

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

114年度簡字第50號

114年6月18日言詞辯論終結

原告 富胖達股份有限公司

代表人 黃逸華

訴訟代理人 楊大德律師

李宗霖律師

方瑋晨律師

被告 臺南市政府勞工局

代表人 王鑫基

訴訟代理人 楊偉聖律師

上列當事人間臺南市外送平台業者管理自治條例事件，原告不服臺南市政府民國114年1月2日府法濟字第1132605726號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為臺南市外送平台業者管理自治條例（下稱系爭自治條例）第4條第2款規定所稱之外送平台業者。被告於民國113年5月31日以南市勞安字第1130780810號函（下稱113年5月31函）請原告提供所屬外送員保險及實施教育訓練相關佐證資料，並經原告於113年6月19日函復在案。嗣被告查核前開資料後，認原告未依系爭自治條例第5條第1項規定以自己費用為所屬外送員提供「強制汽車責任保險（死亡/失能）最低額度新臺幣（下同）200萬元」、「強制汽車責任保險（傷害醫療）最低額度每1個人最高20萬元」及「機車第三人責任保險（附加營業機車附加條款）傷害責任最低

01 額度每1個人傷害事故200萬元，每1意外事故400萬元」之保  
02 險保障（下合稱系爭保險），被告乃以113年7月15日南市勞  
03 安字第1130950133號函（下稱113年7月15日函）通知原告限  
04 期陳述意見，原告於113年7月25日提出陳述意見書。案經被  
05 告審酌相關事證及原告陳述意見後，仍認原告違反系爭自治  
06 條例第5條第1項規定，乃依同條例第17條第1款規定，以113  
07 年8月20日南市勞安字第1131103072號裁處書，裁處原告10  
08 萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經臺南市  
09 政府以114年1月2日府法濟字第1132605726號訴願決定駁  
10 回，原告仍不服，遂提起本件訴訟。

## 11 二、原告起訴主張：

12 (一)關於「外送平台業者是否應強制為外送員投保系爭保險」屬  
13 中央立法事項，系爭自治條例第5條第1項暨附表與憲法及中  
14 央法律相牴觸而無效：

15 1.關於「外送平台業者是否應強制為外送員投保系爭保險」乙  
16 事，涉及強制汽車責任保險法及保險法等商事法律規定，依  
17 憲法第107條第3款規定，屬於中央立法事項甚明。

18 2.憲法法庭111年度憲判字第6號判決意旨明揭：地方自治團體  
19 之執行權，應以其轄區為空間範圍，除法律別有規定者外，  
20 各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市  
21 行使其執行權，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地  
22 方自治立法權所得及之範圍。故地方自治團體就具有全國一  
23 致性質之「中央立法事項」，不得另訂牴觸中央法定標準之  
24 自治法規，如有牴觸，自治法規即屬無效。關於「外送平台  
25 業者是否應強制為外送員投保強制汽車責任保險及機車第三  
26 人責任保險」乙節，由於涉及強制汽車責任保險法及保險法  
27 等規定，而強制汽車責任保險法暨保險法性質上屬於商事法  
28 律，且主管機關均為金融監督管理委員會（強制汽車責任保  
29 險法第3條及保險法第12條參照），是依憲法第107條第3款規  
30 定，屬於中央立法事項甚明。查強制汽車責任保險法及機車  
31 第三人責任保險並未特別限定交通事故之發生地點，然系爭

01 自治規定第5條暨附表之規定，其規範效果或適用結果顯會  
02 對臺南市轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影  
03 響，已超出臺南市之轄區範圍，故具全國一致之性質，屬中  
04 央立法事項。系爭自治條例第5條第1項暨附表與憲法及中央  
05 法律（請詳後述）相牴觸而屬無效，被告依據無效之系爭自  
06 治條例第5條第1項規定作成原處分即屬違法，應予撤銷。

07 3. 依據憲法第108條之規定，「商業」屬「中央立法並執行  
08 之，或交由省縣執行之」，故地方制度法第18條第7款第3目  
09 所列「直轄市工商輔導及管理」充其量僅為中央制定商業法  
10 令後，交付予地方自治團體執行相關業務，無涉地方自治團  
11 體制度創立之立法活動，被告將「外送平台業者為外送員投  
12 保系爭保險」牽強解釋為「中央及地方之共管事項」，顯係  
13 對於憲法第108條規定有重大誤會；況系爭自治條例第3條已  
14 明文規定：「本自治條例主管機關為本府勞工局」，而非被  
15 告轄下之經濟發展局，由此益證系爭自治條例規範事項並非  
16 工商輔導管理事項。

17 (二) 系爭自治條例第5條第1項規定，與強制汽車責任保險法第6  
18 條第1項、第9條第1項及第16條第1項等規定相牴觸而無效：

19 1. 強制汽車責任保險之投保義務人為「汽車所有人」，然外送  
20 員提供外送服務所使用之機車並非原告所有，原告既非該等  
21 機車之所有人，若以原告為要保人投保該等機車之強制汽車  
22 責任保險，將因無保險利益而影響保險契約之效力。又外送  
23 員同時與數個外送平台合作時，將產生應以何一外送平台業  
24 者為投保義務人之衝突情形。

25 2. 系爭自治條例第5條第1項要求外送平台為強制汽車責任保險  
26 之投保義務人，並以外送員為被保險人與受益人投保強制汽  
27 車責任保險之規定，顯與強制汽車責任保險法第6條第1項、  
28 第9條第1項及第16條第1項等規定相牴觸。依地方制度法第  
29 30條第1項及臺南市法規標準自治條例第6條第1項規定，應  
30 為無效。倘如被告所稱系爭自治條例第5條第1項僅是單純要  
31 求外送平台業者給付保險費，而非規定外送平台業者為要保

01 人或投保義務人，則該條規定應不會出現「以外送員為保險  
02 人與受益人，投保…」等用語；況且，現行外送員使用之機  
03 車均已按強制汽車責任保險法之規定投保，倘系爭自治條例  
04 第5條第1項僅是單純要求外送平台業者給付保險費，則該規  
05 定何須疊床架屋、重複規定「投保如附表所示之人身保險與  
06 財產保險」及「投保強制險之內容(死亡/失能：200萬元；  
07 傷害醫療：每一個人最高20萬元)」等語？益證系爭自治條  
08 例確係要求外送平台業者以「要保人」身分而為外送員投保  
09 強制汽車責任保險及機車第三人責任保險。被告之主張於實  
10 務層面無從執行，且徒增混亂與道德風險，實不足採。

11 (三)系爭自治條例第5條第1項規定，與保險法第3條規定相牴觸  
12 而無效：

13 系爭自治條例第5條第1項規定，要求原告應基於要保人之地  
14 位為外送員投保「全時段」機車第三責任保險，惟原告並非  
15 被保險機車之所有權人，對於被保險機車「非」執行外送業  
16 務時段所發生之事故，應無負損害賠償責任之可能性，故原  
17 告對於機車第三人責任保險顯無保險利益甚明，與保險法第  
18 3條規定相牴觸而無效，且會造成保險契約因無保險利益，  
19 而依同法第17條失效之紊亂法律關係。

20 (四)職業安全衛生法第6條第3項及職業安全衛生設施規則（下稱  
21 職安設施規則）第325條、第286之3條第1項、第2項規定，  
22 授權予中央主管機關訂定標準與規則之事項，僅限於防止勞  
23 動場所產生危害之「安全衛生設備與措施、安全衛生設施及  
24 安全衛生防護設施」，而職安設施規則第324條之7更僅是在  
25 規範「合理之工作分派措施」，均與「保險事項」無涉。而  
26 外送作業安全衛生指引（下稱外送指引）既係勞動部為執行  
27 職安設施規則第286之3條所訂定，則該指引內容不得逾越母  
28 法（即職業安全衛生法及職安設施規則）之規定，外送指引  
29 第4點第4款及第8點規定雇主應提供包括強制汽車責任險及  
30 機車第三人責任保險等相關保險之保障，顯有違反法律保留

01 之情事。再者，外送指引性質上屬為行政指導，並無法律上  
02 之拘束力等語。

03 (五)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

04 三、被告答辯略以：

05 (一)系爭自治條例所規定之保險事項屬地方自治事項，且系爭自  
06 治條例第5條第1項規定，並無牴觸憲法：

07 1.系爭自治條例係經地方立法機關通過，另系爭自治條例定有  
08 違反罰則規定，復報經行政院於111年9月6日以院臺勞字第  
09 1110026206號函核定，準此，系爭自治條例係被告就法定自  
10 治事項所制定之自治法規。

11 2.地方制度法第18條第5款明揭勞工行政事項之勞工安全衛生  
12 事務為直轄市自治事項，依職業安全衛生法第6條第3項、職  
13 安設施規則第286之3條第1項及第324條之7，固係以保障勞  
14 通知安全及健康，並規範勞動場所之必要安全措施、以避免  
15 造成勞工身心健康危害為目的，然該項規定立法目的不能塗  
16 以文義而限縮解釋，基於對勞工職業安全保障之目的，勞工  
17 因職業災害所聲生命、身體、健康具體保障之保險，亦應包  
18 攝在內，始足以達到保障勞工職業安全及健康之立法目的。  
19 又依勞動部為執行職業安全設施規則第286條第3第2項規  
20 定，以供雇主訂定外送作業危害防止計畫並據以執行，而訂  
21 頒之外送指引第4點第4款及第8點等規定，雇主使勞工從事  
22 外送作業，應提供勞工人身保險（死亡、失能及傷害醫療之  
23 團體保險）及財產保險（強制汽車責任保險【內含第三人責  
24 任保險】）等相關保險，以保障勞工職業災害權益，即在落  
25 實保障外送勞工職業安全衛生之立法目的，可見系爭保險屬  
26 於地方制度法第18條第5款第2目勞工安全衛生自治事項。

27 3.系爭自治條例第5條第1項規定外送平台業者負擔外送員投保  
28 系爭保險之保險費，涉及保險事項，應屬社會經濟商業活動  
29 之一環，除憲法第108條第3款之商業事項，同時該當地方制  
30 度法第18條第7款第3目之工商輔導管理事項，性質上即應屬

01 中央與地方共管之事項，系爭自治條例因地制宜之制定過程  
02 及目的，並無牴觸憲法與中央法規而無效。

03 (二)系爭自治條例第5條第1項規定，並未牴觸強制汽車責任保險  
04 法第6條第1項、第9條第1項、第16條及保險法第3條、第17  
05 條規定：

06 1.系爭自治條例第5條第1項規定，係規範外送平台業者於外送  
07 服務契約成立後，應負使外送員以要保人身分就附表所示之  
08 人身保險及財產險與保險人訂定保險契約，並由外送平台業  
09 者為外送員負擔保費，而非要求無保險利益之外送平台業者  
10 為要保人，就系爭自治條例附表之保險種類，以外送員為被  
11 保險人及受益人而與保險人訂定保險契約，投保人身保險及  
12 財產險。系爭自治條例顯未變動強制責任汽車保險法第6條  
13 第1項、第9條第1項之規定，與上開規定並無牴觸。再者，  
14 強制責任汽車保險法第6條第1項、第9條第1項之規定，文義  
15 上並未排除其他人擔任強制汽車責任保險要保人之意，保險  
16 制度的精神旨在分散風險，若能由經濟實力較佳之外平台業  
17 者透過系爭自治條例之規定，對外送員作保險費用補貼，顯  
18 更有助於達成強制汽車責任保險風險分擔之立法目的。

19 2.目前保險實務上實有「團體保險」之險種，此險種係依據財  
20 政部所制定之「團體保險示範條款」而來，由非必然對保險  
21 標的有保險利益之要保單位為要保人，以團體成員或其眷屬  
22 為被保險人所成立之保險。鑒於團體保險在保險實務上存在  
23 之事實，實應認強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1  
24 項之規定，並非將要保人限制於汽機車所有人，被保險人亦  
25 非僅限於要保人及經要保人同意使用或管理被保險汽機車之  
26 人，應以團體保險之保單條款規定為據。系爭自治條例第5  
27 條第1項規定，當可解為強制投保者為團體保險，該保險既  
28 屬團體保險，則團體保險保單條款上所定義之要保人及被保  
29 險人縱與強制汽車責任保險第6條第1項、第9條第1項所定義  
30 之要保人及被保險不同，亦難認團體保險契約無效。職是，  
31 系爭自治條例第5條第1項規定確未牴觸強制汽車責任保險法

01 第6條第1項、第9條第1項之規定，更無抵觸保險法第3條、  
02 第17條所規定要保人對保險標的需具保險利益之規定等語，  
03 資為抗辯。

04 (三)並聲明：原告之訴駁回。

05 四、本院之判斷：

06 (一)本件相關法規：

07 1.憲法第107條第3款：「左列事項，由中央立法並執行之：  
08 ……三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」

09 2.地方制度法：

10 (1)第2條第2款：「本法用詞之定義如下：……二、自治事項：  
11 指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或  
12 法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執  
13 行責任之事項。」

14 (2)第18條第5款第2目：「下列各款為直轄市自治事項：……  
15 五、關於勞工行政事項如下：……（二）直轄市勞工安全衛  
16 生。」

17 (3)第18條第7款第3目：「下列各款為直轄市自治事項：……  
18 七、關於經濟服務事項如下：……（三）直轄市工商輔導及  
19 管理。」

20 (4)第25條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事  
21 項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經  
22 地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條  
23 例；……。」

24 (5)第26條第2項、第3項、第4項：「（第2項）直轄市法規、縣  
25 （市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以  
26 罰鍰或其他種類之行政罰。……。（第3項）前項罰鍰之處  
27 罰，最高以10萬元為限；並得規定連續處罰之。……。（第  
28 4項）自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則  
29 時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；  
30 ……。」

31 (6)第30條第1項：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之

法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」

### 3.系爭自治條例：

(1)第4條第1款、第2款、第3款：「本自治條例用詞，定義如下：一、外送平台：指使用電子商務技術進行網際網路交易，提供消費者購買商品及外送服務，並提供外送員選擇就消費者購買之商品進行外送服務之平台。二、外送平台業者：指設置前款平台而營業之廠商。三、外送員：指透過外送平台，前往消費者指定之廠商領取商品，再送至消費者指定地點，並交予消費者之外送服務人員。」

(2)第5條第1項：「外送員與外送平台業者成立提供外送服務之契約後，外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，投保附表規定之人身保險及財產保險。」

附表：

人身保險	最低額度
團體傷害保險（死亡/失能）	300萬元
團體傷害保險（傷害醫療）	實支實付：3萬元
	門診日額：300元
	住院日額：1,000元

財產保險	最低額度
強制汽車責任保險（死亡/失能）	200萬元
強制汽車責任保險（死亡/失能）	每1個人最高20萬元
機車第三人責任保險（附加「營業機車附加條款」傷害責任）	每1個人傷害200萬元
	每1意外事故400萬元

(3)第17條第1款：「外送平台業者有下列情形之一者，由主管機關處3萬元以上10萬元以下罰鍰：一、違反第5條規定。」

### 4.保險法：

(1)第3條：「本法所稱要保人，指對保險標的具有保險利益，

01 向保險人申請訂立保險契約，並負有交付保險費義務之  
02 人。」

03 (2)第4條：「本法所稱被保險人，指於保險事故發生時，遭受  
04 損害，享有賠償請求權之人；要保人亦得為被保險人。」

05 (3)第5條：「本法所稱受益人，指被保險人或要保人約定享有  
06 賠償請求權之人，要保人或被保險人均得為受益人。」

07 (4)第14條：「要保人對於財產上之現有利益，或因財產上之現  
08 有利益而生之期待利益，有保險利益。」

09 (5)第16條：「要保人對於左列各人之生命或身體，有保險利  
10 益。一、本人或其家屬。二、生活費或教育費所仰給之人。  
11 三、債務人。四、為本人管理財產或利益之人。」

12 (6)第17條：「要保人或被保險人，對於保險標的物無保險利益  
13 者，保險契約失其效力。」

14 (7)第22條前段：「保險費應由要保人依契約規定交付。」

#### 15 5.強制汽車責任保險法：

16 (1)第2條：「強制汽車責任保險（以下簡稱本保險）依本法之  
17 規定；本法未規定者，適用保險法之規定。」

18 (2)第6條第1項前段：「應訂立本保險契約之汽車所有人應依本  
19 法規定訂立本保險契約。」

20 (3)第9條：「（第1項）本法所稱要保人，指依第6條規定向保  
21 險人申請訂立本保險契約，並負有交付保險費義務之人。

22 （第2項）本法所稱被保險人，指經保險人承保之要保人及  
23 經該要保人同意使用或管理被保險汽車之人。」

24 (4)第11條第1項：「本法所稱請求權人，指下列得向保險人請  
25 求保險給付或向特別補償基金請求補償之人：一、因汽車交  
26 通事故遭致傷害者，為受害人本人。二、因汽車交通事故死  
27 亡者，為受害人之遺屬；其順位如下：（一）父母、子女及  
28 配偶。（二）祖父母。（三）孫子女。（四）兄弟姐妹。」

29 (5)第16條第1項：「應訂立本保險契約之汽車所有人於申請發  
30 給牌照、臨時通行證或本保險期間屆滿前，應以每一個別汽  
31 車為單位，向保險人申請訂立本保險契約。」

01 6.職業安全衛生法(下稱職安法)：

02 (1)第1條：「為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制  
03 定本法；其他法律有特別規定者，從其規定。」

04 (2)第6條：「(第1項)雇主對下列事項應有符合規定之必要安  
05 全衛生設備及措施：……。 (第2項)雇主對下列事項，應  
06 妥為規劃及採取必要之安全衛生措施：……。 (第3款)前2  
07 項必要之安全衛生設備與措施之標準及規則，由中央主管機  
08 關定之。」

09 7.職安設施規則：

10 (1)第1條：「本規則依職業安全衛生法(以下簡稱本法)第6條  
11 第3項規定訂定之。」

12 (2)第286條之3第1項、第2項：「(第1項)雇主對於使用機  
13 車、自行車等交通工具從事外送作業，應置備安全帽、反光  
14 標示、高低氣溫危害預防、緊急用連絡通訊設備等合理及必  
15 要之安全衛生防護設施，並使勞工確實使用。(第2項)事  
16 業單位從事外送作業勞工人數在30人以上，雇主應依中央主  
17 管機關發布之相關指引，訂定外送作業危害防止計畫，並據  
18 以執行；於勞工人數未滿30人者，得以執行紀錄或文件代  
19 替。」

20 (3)第324條之7：「雇主使勞工從事外送作業，應評估交通、天  
21 候狀況、送達件數、時間及地點等因素，並採取適當措施，  
22 合理分派工作，避免造成勞工身心健康危害。」

23 (4)第325條之1：「事業單位交付無僱傭關係之個人親自履行外  
24 送作業者，外送作業危害預防及身心健康保護措施準用第  
25 286條之3及第324條之7之規定。」

26 8.外送指引：

27 (1)第1點：「勞動部為執行職業安全衛生設施規則第286條之3  
28 第2項規定，以供雇主訂定外送作業危害防止計畫，並據以  
29 執行，特訂定本指引。」

30 (2)第4點第4款：「第2點所定外送作業危害防止計畫，應包括  
31 下列事項：……(四)保險種類及額度。」

01 (3)第8點：「第4點第4款所定保險種類及額度，為雇主使勞工  
02 從事外送作業，應依附表三提供勞工人身保險及財產保險等  
03 相關保險保障，以保障勞工職業災害權益。」

04 附表三：保險種類及額度  
05

人身保險	最低額度
團體傷害保險（死亡/失能）	300萬元
團體傷害保險（傷害醫療）	實支實付：3萬元
	住院日額：1,000元

06

財產保險	最低額度
強制汽車責任保險（死亡/失能）	200萬元
強制汽車責任保險（死亡/失能）	每1個人最高20萬元
第三人責任保險	每1個人傷害200萬元
	每1意外事故400萬元

07 (二)本件事實概要欄所述情節，有被告113年5月31函（訴願卷第  
08 149至151頁）、113年7月15日函暨檢送陳述意見通知書（訴  
09 願卷第183至186頁）、原告113年6月19日富胖達(法)字第  
10 1130619001號函暨檢送附件（訴願卷第157至182頁）、113  
11 年7月25日富胖達(法)字第1130725001號函（訴願卷第187至  
12 188頁）、原處分（訴願卷第49至51頁）、訴願決定書（訴  
13 願卷第7至18頁）等件在卷可參，堪認為真實。

14 (三)法院得於個案中附帶審查自治條例是否抵觸憲法及法律，不  
15 受其拘束：

16 按法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公  
17 布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為  
18 違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優  
19 先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依  
20 其合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義者，應許其先行聲請  
21 解釋憲法，以求解決，為司法院釋字第371號解釋闡釋甚

01 明。依此解釋文意旨之反面推理，法官於具體個案審判時，  
02 就個案所適用位階低於法律之法規命令、自治團體自治條例  
03 及自治規則等，當可附帶審查是否牴觸憲法及法律，並於確  
04 信法規命令、自治團體自治條例及自治規則牴觸法律或憲法  
05 時，表明適當見解，不受其拘束（臺北高等行政法院109年  
06 度訴字第546號判決理由參照）。又「自治條例與憲法、法  
07 律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，  
08 無效」，地方制度法第30條第1項定有明文。可見自治條例  
09 屬於法律或基於法律授權之法規之下位法規範，該自治條例  
10 罰則規定應屬無效，與是否經過核定無涉（最高行政法院95  
11 年度判字第1256號判決意旨參照）。另參酌司法院釋字第553  
12 號解釋意旨，及從法律位階觀察地方自治條例不具憲法第  
13 170條所定義之法律意義（司法院大法官109年10月23日院台  
14 大二字第1090029679號第1509次會議議決案由一理由參  
15 照）。原處分乃依據系爭自治條例而作成，原告不服原處分  
16 而為爭訟，本院自得於個案中附帶審查系爭自治條例有無牴  
17 觸憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條  
18 例等情形，進而於個案中作成適法之判斷，合先敘明。

19 (四)系爭自治條例第5條第1項關於強制汽車責任保險及第三人責  
20 任保險部分之規定，非屬地方制度法第18條第5款第2目或第  
21 18條第7款第3目所定自治事項：

- 22 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  
23 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，  
24 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自  
25 治條例或規則。……釋字第738號解釋亦曾釋示：「……各  
26 地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始  
27 有適用，自屬當然。」，可資參照。又地方制度法第30條第  
28 1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規  
29 或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述  
30 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  
31 號判決意旨參照，邊碼62）。

01 2.地方制度法第2條第2款明文規定，自治事項指地方自治團體  
02 依憲法或地方制度法規定得自為立法並執行，或法律規定應  
03 由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事  
04 項。而保險契約主體牽涉保險人、要保人、被保險人、受益  
05 人，其中保險人為經營保險事業之各種組織，於保險契約成  
06 立時，有保險費之請求權，在承保危險事故發生時，負擔賠  
07 償之義務。依保險法第12條、強制汽車責任保險法第3條規  
08 定，保險之主管機關均為金融監督管理委員會，可知保險法  
09 及強制汽車責任保險法等相關法規，屬於商事之法律，依憲  
10 法第107條第3款規定，應由中央立法並執行之；又依憲法第  
11 108條第13款規定，勞動法亦屬由中央立法並執行，或交由  
12 省縣執行之事項。是以，地方自治團體並未因憲法有關中央  
13 及地方權限之劃分而取得商事法及勞動法之立法權。

14 3.地方制度法第18條第5款第2目固將勞工行政事項之勞工安全  
15 衛生列為直轄市自治事項，惟由文義觀之，該自治事項僅限  
16 於勞工行政事項，且其中有關勞工安全衛生事項，經參酌職  
17 安法第1條揭示其立法目的在防止職業災害及保障工作者安  
18 全及健康，另參酌依職安法第6條第3項授權訂定之職安設施  
19 規則第286條之3第1項、第324條之7等規定，足可推知勞工  
20 安全衛生事項之相關立法目的及內容均在保障工作者之安全  
21 及健康，並規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施，以避  
22 免造成勞工身心健康危害為原則，未曾提及有關第三人責任  
23 保險事項。至於勞動部於111年8月30日依行政程序法第159  
24 條第2項以勞職授字第11102048421號修正公布外送指引，係  
25 為執行職安設施規則而制定，僅能就細節性、具體性之行為  
26 措施為規範，即專注於勞工本人因職業場所或設備因素而直  
27 接相關之安全衛生事項，而職安設施規則關於勞工從事外送  
28 作業之規範，亦係就勞工使用之交通工具、安全及通訊設備  
29 及合理工作分派等事項為規範，並未論及第三人責任保險事  
30 項，則外送指引第4點第4款及第8點關於雇主應為外送作業  
31 者投保之責任保險部分，已逾職安設施規則範疇，被告援引

01 外送指引，辯稱系爭保險屬於地方制度法第18條第5款第2目  
02 勞工安全衛生自治事項云云，難謂可採。

03 4.地方制度法第18條第7款第3目雖規定：「下列各款為直轄市  
04 自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……（三）直  
05 轄市工商輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，有關直轄  
06 市之「工商輔導及管理」，僅能在中央法之框架下為之，亦  
07 即中央制定商業法令後，交付予地方自治團體執行相關工商  
08 輔導及管理業務。又依系爭自治條例第3條第1項前段及第2  
09 項分別規定：「本自治條例主管機關為本府勞工局」、「本  
10 自治條例所定之職業安全事項，由中央勞動檢查機構及臺南  
11 市職安健康處（以下簡稱勞檢機構）各依轄管執行之」，由  
12 此益證系爭自治條例規範事項乃屬勞工安全衛生事項，並非  
13 工商輔導管理事項自明。縱認系爭自治條例規範事項尚涉及  
14 工商輔導管理事項，該自治條例亦有抵觸中央法律之情形  
15 （理由詳如後述）。

16 (五)系爭自治條例第5條第1項規定與中央法律規定有所抵觸：

17 系爭自治條例第5條第1項有關強制汽車責任保險部分非屬地  
18 方制度法第5款第2目或第18條第7款第3目所定自治事項，業  
19 如前述，縱認屬自治事項，亦有抵觸中央法規而為無效之情  
20 形，茲析述如下：

21 1.我國強制汽車責任保險法於87年1月1日施行，嗣於94年大幅  
22 修正，強制汽車責任險係以法律強制汽機車所有人應投保責  
23 任保險，其立法目的主要係為係為使汽車交通事故所致傷害  
24 或死亡之受害人，迅速獲得基本保障（強制汽車責任保險法  
25 第1條規定參照），並透過保險給付減輕被保險人之經濟負  
26 擔。依強制汽車責任保險法第6條、第9條規定，強制汽車責  
27 任險之要保人為汽機車所有人，並負有繳納保費之義務；被  
28 保險人則為經保險人承保之要保人及經該要保人同意使用或  
29 管理被保險人汽機車之人。即外送員不論係駕駛自己所有之  
30 車輛或經他人同意駕駛他人所有之車輛執行外送業務，該車  
31 輛所有人皆應依法投保強制汽機車責任險。惟查，系爭自治

01 條例第5條第1項規定，外送平台業者應以自己之費用，以外  
02 送員為被保險人與受益人，「投保」附表規定之人身保險及  
03 財產保險，然外送平台業者非外送員執行外送業務所駕駛車  
04 輛之所有人，依前揭規定，自無為強制汽車責任險要保人之  
05 可能。

06 2.又保險法第3條、第17條規定，要保人係以對保險標的具有  
07 保險利益為前提，對於保險標的具有保險利益者，始得向保  
08 險人申請訂立保險契約，而為該保險契約之要保人，若要保  
09 人對保險標的無保險利益者，保險契約失其效力。原告為提  
10 供外送平台服務之業者，其與外送員間係就外送員提供外送  
11 服務及服務報酬等事項進行約定，尚難認定原告對外送員於  
12 外送期間發生交通事故所致第三人侵權行為具保險利益，而  
13 得擔任要保人為外送員投保責任保險，是系爭自治條例第5  
14 條第1項與強制汽車責任保險法第6條、第9條及保險法第3條  
15 規定有所牴觸。

16 3.再查，強制汽車責任保險法第9條第2項規定「被保險人指經  
17 保險人承保之要保人及經該要保人同意使用或管理被保險汽  
18 車之人」，又根據保險法第5條以及強制汽車責任保險法第  
19 11條第1項規定，強制汽車責任保險法之受益人限於強制汽  
20 車責任保險法第11條第1項所規定因交通事故遭致傷害者以  
21 及因交通事故死亡者之遺屬；然系爭自治條例第5條第1項卻  
22 規定外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人與  
23 受益人，投保附表所示之強制汽車責任保險，顯與前揭法律  
24 明文規定強制汽車責任保險之受益人有所不符，且將被保險  
25 人限縮於外送員，顯然有悖於強制汽車責任保險法第9條第2  
26 項及第11條第1項之規定，此部分亦有牴觸法律之情形。

27 4.被告雖辯稱系爭自治條例第5條第1項之規定，並未要求外送  
28 平台業者僅得以自己名義擔任要保人而訂定相關保險契約，  
29 係要求具較佳資力之外送平台業者，以自己之費用，為外送  
30 員提供系爭自治條例附表規定之人身保險及財產保險保障云  
31 云；然系爭自治條例第5條第1項既已明文規定外送平台業者

01 應以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，「投保」  
02 附表規定之人身保險及財產保險，並非規定外送平台業者僅  
03 負有支付保險費用給外送員之義務，觀其文義儼然已有要求  
04 外送平台業者居於要保人之地位，為外送員之利益投保相關  
05 責任保險之意涵，被告前開辯詞核與系爭自治條例法文有所  
06 不符，難以憑採。況且，外送員駕駛之交通工具不必然均為  
07 本人所有，故投保強制汽車責任保險之要保人亦非一律均為  
08 外送員本人，倘依被告所述邏輯，由外送平台業者逕予支付  
09 保險費給外送員，則於外送員並非車輛所有人之情況下，即  
10 有可能發生外送員無須繳納保險費，卻又得自外送平台業者  
11 處獲得金錢給付之不合理情形，被告所言於實務運作上顯有  
12 窒礙難行之處。

13 5.被告固稱目前保險實務上實有「團體保險」之險種，系爭自  
14 治條例第5條第1項規定，當可解為強制投保者為團體保險，  
15 職是，系爭自治條例第5條第1項規定確未抵觸強制汽車責任  
16 保險法第6條第1項、第9條第1項及保險法第3條、第17條之  
17 規定云云；然被告並未具體說明目前實務上有何關於強制汽  
18 車責任保險或機車第三人責任保險等險種之團體保險商品存  
19 在，且團體保險通常係企業除既有法規之勞工保險外，額外  
20 為勞工提供之福利保障制度，種類多以生育、傷病、失能、  
21 老年、死亡、職業災害等項目而為投保，核與本件所涉強制  
22 汽車責任保險、機車第三人責任保險無關，被告前開辯詞，  
23 委無足採。

24 (六)本件如強令原告遵守系爭自治條例第5條規定，客觀上不具  
25 期待可能性：

26 1.如前所述，原告對於外送員因執行外送業務致第三人死亡、  
27 傷害未具有保險利益，而無法以要保人之身分為外送員投保  
28 強制汽車責任險，況且保險公司亦可能因風險等因素，而婉  
29 拒整批向保險公司投保之情形，縱原告欲以要保人名義為外  
30 送員投保強制汽車責任保險亦無從投保。且原告要求外送員  
31 開通帳號前，應提供已投保強制汽車責任保險之相關證明

01 (訴願卷第159至166頁)，復已為外送員投保團體意外傷害保  
02 險(訴願卷第167至174頁)，堪認已善盡企業經營者之管理監  
03 督義務。

04 2.系爭自治條例第2條規定，係以「於臺南市從事外送服務之  
05 外送平台業者及其外送員」為適用對象，然外送員可能跨縣  
06 市、跨區執行外送業務，又原告依法規無法擔任強制汽車責  
07 任保險之要保人，已如前述，自無從事先針對外送員駕駛之  
08 車輛以原告自己之名義投保強制汽車責任保險，倘外送員平  
09 時經常於臺南市以外之縣市執行外送業務，僅偶然至臺南市  
10 執行外送業務，原告既無法事先擔任強制汽車責任保險之要  
11 保人為其駕駛之車輛投保，卻會因外送員偶一進入臺南市執  
12 行外送業務之行為而導致原告違反系爭自治條例第5條第1項  
13 之規定而受罰之結果，對於原告自屬過苛，應認有難以歸責  
14 於原告之情形。

15 五、綜上所述，系爭自治條例第5條第1項有抵觸地方制度法、保  
16 險法及強制汽車責任保險法之情形，且客觀上難以期待原告  
17 遵守系爭自治條例第5條第1項之規定，則被告援引系爭自治  
18 條例第5條第1項、第17條第1款等規定，對原告處以罰鍰，  
19 即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷訴  
20 願決定及原處分，為有理由，應予准許。

21 六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決  
22 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

23 據上論結，本件原告之訴為有理由，判決如主文。

24 中 華 民 國 114 年 7 月 18 日  
25 法 官 謝 琬 萍

26 上為正本係照原本作成。

27 如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，  
28 向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具  
29 體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表  
30 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決  
31 宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上

01 訴理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴未表明上訴理由且未  
02 於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

03 中 華 民 國 114 年 7 月 18 日

04 書記官 林秀萍