

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭

03 113年度簡上字第34號

04 上 訴 人 臺南市政府勞工局

05 代 表 人 王鑫基

06 被 上 訴 人 富胖達股份有限公司

07 代 表 人 黃逸華

08 訴訟代理人 楊大德 律師

09 李宗霖 律師

10 方瑋晨 律師

11 上列當事人間臺南市外送平台業者管理自治條例事件，上訴人對  
12 於中華民國113年6月24日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第136  
13 號判決，提起上訴，本院判決如下：

14 主 文

15 一、上訴駁回。

16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 事實及理由

18 一、爭訟概要：

19 被上訴人為臺南市外送平台業者管理自治條例（下稱系爭自  
20 治條例）之外送平台業者。上訴人查核被上訴人於民國111  
21 年11月21日函復所提供之所屬外送員保險及實施教育訓練相  
22 關資料後，認被上訴人未依系爭自治條例第5條第1項規定以  
23 自己費用為所屬外送員提供「強制汽車責任保險之保險保障  
24 （死亡/失能）最低額度新臺幣（下同）200萬元」、「強制  
25 汽車責任保險之保險保障（傷害醫療）最低額度每1人最高2

01 0萬元」(下合稱系爭保險)，經通知被上訴人陳述意見未獲  
02 覆，是上訴人以被上訴人有違反系爭自治條例第5條第1項規  
03 定之違規行為，於112年1月16日以南市勞安字第000000000  
04 號裁處書依系爭自治條例第17條第1款裁處罰鍰3萬元(下稱  
05 原處分)。被上訴人不服提起訴願，經決定駁回，提起行政  
06 訴訟。經本院地方行政訴訟庭(下稱原審)112年度簡字第1  
07 36號判決(下稱原判決)撤銷原處分及訴願決定。上訴人不  
08 服，遂提起本件上訴。

09 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯、原判決理由，均  
10 引用原判決書所載。

11 三、上訴意旨略以：系爭自治條例經行政院核定，乃上訴人就法  
12 定自治事項所制定之自治法規。為保障外送勞工職業安全衛  
13 生目的而規範雇主相關保險責任，屬於勞工行政事項範疇，  
14 依職業安全衛生法授權訂定之職業安全衛生設施規則(下稱  
15 職安設施規則)，勞動部曾修正公布外送作業安全衛生指  
16 引，該指引規定雇主使勞工從事外送作業，應提供勞工人身  
17 保險及財產保險等相關保險。勞工安全衛生亦為地方制度法  
18 (下稱地制法)第18條第5款之自治事項。雖然保險法屬商  
19 事法，為中央立法並執行之事項；然而系爭自治條例係依法  
20 就直轄市勞工行政自治事項所制定，並非地方在中央勞動法  
21 立法以外，另為勞動法立法，尤非自行制定保險法規，顯無  
22 地方就商事法之立法行為。系爭自治條例第5條第1項規定：  
23 「外送員與外送平台業者成立提供外送服務之契約後，外送  
24 平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，  
25 投保附表規定之人身保險及財產保險。」並非使外送平台業  
26 者成為要保人，只在於要求外送平台業者以「自己之費用」  
27 為外送員負擔保費，屬於外送員與外送平台業者間保費負擔  
28 之分配，並未限縮被保險人及受益人之範圍，仍由外送員擔  
29 任要保人而與保險人成立保險契約，與強制汽車責任保險法  
30 第6條第1項、第9條第1項並無牴觸。原判決有判決不適用法  
31 規之違背法令等語。

01 四、本院經核原判決之結論並無違誤，茲就上訴意旨再論述如  
02 下：

03 憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增修條  
04 文第9條第1項規定制定公布之地制法，為實施地方自治之依  
05 據。依地制法第25條及第28條第2款規定，地方自治團體得  
06 就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範  
07 人民之權利義務，惟其內容仍不得抵觸憲法有關中央與地方  
08 權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則（司法院釋字第  
09 738號解釋意旨參照）。

10 (一)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，從商事法角度  
11 觀之，不屬於地方自治事項，抵觸中央與地方權限劃分：

12 在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即  
13 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，  
14 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自  
15 治條例或規則。釋字第738號解釋亦曾釋示：「……各地方  
16 自治團體所訂相關自治條例須不抵觸憲法、法律者，始有適  
17 用，自屬當然。」可資參照。又地制法第30條第1項規定：  
18 「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治  
19 團體自治條例抵觸者，無效。」即係為貫徹上述單一國體制  
20 所定之中央法律規範（憲法法庭111年憲判字第6號判決意旨  
21 參照，邊碼62）。憲法第107條第3款規定：「左列事項，由  
22 中央立法並執行之：……三、國籍法及刑事、民事、商事之  
23 法律。」第108條第1項第3款規定：「左列事項，由中央立  
24 法並執行之，或交由省縣執行之：……三、森林、工礦及商  
25 業。」保險法及強制汽車責任保險法屬於商事法，應由中央  
26 立法並執行之。地制法第18條第7款第3目雖有「工商輔導及  
27 管理」，但僅能在中央法之框架下為之，尤其不能變動中央  
28 法之重要事項，乃屬當然。依強制汽車責任保險法第6條第1  
29 項及第9條第1項係以汽車所有人為要保人並負有交付保險費  
30 義務；同法第9條第2項係以要保人及經要保人同意使用或管  
31 理被保險汽車者為被保險人；同法第11條係因本保險為責任

01 保險，屬財產保險，為明確界定請求權人之範圍，故避免使用  
02 用「受益人」一詞（該條修法理由參照）。系爭自治條例第  
03 5條第1項規定雖非明文以外送平台業者為要保人，但課予外  
04 送平台業者以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，  
05 投保強制汽車責任保險之義務；關於受益人部分已與強制汽  
06 車責任保險法不符，就保險法上重要事項之繳納保費及一律  
07 以外送員為被保險人的部分，亦逾越地方自治立法權，牴觸  
08 強制汽車責任保險法前揭規定，違反中央法律優位原則，依  
09 地制法第30條第1項規定，應為無效。

10 (二)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分及第17條第1款  
11 之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本  
12 權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保  
13 留原則：

14 人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保障之一  
15 項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一  
16 定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時  
17 間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，  
18 人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處  
19 分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務及違  
20 反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限制，依  
21 憲法第23條規定，必須以法律定之，且其內容更須符合該條  
22 規定之要件（釋字第514號解釋參照）。系爭自治條例第5條  
23 第1項關於系爭保險部分即屬對人民課予「營業須遵守之義  
24 務」，第17條第1款則屬違反義務應受之制裁，干預人民受  
25 憲法第15條保障之營業自由及財產權，自應有法律或法律明  
26 確授權之規範為基礎。由於現代國家事務多元複雜，有時不  
27 易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要  
28 而立法課予地方協力義務之事項（釋字第550號解釋參  
29 照）。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權  
30 責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工  
31 如有不明時亦均應本於均權原則而為判斷，俾使中央與地方

01 自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，  
02 形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地  
03 方自治制度之本旨（釋字第498號解釋參照）。憲法第108條  
04 第1項第13款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或  
05 交由省縣執行之：……十三、勞動法及其他社會立法。」第  
06 118條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」地制法第18  
07 條第5款雖將勞工行政事項之「勞資關係」、「勞工安全衛  
08 生」列為直轄市自治事項，然依憲法第108條第1項第13款規  
09 定及上開說明，中央事項之勞動法與地方自治之勞資關係、  
10 勞工安全衛生不能明確劃分，自治法規仍須在中央勞動法及  
11 其他社會立法之框架下為之，如要限制人民基本權，應取得  
12 法律及上級法規之授權。經查，職業安全衛生法第1條之目  
13 的是在保障工作者安全及健康，該法與經授權制定之職安設  
14 施規則，均在規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施，未  
15 提及保險事項。勞動部在111年8月30日依行政程序法第159  
16 條第2項以勞職授字第11102048421號修正公布外送作業安全  
17 衛生指引（原審卷第259頁），係為執行職安設施規則所制  
18 定，僅能就細節性、具體性之行為措施為規範，不能作為干  
19 預人民營業自由及財產權之規範基礎。上訴人援引職安設施  
20 規則及前揭外送指引，尚有誤會；此外別無其他中央勞動法  
21 及其他社會法律之依據或授權，上訴人徒以地制法第18條第  
22 5款規定作為主張，已經逾越中央勞動法及社會立法，突破  
23 中央法規之框架，又無中央法規之授權，與憲法第23條之法  
24 律保留原則有違，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款  
25 ，依地制法第30條第1項規定，應為無效。

26 (三)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，違反憲法第23  
27 條規定之比例原則：

28 1. 勞雇關係之認定，將影響外送員是否能與典型勞工擁有相同  
29 的勞動與社會權利：

30 按經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）第7條規  
31 定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條

01 件」；第9條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會  
02 保障，包括社會保險。」憲法第153條第1項規定：「國家為  
03 改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工  
04 及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」參照司法院  
05 釋字第740號解釋理由意旨，可知勞動基準法第2條第6款所  
06 稱勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付，應就勞  
07 務給付之性質，按個案事實客觀探求各該勞務契約之類型特  
08 徵，諸如與人的從屬性（或稱人格從屬性）有關勞務給付時  
09 間、地點或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險，以  
10 判斷是否為勞動契約。換言之，當事人訂定之契約實質關係  
11 是否為勞動契約，應就個案事實及整體契約內容，按勞務契  
12 約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度  
13 之高低判斷之，即應視勞務提供者得否自由決定給付方式  
14 （包含工作時間），並自行負擔業務風險以為斷。而契約當  
15 事人關於勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及業  
16 務風險負擔等事項之從屬性內涵，其層面可區分：(1)人格上  
17 從屬性，即受僱人在雇主企業組織內，服從雇主之指揮、命  
18 令、調度等，且有受懲戒等不利益處置的可能。(2)親自履  
19 行，不得使用代理人。(3)經濟上從屬性，即受僱人不是為自  
20 己的營業而勞動，而是依附於他人的生產資料，為他人之目  
21 的而勞動，薪資等勞動條件亦受制於他方。(4)組織上從屬  
22 性，即納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀  
23 態，受團隊、組織的內部規範、程序等制約。又勞動基準法  
24 之立法目的在於強制規定勞動條件之最低標準，故從勞雇關  
25 係觀之，提供勞務者在從事職務上非如委任契約之受任人或  
26 承攬契約之承攬人一般享有獨立性，而對於所屬事業已顯現  
27 相當程度之勞雇關係特徵者，雖未具足上開從屬性之全部內  
28 涵，仍應定性雙方間之契約關係為勞動契約，依勞動基準法  
29 予以規範，俾能落實憲法保護勞工權益之意旨（最高行政法  
30 院110年度上字第488號判決意旨參照）。外送員是屬於「透  
31 過應用程式的隨需工作」（work on demand via apps），

01 這類工作透過線上管理，但在線下（通常是實體地點）執  
02 行；平台業者使用演算法和自動化系統來組織和管理工作，  
03 演算法往往缺乏透明度，平台業者也會使用直接或間接的控  
04 制和監督機制，使工作者對平台至少有經濟上從屬性。由於  
05 缺乏實體工作場所，使得外送員或與其代表之間的聯繫和溝  
06 通相當困難，難以捍衛自身權益。也因為不屬於典型的勞雇  
07 關係，傳統劃分受雇者（employee）與自雇者（self-emplo  
08 yed）的區分方式，無法適切用在外送員身上，也因此傳統  
09 上基於僱傭關係之勞工自動享有的社會保障權益（如勞工保  
10 險與職業災害保障等）、工作條件（最低工資、工作時間、  
11 勞動契約或職業安全衛生等）、集體權（組織工會）及接近  
12 使用法院的權利（如是否適用勞動事件法）等，外送員均與  
13 典型勞工有所不同，亦不能概括認定為自雇者。儘管個別外  
14 送員與平台業者間的工作時間與收入水準並不一致，但依上  
15 開經社文公約第7條、第9條及憲法第153條第1項之基本國  
16 策，與前揭最高行政法院判決及行政法院一系列案例法為基  
17 準（如臺北高等行政法院109年度訴字第789、1046號判決、  
18 同院110年度簡上字第156號判決），在立法者尚未規劃適用  
19 於外送平台工作者的保障前，為了適足保障外送平台工作者  
20 享受公平與良好之工作條件及社會保障，個案存在著指示與  
21 控制的事實時，原則上應可推定外送員與平台業者間為僱傭  
22 關係，平台業者須負舉證責任推翻該推定（西元2024年11月  
23 11日歐盟平台工作指令第5條第1項規定【DIRECTIVE (EU) 2  
24 024/2831】亦同此旨）。

- 25 2. 準此，外送員與平台業者間，外送員的就業狀況（employe  
26 nt status）固可推定為僱傭關係（但如無法律規定，不一  
27 定能再繼續推定應享有如何之社會安全保障），保護外送員  
28 免受交通事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨  
29 直轄市、縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以  
30 系爭自治條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不是適  
31 合的手段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1項之憲

01 法委託，實應由中央立法者就外送平台工作者之社會安全保  
02 障妥為規劃，以落實上開憲法委託之國家目標規定。其次，  
03 系爭保險為責任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或死亡  
04 之受害人，迅速獲得基本保障所制定，強制汽車責任保險法  
05 所謂之汽車交通事故，亦指使用或管理汽車致乘客或車外第  
06 三人傷害或死亡之事故（同法第13條規定參照），與外送員  
07 執行業務發生自身財產或人身之風險，已有不同。嚴格而  
08 言，強制汽車責任保險的保險對象並不是明顯針對繳交保費  
09 的外送員，而是交通事故的受害人；外送員也可以註冊不同  
10 平台，為不同的平台業者提供勞務；從工時、所得或從屬性  
11 的角度觀察，平台業者仍應有負舉證責任推翻之空間，依實  
12 際情況之不同，即可能有不同的社會安全保障。故系爭自治  
13 條例第5條第1項一律規定平台業者應以自己費用為所屬外送  
14 員投保系爭保險，欠缺必要性。從而，系爭自治條例第5條  
15 第1項關於系爭保險部分違反憲法第23條之比例原則，應為  
16 無效。

17 (四)系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定既均有無效事  
18 由，原處分依同條例第17條第1款裁處罰鍰3萬元，即有違  
19 法。上訴意旨，尚無可採。原判決撤銷訴願決定及原處分，  
20 理由雖有不同，惟結論並無二致，仍應予維持。

21 五、綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決撤  
22 銷原處分及訴願決定，結論並無違誤，應予維持。上訴意旨  
23 指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

24 六、結論：本件上訴無理由。

25 中 華 民 國 114 年 5 月 7 日

26 審判長法官 林 彥 君

27 法官 廖 建 彥

28 法官 黃 奕 超

29 上為正本係照原本作成。

30 不得上訴。

01 中 華 民 國 114 年 5 月 8 日  
02 書記官 李 佳 芮