

議題研析

一、題目：外送平台管理之相關法制研析

二、議題所涉法規

公路法、汽車運輸業管理規則、電子支付機構業務管理規則

三、背景說明（緣起）

foodpanda、Uber Eats分別於 2012年、2016年進入臺灣市場，至今已有12年、8年之久，然至今外送平台產業仍無主管機關。據統計，我國外送員已超過14萬人，且有6成餐飲業提供外送，更有7成網友使用過外送服務，可見外送平台對民眾影響甚鉅；但行政院仍協調不出主管機關，讓外送平台淪為三不管地帶¹。

四、問題爭點

外送平台來臺後，衍生不少爭議，包含僱傭承攬之爭、消費爭議申訴件數榜上有名等²。外送平台牽涉網路與實體業務，惟至今尚無主管機關，應否制定專法以因應外送產業日後發展，並維護外送員權益保障，實有待法規明確規範。

五、探討研析

（一）研議制定外送平台管理專法之必要性

外送平台已是國人日常消費方式之一，餐飲業提供宅配及外送（含外送平台）之家數占比，111年5月有外送服務家數占比為64.6%，顯示外送服務提供消費者另一種選擇，有助拓展銷售範圍，

¹ 徐子苓，外送平台來臺 10 年 仍是三不管地帶，自由時報，2024 年 10 月 19 日，第 A06 版。

² 同前註。

已漸成為餐飲業新常態的營運模式³。外送平台產業涉及消費者、合作商家、外送員、平台業者及貨運業者等，而臺灣外送產業權益促進聯盟與外送產業工會共同提出，外送產業有「四點六線」之概念，精確地描繪外送產業之生態系統；並提出制定專法的必要性—因可統一法規標準、全面保障、適應新興商業模式、提供法律確定性、促進公平競爭及保護弱勢群體。且一併提出專法應包含的關鍵內容有：停權機制透明化、外送員報酬保障、定型化契約規範、全面保險保障、店家抽成上限、改善消費者體驗、數據保護和隱私、公平競爭和反壟斷及食品安全衛生……等⁴。

外送平台為因應數位科技發展而產生之新興型態服務，其業務涉及層面甚廣，目前由各部會依權責分工管理，包括經濟部、數位發展部主管平台經濟、交通部主管貨運外送交通安全、衛生福利部主管食品安全相關事項、勞動部主管外送員勞動條件及職安等面向……等。由於外送業務態樣普及全國，中央目前以公路法及汽車運輸業管理規則規範外送平台，但僅止適用於汽車物流業者，不足以涵蓋外送員騎車送餐的工作型態與規範⁵，故交通部另訂定機車外送交通安全指引，並於本（113）年 10 月份預告汽車運輸業管理規則第 108 條之 1 及汽車運輸業客貨運運價準則第 8 條之 1 及第 8 條之 2 修正草案，其適用對象為以機車提供外送平台運送服務之貨運業者，基於基本運費之訂定公式，運費包括起程費、續程費、等待費、樓層費、夜間加成運費等名詞定義⁶，期望交通部能做到外送定價透明化、民眾保障最大化。

與外送產業相關之法令另有公平交易法、電子支付機構業務管理

³ 111 年餐飲業營業額及年增率雙創歷年新高，經濟部統計處產業經濟統計簡訊，2023 年 3 月 6 日，網址：

https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=9&html=1&menu_id=18808&bull_id=11322，最後瀏覽日期：2024 年 10 月 25 日。

⁴ 王郁揚，外送產業四點六線的挑戰與法治，當代法律，第 33 期，2024 年 9 月，頁 41、46-47。所謂四點指的是外送產業中的四個主要角色—平台業者、外送員、店家、消費者。六線則為代表四個角色之間的相互關係—平台與外送員、平台與店家、平台與消費者、外送員與店家、外送員與消費者、店家與消費者。

⁵ 立法院第 10 屆第 5 會期第 5 次會議議案關係文書院總第 887 號政府提案第 17250 號之 3190 說明二，2022 年 3 月 23 日印發，頁報 763。

⁶ 立法院第 11 屆第 2 會期交通委員會第 7 次全體委員會議，「外送平台之整併、收費指引、個資保護、產業發展、勞工權益及食品物流安全規範」專題報告，行政院消費者保護處，2024 年 10 月 24 日，頁 2。

規則、職業安全衛生設施規則、外送作業安全衛生指引、食品安全衛生管理法、網路美食外送平台業者自主衛生管理指引、個人資料保護法，尚有與資訊及金融等相關之法令，上述法令分別規範外送平台之個別業務，惟並無專管且能統籌運作負責之主管機關，行政院勢必須面臨協調數位轉型過程之權責分工問題。

全國外送產業工會與研究平台經濟的學者都認為，現有的法規不足以解決多邊數位平台引發的問題，臺灣需要一個新的專法來面對這個新興市場。據瞭解，亦有外送平台業者希望促成外送專法，如此才有法規可以依循⁷。全國外送產業工會理事長認為各地方政府雖訂定外送平台業者管理自治條例，然規範內容又不盡相同缺乏統一性，對外送員與平台其實都會造成困擾，因此還是希望能制定全國適用之專法⁸。

有論者認為，Uber Eats 多次在與勞動部的訴訟中勝訴，反映出現有法律框架在規範外送產業方面的不足，這一結果凸顯現有勞動法規可能無法有效適用於新興的平台經濟模式⁹。多位學者發出警語，外送員屬新型態的「數位勞動關係」，不太適用傳統面對面的實體管理模式；爰此，外送員工會、學者建議應朝「專法」研議¹⁰。本院多位委員及各黨團亦已分別提出有關外送專法之草案¹¹；惟勞動部卻於日前表示：「因專法涉及消費者、商家、平台業者、外送員等多面向，需費時跨部會討論，短期內無法完成。」然正因專法涉及範圍甚廣，更應儘速研議制定專法之必要性與可行性，方能解決外送產業層出不窮之問題。

⁷ 徐子苓，同註 1。

⁸ 呂翔禾，外送產業三不管！工會籲立專法保障 創外送員、平台雙贏，聯合新聞網 by 台灣醒報，2024 年 3 月 24 日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7852944>，最後瀏覽日期：2024 年 10 月 28 日。

⁹ 王郁揚，同註 4，頁 43。

¹⁰ 美食外送正夯，外送員「勞權」也要升級！勞動部擬提「外送員勞動權益指導原則」，104 職場力，2022 年 8 月 19 日，網址：<https://blog.104.com.tw/food-delivery-labor-legal-rights-guide/>，最後瀏覽日期：2024 年 10 月 25 日。

¹¹ 本院第 10 屆已有台灣民眾黨黨團（10-7-9）、時代力量黨團（10-7-13）分別擬具「外送平台管理暨從業人員權益保障法草案」；第 11 屆則有委員洪孟楷等 21 人（11-1-6）、台灣民眾黨黨團（11-1-21）、委員王育敏等 16 人（11-1-21）、委員羅廷瑋等 20 人（11-1-21）亦分別擬具「外送平台管理暨從業人員權益保障法草案」。

（二）參酌外國對外送平台管理之作法

西班牙首開先河，為保障數位平台外送員的勞動權益，於 2021 年 5 月 12 日制定公布騎士法（Ley de Riders; Riders' Law），於同年 8 月 12 日生效；新法的主要創舉有二：其一，要求餐飲數位平台將其外送騎士聘為受僱勞工，而非自僱人士或獨立約聘人員，外送員因而得享有社會安全的保障；其二，管制數位平台所使用足以影響外送員勞動條件之演算法的透明性。西班牙規範勞動就業領域演算法透明性的新立法，不僅是較歐盟與其他會員國前衛，甚至在全球比較上也是高度開創性的發展¹²。

歐洲議會於 2024 年 4 月 24 日批准旨在改善從事平台工作人員¹³（platform workers）工作條件的新規則，即通過「平台工作指令」（Parliament adopts Platform Work Directive），旨在糾正數位勞動力平台與平台工作人員之間的權力失衡。在透明度和資料保護方面，該指令引入了更強有力地保護平台工作人員的規則，並在演算法管理方面

¹² 陳錫平，西班牙「騎士法」即將上路——平台外送員勞動權益保障的新里程碑，臺灣人工智慧行動網，2021 年 8 月 5 日，網址：<https://ai.iias.sinica.edu.tw/riders-law/>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。

¹³ 2021/0414(COD) Improving working conditions of persons working through digital labour platforms, European Parliament Legislative Observatory, 2024 年 3 月 19 日，網址：[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0414\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0414(COD)&l=en)，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 12 日。DIRECTIVE (EU) .../...OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of ...on improving working conditions in platform work之(18) This Directive should apply to persons performing platform work in the Union who have or who, based on an assessment of facts, are deemed to have, an employment contract or employment relationship as defined by the law, collective agreements or practice in force in each Member State, with consideration to the case-law of the Court of Justice. The provisions on algorithmic management which are related to the processing of personal data should also apply to persons performing platform work who do not have an employment contract or employment relationship. (本指令應適用於在歐盟從事平台工作的人員……)。第一章總則之第 1 條 2.「This Directive lays down minimum rights that apply to every person performing platform work in the Union who has, or who based on an assessment of facts may be deemed to have, an employment contract or employment relationship as defined by the law, collective agreements or practice in force in the Member States with consideration to the case-law of the Court of Justice.This Directive also lays down rules to improve the protection of natural persons in relation to the processing of their personal data by providing measures on algorithmic management applicable to persons performing platform work in the Union, including those who do not have an employment contract or employment relationship.」(本指令規定了適用於在歐盟從事平台工作的每個人的最低權利……)。及第 2 條 1 之 (3)「 'person performing platform work' means any individual performing platform work, irrespective of the nature of the contractual relationship or its designation by the parties involved;」(從事平台工作的人是指從事平台工作的任何個人，無論契約關係的性質或相關方對契約關係的指定如何)。

引入新規範，首次在歐盟規範演算法在工作場所的使用¹⁴。

新加坡議會於 2024 年 9 月 10 日通過「平台工人法案」(Platform Workers Bill)¹⁵，加強對平台工作人員的保護，規定平台工作人員和平台業者之權利、義務、保護與代表權，將為平台工作人員提供三個方面的保護：透過平台業者和平台工作人員共同繳納的中央公積金 (CPF) 繳款獲得充足的住房和退休金、在工作時受傷的經濟補償以及法律援助，自 2025 年 1 月 1 日起生效¹⁶。

(三) 外送平台攸關外送員勞權與薪資之演算法須公開透明

攸關外送員收入的分配機制，平台業者宣稱完全由演算法公平客

¹⁴ Parliament adopts Platform Work Directive, European Parliament, News, 2024 年 4 月 24 日，網址：

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20584/parliament-adopts-platform-work-directive>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。

¹⁵ Platform Workers Bill, Bill No. 26/2024 Read the first time on 6 August 2024, Singapore Statutes Online, 2024 年 8 月 6 日，網址：

<https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/26-2024/Published/20240806?DocDate=20240806#pr5>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 12 日。

Platform Workers Bill PART 1 PRELIMINARY Meaning of platform worker 5.—

(1) In this Act, “platform worker” means an individual who —

- (a) has an agreement (whether written or oral and whether express or implied) with a platform operator to provide a platform service in Singapore to service users for the platform operator;
- (b) is subject to the management control of the platform operator in respect of the individual’s provision of the platform service;
- (c) derives or will derive, under the agreement mentioned in paragraph (a), any payment or benefit in kind from the 5 individual’s provision of the platform service for the platform operator;
- (d) is in Singapore when providing the platform service, but excludes an individual who belongs to a prescribed class of individuals.

(2) In subsection (1), “agreement” does not include a contract of service within the meaning given by section 2 (1) of the Employment Act 1968.

平台工作者的意義指：

(1) 在本法中，「平台工作人員」是指符合下列條件的個人：

- (一) 與平台業者簽訂協議（無論是書面或口頭，無論是明示或默示），以在新加坡為平台業者提供平台服務以服務使用者；
- (二) 個人提供平台服務受平台業者管理控制；
- (三) 根據 (a) 段所述的協議，從個人向平台營運商提供平台服務中獲得或將獲得任何付款或實物利益；
- (四) 提供平台服務時在新加坡，但不包括屬於規定類別的個人。

(2) 在第 (1) 款中，「協議」不包括 1968 年《就業法》第 2 (1) 條規定的服務合約。

¹⁶ Commencement of Parts of Platform Workers Bill, Ministry of Manpower, 2024 年 10 月 22 日，網址：

<https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2024/1022-commencement-of-parts-of-platform-workers-bill>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。

觀所指派，事實上，各類平台的工作者都高度依賴平台的分派工作來獲取報酬，不過對於平台演算法是否公平分派，以及事後如何核算報酬，常常沒有透明的管道供其核對。這種電腦系統演算法的不透明獨斷，其實都是管理人員事先已設定操控。由於演算法的不透明，所以不管平台工作人員與平台業者之間的法律關係是自營承攬者還是受僱勞工，演算法已經成為平台經濟下的勞動者下一個瞄準對抗的目標¹⁷。

學者認為，透明度之內涵則包括「資料控制者應以清楚、易讀之方式告知資料當事人其資料如何被蒐集、處理，並且告知相關各項權利之內容及行使之方法」以及「應保有追溯特定決定之決策過程及作成目的之可能性」¹⁸。如義大利資料保護機關曾於 2021 年 7 月 5 日以不透明、歧視性的零工管理演算法違反歐盟一般資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）規定為由，裁罰平台業者 260 萬歐元，並要求採取改善措施¹⁹。

本院委員亦曾呼籲外送平台之薪資計算方式要公開透明，不能任憑平台隨意調整演算法，影響外送員的勞權與薪資；並多次質詢勞動部，要求參考德國、西班牙、義大利、加拿大等國的作法，管制平台演算法的運用，並保障外送員勞動權益²⁰。

撰稿人：陳淑敏

¹⁷ 張烽益，受困的自由：平台演算法霸權下的《超級外送員》，報導者 THE REPORTER，2023 年 10 月 2 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/bookreview-super-deliverymen>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。

¹⁸ 王偉霖，外送平台結合案之公平交易法疑慮—以人工智慧之運用為中心，當代法律，第 34 期，2024 年 10 月，頁 8。

¹⁹ 陳錫平，不透明、歧視性的零工管理演算法違反 GDPR，義大利資料保護機關裁罰平台業者 260 萬歐元，臺灣人工智慧行動網，2021 年 8 月 1 日，網址：<https://ai.iias.sinica.edu.tw/garante-fine-foodinho-for-violating-gdpr/>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。

²⁰ 李琦璋，爭外送員勞權！立法院首辦公聽會討論專法 學者籲訂最低工資，今日新聞，2023 年 4 月 14 日，網址：<https://www.nownews.com/news/6111142>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 6 日。