

Uber 對小客車運輸產業挑戰之初探

Challenges to Taxi and Car Rental Industry —A Review of Uber

郭佩芬 Pei-Fen Kuo¹

周文生 Wen-Sheng Chou²

摘要

我國小客車客運業態有「計程車客運業」及「小客車租賃業」，其提供運輸服務的市場雖各有營運特性，也有相互重疊、競合部分。近來小客車客運產業所遭受的競爭越來越劇烈，除了大眾運輸路網普及與油價高漲，因物聯網與雲端服務的蓬勃發展與智慧型手機之廣泛使用，網路與 APP 叫車（如 Uber 等共享經濟產業）更對傳統運輸業之營運造成影響。又運輸業乃特許行業，政府有責任進行監管，惟前述共享產業之發展遠快於法規修訂調整的期程，導致許多創新服務在法規尚未清楚定義前，常衍生營運或執法之空窗期。有鑑於此，本研究之目的為透過一系統性的文獻回顧，整理國內外對 Uber 等交通網路公司相關法規、管理經驗與問題對策；並提出網路約租車相關管理辦法草案。期許能透過新科技與技術之合法化，讓運輸業提供民眾更安全、便利與合理收費客運服務。政府亦可調整對其他共享經濟行業的監管，同時評估市場是否有充分的空間，讓更多的行業創新模式問世。

關鍵詞：計程車、共享經濟、優步租車(Uber)、交通網路公司

Abstract

The key parties in passenger car rental market include taxi and hire or private car rental industries. Although they provide different services and have different operational characteristics, their target customers and service items are similar. Recently, these car rental companies have been facing several challenges as follows: (1) the increase of public transit network service areas (2) the rising and unstable fuel prices, and (3) the emergence of competition from ride-sharing companies (also

¹ 中央警察大學犯罪防治學系助理教授(聯絡地址：33304 桃園市龜山區大崗里樹人路 56 號，E-mail: kpf@mail.cpu.edu.tw)。

² 中央警察大學交通學系教授。

known as Transportation Network Companies, TNCs), such as Uber and Lyft. Among these challenges, the impacts of the last one are most well-known because of the popularity of cloud services and the internet of things (IoT). Due to the convenience of use, the shorter waiting times (for both the driver and passenger), and their competitive and dynamic pricing policies, these ride-sharing companies spread rapidly worldwide. Some of them have also seriously affected the profile and market share of traditional car rental industries. Moreover, the fast growth of the sharing economy has outpaced the ability of governing bodies to manage these businesses. The delay of legislation for regulating the sharing economy leaves a gap between management and enforcement. Furthermore, controversy between the TNC companies, the traditional rental or taxi operators, and the customers will only delay the legislation further, which may generate additional issues in terms of safety to the passengers and drivers, tax evasion, and discrepancies in management requirements between traditional rental companies and TNCs. Attempting to analyze what challenges and opportunities would exist in this new transportation economy era, this research collected related studies that focus on the existing problems, solutions, and related management strategies of the sharing economy. In addition, this study proposed a draft legislation for ride-sharing company. By using these compiled data, it will be easier for authorities to design the mechanisms of operation and management policies in the future.

Keywords: Taxi, Ride sharing, Uber, Transportation Network Company (TNC)

一、前言

我國提供小客車運輸服務的業態分別是汽車運輸業中的「計程車客運業」及「小客車租賃業」，其提供運輸服務的市場雖有各自營運特性，也有相互重疊部分。在大眾運輸路網骨幹逐漸形成與油價高漲的壓力下，小客車客運產業所遭受的競爭將越來越劇烈。在計程車產業部分，目前我國計程車產業規模偏小，且多屬個人靠行經營，對國外新興產業衝擊較缺乏即時應變能力。而小客車租賃業部分，業種以資本額及持有租賃車輛門檻由高而低分為甲、乙、丙三類。其中，乙種佔比 83.4% 為最高，丙種業者居次（佔比為 11.96%）；而甲種業者由於門檻較高（如資本額需在新臺幣五千萬元以上），業者數僅佔整個小客車租賃產業之 4.66%。但若比較車輛持有總數，超過 70% 屬於甲種小客車租賃業。如「和泰集團」下的「和運租車」及「裕隆集團」下的「格上租車」等 2 大體系，共囊括國內長租約 50%、短租約 30% 的市佔規模。近年來隨著租車市場發展快速，除原有「歐力士」、「中租迪和」、「協新租車」、「耐斯租車」及「小馬租車」外，全球最大租車公司「艾維士」也於 2012 年中正式在臺營運。相對傳統計程車而言，跨國經營之租賃業者面對市場變化反應較快。然而無論是計程車產業或小客車租賃業，均存在靠行經營的事實，業者若僅收取靠行費，卻對靠行司機缺法有效管理制度，反而成為公共交通安全的最大威脅。

反觀近年來因網際網路蓬勃發展與智慧型手持設備的普及，雲端服務 (Cloud Service) 與物聯網 (Internet of Things, IoT) 等創新服務不斷推陳出

新，為人們帶來更聰明的生活方式，其運用層面亦越來越寬廣，包括網路訂車、APP 叫車（如 Uber、Lyft、SideCar 和 LINE Taxi 等）。各類共享經濟之創新服務已風靡全球，帶來許多產業創新契機與市場結構重組機會。此一創新，也讓大型計程車品牌車隊或小客車租賃公司有機會提供更方便有效的服務，減少乘客與駕駛間資訊不對稱的情況。然而由於網路技術與共享經濟產業發展速度遠高於法規修訂或政策調整的速度，許多創新服務在法規尚未清楚定義前，常衍生糾紛或執法之空窗期，甚至出現法令不合時宜，無法有效管理共享經濟所衍生之創新服務。故研發創新服務之管理辦法乃是目前之重要課題。

綜上所述，考慮國內計程車市場競爭激烈，借用前述交通網路公司之技術，可改善其效率與服務。依據 2015 年 12 月交通部計程車營運狀況調查報告資料顯示，全臺共有計程車 8 萬 7,169 輛，其中以臺北市居冠，高達 2 萬 8,847 輛，其次為新北市 2 萬 2,568 輛。二市合計占計程車總數之 59%。顯示在北部都會區之計程車市場競爭相當激烈。再加上各種便捷的交通工具（如捷運系統與輕軌）等投入市場，如何提供一個迅速、便利、經濟、舒適又安全的計程車服務，為當前計程業者所面臨的重要問題。部分業者嘗試將新科技導入計程車服務，以提升計程車的服務品質與效率，並使計程車業更具競爭力。然而，目前利用網路訂車與手機 APP 叫車的服務眾多，該如何利用以加強計程車之便利性與安全性仍不明確。又因計程車行車安全及司機與乘客之間的犯罪問題，長期受到各界重視，如 1990 年井口真理子命案及 1996 年彭婉如命案等，當時降低女性乘客搭乘計程車意願，甚至影響當年日本來臺的觀光客數量。若能利用 Uber 分享行程的功能，親友可透過系統發送的連結，得知乘客現在位置及預計抵達時間。因此計程車業者如何導入他領域之創新科技，提升改善乘客及司機的安全，也是一亟待解決的問題。綜合以上所述，本研究著重之主要目的有二：首先是系統性回顧國外與共享經濟中交通網路公司（如 Uber 等）相關文獻，歸納其運作機制、創新技術、政府管理之經驗規則或相關法規；其次，則是根據文獻回顧結果，參考國外管理與立法精神，加以擬定國內可用之管理法規供參。

二、文獻回顧與探討

本研究主軸為評估共享經濟產業對小客車運輸產業之影響，因此本節將依序回顧(1)相關共享經濟產業現況、(2)網路約租車 APP 運作機制及(3)相關國內外管理經驗與法規規定。考量共享經濟產業之運作相通性，本節亦簡單介紹其他共享經濟產業經驗供參。另外，也將回顧「共乘」功能之 APP，因為共乘與約租車兩者之使用者，需求部分重疊且 Uber 與 Lyft 等大型網路交通公司同時也提供此類服務。

2.1 小客車租賃與其他共享經濟產業發展現況

共享經濟對於各項產業領域都造成了不小衝擊，但同時也激發了許多新興市場的崛起，包括民宿業（如 Airbnb）、設備租用（如 JustShareIt）、共乘業（如 Zimride），客車租賃業（如 RelayRides）。美國為了管理共享交通產業，特別定義此類型產業為交通網路公司(TNC)，並律定新法管理。

國外對共享經濟各產業目前多採用單獨立法的方式進行管理，主要考量為如何確保消費者權益（保險額度）與依業別來規範業者資格。如 Shuford(2015)針對共享經濟對旅館飯店等產業之影響，整理歸納政府與地方單位在法律上之作法。雖然該研究主軸在民宿業，但其作法亦可納入小汽車客運業參考。如依營運規模區分短期出租的小型民宿與大型公寓改為飯店營運之業者，民宿主人註冊繳交管理費給共享公司，讓共享平臺業者對政府負責，減輕政府管理負擔。另外，制定投保金額、出租上限與相對罰鍰，來確保消費者權益與既有業者權益。另一重要主張是該文引用 Joe Sanfelippo 與密爾瓦基市法庭之判例主張，提出三點建議：(1)政府應以不同法規，管理共享經濟業者與傳統產業業者，因為兩者的營運方式不同，即使其提供服務或產出類似，有關當局仍應以民眾的需求為考量，如提供更方便、更便宜的運輸服務，政府是有權利去修改現有的法規。另外，因為共享經濟特性，如 Uber 的事後駕駛評分機制，有關當局應針對此設定相對應之管理規則，而不適用於傳統的法令規範。Bond (2015)也就地方政府與共享經濟提出類似看法，認為共享經濟崛起勢必對傳統產業造成衝擊，政府立法難免受到既有業者影響。但針對網路與手機科技興起所帶來的龐大共享經濟浪潮，Bond 建議與其對抗它，不如盡快加入它，使其為所用。政府可提供一漸進的轉變方式，提升傳統產業，使其能與新興產業競爭。英國政府也承諾就共享經濟(sharing economy)宣布成立行動組(action group)，鼓勵類似共享住宿（Air Bed and Breakfast，簡稱 Airbnb）及 Uber 的共享經濟，以協助消除有礙顛覆性技術(disruptive technologies)的藩籬。依據普華永道會計師事務所(Price Waterhouse Cooper)統計，目前英國共享經濟的價值已達 5 億英鎊，預估到 2025 年將達到 90 億英鎊。

在傳統的小客車租賃業，部分業者針對汽車共享經濟之興起，也嘗試投資並列入其服務範圍，但近來不乏因為獲利不理想又釋出之案例。以美國小客車租車龍頭赫茲公司(Hertz)為例，自 2008 年起開始涉足汽車共享事業（赫茲連結），並更新車隊配備，如免用鑰匙租車，通過手機可在任意地點，並以彈性時段租用（如小時、日、週或月）。2013 年美國汽車租賃公司 Avis Budget Group 也以 5 億美金收購全美最大汽車共享公司 Zipcar。Zipcar 有超過 76 萬會員和 20 個城市據點，在北美和英國 300 多個大學校園服務。

另外，有別於以營利為目的之傳統汽車租賃公司，汽車共享服務則以環保永續為考量，常採招募會員制。共乘(Car-sharing)的意義是和前往相同

方向的乘客共享汽車或計程車。國外車輛共乘制度行之有年，如美國許多大城市由政府成立「共乘中心」，不論是駕駛或乘客，都可以事先登錄，再由「共乘中心」人員配對後逕行通知，並制定適當的費用分攤機制，以免產生紛爭。以 Zipcar 為例，在洛杉磯 Zipcar 收取 600 美元年費，租車費低至 8.75 美元一小時或一天 72 美元。使用者多為年輕居民，主張不用購買車輛，並省下保險、維修、加油及停車等麻煩與費用。除美國外，在加拿大與英國等國家中共 22 個城市皆有營運。Zipcar 主要運用電腦科技節省人事與營運成本，使用者需要用車時，可透過網路查詢，系統會告知最近的車牌號碼與位置，使用者可直接用會員磁卡取車，不需到門市辦理租車手續、或擔心超過營業時間，使用完畢車輛會自動感應上鎖（林以涵，2012）。

2.2 國內外叫車 APP

網路約租車 APP 之技術發達與 Uber 等交通網路公司之興起密不可分，然而類似的 APP 與技術，普遍可見於其他計程車之叫車服務 APP。因此本節將針對國內外現有叫車與共乘 APP 進行回顧，再介紹 Uber 運作機制，最後在比較各 APP 之不同。

2.2.1 國外叫車 APP

目前世界各國有不同的叫車 APP，但其運作機制則多有雷同。如在巴西 2011 年推出的「Easy Taxi」App，Easy Taxi 在巴西擁有 3 萬名司機，在全球 20 多個國家都有服務（在台灣約 800 名左右），每位司機都要經過篩選，車齡必須少於 5 年。Easy Taxi 還會保存乘車紀錄，如果乘客不小心遺失東西在車上，也能迅速地聯絡司機拿回失物。日本 Line 在東京推出計程車叫車服務 Line Taxi 並結合 Line Pay 支付服務，使用者可免拿錢包結合信用卡金流，使用手機 App 點選 Taxi 服務，即可透過 GPS 定位叫車。在印度的 Ola cabs App 提供城市點對點的計程車叫車搭乘服務，其操作方式依序為：設定乘車地點、選擇附近的計程車、瀏覽計程司機資料、確認所選擇的計程車、完成搭乘，可以現金付款或使用 Ola Money 預付電子錢包。在乘車安全設計方面，業者會提供計程車司機的照片、車牌號碼、電話號碼等乘車資訊給乘客參考分享。

2.2.2 國內叫車 APP

目前臺灣地區的叫車 APP 以台灣大車隊為主。台灣大車隊目前車輛數約 16,000 輛，市佔率約佔 19%，服務範圍遍及全臺。該車隊運用衛星定位派遣媒合服務平臺，推出 3G (GPS + GPRS + GIS) 乘車服務、24 小時全天候衛星行車監控，乘客可使用手機 55688 叫車 App 後，畫面會出現預計抵達時間（3 分鐘、6 分鐘和 9 分鐘）與司機的車隊編號。另外還有大都會衛星車隊，該

車隊 APP 是由臺北市公共運輸發展協會輔導設立，主旨在協助計程車司機節省空車運轉油錢、提高收入。其派遣平臺使用臺灣在地研發的衛星派遣車機系統，以即時衛星定位找出最近的計程車前往載客。乘客使 178 叫車 APP 可指定派遣大都會、優良衛星或婦安貴賓等三家車隊的計程車，叫車後就能在手機上直接付款，形成 O2O 線上支付的行動支付消費環境。

再者，還有「呼叫小黃」App 為一彙整型跨車隊的計程車資訊平臺，提供乘客和鄰近計程車司機免費的媒合服務。該 App 會自動偵測使用者所在地附近可提供服務計程車。使用者可看到司機的評價、駕車紀錄和特色，例如司機可提供外語、願意載寵物或能幫忙搬家接送等特色服務。使用者選中合適司機之後，輸入出發地和目的地，可以選擇 App 發送訊息或撥電話叫車。另外還有叫車通等叫車 APP，服務區域包含臺北、新北、基隆、桃園、新竹、臺中、臺南等城市。提供個人叫車、企業叫車、行動支付、機場預約、乘車設定及共乘等功能。

2.2.3 共乘 APP

提供共乘服務的 APP 種類更是繁多，如 Uber Pool 可讓乘客選擇和自己目的地、同方向的乘客共乘，其共乘的車資便宜 40%。如果沒有共乘對象，Uber 仍會以傳統的方式優惠；Lyft Line 可以讓共乘的乘客分攤車資，乘客平均可以節省 30% 至 60% 的車資，如果找不到共乘乘客，車資能省 10%。依據 Lyft 統計資料分析顯示，5 分鐘以內的計程車路線有 90% 是相同路線。另外，SideCar 在舊金山地區提供乘客配對選擇與即時共乘服務，每週共乘配對成功約有 1000 個車次，並計畫在一年內達到 50 萬共乘車次。其他還有提供特色服務的共乘 APP，如 Bandwagon 提供在機場、研討會會場的共乘服務；Hitch Rider 共乘服務地區在舊金山地區，提供乘客分享臉書以增進彼此認識；Zimride 透過大學網路提供大學生、教職員共乘服務，乘客可以建立自己的檔案，描述個人興趣、音樂喜好、臉書等吸引共乘夥伴。Maaxi 共乘服務地區在英國倫敦，提供與大眾運輸工具整合服務。可和 Transport for London (TfL) 和 National Rail 的火車時刻表整合在；Gobi Cab 是一個 iPhone 的 App，可讓乘客瀏覽可能的共乘乘客，並提供直接聊天的功能；Taxi2 提供乘客從機場至目的地共乘的服務；SplitMyTaxi 由 MIT StartLabs 實驗室開發，提供乘客尋找附近要前往相同目的地或目的地附近的共乘乘客，共乘車資可以節省至 50%，並且讓乘客決定個人資訊要提供給誰；Cab Match 提供乘客社區居民共乘上班或共乘至機場之服務；ShareFareCab 提供乘客從機場、火車站至目的地共乘的服務，並可以辨認有興趣共乘乘客的服務。整體來說，共乘 APP 可節省車資，整合大眾運輸，並提供個人資訊選擇興趣相符的共乘者。

2.2.4 Uber APP 運作機制

本研究目的為探討共享經濟對小客車租賃業之影響，因此選擇目前最主流之網路交通公司 Uber 介紹其運作機制。首先在 APP 設定上車地點後，畫面會顯示車子抵達時間、司機名稱、車款與車牌號碼（如圖 1），並可簡訊或電話聯絡司機。確認叫車後，除了抵達時間及預估費用，也會收到 Uber 傳的簡訊通知。Uber 的優點包括：(1)資訊公開：手機 App 即時顯示車子行進過程，並可隨時發送簡訊通知，使用者能掌握車輛行程；(2)乘坐舒適：可選擇駕駛評價與車輛品質，較一般計程車穩定有保證；(3)使用快速便利：以手機 APP 叫車省去冗長的電話語音或便利商店機器操作；(4)付款安全：可以信用卡或金融簽帳卡直接扣款，省卻現金交易。Uber 付款方式多元，可採信用卡、PayPal、Google Wallet (US only)與 Apple Pay (US only)等。在臺灣提供兩種費率選擇，Uber Black 費率約為普通計程車的 1.5 倍，標榜以豪華型轎車提供服務，車型通常是 Benz S、BMW 7、LEXUS LS，司機多為租賃車司機。另一種為 Uber X，收費接近普通計程車，提供車型為一般中、大型房車，其計費方式說明如下。

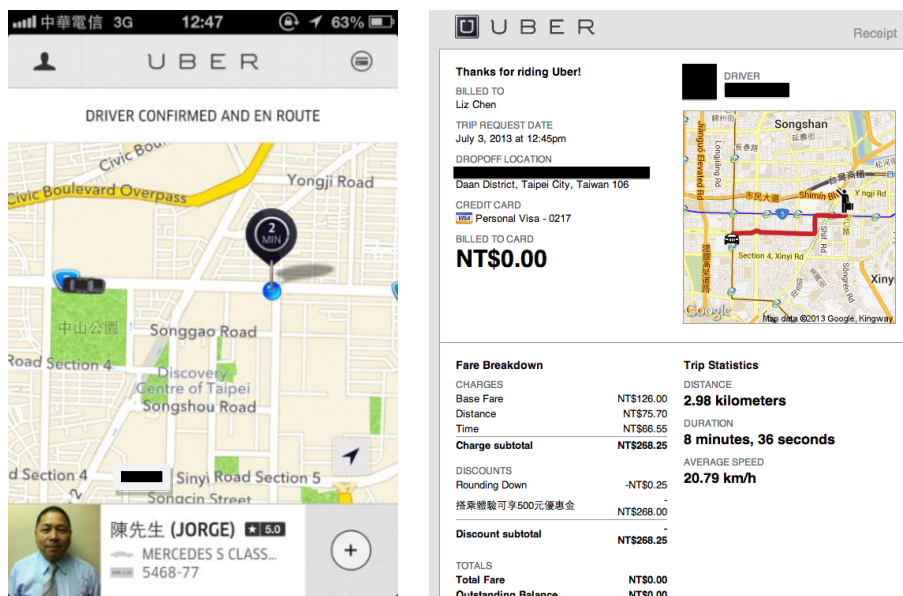


圖 1 Uber 叫車服務與簡訊通知

1. Uber Black：

基本費用 每分鐘 每公里
 105 元 + NT\$5 + NT\$20
 最低消費 NT\$150

2.UberX：

基本費用 每分鐘 每公里
 40 元 + NT\$2.50 + NT\$12.50
 最低消費 NT\$60

另外，目前 Uber 對駕駛申請者要求也趨嚴格。與臺灣現有法規及一般計程車大型車隊之差異如（表 1）所示。

表 1 台灣大車隊與 Uber 管理比較表

比較項目	臺灣基本法規	台灣大車隊	Uber
司機資格	職業駕駛執照、計程車駕駛人執業登記證、年齡限制	職業駕駛執照、計程車駕駛人執業登記證、年齡限制	一般駕駛執照、良民證、零肇事記錄
行車路徑追蹤	無規定	GPS 衛星定位、24 小時行車監控、安心簡訊	可即時 APP 分享行程、無電話客服
管理單位	交通部路政司、縣市交通局	交通部路政司、縣市交通局	目前無法可管
保險	150 萬元以上旅客責任險	1600 萬元旅客責任險	業者聲稱有商業責任險，但不便公布細節
車輛狀況	依照監理所機關年度驗車	1800cc 以上、五年之內的車、依照監理所機關年度驗車	平均出廠年份 2008，偏好 Toyota、GM、依照監理所機關年度驗車
叫車方式	--	市話、手機、APP、便利超商(客服提供司機車牌、編號)	APP (系統在預約確認後，提供司機姓名、牌照號碼、照片以及評價)
抱怨方法	政府申訴管道	55688 電話、網路信箱、政府申訴管道	匿名 APP 評分機制

資料來源：鄒昫捷(2015)。

2.2.5 國內外叫車 APP 比較

1. 叫車方式

綜上，評估各叫車 APP 軟體，建議一完整叫車 APP 應提供多元簡便的使用方式，如傳統的電話、網路預約與手機 App 等。一個理想的叫車系統應完整提供前述三種叫車方式，並且提供乘客計程車車況、司機、預估車資等資訊比較選擇。此系統應提供穩定方便的使用者介面，簡化操作步驟快速完成叫車程序。

- (1) 網路叫車：透過網路計程車公司提供會員利用網頁輸入上車地址進行叫車服務，如台灣大車隊即時叫車系統。
- (2) 電話叫車：計程車公司開放手機或市話門號，提供客戶叫車服務。

- (3) App 叫車：透過網路計程車公司提供會員利用 App 進行叫車服務，如 Uber 叫車系統。
- (4) 簡訊叫車：透過網路計程車公司提供會員利用簡訊進行叫車服務，如 Uber 叫車系統。

2. 付款方式（考慮身上無現金或由他人支付）

目前搭乘計程車支付車資的方式有現金、信用卡與悠遊卡等。考慮多元付款方式，一個理想的叫車系統除現金、信用卡、悠遊卡之外，應額外提供行動支付工具，包括：

- (1) NFC：使用者只要使用手機 APP，選擇要付款、扣款的卡片，靠近商家的 NFC 無線感應器，就能完成付款。
- (2) 電子錢包：包括 PayPal、Google Wallet、Apple Pay。
- (3) 叫車 App 電子錢包：LINE 軟體的計程車叫車服務 LINE Taxi 可以透過 LINE Pay 付款，目前 LINE 已在日本和 123 家 22,000 輛計程車合作，未來可能會陸續擴展到全球。

3. 安全問題

從過去案例了解，乘客或司機都有可能成為受害者。近年計程車服務業等，導入新科技保護使用者雙方安全。如 Uber 具「分享行程」功能，親友可透過系統發送的連結，得知計程車車號、乘客位置及預計抵達時間。但仍有 Uber 乘客被性侵或性騷擾事件發生，顯示現行安全措施仍有不足，一理想的叫車 APP 應強化計程車安全管理措施，如：

- (1) 建立租賃小客車雲端資料庫。
- (2) 提供乘客計程車司機的照片、車牌號碼、電話號碼。
- (3) 可傳送行車資訊（如乘客位置、預計抵達時間、行車路徑等）至指定親友或公正單位。
- (4) 搭車全程錄影或錄音傳送至雲端資料庫：由司機和乘客雙方同意後，將搭車全程錄影或錄音傳送至雲端。計程車業者可以以安全搭乘為廣告吸引乘客搭乘。
 - A. 乘客部分：可傳送至指定親友、公正單位、社福機構、警政單位等。
 - B. 司機部分：由業者徵詢同意，簽署同意書。
- (5) 行車紀錄器（包含前後）全程即時傳送至雲端。

綜合以上所述，表 2 彙整前述國內外叫車 APP（節 2.2）與 Uber（節 2.3）服務功能，包括：提供司機評價、提供親友行程紀錄、全程錄影與錄音、電子錢包、結合叫車 APP 內置支付功能、信用卡支付車資等各項服務功能。

表 2 國內外叫車 APP 之比較

叫車 APP 服務功能		國內				國外			
		呼叫 小黃	55688	178 叫車	叫車通	Easy Taxi	Line Taxi	Ola	Uber
提供司機評價		√			√	√		√	√
提供親友行程紀錄			√					√	√
全程錄影、錄音									
支 付 工 具	電子錢包				√		√	√	√
	結合叫車 APP 內置支付功能					√	√		√
	信用卡		√	√	√	√	√		√

三、Uber 營運之適法性

本節將就 Uber 之營運模式來探討其適法性的問題，因此先簡要介紹各國 Uber 發展狀況與管理，其次整理各國政府對 Uber 所立相關法條與管理規則，最後則彙整羅列相關法條細節內容。

3.1 國外 Uber 相關管理法規與合法性

Uber 自 2009 年於美國加州創立，2012 年開始向全球擴展，迄今在 58 個國家共 300 個城市皆可搭乘。然而因為 Uber 運用 APP 提供網路派車服務之特性，其優缺點（便利性與不安全性）使得 Uber 在各地皆受到正反兩派爭議。除了與傳統計程車業競合的主要爭議外，司機管理、保險和稅務等問題也常被討論。Uber 服務在不同國家，分別有合法、部分合法、不合法但 Uber 局部妥協與不合法等四種合法性。主要開放或正向態度國家有菲律賓、新加坡與美國（如表 3）。在韓國、德國、西班牙、泰國、印度、法國等國則遭全面禁止或要求暫停服務（如表 4）。法國和德國政府所禁止的是折扣服務部分，韓國要求 Uber 暫停服務，等待後續法律規範，美國各州對 Uber 的態度不一致，下章節將針對各州法令進行介紹。在亞洲，菲律賓為第一個對此新興共享經濟服務制定規範的國家。目前已有 GrabCar、GrabTaxi 等私家車預訂服務公司獲得認可，Uber 已向菲律賓的土地交通特許經營和監管委員會 (LTFRB) 提交其申請書請求認可為交通網路公司 (TNC)。若獲得政府核可，Uber 和其他 TNC 公司須付一萬菲幣（約美金 216 元）的許可費，且每兩年更新一次。駕駛則需要向政府申請營運特許和支付 520 菲

幣（約美金 11 元）。在日本，亦有 Uber 運轉行駛之問題，該國國土交通省曾對之作成行政指導，認為 Uber 即屬白牌計程車，嚴重違反道路運輸法所定許可及登記制度。此外，對於家用自小客車，原則上不得供作有償運送（出租載客），亦即禁止白牌計程車。但如有：(1)因災害之緊急需要時；(2)市町村、特定非營利活動促進法第二條第二項所規定特定非營利活動法人及其他國土交通省令所定之人，以單一市町村區域內之住民，及其他國土交通省令所定之旅客為運送對象而實施運輸時（簡稱「自家用有償旅客運輸」）；(3)為確保公共福祉而有不得已之情形，限定在國土交通大臣所許可之地區或期間內，供作運輸使用時（道路運輸法第七十八條）。欲實施運送之人經向國土交通大臣申請登記後，始得供作有償運輸（道路運輸法第七十九條）。

由此可知，各國對於 Uber 是否合法並未有一致結論，且同一國家各州或各個城市中對於 Uber 往往看法也常有不同。由 Uber 發展歷程來看，常有一開始反對及強烈禁止，而後因當地民意要求逐步開放，之後再配合立法等加強管理情形發生。Uber 之所以一開始被認為「不合法」，其原因係無適用法律可規範。如香港的八達通服務也是 1997 年 9 月推出，但 2000 年金管局才發放營運者許可證，其合法性備受爭議。檢視目前通過 Uber 合法之國家或城市，多將 Uber 等公司定位成一新興服務，與傳統產業做區隔管理。因 Uber 其提供主要服務是將運輸的供給與需求藉由網路相連，若城市原有公共運輸或副大眾運輸（如計程車）服務不足或旅遊需求強，如美國加州各城市、美國紐約與英國倫敦等，Uber 因需求者多合法之機率較高。另外，Uber 若願意配合當地政府調整或新法申請者，亦可合法經營，如菲律賓與荷蘭等。

表 3 各國對 Uber 業者營運判定合法開放（或部分開放）之規定

國家	營運狀況	面對當地法令	Uber 對策
合法			
菲律賓	一開始並未獲得官方核可，還曾被起訴為欺詐收費。但在 2015 年 3 月，交通運輸部門決定開放此類服務，若符合條件（配備 GPS、車齡少於 7 年且為 SUV、MPV 等車型）都可合法進入菲律賓市場。 若獲得政府核可，Uber 和其他 TNC 公司須付一萬菲幣（約美金 216 元）的許可費，且每兩年更新一次。駕駛需要向政府申請營運特許和支付 520 菲幣（約美金 11 元）。	Uber 受「交通網絡車輛服務」法律管轄，並定義為使用網絡應用的交通服務。	向菲律賓的土地交通特許經營和監管委員會(LTFRB)提交其申請書，並請求認可為網路運輸公司(TNC)。

表 3 各國對 Uber 業者營運判定合法開放（或部分開放）之規定（續）

國家	營運狀況	面對當地法令	Uber 對策
合法			
新加坡	2014 年 11 月宣布正式歸管計程車配對平臺，要求提供網絡召車服務的公司申請牌照。2015 年 3 月更通過新法律，容許接載同路人的普通司機可向乘客收費。	2015 年 3 月，新加坡發布新計程車法規，新規定要求詳列車資費率與叫車費率。新規定實施後，乘客無須一開始就指定目的地，以防新型計程車叫車服務的駕駛拒載前往郊區的乘客。新法規容許接載同路人的普通司機可向乘客收費。	這一政策只針對出租車業務，不會影響到高端車和經濟型車租賃業務。另外，在這兩個業務上，Uber 在新加坡當地的合作伙伴，也擁有客源，因此較不會受影響。
部分合法，部分非法			
美國	Uber 在其發源地舊金山發展順利，但在波士頓、紐約等地，曾受到當地傳統計程車和租車業者反對而遭當地禁止，隨後又因為民眾支持再度解禁。拉斯維加斯和費城，在開始營運的幾小時內大量 Uber 司機被當地警方傳訊。	美國加州在 2014 年 9 月 17 日，州長批准 2293 法案，該法案規定 TNC 公司之責任、保險要求和運作模式。內華達州地方法院於 2014 年發布禁令，禁止 Uber 在該州營運。主張所有的運輸服務業者必須符合國家要求，而 Uber 並不符合規定。	Uber 已經展開了大規模的遊說工作，試圖影響政府和立法機構決策，獲得監管部門同情。
不合法但 Uber 局部妥協			
荷蘭	Uber 駕駛配合政府規定須具專業計程車駕照，但可使用駕駛的自用車。	荷蘭等歐洲國家因為 Uber 違反計程車專業駕駛規範，法院都判決 Uber 違法，不得在當地營運。	荷蘭 Uber 將做出妥協，同意參與載客的 Uber 駕駛必須具備計程車專業駕照，並將在 9 月正式提供服務。儘管 Uber 駕駛配合政府規定須具專業計程車駕照，但可使用駕駛的自用車，而非專業計程車，此舉估計可降低 Uber 收費，約市價 7 至 8 成。
比利時	布魯塞爾也將在 2015 年 9 月推出新的 UberX 業務，導入價位較高的載客服務，僅出廠 7 年內的四門以上客用車得以加入營運。	該服務已經獲得布魯塞爾市政府同意，並納入布魯塞爾新推出的城市導航應用服務。	發動行政訴訟與消費者請願反擊，在幾週後憲法法庭廢除了這項怪異的法律。

資料來源：交通部運輸研究所(2016)；Khosla and Grant (2015)；Uber(2017)；

Uber Protests and Legal Actions(2017)。

表 4 各國對 Uber 業者營運判定不合法開放之規定

國家	營運狀況	面對當地法令	Uber 對策
不合法			
巴西	Uber 目前在聖保羅和里約熱內盧等地仍有法律糾紛。	2015 年 4 月，巴西法院因當地計程車業者反對，禁止 Uber 並要求蘋果、谷歌、微軟和三星等電子公司禁止安裝 Uber 類的應用程式。	該命令幾個星期後就被撤銷，但仍有法律糾紛。
香港	香港旅客持續增加，計程車數目不變，且其載客量僅佔公共交通服務比 7% 至 8%。	2015 年 8 月，Uber 員工與司機遭警方指控「非法駕駛汽車作出租或取酬載客用途」及「駕駛汽車時無第三者保險」並逮捕。	Uber 說明市場仍有需求，並認為所謂非法經營、不公平競爭、司機生計和市民安全等原因，是為維持少數擁有牌照者利益。
法國	2015 年 6 月法國計程車司機發動全國示威，與 Uber 司機及警方爆發衝突，打砸車輛及焚燒輪胎。	法國總統歐蘭德表明要求取締 Uber 的非法服務。法國全境對 Uber 的低價租車服務 Uber Pop 施行禁止令。	Uber 宣布在法國暫停營運。類似 UberPop 這樣私人司機租車服務並不存在違法的問題，對乘車者而言，司機沒有購買商業保險才是風險所在。
德國	2013 年 9 月，隨著德國法蘭克福法院對 Uber 違反德國客運法的判決生效，UberPop 在德國所有提供服務的城市都遭到了封殺。禁令一出，Uber 表示將提起上訴，堅決捍衛自己的權利。	德國政府對 Uber Pro 實施了全國性的封殺令。	Uber 承認他們是「計程車」，願意遵從當地法令。UberPro 是 Uber 中低成本的服務。Uber 的高階服務 Uber Black 將不會受到影響。
西班牙	在馬德里，一名商事法庭法官支持的士協會的控訴，稱在一樁挑戰 Uber 運營權的訴訟案件獲得審理前，該公司必須停止在西班牙的運營。	停止 Uber 在當地的營運，馬德里計程車協會正準備對 Uber 發起訴訟，指控其進行不公平競爭。	停止營運。
印度	2013 年 12 月，印度一名女乘客被 Uber 司機性侵一案使得印度民眾簽名請求當局停止 Uber 服務，原因是 Uber 在印度根本不對司機進行背景核查。	新德里當局隨即在年底要求其停止運營，並拒絕了 Uber 新提出的「恢復出租車牌照」申請。	停止營運。

表 4 各國對 Uber 業者營運判定不合法開放之規定 (續)

國家	營運狀況	面對當地法令	Uber 對策
不合法			
韓國	在韓國，首爾政府宣佈其「違反了出租車司機必須持有營業執照」的交通法規，除對 Uber 的 CEO 提起訴訟，還懸賞鼓勵市民舉報 Uber，民族情結濃厚的韓國人甚至效仿 Uber 推出了本土版的租車 APP。	韓國政府發表聲明，稱將會制訂相關法令，以禁止 Uber。聲明中表示 Uber 違背了韓國「禁止未註冊的機構或私人車輛進行私人收費運輸服務」的法律。2014 年四月，首爾政府就對通過 Uber 來招攬客戶的司機給予罰款 100 萬韓元的懲罰。	停止營運。
泰國	Uber 多以非暴力的形式繼續運營。	在曼谷，泰國交通管理機構發現 Uber 司機沒有按照商用車輛運營規定，進行登記註冊和購買保險，因此要求 Uber 在當地暫停營業。	停止營運。
日本	小泉純一郎首相主導的結構改革中，2002 年，計程車的規定大幅寬鬆，新的規定制定後，日本的計程車業也更加自由化。然而，這項制定造成車輛過多，駕駛人的收入減少，因此 2014 年的 1 月 27 日，計程車減車法開始實行，規定也變得更加嚴格。在日本，認為 Uber 即屬白牌計程車，嚴重違反道路運輸法所定許可及登記制度。	日本國土交通省主張 Uber 違反日本交通法律及其所定許可及登記制度，包括：道路運送法第 2 條 3 項，第 4 條 1 項和道路運送法第 78 條。	Uber 表示，它會使用出租車公司的汽車司機，數量將不具有直接的影響。

資料來源：講談社(2014)；大紀元(2015)；Khosla and Grant (2015)；中央通訊社(2014,2015)；交通部運輸研究所(2016)；Uber(2017)；Uber Protests and Legal Actions(2017)。

3.2 Uber 相關管理內容

在美國加州要擔任計程車駕駛，除依上開加州車輛法規定須無特定犯罪紀錄、取得許可、進行登記、按壓指紋等，Uber 自 2009 年成立後，利用非營業用車輛提供服務之行為，及其後提倡類似共乘的概念，都與加州原有相關規範不符，但後來於 2013 年間加州政府修正車輛法，且將是類無營業執照之駕駛行為納入規範中。同時為法規整體性的考量，也在該州公共

事業法(Public Utilities Code)第 5371 至 5379.5 節等加入相關規範,使 Uber 及其他類似公司之營運模式得以擺脫無法可管之情形。以 Uber 為主的手機應用程式之共乘服務業為近來新興產業, Lisa *et al.*(2014)整理美國各州對 Uber 等業者之相關營運法規,各州規定進度不同,但主要概念以強制投保、規範駕駛背景及車輛安全為主。另外, Feeney (2015)針對 Uber 安全性,如肇事率、駕駛人要求與車輛檢查等,就全美各州之要求整理, Uber 和 Lyft 採用兩個外部公司: Hirease 和 Sterling Backcheck, 分別對其駕駛申請人進行背景調查。這些公司會確認公開記錄(如法院檔案)和性犯罪者犯案紀錄。在 2014 年 2 月 Uber 擴大其駕駛申請人背景檢查要求,包括跨州刑事資料庫與聯邦地方資料庫。Sterling Backcheck 還會使用 Lyft 申請人之地址搜索七年內之聯邦與地方的犯案紀錄。但部分人士質疑 Uber 與 Lyft 等公司依賴的背景篩查流程,不能準確反映出輕微犯罪前科。其餘規定詳如表 5 所示。

表 5 美國各州對 Uber 等業者之相關營運法規

類別	州別/城市	營運規定內容
通過 法規	加州	加州公共事業委員會(CPUC)要求交通網路公司(TNC)對旗下駕駛進行犯罪紀錄調查並接受駕駛訓練,對毒品與酗酒採零容忍政策,並要求至少投保金額為單一事件一百萬美元、五千美元醫療保險及五萬美元的全險。
	科羅拉多州	SB125 法案要求提供共乘服務業者,在駕駛登入 APP 並提供載客服務時,須有商業責任保險。
	伊利諾州芝加哥市	市議會通過 2014-1367 法條,要求共乘服務業者從載客服務開始到結束時,至少投保金額為一百萬美元強制責任險、五千美元醫療保險及一百萬美元的駕駛保險。
	田納西州	通過市政命令以修改地方規範讓車輛可從事共乘服務。
	北卡羅萊納州	通過法規限制地方政府規範網路派車服務。
	賓州	賓州公共事業委員會(PPUC)通過計程車公司申請,建立點對點的共乘服務。
	華盛頓州	市議會通過法條要求共乘服務業者,須為駕駛人可載客起時投保保險。
法規修 正中	路易斯安那州巴頓魯治市	提案修正法規,使共乘服務業者不需遵守計程車管理委員會之規則。
	加州	州議會通過 2293 議案,主要規範是將個人保險與 TNC 的商業保險分離,規定投保五萬美元個人保險及十萬美元財務強制險。並重申 CPUC 對 TNC 有監督責任。本法案若通過,預計實施時間為 2015 年 7 月 1 日。
	北卡羅萊納州夏綠蒂市	市議會通勤安全委員會考慮通過法規以合法化網路派車服務。
	俄亥俄州	提議法案讓市區車輛可從事調撥工作以推動共乘服務。
	華盛頓特區	DC 特區的計程車委員會提議法案以規範共乘服務公司。B20-753 法案規範最小投保金額及對駕駛提高檢查與核發駕照要求。

表 5 美國各州對 Uber 等業者之相關營運法規(續)

法規修正中	伊利諾州	HB4075(共乘與乘客保護法案)要求駕駛一週至少工作超過18小時且車齡須小於四年；無保險駕駛將被解雇。HB5331 法案比照芝加哥標準。降低投保金額至三萬五千美元。
	華盛頓州金縣	該縣提議以類似計程車的法條來規範共乘服務業者。
	明尼蘇達拿波里市	該市提議廣義規範管理共乘服務業者，包括保險及調查。
	紐澤西州	AB3362 法案規定紐澤西州機動車輛委員會針對共乘服務業者建立保險及安全規範。
	羅德島	綜合決議案 HB8298 與 SB3146 建立特殊立法委員研究公眾機動車輛法案和創新科技如何應用於運輸服務。
	維吉尼亞州 威斯康辛州	HB908 與 SB531 法案將現有法條放鬆以適用共乘服務業者。 麥迪遜與密爾瓦基市議會考慮推動複合法令以規範共乘。
停滯法規	亞利桑那	HB2262 法案限制保險業者在其合約中加註去除商業行為，但此僅適用於共乘旅次不適用於空車時。
	喬治亞州	HB907 法案原禁止共乘服務於喬治亞州境內，但後來校正為規範共乘業者。
	馬里蘭州	HB1160 與 SB919 法案免除共乘業者之規範並監督計程車和其駕駛。
	奧克拉荷馬州	SB1703 法案原著重於共乘公司之投保並監督其駕駛投保商業保險。
	華盛頓州	HB2782 法案指導聯合運輸委員會研究共乘公司且報告州立法機構在保險安全與障礙。

資料來源：Rayle *et al.*(2014)。

根據舊金山當局統計，自從 2012 年 Uber 在舊金山開始上線服務後，每部計程車的月平均載客趟次從 1,424 趟次（每日約 47 趟次）驟降至 7 月份的 504 趟次（每日約 17 趟次），跌幅高達 65%。在舊金山，目前 Uber 計程車數量已經是傳統計程車的三倍，顯示出利用網路科技之新型態載客營運模式對傳統計程車之衝擊。儘管 Uber 在各國交通法規部門仍備受爭議，主要原因在於其並未以合法登記之運輸業身分經營，在各國多被處以金額不等之罰鍰，然而，這反而點出世界各地透過日漸完善的網路覆蓋、大數據及演算法快速演化發展從而普遍建立之媒合業務，已證明其為未來全球計程車產業可以思考之商業模式。另外 Uber 在全球超過 60 個國家展開業務，並且積極跨界各類貨品遞送業務，如食品（UberEats）、搬家（UberMOVERS）與機場接送（UberRush）等，顯出其以媒合平臺經營為主的運作思想。因此，相關法規的跟進也必須考量其跨業經營共同性，並非只針對運輸業相關法條的文字修訂。同時，性質類似之計程車營運公司，如中國之滴滴快的亦急起直追，爭奪市占率卡位，不只是載客運輸，舉凡物品運送等「類」Uber 的服務，正快速地在世界各地興起。另外，科技部於 2015 年 6 月舉行之科技發展策略會議報告明示，國家未來先進製造前瞻技術將布局於三大科技主軸，分別是智慧機器人製造技術、物聯網的全線

偵測監控技術和巨量資料擷取分析技術。在此，如何導入此三新技術以革新數量龐大之計程車產業，實為交通主管部門之要務。

當傳統企業或既得利益者面對破壞性創新時，常會以「尋租」(rent-seeking)方式面對競爭者。傳統企業尋求政府、法律、租稅的保護，要求新興企業必須要「跟他們一樣」，有同樣的成本結構、商業模式，然後傳統企業再憑著規模、通路、法規或是政商關係的優勢（而非透過提供更好、更方便、更便宜的服務）排擠新興企業。舉例來說，Uber 之所以大受歡迎，係證明人們想要更方便可及的叫車系統、高級（如雙 B）乘車環境、不需付現的安全付費平臺、可選擇評價高的司機以及跨國適用的叫車服務。然而國內多年來計程車監管制度少有變化，制度已經僵化。從國外案例來看，儘管政府機關在相關壓力團體施壓下，對 Uber 進行裁罰。但在全球化快速普及，消費者對於現有計程車制度的不滿，與對便利、可靠、高性價比的 Uber 服務高需求下，政府往往須部分開放或妥協。Uber 提供一套超越傳統運輸業營運模式，卻又可行的替代方案，由多數使用者之民意發聲，而非傳統式透過辯論或宣傳動員等形式的方法去爭取產業改變，但效果卻遠較前者快速，且影響更為深遠。

四、網路約租車營運管理規範研擬

除進行文獻回顧外，本研究另一目的為據此結果歸納相關管理規範供日後有關當局研擬草案之用。本研究以最早開發之美國加州及臨近中國的管理法規為主要參考。首先，美國加州除計程車外，還許可另外兩種提供客運服務的業務。一是 Passenger-stage company (PSC)，另一種是 Charter-party carrier (TCP)。PSC 的車通常有固定線路和班次，供多人同時乘坐，典型的就是在機場運送旅客的班車 (shuttle bus)。TCP 提供預約客運服務，根據里程和時間計費，包括觀光車和供政府機構、公司、學校包租的車輛。加州公共事業委員會 (California Public Utilities Commission, CPUC) 於 2013 年 9 月承認網約車服務的合法性，並認為網約車的運送行為不是傳統的非營利合乘，因為網約車有直接或間接獲取報酬的目的。網約車提供預約、點對點的客運服務，類似於 TCP 的服務，而 Uber、Lyfthe 和 Sidecar 等公司實際上具有與傳統約租車調度機構 (dispatch office) 相同的功能。公共事業委員會創設了一個新概念，將 Uber 等互聯網約車平臺統稱為“交通網絡公司” (Transportation Network Company, TNC)。

另外，中國大陸交通部門改革小客車運輸業行業，歷經兩年時間討論修改後，自 2016 年 11 月 1 日起施行「網絡預約出租汽車經營服務管理暫行辦法」。把出租汽車分成巡游出租汽車 (簡稱巡游車)，以及利用 APP 叫車的網路預定出租汽車 (簡稱網約車)，並且針對網約車做設定相關管理辦

法。正式將 Uber、滴滴打車等網路預約車納入管理，形同將 Uber 合法化。其實，政府若能鬆綁法規、轉換角度，或許就能讓創新產業快速發展的動能，帶入既有傳統產業進行改革。我國許多法律訂定目的在於「防弊」，但若鼓勵業者創新則需要政府帶頭「興利」。應以更多元廣闊的視野，另行定義科技運輸平臺的合理監管辦法，包括要求合理繳稅、開發票或安全認證等，不適合將其與傳統業別一併監管。在租賃經濟、分享經濟的時代下，產業和工作的界線逐漸消弭，未來將有更多不同的媒合平臺，有效率地運用閒置資源，使用者可以透過派遣得到合理的報酬。各種類似 Uber 的平臺將媒合創新服務，其技術和商業模式帶來經濟、社會管理和消費者福利等諸多方面的好處。

網路約租車係近年來網路與手機蓬勃發展後的一種服務，為一種透過特定網路媒合平臺與應用程式，讓消費者與車輛服務提供者在平臺上自由進行相關交易。目前類似 Uber 的服務，以共享經濟的名義如雨後春筍的推出。由於新形態運輸服務營運的時間至今仍屬較為短暫，各國因其國情差異，對此類服務的態度亦有所不同。然而彙整國外案例可發現，將此類新形態運輸服務納管是各國法規一致的方向。國內有關運輸業管理的主管機關為交通部，交通部針對 Uber 僅提出納管、納保、納險三原則，但 Uber 卻回應其不是計程車公司，相關爭議始終化解。因此，本研究建議新訂「網路約租車營運管理辦法」之行政規則加以規範。初步歸納國外案例與綜整前述各節之結果得知，國外進行此類新型態服務的管理時，在法規規範下均考量五大課題：(1)經營本體定義；(2)營運責任歸屬；(3)駕駛與車輛營業資格；(4)保險制度規範；(5)數量與運價管制等。各課題概念分述如下：

4.1 經營本體定義

由於各國國情差異，不同國家對約租車的經營主體有所差異。美國加州、科羅拉多州與華盛頓哥倫比亞特區，係透過網際網路應用或平臺連接乘客和私家車主，提供交通服務的法人公司、合夥企業、個體或其他形式的企業組織，稱為交通網路公司 (TNC)。在此架構下，TNC 不得擁有自己的車輛，其僅為提供資訊服務的網路平臺。此部分與我國現有計程車客運服務業 (車隊或車行) 的服務方式類似，亦即美國同意此類服務經營者可為個人形式的企業組織。在中國大陸的「網絡預約出租汽車經營服務管理暫行辦法」，則另外將從事網路約租車服務的企業法人，定義為網路預約出租車經營者，不允許以個人形式經營此類平臺服務。參考我國現行計程車客運服務業申請核准經營辦法，本研究建議營運主體應具備公司法人資格。

4.2 營運責任歸屬

參考上述國外案例得知，各國多要求此類新型服務的營運本體為一種網路服務平臺。國內目前已有許多媒合消費者需求與市場供給的服務平臺，例如 Yahoo 奇摩拍賣、露天拍賣與 591 等。此類平臺係針對過去網拍市場交易資訊不對稱的問題應運而生，平臺提供買賣雙方一個合理公平且安全的交易媒介，並在交易過程中收取部分營運費用。消費者透過該平臺完成交易行為。若有商品瑕疵或遭受詐騙等消費問題，消費者需自行與賣家進行後續處理作業，平臺僅在協助立場，亦不負相關責任。轉換到小客車租賃業，以台灣大車隊為例，該車隊亦比照定義自己為計程車派遣平臺。惟過去相關判例中，曾有消費者搭乘車隊計程車遭受權益損失後，法官認為消費者選擇台灣大車隊，係因相信其品牌，故平臺須負連帶賠償責任之案例。相較傳統客運企業擁有或控制車輛並僱傭所屬司機，約租車行業僅整合私有小汽車的閒置運能，通過資通訊技術與乘客的叫車需求進行匹配，對車輛或司機不具所有或管理權。不同機構和案例對約租車的定義多不相同，如加州和科羅拉多州都將網路平臺界定為交通網路公司（TNC），而哥倫比亞特區則將網路平臺界定為私家雇用車公司。前述意見認為，網路約租車平臺不承擔賠償責任，依據現有模式，專車平臺與司機間沒有任何關係，司機出現車禍應由司機個人負擔。另由於約租車並非合法租賃車，保險公司也無需賠償；其他意見則認為，網路約租車平臺應承擔賠償責任。網路約租車平臺作為資訊的發布者，有責任和義務對資訊真實性進行審核並承擔資訊不真實的風險，故平臺應負責賠償責任。一旦乘客透過新形態運輸服務平臺搭乘車輛發生事故時，當下提供服務的駕駛固然須負擔相關筆責，平臺是否該負擔連帶責任仍有視實際發生情況待進一步討論。國外目前多半係透過提高保險額度，達到風險轉嫁的問題。

4.3 駕駛與車輛營業資格

網路約租車係一種基於網際網路、GPS 等技術媒合駕駛與乘客的運輸服務。網路約租車與傳統的租車業者相同，提供有償的運輸服務。其預約平臺功能也與傳統租車業者調度中心雷同，但由於借助相關技術，預約平臺的資訊處理能力更加強大。在駕駛資格部分，部分案例如美國加州、科羅拉多州與哥倫比亞特區三地的立法和監管機構都承認私家車和非專職司機可以在符合法定條件的前提下，通過網路平臺為社會公眾提供預約的運送服務。此部分的考量在於網路約租車可提供多樣化、便捷的服務的根本原因在於其有能效動員和整合碎片化的社會閒置資源，其認為若強制要求轉為營業車輛與專職駕駛，仍以傳統的方式進行管理，恐怕只是創造高級

版的計程車。另一方面亦有案例要求提供此類服務的駕駛，必須為專用營業車，駕駛亦須具備營業車輛駕駛執照，例如中國大陸在「網路預約出租汽車經營服務管理暫行辦法」中，則要求營運車輛必須具備營業車輛資格。在駕駛資格部分，美國案例開放私家車進行經營，為保障乘客安全，亦對駕駛資格訂定相關規範，諸如違反相關法規者禁止擔任駕駛，或者駕駛應接受相關教育訓練制度...等。由於我國目前尚未將此類服務納入法令規範，故本研究建議暫以營業車輛、具備職業駕駛執照司機為主，惟未來若欲解決我國偏鄉地區白牌車橫行問題，亦可思考讓偏遠地區自用車駕駛與車輛在通過必要的相關資格認證後，提供此類服務的可能。

4.4 保險制度規範

由於國外網路約租車多半為非專職司機駕駛私家車提供的客運服務，其安全性是民眾和政府最為關心的問題。一般而言，反對者多半認為網路約租車使用的車輛並非營業車輛，駕駛不是專職司機，車輛與司機的保險並不健全。為此，國外案例多半訂定明確的市場進入標準、保險額度下限管制以及對營運要求的相關規範，例如美國加州與科羅拉多州要求業者在提供服務時，須投保就每件與車輛和司機有關的事故享有保險金額不低於100萬美元的商業責任保險。透過責任保險進行風險轉嫁，車輛和司機的嚴格監管，搭配網路約租車公司技術手段，可有效確保乘客搭車權益。故本研建議應訂定合理保險額度，以確保意外發生時，消費者求償無門之情形。

4.5 數量與運價管制

無論我國或國外大多數傳統的租賃車公司，大多數都是沒有數量和運價管制的。原因在於此類傳統租賃公司偏向自由競爭市場，乘客能夠獲取較充分的資訊，能夠對不同公司的車輛、服務和價位進行比較和鑑別。而網路約租車屬一種預約服務，透過資訊與相關技術可更強而有力的消除資訊不對稱問題。其主張在自由競爭市場中，數量與價格管制都是沒有必要的。然而另一方面，亦有部分案例認為，此類服務係屬公共運輸之一環，其數量與運價應有一定規範。本研究建議可考慮進行相關規範。

綜上，本研究彙整各國定訂相關法規時考量的重點，並以美國「交通網路公司管理相關辦法」與中國大陸「網路預約出租汽車經營服務管理暫行辦法」為主要參考對象，參照「計程車客運服務業申請核准經營辦法」有關無線電或衛星派遣計程車的規範，研擬提出我國「網路約租車營運管理辦法（草案）」（如表6），期能透過制度規範，在車輛規範（若未來開放私家車加入營運，需對加入平臺的網路約租車車輛設置一定門檻，如車型、

使用年限等作出明確的規定)、營業保險(網路約租車車輛必須購買強制責任險和第三方責任保險,且由網路約租車平臺統一購買)、收入管控(網路約租車運營收入達到一定限額需履行依法納稅義務,透過系統後臺對運營收入實施監控)、人員規範(包括對司機年齡、駕齡、過往駕駛記錄等設置明確的進入條件,建立培訓制度,統一進行教育訓練,確保所有的司機在開始服務前,掌握必要的安全駕駛技能,具備足夠的安全意識)與服務規範部分進行查核,進一步促進交通網路公司產業的健康發展。惟相關議題均各有其優缺點,仍有待後續進行專案研究,以便依照我國國情,訂定一套量身訂做的規範,提供主管機關管理此類新型態運輸服務。

表 6 網路約租車營運管理辦法(草案)

條文	法規內容
第 1 條	為滿足社會大眾多樣化的運輸需求,鼓勵小客車運輸業創新服務與多元化發展,維護市場營運秩序,保障乘客安全和權益,特定本辦法。
第 2 條	本辦法所稱網路約租車,是指使用資通訊技術建構網路平臺,接受符合條件的車輛和駕駛人,透過整合供需資訊,提供非巡迴攬客運輸服務的營業小客車。 本辦法所稱網路約租車公司,是指在中華民國領域內使用資通訊技術建構網路平臺,從事網路預約小客車載客服務的公司法人。
第 3 條	申請經營網路約租車公司,應具備下列資格條件: 一、具有公司法人資格,主事務所所在地與註冊地不一致者,應在主事務所所在地登記分支機構。 二、在主事務所所在地具有固定的營業場所與對應營運機構及服務能力。 三、具備執行網路預約出租車營運的網際網路平臺,伺服器設置在中華民國。 四、使用電子付費者,應與金融支付機構簽訂提供付費結算服務的協定。 五、承擔經營責任,保證營運安全,保障乘客合法權益。 六、相關法規規定之其他條件。 外商投資網路約租車公司,符合上述條件外,另應當符合外商投資審查相關規定。
第 4 條	從事網路約租車之車輛必須符合下列規定: 一、車輛使用性質登記為營業小客車。 二、至少是 4 門車。 三、至多承載 8 人(含司機)。 四、安裝具有行駛記錄功能的車輛衛星定位裝置、緊急報警裝置。 五、保險投保證明。 具體車輛標準配備、車輛使用年限與車輛識別標識,由該管公路主管機關依照服務品質與營運發展需求,配合地區實際情況定之。 經營網路約租車公司應定期至少一年執行一次車輛安全檢查。車輛安全檢查項目包括:腳煞車、緊急煞車、轉向機構、擋風玻璃、後窗和其他玻璃、雨刷、頭燈、尾燈、方向燈、停車燈、前座調整機構、車門開、關、鎖性能、喇叭、車速表、保險桿、消聲器及排氣系統、輪胎胎紋狀況、內外部後視鏡、安全帶等,並保留檢查記錄至少二年。

表 6 網路約租車營運管理辦法（草案）（續 1）

條文	法規內容
第 5 條	<p>從事網路約租車駕駛人必須符合下列規定事項：</p> <p>一、合格有效職業小客車駕駛執照。</p> <p>二、三年內不得超過三次交通違規事實。</p> <p>三、三年內無致人死亡交通事故、肇事逃逸、酒醉駕駛、飆車等重大違規事實。</p> <p>網路約租車公司應檢視駕駛人的警察刑事紀錄證明書、駕駛紀錄檔案與體檢健康證明，審查通過後始得擔任網路約租車駕駛人。</p>
第 6 條	<p>經營網路約租車公司，必須提供下列營運服務事項：</p> <p>一、在網路訂車系統提供乘客服務電話號碼，以利乘客聯絡查詢。</p> <p>二、提供 24 小時不間斷營運服務。</p> <p>三、提供乘客與駕駛人便利的叫車方式，並計算車資。</p> <p>四、保證車輛具備合法營運資格，技術與安全性能可靠，並具有相關保險。</p> <p>五、提供乘客乘車證明或發票。</p> <p>六、保留每輛網路約租車的駕駛與營運紀錄至少三年。</p>
第 7 條	<p>經營網路約租車公司，必須遵守下列營運規定事項：</p> <p>一、網路約租車駕駛人需具有合法執業資格，網路約租車公司應與駕駛人簽訂勞動契約，每日營業服務不得超過 12 小時，並遵守相關法律規定。</p> <p>二、實施網路約租車駕駛人職業道德、服務禮儀、安全規範等方面的職前訓練與在職訓練，並將駕駛人相關資訊清冊報請該管公路主管機關報備。</p> <p>三、所屬車輛除藉由線上應用程式或平臺連接乘客提供服務外，不得沿街巡迴攬客或定點排班。</p> <p>四、不得有為了排擠競爭對手或者獨佔市場，以低於成本的價格運營，擾亂正常市場秩序，損害其他經營者合法權益等不正當價格行為。</p> <p>五、不得妨礙市場公平競爭，侵害乘客合法權益和社會公共利益。</p> <p>六、實行市場優惠、促銷等行為應當符合相關法規規定，並提前 10 日將優惠、促銷方案向社會公告。</p>
第 8 條	<p>網路約租車公司應留存從事網路約租車服務的駕駛人身份資料及聯繫方式，記錄駕駛人、訂車人在網際網路平臺內發佈的資訊內容、使用者帳號、手機號碼、登錄日誌等資料並備份，提供有關機關依法查詢。</p> <p>公路主管機關應加強對網路約租車市場監管，並依據管理需要有關調閱管轄範圍內網路約租車公司的登記、運營和交易等相關資料資訊。</p> <p>網路約租車公司應遵守下列網路和資訊安全有關規定：</p> <p>一、不得違規蒐集、利用和洩露乘客姓名、聯繫方式、家庭住址、銀行帳戶或支付帳戶、地理位置、行駛路線等個人敏感資訊及地理座標。</p> <p>二、不得發布危害網路和資訊安全、公共安全和社會穩定的資訊，不得為企業、個人及其他團體、組織發布有害資訊。</p> <p>三、不可任意揭露任何乘客之個人資料，除非有下列情況：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 乘客同意。 2. 依據法律義務。 3. 為處理對於網路約租車公司或駕駛人之投訴調查。
第 9 條	<p>網路約租車公司應明確服務專案，公佈服務品質承諾，建立服務品質考核和乘客申訴處理機制，如實蒐集與記錄駕駛人服務資訊。</p> <p>在提供網路約租車服務時，應提供以下資訊：</p> <p>一、車輛基本資料（如：車牌號碼、車輛年份、排氣量大小、廠牌車型、車身顏色等）。</p>

表 6 網路約租車營運管理辦法（草案）（續 2）

條文	法規內容
第 9 條	<p>二、駕駛人基本資料（如：照片、姓名、性別、年齡、駕駛年資、手機號碼和服務評價結果等）。</p> <p>三、運價計算標準。</p> <p>四、預估車資與付費方式。</p> <p>五、公司名稱與聯絡方式。</p>
第 10 條	<p>網路約租車公司對於完成預約搭乘者，應傳送電子郵件或簡訊等，並提供以下資訊：</p> <p>一、預約乘車的起點和終點。</p> <p>二、預約乘車的時間和距離。</p> <p>三、全程車資（包含基本費用、時間和距離費用、其他附加費用）與預付車資。</p> <p>四、車牌號碼、駕駛人姓名與聯絡電話。</p>
第 11 條	<p>經營網路約租車公司，需以書面形式向駕駛人揭示，當駕駛人使用網路和線上應用程式或平臺連接開始至登出的期間，保險保障的範圍和責任限制。登出網路約租車營運的網際網路平臺期間，駕駛人無法獲得保險保障與理賠。</p>
第 12 條	<p>經營網路約租車公司，應投保之責任保險範圍及最低保險金額如下：</p> <p>一、每一個人身體傷亡：新臺幣二百萬元。</p> <p>二、每一事故身體傷亡：新臺幣一千萬元。</p> <p>三、每一事故財產損失：新臺幣二百萬元。</p> <p>四、保險期間總保險金額每年新臺幣二千四百萬元。</p> <p>每年度投保之責任保險證明文件，應報請該管公路主管機關備查。（強制責任險、第三人責任險、乘客險）</p>
第 13 條	<p>從事網路約租車駕駛人在下列情況下應該獲得保險保障：</p> <p>一、從駕駛人接受乘客乘車確認搭乘開始，到乘客搭車結束或完成交易。</p> <p>二、保險額度為每起事件新臺幣二千萬元，理賠範圍為死亡、受傷及財物受損等。</p> <p>保險理賠調查過程，網路約租車公司需與保險公司合作，提供事故發生的日期和時間、駕駛人登入線上應用程式或平臺及登出的精確時間等資訊；並應向警察機關提供保險涵蓋範圍給事故相關當事人。</p>
第 14 條	<p>網路約租車不得巡迴攬客，並必須遵守下列載客規定事項：</p> <p>一、必須在許可的營業區域內營業，超出許可的營業區域，起訖點一端應在許可的營業區域內。</p> <p>二、不得同時登入兩個或兩個以上的網路平臺提供營運服務。</p> <p>三、不得接受網路平臺預約後未與乘客商定，不履行約定。</p> <p>四、不得未經乘客同意搭載其他乘客。</p> <p>五、不得中途拒載或故意繞道行駛。</p> <p>六、不得違規收費。</p> <p>七、依照規定提供乘車證明或發票。</p>
第 15 條	<p>公路主管機關應定期辦理網路約租車平臺服務品質評鑑，並向社會公布網路約租車公司基本資訊、服務品質評鑑結果等資訊。</p>
第 16 條	<p>計程車以電信、網際網路等方式為乘客提供營運服務者，不適用本辦法。（適用計程車客運服務業申請核准經營辦法）。</p>

表 6 網路約租車營運管理辦法（草案）（續 3）

條文	法規內容
第 17 條	自用小客車共乘，是不以盈利為目的，在通勤或節假日旅次目的時，由共乘服務提供者事先發佈旅次行程計畫，行程線路相同的人選擇乘坐共乘服務提供者的小客車，並分攤部分行車成本(僅限燃料成本及通行費)或免費互助的乘車方式，不適用本辦法。
第 18 條	網路約租車公司違反本辦法之規定，或未依本辦法申請核准即經營網路約租車，依公路法第 77 條第 1 項規定處罰。
第 19 條	本辦法施行日期，由交通部定之。

五、結論與建議

5.1 結論

因應近年來智慧型手機及其應用 APP 的普及，各式各樣創新服務不斷推陳出新，包括網路訂車、APP 叫車、Uber、Lyft 和 SideCar 等共享經濟服務已風靡全球。但在顛覆傳統的同時，原有公路法、汽車運輸業管理規則與汽車運輸業審核細則，無法將相關服務全納入規範，也引發法律上的爭議。近年雖有討論虛擬世界法，惟目前法規尚未修訂完成。因此本研究目的為回顧共享經濟與 Uber 等交通網路公司之法規、管理問題與對策等國內外相關文獻，並據此擬訂相關草案供參。

由國外案例可知許多新創營運模式，如自用車透過 Uber、Lyft 和 SideCar 等網路叫車平臺，以共乘的名義提供相關運輸服務。但這些營運方式並不完全符合傳統的合乘或者搭便車的含義。因此，在國外許多執法部門，起初都認定此類服務為非法營業行進行查處。然而一味的處罰無法禁止民眾對更便宜、更便利服務的需求。因此監管和立法機構也進一步探討，該如何界定此類服務的法律地位，並將其納入監管，從而提升大眾使用運輸服務的安全性。如美國加州自 2013 年 9 月制定了針對網路平臺的監管規範，而科羅拉多州也在 2014 年 6 月通過州立法承認該服務合法性，隨後華盛頓哥倫比亞特區立法機構在 2014 年 11 月通過立法，並確認該類服務合法化。

另外，由於網路與科技發展一日千里，相關產業變化也相對快速。過去傳統業態法規修訂後，通常可適用期較久，但對於網路創新產業或跨領域的應用就有時效問題。運輸乃特許行業，因此政府有責任進行監管，讓民眾在目前資訊不對稱的情況下，仍能夠獲得安全可靠的運輸服務。但若能透過新科技、新技術，讓運輸業藉此機會提供民眾安全、公開、合理收費客運服務的情況下，或可思考調整部分政府對行業的監管，同時也給市場充分的空間，讓更多的行業創新模式合法化。

綜上，類似 Uber 的平臺媒合創新服務，其創新技術和商業模式帶來經濟便利、社會管理監控和消費者福利等諸多好處。創新對傳統業態和監管造成的衝擊，可通過監管本身的積極調整予以回應，而不應全面固守原有規範，扼殺創新機會。監管法規若能根據市場和技術發展應時而變，可保持開放和包容姿態，不拘泥於傳統式管理。

5.2 建議

本研究建議修法新增網路運輸業的精神，在於改變主管機關對創新的態度，以更具包容性、更寬闊的架構解釋法律，如此一來才能積極且快速面對不斷推陳出新的跨領域服務。創新並不是透過政府管理，而是要在開放的市場環境中，透過競爭而創造出來。因此，政府要做的只是以明確的法令規範，訂定最低限度保障民眾安全的標準，讓人民感受生活品質提升的價值，並將參與主體、商業模式等「不確定性」交給市場。透過新的行業設計，引入更多的創新模式進入產業，使臺灣能發展全球最便捷、安全，甚至可獨樹一格的小客車客運產業及其服務。

另一方面，透過新增網路運輸業，可重新定義一新型態的載客服務，透過特定網路媒合平臺，讓消費者與車輛服務提供者和平臺上自由進行相關交易，而避免與傳統的電話叫車、非營利性共乘混淆。再者，未來主管機關僅需明訂車輛與司機的進入標準、責任及其保險、營運要求（如無障礙計程車或復康巴士的最低載客門檻等），其他部分可與網路平臺合作，要求網路平臺承擔管理車輛和司機日常營運的責任，可提供較大彈性，讓創新服務落地生根。

參考文獻

- 大紀元(2015)，上路不到 1 個月 Uber 日本踩煞車，截取日期：2017 年 2 月 7 日，網站：<http://www.epochtimes.com/b5/15/3/4/n4379279.htm>。
- 中央通信社(2014)，Uber 叫車爭議多 全球多國禁用，截取日期：2017 年 2 月 7 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201412190204-1.aspx>。
- 中央通信社(2015)，Uber 妥協 荷蘭只聘專業駕照駕駛，截取日期：2017 年 2 月 7 日，網站：<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201508170262-1.aspx>。
- 交通部運輸研究所(2016)，汽車運輸業管理相關規定法制化作業之研究－計程車及小客車租賃業。
- 林以涵(2012)，怎樣讓租車變成一種公益，截取日期：2017 年 2 月 7 日，網站：<http://www.businessweekly.com.tw/KBlogArticle.aspx?id=2072>。

講談社(2014),ハイヤー配車の米ベンチャー「Uber」は、日本のタクシー業界の「サービスの黒船」となる,截取日期:2017年2月7日,網站:<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/38566>。

鄒昫捷(2015),同様是搭計程車,你何以斷言台灣大車隊比Uber安全?,截取日期:2017年2月7日,網站:<http://buzzorange.com/techorange/2015/01/09/Uber-safety/>。

Bond, A. T. (2015), "An App for That : Local Governments and the Rise of the Sharing Economy," *Notre Dame Law Review*, Vol. 90, No.2, pp. 77-96.

Danny K. (2015), New York Cabs Get Mobile Apps to Compete with Uber, Retrieved February 7, 2017, website:<http://www.travelweekly.com/Travel-News/Car-Rental-News/New-York-cabs-get-mobile-Apps-to-compete-with-Uber>.

Eva G. and Simran K. (2015), Here's Everywhere Uber is Banned Around the World, Retrieved February 7, 2017, website:<http://www.businessinsider.com/heres-everywhere-uber-is-banned-around-the-world-2015-4>.

Feeney, M. and Companies Uber, R. (2015), "Is Ridesharing Safe?" *Cato Policy Analysis*, Vol. 767, No.2., pp. 1-16.

Khosla, E., and Grant, E. (2015), Here's Everywhere Uber is Banned Around the World. *Business Insider*.

Rayle, L., Shaheen, S., Chan, N., Dai, D., and Cervero, R. (2014), "App-Based, On-Demand Ride Services: Comparing Taxi and Ridesourcing Trips and User Characteristics in San Francisco," *University of California Transportation Center (UCTC)*.

Shuford, J. (2015), "Hotel, Motel, Holiday Inn+ and Peer-To-Peer Rentals: The Sharing Economy, North Carolina, And The Constitution," *NCJL & Tech. On.*, Vol. 16, pp.301-301.

Uber(company).(2017). In Wikipedia, Retrieved March 13, 2017, website: [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Uber_\(company\)&oldid=770055785](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Uber_(company)&oldid=770055785).

Uber Protests and Legal Actions. (2017). In Wikipedia, Retrieved, March 13, 2017, website:https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Uber_protests_and_legal_actions&oldid=769882704.

Valoriser Consultants(2014),"Cab-Sharing/Taxi-Sharing is the Next Innovation in Taxi Industry," Valoriser Consultants.

(收稿 105/10/31, 第一次修改 105/11/16, 第二次修改 106/1/24, 接受 106/3/21, 定稿 106/5/25)