

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第 21 屆碩士論文

共享經濟時代汽車運輸業管制政策變遷之研究：以
Uber 公司進入臺灣為例，2013-2019

A Study of Regulatory Transportation Policy Change in the Era of
Sharing Economy: The Case of Uber Co. Entering into Taiwan,
2013-2019

指導教授：陳敦源博士

研究生：施友淳 撰

中華民國一一年四月



謝辭

本文能順利完成付梓，需要感謝的人非常多。在工作和學業中取得平衡，對能力平庸的我而言並非易事，諸事均須仰賴身邊貴人的幫助。首先謝謝我的父母給我完全的支持和協助，讓我無後顧之憂的拚搏學業和工作。也無比感謝我的長官、同事、友人們的大力支持，讓我堅持走完碩班的三年歲月。另感謝口試時蘇老師、李老師的指導，讓我重新檢視並得以修正完善本論文。最後感謝我的指導教授陳敦源教授，和老師每一次的 meeting，對我而言都是醍醐灌頂，讓我對寫作有更多的想法。也特別感謝 13 位交通業先進前輩、各行各業翹楚的受訪者們在疫情下排除萬難無私地分享，因為有您們的大力協助，方有本文的誕生。一路走來要感謝得真的太多了，讓我誠敬的謝天吧！



施友淳
謹誌
一一一年五月
指南山下 醉夢溪畔





摘要

Uber 使用新興科技，主打共享經濟模式，以新型態經營汽車運輸業，在極短的時間內席捲全球，衝擊各國的汽車運輸業市場以及造成各國管制政策上的棘手問題。Uber 在 2013 年進入臺灣市場，因為侵蝕到既有計程車的載客市場和秩序，引發計程車業者強烈的抗議，也讓我國政府祭出各式手段欲對其採取管制措施，在 2017 年 Uber 甚至曾與租賃業者合作。但在受到政府取締的同時，Uber 也因為其低廉的價格、高品質的服務和便捷的叫車系統，在臺灣培養出一群死忠的乘客。究竟政府應如何因應新興科技的進入，如何在管制與開放中取得平衡，是一門高深的課題。

本文觀察政府對於 Uber 政策之變遷狀況，並以 3I 理論進行分析，嘗試瞭解為何政府在 2013 年到 2019 年間對於 Uber 之政策出現多次轉折，深入探討政策的制定和改變對相關利害關係人之影響。藉由蒐集立法院公報、相關媒體報導，並訪談 13 名曾參與或親身經歷 Uber 核心事務之人士，廣泛蒐集資料加以分析。

本文認為政策變遷之關鍵，是政策網絡上的利益、理念和制度產生了變化，3 個 I 之間相互影響，進而導致政策變遷。未來新興科技將不斷叩響臺灣市場的大門，政府應從 Uber 案例中發現既有法規永遠無法趕上科技的發展，僅能追隨其後，盡可能快速將法規完備並制定相關政策，要如何因應新型態產業的進入，在接納新科技和保護舊產業間取得均衡，讓新業者、傳統業者、消費者取得三贏，政府又能有效管制市場秩序，是為未來臺灣政府的一大挑戰。

關鍵詞：政策變遷、計程車、Uber、租賃車、3I 理論



Abstract

Uber, a novel means of transport in the automobile transport industry, utilizes emerging technology and adopts the model of shared economy to seize the world by storm, impacting the global automobile transport market and becoming a major problem for countries when enforcing relevant management policies. Uber entered the Taiwan market in 2013, and because it ate into the existing taxi market and affected taxi driver operations, said operators protested strongly against it. Thus, the Taiwanese government implemented various means to control Uber. In 2017, Uber cooperated with rental companies. Despite being banned by the government, the cheap prices, high-quality services, and convenient ride requesting system of Uber allowed Uber to enjoy faithful passengers in Taiwan. In light of this emerging technology, how can the government strike a balance between controlling and allowing it is a topic that merits investigations.

This study observed how the Taiwanese government's Uber-related policies changed. The 3I theory was employed for analyses to understand why said policies changed several times from 2013 to 2019 and how policy establishment and amendments affected stakeholders. This study collected Legislative Yuan gazettes and media reports as well as interviewed 13 people who had participated in or experienced Uber's core affairs, obtaining a wide range of information for analyses.

This study determined that policy change was a key. It altered the profits, ideals, and systems in the policy network. The three I's affected one another and caused policy changes. In the future, emerging technologies will keep entering the Taiwanese market. The Taiwanese government should learn from the case of Uber that existing regulations will never keep up with the development of technology. The government can only try to promptly make the regulations complete and establish relevant policies. Identifying the ways to deal with the entering of new industries, finding a balance between accepting new

technology and protecting existing industries, allowing a win-win-win situation among new industry practitioners, conventional industry practitioners, and consumers while allowing the government to effectively maintain the order of the market are problems that the government must solve in the future.

Keywords: Policy change, Taxi, Uber, Rental car, 3I theory





目次

表次	VIII
圖次	X
第一章 緒論	1
第一節 問題背景與研究動機	1
第二節 研究問題	5
第三節 研究目的	6
第二章 文獻探討	7
第一節 相關國內文獻	7
第二節 政策變遷理論	13
第三節 3I 理論	19
第四節 Uber 的發展歷程	25
第三章 研究方法	37
第一節 概念定義	37
第二節 研究架構	37
第三節 研究方法與途徑	40
第四章 Uber 進入臺灣的歷史沿革	51
第一節 序章:2013 年	51
第二節 第一階段:2014 年到 2017 年	53
第三節 第二階段:2017 年到 2018 年	68
第四節 第三階段:2019 年	81
第五章 以 3I 看 Uber 在臺灣的政策變遷	93
第一節 第一階段:2014 年到 2017 年	93
第二節 第二階段:2017 年到 2018 年	104

第三節 第三階段:2019 年.....	114
第四節 小結	120
第六章 結論	123
第一節 理論與現實交織	123
第二節 未來展望	131
參考文獻.....	135
附錄一	143
附錄二	152



表次

表 2-1 Uber 爭議始末大事記.....	33
表 3-1 訪談問題與研究問題之關聯表.....	42
表 3-2 不同類別人員訪談問題對照表.....	45
表 3-3 訪談對象身分表.....	46
表 3-4 研究方法示意表.....	46
表 4-1 Uber 的適法性問題質詢.....	54
表 4-2 2015 年關注 Uber 議題之立委名單.....	57
表 4-3 2016 年立委關注事項表.....	59
表 4-4 2016 年關注 Uber 議題之立委名單.....	67
表 4-5 2017 年立委關注事項表.....	74
表 4-6 2017 年關注 Uber 議題之立委名單.....	76
表 4-7 2019 年關注 Uber 議題之立委名單.....	89
表 4-8 陳情抗議及交流大事記整理表.....	91
表 5-1 3I 對政策變遷之影響.....	120



圖次

圖 2-2 3I 與政策變遷架構圖	23
圖 2-2 3I 決策模型與政策間之關係	24
圖 3-1 研究架構	38
圖 3-2 研究流程圖	39
圖 4-1 立法院質詢統計圖	52
圖 6-1 2017 年政策變遷示意圖	127
圖 6-2 2019 年政策變遷示意圖	130





第一章 緒論

第一節 問題背景與研究動機

於臺灣交通產業中，人們想要在較有隱私的狀況下便利的進行中短程移動，最舒適的交通工具非計程車莫屬。臺灣的計程車產業歷史悠久，交通部在 1978 年 12 月 15 日進行第一次計程車全面管制，截至 2021 年 11 月計程車數量已達到 91,619 輛¹。在臺灣計程車業的發展歷程中，殊值一提的是 2013 年進入臺灣的台灣宇博數位服務股份有限公司（以下簡稱 Uber）。不同於既有計程車採政府規定以里程數、行程時間做為計算單位的跳錶式計價，Uber 藉由科技創新方式提供線上叫車平台，以供需法則採取浮動計價，較傳統計程車便宜且車齡普遍偏低、主打優質的服務，吸引了計程車客群紛紛投入 Uber 的懷抱，重創計程車業者生計。惟因其使用租賃車輛、平台規避稅費等因素，使 Uber 叫車方式無法為交通部納管，中途幾經退出臺灣市場後，配合政府政策於 2019 年間二度轉型後，再從新進入臺灣市場。

Uber 歷經 2013 年進入台灣市場、至 2017 年間因違反資訊平台實際從事運輸業務而屢遭罰款，於 2017 年初退出市場，2017 年 4 月 Uber 與租賃業者合作重返臺灣市場。惟 2019 年交通部修改汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，Uber 營運再度受到阻礙。2019 年 Uber 配合交通部修改後之法律及政策，協助旗下司機轉型考取職業駕駛人證照並申請計程車登記，以多元化計程車叫車平台之姿重登市場。Uber 公司 2013 年進入臺灣市場改變了臺灣計程車產業生態，但筆者發現政府對於新型態產業態度搖擺不定，從容忍開放再到管制，最後放寬成多元化計程車政策。政府在此期間的決策過程是否確實對消費者和計程車產業有利？又為何從民國 2013 年至 2019 年間政府對計程車業政策幾經轉折，過程中有怎樣的考量？是否與相關從業人員的利益、有力人士的理念與現行制度設計有關？值得深

¹ 資料來源:交通部統計查詢網。查詢日期:2021 年 12 月 26 日

思研究。

以交通運輸業為例，過往 50 年臺灣私人短程交通運輸工具僅有計程車獨佔市場。然自 2013 年迄今，計程車、Uber、多元化計程車在臺灣蓬勃發展，從互斥到融合共存，其間經歷過多次立法協商及業者抗爭，方形成今日之局面。臺灣計程車市場本接近於飽和狀態，新加入之 Uber（含多元計程車）更是加壓了原本已經飽和的市場，筆者推論此一新興模式應對原本的計程車市場造成不小之衝擊。新興的 Uber 為全球大企業，在進入台灣市場的短短幾年間經歷了政府管制的多重變化，歷經不斷的轉型終於在 2019 年間以「臺灣模式」營運中。箇中因素，推論係交通部為保障平衡計程車產業所為之權衡。而為因應 Uber 的參戰，政府如何在新舊產業間尋求平衡？又何以引進多元計程車之概念，創造出計費方式不同之計程車叫車模式而增加市場競爭及複雜度？政府對運輸產業做成之決策係出於何種因素，龐大及相對保守之官僚體系應如何因應迅速變化之新科技，為現代社會中非常重要之課題。

Uber 近年來在全世界各地萌芽發展，2013 年進入台灣更如同「黑船入港」般，可謂是新興的共享經濟（sharing economy）進入台灣的代表性產業，又因其性質與本就存在的計程車行業本質相似度高，故其競爭相當白熱化，關注度和代表性及其經濟規模較其他產業高，有高度研究價值。筆者認為，未來共享經濟或是新興產業將不斷敲響台灣市場的大門，而政府面對 Uber 的曲折政策值得吾人深思研析。本文希冀透過文獻分析，了解政府如何因應新興產業進入臺灣，針對政策之制定及變遷，了解政府對新興產業的管制及管理，以及既有產業如何因應、其反應是否會影響政府之決策。

近年共享經濟(sharing economy)興起，從住宿業的 airbnb 到運輸業的 Uber，食、衣、住、行等民生方面，都出現了後以往從未出現的重大變革，也衝擊了原有的業者市場。共享經濟（sharing economy）也被稱為分享經濟，這是一個正在顛覆全球舊有商業模式的新興科技商業模式。隨著現代化的發展，共享經濟的概

念從一開始的慈善團體分享，到網路的開放原始碼分享，一直到現在實體經濟的共享，不斷地在進化。它的概念有三種型態，第一是將不需要的東西租賃與他人，第二是將二手的用品，透過交易的方式從不需要的人手中交到需要的人手中。第三種模式是將有共同需求或興趣的人們聚集後，共同分享時間或空間或技能，如此可將閒置的資源創造出更多的運用機會。共享經濟有實體、也有虛擬的分享，透過資訊化的現代社會，更多的資源創造更大的效用，運用到商業上加上科技的發展，則創造了更多不同的產業，此種新興的科技產業正在高速成長(邱文宏等，2018:4)。

Uber之爭議不僅發生在臺灣，此一發源於美國的新興科技平台，衝擊了全球許多國家的傳統運輸業，在各地引起許多糾紛，政府的管制以及有關消費者權益、工作權、勞雇關係等判決也層出不窮。以歐盟為例，Uber公司的營業定位在歐洲與台灣相同，以資訊業自居，而引發在地計程車業者反彈。在西班牙，計程車公會認為Uber的營運模式係不正當競爭行為而向法院提起訴訟，然Uber主張其僅提供資訊平台媒介服務，並未經營運輸業。2014年西班牙巴塞隆納3號商事法院提請歐洲法院就歐盟法令進行解釋，而該法院於2017年12月20日作出判決，認定Uber使用智慧型手機提供司機和乘客媒合之行為，屬於運輸業之範疇，此舉措也使歐洲各國政府對於Uber之管制行為係以其為運輸業進行管制，惟歐洲各國並未如臺灣政府取締Uber之方式，多數仍係採用較寬鬆之管制，故Uber在現行歐洲各國仍在營運中(林冠宇，2018:21-25)。以東方來說，2015年Uber在澳門登陸(魯福，2017)，澳門政府認定Uber之營運方式為「網約車」，隨即被澳門當局認為是違法經營，2015年至2017年間爭議不斷，2017年時任澳門交通局長林衍新表示「強調網約車必須受到規範」，而澳門Uber因不斷受到取締，業於2017年7月宣布退出澳門市場，而論者認為澳門之的士(計程車)價格不斷上漲，然政府卻阻止新興產業之進入，有違全球趨勢(岳平，2017:60)。

Uber在歐洲最大的營運市場為英國倫敦，雖其近年來有因管制司機制度不

全及資訊問題造成乘客個資問題而有受該國政府拒絕更新營運牌照之情形，然經改善後2020年英國政府決定在持續進行監管之情形下，再度核發該公司18個月之營運執照，可繼續在該國營運。Uber自2012年起在倫敦展開營運，至今已有350萬個用戶及4.5萬名司機（林蕙禎，2020）。

在Uber的發源地美國，其在各州之營運也是引發相當多法律爭議。除了與計程車業者爭利造成有不當競爭的訴訟外，Uber公司與其員工之法律關係也是爭議的要點。以美國伊利諾州為例，該州之計程車業者認為芝加哥市之法律課予計程車業者較重的稅率，但對於Uber等交通運輸網路提供者的管制較為寬鬆，引起計程車業者之抗議與不滿，進而提起法律爭訟。聯邦上訴法院認為「新科技或是新的營運模式汰舊換新顯而易見，倘原有業者認有排除新業者進入既有市場之憲法權利，則經濟將停不前」，基於此類理由，認定Uber尚無違法（林文宏，2018）。美國各州政府對Uber之管制各有不同，Uber現仍在美國各州營運中，顯示雖然Uber之營運方式衝擊既有之計程車業者利益，惟站在共享經濟和新興科技發展之面相，其存在仍有其正當性和值得受保護之價值。

筆者於2013年進入交通部公路總局臺北市區監理所服務，於2013到2019年間陸續服務於交通部公路總局及交通部。分別為政策的執行單位和政策規劃單位。筆者服務於交通主管事業單位之時間點，恰巧與Uber進入台灣市場之時間點吻合，2019年Uber被迫轉型時筆者正服務於交通部，時常碰到計程車及Uber駕駛包圍抗議，使筆者萌生研究Uber政策歷程的想法，到底政府對於Uber的政策有何轉折，造成計程車及Uber駕駛群情激憤？又對於一般民眾有何影響？

以行政學之政策類型區分，政府對Uber的種種政策應屬於「管制型政策」，（Smith, Larimer, 2009, 轉引自蘇偉業，2010:26-29）指出「管制型政策的目標是透過利用制裁或誘因直接影響某個體或是群體之行為。管制型政策的目的是增加違反法律的成本，範例包括管制市場競爭、禁止不公平勞工管理作為，以及保證職場的安全性。管制型政策特徵傾向有高度的協商性及國會活動，因而造成大量

的修正案」，筆者觀察到，Uber 自 2013 年進入台灣市場直到 2019 年本土化成為多元化計程車的過程中，政府不斷修正規管措施，如加強取締、增加罰鍰、制定法律進行限制等，相關措施應歸類為管制型政策。

而政策變遷一直是公共行政學重要的研究議題，學者亦提出許多政策變遷之理論。筆者發現 2013 年到 2019 年間，臺灣 Uber 的政策變遷似乎緊扣相關人士的利益、專家學者和主管機關的理念及相關制度的變化。筆者認為分析政府對 Uber 的政策變遷，對於政策變遷研究將有所助益，可預見的是，未來共享經濟（sharing economy）的經營型態將不斷叩響臺灣市場的大門，針對此議題的研究實有其重要性，可為未來政府制定政策以及因應新興產業之參考。

第二節 研究問題

在小客車運輸產業中，傳統計程車業在我國獨佔市場數十載，直到 Uber 進入市場後掀起一陣激烈討論和對於制度的衝撞。本研究於此基礎上，擬探討之研究問題為 2013 年到 2019 年間：

一、Uber 進入臺灣市場後，其經歷之歷史背景為何？

Uber 於 2013 年進入臺灣市場，一直到 2019 年改變營運方式為「多元化計程車」。時經 6 年許，Uber 在我國之營運狀況為何，又碰到如何的問題？筆者認為這些資料有待整理探討。

二、政府對於 Uber 之政策變遷為何？

透過分析 Uber 進入台灣後，政府對於 Uber 之政策狀況，了解政府對於 Uber 之政策變遷為何？

三、政府對於 Uber 政策之改變是否足以使用 3I 理論解釋？

筆者試圖分析政府對於 Uber 之政策改變的情形，嘗試解讀政府政策變遷的脈絡，如使用 3I 理論是否足以進行解釋？

第三節 研究目的

Uber 歷經 2013 年進入台灣市場、至 2017 年間因違反資訊平台實際從事運輸業務而屢遭罰款，於 2017 年 2 月退出市場，2017 年 4 月 Uber 與租賃業者合作重返臺灣市場。惟 2019 年交通部修改汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，Uber 營運再度受到阻礙。2019 年 Uber 配合交通部修改後之法律及政策，以多元化計程車叫車平台之姿重登市場。Uber 公司 2013 年進入臺灣市場改變了臺灣計程車產業，最後卻未能維持共享經濟的營運方式，本土化成為與傳統計程車不同的新臺版計程車業。這樣的過程，似乎顯示對於新創產業或是共享經濟的進入，我國政府尚還未找到合適的政策加以管理。

本研究希冀透過分析 Uber 在台灣的發展及其與在地相似產業間的互斥，分析共享經濟等創新的產業在台灣發展過程中可能遇見的問題，以及政府政策係如何制定，政策的變遷將對利害關係人造成怎樣的影響。另觀察政府政策之制定如何在產業相關利害關係人利益中進行權衡，在共享經濟和保護傳統產業間取得平衡，使我國在共享經濟新浪潮中能獲益，亦即分析 Uber 在臺灣影響相關產業之利益為何，造成產官學界何種理念之產生，以及對制度面有何衝擊，進行相關探討。

政策變遷一直是公共行政學研究之重點，數十年來海內外各學者亦提出相當多的理論嘗試分析政策變遷的成因以及影響，足見研究政策變遷實有其重要意義。筆者希冀可藉由本研究尋找對於 Uber 個案最適切的政策變遷理論，建立本個案政府政策制定及變遷之決策模型，以提供政府及相關研究者往後面對新興產業相關決策制定之參考及應對方式。

第二章 文獻探討

Uber 共享經濟成形十年來，國內學者累積諸多研究文獻，本研究彙整國內研究者針對 Uber 以及多元化計程車之相關研究，試圖分析目前論者對於我國 Uber 及計程車之研究面向。

第一節 相關國內文獻

筆者整理國內對於 Uber 之相關文獻，包含專書、期刊文章及相關論文，希冀能對國內探討 Uber 議題之文獻有全面性之理解。

壹、Uber

我國有關於探討 Uber 在台灣的文獻，經過筆者整理，發現以經濟面作為切入者甚多。此類論者係因 Uber 屬於「共享經濟」(sharing economy)，有別於傳統的經濟模式，共享經濟共用人力或資源，提出服務和生產，例如 Uber、Irent 等皆是共享經濟之運用。因為 Uber 本質為共享經濟之關係，論者廣泛以經濟面切入探討。

一、經濟面

有論者以賽局理論及 SWOT 分析方式，研析 Uber 這一個主打共享經濟之企業的發展，及對我國經濟之影響。Uber 之出現改變消費者之消費模式，其屬於新興的「共享經濟」營運模式，也對世界各地不同的產業產生巨大影響，論者以共享經濟的本質出發，討論 Uber 應如何融入各地市場，在合法的狀況下營運並與傳統產業共存或競爭。

論者多以共享經濟的發展做為開端。有以賽局理論分析 Uber 進入市場造成之影響，論者為林振崙 (2019)。從各種模型推導出 Uber 進入任何市場都會受到很大的阻力，它須從過程中一一突破。在許多賽局中 Uber 可能會成為輸家，但 Uber 還是嘗試，希望得到最大總收益，不斷衝撞體制。Uber 在進入各國市場時雖然都受到很大的挑戰與阻擋，但它也嘗試因地制宜，盡量維持存在於市

場，甚至嘗試與在地的計程車業者結合營運。回歸商業本質來看此賽局，作者認為「商場上沒有朋友，只有盟友」。

邱郁庭(2020)從共享經濟層面著手探討 Uber 公司進入我國市場後造成之影響。其研究 Uber 公司進入臺灣市場後，歷經多次政策的改變，本篇文獻探討當時 Uber 的營運模式，是否能創建價值。研究方法係透過文獻搜集，使用策略定位、五力分析、SWOT 分析，希望找出 Uber 營運在臺灣可能產生之價值。作者認為共享經濟雖然方便，但可能會對現有體制帶來破壞性的改變，因此以 Uber 為例，分析此種商業模式是否會帶來價值。

李怡芳(2018)以商業模式來分析 Uber 進入市場。共享經濟以經充分被論者分析，但究竟 Uber 的商業模式是如何藉由共享經濟為基礎進而營運，值得探討。本研究採用 Osterwalder 和 Pigneur 的商業模式九宮格法進行分析 Uber 在臺灣的營運。

李浩華(2019)亦從共享經濟介紹開始代入 Uber 進入臺灣的歷程。分別介紹臺灣傳統計程車產業的歷史以及 Uber 的發跡和發展。比較計程車與 Uber 經營模式的不同及未來的發展狀況。本研究歸納認為 Uber 的爭議起因於新科技影響既有產業，例如收費方式計價的不同會造成消費者的外移，而 Uber 對於消費者安全性保障的不足也未見改善，各國在面對 Uber 的進入幾乎都碰到同樣問題，有些地方採取封殺，有些共容，本研究建議政府可將計程車也納入 Uber 叫車系統，增加車輛追蹤的方法以提升安全性，並可使消費者反饋搭乘經驗。另政府應管制計程車與 Uber 數量，統一費率，方可使雙方公平競爭。

陳日修(2018)，以大高雄區為調查範圍，是筆者查找文獻時少數使用質性訪談分析法的論文。本研究係以 Uber 在大高雄區的發展狀況作為研究標的，研究資料來源係訪談大高雄區的 Uber 司機以及 Uber 用戶。質性訪談係未達成特定目的所進行的深度對話，透過對話可以之道除了表面以外的，對方內心深度的想法。透過訪談研究者可以得到除了問卷以外的更多受訪談者的想法背景，具有研

究價值。

二、法律面

我國有關 Uber 研究之文獻，除上述以共享經濟之經濟面切入外，因其屬新創之經濟產業，運行後挑戰現有制度和既存秩序，舊有之法律規範並未齊備，且其法律定性亦存有爭議。因此筆者發現國內論者除以經濟面研究外，另有以法律面切入 Uber 議題。有論者以憲法層次切入 Uber 管制問題，談討管制 Uber 的合憲性，及分析計程車相關法律管制之適法性及相關法令之合宜性，亦有論者從勞動法律層次面向檢討，因 Uber 和 Uber 司機的法律關係尚未明朗，造成法律上 Uber 司機和乘客的權益可能受損，因此形成一波討論。另有論者更進一步討論 Uber 進入營運後，跨國及兩岸法制之比較，各國對於 Uber 管制之不同，而使 Uber 在各地有不同之發展。以下整理論者相關對於 Uber 之研究面相及概要。

論者有以憲法工作權方面切入研究，如林哲偉（2017）先以國家的生存照顧義務為闡述，而後推演到憲法對於工作權、職業自由與營業自由的規定。亦有論者以法律管制正當性切入，如鄭若妤（2016）從法制面看我國政府對於 Uber 的管制，並探討相關管制法令的正當性。作者分析我國法規及外國法例，並且就大法官釋字進行分析，提出 Uber 在我國營運可能有的法規問題並提出建議，究竟我國現行對於計程車業的法規管制，是否有違憲之虞，或是否有行政裁量不當？

趙怡嘉（2019）以我國對於計程車業之法律切入，分析 Uber 是以共享經濟平台發展出的新興營運模式，平台科技使任何人都可成為資本家，也可以使閒置人力或物品獲得運用、使交易成本降低、追求客製化、增強雙向訊息的傳播等優點。而共享經濟平台逐漸發展之現代，法制也需與時俱進的訂定，首先管制手段須有法律正當性基礎，Uber 平台和現行法制有許多扞格之處，也成為全球 Uber 進入市場出現的問題，有待政府進行解決。

陳玉玲（2018）以共享經濟的法律面適法性為出發點，分為法律關係和管制問題分別做討論。除闡述共享經濟及 Uber 公司進入我國市場之沿革外，另外以比較法制的方式探討 Uber 進入臺灣、新加坡和日本營運，各自面臨的問題及法制的因應。

兩岸不同法律比較也是論者關切的重點。趙芳（2018）比較兩岸 Uber 的營運模式變遷及兩者法制之不同，以及兩岸人民不同的乘車習慣，造成不一樣的公司營運結果。本研究比較 Uber 進入兩岸市場後，分別對兩地原有計程車行業之衝擊，最後以法規之影響，提出兩岸面對 Uber 進入市場，對傳統計程車、網路預約租車、共乘的問題，並對可能的影響進行分析。簡家新（2018）以共享經濟為出發點，比較臺灣 Uber 和中國大陸滴滴出行兩種不同的商業模式經營的計程車業務，探討兩者之不同。

三、行政面

相較於經濟面及法律面，從行政面切入 Uber 議題的文獻較少，筆者推論應係 Uber 出現後，其經濟面之探討屬顯而易見之議題，而運行後所生之法律問題層出不窮，但政府出手進行管制治理較前兩者為慢，因此論者尚未開始廣泛討論。筆者整理論者有以利害關係人分析 Uber 進入的文章，分析 Uber 進入試場後對臺灣產官的影響。

黃玟擘（2017）以運用共享經濟概念的 Uber 為例，探討 Uber 進入台灣市場後的軌跡。對於 Uber 的進入，產生的利害關係人有「計程車業者、計程車駕駛、計程車客運商業同業公會、中央政府（交通部、財政部）、地方政府、Uber 業者、Uber 駕駛、乘客、學術研究單位、利益團體、社會大眾等十二類」。本文歸類為「行政部門、民意代表、學者專家、利益團體及社會大眾五大類」。一個公共政策需要獲得大多數被統治者的同意，避免淪為少數人的利益。如果在規劃公共政策時能先釐清各種利害關係人間的關係，較能化解可能的衝突並增加政策的可行性。但公共政策涉及的關係人眾多，以 Uber 為例，其從開始營業，便在

世界各國造成一股很大的反彈聲浪，支持者和反對者始終無法達成平衡。本文用文獻分析法先界定 Uber 案例的利害關係人，探討 Uber 的營運特質，確立其間的利害關係人屬性、利益等，並區分利害關係人的類型、立場和互動關係，最後研提利害關係人管理策略。

在 Uber 進入台灣市場後，行政部門面對新型態經濟模式態度不一致，以交通部而言，他們並不是要禁止 Uber，他們樂見新科技的運用，但堅持應該合乎法令規定，如有違法則加強取締。金管會則認為政府應該更開放並鬆綁法規。政府的原則即：納管、納稅、納保。少數民意代表則認為政府修正法規的步調太過緩慢，而大部分的民意代表則傾向支持計程車業，保障我國稅捐的徵收、保障乘客權益、維持市場公平競爭。專家學者則認為共享經濟是世界趨勢，臺灣不可置身事外，Uber 敲響了第一炮，以後會有更多新興的共享經濟發展，政府應該要預作準備，不可一味閉門造車。而利益團體，例如 Uber 業者和司機，希望政府修改法律接受新的科技；傳統計程車業則認為 Uber 是制度的破壞者，其營運模式完全不合乎法規。本文將利害關係者利用活動矩陣進行分析，在 Uber 進入台灣市場的過程中，利益高影響力高者為行政部門、民意代表、計程車業者；利益高影響力低者為 Uber 業者、Uber 司機；利益低影響力高者為社會大眾；利益低影響力低者為學者專家。

論者認為公共政策應該符合公平正義原則，而公平正義其實是調節利害關係者的利益分配，需要具有公平正當性。在 Uber 案中可以看出我國政府認為比起經濟利益，安全與平等的價值較為政府制定政策時考慮的重點。因此若其他新興產業欲進入台灣市場，「合法化」將成為一大關鍵，Uber 在我國營運產生的問題，可成為其他共享經濟商業模式或是新興產業的借鏡。

Uber 公司於 2013 年進入我國市場，2019 年底配合政府「多元化計程車」政策，改變營運模式，配合交通部「三納」之政策，以「台版 Uber」模式在我國繼續營運。「多元化計程車」政策約於民國 106 年推出，迄今尚無太多參考文

獻，然其已上路營運3年有餘，相關營運的成效和統計已慢慢有論者進行研究中。

筆者整理我國對於 Uber 之各面向相關文獻進行回顧，發現主要切入面為經濟面（以共享經濟為出發）及法律面（含憲法面、勞動面、跨國比較），惟少有論者以政策面的角度切入，尤其尚無看到有論者以探討我國政府對於 Uber 的政策制定及變遷問題，筆者認為，Uber 的存在與否除經濟面、法律面，政府的政策態度也是不可忽略的一環，而我國政府對於 Uber 的政策搖擺不定，箇中因素值得深入探討。

貳、多元化計程車

本研究係探討政府對於 Uber 的管制政策變遷，而 Uber 最終係以多元化計程車之營運模式留在台灣，而非以 2013 年或 2017 年之共享經濟營運模式，故筆者整理有關多元化計程車之相關國內文獻，嘗試了解「多元化計程車」在台灣的發展情形及營運方式。

政府為因應 Uber 進入台灣市場，於 2016 年 10 月修正汽車運輸業管理規則，推出「多元化計程車」方案。不限制車輛顏色、不限車型、採網路預約不巡迴載客、費率自行訂定（有一定限制）、業者自律等。此營運方式被稱為「台版 Uber」，在保護傳統計程車業者的情形下適度採用 Uber 的優點。然而多元化計程車的收費較 Uber 高，又不可如同傳統計程車巡迴載客，其營運受到各方質疑。交通部路政司表示 2017 年全台共有 650 台多元化計程車。學者認為不論是非法的白牌車或是 Uber 問題，都應該要納管，而政府也應在合法的前提下適度開放科技平台（唐國海，2019）。

交通部鬆綁關於計程車的相關法令後，高雄市政府開始輔導傳統計程車轉型成多元化計程車，希望可以 and Uber 抗衡。自 2017 為止已有 12 家車隊加入營運。交通部於民國 2015 年 12 月 30 日邀集計程車業、消費者代表、公路主管機關召開多元化計程車的座談會，中華民國運輸協會亦於 2016 年 6 月 21 日召開相

關會議。交通部參酌各方意見，發布修正的汽車運輸業管理規則，創造「多元化計程車」之新興計程車方案。高雄市交通局也因應法規修正，輔導業者進行轉型，主打多元、優質、革新、服務，並訂定多元化計程車之費率，希冀可以共創政府、民眾、業者三贏局面。高雄市的多元化計程車營運成效，2018年共計服務16萬趟次，平均單趟收入為200元到250元，比一般計程車平均一趟141元顯著提升，有效改善計程車業者生計（王珍珍，2019）。

參、小結

筆者梳理汽車運輸業之變遷歷史脈絡以及Uber進入台灣後引發政府、傳統計程車業、民眾、學者、立法者的爭論，並參考關於計程車、Uber、多元化計程車相關文獻。筆者分析自2013年到2019年政府對於Uber的政策，發現此段歷史可說是曲折離奇而似乎無脈絡可循，惟目前國內對於計程車、Uber、多元化計程車相關文獻多以經濟層面、法律角度、僅少數以行政面向進行研究。筆者發現目前沒有何以開放多元化計程車而驅逐Uber營運模式進入市場之政府決策的角度來研究Uber議題。筆者好奇何以政府對於Uber的政策在2013年至2019年間呈現多次大轉彎，又此種政策變遷可用何種理論進行研究分析。基於上述原因，本研究將以利益面、理念面、制度面進行剖析，以政策變遷理論中的3I理論為基礎，嘗試探討此議題。

第二節 政策變遷理論

Uber在台灣的發展幾經波折，從2013年進入市場後，政府並未於第一時間進行管制。而後經過不斷開罰、協商、修改條文，業者更發起多次抗議，而政府的政策亦隨之搖擺不定，歷經多次政策轉折，係為標準的政策變遷。筆者希冀藉由相關政策變遷理論，梳理政府對於Uber政策改變的可能原因。

政策變遷係指一種新的政策取代既有舊的政策，其態樣有可能是創造出一個新政策並據以執行，也可能是將現存的政策中斷、修改、變更。政策變遷可分為四種模式，分別為（丘昌泰，2004:476）：

- 一、政策創新（policy innovation）：制定一個新的政策或制度，並用以取代原本的政策和制度。
- 二、政策賡續（policy succession）：不對現行的政策進行停止或創新，而就現行政策進行小幅度的調整改變，整體政策之變動幅度不大。
- 三、政策維持（policy maintenance）：政策之方向不變，維持既有之政策方向。
- 四、政策終結（policy termination）：將舊有的政策完全終止不繼續執行採用。

一個政策的持續或改變，有可能藉由以上四種模式延續會變更，一個想要長久推動或永續經營的政策，往往會走上政策變遷的途徑（吳定，2005:397）。

林水波（2006:4-6）指出，政策變遷要成功有六大標竿原則，分別為：

- 一、時效性：推動政策變遷時要掌握良好的時間點。
- 二、替代性：在決定終結政策前，應該先尋求有說服力的替代方案。
- 三、本益比：政策的變遷是一個理智的考量，應該尋求效益最大化。
- 四、脈動性：政策的變動除了專業的考量以外，也不需考量民意的反應和利害關係人之間的關係，多方互動討論。
- 五、開放性：政策的行程必須要在相對透明的環境下進行決策。
- 六、可理性：政策需要進行理性謹慎地分析考量，運用資訊資源評估利弊。

決策者若可遵循以上六個標竿原則，較不容易掉入決策陷阱之中，決策者不可太過依賴過往經驗、未能及時記下洞識、過早鎖定問題界說、過早形塑偏好方案、批判窒息新念釋出、未經評估排斥方案、情境變遷未慮前案等。

政策變遷因時空環境的不同而受影響，政府在進行政策擬定時需要隨時感知歷史的脈動和時空環境不同而受到的推力或阻力，進而針對不合時宜或不適當的政策進行更動，適時加以調整以符合現狀。政策的規模、部署和執行方式，在

現今科技發達、資訊多元、數位化政府等影響下，適時進行政策變遷，調整政府治理的方式和績效，才能鞏固治理的正當性。(林水波，2006:15)

針對政策變遷，國內外學者提出許多不同的學理及模型加以分析。筆者將相關文獻整理成三種常見之模型，分別為「多元流程理論」、「斷續均衡」及「倡議聯盟架構」。

壹、多元流程理論

多元流程理論由學者 Kingdon 於 1984 年提出，除此之外，早期學者 Cohen、March 與 Olsen (1972) 曾提出垃圾桶決策模型 (garbage can model)，渠等認為組織就像是將「問題」、「解決方案」、「參與者」、「抉擇機會」放進垃圾桶中混合打散，而在這個政策的垃圾桶會產生什麼結果，是一個隨機的現象 (丘昌泰 2004)。垃圾桶理論 (garbage can model)，指出「政策企業家透過試錯 (trial and error) 替補選項來進行學習。最終結果是問題與解決方案被丟進政策制定的垃圾桶。Kingdon 修正了垃圾桶決策模型，提出三個分流:問題、政策、政治。當三條分流匯合，會營造出政策之窗 (policy window) 來促進快速的政策變遷」(SmithSmith, Larimer,2009,轉引自蘇偉業，2010:69-72)。

Kingdon 提出政策的確立，會受到問題流、政策流及政治流影響。而每一項支流都有其獨立的變因規則。「問題流」是由問題資訊和各種問題的解決方案組成，是由個人或一群人關心的理念組成。「政策流」是指為了解決問題，人們討論的各種解決方案，意即政策團體之理念。「政治流」是指政治運作下所產生的方案，例如政治人物、民意代表等提出之理念之構成(陳恒鈞，1999)。(SmithSmith, Larimer,2009,轉引自蘇偉業，2010:74) 指出，Kingdon 的政策之窗理論有讓多元流程理論更完整，但這個理論有一些限制，例如仍未指出「焦點事件」是觸發三條支流的要項，但甚麼會構成「焦點事件」?如何預測焦點事件或是焦點事件是否會發生，Kingdon 未進行解釋。而在其模型中，政策流取決於「國民情態」，但國民情太難以描述預測，也是此理論一大疑慮。

貳、斷續均衡理論

斷續均衡理論 (Punctuated Equilibrium Theory) 由學者 Baumgartner 與 Jones (1993) 提出，其內涵係制度與政策變遷的方向並不是在追求一個最終達成均衡的狀態，而是在過程中得到均衡，此均衡會被打破，而再次達到均衡，並稱其為「斷續均衡」。斷續均衡理論是在闡述政策變遷的過程中可能發生的大幅度或是漸進式的變遷 (楊永吉，2017:10)。

斷續均衡模式在闡述隨著時間的推進，舊的議題不段被淘汰，而由於新的理念被提出，因此原先佔有優勢或是形成壟斷的政策，將受到挑戰而呈現一個不穩定的情況 (Baumgartner & Jones, 1993:6)。惟要使民眾信服某些團體具有壟斷政策的能力並不是容易的事，此間原因係因為要讓所有人以相同角度或相同的理念去看待議題是一件不太可能發生的事情。故專家學者對於議題的了解相對之下佔有優勢；專家學者可以其自身專業更加精確地描述相關議題。而在認識相關議題的過程中，相關的利益團體通常會對於有衝突的議題，界定成對自己有利的面向，並藉此吸引民眾的支持。若新的理念逐漸的盛行，此時就必須要重新定義問題 (議題)，也會影響議題設定 (陳恒鈞，1999)。

方凱弘、梁綰琪 (2009:132) 指出，「雖然斷續均衡理論認為當既有的政策形象遭到挑戰時，政策發生大幅度變遷的可能性與機會將被創造出來，但是該理論並沒有明確地指出政策的形象為何會遭到挑戰，亦即在政治系統的內外環境中需要產生何種變化，才能使得政策的變遷變得可能。」(SmithSmith, Larimer, 2009, 轉引自蘇偉業，2010:62) 亦指出，學者似乎並未闡釋是甚麼原因會造成政策的中斷，以及需要多少的變遷才可以讓現行政策和過去政策脫離而構成中斷。

參、倡議聯盟架構

學者 Sabatier 提出了倡導聯盟架構。倡導聯盟代表一些抱持共同信仰的團體，他們隨著在政府議程上某政策浮現而進行協調活動。這些聯盟一般包括立法

委員、利益團體、公共機關、政策研究者、記者，實際上還有很多其他次國家層級的行動者。解釋政策過程變遷即是「政策導向學習」。次系統或是倡導聯盟會不斷變更信仰，政策行動者會參與「政策學習」，會因應新的資訊修正他們關於政策設計及政策目標信仰。對現存政策不滿而浮現新聯盟的氣氛成熟時，最有可能出現迅速變遷（SmithSmith, Larimer,2009,轉引自蘇偉業，2010:62）。意即，政策制定的過程可以說是受到政策次系統的團體（倡議聯盟）倡議影響，以及受到政策次系統以外事件影響的函數（Paul & Jenkins-Smith,1993, 轉引自鄧征，2011）。

「在次系統理論（subsystems theory）中，其學者強調公司組織的角色，包括智庫、研究制度、利益團體及一般公民；次系統理論的前提是分權化及分割的，容許在政策過程當中出現非正式的聯盟」。「賀可的研究創造了兩個對議程設定學者切題的重要詞彙「議題網路」（issue network）及「技術政治家」（technopols）。取代由緊密團結的政策團體在政府內擔任唯一的公共政策行政，是在利益團體、公共組織及一般民眾間，大量湧現的非正式聯盟。這些團體趨向圍繞在某些議題上聯合起來，組成自主的政策次單位，這些單位對政策制定過程發揮相當大的影響力。由於他們在某政策場域上的相互利益，賀可標籤這樣的團體為「議題網路」。賀可觀察到議題網路的出現對政策過程有三個重要益處：1. 議題網路傾向反映公民的一般情緒，他們較不受政黨理念所限制，並傾向投入議題為基的政治；2. 他們提供國會議員及行政部門更多的政策制訂選項；以及 3. 立法與行政機關內的政治行動者在政策制定決定中是較在鐵三角所期待的不受約束。在議題網絡內，那些擁有專門及技術政策知識的人會傾向發揮最大力量。賀可指這些人為「技術政治家」，由技術政治家操作的議題網絡，將政策制定者與公民間的連接粉碎，對專家的依賴在政治系統中呈現推拉效應。過度依賴技術政治家將政策過程拉離一般民眾（SmithSmith, Larimer,2009,轉引自蘇偉業，2010:58-63）。

魯炳炎、張永明（2006:137）提到：「政策倡導聯盟架構可分為五個基本前提：

一、行政部門對於所涉及的技術資訊清晰扮演著重要角色。二、為瞭解政策變遷的過程需要十年以上之時間建構。三、最能理解政策或計畫的本身並不是政府機構，而是政策次級系統內的成員，他們來自不同機構的行動者，並積極試圖影響政府之決策。四、政策次級系統的概念應該從傳統的鐵三角概念擴及並加入另外兩種類型：新聞媒體、政策研究員、政策分析家以及政策執行者。五、公共政策或方案能被概念化為信仰系統以致於達到政策所設定之目標。」

從學者 Sabatier 的論述中，我們得知政策提案是從大量的次系統中提出，但我們不知道哪一些次系統推動議題進入政府是最成功的，也不知道哪一類的參與者對促進政策變遷最重要，另外，要如何界定一個次系統推動政策變遷為成功，也是一個問題（SmithSmith, Larimer, 2009, 轉引自蘇偉業，2010:73）。

肆、小結：

林水波、王崇斌（1998:253）指出，不管是外在環境的轉變又或是政策參與者成員的重組或權力平衡關係的變更，政策菁英或利害關係人的轉移，都不斷在政策過程中反覆發生，而對現存政策產生變遷的壓力。政策變遷是一個建構-解構-再建構的過程。在政策制定過程中，政策利害關係人常會利用結盟、互惠關係、合作等策略來動員社會力量，進而影響政策制定方向。當傾向某一政策偏好的社會關係團體後（壓力團體、社會運動等），便有可能會依其政策立場對特定議題發出強力的主張。

學者 Lester 及 Stewart（2000:145-147）指出，政策變遷可能以三種方式呈現，一為現有政策的漸進改變，二為特定政策領域內的新法規訂定，三是選民重新選舉後的政策重大改變林水波、王崇斌（1998）。在 Uber 進入台灣市場後，我國政府對於汽車運輸業的法規於 2013 年至 2019 年間至少出現兩次重要的修訂，由此可看出政府對於 Uber 的政策發生變遷。

政策變遷理論基礎相當龐大，但其形成通常是多種因素組合而成，且是一個較為漫長的過程，其中經歷政府、利益團體、利害關係人、政治人物、政策參

與者間的對話和行動等。然如以前揭三種政策變遷理論解釋 Uber 進入台灣市場後的政策改變，因其所研究之時程都需要較長時間觀察政策之變化，且因其模型之設定皆有許多政治系統的外在及內在因素存在需具體分析，然 Uber 自 2013 年進入台灣，政府在 2013 年到 2019 年即經歷過至少兩次之重大政策轉折，實無法使用前揭理論解釋政策變遷之成因。不論係用多元流程理論、斷續均衡理論或倡議聯盟架構理論，均無法具體分析在 2013 年至 2019 年間，短短 6 年我國政府的政策改變確切因素或期間經歷的可能內部討論，政策變遷為一個大方向，卻難以以此支撐細微的變化因素。而筆者發現我國政府對於 Uber 之政策變遷，似乎和交通運輸從業人員及利害關係者的利益、我國及外國政府和交通運輸及創新類的專家學者、交通運輸從業人員的理念輸出，以及相關既有制度狀況有關。故筆者於下一節將介紹 Hall (1997) 提出之 3I 理論，本研將究嘗試以 3I 理論藉以分析政府對 Uber 政策變遷之成因。

第三節 3I 理論

Khan (2019) 等人有以 3I 理論作為測量政策制定的成因，並用以分析韓國及印度對於水環境政策和氣候變化的比較，著重於兩國對於水環境政策的政策變遷的成因和其政策制定不同的可能原因和兩國國情比較，而以 3I 理論解釋兩國政策變遷的因素。在理念上，1987 年印度出現第一個國家水資源政策，於 2002 年進行改革。而近期印度政府更啟動了一個國家河流連接項目的計畫，希望連結國內的河流，讓有餘裕水資源的地區可以將水引渡給缺乏水資源的地區。在機構（制度）上，印度負責水資源政策的政府機關多達 40 幾個，也造成資源的重疊狀態，造成資源浪費等。在利益上，因為印度的產業以農業為主，因此灌溉的政策會優先被執行。而和印度不同的是，韓國的水資源政策更加精確，預算也比較高，負責的單位也較為統一，根據 2017 年的統計，目前韓國的水資源政策係強

調地下水的品質和循環的利用，這代表韓國對水資源的政策已經朝向綜合水資源政策整合變遷中。各國在制定水資源政策時都可能受到國內社會、環境、制度、經濟、法律等因素影響，制定政策時涉及到水文條件、規模、利害關係者等各式因素。因此作者建議制定政策時需要轉向綜合水資源政策制定，另外必須全面檢討任何政策制定後可能的後果，最後必須避免政策項目的重疊，任何偉大的政策沒有經過精確的執行都是徒勞無功的。本文充分展現在政策變遷時，3I 理論作為政府在制定政策時重要的參考因素，影響了政策變遷甚鉅。

Murphy&Hearne (2019) 在文章中分析了愛爾蘭的社會住宅政策制定以及變化過程，並且利用 3I 理論測量政策制定的成因和分析各種外在因素對政策的影響。Murphy 指出愛爾蘭的福利狀態正面臨整個歐洲的挑戰，經濟狀況不佳造成福利預算的減少。失業率從 4% 上升到 15%，貧窮問題日益嚴重，且造成諸多社會問題。此外，在住宅政策方面，社會住宅因缺乏資金，也產生社居住方面的問題，讓愛爾蘭面臨嚴重的住宅和住客失衡問題。從 1970 年代開始愛爾蘭便有社會住宅的政策，隨著時間的變遷，其政策也邁向社會住宅商業化、市場化。Murphy&Hearne 認為愛爾蘭在社會住宅方面的政策面臨許多壓力，包含人權、意識形態、市場、公民社會以及國際行動者等。若以 3I 理論分析愛爾蘭從 1970 年至今對於社會住宅政策的變遷，可以發現在理念方面愛爾蘭偏向左派提倡社會住宅的存在有助於幫助收入較低者，政治方面和媒體強力支持著政策。利益方面包含了愛爾蘭的政府傾向、社會團體、公務員、研究者與企業家等利益關係人，而制度(機構)方面，政策的制定包含了政府部門以及民間組織和半官方組織等。3I 理論恰可解釋愛爾蘭政府在制定社會住宅政策時所面臨的各個要件，而可藉由此分析理解為何各式各樣的政策被制定。

3I 之理論，是政策變遷理論的一環。筆者選擇以 3I 理論嘗試分析我國政府對於 Uber 的政策變遷，係因 3I 理論建立於三樣元素，Interests (利益)，Ideas (理念)，Institutions (制度)。而我國政府對於 Uber 的政策的政策制訂，依據現

有客觀資料，似乎圍繞著此三個獨立變相的消長進行改變，因此筆者嘗試以 3I 理論進行 Uber 的政策變遷模型建構。

人類是一種理性動物，會付出努力追求自身的利益、且人類是尋求利益的，所以會建立出自身的認同理念，而利益和認同會由制度來框架實現。3I 理論便是建立在此三項元素上。

以利益而言，個人會追求個人的利益，而有相同追求目標的人可能會組成一個團體，放大到國家的層次來看，這些擁有共同利益追求的人們可能會組成利益團體，例如政黨、公會等等，藉由群眾或是參政的力量來實現本身的利益。Hall (1997) 表示，「一個政策模式若想要維持，就一定要提升社會中多數人的利益。所謂政治，實為對稀少資源之控制權的鬥爭」。然而，國家也有可能因為一些利益團體的運作，而影響到國家政策的制定或是使國家的運作陷入一些困難或僵局。比較政治學者對於不同國家、不同利益團體間的合作和對立很有研究的興趣。

緊接著是理念，政治的發展和政策的建立也與理念有關。雖然人們會為了利益聚集再一起而成為緊密的團體，但也會因為有相同理念或認同而聚集。可能是因為相同的宗教、種族、信念等等。而理念和認同也會影響人們對利益的追求或是不同利益的組成。假設有人在政治上的理念是出於他對於他宗教的理念，那麼他追求的利益也會與理念相關。而人們可能擁有不只一種認同或理念，這會影響他們對於政治上的多項追求或不同價值。李佳蓉、林庭芳等 (2007) 認為，「任何一種認同，都塑造出人們想從政治裡得到甚麼，以及甚麼是他們所想要去做的，和他們如何來認定他們的利益」。理念也有可能是指專業人士間盛行的理念而比較具有權威的影響力，專家學者的理念某程度而言會慢慢普及於一般社會，而慢慢淺移默化民眾的想法理念，因此也極具重要性。而政治人物的理念也有相當的重要性，可能會對於特定的政黨或是選民有廣泛的影響力和吸引力 (Hall, 1997)。

制度所扮演的角色，是在利益和認同理念間塑造出一個具體的形象。在民

主國家中，人人有發聲的管道。因此一個有強力的理念和利益的團體，有相當強的力量去影響國家的制度，而制度也會受到人們的理念和利益影響，進行設定和變更。但制度也不能完全只受到多數人的利益和理念影響，而無限制的因應多數人的喜好而改變，因此制度也受到憲法的制約，不能無限上綱恣意妄為。而制度也會受到政府分權、參與限制、選舉規則的規範。Hall (1997) 認為，「制度的研究使我們注意到政治經濟體制中不同的制度結構之間會產生交互作用，並因此編織出不同的經濟政策與經濟表現模式」。利益、認同和制度三者的相互作用，便會影響政治上政策的建立、改變。利益團裡和理念團體會因為他們相同或不同的看法而有合作和對抗的情況。而政治制度也有可能會加強或是削弱一些團體的力量，進而將部分的利益和理念轉換為公共政策。Hall 亦認為，「行政官僚和民主制度便是由此影響利益和認同感的建立，限制或增加他們表達的機會管道，最後將那些團體納入對發展路徑的協商管道中。不同的利益團體和認同團體瞭解制度影響他們對於政策所花費的心力的結果；因此為了要得到政治權力以滿足自己的利益和認同情感，便要致力於維持或者改變現存的制度」(李佳蓉、林庭芳等，2007)。

Jessica C Shearer 等 (2016) 希望能從多種理論相對影響力及不同因素了解政策為何變遷，其在 3I 理論中加入一種新的解釋性變因：「政策網絡的經驗研究」，即以政策行動者及其之間的關係，反映當代政策制定狀態，試圖發展並測試整合制度、利益和理念，及網絡的概念性架構，並可能在網絡上加上 N 的要件。該篇研究立基於現有文獻，有關政策改變的制度、利益及認同為主之理論政策的網絡整合概念，其觀察到 3I，特別是其中各個變相地的改變，對政策變遷是重要的影響角色：在穩定期，網絡和 3I 彼此互相加強；對於複雜的體系，任何一方的改變也會強烈的影響另一方，最終創造政策變遷的契機。

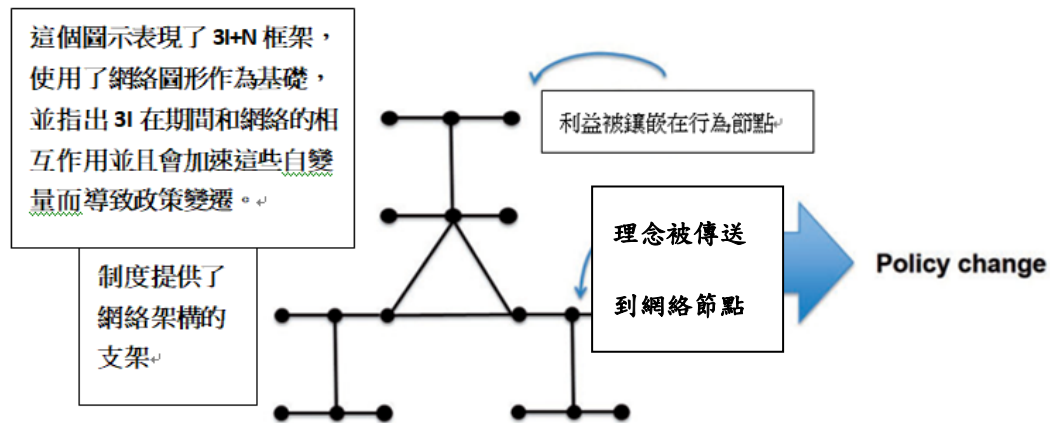


圖 2-2 3I 與政策變遷架構圖

資料來源: Jessica C Shearer 等 (2016)

Poteete (2003) 從另一個角度研究 3I 理論，以波札那的牧場政策為例，說明 3I (理念、利益、制度) 三方與政策變遷之關係，但在 3I 互動過程中會因為某些原因造成政策不會發生變遷，其以波札那農業私有化政策推動為例，每一個行為者之間的權力大小不一致，利益可能會壓制多數人所擁護支持的理念和制度，朝向極少數人所希望政策的發展方向前進。

論者宋學文 (1999) 以 3I 之理論來解釋特殊的國與國關係。作者藉由層際分析，分析台灣的政治發展過程中，國家的領導人如何運用國際間的制約與機會，透過國內政治的發展與如何進行決策的過程。論者認為學者 Haas 等人強調的國家行為，其實深受決策者的認知社群中的理念以及國家利益的定義的學習過程影響，而重新定義了與國家的利益以及有關的政策方向。論者利用 3I 之理論分析理念、利益、制度化等三個有因果關係的變數，構思我國對於中國大陸政策的制定過程。而此過程深受國際和國內因素互動的影響。論者指出「依據 Goldstein 與 Keohane 之理論，理念可以透過三個因果途徑來影響政策，理念可以在個人面臨各種選擇時，指導其偏好；或在其多元政治策略與政策目標間提供一個指導原

則。因此理念具備「路線圖」(road map) 功能，一旦政策目標已確定，可以使決策者不致迷失在因策略性考量而有的多元政策選項 (policy alternatives) 中。」而理念也可以讓政策方向尚有爭議時，比如有利益團體未能取得共識時，提供一套策略性互動方式，可以讓決策者在推動政策時得到最佳效果。而最後，理念需要透過制度化來確保政策目標可以被施行，例如透過立法而成為制度。

論者利用學者 Easton 的政治系統圖加以修改，輸入值為理念，此為第一階段。第二階段整合不同的利益以及意見，此處的利益可以是有形的政治或經濟利益或是無形的意識形態認同，或是社會地位等。而在理念的推動以及利益整合下，決策者若可達成相當之社會共識，便可進行政策之制度化，亦即政策之制定，此為第三階段。當理念透過第一、二階段成為政策後便將慢慢轉化成為制度，而第四階段為檢視機制，使整個過程為一個循環系統。

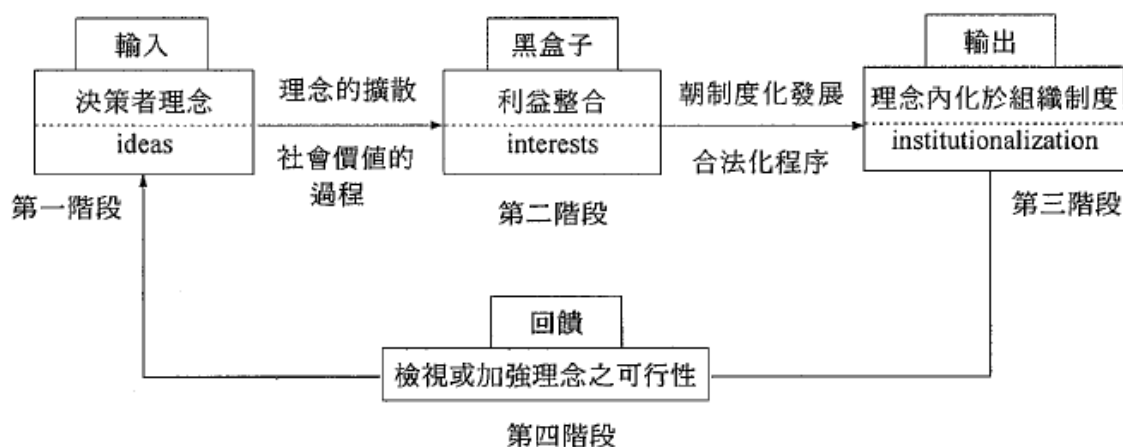


圖 2-2 3I 決策模型與政策間之關係

資料來源:宋學文 (1999:80)

綜上，筆者蒐集整理 3I 理論相關文獻後發現，文獻指出政策的改變或是不改變，可以用 3 個 I 的消長相互影響的結果來進行衡量後分析，故筆者推論，

我國對於 Uber 進入後的政策搖擺，也是 3 個 I 之間的消長影響，並隨著環境相互改變的結果。

第四節 Uber 的發展歷程

壹、序章:黑船入港

Uber 自 2013 年 05 月 07 日在台灣試營運（數位時代，2017）。起初，台灣在地計程車業並不以為意，例如擁有 1.5 萬以上計程車駕駛且穩定成長中的台灣大車隊公司，面對最初 Uber 的進入，該公司的發言人表示車隊擁有「一條龍式」的產業鏈，以及替運將開源節流等多種措施，有信心對外來競爭（劉俐珊，2014）。顯見既有之運輸業者（計程車業），面臨即將進入市場的競爭者（Uber）缺乏危機意識和應對理念（idea）。

隨著 Uber 攻城掠地，本土計程車業者逐漸感到衝擊，計程車業者開始向政府抗議跳錶式計價已 15 年來未漲價，及 Uber 的進入分食了客群造成生計困難，交通部自 Uber 進場後，似未於第一時間掌握其營運模式並採取納管措施；惟經計程車業者預告罷工後，時任交通部路政司副司長王穆衡 2014 年 7 月間即表示：Uber 既然經營類似計程車的業務，將公告修正「計程車客運服務業申請核准經營辦法」，打算將其納管理（李承宇，2014）。

交通部對 Uber 的態度隨時間轉趨嚴格，2014 年 8 月以 Uber 並非計程車客運服務業，也非小客車租賃業，卻從事相關營業行為，經發文要求說明及儘速辦理公司登記皆未獲回應為由，由公路總局依違反汽車業經營管理規則開出 15 萬元罰單（楊文琪，2014）。交通部進一步於 2014 年 9 月起連續祭出 18 張罰單，累積罰鍰達 100 萬元，同年 12 月並擬跨部會勒令 Uber 的 App 下架。Uber 不服開罰提出訴願，開啟 Uber 與政府間的生存戰爭序章（蘇瑋璇，2014）。此應係交

交通部對 Uber 開始管制的第一炮，距離 Uber 正式進入台灣營運已時隔 1 年。

貳、第一階段:政府取締，小黃抗議，輿論發酵—Uber 黯然退出

2014 年間，時任交通部長葉匡時曾表示：「交通部對 Uber 持開放態度，但不可能讓沒有營業執照的車輛上路，Uber 應提出申請、納管、合法繳稅，但目前的情況是，Uber 衝撞台灣的法律，也沒有誠意解決」、「Uber 的服務模式若要在台灣經營，可以找租賃公司合作，但不能招募白牌車當司機，或沒有透過租賃公司，直接和司機合作，交通部會繼續開罰」(邱瓊平，2015)。時任交通部路政司副司長王穆衡批評：「Uber 藉由規避應繳納的稅費及審查，把價格殺得更低，無益於產業提升；Uber 若真有心經營，就應合法登記或與租賃車業者合作，挑戰法規無助於長久經營」，行政院長張善政也提出四項主張，分別為：Uber 歸交通部管制、須符合台灣法規、不能逃漏稅、檢討怎麼鬆綁。張善政表示：「Uber 並非無路可走，政府最基本要求是，Uber 要先設法套用台灣法令，無論是與租車公司合作或是自己成立一家租車公司都可以 (林安妮，2015)。對此，Uber 總經理則回應希望能納入台灣法規管制 (李昭安，2015)。在 2015 年間，可以從政府高階官員言論中得知此時政府 (交通部) 對於 Uber 的立場，應是 Uber 不可使用白牌車當司機，而 Uber 若與租賃業者合作納管，政府可以接受此種營運模式。

截至 2015 年 1 月，Uber 遭公路總局開出 80 張罰單，計罰款 855 萬元，旗下駕駛遭開罰 79 張罰單，計 395 萬元，駕駛並被吊扣牌照兩個月，但 Uber 只交了其中的 5 張罰單，駕駛罰單也只繳了 6 張，故交通部發文經濟部，希望藉由撤銷 Uber 營業登記來阻止其營運 (邱瓊平，2015)。

筆者注意到，政府 (交通部) 截至 2015 年初，對 Uber 雖然依法裁罰，但執行效率低落。後因管轄問題，交通部函給經濟部希望協助撤銷 Uber 營業登記的公文，轉交台北市政府，惟因「Uber 業者登記的台灣宇博數位公司正向交通

部提出訴願，須等到訴願有結果，確定台灣宇博數位違法，才能撤銷公司登記。在訴願決定未出爐前，北市府無法停止 Uber 繼續營業」，而行政院則再度強調，Uber 應該要接受納管，「政院將邀跨部會討論讓 Uber 套用『租賃公司』模式，開給 Uber 活路走」(楊文琪等，2015)。筆者認為，此時的政府態度並無完全驅逐 Uber 之意思。期間除了交通部、經濟部、公平會，都有公開呼籲在 Uber 尚屬違法狀態時，民眾不要使用此種服務，然而 Uber 始終繼續營運，雖然公路總局持續開罰，但 Uber 繳納比例相當低落，準備以訴訟程序拖延此種拖延角力狀態一直持續拉鋸。

2016年間，Uber進入台灣時近3年後，臺北高等行政法院作出第一審判決，認定Uber確有違法事實，交通部勝訴(侯俐安等，2016)。而後，交通部決定修正條文重罰Uber，修正「自用車違規營業處罰基準表」並自2016年3月21日起生效，民眾以自用小客車、貨車違規營業，增訂短期持續違規加重處分，若六個月內連續違規兩次以上，開罰10萬元，吊扣牌照6個月，「根據公路總局統計，截至2016年3月21日止，針對Uber公司開罰276件、裁罰金額共計3770萬，加上Uber接受派遣的司機，開罰共計277件、裁罰1205萬4000元，兩者合計開罰金額已超過5000萬元」(邱瓊平，2016)，交通部不斷加強取締強度及罰則，使UBER累積罰單數量持續增加。

除了增加取締和罰則，交通部也在2016年研擬放寬傳統計程車之限制：「交通部將推出『多元化計程車方案』，未來車身顏色不限黃色、搭乘採預約制、不得隨攔隨搭，業者可採尖、離峰差別費等自定費率，增加市場競爭力，預計七月修正「汽車運輸業管理規則」，最快年底新式計程車就可上路。」(徐子晴，2016)。交通部左手嚴打Uber加強取締，右手獨創「多元化計程車」，使我國計程車產業似乎走出第三條道路，卻仍未根本解決Uber是否違法及如何合法營運問題。

2016年5月政黨輪替，交通部宣布2016年6月將與六都警察合作，展開中央地方聯合稽查，是Uber進軍台灣以來，最大一波取締。惟時任交通部長賀陳旦上

任前曾說：「Uber不只是合不合法的問題」，原先外界預測他的想法是有條件的放寬Uber，上任後的作為令人略感意外（侯俐安，2016）。

Uber在2016年中受到重大挑戰，經濟部投審會限期撤資、公平會開罰，交通部也祭出取締，又遭計程車業者頻繁抗議。「計程車公會揚言，下周（2016年8月20日）若沒有得到政府具體回應，不排除再上街頭；交通部長賀陳旦強調，Uber要服務台灣消費者，就必須合法，Uber在台灣屬違法營業，要合法必須調整經營方式，符合國內法規（邱瓊平，2016）」。然而政府的撤資手段也是困難重重，2016年8月3日「行政院表示要修法讓Uber合法。對此Uber台灣分公司視為『暫緩撤資』，也表達期待與現有業者合作。台灣大車隊則認為，Uber必須符合法規，並按規矩繳稅，否則就是白牌車上路，在違法的狀況下，不可能跟國內計程車業者有合作空間（彭慧明等，2016）」可知Uber進退與否，政府部門也有不同聲音。

「時任交通部路政司副司長張舜清表示，根據現行法令制度，Uber已有在國內提供服務的機會，可以登記為計程車客運服務業，或是國內租賃業者合作」（邱瓊平，2016）。

總統府於2017年1月4日公布「公路法」第77條修正案，交通部也公告新版裁罰基準，個人以小型車經營汽車運輸業，罰鍰從10萬起跳、最高20萬。Uber等公司違法營業，罰鍰一百萬元起跳，違規第六次或六個月內連續違規三次以上將罰到兩千五百萬元，於2017年1月6日上路，同時，多元化計程車也已開始上路（侯俐安，2017）。「Uber重罰條款2017年1月6日上路後已被取締超過48次，累積罰鍰預估超過11億元，Uber派遣自用車載客仍違法，公路總局開出首張裁處書罰單，並勒令Uber歇業（侯俐安，2017）。」Uber遭交通部開出11張裁處書罰單，合計兩億三千一百萬天價罰鍰並勒令歇業後，於2017年2月2日中午隨即宣布2月10日起「暫停在台服務」，等同退出台灣市場（侯俐安等，2017）。

截至於此，可看出Uber自民國2013年到2017年2月退出台灣期間，曾試圖與政府溝通，惟政府之底線是「不可使用白牌車」，甚至有官員直接提出Uber可與

租賃業者合作等方案，惟Uber並未採納，後來在政府持續取締並多次修法下，加上計程車業者頻繁抗議，Uber黯然暫時撤出台灣市場。

參、第二階段:捲土重來與租賃業合作，卻又繼續受罰

Uber 退出市場後，論者有認為對於本土計程車產業鏈並無幫助，Uber 便宜的車資、良好的車況和高素質駕駛，是消費者青睞的主因，時任交通部長賀陳旦也提出若 Uber 接受「三納」，其實營運有談判的空間（侯俐安，2017）。Uber 司機在 2017 年 2 月 10 日 UBER 退出台灣市場當天，發動司機群到交通部抗議，認為交通部應仿照外國案例，讓 Uber 可在修正模式下繼續營運。（雷光涵，2017）。

「時任交通部路政司副司長張順清表示，依據台灣 Uber 司機聯盟請求召開會議，邀請計程車業者代表和交通部法規會、運研所和公路總局與會，針對 Uber 與小客車租賃業合作、偏鄉公共運輸不足處讓 Uber 進入可行性等兩項議題進行溝通，原則上 Uber 公司不管是和租賃車或計程車合作，只要納管、納稅、納保，在現有法令下都樂觀其成，Uber 司機可以選擇加入計程車相關團體，也可以加入小客車租賃業，Uber 公司和哪一個合作，只要符合法規，交通部都不會干預（楊文琪，2017。）」由此發言，筆者認為交通部似乎有意容許 Uber 和租賃車合作。

與此同時，由政府推動的多元化計程車政策，相關車隊正在醞釀形成，2017 年 3 月台北市的黃冠大車隊即引進多元化計程車，台北市政府公共運輸處表示，多元化計程車和一般黃色計程車最大不同在於多元化計程車沒有特定顏色，車款也有轎車式、休旅式及 9 人座等多種型式，不得在街上隨機載客僅能透過各業者的 APP 提供線上叫車，此即被稱為台版 Uber（翁浩然，2017）。在此同時，Uber 因為未繳罰單而被行政執行署查封。臺北市區監理所統計，公路法修正案上路後，交通部對 Uber 公司開出 19 張處分書、裁罰四億三千一百萬元，對駕駛也開出 19 張處分書、裁罰金額 190 萬元，但 Uber 並未繳費。Uber 針對遭強制執行及查封則回應和國稅局已進入上訴的法律程序（李承穎等，2017）。

Uber 於 2017 年 4 月 13 日宣布重返市場，重新上路與租賃車業者合作。提

供即時報價，告知乘客計算出來的車資，並通知是哪家車行派的哪位代步駕駛，公式變因跟以前不同。乘客評價、行程安全、透明等都與第一代服務相同。「對 Uber 重新上路，時任交通部長賀陳旦在立法院交通委員會答詢時表示，「在納保、納管、納稅等前提下，樂見新的技術進入台灣。認為交通部沒有同不同意的餘地」，以現知的模式，交通部管理的是租賃業車，沒有違法就不會取締（雷光涵等，2017）。」Uber 新的營運模式暫時不與一般自用車合作，免除先前納稅、納保的爭議。Uber 在重返台灣的活動中，亞太區總經理 Mike Brown 與台灣區總經理顧立楷不斷感謝交通部及時任部長賀陳旦的「指導與幫助」（彭明慧，2017）。而對於 Uber 與租賃車合作，交通部長賀陳旦表示，「若是提供平台技術與租賃車業者合作，是合乎法令規定，和以往派遣自用車載客是不同（楊文琪，2017）。」而 Uber 和多家租賃車業者合作經營業務，台北市小客車租賃商業同業公會理事長王世璋對於多元化計程車也有些批評，認為「過去政府規畫的多元計程車服務，包括車身不漆黃、提供高級車輛等，都是租賃車業者在做的，但多元化計程車卻可比照計程車隊，不用繳牌照稅、燃料稅、不用開發票，根本在圖利計程車集團」（侯俐安等，2017），似乎可以發現，計程車業和租賃車業務有難以區分的灰色地帶。

但是 Uber 的危機仍然未解決，原本看似合法，取締的號角卻悄悄舉起。時任交通部副司長張舜清說，「對 Uber 與租賃車業者合作樂觀其成，初步認定新合作模式合法，卻又表示「租賃車以時計費，若透過 Uber 叫車、行車時間在 30 分鐘內，服務內容已逾越租賃車業服務範疇，恐與計程車業惡性競爭，但目前法規未明訂最低租賃時間，確實有模糊空間，近期將修法明定租賃時間地板下限」（侯俐安，2017）。此時交通部的政策，似已與之前納管有所不同，而係考慮到計程車生計而有修改法規的考量。

立委鄭寶清辦公室指出，「計程車業認為交通部制定的行政規則《汽車運輸業管理規則》與母法《公路法》相互矛盾，才會讓 Uber 有法律漏洞可鑽。依公

路法第 34 條，小客車租賃業定義為『以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者』，但《汽車運輸業管理規則》第 100 條指出『經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛人者，應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛...』，允許租賃業代僱駕駛，兩者衝突」(雷光涵，2017)。

交通部接收計程車公會抗議，於 2018 年 8 月 23 日將與各公會代表當面溝通。交通部常務次長祈文中表示「依現有法令，租賃車可提供代駕服務，若計程車業者盼修法禁止租賃車提供代駕服務，則是另一個議題。會再了解計程車業者的具體訴求，但如要變更現行法令規定，涉及較多層面，須各方請益。」面對計程車業者不斷的集結抗議，交通部也表態：現行小客車租賃業附駕服務比計程車客運業管理不嚴格，造成不平等競爭，正研擬租賃車區域總量管制、代僱駕駛監督管理等，讓市場公平(洪安怡，2018)。

經過計程車業者不斷抗爭後，交通部開始新一波修法動作。交通部將針對與 Uber 等資訊平台合作的租賃業者，擬定「租賃業代僱駕駛使用資訊平台」條款，包括「代僱行程必須高於一小時」、「禁止排班與巡迴攬客」、「必須揭露車輛、駕駛人、租車費率，手機 App 畫面顯示費率，必須與車內懸掛價格相同等(侯俐安，2018)。時序至此，租賃車與 Uber 合作已近兩年，有 137 家租賃車行、約 7000 輛車投入，但政府配合計程車抗爭，設立專門條款、壓縮小客車租賃業生存空間，也使 Uber 新的營運模式走向死路。

肆、第三階段:被迫接受轉型

時任交通部路政司司長陳文瑞接受採訪時表示，為落實汽車運輸業分業管理，交通部於 2019 年 2 月 21 日預告修正《汽車運輸業管理規則》第 103 條之 1，規範小客車租賃業與資訊平台業者合作提供附駕載客服務者，「本次修正將提供運輸服務的小客車租賃業全面納管，並與計程車分業管理，期以乘客至上、公平競爭為目標，創造乘客、計程車、小客車租賃業多贏(楊文琪，2018)。」，於此可知納管第二代 Uber 已成定局，Uber 與租賃車業者合作之模式遭受政府修法禁

止，再次轉型迫在眉睫。

Uber 條款於 2019 年 6 月 9 日上路，將於 10 月 9 日起展開取締執法。面對 Uber 業者的抗爭，交通部也有所回應。時任交通部長林佳龍表示，「政府應協助新創及科技平台，也有責任保障民眾乘車安全品質，意識到須有網約車通用規範，盼找到多贏方式。」時任交通部政次王國材則表示，「目前 Uber 營運傾向計程車服務派遣平台，盼能合法納管，只有兩項要求：一是「人合法」，駕駛須取得計程車駕駛人執業登記，已協調警政單位九月前辦理 37 場執業登記證考試，未來換照規費由政府吸收，每年約一萬八千元牌照稅跟汽燃費也可減免；二是「車合法」，Uber 外觀不需要改變，只有車牌從白底黑字變成白底紅字。」一旦人車合法，交通部已同意研擬「協議費率」(吳姿賢等，2019)。

針對 Uber 在台營運。時任交通部長林佳龍最終表態「政策目標希望 Uber 留在台灣，全力協助 Uber 納管，已在檢視協議費率，鬆綁現行計程車計費方式，乘客搭車前就能透過手機知道車程費用，業者可選擇協議費率或跳表計費。希望在 10 月 6 日正式取締前，協助 Uber 完成轉型(楊文琪，2019)。」

而多元化計程車的法令也逐漸齊備，為計程車產業五十年來最大變革。交通部長林佳龍拍板「汽車運輸業管理規則」部分修正條文案草案，多元化計程車將新增事前「預告車資」，並且以不用裝錶，民眾可以透過 App 事前知道搭乘車資，並且開放計程車跨區過戶、開放三門車等政策，為多元化計程車打開扇大門(侯俐安，2019)。

而轉型必有陣痛期，交通部長林佳龍表示，將延長緩衝期協助司機，但同時計程車業者表示，四個月緩衝期應該已經足夠，如果要再延長，換計程車要抗議，號召千輛計程車到政院周邊慢速行駛抗議，動員百輛計程車路過行政院，業者質疑政府「只顧 Uber，放棄小黃」(曹悅華等，2019)。

交通部隨後宣布給 Uber 駕駛兩個月「有條件緩衝期」，2019 年 10 月 6 日「Uber 條款」上路後，必須有計程車駕駛人執業登記證考試證明才可免罰，11

月起必須有執登、12月1日須有計程車牌照，否則將開罰（董俞佳，2019）。期間經歷租賃車業者不斷抗議時間不及、計程車業者抗議寬限期過長等種種紛爭，交通部仍確定最後緩衝期限為2019年11月30日，12月1日起將正式取締開罰，違規者最重可開罰新台幣9萬元。Uber至此正式轉型成多元化計程車，也為小黃以及Uber時隔多年的愛恨情仇落下句點。然而，交通部對於Uber營運管理的政策在2013年到2019年間出現多次髮夾彎，從白牌車到租賃車，最後回到計程車，其中的政府政策轉折，筆者認為是值得深入探討的議題。

表 2-1 Uber 爭議始末大事記

第一階段:修正公路法第 77 條以加重處罰	
2013 年 4 月	Uber 進入台灣市場，招募自用車載客營運。
2014 年 12 月	交通部認定 Uber 違反公路法，開罰 Uber。
2017 年 1 月	立法委員提案通過修正公路法第 77 條以加重處罰，招募自用車載客營運，罰鍰由原 9,000 至 9 萬元，提高為 10 萬元至 2,500 萬元。
2017 年 2 月	Uber 累積罰款超過新台幣 11 億，宣布 2 月 10 日起歇業。
第二階段: 修正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	
2017 年 4 月 13 日	Uber 宣布與小客車租賃業合作，重返市場。
2018 年 3 月 30 日	公路總局修正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，按次處罰鍰，違規最重可廢止汽車運輸業營業執照，及吊銷其全部營業車輛牌照。
第三階段:新增 103-1 條款	
2019 年 2 月 21 日	交通部預告修正汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，明確規範「小客車租賃業與資訊平台業者合作提供附駕載客服務者」。
2019 年 6 月 6 日	第一次修正發布 103-1 條款。
2019 年 9 月 11 日	交通部預告再度修正 103-1 草案，並有條件給予一定期間之輔導期，使小客車租賃業駕駛人，有較充裕時間轉職計程車。
2019 年 10 月 1 日	交通部發布修正交通運輸業管理規則等相關規定，使多元化

第一階段:修正公路法第 77 條以加重處罰	
日	計程車可採 App 預告車資、開放三門車及跨區領牌。Uber 公司對外發表聲明「新營運模式與台灣同行」，決定新增多元化計程車模式，輔導旗下司機取得執業登記和牌照。
第三階段:新增 103-1 條款	
2019 年 10 月 4 日	再次發布修正 103-1 條款，有條件給予一定期間之輔導期。
2019 年 11 月 6 日	交通部公告輔導期間至 11 月 30 日止，12 月 1 日起正式執行。

資料來源: 作者自行整理自馬機 (2020)

筆者將 Uber 自 2013 年進入台灣市場後，一直到 2019 轉型落地成為本土的多元化計程車中的政府政策發展，分為三個階段進行整理。第一階段為交通部修正公路法第 78-1 條以加重處罰 Uber，使之於 2016 年暫停營運。而後 Uber 與租賃車合作，並於同年返回市場。此時交通部經過幾年觀察，於 2018 年修正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，繼續處罰 Uber 公司及其駕駛。最後一擊則是於 2019 年發布修正汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 條，正是阻斷 Uber 的營運之路，始之走向多元化計程車，完全在地化成為一般的計程車業者。

張佳弘 (1998) 指出，政府管制在經濟層面上常在市場中選擇性的進入一些產業進行管制，以限制價格或是特定行為，增加規範甚至改變產業結構，以達到管制該產業的效果。雖然現代強調自由市場，政府越少的介入越好，但在市場失靈 (market failure) 的狀況，政府仍不能置身事外。換句話說，引為有市場失靈的可能性，也讓政府有介入市場進行管制的理由。以經濟學的角度觀之，政府管制的正當性來自於市場因種種因素，無法有效的處理產品與勞務配置的問題。因此為了使市場正常運作，需要政府介入管制。而市場失靈有可能是因為自然獨佔、外部性及資訊不對稱、破壞性競爭等原因。而除了經濟面的因素，政治面也是政

府管制的可能原因。管制涉及不同團體的利益和觀點，因此管制也是充滿政治決定性。例如保護人民安全健康、企業的要求或是防止經濟力的濫用等原因。最後，政府介入管制也可能是出於「公平性」。雖然公平與否很難衡量，但不管是對廠商及消費者，或是不同廠商及不同消費者間，政府部門也有實現正義與公平之義務，也可能因此採取相應的管制措施，進而介入市場。

以法律管制面來看我國政府對 Uber 進入市場進行的管制，可以發現政府的管制一直在改變。2013 年 Uber 進入市場後政府並無立即回應，至 2014 年 12 月間交通部認定 Uber 違反公路法，進行開罰。2017 年 6 月間，立法委員提案修正公路法第 78 條之 1 加重處罰 Uber。2019 年 3 月公路總局修正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，按次處罰鍰，違規最重可廢止汽車運輸業營業執照，及吊銷其全部營業車輛牌照。2019 年底交通部修正汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，明確規範「小客車租賃業與資訊平台業者合作提供附駕載客服務者」。

筆者認為，政府對於 Uber 進入台灣市場的管制作為，或許有部分因素係 Uber 和傳統計程車搶客是場不公平競爭而為，但其間經歷 6 年的變化，不是單以管制政策理論可以解釋。不論從經濟面或管制面，政府對於 Uber 的管制政策都不斷在變化。Uber 進入臺灣市場雖然對運輸業市場造成衝擊，但其經營模式一開始便已明確，政府不斷修正管制措施，似乎不僅以經濟面做考量，以法律作為執行手段亦沒有馬上產生相當效果。筆者認為政府對於 Uber 之政策改變，受到業者團體、交通專業學者、乘車民眾甚至是國外政府影響，有多種獨立變因消長，進而影響政府的決策，造成政策之搖擺，故筆者將以政策變遷理中之 3I 理論進行分析探討。



第三章 研究方法

第一節 概念定義

本研究認為我國對 Uber 管制的政策變遷可以用 3I 理論進行分析解釋，Uber 自 2013 年進入台灣後，在 2017 年及 2019 年各有一次政策折點，且對於計程車業及租賃車業之相關法規亦有相當之變更。本文以 3I 理論分析政策變遷的成因，並嘗試找出理論之不足，建立一個適用於我國政策變遷之理論架構。本文將 3I 的三個獨立要件分別定義為：

- 一、Interests（利益）：我國政府與美國政府(AIT)之利益、計程車業者、Uber 業者及租賃車公會、乘客及相關利害關係人之利益。
- 二、Ideas（理念）：專家學者及政府交通運輸專責機構、立法委員、國際創新商業理念、相關交通運輸業者之理念。
- 三、Institutions（制度）：我國交通運輸業相關制度法規。

第二節 研究架構

本研究以 3I 理論作為研究架構，試分析 Uber 自民國 2013 年進入我國後至 2019 年調整並確立其營運方式為止，我國對於 Uber 所做出的政策改變。本文以研究架構圖及研究流程圖表現本研究試圖分析之 3I 要素和政府對於 Uber 政策變遷之關係。

本研究以 2013 年至 2019 年間，政府對於 Uber 之政策變遷為研究目的。在 2013 年 Uber 進入台灣市場後，影響原本的計程車業者甚鉅，主管機關交通部的政策也相當搖擺。本研究以 3I 理論為出發點，分析 2013 年至 2019 年間影響政府內部決策之外部壓力，並以歷史資料分析 3I 的 3 個獨立要件隨著時間變化和事件的發生，又或政策關係人等因素的影響，產生的消長，對應政府的政策是否

有因此改變。

本研究架構分為內部政府部門及外部環境。內部以政府的決策受到 3I（利益、理念、制度）影響為出發，分析外部環境對內部決策的影響。如 Uber 司機、計程車司機、計程車及租賃車公會、民眾（乘客）輿論、國外勢力、學者等因素，分析 3I（利益、理念、制度）等 3 個要件之消長，對於政策之影響，研究架構如下圖所示：

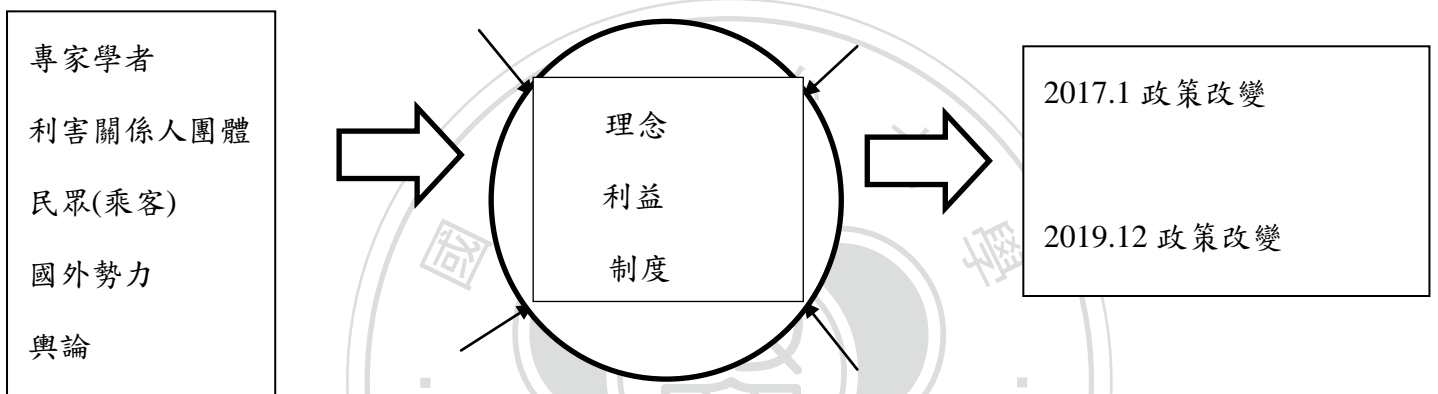


圖 3-1 研究架構

資料來源:作者自行繪製

本研究以國內有關 Uber 的次級資料作為研究基礎，並以深度訪談之資料(訪談政府官員及相關利害關係人等)，分析政府、計程車業者、運輸業者（如租賃車業者）、乘客等利害關係人對 Uber 之態度，分析政府政策之變化。利用 3I 理論模型進行分析，探討 Interests（利益）、Ideas（理念）、Institutions（制度）在 Uber 政策改變中的獨立要件消長及其對政策帶來之影響，並歸納政策變遷之成因後形成結論，相關流程如下圖。

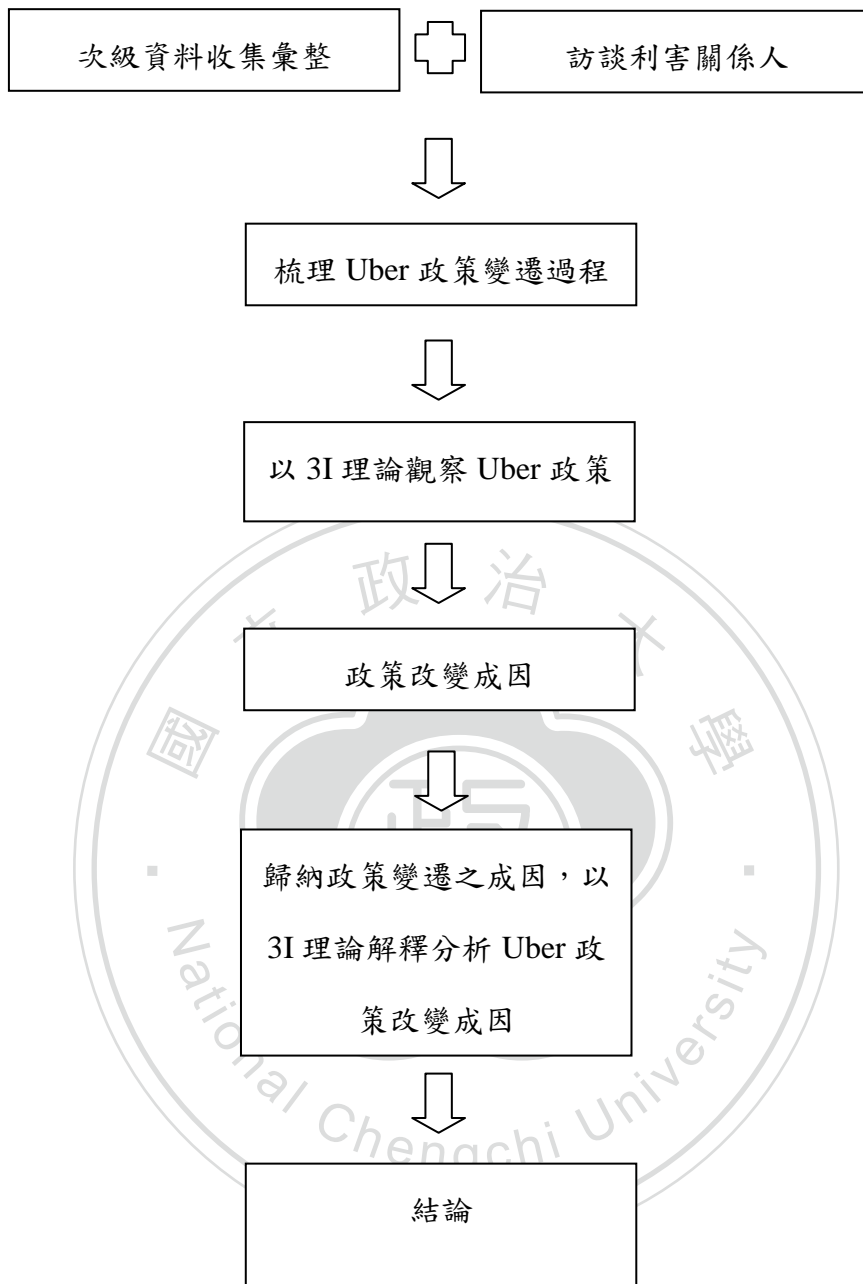


圖 3-2 研究流程圖

資料來源:作者自行繪製

第三節 研究方法與途徑

本文為質性研究。擬採取次級資料法及個案研究法，並以訪談研究法訪談利害關係人加深書面文獻之不足，強化本研究之完整度。筆者嘗試蒐集涉及本研究議題的相關論文、期刊文章、政府文件與傳播媒體資訊加以閱讀、分析與整理，研究自 2013 年到 2019 年間 Uber 進入台灣後，政府政策之改變。

質性研究是以研究者本身為出發點，採用多種資料蒐集的方式對社會現象做整體性的探討研究，並使用歸納的方式分析資料，進而形成結論(林淑馨,2012)。本文採取次級資料法及深度訪談，方法如下所述：

一、次級資料法：

次級資料法蒐集的資料來源可以由各種途徑取得，例如前人的文獻精華，包含官方及個人文獻、大眾傳播媒體的資料(如報紙、網路)等。研究者蒐集資料後，可以運用這些文獻資訊，盡可能還原過去的狀況，嚴謹的考察並分析文獻記錄的過程，進行客觀的評鑑與事件發生相關的資料，即可稱為「次級資料法」(林淑馨,2012)。由於次級資料之收集並非第一手資料，資料與事實可能有所落差，故筆者除以次級資料法研析外，加上訪談資料加以補足對照，以期能達到最具信效度之研究。

筆者以關鍵字「UBER」於聯合知識庫中搜尋相關新聞，設定時間點介於 2013 年至 2019 年間，挑取有關 Uber 進入台灣後相關利益團體反應、社論、媒體採訪政府新聞、學者言論、修法資訊等新聞資料共計 360 則，扣除廣告及相同事件重複報導之新聞，最後擷取 52 則新聞加以分析歸納。另外筆者於立法院政府公報資料庫以關鍵字「UBER」搜尋，亦設定時間點介於 2013 年至 2019 年間，共計有 66 期公報內有關鍵字「UBER」，筆者篩選資料之方式係主要以交通委員會中立委之質詢及相關政府官員回應內容為主，因交通委員會主要質詢之官員為 Uber 主管機關交通部，質詢及答詢內容較以政府對於 Uber 之管制政策為主。筆者猜選相關發言內容與 Uber 之政策制定、合法性、管制方式、取締方式、法規

修訂、計程車業及租賃業相關、共享經濟之討論等內容為基礎資料分析歸納。

二、個案研究法:

此種方法顧名思義，係對於個案的研究。而個案的概念，林淑馨（2012）整理各家學者的定義後認為，個案是一個有界限的系統，這個系統中可能有某種可以被觀察或是被測量的行為型態，吾人可藉由這樣的行為特質或形態藉以了解系統的複雜性以及過程的特性和狀態。而個案研究法經過國內學者的歸納，可發現有以下幾個特性，分別為：整體性、經驗理解、獨特性、豐富描述、啟發作用、歸納理解、自然類推等。個案研究主要是要了解參與特定事件的人類經驗，而不是事件的因果關係，也因此他關心的是特定個案事件的獨特性。而從個案研究中可得出三個重點：個案能和個人經驗結合，因此變得更具體而非抽象。另外因為經驗是基於情境產生，因此較能掌握研究的對象或是事件或現象在特定情境脈絡下的互動關係。最後，個案研究可以提供許多空間給予讀者自行想像與詮釋，可以將個人的理解以及經驗投射在個案研究中，因而產生通則的概念。綜上所言，個案研究法能在自然的情境下探討問題的特性，並且對於研究對象有深入的了解，所以透過資料的蒐集和分析後，更可以對研究結果有更豐富的理解和闡述。本文係針對 Uber 此一個案在臺灣的政策變遷進行深入了解，並且透過相關資料蒐集（立法院公報、新聞媒體），了解此問題特性進而嘗試得到全面理解。

三、訪談研究法:

此種方法是研究者透過面談或是電話之形式，以詢問或是尋訪、電話等溝通方式對被研究者進行對談的研究方法。此種對話內容是屬於研究性質的言談，整個過程是經由言談交流之內容建立事實之過程，是一種雙方行為，而非只是一方陳述一方接收，因為是一種研究的施行，所以有特定的研究目的，可以用來蒐集資料，與一般的日常生活言談有相當的差距，因此訪談是一種有目的性、雙向溝通交流的過程、一種權力與地位的互動關係且具有特定的規則與形式，可以反應特定的社會現實（林淑馨，2012）。當事人的觀點對於社會事實的建構是很有

意義的，但這些看法無法藉由一般性的觀察全部得知，而需要透過精緻的訪談設計以及技術作為工具，由開放性的問題得知（江明修等，2020）。

本研究訪談政府官員、Uber 利害關係人(含計程車及 Uber 駕駛及相關公會)和一般有搭乘計程車及 Uber 經驗之民眾，共六類受訪者(訪談大綱如附錄一)。

本次訪談設計依據受訪類別不同，設計 10 題至 11 題不等之問題詢問受訪者。其中基本資料為共通性問題。而針對政府官員、Uber 司機、學者、記者及計程車司機、公會人員，均提問有關 Uber 於 2013 進入台灣市場、2017 年短暫退出、重返市場後至 2019 年轉變為多元化計程車歷程的政策改變看法及針對駕駛人訪問渠等親身經歷之感受。而針對民眾(乘客)，則詢問渠等對於 Uber 或計程車之搭乘選擇偏好、對政府對於 Uber 的政策看法及對多元化計程車之想法。針對記者部分，訪談記者跑交通線多年的經驗，如何看待政府對於 Uber 歷次的政策變遷看法，以及相關團體面對政策變遷之反應。

承上，筆者設計之訪談題綱係透過訪談不同類型之受訪者，將訪談結果分析整理後，增進對研究問題之了解，試將問題關聯性呈現如下：

表 3-1 訪談問題與研究問題之關聯表

類別	訪談題目	對應之研究問題
政府官員 Uber 司機 計程車司機 公會人員 學者	Uber 於民國 102 年進軍台灣市場，在 106 年 2 月因政策因素曾短暫退出。談談於您參與(駕駛感受/看法)102 年至 106 年間政府對於 Uber 的政策態度，包括法規變動、決策者理念變更、政策執行與其他狀況等。	研究問題一 ² 研究問題三

²研究問題一:政府對於 Uber 之政策如何改變?

研究問題二:政府對於 Uber 之政策變遷為何?

研究問題三:政府對於 Uber 政策之改變是否可用 3I 理論解釋?

類別	訪談題目	對應之研究問題
記者	(就我們所知, Uber 後來重返臺灣), 談談於您參與 (駕駛感受/看法) 106 年至 108 年間政府對於 Uber 的政策態度, 包括法規變動、決策者理念變更、政策執行與其他狀況等。	研究問題一 研究問題三
	106 年政府推出「多元化計程車」方案。不限制車輛顏色、不限車型、採網路預約不巡迴載客、費率自行訂定 (有一定限制)。談談政府對於「多元化計程車」之發想 (您的想法)。	研究問題一 研究問題三
政府官員	談談計程車司機面對 Uber 進入台灣市場的反應?	研究問題三
	談談國內輿論及外國政府關切對於政府取締 Uber 的態度? 是否造成政府壓力?	研究問題二 研究問題三
	談談您個人對 Uber 的看法?	研究問題二 研究問題三
民眾	請問您對於傳統計程車業的看法?	研究問題三
	請問您搭乘傳統計程車及 Uber 有無特定偏好? 原因為何?	研究問題一 研究問題三
	請問您對於政府對 Uber 的政策是否支持, 或有無其他意見?	研究問題二 研究問題三
	談談您個人對 Uber 政策的看法?	研究問題三
公會人員	請問您民國 102 年至 106 年間, 計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?	研究問題一 研究問題二 研究問題三
	請問您民國 106 年至 108 年間, 計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?	研究問題一 研究問題二 研究問題三
	請問是否有接觸或熟悉關心 Uber 和租賃業/計程車業議題的立委?	研究問題一 研究問題二 研究問題三

資料來源: 作者自行整理

比較六種類別人員訪談問題之異同，可發現每一種受訪類別人員題綱有三分之二以上之問題相同(如表 3-1)，少數問題依據受訪者類別不同而有客製化之詢問。如問項「Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場，請問您認為是何因素造成?」及「政府 108 年間制定了 103-1 條款，請問您認為是何因素造成?」，針對民眾無此二題問項，係因考量民眾搭乘計程車或 Uber 僅係代步使用，平時應無留意並仔細區分政策造成 Uber 進退台灣市場。問項「搭乘傳統計程車及 Uber 有無特定偏好?原因為何」及「為何選擇駕駛 Uber/傳統計程車」則係針對民眾乘車之體驗，了解民眾選擇特定運輸工具之原因，對於其餘五類別人員無此問題。而針對政府官員，有一問項為「國內外輿論對 Uber 政策之關聯」，此係針對政策制定的外部影響提問，僅政策制定者適用，故對其餘受訪者無此提問。「為何選擇駕駛 Uber/傳統計程車」為針對駕駛人之提問，旨在了解駕駛人為何選擇特定之職業，由受訪人闡述回答。針對公會人員則有提問「請問您民國 102 年至 108 年間，計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?」及「請問是否有接觸或熟悉關心 Uber 和租賃業/計程車業議題的立委?」，此即探討利害關係人對政策之改變的態度及相關反應。另考量 Uber 進入台灣到變革成為多元化計程車歷時較久，成為多元化計程車時為 2019 年，距今已有近 3 年之久，自 Uber 進入台灣至今已有 9 年歷史，故某些類別之受訪對象可能對 Uber 進入台灣之時序和歷程發展並無特殊記憶點，對於某些問題之記憶可能較為混亂或無法完整回憶陳述，筆者對特定類型受訪者(如乘客)進行前情提要或強加篩選受訪者，確認受訪者對於 Uber 係有相當認識再進行訪談，不論是回憶起 2013 年至 2019 年的親身經歷，或是於當下了解政策變更後提出見解，都可增加訪談內容之豐富度，了解不同類別受訪者真正的想法，並使受訪者更清楚表達，提高訪談之質量及信效度，相關詢問問題差異整理如表 3-2:

表 3-2 不同類別人員訪談問題對照表

詢問問題	詢問類別						
	政府官員	Uber司機	計程車司機	學者	民眾	公會	記者
基本資料之提供	V	V	V	V	V	V	V
102-108 年間從事之業務是否與交通運輸業相關	V	V	V	V	V	V	V
對多元化計程車之理解及想法	V	V	V	V	V	V	V
個人對 Uber 的看法	V	V	V	V	V	V	V
為何選擇駕駛 Uber/傳統計程車	無	V	V	無	無	無	無
搭乘傳統計程車及 Uber 有無特定偏好?原因為何	無	無	無	無	V	無	無
請問您民國 102 年至 106 年間,計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?	無	無	無	無	無	V	V
請問您民國 106 年至 108 年間,計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?	無	無	無	無	無	V	V
請問是否有接觸或熟悉關心 Uber 議題的立委?	無	無	無	V	無	V	V
談談您於 106 年至 108 年間駕駛 Uber/計程車的感受,以及政府對於 Uber 的政策,包括法規變動、政策執行與其他狀況的想法。	無	V	V	無	無	無	無
Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場,請問您認為是何因素造成?	V	V	V	V	無	V	V
政府 108 年間制定了 103-1 條款,請問您認為是何因素造成?	V	V	V	V	無	V	V
您認為政府有關 Uber 的政策,是出於何種原因制定?相關的政策您覺得有無一貫性?政策發布的會不會很突然?	無	V	V	V	V	V	V
請問您是否知道政府對 Uber 的政策在 106 年和 108 年有過變化?	無	無	無	無	V	無	無

資料來源:作者自行整理

筆者另整理受訪人員如表 3-3, 包含決策內部(政府)及外部(社會)因素。總共訪談人員分為四大類, 包含政府官員、Uber 司機、計程車司機、計程車及租賃車公會、學者、記者和民眾(乘客)等 11 種人員, 受訪者包含政府內部及

服務提供者、接受服務者和中介團體，希冀透過完整的關係人訪談能更深入進行政策變遷之分析。

表 3-3 訪談對象身分表

政府部門	服務提供者	接受服務者	中介團體
決策單位- 交通部官員 A1	Uber 司機 B1	乘客 E1	學者 D1
執行單位- 公路總局官員 A2	計程車司機 C1		記者 D2
執行單位- 監理所官員 A3	計程車公會 F1		
監督單位 臺北市議員 A4	租賃車公會 F2		

資料來源:作者自行繪製

四、執行過程及分析:

筆者整理本論文之研究方法，分別係使用二手資料（新聞）分析整理、參考二手資料（立法院公報）並訪談相關人員整理相關訪談資料後分析撰寫。試將研究方法與具體作法整理如表 3-4:

表 3-4 研究方法示意表

研究問題	方法	作法
研究問題一	二手資料（新聞）	分析經過篩選之聯合知識庫 2013 年至 2019 年間共 344 則 Uber 相關新聞。

研究問題	方法	作法
研究問題二	二手資料（新聞）	分析經過篩選之聯合知識庫 2013 年至 2019 年間共 344 則 Uber 相關新聞。
	二手資料（立法院公報）	分析 2013 年間至 2019 年間立法院公報內含 Uber 議題之會期紀錄 66 則。
研究問題三	二手資料（立法院公報）	分析 2013 年間至 2019 年間立法院公報內含 Uber 議題之會期紀錄 66 則。
	訪談	訪談產官學界及民眾對政府於 2013 年至 2019 年間對 Uber 政策之改變的親身經歷及看法，共 13 名受訪人員。

資料來源:作者自行繪製

有關二手資料之蒐集（立法院公報），筆者以關鍵字「Uber」進行搜尋，共計有 166 期公報中提及該關鍵字，筆者將逐一篩選相關內容進行分析，篩選方式以交通委員會委員質詢及政府回應為主，內容須與管制政策相關，篩選後共計 66 則。本研究於第四章中整理立法院公報刊載立法院內立法委員質詢及政府官員答詢之內容，以時間序進行排列，若有多位立委重複針對同一問題進行答詢，則以表之方式進行整理，整理時間點為 2013 年到 2019 年間。立法委員相關質詢過程內容筆者以年度進行相關整理，以立法委員質詢內容及相關主管部門官員之答詢、相關書面公文之回復進行對話性的統整，嘗試還原 2013 年至 2019 年政策變遷之歷程。

至於新聞媒體部分，筆者以關鍵字「Uber」於聯合知識庫搜尋 2013 年到 2019 年間之相關報導，計有 344 則相關新聞，筆者去除廣告及重複之相關報導後，逐一進行分析整理。

有關於論文訪談，學者 Morse 指出，在醫療類質化訪談中，當受訪者人數達 9 位，編碼飽和度即足夠，當訪談人數達 16 至 24 位，意義飽和度將度幅提升。他指出，「飽和度是（質化）研究嚴謹度的重要元素，所有質化研究都會遇到這個問題，而不性的的是，它的重要性僅止於宣示。」（Morse,2015:587）

筆者於本研究中訪談 13 人次，分別為政府部門:交通部官員 A1、公路總局官員 A2、監理所官員 A3、臺北市議員 A4；Uber 司機 B1、B2；計程車司機 C1、C2、C3；計程車公會人員 F1，租賃車公會人員 G1；乘客 E1；學者 D1；記者 D2，其中一名受訪者具備 Uber 司機及計程車司機雙重身分，代號 B1 和 C1 為同一人。於訪談過程中，筆者致力於尋找 2013 年至 2019 年間實際參與及高度了解 Uber 政策制定或親身經歷政策變遷之人員。筆者原先規劃訪談 9 人次，包含政府部門 2 人、計程車司機 2 人、Uber 司機 2 人、學者 1 人、乘客 2 人。惟經試訪談後發現，若未加入計程車及租賃車公會人員，無法完整重現 2013 年至 2019 年間司機員及相關從業人員之作為，另外若光分析記者寫作之報導，無法窺得較隱蔽之會議及關員和業者間對話過程，故最後筆者執行訪談 13 人次，包含政府部門、司機、公會、乘客、記者及學者等族群。其中，政府部門之 4 位人員皆因工作職務關係密切接觸政策制定或進行監督業務；而計程車司機和 Uber 司機則為政策變遷下首當其衝之重要人員。另筆者訪談計程車業公會及租賃車公會高階人員，渠等與交通部主管政策人員有頻繁密切接觸。乘客部分筆者尋找 Uber 作為主要交通工具之民眾，此受訪者對於政策之變遷有實際感受。學者部分擇定對創新及共享經濟和交通領域皆熟悉之學者進行訪談，記者方面筆者訪談專營交通線之記者，渠完整參與 2013 年到 2019 年之政策變遷並報導追蹤，可謂串聯起政府部門及計程車業、租賃車業和 Uber 公司之關係線。

筆者使用前揭人員口述之寶貴資料，於本研究第五章依時序，以 2014-2017 年及 2017-2018 及 2018-2019 年三個時間點，分別由利益、理念及制度面分析 3I 之消長，盡力在意義飽和度上達到足夠之資訊，希冀可完整還原政策變遷之過程。

在訪談過程中，筆者以面對面訪談及通訊軟體訪談之方式進行，訪談結束後並將每一次訪談之錄音檔轉換為逐字稿方式檢視分析。筆者發現訪談人次達11人時，相關訪談內容出現高度重複性，受訪者之回答重複性高而較無出現新的資訊，筆者認為此時本文訪談之飽和度已高度提升，訪談至12人次時，已無訪談出新資訊，故筆者訪談13人次後認為本篇論文飽和度已足夠，進而將每位受訪者之受訪內容整理成逐字稿，在第五章整理訪談內容，用以分析Uber在臺灣之政策變遷。





第四章 Uber 進入臺灣的歷史沿革

本章筆者嘗試以立法院公報刊載之立法委員質詢內容及相關主管機關官員答詢、主管機關公文函答之內容進行整理分析，嘗試梳理 2013 年至 2019 年間政府對於 Uber 之政策變化，另本章亦以少量媒體報導為輔，還原此期間 Uber 之政策變化狀況。

第一節 序章:2013 年

Uber「台灣宇博數位服務股份有限公司」於臺灣核准設立日期為 2013 年 7 月 25 日³，並自 2013 年 5 月 7 日在臺灣進行試營運，開啟新興科技的運輸模式，也使得原本只有計程車的臺灣市場，注入一股不同的新血，使消費者（乘客）有更多的搭乘選項（數位時代，2017）。

隨著 Uber 攻城掠地，本土計程車業者逐漸感到衝擊，計程車業者開始向政府抗議，時任交通部路政司副司長王穆衡 2014 年 7 月間表示：「Uber 既然經營類似計程車的業務，將公告修正『計程車客運服務業申請核准經營辦法』，打算將其納管理（李承宇，2014）。2014 年 8 月政府以 Uber 並非計程車客運服務業，也非小客車租賃業，卻從事相關營業行為，由公路總局依違反汽車業經營管理規則開出 15 萬元罰單（楊文琪，2014），距離 Uber 正式進入台灣營運已時隔 1 年。而此時，Uber 之議題尚未在立法院受到立法委員的關注和討論。

筆者以「立法院國會圖書館」查詢關鍵字「Uber」，搜尋委員質詢、議事紀錄，統計委員質詢及議事紀錄之次數，並以年度作為區分後，製作如下圖，自圖中相關資料可得知，2013 年及 2014 年立法院未有立法委員針對 Uber 議題進行質詢。直至 2015 年 2 位立委進行質詢，2016 年有 27 次立法委員質詢為最高峰，至 2017 年降至 17 次為次高峰，2018 年 1 次、2019 年為 0 次。

³ 經濟部商業司商工登記公式資料查詢服務。查詢日期:110 年 9 月 23 日。

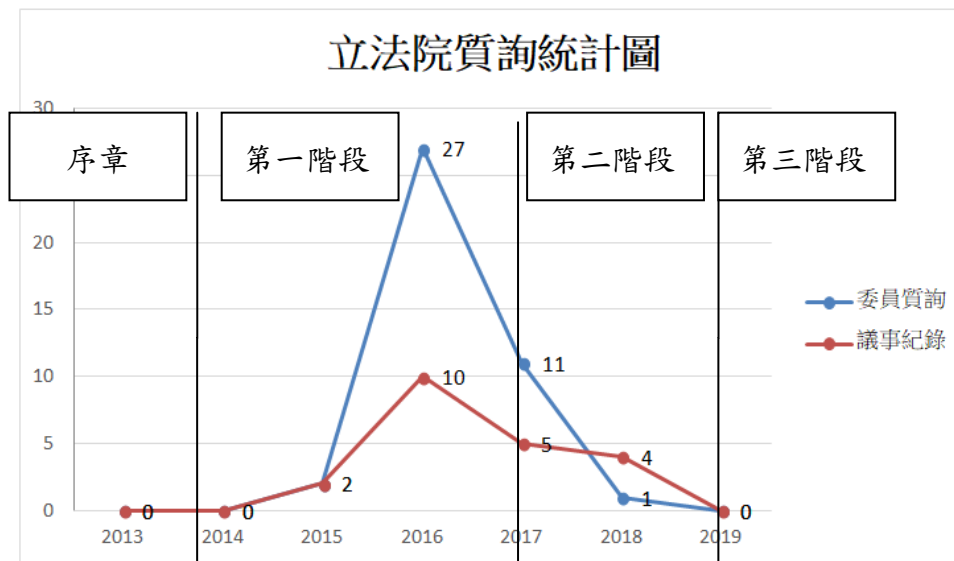


圖 4-1 立法院質詢統計圖

資料來源:筆者自行整理

筆者自立法院質詢系統中以關鍵字「Uber」搜尋，觀察各年度立法委員質詢 Uber 議題之次數，藉以瞭解 Uber 議題於 2013 年至 2019 年間受關注程度分布。分析上圖可以得到以下結論，Uber 議題進入立法院係從 2015 年開始受到關注，而關注度於 2016 年達到巔峰，2015 年到 2018 年 Uber 議題都在立法院內受到討論。主要質詢次數較高的時期為第一階段 2014 年至 2018 年間。對比立法院內的詢答資料，行政機關對 Uber 之政策，係於 2017 年 1 月發生一個政策的推行轉折，推測 2016 年在政府場內立法院及計程車於場外頻繁抗議可能有關聯，而 2017 年以降，Uber 在立法院內的受討論次數逐年降低，至 2019 年 Uber 轉型為多元化計程車後，Uber 議題已無再受到立法院諸公青睞。

第二節 第一階段:2014 年到 2017 年

2013 年 Uber 剛進入臺灣市場，政府才剛開始接受此一新興模式產業，相關利害關係人也抱持觀望態度，於立法院中尚無受到質詢。自 2014 年以降，Uber 對既有產業的影響開始升溫，也引發立法院諸公的注意。

一、2014 年:

2014 年間，時任交通部長葉匡時表示 Uber 應提出申請、納管、合法繳稅。行政院長張善政也提出四項主張，分別為：Uber 歸交通部管制、須符合臺灣法規、不能逃漏稅、檢討怎麼鬆綁（邱瓊平，2015）。2014 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，內容係關於 Uber 使用白牌車載客，違反法規等情。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。」⁴

筆者認為以上資料顯示於 2014 年，政府雖然對於 Uber 尚無具體政策，但大方向為 Uber 歸交通部管制，且應納稅納管，而 Uber 當時之營運方式違法，但政府已表示樂見其與租賃業合作，以合法租賃業方式營運。

二、2015 年:

除了立法院場外賽—計程車相關團體的抗議陳情活動，在立法院內，Uber 進入臺灣市場一事終於引發了討論。筆者查閱立法院公報，發現立法委員第一次在院會提及 Uber 是在立法院第 8 屆第 7 次會期第 8 次會議，2015 年 4 月 21 日

⁴資料來

源：https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201701160001&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard，查詢日期:2022 年 2 月 2 日。

台灣團結聯盟黨團提案，並決議函請行政院研處，內容略以（立法院公報，2015:311-312）⁵：

「UBER 叫車在台灣衍生法律及服務爭議尚未解決，規避台灣法令，影響依法設立之計程車客運業者權利；更由於交通部無法監督管理其營運、服務，收費標準及相關保險亦不完備，旅客權益將難以保障。爰此要求交通部應落實執法，鼓勵民眾檢舉非法營業的白牌車及違規兼職之計程車；同時研議規劃計程車網路叫車平台，增加個人計程車駕駛載客率。」

此提案係 Uber 相關議題第一次於立法院殿堂出現，主要探討的議題是 Uber 的適法性問題，可謂開啟 Uber 立法院戰爭的第一砲。而 2015 年有關於交通委員會內相關委員質詢情形如下表：

表 4-1 Uber 的適法性問題質詢

質詢日期	質詢委員	質詢概要
2015 年 5 月 14 日	王惠美委員	只要是透過全球國際網招攬消費者，消費者不論是國內或是國際人士，交通部就推給法規束手無策，那以後『Uber』從現行 APP 叫車轉透過國際網路平台運作，不是一樣可以叫車，交通部有何對策？
2015 年 10 月 7 日	陳素月委員	交通部公路總局雖然有進行取締開罰（開罰數 248 件），但事實上 Uber 仍繼續營運，顯見這個手段是無效的。

資料來源：筆者自行整理

2015 年 10 月 7 日立法院第 8 屆第 8 會期交通委員會答詢，時任交通部曾大仁次長明確指出略以：「Uber 在台灣為不合法營運，希望輔導其納入運輸業合法

⁵立法院公報(2015)，第 104 卷第 31 期，311-312。

經營。」、「Uber 是在其他國家也同樣發生的新生事物，目前我們明確認定它是不合法的行業，它無法做運輸業的登記。由於它本身沒有合法的牌照，也沒有合法的執照，所以目前是由沒有職業駕照的駕駛人開著自用車、透過網路來經營。希望相關業者能納入運輸業、取得合法經營的權利，再來經營。由於它本身不合法，如果有發生營業事實，相關單位都有開罰。我們希望新生科技的應用能和合法的行業結合，我們輔導計程車業者升級，朝向網路叫車，同時車輛等級也要做到差異化，用比較高檔的車子來提供服務。」（立法院公報，2015:202）交通部曾次長亦表示略以：「行政院對 Uber 未納稅納管，有一個專案小組正在進行相關的檢討，我們認為新的科技能夠提高服務的效能，能夠產生一個新的產業，我們並不排除。但是它必須要符合法規的要求，並照顧到旅客和社會大眾的權益，所以現在正在進行相關的檢討。」（立法院公報，2015:214）⁶

2015年8月27日由行政院由蔡政務委員組成專案小組，並邀請計程車業者、Uber 相關業者和學者專家共同討論，當時政府部門認為 Uber 無法滿足行業管理的規則，無法進入合法領域，所以認定其為非法，惟交通部曾次長指出「其實 Uber 可以設法納入合法，依照管理規則，變成租賃車業，但它本身並沒有採取此一步驟、每次開罰我們都會告知他們相關的權利事項。」（立法院公報，2015）

由此可發現，交通部直至 2015 年對 Uber 之取締力道仍然不足以阻擋其在我國之營運，且對於應如何制定政策管制似乎尚無具體作為。而交通部的態度係認定使用白牌車載客為違法，但因 Uber 是新興產業，並無直接驅逐 Uber 出台灣的提議，而係先以取締和導正溝通為主，希望將 Uber 納入臺灣汽車運輸業中管理，使其合法化，而其中一個由政府提及的辦法則是讓 Uber 與合法運輸業者——租賃業合作。交通部對於 Uber 的要求應是合法納管，筆者認為交通部的回應可解讀為，租賃業有代客駕駛的服務，只需要事先訂立租賃契約即為合法。從此段

⁶立法院公報(2015)，第 104 卷第 66 期，214。

發言可發現交通部和部分立法委員，對新興產業抱持較開放態度，另外也點出計程車業和租賃業間有業務相似的部分，但交通部及公路總局此時似未認定此部分法規及政策有需要修正之處。另由交通部次長之發言可發現，對於 Uber 可轉為租賃業之想法，交通部等相關單位應已充分告知 Uber，且此一方案係政府所接受，甚至係政府主動向 Uber 提出。

於 2015 年 10 月 12 日召開之交通委員會會議中，立委陳根德、羅淑蕾、王進士、簡東明、許淑華、葉宜津、劉權豪提案略以：「針對 UBER（台灣宇博公司）在台灣招募自用小客車駕駛人經營計程車業務多年，除嚴重損害合法計程車及租賃車駕駛人權益，對乘客人身安全亦有重大隱憂。惟業者成立以來政府至今僅能開罰，業者仍然持續營業，政府束手無策。爰凍結交通部公路總局 105 年度預算之十分之一。」（立法院公報，2015:226）⁷

由上述委員質詢內容可以推知，部分民意代表為維持計程車生計，給予主管機關交通部相當的壓力，也可得知政府對於 Uber 開罰之行政手段對其營運並無法有效阻止，因此 Uber 仍然繼續營業而不受影響。

立委陳素月、葉宜津、陳歐珀、李昆澤亦表達略以「近來我國計程車產業面臨外商 UBER 公司之挑戰，面臨轉型之問題，而該公司亦有法規上之問題無法突破，一來是在於對乘客的保障不足、加上其營利行為並沒有增加國家的稅收，對我國計程車產業有著巨大衝擊。但 UBER 公司亦提供了我國交通運輸之科技創新，惟運研所卻未針對此類新型態計程車產業提出解決之道，導致該公司既違法又持續營業。」（立法院公報，2015:169）⁸

從前開發展脈絡中可見，立法委員們對於 Uber 運用新興科技的肯定，但仍然相當擔憂新興科技的應用會對現有計程車行業之衝擊及 Uber 實際進行汽車運輸業，但因其為境外公司，政府無法對其課稅，亦無法對其旗下所屬駕駛控管，

⁷立法院公報(2015)，第 104 卷第 66 期，226。

⁸立法院公報(2015)，第 104 卷第 75 期，169。

而 Uber 實際在臺營業卻未增加稅收的問題也備受關注。

綜上所述，筆者整理 2015 年間在立法院院會中針對 Uber 合法與否及營運問題提出質詢之立委如下表，共計 11 名：

表 4-2 2015 年關注 Uber 議題之立委名單

2015 年關注 Uber 議題之立委名單	
王進士（國）	李昆澤（民）
陳雪生（國）	陳素月（民）
陳歐珀（民）	陳根德（國）
許淑華（民）	簡東明（國）
葉宜津（民）	羅淑蕾（國）
劉櫂豪（民）	

資料來源：筆者自行整理

註：本表名單按照姓氏筆畫排列

三、2016年：

Uber 進入台灣時近 3 年後，交通部修正「自用車違規營業處罰基準表」並自 2016 年 3 月 21 日起生效，民眾以自用小客車、貨車違規營業，增訂短期持續違規加重處分，若六個月內連續違規兩次以上，開罰 10 萬元，吊扣牌照 6 個月，交通部不斷加強取締強度及罰則，使 UBER 累積罰單數量持續增加（邱瓊平，2016）。

除了增加取締和罰則，交通部也在 2016 年研擬放寬傳統計程車之限制，推出「多元化計程車方案」。交通部左手嚴打 Uber 加強取締，右手獨創「多元化計程車」，我國計程車產業似乎走出第三條道路，卻仍未根本解決 Uber 是否違法及如

何合法營運問題。2016年7月11日，國內計程車業者為反對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。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。時至2016年中，Uber對於計程車業的營運影響持續增大，也引發計程車業者不滿（侯俐安，2016），相同的壓力也表現在立法院交通委員會質詢中。

2016年3月4日立法院第9屆第1會期，立法委員徐國勇針對Uber議題向行政院提出書面質詢，內容略以「Uber派遣不具職業駕駛執照的非法駕駛違規載客，無法確保駕駛具有專業駕車經歷，恐影響行車安全，若發生消費糾紛，或個人資料外流，也無法在我國法令架構下得到完善的保障。...Uber竟於105年2月中旬起將擴大業務範圍至高雄市。」（立法院公報，2016:227）⁹

以上質詢內容，顯見時至2016年，Uber違規營業之問題依舊存在，亦表示政府當時對於Uber之管制政策效果微乎其微，並不影響Uber在臺灣營運，更有甚者，其營運據點從台北市擴張至高雄市，政府的管制政策並未發生效果。而交通部針對徐國勇委員之提問交付書面詢答略以：

- 一. 本部在嚴格取締前，曾和Uber公司進行溝通，充分告知國內相關法令，並明確說明政府歡迎新科技之引進，倘該公司自行成立運輸業或與合法運輸業者合作服務，本部樂見其成。
- 二. 鑒於Uber公司無意依法經營，本部公路總局自103年10月起進行專案取締，以一案一罰方式依公路法第77條第2項裁罰。
- 三. Uber於我國經營模式係與計程車市場直接競爭，本部目前已著手研擬多元化計程車服務架構，規劃計程車相關法規鬆綁，提供市場多元化之合法計程車服務（立法院公報，2016:92）¹⁰。

由交通部之回應可知因Uber違法經營運輸業，影響計程車業者之生意，故

⁹立法院公報(2016)，第105卷第3期，227。

¹⁰立法院公報(2016)，第105卷第15期，92。

將加強取締，惟若Uber自行成立運輸業或與合法運輸業者合作服務，則為政府所樂見和鼓勵。另「多元化計程車」一詞首見於立法院公開資料中，顯示運輸業受到Uber進入之衝擊，除取締Uber外，交通部同時也有意提升計程車業之競爭力與之抗衡。2016年3月24日立法委員陳歐珀在交通委員會質詢中有針對Uber進行提問，交通部次長范植谷答詢略以：「部裡面也在研究多元化計程車方案。重視客製化的服務，包括預約叫車、預約車的車體內部及駕駛人的經歷等都會提供給叫車人，另外費率彈性化、車身顏色的鬆綁以及其他相關能夠提升計程車服務品質的部分，也都全力在研議。」（立法院公報，2016:91）¹¹

查2016年多位立委均提到創新和世界潮流，惟相關質疑點大多指向Uber未納稅納管，造成乘客的危險以及衝擊計程車產業。有關Uber未納稅納管、衝擊計程車生計及對乘客的安全較沒保障等。相關立委質詢內容如下：

表 4-3 2016 年立委關注事項表

質詢日期	質詢委員	質詢概要
2016年3月24日	立委陳歐珀	既然沒有辦法完全禁止（Uber），就要有一套合理的管制措施，以利我國未來稅捐的稽徵、保障乘客的安全或是維持市場公平性競爭性，也可以帶動傳統計程車整個多元服務品質的提升。
2016年3月24日	立委顏寬恆	為了保障國內合法的計程車業者，也包括他們的生存權等，...你們一定要保障國內的計程車司機及業者，因此必須訂定更為嚴厲的罰則。
2016年3月24日	立委鄭運鵬	我對Uber合不合法沒有定見，但對於白牌車一定要先輔導，等白牌車輔導完以後，才有辦法處理Uber。
2016年4月25日	立委陳歐珀	這樣的營業模式沒辦法有效管制司機，同時亦會衝擊原本計程車業者的體系，還涉及到稅收

¹¹立法院公報(2016)，第 105 卷第 16 期，91。

質詢日期	質詢委員	質詢概要
		及就業權的問題。
2016年4月25日	立委顏寬恆	一、 臺灣Uber發生了首次性騷擾案，但是政府對於這種依靠科技的新的叫車行業，卻沒有辦法提出有效的對策方法。以目前來看，這種行政措施不是很有效。 二、 Uber對合法計程車業者產生一個非常大的衝擊，現在民間已經有計程車業者提出以1,000塊來鼓勵檢舉，甚至有人建議政府以釣魚的方式來全面取締。
2016年5月18日	立委徐國勇	今天計程車司機哀鴻遍野，滿肚子火到處罵，Uber不但搶了他們的生意，還製造他們生意競爭的機會，請問Uber一降價，計程車司機要不要降價？你們主管業務製造社會問題，讓計程車司機集體去抗議。
2016年5月18日	立委鄭寶清	光取締並無法達成想要的目標，況且取締有用的話，Uber還能存在嗎？
2016年5月18日	立委羅明才	一、 在臺灣，你們反對使用Uber，可是為何在先進國家例如紐約卻有Uber？ 二、 既然有取締，為何還會有這種情形？ 三、 你不能兩手一攤說「這是非法的」，可是又不處理。既然市場有這種需求，希望交通部能好好研究一下是否應以嶄新的心態去面對此事，而非一味的拒絕、排斥，就好像是被老人家掌控、執行，舊思維是無法應付新時代的。
2016年5月23日	立委鄭運鵬	Uber所造成的衝擊，現在交通部處理的方法就是採用釣魚的方式予以罰款，罰了5,000多萬，它就算繳了也跟交通部打官司，受到Uber影響的就是合法計程車業者跟租車業者的生計。
2016年5月23日	立委葉宜津	我們不是要求法令去配合新興的業者，不是為他們量身訂做，而是要取其長處、有新的管理方式，這是你們必須要努力跟思考的。
2016年5月23日	立委顏寬恆	既然Uber不合法，在網路上大肆廣告就是藐視法律，他們故意把這個Uber的餅做大，然後逼迫政府讓它有條件的合法化。現在我們已經清楚看到它衝擊到所有合法的計程車業者。

質詢日期	質詢委員	質詢概要
2016年5月23日	立委陳雪生	我也問過一些計程車經營者：如果 Uber 合法化，你們幹不幹？他們說幹啊！
2016年6月8日	立委陳素月	計程車司機或駕駛人受到法令的嚴格規範，相對之下，游離在法律邊緣的 Uber 駕駛如果政府沒有積極作為，未來恐怕會產生劣幣驅逐良幣的狀況。
2016年6月17日	立委廖國棟	有關賀陳部長對於 Uber 的談話，讓外界認為部長準備要開放 Uber 和目前 Taxi 的系統來競爭，要讓 Uber 合法化，是否如此？
2016年6月28日	立委顏寬恆 立委呂玉玲	今天下午2點，計程車司機冒著大雨在濟南路上抗議，他們抗議的是 Uber 到底取締或不取締，訴求是要保障合法、取締非法。
2016年6月28日	立委呂玉玲	賀陳部長表示：「主管機關大可以請 Uber 提出其他城市處理的作法，公諸社會看看多數人怎麼處理這類資訊，是接納？是反對？敬請使用者決定，官員不必替民眾作主。」這表示部長是支持的，但是下個月六都就要取締了，你這樣不是讓所有民眾感覺到錯亂嗎？
2016年7月13日	立委鄭寶清	他們（Uber）當然不願意合法化，合法化要讓你們管，你們又不給人家路。就如我上次講的，黑道收了人家的保護費會保證人家可以做生意，但政府收了保護費後人家還是無法做生意。
2016年7月13日	立委鄭運鵬	我要幫合法計程車講幾句話，這是抗爭現場，他們跳到車上，這些都有錄影，YouTube 上也有播出。在下面留言的人大部分是年輕人，他們認為台灣計程車司機可能就是這樣，怪不得人家要搭乘 Uber。
2016年12月5日	立委鄭寶清 立委趙正宇	它（Uber）繳了六千二百多萬元，受到重罰，你覺得遏止得了 Uber 的違法營運嗎？
2016年12月5日	立委林俊憲	一、Uber 來台經營已經長達四年半，而且動不動就買下四大報半版的廣告，跟政府甚至跟國會對嗆，部長知不知道 Uber 有號召他們旗下的司機來立法院抗議？ 二、Uber 來台完全是違法經營，現在他們就是以擁有一萬名司機來對我們進行施壓。

資料來源:筆者自行整理自立法院公報

有關立法委員之質詢問題，涉及到法規的管制並未針對Uber這種新興產業訂定有相關規定，因此交通部法規會李明慧秘書表示「關於他們提供合法的營業車輛平台的部分是否要加強管理，我們可以研究以更嚴謹的方式透過法令管制。」（立法院公報，2016:90-91）¹²

曾大仁次長針對立法院諸公的質詢，表示略以「這些業者應該要納管，應該要用合法的车跟合法的駕駛來從事運輸行業。我們輔導既有的計程車業者產生更大競爭力的部分，提出開發多元化服務，如果他們用好一點的車子或更高檔的服務內涵，我們可以給他們不同的經營方式。相信雙管齊下應該會有幫助，」（立法院公報，2016:34）¹³

另外交通部對Uber的主管機關路政司亦提出針對Uber法規鬆綁、針對計程車輔導轉型提升競爭力之方法，但路政司亦表示Uber不認為自己是計程車服務業（運輸業），因此並未接受交通部的提案接受管制轉型。交通部路政司司長林繼國表示「Uber是利用所謂資通訊科技，提供更高品質服務。目前部裡正積極檢討法規、鬆綁法規，希望讓我們的計程車業或客運服務業也能提供像Uber這樣的高品質服務」、「事實上，Uber剛進來的時候，我們就曾與他們討論過，同時也提供國內針對計程車客運服務業所訂的既定辦法供他們參考，其實他們可以來申請。」、「他們不願意經營被認定為所謂的計程車客運服務業。」（立法院公報，2016:57-58）¹⁴

另行政院105年4月25日院臺專字第1050080275號函答覆關於立法委員許淑華質詢如下：

「對於Uber帶動國內新興服務型態之導入，政府並非以禁止角度看待，而係就其

¹²立法院公報(2016)，第105卷第16期，90-91。

¹³立法院公報(2016)，第105卷第31期，34。

¹⁴立法院公報(2016)，第105卷第31期，57-58。

服務提供之實質內容是否符合國內運輸業市場秩序規範，以及是否足以保障消費者權益等面向予以輔導監督。有關Uber自用車載客爭議，由於Uber公司未能依法經營，為維護我國運輸業市場秩序及保障消費者權益，交通部公路總局自民國103年10月起進行專案取締。另該部將持續推動『多元化計程車方案』，儘速提供更多元優質計程車服務。」（立法院公報，2016:280-281）¹⁵

針對Uber進入臺灣後，與政府的溝通狀況及其微妙的關係可由立法委員費鴻泰質詢中略之端倪，渠表示略以：「林全在任命新任交通部部長時，曾經說好像有條件開放Uber在臺灣的市場，有沒有？」交通部次長吳盟分表示「報紙上好像有這樣的報導，基本上，我們過去也一直跟Uber溝通，希望他們能夠調整、納入我們國家的管理體系，而他們始終沒有做出相對應的回應。」（立法院公報，2016:432）¹⁶

由以上的質詢回答內容可知，政府與Uber應該是保持有密切的聯繫，惟政府希望Uber納管納稅，而Uber一直以資訊業平台自居，不想受到運輸業法規的管制，因此交通部持續開罰，而Uber接受罰單後不斷提起訴願及行政訴訟，但受罰並不影響其在臺灣市場獲利，政府開罰的管制措施顯然亦無顯著效果，Uber仍持續以白牌車之方式招攬，繼續營運。2016年新任交通部長賀陳旦上任，他對於Uber的立場似乎較前任部長開放，也備受立法委員們質疑，然而從文獻中分析，賀陳部長的談話似乎未明確表明其對於Uber支持與否，但相較於前任部長，賀陳部長提及Uber的科技性和消費者網路使用的習性也是受到國際趨勢影響，和既有計程車業者的生計保護，兩者是需要權衡的。筆者認為，賀陳部長並未全然否決Uber的可能性，但政策本質還是回到Uber必須要接受管制，至於管制的強度，交通部的態度是持續取締，針對Uber進行輔導，同時也對計程車業的素質進行提升，使兩者的差距縮小。

¹⁵立法院公報(2016)，第105卷第33期，280-281。

¹⁶立法院公報(2016)，第105卷第40期，435。

回應立法院的炮聲隆隆，時任交通部長賀陳旦回答以「現在看起來是不合法，但是消費者非常期待」、「因為其中 (Uber) 代表的是科技和消費者的期待與既有產業生態之間的權衡」、「最重要的就是科技給消費者選擇以後，這件事情和既有產業中間的衝突，我想我們絕對不能夠因為現有的產業我們不幫它忙，或取締的方式來違背消費者的期待，但是怎麼樣在兩者中間權衡，我們希望針對它們的產業生態上能多瞭解，以及輔導它們到其他比較可以開發的地方去，幫助它們技術上也一起升級，我想這是我們需要做到的。」（立法院公報，2016:428）¹⁷，在2016年6月17日，賀陳旦部長又答：「我認為網路時代，消費者利用網路媒合來找到他們需要的交通方式，這件事情全世界都在發展，但是對於既有的產業以及我們既有的管理應該要做什麼調整也不能慢。就這件事而言，我樂於見到科技所帶給我們的方便，但是我們會優先讓相關的產業也適應這樣的科技進步。」

2016年6月8日交通部林繼國司長答詢表示「目前Uber招募的這些司機，駕駛的事實上是自用車輛，因此屬於自用駕駛，並不像計程車司機屬於營業駕駛，領有執業登記證，所以我們才會依照現行公路法和汽車運輸業管理規則，認定Uber未經合法申請、核准就經營汽車運輸業，並且依法嚴格稽查取締。為了阻止自用駕駛非法加入Uber從事非法營業，我們配合修正規定，自用駕駛如果違規，會加重處罰，除了罰鍰以外，如果6個月內又有違規行為，第2度遭到取締，還會吊扣駕駛執照。」（立法院公報，2016:290-291）¹⁸

除了例行性交通委員會會議期間，相關立法委員對於Uber多有關注外，如碰到抗議事件後，Uber議題更是質詢焦點。計程車司機在2016年6月28日在濟南路上集結抗議，立委陳素月及陳歐珀、陳雪生、徐榛蔚、林俊憲即針對計程車業者抗議議題進行質詢。行政院長林全表示略以「如果目前它不是合法登記的話，政府當然要處理。」（立法院公報，2016:187）交通部賀陳旦部長表示「它目前還

¹⁷立法院公報(2016)，第 105 卷第 41 期，428。

¹⁸立法院公報(2016)，第 105 卷第 49 期，290-291。

不合法，所以我們應該去取締，不過我們也預見消費者對這部分可能會有所期待，所以怎麼樣一方面取締、一方面輔導我們既有業者也提供品質一樣的好的服務，也是我們該努力的地方。」(立法院公報，2016:187)、「現在官方的作法應該是要對非法的事情進行執法，但是對於長期的部分，應該要有比較通盤的考慮，來幫助他們慢慢地合法，以及幫助我們既有業者。」(立法院公報，2016:188)可見賀陳部長是以較開放的態度對待Uber。¹⁹而交通部路爭司司長林繼國表示略以「Uber剛進來的時候，我們就找他們來，提供他們如何在國內現有法令規定下找到他們想要經營的業務的合法管道和方式，但他們還是不願意。」(立法院公報，2016:168)²⁰以上可知交通部應有和Uber溝通過和國內運輸業者合作之可能性。

政府的態度也可看出，雖然此時Uber為非法，但因資訊業科技業之進步，創新模式的商業進入臺灣實屬正常，關於法規之調適政府有在討論進行商討。此點可從行政院於中華民國105年11月16日院臺專字第1050096915號函中看出(立法院公報，2016:414)²¹：

- 一、隨著資通訊科技 (ICT) 的進步，全球化與網路環境日趨成熟，數位經濟的發展，成為大勢所趨。數位經濟是創新、成長與社會繁榮的強力催化劑。數位經濟的發展過程中，創新商業模式隨之興起，為了在創新發展和公共利益間取得平衡，各國政府均持審慎因應的態度。如歐盟執委會認為，新的經濟模式可創造新的市場需求，也能帶給傳統行業新的客源，應盡力創造公平的競爭環境。
- 二、在臺灣，數位經濟的創新營運模式衝擊實體(既有)服務提供者之營運，政府一方面須注意實體與虛擬(平台經濟)發展間之公平競爭，另一方面亦須思考提升實體經營者之競爭力。在法規調適方面，政府秉持誠實納稅、消費者保護、公平競爭等原則，檢視現行法令是否合宜，是否須修正。

¹⁹立法院公報(2016)，第105卷第52期，188。

²⁰立法院公報(2016)，第105卷第63期，168。

²¹立法院公報(2016)，第105卷第100期，414。

三、數位經濟(包括平台經濟)創新產業倘涉公共安全,所涉行業為管制業別者,世界各國均多有限制及規範,避免以創新之名規避法律。以計程車客運服務業為例,因涉及公共安全,且為管制業別,平台經濟業者(如Uber)欲介入經營,自須遵守相關公路法令規定。另一方面,政府亦樂見運輸業者透過新科技、資訊軟體之應用,提供更多元、便利之使用環境。交通部已完成鬆綁公路法規,提供乘客更為智慧、安全、便利之多元運輸服務,提升整體計程車產業競爭力,以回應消費者需求,創造雙贏局面。因應數位經濟發展,政府樂見平台經濟業者在台灣設立據點,但創新發展仍應兼顧公共利益。政府亦將於創新與適度監管上取得平衡。

2016年12月5日交通委員會中立委趙正宇針對Uber在報紙上刊登的陳情書,提出質詢略以「上面寫道:『我是一個平凡的市民,也是利用Uber平台來開車的司機,為了讓我的家人更好,生活品質提高,我利用彈性的時間來開車,同時服務社會,只不過運用了新興的網路平台、媒合的平台……』。講得好像他們都是為了家庭、為了社會,運用的『新興的網路媒合平台』好像也沒有問題。Uber事前就知道我們今天要開會、修法,所以他們先召開記者會,動作很大,而且是有計畫的」(立法院公報,2017:410)²²

交通部長賀陳旦再度聲明略以「網路是一個大家的機會,但是還是應該要依照該有的法律,交通部認為Uber聲稱共享經濟依據台灣的法律是可以共同合作的,但是他們在從事這項事業的時候一定做到納管、納稅及納保險。」、「它現在基本的做法就是在有罰則的時候會做處理,但是對於正規該納稅、真正進入保險的狀況,它就故意拖延,以爭取消費者對他們的普遍支持。」「我們在8月份辦過公聽會,9月7日我也特別邀請Uber的人到部裡來,針對如何能夠輔導他們了解台灣法令、大家如何展開合作,充分地交換意見。」(立法院公報,

²²立法院公報(2017),第106卷第1期,410。

2017:411-441)²³立委李昆澤、鄭運鵬、林俊憲、陳歐珀、劉耀豪、林岱樺、蕭美琴、葉宜津、陳雪生、顏寬恒、許毓仁、鄭寶清、陳素月也對此提出質詢。

2016年12月14日立法院交通委員會以台立交字第1052401843號函，交付交通委員會審查立法院委員陳雪生等26人擬具「公路法第七十七條條文修正草案」等4案併案審查完竣，提報院會公決，正式加重對Uber營運之罰款，也拉下Uber短暫謝幕的劇章。

總統府於2017年1月4日公布「公路法」第77條修正案，Uber遭交通部開出11張裁處書罰單，合計兩億三千一百萬天價罰鍰並勒令歇業後，於2017年2月2日中午隨即宣布2月10日起「暫停在台服務」，等同退出台灣市場（侯俐安等，2017）。

表 4-4 2016 年關注 Uber 議題之立委名單

2016年關注Uber議題之立委名單	
李昆澤（民）	呂玉玲（國）
何欣純（民）	林岱樺（民）
林俊憲（民）	林淑芬（民）
施義芳（民）	陳歐珀（民）
陳素月（民）	陳雪生（國）
陳明文（民）	陳榛蔚（國）
陳怡潔（親）	徐永明（時代）
許毓仁（國）	許淑華（國）
曾銘宗（國）	葉宜津（民）

²³立法院公報(2017)，第 106 卷第 1 期，411-441。

2016年關注Uber議題之立委名單	
趙正宇（無）	蔡易餘（民）
顏寬恒（無）	廖國棟（國）
蕭美琴（民）	劉權豪（民）
劉建國（民）	鄭運鵬（民）
鄭寶清（民）	

資料來源:筆者自行整理

註:本表名單按照姓氏筆畫排列

四、小結:

2014 年到 2017 年間，Uber 對我國傳統計程車的影響加劇，在立法院中也許多立委表達關切。從 Uber 合法性到共享經濟的討論，以及既有法規是否有辦法阻止 Uber 營運等問題，均是立委諸公們關切之議題。交通部官員也多次重申 Uber 利用白牌車載客的營運方式為非法，應予取締，惟亦表達若 Uber 願意與合法運輸業合作，為政府所樂見，然此時期的 Uber 並未採納此種營運方式。至 2017 年初，政府修正公路法加強且提高取締 Uber 之罰鍰，造成 Uber 於 2017 年 2 月短暫退出臺灣市場，筆者將此事件視為第一次的政策轉折。

第三節 第二階段:2017 年到 2018 年

2017 年 2 月 Uber 因政府大幅提高公路法罰鍰而退出臺灣市場，然 Uber 又於同年 4 月間與租賃車業者合作，以嶄新的營運模式回歸，2017 年至 2018 年間的租賃車模式並未維持很久，但仍受到立法院委員們高度的關注，以下筆者就 2017 年及 2018 年間立法院相關攻防詢答進行分析整理。

一、2017:

Uber 司機在 2017 年 2 月 10 日 Uber 退出台灣市場當天，發動司機群到交通部抗議，認為交通部應仿照外國案例，讓 Uber 可在修正模式下繼續營運（雷光涵，2017）。據報載，「時任交通部路政司副司長張舜清表示，原則上 Uber 公司不管是和租賃車或計程車合作，只要納管、納稅、納保，在現有法令下都樂觀其成，Uber 司機可以選擇加入計程車相關團體，也可以加入小客車租賃業，Uber 公司和哪一個合作，只要符合法規，交通部都不會干預。」（楊文琪，2017）Uber 於 2017 年 4 月 13 日宣布重返市場，重新上路與租賃車業者合作。與此同時，由政府推動的多元化計程車政策，相關車隊正在醞釀形成。

但是 Uber 的危機仍然未解決，報載 2017 年底時任交通部副司長張舜清說「租賃車以時計費，若透過 Uber 叫車、行車時間在 30 分鐘內，服務內容已逾越租賃車業服務範疇，恐與計程車業惡性競爭，但目前法規未明訂最低租賃時間，確實有模糊空間，近期將修法明定租賃時間地板下限」（侯俐安，2017）。此時交通部的政策，似已與之前堅持納管為主有所不同，而係考慮到計程車生計而有修改法規的考量。交通部開始新一波修法動作，擬定「租賃業代雇駕駛使用資訊平台」條款，包括「代雇行程必須高於一小時」、「禁止排班與巡迴攬客」、「必須揭露車輛、駕駛人、租車費率，手機 App 畫面顯示費率，必須與車內懸掛價格相同等」（侯俐安，2018）。時序至此，租賃車與 Uber 合作已近兩年，有 137 家租賃車行、約 7000 輛車投入，但政府配合計程車抗爭，設立專門條款、壓縮小客車租賃業生存空間，也使 Uber 新的營運模式走向死路。

時序回到 2017 年 2 月間，Uber 因高額的罰款和不斷的取締，選擇了退出台灣市場，此時立法院間的討論議題圍繞於 Uber 未繳納的罰款以及創新科技在臺灣的未來，筆者認為，Uber 的退出帶給立法委員們喘息的空間，計程車方面的壓力消失，而使立委們得以用較宏觀的角度看待 Uber 對臺灣市場造成的影響和未來政策方向。

2017年2月24日立法院第9屆第3會期立委張麗善提出略以「鑒於Uber於今年2月10日正式撤資並結束在台營運，這並非新創產業在台投資的成功經驗，我國政府面對網路新經濟，竟以極端的政府干預及保護主義政策管制，透過罰鍰及勒令停業只能處理Uber的合法性疑慮，而我國政府在引導新創、電商的定位及功能太過被動且模糊，面對未來相同類型的Uber Eats、airbnb等外資電商衝擊，政府倘若執意透過強制性手段劃分輸家—新經濟，贏家—本土經濟，無異自外於網路新經濟產業。」(立法院公報，2017:12)²⁴

2017年3月10日立委黃昭順表示略以「Uber已暫停在台服務乙節，應屬已做提表象的把關的責任，但從創新經濟及消費者權益來說，卻是裡子內的雙輸。Uber在台四年間，確實為民眾乘車便利帶來全新感受，也對現有計程車業產生極大的壓力與示範效果，若純從服務的角度來看，Uber創新經濟的商業模式，確實為社會帶來一股新的氣象。如今全世界都在推動創新經濟，也勢必將不斷挑戰各行業中的舊習慣與舊制度，政府要營造一個接納創新經濟的開放環境，更要重新回提本地創新創業動能的主題，讓國內的創新力量也能投入。」(立法院公報，2017:22)²⁵

由以上兩位立委的質詢內容中不難發現，Uber退出臺灣後，在立法院殿堂開始出現要正視創新科技和新興產業進入臺灣的現實，而政策方向應以接納新經濟的開放環境為努力的方向，並將政策與法制完備，藉以因應未來國際大勢所趨。

立委黃昭順質詢內容包含另包含「彭博新聞(Bloomberg)專欄作家雷克(Eli Lake)『台灣對Uber的戰爭』評論文章，引述Uber亞太區總監卡薩吉(Damian Kassabgi)就在台被罰款與歇業表示，過去未曾見過這樣的事，Uber罰款已達800萬美元，公司沒有選擇，必須暫停服務，直到台灣方面提出其他選項。Uber

²⁴立法院公報(2017)，第106卷第18期，12。

²⁵立法院公報(2017)，第106卷第21期，22。

在台灣的遭遇是，保守的官僚不願接受新形勢或調整法律，台灣計程車業是贏家。卡薩吉說，美國國務院在對台灣官方就 Uber 立法施壓上有所幫助，但至今未見任何改變。Uber 在台灣的例子提醒大家保護主義是雙向的。我國反 Uber 作法正好強化了川普的論述，美國的貿易夥伴對美國採取不公平貿易。」(立法院公報，2017:84)²⁶

分析以上資訊，筆者認為 Uber 公司在 2013 到 2017 年 2 月退出台灣市場間，確實試圖以外資之姿態，偕同美方政府的壓力試圖讓 Uber 可以繼續在台營運，但因臺灣計程車抗議劇烈，臺灣政府仍採取裁罰而不得不退出臺灣市場。而國際學者也認為保護主義若過度強烈，可能會影響國與國之間的貿易往來。此點也可曾許育仁立委的質詢中找出端倪。

立委許育仁表示「我赴美國華府參訪，與國務院有交流，他們非常擔憂台灣政府目前對數位經濟的態度。台灣的政府當然有自己的態度，但因處理 Uber 事件的看法已影響到台灣的國際形象。」(立法院公報，2017:337)²⁷

除了交通委員會中立委們的質詢，2017 年 3 月 8 日立法院第 9 屆第 3 會期經濟委員會第 4 次全體委員會中，立委張麗善、王惠美、陳超明、邱志偉提案「有鑑於菲律賓以「交通網路車輛服務法規」管理 Uber，加州政府加州公用事業委員會 (CPUC) 通過新法，創造出「TNC」新運輸類別加以監管，馬來西亞內閣在去年通過「網路叫車法」，澳洲雪梨 2015 年開始啟動「計程車產業創新改革」，以各國的 Uber 經驗，當地政府皆有大動作的轉變，不外乎是另訂新法，或是對於既有產業的輔助得以公平競爭，相對台灣對此法制化規範闕如，公平會應協同交通部儘速研究是否制定相關法規，以維台灣創新產業發展環境之健全。」(立法院公報，2017:41)²⁸

由上述質詢內容可見，Uber 的影響不僅僅只是交通方面的衝擊，更是對於臺

²⁶立法院公報(2017)，第 106 卷第 23 期，84。

²⁷立法院公報(2017)，第 106 卷第 21 期，337。

²⁸立法院公報(2017)，第 106 卷第 24 期，41。

灣政府對新興產業、既有產業的權衡及法制是否完備的重新檢視，立委們相當關心臺灣政府對新興產業的政策方向是否有落後於各國立法例之情形。

政府方面亦對相關質詢做出書面的回覆，說明取締 Uber 係因其違法交通相關法規，但會研議輔導支持業者引進新興科技。如行政院以中華民國 106 年 3 月 13 日院臺專字第 1060083928 號函略以：

Uber 於民國 102 年 4 月經經濟部核准在臺設立台灣宇博數位服務股份有限公司，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，惟未依法申請核准經營汽車運輸業，卻招募自用車輛違規營業獲取報酬，已違反「公路法」及「汽車運輸業管理規則」。因公共運輸事業為管制事業，故政府公權力介入，要求業者履行「納管、納稅、納保」之基本責任。政府樂見既有運輸業者及有意參與合法經營之業者引進創新經濟，應用新科技、資訊軟體提供民眾更多元、便利之環境，惟仍應遵守我國法規，未來 Uber 如符合上開條件，交通部將輔導協助。(立法院公報，2017:208-209)²⁹

另針對立委黃昭順之質詢，行政院以中華民國 106 年 3 月 22 日院臺專字第 1060085115 號函回復略以：

有關 Uber 在各國掀起的爭議，其關鍵是觸及了各國政府對特許事業的規定，因此，未來平台倘涉及政府規管的特許行業管制，仍應該符合相關管制。政府期待創新產業及新經濟模式在臺灣發展，也歡迎國外資金與技術來臺，並引進創新經濟模式，從未否定 Uber 相關科技應用，並已完成計程車客運相關法規修正，藉由法規鬆綁方式適度放寬計程車營業限制，開放多元化經營。(立法院公報，2017:34)³⁰

彙整以上立委質詢內容及政府方的回應可得知，2017 年 2 月到 4 月間，Uber 退出臺灣市場，此時立法院的風向改變，從針砭 Uber 逃漏稅、違反法規以及影

²⁹立法院公報(2017)，第 106 卷第 27 期，208-209。

³⁰立法院公報(2017)，第 106 卷第 29 期，34。

響計程車業者生計等問題，轉移到未來若有新興科技進入臺灣，政府應如何應對，以及若 Uber 符合納管納稅納保等三要件，交通部將如何調停 Uber 與計程車業的紛爭，讓臺灣的運輸業有一條嶄新的道路。惟此種討論，在 2017 年 4 月 Uber 強勢回歸後，便嘎然而止，此種討論僅存在於短短的灰姑娘時間，又被計程車業、租賃業以及 Uber 的抗爭聲量所掩蓋。

Uber 退出後的開放性討論並沒有持續太長的時間。2017 年 4 月 13 日前瞻基礎建設特別條例草案」公聽會中，工研院知識經濟與競爭力研究中心杜紫宸前主任發言表示「最近我們看到 Uber 透過美國政府的壓力又非常高調的重回台灣...」（立法院公報，2017:12）³¹。由此可知，2017 年 4 月 13 日，Uber 回到台灣繼續營運，而且事出突然，引發立法院轟動！而 Uber 歸來有美國政府相關勢力強力護航，Uber 的回歸，在立法院中又開啟一場腥風血雨。

2017年4月13日交通委員會會議中，立委陳歐珀質詢略以「Uber 今天早上宣布回歸台灣，介紹未來要推出新的營運模式。請問部長，你同意它回歸台灣了嗎？」（立法院公報，2017:412）³² 交通部長賀陳旦表示略以「據我們所知，它的營業內容與前一陣子不一樣。交通部一貫的立場是，在納管、納稅及納保險等3個前提之下，我們樂於見到新的技術到台灣協助提升運輸產業的服務。」、「它現在只是與租賃業合作，等於是租賃業自己去尋找合作的夥伴。」、「它現在所做的服務沒有違背納管、納稅及納保險的話，我們並不會做任何的取締。對，它現在做的服務內容並沒有任何違反現有的法規。」（立法院公報，2017:412-413）³³，又答以「我們相信租賃車業者會在法律和行政面來對消費者負責，同時自己也會跟 Uber 之間在經營上分工，我們是樂於見到租賃業者在技術上提升，以幫助營業，我們要求在法律上落實對消費者的保障。」、「在這個立場下，其實我們沒有什麼同意不同意Uber的餘地，因為那是他們二者之間的合作，我們監督租賃業必須按

³¹立法院公報(2017)，第 106 卷第 38 期，12。

³²立法院公報(2017)，第 106 卷第 44 期，412。

³³立法院公報(2017)，第 106 卷第 44 期，412-413。

照剛才所談的原則來辦理。」(立法院公報, 2017:418-419)³⁴。復答以「如果是跟既有的租賃司機及車子合作, 並沒有鑽法律漏洞。我們知道它這樣做目前應該是合法的, 我們也樂於見到他們中間有一些合作, 但是沒有同意與否這樣的過程。」

(立法院公報, 2017:427)³⁵。立委黃國書、鄭寶清、陳雪生也提出相關質詢³⁶。交通部賀陳旦部長針對Uber合法性問題回答略以「它自離開再回來以後, 初期是和租車業合作, 應該沒有什麼違法的狀況, 應該沒有什麼特別讓人擔心的狀況。」

(立法院公報, 2017:206) 立委鄭寶清、陳雪生亦表達關切。³⁷

由以上立法院內的攻防得知, Uber 的回歸對於立法院諸公們來說是一件突然發生的事情, 惟觀察交通部官員自 2015 年開始的發言可知, Uber 與租賃業合作之模式係政府所樂見, 故筆者推測, Uber 與租賃業合作之模式, 事前應有與交通部等行政機關溝通。觀察立委們之質詢及交通部之回答, 此時不論是行政機關或是立法機關, 對於 Uber 和租賃業者合作之營運方式, 似乎皆認為沒有違法的疑慮。

表 4-5 2017 年立委關注事項表

質詢日期	質詢委員	質詢概要
2017年4月13日	立委趙正宇	Uber換新的模式重返台灣, 以租賃的方式和共乘經營, Uber跟租賃公司合作合法嗎? 還是納保、納管、納稅有合乎你的要求, 你就同意它是合法的?

³⁴立法院公報(2017), 第 106 卷第 44 期, 418-419。

³⁵立法院公報(2017), 第 106 卷第 44 期, 427。

³⁶立法院公報(2017), 第 106 卷第 44 期, 412-446。

³⁷立法院公報(2017), 第 106 卷第 79 期, 205-237。

質詢日期	質詢委員	質詢概要
2017年4月13日	立委林俊憲	以後所有Uber司機的車子，他們會透過一個租賃公司登記，是不是？
2017年9月28日	立委洪慈庸	Uber現在是和車行配合。交通部之前是說會緊密觀察，如果他們只是做為資訊平台就沒有違法的問題。本席想請問一下，從2月到9月底，就這段時間的觀察，交通部有發現什麼異常嗎？
2017年10月23日	立委鄭運鵬	公路法在今年1月公布實施，部長，那個時候報紙頭版都說：台版Uber來了！「各色小黃」明年上路。但是4月時大概只有台北市和高雄市兩個地方有上路，業績狀況是：台北市一輛車平均一個月多505元，高雄比較厲害，一輛車平均一個月12,000多元。部長對這個方案執行到現在，滿意嗎？

資料來源:筆者自行整理

他國如何處理共享經濟問題，也可被我國借鏡，有關於資訊平台的資安問題及乘車安全，也是立法院2017年質詢的重點。2017年11月6日陳雪生、周春米、李鴻鈞、陳素月、葉宜津立委提案「鑒於共享經濟發展進步之歐盟及多數先進國家政府針對Uber營運模式皆已朝向認定為其屬經營運輸業而加以嚴格規範，交通部應參酌歐盟及歐洲多數先進國家之標準，重新檢視台灣Uber以資訊平台之名從事運輸業經營之情況，並依台灣運輸業相關法規規範之，不應再容許以資訊媒合平台之名規避經營運輸業之事實及責任情況持續擴大。」(立法院公報, 2017:27)

38

整理2017年4月到2017年底之質詢內容，筆者發現Uber與租賃業合作而回歸臺灣市場的半年中，在立法院內的質詢和行政機關的答覆，可以看出這樣的合作

³⁸立法院公報(2017)，第106卷第103期，27。

並未被認定有違反任何法規之嫌疑，主管機關交通部的態度一以貫之，只要是與合法運輸業合作，有納管納稅納保的狀況下，與租賃業合作是沒有違反現行法規的方式，而立委之質詢內容，亦未對質疑Uber與租賃業合作違反法令，而將重點放在多元化計程車之推行是否順利，以及對於Uber平台安全性和如何管理Uber的探究。

表 4-6 2017 年關注 Uber 議題之立委名單

2017年關注Uber議題之立委名單	
王惠美（國）	李昆澤（民）
李鴻鈞（親）	邱志偉（民）
林俊憲（民）	周春米（民）
洪慈庸（時代）	張麗善（國）
許毓仁（國）	陳超明（國）
陳歐珀（民）	陳雪生（國）
陳素美（民）	陳素月（民）
黃昭順（國）	葉宜津（民）
黃國書（無）	趙正宇（無）
賴士葆（國）	鄭寶清（民）
鄭運鵬（民）	

資料來源:筆者自行整理

註:本表名單按照姓氏筆畫排列

二、2018:

2018年，Uber政策的另一個轉捩點慢慢地出現。傳統計程車業者的生計受到影響後，開始進行下一步的權益爭取。計程車業者認為，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2018年5月23日向交通部陳情（交通部新聞稿，2018）³⁹。自此開始，質疑Uber與小客車租賃業之合作係違反公路法之質疑不斷。

2018年5月23日交通委員會會議中，立委鄭寶清質詢略以「交通部現在要把Uber合法化，看起來是開了後門給它走，全民計程車號召包圍交通部，因為個人車行近來生意少3成，大車隊少掉4成，他們是不滿政府縱放Uber，據說有3,000台計程車要包圍交通部。」、「次長方才談到了小客車租賃業，公路法第三十四條規定得很清楚，什麼叫做計程車、什麼叫小客車租賃業，這兩者是完全不同的，小客車租賃業很清楚是租予他人自行使用為營業者，但交通部的汽車運輸業管理規則第一百條卻規定，出租人負責代僱駕駛人，次長可知這違反了法律的規定？」、「有爭議就修法啊！若依據後者的規定，小客車租賃業跟計程車客運業兩個是完全一樣的，且依據路政司的規定，用小時計時跟計程收費的是小客車租賃業，這些你們路政司規定得很清楚，結果交通部的講法又跟路政司不一樣，交通部說可以請人家代駕。不可以公開地用行政命令去違反法律的規定。」（立法院公報，2017:310-312）⁴⁰。交通部次長范植谷回應以「所謂代僱的部分，一直以來都有很多的爭議。」、「這個不是Uber條款，事實上，我們同仁告訴我，大概民國75年公路法及汽車運輸業管理規則修正以後就有類似的規定。之前因為業別不是很

³⁹ 檢索自

https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201805230003&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard，檢索日期:2022年1月29日。

⁴⁰ 立法院公報(2017)，第107卷第68期，310-312。

清楚，所以我們在75年就已經重新定義，做一個區分了。」⁴¹

2018年10月12日立法院第9屆第6會期第4次會議立委顏寬恒提出質詢略以「如今Uber的行為和計程車司機所執行的業務幾乎是一模一樣的，就是向不特定的人提供載乘的服務，但是Uber卻不必受到政府法令的規範，我想請教，看到Uber對政府的態度，相較於政府對Uber司機的要求和對計程車司機的不對等要求是兩套標準，你讓這些計程車司機情何以堪？尤其是今天早上中華民國計程車駕駛員工會的代表也都前來陳情。未來政府對於Uber會用什麼更積極的法律去處理它？」（立法院公報，2018:26）⁴²

Uber受到最大的挑戰是，它和租賃業的合作，係根據公路法第34條及汽車運輸業管理規則第100條代僱駕駛營運載客，而此種合作模式其實自2014年便由時任交通部長葉匡時提出，而此提案經歷任部長及交通部、公路總局官員提及，可見交通部等主管機關應認此方式係為合法。然而2018年開始，立委們質疑短程的代僱駕駛載客之方式，與計程車業的營運方式雷同，而計程車業和小客車業係分業管理而有不同之規範，若Uber與租賃業合作，受到法規範之管制較低，將造成其與計程車業的不當競爭而有公平性之問題。

2018年10月8日交通委員會會議中，立法委員鄭寶清質詢以「關於Uber，交通部路政司在接受訪問時表示，根據民國48年制定的公路法，大小客車屬於特種汽車營運業，沒有排除所謂的租賃，所以Uber可以經營，你們怎麼會離譜到用民國48年制定的公路法？」。交通部部長吳宏謀回答「對，現在的Uber適用法規裡面的租賃及代客駕駛的法令。」（立法院公報，2018:13）⁴³立委葉宜津質詢略以「我們不是反對新科技、新的經濟模式，而是要兼顧傳統產業，讓他們立足點平等，這是最基本的。」交通部部長吳宏謀回應以「葉委員這個方向是對的，關於未來多元化的計程車，我們認為應該提升傳統計程車的競爭力，包括叫車平台，

⁴¹立法院公報(2017)，第107卷第68期，310-317。

⁴²立法院公報(2017)，第107卷第82期，26。

⁴³立法院公報(2018)，第107卷第85期，13。

包括利用數位科技……」、「包括完全開放，都是要有條件、有配套的。」交通部路政司陳文瑞司長表示略以「關於Uber和現在的小客車租賃業者合作的部分，在相關公路法運輸業管理規則都有，有些部分我們要落實執行。」(立法院公報，2018:16-17)⁴⁴立委林俊憲質詢「Uber之營業行為跟計程車是否一樣？」，交通部吳宏謀部長回應以「對於消費者載乘之行為是很接近的，幾乎是一樣。」林俊憲委員回復以「就是一樣嘛！載不特定人，司機跟乘客是不認識的，載不特定人到一定的地方然後收錢，這就是營業行為，Uber跟計程車做的事情幾乎是一模一樣，那為何會有兩套的管理標準？計程車司機要受到政府層層的管理，道交條例第三十六條、第三十七條，對計程車駕駛限制的罰責也不一樣，Uber完全沒有，一樣的營業行為，為何會有兩套管理標準呢？」交通部吳宏謀部長回應以「計程車的部分，我們現正想辦法提升其競爭力，的確目前Uber是以租賃代駕方式在進行類似計程車的行為，未來這一部分在法令上……」、「法令部分我們會詳細檢討，再來就是供需總量管制問題，這部分我們也會積極進行。」、「現在Uber是有適用相關法律規範，但是誠如林委員所言，如何符合公平正義，包括提供消費者服務、駕駛者資格、限制等等，其實都要進行檢討。謝謝。」(立法院公報，2018:23-24)立委陳雪生、鄭運鵬亦提出相關質詢。⁴⁵

有關汽車運輸業之法令，母法公路法數十年來未修法，數十年間計程車業有包車旅遊，租賃車業亦有附駕駛之短程載客，惟雙方並未對此有爭執。筆者認為，此時公路法及汽車運輸業管理規則受到檢討，實因大量Uber車輛與租賃車業合作後與計程車搶食市場，所引發之後續效應，而類此質詢仍在立法院中持續發生。

2018年12月3日交通委員會會議中，立委陳雪生、鄭寶清、李昆澤、林俊憲提案「為避免Uber與小客車租賃業者違反公路法第34條分類營運規定之情況持

⁴⁴立法院公報(2018)，第107卷第85期，16-17。

⁴⁵立法院公報(2018)，第107卷第85期，23-24。

續擴大，造成日後執法成本過高，交通部公路總局應依行政程序法第165條規定就所轄小客車租賃業者進行行政指導，宣示交通部落實公路法第34條規定之政策原則並提醒合法業者切勿進行違法合作業務。」（立法院公報，2018:39）⁴⁶

2018年12月10日立委周春米提出書面意見略以「Uber於去（106）年2月間短暫停業，再於同年4月間宣布與合法之租賃車業者合作，以提供「資訊媒合平台」方式營業。然而，計程車業者指Uber是換湯不換藥，雖然掛牌租賃車，但實際仍是在經營計程車業，依舊是不公平競爭。」（立法院公報，2018:34）⁴⁷

由上述質詢可知，立委們將戰場轉向運輸業法令部分，臺灣之運輸業法令從過往到現在，皆存在計程車業及小客車租賃業部分重疊之灰色地帶，然一直以來兩業相安無事，而未有修法動作及相關激烈討論，計程車有從事包車旅遊之業務，租賃業有從事短程載客之業務。但Uber與租賃業合作後，分食了廣大的計程車載客市場，也點燃了計程車業者底線炸彈的引信。

三、小結：

2017年4月開始Uber與租賃業合作，不使用白牌車載客，應符合前交通部部長賀陳旦提倡的三納要件。起先立法院諸公對此營運模式未進行質詢，然而隨著Uber租賃車數量增多，開始侵蝕計程車生意後，以租賃業模式營運短程點到點載客，究竟是否符合運輸業相關法規的討論應運而生，立委在2017年尚還有為共享經濟、國際潮流等方向質詢，惟2018年後計程車業和租賃業的業務重疊灰色地帶爭執加劇，立委開始對於Uber與租賃業合作的合法性質詢，傳統計程車業者亦加強抗議，此種合作模式政府漸漸轉向禁止，也為2019年政府推出的多元化計程車模式打下基礎。

⁴⁶立法院公報(2018)，第107卷第117期，39。

⁴⁷立法院公報(2018)，第107卷第119期，34。

第四節 第三階段:2019年

時任交通部路政司司長陳文瑞接受採訪時表示，為落實汽車運輸業分業管理，交通部於2019年2月21日預告修正《汽車運輸業管理規則》第103條之1，規範小客車租賃業與資訊平台業者合作提供附駕載客服務者，「本次修正將提供運輸服務的小客車租賃業全面納管，並與計程車分業管理，期以乘客至上、公平競爭為目標，創造乘客、計程車、小客車租賃業多贏（楊文琪，2018）。」，於此可知納管第二代Uber已成定局，Uber與租賃車業者合作之模式遭受政府修法禁止，再次轉型迫在眉睫。

2019年3月5日立法院第9屆第7會期第3次會議「本院黃委員昭順，針對交通部日前預告修正「汽車運輸業管理規則第103條之1」，規範小客車租賃業不得巡迴、排班攬客，且1小時為起租時數，以日租、時租方式計費，特提醒有關單位在制定政策規定時，應要正視法理均衡的必要性，避免落人把柄指謫為是為抵制特定行業。上端規定外界稱之為Uber條款，已引起社會及輿論諸多爭議，於此同時；蔡政府又宣布計程車換新車最高補助35萬元的大紅包，讓人感覺，此等種種政策一是在限制我國營業小客車的市場競爭，另則是西瓜偎大邊的為了選票，拚命的去討好多數的另一方，當初Uber的引進，帶給國內計程車業不小衝擊，也促使政府後來開放多元計程車，任何法規本來就應該順應時代潮流而有所調整，對於Uber已是當今世界的趨勢，政府應該要正向的面對，並以合理有效管理取代管制，切不要讓人有刻意針對性打壓的以為。」（立法院公報，2019:23）⁴⁸

行政院以中華民國108年3月12日院臺專字第1080084742號函覆略以：

- 一、依現行公路法第34條及汽車運輸業管理規則規定，「計程車客運業」係於核定區域內以小客車出租載客為營業，「小客車租賃業」係以小客車租與他人自行使用為營業，但租車人如須僱用駕駛人時，業者可提供代僱駕駛

⁴⁸立法院公報(2019)，第108卷第17期，23。

之服務，爰兩業各有不同之營運市場特性及其應遵守之管理法令規定。

二、惟小客車租賃業與Uber等網路APP平台合作之新服務型態，實務上已使得租賃業與計程車業間之業態日趨模糊，兩業營運市場已產生重疊競合的現象。為明確分業管理及避免市場競合，交通部在「落實分業管理、保障各業權益」原則下，爰檢討修正「汽車運輸業管理規則第103條之1」，以明確兩業之營運服務。

三、本次修正，將「小客車租賃業與資訊平台業者合作提供附駕載客服務者」納入規範，修正方向的重點如下：

(一) 落實分業管理。(二) 維護公平競爭。(三) 各地因地制宜。

四、交通部將在乘客至上、提升乘車品質、維護運輸安全的前提下，進行分業管理，更臻完善釐清兩業各自的發展方向，維護公平競爭，並輔導營造乘客、計程車、租賃車多贏局面。(立法院公報，2019:315)⁴⁹

此時增修汽車運輸業管理規則第103條之1已箭在弦上，筆者認為立委諸公們在立法院中談及修法之餘仍強調修法不得針對Uber，乃係較圓滑之舉。因Uber背後有企業母國美國之壓力，且我國租賃業者之利益亦受到影響，立委們的言行不可過於偏頗，方有一些相對中性的言論出現。

2019年2月25日交通委員會會議中，立法委員顏寬恒質詢略以「有關補助計程車一事，本席絕對贊同，但是這個時間很敏感，3月16日有4席立法委員補選，再加上2020年的總統選舉已經慢慢升溫，所以在這個時間提這個政策利多，這是不是政策買票？另外，因為計程車司機走上街頭，包圍行政院、交通部，交通部一直又沒有辦法提出對Uber的解決對策，所以在這個時間提出這樣的利多，企圖轉移焦點來影響立委補選，是不是非常清楚的情況？」

時任交通部長林佳龍表示「補助計程車汰舊換新在以前就實施過，我們擴大辦理，最主要是面對計程車內外的過度競爭，必須要引導服務升級，汰舊換新

⁴⁹立法院公報(2019)，第108卷第26期，315。

讓車子更好，讓乘客滿意，另外像是計程車進階的教育訓練，提高素質這也都是。有關計程車跟Uber不公平競爭的解決之道，我們最近公布了運管規則；另外一個更重要的是計程車服務品質提升，車、人和設備，包括資訊系統，都應該納入整體的方案，所以我們這一次的做法不是為了只解決計程車跟Uber競爭的問題，而是要澈底的提高服務，以乘客至上、公平競爭的原則來擬定政策。」(立法院公報，2019:187)⁵⁰

筆者認為，由上述詢答可知，有關計程車業的相關政策都受到立委們的放大檢視，係因計程車業從業者眾，因此不得不慎。而交通部不僅是以現金補助計程車業，因應Uber的衝擊，交通部及相關部門自2014年以來持續協助計程車業轉型及提高服務，俾利計程車業整體提升，以對抗外來之競爭。

立委許毓仁質詢以「現在要修正汽車運輸業管理規則第一百零三條之一，以一小時為起租時數，你認為對於在市區移動的這些人來說，會不會覺得有點奇怪？」、「過去也有推多元化計程車方案，無非就是在叫車服務上可以更有彈性，現在你們推出以一小時為起租數，是不是也表示多元化計程車是失敗的？」、「租賃車業者也揚言要上街頭抗議，在他們上街頭之前，你願不願意召開一個協調會，讓雙方可以坐下來好好談一談？」交通部長林佳龍表示「其實Uber是一個資訊平台，要如何將其納管，根據汽車運輸業管理規則來辦理，我們主要是這個目的。很多人誤會，以為是新增以一小時為計費標準，或者是到機場就不行，這都是誤會。」、「Uber當作租賃車使用，其實是規避法律的一種作法，會造成不公平競爭。」、「有兩個月的時間預告汽車運輸業管理規則，就是為了諮詢各界的意見，包括租賃車業者。租賃車業者大概只有5%在經營Uber，大部分租賃業者都是在做長租，本來就沒有這個問題，但是對於有結合的這部分，我們會協助讓他們能有更好的環境。」(立法院公報，2019:187-217)⁵¹

⁵⁰立法院公報(2019)，第108卷第19期，315。

⁵¹立法院公報(2019)，第108卷第19期，187-217。

2019年3月25日交通委員會會議中，立委許毓仁質詢略以「我想問部長，交通部對Uber和計程車的爭議有沒有一套可以處理的方法？」、「現在Uber成立駕駛自救會，兩年前政府提出多元計程車方案的時候，他們就與租賃公司貸款買了車，現在租賃車卻遇到車程要一個小時以上的才能叫網約車的問題。政府面對自救會可能形成的抗爭，有沒有什麼態度？」、「呼籲部長要好好處理，因為兩邊的背後都牽扯到經濟的負擔，無論是開計程車還是網約車，當他們用貸款去買車子的時候，都會面臨政府一旦頒布了一道新的法令，原本有收入的就會變得沒有收入了，因而有著政治上的危機，還望部長能妥善處理，最好兩造都能溝通以得致較為圓融的處理方式。」交通部長林佳龍回答以「運管規則現在正處於預告期，會聽取雙方的意見。我們這次規範的主要是租賃車業，這和Uber其實沒有直接關係，Uber可以和租賃車業者合作，也可以和taxi業者合作。」⁵²

2019年4月17日交通委員會會議中立委陳歐珀質詢以「交通部2月份有預告修正汽車運輸業管理規則，4月26日預告期結束，這中間很多租賃車業者跟遊覽車業者都來找相關立法委員做溝通，希望我們能反映一些意見」、「我想他們願意合作也要有所規範，而不是把所有租賃車拉出去訂立一個新的規範，衍生出新的規定就好，這樣將會造成他們很大的困擾，尤其嚴重影響到他們的生計。我們這次修法重點提及以日租或時租方式計費，並以1小時為起租時數，我認為這項規定不太妥當，現在是一個自由競爭市場，我只要租半個小時，不行嗎？」、「有這樣的規範？有合作才會貼專用的標籤，對不對？」時任交通部次長王國材表示「這部分只針對跟Uber合作，至於原來的租賃業就按照他原來的規定，因為現在跟Uber合作，他們的行為已經像計程車，所以我們第一百零三條之一係針對租賃車自僱駕駛，並且跟Uber合作的部分來做管制。」、「剛才說大概有十六萬多台，主要是針對1萬台跟Uber合作的部分做處理，並不是全部。」（立法院公報，

⁵²立法院公報(2019)，第108卷第32期，49。

2019:163-164) ⁵³

由時任交通部次長王國財的回答中可以發現，汽車運輸業管理規則第103條之1之新增規定，其所針對之對象實係與租賃業合作之Uber，而不是整體租賃業，雖然交通部曾表示此條文並非所謂的「Uber」條款，然從政府官員的答詢中觀察，筆者認為，此規範所執行之對象明顯係與租賃業合作之1萬台Uber車輛，而非針對租賃業其他用途之車輛甚明。而筆者推論，立委方面應有受小客車租賃業者陳情，確保汽車運輸業管理規則第103條之1條規定不會侵犯到原有小客車租賃業營運範圍。

立委陳雪生質詢略以「計程車有10萬輛的總量管制，租賃車沒有管制，將來用租賃車的可以30萬名都可以，當然他要利用Uber的資訊平台來做這樣的服務，之前的賀陳部長曾說，起碼讓租賃車業者有一個生存的空間，這個我是同意的，但是這個制度怎麼建立很重要。」、「租賃車業者則是無限量，要多少就多少，現在他們的會員有11萬人，但是實際上根據方才次長所說的，大概只有1萬人左右，如果將來這個人數逐漸增多的話，勢必對計程車業者會構成威脅。」

交通部公路總局局長回答以「有關計程車或租賃業者相關的權益問題，公路總局跟業者之間已經召開了很多次會議，我們還是會秉持著以往特別提到相關分業的管理，各方業者的權益都要能夠確保，最主要還是消費者的安全、權益。」
(立法院公報，2019:63-170) ⁵⁴

而政府新增103條之1條款用以限制Uber之政策，也引起Uber公司母國美國政府之關切，由相關文獻中可得到資訊。2019年4月29日立委許毓仁質詢以「主委知不知道AIT有寫一封信跟交通部抗議？」、「關於Uber，兩年前原本是可以合法，到現在政府要撤回這樣的決議，請問你有什麼看法？」、「你認為這樣會不會有損臺灣在國際的形象？外資以後敢來投資臺灣嗎？」國發會主委陳美伶表示

⁵³立法院公報(2019)，第108卷第42期，163-164。

⁵⁴立法院公報(2019)，第108卷第42期，63-170。

「我有看到那封信。」、「這個當然是涉及交通部的權責，不過我知道交通部也很努力跟雙方在做一些溝通」、「誠如我剛剛所講的，外商確實有跟我反映過，希望臺灣在政策穩定這一塊能夠再加強，這樣對他們投資策略的規劃會比較好，他們確實有這樣的提議，我想我也會在適當的時候去反映。」(立法院公報，2019:61-62)

55

筆者歸納以上資訊，認為時序至此，法規之更改已是不可逆之趨勢，即便外國政府有對此事件進行關切，又或是此種政策可能會影響外資對於投資我國相關產業之疑慮，但因為計程車業從業人數眾多，政府新增103之1條款用以限制Uber之政策已成定局，而租賃業者之生存空間確實將受到部分限縮。

2019年5月27日交通委員會中立委許淑華質詢略以「我們在2017年修正了汽車運輸業管理規則，希望讓計程車業者可以更多元化去經營，也可以因應不同的型態，目前全臺登記的多元計程車是兩千多輛，從比例來看，其實才百分之二點多而已。既然交通部當時推出這個多元計程車的方案是希望讓更多的乘客有更多的選擇，但是它現在的成效並不好。」、「多元計程車司機與傳統的不同，就是他不能夠隨意上路攬客，他的客源必須由車行去分配，那現在每一個車行經營的規模不太一樣，所以多元計程車司機去靠行的時候，他會偏向於比較知名的業者。」

交通部黃玉霖次長回答以「針對多元計程車方案要怎麼樣來提升誘因，讓傳統的計程車司機和Uber的司機可以進到這個領域，事實上它也是一個共享的平臺，而且車子的品質也比較好，服務也有提升。」、「目前都還在研議中，針對這部分還沒有一個具體的方案。」交通部路政司陳文瑞司長回答以「多元化計程車已經鬆綁了許多，包括車身顏色、費率及管理制度，比如Uber跟租賃業者的合作，在我們公告的汽車運輸業管理規則裡面，也有相關的空間，可以讓他們轉移過來；有關多元化計程車的整個制度，包括他是不是可以有多個平台或車隊的部分，我

⁵⁵立法院公報(2019)，第108卷第47期，61-62。

們需要規劃及檢討相關的法令規定。」(立法院公報, 2019:329-330)⁵⁶

由上述詢答內容可知, 政府訂定103之1條其實相對匆促, 此時的多元化計程車相關細項規定皆還在研擬中, 惟將Uber從租賃車轉移到多元化計程車之政策方向已確立, 其餘關於多元化計程車與計程車車隊和車行要以何種方式合作, 尚未取得共識。

2019年6月26日全院委員會會議中, 立委徐永明質詢以「關於Uber的爭議, 現在的情況是交通部限縮Uber的時間, 也就是乘車時間在某個時數以下就不符合規範, 因為那是屬於計程車的規範, 而Uber是租賃車, 所以乘車時間應該要在某個時數以上, 請問這有沒有侵害到人民的工作權?」、「如果從憲法保障工作權的角度來看, 交通部這樣的限縮跟劃分有沒有影響到Uber駕駛的工作權? 因為這些Uber駕駛受到很大衝擊, 所以未來這部分若有到憲法層次的話, 希望被提名人能夠講清楚這件事跟工作權有沒有關係。」

大法官被提名人謝銘洋回答以「Uber是新創的經營形態, 這樣的經營形態有別於傳統的計程車業, 因為計程車按照里程收費, 所以就非常的固定, 而現在Uber的做法是事先就讓民眾知道費率是浮動的。」「我認為是有的(影響工作權)。」(立法院公報, 2019:150-151)⁵⁷

2019年10月3日交通部長林佳龍報告業務狀況略以「隨著數位經濟發展, 使小客車租賃業與資訊平臺業者合作提供新型態的乘車服務, 漸產生業態模糊、市場重疊之情形, 為維護公平競爭與市場秩序, 讓計程車與租賃車各自回歸原營業本質, 108年6月6日公告修正汽車運輸業管理規則第103條之1, 並推出計程車汰舊換新補助措施, 提升計程車駕駛人服務品質。積極輔導Uber租賃車及駕駛人轉入多元化計程車。」(立法院公報, 2019:316)⁵⁸

Uber在立法院引起的質詢討論, 在《汽車運輸業管理規則》第103條之1正

⁵⁶立法院公報(2019), 第108卷第61期, 329-330。

⁵⁷立法院公報(2019), 第108卷第64期, 150-151。

⁵⁸立法院公報(2019), 第108卷第72期, 316。

式施行後，改以多元化計程車營運，自此畫下質詢句點，時隔多年之爭議討論正式於我國立法院中謝幕。

Uber 條款於 2019 年 6 月 9 日上路，將於 10 月 9 日起展開取締執法。面對 Uber 業者的抗爭，交通部也有所回應。時任交通部長林佳龍表示，「政府應協助新創及科技平台，也有責任保障民眾乘車安全品質，意識到須有網約車通用規範，盼找到多贏方式。」時任交通部政次王國材則表示，「目前 Uber 營運傾向計程車服務派遣平台，盼能合法納管，只有兩項要求：一是「人合法」，駕駛須取得計程車駕駛人執業登記，已協調警政單位九月前辦理 37 場執業登記證考試，未來換照規費由政府吸收，每年約一萬八千元牌照稅跟汽燃費也可減免；二是「車合法」，Uber 外觀不需要改變，只有車牌從白底黑字變成白底紅字。」一旦人車合法，交通部已同意研擬「協議費率」（吳姿賢等，2019）。

針對 Uber 在台營運。時任交通部長林佳龍最終表態「政策目標希望 Uber 留在台灣，全力協助 Uber 納管，已在檢視協議費率，鬆綁現行計程車計費方式，乘客搭車前就能透過手機知道車程費用，業者可選擇協議費率或跳表計費。希望在 10 月 6 日正式取締前，協助 Uber 完成轉型（楊文琪，2019）。」

而多元化計程車的法令也逐漸齊備，為計程車產業五十年來最大變革。交通部長林佳龍拍板「汽車運輸業管理規則」部分修正條文草案，多元化計程車將新增事前「預告車資」，並且以不用裝錶，民眾可以透過 App 事前知道搭乘車資，並且開放計程車跨區過戶、開放三門車等政策，為多元化計程車打開扇大門（侯俐安，2019）。轉型必有陣痛期，交通部長林佳龍表示，延長緩衝期協助司機，但同時計程車業者表示，四個月緩衝期應該已經足夠，如果要再延長，換計程車要抗議，號召千輛計程車到政院周邊慢速行駛抗議，動員百輛計程車路過行政院，業者質疑政府「只顧 Uber，放棄小黃」（曹悅華等，2019）。

交通部隨後宣布給 Uber 駕駛兩個月「有條件緩衝期」，2019 年 10 月 6 日「Uber 條款」上路後，必須有計程車駕駛人執業登記證考試證明才可免罰，11 月起必

須有執登、12月1日須有計程車牌照，否則將開罰（董俞佳，2019）。期間經歷租賃車業者不斷抗議時間不及、計程車業者抗議寬限期過長等種種紛爭，交通部仍確定最後緩衝期限為2019年11月30日，12月1日起將正式取締開罰，違規者最重可開罰新台幣9萬元。Uber至此轉型成多元化計程車，也未時隔多年的紛爭落下句號。但交通部的政策在2013年到2019年間出現多次髮夾彎，從白牌車到租賃車，最後回到計程車，其中的政府政策轉折，筆者整理立法院茶壺內的風暴對話詢答，認為相關文字透露出各行各業之利益、理念及制度改變，政府對於Uber政策之各式轉折，值得深入探討。

表 4-7 2019 年關注 Uber 議題之立委名單

2019年關注Uber議題之立委名單	
徐永明（時代）	許淑華（民）
許毓仁（國）	陳歐珀（民）
陳雪生（國）	黃昭順（國）
顏寬恆（無）	

資料來源:筆者自行整理

註:本表名單按照姓氏筆畫排列

第四節 小結

本章筆者整理2013年Uber進入臺灣，到2019年落地成為多元化計程車的過程中，在立法院內立法委員們的質詢及政府主管機構官員（交通部、公路總局等）相關回答。

於序章 2013 年，因 Uber 甫進入臺灣，其引發的效應並未明朗，因此在立法院中尚未受到討論。而時至第一階段 2013 年到 2017 年間，因為 Uber 駕駛及車輛大幅成長，影響到計程車業者生計甚鉅，筆者發現立法委員們不分黨派，均針對 Uber 的合法性及當時政府的政策進行質疑，而雖然在立法院內爭執多年，主管機關交通部也多次表達會持續取締，此時 Uber 仍持續營運，直到 2017 年初，交通部修改公路法第 77 條規定，大幅提高對 Uber 的罰鍰，Uber 方於 2017 年 2 月退出臺灣。綜理本章相關資料後，筆者認為 2017 年的修法是政府對 Uber 第一次的政策變遷。

第二階段係 2017 年至 2018 年。Uber 自 2017 年 4 月開始重回臺灣市場，不同以往以白牌車載客的模式，Uber 改與租賃業者合作，希望能以運輸業身分在台營運。然而自 2017 年下旬，開始有立委質疑 Uber 此種營運方式，係利用租賃業與計程車業之間的法規模糊地帶，以租賃業之名而實際從事計程車業，有違反公路法分業管理的精神，因此 2017 年至 2018 年間，立法院內針對 Uber 與租賃業者合作之模式是否合法，有相當的爭執，也開啟主管機關研擬汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 制定的起源。

在第三階段 2019 年，主管機關交通部推出多元化計程車方案，鬆綁以往對於計程車業之部分管制，開放車色、跳表計費等方式，希望將 Uber 轉入計程車業，制定了汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，阻斷 Uber 與租賃業者合作之可能性，強制將 Uber 導入多元化計程車，筆者認為這是第二次政府政策的重要變遷。

而除了立法院內立委們的唇槍舌劍，在 2013 年至 2019 年間，計程車業及租賃車業、Uber 司機們頻繁的陳情抗議，或許也是政策變遷的原因之一，筆者整理相關之抗議及交流如下表，自此表中可以發現，計程車業在 2015 年至 2018 年間頻繁的抗議，恰與立法院內立委關注 Uber 議題的次數呈現正比，筆者認為兩者具有高度關聯性。

表 4-8 陳情抗議及交流大事記整理表

日期	事件
2014 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。
2015 年 1 月 14 日	Uber 之代表出面與交通部進行雙方意見交流。
2015 年 11 月 24 日	Uber 亞太區總經理 MR.Mike Brown 拜會行政院。
2016 年 6 月 28 日	全民計程車行赴立法院抗議 Uber 違法載客。
2016 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。
2016 年 8 月 12 日	計程車至行政院抗議投審會暫緩撤銷 Uber 在台的投資許可。
2016 年 8 月 16 日	計程車業者至行政院前忠孝東路抗議 Uber 影響生計。
2017 年 2 月 10 日	Uber 發動司機群至交通部前抗議。
2018 年 5 月 23 日	「全民計程車司機聯誼會」等團體包圍交通部陳情抗議 Uber 影響生計。
2018 年 11 月 22 日	「台灣小黃抗優步租賃車全國自救會」慢速繞行交通部抗議「代僱駕駛制度」。
2019 年 1 月 31 日	計程車司機路過行政院抗議政府放任 Uber 營業。
2019 年 4 月 21 日	Uber 司機赴凱達格蘭大道抗議《汽車運輸業管理規則》第 103 條之 1。
2019 年 9 月 11 日	計程車業者赴交通部抗議給予 Uber 緩衝期過長。

資料來源:筆者自行整理



第五章 以 3I 看 Uber 在臺灣的政策變遷

筆者於本章以 3I 理論檢視臺灣政府對於 Uber 之政策變遷，各階段之政策改變是否係因 3 個 I 的消長而有變化。而政府對於 Uber 之政策變遷時間點，最明顯的是 2017 年 1 月修正公路法第 77 條之規定，使 Uber 不堪高額罰金，於 2017 年 2 月退出臺灣市場，而後又於 2017 年 4 月與租賃車業者合作，重回臺灣市場。然而政府又於 2019 年訂定汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，其中訂有「計費應以日租或時租為之，起租至少為一小時以上」之條款，而使 Uber 無法短程載客，最後不得不妥協，在政府的輔導下，其下約一萬名司機轉型成為「多元化計程車」。本章將以 2014 年至 2017 年、2017 年至 2018 年，以及 2019 年三個政策轉折點進行 3I 理論檢視分析，試圖找出政府對 Uber 之政策轉變原因。

本章節以整理受訪者受訪口述之內容中提及其於 2013 年至 2019 年間親身經歷或參與有關 Uber 事物之經驗，並以 3I 理論進行分析。以下將依序，以 2014 年至 2017 年、2017 年至 2018 年及 2019 年三個時間點，分別由利益、理念及制度面分析 3I 之消長。

Uber 於 2013 年進軍臺灣汽車運輸業市場，而原本臺灣短程點到點載客的業者僅計程車業，因此當 Uber 以資訊業者之姿進入運輸業市場時，引起計程車業界極大的波瀾。Uber 的橫空出世，帶著新興的科技和不同以往的叫車模式，衝擊了原有獨佔的汽車運輸產業，更影響了計程車業者的利益、引發國內學者和政府不同的理念，更衝擊著舊的制度，激起時經 6 年的政策變遷歷程。

第一節 第一階段:2014 年到 2017 年

2014 年以降，Uber 對計程車業者和相關利害關係人的影響慢慢浮現，引發相關人士的關切，政府亦感受到既有政策對於 Uber 管制力道的不足，3 個 I 開始

出現變化，以下分就此時期之利益、理念、制度分別研析之：

壹、利益：

筆者嘗試以訪談資料分析在此時期，計程車業(駕駛人及公會)、租賃業、Uber、政府、乘客的利益變化。

一、計程車業：

「我對政府的行為非常不滿意，因為我們在開的過程當中就看著Uber的司機都在接客，他們的生意真的很好，蠻多人坐Uber，尤其是年輕人。」

—受訪者 計程車駕駛C2

Uber自2013年進入臺灣，2014到2017間雖然因使用白牌車，而遭政府取締罰鍰，但仍不影響其在台灣逐漸擴張的事業版圖，越來越擠壓計程車業者的生存空間。對計程車司機來說，原本獨佔的市場，因為Uber的進入而受到瓜分，計程車司機的收入銳減，直接影響到他們的利潤。受訪者計程車駕駛C2認為政府放任Uber違規載客的行為過久，影響計程車司機的生計甚鉅。而計程車公會受訪者F1也提出相同問題。

「他們進來的時候，我們生意愈來愈差，因為台北市是一個都會區，大眾運輸是非常方便的運輸工具，但是計程車也不能少，問題是他們進來後把我們的市場打亂了，很多乘客都被吸收走了，我們的駕駛朋友也減少，造成經營者很困難，這是一個整體性的連帶關係。」—受訪者 計程車公會人員F1

因為Uber公司自認非運輸業者而係登記為資訊業者，因此實際Uber旗下有多少司機和車輛，政府並無法掌握，此部分資訊屬於Uber的商業機密。但對於計程車業來說，生意受到影響的程度是很明顯而有感的，乘客數的銳減直接影響計程車駕駛的收入，也影響了計程車車行、車隊的收入，對整體傳統計程車產業鏈造成了強烈的衝擊。而在訪談中筆者發現，記者D2及臺北市議員A4皆表達計程車業者對於爭取自身權益及利益有相當豐富的經驗。

「計程車公會他們是不一樣的，這麼多年來他們非常嫻熟應該要如何跟政府打交道，他們知道司機的人數可以轉換成選票，所以對於政府部門會有一定的壓力跟影響，他們也知道這些計程車司機的人數會對於政治人物選舉上有影響力，所以沒有人敢得罪計程車公會，如果計程車公會他直接告訴司機說某某立委或是某某議員他就是跟我們對著幹的，大家都不要支持他，會對這個政治人物或是現在的政府產生很大的影響。所以他們的遊說能力是遠比Uber司機來得大的。」—受訪者 臺北市議員A4

由本段訪談可知，計程車業者的利益相當龐大。因計程車業是一個歷史悠久的傳統行業，在政治生態中扮演很重要的角色，其商業同業公會和駕駛人工會對我國政府及政治人物有相當影響力，因此當Uber妨礙到他們的利益時，計程車相關從業人員集結的力量相當龐大，利益不容忽視。

二、租賃業：租賃業於2017到2018年間與Uber合作，而此合作模式一開始也受政府認可，是一個重要的政策轉折。

「當時我跟Uber的經理有碰過面，吳罡跟我說其實可以考慮。但是我強調，如果你們一直用自然人去經營的話，在社會上不管是租賃還是計程車，你們搶到我們這個營業性質，我們對你一定是被排斥，而且會被攻擊。當時的賀陳旦部長他也說跟我們租賃車合作是合法的。」—租賃車公會人員G1

由本段訪談內容可知，租賃業者其實在2017年以前就曾與Uber高層（註：吳罡，Uber臺灣區總經理）討論過合作事宜，筆者認為係因租賃業者發現兩者合作之商機。然而Uber公司一開始希望能繼續使用白牌車營運，相比與租賃車業合作，對Uber公司而言白牌車營運方式可獲得更大的利潤，而自此也可看出主管機關交通部對租賃車合作也採正面態度。然此時Uber尚未與租賃業合作，並無任何文獻及相關訪談內容指出此時租賃業的經營有受到Uber影響。

三、Uber:2013年Uber進入臺灣，新興的營運模式和便宜的售價是個很吸引客群

的產業。

「因為他用需求跟尖離峰來定價，所以他在離峰的時候會比計程車便宜。像我曾經坐過從這邊到台北車站，離峰的時候坐大概 70 幾塊就可以搭到，60 幾塊 70 幾塊。但是這段時間的計程車至少都要 90 塊。所以他是比較便宜的。」—受訪者 交通部官員 A1

Uber 的訂價策略是採供需法則，因此離峰時段的價位相當具有競爭力，相較計程車而言便宜許多，此時期的 Uber 使用白牌車載客，因此不需要繳付任何稅金，車輛或駕駛人也不須至監理機關辦理任何手續或註記。駕駛只要加入 Uber 平台，一機在手，隨時可以賺外快，對於 Uber 駕駛而言，是一個很自由的收入管道。而受訪者 Uber 駕駛 B1 也有表達駕駛 Uber 和計程車不同之處。

「我不太喜歡那個傳統計程車，譬如你路邊攔車，他看到前面已經沒計程車，他要去攔，然後你就會想馬上去載他，你會切車道，而且會有很多計程車都會同時切過去，這很危險，這是對我來說是很不安全的一個做法。」

—受訪者 Uber 駕駛 B1

對於 Uber 司機而言，Uber 平台媒合乘客和駕駛，可以點到點式的運載客人，而不須像傳統計程車一般巡迴攬客。不須和其他競爭者搶路邊攔車的乘客，駕駛人便可專心致志安全的平穩駕駛，Uber 使用平台科技媒合駕駛和乘客，讓傳統的計程車搶客人模式，轉變成直接到定點接客人，對 Uber 司機而言，安全性和穩定性都叫計程車模式大幅提高，對臺灣運輸市場而言是一個創新的舉措。然而對於政府而言，如何管理 Uber 是一個很大的挑戰。

四、政府：

此時期的政府對於小型車運輸業之管制僅針對計程車業和租賃業等，Uber 是屬於資訊業，並不在交通部的管轄範圍，然因其非屬運輸業而從事運輸業務，政府持續以公路法第 77 條開罰，政府利益方面的 I 並無明顯變化，惟計程車業

者從業人數眾，對於政府的選票來說，是一股不容小覷的力量，處理不慎將影響政府的利益，因此政府偏向加強取締，以對計程車業者及相關用路人交代。

五、乘客：對於以往使用計程車的乘客而言，Uber的出現讓他們有了全新的乘車體驗。

「Uber 他比較貼近使用者或是乘客好的感受，比方說他的 APP，是我覺得相比其他我使用過計程車的 APP 來說，Uber 的綁定是比較直覺性的，叫車也比較快，在搭乘上可以搭到一些比較特別的車型，比方說 BMW 或是特斯拉等，還有我覺得相比傳統計程車而言，Uber 司機的 sense 是比較好的，包含不會去打擾到乘客，我覺得差非常多，跟車子的清潔度等等，我覺得差蠻多的。」—受訪者 乘客 E1

對乘客而言，Uber 的出現不僅帶來新的選擇，也讓乘客有機會接觸到比較高檔的車型和相對優質的服務，這是在傳統計程車上較為罕見的體驗，乘客 E1 也認為 Uber 司機的素質優於傳統計程車，因此對乘客而言，Uber 提供了更好的乘車選擇，此係乘客面的利益。

六、小結：

在 2013 年至 2017 年這段區間，計程車業人數約為 9 萬多人，Uber 駕駛人數則根據該公司之聲明統計，約有 1 萬人左右。Uber 加入臺灣運輸業市場，瓜分原本只有計程車業者獨佔的狀態，而使計程車公會、車隊、駕駛的獲利減少甚多，嚴重影響計程車業的利潤。而對於 Uber 司機而言，他們的獲利從零開始提升，顯而易見獲取相當之利益，對 Uber 公司而言，他可以自 Uber 司機每一趟的載客車程中抽取一定服務費，為此間之獲利者。

在這個階段的利益 I，筆者認為是推動政策變遷之正向影響，因計程車業相關人士明顯多過於 Uber 從業人員，且 Uber 加入市場嚴重影響計程車業之生計，造成計程車業者極大的反彈，而 Uber 從業人員之組成，於此階段有不少並非全

職之司機而係兼職者，因此對於能否繼續用白牌車載客，雖然應係偏向希望可以持續，但此種利益仍小於全職計程車業者，因此也未有太大規模的抗議或陳情行為。而乘客雖然有偏好 Uber 者，但其利益 I 亦不強力，此時期之利益 I 隨著時間呈現正向影響，推動著政策變遷之可能性。

貳、理念

筆者嘗試以訪談資料分析在此時期，計程車業、Uber、租賃車業、記者、學者、政府等利害關係人的理念變化及傳播媒體之輸出情形。

一、計程車業：

「當時的交通委員包括三黨的都有，他們當初不甚了解，後來我們跟他陳情之後，他們在立法院開了幾次的公聽會，慢慢了解之後，我們的業者全省的業者都來跟他說明，他了解 Uber 這種作法純粹就是違法。」

—受訪者 計程車公會人員 F1

2013 年到 2017 年間，計程車業者的生計直接受到 Uber 影響，他們的理念和訴求很簡單，依據公路法規定，白牌車不可以營運載客，因此，計程車相關從業人員以計程車公會為主體，向政府機關行政部門及立法院各委員們進行遊說和陳情，希望政府可以依法取締 Uber，並使用有效的政策讓 Uber 離開臺灣。

二、Uber：

「他 102 進來，然後慢慢累積了自己的客人，司機也越來越多，我也是 104 年才聽到有關 Uber，想說下班的時候可以多賺一點。其實那時候 Uber 公司他是對於開罰這件事，他有聲明說所有的罰單他們吸收，如果被釣到，開罰的罰單他們吸收。」—受訪者 Uber 駕駛 B1

Uber 以新興科技建立平台，主打共享經濟和科技營運的理念進入臺灣運輸市場，從 2013 年開始到 2017 年，Uber 以白牌車的方式吸收司機，不需要全職

入行，只要有一台車、一部手機，下載 Uber 的 App，人人都可以隨時賺外快，Uber 自詡為共享科技資訊平台，對於違規被裁罰的狀況，Uber 公司直接補貼被裁罰的駕駛，讓駕駛們可以繼續安心開車而免交罰鍰，甚至被吊扣牌照時 Uber 司機會幫忙租賃車輛供駕駛使用。因此 Uber 駕駛不減反增，持續衝擊臺灣運輸市場，也為臺灣乘客帶來一種新的選擇。而除了乘客選擇多元以外，受訪者 D2 也提出 Uber 和傳統計程車在媒體公關方面的不同之處。

「Uber 他們不太像其它傳統的企業會需要 hold 媒體，他們覺得交通線的記者很不友善，因為交通線的記者其實從頭到尾幾乎比較支持計程車，就會覺得 Uber 是一個非法的東西，被罰又不付錢，不懂他們在做什麼，因為可能比較多老派的記者是比較偏向計程車那邊的，畢竟是一個比較悠久的產業。所以 Uber 他們會比較傾向去跟經濟的，跑財經的記者友好，因為跑財經的記者聽得懂他們在講什麼，但是會影響法規的是交通記者。其實我覺得 Uber 在對台灣溝通的部分做得並不漂亮，無論是對媒體或是對國會。」—受訪者記者 D2

Uber 是一個新興科技的產業，過往在臺灣運輸業市場並未有類似的產業，而 Uber 主打的共享經濟和科技，對於臺灣媒體和國會而言都是新興的東西，然而 Uber 並未順利的傳遞其共享的理念，他們並未重視和交通主管機關和交通線記者的溝通，也因此其理念並未廣泛由媒體業傳遞，筆者認為良好的溝通才能使 Uber 走得長遠，然而 Uber 並未重視公關的傳遞，對 Uber 往後的發展應具有深刻的影響。而學者 D1 另外提出了 Uber 對傳統計程車帶來的衝擊和挑戰。

「Uber 這種所謂的共享經濟平台，讓這些傳統計程車司機面對一個非常大的挑戰，因為對消費者而言他們喜歡的是安全有保障又可以電子支付，然後又可以追蹤，平價的一個服務完整度跟所謂的優質的司機管理的品牌。」—受訪者 學者 D1

Uber 相對於傳統計程車業，價錢平價且服務優質，對司機的管理也比計程

車完整，是一個全新的商業模式。學者認為 Uber 進入臺灣運輸業市場對於傳統計程車業是很大的挑戰，因為 Uber 採取科技營運和主打共享的營運模式，讓消費者有更安全和多元的支付方式，對原有產業模式產生劇烈衝擊。

三、政府：

「Uber 最早就是想說他是共享，他是科技，但其實這就牽涉到一個更癥結的問題。現在所謂的科技跟共享，他所從事的行業如果牽涉到一些特許事業，我們要管還是不管。很多新興科技，最後就會涉及到新興科技如何監管的問題。」—受訪者 交通部官員 A1

對政府而言，新興科技的進入勢必會衝擊現有法規，但政府應該用何種態度面對世界潮流，也是值得討論研議。筆者整理相關訪談資料及立法院公報、政府公文，認為政府一開始雖然持續依法取締，但也同時進行法規的檢討，嘗試找出新興科技行業和既有行業雙贏的選項，並非一味僅打擊新興科技，而係取締和規劃研擬輔導既有計程車業者轉型升級政策併濟共行。受訪者 A3 也表達 Uber 的進入對現有產業的影響。

「其實我們的計程車業維持三、四十年都沒改變，沒有隨時代進步，所以學者專家也希望政府不是只有打壓 Uber，而是能夠替計程車也找出一條更好的路，計程車本身也要提升。」—受訪者 監理所官員 A3

計程車產業在過往幾十年間，獨佔臺灣短程點到點載客市場，缺乏競爭對手的情勢下，計程車產生許多讓人詬病之處，例如車輛老舊、司機素質良莠不齊、為了搶客違反交通規則等。而 Uber 的進入讓計程車業者開始反思，應該如何提升品質才能與之抗衡，因此計程車業者在 2013 年到 2017 年間亦在研擬提升品質的方式，政府也積極的輔導協助，希望能提升計程車業的競爭力。受訪者 D2 也認為 Uber 對國內既有計程車產業有巨大的影響。

「2015 年其實 Uber 已經開始有爭議了，它 2013 年進來的時候還沒有太多人關注，那時候只是在講它可能車子很豪華，可能不是黃色的，可能是用比較高級的車種，比較好的服務，當然那時候國外 Uber 已經很普及了，台灣當時還是新起，到 2014 年的時候開始有比較多爭議，然後計程車開始跳腳，2014、2015 是最跳腳的時候，他是一個新來的業種，交通部是一個以監管為主的單位，當然一個新來的業種對他們來講是一個新進的東西，其實是陌生的。」—受訪者 記者 D2

由中介團體記者的角度來看，Uber 進入臺灣市場對政府（交通部）及計程車而言都是一個新興的產業，Uber 進入臺灣後大約過了 1 至 2 年的時間後，計程車和政府較意識到 Uber 對本土產業的影響以及它的新興商業模式是一種從未出現在臺灣市場的產業，需要用新的觀點看待它，受訪者 D2 也認為 Uber 對台灣政府而言，是一個全新的業態和潮流。

「我長期跑交通部的新聞，當然跟交通部的官員主管都會比較熟，也會跟計程車業者，比如說各種不同工會，兩種工（公）會，兩個工會的理事長或者是業者都會很熟，所以會覺得他們的生計似乎被打壓了，因為兩個其實是蠻不公平的競爭，但是另外一派比如說是跑經濟部的，跑財經的記者他們長期可能就是接觸到的是不同的觀點，他們跟經濟部官員熟，然後知道什麼是共享，也知道現在這個世界的潮流趨勢是什麼，所以他們會覺得這是一個新興的業態。」—受訪者 記者 D2

傳播媒體業對於社會大眾而言是一個獲取新知的管道，記者媒體的報導也會左右民眾的理念甚至帶給政府主管機關不一樣的觀點。由此可看到由於計程車業者的長期耕耘，交通線的記者似乎較站在傳統計程車的生計面看待 Uber 進入臺灣，而經濟或是財政面的記者，可能會帶給民眾比較偏向科技、共享等商業的觀念，讓臺灣社會大眾知道世界的潮流趨勢，帶動不同的理念。

四、小結:

在此階段，Uber 進入臺灣市場引起計程車業者的危機感，但因 Uber 的營運方式明顯違法，因此受取締並無爭議。惟 Uber 主打共享經濟、新興科技等元素，是過往政府未面臨過的新產業，故政府和學者及相關產業都有在思考如何因應新興科技帶來的變革以及舊有規定是否符合時宜，在理念的部分有一些討論對於政策變遷偏向有利於 Uber 面是正向的，但對於政策走向而言，還是偏向 Uber 應納管並加強取締非法，雖然同時討論面對新興科技的應對，惟此時的理念 I 整體而言，仍係對政策往加強取締方面為正向的影響，對政策變遷之影響係相對正向的。

參、制度

筆者嘗試訪談計程車業、政府官員、計者等長期碰觸計程車法規之人員，整理訪談資料並分析在此時期，我國對於運輸業管制作為制度的改變。

一、計程車業：

「公會常常站在維護駕駛人的生存的權益跟他的生計，這是我們最重要的角度。但是如果駕駛朋友受了影響，當然我們有商業公會的立場，要據理力爭，向有關單位陳情，向立法院立法委員陳情，要政府來把制度跟政策做修正。」—受訪者 計程車公會人員 F1

制度的改變可以說是政策變遷的指標。自從 Uber 進入臺灣市場後，政府便不斷以當時之制度取締並執行罰則，惟仍無法阻止 Uber 繼續營業。計程車業者生計深受 Uber 影響，不斷向有關單位陳情，希望政府的政策和制度能夠改變，能有效阻止 Uber 的營運。

二、Uber：

「Uber 是一個新型態的運輸業，一個新型態應用科技手段運輸業，所以在舊的運管規則裡面，對這個的規定，當時立法的時候，沒辦法去考慮到未來，所以 Uber 利用法規的一些模糊的空間，來做他的執行，102 跟 106 之間他不斷

的衝擊我們對現有的法規跟現有運輸市場的一個穩定性，不斷的去測試法規或政府的底線。」—受訪者 監理所官員A3

Uber 是新興科技下的新形態商業模式，也因此舊有的政策和制度對於 Uber 的出現措手不及，無法有效管制。2013 年到 2017 年間，政府使用公路法和汽車運輸管理規則開罰，惟成效有限。

三、政府：

「違反運輸規則第一百三十八條，未經許可經營汽車運輸業這個違反的行為，但是本身條文裡面其實沒有罰則，他的罰則是違反一三八以後用公路法七十七條第二項去裁罰，當時的罰則因為還沒有修法，所以是罰鍰五到十五萬，扣牌是二到六個月。後來修法，公路法七十七條第二項本來是五萬到十五萬，在 106 年一月份的時候，把罰則調到兩千五百萬，而且可以按次處罰，Uber 就發現他沒辦法負擔這樣的罰鍰，所以只好宣布退出台灣。」—受訪者 監理所官員A3

政府對於 Uber 之主管機關為交通部，因 Uber 雖登記為資訊業，但其所從事的營業行為是屬於汽車運輸業的範疇。於 2013 年到 2017 年間，交通部和所屬公路總局、各區監理所使用公路法第 77 條和汽車運輸管理規則第 138 條進行處罰，罰則有罰鍰以及吊扣牌照，然而 Uber 依然繼續營運，顯見如此的規定和政策並無法有效阻止 Uber 之營運。直至 2017 年，政府的政策和相關的法規才進行調整，將罰則大幅度提高，也造成 Uber 不堪負荷，宣布於同年 2 月退出臺灣。

「賀陳旦 2017 年很強硬的手法，那時候開始罰到天價的時候，Uber 退出市場嘛。賀陳旦就喊出納管納保，三納。後來四月的時候 Uber 宣布回來然後跟租賃業者合作，等於找到了一個新的方式，可是那個時候賀陳旦有一點做半套，坦白說程序沒有走完，他沒有完成這件事就卸任了，那時候最好的方式就是在 2017 年修法的時候直接把租賃業修進去，直接把共享修進去公路法裡面，就可以合法的讓這個共享的業態可以跟租賃業者合作，而不會跑出來後來的那些紛爭。」—受訪者 記者 D2

受訪者指出，2017 年 Uber 因天價罰款而退出臺灣市場，同年 4 月 Uber 與租賃車業者合作回歸，其實是為當時的交通部所樂見，惟當時並未處理計程車業及租賃車業的業務模糊地帶，亦未將共享經濟相關規定修訂進法規內，制度的修訂僅做到一半，方引起 2019 年修訂汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 的問題。

四、小結：

政策的制定和變更需要時間，2013 年到 2017 年間，政府首先以公路法第 77 條和汽車運輸管理規則第 138 條對 Uber 進行處罰，然而成效不彰。而後 2017 年政府修正公路法第 77 條以加重處罰，招募自用車載客營運，罰鍰由原 9,000 至 9 萬元，提高為 10 萬元至 2,500 萬元。罰鍰金額大幅度提高，使 Uber 決定於 2017 年 2 月退出臺灣市場，顯示制度之改變對於 Uber 之管理是有效的手段。惟 2013 到 2017 年，時經 4 年政府才修改既有條文調高罰則，筆者認為此種修正應係漸進式的修改，其背後之因素應該是計程車業者大量的抗議以及遊說，受到計程車業利益、理念之影響，而使制度跟著慢慢改變，因此筆者認為，此階段之制度應係相對中性的，對於政策變遷之影響甚微，換句話說，此時的制度改變本身應係政府政策有變遷之測量根據。

第二節 第二階段:2017年到2018年

2017年4月開始，Uber與租賃業者達成合作，以租賃車方式營運而不再使用白牌車載客。租賃業為合法的運輸業者，亦受到交通部等交通主管機構管制，然而此合作模式嚴重影響計程車業者的生計，因此合作時間不到兩年，在3個I變化下，此種模式最終仍走向終結。以下分就3個I的變化進行分析。

壹、利益

筆者嘗試訪談計程車從業人員、Uber從業人員、政府官員、記者等核心人員，整理分析在此時期，計程車業、租賃業、Uber、政府、乘客的利益變化。

一、計程車業：

「當初他 106 年從白牌車轉換到租賃車，租賃車本來就是公路法 34 條明文的規定講得很清楚，小客車租賃車租於他人自行使用，可能你租給他們使用的時候，你拿來做營業，跟計程車的這個規範一樣，這是有違法的地方，所以我們才跟交通部來陳情，也跟立委來陳情，希望他們能把這個導正。」—受訪者 計程車公會人員 F1

計程車業者認為，在公路法第 34 條已明文規定租賃車是租賃予他人使用，並非如同計程車般是由駕駛載運乘客至特定地點，因此若 Uber 與租賃業合作，將會侵犯到原本計程車業的營業版圖，若 Uber 與租賃業合作為適法，計程車將無法保有固有的事業板塊，而將受到更嚴重的衝擊和競爭，因此就計程車業而言，Uber 與租賃業的合作，無疑對其既有利益是一大重擊，計程車業者也展開大規模的抗議和陳情，以避免其利益受到更嚴重的傷害。

二、租賃業：

「他就是跟小客車租賃業合作。小客車租賃業他也很開心，因為就業者來講他可以收靠行費，甚至有些租賃公司他本身有在做融資，他等於說，我是車行嘛，你買不起車，我用比較高的利息比較高的利率租給你，我是車行我去貸款買車的話我的利率可能是 3% 好了，但是我租給你，等於是轉賣給你，我又跟你多收 1%，所以車行他可以賺這個價差，然後又可以收靠行費，所以那時候很多車行，他就是在做這個生意啊。這是無本生意。」—受訪者 交通部官員 A1

租賃業自 2017 年 4 月 Uber 回歸臺灣市場後，因與 Uber 業者合作營運，自此加入這場計程車與 Uber 業者的戰爭。Uber 透過旗下駕駛與租賃業者配合租車，達成政府納管納稅納保的要求，希望可以合法著陸。而對租賃業者而言，他們提供車輛讓 Uber 租用營業，可獲得的利益是租賃的費用以及靠行的費用，租賃業在這個時期因為加入的司機變多，租賃業者的家數和租賃車輛數和利潤也直線增

加，可謂合作之最大贏家之一。受訪者 B2 也提到當時要與租賃車合作的駕駛人非常多。

「租賃車時期就是你要去跟車行買車牌的使用權，他可能沒有，那他就要跟別的車行調，他要去買，這個就是有點像股票一樣，別的車行說這個牌我要五萬我才賣，你就只能五萬跟他買。車行就問你說你要不要買，你如果不要，那就不行，那你這台車就不能加入。」—受訪者 Uber 駕駛 B2

從受訪者的言談中可得知，此時期要繼續開 Uber 則必須向租賃業者租賃車輛用以營業，而租賃車的費用各家不同，此時是賣方市場，Uber 司機必須找到有 R 牌車輛的租賃業者合作，許多費用也因此產生，租賃業者在此時有很大的空間可以和 Uber 司機談判，因為 R 牌車輛有限，各家業者可以有開價的空間，但 Uber 司機一定要找到租賃車公司合作才能繼續營運，因此租賃業者獲取不少利益，也帶動了租賃業的成長，此點租賃車公會人員 G1 亦有提及。

「106年我接理事長的時候，台北市才220、30家的租賃公司，而且台北市是現在全國數一數二多的租賃公司，台北市能做的事情，各縣市不見得能做。當時台北市的營業車，租賃車的話應該有14萬輛左右，然後那時候跟Uber合作的時候爆增到17萬台，小客貨，不是只有小貨車，不是小客車，小客貨的話可以爆增到17萬台。後來這兩年的話，台北市爆增到300多至400，到目前的話是400多家公司。所以對我們租賃業有些業者真的是有受益。」—租賃車公會人員G1

租賃車業者與 Uber 合作，不僅解套了 Uber 受罰又違法的困境，對租賃車業者而言，也提供許多利益。從本段訪談可得知，租賃車業者在與 Uber 合作後，臺北市的小客車租賃業公司蓬勃發展家數增加，租賃業司機人數也暴增，可見其中的利潤相當可觀，筆者認為，對於小客車租賃業者而言，與 Uber 之合作使渠等受益頗豐。

三、政府：

「計程車當然是最強，因為計程車在各個地方都是選票，都是樁腳，而且各個地方的立委、議員他們當然很希望拉攏這些計程車業者，所以2018、2019年在爭執計程車或是Uber的時候，其實政府會一刀切，政府不會捨棄計程車，政府一定是切掉Uber，因為他不可能為了一個新興進步的新產業，沒有多少人，幾千人，然後去捨棄了全台計程車幾十萬，二十萬的市場。加上計程車他是個很久的產業，所以跟政治人物或是跟國會的連結很深。計程車也有分，如果是台灣大車隊或是大都會這些他們本身企業財團的公關的資源是非常的雄厚的，他和早年在推動這些法規的助理們都熟，然後個體戶他們也有一定的力量，他們本身也有組成自己的團隊，而且已經推動這些真的非常的久了，所以他們非常的熟練，無論是對國會，對政府，對媒體都是。」—受訪者 記者D2

對政府而言，計程車業者和從業人員是十數萬選票的代表，因此在從業人數僅1萬多人的Uber相比，對於政府來說，計程車業者是必須要重視並且予以保護的行業，若未安撫好計程車業者，將影響政府的選票以及國會立法委員與選民間的關係，因此利益方面較偏向支持計程車業者。

四、乘客：

「如果沒有趕時間，你可能就不會去選擇其他的叫車APP，你可能會選擇等個三、五分鐘看他會不會變便宜，因為他是一個競價的狀態，我覺得不知道是不是心理作用，就覺得說如果他是Uber，好像感覺比較好一些。」—受訪者乘客E1

Uber在臺灣多年的經營下，已培養出一群死忠客群，推測係因Uber提供比較高級的車輛、相對直觀的APP或是某些時段比較便宜的價格，對於乘客而言，Uber本身已經是一個品牌，一個受到信仰的品牌，某些乘客在有選擇的情形下，會比較喜歡搭乘Uber，而筆者認為，選擇的自由也是利益的一種。

五、小結：

從 2017 年 Uber 在政府的暗示下與租賃業合作，達成交通部一直強調的「納管、納稅、納保」條件，Uber 和租賃業合作後，交通部可以管理汽車運輸業之方式管理 Uber 公司和旗下駕駛，看似是一樁完美的聯姻。然而，在計程車業者強力的抗議下，計程車業者與交通部多次對談、找立委發聲，甚至到監察院陳情，最終政府仍敵不過計程車業者 9 萬多大軍的壓力。筆者觀察，與租賃業合作雖然是政府樂見，但大量的 Uber 司機以租賃車模式湧入原本的計程車市場，排擠計程車的效應很快地浮現，因此計程車業者為了捍衛市場和其利益，在 2017 年末段開始大力抗爭陳情，致使 Uber 這一步棋僅僅維持不到 2 年，政府即訂定新的法規，究其因素，仍係計程車業的利益受到侵蝕，而迫使政府改變態度。

此時利益 I 之變化，圍繞在計程車業者、租賃車業者及 Uber 業者和駕駛。計程車業者除有計程車同業公會、駕駛人工會和車隊外，擁有人力優勢 9 萬多名司機，而租賃車業者之組成係公司居多，相對人數不多，雖具有影響力，但筆者認為，政府行政部門及立法部門，皆受制於「選票」因素，計程車業 9 萬多名選票是一股不容忽視的聲量，政府制定政策和修改法令必須向選票妥協，故筆者發現，在立法院的攻防中，不分藍綠及其他政黨之立委，幾乎都為計程車發聲。而 Uber 雖然有美國政府協助關切，惟政策仍係臺灣政府內政，計程車業者強大的意志下，Uber 公司及其下約一萬名司機，仍無力回天，即便加上一些喜歡 Uber 的乘客，偏好的利益對政策的制定並無太大影響。此時期之利益 I 在此時呈現正向影響，推動著政策變遷之可能性。

貳、理念

筆者嘗試以訪談資料分析在此時期，計程車業、租賃業、Uber、政府（包含我國與美國）、乘客的理念變化。

一、計程車業：

「當時的交通委員包括三黨的都有，他們當初不甚了解，後來我們跟他陳情

之後，他們在立法院開了幾次的公聽會，我們的業者也去，全省的業者都來，跟他說明之後，他了解 Uber 這種作法純粹就是違法，因為他沒有納保，他沒有納管，他沒有納稅，這個三個條件之下他就純粹是違法。跟租賃車這麼做之後還是一樣，租賃車 34 條講的是你要租於他人使用，你不能做營運的工具，現在你侵犯還是計程車的權益，所以我們再次的抗議，後來才會訂出 103 條這些規範出來。」—受訪者 計程車公會人員 F1

計程車業在 2017 年到 2018 年間仍不斷向行政機關和立法院各委員陳情，也到監察院進行陳情，其訴求一直以來都是 Uber 違規載客，而 Uber 與租賃業的合作即便符合政府的三納基本條件，仍違反公路法第 34 條營運分業管理的規定，因此計程車業者不斷向政府部門輸出其理念，希望能讓 Uber 退出臺灣市場。而受訪者 G1 則提出，當時租賃業希望可以繼續與 Uber 合作。

二、租賃業：

「在這種點對點的情況之下，希望把這區塊留在我們租賃業，我相信很多人都有出國的經驗，大家會叫信用卡接送。長久以來出國信用卡刷卡車一定是租賃車，服務性質大家覺得有提升，VIP 的尊榮感，租賃車的品質高，跟 Uber 合作，Uber 也要求要良民證，司機不能有違規的事實去控管司機。在這種情況之下，本來租賃車的素質就很好了，加上 Uber 對我們比較要求會比較高一點。」—受訪者 租賃車公會人員 G1

對小客車租賃業而言，他們的市場除了機場接送，有很大部分是商業載運，其本身車輛的性能和廠牌價值，乘車定位都較計程車業者高，不同於一般短程移動，還有一種尊榮感。租賃業者與主打科技、共享經濟的 Uber 合作，筆者認為其實兩者之合作是兩個較為相似的服務提供者之結合，對租賃業者而言，與 Uber 合作可維持高品質的載運又可拓展營運事業版圖，租賃業者之理念係與 Uber 合作，並強化優質的服務給更多的用路人。

三、政府：

「科技顧問室的王穆衡，那時候是副司長，後來他到科技顧問室，現在也是兼科技顧問室的主任。他那時候有講到說，他看到國外的一篇文獻，是說像這種共享經濟，共享駕駛進來之後，其實對於道路的安全並沒有提升。如果這個駕駛人他沒有合格的職業駕照，他就去接客，有可能是他的訓練不足，但是這些人湧到運輸業的市場，大量的駕駛和大量的車子進去之後，因為他們沒有經過專業的訓練，其實對於交通安全這一塊，國外的數據是，交通的事故沒有降低，即便你說你鼓勵用共享來提供運輸業的服務，等於是變相的讓更多的車子進到運輸業的市場。所以對交通安全是沒有幫助的。」—受訪者 交通部官員A1

筆者整理相關文獻後，發現政府自 2014 年開始即有表達樂見 Uber 和租賃業合作，如此便可避免白牌車不受控管的安全問題以及納稅納保問題。然而 2017 年底開始，計程車業者發現 Uber 侵占到自己的市場，引起大規模的抗爭，政府面對計程車業者極大的壓力。政府內部也開始研究共享經濟在各國的發展狀況，發現共享經濟運用在運輸產業上，有可能會帶來一些新興的交通問題，此種發現也間接影響到政府的決策，從原本全力推動 Uber 和租賃業合作，改變成希望 Uber 直接成為計程車，讓 Uber 駕駛取得執業登記證，這是一個重大的理念轉變。

四、小結：

Uber 主打共享經濟和運用新興科技，讓人人可以利用空車和剩餘時間，創造最大的經濟利益，有助於經濟循環和增加收入。然而既有的法規並未對此種營運方式設有規範，因此會讓舊有產業受到衝擊。在 2013 年 Uber 初入臺灣市場時，是以白牌車營運，因此鮮少有學者或是政府認為 Uber 營運具有正當性。然而 2017 年開始 Uber 與運輸業者合作，此時的 Uber 已經有受到政府納管納稅納保的管制，又帶有新興科技的性質，因此在理念 I 來說，專家學者其實對於此種營運方式採取較為贊同的理念，理念對於政策在 2018 年的變更，呈現一個負向的影響。

參、制度

筆者嘗試訪談計程車從業人員、租賃車公會人員、政府官員等親身參與制度變革之人員，嘗試解讀在此時期我國相關制度的變化情形。

一、計程車業：

「當初以時間的快慢，當然是愈快愈好，但是那個時候訂了那一條規定說你租賃車，租期一定要在一個小時以上，我們當初是要求四個小時。但是那個時候因為要趕快把這個案子通過，能夠讓這些 Uber 的駕駛，白牌車駕駛，租賃車的駕駛能夠趕快轉換到我們計程車多元這一塊來，所以那個時候雖然不滿意，勉強接受。」—受訪者 計程車公會人員 F1

2017 年 4 月 Uber 在交通部的默許下與租賃車業合作，重新回到臺灣市場，達成了當初交通部提出的「納管、納稅、納保」三個條件，原以為此種模式可以讓臺灣運輸市場出現一種新興的叫車模式，但計程車業者仍認為以租賃車作為短程點對點載運客人的工具，違反公路法第 34 條規定，因此展開抗議，希望政府落實分業管理，也迫使政府於 2018 年研擬汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 的規定，至此，Uber 新興的合作方式也走到尾聲，與租賃業合作不到 2 年，政府政策便產生了巨大轉折，筆者認為，此種大幅度的政策變遷，與計程車業馬不停蹄的遊說抗爭有相當的關連性。租賃車公會人員 G1 也有相同看法。

二、租賃業：

「交通部他們也受到很大的壓力，因為我們有抗爭，他們有抗爭，我覺得政府有考量到選票的問題，因為計程車他們有工會我們是公會，我們商業屬性，我們當然是敵不過所謂的工會，這種屬性之下，政府會被工會妥協。致使會犧牲到我們租賃業，他們認為說工會他們是以人為主，我們公司是以公司為主，以數量來評比的話，投票來選舉的話，這個一定是工會佔優勢，公司的公會一定劣勢。」—租賃車公會人員 G1

制度的變化其實是利益和理念的具體化，行政機關受限於選票，在制定任何規則時，選票都是考量的重要因素。計程車從業人員約有 9 萬餘人，也組有職業

工會和商業同業公會，然而租賃車業者數量雖然龐大，但都屬於公司公會性質，以票票等值的情況下，選票數量上相較於計程車業屬於弱勢，制度的變革部分，租賃車業者的聲量相對較小，影響政府的力道也較計程車業者低。

三、政府：

「租賃業合作的話，是因為我們過去的法規裡面，租賃業跟計程車業的區別沒有很明顯。雖然租賃業他是合法的運輸業沒錯，可是計程車業認為這樣子有一點不分，有點牛馬不分，計程車業者就進一步的要求，雖然他現在是跟合法業者，不是用白牌車了，但是他就還是希望說兩個業要有一個區別，所以才又導致了後來的多元計程車跟修法。」—受訪者 監理所官員 A3

租賃業和計程車業，兩業同屬汽車運輸業。計程車有時會有包車一日遊的行程或是機場運載，租賃業有時也會有較短時間的運送服務，然而過去數十年來，兩業並未產生太大紛爭。然而，Uber 與租賃車業合作後，承接大量的短程點對點載運業務，完全踩到計程車業者的地盤，政府在一開始似乎未發現這點，直到實際運作後，計程車業者大力抗議，政府才不得不做出選擇，於 2018 年開始著手增訂汽車運輸管理規則第 103 條之 1 的規定，將短程載客的業務劃歸回計程車，也終結了 Uber 與租賃車合作的經營模式可能性。受訪者 A1 對此也有相關論述。

「Uber 納管就是兩種方式，一個是小客車租賃業，但是小客車租賃業來又發現他跟計程車的營業性質太像了。Uber 自己也講說他 99% 的獲利來源是屬於短程載客，就是跟計程車一樣。所以計程車業者又反彈，後來才會興起第二次的納管，就是把 Uber 趕到小客車租賃業，再從小客車租賃業輔導他們做多元化計程車。有這樣一個演進。但是多元化計程車那時候要克服的有兩個很大的問題，多元化計程車的顏色，再來是要不要裝計費表，就是跳表，那時候也是有一番角力跟一番爭執。不過最後因為要照顧 Uber 這些人，所以還是盡量把多元化計程車這塊鬆綁掉了。」—受訪者 交通部官員 A1

計程車業和租賃車業在附駕駛短程載客的營運業務上，性質幾乎相同。當 Uber 與租賃車合作合作後，合法的搶走了計程車業的大餅，因此引發計程車業

劇烈反彈，政府承受不了大量的抗爭和立法院質詢，從 2017 年 4 月到 2018 年，不到兩年的時間便著手準備增訂汽車運輸管理規則第 103 條之 1 的規定，使 Uber 新的合作草草落幕。受訪者 A1 對此也有相關論述。

「其實我們只是在新聞稿上有提到說要納管，那時候並沒有講的...他並沒有跟我們溝通說他是不是可以進去，只是說我們那時候有跟他講說，比如可以跟合法的運輸業合作。那後來他們自己去找到小客車租賃業。他進來台灣的時候最早也是找小客車租賃業合作。」—受訪者 交通部官員A1

2017 年中到 2018 年，短短不到 2 年的時間，Uber 和臺灣租賃車業的聯姻便草草落幕，難道 Uber 回歸臺灣時，未和政府溝通過此種營運模式是否可行？筆者查調立法院公報資料及訪談相關人員後認為，主管機關交通部或許並未直接找租賃車業、Uber 進行三方會談，但曾多次在公開場合喊話兩者可以合作，因此，此種營運模式應係政府所樂見，然而，計程車業者的反彈聲量太大，方造成短時間內政策的大幅度變革，讓 Uber 最終走向多元化計程車之路。但也引起租賃業者的不滿，受訪者 G1 對此有相當的論述。

「其實政府方最可悲的是 103-1 是找計程車業者訂。公部門找計程車業者去定訂 103-1，限制我們租賃業的行業。因為計程車業他們覺得是違反公路法第 34 條，我覺得很可笑。103-1 是叫一個跨業別的計程車的人去創造來限制租賃業。如果說當下公部門比較平衡去找雙業者，真的落實到我們業者需要什麼，然後去平衡這種鴻溝上不要逾越，大家來協調。103-1 這個符咒如果永遠貼著的話，租賃業要發展我覺得也很難，我們步步都是險惡的，步步驚魂，都很險惡，有可能都會踩到陷阱，就會受罰。」—租賃車公會人員 G1

受訪者租賃車公會人員口述，汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 係由計程車業者草擬，交由立法委員和行政機關訂定，此點亦可由計程車公會人員口述中佐證渠等確有參與。客觀觀之，政府訂定第 103 條之 1 的過程中，計程車業者的意見是不容小覷的重要意見。但 103 條之 1 限制的不僅僅是 Uber 的營運，同時也

限制往後小客車租賃業者的營運執行範圍，對小客車租賃業者來說，103 條之 1 就像一個符咒，限制著小客車租賃業短程附駕業務的拓展。

四、小結:

2017 年中到 2018 年，不到兩年的時間，Uber 和租賃業的合作便謝幕。查閱立法院公報中賀陳旦部長及時任路政司司長、公路總局局長的發言，不難發現主管機關交通部在 2018 年以前的態度均是支持 Uber 與租賃業合作，只要車輛和駕駛納管納稅納保，與合法的租賃業者合作，應該是政府給 Uber 指引的一條明路。但在此營運方式執行之一年多的時間，計程車業者大量抗議陳情，立法院內立委諸公們也為計程車發聲，風向開始變更，時任林佳龍部長改口稱計程車業和租賃車業兩業間業務重疊的部分，應該分業管理，因此擬定新增汽車運輸管理規則第 103 條之 1 的規定，而引導 Uber 業者加入多元化計程車，此種政策變遷，係大幅度且相當快速的變革。筆者認為，此階段之制度對於政策變遷之影響甚鉅，計程車業以原有制度未臻完備為由要求進行修正，制度的因素對於政策在 2018 年後的變更，呈現一個正向的影響。

第三節 第三階段:2019年

經過2017年、2018年計程車業者頻繁抗議後，時任林佳龍部長改稱計程車業和租賃車業兩業間業務重疊的部分，應該分業管理，新增汽車運輸管理規則第 103條之1的規定，引導Uber業者加入多元化計程車，筆者認為，此種政策髮夾彎應與3個I的消長有密切關連性。

壹、利益

筆者嘗試以訪談資料分析在此時期，計程車業、租賃業、Uber、政府（包含我國政府及美國政府）、乘客的利益變化。

一、租賃業：

「我覺得租賃業是在這裡面最被犧牲的一群，我坦白說他們在這裡面人太少了，然後力量太薄弱，我覺得他們的團結的力量確實沒有像計程車那麼強大，然後他們又不像 Uber 有後面那麼大的資源，所以我覺得他們是還蠻被犧牲的一群人。」—受訪者 記者 D2

租賃業者自 2017 年 4 月開始與 Uber 合作營運，租賃車駕駛及租賃公司投入金錢與時間，然而租賃業從業人數較少、力量薄弱，因此在與計程車的較量上無法與之抗衡，最終 2019 年汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 訂定後，被限制營運範圍，也無法繼續與 Uber 合作營運，利益被犧牲。受訪者 D2 對此也提出相同看法。

「租賃業者早期就是人家靠行，或可能是租給企業，他根本不用去動這些資源，多年以來就默默的在去做他的事情，所以在這些法規的遊說，媒體公關，是非常生疏的，他根本連成立媒體群組之後要講些什麼話都不知道，我們還要提醒他說這個東西不能在媒體群組講。要開一場記者會，要有 tempo，要知道媒體要什麼，然後要怎麼樣講一些故事再帶出你的訴求，他們完全不知道，所以媒體其實也不太知道能訪他們什麼，政府也覺得反正他們力量就這麼小，不會抗爭，我覺得他們幾乎是完全沒有打進國會。所以有一點可惜。」—受訪者 記者 D2

租賃業和 Uber 合作營運獲得很大的利益，但是當 2018 年起交通部準備訂定汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，租賃業者對於如何向國會或是媒體表達自己的訴求、爭取自己業別的利益，相較計程車業顯得非常生疏，不論是在媒體聲量或是立法院遊說上，都無法保護自己的利益。

二、Uber:

「這就是我們的工作權，所以我們當然要去捍衛我們的工作權。」—受訪者 Uber 駕駛B2

在此時期，Uber 駕駛和租賃業合作後，曾有一年多的時間未受取締，而得以安心營業。然而2019年交通部訂定汽車運輸業管理規則第103條之1，限制了Uber 駕駛的營運方式，造成Uber 駕駛很大的反彈。對Uber 駕駛而言，2017年轉向與租賃業合作是政府暗中推動且支持的，但為期不到兩年，政府的態度丕變，此種合作模式即將終結，直接影響Uber 駕駛的利益，因此對Uber 從業人員而言，第103條之1是很不利的條款，讓Uber 駕駛不得不集結抗議。

「他們是用美國在台協會的名義，所以我們的政府也不敢把他趕走。這個牽涉整個政治關係在裡面，但是我們希望他不要危害駕駛朋友，不要造成台灣的這些人民的經濟的生活，這些問題。」—受訪者 計程車公會人員F1

Uber 是一間外商公司，而臺灣的經濟和世界的經濟有不可分割的鏈結關係，臺灣政府以汽車運輸業管理規則第103條之1方式限制了Uber 合作的可能性，也引發了Uber 公司的母國—美國政府提出抗議，對臺灣政府而言這是一個很大的壓力。然而計程車業者有9萬多名從業人員，Uber 僅約1萬從業人員，筆者認為，為了選票，不論是交通部或是相關立委，都會避免和計程車業者產生正面的衝突，而較為偏向選擇支持本土的計程車業。

三、小結：此階段的利益受到計程車業者強力的牽動，計程車業者強大的產業結構和人力優勢，佔利益的絕對多數，此時的利益對於政策變遷為正向的影響。

貳、理念

筆者嘗試以立法院公報內容及相關核心人員之訪談資料，分析在此時期計程車業、租賃業、Uber、政府（我國政府與美國政府）、乘客的理念變化。

2019年4月29日立委許毓仁質詢以「主委知不知道AIT有寫一封信跟交通部抗議？」、「關於Uber，兩年前原本是可以合法，到現在政府要撤回這樣的決議，請問你有什麼看法？」、「你認為這樣會不會有損臺灣在國際的形象？外資以後敢來投資臺灣嗎？」國發會主委陳美伶表示「誠如我剛剛所講的，外商確實有跟我反映過，希望臺灣在政策穩定這一塊能夠再加強，這樣對他們投資策略的規劃會比較好，他們確實有這樣的提議，我想我也會在適當的時候去反映。」—立法院公報，2019:61-62

以 Uber 的立場而言，2017 年 4 月間與租賃業合作回到臺灣運輸市場，已經是為符合臺灣法規所做出的退讓行為，符合臺灣政府對從事運輸業的要求，而選擇和租賃業合作亦符合政府三納原則，並符合公路法的相關規定。然而 2019 年間卻因為政府再次更改政策，而將此種營運模式變為非法。Uber 為外資，且自詡資訊業，主打共享經濟和科技營業，因此筆者認為，Uber 應有請求 AIT 向臺灣政府施壓，表達 Uber 公司之理念，希望可以繼續以此種合作模式在臺灣市場營運。

「Uber 條款當時在修改的時候，Uber 的司機有很大的反彈。最主要就是他們不希望被跟計程車一樣，他們認為說他們是共享經濟的一部分，有自己的系統，要繳交像良民證這些相關的資料，他們認為自己載乘客是安全的而且比計程車司機還要安全，他們不覺得要額外去拿計程車司機的執照。」—受訪者 臺北市議員 A4

Uber的司機認為Uber本身的審核機制和產業類型都比計程車業創新且是一個共享經濟，應不需要受到如同計程車業一般高度的管制，更不應該將他們的產業轉變為計程車，Uber司機認為自己擁有比較高科技的系統和高檔的服務，且已經使用租賃車營運，應為合法執業，政府不應過度管制，也將此理念傳達給乘客。

「Uber 落地這件事情在台灣是好事，對台灣的整體科技發展，產業發展跟共享經濟的這種科技創新是好事，Uber 其實也帶了另外一個所謂的鯰魚效應，讓傳統的計程車行或者大型的計程車派遣平台車隊也有一個對照組，Uber 受社會大眾的歡迎一定有他的道理，大型車商也學習到 Uber 的優點，包含非現金交易，包含評價制度。」—受訪者 學者 D1

Uber 最後成為多元化計程車，是臺灣政府和產業權衡下的成果。但 Uber 本身進入臺灣運輸業市場，帶給傳統計程車業很大的衝擊外，其實也將新興科技和更好的服務理念帶入運輸業，本土傳統計程車行也開始開發叫車 APP 和支付方式，以及更加著重在司機的服務。因此最後雖然 Uber 落地成為計程車，但 2013 至 2019 年間，接近 6 年來的產業摩擦，對於臺灣運輸業而言有正面效益。

小結：計程車業者在 2013 年到 2019 年間，大幅提升服務品質和改善 app 等作為，已和早期的 Uber 降低許多科技運用上的落差，和租賃業合作良好。專家學者和社會輿論有認為將 Uber 納入多元化計程車管理，有助於產業發展者，然而亦有認為，計程車和租賃業合作之模式，係合於法律規範，且也合乎納管納稅納保的規定，且營運兩年以來並無發生管理上的問題，應讓市場機制之選擇持續營運。理念在此時期對政策變遷之影響係呈現負向關係，認為政策並不需要變遷，即可有效管理 Uber。

參、制度

筆者嘗試以訪談資料為本，分析在此時期我國相關制度的變化情形。

「其實兩業本來就是兄弟，只是營業項目稍微重疊，梁理事長說該怪都要怪政府處理方式太粗糙，他說其實我們業者都沒有錯，但是我覺得政府在專業領域上沒有真正落實，治標不治本。我覺得真正的治本是要告訴我們兩業怎麼井水不犯河水。這是我們這四、五十年來的一個默契，為什麼之前沒有

Uber 的時候，我們跟計程車就是默契。今天政府比較客觀去了解的話，我們怎麼樣慢慢的讓租賃業在什麼情況之下可以跟 Uber 合作，計程車在什麼情況可以跟 Uber 合作，讓我們兄弟井水不犯河水，大家共商大計，我們兄弟絕對不會有什麼爭取，爭、奪、搶，惡鬥，絕對就不會了。」—租賃車公會人員 G1

制度的改革，是以與時俱進為目標。然而面對新興科技的突然出現，政府該如何制訂政策，保護既有產業（包含計程車業及租賃車業）又接納新科技運用的產業，是一大難題。過往計程車業和租賃車業的業務有重疊的灰色地帶，惟雙方相安無事，在 Uber 與租賃車業合作後，此灰色地帶擴大，對計程車業者的生計造成重大影響，筆者認為這是計程車業者強力要求盡速修改制度的主要因素。

小結：汽車運輸業管理規則第103條之1方式限制了Uber和租賃業合作的可能性，卻使Uber成為新型態的計程車，而政府可以用計程車的方式進行管理。而在制度面上進行的變更，也使原本法規邊界模糊的計程車業者和租賃業者的業務分別明確，政府得以將之分業管理，因此制度面在此時期對於政策變遷應係正向影響。

肆、小結

2019年對於Uber無疑是一個重要轉折點的一年。2017年開始Uber與租賃業合作展開新的營運模式，惟因此種營運模式與計程車業高度重疊，2018年開始計程車公會頻繁集結抗議，並不斷主張租賃業和計程車業的業別劃分應明確，政府主管機關交通部擬定汽車運輸業管理規則第103條之1規定，讓Uber租賃業模式最終畫下句點，進而轉型為多元化計程車，筆者認為，此一政策變更受到3個I消長的影響甚鉅。

第四節 小結

政府對 Uber 的政策，筆者觀察 2013 年到 2019 年之間的轉折，認為最大的折點應係 2017 年修改公路法第 77 條規定，加重白牌車遭取締之罰則，結果使 Uber 宣布於同年 2 月退出臺灣市場。另一個政策轉折點則係 2019 年增訂汽車運輸管理規則第 103 條之 1 規定，限制 Uber 與租賃業者的合作，單趟需行駛一小時以上，使 Uber 無法短程載客，等同將之驅逐出計程車業市場，最終 Uber 抗議無效，於 2019 年底，約 1 萬多名司機轉入多元計程車行業，也為時經 6 年的 Uber 政策爭議畫下句點。2017 年公路法第 77 條之修正及 2019 年汽車運輸管理規則第 103 條之 1 之訂定，此二個政策之折點，經筆者整理後以 3I 理論分析，認為確可解釋政策轉折之成因。

綜上所述，有關利益 I 之變化，於第一階段到第三階段計程車業者的利益受到嚴重影響，正向成長而推動 (push) 政策變更。有關理念 I 之變化，第一階段尚未有太多討論，理念變化不大。第二階段及第三階段學者專家、政府及計程車從業者和 Uber 皆有主張其理念，而綜觀而言因 Uber 與租賃車合作已有合法空間，又國內學者對於共享經濟也有正向討論，理念整體而言對於推動政策變遷之力道較小，而呈現拉力 (pull) 狀況。制度部分在三個階段中，受到利益及理念的影響較大，制度隨著利益及理念變更具體化，亦偏向推動著政策變更 (push)。關於 3 個 I 之變化對於政策變遷是呈現推力 (push) 或是拉力 (pull) 之對照表如下圖所示：

表 5-1 3I 對政策變遷之影響

3I	第一階段 (2014-2017)	第二階段 (2017-2018)	第三階段 (2019)
利益	push	push	Push
理念	push	pull	pull

制度	stay	push	push
----	------	------	------

資料來源:筆者自行整理

筆者發現，不論是利益、理念或是制度，均受到國內外政治生態系統之影響。有關國內包含計程車業者、租賃車業者、乘客及我國政府政府影響；國外則包含Uber母國美國之政治勢力（AIT）影響。而Uber之最終目的應係可持續於我國市場營運，因此筆者推測，對於Uber而言，無論係與租賃車業者合作或成為多元化計程車，只要能持續營運，均不失為一個好的選項。然而，計程車業者和租賃車業者之所以引發爭端，應係關於制度面的「車牌總量管制」所致。

查汽車運輸業管理規則第91條之2規定，計程車牌數量有總量管制。目前我國計程車車牌總量管制係為10萬餘張，租賃業者之R牌則無總量管制，從2013年到2019年觀之，Uber之營運方法僅有兩個方案，一為與租賃業者合作，二是成為新型態計程車。惟若採取與租賃車合作方案，傳統計程車將遭受無總量限制的Uber車輛瓜分點到點短程載客市場，如若Uber成為計程車的一分子，則會受到計程車牌總量管制，計程車間之競爭激烈程度將低於租賃業模式。且Uber車輛須向計程車行「靠行」，計程車業者可收取靠行費用，亦可透過總量管制控制市場車額，市場不會無限制擴張進而產生排擠效應。

筆者認為，計程車業者強烈主張汽車運輸業管理規則第103條之1之訂定，係為確保其營運的利益。多元化計程車上路後，與租賃業者合作之Uber駕駛如欲繼續行駛，必須尋找計程車行取得計程車號牌。此制度之形成，對於傳統計程車業而言，在車額仍受有管制之情況下，對產業之衝擊最小，且計程車商業同業公會等車行有相關利益可獲取之選擇。而就理念觀察，Uber之營運只要不要大幅度影響到既有計程車業之生存，政府行政部門和立法院相關人士對新興科技並無本質的排斥，在Uber短暫退出臺灣的兩個月中，立法委員也有主張應尊重共享經濟、

開放新產業進入臺灣之理念，惟當Uber與租賃業合作歸來後，此種聲音銷聲匿跡，筆者推論Uber背後的利益和理念關係並無非常穩固，沒有很強大的代表性。而AIT不斷關切Uber在臺之營運情況，用國家政治壓力支持Uber之營運，轉換為多元化計程車，應係我國、美方、計程車業及Uber之最大公約數。而制度部分，鬆綁計程車法規，提升計程車業者的服務品質和科技化程度，提供消費者更優質安全的服務，也是制度面向前邁進的一步。綜上所述，以3I理論分析Uber在臺灣成為多元化計程車的政策轉折過程，不論是在利益、理念和制度上，完全可以用以解釋多元化計程車的誕生。



第六章 結論

本研究以 3I 理論分析政府對臺灣汽車運輸業—Uber 之政策變遷，從 2013 年 Uber 進入臺灣市場起，迄 2019 年 Uber 落地成為多元化計程車，觀察 6 年間政府對 Uber 政策變遷脈絡，透過利益 I、理念 I 及制度 I 分析政策變遷之成因及脈絡。

第一節 理論與現實交織

2013 年 Uber 進入臺灣市場，以白牌車之方式載運乘客，其直觀好用的 APP 和高檔車型、便宜的車資為市場注入一股新的能量，許多乘客成為 Uber 的忠實使用者，但也因此，衝擊了計程車業者的市場。公路法第 77 條及汽車運輸業第 138 條規定，未經申請者不得經營汽車運輸業。Uber 在臺灣成立的「台灣宇博數位服務股份有限公司」成立於 2013 年，資本額僅 100 萬元，登記之營業項目為資訊業務相關，並非運輸業相關，而 Uber 也未向主管機關交通部申請經營運輸業務，因此自 2013 年開始，交通部及所屬主管機關即依公路法第 77 條對 Uber 開罰。然而 Uber 是跨國大企業，儘管交通部依法裁罰金額相當可觀，惟 Uber 使用訴願、行政訴訟等手段，實際上所繳納之金額微乎其微，交通部裁罰手段對 Uber 之營運並未造成影響。而計程車業者在 2013 到 2017 年間不斷向立法院、交通部、監察院等機關陳情，並經常走向街頭包圍行政機關抗議，受到報章媒體報導之大型陳情抗議至少有 5 場，而小規模抗議更是不計其數。直至 2017 年 1 月 4 日公布「公路法」第 77 條修正案，交通部也公告新版裁罰基準，個人以小型車經營汽車運輸業，罰鍰從 10 萬起跳、最高 20 萬。Uber 等公司違法營業，罰鍰一百萬元起跳，違規第六次或六個月內連續違規三次以上將罰到兩千五百萬元（侯俐安，2017），似乎方對 Uber 產生威嚇作用，Uber 宣布於同年 2 月退出臺灣市場。此法規變更，可謂是政府對 Uber 政策的第一個政策變遷。

自 2014 年開始，政府便有在思考要如何處理 Uber 問題，筆者整理得出結

論，政府的態度從 2014 年到 2018 年間，是只要 Uber 達成「納管、納稅、納保」三納條件，並與合法業者合作，即可在臺灣合法營運。此點可從 2015 年時任行政院長張善政表示：「Uber 並非無路可走，政府最基本要求是，Uber 要先設法套用台灣法令，無論是與租車公司合作或是自己成立一家租車公司都可以(林安妮，2015)。

而 2017 年 4 月，Uber 果真捲土重來，與租賃車業者合作，此時期的 Uber 不使用白牌車營運，而係讓旗下司機與租賃業者合作，使用租賃車載客，達成先前行政院、交通部提出的要求，而與租賃業合作後，也使相關營業行為符合當時的運輸業相關法規，看似時經多年的爭議即將落幕，後續應係政府輔導 Uber 公司和租賃業者，確保渠等之合作合法，並有效管理旗下司機。但事件的發展總是超乎預期，2017 年底開始，計程車開始抗議 Uber 與租賃車業之合作，混淆了租賃業與計程車業分業管理的狀態，而使租賃車和計程車所營運之業務幾乎相同，影響計程車業者生計甚鉅，要求政府應修法改善，明確兩業之界線。惟過去 40、50 年間，計程車業和租賃業依據公路法之規定，本就有重疊業務的灰色地帶，此係長久以來的默契，2017 年 Uber 與租賃車業之合作嚴重侵蝕計程車之市場，故計程車業群起抗議，計程車商業同業公會開始與立委、交通部主管機關陳情、計程車駕駛人工會即結進行遊行、包圍抗議，從立法院內到立法院外，政府受到計程車業者極大的壓力。而政府在 2018 年開始草擬汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 規定，內容包含「代雇行程必須高於一小時」、「禁止排班與巡迴攬客」等規定，以維持市場公平競爭。惟此規定不僅限縮到 Uber 與租賃車業之合作，租賃車業者更擔心會限縮到租賃業原有之營運項目，而交通部多次於立法院詢答時指出，此規定限制者係 Uber 與租賃車業合作之約 1 萬台車輛，用以安撫租賃車業者。2019 年底汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 規定正式上路，政府相關配套措施係將原本和租賃業合作之約 1 萬名 Uber 駕駛，輔導轉移到多元化計程車繼續營運，此係政府對 Uber 政策的第二個政策變遷，時至於此，2013 年到 2019

年約 6 年多的時間，Uber 之爭議終於畫下句點。此間牽涉到的利害關係人包含計程車從業人員、Uber 從業人員、租賃業從業人員等，可謂我國汽車運輸業的一大戰爭，探究其爭端主因，係政府的政策變遷所造成，2017 年第一次的政策變遷歷經約 4 年方對既有法規的處罰規定加重，而第二次的政策變遷可謂是 2019 年 103 條之 1 條款之制定。該法從擬訂、立法到發布，時間不到 2 年即訂定出影響到計程車業即租賃業甚鉅之全新一法規，政府的政策變遷成因及影響，為本研究探究之重點。

本研究以 3I 理論分析府對臺灣汽車運輸業—Uber 之政策變遷，嘗試以二手資料和訪談資料還原 2013 年至 2019 年間政府對 Uber 之政策轉折，是否得以 3I 理論詮釋箇中奧妙。

本研究將 Uber 在臺灣之歷程分為三個階段，以 2014 年到 2017 年白牌車時期為第一階段、2017 到 2018 年租賃車時期為第二階段，2019 年多元化計程車時期為第三階段進行分析。本研究認為，Uber 自 2013 年進入臺灣市場，至 2017 年為第一次政策轉折、2017 到 2018 年間為變遷之過渡時期，2019 年再度轉折。2017 年及 2019 年這兩個時間點是政府對 Uber 管制的最大政策折點。以下以 3I 理論分析為何政策會發生變化，分析時點為 2017 年和 2019 年二次政策變遷分述之。

壹、2017 年政策變遷：

筆者以 3I 理論檢視政府對 Uber 之政策變遷，欲知是否得以 3I 理論解釋 Uber 之政策變遷。查 3I 理論之要件為利益、理念及制度。以利益而言，個人會追求個人的利益，而有相同追求目標的人可能會組成一個團體，這些擁有共同利益追求的人們可能會組成利益團體，例如公會等，藉由群眾或是參政的力量來實現本身的利益。Hall (1997) 表示，「一個政策模式若想要維持，就一定要提升社會中多數人的利益。」國家也有可能因為一些利益團體的運作，而影響到國家政策的制定。2017 年的政策轉折中，利益 I 受到計程車業者及駕駛、Uber 業者及駕

駛影響甚鉅，計程車業者及駕駛自 2014 年開始感受到 Uber 進入臺灣運輸市場後，對生計之影響日益嚴重，計程車業者及駕駛之利益嚴重受損，因此集結公會向政府行政部門、立法部門遊說陳情，駕駛人工會更集結駕駛人進行包圍政府相關部門（行政院、交通部等）抗議等遊行，帶給政府極大壓力。計程車從業人員人數為 9 萬多名，對政府而言，其選票對執政團隊係極大的利益壓力。而 Uber 部分，因為不斷受到取締，Uber 之策略是透過網路行銷，不斷主打共享經濟，希望與消費者站在一起，讓消費者習慣便宜而優質的服務，攏絡消費者端，和 Uber 司機一起形成較大的利益結合，而希冀能與計程車業者的利益抗衡。乘客的部分，確實有曾經滄海難為水之狀況，體驗過 Uber 較高檔的車輛、直觀好用的 APP 和較便宜的費率，不少乘客係支持 Uber 繼續提供服務，而非僅有選擇計程車搭乘一途。惟最終支持 Uber 的利益 I 不敵計程車業者人數和相關人員龐大的利益 I，依據 Hall (1997) 指出，政府最終還是需要照顧大多數人的利益，故利益 I 推動 (push) 政府對 Uber 的政策變遷，與理論相吻合。

理念有可能是指專業人士間盛行的理念而比較具有權威的影響力，專家學者的理念某程度而言會慢慢普及於一般社會，而淺移默化民眾的想法理念。雖然人們會為了利益聚集再一起而成為緊密的團體，但也會因為有相同理念或認同而聚集，在 Uber 案例中，計程車業者因相同理念而聚集，Uber 和其相關駕駛人及消費者、租賃車公會也因相同理念而聚集成為一個團體。

而理念 I 在此時也受到討論，計程車業者認為 Uber 破壞了運輸業的相關規定，是明顯的違法行為。Uber 認為共享經濟本就會衝擊政府原有政策和規範，既有法令規章應有鬆綁空間，而使全民能享受共享經濟帶來的便利。專家學者和政府都有在思考如何面對新興科技和共享經濟下的產業對既有法規和舊有市場的影響，如有學者指出新興科技之營運本就會與現有法規衝突，惟若未做相關因應僅作驅逐，將不利於我國新興產業之法展並影響經濟等，立法委員也有相關之論述。惟因此時期 Uber 使用白牌車營運，對運輸市場的乘客而言保障不足，

政府對司機也無法有任何管制動作，與計程車亦形成不公平競爭。因此此時期之理念 I 仍偏向推動(push)政策變遷，只是不同於利益 I，理念 I 導向的政策變更較為搖擺和有討論空間。

制度所扮演的角色，是在利益和認同理念間塑造出一個具體的形象。本研究之制度 I，舊有制度是否應變更受到廣泛討論，計程車業者認為現行規定已臻完備，但罰則不足以讓 Uber 退出市場，有加重處罰的空間。Uber 認為政府因應新興科技應有新興的規範。而政府則發現舊有法規對 Uber 明顯規範不足，罰則過輕，因此即便依當時法令裁處，仍對 Uber 持續營運之行為未見阻擋效果，制度的變動廣受討論，因此制度 I 亦偏向推動(push)政策變更，最終政府成功修正公路法第 77 條規定加重處罰，也導致 Uber 短暫退出臺灣市場，然而，除了將制度修訂至可對 Uber 進行有效裁罰外，亦有論者討論制度上是否有可能鬆綁運輸業法規，讓 Uber 在一定條件下可合法營運，相關的討論在此時期密切受到關注。總結而言，利益、理念及制度三個 I 都推動著(push)政府之政策做出變革，筆者認為這也直接導致 2017 年政府對 Uber 的政策變更。

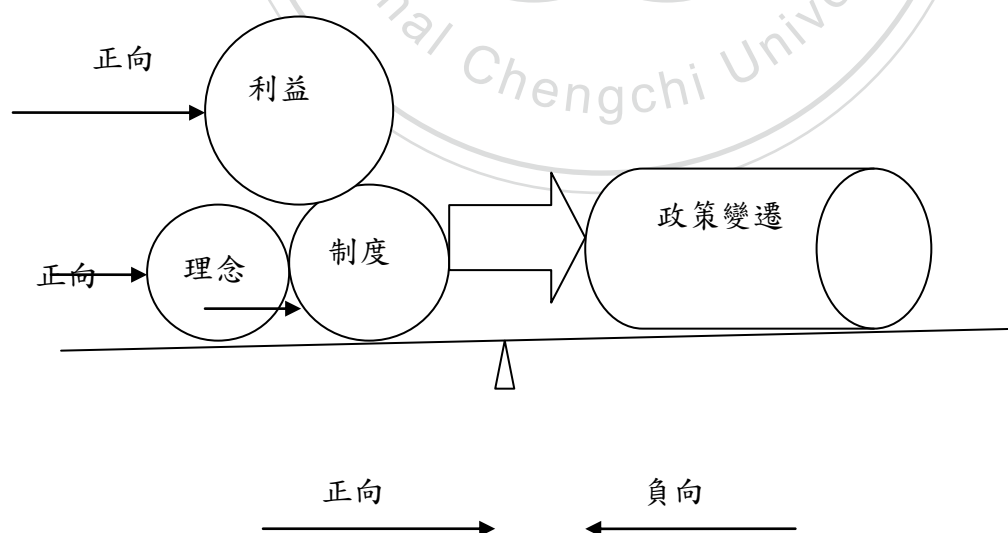


圖 6-1 2017 年政策變遷示意圖

來源:筆者自行繪製

上圖表示在 2017 年間，利益要件針對政策變遷是呈現強力的正向影響 (push)，較其他兩個 I 的影響為大，而制度要件也產生對政策變遷的正向影響 (push)，推動政策改變，而理念亦呈現正向影響(push)，雖然幅度較利益和理念的推力小，仍係推動著政策變遷。就整體 3I 的三個獨立要件而言，利益和制度及理念皆為正向影響，故政府政策走向政策變遷一途。

貳、2019 年政策變遷:

2019 的政策變更相對 2017 年，可說是非常突然，令 Uber 和租賃車業者猝不及防。2014 年開始到 2017 年間，政府方多次隱晦的同意，甚至直接公開的呼籲 Uber 應與租賃業者合作，甚至應該有私下和租賃業者討論過租賃業和 Uber 合作之可行性，樂見雙方進行合作討論。然而 Uber 與租賃業者之聯姻非常短暫在兩年內落幕。

2017 年 4 月 Uber 和租賃車業者合作，2018 政府開始草擬預備訂定汽車運輸業管理規則第 103 條之 1，規範租賃車短時間租賃必須在一小時以上，此規範完全抹殺 Uber 用租賃車模式短程載客的可能性，可謂對 Uber 政策之大轉變，而汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 規定於 2019 年即實施。

筆者觀察此時期的 I 變化，發現利益 I 的部分，因 Uber 與租賃業合作，根據台北市小客車租賃業同業公會表示，此時期的租賃車增加約 3 萬台，司機和租賃車之數量增加，Uber 之租賃業營運模式大量搶走計程車的生意，嚴重影響計程車從業人員的利益，也使計程車公會、計程車駕駛人工會頻繁抗爭、陳情、遊說，從立法院內到交通部外，每隔一段時間便有大型的陳抗活動，壓迫政府盡快做出新的政策，阻止 Uber 與租賃業者合作。計程車的利益 I 迅速擴張，推動著政策變遷。而政府預備制定汽車運輸業管理規則第 103 條之 1 之行為，對於租賃

車業者和 Uber 公司及駕駛們而言，應係晴天霹靂的消息。因自 2017 年雙方合作後，租賃業者蓬勃發展，不論是租賃車公司或是租賃車輛都有顯著成長，而 Uber 公司及駕駛們也不須因為使用白牌車載運而受到裁罰，因此租賃車業者和 Uber 公司及駕駛們的利益 I 呈現正向放大，與計程車的利益 I 呈現反向的拉鋸。政府部門是否要改變政策，筆者認為完全受到計程車業和租賃車業者 (Uber) 利益的影響。而政府應如何擬定政策，其主要考量受到選票的利益影響甚鉅。同上所述，計程車業為臺灣本土產業，扎根數十年，從業者眾。最終租賃車業者和 Uber 公司及駕駛們仍敵不過計程車優勢人數和既有利益，利益 I 偏向計程車業者，大力推動著政策再度發生改變。

在此時期的利益主要分為計程車業者之利益及租賃業者和 Uber 公司及駕駛們之利益，小客車租賃業因和 Uber 公司合作，其利益與 Uber 公司可視為一致。惟雖然此時 Uber 方之利益較 2013 年至 2017 年初大，但不論自從業人數或是相關業者和駕駛之組織狀況，Uber 和租賃業者之利益仍小於計程車業者之利益。

而此時期的理念 I，相關討論有在立法院司法界人士以憲法的工作權解析，認為政策變更將影響 Uber 駕駛的工作權，也有創新科技相關之學者認為 Uber 已納管，應使其得以使用運輸業者身分繼續營運，此時的理念 I 應偏向政策不變更，對於政策變遷呈現反向影響，惟在利益 I 面前，理念 I 的討論力道稍顯不足，影響政策變遷之力道較小。

制度 I 的部分，2017 年已歷經一次修法，然計程車業和租賃業兩業間的管理規則四、五十年來並未有明確界線，其間有模糊而重疊的空間，因此受到利益 I 和理念 I 的影響，相關討論有認為對於運輸業的制度應將兩業間規劃分別清楚的趨勢，制度 I 呈現正向影響，偏向推動政策變遷。惟計程車業和租賃業兩業間本就存在有模糊空間，筆者認為此空間應係政府和計程車業、租賃業之默契，而 Uber 的出現讓此灰色地帶擴張，侵蝕計程車既有事業版圖甚鉅，因此相關政策和法規在利益的推動下，仍走向正向推動政策變遷一途。

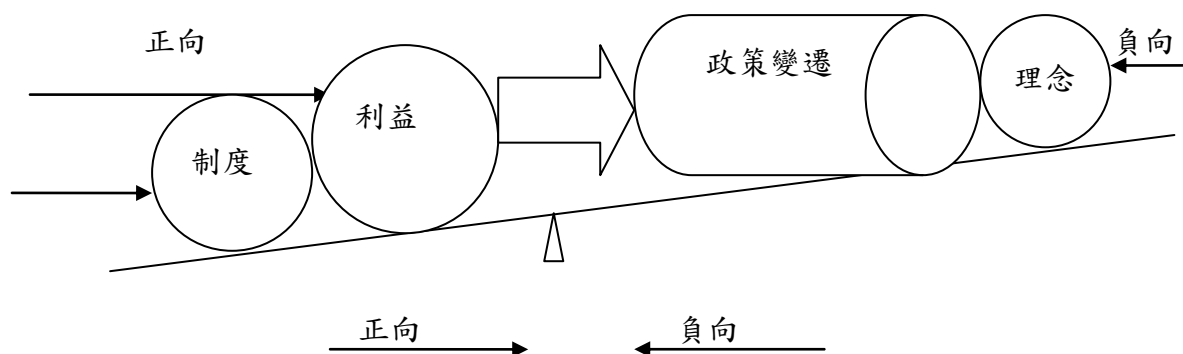


圖 6-2 2019 年政策變遷示意圖

資料來源:筆者自行繪製

上圖表示在 2019 年間，利益要件針對政策變遷是呈現強力的正向影響 (push)，制度要件也產生正向影響 (push)，推動政策的變遷，而理念則呈現負向 (pull) 影響，阻止著政策變遷，力道並不強烈。就整體 3I 的三個獨立要件而言，利益和制度為正向影響 (push)，理念為些微負向影響 (pull)，故政策仍走向政策變遷一途。

藉由以上分析可得知，政策的變更與否，與利益、理念、制度 3 個 I 要件有直接相關，政府對於 Uber 的政策，在 2017 年及 2019 年發生之變遷，以 3I 理論分析，恰可得到政策為何變遷的結果。

參、以 Uber 之政策變遷看 3I 理論:

本研究係以 3I 理論探討臺灣政府對 Uber 的政策變遷。經筆者分析，臺灣政府對 Uber 的政策變遷若套用 3I 理論，確實可解釋政策為何在 2017 年及 2019 年發生變更。惟筆者認為，3I 理論係以利益、理念及制度三個要件分析，三個要件的消長（推力、拉力）可能會推動或是阻止政策變遷。筆者認為，若三個要件本身的內容清晰，亦即以利益而言，如本研究計程車業者之利益和 Uber 之利益，

孰大孰小可自兩行業的人數、抗議聲量、立法院立委們的發言分析推論出利益的狀態，其原因係兩者差距甚大。惟 3I 理論本身並未提供分析 3 個 I 之方法，若有相關案例之利益、理念及制度相近，在無法大量佐證之情形下，實難以解釋政策為何變遷，又政策之變遷是肇因於 3I 中的哪一個要件。故筆者以為，如使用 3I 理論進行政策變遷之研究，須廣蒐相關資料，並將利益、理念及制度三個要件分析盡可能全面化，方能相對客觀的觀察政策變遷與否，及政策變遷與三個 I 的推拉(push and pull)關係。

另有關利益、理念和制度，三個要件雖然為獨立，但經筆者整理 2013 年到 2019 年間我國政府對 Uber 之政策變遷，可以發現利益部分涉及跨國政府、利害關係人等，而理念亦涉及政府間之高度依存性和產業別間的重疊競爭，在制度面上亦和利害關係人爭取對自己行業有利之政策相關，3 個 I 的互相影響，是政策變遷與否的重要因素。

第二節 未來展望

本研究經筆者蒐集資料，拜讀國內外學者、先進之相關著作、論文、期刊及廣蒐國內有關 Uber 之相關資訊，並比較外國對 Uber 政策之相關情形。據此，提出政府對 Uber 等新興科技甚或其他共享經濟之改善建議與討論方向，另本研究進行中仍發現有些許困難及限制需克服，分述如下。

壹、未來研究方向

Uber 自 2013 年進入臺灣市場，到 2019 年以「多元化計程車」之模式開展現行營運模式，期間經歷多次退出市場以及與政府間溝通協調、改變經營模式，於 2019 年底似乎終於與政府達成平衡，以合法的方式在臺灣繼續營運，「臺版 Uber」之營運是否順利，是否有達成「計程車業者」、「Uber」以及「消費者」三

贏之局面，因本政策形成之時間尚短，多元化計程車上路迄今僅短短不到 3 年時間，筆者尚無法遽下結論，惟主打共享經濟之 Uber、受到大多數年輕族群青睞而眼睛為之一亮的新興運輸選擇 Uber，最終僅能接受政府提出的較偏向傳統計程車的政策，而成為多元化計程車。政府未能有更多保有 Uber 創新科技和共享理念的可能性方案之提出，令筆者稍感可惜。

筆者分析國內文獻及及取國內外研究者之研究精華，認為臺灣 Uber 政策經歷之多次轉折，其中三個要件利益、理念和制度的變化，使用 3I 理論完全足以進行解釋政府對 Uber 政策轉變因素和結果。其中「我國政府與他國政府間之關係」及「計程車業者」、「Uber」、「租賃車業者」集結之利益團體所產生的利益和理念，可能是影響政策最關鍵因素，而發生轉折之關鍵，可能是鑲嵌於政策網絡的利益、理念和制度產生了變化，因而型塑新的政策，在政策轉變期間各有消長（push and pull），3 個 I 之間相互影響，進而導致政策改變，其具體發生之原因完全可以 3I 理論進行論證而得到解答。

我國現有關於 Uber 之研究文獻，多以法律面、經濟面進行分析，有關政策面之研究較為稀少，筆者希望本研究可以開創或加深有關討論 Uber 進入我國後政府政策面之研究新篇，政府對 Uber 進入我國後為何對其之政策擬定有多次政策轉折即是筆者在本篇論文主要釐清之目標。本文梳理 2013 年到 2019 年與 Uber 相關之二手資料，如報章媒體之報導及立法院公報紀錄之官員詢答資料，加上訪談相關利害關係人及專家學者等，希冀能較全面的還原政府制定 Uber 政策之轉折及所遇到的困難，藉以了解政策變遷的原因及政策造成的影響。筆者認為，Uber 成為多元化計程車雖已成定局，惟政府在面對 Uber 時所做的每一個政策決定，都有其背後之成因，了解成因並加以分析，有助於往後其他研究者對於政策制定或政策變遷之分析，也有可提供政府在面對相類似案件時決策之參考。

政府對 Uber 進入台灣市場後的種種反應，顯露出新興產業進入原本已有產業服務的經營區塊時，會受到的反彈和壓力較大，此點可從 I-Rent、Goshare 及

Wemo 和政府營運的 Ubike 等共享行動運輸工具進入臺灣，未受太多抗爭甚至是引起全民熱愛可見一斑。因臺灣運輸市場本無業者經營機車或汽車及單車路邊隨租隨停之業務，因此當 I-Rent 等新興產業進入臺灣後，雖然有引發影響行車安全及如何檢核駕駛人是否有駕照等安全性之疑慮，然並無相關強力的相關產業公會或是工會進行抗爭，政策和相關法規亦未產生大幅度波動。筆者認為，Uber 因其經營業務範圍與傳統計程車業重疊，方引發時長 6 年的史詩級戰爭，因此筆者認為，未來若有新興科技要進入臺灣市場，若本市場原已有相似之產業，則政府應謹慎對待，政策面和法制面應規劃萬全，且應為長久之規劃，避免政策快速更迭，使新興產業無所適從，甚至引起他國認為我國對於國際型創新科技企業有排擠等保護主義之誤會，亦避免原有產業因不及轉型或提升服務，而使營運受到影響。

而不僅是 Uber，其他主打共享經濟、新興科技之產業，在臺灣市場也可能碰到類似 Uber 之政策擬定及變遷問題，如近來廣受民眾使用之運輸業相關軟體，foodpanda、Uber eats、Lalamove 等外送平台初進臺灣市場時亦曾受到取締；住宿業的 Airbnb 也曾引起不少爭端，造成飯店業及民宿業者抗議及檢舉。未來新興科技將不斷叩響台灣市場的大門，政府應從 Uber 案例中發現既有法規永遠無法趕上科技的發展，僅能追隨其後，盡可能快速將法規完備並制定相關政策，要如何因應新型態產業的進入，在接納新科技和保護舊產業間取得均衡，使新業者、傳統業者、消費者取得三贏，政府又能有效管制市場秩序，是為未來臺灣政府的一大挑戰。期待本研究之研究發現，能對我國政策變遷之相關學術、實務領域有所貢獻。

貳、本研究之研究限制：

本研究以國內外之文獻蒐集、整理、分析為主要研究方法，另以質化訪談加深研究資料及歷史過程之完整性。惟政策之制定可能受到多方因素影響，在資料之收集上，筆者除參考我國於此 6 年間之媒體報導資料、立法院公報及相關公

開之政府文獻外，許多政府運輸業之主管機構（交通部、交通部公路總局及交通部公路總局臺北市區監理所等）之內部資料不予公開無法查閱，或利益團體及國內外政治性關切資料、政府內部會議資料或其他未公開之資訊無法取得。因具有政治因素、利益團體之遊說可能採較隱蔽、私下之方式進行，此類型之內容較法自文獻資料中發現，當時參與會議之受訪談者亦較避諱不言，無法完全還原遊說內容或造成政府之壓力強度或政治情境。如筆者欲訪談 Uber 相關人員，惟可能因涉及相關商業機密，已離職者或現職人員皆婉拒受訪，有關 Uber 公司 2013 年至 2019 年之決策及對於政府的政策制訂是否有進行參與、相關會議研商情形為何，尚無法得到第一手資料，僅能從其他資料中拼湊還原。

筆者以政府可供查詢之資料（如立法院公報等）及 2013 年至 2019 年間之媒體報導資料，加上相關政府檔案，嘗試蒐集最完整之資訊，另訪談此 6 年間承辦督導或執行 Uber 案件相關政策及法規之交通部及其所屬官員、專家學者、相關利害關係人，如計程車公會人員及小客車同業公會人員、乘客等，嘗試自文獻以及利害關係人方面著手，增加研究之豐富性及完整性，故本研究之文獻資料以國內外可取得之中文和英文文獻為主，並強化政策擬定或執行之相關參與人訪談，期能獲取更多相關資訊，並加以分析、充實本論文的深度和廣度。

參考文獻

壹、中文文獻

- 方凱弘、梁綰琪(2009), 政策為何變遷? 以桃園縣開徵地方稅為例。臺灣民主季刊, 第6卷3期, 125-167。
- 丘昌泰(2004)。公共政策:基礎篇。臺北:巨流出版社。
- 江明修、曾冠球(2020)。解讀政策評估:領導者的決策心法。臺北:五南圖書。
- 吳定(2005)。公共政策辭典(第4版)。臺北:五南圖書。
- 吳姿賢(2018年8月21日)。Uber爭議再無解 計程車嗆街頭見。聯合晚報, A8版。
- 吳姿賢、侯俐安(2018年11月16日)。租賃車抗議 Uber 條款 專家:勿削足適履。聯合報, A6版。
- 吳姿賢、曹悅華(2019年6月18日)。「人車合法」 交通部允 Uber 協議費率。聯合報, A7版。
- 宋學文(1999)。「特殊國與國關係」之決策及其發展:3i模型的決策分析。中國大陸研究。第42卷11期, 67-92。
- 李兆晉(2017)。共享經濟下人民使用自用汽車為營業行為之自由—交通法規對Uber駕駛職業選擇自由之規範。東吳大學法學院法律學系法律專業碩士班, 未出版, 臺北。
- 李佳蓉、林庭芳、張志涵、張盈秋、廖尉君(2007)。比較政治學。臺北:巨流圖書股份有限公司。
- 李怡芳(2018)。汽車共享之商業模式分析—以Uber為例。國立中央大學企業管理學系碩士, 未出版, 桃園。
- 李承宇(2014年7月5日)。最高罰15萬 UBER 叫車鬧糾紛 交通部要管。聯合報, A6版。

- 李承穎、侯俐安 (2017 年 3 月 16 日)。欠稅 5 千萬 Uber 被查封。聯合報，A1 版。
- 李昭安 (2015 年 1 月 4 日)。Uber 解套 須交部納管。聯合報，A1 版。
- 李浩華 (2019)。Uber 對計程車之影響，天主教輔仁大學行政管理碩士學位學程在職專班，未出版，臺北。
- 岳平 (2017)。澳門七月:的士加價 Uber 退場 租務修訂 爭議不斷。澳門月刊，第 247 期，60。
- 林文宏 (2018)。美國計程車業者與 Uber 間之爭議及走向。公平交易委員會電子報，第 94 期，1-3。
- 林水波 (2006)。政策變遷的三面向分析。政策研究學報，第 6 期，1-18。
- 林水波、王崇斌 (1998)。政策論述與政策變遷的關聯性—批判取向的分析。台灣政治學刊，第 3 期，245-273。
- 林安妮 (2015 年 1 月 5 日)。Uber 在台生根 別踩三條紅線。經濟日報，A5 版。
- 林冠宇 (2018)。簡評歐洲法院認定 Uber 商業模式違運輸服務之判決。科技法律透析，第 30 卷第 2 期，21-25。
- 林昭彰 (2014 年 7 月 2 日)。15 年未調 計程車喊漲 全民司機動員陳情。聯合報，B1 版。
- 林哲偉 (2017)。共享經濟與產業管制—以 Uber 計程車及小客車租賃為例。銘傳大學法律學系碩士在職專班，未出版，臺北市。
- 林振崙 (2019)。台灣地區營業小客車與優步 (Uber) 叫車媒合平台之賽局。國立臺灣科技大學管理研究所 EMBA 碩士在職專班碩士學位論文，未出版，臺北。
- 林淑馨 (2012)。質性研究:理論與實務 (初版)。臺北:巨流圖書股份有限公司。
- 林蕙禎 (2020 年 9 月 29 日)。Uber 上訴獲勝 將獲 1 年半倫敦營運牌照。鉅亨網。
- 邱文宏、蔡詠安 (2018)。共享經濟之平台信任機制:以 Uber 為例。科技管理學

刊，第 23 卷第 4 期，1-26。

邱郁庭，**共享經濟企業在台灣經營策略之研究—以 Uber 為例**。國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文，未出版，高雄。

邱瓊平（2015 年 1 月 4 日）。葉匡時：對 Uber 持開放態度 但應申請、遵守法規。**聯合晚報**，A4 版。

邱瓊平（2015 年 1 月 9 日）。交通部將撤 Uber 登記證。**聯合晚報**，A6 版。

邱瓊平（2015 年 2 月 26 日）。Uber 檢舉獎金 1 筆都沒發出去。**聯合晚報**，A14 版。

邱瓊平（2016 年 3 月 21 日）。Uber 條款生效。**聯合晚報**，A6 版。

邱瓊平（2016 年 8 月 3 日）。交部：Uber 若繼續營業 取締不會停。**聯合晚報**，A8 版。

邱瓊平（2016 年 8 月 9 日）。想就地合法？台灣 Uber：盼與政府溝通。**聯合晚報**，A4 版。

侯俐安（2016 年 5 月 29 日）。賀陳旦一句 下月 6 都 Uber 大取締。**聯合報**，A7 版。

侯俐安（2017 年 1 月 5 日）。Uber 若違規 6 次 恐罰 2500 萬元。**聯合報**，A6 版。

侯俐安（2017 年 2 月 2 日）。交部下重手 Uber 勒令歇業。**聯合報**，A5 版。

侯俐安（2017 年 2 月 3 日）。沒 Uber 叫車會更好？**聯合報**，A2 版。

侯俐安（2017 年 4 月 14 日）。Uber 短途便宜衝擊小黃 交部要管。**聯合報**，A7 版。

侯俐安（2017 年 7 月 5 日）。Uber 違規 租賃業者收 41 張罰單。**聯合報**，A5 版。

侯俐安（2018 年 11 月 13 日）。Uber 條款出爐 租賃業急跳腳。**聯合報**，A6 版。

侯俐安（2019 年 9 月 4 日）。多元計程車預告車資 月底上路。**聯合報**，A6 版。

- 侯俐安 (2019 年 9 月 4 日) 。計程車業者:正面看待 應有驗證機制。聯合報，A6 版。
- 侯俐安、張世杰 (2017 年 2 月 3 日) 。下周五起 Uber 暫停在台服務。聯合報，A1 版。
- 侯俐安、雷光涵 (2017 年 4 月 14 日) 。罰款未繳、資訊不足、價差大。聯合報，A7 版。
- 侯俐安、賴佩璇 (2016 年 2 月 18 日) 。來台三年 法院認違法。聯合報，A9 版。
- 洪安怡 (2018 年 10 月 10 日) 。空車率 8 成 3 千運將喊抗爭。聯合晚報，A2 版。
- 洪安怡 (2018 年 10 月 10 日) 。學者:Uber 遊走租賃、客運邊緣 難稽核。聯合晚報，A2 版。
- 唐國海 (2019) 。多元化計程車~當小黃不再是「小」和「黃」。消費者報導雜誌，第 442 期，18-25。
- 徐子晴 (2016 年 5 月 23 日) 。「小黃」顏色、費率擬鬆綁。聯合報，A6 版。
- 翁浩然 (2017 年 3 月 10 日) 。台版 UBER 月底上路。Upaper，1 版。
- 馬機 (2020) 。危機最前線—林佳龍如何帶領交通部跨越難關 (初版) 。臺北: 釀出版。
- 張佳弘 (2000) 。從政府管制探討競爭政策。公平交易季刊，第 8 期，1-32。
- 曹悅華 (2019 年 6 月 9 日) 。Uber 條款上路。聯合晚報，A4 版。
- 曹悅華、董俞佳、侯俐安 (2019 年 9 月 7 日) 。Uber 司機盼暫緩執法 小黃嗆上街頭。聯合報，A6 版。
- 郭相宏 (2017) 。法律移植與制度慣性的衝突—以國民政府監察院之彈劾權為例。山東科技大學學報，第 3 期，21-30。
- 陳小紅 (2018) ，監察院調查報告。
- 陳日修 (2018) 。UBER 搭乘意願之研究—以大高雄市為例。義守大學公共政策

- 與管理學系碩士在職專班，未出版，高雄。
- 陳玉玲（2018）。**Uber 服務與計程車之管制相關問題研究**。國立臺灣海洋大學海洋法律與政策學院海洋法律研究所，未出版，基隆。
- 陳恒鈞（1999）。我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析:整合型模式分析。**政治科學論叢**，第 39 期，1-54。
- 陳博（2007）。**制度變遷中的慣性分析**。河北大學政治經濟學碩士，未出版，中國。
- 彭慧明（2017 年 4 月 14 日）。Uber 重返台灣 攜手租賃車。**經濟日報** A5 版。
- 彭慧明、陳景淵（2016 年 8 月 4 日）。對手揪伴 大車隊不領情。**經濟日報**，A14 版。
- 曾仁凱（2014 年 7 月 8 日）。大車隊：一條龍經營 不受衝擊。**經濟日報**，A4 版。
- 曾仁凱（2015 年 12 月 28 日）。大車隊反擊 Uber 派出黑頭車。**經濟日報**，A16 版。
- 黃玟嘩（2017）。**共享經濟時代下利害關係人管理研究—以 Uber 通訊叫車服務為例**。國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程，未出版，臺北。
- 黃國蓉（2014 年 12 月 31 日）。李開復 vs. 翟本喬 Uber 爭議 意見領袖論戰。**經濟日報**，A22 版。
- 楊文琪（2014 年 9 月 12 日）。違規營業 交部罰 15 萬。**經濟日報**，A5 版。
- 楊文琪（2017 年 2 月 17 日）。Uber 專法落空 司機 26 日抗爭。**經濟日報**，A17 版。
- 楊文琪（2017 年 4 月 14 日）。交部放話 罰款一定追回。**經濟日報**，A5 版。
- 楊文琪（2019 年 6 月 3 日）。計程車租賃車分業管理 創多贏。**經濟日報**，A16 版。
- 楊文琪（2019 年 7 月 18 日）。Uber 合法落地 交部提解方。**經濟日報**，A15 版。
- 楊文琪、陳美珍、林安妮（2015 年 1 月 13 日）。政院給 Uber 活路 研議租賃模

- 式。經濟日報，A16版。
- 楊永吉(2017)。從國民住宅到社會住宅之政策變遷:以多元流程模式分析。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，未出版，臺北。
- 董俞佳(2019年11月7日)。Uber條款輔導至月底不再展延。聯合報，A7版。
- 雷光涵(2017年2月10日)。Uber今起停止服務司機上街抗議。聯合晚報，A8版。
- 雷光涵(2018年5月21日)。全民計程車號召包圍交通部。聯合晚報，A4版。
- 雷光涵、馬瑞璿(2017年4月13日)。Uber重返逐步上路。聯合晚報A5版。
- 趙怡嘉(2019)。共享經濟模式下行政管制結構之典範變遷—以Uber之法治對應為中心。國立臺灣大學法律學院法律學系碩士，未出版，臺北市。
- 趙芳(2018)。變遷中的運輸政策-比較優步在兩岸營運。國立政治大學國家發展研究所，未出版，臺北市。
- 劉俐珊(2014年6月30日)。台灣大車隊：一條龍經營沒在怕。聯合報，A2版。
- 數位時代(2017)。Uber入台四年暫停服務，一次了解Uber與政府間的所有周旋。2017年2月16日，取自：<https://www.smartm.com.tw/article/33313534cea3>
- 蔡中民(2014)。論政府管制:一個政治經濟學的觀點。政治學報，第57期，31-55。
- 蔡世宏(2019)。台灣UBER公司之營業型態在行政法之適法性問題。國立高雄大學財經法律學系碩士，未出版，高雄。
- 鄧征(譯)(2011)。政策變遷與學習：一種倡議聯盟途徑(初版)。(Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith)。北京:北京大學出版社。
- 鄭若好(2016)。市場進入管制正當性之研究—從Uber對我國計程車管制之衝擊談起。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士，未出版，臺北。
- 鄭煒(2016年6月29日)。小黃火大堵立院。聯合報，A7版。
- 魯炳炎、張永明(2006)。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為

例。政治科學論叢，30期，131-163。

魯福 (2017)。UBER 在澳門”偷步”的背後。澳門月刊，第 241 期，9。

蕭韻純 (2014 年 12 月 30 日)。叫車 App 違法爭議延燒 恐被撤銷投資許可 Uber 召民眾聲援。聯合報，A8 綜合版。

賴佩璇、張宏業 (2016 年 8 月 5 日)。Uber 不撤資 小黃嗆癱瘓交通。聯合報，A14 版。

簡家新 (2018)。共享經濟網路叫車平台在兩岸之發展—以 Uber 台灣及滴滴出行為例。國立臺灣大學社會科學院經濟學系在職專班，未出版，臺北市。

蘇偉業 (譯) (2010)。公共政策入門 (初版) (Kevin B. Smith & Christopher W. Larimer 原著)。臺北:五南圖書出版股份有限公司。

貳、英文文獻

Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Political Economy of Industrialised Nations. In Mark Irving Lichbach & Alan S. Zukerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, (pp. 174-207). New York: Cambridge University Press.

Khan, M. D., Shakya S., Vu H. H. T., Ji A. W. & Nam G.(2019). Water Environment Policy and Climate Change:A Comparative Study of India and South Korea. *Sustainability 2019, 11(12)*. Retrieved March 13, 2022, from <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Lester, J. P. & Stewart, J. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Boston: Cengage Learning.

Morse, J. M. (2015). “Data Were Saturated...”. *Qualitative Health Research, 25(5)*, 587-588.

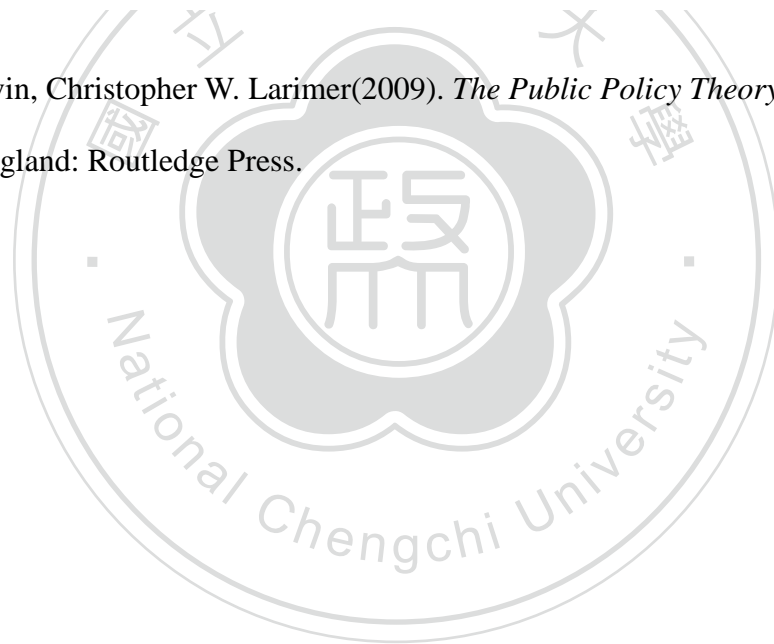
Murphy, M. P. & Hearne R. (2019). Implementing Marketisation: Comparing Irish Activation and Social Housing, *Irish Political Studies*, 34(4), 444–463.

Paul A Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (1rd Ed.)*. La Vergne: Lightning Source Press.

Poteete, A. R. (2003). Ideas, Interests, and Institutions: Challenging the Property Rights Paradigm in Botswana. *Goverance*, 16(4), 527–557.

Shearer, J. C, Abelson J., Kouyate B., Lavis J. N. & Walt G. (2016). Why Do Policies Change? Institutions, Interests, Ideas and Networks in Three Cases of Policy Reform. *Health Policy and Planning*, 31(9), 1200–1211.

Smith, B. Kevin, Christopher W. Larimer (2009). *The Public Policy Theory Prime (1rd Ed.)*. England: Routledge Press.





附錄一

訪談大綱(1)

親愛的受訪者(政府官員),您好:

感謝您撥冗接受本次訪談,本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心,本研究採匿名方式進行,訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時,訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿,請您暢所欲言,再次感謝您的參與。

- 一、基本資料(姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的職務及職掌等)。
- 二、請問您於民國 102 年至 108 年間,是否有參與 Uber 進入臺灣的政策討論過程?
- 三、談談於您參與 102 年至 106 年間政府對於 Uber 的政策態度,包括法規變動、決策者理念變更、政策執行與其他狀況等。
- 四、談談於您參與 106 年至 108 年間政府對於 Uber 的政策態度,包括法規變動、決策者理念變更、政策執行與其他狀況等。
- 五、談談於您認為政府在 106 年間決定重罰 Uber 決策的因素?您認為是否有受到

甚麼壓力？

六、談談於您認為政府在 108 年間制定 103-1 條的決策的因素？您認為是否有受

到甚麼壓力？這樣的政策制訂算是快還是慢？

七、談談政府對於「多元化計程車」之發想。

八、談談計程車司機面對 Uber 進入台灣市場的反應？

九、談談國內輿論及外國政府關切對於政府取締 Uber 的態度？是否造成政府壓

力？

十、談談您個人對 Uber 的看法？



訪談大綱 (2)

敬愛的受訪者 (Uber 司機)，您好：

感謝您撥冗接受本次訪談，本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心，本研究採匿名方式進行，訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時，訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿，請您暢所欲言，再次感謝您的參與。

- 一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。
- 二、請問您於民國幾年加入 Uber? 期間是否有退出或停駛?
- 三、談談您於 102 年至 106 年間駕駛 Uber 的感受，以及政府對於 Uber 的政策，包括法規變動、政策執行與其他狀況的想法。
- 四、談談您於 106 年至 108 年間駕駛 Uber 的感受，以及政府對於 Uber 的政策，包括法規變動、政策執行與其他狀況的想法。
- 五、Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場，請問您認為是何因素造成?您覺得這對您有何影響?
- 六、政府 108 年間制定了 103-1 條款，請問您認為是何因素造成?您覺得這對您有何影響?
- 七、您認為政府有關 Uber 的政策，是出於何種原因制定?相關的政策您覺得有無一貫性?政策發布的會不會很突然?
- 八、談談您對於「多元化計程車」之想法。
- 九、談談您為何選擇駕駛 Uber 而非傳統計程車?
- 十、談談您個人對 Uber 的看法?

訪談大綱 (3)

敬愛的受訪者 (計程車司機), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

- 一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。
- 二、請問您於民國幾年開始擔任計程車駕駛? 期間是否有退出或停駛?
- 三、談談您於 102 年至 106 年間駕駛計程車的感受, 政府對於 Uber 的政策是否對您造成影響? 您是否滿意?
- 四、談談您於 106 年至 108 年間駕駛計程車的感受, 政府對於 Uber 的政策是否對您造成影響? 您是否滿意?
- 五、Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場, 請問您認為是何因素造成? 您覺得這對您有何影響?
- 六、政府 108 年間制定了 103-1 條款, 請問您認為是何因素造成? 您覺得這對您有何影響?
- 七、您認為政府有關 Uber 的政策, 是出於何種原因制定? 相關的政策您覺得有無一貫性? 政策發布的會不會很突然?
- 八、談談您對於「多元化計程車」之想法。
- 九、談談您為何選擇駕駛傳統計程車而非 Uber?
- 十、談談您個人對 Uber 的看法?

訪談大綱 (4)

敬愛的受訪者 (學者), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。

二、請問您對於傳統計程車業的看法?

三、請問您對於 Uber 的看法?

四、談談您於 102 年至 106 年間對於政府 Uber 的政策看法?

五、談談您於 106 年至 108 年間對於政府 Uber 的政策看法?

六、Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場, 請問您認為是何因素造成?

七、政府 108 年間制定了 103-1 條款, 請問您認為是何因素造成?

八、您認為政府有關 Uber 的政策, 是出於何種原因制定? 相關的政策您覺得有無一貫性? 政策發布的會不會很突然?

九、談談您對於「多元化計程車」之想法。

十、談談您個人對 Uber 政策的看法?

十一、 是否有特定立委關注 Uber 相關議題?

訪談大綱 (5)

敬愛的受訪者 (民眾), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。

二、請問您對於傳統計程車業的看法?

三、請問您對於 Uber 的看法?

四、請問您搭乘傳統計程車及 Uber 有無特定偏好?原因為何?

五、請問您是否知道政府對 Uber 的政策在 106 年和 108 年有過變化?

六、您對於政府對 Uber 的政策是否支持, 或有無其他意見?

七、您認為政府有關 Uber 的政策, 是出於何種原因制定?相關的政策您覺得有無一貫性?政策發布的會不會很突然?

八、談談您對於現在的「多元化計程車」之想法。

九、談談您個人對 Uber 政策的看法?

訪談大綱 (6)

親愛的受訪者 (計程車業公會人員), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

- 一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。
- 二、請問您 Uber 於民國 102.103 年進入臺灣, 對於計程車業者有何影響?
- 三、請問您民國 102 年至 106 年間, 計程車對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為? 公會有無舉行相關抗議? 公會在這段期間扮演的角色為何?
- 四、請問您民國 106 年至 108 年間, 計程車/租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為? 公會有無舉行相關抗議? 公會在這段期間扮演的角色為何?
- 五、請問是否有持續接觸或熟悉關心 Uber 議題的立委?
- 六、Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場, 請問您認為是何因素造成?
- 七、政府在 108 年間制定了 103-1 條款, 請問您認為是何因素造成? 對計程車業來說有無幫助?
- 八、您認為政府對於 Uber 的政策, 是出於何種原因制定? 相關的政策變更或執行您覺得會不會力道不夠或是反應太慢?
- 九、談談您對於「多元化計程車」之想法。
- 十、談談您對於政府對 Uber 整體政策的看法?

訪談大綱 (7)

親愛的受訪者 (租賃業公會人員), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

- 一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。
- 二、請問您民國 102 年至 106 年間, Uber 進入臺灣對租賃業有無影響? 租賃業對於 Uber 進入臺灣有無相關反應及作為?
- 三、請問您民國 106 年至 108 年間, 租賃業對於 Uber 的營運有無相關反應及作為或是參與?
- 四、請問 Uber 在 106 年 (2017) 4 月間與租賃業合作, 是如何牽起這樣的合作? 有無與政府先行溝通?
- 五、請問租賃業和 Uber 在 106 年 (2017) 間的合作, 對租賃業而言有如何的幫助或利益?
- 六、請問是否有接觸或熟悉關心 Uber 和租賃業合作議題的立委?
- 七、政府 108 年間制定了 103-1 條款, 請問您認為是何因素造成? 對租賃業的影響為何?
- 八、請問租賃業公會是否有支持或是帶領反對 103-1 條款的相關遊行抗議?
- 九、您認為政府對於 Uber 相關的政策變更或執行您覺得會不會力道不夠或是太快 (如 103-1 的制定和發布)?
- 十、談談您對於「多元化計程車」之想法。
- 十一、談談您對於政府對 Uber 整體政策的看法?

訪談大綱 (8)

敬愛的受訪者 (記者), 您好:

感謝您撥冗接受本次訪談, 本研究旨在探討臺灣汽車運輸業政策變遷研究—以 Uber 為中心, 本研究採匿名方式進行, 訪談時間約為 30 分鐘至 1 小時, 訪談後會將錄音內容轉譯為逐字稿, 請您暢所欲言, 再次感謝您的參與。

一、基本資料 (姓名、年齡、民國 102 年至 108 年間的工作狀況)。

二、請問依您多年跑交通線新聞的經驗, 您對於傳統計程車業的看法?政府和傳統計程車的關係?

三、請問依您多年跑交通線新聞的經驗, 您對於 Uber 的看法?政府和 Uber 的關係?

四、請問依您多年跑交通線新聞的經驗, 您對於 Uber 和租賃業者合作的看法?政府和租賃業者的關係?

五、談談您於 102 年至 106 年間對於政府 Uber 的政策看法?

六、談談您於 106 年至 108 年間對於政府 Uber 的政策看法?

七、Uber 在 106 年 2 月曾短暫退出台灣市場, 請問您認為是何因素造成?

八、政府 108 年間制定了 103-1 條款, 請問您認為是何因素造成?

九、您認為政府有關 Uber 的政策, 是出於何種原因制定?

十、談談您對於「多元化計程車」之想法。

附錄二

訪談人員記錄表⁵⁹

受訪者	訪談時間	訪談方式	逐字稿字數
A1	110年8月25日下午16時	面對面	7,347 字
A2	110年1月19日中午12時	線上訪談	4,875 字
A3	111年1月14日下午3時	面對面	6,564 字
A4	111年2月14日下午13時	面對面	4,182 字
B1、C1	110年10月1日下午14時	面對面	5,654 字
B2	111年1月21日中午12時	線上訪談	9,769 字
C2	110年11月29日下午20時30分	面對面	4,194 字
C3	110年11月29日下午21時	面對面	6,542 字
D1	111年2月17日下午17時	線上訪談	5,276 字
D2	111年2月13日晚間10時	線上訪談	10,024 字
E1	110年11月18日下午15時	面對面	4,532 字
F1	111年1月25日上午10時	面對面	8,451 字

⁵⁹如需逐字稿，請洽陳敦源博士 donyunchen@gmail.com 或筆者 fate800724@gmail.com

F2	111年1月26日上午 10時	面對面	13,518字
----	--------------------	-----	---------

