

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部暨所屬公路總局、觀光局；勞動部。

貳、案由：蝶戀花旅行社以靠行友力通運有限公司之方式，違法經營遊覽車業務長達2年，不當剝削駕駛人勞動權益，且危及旅客生命安全，交通部、該部公路總局、觀光局與勞動部等相關權責機關，未能依法落實查核及處罰，致生監管漏洞，嚴重影響機關執法威信，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）106年2月13日21時許，蝶戀花旅行社規劃之「武陵農場賞櫻一日遊」，搭乘友力通運有限公司（下稱友力通運公司）名下之遊覽車，於行駛國道5號北上銜接國道3號（南港系統交流道）南向往木柵轉彎處，碰撞護欄、翻落邊坡，造成駕駛人康育薰（下稱康姓司機）、導遊及乘客共33人不幸罹難、11人受傷。該起重大傷亡事件發生後，輿論關注一日遊之疲勞駕駛問題；又媒體深入追查發現，康姓司機並無勞保，友力通運公司與蝶戀花旅行社相互推諉雇主責任，最終在輿論壓力下，蝶戀花旅行社實際負責人周比蒼召開記者會，坦承事故遊覽車為其所有、康姓司機為該旅行社僱用，以靠行方式將人、車登記在友力通運公司名下。

本院從「乘客生命財產安全」及「駕駛勞動權益保障」兩大面向深入追查交通與勞動主管機關行政管制上有無疏漏，經向交通部、勞動部、臺灣士林地方法院檢察署（下稱士林地檢署）及內政部警政署國道公路警察局（下稱國道公路警察局）等機關調閱卷證資料；諮詢遊覽車客運業、旅行業、駕駛人等三方代表、交通運輸管

理、法律等專家學者意見；於106年7月19日詢問交通部、該部公路總局(下稱公路總局)及觀光局(下稱觀光局)、勞動部、該部職業安全衛生署(下稱職安署)、勞工保險局(下稱勞保局)、臺北市政府與桃園市政府所屬勞動檢查處等相關機關主管人員，已完成調查。

本案調查發現，依觀光法令規定，旅行社不得經營遊覽車業務，蝶戀花旅行社卻購置遊覽車、僱用駕駛人，以靠行友力通運公司之方式，違法經營遊覽車業務，蝶戀花旅行社對駕駛人有指揮調度權限，卻規避雇主責任，影響駕駛人勞動權益；而友力通運公司名下車輛全數均屬靠行，其對於靠行之人、車並無實質指揮監督權限，僅在坐收靠行費營利，顯與公路法令擬藉由公司型態經態管理運輸業者之規範意旨有違，危及公共安全。而公路監理、觀光、勞動檢查與勞工保險等相關主管機關，缺乏分工合作及行政一體概念，交通部與勞動部未善盡督導職責，業務協調功能不彰。茲就相關調查實情及意見，詳論如下：

一、近年來，遊覽車靠行情形普遍，且有增加之勢，與公路法等相關法令欲藉由公司經營型態管理運輸業者之規範意旨有違，並衍生諸多安全及管理問題，交通部長久以來未能提出具體有效之管理因應作為，核有嚴重怠失，應確實檢討改善。

(一)公路法令明定遊覽車客運業應以公司型態經營，依法遊覽車客運業應對所屬車輛及駕駛人負管理責任

1、公路法於48年6月27日制定公布，於第40條明定汽車運輸業應辦理公司或商業登記。該法於73年1月23日修正後，僅為條次變更並酌作文字修正，仍為相同限制規定，修正後之第39條第2項規定：「汽車運輸業應於籌備期間依法辦理公司

或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」

- 2、又依汽車運輸業管理規則第19條規定，汽車運輸業對所屬車輛及駕駛人，應負管理責任。同法第86條第3項規定，遊覽車客運業派任駕駛人前，應持同規則第19條規定申報登記審核合格之登記書，向公路主管機關申請遊覽車客運業駕駛人登記證。
- 3、另汽車運輸業審核細則第4條規定對遊覽車客運業之設立定有限制，87年11月30日該條修正前，公司籌設僅須10輛營業大客車，87年11月30日修正後，新公司設立要件中之資本額與車輛數分別提高至新臺幣（下同）5,000萬與30輛。
- 4、交通部於本院詢問時略稱：公路法令限制遊覽車客運業應以公司型態經營，且有車輛及資本額之設立門檻，主要係考量營業大型車相較其他小型車，其所搭載乘客人數眾多，為防杜安全風險有更高之考量，為保障乘客及其他用路人之安全，乃限定具備充分經營財力者，始得核准經營，期藉由業者以完整之組織制度、財力，使消費者安全及權益獲得保障，因此，目前公路法體系，並未允許靠行制度存在¹。

（二）惟實務上，遊覽車客運業靠行情形普遍，完全接受靠行者有逐年增加之勢，本案友力通運公司名下133輛遊覽車全數均為靠行：

- 1、公路法令明定遊覽車客運業應以公司型態經營，交通部亦稱目前公路法體系並未允許靠行制

¹ 參見交通部106年7月19日答覆本院書面說明。

度存在。惟實務運作情形，卻出現所謂「靠行」（車輛之實際所有人將行照等相關營業所需資料登記在遊覽車公司名下）。

- 2、交通部查復本院，依據公路總局之調查統計，現行遊覽車客運業計有932家，其中車輛屬於「完全公司自有」者占37.5%、「完全接受靠行」者占8.4%、「部分自有且接受靠行」者占54.1%，亦即遊覽車客運業之靠行情形高達62.5%。另查，交通部為掌握資料，自90年起每2年1次對遊覽車客運業進行問卷調查，依據該部歷年統計結果（交通部與公路總局之統計數據略有不同），「完全接受靠行」者，竟由90年底之6.7%，逐年增加至104年底之10.6%。交通部歷年來對於遊覽車靠行情形之統計資料，詳見下表。

單位%

項目別	90年底	92年底	94年底	96年底	98年底	100年底	102年底	104年底
完全公司自有	42	48	34.2	40	37.1	37.7	44.8	44.9
部分自有且接受靠行	51.3	44.8	55.9	53.3	53.9	53.2	45.4	44.4
完全接受靠行	6.7	7.2	9.9	6.8	9	9.1	9.8	10.6

資料來源：交通部

- 3、經查，友力通運公司名下之遊覽車車輛全數均為靠行。詳情如下：

- (1) 友力通運公司於67年5月16日核准成立，當時公司名稱為宏橋通運有限公司，屬臺北市監理處管轄，該公司於85年10月30日更名為友力通運公司，100年11月30日將資本額從3,200萬元變更為6,900萬元，101年3月28日向臺北市公共運輸處提出申請辦理變更負責人、股東出資轉

讓、修改章程及移入新竹區監理所轄區繼續營運，公路總局新竹區監理所桃園監理站（下稱桃園監理站）於同年5月16日核准變更，當時遊覽車登記數僅為6輛，該公司自101年至106年2月止，每年新增車輛數分別為21輛、35輛、58輛、48輛、39輛及4輛，總計增加211輛，售出66輛。

(2) 本案事故發生時，友力通運公司名下，扣除已停駛之3輛車，共計133輛遊覽車、318位駕駛人，133輛車全數均為靠行，其中16輛為蝶戀花旅行社於104年1月起陸續購置，以靠行方式登記在友力通運公司名下。

(3) 友力通運公司似以接受靠行方式，於形式上擴充資本額，再依「遊覽車客運業增車補充規定」向公路總局提出增車需求，不斷擴大公司規模。

(三) 本案顯示，靠行現象業已衍生安全及管理問題，有違公路法規有關遊覽車客運業應以公司型態經營之立法意旨：

1、本案發生後，臺北市政府勞動局勞動檢查處（下稱臺北市勞檢處）與桃園市政府政府勞動局勞動檢查處（下稱桃園市勞檢處）分別派員赴該管轄內之蝶戀花旅行社與友力通運公司檢查結果，蝶戀花旅行社與友力通運公司簽訂有靠行服務契約書，雖車輛及駕駛人均登記在友力通運公司名下，惟實際上之車輛調度、駕駛人排班出勤及請假等事宜，均由蝶戀花旅行社為之。而桃園監理站派員至友力通運公司查核結果，該公司未能提供蝶戀花旅行社16輛靠行車於106年1月至事發當時之派車單、行車紀錄卡紙等相關資料，公路總局認定友力通運公司顯未善盡管理責任，妨礙

公共利益與交通安全，情節重大，而於106年2月17日廢止該公司營業執照及全部車輛牌照²。顯見，友力通運公司對於靠行之車輛及駕駛人，並無實質指揮監督權限，坐收靠行費營利。

- 2、依本案情形所示，接受靠行之遊覽車客運業空有公司型態存在，卻無公司治理之實，在無實質指揮監督權力下，對於靠行駕駛人之精神與身體狀態是否適於出勤？車輛之保養維護狀況如何？均未能於事前即時掌握節制，而公路主管機關又未能有效控管，恐使乘客之生命及財產安全處於不確定之風險狀態中，顯與前開公路法令擬藉由業者以完整之組織制度、財力，使消費者安全及權益獲得保障之立法意旨相悖。
- 3、又本案發生重大傷亡事故後，友力通運公司與蝶戀花旅行社相互推諉雇主責任，除爆發交通監理不善問題，另衍生僱傭關係及勞檢爭議。中央及地方勞檢機關，於本院詢問後，提出下列問題與建議³，交通部宜予重視：
 - (1) 勞動部表示：為跨部會合作強化遊覽車業者及勞動權益保障，交通主管機關應依汽車運輸業管理規則相關規定，落實遊覽車客運業與其所有駕駛人間具僱傭關係之監督管理，爰如以強化法令規範文字或以行政指導方式明確規範該僱用關係，應具有「人格從屬性、經濟從屬性、組織從屬性」，則遊覽車業者及其司機僱傭關係明確，不僅交通主管機關能依照交通法規有效監督遊覽車業者對於駕駛人、車輛之管理，勞

² 公路總局106年2月17日路授竹監桃字第1060028216號函。

³ 參見勞動部106年7月31日勞職授字第1060203410號函、臺北市政府106年8月1日府授勞職字第10635039100號函、桃園市政府106年7月26日府勞檢字第1060177246號函。

動主管機關也才能督促遊覽車業者（即駕駛人之雇主）遵守勞動法令（勞基法及勞工保險條例等），以保障駕駛人應有合法權益。否則仍將出現類似本案康姓司機原應由友力通運公司調度管理，卻由蝶戀花旅行社指揮調度行駛車輛及無法明確認定僱傭關係之亂象，應從源頭加以管理，才能減少問題及事故發生。

(2) 臺北市政府指出：遊覽車業者以靠行模式經營，係為了規避交通法令義務，後續衍生勞資關係曖昧不明現象；靠行業者對其應負擔雇主責任混淆，已影響眾多從業人員權益，若靠行現象為法所不許，應由交通主管機關嚴格取締，而非由勞動檢查機構逐一就個案進行實質認定，除緩不濟急，亦無法昭公信。

(3) 桃園市政府認為：以蝶戀花案為例，負責人登記為實際負責人周比蒼之子周繼弘，其又以周比蒼個人名義向友力通運公司簽訂靠行契約（含事故車輛），而又以蝶戀花所僱員工作為遊覽車司機，此案例所涉情事已明顯利用靠行制度規避檢查，如僅以單就勞動檢查密集專案查核各旅行社或遊覽車業，將受限於各事業單位所僱用勞工之僱傭關係認定。

(四) 交通部對於靠行衍生之安全及管理問題，長期以來欠缺具體有效之管理因應作為，改善成效不彰：

1、本院前曾就靠行衍生之安全及管理問題，糾正交通部及公路總局在案。雖據交通部於本院詢問時略稱：實務上所謂靠行係存在於駕駛人與公司間的私契約關係，遊覽車靠行並不是遊覽車安全管理之完全問題，靠行是一種現象，是車輛財產私權及僱傭關係，無論公司所登記車輛之組成或公

司與駕駛人私權情形如何，遊覽車業營運安全最重要之核心仍為公司之治理與管理；就行政管理而言，按公路法及汽車運輸業管理規則規定係從業管理，車輛及駕駛既登記為公司所屬，公司即不能免除各項責任與義務，並必須遵守各項法規應盡義務；該部為強化遊覽車管理，於本案發生前，已檢討相關法令及加強改善措施，包括實施營業大客車駕駛人登記制度、建立隨車攜帶派車單及租車契約制度、建立遊覽車乘客保險機制、充分揭露遊覽車安全資訊、成立遊覽車客運審議會審查新公司申請籌設之經營計畫以承諾應有的經營責任，以強化公司認知其應負之治理作為及責任等語。

- 2、惟查，友力通運公司名下車輛全數靠行，對其名下之遊覽車及駕駛人並無指揮監督權限，問題存在已久，公路總局於事發後方對其進行裁罰，顯見以往改善措施並未發揮預期改善成效。經核，交通部以往針對靠行問題所提出之檢討改善措施，或未能對症下藥，或未督促所屬落實執行，相關問題與缺失，析論如下：
 - (1) 隨車攜帶派車單及租車契約制度一節，監理機關未能有效查核，業者恐簽訂假租約，虛應了事，以合法掩飾非法。以本案為例，遊覽車雖為蝶戀花旅行社所有，其既保有車輛調度權限，卻仍與友力通運公司簽訂租車契約，用意為何，公路主管機關豈能漠視。
 - (2) 營業大客車駕駛人登記制度一節，雖然要求業者僱用駕駛人應向公路監理機關辦理登記，但主管機關考量遊覽車客運業者有互相支援駕駛之實務需要下，採1人可申請5家不同公司登記

方式辦理，以提供業者彈性調派駕駛人空間，實務上卻造成遊覽車客運業者派任駕駛人及管理上之困擾，該局雖經多次研議，尚無結論。

(3) 以往遊覽車客運業分級管理制度，對於遊覽車安全與服務評鑑結果，僅公布評鑑優等之業者，並未公布丙、丁等之遊覽車客運業者名單，遊覽車安全資訊揭露不足，傷害消費者權益。

(4) 公路總局遲至本案發生後，始修正「遊覽車客運業安全考核作業要點」，將安全考核作業實施之頻率改依最近一次評鑑結果辦理，推動遊覽車客運業分級分群加強查核之改善措施，以往分級管理制度流於口號，並未落實執行。

(五)交通部於本案發生後，檢討提出改善因應措施，應落實執行，以提升執法威信：

1、交通部於本院詢問時表示，為解決靠行現象衍生之安全管理問題並落實公司治理，公路總局將嚴格落實從業管理，目前已修訂「遊覽車客運業安全考核作業要點」及「常態性遊覽車客運業年度聯合稽查計畫」，將透過分級分群不同強度查核，並會同勞檢單位辦理跨單位聯合稽查與利用科技化管理遊覽車行車資訊(自106年9月1日起遊覽車客運業車輛應裝置具有全球衛星定位系統功能設備及設置營運車輛監控管理系統)等方式，督促業者對所屬駕駛人、車輛、公司營運狀態建立安全管理機制，落實公司治理。

2、另據該部表示，事故發生後，該部為從源頭管理，業已審視遊覽車產業及國內旅遊團現況，檢討分析後，就「駕駛人優化-強化提昇遊覽車駕駛人從業素質」、「車輛智慧化-加強遊覽車車輛安全管理」、「公司治理-健全及提昇遊覽車客運

業公司自主安全」、及「資訊揭露-明定旅行業與遊覽車業關係及旅遊產品資訊」四大面向擬訂行動方案工作項目，有關「公司治理」一節，摘要如下：

- (1) 修訂遊覽車客運業安全管理查核作業規定。
- (2) 建立常態性遊覽車客運業跨單位聯合稽查專案計畫。
- (3) 提升營運安全預警系統功能。
- (4) 檢討遊覽車供需及評鑑制度。
- (5) 訂定遊覽車客運業退場機制及處理原則。
- (6) 訂定靠行車處理機制規定。
- (7) 研訂輔導業者建立市場品牌化，以健全及提昇遊覽車客運業公司自主安全。

(六)綜上所述，近年來，遊覽車靠行情形普遍，且有增加之勢，與公路法等相關法令欲藉由公司經營型態管理運輸業者之規範意旨有違，並衍生諸多安全及管理問題，交通部長久以來未能提出具體有效之管理因應作為，核有嚴重怠失，應確實檢討改進，落實執行，以提升執法威信。

二、公路總局對於遊覽車客運業雖有安全考核及評鑑機制，惟友力通運公司未依法對所屬車輛及駕駛人善盡管理職責，違失情形存在已久，且近期安全與服務品質評鑑結果不佳，公路總局未能預防機先，事故發生後始察覺問題而廢止其執照；又該局以往安全考核作業未採無預警方式辦理，考核作業流於形式，評鑑制度督導成效不彰，顯有不當。交通部對於外界關注之遊覽車安全管理問題，未能發現疏漏，嚴促改善，難辭疏失之咎。

(一)汽車運輸業管理規則第86條第1項第6款規定：「遊覽車客運業應遵守：……六、應設置平時管理資料及

自主檢查表，平時自行確實檢查，並提供詳實資料配合公路主管機關定期安全考核或評鑑。」公路總局為健全遊覽車客運業營運管理，落實行車安全維護，預防事故發生及違規營業，推動遊覽車3級考核制度，並於93年11月9日訂定遊覽車客運業安全考核作業要點，第1級考核由業者進行自主檢查，各公路監理機關對於所轄遊覽車業者執行第2級考核，再由公路總局組成考核小組對業者進行第3級考核。公路總局復為提升遊覽車客運業服務品質、協助落實業者自我管理與提供民眾承租車輛之參考指標，同時因應遊覽車產業所面臨的課題，另自97年起實施「遊覽車客運業安全與服務品質評鑑制度」，每2年由公正客觀第三方辦理1次評鑑作業。該局於101年起將第3級考核併入評鑑制度，整合實施。「考核」目的是落實行車安全維護，預防事故發生及違規營業，「評鑑」目的則為落實業者自我管理及提升服務品質，輔導業者建立相關營業制度。兩者之功能與目的不盡相同，係透過不同角度與階層的評量，以達監理之目的。

- (二) 監理機關辦理遊覽車客運業安全考核作業，係依據安全考核評分表項目進行「駕駛人安全管理」及「公司安全管理」兩大項、共計14項考評重點之查核。友力通運公司於101年5月16日新竹區監理所轄區之後，桃園監理站共計辦理4次安全考核。查本案事故發生後，公路總局以友力通運公司未能於3日內提供蝶戀花旅行社16輛靠行車於106年1月至事發當時之派車單、行車紀錄卡等相關資料，未善盡管理責任，違反汽車運輸業管理規則相關規定為由，於106年2月17日廢止其領用之汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。惟查，桃園監理站

為辦理103年8月14日及104年8月26日之2級安全考核，前於103年7月21日及104年7月23日函請友力通運公司依照考核評分表之項目，預先準備相關書面資料。據103年考核之結果，考評重點滿分者計有7項，包括：駕駛人酒測管理、派車單、行車紀錄卡、具有有效期之強制汽車責任保險、對旅客提供平安保險、交通事故肇事紀錄、違反公路法違規案件。另據104年考核結果，考評重點滿分者達8項，其中「駕駛人安全管理」項下3項全部滿分，「公司安全管理」項下計有5項滿分，為：派車單、行車紀錄卡、具有有效期之強制汽車責任保險、對旅客提供平安保險、交通事故肇事紀錄。由上開考核結果可發現，滿分項目均為事先告知業者準備之書面資料，友力通運公司容易應付以對，監理機關無法於考核時發現任何異常情事，以致事故發生後出現該公司無法即時提供相關資料備查之違法事實，考核作業未具實益。公路總局於本院詢問時亦坦承：監理單位至業者執行考核時，會事先告知業者，因此有靠行車者就會準備好資料，例如派車單、車輛保養紀錄等資料，若查核當日業者並無這些資料，就要求限期改善，下次到該公司查核時，業者已備齊，未來將採「無預警查核」機制，要求業者立即提出相關資料。

- (三)另分析友力通運公司103年至104年之考核結果，得分各為73分、84分，前者考評重點「違反道路交通管理處罰條例案件」為零分，考評重點評分較低者計有4項，包括：駕駛人資格查、車輛維修保養紀錄、行車安全教育訓練、自主檢查表之查核。後者考評重點評分較低者計有3項，包括：行車安全教育訓練、違反道路交通管理處罰條例案件、公司自

主檢查表之查核。

- (四)再者，友力通運歷經公路總局2次評鑑，桃園監理站亦同時進行2級安全考核。101年度評鑑部分，公路總局於101年規劃評鑑時，進行3級考核制度與評鑑制度整合及實施方式之研究，並於102年10月29日至友力通運公司實施評鑑，據「102年遊覽車客運業三級考核暨101年遊覽車評鑑整合計畫委託案」結案報告（103年12月），該公司評鑑結果為「乙」，非屬應輔導之業者，其評點較低項目（駕駛管理制度、駕駛人教育訓練、違反處罰條例）及評鑑建議改善項目（加強交通安全課程、增加參訓人數、留存紀錄、考慮增加裝設先進設備比例）亦未列入考核作業之參考。據友力通運公司103年至104年之考核結果，得分為73分及84分，顯然有所改善，惟深入分析卻發現，其中「違反道路交通管理處罰條例案件」項目於103年考評時為零分（0/9），至104年得分（5/9）稍為進步仍有不足，另「違反公路法違規案件」項目於103年考評時為滿分，於104年考核時出現異常，至於「公司自主檢查表之查核」項目更是每況愈下，顯示友力通運公司嚴重欠缺自主管理，確有加強查核之必要，惟迨至105年度2級安全考核期間，桃園監理站並無任何加強查核作為。
- (五)嗣公路總局105年5月17日至友力通運公司進行評鑑，據「104年遊覽車客運業安全與服務品質評鑑計畫」期末報告（105年8月），友力通運公司評鑑結果降為「丙」，其中「駕駛違規」及「違反公路法令規定」兩項為零分，評鑑評點較低項目則有「駕駛人員教育訓練」、「違反道路交通管理處罰條例」及「車隊管理先進設備」3項（項目配點/得分各為：34.6/80、20/110、26.9/70），得分明顯偏低，該

公司已屬評鑑不佳業者，需接受輔導。惟據桃園監理站於評鑑當日同時進行2級安全考核之結果，得分為82分，相較於去（104）年之考核結果84分，僅少2分，其中「違反道路交通管理處罰條例」、「違反公路法令規定」兩項得分各為5/9、6/9，桃園監理站考核評分標準似乎較公路總局之評鑑標準為寬鬆，另「違反公路法違規案件」項目自104年即出現異常，得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照1個月至3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，監理站自應加強查核。至於「公司自主檢查表之查核」項目得分雖為滿分，惟考核缺失內容卻指出：「公司欠缺自主檢查，應持續加強管理作為。」兩者顯有矛盾，顯然2級考核作業流於形式。再者，考核作業與評鑑制度本屬不同階層之評量，考評目的並不同，採同時辦理易使考核作業便宜形式，有失考評目的；此外，評鑑結果並未結合考核機制，加強查核強度，致使友力通運公司長期存在之問題，並未獲致真正改善，考評制度未能發揮督導成效，預防機先。

（六）綜上所述，公路總局對於遊覽車客運業雖有安全考核及評鑑機制，惟友力通運公司未依法對所屬車輛及駕駛人善盡管理職責，違失情形存在已久，且近期安全與服務品質評鑑結果不佳，公路總局未能預防機先，事故發生後始察覺問題而廢止其執照；又該局以往安全考核作業未採無預警方式辦理，考核作業流於形式，評鑑制度督導成效不彰，顯有不當。交通部對於外界關注之遊覽車安全管理問題，未能發現疏漏，嚴促改善，難辭疏失之咎。

三、發展觀光條例及旅行業管理規則明定旅行業不得經

營遊覽車業務，觀光局未依法嚴查，交通部疏於督導，使蝶戀花旅行社得以違法經營遊覽車業務長達2年之久，危及消費者生命財產安全，均有違失，該部應督促所屬深入追查有無其他類此旅行社違法經營遊覽車業務之情事，確保旅客權益及生命安全。

- (一)為維護觀光品質、保障旅客權益及生命安全，經營旅行業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取旅行業執照，始得營業；營業範圍不得逾越所列範圍，違反情形如情節重大者，得廢止其營業執照；主管機關對旅行業之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查，發展觀光條例第26條、第27條第1項、第55條第1項第2款及第37條第1項定有明文。依前揭條例第27條第1項及旅行業管理規則第4條規定，旅行業之經營範圍並未包括遊覽車客運業，旅行社不得自行購置遊覽車並僱用駕駛人，經營遊覽車業務。另依旅行業管理規則第2條規定，旅行業之經營管理及處罰，由交通部委任觀光局執行。
- (二)經查，蝶戀花旅行社自104年1月起即陸續購置遊覽車並僱用駕駛人，以靠行友力通運公司違法經營遊覽車業務長達2年之久，觀光局事前並未嚴查取締作為，事故發生後，始以106年3月20日觀業字第1060100096號處分書廢止蝶戀花旅行社之旅行業執照。
- (三)觀光局於本院詢問時雖辯稱略以：蝶戀花旅行社登記之負責人為周繼弘，周比蒼未曾任職該公司，亦不具股東身分，該局無從對非旅行業從業人員進行調查；蝶戀花旅行社違法經營遊覽車業務之事證，須勞動主管機關會同公路監理單位調查始能取得，觀光局事前難以掌握等語。

(四)惟依前揭發展觀光條例及旅行業管理規則規定，旅行業不得經營遊覽車業務，稽查處罰為觀光局之職掌。旅行業違法經營遊覽車業務，涉及旅客生命安全，執法機關本應善盡職責，掌握旅行業經營管理現況，必要時自得透過跨單位、跨部會協商，以落實執法，不得畏難規避。觀光局事前並未善盡稽查能事，卻以違法事證調查不易為由，卸免其疏失之責。而交通部為發展觀光條例之中央主管機關，本節違失成因又與靠行問題有關，該部難辭督導不周之咎。

(五)綜上所述，發展觀光條例及旅行業管理規則明定旅行業不得經營遊覽車業務，觀光局未依法嚴查，交通部疏於督導，使蝶戀花旅行社得以違法經營遊覽車業務長達2年之久，危及消費者生命財產安全，均有違失，該部允應督促所屬深入追查有無其他類此旅行社違法經營遊覽車業務之情事。

四、觀光局未積極督促旅行業妥適安排旅遊行程，疏於查核及處罰；公路總局遲至本案發生後，始採用科技化管理方式，輔助監控營業大客車業者調派駕駛勤務之執法。上開兩機關未能採取有效之行政管制措施，共同防患遊覽車駕駛人疲勞駕駛問題，均有疏失，交通部未確實督導考核上開機關之執法情形，亦有失職。

(一)公路監理與觀光法令為避免疲勞駕駛而修法增訂「調派駕駛勤務」及「旅遊行程安排」規範之立法沿革

1、99年3月26日，交通部鑑於當時國內大客車接連發生2起重大交通事故，全國輿論、社會大眾及各級民意代表殷切期待交通主管機關強化營業大客車行車安全管理作為，該部乃修正發布汽車

運輸業管理規則⁴，增訂第19條之2：「營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，其調派駕駛勤務應符合下列規定：一、每日最多駕車時間不得超過10小時。二、連續駕車4小時，至少應有30分鐘休息，休息時間如採分次實施者每次應不得少於15分鐘。但因工作具連續性或交通壅塞者，得另行調配休息時間；其最多連續駕車時間不得超過6小時，且休息須一次休滿45分鐘。三、連續兩個工作日之間，應有連續10小時以上休息時間。但因排班需要，得調整為連續8小時以上，一週以2次為限，並不得連續為之。」⁵前揭規定旨在督促營業大客車業者對其駕駛人工作時間應妥適調配，避免駕駛人因疲勞駕駛衍生行車安全（參見上開規則99年3月26日修正之立法總說明及修正條文對照表）。違反規定者，依據現行汽車運輸業管理規則第137條及公路法第77條第1項等規定，由公路主管機關處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1個月至3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、101年3月5日，交通部鑑於汽車運輸業管理規則第19條之2對於營業大客車駕駛人每日最多駕車時間、連續駕車間以及連續兩個工作日間之休息時間已明確規定，為避免旅遊行程安排過分緊湊，影響旅遊品質，且恐使駕駛人超時工作，危

⁴ 交通部99年3月26日交路字第0990085016號令。

⁵ 106年5月26日汽車運輸業管理規則第19條之2修正，增定：「營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，除應符合勞基法等相關法令關於工作時間之規定外，其調派調駛勤務並應符合下列規定：(略，以下未修正)」

及旅客安全，該部爰修正發布旅行業管理規則第37條⁶，增訂第9款：「旅行業辦理旅遊時，該旅行業及其所派遣之隨團服務人員，均應遵守下列規定：……九、應妥適安排旅遊行程，不得使遊覽車駕駛違反汽車運輸業管理法規有關超時工作規定。」(103年5月21日上開條文修正，第9款移至第10款)。違反規定者，依據現行旅行業管理規則第56條及發展觀光條例第55條第3項等規定，視情節輕重，主管機關得令限期改善或處1萬元以上5萬元以下罰鍰。

3、依據上開規定，旅行業管理規則之執法機關觀光局在「督促旅行業妥適安排旅遊行程」上，本應有積極作為，並應落實查核及處罰；而汽車運輸業管理規則之執法機關公路總局在「督促營業大客車業合法調派駕駛勤務」上，應積極規劃相關配套措施，以順利落實執法。上開二法之立法政策目的同在避免疲勞駕駛危及行車安全，觀光局與公路總局各應善盡職責，妥為分工合作。而上開法令之中央主管機關交通部，對於近年來因國內重大交通事故頻傳，因而擬定政策及修正法令之立法沿革，當知之甚詳，應確實督導考核所屬機關之執法情形。

**(二)觀光局執法成效不彰，101年修法迄今僅查獲1起違
法案例，且於本案發生後，始正視一日遊行程潛藏
問題而研商訂定檢核指標**

1、經查，旅行業管理規則第37條於101年修正增訂第9款（現行第10款）明定旅行業應妥適安排旅遊行程，修法後迄105年止，觀光局僅查獲1起違

⁶ 交通部101年3月5日交路（一）字第10182000471號令。

法案件依法裁罰。

- 2、雖據交通部檢討略稱，觀光局101至105年共錄案18件，該局於收受檢舉或主動稽查案件時，針對超時工作之認定，因涉及汽車運輸管理法規及勞動法規認定，屬公路監理機關或屬勞動主管機關之權責，係由各主管機關依權責辦理，公路總局辦理駕駛勤務時間查核，由轄管監理所(站)依汽車運輸業管理規則第19條之2規定每半年至少至轄管遊覽車公司查核1次，比對行車紀錄器卡紙及派車單，自101年至105年，計舉發56件等語⁷。
- 3、惟查，旅行業管理規則第37條第9款（現行第10款）之構成要件係「旅行業妥適安排旅遊行程」，此與汽車運輸業管理規則第19條之2規定「營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，其調派駕駛勤務應符合下列規定：……」，並不相同；違法處罰之種類及輕重，亦由觀光局與公路總局分別依據不同法規進行裁量；復由旅行業管理規則修法在後之立法沿革可知，觀光局執法重心本應著重在「旅行業是否不當安排旅遊行程」，致影響駕駛勤務之調度。是以，觀光局尚不得以公路總局已舉發56件為由，卸免其稽查成效不彰之疏失，況且，公路總局舉發56件，何以觀光局僅查獲1件？其間落差原因為何？56件違法事件是否與旅行業安排旅遊行程無關？均有疑義，交通部並未究明。
- 4、另查，旅行社規劃一日旅遊產品，如有早出晚歸、過分緊湊、行車距離或時間過長等情形，不

⁷ 參見交通部106年6月6日交路（一）字第1068600506號函及同年7月19日答覆本院書面說明。

僅止是旅遊品質問題，在國內覽車業者普遍指派單一遊覽車駕駛人撐完旅遊行程之情況下，潛藏疲勞駕駛風險，恐危及公共安全，此正為旅行業管理規則於101年間修法之主要目的，觀光局本應高度重視，及早研謀因應措施。

- 5、而本院諮詢專家會議時，中華民國遊覽車客運商業同業公會全國聯合會與中華民國旅行商業同業公會全國聯合會等與會代表即發言指出「希望旅行社妥適安排旅遊行程，主管機關應落實稽核旅行社行程安排是否妥適」、「問題在未落實執法，重罰超時工作，沒人敢違法」。
- 6、惟查，觀光局於本案發生後，始邀集行政院消費者保護處、勞動部、交通部相關機關、財團法人中華民國消費者文教基金會、旅行業公會、中華民國旅行業品質保障協會、遊覽車客運業公會、全國駕駛人職業總工會及主要辦理國內旅遊之旅行業者，研商因應管理作為，遲至106年2月22日始訂定「國內旅遊團一日遊產品合理行程規劃及檢視注意事項」⁸，訂定8大風險檢核指標，並於106年5月23日陳報行政院消保處建議修訂遊覽車租賃定型化契約(含應記載及不得記載事項)，增訂承租人租賃期間行程安排應符合觀光局「國內旅遊團一日遊產品合理行程規劃及檢視注意事項」之規範(不得超過勞基法每日工作時間12小時與汽車運輸業管理規則每日駕駛勤務10小時等規定)。
- 7、綜上，觀光局執法成效不彰，管理作為難認積極妥適，交通部亦有失中央主管機關督管職責。

⁸ 觀光局106年2月22日觀業字第10630013011號函。

(三)公路總局未適時檢討駕駛勤務實務查核不易問題，案發後始採用科技化管理方式，輔助監控營業大客車業者調派駕駛勤務

- 1、經查，公路總局所屬各地監理機關，以往實務上，對於駕駛勤務時間之查核，主要係透過行車紀錄器卡紙判讀方式辦理。惟此種查核作法，不具備全程監控資訊，於有無違法之判讀上，易生爭議，影響執法成效。
- 2、交通部遲至本案發生後，方確實檢討以往欠缺科技化管理遊覽車行車資訊，影響執法成效問題，於106年5月26日始公布修正汽車運輸業管理規則第19條之4，新法規定自106年9月1日起，遊覽車客運業車輛應裝置具有全球衛星定位系統功能設備及設置營運車輛監控管理系統，該系統規劃具有業者行駛中車輛車號、即時監控位置、車輛速度、行駛時間、歷史軌跡查詢及異常狀態回報等功能，另應依公路主管機關管理需要提供車輛動態資訊介接至指定之資訊平台，儲存資料並應保存一定期限，供公路主管機關檢查。行政效能明顯不彰。

(四)綜上所述，觀光局未積極督促旅行業妥適安排旅遊行程，疏於查核及處罰；公路總局遲至本案發生後，始採用科技化管理方式，輔助監控營業大客車業者調派駕駛勤務之執法。上開兩機關未能採取有效之行政管制措施，共同防患遊覽車駕駛人疲勞駕駛問題，均有疏失，交通部未確實督導考核上開機關之執法情形，亦有失職。

五、蝶戀花旅行社為掩飾以靠行方式違法經營遊覽車業務，而規避勞工保險強制規定，剝削勞工權益，勞動部未能督促所屬勞保及勞檢機關找出病因，落實查核

及處罰，核有怠失，該部雖已檢討提出改善因應措施，為貫徹國家保護勞工之政策及立法，仍應落實追蹤考核勞保查核改善措施之後續執行成效。

(一) 勞工保險為強制規定，不容雇主規避，亦不許勞雇雙方合意排除

- 1、按勞工保險條例第6條第1項第1款及第10條規定，僱用員工5人以上之事業單位，即為勞工保險之強制投保單位，應為其所屬勞工，辦理投保手續及其他有關保險事務。
- 2、前揭勞工保險規定係為強制規定，非投保單位或被保險人得自由選擇，亦不得由勞雇雙方合意排除該等規定之適用，凡符合一定條件之勞工均應全部參加該保險，投保單位並應為其所屬辦理投保⁹。投保單位違反規定者，除勞工保險條例第72條定有罰鍰外，另依職業災害保護法第34條規定，依法應為所屬勞工辦理加入勞工保險而未辦理之雇主，其勞工發生職業災害事故者，按僱用之日至事故發生之日應負擔之保險費金額，處以4倍至10倍罰鍰。

(二) 主管機關以從屬性原則實質認定蝶戀花旅行社與康姓司機具有僱傭關係

1、僱傭關係之判斷標準

據勞動部表示，勞動基準法（下稱勞基法）所規定之勞動契約，係指當事人之一方，在從屬於他方之關係下，提供職業上之勞動力，而由他方給付報酬之契約，目前法院及行政機關皆由勞動關係是否具有從屬性，認定有無勞動契約關係。勞基法係規定勞動條件最低標準，立法精神

⁹ 參見最高行政法院106年度判字第316號判決意旨及勞動部106年4月10日勞職授字1060201462號函。

為保障勞工基本權益，使從屬於雇主之勞工，其勞動條件得有基本保障，故如雙方當事人合意成立勞動契約者，勞工之勞動條件即應符合勞基法規範，勞動檢查係依雙方是否具有「人格從屬性、經濟從屬性、組織從屬性」實質認定駕駛人是否適用勞基法。故本案須釐清駕駛之出車班表等工作時間之安排、請假申請程序、路線之決定、支付工資者、駕駛是否自負盈虧、駕駛遵守組織的內部規則或程序性規定等情形綜合判斷¹⁰。

2、勞檢主管機關認定本案康姓駕駛與蝶戀花旅行社具有僱傭關係，與友力通運公司無僱傭關係

本案經臺北市勞動檢查處訪談與蝶戀花旅行社長期合作的5名遊覽車駕駛人，就下列事證綜合研判後，認定本案康姓司機與蝶戀花旅行社具有僱傭關係，與友力通運公司無僱傭關係：

- (1) 司機係經由周比蒼或蝶戀花旅行社人員面試後開始工作，且皆表示需向周比蒼與蝶戀花旅行社相關行政人員請假。
- (2) 周比蒼與蝶戀花旅行社於106年2月17日召開記者會，周比蒼並表示為遊覽車車輛實際擁有者，目前為蝶戀花旅行社之實際負責人，並負責與司機間之調度事宜，顯見所屬司機須接受蝶戀花旅行社之面試、指揮、調度、未能出勤甚須請假，具有人格從屬性。
- (3) 遊覽車司機未能出勤即須請假，由蝶戀花旅行社另行指派駕駛，未能自行再行轉包、分包，或由其他人力加以替代執行，具親自履行性。
- (4) 契約價金之給付，具有一定之支付週期及規

¹⁰ 參見勞動部106年4月10日勞職授字第1060201462號函及同年7月31日勞職授字第1060203410號函。

範，不問工作進度或附加一定條件完成後始交付，顯然係勞務提供之對價，並符合經常性給予之定義。

- (5) 工作內容須經由公司內部人員規劃旅遊行程、接受旅客報名、辦理保險事宜、調度分派趟次、規劃行走路線、由領隊代收貨款交付公司等須透過同僚分工始克完成，屬組織上之從屬性。

(三) 本案蝶戀花旅行社規避勞保之事實、原因及影響

1、蝶戀花旅行社未依法為駕駛人投保勞保

- (1) 據勞動部查復，康姓司機自75年7月1日開始斷續於一般事業單位及營造土木職業工會加保，100年11月1日至105年1月4日於和○汽車客運股份有限公司加保，105年1月12日至105年3月23日於元○通運有限公司加保，此後未再有加保紀錄¹¹。是以，本案事故發生時，蝶戀花旅行社並未依法為康姓司機投保，康姓司機亦未由其他公司或職業工會加保。
- (2) 另有媒體報導，蝶戀花旅行社疑似僱用15名遊覽車駕駛人，均未替其投保勞保一節。經勞保局向士林地檢署索取15名未加保司機名冊核對結果，除康姓司機部分業經臺北市勞動局查證屬實外，其餘駕駛人，部分無勞保、部分於友力通運公司以外之其他通運公司加保、部分於職業工會加保。惟據勞動部表示，經勞保局函請蝶戀花旅行社及友力通運公司說明，該2家公司均否認僱用該等司機，勞保局亦未接獲該等

¹¹ 勞動部106年4月10日勞職授字第1060201462號函。

司機來函檢舉，該局無法再行查核等語¹²。

2、勞雇雙方規避勞保之原因分析與權益影響

(1) 旅行社依法不得僱用駕駛人經營遊覽車業務

〈1〉按發展觀光條例第27條、第55條第1項第2款規定，旅行社不得經營遊覽車業務。

〈2〉依據公路法第39條第2項、汽車運輸業管理規則第4條及第19條等規定，遊覽車客運業限以公司型態經營，且對所屬車輛及駕駛人負管理責任。

(2) 勞雇雙方知悉法令卻因生計而掩飾非法

本案事故發生後，臺北市勞動檢查處訪談與蝶戀花旅行社長期合作的遊覽車駕駛人時，有人指出：「因公路法規定駕駛人需受僱於通運公司，所以投保在金○○通運公司底下，但實際上在蝶戀花旅行社開車」等語（參見106年2月15日談話紀錄）。顯見蝶戀花旅行社未依法為其僱用之駕駛人投保勞保之原因，可能與旅行社以靠行方式違法經營遊覽車業務有關，而勞資雙方雖知悉法令限制，在生計考量下，合意不由雇主投保，而由駕駛人自行決定於職業工會投保，或由其他通運公司加保，或不加保。

(3) 有雇主卻由職業工會加保者，違反勞保強制規定且加重勞工保費負擔

據勞動部表示，勞工保險為在職保險，課予投保單位應為所屬勞工辦理加保之法律責任，無一定雇主或自營作業而參加職業工會之勞工，始得由職業工會辦理參加勞保。又職業工會勞工之保費負擔比一般受僱勞工較重，以

¹² 勞動部106年4月10日勞職授字第1060201462號函及同年7月31日勞職授字第1060203410號函。

雇主為投保單位辦理加保者，其普通事故保險費負擔比率為勞工20%、雇主70%、政府補助10%，職業災害保險費全部由雇主負擔；而由職業工會加保者，普通事故保險費及職業災害保險費負擔比率均為勞工60%、政府補助40%。

(四) 主管機關輔導罹災康姓司機家屬維護權益之情形及對於蝶戀花旅行社違反勞保規定之處罰

- 1、據勞動部查復，本案發生後，職安署已通知地方政府派員前往訪視康姓司機家屬，並輔導其依職業災害勞工保護法第6條及第9條申請補助，職安署已按康姓司機於事故當時之勞保最低投保薪資發給死亡補助及家屬補助。
- 2、另查，臺北市勞動局認定蝶戀花旅行社未為康姓司機加保，原屬勞工保險條例第72條第1項裁處範圍，因其發生職災死亡且未獲雇主補償，職安署乃依職業災害勞工保護法第34條但書規定，裁處蝶戀花旅行社前開死亡補助金額相同額度之罰鍰。

(五) 勞保局以往查核作法被動消極，勞動部於本院詢問後，檢討提出跨單位、跨部會之改善因應措施

- 1、有關主管機關對於事業單位是否依法投保之查核方式，勞動部原函復本院略稱：職業駕駛人與通運公司間多為靠行關係，雙方僱傭關係不明確，究應否由通運公司申報駕駛人加保，尚難釐清，勞保局囿於人力，一般係針對未依法令成立投保單位之事業單位加強查核催保，已成立投保單位者，除非接獲陳情或檢舉事由，否則勞保局無從查核等語¹³。

¹³ 勞動部106年4月10日勞職授字第1060201462號函。

- 2、惟查，靠行行為具有隱密性，難期接獲人民陳情或檢舉，勞保主管機關對於潛藏違法且發生職災可能性之風險程度較高者，本應積極釐清問題成因，會同勞檢及交通監理等機關，整合各種資料進行交叉比對、溯源追查，善盡查核之能事，以落實勞保強制規定，勞保局靜待人民陳情檢舉之查核作法被動消極，自有欠妥適。
- 3、又勞保局雖稱，士林地檢署提供之15名疑似蝶戀花旅行社駕駛人名冊，因蝶戀花旅行社與友力通運公司均不願提供資料而無從查核等語。惟查，臺北市勞檢處曾於事故發生後，訪談5名與蝶戀花旅行社長期合作之遊覽車駕駛人，此經本院比對結果，該5名受訪人員均在士林地檢署提供之名冊內，而臺北市勞檢處之訪談紀錄內容載有該5名受訪人員之姓名、出生年月日及身分證字號等人別資料，並說明受僱於蝶戀花旅行社之事實及工作期間。則勞保局是否確實無從會同勞檢機關深入追查上開5名駕駛人之雇主，似有疑義，勞動部宜督促所屬續予究明妥處。
- 4、針對潛藏違法且發生職災可能性風險程度較高者之勞保查核問題，勞動部於本院詢問後，提出檢討改善因應措施如下：
 - (1) 為督促投保單位依規定申報員工加保及提升民眾自身勞工意識，勞保局每年賡續舉辦業務說明會，加強宣導勞保相關規定。
 - (2) 自106年度起，勞保局將與職安署合作強化勞工保險投保情形查核，請各地方勞工行政主管機關執行一般勞動條件檢查時，協助比對受檢單位(106年度先聚焦小規模製造業)員工名冊及投保人數，如有不符，則索取全體員工名冊

及出勤資料移由勞保局做後續審核認定是否違規及裁處。至於雇主有無依法為所屬遊覽車駕駛辦理投保，如何加強查核及處罰乙節，勞保局將配合公路總局頒訂之「常態性遊覽車客運業年度聯合稽查計畫」，由該局各區監理所(站)提供所掌握之駕駛人資料，以利查核遊覽車客運業者有無依規定辦理加保。

(六)勞保局宜追蹤研議蝶戀花旅行社依法應賠付給康姓司機之損失項目或範圍，適時協助妥處

- 1、按勞工保險條例第72條後段規定，投保單位違反該條例規定，未為其所屬勞工辦理投保手續者，勞工因此所受之損失，應由投保單位依該條例規定之給付標準賠償。
- 2、本案康姓司機業因職災死亡，本案士林地檢署偵查結果，似認定康姓司機有超速情事，本案康姓司機所受損失之可能項目及範圍，及康姓司機家屬得請蝶戀花給付之賠償責任，宜請勞保局追蹤研議，適時給予輔導協助。

(七)綜上，蝶戀花旅行社為掩飾以靠行方式違法經營遊覽車業務，而規避勞工保險強制規定，剝削勞工權益，勞動部未能督促勞保局找出病因，落實查核及處罰，核有怠失，該部雖已檢討提出改善因應措施，為貫徹國家保護勞工之政策及立法，仍應落實追蹤考核勞保查核改善措施之後續執行成效，並適時輔導協助康姓司機家屬處理後續賠償事宜。

六、避免遊覽車駕駛人疲勞駕駛，非僅個人勞動權益，亦攸關公共安全，勞動主管機關應審慎把關，勞基法對於工作時間雖有限制，惟法制繁雜，且遊覽車客運業之工時計算在實務上存有諸多疑義，勞動部遲至本案發生後，方針對遊覽車客運業之工作特性明**定**勞檢之

輔助判斷標準，顯未善盡其責。

(一)遊覽車客運業如何適用勞基法工作及休息之相關規定及疑義

- 1、依現行勞基法第30條第1項規定，勞工正常工作時間，每日不得超過8小時，每週不得超過40小時¹⁴。同法第32條第2項規定，雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，1日不得超過12小時。延長之工作時間，一個月不得超過46小時。另同法第35條規定，勞工繼續工作4小時，至少應有30分鐘之休息，但實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。
- 2、勞基法於前揭法定正常工時之外，另有所謂彈性工時。該法第30條第2項規定：「前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其2週內2日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過2小時。但每週工作總時數不得超過48小時。」同法第30條第3項規定：「第1項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將8週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過8小時，每週工作總時數不得超過48小時。」同法第30條第4項規定，第30條第2項及第3項規定，僅適用於經中央主管機關指定之行業。同法第30條之1規定：「中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，

¹⁴ 104年5月15日立法院通過勞動基準法第30條第1項之修正，縮減法定正常工時，將法定正常工時從雙週84小時縮減為「每日不得超過8小時，每週不得超過40小時」，並自105年1月1日起施行。

經勞資會議同意後，其工作時間得依下列原則變更：一、4週內正常工作時數分配於其他工作日之時數，每日不得超過2小時，不受前條第2項至第4項規定之限制。二、當日正常工作時間達10小時者，其延長之工作時間不得超過2小時。……」另依同法第36條第2項第2款規定，依第30條第3項規定變更正常工作時間者，勞工每7日中至少應有1日之例假，每8週內之例假及休息日至少應有16日。

- 3、據勞動部表示，遊覽車客運業前經該部改制前行政院勞工委員會於92年5月16日指定為適用勞基法第30條第3項之行業¹⁵，遊覽車客運業得適用勞基法2周及8周彈性工時，不適用4周彈性工時規定。

內容	法定正常工時	彈性工時
工時限制	1. 每日正常工時不得超過8小時、每週不得超過40小時。(勞基法§30 I) 2. 每日延長+正常工時不得超過12小時。(勞基法§32 II) 3. 延長工時1個月不得超過46小時。(勞基法§32 II)	1. 2周彈性工時：2週內有2日正常工時得分配於其他工作日；分配於其他工作日之時數，每日不得超過2小時；每週工時總數不得超過48小時。(勞基法§30 II) 2. 8周彈性工時：8周內之每日正常工時得加以分配；但每日正常工時不得超過8

¹⁵ 改制前行政院勞工委員會92年5月16日勞動2字第0920028355號令。

		<p>小時，每週工時總數不得超過48小時。(勞基法§30Ⅲ)</p> <p>3. 採8周彈性工時者，每7日至少1日例假，每8周內之例假及休息日應有16日。(勞基法§36Ⅱ②)</p> <p>4. 2周及8周彈性工時，限中央主管機關指定之行業。(勞基法§30Ⅳ)</p>
<p>註：改制前行政院勞工委員會於92年5月16日指定遊覽車客運業為得適用2周及8周彈性工時之行業。</p>		

資料來源：本院彙整。

- 4、按前揭規定，遊覽車客運業應遵守之工作時間及休息時間，法制適用繁雜，勞動部未能加強法令宣導，影響勞資雙方知法守法。此外，遊覽車駕駛人多在事業場所以外工作，勤前準備、勤中待命、勤後保養之時間應否列入工作時間？工時如何計算？駕駛等候旅客上車時間究為休息時間或工作時間？仍有諸多疑義，經查，勞動部於本案發生前，並未訂定具體明確、可資操作之判斷標準，地方勞檢機關難以落實執行。

(二) 勞動機關對於本案康姓司機有無違法超時工作之認定及處分

- 1、臺北市勞動檢查處檢查結果，蝶戀花旅行社僅有排班表記載旅行團出發班別，並未記載勞工實際出勤時間至分鐘為止，無法判斷勞工實際出勤及

是否有延長工時，難以釐清康姓司機出勤期間之實際工作與休息情況。

- 2、案經臺北市勞動局認定，蝶戀花旅行社未依規定置備勞工名卡、工資清冊，亦未置備逐日詳載康姓司機出勤時間至分鐘之紀錄，明顯意圖規避雇主責任，違反勞基法第7條第1項、第23條第2項、第30條第6項、第36條第1項規定。
- 3、另據臺北市勞動局查察，蝶戀花旅行社與康姓司機約定依排班表出勤，康姓司機自106年1月27日至106年2月9日間皆排定出團行程，連續出勤14日，違反勞基法第36條第1項：「勞工每7日中應有2日之休息，其中1日為例假，1日為休息日。」使康姓司機未有獲得恢復體力之時間，影響勞工權益，並可能危及公共安全。
- 4、蝶戀花旅行社前揭違法情事，臺北市勞動局認為違反行政法上義務之受責難程度較高，故依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項及行政罰法第18條第1項規定，於106年3月15日處罰鍰總計110萬元¹⁶，並於106年5月12日公布蝶戀花旅行社名稱及負責人姓名。
- 5、至於案發時，勞基法第32條之2及汽車運輸業管理規則第19條之2，分別對「工作時間」及「駕車時間」訂定規範，究法令有無競合、如何適用疑義，據勞動部表示，汽車運輸業管理規則對於大客車駕駛人所定每日不得超過10小時係指「實際駕車時間」；勞基法所認駕駛人工作時間，除手握方向盤之駕車時間外，還包括工作前之準備與事後之整理（如：行車前檢查、準備時間、返

¹⁶ 臺北市勞動局106年3月15日北市勞動字第10631847200號裁處書。

廠後之清潔收拾時間等)及勤務中受拘束之待命時間，均屬工作時間，遊覽車駕駛之工作時間應同時符合「汽車運輸業管理規則規定大客車駕駛人每日駕車時間不得超過10小時」及「勞基法每日正常工作加計延長工時不得超過12小時」之規定。其一日之工作時間中，也同時必須遵守勞基法第35條休息時間之規定，以保障駕駛權益¹⁷。交通部亦檢討認為，營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，要同時符合勞基法「工作時間」及汽車運輸業管理規則「駕車時間」之規範，此係避免駕駛人過勞及對行車安全之雙重保障，為避免外界誤解為僅須符合駕車時間之規定，而忽略勞基法工作時間之限制，交通部爰於106年5月26日修正發布修正汽車運輸業管理規則第19條之2，明文規定營業大客車業者派任駕駛人駕駛車輛營業時，要同時符合勞基法「工作時間」及汽車運輸業管理規則「駕車時間」之規範。

- 6、據臺北市政府表示，該市勞檢處於事故後派員檢查及參酌士林地檢署¹⁸與武陵農場提供之資料，本案康姓司機曾停留武陵農場3.5小時，停留該處時間是否屬於工作時間難以進一步查證；且蝶戀花旅行社未詳載排班表出勤時間及實際上下班時間，故未認定康姓司機當日工作時間超過12小時。勞動部亦表示，公路總局於106年7月7日函復職安署，依士林地檢署「0213國道5號遊覽車車禍案件相驗案件報結調查事實之情形說明」

¹⁷ 勞動部106年4月10日勞職授字第1060201462號函。

¹⁸ 士林地檢署偵查結果，本案康姓司機106年1月曾連續出勤14日，同年2月1日至2月9日連續出車9天；康姓司機事故當天自上午8時6分出門至晚上8時57分肇事時，扣除在武陵農場休息之3小時，其駕車時間近9個半小時（參見該署106年9月4日偵查終結新聞稿）。

及相關事證顯示，康姓駕駛當日駕駛時間為9小時許，尚未逾汽車運輸業管理規則規定。

7、綜上，本案康姓司機於案發前及當日之工作情形，經勞動主管機關調查認定結果，主要係連續出勤14日，違反勞基法「七休一」規定，至於事發當日因欠缺詳載每日工作及休息起訖時間之出勤表等佐證資料，勞動機關尚未能認定有違反每日工時上限規定之情事。

(三) 本案發生後，勞動部於106年7月5日函頒「遊覽車駕駛工作時間檢查參考指引」輔助勞檢員對於工作時間之認定

勞動部雖曾於104年5月6日訂頒「勞工在事業外場所工作時間指導原則」，然僅係對於遊覽車駕駛之工作時間及休息時間之認定為原則性規範，在該指導原則所訂「未受雇主指揮監督，且可自由利用」之分類標準下，駕駛人得自由運用的時間，不會被認定為工作時間，且也不考量時間長短。惟上開指導原則，於勞檢實務操作上，仍有認定爭議。本案發生後，疲勞駕駛成為各界關注議題，勞動部方於106年7月5日函頒「遊覽車駕駛工作時間檢查參考指引」¹⁹，輔助勞檢員對於工作時間之認定，以旅遊團、進香團、陳情抗議團及婚喪喜慶團等不同樣態，律定其工作時間及休息時間之認定原則。擇要說明其內容如下：

1、工作時間認定：除行車(手握方向盤)時間外，亦包括熱車時間、洗車時間、加油時間、保養時間、待命時間、處理旅客或旅行業者偶發需求或其他在雇主指揮監督下從事相關工作之時間。惟如屬

¹⁹ 勞動部106年7月5日勞職授字第1060202717號函。

「行程安排緊湊之旅遊團」（景點遊憩時間1小時內）、「進香團」、「駕駛等待修車或驗車時間」、「旅客未能準時上車之等待時間」、「受國道警察、監理單位檢查時段」之樣態，宜審酌事實認定為工作時間。

- 2、休息時間認定：以該時段內未受雇主指揮監督，並可自由利用者為限，例如遊覽車駕駛載運旅客至某景點後，遊客下車於景點遊憩，該期間內駕駛得自行利用者，不認定為工作時間。

(四)綜上，遊覽車駕駛人從事旅遊行程載運，避免疲勞駕駛，非僅個人之勞動權益，亦攸關公共安全，勞動主管機關應審慎把關，勞基法對於工作時間雖有限制，惟法制繁雜，且遊覽車客運業之工時計算在實務上存有諸多疑義，勞動部遲至本案發生後，方針對遊覽車客運業之工作特性明定勞檢之輔助判斷標準，顯未善盡其責。

七、遊覽車駕駛人依法本應受到交通及勞動兩部會之雙重保護，卻因相關機關缺乏分工合作及行政一體概念，業務協調整合功能不彰，導致旅行社未納入專案勞檢，旅行社與遊覽車公司均以靠行規避雇主責任，嚴重剝削駕駛人勞動權益，也衍生違法經營危及旅客生命安全、機關執法威信備受質疑等缺失，行政院應督促所屬確實檢討改善。

(一)遊覽車駕駛人依法本應受到交通及勞動兩部會之雙重保護

- 1、依據公路法及汽車運輸業管理規則，遊覽車駕駛人需受僱於以遊覽車客運業為營業項目之公司，遊覽車客運業者應對所屬車輛、駕駛人負管理責任。而依勞基法、勞工保險條例與勞工退休金條例相關規定，雇主負有為勞工投保、提撥退

休準備金之義務。

- 2、又依汽車運輸業管理規則，大客車駕駛人每日「駕車時間」不得超過10小時、連續駕駛4小時需休息30分鐘之限制；旅行業管理規則明定旅行業應妥適安排旅遊行程，不得使遊覽車駕駛超時工作；勞基法規定每日工作時間不得超過12小時。是以，在避免遊覽車駕駛人疲勞駕駛上，現行法制亦有交通與勞動兩個部門進行雙重把關。

(二)部分不良業者以靠行規避遊覽車駕駛人與雇主的僱傭關係

- 1、惟實務上，常有駕駛人按月繳交靠行費，將遊覽車登記於遊覽車公司名下，從事包租載客服務（個人對遊覽車公司靠行），本案則為另一種靠行型態，係旅行社僱用駕駛人，由旅行社與遊覽車公司簽約、繳費靠行（公司對遊覽車公司靠行）。靠行情形下，駕駛人究與何人成立僱傭關係？僱傭關係如何認定？面對遊覽車靠行情形，勞檢作業應如何實施，才能避免雇主假借靠行脫法規避勞動法令規定？勞動部應本於中央主管機關職責，審慎研議分析遊覽車靠行行為對於勞檢業務之影響，妥擬因應對策，督促各地勞檢機關落實執法。
- 2、有關靠行行為下，遊覽車駕駛人之僱傭關係認定疑義，詢據勞動部表示，遊覽車駕駛人之勞務提供是否具有僱傭關係，係以實際提供勞務之情形及「人格從屬性」、「經濟從屬性」及「組織從屬性」等從屬性特徵作綜合判斷，靠行情形並不影響僱傭關係認定，勞動檢查仍應依從屬性原則實

質認定駕駛人是否適用勞基法²⁰。

- 3、依據勞動部上開說明，則勞檢機關不得逕以遊覽車公司主張其名下之人、車係為靠行，即不對靠行駕駛人施以勞檢，仍應確實調查遊覽車公司與駕駛人間是否具有從屬性，實質認定應否適用勞基法。倘能依此落實執法，勞檢人員針對遊覽車公司聲稱靠行駕駛人部分，宜要求提供靠行服務契約書，據以佐證認定有無僱傭關係，而勞檢人員查核發現旅行社僱用駕駛人卻登記在遊覽車公司名下之靠行情形時，仍應積極溯源追查背後之雇主究為何人。遇遊覽車公司聲稱係屬靠行，卻又拒絕提供靠行資料時，駕駛人既登記在遊覽車公司名下，勞檢機關自得審酌舉證責任分配原則及相關事證，決定是否為不利該公司之認定。

(三) 勞檢實務上對於旅行業與遊覽車客運業之查核確有疏漏

- 1、勞動部坦言，本案發生前，因認旅行業非屬高工時、易過勞、高違規之行業性質，並未納入專案檢查，各勞動主管機關僅係針對旅行業實施一般勞動條件檢查或申訴案檢查。
- 2、勞動部雖稱，靠行行為應不影響遊覽車公司與駕駛人間僱傭關係有無之判斷。惟本院諮詢中華民國遊覽車客運商業同業公會全國聯合會等相關團體代表時，有與會人員表示：「靠行情形存在已久，對遊覽車公司而言，自有車輛部分有僱傭關係，靠行部分沒有僱傭關係（靠行的是資方），勞檢人員實務作法上，也只針對沒有靠行部分，檢查有無違反勞基法。」則勞檢實務上，是否區

²⁰ 參見勞動部106年7月19日答覆本院書面說明及同年7月31日勞職授字第1060203410號函。

分「靠行」與「遊覽車公司自有車輛」，並只對公司自有車輛部分進行查核，尚非無疑。

- 3、經查，本案發生前，臺北市政府曾對蝶戀花旅行社實施4場次勞檢，桃園市政府曾對友力通運公司實施6場次勞檢，均未能發現蝶戀花旅行社僱用遊覽車駕駛人，靠行在友力通運公司規避勞檢之問題。
- 4、觀諸上情，以往勞檢實務並未將旅行社納入專案檢查範圍，而勞檢遊覽車公司時，倘又排除靠行之車輛、人員，將使實際上為旅行社僱用、受其指揮監督，卻靠行登記在遊覽車公司名下之遊覽車駕駛人（例如本案康姓司機）淪為勞檢漏洞。

(四) 勞動部事後稽查發現業者違規情形嚴重，傷害勞工權益

本案發生後，勞動部自106年2月16日實施「旅行社及遊覽車客運業聯合稽查專案計畫」，選列經常性違規、違規情節重大或評鑑不佳之旅行社業者及遊覽車業者實施聯合稽查，發現業者違規情形嚴重如下：

1、遊覽車客運業有近5成違反勞基法。

據勞動部統計，截至106年4月20日止，計稽查171家(旅行社84家及遊覽車客運業87家)，其中遊覽車客運業違反勞基法計40家；違反職業安全衛生法計48家。遊覽車客運業違反勞基法部分，以每7日中未有1日之休息作為例假(第36條)、未逐日記載出勤情形至分鐘為止(30條第6項)及休假日、例假日出勤未依規定加給工資(第39條)較多。

2、旅行業與遊覽車客運業有近4成未依法申報員工加保，7成低報員工投保薪資。

勞保局配合會同查核結果，約3成旅行社及遊覽車客運業有違規情形，其中4成未依規定申報員工加保，7成有低報員工投保薪資情事。

(五)本案顯示交通與勞動相關機關缺乏分工合作及行政一體概念，業務協調整合功能不彰。

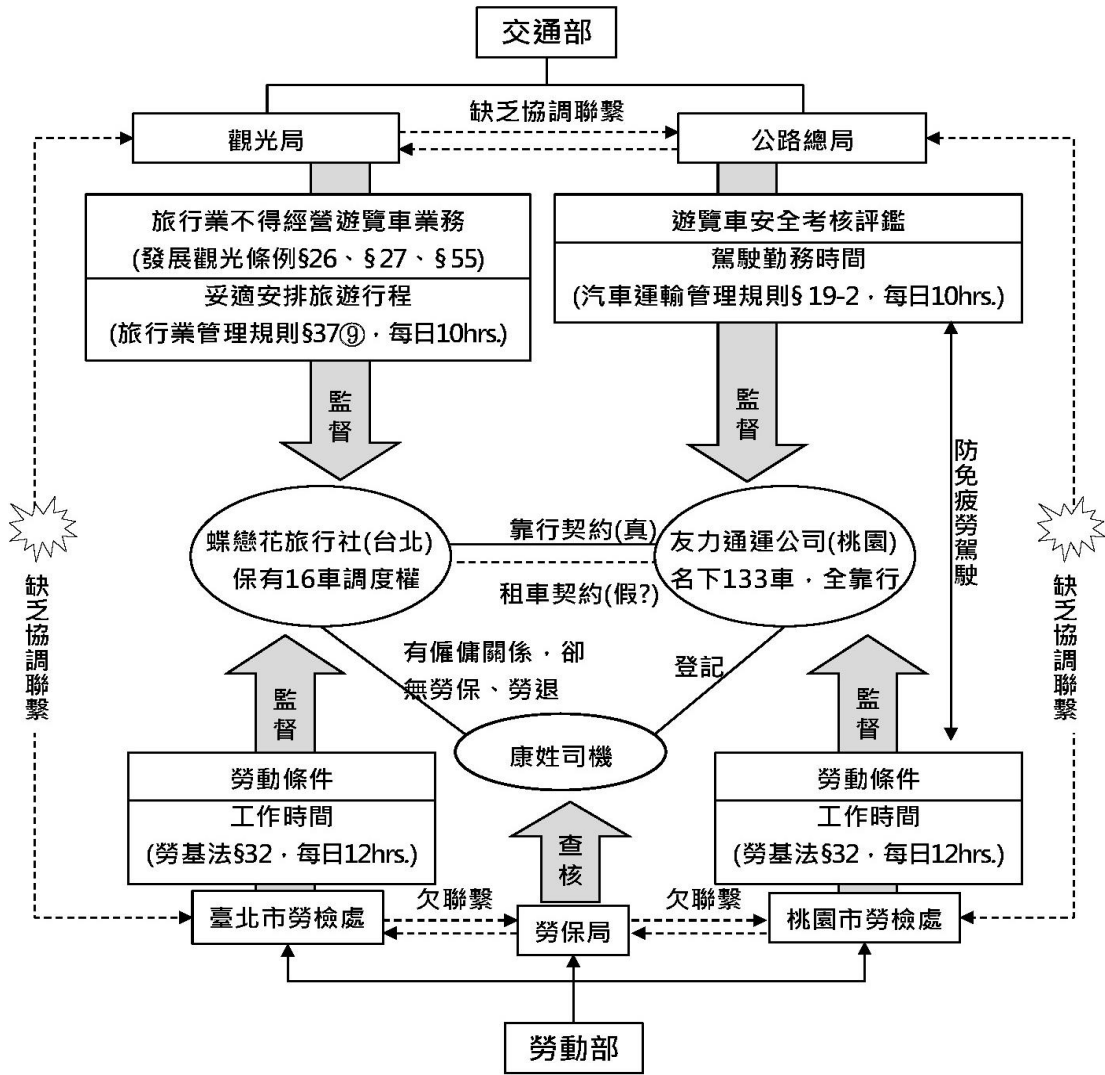
- 1、行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。
- 2、旅行社僱用駕駛人以靠行方式違法經營遊覽車業務，細究其問題成因及影響，於交通與勞動機關間實互有關聯。按交通部門倘落實執法，於源頭阻絕靠行行為規避交通監理機制問題，使遊覽車公司落實人車從業管理，則旅行社難以藉由靠行行為規避雇主責任；而勞動部門倘落實執法，旅行社考量勞保、勞退成本，或可降低意圖藉由靠行規避雇主責任之誘因，勞檢查核發現靠行事實，將資訊反饋給交通監理機關，有助解決僱傭關係認定爭議，亦減少靠行行為衍生規避交通監理機制之弊病。是以，交通部、公路總局、觀光局、勞動部、勞保局及各級勞檢主管機關通力合作，方能防堵闕漏。
- 3、本案蝶戀花旅行社僱用駕駛人，以靠行友力通運公司方式違法經營遊覽車業務多時，竟得以順利規避交通監理與勞工法令，相關機關束手無策，遲至本案發生後，始研議採取跨單位、跨部會聯合稽查、協力處理之補救措施，顯見本案發生

前，缺乏分工合作及行政一體概念，導致旅行社未納入專案勞檢，旅行社與遊覽車公司均以靠行規避雇主責任，嚴重剝削駕駛人勞動權益，也衍生違法經營危及旅客生命安全、機關執法威信備受質疑等缺失。有鑑於蝶戀花事件可能只是問題的縮影，尚有其他類此案件及問題，有待主管機關查察。行政院應督促所屬確實檢討業務協調整合功能不彰問題，研議是否組成一個工作圈之概念，將交通部、公路總局、觀光局、勞動部、勞保局及各級勞檢主管機關重新鏈結起來，隨時溝通執法問題，定期檢討執行成效，俾有效圍堵、澈底解決旅行業、遊覽車客運業與駕駛人三方，於實務上潛藏之勞動權益與交通安全管理問題。（詳參附件「案情示意圖」）

綜上所述，蝶戀花旅行社以靠行友力通運有限公司之方式，違法經營遊覽車業務長達2年，不當剝削駕駛人勞動權益，且危及旅客生命安全，交通部、該部公路總局、觀光局與勞動部等相關權責機關，未能依法落實查核及處罰，致生監管漏洞，嚴重影響機關執法威信，核有重大違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉

仇桂美



資料來源：本院繪製。