



【台北市外送平台業者管理自治條例】(草案)

陳述意見書

背景說明

社團法人台灣協作暨共享經濟協會 Sharing Economy Association Taiwan (SEAT, 下稱本會) 為目前全台最具代表性的共享新創產業協會, 凝聚國內外關心共享經濟發展趨勢的網路新創科技公司、學者、法律專家。

我們的會員包括: Airbnb、AppWorks、AsiaYo、Deliveroo、潔客幫、foodpanda、GoGoVan、Lalamove、Uber、Uber Eats、USPACE、WeMo、Zipcar、Pickone、叫車吧、停停圈、歐特儀、家天使、JoinMe 揪車、中銀律師事務所、協合國際法律事務所、海神波塞頓有限公司、資誠聯合會計師事務所等, 用戶突破千萬, 是新世代生活形態的塑造者。

本會針對台北市政府於 2019 年 11 月 1 日發布之【[台北市外送平台業者管理自治條例](#)¹】(草案) 意見簡述如下, 供台北市政府以及關心此議題之各界賢達參考。

本會期盼, 透過理性討論, 能共同與政府單位以及各利害關係人, 為外送員、外送產業、消費者、餐飲業者乃至於社會大眾, 共商最適切之法規管理, 共榮共好。

更多資訊請參考本會官網: <https://www.seataiwan.org/>

一、立法目的欠通盤思考格局與高度, 應管理與發展並進

第一條 臺北市為強化外送平台業者之管理, 特制定本自治條例。

說明: 二、於新型態外送平台共享經濟下, 消費者得使用電子商務技術進行網際網路交易購買商品, 外送員得於行動電話或類此設備之應用程式中選擇願接受之外送服務, 進而提供消費者所購買商品之外送服務。於上述進行外送服務之運送過程, 屢屢發生職業安全、食品安

¹台北市官方網站

https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=B1167F83E1FE0CD9&sms=9D72E82EC16F3E64&s=D441C390A7ABDB94

全、交通安全及消費糾紛等問題，外送平台業者對消費者及外送員而言，為該經濟類型之主要媒合或報酬給付者，並因此獲得利益，因而對消費者及外送員之相關權益應負起社會責任，**臺北市為管理外送平台業者，並保障其外送員之權益，特制定本自治條例。**

台北市基於「為管理外送平台業者，並保障其外送員權益」而訂定台北市外送平台業者管理自治條例（下稱「自治條例」），其立意雖良善，但立法精神卻過於狹隘，完全忽略了外送產業中各利害關係人（包括消費者、外送員、平台、貨運業者、餐廳業者、百貨、超市/超商等）的權益保障。

外送平台發展方興未艾，不單單為外送員創造出彈性且獨立的經濟機會，也替餐飲業帶來龐大商機。外送員靈活運用零碎時間與平台經濟，在全職或其他兼職工作以外，甚至在待業狀態中，為自己增加額外收入。平台標榜低門檻、高自由度與高度彈性等特性，也讓許多被傳統勞動市場排除在外的服務提供者（如：無法固定上班、親友需要長期照顧服務、須透過零碎時間賺取收入者）可以獲得經濟上的舒緩。

而綜觀餐飲產業，更受惠於國內外平台業者近年在台積極拓展投資，亦出現了許久不見的新高。根據經濟部統計，餐飲業今年 8 月份營業額達 722 億元，年增 5.7%，較去年同期成長 5%，去年餐飲業家數達 14.1 萬，創六年來新高。

由此可知，外送平台產業的討論若只著眼於外送員，結果很可能會見樹不見林。自治條例的制定，會廣泛地連帶影響所有使用平台的族群，其影響之鉅，卻未見列於立法目的與總說明文中，令本會感到非常憂心。

立法目的是所有法規最重要的一條之一，以彰顯法規的精神跟未來實際執行跟解釋的空間。自治條例的催生雖始於外送員車禍事件，但在自治條例制定過程中，政府不應該僅侷限於不幸的意外事故，而忽略條例的可能性、延展性與對產業的助益性及廣大消費者透過平台而促進生活便利等公益性。

如自治條例總說明所言，台北市不但為全國首善之都，外送行業在台北市的服務規模也最高，其所訂定之法規勢必將成為中央與地方參考之準則。若立法目的囿於單一事件或個案，又如何能以更宏觀的思維為該行業樹立良好的發展目標與管理準則？

「外送員權益保障」已是各界皆有共識的最大公約數，但除此之外，本會也期待台北市政府能均衡考慮外送產業整體發展，在立法目的中，明確地納入促進產業（平台、餐飲零售等）發展、增進消費者權益、數位轉型、提升食品與用路安全等面向，方能顧全所有利害關係人之權益，避免畫地自限，犧牲了自治條例的開創與可能性。

二、對外送平台運作方式欠缺了解，法規條文窒礙難行

台北市各局處（勞檢處、商業處、交通局、衛生局、法制局等）雖已就此議題邀請平台業者有過討論，但分析草案條文，卻處處可見政府單位仍對產業運作機制不甚了解。

第七條 外送平台業者提供或參與食品運送服務，其食品安全衛生管理應符合下列規定：

1. 至少應設置一名以上管理衛生人員，並符合臺北市政府衛生局（以下簡稱衛生局）公告比例之管理衛生人員及受一定時數之衛生教育訓練。
2. 指派管理衛生人員管理外送員及運送容器之衛生，逐日作成紀錄，並保存五年供衛生局查核。
3. 合作之食品業者，應向衛生局完成申請食品業者登錄字號，始得販售或供應食品。

食藥署雖已於今年將美食外送平台納入「食品物流業」管理，但細究中央與地方規定之要求，觀念上仍侷限於過去食品物流業者的運作模式，意即過去大多將員工拘束於特定場域（如工廠、餐廳、物流倉儲等）製造食品或提供服務之經驗。設置管理衛生人員乃出於維護食品安全衛生之目的並無不妥，但若要求美食外送平台應該依照外送員人數比例設置足額之管理衛生人員，並且負責「管理外送員及運送容器之衛生，逐日做成紀錄」等規定，在在暴露出政府機關對於新興外送平台運作與管理之誤解。

平台外送員加入門檻低，凡領有合格駕駛執照且符合該平台規範者皆可申請登記成為外送員。平台對於外送員上線接案與否並無強制作用，而外送員註冊帳號後，久不上線者也大有人在。即使外送員久不接案也不會失去帳戶使用資格，也因此平台外送員的人數只會持續增加，少有減少跡象，與一般傳統物流、餐廳、工廠等「員工人數」完全不同。平台動輒上萬名外送員，若要按照比例設置管理衛生人員，不但不具管理上之意義，也將對沒有在經常性接單的外送員造成困擾，以及對平台造成沈重的負擔。

此外，平台外送員在上線地點與時間上均享有高度彈性與自由，事實上並無營業場所可言，即便平台設有管理衛生人員，也難以落實「管理外送員及運送容器之衛生，逐日做成紀錄」之規定。

最後，食藥署已於今年要求平台業者取得食品業者登錄字號，於今年七月前，本會所有美食外送平台業者皆已符合規定，完成登錄。平台合作之食品業者登錄申請字號與否並非平台所能控制，其責任歸屬不應過度延伸至平台業者。自治條例目的在於規範「平台」業者而非其合作之對象，不應在規範中混淆雙方責任義務，建議應刪除該條規定，或至少修正為「外送平台業者，應取得食品業者登錄字號，始得營業」。

第八條「**明定新加入之外送員，應施以至少四小時之教育訓練課程**」

進入門檻低（具備合格之機車駕照、車輛即可開通接案）、時間選擇自由，均為吸引外送員投入外送服務的主要原因。平台的合作外送員多以零星、低時數、高自由方式承接派案，多數外送員每週提供服務時數甚至不超過10小時，要求接受至少四小時之教育訓練顯然不符合比例原則。

承前所言，外送平台觸角廣泛，而外送員教育訓練應涵蓋食品衛生安全、道路安全、職業安全、消費者保護等多面向。目前相關部會與局處所設計之教材，僅部分符合外送產業與外送員實際需求，且每項「科目」訓練往往以時起跳，也容易造成加總學習時數過長、門檻過高、成效不彰等現象。此外，台北市政府於自治條例中認定外送員多為經濟弱勢，如此不必要的墊高加入門檻更可能對亟需收入的族群帶來負面的影響，不可不慎！

另外，外送員跨平台接案的現象十分普遍。若外送員每加入一間平台，就要接受四小時起跳的訓練課程，將大幅增加外送員接觸與嘗試不同平台的機會成本，降低意願與限制選擇。隨著時代改變，科技、數位學習普及化，建議政府機關應該與民間團體合作，設計出符合外送產業與外送員需求的素材，協助外送員接受合理的教育訓練與取得認證，避免造成各方負擔。

根據【第十四條】規定，平台業者如違反【第八條】之規定，屆期未改善可罰三萬至六萬元新台幣之罰鍰，綜上所述，本會強烈建議同步移除【第十四條】之罰則，避免不合理之義務要求。

第六條 外送員於從事外送服務期間，發生下列職業災害之一者，外送平台業者應於**八小時內**通報臺北市勞動檢查處：

1. 發生死亡災害。
2. 發生災害之罹災人數在三人以上。
3. 發生災害之罹災人數在一人以上，且需住院治療。

承前所言，外送員服務提供時間與範圍極為彈性，發生事故需要外送員回報給平台，平台才有可能得知。若外送員發生死亡災害或需要住院治療，難以聯繫平台，平台亦無從得知職業災害情事。且依據【第十二條】第一款規定，若平台未於事發八小時內通報臺北市勞動檢查處，將課以新台幣五萬至十萬元之罰鍰，如此規定除實務上空礙難行外，對平台業者並不公平。

三、政府機關是否得透過立法要求民間企業購買其他民間企業特定產品？

保障外送員權益是各界皆有共識的當務之急，目前平台業者已各自備有保險，雖規格、金額各異，但皆秉持急難救助之精神，以落實企業社會責任。台北市政府於條文說明中提及，外送員多為經濟弱勢，因此有必要強制要求平台業者為其提供人身意外保險。本會雖認同台北市政府保障弱勢的良善立意，但仍應尊重民間企業（外送平台）與其他民間企業（保險業者）之間締結契約之自由，不應透過法規強制要求或限制特定險種。

同理，針對未替外送員投保之平台業者，政府亦應採勸導方式，而非透過條文（【第十二條】規定外送平台業者若違反【第四條】可處新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰）增設罰則。

自治條例第四條目的在於確保外送員均有足額的保險與保障，因此法規內容應以「結果」為導向，而非拘泥於規範特定作法。蓋，承前述，並非所有外送員申請加入平台後皆有從事接單。倘若申請加入平台卻從未接單的外送員，且未來也無法知曉其是否有意願再接單，與加入平台後較為積極接單的外送員，自治條例內容卻要求保相同且等值的保險，是否有浪費保險資源的疑慮，不無疑義！是此，忠於法規初始訂立目的在於保障「接單」承受風險之外送員。自治條例應該訂定出最低標準，如：「平台有責任確保所有上線之外送員除強制險以外，均具備有適當且完足之保險。」，清楚揭示平台義務，而非透過自治條例強制要求平台購買特定險種。

再者，目前市面上仍無為新興外送平台產業與外送員量身打造之保險可供購買。不論是團體險或雇主責任/補償險，均有僱傭/承攬關係不明之疑慮存在，各保險業者持不同見解，莫衷一是。考量外送員接案型態高度自由，其所需保障之時間（接案起至產品送達時）亦非常零碎，市售之意外險或傷害險均無法一體適用。

有鑑於此，本會在台北市勞檢處、職安署協助下，已於近期與產險公會溝通新興產業所需要之保險方案，以達成初步共識。唯保險在我國屬高度監管產業，保險業者推出之商品皆須金管會保險局核准，其作業時間平均需要 30 - 75 個工作日，未必可趕上自治條例通過時間。因此，為確保法規能適用於未來情境，本會強烈建議在自治條例中應移除現有保險種類或規格，僅需闡明平台須確保外送員皆備有足額之保險即可。

四、法規疊床架屋

自治條例第六條之規範事實上已在【[職安法 第37條²](#)】要求業者須在八小時內通報勞動檢查機構，在自治條例中又再次擬定，是否為疊床架屋？自治條例第十二、十三、十四條業皆已有中央法規對應，是否仍有必要納入自治條例中？若爾後中央法規修改，又該以何為準？建議刪除。

五、外送平台產業「特許化」，墊高行業進入門檻，成本轉嫁消費者

不論是設置管理衛生人員、職業安全管理人員、增購保險、提供訓練等，每一項都會增加業者資金、時間、人力等成本，導致行業進入門檻提高，也有可能讓業者將該成本轉嫁給消費者。外送產業得以蓬勃發展，甚至進入百家爭鳴的戰國時代，有賴於市場進入門檻低，不論是資本較豐的跨國平台，或是在地創業的年輕品牌皆可各憑本事、相互競爭。若是透過各項規範，拉高了該行業的進入門檻，無形之中將替資本雄厚者築起市場進入壁壘，外送平台產業恐將成為「有錢公司才玩得起」的競賽。

六、政府調閱與查核需說明理由與正當性

為避免憲法所保障的人格權受侵害，我國個人資料保護法為公務機關（政府單位）與非公務機關（平台業者）均須遵守之最高準則。

平台進行數據蒐集與使用，除須經使用者同意外，仍需在隱私條款與政策中清楚說明目的及利用期間、地區、對象及方式等方可進行。平台對使用者個人資料負有保護之義務，即便因法規或公務機關要求，也須留意不得牴觸與用戶之間所同意之隱私條款與政策。

根據我國[個人資料保護法³](#)，公務機關蒐集個人資料除須在特定目的及執行法定職務必要範圍內外，應依誠實及信用方法蒐集或處理個人資料，以尊重當事人權益。此外，尚必須明確告知蒐集之目的、資料利用之期間、地區、對象及方式等。遍觀自治條例所有提及調閱或查核之處，皆未要求政府單位表明特定目的及執行法定職務必要所需，亦未說明履行資料蒐集與利用之目的性或正當性，實屬不妥，以下簡述本會立場。

² <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=N0060001&flno=37>

³ <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021>

第四條 外送平台業者應備置第一項之保險資料，並保存一年，隨時供臺北市政府勞動局（以下簡稱勞動局）**查核**，並應將已投保之外送員人數及第一項之投保內容公開，並隨時更新資料。

第七條 指派管理衛生人員管理外送員及運送容器之衛生，逐日作成紀錄，並保存五年供衛生局**查核**。

第十條 以下各款電磁紀錄，外送平台業者至少應保存一年，**備供有關機關調閱**：

1. 消費者訂購商品之時間及內容。
2. 廠商接受訂單之時間及內容。
3. 外送員提供外送服務之時間、地點及內容。

第十二條 外送平台業者有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰：

1. 違反第四條或第六條之規定。
2. 拒絕、規避或妨礙本自治條例所定之**查核**

自治條例【第十條】所提及之「消費者訂購商品之時間及內容、廠商接受訂單之時間及內容、外送員提供外送服務之時間、地點及內容」屬於間接方式識別該個人之資料，平台無法也不應任意提供。該條文授與「有關機關」調閱上述資料之權限，但卻未明確定義何為「有關機關」，亦無限縮「何種目的」。本會憂心在定義不明的情況下，該權限可無限擴充至任意政府機關及任何目的，消費者資料將暴露於高風險中。

外送平台非特許行業，不論是台北市勞動局或衛生局皆非其目的事業主管機關，但自治條例【第四條】與【第七條】卻給予該二機關在無需說明目的與原因之情況下可「隨時查核」之權限，又自治條例【第十二條】更將「拒絕、規避或妨礙本自治條例所定之查核」明確列入可開罰項目中，是否已經逾越個資法所規範之「執行法定職務必要範圍內」？盼釐清。

個人資料保護為所有平台經營者與消費大眾皆重視之課題，個資法對於非公務機關之要求與罰則相當明確，但對公務機關則無此要求。平台若因為符合自治條例要求而違反個資法，中央或地方政府得按次處 2 萬至 50 萬元之罰鍰，但反觀公務機關若違反，當事人僅能透過民事訴訟求償，且在當事人不易或不能證明損害時，賠償金額僅每人 500 元至 2 萬元，故不難理解為何平台對於提供政府調閱或查核權限如此擔憂。

結語：多頭馬車、缺乏單一統籌單位

自今年年初，本會與外送平台業者已參與多場中央與地方政府不同部會、局處舉辦之會議與討論，本會雖肯定各級機關的用心，但也在此過程中觀察到目前政府單位缺乏橫向溝通機制，以致於政策推動與執行容易形成各司其職卻多頭馬車的情況。

例如，今年初食藥署推動【[網路美食外送平台業者自主衛生管理指引](#)⁴】後，平台業者為遵循其規範而加以要求外送員確實執行「使用保溫袋」、「冷熱隔離」、「勤洗手」或是「生病不外送」等要求，卻因此在僱傭關係的認定上，被勞動單位認定作為具有指揮監督外送員之事證。

今年四月，本會多名業者會員受邀參與台北市衛生局舉辦之[記者會](#)⁵，並應衛生局邀請響應宣示外送「黃金一小時」以保障食品衛生與新鮮度。今年九月職業安全署卻基於外送員道路安全考量，要求平台不得限時外送，顯然與「黃金一小時」之要求相抵觸。

如今台北市政府起草自治條例，條文內容也有自相矛盾之虞，如外送員屬亟需收入之經濟弱勢，但強制要求其接受至少四小時以上之教育訓練，勢必將墊高行業進入門檻，徒增外送員負擔。

為維護各方利害關係人權益、促進產業發展，本會與會員均樂意積極參與政策討論，也懇請台北市政府能在制定相關政策時，先凝聚各行政機關之間共識，指定統籌單位，並廣納各界意見。

再次感謝台北市政府於草案總說明中對本會今年 10 月推動之【[美食外送平台業者自律公約](#)⁶】的肯定，本會將持續督促產業會員透過自律與他律並進，落實對外送員、消費者、合作夥伴以及社會大眾之保障。

⁴ 食藥署官方網站 <https://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=11010>

⁵ 台北市衛生局官方網站 https://health.gov.taipei/News_Content.aspx?n=BB5A41BA1E6CA260&sms=72544237BBE4C5F6&s=0B23B1BFA8157F20

⁶ SEAT 官方網站 <https://tinyurl.com/yzxkr3e3>