

計程車客運業管理規範之法制化作業

周文生¹
劉嘉發²
史習平³

摘要

由於計程車市場加入門檻低，且駕駛人與乘客間具有資訊不對稱之特性，為保障消費者權益及避免業者之惡性競爭，各國政府針對計程車運輸業多採取若干管制措施。我國計程車產業發展，幾經政府政策更迭、管理法規變革與業界經營整併，現今計程車產業之組織型態，依現行相關法令規定分析，包括有計程車公司（行號）、計程車運輸合作社、個人經營計程車客運業（個人車行）等三種經營型態。惟同樣從事計程車客運服務行業，卻有著三種不同的組織經營型態，三種規範法令亦有所差異，故屢有違反平等原則之疑慮，更易衍生同行業間能否公平競爭營業的問題。現行計程車客運業之管理法制，有依「法律」位階規範者，如公路法、道路交通管理處罰條例、合作社法；亦有以「法規命令」層級訂之者，如汽車運輸業管理規則、汽車運輸業審核細則、計程車運輸合作社設置管理辦法、汽車運輸業小客車客運運價準則、汽車小客車客運營運實施細則、計程車客運服務業申請核准經營辦法等；甚至有採「行政規則」加以規範者，如計程車派遣車隊與駕駛人定型化契約應記載及不得記載規定、交通部公路公共運輸提昇計畫補助無障礙計程車作業要點、交通部鼓勵老舊計程車更新補助要點等，不一而足。可見其相關管理法令錯綜複雜，彼此糾結。再深就各該規範層級之內容，其中授權不夠具體明確、未遵守法律保留原則、規範不周全之處等問題，均需加以深究。

關鍵字：計程車、小客車客運業、法制化

一、前言

我國提供小客車運輸服務行業之型態，主要為汽車運輸業中之「計程車客運業」與「小客車租賃業」，兩者提供運輸服務之市場雖各自有其營運特性，惟亦有相互重疊之部分。其中計程車在各種交通運輸工具中，向有「副大眾運輸工具」(para-transit)之稱。在本質上，是一種介乎私人與大眾運輸間之輔助性運輸工具，其具有付費使用之公共運輸特質，更提供私人運具所具有之方便、迅速、舒適、服務到家(door to door)與免停車之服務，最能符合現代人生活步調快速之需求⁴。由於計程車市場加入門檻低，且駕駛人與

¹ 中央警察大學交通學系教授(聯絡地址：桃園市龜山區大崗里樹人路 56 號，電話：03-3282321 轉 4513，E-mail:una141@mail.cpu.edu.tw)。

² 中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所副教授。

³ 交通部運輸研究所運輸經營管理組研究員。

⁴ 周文生(1995)，計程車無線電通訊管理問題之研究，1995 年道路交通安全與執法研討會，

乘客間具有資訊不對稱之特性，為保障消費者權益及避免業者之惡性競爭，各國政府針對計程車運輸業多採取若干管制措施。我國計程車產業自發展之初，大致上可分為計程車客運業(車行)、個人計程車客運業、計程車運輸合作社第三類⁵，另有品牌計程車(車隊)、無線電計程車服務業等經營方式。幾經政府政策更迭、管理法規變革與業界經營整併，現今國內計程車產業之組織型態，依現行相關法令規定分析，包括有計程車公司(行號)、計程車運輸合作社、個人經營計程車客運業(個人車行)等三種經營型態。惟同樣從事計程車客運服務行業，卻有著三種不同的組織經營型態，三種規範法令亦有所差異，故屢有違反平等原則之疑慮，更易衍生同行業間能否公平競爭營業的問題。

再者，揆諸現行計程車客運業之管理法制，有依「法律」位階規範者，如公路法、道路交通管理處罰條例、合作社法；亦有以「法規命令」層級訂之者，如汽車運輸業管理規則、汽車運輸業審核細則、計程車運輸合作社設置管理辦法、汽車運輸業小客車客運運價準則、汽車小客車客運營運實施細則、計程車客運服務業申請核准經營辦法等；甚至有採「行政規則」加以規範者，如計程車派遣車隊與駕駛人定型化契約應記載及不得記載規定、交通部公路公共運輸提昇計畫補助無障礙計程車作業要點、交通部鼓勵老舊計程車更新補助要點等，不一而足。可見其相關管理法令錯綜複雜，彼此糾結。如再深就各該規範層級之內容，其中有無授權不夠具體明確，是否遵守法律保留原則，是否有規範不周全之處，與現行計程車營運有無扞格等問題，均有待深究。

故針對計程車客運業管理規範法制，本文乃先從法理基礎理論加以分析，包括其可能涉及法律保留原則、法律授權明確性原則、平等原則、比例原則等問題。其次，再蒐集相關司法實務判決案例分析。同時進一步盤點現行計程車客運業所涉汽車運輸業管理法規管理相關規定，探討計程車客運業管理法制所面臨之主要問題。最後，針對各項主要議題提出整建我國計程車客運業管理法制化之修法芻議，期能解決實務上存在已久之問題，並提供建構完善的計程車客運業管理法制之政策參考。

二、管理規範法理分析

2.1 法律保留原則

法治國家依法行政乃其首要之原則，而依法行政原則又包括有法律優位及法律保留兩大原則，前者法律優位原則又稱法律優越原則⁶，係指消極之依法行政原則；後者法律保留原則又稱積極之依法行政原則⁷。所謂法律保

頁 140。

⁵ 蔡義清(2003)，計程車運輸合作社經營與發展之研究，內政部委託研究案，頁 1。

⁶ 法律優位原則亦有學者稱法律優先原則，參見林騰鶴(2012)，行政法總論(修訂 3 版)，台北：三民書局，頁 72~74。

⁷ 吳庚(2013)，行政法之理論與實用(增訂 12 版)，台北：三民書局，頁 83。

留，係指國家機關之組織以及特定領域之行政行為，尤其是干預人民自由權利之行為，其行事所依據之法規範，應保留給較具民主正當性的立法者以法律規定，不得由行政機關以命令訂之⁸。我國中央法規標準法第五、六條之規定，即為法律保留原則之成文化⁹。

同時，在學理上源自於司法院大法官經由歷年來之釋憲與裁判，逐步建構層級化之法律保留體系(或稱分別等級之保留)。包括：(1)憲法保留：如人身自由之保障事項，應以憲法定之；(2)絕對法律保留：即必須由法律自行規定，不得以行政命令定之；(3)相對法律保留：即得由法律直接規範或由有法律明確授權依據之行政命令(法規命令)加以規定；(4)非屬法律保留範圍：即屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，得以行政規則定之¹⁰。

而針對計程車相關管理規範，諸如營業資格之條件或限制，包括人、車、營業行為之管制，以及違反管理法規之處罰等事項，依上述層級化法律保留體系，究應列入何種等級之法律保留層級？又現行管理法制有無與其牴觸之處？司法實務判決是否已有先例可供參考？凡此均有探究之必要。

2.2 授權明確性原則

所謂授權明確性原則，乃法律授權明確性原則，係指行政機關訂定法規命令，必須有法律明確之授權，包括授權之內容、目的與範圍均應明確，藉以符合法治國中法安定性之原則¹¹。此見諸司法院大法官歷來解釋，例如釋字第443、488、510、524、564、565及570號等，不乏一再闡述其重要性¹²。

故如有關計程車管理規範法制，其經法律授權而制定之法規命令，如違反授權明確性原則，亦將遭到質疑。故容有必要重新檢視現行計程車管理規範法制，是否均有法律授權？且其授權之內容、目的與範圍是否均已明確化？現行其他交通管理法制有無曾經司法裁判有違反授權明確性原則之案例？

2.3 平等原則

所謂平等原則，又稱禁止差別待遇原則，在行政法上，意指行政權之行使，不論在實體上或程序上，對於相同的事件應為相同的處理，不相同的事件，不得為同一的處理。且除非有合理、正當之理由，不得為差別待遇。就此，行政程序法第六條已有明文規定¹³。因此，有關計程車客運業之管理法制，亦應本此一精神，原則是禁止差別待遇的，除非有正當合理之原因，方得例外為合理之差別待遇。例如，針對計程車駕駛人之執業資格限制¹⁴，若與其他客運業之職業駕駛人採取不同的條件，即有違反平等原則之疑慮。易言之，同樣從事客運業，計程車駕駛人之執業條件是否應與貨車、大客車

⁸ 李震山(2012)，行政法導論(增訂9版)，台北：三民書局，頁55。

⁹ 李惠宗(2007)，行政法要義(3版)，台北：元照出版社，頁36~37。

¹⁰ 吳庚(2013)，頁104。

¹¹ 李震山(2012)，頁323。

¹² 林錫堯(2006)，行政法要義(3版)，台北：元照出版社，頁42~43。

¹³ 林騰鶴(2012)，頁86。

¹⁴ 周文生(1999)，計程車駕駛人執業消積極條件立法成效之探討，中央警察大學學報第34期，頁527。

等其他職業駕駛人，設定一致性、公平性之條件？若採不同的執業資格限制，則應深究其是否已達正當合理之原因，足以為差別之對待？

司法院大法官就此問題於釋字第 584 號解釋中指出道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定：「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第二百二十一條至第二百二十九條妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。」乃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，與首開憲法意旨相符，於憲法第二十三條之規定，尚無牴觸。又營業小客車營運之管理，因各國國情與治安狀況而有不同。相關機關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，與憲法第七條之平等原則，亦屬無違。

2.4 比例原則

比例原則主要在於調和「公益上之必要」與「權利或自由之侵害」，易言之，吾人一方面承認行政之推行應消極地排除障礙，積極地謀求公共福祉，以發揮福利國家經世濟民的功能，當公益的追求與個人的保護處於緊張關係時，為了公益的追求，於事理上承認人民的自由權利應受限制；然而，在另一方面，亦執著於此種自由權利之「侵害或限制」不可漫無邊際，應以該被認可的公益之達成上所「必要」者為限，在此公益、私益相互調和的思想觀念下，因應時代潮流的演進，進而發展出職司公私利益調和的比例原則。關於「比例原則」，其所包括之內涵如下¹⁵：

1. 適當性原則(合目的性原則)¹⁶

指國家所採取之限制手段須適合及有助於所欲追求之目的達成，如果經由某一措施或手段之助，使得所欲追求的成果或目的較易達成，那麼此一措施或手段相對於該成果或目的則為適合的。亦即警察機關所採取之強制手段，須適合及有助於所欲追求目的之達成，而不能採取與達成目的無關或不適合之手段。

2. 必要性原則(侵害最小原則)

一個符合適當性的手段尚須合乎必要性，又稱為「最小侵害原則」或「損害最小原則」，即警察機關針對同一目的，面臨多種適合的手段可供選擇，此時應選擇其中對受處分人及全體公眾損害最少的手段為之。它是適當性原則的後續行動，亦即在相同的目的下，手段與手段間的比較選擇。

3. 狹義比例性原則(衡量性原則)

一個適當且必要的措施最後還必須合乎狹義比例原則，乃國家為追求一

¹⁵ 吳庚(2013)，頁 58~59。

¹⁶ 李惠宗(2007)，頁 112。

定之目的，所採取之限制手段的強度不得與達成目的之需要程度不成比例，亦即限制之強度不得超過達成目的所需要之範圍。而且，因該限制手段所造成之侵害，不得逾越其所欲追求之成果，倘某一目的或成果之追求只能以一適合、必需、但所造成之遠程或近程之損害與所欲追求之成果顯不成比例之措施方能達成，則應根本放棄該等措施。

三、司法實務判決案例分析

本文在進行有關計程車客運業實務運作與法令適用爭議時，乃先就整體交通行政處分與交通裁罰事件經受處分人提起行政爭訟之案件加以廣泛蒐集，並分析近 10 年來依相關交通法令實施行政處分所衍生之行政訴訟類型。依我國目前行政訴訟法制，主要係依據 2000 年 7 月 1 日起施行之訴訟新制，依該法第 4 條至第 8 條之規定，有關行政訴訟之類型，主要包括有：(1)撤銷訴訟；(2)課予義務訴訟；(3)確認訴訟；(4)給付訴訟等四大種類。針對近 10 年來有關我國現行計程車客運業所涉汽車運輸業管理法令，包括公路法、汽車運輸業管理規則、汽車運輸業審核細則、汽車運輸業客小客車客運運價準則、汽車小客車客運營運實施細則、道路交通管理處罰條例、道路交通安全規則、高速公路及快速公路交通管制規則、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等。蒐集歷年來行政爭訟實務案例，針對上開行政訴訟案件，檢視分析其案件性質與裁判內容。發現其中大多數案件皆屬「撤銷訴訟」之類型，其次為「課予義務訴訟」案件，至於「確認訴訟」與「給付訴訟」案件則相對甚少。同時，本文就上列案件之判決內容再加以檢討分析，包括駁回案件數、撤銷或變更原處分及訴願決定之案件數。尤其針對各級行政法院撤銷或變更原處分及訴願決定之案件，評析其理由與法令依據。另外，受處人以「原處分所適用之法令違反法律保留原則」為理由，判決結果包括：駁回案件數、撤銷或變更原處分及訴願決定之案件，俾作為交通主管機關行政處分改進之重要參考依據。

(一) 臺北高等行政法院 99 年度簡字第 770 號判決

本案行政法院認定被告機關交通部之訴願決定及原處分均應撤銷，其所持主要理由如下：

1. 被告交通部所屬公路總局於 97 年 10 月間修訂「交通部公路總局受理挖掘公路作業程序手冊」(以下簡稱系爭手冊)...，該手冊屬於兼具行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款及第 2 款性質之行政規則。而該系爭手冊第三、(二)、3 點規定：「緊急搶修案件申挖單位須先以電話或傳真路權管理單位報備，並於 3 日內檢附相關證明資料及搶修施工相片辦理申挖手續(假日順延)，逾期視同擅挖公路處理。」其中前段關於應於 3 日內補正申請許可程序之規定，係為執行公路法第 30 條之 1 第 3 項後段之細節性、技術性次要事項，基於職權所為之必要規範，揆諸司法院釋字第 443 號解釋理由書意旨，固非法所不許。
2. 惟其後段關於「逾期視同擅挖公路處理」之規定，將已先以電話或傳真告知該管公路主管機關並獲同意後所為之「合法」挖掘公路搶修行

為，於未依 3 日期限內補正許可程序者，「視同擅自挖掘公路」之違法行為，而得依公路法第 72 條第 1 項前段之規定，處以 3 萬元以上 15 萬元以下之罰鍰，顯係以行政規則增加公路法第 72 條第 1 項前段所未規定之處罰對象，復無法律明確之授權，揆諸前揭司法院釋字第 619 號解釋及釋字第 638 號解釋理由意旨，業已違反憲法第 23 條所規定之法律保留原則及法治國家處罰法定與處罰明確性原則甚明。

3. 又按本件被告交通部所舉「桃園縣道路挖掘管理自治條例」雖亦有類似系爭手冊」第三、(二)、3.點之規定。惟上開規定係桃園縣議會就其自治事項，經由法定程序通過自治條例，對於違反該條例第 1 項規定之行政法上義務者，所規定之法律效果，自與憲法第 23 條所規定之法律保留原則及法治國家處罰法定與處罰明確性原則無違，此系爭手冊」第三、(二)、3.點既非法律、亦非自治條例，又無法律明確之授權，而無任何民主正當性基礎之行政規則，顯不相同。
4. 至於交通部另舉「臺北縣道路挖掘管理自治條例」第 16 條則係規定：「(第 1 項)因公共安全或民生需求，須緊急搶修管線或其他工程而挖掘道路者，應先通知主管機關及警察機關；並應於施工 3 日內，向主管機關補行申請許可。(第 2 項)主管機關認其申請不符合前項要件者，就第 8 條第 1 項之管理費用，得加 2 倍至 5 倍收取之。」亦未規定「逾期申請，應視同擅自挖掘處罰」，而係加倍收取管理費用，此與系爭手冊第三、(二)、3.點之規定，亦不相同，尤不足以作為上開規定合憲性之論據。
5. 綜上所述，系爭手冊」第三、(二)、3 點有關「逾期視同擅自挖掘公路處理」之規定，違反憲法第 23 條所規定之法律保留原則及法治國家處罰法定與處罰明確性原則而無效，交通部自不得依上開規定據以裁罰。是被告以原告擅自挖掘公路為由，而依公路法第 72 條第 1 項規定，以原處分裁處原告各 3 萬元罰鍰（共 2 件），洵屬違法。

由本案法院所持理由可知，系爭手冊僅屬行政規則之法規範位階，不得創設新增法律所無之處罰規定，況且亦缺乏法律明確之授權，顯已違反憲法第 23 條所規定之法律保留原則，以及法治國家處罰法定與處罰明確性原則。故而遭撤銷原處分及訴願決定，乃屬當然。

(二) 臺北高等行政法院 93 年度訴字第 00255 號判決分析

本案係因原告阿羅哈客運股份有限公司從事公路汽車客運業務，其所屬共 96 輛營業大客車，於 2003 年 8 月至 10 月間，分別遭被告機關交通部所屬監理所稽查小組及台北市政府監理處人員舉發下列違章事實：(1) 該等 96 輛營業大客車有「在駕駛座上方內高未達 185 公分加裝座椅」之事實。(2) 此等加裝座椅之事實出於原告之作為。(3) 此等作為涉及「擅自變更車輛規格」之違章，違反汽車運輸業管理規則第 19 條第 5 款之規定，而依公路法第七十七條第一項之規定加以處罰。原告不服上開 96 件行政處分，而提起訴願，但遭駁回，而提起本件行政訴訟。臺北高等行政法院則認定被告機關交通部之訴願決定及原處分不利於原告部分均應撤銷，其所持主要理由如下：

1. 首先在法律適用之層次上，法院認為作為本案裁罰法規範基礎之公路

法第 77 條第 1 項之規定，其處罰對象是「汽車或電車運輸業者」，而不是單一車輛之各別違規人。而且所規範之違規事實有刑法上「持續犯」或「集合犯」之特質，是對多數之違章「動作」為統括式之單一評價，而認定為單一之違章行為，並在此基礎下決定反應手段（裁罰效果之選擇），茲說明如下：

- (1)按公路法第 77 條第 1 項之規定內容如下：汽車或電車運輸業，違反依第 79 條第 5 項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣 9 千元以上 9 萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照一個月至三個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。
 - (2)從其條文之構成要件結構觀察，其所在意者不是各別車輛的違規，而是重在對「汽車或電車運輸業」之整體管制，管制內容並不限車體結構一項而，已還包括「申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與限制、禁止事項」，乃是對運輸業者之全面管制。
 - (3)再從其法律效果觀察，其效果從最輕之「處新臺幣罰鍰」，一直到「吊扣、吊銷違規營業車輛之牌照」，甚至可以「暫停運輸業者營業活動之一部或全部」，最嚴重者甚至可以「廢止其汽車運輸業營業執照」及「吊銷全部營業車輛牌照」（等於是剝奪營利事業之營業活動權利，如同自然人之死刑一般）。而且這些不同種類之處罰可以同時對同一違章行為諭知。
 - (4)在此構成要件與法律效果之結構下判斷，立法者顯然是要求主管機關對運輸業者違反公路法第 79 條之違章行為為單一整體之評價，進而依違章情節輕重，依同一法條下所揭示之法律效果，做出單一選擇。
2. 而被告機關卻違反上開裁罰規範之規範意旨，而以單一車輛之違規狀態，加總計算違章行為數目，並一筆處以 9,000 元之罰鍰，這樣的處罰方式並不能真正達成上開法規範之行政管制目標（如果違規之車輛高達 96 輛，顯示違章情節很嚴重，為何採取更有效之管制手段，例如「吊扣、吊銷違規營業車輛之牌照」或「暫停運輸業者營業活動之一部或全部」等等），是以被告在本案中之法律適用方式是否符合規範本旨，實有斟酌之餘地。
 3. 縱令假設被告機關上開之法律適用方式可以被勉強接受，則在本案中即須探究被告機關在發給行車許可證時是否曾以「車體內部駕駛座上方內高未達 185 公分處未加裝座椅」之結構特徵，作為發給「行車許可憑證」之必要條件。而這是一個事實認定問題，原、被告間均將此一爭點置於法律適用層次來討論，依上所述，實無必要。
 4. 針對上述事實爭點，依舉證責任分配法則之通說（即「規範說」），應由被告機關負客觀證明責任（如果調查結果事證仍屬不明，其不利益歸被告機關負擔）。而被告機關對此並不能為適當之證明。從而被告機關指「原告在系爭 96 輛大客車申請『行車許可憑證』時，其每輛車之駕駛座上方內高未達 185 公分處均未加裝座椅，等到取得『行車

許可憑證』後，才擅自變更車輛規格，在駕駛座上方加裝座椅」一節，顯然無法證明為真正，原處分依上開理由而對原告作成本案 96 件之裁罰處分，於法亦有未洽。

5. 不過，本案原告上開 96 輛大客車在申請「行車許可憑證」時固然已在駕駛座上方裝置座椅，但其座椅為雙排小座椅，而本案查獲時，上開座椅已換成單一大座椅，則其表示原告仍有變更車體內部規格，而此等變更是否符合汽車運輸業管理規則第十九條第五款所稱之「擅自」變更車輛規格，其事證仍屬不明，有必要將全案發回被告機關重新調查事實及適用法律，以另為之決定。

四、計程車客運業管理規範問題盤點分析

本文除就近 10 年來有關交通行政訴訟案件之全盤概況，以及交通行政訴訟事件中以「原處分所適用之法令違反法律保留原則」為爭點之案例，進行檢討分析外。同時，另針對交通實務機關在適用運輸業相關管理法規時，所引發的主要爭議課題，亦應一併進行檢討分析。事實上，有關計程車客運業現行之法規，主要係規定於「汽車運輸業管理規則」第九十一條至第一百零三條，再輔以公路法、道路交通管理處罰條例等法令加以課責處罰。然而，因汽車運輸業管理規則係屬行政命令中之「法規命令」性質，得否依此種法規命令作為限制人民營業自由或從事特定職業資格之條件，不免仍存有疑慮。

(一) 有關個人經營計程車客運業之資格條件，逕以法規命令位階加以規範之妥適性分析

按目前個人經營計程車客運業之資格條件，係於汽車運輸業管理規則第九十三條加以規範，惟該條文規定是否已屬對人民之工作權、營業權與選擇職業之自由產生重大限制？是否有違法律保留原則之疑慮？均有待探究。況且，汽車運輸業管理規則第九十三條有關個人經營計程車客運業之條件，顯然與道路交通管理處罰條例第三十七條規定計程車駕駛人執業之資格並不一致？為何須設定兩種不同之資格條件，其理由與正當性為何？似均有待檢討釐清。

查現行法令有關個人經營計程車客運業之資格條件，係於「法規命令」位階之「汽車運輸業管理規則」第九十三條加以規範，如此是否有違反法律保留原則之疑慮？按目前有關計程車駕駛人「執業資格」之要件，係以法律位階之「道路交通管理處罰條例」第三十七條加以明文規定。然個人經營計程車客運業資格之限制，理論上似應較一般計程車駕駛人執業資格更加嚴格，卻僅在法規命令位階之汽車運輸業管理規則中加以規範，兩者相較顯有輕重失衡之處。

又此項從業資格之規定，顯然已對一般人民之工作權、營業權與選擇職業之自由作出重大之限制，目前逕以公路法第七十九條第五項授權之汽車運輸業管理規則加以規制，雖符合法律授權明確性原則，惟依歷來大法官解釋所建構之層級化法律保留體系觀之，仍不免有違反法律保留原則之

疑慮。建議將有關個人經營計程車客運業之資格條件，提升至「法律」位階加以規範，較屬妥適。

(二) 有關計程車客運業違反汽車運輸業管理規則之裁罰基準，宜由中央或地方訂定之優劣得失分析

針對計程車客運業者違反汽車運輸業管理規則，其相關之裁罰基準究應由中央統一訂定，或者宜交由各地方政府自行訂定裁罰基準？實有待檢討釐清之必要。按公路法第七十七條規定：「汽車或電車運輸業，違反依第七十九條第五項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照一個月至三個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。」

又查公路法第三條規定之公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。故有關計程車客運業如有違反汽車運輸業管理規則者，交通部與各地方政府似均有裁罰權限。惟各地方公路主管機關所訂裁罰基準如有所不一，勢將造成同一違規行為在不同地方公路主管機關會產生不同之處罰結果，如此是否有違反平等原則之虞，是否應交由中央統一訂定裁罰基準，便有待檢討。

對此議題，先行蒐集相關行政法令規定與其他具有同樣具有裁罰權責之行政機關，參酌其他機關作法與相關法令規定，進行比較分析。從而再行檢視公路主管機關就此一裁罰基準，究應由中央或地方律定？其優缺點各為何？

1. 道路交通管理處罰條例：(中央統一訂定裁罰基準)

針對違反道路交通管理處罰條例之行為，有關罰鍰部分多數條款均有規定裁罰額度之上下限，為避免相同違規行為產生不同之裁罰標準，該條例第九十二條第四項即授權中央交通部會同內政部訂定「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」。不論中央或地方之裁罰機關，均依此統一裁罰基準及處理細則進行裁罰，地方不再另行訂定裁罰基準。

2. 空氣污染防治法：(中央統一訂定裁罰準則)

查空氣污染防治法第七十五條規定：依該法處罰鍰者，其額度應依污染程度、特性及危害程度裁處。其裁罰準則，由中央主管機關定之。行政院環保署乃依該法授權訂定「公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則」，作為中央與地方各級環保機關裁處違反空污法罰鍰之依據，各地方亦不再另行訂定裁罰基準。

3. 中央統一訂定或交由地方各自訂定裁罰基準之優劣分析

(1) 中央統一訂定：

- 優點：全國均有統一之裁罰標準，較合乎平等原則，避免相同違規行為，在不同地方產生不同處罰之結果。
- 缺點：較無法因地制宜，不易符合地方違規營業行為特性之處罰。

(2) 地方自行訂定：

- 優點：較能因地制宜，符合地方違規營業行為特性處罰之所需。

- 缺點：各地方自行其事，裁罰標準不一，恐有違反平等原則之虞，易產生相同違規行為，卻有不同處罰之結果。

此外，有關前述地方政府所訂定之統一裁罰基準規範中，有累計兩年違規次數後重新歸零計算之設計，如此是否妥適有待釐清。有關前述地方裁罰基準規範中，如臺北市與高雄市，均有對違規次數的計算方式為第一次違規日起，兩年內所累計之次數，超過兩年後重新歸零計算之設計。惟在行政罰法並無類似規定，如此規定是否妥適？有無違反法律授權明確性原則？或新增法律所無之規定？均有待釐清。

此一問題，經蒐集比較其他各類行政罰法令中，發現確實並無前例可循，亦乏相類似之規定。再透過各地方主管機關蒐集當初立法之緣由，僅謂係參酌交通部公路總局原擬之裁罰規定立法。故推論此項累計兩年違規次數後重新歸零計算之制度設計，或許主要在於避免業者累計至第七次違規之後，其後如再有違規行為，每次即開罰最高額九萬元，造成業者之重大負擔，亦有違反比例原則之疑慮，故乃有此項合併兩年內重新歸零計算之制度設計。

(三) 有關主管機關撤銷「註銷牌照」處分之要件，以及重領牌照期限是否需要法律授權等問題分析

有關主管機關撤銷「註銷牌照」處分要件、撤銷「註銷牌照」處分後，重領牌照期限是否需要法律授權，以及「註銷重領」與「繳銷重領」之性質是否相同？是否應由法律授權訂定等問題，亦有待檢討釐清。

汽車牌照註銷的情況有很多種，如道路交通管理處罰條例第十七、六十五條，道路交通安全規則第九、二十六、三十三條均有相關規定。此一牌照註銷處分係屬行政罰法第二條所定「剝奪或消滅資格或權利之處分」，為行政秩序罰之一種，原則上應有法律或自治條例明文規定方得處罰之。

又經註銷之車牌只要符合道路交通管理處罰條例第六十六條規定，並依第九條之一規定繳清罰鍰，即可重新請領牌照。此項撤銷「註銷牌照」處分之要件，以及撤銷「註銷牌照」處分後車主得重領牌照，核屬重新創設車輛所有人之權利，使之回復車輛牌照之使用權。故其得恢復權利之要件與期限，仍以法律明確規定為宜。

再者，查車輛牌照之「繳銷」與「註銷」本質上並不相同，蓋牌照「繳銷」，係由車輛所有人「送繳註銷」之謂，亦即由車主將車牌「主動」送繳至公路主管機關，再由主管機關依相關法令規定加以「註銷」之處分程序；至於「註銷」，則係由公路主管機關本於法令規定與自身職掌，就違反相關法令規定之車輛，不待車主送繳車牌，「直接、主動」註銷車輛牌照之處分程序。

綜上所述，可見車輛牌照之「註銷重領」與「繳銷重領」，在本質上即有不同。經查繳銷重領牌照尚須於公路法位階訂定，故牌照註銷重領之要件，亦宜在道路交通管理處罰條例或公路法等「法律位階」中加以明文規定，較屬妥適。

(四) 有關計程車公司(行號)車牌註銷，持法院判決確定證明書辦理替補車額問題分析

本案近期業經主管單位研擬「汽車運輸業審核細則」第六條第三項修正條文案草案如下：「計程車客運業因其所屬駕駛人失聯，持民事判決及判決確定證明書，辦理註銷執行手續，應自車輛逾檢註銷之次日起十年內辦理註銷執行作業，逾期廢止其車額替補。」

惟上開修正條文內容語意不甚明確，且辦理註銷執行作業應為規範主管機關，並非計程車客運業者，又辦理時限長達十年亦顯過久，有待檢討。故建議修正條文宜改為：「計程車客運業因其所屬駕駛人行方不明，致其車輛依道路交通管理處罰條例註銷汽車牌照，經提起請求返還牌照民事裁判確定後，應自收受裁判確定書之次日起六個月內申請重領該汽車牌照，逾期廢止其車額替補。」

(五) 將限制人民權利之法規命令內容提升至法律位階定之

由於實定法無法充分規範不斷變動之社會現象，「授權命令」便成為立法機關與行政機關之間克服此一問題所不可偏廢之機制。然而「授權命令」並非萬靈丹可以任意為之，其仍必須踐履在依法行政原理原則下，否則「授權命令」將會成為立法怠惰及行政濫權之濫觴。而多年來我國道路交通行政法之授權命令即充斥著諸如母法授權有欠明確性、授權命令違背法律保留原則帶有制裁性規定、授權命令逾越母法授權範圍及授權命令損害行政裁量之行使等問題。整合現行公路法第三章有關公路運輸之規定，以及汽車運輸業管理規則等相關法律與法規命令全般檢討整合修訂，制定完備之「道路運輸業管理法」，以法律位階來規範各類運輸業之管理，以符法制。

五、計程車客運業管理法制化之芻議

5.1 修訂汽車運輸業管理規則相關條文

汽車運輸業管理規則第九十二條之立法應為積極資格要件，第九十三條之立法應為消極資格要件，然此二條之要件混淆。觀之第九十二條之內涵應指優良駕駛者可申請個人經營計程車客運業，故優良駕駛應為要件之一。第九十二條第一項第三款及第三項應為消極條件，而非積極條件。政府行政應以保障民眾安全為首要，然第九十二條第二項卻將部分人士逸脫於法規範，可不受年齡之限制，此種立法不符安全之構念。若計程車司機取得計程車駕駛人執業登記證後擱置未營業，6年後再持執照辦理個人經營計程車客運業，與發放個人經營計程車客運業牌照之立法意旨不符，故應修正加入有執業事實者。道路交通管理處罰條例第三十七條並未對個人計程車加以規範，而汽車運輸業管理規則卻加列之，未符合法律保留原則，故應將第九十三條二、三款刪除或將之提升至道路交通管理處罰條例中規定。依汽車運輸業管理規則九十二條原條文之文義解釋，應取得優良駕駛者，始可申請個人經營計程車客運業。優良駕駛應為個人身分之表彰，屬於個人不得讓渡之權利，

故第九十五條之規定合於情，卻不合於法。故本文建議刪除第九十五條條文，並修訂相關配套條文如下。

- (一) 短期目標：修訂汽車運輸業管理規則第九十四條、第九十五條、第九十五條之一、第九十五條之二、第九十五條之三；另外，建議修改所有法律用詞，將「營業小客車駕駛人」配合法律修正為「計程車駕駛人」(汽車運輸業管理規則第九十二、九十四、九十五、九十六條；促進道路交通安全獎勵辦法第三、十條；計程車運輸合作社設置管理辦法第十三條)，並廢止寄行車輛駕駛人申請個人經營計程車客運業處理準則。
- (二) 長期目標：配合新制定「汽車運輸業管理法」中另訂專章規範計程車客運業及小客車租賃業。

5.2 訂定交通部公路總局處理計程車客運業違反汽車運輸業管理規則裁罰基準草案

計程車駕駛人違反道路交通管理處罰條例第三十六條第一項及第二項、第二十一條第一項及第二十二條第一項第二款等規定之舉發案件，目前由裁決機關或警察機關將該違規案件移送至計程車客運業主管機關查處，認定已違反汽車運輸業管理規則規定，再以公路法第七十七條第一項規定處罰之。有關計程車客運業違反汽車運輸業管理規則之裁罰基準，建議基於加強計程車營運管理，建立執法之公平性，減少爭議及訴願之行政成本，以提升公信力並有效嚇阻業者屢犯違規行為，應由中央統一訂定裁罰基準為宜。

故本文乃針對交通部公路總局暨所屬各區監理所(站)處理計程車客運業者、個人經營計程車客運業者及計程車運輸合作社社員違反汽車運輸業管理規則第九十一條第一項第五款至第七款、第九十一條之一、第九十二條第三項至第四項及第九十五條第二項至第五項規定之事實、相關管理責任及處罰程序，爰擬定中央主管機關之裁罰基準草案。並就此裁罰基準由中央統一定或地方自行訂定，比較分析其優劣得失如表 1。

表 1 中央統一訂定或交由地方各自訂定裁罰基準之優劣分析表

中央統一訂定		地方自行訂定	
優點	缺點	優點	缺點
全國均有統一之裁罰標準，較合乎平等原則，避免相同違規行為，在不同地方產生不同處罰之結果。	較無法因地制宜，不易符合地方違規營業行為特性之處罰	較能因地制宜，符合地方違規營業行為特性處罰之所需。	各地方自行其事，裁罰標準不一，恐有違反平等原則之虞，易產生相同違規行為，卻有不同處罰之結果。

(一) 交通部公路總局處理計程車客運業違反汽車運輸業管理規則裁罰基準總說明

交通部道路交通安全督導委員會曾於 102 年 5 月 3 日公路總局執行 101 年度院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」年終視導座談會中指出，計程車業者僱用無執業資格人員駕駛計程車之違規情形氾濫，無執業資格人員

駕駛計程車造成執業資格人員管理及社會治安等諸多問題，爰要求主管機關應審慎處理。

計程車駕駛人違反道路交通管理處罰條例第三十六條第一項及第二項、第二十一條第一項及第二十二條第一項第二款等規定之舉發案件，目前由裁決機關或警察機關將該違規案件移送至計程車客運業主管機關查處，認定已違反汽車運輸業管理規則規定，再以公路法第七十七條第一項規定處罰之。

為加強計程車營運管理，建立執法之公平性，減少爭議及訴願之行政成本，以提升公信力並有效嚇阻業者屢犯違規行為，爰針對交通部公路總局暨所屬各區監理所(站)處理計程車客運業者、個人經營計程車客運業者及計程車運輸合作社社員違反汽車運輸業管理規則第九十一條第一項第五款至第七款、第九十一條之一、第九十二條第三項至第四項及第九十五條第二項至第五項規定之事實、相關管理責任及處罰程序，訂定本裁罰基準。

同時，針對未領有計程車駕駛人執業登記證或無職業駕照者違規經營載客之行為，於本裁罰基準中就每次違規行為均另加重其處罰，並於累計二次違規以上時即處以最高額九萬元罰鍰處分；於累計第四次違規時，即廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷其全部營業車輛牌照，以收管制處罰之實效。在實務面取締執行時，則宜再強化舉發之警察機關與公路監理系統之配套查核機制，期能雙管齊下，有效嚇阻業者屢犯違規之行為。

(二) 交通部公路總局處理計程車客運業違反汽車運輸業管理規則裁罰基準草案

交通部公路總局為辦理計程車客運業者違反汽車運輸業管理規則，依公路法第七十七條第一項規定處罰之事件，強化執法公平性，減少爭議及訴願之行政成本，提升公信力，特訂定本裁罰基準。

本裁罰基準所稱主管機關為交通部公路總局暨所屬各區監理所。

計程車客運業有違反汽車運輸業管理規則第九十一條第一項第五款至第七款、第九十一條之一、第九十二條第三項至第四項、第九十五條第二項至第五項之規定者，由主管機關裁罰，其裁罰基準如下：

第一次：九千元罰鍰。但將車輛交予未領有計程車駕駛人執業登記證之人駕駛營業者，處一萬八千元罰鍰。

第二次：一萬八千元罰鍰。但將車輛交予未領有計程車駕駛人執業登記證之人駕駛營業者，處九萬元罰鍰。

第三次：二萬七千元罰鍰，並吊扣其違規車輛牌照一個月。但將車輛交予未領有計程車駕駛人執業登記證之人駕駛營業者，處九萬元罰鍰，並吊扣其違規車輛牌照三個月。

第四次：三萬六千元罰鍰，並吊扣其違規車輛牌照二個月。但將車輛交予未領有計程車駕駛人執業登記證之人駕駛營業者，處九萬元罰鍰，並廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷其全部營業車輛牌照。

第五次：四萬五千元罰鍰，並吊扣其違規車輛牌照三個月。

第六次：九萬元罰鍰，並吊銷其違規車輛牌照。

第七次（含以上）：九萬元罰鍰，並廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷其全部營業車輛牌照。

前點違規次數之計算，係以每車（同一牌照號碼），往前回溯二年內經裁處之次數累計之。但本裁罰基準生效前之違規次數不予計入。

依第三點所為之罰鍰處分逾期不繳納者，由主管機關進行催繳作業，如經限期催繳仍不繳納者，依行政執行法第十一條第一項規定移送強制執行。

依本裁罰基準所為處分如有顯失衡平之情事時，主管機關得斟酌個案情形，並敘明理由，依行政罰法第十八條規定，酌予加重或減輕之。

5.3 修訂汽車運輸業審核細則第六條

有關計程車客運業（車行）透過民事法院判決返還牌照，主要係針對失聯駕駛人經法院裁判將其牌照返還車行，並非請求主管機關將其牌照返還。惟註銷牌照係行政處分，已經執行完畢之行政處分雖可透過法院提起確認訴訟，但本項所涉事件如經原處分機關認定為有理由，自得逕行撤銷原註銷牌照之處分，重新賦予業者申領車輛牌照之權利。

又如車行明知其車輛牌照被註銷，卻遲遲不去法院提告，將導致業者自身權利受影響而已。且如公路主管機關與警察機關能加強道路稽查取締，方能減少此類案件。同時為明確規範重新申領汽車牌照之時限，宜課予業者應自收受裁判書之次日起三個月內重新申領（該）汽車牌照，逾期不得辦理。

爰此，本文建議新增訂汽車運輸業審核細則第六條第三項條文如下：「計程車客運業因其所屬駕駛人行方不明，致其車輛依道路交通管理處罰條例註銷汽車牌照，經提起請求返還牌照民事裁判確定後，應自收受裁判書之次日起三個月內重新申領（該）汽車牌照，逾期不得辦理。」

5.4 新增訂公路法第五十六條之一條文

按現行法令有關個人經營計程車客運業之資格條件，係規範於「法規命令」位階之「汽車運輸業管理規則」第九十三條中。惟查有關計程車駕駛人執業資格之要件卻以法律位階之「道路交通管理處罰條例」第三十七條加以明文規定。然個人經營計程車客運業資格之限制，似應較一般計程車駕駛人執業條件更加嚴格，卻僅在法規命令位階之汽車運輸業管理規則中加以規範，兩者相較顯有輕重失衡之處。

由於汽車運輸業管理規則係於屬於「法規命令」之位階，以法規命令作為限制人民從事特定職業之資格，並非妥適，恐有違法律保留原則之虞，並新增公路法所未授權之規範事項，其正當性與合法性均有存義。因之，原汽車運輸業管理規則第九十三條條文實宜提升改移列至法律位階加以規範。故本文建議有關個人經營計程車客運業之資格條件，應提升至法律位階加以規範，並新增訂於公路法第五十六條之一。其內容則配合 2015 年 8 月 24 日交通部交路字第 10450109801 號令發布「汽車運輸業管理規則」修正條文第九十三條規定加以明訂之。

5.5 修訂計程車客運服務業管理辦法

由於目前計程車客運服務業實際上得以公司、行號或合作社等組織型態經營，然現行計程車客運服務業管理辦法第六條第一項卻規定僅得以公司或商業登記。故為避免招致違反平等原則之疑慮，並符合計程車客運服務業經營現況，宜修訂計程車客運服務業管理辦法第六條第一項條文如下：「經領得公路主管機關核發核准籌設證（如附件○）之計程車客運服務業，應自核准之日起六個月內依法辦妥公司登記或商業登記或計程車運輸合作社成立登記，於登記完成之日起三十日內填具立案申請書（如附件○），檢附公司登記證明文件或商業登記證明文件或合作社成立登記文件，報請該管公路主管機關核准立案，發給計程車客運服務業營業執照（如附件四），始得依法營業。」

此外，該辦法第 7 條規定：「計程車客運服務業經核准籌設後，如因特殊情形未能如期籌備完成者，得報請該管公路主管機關展期，其期間以六個月為限，逾期撤銷核准。」查本條所指展期六個月後仍未籌備完成者，由該管公路主管機關「撤銷核准」，究其實應屬「廢止核准」之性質。故本條未段文字宜修正為：「逾期廢止核准籌設證」。

5.6 修訂計程車運輸合作社設置管理辦法

查計程車運輸合作社設置管理辦法係依公路法第五十六條第二項授權訂定之法規命令，且公路法主要僅授權訂定計程車運輸合作社之社員資格條件，並未授權得訂定社員相關之管理事項；另考諸合作社法第五十四條之二亦未授權訂定社員之管理事項。故現行程車運輸合作社設置管理辦法有諸多條文，諸如第二、十七、十八、二十、二十五、二十八、三十二、三十三條等，其中涉及社員領有汽車運輸業營業執照、廢止汽車運輸業營業執照，以及註銷其營業車輛牌照等事項皆屬汽車運輸業之管理事項，規定於本辦法中並不妥適，宜將相關條文大幅改列至汽車運輸業管理規則。

又該辦法第十四條規定：有關申請加入計程車合作社為社員者，其入社股金新臺幣壹萬元以上，以現金繳納為限，社股金額每股至少新臺幣六元，至多新臺幣一百五十元，在同一社內，必須一律。此項規定恐有違法律保留原則之虞，且計程車運輸合作社召開創立會時，必須通過收支預算表，並經主管機關審查。爰入社股金由章程訂定即可，餘在合作社法第十五、十六條已有規定，本條宜刪除之。

另過去計程車合作社籌組的精神在於：依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法謀社員經濟利益與生活方式之改善，而其社員人數及股金總額均可變動的團體。然而部分計程車合作社營運至今，已完全缺乏互助精神，僅轉變成為牌照租賃單位，不再具備當時創設精神。針對此類合作社，亦應藉由合作社法與計程車運輸合作社設置管理辦法的內容修訂，由主管機關定期進行查核，針對已無合作精神的合作社，依法繳銷其牌照，作為退場機制之一環。

六、結論與建議

- (一)計程車係國內都會區除市區汽車客運業及公路汽車客運業以外最重要之公共運輸工具，尤其在都會地區車位一位難求及競爭激烈之社會，便捷之計程車乃成為許多民眾選用之運具。為讓民眾安心乘坐及避免發生不幸事件，要求計程車提供高品質、高水準服務則是當務之急。同時，為避免計程車業者間之惡性競爭，並保障消費者之權益，政府對計程車客運業採取若干管制措施確實有其必要¹⁷。
- (二)而政府針對計程車客運業所採取之管制措施，最終皆須落實在法規層面。其間尤應考量是否符合法律保留原則、法律授權明確性原則、平等原則、比例原則等法治國之基本原則。本文在蒐集近 10 年國內司法實務判決案例後，分析因計程車客運業管理法令直接牴觸上列法律原則之案例，雖不多見，但此並非意味著現行計程車客運業管理法令已甚完備，毫無疑慮。故而在進一步盤點檢視現行規範法令後，仍發現存在若干問題有待檢討改進，最後乃提出下列數項修法建議供參。
1. 修訂汽車運輸業管理規則相關條文
 2. 訂定交通部公路總局處理計程車客運業違反汽車運輸業管理規則裁罰基準草案
 3. 修訂汽車運輸業審核細則第六條條文
 4. 新增訂公路法第五十六條之一條文
 5. 修訂計程車客運服務業管理辦法
 6. 大幅修訂計程車運輸合作社設置管理辦法
- (三)長期而言，本文建議未來應整合現行「道路交通管理處罰條例」、「道路交通安全規則」、「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」、「高速公路交通管制規則」、「道路交通安全講習辦法」、「道路交通事故處理辦法」等，重新訂定為「道路交通法」，先規範通行方法與使用道路的權利義務，再訂定罰則、處罰與救濟程序等，以使層次條理分明，從而降低諸多授權命令之規定，避免違反法律保留原則之疑慮。此外，針對計程車客運業之管理法制，宜通盤檢討將現行公路法第三章有關公路運輸之規定，以及汽車運輸業管理規則等相關法律與法規命令全般整合修訂，制定完備之「道路運輸業管理法」，以法律位階來規定各類運輸業之管理，將計程車客運業列入該法之專章加以規範。甚或亦可另定「計程車客運業管理法」，採個別專法規範，以符法制。

¹⁷ 周文生(1999)，計程車駕駛人執業管理問題掃瞄與對策，警學叢刊 29 卷 6 期，頁 184。