊¹⁹⁰，暨要求相關部門應依其職責建立網約車平台公司和駕駛之信用紀錄、納入全國信用資訊共享平台、於全國企業信用資訊公示系統公開相關行政許可、行政處罰等資訊¹⁹¹。

而在司機與營運公司間之法律關係方面，相較於網約車服務暫行辦法草案強制平台業者應與駕駛簽訂勞動契約，公布後之網約車服務暫行辦法則規定網約車平台應依照相關法令規定，根據工作時長、服務頻次等特點，與駕駛簽訂多種形式的勞動契約或協議，明確雙方的權利和義務¹⁹²。論者有認這樣的規定係源於中國大陸勞動合同法對於每週工作不超過二十四小時之非全日制提供勞務之人，雇主可不與之簽訂書面契約，雙方關係可隨時解除，報酬亦無須每月結算，非常適合分享經濟之提供勞務，更符合網約車駕駛兼職賺家用之現狀¹⁹³。另網約車服務暫行辦法尚規定，網約車平台公司應當維護和保障駕駛員合法權益，開展有關法律法規、職業道德、服務規範、安全運營等方

¹⁸⁸ 網約車服務暫行辦法第24條。

¹⁸⁹ 網約車服務暫行辦法第25條。

¹⁹⁰ 為便利相關行政部門進行檢查，網約車服務暫行辦法係規定網約車平台應紀錄駕駛員、約車人在其服務平台發布的訊息內容、用戶註冊訊息、身分認證訊息、訂單日誌、上網日誌、網上交易日誌、行駛軌跡日誌等數據並備份（第18條第2項）。

¹⁹¹ 網約車服務暫行辦法第29條、第30條、第31條、第32條。

¹⁹² 網約車服務暫行辦法第18條第1項前段。

¹⁹³ 朱巍，促進和規範網約車發展的里程碑——專車新政詳解與亮點，2016年7月28日，<https://kknews.cc/zh-tw/news/2va48r.html>，造訪日期：2017年1月6日。

面的職前培訓和日常教育，保證線上提供服務的駕駛員與線下實際提供服務的駕駛員一致，並將駕駛員相關資訊向服務所在地出租汽車行政主管部門報備¹⁹⁴，此部分係法規要求平台公司應對加入之司機舉辦相關教育訓練，藉以確保司機權益與連結上述與乘客安全相關之規定。

再者，就維護公平競爭方面，網約車服務暫行辦法明定網約車平台公司不得妨礙市場公平競爭與不得有為排擠競爭對手或獨占市場，以低於成本之價格營運擾亂正常市場秩序，並要求網約車原則上應在許可的經營範圍內從事經營活動¹⁹⁵。相較於網約車服務暫行辦法草案運費可選擇政府指導價或市場調節價及明定數量管制，公布後之網約車服務暫行辦法則刪除了數量管制之規定，運費以市場調節價為原則、地方政府認為有實行政府指導價之必要為例外¹⁹⁶，並要求網約車平台公司應公布符合政府規定之運費計價方式、合理確定網約車運費及明確標價¹⁹⁷。

此外，有鑑於網約車平台公司握有駕駛與乘客之龐大個人資訊，且在美國曾發生Uber利用隨車紀錄畫面監視駕駛與乘客之隱私侵犯問題¹⁹⁸，網約車服務暫行辦法要求網約車平台公司：應以顯著方式告知司機、乘客與約車人關於蒐集與使用個人資訊之目的、方式與範圍、未經司機、乘客與約車人明示同意，不得使用其個人資訊用於開展其他業務；蒐集司機、乘客與約車人個人資訊，不得超出提供網約車業務所必需之範圍；除配合國家機關行使檢查權或刑事偵查權外，不得向任何人提供駕駛、乘客與約車人之個人資訊；所蒐集之個人資訊，應在中國大陸內儲存使用，保存期限為二年，除法令另有規定外，資

¹⁹⁴ 網約車服務暫行辦法第18條第1項後段。

¹⁹⁵ 網約車服務暫行辦法第21條、第22條。

¹⁹⁶ 網約車服務暫行辦法第3條第2項。

¹⁹⁷ 網約車服務暫行辦法第19條、第20條。

¹⁹⁸ Tom Slee，李婉瑜譯，前揭註55，頁110。

訊不得外流¹⁹⁹。

綜觀網約車服務暫行辦法之上述內容，中國大陸似已成功的將網約車納入政府管理與規範，並試圖就鼓勵創新產業之發展、乘客安全與消費者保護及網約車業與計程車業間之公平競爭尋求平衡點。然因網約車服務暫行辦法第40條後段明定各地可根據本辦法結合本地實際制定具體實施細則；且第3條第2項後段亦就運費規定地方政府可自行裁量訂定政府指導價，導致地方政府多進一步就網約車平台、網約車數量、司機條件乃至於運費進行制定較為嚴格之實施細則，如北京、上海等城市為兼顧乘客與傳統計程車業者之權益，不僅對網約車數量、營運標準設有嚴格門檻，亦要求司機必須擁有當地戶籍與當地車牌²⁰⁰（即俗稱本地人開本地車²⁰¹），及明定運費必要時得實行政府指導價，乃至於其他限制或影響企業自主經營之條款，引發不少批評與質疑。惟實施數月後，消費者似乎多能接受如此較為嚴格之管制方式²⁰²；至於Uber，對該公司來說，想要在中國大陸這個巨大市場站穩腳步，就必須和中國大陸本土企業進行合作，畢竟進軍中國大陸市場是其進軍國際市場的最重要一步²⁰³，因此Uber中國乃於二〇一六年八月一日宣布與滴滴出行合併，滴滴出行收購Uber在中國大陸的品牌、業務、數據等資料，Uber中國則仍保有品牌和經營獨立性，繼續在中國大陸提供服務，不過在用戶資源、營運推廣等層面將共享資源與合

¹⁹⁹ 網約車服務暫行辦法第26條、第27條。

²⁰⁰ 聯合新聞網，大陸網約車上路 門檻超高，2016年12月22日，<https://udn.com/news/story/7332/2184452>，造訪日期：2017年1月6日。

²⁰¹ 壹讀，大陸四市欲設門檻：網約車須本地人開本地車，2016年10月9日，<https://read01.com/QxRkeO.html#.WcvY1LjHs0>，造訪日期：2017年1月6日。

²⁰² 新華網，網約車消費者情緒指數：六成網友認為新政合格，2017年3月6日，https://www.google.com.tw/#q=%E7%B6%B2%E7%B4%84%E8%BB%8A&tbn=news&start=30&*，造訪日期：2017年3月13日。

²⁰³ 丁瑞瓊，今天，你Uber了嗎？卡蘭尼克的移動革命惹火了誰？，2017年2月，頁152。

作發展²⁰⁴。

肆、三國之監管比較及對於網路叫車平台之 規範建議

一、三國之監管背景及其規範比較

本文於觀察美國、日本與中國大陸之監管現況後，發現三國的監管背景與我國有不小的差異，諸如美、中兩國幅員廣闊，且乘客搭車之需求率明顯大於計程車服務之供給率，縱仍引起計程車業之反彈，但Uber總能在兩國市場有發展空間，並獲諸多消費者與使用者之支持，致政府將之納入監管範圍。至於日本，則因公共運輸工具發達、計程車業之管理制度向來健全及計程車業之營運多能求新求變，致Uber迄今仍無法在都市地區取得合法化營運空間，然在民間團體的建議及國外旅客的龐大搭乘需求下，政府似已開始朝向管制緩和乃至於解禁方向邁進。反觀我國，幅員不大、都市地區人口密集，縱有諸多公共運輸工具卻又未完全普及，縱政府宣稱計程車業已飽和，卻係因政府不嚴格控管數量及服務品質所致，以及旅客雖有龐大的乘坐需求，卻因現行計程車業之監管制度難謂健全，而多不滿現行計程車之服務品質及運費標準，實有改革空間。

而就美、日、中三國之規範方面，可從「運送資格要求」、「乘客安全」、「司機與Uber間之法律關係界定」及「確保公平競爭」四個角度來比較。首先，就「運送資格要求」方面，美國有承認Uber服務之州市，多將此種創新服務之業種獨立定性，而各州市對於司機之資格要求雖寬嚴不一，惟重點在於是否要求司機應取得職業駕駛執照及採取與計程車司機相同之管制標準；日本之自家用有償旅客運用制度係屬該國有償旅客運送制度之特例，對於經營之業者基本上係準用

²⁰⁴ 數位時代，滴滴出行證實收購UBER中國，2016年8月1日，<https://www.bnnext.com.tw/article/40417/BN-2016-08-01-134632-218>，造訪日期：2017年1月6日。

計程車業者之規範，而司機原則上與計程車司機一樣須持有職業駕駛執照始可上路，惟如參加國土交通省認定之講習後則可允許持有普通駕駛執照上路載客；中國大陸則係獨立於傳統計程車業及計程車司機之外，對網約車服務個別進行規範，並分別要求網約車平台、網約車車輛及司機應取得網路預約出租汽車經營許可證、網路預約出租汽車運輸證、及網路預約出租汽車駕駛員證，始得經營網約車服務。其次，就「乘客安全」方面，各州市雖管制標準不一，但多課予平台業者諸如含登錄費用、司機背景審查、車輛檢查、營運管理與保險義務等規制內容；日本之自家有償旅客運送制度，對於經營之平台業者原則上準用計程車業者之規範；中國大陸之網約車服務暫行辦法，除參考美國部分州市之規範課予網約車平台若干規制內容外，並要求政府設置完善的官方監管及資訊共享平台，以解決資訊不對稱問題。再來，就「司機與Uber間之法律關係界定」方面，美國對於兩者間之關係應屬僱傭或獨立契約之爭議，無論在政府部門及司法機關均存有爭議；日本自家有償旅客運用制度因準用計程車業者之規範，因此兩者間應屬僱傭關係；中國大陸則要求平台業者與司機，應根據工作時長、服務頻次等特點，與駕駛簽訂多種形式的勞動契約或協議，以明確雙方的權利和義務。最後，就「確保公平競爭」方面，美國多未對Uber車輛與運費標準介入管制，即代表政府部門係將Uber與計程車業進行差別待遇，並讓Uber回歸市場競爭形式；日本為確保Uber事業不影響計程車市場，現行自家用有償旅客運用制度有嚴格營運地點及用途之限制。

二、對於網路叫車平台之規範建議

我國面對Uber服務所帶來的法律適用難題，在交通部分別於二〇一六年七月二十六日、八月十五日召開2次研商多元化計程車措施相關法規調適會議²⁰⁵後，最主要的因應方式係實施多元化計程車方案及

²⁰⁵ 自由電子報，計程車分級多色 明年初上路 迎擊Uber，2016年7月27日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1776898>，造訪日期：2017年1月6

提高Uber服務之罰則。

所謂多元化計程車方案，其規範依據為交通部於二〇一六年十月二十五日所修正發布之汽車運輸管理規則與計程車客運服務業申請核准經營辦法²⁰⁶，修正內容包括：

1. 明定多元化計程車之定義及規範目的：其定義係指計程車客運業為因應特定消費型態所需，以網際網路平台，整合供需訊息，提供預約載客之計程車服務²⁰⁷；而規範目的則在於促進計程車產業之多元化發展，輔導計程車產業開拓新客源，且為配合老人、身心障礙者及行動不便者交通需求，暨因應推廣自由行之觀光發展政策、偏鄉交通、需求反應式公共運輸等消費與供給態樣²⁰⁸；

2. 規範經營多元化計程車之申請經營核准：應檢具營業計畫書向該管公路主管機關提出申請核准²⁰⁹；

3. 規範多元化計程車費率：由計程車客運業於核定運價範圍內自行訂定，報請該管公路主管機關備查，並登載於網際網路平台首頁²¹⁰；

4. 規範多元化計程車之基本服務內容及營運方式，並鬆綁有關其車輛外觀之限制，包括能申請使用4門以上非轎式車輛²¹¹、車輛顏色限使用黃色以外的顏色²¹²；

5. 業者於消費者叫車前應提供車輛與駕駛人及費率之相關資訊、車輛定位及行車軌跡服務；

日。新新聞，多元計程車 拿什麼和Uber競爭，2016年9月29日，<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=&i=TXT20160921163736GAO>，造訪日期：2017年1月6日。

²⁰⁶ 交通部105年8月26日交路字第10550114921號公告參照。

²⁰⁷ 汽車運輸業管理規則第2條第3項、第4項參照。

²⁰⁸ 汽車運輸業管理規則第2條第3項、第4項修正說明二、三參照。

²⁰⁹ 汽車運輸業管理規則第4條參照。

²¹⁰ 汽車運輸業管理規則第11條之1參照。

²¹¹ 汽車運輸業管理規則第91條第1項第1款但書參照。

²¹² 汽車運輸業管理規則第91條第1項第4款但書參照。

6. 依營業計畫書所定期程採全面電子支付服務、可供消費者乘車後進行服務品質評價²¹³；

7. 接受消費者提出之乘車需求以預約載客為限²¹⁴；

8. 計程車客運服務業經營多元化計程車服務準用汽車運輸業管理規則之相關規定²¹⁵，且車牌為白底紅字（與計程車相同）並無車頂燈²¹⁶。

交通部宣稱，多元化計程車服務是一種提供消費者安全、透明及便利之服務²¹⁷，亦可提升整體計程車客運服務品質及維護公平競爭²¹⁸。而將運費改為市場機制，所持之理由最主要為多元計程車客運業之營運模式與一般計程車有別²¹⁹。

然從以上說明可知，多元化計程車方案並不是讓Uber合法化的手段，雖形式上可利用自用小客車載客並複製Uber之叫車方式，但因仍在計程車客運業之舊有框架下運作，亦即所保護的對象仍為計程車業者，實難認定政府已對Uber服務所帶來的法律適用難題進行妥適的法規調適，且在規範適用上亦出現若干適用窘境，例如既然仍在計程車客運業之規範框架下，為何限制只能網路預約載客？另由計程車客運

²¹³ 汽車運輸業管理規則第91條第4項參照。

²¹⁴ 汽車運輸業管理規則第91條第5項參照。

²¹⁵ 計程車客運服務業申請核准經營辦法第23條之1參照。

²¹⁶ 中央通訊社，台版Uber車身非黃色 多元化計程車，2017年3月21日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201703215020-1.aspx>，造訪日期：2017年3月27日。

²¹⁷ 交通部於修正汽車運輸業管理規則第2條第3項、第4項說明四中表示：「多元化計程車係透過網際網路平臺整合供需訊息，以加速媒合供需雙方，並於乘車前提供消費者車輛、駕駛人資訊、概算車資；採用車輛定位、行車軌跡及電子支付等智慧式經營方式，係提供消費者安全、透明及便利之服務。」

²¹⁸ 交通部新聞稿，交通部對民眾提案以開放透明、公共參與的方式解決網路叫車平臺爭議之說明，2016年9月6日，http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0%2C2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201609060004&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard，造訪日期：2017年3月13日。

²¹⁹ 車運輸業管理規則第11條之1修正說明二參照。

業經營多元化計程車服務，與傳統計程車客運業及計程車客運服務業均屬有別，但新規卻僅以準用汽車運輸業管理規則之相關規定帶過。此外，多元化計程車方案上路後，因車色放寬、不限使用4門小客車，衝擊了租賃業代駕市場，導致租賃業者之強烈反彈，但交通部之立場卻認為兩者市場有別，計程車是跳表收費、租賃車是按天數或小時租用²²⁰。且在運費方面，新規雖採行市場機制，但交通部在與計程車商業公會跟計程車駕駛工會談過後，卻同意讓北、高兩市之業者將運費改為從現行之計程車運價起跳（亦即將上限改為下限），導致費率將會比現行計程車還高²²¹，因而喪失運費回歸市場機制之優勢，不但未顧及消費者之選擇權益，亦無助於行業間之公平競爭。

而就提高Uber服務之罰則部分，則是指立法院於二〇一六年十二月十六日三讀通過之公路法第77條及第78條之1修正案，最主要係將未依法申請核准經營汽車運輸業及未依法申請核准經營計程車客運服務業之罰則，從原來的新臺幣5萬元以上15萬元以下罰鍰提高為10萬元以上2,500萬元以下罰鍰²²²，其立法理由（含民主進步黨黨團提案理由）略以：Uber自二〇一三年於我國提供載客服務以來，以不實廣告招攬不具執業資格的自用駕駛及自用車輛違法經營計程車客運業務，不僅違反公路法等規定並嚴重侵害全臺8萬多名計程車司機的權益，亦遭民眾投訴有繞路、重複扣款、其收費標準未經公路主管機關審定之態樣，且以網路平台為藉口規避汽車運輸業依法應負之管理、保險、稅務及運送責任，中央主管機關雖聯合地方政府多次取締，但因主管機關人力有限且舉證困難，復因一行為不二罰之法律原則，無法

²²⁰ 自由電子報，台版Uber 北市15輛多元計程車上路，2017年3月22日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1087880>，造訪日期：2017年3月27日。

²²¹ 梁文傑，多元化計程車是個大騙局，2017年3月8日，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=222853>，造訪日期：2017年3月27日。

²²² 其他修正為「勒令其停業」改為「勒令其歇業」、將「得吊扣車輛牌照2個月至6個月」改為「得吊扣車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月至1年」及新增「鼓勵民眾檢舉發給獎金」之制度。

達到遏止的效果²²³。亦即政府所期待對Uber進行合法納管，其實就是將Uber及所加入之司機歸類為未依法申請核准之汽車運輸業及計程車客運服務業，並繼續將Uber服務認定為假創新、共享經濟之名行違法經營汽車運輸業之實的違法行為²²⁴，及將最高罰鍰提升至全球之最。或許立法者與交通部認為只要認定違法即可解決爭議，然這正如論者所言，實屬短視且沒有考慮發展新創產業的作法²²⁵，因此本文認為相較於加重處罰，全面將Uber納入監管並檢討現行計程車監管制度，才能兼顧新創產業之發展²²⁶、尊重消費者及使用者之選擇及真正維護產業間之公平競爭。

本文認為，將Uber服務納入政府監管範圍，必須考量Uber服務之特殊性與是否放寬自用車可收費載客、司機資格要求、如何確保車輛及行駛間之安全性、就司機與Uber App平台間之法律關係及維護Uber服務與相關行業之公平競爭，因此於借鏡三國規範經驗後，提出初步規範建議如下：

(一)網路叫車平台之法律性質應予明確定性

Uber服務的特殊性在於其係運用資訊網路以媒介自用車與乘客收

²²³ 參見立法院第9屆第2會期第16次會議議案關係文書，2016年12月15日，http://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/201612/1051214070300100_121616311.pdf，造訪日期：2017年3月13日。

²²⁴ 交通部新聞稿，政府期待Uber合法納管 並應盡其企業責任，2017年2月10日，http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0%2C2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201702100004&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard，造訪日期：2017年3月13日。

²²⁵ 辜樹仁，被Uber噎到 整鍋飯丟掉，天下雜誌，第604期，2016年8月7日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5077957>，造訪日期：2016年10月12日。

²²⁶ 贊成之論者多認為從經濟成長的角度來看，政府必須深入瞭解崛起中之共享經濟之新興商業模式與市場，以鼓勵創新的態度針對既有法令進行修改。參閱邱昱芳，共享經濟顛覆傳統 打造創新模式，台灣經濟研究月刊，第38卷第8期，2014年8月，頁23。

費共乘所提供之創新服務，與傳統汽車運輸業有相當差異，亦不宜將所有的收費網路叫車平台行為皆認定為白牌車；針對既有法令不足，致無法妥適規範收費共乘行為，政府除應進行法規調適外，並應將Uber服務之法律性質予以明確定性，在兼顧傳統計程車業之權益前提下，有限性的允許自用車進行收費載客，以讓社會有共享閒置車輛及剩餘勞力之空間。故借鏡美國諸多州市所承認之運輸網路公司（TNC）及中國大陸所允許之網約車平台公司經驗，建議可將Uber服務定性為運輸網路平台業²²⁷，甚至可進一步思考是否設置運輸網路平台之中央主管機關。就立法政策而言，本文建議宜制定如「網路叫車平台服務條例」之專法予以納管，並參考中國大陸之規範經驗，規範對象不宜限定於不提供車輛及司機之「Uber模式」，尚應涵蓋如租車公司以所屬車輛媒合所招募之司機及乘客之「自營模式」，及平台業者與租車業者（提供私人車輛）、勞力派遣業者（派遣司機）合作之「四方協議模式」，以避免成為個案式之Uber專法。惟兼顧國內有不少反對聲浪，亦可先參考日本道路運輸法第78條之規定，於公路法增訂「自家用有償旅客運送」，並先限定用途與實施範圍，再視情形逐步擴大。

（二）立法個別要求司機從業資格

有鑑於美國加州與中國大陸對於Uber司機之資格認定，均採取獨立於計程車司機之外的個別認定方式，因此建議立法者可於計程車司機外，可於專法中個別要求Uber司機之從業資格，至少要求司機應取得相對應車型駕駛執照、具三年以上駕駛經歷、無相關交通肇事、酒後駕車、吸毒等犯罪紀錄及無交通違規紀錄，惟如認Uber司機仍有取得職業駕駛執照之必要，則應一併檢討持有職業駕駛執照的行車安全性問題，並可參考日本法制，增訂於參加交通部認定之講習後可允許

²²⁷ 相同見解，論者有建議可參考美國新增行業別加以輔導管制之作法，參見蕭郁澹，論網路叫車服務之契約關係與網路叫車平臺之法律定位，國立中正大學法學集刊，第55期，2017年4月，頁215。

持有普通駕駛執照上路載客。而以上之個別要求不因國內部分計程車客運業及計程車客運服務業已發展App網路叫車之人車媒合服務而受影響，因Uber服務並不屬於上開業種，而服務之車輛並非營業用車，司機亦非計程車司機，本質上即存有相當差異，自宜採取獨立於計程車司機外之差別待遇規範模式。

(三)加強Uber App平台之義務

正如論者所言，網路叫車平台中資訊不對稱的問題雖獲得了改善，惟諸如司機背景審查的全面性和真實性、營運中商業保險的覆蓋情形及營運車輛品質檢驗情況等資訊不對稱之情形卻依然存在²²⁸，因此欲將網路叫車平台納入政府監管範圍，自應在兼顧服務品質之信賴性及交易對象之信用性的前提下課予平台經營者若干法律義務，至少應包括司機背景審查、車輛檢查、營運管理及強制保險等義務。其中車輛檢查方面尚應就里程數與服務年限進行規制；而在強制保險方面，並應於規範中回應就Uber的自用小客車於載客時實際上已轉換為具有營業小客車之服務性質，但現行保險實務卻仍嚴格區分自用小客車與營業用小客車的保險種類這個問題²²⁹。

(四)明確界定司機與Uber App平台間之法律關係

有鑑於Uber與司機間之關係究屬僱傭契約或獨立契約在美國亦產生相當爭議，且須依據個案為判斷，實對司機及肇事時之消費者權益保障不周。因此一方面可借鏡中國大陸網約車服務暫行辦法之規定，明定平台公司得根據工作時間、服務頻次、雙方合作緊密程度等特點，與司機簽訂多種形式之契約，藉以明確界定雙方之權利與義務。他方面考量Uber經常拒絕承擔司機肇事之法律責任的情形，可針對此種新興勞務提供方式，即使無法於個案中判斷Uber App平台屬僱主，亦應於規範中明定當平台公司監督不周時，必須承擔與其監督責任相

²²⁸ 蔣曉陽、江川，前揭註54，頁110。

²²⁹ 陳俊仁，前揭註95，頁17。

當之損害賠償責任。

(五)維護Uber服務與相關行業之公平競爭

本文認為，對於Uber這種創新之資訊服務平台所提供之收費共乘服務進行法規調適，仍應兼顧供需平衡，政府有維護Uber服務與相關行業公平競爭之義務，此部分可針對個別行業之資訊不對稱性高低，分別就運費、數量及營業地區進行不同程度之規制，並將計程車客運業、小客車租賃業僱用司機及運輸網路平台業均視為與公共運輸資源有關之行業，一方面檢視並提升計程車業本身之服務品質；另一方面透過規範將三種行業之運輸資源進行合理配置，始能有效兼顧相關業者及使用者之權益，俾兼顧行業間之公平競爭。

伍、結語

當共享經濟逐步邁向成熟的年代，將來Uber或是類似的產業勢必持續出現在臺灣的運輸市場上，Uber爭議不會因其退出臺灣網路叫車平台市場而宣告落幕，而相較於重罰及維護傳統計程車業之權益，本文認為政府更應重視網路叫車服務所帶來的正面效益與經濟利益，也惟有將其類似之運輸服務納入管理並加以檢討現行計程車監管制度，才能兼顧新創產業之發展、尊重消費者及使用者之選擇及真正的維護產業間之公平競爭。

參考文獻

一、中文

(一)專書

1. Alex Stephany, 郭恬君譯, 共享經濟時代, 商周, 2016年1月。
2. Jeremy Rifkin, 陳儀、陳琇玲譯, 物聯網革命, 商周, 2016年4月。
3. Rachel Botsman、Roo Rogers, 唐朝文譯, 共享經濟時代——互聯網思維下的協同消費商業模式, 上海交通大學, 2016年8月。
4. Tom Slee, 李婉瑜譯, 分享經濟的華麗騙局, 大寫, 2016年4月。
5. 丁瑞瓊, 今天, 你Uber了嗎? 卡蘭尼克的移動革命惹火了誰?, 好優文化, 2017年2月。

(二)期刊論文

1. 丁夢嬌, 我國政府監管的合理邊界——以北京地區打車軟件Uber為例, 中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報, 2016年第3期, 2016年7月, 頁20-25。
2. 王澤鑑, 特殊侵權行為(四)僱用人侵權行為(上), 台灣本土法學雜誌, 第64期, 2004年11月, 頁57-69。
3. 王靜, 出租汽車平台公司的中國法律難題, 行政管理改革, 2015年第8期, 2015年8月, 頁51-56。
4. 田仁杰, 具有犯罪前科之群體的平等權保障從釋字第584號解釋之職業平等談起, 憲政時代, 第32卷第1期, 2006年7月, 頁71-106。
5. 李佳鈴, 運輸網路公司在美國之立法現況與評析, 南臺財經法學, 第2期, 2016年6月, 頁109-122。
6. 李惠宗, 職業自由主觀要件限制之違憲審查——司法院大法官釋字第584號解釋評析, 憲政時代, 第30卷第3期, 2005年1月, 頁255-294。
7. 沈怡伶, 網路運輸業興起對臺灣汽車運輸業管理架構之影響, 月旦法學雜誌, 第248期, 2016年1月, 頁107-121。
8. 房雨璇, 我國專車服務存在的問題及法律規制, 河南工業大學學報

- (社會科學版)，第12卷第3期，2016年9月，頁11-15。
9. 林冠宇，美國佛羅里達州認定Uber與其招募駕駛間成立獨立合約員工關係，科技法律透析，第28卷第4期，2016年4月，頁9-10。
 10. 林儂紘，以社會復歸觀點反思前科紀錄限制基本權之妥適——從釋字第584號解釋談起，中央警察大學法學論集，第20期，2011年4月，頁1-47。
 11. 邱文聰，被忽略（立法）事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第584號解釋，國立臺灣大學法學論叢，第37卷第2期，2008年6月，頁233-284。
 12. 邱昱芳，共享經濟顛覆傳統 打造創新模式，台灣經濟研究月刊，第38卷第8期，2014年8月，頁18-24。
 13. 張嘉伶，Uber、Airbnb登台搶市大門法，財訊雙週刊，第489期，2015年11月，頁100-102。
 14. 張寧，日本共享經濟發展現狀與趨勢研究，企業改革與管理，2016年第13期，2016年7月，頁57。
 15. 張衡，共享經濟時代政府監管的困境與變革，信息安全與通信保全，2016年第1期，2016年3月，頁102-105。
 16. 陳俊仁，優步Uber通訊叫車服務業興起對汽車保險法制之衝擊與因應——從美國加州新增訂運輸網路公司保險法規觀察，全國律師，第19卷第8期，2015年8月，頁6-17。
 17. 陳勁、呂文晶，Uber經濟學的興起，清華管理評論，第4卷第4期，2016年4月，頁52-54。
 18. 單麗玟，最小侵害性是事實預測？還是價值衡量？：從釋字第584號解釋談起，憲政時代，第33卷第4期，2008年4月，頁443-463。
 19. 彭倩文、曹大友，是勞動關係還是勞務關係？——以滴滴出行為例解析中國情境下互聯網約車平台，中國人力資源開發，2016年第2期，2016年3月，頁93-97。
 20. 黃舒芃，數字會說話？——從大法官釋字第584號解釋談事實認定在規範違憲審查中的地位，中研院法學期刊，第1期，2007年9月，頁1-43。
 21. 鄒岩，Uber生死劫：一場互聯網思維和現實矛盾的較量，IT時代週刊，2015年第5期，2015年6月，頁25-29。

22. 蔣曉陽、江川，管制與治理：面對共享經濟的挑戰——以Uber網路約車平臺為例，澳門科技大學學報，第10卷第1期，2016年6月，頁107-117。
23. 盧佳臻、趙婷婷，論專車行業的合法化——以Uber為例，四川行政學院學報，2015年第6期，2015年5月，頁75-79。
24. 蕭玟玲，國內發展中小企業發展共享經濟之政策構想，台灣經濟研究月刊，第38卷第8期，2015年8月，頁64-73。
25. 蕭郁澹，西雅圖修法允許Uber司機得組織工會 再次掀起非典型僱傭法律爭議，科技法律透析，第28卷第5期，2016年5月，頁7-8。
26. 蕭郁澹，論網路叫車服務之契約關係與網路叫車平臺之法律定位，國立中正大學法學集刊，第55期，2017年4月，頁179-222。
27. 韓文，互聯網企業與勞動者之間的良性互動：基於美國優步案的新思考，中國人力資源開發，2016年第10期，2016年7月，頁86-90。

(三) 網頁文獻

1. 王耀誠，談Uber的合法性爭議，與我國小客車公路運輸制度之反思，2015年1月12日，<https://www.thenewslens.com/article/11065>，造訪日期：2017年1月6日。
2. 朱巍，促進和規範網約車發展的里程碑——專車新政詳解與亮點，2016年7月28日，<https://kknews.cc/zh-tw/news/2va48r.html>，造訪日期：2017年1月6日。
3. 徐文彥，Uber對於計程車從業人員是機會還是挑戰，2014年7月8日，<https://panx.asia/archives/18857>，造訪日期：2016年10月12日。
4. 高紫恩，司機背景審查涉誤導 Uber庭外和解先付7,800萬，2016年4月8日，<https://www.hk01.com/%E5%9C%8B%E9%9A%9B/15538/%E5%8F%B8%E6%A9%9F%E8%83%8C%E6%99%AF%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E6%B6%89%E8%AA%A4%E5%B0%8E-Uber%E5%BA%AD%E5%A4%96%E5%92%8C%E8%A7%A3%E5%85%88%E4%BB%987800%E8%90%AC>，造訪日期：2016年10月12日。
5. 張瑞昌，安倍編織50年後的夢，2015年10月20日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151020000459-260109>，造訪日期：2017年1月6日。

6. 梁文傑，多元化計程車是個大騙局，2017年3月8日，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=222853>，造訪日期：2017年3月27日。
7. 陳伊凡，一座沒有Uber的城市，2016年6月24日，<https://www.bnext.com.tw/article/40017/BN-2016-06-24-165626-174>，造訪日期：2017年3月13日。
8. 壹讀，美國如何管理網絡約出車，2015年7月17日，<https://read01.com/EgRakO.html>，造訪日期：2016年10月12日。
9. 壹讀，大陸四市欲設門檻：網約車須本地人開本地車，2016年10月9日，<https://read01.com/QxRkeO.html#.WcvY1LljHs0>，造訪日期：2017年1月6日。
10. 壹讀，加州立法加強對Uber、Lyft等打車應用司機背景審查，2016年9月30日，<https://read01.com/xzMPgM.html>，造訪日期：2017年1月6日。
11. 壹讀，美國聯邦法院對Uber的判決 對我們（或者中國）有什麼啟示，2016年10月14日，<https://read01.com/ENBe6R.html>，造訪日期：2017年3月13日。
12. 彭岳，共享經濟的法律規制問題，2016年6月17日，<https://read01.com/GGmnED.html>，造訪日期：2016年10月12日。
13. 辜樹仁，被Uber噎到 整鍋飯丟掉，天下雜誌，第604期，2016年8月7日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5077957>，造訪日期：2016年10月12日。
14. 黃致豪，貓狗之戰：何以州政府不管制Uber不違憲／法？，2016年10月19日，<https://www.thenewslens.com/article/51747>，造訪日期：2017年3月13日。
15. 楊孝先，Uber大戰計程車（上）——煙硝後的端倪，2015年1月22日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/265/article/2317>，造訪日期：2017年1月6日。
16. 楊孝先，Uber大戰計程車（下）——雲霧外的森林，2015年1月22日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/265/article/2318>，造訪日期：2017年1月6日。
17. 劉宏恩，請交通部不要鬼扯搭計程車比較有保障，搭Uber比較沒保障，2016年8月16日，<https://www.facebook.com/notes/%E5%8A%>

89%E5%AE%8F%E6%81%A9/%E8%AB%8B%E4%BA%A4%E9%80
%9A%E9%83%A8%E4%B8%8D%E8%A6%81%E9%AC%BC%E6%8
9%AF%E6%90%AD%E8%A8%88%E7%A8%8B%E8%BB%8A%E6
%AF%94%E8%BC%83%E6%9C%89%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E
6%90%ADuber%E6%AF%94%E8%BC%83%E6%B2%92%E4%BF%9
D%E9%9A%9C/10154514753149429，造訪日期：2017年3月27日。

二、日 文

(一) 專 書

1. Arun Sundararajan，門脇弘典譯，シェアリングエコノミ——
Airbnb、Uberに続くユーザ——主導の新ビジネスの全貌，一版，
日経BP社，2016年。
2. 宮崎康二，シェアリング・エコノミー——Uber、Airbnbが変えた
世界，一版，日本經濟新聞出版社，2016年。
3. 有元美津世，UberからAirbnbまでシェア型ビジネスの現状と課
題，インターネット白書2015・初版，インプレスR&D，2015
年，頁87-92。

(二) 期刊論文

1. 大橋知佳，古くて新しい シェアリング・エコノミー，日経研
月報，460期，財団法人日本經濟研究所，2016年，頁54-66。
2. 山崎治，ライドシェアを取り巻く状況，レファレンス，787期，
国立国会図書館，2016年，頁97-126。
3. 中田徹，米国等における人の移動ニーズに対応したサービスの新
潮流：自動車交通分野のマッチングビジネス，運輸政策研究，17
卷4期，運輸政策研究機構，2015年，頁9-20。
4. 友岡史仁，タクシー事業の規制構造と行政裁量，日本法學，80卷
2期，日本大学法学研究所，2014年，頁475-512。
5. 市川拓也，シェアリングエコノミー導入に向けた取り組みと課題
——日本經濟の健全な成長に向けて，大和總研調査季報，24期，
大和總研調査本部，2016年，頁38-53。
6. 嶋田暁文，自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐ

る一考察（上），自治總研，425期，地方自治総合研究所，2014年，頁1-37。

(三) 網頁文獻

1. ITmedia，Uber、国交省から中止指導のライドシェア実験をいったん終了，2015年3月6日，<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1503/06/news146.html>，造訪日期：2016年10月12日。
2. 井上岳一，ライドシェアの解禁はなるか？（その2），2016年1月26日，<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=27922>，造訪日期：2016年10月12日。
3. 内閣府地方創生推進事務局，国家戦略特別区域法の一部を改正する法律の成立・公布について，2016年6月3日，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/h280603.html>，造訪日期：2017年1月6日。
4. 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室，シェアリングエコノミー検討会議中間報告書——シェアリングエコノミー推進プログラム，2016年11月4日，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/shiearingu/dai7/siryoun.pdf，造訪日期：2017年1月6日。
5. 日本経済再生本部，日本再興戦略2016——第4次産業革命に向けて，2016年6月2日，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf，造訪日期：2017年1月6日。
6. 自交総連本部，ライドシェアの合法化に反対する意見書（ライドシェアの合法化に関する法的検討），2016年5月9日，<http://www.jikosoren.jp/seisaku/2016/rideshare.html>，造訪日期：2016年10月12日。
7. 自交総連情報，日本経済新聞規制改革会議、ライドシェア解禁検討，2017年2月6日，<http://www.jikosoren.jp/sokuhojyoho/syunto/2017/jyoho1702.pdf>，造訪日期：2017年3月13日。
8. 国土交通省，規制改革ホットライン検討要請項目の現状と措置概要，2017年7月31日，http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/hotline/siryoun/28_kokudo.pdf，造訪日期：2017年1月6日。
9. 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議，

- 2016年5月26日，http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/190/f063_052601.pdf，造訪日期：2017年1月6日。
10. 高橋陽一，ライドシェアがタクシーを駆逐する日，2015年6月12日，<https://rp.kddi-research.jp/download/report/RA2015006>，造訪日期：2017年1月6日。
11. 新経済連盟シェアリングエコノミー推進TF，ライドシェア実現に向けて，2016年11月30日，<http://jane.or.jp/pdf/20161130rideshare.pdf>，造訪日期：2017年1月6日。

三、英 文

◎網頁文獻

1. Chapter 9-115 of the Municipal Code of Chicago, <https://www.cityofchicago.org/content/dam/city/depts/bacp/publicvehicleinfo/publicvehicle/tnplicenseinstructionsapplicationform20140829.pdf> (last visited: 2017.08.09).
2. City Code of Columbus Ohio, Chapter 588, <https://www.columbus.gov/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=72230> (last visited: 2017.08.09).
3. City of Houston Chapter 46 Related to Vehicles-for-Hire, https://www.houstontx.gov/ara/chapter46docs/vehicle_for_hire-faqs.pdf (last visited: 2017.08.09).
4. FTC, The Sharing Economy: Issues Facing Platforms, Participants & Regulators, https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf (last visited: 2017.08.09).
5. Instructions for TNC Application Form, State of California, http://www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf (last visited: 2017.08.09).
6. Taylor Nachtigal, Minneapolis Gives Ride-sharing the Green Light, Minnesota Daily, Jul. 23, 2014, <http://www.mndaily.com/article/2014/>

- 07/minneapolis-gives-ride-sharing-green-light (last visited: 2017.08.09).
7. Title 36, Chapter 1, Section 206, Tulsa Revised Ordinances, <http://councildocs.tulsacouncil.org/SuperContainer/RawData//671AOKJV882014103244/14-678-1a.pdf?a=1> (last visited: 2017.08.09).
8. Virginia Department of Motor Vehicles, DMV Now, <https://www.dmv.virginia.gov/commercial/#tnc/renew.asp>. (last visited: 2017.08.09).
9. Virginia Department of Motor Vehicles, DMV Now, <https://www.dmv.virginia.gov/commercial/#tnc/apply.asp>. (last visited: 2017.08.09).



Comments on the Legal Issues of Uber, an App-based Platform to Connect Passengers with Drivers Using Personal Vehicles

Ruey-Hsing Chang *

Abstract

Uber has been a pioneer in the field of sharing economy. The business model of Uber allows a passenger to simply use his/her smartphone to connect a driver using a personal vehicle to pick him/her up at a designated location. This business model has brought a revolution in the taxi industry all across the world. In Taiwan, however, as Uber registered as an information service company, it did not have any permission to operate transportation services. This led to protests from taxi drivers and legal debates among government, interest groups and legal researchers. Even though Uber was banned in February 2017 in Taiwan, the legal issues of Uber still trigger a heated debate in the world. This article first presents legal issues brought forward by this app-based platform to connect passengers with drivers using personal vehicles and then discusses the similar situation how US, Japan and China dealt with. At the end, this article proposes

* Associate Professor Graduate Institute of Financial and Economic Law, Southern Taiwan University of Science and Technology; J.S.D, Washington University in St. Louis.

Received: October 3, 2017; accepted: October 29, 2017

some suggestions by reviewing other countries' experience and expects to help solve the Uber dilemma in Taiwan.

Keywords: Uber, Sharing Economy, Taxicab Transportation Business, Taxicab Transportation Service, Diversified Taxi Service System, Transportation Network Company (TNC)



元照出版提供 請勿公開散布。