

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 115年度簡上字第6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 優食台灣股份有限公司

07 代表人 Michelle Georgette Parker

08 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
09 於中華民國114年11月25日本院地方行政訴訟庭114年度簡字第57
10 號判決，提起上訴，本院判決如下：

11 主 文

- 12 一、上訴駁回。
13 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

14 理 由

- 15 一、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
16 治條例）第4條第2款所稱之外送平台業者。上訴人於民國11
17 3年5月29日以南市勞安字第0000000000號函，請被上訴人提
18 供其所屬臺南市外送員之保險及實施教育訓練相關佐證資
19 料，經被上訴人於113年6月21日以電子郵件函覆在案。嗣上
20 訴人查核前開資料後，認被上訴人未依系爭自治條例第5條
21 第1項規定，以自己之費用為所屬外送員提供「強制汽車責
22 任保險（死亡/失能）最低額度新臺幣（下同）200萬元」
23 「強制汽車責任保險（傷害醫療）最低額度每1人最高20萬
24 元」之保險保障（下合稱系爭保險），有違反系爭自治條例
25 第5條第1項規定之違規行為，經通知被上訴人陳述意見，被
26 上訴人於113年7月15日提出陳述意見書。案經上訴人審酌相
27 關事證及被上訴人意見陳述後，仍認被上訴人前揭違規事實

01 明確，乃依同條例第17條第1款規定，以113年8月1日南市勞
02 安字第0000000000號裁處書（下稱原處分），裁處被上訴人
03 罰鍰10萬元。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經本院
04 地方行政訴訟庭（下稱原審）114年度簡字第57號判決（下
05 稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本
06 件上訴。

07 二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明
08 及原判決理由，均引用原判決之記載。

09 三、上訴意旨略以：

10 (一)地方自治團體依憲法第110條與增修條文第9條第1項規定享
11 有立法權，系爭自治條例經地方立法機關通過，並由行政院
12 核定，屬合法有效之地方性法律。地方制度法第30條規定
13 「中央法優於地方法」之原則，僅在自治條例內容與中央法
14 律明顯衝突時適用，並不否定地方立法權之獨立性。系爭自
15 治條例作為地方性法律，不僅具民主正當性，更可解決在地
16 問題、彌補中央法規不足，法院應受其拘束，不得排除適
17 用。

18 (二)系爭自治條例第5條明確規範外送平台業者負擔外送員保險
19 費用之義務，屬地方制度法第18條第7款第3目「工商輔導管
20 理」之直轄市自治事項範圍，旨在補足現行中央法規對高風
21 險勞動型態之不足，符合地方自治權限，在不牴觸中央法律
22 之前提下，直轄市政府自得對人民權利以自治條例設定比法
23 律一般規定更嚴格的限制。系爭自治條例第5條僅課予外送
24 平台業者「費用負擔義務」，並未要求其直接成為要保人，
25 此規範方式符合保險法及強制汽車責任保險法之基本結構。
26 又所屬外送員執行外送服務量之提升，使得發生交通意外事
27 故之風險亦逐步提高，風險伴隨外送平台業者獲取營業利益
28 所生，外送平台業者實有依據公司法第1條第2項規定承擔公
29 司社會責任之必要性，故要求業者支付外送員應投保之保險
30 費用，應為合理。系爭自治條例之執行具合理性及必要性，
31 符合憲法第23條規定之比例原則。

01 (三)原判決認系爭自治條例第5條第1項規定抵觸強制汽車責任保
02 險法第6條第1項、第9條及保險法第3條、第17條規定。惟保
03 險法第3條、第17條等係針對特定保險契約的設定條件，並
04 非全面排除其他保險形式的存在，我國保險實務向來承認團
05 體保險之效力，外送平台業者為所屬外送員投保團體保險，
06 自不受前開法律規定之限制，亦即，保險法第3條與第17條
07 所要求的「保險利益」並非絕對適用於所有保險契約，而應
08 視保險種類及性質而定，團體保險即為此例外之一。系爭自
09 治條例第5條第1項規定要求外送平台業者為外送員投保之保
10 險，性質上屬於團體保險，故其要保人與被保險人之定義與
11 關係，應依團體保險之保險單條款而為認定，非受限於強制
12 汽車責任保險法所定義之要保人與被保險人，亦不受保險法
13 所規定之保險利益要件所拘束。是系爭自治條例第5條第1項
14 規定並未抵觸前揭法律規定，原判決適用法規尚有違誤。

15 四、經核原判決撤銷訴願決定及原處分，結論並無違誤，茲就上
16 訴意旨補充論述如下：

17 (一)行政法院具有審查地方自治條例之權限：

18 按「憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增
19 修條文第9條第1項規定制定公布之地制法，為實施地方自治
20 之依據。依地方制度法第25條及第28條第2款規定，地方自
21 治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治
22 條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得抵觸憲法有關中
23 央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。」

24 「各地方自治團體所訂相關自治條例須不抵觸憲法、法律
25 者，始有適用，自屬當然。」均經司法院釋字第738號解釋
26 理由書闡釋明確。另參酌司法院釋字第553號解釋意旨，及
27 從法律位階觀察地方自治條例不具憲法第170條所定義之法
28 律意義（司法院大法官109年10月23日院台大二字第0000000
29 000號第1509次會議議決案由一理由參照），是地方自治條
30 例有無地方制度法第30條第1項所指與憲法、法律抵觸而無
31 效之情事，其既非屬法律，行政法院自得予以審查。

01 (二)系爭自治條例第5條第1項規定關於系爭保險部分，從商事法
02 角度觀之，不屬於地方自治事項，抵觸中央與地方權限劃
03 分：

04 1. 在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即
05 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，
06 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自
07 治條例或規則。司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：「……
08 各地方自治團體所訂相關自治條例須不抵觸憲法、法律者，
09 始有適用，自屬當然。」可資參照。又地方制度法第30條第
10 1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規
11 或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述
12 單一國體制所定之中央法律規範（憲法法庭111年憲判字第6
13 號判決意旨參照）。

14 2. 憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行
15 之：……三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第108
16 條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由
17 省縣執行之……三、森林、工礦及商業。」由於保險契約牽
18 涉保險人、要保人、被保險人、受益人，其中保險人為經營
19 保險事業之各種組織，於保險契約成立時，有保險費之請求
20 權，在承保危險事故發生時，負擔賠償之義務。另依強制汽
21 車責任保險法第3條規定、保險法第12條規定，保險之主管
22 機關均為金融監督管理委員會，可知保險相關法規屬於商事
23 法範疇，依憲法第107條第3款規定，屬於應由中央立法並執
24 行之事項。而地方制度法第18條第7款第3目雖規定：「下列
25 各款為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：
26 ……(三)直轄市工商輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，
27 有關直轄市之「工商輔導及管理」，僅能在中央法規之框架
28 下為之，尤其不能變動中央法規之重要事項，乃屬當然。依
29 強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項規定，係以汽
30 車所有人為要保人並負有交付保險費義務，同法第9條第2項
31 係以要保人及經要保人同意使用或管理被保險汽車者為被保

01 險人；同法第11條係因本保險為責任保險，屬財產保險，為
02 明確界定請求權人之範圍，故避免使用「受益人」一詞（該
03 條修法理由參照）。系爭自治條例第5條第1項規定雖非明文
04 以業者為要保人，但課予業者以自己之費用、以所屬外送員
05 為保險人與受益人，投保「強制汽車責任保險」之義務。其
06 中，關於受益人部分已與強制汽車責任保險法不符；就保險
07 法上重要事項之繳納保險費及一律以所屬外送員為被保險人
08 的部分，亦逾越地方自治立法權，抵觸強制汽車責任保險法
09 前揭規定，違反中央法律優位原則，依地方制度法第30條第
10 1項規定，應為無效。

11 (三)系爭自治條例第5條第1項規定關於系爭保險部分及同條例第
12 17條第1款之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人
13 民之基本權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定
14 之法律保留原則：

15 1. 按「人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保障
16 之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從
17 事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之
18 時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保
19 障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易
20 或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務
21 及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限
22 制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且其內容更須符
23 合該條規定之要件」業經司法院釋字第514號解釋理由書闡
24 釋在案。查系爭自治條例第5條第1項規定關於系爭保險部
25 分，即屬對於人民課予「營業須遵守之義務」、第17條第1
26 款則屬違反義務應受之制裁，干預人民受憲法第15條保障之
27 營業自由及財產權，自應有法律或法律明確授權之規範為基
28 礎。由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明
29 確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協
30 力義務之事項。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方
31 執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具

01 體分工如有不明時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾
02 使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事
03 務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始
04 符憲法設置地方自治制度之本旨（司法院釋字第498號解釋
05 理由書參照）。憲法第108條第13款規定：「左列事項，由
06 中央立法並執行之，或交由省縣執行之……十三、勞動法及
07 其他社會立法。」地方制度法第18條第5款雖將勞工行政事
08 項之「勞資關係」「勞工安全衛生」列為直轄市自治事項，
09 然依前開憲法第108條第13款規定及上開說明，中央事項之
10 勞動法與地方自治之勞資關係、勞工安全衛生不能明確劃
11 分，自治法規仍須在中央勞動法及其他社會立法之框架下為
12 之，如要限制人民基本權，應取得法律及上級法規之授權。

13 2. 經查，職業安全衛生法之立法目的（第1條條文參照），是
14 在保障工作者安全及健康，該法與經該法第6條第3項規定授
15 權訂定之職業安全衛生設施規則（下稱職安設施規則），均
16 在規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施，未提及保險事
17 項。勞動部於111年8月30日依行政程序法第159條第2項以勞
18 職授字第0000000000號修正公布外送作業安全衛生指引，
19 係為執行職安設施規則而制定，僅能就細節性、具體性之行
20 為措施為規範，不能作為干預人民營業自由及財產權之規範
21 基礎。此外，別無其他中央勞動法及其他社會法律之依據或
22 授權，上訴人徒以地方制度法第18條第5款規定作為主張，
23 已經逾越中央勞動法及社會立法之框架，又無中央法規之授
24 權依據，與憲法第23條之法律保留原則有違，系爭自治條例
25 第5條第1項規定及第17條第1款規定，應為無效。

26 (四)系爭自治條例第5條第1項規定關於系爭保險部分，違反憲法
27 第23條規定之比例原則：

28 1. 憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，
29 增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護
30 勞工及農民之政策。」參照司法院釋字第740號解釋理由意
31 旨，可知勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約之主要給付，

01 在於勞務提供與報酬給付，應就勞務給付之性質，按個案事
02 實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性
03 （或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮
04 監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為勞動契約。
05 換言之，當事人訂定之契約實質關係是否為勞動契約，應就
06 個案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務
07 債務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之，即應視
08 勞務提供者得否自由決定給付方式（包含工作時間），並自
09 行負擔業務風險以為斷。而契約當事人關於勞務給付時間、
10 地點或專業之指揮監督關係，及業務風險負擔等事項之從屬
11 性內涵，其層面可區分：(1)人格上從屬性，即受僱人在雇主
12 企業組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒
13 等不利益處置的可能。(2)親自履行，不得使用代理人。(3)經
14 濟上從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附
15 於他人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件
16 亦受制於他方。(4)組織上從屬性，即納入雇方生產組織體
17 系，並與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規
18 範、程序等制約。又勞動基準法之立法目的在於強制規定勞
19 動條件之最低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從事
20 職務上非如委任契約之受任人或承攬契約之承攬人一般享有
21 獨立性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵
22 者，雖未具足上開從屬性之全部內涵，仍應定性雙方間之契
23 約關係為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法
24 保護勞工權益之意旨（最高行政法院110年度上字第488號判
25 決意旨參照）。由於外送員屬於「透過應用程序的隨需工
26 作」(work on demand via apps)，業者使用演算法與和自
27 動化系統來組織和管理工作，對外送員也有直接或間接的控
28 制及監督機制，故外送員對於業者雖具有經濟上從屬性，然
29 不屬於典型的勞雇關係，因此在立法者尚未規劃適用於外送
30 員相關保障前，為了適足保障外送員享受公平與良好之工作
31 條件及社會保障，如個案存在著指示與控制之事實時，原則

01 上應可推定外送員與業者間為僱傭關係，惟業者可另行舉證
02 而推翻該推定。

03 2. 準此，外送員與業者間，外送員的就業狀況（employment s
04 tatus）固可推定為僱傭關係（但如無法律規定，不一定能
05 再繼續推定應享有如何之社會安全保障），保護外送員免受
06 交通事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨直轄
07 市、縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以系爭
08 自治條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不是適合的
09 手段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1項之憲法委
10 託，實應由中央立法者就外送員之社會安全保障妥為規劃，
11 以落實上開憲法委託之國家目標規定。其次，系爭保險為責
12 任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或死亡之受害人，迅
13 速獲得基本保障所制定，強制汽車責任保險法所謂之汽車交
14 通事故，亦指使用或管理汽車致乘客或車外第三人傷害或死
15 亡之事故（同法第13條規定參照），與外送員執行業務發生自
16 身財產或人身之風險，已有不同。嚴格而言，強制汽車責任
17 保險的保險對象並不是明顯針對繳交保費的外送員，而是交
18 通事故的受害人；外送員也可以註冊不同平台，為不同的業
19 者提供勞務；從工時、所得或從屬性的角度觀察，業者仍應
20 有負舉證責任推翻之空間，依實際情況之不同，即可能有不
21 同的社會安全保障，是系爭自治條例第5條第1項規定一律要
22 求業者應以自己費用為所屬外送員投保系爭保險，欠缺必要
23 性。況且，嗣立法院於115年1月6日三讀通過外送員權益保
24 障及外送平臺管理法，並於115年1月21日公布，自公布後6
25 個月即115年7月21日施行，其中第10條、第24條已明文規定
26 平臺業者須為外送員投保之保險種類、保險範圍及最低保險
27 金額，以及違反時應裁處罰鍰之上、下限（2萬元以上10萬
28 元以下），益證該等事項應屬中央立法規範事項，尚無以系
29 爭自治條例規定之必要。從而，系爭自治條例第5條第1項規
30 定關於系爭保險部分違反憲法第23條之比例原則，應為無
31 效。

01 (五)據上，系爭自治條例第5條第1項規定及第17條第1款規定既
02 均有無效事由，原處分援引上開規定據以裁處罰鍰10萬元，
03 即屬違法。上訴人前開主張，均無可採。原判決撤銷訴願決
04 定及原處分，並無違誤。再者，本件經司法審查認為無效而
05 予拒絕適用者，乃系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款
06 規定之課業者以自己費用為所屬外送員投保系爭保險及其違
07 反之處罰部分，非指系爭自治條例全部無效，附此說明。

08 五、綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，其結論並無違
09 誤，核無判決違背法令情事。上訴人猶以前詞指摘原判決違
10 背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

11 六、結論：上訴無理由。

12 中 華 民 國 115 年 2 月 24 日

13 審判長法官 黃 堯 讚

14 法官 曾 宏 揚

15 法官 林 章 岑

16 上為正本係照原本作成。

17 不得上訴。

18 中 華 民 國 115 年 2 月 24 日

19 書記官 鄭 郁 萱