

調 查 報 告

壹、案由：近年新創產業以「共享經濟」為主旨，創設出如Uber等營業模式，交通部對此一新形態的經濟/商業模式在臺實際經營狀況有無確實掌握與管理？在政策管理與新創服務間出現衝突時，政府的認知、法規調適、管理機制與力道、甚至培力困難等安在？又，其所創造出之產業鏈為何？均有加以全面檢視之必要案。

貳、調查意見

近年來，隨「共享經濟」商業模式之興起，如Uber即係透過APP(Application，應用程式)為資訊平臺提供消費者叫車服務，此一標榜閒置車輛經由平臺共享之創新服務模式，對傳統交通服務業帶來顛覆性的衝擊，並產生監管、稅務及保險等三方面之爭議。公共運輸事業因涉及人們基本行的安全與消費者權益，被世界多數國家列為管制事業，即使如美國加州、英國倫敦等地區亦以不同之監管方式准其經營，且持續遭逢來自Uber等實際經營業者與相關法令規範間出現之扞格與爭議，而在美國及其他許多國家，Uber甚至還面臨多項訴訟。

荷蘭商UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V.（下稱Uber B.V.公司）於民國（下同）102年4月2日向經濟部投資審議委員會（下稱投審會）申請來台投資，獲准登記設立「台灣宇博數位服務股份有限公司」（下稱「台灣宇博公司」），從事資料處理服務業、電子資訊供應服務業、第三方支付服務業等業務。惟實際上Uber以自用車輛（白牌車）從事運輸業經營已引發相關爭議，並遭交通部持續的查緝與裁罰。行政院於105年12月27日發布新聞稿表示：「政府期待創新產業及新經濟模式來台發展，

也歡迎國外資金與技術來台，並引進創新經濟模式，但企業追求創新經營的同時，應遵守我政府相關法規，與其他企業公平競爭。」嗣Uber於106年2月終止與自用車輛之合作業務，另自同年4月13日起，改與租賃車業者合作之方式提供服務。案經調閱行政院、交通部暨所屬公路總局（下稱公路總局）、經濟部、公平交易委員會（下稱公平會）、財政部、勞動部、法務部行政執行署（下稱行政執行署）、國家發展委員會（下稱國發會）等機關卷證資料，復於106年12月28日邀請國立臺北科技大學智慧財產權研究所江教授雅綺、南臺科技大學財經法律研究所羅教授承宗到院參與諮詢會議，107年2月22日邀請國立交通大學運輸與物流管理學系張教授新立、國立交通大學資訊管理與財務金融學系鍾教授惠民、國立成功大學交通管理科學系黃助理教授郁雯、東吳大學法學院系余副教授啟民、國立中山大學資訊管理學系梁教授定澎，以及手機APP「呼叫小黃」創辦人周先生○○到院參與諮詢會議；另於107年4月26日上午邀請台灣宇博數位服務股份有限公司（下稱「台灣宇博公司」）宓協理○○與馮法務代表○○、樂迪科技有限公司（下稱「樂迪科技公司」）王董事○○與朱營運經理○○、台灣大車隊股份有限公司（下稱「台灣大車隊」）曾特助○○、中華民國汽車運輸業駕駛員全國總工會鄭副理事長○○到院座談，同日下午詢問交通部祁文中常務次長、經濟部投資審議委員會張銘斌執行秘書、財政部吳自心常務次長、國發會高仙桂副主任委員、法務部行政執行署葉自強主任秘書等業務主管人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、為回應國內計程車業者之陳情與抗議，交通部對Uber進行查核與裁罰，惟Uber仍未停止違規行為，該部遂自106年1月6日起修正部分「公路法」條文，提升非

法營業之罰則，並以連續違規為由創下單月內高達10億餘元天價之重罰，雖因此促使Uber於106年2月10日終止與自用小客車違規合作行為，白牌車營業及Uber與小客車租賃業營運模式卻衍生「假合作、真涉嫌違規」等疑慮，惟一味處以高額罰鍰，實質上究有無助計程車業之管理及競爭力之提升，確有待商榷與改進。

- (一)查Uber自102年7月起開始於臺北營運，其利用手機APP叫車程式進行租賃車代僱駕駛派遣服務，已然衝擊到計程車客運業者之經營環境。103年7月7日，「中華民國計程車客運商業公會全國聯合會」、「中華民國計程車駕駛員工會全國聯合會」、「全民計程車協會」等團體至交通部陳情。交通部亦於當日發布新聞稿強調：「現階段Uber如與租車公司合作，皆須符合現行小客車租賃業相關規定，以合法租賃車營業，並由租車公司代僱持有職業駕照之駕駛提供服務，並善盡管理責任，不得任其自行接受派遣業務，該部亦已責成公路總局儘速著手進行可能涉及違反運輸業管理相關法規之稽核作業，如查有違規情事，會立即依法查處。」嗣經公路總局調查確認屬實，以違反「公路法」第77條第2項之規定，於103年9月起對Uber開罰。
- (二)其後，交通部陸續於103年12月5日(將落實相關Uber查核作業)、103年12月19日(呼籲自用車主勿加入Uber派遣違規載客營業，以免受罰)、103年12月26日(Uber違規營業，公路總局結合計程車與消費者力量擴大稽查)、103年12月31日(再次重申Uber應理性面對我國法律)、104年1月5日(呼籲Uber回歸體制，合法經營)發布新聞稿，多次向Uber公司表達應立即停止非法營業行為。104年1月14日，Uber

之代表出面與交通部進行雙方意見交流，交通部於會議中重申前行政院張善政副院長對於Uber案之指示：「政府目前針對自用車與營業用車採取之管理模式，不會為Uber破例」、「交通部作為Uber從事運輸業之主管機關」、「Uber有中華民國來源所得，必須依法繳稅」等三條紅線，並請Uber應在上述前提下尋求合法經營方式。104年11月24日，Uber亞太區總經理MR. Mike Brown拜會行政院，並於會中向政府表達略以：「將會積極與國內保險公司洽商乘客保險，以保障消費者權益，該公司將依循我國法令規範，朝申請計程車客運服務業或與合法汽車運輸業合作方向，在臺設立營業據點，並遵照我國公司經營法令規範，且依法納稅」等承諾。

(三)惟Uber始終未提出具體作為。105年7月11日，國內業者為反對Uber爭搶生意，2,000輛計程車分赴立法院、總統府前凱道陳情，要求交通部嚴格取締Uber違法載客，投審會應依「外國人投資條例」撤銷UBER在臺灣設立公司的投資許可等。同年8月12日，逾百計程車「路過」行政院，包圍抗議Uber非法經營運輸服務。交通部為有效遏止Uber非法營業行為，提高嚇阻效果並增加主管機關裁量權限，經立法委員提案通過「公路法」第77條之修正，對於未依法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者之相關罰則，參照「公平交易法」調整至新臺幣（下同）10萬元以上、2,500萬元以下罰鍰，並於106年1月4日修正公布，同年月6日生效施行。至106年1月6日「公路法」修正案施行前，公路總局已裁罰Uber公司、自用車輛駕駛人及租賃車輛近1億元，Uber公司應繳金額總計7,325萬元，裁罰已繳金額總計6,546萬元，尚有待繳金額計779萬元。

自「公路法」修正案施行日至106年2月10日Uber宣布暫停自用車客運服務止，公路總局依106年1月6日修正發布「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準」，採取第6次以上或6個月內連續違規3次以上，即處以2,500萬元罰鍰之作為，總計裁罰Uber公司43件，裁罰金額高達10億3,100萬元（106年1月「公路法」修正施行前後，公路總局對於駕駛人與Uber公司之裁罰情形如表一），終於促使Uber暫停與自用小客車違規合作之行為。惟Uber皆未繳納前述罰鍰，公路總局臺北市區監理所雖已於106年5月25日前全數移送行政執行署強制執行。但據行政執行署執行處分情形，目前徵起入帳金額1,189餘萬元，僅能清償部分滯納營業稅，換言之，違規交通罰鍰案件仍待執行處分。另據交通部彙整其他國家之裁罰作法，以Uber於歐洲地區提供自用車輛作為客運服務之”UberPOP”為例，其中法國法院曾判罰80萬歐元（以107年6月匯率計算，折合台幣2,800萬），其罰鍰金額雖高於我國罰鍰之最高金額2,500萬，卻係單次裁罰，並非如我國施行之累罰。因此，相較於國外作法，我國採累罰認定及連續重罰的方式，創下單月內高達10億餘元天價之罰鍰，顯違常理。

表1 公路總局針對Uber公司及駕駛人之裁罰情形一覽

年度	裁罰對象	裁罰依據	違規事由	裁罰件數	裁罰金額(元)	已繳金額
103年9月至「公路法」	Uber公司	「公路法」第77條第2項	未經申請核准利用網路平臺經營汽車運輸業	513	7,325萬元	6,546萬元
106年1月6日修正施行	自用車輛駕駛人	「公路法」第77條第2項		431	2,155萬元	2,155萬元

年度	裁罰對象	裁罰依據	違規事由	裁罰件數	裁罰金額(元)	已繳金額
前	租賃車輛	「公路法」第77條第1項	將供租賃車輛外駛個別攬載旅客違規營業	82	73.8萬元	73.8萬元
	小計				9,553萬8,000元	
106年1月6日「公路法」修正案施行日起至106年2月10日止	Uber公司	「公路法」第77條第2項	未經申請核准利用網路平臺經營汽車運輸業	43	10億3,100萬元	未繳納
	自用車輛駕駛人	「公路法」第77條第2項	同上	8	80萬元	80萬元
	租賃車輛	「公路法」第77條第1項	將供租賃車輛外駛個別攬載旅客違規營業	35	31.5萬元	31.5萬元
	小計				10億3,211萬5,000元	
合計				11億2,765萬3,000元		

資料來源：交通部，本調查案彙整。

(四)再者，Uber前與自用小客車（白牌車）合作提供派遣運輸服務，使得白牌車違規營業一直存在的問題，更形擴大，多數白牌車司機以LINE群組等方式繼續違規經營，公路總局更於106年12月27日召開關於LINE群組「白牌車違規營業稽查取締事宜」會議，邀集六都直轄市政府及各區監理所研商白牌車違規營業稽查取締及分工合作管理事宜。又，Uber調整營運模式，並於106年4月起與小客車租賃業者合作，小客車租賃業分為租車自駕及附駕駛租車兩類，租車人如須僱用駕駛人時，「汽車運輸業管理規則」第100條第1項第2款另規定「應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛」，因此小客車租賃業者於提供租車服務時，得附隨提供服務

之代僱駕駛。惟Uber新營運模式衍生「Uber與小客車租賃業假合作、真涉嫌違規」疑義，即代僱駕駛靠行小客車租賃業，以租賃小客車經營計程車之載客業務。因而引發「全民計程車司機聯誼會」等團體於107年5月23日向交通部陳情，該部隨即發布新聞稿表示：「小客車租賃業者與資訊平台的合作，不應改變營運主體仍為租車公司之事實，其營運所應遵循之規範，對駕駛、車輛的管理責任及對消費者負擔的權利義務，亦不會因其合作對象的不同而打折扣，其車輛、駕駛都須符合法規相關規定，而且不能個別攬客。公路總局已於107年3月訂頒『小客車租賃業違反汽車運輸業管理規則事件統一裁量基準』供監理所站執法認定，小客車租賃業如將供租賃車輛外駛攬客違規營業達7次以上，除處9萬元罰鍰外，並廢止汽車運輸業營業執照及吊銷其全部營業車輛牌照。」截至107年4月底止，公路總局各區監理所對違反「汽車運輸業管理規則」相關規定者開出共137件違規處分，裁罰金額424萬5,000元。又，經本院上網搜尋發現，類似「Uber合作租賃車行-代僱駕駛合作-靠行-租賃-購車」、「如何加入Uber成為代僱駕駛」、「Uber租賃車靠行-自用車轉靠行-代僱合作駕駛」、「Uber代僱駕駛合作契約書-車行Uber專案契約」等等，確實不勝枚舉。由上開交通部之處理作為可知，該部以查緝與裁罰並重方式相繩，表面上固然已解決Uber前與白牌車合作營運之違規亂象，惟對於Uber新營運模式衍生代僱駕駛靠行小客車租賃業，經營計程車業務之違規行為，一味仰賴罰鍰能否真正解決問題，不無疑義。

(五) 綜上，為回應國內計程車業者之陳情與抗議，交通部對Uber進行查核與裁罰，惟Uber仍未停止違規行

為，該部遂自106年1月6日起修正部分「公路法」條文，提升非法營業之罰則，並以連續違規為由創下單月內高達10億餘元天價之重罰，雖因此促使Uber於106年2月10日終止與自用小客車違規合作行為，白牌車營業及Uber與小客車租賃業營運模式卻衍生「假合作、真涉嫌違規」等疑慮，惟一味處以高額罰鍰，實質上究有無助計程車業之管理及競爭力之提升，確有待商榷與改進。

二、Uber事件不僅對計程車客運業造成衝擊，凸顯既有規範已不盡符時宜及市場之多元競爭問題，同時也反映出運輸產業運用科技創新服務之規管疑義，前瞻未來，政府應如何釐清及協助計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業等運輸產業之發展，亟待審慎思忖。

(一)目前國內計程車客運業供過於求，經營樣態複雜，「多元計程車方案」能否助其開拓多元市場並提升競爭力，仍待檢驗

1、國內計程車自87年實施總量管制以來，營業車輛數自87年底的112,293輛減少至106年底之86,969輛。惟隨著各地捷運及公車路線的陸續開通，計程車明顯供過於求，尤其是臺北地區計程車市場競爭激烈，截至106年10月底，臺北地區計程車合計50,543輛，約占本島86,876輛之58%，臺北市與新北市人口合計6,668,900人，人車比約132:1。復據臺北市公共運輸處104年6月出版之「臺北地區計程車營運狀況調查報告」指出，臺北地區(臺北市與新北市)計程車駕駛平均每日營業時間10.41小時，營業里程142.89公里，每日載客13.17

趟次，時間空車率為67.10%，距離空車率為49.7%。¹空車率之增加，意味著無謂社會外部成本的增加，致出現業者間之惡性競爭。加以營運成本的逐年上升，駕駛必須延長每日營業時間以換取足夠的生活收入，然服務水準卻未必相對提升，益使民眾搭乘意願下降。故目前計程車產業整體上供給大於需求，競爭激烈。

- 2、又，計程車客運業可區分為交通公司(車行)、合作社社員及個人車行，經營規模不一，計程車牌照之發放亦各有不同管制規範。所謂車行、合作社社員及個人計程車，均屬「計程車客運業」，三者均可委託「計程車客運服務業」(即計程車車隊業者)派遣服務，車隊業者向加入之「計程車客運業」或其駕駛人收取相關服務費，得依「計程車客運服務業申請核准經營辦法」第13條規定報請公路主管機關登載於機關網頁後為之。惟目前政府對於車行、合作社社員及個人計程車之法令規範過於分散，計程車組織型態複雜，傳統營運方式由計程車巡迴攬客，或於定點處所、招呼站、排班區等待候客，另亦有接受熟客預約叫車或於車行等候者，近年因應智慧型手機的普及應用，各式服務不斷推陳出新，包括網路叫車、APP叫車服務、「Uber APP」平臺等，誠如交通部105年10月「計程車營運狀況調查摘要分析」透露，「專職計程車有五成一駕駛人願意加入合法、免費叫車APP或資訊平臺媒合乘客服務。」因此，如何管理並提升計程車產業的服務品質與競爭力，亟待主管機關通盤檢視與研議。

¹時間空車率=平均每天空車時數/平均每天空車營業時數*100。距離空車率=平均每天空車繞行里程/平均每天空車行駛里程*100。

3、再者，為滿足消費者多元需求，提升計程車服務品質及開拓新市場，交通部推出「多元計程車方案」，並於105年10月25日完成多元化計程車法制作業，鬆綁部分計程車管制法規，如：多元化計程車外觀不得為黃色及設置車頂燈，且限制其巡迴攬客及於一般招呼站排班候客。在服務要求方面，必須提供乘客叫車時之駕駛人、車輛基本資訊、車輛定位及行車軌跡、預估車資、乘車評價機制、電子支付、須公開人車資訊等；經營業者可於地方政府核定之運價範圍內自行訂定費率送主管機關備查，並於網路叫車平臺中揭露訊息。多元計程車方案比照Uber營運模式，期提升計程車競爭力，已於106年3月21日正式上路。惟截至107年4月止，僅有高雄市、臺北市、桃園市、臺南市、新北市、新竹市、苗栗縣共30家業者之1,112輛多元化計程車上路，僅占計程車總數量86,969輛之1.3%，比率甚低。顯見計程車車隊、車行等業者對於多元計程車措施仍持觀望態度，目前尚未獲普遍共識與支持。

4、綜上，目前計程車產業整體上供給大於需求，市場競爭激烈，加以計程車經營樣態複雜，如何管理並提升計程車產業的服務品質與競爭力，亟待通盤檢視與研議；又，為因應Uber事件，交通部推出「多元計程車方案」，目前成效未明，仍待檢驗。

(二)網路時代下，各汽車運輸業間業態之界線日趨模糊，營運市場重疊性及規管等存有疑義，交通部似仍欠缺通盤檢視及具體對策

1、計程車客運業、小客車租賃業及小貨車租賃業係依「公路法」規定分類營運。按「汽車運輸業管

理規則」第2條規定，計程車客運業係指「在核定區域內，以小客車出租載客為營業者」。其營業區域載於「汽車運輸業管理規則」附表七。小客車租賃業則係「以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者」，無營業區域限制，係以提供車輛租用人自行使用，或代僱駕駛提供租用服務。小貨車租賃業係「以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。」是以，計程車客運業、小客車租賃業雖各具營運特性，然其營運市場又相互重疊；至於小客車租賃業與小貨車租賃業兩種業態，在「小客貨兩用車租與他人自行使用」部分亦存相互重疊性。

- 2、因應近年智慧型手機的普及應用，網際網路結合手機的服務不斷推陳出新，例如網路叫車、APP叫車服務、「Uber APP」平臺等，其登記類別，大多以相關資訊業為主，此類服務與既有計程車客運業、小客車租賃業及小貨車租賃業，已出現或多或少之競合衝突。交通部多次召開「研商多元化計程車措施相關法規調適」會議時，即有地方主管機關、業者或工會等表述略以「1. 多元化計程車鬆綁車身顏色後，與小客車租賃之區隔模糊。2. 倘若未來多元化計程車因應多元需求（例如現行車隊有微搬家、兼送貨、快遞及送洗衣服等），後續恐引起共同營運區域，多元化計程車提供服務及收費不同等諸多爭議。」再者，由公路總局主導之「小客車租賃業及小貨車租賃業相關規定不合時宜法規鬆綁」會議中，小貨車租賃業商業同業公會即表示略以「1. 法規鬆綁之政策，應顧及現行實務需求，並順應網路時代網路平臺之興起予以調整。2. 多元計程車業務已嚴重侵蝕

小客車租賃業之基本業務，要求開放小客車租賃業亦得申請加入多元化計程車。3. 網路時代下各汽車運輸業間業態混淆係屬常態，例如計程車包車服務與小客車租賃業租車服務雷同，不應僅單純就汽車出租單之存在與否作為認定計程車客運業及小客車租賃業分野之標準。」誠如本院諮詢專家學者表示略以「Uber是一項公共議題，運輸業牽涉民眾交通安全，政府應該好好思考運輸業如何定層次，Uber帶來刺激與轉型，政府應積極主動，前瞻未來，健全相關法令規範。」

表2 計程車叫車方式及營運模式

產品	一般計程車	Uber	TaxiGo	呼叫小黃 (頑皮工坊)	滴滴計程車
登記別	計程車客運業	管理顧問業、資料處理服務業、電子資訊供應服務業、第三方支付服務業、其他工商服務業	計程車客運服務業、第三方支付服務業、人力派遣業、汽車零售業	資訊軟體批發業、資訊軟體服務業、資料處理服務業、電子資訊供應服務業、第三方支付服務業	資訊軟體服務業、資料處理服務業、電子資訊供應服務業、第三方支付服務業
性質 (派遣或媒合)	無	媒合租賃車輛及乘客之資訊平台	派遣	媒合	APP代理商，媒合計程車輛及乘客之資訊平台
叫車方式	計程車排班等候區、隨招隨停	APP網路叫車。	通訊軟體(Line、facebook)	APP網路叫車	APP網路叫車
合作對象	合法計程車業者	全台共計55處租賃公司	合法計程車業者	合法計程車業者	天籃交通企業股份有限公司及合法計程車業者
法令規範	「公路法」第34條、「汽車運輸業管理規則」第91條至第96	「汽車運輸業管理規則」第97至103條	「計程車客運服務業申請核准經營辦法」	「公路法」第34條、「汽車運輸業管理規則」第91條至第96	「汽車運輸業管理規則」91至96-10條

產品	一般計程車	Uber	TaxiGo	呼叫小黃 (頑皮工坊)	滴滴計程車
	條			條	

資料來源：公路總局，本調查案彙整。

3、如是可知，因應近年網路時代的衝擊，科技結合網路服務，使得各汽車運輸業間業態之界線日趨模糊，營運市場已產生部分重疊及競合，惟主管機關僅急於推出多元化計程車因應，對於運輸業之本質問題及如何界定網路運輸服務，確實提升公眾使用運輸服務之安全性及品質，似仍乏全盤檢視及具體對策，難謂妥適。

(三)綜上而論，Uber事件不僅對計程車客運業造成衝擊，凸顯既有規範已不盡符時宜及市場之多元競爭問題，同時也反映出運輸產業運用科技創新服務之規管疑義，前瞻未來，政府應如何釐清及協助計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業等運輸產業之發展，亟待審慎思忖。

三、經濟部於102年4月核准荷蘭商UBER INTERNATIONAL HOLDING B. V. 來台投資並登記設立公司，惟Uber以APP結合網路平臺，提供自用車輛派遣運輸之服務，有違特許事業應事先取得事業主管機關許可之規定，經濟部對於書面審查無法實質認定之已違規事實，除認應保留Uber在臺之營業據點，俾利財政部依法向Uber課徵營業稅外，處理作為略顯消極，難謂妥適。

(一)按「外國人投資條例」第7條第2項規定：「投資人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制投資之事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。」第8條第1項規定：「投資人依本條例投資者，

應填具投資申請書，檢附投資計畫及有關證件，向主管機關申請核准。投資計畫變更時，亦同。」及第18條規定：「投資人違反本條例規定或不履行主管機關核准事項者，除本條例另有規定外，主管機關得依下列方式處分之：……二、撤銷其投資案，並取消本條例規定之權利。」復按「公司法」第17條第1項：「公司業務，依法律或基於法律授權所定之命令，須經政府許可者，於領得許可文件後，方得申請公司登記。」第18條第2項亦規定：「公司所營事業除許可業務應載明於章程外，其餘不受限制。」是以，投資人應先選定在臺公司之營業項目並辦理所營事業預查，填具相關文件向投審會提出投資申請，經核准後持核准函，向公司登記主管機關辦理公司設立登記；所營事業復涉及「公司法」第17條特許業務之經營，於領得目的事業主管機關許可文件後，方得申請公司登記。如投資人違反「外國人投資條例」規定或不履行主管機關核准事項者，主管機關得撤銷其投資案。

- (二)查目前外國人投資之許可及國內特許事業之許可係採雙軌制；經濟部即表示鑑於特許事業通常涉及公共利益等特性，在監管上，應以特許事業之管理優先。復為提供公司更彈性經營、更具競爭力之空間，經濟部對公司營業項目未涉及特許業務者，原則上不特別管制其實際營業內容，以利現代公司跨行業、多角化之經營型態。復查荷蘭商Uber B.V.公司於102年4月2日向投審會申請以100萬元投資國內事業「台灣宇博公司」(持股比率100%)，表明營運初期將以提供Uber集團關於叫車網路及行動裝置APP軟體服務系統之顧問及軟體服務支援為主要業務。爰投審會於102年4月8日以經審一字第

1020012610號函核准投資許可，並於102年7月8日完成資金審定程序。「台灣宇博公司」辦理設立登記時，即依投審會核准函投資經營之營業項目均無涉特許業務，依「公司法」第18條第2項規定：「公司所營事業除許可業務應載明於章程外，其餘不受限制。」公司登記主管機關（臺北市政府）於102年7月25日准予登記設立。「台灣宇博公司」爰於102年7月起以「Uber」名義於臺北地區經營叫車派遣服務。

- (三)惟Uber實際營運情形，經公路總局調查發現，「台灣宇博公司」營運初期係以未經租車公司授權方式，私自與租車公司駕駛合作，後期轉以網路招募非職業駕駛以自用車輛(白牌車)非法從事載客服務，營業區域並擴展至臺中及高雄都會區。Uber於103年至105年間，透過網路科技實際從事涵蓋計程車客運業、計程車客運服務業及小客車租賃業之汽車運輸業等禁止或限制外國人投資之業別項目，該違規行為業經交通部多次取締仍未改善。然經濟部對於Uber投資申請案，採取書面審查，不易實質認定其實際經營事業是否已涉及「公司法」第17條之特許業務，衍生「易放難管」的嚴重問題，經濟部僅曾於105年8月3日發布新聞稿表示：「觀諸Uber在其他國家若係合法營業者，如新加坡、中國大陸等，均有遵從當地法規，合法繳稅、納保等同意繳交部分原本不支付的費用，並以計程車身分進行管理。經濟部歡迎外商來台投資，並引進創新經濟模式，惟營運模式仍應符合政府相關規定，並與其他企業公平競爭，化解爭議。」復以應保留Uber在臺營運據點，俾利財政部依法向Uber課徵營業稅為由，至今均無適法之處置，致使既有規定流於形式，已違政

府賦予法令規範特許事業之保障意旨，難謂妥適。

(四)綜上，經濟部於102年4月核准荷蘭商UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V.來台投資並登記設立公司，惟Uber以APP結合網路平臺，提供自用車輛派遣運輸之服務，有違特許事業應事先取得事業主管機關許可之規定，經濟部對於書面審查無法實質認定之已違規事實，除認應保留Uber在臺之營業據點，俾利財政部依法向Uber課徵營業稅外，處理作為略顯消極，難謂妥適。

四、「台灣宇博公司」雖於臺灣營運，然其總部及營運人均位於國外，為名符其實之跨國企業，於祭出「納管、納稅、納保」政策後，政府曾苦於難覓真正的對口，甚至其與白牌車司機間酬勞之支付，亦逕由國外總部直接匯入駕駛帳戶；面對數位科技的進化暨新創平臺時代的來臨，今後類此產業運作模式將層出不窮，政府宜未雨綢繆，及早因應，除加速法規調適以確保我方權益外，相關部會尤應審慎評估、策劃如何在形塑跨國新創產業友善投資環境與維護傳統產業運作秩序間尋求平衡點，以真正落實引才、引資，接軌國際目標。

(一)數位經濟之蓬勃發展，帶動新創事業的多元面貌，諸多新興商業模式跨越了傳統產業之藩籬，亦導致現有的法規適用性的挑戰。賴清德院長於106年10月25日主持「加速投資臺灣專案會議」第3次會議，聽取「打造創新創業投資友善環境第一步-建立新創法規調適平臺」專案報告後即曾表示：「新創事業是臺灣未來經濟成長不可忽視的力量，政府首要工作是排除各種新興商業模式適用法規的不確定性。」爰此，國發會已於106年10月18日建置及上

線「新創法規調適平臺」。為求經濟發展，復參考歐盟之「協作經濟議程」訂定「行政院所屬各機關因應平臺經濟發展法規調適參考原則」（參考原則）。其中第5點即納入分級管理概念，擬請主管機關於符合公平競爭之前提下，得斟酌提供者提供服務之頻率、天數、時段、地區或數量等，及提供者之營業額，以及提供者是否以此為主業等事項採分級管理，並進行相關法規之檢討修正。

- (二)新創平臺事業多採新興商業模式，且營運模式多元。以本案Uber為例，其營運作業涉及經濟部（網際網路資訊服務業/科技業）、交通部（交通運輸安全/保險救濟）、財政部國稅局（稅收）與公平會（市場機制）等。本院諮詢法律領域專家學者即表示：「政府應從事前（既有法令規管及遵循）、事中（管理維運與經營，以確保消費者權益及安全）、事後（賠償救濟、保險及課稅稽徵）等等措施著手。」本院詢問國發會表示：「Uber實際商業模式主要涉及運輸業務，爰由交通部依目的事業主管機關權責管理，按『公路法』對於汽車運輸業『納管』之規定，汽車運輸業應依法辦理公司或商業登記，報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照，方得開始營業。」至經濟部則認為：「數位經濟崛起下，平台業者提供之服務經常涉及跨產業、跨領域之業務，惟仍應符合現行法規之監管原則與精神。故業者所為之創新，若遇法規有需調整之處，有賴進行跨部會協商，但仍應尊重且配合既有市場運作機制及法規管理制度，該部原則上尊重主管機關本於權責之意見，惟產業創新之過程多會對既有產業、現行法規造成衝擊，為降低產業創新過程中與現行法規產生衝突，避免業者處於違法風險

之不確定性，故宜提供完善溝通管道，促成主管機關與企業間之充分溝通，使新創企業了解法規管制之目的與界線，鼓勵業者在不違背主管機關管理目的之前提下，推展新事業。」是以，由上開機關之因應作為可知，目前對於新創平臺事業之發展，仍採原則尊重主管機關之意見，欠缺跨部會協商及整合之機制，如何助益新創平臺事業之發展，猶待檢討與改進。

- (三)再者，「台灣宇博公司」滯納營業稅及違反「公路法」罰鍰案件部分，前者財政部國稅局大安分局自106年3月14日起陸續移送行政執行署臺北分署（下稱臺北分署）執行，移送金額共9,489萬5,551元；後者公路總局臺北市區監理所自106年3月29日起陸續移送臺北分署執行，移送金額共10億4,950萬元，嗣臺北市區監理所再於107年4月間移送臺北分署9件，移送金額共2億2,500萬元，總計「台灣宇博公司」滯欠稅捐與交通罰鍰案件移送金額為13億6,939萬5,551元。惟因「台灣宇博公司」營運之資金來源及匯入方式，皆係由Uber在荷蘭之關係企業自國外逕予支付，亦即「台灣宇博公司」於德意志銀行帳戶內之資金皆係自國外匯入。因此，臺北分署雖於106年3月15日核發執行命令，親至「台灣宇博公司」於德商德意志銀行臺北分行所設立帳戶扣押存款債權，當場扣得存款1,184萬7,989元，清償部分滯納營業稅。惟原本Uber B.V.公司應支付予「台灣宇博公司」之服務費用，實際上卻並未支付，而係作為該公司應收帳款，並定期記錄等等，「台灣宇博公司」顯有規避執行之意圖。又，本件主要涉及新型態之境外電商交易，即「台灣宇博公司」非為整體交易過程中之訂約相對人，實際訂約

相對人乃係國外之Uber集團與國內之司機，自始至終消費者使用Uber服務所支付之款項，相關金流皆係於國外完成，國內發卡銀行及清算組織皆未經手相關金流，即相關金流自始至終既未於國內流動，國內之執行單位便難以就相關款項進行執行。再者，無論Uber於變更營運模式前直接與合作駕駛簽約或變更營運模式後與租賃車公司合作經營，契約相對人皆非Uber集團在台投資設立之「台灣宇博公司」。相關金流亦係由Uber集團於境外之銀行帳戶直接匯入國內合作駕駛或租賃業者之帳戶，則其帳戶並非「台灣宇博公司」之財產，行政執行署依法不得逕對第三人之財產執行。此外，「台灣宇博公司」之負責人及董監事皆為外籍人士，在我國並無住居所，亦未曾入境，且在我國未有登記本國籍之代表人或經理人，亦無法對代表人為強制處分之措施（例如限制出境、拘提、管收），公司運作及相關會議資料皆係於國外簽立後傳真至國內。是以，由上開行政執行署之執行情況觀之，目前各機關對於跨國公司在臺投資設立公司之營運與監管作業容有未盡周延之處，亟需研議與建制。

- (四)此外，繼Uber之後，「樂迪科技公司」於106年11月10日經臺北市政府核准設立，全數由國人王慈雍出資，營業項目包括「資訊軟體服務業」、「資料處理服務業」、「電子資訊供應服務業」、「第三方支付服務業」及「除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務」等5項，實際經營「滴滴計程車」及「滴滴順風車」兩種業務。港商「樂迪控股(香港)有限公司」曾於106年12月8日向投審會申請匯入相當於1億8,020萬元等值之外幣，用以認繳投資事業「樂迪科技公司」之增資額及受讓國內股東王慈雍所持

有之股權（實行後持股比率100%）。惟因申請人逾時甚久未補正說明資金來源及代理行為規範等事項，投審會爰依「外國人投資條例」第8條第2項規定，於107年3月2日予以駁回。另經詢問經濟部表示：「自Uber案之後未再接獲外資投資之案例」，顯見外資投資卻步不無有受Uber事件影響之虞。

(五)另鑑於Uber資訊平臺已累積可觀之消費者大數據資料，慮及全球物聯網、大數據、雲端運算與人工智慧快速發展，需求與市場機會龐大，帶動數位經濟新商機。國際大廠及先進國家皆業已大量投入物聯網、大數據、雲端運算與人工智慧之研發與布局。且國外資訊大廠相繼推出各類雲端計算服務平台，國內則相對落後，允應積極建構此類交通行為大數據，掌握相關資料，作為未來政策研擬及分析之參考。

(六)誠如經濟合作發展組織（OECD）104年6月15日「競爭委員會」例會之「破壞性創新」聽證會，秘書處報告略以：「『破壞性創新』中所謂『破壞』意旨對市場產生急遽改變，這些變化不是科技的逐漸改變，亦非正規、可預測的改進變化，而是突破性帶來市場前所未見的不規則急遽變化。破壞性創新所追求的破壞目標通常是較大的市場，較穩固的現有廠商，或無效率的市場」等語。²本院諮詢專家學者亦表示：「1. 競爭就是最好的管制，競爭就是最好的調適。對於管制產業的規管目的，最終在營造一個適合競爭的市場環境；當市場的競爭程度及市場供需調節達到『有效競爭』的程度，管制的手就該

²公平交易委員會，104年8月17日，〈出席2015年6月經濟合作發展組織（OECD）「競爭委員會」會議報告〉。

拿掉，讓市場自行調節運作，這才是追求自由化、去管制化的作法。2. 政府要做的事是民間或業者無法做的事，包括大方向的發展願景與政策擬定、相關法規的調整與配套措施及其執行等等。3. 法規檢視及調適的部分，可能需要一個整體的規劃。這是一個整體社會文化反應的問題。也許唯有既有法規鬆綁加上規管力度配合（立法+執法）後，才可以看出。」是以，面對新創平臺時代，突破性可能帶來市場前所未見的不規則急遽變化，政府宜未雨綢繆，及早因應，給予新創產業發展之可能。

(七) 綜上，「台灣宇博公司」雖於臺灣營運，然其總部及營運人均位於國外，為名符其實之跨國投資企業，於祭出「納管、納稅與納保」政策後，政府曾苦於難覓真正的對口，甚至其與白牌車司機間酬勞之支付，亦逕由國外總部直接匯入駕駛帳戶；面對數位科技的進化暨新創平臺時代的來臨，今後類此產業運作模式將層出不窮，政府宜未雨綢繆，及早因應，除加速法規調適以確保我方權益外，相關部會尤應審慎評估、策劃如何在形塑跨國新創產業友善投資環境與維護傳統產業運作秩序間尋求平衡點，以真正落實引才、引資，接軌國際目標。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：陳小紅

中 華 民 國 1 0 7 年 7 月 4 日